

美国研究

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

季刊 第25卷

2011年第4期 12月5日出版

- 论美国对国际刑事法院的政策····· 贾浩 (7)
- 墨西哥湾溢油事件之法律透视····· 向在胜 (47)
- 信息时代中美网络与太空关系探析····· 高望来 (62)
- 美国海洋管理制度研究····· 夏立平 苏平 (77)
- 兼析奥巴马政府的海洋政策
- “两国集团”构想的历史考察····· 顾国平 梅仁毅 (94)
- 冷战后美国维和政策的演变及特征····· 赵磊 (109)

○ 文献与研究

- 美国台海问题研究述评(2001~2009)····· 严泉 (130)

○ 学术动态

- “债务危机、国内政治与美国实力地位”研讨会综述····· 沈鹏 (144)
- “巧实力与中美关系”研讨会综述····· 周意岷 (148)

- 著述巡礼····· (151)

- 本刊2011年匿名审稿专家名单····· (156)

- 2011年《美国研究》总目录····· (157)

- 编后····· (160)

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Volume 25 Number 4 Winter 2011

Huang Ping *Editor*

Hu Guocheng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Wei Hongxia *Editorial Assistant*

Lu Ning *Editorial Assistant*

Mei Renyi *English Polisher*

Fu Guoying *English Polisher*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

Senior Advisers

Chen Baosen, Wang Jisi, Zi Zhongyun

Editorial Board

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

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

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

Tao Wenzhao, Wang 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: mgyjkk@gmail.com

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2011 American Studies Quarterly

Printed in Beijing, China

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Winter 2011

Vol. 25, No. 4

ARTICLES

- On U. S. Policy Toward The International Criminal Court *Jia Hao* (7)

Based upon a survey of the establishment and evolution of the International Criminal Court (ICC), including the contention between “the Like-Minded States” and the United States, this paper compares and analyzes the changing policy under the Clinton, Bush and Obama Administrations toward the ICC and the relationship between the each administration and ICC during the last two decades. The author highlights the two unchanged “policy cores” of the three U. S. Administrations: attempts to control and intervene in the ICC through the UN Security Council and demanding “judicial immunity” for all American nationals. It is further argued that, from the perspective of U. S. global strategy and national interest, applying military force internationally when needed is the underlining premise of the “policy cores”. These two “policy cores” and the premise will thus continue to influence the U. S. policy toward the ICC, resulting potentially in new frictions between the U. S. and ICC in the near and long terms, particularly when an emergency event occurs in the global hot spots and when the Aggression Amendments of the Rome Statute takes effect expectedly after 2017.

- A Legal Perspective on the Deepwater Horizon Oil Spill Incident in the Gulf of Mexico *Xiang Zaisheng* (47)

The Deepwater Horizon oil spill will be dealt by the Oil Pollution Act of 1990 (OPA) and other national oil pollution liability laws. Compared with the U. S. related laws in the past and the existing international oil pollution liability conventions, the current system of oil pollution liability in the U. S. A. has not only expanded the coverage of the oil pollution liability, but also raised a much higher liability limit. Under such oil pollution liability laws of the U. S. A. , BP not only will have to pay for the removal costs and wide-ranged damage com-

pensations, but also will face many kinds of criminal and civil penalties as well. And since the OPA has laid down harsh restrictions for the application of its limitation of liability provisions, it will be very difficult for BP to benefit from the limitation of liabilities.

On the Sino-U. S. Relationship in Cyberspace and Outer Space
in the Information Age *Gao Wanglai* (62)

Both cyberspace and outer space have become key strategic spaces in the Information Age. The U. S. national security documents of recent years have expanded the scope of U. S. strategic interests by adding cyberspace and outer space as their new dimensions. In the information spaces, the United States pursues an aggressive and preemptive policy to seek full spectrum dominance. There are huge gaps between China and the U. S. in cyberspace and outer-space technologies. In the future, China and the United States can start their cooperation from the non-sensitive and non-military areas with other joint efforts of multilateral cooperation, and broaden the agenda of cooperation through innovative thinking, so as to establish a more stable order of the information spaces.

The U. S. Maritime Management System and
Obama's Maritime Policy *Xia Liping and Su Ping* (77)

The development of the U. S. maritime management system has mainly moved through three different stages; the management under different administrative regions, the management under different agencies and the integrated management. There are several important factors affecting the development of the U. S. maritime management system, among which are the understanding of national interest and security, international maritime law, interests groups, power struggle between state governments and the federal government. After the Obama Administration took office, the maritime management system has been further strengthened. The Administration has taken several important measures to coordinate the work of the maritime management of the federal government agencies, including the founding of the National Maritime Council, the establishment of the integrated, the regional-coordinated management system of ecological protection, an enhancement to U. S. Coast Guard law-enforcement capability. These measures meet the needs of the U. S. integrated maritime management system. But the U. S. Government continues to adopt selective multilateralism in the international maritime management in accordance with its own national interest, which has some negative effects on the maritime security of other countries.

Group of Two (G2): A Historical

Review *Gu Guoping Mei Renyi* (94)

Ever since its birth in the 1970s, G2 has gone through four versions—a US-Germany G2, a US-Japan G2, a US-EU G2 and the most recent US-China G2. The choice of four different countries or regions in different periods shows American strategists’ sensitivity to the change of power in the international system and their openness to foreign policy alternatives. The four versions of G2 also reveal great similarities in America’s foreign policy considerations; as each of these versions was floated in a time when the United States was bogged down in domestic and international difficulties while the other country/region was on the rise, they were part of America’s burden-sharing strategy, encouraging others to take on greater international responsibilities in the US-centered international system.

The Changes and Characteristics of U. S. Peacekeeping Policy

after the Cold War *Zhao Lei* (109)

Since the end of the Cold War, U. S. peacekeeping policy has undergone three major changes; from Effective Internationalism to Assertive Multilateralism, from Selective Multilateralism to American Internationalism, and currently to Effective Multilateralism. Although U. S. peacekeeping policy sometimes seems to be inconsistent or even contradictory, it has been basically developing along a main line, that is, the extent of U. S. support of and participation in peacekeeping operations depends on U. S. government’s perception of the relation between its national interests and the operations, as well as on the complex interaction between the government’s perception and the domestic pressure from the Congress and the public.

DOCUMENTS AND RESEARCH

Survey of American Study of the Taiwan Strait

Issues *Yan Quan* (130)

ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of Symposium on Debt Crisis, Domestic Politics

| | |
|---|-------------------------|
| and American Power | <i>Shen Peng</i> (144) |
| Summary of Symposium on Smart Power and US-China Relations | <i>Zhou Yimin</i> (148) |
| New Books | (151) |
| Name List of Peer Reviewers of 2011 | (156) |
| General Catalog of <i>American Studies Quarterly</i> of 2011 | (157) |
| Editor's Note | (160) |

论美国对国际刑事法院的政策

贾浩

[内容提要]基于对国际刑事法院成立和发展特点的概述(包括“相同观点国家”集团与美国的博弈),本文将美国克林顿、小布什和奥巴马民主、共和两党三届政府对国际刑事法院的政策演变进行了比较与解析。作者认为,应关注美国三届政府近20年来始终未变的两大“政策核心”:即通过联合国安理会对国际刑事法院进行控制和干预,以及要求国际刑事法院给予所有美国人“司法豁免权”。从美国全球战略与国家利益出发,需要时在这个世界上使用武力则是以上两大“政策核心”的基本前提。它们将继续影响美国对国际刑事法院的政策,并使美国在近期(特别是在世界热点地区出现突发事件时)与中长期(预期2017年《罗马规约侵略罪修正案》批准生效后)存在着与国际刑事法院发生新的矛盾冲突的可能性。

关键词:美国外交 国际刑事法院 克林顿 小布什 奥巴马

自2002年7月1日诞生以来,根据多边国际条约《罗马规约》(Rome Statute)成立和常设于荷兰海牙的国际刑事法院(International Criminal Court, ICC),这一被称为“很可能是自联合国成立以来最重要的(国际)制度创新”^①和“20世纪的最后—

① William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, 4th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. x, note 8.

个大国际组织”，^①已引起国际社会的广泛关注。^②在《罗马规约》制定与国际刑事法院成立与发展的过程中，美国政府对其政策以及美国政府与国际刑事法院的关系都经历了一个大起大落、颇具特点的演变过程。本文将美国克林顿、小布什和奥巴马民主、共和两党三届政府近 20 年来对国际刑事法院的政策和演变进行比较研究，重点探讨奥巴马政府对国际刑事法院“有原则交往”的政策以及两者关系的变化。

一 国际刑事法院^③

(一) 国际刑事法院概述

《国际刑事法院规约》于 1998 年 7 月 17 日由世界上 162 个主权国家的全权外交代表参加的罗马国际会议通过(故称为《罗马规约》)，在超过法定的 60 个国家批准后于 2002 年 7 月 1 日正式生效。不同于历史较久亦常设于海牙的国际法院(International Court of Justice, ICJ)，^④《罗马规约》规定国际刑事法院独立于联合国和其他国际组织。作为一种最后的法律手段，国际刑事法院在当今国际刑法体系中占有核心地位，它负责调查和审判种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪和侵略罪等“整个国际社会关注的最严重犯罪”的个人的刑事责任。^⑤这些罪行既可能是发生于国家之间的战争，也可能是发生于一国内部的武装冲突和大规模暴行。《罗马规约》还授予国际刑事法院对审理情势中无论处于何种地位的个人(包括一国元首)的司法权。

至 2011 年 12 月，世界上已有 119 个国家正式签署和批准加入《罗马规约》并成为国际刑事法院成员国，另有 34 个国家签署后尚未批准和加入《罗马规约》。国际刑事法院目前有来自约 90 个国家的 700 名工作人员，包括经法院成员国大会选举产

① Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future,” in Sarah B. Sewall and Carl Kayesen, eds., *The United States and the International Criminal Court* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000, p. 61.

② 联合国秘书长科菲·安南：“(国际刑事)法院的成立是……给未来子孙后代的希望之礼，是向着普遍人权与法制征程迈进的巨大一步。”1998 年 7 月 18 日于罗马。Laura Barnett, Legal and Legislative Affairs Division, Parliament of Canada (PRB 02-11E), “The International Criminal Court: History and Role,” November 4, 2008.

③ 本文因限于主题和篇幅，对国际刑事法院本身存在的问题与面临的挑战不展开讨论。

④ 国际法院是隶属于联合国的国际法律机构，主要根据国际法审理由各国提交的国家间的法律争端和对国际法做出解释。在被授权的各国际组织等要求下，它也对各种法律问题提供咨询意见。国际法院既不接受也不起诉任何个人，它只审理由国家提交的案件。同时，国际刑事法院也不同于历史上为审判战争罪犯而临时设立的国际军事法庭或特别刑事法庭。如第二次世界大战后审判德国纳粹战犯的纽伦堡国际军事法庭与审判日本战犯的远东国际军事法庭，以及 20 世纪 90 年代后因前南斯拉夫和卢旺达等国发生战争与大规模暴行由联合国安理会设立的临时国际刑事法庭等。

⑤ *Rome Statute of the International criminal Court*, Preamble.

生、任期 9 年的 18 名法官^①、1 名检察官和 1 名书记官。2011 年法院的预算开支为 1.036 亿欧元,由各成员国按国内生产总值分摊。^②

目前国际刑事法院检察官处已对包括乌干达、刚果民主共和国、中非共和国、达尔富尔(苏丹)、肯尼亚、利比亚和科特迪瓦等 7 处情势(共 12 个案件)进行调查,其中 3 个案件已结束审判等待判决或正在审判中。另外,法院检察官处还正在对以下 8 处情势进行初步审查^③:阿富汗、哥伦比亚、格鲁吉亚、圭亚那、洪都拉斯、尼日利亚、巴勒斯坦^④和韩国^⑤。

(二)解析“国际刑事法院现象”

20 世纪末国际刑事法院的产生及其后发展,有两方面的主要原因:一方面,冷战结束使东西方以美苏为首的两大阵营的全面对抗告终。长期受压抑的国际正义、和平与保护人权运动在后冷战时代获迅猛发展,^⑥“保护的责任”成为国际社会主流普遍接受的国际共识与规范;另一方面,冷战结束后世界局势与国际体系发生了深刻变化。各国对冷战后唯一超级大国美国主导国际事务,以及对包括联合国安理会等国际组织对一些重要全球与区域问题的处理深感失望与不满。正是在这两大潮流的推动下,国际刑事法院应运而生。

(1)冷战后国际正义、和平与人权保护运动的发展

1991 年,伊拉克萨达姆政权发动了吞并邻国科威特的侵略战争。1992 年,前南斯拉夫又爆发了内战和大规模种族清洗与屠杀,接着在非洲卢旺达也发生了大规模种族屠杀暴行。虽然联合国安理会通过决议后以美国为首的联军发动了击败伊拉克侵略的海湾战争,但国际社会对以内战和国内大规模暴行出现的后二者,因毫无准备而无能为力。事后,当时的联合国秘书长科菲·安南向国际社会和所有国家提出了一个尖锐的问题:在第二次世界大战结束已半个世纪和人类正走向新纪元之际,对一个国家发生的这样大规模和极为残忍的种族屠杀与种族清洗暴行,国际社会什么时

① 2003 年 2 月首次选出的 18 名法官中有 7 人为女性。

② Judge Sang-Hyun Song, President of the International Criminal Court: Address to the United Nations General Assembly, New York, October 26, 2011.

③ Judge Sang-Hyun Song, President of the International Criminal Court: Address to the United Nations General Assembly.

④ Emily C. Barbour, etc. (U. S. Congressional Research Service), “The International Criminal Court (ICC): Jurisdiction, Extradition, and U. S. Policy,” March 16, 2010.

⑤ 2010 年 12 月 8 日《华尔街日报》报道,国际刑事法院检察官奥坎波在 12 月 7 日的一份简短声明中称,检察官办公室已开始初步调查,评估延坪岛炮击和“天安舰”事件中是否存在战争罪行。

⑥ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Preface. 国际刑事法院与战后国际和平与人权运动的发展同步并成为其标志。

候才能采取行动以帮助保护这些国家的人民,并使这类惨剧不再重演?^①

此后,加拿大政府于2000年9月成立了“干预和国家主权国际委员会”(ICISS),并于2001年12月发表了题为《保护的责任》的报告。报告基于国家主权是一种责任的理念,提出保护一国人民不受各种大规模暴行的危害是一个主权国家及其政府的最重要和最基本的责任。当一国政府不能或不愿(如本身就是大规模暴行的制造者)制止这些暴行时,国际社会就有责任以各种经济、政治和社会手段来防止这些暴行在一国内的发生和蔓延,并用各种外交手段、施压行动和作为最后手段的军事干预来应对这些大规模暴行和反人类罪行。国际社会还应通过将安全与正义带给受害国家和人民并揭示大规模暴行的根源来帮助受害国进行重建。^②

此后,国际社会又采取了一系列行动以确认和落实“保护的责任”:2005年非洲各国发起成立了以“保护责任”为宗旨的新区域性组织非洲联盟,并于同年通过了防止大规模暴行的“依祖维尼共识”;2005年联合国世界首脑会议一致通过了包含138与139两段明确说明“保护责任”内容的最后文件;2006年4月联合国安理会通过了包括“保护责任”内容的1674号决议;2009年1月,联合国秘书长潘基文发表题为《贯彻保护责任》的报告和三项基本原则;2009年联合国大会通过了第一个关于保护责任的决议。

自20世纪90年代以来国际社会主流提出的“保护责任”共识,为国际刑事法院这一维护国际正义与和平并惩罚和威慑国际上大规模暴行的常设国际刑事法律机构的建立,提供了大的历史背景。

(2)“相同观点国家”与美国的博弈

20世纪最后十年出现了一股在全球各个领域摆脱美国控制并在新的制度性和参与型民主基础上建立国际机构与国际组织的世界性潮流。除国际刑事法院外,还有世界贸易组织、《联合国气候变化框架公约》和《国际地雷条约》等。而国际刑事法院,则是这一潮流在国际法领域维护正义、和平与保护人权的主要代表。

在这一潮流中,出现了由60多国组成虽非正式组织、但合作与协调相当有效的“相同观点国家”(like-minded states, LMS)集团。^③其成员包括了除美国之外几乎所有西方发达国家如加拿大、澳大利亚、新西兰、北欧各国,除法国外的几乎所有欧盟

① Wikipedia; Responsibility to Protect.

② Wikipedia; Responsibility to Protect.

③ Benjamin N. Schiff, *Building the International Criminal Court* (New York: Cambridge University Press, 2008), p. 70; Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” in Sarah B. Sewall & Carl Kaysen, eds., *The United States and the International Criminal Court*, 2000, p. 93; William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, pp. 18~19; Laura Barnett, “The International Criminal Court: History and Role.”

成员国，“金钻五国”中的巴西和南非，新兴工业化国家新加坡和韩国，一部分拉美国家和东欧国家以及部分亚洲和非洲发展中国家。

20世纪90年代初中期以后，出于对冷战结束后美国以唯一超级大国自居并欲控制全球事务和建立美国独霸的“国际新秩序”，以及对包括联合国安理会在内的国际组织处理重要的全球与区域问题的失望与不满，“相同观点国家”主张国际刑事法院不受美国和安理会控制并拥有独立的司法权威和能力。^①在《罗马规约》起草和修订的过程中，“相同观点国家”以长期、协调和有效的努力，主导了这一进程。

研究国际刑事法院的欧洲学者威廉·A.夏巴斯指出：“《罗马规约》使许多国家间接地做了他们无法直接做的事，即联合国改革与宪章修正。这一对安理会没有先例的挑战，也就给美国带来了诸多难题。但这也有助于人们认识与解释国际刑事法院的惊人成功。正因为这种对联合国现存机制的大胆和激动人心的挑战，导致了那么多国家热情地加入了新的国际刑事法院。”^②

如果说在是否要建立一个常设国际刑事法院的认识上，“相同观点国家”与美国还有一定的共同语言，那么在建立一个什么样的国际刑事法院以及如何建立的问题上，双方就出现了严重的分歧和矛盾。它集中表现在，如何定位和处理国际刑事法院与联合国安理会的关系，以及美国人是否应享有不同于所有其他国家的“司法豁免权”。在《罗马规约》的谈判和制定过程中，双方曾经过数年的博弈和妥协。但这一分歧最终导致双方分道扬镳，美国克林顿政府在罗马会议的最后阶段对成立国际刑事法院投下了反对票。

二 克林顿政府对国际刑事法院的政策(1993~2001年)

从历史上看(特别是第一次世界大战以后)，美国对建立一个常设的国际刑事法律机构以审判世界上的战争罪行和大规模暴行始终持怀疑甚至否定的态度，主张由一国国内司法机构进行审判。^③但在冷战结束后的20世纪90年代，这一立场发生了引人注目的变化。90年代初，美国维和部队在国家和社会均完全失控的索马里遭到当地武装力量攻击而被迫撤出，这一事件对克林顿政府、美国国会、舆论和民意转

① Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future,” p. 63.

② William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 27.

③ Harry M. Rhea, “The United States and International Criminal Tribunals: An Historical Analysis,” *ILSA Journal of International and Comparative Law*, Vol. 16, No. 1, 2009, pp. 20~21; Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 29, No. 2, 2011, pp. 530~531.

而支持建立一个常设国际刑事法院产生了重要影响。^①

此后,克林顿总统明确表示美国将支持和积极参加建立常设国际刑事法院的谈判,认为它“将向那些利用战争来掩盖骇人听闻的大规模杀戮暴行的人们发出一个强有力的信号,他们绝不能逃脱这些行为的后果。”^②在《罗马规约》谈判的关键时刻,美国国会参众两院也于1997年通过联合决议,要求克林顿总统支持和全力参与谈判,以达成建立国际刑事法院的国际条约。^③

(一)从参与制定到阻挠通过:围绕着《罗马规约》的角逐

1994年,联合国国际法委员会将其关于成立国际刑事法院的报告提交联合国大会。该报告建议按照《联合国宪章》框架,将国际刑事法院从属于联合国安理会并使安理会对法院起主导作用,得到克林顿政府的支持。^④它所建议的实际上是此前一年由美国积极推动、通过联合国安理会建立的前南斯拉夫特别刑事法庭的一个常设模式。^⑤

克林顿政府参加罗马大会的代表团团长戴维·谢菲尔曾说:“国际法委员会关于国际刑事法院的最后草案,涉及了许多美国的目标。在我们看来,这是进行更具体和更全面讨论的一个好的出发点。虽然它与美国的立场并不完全相同,但国际法委员会的草案认识到,应由安理会来决定那些与联合国宪章第七章功能有关的案件是否应交由国际刑事法院来审理,在因任何被指控的侵略罪而对个人起诉之前应首先由安理会采取行动,检察官只应在某规约成员国或安理会对案件提出要求时才能采取行动。”^⑥

1995年12月11日,联合国大会设立了“成立国际刑事法院准备委员会”。此后自1996至1998年,该委员会在举行的6次会议中解决了一些技术问题,但许多困难问题仍久拖未决。^⑦最后根据联合国大会的要求,“准备委员会”将各种意见和建议纳入一个规约草案,将其提交给在罗马举行的《国际刑事法院规约》批准大会讨论。

1998年6月15日至7月18日,《国际刑事法院规约》批准大会在位于意大利首都罗马的联合国粮农组织总部举行。有162个国家派出全权外交代表参加,另有

① Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” pp. 530~531.

② Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” p. 531, note 12.

③ United States Congress, 103 H. R. J. Res. 89, 105th Cong. (1997).

④ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 26.

⑤ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*.

⑥ David J. Scheffer, “The United States and the International Criminal Court,” *American Journal of International Law*, Vol. 93, 1999, pp. 12~13.

⑦ Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future,” p. 61.

236 个非政府组织的正式代表出席并直接或通过“国际刑事法院联盟”^①参与大会，同时一系列国际组织也派代表参加。

罗马大会上，“相同观点国家”主导了大会的进程和议程。^② 它们提供了决定大会进程、主要文件和每日议程的最高决策机构“总委员会”5 人执行局的主要成员，以及大会各工作委员会的大部分负责人。总委员会主席由“相同观点国家”的加拿大外交家（加外交部首席法律顾问和驻瑞典大使）菲力皮·科什担任（国际刑事法院成立后当选为第一任院长）。^③ 在《国际刑事法院规约》准备过程尤其是罗马大会期间，“相同观点国家”与美国展开了激烈的博弈。它集中围绕着这样一个问题进行，即国际刑事法院是否应成为一个独立的国际司法机构，从而避免由美国主导并通过联合国安理会加以控制的局面。

如果将美国支持的 1994 年联合国国际法委员会关于建立国际刑事法院的方案，与 1998 年最后通过的《罗马规约》进行比较，^④就可看出在规约制定过程中，“相同观点国家”的主张占了上风。它们与大部分参会国家一起在以下方面确立了国际刑事法院不受美国（通过联合国安理会）控制的独立性和司法管辖权。

（1）国际刑事法院检察官的独立地位和权限

在 1994 年联合国国际法委员会草案中，安理会对国际刑事法院进行的调查和立案几乎有任意的事先否决权。法院的关键角色检察官则处于从属地位，其权力受到限制。^⑤ 但作为“相同观点国家”所提出的核心要求，《罗马规约》在第 15 条关于检察官的作用和权限的条款中，检察官获得了既在国际刑事法院内的相对独立性（但受制于成员国大会和法官），又在外部不受安理会控制的地位和权力。规约中还规定了由安理会、规约成员国和检察官三者对启动（也称“触发”）立案与调查的分享权力，以及由国际刑事法院预审法庭最后决定是否对某一案件进行正式调查的权力。它实际上通过检察官的地位和权力，以及国际刑事法院内部的法律程序机制的制约，基本上排除了安理会对法院和检察官的外部政治控制和干预。^⑥

① Benjamin N. Schiff, *Building the International Criminal Court*, p. 148, “国际刑事法院联盟”创立于 1995 年，现在全球有 2500 个会员团体，总协调人比尔·佩斯（“国际联邦主义运动”执行主任）被誉为“国际刑事法院之友”。该“联盟”和佩斯本人在《罗马规约》制定和国际刑事法院建立与发展过程中发挥了极为重要的作用。

② Benjamin N. Schiff, *Building the International Criminal Court*, pp. 69~72.

③ Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future,” pp. 62, 80, note 5.

④ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 26.

⑤ William A. Schabas, “United States Hostility to the International Criminal Court: It’s All About the Security Council,” *European Journal of International Law*, Vol. 15, 2004, pp. 714~716.

⑥ William A. Schabas, “United States Hostility to the International Criminal Court: It’s All About the Security Council,” p. 716.

(2) 国际刑事法院的调查与审案权

美国随后又企图以安理会干预国际刑事法院调查与审案的权力来对后者进行控制。但“相同观点国家”则在《罗马规约》第 16 条以案件审议的“推迟”机制对美国进行了成功的反制约。

参加罗马大会的美国代表团一开始认为,只需在《国际刑事法院规约》中规定该法院只能受理经由联合国安理会提出的案件,这样就能通过美国在安理会的否决权对国际刑事法院进行有效的控制,同时又省去了以往不断重新建立各临时性国际特别刑事法庭的问题,以及随之而来的重订法庭章程、招聘工作人员和解决经费等种种麻烦。^①

但在 1997 年 12 月规约准备委员会的最后会议上,“相同观点国家”新加坡提出了一个“妥协方案”,^②将原来联合国法律委员会所建议由安理会来决定国际刑事法院审理任何案件的“前置批准”,改为安理会有权暂时停止国际刑事法院调查与审理某一案件的“后置推迟”。^③ 该方案最后成为《罗马公约》第 16 条。它规定了美国与安理会其他常任理事国须通过安理会决议来“推迟”国际刑事法院案件调查和审理的“高门槛”。

国际刑事法院《罗马规约》第 16 条对“推迟调查和诉讼”规定为:“在安全理事会根据《联合国宪章》第七章通过决议并对法院提出要求后的 12 个月时间里,法院不能(对某案件)开始与进行规约所规定的任何调查和诉讼。这一要求可在同样条件下由安理会续延。”

这样,它就把原来联合国法律委员会方案中美国(或安理会四个常任理事国中的任何一个)可以轻易阻止国际刑事法院对任何一个案件的调查和审理,改为必须通过安理会决议,即除获安理会 3/5 多数支持外还须由具有否决权的五个常任理事国一致同意,才能暂时推迟(阻止)国际刑事法院对某一案件的调查与审理。

(3) 侵略罪问题

最后,双方的博弈集中到《罗马规约》第 5 条,即被国际社会和《罗马公约》公认为是“非法使用武力最严重和最危险的形式”的侵略罪问题。^④ 侵略罪问题是《罗马规约》起草过程中“相同观点国家”与广大发展中(尤其是中小国家)联手抗衡美国的一个突出例子。出于保护自身安全而要求将侵略罪置于《罗马规约》司法权限之下,是

① Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” p. 92.

② Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” p. 92.

③ Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” p. 92.

④ “关于《国际刑事法院罗马规约侵略罪修正案》的理解”第 6 条。

不结盟运动国家在规约谈判过程中提出并力挺的。^① 提出后它得到德国和日本这两个第二次世界大战战败的西方发达国家的支持,接着又被“相同观点国家”在罗马大会上纳入《罗马规约》,并最后为参加罗马大会的绝大部分国家所接受。^②

1994年国际法委员会草案在给予国际刑事法院侵略罪司法权限的同时,也按《联合国宪章》框架以符合美国意愿的方式规定了安理会在确定和审理侵略罪问题上的主导地位。

但正如战后几十年的历史与经验表明,设想由联合国安理会来确定某一侵略罪行和侵略国家,然后提交国际刑事法院进行审判,无论是理论上还是实践中都不可避免地会产生严重问题。

首先,安理会的否决权机制,决定了美国和任何一个常任理事国在侵略罪问题上都将成为例外(甚至连其盟国,如美国与以色列的例子),不可能被认定为侵略者。

其次,在对被安理会“认定”的某一项侵略罪行和侵略者进行调查、诉讼和审判时,国际刑事法院作为一个基于“无罪推定”原则^③的国际司法机构,应当根据《罗马规约》规定的有关条款、司法程序以及各项事实和证据做出自己独立的法律判定,而无论其结论与安理会所认定的侵略性质是否相符。虽然在2010年《罗马规约》审议会议上通过的有关侵略罪的修正案也提出:“法院以外的机构认定侵略行为不妨碍法院根据本规约自行得出的结论。”^④但问题是,无论国际刑事法院最后做出了与安理会所认定的侵略相同或不同的判决,其后果都极为严重。

《联合国宪章》第39条规定:“安理会将决定对和平的任何威胁、破坏和平或侵略行为的存在,并将根据《联合国宪章》第41和42条建议或决定将采取哪些措施来保持或恢复国际和平与安全。”换言之,安理会有权在通过相关决议确定侵略行为后,使用包括军事行动在内的各种手段对之加以制止。

如果法院判决结果与安理会决定相悖,双方的权威性就将发生冲突:究竟按安理会的政治权威还是按国际刑事法院的法律权威来执行。如按法律权威执行,安理会将权威尽失。而如果发生争议,则安理会和法院都可能失去权威。

但安理会也不可能为避免与国际刑事法院的法律权威发生冲突,而在法院旷日持久的审理与判决之前静待其决定而不采取行动。那样安理会又丧失了维持国际和

① Benjamin N. Schiff, *Building the International Criminal Court*, pp. 70~71.

② Benjamin N. Schiff, *Building the International Criminal Court*, pp. 70~71, 会议期间,还有另外一些国际组织也提出了其他动议。如南非洲发展共同体提出要求扩大人权的定义。另约20个阿拉伯和伊斯兰等国家则要求将禁止核武器和最高刑责为死刑等条款包括进《罗马规约》等。但这些建议最后因各种原因未被会议主持者与大会采纳。

③ 即任何人都不能未经公正的法律程序审判并被判定有罪前即被认定为有罪。

④ 《国际刑事法院罗马规约侵略罪修正案》第15条之二(九)、之三(四)。

平与稳定的职责,尤其是如果法院最终判定侵略罪成立,安理会再采取行动将为时已晚。

美国反对在规约中列入侵略罪未果后,又力主安理会在确定侵略罪中的主导地位,致使“相同观点国家”与美国的分歧在罗马会议前和会议期间都无法弥合。为避免会议失败,罗马大会最后在规约第5条(1)(d)款中将侵略罪与灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等一起列为“整个国际社会关注的最严重犯罪”,但在《规约》第5条(2)款中只是妥协性地加上了以下侵略罪的“占位”条款:“当根据本规约第121和123条将侵略罪定义和确定法院对侵略罪行使司法权的各项条件的条款通过后,法院将对侵略罪行使司法权。该条款应与《联合国宪章》的各有关条款保持一致。”

原先联合国法律委员会草案中符合美国意愿的有关侵略罪的内容和规定未被采用。这以后即成为从克林顿、小布什到奥巴马历届美国政府对国际刑事法院与《罗马规约》的一大心病,^①并在很大程度上影响了2010年《罗马规约》审议大会期间美国代表团与国际刑事法院参会各国之间在侵略罪问题上的博弈和妥协。

表1 “相同观点国家”与美国在《罗马规约》中的主要博弈

| 问题/博弈双方 | 美国 | 相同观点国家 |
|--------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| 1. 安理会与法院检察官的地位和权限 | 安理会法院“把门人”的角色和否决权;检察官的从属地位 | 规约第15条:检察官的相对独立性;法院和检察官不受安理会控制 |
| 2. 法院调查与审案权 | 须安理会“事前批准” | 安理会可“事后推迟”,规约第16条:“新加坡建议” |
| 3. 侵略罪问题 | 反对《罗马规约》列入侵略罪;后改为安理会确定侵略罪的主导权 | 规约第5条(1)(d)款列入侵略罪,第5条(2)款侵略罪的“占位”条款 |

以上分析和表1表明,在安理会与国际刑事法院检察官的地位和权限、法院调查与审案权以及侵略罪等三个主要的问题上,“不同观点国家”与美国都持不同立场并在谈判和制订《罗马规约》的博弈中占了上风。

克林顿政府在《规约》的谈判过程中,曾起了重要的和在不同情况下是建设性的作用。^②罗马会议上美国派出了人数众多(40人)、有所准备和专业化的代表团。^③为使美国能接受规约,各国在罗马会议上也与美国达成了多项妥协。但随着谈判的

① Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” pp. 551~552.

② William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 25; Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage.”

③ Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” p. 91.

发展,尤其是在罗马会议的最后阶段,美国与“相同观点国家”及大部分与会国之间在以下重要问题上的分歧与对立日益表面化。

表 2 是罗马大会期间,“国际刑事法院联盟”工作团队根据所收集的各国在会议上口头发言、书面声明以及私下讨论时所表达与规约有关的重大问题上的立场,于 1998 年 7 月 10 日(规约表决前一周)向大会主持人、各国代表团和所有与会者公布的“虚拟投票”结果。该结果清楚表明,除第 6 条美国与各国持相同意见外,在所有其他重大问题上,以“相同观点国家”为代表的大部分与会国对美国的压倒优势(高达 73%至 81%)和美国完全孤立的局面。它不但使各国代表团心中有数,更使会议主持者能有把握地引导会议进程,审时度势地推出了供大会最后付诸表决并以压倒性优势通过的《罗马规约》一揽子协议。^① 而一周后对《国际刑事法院规约》的表决,也完全证实了这一“虚拟投票”结果的准确性。

表 2 罗马大会时各国与美国在《罗马规约》重大问题上的不同立场

(1998 年 7 月 10 日)^②

| 罗马大会期间虚拟投票所设问题 | 结果(%) |
|--|-------|
| 1. “拒绝美国建议的战争罪行高门槛(方案)” | 76% |
| 2. “支持(法院)对主要战争罪行的自动司法权” | 73% |
| 3. “支持授权检察官以本身权威起诉案件” | 76% |
| 4. “支持只要求有限的国家同意(法院)司法权的‘韩国方案’” ^③ | 79% |
| 5. “反对要求安理会批准国际刑事法院的每一项调查” | 81% |
| 6. “支持国际刑事法院对国内和国际武装冲突都有司法权” | 75% |

“相同观点国家”与各国在国际刑事法院成立与发展过程中,还发现了一个强有力的盟友,即各国的非政府组织、团体和个人。^④ 在被菲利普·科什称为其所参加的“最复杂的国际谈判”^⑤的罗马大会期间,“国际刑事法院联盟”等非政府组织,在大会总委员会、各工作委员会和更小范围的“非正式会议”等三个层面的沟通与谈判中,发

① Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future,” pp. 62~66, “Rome Conference Dynamics.”

② “The Numbers; NGO Coalition Special Report on Country Positions,” *CICC Monitor* (July 10, 1998): 1., Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future,” p. 80, note 9. 只有第 6 项各国与美国有共识。表 2 为作者据所引书数据所制。

③ 即现在《罗马规约》第 12 条的基础。

④ 除“国际刑事法院联盟”外,其他重要团体包括“国际联邦主义运动”、国际红十字会、国际女性正义联盟、美国律师协会、大赦国际等各国非政府组织、国际和平与人权组织与维护大规模暴行受害者权益组织,以及各国“认识论社区”(The epistemic community)的大批专家和专业人士。

⑤ Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” p. 85.

挥了无可替代和建设性的重要作用。^① 它们以非政府组织联盟的巨大网络化力量和触角、专业化的人才资源以及现代媒体与高科技信息技术手段,为大会主持人和各国代表团(尤其是人数较少、资源和专业人才缺乏的小国代表团)提供了实时和动态的网络性沟通联系、专业信息咨询、分析研究,以及国际会议中急需的大量即时口译、笔译等服务。

反观此时的美国却“失道寡助”,这个非政府组织的“母国”完全失去了不仅来自其他国家而且美国本身非政府组织的支持与帮助。在会议的关键时刻只能通过从克林顿总统、国务卿奥尔布赖特到国防部长科恩等高级官员以电话向关键国家领导人直接游说,以及联合俄罗斯等国对倾向于“相同观点国家”立场的英国施压。^②

会议最后两天,一个交付罗马大会表决的《国际刑事法院规约》一揽子方案最后文件终于产生。在以 114 票赞成、16 票反对和 20 票弃权及 113 票赞成、17 票反对和 25 票弃权,分别通过了“不予表决”印度与美国为阻挠规约通过而在最后时间对大会主席一揽子方案所提出的修正案后,^③大会总委员会在 1998 年 7 月 17 日午夜一致通过了《国际刑事法院罗马规约》。应美国代表团要求,罗马大会最后一次全体会议又对规约进行了一次“无记录”投票,结果为 120 票赞成(包括英、法、俄三个安理会常任理事国)、美国等 7 票反对和 21 票弃权,美国遭受了一次重大的外交失败。^④

(二)保持交往和影响

虽然美国对《罗马规约》投了反对票,但作为《罗马会议最后文件》(确认参加罗马会议和各项谈判事实的文件)的签字国之一,美国仍保有“准备委员会”成员资格。

在《罗马规约》通过与提交各国批准的两年多时间里,克林顿政府经过斟酌,排除了其他政策选择(包括“善意的忽视”、“静观”及“以各种方式反对”等),对国际刑事法院仍采取了“向前看与积极交往”的政策。^⑤ 美国代表团参加了有关规约的各项后续会议和活动,为罗马大会后制定的规约《犯罪要件》以及指导国际刑事法院运行的《程

① Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future,” p. 62; and Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” p. 87.

② Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” pp. 104~106.

③ Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future,” p. 66.

④ 因按美国提议为“无记录”(电子)投票,故除总的投票结果外,各国的具体投票记录不正式公布。但根据各国表态与世界主要新闻媒体报道,投反对票的七国中包括美国、以色列和中国,其余四国认为是利比亚、伊拉克、卡塔尔和也门者居多。Bartram S. Brown, “The Statute of the ICC: Past, Present, and Future,” p. 66 and p. 81, note 19; Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” p. 108; William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 21.

⑤ David J. Scheffer, “The U. S. Perspective on the ICC,” Sarah B. Sewall & Carl Kaysen, eds., *The United States and the International Criminal Court*, 2000, pp. 117~118.

序与证据规则》等重要文件提供了关键的内容和法律支持。^① 这两份文件也都在《罗马规约》生效后于2002年9月3日至10日举行的国际刑事法院第一次成员国大会上获得通过。

(三) 有保留地签署《罗马规约》

2000年12月31日晚11时,即将卸任的克林顿政府在提供各国签署的最后一小时有保留地签署了《罗马规约》,成为美国外交政策和国际外交史上有名的“十一时签署”。克林顿总统在签约同时发表声明,表达了既对《罗马规约》持保留态度,又希望通过签署规约来争取时间和影响事态发展的立场:^②“签署规约并未使我们放弃对其重大缺陷的关切。我们特别关切的是,当法院成立以后它将不但对批准规约国的国民行使权威,同时还将对未批准规约国的国民行使司法权。但签署规约使我们能够影响法院的演变,而不签署则不能……但还有更多事情必须要做。法院对美国人员行使司法权只能在美国批准规约之后。在选择受制于法院的司法权之前,美国应该有机会和通过时间来观察与评估法院的运行。由于这些关切,直到我们的基本关切得到满足前,我将不会、也不建议我的继任者将规约提交(美国)参议院批准。”

三 小布什政府对国际刑事法院的政策(2001~2009年)

小布什政府在其八年任内,推行了以保守的单边主义为特点的国家安全和外交政策。2001年九一一事件后,更以全球反恐战争为中心,以“先发制人”的国家安全战略为指引,在阿富汗对基地组织和塔利班政权发动战争,接着又于2003年发动了对伊拉克的战争。

小布什政府就任后,在外交与国家安全领域任命了一批持保守的单边主义政策主张的高级政府官员,^③并随即实施了敌视与孤立国际刑事法院的政策。宣布美国对《罗马规约》的签署“失效”则为其敌视与孤立政策亮了绿灯。

其后,小布什总统签署了美国国会通过的《美国军人保护法》与《奈斯科特修正案》两部法律,为其敌视法院的政策提供了国内的法律依据和具体内容。同时,小布什政府又不惜代价,使全世界多达104个国家与美国签订了保证不将任何被起诉的美国人移交国际刑事法院的《双边豁免协定》(也因《罗马规约》第98条的内容被称为

① Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” p. 532, note 20.

② Bill Clinton, “Statement on the Rome Treaty on the International Criminal Court,” December 31, 2000.

③ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” p. 537.

“第 98 条协定”),并不计后果地对拒绝与其签订协定的 60 多个国家(包括美国在西方发达国家及发展中国家中的诸多重要盟国)实施了中断军事与经济援助的“制裁”。最后,小布什政府还将对国际刑事法院敌视与孤立的政策推向联合国安理会等全球多边国际组织。

(一)使《罗马规约》签字“失效”:敌视与孤立政策的开场白

2002 年 4 月 11 日,国际刑事法院《罗马规约》的批准国达到了公约生效所要求的 60 个国家,并按规约规定将于 2002 年 7 月 1 日正式生效。

小布什政府随即与联合国秘书处联系,意图“取消”美国在《罗马规约》上的签字。^①未果后即赶在《罗马规约》正式生效前,由美国负责军控和国际安全事务的副国务卿约翰·博尔顿于 2002 年 5 月 6 日正式通知当时的联合国秘书长科菲·安南:“美国无意成为《罗马规约》成员,所以美国已没有因签字而产生的(对该规约应承担的)各项条约法律义务。”^②

同一天,美国负责政治事务的副国务卿马克·格罗斯曼在华盛顿战略和国际问题研究中心发表演讲称,虽然小布什政府赞成《罗马规约》所提出的有关国际刑事法院的“各项最终目标”,但即将建立的法院在五个方面“不能有效地推进这些有价值的目标”。并以此为由,声明美国政府决定使自己在《罗马规约》上的签字“失效”。^③

综观格罗斯曼所列举的理由,小布什政府对《罗马规约》和国际刑事法院提出了如下主要反对意见:一是国际刑事法院(特别是检察官)“篡夺安理会的作用”和“稀释了安理会的权威”;^④二是国际刑事法院“威胁美国的主权”,未经美国政府同意却有拘押和审判美国公民的权力,将美国官员和军人们“置于政治诉讼的危险之下”;三是“美国有帮助维持国际和平与安全的独特作用和责任”,而国际刑事法院和《罗马规约》却对此“产生负面影响”,因而将“影响美国与许多朋友和盟国的军事合作”。所以美国政府“不能允许国际刑事法院扰乱这一核心使命”,“必须确保”美国军人和政府官员“不会面临政治性诉讼与调查的风险”。^⑤

在对国际刑事法院采取何种具体的敌视政策上,小布什政府内部有两种不同主

① William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, pp. 28~29.《维也纳条约法公约》规定,一个签字国不能“取消”自己对某项国际条约的签字,但可以通过正式告知的办法使其签字“失效”,从而不再有签字国所受国际条约义务的约束。

② William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, pp. 28~29.

③ Marc Grossman, Under Secretary for Political Affairs, American Foreign Policy and the International Criminal Court, Remarks to the Center for Strategic and International Studies, Washington DC, May 6, 2002.

④ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” note 57, “博尔顿进一步指出,想要将安理会边缘化的企图是由国际刑事法院带来的一个新的根本性问题,它将对推行美国外交政策产生实际和高度有害的影响。”

⑤ Marc Grossman, Remarks on May 6, 2009.

张。一种意见是包括约翰·博尔顿等人的“极端敌视派”，主张在成立初期即彻底孤立“国际刑事法院”并使其夭折。^①另一种意见则略为缓和，虽然也主张孤立国际刑事法院且不予其交往与合作，但还未将搞垮法院作为直接的政策目标。小布什总统最后选择采取后一政策，^②并在其第一任期内宣布的《国家安全战略》中提出：“我们将采取必要的行动，以确保我们完成各项全球安全承诺和保护美国人民的努力不受国际刑事法院可能的调查、询问与诉讼之损害。该法院的司法权不适用于美国国民，我们也不接受这种司法权。”^③

（二）《美国军人保护法》与《奈斯科特修正案》

《美国军人保护法》^④是小布什总统于2002年8月签署的第一部也是最主要的“对抗国际刑事法院的法律”。该法律被国际社会称为“入侵海牙法”，因为它甚至授权美国总统“使用任何必要手段”，“以解救被国际刑事法院(或以其名义)拘留和关押(在海牙)的任何美国公民和盟国人员。”^⑤该法禁止美国政府各部门与国际刑事法院合作，对拒绝与美国签订《双边豁免协定》的国家，将停止美国提供的“国际军事教育和训练援助”以及“外国军事资助”等军援项目。该法并禁止向国际刑事法院直接或间接转交保密的美国国家安全信息(包括执法信息)，还在很大程度上将美国对联合国各项维和活动的支持，与得到书面明确保证不将美国人员转交国际刑事法院相联系。

美国敌视国际刑事法院的第二个立法，是2004年12月通过的附加于美国2005财年对外拨款法的《奈斯科特修正案》(需每年延续)。它授权美国政府取消拒绝与美国签订《双边豁免协定》国家的经济援助(“经济支持基金”)，从而影响到美国许多重要的非北约盟国，涉及美国多项对外援助资金，包括国际安全与反恐合作、经济和民主发展、人权与促进和平进程等。

（三）《双边豁免协定》(“第98条协定”)

以《美国军人保护法》与《奈斯科特修正案》为法律依据和外交上的施压，小布什

① Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy,” April 20, 2009. 这可以和前小布什政府负责军控的副国务卿约翰·博尔顿的言论做个比较。博尔顿说，他对小布什政府对国际刑事法院在达尔富尔调查的暗中支持感到“不安”，“如果你允许这样的事发生，你就在使国际刑事法院合法化。我主张的政策是孤立它并希望它最终消亡。”

② Veronica Glick, “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy.”

③ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” pp. 537~538, note 58.

④ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, pp. 29~30.

⑤ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 15.

政府要求各国与美国签订《双边豁免协定》(“第 98 条协定”),目的是“保护美国国民和其他人不受可能的国际刑事法院起诉”。小布什政府将《罗马规约》第 98 条解释为允许规约成员国签订这一双边性的豁免协定,^①以要求这些国家保证不将美国公民和受美国雇用的外国人士移交国际刑事法院。^②

但《双边豁免协定》从一开始就遭到了包括美国在北约和第三世界的盟国在内众多国家的强烈反对和抵制。在美国的压力下,虽然最终有 104 个国家与美国签约,^③但另有 60 多个国家公开拒绝,宁可不要美国的军事和经济援助。这些国家中包括海外美国公民人数最多的邻国加拿大和墨西哥,以及几乎所有的北约欧洲盟国。^④2002 年 9 月 25 日,欧洲议会还发表公开声明,以与《罗马规约》不符而明确反对对美国提出的《双边豁免协定》。^⑤仅在《美国军人保护法》生效的第一年(2002 年),因拒绝签订“双边豁免协定”而被小布什政府取消军事援助的就有 35 个国家。2005 年又有 24 个。^⑥

早在《美国军人保护法》的立法过程中,就有美国政府官员提出疑问。^⑦在被签署成为法律并实施后,连美国军方有关负责人也开始公开对该法律及其负面影响表示不满。2005 年、2006 年(3 月 16 日和 9 月 19 日)在国会的多次听证中,美国指挥拉丁美洲部队的南方司令部负责人班治·J.科莱道克将军就称,不少拉美国家因拒

① 《罗马规约》第 98 条规定,除非一国同意合作,如果在回应国际刑事法院一项要求会有悖于它对另一国的国际法义务,成员国可不移交某些个人。规约第 98(1)款是为了回应成员国的关切而被引入的,即当法院提出对某人(例如受《维也纳外交关系公约》保护者)的缉捕令而造成成员国各种国际义务的冲突。

② William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, pp. 29~30,“国际上对寻求‘双边豁免协定’这一有争议的政策存在重大的反对意见。各国政府、非政府组织和国际法专家们认为,这些协定超过了《罗马规约》第 98 条的范围,该条款是为解决国际协定的冲突而非意在将任何一国的公民置于国际法(权力管辖)之上。法律专家们还进一步认为,(美国的做法很可能)使签署‘双边豁免协议’的成员国们都违反了(《罗马规约》)和国际法。”值得注意的是,国际刑事法院迄今未对规约第 98 条做出解释和对美国《双边豁免协定》正式表态。

③ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 29, 其中几乎有一半并非国际刑事法院成员国,故美国与这些国家签订豁免协定本身与国际刑事法院并无关系。

④ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 29.

⑤ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 29.

⑥ Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy.”

⑦ 美国克林顿政府负责战争罪事务的大使戴维·谢弗(David J. Scheffer)2000 年 7 月 26 日在美国众议院国际关系委员会的证词中说:“所建议的《美国军人保护法》的许多条款,得到的恰恰是和希望相反的结果,将严重损坏我们自己的国家安全与外交政策利益。这一立法将破坏我们的谈判筹码,以达到保护美国军人不被移交国际刑事法院的共同目标。”Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy,” note 22.

绝与美国签署《双边豁免协定》而被取消军事援助,执行《美国军人保护法》已严重到使他“无法履行职责”。^① 这种不满最终反映在第二届小布什政府国务卿康迪·赖斯的看法中,她认为强压其他国家与美国签署《双边豁免协定》的政策,“就如同搬起石头砸了自己的脚。”^②

在内外压力下,自2003年11月起,小布什总统开始以签发总统豁免令的办法来减少损害。《美国军人保护法》与《奈斯科特修正案》都有赋予美国总统的豁免条款(前者即“多德修正案”)。至2007年小布什总统一共给55个国家签发了《美国军人保护法》的永久豁免,另外还给8个国家以有限和暂时的豁免。^③

与此同时,美国国会也开始提出《美国军人保护法》的各项修正案。2006年10月,首个修正案取消了对拒绝签订《双边豁免协定》国家“国际军事教育和训练援助”项目的所有制裁。2008年1月的第二个修正案又进一步取消了对“国际军事援助”项目的各种限制。截至到小布什政府任期结束前(2008年9月30日),所有《美国军人保护法》的制裁条款均已被取消。

对此前因《奈斯科特修正案》而被停止“经济援助基金”的国家,^④小布什总统在2007与2008财年先后豁免了14个国家,^⑤2009财年又豁免了16个国家。^⑥《奈斯科特修正案》于2008年9月30日失效,而小布什政府在2009财年的特别拨款法中未再包括这一修正案。

(四)在联合国安理会的政策演变

小布什政府以否决作为要挟,强使联合国安理会在延续维和部队的2002年

① Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy.”

② Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy,” March 10, 2006, note 23.

③ Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy.”

④ Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy,” note 36, 巴西和委内瑞拉因拒绝与美国签订“双边豁免协定”共约失去1500万美元的“经济援助基金”。

⑤ Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy.”

⑥ Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy.”

1422号决议案与2003年1487号决议案中加进了不将任何美国维和部队成员移交国际刑事法院的内容(必须每12个月更新一次)。2003年,当发生了22名联合国工作人员在巴格达被恐怖主义者炸死的事件后,美国又否决了联合国安理会国家提出的保护人道主义援助工作者的决议案,理由是决议间接提到了国际刑事法院将这些攻击定为犯罪的国际法禁令。最后经妥协,安理会才通过了完全不提及国际刑事法院的1502号决议案。^①

2004年传出了美国部队在阿布格莱布监狱虐待伊拉克囚犯的消息后,安理会各国拒绝更新维和部队决议中有关豁免美国人员的要求。美国虽撤回了这一内容,但在2004年安理会通过有关维和的各项决议案中仍加进了美国的声明,称支持这些决议案是因为有“足够的双边保护”(即与各国签订的《双边豁免协定》)。^②小布什政府在坚持将鼓励和授权联合国调查人员与国际刑事法院合作的文字等去掉后,才于2004年12月同意支持该项决议案。^③

美国及其他国家的学者专家们,通常将美国对苏丹达尔富尔地区大规模暴行的反应和行动,视为小布什政府在安理会对国际刑事法院政策的转折点。^④

2003年,苏丹政府支持的阿拉伯雇佣军在达尔富尔地区发动对平民的攻击,导致数十万人的死亡。在达尔富尔问题成为世界关注热点与美国在非洲事务中的当务之急后,小布什政府改变了以往对安理会涉及国际刑事法院的各项决议的做法,对2005年3月31日安理会通过的第1593号决议(将调查苏丹达尔富尔地区的屠杀和其他罪行提交国际刑事法院)投了弃权而非否决票,从而使决议得以通过。

① Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy.”

② Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy,” note 41, 42.

③ Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy.”

④ Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy,” note 82, “引用《美国军人保护法》和奈斯科特修正案中的豁免条款是这方面的早期信号(迹象)。但最明确的证据,则是当表决联合国关于将苏丹达尔富尔地区的情势提交国际刑事法院的决议时,美国投了弃权而非否决票。由于达尔富尔的暴行,小布什政府逐步软化了自己对国际刑事法院的立场,甚至公开支持国际刑事法院对那些对达尔富尔暴行负责的人进行审判。”

国际刑事法院第一预审庭在 2007 年 5 月发出对苏丹政府高级官员的逮捕令后,^①又于 2008 年发出了对苏丹总统巴沙尔的正式逮捕令(包括五项危害人类罪和两项战争罪行)。^②这是国际刑事法院对在任国家元首发出的第一个逮捕令。在国际刑事法院检察官要求对苏丹总统巴沙尔发出逮捕令后,苏丹政府即开始寻求安理会做出决议,要求按《罗马规约》第 16 条推迟法院的起诉,并得到一些非洲、阿拉伯和伊斯兰国家领导人的支持。

在对苏丹总统巴沙尔发出逮捕令之前,小布什政府就采取了反对按《罗马规约》第 16 条推迟审理的强硬立场。2008 年,国务卿康迪·赖斯和小布什总统苏丹问题特使理查德·S.威廉姆森向苏丹高级官员表明了这一态度。^③

小布什政府在其八年任内,对国际刑事法院采取了先使美国签约“失效”和停止交往,继而敌视与孤立的政策。在这些政策受挫后,小布什政府被迫对法院采取了一些有选择和限制性的合作。^④至小布什政府后期,美国对国际刑事法院所采取的敌视和孤立政策不但无效,相反还起到了孤立自己与帮助国际刑事法院赢得人心的作用。至此,美国政府除了改变政策外已别无选择。正如国际学者所论,小布什政府反对国际刑事法院的政策以“美国外交的一大失败”而告终。^⑤

四 奥巴马政府对国际刑事法院的政策

奥巴马政府继任之初,小布什政府所留下的内外交困局面,可以用“大烂摊子”四

① Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy,” note, 54. 苏丹内政国务部长阿哈迈德·穆汗默德·哈伦以及兼加维德雇佣军首领阿里·库沙尤布的逮捕令。

② Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy,” note 55.

③ Veronica Glick (AMICC), “An Assessment of US Policy and Action in Relation to the International Criminal Court During the Bush Administration, 2001~2009, and Prospects for the Obama Administration’s ICC Policy.”

④ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” pp. 540~541, “……一个对小布什第二任期足够全面的评估,会导致得出这样的结论:小布什政府转向国际刑事法院,更多地是出于机会主义和更清楚法院不太可能自行消亡而是一场真正的巨变的反映。确实,对法院老的更敌视的看法似乎有一种迟滞效应,使美国与法院的交往仅仅是偶尔为之而且还是当所有其他办法都失败时。”如约翰·博尔顿要求去掉 2005 年联合国世界首脑会议最后文件中所有提及国际刑事法院之处,小布什第二任期内继续实施“第 98 条协定”,以及拒绝参加国际刑事法院有关侵略罪问题的讨论和会议等。

⑤ William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, p. 34.

个字来形容。经济上美国经历着自 20 世纪 30 年代大萧条以来最严峻的金融风暴和经济危机；军事上美国在伊拉克和阿富汗同时进行着两场旷日持久、消耗巨大的战争；外交上则因小布什政府保守的单边主义政策而在国际上处于十分孤立和被动的局面。无论是美国在世界上的地位、力量还是影响，都处于第二次世界大战后前所未有的新低点。

作为美国对外关系缩影的与国际刑事法院的关系，也因小布什政府的敌视和孤立政策遭到重挫而处于僵局。

在这种情况下，奥巴马政府对国际刑事法院的政策面临着三种选择，美国的思想库与各方面智囊也提出了相应的政策建议。奥巴马政府排除了继续与国际刑事法院保持距离或加入《罗马规约》并与国际刑事法院全面合作^①这两种政策建议，而是选择了一条中间路线。

这一政策主张认为，小布什政府对国际刑事法院保守单边的极端主义政策已经完全失败，必须改弦更张；但国际刑事法院的发展前景仍然存在不确定性，为保护美国的国家利益也需谨慎；同时，无论是取消现存《美国军人保护法》的法律约束，还是让参议院批准《罗马规约》都有相当大的难度，所以近期不应“复签”，更不应仓促加入《罗马规约》；而应通过与国际刑事法院的积极交往和观察，以 2010 年年中将举行的《罗马规约》审议大会、尤其是审议大会上将重点考虑的侵略罪问题为近期目标，在符合美国利益的问题上与法院进行合作并施加影响，同时为以后可能的政策调整留下空间。

持这种看法的除奥巴马政府高级官员外，还有美国国际法协会等机构。2009 年 3 月，奥巴马总统就任之初，该协会提出了长达百页、题为《美国对国际刑事法院政策：推动积极交往》的研究报告和具体政策建议。

奥巴马政府 2009 年初执政后即开始了对国际刑事法院和《罗马规约》体系的内部政策研究，迄今虽未以正式文件的形式提出其整体政策（已表明不准备这么做），但奥巴马政府有关官员的政策声明与讲话，美国政府所采取的多边与双边的行动，以及各方面的观察与分析表明，这一政策已经成形和到位。它基本上采取了比较进退有据的中间路线，并有以下一些基本考虑和特点：

(1) 它基于奥巴马政府总体国家安全与外交战略考虑，并在其中占有重要地位

为摆脱美国在国际上的战略被动和外交孤立处境，奥巴马政府在其 2010 年 5 月

^① 持这种意见的包括前克林顿政府美国国务院负责战争罪行的前大使、《罗马规约》谈判美国代表团团长戴维·谢弗(David Scheffer)和一些美国人权组织。他们主张奥巴马政府尽快“复签”并争取美国参议院批准《罗马规约》。在表明美国相应立场与观点后(主要对侵略罪问题)，以拥有表决权的会员国身份参加 2010 年《罗马规约》审议大会，争取时间和集中力量解决侵略罪问题。

发表的美《国家安全战略》中,提出了“全面交往”这一不同于小布什政府以国际反恐战争为中心和以保守的单边主义为特点的国家安全与对外政策方针。它将“重振美国的领导地位”“以更有效地推进美国在 21 世纪的各种利益”作为聚焦点,并以重整美国国内力量和各种资源,形成一个由美国主导并能对付今日世界各种挑战、强调各国“权利和责任”并重为框架的“国际秩序”来实现奥巴马政府的目标。

在奥巴马政府希望建立的“国际秩序”中,包括国际刑事法院在内的各国际机构和国际组织是一个重要组成部分,还明确包含了“保护责任”的观念。它强调,就防止各种国际大规模暴行而言,“美国同所有联合国成员国都已确认了‘保护责任’的概念”。^①

(2) 国际刑事法院的地位和作用

奥巴马政府认为,在处理国际上包括种族灭绝、危害人类和战争等大规模犯罪方面,国际刑事法院已成为国际刑法领域中不可替代的常设性重要国际机构,并希望使它成为美国“国际工具箱里的一件工具”。^② 而随着此前设立的各项临时国际刑事法庭逐步结束使命,其重要性还将上升。

由于国力削弱和财政资源等捉襟见肘,美国和各国都已无力再承担在前南斯拉夫和卢旺达等国设立的费用昂贵与效率不高的“临时国际刑事法庭”,甚至是后来在塞拉利昂、黎巴嫩和柬埔寨等国也进行了尝试的“混和型”法庭。^③ 美国原来通过联合国与安理会让其他国家分担一些费用的模式也因后者的反对而无法为继。它甚至迫使小布什政府不得不在苏丹达尔富尔问题发生后开始与国际刑事法院进行有限的合作。

但如果只有以上原因,而没有另一些迫使美国迅速改变政策的重要外部因素,奥巴马政府改变政策的可能性还难以变成现实性。这些因素不仅使奥巴马政府避免为时过晚和更为被动而必须迅速做出政策调整并付诸行动,而且为美国政策的改变准

① “我们认识到,各国主权政府对防止种族屠杀和大规模暴行负有主要责任。但当那些主权政府自己犯下了种族屠杀和大规模暴行时,或当他们被证明不能或不愿采取必要行动以在他们的边界内防止这些罪行或对其做出反应时,这一责任就转到了广大国际社会身上。美国承诺与盟国一起努力并加强我们内部的各种能力,以确保美国和国际社会更积极地参与防止大规模暴行与种族屠杀的战略努力。当预防失败时,美国将通过多边和双边努力,以动员外交、人道主义、金融和在某些情况下军事的手段,来防止和回应种族屠杀与各种大规模暴行。” U. S. National Security Strategy, May 2010.

② Stephen Rapp, “U. S. Engagement with the International Criminal Court and the Outcome of the Recently Concluded Review Conference,” U. S. Department of State Briefing, June 15, 2011. “所以,它(国际刑事法院)是所谓的国际工具箱里的一件工具,以实现刑责而不是再建立一个分开的和一次性的机构。”

③ “混合法庭”形式上虽仍是一国法律框架内的国家法庭,但经该国同意有国际法官和检察官参加。同时,除该国有关法律外,还援引相关国际法条款进行审理。William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, pp. 15~16, and note 53.

备了政治和外交氛围。

一是由于国际上一些国家和地区局势的动荡(尤其是非洲等地区),大规模暴力犯罪有增无减。而在国际法领域除由国际刑事法院来应对外,别无良策。2011年以来发生在北非和中东地区等国的政局动荡和军事冲突也从事后验证了这一点。

二是国际刑事法院本身已渡过初期阶段,进入了一个关键的发展时期。尤其是距奥巴马政府执政不到一年半时间里,将举行回顾国际刑事法院工作并重新考虑《罗马规约》未决问题的2010年审议大会。会议的核心议题正是对美国与世界各国都极为重要与敏感的侵略罪问题。

三是国际刑事法院在处理与美国的关系上,也十分注意把握分寸,有理有节、留有余地。其中值得注意的是国际刑事法院检察官奥坎波2006年2月10日宣布,在经过初步调查与研究后,决定不对以美国为首的联军被指控在伊拉克犯下的战争罪进行正式调查,并对该决定做出了合理合法与详尽的司法解释。^①这一决定,使当时仍对国际刑事法院采取敌视立场,并攻击检察官因“不受制约”而可能对美国提出“政治诉讼”的小布什政府和美国保守势力顿时失据。^②

以上种种都为奥巴马政府的政策调整提供了有利条件。如美国国务院负责战争罪事务的史蒂芬·瑞普大使就对国际刑事法院做出了肯定的评价并明确表示支持:“我们过去曾经担心,……但迄今为止国际刑事法院的聚焦点是合适的。”^③“我们希望(国际刑事)法院在大规模暴行审判上成功,……我们做出了准备支持它的非常明确的决定。”^④

对奥巴马政府重返国际刑事法院大会和各种活动,法院官员们也不计前嫌、主动接纳。它既支持了奥巴马政府与美国国内主张对国际刑事法院交往与合作者,又使美国保守势力对国际刑事法院的攻击失去市场,显示了国际关系中良性互动的重要性和价值。

(一)“有原则的交往政策”

对国际刑事法院的“有原则的交往政策”,是奥巴马政府“全面交往”外交战略和国际“保护责任”政策的一个重要组成部分,并有其特定内涵。所谓“有原则的交往政策”中的“原则”,用奥巴马政府的话来说,是指“促进美国的利益和价值,并符合美国

① Golzar Kheiltash, “Ocampo Turns Down Iraq Case: Implications for the US.” *Citizens for Global Solutions*, February 2006.

② Golzar Kheiltash, “Ocampo Turns Down Iraq Case: Implications for the US.”

③ Stephen Rapp, “U. S. Engagement with the International Criminal Court and the Outcome of the Recently Concluded Review Conference.”

④ Stephen Rapp, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference,” *American Society of International Law*, June 16, 2011.

的法律要求”。^①

在奥巴马政府 2010 年 5 月公布的《国家安全战略》中明确提出,虽然美国现在不是国际刑事法院《罗马规约》的成员国,并“将永远保护美国人员”,“但我们正与《罗马规约》成员国就共同关心的各种问题交往,并支持国际刑事法院促进各项美国利益和价值并符合美国各项法律要求的审判。”^②通过与国际刑事法院和其成员国在这一“原则”基础上进行交往与合作,奥巴马政府希望将国际刑事法院纳入美国国家安全和外交战略的框架并服务于美国的目的,同时通过积极的交往和参与影响其发展。

奥巴马政府“有原则的交往政策”中还有一个关键内容,即对侵略罪问题的定义与司法权限。美国希望确保它认为需要时,“合法使用武力仍将是我们能够采取的行动。”但同时又要避免美国官员和军人因“过宽定义的侵略罪”而被国际刑事法院起诉和定罪。并因这种威慑而束缚住手脚,不能采取行动。^③

(二)在联合国安理会的多边外交活动

从就任起,奥巴马政府就调整前任小布什政府的政策,在联合国安理会等重要的多边外交舞台上积极推进其“有原则的交往政策”,并取得了进展。

2009 年 1 月 29 日,美国驻联合国大使苏珊·E. 赖斯在首次参加安理会时就明确表示,奥巴马政府将改变小布什政府的政策,以帮助国际刑事法院“成为一个重要和可信的工具,将在刚果、乌干达和苏丹达尔富尔所犯暴行负有责任的高级领导人绳之以法。”^④

9 月 30 日,在美国担任安理会轮值主席期间,由国务卿希拉里·克林顿主持,在联合国安理会通过了由美国起草的关于惩罚武装冲突中性暴行的 1888 号决议案。该决议案一改小布什政府以往在联合国安理会决议中反对任何提及国际刑事法院的做法,直接引述了国际刑事法院《罗马公约》中所包括的一系列性暴力罪行。^⑤

2011 年 2 月 26 日,就向国际刑事法院提交大规模暴力罪行问题,奥巴马政府改变了美国以往在联合国安理会投反对或弃权票并附加诸多条件的做法,首次与英、法、德等国共同发起和积极游说,通过了安理会 1970 号决议案,^⑥要求将利比亚局势

① U. S. National Security Strategy, May 2010.

② U. S. National Security Strategy, May 2010.

③ U. S. National Security Strategy, May 2010. 美国国务院法律顾问哈罗德·柯:如奥巴马总统在诺贝尔和平奖获奖致辞时所言,美国在 21 世纪中“有时国家必须使用合法的武力,而问题是,在这种合法使用武力的情况下,如何确保它们不会被定罪。” Harold Hongju Koh, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference,” American Society of International Law, June 16, 2010.

④ The American NGO Coalition for the International Criminal Court (AMICC), “Chronology of US Actions Related to the International Criminal Court,” March 4, 2011.

⑤ AMICC, “Chronology of US Actions Related to the International Criminal Court.”

⑥ 该决议表决结果美国等 11 国投票赞成,俄罗斯、中国、巴西等四国弃权。

中可能触犯刑律的大规模暴行和涉嫌罪犯提交国际刑事法院审理。其后奥巴马政府还支持法院对利比亚领导人卡扎菲等进行调查并发出通缉令。^①

(三)国内立法和双边关系

目前,虽然小布什政府时期制定的《美国军人保护法》仍然有效,但其制裁条款均已被取消。此外,2009年3月11日奥巴马总统在就任不久签署的年度特别拨款法(公共法111-8号)中,宣布将不再延续“奈斯科特修正案”。奥巴马政府并明确表示将不再订立《双边豁免协定》,同时表明美国尊重各国加入国际刑事法院的权利。^②

另外,应奥巴马政府国家安全委员会要求,美国司法部于2010年1月15日完成了一项法律审议并得出以下结论:美国向国际刑事法院“各项特别调查或起诉”给予外交或“信息”上的帮助,尤其是与国际刑事法院(就非美国公民)在个案方面的合作,“不违反美国各项现行法律”。^③这一法律审议结论,为奥巴马政府合法规避国内法律限制并支持和参与国际刑事法院的活动提供了法律上的支持。

此外,在国际刑事法院对一些国家所发生的大规模暴行相关的调查和刑诉中,无论是对刚果民主共和国“圣灵抵抗军”负责人在中部非洲各国所犯暴行的调查和起诉,对苏丹领导人在达尔富尔地区的种族屠杀罪进行调查并发出通缉令,以及国际刑事法院检察官调查并起诉肯尼亚六名前政府官员危害人类罪等,奥巴马政府都采取了积极支持的立场并公开表明态度。

(四)重返国际刑事法院

奥巴马政府对国际刑事法院政策最重要的方面,就是重返国际刑事法院并积极参与其活动和施加影响。

2009年11月18~26日,美国首先放下身段,在缺席8年后首次以观察员国家身份派代表团出席了在海牙举行的国际刑事法院第八次成员国大会,美国国务院负责战争罪事务的斯蒂芬·瑞普大使表示,美国重返会议是为“聆听和学习”来的。^④此后,美国代表团参加了国际刑事法院的一系列会议。在2010年3月15~23日举行的国际刑事法院成员国大会纽约续会上,瑞普大使宣布将会见国际刑事法院官员以讨论美国提供帮助的问题,美国国务院法律顾问哈罗德·柯则在会上说明了美国

① AMICC, “Chronology of US Actions Related to the International Criminal Court.”

② AMICC, “Chronology of US Actions Related to the International Criminal Court.”其中97个仍然有效。

③ Alexis Arieff, etc. (Congressional Research Service), “International Criminal Court Cases in Africa: Status and Policy Issues,” July 22, 2011.

④ Douglas Dunbar, “The Obama Administration’s Evolving Policy toward the International Criminal Court,” June 29, 2011, note 2.

对侵略罪的意见。^①

奥巴马政府还积极支持国际刑事法院进行的各项调查与审判,并在国际刑事法院大会和其他场合一再重申了以上承诺。如2010年4月,瑞普大使和哈罗德·柯会见了国际刑事法院检察官奥康波,商谈帮助起诉和制止刚果民主共和国“圣灵抵抗军”的各种大规模暴行(包括性暴行)。^②

2010年5月31日至6月11日,由柯法律顾问和瑞普大使率领的美国代表团出席了国际刑事法院《罗马规约》的首次审议大会。

五 案例研究:《罗马规约》审议大会与侵略罪问题

奥巴马政府对国际刑事法院的政策以及双方关系演变的一个重要标志,是美国代表团参加2010年5月31日至6月11日在乌干达首都坎帕拉举行的《罗马规约》首次审议大会。参会的有84个国际刑事法院成员国,32个观察员国家(包括美、中、俄、印等国),另外还有500多个非政府组织的代表。

会议议程主要包括三方面内容:(1)对《罗马规约》体系的四个方面进行回顾,包括“补充性原则”,国际合作,正义与和平,以及帮助大规模暴力的受害地区与个人。这一工作主要在审议大会的第一周进行;(2)审议和决定两项与《罗马规约》战争罪有关的修正案,即“比利时修正案”^③和是否取消《罗马规约》第124号条款;^④(3)整个审议大会的中心和最主要内容,是审议和通过《罗马规约》关于侵略罪的修正案。

(一)侵略罪问题

为解决已列入《罗马规约》但仍有一系列悬而未决问题的侵略罪,在规约于2002

① Harold Hongju Koh, Legal Advisor, U. S. Department of State, “Statement Regarding Crime of Aggression at the Resumed Eighth Session of the Assembly of States Parties of the Interantional Criminal Court,” New York, March 23, 2010.

② Douglas Dunbar, “The Obama Administration’s Evolving Policy toward the International Criminal Court.”

③ 经坎帕拉审议大会通过的“比利时修正案”,将《罗马规约》所规定的三种国际武装冲突中的战争罪行,也列为国内武装冲突中的战争罪行。它们包括:(1)使用毒性或有毒武器;(2)使用窒息性、有毒或其他气体,以及所有其他类似的液体、物体和装置;(3)使用易在人体内扩展或平移的各种子弹。The Belgium Amendments to Article 8 of the Rome Statute.

④ 《罗马规约》第124条允许国际刑事法院成员国可选择七年内不受法院的战争罪司法管辖,其原意是为争取更多的国家加入《罗马规约》和国际刑事法院。坎帕拉审议大会曾预期会取消该条款,但最终仍将是否取消该条款推迟到五年后的国际刑事法院第14次成员国大会再做决定。Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” *International Criminal Law Review*, Vol. 11, 2011, p. 67, note 70.

年7月生效后,国际刑事法院成员国大会设立了“关于侵略罪的特别工作组”。^①该工作组自2003至2009年在荷兰海牙、联合国(纽约)和美国新泽西州普林斯顿举行了多次会议。^②在特别工作组各次会议上,对侵略罪的定义、内容以及国际刑事法院对侵略罪行使司法权的各种条件等问题进行了深入的研究和讨论,并在工作组结束时的2009年2月达成了对侵略罪定义和内容等基本一致。^③而小布什政府在最后一次参加国际刑事法院活动(2001年9月24日至10月5日《罗马规约》“准备委员会”第8次会议)并在会上就侵略罪问题提出意见后,就退出了法院的所有活动,未参加特别工作组的工作。^④

2010年3月22~25日,在纽约联合国举行的国际刑事法院第八次成员国大会续会上,大部分成员国对特别工作组提出的侵略罪定义草案和内容草案等文件取得基本一致。^⑤但有关国际刑事法院对侵略罪行使司法权的问题,仍在许多关键问题上存在分歧,所以也就留给坎帕拉审议大会解决。^⑥在诸未决问题中,最突出的就是安理会是否应成为向国际刑事法院提出(“启动”)侵略罪调查和审理程序的唯一机构。

对此,审议大会上基本上分成两种意见。一派是包括美国可被称为“唯安理会派”的少数国家,即认为只有在安理会确定侵略已经发生并向国际刑事法院提出要求时,后者才可以启动侵略罪的法律程序。^⑦这种意见的主要依据是《联合国宪章》第39条与《罗马规约》第5(2)款。前者规定:“安理会将决定对和平的任何威胁、破坏和平或侵略行为的存在……。”后者则规定,国际刑事法院定义侵略罪和设定法院行使

① Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” p. 54.

② Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” p. 54 and note 27. See Stefan Barriga, Wolfgang Danspeckgruber and Christian Wenaweser eds., *The Princeton Process on the Crime of Aggression: Materials of the Special Working Group on the Crime of Aggression, 2003~2009* (hereinafter, “*The Princeton Process*”).

③ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” p. 55.

④ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” pp. 554~555, notes 158; and AMICC, “Chronology of US Actions Related to the International Criminal Court.”

⑤ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review conference,” p. 55 and note 28. 坎帕拉审议大会上最后通过成为《罗马规约》第8条 bis 与侵略罪内容修正案。

⑥ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review conference,” pp. 60~66.

⑦ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review conference,” p. 61.

司法权的任何条款，“须与《联合国宪章》的有关条款保持一致。”

以“相同观点国家”为首的多数国家所持的意见可称为“不唯安理会派”，即认为不应只有安理会（排他性地）决定国际刑事法院是否可对侵略罪启动调查和审理程序。它们认为，由联合国安理会这样一个国际政治机构，控制一个独立的国际司法机构启动其司法程序，将动摇国际刑事法院的司法独立性，并可能使对侵略罪的起诉和审理受国际政治而非国际法与法律程序的影响。^①

另一个在坎帕拉审议大会开始时仍无一致意见的问题，是《罗马规约》侵略罪条款将使用何种修改程序以及如何生效（包括时间表与具体生效时间等）。这看起来只是程序性的技术问题，但随着审议大会的进程，人们发现它不仅在规约的修改程序中，而且对各国就国际刑事法院侵略罪问题做出决定也都有着重要影响。^②

（二）审议大会上的博弈与妥协

奥巴马政府派出了一个高级部际代表团，以观察员国家身份出席了审议大会。代表团以美国国务院法律顾问哈罗德·柯和国务院战争罪行问题大使斯蒂芬·瑞普为共同团长，由包括国务院、国防部、司法部、军方和国家安全委员等各方面的有关官员组成。^③

哈罗德·柯曾谈到参会前奥巴马政府对会议及其结果的担心：“……我们关注这样几件事：一是会议的结果在法院内部和法院外的影响。会议达成的各种结果会有令人不快的效果吗？在与法院重新交往的初期，美国能否有喘息的空间以适应各种变化，从而能有一个可持续的政策。我认为，如果有一个压倒一切的目标，那就是要努力稳定我们对国际刑事法院的政策。”^④

美国最关切的是将在审议大会上讨论决定的侵略罪问题。一位美国学者指出：“在审议会议前的十多年，美国一直为国际刑事法院可能对侵略罪行使司法权而不安。在1998年的罗马会议上，侵略罪是美国代表团和决策者们对将出现的国际刑事法院法规产生疑问的关键因素之一。它一旦被定义，所使用的语言就可能‘重新定义或改变战争的概念与行为’。一个被共同接受的定义，可能因此而改变美国可以随心

① Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review conference,” p. 61 and note 54.

② Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review conference,” p. 61, and note 68. “这个问题不仅将决定任何侵略修正案怎样生效（以及它对未同意修正案的成员国们有何种程度的约束力），而且它还将影响未来加入国际刑事法院的各国：它们是必须自动加入一个四项罪的法院（包括侵略罪），还是可以有选择地加入一个三项罪的法院（不包括侵略罪）。”

③ AMICC, “Chronology of US Actions Related to the International Criminal Court,” note 7.

④ Harold Hongju Koh, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

所欲地使用其全球军事力量的模式。如果能对被指控的各种侵略罪行使用国际刑事法院对其他主要罪行的司法权,就将有效地稀释安理会现有的决定各种侵略行为的垄断权。结果,美国政治和军事领导人被起诉的软肋就会扩大,而启动损害美国声誉的调查的可能性也将会增加。”^①

在此背景下,美国政府代表团就参加坎拉审议大会和应对侵略罪问题确定了两个原则及参会目标:

(1)美国确定了对国际刑事法院启动侵略罪司法权的“不可逾越”的底线:“我们的主要立场是,没有一个安理会的过滤机制或甚至是触发机制,就不能让这个法院进入侵略领域。而没有安理会确认一项侵略行为,他们(指国际刑事法院)就不能即便是启动它(指侵略罪调查与起诉)。”^②

(2)奥巴马政府非常担心如双方立场分歧过大而美国又坚不妥协,将在会议上引发美国与各国的对抗或甚至会议的失败,从而导致美国外交上更大的挫折与孤立。所以美国代表团在力争最大利益的情况下又要避免会议失败。^③

具体而言,美国的主要目标首先是避免审议大会在侵略罪问题上取得一致意见。^④ 如果不成,则其下一目标是改变坎帕拉会议前在没有美国参与的情况下,在侵略罪定义问题上达成的一致意见。^⑤ 为此,在坎帕拉审议大会实际参会与谈判过程中,美国代表团采取了一方面与各国“积极交往”,另一方面又意图影响包括安理会常任理事国在内的参会各国,以实现其在侵略罪问题上的“推迟战略”,^⑥ 力争审议大会推迟就侵略罪做出决定。

美国代表团成员们在大会期间积极活动。他们不仅在第一周参与了国际刑事法院四方面工作的回顾,还在会上做出了两项承诺。^⑦ 一是承诺帮助一些国家建立法律体系,以使他们能自己对各种暴力罪行进行审判,同时还承诺协助国际刑事法院调

① Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” pp. 551~552, notes 136; 137, 138, 139, 140, 141.

② Stephen Rapp, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference,” *American Society of International Law*, June 16, 2011.

③ Harold Hongju Koh, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

④ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” p. 553, note 144.

⑤ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” p. 553, note 145.

⑥ Harold Hongju Koh, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

⑦ Stephen Rapp, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference,” 美国称其为坎帕拉审议大会上唯一做出正式承诺的非成员国。

查与起诉已被通缉的刚果“圣灵抵抗军”领导人。^①会议期间,美国还与挪威和刚果民主共和国联合发起了一项帮助后者建设法律制度能力,以对付各种暴力罪行的活动。美国希望以此改变各国的看法并赢得好感,从而有利于它在侵略罪问题上的谈判立场。^②

在侵略罪问题上,审议会议前期(第一周),美国无论在大会和6月1日、6月4日分组会发言和讨论中,均提出侵略罪定义草案、内容、“启动和过滤”机制,以及修正案“应何时、如何生效并实施”等种种问题,^③反复强调仍处在发展初期的国际刑事法院面对着审理其他三大罪行的工作负担,因而审议大会不应急于在侵略罪问题上达成“一个不能操作与分裂性的妥协”,^④并建议不要在审议大会上就侵略罪问题做出决定。

但经过第一周的审议大会和分组会后,美国代表团看到,大部分与会成员国不但支持关于侵略罪定义和内容的草案,而且希望在审议大会上通过有关侵略罪的《罗马规约》修正案。^⑤为避免对抗和会议失败,美国代表团调整了谈判方针。一方面将原先力争审议大会不就侵略罪问题做出决议的“推迟战略”,改为争取推迟《罗马规约》侵略罪未来的生效时间;另一方面在无法改变侵略罪定义的情况下集中于提出对定义的各项“理解”(即解释或说明),^⑥以在侵略罪问题上设立有利于美国的法律门槛并争取今后的话语权,同时继续参与侵略罪司法权和修正案生效问题上的谈判。美国代表团还提出,侵略罪是关系到国际刑事法院“结构性”变化的重大问题,所以与之有关的审议大会决议和《罗马规约》修正案就必须由大会参会国“一致通过”。美国意图以此在观察员国家身份和处于少数的情况下,仍能影响会议结果。^⑦

6月6日,美国代表团在审议大会上散发了一个包含有一系列“理解”以“澄清”侵略定义的无标题文件。第二天(6月7日),美国代表团成员、助理国防部长帮办威

① Stephen Rapp, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

② Stephen Rapp, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference,” U. S. Department of State Briefing, June 15, 2010.

③ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” pp. 67~68, note 74.

④ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” p. 68, note 75.

⑤ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” p. 67.

⑥ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” pp. 73~74.

⑦ Harold Hongju Koh, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

廉·K. 列佐在大会发言中正式提出了美国关于“各项理解”的文件草案。^①

接着, 审议大会主席列支敦士登的魏纳维瑟大使与“侵略罪特别工作组”主席约旦扎伊德王子指定德国代表团负责有关美国代表团所提各项“理解”的谈判, 各参会国也被要求将它们对美国建议的意见提交给德国代表团。^② 最后经这一程序在审议大会通过了7条“理解”。^③ 但不同于侵略罪定义和《犯罪要件》等规约修正案正式内容, 这些“理解”只是作为《罗马规约》的附件而不包含在正文中。其目的是将来在司法程序中应用侵略罪修正条款时, 可以更清楚起草者的意图和考虑。^④

会议的最后两天(6月10日), 大会主席提出了一个综合各方意见的妥协性的“主席非正式文件”,^⑤ 它最后成为审议大会在侵略罪问题上“协商一致”所达成的一揽子协议的基础。^⑥

(三) 会议结果

由于以上原因, 《罗马规约侵略罪修正案》带有极为复杂、各方妥协的特点, 以及未来实际操作中的某些不确定性。该修正案包括三个文件: (1)《国际刑事法院罗马规约侵略罪修正案》, 其中又包括侵略罪定义和列举侵略行为, 对侵略罪行使司法管辖权的各项条件, 以及司法管辖权最终生效的程序和时间路线图等; (2)《犯罪要件修正案》; (3)《关于国际刑事法院罗马规约侵略罪修正案的理解》。

这些文件既意在保持国际刑事法院的司法独立性, 也要避免与《联合国宪章》条款的冲突。与其他三项罪行的规定相似, 法院对侵略罪的司法管辖权也由联合国安理会或规约成员国、法院检察官三方分别提出并加以“启动”。不同的只是加上了“确

① Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” p. 73, and note 98.

② Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” pp. 73~74, note 108.

③ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” p. 554, note 154, 其中第4至第7条“理解”延用了美国最初建议中的文字。

④ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” p. 554, note 154. “但只有时间和实践才能表明这些‘理解’条款的真正作用”。

⑤ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” p. 79, note 122; and Appendix E: “Non-Paper by the President of the Assembly, 10 June 2010, 10 a. m.”

⑥ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference,” pp. 79~87.

定安理会认定的程序”，以及最长 6 个月的等待“认定”时间。^① 其他妥协还包括一定程度上将非国际刑事法院成员国置于侵略罪司法管辖权之外，允许成员国有权选择豁免该司法管辖权，^②将法院为批准正式立案调查侵略罪而参加表决的法官人数增加到整个预审庭（6 名法官）的多数，以及法院仅可对侵略罪修正案获得 30 个缔约国批准或接受一年后发生的侵略罪行使司法管辖权，并且还需在 2017 年 1 月 1 日后由成员国大会再次表决以使侵略罪修正案正式生效等。

美国代表团最后在美国利益与政策需要下限的基础上，与大会参会国达成了妥协，如：推迟侵略罪的最后生效时间从而使美国得以有政策调整的“喘息空间”；美国还可通过《罗马规约修正案附件》的“理解”文件方式影响今后对侵略罪定义的解释；美国还意图将此次会议在“一致同意”基础上通过决议的形式，作为今后国际刑事法院通过重大决议的先例和美国外交谈判的手段，使美国以观察员身份且处于少数地位时仍能保持影响。^③

因会前预期不高，美国代表团的参会、过程与最后结果，被美国朝野认为是符合美国利益的一次较为成功的外交行动。^④ 会议结束后，哈罗德·柯宣布，12 年后“我们已将美国与国际刑事法院关系的基调由对立转变为积极交往”，从而使两者关系有了一个“新开端”。^⑤

综观坎帕拉审议大会特别是侵略罪问题的谈判过程和结果，其实质仍然是由“相同观点国家”所代表的国际刑事法院大部分成员国，与美国之间的博弈与妥协。美国的地位和影响虽仍存在，但明显不居主导方面，而是仅以观察员国家身份，参与交往以尽力争取大会接受美国的要求。在此过程中，美国还“知难而退”，先后两次放弃了原定参会的目标，最后也未能完全坚持美国关于侵略罪问题“不可逾越”的“谈判底线”，而是接受了妥协。因此一般认为，美国代表团在审议大会上最多只能算是取得

① “如果检察官认为有合理根据对侵略罪进行调查”时，“应首先确定安全理事会是否已认定有关国家实施了侵略行为。检察官应将法院处理的情势，包括任何有关的资料 and 文件，通知联合国秘书长。”如“在通知日后六个月内没有做出此项认定”，检察官即可根据法院预审庭的程序授权开始对该项侵略罪进行调查。见《国际刑事法院罗马规约侵略罪修正案》第十五条之二。

② 最后结果是国际刑事法院有关侵略罪的司法权限，仅适用于那些接受规约侵略罪修正条款国家的公民和领土，或由联合国安理会向国际刑事法院提交的情势。未经安理会提出，国际刑事法院不能起诉未接受侵略罪修正条款国家的国民。

③ Harold Hongju Koh, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

④ Harold Hongju Koh, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

⑤ Harold Hongju Koh, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

了“有限的成功”。^①

而代表“相同观点国家”的大会主持人以及各国代表团则明显地主导了审议大会的进程,最后比较成功地引导会议在极为复杂但又至关重要的侵略罪问题上达成了各方虽不完全满意但都能接受的“协商一致”的结果。

有学者指出,审议大会参会国就侵略罪定义、侵略行为和要件列举以及侵略罪司法管辖权规定和生效等重大事项达成一致,并使之成为《罗马规约》修正案这一事实本身,“就是一项重大的历史成就”。^②一旦生效后,它可能导致各国领导人在国际行为中更加慎重地使用军队和武装力量。因为他们今后的行动将受到成文国际法和国际刑事法院的司法管辖有可能为承担侵略罪行后果而被起诉和审判。它所产生的法律、政治、道义和话语的力量,将有望减少因侵略性地使用武装力量而造成的人类苦难。^③

六 解析美国对国际刑事法院的政策

综上所述,自90年代初期至今近20年时间里,美国民主、共和两党克林顿、小布什与奥巴马三届政府对国际刑事法院的政策与双方关系,经过了一个大起大落、颇具特点的发展过程。一方面它们各自的历史背景、政策内容与特点迥异,但另一方面如深入考察与分析,又可看到一个历史和逻辑的演变过程。这一变化与发展过程,为我们提供了解析美国国家安全与对外政策的各种特点、深层原因和变化(与未变)的一个典型案例。

(一)政策比较与解析

下面选择美国三届政府对国际刑事法院政策的三个重要时间点,即1998年克林顿政府参加批准《国际刑事法院规约》的罗马大会,2002年小布什政府宣布美国对《罗马规约》签字失效,以及奥巴马政府2010年参加修改《罗马规约》的坎帕拉审议大会,按美国地位、关注焦点、谈判姿态、政策决定、博弈结果、双方关系、主要博弈方和政策核心等八个变量,列出美国政府对国际刑事法院政策的变化(和未变)情况:

① Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” p. 558 and note 176.

② Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference.”

③ Jennifer Trahan, “The Rome Statute’s Amendment on the Crime of Aggression: Negotiations at the Kampala Review Conference.”

表 3 克林顿、小布什与奥巴马政府对国际刑事法院政策的比较

| 政策/政府 | 克林顿政府 | 小布什政府 | 奥巴马政府 | 状态 |
|-------|------------------------------------|----------------------------|--|------|
| 美国地位 | 《罗马规约》批准大会正式代表团;后为有保留签字国 | 使签约“失效”,不再参加国际刑事法院任何会议和活动 | 法院会议与《罗马规约》审议大会“观察员”代表团 | 变化 |
| 关注焦点 | 种族灭绝、危害人类、战争及侵略罪 | 种族灭绝、危害人类、战争及侵略罪 | 侵略罪(也关注种族灭绝、危害人类及战争罪) | 变化 |
| 谈判姿态 | 罗马大会“坚持底线”,让步已晚;后续交往 | 公开声明;断绝交往 | 重返法院,“学习、聆听、交往、妥协” | 变化 |
| 政策决定 | 积极参与;对《罗马规约》投下反对票;继续交往;有保留签署《罗马规约》 | 宣布《罗马规约》签署“失效”;通过敌视法律;断绝关系 | “有原则的交往”;参与和合作,“知难而退”、在“政策底线”妥协与提出各项“理解” | 变化 |
| 博弈结果 | 美国外交重大挫折,《罗马规约》通过;继续交往;有保留签署规约 | 美国外交重大失败;被迫做出有限调整,陷入僵局 | 美国外交“有限成功”,经妥协后“一致通过”《罗马规约》修正案 | 变化 |
| 双方关系 | 积极参与;投反对票但规约通过后维持交往;有保留签署规约 | 敌视和对抗;受挫后有限调整与僵持 | 相对稳定的交往与合作 | 变化 |
| 主要博弈方 | “相同观点国家”所代表的罗马大会参会国 | 国际刑事法院,与“相同观点国家”所代表的各成员国 | 国际刑事法院,与“相同观点国家”所代表的审议大会参会国 | 基本未变 |
| 政策核心 | 安理会对法院的控制权;美国人的“司法豁免权” | 安理会对法院的控制权;美国人的“司法豁免权” | 安理会对法院的控制权;美国人的“司法豁免权” | 未变 |

从表 3 中的比较可以看到,在美国政府的谈判地位、关注焦点、谈判姿态、政策决定、博弈结果与双方关系这六个方面发生了不同程度的变化,但美国政府的主要博弈方和美国政策的核心等两个方面却基本未变或未变。

在仅有的两项“未变”的变量中,美国对国际刑事法院政策的“主要博弈方”基本未变,仍是从法院成立和迄今发展中一直起着主导作用的“相同观点国家”集团,只是后又加上了成立后的法院。而美国三届政府近 20 年来始终未变的“政策核心”,则是最重要和最值得关注的。因为它是国际刑事法院问题上美国国家安全和对外政策中长期与深层的“未变量”,代表了美国在该领域中最重大的国家利益和最主要的政策目标。它主要包括两个方面,一是美国通过联合国安理会对国际刑事法院的控制和干预,二是对国际刑事法院而言美国人的“司法豁免权”。

多年来,美国和欧洲学者们对这两方面都已进行了深入的研究和探讨,无论是在

法律解释、政策研究与学术分析方面也都取得了相当的进展。但讨论双方常各执一词,较少系统性与深层次的综合归纳解析。如他们或者认为“美国敌视国际刑事法院完全是因为安理会”,^①或者强调美国历史上的“前后一致性”,即“当存在美国国民被起诉的实质性危险时,美国从未支持过各种国际刑事法庭”。^②法律界和学术界在这一问题上的意见分歧,固然与学者专家们所掌握的文件资料以及认识与看法有关,但更重要的还是源自于美国深层的国家战略与价值观以及它们在一定历史条件下和具体问题上的表现(表述)。追根溯源,这两个方面并不矛盾,而是统一的。

(1)联合国安理会问题

美国之所以在第二次世界大战中提出并在战后与“联合国家”一起将建立联合国的设想付诸实施,尤其是设计了安理会以及五大常任理事国拥有否决权的体制与机制,其根本考虑就是希望在美国主导和五大国“平衡”的基础上,维护美国作为战后世界霸主的地位和对国际事务的控制与影响。^③这一设计既有其深层弊端,但在当时的历史条件下也有一定的不可避免性。

多年来在联合国组织与广大成员国的共同努力下,联合国作为世界各国发表意见、交流看法、聚焦问题、协调合作的论坛与平台,虽然不尽如人意,但仍功不可没,其贡献与作用是应当得到肯定的。综观今日世界所有全球性国际组织,联合国的角色与作用仍无可替代,在可预见的将来也还将继续发挥应有的作用。但正如联合国成立以来的历史所证明,希望靠安理会尤其是常任理事国的“平衡”与否决权机制来防止与制止战争、维护世界和平与稳定,只是一种幻想。战后近半个世纪美苏之间的对抗使安理会俨然成为冷战的战场,中小国家维持和平与稳定的愿望不仅难以实现,相反却经常成为两个阵营和超级大国之间角逐的工具、筹码与牺牲品。而冷战结束后20年来,虽然世界大战的危险似有减弱,但在包括许多西方发达国家与发展中国家眼中,安理会却又成了大国间博弈和交易的场所,安理会否决权机制也一再被滥用,^④对维护国际正义、和平与稳定,尤其是维护广大中小国家的利益,乏善可陈。^⑤

① William A. Schabas, “United States Hostility to the International Criminal Court: It’s All About the Security Council,” *European Journal of International Law*, Vol. 15, 2004, pp. 701~720.

② Harry M. Rhea, “Taking a closer look at the chronology, a consistent position would become clearer; the United States has not favored international criminal tribunals when there is substantial risk of United States nationals being indicted.” see “The United States and International Criminal Tribunals: An Historical Analysis,” *ILSA Journal of International and Comparative Law*, Vol. 16, No. 1, 2009, pp. 19~20.

③ David L. Bosco, *Five To Rule Them All: The UN Security Council and The Making of The Modern World* (New York: Oxford University Press, 2009).

④ David L. Bosco, *Five To Rule Them All*.

⑤ 甚至美国官员在公开场合也不讳言:“安理会现在是世界上最不得人心的机构之一”。Stephen Rapp, “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

这正是冷战后近 20 年来世界各国要求改革联合国、尤其是安理会的呼声高涨的原因，也是为何不仅广大发展中国家，而且绝大部分发达国家和美国的盟国，在多年来联合国与安理会改革停滞甚至搁置的情况下，希望以建立与发展国际刑事法院来表达失望与不满，并在国际正义、安全与法律领域至少部分地替代或制衡安理会作用的原因。

当面对国际刑事法院这一新生事物的挑战时，美国仍企图通过安理会的控制和干预使国际刑事法院也为美国所用，以服务于其全球战略和国家利益。这就是国际刑事法院建立与发展过程中美国同以“相同观点国家”为主导的法院广大成员国博弈和角逐的要害所在。双方之间的矛盾与博弈因而就不是能否消除、而只是能否控制与如何处理的问题。

如前所述，无论对种族灭绝、战争和危害人类罪，还是预期今后生效的侵略罪，美国与其安理会否决权对国际刑事法院虽然还有一定影响，但已无法控制。所以一旦通过安理会否决权控制国际刑事法院这一关“失守”，美国三届政府几乎都立刻将焦点集中到第二个核心问题上，即国际刑事法院司法管辖权下美国国民的“司法豁免权”问题。

(2) 美国人的“司法豁免权”问题

这里的“美国人”是指所有美国国民，即上至国家领导人、政府官员、各级军人，下至所有普通公民。美国所要求的国际刑事法院的“司法豁免权”，是无条件地预先“豁免”调查、起诉与审判所有美国人，当然也包括潜在的犯罪嫌疑人（除非征得美国同意）。本来美国立国的根本信条之一和司法制度的原则是“法律面前人人平等”，^①但美国政府为何要反其道而行之，向国际刑事法院提出对所有美国人网开一面、予以豁免这样的要求呢？

更令人费解的是，《罗马规约》从一开始就已经规定得很清楚，国际刑事法院所审理的不是一般的罪行，而是只针对“整个国际社会关注的最严重犯罪”：种族灭绝、战争、危害人类与侵略罪。同时在调查、起诉与审理这些犯罪时，还有在很大程度上由美国坚持设定的《罗马规约》司法控制权的道道“门槛”：如规定各成员国有权选择不接受法院战争罪或侵略罪的司法控制权；各成员国可援引“补充原则”自主审理，从而优先于国际刑事法院的司法控制权；犯罪嫌犯是指犯罪情势中负责的政府或军事人员，而“侵略罪”更“是指能够有效控制或指挥一个国家的政治或军事行动的人策划、准备、发动或实施一项侵略行为的行为，此种侵略行为依其特点、严重程度和规模，需

^① 当然，即便这一法律信条和原则也带有美国价值观和行为准则的两重性（双重标准）特点，如美国自殖民地与建国时代开始到内战时期的黑奴制度，以及一直延续到 20 世纪 60、70 年代的种族歧视问题。

构成对《联合国宪章》的明显违反。”^①因而侵略罪指的是“国家和政府行为”，只能由“有效控制或指挥一个国家的政治或军事行动的人”负责。

但美国三届政府为何对以上种种“安全措施”仍不满意，还要求国际刑事法院给予美国自国家领导人、官员、军人乃至所有国民无一例外的“司法豁免权”呢？追根溯源，其答案仍然在于美国全球战略的需要和其价值观点。

实际上，两个争议命题都源于并服务于美国历届政府基于美国全球战略和国家利益，认为“美国有帮助维持国际和平与安全的独特作用和责任”这一“核心使命”，^②所以决不能放弃美国政府认为需要时在这个世界上使用武力这一根本主张和最终选择。它实际上是美国国家安全战略与对外政策中最本质、最深层的政策前提。因而历届政府也就必须为美国在国际上“合法使用武力”而又“确保不会被定罪”（不受国际刑事法院司法管辖权控制）提供“保障”。甚至在美国高级官员援引奥巴马总统赴斯德哥尔摩接受“诺贝尔和平奖”的致词时也特别强调：美国决策者在 21 世纪“有时必须使用合法的武力，而问题是，在这种合法使用武力的情况下，如何确保他们不会被定罪。”^③

按照这一自我定义的标准“合法使用武力”，又要“确保不会被定罪”，既是语义上的自相矛盾（既谓“合法”，何来“定罪”），也是美国的一厢情愿。它在后冷战时代甚至遭到美国在西方与发展中国家中几乎所有盟国们的反对，并使美国在国际刑事法院的建立与发展过程中陷于极端孤立与被动的处境。但这并未使美国政府考虑改弦更张，相反更为担心出现以下情况：即美国因动用武力而使其政府和军方领导人成为国际刑事法院战争罪甚至侵略罪被调查或起诉的对象，导致其国际形象与软实力遭受更大的打击与挫折。而这种可能的前景又会反过来使美国政府和领导人决定在国际上使用武力时产生更多疑虑，同时大大“影响美国与许多朋友和盟国的军事合作”，^④使美国要单枪匹马地在国际舞台上使用武力，并遭到国内外更大的反对与阻力。

为阻止这一“将对推行美国外交政策产生实际和高度有害影响”^⑤的“恶性循环”局面的出现，在制定《罗马规约》和建立与发展国际刑事法院的过程中，美国两党三届

① 《国际刑事法院罗马规约侵略罪修正案》“第八条之二侵略罪（一）”。

② Marc Grossman, Remarks on May 6, 2009.

③ Harold Hongju Koh, “U. S. Engagement with the International Criminal Court and the Outcome of the Recently Concluded Review Conference.”

④ Marc Grossman, Remarks on May 6, 2009.

⑤ Megan A. Fairlie, “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage,” p. 537, notes 56, 57, 文中引小布什政府负责军控与国际安全事务的副国务卿约翰博尔顿 2002 年 11 月 14 日在联邦主义者协会关于“美国与国际刑事法院”的讲话，称“要将安理会边缘化的企图是国际刑事法院造成的一个新的根本性问题，它将对推行美国外交政策产生实际和高度有害的影响。”

政府都首先希望能通过联合国安理会控制国际刑事法院这一既简单易行又名正言顺的手段来达到目的。这一设想落空后,才如此不加掩饰地以要求所有美国人享有国际刑事法院的“司法豁免权”来达到同一目的。为此,它们甚至将美国的立国根本,如“法律面前人人平等”等原则也置诸脑后。

值得注意的是,这些政策考虑和国际行为,因为美国价值观中的两重性特点,^①与美国另一些根深蒂固的价值观传统如“美国例外论”^②与实用主义哲学非常吻合。故在说服美国人时几无困难,颇易得到美国社会和舆论的共鸣与支持。在国际上,相比只提对在国际上使用武力的美国政府与军方领导人提供“司法豁免”,当然也要冠冕堂皇和名正言顺一些。^③

这样,为在世界事务中“合法使用武力”并“确保不被定罪”,美国各届政府就既希望通过安理会对国际刑事法院进行控制,又要置身于法院司法管辖权之外和豁免本身责任;既要保持美国的战略选择,又要维护美国的国际形象;还要万无一失,没有任何风险。这就将美国与《罗马规约》和国际刑事法院广大成员国之间博弈与辩论中的“双重标准”推向极端,出现了美国本身在国际和国内,在价值观、行为准则与公共话语等方面完全自相矛盾的两套标准,提供了比其他领域更为突出的美国“例外论”和“国家实用主义”的典型案列。也正因为是出于美国政府最本质和深层的国家战略与对外政策考虑,它就具有长期稳定的特点,不会轻易改变,并将继续影响美国今后对国际刑事法院的政策。

(二)美国法律和政党政治的约束

就与国际刑事法院关系的进一步发展而言,奥巴马政府还受到美国法律^④与政

① Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC”; also see Barack Obama: *Text of Nobel Prize Acceptance lecture*, December 9, 2009; 外交政策与国际行为中的典型实例可比较老布什政府与小布什政府各自对伊拉克的战争。

② 关于美国国务卿希拉里·克林顿新近在专题采访中称自己和美国总统奥巴马均属“尊重他国”的“美国例外论者”,参见 Massimo Calabresi, “Hillary Clinton and the Limits of Power,” *Time Magazine*, Cover Story, October 27, 2011; 美国学者的相关讨论见 Stephen M. Walt, “The Myth of American Exceptionalism,” *Foreign Policy*, November 2011; Thomas L. Friedman and Michael I. Mandelbaum, “America Really Was That Great,” *Foreign Policy*, November 2011. 中国学者的有关看法则见王缉思:《美国霸权的逻辑》,载《美国研究》,2003年第3期,第7~29页。

③ Lawrence Weschler, “Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC,” pp. 110~111. 美国共和党前参议员、参院外交委员会主席杰西·赫尔姆斯就直率与露骨的多。在1998年7月23日美国参院外委会共和、民主两党“欢迎”刚从罗马大会上失败而归的美国代表团长戴维·谢弗尔的听证会上,赫尔姆斯宣称为自己的“18世纪思维”感到自豪,并直言不讳地承认他所关心的并不是什么普通的美国国民,而是“任何所谓的‘国际法庭’审查美国入侵巴拿马和格林纳达或轰炸的黎波里的合法性,并将美国总统、国防部长或将军们送上法庭。”

④ 如最近联合国教科文组织通过将巴勒斯坦由观察员升格为正式会员国后,美国政府因1990年老布什总统所签署的法律不得不立即停止向该组织缴纳会费。

党政治的制约。

在可以预见的将来,即便任何一届政府有政治决心,美国也不太可能批准和加入《罗马规约》。由于美国宪法设定了需参议院 2/3 多数批准才能加入国际条约的门槛,而多年来日益恶质化的美国行政当局与国会之间同时又搅合着民主、共和两党的政治斗争,使任何有争议的国际条约要在参议院通过都十分困难。^①

《罗马规约》谈判过程中克林顿政府被美国参议院共和党保守派势力挟持和掣肘的情况就是一个典型实例。^② 它一方面严重限制与影响了美国代表团的谈判立场与妥协空间,另一方面又使“相同观点国家”判断克林顿政府既缺乏政治资本又缺乏政治决心在谈判中进行妥协,即便达成妥协也不可能在共和党保守派控制的参议院通过。这就使罗马大会后期的美国代表团几乎失去了谈判能力并导致外交政策上的重大失败。^③

在不打算或不可能加入《罗马规约》的情况下,美国政府几乎不可能选择“复签”《罗马规约》。因为那样做并无实质意义,反会因《维也纳国际条约公约》的规定(签署国不能有与条约宗旨和目的相悖的行为)而束缚自己的手脚,缩小以后的政策选择空间。2002 年小布什政府就是因此而让美国签署“失效”的。

至于限制美国与国际刑事法院交往与合作的《美国军人保护法》,一方面,要取消现行法律如同通过一部新法律一样并非易事;另一方面,奥巴马政府已通过司法部的法律解释将其合法规避,故基本不影响它目前与国际刑事法院之间的交往与合作。

(三) 发展趋向

综合以上分析,可看到美国奥巴马政府对国际刑事法院的“有原则交往政策”虽已取得一定进展,但美国对国际刑事法院政策的核心与前提却并未改变,矛盾冲突的根源也未消除,隐患仍在。

首先,美国目前对国际刑事法院的政策本身存在着自相矛盾与潜在的不确定因素。从美国自身考虑出发,目前与国际刑事法院的关系被认为是最符合美国利益的。一方面美国不是成员国因而可以不受《罗马规约》的约束,但却能以观察员国家身份参与法院的各种会议和活动而发挥影响(以世界上唯一超级大国的身份,还不用交所有法院成员国都必须缴纳的费用),同时又通过政策调整与交往改善本身形象以及与国际刑事法院和其成员国的关系;另一方面,因为与国际刑事法院的妥协和对《罗马

① 如 1999 年美国参议院共和党保守势力否决克林顿政府提交批准的《全面禁止核试验条约》。参见拙文:《〈全面禁止核试验条约〉与中国的政策选择》,《美国研究》1999 年第 4 期,第 7~21 页。

② 另一典型案例同上。

③ Lawrence Weschler, "Exceptional Cases in Rome: The United States and the Struggle for an ICC," pp. 85~101.

