

● 国际政治

冷战后美国外交政策中世界新秩序概念的缘起^{*}

汪 波

(武汉大学 国际关系学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 汪 波(1955-), 男, 安徽郎溪人, 武汉大学国际关系学院教授, 法学博士, 主要从事国际关系理论与美国外交政策研究。

[摘 要] 建立世界新秩序是 20 世纪以来美国外交政策始终追寻但尚未实现的目标。冷战后, 美国正式把建立世界新秩序确立为外交政策的原则, 主要是由于冷战后国际局势发生的剧烈变化, 尤其是 90 年代初海湾危机的出现, 为美国建立冷战后的世界新秩序提供了有利时机。作为一种具有新泛美主义色彩的原则, 世界新秩序概念主要是在冷战后新的国际环境背景下, 美国所进行的一系列制止地区性武装侵略、组织集体行动和建立大国合作的过程中逐步形成的。

[关键词] 美国; 外交政策; 世界新秩序

[中图分类号] D 870 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)03-0365-05

—

自 20 世纪初以来, 建立某种以美国的价值观念为基础的世界秩序, 来维持世界的稳定和维护美国的国家利益, 始终是美国外交政策努力推行的原则和不断追寻的目标。20 世纪初, 首次提出世界新秩序概念的是美国历史上以理想主义著称的伍德罗·威尔逊总统。第一次世界大战结束时, 美国已经成为当时的世界大国之一。为了摆脱孤立主义的束缚, 扩大美国对世界的影响和建立美国对世界的领导地位, 威尔逊参与和主导了第一次世界大战后的《巴黎和约》谈判, 并对国际事务表现出较为积极的姿态。在这次和谈中, 威尔逊首次提出了世界新秩序的概念, 希图用按照美国价值观念设计的模式, 作为美国参与世界事务和重建战后国际社会的指导原则。当时, 威尔逊提出的世界新秩序概念具有强烈的理想化色彩, 其主要内容就是建立一个具有预防世界性战争机制的国际体系, 并通过这个国际体系来维持战后的国际社会稳定, 促进国际自由经济贸易。然而, 由于当时的美国国会和主流社会还没有做好接受这个理想主义标牌的准备, 威尔逊提出的世界新秩序概念最终也未能付诸实施。

世界新秩序概念的第二次提出, 是在第二次世界大战行将结束之际。富兰克林·罗斯福总统当时提出世界新秩序的目的, 同样也是基于他对战后重建国际社会的设想。罗斯福认为, 美国战后的外交政策必须致力于建立一个以大国合作为基础的联合国家实体, 才能确保战后在美国的主导下建立新的世界秩序, 保证世界更大的稳定与和平。与威尔逊不同的是, 罗斯福的设想得到了当时全球主义盛行的美国社会上下的积极支持。这就使得美国在第二次世界大战后, 能够在一定程度上利用联合国的合法地位来实现其自身的外交政策目标。但不久之后冷战开始, 国际社会也随之进入两极化体系, 美国的世界新秩序概念的实施范围也就只能局限于美国领导的西方世界之中。

^{*} 收稿日期: 2002-09-19

美国政府第三次提出世界新秩序概念,是在 20 世纪末冷战结束之际,1990 到 1991 年的波斯湾危机时期。当时的美国总统乔治·布什在向国会发表的“关于制止伊拉克对科威特侵略”的讲话中,再次提出要建立冷战后的世界新秩序。在前两次提出的世界新秩序概念的基础上,布什提出的世界新秩序概念明确规定了美国将要担负领导国际社会责任的明确含义。这意味着,美国冷战后建立的世界新秩序将以某种形式的国际组织为基础,强调以美国的力量来领导国际社会,并将以维持世界新秩序的名义对破坏这一秩序的国家或国家集团进行经济和军事干预。同时,作为冷战后惟一的超级大国,美国的外交政策将在维护西方国家集团利益的基础上立足于全球,把建立世界新秩序作为美国冷战后外交政策的主要原则。由于美国 90 年代初期对波斯湾危机干预所取得的成功,布什的世界新秩序概念也在一定意义上被确定为美国冷战后外交政策的主导思想,并直接影响到美国外交政策 21 世纪的走向。

