

亨利

基辛格

◎ 胡利平 / 凌建平 / 译
Toward a Diplomacy for the 21st Century

美国 需要外交政策吗？

21世纪的外交

DOES AMERICA
NEED
A FOREIGN POLICY?



<http://iask.sina.com.cn/u/1644200877> 此处有大量书籍免费下载！

仅供个人阅读研究用，不得用于商业或其他非法目的。切勿在他处转发！

水隐醉月

美国需要外交政策吗？ ——21 世纪的外交

美国 亨利·基辛格 著
胡利平 凌建平 译

中国友谊出版公司

图书在版编目(CIP)数据

美国需要外交政策吗?:21世纪的外交/(美)基辛格著;胡利平,凌建平译. -北京:中国友谊出版公司,2002.8

ISBN 7-5057-1823-1

I. 美… II. ①基…②胡…③凌… III. 外交政策-研究-美国 IV.D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 050999 号

Chinese translation Copyright © 200x by
CHINA FRIENDSHIP PUBLISHING CO.

Original English language edition Copyright © 2001 by
HENRY A. KISSINGER

All Rights Reserved

Simplified Chinese characters edition arranged with
SIMON & SCHUSTER INC. (S&S)

Through Big Tuttle-Mori China

书名	美国需要外交政策吗?
作者	美国 亨利·基辛格
译者	胡利平 凌建平
出版	中国友谊出版公司
发行	中国友谊出版公司
经销	新华书店
印刷	北京忠信诚胶印厂
规格	850×1168毫米 32开本 12.25印张 207000字
版次	2003年1月第1版
印次	2003年3月北京第2次印刷
印数	3001-6000册
书号	ISBN 7-5057-1823-1/D·9
定价	24.00元
地址	北京市朝阳区西坝河南里17号楼
邮编	100028 电话(010)64668676
	合同登记号:图字01-2002-3501

目 录

中译本序言	是的,需要一项面向新世纪 的外交政策.....	1
	——序基辛格新著《美国需要 外交政策吗?》	
第一章	巅峰上的美国:称霸世界还 是领导世界?	1
	国际环境的变化。美国面临的挑战。	
第二章	美国与欧洲:民主世界之一	21
	大西洋关系的转变。大西洋与欧洲领导权的变 化。欧洲一体化的未来。欧洲一体化与大西洋国 家之间的合作。战略理论:欧洲军事危机的处理。 战略理论:导弹防御与大西洋联盟。与俄罗斯 的关系。建立大西洋关系的新结构。	
第三章	西半球:民主世界之二	87

地区革命。新的挑战。有走出混乱的途径吗？哥伦比亚方案。西半球的美好前景。《北美自由贸易协定》与南方市场。

第四章 亚洲：一个相互制衡的世界…………… 121
亚洲复杂的地缘政治。对日关系。对朝关系。对华关系：历史背景。对华关系：战略背景。台湾与中国。印度。下一步怎么走？

第五章 中东与非洲：过渡中的世界…………… 189
阿拉伯—以色列冲突。我们何去何从？美国与波斯湾。伊拉克。伊朗。让非洲自生自灭吗？非洲的环境。制订非洲政策。

第六章 全球化的政治…………… 255
经济与政治。危机管理和国际货币基金组织。政治演变与全球化。

第七章 和平与正义…………… 287
美国的传统。罗斯福与威尔逊。新干预主义。人道主义干预与国家利益：四项原则。人道主义干预与历史背景。普遍管辖权。

结论…………… 357

注释…………… 365

献给我的孩子伊丽莎白和戴维以
及我的儿媳亚历山德拉·罗克韦尔

中译本序言

序基辛格新著《美国需要外交政策吗?》

李肇星

—

早在我 2001 年 1 月 29 日奉调离美回国前 基辛格博士就告诉过我，他将有新著问世，于是我等待着。今年 6 月 他的《美国需要外交政策吗》一书在纽约出版了。现在该书的中文译本即将付梓出版。这本书名字固然新奇，内容也能给人以启迪。

开卷初读，觉得我一年多前对本书作者的印象大致准确，我在叙述他为我举行的一次西餐中吃的晚宴时曾这么写：

多上了几道，
比别人。

酒饮不尽，
 重在缘分。
多叙了几言，
 比别人。
话说不尽，
 重在心近。
多攀了几峰，
 比别人。
山登不尽，
 贵在平稳。
多看了几着，
 比别人。
棋下不尽，
 贵在深沉。

二

美国需要一项外交政策吗？这要由美国人来回答。

但是受基辛格这一深入浅出既通俗又奥妙的问题的刺激我更清晰地认识到我的祖国不仅需要而且已经成熟了自己的外交政策。

中华人民共和国成立前夕，从当时的国情和国际

形势出发，中国人民政治协商会议第一届会议 1949年 9月通过的起临时宪法作用的《共同纲领》规定，中国外交的原则是保障本国独立、自由和领土主权的完整，拥护国际的持久和平和各国人民间的友好合作，反对侵略 反对战争。

1954年，新中国第一部宪法根据这一原则规定：“在国际事务中，中国坚定不移的方针是为世界和平和人类进步的崇高目标而努力。”

20世纪 70年代末，邓小平同志指出，和平和发展问题成为全球的两个重大问题，中国对内以经济建设为中心，对外奉行独立自主的和平外交政策。

1982年中国宪法肯定这一政策，规定中国“坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，发展同各国的外交关系和经济文化交流；加强同世界各国人民的团结，维护世界和平和促进人类进步事业”。宪法还规定：“中国的前途是同世界的前途紧密地联系在一起的”，从而进一步完善了中国的和平外交政策。

50年来 在以毛泽东、邓小平、江泽民为核心的三代领导集体的领导下 中国政府坚持这一政策 维护了国家主权、领土完整和民族尊严 经受住了国际风云变幻的考验 为维护世界和平与促进人类共同进步做出了贡献。

今天，中国已同世界上 160多个国家建立了外交

关系,同约 200 个国家和地区保持着广泛的在经济、政治、文化、教育和科技等领域的友好往来。中国作为安理会常任理事国和国际社会负责任的一员,在联合国和数以百计的其他国际组织中发挥着建设性作用。

我们的朋友遍天下。

中国按照“一国两制”的方针先后同英国和葡萄牙政府就香港和澳门回归问题达成协议,为国与国之间和平解决历史遗留问题创造了范例,也为解决台湾问题树立了榜样。

中国人民需要和平,热爱和平。中国是坚定的和平因素,必将继续如此。

冷战结束之后,世界多极化和经济全球化趋势加速发展。和平与合作,发展与进步,是时代潮流。但和平与发展这两大课题,一个都没解决,天下并不太平。

江泽民主席指出:“中国要继续坚定不移地坚持以经济建设为中心,中国要继续坚定不移地推进改革开放,中国要继续坚定不移地保持社会稳定,中国要继续坚定不移地贯彻执行独立自主的和平外交政策。”这就是中国的基本国策。这是中国的发展目标所决定的。

的确,中国的外交事业应该代表和服务于中国先进生产力的发展要求,代表和服务于中国先进文化的前进方向,代表和服务于中国最广大人民的根本利益;这“三个代表”也是我们外交工作的指导思想,在国际

事务中 全世界人民的共同利益高于一切 和平与发展的大局高于一切，全人类的进步事业高于一切。为此，《联合国宪章》的宗旨和原则以及公认的国际关系基本准则应该得到遵守。

各国的事应该由各国自己去办，国际上的事由各国商量着办。一国国内要讲民主，国际上也应讲民主。国家不分大小、贫富应一律平等，尊重彼此的主权和人权。冷战心态、傲慢偏见、双重标准、干涉内政乃至军事威胁，都有百害而无一利。

——应树立以互信、互利、平等、协作为核心的新安全观，营造长期稳定、安全可靠的国际和平环境，逐步建立公正合理的国际政治秩序。

——世界文明的多样性，是人类社会的基本特征，也是人类进步的动力。各种文明和社会制度应该而且可以长期共存。各国应和平相处，平等相待，在竞争比较中取长补短，在求同存异中共同发展。

——各国应加强经济技术的交流与合作，逐步改变不公正不合理的国际经济秩序，使经济全球化达到共赢的目的。

中国早在 20 世纪 60 年代就单方面承诺，不首先使用核武器，不对无核国家和无核武器区使用或威胁使用核武器。中国继 1985 年单方面裁军 100 万后，1997 年又决定裁军 50 万。我们将继续全面参与并推

动国际裁军。中国将继续广泛参与多边经济和社会领域的各项合作 在反对各种形式的恐怖主义活动以及解决环境、粮食、预防犯罪、预防疾病、禁毒、难民、妇女等全球性问题上发挥积极作用。

中国是邻国最多的国家，将继续致力于与周边各国做好邻居、好伙伴。

中国作为最大的发展中国家，将积极探索与其他各国友好合作的新途径和新领域。

我们愿意同世界各国人民携起手来，努力建设一个更加美好、更加安全、更加繁荣的新世纪、新世界。

三

美国需要什么样的外交政策？基辛格博士在书中做了原则论述。

比如 他说 在苏联解体、德国统一之后 应该建立“跨大西洋自由贸易区”并在政治和社会领域组建新的协商机构“大西洋指导集团”在 21 世纪，美国和西方要保证在新出现的国际体系中听到俄罗斯的声音并予以尊重 同时必须强调 对力量平衡的关注并未随冷战结束而结束 在不断变化中的亚洲 美国的利益是防止任何军事大国控制该大洲，要坚持与所有亚洲国家建立建设性关系，等等。

当然，中国读者更关心作者对中美关系说了些什么。

我们不必，也不会完全赞成书中的所有观点。但书中有许多话是既普通又实在的常识。

比如，他说：“美中建设性关系不是一国对另一国的恩赐，而是以共同利益为基础的”；为了增进共识，美中非常需要就地缘政治问题进行不间断的对话”；“美中分别是技术最先进的国家和人口最多的国家，他们有特殊的责任来化解分歧和寻求共同利益……。”

准备上面这段话时，爆发了骇人听闻的华盛顿和纽约遭受恐怖主义暴力袭击的“9.11”事件。于是，本书中一些观点的预见性光芒就更引人注目了。

细读此书，记住作者试图传播的一些常识，我们更能体会到江泽民主席今年“七一”讲话中关于国际形势和我外交政策的论述是多么深刻而又亲切，也更能理解中美两国有理由在三个联合公报的基础上发展建设性关系，以造福两国人民，并推动世界和平与共同发展的伟大进程。

.....

像《美国需要外交政策吗》这样的基辛格专著还需要什么序吗？以上那么多啰啰嗦嗦，只是开卷之后涌上心头的点点滴滴心得而已。

2001年10月20日深夜于东交民巷

第一章

巅峰上的美国：称霸世界 还是领导世界？

新千年即将降临之际，美国雄踞各国之上，哪怕是昔日最辉煌的帝国都望尘莫及。从武器装备到企业家精神，从科学到技术，从高等教育到大众文化，美国在全世界势压群雄。20 世纪的最后 10 年里，美国凭借自己的超强地位成为维护国际稳定的不可缺少的一个因素。它参与调解了世界上一些重要地区的冲突，在中东和平进程中成了不可或缺的一员。美国决心在世界上发挥自己的作用，几乎一有机会就毛遂自荐，扮演调解人的角色，尽管有时冲突各方并没有请它出面调解。1999 年 7 月印度与巴基斯坦在克什米尔问题上

的冲突就是一例。美国把自己看做是全球民主体制的发源地和保护人，越来越频繁地扮演裁决他国选举是否公正的法官。倘若达不到它的标准，美国马上实施经济制裁，要么以其他方式施压。

为此 美国的军队遍布全世界 从北欧平原一直到两军对峙的东亚前线。在维和的名义下，美国在世界各地的卷入几乎成了永久性的军事义务。在巴尔干半岛，美国现在扮演的角色与上个世纪末奥匈帝国和奥斯曼帝国扮演的角色没什么不同，在互相厮杀的少数民族裔之间建立保护区，用把它们隔开的办法维护和平。美国凭借最雄厚的投资资本、最有吸引力的投资环境和最大的市场控制了国际金融体系。美国的通俗文化领导了世界各国的潮流，虽然有时它会引起他国的强烈反感。

90年代的遗产含有一种自相矛盾的现象。一方面，美国凭借自己强大的实力常常惟我独尊，随心所欲 结果被人指责为美国霸权主义；另一方面 美国为世界其他地区开的处方不是源于国内压力，就是重弹冷战时期的老调子。盛极一时的美国因此又面临着落伍的危险，很有可能被影响并最终改变全球体制的许多潮流甩在后面。当今世界于是出现了一种怪异的现象 各国敬畏、顺从美国的同时 又对它开的处方感到恼火，不清楚它的长远目标是什么。

令人啼笑皆非的是，美国人自己常常对自己国家的超强地位漠然置之。新闻媒体的报道和美国国会的态度是观测美国的两个重要晴雨表。据此来看，美国人对外交政策的兴趣处于有史以来的最低点。¹ 想崭露头角的政客为谨慎起见，在外交政策上三缄其口。他们认为，所谓领袖素质就是能反映当今民意，而不是勇于开阔美国人的眼界。在上一次总统大选中，几位总统候选人没有对外交政策展开严肃认真的讨论。前两次总统大选中，情形也是一样。尤其在 90 年代美国的强盛与其说是源于战略上的深谋远虑，更不如说是一系列旨在迎合国内选民需要的临时决定的结果。此外，经济领域内的技术革命以及生产率前所未有的改善也助了一臂之力。人们于是认为，美国似乎根本不需要一项长期的外交政策，遇到危机时，临场发挥就行了。

处于巅峰的美国现在处境尴尬。面对有史以来也许是最深远、最波澜壮阔的巨变，美国提不出反映新现实的理论。冷战的胜利滋生了自满情绪，对现状的满足导致人们把政策看做是老一套内容的延续。随着美国经济的蒸蒸日上，决策人开始把战略与经济混为一谈，看不清美国技术引起的巨大变化带来的政治、文化和信仰上的后果。

冷战结束后 伴随着经济繁荣 志得意满的美国人

怀有一种命运感，具体体现为一种双重错觉：左翼方面，不少人把美国看做是世界各国国内变革的最终仲裁者。他们的言行让人觉得 无论哪个社会 无论其文化历史背景如何不同，美国都有一套合适的民主对策。在这一派人士的眼里，外交政策即社会政策。他们贬低赢得冷战的重要意义，理由是历史的发展和民主化的必然趋势反正会导致极权体制的垮台。右翼方面，一些人幻想苏联的垮台完全是因为美国改换了腔调（如‘邪恶帝国’的提法）重新采取了强硬的立场 而不是将近半个世纪以来美国两党连续 9 届政府不断施压的结果。按照这种解释 右翼人士认为 美国霸权是解决世界上一切问题的办法。换言之，美国应该承认自己的强大，在世界动乱地区强行推行自己的解决方案，而无须羞羞答答。以上两种理论中无论哪一种，都不利于制定一项应对变革中的世界的长远政策。外交政策上的分歧反映为两派之争：一派恰如刚直不阿的传教士 另一派认为 实力增强了，目的自然会达到。两派争执的焦点是一个抽象的问题：美国的外交政策究竟应该以什么为准，价值观还是自我利益？理想主义还是现实主义？真正的挑战在于把两者合二为一。任何一位严肃的美国外交政策制定人都不能无视美国特殊论的传统，它体现了美国民主的特点。不过决策者同样不能忽视推行美国特殊论传统的大背景。

国际环境的变化

对美国人来说，认识当今国际形势首先要从认识下面一点入手：当前国际形势的动荡绝非有利的现状一时被搅乱而是意味着国际秩序不可避免的变革。变革的动力来自许多大国内部结构的变化，政治民主化的进程，经济全球化和通讯信息化。国家一词顾名思义体现了某种正义概念和实力的投射，前者给一国的国内体制带来了合法性，后者决定了它行使基本职能的能力，即保护本国国民免遭外来威胁或防止国内的动乱。当以上因素包括“外国”的概念同时发生变化时，世界局势必然会进入一个动荡时期。

“国际关系”一词的历史其实并不长，它隐喻民族国家必然是国际关系的基础。直到18世纪末，这一概念才首次出现在欧洲，随后欧洲人通过殖民活动将其传播到世界各地。中世纪的欧洲只有个人或传统的义务，这类义务既没有共同的语言做基础，也没有共同的文化做基础，臣民与统治者之间也没有一个国家官僚机构。约束政府的不是宪法，而是习俗，还有无所不在的天主教会，后者维护了教会的自主权，从而不自觉地为数百年后逐渐形成的多元化体制以及对制约国家政

权的种种机制奠定了基础。

16 和 17 世纪时，这种结构在宗教改革运动和印刷术的双重冲击下垮台。前者打破了大一统宗教的局面，后者使世界各地的人可以接触到越来越多的宗教。接踵而至的动荡导致了 30 年战争。在正统意识形态的名义下 当时即正统宗教名义下 中欧各国将有将近三分之一的人惨遭杀戮。

从这场惨烈的战争中，诞生了由 1648 年《威斯特伐利亚和约》奠定的现代国家体制 其基本原则对国际关系的影响延续至今。该条约的基石是主权理论，即一国国内行为及其体制不容他国干涉。

以上原则表达了一种信念，相对传教的外国军队而言，一国国内的统治者会少一些专横。与此同时 均势概念试图通过平衡建立起制约机制，避免任何一国势压群雄，同时限制了动用战争手段的范围。此后的 200 多年里，一直到第一次世界大战爆发前 诞生于 30 年战争的国家体制达到了自己的目的（拿破仑时期的意识形态冲突是一个例外，其间有 20 年时间不干涉原则实际上被撇在一边），今天 以上的每一种概念都受到非难，而批判者全然忘了，当初这些理论是为了限制，而不是扩大肆意使用实力。

今天，《威斯特伐利亚和约》奠定的秩序危机四伏，它的各项原则受到质疑，可又没有一个是各方均能接受

的替代体制。不仅美国，连许多西欧国家也放弃了不干涉他国内政的原则，改为支持普遍人道干预或普遍管辖权的概念。在 2000 年 9 月举行的联合国千年首脑会议上，众多其他国家也表示支持这一概念。90 年代美国在索马里、海地、波黑和科索沃采取了 4 次人道主义军事行动。其他国家在两次行动中扮演了主角，一次是东帝汶（澳大利亚领头）另一次是塞拉利昂（英国领头），以上的军事干预除科索沃外均得到联合国的认可。

与此同时，民族国家这一主导概念本身也在发生变化。每一个国家恰如这一理论所述，都称自己是一个民族。19 世纪民族的概念是指一个语言和文化整体。根据这一概念，并非所有国家都是民族国家。新千年之际，“大国”中只有欧洲的民主国家和日本符合这一定义。中国和俄罗斯除了民族和文化内涵外，还有许多少数民族的支脉。美国越来越把民族特征与多族裔性等同起来。世界其他地区以多民族国家为主，许多国家的统一受到威胁，国内的少数民族根据 19 世纪末、20 世纪初时的民族主义和自决原则寻求自治或独立。即使是欧洲国家，也因生育率下降和移民人数上升造成的多族裔问题而头痛。

传统的民族国家认识到它们幅员太小，无法在全球发挥重大作用，因而寻求彼此组合成更大的集团。

欧盟迄今为止最广泛地体现了这一政策。不过类似的跨国集团也开始出现在西半球，如北美自由贸易协定和南美洲的南方市场。亚洲则有东南亚联盟（简称东盟）在中国和日本的倡导下，亚洲正在酝酿建立一个自由贸易区。

以上这些新集团中的每一个在确立自己特征时，都想有别于同一地区内的主要大国。这种心理有时是下意识的，多数时候是有意的。东盟想有别于中国和日本（以后很可能还要加上印度）；欧盟和南方市场想有别于美国。这些新集团在消除了昔日争夺的同时，又造成了新的争夺。

昔日，规模比今天小得多的变革导致大战。其实在现在的国际体制下，战争同样相当频繁，但当今大国从未卷入彼此之间的军事冲突。核时代改变了实力的意义和作用，至少就大国之间的关系而言。核时代降临前，战争往往源于领土争端或对资源的争夺，一国征服他国是为了增加自己的实力或影响。如今领土已基本失去了作为一国实力组成部分的重要性，技术进步在增强一国实力上起的作用远远超过任何领土扩张。新加坡除了本国人民和领导人的聪明才智外，几乎没有其他的资源，而它的人均收入远高于幅员和资源均超过它的国家。新加坡利用它的部分财富建立了一支引人瞩目的武装部队，以遏制对它垂涎三尺的四周邻

国的野心。以色列与新加坡的情形也差不多。

有了核武器后，拥有这类武器的国家更不可能刀兵相见。不过倘若核武器继续扩散到一些轻视人类生命或不熟悉核武器毁灭性后果的国家手里，我的这一结论可能会过时。核时代降临前，各国选择战争是因为它们认为 战败的后果 哪怕是妥协的后果比战争的后果还要糟。受这种观念的影响，欧洲国家在第一次世界大战中不惜消耗自己的实力。可对于核大国来说，只有在绝望关头它们才会不惜一战。核大国的多数领导人认为，核战争造成的毁灭可能比妥协的后果更严重，甚至超过战败的后果。核时代有一种自相矛盾现象：一国核能力的增强导致它拥有巨大的绝对实力，同时愈加不情愿使用自己的实力。

其他形式的实力也发生了巨大的变化。直到第二次世界大战结束前，一国的实力基本上是均匀的，经济、军事和政治等因素互为补充。一个军事强国在其他领域内必然也是强国。然而 20 世纪后半叶 各种因素似乎开始分解。一国忽然可以成为一个经济大国，而无须拥有强大的军事实力（如沙特阿拉伯），或一跃成为军事大国 经济却停滞不前（如前苏联）。

进入 21 世纪后，以上因素有可能再次重合。苏联的命运表明 只重视发展军事实力是不可能持久的 尤其是在一个经济技术革命时代，信息通讯把生活水准

的巨大悬殊带进世界各国的千家万户。此外，科学在一代人时间内取得的飞跃超过了人类有史以来所有的知识总合。由于计算机和因特网的出现以及生物技术领域的发展，技术涵盖的范围之广超出了过去任何一代人的想象。一个现代的技术教育体制成为一国长期保持强国地位的先决条件，提供了一国实力与活力的基础。没有这种基础，任何一种实力都会枯萎。

全球化在世界范围内分散了经济和技术实力，信息通讯使一个地区的决定受制于其他地区的决定。全球化产生了前所未有的繁荣，虽然繁荣分布不均。现在还不清楚全球化是否像创造全球繁荣那样加快了经济的下滑，从而有可能带来全球性的灾难。由于一国政府越来越难以左右影响到数百万人生计的决定，不可阻挡的全球化还可能令人感到无奈。当今政治有可能跟不上高度发达的经济和技术的发展步伐。

美国面临的挑战

美国对它置身其中的世界毫无准备。夹在两个大洋之间的美国无安全之忧 因而不接受均势的概念 坚信它要么可以置身于他国争端之外，要么可以通过推行自己的民主和自决价值观实现全球和平。

在后面一章里 我会详述这些概念 这里只需提一下，根本不可能只采用一种办法分析和解释当代国际秩序。当今世界上至少有 4 种国际体制并存：

1. 在美国与西欧以及与西半球的关系上，美国的传统理想在很大程度上是适用的。在这些地区，基于民主和经济进步之上的美国理想仍然没有过时。以上地区的国家政治上民主，经济上实行市场机制，彼此兵戎相见的可能性几乎等于零，虽然一些偏远地区有可能因为族裔之间的冲突爆发战争。它们不靠诉诸战争或战争威胁解决彼此间的争端，备战也是为了对付来自本地区以外的威胁 而不是针对大西洋地区的国家 西半球国家也没有彼此设防。

2. 与 19 世纪的欧洲国家相比，亚洲诸强国幅员更大，人口众多。它们把彼此视做战略竞争对手。印度、中国、日本和俄罗斯感到，一些亚洲国家确实有能力威胁本国安全，更不用说几个亚洲国家的联合了。韩国和东南亚各国实力紧逼印、中、日、俄四国。这些国家之间爆发战争虽非迫在眉睫，也不是完全不可想象的事。亚洲国家的军费开支逐年上涨，主要用于提防其他的亚洲国家（不过中国的部分军费还用于为中美之间在台湾

问题上发生冲突做准备)。和 19 世纪的欧洲一样 亚洲地区的长期和平不仅可能 而且可能性还相当大。但要维持亚洲的和平，均势至关重要。

3. 中东地区的冲突与 17 世纪的欧洲最相似。大西洋地区或西半球的冲突起因于经济因素，亚洲的冲突源于战略竞争，而中东地区冲突的根子是意识形态和宗教，因此不适用威斯特伐利亚和平外交的原则。倘若双方争执的焦点不是某个引起一方不满的具体问题，而是另一方的合法性乃至存在的权利 达成妥协的可能性微乎其微 为一劳永逸地解决这类冲突做出的努力极有可能会适得其反。克林顿总统和巴拉克总理在 2000 年夏季的戴维营首脑会议上悟出了这一点。在涉及双方圣地的问题上 寻求“妥协”只会使他们更清楚地认识到各自的立场无法调和。

4. 与欧洲历史毫无相似之处的大陆是非洲。46 个非洲国家称自己是民主政体，可它们的政策并没有体现一条总的意识形态方针，非洲国家的政治也没有受到一种均势概念的左右。非洲大陆广袤无垠 且大多数非洲国家影响力极其有限 因此根本不存在什么非洲均势。冷战结束后，大国在非洲的争夺也基本消失。再者，殖民统治给非洲遗留下了诸多的问题 如种族之间的冲突 严重

的欠发达，健康保健服务极其落后，从而埋设了爆发冲突的隐患。当年殖民者为便于统治划定的边界造成了部落之间与种族之间的分裂，彼此相异的宗教和部落被划入同一行政区内，日后这些行政区成为独立的国家。此后，各种野蛮的内战开始在非洲肆虐，演变成为国际冲突，此外还有折磨人类良知的种种流行病。在非洲大陆，民主国家面临的挑战是设法帮助非洲参与全球的经济增长，以偿还它们历史上对非洲欠下的债。国际社会有义务结束，至少是缓解政治及种族冲突。

以上几种国际体制不仅涵盖面广，内涵也大相径庭。多年来美国就国际政治的性质展开的争论其实已经过时。决定外交政策的关键因素无论是价值观还是实力 意识形态还是国家利益 皆取决于某种国际体制所处的历史阶段。美国始终想找到一种包治百病的灵丹妙药。美国外交政策面临的一个特殊难题是：它需要辨别意识形态上的细微差别，并制定一项长远的战略。迄今为止，它还没有解决好这个难题。

不幸的是，美国的国内政治正把美国的外交政策往相反方向推。国会不仅通过立法决定外交政策的策略，还通过一系列的制裁把一种行为准则强加给其他国家。数十个国家现在受到这类制裁。历届美国政府

默许了以上政策，一是为了以此赢得国会对政府其他方案的批准；二是因为在没有迫在眉睫的外来威胁情况下，对政客生涯的沉浮来说，国内政治变得比处理外交政策更重要。其他国家批判美国一味追求霸权，其实美国的行为常常是应付国内游说团体的结果。这些游说团体或许诺大选时投赞成票，或威胁大选时投反对票，借此突出自己重视的某些重要议题。它们还互相捧场，为日后自己拉票铺路。

姑且不论具体议案的优劣 这类议案多了以后 逐渐把美国外交政策推向单边主义，偶尔还干出恃强凌弱的事。立法与外交不同，外交一般意味着对话，而立法产生的是你爱要不要的硬性规定，就其作用而论相当于最后通牒。

与此同时 无孔不入、沸沸扬扬的新闻媒介正在把外交政策变成一种大众消遣。为了应付收视率上的激烈竞争，媒体只盯着眼前的危机，常常从善恶之争的角度，而不是从历史纵深角度加以报道，而且还要有一个明确的结局。一俟人们的新鲜劲过去后，媒介的目光马上转向新的耸闻。海湾危机、科索沃危机和戴维营首脑会议期间，新闻媒介有段时间一天 24 小时不间断地追踪报道。事过之后，以上事件几乎从每日新闻中销声匿迹，除非偶尔又爆发了新的冲突。然而上述地区的隐患依然存在，一些隐患拖得越久，就越不易

解决。

在当今世界中，美国的作用至关重要。然而 90 年代美国迟迟制定不出一项连贯的全球战略，根本原因在于三代人对外交政策的看法大相径庭，对美国在世界上的作用各执己见。争执的三方分别是 50 年代和 60 年代推行冷战战略的老一代人，他们想在新千年里走老路 越战时期反战运动的骨干分子 他们想把自己的经验教训用于新的世界秩序中；受自己时代影响长大的一代人 他们无法理解冷战时期一代人的观点 或是越战时期反战者的观点。

冷战的战略家们试图通过遏制苏联的政策处理核大国之间的冲突。他们并没有忽视非军事问题（就总体战略而言，马歇尔计划毕竟和北约组织同等重要），但冷战时期的一代人坚持认为，国际政治中有一种无法改变的实力因素，实力的大小体现在防止苏联军事和政治扩张的能力上。

在美国历史上，理想主义和实力政策这两种思想长期针锋相对。冷战时期的一代战略学家缓解并在一段时间内几乎完全消除了这种对立。在两个超级大国主宰的世界里，意识形态方面的需要和保持均势的需要多趋向重合。外交政策成了一场非输即赢的游戏。在这场游戏中，一方得分意味着另一方丢分。

除了遏制政策外，冷战时期美国外交政策的核心

是帮助战败的敌人德国和日本重返新的国际体系，成为它的正式成员。5年前，这两个国家还被勒令无条件投降。对于经历过30年代大萧条的美国一代领导人来说，这项史无前例的使命是完全可以理解的。遏制苏联的这一代人是在罗斯福总统推行新政时长大的，亲眼看到了新政通过弥合美国梦与经济现实之间的差距恢复了政治稳定。在第二次世界大战中，这一代人为民主而战并赢得了战争的胜利。

越南战争打破了意识形态与战略之间的重合。重合反映了如今被称为“最伟大的一代人”的思维方式。²美国国内参与讨论外交政策的人无一例外继续重申美国特殊论的原则，但在如何具体适用这些原则的问题上他们却莫衷一是，争执不休。

昔日支持冷战政策的许多知识分子经历了越战后幻想破灭，要么不再涉足战略问题，要么否定战后的美国外交政策。克林顿总统的一届政府是首届吸收了众多反战知识分子的政府。他们把冷战看做是一场因美国的固执而消除不了的误会，不喜欢国家利益的概念，不相信使用实力的做法，除非这样做是为了某种“无私的事业”即不涉及任何美国国家利益的事业。克林顿总统多次在世界各大洲为在他之前的历届美国总统的行为致歉，认为他的前任们是受了他贬之为冷战心态的影响。然而冷战不是一次政策失误，虽然在推行冷

战政策时的确有过失误。冷战政策事关美国生存及其理想等重大问题。不无讽刺的是，一向把外交视为调和不同利益的手段的国家觉得，一个强调无私原则的美国更令人琢磨不透，甚至更不可信。

美国显然不能，也不应该回到冷战政策或 18 世纪的外交政策上。当今世界远比昔日复杂，因而需要有一项更细微的政策。同样，美国也不能回到反战时期的任性行为或自以为是的态度上。以上思潮毕竟代表了一个时代的终结。对 1960 年后出生的一代人来说，这个时代的种种对立观点完全是经院之争。

迄今为止，这一代人还没有产生能够激励美国人支持一项连贯的长期外交政策的领导人。他们中有些人甚至怀疑美国是否需要一项外交政策。在经济全球化的世界里，冷战后的一代人投身华尔街或硅谷的热情不亚于当年他们的父辈投身公职的热情。这反映了人们重视经济问题甚于重视政治问题。人们越来越不愿意投身政治的又一原因是，政坛上毫无个人隐私可言，不少人因此身败名裂。

冷战后的一代人对围绕印支战争的争论毫无兴趣。他们既不甚了解这场战争，又难以理解纪念越战的活动。在经济活动中，他们信奉自顾自哲学，而且心安理得（有时出于良知，也提倡一下无私精神）。由于这一代人上学时学校不重视历史教学，他们往往不会用

历史的眼光审视外交政策，易受一种错误观点的影响，觉得因为个人生活中存在着激烈的竞争，作为一种补偿，国际关系应当没有风险。在这种背景下，人们很自然地会认为，经济上追求本国利益，最终，甚至可以说自然而然地会导致全球政治的和解和民主化。

人们之所以有以上认识，根本原因是一场大战的危险基本消失。在这样一个世界里，冷战后的一代美国领导人（无论毕业于反战运动，还是毕业于商学院）于是开始幻想，外交政策要么是经济政策，要么是对世界其他国家讲授美国的美德。因此毫不奇怪，冷战结束后的美国外交活动越来越体现为一连串坚持美国议程的建议。

然而经济全球化并不能取代世界秩序，虽然它可以是这一秩序的重要组成部分。经济全球化后，一国国内以及国与国之间的关系会趋向紧张，世界上的政治领袖们因此面临压力。与此同时，在世界许多地区，两股逆向趋势正在重新塑造着仍然构成政治权力基本单位的民族国家，要么以民族划线，把它们割裂成一块块，要么把它们融入更大的区域集团内。

只要冷战后的一代美国领导人耻于提出一项开明的国家利益概念，美国只会继续裹足不前，而不会获得道德上的升华。当然，任何一种真正体现美国精神的国家利益概念都必须源自美国的民主传统，都必须对

世界范围内民主兴衰表示关切。与此同时，美国必须把它的价值观转化为解决一些棘手难题的答案。例如 为了自身的生存 什么是必须竭力防止的 无论采取的手段有多痛苦？为了不背叛自己，什么是必须努力实现的 无论支持我们的国家多么少 必要时甚至单干？哪些不公正现象必须消除？哪些目标超出了我们的能力？

第二章

美国与欧洲：民主世界之一

威尔逊曾憧憬过，未来的国际秩序基于各国坚定支持民主体制之上，各国通过谈判而不是战争解决国际争端。在大西洋两岸的国家里，威尔逊的理想已经实现。以上国家的政府是民主的，而且“民主”这一标签反映了真正意义上的多元化社会，各党派通过和平手段定期轮流执政。世界其他地区的情形与此形成鲜明的对照。在这些地区，民主一词常常被用来给执政者披上合法的外衣，政府很少更迭，即使更迭也是政变或类似政变手段的结果。在大西洋地区，人们不再把战争作为政策的手段。过去半个世纪里，欧洲的冲突只限于边缘地带和不同族裔之间，而不是在传统意义

上的民族国家之间。

这也是为什么在长达半个世纪的时间里，大西洋彼岸国家之间的伙伴关系始终是美国外交政策的基石。即使苏联威胁消失后，美国仍把大西洋伙伴关系视为国际秩序的主要支柱。北大西洋公约组织不仅仅是一个传统的联盟，其成员国多年来还建立了一整套的磋商和合作机制，借此申明并实现共同的政治理想。第二次世界大战结束后，欧洲经济因美国提供的援助免于崩溃。面对苏联的威胁，美国与欧洲国家成立了北大西洋公约组织，其军事分支是一体化的军事司令部，常设理事会负责协调盟国的外交政策。近几年来，全球化加深了经济上的纽带，大西洋两岸的国家彼此间大量投资，以致北美和欧洲的利益几乎密不可分。

不无矛盾的是，北美与欧洲之间却屡生齟齬。盟国之间的关系过去也没有风和日丽过，或至少是和风细雨过。北约因内部的分歧越来越苦恼。一些主宰世界达 300 年之久的国家忽然要仰赖 3000 英里以外的华盛顿做出的决定，双方难免不发生齟齬。1956 年的苏伊士运河危机期间，艾森豪威尔政府与英法盟友分道扬镳，设法挫败了它们的企图。肯尼迪政府对 60 年代柏林危机的处理方式引起德法两国的猜疑。70 年代尼克松政府想重新解释新的大西洋关系，结果受到普遍的抵制，尤其是法国。80 年代美国在欧洲部署核

导弹时，抗议声浪席卷整个欧洲大陆。

不过今日与往昔有一点质的不同。北约早期的内部危机多属于自家内的纠纷，源于成员国对共同安全的需要各说各话。今天共同安全定义本身包括共同目的的定义均受到质疑。昔日是美国与欧洲殖民利益划清界线 我撰写此书时 现在是我们的欧洲盟友与不涉及北约组织的美国政策划清界线 从对古巴、伊拉克或伊朗的制裁，到美国的台湾海峡政策和国家导弹防御计划。比照今昔，不免使人感到有点滑稽。昔日欧洲国家的反对党常常谴责美国部署导弹的决定，而北约国家政府首脑或公开，或与俄罗斯领导人一道指责一个盟国的战略抉择还属首次，而且是一个保证它们安全的盟国。2000年10月俄罗斯总统普京访问巴黎时，就上演了以上一幕。在与普京联合举行的记者招待会上，希拉克总统代表欧盟发言——法国任欧盟主席半年 谴责克林顿政府计划修改《反弹道导弹条约》：

欧盟与俄罗斯持相同的观点。我们谴责对《反弹道导弹条约》进行任何修改。我们认为，修改《反导条约》有可能导致扩散 从而遗患无穷。¹

更令美国头痛的是，欧盟派了一个和解团探讨缓解朝鲜半岛紧张局势的可能性。该团公开的使命与两

周前布什总统刚刚宣布的美国政策南辕北辙。这里的问题不在于双方的观点孰对孰错。在一个美国承担了巨大军事风险的爆炸性地区，一方至少应显示出更大的耐心和克制。

冷战期间，欧洲一体化作为加强大西洋伙伴关系的手段受到鼓励。今天，许多倡导过欧洲一体化的人把它看做是抵消美国实力的一种手段。最迟于 2003 年组建的欧盟部队有一个突出特点，即拥有一种在北约框架外采取行动的能力。本着同一精神，德国外交部长菲舍尔声称，今后联合国在德国的外交政策中将起更大的作用，在某些问题上会超过北约的作用。²

北约成立之初，它的凝聚力来自一项共同的对苏政策。今天，大西洋彼岸的主要盟国各自想建立与莫斯科的“特殊关系”。虽说它们这样做不一定是为了互相设防，但至少不那么重视倾听其他盟国的观点。它们期望通过与莫斯科结好增加自己的选择范围，在某种程度上也是多一道制约其他盟国的保险。

至于北约对俄罗斯的共同政策，它常常不过是感情用事地对当时俄罗斯领导人的个性做出解释——先是叶利钦 然后是普京（至少是在他上台之初）每个成员国可以随意根据自己选择的心理标准制定本国政策。

北约盟国在经济领域内的分歧更加突出。美国与

欧盟国家之间爆发了一系列重大的贸易纠纷，美国威胁在香蕉和牛肉问题上对欧洲进行报复，欧盟则威胁对美国征收出口税加以报复。本书截稿时，大西洋两岸在如何，甚至是要不要在世界贸易组织中开始新一轮多边贸易谈判问题上仍然陷入僵局，双方对实质问题和程序均有分歧。一场能源政策上的对峙在地平线上若隐若现，尤其是倘若石油价格继续居高不下的话。

更堪忧的是 虽然双方互访人数空前频繁 大西洋两岸之间却缺乏人与人之间的交流。今天，访问美国的欧洲人和访问欧洲的美人比以往任何时候都要多 但他们访问另一个大陆时 要么抱着先人为主的观点不放 要么只限于与外国同行交往 而不是去了解大西洋彼岸的历史和无形价值观。现在这一代美国人对欧洲的了解主要是通过做生意，而不是政治或文化上的联系。另一方面，大多数欧洲人对美国的了解源于大众媒体的报道。一谈起美国 他们就想起死刑 不完善的医疗保险制度，监狱里人满为患以及其他的种种成见。

当然，欧洲的主要领导人借布什当选总统的机会均重申了他们支持大西洋纽带。问题是，北约联盟是否仍被看做是体现了其成员国的共同命运，还是变成了各国或区域政策的一个安全网？对大西洋两岸的领

领导人来说，没有什么比回答这一问题更重要的了。

大西洋关系的转变

大西洋关系的变化不是由哪一国领导人的具体政策引起的。这些政策不过是对这一传统关系在 4 个方面发生的根本性变化做出的反应。

苏联的解体。

德国的统一。

外交政策日益被看做是国内政策的手段。

一个统一欧洲的出现。

自从 1917 年美国参加第一次世界大战后，它的政策始终基于以下认识上：防止一个潜在的敌国独霸欧洲符合美国的地缘政治利益。为了捍卫这一利益，第二次世界大战后美国放弃了孤立主义的传统，长期抗衡苏联。欧洲国家热情赞扬美国在两次世界大战中发挥的作用，虽然它们的领导人对美国传教士般的狂热和把外交政策与道德进步相提并论感到不快。他们从本国的历史中学到节制的美德。欧洲和美国均认识到只有大西洋两岸的国家联合起来以共同的利益而

不是本国的利益为重，才能抵御苏联的威胁。现有的北约结构——也许是有史以来最有成效的结构——即这一认识的产物。

在这一过程中，大西洋两岸形成了一种超越了传统共同防御框架的看法：北约盟国把自己看做是属于一个独特的特殊价值观共同体，而不仅仅是一个各国利益的集合体。苏联威胁消失后，各国再次受到更为传统的外交模式和国内政策模式的诱惑。本章后面会进一步讨论这个问题。

德国的统一加快了以上四种趋势。它在两次世界大战中均以战败告终，可它每次战后都比战前更强大，实力超过了周围的邻国，这是历史的一大讽刺。两次世界大战的结局最清楚不过地证明，人的预见是很有限的。德国在第一次世界大战的爆发上起了重要的作用，不过其他欧洲国家同样没有放过这个机会。第二次世界大战则完全是由德国一手挑起的，目的是想称霸欧洲，甚至称霸世界。倘若德国不发动两次世界大战的话，它肯定也会成为世界强国，至少是在欧洲。今天，德国凭借自己的经济实力和德意志民族的活力逐渐接近这一目标 尽管此前它两度战败 国土沦陷并在 40 年的时间里被分割成两个敌对的国家。纳粹政权造成的灾难、德国的分治以及冷战的分界线横穿德国腹地的教育了创建德国新主体制的领导人，必

须防止德国再次走上独断专行的道路。

德国是获得统一的最后一个欧洲大国。当年它成为一个国家不是一场群众运动的结果，而是德国各公国的王子们追随普鲁士在 1871 年宣布立国。5 年前，普鲁士打败了这些公国。与其他的欧洲大国不同，德国的民族主义和民主在大半个世纪里是沿着不同的轨道而且往往是对立的轨道演变的 因此德国的民族主义常常带有一种抽象的、不无情感和浪漫色彩的味道。

首先，德国的民族主义缺少一种分寸感。地处欧洲腹地给德国带来的战略问题成了欧洲不稳定的永久根源。1871 年德国统一前，它分裂为数十个小国，在长达 200 年的时间里，德国的邻国在它的领土上争夺欧洲霸权。德国统一后 又走向另一个极端 追求同时确保不受所有邻国的威胁。问题是，如果德国强大到足以打败结成同盟的所有邻国，自然也强大到足以战胜它们中的任何一个。德国企图摆脱其战略困境的做法于是给它带来了最可怕的噩梦：所有邻国结成反德同盟。几百年来，就欧洲的和平而言，德国要么太弱，要么太强。

在德国的历史上，只有两次这个难题得到了解决，一次是 19 世纪初统一后的德国领导人俾斯麦解决的；另一次是第二次世界大战后阿登纳及以后的历届德国总理解决的。俾斯麦选择运用娴熟的外交手段保证德

国的安全 极力创造一种欧洲国家之间的格局 使德国比任何可能的竞争对手具有更多的选择，从而防止形成反德同盟。俾斯麦的继任者感到他的纵横捭阖太微妙 太复杂 转而是用军备竞赛取代外交技巧。德国过度炫耀武力的结果是滑入第一次世界大战。

阿登纳及后任德国总理接管了一个满目疮痍、遭到分治的德国。经历了两次世界大战的德国再也没有了单独冒险的胃口。阿登纳等人晓得，德国过去的行为给邻国造成了极深的不信任感，因此无法照搬俾斯麦的那一套，在各国之间编织错综复杂的关系网。德国人好幻想的禀性远远大于他们的分寸感，而俾斯麦的外交风格恰恰以这种分寸感为基础。再者，德国被盟军占领的现实也决定了它根本无法有自己的外交政策。

冷战造成的德国分治一拖就是几十年。联邦德国强调它与大西洋国家和欧洲国家的关系，寻求通过支持美国在北约中的领导地位确保德国不受苏联的军事威胁，并以接受法国对欧洲一体化的政治领导地位换取自己针对苏联卫星国东德的合法性。联邦德国在北约内甘居美国之后 在欧洲甘居法国之后 无条件投降后不出几十年，再次崛起为欧洲头号军事和经济大国，成为大西洋联盟的基石之一。

在冷战初期 阿登纳的政策遭到许多人的反对 尤

其是社会民主党的反对。该党曾英勇地抵抗过纳粹政权，部分党员是德国政治中的佼佼者。联邦德国成立之初，社会民主党领导人主张奉行中立的外交政策。说得具体点就是，他们建议放弃与西方在军事上结盟，以此换取德国的统一。

到了 70 年代末时，社会民主党接受了德国与西方一体化的政策。来自该党的两位杰出总理勃兰特和施密特强化了德国与北约和欧洲国家的纽带，虽然两人更热衷于探讨如何在外交上打开与东德的关系。在美国的支持下——最初不无疑虑，后来坚定不移，勃兰特通过与莫斯科谈判推行“向东方开放”的政策，从而使德国的分治得到正式的承认，为四大国在柏林问题上达成协议奠定了基础。1971 年达成的这一协议消除了柏林市面临的威胁。社会民主党内的众多党员对东方政策的兴趣始终不减，认为这是一条通向德国统一之路，可以取代军事战略。1982 年，施密特根据北约的决定准备在德国领土上部署美国的中程导弹，结果在本党的反对浪潮下倒台。

1998 年 社会民主党在野了 16 年后，与所谓的绿（环境）党结盟再次在德国掌舵。绿党的纲领一向敌视北约组织。两党执政后，均未强调他们担任反对党期间重视的问题，部分原因是 80 年代争论的许多问题在冷战后已经过时。

无论哪一党在德国执政，由于国际格局的改变，它必然会更加强调本国的利益。苏联的解体减轻了（有段时间完全消除了）恐惧苏联侵略的心理。1990年，东德这个苏联卫星国又随着德国的统一而消亡，欧洲和北约内的政治平衡因此起了根本性的变化，德国不再像从前那样乐意接受它在北约和欧洲内的从属地位。随着俄罗斯复苏步伐的加快，德国再次受到历史上与俄国的特殊关系的诱惑。

德国在安全和自身合法性方面不再过分依赖美国和法国后，有可能出现以下三个基本趋势：

德国在北约和欧洲体制内的立场会明显强硬起来。德国很有可能会追求在欧洲内发挥法国坚持欧洲在北约内应当发挥的作用。

德国永远不会冒损害它与美国关系的风险，接受法国为大西洋关系提出的方案。在这个意义上，法国若要把它的主张付诸实现并非易事。

随着德国的作用和实力逐渐增长以及俄罗斯的逐渐复苏，德国会再次受到与俄罗斯建立特殊关系的诱惑。俾斯麦的一贯思想是，德俄两国合则两利，斗则两败。

以上趋势并不限于执政党内。不仅德国年轻的一

代人没有经历过战后的创伤——更不要说纳粹时期的创伤。占德国领土三分之一的前东德直到 20 世纪的最后 10 年才建立了民主体制，因此一种新的民族主义有可能抬头。不是军事上咄咄逼人的那种，而是反对德国因历史包袱受到歧视。绝大多数德国人对二战时期的历史一无所知，并坚持德国在政治上发挥与其经济和军事潜力相称的作用。

以上趋势会诱使其他欧洲国家去讨好俄罗斯，一半是为了与美国抗衡；一半是对抗德国。不过在这样一场竞赛中，德国讨价还价的地位似乎要比俄罗斯有利得多。倘若美国最终也加入到同一游戏中的话，大西洋两岸关系的性质就会起变化，变得更像是欧洲历史上常见的权衡得失外交。

大西洋与欧洲领导权的变化

北约的创始人从第二次世界大战的战火中认识到，民主国家在 30 年代绥靖时期以及通向胜利的漫长道路上的分歧几乎在世界范围内造成了一场灾难。于是他们制定了马歇尔计划，成立了北约，顶住了苏联一系列直接或间接的威胁，为极权主义的最终覆灭奠定了基础。

90年代大西洋两岸国家或执政、或左右选举的一代人的成长背景与上一辈人极不相同。他们的父辈从小受的教育是，美国强大无比，盟国的团结至关重要。年轻的一代人是在60~70年代的反战运动中长大的，而反战运动的核心是不相信美国的实力，甚至不相信实力在国际关系中发挥的作用。他们把外交政策与非战略性问题等同起来，对国家利益的概念感到不舒服。这种态度给人造成的疑问不是以上问题是否重要，而是传统的安全框架若受到忽视，它们是否能持久。

千年之交时，几乎所有西欧国家执政的一代人均来自中间偏左的政党。这一代人过去都有过参加反美抗议活动的经历。连美国克林顿政府外交圈内的不少人年轻时都笃信过“除非美国先正视本国问题，管好自己，否则它无权向海外投射自己的实力。投射实力时，也只限于促进某种事业，而不是出于一己私利。有人认为，美国应对冷战的爆发承担重大责任，理由是它过度地追求军事实力引起了苏联的恐惧。”³

大西洋联盟的创始人把北约看做是团结民主国家的起点，而反战的一代人却把北约看做是冷战的遗物，或是需要克服的障碍。1997年3月，克林顿总统在一次与俄罗斯总统叶利钦联合举行的记者招待会上申明：“旧的北约基本上是华沙条约的映照”。如此一来，民主国家自愿结成的一个联盟与苏联强加给被它征服

的东欧国家之上的一个组织成了一回事。⁴ 反战一代的目标不是加强大西洋联盟，而是“消除分界线”。1997年5月克林顿在西点军校的一次演讲就是一个很好的例子。他在演讲中列举了北约扩大的4个理由：

加强北约，在新世纪里“对付威胁到所有国家和平的冲突”（我想他指的是族裔之间或北约组织外的冲突）；

“协助确保欧洲民主的历史成果”；

“鼓励未来的北约成员和平解决它们之间的分歧”；

通过和平伙伴关系以及与俄罗斯和乌克兰的其他特殊安排，“消除斯大林在欧洲人为划的分割线，实现一个团结、安全的欧洲，而不是继续保持欧洲的分裂和动荡”。⁵

以上每个理由都不无道理，惟独少了吸收波兰、匈牙利和捷克共和国加入北约的根本理由：一劳永逸地消除中欧的战略真空。受这种真空的诱惑，20世纪德国和俄罗斯走上了扩张的道路。最后还是美国的参议院肯定了这一地缘政治事实。距克林顿在西点讲演一年后，它通过了一项批准以上3国加入北约的决议。

参议员们坚定地申明“北约‘首先是一个军事同盟’，它的存在是为了防止‘有人再次称霸欧洲’。”⁶

克林顿时代，对北约意义的肯定重形式而轻内容，结果当年成立北约的概念一点点接近集体安全的理论。

两种理论之间的差别不是什么法律上的分歧，而是重要的理论分歧。当一些国家决定捍卫某一块具体的领土或某一特定事业时，同盟就形成了。实际上它等于划了一条线，逾越了这条线即构成了交战理由。集体安全体系与同盟完全不同，既没有需要捍卫的领土，也不拥有这样做的手段或机制。它基本上是一种司法概念。北约是一个同盟，联合国是一个集体安全体系。一个同盟需要对付的是一种具体明确的威胁，并常常使用武力对付这一威胁。一个集体安全体系在法律意义上是中立的，非但不能主动辨认威胁，还必须被动地等待威胁形成，然后才能考虑采取何种行动。

在诸如联合国这样一个体系里，不能事先点侵略者的名，侵略者还有权参加对联合国活动的讨论，不这样做将意味着背弃联合国组织的不偏不倚性和准司法性。出现威胁时，集体安全体系的成员国需要先就威胁的性质达成一致意见，然后才能出兵共讨之。在联合国，如果侵略者恰好是安理会 5 个常任理事国之一的話，它有权否决确定侵略责任的决议或对付侵略的

集体行动。

30年代的国际联盟和《洛迦诺条约》以及今天的联合国未能消除重大威胁的原因就在于此。在维持和平方面，联合国有时可以起到有益的作用，尤其是当冲突各方意见一致时，或只涉及对一项协议加以执行的技术问题时。冲突各方若不愿求和，或是一方有一个安理会常任理事国撑腰时，联合国一向无能为力。各方都想求和时，几乎不需要集体安全。各方谈不拢时，集体安全又不起作用。当一个国际体系的所有成员具有同等的义务时，也就不存在哪个国家或国家集团的特殊义务，而后者恰恰是一个同盟的核心。虽然“同盟”和“集体安全”常常被人当做同义词互用，这其实是两个完全不同的概念。

90年代，概念上的混乱冲淡了北约组织的理论和实际运作。大量新成立的机构竞相把北约变成一个小联合国。我们有一个北大西洋理事会，由北约19个成员国的大使组成：有一个由北大西洋理事会加俄罗斯组成的常设联合理事会；有一个欧洲一大西洋伙伴关系理事会，由北约成员和28个前苏联阵营的国家组成；有一个和平伙伴关系机制，邀请东欧国家，包括俄罗斯参加联合军事训练，为含糊不清的多边行动做准备。以上所有国家，包括最东边的哈萨克斯坦、阿塞拜疆和乌兹别克斯坦还出席北约的首脑会议，北约总部

向所有这些国家提供服务，结果北约的传统使命走了样，成了五花八门、目的不明的多边集体安全活动。

北约的界线在哪里？以上这些新结构与联合国式的组织在概念上有何不同？把美国或大西洋联盟的影响扩展到世界其他地区或许是好事，但北约是不是实现这一使命的合适手段？由一个军事同盟的总部指挥如此众多的机构冲淡了北约的重点，混淆了它的优先目标。出席北约成员国首脑年会的现在有将近 50 个来自不同国家集团的国家元首，包括北约的 19 个正式成员国。这一切有可能导致北约成为一个多边大杂烩。

透过北约实现它与俄罗斯关系正常化的方式，可以清楚地看出这一点。为了平息俄罗斯对扩大北约的关切，1997 年 5 月 27 日北约与俄罗斯在巴黎签署了《关于相互关系、合作与安全的基本文件》，成立了一个北约—俄罗斯常设联合理事会，由最初的北大西洋理事会外加一位俄罗斯大使组成。该委员会每个月至少要开一次会，它的管辖范围得到了详细的解释，它的结构保证了俄罗斯如果愿意的话，可以在决定议程上有重要的发言权。因为俄罗斯大使、北约秘书长和来自北大西洋理事会的一位大使共同主持理事会（俄罗斯是常任主席，而美国担任主席的时间只占一年的十九分之一），倘若俄罗斯充分抓住这一机会的话（本书截稿

时它还没有动静)北大西洋理事会和常设联合理事会有可能最终成为一家。

北约含糊不清的优先目标反映了眼前没有紧迫威胁的现实。所有北约成员国可以越来越优先考虑国内政治，而不是外交或安全政策。欧洲几乎所有中间偏左的政府因推行市场经济改革令支持者大失所望。有鉴于此，它们更不愿意奉行亲美的国家安全政策，以防止进一步激怒自己阵营内的激进团体。欧洲国家抵制美国国家导弹防御计划基本上是 1980 年反对部署美国进攻型导弹的重演，有些国家连领导人都是同一批人。

克林顿政府和欧洲左翼政府一样，渴望制定不同于前任的优先目标。它肯定了北约的重要性，可它参照的价值观与北约传统的战略目标几乎风马牛不相及。尽管大西洋两岸的传统纽带日益淡泊，克林顿执政期间，两岸国家领导人之间的私交依然甚笃。说到国内政治，欧洲与美国没什么两样，这些国家的领导人钦佩克林顿的同时，又公开批评他的许多政策，而且没觉得两者之间有什么矛盾。他们认为，以上政策是我行我素的美国右翼集团强加给他的。

结果大西洋两岸的领导人最无拘无束、最愉快的聚会不是正式的首脑会议，而是世界各地信奉“第三条道路”的社会民主党人政府首脑的聚会。他们大多来

自欧洲国家。这类会议的公开目的是为了探索一条介乎于资本主义和社会主义之间的道路。这也是为什么葡萄牙的社会民主党人总理受到邀请，而西班牙的保守党人总理却没有，法国的社会党人总理成为嘉宾，而它的保守党人总统却被拒之门外。频频出席这类会议的克林顿总统于是介入了与会国的国内政治，使其中的一个党派得到了美国总统的支持。

苏联垮台前，有一套所有盟国皆有可能参照的固定外交标准。当时美国的外交政策总体来讲更具意识形态和传教色彩，而欧洲国家的外交政策更讲究传统和现实。美国觉得它扩展了欧洲人的眼界，而欧洲领导人则因帮助美国认识到自己力量的局限性感到自豪。大西洋两岸的关系并不取决于哪个政党执政。大西洋政策若要有一种始终如一的方向感，就必须重新回到这种态度上。

美国共和党的上台必然会改变与欧洲领导人磋商的方式。布什总统不会受到邀请参加探讨第三条道路的会议。若邀请了布什，就不得不邀请迄今为止被拒之门外的其他欧洲领导人。如此一来，这类会议也就演变成了政府首脑会议。一旦欧洲领导人对基于相同国家利益的关系感到习惯后，会发现大西洋关系的生命力更持久。

冷战时期，各种问题显得一清二楚。怀旧无助于

制定一项明智的政策。面对发生了根本变化的现实，重复大西洋团结的口号同样于事无补。现在需要从一种全新的角度回答 90 年代遗留下来的一系列疑问。北约仍是大西洋两岸关系的核心吗？如果是的话，它在冷战后的世界里又如何确立自己的目标呢？一个统一的欧洲对大西洋伙伴关系的概念会有什么影响？北约的意义是什么？一些共同的目标，还是一个安全网？

欧洲一体化的未来

一个统一欧洲的崛起是当今时代最重大的事件之一。欧洲各国支持欧洲一体化各有自己的小算盘，而它们的动机并不总是吻合的。最初欧洲把一体化看做是杜绝导致了两次灾难性世界大战的自杀式竞争的途径，以合作的方式重建饱受两次世界大战创伤的经济。法国支持欧洲一体化是为了确保德国不会再次对它构成威胁。联邦德国支持欧洲一体化是为了使自己有别于苏联的卫星国东德，同时借此表达自己对德国统一的渴望。一向把一个统一的欧洲视为对自己独立的威胁的英国出于无奈勉强跟上欧洲的一体化的潮流，一方面对各种技术和经济上的安排表示支持，同时又对任何有可能导致英国变成欧洲一个省的做法表示警

惕，以防自己与美国的特殊关系受到损害。

1990年德国统一后，欧洲一体化获得了新的动力。为了消除其他欧洲国家担心统一后的德国再次称霸的心理，德国总理科尔成了1992年的《马斯特里赫特条约》的主要鼓动者。该条约建立了欧洲的货币——欧元，并朝着制定共同的欧洲外交和安全政策迈出了重大步伐。法国支持欧洲一体化一半是出于遏制德国的需要，一半是为了借助德国的力量增加自己与美国打交道时的行动自由。⁷

在欧洲走向统一的过程中，美国自始至终发挥了重大的辅助作用，一开始是热心的赞助者，近年来是一个陪衬。第二次世界大战后，欧洲一体化刚露苗头，美国即给予了坚决的支持，有时甚至敦促一些不太情愿的盟国接受欧洲一体化。早在1963年，肯尼迪总统为了在美国与欧洲之间建立更平等的关系就提倡欧洲的一体化：

只有一个团结的欧洲才能保证我们的联盟不至于分裂。有了这样一个欧洲，大西洋两岸才能在处理双方事务时享受完全对等的待遇。有了这样一个欧洲，美欧之间才能平等地做交易，分担同样的责任，做出同样的牺牲。⁸

肯尼迪之后的历届美国总统基本上也持这一观点。根据这种观点，大西洋两岸的关系相当于一个跨国公司，谁在里面承担多大的责任，就有多大的影响力。这种认为责任分担是大西洋联盟的动力的观点混淆了伙伴关系的运作与目标。欧洲无论是作为一个民族国家的集合体还是作为欧盟发挥作用，只有当它的目标与美国的目标重合时，只有它认为没有它的参与，双方的共同目标无法实现时，才会分担美国的负担。而迄今为止的现实并非如此。冷战期间，美欧确实有着共同的目标，不过美国的盟国始终坚信，即使它们出不了力，美国照样会履行它的全球责任。今天，连什么是共同目标都成了疑问，更谈不上分担责任了。

归根结底，这不是一个技术问题，而是一个理论问题。逐渐一体化的欧洲是否会给大西洋伙伴关系留出空间？美国赢得冷战后，是否会从极度的自负转向称霸世界？法国外交部长韦德里纳坚信，统一欧洲的目的是为了削弱美国的霸主地位：

今天，美国的霸主地位反映在各个方面：经济、货币政策、技术和军事领域以及生活方式、语言和大众文化产品，后者充斥全世界，影响着人们的思维方式，连敌视美国的人都受到美国魅力的

诱惑……

大多数杰出的美国领导人和思想家没有丝毫的怀疑 美国成为“不可缺少的国家”乃是天意 为了人类它必须继续保持霸主的地位。这种观点与过去 200年里美国对自己以及对世界其他国家的认识完全一致。美国人毫不怀疑，正是因为欧洲在 20 世纪上半叶没有管理好自己乃至世界的事务，才有了今天这个世界。说话更坦率的美国人动辄提醒我们这一点。⁹

