



世界政治研究丛书
SERIES OF WORLD POLITICS

霸权地位与 制度开放性

美国的国际组织影响力
探析 (1945-2010)

刘铁娃 著



Hegemonic Status
Institutional Openness

Analyzing the American Influence in the
International Organizations (1945-2010)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



世界政治研究丛书
SERIES OF WORLD POLITICS

霸权地位与 制度开放性

美国的国际组织影响力
探析（1945—2010）

刘铁娃 著

Hegemonic Status and
Institutional Openness:

Analysis of the Influence of the United States
on International Organizations (1945-2010)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

霸权地位与制度开放性:美国的国际组织影响力探析(1945—2010)/刘铁娃著. —北京:北京大学出版社,2013.3

(世界政治研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 301 - 22074 - 0

I. ①霸… II. ①刘… III. ①美国 - 影响 - 国际组织 - 研究 - 1945—2010 IV. ①D813 ②D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 022788 号

书 名:霸权地位与制度开放性:美国的国际组织影响力探析(1945—2010)

著作责任者:刘铁娃 著

责任编辑:张盈盈

标准书号:ISBN 978 - 7 - 301 - 22074 - 0/D · 3265

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn>

新浪微博:@北京大学出版社

电子信箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者:三河市北燕印装有限公司

经 销 者:新华书店

965 毫米 × 1300 毫米 16 开本 22 印张 327 千字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

定 价:43.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

序 言

许振洲

国际关系中没有公认的、权威性的法律、法院与法官,这几乎已经成为了教科书式的经典判断,并被认为是国际关系的重要特点之一——如果不是首要特点的话。

按照这种思路,国际政治所能够遵循的便是弱肉强食的丛林法则,混乱无序自是题中之意,但这又与我们观察到的事实不完全相符。实力自然是决定一国地位、作用的关键因素,但哪怕是最强的国家,其行为也不是绝对自由的。强力除了缺乏道义基础及合法性外,其效果未必可靠,其成本或许过高。但强国如果借助于国际组织或国际机制,则又不可避免地受到它们的影响乃至制约,即使它确实是其中的主导者。因此,我们能否这样认为:霍夫曼的观点更适合于描述雅尔塔体系下的国际关系格局,而国际组织及机制在冷战后的世界中发挥着更大的作用?

二战后的两霸之一、冷战后一段时间里的唯一超级大国——美国,是上述分析中强国的典型代表。理解美国与国际组织之间的关系,前者如何试图通过后者在国际政治中发挥作用,它对它们的影响力,尤其是决定这种影响力变化的诸因素,自然成为了分析当代国际关系的一个重要视角。本书的主旨选择因而反映了作者学术眼光的精当周密。

学界中人对政治科学中理论、模式的态度不尽一致。主流观点认为,一切研究,尤其是当得起“科学”之名的研究,其主要目的便在于建立具有普遍意义的理论模型,以使观察到的事实能够得以解释,能够发现意义。另一部分学者则认为一切合乎逻辑、具有普遍解释意义的理论都以忽略、牺牲一部分事实为前提。同时,政治是各种利益、力量的博弈,变量过多且难以控制,而具体时空环境的偶然性影响更无法忽视,因此政治过

程能否被理性地解释甚至都难以确定。正如托克维尔所言:“一般观念的建立并不证明人智强大,反而证明其软弱无力,因为自然界中决没有两个完全相同的东西,决没有两个一模一样的事实,决没有可以不加区别地运用的规章,也决没有可以同时用于许多事物的同一方法。”^①他甚至认为:“拉法夷特先生在其《回忆录》的某处说过,过分强调一般原因的研究方法,会使二流政治家得到极大的慰藉。我补充一句:这也会使二流历史学家得到很好的慰藉。”^②

这种认识论意义上的争辩永远不会有最后结论。更为明智的选择也许是回到古代中国与希腊哲人共同强调的智慧:中道精神。我们确实不应将建立理论模式作为读书、研究的唯一目的、唯一途径,但也没有必要否认理论在求知中的价值:人类的思维只能建立在一定的理性化解释基础上。

国内学界在西方国际关系理论的译介方面已做了不少努力,许多学者也在有意识地应用相关理论来分析国际关系中的具体问题。然而在实证研究基础上的理论创新仍然是我们所面临的挑战,是制约我们在该领域内学术发展的瓶颈之一。在这种意义上,刘铁娃的这部著作是一个很有意义的尝试。作者在系统总结新现实主义与新自由主义理论相关论述的基础上,提出了一个包括相对实力和制度开放性两个要素的分析框架,用以解释美国在不同环境下对不同国际组织的影响力变化。因此,本书首先是一本理论著作,其中国际组织、国际机制的开放性变量的提出尤见新意。