二

从国际环境的客观变化来看,布什在冷战结束之际提出世界新秩序概念的目的,主要是在国际局势发生重大改变的背景下,对美国外交政策的原则和目标进行调整和重新定位。对于当时的布什政府来说,80 年代后期东欧集团的崩溃和苏联内部的剧烈变革,既表明东西方之间的冷战基本结束,也标志着美国在冷战中与另一个超级大国竞争的胜利。面对当时国际环境的剧烈变化,美国政府一方面极力关注戈尔巴乔夫在苏联国内进行的经济和政治改革、德国的统一以及 1989 年东欧原社会主义国家政权的连续垮台等一系列表明冷战结束的事件;另一方面则开始展望如何在新的国际环境下重新确定美国的世界地位和实现这一地位的外交政策指导原则。因此,从现实的角度来看,正是冷战结束初期的客观现实为美国提供了一系列建立世界新秩序外交政策必要的前提条件。这些条件包括:冷战的结束大大促进了处于变革中的苏联和美国在重大国际事务上的缓和与合作,消除了美国制止地区性侵略行动可能会引起的超级大国对抗的危险性,减少了苏联和其他大国反对联合国建立集体安全的倾向,还增加了像叙利亚这样的原苏联盟国参与并支持美国在海湾地区领导的集体行动的可能性。

在冷战结束初期国际环境提供的必要前提的基础上,海湾危机的爆发又为布什提出世界新秩序概念找到了一个具体的契机。如果说苏联和东欧的剧烈变革是美国提出世界新秩序概念的基本前提的话,那么只有在海湾危机爆发以后,苏联和东欧剧变的有利环境才可能进一步转变为美国建立世界新秩序的一种现实机会。正是在美国和苏联开始在包括地区性冲突和经济改革等一系列问题上进行合作和致力于建设性对话的时候,海湾危机提供了一个意外的机会,让苏联向美国表明它将在全球性的关键问题上进行合作。从这个意义来说,海湾危机也是对苏联冷战后是否支持美国建立集体安全的一种考验,因为引起这场危机的伊拉克曾经是苏联在中东地区的重要盟国,并且还拖欠了苏联数十亿美元的武器购买款。如果这场危机发生在冷战期间,这些因素完全有理由让苏联反对美国针对伊拉克采取的任何联合行动。

从另一方面看,美国在海湾危机爆发之前也没有找到任何现实的机会来建立表明其世界领导地位的世界新秩序。尽管布什公开宣称过美国有必要对冷战后的世界进行领导,但这种宣称不过是虚张声势,没有任何实质性的内容。造成这种情况的主要原因是美国在冷战时期遭受的一系列挫折,使得很多人在冷战结束后依然认为美国处于继续衰落之中。因此,海湾危机不但使美国能够把它建立冷战后世界新秩序的意图体现为一种具体的构想和行动,而且还开辟了它把谋取自身的国家利益和加强对全球的领导结合在一起的途径。随着冷战结束本身产生的影响不断扩大,布什政府建立世界新秩序的设想在客观现实中也逐渐成为可能,而且还为其一旦实施就能够在海湾危机中产生明显的效果增加了可能性。这表明,正是冷战结束带来的国际环境变化和海湾危机提供的具体机会为布什冷战后提出世界新秩序概念创造了条件。不仅如此,这两种环境的结合还在理论上明确了世界新秩序概念的含义,并在实践中描绘了这个概念所包含内容的具体轮廓。