韦德里纳的观点不是没有一点道理。 90 年代的大部分时间里 美国的大西洋政策摆来摆去 要么对欧洲颐指气使 要么无动于衷 要么把欧洲当做一个小盟友，要么把它当做一次曝光机会。美欧之间始终没有过严肃的战略对话，部分原因在于美国从来没有花过时间认真自我思考过。每次都是做出决定后，才就决定的内容和一系列单方面的举措与欧洲磋商，如果磋商的话。

美国的单边主义源于可以修正的政策决定，而欧洲一体化对美国提出的挑战却是结构性的，涵盖以下三个关键问题 欧盟对自身的看法 欧洲一体化对大西洋关系的影响；美国对不同形式的欧洲一体化的态度。

欧洲国家在确立自己特征时，受到了自身历史的

重大影响 甚至可以说是束缚。几百年来 它们一直与一个由彼此竞争的主权国家组成的体系打交道，从中悟出了一点：在谈判中能否说服对方取决于谈判者有多大的选择余地，或是别人认为他有多大的选择余地。欧洲人一向认为，外交就是平衡利弊，不屑把抽象的仁爱概念当做外交手段。不过欧洲国家的历史经历并不相同，这反映在英、法、德三国对大西洋伙伴关系和欧洲一体化的不同态度上。

冷战期间，英国欣然接受美国在北约组织中的霸主地位，原因是它与欧洲大陆上的邻国有着极为不同的经历。欧洲大陆国家的噩梦始终是一个强大的邻国会称霸欧洲。对英国来说，对它独立的威胁始终是欧洲大陆上的一个强国称霸欧洲。在两次世界大战中，英国因来自大洋彼岸的援助而获救。在英国人眼里，美国在战后世界中发挥的作用总的来说是好的，与美国的友好关系始终是英国二战后，甚至可以说是第一次世界大战后外交政策的主旨。这种“特殊关系”不光是一种多情的姿态。英国是一个与欧洲大陆隔海相望的岛国 几百年来 靠着锲而不舍地追求国家利益才得以生存下来。为了捍卫自己的利益，英国早于法国 10 年建立了一支独立的核力量，明确暗示它对美英特殊关系的依赖是有限度的。

法国既没有英语这一通用语言的优势，又没有英

国合理的教育制度，因此它的外交政策不如英国实际。法国领导人想造成一种印象 美国的让步是法国 或欧洲 政策的结果 其实美国在没有受到任何压力下可能乐于做出这些让步。英国追求自身利益的方式是使自己成为决策过程中的一位重要成员，无视它的观点简直令人难堪。法国追求自身利益的办法是令无视它的观点的人痛苦不堪。英国把大西洋关系视为一项共同的事业 法国领导人则炫耀法国的独立自主 把大西洋关系当做是一场非输即赢的游戏，大西洋两岸注定有一方会占上风。

法国并不是不知道美国作为法国 还有欧洲 独立自主政策的最终安全网发挥的作用，法国领导人对法美两国的相对实力对比也从未想入非非过。冷战期间的几次重大危机中 如 1957 年和 1962 年的柏林危机、1962 年的古巴导弹危机和 1990~1991 年的海湾战争 法国以实际行动表明 自己是美国的坚定盟友。若没有法国总统密特朗的大力支持，1983 年美国根本不可能在德国部署中程导弹。

法国的决策者接受的是笛卡儿式的超理性教育，为此他们认为，美国会理解法国颇为油滑地利用政治理由的做法，也会尊重促使法国把欧洲的统一当做抗衡美国的手段的种种动机。与此同时，法国又靠美国保障它的安全。法国的这种走钢丝行为有可能损害危

急关头它与美国的合作。鉴于大敌当头时，这种游戏还不致出格，美国尚可睁只眼，闭只眼。别看今天在众多问题上，法国与美国唱对台戏成了它的既定政策，法国领导人依然离不开美国提供的最后保护。靠挑战美国突出欧洲特征的政策只有在两方中的一方奉行这一政策时才最有效。倘若美国全面反击的话，而且它或迟或早总会反击，美国与欧盟之间的关系，甚至欧盟内部的关系可能会变得相当紧张。

德国在美国与欧盟两极之间小心周旋，既支持欧盟，又没有英法两国的资本，无法借鉴自己昔日基于国家利益之上的成功的外交政策。就算是它笼统地同情法国的政策，也没有足够的自信悍然奉行既挑战美国，又依靠美国的政策，也许德国太讲实际，不愿这样做。

现在出笼的欧洲一体化方案五花八门。美国在一边冷眼旁观，既同情欧洲一体化的目标，又保持微妙的中立，避免对建设中的欧洲表明自己的态度。冷战时期的正统观点是：欧洲的一体化自然而然地会产生一个强大的欧洲和更有活力的大西洋伙伴关系。时至今日，这一观点仍然占统治地位。

现在该是重新审视美国政策的这一根本假设的时候了，因为至少还有另外两种可能：一是欧洲越来越躲避全球责任，扮演了一个小联合国的角色，一面进行道德说教，一面与美国展开经济竞争；二是欧洲崛起后可

能会挑战美国，奉行一项在美国和世界其他国家之间扮演调解人的政策，如同冷战期间的印度。如今欧洲的国内政治高于一切，加上眼下它的安全又没有受到威胁，欧洲也许不急于在这两者间做出选择。最终欧洲很可能把以上两种做法合二为一，无论哪一种都会一点点侵蚀大西洋伙伴关系。

首先需要解答的一个问题是：为什么需要重新振兴大西洋伙伴关系？这样做的目的是什么？

尽管现在不存在一种导致各国团结一致的公认的共同威胁，作为国际政治中一个要素的地缘政治并没有消失。北约仍是防止出现一个新俄罗斯帝国的保险政策。如果没有美国的话，欧洲不过是欧亚大陆的一个延伸的半岛，甚至受制于欧亚大陆，被卷入该大陆上种种冲突的漩涡之中，成为周围地区各种激进和革命潮流的头号靶子。若是没有了美国，德国就会少了一个约束自己冲动，即使它是欧盟的一个成员的锚。德国和俄罗斯就会再次把对方视为自己最佳的外交选择。

果真如此的话，与欧洲天各一方的美国在地缘政治上会成为欧亚大陆岸边的一个岛屿，就像是 19 世纪英国与欧洲的关系一样。美国因此不得不对欧洲奉行它一向反对的均势战略。对美国来说，奉行这一政策既不困难，又不乏机会，但会给它带来心理上的痛苦，

同时还需要对本国的行动方针做出重大调整。非到万不得已，不应做出这类调整。

现在就看大西洋国家能否共同处理比地缘政治理论更紧迫的问题。尤其是欧洲至少面临三个问题，如何解决这三个问题将决定大西洋两岸各国的未来。大西洋国家同属民主政体，又都实行市场经济，防止经济衰退关系到它们的切身利益，决定它们的体制稳固与否。大西洋国家别无抉择，只有协调各自的政策以减少一场全球经济危机的风险。这也是当今民主国家面临的主要威胁。

除了棘手的经济问题外，还有一个人口问题。在几乎所有的欧洲国家里，生育率不足以维持目前人口的数量，而现在的人口已经难以满足全球化经济对劳工的需要。随着医药的日益完善，劳动人口越来越少，需要让人养活的人会急剧增加。大多数欧洲国家的人口总数会大幅下降，而欧洲东部和南部的一些穷国日益面临人口增长的压力。

北约和欧盟东边广袤地区的未来也是一个问题。苏联解体后达成的种种安排，无论是一国内部的安排，还是与他国的关系均属过渡性质。在许多国家，巴尔干国家除外，接管政权的一代人几乎无一例外来自前苏联领导阶层，只不过多了点民族主义的资本。目前这一代人正在退出政治舞台。

一方面，俄罗斯不断对从前苏联分离出来的国家巧妙施压，想把它们重新拉入与莫斯科的某种有机关系中；另一方面，这些国家又渴望加入欧洲，甚至北约。为此，它们不得不做出一些基本选择。除非欧洲和美国确立一项共同使命，而不是作为竞争对手出现，否则这一广袤地区必然会陷入混乱。俄罗斯未来的走向、它自身的演变以及它与国际秩序的关系对这一地区影响甚大。本章后面还会论及这一点。

地中海盆地的未来走向同样是一项重大挑战。受全球化以及这一地区所有非欧洲国家人口增长的影响，该地区处在一个危机四伏的调整期，类似苏联解体后东欧国家的经历。面对这一问题，大多数大西洋国家只是空谈几句而已，并不想探讨全面的对策，要么是大家各行其是，而且通常是在危机迫在眉睫时。

最后，在一个全球化的世界里，无论对一国人民来说，还是对一国领导人来说，生活质量成了一个越来越紧迫的问题。强调生活质量的人声称，他们的事业可以取代传统的外交政策，并以对抗的方式证实自己的观点，结果反倒孤立了自己。这些人言过其实，自以为是，不免显得很蠢，可他们的观点却不无道理。北约国家只占世界人口的 15%，而国民生产总值却超过世界国民生产总值的一半。它们的确有义务帮助减轻全球面临的问题。世界上的多数国家既没有资源，也没有

技术手段对付以上问题。鉴于问题是全球性的，北约国家需要齐心协力，此外还需要建立各种机构并制定适当的程序。没有这些机构和程序，根本不可能成功地实现各种非军事目标。迄今为止，这类目标在北约议程中的位置并不重要。

欧洲国家可能担心，强调大西洋伙伴关系会使欧洲统一的目标泡汤。倘若美欧之间的合作关系因为欧洲的这种顾虑搁浅怎么办？那些靠与美国作对突出自己特征的人切不可心存幻想，以为美国永远会忍气吞声，听任他国把挑战美国的政策作为自己的基本立场。或迟或早，美国会被迫捍卫自己的利益，到了那时，西方国家会再次重蹈覆辙。在一代人的时间里，这条道路几乎两次毁掉西方各国，只不过这一次不再是通过战争，而是通过国家之间激烈的争夺。不无讽刺的是，这条道路的结果很可能是欧洲一体化受到削弱，因为最终欧盟内的一些大国必然不肯冒疏远美国的风险。

欧洲国家对美国的政策大多采取反对的态度。不能永远把这种现象解释为欧盟成长阶段不可避免的疼痛，也不能借出席一些曝光度高的礼仪性会议的机会，用重申盟国之间的团结的办法掩饰这一现象。为了自己的价值观和利益，美国必须竭尽全力振兴大西洋关系并协助它实现新的共同目标，把欧洲当做一个密切的伙伴，做出重大决定前小心征求它的意见。归根结

底，必须根据欧洲的政策与美国的国家利益相互支持的程度判断欧洲，美国也必须依据适用于其他大国的同一标准调整它的欧洲政策。同样，我们绝不能让子孙后代产生疑问，为什么面对威胁到自己社会生存的重大问题，大西洋国家在选择合作还是选择自我特征这一抽象问题上争吵不休，尽管合作的可能性始终存在。

欧洲一体化与大西洋国家之间的合作

处理大西洋关系核心问题的障碍之一主要是机制上的。欧洲领导人现在必须致力于设计好一体化的全过程。扩大欧盟、调整它的各种机构并制定共同的法律是非常复杂的问题，有自己的轻重缓急和时间表。大西洋国家的合作项目或其他长远议题于是显得不那么紧迫，在没有迫在眉睫的危机情况下，似乎也不那么重要。由于欧洲国家平时埋头处理日常公务，大西洋国家之间的合作逐渐松弛，因为不是欧盟成员的美国被排除在欧洲领导人最重视的活动之外。

即使是在欧洲和美国互相合作的问题上，欧美处理这类问题的新机构和方式本身逐渐成为双方加深合作的障碍。随着欧洲联盟自我特征的增强，现存的大

西洋磋商机制必然会发生变化。这是现实，美国需要接受这一现实。

欧洲一体化的演变将对大西洋国家的磋商机制产生重大的影响。目前受到讨论的有三种做法：

第一种是德国外长菲舍尔公开提出的超国家机制。它意味着着手建立欧洲的联邦机构并赋予它们立法权力。菲舍尔建议在全欧洲举行大选，然后成立一个欧洲政府和议会。这一建议是迄今为止意义最深远的概念。¹⁰

这一概念遇到了法国外长韦德里纳称之为的“扩大欧洲与加强欧洲”¹¹之间的矛盾。主张扩大欧洲的一派想把欧盟扩展到俄罗斯边界（有的方案把俄罗斯也包括进来），而进一步的一体化，或者用术语说“深化”欧盟与扩大欧洲的做法完全不是一回事，因为未来的欧盟中，并非所有成员都愿意根据政治上完全一体化的需要出让自己的主权。

第二种是所谓“多速欧洲”概念。它鼓励现在拥有15个核心会员国的欧盟继续推进政治及经济上的一体化进程，同时允许其他欧洲国家根据不那么严格的程序与它结盟。一个多速的欧洲可以允许多种结盟方式，有经济上的结盟，也有军事上的结盟，同时又有一个一体化的核心。欧盟的所有成员均有可能以具体的方式与一体化的核心在一些达成协议的问题上共同采

取行动。¹²

最后一种是英国首相布莱尔在多速欧洲主题基础上提出的又一设想。¹³英国的公众舆论永远不可能接受一个超越国家之上的欧盟，而布莱尔既不想看到英国被排斥在这样一个欧洲之外，又不想放弃它与美国的密切关系，因而提出建立一个没有核心的邦联式欧洲，其成员可以根据各自的具体需要在邦联内自由组建各种一体化程度更高的集团。

美国不应该直接介入关于欧洲未来构架的讨论中。在一个方面，这类讨论属于欧洲的内部事务。不过既然讨论的所有问题都涉及到某种形式的欧洲统一立场，自然也牵扯到大西洋合作这一要害问题。目前欧盟与美国的谈判机制已使美国难有作为。美国逐一与欧洲各国打交道时，可以在不同级别上征求盟国的意见。欧盟做出决定之前，也会听取美国的意见。轮到美国与欧盟打交道时情形就完全不同了。美国被排除在决策过程之外，只能事后与参加了部长级会议的发言人打交道。美国没有任何级别的官员出席这类决策会议。美国与一个统一的欧洲的发言人打交道时发现对方的立场极其僵硬。原因是若要改变部长理事会的决定，只能从头到尾再走一遍欧洲内部的程序。美欧在经济问题上的传统合作渠道正在干涸。现在有人建议，在外交及安全政策领域也采取类似的做法。如此发

展下去，美欧之间的关系必然会愈加疏远。在某些方面，美国与欧盟的磋商水平还不如它与其他友好的非盟国之间的磋商水平。现在美国必须在两极之间找到一种平衡 既不能俨然以欧盟成员自居 固执己见 又不能落到等欧洲国家讨论完后才轮到它参与的地步。

不少鼓吹超国家欧洲架构的人声称，美国的真实用心是想继续把欧洲分割成不同的民族国家，利用欧洲各国之间的争夺增强美国称霸的能力。这是一种错误的看法。称霸不符合美国的利益。我在最后一章会进一步阐述这个问题。孤立主义同样也不符合美国的利益。一项明智的美国政策将力求避免欧洲走向两个极端：要么放弃自己承担的国际义务，要么寻求在全球发挥作用，与美国分庭抗礼。

不管欧洲的统一朝什么方向发展，现在迫切需要有一种新的大西洋合作方式。大西洋的合作再也不能只有北约这样一个机构了，它的职能范围太窄，核心成员的数量太少，与它结盟的成员数量又太多，无法应付未来的各种使命，甚至包括安全领域内的一些使命。

战略理论：欧洲军事危机的处理

有一个议题一目了然地显示出大西洋合作与欧洲

一体化之间的关系，即所谓的欧洲安全与防卫政策。根据这项政策，欧洲国家成立了一支欧洲部队，在指挥系统和政策方针上正式独立于北约之外。1998年12月，英法两国领导人在圣马洛举行首脑会议，首次提出了建立一支欧洲部队的设想。科索沃战争一结束，欧洲各国领导人即在1999年6月的科隆首脑会议上加快了实施的步伐。次年11月，欧洲各国国防部长在布鲁塞尔开会时，正式宣布了建立一支欧洲部队的计划。根据军事能力承诺宣言，这支部队的数量在2003年底以前要达到10万人，能够派出6万战斗人员作战一年。宣言强调的重点是“欧洲独立自主的决策”，虽然其中有一条规定与北约交换情报，交换方式有待谈判。

从长远的观点看，欧洲形成了自己的政治特征后，必然会拥有自己的军事能力。一支欧洲部队和其他国家的军队一样，肯定有独立行动的能力，不管技术上讲它是否隶属北约。欧洲部队让人感到不安的是，有人似乎把它的独立自主性视为它的首要特征，而它与北约的合作倒被看做是特殊情况。

主张建立欧洲部队的人声称，科索沃战争暴露出了大西洋两岸军事能力的悬殊。正因为美国盛气凌人，甚至到了说一不二的地步，欧洲才决定加快建立一支独立的部队，以便再次拥有捍卫纯欧洲利益的一定能力。

可迄今为止欧洲强调的是这支部队的独立自主性，而不是加强它的军事能力。与拥有高科技装备的美军相比，欧洲国家自惭形秽。倘若欧洲建立自己部队的动机之一是为了自我感觉好点，那又如何解释几乎所有欧洲国家的国防预算都遭到削减了呢？倘若它们维持或削减现有的国防预算，欧洲军队的经费必然来自北约的预算。因此，只有欧洲部队导致欧洲国防预算总量的增加或是它与北约有某种有机的联系，它才能对盟国的防御做出真正的贡献。

更重要的是，究竟是哪些属于欧洲自己的利益受到了保护？到底会在什么地方使用欧洲的部队？迄今为止，欧洲的发言人拒绝把防御欧洲领土当做是它的一项使命。如此看来，欧洲部队的活动范围限于没有大国卷入的欧洲外围地带，或是不归北约管的地区，参加一些不那么重要的活动。即便是这样，若没有美国后勤或情报支持，或没有它的首肯，只有莽撞的欧洲领导人才敢动用欧洲部队。其实欧洲部队没有那么独立，因为它主要参加一些象征性的活动，如维持和平或执行风险极小的特别任务。

在大多数可预见的情况下，独立的欧洲部队必须与北约协调，它制定的计划确实也包括了使用北约后勤系统的安排。可欧盟负责共同外交与安全政策的高级代表索拉纳说话的腔调让人觉得，欧洲部队会是一

支截然不同的部队，它与北约打交道的方式和它与非北约国家打交道的方式没什么不同。“现在还不清楚，如何从体制上固定欧盟与北约的关系以及它与非北约国家的关系。”¹⁴

欧盟反复申明：“只有在北约组织不参与的情况下 欧盟才会采取一项军事行动。”¹⁵现实生活中 这一立场只能带来两种可能 美国赞成欧盟的军事行动 但出于自身的理由决定置身事外。简而言之，这种安排有点像是双方达成的某种分工。它或许行得通，不过美国置身事外要适可而止，否则诸如俄罗斯这样的强国可能会禁不住诱惑，对欧洲施压。若是欧盟采取了一项美国反对的军事行动怎么办？倘若除了美国和加拿大 北约的所有其他成员国均参战 而它最强大的成员、安全的最后保证人袖手旁观怎么办？对这种异乎寻常的现象，又该做何解释呢？欧洲部队还能得到北约后勤，其实也就是美国后勤方面的支持吗？倘若战事受挫，美国是否会驰援呢？

以上军事问题的背后潜藏着一个政治问题。一旦出现需要考虑动用欧洲部队的危机，欧洲的部长理事会要早于北约开会。美国驻北约的大使 或国务卿 见到欧洲同僚时 他们早已集体做出了决定 无法再以本国代表的身份与美国商讨。如此一来，北约内部有了一个欧洲集团，把造成了美国与欧盟关系紧张的机制

强加给北约。由于美国既要保障欧洲的安全，又要提供后勤方面的支持，欧洲的决定把它置于危险的境地。有的欧洲领导人对美国的导弹防御计划提出质疑，担心该项计划有可能导致美国与欧洲的脱节。这些领导人同样应当理解美国对恰恰会导致美欧脱节的新结构的关切。

欧洲部队引起的争执有点像当年戴高乐总统决定着建立法国的核打击力■引起的风波。法国的核打击力■和欧洲部队一样，也是为了独立于北约之外；当年也有人把它说成是多一种选择，其实法国是把它当做防止美国未能履行它对北约承担的义务的最后一招，要么是捍卫不合美国胃口的法国利益的最终手段。不过两者之间有着重要的区别。法国的核打击力量只可用于一种几乎难以想象的紧急状况，即一个北约成员国在没有美国支持的情况下甘冒核毁灭的风险。欧洲部队则完全不同，成立它的目的是为了对付极有可能出现的紧急状况，如欧洲边缘地带的低度常规冲突，或是在其他遥远大陆上的有争议的维和行动。法国建立核打击力■是为了能够自行其是，建立欧洲部队是为了采取除美国外，得到所有盟国支持的行动。就象征意义而言，后者的意义更加深远。

当年我曾支持欧洲拥有独立的核力量，因为我那时坚信，它最终会给一个更平衡的伙伴关系奠定基础。

假以时日 欧洲部队或许会起到类似的作用 只要它属于一个各方同意的政治框架。建立欧洲部队不仅仅导致资源的转移，更重要的是它提出了一个美国与欧盟、北约与欧洲部队之间需要协调政治立场的问题。政府首脑会议上的信誓旦旦无济于事。等到这类誓言受到考验时，为时已晚。只有大西洋两岸加强政治协调，一支单独的欧洲部队才能发挥作用，而鼓吹建立欧洲部队的人却有意回避这个问题。如果双方无法就此达成共识，所谓独立的欧洲部队有可能导致最糟糕的结局：打乱北约的机制并损害盟国之间的合作，同时又丝毫没有增加北约的军事能力，也没有像样的欧洲独立。¹⁶倘若能够建立一种有机的关系，欧洲部队可以赋予大西洋联盟一种新的政治上的灵活性，尤其是在北约和欧盟的非北约成员之间建立联系。

少数欧盟成员不是北约的成员，今天有冰岛、瑞典和芬兰 3 国，明天还会有一些东欧和中欧国家。这一现实给扩大北约的讨论增添了新的内容。有些国家的独立和领土完整事关所有西方民主国家的重大利益，它们若是正式加入一体化的北约军事指挥系统的话，可能会过于刺激他国。一项深思熟虑的欧盟与北约的合作计划或许可以为这些国家提供安全保障，这尤其适用于波罗的海国家。俄罗斯若是恢复在这几个国家的统治 甚至再次主宰它们的话 这将意味着它重新走

上帝国主义的道路，并导致欧洲乃至全球平衡发生令人不能接受的倾斜。过去几百年里，欧洲始终受到俄罗斯帝国的威胁。另一方面，爱沙尼亚的边界距圣彼得堡只有 30 英里之遥。把北约的一体化指挥部推进到俄罗斯心脏地带的眼皮底下有可能会损害俄罗斯作为一个建设性成员参与新世界秩序的前景。

如果欧盟渴望被当做一个独立组织的话，欧盟中不属于北约的成员国的安全与欧盟的军事结构之间就必须有某种联系。如果世界上有哪一个地区最适于使用欧洲防卫倡议设想的欧洲部队的话，那就是这些非北约的欧盟成员。同样，在一个深思熟虑的伙伴关系中，北约也不会无视欧盟成员国在安全上受到的威胁，不管它们是不是北约的正式成员。奇怪的是，欧盟一方面反复强调它的自我特征 另一方面又坚持说 参加欧盟不等于得到了安全保障。难道欧洲真的想告诉人家 它有两类成员 其中一类受到攻击时是死是活不关它的事？被人常常挂在嘴上的欧洲特征的意义又何在呢？一项不想保卫自己领土的安全和防卫政策意义又何在呢？

一个名副其实的欧盟将来必须做好准备，用武力抵抗对它的任何成员的进攻，就像今天欧盟内民族国家做的那样。如果欧盟出于义务必须保卫它的一个成员的话，不管它是否属于北约，美国也难以袖手旁观。

有人称，欧盟若为自己领土的防御承担一定责任的话，会与北约脱钩。这种观点纯系无稽之谈。果真如此的话，北约各成员国也会因为拥有自己的军队与北约脱钩。如果欧洲认真对待防卫问题的话，欧盟的扩大与北约的扩大在一定程度上会重合。以下步骤是必要的：欧盟必须申明，它决心捍卫自己的领土完整。北约需要申明，欧盟的领土完整事关北约攸关利益。随后无须部署前沿部队即可做出安全保障方面的安排。这项政策的一个不可缺少的内容是波罗的海国家尽快加入欧盟，即使它们还未达到所有的技术标准。一个拥有 3 亿人口的联盟应该可以为波罗的海地区的 800 万人口做出例外的安排，如果为了欧洲和大西洋利益非如此不可的话。

战略理论：导弹防御与大西洋联盟

似乎每隔 20 年，北约内部就要对核战略重新辩论一次。辩论的主题因时而异，60 年代是美国反对欧洲国家建立自己的核力量，80 年代是关于在欧洲部署美国的核导弹，现在是美国的导弹防御系统计划。

当前的这场辩论演变成了一场考验，看是否仍有可能在北约内进行认真的战略对话，还是这种对话被

国内政治所淹没。美国总统的首要职责是通过遏制对美国本土、美国在海外的部队以及美国盟友的袭击保障美国人的安全，并在遏制一旦失效时减轻这种袭击的后果。1998年，国会两党成立了一个委员会，专门研究导弹袭击的威胁，主席是现任总统布什的国防部长拉姆斯菲尔德。该委员会得出一致的结论，一些新的敌对国家对美国构成的威胁比此前情报部门在汇报中做出的估计“更广泛、更成熟、发展得更快”。¹⁷该委员会甚至认为，有人“实际部署”可以打到美国本土的载有生物、化学或核弹头的导弹前，美国也许会毫无察觉。¹⁸

尽管该委员会发出了警告，几十年来，全国导弹防御系统成了美国精英舆论界一致反对的具有象征意义的问题之一。他们丝毫不考虑在这期间的政治和技术变革。反对美国全国导弹防御系统的人主要提出了以下5个理由：

1. 建立一个反导系统不可行；
2. 即使可行，也会损害确保相互摧毁战略理论；
3. 它违反了1972年的《反弹道导弹条约》，从而损害了整个俄美关系；
4. 一项反导弹计划会导致欧洲的防卫与美国

脱节 因为美国可能给人造成一种印象 它龟缩到一个美利坚要塞里（有趣的是，美国的亚洲盟国从未提到这一论点）；

5.美国导弹防御计划会造成核扩散。这一观点是法国总统希拉克和俄罗斯总统普京共同提出的。

我不想以技术专家自诩，不过根据我听到的大量情况介绍，导弹防御体系无疑前景光明。俄罗斯和中国显然看到了美国具有的潜力，两国始终反对任何形式的美国导弹防御体系就说明了这一点。西方大多数对反导系统技术表示怀疑的人眼光只盯在克林顿政府在不违反《反弹道导弹条约》前提下研制的反导系统。根据设计，这种反导系统要在导弹运行到最后阶段时将其摧毁。接近目的地的导弹体积小 速度极快 甚至可以改变轨道，因此极难发现。所以现在大多数反导专家集中探讨如何在导弹发射阶段将其击毁。此时的导弹行动迟缓 无法变轨 且由于满载燃料 体积也很庞大 易于辨认。

有人声称，国家导弹防御体系违反了确保相互摧毁的长期战略概念。问题是早就该重新对这一理论做出评估了，无论对导弹防御计划持何种看法。赞成这一理论的人认为，预防核战争的最佳办法是确保威慑

失效会造成毁灭性后果，因此他们反对任何基于有选择地袭击目标的战略，或是建立防御体系的任何尝试。这些人实际上坚持不得保护平民免遭核袭击，无论是本国平民还是敌对国平民，用这种毁灭性的办法求得安全。如此一来，防卫政策成了自己的敌人，为了确保平民得不到任何保护，防卫政策成了反防卫政策。

这一理论源自学术界的研讨会和理论家。他们永远不需要做出自己鼓吹的重大决定。根据相互自杀威胁讨论相互威慑理论是一回事，在一场真正的危机中将这一理论付诸实施则完全不同了。采纳这一战略的必然结果是短短几天内，敌我双方数百万人，甚至是数亿人灰飞烟灭。有谁愿意为此承担道义上的责任呢？这么一项战略又怎么说得通呢？民主国家的政府怎么可能会走这条路呢？欧洲民主国家的政府为自己的人道主义传统感到骄傲，因此根本不可能采取报复措施。

与确保相互摧毁战略相适应的外交必须能够显示，每当涉及安全时，不能按常理考虑问题。这一理论若要行得通，各国领导人得有一股天不怕地不怕的劲儿。然而无论在欧洲还是在美国，宣扬确保相互摧毁理论最起劲的人，从投身政治之日起就抨击任何依赖核武器的做法。

不管确保相互摧毁理论在一个两极世界里有多少

可信性 当 8 个国家试验了核武器 更多的‘流氓’政权正在研制核、化学和生物武器等大规模毁灭性武器以及运载它们的弹道导弹时，这一理论不攻自破。倘若因为事故或预谋，一枚载有大规模毁灭性武器的导弹摧毁了美国或欧洲的一座城市的话，民主国家的领导人又如何对本国民众解释他们拒绝——不是不能，而是拒绝——保护他们免遭哪怕是有限的导弹攻击的决定呢？

《反弹道导弹条约》缔结于 1972 年。当年的安全形势与今天有天壤之别。签署国之一的苏联作为一个法律实体已荡然无存。导弹技术日臻完善并且扩散到其他一些国家 朝鲜、伊朗、伊拉克、印度和巴基斯坦，缔结该条约时，并没有想到这些国家会拥有先进的军事技术。

过去 40 年里我始终认为，以上国家不足虑并为此著书立说。因此人们有理由提出疑问：为什么 1972 年我任国家安全事务助理时，尼克松总统签署了《反弹道导弹条约》？直截了当地说，尼克松上台后决心摒弃确保相互摧毁的概念，但迫于国会和官僚机构的压力又再次回到这一概念。尼克松当选后不久，即指示五角大楼制定一项着重打击军事目标，而不是平民目标的战略。1969 年，他还向国会提出了一份导弹防御计划 建议建立 12 个反导基地以保护美国的导弹发射并

和平民 防止来自苏联的有限核攻击、来自新核大国的攻击或是来自任何方面的意外或未经授权的攻击。

当年反对尼克松反弹道导弹计划的人提出了一大堆理由，与今天反对国家导弹防御计划的人的论调简直如出一辙 什么这一计划不可行啦 这一计划太有效了 会破坏稳定啦 它会造成美国防卫与欧洲防卫的脱节，从而削弱大西洋联盟啦，苏联态度只会愈加顽固，从而导致军备竞赛啦，等等。

在反对越南战争的一片浪潮中，加上反对党又控制了国会，以上种种批评意见汇集成一股反对整个国防预算的洪流。参议院仅以一票多数——副总统的那一票——首次批准了反导计划。在此后的年月里，国会利用拨款程序打掉了它当初差点打掉的反导计划。每年国会都砍削反导基地数目，到 1971 年末时 只剩下了两个基地。苏联人借尼克松总统受到国内压力之机，在限制他们进攻性导弹的谈判中极尽拖延之能事。当时，苏联的远程导弹发射器以每年 200 个递增。在这种情况下，美国国防部副部长帕卡德代表国防部在 1970 年春末致函尼克松总统，建议尽快谈判一项限制战略武器协议，否则苏联的战略武器也许会很快超过美国。

在确保相互摧毁理论问题上，尼克松根本谈不上回心转意，然而面对决心要打掉导弹防御计划的国会

他决定冻结——从而保存了——一项部署反弹道导弹的核心计划，以换取对苏联自己的导弹防御计划施加同样的限制，并借这一决定为苏联进攻型导弹的数量规定一个上限。在 1972 年的莫斯科首脑会议上 苏联接受了美国的立场，同时对防御性和进攻性武器施加限制。回顾这段历史是必要的 因为不少把《反弹道导弹条约》视为军备控制基石的人对该项条约的起因有误解。

在评估欧洲对今天的导弹防御计划做出的反应时，必须记住一点：各种反对意见基本上是冷饭热炒，重复过去 30 年里欧洲一些人反对美国几乎每项重大新武器计划或战略理论的观点，从 60 年代肯尼迪的“灵活反应”理论到 80 年代里根的战略防御倡议 (SDI)和中程导弹计划。80 年代，这些批评人士反对在欧洲部署新的进攻性导弹，本世纪又反对美国在本土部署新的防御性武器。他们往往是同一批人，每回提出的反对理由无外乎是，新计划会导致美国与欧洲脱节，从而破坏与莫斯科的重要谈判。

事后证明 每次他们都错了。尼克松任职期间 美国的反弹道导弹计划打破了美苏在限制战略武器谈判上的僵局。里根执政期间，战略防御倡议及在欧洲部署中程导弹的计划迫使苏联人回到谈判桌上。今天很可能看到同样的结果。我撰写此书时，已有迹象表

明，俄罗斯人愿意探讨某种形式的导弹防御计划。俄罗斯拥有数千枚核武器，就算美国的导弹防御计划能完全消除俄罗斯的核安全感的话，少说也需要几十年的时间，虽说此前它会限制俄罗斯的核选择范围。因此完全有可能继续奉行一项旨在进一步减少两个最大的核大国之间爆发核冲突的可能性的外交政策。

最后，批评美国导弹防御计划的欧洲人士若能抛弃陈腐的口号 就会认识到以下观点的荒诞不经：一个对来自任何地方的核攻击毫无防卫能力的美国是欧洲安全的最佳保障。常识告诉我们，实际情况恰恰相反。一个无力对付核攻击的美国更有可能躲避它对联盟承担的义务。在保护欧洲领土不受导弹攻击问题上，也是同样的道理。

有人声称，美国的导弹防御体系会导致核扩散。这种观点同样讲不通。为什么攻击美国本土难度增大后，现在没有核导弹的国家反而会更有可能是获取导弹呢？寻求得到或已经拥有核武器的大国确实可能会增加自己拥有的核武器数量，以挫败美国的防御体系。不过即便它们能够把这场竞赛继续下去——所谓的“流氓国家”极不可能撑下去 美国人在一场全面袭击中的处境也不比今天更糟，而且敌国必须为此牺牲其他一些军事选择。倘若美国没有导弹防御体系，试图讹诈它的国家只需考虑它的武器性能有多可靠。有了

导弹防御计划后 情况就复杂多了 虽然敌国估计有些弹头可以打到美国，但不知道到底有多少。要么它不得不发动一次近于全面战争的打击。

许多不是《反弹道导弹条约》签署国的国家 包括中国，一起加入到反对美国导弹防御计划的大合唱中。美国的态度一天不明朗 这种大合唱一天不会停止 而且会愈演愈烈。因此，美国尽早表明自己在导弹防御计划上的坚定立场至关重要。在此前提下，美国应与盟国进行磋商，尤其是使它们有机会参加导弹防御体系并将其扩展到整个欧洲。

美国固然尊重盟国及其他重要国家的意见，但它不能永远把本国人民置于核威胁之下。这意味着现在迫切需要澄清导弹防御的目的、它的技术问题以及相关的外交政策。部分出于国内政治的考虑，美国政府称导弹防御计划只是为了对付“流氓国家”的袭击，于是引发了一场关于什么是“流氓国家”以及它们是否真的构成威胁的争论。美国应当明说，导弹防御计划也是为了对付不是“流氓国家”的核大国。鉴于哪怕是一枚核导弹也会造成灾难性后果，美国必须尽可能保护自己不受意外发射事故、未经授权的袭击或出于任何目的发动的有限袭击的威胁。换言之，美国需要尽可能提高核攻击的代价。根据这一概念，导弹防御计划也许可以有效地对付较小的核大国，或是缩小大国的

选择范围，只剩下它们不愿冒风险的大规模攻击选择，因为这类攻击的后果完全无法预料。

一旦就导弹防御计划做出决定，应通过客观的研究选定最合适的技术。克林顿政府为了研制一种有可能不违反《反弹道导弹条约》的技术 禁止开展这方面的研究。问题是 如果真有这样的技术的话，《反导条约》还有什么用呢 反正有一点很明显 研究最多的技术很可能是最不适合有效防御的技术。现在需要排除阻力，马上就这一问题做出决定。一向反对国防的人士设置了极高的标准，美国几乎没有什么新武器能达到这些标准。只有美国认清了自己的需要后，才能就是否修改条约还是撤出条约展开认真的对话。这同样是就限制导弹防御计划以及根据今天的技术和政治环境对囤积的核武器做出安排谈判一项协议的最具意义的基础。

与俄罗斯的关系

西方与俄罗斯的关系始终有点暧昧。对欧洲来说，俄罗斯在国际舞台上可以说是姗姗来迟。它既落后又神秘，既原始又庞大。直到 18 世纪 俄罗斯才令欧洲如梦方醒。18 世纪的头 25 年里 俄罗斯尚在今

天的乌克兰腹地抗击瑞典侵略者。不到 50 年的时间，俄国即在 7 年战争中兵临柏林城下。又过了一代人，俄国打败了拿破仑，占领了巴黎。

俄罗斯比欧洲任何一个国家都更专制。它的国教是东正教，这是一种神秘又带有民族主义色彩的基督教，它给俄国的扩张罩上了一层合法的外衣。虽然俄国参加了欧洲的均势外交，可并没有对自己的邻国实行均势外交的原则。俄国把巴尔干半岛和中亚看做是自己的势力范围。它在巴尔干鼓吹泛斯拉夫主义，声称自己有权保护东正教不受穆斯林的奥斯曼帝国的威胁。在中亚，俄国既是一个殖民者，又是一个传教士。

俄罗斯一向自成一格，与它周围的欧洲国家相比更是如此。它横跨 11 个时区，是当今世界拥有最大陆地板块的国家（即使俄罗斯从苏联分出后依然是幅员最大的国家）。圣彼得堡离纽约比离符拉迪沃斯托克还要近，而符拉迪沃斯托克离西雅图又比离莫斯科近。一个幅员如此辽阔的国家本不该患有幽闭恐惧症，然而俄罗斯有史以来从来没有停止过一点点向外扩张。400 年来，俄罗斯不遗余力地对外扩张，对四周的邻国虎视眈眈，而不注重改善本国人民的生活。在俄国人的意识里，他们几百年的牺牲已经化成了一项使命，既为保障国家安全，也为推行他们认为高人一等的俄罗斯道德价值观。

纵观历史，俄罗斯的成就和野心与它的领土扩张成正比。俄罗斯靠着辽阔的疆土和本国人民顽强的精神两次挫败了有人想称霸欧洲的企图，一次是 19 世纪的拿破仑，另一次是 20 世纪的希特勒。然而每次俄罗斯做出了重大牺牲后，都想把本国的专制制度强加到其铁骑所及之处，以为这样就可以带来和平。19 世纪时，俄罗斯通过神圣同盟巩固守旧势力，20 世纪是打着共产主义的旗号。

两次俄罗斯均力不从心，以遍体鳞伤告终。19 世纪，它输掉了克里米亚战争，20 世纪苏联走向解体。历史上的俄罗斯几经沉浮，但它不急不躁，以娴熟的手腕执著地与各国周旋：与普鲁士和奥地利结盟对付法国称霸的幽灵，与法国结盟对付德意志帝国，与英国结盟对付法国，与希特勒的德国结盟以免受到孤立，第二次世界大战中为逃避劫难与美英结盟；冷战期间又施展种种伎俩分裂欧洲与美国的关系，或进行核讹诈，或借助反美运动的支持。这些运动把美国说成是对一个无核战争的世界的更大威胁。

历史上的俄罗斯给欧洲国家留下了同舟共济的美好回忆，同时它的庞大和深不可测又令它们怀有一种不可名状的恐惧。不少德国人认为，德国的灾难源于它抛弃了俾斯麦的一贯政策：永远保持与俄罗斯外交渠道的畅通。法国记得，它在两次世界大战中靠与俄

国结盟获救。英国对历史的回忆多了点冷静，少了点情感。昔日的英国没少抵制俄国对博斯普鲁斯海峡和通往印度通道的威胁。

除了对历史记忆犹新外，所有欧洲国家的政府还受到本国舆论的压力，要它们在俄罗斯与美国之间发挥枢轴的作用。这也是为什么有的欧洲国家领导人提出，未来某个时候邀请俄罗斯参加欧洲联盟。欧洲主要大国竭力想与俄罗斯建立特殊关系的动力也出自于此 既是为了避免再次受到俄罗斯的威胁，也是为了提防周围的邻国先自己一步，与俄国建立特殊关系。

美国与俄罗斯交往的历史并不长。19世纪美国把俄国视为欧洲专制制度的象征。1917年布尔什维克夺取政权后，许多美国人把它看成是邪恶的激进势力的化身。直到1934年初，美国才与苏联建立了外交关系。30年代，美国国内的一些小团体感到纳粹崛起的威胁，认为共产主义不仅是抵御法西斯主义的最佳屏障，而且可以带来一个新的更公正的世界秩序。德国入侵苏联唤起了美国人对受害者的好感，开始从好的方面去想象苏联国内的现实。罗斯福总统把苏联当做一个新世界秩序的支柱之一。他显然坚信，无论是几百年的沙皇专制和帝国主义，还是斯大林长达一代人的统治，都不会对战后的美苏合作构成不可逾越的障碍。

美苏之间的蜜月没过多久就结束了。受斯大林的冥顽态度、共产主义意识形态、苏联对易北河以东欧洲各国的占领并分裂德国等因素的影响，美国对苏联既怕又恨。两个超级大国隔着横穿欧洲腹地的分界线彼此虎视眈眈，大力扩充自己的核武库，国际关系日益两极化。

美苏对抗的 40 年里，美国的一小部分人——欧洲这种人更多些——对北约的冷战政策的一系列基本前提提出质疑。他们主张回到二战期间美苏的战友关系上，指责美国只关注核战略和大国政治。有时共产党国家发动的和平攻势对这类人士加以利用。冷战末的 20 年里，美国与苏联举行了一系列的谈判，主要是讨论军备控制问题，不过促使美国谈判的又一重要原因是美国意识到，不管双方的意识形态和地缘政治观点有多大的差异，核武器带来的威胁有可能毁灭整个人类文明。两个超级大国因此有义务限制核武器，可能的话还应该彻底销毁它。

美苏之间的谈判导致美国的舆论分裂为三派：一派认为，谈判过程本身即可改变苏联的制度（或是这一制度已经自我改革了）；另一派把共产主义看做是对世界和平的主要威胁，如果不是惟一威胁的话，认为只有对共产主义开战并搞垮这一制度，才会有永久和平。最后一派认为遏制苏联需要外交与战略双管齐下，直

到它被耗得精疲力竭 没有了往日的意识形态狂热 从宣扬意识形态转为追求传统的国家利益。

冷战结束后，以上三派的争执也不了了之。由于前两派的观点基于同样的前提，即俄罗斯对他国的威胁几乎完全是共产主义意识形态和体制造成的，冷战后美国思考俄罗斯问题时越来越偏重莫斯科内部的演变。随着共产主义制度的崩溃，大西洋国家与俄罗斯关系的基点不再是地缘政治上的考虑，而是对俄罗斯国内形势的揣测，而这又与俄罗斯领导人叶利钦的个性连到了一起。

西方民主国家似乎把俄罗斯的国内改革当做是双方建立稳固关系的重大因素，如果不是惟一因素的话。它们不是把俄罗斯当做一个有实力的大国，而是对它的国内改革指手画脚，品头论足。

叶利钦执政期间，西方领导人好像自己就是俄国国内政治的一员一样 大肆吹捧叶利钦 肯定他改革的决心。叶利钦辞职时，克林顿总统称俄罗斯已经演变成“一个多元化的政治体制和公民社会 参与世界市场的竞争并与因特网联网”。据他的解释 叶利钦辞职是因为他“内心深处坚信 俄罗斯人民有权 也有能力挑选自己的领导人”。¹⁹几乎所有其他观察员都认为，叶利钦辞职是一步高棋，利用俄罗斯宪法把一个 6 个月前还不知名的前克格勃官员扶上台 当他的接班人 从

而为自己和家人铺好后路。

美国把外交与俄罗斯的国内政策等同起来的结果是不少俄国人认为美国对叶利钦时代的种种弊端负有责任。黑市横行，投机倒把猖獗，罪犯肆无忌惮。在国家资本主义下，庞大的产业集团控制在前经理人员手里，所有这一切都打着私有化的幌子。俄罗斯的民族主义者和共产党人借机指控说，新体制完全是西方的一个阴谋，目的是防止俄罗斯强大。

总的来说，当对俄外交政策把改变俄罗斯的国内政治作为目的时，影响俄罗斯在国外行为的能力就会减弱。然而纵观历史，正是俄罗斯在国外的行为给国际稳定造成了最大的威胁。西方民主国家深深介入俄罗斯国内政治的结果是，俄罗斯的领导人更想借宣传昔日俄罗斯的辉煌摆脱目前的困境。

俄罗斯的过渡处于起伏跌宕期间，无论以上观点是否有道理，无论叶利钦引导俄罗斯过渡的成就有多大，世界现在面对的是一位新型的俄罗斯领导人。普京前任的政治经验源于共产党内的权力斗争，而普京则不同，他来自秘密警察圈子。在那个鲜为人知的世界里，一个人若要获得晋升，必须具有强烈的民族主义感情，还要有一个冷静、善于分析的头脑。由此产生的外交政策像是沙皇时代的外交，一方面确保本国人民对一项俄国使命的支持；另一方面力图控制那些不肯

就范的邻国。至于俄罗斯与其他大国的关系，它采取威胁与利诱并重的方式，耐心谨慎地借助均势时而侧重威胁 时而侧重利诱。

1999年12月31日，时任总理的普京当上总统的前一天写道：“俄罗斯永远不会成为第二个美国或英国……对俄国人来说，一个强大的政府不是需要消除的反常现象，而是秩序的保障人和任何变革的倡导者和推动者。”²⁰ 普京在2000年5月的就职仪式上明确重申了俄罗斯帝国的传统：“我们必须了解自己的历史，了解历史的真相 从中汲取经验教训 永远怀念那些缔造了俄罗斯、赋予它尊严并使它成为一个伟大昌盛国家的先辈。”²¹

无论是俄罗斯还是美国，一向怀有一种天下重任，舍我其谁的使命感。不过美国的理想主义源于自由思想，俄罗斯的理想主义来自一种休戚与共感和对权威的服从。所有人都可以分享美国的价值观，而俄罗斯的价值观只属于俄罗斯民族，甚至不包括俄罗斯帝国内的其他民族。美国的理想主义容易走向孤立主义，俄罗斯的理想主义导致扩张和民族主义。

1999年10月3日俄罗斯通过的一项国家安全政策反映了这种态度，当时普京还是总理。2000年1月普京就任代总统后 马上签署了这份文件 使之成为法律。文件中称“与独联体成员国一道建立一个单一的

经济区”也就是说 与所有前苏联的加盟共和国一道（不属于独联体的波罗的海国家除外 但它们不断受到俄罗斯的压力。²²

文件没有详述“单一的经济区”是什么意思,也没有解释如何保证这一宏大的设想不超出经济范畴。面对几乎所有国家的一致反对,叶利钦时期的俄罗斯政策试图通过各种手段——俄国派驻军队,煽动内战或施加经济压力——尽可能加大前苏联加盟共和国独立的痛苦 最终它们不得不权衡利弊 重新回到俄罗斯的怀抱。

这一政策已经产生了显著的效果。在摩尔多瓦,共产党在最近的大选中获胜。格鲁吉亚面临俄罗斯经济、军事和政治上的巨大压力。经济方面 俄罗斯操纵它对格鲁吉亚的能源出口 军事方面 它支持格鲁吉亚的不同政见团体。阿塞拜疆和乌兹别克斯坦面临同样的压力。白俄罗斯事实上已经是俄罗斯的卫星国,乌克兰国内派系四分五裂 俄罗斯对此负有一定责任 但也有人认为 俄罗斯可以帮助乌克兰政府走出困境 有些困难是它自己造成的)。俄罗斯在前苏俄帝国巧妙地利用私有化过程收购前苏联加盟共和国的产业,从而极大地扩大了自己的政治和经济影响。

大西洋国家与俄罗斯关系面临的重大挑战之一是:是否能够诱使俄罗斯修改其传统的安全定义。鉴

于历史经验，俄罗斯肯定尤其关注漫长边界周围地区的安全。如上文所述，西方需要谨慎从事，避免把它的一体化军事体系延伸至俄罗斯的眼皮下。不过西方同样有义务劝说俄罗斯放弃称霸周围邻国的企图。倘若俄罗斯对现在的边界感到满意，它与外部世界的关系会迅速得到改善。若是俄罗斯通过改革强大后再次回到霸权政策上——它的大多数邻国都怀有这种恐惧，冷战时期的对峙就会重演。

美国及其盟国需要在对俄政策中确立两大重点：一是确保在逐渐形成的国际新体制中，俄罗斯的意见受到尊重，尤其是它对自身安全发表的意见。二是美国及其盟国必须强调指出，冷战的结束并不意味着它们不再关心均势问题。美国不能只批评俄罗斯支持伊朗的核计划，全面攻击美国的海湾政策，尤其是伊拉克政策，并热衷于建立各种声称要消除俄罗斯领导人称之为美国霸权的集团。美国应当尊重俄罗斯合法的安全利益，但这首先意味着俄罗斯对“合法”下的定义不侵害邻国的独立，而且它需要认真对待美国对诸如限制核武器及导弹技术扩散等问题的关切。

制定什么样的对俄政策一向令俄罗斯的邻国伤透脑筋。俄罗斯国内形势的演变不是解决这一难题的主要答案。市场经济与民主、民主与一项和平外交政策之间的关系并不像人们通常以为的那样简单。西欧的

民主化进程历经数百年才开花结果，而且也没有能防止一系列灾难性的战争。俄罗斯没有资本主义或民主的传统，与宗教改革运动、启蒙运动和科学发现时代也不沾边，它的民主化进程因此可能尤其跌宕起伏。在民主化的初期，俄罗斯的领导人甚至会借助民族主义的力量争取民心。

尽管心存种种疑虑，美国及其他大西洋国家出于切身利益希望看到一个经济上发展、政治上民主的俄罗斯，一个历史上首次优先重视国内发展而不是靠在海外穷兵黩武保障自己安全的俄罗斯。美国及其盟国应当耐心等待，但不能为此牺牲俄罗斯邻国或本国的安全。俄罗斯方面有百分之百的理由彻底改变以往的轻重缓急顺序。它拥有的数量庞大的核武器虽说技术上不那么适于进攻，也许恰恰是因为这一特点，才给它提供了一个安全网，防止拿破仑或希特勒式的人物凯觐它的领土。如今连非核武器也十分精确且威力强大，昔日大国之间的那种战争越来越难以想象。

对心怀善意的国家来说，俄罗斯提出的最棘手的外交政策问题是：一个历史上命运多舛的潜在大国如何与世界其他国家发展一种稳定的关系？俄罗斯今天的版图缩回到彼得大帝时代俄罗斯在欧洲的版图面积内。它在国内推行史无前例的改革时，还必须对失去自己的帝国做出调整。

大西洋联盟的成员应该承认，俄罗斯正处于历史性过渡时期，并尽量帮助俄罗斯。无论大西洋国家对俄罗斯的过渡多么同情，它们不应自欺欺人，一相情愿地认为俄罗斯已经完成了尚处于起始阶段的改革，或是赞扬俄罗斯领导人有待证实的品质。自欺欺人没有任何好处。俄罗斯是否作为一个可靠的伙伴加入国际贸易体系，在很大程度上将取决于它是否能够引进一种新的透明的法律制度，一个可以预测的政府结构和货真价实的市场经济，而不是寡头式市场经济。俄罗斯实现以上目标后，它丰富的自然资源和庞大的训练有素的人力资源必然会吸引大量的外国投资。

有人想象，欧洲可以通过在俄罗斯和美国之间扮演中间人的角色协助俄罗斯加入国际体系。布莱尔首相自称，英国在导弹防御这一有争议的问题上可以发挥“关键”作用。其他人暗示，俄罗斯最终可以加入北约。还有人猜测，俄罗斯最终加入欧盟可以成为抗衡美国或德国的一支力量。

今后的 20 年里，以上两条道路没有一条真正可行。俄罗斯加入北约会把这个大西洋联盟变成一个小联合国式的安全组织，要么是变成一个反亚洲，尤其是反华的西方工业民主国家的联盟。而俄罗斯加入欧盟则会造成大西洋两岸的分裂，此后欧洲势必更想有别于美国，借此确立自己的特征，从而逼得华盛顿不得不

在世界其他地区奉行同样的政策。倘若俄罗斯与欧洲之间的纽带比欧洲与美国的纽带还要密切的话，哪怕是与后者相近，也会触发大西洋关系的一场巨变。所以普京才不遗余力地讨好美国的一些盟友。

任何认真研读历史的人都晓得，在建设一个新国际秩序时，非常重要的一点是使俄罗斯发挥重大的作用，同时又防止它重蹈历史的覆辙。拿破仑战争结束后，欧洲面临类似的窘境。虽然欧洲各国对法国的黠武主义可能会死灰复燃仍心有余悸，它们还是成功地把法国纳入国际体系中。由俄国、英国、奥地利和普鲁士组成的四国联盟担负起保护欧洲的责任，防止法国的黠武主义再次复燃。与此同时，法国在所谓的欧洲一致中成为与四国联盟成员平起平坐的一个成员。欧洲一致负责处理影响到欧洲政治稳定的各项政治问题。

当今的国际秩序需要某种类似欧洲一致的对策。必须继续保留北约组织，以防止俄罗斯再蹈帝国的覆辙。同时，工业化民主国家应当建立一种与俄罗斯合作的负责责任的体制。欧洲安全与合作组织（欧安组织）应该得到加强，把它提升到国家元首一级的水平上并定期开会审视国际局势。俄罗斯已经参加了 8 国集团国家首脑会议。这样就可以由西向东，而不是像有些人主张的那样由东向西建立欧洲的新秩序。

建立大西洋关系的新结构

大西洋关系仅有北约一个机构已经不够了。现在大西洋合作关系需要有一个超出安全问题的机构，以容纳欧盟的所有成员 包括不属于北约的成员 欧盟内的各种机构以及大西洋联盟内的北美成员美国和加拿大 日后还有墨西哥。

一个跨大西洋自由贸易区（TAFTA）可以做到这一点。当初这一自由贸易区只涉及制成品和劳务，随后还要就农产品举行谈判。该贸易区可以加快北大西洋地区所有国家一致支持的自由贸易步伐，同时还可以抵制削弱北大西洋合作的离心力，进一步促使大西洋两岸的国家有一种同命运感。

现在的时机十分有利。大西洋两岸有着类似的劳工标准、工资级别和环保意识。将来北美自由贸易区（包括美国、墨西哥和加拿大）和跨大西洋自由贸易区会融为一体。到了那个时候，需要在政治和社会领域方面建立新的磋商机制，以加强西半球与欧盟之间的纽带。随着俄罗斯的经济逐渐发展，它的国内政策越来越以宪法为依据，俄罗斯很有可能会成为这样一个自由贸易区的联系成员。

政治领域的磋商需要最丰富的想像力。问题的关

键在于大西洋的民主国家安排自己的未来需要多大程度的同，又能容忍多大程度的异？欧洲积极参加世界事务符合美国的利益，而欧洲靠与美国分庭抗礼突出自己的特征不符合美国的利益。应当成立一个代表大西洋地区不同国家的大西洋指导小组，由美国、一体化后的欧洲联盟、不是政治上一体化欧洲成员的欧洲国家、北约秘书长和欧洲负责共同外交及安全事务的高级代表组成。该小组应当根据时间表定期开会，有自己的秘书处，对世界事务制定自己的政策方针，同时处理可能出现的分歧。该小组的成员还可以在上文提到的欧洲安全与合作组织下面参加与俄罗斯的磋商机制。

根据以上设想，大西洋地区将呈现一连串的重叠圆圈。军事方面有北约，外加欧盟可能建立的任何一支部队，反正这支部队也要以某种形式纳入北约。安全方面，欧盟的所有成员必须得到北约的某种保障，即使它们不属于北约的一体化指挥体系。无论北约怎样变，它仍将是最重要的安全组织。经济方面，有跨大西洋自由贸易区。政治问题由大西洋指导小组负责。

可以毫不夸大地说，民主国家的未来取决于北大西洋两岸的民主国家是否能够在没有冷战的世界里重新振兴它们之间的关系，是否能战胜全球秩序提出的种种挑战。昔日欧洲各国之间的争夺产生了辉煌的成就，同时也意味着欧洲世界霸主地位的终结。倘

若大西洋关系再次陷入争夺之中，由此产生的危机必然会损害西方社会珍惜的价值观。

现在奢谈这一重要目标的人不少，真正把它当做一件要紧事来抓的人却没有。大西洋地区内确实存在着种种分歧，不少分歧，尤其是经济领域内的分歧涉及大西洋两岸有利害冲突的重大利益集团。欧洲渴望突出自己的特征乃在情理之中。从长远讲，这也符合美国的利益。难的是欧洲不是靠与美国作对，而是以其他方式确立自己的特征。真正的合作关系意味着，大西洋两岸愿意为了更美好未来的长期需要调整各自的眼前利益。然而受目光短浅的国内政治驱使，西方民主国家里支持长期目标的人越来越少。只有那些要么能马上带来好处，要么图一时痛快的举措才能在政治上得分。归根结底，这是一个大西洋两岸国家是否能高瞻远瞩的问题。

我在书中不少地方批评了欧洲内的一些趋势，不过任何一个关心未来大西洋关系的人都必须看到，美国盛气凌人、不可一世的态度对此也负有责任。美国惯于把合作看做是他国是否同意美国的议程，动辄对自己的亲密盟友适用本国的法律，对失去自己往日辉煌的国家的处境麻木不仁。美国的对外政策必须更注意照顾他国的情感，同时欧洲的政策也要更灵活些。毕竟领袖的职责是把自己的国家建设得越来越好。

第三章

西半球：民主世界之二

地区革命

一个地区在国际上发挥什么样的作用取决于它的政治和经济体制。从这个意义上讲，拉丁美洲和比邻北大西洋的国家颇为相似。政治上民主，经济越来越市场化，各国通过谈判或仲裁解决它们之间的纠纷。拉美国家之间根本不可能兵戎相见。偶尔发生的边界冲突，如 80 年代秘鲁与厄瓜多尔之间的冲突，是一种倒退，今后不大可能会以更大的规模重演。拉美各国的军费在国内产值中占的比例低于世界上任何一个地区。从以上角度看问题，拉美，尤其是阿根廷、巴西和

墨西哥加入全球化的世界体现了民主与自由市场经济原则的胜利。1994年12月，出席西半球首脑会议的克林顿总统建议成立美洲国家自由贸易区（FTAA）正是为了吸引这样一个拉丁美洲。

然而拉丁美洲还有另外一面：欠发达、远远落伍于先进技术和因特网。在后一个拉丁美洲，政治面貌与经济面貌反差强烈，贫富鸿沟日益悬殊。在有些国家，例如委内瑞拉，平民党运动——其实就是专制运动——对民主体制构成了威胁。在另外一些国家，哥伦比亚是个最典型的例子，靠贩卖毒品得到经费的左派游击队导致国家四分五裂。一种新的民族主义可能会抬头，以挑战美国的方式体现本国或本地区的特征。从最深层意义看，美国西半球政策面临的最大挑战是：它能否帮助拉美实现美洲自由贸易区构想的蓝图，抑或西半球有史以来第一次分裂成为相互竞争的国家集团，民主和自由市场体制是否仍占统治地位，抑或一点点滑入平民党式的专制主义，至少是在部分国家。

由于美国至少从宣布门罗主义起，始终认为自己在西半球应发挥特殊作用，以上挑战就更为严重。虽说拉美国家接受了一个泛美洲共同体的原则，但远远没有同意美国对这一共同体的职责与限制下的定义。反正美国特殊作用的性质正在起重大变化，因为从80年代开始，拉美的政治与经济开始发生巨变，其意义之

深远不亚于大约同一时期东欧和苏联发生的巨变。

第二次世界大战结束后的 30 年里，拉美地区到处是专制政权，有些是军人政权，有些靠高压手段维持自己的统治，只有哥斯达黎加和哥伦比亚在一定程度上保持了文官政府连续执政的记录。

从 80 年代开始，通过普选当选的文职领导人取代了军队领导人，政府官员开始保护人权，立法机构重新

不能抹煞拉美各国选择民主体制的事实。

除了民主选举制的成功外，拉美国家在经济领域方面也取得了显著的成果。直到 80 年代剧变之前，拉美国家几乎无一例外地面临同样的困难：政府债台高筑，失业（膨胀的政府工资有时掩盖了失业）国有企业效率低，保护性关税以及经济缺乏竞争力等。从 80 年代开始，由阿根廷、巴西、墨西哥和智利带头，西半球所有国家的中央及地方省份政府开始与下属的部分企业脱钩，逐渐把那些适于私人经营的企业推向市场。目前拉美国家的通货膨胀率大幅下降，全球竞争力逐渐得到改善。在整个西半球实行自由贸易成为该地区所有国家的共同目标。

拉美国家之间的关系同样发生了深刻的变化。阿根廷和巴西主动退出了一场潜在的核军备竞赛。两国正式保证放弃研制核武器或运载系统，从而加入了墨

西哥的行列。10年前墨西哥就宣布放弃拥有核武器。其他拉美国家纷纷效尤。拉丁美洲地区没有军备竞赛，今后也不可能。简而言之，拉美的主要大国显示了有可能使它们跻身于发达国家行列的特点：代议制政府和开放性社会日益生根，致力于普及教育，公正、高效的司法制度。

