

单边主义与多边主义的相互转换

——试析多边主义在布什第二任期回归的可能

叶江

（内容提要）孤立主义是美国外交传统也是美国单边主义外交政策的基础。虽然 20 世纪下半叶多边主义主导着美国的外交政策，但是以孤立主义为基础的单边主义依然时隐时现。当前布什政府否定多边主义而推行单边主义外交政策与美国传统的孤立主义影响，新保守主义的新帝国主义论的理论准备，以及强权政治论的作用紧密相关。但布什政府的单边主义外交政策在实践中遭到挫折，受到了国内外的深刻质疑，同时由于国际政治经济体系的全球化和数字化发展，多边主义在布什第二任期的外交政策中有着回归的可能。

关键词：美国外交 布什政府 孤立主义 单边主义 多边主义

自 2001 年乔治·W. 布什就任美国总统以来，美国共和党政府坚持推行单边主义的外交政策，并因此对美国与其传统盟国之间的相互关系，美国与中国的相互关系，以及美国在国际社会中的地位 and 形象产生巨大的影响。2004 大选，虽然在以往的美国大选中，外交政策并不是广大美国选民所主要关心的问题，但由于目前美国在伊拉克所进行的战争，反恐等与美国外交政策息息相关问题，成为 2004 年大选中人们关注的议题。

单边主义与多边主义的相互转换美国研究

关于未来的美国外交政策单边或多边的取向，美国国际关系学术界亦有相当充分的讨论。【注释】参见 Joseph S. Nye, Jr., address in the FPA on May 10th on the topic of his most recent book, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, http://www.fpa.org/usr_doc/Nyetranscript.pdf, “Unilateralism vs. Multilateralism: America Can't Go It Alone,” *International Herald Tribune*, June 13, 2002; Zbigniew Brzezinski, “Face Reality,” *The New Republic*, May 28, 2004, <http://www.informationclearinghouse.info/article6265.htm>, 以及 Bruce W. Jentleson, “Tough Love Multilateralism”, *The Washington Quarterly*, Winter 2003~2004, pp.7~24. 【注尾】本文拟从历史和理论两个方面考察美国外交政策中多边主义与单边主义相互转换，分析当前美国布什政府单边主义外交政策的理论与实践及其未来走向，并在此基础上探讨多边主义在新一届美国政府外交政策中回归的可能性。

一、美国外交政策中单边主义与多边主义的历史回顾

众所周知，在美国立国之后相当长久的一个历史时期中，美国外交政策所奉行的是由国父华盛顿所确立的孤立主义原则。华盛顿在其著名的《告别词》中就新生的美利坚合众国的外交政策提出下述基本原则：



(一) 要将美国建成自由进步的伟大国家, 最为重要的是应该排除对某些个别国家抱永久且根深蒂固的反感, 而对另一些国家则又有感情上的依附;

(二) 为了保卫美国的安全, 自由的美国人民必须对国外势力的阴谋诡计和影响有清醒的头脑, 因为历史和经验证明, 外国势力是共和政府最致命的敌人之一;

(三) 美国应该与外国发展商务关系, 但是却要避免与它们发生政治联系, 不要与任何外国建立永久的联盟, 只有在非常紧急的情况下可以建立短暂的联盟, 虽然对已经订立的政治性条约, 应该忠实履行, 但仅以此为限, 以后不再增加;

(四) 由于欧洲有一套与美国无关、或者关系非常微小的根本利益。因此美国不能通过人为的纽带, 牵连进欧洲的政局变换中去, 或者卷进与欧洲为友或为敌的那些通常的结合和冲突中去;

(五) 美国独处一方, 远离他国, 这种地理位置允许并促使美国能推行一条独特的外交路线, 使好战国家不能从美国获得好处, 也不敢轻易冒险向美国挑衅, 美国因此可以在正义的指引下, 依照自己的利益, 在和平和战争问题上做出自己的抉择。【注释】文中的几点孤立主义原则为笔者从华盛顿的《告别词》原文中概括而来, 该《告别词》英文原文 Washington's Farewell Address 1796 可通过 <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/washing.htm> 查阅, 中文译文参见《华盛顿选集》, 商务印书馆, 1983 年版。【注尾】