规约》的修改,美国还为将来与法院关系的可能发展留下了空间。^①

但奥巴马政府的上述政策行为在国内外遭致各种批评。美国这种一方面取其利、另一方面又不负任何责任的做法表现出典型的实用主义和双重标准,是自相矛盾与无法自圆其说的。难怪在坎帕拉审议大会后的美国国务院吹风会上,就有人向美国代表团的两位团长尖锐地问道:“一国政府为何要这样去参与与改变一个它并不是签字国的法院?如果我们并不准备成为国际刑事法院的成员国,那谁给了我们这种道德权威?”^②

这种政策行为的自相矛盾、实用主义特点与不确定性,特别是已分析的美国国家战略与外交政策中对外使用武力的内在前提与冲动,使美国在近期(特别是在世界热点地区出现突发事件时)与中长期(尤其是预期的2017年《罗马规约侵略罪修正案》批准生效后)存在着与国际刑事法院发生新的矛盾冲突的可能性。

2011年初以来利比亚政局的动荡和战争即为一例。美国虽于2011年2月联合英、法、德等国在安理会提出并投票通过了实行制裁、建立“禁飞区”以及将利比亚情势提交国际刑事法院的决议,但当利比亚政局逐渐明朗、卡扎菲大势已去时,美国与国际刑事法院之间就如何处置卡扎菲等被通缉嫌犯却出现了明显分歧。美国驻联合国大使苏珊·赖斯在2011年8月24日的讲话中提出,应“由利比亚人民自己决定”是否审判包括卡扎菲在内的利比亚罪犯。国际刑事法院检查官奥康巴当即发表声明表示异议,称既然安理会已经正式向国际刑事法院提交利比亚情势,法院也已经通过立案调查并发出通缉令,现在就只有国际刑事法院有权决定对三名犯罪嫌疑人的司法处理。此后分歧虽因国际刑事法院与利比亚过渡政府达成谅解及卡扎菲身亡而有所缓解,但却暴露出奥巴马政府与国际刑事法院在此类问题上的潜在矛盾,提出了美国是真支持国际刑事法院还是只在需要时将其作为“工具”加以利用的问题。

人们还注意到美国对国际刑事法院的政策与其对外政策之间的密切联系。20世纪90年代初被迫撤离索马里之后,美国政府于2007年建立美军非洲地区司令部并自2008年开始运作,近年来它又开始向非洲国家小规模派出军队。而所派国家恰好又都是国际刑事法院已启动调查或正在审案的国家,包括利比亚^③,以及乌干达、

① Stephen Rapp, “U. S. Engagement with the International Criminal Court and the Outcome of the Recently Concluded Review Conference”; and “The U. S. and the International Criminal Court: Report from the Kampala Review Conference.”

② Harold Hongju Koh, “U. S. Engagement with the International Criminal Court and the Outcome of the Recently Concluded Review Conference.”

③ RTT News, September 12, 2011. 美国国防部2011年9月12日证实,已向利比亚首都的黎波里派遣了4支共100人的特种兵部队。

南苏丹、中非共和国与刚果民主共和国等中部非洲四国。^①

此外,虽然目前国际刑事法院所调查与审理的案件主要仍集中于非洲,但已有向中东和东亚国家与地区扩展的态势。如近来巴勒斯坦申请成为联合国正式成员国,既为在联合国与全球舞台上对美国 and 以色列施压,也有引入国际刑事法院影响巴以冲突的考虑(此前巴勒斯坦已于2009年1月22日将巴以冲突的加沙地区情势提交国际刑事法院要求调查)。^②同时,国际刑事法院也已开始对韩国政府提交的延坪岛炮击和“天安舰”事件进行初步调查。

在当前国际形势剧烈动荡、热点地区可能出现突发事件的情况下,如美国直接或间接地卷入冲突与突发事件,它与国际刑事法院之间将怎样互动并与其他有关各方如何联动,它们又会对国际局势和地区稳定发生何种影响,值得人们关注。

贾浩:美国乔治·华盛顿大学政治学博士

(本文责任编辑:赵梅)

① 美国总统奥巴马2011年10月12日又批准向乌干达等中部非洲四国派遣美军特种兵部队和军事顾问100人。美联社2011年10月12日。

② Emily C. Barbour, etc. (U. S. Congressional Research Service), “The International Criminal Court (ICC): Jurisdiction, Extradition, and U. S. Policy.”

墨西哥湾溢油事件之法律透视^①

向在胜

〔内容提要〕墨西哥湾溢油事件的处置主要适用以1990年美国《油污法》为核心的油污责任法律体系。相较美国过去的相关立法和现行国际油污损害民事责任制度,以《油污法》为核心的美国现行油污责任法律体系不仅极大地扩展了油污损害的赔偿范围,而且还规定了高得多的责任限额。根据美国油污责任法律体系,英国石油公司可能不仅要支付油污清理费用和范围广泛的各种损害赔偿金,而且还将面临各种刑事处罚与民事处罚。鉴于《油污法》为责任限制条款的启动规定了苛刻的条件,英国石油公司享受责任限制将极其困难。

关键词:美国法律 墨西哥湾溢油事件 油污责任 责任限制

2010年4月20日,位于墨西哥湾麦肯多油井(The Macondo Prospect)的“深水地平线”(the Deepwater Horizon)海上移动式钻井平台发生爆炸。麦肯多油井位于美国路易斯安那州海岸东南41英里处,其承包商和主要经营人为英国石油公司(The British Petroleum Company)。“深水地平线”钻井平台由全球最大的海上钻探企业——瑞士越洋公司(The Transocean Ltd.)拥有并经营,发生爆炸时该钻井平台由英国石油公司承租以进行钻探作业。钻井平台爆炸导致石油井喷并引发大火,随后钻井平台沉入海底。随着爆炸后尝试启动防喷装置的失败,大量石油开始从油井溢入墨西哥湾海域。英国石油公司虽然对油井采取了一系列封堵措施,但效果均不理想,溢油状态一直延续近3个月,油井才终于2010年7月15日被成功封堵。据美国联邦政府估计,截至7月15日油井溢油被彻底控制,共有约2亿加仑石油溢入

① 本文系作者主持的司法部国家法治与法学理论研究项目“跨国环境污染中的国际私法问题研究”(课题编号:09SFB3037)的阶段性研究成果。

墨西哥湾。^①显然,墨西哥湾溢油事件已演变成在美国海域发生的历史上最严重的油污事件。^②

如此大量的石油溢入墨西哥湾海域并迅速蔓延至路易斯安那州、密西西比州等美国墨西哥湾沿岸各州海岸,不仅造成对海洋环境的灾难性破坏,而且亦对美国墨西哥湾沿岸各州的经济,尤其是渔业和旅游业产生严重影响。可以预见的是,清理油污亦将耗费大量资源与成本。因此,溢油虽被堵住了,但法律纠纷却才刚刚开始。

墨西哥湾溢油事件的处置将主要适用美国国内的《油污责任法》。^③1990年《油污责任法》(The Oil Pollution Act of 1990,以下简称为《油污法》)是美国油污责任法律体系的基石,它与其他联邦法律如《水质清洁化法》(The Clean Water Act)和州法^④等共同构成了美国的油污责任法律体系。本文主要以《油污法》、《水质清洁化法》等美国联邦立法为基础,围绕责任人的认定、责任人的民事赔偿责任、责任人可能面临的各种处罚,以及责任限制等问题,对墨西哥湾溢油事件进行一个全面的法律透视,以期对我国油污责任法律制度的完善能够有所启示。

一 《油污法》对责任人的认定

作为应对1989年埃克森·瓦尔德兹(Exxon Valdez)油污事件的产物,《油污法》将是美国政府处置墨西哥湾溢油事件的核心法律。^⑤依据该法,处置事故的第一步是认定事故的责任人。墨西哥湾溢油事件涉及的企业较多,如前所述,英国石油公司是

① Jonathan L. Ramseur, CRS Report RL33705, "Oil Spills in U. S. Coastal Waters: Background and Governance (Summary)," available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33705.pdf>.

② 在墨西哥湾溢油事件发生之前,1989年3月发生于美国阿拉斯加州威廉王子海峡的埃克森·瓦尔德兹(Exxon Valdez)溢油事件被视为美国历史上最严重的石油污染事故。但埃克森·瓦尔德兹溢油事件仅泄露大约1000万加仑石油。从溢油量来看,埃克森·瓦尔德兹溢油事件仅排在自1967年以来的国际溢油事件中的第35位。

③ 目前各国的油污责任制度主要有两种类型:其一是直接适用国际油污损害赔偿制度,即通过加入1969年《国际油污损害民事责任公约》和1970年《设立国际油污赔偿基金公约》解决油污损害赔偿问题,这也是大部分国家采取的做法;其二是以美国为代表的单一国内立法模式。美国拒绝加入相关国际公约,而通过国内立法建立起本国的油污损害赔偿机制。

④ 美国众议院最初打算制定一部综合性的油污法律以统一联邦法律与州法律,但这一计划因遭到参议院与一些环境组织的激烈反对而失败,最终各州在油污责任领域的立法权得到了保留。《油污法》第2718(a)款规定:“本法或1851年3月3日法均不得影响,或被认为或被解释为阻止各州当局或政治机构对在本州领域内发生的溢油或其他油污施加额外的责任或要求。”因此,作为联邦法律,《油污法》并不禁止各州制定自己的油污法,而且也不认为《油污法》应优先于各州油污法得到适用。这也意味着,受害人有权选择以州法为基础获得油污损害赔偿。但鉴于各州立法规定各不相同,加之篇幅所限,本文将不对州法进行介绍。

⑤ 在事故发生时,“深水地平线”钻井平台位于距路易斯安那州海岸东南40英里的麦肯多油井,完全属于美国专属经济区的范围。另外,溢出的石油也蔓延至美国的领海和海岸线。因此,墨西哥湾溢油事件完全隶属于《油污法》的适用范围。

麦肯多油井的承包经营人,跨洋公司是“深水地平线”钻井平台的所有人和经营人。除此之外,负责浇注水泥的哈里伯顿能源服务公司(The Halliburton Energy Services Co.)与溢油事件亦有关系,因为据称浇注水泥失败是导致事件发生的原因之一。还有其他一些公司,如生产防喷装置的卡梅隆国际公司(Cameron International Corp.)等,与本次事故也难脱干系。那么,在上述企业中,哪些才是《油污法》据以认定的责任人呢?

“责任人”(the responsible party)是《油污法》有关油污责任分配的核心概念。根据《油污法》的规定,并非所有对溢油事故的发生有所“贡献”的当事人都是责任人,^①而且由于油污的来源不同,责任人也有所不同。根据《油污法》的规定,对于船舶溢油,责任人为船舶的所有人、经营人或者光船承租人;对于海上设施溢油,责任人为设施所在区域的承包经营人或许可证持有人,或者是根据相关法律对设施所在土地享有用益权的当事人。^②

就墨西哥湾溢油事件而言,美国海岸警卫队根据油污的来源分别认定英国石油公司和越洋公司为本次事故的责任人。具体来说,作为“深水地平线”钻井平台所在的麦肯多油井的承包经营人,英国石油公司须对从麦肯多油井中溢出的石油承担责任。^③而“深水地平线”钻井平台不仅是钻探设备,同时亦是《油污法》意义上的船舶,^④而作为这一“船舶”的所有人和经营人,越洋公司须对从“深水地平线”钻井平台上溢出的石油(如柴油、燃油等)承担责任。^⑤换言之,对于水面以下来自油井的溢油,应由英国石油公司承担民事赔偿责任,对于水面以上来自钻井平台(视为“船舶”)的溢油,应由越洋公司承担民事赔偿责任。不过,鉴于本次事故的绝大部分溢油都是在钻井平台爆炸沉没后从海底油井直接溢出,因而本次事故的最主要责任人无疑应是英国石油公司。也正因为如此,2010年6月16日英国石油公司高层前往白宫,与美国总统奥巴马就墨西哥湾溢油事件进行会谈,并于会谈后同意分期投入200亿美元设立“第三方赔偿账户”,用以赔偿墨西哥湾沿岸居民的损失。基于这一点,本文以下主要以英国石油公司为视角分析相关法律问题。

① 当然,《油污法》中的责任分配制度并不影响责任人向其他负有共同过失责任的企业就损害赔偿额的分摊提起诉讼。

② 33 U. S. C. § 2701(32)(C).

③ 作为英国石油公司在麦肯多油井的合伙人,美国阿纳达科石油公司(Anadarko Petroleum,享有25%营业收益)和三井物产(享有10%营业收益)亦可能需要承担责任。

④ 33 U. S. C. §§ 2701(18), 2704(b) (2006).

⑤ Vincent J. Foley, “Post-Deepwater Horizon: The Changing Landscape of Liability for Oil Pollution in the United States,” *Albany Law Review*, Vol. 74, No. 1, 2010/2011, p. 520.

二 《油污法》对英国石油公司民事责任的认定

《油污法》第 2702 条(a)款首先规定了责任人对油污清理费用和油污损害的赔偿责任,(b)款则进一步规定了赔偿项目的具体类型,同时还就各种不同类型的损害的求偿主体作了分配。第 2702 条(b)款所规定的赔偿范围极其广泛,这也正体现了美国国会的立法意图,即保证油污受害人获得充分合理的赔偿。^① 依据《油污法》的这些规定,英国石油公司预计将要承担的具体赔偿项目如下:

(一)油污清理费用

根据《水质清洁化法》的规定,当非法溢油事件发生后,美国总统应承担油污清理责任。^②这一责任被进一步分配给美国环保局和海岸警卫队。如果政府在清理油污时支出了相关费用,则政府有权就该清理费用向责任人寻求赔偿。^③

在《油污法》出台前,只有联邦政府有权根据《水质清洁化法》获得油污清理费用的赔偿,而州政府只能根据州立法或侵权诉讼,以公共托管人或国家监护人的名义获得赔偿。^④ 而《油污法》则大大扩展了根据联邦立法获得油污清理费用赔偿的主体范围。在该法下,美国联邦政府、州政府及印第安部落等,均有权向责任人索赔油污清理费用。另外,任何在美国“国家石油与有害物质污染紧急计划”(National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan)^⑤的体系下参与油污清理的个人,也可要求责任人赔偿其因清理油污而支出的费用。^⑥

(二)公共利益的损害赔偿

在《油污法》下,除了油污清理费用,责任人还须对各种油污损害进行赔偿。与先前的联邦环境立法相比,《油污法》的最具特色之处即在于,它为公共利益和私人利益均提供了广泛的救济。对于油污导致的公共利益的损害,《油污法》规定的赔偿项目

① Robert Force et al., “Deepwater Horizon: Removal Costs, Civil Damages, Crimes, Civil Penalties, and State Remedies in Oil Spill Cases,” *Tulane Law Review*, Vol. 85, No. 4, 2010/2011, p. 907.

② 33 U. S. C. § 1321(c).

③ 33 U. S. C. § 2702(a) and (b) (1).

④ Thomas J. Wagner, “Recoverable Damages under the Oil Pollution Act of 1990,” *U. S. F. Maritime Law Journal*, Vol. 5, No. 2, 1992/1993, p. 289.

⑤ “国家石油与有害物质污染紧急计划”(National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan),通常又被称为“国家紧急计划”(National Contingency Plan, NCP),是美国联邦政府为应对石油和有害物质泄漏而制定的行动计划,其目的在于加强美国全国性的应急能力,并在全美国各级别的应急机构和应急计划间进行通盘的协调。作为对 1967 年发生于英吉利海峡的“托利·堪庸”油污事件的反应,美国“国家紧急计划”最初制定并公布于 1968 年。后来,这个计划为了适应新的立法需要进行了几次修订,最近一次修订是在 1990 年《油污法》出台后的 1994 年进行的。

⑥ 33 U. S. C. § 2702(b)(1)(B).

主要包括财产损害、自然资源损害、财政收入的损失,以及提供额外的公共服务所带来的费用支出。

1. 财产损害

《油污法》规定,责任人应对溢油或此种重大威胁所导致的财产损害承担责任。^①根据这一规定,联邦政府、州政府和地方政府有权就油污所造成的公共财产的损害提起诉讼。对公共财产的损害赔偿在美国长期以来即已作为一般侵权救济而获得承认,只是此种案例在油污案件中出现较少。但不可否认,在海上油污事件中,公共财产的损害并不少见,从这个视角看,《油污法》通过立法承认公共财产的损害赔偿具有重要意义。

2. 自然资源损害

《油污法》规定,责任人应对自然资源的损害、破坏、灭失或其功能丧失进行赔偿。^②在《油污法》下,自然资源损害的具体赔偿项目包括三类:(1)恢复原状的费用,即修复、恢复、代替受损害的自然资源,或获得受损害自然资源的替代物的费用;(2)受损自然资源在恢复期间的价值减损;(3)评估上述损失所需的合理费用。^③

《油污法》关于自然资源损害赔偿的规定的根本目标是“恢复被油污破坏的自然资源”。^④第一类赔偿项目正体现了这一目标。《油污法》中关于“恢复原状的费用”的赔偿规定是对普通法的发展。在普通法中,对财产损害的赔偿通常局限于财产市场价值的减损与恢复原状的费用两者之间的较少者。但是如果某项财产对其所有人具有特殊价值,则即使恢复原状的费用高于其市场价值的减损,普通法也承认财产所有人获赔恢复原状的费用优先权利。基于对自然资源的生态价值的承认,《油污法》在普通法的前述原则的基础上,对恢复自然资源的费用的赔偿给予了“特殊的优先”。^⑤

与此同时,根据《油污法》的规定,托管人还有权就受损自然资源在恢复期间的价值减损获得赔偿。这一规定的目的是“保证公众对油污导致的自然资源损害能够获得充分和公平的赔偿”。^⑥这是因为,当自然资源遭到损害时,除了恢复自然资源的费用,公众还将在自然资源遭受污染到自然资源获得恢复这段时间内失去对自然资源

① 33 U. S. C. § 2702(a) and (b)(2)(B), 33 U. S. C. § 2702 (b)(1).

② 33 U. S. C. § 2702(b)(2)(A).

③ Craig R. O'Connor, "Natural Resource Damage Actions under the Oil Pollution Act of 1990: A Litigation Perspective," *Baylor Law Review*, Vol. 45, 1993, p. 443.

④ James L. Nicoll, Jr., "Marine Pollution and Natural Resource Damages: The Multi-Million Dollar Damage Award and Beyond," *U. S. F. Maritime Law Journal*, Vol. 5, No. 2, 1992/1993, p. 334.

⑤ James L. Nicoll, Jr., *op. cit.*, pp. 333~334.

⑥ James L. Nicoll, Jr., *op. cit.*, p. 337.

的使用和享受。对于公众在这段时间所遭受的自然资源价值的损失,美国国会认为也应予以赔偿。在美国法律中,自然资源被认为具有“功用”(又包括“积极的功用”和“消极的功用”)或能够提供“服务”。^① 基于这一理念,当自然资源遭到损害时,必将减损自然资源在遭受损害到完全恢复期间在积极功用和消极功用两方面所提供的服务。^②因此,就受损自然资源在恢复期间的价值减损所获得的赔偿,正是指对自然资源所提供的服务的丧失或减损的赔偿。

由于自然资源损害赔偿的范围非常广泛,因此在很多油污案件中,自然资源损害赔偿的数额都要远远高于油污清理费用。^③ 相信在墨西哥湾溢油事件中,情况亦将如此。

3. 财政收入的损失

《油污法》明确规定,由溢油或此种重大威胁所导致的政府财政收入的损失亦应获得赔偿,具体赔偿项目包括“由不动产、动产或自然资源的损害、破坏或灭失所引起的税收、使用费、租金、收费或收益等方面的净损失”。^④对海上设施溢油所导致的此类经济损失的赔偿,在1978年《外大陆架土地法》(The Outer Continental Shelf Lands Act)中即已得到承认,《油污法》则同时适用于海上设施溢油和船舶溢油所导致的此类经济损失。须注意的是,《油污法》所提供的此类救济有赔偿范围的限制,即仅限于溢油事故中财产损害或自然资源损害所直接导致的财政收入损失。

4. 公共服务的额外开支

对因油污而引起的额外增加的公共服务开支(不包括油污清理费用)的赔偿,是《油污法》的一项创新,在之前的环境立法中没有此类赔偿项目。《油污法》规定,州政府有权就清理油污过程中或之后额外增加的公共服务支出的净费用获得损害赔偿。^⑤

这一救济是对传统侵权法的偏离。在传统侵权法中,当侵权性灾难事件发生时,公共服务开支一般应由大众而不是侵权人支付。美国判例法晚近在该问题上有所突破,虽然它原则上仍然支持一般公共服务开支应由社会大众负担,但也认为,如果遇

① 积极的功用又包括消费性功用和非消费性功用。消费性功用是指对自然资源的开发利用,非消费性功用则是指在保持自然资源完好无损的状态下对自然资源的利用,如观赏鸟类与游泳等。消极的功用包括选择价值(option values)与存在价值(existence values),前者是指人类目前暂无利用自然资源的打算,但希望将其保持下去以便将来利用,后者是指不管是否能够开发利用,自然资源的存在本身对社会就是有益的。参见 Robert Force et al., op. cit., p. 913.

② Robert Force et al., op. cit., pp. 912~914.

③ James L. Nicoll, Jr., op. cit., p. 325.

④ 33 U. S. C. § 2702(b)(2)(D).

⑤ 33 U. S. C. § 2702(b)(2)(F).

到相关立法通过特别规定将此种一般费用交由侵权人支付的情况,应另当别论。^①而《油污法》恰恰创设了此类特别规定。不过,《油污法》所规定的关于额外公共服务开支的赔偿,应仅限于针对特定事件所额外增加的公共服务的净开支,而不包括原本就有的在任何事件发生时都会支出的固有费用。

(三)私人利益的损害赔偿

通过赋予私人以获得油污损害救济的权利,《油污法》解决了该法出台前美国联邦立法的一个重要缺陷,即仅就油污清理费用和自然资源损害给予联邦政府以救济,而没有向私人提供任何损害赔偿救济。^②《油污法》为私人提供的油污损害救济主要有财产损失、经济损失,以及无法使用自然资源以维持生计而导致的损害。

1. 财产损失

如前所述,财产损失的赔偿是《油污法》提供的重要救济之一,而有权获得这一救济的除了代表公共利益的联邦政府和州政府等之外,还包括私人。由于《油污法》提供的是严格责任救济,因而受害人无须像在海事侵权诉讼或普通法过失诉讼中那样必须证明侵权人具有过失。在实务中,财产损失的赔偿还面临一个“外部界限”的确定问题,即是否所有与溢油事件有一定联系的财产损失均应获得赔偿?以“劳埃德租赁有限公司诉科诺克”(Lloyd's Leasing, Ltd. v. Conoco)^③案为例。在该案中,原告的房产距离溢油事件发生的地点有70英里,但游客的足迹还是将油污带至其房产附近,原告对此提出损害赔偿。那么对此次墨西哥湾溢油事件的原告请求是否应予支持?显然《油污法》并没有为这一问题提供一个精确答案。鉴于墨西哥湾溢油事件的影响范围巨大,因而财产损失在多大范围内可以获得赔偿,对于认定英国石油公司的赔偿责任便显得至关重要了。美国联邦法院未来如何回答这一问题,尚需拭目以待。

2. 经济损失

海上石油污染往往有广泛的影响,除了会导致自然资源损害、财产损失及可能伴随的人身伤害之外,它通常还会带来各种各样的经济损失。^④众所周知,由于历史和实务的原因,灾难性事件所引起的各种损害未必都会得到赔偿,其中经济损失就曾属于这类未获赔偿的损害。而《油污法》明确承认私人对溢油事件所导致的经济损失有

① Thomas J. Wagner, op. cit., p. 292.

② Thomas J. Wagner, op. cit., p. 293.

③ *Lloyd's Leasing Ltd. v. Conoco*, 868 F.2d 1447 (5th Cir. 1989).

④ 如油污可能导致某些鱼类遭受污染或数量大量减少,从而导致渔民因为禁渔不能捕捉这些鱼类或捕捉量大为减少,而这又会进一步导致相关鱼类加工厂的加工产量减少或临时性关闭等。上述渔民和鱼类加工厂的利润损失或盈利能力的降低即属于油污所带来的经济损失。

获得救济的权利,^①应该说这是一项重大突破。

在英美侵权法中,经济损失区分为结果性经济损失(consequential economic loss)和相关性经济损失(relational economic loss)。前者是指由对原告自身之人身或财产的伤害所引起的利益损失或积极的费用支出,后者是指由对第三方当事人之人身或财产的伤害或对自然资源的伤害所引起的利益损失或积极的费用支出。由于结果性经济损失直接源于对受害人的人身或财产的伤害,其与被告的侵权行为之间的因果关系明确,因而此种经济损失的赔偿在英美法系国家得到了普遍承认。相反,由于并非直接源自对受害人的人身或财产的伤害,相关性经济损失的赔偿在英美法系大部分国家里一直没有得到认可。^②在美国,联邦最高法院早在1927年即在“罗宾斯干船坞与维修公司诉弗林特”(Robins Dry Dock & Repair Co. v. Flint)^③案中就海事侵权领域的相关性经济损失的赔偿问题表明了立场。下级联邦法院在解读“罗宾斯干船坞案”时确立了一项著名的海事法规则,即在无对原告的财产构成实际损害的前提下,原告不得仅仅就其遭受的纯粹经济损失获得赔偿。^④“罗宾斯干船坞规则”适用于海上油污领域即意味着,如果油污没有对原告财产构成直接损害,则原告不得仅仅就油污给其造成的间接经济损失获得救济。

《油污法》关于经济损失的规定共有两个条款。首先是第2702条(b)(2)(B)款,该款在规定财产损害的同时还规定,对于财产损害所引发的经济损失,求偿人亦有权获得赔偿。另一个规定是第2702条(b)(2)(E)款,该款规定,任何人可就财产损害或自然资源损害所引起的利润损失或收益能力降低等损失提起损害赔偿。(B)款将赔偿限定于求偿人拥有财产权益的动产或不动产的损害所引发的经济损失,明显属于结果性经济损失,如前所述,对此种经济损失的救济在美国早已为一般海事法所承认,因而该款的规定事实上只是对既有法律规则的承认。与之不同的是,(E)款规定任何人均可就溢油事件所引起的经济损失提出损害赔偿,唯一的限制是该经济损失必须是来自溢油事件所引起的相关不动产、动产或自然资源的损害,但该款并不要求受害人对该受损财产或自然资源拥有财产权益。显然,(E)款的规定涉及的是相关

① 33 U. S. C. § 2702(b)(2)(B), (E).

② Ronen Perry, “The Economic Bias in Tort Law,” *University of Illinois Law Review*, Vol. 2008, No. 5, 2008, pp. 1574~1585.

③ *Robins Dry Dock & Repair Co. v. Flint*, 275 U. S. 303, 1928 AMC 61 (1927). 在该案中,船东将其船舶租给另一方当事人,其中期租合同约定船舶可定期在一家修船厂进行维护。在修船厂进行维护期间,修船厂不慎损坏了船舶的推进器,导致船舶不能及时投入使用。期租人遂起诉修船厂,要求对方赔偿船舶不能投入使用期间的利润损失。联邦最高法院最终拒绝了期租人的上述请求,其理由是,在侵权事件侵害了一方当事人的财产的情况下,不能仅仅因为另一方当事人与财产所有人之间拥有合同关系而使侵权人对该另一方当事人亦须承担侵权责任。

④ Thomas J. Wagner, *op. cit.*, pp. 294~295.

性经济损失的赔偿,它通过立法明确废除了“罗宾斯干船坞规则”在油污责任领域的适用。该款规定意味着,即使受害人自身的财产在溢油事件中没有遭受损害,但只要受害人通过其他人的财产的损害或自然资源的损害而遭受了间接经济损失,此种间接经济损失亦可以获得赔偿。

显然,第 2702 条(b)(2)(E)款的规定大大扩展了油污损害的赔偿范围。由于墨西哥湾溢油事件影响范围巨大,因而经济损失的赔偿预计将构成英国石油公司所要承担的油污责任的重要部分。

3. 无法使用自然资源以维持生计而导致的损害

对无法使用自然资源以维持生计而导致的损害的赔偿,是《油污法》的另一个创新之处。该法规定,任何人如果因为自然资源遭到损害、破坏或灭失而无法使用该自然资源以维持生计的,均有权获得赔偿,无须考虑该人对该自然资源是否拥有所有权或管理权。^①《油污法》这一规定的目的主要是为那些因保留原始生活方式而使其生存严重依赖某项特定自然资源的土著居民提供必要的救济。所谓“为了维持生计的使用”(subsistence use),是指通过使用自然资源如水等以维持生命的最低必须。^②换言之,即受害人对自然资源的使用不是为了谋求商业利益,而是靠自然资源维持生计。因此,出于生存或生计的需要而以一种自然资源代替另一种(遭到损害、破坏或灭失的)自然资源的费用,应可用来确定此种救济的赔偿数额。^③

三 英国石油公司可能面临的刑事处罚与民事处罚

除了油污民事责任,墨西哥湾溢油事件还将涉及刑事处罚与民事处罚。此类制裁措施主要体现在《水质清洁化法》和若干联邦野生动物保护法的规定中。在这些法律中,刑事处罚主要采取罚款和监禁的形式,民事处罚则主要采取罚款的形式。墨西哥湾溢油事件发生后不久,美国司法部长埃里克·霍尔德即透露,在墨西哥湾溢油事件中,相关企业涉嫌违法的范围非常广泛,美国司法部门已经展开对墨西哥湾溢油事故的刑事与民事调查。^④

(一)《水质清洁化法》所规定的刑事处罚与民事处罚

《水质清洁化法》所规定的刑事处罚主要有四种类型,即过失违法(negligent vio-

① 33 U. S. C. § 2702(a) and (b)(2)(C).

② Robert Force et al., op. cit., p. 911.

③ Thomas J. Wagner, op. cit., p. 300.

④ Thomas Catan and Guy Chazan, "Spill Draws Criminal Probe," available at: http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704875604575280983140254458.html?mod=WSJ_hpp_LEADNewsCollection

lations)、明知违法(knowing violations)、在明知的情况下从事危险作业(knowing endangerment),以及虚假陈述(false statements)。^①无论是哪种类型的刑事处罚,都要求当事人具备一定的主观状态,其中第一种类型的处罚要求当事人具备过失的主观状态,后三种类型的处罚要求当事人具备明知或故意的主观状态。就墨西哥湾溢油事件而言,虽然全部事实尚未完全调查清楚,但根据现有情况看,本次事故不大可能涉及“明知状态”下的违法行为,因为无论是英国石油公司还是越洋公司,都不可能“故意地”引爆钻井平台并向墨西哥湾倾泻上亿加仑的石油。^②因此,本次事故更可能是涉及过失违法。根据《水质清洁化法》第1319条(c)(1)款,任何人因为疏忽而违反该法的相关规定均将构成违法,违法者将被处以每天最少2500美元、最多2.5万美元的罚款,或者被处以最多不超过一年的监禁,或者同时被课以罚款和判处监禁。

《水质清洁化法》中所规定的民事罚款主要包括两类,其一是经司法程序课加的民事罚款,其二是经过行政程序课加的罚款,后者亦称为行政性民事罚款或行政罚款。与刑事处罚不同,民事处罚不要求主观要件,但在确定民事罚款的数额时,当事人的主观状态是重要的考虑因素之一。

对于海洋污染,行政罚款的数额由美国海岸警卫队确定。《水质清洁化法》第1321条(b)(6)(B)款根据违法行为的不同情形规定了两级行政罚款,其中第一级行政罚款适用于非连续性违法行为,第二级行政罚款适用于连续性违法行为。墨西哥湾溢油事件属于连续性违法行为,对其应适用第二级行政罚款。第二级行政罚款每天罚款数额最高不得超过1.5万美元,累计罚款总额不得超过19万美元。^③

对于司法程序中的民事罚款,《水质清洁化法》第1321条(b)(6)(A)款提供了如下两项标准以确定罚款金额:或者根据溢油天数每天处以最高4万美元的罚金,或者根据溢油数量每桶处以最高1100美元的罚金。^④如果溢油是由于重大过失或由违法者故意实施,则违法者将被课以每桶溢油最高不超过4300美元的罚款,但罚款总额不得低于13万美元。^⑤有美国学者估算,根据墨西哥湾溢油事件的溢油量计算,如果被判定为一般过失,本次事故民事罚款的最高额将达56亿美元;如果被判定为重大过失,则罚款的最高额将达219亿美元。^⑥

① 33 U. S. C. § 1319.

② Robert Force et al., op. cit., pp. 961~962.

③ 33 U. S. C. § 1321(b)(6)(B); 33 C. F. R. § 27.3(2010).

④ 33 U. S. C. § 1321(b)(7)(A) (2006); 40 C. F. R. § 19.4 (2010).

⑤ 33 U. S. C. § 1321(b)(7)(D); 40 C. F. R. § 19.4.

⑥ Vincent J. Foley, op. cit., p. 519.

(二)若干联邦野生动物保护法规定的刑事处罚与民事处罚

除了《水质清洁化法》，墨西哥湾溢油事件还可能涉及美国一些野生动物保护法中的刑事处罚与民事处罚。限于篇幅，本文主要讨论美国野生动物保护法中较为重要的三部法律，即《濒危物种法》(The Endangered Species Act)、《海洋哺乳动物保护法》(The Marine Mammal Protection Act)及《候鸟条约法》(The Migratory Bird Treaty Act)的规定。

在上述三部法律中，前两部法律都规定有刑事处罚与民事处罚，最后一部法律仅规定有刑事处罚。《濒危物种法》没有严格区分民事违法行为与刑事违法行为，它要求两种违法行为的主观要件均必须是“明知”(knowingly)，至于对违法者采取何种处罚，则由执法者决定。相较而言，《海洋哺乳动物保护法》仅对刑事处罚规定了“明知”这一主观要件，而对民事处罚则没有此类要求。

在主观要件方面，《候鸟条约法》与前两部法律有很大不同，它向违法者课加的刑事处罚以严格责任为基础，不要求“明知”这一主观要件。按照严格责任的原则，不论违法者的主观状态如何，都需对其违法行为负责。根据该法的规定，以任何途径或方式捕捉、猎取、伤害或杀害候鸟的，将被课以最高 1.5 万美元的罚款，或最多六个月的监禁，或同时被课以罚款和处以监禁。^①

就墨西哥湾溢油事件而言，鉴于《濒危物种法》规定有“明知”这一主观要件，因而无论是该法规定的刑事处罚还是民事处罚，都将很难适用于此事件。相较而言，《海洋哺乳动物保护法》所规定的刑事处罚虽然在适用于墨西哥湾溢油事件方面也将面临同样的限制，但它规定的民事处罚却可以适用于此事件。根据《海洋哺乳动物保护法》的规定，对每次违法的民事罚款最高可达 1.1 万美元。鉴于《海洋哺乳动物保护法》不仅处罚那些杀害或伤害海洋哺乳动物的行为，同时还处罚那些干扰或妨碍海洋哺乳动物的繁殖、呼吸、进食或栖息的行为，因而在墨西哥湾溢油事件中，《海洋哺乳动物保护法》规定的民事罚款数额也许会比较可观。相较而言，由于采取严格责任原则，《候鸟条约法》将会在墨西哥湾溢油事件的处理中发挥更大作用。根据该法，在墨西哥湾溢油事件中涉案的相关企业及其分支机构乃至雇员都将可能面临刑事起诉。^②

① Kristina Alexander, CRS Report R41308, “The 2010 Oil Spill: Criminal Liability Under Wildlife Laws,” p. 5, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41308.pdf>.

② 在 1989 年埃克森·瓦尔德兹溢油事件中，埃克森公司及其一个分支机构因触犯《候鸟条约法》而遭到刑事起诉。最终，埃克森公司同意支付 1.5 亿美元的刑事罚款，但作为与美国联邦政府的协议的一部分，它最终仅支付了 0.25 亿美元。同时，它还赔付了基于对鱼类、野生动物及鸟类栖息地的破坏的 1 亿美元的刑事赔偿金。

四 墨西哥湾溢油事件中的责任限制问题

为了保证海上石油工业的可持续发展,《油污法》为油污责任人规定了责任限制。墨西哥湾溢油事件发生后,鉴于它造成的超大规模的损失,此次事件的责任人如英国石油公司和越洋公司等可否享受责任限制,便自然成为一个热点问题。不仅如此,人们还将讨论的议题引向深入,就《油污法》是否应该提高责任限额甚至取消责任限制展开了激烈的争论。

《油污法》根据溢油的不同来源如油轮、海上设施和深水港等,规定了不同的责任限额。对于“深水地平线”这样的移动式海上钻探设备具体应被定性为“油轮”还是“海上设施”,需要根据其所处状态进行确定。如果移动式海上钻探设备处于从一个钻探地点到另一个钻探地点的运输状态,则属于《油污法》中所指的“油轮”。^①《油污法》主要根据总吨位确定油轮溢油的责任限额。根据其总吨位,“深水地平线”钻井平台作为油轮的责任限额大约为6500万美元。如果移动式海上钻探设备处于在某个油井上进行钻探的状态,则应被视为“海上设施”。对于海上设施溢油,责任限额为7500万美元。^②不过,与油轮的责任限制同时适用于油污清理费用和损害赔偿不同,海上设施的责任限制仅适用于油污损害赔偿,而不适用于油污清理费用。^③

对于移动式钻井平台而言,当存在两个以上责任人时,为了确定不同责任人的责任限额,还需要进一步区分水上溢油与水下溢油。对于水面以下来自油井的溢油,自然应由钻井平台所在油井的承包经营人承担责任,并对其适用有关海上设施的责任限额的规定。对于水面以上的溢油,《油污法》第2704条(b)款规定,应首先将移动式海上钻探设备视为油轮,它导致的油污清理费用和损害赔偿由油轮的所有人承担,对其适用有关油轮的责任限额;如果事故导致的油污清理费用和损害赔偿的总和超过钻井平台作为油轮的责任限额,则钻井平台即应被视为海上设施,剩余的费用应由钻井平台所在油井的承包经营人承担责任,并对其适用有关海上设施的责任限额的规定。

① 在《油污法》中,“船舶”的概念指的是船只和其他任何用作或能够用作水上运输工具的人工设计,公共船艇除外,参见33 U.S.C. § 2701(37)。

② 33 U.S.C. § 2704(a)(3)。

③ 此种情况之所以出现,归根结底源于《油污法》制定之时美国国会议员对来自大陆架设施的油污和来自油轮的油污的区别对待。在美国议员们看来,基于以下三个理由有必要对二者区别对待:首先,来自大陆架设施的溢油必然发生于环境敏感地区,但油轮事故却未必;其次,来自大陆架设施的溢油虽然发生频率不高,但由于其溢油量,一旦发生即是灾难性的,相较而言,油轮所承载的石油量却十分有限;第三,来自大陆架设施的溢油通常很难控制。Robert Force et al., op. cit., pp. 944~945.

基于上述规定,对于墨西哥湾溢油事件而言,如果适用《油污法》所规定的责任限额的话,则对于水面以下来自油井的溢油所导致的油污清理费用和损害赔偿,自然应由设施所在油井的承包经营人英国石油公司负责,此时对其适用有关海上设施的责任限额,即油污清理费用的赔偿没有上限,损害赔偿最高为 7500 万美元。对于水面以上的溢油,“深水地平线”钻井平台应首先被视为油轮,此时应由该“油轮”的所有人即越洋公司承担该部分溢油所导致的油污清理费用和损害赔偿。如前所述,作为“油轮”,“深水地平线”钻井平台的责任限额为 6500 万美元。这意味着,对于水面以上的溢油所导致的油污清理费用和损害赔偿,越洋公司只须承担 6500 万美元的责任即可。如果水面以上的溢油导致费用超出 6500 万美元的限额,则剩余部分的费用将由英国石油公司承担。该部分费用应与水面以下溢油导致费用合并,共同接受 7500 万美元限额的限制。^①

但是,从《油污法》的现行规定来看,英国石油公司与越洋公司将难以享受《油污法》的上述责任限制规定。根据《油污法》第 2704 条(c)款的规定,发生以下情况,责任人将不得享受责任限制:第一,事故由责任人的重大过失或蓄意不当行为导致;第二,事故由责任人,或其代理人,或其雇员,或与其有合同关系的人因违反联邦安全、建设或操作规则而导致;第三,在责任人知道或有理由知道事故发生的情况下,责任人没有或拒绝按照法律要求报告事故;第四,责任人没有或拒绝为清污活动提供合作与协助;第五,责任人在没有充分理由的情况下,没有或拒绝遵守政府根据有关法律签发的命令。从墨西哥湾溢油事件的情况来看,英国石油公司和越洋公司完全有可能因为存在上述第一和第二种情形而不得享受责任限制。在美国,钻井作业本身要遵循大量联邦规则的规制,现在既然出了如此重大的事故,可以想象,两个企业及在本次事故中与其有合同关系的其他企业很难说没有违反某些联邦规则,而任何对这些联邦规则的违反,哪怕只是细微的违反,都足以剥夺责任人享受上述责任限制的权利。如果不能享受责任限制,则英国石油公司和越洋公司将分别对水面以下溢油和水面以上溢油所导致的油污清理费用和损害承担无限赔偿责任。

责任限制制度产生于海商法中,法律界对于是否应将责任限制适用于会对数量不确定的第三方造成损害的石油污染等领域尚存争议。也正因为如此,自《油污法》起草制定以来,对于责任限制的规定便一直存在争论。事实上,无论是与美国过去相关立法所规定的责任限额,如 1851 年《责任限制法》(The Limitation of Liability Act

① National Pollution Funds Center, “Oil Pollution Act Liabilities for Oil Removal Costs and Damages as They May Apply to the Deepwater Horizon Incident,” (undated), cited from Curry L. Hagerty & Jonathan L. Ramseur, CRS Report R41262, “Deepwater Horizon Oil Spill: Selected Issues for Congress,” p. 11, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41262.pdf>.

of 1851)所规定的船价加运费相比,还是与《国际油污损害民事责任公约》(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage)所规定的责任限额相比,《油污法》所规定的责任限额均高出不少。^①自墨西哥湾溢油事故发生以来,虽然英国石油公司公开声称它将不会寻求责任限制的保护,并承诺将支付所有“合法的诉讼请求”,但责任限制仍成为本次事件的焦点问题之一。美国国会一些议员主张应将《油污法》中的责任限额提升至100亿美元,并溯后适用于本次事故,甚至还有人主张取消油污责任限制。^②应该说,提高责任限额乃至取消责任限制是一把双刃剑。主张提高责任限额或者取消责任限制的人们认为,过低的责任限额会扭曲海上石油企业的经济决策,并刺激企业增加溢油风险;而且责任限制相当于为海上石油企业提供补贴——责任限额越低,补贴就越大。但也有人认为,太大幅度地提高责任限额甚至取消责任限制,不仅会对海上石油保险市场形成极大挑战,而且也会将中小企业排除出海上石油工业,从而提高少数大企业的市场份额。^③

结 语

墨西哥湾溢油事件让人很容易联想到1989年埃克森·瓦尔德兹溢油事件。据统计,在埃克森·瓦尔德兹溢油事件中,埃克森石油公司共支付大约40亿美元,其中油污清理费用20亿美元,民事罚款9亿美元,刑事罚款1.25亿美元,赔偿受害人损失10亿美元,其中损害赔偿金和惩罚性损害赔偿金各5亿美元。^④

从法律的视角看,墨西哥湾溢油事件要比埃克森·瓦尔德兹溢油事件复杂许多:首先,造成埃克森·瓦尔德兹溢油事件的原因相对简单,船长哈泽尔伍德饮酒致油轮操作失误从而撞上礁石,导致了事故的发生,而墨西哥湾溢油事件发生的原因则要复杂得多;其次,在埃克森·瓦尔德兹溢油事件中,责任人基本就是埃克森石油公司一家,而在墨西哥湾溢油事件中,则牵涉多家企业;再次,埃克森·瓦尔德兹溢油事件仅涉及单个州,即阿拉斯加州和美国联邦政府,而在墨西哥湾溢油事件中,除了联邦政府,还使佛罗里达州、路易斯安那州、密西西比州、亚拉巴马州、得克萨斯州等墨西哥

① 关于《油污法》规定的责任限额与《国际油污损害民事责任公约》规定的责任限额的比较,可参见 Vincent J. Foley, op. cit., pp. 526~527.

② Jonathan Stempel, "Special Report: BP Oil Spill a Gusher for Lawyers," available at: <http://in.reuters.com/article/idINIndia-49787820100630>.

③ Jonathan L. Ramseur, CRS Report R41679, "Liability and Compensation Issues Raised by the 2010 Gulf Oil Spill," pp. 10~11, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41679.pdf>.

④ Jonathan Stempel, "Special Report: BP Oil Spill a Gusher for Lawyers," available at: <http://in.reuters.com/article/idINIndia-49787820100630>.

湾沿岸数州被牵涉进来；最后，也是最重要的，两次事件面临的法律环境已大不相同。埃克森·瓦尔德兹溢油事件发生在《油污法》制定之前。在埃克森·瓦尔德兹溢油事件发生后，美国颁布了《油污法》，而《油污法》不仅极大地扩展了油污损害的赔偿范围，而且大大提高了责任限制的数额，同时还对责任人享受责任限制规定了苛刻的条件。

据瑞士信贷集团预计，英国石油公司未来将支付油污清理费和其他相关费用约370亿美元，而高盛集团则预计，英国石油公司将支付330亿美元。著名的投资咨询公司雷蒙·詹姆斯公司的分析师则认为，鉴于美国法律在环境案件中持“更支持原告”的立场，英国石油公司未来将可能支付大约629亿美元。^①而英国石油公司自身在其2010年财务报表中估算，包括油污清理费用、损害赔偿及《水质清洁化法》可能课加的各项罚款在内，其最终承担的费用总额可能高达410亿美元，相当于埃克森·瓦尔德兹溢油事件的十倍。应该说，400亿美元左右的赔偿额，即使对于英国石油公司这样的大型企业而言，也是一个天文数字，而英国石油公司的教训对于其他经营美国航线的航运公司和在美国沿海从事石油开采的企业来说，无疑也是一个巨大的警示，因为这意味着经营美国航线或在美国沿海从事石油开采将要面临更高的经营成本和风险。而如此高的赔偿标准无疑将把那些自保能力相对较差的中小企业逐出美国海上石油工业，从而造成这一行业最终由那些财力雄厚、技术水平高的超大型企业垄断的局面。这样的垄断局面虽然会导致不公平竞争，但对于保护美国的海洋环境无疑却是十分有利的。

向在胜：中南财经政法大学法学院副教授

（本文责任编辑：卢宁）

① Jonathan Stempel, op. cit.

信息时代中美网络与太空关系探析^①

高望来

[内容提要]网络和太空是信息时代关键的战略空间。近几年美国国家安全文件拓展了美国战略利益的范围,将网络和太空作为其战略利益的新纬度。美国在信息空间推行先发制人的进攻性政策,以追求全方位优势地位。在网络与太空领域,中美之间存在着巨大的科技鸿沟。未来中美双方合作可以从不敏感的非军事领域起步,采取多边合作的形式,运用创造性思维开拓新的合作议程,共同构建更稳定的信息空间秩序。

关键词:美国外交 中美关系 网络 太空

近些年网络和太空在美国国家安全中的重要性不断提升。在信息时代,美国对其战略利益范围的界定已经由陆、海、空等传统空间,扩展到网络与太空两大关键的信息空间。美国哥伦比亚大学教授罗斯科普夫(David Rothkopf)在《外交政策》上撰文指出,信息科技在改变世界的面貌,美国作为世界上唯一的信息超级大国,必须掌握全球信息基础设施的发展动向,控制流动的信息,制定信息时代的规则。^② 为掌握信息权,美国在网络和太空领域推行先发制人的进攻性政策,密切追踪中国军事能力的发展,以中国为假想敌。中国与美国实力差距悬殊,仅能对美国构成不对称威胁。中美双方在网络和太空领域有重要的共同利益,两国的合作已经取得了初步成效,对共同利益的认知也在扩大,双方合作的前景非常广阔。

① 本文是外交学院国际关系研究所王帆教授主持的国家项目“美国对中国的中长期战略研究”(项目编号08AGJ002)的阶段性成果。

② David Rothkopf, “In Praise of Cultural Imperialism?” *Foreign Policy*, No. 107, Summer 1997, pp. 38~53.

一 网络和太空在美国安全战略中地位的提升

在信息时代,网络和太空在美国国家安全中的地位不断提升。美国颁布的一系列安全文件,将其战略利益的范围拓展到网络和太空领域;组建“网军”和“天军”,为掌握“制网权”和“制天权”准备了强大的军事后盾。经过多年在作战理念和战略部署上的细致规划,美国已将网络和太空纳入其追求全方位优势地位(full spectrum dominance)的战略规划中。

美国很早就把网络空间和太空作为推行其全球战略的重要平台。互联网起源于美国,美国也首先提出网络战概念,最早组建了网军,并第一个公布了其国家网络安全战略。太空被视为美国利益的高边疆。从肯尼迪的“阿波罗登月”计划到里根的“星球大战”计划,多任美国总统均把占领太空作为谋求全球霸权地位的重要内容。

网络和太空原来是美国安全政策中的两个相对孤立的领域,近几年美国的安全文件拓展了美国战略利益的范围,将网络和太空共同作为美国战略利益的新维度。2004年《美国国家军事战略》明确提出新的安全使命:“军队必须具备在战场的陆、海、空、太空和网络空间这些纬度上交叉作战的能力。”^①这一新的使命的提出,将美国战略利益的范围扩大到陆、海、空、太空和网络五维空间,使由电子、网络和导航系统等高端科技元素所构成的信息空间成为美国国家安全的战略纵深。

2005年3月,美国国防部公布《美国国防战略》,将国际水域、天空、太空和网络空间界定为具有重要战略意义的“全球公域”(global commons):“美国在这些全球公域的行动能力十分重要,可以保障美国从稳固的行动基地向世界任何地方投射力量。”^②“全球公域”概念的提出,体现了美国对于信息时代的战略环境的全面把握及其控制网络和太空的战略意图。

2010年《四年防务评估报告》明确提出将网络和太空作为新的战略重心:“这份报告将更多的精力投入到新的空海战斗概念、远程打击、太空与网络空间。”^③报告指出,网络和太空是美国实现自身利益的基本途径,也是其面临威胁的主要来源:“我们的基地、海洋和空中资产,以及支持其的网络是我们投射力量的主要途径,某些国家

① Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy of the United States of America* (Washington D. C. : Joint Chiefs of Staff, 2004), p. 16.

② Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States of America* (Washington D. C. : March 2005), p. 16.

③ Secretary of Defense, “Preface,” in Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington D. C. : February 1, 2010), p. i.

正在研发可对这些领域构成威胁的手段。”^①

美国将战略重点转向网络和太空领域,准确地把握了信息时代战略环境的特点,为美国筑起更加严密的安全屏障,为确保美国的绝对安全地位奠定了基础。网络和太空在美国国家安全战略中地位的提升体现出三点重要的战略思考。

第一,在信息时代,网络和太空都是美国掌握信息权的关键领域。信息是一种重要的战略资源。网络和太空是信息传播的重要途径。计算机网络和卫星系统交织成一张巨大的信息网络,影响力遍及社会生活的方方面面,直接关系到一国交通、能源、金融和国防等系统的正常运行。一个小的节点的破坏,将造成巨大的溢出效应,导致巨额的经济损失,引发政治动荡。2009年5月,美国《网络空间政策评估》报告宣称美国的信息网络是一种战略性的国家资产,保护这一基础设施将成为国家安全的优先事项。^② 美国总统奥巴马指出,网络基础设施是美国经济繁荣、军事强大、政府高效的根本保证。网络空间安全关系到美国能否继续保持经济竞争力和军事优势。^③

第二,美国以网络和太空作为国家安全新的战略纵深,改变了传统的安全观念。信息技术的飞速发展在缩短战争与和平之间的界限。未来的战场是陆、海、空、太空和网络一体化的作战空间。2010年《四年防务评估报告》专门提及网络空间安全问题,将“在网络空间采取有效行动”视为美军“六大关键任务之一”,将网络空间行动作为应对国与国冲突的重要手段。^④ 太空为陆、海、空三军创造了“军力倍乘”效应。卫星系统可以全天候、全天时、全方位、近实时地获取战场信息,提供大区域、高精度的自主导航定位信息,实时分发大容量战场信息,并成为支援一体化联合作战、打赢信息化战争的关键。目前,美军70%以上的通信、80%以上的情报侦察与监视、90%以上的精确武器制导,以及几乎100%的气象预报都依赖太空中的装备。^⑤

网络和太空合流的趋势也表现为美国网军和空军之间相互依赖程度的加深。计算机网络是信息战的主要指挥系统,而卫星系统是网络化的作战系统获取信息的源头。利用太空电子信息系统监控陆、海、空战场的发展动向,可使地面武器系统力量倍增。在2003年的伊拉克战争中,美国利用卫星系统覆盖全球的实时侦察能力为各兵种提供精确定位,形成对伊军的绝对优势。美国空军司令迈克尔·维尼(Michael

① Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, pp. 8~9.

② The White House, *Cyberspace Policy Review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure*, Washington D. C., May 29, 2009.

③ White House Office of the Press Secretary, “Remarks by the President on Securing Our Nation’s CyberInfrastructure,” press release, May 29, 2009, available at: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Securing-Our-Nations-Cyber-Infrastructure/.

④ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p. 2.

⑤ 李伟、贺军仓:《太空博弈:未来战争的制高点》,载《国防科技》2006年第4期,第71页。

W. Wynne)精辟地指出信息化战争中网络和太空相互渗透的趋势:“在每一天的时时刻刻,美国空军的军人都在网络空间中翱翔,在网络空间中战斗。”^①

第三,美国在网络和太空领域率先倡导军事革命,把握了信息战争的主动权。美国首先提出网络战和信息威慑概念,努力使网络战成为融黑客式网络打击、实体打击和心理打击于一体的综合性作战,以迅速摧毁对手的信息网络,消耗其战略资源,瓦解其战斗精神,不战而屈人之兵。在太空领域,早在1997年,美国太空司令部《2020年构想》就提出了空间控制、全球作战、力量集成和全球合作等作战思想,标志着21世纪美军太空战理论的正式出台。《2020年构想》强调:“太空优势与陆海空优势的结合,将导致全方位优势地位(Full Spectrum Dominance)。”^②2009年3月,美国太空领导权委员会提交总统的备忘录指出:“正如掌握并运用海权和空权改变了19世纪和20世纪的世界事务和历史,21世纪的关键特征将是控制太空。”^③

美国对网络 and 太空的重视,体现了美国抢占战略制高点,追求全方位优势地位的战略诉求。这也是近些年美国国家安全文件一以贯之的指导思想。2010年《美国国家安全战略》开宗明义地指出:“我们的国家安全战略,关注加强美国的领导地位,确保我们能够在21世纪更有效地推进我们的利益。”^④在信息时代,网络和太空成为美国新的战略重心,改变了美国的全球战略布局,促使美国的安全政策做出重要调整。

二 新的战略布局下的中美关系

(一)美国在网络和太空领域的政策调整

在信息时代,网络和太空成为美国新的战略重点。这一战略重心的转移造成美国战略部署上的三点重要调整。在对威胁的评估上,美国将其在网络和太空领域面临的威胁界定为不对称威胁;在应对威胁的手段上,美国的网络 and 太空政策已由防御性转向进攻性;在机构设置上,美国已建立起网天结合的政策机制,以更有效地推行网络和太空政策。

首先,在对威胁的评估上,美国将其在网络和太空领域面临的威胁界定为不对称威胁。2008年《美国国防战略》指出:“我们先进的太空和网络空间的能力使我们在

① Hon. Michael W. Wynne, “Flying and Fighting in Cyberspace,” *Air & Space Power Journal*, Spring 2007, p. 6.

② U. S. Space Command, *Vision for 2020*, Peterson AFB, CO: USSPACECOM, February 1997.

③ Committee for U. S. Space Leadership, “America’s Leadership in Space,” Memorandum for the President, March 10, 2009.

④ Department of Defense, *National Security Strategy of the United States of America*, May 2010, p. 1.

传统战场上拥有无与伦比的优势,也意味着脆弱性。”^①美国是在太空部署卫星最多的国家。美国非政府组织关注科学家联盟(Union of Concerned Scientists)公布的最新世界卫星数据库显示:截至2011年4月,共有966颗卫星在地球轨道上运行,其中443枚属于美国,121枚为其军事卫星。^②这种天网式的严密部署确保了美国在太空的霸主地位,也增强了美国对太空的依赖性。一旦太空战真正爆发,美国可被攻击的目标更多,也将承受更大的损失。

网络和太空改变了传统的攻防概念。在信息空间发动的进攻隐蔽性极强,进攻成本很小,杀伤力很大,实现彻底的防御却极为困难。这就使那些总体实力不如美国的行为体获得了较大的相对优势。2001年1月,由国会授权成立、美国前国防部长拉姆斯菲尔德领导的美国国家安全太空管理和组织评估委员会向国会提交报告指出:“如果美国要避免‘太空珍珠港事件’的话,就需要仔细考虑攻击美国太空系统的可能性。”^③网络和太空战争具有不对称战争的性质。这一特性意味着在军事上无力与美国抗衡的行为体可以通过不对称手段重创美国。美军对此做出了清晰的判断:“在今后二三十年内,其他国家在常规力量方面无力与美国抗衡,但可以使美国的航天系统蒙受巨大损失。”^④

其次,在应对威胁的手段上,美国的网络和太空政策已由防御性转向进攻性。美国的网络和太空战略都包含先发制人的理念,以进攻性的手段追求美国的绝对安全,以实现其对信息时代重要战略空间的垄断。2008年1月,布什政府秘密签署“综合国家网络安全倡议”,赋予国防部网络战反制权。安全倡议要求美军拥有进入任何距离的计算机网络的能力,隐蔽地窃取信息,以达到欺骗、阻止、瓦解、降级、摧毁对方的民用和军事网络系统的5D目标。^⑤这标志着美国政府开始突破信息安全战略所具有的防御性特征,确定了更具扩张性的塑造全球信息空间目标。

2001年《四年防务评估报告》明确了美国独占太空的企图:“不仅要保障美国将太空用于军事目的的能力,而且要剥夺对手的这种能力。”^⑥2004年8月,空军《反太空行动方针》提出了更具侵略性的指导原则:“反太空行动包括进攻性手段和防御性

① Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States of America*, June 2008, p. 22.

② Union of Concerned Scientists, *UCS Satellite Database*, available at: http://www.ucsusa.org/nuclear_weapons_and_global_security/space_weapons/technical_issues/ucs-satellite-database.html.

③ *Report of the Commission to Assess United States National Security Space Management and Organization*, Washington D. C.: Commission to Assess United States National Security Space Management and Organization, January 11, 2001, pp. viii~ix.

④ 范胜球:《全球反卫星武器现状》,载《国际展望》2003年11月,第43页。

⑤ President George W. Bush, National Security Presidential Directive 54/Homeland Security Presidential Directive 23 (NSPD-54/HSPD-23), January 8, 2008).

⑥ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, (September 30, 2001, p. 31.

手段。此类军事行动可采取各种冲突的形式,达到的效果从暂时剥夺对手利用太空的能力,到完全摧毁对手的太空能力。”^①2006年8月,《国家太空政策》文件更明确提出“先发制人”的理念:“美国要维持其在太空的权利、能力,以及行动自由,阻止其他力量侵犯美国的权力或发展有此企图的能力,对于干预行动做出回应,在必要的情况下剥夺对手使用侵犯美国国家利益的太空能力的权力。”^②

再次,在机构设置上,美国已建立起网天结合的政策机制,以更有效地推行网络和太空政策。网络和太空指挥系统都是信息战一体化指挥系统的一部分。2002年,美国战略司令部组建美军“网络黑客”部队。2003年2月,美国公布世界上第一份网络安全战略《确保网络安全国家战略》,将国土安全部作为联邦政府确保网络安全的核心部门。^③奥巴马政府设立网络安全办公室,由网络安全协调官负责,直接由总统领导。2010年5月21日,美军网络司令部正式启动。该司令部隶属于美国战略司令部,下辖陆军网络指挥部、空军第24航空队和海军网络指挥部。^④在太空领域,早在1982年9月,美国五角大楼将导弹预警和太空作战两个部门合并,成立空军航天司令部。1985年9月,具有联合指挥能力的美国航天司令部建立,下辖空军航天司令部和海军航天司令部。在编制上,现行九大司令部中战略司令部专门负责太空战、信息战以及战略防御,陆海空军各下设1个太空战司令部。^⑤

近些年,美国将网络和太空领域的军队编制进行了整合,确立了“网天一体”的编制。2007年9月18日,美国空军网络司令部正式成立,其职能就是在网络空间执行攻与防的任务。2010年5月,美国空军公布网络战部队专用徽章,明确了空军网络战部队的三大宗旨,即向全球投送网络力量、从太空控制网络空间和通过天、海、空、网络发动全面打击。

(二) 中国在美国网络和太空战略中的地位

在信息时代,美国在网络和太空领域均采取了攻势战略,追求在信息空间的绝对优势地位,甚至不惜使网络和太空领域军事化。美国密切追踪中国的网络和太空能力的发展,把中国作为假想敌加以防范。由于中美双方实力差距悬殊,美国将来自中

① John P. Jumper, “Forward,” Air Force Doctrine Document 2~2.1, *Counterspace Operations*, August 2, 2004.

② President George W. Bush, *US National Space Policy*, Washington D. C. : Office of Science and Technology Policy, August 31, 2006, pp. 1~2.

③ “Executive Summary,” *The National Strategy to Secure Cyberspace*, Washington D. C. : February 2003, p. x.

④ U. S. Department of Defense, *Cyber Command Fact Sheet*, May 21, 2010, available at: http://www.stratcom.mil/factsheets/Cyber_Command/.

⑤ 滕建群,《莫将战车开进太空》,载《人民日报》2006年11月4日第3版。

国的威胁界定为不对称威胁,战略布局呈美攻中守的态势。在网络和太空领域美国针对中国的战略布局具有以下三个明显特征。

第一,美国以中国为假想敌,将中国作为主要的威胁来源加以防范。美国密切追踪解放军的军力发展,不断强调中国的网络和太空能力对美国构成的威胁。2008年《美国国家安全战略》指出:“中国正在发展反卫星和网络战能力,这些技术将削弱我们的传统优势。”^①同年美中经济与安全审议委员会发出防备中国网络和太空战能力的警告:“中国政府投入很大精力和资源发展其太空与网络能力。这些投入可使其获得潜在的不对称能力,使之在与美国的冲突中占据上风。”^②2009年,美国诺斯洛普·格鲁曼公司(Northrop Grumman Corporation)向美中经济与安全审议委员会提交关于中国网络威胁的报告,列出了10年间美方声称源于中国的多次网络袭击。报告还概括出中国针对美国的网络战所具有的显著特征:“纪律严明、标准化的行动,以精密技术获取开发高端软件的资源,深刻了解目标网络的特点,以及在目标网络内部展开可长达数月的持续行动的能力。”^③

第二,美国在准确评估双方实力对比的基础上,将中国对美国的威胁定位为不对称威胁。美国防务分析家查韦斯·夏普(Travis Sharp)指出:“在21世纪,由于美国享有传统的军事优势,潜在的敌人会越来越倾向于运用不对称的手段对付美国。《四年防务评估报告》重视非传统威胁,以及削弱美国空中、海洋、太空和网络空间的能力。像中国这样的潜在竞争对手更有可能用不对称的手段攻击美国,例如在网络空间和美国对抗,而不是在太平洋和美国进行海战。”^④

中美双方在网络和太空领域存在着巨大的科技鸿沟。美国网军阵容之强大,掌握技术之高精尖,与中国不可同日而语。美国军事情报专家乔尔·哈丁(Joel Harding)披露,美军共有3000~5000名信息战专家,5~7万名官兵涉足网络战,再加上电子战及相关领域专家,从事信息战的人员多达8.87万人。^⑤美国的太空技术遥遥领先于世界其他国家。美国参议院在2010财年向美国国家航空航天局拨款187.24

① Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States of America*, June 2008, p. 22.

② *2008 Report to Congress of the U. S. -China Economic and Security Review Commission*, Washington D. C. : November 2008, p. 156.

③ Northrop Grumman Corporation, “Capability of the People’s Republic of China to Conduct Cyber Warfare and Computer Network Exploitation,” Washington D. C. : US-China Economic and Security Review Commission, October 9, 2009, p. 7, available at: http://www.uscc.gov/researchpapers/2009/NorthropGrumman_PRC_Cyber_Paper_FINAL_ApprovedReport_16Oct2009.pdf.

④ Travis Sharp, “Vision Meets Reality: 2010 QDR and 2011 Defense Budget,” Center for a New American Security, February 2010, p. 1.

⑤ Christopher Drew and John Markoff, “Contractors Vie for Plum Work, Hacking for U. S.,” *New York Times*, May 30, 2009.

亿美元,2011 财年拨款 184.85 亿美元,^①堪称令别国望尘莫及的天文数字。和美国相比,“中国一没有系统的太空战理论,二没有系统的太空战设施,三没有系统的太空战编制”。^②中美在卫星数量上的差距是信息上的几何数级差距。无论从整体军事水平还是科技实力上,中国在网络和太空领域都只能对美国构成不对称威胁。美国强调中国威胁,很大程度上是为其在网络和太空领域的高额拨款提供依据。

第三,美国针对中国的战略布局呈美攻中守的态势。美国在网络和太空领域都确定了先发制人战略。克林顿政府时期美国国家安全局局长麦克·麦克奈尔(Michael McConnell)指出:“这种先发制人的战略,具体说来就是在必要时干扰甚至破坏敌方的指挥体系,使其丧失网络攻击能力,同时确保我方在遭受袭击后具有迅速重建具备抗干扰性、适应性强的网络体系的能力。”^③五角大楼多年来一直在发展破坏其他国家利用太空资源的能力,进行太空战模拟演习,在模拟演习中多次以中国为假想敌进行打击。

美国的超强实力和攻势战略使其在中美未来可能发生的信息战中占尽了先机。中国军队奉行积极防御政策,将网络和太空视为和平的空间。倘若中美之间爆发信息战,美国可能在先发制人战略指导下,利用其超强实力,预先对中国的信息系统做出打击。中国处于整体的劣势地位,将在类似的冲突中蒙受更大损失。

三 中美在网络和太空领域的竞争

(一)美国对中国的疑虑

在美国的全球安全战略中,中国一直是美国关注的重点。2010年2月,《四年防务评估报告》强调了中国在世界事务中举足轻重的地位:“中国在地区及全球经济和安全事务中的存在和影响力的扩大,是亚太地区及全球演变中的战略格局中最重要的因素。”^④

中美建交以来两国关系得到长足的发展,然而缺乏战略互信的问题仍没有得到解决。美国的中国问题专家李侃如(Kenneth Lieberthal)指出,尽管中美双方频繁展开对话,两国的决策者仍然对于对方抱有较大疑虑。这种相互的猜疑在近些年间并

① Brian Berger, “U. S. Budget Compromise Includes \$18.5 Billion for NASA,” *Space News*, April 13, 2011.

② 飞戈:《明天的敌人来自天堂:美国专家开始炒作中美大空对抗》,载《国际展望》2007年第20期,第19页。

③ 麦克·麦克奈尔:《如何赢得网络战》(叶汀译),载《环球军事》2010年第4期,第22页。

④ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington D. C. : February 1, 2010, p. 60.

没有得到实质性的改变。^① 冷战结束后,美国在亚太地区的战略布局呈现出防范中国的态势。丹尼尔·图宁(Daniel Twining)指出,为应对崛起的中国的挑战,“美国强化了其在冷战时期地区安全部署的两大支柱:轴辐结构的美国双边军事同盟以及美军的前沿军事部署。”^②中国的军事基地处于美国卫星的严密监视下,中国的网络能力发展也受到美国的密切关注。

2007年1月,中国用导弹销毁了一枚气象卫星。美国国内保守派人士对此做出了激烈的反应。美国国会参议员约恩·凯尔(Jon Kyl)为此发表言辞激烈的演说:“中国这次反卫星武器试验为我们敲响了警钟。这种威胁是不可能通过谈判和军备控制的手段来化解的。”^③凯尔指出,美国的国家导弹防御系统的假想敌正是中国:“我们可以很轻松地提及北朝鲜、伊朗和伊拉克,然而关上门以后,你就会听到有些人表达对中国这样最终的威胁的担忧。”^④

美国历年的安全文件都用较大的篇幅来讨论中国对美国的潜在威胁。2006年《四年防务评估报告》指出:“在军事上,中国是拥有最大潜力和美国竞争的国家。”^⑤2008年《美国国家安全战略》明确提出为应对中国的挑战,有必要“限制中国的军事现代化进程以及其战略选择对国际安全的影响”。^⑥2010年《四年防务评估报告》指出:“中国对于其军事现代化计划的步伐、范围及其最终目标仅公布了有限的信息,人们自然会对其长期意图产生疑虑。”^⑦

在网络和太空领域,中美之间的互动受制于双方关系中的结构性矛盾,反映出美国对于中国实力快速增长的担忧。美国对中国能力的评估,更多的是一种对“可能性”的强调,并非经过扎实的研究得出的结论,带有很大的主观臆测的成分。对于美国而言,真正的安全威胁并不来自中国这样负责任的大国,而来自充满不确定因素的世界,特别是那些不按国际规则行事的行为体。

(二)中美合作的制约因素

① Kenneth Lieberthal, “How Domestic Forces Shape the PRC’s Grand Strategy and International Impact,” in Ashley Tellis and Michael Wills eds., *Strategic Asia 2007 ~ 2008* (Seattle, Washington D. C.: National Bureau of Asian Research, 2007), p. 63.

② Daniel Twining, “America’s Grand Design in Asia,” *The Washington Quarterly*, Summer 2007, p. 79.

③ The Honorable Jon Kyl, “China’s Anti-Satellite Weapons and American National Security,” Heritage Foundation Lecture No. 990, February 1, 2007, available at: <http://www.heritage.org/research/lecture/chinas-anti-satellite-weapons-and-american-national-security>.

④ Charles L. Glaser and Steve Fetter, “National Missile Defense and the Future of U. S. Nuclear Weapons Policy,” *International Security*, Vol. 26, No. 1, Summer 2001, p. 41.

⑤ Michael Bruno, “Chinese Asymmetric Challenge to U. S. Exists Today, Official Says,” *Aerospace Daily & Defense Report*, Vol. 222, Iss. 53, June 14, 2007, p. 1.

⑥ Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States of America*, June 2008, p. 3.

⑦ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 1, 2010, p. 31.

为了在信息时代巩固霸权地位,美国的网络和太空政策体现出了新的战略理念和战略布局,具有很强的前瞻性。然而在针对中国的战略部署上,传统的思维方式仍然在限制中美双方合作,特别是在束缚美国方面的合作意愿。美国以零和博弈的思路看待网络和太空领域,认为中国实力的增强就意味着美国实力的削弱,中国获益就意味着美国受损。中美双方合作的制约因素主要包括:网络和太空领域的军事敏感性、美国对中国实力增长的担忧及其扩大中美实力差距的战略考虑。

首先,网络和太空技术可以直接转化为军事能力。美国在网络和太空领域享有独霸地位,其先进技术领先中国几十年。这意味着中美之间的科技交流将使中国成为主要获益方。美国出于垄断技术的考虑,不愿和中国展开深层次的合作。美国国际评估和战略中心副主任理查德·菲舍尔(Richard D. Fisher)指出,“当我们准备展开在太空领域和中国的合作和对话的时候,必须考虑到中国的太空站将同时服务于军事和民事目的。如果我们准备邀请中国宇航员进入美国航天飞机,也要明白他们学到的信息科技有可能转化为中国在太空的军事竞争力。”^①自1999年至今,美国政府一直通过国务院的《国际武器贸易条例》,禁止用中国火箭发射美国制造、包括含有美国部件的卫星。目前在敏感的军事技术领域,两国的合作还处于空白状态。

美国对中国的封锁政策并不能阻止中国和其他国家开展积极的合作。中国已与十余个国家签署国际空间合作协定;积极推动亚太地区空间技术合作;并参与联合国框架下的活动,取得了积极成果。2009年7月,美国国家研究理事会“民用太空项目之理由和目的”委员会(National Research Council Committee on the Rationale and Goals of the U. S. Civil Space Program)主任莱斯特·赖勒斯(Lester Lyles)指出:“美国在从事太空研发活动时,不能再抱有独霸太空的心理。事实是,其他国家已经不再把美国视为唯一的太空合作伙伴,有时甚至认为美国并不是最好的合作伙伴。”^②

第二,美国在网络和太空领域对中国的防范在很大程度上源于一个军事强国对潜在对手实力的担忧。2008年5月,美国战略司令部军官杰弗里·侯恩(Jeffery C. Horne)道出了这个问题的实质:“中国的太空和反太空武器能力的增长对于美国在太空的主导权构成了挑战,50年来,我们一直对此置若罔闻。应对中国及其太空能

① Joan Johnson-Freese, “Strategic Communication with China: What Message about Space?” *China Security*, Vol. 1, No. 2, 2006, p. 46.

② Gen. Lester Lyles (Ret.), “Enhancing the Relevance of Outer Space,” Testimony to the House Committee on Science and Technology Subcommittee on Space and Aeronautics, July 16, 2009.

力其实从属于一个更大的问题,那就是如何应对中国在亚洲实力的崛起。”^①

第三,美国在网络和太空领域要保持相对于潜在竞争者的实力差距。在 21 世纪,美国在传统空间及太空和网络空间占据着全面优势地位。美国的目标非常明确,要在高科技领域拉大与潜在挑战者的差距,并将差距保持在 20 年以上。美国国防部颁布的《2020 年联合构想》明确提出:“美国在军事技术关键领域要与中小国家保持 1~2 个时代的差距,与其他西方大国也要保持一个时代内的 1~2 代的武器装备差距。”^②

为了扩大中美之间的科技鸿沟,美国采取了对中国垄断技术,限制中国网络 and 太空能力发展的政策。《中国 2010 年军事与安全发展报告》称:“中国的进攻性核打击、太空和网络战能力在过去几年获得稳步发展,目前唯有这部分武装力量可以构成全球性的威胁。”^③和美国相比,中国所拥有的这几项先进武器的战斗力较为有限,分布也不平衡,却引起了美国的疑虑,充分说明美国在军事领域不惜一切代价扩大和潜在对手差距的政策。

四 中美在网络和太空领域的合作

尽管中美两国在网络和太空领域存在竞争关系,双方仍然拥有重要的共同战略利益。2009 年 7 月 27 日,美国总统奥巴马在第一次中美战略与经济对话会议前发表演讲表示:“中美关系将影响 21 世纪的进程,这意味着其重要性不亚于任何双边关系。”^④在新的安全环境下,中美之间的安全相互依存正在扩大。2010 年《四年防务评估报告》指出:“随着中国的地区和全球影响力的扩大,中国军队将在国际事务中发挥更具实质性和建设性的作用。美国欢迎强大、繁荣而又成功的中国发挥更大的全球性作用。美国也欢迎更大的合作带来的积极收益。”^⑤随着中美两国对于网络 and 太空领域的依赖度不断提高,两国已经发现新的合作增长点,可以在此基础上深化现有的合作。

① Statement of Brigadier General Jeffery C. Horne, Deputy Commander, Joint Functional Component Command for Space, U. S. Strategic Command Vandenberg Air Force Base, California, *China's Proliferation Practices and the Development of Its Cyber and Space Warfare Capabilities*, U. S.-China Economic and Security Review Commission, Washington D. C. : May 20, 2008, p. 12.

② 李莉:《信息网络与国家安全》,载《当代军事文摘》2007 年第 6 期,第 9 页。

③ Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010*, DOD Report to Congress, August 2010, p. 34.

④ Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010*, p. 53.

⑤ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p. 60.

(一)中美在网络和太空领域的共同利益

网络和太空同属于信息空间。一国信息化的程度越高,对信息系统的依赖性越大,面临网络和太空袭击就具有更大的脆弱性。在信息时代,中美两国对太空和网络的依赖性均在增加,创造了新的中美合作需求。中美在网络和太空领域的共同利益主要包括:

第一,中美两国对网络和太空的依赖性都在增强。两国网民数量最多,太空技术较为发达,信息安全直接关系到两国经济与社会的正常运转。美国对于信息空间的依赖性之强在世界首屈一指。美国国防部在全球 88 个国家和地区的 4000 多个军事基地拥有超过 1.5 万个电脑网络,^①其全球定位、导弹预警和军事通信等关键战斗力均仰仗于卫星系统。任何一国都不可能单凭自身力量有效地保护覆盖面如此之广的信息网络。中国的网络和太空能力也在迅速增长。2011 年 1 月,中国互联网信息中心发布第 27 次《中国互联网络发展状况统计报告》,截至 2010 年 12 月,中国网民数量已达到 4.57 亿人,互联网普及率攀升至 34.3%。^② 中国已经拥有独立的北斗导航系统,具备载人航天能力,并将空间站建设列入日程。网络和太空对于中国而言,也是需要努力捍卫的信息边疆。

第二,网络和太空的失序状态对中美双方都构成重要的安全挑战。随着科技的发展,在信息空间活动的国际行为体越来越多元化。20 世纪 70 年代,发射卫星是专属于国家政府的领域。如今国家、国际组织和私营集团均可以通过商业化渠道利用太空。在网络空间充斥着形形色色的行为体,犯罪团体、单独行动或有组织的黑客、恐怖分子、大公司和国家都可能成为网络袭击的策划者。网络犯罪辨识困难,利润丰厚,吸引越来越多的犯罪分子卷入其中。每一个国家都可能成为这种失序状态的受害者。通过国际合作实现对信息空间的有效治理已经成为国际社会的当务之急。

第三,太空和网络威胁具有全球性和扩散性特点。攻击一国的核心信息系统可能使其通信中断,金融系统瘫痪,国民信心崩溃,引发全球性的连锁反应。正是由于网络战争潜在的巨大杀伤力,美国在策划对他国发动网络战的时候,也采取了克制的态度,避免网络攻击的连带效应给美国造成损失。太空属于不可再生资源。据专家计算,摧毁一枚 5 至 10 吨的卫星将致使近地轨道上的太空碎片增加近一倍。^③ 大规

① Peter Singer, "The Future of National Security, By the Numbers," *Joint Forces Quarterly*, May 2011, available at: http://www.brookings.edu/articles/2011/05_national_security_singer.aspx.

② 中国互联网信息中心:《中国互联网络发展状况统计报告》,2011 年 1 月,第 5 页,参见:http://www.cnnic.net.cn/dtygg/dtgg/201101/t20110118_20250.html.

③ David Wright, "Orbital Debris Produced by Kinetic-Energy Anti-Satellite Weapons," in *Celebrating the Space Age: 50 Years of Space Technology, 40 Years of the Outer Space Treaty*, Conference Report, April 2~3, 2007, Geneva, UNIDIR, p. 160.

模的太空战争将使部分外层空间永远无法使用。如今,恐怖活动的科技含量日益提高,恐怖组织也在努力研发太空武器,还在发展自己的网军。恐怖分子可以通过网络或太空袭击,扰乱一国能源、交通等关键基础设施的正常运行,也可以利用信息技术对一国化学、生物工业及关键核设施发动袭击,制造全球性的灾难。

在太空和网络领域,零和博弈的思维方式只能导致军备竞赛。这样的思路也无助于中美双方共同应对这一亟待解决的全球治理问题。网络和太空不应成为各国展开军事竞争的领域,而需要各国共同维护。随着中美相互依存关系的扩大,中美在网络和太空领域的互动,可以走出零和博弈的怪圈,实现良性互动。

(二)中美合作的新增长点

随着美国对网络 and 太空的研究不断深入,美国政府开始注重和其他国家在信息空间的国际合作。2010年6月出台的美国《国家太空政策》确定了国际合作原则。这份文件指出,美国各部门应该“在太空科学、载人航天、监控太空碎片、太空救灾和营救等领域开展国际合作,通过双边和多边的透明政策和建立信任措施鼓励和平利用太空”。^①这一以国际合作为基调的太空政策为中美双方在太空领域的合作创造了契机。

2010年1月,美国国务卿希拉里·克林顿关于互联网自由的讲话强调国际合作的重要性,呼吁各国协作建立互联网的行为规范:“在这个全球联网的时代,侵扰一个国家的网络便意味着侵扰所有的国家。进行网络攻击的国家或个人将面临国际社会的谴责,并为此付出代价。”^②同年7月,美国和中国等15国在联合国签署合作意愿书,提议联合国出台规范网络空间行为的准则,提供在国家立法和网络安全战略上交换信息的平台,帮助不发达国家保护其计算机网络。美国外交学会网络战专家罗伯特·奈克(Robert K. Knake)指出,这一变化意味着美国态度的重大转变,也是奥巴马政府“接触外交”战略的一部分。^③

以网络空间和太空为核心的信息空间是全人类共同的财富。许多有识之士都呼吁深化在这些领域的合作,以构建全球信息社会的良好秩序。中美双方在网络和太空领域的合作,有助于加强对于信息空间的全球治理,消除两国面临的安全隐患。两国目前的合作已经取得了初步成效,今后中美双方可以从以下四个方面努力,探索实现合作的途径:

① *National Space Policy of the United States of America*, June 28, 2010, pp. 5~7.

② Hillary Clinton, “Remarks on Internet Freedom,” The Newseum, Washington D. C.: January 21, 2010.

③ Ellen Nakashima, “15 Nations Agree to Start Working Together to Reduce Cyberwarfare Threat,” *Washington Post*, July 17, 2010, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/16/AR2010071605882.html>.

第一,中美合作可从不敏感的非军事领域起步。美国太空专家弗里泽(Joan Johnson-Freese)指出,美中太空合作的领域很广泛,应该从最简单、最不敏感的项目做起,如太空科学、环境监控和宇航员营救。^①2005年10月,神舟六号发射升空前,美国国务院中蒙处负责人向中方表示,愿意向中方提供预警信息,以避免飞船和美国掌握的1.3万个空间碎片以及美国的航天器发生碰撞,确保中国的太空实验安全。^②中美之间的人员交往可以加强联系,化解疑虑,深化双方的合作。美国前助理国防部长弗兰克林·克莱默(Franklin Kramer)指出:“我认为,通过公开信息,我们可以确信中国了解我们的意图,我们也可以更好地理解中国的意图。我们可以前往中国访问,与中方交流并获取信息,这是有好处的。”^③两国国家航天局的高层人员已实现多次互访。

第二,中美可以共同努力构建更稳定的网络和太空秩序。网络和太空领域的失序状态对中美两国都构成了安全威胁。两国可以通过合作,制定信息空间的行为规范。中美打击网络犯罪的合作已经取得了较大成效。2006年7月,中国国务委员兼公安部长周永康正式访问美国,签署了两国关于进一步加强执法合作的联合声明等文件。中国已与美国等近30个国家警方建立了双边警务合作关系,构建打击网络犯罪的国际合作机制,还与美国等7个国家建立了网络犯罪调查专人联络机制。在太空领域,中美双方可以加强科学交流,探讨清除太空碎片的有效途径,通过国际合作实现对太空的有效治理。

第三,中美合作可以采取多边合作的形式。多边合作有助于消除误解,建立信任,达成共识,共同解决全球性问题。中美双方都是网络和太空国际公约的积极参与者。美国于2006年加入由欧盟发起的《网络犯罪公约》,决定与多国警方和检察机关在网络安全领域开展合作。中国也积极参与在亚太经合组织和东盟等框架下的网络合作。中美在航天领域的合作也通过多边渠道展开。2007年,中国加入地球观测集团,中美为该组织的联合主席国。同年5月,包括中国和美国在内的14个国家在意大利签署《全球探测战略框架》协议,开展多边的宇宙探索方面的合作。

第四,中美可以运用创造性思维开拓新的合作议程。合作面临困境往往是因为人们受到了狭窄的思路的束缚。中美双方在网络和太空领域的建设性合作可以通过两种方式展开:一是增加半官方和非官方渠道的交流。中国宇航科学家与美国高校的交流主要通过非官方渠道进行。非政府组织与公司之间的合作也可以有效地解决

① [美]琼·约翰逊-弗里泽:《空间战争》(叶海林、李颖译),北京·国际文化出版公司,2008年版,第253页。

② Irene Klotz, “Will US and China Be Friends in Space?” *New Scientist*, September 30, 2006, pp. 16~17.

③ [美]琼·约翰逊-弗里泽:《空间战争》,第239页。

问题。中国网络安全应急组织与美国微软公司以及欧美一些网络安全机构联手,成功打击一个名叫威达克(Waledac)的全球大型僵尸网络。中国互联网协会网络安全工作委员会接受美国智库东西方研究所的邀请,建立了中美互联网对话机制,就反垃圾邮件、黑客攻击等多个专题开展交流和沟通。二是寻找建设性的合作议题,塑造两国的合作议程。新美国安全中心(CNAS)的一项研究指出,美国和中国在网络和太空领域合作前景非常广阔。两国在网络领域的合作议程包括:军事原则、保障安全的网络环境、威慑与防御。两国在太空的合作领域包括制定行为规范、达成不首先破坏对方卫星轨道的协议等。^①气候变化也是中美在太空领域合作很好的切入点。中美可以共享气候观测上的科学数据,共同解决气候变化这一严峻的全球性问题。

在网络和太空领域,中美可以合作的领域非常广泛,创造了双方安全关系新的增长点。两国现有的合作已经为推进双方关系奠定了良好的基础,合作前景超出人们的预期。中美之间的合作将成为网络和太空全球治理体系的基石,有助于实现对信息空间的有效治理。

在信息时代,美国将自身利益的范围由传统空间拓展到包括网络和太空在内的信息空间。这一全新的理念打破了传统战略思维的束缚,导致美国全球战略布局的调整。美国将其在网络和太空领域面临的威胁准确地定位为不对称威胁,推行先发制人的进攻性政策,并建立起网天结合的政策机制,以追求在信息空间的主宰地位。

从美国的政策文件看,中国的网络和太空能力的增长受到美国的密切关注。中美在网络和太空领域差距悬殊,存在巨大的科技鸿沟。美国对中国采取技术垄断,防范中国军事能力的发展,对中国的战略布局呈美攻中守的态势。美国的超强实力和攻势战略使其在未来两国可能发生的信息战中抢占了先机。

网络和太空作为全球性的威胁,加深了中美之间安全的相互依存关系。两国现有的合作已经开启了一个积极互动的进程。未来中美双方合作可以从不敏感的非军事领域起步,采取多边合作的形式,运用创造性思维开拓新的合作议程,共同构建更稳定的网络和太空秩序。

高望来: 外交学院国际关系研究所讲师

(本文责任编辑:魏红霞)

^① 帕特里克·克罗宁、亚伯拉罕·丹马克:《传统与非传统挑战:美中未来合作领域》,载《现代国际关系》,2010年第8期,第50页。

美国海洋管理制度研究

——兼析奥巴马政府的海洋政策^①

夏立平 苏平

〔内容提要〕美国海洋管理制度在发展和演变中相继经历了行政区划管理、部门管理、综合管理等三种海洋管理模式。影响美国海洋管理制度的主要因素包括：美国对国家利益与安全的界定、利益集团、州政府和联邦政府分权博弈中的合作、国际海洋法等。奥巴马政府上台后进一步强化了美国海洋管理制度，其措施包括成立国家海洋委员会，统筹和协调联邦政府各部门的海洋管理工作，建立以生态保护为核心的区域协调的综合管理机制，强化海岸警卫队的海上执法能力，实现海上力量的全面合作。这些措施迎合当前美国海洋综合管理的需要。但美国在国际海洋制度方面继续采取以自己为标准的选择性多边主义，对其他国家的海上安全产生了负面影响。

关键词：美国政治 海洋管理制度 奥巴马政府

美国是当今世界海洋强国，有着漫长的海岸线和丰富的海洋资源，也拥有世界上最大的海上专属经济区和广阔的大陆架。美国海洋管理制度具有悠久历史和领先地位。但美国在国际海洋制度上采取选择性多边主义政策，对《联合国海洋法公约》采取实用主义态度。奥巴马政府上台以来，进一步强化了美国海洋管理制度，加强美国政府的海洋综合管理能力。

海洋管理是指各级政府海洋行政主管部门代表国家履行对本国领海、海岸带和专属经济区海洋权益管理、资源使用管理和海洋环境管理等基本职责。海洋管理的概念随着海洋管理的实践发展而变化。

^① 本文系同济大学国家“985”项目“全球变化与国家利益研究”和同济大学青年文科基金项目“美国海洋管理制度研究”的中期研究成果。

美国关于海洋管理制度的研究,最早是在对海洋科技动向进行研究的同时涉及研究相关的海洋政策和海洋管理制度。其代表性文献包括美国科学院海洋委员会1959年的《美国海洋学十年规划》,1969年的《美国1971~1980年海洋学计划》,以及20世纪80年代的《新技术革命与美国海洋开发政策》。这些文献对美国的海洋政策、海洋管理、海洋立法,以及某些海洋管理协调机构的职能进行了探讨。从20世纪80年代开始,美国出现了独立于海洋学研究之外的海洋管理制度研究。美国特拉华大学海洋政策研究中心主任杰拉尔德·曼贡(Gerald J Mangone)的《美国海洋政策》探讨了海洋渔业、资源、环境、运输、防卫、管理条法、国际关系和科学技术等政策和策略的出发点和归宿,提出海洋问题的解决就是合理地开发和利用海洋,最大限度地造福人类,建立完整统一的海洋政策。^① 美国学者阿姆斯特朗(John M. Armstrong)和赖纳(Peter C. Ryner)共同撰写的专著《美国海洋管理》阐述了美国深水港、海洋保护、海岸带管理和渔业管理等方面的海洋管理的性质、特点、手段、原则及类型,提出了有关未来海洋管理的内容和值得注意的问题。^② 美国海洋政策研究中心的研究员阿达博鲁·乌达伽的《海岸带综合管理基础》^③和美国学者约翰·R. 克拉克《海岸带管理手册》^④等,主要论述了海岸带综合管理的理论基础、管理模式及基本路径。2003年5月,美国民间智库皮尤海洋委员会(Pew Oceans Commission)^⑤提交了题为《规划美国海洋事业的航程》(America's Living Oceans: Charting a Course for Sea Change)的报告,集中了渔业界、科技界、自然保护领域、教育界、政府部门、慈善事业和产业界等广泛的意见,倡导恢复和保护海洋与海岸带生态系统、维护海洋提供的种种利益,建议美国制定新的海洋政策。^⑥

目前国内学者对美国海洋管制制度还没有系统性的研究,一些相关的研究主要都是包含在海洋管理制度研究的专著和论文中。随着海洋重要性的日益凸显,中国迫切需要深入和系统的了解美国海洋管制制度,以作为处理中美海洋关系的参考,并作为中国建立科学、有效的海洋管理制度的借鉴。本文的主要目的是对美国海洋管理制度的相关政策文件和著述进行分析,提炼出美国海洋管理制度的主要内容及特点,对不同时期的美国海洋管理制度进行比较研究,发现其存在的问题,从而为构建

① Gerald J. Mangone, *Marine Policy for America* (Taylor & Francis, 1988), p. 2.

② John M. Armstrong, Peter C. Ryner, *Ocean Management: Seeking a New Perspective* (Traverse Group Inc, 1980), p. 3.

③ Adabolu Wudaja, *Basis of Integrated Coastal and Ocean Management*, (Washington D. C.: Island Press, 1978).

④ John R. Clark, *Handbook of Coastal and Ocean Management* (Boulder: Westview Press, 1989).

⑤ 2001年,由皮尤慈善信托基金资助成立的美国民间组织,代表公众参与美国海洋管理。

⑥ Pew Oceans Commission, *America's Living Oceans*, 2003, p. 4.

中国特色的海洋管理制度提供参考。

一 美国海洋管理制度的三种模式

美国海洋管理制度的确立和发展经历了复杂和漫长的过程。建国以来,美国的海洋管理制度分为行政区划管理、部门管理、综合管理等三种管理模式。

(一) 行政区划管理模式(美国建国至第二次世界大战前)

早在美国建国初期,就已建立了有关航海、贸易等方面的海洋管理机构。联邦政府主要对海洋运输、贸易、税收和港口发展等方面实施控制和规划管理。沿海岸的各州对领海内的水下土地和资源拥有绝对的控制权和管理权,而联邦政府并没有这方面的权力。联邦政府与州政府在海洋管理权力方面进行了长期的博弈。

在这一时期,美国的海洋管理制度以行政区划海洋管理模式为主。行政区划是一个国家内部行政区域的划分,它担负着行政管理功能和经济管理功能。在这一时期,主要是州政府负责海洋事务的管理。

美国拥有海岸、湾岸和湖岸的州共有 30 个,有 22 个州位于海岸或湾岸,另外有 8 个州濒临五大湖,纽约州两者皆备。

各州根据州立法对海洋实施管理。例如,1921 年加利福尼亚州政府制订法规规定,沿岸特定水域中的所有油、气和其他矿物资源专供州使用,同时还制订了出租这些矿物资源的法规。每个州对海洋的立法各不相同,但总体而言,除了与海洋相关的国家安全、外交、海洋运输和渔业由联邦政府主导外,其余权力都由州政府掌握。

1793 年,时任美国国务卿的托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)在致英国和法国政府的信中,正式宣布领海范围为离岸 3 海里以内的水域。^①在此后的一百多年中,美国联邦政府对海洋的管理局限于美国海军、海岸警卫队、海岸和大地测量的活动、促进商业运输,以及就北大西洋沿海渔场开发、北太平洋和白令海的海豹捕捞开展外交谈判等。^②1794 年 6 月 5 日,在美国国会批准的一项法令中,授权联邦法院审理“在美国领水内,或在距离海岸 3 海里的范围内发生的捕船事件的诉讼案件”。^③到 19 世纪末和 20 世纪初,主要海洋国家普遍承认了 3 海里领海制度,承认了沿海国可以在其领海行使与其陆地领土完全相同的管辖权利。这在当时主要是为了安全、

① Biliana Cicin-Sain, Robert W. Knecht, Dosoo Jang, Gregory W. Fisk, *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, (Island Press, 2001).

② U. S. Commission on Ocean Policy, 2004, *An Ocean Blueprint for 21st Century*, p. 49.

③ Robert C. Kay and Jackie Alder, *Coastal Planning and Management* (the second edition, Taylor & Francis, 2005), p. 180.

渔业资源管理及防止走私等。

美国建国后的很长一段时期内,联邦政府海洋规划和政策主要集中在自由航行和保卫领海、领土等传统安全领域。同时,沿岸领土管辖权的自然延伸形成了州政府对海洋和海岸的实质管辖权。这一时期,州对领海中的水下土地和自然资源的所有权具有专有性质。州政府对海洋和海岸的控制权得到州议会和联邦政府的共同承认和支持。

行政区划海洋管理模式伴随着美国联邦制而产生,对美国的海洋管理起过一定的作用。但是,随着科学技术的发展,以及海洋重要性的增加,行政区划海洋管理模式逐渐暴露其缺陷。州政府往往追求自身经济利益的最大化,行政边界构成了阻碍海洋科技、环境、渔业发展的壁垒,行政区成为海洋统一管理的巨大障碍。海洋管理上的各自为政,引发各行政区重复建设、产业结构趋同、环境污染严重、资源消耗巨大、海洋资源配置效率低等不良后果。行政体制将原为一体的海洋分割成若干个经济体,以地方行政主体利益为导向,难以做到资源的优化配置及融合。因而从整体上影响了美国海洋战略的发展。

(二)部门管理模式(第二次世界大战后至 20 世纪末)

1945 年 9 月 28 日,杜鲁门总统发布《美国关于大陆架的底土和海床的自然资源政策第 2667 号总统公告》(简称为《大陆架公告》)和《关于某些公海区内美国近岸渔业政策的第 2668 号总统公告》(简称为《渔业公告》),合称《杜鲁门公告》。^① 这些海洋政策是在富兰克林·罗斯福总统时期形成的,但是由于罗斯福总统去世,最后由其继任者杜鲁门总统发布。

《大陆架公告》宣称,处于公海下且毗邻美国海岸的大陆架底土和海床的自然资源均属于美国所有,受美国的管辖和控制。这是首次把地质学上的大陆架概念引进了海洋法,也是海洋国家中第一个对超出其领海范围的大陆架提出实行管辖权的主张。《渔业公告》声称,美国将在与美国海岸相邻的公海区域内建立渔业保护区。这使其渔业资源管辖权向领海之外的公海区域扩展。

《杜鲁门公告》关于大陆架权利的声明对国内政治的一个深远影响是美国联邦内政部在海洋管理方面权力的膨胀。

^① *Truman Proclamation (Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf, and Policy of the United States with Respect to the Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas)*, available at: http://www.oceancommission.gov/documents/gov_oceans/truman.pdf.

1953年5月23日,艾森豪威尔总统签署了《水下土地法》(Submerged Lands Act)^①和《外大陆架土地法》(Outer Continental Shelf Lands Act)^②。这两部法律规定州享有自海岸线起3海里的海域的水下土地,3海里之外的水下土地属于联邦所有。1988年美国将领海的宽度扩展到12海里,但州享有的水下土地的范围并未随着领海范围的扩展而扩展,沿岸州仍只享有3海里的水下土地所有权。

从20世纪60年代开始,一系列突发事件发生,推进了联邦政府干预州政府和地方政府海洋管辖权的行动。1966年在乔治滩渔场的地震实验引起了爆炸,引发人们对油气勘探环境安全性的关注。1969年1月,联合石油公司的1号平台在圣巴巴拉海峡喷油,泄漏了大约300万加仑的石油,导致大量海洋生物的死亡,影响了150英里以上的海岸线。油污的海滩和海鸟,以及死鱼的照片引起了公众广泛的关注,强烈要求联邦政府采取行动。20世纪60年代后期,美国政府第一次对其海洋政策进行全面审议。根据美国总统签署的法令而成立的斯特拉特顿委员会(Stratdon's Committee)1969年提出了著名的报告——《我们的国家与海洋》。^③该报告的产生,促使美国政府提出和实施一系列保护和开发海洋的法令,为新时期美国海洋管理制度的确立奠定了基础。^④其最直接的影响就是1970年美国国家海洋与大气管理局的成立和一系列保护及开发海洋法令的出台。

通过这一系列政策和法案的颁布及相关机构的设立,联邦政府逐渐在更广阔的层面上参与到海洋的管理中。许多联邦机构根据联邦法律实施对美国的海洋和海岸带的管理,同时,各州仍然享有一些固有的管理权。因此这一时期实际上是部门管理模式和行政区划管理模式同时发挥作用,但随着相关法律的确立和机构的设置,逐渐过渡到以部门管理模式为主。

(三)海洋综合管理模式(21世纪初至今)

20世纪60年代,美国率先提出了“海洋和海岸带综合管理”的概念,后来,这一概念被国际社会接受,在1992年联合国环境与发展大会上被写入《21世纪议程》。^⑤

20世纪末,由于部门管理模式和行政区划管理模式的弊病逐渐显现,已无法适

① Committee on Interior and Insular Affairs of United States Congress Senate, *Submerged Lands Act*, United States Government Print Office, 1953.

② *Outer Continental Shelf Lands Act*, in Nossanman, Waters, et al., *Study of Outer Continental Shelf Lands of the United States* (Los Angeles: Public Land Law Review Commission, 1969), Volume II, p. 486.

③ John R. Clark, *Coastal Zone Management Handbook* (Lewis Publishers, 1996), p. 96.

④ 焦永科:《21世纪美国海洋政策及行动计划》,载《国家海洋局海洋发展战略研究所海洋政策研究文集》,北京·海洋出版社,2007年版,第86页。

⑤ *Agenda of the 21st Century of the United Nations*, available at: <http://www.un.org/chinese/events/wssd/agenda21.htm>.

应全球化时代海洋管理的需要,美国开始酝酿海洋管理制度的改革。^① 2004年9月,小布什政府公布了《美国海洋行动计划》,酝酿启动海洋综合管理模式的构建。^② 2009年9月,奥巴马政府公布了《美国政府部门间海洋政策工作组中期报告》,正式开始逐步建立以生态保护为核心的海洋综合管理机制。^③

奥巴马总统在行政命令中宣布的美国海洋新政策包括以下要点:(1)保护和保持海洋与海岸带生物的多样性,以及大湖区的生态系统和资源;(2)提高海洋、海岸与大湖区的生态系统和社会与经济的恢复力(capability of recovery);(3)采用有利于增进海洋、海岸与大湖区环境清洁的方式,加强对陆地的保护,以及在陆地开展活动时坚持可持续利用原则;(4)以最佳的科学知识(best scientific knowledge)作为海洋决策工作的基础,加深对全球环境变化的认识,提高应对全球环境变化的能力;(5)支持对海洋、海岸与大湖区进行可持续、安全和高生产力的开发与利用;(6)珍惜和保护美国的海洋遗产,包括珍惜和保护它们的社会、文化、娱乐与历史价值;(7)根据适用的国际法行使权利与管辖权并履行各种义务,包括尊重和维护对全球经济发展和安全至关重要的自由航行权利;(8)海洋、海岸与大湖区生态系统,是由大气、陆地、冰和水等组成并相互联系的全系统的组成部分。不断增进对这些生态系统的科学认识,包括对它们与人类活动之间的关系的认识;(9)增进对不断变化的环境条件及其趋势与根源的认识,加深对人类在海洋、海岸和大湖区水域进行的各类活动的了解;(10)提高公众对海洋、海岸和大湖区价值的认识,为更好地开展管理工作奠定基础。^④

二 影响美国海洋管理制度的主要因素

海洋管理具有国家性和国际性。国家性指国家有权对自己的海洋利用和保护进行统筹规划管理。国际性是由全球海洋自然的统一性决定的,比如在公海的航行自由,以及其他资源开发等权利、邻国之间海洋污染的相关性等。因此,影响美国海洋管理制度不仅有国内因素,也有国际因素。美国政府涉海管理部门、利益集团,以及

① Biliana Cicin-Sain and Robert W. Knecht, *The Future of U. S. Ocean Policy: Choices for the New Century* (Island Press, 2000), p. 120.

② The Committee on Ocean Policy, *U. S. Ocean Action Plan, the Bush Administration's Response to the U. S. Commission on Ocean Policy*, September 2004.

③ The White House Council on Environmental Quality, *Interim Report of the Interagency Ocean Policy Task Force*, September 10, 2009.