新的挑战

截至我撰写此书时，以上前景反映了对未来的宏伟设想，但还没有成为现实。为了实现这一设想，拉美国家还需要把国内的改革推进到第二个阶段。虽说拉美各国（古巴除外）都建立了初步的民主体制，民主的根基并不牢。最近秘鲁和委内瑞拉的局势就说明了这一点，更不要说连民主表演都越来越少的海地了。第一阶段的私有化、财政改革和削减关税已经起步，但消除腐败、建立司法安全以及有效、公正地提供公共服务的艰巨工作还刚开了一个头。在一些国家，尤其是哥伦比亚，还有墨西哥和加勒比海的一些小国，麻醉品行业的商业化导致政府官员空前腐败。哥伦比亚的中央政府干脆把某些地区的控制权拱手让给了激进的游击队。秘鲁和厄瓜多尔政府或无力，或不愿行使对本国

许多地区的控制。拉美各地的暴力有增无减。公共安全成了一个越来越严重的问题。

拉美国家的公共服务，尤其是教育和公共健康远远低于欧洲国家的水平，而造成这种现象的主要原因并非资金不足。在部分拉美国家，政府对公立学校每个学生的投资相当于欧洲国家对公立学校每个学生的投资。拉美国家今后若要保持并加强它在全球的竞争力的话，必须彻底改革它们的教育政策和制度，使之现代化。

现代化的又一核心内容是司法制度和法律条文的改革。在一些拉美国家，司法成了可以买卖的东西，任由政治人物摆弄。财产权得不到保障，法院随意断案。这一切让人感到，法律制度无力保护个人及其财产。

以上问题在经济全球化过程中暴露无遗。工业化导致人口从农村流入城市，传统的社会安全体系受到削弱乃至逐渐消失。农业社会尚可容忍的收入差距，到了今天已对政治秩序构成了威胁。无论生产率和出口收入增长了多少，倘若绝大多数人得不到好处的话，倘若人们认为，国际金融市场对各国财政提出的严格要求导致穷人受害最大的话，政治体制就会受到威胁。

经济领域与政治领域之间存在的鸿沟是全球化进程中最薄弱的环节。我在第六章里还会讲到，全球化的风险是，发展中国家的经济被分成两个等级：大约

20%的国家被纳入国际体系，通常是作为庞大的跨国公司的分支 其余国家——也许还有它们的大部分国民——有可能被甩到后面，享受不到全球化带来的收入、就业及其他种种机会。这一鸿沟有可能引起人们对美国的厌恶和敌视 导致社会动荡 尤其是如果在一场衰退中美国经济的着陆情况糟于通常预测的话。

不仅如此，拉美国家的国内储蓄不可能提供进一步推动经济发展所需要的投资。因此，拉美国家的许多最有价值的资产有可能或迟或早落入外国人手中。经济学家或许会热情赞扬这一显示了市场效率的现象 但拉美国家的人民可能会有丧权辱国之感，一些拉美国家的政治领袖会利用这种情绪抨击以市场经济为基础的政治体制。

安第斯诸国就属于这种情况 军人再次得势 总统大权独揽 民选的议会有名无实 个人与报界自由受到限制，体制危机四伏。委内瑞拉的局势尤其险恶。一位前陆军军官查韦斯利用人民对腐败和贫富悬殊的不满情绪蛊惑人心，挑动本国人民反对美国的政策和对策，借机大捞政治资本。查韦斯废除了委内瑞拉政治体制内许多宪政及民主制衡机制，根除腐败和裙带关系这一崇高目标结果蜕变成了一个平民党式的军事专制政权的纲领。查韦斯一面与卡斯特罗套近乎，一面高喊反美口号，在某种意义上也是反资本主义的口号。

人们本以为经历了 80 年代的变革后，这类口号已经过时。多亏了委内瑞拉头号出口商品——石油价格的上涨，查韦斯得以避免这一政策的恶果。

秘鲁也刚刚走出藤森时代。藤森执政时，秘鲁是一个个人独裁、裙带作风外加市场机制的混合体。秘鲁今后何去何从目前并不清楚。加西亚结束流亡回到秘鲁。当年他奉行的中央集权政策导致秘鲁经济凋敝，为藤森的上台铺平了道路。流亡邻国的其他政治家在国外密切关注秘鲁国内局势的发展，以决定自己的去向。

厄瓜多尔的政坛也仿如走马灯，近年来国家元首不知换了多少个，看得目瞪口呆的老百姓早已无心去数。面对危机厄瓜多尔决定放弃本国货币，财政部门一律采用美元。无论是全球化还是民主，都没有给安第斯国家带来稳定。

加西亚是一个逝去时代的遗老，还是拉美政治一种新风格的征兆？他会继承卡斯特罗的衣钵，还是会昙花一现？经济全球化后，人们是否会感到心情舒畅，政治上可以一展身手，从而保障民主体制能够继续存在下去？亦或是为掀起新一轮的半专制民粹主义浪潮制造一个真空？新一代领导人是仿效加西亚激进的民粹风格，还是会像巴西的卡多佐那样强调民主和自由市场？以上问题的答案以及美国在这些问题上发挥什

么样的作用直接影响到拉丁美洲的未来。

美国不能直接干预秘鲁、委内瑞拉和厄瓜多尔三国的国内局势。克林顿政府往往等一国政府危机白热化后才急忙施加影响，美国的高压手段反而给危机火上浇油。近期内，美国应推动 1994 年迈阿密首脑会议上宣布的建立美洲国家自由贸易区目标，使其成为以市场经济为基础的民主制的支柱。这方为上策。

有走出混乱的途径吗？哥伦比亚方案

哥伦比亚是一个充满矛盾的国家。它有漫长的民主传统，在过去的半个世纪里，哥伦比亚的领导人基本上是文职官员，由定期举行的大选产生。不过这一时期哥伦比亚各个政党串通一气，轮流执政。哥伦比亚也没有像四周邻国那样，饱受周而复始的繁荣—衰退周期之苦。由于哥伦比亚奉行了谨慎的财政政策，它基本上没有受到 80 年代拉丁美洲债务危机的影响，也没有要求重新安排它的国际债务。

但在哥伦比亚的历史上，暴力事件又屡见不鲜。过去的半个世纪里，它陷入了一场残酷的内战。哥伦比亚暴力不绝的原因之一，该国是一个多民族的国家，分布全国各地的不同文化好比是不同的社会，大多

数欧洲后裔居住在高原地带，19世纪被贩卖到这里的黑奴后代大多分布在沿海平原，极少数存活下来的印第安土著居民以森林为家。

最初由激进的马克思主义团体挑起的内战现在又与贩卖毒品搅在一起，美国人吸食毒品大多来自哥伦比亚。毒品生产商向游击队提供经费，供他们购买武器，游击队则让他们在自己的地盘放心大胆地种植毒品，结果游击队的经费常常比政府还充足。迄今为止，哥伦比亚政府还未能打破军事上的僵局。无奈下，它只好允许游击队拥有自己的地盘。哥伦比亚的部分地区实际上是处在激进团体和毒枭的控制之下，前者决心推翻中央政府，后者公然蔑视国家法律。

哥伦比亚于是陷入一场游击战的困境中，游击队有取胜的把握时才出击，尤其是当他们在自己老巢外作战时。而且他们不一定非打赢，只要能给政府军造成伤亡，一点点消耗政府实力以及民众对政府的支持即可达到目的。一般来说，游击队不输就是赢，而政府军的情况与此相反，不赢就是输。打不赢是指未能消灭游击队。

游击战与内战一样通常有两种结局要么一方大获全胜要么双方耗得精疲力竭无力再战。交战双方的谈判几乎很少能达成妥协，虽然北美的顾问们仍然偏爱谈判敦促争取“政治”成果。尽管哥伦比亚政府

做了极大的努力，甚至把很大一片领土让给了游击队中的两大派别，谈判并没有任何成果。

哥伦比亚因而对美国的拉丁美洲政策构成最大的威胁。哥伦比亚政府有可能彻底垮台，自动组成的准军事部队公开与游击队交战，法律与秩序一步步走向崩溃。对美国来说，这种结局的后果极其严重。哥伦比亚一旦解体，该地区的经济发展会受到沉重的打击，大批难民必然会涌到与哥伦比亚接壤的其他国家和美国，哥伦比亚目前对毒品贩运的有限控制也会消失。安第斯地区的第一大国，也是最传统的国家于是会落入一个至少眼前需要靠毒品维持的激进的马克思主义政权之手。哥伦比亚的危机要比海地的动荡或是巴拿马危机严重得多，前者迫使克林顿政府笨手笨脚地动手干预，后者逼得布什政府动武。

毫无疑问，重新恢复哥伦比亚的稳定符合美国的利益。美国应当全力帮助哥伦比亚建立一个有能力执行自己法律的政府 打击鸦片和可卡因生产 打击毒品加工厂以及把毒品从哥伦比亚贩运到美国的运输系统。这也是为什么克林顿政府在执政的最后半年里提出了一个大规模援助哥伦比亚的方案 名曰“哥伦比亚方案”准备向哥伦比亚提供 12 亿美元 用于购买先进的直升机及其他装备 并派出美国顾问 教授哥伦比亚军官游击战术。美国这样做的目的是要摧毁游击队与

毒品贸易的联系 失去财源的游击队要么自生自灭 要么被迫与政府谈判。

不幸的是，哥伦比亚方案几乎只强调用军事手段解决问题。这种做法必然会导致失败。若要协助哥伦比亚政府恢复对游击队控制的生产毒品地区的控制，若要打击毒品加工和运输系统，若要帮助哥伦比亚政府打赢与游击队和准军事部队的三角战争，单靠提供一些攻击直升机或是短期培训哥伦比亚几个营的部队是远远不够的。毒品种植者主要是小户农民，必须帮助这些农民选择种植其他的作物。同军事援助相比，美国向哥伦比亚提供的农业援助少得可怜。然而哥伦比亚农民正是因为生活困苦才容易被毒品种植者利用。

同样，右翼的准军事组织也必须得到控制。战火波及地区人民的人权必须得到保护，以免受到游击队或私人保安军队的践踏。后者借口政府治安不力拥兵自保。同时，还必须彻底改革司法制度。

今天的哥伦比亚方案和当年美国卷入越南的情形颇为相像，先是陷入僵局，然后是无计可施。最初美国只向南越提供培训以及重要的军事装备，如大型攻击直升机。然而一旦援助超过一个界线，美国为了避免它大力支持的政府军队彻底崩溃，不得不亲自出马作战。

由于事关重大，美国若得不到至少部分拉美大国的支持就实施哥伦比亚方案，风险会很大。但在哥伦比亚方案问题上，西半球几乎根本没有什么合作可言。委内瑞拉与哥伦比亚有漫长的边界，然而加西亚政府同情激进的游击队，反对美国在靠近它边界地区的存在，哪怕是间接的存在也不行。巴西是又一个与哥伦比亚有很长边界的国家，它对美国的作用也不置可否。秘鲁和厄瓜多尔自顾不暇，无力提供协助。总的来说，哥伦比亚的邻国既怕该国方案失败，又怕它成功。它们担心，一旦毒枭势力被挤出哥伦比亚会流窜到厄瓜多尔、秘鲁和巴西，动用自己的部队保护可卡因作物，继而演变成为游击队运动。许多拉美国家还担心，一个偏左的哥伦比亚政府虽然不能容忍本国的毒品中心，但对国际贩毒集团可能会一睁眼，一闭眼。

有一个例子可以证明拉美国家不愿与美国合作。拉美国家政府称，美国更愿意在别国领土上打击毒枭，而不是限制本国毒品的消费。他们批评美国只强调毒品供应一面，不重视在本国戒毒。这一批评不无道理。但这并没有改变贩毒文化对拉美的危害大于对美国的危害这一事实。在拉美这样的高度集权化国家，政府高级官员和执法人员必然会受到毒品贸易的腐蚀。而在美国这样的分权国家里，腐败主要限制在地方一级。非法毒品贸易在拉丁美洲会造成政治上的动荡，而在

美国不过是造成政治上的难堪和社会危机。尽管如此，倘若拉美和美国不能在戒毒问题上合作，双方都会付出高昂的代价，包括双边的关系因此受到损害。

新一届美国政府最重要的任务是争取拉美国家对一项方案的支持，该方案既有哥伦比亚方案的军事内容，又包括一项深思熟虑后的农业和司法改革社会计划。首要的一步是扩大墨西哥与美国的合作，制止毒品通过墨西哥流入美国。墨西哥总统福克斯指出，美国与墨西哥的控制毒品合作方案还可以延用到中美洲和哥伦比亚。其他国家，尤其是哥伦比亚的邻国应当认识到，哥伦比亚政府处境岌岌可危，要么是失去对越来越多地区的控制。哥伦比亚政府最后可能会觉得，除了与游击队谈判一项协定外别无出路，而这样做会导致政府彻底失去对局势的控制。倘若哥伦比亚政府垮台，为一个贩毒的激进政府所取代，它会给这一地区的其他国家带来毁灭性的后果。

克林顿政府决心防止以上情形的出现，必要的话不惜采取单方面的行动。这一决定是可以理解的。不过有人担心，这场与游击队和毒枭的战争可能会旷日持久，最终不了了之。他们的担心同样不无原因。我任职过的美国政府曾接手了一场陷入泥淖的越南战争，并首次试图用美国的先进武器打败当地的游击队。鉴于我的这一背景，我对一场目标崇高，但有可能陷入

僵局、导致幻灭甚至给稳定和安全造成更大威胁的冲突尤其敏感。

哥伦比亚方案的军事内容也好，美国单方面执行这一方案也好，充其量不过是为制定一项涵盖整个西半球的社会政治方案争取时间。问题是，如果拉美国家拒绝接受这一方案怎么办？鉴于哥伦比亚的重要性以及它垮台的严重后果，制定一项大规模援助方案是对的。但美国不能做过头，以顾问的身份卷入这场冲突。对哥伦比亚军人的培训应在美国或附近的基地进行，如巴拿马。这一方案需要有明确的目的和界线。而且美国国内需要展开讨论，以求更好地了解当地的现实，尤其是因为游击队已经学会利用西方国家对人权的关切 要么诱使西方干预（如科索沃）要么诱使西方撤军（如越南）

美国独自陷得太深前 新一届美国政府应当明确目标：是稳定军事局势呢，还是打赢战争？两者的区别又是什么？稳定军事局势是否会成为一场以失败告终的持久战的序曲 如果目标是打赢战争的话 打赢的定义又是什么？打赢需要多长时间？需要做出多大的努力？美国一家能走多远 最重要的是 美国政府必须向公众解释它面临的问题是什么 以防我们仅根据战术上的考虑做出错误的决策 既打不赢 又无法脱身。

西半球的美好前景

不无讽刺的是 克林顿在任上的最后几个月里，一门心思想留下一点外交遗产，而他最持久的遗产却是他就任总统后最初几个月里留下的，即他对美洲国家自由贸易的支持。1993年 在克林顿的游说下 几位前任美国总统谈判的《北美自由贸易协定》在国会获得批准。

日后证明，《北美自由贸易协定》给双方带来了永久的好处。美国与墨西哥的贸易额超过了美日贸易额或它与整个欧洲的贸易额。墨西哥对美国的出口占它出口总额的 70% 以上。《北美自由贸易协定》开放了北美市场后 大批新资本涌入墨西哥。倘若《北美自由贸易协定》国家和拉美国家能够实现自由贸易的话 以上趋势肯定会重演。《北美自由贸易协定》是外交政策上的一大成就，尤其是如果它的各项原则能够扩展到西半球其他地区的话。

1994年 12月，克林顿在参加迈阿密首脑会议时发表了重要讲话，建议把类似里根总统和布什总统提出过的美洲自由贸易区的单方面建议作为西半球所有国家领导人一致承诺的正式文件。克林顿称，《北美自由贸易协定》是朝着建立一个新型的国际社会迈出的

重要的第一步，它基于共同的民主价值观之上，以商品、劳务和资本的自由交换为纽带 致力于促进人权并保护共同的生态环境。

一个西半球自由贸易区还具有重要的经济意义。美洲自由贸易区会刺激其他国家扩大农业、通讯业和服务行业的自由贸易，同时又可以加强西半球与其他地区打交道的实力。这不是一个空泛的理论问题。现在一系列的谈判为了按时结束正在紧张地进行中。我撰写本书时，下一次美洲国家首脑会议定于 2001 年 4 月 20 日至 22 日在魁北克市召开，然后是 2002 年 11 月的美洲自由贸易区谈判，由巴西和美国共同担任会议主席。以上两次大会预计于 2005 年结束。作为拉美贸易集团的南方市场已经就自由贸易问题与欧洲联盟展开谈判 并定于 2004~2005 年结束谈判。如果美国不能奉行一项清楚的、前瞻性政策的话，西半球的国家就会与其他区域集团谈判，为自己争取更好的条件，或是自己组成较小的集团，把美国排除在外。两种可能均不符合美国的国家利益。

然而形势恰恰正在往这两个方向发展，原因是克林顿政府未能把自己的远见卓识化为现实。它曾向智利许诺 它可以很快加入《北美自由贸易协定》 结果落了空。梅内姆任总统时，阿根廷曾试探过加入北美自由贸易协定的可能，美国却视而不见。美国从自己提

出的倡议上往回缩，具体体现在克林顿政府拒绝要求国会延长 1994 年到期的快轨授权。自从 1974 年以来，美国的贸易谈判一直在快轨授权下进行。根据这种授权，总统可以谈判一项协定并提交国会批准。国会可以拒绝，但不能修改。

克林顿政府从自己的信念上退缩的原因是，它看到美国的两党分成两派，一派拒绝与世界其他地区建立体制上的联系，另一派试图单方面地施加美国的标准（尤其是劳工和环境标准），结果 20 年来美国的总统首次无力把《北美自由贸易协定》扩大到加拿大和墨西哥以外的地区，也不能与其他区域集团展开谈判。由于失去了快轨授权，谈判者知道谈判会遥遥无期，而且达成的任何一项协定都可能受到国会的修改，从而需要再度谈判。

由于谈判陷入瘫痪，恰逢南方市场的出现，后果尤其严重。南方市场把巴西、阿根廷、巴拉圭和乌拉圭连接成一个受巴西领导的南美自由贸易区。智利苦苦等了多年，也没能如愿加入《北美自由贸易协定》，不耐烦下改为加入南方市场，成了它的一个准成员。玻利维亚也是一样。委内瑞拉和秘鲁对南方市场表示出了强烈兴趣。和所有新的贸易集团一样，南方市场申明它是非歧视性的贸易集团，实际情况并非如此。一个贸易集团最主要的特征是，内部壁垒比外部壁垒要低，它

讨价还价的能力取决于它是否掌握其成员视为天经地义应当享受的权利的予夺大权。

就在挽歌旋律回荡之际，大西洋彼岸的欧洲向拉美伸出了手。1997年3月，法国总统希拉克访问拉丁美洲，极力游说各东道国，拉美的未来不是向“北”发展即《北美自由贸易协定》和美国而是与欧洲合作。欧洲其他的反霸权主义者——这个词指那些赞成减少美国势力和影响的人——也有同样的计划。2000年12月，任欧盟理事会主席的葡萄牙人古特雷斯接受采访时讲的一番话就是一个例子。他为欧洲的一项农业协定辩护，理由是它会减少美国的影响：

加强与南方市场的关系具有战略意义，一个和法国一样有着战略眼光的国家必须把它置于一切问题之首（即关于农业政策的种种分歧），事关建立一个能够限制美国霸权主义的新的多极秩序时，欧洲必须做出一些让步。¹

拉美一些推动建立南方市场的人士马上表示，他们也有同感。

美洲自由贸易区搁浅后，西半球的贸易谈判不死不活，陷入官僚机构之间的扯皮之中。有时这种扯皮反映了《北美自由贸易协定》和南方市场之间的暗斗。

倘若美国的政策继续摇摆不定的话，拉美的一体化进程可能会形成自己的节奏，无视甚至敌视一个更大的西半球结构。拉美市场有 4 亿人口，占美国海外贸易的 20%。果如此的话，不仅美国在这一地区的经济前景会受到损害，更重要的是，它在美洲以及欧洲建立一个基于民主国家之上的世界秩序的希望也会受挫。

《北美自由贸易协定》与南方市场

如果美国没有一项具有活力的前瞻政策的话，欧盟内的趋势很可能在南方市场重演，为了确立自己的政治特征，与美国唱不同的调子，甚至是唱对台戏。尤其是巴西的一些领导人对一个对抗美国和《北美自由贸易协定》的政治上统一的拉丁美洲的前景很感兴趣。巴西总统卡多佐说过：“南方市场是我们的归宿，而美洲自由贸易区只是一种选择。”²

西半球各国领导人若不能找到一种办法 调和‘归宿’和‘选择’甚至把两者看成水火不容的话 有着相同历史和自由体制的拉美国家就会在 21 世纪重蹈它们在 20 世纪自我毁灭的覆辙。现在巴西和美国正在暗中竞争 但谁也不愿挑明 深知公开的冲突不符合自己的经济利益。美国方面没有任何理由先放弃伙伴关

系 加强与南方邻国 尤其是墨西哥、巴西和阿根廷这几个大国的双边关系只会对它有好处。与此同时，美国可以抓紧谈判 把《北美自由贸易协定》与南方市场纳入同一个西半球自由贸易区。

墨西哥已经与美国有着特殊关系，并且是美国的第二大贸易伙伴。北美自由贸易协定刚诞生时，受到格兰德河两岸国家的一致抨击，说它是一种富人与穷人的联姻，长不了。结果北美自由贸易协定成果辉煌。由于有了这一协定 墨西哥旧貌换新颜。从前，一个政治精英小团体把持了墨西哥的商业乃至政府，新人一律受到排斥。昔日的墨西哥纠缠旧怨甚于争取未来的机会 经济陷入繁荣—衰退、进步—腐败的循环中。对北边的邻国 墨西哥既羡慕 又害怕 本能地反对美国在国际事务上提出的任何主张 同时又晓得 对西半球安全的任何威胁最终有“北边的那个巨人”顶着 而且对此心安理得。

今天 几乎在墨西哥生活的各个方面 竞争和透明取代了垄断和秘密交易，大多数墨西哥人似乎都渴望改革。这部分反映了正在重新塑造世界各国面貌的巨大的历史、经济、技术和文化力量。不过墨西哥的变迁在很大程度上反映了自己独特的经历。1988 年在一次有争议的大选中上台的墨西哥总统卡洛斯·萨利纳斯·德戈尔塔里推动了经济自由化进程，刺激了竞争并

减少了政府对经济的控制。正因为有了以上的措施，才得以谈判一项北美自由贸易协定。

德戈尔塔里及其专家治国论者以惨败告终，原因是他们未能改革墨西哥的政治制度，使其适应他们带来的经济变化。1994年科洛西奥遇害后，替代候选人埃内斯托·塞迪略采取了历史性的步骤，建立了一个确保选举公正自由的选举制度。2000年12月，福克斯当选为总统，在一个真正的多党体制内执政。他是墨西哥历史上第一位自由选出的总统。

福克斯接手的问题无比艰巨：2000年7月2日以前盛行的君主式统治作风，分权的需要以及建立一个多数席位不归总统控制的立法机构。福克斯是过去70年来的第一位既没有一个在国会里拥有多数席位，且供他驱使的执政党机器，又没有一个由本党指定的候选人控制的司法机构的墨西哥总统。

在他之前的执政党——革命制度党（西班牙文里的缩写是PRI）做出的积极贡献之一是，它巧妙地吸收并弱化了极端的右翼和左翼势力。由于不再是执政党，革命制度党有可能会抛弃这一立场。

此外，不少墨西哥人支持福克斯不一定是同意他的中间偏右的温和立场，而是想打破革命制度党对政府的垄断。墨西哥的新体制巩固后，他们可能会逐渐回到自己的一贯立场上。墨西哥的右翼与左翼势力很

可能会结成联盟，就像我们在许多欧洲国家的议会里看到的那样。为此需要在政治上建立联合政府。对墨西哥的政治体制来说，这还是一种新鲜事物。

福克斯面临的问题堆积如山。财富仍然掌握在少数人手里，实际工资低得可怜，大多数墨西哥人没有像样的收入。毒品带来的金钱腐蚀了警察和司法制度。墨西哥的基础设施不能满足经济发展后的新需要，教育体制落伍于 21 世纪的要求。

不过墨西哥又得天独厚，可以沾美国纽带的光。世界上人口众多的国家中，有美国这样的富国做邻居，且共同边界如此之长的，只有墨西哥一家。话说回来，倘若一国的地理位置能决定一切的话，墨西哥早就富了。两大变化为它打开了一个新机会窗口：《北美自由贸易协定》和全球化。

《北美自由贸易协定》对贸易与投资的推动超出了人们最乐观的预想，原因之一是美国的经济空前繁荣。同时也是因为墨西哥占有地利之便，可以利用全球化。几乎就在新的全球化经济手段涌入发达国家的同时，它们也涌入了墨西哥，而且成本相差无几。技术成为经济增长的主要动力后，凡肯学习使用技术的国家都会获得经济发展，尤其是人口中熟悉计算机和因特网的年轻人居多的国家，比如墨西哥。由于墨西哥 65% 的人口不满 30 岁，它有可能成为世界经济中的一个主

要因素，不过墨西哥必须彻底改革教育制度和公共财政制度，设法控制毒品贸易。这些均是福克斯的优先目标。

墨西哥面临的任务与小布什政府的优先目标不谋而合。作为前得克萨斯州州长，布什总统亲身体会到一个健康、富有创造性和经济发达的墨西哥对美国的重要性，为此他把墨西哥置于外交政策之首，包括与加拿大一道努力，不迟于 2005 年把《北美自由贸易协定》纳入一个西半球自由贸易区。

能否实现这一目标在很大程度上取决于又一层与美墨关系极不相同的特殊关系——美国与巴西的关系。巴西外交政策的演变在很多方面与墨西哥的外交政策正相反。历史上，墨西哥多对美国抱着猜疑和敌视的态度。因和美国相邻，又迫于经济现实，墨西哥不得不同美国密切合作，直到最近才与美国结成了特殊友谊。巴西的情况完全不同，直到不久前，它一直是美洲国家中美国最亲密的盟友。由于巴西和美国远隔千山万水，两国间一直相安无事。直到上个世纪的后半叶，两国间才有了摩擦。即便是这时，美国与巴西打交道的方式也没有让巴西感到，它的国家主权受到侵犯。

再说巴西与其他拉美国家不同，是一个幅员辽阔的国家。不错，直到 20 世纪上半叶，巴西人没有像北美的定居者那样，通过开发内地发展经济，而是盘缩在

沿海的狭长地带，似乎一心要紧紧拽住与旧世界的纽带。

尽管如此，巴西辽阔的疆土赋予了它的机构和政策一种自信，因而巴西没有那种源于躁动的民族意识的孤行专断。独立前的巴西与其说是一块殖民地，更不如说是葡萄牙帝国中面积最大的一块。拿破仑占领葡萄牙期间及此后一段时间，里约热内卢一直是葡萄牙帝国的首都。因为这段历史，巴西的外交官是拉美地区最出色的。他们训练有素，通晓多种外语，执著而又风度翩翩，在认真分析国际现实的基础上追求国家利益。一次我会见巴西外交部长时，称某些国家集团只认实力。他回答说：“你说得不错，尤其是那些强国。”

巴西独立后，一直坚持与美国保持特殊关系。美国也把它作为特殊伙伴。巴西如同第二次世界大战后美国在欧洲的盟国英国。第二次世界大战期间，一个巴西师在意大利与盟国并肩作战。1965年，巴西派兵参加了美军对多米尼加共和国的占领，这支部队表面上由一位巴西将军率领。

巴西始终认为，它与美国的关系类似肯尼迪总统提出的大西洋伙伴关系的双支柱概念。巴西觉得自己是拉丁美洲的首领，而美国是北美洲的首领。两个洲通过频繁的交流密切配合，以求提出共同的目标。美洲

国家体制假定的拉美国家一律主权平等的理论并不是巴西外交政策的一项内容。

直到 1976 年的福特政府，美国还给予巴西特殊的磋商地位。一次，众议院外交事务委员会主席托马斯·摩根问我，美国这样做是否把巴西提升至世界大国的地位。我回答说：

主席先生，这一协定并没有使巴西成为世界大国。巴西有 1 亿人口，丰富的经济资源，且经济迅猛增长。它正在成为一个世界大国，并不需要我们的首肯。我们在外交政策上有义务与现实打交道。

然而美国与巴西建立的特殊关系却未能开花结果。1964 年后巴西军人政权的存在、人们对它专制倾向的日益关注以及美国的贸易法案造成了两国间一系列的摩擦，尤以卡特任职期间为甚。美国与巴西将近 10 年的密切关系随后出现了裂痕，巴西开始把眼光投向他处。80 年代末期，它实际上决心已定，随着本国实力的增强和自信心的上升，加上美国的国内政治变幻莫测，继续依靠美国给予的特殊地位已经不妥。巴西不再只依靠美国，而是努力扩大自己外交和经济上的选择范围，通过多种选择影响美国。巴西今后将凭

借自己生机勃勃的经济、庞大的人口（世纪之交时超过了1.5亿）和南方市场的其他伙伴在拉美建立自己的统治地位。

这一政策的结果是，巴西对来自美国的轻视——无论真假——越来越敏感。巴西的一些要人怀疑，美国建立美洲自由贸易区是为了一己私利；美国对环境的关切不过是一个借口，试图损害巴西对亚马逊河流域拥有的主权；美国借反倾销和劳工标准实施保护主义。美国若要在美洲自由贸易区问题上取得进展，必须做出重大努力，为美巴关系奠定新的基础。³

为美巴关系奠定新基础现在尤其重要。90年代，墨西哥和智利率先开始了政治和经济的全面改革，巴西也加入了改革的浪潮。在卡多佐总统的杰出领导下，巴西把每个月高达40%的超通货膨胀率降到每年10%以下。有固定收入的群体过去是通货膨胀的受害者，如今开始跻身于中产阶层，不仅促进了经济增长，还加强了政治稳定。国有企业全面私有化；贸易壁垒得到削减，虽然削减的步伐并不总能使美国贸易谈判代表满意；外国投资受到鼓励，政府只限于发挥它最适合发挥的职能；经济增长越来越遵从市场规律。

巴西的产业过去始终处于保护之下，地区意识严重，现在越来越开放。巴西现在的增长率为4%，金融市场稳定，国内市场庞大而且政局稳定，逐渐成为20

世纪的一个经济政治大国。巴西凭借自己的实力地位，娴熟地运用含而不露的外交手段，争取得到美国对它在西半球显赫地位的承认。20年前，巴西试图通过与美国的特殊磋商地位协议得到同一地位，最终不了了之。

巴西把现有的美洲国家体制看做是加强美国霸主地位的工具，因而极力给西半球自由贸易论泼冷水，以便巩固南方市场，把阿根廷、巴拉圭和乌拉圭拉进来，并迫使美国与一个区域集团打交道，而不是与单个国家打交道。

从严格的地理角度看，南方市场不无道理。然而巴西实行浮动货币制，阿根廷的货币比索却与美元挂钩。只要南方市场的两个最大成员的货币体制相互抵触，各成员国机构的一体化进程会十分缓慢，摩擦也在所难免。再说，巴西的邻国不可能为了拉美团结一致的理论牺牲与美国建立密切关系的愿望。

只要南方市场在建立美洲自由贸易区过程中扮演北美自由贸易协定的一个伙伴，美国没有理由反对它。然而南方市场若是还没完全成立就想把美国排除在与它传统朋友的双边交易之外，或是在自己内部做出类似欧盟的某些安排，在经济和政治领域造成一系列的既成事实以对抗美国的话，那就是另一回事了。这会导致西半球的关系走向僵硬和对抗，不利于它实现自

己的历史使命和理想。

倘若美国对以上倾向听之任之，巴西和美国有可能在西半球南端的未来走向问题上成为对手。果真如此的话，两国的政治家难辞其咎。一旦双方认识到这场竞争不会有任何赢家后，两国重新修好还是可能的。美国与巴西打交道时，要注意更加尊重这个即将跨入世界大国行列的国家的尊严。这意味着外交上少指手画脚，尽量避免通过制裁强行满足美国的每个愿望。美国还需要承诺解决目前与巴西在雪茄、柑橘和铁出口问题上的严重贸易争执。巴西方面应该记得，与美国打交道时，它传统的外交风格比法国生米煮成熟饭式的做法更有效。鉴于欧洲和拉美在农业政策问题上看法不一，倒向欧洲只是一种谈判手段，而不是一项长期政策。

有人主张暂缓建立美洲自由贸易区，等南方市场成熟后再说。美国不应理睬这一论点。建立美洲自由贸易区和南方市场的进程应该同时进行。整个西半球的自由贸易不应受制于任何一个区域集团一体化的快慢。美洲自由贸易区成立前，美国应当对有些拉美国家与《北美自由贸易协定》达成的双边贸易安排抱宽容的态度，把它们看做是加快建立一个西半球体系势头的最佳途径，也是朝着建立一个世界新秩序迈出的重大步骤。最终的妥协是达成一项安排，巴西接受美洲

自由贸易区，而美国也不刁难南方市场。

在许多方面，阿根廷对这一演变过程有着举足轻重的影响。几十年前还很难想象，阿根廷在西半球事务中会扮演如此重要的角色。历史上阿根廷多重视东面的欧洲而不是北面邻国。阿根廷资源丰富 人民富有才智 庇隆独裁前 人均收入在世界排名第 6。在西半球内 阿根廷强调自己的特征 对北边的邻居不屑一顾，对美国的霸主地位十分反感。不过除了自命清高外，阿根廷并没有做过出格的事。

庇隆独裁后，阿根廷再也不能说自己与众不同了。过去半个世纪里，阿根廷成了各种矛盾的混合体。在相当长的一段时间里 阿根廷是拉美最富裕的国家 识字率和中产阶级的数量均属第一。与此同时，受庇隆第一位夫人的影响 外加庇隆第二位夫人的统治 它又产生了最古怪的政府形式。阿根廷好像是惧怕稳定似的 每当胜利在望时 总是把自己抛回动荡中。虽然它有一个成熟的统治阶层，却未能阻止历届政府断送丰富的财富给它带来的美好前景。

庇隆把国家的经济命脉置于政府控制之下，为了取悦人民，制定了一个根本无法持久的职工社会福利方案 国家因此背上了沉重的包袱 同时公开奉行以反美为主旨的外交政策。 1955 年，庇隆被军人推翻，流亡西班牙。由于庇隆之后的领导人治国无术，1973 年

庇隆东山再起，重新执政。1975年庇隆去世，把一个烂摊子留给了他的第二位夫人。庇隆夫人对此毫无准备。庇隆去世后，庇隆主义仍然得到至少40%的阿根廷人的支持，根本没有改革的可能。奉行庇隆主义的历届政府不肯推行民主化和改革，而不赞成庇隆主义的历届政府又没有这个能力。70年代中期，阿根廷基本上陷入无政府状态。1976年，军人不得不请走了庇隆夫人，一批同样无能的陆军和海军将领取而代之。他们加强了政府对经济活动的管制，政府预算赤字飞涨，走投无路的阿根廷入侵了福克兰群岛。

阿根廷屈辱的失败最终使全民有了一个宣泄的机会。军人返回了军营，选举产生了一个文职政府。然而阿方辛总统未能振兴阿根廷的经济，通货膨胀一涨再涨，就业率降至历史最低水平。梅内姆作为庇隆党领袖上台执政时，阿根廷举国上下已经为政府大力整治经济秩序做好了思想准备。鉴于梅内姆来自庇隆阵营，几乎没有什么人期待他会开出这一药方。梅内姆显示出的勇力和过人的直觉令国人大吃一惊。在拉美经济革命的泰斗之一卡瓦洛的指导下，梅内姆上台不久即推行大规模的改革，将比索与美元挂钩，解散了国有企业，控制了公共部门的赤字和通货膨胀。一个全新的阿根廷由此诞生。到了90年代中期，梅内姆领导的阿根廷成为拉美地区推动民主化的主要带头人，与

美国联手参加国际维和行动，庇隆主义名存实亡。

倘若当时美国拥有快轨授权，邀请阿根廷要么加入北美自由贸易协定，要么缔结一项双边贸易协定的话，梅内姆很有可能会欣然同意，从而为阿根廷的经济和美洲自由贸易区提供新的动力。由于克林顿政府拖延落实自己提出的倡议，阿根廷全力争取早日加入南方市场，但并没有像巴西希望的那样，给予它政治特征。

形势不等待阿根廷。梅内姆争取第 3 次蝉联总统的竞选极不得人心，结果德拉鲁阿在 2000 年的大选中获胜。德拉鲁阿是一位正直、正派和能干的民主派领导人，但缺乏梅内姆的魄力。德拉鲁阿上台恰好赶上国际环境恶化，与阿根廷比索因而也与阿根廷出口挂钩的美元升值。阿根廷最大的出口市场巴西遇到经济困难，货币贬值，阿根廷的出口收入骤然下降。迈阿密首脑会议后，推动西半球自由贸易的努力淹没在没完没了的技术性谈判之中，其繁杂程度只有干劲十足的官僚才受得了。阿根廷的政治和经济进步再次受挫。

截至我撰写本书时，阿根廷正在努力走出混乱。卡瓦洛又有一次机会根据一项全国团结方案解救阿根廷的经济。仅凭他过去的成就，就足以赢得人们的信任。此外，一些长期因素也有利于阿根廷经济的复苏。美元疲软，以美元计算的债务的利率下降，随着巴西经

济发展势头的加快，巴西的出口前景也日益改善。阿根廷的出口价格开始走高。如果全国团结方案能够实现财政方面的改革，阿根廷的内在潜力会带动经济的大规范复苏。美国应当竭尽全力帮助阿根廷克服这场短期危机。

从长远来看，阿根廷乃至西半球所有国家面对的最重要问题是西半球自由贸易的前景。从某种意义上讲，阿根廷是该地区其他国家的代理人，从它身上可以更清楚地看到拉美与北美贸易一体化后的后果与潜在好处。阿根廷对美国 and 加拿大的出口机会会大幅增加，对外国直接投资的吸引力也会成倍增长，从而摆脱现在对外来资金的过度依靠。当年墨西哥加入北美自由贸易协定后就是这样。最后，美国一项成功的自由贸易协定又是一把钥匙，可以为阿根廷的农产品、尤其是牛肉和粮食打开欧洲的市场。目前，欧洲市场因欧盟的共同农业政策对阿根廷关闭。

不过阿根廷面临的这一机会令它政治上左右为难。不加保留地支持美洲自由贸易区也许会危及南方市场，进而损害阿根廷从巴西市场得到的重大好处。从更广泛的意义上讲，它有可能沉重地打击阿根廷与巴西的关系。目前这两个南美超级大国之间的关系是有史以来最好的。

西半球政治家面临的挑战是：建立一个自由贸易

体制 所有国家均可受益，《北美自由贸易协定》和南方市场无须彼此对抗。巴西与美国争名次毫无必要。美国没有理由反对代表一个区域贸易单位的南方市场，巴西也不需要靠与美国对抗衬托自己的大国地位，或为了扮演大国的角色把西半球分割成彼此争夺的集团。它已经具备了大国的条件。阿根廷和该地区的其他国家应当可以参加一项西半球自由贸易的总安排，与此同时又可以在南方市场内维持与邻国的特殊贸易安排。英国外交大臣乔治·坎宁对门罗主义表示欢迎时说过一句名言：新世界的诞生是为了纠正旧世界的平衡。西半球的国家切忌受反其道而行之的诱惑。难道今天欧盟的诞生是为了鼓励并利用西半球各个集团之间的争夺？正确的目标不是用欧洲抗衡北美自由贸易协定 而是把《北美自由贸易协定》、南方市场和欧洲联盟纳入一个大西洋自由贸易区内。

西半球因此是美国面对的国际挑战的一个缩影，既展现了遵从市场规律的全球经济带来的种种机会，又显示了有必要消除全球化造成的经济和政治体制之间的鸿沟。现实情况是 经济增长离不开改革 改革又需要一个稳定、合法和民主的政治结构 有透明的机构和独立的司法制度。麻醉品行业、恐怖主义和游击队运动给各国的安全与稳定造成了新的威胁。与此同时，一个涵盖整个西半球的区域体制将带来一个经济

繁荣、民主昌盛的新时期。展望未来，还有可能形成一个大西洋自由贸易区。关键在于美国是否有政治家的高瞻远瞩。

第四章

亚洲：一个相互制衡的世界

亚洲复杂的地缘政治

20 世纪的上半叶，美国为了阻止一个潜在的敌人称霸欧洲打了两次战争。第二次世界大战后，没有哪一个西欧国家强大到足以称霸欧洲，或愿意把战争作为对付自己邻国的政策手段。对安全的威胁来自欧洲以外的地区。

20 世纪的后半叶（实际上是从 1941 年开始），美国为了在亚洲捍卫同一原则又打了三场战争：对日战争、朝鲜战争和越南战争。然而战后亚洲局势的演变与二战后的欧洲并不相同。亚洲各国一面在诸多经济

问题上开展合作，一面又把对方视做竞争对手。它们不大可能会兵戎相见，但也不能完全排除这种可能。亚洲的国际体制因此更像是 19 世纪的欧洲，而不像是 21 世纪的北大西洋地区。

只需看一眼亚洲的政治和经济地图，它的重要性和复杂性即一目了然。亚洲由以下国家组成：一个发达的工业化国家——日本，它的经济规模超过了欧洲任何一个国家；三个大陆规模的国家——印度、中国和俄罗斯；两个接近发达工业国家的经济和技术能力的国家——韩国和新加坡；两个群岛之国——菲律宾和印度尼西亚，两国均有上千个岛屿，控制着一些重要海上通道；两个古老的国家——泰国和缅甸，其人口大致等于法国或意大利；一个研制核武器和远程导弹的“流氓国家”——朝鲜；人口以穆斯林为主的马来西亚半岛和印度尼西亚；最后还有军事上强悍、民族主义情绪强烈的越南，它先后与法国、美国、中国以及两个邻国老挝和柬埔寨交战，后两个国家现在处于它的控制之下。

亚洲经济对美国乃至世界经济越来越重要。1996 年，亚洲占美国全球贸易的 68%。90 年代美国对中国的出口年平均增长率为 13%。同一时期美国对华投资增长了 3 倍。虽然亚洲现在被纳入全球经济，它却缺乏一个能够减轻经济震荡的区域结构，也没有一融上的防火墙，它凭借的只是各国的经济实力。

1997年的金融危机显示，亚洲的中小国家尤其容易受到它们无力控制的利率变动、货币浮动和投机资本流动的冲击。目前还没有崛起一个亚洲经济集团，不过日本提出的部分建议已含有这种倾向。在日本和中国的支持下，亚洲甚至开始摸索建立一个亚洲自由贸易区。鉴于亚洲各国仍然互相猜忌，加上各自的发展水平又参差不齐，中期内亚洲难以成立一个欧盟性质的组织。但这并不意味着亚洲国家无论大小甘心处于脆弱的地位。倘若亚洲或工业化民主国家再爆发一次重大的金融危机，亚洲国家必然会加快把握自己经济和政治未来的步伐，建立一个对抗现有区域体系的亚洲体系。

亚洲有丰富的资源 有最勤劳的人民 还有世界上人口最多的国家。一个包含以上因素的敌视美国的亚洲集团不符合美国的国家利益。为此，美国必须保持它在亚洲的存在，它的地缘政治目标必须继续是阻止亚洲结成一个不友好的集团（若是亚洲受到其中一个亚洲大国的影响 以上情形最有可能发生）美国与亚洲的关系因此像是过去 400年里英国与欧洲大陆的关系。温斯顿·丘吉尔对这种关系有过精彩的描述：

400年来，英国的外交政策始终是与欧洲大陆上最强大、最咄咄逼人、最不可一世的国家为

敌……漫漫的 400 年里 代易时移 然而英国的目标始终如一。与任何一个民族、任何一个国家或任何一国人民记载的非凡历史事件相比，英国过去 400 年的历史都毫不逊色。不仅如此，无论何时，英国总是择难而上，与西班牙的菲利普二世斗，在威廉三世和马尔伯勒公爵的领导下与路易十四斗 与拿破仑斗 与德国的威廉皇帝斗。选择加入强者，坐享其成本来会更容易，更具诱惑力，但我们总是选择了一条更崎岖的道路，站在弱者一边，与它们一道打败了欧洲大陆上的军事暴君，不管他是谁 来自哪个国家 从而维护了欧洲的自由，确保了欧洲社会继续朝着多样化蓬勃地发展……我们奉行的是公共政策法则，而不是因某个偶然事件或一时感情用事而采取的权宜之计。¹

21 世纪，美国在亚洲追求同一目标面临更复杂的挑战。欧洲的均势是靠基本上是单一民族的民族国家维持的(俄罗斯除外)而许多亚洲大国(中国、俄罗斯、印度和印度尼西亚)幅员辽阔 属多民族国家。欧洲的均势天衣无缝，因为所有欧洲大国是均势的组成部分。换言之，各种大国联盟之间的相互制衡构成了均势。于是巴尔干半岛上演的一场塞尔维亚危机升级为第一次世界大战。亚洲的均势更细微，因而也更复杂。

欧洲因爆发了两次世界大战，加上欧洲的民族国家幅员太小，难以对付全球性的挑战，19世纪的均势已经过时。欧洲国家不再把对方视为战略上的威胁。至于来自欧洲以外的威胁，有美欧同盟顶着。

亚洲国家则完全不同，对共同的威胁从来没有过共识，不同国家对威胁来自何方看法迥异。有些国家始终对俄罗斯惧怕三分，有些主要不放心中国，有些对一个崛起的日本担忧。东南亚的一些国家认为越南是主要的威胁。印度和巴基斯坦则是一对彼此虎视眈眈的冤家。

就区域争端而言，与饱受两次世界大战之苦的欧洲国家相比，亚洲国家更愿意使用武力。任何一国的实力增强后，其他国家都要为此做出调整，以保障自己的安全。这也是冷战结束后整个亚洲的军费开支持续上涨的原因。根据英国航空航天公司的估计，到2010年时，亚洲国家的军费开支将超过西欧国家的军费开支，达到美国军费开支的三分之二。²

亚洲与19世纪的欧洲截然不同，不存在一种单一的均势。亚洲辽阔的地域和不同的历史文化产生了两种战略均势：在东北亚，中国、日本、俄罗斯和美国利益交错，局势动荡的朝鲜半岛随时有可能爆发冲突；在东南亚唱主角的是中国、印度、日本、美国和印度尼西亚，它们必须与越南、泰国、澳大利亚和菲律宾等国协调各

自的利益。

不仅如此，大多数亚洲国家起的作用本身也在变化中。随着日本政策的本国色彩越来越浓厚，它在上面两种战略均势中可能会扮演一个越来越活跃的角色，首先是为了遏制中国的影响。印度也正在崛起为一个世界大国 继承英国统治时的政策衣钵 越来越积极地卷入东南亚事务，从而控制从新加坡到亚丁这一地区。中国会坚持发挥一种与它日益增长的经济实力相称的政治作用。

以上因素解释了为什么美国在亚洲的安全体系不同于欧洲的安全体系。在北约组织，美国强大的军事存在、一体化的军事指挥系统和常设的大使级理事会昭示了美国的承诺。而美国与日本的安全条约却没有一个正式的机制做后盾 更像是一种单方面的保证 而不是反映了一项总的亚洲战略。 1992年 美国正式结束了它在菲律宾的军事存在。此前，菲律宾照旧参加不结盟运动。只有在韩国，敌我界线才像欧洲那样分明 但与冷战时期铁幕两边的对峙相比 美国更多地依赖韩国的军队。美国与地处亚洲边缘的澳大利亚密切合作，把它作为美日条约的后盾。

从安全的角度看，亚洲各国同时在两个不同的世界里共存。就全球均势而言，它们处于美国对全球均势的保护之下。然而不少亚洲国家认为，奉行不结盟

政策即是对全球均势做出了贡献。根据这一政策，它们避免与美国建立正式的政治联系。如此一来，哪怕是旨在削弱所谓的美国霸权的政策，它们支持也无妨。

鉴于以上种种因素，美国在亚洲建立一个国际体系时，无法采取一刀切的办法。美国在欧洲奉行了一种军事与政治双管齐下的战略：建立一个军事同盟以对抗苏联入侵的威胁，同时又支持欧洲的经济复苏和后来的欧洲一体化，从而全面促进了民主体制的建设。以上两种战略中的任何一种都无法在亚洲照搬，美国与日本和韩国的双边关系除外。朝战和越战不是哪个区域联盟的代理战争。在朝鲜战争中，与美国并肩作战的国家大多来自欧洲，它们参战不是为了一个亚洲安全体系而战，而是为了日后拉美国参与欧洲事务时说话更有分量。在联合国安理会的那次关键表决中，由于苏联代表为了抗议把共产党中国排除在联合国外，拒绝参加表决，才有了一支技术意义上的多国部队，保卫韩国。朝鲜战争于是成了法律意义上的一次联合国行动，虽然它主要是由美国领导的。

越战期间，没有一个北约盟国给予美国哪怕是政治上的支持，盟国之间的立场不同只反映在袖手旁观的不同程度上。韩国、泰国、澳大利亚和菲律宾确实给予了美国种种直接或间接的援助，韩国还派了两个师参战。倘若当年美国打赢这场战争的话，也许会诞生

某种亚洲安全体系。美国明显露出它想从战争中脱身的意图后，有可能成为任何一种安全体系核心的东南亚条约组织（东约组织）随之瓦解，为东南亚国家联盟（东盟）所取代。东盟是一个区域经济和政治合作集团，不含任何安全职能。

有人称，美国的亚洲政策应当参照冷战的作法。中国现在已取代苏联，成为主要的威胁。这些人应以上面那段历史为鉴。亚洲根本不存在必要的政治和战略条件，可以划一条敌我分明的线，把所有国家集合在一边，除非中国采取大规模的挑衅行动。硬性划分一条敌我界线，无论是明的还是暗的，只会适得其反。友好国家十之八九会选择置身事外，采取某种不偏不倚的立场，其结果是美国在亚洲地区日益孤立，助长了亚洲国家的民族主义和中立主义。

像威尔逊那样，祭起民主大旗的做法也不能把亚洲各国招至旗下。虽说大多数亚洲国家均实行了某种形式的选举制度，它们过去从来不是民主社会，也许菲律宾是个例外。不过即使在菲律宾，历时 350 年的西班牙殖民统治仍然是一股强大的势力。再者，没有一个亚洲国家，哪怕是民主体制根深蒂固的澳大利亚也不会为了民主冒与中国或任何一个大国对抗的风险。第二次世界大战后，日本为了适应占领军的信念，逐步改变了自己悠久的习俗，民主体制由此诞生。不管日

本的民主体制现在多么牢固，日本没有哪一个政党或领导人会对亚洲其他地区输出自己的体制，因为其他亚洲国家会把这视为日本军国主义的复活。

韩国把美韩同盟看做是维护独立、促进朝鲜统一的手段。韩国完全有理由为它的民主体制感到骄傲，但它的外交政策并不以威尔逊的原则为准，它惧怕民主的日本甚于惧怕专制的中国，绝不会参加改变任何一个亚洲国家，尤其是中国的国内体制的远征。韩国需要借助中国平衡与朝鲜、日本和俄罗斯的关系。

泰国和菲律宾在奉行外交政策时，也不会把本国的体制作为一个因素加以考虑。印度尼西亚虽说正在努力建立民主体制，也没有把民主化看做是外交政策的一项内容。印度尼西亚与受到美国制裁的伊拉克、伊朗、利比亚和古巴保持着友好关系，理由是为了安抚国内重要的选民阶层。印度是亚洲最民主的国家，它从来不允许本国的体制左右自己的外交政策。冷战期间，印度跟苏联的关系比跟美国的关系还要热乎。

因此，亚洲不能简单照搬北约的经验。但这不应阻止美国实现它在亚洲的地缘政治及战略目标。与冷战初期的欧洲相比，亚洲现在的条件对美国更有利。没有哪一个亚洲国家，哪怕是中国能像冷战期间的苏联那样，同时威胁它的所有邻国。印度、日本、中国和俄罗斯无论哪一个，都足以单独对付任何一个邻国的

进攻，若与其他受到威胁的亚洲国家结盟就更没问题了。再说 韩国、越南和澳大利亚也不是任由潜在侵略者摆弄的对象。

每一个亚洲大国，包括中国面临的地缘政治挑战不是如何征服自己的邻国，而是如何防止邻国联合起来对付自己。日本的噩梦是看到中国巨人站稳脚跟。中国对日本和俄罗斯的忧虑源于过去 100 年的历史。过去半个多世纪里，中国与印度始终存在着边界争端。此前，满清政府与印度的英国统治者也有领土纠纷。

亚洲各国的领导人，尤其是中国和俄罗斯的领导人，在国际场合上表示要针对美国霸权的幽灵建立战略伙伴关系。受此影响，人们常常看不清亚洲国家间的矛盾。不管亚洲各国领导人对美国霸权多么担心，国家首脑间的高峰会议并不能取代长期的地缘和战略现实。俄罗斯与中国有着漫长的边界，俄方一侧地广人稀，防不胜防，从有记载的历史以来一向如此。不管中国或俄罗斯现在多讨厌所谓的美国霸权，都不会把自己边界的安全寄托在对方今后的友情上。只有在不堪美国欺负的情况下，它们才会加深双边的伙伴关系。但这种可能性很小。

如果分析一下其他每一个亚洲国家与美国的关系，情况也是一样。任何一个亚洲国家，哪怕是越南，倘若同美国在亚洲的一个对手而不是同美国建立密切

关系的话，不会得到任何好处。美国的相对优势就体现在这里，维持亚洲各种均势的关键也在于此。

对美国来说，上策是维持与亚洲所有国家的合作关系 避免采取假定一个亚洲大国敌视美国的政策 除非有明显的迹象。这样美国就可以在关键时刻提供决定性的支持 以免其他国家袖手旁观 或是利用美国对付自己的对手。与此同时，当亚洲的均势或美国的国家利益确实受到威胁时，美国绝不能妥协。

当然 无论谁当总统 对人权的关切仍然会是美国外交政策中的一个重要因素。它反映了我们美国人的为人准则，而且还会影响政府在有伸缩余地问题上的决策。聪明的亚洲领导人会认真对待美国的价值观，避免损害与美国的关系。亚洲的安全乃至世界的和平在很大程度上取决于它们与美国的关系。

对 日 关 系

美日关系是美国在亚洲的最重要关系。日本是美国的一个盟国 领土上有美国的军事基地 而且是亚洲的头号经济大国。下一个世纪的头 25 年里 日本将继续保持亚洲头号经济大国的地位。同时，日本又是一个有着难以名状的文化的国家，美国很难完全理解它

的文化。在美国领导人的眼里，日本的民主体制似乎是土生土长的产物，日本领导人的动机和美国领导人的动机似乎一样，日本似乎离不开美国，或寻求指示，或寻求得到保证。美国的经济学家对日本的经济缺陷提出了批评。迄今为止，日本人对他们的批判不理不睬，拒绝采纳他们提出的处方。美国的经济学家为此困惑不解。

在美日共同安全问题上，美国先在华盛顿制定了政策，然后把它当做真理告知东京，请日本与它分担负担。美国的颐指气使在欧洲受到公开的抵制，在日本却没有遇到许多麻烦，原因是默认美国的建议正合日本的心意，它可以借机加强军事能力，发挥更大的战略作用。日本于是可以在国际舞台上更加活跃，扩大其战略和政治势力，同时又不会因为奉行一种前瞻的国家政策而为人诟病。哪怕是美欧对话水平上的美日战略对话也时断时续，一半是因为日本在第二次世界大战中战败后，在此后的 50 年里集中精力振兴经济，安全政策上基本惟美国是从；一半同日本人的决策风格有关，喜欢以协商一致，而不是以对抗的方式做出决定。

中国的文化是想迷惑洋人，而日本的文化是想把洋人笼罩在无孔不入的日本特征中，除了与之适应，别无选择。日本的体制独一无二，带有“不对外出口”的

明显标记。地处亚洲腹地的中国为了保护自己的国粹和独立，只能与邻国的洋人周旋，必要时靠中国文化的魅力驯服他们。岛国日本走了一条截然相反的道路。

1854年，美国海军军官佩里强迫日本对西方打开了国门。此前的400年里，日本对外部世界采取了闭关锁国的政策。在幕府时期的混战中，日本形成了自己的军事传统。日本的体制是以它引以为荣的日本特征为基础的。正因为日本坚信自己与众不同，佩里抵达日本后，它才不惧怕参照西方的做法改革自己的体制，坚信自己的特征不会因改革受到丝毫的损害。

在一个人口稠密的岛国，国内冲突没有战略或心理上的纵深可言。日本社会经过几百年的演变，形成了一整套细微的礼节，用以缓和歧见，用协商的方式做出决定，无须决出赢家与输家。这需要有一种细微的等级观念，下层人感到自己受到照料，如同受到家人照料的孩子，即使是今天，日本的贫富差距仍小于任何一个发达的工业国家，至少不那么扎眼。日本有史以来，一向如此。

日本从一个封建社会演变成了一个混合体，既有西欧议会制度的成分，又兼有普鲁士的军事体制和英国海军风格的成分，日本天皇制和一种封建的等级观念把这一切捏合到一起。日本社会的等级观念极其独特，构成了日本例外论的又一特征。1945年日本战败

后，再次改革了自己的体制，同时保留了本国的特征。它实行了代议制，通过了一部基本上出自美国占领军司令部之手的宪法，誓言不再把战争当做推行政策的工具。以上变革之所以可能，是因为日本人对自己的文化有强烈的认同感。换了其他国家，日本的变革会造成政治上的地震。而在日本，它却融入了源远流长的日本文化。

日本和西方政治体制之间若有相似之处的话，多半也在表面上。1945年后的日本历届大选中，执政党屡屡获胜，只有一次失败。自由民主党（自民党）执政将近50年，其间只有短暂的中断。日本的大选同西方国家的议会制度不同，并不决定总理的人选，而是决定执政党内4~5个派系的相对力量对比。每个派系有自己的领袖，他们凭着资历走向显达后，控制了自己派系的选票，被前任指定为派系领袖。日本的历届总理来自同一个狭小的圈子，要么是某个派系的领袖，要么是他指定的人。大选前10年，一般就可以猜出谁会当总理。只有偶尔爆发的丑闻，或某人的早逝才会打乱权力移交的顺序。

因此，若要理解日本的外交政策，就不能把它看做是历届日本领导人决策的产物，而是把它当成一种家族企业，认为自己处在一个充满了竞争对手的世界里，与它竞争的公司不讲情面，还有可能成为潜在的敌人。

在日本人眼里 这个世界永远显得那么遥远 可能也永远难以理喻。

巨大的文化隔阂给日本和美国领导人之间的谈判造成了困难，有时甚至是无奈。美国总统不仅是政府首脑 又是国家元首 在行政部门内拥有至高无上的权力，或发号施令，或否决下属意见，必要时罢免他们。日本的首相是复杂谈判的产物。每隔两年，不同派系之间都要就首相人选问题举行谈判。日本的首相只能连任一次（任期 2 年 因此每位首相任期不超过 4 年），在这一过程中，议会选举只起辅助作用。轮到议会选举时，首相一般已经就职。除非发生自民党被其他党取代的剧变，在位的首相会在议会选举后继续执政下去。日本首相不能罢免内阁部长，除非征得部长所在派系的同意，也不能命令他们执行自己派系反对的政策。

因此，日本领导人的执政方式和西方民主国家领导人的方式不一样。日本的统治阶层已学会避免正面交锋，不喜欢一个人说了算。为了避免造成孰输孰赢的印象，只有在冗长的磋商之后才会产生某项决定。而美国政治的核心就是要分出输赢。在日本身居高位不等于可以发号施令，更不等于可以独断专行。它基本上是给予领导人的一种特权，由他负责游说同僚。

日本首相是全民共识的监护人，而不是缔造者。

美国领导人为了说服日本首相本人，或不厌其烦地重复自己的理由 或施展个人的魅力 好像他不同意是因为没听懂似的。日本领导人在谈判中则含糊其辞，被逼无奈时许下无法兑现的诺言，指望他的许诺会因日后形势的变化而过时。毋庸讳言，有时这恐怕也是日本领导人采用的伎俩 与缺乏耐性的美国人谈判时 靠软磨取胜。

美国总统与日本首相之间的首脑会议因此往往以失败告终。美国总统要求不情愿的下属或软磨硬泡的官僚机构贯彻决定，也就是说贯彻一种个人意志。由于没有一位现代日本首相拥有如此大的权力，他的任何默认充其量不过是同意做说服工作，而不是对下属下达指示。除非需要达成共识的人（通常指那些必须贯彻决策的人）一致认为这是惟一的选择，日本首相无法兑现他的许诺。为了不惜一切达成共识，日本人的决策过程拖得很久，而且显得对外国人的情感和观点麻木不仁。

经济领域里也存在着同样的文化隔阂。过去 10 多年里 美国一直建议日本进行产业结构的改革 并为此施加压力。美国认为，日本经济的生机勃勃会带动世界经济的增长。日本只有改革自己的产业结构，才能走出经济停滞，恢复经济增长。美国以传教士般的执著精神劝日本改革不无资本，因为它把本国的经济

搞得很好。然而美国的努力没有产生结果。问题不可能出在日本人听不懂美国的意见上。过去的一个半世纪里，日本社会为了克服重重危机，显示出了非凡的律己和献身精神。这样一个社会是不会因为理解力贫乏而失败的。日本对美国的意见置若罔闻，无非是日本的领导人没有美国人的紧迫感，也许日本人的决策过程比美国人慢，也许采纳美国意见产生的短期效应太不符合日本的文化习俗。