十分明显, 华盛顿所提出的是坚持不与任何国家(主要为欧洲列强)结盟, 不卷入列强纷争, 完全独立地处理国际事务的孤立主义外交原则, 其精髓为: “我们是为我们自己行动, 不是为别人而行动的。”【注释】弗兰克·弗雷德尔:《美国总统小传》中译本, 新华出版社, 1982 年版, 第 13 页。【注尾】然而, 恰恰就是华盛顿所提出的孤立主义原则对日后美国的单边主义【注释】在国际政治领域, 单边主义是指反对建立或加入联盟, 否定国际制度所具有的调整国际关系的作用, 坚持单独地处理国际事务的外交政策。【注尾】外交实践, 即推行不受他国和国际机构影响, 不建立和依靠联盟, 完全独立地依靠自己的实力处理国际事务的外交政策具有重大而深远的影响。根据美国学者查尔斯·库普乾的研究, 美国立国初期的孤立主义有两个分支, 其一为自由主义分支, 其二为自由意志分支, 前者以北方各州为主, 虽然崇尚个人自由但却强调中央政府的作用, 主张以法律及理性为主导的外交政策; 后者以南方各州为主, 强调民粹主义的个人主义并对中央政府持否定的态度, 在外交上则倾向于支持现实主义的权力政治。而正是后者的态度“蕴涵着美国对外政策行为中单边主义律动的意识形态基础”, 因为“如果美国人对自己的国内制度都心存疑虑的话, 那么对于该国将在日后考虑托付意愿的国际制度, 美国人所能集结的热情和支持就会更少。”【注释】查尔斯·库普乾:《美国时代的终结》(潘忠岐译), 上海人民出版社, 2004 年版, 第 196 页。【注尾】另一方面, 孤立主义的自由主义分支中的某些元素(如强调法制与理性)和自由意志主义的某些元素(如民粹主义的个人主义), 以及孤立主义所强调的美国地理位置的独特性和美国与欧洲在利益和观念上相异等因素相互结合而形成的美国例外论, 也对单边主义的外交政策实践产生重大影响。

正是由于孤立主义与单边主义的这种紧密关系, 因此在自华盛顿确立了孤立主义的外交原则之后直至 1914 年第一次世界大战爆发, 美国的外交实践始终由单边主义为主导, 即始



终坚持不与任何国家（主要为欧洲列强）结盟，不卷入列强纷争，完全独立地处理外交和国际事务。虽然，随着自身力量的增强，美国在 1823 年推出了拒绝欧洲列强干预美洲事务，从而将拉丁美洲划入自己势力范围的门罗主义，以及在 1898 年挑起美西战争，打败西班牙，占领波多黎各，吞并菲律宾，并进而在 20 世纪初组建白色大舰队，推行“胡萝卜加大棒”的外交政策，但是，所有的这一切都基本上是在“我们是为自己行动，不是为别人行动”的孤立主义原则基础上单方面实施的。这也就是说，尽管自华盛顿提出著名的孤立主义外交原则之后，美国的外交政策随着时代的变化而不断地变得更具进取性、进攻性和扩张性，但其不介入欧洲事务，不与他国结盟，不为他国利益而只为自己利益服务的孤立主义宗旨则完全没有变化，而从具体的操作层面看，美国所实施的就是单边主义的外交政策。