④ Barack Obama, *Executive Order: Stewardship of the Ocean, Our Coasts, and the Great Lakes*, the White House, July 19, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-stewardship-ocean-our-coasts-and-great-lakes>.

公众等共同参与海洋政策的制订。它们之间的相互博弈,决定了美国海洋政策。

(一)美国对海洋战略地位的界定

海洋在美国国家战略中有着至关重要的战略地位和作用。美国历来从国家利益与国家安全的高度制订其海洋管理制度。随着科技的发展,在海洋领域,国家利益的内涵越来越丰富。

1969年,斯特拉特顿委员会发表的《我们的国家与海洋》报告强调,存在着一种超越研究及发展规划的国家海洋利益,促进国家海洋利益应成为政府的一项主要使命。^①

海洋是国家安全的重要方向,是军事活动的重要空间。海上安全维系着国家重大的生存和发展利益,没有海上安全就没有国家安全。同时,海洋还是巨大的战略纵深空间,美国可以借助海洋将其军事力量和战争行动推向远离本土以外的地区。海权论的提出者马汉认为:“海权即凭借海洋或者通过海洋能够使一个民族成为伟大民族的一切东西”。^② 新世纪以来,地缘战略空间结构进一步变化,新技术成果和手段不断运用于海洋和海上力量,海洋在美国国家安全战略和军事建设中的地位 and 作用不断上升。

在制定国家海洋政策和规划时,美国的国家安全利益是关键的影响因素。国家安全方面的海洋活动仍然是美国在海洋方面有关的经费开支中最大的一项。美国政府认为,充分评价涉及国家安全在国家海洋管理中的作用是必要的,制定任何国家海洋管理规划都应包括国家安全这一部分。^③ 九一一恐怖事件对美国海洋管理制度的影响很大,恐怖主义对美国本土的袭击导致海洋安全问题优先等级的提高,由此,海岸警卫队被并入新成立的国土安全部。

(二)利益集团对美国海洋管理政策的影响

利益集团在美国政治和社会生活中有着举足轻重的作用,几乎渗透到所有的政治领域,在政府的海洋政策制定上也有一定影响。美国利益集团影响政府海洋政策的方式有两种:一是通过政治捐款,支持国会议员和总统当选,进而影响政府决策;二是对具体问题向国会议员和政府官员进行游说,并借助媒体,使某项法案或政策被否决或通过。

第二次世界大战前,美国的渔业对海洋政策导向的影响很大。冷战开始后至 20

① John M. Armstrong, Peter C. Ryner, *Ocean Management: Seeking a New Perspective* (Detroit: Traverse Group Inc, 1980), p. 134.

② 艾尔弗雷德·塞耶·马汉著:《海权对历史的影响 1660~1783》(安常容、成忠勤译),北京·解放军出版社,2006年第1版,第26页。

③ John M. Armstrong, Peter C. Ryner, *Ocean Management: Seeking a New Perspective*, p. 121.

世纪 60 年代末,海军对美国海洋政策的影响占主导地位。20 世纪 60 年代末以来,影响美国海洋政策的国内利益集团增多,尤其是美国沿海利益集团如美国石油协会等。

1945 年《杜鲁门公告》的出台,就是渔业游说者和浅海石油钻探工业利益集团对美国政府进行游说的结果。^① 1969 年,位于加州的圣巴巴拉海上钻井平台发生井喷事故,致使整个南加州海岸受到污染。^② 1981 年,美国国会立法禁止在墨西哥湾以外的近海大陆架地区开采油田。^③ 但在石油行业的游说下,2008 年,小布什总统解除近海石油开采禁令,要求开放美国大西洋海岸和东部加州沿岸的石油资源,并计划美国政府在 2011 年 11 月向石油公司拍卖开采权。

几乎所有的利益集团都努力将其自身利益标榜为国家利益。而如果一个集团的利益被冠以“国家利益”称号,那么,这个集团就有可能获得更大的优先权,以及更多的机遇和投资。然而,这会使各种利益协调和调解更加困难,因为难以在短时间内客观地检验什么是国家利益,什么不是国家利益。在海洋方面存在着多种国家利益,这些利益有时甚至相互矛盾。^④

(三)州政府和联邦政府分权博弈中的合作

联邦制是美国政治制度的重要特征。联邦政府与州政府的权力划分,由宪法明文规定,除非通过修宪,不能任意变更。双方在宪法规定的权限内,独立行使权力,不受对方干预。

1937 年以前,美国海洋管理制度体现了联邦制的分权特征,联邦和州政府对于海洋的管理权限有明确的划分。以加利福尼亚州海洋管辖权案为例,1921 年加利福尼亚州政府对海洋的控制权受到了州法院的非难,然而美国最高法院则以该案不涉及任何实质性的联邦问题为理由,拒绝受理,表明了联邦和州政府权力的明确界限。^⑤

1937 年,联邦政府的态度发生了根本性转变。在达科他州联邦参议员约瑟夫·P. 奈(Joseph P. Nye)提出宣布领海中的水下土地为联邦政府财产的议案中(1937

① *Formulation of United States Policy on the Resources of the Continental Shelf and on Coastal Fisheries*, Foreign Relations of the United States, Vol. 2, Washington, D. C., Government Printing Office, 1945, p. 1482.

② Waters Nossanman, et al., *Study of Outer Continental Shelf. Lands of the United States*(Los Angeles: Public Land Law Review Commission, 1969), Volume II, p. 356.

③ Rodney V. Salm, John R. Clark, and Erkki Siirila, *Marine and Coastal Protected Areas: A Guide for Planners and Managers*(IUCN - World Conservation Union, Washington D. C. 2000), p. 198.

④ John M. Armstrong, Peter C. Ryner, *Ocean Management: Seeking a New Perspective*, p. 131.

⑤ John M. Armstrong, Peter C. Ryner, *Ocean Management: Seeking a New Perspective*, p. 14.

年4月15日参院法案2964号),^①主张把保护联邦的最高利益,特别是国防,以及保护州间贸易作为联邦对水下和其他海洋资源实施控制的理由。该议案标志着美国联邦政府与州政府关于海洋管理权力之争的开始。此时,联邦政府和州政府争夺权力的焦点是沿岸油气资源。

各沿岸州对联邦政府争夺沿岸资源管理权的反应强烈。它们认为领海的水下土地历来归各州所有,联邦政府的要求违反宪法。然而,大部分州并非要排除联邦在领海管辖的所有权力,事实上它们愿意让渡一些贸易、国防等方面的权力给联邦政府。

从1937年的美国国会2964号法案开始,美国海洋管理的权力从州政府逐渐过渡到联邦政府。其主要原因是:第一,联邦政府权力扩大和州政府势微是20世纪30年代以后美国政治制度发展的趋势。从1933年开始,联邦的权力就不断扩大,经济危机迫使联邦政府加强全面调控,联邦利用“商业”条款和“正当法律程序”条款,以及最高法院的支持,不断扩张权力。第二,海洋重要性的增强。20世纪30年代之前,海洋科学技术不发达,对海洋的利用局限于贸易、渔业和海洋运输。然而,随着科学技术的发展,海洋的重要性逐渐凸显,成为人类最重要的资源和食物来源之一,是国家安全的重要领域。对海洋的竞争成为国家之间竞争的重点,海洋演变为国家的核心利益之一。因此,虽然美国的海洋管理在很长一段时期内由于联邦和州之间的利益冲突而摇摆不定,但最终海洋管理权限突破了州政府的权力范围,成为联邦政府工作的重点之一。

国家安全是联邦政府负有明确责任和权力的另一个领域,然而它往往得不到各州的理解和支持。但存在着一种默认政策,即美国国家安全利益高于其他所有海洋利益和海洋规划。20世纪30年代,海军部极力支持联邦政府对近海石油、天然气资源行使权力,以便海军可为其船只获取额外的燃料。^②1953年,美国海军一度从内政部夺得了对近海石油的控制权。杜鲁门总统在离任前四天颁布了第10426号行政命令。该命令宣布大陆架(包括领海)的水下土地均属海军部长管辖。^③

美国现在仍存在联邦与州之间在海洋管理制度方面的矛盾。2004年美国海洋政策委员会提交的《21世纪海洋蓝图》指出,美国的海洋管理制度“始终由于联邦和州政府的利益冲突而呈现出混沌状态,由于眼前利益和长远利益的冲突而呈破碎状态,由于意识形态的差异难以达成一致意见而呈模糊状态,由于对浩瀚而脆弱的海洋

① John M. Armstrong, Peter C. Ryner, *Ocean Management: Seeking a New Perspective*, p. 14.

② John M. Armstrong, Peter C. Ryner, *Ocean Management: Seeking a New Perspective*, p. 104.

③ Nossanman, Waters, et al., *Study of Outer Continental Shelf. Lands of the United States*, Volume II, p. 171~173.

的种种开发而呈复杂状态。”^①联邦政府在一些问题上企图用与州政府经济利益分成的方法,来缓解与州政府的矛盾。例如,2010年3月,美国总统奥巴马公布了开发近海石油和天然气资源的五年计划,这是美国在20多年海上石油开采禁令之后首次启动系统性开发。奥巴马的计划遭到美国近海各州、环保群体、渔民的反对。为了缓解矛盾,联邦政府官员透露,沿海各州也将从近海石油开采中获得利益,其中距离海岸4.8公里到19.2公里内的油气开采收入,以及开采权拍卖收入中,州政府均可分享一定比例。

(四) 国际海洋法的影响

由于美国国内政治的原因,在诸多国际条约体系中,美国不是领导者(leader)就是落后者(laggard)。这一特点在海洋问题上比较突出。^②从历史上看,美国在海洋方面的国际事务中的政策有两大特点:

一是以国内法塑造国际规则。美国是12海里渔业区和200海里专属经济区的主要倡导国。早在1937年,罗斯福就提出3海里领海之外海洋资源和海洋空间的管辖和权限设想。^③1945年,杜鲁门宣布美国海洋资源的管辖延伸至大陆架,打破了传统公海的认定原则。很多国家纷纷效仿,将领海延伸到12海里或更多。1956年联合国第一次海洋法会议,承认了由美国倡导的这一现状。1982年的《联合国海洋法公约》承认了12海里的领海和200海里的专属经济区。

1977年美国《渔业养护与管理法》的实施,是美国通过国内法塑造国际规则的典型案例。20世纪60年代,由于受到苏联拖网渔船等因素的影响,美国渔业捕捞量从世界第二位下降到第六位。由于美国没有参加《联合国海洋法公约》,国际协商难以有结果。美国直接通过国内立法,将美国的渔业范围从12海里扩展到200海里,禁止外国渔船在美国专属经济区作业。正是在美国《渔业养护与管理法》及一些相关法规的影响下,各国纷纷效仿,最终使得联合国海洋会议承认这一现实,将其放进《联合国海洋法公约》中。^④

二是运用选择性多边主义政策。在参与国际多边合作的过程中,美国总是根据其国家利益来决定对国际条约的态度。美国积极参与了《联合国海洋法公约》的起草过程。1994年,时任美国总统克林顿同意加入《联合国海洋法公约》,并提请美国国会参议院批准。但迄今该公约尚未被美国参议院批准。美国国会参议院不批准《联

① U. S. Commission on Ocean Policy, *An Ocean Blueprint for 21st Century*. 2004, p. 48.

② Antonia Chayes, *How American Treaty Behavior Threatens National Security*, *International Security*, Summer 2008, pp. 45~46.

③ John M. Armstrong, Peter C. Ryner, *Ocean Management: Seeking a New Perspective*, p. 17.

④ Pew Oceans Commission, *America's Living Oceans*, 2003, p. 23.

联合国海洋法公约》的主要理由是:按照该公约的规定,世界海洋的 2/3 将被国际海底管理局控制,使得美国及其盟友丧失对海洋的控制权。另外,美国对公共财产有一种恐惧感。《联合国海洋法公约》将海洋资源视为人类共同财富,即人类的公共财产。美国认为这种财产观念违背自由经济原则,“公共财产”的实质就是无人监管,难以对资源起到保护作用。美国还对公约有效性存在质疑。同时,美国认为,该公约的重要目的是保障公海自由航行,美国不加入该公约仍拥有在公海航行的自由。美国不批准《联合国海洋法公约》充分表现了其选择性多边主义政策,对它有利的就引以为据,对它不利的就反对或不执行。例如,美国以《联合国海洋法公约》没有禁止在其他国家专属经济区进行军事活动为由,派海军船只在中国的专属经济区进行侦察活动。而美国这样做时无视《联合国海洋法公约》的一项规定:“各国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时,应适当顾及沿海国的权利和义务,并应遵守沿海国按照本公约的规定和其他国际法规则所制定的与本部分不相抵触的法律和规章。”

三 奥巴马政府对美国海洋管理制度进行改革的主要特点

2010年7月19日,美国总统奥巴马签署行政命令,宣布美国新的海洋政策,强化美国海洋管理制度。该行政命令采纳了美国《政府部门间海洋政策特别工作组最终报告》,并要求联邦政府各部门采取有效措施贯彻落实。^① 奥巴马政府强化美国海洋管理制度的政策特点主要包括:

(一) 成立国家海洋委员会,统筹和协调联邦政府各部门的海洋管理工作

美国是联邦制国家,在海洋管理方面采取联邦政府和州政府分权管理的形式。美国海洋管理体系分为三级:联邦政府,州政府和市、县政府。美国联邦政府的海洋行政管理系统可分为三个方面:(1)协调与服务机构。1970年成立统一管理海洋的独立机构——国家海洋大气局。隶属商业部。下设五个二级局:国家海洋局、国家气象局、国家海洋渔业局、国家海洋环境卫星资料局和海洋与大气研究局;(2)行业管理机构;(3)海上执法机构,主要是海岸警卫队等。

实际上,美国的领海、海岸带、海上专属经济区由联邦 20 多个机构根据 140 多项联邦法律实施管理,这些部门包括国防部、内政部、农业部、卫生和公共服务部、商业部、劳工部、交通部、能源部、国土安全部、环境保护署、管理与预算署、航天航空局、国

^① *The White House Council on Environmental Quality, Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force*, July 19, 2010, p. 5, available at: http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf.

家信息署、科学技术政策署和国家科学基金会等。^① 尽管这些部门都有各自的职责分工,但也时常会出现交叉和重复。总统行政办公室内就有三个机构负责与海洋有关部门的协调,它们分别是白宫科技政策办公室(The White House Office of Science and Technology Policy)、环境质量委员会和国家安全委员会。国家科技政策办公室通过国家科技委员会负责联邦政府科技政策的协调,白宫科技政策办公室下设的海洋问题联合分委员会(The White House Office of Science and Technology Policy Joint Committee on Ocean),负责海洋科学与技术政策的协调。环境质量委员会负责协调联邦政府管辖范围内的环境问题及其有关海洋问题,国家安全委员会则通过其全球环境政策协调委员会负责国际海洋问题的协调。

由于政府部门管理与区域行政管理的叠加导致职责分工不明确,职权交叉现象层出不穷。根据以行政边界划定管辖区域的管理模式,某一海洋区域的经济发展和海洋资源可能由若干个州、县、市政府共同管辖。而同一区域的污染控制和环境监测由若干个联邦或州机构执行。由于政府不同层级或不同部门的工作和利益取向不同,加之管理界线的人为分割,使得在同一区域内存在多个海洋管理主体,这些主体往往在行政划界的势力范围内各自为政、各行其是,结果使本来是有有机整体的海洋区域变得支离破碎,从而损害了国家海洋管辖区域整体的发展。

为了加强美国联邦政府高层对海洋政策实施、海洋综合管理的协调和领导,美国联邦政府开展新的海洋体制建设。2004年12月,时任美国总统小布什签署行政命令,决定成立一个内阁级的海洋政策委员会(The United States Committee on Ocean Policy),任命白宫环境质量委员会负责人康诺顿(Kang Norton)担任海洋政策委员会主席。

2010年7月,奥巴马政府颁布《政府部门间海洋政策特别工作组最终报告》,决定对现行的海洋政策委员会的结构进行一系列整合,建立新的国家海洋委员会(National Ocean Council),以发挥更强有力的指导作用,实现更高水平的管理;明确国家海洋委员会的角色,强化决策与争端解决的程序;加强国家海洋委员会与国家安全委员会、国家经济委员会、能源与气候变化办公室、环境质量委员会、科技政策办公室、管理与预算办公室以及白宫其他机构之间的协调。国家海洋委员会成为一个确立美国海洋管理高水平的政策导向的权威部门,鼓励联邦政府各部和其他机构持续高水平地参与海洋事务,使海洋管理工作更加高效。

国家海洋委员会的成员包括:国务卿、国防部长、内政部长、农业部长、商业部长、

^① The Committee on Ocean Policy, *U. S. Ocean Action Plan, the Bush Administration's Response to the U. S. Commission on Ocean Policy*, 2004.

交通部长、能源部长、国土安全部长、国家环保署署长、环境质量委员会主席、国家航天与航空管理局局长、国家科学基金会主任、总统国家安全事务助理、国家海洋与大气管理局局长等,职能主要是统筹和协调联邦各部门的涉海工作,以便有效地贯彻落实国家海洋政策。

为了推进国家海洋委员会工作,国家海洋委员会下设指导委员会(Steering Committee),由国家海洋委员会主席、来自国家科技政策办公室和国家环境质量委员会的五位成员,来自部门间海洋资源管理政策委员会(Oceanic Resources Management-Interagency Policy Committee,英文缩写 ORM-IPC)和部门间海洋科技政策委员会(Oceanic Science and Technology-Interagency Policy Committee, OST-IPC)的各一位成员组成。该指导委员会至少每两个月举行一次会议,与国家安全委员会、国家经济委员会等部门磋商,确保获得它们的支持。国家海洋委员会领导下的指导委员会是确保在优先发展领域综合协调的重要平台。

为了更好地贯彻实施美国的海洋管理政策,国家海洋委员会主席还协同国务卿以及其他涉海相关部门,加强与其他国家的海洋管理机构,以及国际海事组织、国际海底管理局、国际捕鲸委员会、北极理事会等国际组织的合作。

(二)建立以生态保护为核心的区域协调的综合管理机制

到 20 世纪 90 年代,美国当时关于海洋管理的法律框架已难以反映海洋资源的状况和对海洋资源价值的认识。外海养殖和海洋生物工程等海洋利用由于缺乏适当的管理机制引导,其发展受到抑制;海洋和海岸带区污染的压力继续增大;海平面上升、全球气候变化导致的风暴频率越来越高;致命的有害藻类等新型威胁不时出现。许多关键海洋问题都难以解决,凸显出当时法律和机制的重大缺陷。

1992 年,联合国环境与发展大会通过《21 世纪议程》,呼吁“每个沿海国家都应考虑建立,或在必要时加强适当的协调机制,例如高级别规划机构,在地方一级和国家一级上,对沿海和海洋区及其资源实施综合管理,实现可持续发展。”^① 1994 年,《联合国海洋法公约》正式生效。为了在新一轮国际海洋竞争中抢得先机,世界各主要沿海国家陆续制定国家海洋发展战略和海洋政策。

在这种背景下,美国从 20 世纪末开始酝酿海洋管理制度的改革。2001 年 7 月,美国国会通过了《2000 年海洋法令》(Oceans Act of 2000),授权美国政府成立海洋政策委员会,制定新的海洋政策。2004 年,海洋政策委员会提交了《21 世纪海洋蓝

^① *Agenda of the 21st Century of the United Nations*, available at: <http://www.un.org/chinese/events/wssd/agenda21.htm>.

图》。同年,美国智库皮尤委员会提交了《规划美国海洋事业的航程》^①,在对过去美国海洋管理工作全面总结和评价的基础上,提出关于美国新的国家海洋战略的建议。同年9月,小布什政府公布《美国海洋行动计划》。2007年,小布什政府发布《美国海洋行动计划执行最新方案》(U. S. Ocean Action Plan Implementation Update。^②

在这些计划的基础上,2009年9月,奥巴马政府颁布《美国政府部门间海洋政策工作组中期报告》,逐步建立以生态保护为核心的海洋综合管理机制。^③

以生态系统为基础的综合管理模式主要包含两个要素。首先,以海洋科技的发展为基础。支持对海洋、海岸带的研究,其中包括基础的科学研究、基础设施和技术的发展、数据和信息管理的改善、预报和数据产品的改善、挽救生命和财产等具有重大社会利益的研究等。建立全球性的对海观测网络,其中包括海洋综合观测网络,建设和部署新型的研究和调查平台,建立国家海洋水质监测网络,协调海洋和海岸带测绘活动。^④其次,区域协调。突破行政区域界线,加强以生态系统为基础的区域协调。联邦机构在相同或不同的区域设有区域机构,同一件事情,几个地区组织都有类似或不同的管辖权,引发冲突。最典型的是区域项目逐个立项,很少考虑对流域生态系统以及其他方面的累积影响。因此从生态系统而非行政边界角度考虑和解决问题的方式越来越被接受。以切萨皮克湾(Chesapeake Bay)为例,由于该海湾的环境状况恶化,引发了联邦机构、州、县、市政府携手,以海湾的生态系统为着眼点,共同解决整个海湾地区的水质问题和生物资源问题,产生了良好的效果。因此,新的国家海洋政策框架的一个重要组成部分就是这种以生态系统为基础的区域战略,鼓励区域各界的广泛参与,形成区域合作,解决实际的区域问题,实现共同确立的区域目标。这种区域组织还会起到促进联邦政府与州、县、市之间沟通与协调的作用。^⑤

奥巴马政府在《政府部门间海洋政策特别工作组最终报告》中确立了九大优先发展目标:(1)推进基于生态系统的管理。把采用基于生态系统的管理方法作为指导海洋、海岸与大湖区管理工作的基本原则;(2)开展近海与海洋空间规划。在美国开展全面、综合和基于生态系统的近海与海洋空间规划与管理;(3)科学决策,加深对海洋

① 美国皮尤海洋委员会编:《规划美国海洋事业的航程》(上、下)(周秋麟、牛文生译),北京·海洋出版社,2005年版。

② *The Committee on Ocean Policy, U. S. Ocean Action Plan Implementation Update* (Washington, D. C., Government Printing Office, July 2007).

③ *The White House Council on Environmental Quality, Interim Report of the Interagency Ocean Policy Task Force* (Washington, D. C., Government Printing Office, September, 10, 2009).

④ *The Committee on Ocean Policy, U. S. Ocean Action Plan Implementation Update*, 2007, p. 12.

⑤ *The White House Council on Environmental Quality, Interim Report of the Interagency Ocean Policy Task Force*, 2009, p. 15.

的认识。提高科学技术与知识水平,为管理和决策连续地提供更多的信息,进而提高管理与决策水平和应对各种变化及迎接挑战的能力。通过正式和非正式的宣传教育计划,加强对公众进行海洋、海岸和大湖区知识的教育;(4)加强相互协调与支持。更好地协调和支持联邦和相关州、县、市的海洋、海岸及大湖区管理工作,加强联邦政府各部门间的协调与整合,并酌情与国际社会进行沟通;(5)应对气候变化与海洋酸化。提高沿海州和海洋与大湖区环境对气候变化和海洋酸化的适应与应对能力;(6)地区性生态系统的保护与恢复。制定并实施综合的生态系统保护与恢复战略,该战略必须以科学为依据,并与联邦、州、县、市层面的保护与恢复战略保持一致;(7)重视水质保护与陆地上的可持续利用活动。在各类陆地活动中坚持可持续原则,以改善海洋、近海和大湖区水质;(8)解决北极海域和附近沿海地区因气候变化和其他环境变化而引起的各类环境管理问题;(9)加强海洋、近海与大湖区的观测、测绘与基础设施建设。加强海洋观测系统建设和传感器研制,加强资料搜集平台建设与管理工作和提高测绘能力,对其进行整合,使之联合成国家系统并纳入国际观测系统。^①

(三)强化海岸警卫队的海上执法能力,实现海上力量的全面合作

美国是世界上最早成立海岸警卫队(U. S. Coast Guard)的国家。海岸警卫队是美国海上唯一的综合执法机构。2003年3月,海岸警卫队转属新成立的国土安全部。它是美国第五大军事力量。^②美国海岸警卫队成立时间早,规模大,承担任务多,装备精良,实行集中统一的管理,海洋巡逻的机动性和监视执法能力都很强。

2007年1月,美国公布了《美国海岸警卫队战略》^③。这是美国海岸警卫队自成立以来的公布的第一个战略。它客观地分析了美国海上安全和海洋管理所面临的新形势,按照美国国家安全战略的总体目标和要求,提出了维护海上安全、保护美国海上利益的“海上先发制人战略”。2007年10月,在美国海军指挥学院举行的“国际海上力量”研讨会上,美国海军、海军陆战队、海岸警卫队三支海上力量联合制定了海上战略——《21世纪海上力量合作战略》^④。这是美国海上三大力量——海军、海军陆战队和海岸警卫队,首度联合推出关于保卫美国本土和海外利益的共同战略。

2010年5月25日,奥巴马政府出台《2010海军作战构想》(Naval Operations

① The White House Council on Environmental Quality, *Final Recommendations of the Interagency Ocean Policy Task Force*, July 19, 2010, p. 6. http://www.whitehouse.gov/files/documents/OPTF_FinalRecs.pdf.

② 美国的前四大军事力量分别是:美国陆军、海军、空军和海军陆战队。

③ U. S. Coast Guard, *The U. S. Coast Guard Strategy for Maritime Safety, Security and Stewardship*, January, 2007, available at: <http://www.uscg.mil/comdt/speeches/docs/CGS-Final.pdf>.

④ *Maritime Strategy of Cooperation of the United States in the 21st Century*, available at: <http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>.

Concept 2010)^①,对美国海上武装力量(包括海军、海军陆战队、海岸警卫队)如何贯彻和实施《21世纪海上力量合作战略》进行了详细阐述。

美国海岸警卫队的三大基本任务是:海事安全、海域治安和海上管理。其中,海事安全任务主要体现在:保证海事运输系统的安全运转;对自然或人工海难作出反应,保护人们的生命安全。通过国内调整和计划以及参与国际海事组织等活动,海岸警卫队形成了一整套有效的海事安全制度。海域治安任务主要包括:保护美国海域和海上运输系统,防止被恐怖分子利用,以及用来攻击美国领土;维护美国海上主权,海上执法(国内法和国际法),制止各种违法行为;通过军事行动对付针对美国的敌对行为,维护美国的海上国家利益。海上管理任务主要包括:利用海事运输系统为国家商业和人员的经济活动提供便利;保护美国海洋资源和防止海洋环境的破坏;做好海洋灾后恢复工作,保证重要港口和河道功能的延续性。

根据奥巴马政府的指令,美国海岸警卫队确立了六项优先任务,来应对新的挑战和威胁,维护海上利益。一是加强美国海洋管理制度。强调与国土安全部、海上利益相关者和国际组织等共同努力,建立一整套完善的海洋管理制度,支持美国的海洋政策和目标;二是获得海洋监测系统。提高监测和收集海上数据的能力,改进海上情报融合与分析的能力,传送和发布共享的海上信息;三是增强海上计划与行动的一致性。建立一个综合的指挥、控制和通信系统^②。集中力量做好编制、演习和评估工作。配置专业化的海上力量,加强快速反应能力,以应对威胁和挑战;四是综合海岸警卫队的国防能力。作为美国海上持久存在的军事力量,海岸警卫队很可能作为第一梯队执行海上防御任务。因此,必须加强海岸警卫队与国防部之间的联系,扩大与海军的合作;五是加强海上运输系统的恢复能力。为保证美国不间断的使用全球供应链,海岸警卫队就防止大规模的海上运输系统中断制定了一个综合的配套计划。在相关各州和联邦,通过衔接私营部门,确立恢复政策和计划,建立海上运输系统恢复能力,保障海上商业与海上行动的畅通与连续;六是重视国际合作,改进海上管理。制定一个协调的国际海事合作战略,改进国际海洋体制,帮助其他濒海国家建立海洋管理制度。

奥巴马政府特别强调海上力量的全面合作。要求由海军、海军陆战队、海岸警卫队构成的美国海上力量应该全球布局,提供海上服务。全球海上力量布局必须超越传统的部署区域,反映特定任务的要求,例如人道主义干预、反恐、预防冲突。为了达

① *Naval Operations Concept 2010*, available at: <http://www.navy.mil/maritime/noc/NOC2010.pdf>.

② “C3系统”是指指挥(Command)、控制(Control)和通信(Communications)系统的简称。三个英文单词都是C字开头,故称“C3系统”。

到不同地区的特殊要求,需要与其他特别行动力量和其他跨机构伙伴联合起来。同时,扩大国家本土防御的纵深度。海上力量通过发现和抑制来自远方的威胁,加强国家本土防御。从培育良好的、关键的海外联系到实时监视即将到达美国港口的船只,迅速地应对正在靠近海岸的威胁。美国的本土防御需要整合海上力量、其他力量、各种机构、国际盟友和私人部门来提供高水平的安全。

美国海洋管理制度是美国维护其与海洋有关的国家利益,特别是海上权益的一套系统的管理制度。这一制度在美国建国以来经历了一个发展演变的长期过程。奥巴马政府加强美国联邦政府最高层对海洋政策实施、海洋综合管理的领导和协调体系,建立以生态保护为核心的区域协调的综合管理机制,强化海上执法能力,适应了全球化背景下,美国海洋综合管理的需要。有助于美国应对全球变暖和在加强环境保护的同时,更好地利用海洋资源。美国作为世界超级大国,在与国际有关的海洋管理领域有时也采取一些单边主义做法。美国国会参议院在当前形势下难以绝对多数批准《联合国海洋法公约》,因此,美国在国际海洋制度方面将继续采取选择性多边主义政策。

夏立平: 同济大学政治与国际关系学院院长、教授

苏平: 同济大学政治与国际关系学院讲师

(本文责任编辑:魏红霞)

“两国集团”构想的历史考察^①

顾国平 梅仁毅

〔内容提要〕“两国集团”这一概念自20世纪70年代在美国的对外关系话语中出现以来就不断重现,迄今为止,已先后出现过美德、美日、美欧和美中四个版本的“两国集团”论。美国学者在不同时期选择不同的对象国与美国共同分担国际责任,这表明美国战略家对国际体系力量变化的敏感及其在对外政策判断上的开放性。“两国集团”的四个版本呈现出了巨大的相似性,都出现在美国面临国内外困境而对对象国正在蓬勃崛起之际,其实质是美国在以其为中心的国际体系中要求对象国承担更多国际责任,帮助美国以最小的代价维护霸权。

关键词:美国外交 中美关系 两国集团 历史考察

中美“两国集团”(G2)这一术语曾在2008和2009年间成为中美学界和媒体的热门词汇。从欢迎肯定到质疑批判,“两国集团”一时成为报纸期刊的宠儿。但是进入2010年以来,“两国集团”风光不再。2010年初发生美国对台军售、奥巴马总统会见达赖、经贸冲突增多,以及在朝鲜半岛和中国南海等地的第三方事件等等,中美“两国集团”的概念遭遇到可行性危机,目前已成为了其批评者所说的“镜花雪月般的幻影”。^②短短几年,中美“两国集团”的概念便经历了从出现、传播到热议再到淡出的历程,足以说明国际关系的复杂与多变。

在国际关系中,很多事件都有其历史先例,“两国集团”这一概念亦不例外。自战后美国成为世界霸权国(hegemon)以来,美国在对外关系中针对不同的国家已多次

^① 本文系北京第二外国语学院外国语言文学一级学科项目的研究成果。

^② Elizabeth C. Economy and Adam Segal, “The G-2 Mirage: Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3 (May/June 2009), pp. 14~23.

使用过“两国集团”这一概念。近几年来出现的中美“两国集团”，只不过是其最新的版本。本文旨在对“两国集团”这一概念做一历史考察，分析其来龙去脉，探寻不同时期“两国集团”内涵的相似之处，以期为如何看待中美“两国集团”构想提供一个历史的视角。

一 “两国集团”的四个版本

汉语中的“两国集团”一词译自英文“G2”(Group 2 或 Group of Two)，因此考察其历史时，须从“两国集团”一词在国际关系语境中的出现开始。追溯“两国集团”一词的含义，离不开对“五国集团”(G5)、“七国集团”(G7)等概念的回顾。它们都出现在 20 世纪 70 年代，指代当时最发达的几个西方经济体为应付石油危机、协调汇率等共同关心的议题而形成的非正式的国家集团。“两国集团”就是由这些概念衍生而来，指的是由两个实力最强的国家组成的集团。20 世纪 70 年代“五国集团”、“七国集团”等概念出现时，“两国集团”概念也随之诞生。当时虽没有使用“两国集团”(G2 或 Group of Two)这样的表述，但出现了“两国共治”(bigemony)这样一个与“两国集团”内涵相同的词，用以描述美国和德国之间的联合；“两国集团”这一概念在 1980 年代后半期复活，但换成了美国和日本的“两国集团”；21 世纪初又出现了“两国集团”的美欧版本；最后是近几年受到热议的中美“两国集团”。

表：德国、日本和美国国内生产总值(GDP)年均增长率(%)

| | 1951~1960 | 1961~1970 | 1971~1980 | 1981~1990 | 1991~2000 |
|----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 德国 | 8.2 | 4.4 | 2.8 | 2.3 | 1.6 |
| 日本 | -- | 9.1 | 4.4 | 3.9 | 1.2 |
| 美国 | -- | 4.4 | 3.3 | 2.0 | 3.0 |

资料来源：德国经济数据来自 Raymond J. Ahearn and Paul Belkin, “The German Economy and U. S. -German Economic Relations,” *CRS Report for Congress*, January 27, 2010, p. 4; 日本和美国数据来自 C. Fred Bergsten, Takatoshi Ito and Marcus Noland, *No More Bashing: Building a New Japan-United States Economic Relationship* (Washington, D. C. : Institute for International Economics, 2001), p. 3.

(一)美德“两国集团”

第二次世界大战结束后，联邦德国得益于美国的马歇尔计划和自身相对稳健的政策，在经济上迅速崛起。如表所示，联邦德国经济年均增长率在 1950 至 1960 年间达到 8.2%，1960 至 1970 年间有所减缓，但也达到了 4.4%，为此德语中还专门出现了“经济奇迹”(wirtschaftswunder)一词，特指德国在此期间取得的经济成就。由于持续的增长，到了 1960 年代联邦德国成为西方阵营中仅次于美国的第二大经济体。

相对于德国等国家在经济上的崛起,1960年代末、1970年代初的美国经济在国内国外都遇到了重重困难。在与以苏联为首的东方阵营的对抗中,美国深陷越南战争不能自拔,军费支出连年高涨,经济受到拖累。此外,由于欧洲和日本在经济上的复苏和崛起,战后建立的以美国为中心、以固定汇率为特点的布雷顿森林体系到了1960年代末已经难以为继,终于在1971年尼克松宣布“新经济政策”后崩溃。美国开始对其国际经济战略作出调整。^①作为调整的一项主要内容,美元逐步贬值。1973年至1974年间,石油危机爆发,美国经济受到严重打击。在美元贬值和石油危机的影响下,美国经济陷入调整的阵痛,高通胀、高失业和低增长同时并存。相应地,美国维持庞大的海外帝国的能力也日益显得捉襟见肘。

在这一背景下,曾于1969年至1971年间任国家安全顾问基辛格的国际经济事务助理的弗雷德·伯格斯特(C. Fred Bergsten)在其1975年的一本书中提出了美国与联邦德国实施“两国共治”(bigemony)的构想,这可以被视为“两国集团”概念的发端。在伯格斯特看来,联邦德国的很多指标都显示它在1970年代已成为超级经济大国:联邦德国的外汇储备超过美国两倍,外贸出口超越美国而跃居世界第一,人均收入超越美国,而且德国马克还成为了仅次于美元的世界第二大货币,全球外汇储备中的马克储备占到20%~25%。鉴于联邦德国在世界经济中上升到了举足轻重的地位,伯格斯特认为它也应当承担与其实力相称的责任,同美国一起治理世界事务——至少是经济事务。由此,美德“两国共治”的构想应运而生。^②

伯格斯特提出美德“两国共治”的构想后,应者寥寥,学术界和政府部门都没有将其作为严肃、可行的构想进行考虑。之所以如此,原因很多:首先,当时冷战正酣,在美苏两个超级大国对抗未决之际,学界和各国政府对有人提出要美国同新近在经济上崛起的德国“共治世界”的想法没有太大兴趣;其次,德国固然在经济上获得了举世瞩目的成就,但其综合国力不平衡,尤其在军事实力上尚需依赖美国保护,因此同美苏不在一个级别上,尚无治理世界的能力。对于这一点,德国政府亦有自知之明。针对伯格斯特提出的美德两国经济共治的建议,当时的德国外长根舍(Genscher)于1976年5月在汉堡做出回应,指出德国还只是一个“中等强国”。他说:“美德两国实力迥异。最重要的是美国是一个世界强国,而且拥有核武器;我们既不是世界强国,也没有核武器,而且我们也没有此类意愿。联邦德国只是一个欧洲国家,能力和资源

^① 张敏谦:《美国对外经济战略》,北京·世界知识出版社,2001年版。

^② C. Fred Bergsten, "The United States and Germany: The Imperative of Economic Bigemony," in *Toward a New International Economic Order: Selected Papers of C. Fred Bergsten, 1972~1974* (Lexington, Mass.: D. C. Heath and Co., 1975).

都有限。”^①第三,即使是在经济上,进入1970年代的德国相比以往已经光芒黯淡,发展速度持续减慢(见上表),经济总量也被日本超过;第四,德国在第二次世界大战中的不光彩历史限制了其在战后行使世界领导权的可能性。^②最后,德国外交政策上并非一直是美国的小跟班。特别是1969年勃兰特当选为联邦德国总理后,开始实施“新东方政策”,谋求外交独立,在对待苏联、东欧——尤其是民主德国——等问题上提出了自己的立场。^③

(二)美日“两国集团”

两国集团的第二个版本出现在1980年代后期,并延续到1990年代早期,而此次被美国拉入伙的是日本。相比德国,战后的日本在经济上的表现更为出色。上表显示,1960年代日本的国内生产总值(GDP)年均增长率达到9.1%,到1970、1980年代虽然明显减速,但还是大大高于美、德等国。保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)采用的数据显示日本经济发展的速度更高:从1950到1973年的24年间,日本国内生产总值年均增长率达到惊人的10.5%;即使是1973年至1974年的石油危机,也未能阻止日本经济继续向上爬升的势头,1970、1980年代的日本经济以其他发达国家将近两倍的速度继续崛起。^④到了1990年代中期,按汇率计算,日本以不到美国一半的人口,创造了相当于美国70%的国内生产总值,人均收入超过美国40%。^⑤

同日本光鲜亮丽的数据相比,美国经济在1980年代则相形见绌。日本在经济上的持续崛起和不断扩张给美国造成了极大的挑战和压力,到1980年代后半期,美国民众在展望前景时充满了悲观情绪。美国哈佛教授傅高义(Ezra F. Vogel)曾在1979年撰写了风靡一时的《日本第一》,到了1986年又开始探讨“日本治下的和平”(Pax Nipponica)的可能性。^⑥1987年,保罗·肯尼迪出版《大国的兴衰》一书,唱衰美国,唱好日本。同年,里根政府负责对日贸易谈判的代表克莱德·小普雷斯托维茨(Clyde V. Prestowitz Jr.)就美日经济竞争说道:“不久前,我们还骄傲地宣称美国将

① Robert Spencer, “The Federal Republic: A Middle Class Power,” *International Journal*, Vol. 32, No. 2, European Foreign Policies (Spring 1977), p. 331.

② C. Fred Bergsten, “Interdependence and the Reform of International Institutions,” *International Organization*, Vol. 30, No. 2 (Spring 1976), p. 371.

③ Robert Gerald Livingston, “Germany Steps Up,” *Foreign Policy*, No. 22 (Spring 1976), pp. 114~128.

④ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (London and Sydney: Unwin Hyman, 1988), p. 417.

⑤ C. Fred Bergsten, Takatoshi Ito and Marcus Noland, *No More Bashing: Building a New Japan-United States Economic Relationship* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2001), p. 3.

⑥ Ezra F. Vogel, “Pax Nipponica?” *Foreign Affairs*, Vol. 64, No. 4 (Spring 1986), p. 767.

有美好的未来。现在,我们看不到未来了。”^①

作为化解美日竞争的一种方式,美日“两国集团”构想的雏形最早出现在1986年10月31日由时任美国财政部长詹姆斯·贝克(James Baker)和日本财政大臣宫泽喜一(Kiichi Miyazawa)联合发布的双边公报中。公报提出,日美两国在汇率政策问题上联合发挥领袖作用,努力保持汇率的稳定和平衡。此后,伯格滕在《外交》杂志1987年春季版发表文章,将美国和日本装入了“两国集团”概念的旧瓶中,并对其进行了发展和阐述。他对美日“两国集团”的必要性和可行性进行了论证,指出美国和日本应形成非正式的“两国共治”(bigemony),共同领导世界经济,以替代当时看来难以为继的美国单级霸权。^②1987年4月28日,布热津斯基在《纽约时报》上撰文,支持美日“两国集团”的主张。布热津斯基还为此合成了一个新词汇——“美日国”(Amerippon)。他呼吁达成“新的全球协议”,为建立“更加紧密的美日关系创造条件”,因为“一旦国际舞台上出现一个全新的但非正式的联合——‘美日国’,它将能为世界经济体系提供新的领袖和稳定。”^③

美日“两国集团”的构想在日本也得到了呼应。日本一桥大学加藤哲朗(Kato Tetsuro)教授受“美日国”(Amerippon)一词的启发,创造了“日美国”(Japamerica)一词,认为美日两国经济“已经相互渗透,合二为一,成为一个巨大的经济体。对日本来说,美国市场不可或缺,而对美国来说,经济的重建离不开日本的资金和合作。”^④日本政界也对美日“两国集团”这一构想做出了热烈反应,其中最为引人注目的是当时的首相中曾根康弘(Yasuhiro Nakasone,1982年11月至1987年11月在任)在同里根总统的一次会面中,表达了对美日两国共治构想的赞赏,他提议说美日两国应合二为一,形成一个单一的命运共同体。^⑤

可以说,美日“两国集团”构想甫一出笼,便受到了学界、政界和新闻界的广泛关注。一时间美日报刊中充斥着美日“两国集团”、“日美国”和“美日国”等术语,这种情况一直延续到了1990年代初期。美日“两国集团”构想虽然备受关注,但是这一构想

① Walter LaFeber, *The Clash: A History of U. S. -Japan Relations* (New York and London: Norton, 1997), p. 379.

② C. Fred Bergsten, “Economic Imbalances and World Politics,” *Foreign Affairs* (Spring 1987), pp. 770~794.

③ Zbigniew Brzezinski, “How About an Informal U. S. -Japan Inc.?” *The New York Times*, April 28, 1987; see also Zbigniew Brzezinski, “America’s New Geostrategy,” *Foreign Affairs* (Spring 1988), pp. 680~699.

④ Kato Tetsuro, “The Age of ‘Japamerica’: Taking Japanese Development Seriously,” *Hitotsubashi Journal of Social Studies*, Vol. 21, No. 1, 1989, pp. 61~78.

⑤ Takashi Inoguchi, “Four Japanese Scenarios for the Future,” *International Affairs*, Vol. 65, No. 1 (Winter 1988~1989), p. 21.

在具体政策实施中却还是受到诸多因素的制约。第一,日本的崛起同之前的德国有很多类似之处,其综合国力极不平衡,除了经济和科技领域,其他领域很难同美国一起进行所谓的“共治”。此外,日本也同德国一样背负着巨大的历史包袱。日本如欲在国际上扮演更大角色,必须要考虑亚洲邻国的反应;第二,美日“两国集团”构想虽然受到中曾根首相等人的青睐,但是战后日本自吉田茂首相以来的战略传统是利用美国的安全庇佑大力发展日本经济、增强国力。^①虽然日本在经济崛起之后开始愿意承担更多的责任,但是其战略传统在1980年代尚无根本改变。^②即使是日本国内那些真正钟情于美日“两国集团”构想的人,随着美方要求日本承担责任的真正用意日益显现,他们也对原先的立场做出了修正。正如墨菲特(Michael Moffitt)所评论,“一旦日本意识到自己需要为两国共治付出的代价,这一构想便会渐渐淡出。”^③第三,冷战结束后,日美两国的经济命运发生了逆转。日本经济在1990年代进入了“迷失的十年”,逐渐丧失了“共治”的实力,而美国由于冷战的结束和经济形势的好转,转求单级霸权,失去了对与他国共治等构想的兴趣。^④因此,进入1990年代后不久,美日“两国集团”构想也就渐渐淡出了视线。

(三)“美欧集团”

在美日“两国集团”构想逐渐为人遗忘之际,“美欧集团”论又开始出现。2002年初,伯格斯滕开始在多个场合提出“美欧集团”论,认为美国和欧盟应该尽量避免在贸易、货币等问题上做无谓的对抗,转而构筑非正式的集团,共同领导世界经济的发展。^⑤伯格斯滕在接下来的两年内继续倡导“美欧集团”论,^⑥并得到了欧洲部分官员的响应,尤其是时任德国财政国务秘书科赫韦泽尔(Caio Koch-Weser)的支持。2004年,伯格斯滕与科赫韦泽尔联合撰文,共同倡导美欧组成非正式的集团,主张“美欧集

① Ronald A. Morse, “Japan’s Drive to Pre-Eminence,” *Foreign Policy*, No. 69 (Winter 1987/1988), p. 9; Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose* (New York: PublicAffairs, 2007), p. 242.

② Takashi Inoguchi, “Four Japanese Scenarios for the Future”, *International Affairs*, Vol. 65, No. 1 (Winter, 1988/1989), pp. 19~20.

③ Michael Moffitt, “Shocks, Deadlocks, and Scorched Earth: Reaganomics and the Decline of U. S. Hegemony,” *World Policy Journal*, Vol. 4, No. 4 (Fall 1987), p. 576.

④ Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1 (Winter 1990/1991), pp. 23~33.

⑤ C. Fred Bergsten, “The Euro Versus the Dollar: Will There Be a Struggle For Dominance?” Presented to a Roundtable at the Annual Meeting of the American Economic Association, Atlanta, January 4, 2002; C. Fred Bergsten, “The Transatlantic Century,” *The Washington Post*, April 30, 2002.

⑥ C. Fred Bergsten, “The Euro and the Dollar: Towards a ‘Financial G-2’?” Prepared for The Euro at Five: Ready for a Global Role? February 26, 2004; C. Fred Bergsten, “Foreign Economic Policy for the Next President,” *Foreign Affairs* (March/April, 2004), p. 88~101.

团”构想不仅应作为跨大西洋经济关系的理念基础,而且还应作为驾驭世界经济的主要组织框架。^①

“美欧集团”论出现的背景,主要是欧元启用后的迅速成长,以及美欧在反恐战争和贸易等问题上的分歧。欧元自1999年启动后,迅速成为世界第二大货币。最为关键的是,欧元的启用使欧洲经济一体化迈上了新的台阶,欧盟成为在经济总量上可以同美国平起平坐的一支重要力量。在涉及农产品等贸易问题上,欧盟与美国存在巨大的分歧。因此,欧元区的出现对美国形成巨大挑战。正如欧元之父蒙代尔在1998年预言的那样,“欧元的启用将是国际货币体系自1971年尼克松总统将美元与黄金脱钩之后发生的最重要的变化”,因为“欧元的出现表明在国际储备货币领域产生了一种可以替代美元的货币。”^②相对于欧元区蓬勃向上的势头,美国在21世纪初的头几年内刚经历了以互联网为代表的新经济泡沫的破裂,还在为寻找新的增长点而努力。此外,在2003年3月美国以反恐为名发动了伊拉克战争后,美国同时在伊拉克和阿富汗进行战争,对于世界其他事务一时力不从心,无暇顾及,需要有其他国家出面承担更多责任。因此,为了更加顺利地展开反恐战争、实现经济的持续发展,美国需要欧盟国家的合作和支持。

然而到了2004年下半年,“美欧集团”论也遭遇困境。一方面,欧盟的政治、军事一体化还有很长的路要走,不能像一个正常的国家那般统一行动;另一方面,欧盟在对外关系中有不同于美国的一套理念和目标,不愿完全按照美方所期望和指定的那样行事,而是致力于将自身塑造成为一个在某种程度上可以替代美国的政治经济权力中心。^③比如,2003年初,在是否发动伊拉克战争的问题上,美国就遭到欧盟的核心力量法国和德国的抵制。而2004年美军虐囚事件曝光后,欧洲各地反美主义高涨,“美欧集团”的可行性消失。因此,这一构想便从跨大西洋关系的讨论中逐渐消失。

(四)美中“两国集团”

就在“美欧集团”论冷却不久,“两国集团”构想马上改头换面,出现了它的美中版

① C. Fred Bergsten and Caio Koch-Weser, “The G-2: A New Conceptual Basis and Operating Modality for Transatlantic Economic Relations,” in Werner Weidenfeld, Caio Koch-Weser, C. Fred Bergsten, Walther Stutzle and John Hamre eds., *From Alliance to Coalitions: The Future of Transatlantic Relations* (Bertelsmann Foundation, 2004), pp. 237~249.

② Robert Mundell, “The Case for Euro-II,” *The Wall Street Journal*, March 25, 1998.

③ Charles Kupchan, “The Rise of Europe, America’s Changing Internationalism, and the End of US Primacy,” *Political Science Quarterly*, Vol. 118, No. 2 (Summer 2003), pp. 205~231.

本。关于美中“两国集团”构想的来龙去脉,已有学者做了较为详尽的梳理。^①简言之,该构想也是由伯格斯滕首先提出的,并得到历史学家弗格森(Niall Ferguson)、战略家布热津斯基和基辛格的呼应和推崇。伯格斯滕最早在其主编的2005年《美国和世界经济》一书中抛出中美“两国集团”的提法,作为美国未来应着力培养的美—欧盟、美—中、美—日、美—沙特四组集团关系之一。^②2008年,伯格斯滕又在《外交》杂志上撰文,详尽阐释了他的中美“两国集团”的概念,主张“构建中美两国集团,共同掌握全球治理的进程”,使中国在某种程度上取代欧盟的作用。^③在同一时期,历史学家弗格森(Niall Ferguson)也参与了对中美“两国集团”概念的发展,他同经济学家舒拉瑞克(Moritz Schularick)一起创造了“中美国”(Chimerica)一词,用以描述美国这个最大的消费国和中国这个最大的储蓄国之间经济上的共生关系。^④2008年下半年金融危机全面爆发后,中美“两国集团”的构想受到更多关注,布热津斯基、基辛格、佐利克和林毅夫等人也开始参与倡导,并将其从先前的经济层面扩展到战略层面。^⑤

当然,同先前的版本相似,“两国集团”的美中版本甫一出笼,就遇到可行性的问题。在美中“两国集团”论盛行之际,就有学者指出,美国和中国的双边认知结构、经济共生结构和国际权力结构等都构成了对于美中“两国集团”的巨大制约因素。^⑥更为重要的是,中国领导人对于国家的实力及美方提出美中“两国集团”构想的目的,都有清晰的认识。2009年11月19日,温家宝总理在会见奥巴马总统时对美中“两国集团”构想做出了官方回应。温总理指出,一个稳定、合作、向上的中美关系有利于两国,也有利于世界,但是中国不赞成有关“两国集团”的提法,主要原因是:第一,中国是一个人口众多的发展中国家,要建成一个现代化国家还有很长的路要走;第二,中国奉行独立自主的和平外交政策,不与任何国家或国家集团结盟;第三,中国主张世

① 褚国飞、陈文鑫:《中美“两国集团”构想的由来及可行性分析》,载《现代国际关系》,2009年第6期,第18~22页、第42页。

② C. Fred Bergsten, “A New Foreign Economic Policy for the United States,” in C. Fred Bergsten and the Institute for International Economics, *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade* (Washington: Institute for International Economics, 2005), p. 22.

③ C. Fred Bergsten, “A Partnership of Equals,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4 (July/August 2008), pp. 57~69.

④ Niall Ferguson and Moritz Schularick, “‘Chimerica’ and the Global Asset Market Boom,” *International Finance*, Vol. 10, No. 3, 2007, p. 228.

⑤ Zbigniew Brzezinski, “The Group of Two that Could Change the World,” *Financial Times*, January 13, 2009; Henry A. Kissinger, “The Chance for a New World Order,” *The International Herald Tribune*, January 12, 2009; Robert B. Zoellick and Justin Yifu Lin, “Recovery Rides on the ‘G-2,’” *The Washington Post*, March 25, 2009.