对日本来说，为了助世界经济一臂之力而改变自己的行为方式或牺牲政治上的团结得不偿失。尤其是不管美国人把事情说得多么严重，日本老百姓并没感到自己的钱包缩水了。美国的说教和压力反而可能加深了日本人的不安全感，导致他们增加储蓄，进一步加重了经济学家抱怨的需求不足（需求不足的又一可能导因是，日本住房面积狭小，容不下太多的冰箱或其他家用电器），如果历史是一面镜子的话，只有当日本感到本国人民因竞争乏力直接受害时，才会采取行动。此前，它是不会动的。即使动起来了，日本也会走传统的协商一致路线，争取所有受到影响的团体的支持，而不是采取政令出自上面的西方做法，如出自行政首脑或立法机构。

日本历史上的重大变革，如明治维新或二战后的工业化，需要 15 年的时间启动，随后经过协商一致的

程序迅速得到贯彻。当然，日本的做法可能已经僵化，失去了应变的能力。日本是否会因人口的老化和僵硬的官僚体制落伍于一个对它来说全新的世界？还是日本好比是一位马拉松选手，应该等他跑完全程后，而不是根据他每英里跑了多远再评价他速度的快慢？这个问题再有 10 年就可见分晓。无论答案是什么，今后几十年里日本继续会是亚洲的头号经济大国。

今天，很好地认识以上的文化问题变得越来越重要，因为日美的政治关系即将发生重大变化。受战败和冷战威胁的影响，日本龟缩在美国的保护伞下，放弃了独立自主的传统。日本在经济上是美国的一个强劲的竞争对手，在外交和安全政策上却听从美国的指挥。只要对日本安全的主要威胁来自一个主要敌人——苏联，日本和美国对安全的看法完全一致。

以上立场不可能持久。韩国和中国的政治影响力、经济潜力和军事实力与日俱增。汉城、华盛顿和北京采取的一系列行动导致朝鲜扮演了越来越重要的角色。以上三国事先根本没有征求日本的意见，是否向日本通报过也不得而知。俄罗斯军事实力中保存最好的部分位于西伯利亚。在冷战结束后的条件下，日本负责制定长远规划的人认为，美国不可能总是完全从日本的角度审视不同势力之间的相互关系。华盛顿会大声喊冤，而且委实感到委屈。然而每当新一届美

国政府上台伊始就宣布要重新评估现有的政策时，每当贸易争端愈演愈烈时，每当华盛顿多因受到国内政治压力单方面做出涉及亚洲的重大决定时，美国的保证就不那么令人信服了。日本连年悄悄地增加国防预算，总额已达世界第二，此举绝非偶然。在政治领域，日本肯定会极力为自己争得相当大的行动自由。

日本在多大程度上会独立于美国的安全与外交政策之外？这种独立最终会是一种什么性质？这将取决于两国是否能进行更对等的政治和战略对话。日本是否会增加自己的行动自由？这意味着与美国逐渐或骤然拉开距离。它寻求自主权是觉醒的民族主义的流露，还是借此为一个强调合作的世界秩序做出贡献？后者对于一个讲究社会等级的社会是很难理喻的概念。以上问题的答案至关重要。美国外交政策的一个关键目标必须是在日本的政治及军事力量形成气候之前，与日本建立更广泛的政治关系。

为此，美国面临两项任务：一是继续参与亚洲事务 其象征是美国在亚洲的军事存在；二是更新日美联盟。倘若亚洲没有美国的军事存在，日本会越来越倾向于依据本国的好恶推行其安全和外交政策。日本与美国共同制定政策时，日本发展成为一个自主的军事大国的努力不仅会受到限制，而且被置于一种战略框架之内，日本扩军对亚洲其他国家的影响也要小得多。

为此，必须给予日美双边政治对话以及外交政策方面的协调新的内容 尤其是在亚洲。

美国与中国的关系将对日美关系产生重大的影响。中日两国之间的暧昧态度主导了双边的关系。直到19世纪现代日本崛起前，中国始终没有遇到一个有能力挑战它在亚洲霸主地位的亚洲国家。当时中国不担心亚洲的均势，因为它自己就体现了亚洲均势。

直到毛泽东统一中国前，现代日本从来没有遇到过它需要当做永久竞争对手的亚洲国家。中国的崛起再次引起了日本的恐惧，迫使它从全新的角度思考战略问题。90年代末，一位日本知名人士向我解释道，日本的战略必须考虑到两种不测风云：中国由于无力承受现代化的后果而解体，或是中国因现代化的成功越来越强大。无论是哪一种情况，日本都必须着手围堵可能怀有霸权野心的中国，或避免在一场必然会牵扯进其他大国的中国内乱中只当旁观者。日本对亚洲的投资反映了它对以上目标的高度重视。日本投资的国家环绕中国，从中国台湾到越南再到乌兹别克斯坦，根据形势的变幻日本可以从这些地区遏制或影响中国势力。1997年亚洲金融危机期间，日本不顾自己经济停滞决定贷款给东南亚各国，恐怕也是出于以上考虑。

无论是上面哪一种情形，日本会坚持按照自己能够控制的节奏处理与中国的关系。日本与中国有着密

切的文化联系，日本文化里的许多精华来自中国。鉴于此，日本会抵制任何国家限制它对华关系选择范围的企图，哪怕是它最亲密的盟友。倘若日本认为美中之间的一场对抗是美国挑起的，日美联盟会受到严重的压力。日本会竭力寻找出路。美国与中国保持良好的关系——或至少维持一种他国不致把美国看做是挑起中美危机的一方的关系——是保持日美联盟活力的一个不可缺少的条件。

另一重大挑战是对朝鲜的政策。对日本来说，没有什么比这一关系更敏感的了。日本占领朝鲜达 40 年之久，深知朝鲜对日本的憎恶。日本领导人心里明白，朝鲜的外交政策必然是防止日本再次称霸东北亚。同时日本认为，朝鲜不与任何一个亚洲大国结盟对于它的安全至关重要。此外，日本还对韩国崛起为一个经济竞争对手感到不安，且不提韩国越来越自信的外交政策连它与美国的关系也让日本不安，只不过日本难得承认罢了。

日本因此奉行了一种双轨政策：一方面希望美军留在朝鲜，作为亚洲均势的一个重要组成部分。尤其是因为倘若美军撤离朝鲜，日本更难说服本国国民继续接受美国在日本的基地，从而为日本和其他亚洲国家造成一系列新的安全问题。另一方面，日本又试图保持自己对朝鲜半岛的影响。日本对朝鲜的统一态度

暧昧，因为一个统一后的朝鲜最终会成为一个更强劲的对手（无论政治上还是经济上，而且它的外交政策恐怕建立在猜疑日本动机的基础上）。日本为了帮助朝鲜渡过经济上的难关，允许居住在日本的朝鲜人向朝鲜汇款。同时，朝鲜的核能力和导弹能力——一旦朝鲜统一，朝鲜的核武器和导弹有可能流入统一后的朝鲜的武库——又促使日本重新武装自己，研制本国的导弹防御体系并保留制造核武器的选择。

1993年，有记者问当时的日本首相宫泽喜一，日本是否会认可朝鲜的核能力？他的回答只有简短的一个字：“不”很不合日本人的风格。他是什么意思呢？日本要发动一场外交攻势，还是可能采取反措施？如果是后者，又会是什么样的措施呢？要么是发展自己的核能力？恐怕连日本政府自己现在都无法解答以上问题，也不可能与美国有一致的看法。在适当的时候，以上问题显然会得到解答，要么美日奉行共同的战略，要么日本决定走自己的路。

对朝关系

过去的100年里，朝鲜始终是亚洲各种危机的焦点。1904~1905年，日本与俄国为了争夺朝鲜爆发了

战争。1908年，日本灭掉朝鲜。1945年日本结束对朝鲜的占领后，苏联人帮助金日成建立了世界上最专制的政权，朝鲜于是沿三八线分治。1950年，北朝鲜发动了又一次血腥战争，美国及其南朝鲜盟友外加一支象征性的联合国部队阻止了北朝鲜吞并南朝鲜。此后，三八线成了世界上最难以逾越的界线之一，无论是从意识形态上讲，还是从政治、军事或经济意义上讲。

克林顿总统在位的最后一年，朝鲜半岛的未来突然成了各方关注的焦点。南朝鲜总统金大中受邀访问了北朝鲜首都平壤，北朝鲜军队的第二号人物受邀访问了华盛顿，国务卿奥尔布赖特随后回访了平壤。

以上一连串的戏剧性事件不应模糊一个现实：朝鲜半岛的紧张局势反映了种种错综复杂的问题，单靠戏剧性的姿态是无法解决的。它们涉及汉城与平壤的相对作用，说得具体点就是两国对统一分别所负的责任（如果有一天真统一的话）北朝鲜演变的种种可能性，包括日本、中国、俄罗斯和美国在内的其他当事大国的作用以及美军在南朝鲜的继续存在。后者对未来美国在亚洲的军事和政治地位有着深远的影响。将来美国是否仍在日本保留军事基地，很可能取决于美军是否继续留在南朝鲜。

百孔千疮的南朝鲜战后经济复兴后，逐渐演变成真正的民主国家，加入了先进的工业化国家的行列，

在世界市场上越来越具有竞争力。同一时期，北朝鲜却成了一个斯大林式的国家，或许是当今世界上最彻底的警察国家。北朝鲜经济凋敝，人民生活水平远远低于南朝鲜。北朝鲜人民之所以还没有揭竿而起，是因为这一专制政权对人民完全封锁外部消息，而且它的安全机构是世界上最残暴的安全机构之一。北朝鲜的工业设备陈旧 无法在世界市场上竞争 农业彻底崩溃，饥荒几乎连年不断，据估计每年有数十万人饿死，其余的人患营养不良。

北朝鲜把国内生产总值的一大部分用于军事用途，建立了强大的坦克部队和大批炮兵部队并将其部署在南朝鲜首都汉城射程之内的地方，随时都可以给南朝鲜造成巨大的毁灭和数十万人的死亡。北朝鲜把制造核武器和导弹当做要挟国际社会的手段，通过向敌视美国的国家出售导弹赚取外汇 还要挟美国、日本和南朝鲜向它提供先进技术，否则就制造核武器或远程导弹。

北朝鲜的长远目标始终不是打一场它无力支撑下去的战争，而是通过与华盛顿直接讨论朝鲜半岛的未来打击南朝鲜的士气，破坏美韩关系。一旦北朝鲜为自己争得朝鲜民族利益的合法代表的身份，汉城的地位就会降至美国的仆从国。

北朝鲜的这一政策颇见成效。1994年 美国与北

朝鲜单独举行了谈判。根据美朝谈判的结果，日本和南朝鲜同意为北朝鲜建两个重水核反应堆，美国同意向北朝鲜的发电厂提供石油（条件是北朝鲜暂停但不放弃）它的核计划。这一交易被说成是对不扩散的贡献，实际效果很可能恰恰相反，因为它也许鼓励了其他“流氓国家”发展自己的核武器，借此也敲诈一笔。

这一交易可能还为北朝鲜发展其他方面的核扩散起了推波助澜的作用。达成交易后不久，北朝鲜以探索空间为借口，试验了一种横穿日本领空的远程导弹。于是围绕这一事件又开始了新一轮谈判。国务卿奥尔布赖特赶赴平壤，探询要北朝鲜停止发展导弹计划的价码。克林顿原计划在总统任期内的最后一个月访问北朝鲜，显然是想再如法炮制上次达成的核计划交易，用提供所谓的科学导弹技术换取北朝鲜放弃它的“含军事内容的”计划。克林顿最终未能成行。倘若成行的话，会是美国付出的又一政治代价。

美国与北朝鲜展开谈判的确导致北朝鲜暂时停止了生产钚，可为此付出的代价是美国暗示，或许华盛顿和平壤可以不理睬汉城，两家直接决定朝鲜的未来。这种趋势因两件事而中止。先是北朝鲜的领导人金日成于1994年去世，平壤的回旋余地为此受到限制。其次是金大中当选为南朝鲜总统，加强了汉城的外交地位。金大中所谓的“阳光政策”鼓励两个朝鲜之间的经

济合作、家庭团聚及其他方面的交流。因为这一政策，美国与北朝鲜打交道时，南朝鲜再次扮演了应有的角色。

然而阳光政策并没有解决南北朝鲜相互接触所涉及的实质问题。2000年夏，北朝鲜领导人金正日邀请南朝鲜总统金大中访问平壤，霎时间水闸门大开。金大中的这次访问收获甚微，金正日只是答应回访汉城，并稍微松动对家庭团聚的限制。然而外部世界欣喜若狂，赞扬北朝鲜调子的变化带来了一个新时代。北朝鲜军队里的第二号人物在椭圆形办公室受到热情的接见，并成为国务院正式宴会上的主宾。几周后，国务卿奥尔布赖特访问了平壤，参加了一次庆祝朝鲜劳动党55周年的群众集会。其他国家不甘落后，纷纷赶赴平壤。

不无讽刺的是，各国争先恐后直接与平壤会谈后，金正日反倒想回到孤立汉城的政策上。他忖度着，解决国内问题无须再与南朝鲜直接打交道。2001年3月，欧洲联盟成员的政府首脑宣布开始一项外交使命，帮助消除瑞典外长称之为的“美国强硬政策”造成的隔阂。当时瑞典任欧盟的轮值主席。欧洲国家这样做的同时应当好好想想，结果会不会适得其反？仅凭外交接触就可以说服最残暴的政权更弦易辙，奉行和解政策吗？还是平壤想通过改变调子得到经济援助，得逞

后即失去与汉城就朝鲜统一问题或与美国就导弹问题举行会谈的兴趣？

因此，美国与南朝鲜需要密切协调它们的战略。无论是美国还是南朝鲜，都不可能听到几句甜言蜜语后就支持平壤的专制体制，或是鼓励它进行军事要挟，更不要说欧盟了。改善与平壤的关系必须有清楚的标准，从而可以衡量取得的进展，如同美国与联邦德国处理东西德和解问题时的做法一样。两国把始于 1969 年的和解过程与保证柏林地位问题相挂钩。

与北朝鲜的接触应该包括更广泛的人员交流，而不是现在北朝鲜允许的象征性交往。同时应大量减少三八线一带的军事力量，双方应明确宣布放弃核武器。美国应该抛弃核交易的模式，即向北朝鲜提供所谓的科学技术，换取它放弃所谓的武器技术，因为科学技术其实具有双重用途，“流氓国家”更有理由效仿北朝鲜，要挟他人。同时，倘若北朝鲜的行动显示，它力求摆脱“流氓国家”地位的话，汉城和华盛顿应当加以鼓励。如此一来，接触不仅有形式，也有了内容。

历届美国政府一向恪守两项原则：一是美国与南朝鲜的联盟是朝鲜半岛稳定的关键；二是美朝关系改善的关键在于北朝鲜是否通过双边谈判改善与南朝鲜的关系。

面对朝鲜半岛出现的新气氛，美国优先考虑的仍

然是鼓励南朝鲜在两个朝鲜的谈判中发挥主导作用，而不是取而代之。必须让平壤认清，去华盛顿的路经过汉城而不是相反。若是颠倒了以上重点，南朝鲜就会逐渐受到削弱。北朝鲜有可能获得急需的经济援助，不是来自南朝鲜或经由南朝鲜，而是来自竞相讨好平壤的其他国家。别看南朝鲜每逢大选年时显得很想要有番作为，除非两个朝鲜之间首先实现和解，否则美国（或欧洲）与平壤讲和有可能导致平壤对南朝鲜的政策逐渐趋向强硬，最终使汉城心灰意冷。

只有汉城对华盛顿的全球责任表示理解，凡涉及与北朝鲜的政治经济关系及人员交往时，美国尊重南朝鲜的意见才会带来持久的改善。南朝鲜的领导人既不应支持向北朝鲜转让军事或双重用途技术，也不应抨击美国的军事计划，如导弹防御体系。

在这一过程中，美国必须牢记，朝鲜半岛牵扯到几个大国的利益。无论中国还是日本，对朝鲜的早日统一都不热心，尤其是如果统一后的朝鲜接收了北朝鲜的核武器和导弹技术。中日两国都有过敌人自朝鲜侵入的经历，对这段历史仍然记忆犹新。北京担心朝鲜的民族主义会波及到中国东北部的朝鲜族。日本之所以允许美国在其领土上设立军事基地，一个重要考虑就是维护朝鲜半岛的现状。日本担心统一后的朝鲜也许会利用本国人素来仇日的心理争取民心。有鉴于

此，中国和日本都赞成放慢对朝外交的步子，但不一定偏向平壤政权。

鉴于以上原因，在朝鲜问题上华盛顿需要与所有当事方保持密切联系，尤其是日本，还有中国和俄罗斯。虽然各方对朝鲜局势的改善应具有什么样的性质和节奏看法不一，但朝鲜半岛军事形势的动荡不符合任何邻国的利益。谁也不想被突发事件闹个措手不及。作为重要的第一步，对朝鲜的未来最关心的四个大国应当协力制止平壤在大规模毁灭性武器问题上的恫吓行为。无论四国之间有何分歧，没有一国想被拖入一场由北朝鲜的核扩散引发的冲突中。

四大国之间需要磋商的又一原因是，除了平壤政权或延续或垮台外，也许还有其他的可能。对朝鲜的统一感到不安的国家很可能愿意鼓励在平壤建立一个更温和的政府，同时又不希望它与汉城合为一家。在现实世界里，这种选择恐怕行不通。北朝鲜的任何一个民主政府都会寻求统一，而任何一个专制政府都会重演目前的困境。无论大国采用什么手法，最终都无法继续维持朝鲜的分裂。德国的例子已证明了这一点。

当然 北朝鲜政权有可能和东德一样 因金正日失去对局势的控制而垮台。从多方面看，这对于汉城来说很可能是一场噩梦。与朝鲜迅速统一潜伏的问题相

比德国 10 年来面临的巨大经济困难简直不算什么。西德与东德的人口比例是 3:1 而两个朝鲜的人口比例大致是 2:1。两个德国的人均国内总产值比例大约是 2:1 两个朝鲜的比例接近 10:1。以上数字表明统一朝鲜的经济难度远远大于德国的统一。

到了那时 美、俄、日、中四国必须就朝鲜的国际地位展开讨论，同时由两个朝鲜对统一事项做出安排。这种做法与德国统一前的步骤很相似。

对美国来说 它非但不该反对朝鲜的统一 而且应当支持它。朝鲜的统一不仅仅是一个关系到朝鲜未来的问题，因为亚洲的未来在很大程度上将取决于目前驻守在三八线的美国的去留。

据韩国总统金大中讲 金正日向他表示过 无论两个朝鲜之间的会谈产生什么结果，他赞成美军继续留在朝鲜。但美国不能仅凭这一保证制定它的长期政策，美国在朝鲜驻军的去留也不会完全取决于两个朝鲜的领导人。不管韩国在职总统怎么想，紧张局势若有重大缓和，美军的存在有可能引起韩国朝野的激烈争论。另一方面 若是美军离开朝鲜的话 美国在日本的军事基地就会成问题。一旦美国军队撤离亚洲圈，整个亚洲大陆的安全形势，尤其是政治形势都会为之一变。倘若出现以上情形，哪怕朝鲜半岛局势朝着积极方面发展，汉城和东京恐怕也会寻求制定自己的独

立防卫政策，日本、中国和朝鲜的民族主义也会日益抬头。美国也许无力阻止以上趋势，但不应因沉溺于战术问题或过于在乎头条新闻一点点被拖进去。

对华关系:历史背景

每逢美国政府换届时，两种理论主导了美国国内的辩论：

克林顿政府的观点可以用“接触”和“战略伙伴关系”两个词概括。威尔逊认为，一个由民主国家组成的世界不可能有敌人，至少没有一个国家会用武力证明自己的观点是对的。持这一观点的一派认为，贸易、环境和科学技术等方面交流的激增会加强赞成国际合作和多元化社会的力量。

另一派的观点截然相反，把中国视为一个有道德缺陷的对手。现在威胁台湾，将来威胁西太平洋，最终威胁全球均势。根据这一派理论，美国不应把中国当做战略伙伴，而是把它看成是冷战时期的苏联，即一个竞争对手或一种威胁。美中贸易应尽量限制在非战略性项目上，同时与亚洲各国结成联盟遏制中国。如果做不到的话就加强日本的力量，帮助美国分担保卫亚洲和遏制中国的负担。持这种观点的一派把台湾视做一

个独立的国家和一个前哨基地 实际上等于丢弃了“一个中国”的政策。自从 1971 年美中恢复外交接触以来，“一个中国”的政策始终是两国关系的基础。

新一届政府自己必须弄清一个根本问题：以上两种观点是否真的能满足美国当今的需要。克林顿政府的做法回避了中美关系提出的地缘政治问题。然而摒弃一种有名无实的战略伙伴关系是一回事，把中国当做永久的敌人就是另一回事了。亚洲的情况不同于冷战。冷战时期，一个意识形态上的敌人对所有西欧国家造成了威胁，它们渴望得到美国的保护。在亚洲，除非中国有重大挑衅行为，否则美国不得不独自一家奉行遏制中国的政策，而且不知何时是头。

除非亚洲各国的生存受到明显的直接威胁，否则它们不会像当年的欧洲国家那样，为了对付来自一方的威胁组成一个集团。在亚洲推行 80 年代的遏制政策不会得到哪个亚洲国家的支持，也许越南除外。果真如此的话，将意味着历史的颠倒。遏制政策更有可能导致亚洲国家疏远美国，美国对日本的影响会下降，朝鲜半岛会成为一堆一点即燃的干柴，有野心或有领土争端的国家会发现有机可乘，美国的欧洲盟国会迫不及待地填补经济和政治真空。倘若其他国家认为，美国奉行与中国为敌的政策主要是因为看到中国经济上日益强大，且厌恶中国的意识形态，美国只会孤立

自己。

当然，抵制任何国家称霸亚洲的企图符合美国的国家利益。万不得已时，哪怕没有盟国的支持，美国也要抵制。但一项明智的政策应当着眼于防患于未然，精心发展与所有亚洲大国的合作关系，一旦形势需要，有与它们联手行动的可能。美国还应向中国表明，美国反对霸权的同时，又赞成与中国发展建设性的关系。美国将促进，而不是阻碍中国加入一个稳定的国际体系。与中国对抗只应是万不得已的手段，而不应是一种战略选择。

2001年4月，一架美国侦察机在中国领土上降落，机组人员被扣留了11天。在这一事件中，以上两种主要理论的缺陷暴露无遗。一触及中国国内政治的现实，“接触”政策不攻自破。从意识形态角度解释美中关系造成的挑战也不能给布什政府任何指导，因为中国的行为主要受19世纪民族主义论的影响，而不是19世纪的马克思主义。紧挨一国的边界进行远程侦听活动虽然符合国际法，却对基于边界不容渗透前提之上的传统主权观念提出了挑战。而这一前提已因今天的现代技术过时。更麻烦的是，中国人对他们眼中的殖民主义行径特别敏感。所以对美国的挑战不是来自代表中国社会意识形态的共产党，而是来自学生和军人。

倘若有人想分析一下中美撞机事件对未来中美关系的影响的话，弄清以上各种动机非常重要。中国政府的意识形态意识正在减弱，两年之内还要就领导人的更迭做出选择。美国外交面临的挑战是如何避免煽起中国的民族主义，同时在中国进行威胁时坚决加以抵制。中国领导人面临的挑战是学会对美国价值观和公众舆论形成的约束做出评估。

受宿命论的影响，人们常常把崛起的中国看成是19世纪崛起的德国。德国的崛起最终导致了第一次世界大战。然而第一次世界大战根本不是什么命中注定的事。历史证明这次大战首先是政治家的失败，由此产生的代价远远超出了各方有可能捞取到的好处。1914年选择了战争的政治家们战后几年回首这场战争，看到当年的决定给本国社会、欧洲文明乃至整个世界的长远前景带来的灾难时，有谁不希望有个改变自己当年决定的机会呢？

当然，并不是一切都由美国说了算。若有人想称霸亚洲，无论来自哪一国，美国一定会像第二次世界大战时抵制日本和冷战时抵制苏联那样加以抵制。若是事情取决于美国采取什么行动，美国则应当谨慎行事。

鉴于中美两国的外交风格存在着巨大的文化差异，加上1971年美国使者首次访问北京后，国际形势又发生了变化，美国在对华关系问题上弄清国家利益

所在更加不易。美国领导人注重个人的善意和发展个人关系，而中国在其延绵 5000 年的历史长河中，饱经动荡和苦难，绝不会把自己的命运寄托在个人的善意上。在历史的长河中，个人不过是昙花一现。美国在建国后的 200 年里，靠着理想主义、强大的意志力和组织能力以及优越的地理环境克服了重重险阻。中国也取得了不少辉煌的成就，但也常常遇到各种难题，只有靠坚忍不拔的精神才能克服这些难题。中国在外交上多疑而又谨慎，美国则乐观向上，而且怀有一种使命感。中国的时间概念与美国的时间概念不同，一个美国人被问及某个历史事件发生的时间时，他会说出某年某月某日，而一个中国人讲述某个历史事件时，会把它放到某个朝代里。中国经历过的 14 个朝代中，10 个朝代中的每一个都比美国整个历史要久。

美国人的思维方式是具体问题具体解决，中国人的思维方式是把问题看成不同的阶段，整个过程没有一个精确的结尾。美国人认为，国际争端要么源于误解，要么源于恶意。消除误解靠说服，有时需要坚持己见。消除恶意靠打败或消灭坏人。中国人的作风是就事论事，不涉及个人关系，不急不躁，冷漠孤高。中国生怕自己在别人面前显得低三下四。华盛顿把诚意和善意看做是国际关系的润滑剂，北京假定政治家事先做好了准备，能听出微妙的言外之意，因为他们把坚持

己见看做是软弱的迹象，良好的个人关系本身并不能润滑严肃的对话。在美国人眼里，中国领导人显得彬彬有礼，但孤高冷漠，待人接物居高临下。而在中国人眼里，美国人显得反复无常，还有那么点轻浮。

由于中美两国难以理解对方的文化和行为准则，双方很少能在一个比较长的时期内保持中美关系稳定的平衡。20世纪初，美国的对华政策受到传教士和商人的重大影响，他们对中国人受到欧洲列强欺负时的羞辱感几乎一无所知。30年代和第二次世界大战期间，美国把中国看做是日本侵略的受害者，又是一个勇敢的民主盟友。共产党打赢内战后，中国在美国公众的眼里成了意识形态上和战略上的敌人。受一系列因素的影响，如毛泽东的好战思想，中国插手朝鲜战争，美国对中国国内体制的厌恶以及美国的第7舰队巡弋台湾海峡，中美两国在将近四分之一世纪里没有外交关系，也没有任何其他方面的接触。

1971年两国恢复外交接触后，美国两党的5届政府继续奉行一项基于中美合作之上的广泛的跨党派政策。90年代时，中美对抗论才再次抬头，两国关系面临倒退到半个世纪前的风险。此刻回顾一下中美关系的演变也许有助于弄清楚目前各种选择的性质。

1971-1972年，尼克松总统与毛泽东主席恢复中美两国外交接触不是因为美国和共产党的意识形态有

了更多的共同点，而是出于地缘政治的需要。恢复接触后的初期，有人大谈什么美中两国人民的疏远完全是“不自然的”，好像中美关系的好转满足了双方内心深处的某种感情需要似的。这纯系无稽之谈。实际情况远没有这么富于诗意。在其漫长的历史中，中国几乎没有与其他社会平等打交道的经历。强盛时，它称霸亚洲。19世纪和20世纪的前半叶，它又受到西方强权的凌辱。此前，中国安于独处，不与外界往来。中国因其文化的独特性令洋人难以企及。直到大约1500年时，中国一直是世界上科学技术最发达的国家。就中国而言，与美国互不往来没有什么不自然的。

1971年时，美国公众也没有打开与中国关系的强烈愿望。即使有人呼吁恢复与中国接触，也不是基于地缘政治方面的考虑，而是认为“良好关系”本身就是一种回报，结束冷战的最佳途径是消除敌意，如同心理疗法。

美中两国之所以恢复接触，是因为两国领导人认识到他们面临共同的威胁。中国领导人不安地看到，苏联在中苏边界陈兵百万，包括核导弹和40个装备精良的作战师。1969年时，中国已清楚地认识到，马克思主义理论不仅不能保护它免受苏联的军事威胁，反而给这种威胁提供了一个借口。克里姆林宫刚刚宣布了勃列日涅夫主义，声称为确保共产主义世界的团结，

它有权动用武力。

对美国来说 打开与中国的关系不仅有可能 而且越来越必要。越南战争促使美国，其实是促使尼克松认识到，中国有可能在建立亚洲新均势方面发挥作用。从地缘政治角度看，缓和与中国的关系有充足的理由：首先是抗衡苏联 要么牵制它 要么诱使它认真与美国谈判 孤立河内以促成越南战争的结束 确保美国痛苦地从印度支那撤出时不至于丧失自信；最后是显示美国仍然有能力驾驭一个越来越走向多极化的世界。

当美国和中国专注于抵制两国的联合公报称之为的“霸权主义”这一共同目标时 双方新建立的关系发展得极为顺利。简单地说，这意味着抵制苏联试图打破全球或亚洲均势的企图，同时也是美中两国为实现这一目标在应采取的战略上达成的默契。

即使是那时，美中两国因各自的历史和地缘政治环境的不同，在具体做法上不无分歧。直接受到威胁的北京主张坚决与莫斯科对着干。有自己盟友的华盛顿为了照顾国内不安的公众舆论，强调给莫斯科一个和解的机会，要么是把挑起对抗的责任推给它。中国对美苏之间的任何谈判都疑虑重重，对外讲是担心美苏谈判的进展有可能削弱西方抵制苏联的意愿，暗地里是害怕美苏之间的谈判会达成某种牺牲中国的安排 例如苏联得以腾出手来 专门对付亚洲。北京常常

通过拉拢激进运动与苏联争夺发展中国家，这又导致中国支持美国不喜欢的领导人或事业。

美国总统的权力因水门事件受到削弱后，北京愈加不相信美国有能力抵制苏联的威胁利诱，从而增添了美国在华盛顿、莫斯科和北京这一复杂的三角关系间斡旋的困难。美国面对的难题是确保在这一三角关系中 任何时候它的选择都要比其他两方多。为此 美国需要分别与莫斯科和北京保持比它们之间更密切的关系 同时稍稍偏向北京一点 因为苏联对美国构成了更直接，迄今为止也是更严重的威胁。

尽管美、中、苏三角关系错综复杂，过去的 20 年里 美国两党的 5 位总统成功地保持了三者间的平衡，这是一个了不起的成就。有的总统奉行三角政策是基于明确的理论 有的更实际 根据具体的情况采取相应的对策。虽然美中两国之间存在着分歧 总体来讲 这并没有妨碍它们高度协调双方的战略乃至政策。美中之间的高级别会谈很少涉及技术性 or 日常问题（当年美中之间几乎没有任何商业往来）会谈的主要内容是彼此交换各自对全球地缘政治的长期评估、预测和战略问题的看法。

美国两党的这一共识因两件事受到破坏。首先是共产主义的垮台。1989 年，东欧各国相继发生革命，两年后苏联走向解体。其次是天安门事件。苏联的解

体消除了美中两国的忧患，而中国国内局势的动荡损害了美国人民对一项基于共同目标的政策的支持。反共的右翼人士一向对与一个共产党国家保持密切关系感到不舒服，现在开始把北京政府看成是需要根除的新邪恶势力。美国的左翼人士从来不喜欢一项基于地缘政治上的政策 如今重新回到自己的观点上 强调美国应当把人权和促进民主作为外交政策的重点。

天安门事件相当复杂，绝非仅仅是一次反政府的起义。至少有三个因素导致了这一事件：受西方民主思想影响的大学生起来造反，要求消除或至少减轻经济改革造成的不平等、营私舞弊和经济混乱现象的工人造反 外加共产党内部之争 焦点集中在经济改革造成的政治后果上。

当时中国的领导人是受到西方媒体痛斥的邓小平 此前 10 年他一直统治着中国。对他来说，天安门事件是一次历史的嘲讽。当年毛泽东把他当做“走资本主义道路的当权派”囚禁了 10 年。最终他可能作为开始了中国现代化进程的改革者而青史留名。 1979 年邓小平开始改革后，派遣了成千上万的大学生到西方留学，这些学生接触到了日后他们为之洒下鲜血的种种价值观。邓小平废除了农村的公社制度，基本上实现了中国粮食的自给自足。他强调消费用品，把文化大革命时期的一个死气沉沉的中国改造成为一个工

业化国家。

邓小平及其同事没能预见到伴随克服毛泽东时代的经济停滞而来的政治后果，或是他们以为能够避免这些后果。毛泽东时代的中国不可避免地染上了共产主义制度的痼疾，停滞受到奖励，创新受到压制。在一个实行中央计划经济的社会里，官僚机构决定资本货物和劳务的分配。日积月累，通过行政命令制定的价格与成本逐渐脱节。只要仍然是警察国家，价格体制就成了向人民勒索资源的手段。不过一放松控制，价格马上转变成为各种补贴，成了共产党赢得公众支持的手段。最终一切都受到补贴，从粮食到住房，根本不考虑效率因素，结果阻碍了人民生活水平的改善。

政府官员握有极大的权力导致了腐败。就业、上学及大多数其他特权均靠走关系。共产主义声称，未来可以消灭阶级，结果却制造了一个类似封建社会的特权阶层。这是历史的一大讽刺。

邓小平及其同事决定通过市场机制和下放权力的办法克服以上弊端。于是在改革的初期，除了中央计划方面存在的问题外，又新添了自由市场经济方面的问题。以反映实际成本为目的的价格改革导致价格上涨，至少在短期内。通货膨胀是中国那次社会动荡的诱因之一。

向市场经济过渡实际上导致了腐败现象的恶化，

至少是在初期。由于日益缩小，但仍占极大比重的公共部门与逐渐发展的市场经济并存，出现了两套价格。肆无忌惮的政府官员和企业家因此得以在公私部门之间任意挪用资产和商品以牟取私利。简而言之，改革初期，部分社会阶层的生活在短期内会十分困难，中国的情况也确实如此。这批人的怨气最大。

邓小平犯了与他的同龄人戈尔巴乔夫相反的错误。在经济改革方面也许过于大胆，而在政治改革方面又不免失之谨慎。经济改革后，政治改革势在必行。由于共产党上层的不少人士对改革态度暧昧，邓小平更是步履维艰。在大多数处于类似经济过渡的国家里，勇于创新的下层企业经理不得不克服来自高层的阻力。中国的情况正好相反，国家领导人强调经济刺激手段和市场机制，而具体执行的企业经理一无市场经济经验，二无改革热情。因此，邓小平不得不同时在两条战线上作战：既打击改革带来的腐败，又打击死抱住陈旧的共产主义经济模式不放的保守分子。邓小平打赢了经济战，而在政治领域却继续保持共产党的统治地位。他选择了一条自相矛盾的道路：为了完成一场经济和社会革命，强调政治稳定。邓小平认为，他反的是混乱，而不是民主。天安门事件过去半年后，他对我说：“我仍然是改革派。然而一旦失去了稳定，需要整整一代人的时间才能恢复它。”

勾勒出天安门事件发生的背景是因为它标志着一个转折点。天安门事件后，许多美国人开始把中国视为意识形态和地缘政治上的敌人。实际上，这一事件既是共产主义意识形态造成的，又是改革过程中出现的诸多问题的产物，它几乎完全受中国国内政治的影响，并不代表一种中国想推广到世界其他地方的理论。³

姑且不论邓小平的动机是什么，反正全世界的人通过电视目睹了天安门事件的惨状后，中国在他们眼里成了一个专制国家。当时正值工业化民主国家，尤其是美国对人权问题越来越重视。美国最熟悉人权问题，人权很快成为美国对华关系的主题。对中国国内体制的关切压倒并扭曲了其他所有问题。天安门事件以前，人们觉得中美两国有分歧是很正常的事，两个大国在交往中难免有分歧。今天，不少美国人把这种分歧视为与邪恶势力的冲突。

与此同时，中国的军事现代化越来越引人注目。在改革的头 10 年，邓小平推迟了军事现代化。人们越来越倾向于认为，中国的举动表明它对四周邻国有所图，想达到地缘政治上或意识形态上的目的。此后，开始了一个自言自中的周期，中国偶尔采取的高压手段更加剧了这一过程。

乔治·布什和克林顿两届政府期间，发展建设性中

美关系的政治和心理基础逐渐减弱。70年代中，中美两国尚未建立外交关系时，布什总统曾任美国驻中国联络处主任。天安门事件后，他仍设法保持中美关系的平稳。克林顿上台之初，把中国改善国内人权状况当做是中美关系的核心，哪怕是经济领域也不例外。到了1995年时，克林顿政府回到了前几届政府开始的与中国定期对话的轨道上，但它提出的理由带有威尔逊主义的味道。

克林顿政府的确巩固了与中国的经济关系，支持中国加入世界贸易组织并恢复美中正常贸易关系，但它从来没有提出过一种令人信服的地缘政治理由。克林顿政府在对华政策上采取了对付国内政敌的策略，把他们的目标据为己有，同时声称自己有更好的办法可以实现这些目标。克林顿政府宣布奉行“接触”政策，主张通过强化两国在所有领域，尤其是贸易领域的联系，促使中国接受美国的人权观和民主观。

克林顿第二任期间，“接触”这一口号更升格为“战略伙伴关系”，暗指两国在全球范围内建立某种合作关系。面对接二连三的危机，加上两国之间又没有任何实质性的政治对话（例如，1998年6月克林顿对中国进行了为期9天的访问，而用于首脑会晤的时间只有4个小时——翻译又占用了部分时间）战略伙伴关系不仅在政治上引起争议，且内容空洞。

结果克林顿卸任时，美国对华政策仍然受国内政治的左右。克林顿政府始终未能明确国家利益的含义，而这种含义本来可以使美中关系具有某种地缘政治内涵。贸易或新时代的其他问题，如环境和麻醉品问题不足以产生一种方向感，也无法理顺处于世纪之交的错综复杂的中美关系。美中两国之间既有合作，又有猜疑、误解和僵持。为了亚洲的稳定和世界和平，绝不能听任这一危机四伏的局面继续下去。

对华关系：战略背景

美国是动用一切手段尽可能长地拖延中国崛起为一个世界大国呢，还是设法建立一种与所有国家合作的亚洲体制？这种体制既不假定任何一国天生具有侵略性，又有足够的弹性可以抵制任何一国的霸权野心。

世界上无论哪一个地区，都或多或少地面临以上问题，世界上最强大的工业化国家与世界上人口最多的国家之间的关系更是如此。中国是世界上有记载历史以来最悠久的国家，也是惟一个共产党执政的大国。中国在新世纪的某个时候最有可能成为美国的竞争对手，不过我认为前四分之一世纪不太可能。

如何解答以上问题不是什么理论之争，而是决定

21 世纪有一个什么样的世界。这个世界与冷战时的世界几乎毫无共同之处。苏联曾坚持认为，它的意识形态放之四海而皆准。戈尔巴乔夫以前的每一位苏联领导人均把共产主义在全球的胜利视为最高目标。苏联的军队占领了东欧。勃列日涅夫主义表明，苏联矢志维护共产党的统治，必要的话不惜使用武力。苏联对匈牙利和捷克斯洛伐克进行了军事干预，并威胁对波兰动武。它还间接地威胁中国。中国共产党领导人在海外不奉行这种政策，也不声称自己的理论是普遍真理。世界上没有一个由各国共产党或激进组织组成的效忠北京的联盟，供它随心所欲地驱使。中国也没有依据意识形态抨击其他国家的制度。

有可能导致中美冲突的不是共产主义，而是民族主义，冲突的焦点也不是全球霸权主义，而是台湾问题。中国共产党在执政的头 20 年里，靠着统一了中国逐走了殖民主义者（日本人和西方人）获得了合法性。文化大革命劫难后的 20 年里，中国共产党的合法性基于它取得的辉煌的经济成就（经济成就带来了一个始料未及的后果，它削弱了中国共产党对政权的垄断）。随着所谓的社会主义市场经济得到确立和逐渐发展，执政党有可能会把民族主义作为自己执政的依据。中国共产党在坚持自己政权的合法性的过程中，可能会激化台湾未来归属问题，但不一定会转化为追

求亚洲霸权。

中国的外交政策是耐心的，从长计议的。对北京来讲，地缘政治的挑战不一定意味着征服四周的邻国，而是防止它们结成一伙对付中国。向美国挑衅更是不符合中国领导人的利益。美国距中国最远，历史上从来没有威胁过中国的统一和领土完整。不错，中国常常公开批评美国在亚洲的军事联盟。有人据此认为，中国的长远目标是削弱美国在亚洲的作用和存在。其实无须假定中国怀有善意和永远爱好和平即可断言，在中国目前的发展阶段，谨慎的中国领导人不会轻易地冒与世界头号军事强国对抗的风险。再者，国际经济体制事关现代中国的重大利益，利害之大远非前苏联能比。中国有充分的理由不去触动亚洲的现状。

倘若中美发生冲突，中国的所有邻国会伺机而动，以求达到自己的目的。对中国来说，依循自古以来的治国韬略之本——远交近攻——方为万全之策。在这一构想下，美国成了中国在地缘政治上的一种选择，甚至是一种潜在的安全网，而不是一个夙敌。总的来说，这实际上也是中国外交政策的主旨，虽然中美关系因台湾问题起伏跌宕过。

至于中国直接对抗美国的军事能力，也需要全面地看待这个问题。苏联拥有大约 2500 枚战略运载工具，许多装有精度极高的多弹头。苏联对美国发动一

次全面打击技术上是可行的，战略上也不是不可思议的事。虽然这种可能性一向很小，中国的战略力量只有大约 30 枚液体燃料的单弹头导弹，而且发射这些导弹需要数小时的时间，因此它们不是用于进攻的武器。今后几十年，待中国为更多的固体燃料导弹装上多弹头时，美国的导弹防御体系会继续维持平衡。

至于中国的地面部队，它们有能力靠消耗战略捍卫本国领土，但不适于与一个劲敌打一场持久的进攻战。中国还不得不对付周边复杂的战略态势。当年苏联在欧洲面临的战略态势远没有这么复杂。苏联威胁的是弱小的邻国，它们无论靠自己还是联合起来均无力抵抗苏联的地面部队。而中国却面对具有强大军事实力的邻国，包括印度、越南、日本、俄罗斯和两个朝鲜，降服其中的任何一国都很困难，更不用说几个了。以上战略态势至少迫使中国奉行不同时威胁所有邻国的外交政策。

当然，中国称之为的“综合国力”增长后，它的军事实力会对美国构成更严重的挑战。但在今后可预见的几十年里，美国仍拥有外交、经济和军事上的优势，无须率先挑起与中国的对抗即可对世界的未来施加影响。

问题不在于是否应当抵制中国称霸亚洲的企图。中国若是称霸的话，当然要加以抵制。但当中国尚不

具备称霸亚洲的能力时，仅仅为了对抗就采取一种对抗的战略目的又何在呢？它想达到一个什么样的战略目标呢？除非北京把美国逼得无路可走，美国在对华关系上参照冷战模式又能得到什么好处呢？在何种程度上美国能单枪匹马地阻止中国的强大呢？几乎可以肯定，这一政策在国际社会上不会得到广泛的支持。谨慎的美国领导人应当一面避免煽起中国的民族主义，一面通过短暂地对中国施压而获益。就算一场新的冷战不可避免，我个人并不同意这种假设，一项明智的美国政策应当寻求把冲突的责任推给北京，以避免美国的孤立。

中国若能继续保持国内的凝聚力，势必会成为—个世界大国，从而更有能力挑战美国。但它不是唯一的新崛起的大国。印度、巴西和俄罗斯、中国一样，也具有类似的选择，而且在某些方面障碍还要少些。美国是否要把防止任何国家崛起为一个世界强国作为自己的安全政策？这样做会使它成为世界警察，最终招致大多数国家的反对。倘若无休无止地对外干涉和用兵成为美国外交政策的主要特征，美国会耗尽自己的资源，丧失心理的平衡。我在最后一章将阐述这一问题。

美国对华政策应当摆脱陈词口号。问题不在于应给中美关系加上什么标签，而在于能给予它什么样的

内涵。两国发展合作关系不是一方施予另一方的恩惠，而是符合双方的共同利益。双方的诚意将在众多问题上受到考验。美中就诸如朝鲜半岛的未来、核武器扩散和导弹技术问题长期进行对话有助于预测一种稳定关系的前景如何。此外，还有一系列广泛的新时代问题：包括环境和文化与学者交流等。美中之间需要开展永久对话，因为它是建立一个更为稳定的世界的最佳途径。即使谈不成，至少对美国人民及美国的盟友也有个交代。

台湾与中国

正常情况下，干扰中美关系的诸多问题会随着岁月的流逝得到澄清。中国内心到底打的是什么算盘，早晚有一天会显露出来。随着经验的积累，加上耐心，美国会逐渐形成一项连贯的政策。然而现在潜藏着一个未知数，即台湾的未来，它可能会迫使北京或华盛顿仓促采取行动。在这个问题上，中国大陆和美国均面临国内压力，不过台湾问题的走向主要取决于一系列的内因。

台湾自 17 世纪以来一直是中国领土的一部分。1895 年，日本吞并了台湾。日后的事态显示，这是日

本企图征服整个中国的第一步。 1943年，罗斯福总统宣布台湾是中国的一部分。 1945年第二次世界大战结束后，战胜国把台湾归还给了中国。 1949年共产党夺取中国大陆后，蒋介石的国民党政府撤到台湾，声称自己代表全中国。 1979年中美恢复外交关系前，美国也承认国民党是代表全中国的政府。 1950年朝鲜战争爆发后，杜鲁门总统派遣第7舰队驶入台湾海峡，将两岸隔开，从而避免了共产党政权攻陷该岛。美国于是间接地卷入了中国的内战。

当时对许多美国人来讲，台湾已经成为一个深具象征意义的问题。第二次世界大战期间，国民党人曾坚定地抗击日本帝国主义，从而博得了美国人的好感。所谓的中国院外集团还把台湾看做是一种象征。这批人对共产党赢得了内战的胜利怒不可遏，决心防止共产党攻克台湾。许多美国人，包括我们这些打开了对华关系的人，对台湾岛上的中国人致力于为自己的独立存在建立一个有意义的民主基础的努力深为同情。美国一向存在着广泛的共识，反对中国用武力夺取台湾。

但台湾问题对北京来说同样具有强烈的象征意义。台湾标志着中国丧权辱国的开端，它是被殖民者吞并的第一个省。即使是不同意政府观点的中国人，也把台湾与大陆的统一视做“神圣的民族义务”出于

实际考虑或作为一种策略可以延迟统一，但永远不得放弃。

中美恢复外交接触后的头几年里，台湾问题并不存在。北京与台北两个政府中，美国“到底”承认的是哪个政府的问题在 1972 年的上海公报里被搁置了起来。美国“认识到”台湾海峡两岸的中国人均证实，只有一个中国，美国对这种观点不持异议。自从 1972 年后，历届美国总统均申明美国承诺“一个中国”的政策，拒绝“两个中国”或是“一中一台”政策。里根执政期间与北京签署的联合公报最明确地肯定了上述政策。1998 年 6 月下旬克林顿访华时，再次肯定了这一政策。自从 1972 年以来，历届美国总统同样申明了对和平解决台湾问题的关切，这里委婉地指美国反对中国对台湾动武。1979 年的《与台湾关系法》把这一原则写入美国法律。

在这一框架下，台湾的经济走向繁荣，实现了民主化并参加了不是国与国关系的国际论坛。与此同时，美国和世界上绝大多数的国家一样，于 1979 年正式承认北京是中国的合法政府。大多数国家早于美国承认了北京。但美国和其他国家不同，仍向台湾供应大批防御性武器，使它能够在代表全中国（包括台湾在内的合法政府的政治控制之外）。

中国坚持把最终的统一作为一项神圣的原则，但

在几次场合表示,为了照顾到与其他国家特别是与美国的关系,它愿意推迟解决这个问题。只要台湾不正式宣布独立(1973年11月,毛泽东告诉我,中国可以等上100年)⁴。美国方面,1971年以来的历届政府均重申反对中国使用武力,同时又无一例外地强调‘一个中国’的政策。

1995年,美国给予台湾的李登辉签证,允许他访问康奈尔大学,中美之间的默契出现了裂痕。此前,国务卿克里斯托弗曾向中国外长保证,美国不承认台湾是一个主权国家的政策继续有效,美国禁止台湾领导人访美的政策会维持不变。中国的反应是在台湾海峡举行军事演习并发射导弹,但没有携带弹头。美国为此派遣了两支航空母舰特混舰队,以示警告。此后危机逐渐平息,但中美关系始终未能完全复原。这场危机后,台湾选出了一位新总统,他所在的党曾把台湾独立作为党纲。中国方面也略做了让步,暗示只有台湾正式宣布独立,它才会使用武力。

台湾这一敏感的问题和巴勒斯坦的未来一样,属于目前无法彻底解决的问题。2000年夏季的戴维营中东高峰会议以军事对抗告终。它的惨败表明,倘若当事方不情愿,哪怕是出于最善良的动机设法解决问题,也有可能以失败告终。事实上几乎肯定会以失败告终。

难题在于如何与一个应当得到缓解，但目前无法达成一致的问题共存。台湾问题的性质十分清楚，它对所有各方施加的自我克制也变得越来越清楚。1943年罗斯福总统首次申明了“一个中国”的政策。尼克松之后的所有6位美国总统均重申了这一政策。倘若美国一点点损害一个中国的原则，中美之间恐难免一战。中国若要用军事手段解决问题的话，美国势必会抵抗。若是台湾放弃克制，打破数十年来维持了台湾海峡和平的中美之间的默契的话，无论是通过在台湾本岛采取的行动还是巧妙地游说华盛顿，其结果会是一场后果难以预测的冲突，它不可能符合台湾的长远利益。

防止台湾问题演变成为一场冲突符合所有当事方的利益。美国必须抵制国内要求放弃“一个中国”政策的压力。一些团体呼吁通过一系列貌似微小的修改改变这一政策。他们应当认识到，这样做有可能引发一场军事冲突，因为他们迈出的每一步，即便是在对方忍耐限度内的一步，都有可能逾越底线。现在需要做出认真的努力，设法缓和对抗的气氛。北京显示克制和灵活态度时，美国应加以赞赏，如副总理钱其琛表示，北京不再把台湾视为中华人民共和国的一个叛乱省份，而是一个中国两个组成部分中的一个。前面提到过，中国曾暗示，除非台湾正式宣布独立，否则它不会使用武力实现统一。以上提法值得

认真研究。

与此同时，虽然中国不承认美国有权干涉台湾的未来，它应当认真对待历届美国总统申明美国对和平解决台湾问题的关切的严肃立场。他们这样做不仅表达了个人的意愿，更反映了美国公众舆论的看法。无论中国人对美国这类声明的法律地位持何看法，北京必须小心避免由于判断错误逐渐走向与美国的对抗。

台湾领导人同样负有采取克制态度的重大责任。一些亲台人士的所作所为让人觉得，华盛顿与北京之间关系的恶化，或促使美国国会和政府采取事实上的“两个中国”的政策似乎对台湾有利似的。这些人善于想出一些美国人觉得无关紧要，而北京肯定会火冒三丈的措施。这种战略是短视的，因为现存的框架非常符合台湾的利益。中国对台政策受到的一大制约即中国与美国的关系。台湾的一些代言人和支持者现在似乎寻求美国正式承认台湾的独立地位。倘若他们真的遂了愿的话，一场军事冲突可能由此爆发而且一场政治危机在所难免，从而导致亚洲的分裂。台湾在随后的紧张局势中的作用也会演变成为一个全球问题。在这样一种环境下，台湾不是更安全了，而是更不安全。

印 度

冷战的大部分年代里，印度在美国的亚洲政策中只不过扮演了一个局外人的角色。美国国务院内负责印度事务的是近东司而不是东亚司即说明了这一点。印度同时面向三方，北接中国与俄罗斯，西连恩恩怨、冲突未了的中东，东邻人口众多、经济资源丰富的东南亚。

整个冷战期间，美国与印度的关系和它与其他一些非洲国家的关系一样，也因文化隔阂受到损害。乍听上去，这似乎有点令人费解。表面上看，美国和印度似乎没有任何理由有沟通上的困难。印度是一个民主国家，在第二次世界大战结束后获得独立的国家中，惟有印度实行真正的自由体制，且行之有效。印度的统治阶层讲一口标准的英语，政府公务员虽然官气十足，深受伦敦经济学院社会主义理论的影响，在发展中国家里却以效率高而著称。几乎所有的印度领导人都在西方留过学。然而美国人在国际事务上与印度领导人打交道时，始终苦于不得要领。

印度南接印度洋，北依巍峨的喜马拉雅山，西邻同样险峻的兴都库什山脉，东面是孟加拉河和沼泽。过

去的 1000 年里，它一直与世隔绝。一批又一批的征服者或横穿山口 或跨越沙漠 或远涉重洋来到印度。印度的多民族人口即历史的见证。匈奴人、蒙古人、希腊人、波斯人、阿富汗人、葡萄牙人以及英国人先后在印度建立了帝国 随后销声匿迹 只留下了坚持自己生活方式的形形色色的族裔。

东北亚的国家有着悠久的单一民族的历史，而今天的印度不过形成于英国统治结束的 1947 年。几百年来，印度虽然不是一个由单一的印度民族组成的国家 却设法维持了自己的特征 这实在是一个了不起的成就。中国始终有自己的政治机器，逐渐把中国文化强加给外来的征服者，直到把他们几乎完全同化。印度维护自己特征的方式不是同化洋人，而是把他们隔绝起来。印度社会或许会屈服于武力，但最终靠着外来文化插不进、泼不入的特征而获胜。

和中东一样，印度也是几大宗教的故乡。然而印度教和伊斯兰教或基督教不同 宣扬的是忍耐 而不是个人的拯救，个人从不可抗拒的归宿中得到安慰。印度教不接受 皈依者，一个人要么生来就是印度教徒 要么永远与该教无缘。印度教通过种姓制度确保了每个人的社会地位。受根深蒂固的种姓地位影响，下层种姓宁愿留在印度教内，而不愿 皈依一个宣扬平等的宗教 如伊斯兰教或基督教 以摆脱自己卑微的地位。外

国人在信奉印度教的社会里无法获得任何地位，因而也难以统治印度。

昔日南亚次大陆是一种宗教、文化和地理概念。以后英国人给它带来了一种单一的行政和法律结构，这才有了现在的印度。英国根据西方的民主与民族国家的原则创立了印度国，同时又给它留下了一个穆斯林人口问题的包袱。印巴分治后，大约有 1 亿穆斯林人留在印度。在印度眼里，巴基斯坦的诞生对它构成了威胁，一则印度领导人视为本国领土的一部分现在成了外国领土；二则印度领导人认为穆斯林人在印度过不好的论点是一颗定时炸弹，印度因此永无宁日。五六十年代，美国为了对付苏联与中国和巴基斯坦结盟，因此冷战期间美印关系始终低迷。

冷战期间，印度采取若即若离的立场自有深层的原因。几百年来，印度社会靠着外国人难以渗透自己文化的特点以及与洋人打交道的出色心理素质生存了下来。圣雄甘地对英国人统治的消极抵抗既反映了他杰出的道德品质，又是对付强权帝国的有利手段，用 20 世纪英国社会的价值观还治英国之身。冷战期间，印度宣布中立，在国际事务中扮演了一个正直的仲裁人角色。许多美国知识分子也认为，印度确实遵循了不同于超级大国的更高的道德标准。其实印度拒绝参加它称之为的冷战时期强权政治的真正原因是，当时

的各种争执不涉及它的国家利益。举例来说，印度不会为了柏林的自由冒触怒几百英里以外的苏联的风险 更不想促使它与巴基斯坦结盟 或为了民主的以色列得罪世界上的穆斯林。纳赛尔反西方反得热火朝天时，尼赫鲁是埃及的一位坚定的朋友。越南战争期间，河内政权的专制性质并不妨碍印度给予它口头上的政治支持。印度领导人决心与发展中国家的激进运动保持联系。他们思忖着 冲着自己的民主体制 外加唱的高调子，印度在美国国内的自由派和知识阶层中的朋友肯定少不了，美国再恼火也恼不到哪里去。

冷战期间，印度的所作所为其实与美国建国后头几十年里的做法没什么两样。尼赫鲁王朝时期的印度领导人和美国国父一样，认为保护自己年轻国家的最佳途径就是不介入不涉及自己攸关利益的冲突。和美国一样，印度在直接影响到自己安全利益的地区就不遵循拒绝强权政治的原则了。19世纪无论美国如何批评欧洲的强权政治，它对墨西哥或加勒比国家动起武来毫不犹豫。印度同样不含糊，坚持它在锡金、果阿、斯里兰卡、孟加拉和尼泊尔的势力范围 而且至少在过去的 25 年里一直研制核武器，并于 1998 年进行了核试验。

1999 年克林顿访问印度时，在演讲中提到美国与印度同是民主国家 同时又不忘教训东道主 他们发展

核武器与事无补以上两点没有一个可以作为美印新关系的基础印度并不打算奉行威尔逊式的政策，也不会放弃自己的核武器计划。

为了更好地理解印度的外交政策，可以把它与英国统治印度时的外交政策加以比较。英国的政策实际上是在加尔各答（第一届政府所在地）制定的，1934年后决策地点转移到新德里。该项政策的基石是：确保在印度洋的海军优势；确保从新加坡到亚丁带地区的政权与印度友好，至少不构成威胁。开伯尔山口和喜马拉雅山地区有一个不敌视印度的政权在北边，英国坚持以麦克马洪线为准，该线距历史上中国与印度次大陆的传统分界线有一段距离。清朝帝国从来没有承认过这条线，但无力改变它。共产党中国重新宣布昔日的分界线有效，并在1962年与印度打了一仗，恢复了这条线。这一问题目前仍然悬而未决。

在新加坡到亚丁这条弧线上，美国与印度的利益大致相同，谁也不希望看到伊斯兰教原教旨派势力控制这一地区，不过两国的动机不同。就其国内政治而言，印度对阿富汗原教旨派的担心甚于对伊朗原教旨派的担心，沙特阿拉伯在财政上资助穆斯林中的原教旨主义者令它忧心忡忡，对萨达姆的冥顽不化却不以为意。至少出于策略上的考虑，印度可以在美国与海湾地区激进分子之间扮演一个潜在的调解人角色。只

要对美国能够容忍的程度有清楚的认识，印度的这一角色有可能有利无害。

印度与新加坡之间的地区也属于同样的情况。随着中国的一天天强大以及日本自信心的增强，这一地区有可能会出现三角竞争（印度尼西亚若能恢复稳定，就是四方竞争）。美国的首要利益在于避免其中任何一方称霸。这是一个典型的如何保持均势的问题。只要印度不因它日益强大的军事实力而头脑发昏，美国又有能力为这一地区制定一项均势政策，美印之间是存在着密切合作的条件的。

在北边的喜马拉雅山脉地区，美国没有任何国家利益值得它卷入中国与印度之间的边界争端，只要中印双方均不试图用武力达到自己的目的。在这个问题上，美国不应冒损害与中印任何一方关系的风险。这是个典型的例子，显示美国需要知晓自己的利益止于何处。

只有当中国或印度企图控制对方时，中印关系才影响到美国。克林顿政府曾与中国一道反对印度的核武器计划 美国应避免这种做法。美国切不可暗示 印度次大陆存在着某种形式的核监护制。印度声称，它发展核武器是为了遏制中国。认可印度的立场同样不符合美国的利益。

在克林顿政府的最后两年里，印度的核武器计划

实际上成了印度与美国之间争执的焦点。美国对印度核试验最初做出的反应非常情绪化。克林顿总统说：

21 世纪降临之际，所有其他的人都极力把核时代甩在身后 而你们的行为使人想到 20 世纪最恐怖的事件。倘若你们以为非如此不足以显示自己的伟大的话，那就错了。你们显然不需要核武器维护自己的安全。⁵

分析这一问题必须首先从以下认识入手，即印度次大陆上的核竞赛有着漫长的历史。1974 年 印度进行了首次核爆炸试验。中国于 1964 年首次进行了核试验。1976 年，我作为国务卿未能说服巴基斯坦放弃自己的核计划。印巴的核试验提醒了我们，尽管当今全球化风靡一时，种种宣传世界将趋向大同的虚幻观点在地缘政治现实面前不攻自破。

印度和巴基斯坦之所以要试验核武器，是因为他们生活在一个险恶的地区内，绝不会把国家的生死存亡寄托在其他国家的告诫之上，而且这些国家自己也把核武器作为保障自身安全的手段。美国有充分的理由促进核不扩散的目标，而印度和巴基斯坦两国总理追求各自的核目标同样不无道理。因此美国应当改变政策 不再迫使印巴放弃各自的核武器计划 而是把它

们作为伙伴吸收进一个在核武器问题上采取克制态度的体系，从而缓解南亚紧张的政治局势。

发展核武器的国家至少怀有以下三个动机：

渴望成为世界大国，认为一个面对种种潜在威胁无力保护自己的国家不可能是一个世界大国。有这种想法的国家不仅会发展核武器，还会发展对付任何一个潜在敌人的能力。这类国家渴望维护自己的特殊地位，因而最不可能参与核扩散的活动，除非它们像俄罗斯那样，控制机制失灵。这类国家也最不可能受到制裁，因为世界大国需要它们在其他问题上给予合作。印度属于这一类。