第一次世界大战爆发后，民主党总统伍德罗·威尔逊试图努力改变美国的孤立主义外交原则，而以多边主义【注释】在国际政治领域，多边主义是指寻求由多个国家通过条约体系建立或加入联盟，以及通过建立国际制度来协调各国外交行动的外交政策。【注尾】的外交政策替代单边主义的外交政策。威尔逊所提出的多边主义外交政策就是“要求美国人承认支持法制化和制度化形式的多边参与。”【注释】查尔斯·库普乾：《美国时代的终结》第 215 页。【注尾】也就是说，威尔逊认为美国应该改变过去那种不受他国和国际机构影响，不建立和依靠联盟，完全独立地依靠自己的实力处理国际事务的外交政策，并且在此基础上，积极推行通过结盟和建立国际制度实现多边国际合作，调整国际关系和维护美国国家利益的外交政策。1918 年威尔逊向美国国会提出著名的“十四点计划”，系统地阐述了颇具他个人色彩的美国外交政策新原则，提出通过建立国际联盟来实现国际合作和保障世界和平的设想。威尔逊的设想显然与美国传统的孤立主义外交原则相背离，其实质就是大多数西方学者称之为的“国际主义”。威尔逊的“国际主义”在外交实践中的具体表现就是我们今天普遍认为的多边主义。然而，美国公众和政治精英们对威尔逊改变美国孤立主义外交传统的做法并不认同。虽然美国最终加入了协约国军事联盟，参加并与盟国一起打赢了第一次世界大战，威尔逊总统也在战后带着他的“十四点计划”远渡重洋参加巴黎和会，并且说服战胜国建立起崭新的多边主义国际合作机制——国际联盟，但是，他却没能说服他自己的国家改变孤立主义的外交传统，批准《凡尔赛条约》和加入国际联盟，并进而以多边主义外交政策替代原先的单边主义外交政策。【注释】威尔逊在巴黎和会结束后，一回国就向参议院提交了包括国际联盟盟约的《凡尔赛条约》。他问道：“我们敢于拒绝它吗？敢于伤世界人民的心吗？”（《美国总统小传》第 149 页）但是，当时的美国参议院就是敢于伤世界人民的心，因为孤立主义的原则就是“我们是为我们自己行动，不是为别人而行动的。”【注尾】尽管如此，威尔逊的“国际主义”外交原则和“多边主义”外交实践却对 20 世纪下半叶的美国外交政策产生很大的影响。

在 20 世纪的两次世界大战之间，美国继续维持传统的孤立主义外交原则，在一系列的外交活动中坚持单边主义，拒绝多边的国际合作。在此时期内，美国参议院两度否决美国参加国际法庭，美国国会还在 1935 年 8 月通过一项全面反映孤立主义原则的中立法，禁止美国武器运往交战国，并禁止用美国船只运送此种货物。甚至在经济政策上，美国政府也拒绝通过参与国际经济金融合作来解决世界性的经济大萧条，坚持推行以邻为壑的单边主义，决不承担稳定世界经济的义务。【注释】参阅拙文《论罗斯福‘新政’中的金融货币政策及其影响》，《上海师范大学学报》，2000 年第 4 期，第 64~74 页。【注尾】直至第二次世界大战全面爆发之后，美国的孤立主义外交原则才在富兰克林·罗斯福总统的努力之下逐渐发生变化，以致最终转向加强国际合作，建立反法西斯联盟，彻底打败法西斯，确立维持战后世界和平国际机制的多边“国际主义”外交政策。



第二次世界大战之后，美国成为国际体系中的超级大国，美国的外交政策发生了巨大的变化，孤立主义原则被否定，“国际主义”成为美国外交决策的基础。美国外交政策的多边主义时代产生了。战后美国多边主义外交政策的基本理念为：通过维持西方联盟，在一系列国际规则和原则的基础上协调与盟国乃至与非盟国之间的政治经济关系，同时强调通过建立国际制度、国际组织和国际机制来协调各国之间的国际事务。在美国政府的推动下，强调国际多边合作的联合国于 1945 年成立，而战后的西方军事联盟北大西洋公约组织也在美国的主导下成立。在国际经济领域，美国一反过去的单边主义，竭力推行多边合作，在 1944 年建立起稳定国际货币和金融的布雷顿森林体系，其中的国际货币基金组织和世界银行至今仍在运作，虽然该体系已于 1973 年宣告终结。1948 年在美国的鼓动与努力之下，以多边主义为基础，主张国际经济合作，大力促进国际贸易的关税和贸易总协定宣告成立（1995 年该总协定为世界贸易组织所取代），美国在关贸总协定的多轮谈判中始终扮演着重要的角色。