值得注意的是,尽管冷战结束为美国提出世界新秩序概念提供了可能,但美国建立世界新秩序外交

政策还不能看做是冷战结束的必然结果。这正如莱克(David Lake)所指出的,美国历来的外交政策总是在单边主义和集体安全的方式之间摇摆。而在集体安全中,又徘徊于无政府状态和等级制的安全关系之间。冷战结束时,很多评论家曾要求美国采取孤立主义而不是干涉主义的外交政策^[1](P.157-158),而美国政府当时也完全有可能选择其他不同的战略来处理冷战后的世界事务。所以,在这里要特别强调,冷战结束后促使布什政府决心建立世界新秩序外交政策的重要契机和直接原因,是海湾危机的爆发和美国干预这场危机所取得的成功。从这种理解出发,就不难发现冷战的结束、海湾危机的爆发和提出世界新秩序概念之间存在着某种广泛的因果联系。一方面,冷战结束和海湾危机为世界新秩序概念的提出提供了必要的国际环境和条件;另一方面,布什政府也认为,世界新秩序概念在海湾危机中经受了考验并得到了发展。这表明,这三者的相互关系中,冷战结束创造了提出世界新秩序概念的国际环境和条件,海湾危机则提供了世界新秩序概念付诸实施的机会。而世界新秩序概念提出的直接结果,就是美国在联合国的支持下,通过集体安全的形式制止了伊拉克对科威特的侵略。其长远影响则表现为,布什政府在海湾战争取得成功的基础上,确定了冷战后美国外交政策的世界新秩序原则。

三

美国冷战后提出的世界新秩序概念,在总体上反映了美国长期以来追求的外交政策目标。但这一概念的提出及其内涵的确定,则经历了一个酝酿和成熟的过程。冷战后美国提出世界新秩序概念的肇始,是1990年8月美国驻沙特阿拉伯大使弗里曼(Chas W. Freeman, Jr.)给美国政府发回的一封电报。弗里曼在这份电报中,对美国政府应当如何处理海湾地区由于伊拉克入侵科威特而爆发的危机提出了一些建议。他在电报中特别强调,美国如果能在海湾危机中采取积极行动的话,将重新决定世界的秩序。根据弗里曼的这种提法,布什和他的国家安全顾问斯考罗夫特(Bent Scowcroft)随之提出了“世界新秩序”这个术语,而这个在20世纪第三次被提出的概念很快就成为美国制定冷战后外交政策所关注的重点。

此后,布什开始在各种重要的场合运用世界新秩序概念来表明美国的外交立场。1990年9月9日,布什在赫尔辛基和苏联总统戈尔巴乔夫讨论海湾危机时,首次向正在进行改革的苏联总统提出了这个概念。布什指出:“现在是一个很好的机会,我们不但不能让萨达姆·侯赛因从这次侵略中获得任何利益,而且还要从这场悲剧中建立起新的世界秩序”^[2](P.363)。两天后,布什又向美国公众正式宣布,在这场危机中,美国除了要达到制止伊拉克侵略的目标外,还有一个更加重要的目标,就是要建立冷战后的世界新秩序。他特别强调,世代以来,包括美国在内的很多大国都在积极寻求这个目标,但却一直未曾实现。而布什把建立世界新秩序和解决海湾危机联系在一起的公开理由就是:“伊拉克的侵略不仅是对科威特和其他海湾国家安全的挑战,也是对美国希望在冷战后建立一个更加美好世界的挑战。因此,美国 and 美国的盟国不能也不应该逃避这个责任”^[3](P.1581)。