接下来,作者选取了国际货币基金组织、联合国安理会、北大西洋公约组织、联合国教科文组织作为分析对象来一一论证、验证自己的理论框架。她向我们指出,相对实力自然是决定一国在国际组织中影响力的重要因素,但同样重要的还有该组织的制度开放性。在相对实力恒定的条件下,强国对封闭性的国际组织更具影响力。这部分讨论,除了能够让读者欣赏到逻辑的力量与美感外,也使大家对这些组织的结构、规则与运作

① [法]托克维尔:《论美国的民主》下卷,商务印书馆1993年版,第520页。

② 同上书,第610页。

有了更加系统直观的认识,有较强的可读性与知识性。

我与作者一向熟稔,对她的学术旨趣深有了解,尤其经常为她的扎实风格与拼搏精神所感动——这部著作正是她上述素质的一个很好的证明。我希望这只是她学术生涯的一个良好开端,希望她能取得更大成就。所有的稚嫩,都可以理解;所有的努力,都值得鼓励。我国国际关系学术发展的主力军,正是这些最富有创造力的新一代。

目 录

导论 美国霸权与国际组织体系	1
一、美国的国际组织影响力	4
二、本书所要解决的问题和所使用的方法	18
第一章 国家对国际组织的影响力:理论研究	28
一、有关霸权与国际组织关系的现有理论	29
二、国家对国际组织影响力的理论假设	41
三、国家对国际组织影响力的变量界定	58
第二章 美国的国际组织影响力:具体假设	66
一、战后美国霸权地位的演变	66
二、国际组织的开放性	83
三、美国对这些国际组织影响力的具体假设	95
第三章 美国在国际货币基金组织中影响力的演变	99
一、关于美国在 IMF 中影响力演变的假设	101
二、1945—1965 年:关键性的影响力	106
三、1966—1985 年:实质性的影响力	114
四、1986—2010 年:关键性的影响力	129
第四章 美国在联合国安理会中影响力的演变	148
一、关于美国在 UNSC 中影响力演变的假设	148
二、1945—1965 年:关键性的影响力	151
三、1966—1985 年:实质性的影响力	163

四、1986—2010 年:关键性的影响力 171

第五章 美国在北大西洋公约组织中影响力的演变 196

一、美国在 NATO 中影响力演变的假设 199

二、1945—1965 年:关键性的影响力 202

三、1966—1985 年:实质性的影响力 219

四、1986—2005 年:关键性的影响力 230

第六章 美国在联合国教科文组织中影响力的演变 253

一、关于美国在联合国教科文组织中影响力演变的假设 254

二、1945—1965 年:实质性的影响力 257

三、1966—1984 年:一般性的影响力 268

四、2003—2010 年:实质性的影响力 284

结论 289

一、本书理论和实证章节的再回顾 291

二、霸权国、国际组织和全球治理 298

三、关于霸权体系和国际组织的再思考 305

参考文献 311

后记 342

美国霸权与国际组织体系

在一战以前,秘密外交是一种十分普遍的国际政治现象,例如从1907年到1916年日本与沙俄就订立了四次侵华的秘密协议,其核心内容就是瓜分在中国的侵略利益,包括将中国东北三省划分为南满和北满两个区域,分属日本和沙俄的势力范围。而俾斯麦时代的众多外交密约,对当时的大国关系更是起到了决定性的作用。依据《德奥密约》、《再保险条约》等,德国事实上在当时的欧洲处于一个主导者的角色。但是,秘密外交所带来的灾难,例如在第一次世界大战爆发后,德国皇帝对英国因德国破坏比利时中立对德宣战就感到十分不解,因为他自认为对英国十分友好,而英德关系在19世纪七八十年代确实很好。“英国把德国作为主要对手,而德国没有从国策方面把英国作为主要敌人,只是在具体政策和海军竞赛上把英国作为主要对手,因此,两国之间的矛盾构不成主要矛盾。”^①

第一次世界大战后,秘密外交受到了很多的批判,并被认为是导致一战的重要原因之一。1918年1月8日,美国总统威尔逊提出了著名的“十四点原则”,其第一点就是要求实行公开外交,今后不得再订立任何形式的秘密国际协定。当时交战双方都接受了“十四点原则”作为实现战后和平的条件。战后,倡导“公开外交”,尽管障碍重重,但已逐渐成为