感到自己受到周围邻国的威胁。这些邻国人口众多，资源更丰富。这类国家也许认为核武器可以给对方造成无法承受的风险，或是把它作为保障自己生存的威慑力量。若是强大的邻国拥有核武器的话，它们更会这么想。只有现在的核大国提供可信的保障，才能防止这类国家发展核武器 而核大国不可能提供这种保证 即使提供了也不会有人相信。以色列和巴基斯坦属于这一类。

决心打破自己所在地区均势的国家。它们把核武器当做恐吓邻国、防止外国干涉的手段。伊

拉克、朝鲜和其他所谓的“流氓国家”属于这一类。

鉴于以上情形，在“把核时代甩在身后”问题上远远没有形成普遍的共识。放弃发展核武器的国家主要位于拉丁美洲和非洲，还有南太平洋。主要核大国鞭长莫及。这些地区与核大国没有重大的冲突，各国之间也没有冲突。但在剑拔弩张的南亚和东北亚、中东和波斯湾地区，情形恰好相反。

美国必须竭尽全力避免核武器技术的扩散。然而一旦扩散成为现实，美国不应做无谓的努力，而应当把不扩散问题与其他目标挂钩，弄清哪些国家的举动没有威胁到美国的利益或世界和平，哪些国家发展核武器是为了打破平衡；哪些国家愿意参加一项不扩散制度，哪些国家对核扩散要么无动于衷，要么予以支持。印度和巴基斯坦应当承诺不扩散核技术或导弹技术。两国还应当显示，它们正在做出努力缓和彼此间的紧张局势。美国的第二个目标应当是就影响南亚次大陆的政治和军控问题展开积极的外交活动，包括保护第二次打击能力和防止事故的发生。此外，美国与印度还有其他共同的利益，不应因过分强调核问题损害这些利益。

现在的难题不是重复争论了几十年的论点，而是为建立新的美印关系奠定基础。在一个冷战后的世界

里，美国与印度建立密切的合作关系符合双方的根本利益。

下一步怎么走？

美国的亚洲政策应当摆脱肤浅的口号，开始遵照以下的方针：

首先，美国在亚洲的国家利益在于防止任何一个大国，尤其是一个敌对国称霸亚洲大陆，带动亚洲国家为全球繁荣做出贡献并缓和亚洲国家之间的冲突。实现以上目标的最佳途径是与所有亚洲国家保持建设性的关系，不把其中的任何一国当做夙敌，除非该国的行为逼得美国别无选择。

第二，美国防止任何称霸亚洲的威胁的最佳办法是保持军事上的优势，并奉行与主要亚洲大国国家目标一致的外交政策。这些国家的目标与美国的目标同样吻合。武力捍卫亚洲的均势首先意味着，亚洲国家必须维持需要捍卫的均势，而确保这一点需要在政治上做出比在欧洲更艰巨的努力。

第三，美日同盟仍然是美国亚洲政策的基石。美国必须确保日本领导人知晓，美日关系是美国在亚洲最重要的关系，日本对美国政策的制定有重大的发言

权。保证能源供应注定会成为两国最关切的问题，也许还会因此产生摩擦。必须把这些问题置于任何对话议程中。

第四，美国同样需要与印度进行类似的认真对话，尤其是对从新加坡到亚丁这一地区而言。美国的利益主要涉及地缘政治方面，而印度对本国人口中伊斯兰势力的蔓延同样关切。美国最不放心的是伊朗和伊拉克，而印度更关心阿富汗以及沙特阿拉伯对塔利班政权的资助。沙特阿拉伯又是美国的盟国。尽管如此，美印之间仍然存在着进行建设性战略对话的条件。

第五 只要美国政策仍然能够影响中美关系 两国关系就应当基于以下认识之上：中国因其人口、历史、文化和地理位置，是美国一项建设性亚洲政策的不可缺少的组成部分 而这需要一项既定的政策 而不是口号。对抗应当是最后的手段，而不是随意的选择。美国与中国发展建设性关系不是一方施予另一方的恩惠。两国关系只有基于对共同利益的认识，才能经受住时间的考验。因此，中国与美国之间必须就地缘政治问题长期展开对话。若是对话有成果，国际社会会有一个更安全的环境。若是失败了，对美国公众和美国的盟友也有个交代，表明美国已经尽了最大的努力。最大的难题不是如何称呼两国之间的对话，而是赋予对话面向未来的内容。美国和中国一个是技术最发达

的国家，一个是人口最多的国家。两国负有特别义务调整彼此间的分歧，找出相同的利益。无论是美国还是中国，都没有多少平等地与相当于自己实力的大国长期打交道的经验，但舍此之外又别无他途。随着中国的发展，它关心的国际问题会越来越多，美中两国必然会在中亚、中东——尤其是伊朗和朝鲜等地区发生碰撞。对抗只会造成两败俱伤。美国先选择对抗不会得到任何好处，因为在任何可预见的情形下，它都握有一手好牌。

第六，韩国总统金大中访问平壤以及华盛顿与朝鲜的调情给朝鲜半岛带来了一个新阶段。倘若没有中国的默许，甚至是鼓励，以上情形几乎是不可能的。韩国和美国同样需要征得日本的理解和支持。现在这一过程已经开了个头，今后究竟会走向何方迄今仍不得而知。为此，华盛顿、北京、莫斯科，特别是汉城之间必须最大限度地协调彼此的政策。上面已经阐述过这样做的理由。

第七，防止或至少是限制核武器的进一步扩散并征得亚洲国家的支持符合美国的国家利益。中国已经加入了一些旨在禁止核技术和导弹技术扩散的国际公约。它还同意中止与伊朗在核技术和导弹技术方面的合作。美国还需要采取进一步的措施，尤其是与印度和巴基斯坦达成双边的安排，以便更严格地控制核材

料、化学和生物材料的出口。

第八，仅靠均势战略是无法缔造世界体系或亚洲体系的，而缺了均势战略也不成。维持亚洲的均势需要对该地区的未来有一个完整的认识。美国必须小心地与亚洲涌现出的不同政治集团周旋 既要执著 又要有一种长远的观点。美国必须继续留在亚洲，但不能显得颐指气使。它应当在对付种种威胁方面发挥重大的作用，同时又避免使自己成为每场争端的焦点。

若要与亚洲国家进行认真的对话，还必须包括人权问题。即便是最“实际的”美国政府也必须促进这一目标 不是把人权作为骚扰对方的手段 而是因为人权反映了美国人深深信仰的价值观和需要。凡忽视了这一现实的美国政府是无法继续得到美国公众支持的。当美国总统申明美国对人权问题的关切时，他代表了所有美国人民。任何一个明了自身利益的亚洲国家都不应轻视人权问题。

第五章

中东与非洲:过渡中的世界

在中东冲突中 各派人士群情激奋 其原动力来自类似 17 世纪席卷欧洲的那种狂热。宗教或意识形态上的针锋相对使中东地区四分五裂。其中最明显的莫过于阿拉伯—以色列冲突 然而 伊斯兰世界内部的分歧同样紧张尖锐，尽管不如阿以冲突那样明显。美国在该地区做了很多外交努力，以期能解决阿以紧张局势。但是，中东地区的局势仍然对美国的安全和繁荣构成了巨大而直接的威胁，海湾地区面临的各种挑战以及原教旨主义伊朗的兴起这两个例子就是明证，长远来看，威胁可能更大。

美国在阿以冲突中所发挥的作用产生了令人啼笑

皆非的结果：去年克林顿政府试图一劳永逸地解决阿以冲突，但结果很可能事与愿违，使本来就很难解决的问题变得更为棘手。以色列以《圣经》为依据，力图使自己的祖国得到承认，并使过去两千年来对犹太人的迫害得到象征性的结束——第二次大战期间对犹太人的大屠杀使这种迫害达到了登峰造极的程度。在阿拉伯人眼里，尤其在巴勒斯坦人眼里看来，以色列的目标似乎是要他们默认自己的文化、宗教和领土遗产惨遭肢解这一现实。

这种类型的冲突几乎没有妥协的可能，至少在美国大选年那样短的时限内是不可能的。实际上，为解决冲突所做的努力往往以调解人心力交瘁、劳而无功而告终。这种冲突单靠签订一份协定是不可能得到确实解决的（即使确实需要一份协定），最现实的建议就是找到共存的定义。寻求再往前走一步就可能引起暴力，2000年7月由克林顿总统、以色列总理埃胡德·巴拉克和巴勒斯坦解放组织（巴解组织）亚西尔·阿拉法特主席参加的戴维营首脑会议的结局就是如此。当前的挑战是究竟是以谈判的方式实现共存，还是以进一步试探实力的方式产生共存，在欧洲类似的历史时期中，正是后一种方式导致了30年战争。

同时，穆斯林世界因其内部的分裂而分崩离析。其中一些分裂是尼罗河文明与美索不达米亚文明之间

历史冲突的延续；这些分裂还表现在激进世俗政权与温和世俗政权之间的冲突，如伊拉克政权与埃及政权之间的冲突；以伊朗政府为代表的原教旨主义者与叙利亚政权这样的世俗政权之间的冲突；如沙特阿拉伯或海湾国家这样的半封建政府与贪婪而又更现代化的邻国之间的冲突；阿拉伯人与波斯人之间的冲突以及伊斯兰逊尼派与什叶派之间的冲突。

在过去的 30 年中，穆斯林国家之间发生的战争远多于以色列与穆斯林世界之间的战争，而且更为血腥惨烈。每一次伊斯兰内部的冲突都有其内在的阶段性和紧张性。原教旨主义的伊朗有时蹂躏海湾国家和沙特阿拉伯（海湾国家怕得要死，虽怯于公开承认，但事实就是如此）。另一方面，伊朗觉得受到世俗的伊拉克和比自己更为激进的阿富汗塔利班原教旨主义的威胁，因为它们从北方，并经过巴基斯坦逐渐从东方侵害了伊朗的安全。对西方来说，该地区最强大的军事大国土耳其是关键国家，它与西方结盟，对以色列示好，并且由于其地理位置使其不可或缺，因而对敌对各方都具有重要性。

在这激情沸腾如巨浪的大洋中，美国在努力寻找一条由罗盘导向的航道。传统的航海仪器几乎都用不上。该地区的冲突不是为了民主，因为除了以色列以外没有一个竞争者属于民主政体 这就迫使美国只得

根据共同安全需要与一些国家进行合作。现实明摆在那里：工业化民主国家不能允许别国剥夺自己获得海湾石油的权利，也不会默许海湾被敌视它们福祉的某个国家或国家集团玩弄于股掌之间。

的确，“敌对”这一概念本身就像该地区一样变幻无常。直到 20 世纪 70 年代后期，伊朗一直是美国海湾安全政策的关键，一场美国既无法防止又无法控制的国内革命将伊朗变成了威胁中东地区安全的主要国家。由于该地区第二号大国伊拉克在 1988 年结束与伊朗的战争后也变成一个敌对国家，致使保护西方在海湾利益的任务变得更为复杂。两个最强大的国家与那些最弱小并处于最危险境地的国家为敌，要在这种局面中实现安全确实不是一件轻而易举的事。

阿拉伯—以色列冲突

当世界跨入 21 世纪时，人们对所谓的中东和平进程已是耳熟能详，几乎忘记中东和平进程的历史充满无穷的痛苦和磨难。当一个渴望索回自己古老家园的民族与一个后期迁入、满腔怨愤的民族发生冲撞时，要找到一个共同的对话基础是很困难的，若想改变他们那些世代相传的信仰，就更不容易找到对话基础了。

阿以谈判必须同时解决外交层面的领土及战略问题和宗教层面的意识形态、宗教和合法性问题。阿拉伯国家要求以色列放弃占领领土以换取它们承认其存在的权利，即用一项具体行动交换一项可以反悔的行动。大部分谈判都是以接受冲突各方的合法存在为起点的，但是在阿以和平外交中是否接受对方的合法存在却成了谈判的终点，而且是一个不知何时才能到达的终点。

阻碍实现和平外交的主要障碍在于各方对和平外交有着不同的观念。以色列和美国领导人将和平界定为一种正常状态，冲突各方不再有领土之争并获得永久合法地位。换言之，他们采用了 20 世纪自由民主的概念。但是阿拉伯人尤其是巴勒斯坦人认为，以色列本身的存在就是对“神圣的”阿拉伯领土的侵犯。由于缺乏更好的选择，他们可能会在领土问题上做出妥协，但是，他们对这种妥协所持的心态与 1870 年法国默认德国并吞阿尔萨斯—洛林时的心态一样：表面上被迫妥协，实际上决心等待时机夺回自己失去的东西。公平地说，以色列也一直用宗教性言辞为自己辩解（例如有关耶路撒冷不可分割的言辞）。

自从犹太国建立以来，观点上的分歧给阿以谈判蒙上了阴影，使之成功无望。1947 年，联合国订立了一项划分英国在巴勒斯坦委任统治的计划，第二年根

据该计划建立了以色列国；以色列周围的阿拉伯邻国对此做出的反应就是侵略这个弱小的新国家。以色列赢得了那场战争，并在这个过程中通过夺取实际上无人居住的内格夫沙漠将自己的领土面积几乎扩大了一倍。战斗是以签订停火协定而不是和平协定的形式宣告结束的。但是所有阿拉伯国家都拒绝承认以色列，并决心用经济抵制和时续时断的游击战扼杀这个国家。

过了 7 年才试图开启谈判。1954~1955 年 英国牵头对埃及总统加迈勒·阿卜杜勒·纳赛尔进行了和平试探。纳赛尔要求以色列撤至 1948 年的边界并让所有巴勒斯坦难民返回自己的家园。埃及的回报就是承认犹太国(尽管纳赛尔对此没有明说)，以色列被要求放弃一半领土，并承担回返难民太多而失控的风险以换取对其存在的承认 而对其他国家来说 国家的存在是外交的起点而绝不是外交的终点。

此后类似的模式持续了 20 年。1967 年纳赛尔封锁了以色列通往红海的惟一出口——埃拉特港 并胁迫 1956 年苏伊士运河危机后部署在以色列和埃及两国国际边界埃及一侧的联合国部队撤离，从而触发了一场战争。以色列大获全胜，占领了西奈、约旦河西岸和戈兰高地 领土又翻了一番。在那次大溃败后 阿拉伯国家逐渐倾向于以 1967 年的边界为基础进行谈判，

而在战败之前它们对此是绝对不予考虑的。由于未做好承认以色列的准备，它们反对进行直接谈判。尽管通过中间人，主要是美国，双方有一些时断时续的接触。

1973年，埃及和叙利亚在犹太教最神圣的节日里攻击以色列，所谓的赎罪日战争爆发了。以色列赢得了战争，但并未取得以前那样的决定性胜利，而且付出了更为沉重的代价。美国利用自己在战争中建立的支配地位作为中间人促使参战各方达成了三项协议，其中以色列和埃及之间有两项协议，以色列和叙利亚之间有一项协议；通过协议在双方军队之间确定了分界线，限制在前沿地带部署军队的行动，以期降低突然袭击的危险性。第二项西奈协议还包含了有关和平内容的政治要点。但是由于双方都强硬地坚持不承认对方，因此整个谈判都是通过美国这个调解人进行的。除了在谈判结束时由军方签署必要的文件外，双方从未谋面，政治领导人只签署了第二项西奈协议，而签字则是分别在每一个国家完成后附在文件上的。

1977年埃及总统安瓦尔·萨达特对耶路撒冷进行了戏剧性的访问，在和平外交上实现了决定性突破。萨达特是当时惟一能理解以色列人的阿拉伯领导人，他知道对以色列人来说，和平在很大程度上是心理上的挑战。自从立国以来，以色列人得不到邻国的承认，生活在几乎被封闭的犹太人区里，为了得到承认和实

现外交正常化这些无形的东西，他们愿意付出高昂的代价。

1978 年举行了第一次戴维营首脑会议，在吉米·卡特总统的调解下，萨达特和以色列总理梅纳希姆·贝京签署了《以色列—埃及和平条约》规定以色列从西奈撤军，以色列和埃及关系正常化以及西奈非军事化，从而在埃及和以色列武装部队之间建立了一个宽达 200 英里的缓冲区。正常化条款实际意义不大；在随后的几十年中 埃及驻以色列大使形同虚设 双边贸易微不足道。但是尽管以色列从西奈撤出了军队，协议的军事条款却大大提高了以色列的安全程度。

以色列与阿拉伯国家签订的惟一一项真正能增加正常接触的协议是与约旦哈希姆王国签订的协议，这是因为双方具有共同利益：防范巴勒斯坦实体在 1993 年签订《奥斯陆协定》之后构成对约旦存在的威胁。

然而，一旦阿以谈判涉及巴勒斯坦这个主题 对和平的不同观点就显现出来，几乎成为不可逾越的障碍。在西岸，阿拉伯人和以色列人注定要在约旦河和地中海之间一条 50 英里宽的地带上共存。那里不仅没有建立缓冲区的实际空间，到目前为止也没有找到实现真正融合的心理空间。以色列鸽派人物的梦想一直是他们能与自己的阿拉伯邻居一起生活 就像比利时和荷兰一样。但是 绝大多数阿拉伯鸽派人物 尤其是

巴勒斯坦人并没有把和平当做终极目标，而是把和平当做对自己没有力量改变现状的默认。因此在与巴勒斯坦人谈判时，以色列人对和平的感受就像看海市蜃楼：看似近在咫尺，实则远在天边，而正因为远不可及又更加不顾一切地去奋力追求。在埃胡德·巴拉克做出了以色列任何前任总理都无法想象的让步之后（我认识自戴维·本-古里安以来的每一位总理）阿拉法特发现若不煽动自己的追随者就不可能接受以色列的交换条件。另一个障碍是，以色列坚持巴勒斯坦人在重新得到以色列提议让出的领土之后不提出任何新的要求。尽管美国人和以色列人都觉得这非常合理，阿拉法特还是在达成最后协议时退缩了。他也许愿意将某些要求搁置很长一段时间，但是他无法说服自己全部并永远放弃这些要求。

以色列和埃及之间能实现和平是因为萨达特认识到，通过满足以色列对获得别国承认的心理要求，他能保障埃及得到国际确认的边界。以色列与叙利亚的外交未获成功，尽管已经让叙利亚了解到以色列实际上愿意像对埃及那样对它做出同样的让步，即归还戈兰高地的所有领土。失败的原因部分在于叙利亚已去世总统哈菲兹·阿萨德首先想要解决自己的继承问题，部分在于叙利亚仍然认为自己是阿拉伯世界，因此也是巴勒斯坦人的代言人。自从阿萨德去世后，他的儿子

巴沙尔·阿萨德作为继承人认为巩固国内政权比与以色列谈判更为重要。

以色列—巴勒斯坦谈判面临着独特的障碍，以色列与埃及、叙利亚和约旦 1967 年的边界实际上是英国委任统治巴勒斯坦时得到国际承认的边界。但是在西岸的分界线是根据军事停火协议划分的，在签订协议之后，两个民族必须继续在一个非常有限的空间里每天生活在一起。以色列要对付的其他阿拉伯邻国是主权国家，它们虽对领土提出要求，但并不连带着非要摧毁犹太国。相比之下，作为以色列谈判对手的巴解组织在其宪章中把摧毁犹太国列为己任，一直到 1998 年才删除此条款，即便在这之后在对自己的人民做宣传时，巴解组织还是没有停止确认这个目标。

尽管有这些障碍，1993 年以色列和巴解组织还是在奥斯陆签署了一项临时协议，目的是为最终达成一项全面最后协议奠定基础。以色列总理伊扎克·拉宾和阿拉法特都想当赢家。他们最后接受《奥斯陆协定》是因为两人都认识到自己已经没有其他选择。以色列军队很强大，不可能在军事上打败它，而巴解组织在国际上有太多的支持者，因而不可能在政治上打败它。没有一个大国会提供武器让阿拉伯人攻击以色列或支持一种外交对抗的政策。没有任何一个阿拉伯国家强大到足以跟以色列开战并支撑到足以等到外来干预。

另一方面 以色列过于依赖美国的援助 无法承受挑动摊牌会带来的道义和政治孤立。

由于以色列未能挫败 1987~1988 年在西岸和加沙地带的起义 ,它只剩下四种选择 种族清洗、吞并西岸并建立一个种族隔离的国家、将阿拉伯人并入犹太国内 或商定建立某种形式的巴以分治 即默认建立一个肯定会演变成国家的巴勒斯坦实体。

种族清洗和种族隔离不符合以色列的道德信仰和政治需要。以色列也不准备把西岸所有的阿拉伯人纳入以色列，因为这样做将会抹杀该国的犹太特点。因此，剩下的惟一选择就是以色列和巴勒斯坦的阿拉伯人通过谈判实现共存。拉宾在被暗杀前不久向澳大利亚外交部长加雷思·埃文斯表达了这个看法，后者祝贺他“皈依”和平进程。拉宾回答说：“不是皈依，是承诺。”

同样，阿拉法特是在明白自己已经失去传统的军事选择之后才坐到谈判桌前的。苏联的解体切断了他的主要军事供应线 海湾战争之后 沙特阿拉伯结束了财政支援 而科威特则驱逐了所有的巴勒斯坦人 中断了流入的汇款。1994 年 7 月阿拉法特在巴黎与拉宾和西蒙·佩雷斯一起获得费利克斯·乌弗埃-博瓦尼和平奖，当我见到他时曾问他以色列人为什么会信任他。他回答说：“因为沙特阿拉伯人掐断了我们后援 约旦

人试图削弱我们 而叙利亚人则企图控制我们。”

这些不协调的动机汇集在一起产生了《奥斯陆协定》。这项协定既是一项重大突破 又充满着不确定因素。以色列第一次接受巴解组织作为一个谈判伙伴，尽管不是作为一个国家，而巴解组织则接受了以色列的实际存在，但没有删除其宪章所载的摧毁以色列的要求。以色列于 1967年占领的西岸部分被分成三个区：A 区占了西岸面积的 45%，里面居住的大多数是巴勒斯坦人，加沙在巴勒斯坦的直接和全面控制之下并将设一支不超过 3 万人的警察部队；B 区有巴勒斯坦民政权力机构但是由以色列负责安全；C 区包括犹太人定居点，仍然在以色列的统治之下。90% 以上的人口被指定居住在巴勒斯坦控制区，后来又签订协议，现在已使这一人口比例达到大约 95%。有关最后解决方案的谈判原定于两年内展开，并在 5 年内（到 1998 年 5 月）结束。在这个过程中，以色列必须逐渐将 B 区的领土转移至 A 区。作为交换 巴勒斯坦权力机构需逮捕已知的恐怖主义集团首脑并结束反以色列宣传，以逐步营造共存的气氛。

希望有时能驱散一切怀疑，1993 年 9 月在白宫草坪上签署《奥斯陆协定》时就给人以这种希望。当时在场的人永远都不会忘记拉宾与阿拉法特握手时那种既痛苦又勉强的神情，也不会忘记这位通常沉默寡言的

以色列总理用几乎是《圣经》的语言所表达的希望。阿拉法特从恐怖主义分子转化到与其他与会者一样作为一位国家领导人受到接纳，其间经历了漫长而曲折的道路，谁能不为他抵达这样的终点而感到欣慰呢？克林顿总统庄重地主持了签字仪式，而俄罗斯外交部长的作用则微乎其微，这一切又证明眼下美国显然处于全球绝对领导地位。

只有那些最无礼的人才会拒绝分享这个因建立信任而带来的喜悦时刻 尽管严肃思考一下就会发现《奥斯陆协定》几乎规避了所有关键问题 最终边界、巴勒斯坦难民的前途、主权、水权以及巴勒斯坦领土的军事地位。所有这些纷争都留待定于两年后举行的最后地位谈判来解决。当时我写了一篇文章提出如下问题：各方究竟承认了什么？巴勒斯坦警察部队将以何种罪名来追捕恐怖主义分子？到什么时候这支警察部队本身将成为问题而不是解决问题的手段？白宫草坪上的签字仪式带来的欣喜是否会促进今后的外交谈判？或许当无法避免的僵局出现时人们会因为希望破灭反而认为这种欣喜是个障碍？¹

人们通常认为最后谈判之前的互动过程会在当事方之间建立信心。事实却恰恰相反。巴勒斯坦警察部队的人数几乎超过《奥斯陆协定》允许人数的一倍并不断具有军队的特性。它对反恐怖主义斗争也未提供实

质性的帮助。巴勒斯坦仍然没有停止反以色列的宣传。

事实是，白宫签字仪式之后，随着时间的推移，双方内部政见便与外交上所谓的最后地位目标相左了。以色列与巴解组织展开谈判时国内的两个阵营存在着严重的分歧。以色列的鸽派把谈判当做一帖包治百病的仙方，认为会谈能调和各方，消除相互间的猜疑，在真诚合作的气氛中确定边界线准确位置的问题就变得无关大局了。以色列的鹰派则指责这是幻想而加以排斥。他们争辩，阻碍谈判将使以色列能够以“自治”的形式强制实行安全措施，在永远不给巴解组织国家地位的同时使他们更能容忍以色列的占领。

巴勒斯坦人中间出现的分裂也不相上下：有一小部分人与以色列鸽派一样抱着类似的目标，西方和以色列的知识分子一直把这部分人称为巴勒斯坦灵魂的真正体现，尽管缺乏这样的证据，另一部分是“温和主义者”，他们把谈判进程看做是拖垮以色列的长期斗争中的一个阶段；最后就是鹰派，他们坚决反对中断斗争，而他们的人数也肯定比鸽派要多。

同时，奥斯陆进程失败的主要原因是，尽管没有解决任何基本问题，奥斯陆进程却使双方产生足够的安全感，相信他们可以拖延，让时间来解决问题，因为双方国内的人民想要和平却没有准备好如何面对和平带

来的后果。巴勒斯坦人依赖美国、欧洲及阿拉伯人的集体压力迫使以色列逐步履行巴解组织的计划。以色列则分成两派：鸽派把和平看成是一种心理上的成就，而鹰派则把和平进程看成是对忍耐力的考验，以色列因而在国内陷入僵局 既不放弃对幸福和平的希望 又对发生全国性灾难的可能性感到极端恐惧。《奥斯陆协定》中关于在举行最后地位会谈之前以色列部分撤军的条款日益受到诘难。由于无法说明巴勒斯坦对此所做的政治交换 在许多以色列人看来 部分撤军是购买参加最后地位会谈的单方面门票，而在会谈上以色列还会被要求放弃更多的领土。

在美国 克林顿政府竭力想促使各方坐在一起 开始把中东紧张局势当做一种误解来处理，认为只要在双方之间理清分歧就能加以克服，犹如美国的立法过程。在以色列，1996 年至 1999 年担任总理的鹰派人物本雅明·内塔尼亚胡攻击《奥斯陆协定》为支离破碎的东西。华盛顿认为他公开要求全面谈判就是为了阻挠谈判，于是用自己的“影响力”（“压力”的外交用词）说服以色列按照规定在领土上做出部分让步。

后来又出现了一个持续得不到解决的争论：以色列为最后地位谈判预先付出的代价应该再增加有争议领土的 10% 内塔尼亚胡的提议 还是 13%（在阿拉法特提出从 30% 的被占领土撤军之后，华盛顿提出了这

一妥协数字)。华盛顿放弃了它以前对以色列所做的不提出自己建议的保证，它的坚决主张掩盖了谈判最终向何处去这个关键问题。缺乏商定的最终目标使两个阵营都抱着幻想 最终美国会提出一个解决方案 从而使双方都不需要面对如下现实：要实现最终和平可能需要双方做出他们都不愿意做出的牺牲。

在 1998 年 10 月的《怀伊协议》中 内塔尼亚胡向美国的要求让步，实质上是单方面放弃了西岸的一块领土 从而导致内塔尼亚胡联合政府分裂 在随后举行的大选中 埃胡德·巴拉克在华盛顿的大力协助下获胜。

后来证明这是个失败的过渡，因为巴拉克是一位新型的以色列总理。他的前任们都是在得到自己的内阁批准后才采取行动的 而内阁会迫使他们谨慎 通常会过度谨慎。他们还一直坚持如下立场：不允许美国开出以色列的谈判条件，尽管美国的支持对以色列的生存和国际地位至关重要。当美国提出的建议与以色列内阁希望的不符时，总理就会采取持续的阻止行动，尽量降低美国主导整个谈判的意愿。拉宾更是如此，尽管自从他被暗杀以来，他被赋予了一种神秘的品质。

从分析谈判风格的角度来看，巴拉克被证明是历史上最大胆而且更是最具有调和色彩的以色列总理。他曾经当过突击队员和以色列武装部队的参谋长，但

是他愿意采取那些既得不到自己的内阁支持也得不到自己的议会支持的主动行动。首先，在对美国的关系中他带来一种根本性的变化。他从内塔尼亚胡与克林顿政府的冲突中得出结论，以色列必须几乎不计一切代价避免与这个盟国闹分裂，因为以色列依赖它的支持。巴拉克决心防止出现谈判不成以色列就得背黑锅的局面。此外，他急于在国内对他的支持完全瓦解之前缔结一项协议。

结果在以色列总理和美国总统之间就出现了一种非常奇怪的关系，若要描述这种关系的话，我们不妨说他们患有“共生心理分析症”。问题不在于克林顿逼迫巴拉克做出不情愿的让步，而在于克林顿始终向参加谈判的各方传递如下信息：在谈判中采取灵活立场是争取美国善意的关键，从而向提出要求的另一方施加了——也许是无意识地施加了——一种无差别的美国式压力。

巴拉克试图猜测 有时他猜测得过了头 克林顿的想法，然后以他自己微妙而更复杂的分析来做出反应。根据他的分析，以色列已经成为一个高科技中产阶级社会，不管以色列人民的士气有多高，他们不可能无限期地忍受生活在永久包围之中，尤其不能无限期地忍受生活在孤立之中所要面对的骚扰和焦虑。在他看来，更改以前那种神圣不可变动的安全原则是可能的，

因为随着苏联的垮台，没有任何一个阿拉伯国家或国家集团在可预见的将来能有足够的武器装备来发动一次传统的常规战争。从这一观点来看，以色列面临的长期威胁将来自游击战和大规模毁灭性武器。要抵御这两方面的危险，以色列需要美国的政治支持，确保得到美国的情报和先进的军事技术。在巴拉克看来，只有当以色列被视为是美国在该地区寻求和平的可靠伙伴时，这一切才有实现的可能。

这样，就在中东和平外交达到高潮时，美国和以色列的战略开始缠绕在一起了。渐进式的谈判方法在初期非常有效，后来就不灵了。正如巴拉克及他以前的内塔尼亚胡所敦促的，我在论坛版上的几篇文章中也同样呼吁过，现在谈判要集中在与所谓的最后地位有关的所有问题上：最后边界、巴勒斯坦主权、巴勒斯坦国的军事地位、耶路撒冷、难民以及获取水的权利。²

全面解决方案的鼓吹者没有料到，巴拉克和克林顿在推动和平进程时都具有那种时不我待的巨大紧迫感。1999年9月，在沙姆沙伊赫的一次首脑会议上，他们做出保证，以一年为限缔结最后和平条约；2000年7月，他们只安排了一个星期用来结束在戴维营的谈判。尽管在这之前几乎没有做任何详细的研究，并且阿拉法特还一再警告他还没有做好准备。

这些限期完全脱离现实，甚至可以说是异想天开。

在戴维营会谈前几周，以色列和美国的发言人一致给人印象在领土问题上阿拉法特将急不可待地接受巴拉克后来正式提议的空前让步（放弃有争议领土的大约 95%），在耶路撒冷问题上，他将接受在已被以色列并入大耶路撒冷的一个耶路撒冷郊区建立巴勒斯坦首都。这就解释了为什么巴拉克和克林顿相信在为第二次戴维营会谈安排的 8 天中能取得突破，而卡特的经验是，他与萨达特和贝京就西奈这个简单得多的问题举行首脑会议花费了整整两个星期。后来证明这是个非同寻常的失算。

限期很紧 而以色列提议的范围却很广 这就使双方在和平概念上的分歧变得更为突出，无法弥合。支持和平进程的以色列人越来越多，他们把《奥斯陆协定》看成是巴勒斯坦人向西方自由和平观念转化的一个标志。在戴维营谈判开幕和阿拉法特尚未亮牌之前 巴拉克就抢先做出许多惊人和史无前例的让步 其背后的动机就在于此。巴拉克的目的是要打破心理障碍 因为以色列鸽派人士认为 心理障碍是阻碍和平的主要障碍。

但是后来得知，大多数巴勒斯坦人并没有什么精神障碍，他们只是明确地知道自己想追求什么。他们仍然抓住以色列侵犯了“神圣”的阿拉伯领土这个观念不放，认为真正承认以色列的存在是一种自己的同胞

不可能接受的让步。我是直到 1993 年白宫草坪上举行庆祝《奥斯陆协定》仪式那令人兴奋的一天才真正了解了这种态度。在国务卿沃伦·克里斯托弗为双方代表团举行的午餐会上，阿拉法特代表团的一位成员告诉我，他很高兴要回巴勒斯坦去了，这将是 40 年来第一次回去。我问他，当他看到西岸领土上以色列城镇的灯光时他会有什么感觉，他回答：“尽管我离开巴勒斯坦已经 40 年了，我仍然认为我的家在雅法（特拉维夫的一个郊区）。如果你问我的孩子他们的家在哪儿，他们同样会告诉你我们的家在雅法。”换句话说，位于分界线上的城镇不是首要问题，海岸边的城镇，即以色列的实际生存成了问题，或者至少是所有巴勒斯坦难民返回以色列领土成了首要问题。

由此，第二次戴维营会谈成了聋子的对话。巴拉克和克林顿有理由认为以色列在既定的立场上做了重大让步，但是在阿拉法特看来，最多也就是一份薄礼，而他无法把这份礼物作为重大成就呈现给自己的民众，尤其是领土方面的让步附着着在西岸维持大多数以色列居住点这一条件。如果阿拉法特冒险真的接受下来，他肯定不会把它当做冲突的终结，而是作为最终实现巴勒斯坦人要求进程中的一个阶段。阿拉法特很谨慎，从不对西方听众阐明什么是巴勒斯坦人的要求。他正是凭借对自己民众的了解才一直掌握着权力。在

对自己的民众演说时，阿拉法特从不过度偏离“圣战”一词 即埋葬以色列的圣战。

这就是为什么阿拉法特不能接受以色列为换取巴解组织正式放弃所有未来的领土要求和难民返回的要求而提出的交换条件的原因。巴拉克很聪明，绝不可能不知道这些条款很难得到执行，但是他需要用这些条款来安抚以色列人民的心。而阿拉法特出于同样的原因肯定会拒绝这些条款。当 300 万巴勒斯坦人仍住在难民营里时，他要是做出了这样的保证，就可能失去很大一部分民众对他的支持。在现实世界中，阿拉法特可以推迟、也可能是无限期地推迟提出自己的最终要求，但是，他做不到对此做出正式承认而又不失去人民对他的支持。

当以色列在领土方面的让步还要以巴勒斯坦在圣地问题上做出“妥协”为条件时，僵局就往谈判破裂转向了。将圣地与领土争端挂钩使谈判从巴勒斯坦问题扩展成为泛阿拉伯问题，甚至是泛伊斯兰问题，在扩大阿拉法特影响的同时也进一步限制了他的灵活性。若谈判仅涉及领土，温和的阿拉伯领导人可以把它当作一个巴勒斯坦问题，甚至呼吁做出某些妥协。但是，一旦宗教问题摆上台面，没有一个阿拉伯领导人能够忽视原教旨主义者笼罩在他本人统治地位上的威胁。这就意味着克林顿要求埃及和沙特阿拉伯领导人进行干

的呼吁是注定得不到回应的。

具有讽刺意义的是，由于克林顿急切希望在离任前能缔结一项协议，阿拉法特也许反而更要阻碍谈判了。当调解人非常渴望成功，他势必变成谈判的一方，失去自己公正的地位，使自己成了律师，只追求谈成条件而放弃战略远见。所有这些趋势汇集在一起一定使阿拉法特相信，如果他保持强硬姿态，美国的压力和以色列对和平的向往，他也许把这种向往理解为恐慌，会带来进一步的让步。

第二次戴维营会谈失败后爆发了另一次起义，持续了好几个月。尽管巴拉克从一开始就宣称，以色列不会在压力下进行谈判，他还是鼓励克林顿重新启动谈判，这一次采用美国的和平计划。美国总统有史以来第一次提出了自己的全面计划。不管谈判成功还是失败，这样做都会使美国承担沉重的责任。如果美国的努力成功了，将迫使美国接受在如下两方面发挥一种没有先例的作用：有关执行细节的谈判方面（在原则宣言之后必须有这一过程）以及对成果进行担保方面。所有这些都不得不由一个新的政府来执行，而后者既没有参与部署战略，起草提案，也没有参与有关谈判。如果谈判陷入僵局，如实际情况那样，新的政府就必须接手处理更为紧张的中东危机，届时美国主导局势的能力已经因以前的失败而丧失了信誉。

中东地区的激进分子肯定以为拒绝美国的提议或诉诸武力不会受到惩罚。只有那些幼稚的人才会相信 只要缔结一项协议 紧张局势就会结束。居住点的问题、两个社会相互作用的问题、圣地问题以及难民问题都将为继续发生冲突提供多种多样的借口。

我们何去何从？

阿以冲突中的重大外交突破产生于两种相关的情形。第一种就是美国在塑造中东的政治和战略环境中起了支配性的作用。第二种更微妙，从表面上看还显得自相矛盾：以色列政府在保卫自己国家利益方面立场顽固 绝不屈服于邻国的压力 但是愿意尊重美国盟友的要求进行调整。当条件合适时，得到的外交成果就是 双方虽然都没有获得自己想要得到的 但是在美国的作用下却取得了原先不可能取得的成就。

第一个突破产生于 1973~1974 年期间 这得归功于尼克松政府在四年中采取了一项战略，阻止以苏联军火或压力为基础的任何外交举动。³ 萨达特终于看到 埃及对苏联的依赖只会带来无穷尽的僵局 而没有美国从中斡旋，和平谈判就不可能有进展。尽管美国在 1973 年战争期间对以色列实施空运（没有这些空运

以色列的地位将更岌岌可危），萨达特还是依靠了美国的调解，甚至叙利亚总统哈菲兹·阿萨德都祈求美国进行调解，达成了关于戈兰高地的脱离接触协议。

1991年美国在海湾战争中获胜后出现了几乎相同的局势。该地区的激进势力不是被打败就是被孤立了（巴解组织也包括在内），国务卿詹姆斯·贝克提出的1991年在马德里举行中东和平会议的倡议开启了和平进程的新阶段，导致两年后缔结了《奥斯陆协定》。虽然该协定在技术方面是由挪威官员穿针引线的，但是最后之所以能获得成功则是因为巴解组织终于认识到，如果自己想要担当一个谈判角色，就必须依从事实上由美国提出的如下条件：接受以色列作为谈判伙伴并接受联合国安全理事会确定外交前提的几项关键决议。尽管阿拉法特在海湾战争中支持萨达姆·侯赛因，巴解组织最终还是求助于美国进行调解，因为除此之外别无他途。

20世纪90年代最后10年，实现外交突破的两个条件逐渐削弱了。美国支配地位的下降与萨达姆·侯赛因实力地位的恢复成反比。美国想把萨达姆“关在盒子”里，用国务卿奥尔布赖特的话来说，这是美国公开宣布的政策目标，但却无法做到。这种无能为力的状态也反映在美国失去了对友好国家和敌对国家的影响上。克林顿政府任期结束时，联合国核查伊拉克的制

度在美国的默认下已经荡然无存，萨达姆在生产大规模毁灭性武器时无须面对任何国际阻碍。制裁制度彻底破产。恐怖主义重新抬头，并且往往得到国外的支持，中东地区没有几个领导人胆敢忽视这个因素。愿意或有能力支持华盛顿提倡的政策或呼吁阿拉法特采取温和立场的人越来越少。

同样，阿拉伯领导人开始认为，尽管以色列仍然是个军事巨人，但是在政治上它已经四分五裂了。2000年夏天以色列从黎巴嫩撤退的概念无论设想得多周全，其执行方式却过于仓促：几千名曾为以色列工作过的黎巴嫩人被抛弃，让他们自生自灭；这种仓促的行事方式传达的不是胸有成竹而是惊慌失措的信息。随后巴拉克寻求为最后地位会谈加温而做出的大量让步更使人加深了这种感觉。戴维营谈判一开幕他就做出了以前任何以色列总理都没有考虑过的让步，甚至在遭到拒绝并面对起义时，还开出了更好的条件。巴勒斯坦人也许早就得出结论，以色列在心理上已经溃败，阻碍谈判将会创立一个基础，他们可以据此从新一届美国政府那里获得他们要求得到却尚未得到的那部分东西。

在这个背景下美国能发挥的作用越来越有限以致使阿拉法特相信，巴拉克提出的是以色列能够容许的最好条件，美国除了帮助起草文件或支持以色列不

减少其要求外别无任何作用。美国从巴勒斯坦人的解围之神沦落到只能发挥可有可无作用的地步，阿拉法特以前也许认为，克林顿有能力不经过认真谈判就能最大限度地实现巴勒斯坦的方案。这就说明为什么在谈判的最后阶段，以色列和巴勒斯坦外交官直接与对方进行了谈判，同样说明为什么巴解组织在克林顿离任后对他做出了极其苛刻的评论。⁴

美国从营造战略和政治环境的地位下降到一个拼凑法律妥协方案的经纪人的地位，最后的结果与原来的意图正好背道而驰。因为当冲突各方感觉到调解人把自己的作用确定为在他们之间找到一个中间立场时，他们就会摆出自己最不妥协的立场，以便将中间点尽可能地推向自己真正想得到的那一点。不然他们就阻碍谈判，促使调解人为打破僵局而提出更优惠的提议，尽管手段不同，目的却是一致的。美国在戴维营进程期间和之后采取的立场是最为糟糕的立场：因为美国看起来比谈判各方更急于达成一项解决方案。这样一种事态把美国摆到了易受所有各方讹诈的处境，事实上把美国变成参与谈判的一方使之放弃了调解人的作用。

以后恢复和平外交时（这是一定要恢复的，因为任何一方都没有其他可行的方案），美国能做的贡献就是，依靠自己的能力牢牢抓住和平谈判的战略和政治

概念不放。若想在冲突各方之间进行调解但却缺乏明确目标，必定会重蹈戴维营失败的覆辙。

采取任何新的方法都要遵循以下原则：

首先，各方都没有接受最后解决方案的准备，尤其在经受如此众多法律方案的失败之后，至少无法以双方都能接受的条件达成最后解决方案。这些问题需要更多的时间来演变。匆忙解决有可能会引起新的暴乱。在目前阶段，外交努力应集中在缔结一系列的临时协议上。应说明这些协议的目的不是最终和平，而是在现实条件下延长双方共存的时间：他们分享同样的狭小领土而双方都把这块领土看成是神圣领土任何一方都没有能力用武力把自己的意志强加在另一方头上。

第二，作为一项延长的临时协定的组成部分，以色列应该放弃反对建立巴勒斯坦国，而应利用建立这样一个国家的机会来制订两个社会之间共存的条件。

以色列对建立巴勒斯坦国抱着矛盾心理，不管如何有道理，这种心态确实不符合任何和谈的长期展望，无论和谈以何种方案为基础。建国作为谈判筹码已经没有任何价值了。1978年第一次戴维营首脑会议上，梅纳希姆·贝京总理提议给巴勒斯坦自治权时就已将巴勒斯坦国包含在内了。《奥斯陆协定》里也隐含了这个意思。即使在今天，阿拉法特外出旅行时也是享

受国家元首的礼遇。在可预见的一段时间里，巴勒斯坦国将得到大多数国家的承认，包括大多数欧洲国家，也许美国会拖延一段时间后再承认。以色列在这个问题上所持的矛盾态度会给阿拉法特一个施加压力的永久手段。一旦建立了国家，面临的挑战就成为如何与以色列共存 不管起义还是不起义 共存都将是双方无法无限期躲避的一个选择。

第三 为了避免在最后地位问题上各持己见 同时争取延长临时协议的有效期，即在新的协议取代之前本协议一直有效 可采用 1975 年第二项《西奈协议》的模式 即不确定协议的有效期 同时暗示有些问题需要进一步谈判。

第四，关于临时协议的谈判应将重点放在领土问题上 应先搁置与难民回返、圣地、巴勒斯坦放弃未来对领土的要求等有关的问题。首先，难民回返是一个力量对比的问题。只要以色列足够强大，就能防止难民回返，因此该条款是多余的。若力量平衡的砝码向另一边倾斜 使巴勒斯坦人能坚持这一点 则任何条款都无法阻挡他们返回。

以色列的安全定义应该由以色列自己去决定，美国领导人应避免提出类似 1967 年那样的边界 那时以色列的主要城市由一条只有 9 英里宽的走廊连接 使以色列居民中心处于危险之中并在敌方迫击炮的射程

之内。很难设想这样做会符合以色列的安全。

第五 在规划临时安排的边界时 要慎重考虑巴勒斯坦人是否能在一个有经济活力的实体里过上有尊严的生活。应该使巴勒斯坦各块领土相互更为靠近，以色列的检查点和以色列对领土内日常生活的干涉应大幅度减少。现在也是以色列审查其定居点政策的时候了，尤其是那些最无保护或最孤立的定居点，它们最容易受到新一轮暴力的攻击。不管是否有协定，都应把这些定居点连成一体。作为临时协议的组成部分，在不寻求解决主权问题的条件下，应审查耶路撒冷市政管理的现有安排，以期让阿拉伯居民发挥更大的作用。

第六，对其他国家和在和平进程中的作用，美国必须保持清醒头脑。许多欧洲国家领导人自愿提供他们的服务，其他国家接受华盛顿的邀请发挥调解作用，如埃及和沙特阿拉伯。但事实是，欧洲国家很少在发挥调解作用时能做到充分的不偏不倚。欧洲盟国渴望保护自己在阿拉伯和伊斯兰世界的利益，这种利益远远超出它们与以色列的关系；因此，在中东问题上，欧洲盟国一般都会同美国保持距离，同以色列的距离就更远了。美国若要让那些原则上宁可要以色列做出牺牲而不愿意要求阿拉伯方面做出牺牲的国家参与进来，则于事无补。华盛顿应始终就中东问题与其欧洲盟国进行紧密磋商。如果当事方邀请欧洲国家参与，美国不

能反对。但是，只要欧洲国家是否参与依赖美国的首肯，那么这种同意就应该以如下事先谅解为基础：未来的参与者对阿拉伯方面的要求应与对以色列的要求一样多。否则，国际会议就会变成一种孤立美国或诱使美国对以色列强加解决办法的机制。

第七，美国的欧洲盟国似乎渴望公开参与和平进程，阿拉伯友好国家的态度则更模棱两可。美国经常过高估计埃及和沙特阿拉伯这些国家愿意公开发挥的作用。埃及由于早已圆满恢复了自己的国家领土，一般支持取得温和的成果。但是，埃及不会愿意为了参与可能会被激进的阿拉伯国家批评的谈判方案而甘冒国内的重大风险。

至于沙特阿拉伯王国，其治下既有原教旨主义的游牧部落，也有可与西方大城市相匹敌的城市中心。当伊拉克占领科威特时，沙特阿拉伯看到一个强大的邻国正向它不祥地露出贪婪的嘴脸。沙特人的一贯做法是尽量以模糊不清、避免冒险的手法来掩盖自己易受攻击的弱点，直到其他所有各方都做出无法变更的承诺。这就要求沙特统治者极其小心谨慎。把沙特阿拉伯带进一个有争议性谈判的日常讨价还价中并不会给它带来好处，尤其是，沙特阿拉伯从未参与阿以战争，它肯定会从幕后为达成最后成果提供便利，它过去就是这样做的。因此，美国应与温和的阿拉伯国家保

持联系，但要注意不要使它们处于国内紧张局势之下。

第八 美国不仅必须考虑主要当事方的立场 而且还要把关系该地区稳定的友好国家的安全考虑在内。这里一个突出的例子就是约旦哈希姆王国，该国位于以色列、叙利亚、伊拉克和最终将建立的巴勒斯坦国之间 危机四伏 非常容易受到各派激进势力的压力。约旦王国一直是美国可靠和坚强的朋友，在阿以外交中帮助良多。绝不能为了匆忙结束和平进程而损害该国的安全。因此，在关于巴勒斯坦建国的协议中应该包括有关约旦安全的条款，讨论以色列在约旦河谷无人居住区的军事存在问题时应考虑这一点。

第九，和平是否能实现关键在于美国与以色列之间的关系。以色列的生存最终依赖于美国的外交保护，至少依赖于美国提供的军事设备。从这个意义上来说，美国的立场将永远不会，也不可能被看做是完全不偏不倚的。以色列没有其他的军火来源，减少美以军事关系只会增加美国的困难。一个被其邻国觉得虚弱或甚至正在变得虚弱的以色列将诱发美国政策恰恰想避免的那种冲突。以色列势必会提到要美国为以色列安全做担保的问题，应该把这作为最后一种解决方法来考虑。因为这种担保，不管是美国的担保还是国际担保 将使美国陷入每一次当地的冲突 在涉及起义那样的战斗时，这种挑战是不好应付的。这将导致

坚持否决以色列对恐怖主义做出回击，在这种情况下，美国要么陷入无穷尽的游击战，要么被担保国当做永久抑制以色列的工具。若要沿以色列边界部署美国或国际部队，就更应该认真考虑上述各点。一个丧失自卫能力的以色列迟早会被邻国仇恨的潮水淹没。

美国与波斯湾

海湾局势之错综复杂在全世界首屈一指，使美国的各项外交原则面临严重挑战。威尔逊原则无法指导美国在该地区的行动。按照威尔逊的观点，防止自己被一个敌对国家控制的基本原理就是两害相权取其轻 这里不存在保卫民主的问题。但是 美国以及其他工业化民主国家的国家利益要求美国防止那些对美国怀有敌意的国家控制海湾地区。先进的工业化经济体依赖来自海湾的能源供应，若让激进势力控制该地区，由此产生的后果将影响从北非到中亚直至印度的广大区域。

但是在实施这个地理政治规则时必须结合如下背景：伊拉克和伊朗作为海湾地区两个最强大的国家对美国抱有敌意，它们对待邻国的举动也怀有敌意。在没有永久性基地，仅依靠来自弱小盟国支持的情况下，

如何才能同时战胜海湾地区两个最强大的国家，实现该地区的稳定呢？

按照传统外交的做法，应该先与伊拉克或伊朗改善关系，那样至少其中的一个国家可以成为该地区力量平衡的组成部分。在我写本书时，两个选择都显得不可行。在伊拉克，只要萨达姆·侯赛因还掌权，与巴格达改善关系就会被该地区各国，也可能是被全世界看成是美国的重大失败和耻辱，更不用说萨达姆对此的看法了。而与伊朗改善关系，虽然从原则上来说不错，却会面临德黑兰内部的重大障碍，因为阿亚图拉们正在寻求打破自己国内的僵局。

眼下还看不到存在能采取任何重大行动以扭转这种事态的机会。需要耐心等待，细心寻找机会，尽管美国人并不喜欢这样做。必须坚定地制止各种危及海湾稳定的挑战；必须抵制伊拉克对联合国现有框架的任何侵犯，使其明白过去 10 年采用的那种渐进手法已经行不通了，任何挑战都会受到迎头痛击。

在这期间，必须加强与盟友的关系，一旦发生对抗，是否能得到它们的支持至关重要。其中一个主要盟友就是土耳其。该国与伊拉克、伊朗以及动荡不安的高加索接壤，因此在发生任何危机时，该国的合作都是必不可少的。在美国存在着一种强烈倾向，这就是把土耳其提供合作看做是理所当然的事，似乎无须付出任

何代价就可以让土耳其服从自己国内政治的需要，似乎可以忽视土耳其的民族自尊或土耳其的特殊情况，这种倾向在欧洲更为强烈。工业化民主国家，特别是欧洲和美国必须记住，本国基本安全的关键要素正受到威胁。它们对土耳其国内体制的偏好必须按照这些重大利益来加以平衡。

我们要以同样的敏感态度来对待沙特阿拉伯和海湾国家。与两个区域大国相比，它们相对弱小，这就迫使它们必须小心谨慎，因而它们公开建议美国采取的行动与它们希望美国采取的行动之间有一定的距离。美国必须注意不要做出不确定的承诺或过度涉足其脆弱的国内结构，以免加重它们的不安全感。

随着时间的流逝，印度在该地区的作用将变得更为重要。维持海湾地区的稳定在某种程度上符合印度和美国的共同利益，尤其在面对原教旨主义在该地区不断扩展的情况下更是如此。但是正如我在前几章中指出的，印度对沙特阿拉伯和塔利班支持印度异己分子的担忧程度不亚于对海湾安全平衡的担忧程度。有时它试图在美国与海湾激进分子之间发挥调解作用，而美国只有在看到与自己的长期战略协调时才会觉得这种作用有所帮助。同样，随着时间的流逝，在与印度开展日益深入的战略对话方面，海湾地区也将发挥重大作用。

伊 拉 克

第一次世界大战结束后，在中东的奥斯曼帝国被英国和法国瓜分，伊拉克于是成了英国的委任统治区。英国为了自己的战略和经济利益创建了一个新的多族裔国家，独立后由哈希姆王朝统治，成为英国在海湾战略的一个支柱。1956年英国在苏伊士运河行动中惨遭失败，1958年哈希姆王朝被推翻。激进的民族主义政党复兴党在一些军官的带领下夺得了权力，70年代萨达姆·侯赛因从这群人中脱颖而出，成为举足轻重的人物。

自那时以来，伊拉克一直是祸害其邻国的灾星。1980年伊拉克入侵伊朗，使自己陷入长达10年的战争，打得精疲力竭，最后被迫转攻为守。对于这场战争的结果，美国除了要防止交战的任何一方控制该地区以外没有其他利益。伊朗资源丰富、人口众多，并且信奉激进原教旨主义，因此当时被认为更具威胁性。里根政府恢复了与伊拉克的外交和经济关系，并鼓励美国的欧洲盟友向萨达姆·侯赛因提供军事装备。萨达姆在1988年结束与伊朗的战争后选择了一个新目标，于1990年吞并科威特，触发美国向海湾进行大规模军

事部署并于 1991 年获得军事战役的胜利。

1991 年海湾战争的结束再一次显示，美国在将军事胜利转变成政治契机方面遇到先天性困难；因为美国一向把武力和权力看成是两个独立存在而前后相接的阶段。它要不一打就打到对方无条件投降，从而消除了武力与外交之间建立关系的必要性，要不就在胜利后让人觉得军事因素已不再重要，外交家必须在某种战略真空的情况下接管权力。这就是为什么美国在 1951 年一开始谈判就在韩国停止军事行动的原因，也是 1968 年把暂停轰炸越南作为谈判入门券的原因。在上述两个例子中，减轻军事压力无疑降低了敌方谈判的意愿，而这种意愿恰恰是军事压力带来的。由此产生的后果就是僵局无法打破，人员不断伤亡。

海湾战争的最后阶段显示，美国并没有接受历史教训。因为它竟然让一个一败涂地的敌人躲避了溃败带来的全部后果。当初确定的战争目标太狭窄，也太拘囿于合法性。美国的政治家们认为，战争因伊拉克占领科威特而起，科威特获得解放，他们就实现了自己的目标，采取进一步行动将超出联合国的有限授权。他们强调继续往巴格达推进会有人员伤亡的风险，而且当战斗似乎已经取胜之后再发生人员伤亡会对公众产生不利影响，以此来为他们做出的决定辩护。他们牢记朝鲜战争和越南战争时期的僵局，却忘记了产生

僵局的原因。

乔治·赫·沃·布什政府像其前任一样对自己采取的行动提出了充分的理由。美国政府中的一些最高级官员在国会前作证并向国际社会保证美国的惟一目标就是解放科威特。他们认为，在实现或超过这个目标以后若再继续这场战争，国内民众或世界各国的支持就有可能减弱。

迅速结束这场战争的另一个理由是担心伊拉克会分崩离析。在巴士拉爆发了什叶派叛乱，有可能产生一个倾向伊朗的共和国。长期来看，伊朗将是海湾地区的最终危险。他们还担心，在伊拉克北部建立一个独立的库尔德共和国有可能使土耳其不安，从而影响它对支持美国海湾政策所做的承诺。最后他们希望，战败带来的影响和成千上万伊拉克战俘的返回会导致萨达姆垮台。

这些论调看起来言之有理，但却低估了萨达姆维持权力的能力，低估了萨达姆继续执政对美国在海湾地区的立场所产生的影响。只要萨达姆仍然掌权，伊拉克就不可能参与实现该地区均势的努力。伊拉克对伊朗来说太弱小起不到平衡作用但对其海湾邻国的安全来说又太强大对美国更是太过于敌对因此它永远是个不稳定因素。军事选择方案也没有得到充分的界定。并不是要在向巴格达推进或结束战争之间做

出选择；最佳方案本来是继续摧毁伊拉克的精锐部队——共和国卫队，因为这支部队曾经是，现在也还是萨达姆统治的基础。如果采用了这个战略，伊拉克军队很可能会赶走萨达姆。尽管他的继承人同他一样不会是民主的鼓吹者，但是萨达姆下台的象征性意义将会产生巨大影响，而作为胜利者的盟国就可能开始把伊拉克重新纳入区域体系。

有人说若将战事再延长一个星期就可能失去公众和国际支持。在掂量这个论点时必须看到，布什总统领导美国取得战争胜利使他受到了前所未有的尊敬。最直接受到影响的阿拉伯领导人，特别是沙特阿拉伯领导人，后来声称他们本来愿意再继续打下去，一直打到萨达姆被赶下台。

伊拉克究竟兵败到什么程度？试图回答这个问题又使人陷入一个长期的政治窘境。联合国安全理事会第 687 号决议确立了停火；其中的裁军条款只有通过进入该国进行国际监督才能实施，而美国迅速撤离自己的军队后，没有人相信它会再度出兵进行干预。萨达姆抓住了这个机会，自那时以来他已经不屈不挠地恢复了自己的地位和伊拉克作为一个激进国家的地位。

克林顿政府使这种状况更趋恶化。萨达姆在海湾战争后仍然执掌大权，美国在当时只有三种政策选择：

(1)与可能已经受到惩罚的萨达姆和解；(2)迫使萨达姆履行第 687 号决议的条款 从而把他“关在盒子”里；(3)把推翻萨达姆的目标作为一项国家政策。

克林顿政府同时实行了以上三项选择，但是没有一项奏效。萨达姆逃过海湾战争这一劫后，其所作所为增强了邻国的恐惧感。萨达姆全面违反结束海湾战争的停火条款。1996 年，他推翻了美国主持下在库尔德地区建立的自治机构。数百人遭到杀戮，至少有 3000 个与美国有联系的人被流放。从 1997 年 11 月开始，他有条不紊地破坏了为监测伊拉克生产大规模毁灭性武器计划而设立的联合国视察制度。克林顿政府一再威胁要使用武力，但每一次都临阵退缩，使萨达姆得以打破联合国的视察制度。美国最终于 1998 年 12 月连续 4 个夜晚动用武力，但这不过是为掩饰彻底放弃视察所做的拙劣伪装而已。

在打破视察制度之后，萨达姆转而破坏为加强视察制度而实施的经济制裁，而本来经济制裁要实施到证明拆毁了所有大规模毁灭性武器及生产这类武器的工具时为止。在伊拉克废除库尔德地区停火安排之后 3 个月，即 1996 年 12 月，美国附和了联合国提出的一项计划，允许伊拉克每年出售价值 20 亿美元的石油，用以购买食物和药物。为此提出的理论是，把强制执行军事条款与伊拉克民众的福祉区分开来，以期“孤

立”萨达姆。那种加强萨达姆在国内的地位最终会削弱他的想法完全脱离了海湾地区的现实。自那时以来，所谓的石油换粮食计划提高至每年 60 亿美元，而现在连上限都不设了。2000 年萨达姆出口了 160 亿美元的原油，这几乎等于海湾战争前伊拉克的全年收益。当然，钱是可换东西的，这些财源可用来购买更危险的原料。

美国在对这些挑战做出反应时犹豫不决，这是受了抗议越战活动留下的两个心理遗产的影响：非常不愿意使用武力，以及坚持通过争取最广泛的多边支持为任何武力威胁提出正当理由。因此在 1993 年得知伊拉克阴谋要谋害正在科威特访问的前总统布什时，克林顿做出的反应就是命令用一些巡航导弹攻击一幢独立的楼房，而五角大楼一再公开保证该大楼内空无一人。1996 年，当萨达姆击溃了美国支持的库尔德部队时，克林顿政府的反应是用巡航导弹打击远在数百英里之外位于南方的雷达站。如上所述，1998 年 12 月的 4 个晚上除了做做姿态，别无任何意义的轰炸意味着美国默认了联合国视察机制的瓦解。在这个时期，克林顿政府还有一种把海湾国家领导人敦促克制的声明照字面意思来理解的倾向。这些声明的目的更可能是做“不在现场”的证据之用的，其实这些统治者实在太清楚萨达姆构成的威胁了，他们暗中都希望美

国不要理睬自己的那些声明。

萨达姆在政治上幸存下来后，美国不得不实行针对伊朗和伊拉克两国的“双重遏制”政策。沙特阿拉伯、科威特以及海湾其他国家没有强大到足以抵御其中任何一个国家，更不用说同时抵御这两个国家了。美国对萨达姆的长期作用究竟抱什么态度，大家似乎一直搞不清楚。因此 1998 年 11 月 克林顿总统在中止一次事实上已展开的报复性攻击之后指出：

