



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

美国的外交单边主义正在衰退

<http://www.fristlight.cn> 2007-04-25

[作者] 李晓岗

[单位] 中国社会科学院美国研究所

[摘要] 经中方积极斡旋, 备受国际社会关注的朝鲜核问题六方会谈即将于8月27日在北京举行。美国在对中方的“巨大支持”表示“感激”的同时, 也对通过多边会谈形式, 协商解决朝核问题, 寄予了很大期望。曾几何时, 从提出“邪恶轴心”论, 确定“先发制人”战略, 宣传对所谓“无赖国家”进行“政权更迭”, 到发动伊拉克战争, 美国的外交单边主义节节升级。战争结束后, 国内外有很多人认为, 由于国际社会对美国的制约力量越来越弱, 美国正在成为肆意推行单边主义的“新帝国”。但最近美国处理朝核问题等外交事务的一系列外交举动说明, 美国的单边主义没有强化, 而是正在衰退。

[关键词] 美国;外交单边主义;伊拉克战争;朝鲜核问题六方会谈

经中方积极斡旋, 备受国际社会关注的朝鲜核问题六方会谈即将于8月27日在北京举行。美国在对中方的“巨大支持”表示“感激”的同时, 也对通过多边会谈形式, 协商解决朝核问题, 寄予了很大期望。曾几何时, 从提出“邪恶轴心”论, 确定“先发制人”战略, 宣传对所谓“无赖国家”进行“政权更迭”, 到发动伊拉克战争, 美国的外交单边主义节节升级。战争结束后, 国内外有很多人认为, 由于国际社会对美国的制约力量越来越弱, 美国正在成为肆意推行单边主义的“新帝国”。但最近美国处理朝核问题等外交事务的一系列外交举动说明, 美国的单边主义没有强化, 而是正在衰退。国内动力减弱外交政策的推行必须有国内政治的支持。9·11后, 恐怖主义成为美国国家安全的最大威胁。为打击恐怖主义, 维护美国国家安全, 美国举国一致支持总统的单边主义对外政策。伊拉克战争后, 随着恐怖威胁给美国人造成的心理恐惧逐渐消除, 美国国内对单边主义的支持减弱。首先, 国会开始对总统的外交政策进行制衡。9·11后, 在“反恐压倒一切”的形势下, 总统与行政当局在对外关系中的权力得到扩充, 国会面对总统的要求, 经常扮演橡皮图章的作用。随着安全危机的消退, 国会要从总统手中夺回“流失”的权力, 重新在外交事务方面发挥积极作用。不久前的“情报门”事件, 就反映出双方在外交政策上的分歧。不少国会议员批评布什政府有意利用虚假情报误导美国公众, 称行政当局这种任意妄为的做法有将美国拖入另一场“越战”的危险。国会的制约使布什在外交上无法象过去那样搞“一言堂”。其次, 国防部的地位下降, 国务院的影响上升。国防部强调依靠军事手段解决问题, 国务院则主张通过外交手段化解危机。9·11后, 在阿富汗战争和伊拉克战争中, 以国防部长拉姆斯菲尔德为代表的、强调依靠武力解决问题的“新保守派”发挥了主导作用, 美国外交政策在很大程度上反映了国防部的意见。伊拉克战争结束后, 在行政当局内部, 新保守派影响下降。以国务卿鲍威尔为首的主张重视外交手段、利用国际机制维护美国战略利益的国际主义派的作用受到重视。再次, 民主党的势力开始恢复, 加强了与共和党政府的争斗。民主党主要在失业率、减税、教育等问题上抨击布什政策的弊端, 指责布什的减税政策是维护富人利益, 而对中下阶层民众的生计漠不关心。在外交问题上, 民主党人一方面将对伊动武“情报不准”与布什本人的“品格”和“诚信”挂钩, 甚至指责布什“惯于欺骗”。另一方面, 指责布什政府在国际上狂妄自大, 疏远了与盟国的关系, 使美国在国际上陷于孤立尴尬境地。复次, 美国公众日益关注国内问题, 对政府外交政策的支持率在下降。历史上看, 美国民众对外交政策的态度变化有一定规律。在战争和危机时期, 民意高度一致, 支持政府的对外政策。而在平时时期, 民意分化而易变。政府必须根据民意的变化, 适时调整政策, 以争取公众最大限度的稳定支持。最新民意调查显示, 美国民众对布什的支持率已从伊拉克战争时期最高时的71%下降到目前的44%。经济问题是民众对布什政策感到不满的主要原因。目前, 美国的经济虽然出现明显的复苏迹象, 但是失业率仍然居高不下。全美6月份的失业率为6.4%, 创9年来的新高。财政赤字的攀升速度也让美国人感到担心。美国联邦财政赤字在2003财政年度将达创纪录的4550亿美元, 2004财政年度更将攀升至4750亿美元。而2001年, 美国联邦开支尚赢余1250亿美元。第二, 驻扎在伊拉克的美军士兵伤亡人数不断增加, 美国社会和士兵家属的承受能力在下降。美国公众对于伊拉克战争的态度已经从战争刚刚开始时的“一边倒”变为忧心重重。调查发现, 69%的美国人对于美对伊政策表示忧虑, 仅有23%的人认为是成功的。最后, 2004年大选临近, 内政对外交的影响会进一步加强。在美国, 选举是最大的政治。所有的外交政策决定都要放在选举的背景下考量。“情报门”事件一度影响到布什的“信用”得分, 严重的