战后美国放弃孤立主义外交原则，在对外政策中以多边主义取代孤立主义与下述几个因素相关联：首先，威尔逊主义在美国外交理念上的重大影响；其次，美国在战后成为西方超级大国；第三，美国的政治精英们对第二次世界大战前所坚持的孤立主义外交原则进行了深刻的反省；第四，战后不久冷战迅速爆发，美苏两个超级大国展开全面的争夺和对抗。其中第四个因素是最为重要的原因。为了在与苏联东欧集团激烈对抗中取得优势，美国一方面在政治军事方面通过北约军事联盟组织加强西方各国之间的多边政治和军事合作，另一方面在经济上充分地发挥资本主义世界市场机制的作用，特别是通过自身的领导和干预，建立和运行多边主义的贸易体系，维护和保障市场的充分开放、促进经济的高度自由化，从而竭力地防止再度产生类似于 20 世纪 30 年代经济大危机和大萧条，避免重新出现经济上四分五裂，政治上法西斯崛起的灾难性局面。正如 E.A.布雷特所指出，“美国运用其经济力量向（西方集团内）较弱的国家提供短期的帮助，以换取它们愿意将自由化长期保持在体系内部的承诺。”【注释】E. A. Brett, *The World Economy since the War: The Politics of Uneven Development* (London: Macmillan, 1985), pp.63~64. 【注尾】也正是通过在政治和经济上的多边合作，美国维持了西方联盟的团结，为最终在冷战中战胜对手奠定了基础。

然而，即便在冷战中，多边主义外交政策虽然占据着主导地位，传统的以孤立主义为基础的单边主义却依然不时地影响着美国的外交政策。首先，纵观整个冷战时期，美国虽然十分强调多边合作的作用，并且主动建立起一系列多边合作的机制，但是，在相当多的情况下，美国却仅仅只是将多边合作机制作为实现自身霸权的工具。如朝鲜战争期间，美国利用联合国组建联合国军赴朝作战，其实质完全是为了美国自身在远东的战略利益，而并非为实现联合国这一多边国际合作组织的崇高目标——维护世界和平。其次，美国在冷战中往往为了自身的利益，甚至仅仅出于意识形态斗争的需要，将多边主义和多边合作放在一边，肆意地单边行动，造成国际局势动荡不宁。如为了全面遏止共产主义，美国不惜在 60 年代单枪匹马地发动越南战争，以致不仅造成冷战中的又一场热战，而且与自己的盟国间的多边合作也受到很大的负面影响。再次，即使在经济领域，虽然美国是战后全球多边贸易体制的倡导者，但自 70 年代布雷顿森林体系解体后，美国为了自身的经济利益，往往通过运用国内的立法来保护本国的贸易利益，其中 1974 年和 1988 年的两个贸易法就都具有非常浓厚的单边保护主义色彩，如 1988 年的《综合贸易和竞争法》要求美国总统对外国的“不公平贸易”实施单方面的报复，对违反“美国知识产权”的国家采取单边的制裁行动等。

实际上，美国的多边主义外交政策表现得最为充分的时期是在冷战结束之后的十年。20



世纪的 80 年代末 90 年代初，美国因冷战的骤然结束而成为惟一的超级大国。面对失去了对手苏联威胁的全新国际环境，老布什政府和克林顿政府，其中尤其是后者，坚持通过推行多边主义的外交政策来确立美国在后冷战时期世界体系中的领导地位。由此，强调国际制度、国际法在处理国际事务中的作用，坚持在国际政治经济和环境领域内通过美国的领导实行多边合作，推动全球的贸易自由化，倡导人权和积极参与多边的人道主义援助与人道主义干预，促进世界各国政治民主化等成为该时期美国外交政策的主流。应当承认，1991 年美国通过联合国授权成功地率领联军将科威特从伊拉克的军事占领之下解放出来；1995 年在美国的主持下，通过代顿协议和北约组织的介入解决了波黑多年的战乱；1997 年美国在保护全球环境，遏制地球温室效应的《京都议定书》上签字；以及 2000 年克林顿政府促成阿拉法特和巴拉克在戴维营举行和平会谈等都是美国多边主义外交的成果。然而，后冷战时期美国的多边主义外交因 2001 年乔治·W. 布什入主白宫而嘎然而止。

二、布什政府单边主义外交政策的理论与实践

在很大的程度上，布什政府所推行的强硬的单边主义外交政策，迅速改变着美国外交政策走向。首先，布什的共和党政府单方面拒绝承认一系列强调多边合作的国际条约，其中包括宣布退出由克林顿政府签署的《京都议定书》，“拒签”任何有关设立国际刑事法庭的条约，并“废止”前总统克林顿已签署的任何有关国际法庭的协议。其次，布什政府明确表示不再像前政府那样参与海外的人道主义干预或多边的国际维和，并且提出将始终坚持不干预原则，即不介入与美国本国利益无关的国际事务，不为他国的利益或国际利益而牺牲美国自身的利益。最后，但却是最重要的，布什政府强调国家安全的至高无上地位，并且认为，为了国家安全美国可以甚至必须放弃双边的或多边的合作，单独地运用自己的强大的经济政治军事力量来保卫自己。出巨资建立国家导弹防御体系（NMD），迫使俄罗斯同意中止美苏在 1972 年签订的《反导条约》等都是这方面最为明显的反映。