^① 资料来自中国国防部网站:http://www.mod.gov.cn/hist/2011-10/13/content_4304898.htm。

一项国际关系中应予遵循的准则。^① 与公开外交的概念相联系,多边主义和国际组织的作用受到了追捧。20 世纪 20 年代各国签署了大量的多边条约和宪章,其中有名的包括《国际联盟盟约》和《白里安—凯洛格公约》(也被称为《非战公约》)。虽然在国联成立的第一个十年中,国联对于处理一些小国间的冲突发挥了一定作用,“只有在极少见的情况下,也就是会员国中的大国利益不受妨害,或各会员国至关重要的共同利益似乎用得着国联时,国联才可实施管治”^②。由于美国一开始就没有参加国际联盟,英国和法国缺乏坚定的决心与足够的实力来维护凡尔赛—华盛顿体系,以及国际联盟采用全体一致这样一种有缺陷的决策方式,这个被寄予厚望的国际组织并没有能有效地维护国际和平。

虽然一战以后国联的实践被证明是不成功的,美国、英国和苏联等大国在二战即将结束时也进行了许多的秘密外交,例如《雅尔塔协定》的秘密条款。但是,公开外交和多边主义已经成为国际政治的主导理念,民主化的思想也开始对国际关系产生影响。与之相应的是,国际政治舞台制度化的特征越来越明显。在 20 世纪 40 年代,美国、苏联、英国和中国等主要大国吸纳了一战后国联的经验教训,试图创建一种既有大国发挥主要作用,同时也保障小国发言权和积极参与的国际制度。不管是在政治和安全领域,还是许多涉及经济发展和技术传播的领域,都出现了大量的国际组织和国际机制。^③ 国家主权原则成为国际组织体系和绝大多数地区性国际组织体系的基础。小国不仅可以在许多国际机构中发出自己的声音,甚至在联合国大会等普遍性政治机构中的投票权也可以与大国平起平坐。因此,小国的影响力远胜从前,构成了对大国政治的某种制约。但同样不可否认的是,二战后的国际事务虽然更多通过多边主义的国际制度体系来处理,但基本上还是一种大国主导的政治。以联合国为例,一

① 来自作者与李铁城教授的交谈。

② [美]汉斯·J. 摩根索:《国家间政治——权力斗争与和平》,北京大学出版社 2006 年版,第 499 页。

③ 本书认为,相对国际制度和国际机制的概念,国际组织的范围是最小的,仅仅包括那些有机制规范,同时也有常设秘书处机构的实体;国际机制针对的是特定的领域,可能有实体支持,也可能没有;而国际制度则是范围最广的一个概念,包含实体性的国际组织,也包含非正式的国际惯例等。

方面它吸纳了国际联盟的公开性和民主精神,但与近代史上英国、沙俄、奥地利和普鲁士的“欧洲协调”机制类似,在联合国安理会这一十分重要的安全机构中采用“五大国一致”的原则。大国在关键性国际组织和国际事务中居主导地位的情况依然是一个不容置疑的现实。

随着国际政治和全球治理制度化程度的不断加强,小国拥有越来越多的发言权,这与大国在国际舞台上的作用不断上升,似乎构成了两种有所矛盾但又同时并存的趋势。国际关系的民主化究竟进行到了什么程度?为什么在有的国际组织中大国能发挥主导性的作用,而在其他一些全球性和地区性的国际组织中,即使像美国这样的霸权国作用也并不是很突出?这样一些现实的问题,可以从国际体系中唯一的超级大国美国的行为上得到最为典型的证明。我们看到,在“9·11”恐怖袭击之后的一段时间,随着美国当局倡导单边主义和先发制人战略,美国作为一个帝国的观念越来越成为当代政治争论的中心。^①虽然奥巴马政府十分重视多边国际制度,并重新积极参与联合国教科文组织(UNESCO)等,但是,巴勒斯坦加入联合国教科文组织这一事实却说明,虽然美国强力反对,但是它并不能完全主导这一多边性的国际组织。美国的一些政治家和学者对联合国不满、美国拖欠联合国会费,是否说明了美国在以国际组织为核心的当代国际秩序中已经无力承担领导者的角色?如何解释美国在不同全球性和地区性国际组织中影响力的演变?本书的研究目的就在于,通过考察美国在几个代表性的全球性和地区性国际组织中影响力的演变,对影响和制约国家在国际制度中作用的因素,做一个比较系统深入的考察与剖析。

^① Stephen Howe, "American Empire: The History and Future of an Idea", <http://www.global-policy.org/empire/history/2003/0612idea.htm>. “美利坚帝国论”的其他支持者包括查默斯·约翰逊(Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, Metropolitan Books, 2004)和安德斯·斯蒂芬森(Anders Stephanson, *The New American Empire: A 21st-Century Teach-In on U. S. Foreign Policy*, New Press, 2005)等。