失业问题拉低了布什连任的经济能力得分，伊拉克的混乱局面和美军伤亡的不断增加则在威胁着布什的政治能力得分。为争取选民，维持“强势总统”地位，布什在外交上迫切需要解决的是与国内政治议程密切相关的国际问题，如拓展对外贸易以增加国内就业，尽快实现伊拉克局势的稳定以减少美军伤亡和证明对伊发动战争的正确。国际制约因素增加世界各地的“反美主义”迫使美国开始反思其单边主义政策。美国皮尤民意调查中心的调查发现，美国在国际上越来越孤立，世界各地的反美情绪“令人担忧”。调查发现，穆斯林国家对美国的敌意加深。在被调查的8个穆斯林国家中，有5个认为美国的军事力量是对世界的潜在威胁。美国同欧洲的分歧也正在扩大，在被调查的7个北约成员国中，5个国家的大多数被调查者希望他们的国家减少对美国的依赖。17个国家的被调查者认为，美国的单边主义做法是造成反美情绪高涨的原因。世界范围的反美情绪，削弱着美国的“软实力”。单纯从“硬实力”上来说，美国独霸是当前国际社会的现实。虽然鉴于美国拥有超强实力，其他大国不会结成长期、固定的反美联盟；但在涉及自身利益的具体问题上，它们也能联合制衡美国的行动，使美国的意图无法实现。伊拉克战争前，法德俄在安理会抵制美国谋求战争授权的行动就充分说明了这一点。美国在国际上推行单边主义，也越来越行不通。在伊拉克战后重建问题上，美国独断专行，拒绝联合国和其他国家参与管理，宣布由美英单独控制，结果是美国背上了一个沉重的包袱。伊拉克重建工作的难度、耗费的代价和时间超出了美国的想象。15万美军驻扎在伊拉克，估计要驻扎五、六年，每周花费约10亿美元，美国财政负担沉重，军人出现厌烦情绪。同时，伊拉克战争虽然已经结束，但伊局势仍动荡不安，袭击事件时有发生，美军驻伊士兵成为伊拉克人怨恨和袭击的目标，士兵伤亡人数不断上升。日前，联合国驻伊代表等官员被炸身亡，进一步打击了美国稳定伊局势的信心，增加了国际社会对美国能力的怀疑。就在伊拉克秩序迟迟无法恢复的同时，久拖不决的朝鲜核问题也让美国大伤脑筋。在朝核问题上，美国进退两难。坐视不管，朝鲜可能很快拥有核武器，并有可能造成核技术的进一步扩散；同时，还有引发日本、韩国发展核武器的危险。使用军事手段解决朝核问题，不但自己的盟国韩国坚决反对，与朝鲜毗邻的中国和俄罗斯出于维护东北亚的稳定考虑也不支持，美国投鼠忌器，孤掌难鸣。接受朝鲜提出的双边谈判解决的办法，美国又担心被认为屈服于朝鲜的“核讹诈”。朝核问题突出说明，美国的单边主义政策行不通。重新寻求多边合作国际国内政治形势迫使布什政府反思其单边主义做法，以合作的态度解决国际问题。首先，美国重新重视国际机制，试图利用国际合作，恢复伊拉克秩序。由于在伊拉克承受着巨大的财政负担和人员伤亡代价，美国希望其他国家分担管理伊拉克的负担；同时，美国也放弃了将联合国边缘化的做法，希望联合国赋予其管理伊拉克的合法性。