表面上看，美国布什政府放弃多边主义外交政策而推行强硬的单边主义外交政策显得有些突兀，但如果追溯布什政府所推行的单边主义外交政策的历史和理论渊源，则会得出相反的结论。

首先，当前美国共和党政府所推行的单边主义外交政策是美国的孤立主义外交传统在 21 世纪新的表现形式。如前所述，从较长的时段看，孤立主义是美国外交的传统，而与孤立主义相联系的单边主义则是其表现形式。尽管美国国父华盛顿在提出孤立主义的外交思想和方略时，主要考虑的是如何通过不介入国际事务（主要为欧洲事务）而保护当时还很弱的新生合众国，但“我们是为我们自己行动，不是为别人而行动的。”的外交思想却深深地根植美国公众和政治精英的心中，历经 200 余年而不变。虽然随着美国实力的不断发展和国际体系不断变化，美国最终在第二次世界大战之后放弃了强调单边行动的孤立主义原则，推行多边主义的外交政策，但是，为自己行动而不为别人行动的孤立主义外交思想精髓则根本没有改变。于是，传统的孤立主义和单边主义思想便作为一股潜流在“国际主义”和多边主义外交政策的背后时隐时现，等待着适当的时机再度显峥嵘。具有强烈保守主义色彩的小布什政府的上台执政则为孤立主义再度以新的形式凸现创造了条件。

其次，布什政府的单边主义外交政策是经过较长时间新保守主义的新帝国主义理论准备后推出的。美国的新保守主义理论自其始作俑者列奥·斯特劳斯在上世纪 50 年代创立以来，



至 80 年代开始风行美国，为共和党保守派所接受。由于新保守主义反对自由主义的政治理念，因此在外交思想上斯特劳斯的再传弟子们，如珀尔、沃尔福威茨和阿布拉姆斯等人，反对自由主义所倡导的通过国际多边合作来保障美国的安全和争取世界和平，坚持认为美国作为一有着领导世界使命的天定民主大国，应该利用自己的实力在国际体系中按照自己的原则行事，而只有这样才能真正保障美国的安全和世界的和平。就在冷战结束之后不久，新保守主义学者威廉·克里斯托尔和罗伯特·凯根便提出：“今日世界不可避免的现实就是美国的权力具有多种形式，”同时，“我们警告人们随着冷战的结束对美国和平的威胁有增无减，因此，必须倡导通过推行‘慈善霸权’外交政策来争取和平和推进在全世界实现美国的利益和原则。”【注释】William Kristol and Robert Kagan ed., *Present Dangers: Crisis and Opportunity in America's Foreign and Defense Policy* (Encounter Books, 2000), Preface. 【注尾】1992 年，在一份内部的防务计划文件中，现任美国国防部副部长而当时还仅为国防部低级官员的新保守主义理论家和实践者沃尔福威茨则更为大胆地提出：作为惟一的超级大国美国主宰着世界，而要保持美国这样的地位，美国“必须维持各种机制以阻止潜在的竞争对手哪怕是仅仅希望在区域和全球扮演更大角色。”沃尔福威茨还在该报告中故意不谈通过联合国实施集体安全，而是建议美国“应将未来的联盟都视为特殊的集合，其通常维持的时间不应超过所应付的危机”【注释】The New York Times, March 8, 1992. 【注尾】由此可见，布什政府的单边主义外交政策实际上早已就有了非常充分的理论准备。