一、美国的国际组织影响力

作为冷战时期两极体系的超级大国之一,以及现在唯一的超级大国,美国从未远离国际政治舞台的中心——不管是通过国际制度的多边外交,还是采取双边外交和单边主义的制裁行动。在一些学者看来,美国甚至可以称为超超级大国(Hyper-power)。^①因此,每当我们提到二战以后的霸权秩序时,“美利坚治下的和平”(Pax Americana)可能是学术文献中频繁见到的关键词。毫无疑问,“美利坚治下的和平”旨在长期维护美国在全世界不可挑战的领导地位以及“前所未有的无与伦比的实力和影响”。世界各国不仅不能向美国霸权挑战,而且连想都不要想。^②反观19世纪的英国霸权时代,以及二战后美国的主导地位,我们可以清楚地看到,这两个时代的核心特征都在于:一个在经济和军事力量方面具有压倒性优势的大国基于它的利益和政策建立了系统性的国际制度。那么,美国凭借哪些因素得以主导建立二战后的国际秩序?它在建立这些制度以后,是否能够长时期地保持自己的领导者角色?如果它一直是这些国际制度的领导者,为什么美国国内又会出现如此之多对联合国等国际组织的不满,倡导边缘化联合国的政策,甚至拖缓直至停交会费?

1. 美国和战后国际组织体系的创建

在一战后,由于美国国内长期以来根深蒂固的孤立主义传统,美国虽然倡议和创立了国际联盟,但是由于担心内政受到外国干预,国会并没有通过国际联盟盟约,这导致美国从一开始就没有加入国联。如果我们再稍微回溯一下历史,广泛公认的事实是:美国没能正式参与国联的事实极大地削弱了该组织的能力,因此国联最终未能阻止第二次世界大战的爆

^① Eliot A. Cohen, "History and the Hyper Power", *Foreign Affairs*, July/August, 2004, p. 54.

^② The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 1, <http://www.hendrix.edu/chinaodyssey/chinaodyssey.aspx?id=2987>.

发。正像美国国务卿詹姆斯·贝尔纳斯(James F. Byrnes)在1945年12月的一次演说中所哀叹的那样:“一战后,我们否决了伍德罗·威尔逊总统加入国联的热切呼吁。我们的行为导致了国联的失效。”他接着说:“如今,形势已经发生了变化。我们倡议并主导建立了联合国。我们全心全意地支持该组织。我们认清了自己在世界事务中所肩负的责任。”^①虽然这只是对两次世界大战之间国际形势以及国联失败原因较为简单的解读,但美国孤立主义所带来的教训在20世纪40年代的确深深地印在了大西洋两岸国际组织体系的设计师和支持者们的脑海中。

具体来说,罗斯福的联合国设想之所以得以实现,首先是基于当时美国无可匹敌的综合国力——不管是在政治、经济、军事还是其他实力资源方面,美国都是世界的领跑者。在第二次世界大战中,战火基本只局限在欧洲、非洲和亚洲,曾经领先的欧洲强国都为战争付出了巨大的人力、财力和物力。为了应对第二次世界大战,美国建立了强大的工业和军备体系,发展了航空母舰和核武库这样的大规模军事力量。的确,由于日本对珍珠港的袭击,美国直接卷入了这场战争,但珍珠港只是美国在太平洋上的一个海军基地,况且这次袭击没有能够摧毁最重要的航空母舰编队——很巧的是,当时美军的航母不在港口内部。珍珠港事件给予了美国正式参战的理由,同时也是导致联合国设想能够实现的第二个重要根源。由此,美国国内盛行的孤立主义受到沉重打击,美国社会开始转向一种全球主义的姿态。这种姿态又由于英国和美国的特殊关系得以顺利过渡。1946年3月5日,丘吉尔在美国富尔顿发表所谓的“铁幕演说”,强调美英特殊关系、公开主张对苏联进行遏制。1947年2月,英国政府主动照会美国政府,希望其承担起援助希腊和土耳其的责任。同年3月,美国总统提出一项援助希、土两国的咨文,并获国会通过成为一项法律,通称为“杜鲁门主义”,以取代英国援助土耳其“抗击苏联共产主义侵略”为标志,美国采取了一种全球主义的姿态,成为西方阵营的霸主。19世纪英国主导的霸权体系向20世纪美国主导的霸权体系的转换正式完成。

^① Edward Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919—1999*, Brookings Institution Press, 1999, p. 23.