⑥ 褚国飞、陈文鑫:前引文,第21~22页、第42页。

界上的事情应该由各国共同决定,不能由一两个国家说了算。^①到2010年初,不仅美中两国之间发生了美国对台军售、奥巴马总统会见达赖,以及经贸冲突陡然增加等侵蚀双边关系基础的事件,而且美中两国还因为在朝鲜半岛“天安号事件”和中国南海领海争端等所谓第三方事件而导致关系紧张。自此,美中“两国集团”构想魅力不再,目前已鲜有学者和媒体再从美中“两国集团”论的角度看待和分析中美关系。

二 “两国集团”论的背后:责任分担

从“两国集团”概念最早出炉至今尚不足半个世纪,但是在此期间国际关系经历了巨大变化。苏联消亡,日本经济崛起又坠入萎靡,欧元启动、欧洲一体化加深,进入21世纪后中国又迅速崛起。总之,从20世纪70年代最早出现美德“两国集团”的构想以来,国际权力格局发生了重大变化和重组。在考察了“两国集团”概念的历史演变之时,值得注意的是,虽然这一构想每次出现时的对象国不同,国际环境也不同,但是在它四个版本的背后有很多的相似之处。

首先,在上述四个“两国集团”论版本中,每次都是在美方处于相对的经济或战略困境之时首先由美方单方面提出,而“两国集团”论每次所指向的对象国则都是当时经济上崛起势头最强劲的国家。不管是1970年代早期的德国、1980年代到1990年代初期的日本、欧元启动后的欧盟,还是近几年的中国,它们都是各自时代世界经济瞩目的中心。对于早已习惯了位居世界头号经济强国的美国,这些国家和国家集团的崛起对其地位构成了挑战。而且,如上所述,在相应的各个时期,美国自身的经济却由于各种原因在国内和国外都面临相对的困境。就是在这样的背景下,作为同时应对自身困境和对象国崛起的一种尝试,“两国集团”的构想出现并走到美国对外政策的前台。

第二,从“两国集团”构想的提出者来看,这几个版本的构想都是由美国前政府官员兼经济学家、战略家最先提出,再得到各方的回应和关注。这些提出者不代表美国政府的官方立场,但是他们都是经济学界和战略思想领域的重量级人物,“两国集团”构想源于他们对不同时期特殊的国际局势和大国实力对比变化的深刻思考。上文的考察显示,自始至终站在“两国集团”构想背后的是弗雷德·伯格斯特,他不仅是这一概念的始作俑者,而且各个时期都是“两国集团”论的第一倡导者。伯格斯特是一位在美国乃至全球都很有影响力的经济学家和经济战略家,曾任尼克松政府时期国家

^① 《温家宝说:不赞成“两国集团”提法》,新华网,2009年11月18日,available at : http://news.xinhuanet.com/world/2009-11/18/content_12485552.htm.

安全顾问基辛格的国际经济事务助理(1969~1971年),又在卡特政府时期担任过财政部官员(1977~1981年),1981年至今一直担任彼得森国际经济研究所主任,从事美国和国际经济研究,著述颇丰。^①由于伯格斯特滕几十年来对“两国集团”概念一如以往的热衷,在一些分析者眼中,他已“臭名昭著”(notorious)。^②其他参与倡导“两国集团”论的人物大部分也都是在美国及国际关系学界有很大影响力的战略家或学者。创造了“美日国”(Amerippon)一词,又在2009年初支持美中“两国集团”论的布热津斯基和参与倡导美中“两国集团”论的基辛格,都曾在美国政府中担任要职,履历显赫,是公认的国际战略家。而创造出“中美国”(Chimerica)一词的学者弗格森亦是知名的历史学家。由于这些倡导者的影响力,“两国集团”构想出现后,除了1970年代的美德“两国集团”论反应较小外,其余三次都受到了广泛的关注。特别是美日“两国集团”论和美中“两国集团”论被提出之后,作为现存大国和崛起大国如何相处的方案之一,都受到广泛热议。

第三,美国国内在不同时期就如何应对崛起中的对象国这一问题,意见纷呈,莫衷一是,“两国集团”构想只是美国国内政治中众多相互争锋的观点中的一种。在伯格斯特滕等人提出“两国集团”论、主张美国同其他崛起中的强国共同治理世界的同时,美国学界和政界都有其他观点与之针锋相对。就1970年代美德关系来看,德国经济实力的增长和对外贸易的扩张在美国商界眼中构成了严重的挑战,因此美德贸易冲突、迫使德国马克升值等是当时两国关系的主要特点和问题。1980年代和1990年代的日本对美国的冲击不仅表现在经济上,还发生在心理层面上。很多美国人都要求政府对日本施加压力,甚至是采取报复性措施。所谓“敲打日本”(Japan bashing)的强硬言行在美国政界和学界甚为流行,而以查莫斯·约翰逊(Chalmers Johnson)为教父的“修正主义学派”集强硬派言论之大成,其著作和言论受到广泛追捧。^③这些呼声反映在美国政府对日政策上的结果就是,从里根第二任期开始到克林顿的第一任期,美方逐渐亮出大棒,从要求日本减少出口、扩大进口、开放国内市场到强迫日元

① 参见彼得森国际经济研究所网站的研究人员介绍, http://www.iie.com/staff/author_bio.cfm?author_id=33.

② C. Randall Henning, "Institutional Strategy for the Global Economy," in Michael Mussa ed., *C. Fred Bergsten and the Global Economy* (Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics, 2006), p. 335.

③ Robert M. Uriu, "The Impact of Policy Ideas: Revisionism and the Clinton Administration's Trade Policy toward Japan," in Gerald L. Curtis ed., *New Perspectives on U. S. -Japan Relations* (Tokyo and New York: Japan Center for International Exchange, 2000), pp. 212~235.

升值等等,美国对日政策日趋强硬,两国关系常常被推到贸易战的边缘。^①可以说,在美日关系的经济维度,强硬派享有深厚的国内支持。

在 21 世纪头几年的美欧关系中,对抗的论调也颇为高涨。鉴于美欧在贸易问题和伊拉克战争上的矛盾,美国政界和学界接连发出不耐烦和鄙夷的声音。时任国防部长拉姆斯菲尔德在伊拉克战争期间根据欧洲国家对战争的支持程度抛出新、老欧洲的说法,而美国学者卡根则提出,美国来自崇尚武力的火星,欧洲来自宣扬和平的金星。^② 学术期刊和媒体上出现了大量讨论美欧分歧的文章。而在伯格斯特滕等人推崇美中“两国集团”之际,美中关系中令学者和分析家更为关注的并不是两国之间的合作,而是美中之间在经贸、政治、军事等各个领域的冲突和矛盾。以经济关系为例,美国在贸易逆差、人民币汇率、知识产权保护、在华投资等问题上持续对中国政府施加压力。而不少论者从国际关系史和国际权力结构等角度分析,认为中国必将挑战美国权威,因而美中两国必将走上全面对抗之路。^③

由是观之,“两国集团”构想只是美国国内针对具体对象国的众多策略选择之一,而美国实际的官方政策则是在不同的意见和策略中寻求平衡,视不同的需要而采取不同的倾向。如果将美国各时期对不同国家的政策取向简单地分为“接触”和“对抗”两派的话,那么“两国集团”构想很明显应归入接触派,它所体现的是美国一手拉、一手压的平衡策略中的拉拢的方面。也正因为“两国集团”构想只是表现美国对特定对象国的政策的一个方面,不可能成为美国官方的长期政策,因此,“两国集团”构想每次出现后不久就归于消失,也就不难理解了。

第四,鉴于“两国集团”构想显示的是美国对外政策中接触和拉拢的成分,同时“两国集团”论提出时美国都面临不同的困境,这就揭示了“两国集团”构想背后的真正用意和目的在于要求特定对象国在美国的领导下替其承担更多责任:不仅在美国遭遇困境之际继续支撑美国经济的运行,而且更要协助美国更好地维护其世界霸权。伯格斯特滕作为“两国集团”概念的版权所有者和始终如一的支持者,在他发表的文字中很清楚地表明了这一点。兰道尔·赫宁(Randall Henning)在考察伯格斯特滕的“制度主义战略”(institutional strategy)时就指出,伯格斯特滕提出的每一个“两国集团”版

① Gerald L. Curtis, “U. S. Policy toward Japan from Nixon to Clinton: An Assessment,” in Gerald L. Curtis ed., *New Perspectives on U. S. -Japan Relations* (Tokyo and New York: Japan Center for International Exchange, 2000), pp. 1~38.

② Robert Kagan, “Power and Weakness,” *Policy Review*, No. 113 (June /July 2002), pp. 3~28.

③ 以中美对抗为主题的论著不计其数,可参见 Robert D. Kaplan, “How We Would Fight China,” *Atlantic Monthly*, Vol. 295, No. 5 (June 2005); John Mearsheimer, “China’s Unpeaceful Rise,” *Current History*, Vol. 105, No. 690 (April 2006), pp. 160~162; 以及 Peter Navarro, *The Coming China Wars: Where They Will Be Fought How They Can Be Won* (FT Press, 2008)等。

本都是“为了促使一个不服从美国管教的对象国采取有建设性的行动。”^①

伯格斯滕在 1970 年代阐述美德“两国集团”论时曾指出,德国不仅可以通过马克的升值来缓解美国的对外贸易赤字,而且在同发展中国家的关系上,德国也是很有用处。由于越战,美国当时在发展中国家形象大跌,美方的各种提议常常遭到发展中国家的抵制,而“欧洲的提议则受到欢迎,因此是处理南北关系的最有效途径。”^②而在欧洲国家中,德国的经济实力最强,“美国将其看作是一个有可能向其转移部分国际责任的对象。”^③在美日“两国集团”构想充斥美日媒体之际,美方公开谈论如何让日本不再继续“搭便车”(free riding)而是承担更多责任。经济学家亨利·考夫曼(Henry Kaufman)在评论上文论及的 1986 年 10 月 31 日由美国财政部长和日本财政大臣发布的双边公报时一语中的:“这一协议表明日本的资金会继续流向美国,而不会被中断。”^④老布什时期的国务卿贝克亦曾公开说道,“现在到了让日本把它的国内和地区成就转化成更大的国际角色和更多的国际责任的时候了。”^⑤

在 21 世纪初伯格斯滕提出美欧 G2 的时候,他念念不忘的也是如何挖掘欧洲在协助美国治理世界方面的潜力。在《欧元与美元:通往“金融 G2”吗?》一文中,他指出这一构想能达到一举两得的效果,“同时帮助美国和欧洲克服各自在外交政策中面临的最大的问题:美方倾向于单边主义战略,而欧洲则由于内部议程繁密而倾向于忽视其外部责任。”^⑥很明显,伯氏在构建美欧 G2 概念时的一个主要考虑是让欧洲分担美国的责任。美方通过提出美中“两国集团”论来促使中国承担更大责任的意图,不仅在伯格斯滕、布热津斯基和基辛格等人的文章中有清晰的说明,而且在 2009 年美国官方对华政策的论调中都有清晰的表现。例如,为了确保中国资金持续流向金融危机中的美国,奥巴马政府的国务卿希拉里和财政部长盖特纳于 2009 年上半年先后访华时,都充当了美国国债推销员的角色,以恳切的口吻要求中国继续购买美国国债,并向中国领导人保证中国在美资产的安全性。^⑦

第五,“两国集团”构想四个版本在提出者、产生背景和目的等方面呈现出了极大

① C. Randall Henning, op. cit., p. 336.

② C. Fred Bergsten, “Interdependence and International Institutions,” *International Organization*, Vol. 30, No. 2 (Spring 1976), p. 371.

③ Robert Gerald Livingston, “Germany Steps Up,” *Foreign Policy*, No. 22 (Spring 1976), p. 121.

④ Hobart Rowen, “The ‘Group of 2’ Message,” *The Washington Post*, November 9, 1986.

⑤ Clyde H. Farnsworth, “Bush Seeks Japan Shift on Imports,” *The New York Times*, March 2, 1990.

⑥ C. Fred Bergsten, “The Euro and the Dollar: Towards a ‘Financial G-2’?” p. 9.

⑦ Jane Macartney, “Compliments, not Controversy, Mark Hillary Clinton’s Beijing Visit,” *Times Online*, February 23, 2009, http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article5786644.ece; “Geithner Tells China its Dollar Assets are Safe,” *China Daily Online*, June 1, 2009, http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-06/01/content_7959830.htm.

的相似性,从美国外交传统的角度分析,它所体现的是美国外交传统中的现实主义理念。作为美国外交传统中与理想主义相对应的一种理念,现实主义的特点是一切以效果、功用为标准。美国外交政策须以有利于实现美国的国家利益为目的,而不是为了某种抽象、飘渺的理论或理念。美国现实主义外交有几个重要的表现,包括将对外政策的目标建立在自身实力的基础之上、政策的选择以事实而不是抽象的教条为依据、充分了解对手、充分利用盟友的力量为自身的外交目标服务等。^①当然,美国的对德、对日、对欧和对华政策并非总是以现实主义为依据,也包含了浓厚的理想主义成分,但是在“两国集团”构想这一点上,现实主义传统表现得淋漓尽致。

自第二次世界大战以后,美国外交政策的首要目的是维持以其为中心的 global 政治和经济体系,从而维护其在世界上的领导地位。冷战时期,为了维持和增强自身的地位,美国不仅在意识形态和军事领域同苏联进行对抗,同时还在经济领域中与崛起中的欧洲和日本进行竞争。冷战结束后,美国维护自身在世界事务中的优势地位的总目标没有变,一如既往地将任何可能对它构成挑战的大国视为潜在对手。^②在德国、日本、欧洲和中国分别崛起之时,美国都抱有警觉心理,并且凭借自身的优势地位在经贸等领域连续向对方施压,迫使其让步。但是当美国遭遇困境,当它意识到仅凭自身的力量无法实现外交目标时,美国便出现建议拉拢对方与之共治世界的声音,并得到广泛响应。这体现出,美国对自身外交目标和国家实力的关系有相对清醒的认识,能根据国际力量对比的变化做出及时调整,在对待崛起中的国家时转压为拉,表现出一种不囿于教条的现实主义的清醒和灵活性。伯格斯特在 2004 年阐述“美欧集团”时,对日本和中国做了如下评述:“日本曾经是美、欧、日三国集团(G3)的成员,但是目前它的影响力式微;即使仅考虑人口因素,日本的影响力也可能会继续减弱。而中国是正在崛起的大国,可能有必要在几年之内将其纳入全球治理的领导核心之中。”^③这一评述不仅让显示出伯格斯特后三个“两国集团”构想的动态连续性,也充分说明了他认为“两国集团”构想中的对象国入围标准是:经济实力迅速上升、最有能力协助美国经济和美国全球霸权的顺利运转的国家或者国家集团。这表明了对美国外交政策动态的调整,是现实主义传统的体现。

① Cecil V. Crabb, Jr., *American Diplomacy and the Pragmatic Tradition* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1989).

② 王缉思、倪峰、余万里主编:《美国在东亚的作用:观点、政策及影响》,北京·时事出版社,2007年版,第6页。

③ C. Fred Bergsten and Caio Koch-Weser, op. cit., p. 239.

三 结 语

从美德“两国集团”到美日“两国集团”，再到“美欧集团”和美中“两国集团”，可以看出，自20世纪70年代以来，“两国集团”论在美国对外关系话语中不断重现。如上文所述，“两国集团”构想的这四个版本虽然对象国各不相同，但有很大相似性。当不同的大国或地区在经济上崛起而美国自身又陷于相对困境之时，拉拢对方与美国共同治理世界的“两国集团”构想便在经济学家兼经济战略家伯格斯特等人的倡导下应运而生。美方提出的四个“两国集团”版本都以现实主义理念为指导，主张通过接触、塑造和改变对方，让其从美国身上接手更多责任，帮助美国以最小的代价维持战后形成的以美国为中心的世界经济和政治秩序。

中国作为四个“两国集团”版本中最后一个被美方选中的对象国，应该对之前三个版本的“两国集团”论的来龙去脉有清楚和完整的把握，因为历史可以为我们提供一种视角，帮助我们更全面、更立体地理解一个事物或一种现象。通过对“两国集团”构想历史演变的考察，可以看出这一构想四个版本的诸多相似之处、美方不断提出这一概念的目的所在及其背后蕴含的外交思想传统，同时也为中国对外政策提供一些启示。

第一，美中“两国集团”论在2010年上半年后就少有人问津，但并不是说这一构想已完全失去了效力。从“两国集团”构想前三个版本的历史来看，它们从提出到淡出的时间都不长，而美中“两国集团”论也已遇到类似的命运。但是，需要看到美中“两国集团”论同克林顿时期的“接触”政策和小布什时期的“利益攸关方”论断一脉相承，体现的是美方随着中国实力的增强而不断更新自身的对华策略，代表的是美国内部试图同中国寻求合作、意在通过接触塑造中国的认同和行为、最终在现有体制内融化中国的那一派人士的立场，有其内在的生命力。随着中国经济的继续发展、国际影响力的持续增长，美国将在越来越多的事务上需要中国的合作。因此，“两国集团”论或者与之类似的概念还很有可能会出现在美国对华关系的话语体系中。

第二，对于今后可能出现的类似构想，我们需要有清醒和全面的考虑。上文提到的温总理对中美“两国集团”构想的表态，对我们今后如何应对美方类似的提议具有重要的参考意义。一方面，美中合作胜于对抗和冲突。虽然“两国集团”概念传达出美国推卸包袱、要求中国承担更多责任的用意，但是相对于美国政府曾频繁使用的遏制和对抗等政策路径，还是富有积极和正面意义。因此，应对美方的提议给予适当积极的回应。其实，随着我国综合国力的持续增长，我们已经面临如何在国际社会发挥同自身实力相符合的影响力的问题。因此，借美国的提议，在能力许可的范围内承

担更多的国际责任,不仅可以消除美国指责中国“不负责任”的口实,而且可以更好地融入当前的全球体系,提高中国自身在国际舞台上发挥更大影响力、塑造全球事务的能力。另一方面,在对“两国集团”论和类似构想持基本肯定和接受态度的同时,中方亦应保持清醒。美国维护自身优势地位的对外目标没有变,美方提出的各种构想和理念都是以实现其目标和利益为最终目的的。上文显示,以寻求合作为基调的“两国集团”概念只是美方众多声音中的一种,受到其他战略考虑的平衡和限制。因此,对于美方提出合作构想后可能会出现反复和政策转向,需有足够的准备,切忌受“两国集团成员国”等诱人标签的迷惑和“捧杀”,防止承担超出自身实力之外的责任。

第三,在本文考察的四个“两国集团”版本中,每次都是由美方人员首先提出,之后再由各对象国的学者和媒体加入讨论,这揭示了当前国际关系议题设置层面的一个事实,即美国拥有强大的话语权。考虑到目前美国在经济实力、语言和文化吸引力、媒体辐射力等方面的综合优势,美国在国际关系中的话语霸权是各国在当前不得不面对的一个现实。我们在认清这一现实的同时,需要加强自身在对外关系中话语能力的建设。

第四,对“两国集团”的历史考察带来的另一个启示是,国际关系的权力格局一直发生着深刻而快速的变革。“两国集团”四个版本中的对象国在短短几十年内经历了从德国、日本到欧盟和中国的变化,美国战略家在选择对象国时是基于对国际权力格局的现实考虑,反映的是大国实力的消长。国际关系学者在考察历史上的大国关系时曾指出世界经济发展不平衡的现象和规律。^①“两国集团”论的演变表明,这一规律一直在起作用,而且速度加快了。从美方四次提出“两国集团”的历史来看,美国在与其他大国的交往中总有一种危机意识,遇到他国崛起之时,马上采取包括拉拢合作在内的各种措施应对。当然,除了外交应对之外,美国采取的同样重要的措施是对其国内经济进行调整和升级。这种危机意识及应对措施在一定程度上值得包括中国在内的大国借鉴。

顾国平:北京第二外国语学院英语学院讲师

梅仁毅:北京外国语大学美国研究中心主任、教授

(本文责任编辑:卢宁)

^① Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge University Press, 1981); Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (London and Sydney: Unwin Hyman, 1988).

冷战后美国维和政策的演变及特征^①

赵磊

〔内容提要〕冷战结束以来,美国的维和政策经历了三次大的演变:从“有效的国际主义”到“坚定的多边主义”,从“有选择的多边主义”到“美国式的国际主义”,最后回归到“有效的多边主义”。虽然变动不居,但从本质上讲,美国的维和政策基本上遵循着一条主线,即美国对联合国维和行动的支持和参与程度,取决于美国政府对维和行动与美国国家利益的关系的认知,以及国内压力(国会、民众)与这一认知间的复杂互动。

关键词:美国外交 后冷战时代 联合国维和行动 美国维和政策

作为当今世界上唯一的超级大国,美国的支持是联合国维和行动能够高效运转的关键因素之一。就冷战后美国制定其维和政策的具体实践而言,在要不要支持联合国维和行动的问题上,美国政府经常释放出相互矛盾的信号;美国国内也有不少对维和行动的错误认知和思维定势,对美国政府制定其维和政策产生了不容忽视的影响。所以,在研究这一问题时,一方面要看到美国维和参与模式的多样性、多元化特征,另一方面,也要看到国内政治对美国维和政策的影响。本文主要依据冷战后美国维和政策的官方文件,以及美国政府官员和国会议员发表的言论,在利用多项涉及维和行动的权威民调数据的基础上,着重论述冷战后美国维和政策的演变和影响这种演变的因素,以此管窥美国维和政策的某些规律性特征和发展趋势。

一 冷战后美国维和政策的演变

联合国维持和平行动(UN peacekeeping operations, UNPKO)是联合国的“旗

^① 本文为国家社会科学基金项目《构建和谐世界的重要实践:中国参与联合国维持和平行动研究》(批准号:08CGJ002)的结项成果。

舰”行动。^① 广义上的联合国维和行动有两种类型：第一种是由联合国秘书长直接领导的联合国维和行动，这种行动可有两种形式。一是军事观察团，一般由非武装军人组成；二是维和部队，由武装的军事分遣队组成。第二种是由联合国安理会批准、经联合国秘书长授权、由地区组织或大国负责指挥的维和行动，如多国部队或“人道主义干预部队”。总体来看，冷战后美国的维和政策经历了以下几个阶段的演变：

(一)从“有效的国际主义”(Effective Internationalism)到“坚定的多边主义”(Assertive Multilateralism)

这一时期是美国政府与联合国维和行动之间的短暂“蜜月期”。在海湾战争期间，美国对联合国授权其领导多国部队进驻伊拉克“心存感激”。此后，美国政府于1993年4月在索马里首次将其某些部队全部置于联合国的指挥之下。^②在做出这一决策时，美国政府的确面临着巨大的国内压力，当时有议员认为，“将美国军队置于外国人指挥之下，有损美国主权，对宪法及‘战争权法’提出了挑战，也侵蚀了总统作为武装部队总司令的职权。”^③但最终，美国政府坚定地选择在联合国框架下参与索马里维和行动。

作为冷战结束后的首位美国总统，老布什总统不仅补缴了巨额的联合国维和行动欠款，而且指示军方将其工作重点放在维和领域，由此带来了联合国维和行动的激增。据统计，从1991年到1993年仅三年的时间里，新部署的联合国维和行动就达15次，年均5次；^④1986年至1991年期间，联合国维和费用平均每年约3.8亿美元，

① 本文定义维持和平行动主要参照2000年8月联合国和平行动小组(Panel on Peace Operations)向联合国秘书长所提交报告的定义及美国国防部的定义。前者界定的和平行动(peace operations)主要包括三类行动，即防止冲突与缔造和平(conflict prevention and peacemaking)、维持和平(peacekeeping)，以及建设和平(peacebuilding)。在过去十多年里，维持和平已从传统的主要是维持国家间战后停火和部队脱离接触的军事形式，演变为在内战结束后的危险时期里利用军事和民事等诸多要素共同建设和平的复杂形式。美国国防部所界定的维持和平行动是指，“在所有各方就冲突问题达成共识的基础上部署军事行动，以监督和促进和平协议的执行，同时支持外交努力以达成长期解决方案。”The August 2000 Report of the UN Panel on Peace Operations (the Brahimi Report), see UN doc. A/55/305, paras10~14; the US Department of Defense, *Joint Publication 3-07, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, June 16, 1995, updated by *Joint Publication 3-0, Joint Operations*, September 17, 2006, available at: <http://www.dtic.mil/doctrine/fel/doddict>.

② 虽然美国政府在某些重要方面做了审慎的限制：首先，只包括非作战部队(后勤及情报)；其次，联合国部队的司令由北约盟国(土耳其)人士担任；再次，不准备进一步采取重要的军事行动，但对美国的维和政策而言，已经实现了巨大的跨越，相关论述见 Ernest Evans, “Peacekeeping: Two Views—the U. S. Military and Peacekeeping Operations,” *World Affairs*, Vol. 155, No. 4 (Spring 1993), p. 152.

③ William H. Lewis, “Peacekeeping: the Deepening Debate,” *Strategic Review*, Vol. 11, No. 3 (Summer 1993), p. 27.

④ 从1948年第一次部署维和行动到1990年为止，联合国共开展了18项维和行动，年均只有0.42次，相关论述见赵磊：《构建和谐世界的重要实践：中国参与联合国维持和平行动研究》，北京·中央党校出版社，2010年版，第514~518页。

1992年猛增至17.3亿美元；维和区域迅速扩展至欧洲的南斯拉夫联盟、格鲁吉亚，中东的伊拉克、科威特，中美洲的萨尔瓦多、海地，非洲的安哥拉、西撒哈拉、莫桑比克、乌干达、卢旺达、利比里亚，亚洲的柬埔寨，美国还在联合国安理会授权下，领导了在索马里的维和行动。

当时，美国负责国际安全事务的副国务卿弗兰克·维斯纳(Frank Wisner)著书说，“美国正带头采取反对暴力、挽救生命的国际集体行动，对有效的国际主义(Effective Internationalism)做出贡献，美国人对此感到自豪。”^①此后，“有效的国际主义”成为冷战结束初期美国政府对联合国维和行动的主要政策，它也成为推动联合国维和行动大幅增多的主要力量。^②就联合国维和行动的发展进程而言，“有效的国际主义”促使联合国“强制性维和行动”(Robust Peacekeeping, 或称“强力维和行动”)登上历史舞台。^③

“有效的国际主义”从本质上反映出布什政府对联合国维和行动的重视。老布什在其建立“世界新秩序”的主张中声称，美国在联合国维和行动中继续“保持有限的作用不再是站得住脚的”，联合国维和行动要想取得成功，“美国就必须发挥更大的作用。”^④1992年9月21日，布什到联大发表演讲，在谈到维和问题时强调，“联合国已经做了许多，但它可以做得更多”，应在5个领域做出改进：第一，在国家层次上为维和行动提供更好的训练和装备；第二，强化国际维和部队的相互配合；第三，改进后勤支持系统；第四，加强应对危机的规划、危机的管理、情报部门的能力；第五，为联合国行动筹措充裕、公平的资金。布什表示，美国将采取具体行动增强其参与维和行动的能力，这些行动包括：在国防部内创造重视维和行动的氛围；为维和行动提供运输、后勤、通讯和情报支持；在所有的美国军校讲授维和学说；向联合国提供美国军事专长；美国军事基地和设施为联合训练提供方便；考察评估怎样为维和行动筹措经费，以确保“足够”的美国财政支持。^⑤

“有效的国际主义”推动了强制性维和行动的发展，这在联合国对索马里的干预行动中表现得尤为突出。1992年4月24日，安理会通过第751号决议，决定建立

① 中国国际战略学会军控与裁军研究中心编：《当代国际维和行动》，北京·军事谊文出版社，2006年版，第400页。

② 陈鲁直：《美国与冷战后的联合国维持和平行动》，载于《国际问题研究》，2001年第2期，第24页。

③ 有学者将强制性维和行动(Robust Operations)，称为《联合国宪章》的“六又四分之三章行动”(Chapter VI 3/4 Peacekeeping Operations)，原因在于此种类型的行动，在本质上有别于早期的军事观察任务与传统维和行动，而是根据《联合国宪章》第七章所采取的强制性措施。

④ William J. Durch ed., *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s* (London: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 37.

⑤ White House, “Address by President George Bush to the United Nations General Assembly,” *Weekly Compilation of Presidential Documents*, No. 39, September 1992.

“第一期联合国索马里行动”(United Nations Operation in Somalia I, UNOSOM I), 向索马里派遣 50 名军事观察员。随着形势的进一步恶化, 12 月 3 日, 安理会通过第 784 号决议, 决定依据《联合国宪章》第七章派遣武装力量为索马里境内的人道主义援助提供安全保障。这是联合国首次动用武力保护人道主义援助工作。同日, 布什正式宣布美国决定出兵索马里。此后, 以美军为主的联合国多国部队迅速成立。12 月 9 日, 1800 名美海军陆战队队员首先在索马里登陆, 开始了所谓的“恢复希望行动”(Restore Hope)。对美国派遣如此多的部队开赴索马里并要求多国部队由美国指挥, 国际社会持有不同看法。不少国家, 尤其是非洲国家, 反对把联合国行动变成美国行动。但是, 为表明美国在索马里问题上的独特作用, 布什于 1992 年 12 月 31 日抵达摩加迪沙开始对索马里进行为期两天的访问。这是布什就任美国总统以来的第 25 次也是最后一次前往国外访问。布什在访问期间慰问了参加联合国“恢复希望行动”的 2.3 万名美国士兵。

从 1993 年起, 克林顿政府继承并发展了其前任的维和政策。早在竞选总统期间, 克林顿就曾表示美国应加强对联合国维和行动的支持力度, 甚至倡导建立联合国快速反应部队(UN Rapid Reaction Force)。^① 克林顿上台后, 对联合国维和行动表现出极大的热情, 使肇始于 1948 年的联合国维和行动有了最大的进展。在地区选择上, 美国加强了对波黑、索马里、海地等冷战后几个新热点国家的维和部署。在话语表述上, 用“坚定的多边主义”取代了“有效的国际主义”。克林顿政府高官反复论述扩大维和贡献的必要性和迫切性, 如美国常驻联合国代表奥尔布赖特(Madeleine Korbelt Albright)呼吁, “向联合国维和行动及我们的安全提供所需的政治、情报和财政资本的时候到了”, “虽然我们有时将单独行动, 但我们的对外政策必须朝向多边参与。……这两种现实——在集体组织中的多边参与和美国领导——要求一种‘坚定的多边主义’, 以推进美国对外政策的目标。”^② 此后, 国防部副部长弗兰克·威斯纳(Frank Wisner)前往国会作证时再次强调, “维和政策在国防部考虑问题时将不再处于从属地位; 它将在部长办公室和军队的行动中处于核心位置。”^③

① William J. Durch ed., *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s* (London: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 40.

② Permanent Representative to the UN Madeleine K. Albright, “Statement before the Subcommittee on International Security, International Organizations and Human Rights on the House Committee on Foreign Affairs,” June 24, 1993. 学术界通常认为, 奥尔布赖特对多边组织的这种态度源自 1992 年克林顿参加总统大选时批评时任总统老布什在巴尔干半岛和其他地区的政策, 参见 Michael G. MacKinnon, *The Evolution of US Peacekeeping Policy under Clinton: A Fairweather Friend?* (London: Frank Cass, 2000), pp. 19~20.

③ 李铁城、钱文荣主编:《联合国框架下的中美关系》, 北京·人民出版社, 2006 年版, 第 128~129 页。

在经费问题上,克林顿政府增加了对联合国维和行动的财政支持。1993年,联合国维和行动的总支出为36亿美元,而美国支付的维和费用高达10亿美元。在维和理念上,克林顿提出了所谓“民族构建”(nation-building)的说法,并将它与联合国维和行动挂钩。克林顿政府还扩大了美军在索马里的军事存在,主张从军事和政治两个方面实施更为果断的国际干预。

从联合国维和行动的发展规律看,冷战初期联合国维和行动的特点是经常使用宪章第七章的强制措施,对当事国进行直接的军事干预,这也就是“坚定的多边主义”的实质。但1993年“六·五”事件(23名巴基斯坦维和士兵被打死)和“六·十二”事件(对艾迪德武装发动报复性袭击后造成平民伤亡)之后,索马里的局势骤然紧张起来。7月下旬,艾迪德武装发动对维和部队尤其是美军的袭击,并于1993年10月3日在一次伏击中杀死美军18人、伤75人、俘虏1人。此后,美军在索马里的强制维和行动遭到国际社会的猛烈批评,联合国维和部队派遣国之间的分歧公开化。克林顿政府在国内外舆论的压力下,改变了积极的维和政策,1993年10月7日,克林顿宣布1994年3月31日之前撤回在索马里的全部美军。1995年3月3日,最后一批联合国维和部队在美国和意大利军队的掩护下撤离了索马里。同日,联合国秘书长加利承认,联合国在索马里的行动是一次失败的维和行动。

(二)从“有选择的多边主义”(Selective Multilateralism)到“美国式的国际主义”(American Internationalism)

从某种程度来讲,强制性维和行动的发展使联合国维和行动由于扩展过快而不断受挫,例如,1993年、1994年是联合国维和人员死亡人数最多的年份。1993年10月的“摩加迪沙事件”是美国政府转变其维和政策的导火索。此次惨痛的经历使美国政府深恐美军在联合国维和行动中的伤亡加剧,美国国会则高度关注将美军置于外国军官指挥下给美军带来的风险。最终的结果是,在一连串维和行动失利,特别是付出血的代价之后,美国政府对扩张性的海外维和行动不得不采取新的收缩政策,即“选择性参与”。

1994年3月,克林顿签发了关于第25号国家安全委员会文件的总统令(Presidential Decision Directive/NSC-25),该文件的主题是“美国改革多边和平行动的政策”(US Policy on Reforming Multilateral Peace Operations)。该文件的核心内容是:第一,美国维和政策的基本立场是“有选择的多边主义”(Selective Multilateralism);第二,应减少美国对联合国维和行动承担的费用;第三,美国须提高投票支持维和行动的门槛,只有当事国或者地区发生了外国入侵、紧急人道灾难、民主政权崩溃,以及暴力侵犯人权等情况时,联合国才应该介入。美国参与联合国维和行动的核

心条件是该行动“可增进美国利益”。^①

这一文件的主要精神就是美国要从先前积极支持联合国维和行动的政策向后退。时任的联合国秘书长加利说：“这是两年前美国宣布的‘坚定的多边主义’政策的终结。”^②他评价这一时期的美国维和政策时称，“美国把条件规定得如此苛刻，这对维和行动而言是致命打击，因为只有最简易、最省钱、最安全的维和行动才能获得批准。”^③

此后，美国逐渐降低了对联合国维和行动的支持力度，极力避免直接派兵参加联合国维和行动，转而鼓励区域组织或有关国家集团在解决地区冲突中发挥作用，以此来保持美国的行动自由。事实表明，美国政府的新政策阻断了联合国维和行动的扩展势头。1993年联合国派遣的维和人数达到7.8万人的峰值，1994年仍超过7万，而1996年维和人员陡减至3万人以下，以后维和人数不断下降，到1999年已减至1万余人。1993年联合国维和费用达到36亿美元，1996年和1997年的维和费用分别降至14亿美元和13亿美元，1998年的维和费用降至不足10亿美元。就维和经费的来源而言，美国政府对维和行动的财政支持从20世纪90年代中前期每财年10亿美元降到1999年的2.31亿美元，而且美国逐渐成为拖欠联合国维和摊款最多的国家。^④

1995年2月16日，美国国会通过了《国家安全振兴法案》。该法案有专门条款严格限制美国参与联合国维和行动，强烈反对美国将军队置于联合国的指挥之下。1995年6月，共和党参议员南希·卡斯鲍姆(Nancy Landon Kassebaum)和民主党众议院李·汉密尔顿(Lee Hamilton)在《华盛顿邮报》发表了《修理联合国》一文，主张联合国维和行动严格限制在传统的行动领域，取消“强制和平”的做法。^⑤此时，克林顿政府对联合国维和行动的热情已减退，逐渐转变为对每个维和案例进行审慎评估后才决定美国是否参与其中。即便如此，克林顿政府依然在美国维和政策领域留下了两个“遗产”：一是，在克林顿时代，美国确立了高度关注维和成本且时刻为最坏的情况做准备的维和模式；二是，从克林顿时代起，在美国维和决策领域，国会开始真

① Presidential Decision Directive/NSC-25, The White House, May 3, 1994, available at: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-25.pdf>.

② 陈鲁直：《美国与冷战后的联合国维持和平行动》，载《国际问题研究》，2001年第2期，第25页。

③ [埃及]布特罗斯·布特罗斯·加利著：《永不言败：加利回忆录》（张敏谦等译），北京·世界知识出版社，2001年版，第136~137页。

④ 中国国际战略学会军控与裁军研究中心编：《当代国际维和行动》，北京·军事谊文出版社，2006年版，第401页。

⑤ Nancy Landon Kassebaum and Lee Hamilton, “Fix the U. N.,” *Washington Post*, June 25, 1995, p. 28.

正成为最难缠的“审查者”。^①

2001年1月,小布什就任美国总统。在小布什任职初期,美国的维和政策更加消极。小布什不仅怀疑维和行动的效用,而且严厉批评克林顿政府的维和政策。小布什强调,克林顿政府雄心勃勃但目标不清的维和政策使美国军队捉襟见肘,导致美军的经费、训练和士气因维和行动而严重受损,而这些行动与美国的国家利益毫无关系。^②切尼在担任小布什的竞选搭档时曾指责说:“克林顿政府过度使用且严重损耗了美国的军事资源。”^③因此,小布什政府公开反对“派遣美军进驻他国干预种族灭绝等罪行”,认为“美国可以同国际组织合作,并鼓励他们前进,但是美国不会派遣部队,不会派遣美军进驻卢旺达等地(参与维和)。”^④

在上述观念的影响下,美军在这一时期除了参与北约单独领导的在巴尔干地区的两项维和行动,包括派遣4000人参加波斯尼亚稳定部队(Stabilization Force in Bosnia),派遣5000人参加科索沃和平执行部队(Kosovo Peace Implementation Force)^⑤之外,只向中东地区的多国观察员部队(Multinational Force and Observers)派遣了近1000名军事人员。然而,上述行动没有一项是联合国领导的维和行动。当时只有不到880名美国人参与了八项联合国维和行动(据2001年1月的数据统计),其中836人是民事警察,其余是军事观察员,这与美国长期以来首选军事人员参与维和行动的政策形成了鲜明的对比。^⑥

九一一事件是小布什政府调整其维和政策的催化剂。在九一一之前,小布什政府认为联合国维和行动只不过是“自由主义的冒险”,而不是能够捍卫人道主义和增进美国国家利益的严肃认真的途径。^⑦九一一之后,美国对联合国维和行动的态度有些许改变。小布什表示美国愿意缴纳联合国维和欠款,他还宣布美国将重返联合

① Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), p. 24.

② Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003), p. 37.

③ “A Question of Leadership,” *Washington Post*, reprinted in *International Herald Tribune*, September 2, 2000.

④ Cokie Roberts and Sam Donaldson, “Interview with George W. Bush,” *This Week* (ABC News), January 23, 2000.

⑤ US Department of Defense Active Duty Military Personnel Strength by Regional Area and Country (309A), as of December 31, 2000, available at: <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/M05/hst1200.pdf>.

⑥ 联合国维和人员(Uniformed Personnel)通常由警察(Police)(含民事警察、成建制的防暴警察)、军事观察员(Military Observers)、军事人员(Troops)组成。

⑦ “The US Role in the United Nations,” Remarks by Kim R. Holmes, Assistant Secretary of State for International Organization Affairs, before the Defense Orientation Conference Association, Burke, VA, October 31, 2003.

国教科文组织。但这种态度的转变并不彻底。2002年夏天,美国在安理会反对延长任何维和授权,除非安理会同意国际刑事法院给予美军士兵以豁免权。这表明当联合国维和行动与其他利益相比居于次要地位时,美国更愿意搁置这一行动。^①2002年9月17日,小布什政府发布了《美国国家安全战略报告》。报告指出,“美国维和政策的基础是‘美国式的国际主义’(American Internationalism),因为这一主义反映了美国的价值观和国家利益。”^②“美国式的国际主义”要求美国在国际事务中拥有绝对的领导权,反对美国“过多地”参与联合国维和行动,同时倾向于以单边主义来确保美国的国家利益。

因此可以说,九一一事件虽然软化了小布什政府的维和政策,但美军的工作重心依然停留在反恐领域。随着反恐战争取得阶段性胜利,从2004年开始,小布什政府开始投票支持联合国在布隆迪、海地和苏丹重新部署维和行动,这些行动与以往依据《联合国宪章》第六章采取的维和行动相比,更接近宪章第七章的规定,即联合国维和行动的花费更多、武力授权更加频繁、职能更加复杂。与克林顿政府不同的是,小布什政府调整维和政策的难度较小,因为共和党控制的国会总体上倾向于支持总统的维和政策。

(三)回归“有效的多边主义”(Effective Multilateralism)

2009年,奥巴马以变革者的姿态入主白宫,他提出通过回归“有效的多边主义”来纠正小布什带有破坏性的维和政策。2008年12月1日,奥巴马提名苏珊·赖斯(Susan E. Rice)为美国常驻联合国大使,并将其重新升格为内阁成员。这是继奥尔布赖特之后,时隔12年,美国驻联合国大使再一次成为内阁成员。美国媒体指出,这是奥巴马向国际社会发出的一个明确信号,即美国将对联合国维和行动更有善意。

上任初始,赖斯于2009年8月12日在纽约大学发表了题为《在世界的新方针,在联合国的新方法》^③的讲话。赖斯指出,“如果说有一个为增进美国利益和更广泛的和平繁荣前景而展开‘有效的多边主义’的恰当时机的话,那就是现在。”赖斯阐述了几项具体的政策,反映出奥巴马政府推行新维和路线的思路。她说,奥巴马政府要通过联合国在防止核扩散、促进伊拉克和阿富汗的稳定和发展、调动维和人员在全球防止发生暴力冲突及周边国家动荡等方面发挥作用,从而增进美国的国家安全利益。

① Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), p. 28.

② *The National Security Strategy of the United States of America*, September 17, 2002, available at: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>.

③ Susan E. Rice, “A New Course in the World, A New Approach at the UN,” US Department of State, August 12, 2009, available at: <http://www.state.gov/p/io/rm/2009/127927.htm>.

赖斯表示,美国将履行对于联合国维和行动所应承担的义务,“国会现在允许我们偿还 2005 年至 2008 年拖欠联合国的会费和维和费用,我们还将一次性地缴纳 2009 年的全部维和费用”。^①

2009 年 9 月 3 日,在第 64 届联合国大会开始进行一般性辩论之际,美国总统奥巴马出席会议并发表了讲话。他指出,“在我就任总统时,全世界有很多人用怀疑的眼光看待美国,其中部分原因是他们对我们有误解及信息失实,还有一部分原因是他们反对我们的具体政策,认为美国在某些关键问题上采取单边行动,不考虑他国的利益。这滋生了一种几乎是反射性的反美主义,而这种情绪又往往成为我们不采取集体行动的借口。”奥巴马在会议上提出了“对未来至关重要”的四大问题:不扩散与裁军;促进和平与安全;保护我们的地球;维护为全体人民增加机会的全球经济。在谈到促进和平与安全时,奥巴马强调,“我们将增强我们对有效维和行动(effective peacekeeping)的支持;与此同时,在冲突形成之前竭力防止冲突发生。……在遭受暴力蹂躏的国家——从海地到刚果到东帝汶,我们将与联合国及其他合作伙伴协作,支持实现持久和平。”最后,奥巴马呼吁,“我们已用言行表明,我们致力于开创一个美国参与世界事务的新时代。现在是我们每个国家承担起自身应负的那份责任,共同应对全球性挑战的时候了。”^②这一表述说明,奥巴马政府推行的维和政策是所谓的“有效的多边主义”,其核心是要求各国共同分担维和责任。

2010 年 9 月 23 日,奥巴马参加第 65 届联合国大会并发表讲话,这是奥巴马当选美国总统两年内,第二次在联合国大会发表讲话。他指出,“现在应该重振联合国维和使命,使维和团队有获得成功的必要资源,使性暴力之类的暴行不再发生,正义得到伸张。因为没有基本的安全保障,就无法维护尊严,民主也不可能蓬勃发展。”^③“有效的多边主义”的维和立场也得到奥巴马政府众多官员的认可。国务院主管国际组织事务的助理国务卿埃斯特·布里默(Esther Brimmer)强调,“奥巴马政府的一项首要任务是:除了我们所做的双边工作外,还要考虑到一个重要的多边部分,而联合

① Susan E. Rice, “United Nations Is Vital to US Efforts to Craft Better, Safer World,” August 12, 2009, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2009/08/20090813164826eafas0.287945.html#axzz1YHsRVuFY>.

② “President Obama’s Address to UN General Assembly,” United Nations Radio, September 3, 2009, available at: <http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/129925>.

③ “President Obama’s Address to UN General Assembly,” White House, Office of the Press Secretary, September 23, 2010, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2010/09/20100923103817su0.9430048.html#axzz1YHsRVuFY>.

国维和行动则是这个多边部分的重要组成部分。”^① 2011年4月7日,赖斯在为众议院外交事务委员会准备的证词中说:“通过真正的责任分担,联合国维和行动增进了美国的安全。”^②

为了在维和领域实行“有效的多边主义”,2009年9月23日,奥巴马政府在美国召集了首届维和行动出兵国(troop-contributing countries)领导人会议,参会方都是派遣维和人员比较多的国家,如孟加拉、中国、埃及、埃塞俄比亚、加纳、意大利、约旦、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、卢旺达、塞内加尔和乌拉圭。会议的主题是如何通过国际合作以增强联合国维和行动的有效性。奥巴马在发言中指出,“维和行动是美国和所有国家分担和平与安全责任的经济的、有效的方式(cost-effective means)。美国准备恪守自己的职责:我们已经履行了对联合国维和行动的财政义务。我们在安理会寻求明确、可信和可以实现的维和授权。我们正在加紧外交努力,以支持达尔富尔、苏丹南北双方、刚果民主共和国等地的脆弱和平进程。我们不断改善双边努力,以训练和装备联合国维和人员,并帮助联合国在第一时间部署关键性支援部队。我们愿意向联合国特派团提供更多的美国民警、文职人员和军事人员。我们将提供更多建议,以使联合国维和行动的规划、行政和后勤支持更加有效。”^③

具体来说,奥巴马政府的“有效的多边主义”维和政策的主要表现是:第一,美国单独贡献了超过25%的联合国维和行动年度费用,并且为联合国维和行动提供空运、后勤援助、医疗服务及资金支持。第二,除了派遣少量的军警人员赴海地、利比里亚、苏丹、乍得和中东地区执行维和任务外,美国的工作重心是帮助更多国家训练和装备合格的维和人员,以使他们在任务区能够高效地执行维和使命。截至目前,美国已帮助有关国家向联合国任务区运送数千名维和人员,提供400多万美元用以对联合国及非盟在达尔富尔和索马里等地的维和人员进行装备、培训和后勤支持。第三,在政治层面,促成停火协议及和平协定的达成。因为唯有在此基础上,联合国维和行

① Jane Morse, “Obama Administration Seeks Greater Involvement with UN,” April 14, 2009, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2009/04/20090414111055ajesrom0.7777979.html#axzz1YHsRVuFY>.

② Mackenzie C. Babb, “Investing in U. N. Critical to U. S., International Security,” April 7, 2011, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2011/04/20110407135915eiznekcarn0.9612238.html#axzz1YHsRVuFY>.

③ “Strengthening UN Peacekeeping to Meet 21st Century Challenges: President Obama’s Meeting with Leaders of Top Troop-Contributing Countries,” The White House, Office of the Press Secretary, September 23, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/un-peacekeeping-meet-21st-century-challenges-president-obamas-meeting-with-leaders->

动才能够得以实施。^①

二 冷战后美国维和政策的特征

在国际安全领域,美国与联合国维和行动的关系是最重要关系之一。总体而言,通过多元的维和参与模式,美国对联合国维和行动的干预和制约在不断增强。同时,国内政治的复杂互动也深刻地影响着美国政府维和政策的制定和实施,从而使美国对维和行动的参与具有自身的独特性。

(一)美国具有多元的维和参与模式和超强的干预性

冷战后,美国政府参与联合国维和行动的模式日益呈现出鲜明的多元化特征。与广大发展中国家主要是向联合国输送维和人员不同,美国在人员派遣、后勤支持、资金贡献、维和决策、维和培训等方面都发挥着作用,具体表现在以下几个方面:

(1) 直接派遣维和人员。但是自 20 世纪 90 年代中期以来,美国一直批评联合国维和行动的失败和低效,因此后来很少向联合国主导的维和行动提供人员,特别是军事人员支持。

(2) 为联合国维和行动提供空运、后勤支助、医疗服务等物力支持。

(3) 提供财政捐款,即对联合国维和行动给予资金支持。美国是维和经费的主要提供者,但美国严格审议每一美元的预算,经常扮演“预算守财奴”(Budget Scrooge)的角色。^②

(4) 美国的军事人员、警察和文职人员担任联合国维和行动部(DPKO)和维和任务区的高级别官员。美国虽不愿提供基础性的“一线”维和人员,但在维和行动高级领导职位上美国人却占据多数。

(5) 训练和装备其他国家的维和人员。美国会向维和行动的主要派遣国提供维和培训和武器装备,以增强有关国家的维和培训水平和实战能力。

(6) 开展维和事务的国际交流与合作。美国政府会主动与有关国家分享维和经验,与这些国家首脑定期举行高层磋商。

(7) 影响维和决议,即对联合国维和行动给予政治支持。美国利用自己作为安理会常任理事国的地位,投票支持那些雄心勃勃但复杂微妙的维和行动的部署。在安理会中,美国通过独特的政治影响力提高维和授权的有效性;在维和任务区,美国

^① “Strengthening UN Peacekeeping to Meet 21st Century Challenges: President Obama’s Meeting with Leaders of Top Troop-Contributing Countries.”

^② Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), p. 18.