为此，美国一方面“鼓励”其它国家加入驻伊拉克的维和联盟，并开始与欧洲国家磋商，希望它们向驻伊美军提供相关支持。另一方面，美国在联合国展开外交攻势，促使安理会通过了有关伊拉克问题的1500号决议，授权成立“联合国伊拉克援助计划”，加强联合国在伊拉克重建进程中的作用。这些举动表明，美国在伊拉克重建问题上开始从单边主义立场上后退。其次，重视通过多边协商，解决朝核问题。近一年来，美国负责东亚事务和军控事务的官员频繁访问中国、日本和韩国，协商解决朝核问题的办法和出路。由于中朝间有着特殊关系，美国尤其希望中国发挥影响。正是由于中国本着负责任的态度，积极进行斡旋，才促成了将于8月下旬在北京召开的朝核问题六方会谈。美国方面也公开承认，中国在朝核问题上正在发挥“巨大作用”。最后，修补和改善与其他大国以及与盟国关系。为表示其对中美关系的重视，最近在台湾问题上，美国开始积极约束台湾当局的“台独”举动，一再声明不支持台湾独立，对台湾当局玩弄“公投”的挑衅言行，反复表示“相当关切”。5月底6月初，布什出访欧洲和中东，呼吁建立美国与欧洲和俄罗斯的新的合作关系，共同应对恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散的威胁。布什还参加了在法国埃维昂召开的8国首脑会议，推动会议发表“不扩散声明”，反映出希望通过国际机制阻止扩散的想法。过去布什政府一直对欧洲国家关注的巴以冲突袖手旁观，现在美国也意识到解决巴以冲突对于美争取国际合作的重要性。6月，布什的中东之行访问了埃及、约旦，与中东国家领导人讨论“路线图”计划的实施。美国是世界上实力最强的国家，但它无法单凭自己的力量解决所有问题，世界人民也不会接受由美国为国际社会“包打天下”。在全球化时代的今天，对于恐怖主义活动、毒品走私、疾病传播、国际金融稳定这些跨国威胁，美国依靠军事力量解决不了，不得不寻求国际合作。实际上，即使是美国自己的国内问题，它也无法单独解决。缓解失业，需要拓展对外贸易；打击恐怖活动需要其他国家在情报共享、警方合作、追踪资金转移和边境控制方面配合；制止大规模杀伤性武器扩散，需要国际社会的支持；等等。最近的一系列事态说明，美国在对外政策上，开始收敛单边主义的做法，与国际社会妥协；同时，美国在解决国际危机如朝核危机的方法上，也不再单纯依靠军事实力，开始重视采取代价较小的外交手段。当然，美国单边主义的衰退是相对的。美国对国际机制、国际合作的强调也是形式大于内容；其骨子里的单边主义意识依然存在。重视国际机制作用的国务卿鲍威尔的话就反映了美国的这种心态：“我在没有必要使用军事力量的时候，是鸽派；但是在鸽派不能实现目的的时候，我也会成为鹰派。”