如果我们可以使联合国特别委员会（联合国视察小组）继续在那里工作并再一次给他（萨达姆）机会，他只要做到遵守联合国决议，就能实现体面的和解，我们决心取得这些成果。⁵

我们在海湾或在该地区的盟国没有一个丝毫相信在遵守联合国决议几个月的基础上就可能实现“体面的和解”。它们都确信，一旦取消制裁，伊拉克就会尽一切努力重整军备，而主要大国早已在竭力寻找借口，以便全面取消制裁。不管该地区依赖美国的那些国家在公开声明中说些什么，它们最终判断美国对自己国家的安全是否重要的依据就是：美国是否有能力废除萨达姆或削弱他的势力，直到他不再构成威胁。

在美国已经成为世界上最具爆炸性地区所有边界

事实上的担保人之后，海湾地区的安全就系于各国是否相信美国有能力对付萨达姆持续执政并日益强大造成的后果。海湾国家一方面非常在意自己对美国的依赖，同时又对太过于公开的合作感到十分紧张，尤其当美国摇摆不定时就更是如此。

萨达姆的战略集中在三个目标上：(1)将世界的注意力吸引到伊拉克的困苦上；(2)将联合国安全理事会常任理事国有关制裁伊拉克的潜在分歧竭力公开化；(3)把辩论的焦点从视察转向取消制裁。萨达姆差不多快要全部实现这三个目标了。现在没有人在真正努力去争取恢复联合国视察制度；国际辩论主要集中在缓解或取消制裁上。事实上，由俄国、中国和法国为首的一些国家正在公开地违反制裁规定。引人注目的是，伊拉克似乎已经成为法国努力标榜欧洲特性的另一个试验场，法国标榜的欧洲特性不仅不同于美国，而且与美国对立。

美国在过去的 10 年中一直举棋不定，结果在全世界主要地区，尤其在欧洲国家看来，阻碍缓解海湾紧张局势的不是萨达姆，反而是美国。伊拉克在联合国里的支持者很有可能在安全理事会获得彻底解除制裁所需的必要多数。尽管美国肯定会行使否决权，这样一种结果仍然会凸显美国日益孤立的窘相，并可能导致其他国家也放松遵守制裁。

美国向取消制裁的呼声让步同样没有好处。那些破坏制裁的国家会觉得，蔑视得到联合国决议支持的美国政策并不会带来惩罚。海湾国家会因为伊拉克暂时停止施加压力而松一口气，但是会担心美国在下次危机中是否会采取坚定立场。

作为替代方案提出来的“聪明制裁”也存在问题：“聪明制裁”到底是一种完全放弃制裁的方法，还是一种事实上能够持续地施加压力的形式？如果聪明制裁被理解为彻底放弃制裁，那么美国面对的问题是，在一次无异于溃败的撤退中，美国是领头撤退好呢，还是让其他人来承担这个责任好？如果聪明制裁是货真价实的，那么剩下的问题就是制裁具有什么样的性质以及美国是否有坚持实施制裁的意愿。

我们经常听到如下说法，美国支持隐秘行动可使美国绕过制裁政策的复杂性，为此我提出一些类似的意见供参考。原则上，我赞成鼓励伊拉克内部的抵抗运动，但是，作为亲眼目睹这种隐秘行动的知情者，我斗胆提出以下三条告诫性的意见：必须由专业人员而不是冒险家来主持这类隐秘行动；他们必须考虑邻国的利益，尤其要考虑土耳其、沙特阿拉伯、伊朗和约旦的利益，以防止它们被拖进它们没有能力或没有意愿容忍而美国又没有准备维持的局面；美国必须准备在抵抗运动遇到麻烦时给予军事支持，否则美国就会重

蹈在古巴猪湾溃败及 1975 年和 1996 年在伊拉克北部溃败的覆辙，当时美国支持的那些人大部分遭到被消灭或流放的命运。⁶ 如果不能满足这些条件，号召进行大规模隐秘行动就有可能跌入危险的陷阱。

即使是美国那些破坏制裁制度的欧洲盟国都不希望使伊拉克有能力把石油输出国组织变成对抗工业化民主国家的武器 因为在此过程中 该地区的温和政府将逐渐受到损害。只有等到萨达姆下台之后，哪怕等到他寿终正寝，美国才有可能表明会对伊拉克采取更灵活的政策。

2000 年秋季出现了一个不祥的势头：萨达姆不时减少制裁制度允许的石油流量，竭力企图操纵轻油市场。对这种企图应该给予恰如其分的反击：这不是能源市场的供需问题，而是对国家安全的挑战。工业化民主国家必须采取一致的能源合作政策，但是这绝不等于向伊拉克磕头。

在将萨达姆逐出政坛后，要立即注意期望产生一个什么样的伊拉克的问题。为保持该地区的力量均势 伊拉克不能太强大 而面对贪婪的邻国 尤其是伊朗，伊拉克也不能软弱到无法维持自己的独立。 1991 年产生海湾危机的原因之一就是西方国家在两伊战争后松懈了，忽视了伊拉克成为下一个侵略者的可能性。倘若因一时眼光狭隘导致完全相反的结果：伊拉克变

得非常软弱，以致其邻国，特别是伊朗急于填补真空，那就更令人啼笑皆非了。但是只要萨达姆掌权，就不可能对伊拉克采取平衡的手法；平衡的手法是为未来准备的，是在萨达姆被赶走后才能采用的。

为维护美国在海湾地区的利益，抓住明确目标不放比 20 世纪 90 年代特有的那种摇摆不定要好很多。美国与该地区最强大也是最大的国家——伊朗的关系也很重要，这似乎有点自相矛盾。如果美国无法对付一个被打败的伊拉克，或者德黑兰领导人看到邻国蔑视美国非常容易也很有效的話，美国就不可能节制原教旨主义的伊朗。阿亚图拉们究竟有什么动力非得采取温和路线不可呢？

伊 朗

与世界上大多数国家相比，伊朗有其独特性。美国同伊朗没有什么利害冲突，双方有着更多的一致利益。尽管在 20 世纪 70 年代，伊朗国王象征着两国之间的友谊，但是这种利益并不依赖于某个人。它们反映了至今依然存在的政治和战略现实。美国并不像如今控制伊朗的阿亚图拉们坚称的那样想主宰伊朗，以期获取什么利益。冷战期间，美国的利益就是维护伊朗的

独立不受苏联威胁，而苏联在历史上一直是伊朗遭受压力和侵略的根源。19世纪，英国出于保卫印度和该国海道的需要进行干预，阻止俄罗斯帝国吞并伊朗的大部分领土，而沙皇正是以同样的手法征服了邻近的中亚国家。若美国不在1946年进行干预，苏联作为肢解伊朗的第一步就会夺取伊朗靠近阿塞拜疆的西北部省份。整个冷战期间，伊朗一直帮助抵制苏联对阿富汗的压力和对中东的渗透。

美国在伊朗的利益与伊朗本身对独立的追求是并行不悖的。那个时代的许多美国决策人，包括我本人在内，都对伊朗国王在冷战的各次危机中支持美国而深怀感激之情。但是，我们的基本动机却没有那样情绪化，我们确实了解伊朗的地理位置、资源以及该国人民的智慧等因素赋予该国的重要性。

美国没有任何地缘政治动机要挑起伊朗和美国之间的敌意。但是，伊朗在继续提供让美国与它保持距离的理由。美国的好几届政府都清楚地表明愿意使关系正常化。伊朗注定要在海湾和伊斯兰世界发挥重要作用，在某些情况下要发挥决定性的作用。一个审慎的美国政府无须别人说教就应该知道，改善与伊朗的关系是有利的。

改善关系的主要障碍就是德黑兰政府。自从1979年推翻伊朗国王以来，由阿亚图拉组成的政权

从事了一系列违反得到普遍接受的国际行为准则的行动，其中许多行动是公开针对美国的。从 1979 年至 1981 年，该政权扣留 50 名美国外交官作为人质达 14 个月之久。在整个 80 年代，得到德黑兰资助和支持的一些组织不时在贝鲁特劫持美国和其他西方人。

德黑兰政权向在贝鲁特杀害数百名美国士兵的团体提供了主要支持。它与苏丹境内培训恐怖主义分子的营地联系密切并提供资助。有证据显示，伊朗赞助的团体与 1996 年沙特阿拉伯境内胡巴尔群楼美国军营爆炸案有关，该次爆炸使 19 名美国人丧生。在法国伊朗的特工暗杀了一位流亡的前伊朗高级官员 这些特工被捕入狱后为交换在贝鲁特被劫持的一名法国人质而得到释放。伊朗的阿亚图拉们对作家萨曼·拉什迪宣判了死刑 至今尚未取消 尽管德黑兰政府已经与这一宣判“保持距离”但是谁也不知道“保持距离”是什么意思。

除了这些个别行动外，伊朗还处心积虑地想要破坏中东的和平外交。德黑兰是真主党的保护人，而真主党仍在用武力反对与以色列实现和平。伊朗向哈马斯和巴勒斯坦伊斯兰圣战组织提供大量财政支持，而这两个组织经常宣称自己对针对以色列平民的恐怖主义袭击负责。

伊朗政权现在正在制造能打击中东和中欧大部分地区的远程导弹。尽管该国签署了《不扩散条约》但仍在利用来自西方的两用技术并在俄罗斯的某种支持下发展秘密的核能力（中国似乎已经终止它以前提供的援助）

对美国决策者来说，关键问题是这些行为是否是德黑兰政权性质中密不可分的一部分，或者还是有可能建立一种以双方互不为敌为基础的关系？这个问题已经成为美国与其欧洲盟国各种龃龉中的一部分，使大西洋两岸间关系受到考验。

在一个层面上，争端涉及美国国会针对违反制裁者制订的法定惩罚是否适用于欧洲公司和设在欧洲的美国公司？在本书其他章节中我已经表明，我对滥用制裁感到担忧。法律的域外适用，尤其在针对盟友时，是很难自圆其说的。这个问题需要重新审查。但是根本的问题不在于美国战略是否有法律基础，而在于在不要求相应回报的情况下单方面做出让步是否有助于改善与伊朗的关系？或者说向德黑兰大献殷勤的做法已经成为恢复友好关系的障碍，当然谁都不质疑恢复友好关系的必要性。面对伊朗僵硬的政策，继续做出单方面让步到底有助于还是有害于实现改善关系的既定目标？

意见不合的核心就是，欧洲盟国坚持要与伊朗进

行它们所谓的“关键对话”。盟国主张，它们进行对话的目的是为了探讨缓和伊朗政策的前景，并包括坚持对伊朗违反人权的事例和其他不端行为提出批评；简言之，对话本身的存在就能对减缓紧张局势做出贡献（更不必提签署那些赚钱的石油和天然气交易合同了）

到目前为止，伊朗与欧洲并没有进行什么有成果的对话，不管是关键对话还是其他什么对话。尽管伊朗总统穆罕默德·哈特米暗示进行“文明对话”，也许到时候会提供一个契机。克林顿政府提出的举行正式对话的提议也没有得到任何回应。伊朗政权似乎没有能力就是否与美国恢复友好关系做出决定，对美国为自己以往行为所作的可怜兮兮的正式道歉也大不以为然，因此断然拒绝了美国的提议。

坚持单方面的姿态多少能减缓伊朗的敌意，这种主张实质上就是要把“政治上正确”这类精神病学理论运用到政治上来。罪犯反倒成了受害者，因为据称是他无法控制的外在压力使他变成了罪犯。但是在把这一理论应用到伊朗的罪行时，找不到丝毫证据来支持伊朗。任何程度的单方面让步不仅不会松动伊朗的顽固立场，反而更可能使伊朗坚定自己的立场。当以意识形态为基础的政策所打击的目标如此谦恭地热衷于调和时，究竟还存在什么理由要改变呢？

哈特米在面对重大抵制的情况下试图执行更为缓和的国内政策 这一点很少有人怀疑 但是至今几乎没有证据显示这种缓和的立场延伸到了国际舞台，或显示哈特米若想说的话，他就能改变路线。为赢得在国内重建方面玩弄策略的空间，哈特米很可能会在国际舞台上坚持意识形态方面的强硬立场。事实上，哈特米已经公开声明自己支持在大马士革和贝鲁特的伊斯兰和巴勒斯坦恐怖主义团体。

对此事的辩论应该超越理论性的推测。如果一定要改善与伊朗伊斯兰政权的关系，看起来最起码要将这一行动与放弃以武力和颠覆输出革命、控制恐怖主义行为以及停止干涉中东和平外交等联系起来。同时，在解决伊朗获取导弹和核武器问题方面也必须有所进展。

如果伊朗真正愿意采取行动来改善关系，美国无疑可以为实现重大的关系改善设计一系列相应的平行步骤，前提条件是，伊朗的统治者们真的愿意接受正常关系。这种步骤的机制不难构思。美国新一届政府可以指派一位受信任的代表 或一位“非官方的”受信任的发言人去探讨 起先是秘密的 是否有可能商定一系列相应措施以逐步改善关系。美国甚至可以在进行最初的对话之后同意带头采取一些象征性步骤，假若伊朗在随后的一段不太长的时间内也采取步骤。

如果美国的盟友认为美国没有充分探讨各种外交选择方案，美国就应该准备做出联合外交努力。至少从理论上来说，应该有一个利益共同体。欧洲国家将是伊斯兰原教旨主义泛滥和伊朗中程导弹的第一批受害者。长远来看，伊朗作为一个核大国对欧洲和俄罗斯）的威胁远比对美国的威胁大。如果海湾地区爆发战争，欧洲国家为了避免经济大灾难将是第一批向美国要求提供能源供应的国家。

外交政策说到底就是做出何种选择。要使反恐怖主义和反扩散政策行之有效，西方就必须愿意为了更远的目标而接受牺牲。有时商业利益必须为更广泛的安全利益让路。在与伊朗做这笔交易时，美国的领导是必不可少的。同时，如果一种联盟中有一方是免费搭车者的话，这种联盟就得不到公众舆论的持久支持。

大西洋两岸应该做出重大努力，以便在把外交与对伊朗合理的压力和商定的外交提议联系起来一事上达成共识。只有采取坚定、一致及和解的政策才能快速迎来伊朗愿意采取具体政策行动的那一天，这是建立长期合作关系的惟一可靠基础。

让非洲自生自灭吗？

非洲一直牵动着美国人的良知。美国人口的很大一部分起源于非洲。他们的祖先被带到这个国家时的情形现在仍是我国历史上的耻辱，在奴隶制度之前和之后，他们都被迫生活在当代美国人都引以为耻的条件下。如果美国的非洲政策看起来主要是为了弥补过去那段历史，那么实际上美国反而做了更多伤害别人尊严的事情，因为非洲大陆的当代问题是对一个正在寻求建立全球秩序的世界的挑战。

在非洲，贫穷现象无处不在。非洲是各大洲中经济增长率最低的一个大陆，在现代化进程中远远落在后面。广大地区因种族灭绝性内战而陷于四分五裂之中，腐败现象猖獗。在随之产生的混乱中，一些非洲国家已经成为恐怖主义集团、洗钱以及犯罪辛迪加的天堂。非洲各种流行病肆虐，受害人口的比率比任何地方都高；在全世界身患艾滋病的病人中，70%的成年人和80%的儿童生活在非洲。如果对非洲大陆的问题不闻不问，就根本谈不上去建立一个以和平与正义为基础的相互依赖的世界。

同时，美国在非洲的传统安全利益很少。随着冷

战的结束 没有一个敌对的外来国家能够控制非洲 也没有任何非洲国家拥有控制非洲的经济或军事能力。绝不能让非洲的资源落入敌手是冷战时期的标准论点 可是这种论点在可预见的将来将不再适用。由于既不存在威胁非洲大陆的战略对手 也不存在寻求霸权的不友好的非洲国家 美国找不到重新制定政策的战略理由。更有甚者，美国人在那里的投资比在其他各大洲的投资要小得多，而对贸易的依赖更是无足轻重。

然而缺乏传统地缘政治利益却向我们提供了一个我们这个时代独有的机会。如果“世界社区”一词真的有什么意义的话，就必须让非洲能在该词中得到表达。历史确实强加给美国一项义务：在组织和维持这样一项多边努力中发挥主要作用。

当前最紧迫的任务无疑是要缓解非洲的苦难，战胜那里的流行病。长期需要做的就是减少非洲的政治冲突 帮助改革那里的政治制度 并以此为基础把非洲带入全球化世界。要采取这样的行动就必须更深刻地了解非洲的状况。

非洲的环境

在本书中以欧洲的各个时代为对照，简述一下各

个大陆的演变 我觉得是很有用的。但是 撒哈拉沙漠以南的非洲地区却没有这类参照框架，因为该大陆非常独特。撒哈拉沙漠以南非洲的历史源远流长，跌宕起伏，苦难悲惨，但是，现今那些非洲国家事实上并不能追溯到这些根源。这些国家当代的国界和民族构成都有一个共同的来源：都是殖民统治强加在它们头上的，在这一点上南非可能是一个例外。这些国家的国界线直接和本质地反映了当年帝国主义大国划分各自控制范围时的情形，这在其他大陆是看不到的。

当然，殖民时代后的亚洲国家同样是从殖民国界线演变过来的；拥有现在版图的印度从未作为一个实体被统治过，印度尼西亚历史上之所以是一个国家，很大程度上源于荷兰的统治。但是在亚洲，殖民主义有一种化零为整的趋势：印度、印度尼西亚以及马来西亚都要比殖民主义之前存在的公国要大。相反，非洲的殖民时代后的国家则有化整为零的倾向。

在非洲，国界的划分不仅像亚洲国家那样反映了欧洲大国的势力范围，还反映了每一个殖民地区内的行政隶属关系。在东非和西非，英国和法国统治了有很长海岸线的殖民地。因此，将这些殖民地分割成很多拥有自己出海口的行政单位证明是有效率的，后来这些行政单位就变成了独立的国家。另一方面，在中部非洲，小国比利时统治了几乎像英国和法国殖民地

那样大的一块区域，但却没有任何像样的海岸线。被比利时作为一个单位进行统治的这片广袤的领土只在刚果河河口拥有一个非常短的出海口，后来该地区变成了一个单一国家，其民族成分纷杂，颇具爆炸性。

最重要的是，当年划分每一块殖民地的行政边界线时根本就没有顾及族裔或部落认同问题；事实上，殖民大国常常觉得分割族裔或部落群体是一种很有用的方法，这样做可以扰乱局面，阻碍形成一个反对帝国主义统治的统一反对派。

除南非之外，撒哈拉沙漠以南非洲国家都面临内部挑战，其数量之多是其他地区无法相比的。在世界大多数国家里，社会或民族高于国家；在大多数非洲国家里，国家高于民族，必须从数不清的部落、族裔群体，在许多情况下，还要从不同的宗教中力争建立一种国家意识。

西方政治组织的民主原则虽然在非洲得到接受，但却极端脆弱，这是不可避免的，因为西方民主是以多数统治这一形式为基础的。但是这里有一个假设，即多数是会变动的，现在的少数有希望在适当时候变成多数。但是当民众被以部落、族裔或宗教划线时，这个等式就不成立了。一群被指定永远处于少数地位的民众绝不会认为这种政治安排是公正的。当少数统治多数时，如卢旺达和其他一些非洲国家那样，其不公正性

就更为明显了。

在这种情况下，不管是欧洲的议会制度还是美国的联邦制度都不可能发挥有效作用。因为如果建立一个以族裔、部落或宗教认同为基础的非洲联邦制度就会产生无法驱散的分离危险；如果联邦单位模仿国家的族裔、部落或宗教构成，它就会在各个地区重复全国性的冲突。在这种情况下，政治进程被简化为寻求控制政权而不是轮流执政，若真的出现轮流执政，往往也是通过政变和族裔冲突，而不是通过宪法进程实现的。

议会制政府也无法克服这个问题。当反对派被视为是对国家团结的威胁并很容易被等同于叛国时，忠诚的反对派这一概念就很难适用了，而这一概念恰恰是现代议会制民主的精髓。

由于这些原因，非洲国家内战的倾向性非常高。如果对部落或族裔的忠诚越过国境线，内战就发展成为国际战争，这种例子不胜枚举。西方大国以民主的名义怂恿的扎伊尔内战正是以这种方式导致中央政权分崩离析。重新改名为刚果的扎伊尔现在又成了其他非洲国家如安哥拉、津巴布韦、卢旺达以及乌干达等展开争夺的竞技场。津巴布韦是为了战利品而战，但是对安哥拉、卢旺达以及在某种程度上对乌干达而言，这场斗争是为了它们自己国内的稳定，因为涉及的族裔群体跨越了国界线。

世界各地都在发生极其残暴的族裔战争；在非洲，族裔战争已经类似于种族灭绝战争 例如卢旺达、塞拉利昂和苏丹。安哥拉内战已经持续 38 年了 苏丹的内战为时几乎也一样长久。对参战各方来说，问题的根源不是对政府的方案有意见分歧 而是族裔、部落和宗教是否能生存的问题，或者至少是要避免永久被歧视或遭受制度化的迫害。

宪法按其定义确认法律优先于政府的法令，但是在独立司法制度的概念不仅不存在而且是不可思议的国度，宪法几乎没有任何意义。在不存在机构合法性概念的地方，赤裸裸地坚持个人权力本身就成为了合法性的一种形式。这就是为什么曾经有一些非洲国家因建立进步的机构体制而受到赞扬，现在却退回到野蛮的个人专制统治形式的原因，肯尼亚就是一个例子。

南非可以说是一个例外，尽管该国的历史比其他大多数国家更悲惨，也许正因为如此它才成为例外。当荷兰移民在 17 世纪到达非洲南端时，他们带来了严厉的原教旨加尔文主义，该主义排斥欧洲随后出现的所有思潮。布尔人，或如他们以后自称的南非荷裔人发展了在欧洲殖民主义历史上独一无二的明显特性。他们根本不受启蒙运动时的理性主义和法国大革命时的民主统治的影响。

他们要保持自己独特性的想法根深蒂固；当英国

在拿破仑战争中吞并了开普省后，南非荷裔人打点行装，往北方迁移了差不多 1000 英里，这不是个别移民的迁移而是全体人民连同政府机构、教会和学校的迁移。南非荷裔人在这个新家园里首次遇上了大量的黑人民众，他们带着宗教和种族优越感居高临下地对待这些黑人。

南非荷裔人的孤立状态并没有持续多久。黄金的发现吸引英国人来到这些新国家，从而导致爆发布尔战争，弱小的布尔共和国与处于顶峰时期的强大的英帝国几乎打成平手。布尔战争虽然结束了南非荷裔人的分离状态，但是却不能战胜他们精神上的独特性。

到 1948 年，惟一拥有投票权的白人的的人口统计数字表明，南非荷裔人占了优势。尽管按照美国人的看法 种族隔离一直存在 但是现在占主导地位的布尔人开始了激烈的种族隔离运动。他们通过了禁止不同种族通婚和管制生活区域、工作权利以及非白人人口迁移的严厉法律。实施种族隔离法是一个政治上愚蠢并且不道德的行为，因为这种做法迫使白人使用野蛮暴力来压制一个由其他种族组成的日益壮大的大多数，而这样做既不符合普遍行为准则，也不利于工业化和现代化进程。

在本世纪结束时 纳尔逊·曼德拉和 F.W.德克勒克这两位杰出的领导人奇迹般地战胜了这些障碍。纳

尔逊·曼德拉的经历体现了一种由深邃精神力量支撑的勇气。早在 1964 年，在被指控叛国而为自己所做的辩护讲话中，曼德拉就申明自己要为建立一个多种族社会而献身：

给所有人公民权就会导致种族统治的说法是不对的。按照肤色所做的政治划分完全是人为的，当这种政治划分消失时，一个肤色群体被另一个肤色群体统治的现象也会随之消失。非洲人国民大会已经花了半个世纪与种族主义进行战斗；当它胜利时，也不会改变这一政策。⁷

曼德拉信守了自己的诺言。30 年的监禁生活并没有在他心里留下丝毫明显的怨恨，即使有怨恨的话，他的怨恨也肯定比他那些度过同样漫长流放生活的同事要少得多。

就像苏联的垮台一样，种族隔离制度的消亡速度之快甚至在 10 年之前都无法想象，并且伴随的暴力事件相对来说也非常少。哲学上的理想主义和讲究实效的洞察力使被监禁的革命者同将他投入监狱的人结成了伙伴关系。到 1990 年，以鼓吹种族隔离起家的 F. W. 德克勒克已经可以把昨日还视为非法的目标公开宣布为南非荷裔人的目标：

[我们的] 目标是实施一项全新而公正的宪法特免权 使每一个居民在宪法、社会和经济等各个领域的工作中都享有平等的权利、待遇和机会。⁸

南非在解决面临的问题时有它自己独特的优势。这个国家尽管存在种族隔离制度，但是国家的合法性非常稳固；各个族裔富有与不同族裔打交道的经验。南非资源富饶 基础设施扎实 制造业基地庞大 教育水平也比其邻国要高，而且现政府已经保证还要迅速提高现有的水平。南非族裔群体的多样性还为防止国内冲突提供了某种程度的保证。因为一旦打开潘多拉盒子 最后会出现什么后果无人能够预测 南非许多邻国国内发生的事正显示了这一点。

然而南非仍然面临重大问题。法律和秩序还不够完善 因此无法使国外投资持续不断地流入国内 政府与祖鲁少数民族的关系既脆弱又不稳定，尽管到我写本书时已有所改善。白人少数民族觉得自己在面对非法行为时没有得到足够的保护。艾滋病猖獗，世界卫生组织估计 到 2010 年，该流行病将使该国的国内生产总值比在没有艾滋病的情况下减少 17%。

制订非洲政策

非洲让人棘手的难题是面临着巨大的挑战 却找不到制订战胜这一挑战的政策所需的概念。从传统冷战政策库里翻找出来的政策随着苏联的垮台而变得不合时宜。现在不存在压倒一切的外部威胁。由于撒哈拉沙漠以南非洲本身地域辽阔，境内没有一个国家有能力威胁所有其他国家。除了阿尔及利亚或南非外，没有一个国家有能力在自己的区域外发挥重大作用。

民主意识在非洲广为流传 尽管意义重大 但并没有因此产生一种团结的原则。按照美国的看法，除了南非 可能再加上阿尔及利亚之外 非洲没有完善的民主体制，因此无法建成以这种民主体制为中心的民主的非洲共识。

克林顿总统在对非洲大陆的两次访问中一再对他的东道主说 美国当年因为被冷战缠身 因此要对非洲许多地方存在一党政府一事负责。但是可能除了刚果以外，想不出美国在任何非洲国家在建立殖民后政府方面曾起过决定性的作用。几乎在所有情况下，都是由领导反殖民主义运动的人成为该国独立后的领导人。他们几乎无一例外地都是建立一党政府或一党政

府的变体 只有南非又是例外。

当然，在各个政权之间存在着显著的差异。美国应该尽力促成民主演变。美国可以而且应该将公然违反人权的政府孤立起来。但是除此之外，美国对当地国内政治演变能施加的影响力就很有限了。

这就是为什么若像某些人督促的那样，将在巴尔干实行的人道主义军事干预原则应用到非洲，会带来更危险的结果的原因，还不去说即使这些原则本身在巴尔干也产生了问题，我将在第七章讨论这个内容。如果美国套用在巴尔干采用的政策来消除从苏丹至刚果一带的内部危机，那么在血腥的冲突之后将需要长期的外部监督。这样的话，迟早有人会再次指控存在殖民主义。美国 1993 年在索马里的失败就很能说明问题。在那里的干预是以分发食物这样一种人道主义的工作开始的 但是很快就变成了“机构建设”任务 从而迫使美国在内战中支持某一方，而这并不是美国愿意执行的任务。

内战说到底就是谁统治谁的问题。随着政权统治合法性的消失 就会出现真空 必须由某种新的权威加以填补。当美国着手进行人道主义军事干预时，媒体和其他观察员也会深入现场，他们无疑会发现一些让西方人深为反感的状况。他们会敦促采取各种各样对西方人来说具有明显意义的主动行动，包括消除腐败

和实行司法制度。但是，不扩大干预就不可能实现这些主动行动，从而把美国更深地拖进那里的政治进程。不管用意如何之好，或迟或早这类行为将会伤害非洲人的感情，而这反过来又会破坏美国国内和非洲当地人对这一行动的支持。最有可能终止美国对非洲做长期贡献的莫过于让它在军事上卷入非洲的内战。

美国对自己本身有着如下的历史性观念：美国对道德和人道的关注具有普遍的适用性，尤其当违犯行为发生在那些违犯行为能得到迅速控制的国家里时更是如此。在发生种族灭绝罪行时若不采取行动就可能与上述观念产生冲突。在这种情况下，有限军事干预可能是一种义务。在卢旺达和塞拉利昂的杀戮就属于这个范畴。无论在卢旺达还是在塞拉利昂，当时只要部署一支较小的部队就可能结束种族灭绝行为。本来采取有美国参与，尤其在后勤方面参与的国际行动应该是合适的，但是事先要有一项协定，即一旦恢复秩序，非洲部队要取代国际部队。

在处理非洲问题的新方法框架中看不到重大的安全利益。非洲是一个真正将全球政治、经济和社会方案与注重实效和道德的考虑结合在一起的大陆。应该把非洲变成一个测试联合国、非政府组织、其他国际机构以及私营部门是否有能力为追求全球目标而进行合作的场所。美国应尽快提出一个由美国和其他工业化

民主国家拟定的联合方案，该方案对发展援助和技术培训应采取更具有创造性的方法。

由联合国或世界银行主导的非洲发展方案必须考虑到，公共发展资金将非常有限。这类方案可以帮助克服许多非洲政府因其本身腐败或将自己国家的经济置于 20 世纪 70 年代过时的社会主义模式基础之上而遗留下来的问题。同时，少数几个显示愿意超越伦敦经济学院课程的国家正在调集国内资本或试图吸引外国投资 并正取得明显进展 如莫桑比克、加纳和塞内加尔。非洲发展方案应提供奖励措施，使其他国家采用明智的财政政策，建立商业法规和独立的司法制度。

对那些符合发展标准的国家，采取的奖励措施应该包括对非洲农产品降低贸易壁垒并免除旧债。当发展方案聚集势头以后，应该探索给予采用市场原则的非洲国家自由贸易地位的可能性。其中某些措施将给那些赞助国带来痛苦；但是同时这也是测试它们当初在提出自己的目标时是否真心实意的试金石。

非洲的安全问题 主要是内战和族裔冲突 应主要由非洲国家自己负责处理，其中南非和尼日利亚将发挥首要作用。工业化国家可以以支持在非洲国家中组建一支干预部队的方式提供援助。可以建立一个培训非洲维持和平任务的中心，美国和欧洲的顾问可以协助规划将要设立的非洲部队。

最后，在防治流行病方面做出国际努力已是刻不容缓的事了。应该大幅度扩大全球防治艾滋病方案。这将包括在每一个参加国具有战略地位的区域建立诊所，作为艾滋病教育和分发药物的中心。制药公司应该加入到这项工作中来，以接近成本价的价格提供必要的药物，但是它们必须得到专利权保护保证以及不得转运的保证。应该扩大国际医生、护士和其他专业人员志愿团。如果工作规模很大，事实上规模应该很大，要进行这种遍及全非洲的工作就必须建设适当的基础设施 从而不仅能为人道主义和社会目的服务 同时也为经济目的服务。

非洲大陆是一场悲剧，也是一个挑战。非洲的多样性排除了采取协调一致行动的可能；然而非洲的危机却要求我们做出重大反应。美国人民的理想主义，即威尔逊承诺及其基本行为准则 在此正受到考验 其注重实效的创造性也在接受考验。美国应以现实主义的态度理解潜在的问题。但是，如果美国人民和国际社会不做出道德承诺，非洲的悲剧将变成我们这一时代溃烂的痼疽。

第六章

全球化的政治

当前一个世界范围的单一经济体系正在形成，这是有史以来前所未有的。各个大陆内的市场都在持续互动。通讯使资本能对新出现的机会或被降低的期望做出即刻反应。尖端的信贷工具使资金有了史无前例的流动性。全球化促进财富暴增 技术进步加速 这是以前任何一个时代都无法想象的。全球化把增长的基础置于相互依赖之上，从而动摇了作为社会福祉惟一决定因素的民族国家的作用，尽管与其他许多区域相比，美国的情况远远不是如此。

美国一直是全球化动力的推进力量；它也是这种释放出来的力量的主要受益者。在 20 世纪最后 10

年 美国的生产力成了全球经济增长的火车头 美国的资本资助了种类繁多的新技术并促进这些技术在全世界广为传播；美国的企业培育了广阔的市场，将个人消费刺激到了前几个世纪只有最富有的人才能达到的水平。有一天人们将把 20 世纪最后 10 年作为“昔日的好时光”而难以忘怀；美国的经济表现是如此杰出，已经很难想象再能好到哪里去。但是，根据联邦储备委员会主席艾伦·格林斯潘的说法，美国可能仍处在技术和经济革命的门槛上。¹

这样巨大的成功势必会激发人们进行模仿，因此美国的经济管理模式已经成为世界大部分地区的标准。有人认为，正是在美国经济学家的有力说服和美国财政部及国际货币基金组织的循循善诱下，私有化才得以普及，贸易壁垒才得到消除，这确实令人感到欣慰。但是，实际上是因为对美国资本市场的无可替代的依赖和美国经济看起来无止境的增长才使得世界大部分地区明白了个中道理。

自由市场几乎已经在所有地区占据决定性地位，而因特网则允诺把全球经济的各个组成部分在实时条件下相互连接起来。外国投资普遍得到鼓励。在大多数地区和所有欣欣向荣的地区，政府正把自己的作用限制在为市场的运作松绑上，而不是去管制这种运作。自由企业和自由贸易使经济的增长和就业机会的增加

都达到了前所未有的程度。

由于缺乏任何现实的替代方法，采用美国模式的趋势便得到了进一步加强。因为民众对腐败和官僚主义现象感到失望，可用于发展援助的资金急剧减少。发展中国的经济要增长就得依赖私人资本，而私人资本坚持要有一个稳定的法律制度并在合理的风险下得到令人满意的回报率 因此 任何期望具有竞争力的国家都必须在经济和政治两方面都加入全球化进程。

当然 即使在美国 全球化也会把一些人和某些群体甩在后面。某些行业的工作机会成倍增长，而另一些行业的工作则不复存在。但是，那种全球化一定会带来失业的保护主义论调不符合事实上的全面就业连带工资上涨的现象，至少在美国是这样。世界银行前首席经济学家约瑟夫·施蒂格利茨非常精辟地表达了全世界大众对先进工业化国家内日益增长的保护主义压力感到的困惑：“富国在工人全面就业、社会安全网格外坚固的时刻却争辩说，它们需要强制执行保护主义措施，以便帮助自己国内那些受到全球化不利影响的公民，那么怎样让发展中国家来理解那种赞成资本自由化的宏论呢？”²

在这种情况下，如果新千年最鲜明的成就反而使国家变得脆弱 那真可谓“适得其反”了 而且由于这种脆弱的性质或其解决方法都没有先例可循，因而很难

消除这种脆弱性。全世界有史以来从未见过有一种进程能在如此众多的地方产生如此巨大的财富，而正是这种进程也可能提供一种在全世界散布经济和社会危机的机制。正如美国经济一直是世界经济增长的火车头那样，美国经济若出现重大挫折将会产生超越经济领域的严重后果。若挫折非常严重就有可能威胁许多国家的政治稳定，影响美国的国际地位。

几乎所有的专家都认为，市场体系的运转是有周期性的，迟早会出现下降趋势。美国看起来无穷尽的经济扩张注定迟早会走入衰退；惟一不能确定的是衰退发生的时间和严重程度。在写本书时（2001年春天）人们已经普遍认为美国早就应该进入衰退了，不敢确定的问题主要是：是否会有一个所谓的软着陆。只要发生衰退，特别是那种长期的衰退，全球化就可能把衰退的后果扩散到整个世界。人们经常做出如下推断：股票市场长期下滑将减少美国人的消费，因为许多美国人把自己储蓄的很大一部分投资于股票。这将减少来自其他工业化国家的出口，引起那些国家的经济下滑。资本，特别是那些投机性资本，将流出受影响的国家。银行将紧缩贷款。面对捉摸不定的未来，全世界的消费者将减少支出，增加储蓄，从而加速消极趋势。20世纪90年代把亚洲和拉丁美洲的金融市场带到危机点的那些趋势，有一些可能会以不同的形式重

新出现 不过其破坏性则是一样的。

但是在为迎接这类危机做准备时存在着严重的心理障碍。那些负责经济的人或机构，如美国财政部、大投资商、银行家以及大型跨国公司的董事会，并不怀疑出现挫折的可能性。但是他们不愿意根据这个假设采取行动，惟恐他们的行动会实际上触发他们试图想推迟至遥远的将来再发生的事情，他们希望这些事情最好是当他们都已经不在位的时候再发生。总之在心里，他们觉得对付衰退的后果要比采取有争议的措施来防止衰退要容易些，因为他们无法事先显示采取这些措施的必要性。或者，他们让联邦储备体系主席来设置路障。更有甚者，政府和私营部门的决策者们会将船驶向没有航标的大海。他们中很少有人预见到经济繁荣的规模和持续时间；预测到 20 世纪 80 年代和 90 年代经济扩张期间发生在拉丁美洲、亚洲和俄罗斯的金融危机的人更是凤毛麟角，他们也没有想到能在相对短暂的时间内克服那些危机。

对有关需要采取哪些经济措施来防止或减轻衰退的辩论，我提不出什么真知灼见。因此，我在本章中将专门讨论一个高瞻远瞩的政治家若想防止政治世界摧毁全球化的经济成就必须解决的那些问题。

经济与政治

全球体系按照经济标准奖励和惩罚参与者。但是对社会大众来说 这些标准过于深奥 无法唤起他们的忠诚和承诺。发生危机时，群众会求助于自己的政治领袖，要他们减轻经济惩罚的影响。这是一点都不错的，因为即使在经济扩张时期也会有部分群众得付出代价 因而在大多数国家 特别在发展中世界 都有一个几乎是永久存在的少数群体，他们在人们看不见的地方等着，随时准备鸣冤叫屈。

为了获得全球竞争能力，发展中国家的政治领导人被迫将所有政治资本用于调整经济结构、消灭浪费和减少管理费用。这通常就意味着，为了将来的福利首先需要经历大规模的混乱和失业（希望这是暂时的）而在要求做出这些牺牲时并看不到这些将来的福利在哪里。这样的治国方略常常为政治或经济领导人所排斥，因为保证要实现的福利要在他们本人离开政治舞台以后很久才能兑现。

美国政府及主要的国际金融和经济机构强烈鼓励 而且经常作为提供援助的附带条件坚持要求 参与全球化的大多数社会在结构和程序方面进行大规模的

变革。然而新福音的鼓吹者似乎经常对历史记载置若罔闻 即使在他们自己的国度里 改革的实施也是经过几十年的演变才成功的。采用美国模式并不主要是一项技术挑战 对于大多数发展中国家来说 这差不多意味着要发动一场大家熟悉的革命动乱。只有极少数国家成功地结合了保守的财政和货币政策，政府通过法规而不是通过所有权或控制权来进行干预，取消对金融机构的管制，鼓励建立灵活的劳动力市场以及建立得到广泛接受和透明的法律框架。美国模式预先假定 资本是相对便宜的 而劳动力是相对昂贵的 因此要取得最终的竞争胜利就得改善生产力，通过不停的技术进步持续改善生产力。在大多数生产过程中应尽可能降低劳动力含量，以取得相对优势。

美国的经验表明，当所有这些因素结合在一起时，不管最初阶段是如何困难，生活水平的惊人改善将证明早期的混乱是值得的。但是大多数其他国家的经验也显示，要使美国模式尽快发挥作用并不容易。欧洲大陆仍然在努力克服重大的内部障碍，以便进行必要的结构性改革，特别是在劳动力市场和农业方面的结构性改革，现在看起来那里的调整进程已经起步了。俄罗斯在击败共产主义 10 年之后既没有向正常发挥功能的市场经济靠近一步 也没有向民主机制靠近一步 尽管西方国家给予它各种告诫和成百上千亿美元的援

助。中国的增长率是惊人的，但是这种增长率是以将政府的稳定置于民主改革之上为代价取得的。即使在那些历史包袱不那么沉重的国家，例如在东南亚和拉丁美洲，全球化的进程也是忽冷忽热的。在 20 世纪 90 年代期间，美国几乎是世界上惟一个解决了如下难题的国家：在工业技术革命化的同时创造了就业机会。

所有发展中国家都面临着工业化带来的挑战：工业化把民众从农村吸引到城市，削弱了传统的政治和社会支持体系。城市劳工和中低收入阶层成了激进政治或宗教原教旨主义团体培养和招募成员的基地。即使在全球化之前这种现象已为人所熟知；19 世纪时它促进了马克思主义的兴起，20 世纪时又触发了伊朗革命。即使当贫穷和中下收入阶层的物质条件绝对有所改善时，移民还是会越来越意识到贫富之间的差距，而现代化的最初阶段放大了这种差距，电视和其他媒体则用图像的方式把这种差距带进几乎每一个人的家庭。因此政治指数和经济指数经常相互脱节。即使当经济统计数据 displays 增长时，福利可能仍然没有及时迅速地惠及城镇居民，或者，没有在足够广泛的规模上消除产生现代人忧虑不安心绪的根源，即未能消除那种飘浮不定和附属依赖的感觉。

当然，这些现象并不完全是新出现的。也许自从

发明铁锹以来，由于技术发明而造成的流离失所现象就出现了。并且每一场经济革命都会导致移民。而只有我们这个时代才具有的特点是：全球影响的规模前所未有 技术变革的速度空前绝后。因此 我们在力图使这一过程具有人性化的努力中面临着史无前例的挑战。

自由市场资本主义仍然是最有效的，也是到目前为止惟一证实能实现持续经济增长并提高生活水平的手段。但是 正如 19世纪不加节制的自由资本主义引来了马克思主义，如果用过于刻板的方法来理解 21世纪的全球化，就可能在全世界范围引发对自由市场这个概念本身的攻击。全球化把整个世界看成是一个单一市场，在这个市场里，谁最有效率和最具有竞争性，谁才能兴旺发达。这种观念接受，甚至欢迎如下现实：自由市场会无情地挑选高效率摒弃无效率，即使为此付出经济和社会混乱的代价也在所不惜。

但是，极端的全球主义观点会对世界政治和经济制度之间的搭配不当视而不见。与经济学不同，政治学把世界分割成国家单位。尽管政治领袖们可能会为经济增长着想而接受某种程度的痛苦，但是如果他们倡导那种几乎是永久性的紧缩政策，他们就无法生存下来，尤其当他们的政策看起来像是外国强加时就更是如此了。用政治手段扭转或至少缓冲紧缩政策的

诱惑性会让人无法抵挡。长期来看，保护主义可能会被证明是没有效率 甚至会适得其反 但是政治领袖们往往出于自己的政治需要对短期压力做出反应。

即使是那些非常成熟的自由市场民主国家也不会以市场的名义接受无限制的痛苦，它们采取措施提供社会安全网，并通过管制遏制市场商品过剩现象。国际金融体系尚未建立类似的防火线。

2000年国际货币基金组织和世界银行举行会议期间以及1999年世界贸易组织在西雅图举行会议期间发生了反对全球化的示威游行，为世人敲响了警钟：那些认为正受自己根本无法左右的力量支配的人具有很大的潜在政治影响力。其中的许多次示威游行无疑照搬上演了大家都非常熟悉的20世纪60年代和70年代初期左派反美和反资本主义的剧本，甚至连当时的某些人物都出场了。一些示威者推崇暴力，无法无天，反映了他们对现行政治和经济机构不屑一顾的意识形态，而他们这样做在很大程度上并不是因为他们有什么冤情。

然而，工业化世界的领袖们绝对不能忽视这些抗议行动所反映的 至少是部分反映出来的感情真空 以免全球化这个全世界有史以来最有效的增长动力因为造成两极分化，特别是造成最需要全球化带来福利的那些发展中社会的两极分化，而惨遭政治攻击的灭顶

之灾。而且，如果工业化世界发生严重衰退，这种局面甚至会向发展中国家蔓延。

危机管理和国际货币基金组织

现代全球经济体系特有的危机和惊人增长率似乎是一对孪生兄弟。自 1980 年以来 危机发生的频率越来越高：80 年代在拉丁美洲，1994 年在墨西哥，1997 年在东南亚，1998 年在俄罗斯，1999 年在巴西。每一次危机都比前一次更严重，更具有向其他地区蔓延的危险性。到目前为止，每一次危机都在其高峰时，以不可思议的速度被迅速制服，虽然每一次都距离灾难的边缘又近了一点。每一次危机都显示，国际经济体系也许并不具有未卜先知的能力，但具有恢复活力的能力。

国际金融体系运作时往往像那些臭名昭著的将军，他们接受了上一次战争的教训，但却无法设想下一场战争的特点。20 世纪 80 年代以后，金融机构学乖了，知道贷款给政府时要小心谨慎。结果，90 年代的危机就是由于向私营部门贷款过度，或是在股票和债券市场进行投机性投资造成的。在 21 世纪的第一个 10 年，人们已经基本上知道了避险基金的教训；投资

者对那些较为简单的投机方式已经心存谨慎。90年代那种投机狂的现象不会再以同样的面貌出现了。另一方面，经验告诉人们，今后几年将被认为具有风险的投机方式在今天会显得相对安全，否则就吸引不到资本。由此产生的问题是：当代金融体系中到底隐藏着哪些动荡不定的因素？在下一个10年中，光纤行业会不会步80年代休斯顿高层办公大楼兴衰的后尘？

90年代的各种危机展现了国际金融体系的脆弱性。尽管每一次危机都可能有不同的触发因素，但是每次危机的原因都相同：国际环境的变化；小型经济体没有能力把资本的流动与自己的长期需求挂钩；事后回顾（遗憾的是只能在事后回顾），贷款机构的信贷政策似乎过于宽松以及大国在采取政策时不够关心（或者说不了解）这些政策会对发展中国家的经济产生什么影响。

美国提高利率加快引发了1980年和1994年拉丁美洲的危机，而美元意想不到的增值亦给1997年的东南亚危机火上加油。每一次危机都因为主要货币，即美元、欧元（或欧元出现前的德国马克）及日元相对价值的变动而更为恶化。新兴国家的小规模经济体发现自己根本不可能对付这种波动，基本上不得不动地接受其后果，它们试图维持固定汇率的做法使这种后果更为复杂。

在 90 年代，国际环境中出现了两个新变化，改变了东南亚国家的局势：第一个新变化就是中国崛起成为一个主要的低成本制成品的来源；第二个新变化就是日本经济长期萧条。中国经济的增长给东南亚国家带来了新的重大竞争，而日本的衰退则缩小了这些国家的市场（或者说至少限制了这些市场的增长）。

拉丁美洲和亚洲危机的共同之处就在于贷款机构过于冒险。70 年代，这是因为这类机构相信，国家风险，即贷款给国家，面临的不履约机会是微乎其微的。到 90 年代，它们接受了前车之鉴，将贷款限制在私营部门，依靠借款国的经济增长率和国际金融体系的安全网来躲避风险。造成这种无节制贷款的一个原因是竞争过于激烈；贷款机构生怕落在竞争对手后面，而在前几次危机中它们也得到了经验：这些危机都以获得某种形式的紧急财政援助而转危为安。

此外，到 90 年代，贷款机构的性质也变了。吸取经验教训变得十分困难。在 70 年代，银行是资本的提供者；在 80 和 90 年代，公司或投资基金成了主要的资本提供者。公司提供直接投资；而基金则投资股票和债券。

以国际货币基金组织为首的国际金融体系未能随着金融市场一起演变。在 1997 年始于泰国的亚洲危机中经历了严峻的考验。泰国为了解决 80 年代的危机

曾执行了美国财政部和国际金融机构建议的大多数政策：低通货膨胀、平衡预算、高储蓄率以及将本国货币变成可兑换货币。泰国中央银行起先把泰国货币——泰铢的汇价与一揽子的硬通货挂钩，然后再与美元挂钩。来自外部世界，特别是来自美国但也有来自欧洲的投机性资本由此得到了免于贬值的保护，纷纷一拥而进。本地的借款者发现，在美国借美元然后以两倍于美元比率的价格在泰国银行将借到的美元转换成泰铢，他们就能发一笔横财；因此，资金流入量大增。大量投机性获利增加了所有资产的价值。面对这一切没有任何一家从这种无节制做法中渔利的美国或国际金融机构提出过警告，且不说它们实际上鼓励了这种做法，并在事件发生后马上把所有的过错都推到亚洲借贷者身上。

1997年，美元增值而日元贬值，这反映了两国经济的不同业绩，中国为了维持在出口市场的竞争力而将货币贬值。以美元标价的泰国出口产品因而变得更为昂贵，出口量开始下跌，泰国的经常账户出现赤字。流入泰国的资本枯竭；房地产价格开始下滑，银行抵押品价值狂泻。外国投资者和外国银行撤出资金，而泰国的借款人则纷纷按照担保汇率将泰铢兑换成美元。泰国银行又发放巨额贷款使问题更为复杂而这些贷款被兑换成美元后终于把泰国推落深渊。仅仅几周

内 泰国 300 亿美元的外汇储备就告罄，不得不将本国货币大幅度贬值。以美元标价的债务已无法管理；原先的货币问题变成了一场自我强化的经济、金融乃至政治危机。

印度尼西亚发生的危机是从对泰国的事件做投机性反应开始的，最后导致苏哈托政府垮台。世界银行曾在不到两个月之前正式对印度尼西亚完善的经济管理表示赞扬。但是当泰国的危机一发生，当地以及外国的投资者就开始考虑，印度尼西亚中央银行可能会从泰国的经验中汲取什么经验。印尼央行为了保存自己的外汇储备，拒绝对印度尼西亚盾（印尼盾）做任何形式的保护，从而导致印尼货币崩溃得更快，币值跌落至危机前价值的五分之一。因此，不管像泰国那样以国内政治决策对付东南亚危机，还是像印度尼西亚那样采用国际机构的建议来对付东南亚危机，都无法逃避经济混乱，因为国际投机成分实在过于强大，根本不是发展中社会的当地经济体所能对付的。在印度尼西亚，任人唯亲的做法和腐败早已削弱了政府，这场危机更是雪上加霜，终于摧毁了该国的政治结构。

股票是在资产方面的外国直接投资，承担与东道国国内投资者一样的风险，实质上承受着相同的利益和风险。资产是无法移动的，投资者若要兑现的话，就得使资产产生利润。但是证券投资资本的目的是获得

快速投机性收益。投机性基金的管理人寻求以灵活挪动自己资金的方法来躲避风险 简言之 当他们看到机会时就蜂拥而进，一看到有麻烦就抽身而退。有些人采用做空头交易的策略，即期待市场会下跌，因此以现行价格卖出股票，当市场下跌时再以最终价格买回那批股票，从而从他们推动的价值下跌过程中获利。国际银行的交易部门、机构投资者，以及避险基金试图能从市场的双向摇摆中都能获利，从而制造了一种危险，即在任何补救措施生效之前，他们已经把股价上涨吹成了泡沫，或把下跌周期变成了危机。

这类投资的管理人会辩解说，他们只是利用了市场的疲软，但是并没有造成市场的疲软。事实上，按照他们的逻辑，即使他们触发了一场更深刻更棘手的危机，这些机构和基金还是以理性在操作的。中、小国家面对全球金融体系的操作感到自己没有保护。一方面，本文叙述的危机是全球金融市场草率借款导致的惩罚，这是市场恢复供求平衡的方法。但是，以国际货币基金组织为首的国际金融体系对草率借款者的惩罚确实比对草率贷款机构的惩罚要严厉得多。

国际金融体系提供的遏制和解决危机的措施往往是火上加油。国际货币基金组织是用来防止灾难的。1947年创立的国际货币基金组织，目的是要促进国际货币合作 发生财政危机时 国际货币基金组织通常就

向成员国打开自己的金库，尽管这样做是有条件的。在全球化世界中，国际货币基金组织越来越经常地扮演一揽子抢救计划的组织者和最后一位贷款者的角色。但是，国际货币基金组织过去的补救措施经常使问题更加复杂，因为其补救措施根本上是一些纯理论的经济措施，而危机越深刻，其政治性也就越强。国际货币基金组织没有能力对付其方案产生的政治后果。

80年代拉丁美洲债务危机期间，国际货币基金组织拟就了一个毫无新意的应急方案；那场危机的起因是拉丁美洲国家政府向金融机构欠下了沉重的债务，而后者根据国家债务是不可能不履行的这一理论鼓励了借款。贷款机构事先也没有想到，公道一点来说也不可能想到，美国联邦储备银行为了消除通货膨胀会长期维持高利率，维持的时间太长使美国经济产生衰退，在拉丁美洲造成灾难性后果。当就国家贷款展开的那场赌博眼看要输时，国际货币基金组织被叫了进来，要该组织着手恢复这些国家的信贷资格，期望在达成这个目标时，商业银行会恢复发放贷款。该组织的做法是减缩政府的服务，让货币贬值，以及促进出口以积累顺差。该理论未能考虑到的一点是，债务国的政治结构可能无法承受为避免立即破产而向假定的恢复信贷资格转化时所需要做出的牺牲。生活水准降低和失业率增加不可避免地削弱了受影响国家的政府在

国内的地位。产生的僵局使得债务问题长达 10 年挥之不去 直到经过谈判才达成一个解决方案 为受到沉重压力的政府安排了某些事实上的减免措施。

80 年代向拉丁美洲提供的补救措施尽管很严厉并在政治上麻木不仁，但至少还适用于因政府负债导致的危机。在新世纪全球化的金融体系中，同样的补救措施就用处不大了，因为典型的金融危机是从私营部门而不是从政府部门中产生的，如亚洲的危机就是那样。国际货币基金组织就像一个专攻某一特定病症却把其特定疗法用于各种不同病例的医生，它坚持采用拉丁美洲的疗法，而不管亚洲和拉丁美洲的情况是有所不同的。在这个过程中，国际货币基金组织试图消除它所认为的债务国的经济弊端，不管这些弊端是否是危机的根源，也未充分考虑其补救措施会产生何种政治影响。

任人唯亲的资本主义、腐败以及对银行监管不力等现象在发展中国家里比比皆是。这些现象肯定也存在于 90 年代的亚洲。但是它们并不是危机的直接起因。一直到危机即将发生之前，亚洲都是全世界增长最快的地区，亚洲的进步能得到维持靠的是高储蓄率、受过训练的职业道德以及政府方面负责任的财政行为，不过私营部门方面就缺乏责任感了。正如前文所述，真正触发实际危机的因素大部分不受国家或地区

的控制。当国际货币基金组织在美国的支持下以采取大规模紧缩政策的标准补救措施进行干预时，政治危机的发生就不可避免了。泰国的民主机构证明具有很强的活力，能经受危机的考验。尽管其货币贬值 42%，利率高达 40%，使不少中产阶级消失无形。与此形成鲜明对照的是韩国，美国财政部认识到该国具有重要的战略意义，为此增加了援助，并修正了国际货币基金组织的方案，使其符合政治稳定的需要。幸运的是，金大中在大选中当选总统，他曾从左派立场攻击前几届韩国政府，因此在政治上处于执行紧缩政策的强势地位。

印度尼西亚是世界上人口最多的穆斯林国家，该国自然资源丰富，位于战略要冲。但是克林顿政府由于被指控在竞选时接受来自印度尼西亚公司的支持，因此做出了不冒政治风险的抉择。国际货币基金组织受到怂恿，将援助的条件规定为必须纠正产生社会苦难的几乎所有弊端，不管这些弊端是否与危机有关。它要求关闭 15 家银行，结束在粮食和取暖油方面的垄断以及终止政府补贴。每一项措施针对的都是一个实际问题，而这些问题是需要作为一个长期方案的一部分来加以解决的。

但是在执行了几个星期之后，这些措施的累积影响导致产生了政治崩溃。在危机期间关闭银行势必使

所有其他银行都受到挤兑。终止补贴使粮食和燃油价格上涨 造成针对华人少数民族的暴乱 因为他们控制了该国经济的很大一部分。结果华人的钱财纷纷逃离印度尼西亚，其数量远远超过国际货币基金组织提供的援助所能抵消的。一场货币危机从而变成了一场经济灾难，随后又导致产生了政治真空。

有些人可能会争辩说，苏哈托政权被推翻正好说明国际货币基金组织（及其幕后的支持者）所做的决定是正确的，不管其动机如何。但是，国际货币基金组织不具备领导政治革命所需的政治才能，而且这也不是它的任务。因为，政治动乱的影响远远超越造成这种动乱的直接经济根源。在印度尼西亚，政治动乱带来了国家分裂的危险，这可能导致这个极其重要的地区产生类似南斯拉夫解体时出现的那些特性，莫卢加群岛上发生宗教冲突以及四个或五个大的政治势力之间展开争夺，这一切阻碍了一个稳定政府的产生，并具有使原教旨主义抬头的危险。外部世界对这些问题根本一窍不通，他们也没有提供相应的援助以解决因自己制造的压力和提供的意见所产生的动乱。

处理金融危机时的一个关键问题就是在借贷者和贷款者之间分担克服危机的负担。在 80 年代的拉丁美洲金融危机中，有可能在贷款银行和债务国政府之间分担债务负担，不过这个做法非常复杂并会遇到强

大抵制。在 90 年代的危机中，并在大多数可预见的危机中，出现的问题有根本性的不同。当地的公司和银行除了从传统的、完善的金融机构那里吸引投资外，主要是从工业化国家中各种各样的大工业公司和私人投资者那里吸引投资。在这种情况下要分担债务负担就相当困难，因为贷款者种类繁多，因而今后的金融危机很可能会蔓延到发达工业化国家经济领域中至今尚未涉及到的部门。

我们面临的挑战是要防止危机扩大，并为那些无法防止的危机制定一套公平地分摊负担的方法。但是，国际货币基金组织的方案一向都有偏向性，更侧重于减轻危机对贷款者的影响而不是对借贷者的影响。这是可以理解的，因为要克服危机就需要这些机构恢复贷款。但是如果过了头，这种偏向就会引发在贷款方面的连续性草率。若不对胡乱发放贷款的贷款机构实施惩罚，同样的危机就必定会一再发生。当时的财政部长罗伯特·鲁宾在 1998 年发表的一篇深思熟虑的讲话中提到了这个问题：“我们一定要努力改变全球的金融结构，从而使贷款者和投资者都尽可能充分的承受他们自己决策带来的后果。”³

但是，应该怎样公平分配负担呢？国际货币基金组织直到最近一直对自己所处的政治框架熟视无睹。它要不就是忽视这个框架，要不就是被这个框架制服，

尽管后一种情况很少见。国际货币基金组织不具备运用政治和社会标准的能力。在东南亚，特别是在印度尼西亚，国际货币基金组织主要用技术标准来对付一场复杂的社会和政治挑战，从而进一步恶化了危机。在俄罗斯，国际货币基金组织屈服于美国的压力，放弃了自己的大多数经济标准，促成了一个缺乏任何经济基础的寡头政治体系的兴起。由于美国全力支持叶利钦总统，因此国际货币基金组织就延长了大额贷款的偿还期限，而发放这些贷款并不具有经济上的正当理由（曾在一段时间里担任叶利钦经济顾问的阿纳托利·丘拜斯后来极为忘恩负义地吹牛说，俄罗斯成功地“哄骗”国际货币基金组织继续发放贷款⁴）。

可能有人会争辩说，尽管全球体系有各种各样的弱点，但是它已经证明自己具有活力，因为拉丁美洲在 80 年代复苏了，尽管花了 10 年时间，而亚洲国家（印度尼西亚除外）在不到 3 年的时间里就恢复了增长。不过，世界银行的一份报告记录了这些危机造成的惊人的社会代价。根据那份报告，人口中最贫穷的那部分人在复苏后从未恢复自己在危机周期中失去的财富。在韩国，实际工资降低了 10%，在印度尼西亚降低了 42%，在泰国降低了 38%。在上述国家中，没有一个国家的工资回到危机前的水平，即使在墨西哥，工资水平仍然低于 1982 年危机前的水平。⁵

这些危机对社会的影响持续不散，即使社会复苏了，危机的影响仍不会消除。恢复增长后存在的呆账比例就显示了这一点。到 1999 年 9 月，泰国金融体系全部资产的 45%、韩国的 19% 以及印度尼西亚的 64% 是发放给那些已经没有能力支付利息和本金的公司的贷款。这种局面使贷款机构不愿意发放贷款来支持有生产潜力的企业，且不说它们是否有能力这样做。若政府企图采取政府行为来克服这种局面的话，提供紧急财政援助将使韩国的公债上升到占国内生产总值的 16%、泰国的 32% 以及印度尼西亚的 58%。而在危机初露端倪时，这些国家的负债水平是非常低的。因此，即使在这些危机看起来被克服之后，至少从统计上来看，这些危机本身仍然是一场人祸，是一种经济负担，是培养政治危机的温床。⁶

这些社会动乱出现在俄罗斯、巴西、阿根廷、厄瓜多尔和整个非洲，造成了类似的后果。它们出现在美国正取得史无前例的经济增长和财富激增之时，欧洲同样也出现了这种动乱，但严重程度要低一些。人们做了几十年的努力，想消除新兴经济体与工业化经济体之间的鸿沟，但是 90 年代的金融危机表明局势向后倒退了一大步。国际体系还能承受多少这样急转突变的事件而不发生政治和社会崩溃？如果美国的一次经济衰退变成影响全世界局势的因素的话，将会产生什么

后果？要采取什么措施才能预先防止这类事件的发生？

政治演变与全球化

许多考虑周详的观察家期望依靠经济增长和新信息技术就能或多或少地自动把世界推进到全球福利和政治稳定的新纪元。但这是幻想。世界秩序离不开共识而这种共识的前提是居于优势地位的人与那些虽处于劣势地位但却能破坏稳定和进步的人之间存在的分歧应具有如下性质：处于劣势地位的人仍然能看到某种通过自己的努力能提高自身地位的前景。如果缺乏这种意识，社会内部和社会与社会之间的骚动就会加剧。