第三，传统的强权政治论也是布什政府否定多边主义，推行单边主义外交政策的一个重要依据。在很大的程度上强权政治论是西方各国处理国际事务的主流，美国也不例外，在 19 世纪推行完全的孤立主义时期，美国十分强调强权在国际事务中的作用，只是否定与欧洲强权结盟而已。1823 年门罗总统提出“门罗主义”，1898 年美国挑起美西战争，以及 20 世纪初西奥多·罗斯福总统的“大棒政策”和建立白色大舰队等都是强权政治的杰作。这也就意味着孤立主义需要强权的支持，而强权政治论则与孤立主义原则以及单边主义外交政策相辅相成。实际上，即使在战后美国放弃孤立主义的外交原则之后，强权政治论依然在很大的程度上主导着美国的外交实践和处理各种国际问题，只是为了更好地促进本国的利益，美国在冷战时期和冷战后的十年中比较强调国际组织和多边合作的作用。毫无疑问，强权政治与多边主义之间确实不时地会出现不协调，如在使用武力和武力威胁的问题上，强权政治的逻辑是美国这样的超级大国应该不受任何外部因素的限制，而多边主义则认为即使拥有超强权力的美国也应该受多边国际机制的约束。由于强权政治论所强调的是实力尤其是军事实力在国际政治中的绝对作用，因此当美国在冷战之后成为世界惟一超级大国之后，其逻辑的结论就是美国应该放弃多边主义而完全实行单边主义，正如美国持单边主义的保守派人士所经常引用的古希腊著名历史学家修昔底德所说的那样：“强者用他们拥有的权力行事，而弱者只有接受他们所必须接受的一切。”【注释】Thucydides, “Melian Dialogue” *History of The Peloponnesian War*: “the strong do what they have the power to do and the weak accept what they have to accept.” 本段文字在中译本《伯罗奔尼撒战争史》中译为：“强者能够做他们有权力做的一切，弱者只能接受他们必须接受的一切。”（中译本，第 414 页）【注尾】根据强权政治的逻辑，拥有超强军事权力的美国有什么理由不单边行事而要受多边的掣肘呢？

由此可见，在 2001 年乔治·W. 布什入主白宫，美国共和党再度主政之后，美国的外交政策从多边主义迅速转向单边主义似乎应该被视为水到渠成，而不是突然变向。同时，也正是由于上述的几个方面原因，美国的公众基本接受甚至可以说是欢迎小布什政府的这种外交转向，尤其在 2001 年九一一恐怖袭击事件之后，公众对共和党政府的单边主义外交政策持非常强劲的支持态度，这一方面可以从当时民意测验公众对布什政府的极高支持率中可见一



斑，另一方面也可以从 2002 年共和党在美国国会的中期选举中大获全胜得到某种程度的证明。也正是借着反恐战争的大好时机，并乘着公众积极支持的“东风”，美国保守的共和党政府一鼓作气将单边主义的外交政策推向极端。布什总统于 2002 年 9 月向美国国会提交《美利坚合众国国家安全战略》报告，正式提出“先发制人战略”，继而发动对伊战争。美国的单边主义外交政策由此几乎达到有史以来的最高点。

然而，也就在美国的单边主义外交政策达到最高潮的时候，单边主义外交政策的危机开始出现。虽然美国通过运用自己超强的军事实力，不经过联合国授权，甚至在没有得到北约盟国法国、德国甚至加拿大支持的情况下，发动入侵伊拉克的战争，并且在短时间内赢得了战争，但是美国却没能赢得和平，更没能取得反恐战争的全面胜利。布什政府的单边主义外交政策面临巨大的挑战。

三、多边主义在美国回归的可能及对中美关系的影响

虽然，布什政府所推行的单边主义外交政策上承美国的孤立主义外交传统，下接新保守主义的新帝国主义理论，并且为强权政治的逻辑归宿，但是在具体的操作过程中却没能达到预期的效果。

首先，美国布什政府根据单边主义的“先发制人战略”发动了伊拉克战争之后，虽然在非常短的时间里取得了战争的胜利，占领伊拉克并生擒萨达姆。但此后却遭遇到反美武装力量的反抗，美军的伤亡人数并没有因为大规模军事行动的结束而下降，反而在伊拉克人的各种袭击中不断地上升，以至于大大地超过在此之前进攻伊拉克时的阵亡人数。和平在大规模军事行动结束之后迟迟不能到来。美国一些民众对共和党政府的“先发制人战略”开始产生怀疑，而与该战略所紧密相关的单边主义外交政策也同样越来越多地受到质疑。