从布什政府更深的考虑来看,海湾危机不过是为美国提供了一个建立世界新秩序的时机,而建立世界新秩序的目的则远远不限于解决海湾危机本身,其真正的目的是要向当时的苏联表明美国对冷战后世界的一种看法。正因为如此,布什虽然在9月份就向苏联总统戈尔巴乔夫提出了世界新秩序的概念,但他直到伊拉克正式向科威特发动侵略后,才开始在政策演讲中阐明美国冷战后的外交政策将致力于建立世界新秩序的立场。这表明,伊拉克的侵略只是美国在海湾地区部署军队的一个借口,而不是根本原因。布什政府的一位知情人曾指出,布什是要等到苏联的解体明确以后,才正式以外交政策的形式提出世界新秩序概念。反之,如果苏联最终没有解体的话,世界新秩序概念也不可能正式提出。可见,布什把世界新秩序和海湾危机联系在一起,还有一个更加重要的潜在目的,那就是要向苏联表明美国建立世界领导地位的决心。另一方面,世界新秩序所涉及的范围也不仅仅是海湾危机本身,而是对冷战后美国外交政策目标的一个重要调整。关于这一点,国防部长切尼(Richard Cheney)在12月30日对参议院发表演讲时做了特别的说明。他在强调美国利益优先的前提下指出:“总统外交政策最重要的目标首先

是为了应付未来出现的新的侵略。其次,也是和第一个原因相关的,就是要控制全球的石油供应。而再次才是建立世界新秩序的问题”^①。

像当年的威尔逊一样,布什提出的世界新秩序概念也在美国社会中引起了不同反响,甚至一度遭到美国社会中部分人的指责。这其中部分原因是媒体误解和歪曲了布什所说的世界新秩序,夸大和理想化了布什政府原来的意思;另外部分原因则是,布什自己起初对这个概念的解释过于宽泛。其实,在提出世界新秩序之初,布什自己也无法确定世界新秩序概念的含义将怎样发展,因而他对世界新秩序概念过于抽象化的解释往往带有强烈的理想主义色彩。1990年9月11日,布什在第一次解释这个概念时,完全是在描绘一幅理想主义的图画。他指出:“世界新秩序就是一个没有恐怖势力威胁,能够更加有力地追求正义和更加放心地寻求和平的新时代。在这个时代中,世上的国家无论东西南北,都能够发展繁荣,和谐相处,因为世界新秩序将要建立的是一个法律原则代替弱肉强食原则,强者尊重弱者权利的世界”^[3](P.1219)。同年10月1日,在联合国大会上,布什再次用充满理想主义的言辞描绘了打败伊拉克的侵略之后将会出现的那个色彩绚丽的世界的情景。他以极端乐观的态度预告:“胜利将产生长远的结果,它将加强国际行为的文明标准,在国际合作中建立一种新的规范,使未来的前景更加光明”^[3](p.1333)。由于人们无法确切了解布什这些言辞空洞的声明到底在多大程度上代表了美国政府的真实想法,所以对这种说法的反应都非常谨慎。有些观察家推测,这些声明表明美国将在联合国扩大其实质性的影响,因而乐观地认为世界将进入一个和平宁静的时代。另一些评论家则认为,布什和斯考罗夫特背离了美国外交政策务实的基本原则,对纷繁复杂的世界事务过于乐观。

然而,布什最初赋予世界新秩序概念的内涵尽管比较抽象,看起来带有一定的理想化色彩,但实际上依然包含了大量现实主义的成分。对于布什来说,这个概念决不意味着美国将在危机时期或是危机之后的任何关键问题上把重大利益的决定权交给联合国,也不意味着会以丧失国家利益或是限制自身对国家利益的追求为代价,来维持和促进冷战后世界秩序所必须的集体安全行动。按照集体安全理论的要求,美国在寻求和促进集体行动的同时,决不会忽视保持均势或是放弃对任何侵略主权国家的行动做出反应。同时,美国政府也从未考虑过要放弃单边主义,它依然准备在危机期间和危机之后任何需要的情况下通过单方面的行动来维护其国家利益,而且不会过度重视这种行动能否得到联合国的认同。对于布什来说,外交政策自始至终的根本目的就是最大限度地实现美国的国家利益。而美国追求在联合国和多边合作中发挥更大作用的目的,也是为了实现美国的国家利益这一根本目标。尽管在很多情况下,通过集体行动来制止侵略需要在一定程度上放弃某些国家利益,但最终还是为了实现更大的国家利益。而且在实践过程中,布什还要尽量设法避免两者互相抵消。