世界领导人特别是工业化民主国家的领导人绝对不能忽视以下事实：从许多方面来看，受益于全球化的人与世界其他部分人之间的鸿沟正在扩大，这种鸿沟同时存在于社会内部和社会与社会之间。全球化成了增长的同义词，增长离不开资本，资本寻求在最低风险下获取尽可能高的收益，即哪里风险与收益之间的平衡最好，资本就往哪里走。在实际情形中这就意味着，美国和其他先进工业化国家以不同的形式吸收着全世

界绝大多数的现有投资资本。90年代的牛市就反映了这个现实，实际上当年的牛市正是建立在这个现实之上的，因此即使当时财富正以前所未有的速度在增长，工业化国家与发展中国家之间的鸿沟还是进一步在扩大。

没有足够的资本，发展中国家就无法成长并创造就业机会。就业机会得不到增加，政治家们最终就会丧失改革的劲头，而改革是全球化模式的先决条件。由于以新兴市场为基地的公司发现越来越难以进入国际资本市场，它们就必须在国内筹集资本，它们只能以支付比金融中心更高的利率才能筹集到资本。发展中国家的民族行业因而而变得越来越缺乏竞争力，特别是在贸易壁垒正在被拆除的那些经济部门。受到国际竞争的新兴市场公司只能在接受失败或加入跨国公司这两种前景中做出抉择。这种局面恰恰与工业化国家内的保护主义倡导者所预测的情况相反，他们曾对来自发展中国家的低工资竞争提出警告。

长期来看，想加入全球化进程的发展中国家除了进行结构调整外别无其他选择。为使自己的国家变得尽可能像美国或欧洲或日本那样就得做出努力，而这种努力是既困难又费时，不过可以通过类似《北美自由贸易协定》（北美贸协）这样的机制加快这个进程（该协定证明对墨西哥非常有利）或通过签订特别贸易协定

并把本国的汇率与美元挂钩，如阿根廷和厄瓜多尔所做的那样。一些国家甚至考虑把美元定为本国的正式货币。

不管选择走什么道路，以美国或欧洲为基地的多国公司都会日益成为推进全球化的火车头。对这些公司而言，扩张的热潮已经变成为扩张而扩张了，它们几乎是不由自主地在追求扩张，因为是否有能力驱动公司的股票价格上涨正成为判断首席行政主管是否称职的主要标准。当主管们从长期建设者变成金融操作人，被股民以每天股票市场行情确定的价值来驱动时，整个体系的脆弱性就增加了，而长期的活力则受到削弱，在危机发生时其恢复能力会受到更严重的削弱。艾伦·格林斯潘对“非理性繁荣”的反复思考反映了他的一种担心，当市场与作为其基础的国民经济分道扬镳时，离受惩罚的日子就不远了，不管推迟多久，这一天终将会到来，⁷而这种繁荣迫使经济周期下滑的严重程度可能会超过当时现实可能引发的程度。

全球化世界面对两种互相对立的趋势。全球化市场开启了在这之前难以想象的富有前景。但是它同时也造成了易于产生政治动荡的新局面，并在每一个社会中那些属于全球化因特网世界的人与不属于那个世界的人之间造成产生新的鸿沟的危险，尽管这条鸿沟不如富人与穷人之间的鸿沟那样深那样广。这些新趋

势对发展中国家具有深远的影响。大公司兼并小公司几乎已经成为不可违反的规律，在由这种规律驱动的经济体中，美国和欧洲多国公司购买发展中国家公司的事例越来越多。尽管这种做法解决了如何获得资本的问题，但是也加剧了国内的政治紧张局势，特别是在出现危机的时候。在发展中国家里，这种做法容易使人在政治上对整个全球化体系展开攻击。

在全球化过程中，典型的发展中国家经济会一分为二：一部分企业与全球经济合为一体，其中大多数企业的所有权在国际公司手中；剩余的那部分与全球化完全隔绝，那些企业雇用的许多劳工拿的工资最低，社会前景最暗淡。所谓的“民族”企业能否生存在很大程度上要看自己是否有操纵发展中国家政治进程的能力。这两类公司都带来了政治挑战：多国公司的挑战是因为它们看起来会把影响公众福利的关键性决定的决策权从所在国国内的政治控制中收回来；当地公司的挑战则是因为它们会高举保护主义的旗帜引发政治压力并反对进一步全球化。

当今世界社会反映了这种两极分化的体系：全球化的精英们通常居住在壁垒森严的市郊，因共同的价值观和技术联系在一起；而城市里的芸芸众生则在民族主义、种族特点以及各种各样运动的诱使下企图摆脱他们眼中经常等同于美国统治的全球化霸权。全球

的因特网精英们在以技术为基础的经济运作中如鱼得水，而大多数人，特别是美国、西欧以及日本以外的人们，既没有这方面的经验，也没有准备好接受这种经济产生的后果，尤其在经济困难时期更是如此。

在这种环境下，对全球化的攻击可能会演变成为一种新的意识形态上的激进主义，尤其是在占统治地位的精英力量弱小、贫富之间的鸿沟深广并不断在扩大的国家里。现在存在着形成一个全世界永久性下层阶级的危险，特别是在发展中国家，这个阶级的兴起会使建立政治共识变得更加困难，而国家稳定、国际和平以及全球化本身都离不开这种共识。

在短期内可能还看不到对这整个进程会有任何公开的政治挑战。但是，现在有太多的人把工业化大国及其多国公司看做是全球化的主要受益者。如果当前的经济扩张得以终止，甚至出现逆转，特别是这种情形如果发生在美国的话，那么经济现实与政治上可以持续的现实之间的关系就会趋于紧张，足以震撼整个世界的经济和政治体系。

其中有些危险可以通过用加速自由贸易的方法加以化解。但是即使多边自由贸易进展迅速，工业化世界的领导人仍然不可忽视政治方面的挑战。他们必须牢记美国模式是经过几十、上百年的演变才有了目前的形式。在美国可行的东西不可能在所有的发展中国

家里原样照搬 更做不到迅速照搬 无论如何也不可能迅速到足以制止发生对全球化的强烈政治抵制。

当庞大的资本根据个人的决定在全世界流动时，周期性平衡失调危机的发生几乎是不可避免的。而当全球增长过于依赖美国经济的表现时，只要出现衰退，不管持续时间的长短，都会对国际金融和政治体系造成混乱。到这种时刻 从未经历过经济危机 更没有经历过政治危机，而且也从未为此做过准备的一代人会做出什么样的反应呢？

如果其他工业化经济体与我们的经济齐头并进，而不是平衡我们的经济波动，要求修正全球经济体系的压力势必会倍增。民主国家的大众会要求自己的政府提供救济 以缓解他们遭受的过度苦难或混乱 他们不太可能会为了实践某种经济理论而接受长期盘剥。也许有人会对此争辩说 在亚洲危机中 印度、马来西亚、中国大陆以及中国台湾对市场进行了干预 它们在对付这场风暴中经历的混乱要比那些信仰货币自由兑换制的门徒们少一些。全球化的头上笼罩着一片乌云，因为在政治压力下存在着自由市场制度在全球遭受破坏的危险，民主制度也面临着由此产生的各种风险。

即便发生这类破坏的危险性相对不大，也还是必须确定这种危险的可能性质，规定为防止这类危险的

出现可采用的手段以及当危机发生时为减缓危机可以采取的措施。在繁荣昌盛的 20 世纪 20 年代，很少有人想到会出现 30 年代的大萧条，更没有一个国家的政府对此做了准备。到头来，没有一个民主国家的公众愿意接受用正统方法来克服大萧条。

没有政治基础就不可能维持任何经济体系。信仰全球化的那些人面临的挑战是，一定要使经济增长与政治想像力相匹配，并在那些只是以技术经济眼光看待世界的人与批评他们并渴望恢复某种由政府控制的半社会主义和臭名昭著的模式的人之间做到游刃有余。必须培养一种国际社会的责任感，同时也不可让官僚主义者强加的条条框框窒息一个成功的经济体系。

如果美国不帮助找出问题所在并设计对付这些问题的论坛，就不可能发现解决之道。主要工业化民主国家政府首脑的年会，以前称为“七国集团”，现在包括俄罗斯而称为“八国集团”，是在 25 年前构思而成的，最初是作为工业化民主国家迎接政治和经济挑战的论坛。⁸令人遗憾的是，“八国集团”会议已经蜕变成一场累赘的，几乎完全是公关性质的做秀了。必须使每年的经济首脑会议重新成为审慎地讨论工业化世界的长期挑战并对此做出决策的论坛。

美国反托拉斯的一贯政策尚未在全球得到体现。国际金融体系需要减少自己变化无常的状态，学会如

何更有效地减缓危机的影响。如何发挥投机性资本的作用仍然是我们面临的一项挑战。在处理经济危机时，需要在贷款机构的索赔与受影响社会的社会需要之间寻求更合理的平衡。美国和其他先进社会对改善劳工状况和保护环境的关注必须得到回应，同时要维持自由贸易 不要给发展中国家留下印象 觉得美国的真正目的是要扼杀它们的竞争力。

受短期选举压力驱动的领导人不太愿意处理那些初露端倪并需花费比选举周期更长的时间才能解决的问题。他们倾向于接受传统的观点，觉得经济现象是一种独立存在并自动纠正与政治进程基本不相干的现象。

然而几乎毫无例外的是，正是人类对某种政治远见的需求和对正义标准的追求才驱动了历史上的伟大变革。反对全球化的示威抗议目前正在全世界蔓延，示威中出现的那种标榜自以为是、推崇虚无主义和崇尚暴力行为的现象令很多人厌恶，但是这种情绪爆发向世人提出了警告：国际经济体系可能会面临其合法性受到质疑的危机。工业化民主国家必须保持并发扬已经取得的惊人成就，因为正是这些成就孕育了全球化。但是，它们只有对全球化的经济层面赋予具有相应广度和远见的政治结构，才有可能最终实现全球化。

第七章

和平与正义

当代国际事务中最引人注目的实质性变化也许就是下述主张得到了普遍接受：联合国 或者在极端情况下某一个国家集团（例如在科索沃的北约）可以执行某些普遍原则。此外，据称各国的法官可以执行类似的谴责种族灭绝、酷刑或战争罪行的国际公约。这些法官日益坚持自己有权要求将被指控的罪犯引渡到他们的管辖范围之内。另外，目前正在创建一个国际刑事法院。在得到 60 个国家批准之后，国际刑事法院将赋予检察官必要的权力，一旦任何签署国提出要求，就可以对被指控违反国际法的人展开调查，并且在 18 位法官中只要得到 3 位法官的支持就可以对世界任何地方的

犯罪嫌疑人提出控告，对拒绝接受国际刑事法院管辖权的国家的公民也不例外。这些革新反映了新的普遍观念，即传统的主权和不干涉别国内政的原则成了阻碍实现由和平与正义统治全世界的主要障碍。

这些观点在美国和当代西欧的许多公开演讲中被当做老生常谈，但是在发展中国家里则要少得多。这些观点无异于是一场针对存在了 300 多年的国际体系运作方式的革命。这些观点还表明，直到冷战最后 10 年，仍然几乎只有美国独家坚持的思想得到了广泛的接受。这些观点可能会开创一个全球干预主义的新时期，无人能预测由此产生的后果。

我们可以相当精确地说明当年美国开始置身于世界事务时的国际秩序：当时的国际秩序是由 1648 年 30 年战争结束时签署的《威斯特伐利亚条约》创立的。30 年战争起源于宗教改革，因为宗教改革分裂了此前一直是大一统的天主教会，并对天主教会内部行政的自治管辖权提出了挑战。各个封建公国的统治者中有一些人利用这个机会，用控制自己臣民的宗教忠诚和控制对教会管理的方法加强了自己的权威。神圣罗马皇帝传统上由教皇赋予权力，而当时早已脆弱的皇权遭到进一步削弱。不久连仍然信奉天主教的国君都开始限制教会的权力，明确政治管辖权的范围。

不管各个统治者选择天主教正统信仰还是选择

新教改革，一个世纪的战争随之而来。这是一场混合着内战、国际冲突和宗教神圣运动的战争。神圣罗马皇帝 即在维也纳的哈布斯堡王朝 力图在中欧重新强制推行天主教。法国波旁王朝的统治者尽管也信奉天主教 却与北欧信奉新教的国君结成联盟 以抵制有可能成为霸主的奥地利的兴起。不管动机如何，战争以宗教的名义开始，且对国界不屑一顾。哪一家的军队在战场上获胜，哪里的全部人民就必须改信该军队带来的宗教 此外还玩弄了现代现实政治的新花样 即信奉天主教的法国站在新教盟友一边，通过减少天主教在德国的势力范围来削弱奥地利)。宗教和强权政治搅和在一起使这场战争打得空前残酷。如前文所述，按照某些人的估计 在 30 年战争中，中欧全部人口中有近 30% 的人遭到杀戮。

《威斯特伐利亚条约》反映了一种要一劳永逸地结束大屠杀的决心。用现代话来说，《条约》的基本目的是要制止把国内政策和外交政策混淆在一起，用当时的话来说，是要制止把信仰和外交混为一谈。所有签署人都确认了“谁统治 谁决定宗教信仰”的原则 即由统治者确定自己臣民的宗教信仰的原则。其他任何国家都无权干涉这个进程。由此产生了不干涉别国内政这一概念，而当时发展这一概念的原因与今日要摒弃这一概念的原因正好相反。这一概念是当时的人权口

号 恢复和平与安宁是其目的 而不是要使国内的压迫合法化。由于天主教与新教之间的分歧是当时最具有煽动性的问题，《威斯特伐利亚条约》试图防止信奉一种信仰的统治者煽动被信奉另一种信仰的国君统治的教友起来造反。当宗教无法再成为颠覆别国内政的借口后 大家就期望国家能重回国泰民安的局面 政府也会变得更为宽厚仁慈。

总的来说 这种期望在 18 和 19 世纪成了现实 当时欧洲体系演变成为一个民族国家的结合体。不干涉别国内政主义以及主权和由国际法制约国家之间相互关系的观念成为一块基石。虽然这并没有阻止战争，但是却限制了战争的范围。事实上在 20 世纪 民主国家对独裁国家，特别是对共产主义国家的一项主要批评就是 这些国家全面违反了国际秩序的准则 通过它们从国外控制的激进主义运动和党派来危害现有政府 换言之 它们要通过回到具有宗教战争特性的社会来危害现有政府。

建立在《威斯特伐利亚条约》基础之上的国际体系对国家之间暴力问题的解决之道就是战争，但是对于因为内战、族裔冲突和今天称之为违反人权的一系列行为而产生的国家内部的暴力则无任何解决办法。当时的国际体系处理了和平的问题，却将正义问题留给了各国的国家机构。现代人权斗士对此颇有异议。在

他们看来 只要有正义 和平就会自动产生 不能指望民族国家 也许不能指望任何国家会主持正义 必须由某种超国家的权威来主持正义，这种权威可以使用武力来强制执行自己的政令。总之，人权斗士对法学家的信任超过对政治家的信任。而威斯特伐利亚原则的倡导者对政治家的信任则超过了对法学家的信任。

美国的传统

美国是对苏联颠覆性干涉主义批评最激烈的一个国家。但是，美国的所作所为表明自己从来没有完全接受过不干涉原则。不错，在共和国成立初期，缔造者们表明，他们理解并尊重欧洲均势原则。他们在英国和法国之间摇来摆去，一般是支持处于弱势的一方，但是从不向任何一方做出完全承诺；他们遵照亚历山大·汉密尔顿的嘱咐行事：“对利益最冷静的计算”要求美国人调整对欧洲大国的支持，同时不把自己与任何一方捆绑在一起。¹ 在一篇世人很容易误以为是出自英国内阁的讲话中 托马斯·杰斐逊明确地表达了美国对势力均衡理论的看法：“我们特别应该祈求 欧洲大国之间在相互平衡和制衡中无暇他顾，出于自身的安全需要它们必须把全部军队部署在国内，从而使世界其

他地方的安宁不致受到骚扰。”²

但是即使在汉密尔顿年代，那时的美国外交政策虽然在许多方面与欧洲大国的外交政策如出一辙，其理由却十分不同。那时的美国人同今天一样认为，激发自己国家前进的动力是比欧洲那些原则更为崇高的原则，他们觉得欧洲的那些原则基本上源自君主们自私自利的野心。对比之下，美国共和国被看做是根据开明的理性主义的规定运作的；对那些被迫生活在那么仁慈的统治之下的不太幸运的民众来说，美国注定要成为他们的楷模。因此，美国的行为永远不可能是完全为自己的；美国的本质决定它必须为一个世界事业而奋斗。正如詹姆斯·麦迪逊在 1804 年所说的：“美国必须要以一国政府的榜样至少对世上盛行的腐败提出抗议，这样做既是为了全世界，同样也是为了我们自己。”³

这就避免了为追求这个世界事业究竟可以走多远的问题。如果美国是世界的希望，那么美国是否有义务在国外进行干预以实现这个希望？如果回答是肯定的，那么美国在追求自己的国际使命时，如何才能做到在使用武力时不陷入像欧洲国家那样的实际困境，因为欧洲国家使用武力的行为是遭到美国谴责的。

这个难题在 1821 年有了某种必须要解决的紧迫性。当时希腊想摆脱奥斯曼王朝的统治争取独立，希

腊的斗争激发起一股“要做点事”的热情，要将美国的原则应用到解放希腊人民的事业中去。国务卿约翰·亚当斯点明了这个窘境，并且加以解决；他解决这个问题成了美国下一个世纪外交政策的指导原则：

凡自由独立的标准得以施展或应该推行之处 美国会寄予关注、祝福及祈祷 但美国不会到海外去寻找毒蛇猛兽加以摧毁。美国衷心期盼世人得享独立自由，但它仅保护自己，只为本身奋斗。美国会为这项普遍事业摇旗呐喊，并通过以身作则来表达自己善良的支持。美国非常清楚，一旦它脱离自己的旗帜而站在别的旗帜之下，哪怕是站在外国争取独立的旗帜之下，它都会陷入利益和阴谋的战争之中 陷入个人贪婪、嫉妒和野心的战争之中而不能自拔，因为这种战争往往打着自由的旗号，盗用自由的标准……美国也许会成为世界的独裁者。美国将不再是自我精神的主宰。⁴

亚当斯强调，美国只有在避免使用武力时才能最完善地执行自己的特殊使命；由此，亚当斯抛弃了对欧洲势力均衡进行干预的意识形态基础。两年后，詹姆斯·门罗总统排除了执行汉密尔顿外交政策的实际理

由，即对欧洲干预西半球的恐惧。在提出他的门罗主义时，门罗总统大胆地扩展了亚当斯关于美国不要介入欧洲事务的主张，警告欧洲不要介入包括整个西半球在内的美国事务，否则这样的侵入就会被当做“对我国和平与安全的威胁”，换言之，将被当做交战的理由。⁵

在计算北美的势力时，门罗主义没有把英国和西班牙这两个欧洲大国计算在内。这样做是与英国有着默契的，因为英国已经决定不在美洲发挥帝国作用，而西班牙在拉丁美洲的帝国则危如累卵，即将垮台。美国没有必要再参与欧洲的势力均衡竞争，因此可以致力于自封的传教般的使命。

在整个 19 世纪，美国在孤立主义中自得其乐，当时的政治家们提出了两个在任何其他社会看起来都是自相矛盾的主题：美国的价值观和体制适用于全世界，但是同样，如果美国将它的价值观和体制限制在国内，不让它们因为自己与外部世界广泛的政治互动而遭到污染，美国就更有把握把自己的价值观和体制传播开来。

美国对人类进步有着坚定不移的信念，并且确信历史是或者至少应该是一部稳步迈向日益繁荣、自由和正义的长征史，而美国的经验是这部分历史的具体象征。这种信念体现了启蒙运动时的乐观主义精神，而

且并没有因为欧洲国家因其历史和地理原因遭受的悲剧和适应现实的苦难而有所减弱。亚历克西·德托克维尔在《美国的民主》一书中写到，“[美国的]祖先们赋予他们热爱平等和自由的情怀；而上帝把他们安置在一个无边无际的大陆上使他们有了享受平等和自由的手段。”⁶作家约翰·路易斯·奥沙利文差不多在同时以“命定扩张说”一词对这种信心做了总结。⁷

到 20 世纪初，对美国全球使命的信念有了演变，美国确信要实现全球福祉，就必须把构成美国成功故事的各种成就推广到全世界。在进入 20 世纪之时威廉·詹宁斯·布莱恩把美国定性为“一个逐渐但是最终肯定要成为世界进步最高道德因素的共和国，成为世界争端公认的仲裁人”。⁸

本着这种态度，美国鄙弃世界其他地方执行外交政策的方式。威斯特伐利亚国家制度受到了严厉谴责，把武力作为最高制裁的做法也同时受到了谴责。在门罗主义盛行和西班牙—美国战争期间，美国人很少想到外交政策这个概念，不管是外交实践还是外交战略。

罗斯福与威尔逊

西班牙—美国战争结束正值西奥多·罗斯福在国内地位如日中天之时；罗斯福发掘了汉密尔顿把势力均衡当做国际关系特征的思想，并使美国在形成这种势力均衡时发挥了积极作用，他是自先辈们建国立业以来第一位使这种思想得以发扬光大的总统。罗斯福与自己的所有前任和大多数继任者不同，他没有把美国看成是一个救世主，他认为美国是一个伟大的国家，并有可能成为世界上最伟大的国家。他认为，美国的使命就是维护全球均势，如同英国的使命是保护欧洲的势力平衡 因此 他对美国在外交政策思维中许多传统的虔诚理想颇感无奈。罗斯福拒绝承认国际法具有世人认为的那种效力，因为一个国家无法用自己的力量保护的东西绝得不到其他国家的保护。他对正在国际议程上浮现的裁军概念不屑一顾：“那种没有以武力做后盾的软弱无力的正义在邪恶程度上与非正义的武力不相上下，甚至比后者更具欺骗性。”⁹

为实践自己的现实政治 罗斯福在 1908 年默认了日本对朝鲜的占领，理由是，朝鲜没有能力保卫自己，并且没有任何其他国家或国家集团愿意承担风险来保

卫朝鲜：

朝鲜绝对是日本的。当然根据条约的庄严约束 朝鲜应该是一个独立国家。但是 朝鲜本身没有能力实施条约，而且也无从设想任何其他国家……会企图为了朝鲜人做那些朝鲜人本身都完全没有能力为自己做的事情。¹⁰

罗斯福正是本着这种精神发展了被后人称之为门罗主义的“罗斯福推论”，宣称美国有权利在西半球进行干预，不仅是为了如门罗主义所规定的那样防止来自外部的干涉 而且还为了 也许最重要的就是为了维持和保护美国的利益。在罗斯福总统任职期间，美国在海地进行了干预 在巴拿马孕育了一场革命 导致巴拿马从哥伦比亚分裂出来并为巴拿马运河的完工打下了基础，在多米尼加共和国建立了金融保护区以及在1906年派美国军队占领了古巴。

罗斯福确信美国不能把自己的国际责任仅仅限制在实施公民道德上，因此他开始使美国积极地参与维持全球均势的活动。当日本和俄罗斯在1904年开战时，他没有指责日本，尽管按照当代标准日本是侵略者 因为他担心 如果俄罗斯获胜 它就有能力控制亚洲，从而威胁全球的势力均等。但是他并没有将这种

地缘政治的考虑转变成对俄罗斯的道德圣战。与此相反 罗斯福应用了势力均等规则 尽管他希望见到俄罗斯受到削弱 但是他不愿意俄罗斯被彻底打败 以致日本可以取代俄罗斯来进行威胁。因此，他邀请交战各方代表到他位于纽约奥伊斯特湾的家里，在那里他调解了交战各方之间的争端 最后用《朴次茅斯条约》正式解决了争端。解决方案以亚洲的势力均等作为前提 其中日本在英国的支持下抵消俄罗斯帝国 美国维持在亚洲双方之间的最终平衡，犹如英国在欧洲保护均势一样。

罗斯福对第一次世界大战的态度同样具有地缘政治的性质。那时他虽然已经离任，但是远在当任总统伍德罗·威尔逊承认有必要进行干预之前，他就赞成站在英国和法国一边进行干预。罗斯福担心，德国获胜后会开始插手西半球的事务 而如果德国获胜 西半球就会失去英国海军的保护。假设当时是罗斯福执政，他最有可能做的就是寻求一项类似《朴次茅斯条约》那样的解决方案。他会试图削减德国控制欧洲的能力，同时把它作为一个要素保留在新的势力均等之中；他绝不会企图废除敌对国家的政府，或者根据类似自决权这样的原则来重新划分政治边界。

但是 罗斯福已经离任 而掌舵的那位总统的思维方式与他的大相径庭，其思想后来成为 20 世纪美国外

交政策的理论基础。伍德罗·威尔逊是根据一整套符合美国历史经验而不是符合欧洲均势的原则才把美国带入战争的。一个国家在参与势力均等体系时一定已经认定，自己面临着一项无法独自对付的真正威胁。但是在 1914 年，根本不可能说服美国公众去相信，现存的欧洲平衡出现任何可以想象的变化就会危及美国的安全。尽管从历史角度看罗斯福更具有先见之明，他预见到了对美国外交政策的最终挑战；但是最后还是威尔逊的思想占了上风，因为不管在外人听来他的思想多么激进 多么鲁莽 它们总是体现了在美国百年孤立中经受考验的真理在全世界得到了发扬光大。

第一次世界大战爆发时，威尔逊最初的反应带着传统孤立主义的色彩。1914 年 12 月 18 日 他拒绝了罗斯福关于增加美国军备的呼吁 因为他认为 欧洲的冲突是这样一场战争“其肇因不会触及我们 而战争本身让我们有了建立友谊和提供无私服务的机会。”¹¹

两年半以后 威尔逊决定把美国带入战争 但是并非出于罗斯福会想到的那样的目的，即维护和加强欧洲的势力均等。恰恰相反，威尔逊决心要彻底打碎势力均等和威斯特伐利亚体系。美国加入战争之前三个月 即 1917 年 1 月 22 日 威尔逊明确阐述了惟一可以接受的结果：

未来整个和平与世界政策将以如何回答下列问题为基础：当前这场战争的目的是为了争取公正、稳固和平，还是仅仅为了建立新的势力均等？……绝不容许再恢复势力均等，要建立势力共同体 不允许存在有组织的争夺 而要争取实现有组织的共同和平。¹²

美国加入战争的时刻成了明确美国外交政策的时刻 而由于美国的作用日益增强 也就成了明确世界其他地区外交政策的时刻。在对威斯特伐利亚国际解决方案进行了一个世纪的严厉批评之后，美国看到了一个重起炉灶的机会。在跨进国际舞台时，美国拒绝像其他许多国家那样仅仅扮演一个追求本国利益的角色。威尔逊主义暗示美国拒绝接受那种会把美国置于与其他国家同等道德水平的道德标准。在威尔逊看来 由于美国的使命位于更高的道德层面 因此美国参战的惟一合理目的就是用自己的形象重新塑造世界。美国长期置身事外 当它终于参与国际大游戏时 它就必须处于能重写游戏规则的地位。这就是为什么威尔逊以这样美好的言辞阐明了战争的目的：

因此我们很高兴……为世界的最终和平而战……一定要让世界成为一个保障民主的安全世

界。世界和平必须植根于经过考验的政治自由的基础之上。¹³

他把国家利益这一概念斥为“国家自私自利的标准”并提出了新的标准：

我们这个时代要求建立一套新的秩序，在这个时代，唯一要问的问题就是这样做对吗？这样做公正吗？这样做符合全人类的利益吗？¹⁴

威尔逊为以后的美国外交政策奠定了三个基本主题。首先，和谐是国际事务的自然秩序，历史上扰乱这一自然秩序的事物既不值得赞扬也不重要，而应该像乔治·凯南后来在解释威尔逊主义时所说的那样：“与一个不受国际暴力扰乱的有秩序的世界相比，[这些事物]都是次要的。”¹⁵

第二，用武力实现变革的方式是不能接受的，一切变革的出现都必须经过以法律或类似法律或法律程序为基础的过程。由于上帝赋予各族人民决定自己命运的权利，因此国家应该建立在民族自决和民主的基础之上。

最后，威尔逊认为，任何建立在这些原则基础之上的国家是永远都不会选择战争的；而不符合这些标准

的国家迟早要把世界拖入冲突之中。因此让世界成为一个保障民主的安全世界不仅是一项道德要求，更是出于审慎考虑的需要。根据这个理论，民主国家永远不会相互开战，因此它们就能集中精力处理那些能提高人类生活质量的问题。根据威尔逊理论，事实上民主国家除了促进全人类的普遍价值外，没有任何其他合法利益。

当代社会一个具有讽刺意义的现象是，国外经常把提倡这种思想的人说成是表达了美国的霸权主义野心，表达了美国想到处施加其超级大国影响的愿望。实际是自从共和国诞生以来，美国模式是否可以应用于世界其他地方一直是美国的一个基本论题；威尔逊进行了创新，把以前用道德榜样鼓舞别人的做法改变成用积极的外交政策传播这些价值观的做法，把以前那种让人瞻仰‘山顶上那个金光万道的城市’的做法变成了向外推广这些价值观的圣战。反对他的人阻拦他，并不是因为他们对美国价值观是否适用于全球感到怀疑。他们阻拦他，是因为他们对如何应用这些价值观持有不同意见；他们认为，要完成美国的全球使命，最好的方法就是让自己的国内体制发出闪亮的光芒，而不是把自己的资源消耗在国外的冒险行动中。

20世纪20年代的‘孤立主义者’实际上表达了詹姆斯·门罗总统之后盛行于19世纪美国的美国政策。

沃尔特·罗素·米德教授称他们为“杰克逊派人士”因为安德鲁·杰克逊总统是第一位来自美国贫瘠地区的总统，并且是现代民主党的缔造者。¹⁶美国的缔造者们来自拥有土地的绅士阶层和对国际问题感兴趣的商人阶级。对他们来说，汉密尔顿实行的操纵欧洲势力均势以保护羽毛未丰的美国的外交政策合情合理。安德鲁·杰克逊则代表了一个远离欧洲向西扩张的美国。他反映了先驱者的观点，有时也反映了城市尤其是小城市里中产阶级和劳工阶级的观点。

20世纪20年代时杰克逊派人士起先反对威尔逊主义，在第二次世界大战和冷战期间则站在威尔逊主义一边，冷战结束后他们重新拾起早先的原则。

威尔逊派人士希望以积极参与国际事务的方式改造国际体系；杰克逊派人士则在总体上对欧洲大国政治的策略不闻不问，除非这些策略明白无误并且直接威胁了美国的安全或价值。但是一旦确定某一个具有这种性质，杰克逊派人士就会变得毫不宽容。在30年代，违反国际法或侵犯人权的行为会使威尔逊派人士义愤填膺；而德国或日本在30年代的所作所为并未太激怒杰克逊派人士。事实上总的来说，杰克逊派人士反对富兰克林·罗斯福在欧洲进行干预的倾向。但是当珍珠港遭到攻击后，由于美国的安全受到直接挑战，威尔逊派人士和杰克逊派人士就同仇敌忾了。他

们一致认为，摧毁纳粹主义和使德国和日本无条件投降是惟一可以接受的结果。威尔逊在第一次世界大战之后必须考虑欧洲盟国的意见和利益，但是到第二次世界大战结束时，美国占据了绝对的支配地位，因此弗兰克林·罗斯福总统和哈里·杜鲁门总统在创建联合国的过程中可以不受约束地按照完美的美国原则，即按照集体安全、民族自决以及非殖民化的原则塑造国际环境。

罗斯福在 1941 年 1 月宣称“四大自由”——言论和信仰自由、免于匮乏和恐惧的自由——是美国政策在“世界各地”的追求目标。换言之，美国为维护和保护世界各地的自由人民披上了战袍，而这正是约翰·昆西·亚当斯当年警告反对过的。恰恰是那些在 19 世纪孕育了美国孤立主义的特性在 20 世纪燃起了美国人救世主般的全球主义热情。

1947 年，美国根据杜鲁门主义承担了希腊和土耳其的防御义务；1949 年，又承担了防御整个西欧的义务；在后来的 10 年里，美国正式或者是暗示性地承担了防御世界其余大多数地区的义务。美国以其独特的方式阐明了自己这种作用的合理性。

1953 年正值冷战高潮期间，国务卿约翰·福斯特·杜勒斯在国家战争学院的毕业典礼上从纯道德，甚至纯精神的角度阐明了美国的作用。他强调说，美国本

身的存在就构成了对专制政府的一种威胁：

我们在这片土地上开发了一块精神、知识和物质都无比丰富的天地，这种富裕是世界开天辟地以来从未见过的。我们的成就唤起了世界各地人民的想象，他们把我们的成就称之为“伟大的美国实验”。我们这个自由社会使暴君们寝食难安，因为我们表明如何才能满足人民对更多的机会和尊严的渴望。¹⁷

杰克逊派人士和威尔逊派人士的联盟持续了整个冷战时期。约翰·肯尼迪总统确认，美国的目标是“不仅要为美国人维护和平，而且要为世界上所有的男女老少维护和平 不仅要维护我们这个时代的和平 而且要维护千秋万代的和平”。¹⁸林登·约翰逊强调说 在防止共产党接管南越的努力中，他履行了一项道德义务，而不是要实现国家利益，因为利他主义是美国一切政策的基础：

只要东南亚有任何人要求我们帮助保卫他们的自由，我们就应该提供保护。

在那个地区 我们不贪求任何东西 我们不寻求任何东西：我们不要领土，我们不要军事地位，

我们没有政治野心。我们仅有的愿望，也是我们仅有的决心，就是让东南亚人民生活在和平之中，以自己的方式实现自己的命运。¹⁹

传教士般的狂热再加上惟我独尊的态度——即缺乏甚或设想以另一种角度来看待世界的的能力，这两者的结合产生了全球主义和传教士般冲动的致命结合，从而把美国推入了越南。美国企图毕其功于一役：从最高层开始重组政府，先是将好逸恶劳的末代皇帝保大排挤出去，然后用美国一手选拔的军人集团取代保大的继承人吴庭艳；在一个几乎根本没有中产阶级和自治经验的国家推行美国式的民主和资本主义。这些任务本身就异常艰巨，而境内有残酷的游击式暴乱和来自北越的侵略，境外还要容忍类似老挝和柬埔寨这样的邻国提供庇护和畅通无阻的供给线，在这种局势下要完成这些任务就更是难上加难了。

美国最后惨遭失败，因为美国没有能力理清在外交政策方面不同历史阶段的不同做法：在一个只允许采取一步一步的方法逐步实现崇高目标的地区，没有做到将普遍原则与该地区的实际需要相结合；在战争的严峻考验面前，没有做到把绝对的道德行为准则与酌情使用武力执行这些准则联系起来。

以威尔逊派人士和杰克逊派人士之间的联合为基

础的全国共识因这场失败受到破坏。威尔逊派人士认识到 促进自由、繁荣和美国体制模式的目标正在成为泡影，在一场艰苦的战争中间他们放弃了努力，选择不再为哪怕是更有限也许更可能实现的目标进行战斗。威尔逊派中的激进人士得出结论，不是美国的理想主义扩张得太远，而是一个基本的道德缺陷把美国拖入了印度支那。为根除这个缺陷，他们对指导美国战后政策的那些原则进行了全面攻击。

另一方面，杰克逊派人士继续坚持他们的原则绝对是正确的。但是，如果印度支那的战争值得打，就必须打赢这场战争；如果赢不了，就必须放弃这场战争，杰克逊派人士没有有限战争一说。威尔逊派和杰克逊派人士都不愿意支持一种逐步撤出战争以维护美国在冷战环境中的信誉的策略，而在这种环境中，美国的言辞对全球安全仍然事关重大。

在这个共识支离破碎的历史性时刻，里查德·尼克松担负起推行美国外交政策的重任。尼克松很崇拜威尔逊。他甚至曾要求把威尔逊用过的办公桌放到总统的椭圆形办公室里；但是不知道是由于张冠李戴还是受官僚主义恶习之害，他得到的是格兰特总统的第二任副总统亨利·威尔逊的办公桌。不过，他还是成功地让人把真正的威尔逊画像挂在了内阁会议室。尼克松一生中用了很多时间来研究国际政治，他不接受用一

种公式就能解释所有历史现象的主张，也不接受用一种战略就可以解决当代每一个问题的想法。尼克松深信，过于执著威尔逊主义使我们在印度支那陷入了困境，他也知道，杰克逊派人士已经不再愿意为在那里的危机局势继续打仗；尼克松试图使美国的外交政策回归汉密尔顿主义的核心，即国家利益优先，以此来团结美国人民。

但是，在涉及军备控制协定、推动犹太人迁离苏联以及在启动中东和平进程和缔结一项禁止生物战的国际公约等问题时，尼克松的政策中仍然有强烈的威尔逊主义成分。不过，尼克松的首要主题自始至终都是如何将美国的政策与其利益相联系，如何将美国的利益与其能力相联系。他在 1970 年告知国会：“我们的目标首先就是用完善的外交政策来支持我们的长期利益。必须根据我们的利益来决定我们的承诺，而不是相反。”²⁰

这个政策取得许多显著的成绩：通过谈判逐步撤出越南、向中国开放、缔结《柏林协定》、一项针对苏联的既实行遏制又就许多主题进行谈判的政策以及开启阿拉伯—以色列和平进程。但是，尽管这个政策的理论基础具有传统的汉密尔顿主义色彩，却不符合大半个世纪以来美国外交政策的主旋律。当水门事件削弱了尼克松，而从越南的逐步撤离又提供了似乎安全的机

会时，那种想要确认美国的价值观适用于全球的根深蒂固的冲动就又抬头了。尼克松和杰拉尔德·福特（以及作为他们两人的国务卿的笔者本人）日益受到攻击（对福特的攻击要少一些）：威尔逊派人士指责他们太依赖武力（就是说他们太传统和太老派），杰克逊派人士批评他们太容易让步（就是说他们不愿意把政策建立在一系列的摊牌之上）。当一群自由派人士在 70 年代初转变立场，创立了新保守主义运动时，威尔逊主义以一种更强硬的形式（里根主义）重新出现了。他们提醒我们，与苏联的较量不仅有战略意义，而且有道德意义，因此妥协是危险的（根据定义，与苏联进行任何谈判都是危险的）。

1974 年，美国的外交政策发生了巨大变化。在这之前，美国若想影响别国的内政总是采用隐蔽行动或悄悄的外交方式。对别国的内政进行正式干预尚未成为美国外交政策可以接受的组成部分；威斯特伐利亚式的顾忌仍然管用。因此，尼克松政府采用向苏联呼吁的方式成功地增加了迁离苏联的犹太人人数，即从一年少于 1000 人增加到近 3.5 万人。之所以采用悄悄的外交方式是因为一国的移民政策仍然被广泛看做属于内政。1974 年，国会第一次采用立法制裁的方式来促进犹太人迁离苏联，使之成为美国外交政策的正公开组成部分。在实行制裁之后的几年间，犹太移

民人数实际上减少了大约 70% 然而一直没有放松制裁；这表明以人权为由施加公开压力的做法已经占据了支配地位，而关于不干涉别国事务的威斯特伐利亚体系则日趋式微。

此后，对以前认为是国内政策的事务进行干预的做法变得越来越流行。1975 年 8 月的《欧洲安全和合作会议最后文件》确立了维护人权是签署国的一项国际义务的原则。在闭幕会议上，福特总统向苏联提出了明确的挑战 他在讲话中强调“美国人民及其政府对人权和基本自由具有深切的献身精神”。²¹

吉米·卡特总统用更为强烈的语气确认了威尔逊主义的这个基本原则：“对于那些寻求和平与自由的民族 对于那些寻求个人自由和基本人权的人 我们应该成为他们的灯塔。”²² 罗纳德·里根则用更为自信的语气强调了同样的原则：

美国之所以在世界上占据领导地位是因为我们自身强大，因为我们有一套指导整个社会的价值观 自由选举、新闻自由、宗教信仰自由、自由工会，最重要的是个人自由和拒绝接受国家的专制权力。这些价值观念是我们力量的基础。²³

里根政府将美国的三种思想合而为一：威尔逊的

美国例外论；猛烈攻击敌对思想意识形态（“邪恶帝国”）以团结杰克逊派人士以及尼克松采用的汉密尔顿策略。一边不停地宣扬美国独有的道德义务，同时冷静地评估自己的国家利益。至于国会，在 70 年代期间，国会越来越把是否可以接受受援国在人权方面的行为作为提供外援的条件。80 年代国会开始实施制裁以期实现人权目标，现在已有几十个国家受到了这类制裁。最成功的例子，到目前为止也是惟一个明确的成功例子，就是国会在 1986 年通过的对南非的经济禁运。

新干预主义

约翰·昆西·亚当斯主张，美国向海外传播民主的最好方式就是在国内发扬民主的优越性，克林顿政府实现了从这个主张最后过渡到把促进人权变成美国外交政策的一项主要目标。比尔·克林顿是冷战后的第一位总统，他成长时获得的人生经验来自于作为一个反越战运动积极分子的经验，他把当时的各种假设融入了美国的外交政策。克林顿不信任武力的作用，反对均势概念（他认为这是“过时的思想”）。²⁴ 他的所作所为似乎表明他的前任过于注重战略考虑而助长了冷

战。因此，克林顿在国外讲话的一个永恒内容就是为美国所谓的道德过错道歉，将这些过错归咎于美国过分热衷于冷战。²⁵

但是，冷战并不是美国发明的。比尔·克林顿就任之前两党 9 届政府的男女成员都是认真负责的，他们认为，并有充分理由相信自己正从事一场影响自己国家和全世界自由人民的基本安全与价值观的斗争。这种放弃外交政策加上否认历史的新做法背离了传统的安全与地缘政治概念。这无异于表明美国的过错是产生冷战的一个促成因素，暗示大多数国际紧张状态的起因是社会性的，因此外交应该着重于所谓的软问题，即非战略性问题上，而自第二次世界大战结束以来半个世纪所取得的成就在很大程度上也遭到了明白无误的鄙视。

获得冷战胜利甚至助长了其他一些团体的自我满足情绪，进而发展成为全球必胜主义。按照他们的天命观，美国已经建立了最优秀的政治和经济制度，世界其他国家最好的，确实也是惟一可行的选择就是采用美国式的政治和经济前提。冷战消失了，美国之外的另一个权力中心也不见了；“历史终结”理论取得了一定的可信度。意识形态斗争很可能一去不复返了；整个世界都在采用美国经济和政治制度的各种翻版。各国的竞争主要体现在如何快速地实现这个目标。²⁶

1997 年的亚洲金融危机给了西方必胜主义新的动力。

在这一过程中，美国的外交政策越来越为国内政治所驱动。当对外国施加压力似乎不会带来任何风险时，就越有可能把美国国内的种种偏好立法成为外交政策的目标。一个反映国会新做法的鲜明例子就是来自加利福尼亚州的众议员南希·佩洛西的一段讲话。佩洛西强烈支持对中国贸易实行限制。当克林顿在就任初期把一年内中国人权进展作为给予中国最惠国地位的条件时她说：

希望在这 12 个月结束时 中国真的有新闻自由 其他人权条件也得到满足 那么我们就可以开始解决国会议员提出的其他问题中的某些问题。²⁷

美国国会认为，通过在美国立法就可以把中国 5000 年历史上从未有过的言论和新闻自由带进中国，并要求中国先在 12 个月内实现言论和新闻自由，然后再持续提出一系列单方面要求。威斯特伐利亚不干涉概念垮台的最有力的实证莫过于此。

国会的这种说法并不是一种异常行为，而是表达了美国以及西欧公众舆论中越来越流行的一个主题。

当时的副国务卿斯特罗布·塔尔伯特在 1996 年 11 月

的《外交事务》杂志中阐明了这个主题：

当今世界日益相互依赖，其他国家如何管理自己或不善管理自己越来越与美国人息息相关。选择民主形式政府的国际大家庭越大、关系越紧密，美国人就越安全、越富裕，因为民主政体表明自己更可能履行自己的国际承诺，而不太会从事恐怖主义或造成环境损坏，也不太会在相互间进行战争。

这个主张就是国家安全原理的精髓，这就是为什么要大力支持、促进并在必要时保卫其他国家民主体制的理由。²⁸

新的人道主义干预理论认为，人道主义信仰是美国传统不可或缺的一个组成部分，因此不管在世界什么地方都要加以维护，为此牺牲财富，在极端的情况下，甚至牺牲生命亦在所不惜。没有任何其他国家推行过这种目标，这样做很可能会使美国及其盟国担当世界警察的角色。

北约在科索沃的行动获胜后，肯定永久干预理论的言辞更是不加掩饰。英国首相托尼·布莱尔宣称科索沃行动是外交政策中“进步”力量的胜利，取代了过时的传统概念：

这场战争的……目的是为了维护人类进步所不可或缺的一个基本原则：即每一个人，无论其种族、信仰或出生如何，都享有不可剥夺的免于迫害地生活的权利。²⁹

德国总理格哈德·施罗德甚至以更强烈的语气阐述了同样的观点：“盟国必须表明……北约是弱者的坚强朋友和盟友，随时准备并愿意保卫他们的人权。”³⁰克林顿总统做了最全面的阐述：

我们然后可以对全世界人民说，不管你们是生活在非洲 或是中美洲 或其他任何地方 如果有人对无辜平民进行挑衅 并因为某种族、族裔出身或宗教信仰而企图将他们斩尽杀绝，若我们有能力阻止，我们就会阻止这种行为。³¹

在 1998 年 11 月开始的 6 个月期间内发生的事件生动地说明了威尔逊主义如何在美国外交政策方面战胜了其他与之相竞争的传统。按照杰克逊派和汉密尔顿派的标准，伊拉克企图控制海湾地区的威胁会被视做是对美国国家安全的一种基本威胁。12 月 伊拉克赶走了联合国安全理事会为防止该国生产大规模毁灭

性武器而派驻在其境内的联合国视察员，而派驻联合国视察员是结束海湾战争的一个停火条件。这个行动使伊拉克威胁其邻国的长期能力得以恢复，而伊拉克的邻国大多数是美国的盟国，所有邻国都是工业化民主国家不可缺少的石油的供应者。但是，美国的反应仅限于实施 4 个晚上的空袭（为了限制平民死伤），此后，实质上是默认了伊拉克对安理会决议的蔑视。依据的假设明显是：只有在出现苗头时美国才会对付长期性的后果；伊拉克控制海湾地区的危险不涉及道德问题，因而不能采用持续的军事行动。

与此相对照，3 个月后，北约在美国的敦促下对南斯拉夫进行了 78 天的全天轰炸，主要目的是为了结束并扭转塞尔维亚在科索沃侵犯人权的行为，尽管根据任何传统概念科索沃都对美国的安全不构成威胁。在巴尔干地区，威尔逊原则是西方外交政策的决定性驱动力。

科索沃是以人权和人道主义价值为名义采取一系列干预行动的顶点。美国军队部署在索马里，最初是为了分发食物，后来是为了恢复文职政府；在海地，是为了把人民从一个以政变夺取政权的军事政府的统治下解放出来；在波斯尼亚，是为了强制性地结束一场残酷的内战；在科索沃，实质上是为了把政权从塞尔维亚人手中移交到人口的大多数手中，即阿尔巴尼亚族人

手中。

上述四个军事干预的例子（其中三个是克林顿政府发起的，具有某些共同特征，它们并不反映传统的美国国家利益概念，因为无论军事干预的结果如何都不会影响任何历史定义下的美国安全；国内要求减轻眼前毋庸置疑的人类苦难，而这些军事干预正是对国内这种强大压力的一种回应，布什最初明言，在索马里进行干预的目的是为了让美国军队向挨饿的民众发放食物），大家认为干预不存在风险，在索马里发生重大伤亡时，美国军队就迅速撤离了，进行这些军事干预时从来没有提及任何历史背景。

威尔逊主义势不可挡必然导致与杰克逊派的分裂，就如 20 世纪 20 年代的旧戏重演。里根联合政府中的杰克逊派脱离了团队，拒绝与其他派别一起寻求建立世界多边组织。参议院拒绝批准《全面禁止核试验条约》，不愿意支持国际刑事法院，对美国军队在科索沃的长期作用也持怀疑态度。具有讽刺意味的是，克林顿实施得最漂亮的竟是他作为总司令命令采取的那些威尔逊主义措施。他取得的得到两党赞同的其余成就具有汉密尔顿主义的性质，例如《北美自由贸易协定》和美国成为世界贸易组织的成员。

因此，2000 年总统竞选时发生的关于外交政策的小争执反映了威尔逊主义和杰克逊主义之间的分界

线，这并不令人惊奇。克林顿政府进行的各种军事干预被指责为超越了国家利益的需要。但是事实情况却是，克林顿试图用极端威尔逊主义的言辞为国家利益重新下定义。保卫人权和人道主义价值，必要时甚至动用武力来保卫，被称之为美国国家利益的一项总原则。副国务卿斯特罗布·塔尔伯特早些时候在《外交事务》杂志上引用的文章中解释说“支持、促进和保卫‘其他国家’的民主是现实主义的精髓：

只有这样才可能反驳某些自我标榜的现实主义者含沙射影的批评 与他们的批评恰恰相反 美国的价值观念和利益是相互增进的。³²

人道主义干预与国家利益：四项原则

若要把人道主义干预作为一个高度优先事项列入美国外交政策 就必须满足以下四个条件 原则必须普遍适用；由此产生的行动必须得到美国国内舆论的支持 必须得到国际社会的响应 必须与历史背景有某种关系。所有这些条件都与现在大家所说的“撤出战略”有关 而撤出战略要确定的就是 究竟是去解决一个暂时性问题，还是跳入一个无法脱身的泥潭。

这些条件首先要确定，美国仅仅是为了那些因形势需要而做出的临时决定提出正当理由，还是奠定一项可以遵循的总战略。如果制定的政策不能普遍适用或者至少不适用于绝大多数可预见的形势，那么这项政策让世界其他国家看起来就像是美国用自己的支配地位做独断专行的事，有时还会被看做是一种自私自利的虚伪行动。如果美国的舆论不支持行动方针，一旦行动失败就会损及美国想作为世界秩序的支柱的愿望。如果国际社会不赞成美国的目标，美国就会被迫在采取强制行动或放弃行动之间做选择。如果美国采取行动时不考虑历史背景，美国的行动迟早会因当地不断出现的障碍而遭遇失败，或需要调动更多的武力而违背美国国内的共识。

正如北约许多领导人在科索沃出现破坏性后果之后所断言的那样，很清楚，不管美国是单枪匹马还是与欧洲联手成军，都不可能动用武力去纠正世界上所有的错误，哪怕是主要的错误。北约联盟的领导人也未能哪怕以勉强称得上是普遍的方式将他们崇高的宣言付诸实施。在他们宣布一项合乎道德的新外交政策之后几个月，俄罗斯在车臣开展了一次与塞尔维亚人在科索沃采取的行动几乎一模一样的镇压行动，北约领导人尴尬地保持了沉默。不管在科索沃还是在车臣，都是一个占统治地位的国家企图对自己的国民施加军

事压力，以期维持自己对一个具有不同族裔成分和不同宗教信仰的省份的控制。如果要加以比较的话，那么就是俄罗斯在车臣的行动比塞尔维亚人在科索沃的行动持续时间更长 规模更大 造成的伤亡也更是多得多。

不少人曾宣称 科索沃行动是一个普遍先例 但是在面临这类挑战时 他们中的大多数人不发一言 或者仅采取形式主义措施，而这样做也主要是为了平息国内的压力集团。在拙劣的后退中，他们聊以自慰的做法就是改变受害者的标签。由此 在科索沃是“自由战士”在车臣则变成了“叛乱分子”或“民兵”官方文件和媒体唱的全是一个调。

在非洲，也存在着类似的规避已宣布的新外交政策目标的现象。在面对塞拉利昂境内更为广泛和可怕的暴行时 科索沃行动的参加者宣布拒绝军事介入 哪怕用最小数量的部队 以科索沃的标准来看 就可以迅速结束这场屠杀。对于苏丹和高加索，同样没有提出进行干预的提议，而那里前后加起来的伤亡人数也超过了科索沃。

再仔细考察一下就可以看出，符合道德的新外交政策的一般原则并没有用于大国、大国的盟国 或者在较大民主国家内有强力民意支持的那些国家。因此到目前为止，这种政策仅限用于位于欧洲边缘的一个前

流氓小国和处于国内动乱之中、无力构成任何外交政策风险的印度尼西亚。

外交政策原则的适用范围的确有局限，当然这并不证明在特殊情况下这种原则也毫无用处。但是，美国确实需要明白道德原则与日常外交政策之间的关系。道德原则是普遍的，不受时间影响的。外交政策则受制于形势 正如俾斯麦指出的那样，外交政策是“变可能为现实的艺术”；分析相对关系的科学”。实施道德原则时无视历史状况，产生的后果往往是增加苦难，而不是减少苦难。如果根据国际或国内状况实施道德原则，则期望的结果会因为受到国家利益概念的制约而无法实现，威尔逊派人士对此已经提出了众多的批评。

因此 人道主义(或其他)干预范围的大小取决于在人员死伤和金钱损失方面究竟愿意支付多少必要的代价。要维持一个有关干预的学说，不管是普遍干预学说还是其他什么学说 就得让公众相信 付出这样的代价来保护处于危险之中的利益是值得的。而 90 年代所有普遍人道主义干预的例子，从索马里到科索沃，恰恰都缺乏这个要素。美国军队在索马里一有伤亡就马上撤离。科索沃战役一开始，北约领导人(托尼·布莱尔首相是个值得尊敬的例外)就宣布 地面战不是一项选择 换句话说 绝对不去冒人员伤亡的风险 从而

使得斯洛博丹·米洛舍维奇跃跃欲试，想看看自己是否能承受持续轰炸。由于害怕发生伤亡，轰炸战役是从塞尔维亚防空火炮射程达不到的高度——1.5 万英尺或者以上的高度进行的。这意味着至少科索沃西方民主国家把自己为道德承担的风险限定在特定的高度上。

第三个主张是，一种概念若要成为国际秩序的组织原则，就必须在国际社会得到某种程度的普遍接受。这是因为，国际秩序这个概念本身几乎就隐含着需要一种广泛的接受。若做不到这一点，仍然可以使一个概念成为最高组织概念，但需要采用强制性的方法。以前就有这样的事例：某些普遍性的宗教最初是依靠军事征服加以推广，之后才成为宗教信条的。一些政治性的结果也是一样，其中包括美国内战。

美国在 90 年代进行的各种人道主义军事干预得到了国际社会不同程度的接受。出师索马里是以联合国安全理事会的决议为基础并应联合国秘书长的直接请求才派兵的。因此这里不涉及原则问题：是否可以由一个国家集团单方面或不经国际制裁实行强制性军事解决手段？但是当在索马里的使命从维持和平变成建立和平，从监督执行各个党派已经接受的结果变成用武力将某种结果强加在一个或多个党派头上时，原有的共识顷刻就烟消云散了。

美国在海地进行人道主义干预的目的是要展示一种显示美国坚持多边主义的新政策。因此，克林顿政府先说服联合国授权使用武力以恢复文官政府，两个星期后即 1994 年 9 月 14 日 将美国官兵作为联合国部队的一部分派遣到海地，而这支部队的组成中还有西半球以外国家的官兵。

这种多边干预至少在法律上具有使美国对西半球的传统政策完全转向的作用，这看起来似乎又是自相矛盾的。从宣布门罗主义开始到 1947 年的《里奥条约》为西半球建立起集体安全体系以及自那时以来的几十年期间，美国每一届政府都坚持西半球的问题应该由美洲国家自行解决 在极端情况下 由美国单方面解决。在海地问题上，克林顿政府既不让专门为这种目的设计建立的机构——美洲国家组织——插手，也不采用单方面使用武力的方法，因为西半球其他国家不会批准军事干预，它们只愿意支持采取外交和经济措施。

对世界绝大多数国家来说，哪怕它们关注的问题再多 索马里问题也不会进入它们的视野 而海地一向在美国关注的范围之内，因此无法从这两个国家就新的人道主义干预原则的适用性找出一般性结论。但是，波斯尼亚和科索沃的情况就不同了。它们表明欧洲出了乱子；危机所在地是一个人们对纳粹大屠杀仍

然记忆犹新的大陆，危机的肇因是一个国家分裂了，而这个国家在冷战期间一直受到北约暗中保护。因此，大西洋联盟国家对巴尔干战争的残暴行为感到痛心疾首实属必然。

但是，这两个案例又有着实质性的区别。波斯尼亚涉及的是一场在一个被联合国正式承认的国家里发生的内战，这个国家是南斯拉夫分裂的产物。这场冲突带来了无法用言语形容的暴行，最初的大部分罪行是塞尔维亚人犯下的。但是在冲突结束之前，从严格法律意义上讲属于北约和联合国部队一方的克罗地亚人实施了他们自己的大规模种族清洗。穆斯林人同样达到了传统的巴尔干残暴标准。北约在波斯尼亚进行人道主义干预是应得到承认的波斯尼亚政府的请求，并受联合国的领导。这次军事行动既没有产生新的原则问题，也没有创造新的先例。该国境内的暴力和凶残行为罄竹难书，是美国和民主国家人民的良知所不能容忍的，因而国家利益方面的考虑被放到了次要地位。波斯尼亚面临的困难不是干预行动造成的，而是干预行动之后的政治解决方案造成的，这一点我将在下面讨论。

历史上，波斯尼亚是奥地利帝国和奥斯曼帝国之间的一个缓冲区，直到 1908 年才被并入奥地利帝国，从法律上讲它从来不是塞尔维亚的一部分；而科索沃

却是塞尔维亚民族的圣地。1389年正是在那里爆发了塞尔维亚民族争取独立的斗争，但是这场与奥斯曼帝国的战斗以惨败告终。事实上，直到1912年塞尔维亚才从奥斯曼帝国手中夺回科索沃，使之成为塞尔维亚的一个行政分区。1912年之前在奥斯曼帝国的统治下，阿尔巴尼亚人占多数的穆斯林少数民族在科索沃控制了占人口多数的塞尔维亚人。1912年巴尔干战争之后塞尔维亚人夺取了政权，两族之间的关系就颠倒了，但是纳粹占领时的6年除外，因为当时穆斯林人利用这个机会进行了报复。

在整个20世纪期间，科索沃的族裔构成一直在发生变化，最终阿尔巴尼亚人占了当地总人口的80%。尽管铁托总统在1974年进行试验，给予科索沃自治地位，穆塞两族之间仍然是冤冤相报没有穷尽。1989年在纪念重大的科索沃战役600周年时，斯洛博丹·米洛舍维奇终止了这个试验，宣布他这样做是为了停止阿尔巴尼亚人对塞尔维亚人的虐待。不管这个指控的真实性如何，在波斯尼亚和科索沃的族裔集团从来没有停止过压迫对方的行动，和平都是靠外部力量强加的：奥斯曼帝国、奥地利帝国或者铁托。今天这种外部力量就是北约。

从法律上看，科索沃的地位与波斯尼亚的地位是不同的。在波斯尼亚，内战是在一个正处于创建中的

国家里进行的目的是为了争夺政治权力 而一个可能的结果就是这个国家再分裂成三个族裔单位。科索沃作为南斯拉夫国家固有的组成部分则是得到国际承认的，其地位从未受到挑战。在北约采取军事行动前夕，克林顿总统在对塞尔维亚人民的一篇讲话中重申了美国的既定政策：“北约盟国支持科索沃作为贵国的组成部分。”他还说：“这项协定将确保科索沃各族人民 即生活在科索沃的塞尔维亚族人和阿尔巴尼亚族人享有同样的权利。”³³

克林顿总统在这篇讲话中敦促塞尔维亚政府接受北约各国外交部长提出的一项非同寻常的提议，这项提议把人道主义干预原则扩展到了前所未有的深度，并为北约确定了一个以前从未设想过的使命。这项提议实际上是一个最后通牒，要求在科索沃建立一个北约保护区，并让北约部队在南斯拉夫领土上自由通过。所谓的朗布依埃提议要求使科索沃成为南斯拉夫国内一个受北约保护的自治区 并要求科索沃解放军 即阿尔巴尼亚游击队 将其武器交给北约部队 朗布依埃提议以法国国内一座古堡的名字命名，会谈在该古堡里进行 从形式上看 会谈是由法国和英国外交部长主持的 但事实上是由美国国务卿主导的，北约被赋予最高安全责任 并有 1 万名塞尔维亚警察和 1500 名塞尔维亚边防警卫协助。3 年后，将举行一场大选来决定

科索沃的前途。

促使北约发出最后通牒的人道主义冲动是值得尊重的。但是任何熟悉塞尔维亚历史的人都知道，朗布依埃提议势必会引起战争。南斯拉夫在历史上曾经常独自反抗奥斯曼帝国和奥地利帝国，并在没有任何盟国的帮助下顽强抵抗过希特勒和斯大林，因此这个国家决不会允许外国部队过境或将一个富有历史遗产的省份拱手让给北约。科索沃解放军也不仅仅是一个为争取自治而战斗的政治团体。科索沃解放军最初是由阿尔巴尼亚强硬的斯大林主义统治者恩维尔·霍查的追随者组成的，一直到 1998 年，克林顿在巴尔干的特别代表罗伯特·盖尔巴德大使还把这个组织称为“无疑是个恐怖主义集团”。³“该组织的目标是要建立一个独立的科索沃，也许是要建立一个大的阿尔巴尼亚，即把现在的阿尔巴尼亚和马其顿的阿尔巴尼亚部分都包括在内。科索沃解放军里的那些人不能理解包括塞尔维亚人在内的多元化、多族裔的民主体制这一概念。