政府则经常利用与冲突地区政府和武装派别的特殊关系,对他们施加压力迫使其接受维和部署。

客观地讲,除在直接派兵问题上表现欠佳以外,美国对联合国维和行动的政治支持和财政贡献都是独一无二、无可替代的。即使在派兵问题上,美国也不是唯一减少兵员的国家。当今时代,由美国等西方发达国家出钱、发展中国家出人的联合国维和分工体制已经形成。发达国家承担了大部分维和经费,其中美国和日本是最大的两家,一起负担着大约40%的维和摊款,前10名维和资金贡献大国负担了超过80%的维和费用。而联合国维和人员主要来自亚洲、非洲等发展中国家,来自西方发达国家的人数不到6%。以2011年9月份统计为例,全球共有114个国家派出了97982名维和人员,而派遣人数排在前10名派遣国的维和人员总数为56901人,占维和总人数的58.07%。

就维和管理体系而言,美国不太信任其他国家指挥官的领导能力,更愿意将美军置于美籍军官的指挥之下。其结果是,无论是在联合国维和行动部还是在维和任务区,都可以发现大量的美籍高官。以维和任务区为例,维和特派团的领导层通常包括秘书长特别代表兼特派团团长(Special Representative of the Secretary-General and Head of Mission)、秘书长副特别代表(Deputy Special Representative of the Secretary-General)、部队指挥官(Force Commander)、警察署长(Police Commissioner)等。同样以2011年9月为例,在全球进行的15项维和行动中,由美国人担任秘书长特别代表和秘书长副特别代表职位的共有四项,占到总数的27%,美国是占有维和领导岗位最多的国家。^①

“联合国需要美国支持,但美国更需要操纵联合国。”这是加利秘书长描绘美国与联合国关系的一句名言。^②毋庸置疑,美国与联合国在联合国维和行动上的关系也是如此,美国对维和行动有超强的干预,具体表现在以下几个方面:

首先,美国能够将其意愿上升为联合国维和行动的主要议程或制度安排。例如,1992年1月,联合国召开了历史上第一次安理会成员国首脑会议。在此次会议上,

^① 凯文·肯尼迪(Kevin Kennedy)为联合国海地稳定特派团(United Nations Stabilization Mission in Haiti)的秘书长首席副特别代表,罗杰·米斯(Roger Meece)为联合国刚果民主共和国特派团(United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo)的秘书长特别代表兼特派团团长,莉萨·布滕海姆(Lisa Buttenheim)为联合国驻塞浦路斯维持和平部队(United Nations Peacekeeping Force in Cyprus)的秘书长特别代表兼特派团团长,罗伯特·索伦森(Robert E. Sorenson)为联合国科索沃临时行政当局特派团(United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)的秘书长副特别代表。参见联合国维持和平行动部网站, <http://www.un.org/zh/peacekeeping/operations/current.shtml>。

^② 中国国际战略学会军控与裁军研究中心编:《当代国际维和行动》,北京·军事谊文出版社,2006年版,第401页。

美国建议新任联合国秘书长加利就加强联合国维和行动的能力问题进行研究,寻求新的途径。正是这一建议促成了《和平纲领》的问世。^①在《和平纲领》中,联合国提出了一套雄心勃勃的方案,包括预防外交、促成和平、维持和平与建设和平等,甚至要求会员国与联合国达成特殊协定,根据《联合国宪章》第43条将军队长期交给安理会支配。联合国的这些设想无疑在相当程度上反映了美国对这一问题的看法。^②

在实践中,美国只有努力将自己的维和政策转化为联合国的政策,才能保证维和行动按照美国的意愿发展。2000年3月,联合国秘书长安南宣布,以阿尔及利亚前外交部长卜拉希米(Lakhdar Brahimi)为首的维和行动改革研究小组成立。该小组的主席是美国前国际开发署署长布莱恩·阿特伍德(Brian Atwood),华盛顿史汀生中心的一位博士负责研究起草小组报告。2000年8月23日,此小组向联合国大会和安理会提交了报告。美国国务院发言人的反应之快异乎寻常,报告提交上去的当天他就发表讲话说:“报告准确地反映了我们主要关心的问题。”的确,报告的主要内容基本上都符合美国的要求。

其次,在自身减少兵员的同时,美国通过双边合作等方式培训大量其他国的维和人员,以填补人员空缺。2004年9月21日,在第59届联合国大会开幕式上,小布什宣称,联合国维和行动“必须建立永久能力以回应未来的危机。”为实现上述目标,小布什政府确立了三大工作重心:(1)在2010年前,以非洲人员为重点,培训7.5万名维和人员;(2)支持意大利建立维和中心,重点培训国际警察部队;(3)增强维和部署和后勤资助体系,从而保障运送足够的维和人员到达任务区,并使维和人员能够维持自我生存和完成任务。这之后,“全球和平行动计划”(The Global Peace Operations Initiative, GPOI)应运而生,此计划是布什政府在维和领域的安全援助方案,旨在加强国际维和能力,通过伙伴国能力培训以有效地执行联合国维和任务。此计划的培训重点是维和军事部队(Military Units)、成建制警察部队(Formed Police Units, FPU)。这一计划的主要目标是,美国在2005年至2009年五年间提供6.6亿美元,以期在2010年前完成培训和装备大约7.5万名维和人员。^③按照这一计划,美国维和政策的重心将由直接出兵转为提升伙伴国的能力。

第三,美国不能容忍维和部署违背其意愿,也不允许联合国进行“越权外交”。在1998年的伊拉克危机期间,安南根据联合国的工作程序与伊拉克官方进行接触。对

① “Security Council Summit Declaration: ‘New Risks for Stability and Security’,” *New York Times*, February 1, 1992, p. 4.

② 李铁城、钱文荣主编:《联合国框架下的中美关系》,北京·人民出版社,2006年版,第113页。

③ Nina M. Serafino, “The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress,” March 19, 2009, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32773.pdf>.

此,《纽约时报》说:“在联合国任职多年的安南应该明白,美国作为对国际事务唯一有干预能力的超级大国,理所当然地要求联合国的决策体现华盛顿的政策目标,安南擅自与伊拉克方面接触及任命特使的做法,不能不激怒美国国会与政府。”^①因此,自20世纪90年代中后期开始,一些国会议员提出,美国应当使用其应缴纳的维和费用作为杠杆,对联合国维和行动施加压力,以捍卫美国的利益和意志。^②

第四,美国既参与联合国维和行动,也参加未经联合国授权和发起的维和行动。当美国的联合国维和政策受挫时,美国政府往往倾向于由美国自身、美国领导的北约、多国联盟或其他区域组织采取强制行动(enforcement actions),来直接组织或管理维和行动。1997年5月,克林顿签发了关于第56号国家安全委员会文件的总统令(Presidential Decision Directives/NSC-56)。该文件的主题是“克林顿政府管理复杂应急行动的政策”(the Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingency Operations)。该文件提到了在海地、索马里、伊拉克、巴尔干地区部署的维和行动,并强调,“无论是依靠国际和区域组织的支持,还是通过与志同道合国家组成的临时性联盟,美国都要坚定地通过未经联合国授权的方式进行复杂应急行动的管理。”^③这一文件的出台促使美国加强了对多国部队等未必经过联合国授权的维和行动的支持力度。^④

就性质而言,多国部队维和既可以由联合国授权和发起,也可以与联合国毫无关系。^⑤如能获得联合国授权,美国更愿意参与联合国框架下的多国部队军事行动,但若无法得到联合国授权,美国也会单独组建多国部队,比如第二次海湾战争,有13个国家参与了美军对伊拉克的军事行动。冷战后,常常发生多国部队排挤或取代联合国维和行动主导地位的现象。2006年7月28日,美国总统布什与到访的英国首相布莱尔为结束黎以危机举行紧急峰会,双方达成了共识:用多国部队来替代联合国维和部队,帮助黎巴嫩政府从真主党手中接管黎南部地区。对此,以色列驻联合国大使

① *The New York Times*, January 3, 1999. 转引自李铁城、钱文荣主编:《联合国框架下的中美关系》,北京·人民出版社,2006年版,第145页。

② “United Nations Reform: Time for Real Reform,” *Diplomatic World Bulletin*, Vol. 27, No. 1 (January 1996), p. 21.

③ Presidential Decision Directive/NSC-56, The White House, May 1997, available at: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd56.htm>.

④ Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), pp. 22~23.

⑤ 多国部队是指由两个以上国家组成的在第三国联合执行军事行动、救援行动、治安行动等使命的军事力量。从性质上讲,多国部队的强制执行行动与联合国维和行动是不一样的。联合国维和行动必须要经过冲突各方的同意,多国部队一般执行的是强制行动,不一定需要有关各方的同意,而且强制行动通常并不在联合国的领导下,而是由某个国家或若干个国家指挥的。相关论述见慕亚平、陈晓华:《世纪之交议维和:对冷战后联合国维持和平行动的评价与思考》,载《法学评论》,2001年第6期,第72页。

丹·吉勒曼(Dan Gillerman)解释道,中东的动荡局势需要一支“更专业、受过更好训练”的部队来执行维和任务,以方“明显不能接受联合国的部队,它必须是一支专业的国际部队,同时具备作战能力”。^①显然,在一些国家眼中,联合国维和行动难以有所作为,以美国为首的多国部队则是一支“骁勇善战”的军事力量。

第五,美国对维和行动的强有力干预与美国转换多边主义和单边主义的自由度密切相关。无论是对联合国还是对联合国维和行动,美国经常交替使用多边主义与单边主义的政策。就美国与联合国维和行动的关系而言,联合国维和行动这一集体安全机制的创立本身就是美国与国际社会共同提供的全球治理的公共产品。但问题是,美国所拥有的强大权力足以使她拥有国际制度所不允许的单边主义行动(并能获得成功)的能力。此外,在单边主义和多边主义的界限之间,美国还可以选择双边或其他区域安排或志愿者联盟等方式,展示美国的权力,维护美国的利益。值得注意的是,美国对联合国维和行动的不满并不是要脱离联合国维和机制,而是期望与联合国进行一种有条件的合作。对这一机制采取单边主义立场在美国国会表现得非常明显。国会的立场与美国行政部门的立场形成了鲜明的对比。^②

需要强调的是,美国对维和行动的超强的干预性也有积极的一面。必须承认,美国强大的影响力对维和行动的发展起到了至关重要的推动作用。美国的维和理念、军事指挥、管理方式、培训模式及作战经验等,深刻地塑造着冷战后联合国维和行动的发展方向和行为取向,当前联合国维和行动的机构设置、通联方式及任务区管理方式等,均是按照美国的军事体制设置的。因此,美国对维和行动的支持填补了联合国的部分空缺,但现在的问题是,如何长久地保持美国对联合国维和行动的兴趣和参与度。

(二)国内政治深刻地影响着美国的维和政策

考察美国与联合国维和行动关系的特殊性,必须要了解美国国内政治的复杂性及其对美国维和政策的影响。其中,如何平衡权力与合法性的关系,如何兼顾国际责任与国家利益,是美国国内各种力量在维和问题上相互博弈的焦点所在。按照美国宪法,维和政策是由总统及其领导的行政机构负责制定并加以实施的。但总统和行政机构在制定和推行维和政策时,常常会受到作为立法机构的国会两院的制约,特别是当立法与行政机构分别处于不同的两党控制之下时,这种制约就尤其严重。所以,美国的维和政策主要建立在总统/政府与国会的共识基础上。相对而言,政府关注的

^① 《“多国部队”替代“联合国维和部队”》，载《光明日报》2006年7月30日第8版。

^② 恩盖尔·伍兹：《全球治理与制度角色》，载于戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁主编：《治理全球化：权力、权威与全球治理》（曹荣湘、龙虎等译），北京·社会科学文献出版社，2004年版，第23～27页。

是维和授权的权力基础,国会关注的则是维和授权的合法性基础。虽然美国行政部门和国会都坚定地捍卫自身国家利益,但行政部门更多地希望通过参与维和行动来分担国际责任,认为履行国际责任也是维护国家利益;而国会则倾向于将国家利益与国际责任对立起来,这就给美国与联合国维和行动的关系蒙上了一层阴影。

一般来讲,当美国政府面对国外人道主义危机犹豫不决之时,或者是在维和人员伤亡惨重的情况下,总统与国会在维和政策上的共识就会遭到破坏,从而导致美国的维和政策充满浓重的国内政治色彩。例如,最初在决定是否对索马里局势进行干预时,老布什政府一直举棋不定,但日益加剧的人道主义危机经有线电视新闻网等媒体报道后,在美国国内引起很大反响。美国政府坐视不管的做法遭到来自民主党控制的国会的猛烈抨击,直接威胁到共和党在1992年大选中的选情。在这种压力下,老布什政府于1992年8月14日做出决定,立即派出美军人员前往索马里维和。但是,当联合国在波黑、柬埔寨、索马里的维和行动遭遇严重挫折时,国会对本国军队卷入联合国维和行动的反对意见逐渐高涨,克林顿政府不得不尽快终止美军对联合国维和行动的参与。^① 所以有学者认为,在许多情况下,真正的问题是总统如何与国会处理关系,而不是维和政策本身。^②

冷战后,尽管美国政府努力使其维和政策看上去是十分明智的,但历任领导人都会面临来自国会的大量尖刻的批评。在国会,没有多少议员真正了解维和事务,因此很多人反对政府将美国军人派遣到遥远的冲突地区。白宫与国会争论的焦点往往是:美国军事力量参与维和行动是否合适;将美军置于外国指挥官下参与维和是否合适;美国对维和行动的资金支持是否合理;联合国对维和行动的授权是否足够强有力、能否使用武力等等。目前,随着时间的推移,美国国内关于维和政策的辩论日趋政治化和极化,也就是对维和的态度越来越简单化,要么支持要么反对,这种非黑即白的思维方式日益成为判断维和政策立场是否正确的尺度。^③

当然,在美国行政部门内部,尤其是国务院与国防部之间,也存在不同的看法。相对而言,国务院官员对维和行动有一定的热情,他们认为参与维和行动可以替美国“分担责任”。国防部及军队的高级官员对维和行动的态度则要冷淡得多,他们主张美军对维和行动的参与应是有限度的、有条件的,尤其不能让渡军事指挥权,反对将美国军队置于一个由联合国委派的外国司令官的指挥之下;他们强调,“美国只需要

① 李铁城、钱文荣主编:《联合国框架下的中美关系》,北京·人民出版社,2006年版,第134~135页。

② 爱德华·C. 勒克:《美国政治与国际组织》(袁因、邹用久译),北京·新华出版社,2001年版,第208~209页。

③ Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, "The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations," *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), p. 21.

提供一些自己拥有的‘独一无二’的能力，如空运、指挥、控制、通信、情报等，地面部队及装备可由其他国家提供。”^①美军许多部门对联合国维和行动能否实施成功的军事行动，哪怕只是准军事行动的能力，都存在着严重的不信任感。一部分人甚至认为除非是美国军官指挥，除非是美军扮演领导角色，否则任何集体安全行动都难以获得成功。因此可以说，美国军方的消极态度严重地干扰了美国维和政策的制定。^②

在美国国内政治的复杂互动中，民众的态度也是影响维和政策制定的重要因素。冷战后，在美国进行的多项民意测验都表明，美国民众支持政府参与联合国维和行动。1995年，马里兰大学国际安全研究中心进行的民意测验表明，美国民众强烈支持联合国维和行动。该研究显示，大约2/3的受访者支持联合国维和行动，赞成美国全额缴付维和费用。88%的受访者认为，如果美国投票支持某一维和行动，美军就应实际参与这一行动，共和党人、民主党人和独立人士在这一点上没有明显的态度差异。66%的受访者认为，如果在冲突中出现平民被杀害的情况，美军应主动参与相应的维和行动，无论这一行动是否直接服务于美国的国家利益。高达89%的受访者认为，“当世界出现麻烦，需要动用武力解决问题的时候，美国最好同联合国和其他国家一道合作，而不是单枪匹马。”大多数受访者认为，美军可以在联合国体系内接受外国指挥官的指挥。73%的受访者认为，如果外国派遣的维和人员数量超过美国，美军应该接受外国指挥官的指挥。61%的受访者认为，参与联合国维和行动有助于提升美军应对未来安全挑战的经验和能力，只有33%的受访者担心美军参与联合国维和行动会影响美军参与其他重要行动的准备和能力。

民意测验的数据一方面表明，绝大多数受访者支持联合国维和行动，并希望联合国在必要时强制使用武力；他们支持美国政府向联合国维和行动贡献人员和资金。但另一方面，受访者对美国在联合国维和行动中发挥的作用有明显的高估。有很多受访者认为，美国的贡献已经超过了合理的限度。当被具体问及“多少是合理的份额”时，他们的回答数值大大高于美国的实际贡献。尽管有65%的受访者支持美国向联合国维和行动派遣维和人员，但与此同时，有60%的受访者认为，“与其他出兵国相比，美国维和人员的派遣数量远远超过了其所应承受的合理范围。”对其中一半的受访者进行分组分析时，当请他们猜测“美国派遣维和人员的数量占所有派遣国人员总数的比例”时，中位数预计值(median estimate)为“大约40%”，而这是美国实际派遣人数的近10倍；当请受访者猜测“国防预算中有多少是美国向联合国维和行动

① William J. Durch, ed., *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*, (London: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 38.

② 李铁城、钱文荣主编：《联合国框架下的中美关系》，第140页。

缴纳的份额”时,中位数预计值为“大约 22%”,这是美国实际缴纳数额的 22 倍(见下表)。^①

表：美国民众对政府维和贡献的估计

| 问题 | 美国派遣维和人员的数量占有派遣国人员总数的比例 | 国防预算中有多少是美国向联合国维和行动缴纳的份额 |
|--------|-------------------------|--------------------------|
| 中位数预估值 | 40% | 22% |
| 中位数合理值 | 30% | 15% |
| 实际 | 4% | 1% |

资料来源：美国马里兰大学国际安全研究中心进行的民意测验，1995年5月28日，http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/DC_PeaceKeep.html。

就维和立场而言,多数美国民众站在总统一边。1995年11月,在美国的主导下,波黑内战有关各方签定了代顿协议,为了决议的执行,克林顿决定部署 26000 人的美军地面部队参与维和,这在国会引发了激烈争论。当时,《新闻周刊》、《时代周刊》、《今日美国报》进行了三次大的民意测验,发现有 2/3 的受访者支持总统的维和决策。^②其中,《新闻周刊》的调查显示,61%的受访者支持美国直接派兵参与这一维和行动。最后,国会与行政部门达成妥协,国会同意为部署在波黑的美军提供资金,同时,行政部门同意对部署的期限、规模等条件进行严格限制。冷战后的多次民调结果显示,影响民众支持政府维和政策的关键性因素主要包括:

第一,维和行动是否被清晰地界定为多边行动。美国民众对多边维和行动持积极态度。如果民调清晰地告诉他们,美国将在联合国的框架下出兵维和,那么绝大多数受访者就会持赞同态度。如果民调只是笼统地说派遣美国士兵到冲突地区,就会被受访者认为是美国准备单独行动,其结果往往是绝大多数人明确反对出兵维和。2003年7月25日,布什政府宣布向利比里亚任务区派遣 2300 名美国士兵。在政府公布维和决定之前,盖洛普民调(Gallup poll)显示,有 57%的受访者支持“美国与其他国家一道,参与利比里亚维和行动”。但同期普林斯顿调查研究协会(Princeton Survey Research Associations)民调显示,只有 51%的受访者支持美军参与这一维和行动。支持率略低的原因很可能在于第二份民调没有提及“与其他国家一道”。

第二,美军参与维和行动的胜算。当美国民众预计维和行动的胜算高时,他们会

① 该民意测验的对象为 1204 名随机选择的美国成年人,误差幅度约为正负 3%~4%,相关论述见 The Program on International Policy Attitudes of the Center for International and Security Studies of the University of Maryland, “US Attitudes on UN Peacekeeping: Poll Results,” May 28, 1995, available at: http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/DC_PeaceKeep.html.

② Steven Kull, “The US Public Isn’t Averse to Peacekeeping,” *Christian Science Monitor*, Vol. 87, No. 144, 1995, p. 19.

倾向于支持参与维和行动。以波斯尼亚维和为例,1993年美国民众对美军参与这一维和行动的支持度很高,因为那时候民众预期这一行动能够成功;而1995年春天,当民众认为此行动难以成功时,对它的支持率也就随之骤跌。1999年6月,皮尤民调(Pew poll)显示,有58%的受访者认为美国有责任参与非洲的维和行动,60%的受访者认为美国有责任参与欧洲的维和行动。2003年1月,美国国际政策态度项目(Program on International Policy Attitudes,PIPA)民调的统计结果显示,高达74%的美国人支持美军参与欧洲维和,55%的美国人支持美军参与非洲维和。对欧洲维和行动支持率上升的原因可能并不是种族因素,而是美国人受到了在波斯尼亚、科索沃等欧洲地域的维和成功的鼓舞。^①

第三,美国维和决策是否建立在领导层共识的基础之上。如果总统已经明确做出了出兵维和的决定,而且得到了国会的批准,美国民众普遍会支持国家参与维和行动。当决策者还未下定主意或总统同国会出现意见分歧时,美国民众会对参与维和行动抱有较为犹豫的态度。但是,当受访者被告以“总统会与国会就维和问题达成共识”时,会有更多的受访者转向支持的立场。这反映出美国民众不希望因维和问题导致领导层的分裂。

第四,维和行动是否会造成大量的美军伤亡。尽管美国决策者担心,如果美军士兵在维和期间被杀,美国民众会要求政府立即从任务区撤军,但是,冷战后的多次民意测验并不支持这种假设,如果确有民众态度发生变化,则只不过是民众希望政府的反应更坚决(assertive)。1994年、1995年、1998年,美国国际政策态度项目请受访者想象“美军在卢旺达、海地和波斯尼亚维和时出现20至100名士兵遇袭身亡的场景,而且他们能够看到电视上美军尸体的图像”。备选的答案有:(1)撤离全部美军;(2)全力打击袭击者;(3)增强美军力量;(4)维持现状。在上述三次民调中,只有不到25%的受访者选择美军撤离,绝大多数人倾向于采取坚决的应对措施,如增强美军力量、打击袭击者等。

第五,维和行动是否能消除平民所遭受的痛苦。美国民众对联合国维和行动的支持来源于他们对人道主义的关注。对绝大多数美国人而言,对种族灭绝和屠杀等暴行的维和干预是一种道德律令(moral imperative)和道德信念(moral conviction)。1994年7月,美国国际政策态度项目所做的一项民意调查显示,当被问到“如果联合国认定波斯尼亚和卢旺达出现大规模的人道主义灾难,美国人应如何回应?”时,80%的受访者选择“要进行国际干预”;68%的受访者认为,“当无辜的平民遭受痛苦或被

^① Humanitarian Military Intervention in Africa, World Public Opinion, available at: http://www.americans-world.org/digest/regional_issues/africa/africa4.cfm.

杀害时,当联合国发起维和行动以应对这一情势时,美国应派遣维和人员参与上述行动,无论这一行动是否服务于美国的国家利益。”^①1995年7月,在卢旺达大屠杀被全面报道之后,61%的受访者支持“美军参与更大规模的联合国维和行动以强制性地(forcibly)阻止人道主义灾难”。而且这一时期,美国政府极力回避使用“种族灭绝、屠杀”(genocide)等词汇,如果使用这一“标签”去定位卢旺达局势,民意对美军参与维和行动的压力会更高。

上述统计结果可能会使很多美国外交精英诧异,因为他们早已形成一种思维定势,也即美国民众不欢迎维和行动,而且美国民众的神经非常脆弱,特别是当联合国维和行动出现丑闻、维和士兵(特别是美军士兵)被杀或被劫为人质时,美国民众对维和行动的热情会降至冰点。还有一种看法认为,如果某一任务区不涉及美国的直接利益,美国民众对维和行动的支持度就不会很高。^②但一个基本的事实是,即使美国在维和行动中遭遇挫折,即使某一任务区没有美国的直接利益,美国民众也不会要求政府远离维和行动,这才是美国维和政策的真实民意基础。

三 小结

尽管美国的维和参与模式是多元的,国内各种力量的复杂互动对美国维和政策的制定有着不小的影响,但从本质上讲,美国维和政策的目標只有一个,那就是最大限度地维护美国利益(对人道主义的关注同样被视为重要的美国利益)。虽然美国的维和政策经常会呈现出理想主义的色彩,但就本质而言,现实主义才是美国维和政策的基本特征。冷战后美国维和政策的特征和发展趋势可以概括为:

第一,现实主义是冷战后美国维和政策的基本特征。尽管各届政府在执政初期推行的维和政策并不相同,甚至可能截然相反,但每届政府的维和政策大多始于对价值观的关注(ideological concern),终于对国家利益的务实考量。在美国人看来,国家一般不能把自己的军队部署在国境以外,只有联合国维和行动才可以使美国军队“合法”地部署到世界各地,“而就联合国部署维和部队的地图看,那可是同美国利益完全吻合的。”^③虽然对维和行动的看法和感情(或爱或憎)不同,但每届政府都会从

① Steven Kull and Clay Ramsay, “Americans Support UN Peacekeeping with Conditions,” *Foreign Service Journal*, December 1998.

② Barbara Crossette, “Poll Finds American Support for Peacekeeping by UN,” *New York Times*, April 30, 1995, available at: <http://www.nytimes.com/1995/04/30/world/poll-finds-american-support-for-peacekeeping-by-un.html>.

③ 陈鲁直,《美国与冷战后的联合国维持和平行动》,载《国际问题研究》,2001年第2期,第27~28页。

美国国家利益的角度出发,去审视低估维和行动的作用及低估失败国家的能量所带来的风险,因此,每届政府的维和政策最终都会趋于冷静和谨慎。因此,尽管美国国内对于美国应否参与维和时常发生激烈的政治辩论,但是美国历届政府都会从维护国家利益的角度做出增强联合国维和行动能力的努力。^①

第二,美国国内压力集团间的相互制约,导致美国难以制定长远的维和战略。美国政府往往不愿把钱投到国际事务中无法立即见效和立即获得收益的领域,如提高联合国维和行动的效能和增强维和行动派遣国的能力。美国对联合国维和行动的资金投入往往采取“拆东墙补西墙”的模式(zero-growth budget),即增加一项维和行动的资金投入要以减少对其他维和行动的投入为条件。但是,作为联合国成员国中最强大的国家,毋庸置疑的是,美国的维和政策会直接影响维和行动的发展进程。当美国有支持维和行动的强烈政治意愿,并愿意动用其无以伦比的资源时,联合国维和行动的成效就较为显著。但自1990年代中期至今,美国的多位总统并未将参与维和行动作为外交和安全领域的优先事项,美国与联合国维和行动之间仍需进行艰难的磨合。

赵磊: 中央党校国际战略研究所副教授

(本文责任编辑:卢宁)

^① Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1(February 2008), pp. 18~20.

美国台海问题研究述评 (2001~2009)^①

严 泉

两岸关系在2000~2008年台湾民进党执政时期发生剧烈的变化,这一时期也是美国布什政府的主要执政期(2001~2009)。在九一一恐怖事件的冲击下,布什政府的外交政策与对外关系产生了重大变化,其中涉及中美关系中最为敏感的台湾问题。这一时期美国台湾研究学界的一个显著现象是,除长期从事台湾问题研究的学院派学者外,众多思想库的知名学者也开始积极参与台湾问题的政策性与学术性研究,并产生了一些重要的学术成果。

一 两岸关系研究:经验与范式

关于两岸关系的研究,美国学界的研究重心是美国台海政策、大陆对台政策、台海战略态势等问题。

(一)美国台海政策

近年来,关于美国台海政策的研究范式,主要分为战略模糊论与战略清晰论两种。

1. 战略模糊论。由于美国政府长期以来宣称在台湾问题上采用模糊策略,所以学界在研究美国台海政策时,其主流认知也是战略模糊论。

战略模糊的现实性与必要性,是一些美国学者,特别是曾经在政界从事涉台事务的学者的主要立论依据。如美在台协会前主席、现任美国布鲁金斯学会东北亚政策

^① 本文为2008年度国家哲社课题一般项目阶段性研究成果(项目批准号:08BZZ016),并获得上海市教育委员会重点学科(第五期)“近现代中国社会文化史”(J50106)的资助,谨致谢意。

研究中心主任的卜睿哲(Richard C. Bush)指出,美国在台海地区的目标是和平与稳定,美国必须继续实行双重威慑,即战略模糊的政策,既反对中国对台使用武力,也反对台湾采取的导致北京使用武力的政策。他反对那种极具风险的不对称的威慑,比如布什政府在2001年上台初期所采取的威慑政策。^① 现执教于普林斯顿大学、曾任布什政府负责东亚事务的副助理国务卿柯庆生(Thomas J. Christensen)特别关注布什政府在九一一之后的台海政策,强调美国的首要任务还是要威慑台湾地区可能的军事冲突,因此美国需要平衡两种立场,一方面给予台湾清晰与确定的防务能力援助承诺,必要时直接干预台湾的防务;另一方面,美国现在与未来都不应该使用它的优势地位计划恢复一种政治信心,即以鼓励台湾的方式损害中国的核心安全利益。^② 2008年8月格鲁吉亚战争结束后,时任美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心主任杰弗里·贝德(Jeffery Bader)与美在台协会前主席、现摩根大通集团亚太区副总裁包道格(Douglas H. Pall)发表专文《格鲁吉亚战争:台湾从中学到了什么?》,再次强调战略模糊论的必要性。他们认为美国对安全承诺要审慎,要继续以包括军事计划和军事部署在内的各种方式向北京清楚地表明,以和平的方法解决台湾问题符合美国的安全利益,大陆对台湾的军事进犯是不能接受的。但同时,不要挑衅中国这条“龙”,而期望美国这只“鹰”飞来救援。在台湾问题上,他们认为美国采取了明智之举,对陈水扁及其挑衅行为持反对态度,并放弃了对他的支持。^③

一些学者还为战略模糊论的现实性辩护,其中以乔治城大学外交学院教授唐耐心(Nancy Bernkopf Tucker)的观点较具代表性。她认为传统的模糊战略依然适用于目前的局势,如果放弃将是代价高昂的错误。其理由主要有:第一,所有的偶然性都不能预知;第二,以尝试界定美国政府在特定状况下的行为的方式,并不能使决策者可以忽略两岸对美国立场的探查,相反更有可能使局势恶化;第三,美国国内政治将会决定华盛顿对两岸关系发展的反应;第四,在清晰战略的制约下,事先的保证将不必要地限制美方的立场;第五,清晰战略还将带来美国对台责任的扩大;第六,清晰战略是不必要的,将导致被迫发出不受欢迎的回应的潜在可能性;第七,清晰战略将要求修正与台湾关系法;第八,如果放弃模糊战略,产生的一个主要问题是如何才能精确地描述台海政策并且达成共识;第九,当美国解释一个中国政策时,清晰战略将

① 《卡内基中国透视月刊》,2005年第3期,available at: <http://www.carnegieendowment.org/programs/china/chinese/insightmonthly/Articles/0305.cfm>

② Thomas J. Christensen, "The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict," *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4 (Autumn 2002), p. 8.

③ Douglas H. Pall and Jeffrey Bader, "Georgia's Lessons for Taiwan," *Far Eastern Economic Review*, September 2, 2008, available at: <http://www.carnegieendowment.org/publications/?fa=view&id=20442&prog=zch,zru>

被视为一种退让,造成美国的被动。唐耐心强调,“模糊战略产生后约50年的历史发展表明,作为一种政策,它一直比谋求清晰战略更为安全、灵敏和务实。”^①

强调战略模糊的重要性,是一些美国学者支持这种看法的主要理由。如杜克大学政治学系教授、亚洲安全项目主持人牛铭实(Emerson M. S. Niou),针对一些分析家建议美国应该朝着更加清晰的台海政策方向发展的看法,坚持认为战略模糊仍然应该是美国当前建设性的政策选择。美国如果承诺反对台湾独立,只能是鼓励中国大陆的军事活动。同样地,战略清晰的政策对鼓励台湾宣布独立也是一种非常有利的途径,这样会导致两岸之间的战争。实施双重威慑的战略模糊可以继续让双方猜测,是非常有利于保持台海和平的。“两岸冲突的历史让美国明白,除非存在双重威慑力量,而且这种力量强大到足以对抗每一方的危险行为,否则两岸之间微妙的安全平衡将会被打乱,中国大陆与台湾之间将难以避免冲突。”^②

2. 战略清晰论。首先集中在对战略模糊论的质疑与批评方面。约翰·霍布金斯大学高级国际问题研究院院长兰普顿(David Lampton)认为,1995~1996年的台海危机已经成了美国台海政策破产的主要标志。事实证明,美国双重遏制和战略模糊的政策并不是台湾海峡和平与稳定的保障。台海局势的危机、冲突或战争是否可以避免,并不在于美国的双重遏制战略,而是主要取决于中国大陆对于和平统一的信心和台湾对于和平统一的态度。尽管布什政府执政后也在试图继续使用双重遏制战略,但这一战略在新的历史条件下已难见其效,因为美国对台政策面临的困难越来越多,而且越来越棘手。^③丹佛大学美中合作中心执行主任赵穗生(Suisheng Zhao)指出,目前布什政府对台海关系的政策取向又回到了克林顿后期的有限承诺明晰战略,但这种战略的有效性仍然取决于两个因素:证明有限承诺明晰战略的信用度,以及解决渐进台独问题。到目前为止,美国政府仍然没有有效解决这两方面的问题。美国台海政策的困扰与麻烦仍未得到解决。^④

其次是关于战略清晰论的内容设计,主要体现在一些学者在军事层面建议强化战略清晰目标。兰德公司高级研究员柯瑞杰(Roger Cliff)认为,只要出现微弱的冲

① Nancy Bernkopf Tucker, “Strategic Ambiguity or Strategic Clarity?” in Nancy Bernkopf Tucker ed., *Dangerous Strait, The U. S. -Taiwan-China Crisis* (New York: Columbia University Press, 2005), p. 205.

② Brett V. Benson and Emerson M. S. Niou, “The U. S. Security Commitment to Taiwan Should Remain Ambiguous,” in Carolyn W. Pumphrey ed., *The Rise of China in Asia: Security Implications* (Carlisle: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2002), pp. 194~195.

③ David Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing U. S. -China Relations, 1989~2000* (Los Angeles: University of California Press, 2001), p. 108.

④ 赵穗生:《美国在台湾问题上的战略矛盾及对台海关系的定位与认知》,《中国评论》(香港)2006年10月号, available at: <http://www.chinareviewnews.com/doc/1002/3/0/3/100230343.html?coluid=54&kindid=>

突迹象,美军就应该进入战时状态,而且“提高美国海空军在西太平洋的数量与质量,将增强美国针对中国大陆对台湾使用武力的威慑能力”^①美国海军战争学院教授兼亚太研究小组主席乔纳森·波纳克(Jonathan D. Pollack)认为,美国应该通过军事技术与军队结构的转型,强化在东北亚地区的领导作用。^②兰德公司2007年5月发表的报告也警告说,中国军事实力的增长对当前的东亚秩序提出了严重挑战,即使中国融入国际体系的努力是一个和平进程,一支大规模和现代化中国军队的出现,也正以不稳定的方式改变亚洲的力量平衡。报告强调“我们协防台湾并不需要大量的地面部队”,而是需要大规模的空军和海军力量。^③

关于战略清晰论与战略模糊论在现实政治中的运作,正如卜睿哲所说,“在现实世界中,美国的政策制订者本身的立场在模糊与清晰方面,其实一直是连续统一的。完全清晰或者完全模糊都是可能的。无论是强调模糊还是清晰,其实都服从于美国在特定环境下的国家利益。一直到20世纪90年代中期,美国在两岸关系中一直是偏好模糊立场的。但是从1996年3月到2001年4月,部分是为了表明美国的决心,部分是为了降低可能的误判,华盛顿决定更加清晰地表明它的利益目标。”^④

(二)大陆对台政策

1. 台湾问题的中国国家利益观。美国学者在台湾问题的中国国家利益观问题上认识比较清晰,能够意识到中国在台湾问题上的国家利益。卡内基国际和平基金会中国项目的高级研究员史文(Michael D. Swaine)认为,中国大陆非常希望避免与台湾产生冲突,但这并不意味着它对台海战争没有准备。对于中国领导人来说,台湾问题紧密关系到国家的自尊和政权的存亡。为了保住台湾,中国几乎肯定愿意牺牲它与西方国家的良好关系(以及从中获得的经济利益)。换言之,对中国政府来说,丧失领土所造成的对政治和社会稳定的伤害将远远超过与美国冲突所造成的外交及经济上的损害。^⑤为什么台湾对中国大陆如此重要?曾任克林顿政府负责东亚事务的副

① Roger Cliff, “The Implications of Chinese Military Modernization for U. S. Force Posture in a Taiwan Conflict,” in Michael D. Swaine, Andrew N. D. Yang, and Evan S. Mederious with Oriana Skylark Maestro eds., *Assessing the Threat: The Chinese Military and Taiwan Security* (Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007), p. 300.

② Jonathan D. Pollack, “US Strategies in Northeast Asia: A Revisionist Hegemon,” in Byung-Kook Kim, Anthony Jones eds., *Power and Security in Northeast Asia: Shifting Strategies* (Boulder: Lynne Rienner Publisher Inc, 2007), p. 4.

③ Andrew R. Hoehn, Adam Grisson, David A. Ochmanek, David A. Shlapak, and Alan J. Vieck, *A New Division of Labor: Meeting America's Security Challenges Beyond Iraq* (Santa Monica, CA: the Rand Corporation, 2007), p. 46.

④ Richard Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2005), p. 257.

⑤ Michael Swaine, “Trouble in Taiwan,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2 (March/April 2004), pp. 39~49.

助理国务卿、现南加州大学教授谢淑丽(Susan L. Shirk)认为,这是一个让美国人困惑的问题,原因并不是台湾对中国大陆的国家安全是一个威胁,而是中国政府将台湾定位为一个完全的内政问题。它关系到政权的生存,而不是国家安全。所以,中国政府在台湾问题上相当敏感,特别是陈水扁当选后两岸关系陷入僵局,这使得“中国决策者们在一种难以忍受的情况下,感到他们陷入台湾与中国大陆民众之间的陷阱。”^①

2. 对台政策内容与走向的“威慑论”。“威慑论”是美国学界关于中国大陆对台政策的主流认知。在这方面,多数学者的研究兴趣一直集中在中国如何发展和配置其军事力量,以及如何使用武力来支持其强制外交和遏制。波士顿学院政治系教授、哈佛大学费正清东亚研究中心兼任研究员陆伯彬(Robert S. Ross)认为近年来的发展使中国大陆相信,时间在其一边,“中国在威慑能力方面的信心,使它可以不再高度重视美国对台湾防务的重要性。”^②

关于大陆对台“威慑”政策形成的原因,乔治·华盛顿大学国际关系教授何汉理(Harry Harding)分析认为,像任何强国一样,中国将会在其国家利益受到威胁,特别是因其岛屿和东海及南海海域的领土和资源问题而与别国发生争端,以及可能发生的朝鲜政权崩溃时,动用武力。其中台湾宣布独立导致中国动武的可能性最大。中国与世界其他国家在经济上彼此依赖。这将抑制北京进行军事冒险行动,除非它的核心利益受到威胁。同时,中国国力的上升将阻止其邻国挑战它的核心利益。北京已经在台湾海峡划出了一条不太可能被逾越的红线——台湾正式宣布“独立”。^③

不少学者还对2005年《反分裂国家法》的威慑作用相当重视。赵穗生指出,新一代中国领导人都是务实的民族主义者。虽然中国民族主义的兴起使得中国政府在外交声明中使用强硬的言辞,但是它并没有改变北京解决台湾问题的两手策略。“《反分裂国家法》只是另外一种希望以战争威胁的方式获得和平的个案。”^④麻省理工学院教授傅泰林(M. Taylor Fravel)通过对《反分裂国家法》条文的研究,认为该法的目标重点在于威慑台独而不是强制统一。^⑤史汀生中心东亚研究计划主持人容安澜

① Susan L. Shirk, *China: Fragile Superpower* (Oxford, New York: Oxford University Press, 2007), p. 182.

② Alastair Lain Johnston and Robert S. Ross, op. cit., p. 37.

③ Harry Harding, “Think Again: China,” *Foreign Policy*, Vol. 25, No. 2 (March/April 2007), pp. 26~32.

④ Shisheng Zhao, “Strategic Dilemma of Beijing’s Taiwan Policy: Chinese Nationalism and the Making of the Anti-Session Law,” in Peter C. Y. Chow ed., *The “One China” Dilemma* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), p. 208.

⑤ M. Taylor Fravel, “China’s Search for Military Power,” *The Washington Quarterly*, Vol. 31, No. 3 (Summer 2008), p. 128.

(Alan D. Romberg)认为《反分裂国家法》的内容表明,中国政府似乎不仅试图将“一个中国”的原则合法化,并且希望通过立法过程捆绑住大陆现任和未来领导人的手脚,要求他们在必要的时候必须动用武力来阻止台湾的分裂活动。^① 谢淑丽表示,虽然这部法律在短期内可以帮助中国领导人避免使用武力,“但是在未来的危机中,它也使中国动用武力成为可能。当人们对来自台湾的挑衅行为如何回应发生争执时,主张使用武力的官员很可能就会依照法律提出运用武力,因为这种挑衅属于法律规定的导致台湾从中国分裂出去的重大事变。”^②

(三)台海战略态势现状与前景

1. 台海战略态势与中美关系的“关键论”。美国学界不少人已经认识到台海战略态势在中美关系中的关键作用。丹尼斯·布莱尔与约翰·汉利(John T. Hanley)认为美中双边关系至关重要,并将对21世纪的国际安全格局起决定性的作用。台湾问题被视为美国在亚太地区四大挑战之地区争端的重要内容。^③

美国海军大学教授邓勇(Yong Deng)指出,中国一直把美国在台湾问题上的立场看作是决定台湾独立浪潮起伏的决定性因素,而且认为它与中美关系的发展密不可分。中国也非常了解美国对台政策与国内政治的关系,“在公开场合描述中美关系特征时,中国官方拒绝提及《与台湾关系法》,唯恐将这部美国国内法合法化。虽然如此,北京还是非常了解,美国的外交政策深陷国内立法事务中。”^④乔治·华盛顿大学中国政策项目主任沈大伟(David Shambaugh)认为,中美双方都有国内经济发展问题要解决,特别是美国还要应对反恐战争,更重要的是中美之间大量的利益把双方连在了一起,彼此之间存在着巨大的经济利益关系。所以,“中美两国成为对手并不是命中注定的”。^⑤ 时任密歇根大学教授李侃如(Kenneth Lieberthal)希望美国作为中介,促成双方达成维持和平的暂行协议,由中国方面放弃对台湾使用武力,台湾方面承诺不实施台独,即台湾不独,大陆不武。^⑥

关于台海态势对中美关系的影响,学者们总体上保持谨慎的乐观。谢淑丽认为

① 《卡内基中国透视月刊》,2005年第4期,available at: <http://www.carnegieendowment.org/programs/china/chinese/insightmonthly/Articles/0405.cfm>

② Susan L. Shirk, op. cit., p. 206.

③ Dennis C. Blair and John T. Hanley Jr. “From Wheels to Webs: Reconstructing Asia-Pacific Security Arrangements,” *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 1 (Winter 2001), pp. 7~8.

④ Yong Deng, *China's Struggle for Status, the Realignment of International Relations* (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2008), p. 251.

⑤ David Shambaugh, “Sino-American Relations since September 11: Can the New Stability Last?” Guoli Liu ed., *Chinese Foreign Policy in Transition* (New York: Aldine De Gruyter, 2004), p. 208.

⑥ Kenneth Lieberthal, “Preventing a War Over Taiwan,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 2 (March/April 2005), pp. 53~63.

从尼克松开始,每一位美国总统都说要比前一任更强硬地面对中国,然而上任若干时日之后理解到这种作法并不符合美国的利益,于是与中国展开更多的交往。克林顿政府如此,布什政府如此,下一届政府应该也是如此。就台湾问题而言,“台湾海峡是美、中最可能出现军事冲突的地点,所以当台海情势有机会因为对话而朝向稳定发展时,我深受鼓舞。不论克林顿政府或布什政府都意识到,台海不稳定冲击美国的安全,所以美国欢迎大陆和台湾任何稳定情势、降低军事风险的举措,而且这些举措也使台湾人民松口气,不必担心发生军事冲突。”^①唐耐心建议:“美国必须有不同于过去50年的思维。美国必须虑及台湾与大陆统一的可能性,同时考虑其对美国利益及东亚安定的意涵。美国也必须考虑,万一美国决定出面阻止统一,有什么具体可行之道。”不过她也指出:“尽管和平统一对美国有这么多负面影响,但有一项莫大的好处,就是消除了引火点,立即并且全面降低了美中两国发生摩擦与冲突的风险。统一毫无疑问不利于美国的某些利益,可是比起中美开战,那些不利小得多了。”^②

2. 台海战略态势与区域安全的“关联论”。台海态势与亚太区域安全紧密联系是美国学界的最新看法。史文与梅惠琳(Oriana Skylar Mastro)认为,台海安全局势的发展主要取决于“北京与华盛顿如何处理他们与亚洲其他国家的全面关系。北京与其他亚洲国家的关系,可能不仅会限制台湾在这一地区获得的战略支持,而且还会限制美国在与中国围绕台湾问题发生冲突与危机时,其在军事与外交方面的选择余地。”^③兰德公司高级安全顾问苏葆立(Robert L. Suettinger)以1995~1996年第三次台海危机为例,指出“在整个危机中,美国政府被来自亚洲其他国家的意见所包围。它们都建议应尽量避免台海危机恶化为一场武装冲突——这将威胁到整个地区的稳定。”^④麦克迪·道格拉斯强调,每一方,包括中国大陆、台湾与美国甚至日本,在台海关系中都有重要的国家利益。他引用2000年12月发布的《国家安全报告》的话说,“如果美国干涉台湾问题的行动失败,可能会导致美国在东亚地区的那些有安全承诺关系的盟国重新考虑这种条约的价值。”^⑤美国海军战争学院助理教授迈克尔·蔡斯(Michael S. Chase)指出,美国一旦卷入台海冲突,就意味着与一个拥有核武器的新

① 《希拉里亚太顾问:两岸未来走向,美不扮任何角色》,2008年5月7日,available at:http://news.xinhuanet.com/tw/2008-05/08/content_8125039.htm

② Nancy Bernkopf Tucker, “If Taiwan Chooses Unification, Should the United States Care?” *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3(Summer 2002), p. 24.

③ Michael D. Swaine and Oriana Skylar Mastro, “Assessing the Threat,” in Michael D. Swaine, Andrew N. D. Yang, and Evan S. Medeiros with Oriana Skylark Mastro eds., *Assessing the Threat: The Chinese Military and Taiwan Security*, p. 353.

④ 张浚生、史文主编:《对抗、博弈、合作:中美安全危机管理案例分析》,北京·世界知识出版社,2007年版,第239页。

⑤ Mc Cready, Douglas, op. cit., p. 11.

兴大国之间发生战争。这种方式对美国来说风险重重,而且会破坏地区安全局势,对台湾来说也有极其严重的后果。^①

鉴于此,近年来还有一些学者建议,美国应从全球战略安全的角度来看待台海态势与区域安全。传统基金会亚洲研究中心高级政策分析专家丹娜·狄龙(Dana R. Dillon)认为,“应付全球事务所带来的分心和焦虑,已经让布什的中国政策受到困扰,更不必说伊拉克战争、阿富汗战争和黎巴嫩的长期危机,当然还有朝鲜核武器的病态恐吓。而且布什的外交政策体系似乎只能同时处理有限的几个危机,总统本人也说过他不想让‘盒子里面的中国’在他的书桌上变得零乱不堪。”^②

3. 台海战略态势前景的“谨慎乐观论”。与评估台海态势对中美关系影响的态度相似的是,多数学者对台海战略态势的前景也保持谨慎的乐观态度。如田纳西孟菲斯罗德学院国际研究中心教授康培庄(John F. Copper)认为,从短期来看,特别是民进党的执政与台独诉求使两岸关系充满危险性;但是从长期来看,经济关系可以维持和平,中国大陆的自由市场经济发展将促进两岸的经贸联系。他在回顾1996年台海危机对两岸关系的影响时也表示,“这场危机在华盛顿、北京与台北看来都是非常困难的。没有任何一方把它看作是一次挫败。所有观察这场危机的人都认为,其结果对于它们各自的对手来说都是一次打击或挫折。这种看法就是未来麻烦产生的症结所在。”^③谢淑丽指出,在台湾问题上,悲观与不耐烦会造成危险的结局。她引用李侃如的话说,“双方都试图达成一个短程协议,意在未来较长一个时期内——至少50年内,稳定现状。”^④前美国驻泰国大使阿布拉默茨(Morton Abramowitz)与前美国驻韩国大使(Stephen Bosworth)波斯沃斯合作撰文指出,在九一一后中美关系日益紧密之际,美国继续向台湾军售,就是要向台湾表明依然在履行安全承诺。但是时间不在台湾一边,虽然许多台湾人想无限期地拖延与中国大陆的谈判,但是在不久的将来,台湾还是要与大陆进行严肃的谈判。^⑤

① Michael S. Chase, *Taiwan's Security Policy: External Threats and Domestic Politics* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc, 2008), p. 199.

② Dana R. Dillon, *The China Challenge: Standing Strong against the Military, Economic, and Political Threats That Imperil America* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publisher, Inc. 2007), p. 143.

③ John F. Copper, *Playing with Fire: The Looming War with China over Taiwan* (Westport: Praeger Security International, 2006), p. 17.

④ Susan L. Shirk, op. cit., p. 200.

⑤ Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, “Adjusting to the New Asia,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4 (July/August 2003), pp. 119~131.

二 美台关系研究

美台关系研究主要集中于美台军事与政经关系,其中又以美台军事关系为研究热点。

(一)美台军事关系

美台军事关系的研究重点,多是集中在美台军事合作议题上,以对台军售问题研究最多。

迈克尔·蔡斯回顾了美台从1979年至今的军事合作关系历程。第一阶段是1979到1997年。他认为这一时期的安全合作主要议题就是对台军售。第二阶段是从1997年至今。在布什总统任内,美台军事合作发展迅速并更加紧密。合作形式主要有:(1)武器销售、战略防务对话;(2)美军方高层与国防部官员访台活动;(3)军事人员教育培训交流项目;(4)演习观察与联合军事演习;(5)防务评估工作小组访台计划。^① 蔡斯承认,台湾已经获得美国在政治与军事方面的主要资源的支持,包括美国在2001年决定出售武器给台湾等举措。“在许多方面,美台安全关系比1979年以来任何时候都要密切。”^② 怀俄明大学国际关系研究中心主任吉恩·加里森(Jean A. Garrison)关注美国国防部在美台军事关系中的作用,认为即使是在九一一之后,五角大楼还是相当努力地重建台湾的军事力量,改善它防范中国大陆挑战的能力。所以“官方的外交辞令强调维持现状,但是国防部执行的却是越来越多地将美国的政策与台湾亲台力量组织起来的独立政策。”^③

关于美台军事合作的内容,史文认为台军的信息作战各级系统,主要还是美国政府提供的。美国政府不但出售预警机、反导等先进武器装备,美国国防部还在2001至2004年进行了12个针对台湾军事能力的评估研究项目,包括深入分析台湾遭到空中袭击、海上封锁与登陆攻击时的防卫作战能力。“此外,从2001年以来,美国军方还派遣代表参加台湾年度军事演习。作为扩大军事合作计划的一部分,美军代表不仅提供作战建议,而且还与台军协同作战,其目的是为了减少未来与中国大陆发生

① Michael S. Chase, “U. S. -Taiwan Security Cooperation: Enhancing An Unofficial Relationship,” Nancy Bernkopf Tucker ed., *Dangerous Strait, The U. S. -Taiwan-China Crisis*, p. 170.

② Michael S. Chase, “U. S. -Taiwan Security Cooperation: Enhancing An Unofficial Relationship,” p. 199.

③ Jean A. Garrison, *Making China Policy: from Nixon to G. W. Bush* (Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc, 2005), p. 181.

军事冲突时的意外误伤率。”^①美国国防大学国家战争学院教授伯纳德·D. 科尔(Bernard D. Cole)介绍了美台军事合作的机制。双方的主要联络系统包括两个组织:美在台协会(AIT)与台湾在美国华盛顿及其他几个重要城市设立的台北经济文化代表处(TECRO);两个正式的年度会议:美台蒙特利尔(Monterey)会议与美台防务评论会议。前者主要关注防务与军事战略议题,后者主要关注有关军售与防务政策的议题。^②

在对台军售问题上,美国学界的立场是一致的,简而言之,就是赞成与支持扩大对台军售。加图研究所防务政策主任伊凡·俄兰德(Ivan Eland)认为,美国不应在台湾提供非正式的安全保障,而应该出售更多的武器给台湾,让它增强保护自己的能力。^③布鲁金斯学会军事战略与外交专家欧汉龙(Michael E. O'Hanlon)2002年在论述布什政府的防务政策时指出:“美国对台援助的重点应该是着眼于未来的反潜战争,包括建立空中优势、猎雷扫雷系统。”^④此外,“必须非常认真仔细地考虑对台军售的目标。考虑到某种政治含义,它的重要性要远远超过某种军事计划。”^⑤美国外交政策委员会资深研究员叶望辉(Stephen J. Yates)极力为美国军售辩护。他说:“台湾的相对军事力量将有助于通过遏制实现和平,相反,台湾的军事软弱只会招致大陆的扩张和侵犯。”^⑥

在分析美对台军售的背景与变化时,《华尔街日报》研究人员格雷格·杰非(Greg Jaffe)认为:“在美国对台军售的决策过程当中,军火工业一直游说对台军售。如生产宙斯盾级驱逐舰的通用动力公司在弗吉尼亚造船厂和在洛杉矶里统造船厂(Litton Industries Inc)的合同将在2005年到期。从2005年到2007年,它们手中只有一艘驱逐舰的合同,而除了台湾以外没有任何国家或地区有购买宙斯盾的兴趣。

① Michael D. Swaine, “Taiwan’s Defense Reforms and Military Modernization Program: Objectives, Achievement, and Obstacles,” in Nancy Bernkopf Tucker ed., *Dangerous Strait, The U. S. -Taiwan-China Crisis*, p. 144.

② Bernard D. Cole, *Taiwan’s Security: History and Prospects* (New York: Routledge Taylro & Francis-Group, 2006), pp. 179~181.

③ Ivan Eland, The China-Taiwan Military Balance: Implications for the United States, *CATO Foreign Policy Briefing*, February 5, 2003, available at: <http://www.cato.org/pubs/fpbriefs/fpb-074es.html>

④ Michael E. O’Hanlon, *Defense Policy Choices for the Bush Administration* (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2002), p. 191.