从更深的层次来看,既然布什自己也很清楚冷战的结束并不意味着世界将真正进入一个和平的时代,那么从某种意义来说,他提出的世界新秩序概念也决不是像很多观察家所认为的那样,只是一种“制止危险和无序的努力”。其实,在布什提出的世界新秩序概念中,人们还可以感觉到一种强烈的新泛美主义。这就是说,美国将致力于在危机期间与欧洲、中东和世界上其他国家合作,来实现美国的最大利益。例如,美国领导的反伊拉克军事联盟总共包含了28个国家,同时还在联合国中得到了更多国家的支持。另外,这次行动得到了很多国家的财政援助,这些援助几乎承担了这场战争90%的费用。很明显,对于布什和斯考罗夫特来说,这才是世界新秩序概念的真正意义和现实价值。这种意义和价值就是,它通过动员和组织整个国际社会的力量,来保证美国在新的时代中建立其领导地位和维护自身利益。

尽管在1989年的时候,世界新秩序在美国政府的言论中还是一个意义模糊、内涵不明确的术语。而到了海湾战争结束时,这个概念已经被初步确定为美国冷战后外交政策的指导原则,并通过联合国的认可形成了一种由美国领导的集体行动和通过武力来制止侵略的机制。作为冷战后美国外交政策的指导原则,世界新秩序概念的作用主要体现在三个方面:在理论上它是一种理想化的概念,在行动上是一种实用性的观点,而在意识形态上则是一种具有哲学意义的政治战略。同时在此基础上,它又进一步把政治的名义、法律的依据和战争中集体行动的规则等三个方面,依据美国政府最大限度实现其国家利益

的需要融合为一个整体。总之,美国冷战后的世界新秩序概念是在冷战结束和接踵而至的海湾危机的背景下建立起来的。而海湾危机不但是美国总统布什建立世界新秩序的一个重要契机,而且也作为美国后来建立世界新秩序提供了一种经验模式。美国在制止这场危机的过程中,形成了一种由美国领导的、包括当时的苏联在内的多个国家共同参加来阻止侵略的联合行动方式。这次行动和经验,将不可避免地对美国处理未来国际事务的方式产生重要影响。

注 释:

- ① Statement by the Honorable Richard Cheney, Secretary of Defense, Concerning Operation Desert Shield before the Committee on Armed Services, U.S. Senate, December 30, 1990; pp 7-9.

[参 考 文 献]

- [1] Telhsmi, Shibley. Explaining U.S. Behavior in the Gulf Crisis[A]. Ismael. The Gulf War and The New World Order [C]. Gainesville: University of Florida Press, 1994.
- [2] Bush, George & Scowcroft Bent. A World Transformed[M]. New York: Knopf, 1998.
- [3] Bush, George. The Public Papers of the President, 1990. Vol.2[Z]. Washington, DC: Government Printing Office, 1991.

(责任编辑 叶娟丽)

Concept Origin of New World Order in US Foreign Policy after Cold War

WANG Bo

(School of International Relations, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: WANG Bo (1955-), male, Doctor, Professor, School of International Relations, Wuhan University, majoring in international relations.

Abstract: The establishment of the new world order has been a continuous foreign policy aim pursued by the US since the beginning of the 20th century. After the end of the Cold War, the great change of the international situation and especially the occurrence of the gulf crisis in early 1990s provided the US a good chance to set the establishment of the new world order as the formal foreign policy principle. As a principle with strong Neo-Pan-Americanism color, the concept of the new world order after the end of Cold War was shaped gradually in the process of the actions carried out by the US to prevent regional armed aggression, organize collective operation and build big nations cooperation.

Key words: United States; foreign policy; new world order