其次，单边主义外交政策不仅导致布什政府处理伊拉克问题失当，而且给反恐战争带来巨大的负面影响。根据单边主义外交政策倡导者和实践者的观点，由于美国在冷战后拥有超强的权力，尤其是拥有举世无双的军事实力，因此国际体系中的其他行为者除了跟从之外没有其他选择。【注释】明确表达这种观点的是《华盛顿邮报》专栏作家 Charles Krauthammer，而布什政府对此完全认同。参见 Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Source:FPA Event http://www.fpa.org/topics_info2414/topics_info_show.htm?doc_id=225504【注尾】然而，客观的现实则是，当美国利用惟一超级大国的超强实力在反恐战争中先发制人四处出击时，并没有得到预期的国际社会全力的支持。当 2001 年 9 月 11 日，美国本土遭受剧烈的恐怖袭击后，法国人坚定地站到美国一边，法国报章上赫然出现了“我们都是美国人”的声援美国的动人话语。但是，随着美国在反恐战争中愈来愈强硬地推行单边主义的政策，法国人对美国的态度发生了转变，虽然这并不意味着法国反对反恐战争，但是却显然降低了对美国反恐的支持力度。与此同时，由于国际恐怖组织并非传统意义上的国际体系中的行为者，因此美国利用强大的军事力量不是通过国际合作而是单打独斗地四面出击，不仅不能使国际恐怖分子屈服，反而因其不可一世的作派普遍引起世人反感。这显然对美国取得反恐战争的全面胜利及其不利。

第三，美国在国际事务中的领导地位、在国际社会中的形象也因推行单边主义的外交政策而受到很大的负面影响。实际上，在冷战结束之后，美国作为惟一的超级大国，面临着—



个全新的后两极国际体系和一系列新的国际事务的议事日程，其中包括全球化的挑战、新地缘政治的显现、政治民主化浪潮和人权问题等。在克林顿政府时期，甚至某种程度上在老布什政府时期，美国主要通过多边主义的外交政策，保持自己在后冷战或后两极时期，处理上述国际事务新议事日程的主导地位和领导权。然而，小布什政府则从新保守主义的新帝国主义理念出发，认为这些后冷战时期国际事务新议程并不重要，重要的在于美国是否能运用自身的霸权，通过单边行动来建立一有序的美国统治下的和平。随着九一一恐怖袭击事件的出现，布什政府更是只专注于反恐战争，以为只要用先发制人的战略，采用武力征服的方式就能建立新型的美利坚帝国，战胜国际恐怖组织，迫使对手将要么终止敌对行动要么就跟着美国这一强者走（*jump on the American bandwagon*），同时还能向外输出民主，从而从根本上树立起美国在国际体系中的领导地位。但是，严酷的现实却是，布什政府的单边主义外交政策不仅没有能顺利解决国际恐怖主义问题，而且无助于解决后冷战时期的国际事务新议程。美国在国际体系中的领导地位及其形象也因此而受到极大的负面影响。国际性的民意测验显示，在 2003 年伊拉克战争的主要军事行动结束之后，西欧各国公众对美国的支持率平均下降了 30 个百分点。在伊斯兰世界公众对美国的支持率则下降得更多。【注释】Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 【注尾】

单边主义的外交政策导致布什政府在相当的程度上陷入外交困境，美国的国家利益因此而受到很大损害，即尽管单边主义很好地实践了为自己行动而不为别人行动的孤立主义外交思想精髓，但是却既使当前美国的反恐大业遭到挫折，又极大地影响了美国在国际事务中的地位和作用，因此多边主义外交政策对新一届美国政府有着回归的可能。

首先美国国际关系学术界对布什政府的单边主义外交政策的批评日益深入。美国著名国际政治学家小约瑟夫·奈认为：“如果我们考虑超越边界并在各国政府控制之外的各种跨国关系现象，不管是毒品贸易，还是国际犯罪，或是国际恐怖活动，权力结构就不存在了。把这种跨国关系说成是单极结构或世界上惟一的超级大国或美国的霸权都没意义。由于它的结构混乱不堪，因此我们在存在着上述新的非国家行为者的跨国关系领域中处理各种问题的惟一途径是通过与别人的合作。”奈还指出：“当我们遭遇在 50 或 60 个国家中的国际恐怖分子网络时，我们不可能用轰炸来全部解决他们。有些恐怖单元就设在根本不可能去轰炸的汉堡或底特律，因此对付这种类型威胁的惟一方法就是通过紧密的民间合作。”【注释】Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 【注尾】