⑤ Michael E. O’Hanlon, *Defense Policy Choices for the Bush Administration*, p. 203.

⑥ Stephen J. Yates, “Restoring Perspective and Priority in U. S. Relations with China,” in Stuart M. Butler and Kim R. Holmes eds., *Priorities for the President* (Washington DC: The Heritage Foundation, 2001), p. 265.

向台湾出售军舰可以使其保持生产的状态,降低工业成本。”^①容安澜称:“就军售来说,重点已经从差不多是无限制地满足台湾的要求,转向使台湾紧跟已经获得批准的东西,把它的组织系统和军事理论整顿好。”^②夏威夷大学亚太安全研究中心研究员饶义(Denny Roy)认为,美国对台湾延迟 2001 年对台军售不满,认为主要原因还是台当局在防务问题上严重依赖美国的威慑战略,采取一种“坐享其成”的态度。饶义强调,美国的军售目标就是要维持两岸之间的军力平衡,防止中国大陆凭借武力优势对台动武,保持台海局势的稳定。^③兰德公司政策分析员戴维·席拉帕克(David A. Shlapak)认为,美国将最终需要作出决定,如何处理中国针对台湾的导弹布置。“台湾实现军事现代化的能力将会继续受制于它的外国武器供应者的勉强态度,包括美国,它向台北提供了对方想要的各种武器装备。台湾自己的军工厂与研发机构只能实现部分自给,无法完成台湾当局的全部要求。”^④

有美国学者为美国协防台湾积极鼓吹。史文称为了美国的利益,应该介入台湾内部事务。“华盛顿应该努力向台湾传递一个明确而持续的信号,申明其在台湾防务与军事现代化方面的看法与优先选择;同时,支持台湾努力解决其内部纷争,并建立更加清晰的战略目标。此外,美国政府还应该尽力帮助台湾发展民用军事工业,提供更准确反映台湾政治、军事与社会态势的军事领域的评估报告。”^⑤

(二)美台政经关系

关于民进党执政期间的美台政治关系,美国国会研究处邓凯丽(Kerry Dumbaugh)表示,民进党的台独政策对台海现状造成冲击,这是美国所不愿意看到的。台湾在防务方面没有达到美国的期望值,在华盛顿的国会游说工作也不成功,这些都是造成近年来台美关系恶化的因素。^⑥唐耐心的研究发现,虽然在民进党执政期间,台

① Greg Jaffe, “U. S. Navy, Defense Industry Push Sale of Aegis Destroyers to Taiwan,” *The Wall Street Journal*, March 21, 2001, 转引自张清敏:《从布什政府对台军售看美台军事关系的变化》,载《美国研究》2004年第4期,第37页,注2。

② 容安澜:《悬崖勒马:美国对台政策与中美关系》(贾宗宜、武文巧译),北京·新华出版社,2007年版,第158页。

③ Denny Roy, “U. S.-Taiwan Arms Sales: The Perils of Doing Business with Friends,” *Asia-Pacific Center for Security Studies*, April 2004, available at: <http://www.apcss.org/Publications/APSSS/Roy-TawainArms.pdf>

④ David A. Shlapak, “Cross-Strait Balance and Its Implication for U. S. Policy,” *Breaking the China-Taiwan impasse* ed. Donald S. Zagonia (Westport: Praeger publishers, 2003), pp. 150~151.

⑤ Michael D. Swaine, “Taiwan’s Defense Reforms and Military Modernization Program: Objectives, Achievement, and Obstacles,” *Dangerous Strait, The U. S.-Taiwan-China Crisis*, ed. Nancy Bernkopf Tucker, p. 161.

⑥ Kerry Dumbaugh, “Taiwan-U. S. Political Relations: New Strains and Changes,” *CRS Report for Congress*, October 10, 2006, available at: <http://fpc.state.gov/documents/organization/74903.pdf>.

美关系出现问题,陈水扁被布什政府视为麻烦制造者,但即使如此,布什政府对台湾仍然表现出有倾向性的立场,如反对中国大陆在任何情况下对台使用武力。“布什政府虽然努力寻求保持两岸关系和平的现状,但对中国大陆与台湾并没有发生重大的政策改变。”^①容安澜认为,2006年2月陈水扁的“废统”行为加剧了他与美国之间的不信任,进一步增加了美台关系的不确定性。即使如此,美国仍然不会容忍任何一方改变现状。^②传统基金会资深研究员谭慎格(John Tkacik Jr)称,台湾是亚洲最有活力的民主社会,也是美国十大贸易伙伴之一和西太平洋重要的安全伙伴。台湾横跨东亚海空航线,具有地缘政治的重要性。如果美国对中国大陆妥协,放弃台湾,虽然可以短期获益,但是却要付出长期的代价。^③

在美台经济关系研究方面,外交政策委员会研究员梅里特·库克(Merritt T. ‘Terry’ Cooke)强调美台签订自由贸易协议的重要性。首先,台湾在支持美国全球利益方面能够发挥间接但是极为重要的作用。作为美国的重要经济伙伴,美国不允许台湾处于经济孤立状态。只有这样,台湾才能承诺继续保持市场经济与民主价值,从而巩固它的全球经济成就。^④战略与国际研究中心高级研究员薛福瑞(Randall Schriver)与企业研究院高级研究员卜大年(Dan. Blumenthal)建议台湾解除投资中国大陆的限制,认为美国应将签订“台美自由贸易协议”列为优先,应停止代替中国大陆对台湾施压,台美应共同发布未来议程等。^⑤

三 结 语

回顾布什政府时期美国学界的两岸关系与美台关系研究成果,可以发现在对台政策研究方面,美国学界存在着一些明显的局限。

首先是学术中立性不足。以美国思想库为例,由于经常得到政府研究经费的资助,思想库的对台政策研究与政治决策层关系相当密切,而许多思想库学者拥有曾经

① Nancy Bernkopf Tucker, “Balancing Act: Bush, Beijing and Taipei,” in Robert M. Hathaway and Wilson Lee eds., *Georgy W. Bush and East Asia: A First Term Assessment* (Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005), p. 143.

② Alan D. Romberg, “The Taiwan Tangle,” *China Leadership Monitor*, No. 18, Spring, 2006, pp. 1~18.

③ John J. Tkacik, Jr., “Taiwan’s ‘Unsettled’ International Status; Preserving U. S. Options in the Pacific,” The Heritage Foundation, June 19, 2008, available at: <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg2146.cfm>

④ Merritt T. (‘Terry’) Cooke, “Prospects for a U. S. -Taiwan Free Trade Agreement,” July 2006, available at: <http://www.fpri.org/enotes/20060629.asia.cooke.ustaiwanfreetradeagreement.html>

⑤ 《美前高官薛福瑞、卜大年拜会马英九》, 2008年2月26日, available at: <http://gb.chinareviewnews.com/doc/1005/7/7/1/100577143.html?coluid=7&kindid=0&docid=100577143&mdate=0226103648>

在政府任职的经历,更是强化了这一联系。如上文提到的卜睿哲、包道格,都曾任美在台协会主席。卜睿哲此前还担任前国会议员索拉兹的助理、中央情报局的情报官。其他著名的学者还有战略与国际问题研究中心高级研究员薛瑞福。他在克林顿政府时期担任过负责东亚事务的副助理国务卿。杰弗里·贝德曾任负责美国国务院东亚事务的助理国务卿帮办、美国国务院中国和蒙古事务处处长、国家安全委员会亚洲事务主任、美国副贸易代表和驻香港副总领事等职务,在2008年总统大选期间还是奥巴马团队亚洲和中国政策首席顾问。

这些学者的对台政策研究往往带有浓厚的官方色彩,凸现国家利益优先的研究立场。如卜睿哲在论著中经常强调两岸关系中的美国因素与美国的作用。他认为,为了保护美国在东亚的和平与安全的根本利益,美国已经在两岸关系中发挥了关键的作用,所谓“任何一方都必须信任华盛顿的可信度,只有这样才能使美国发挥更核心的作用。”^①在2008年马英九赢得台湾领导人选举后,邓凯丽则警告说,台湾可能会抵制美要其增加军费开支的压力。国民党在经济利益的支配下甚至可能会与北京达成和解,最终损害美在本地区的利益。^②

在寻求社会资金资助的自身利益追求方面,美国的思想库表现得同样非常积极。以这些思想库与台湾的关系为例,多年以来,台湾当局为了“争取支持”,对美国智库频繁进行“金钱收买”,“传统基金会、国际战略研究中心、太平洋论坛、企业研究所等重要思想库,都从不同渠道得到台湾当局直接或间接(通过亚洲基金会、蒋经国基金会等)资助。”^③为谋求自身利益,这些思想库中有些学者的研究立场偏向台湾当局。如传统基金会的丹娜·狄龙就坦承,从亚太地区范围看美国的地缘政治利益,台湾与中国相比较是微不足道的。但是从东亚区域来看,台湾就不小了,台湾的人口比澳大利亚还要多,而且台湾还是美国在东亚民主国家联盟的坚定的成员。如果台湾加入东盟,它将是东盟中经济与军事力量最强的成员。“台湾是亚洲民主的模范生,它是美国长期的军事盟友,它在太平洋边缘居有重要的战略位置。”^④其他如战略与国际问题研究中心高级研究员薛瑞福、企业研究院高级研究员卜大年、传统基金会的谭慎格等,都是公认的亲台学者。

其次是偏重于对策研究,基础性研究略显薄弱。当今美国台湾研究学界的重心

① Richard Bush, *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait* (Washing, D. C. : Brooking Institution Press, 2005), p. 11.

② Kerry Dumbaugh, “Taiwan’s 2008 Presidential Election,” *CRS Report for Congress*, April 2, 2008, available at: www.fas.org/sgp/crs/row/RS22853.pdf

③ 中国现代国际关系研究所编:《美国思想库及其对华倾向》,北京·时事出版社,2003年版,第91页。

④ Dana R. Dillon, *op. cit.*, p. 144.

还是政策研究。学者们多半关注中美关系、两岸关系中的热点时事问题,就重大事件,如美中军机擦撞、布什总统访问中国、美国决定对台军售项目、台湾进行重大选举等召开研讨会或撰写政策论文。从研究内容来看,一般讲求时效性与对策性,在一定程度上忽视基础性研究。“它们的成果多是以政策简报和报道等简短、快捷的形式出现,而不重视出版书籍和著作。”同时,“向决策者提供及时的相关政策建议,而不是进行长期的学术研究,开始成为许多新思想库的首要目标。”^①

严泉:上海大学文学院副教授

(本文责任编辑:罗伟清)

更 正

本刊2011年第3期王希教授的《中美软实力运用的比较》一文中,第22页第5行“中午”应为“中文”,同一页第15行“带有的”应为“带有”,特更正并致歉。

——《美国研究》编辑部

^① 中国现代国际关系研究所编:《美国思想库及其对华倾向》,第36页。

○学术动态

“债务危机、国内政治与 美国实力地位”研讨会 综述

沈 鹏

2011年11月18日,由中国社会科学院美国研究所举办的“债务危机、美国内政治与美国实力地位”研讨会在京举行。来自外交部、中联部、中国人民解放军总参谋部、中央党校、北京大学、清华大学、国防大学、中国人民大学、北京外国语大学、国际关系学院、现代国际关系研究院等单位的20多位专家学者出席了会议。与会者就人民币汇率问题、美国的贫富差距与政治极化、金融危机和美债危机对美国实力和地位的影响、美国实力与美国战略调整的关系等问题进行了热烈的研讨。

(一)当前美国社会面临的挑战

清华大学美国研究中心的孙哲教授首先分析了近期人民币汇率问题和美国大选方面的最新情况,指出自2003年以来美国国会持续在人民币汇率问题上对中国施压,目前也依然是其最为关心的问题之一。人民币汇率问题已经超越了中美两国之间争论的范围,其他发展中国家也对中国提出了挑战。美国在人民币汇率问题上对中国进行指责其实希望以此为突破口来解决中美之间的其他经贸问题。在大选方面,共和党的几位主

要候选人目前都存在一些软肋,奥巴马的筹款能力依然强劲,但他主要面临经济不景气和各州选举人团分布发生变化的挑战。

北京外国语大学的谢韬教授指出,贫富分化问题目前已成为美国政治学界关注的重点。据统计,美国的贫富分化已达到惊人的程度。公众对现状不满的情绪非常严重。美国政治极化的具体表现就是国会两党及两党积极分子之间的政策偏好和意识形态差异加大。收入不平等与政治极化之间存在着极高的相关性。

中国社会科学院美国研究所的王欢副研究员认为,当前美国社会面临的三个问题值得关注,一是政治极化,二是财政恶化,三是各州人口消长。美国政治精英,特别是国会议员,以及普通公众中的政治积极分子中出现了明显的政治极化。财政恶化问题不仅包括联邦财政状况的恶化,也包括州和地方财政普遍恶化。各州人口消长带来了重要的政治影响,众议员数量增加的州主要是共和党占选举优势的州,而数量减少的主要是民主党占据选举优势的州以及摇摆州。族群消长问题主要体现在少数族裔尤其是西班牙语裔的人口增长率持续超过白人人口。

(二)金融危机和债务危机后的美国实力地位

中国人民解放军总参谋部的张林宏主任认为,美国的经济危机和债务危机发生在国际体系的转换期,将可能加剧国际权力多极化和分散化的趋势。这次危机既是经济危机,也有政治和社会危机的色彩。美国面临社会不平等、经济

增长缓慢、新的经济增长点少、债务压力大等多方面问题。全球化对美国也提出了挑战。美国出现了实力相对下降的趋势,这使其不得不削减防务开支,调整战略布局,并在军队建设上提高效率。

国防大学防务学院院长朱成虎少将认为,美国的衰退是暂时性的,是相对衰落。美国有能力解决它所面临的各种挑战。这主要体现在美元的霸主地位、强大的科技领先优势、强大的体制纠错能力、难以撼动的军事力量、运用软实力和巧实力的能力等方面。

北京外国语大学的梅仁毅教授用具体数字表明美国的实力并未出现明显的动摇,认为美国是否衰落不在于外部挑战而在于其内部治理。在科技创新投资领域,美国依然占世界总额的 33.4%,而中国是 12.8%。在专利申请方面美国仍占世界总量的约一半。无论在大学、智库、顶尖论文和出版物的数量方面美国都居于领先地位。美国在高等教育特别是研究生教育方面毫不放松,强调未来的人才应掌握交叉学科、技能和文化意识方面的重要能力。此外,美国依然通过移民政策保持了人口的年轻化和知识化。

中联部世界中心的孔根红副主任认为,美国虽然出现金融危机和政治极化现象,但并不代表美国的政治制度出现了根本性问题,其对世界的影响力也并未减弱。占领华尔街运动的目的是不是要推翻美国政府。美国在击毙本·拉登、推翻利比亚政权、重返亚洲等战略行动中都表现出了强大的领导能力。因此,应谨慎谈论美国衰落问题。

中国人民大学的时殷弘教授指出,

实力与权势的含义大不一样。一个国家有可能在中短期内实力衰减但权势得到维持甚至高扬,反之亦然;从中长期来说,“结构性”要素有历史性的决定作用;实力持续下降(不管是相对的还是绝对的)的趋向如不被基本扭转,迟早将导致权势的衰落;一个社会的经济生产能力、活力和规模,连同其内在凝聚和改进能力,是最具决定性的中长期要素,相比之下对外战略素质、战略领导力和战略意志等“主观能动性”要素并非那么重要。应根据这些来观察当前美国的实力地位。

北京大学国际关系学院的朱锋教授从国际体系的角度分析了美国实力变化的问题。他认为,国际体系的权力结构远未发生根本性变化,目前仍然是单极霸权。债务危机和军费削减都不能改变美国单极霸权的现状。从国际财富结构的角度看,美国的国内生产总值(GDP)目前虽然只占世界总量的 23%,但美元却占世界货币流通量的 61%,占全球货币资本的 80%。从社会结构方面看,美国观念的全球影响力仍然很高。

中央党校国际战略研究所副所长刘建飞教授指出,多极化和非极化所体现的权势转移,都不利于美国,都意味着“一超”的相对实力在减弱。金融危机加速了多极化和非极化的发展。然而,这次金融危机给美国的打击弱于 1929~1933 年的大危机,也弱于越南战争。美国的实力虽然在减弱,国际地位有所下降,但在未来相当长时间内美国作为唯一超级大国的地位还可以保持下去。如果说美国在衰落,那还只是处于量变阶段,还远未达到质变。美国通过战略调

整恢复实力的能力依然存在。

中国社会科学院拉丁美洲研究所副所长吴白乙研究员认为,中国的美国研究界如果出现更多美国实力怀疑论者可能会更有助于对这一问题的认识。他认为,美国的债务危机可能是美元霸权的危机,也是美国的经济结构危机。美国的经济结构对全球经济结构的影响是否是积极的成了一个问题。欧债危机也与美国的经济政策有关。目前,西方所有宏观经济理论都失效了。占领华尔街运动可能表明美国的制度性吸引力出现了问题。美国缺乏资金可能导致其创新能力出现瓶颈。未来美国思想的开放度值得关注,这将对世界产生重大影响。美国的再平衡战略与全球治理理念是矛盾的,因为美国仍以美国中心论规划其战略,缺乏道德号召力。

国防大学战略研究所的杨毅少将认为,美国目前面临资金不足和军备需求增长的矛盾。美国新任国防部长帕内塔善于控制预算,选择他来完成美国的军事战略转型是明智之举。在军事上美国仍于无可匹敌的地位。目前美国在军事、反恐和遏制网络攻击方面具有很强的忧患意识。美国制定了新型的部队发展构建图。对未来军事技术竞争制高点的投入并未减少。美国同时更加重视与同盟国的关系,通过出售安全产品来获取利润,通过精减机构节省开支。我们不能忽视美国的战略运筹能力。

中国现代国际关系研究院美国研究所王鸿刚副所长指出,对于美国实力下降的原因主要有以下三种看法,一是两场战争导致美国衰落;二是其他国家崛起导致美国衰落;三是美国战略迷失困

扰了美国的发展方向。但自奥巴马执政以来,美国的巧实力外交使其全球地位得到一定的恢复。反恐战争的优先性已经发生变化,美国与其他国家的关系也得到改善。美国在克服经济危机方面也是最努力的。21世纪的大趋势是全球公民社会兴起。美国未来的命运取决于美国能否保持先进的文化影响力,是否能站在历史正确的一边。

国际关系学院的张敏谦教授认为美国在实力的纵向和横向对比上都有所下降,但在权势上却相对上升。鉴于20世纪90年代克林顿政府曾成功地消灭了财政赤字,现在对美国经济进行判断时应更加谨慎客观。美国的债务危机既是经济问题,也是预算问题和政治问题。美国目前的债务增长主要是小布什和奥巴马执政时期积累的。美国的财政赤字是其为了实现权势而情愿付出的代价。长期来看,美国灵活的反应能力可以克服其社会治理危机,并且不会影响其重大的战略走向。

中国人民大学国际关系学院的金灿荣教授提出,看待美国是否衰落应注意以下问题:一是技术创新是否能够决定一切。目前美国的技术创新与制造业出现了分离现象。奥巴马执政以来在振兴制造业方面没有达到预期效果;二是美国吸引人才是结果还是原因;三是人类的公共治理问题是否已经完全得到了解决;四是多党民主存在根本性缺陷,因为政党轮流执政对公权力只有使用权而没有所有权,因此缺乏责任心;五是多党民主与大众参与相结合必定导致福利国家问题;六是凯恩斯主义导致财政赤字合法化。

中国现代国际关系研究院副院长傅梦孜教授认为,美国正在重现一切走下坡路的帝国的运行特征。美国以外促内的传统霸权道路可能难有历史上那样的效力。反恐战争没有刺激战争景气,由于生产外包和对外敏感技术出口的严格控制,美国军事技术的迅速发展并没能完全惠及民用部门。美国对全球化的热情下降,主导力也受到牵制。即使美国的实力仍是举世无双的,但靠一国之力主导世界的时代已然过去。一是世界已不可避免的走向多元化;二是世界治理的权力机制会更为扁平化;三是世界变得更为脆弱。

国防大学战略研究所的江凌飞教授探讨了影响美国全球战略和对华政策走向的战略性因素,认为从相对意义上看,美国实力确实下降了。因此,美国全球战略的刚性手段减少,而软性手段增加。但美国的经济基础雄厚,取代者的力量远未形成。美国继续主导世界的实力和主观愿望都不容忽视。美国目前将更加突出以军事前沿部署和军事优势威慑为后盾,更加借重新老联盟力量,扮演战略平衡手的角色。美国对华政策的两面性会更加突出,中美关系将经历全球性深刻变革和全球大动荡局势的严峻考验。

中国社会科学院美国研究所所长黄平研究员提出,美国面临经济危机和实力下降可能恰恰导致了其在亚太地区的强势出击。美国目前对中国的战略是牵制加借重。此外,当前的世界格局,如果不是“两国共治”(G2)、一超独霸或失序,那么有没有可能是一种以大洲为单位的G3结构。

外交部美大司庞含兆副处长认为,

看待美国的实力地位应关注其经济基础。目前美国面临的危机与20世纪30年代的危机有所不同,美国难以通过以往的手段转嫁危机。目前的危机可能是全球发展模式出了问题,而不仅仅只是金融危机。美国希望进行战略再平衡,但很难从中东转向亚太。同时,美国也不敢贸然陷入中东乱局。美国仍将借重各方力量,确保重点,灵活地进行战略部署。

中国社会科学院美国研究所周琪研究员代表会议主办单位进行总结性发言。她指出,与会者们都承认美国依然是世界上最强大的国家,但研究者们观察问题的侧重点有所不同,有的强调其依然强大的一面,有的强调美国的实力与其历史上相比或与新兴国家相比,相对下降的一面。对美国实力的评估既要国际层面看,也要国内层面看。看待美国的实力不能只看指标,还应分析指标背后的因素。由于国内问题层出不穷,尤其是在债务危机压力下被迫大幅度削减国防开支,美国的国家安全战略必将受到影响。对美国实力地位变化的判断将影响中国对世界局势和美国对外战略的判断。但美国整体战略的收缩并不一定会带来其亚洲战略的收缩。

“巧实力与中美关系”研讨会

综述

周意岷

“巧实力与中美关系”研讨会于2011年12月11日在中共中央党校举行。本次研讨会由中共中央党校国际战略研究所和美国美中教育基金会联合主办,美国福特基金会协办。来自中共中央党校、中国社会科学院、北京大学、中国人民大学,美国圣地亚哥大学等单位的47位专家学者与会。

在开幕式上,中共中央党校副校长张伯里教授首先致欢迎辞,对本次研讨会的顺利举行以及各位专家学者的到来表示热烈欢迎。他表示中美之间既是利益攸关方,也是建设性的伙伴关系,应在掌控分歧的基础上,妥善处理争议问题,相互尊重核心利益,促进共同合作。随后,美中教育基金会主席张之香(Julia Chang Bloch)大使和美国福特基金会北京办事处首席代表费约翰先生分别致辞。会议围绕巧实力、中美关系与发展中世界、气候变化、公共外交等四个议题进行了研讨。

(一)巧实力:美国和中国的视角

美国圣地亚哥大学谢淑丽(Susan Shrik)教授认为对于亚太而言,美国是一个区外大国,在过去十年中有被边缘化的趋势。如今,美国的经济实力有所削弱,军事力量也受到限制。因此,奥巴马政府提出运用巧实力,发挥商业、文化

等非政府因素的作用,积极参与亚太事务,与该地区国家开展多边合作,建立互信。美国提出重返亚太并不是为了遏制中国,而是在地区和全球层面支持中国,使中国成为负责任的国家。

中央党校国际战略研究所门洪华教授认为,实力的来源和性质已经发生了变化,软实力的提出是对中国传统“柔中带刚”实力思想的回归。与美国不同,中国的软实力建设刚刚起步,尚不成熟,仍存在诸多不足之处。未来,中国的软实力建设应包括五个部分:文化、观念变革、发展模式、国际制度和国家形象。中国发展软实力意在充实自己,探索适合本国国情的发展道路,而非对外扩张。

中央党校国际战略研究所刘建飞教授认为,巧实力并不是一个“新”概念,而是对美国长期采取的“胡萝卜加大棒”政策的一种新表述。在实力相对下降的背景下,美国提出“巧实力”的概念,倚重多边外交机制,推行民主和价值观外交,目的是维护自身利益和全球领导地位。

中国人民大学国际关系学院时殷弘教授认为,中国在软实力方面存在两点不足:一是缺乏机制实力;二是缺乏意愿实力。中国应在现有硬实力的基础上,加强软实力的建设,积极推动国家实力的多元化,实现软实力和硬实力的合理配置,进而提升实力运用的有效性。

(二)大国关系与发展中的世界

中央党校国际战略研究所罗建波副教授以非洲为例,阐述了中美关系对发展中世界的影响。他认为2000年以后,中国在非洲的影响力迅速上升,中非关系是以互信、互利、平等为基础的。中国与西方在非洲事务上应该具有包容和务

实的态度,相互借鉴,而非相互指责和攻击,共同帮助非洲国家找到适合其本国国情的发展模式。

美国地区事务委员会前主席弗里曼(Constance Freeman)指出,美国长期以来一直在非洲扮演援助者的角色,向非洲国家提供了包括政治援助、发展援助、人道主义援助在内的一系列援助项目。如今,非洲对美国有着重大影响,如非洲裔美国选民;而美国对非洲也有重大影响,如非洲人对美国文化和生活方式的向往。由于美国对非洲的援助主要受到利益的驱动,而非洲援助项目具有低收益的特性,从而使美国对非洲的援助力度受到了限制。因此,中美两国应在非洲援助方面相互合作,加强对话与交流,探索新的援助模式,以加大援助力度,取得更好的援助效果。

中国现代国际关系研究院战略研究中心林立民研究员提出,在对发展中国家的援助中,中美两国既要合作,也要有分工。中国主要聚焦于投资、贸易等中低领域,美国则应聚焦于高端技术和安全领域。但是,中美都不应该将发展中国家视为大国竞争的工具,要避免向发展中国家输出社会制度和意识形态,在互利合作和尊重受援国的基础上共同支持发展中国家的进步。

(三) 跨国威胁:能源与气候变化

世界资源研究所(WRI)气候变化和能源项目高级顾问沈岱波(Deborah Seligsohn)分析了当前能源安全和气候安全面临的新挑战,据此她提出各国应该将能源安全与气候安全统一起来,以找出更为有效的应对方法。当前在能源保护和应对气候变化方面仍有诸多不利

因素。以美国为例,其国内存在以石油公司为主的利益集团的阻挠、联邦层面的立法缺失、公众存在怀疑论等多重障碍。未来,中美两国应该以全人类利益为重,共同合作,实现能源和气候的双赢。

北京大学国际关系学院查道炯教授认为,中美在能源合作方面有很大的空间,但是仍存在一些问题:(1)双方合作的领域较窄,且双方国内对能源合作太敏感;(2)双边能源纽带有待拓展,如核能、页岩气等;(3)涉及第三国时,双方存在争议,如中国购买海外能源资产、与伊朗、苏丹、委内瑞拉等问题国家的合作等。所以,中美两国应加强在第三国的公司层面的合作,推动双边能源工业一体化,建立和提升能源发展项目。

美国进步中心政策分析师哈特(Melanie Hart)就中国软实力在能源领域的作用进行了分析。她指出中国的一些表现造成了困扰:一是中国在清洁能源开发方面提出了本土创新的概念,意在保护本土企业。这导致了美国企业在华遭到了不公正待遇,进而影响了在清洁能源领域的技术转让与技术合作。二是中国未能承担与其二氧化碳排放量相匹配的减排责任,与其国家地位不符。以上两点在华盛顿引起了担忧,对未来中美两国在能源领域的合作产生了不利影响。

中国社科院世界经济与政治研究所万军研究员,提出了关于能源合作的具体建议:(1)加强在高端技术上的合作,如美国的页岩气开发技术;(2)加强在新能源领域的合作,发挥中美处在新能源产业链不同位置上的互补性;(3)在开发

海外能源时,应考虑资源国的利益和民族诉求,因地制宜;(4)中国应增强能源政策及其相关数据的透明度,展示自身能源需求的发展方向,成为一个负责任的大国。

(四)文化力量与公共外交

北京大学国际关系学院张清敏教授认为,近年来,中国为了扩大国际影响力,增加了在文化和公共外交方面的投入,取得了一些成就,但是总体看依然不够成功,主要原因包括:(1)中国的公民社会处于发展初期,对公共外交参与不足;(2)中国一些公司在国外的不良行为,损害了中国的国家形象;(3)参与公共外交的机构繁杂,且相互之间缺乏协调;(4)中国在公共外交中过于强调软实力中的文化因素,但是文化只是软实力的一个来源,而非软实力本身。今后,中国在推行公共外交的过程中应综合运用软实力和硬实力,改变过去只强调软实力的做法,同时应注意不可误用软实力。

美国国会亚洲事务研究服务中心分析师劳伦斯(Susan Lawrence)认为,软实力与文化实力是两码事,不可混为一谈。无论是推动文化传播还是开展公共外交,政府都不应该做出过多的干预行为。政府在这一方面的主要职能是培育市场,构筑法律框架,营造一个良好的商业环境。商业活动成为文化传播和公共

外交的主要推动力。毕竟,公共外交只是政府传递信息的手段,若由政府来主导,则公共外交难以达到理想的效果。

中央党校国际战略研究所高祖贵教授进一步阐释了中国关于软实力和公共外交的定义。中国所强调的软实力是文化软实力,与传统软实力的概念有所区别,强调文化在软实力中的地位 and 重要性。中国的文化软实力政策包括对内和对外两方面:对内着力建设社会主义核心价值观体系;对外强调文化交流活动和文化产品的推广。同样,中国的公共外交政策也包括这两个方面:对内加强公众对公共外交政策的理解,以共同推动公共外交;对外则开始建立一批智库,通过智库扩展与国外的交流,使外国公众更加了解中国。

中央党校国际战略研究所所长宫力教授作了总结发言,提出以中国传统文化中的“仁政”“德政”“和而不同”等思想作为中国文化软实力的基础和特色,将巧实力与文化软实力结合起来,促进国际合作,妥善解决中美之间的分歧,开创中美双赢的局面。

会议期间,与会学者积极发言,共同探讨,在“求同存异”、“和而不同”的基础上就多个议题达成共识,一致认为加强中美合作、共同推广巧实力政策,有利于世界的和平与繁荣。

○著述巡礼

《孔子在美国:1849年以来孔子在美国报纸上的形象变迁》张涛著,北京·北京大学出版社2011年11月第1版。全书除导论、参考文献和后记之外,共5大部分、24章,54.6万字。

本书作者系四川外语学院美国研究教授。作者查阅了30余种代表美国不同地域和不同群体的报刊,引用3000多篇文献,系统考察了自1849年华人大举移民美国之后、作为中国文化符号的孔子,在美国文化的语境中,所经历的认同和变异,以及这一符号与美国社会和中美关系的相互融合和影响机制。本书把中国在美形象研究引入了微观层面,将孔子研究从专注儒家思想本身拓展到了孔子在海外的接受、反馈和重塑领域,对于中美关系和中国传统文化研究都是一次极有意义的尝试。

本书以时间为序,研究了美国“排华酝酿时期的孔子形象,1849~1882”、“排华高峰期的孔子形象,1882~1920”、“动荡年代的孔子观,1920~1950”、“对华冷战时期的孔子形象,1950~1972”和“当代美国的孔子形象”。作者发现:首先,孔子作为中国文化符号的身份在美国语境下得到了充分体现;其次,孔子学说具有鲜明的跨文化实用意义,被视为美国政治与社会重要的理想目标;第三,孔子还是美国用来处理外交事务和对华关系的话语武器之一。

本书得到重庆市哲学社会科学基金、重庆市教育委员会人文社科研究基

金和四川外语学院重点研究基金的资助。

(张善鹏 供稿)

《美国研究文选》(1987~2010) 黄平、胡国成、赵梅主编,北京·社会科学文献出版社2011年6月第1版,上、下卷。全书约92.2万字。

本书精选出《美国研究》自1987年创刊至2010年刊载的部分论文,这些文章分别涉及美国政治、经济、外交、社会、文化与历史等方面,共46篇。所选文章大体有以下三类。第一类是基础性研究论文,这类文章大多由老一代学人所作、发表于20世纪80年代中后期,对美国的制度、社会、中美关系等一些基本问题进行探讨;如李道揆的《试论美国宪法的限权政府原则》、张毅的《美国民主政体的起源》、董乐山的《美国社会的暴力传统》、施咸荣的《美国黑人的三次文艺复兴》等;第二类是在学术界产生过重要影响的文章,如资中筠的《中国的美国研究》、王缉思的《美国霸权的逻辑》,沈宗美的《对美国主流文化的挑战》等;第三类是近年来发表的、探讨有关美国及中美关系的重大问题的文章,如王希的《多元文化主义的起源、实践与局限性》、楚树龙与方力维合著的《美国人口状况的发展变化及其影响》等。

本文选是过去30年间中国学者研究美国问题的成果集萃,也是中国美国研究的一个缩影。

(美彦 供稿)

《影像中的政治无意识:美国电影中的保守主义》徐海娜著,北京·中央编

译出版社 2011 年 6 月第 1 版。除序言、导言、结语和参考书目外,全书共 5 章,约 21.1 万字。

作者是清华大学公共管理学院博士后。本书由她的博士论文扩展而成,也是她近年来对美国政治文化与好莱坞电影政治的研究成果。本书在对《魔戒》、《撞车》、《通缉令》等多部奥斯卡获奖影片进行详细分析的基础上,对美国电影中的保守主义价值观念进行探讨,从而揭示了美国主流电影对内在培育和加强美国的主流价值观念,对外推广美国国家形象、输出美国软实力方面的重要作用。

全书共分四个部分:(1)保守主义的内涵及文化渊源及美国保守主义与美国电影的内在有机联系;(2)比较保守主义与美国电影、自由主义与美国电影的镜像关系,并描述了美国主流电影中的保守主义的主要叙事模式;(3)以细致的案例分析对带有鲜明的保守主义色彩的种族歧视、父权秩序及帝国情结进行了;(4)对全书做出总结,从美国电影与保守主义的关系述及软实力与文化领导权,探讨了当代保守主义对美国政治文化、价值观念可能产生的潜在与持久影响。作者得出结论认为,美国的政治文化、社会风气都偏于保守,连自由主义也是保守而非激进的。

(海文 供稿)

Jeffrey Brown, “Will We Be Able to Maintain and Replace Our Energy and Transportation Infrastructure in A Post-Peak Oil World?” ASPO-USA,

April 4, 2011.

作者是一名独立的石油地质学家。他指出,全世界发达国家都将在维护和更新其老化的基础设施方面付出高昂代价。这一过程需要耗费大量的资源和能源,其中主要是石油。但是,作者认为,各国不太可能对老化的基础设施进行大规模的维护和更新。作者指出,美国的许多地方政府正在将铺好的县域公路变回石子路,因为它们负担不起公路的维修费用。自然灾害,诸如最近袭击日本的地震和海啸,以及 2005 年袭击美国海岸的飓风,只能加大维护基础设施的代价。作者认为,美国最终将不得不对其基础设施进行分类检伤,但是目前政学界对于这种可能性仍未展开任何讨论,因为大部分政府的规划者还在以小汽车数量未来将不断增加为前提假设来考虑政策。

James Lewis, “Sovereignty and the Role of Government in Cyberspace,” *Brown Journal of World Affairs*, Spring/Summer 2010.

作者是战略与国际研究中心高级研究员。他写道,“人们因网络空间没有预设的边界就认为它是一种全球的公共品,我们最好将这种看法视为是一种愿望,而非对于网络空间的概念界定。”作者指出,互联网最初是美国政府为了加强防务和研究而建立的一项业务,但是在冷战结束之后的政治大变动时期,美国政府向社会公众开放了互联网。互联网先驱者反对威权主义文化,以及美国人偏好市场机制和有限政府,都促使人们将互联网定义为一种公共品。但是,

这种定义受到了当今环境的挑战,互联网现在再也不是美国独享的屏障,而是各国竞技的赛场。其实,互联网从来就未被设计成一个数百万人赖以开展经济活动的系统。作者认为,政府在防止互联网遭受攻击方面发挥着至关重要的作用,因为政府实施的复杂的情报和军事活动远远胜过私人的努力。互联网现在是一个公共品,但“正如我们不能指望用民航飞机来抵抗米格战机入侵我们的领空一样,我们也不应该期望靠私人公司来抵御外国政府对我们的网络空间发动的袭击。”

Robert Pollin and Jeffrey Thompson, “The Betrayal of Public Workers,” *The Nation*, February 16, 2011.

两位作者认为,大萧条及其余波会对普通美国人的生活水平和基本权利造成更为沉重的打击。尽管实际上此次经济衰退是由于华尔街的冒险而非工会薪金总额的增长所引发,但是一大批官员和意见领袖却认为公共部门的工会是消耗美国经济活力的累赘。作者认为,尽管此次经济衰退已使地方政府的金源严重受损,但各州及各都市行政当局不应榨取那些没资格享受社保的州政府和地方政府大部分雇员的财富,而是要对那些最有支付能力的富裕家庭增税。州政府和地方政府还应该拓宽税收来源,比如对律师的酬劳征税,对网购物品征税等。作者还指出,州政府和地方政府也必须停止为了吸引公司落户自己辖区而向公司提供大量减税优惠。作者预计,如果各州政府宣布破产,那么它们将会

终止对于雇员、摊贩、养老金领取者甚至是国债持有者的义务,而发生这种情况才会真的削弱美国经济的基础。

Tori Woods, “Cuyahoga Connections,” *Land & People*, Fall/Winter 2010, pp. 10~17.

美国俄亥俄州的克利夫兰是所谓“铁锈地带”的城市,这个昔日繁荣的工业中心随着整个国家从工业化时代向信息化时代迈进而陷入衰落,只留下一套老化、锈蚀的基础设施。在多数情况下,“铁锈地带”的这些工业墓地往往将幸存下来的城市中心区与它的码头区或者通往河流或者港口的通道分隔开来。近年来,一场旨在清理以往工业区,重新打通通往河流的通道运动正在这些工业墓地兴起。本文论述了这场运动是如何在克利夫兰展开的。一批环保与发展组织正合力在以往的工业区修建公园、小路和林荫道,从而使城市居民能够拥有通往水边的整洁道路。作者援引一位参与这项活动的人士的话说,“这项工作绝不仅仅是修建公园和小路,而是创建一个新的克利夫兰。”

David Leonhardt, “Imagining a Deficit Plan from Republicans,” *New York Times*, September 28, 2010.

作者是《纽约时报》的专栏作家。他指出,如果不增税,或者减少社保、医保和防务开支,美国政府就无法削减联邦预算赤字。作者指出,后三个恰好是共和党人认为不该削减的项目。作者指出,共和党人提出的“向美国承诺”计划只是一份政治文件,真正的财政保守派

认为,只有通过消除浪费、实现服务业私有化和裁减联邦公务员人数及薪金,才有可能使联邦预算接近平衡。2001年到2006年共和党同时控制白宫和国会的这段时间证明,正是他们将巨大的预算盈余变成了巨大的赤字,这足以令人怀疑他们在解决财政预算问题上的可信度。作者写道,“记住,当政客们告诉你他们反对增税、主张削减医保、社保和军费开支的时候,他们真正的意思是他们赞成制造极限赤字。”

William J. Lynn, “Defending A New Domain,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 5, September/October 2010, pp. 97~108.

本文作者是美国副国防部长。他指出,美国军方分布在数百个军事设施中的700万台计算机设备每天都在成千上万次地探测美军的1.5万个网络系统。由于种种原因,对网络攻击进行报复不是一个好的选择,因此五角大楼依靠威慑来阻止袭击者获得任何好处。由于基本上不可能预测威胁将在何时何地以何种方式出现,所以美国需要有灵活的战略和反击能力。五角大楼已将虚拟空间与海、陆、空及太空一同列为战地。新的战略旨在训练和装备网络防御力量,实施以积极防御为核心的多层次保护,寻求获得运转关键基础设施的网络工具,与美国的盟国建立集体防御体系,对迅速建设更大的网络防御能力加大投入。

William C. Martel, “Grand Strategy of ‘Restraint’,” *Orbis*, Vol. 54, No. 3, Summer 2010, pp. 356~

373.

作者是塔夫茨大学弗莱彻法律与外交学院研究国际安全的副教授。他指出,美国在冷战时期卓有成效的遏制战略对于过去20年间美国面临的种种挑战而言已经失效了。他认为,当今美国外交政策的核心问题是没有制订一个指导政策的大战略,因此美国的政策就显得不连贯,在维护现状与单方面修正现有体系之间摇摆不定。他指出,美国的一些政策,诸如推广民主抑或诉诸武力威胁,已酿成了其他国家对美国人心目中的“美国例外论”的怨恨。作者认为上述这些政策不仅已经失效,而且美国未来可能丧失实行这些政策所需的资源。作者提出了“克制”战略,这个战略旨在抵消那些削弱国际和平与安全的力量;这个战略的特征包括美国更多地进行自我克制,更多地与其他国家和国际组织进行合作。作者指出,这样一种“克制”战略将与其他国家的传统外交政策更为协调一致。

Jeffrey Passel, “Unauthorized Immigrants and Their U. S.-Born Children,” Pew Hispanic Center, August 11, 2010.

皮尤西班牙中心是不归属任何党派的皮尤研究中心的组成部分。它所做出的美国人口普查局一份新分析报告称,在2008年美国出生的430万婴儿中大约有34万是未获认可的移民的后代。510万未满18岁的未成年人中有将近79%的人是在美国出生的未获认可的移民的孩子,他们之所以能够成为美国公民完全是仰赖美国宪法第四修正案。

2009年,在美国总计有510万未经认可移民的子女,其中400万是在美国出生的,110万在美国境外出生。

John B. Judis, “Tea Minus Zero,” *New Republic*, Vol. 241, No. 4883, May 27, 2010, pp. 18~21.

保守的茶党运动是近年来美国政治中发展最快的运动。它发源于2009年2月,当时消费者新闻与商业频道评论员里克·桑塔利透过芝加哥商品交易所的平台呼吁建立一个“芝加哥茶党”以应对按揭危机。正如1970年代后期的抗税运动、1980年代和1990年代的“道德多数”及“基督教联盟”运动一样,茶党运动只是一系列保守主义复兴运动中最新的一次。尽管这一运动并非共和党全国委员会所策划,但是茶党仍然从福克斯新闻主播格伦·贝克及共和党前副总统候选人萨拉·佩林那里获得了不少支持,二者对茶党运动进行了高调的报道。茶党已然成为一股不可小视的政治力量。

Alec Ross, “Internet Freedom: Historic Roots And The Road Forward,” *SAIS Review of International Affairs*, Summer/Fall 2010.

本文作者是克林顿国务卿的创新事务高级顾问,负责研究如何最大限度地

挖掘科技的潜力以实现美国的外交和发展目标。作者指出,美国有必要通过精心规划互联网自由的各项原则、论述互联网自由的历史、当代语境及概念框架,以及概述国务院的工作如何有助于实现互联网自由的目标,来保护和增进网络技术对于社会、经济产生的正面效应。作者指出,尽管从许多方面来讲,世界各国对互联网自由的限制都在加大,但是国务院已经并且仍将继续通过外交努力、监视与报道、程序处理与政策制定来推进互联网自由。克林顿国务卿在2010年1月就互联网自由问题发表的讲话中说:“新技术本身并不追求自由与进步,但美国追求。我们支持互联网成为一个全人类都能平等地从中获取知识和思想的网络。”作者认为,互联网自由的问题是一项复杂的工程,它牵涉到经济、人权、社会机遇等领域的棘手问题,但是他同时认为,互联网自由植根于一些经得起时间检验的朴素道理。作者指出,开放社会为每个公民提供了进入不受限的思想和商业市场的均等机会,开放社会是繁荣的,它向公民兑现社会、经济成果。美国开展维护互联网自由的工作,就是寻求将开放社会的这些目标纳入到21世纪的治国之道当中。

(资料来源:美国国务院国际信息局

卢宁 编译)

本刊 2011 年匿名审稿专家名单

诸多学者在 2011 年为本刊进行了匿名审稿。本刊编辑部谨对他们的支持与帮助表示诚挚的谢意,对他们严谨而认真的学风表示敬佩。他们是(按汉语拼音字母排序):

樊吉社、韩 铁、姬 虹、金灿荣、李剑鸣、
李振广、刘宇飞、牛 军、任东来、史静寰、
孙 哲、王缉思、王立新、王荣军、王 希、
王 旭、王孜弘、韦 伟、熊志勇、徐彤武、
袁 征、张 帆、张清敏、赵可金、周 琪

2011年《美国研究》总目录

(作者之后为年份、期数)

政治·法律类

| | | |
|-------------------------|--------|-----|
| 影响美国软实力的因素分析 | 朱世达 | 11② |
| 美国国会拨款制度的变迁与改革 | 刁大明 | 11② |
| 美国联邦最高法院裁决中的自然法解释 | 江振春 | 11② |
| 詹姆斯·威尔逊与美国宪法 | 胡晓进 | 11③ |
| 美国关塔那摩系列人权案中的权力制衡 | 周强 | 11③ |
| 美国条约行为的模式 | 王玮 | 11③ |
| 美国跨州公民权的历史考察 | 杨成良 | 11③ |
| 墨西哥湾溢油事件之法律透视 | 向在胜 | 11④ |
| 美国海洋管理制度研究 | 夏立平 苏平 | 11④ |
| ——兼析奥巴马政府的海洋政策 | | |

经济类

| | | |
|----------------------|-----|-----|
| 美国土地征收中的“公共利益” | 高建伟 | 11③ |
|----------------------|-----|-----|

外交·军事战略类

| | | |
|---------------------------|-----|-----|
| 奥巴马政府对伊朗政策的调整 | 沈鹏 | 11① |
| 美国犹太组织与奥巴马政府对伊朗的政策 | 赵建明 | 11① |
| 美国基督教锡安主义及其对美以关系的影响 | 白玉广 | 11① |
| 美国全球卫生治理的战略、实质及问题 | 晋继勇 | 11① |
| 新媒体与奥巴马政府的公共外交 | 李忠斌 | 11① |
| 中美关系缓和背景下的彭明敏事件 | 赵明昊 | 11① |
| 二战后美国对西藏政策的调整 | 王金强 | 11① |
| ——从约翰逊到尼克松 | | |
| 作为软实力资源的和平队重受美国政府重视 | 周琪 | 11② |

| | | | |
|--------------------------|--------|-----|-----|
| 奥巴马政府的二十国集团战略评析 | 房广顺 | 唐彦林 | 11② |
| 奥巴马政府的台海政策及其影响 | | 夏立平 | 11② |
| 中美关系的变化与调整:新时势和新视角 | | 杨洁勉 | 11③ |
| 零和世界、合作世界,抑或杂乱世界? | 班宁·加勒特 | | 11③ |
| 中美软实力运用的比较 | | 王希 | 11③ |
| 中美关系发展的逻辑思考 | | 傅梦孜 | 11③ |
| 变与不变:美国对欧政策的历史考察 | | 赵怀普 | 11③ |
| 论美国对国际刑事法院的政策 | | 贾浩 | 11④ |
| 信息时代中美网络与太空关系探析 | | 高望来 | 11④ |
| “两国集团”构想的历史考察 | 顾国平 | 梅仁毅 | 11④ |
| 冷战后美国维和政策的演变及特征 | | 赵磊 | 11④ |

文献与研究

| | | | |
|-----------------------------|--|----|-----|
| 美国台海问题研究述评(2001~2009) | | 严泉 | 11④ |
|-----------------------------|--|----|-----|

回顾与展望

| | | | |
|----------------------|-----|-----|-----|
| 磨剑十年 | | 陈宝森 | 11① |
| ——忆美国所的初创期 | | | |
| 初创回忆 | | 霍世亮 | 11① |
| 人生不满百,常怀千岁忧 | | 赵梅 | 11① |
| ——资中筠先生访谈录 | | | |
| 实事求是地看待美国和中美关系 | 徐彤武 | 魏红霞 | 11② |
| ——访王缉思教授 | | | |
| 寻找学术与政策影响之间的平衡 | | 赵梅 | 11② |
| ——访李侃如博士 | | | |
| 在改革开放进程中认知美国 | | 朱传一 | 11② |
| 结缘美国所 | | 任东来 | 11② |
| 我和美国研究所 | | 丁幸豪 | 11③ |
| 以学会活动促进学科建设 | | 陶文钊 | 11③ |
| 在美国所工作的二十余年 | | 张也白 | 11③ |

书评·文评

| | | | |
|---------------------------|--|-----|-----|
| 全球化中美国的世界地位 | | 牛军 | 11① |
| ——《美利坚独步天下》读后 | | | |
| 开启幸福政治 | | 耿国阶 | 11② |
| ——读《幸福政治:政府能从幸福的新研究中借鉴什么》 | | | |
| 美国大战略的浮动性和适度性 | | 魏光启 | 11② |

——读《和平的幻想：1940年以来的美国大战略》

学术动态

| | | |
|---|---------------|-----|
| “美国经济与中美经贸关系”研讨会综述 | 杜邢晔 | 11① |
| “中国与美国：相互认知与两国关系”研讨会综述 | 何维保 | 11② |
| 美国研究系列丛书出版 | | 11② |
| 中国社科院美国所建所 30 周年庆典暨中华美国学会年会 系列学术活动综述 | 何兴强 李榕 王玮 樊吉社 | 11③ |
| “第三轮中美战略与经济对话后的中美关系：现状与趋势”研讨会综述 ... | 刘元玲 谢韞 | 11③ |
| “美国军控政策与地区安全形势”研讨会综述 | 曹筱阳 | 11③ |
| “债务危机、国内政治与美国实力地位”研讨会综述 | 沈鹏 | 11④ |
| “巧实力与中美关系”研讨会综述 | 周意岷 | 11④ |

其 他

| | | |
|-------------------------|--|--------|
| 著述巡礼 | | 11①②③④ |
| 编后 | | 11①②③④ |
| 本刊 2011 年匿名审稿专家名单 | | 11④ |
| 2011 年《美国研究》总目录 | | 11④ |
| 本刊迁址通知 | | 11③ |

编 后

在本期“专论”中,贾浩的文章以国际刑事法院的建立、发展为背景,论述了克林顿、小布什和奥巴马三届政府对国际刑事法院的政策。他认为,这三届政府对国际刑事法院的政策有两大核心内容始终未变:通过联合国安理会对国际刑事法院进行控制和干预;要求国际刑事法院给予所有美国人司法豁免权。这两大“政策核心”的基本前提是,美国为了自身的全球战略与国家利益,必要时可以在世界上使用武力。

向在胜的文章论述了美国根据自己的油污责任法律将如何处置墨西哥湾溢油事件的问题。他指出,以1990年《油污法》为核心的美国现行油污责任法律体系,使英国石油公司可能不仅要支付油污清理费用和范围广泛的各种损害赔偿金,而且还将面临各种刑事与民事处罚,而英国石油公司享受责任限制将极其困难。

高望来的文章分析了信息时代的中美网络与太空关系。他认为,美国在信息空间推行先发制人的进攻性政策;在网络与太空领域,中美之间存在着巨大的科技鸿沟,未来中美双方合作可以从不敏感的非军事领域起步,共同构建更稳定的信息空间秩序。

夏立平和苏平的文章论述了美国海洋管理制度的演进及影响,并对奥巴马政府的海洋政策进行了分析。文章指出,奥巴马政府采取了一系列迎合当前美国海洋综合管理需要的措施,但继续采取所谓的“选择性多边主义”,则对其他国家的海上安全产生了负面影响。

顾国平和梅仁毅的文章对“两国集团”构想进行了历史考察。文章指出,这一概念自1970年代出现以来,迄今已有美德、美日、美欧和美中四个版本。这四个版本的“两国集团”论都出现在美国面临国内外困境而对对象国正在蓬勃崛起之际,其实质是美国要求对象国承担更多国际责任,帮助它以最小的代价维护霸权。

赵磊的文章论述了冷战后美国维和政策的演变及特征。他认为,这项政策经历了从“有效的国际主义”到“坚定的多边主义”,从“有选择的多边主义”到“美国式的国际主义”,最后回归到“有效的多边主义”的三次演变;它取决于美国政府对维和行动与美国国家利益的关系的认知,以及国内压力(国会、民众)与这一认知间的复杂互动。

本期是本刊的第100期。时至岁末,我们期盼在新的一年里继续得到学界同仁的支持,将本刊办得越来越好!