发出朗布依埃最后通牒时，那里的内战正如火如荼，带来大约 30 万难民，造成近 2000 人丧生，但是按部就班的种族清洗尚未开始。北约开始轰炸之后充斥电视屏幕的一群一群难民镜头在很大程度上是北约的行动造成的，而不是促使北约采取行动的那些原因造成的。

我相信 当然现在没有办法去证明 在南斯拉夫境内建立一个自治的科索沃这一预期结果，即科索沃军事行动要取得的结果，本来可以用代价更小并且又不那么激烈的方式来达成。

众所周知，北约用含糊并且基本上不正确的历史类比来为自己的行动辩护：两场世界大战的发源地都是在巴尔干 或者说 这场战争真的是针对一个像希特勒一样的人物——斯洛博丹·米洛舍维奇。但是 第二次世界大战并不是从巴尔干开始的，而第一次大战则是因为各个大国与巴尔干各派之间的不同联系而造成的。米洛舍维奇不是希特勒，他不过是巴尔干当地的一个流氓，像中欧和东欧所有其他共产主义独裁者的下场一样，最终他也是被自己的人民在一场国内起义中赶下台的。

尽管我有许多保留意见，但我还是在电视上多次亮相 表示支持在科索沃的行动 因为我觉得 可能出现的最坏结果就是北约如此重大的一次行动以失败告终。但是军事上的胜利并没有消除我的不安：北约决定要求肢解一个北约成员国仍然与之维持全面外交关系的国家，并且就在两年以前北约还与这个国家就波斯尼亚问题缔结了一项协定。朗布依埃要求是盟国历史上的一道分水岭，因为这些要求等于是一个一直标榜自己纯粹是防御性联盟的国家集团在坚持要掀起战

争。北约在敦促俄罗斯默一认北约扩大成员国数目时刚刚一再强调自己是防御性质的联盟，这就更说明问题了。

不管一个人认为国家主权原则多么过时，一个民主国家的联盟不仅公然无视这个原理并且采用好战的外交政策，这种做法无异于背弃了这些民主国家自己在整个冷战期间始终坚持的那条国际准则。由此，在大肆宣扬自己新道德外交政策的各个盟国领导人所提出的要求与世界其他国家大多数领导人的反应之间出现了一条引人注目的鸿沟。发展中国家把人道主义干预原理普遍理解为，这是工业化国家重新实行新殖民霸权主义的伎俩。中国以类似理由对此予以拒绝。俄罗斯担心自己给北约开了一张可以在欧洲进行军事干预的空白支票，因为俄罗斯与塞尔维亚有着历史性的联系。

也许最有趣的反应来自欧洲盟国，它们在轻率地宣布了自己的新方法后有了另外想法。这些国家作为普遍原则的捍卫者冲进了科索沃，很快它们就从自己以前的鲁莽立场上退缩了。欧洲领导人越来越多地谈及，今后再不会在获得联合国批准之前采取行动了。由于俄罗斯和中国是安全理事会两个拥有否决权的常任理事国，在科索沃行动中得到阐述的人道主义干预原理因此陷入了自相矛盾的境地：这是一项缺乏共识

的普遍原则。

在这种情况下，普遍干预主义原理到时可能会对人道主义概念本身产生不利影响。一旦普遍干预原理蔓延 相互对立的真相开始争斗不休 我们就进入了一个 G. K. 切斯特顿称之为“美德横行于世”的世界。

人道主义干预与历史背景

一项外交政策原理是否能获得成功全看它是否符合要实施这项原理的地区所具有的历史背景。当然，世上也发生过一些使有关历史背景荡然无存的动乱。但是 这类事件往往历时悠久 非常惨烈。政策不应该受困于历史 但是政策必须利用历史 以谋求获得最大限度的改善，同时不会以改革的名义带来更为沉重的苦难 甚至混乱。

美国采用的人道主义军事干预方式面临的最大挑战 后来亦是对西欧的挑战 是这种方法被看做在一切情况下都能普济四方的灵丹妙药，根本无须顾及当地的历史或文化背景。结果，本章所述的 90 年代的各次军事干预引起了对所谓撤出战略的辩论，而撤出战略实际上就是要明确人道主义干预的普遍性具有什么

样的局限性。

1992年12月乔治·H·W·布什政府应联合国秘书长的明确请求向索马里派出军队，执行安全理事会一致表决通过赋予的任务：“创造一个安全环境因为这是联合国提供人道主义救济和促进民族和解一个不可或缺的条件。”这次行动的动机属于人道主义和威尔逊主义，因为在索马里丝毫不存在对美国安全的任何威胁。这项政策只有一个值得赞扬的目标：减轻人类的苦难。但是，这项全新的使命没有考虑到的问题是，当地那种必须派军队才能解决的状况怎么会让军队轻易撤出？

因此克林顿总统执政后根据《联合国宪章》第八条的强制执行授权，将在索马里境内的维持和平任务扩展为建立和平的任务。这就必须解除参战各派的武装并根据安全理事会有关决议的规定实现“在全国重建区域机构和民政管理机构”。³⁵当时的美国驻联合国大使马德琳·奥尔布赖特为美国阐明了如下目标：“我们必须始终如一地帮助这个国家及其人民，把他们从一个失败国家的类别提升到一个新兴民主国家的类别中去。”³⁶

令人遗憾的是，在索马里不要说建立一个民主政权，哪怕是建立一个中央政权都会遇到历史现实方面的困难索马里不是一个国家而是一个战火不断的部

落集合体 独立之前 该国一半被意大利统治 另一半被英国统治，因此新成立的国家连一部共同的殖民地历史都没有。一旦在议程里加上了建国这一项目，要实现在索马里干预的政治目标就需要有大规模持续的军事行动做后盾，而不愿意见到伴随而来的人员伤亡就不可能实现这个目标。华盛顿忘记了这种“性质逐渐改变 规模逐渐扩大的任务”会带来什么影响 这从克林顿政府将美军人数从 2.8 万减至 4000 人就可以看出来。增列新的任务的结果是：1993 年 10 月爆发了一场战斗，使美军损失了数十人。剩余的美军突然撤离 从而表明 尽管美国觉得为减轻索马里人民的苦难做出金钱和经济上的牺牲是值得的，但是美国没有做好牺牲美国人生命的准备，这就是美国对在索马里的人道主义干预兴趣有限在行动中的反映。

在海地避免了类似的结局，原因只在于美国把自己的干预限制在维持和平方面，而不是用来帮助促进政治演变。结果，今天的海地仍然令人瞩目的是一个独裁腐败的国家，主要的区别无非是权力从一个右翼独裁政权转到了一个左翼独裁政权手中，广大人民遭受的极端贫困和凄楚的生活质量并没有得到任何改善

在巴尔干，美国的价值观与历史背景之间的鸿沟证明根本无法弥合。美国在波斯尼亚进行干预，目的

是为了结束各个族裔集团之间野蛮的战争。当军事干预获得成功，并在 1995 年经谈判签署了结束战争的《代顿协定》后，美国面临着在两个原则中做出非此即彼的选择的局面，而这两个原则至少从威尔逊以来一直是美国外交政策的基础：不允许使用武力改变国际现状原则和自决原则。由于存在多个族裔，就需要建立一个由塞尔维亚人、克罗地亚人和穆斯林人组成的统一的波斯尼亚。自决原则却意味着将波斯尼亚分成三个族裔单元。产生这种困境的原因在于，波斯尼亚原是多族裔的南斯拉夫的一个行政分区，但是与其他组成部分如克罗地亚或斯洛文尼亚不同的是，波斯尼亚本身就是一个由克罗地亚人、塞尔维亚人和穆斯林人组成的多族裔实体，正是由于这些族裔之间的仇恨才造成了南斯拉夫国家的解体。

本杰明·迪斯累里首相（即比肯斯菲尔德勋爵）1878年向贵族院发表的一篇讲话指明了这种仇恨源远流长：

没有任何语言能够充分形容巴尔干半岛这个部分，即塞尔维亚、波斯尼亚、黑塞哥维那的状况。无法用言辞来形容那里的政治阴谋、持续不断的对抗，那里根本不存在任何公众精神，不存在任何控制力量，有的只是对所有种族的仇恨和对立的

宗教之间的敌意。若要在那些地区建立秩序，没有 5 万欧洲精锐部队是不可能的。³⁷

美国领导人不愿意正视巴尔干的历史背景，因而陷入巴尔干各族裔之间的激烈纷争而不能自拔。克林顿在向波斯尼亚人民发表讲话时，把他们的困境比做美国人民在内战时所处的困境，而美国人民从内战中崛起并“认识到只要能找到共同点就会受益无穷”。³⁸这种类比非常容易使人产生误解。美国内战是打到底的，战争的结果不是妥协而是无条件投降。

波斯尼亚的历史与美国的历史毫无相似之处。有史以来，塞尔维亚人和克罗地亚人就一直认为自己在保卫自己的宗教信仰：塞尔维亚的东正教和罗马天主教先是抵抗穆斯林的入侵，然后是相互厮杀。穆斯林人被其他两个宗教团体的人看做是万恶的土耳其人的工具，由于从族裔上看他们都属于同一民族，因此也就成了民族的叛徒。一派人对于另外两派人根深蒂固的仇恨经久不衰，因为他们之间的冲突不像任何当代政治冲突，而更像 30 年战争那样的冲突。

1991 年，乔治·H·W·布什政府放弃了一个几乎得到波斯尼亚所有族裔团体同意的计划，而本来按照这个计划将创建一个等于是实际分治的松散邦联。1993 年，新执政的克林顿政府拒绝了前国务卿赛勒斯·万斯

和英国前外交大臣戴维·欧文设计的一个计划。1994年，克林顿政府为了规避自己不愿公开反对的联合国武器禁运规定，鼓励从伊朗秘密向波斯尼亚运送武器，从而证明克林顿政府认为维持波斯尼亚的多族裔原则比抵抗激进的原教旨主义伊朗这一战略目标更为重要。

同样 美国在 1995 年的代顿谈判中逐渐倾向于坚持建立一个多族裔的统一波斯尼亚国，而事实是，在 1992 年建国之前，波斯尼亚从来就不是一个独立的国家。至少 500 年以来，波斯尼亚一直是奥地利帝国和奥斯曼帝国之间边境上的一个省。1992 年北约承认波斯尼亚是一个独立的主权国家的行动无可避免地将波斯尼亚拖进了一场内战，并不利于使它成为一个国家。内战结束后北约坚持要建立一个多族裔的国家，鉴于过去的经验，这种立场实际上使北约为了维持和平必须肩负起担当常驻占领军的责任。

外部军队为什么一定要强制建立一个基本上只有一个族裔集团赞同的多族裔国家呢？这样一种政策究竟符合美国什么样的利益或者符合哪一个更大的目的？

西方民主国家通过在波斯尼亚进行人道主义军事干预向世界表明，它们拒绝容忍在它们国境附近与它们有历史性联系的地区内发生种族灭绝性的种族清洗

行动。但是，人道主义原则并不要求坚持建立一个多族裔国家，尤其是有关的三个民族中有两个民族公开拒绝接受这样的政治结果。这是依据把不得使用武力夺取领土原则置于自决权原则之上而做出的一项政治决定。

美国并没有什么国家利益让它非要冒着损失生命的风险，或者部署部队以便在波斯尼亚建立一个多族裔国家，或者让自己无限期地受困在政治泥潭之中。建立多族裔国家的问题应该留给有关各方去解决，如果成为事实，美国就表示欢迎，但是不应该以美国人的生命为代价，通过美国的压力或者美国的军事存在去追求这个目标。这与其说是一个美国从军事上脱身的问题，还不如说是一个能使所有外部军队从军事上脱身的政治解决的问题，我将在下文说明举行一个国际会议讨论这种解决方案的问题。由于米洛舍维奇已经被一个经民主选举的南斯拉夫新总统取代，实现这种解决方案的机会现在大为增加。

在科索沃的人道主义军事干预有着同样的模糊性。一方面，北约领导人不希望再出现使他们拖延在波斯尼亚进行干预的那种优柔寡断的局面。另一方面，他们的人道主义关注涉及的是他们一向承认是南斯拉夫组成部分的一个省。事实上，他们对自己想要防止什么非常清楚，但是对自己想要实现什么目标或

者如何实现则不甚了了。

美国是在 1992 年 12 月乔治·H·W·布什政府执政的最后几周开始介入科索沃事务的，当时布什政府警告米洛舍维奇：“如果塞尔维亚人的行动造成科索沃境内的冲突，美国将随时准备在科索沃和塞尔维亚本土部署军队打击塞尔维亚人。”³⁹ 这个声明既没有明确什么是不可接受的行为，也没有说明如何确定哪一方造成冲突。在没有提出任何解决方案，甚至没有这方面的任何考虑的情况下贸然使美国介入了科索沃的事务。在后来的 5 年中，用英国历史学家蒂莫西·加顿·阿什（他也许是对巴尔干危机最持之以恆的敏锐观察家）的话来说，克林顿政府和北约是“雷声大雨点小”。⁴⁰

威胁的话充耳不绝而行动却模棱两可，这种做法终于使局势陷入僵局。塞尔维亚人对触发北约做出反应的临界点判断失误，对盟国要将任何军事反应实施到底的决心亦认识不清。在阿尔巴尼亚族一方，直到此时为止受到广泛接受的阿尔巴尼亚抵抗运动领导人易卜拉欣·鲁戈瓦被科索沃解放军取代；在这两者中，前者始终采取非暴力的方式，而后者则决心利用西方国家对人权的关注，一直提高暴力的程度，直到北约不得不进行干预。简言之，北约的政策事实上鼓励双方迈上了绝不妥协的道路。

当北约终于实施干预时，其干预行动与以前的行动一样经常摇摆不定。《朗布依埃协定》使北约除了军事干预外别无选择。与此同时，北约仍然充分信守威斯特伐利亚主权概念，重申北约将科索沃视为南斯拉夫的组成部分。北约把这种明确的承诺载入了宣布结束战争的联合国安全理事会决议，并以这种方式正式结束了战争。

巴尔干的现实正是以这种方式使‘新’外交的道德冒险主义吃了苦头。在敌对行动结束后，北约在波斯尼亚和科索沃扮演的角色可与奥地利帝国和奥斯曼帝国从前在该地区的地位相比，这两个帝国成功地使交战的族裔派别实现了停战，但是却从来没有彻底解决它们之间的冲突。北约在这两个地区几乎已经强制性地建立了传统保护区，但是离实施一种新的道德规范的前景则相距甚远。

北约是根据联合国的授权在科索沃部署军队的，而这项授权事实上与当地阿尔巴尼亚居民的愿望是背道而驰的。阿尔巴尼亚人进行斗争的目的不是为了自治而是为了独立，他们当然绝不肯继续充当南斯拉夫的藩属了。在北约取得胜利后，阿尔巴尼亚人从该地区种族清洗了 20 多万塞尔维亚人，以此表明了自己的态度。如果米洛舍维奇之后实行民主体制的南斯拉夫在俄罗斯支持下向联合国呼吁，要求履行安全理事会

决议 以使南斯拉夫人能够行使剩余权利时 将会发生什么后果呢？当科索沃人不可避免地要求独立时，美国将持何种态度呢？如果为了帮助科索沃实现自治而打了一场战争的美国现在不得不抵制那种争取科索沃独立的企图 甚至不得不为此开战的话 那么事情不是太具有讽刺意味了吗？但是，只要北约越来越像一支占领军，它就会发现自己在巴尔干充满仇恨的斗争中越陷越深而不能自拔，而对绝大多数美国人和西欧人来说，这种斗争所要解决的问题根本无法让人理解。

另一方面，科索沃一旦独立将对周边所有邻国产生深远影响，特别是对那些有大量阿尔巴尼亚居民的邻国。马其顿的居民至少有三分之一是阿尔巴尼亚人，黑山和希腊北部也有大量的阿尔巴尼亚少数民族。科索沃的独立几乎肯定会触发这些少数民族至少提出自治的要求 很有可能还会引起游击战 特别是在马其顿。在这个过程中，很可能会兴起一股建立大阿尔巴尼亚的运动 将今日的阿尔巴尼亚、科索沃以及在其他国家的阿尔巴尼亚少数民族能够取得自治的那些地区联结在一起。对 19 世纪和 20 世纪争取独立的那些民族来说，实现阿尔巴尼亚人愿望的过程就像是一部从片尾开始反着放映的电影 在这部影片中 复兴中的伊斯兰正在消除自己在独立斗争中取得的成果。

美国和北约不能让局势无限期地自由发展下去。

一个可能的解决办法就是由欧洲安全与合作组织召开一次包括俄罗斯在内的国际会议，以期为波斯尼亚和科索沃达成一项政治解决方案。这项方案将为实现科索沃的独立确定具体步骤，并以每个族裔的自决权为基础解决波斯尼亚问题。这次国际会议还要商定为做出的各种安排提供何种担保。

自从约翰·昆西·亚当斯警告不要到国外去寻找魔鬼加以消灭以来，美国已经有了很大进步。今天，美国和北约已经成为巴尔干的主要宪兵。从某种意义上来说，对人权的日益关注是我们这个时代的成就之一，无疑是向更具有人性的国际秩序迈进的一个见证。但是，当人权的倡导者自欺欺人，认为可以将人权与所有传统的外交政策概念相分离，认为美国在追求自己的历史价值观时实行自我约束是轻率或不道德的时候，他们恰恰损害了自己的事业。在冷战期间，威尔逊派人士争辩说，过分注重安全会导致战略范围过宽，产生美国无所不能的幻觉。当我们回想这一切时，真使人感到啼笑皆非。然而现在，在冷战后时代，他们居然敦促美国承担全球使命，并要美国代表人道主义和道德价值观，这种想法所冒的全面过度扩展风险更为严重。

这种将越战期间国内辩论的立场完全颠倒过来的局面反映了一种错误概念，而这种错误概念与当年展开那场辩论时所依据的概念毫无两样。1976年，吉

米·卡特作为总统候选人一再引用越南作为例子说，当一个国家为追求强权政治而抛弃自己的价值观时就会出现在越南发生的那种情况。但是实际上，越南所能证明的事实恰恰相反。美国外交政策在 60 和 70 年代深受重创这并不是因为美国太执著于追求强权而是因为美国在世界上推行自己价值观的地方过多；并不是因为美国太注重自己的国家利益，而是因为美国在确定自己的战略利益时太拘泥于威尔逊原则。

在美国的历史上，强权与道德几乎从未分开过。从 1917 年投入的那场“结束所有战争的战争”到第二次世界大战中抵制专制主义祸害，从在朝鲜和越南抗击共产主义到抵制萨达姆·侯赛因领导下的伊拉克对科威特的占领 美国在 20 世纪制定的每一项主要政策和进行的每一场战争都含有一个关键因素——道德目的。美国总统在每一次行动中都会骄傲地宣称，美国是在为全世界的利益而不是为自己的私利服务事实上，美国参与行动的一个显著特点就是这些行动与美国的国家利益没有任何明显的联系。美国通过采用这种新的方式确认扩大了推行美国价值观的范围，而这并不表示美国价值观的影响范围得到了扩展。

将战略利益置于次要地位会使美国处于无法行动自如的境地，即使追求的是那些被认为属于纯粹道德目标的时候亦是如此。每当美国人的生命遭遇风险

时 美国的关键利益这一概念同样会遭遇风险 否则的话，就没有必要做出那种使死者遗属万分悲伤的牺牲了。反过来说 要打仗却不愿意见到人员伤亡 这就意味着战争涉及的并不是关键问题，并且美国在保卫自己的原则时是有一定限度的，从而鼓励敌对方努力坚持下去直到胜利。美国在过去一百年里打每一场战争时至少有一个没有明说的假设：如果现在不采取行动，最终会使美国做出更大的牺牲。在新世纪里，美国总统必须就某些目前尚无法预见的问题和本书中讨论过的其他问题做出类似的判断。小约瑟夫·奈在其登载在《外交事务》杂志上一篇颇有见地的文章中为人道主义干预提出了四项重要原则：在别人看来这是一项正义事业；手段与目的必须相称；成功的可能性必须很大；尽可能以其他现有的具有很强说服力的国家利益来加强这种人道主义事业。⁴¹

若以这种精神重新确定人道主义干预引起的问题，那么人道主义利益与国家利益之间那种言辞上的区别就逐渐消失了。对美国领导人和其他民主国家领导人的挑战是要他们就以下这类问题做出答复：美国将选择在哪里并为哪些人道主义事业动用自己的军事力量？它准备承担什么样的风险？它准备付出什么样的代价？除了武力外它准备采取什么措施？准备持续多长时间？

新世纪要求美国对关键利益——不管是战略性的还是道德方面的利益——确定新的定义。人道主义干预的倡导者提出了一个新定义，这并没有什么错；问题是他们提出的新定义是否考虑到了美国所面临的国际性挑战的广泛性和复杂性？

普遍管辖权

在不到 10 年的时间里，世界上形成了一种前所未有的概念：将国际政治付诸司法程序审议。这个概念的传播速度之快令人惊讶，而且从未得到过系统性的辩论。部分原因是因为这个概念的倡导者热情太高，让人不敢随意发表意见。今日世界违反人权的行为、战争罪行、种族灭绝和酷刑的现象举目皆是，让现代社会丢尽颜面。上述概念的倡导者做出努力，试图用法律准则来防止或惩罚这类暴行，这样的努力毫无疑问值得赞赏。但是这里存在着一种将这一概念推向极端的危险，存在着用法官暴政替代政府暴政的风险。从历史上看，正人君子专政往往会致宗教裁判，甚至政治迫害。

普遍管辖权原理主张有些罪行实属十恶不赦，绝不能让犯罪人以主权原理或国界的神圣不可侵犯性为

理由逃脱法网。最近显现了争取实现这一目标的两个具体途径：第一种途径就是试图将国内刑事司法程序应用于违反普遍标准（即在一些联合国公约里所体现的标准）的行为。授权国家检察官通过引渡程序将犯罪人置于本国的管辖之下；第二种途径就是 1998年 7月在罗马召开的一次会议上通过成立的国际刑事法院，包括大多数欧洲国家在内的 95个国家签署了条约。已经有十几个国家批准了该条约，当接受条约条款的国家达到 60个时协定开始生效。克林顿总统于 2000年 12月 31日签署了《国际刑事法院条约》，当时离截止期只差了几个小时。但是他表示，如果该条约保留目前的形式，他就不将该条约提交参议院批准，也不会建议他的继任者这样做。

普遍管辖权这个概念是近年来的产物。1990年出版的《布莱克法律辞典》（第六版）甚至都没有收入这样的词条。该词典中所列最接近的类似概念是 *hostes humani generis*（人类之公敌），到目前为止，这一概念只用于海盗，因为他们在公海上的行为一般都不属于任何国家的管辖范围，因此不受任何现有刑事司法制度的制约。

在发生对犹太人的大屠杀事件之后以及自那时以来又发生的许多暴行之后，人们已经做出重大努力，力求填补这个真空；这些努力包括：1945~ 1946年的

伦堡审判、1948年的《世界人权宣言》、1948年的《禁止种族灭绝罪行公约》以及1988年的《反对酷刑公约》。1975年，福特总统在赫尔辛基代表美国签署了《欧洲安全和合作会议最后文件》。该文件规定35个签署国必须遵守某些公开宣布的人权，违反国将受到为确保外交政策承诺得以兑现所通常施加的压力。

在东欧一些勇敢的团体手中，《最后文件》成为它们使共产党统治丧失合法性并最终推翻这种统治的武器之一。90年代，联合国安全理事会为惩罚在南斯拉夫和卢旺达犯下的各种罪行设立了特设国际法庭，试图为遭受各种肆意妄行蹂躏的特定地区提供一种追查责任的制度。

但是当年在设想这些步骤时，没有一项步骤是为了建立一种“普遍管辖权”而设计的。不管是联合国各项公约的签署国还是《赫尔辛基最后文件》的签署国都不可能认为，自己国家的法官会把这些文件作为法律基础，对不在自己管辖范围内受控犯下罪行的罪犯提出引渡要求。这些文件的起草人几乎肯定认为，他们是在阐明一些一般性原则，而不是在制定将由受害者或犯罪者所在国家之外的法院去强制执行的法律。例如，《世界人权宣言》起草人之一的埃莉诺·罗斯福就曾把该宣言称之为“共同标准”。而我作为《赫尔辛基会议最后文件》的一个谈判人员可以确认当时我所代表

的政府将该文件主要视做是一件反对苏联压制和束缚自己人民的外交武器，而不是一件用于在一国法院对他国领导人实施打击的法律武器。直到最近才有人提出质疑，认为联合国的各项宣言有可能使过去和未来的领导人在缺乏适当程序保障或机构约束的情况下被第三国国家法官起诉。

1998年10月，一位西班牙法官为审判智利前总统奥古斯托·皮诺切特在智利领土上对西班牙人所犯的罪行而提出引渡要求，皮诺切特因此被英国扣留了16个半月；这次事件实质上已经创造了一个先例。对普遍管辖权的倡导者来说，这次扣留是一个建立公正原则的里程碑。但是任何普遍制度都应该既包含惩罚坏人的程序，又有约束好人的程序。绝不能把法律原则作为武器来算政治账。因此，必须回答如下这类问题：适用的是什么法律准则？采用了什么证据规则？被告人享有什么保障措施？起诉行动对其他基本外交政策目标和利益将如何产生影响？

如果世界上任何一位法官都能利用一种程序，而且基本上由他个人斟酌决定，就被控完全是在另一个国家犯下的罪行主张对该另一国的公民实施管辖权，并要求从第三国引渡被告，全然无视被告人所在国可能存在可处理这一问题的调解程序，那么全世界都应该仔细考虑一下这种程序会带来什么样的影响。

说得轻一点，若是对皮诺切特一案的处理方式哪怕表示出一点点怀疑态度都是不受欢迎的，这一点确凿无疑。因为在欧洲几乎所有左翼党派眼里，奥古斯托·皮诺切特都是一个打击民主的右翼恶棍的化身，因为正是他领导政变推翻了民选领导人。但是当年，包括智利民主党派领导人在内的其他人都把萨尔瓦多·阿连德看做是一个激进的马克思主义空想家，一心要在古巴训练的民兵的帮助下用古巴武器实施一种卡斯特罗式的专政。这就是为什么智利的民主党派领导人对阿连德被推翻表示欢迎，他们当年确实是表示欢迎的（后来他们改变态度只是因为军人集团维持独裁统治的时间过长，即使援引紧急状态法都无法证明维持这种统治是合理的）。⁴²

在阿连德政权被推翻以后，那些全面践踏人权的人不能以反对阿连德政权为理由为自己的行为开脱。但是，同样也不能根据一个人对智利政治历史的看法来确定普遍管辖权作为一项政策是否适用。最后，智利最高法院找到了适当的解决办法：撤销皮诺切特的参议院豁免权。这样一来就有可能由最有资格评判自己历史的那个国家的法院审理对皮诺切特的指控，并在做出裁决时考虑到自己民主机制的稳定和活力。

1998年11月25日英国上议院做出结论：“国际法清楚表明，某些类型的行为是任何人都无法接受的

行为。”⁴³但是，这个原则并不一定使上议院有义务去赋予一位西班牙法官在第三国实施这一原则的权力。上议院本来可以主张，合适的法庭应该是智利或者是为审理在智利犯下的罪行而特别设立的国际法庭，该国际法庭可以参照为审理在南斯拉夫和卢旺达犯下的罪行而设立的法庭的模式。对皮诺切特一案中的国际法做史无前例和范围广泛的解释将赋予世界任何地方的法官实施超越国家司法概念的单方面权力；用他自己的判断来取代被控发生违反人权的行为所在国的和解程序，哪怕甚至是无可争辩的民主社会的和解程序；让被告接受法官所在国刑事程序的管辖，而被告可能根本不熟悉该国的法律制度，并迫使被告千里迢迢地去携带证据和召集证人。这种制度远远超出了联合国安全理事会所制定的明确和有限的任务规定，而负责审理在南斯拉夫和卢旺达犯下的战争罪行的国际法庭以及正在谈判为柬埔寨建立的法庭，正是依据安理会的这种任务规定开展审案工作的。

也许最重要的问题是普遍管辖权与新兴民主国家为处理本国的历史问题而制定的国家和解程序之间的关系问题。人们可能会想到，西班牙法官应该有足够的敏感性，认识到由西班牙要求在西班牙法院审理被控在世界其他地方发生的危害人类罪是多么不合适，因为在西班牙内战和佛朗哥执政期间，西班牙国内也

曾有过各种侵犯人权的行为。

佛朗哥之后的西班牙决定避免对过去违反人权的行为进行全面审判 明确提出要推进全国和解进程 这个决定无疑对当前西班牙民主充满活力颇有贡献。为什么就不能给智利实现全国和解的努力同样的机会呢？是否对和解程序不满意的任何团体，比方说对南非的和解程序不满意的外部团体，都可以随意在本国或第三国的国家法庭里对这种和解程序提出挑战呢？

必须将犯下战争罪行或者全面违反人权的那些人绳之以法，这是一项重要的原则。但是同样应该考虑到，一个正在努力解决自己残暴历史的国家有巩固法律、国内和平与代议制政府的需要。有罪必罚的概念必须与包括关系民主制度的存亡和发展的其他要素在内的制衡制度相联系，这在任何一个宪政制民主政治结构里都一样。

另外一个严重的问题就是原本为普通罪犯制定的引渡程序的使用问题。如果皮诺切特案件成为一个先例，那么世界上任何一个地方的法官都将可以提出引渡要求 事先无须对被告提出警告 也不必顾及被告本国早已有的处理这类指控的政策。如此，被要求进行引渡的国家就会面对一个看似技术性的法律决定，而实际上是一个使用政治斟酌权的问题：到底答应还是不答应引渡要求。一旦引渡程序启动，就会形成自己

的势头。被告不得质疑案件的实质性法律依据，必须把自己限制在程序性问题上 比如说 在引渡要求上存在某些技术性缺陷；要求国的司法体系无法提供公平的听证；或者引起引渡要求的罪行在被要求引渡的国家里并未被视做罪行，从而使指控失去了不少法律依据。同时 在审议这些要求时 被告处于某种形式的拘留状态，很可能持续多年。这种程序提供了进行政治骚扰的机会，被告可能要过很长时间才能为自己提出辩护。如果一项旨在超越政治程序的学说变成追击政治对手的手段 而不是追求普遍正义的手段 那就太让人哭笑不得了。

如果切实援引皮诺切特案件作为先例的话，那么阿以冲突双方，或者处于任何其他激烈国际争论的人，就可以设想把战场移到不同的国家法院里去，提出引渡要求来追击对方。⁴⁴ 当确定罪行的斟酌权必须以普遍管辖权为准时 当国家检察官可以决定起诉谁时 那么出现武断专横局面的可能性确实就太大了。到目前为止，普遍管辖权只用于起诉了一位人人痛骂的右翼分子，而几十位东欧共产党领导人尚未面对类似的起诉 更不用提加勒比、中东 或者非洲的领导人了 因为他们也极尽摧残之能事。

有人争辩说，不能因为存在着双重标准就姑息违反国际法的行为，把一个罪犯绳之以法总比让所有罪

犯漏网强。但是许多民主国家都不会允许将这条原则列入国内管辖权的范围内 例如在加拿大 只要有证据显示一项起诉太具有选择性，达到滥用程序的程度，法院就可以拒绝受理有关指控。无论如何，不应把普遍正义标准建立在只要目的正当就可以采取不正当的手段这样的主张上，或者建立在流行的政治风向可以压倒公平的司法程序这样的主张上。

在意识形态上支持普遍管辖权的人士也为新建立的国际刑事法院在思想上指明了方向。他们的目的是要将某些类型的军事和政治行动定为刑事罪行，从而使各国在处理国际关系时变得更具有人道精神。国际刑事法院用普遍管辖权取代了各国法官的引渡要求，从这个意思上讲，这样做的确增进了国际法的地位。到一定的时候也许可以举行谈判，修改现行规约，以使国际刑事法院与美国的宪法惯例更趋一致。但是依照国际刑事法院目前的形式，把国际政治中无法解决的难题交给未经选举的法学家去处理，也就是交给国际司法机构去处理，这种做法对美国的宪法惯例来说是一种根本性的变化，势必引起全民大辩论和国会的充分参与。如此重大的革命不应以上议院做出决定这样的默认方式来进行，处理国际刑事法院的问题也不应该只采用改进具体条款的做法，而应该作为一个根本性的原则问题来处理。

普遍管辖权原理是以如下主张作为基础的：受普遍管辖权制约的个人或案件已经得到了明确的定性。在某些情况下，特别是那些以纽伦堡案件为先例的案件其定性是不说自明的。但是，有许多问题是非常模糊的，要理解这些问题需要依赖对历史和政治背景的了解。正是这种模糊性有可能使检察官和法官在事件发生多年后做出武断的判决，现有的法庭已经露出了这种端倪。例如，是否可以把美国或者其他国家的任何领导人押送到为其他目的建立的国际法庭接受审判？大赦国际 1999 年夏天采取的一项行动恰恰就意味着这种可能性是存在的，当时大赦国际支持一群欧洲和加拿大法律教授向时任前南斯拉夫问题国际刑事法庭（前南法庭）检察官的路易丝·阿尔布尔提出“控告”，指控北约在空袭科索沃期间犯下了危害人类罪。阿尔布尔命令内部工作人员进行了审议，这就暗示如果这种违法行为确实存在，阿尔布尔的确具有管辖权。她的继任者卡拉·德尔庞特最后拒绝起诉任何北约官员，因为根本无法“准确确定个人的责任”从而再次暗示法庭对在巴尔干的北约和美国领导人具有管辖权，如果法庭能够确认到底涉嫌的是哪些领导人，法庭就可以起诉他们。⁴⁵

前南法庭是应美国要求为审判巴尔干战争罪犯于 1993 年设立的，而该法庭声称有权就被控的犯罪行为

对美国政治和军事领导人进行调查，而且由于对此不适用任何诉讼时效法规，这种调查权是没有时间限制的。大多数美国人不知道这一点，否则他们一定会大吃一惊。尽管前南法庭的检察官提出无法取证这一含糊不清的理由而不对上述控告采取行动，有些国家的检察官也许将来会把这一事项当做适用于普遍管辖权的有效对象。

阿根廷“贝尔加诺将军”号巡洋舰在福克兰群岛战争中沉没，舰上死亡的阿根廷水兵的家属于2000年6月向欧洲人权法院提起诉讼，这反映了存在着要实现普遍管辖权原理最广泛适用范围的压力。普遍管辖权的概念从一开始审理所谓的危害人类政治罪，变成在战争结束18年后对不涉及任何平民或民事目标的军事行动进行事后评判的概念。

许多倡导普遍管辖权的人对国家政府不信任，试图把政府置于法官和司法制度的监督之下。但是，检察官具有斟酌权而不必对任何人负责正是国际刑事法院的一个缺陷。有关罪行的定义过于模糊，太易于受到政治性应用。被告将享受不到美国人所理解的那种适当程序。任何签署国都有权展开调查。正如美国特别检察官的经验所显示的，这样一种程序很可能形成自己的势头，在没有时间限制的情况下就会成为导致政治战的工具。在美国尚未加入条约的情况下，国际

刑事法院已经做出巨大努力，坚持主张对美国人拥有管辖权，这种做法已使国会要通过立法抵制这个条约。

国际刑事法院的独立检察官只要在一个由三位法官组成的小组审议后就有权发出起诉书。根据《罗马规约》，联合国安全理事会有权撤销任何起诉书。但是，由于撤销起诉书的动议会被任何一个常任理事国否决，而检察官在发出起诉书时通常都会至少征得一个常任理事国的支持，因此检察官实际上在操作时享有无限的斟酌权。另一项条款允许有公民受到指控的国家自行调查和审判。但是，国际刑事法院有评判这一职能是否得到充分发挥的最终决定权，如果它的结论是否定的，则可以索回管辖权。在这些程序运作的过程中(这个过程可能持续很多年)被告会受到某种程度的限制，免不了再次成为众矢之的。

倡导普遍管辖权的人争辩说，国家是战争的基本根源，因此不能相信国家会伸张正义。如果用法律来取代政治，和平与正义就会成为现实。但是即便粗略地审视一下历史就可以看出，根本就不存在支持这个理论的任何证据。政治家的作用是在寻求促进和平与正义时做出最好的选择 因为政治家知道 和平与正义这两者之间经常会有对立，任何调解的努力都有可能做不到不偏不倚。但是，也不是非得在普遍管辖权与国家管辖权之间做出选择。设立国际法庭是为了处理

类似在南斯拉夫和卢旺达境内那种残暴行为猖獗而当地司法体系很明显已无法行使司法职能的局面；国际法庭做出的先例已经表明，完全有可能做到既将罪犯绳之以法，又能在实施司法程序时兼顾各种政治判断和历史经验。将来有可能会就《国际刑事法庭规约》重新展开谈判，以消除其缺点和危险因素。在这之前，美国不必力图建立一种更正式的制度，只要现行制度包括下列规定即可接受：

联合国安全理事会应设立一个人权委员会或一个特别小组委员会，一旦全面违反人权的事情严重到需要采取司法行动的程度就由该委员会提出报告。

若被指控的罪行发生于不具有真正代表性的政府的管辖范围，或该国国内的司法体系无法对所控罪行进行审判，安全理事会应依据南斯拉夫或卢旺达问题法庭的模式组建特设国际法庭。

安全理事会应明确规定这类国际法庭的程序及其起诉的范围，而被告应享有习惯法管辖权赋予的适当程序保障。

由此 就可以使国际商定的审理战争罪行、种族灭绝罪行或者危害人类罪行的程序实现制度化。另一方

面，还可以避免目前这种一面倒追求实现普遍管辖权的现象。因为这种一面倒的做法很可能有违当年发展普遍管辖权这一概念的初衷。总之，过分依赖普遍管辖权会损害在国际行为中维持人道主义准则的政治意愿 而为了缓和我们所处的这个暴力时代 这种政治意愿是必不可少的。

结 论

信息与知识

当一个社会面临着与美国同样复杂的挑战时，人们通常会说这个社会正处于“转折点”。但是绝无仅有的不只是挑战，同样史无前例的是如何来断定“转折点”的真实含义。从历史角度来看，这个词语一直与一些具体的选择有关，而所做的选择则会确定未来政策的走向。

在新世纪和新千年之初，美国不会找到任何灵丹妙药。美国与其说需要一项具体政策，不如说更需要一个长期的理念；有史以来美国第一次需要制定一项涵盖无限期未来的全球战略。命运把一个相信只要一套基本原则就可以放之四海而皆准的国家推到一个具有多样性历史演变并需要做出选择性战略的世界。

美国在这样一个世界里能取得多大成功取决于如何逐步改善范围广泛的各种政治、经济、战略和社会问题。每一个问题都具有不同，也许是独特的历史旋律；而能获得最终解决的属于极少数。在解决其中的许多问题时，美国将证明自己要发挥关键作用，但是如果美国不学会如何去区分自己必须做什么，想做什么和能做什么，那就会耗尽自己的心理和物质资源。美国必须取得这种平衡，因为我们所处的时代不仅影响外交政策的客观环境动荡不定，获取知识和形成观念的方式也在不断变化。

人们常常把信息时代称为历史上一场伟大，也许是最伟大的知识革命，并注重随之而来的社会、经济和政治后果。这场革命对国际关系行为的影响则很少得到讨论，即使有也仅仅局限于讨论现代通信在全球的覆盖范围，也就是纯粹的传输数字和速度带来的效应而已。但是确立国际关系行为并由此确定历史进程的不仅仅依赖能获取信息的人数的多寡；确定这一切的一个更重要的因素是人们分析信息的方式。由于可获取的信息量巨大，已经有超过信息评估能力的趋势，因此在信息与知识之间出现了鸿沟，甚至远不止于此，在知识与智慧之间都出现了鸿沟。

我们的先辈们从未想到今天可以得到的信息范围是如此巨大，更没有想到几乎只要机械性地一触及键

盘就能立即得到信息。当代通信革命带来的影响最类似印刷术的发明。在发明印刷术之前，知识依赖于记忆或者存储的方式，而存储的方式过于复杂，知识就无法普及。印刷术极大地扩展了可存储和可传输的信息量。但是与电子数据库相比，书籍是一种非常笨拙的存储手段，其内容需通过费时的索引方法来整理。因此，从书本中获取知识需要有能够把各个独立的信息单元联系在一起的概念，并能把可比较的事件组合成类别。阅读导致人们注重文本，而文本是为了使读者产生美感 便利阅读。

尽管有这样那样的局限性（当然我们这个时代比当时的人更了解这些局限性），印刷术的发明还是在宗教、哲学和政治思想上带来了巨大的革命。印刷术使知识的扩散成为可能，为大众获得科学信息提供了手段。教会对信息的垄断被打破。印刷术为普世教会的分裂创造了条件，促成了民族国家，孕育了理性主义，并开创了一个科学和发现的新世纪。印刷术也导致了两个世纪的动荡岁月，因为人类意识以及政治和宗教机构需要时间来吸收由此产生的变化。

我们处在一个知识和政治开始变革的时代，这种变革很可能会比发明印刷术后产生的变革更为广泛，而且肯定演变得也更为迅速。同时也产生了一个问题：处理信息的新方法是否会实际上抑制我们在国际

关系领域学习的能力。因为尽管技术革命为信息的管理提供了非凡的工具，但是要在外交领域纵横捭阖首先需要具有感受未来，从而驾驭未来的直觉能力。领导能力就是在经验与远见之间搭桥牵线的艺术。

这就是为什么大多数伟大的政治家并不以掌握多少具体知识而闻名于世（尽管最低限度的知识也是不可或缺的）使他们闻名于世的是他们驾驭历史潮流的本能以及从触及人的意识的繁杂缤纷的印象中发掘出最可能决定世界未来的因素的能力。因此极端的“现实主义者”奥托·冯·俾斯麦以恭敬的口气总结了他对政治家的看法：

一位政治家能做的顶多也就是聆听上帝的脚步声 抓住上帝身上披风的下摆 跟着上帝走上几步。¹

现代理想主义者中很少有人会用这样谦虚的方式谈论他们的目的 而“现实主义者”则会拒绝向神祈求。因为在瞬间通讯的年代，很少有理由要表露出这样的谦卑。历史和哲学是两门与如何使政治艺术炉火纯青最有联系的学科，可是对这两门学科的研究现在在任何一个地方都不受重视 或受到功利主义的解释 为各种各样所谓的世俗观念提供依据。领袖们利用并操纵人们

当前的情绪而使自己成名。他们在确定目标时不是遵循自己的观念，而是依靠焦点小组提供的咨询。他们把未来看做是昨日的新翻版。

计算机解决了如何储存知识和提供大量数据的问题。与此同时也迫使我们付出了视野缩小的代价，特别是在处理外交政策问题方面。决策者常常等待，任事件自行发展，并且往往为媒体对这些事件的反应所左右。他们确实也很少有什么标准来评判自己的政绩。在这个过程中，对未来的看法经常会被各种各样的策略所掩盖。问题不在于缺乏有独到见解的领导人，而在于领导人普遍缺乏文化修养。对美国的教育挑战是如何从处理信息的计算机时代毕业，从而形成对我们国家命运的观念。

政治家的最终困境在于如何在价值观与利益之间，有时是如何在和平与正义之间取得平衡。许多人把道德与利益，理想主义与现实主义的二分法视做是天经地义的，而这样的二分法却是目前就国际事务进行的辩论中的一个标准的陈词滥调。实际上，世上并不存在这样明显的选择。“现实主义”过了头就会造成停滞；而“理想主义”过了头则会导致发动类似宗教圣战那样的运动，最后以理想破灭而告终。

这是因为在国际事务中追求道德目的与在国内政治中的追求是不可同日而语的。要使外交政策获得成

功就必须持续不断地掌握外交政策的细微之处；国内政治则是排列各种利益、立法 随后由一个公认的司法体系来执行。道德在外交上表现为愿意为既定目标坚忍不拔地一步一步往前走，直至实现最终目标。国内政治在衡量成就时则要求在很短的时间里在绝对具体的事项上取得成果。

一言以蔽之，最重要的是美国究竟如何看待自己。尽管美国拒绝被称为帝国主义，也没有帝国主义那样的结构 并且还一再表白自己的善意 世界许多地方仍然把它看做是一个专横霸道、飞扬跋扈的国家 事实上，也就是一个帝国主义国家。美国的地位不断上升引起各种反应 组成欧洲联盟、俄罗斯—中国‘战略伙伴关系’、拉丁美洲南方共同市场、刚出现的亚洲自由贸易区以及努力确立联合国安全理事会权威等等，所有这一切的目的都是为了重新获得相对于美国的更大的行动自由，或者至少限制美国的行动自由。

从某种程度上来看，由于美国作为惟一一个超级大国的独特地位 这些反应是不可避免的 而且不管美国如何进行外交活动，这些反应也都会存在。占统治地位的强权国家几乎必然会引起其他社会的人去寻求在做出有关自己的决定时获得更大的发言权，并削弱最强国的相对地位。然而即使这些不同的集团被看做是正在兴起的国际新秩序不可或缺的组成部分，世界

未来格局的走向仍然取决于它们是认同与美国进行合作，还是出于本能反对与美国进行合作。

有些美国人为自己国家处于强权地位而欢欣鼓舞，竟然鼓吹要明确地确认仁慈的美国霸权主义。²但是这种渴望会使美国背上自己无法承受的负担，实际上，到目前为止没有一个社会曾无限期成功地承受过这种负担。不管美国觉得自己的目的多么无私，只要它明确坚持自己的霸主地位，就可能促使全世界其他国家逐渐团结起来反对美国，把美国逼人不利地位，最终孤立美国并使美国的国力耗尽枯竭。

通往帝国的大道往往导致国家的衰败，因为对无限权力的追求最终必定削弱国内的约束力量。没有一个帝国不选择通向专制独裁的道路，除非像英国那样，在这个进程起步之前就下放权力。在历史悠久的帝国里，每一个问题都会成为国内问题，因为外部世界已无法起到平衡作用。当各种挑战四处蔓延，越来越远离历史性的国内基地时，内部斗争就会变得越来越激烈，最终还可能演变成暴力斗争。蓄意追求霸权主义的做法终将使美国成为伟大国家的整套价值观毁于一旦。

美国在未来的近期以及几乎可以肯定在未来的中期，都将是一个杰出国家，这是不争的事实。美国如何对待自己的杰出地位将决定未来出现怎么样的远景。乔治·W·布什总统呼吁美国人表现出一种谦虚的风

格，这是聪明的做法。澳大利亚学者科拉尔·贝尔非常精辟地阐述了美国面临的挑战：要认识到自己君临天下的地位，但是在实施自己的政策时却要当做自己仍然生活在一个存在许多权力中心的世界里。在这样一个世界里，美国不仅会找到与自己分担作为领袖国家所承受的心理负担的伙伴，而且还能找到共同塑造符合自由和民主精神的国际秩序的伙伴。

当传统格局正处于变化的过渡时期，而经验和知识的全部基础也正在发生剧变的时候，美国面临的终极挑战是如何把自己的权力转变成道德共识，不靠强权将自己的价值观强加在别国头上，而要让别国愿意接受自己的价值观，因为我们生活的这个世界尽管看起来不愿意接受，但是事实上却迫切需要有一种开明的领导力量。

注 释

第一章 巅峰上的美国：称霸 世界还是领导世界？

1. 芝加哥外交关系协会所做的民意测验显示对国际接触仍然有兴趣。但是其他迹象，如媒体的报道和国会的兴趣，则显示与此相反。

2. 汤姆·布罗考，《最伟大的一代人》（纽约：兰登书屋 1998年出版）。

第二章 美国与欧洲：民主世界之一

1. 欧洲联盟—俄罗斯首脑会议新闻发布会，2000年10月30日。

2. 约施卡·菲舍尔,1998年6月8日在柏林德国外交事务学会上的讲话。

3. 请参阅,例如,后来成为克林顿总统的副国务卿斯特罗布·塔尔伯特的文章:《对红色威胁的反思》,1990年1月1日《时代周刊》第69页。

4. 比尔·克林顿总统与俄罗斯总统鲍里斯·叶利钦1997年3月21日在赫尔辛基举行的新闻发布会。

5. 比尔·克林顿总统1997年3月31日在纽约美国西点军校毕业典礼上的讲话。

6.1998年5月4日《1949年北大西洋公约关于波兰、匈牙利和捷克共和国正式加入的议定书》特别是第三节,《国会记录》(参议院)第4217~4220页。

7. 欧洲言论的例子请参阅,彼得·罗德曼的《渐行渐远·美国—欧洲关系中的趋势》(华盛顿市尼克松中心,1999年6月),第11-13页,第29-31页,第55-57页。

8. 约翰·肯尼迪总统1963年6月24日在德国法兰克福帕乌尔斯教堂的讲话,《国务院公报》第XLIX卷第1256号(1963年7月22日)第122页。

9. 外交部长于贝尔·韦德里纳1999年11月3日在巴黎法国国际关系研究所会议开幕式上的讲话:《迈进21世纪》。

10. 约施卡·菲舍尔2000年5月12日在柏林洪

堡大学的讲话：《从国家联盟向联邦转变——对欧洲一体化目标的一些想法》。

11. 韦德里纳 同上。

12. 一体化重叠圆圈的概念，即一个一体化核心集团和一个包括该核心集团和各种组合中剩余部分的范围更为广泛的集团，已经得到一些欧洲一体化倡导者的赞同，其中包括法国前总统瓦莱里·吉斯卡尔·德斯坦、德国前总理赫尔默特·施密特和欧洲委员会前主席雅克·德洛尔。

13. 托尼·布莱尔首相 2000 年 10 月 6 日在波兰华沙股票交易所的讲话。

14. 《新闻公报》，2000 年 1 月 8 日。

15. 托尼·布莱尔首相 1999 年 12 月 13 日在赫尔辛基欧洲理事会会议之后的声明。

16. 详情请参阅罗德曼的《渐行渐远》第 38~39 页、第 70 页和第 76~77 页。

17. 评估弹道导弹对美国威胁委员会的报告，执行摘要（华盛顿市，1998 年 7 月 15 日）第 5 页。

18. 比尔·克林顿总统：《回忆叶利钦》，《时代周刊》，2000 年 1 月 1 日。

19. 弗拉基米尔·普京：《处于千年交替时的俄罗斯》，1999 年 12 月 31 日。

20. 弗拉基米尔·普京，2000 年 5 月 7 日在莫斯科

发表的就职演说。

21. 《俄罗斯的国家安全概念》,2000年1月10日载于《今日军备控制》,2000年1月/2月版第18页。

22. 《俄罗斯的国家安全概念》,2000年1月10日载于《今日军备控制》,2000年1月/2月版第18页。

第三章 西半球:民主世界之二

1. 采访欧洲联盟理事会主席安东尼奥·古特雷斯,《世界周刊》,2000年1月1日。

2. 拉里·罗特:《处于包围之中的南美贸易集团》,《纽约时报》,2001年3月24日B版第2页。

3. 参见外交关系理事会巴西问题独立工作队《致总统的信和关于美国对巴西政策的备忘录》,2001年2月。

第四章 亚洲:一个相互制衡的世界

1. 温斯顿·丘吉尔,《阴云密布》(剑桥河边出版社,1948年)第207~208页。

2. 《1996~1997年加拿大国际商业战略:航空航

天和国防》第5页。

3. 参见黎安友和林培瑞共同编辑的《天安门文件》(纽约外交关系理事会,2001年)。

4. 亨利·基辛格,《动荡岁月》(波士顿小布朗出版社,1982年)第692页。

5. 比尔·克林顿总统与赫尔穆特·科尔总理的联合新闻公报 德国波茨坦,1998年5月13日。

第五章 中东与非洲:过渡中的世界

1. 亨利·基辛格,《把神话故事变成现实》,《新闻周刊》,1993年9月27日。

2. 参见亨利·基辛格的《中东和平进程的底线》,《纽约邮报》,1996年11月19日;《奥斯陆的零碎进程》,《华盛顿邮报》,1997年8月24日。

3. 参见亨利·基辛格的《白宫岁月》(波士顿小布朗出版社,1979年)第559~560页;亨利·基辛格的《动荡岁月》(波士顿小布朗出版社,1982年)第201~202页。

4. 特雷西·威尔金森:《昨日的英雄已成追忆——克林顿在巴勒斯坦人的嘲弄声中告退》,《洛杉矶时报》,2001年2月19日A版第10页。

5. 克林顿总统,在白宫简报室里发表的声明,

1998年11月15日。

6. 关于1975年背弃伊拉克库尔德人的问题，参见亨利·基辛格的《复兴岁月》（纽约西蒙和苏斯特出版社，1999年）第576-596页。

7. 纳尔逊·曼德拉，在里冯尼阿审判期间的声明，1964年4月20日。

8. F.W. 德克拉克 在议会开幕式上的讲话 南非开普敦，1990年2月2日。

第六章 全球化的政治

1. 艾伦·格林斯潘在联邦储备半年度报告中就经济和货币政策向众议院银行和金融事务委员会提交的证词，2000年2月17日。

2. 约瑟夫·施蒂格利茨：《下一轮的两条原则 如何把受冷落的发展中国家带进场》 在国际贸易和可持续发展中心的发言，日内瓦，1999年9月21日。

3. 罗伯特·鲁宾 关于亚洲金融状况的讲话 乔治敦大学，1998年1月21日。

4. 采访阿纳托利·丘拜斯，《商业日报》，1998年9月8日。另参见斯蒂芬·菲德勒的《俄罗斯中央银行对货币基金组织撒谎》，《金融时报》，1999年7月30日。

5. 《2000年全球经济前景和发展中国家》（华盛顿

市 世界银行 ,1999 年)

6. 参见马丁·沃尔夫的《亚洲前途大放光明》,《金融时报》,2000 年 2 月 23 日。

7. 艾伦·格林斯潘,美国企业研究所弗朗西斯·布瓦耶讲座,1996 年 12 月 5 日。

8. 参见基辛格的《复兴岁月》第 20 章。

第七章 和平与正义

1. 亨利·卡伯特·洛奇主编的《亚历山大·汉密尔顿全集》第 5 卷(伦敦和纽约:G.P. 普特曼父子出版社,1885-1886 年),第 369-370 页。

2. 安德鲁·利普斯科姆和艾伯特·埃勒里·伯格合编的《托马斯·杰弗逊全集》第 15 卷(华盛顿市托马斯·杰弗逊纪念协会,1903-1904 年),第 435-436 页。

3. 盖拉德·亨特主编的《詹姆斯·麦迪逊全集》第 7 卷(纽约:G.P. 普特曼父子出版社,1901 年),第 183 页。

4. 约翰·昆西·亚当斯,1821 年 7 月 4 日的讲话,见沃尔特·拉夫伯主编的《约翰·昆西·亚当斯和美洲大陆帝国》(芝加哥:时代书籍出版社,1965 年),第 45 页。

5. 詹姆斯·门罗总统致国会的信,1823年12月2日见鲁尔·巴特利特主编的《美国外交记录》(纽约艾尔弗雷德·克诺普夫出版社,1956年),第182页。

6. 亚历克西·德托克维尔,《美国的民主》第1册(纽约艾尔弗雷德·克诺普夫出版社,1994年),第290-291页。

7. 参见戴维·拉森的《客观性、宣传和清教徒道德》见戴维·拉森主编的《美国外交政策中的清教徒道德》(普林斯顿范诺斯特兰,1966年),第15页。

8. 威廉·詹宁斯·布莱恩:《帝国主义行将就木的影响力》在民主党全国大会上的发言,堪萨斯城,1900年7月6日。

9. 罗斯福总统致胡戈·明斯特贝格的信,1914年10月3日载于埃尔廷·莫里森主编的《西奥多·罗斯福信件集》(剑桥哈佛大学出版社,1954年),第8卷,第824-825页。

10. 载于约翰·莫顿·布卢姆主编的《共和党人罗斯福》(剑桥哈佛大学出版社,1967年),第131页。

11. 伍德罗·威尔逊对国会的年度致词,1914年12月8日载于阿瑟·林克主编的《伍德罗·威尔逊文件集》(普林斯顿普林斯顿大学出版社,1966~1994年),第31卷,第423页。

12. 伍德罗·威尔逊总统对美国参议院的讲话,

1917年1月12日 同上 第40卷 第536-537页。

13. 伍德罗·威尔逊总统,《战争宣言》,1917年4月2日 同上 第41卷。

14. 伍德罗·威尔逊,在阵亡将士纪念日在苏雷斯内斯公墓的讲话,1919年5月30日 载于林克主编的《伍德罗·威尔逊文件集》第59卷 第608-609页。

15. 乔治·凯南,《美国外交,1900~1950年》(芝加哥芝加哥大学出版社,1951年),第96页。

16. 沃尔特·罗素·米德:《杰克逊传统》,《国家利益》第58卷,1999/2000年冬季。

17. 约翰·福斯特·杜勒斯:《道德与权力》 载于拉森主编的《美国外交政策中的清教徒道德》第143页。

18. 约翰·肯尼迪总统,在美国大学的讲话,1963年6月10日。

19. 林登·约翰逊总统,新闻发布会,1965年3月13日。

20. 理查德·尼克松总统:《美国70年代的外交政策 促进和平的新战略》 提交国会的报告,1970年2月18日 导言。

21. 杰拉尔德·福特总统,在欧洲安全和合作会议上的发言 赫尔辛基,1975年8月1日。

22. 卡特-福特第二轮总统竞选辩论,1976年10月6日。

23. 罗纳德·里根 国情咨文,1983年1月25日。

24. 吉姆·霍格兰:《陷入真空的俄罗斯》,《华盛顿邮报》,1997年11月21日,A版第27页。

25. 参见克林顿总统在乌干达穆科诺市库索韦拉社区学校的讲话,1998年3月24日(关于非洲)以及国务卿马德琳·奥尔布赖特在美国—伊朗理事会上的发言 华盛顿市,2000年3月17日(关于伊朗)。

26. 弗朗西斯·福山,《历史的终结和最后一人》(纽约:自由出版社,1992年)。

27. 《洛杉矶时报》,1993年5月29日。

28. 斯特罗布·塔尔伯特:《外交和国家利益》,《外交事务》,1996年11/12月 第48-49页。

29. 托尼·布莱尔首相,关于北约暂停对南斯拉夫空袭的声明 伦敦,1999年6月10日。

30. 格哈德·施罗德总理,就北约成立50周年对德国联邦议院所做的政策讲话,1999年4月22日。

31. 比尔·克林顿总统对驻科索沃国际安全部队(驻科部队)的讲话 马其顿斯科普里,1999年6月22日。

32. 塔尔伯特:《外交和国家利益》 第49页。

33. 比尔·克林顿总统对塞尔维亚人民的录像讲话,1999年3月25日。

34. 美国国务院就贝尔格莱德、塞尔维亚和黑山

问题所做的新闻简报,1998年2月23日

35. 联合国安全理事会 1993年3月26日第814号决议。

36. 马德琳·奥尔布赖特在国防大学国家战争学院的讲话 莱斯莉·麦克奈尔要塞 华盛顿市,1993年9月23日。

37. 汉萨德议会辩论 第5集 第241卷,1878年8月 第1759-1760栏。

38. 比尔·克林顿总统,对波斯尼亚人民的录像讲话,1996年1月12日。

39. 国务卿劳伦斯·伊格尔伯格给美国驻贝尔格莱德大使馆的电报。1992年12月24日被《华盛顿邮报》引用,1999年4月18日,A版第1页。

40. 蒂莫西·加顿·阿什:《科索沃值得吗》,《纽约书评》,2000年9月21日。

41 小约瑟夫·奈:《给国家利益重新下定义》,《外交事务》,1999年7/8月。

42. 在这些事件发生时我身居高位,在我的回忆录中我描述了我服务过的尼克松和福特行政当局的想法和行动(参见亨利·基辛格《白宫岁月》(波士顿 小布朗出版社,1979年)第17章;《动荡岁月》(波士顿 小布朗出版社,1982年)第9章;《复兴岁月》(纽约 西蒙和苏斯特出版社,1999年)第24章。就像我们后

面的三届行政当局那样，我们的目标是减少皮诺切特对人权的侵犯，同时又不让激进派和卡斯特罗派对智利政治演变的威胁死灰复燃。事实上，里根行政当局为促进智利恢复民主做了很多工作。

43. 伯肯黑德的尼科尔斯勋爵，对皮诺切特一方的上诉裁决 英国上议院，1998年11月25日。

44. 2000年10月开罗阿拉伯首脑会议保证 在巴勒斯坦人民起义期间应对以色列官员和军事人员犯下的“野蛮行径负责的人 阿拉伯国家将按照国际法对其进行起诉”。

45. 《共和国报》，2000年6月2日。

46. 罗伯特·施里姆斯利和肯·沃恩：《英国因“贝尔格拉诺”号船的沉没面临法律行动》，《金融时报》，2000年6月30日第2页；安迪·麦克史密斯：《“贝尔格拉诺”号船的遗属起诉英国》，《每日电讯报》，2000年6月30日第2页。2000年7月19日欧洲人权法院拒绝受理该案件，因为已超出法定时限。

结 论

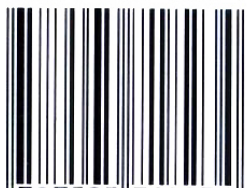
1. 保罗·利马：《俾斯麦首相被解职之后》（修订版）莱比锡，历史政治出版社，1901年），第3页。

2. 参见罗伯特·卡甘的《慈悲的帝国》，《外交政

策》，1998 年夏季。

3. 科拉尔·贝尔：《美国的优势和强权的借口》，
《国家利益》第 57 卷，1999 年秋季 第 55~63 页。

ISBN 7-5057-1823-1



9 787505 718234 >

ISBN 7-5057-1823-1/D·9
定价: 24.00元