其次，相当多的美国退休职业外交官和退休将军们对布什政府的单边主义外交政策提出了严肃地批评，并且要求政府改变单边主义外交的政策导向。美国前情报与研究助理国务卿菲利普斯·奥克莱指出：“今天我们见到，在行政当局因意识形态的作用和对周围世界冷酷无情而盲目行动的作用下，国际结构在崩溃。我们过去从未像现在那样深感必须改变我们外交政策的方向。”【注释】Associated Press News, June 13, 2004. 【注尾】

最后，在相当的程度上，布什政府也正在悄悄地改变强硬的单边主义外交政策。比如布什政府在 2004 年 6 月 30 日之前向伊拉克临时政府交权问题上就已经开始注意联合国的作用，并且通过多次的多边协商最终在 2004 年 6 月 8 日由联合国安理会一致通过伊拉克问题的 1546 号决议。根据该决议伊拉克临时政府将在 6 月 30 日前接管伊拉克全部责任权利，美英占领军则成为联合国授权的多国部队。值得注意的是，在安理会 1546 号决议通过之后不久，美国常驻联合国副代表坎宁安在 6 月 23 日宣布，由于未能在安理会获得足够的支持，美国决定撤回其 22 日提出的寻求延长美国维和人员国际刑事法院豁免权的修正案，以避免



可能造成安理会分裂的争论。在美国维和人员豁免权未能得到延期的情况下，美国在决定派兵参与由联合国授权或领导的维和行动时，具体地说就是在向伊拉克临时政府交权之后，在伊美军将把国际刑事法院管辖权这个因素考虑在内。联合国秘书长安南对美方撤回修正案迅速表态，发表声明表示欢迎，认为此举有助于维护目前面临诸多严峻挑战的安理会的团结。从美国布什政府的这一外交举措可见，其单边主义的外交政策并非没有向多边主义转变的可能。

其实，向多边主义回归不仅仅是因为布什政府的单边主义外交政策遭到了失败，也不仅仅是由于受到了美国国际关系学术界和美国前军政要员的激烈批评，更重要的是当代国际政治经济体系正在发生巨大的变化。众所周知，当人类进入 21 世纪之后，全球化的发展异常迅速，而与全球化过程紧密相关的是数字时代开始出现在人类历史的舞台上。不少西方国际关系学者已经开始注意到全球化和数字时代可能给予当代国际政治的巨大影响。【注释】参见查尔斯·库普乾：《美国时代的终结》，第 374~375 页。【注尾】他们指出：随着全球性的生产结构、金融结构和贸易结构在数字技术和信息技术的推动下，不断地在深层次上整合整个世界，随着信息技术不断地改变着传统的工业化社会经济结构，国际政治结构也遭遇巨大的冲击，自近代以来所形成的传统民族国家的基础开始被动摇，“历史的一个周期正在结束，但另一个周期才刚刚开始。”【注释】查尔斯·库普乾：《美国时代的终结》，第 374 页。【注尾】在这样的一个新旧交替的时期，当代国际政治经济体系中的国家，尤其是超级大国如美国必然难以坚守传统的以国家权力为基础，以传统的孤立主义原则为指导的单边主义外交政策，因为在新旧交替的动荡时代中，缺乏坚实稳定基础的传统民族国家只有通过多边的协调才有可能应对时代变化所带来各种不确定性，而作为当代世界体系中的超级大国则因本身遭受的冲击更大而更需要多边的合作。

值得注意的是，历史的发展充满着惯性和反复，这些惯性和反复则往往在新旧时代交替时表现得更为充分，这也就是为什么作为冷战后惟一超级大国的美国在面临时代变迁的挑战时，不时地会重温昔日的孤立主义旧梦，试图从自身的历史传统中寻找“避难”的场所，而单边主义的外交政策就顺理成章地成为摆脱新旧时代交替所带来的困境的“有效武器”。在布什政府第二任期，既是依然由保守的共和党当政，在一定程度上也将会被迫超越传统的孤立主义外交原则，改变单边主义的外交走向，并向多边主义回归。尽管反复仍会发生，但这或许就是历史的辩证法。

叶江：上海交通大学国际与公共事务学院教授、博士生导师、国际关系系主任