二战以后的美国没有参与全球事务上再半途而废。尽管实力政治明显主导了冷战时期国际政治的实践,美国的一些政治和学术精英还是希望改变国际体系运作的基本方式。他们认为,均势政治、秘密外交和缺乏强有力的全球治理引发了第一次世界大战。而在一个经济逐渐全球化、各国之间在安全和经济领域都高度相互依赖的时代,政治上的孤立主义和经济上的民族主义(或者说重商主义)也不能保住美国所希望的和平国际环境;相反,它们加重了1929—1933年的世界经济危机,对第二次世界大战的爆发起到了推波助澜的作用。基于对实力政治、丛林法则的失望,以及对美国国内自由民主制度(自由宪政、代议制等)的推崇,美国的政治家们试图通过建立和美国国内政治制度相一致的国际制度来改变既有的权力政治实践。在这样的背景下,二战结束后,华盛顿当局在国际关系领域扮演积极角色就是顺理成章的事了。美国在创建二战后的国际制度体系中发挥了主导作用,并且也是许多关键性国际机构如国际货币基金组织(IMF)、世界银行(World Bank)在资金、技术等方面的首要支持者,苏联在这些国际制度中则是竞争者和挑战者;另一方面,美国和苏联还通过介入地区事务和许多国家的内部政治斗争,进行了间接性的热战,例如美国支持以色列,而苏联站在阿拉伯国家一边。

虽然二战结束时冷战的苗头已经开始出现,但是以联合国为代表的战后国际组织体系确实是在美、苏、英、中这四个大国的协商、合作之下产生的。罗斯福总统本人希望这四个国家能够充当起世界警察的角色。通过《大西洋宪章》、《联合国家宣言》、莫斯科会议、敦巴顿橡树园会议、雅尔塔会议,最后到旧金山会议,有关联合国安理会常任理事国的否决权等一系列基本原则和框架得以确立,这四个大国加上法国成为联合国安理会的五大国。联合国安理会对维护国际和平与安全首要责任的确立,以及五大国的否决权,使得它与国际联盟具有根本性的区别:在维护国际和平与安全方面,大国具有主要责任。而在联合国大会等普遍性的机构中,则采用了每个国家平等一票的原则,以讨论更广泛的人类发展、进步的问题。对此,李铁城教授认为,五大国不仅是因为它们承担着安全方面的主要责任,更是来源于它们已经做出的主要贡献,“中美苏英成为筹建联合国的四个大国并不是人为的结果,也不是评选出来的,是由力量和贡献以

及代表性的原则决定的。通俗讲,是论功行赏,是排座次排出来的。四大国是为赢得反法西斯战争做出最大贡献的国家,这是历史性的抉择”^①。

从二战结束到冷战开始的这一短暂过程中,美国基于政治、经济的自由主义和多边主义,主持创建了以国际组织体系为核心的全球性国际制度体系和以北约、日美同盟等为核心的地区性国际制度体系。相对于一战以后的国际联盟,美国这一次创造了更完备、更严密也更强有力的国际组织体系。这些国际组织既有相应的机制规范,也有常设的秘书处;既有地区性的,也有全球性的;既突出大国的作用,也注意到了大小国家一律平等原则,在许多方面适当照顾了中小国家的诉求;最重要的是,这一组织体系贯彻了一种一以贯之的价值观:那就是自由、民主和人权。^② 这一套以自由主义为核心意识形态的国际制度体系表现在经济领域,包含了非歧视性、商品和生产要素(除劳动力以外)的自由流通,以及主要由私营部门而非国有实体参与等市场原则;表现在政治领域,包含了对公民政治权利的集中关注、国际社会有责任制止大规模侵犯人权等等。在斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)看来,二战以来的国际制度体系是人类社会有史以来最有代表性和最成功的国际秩序。^③ 在著名的现实主义者、国际政治经济学者罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)看来,国际经济机制是国际制度中最重要的部分,因为它关系到资源和财富的分配,而美国所主导创建的一整套自由化国际经济机制,其核心目标也是有利于美国的企业能够更有效地在全球获取资源、进入市场。^④

毋庸置疑,对于二战后国际组织体系中关键性政治经济机制的创造和运作,美国是必不可少的一支主导性力量。在这一体系中,布雷顿森林

① 李铁城:《关于联合国及其改革问题:纪念联合国成立 60 周年(上)》,《思想理论教育导刊》2005 年第 10 期。

② 在今天,国际组织体系已经发展成为一个非常复杂、规模庞大的组织体系,不仅仅包括联合国的几个主要机构,其他大多数重要的国际组织都与之有着功能性的联系,被称为联合国的专门机构,与联合国经济与社会理事会等机构保持着密切的合作。参见联合国官方网站:<http://www.un.org/aboutun/chart.html>。

③ Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The third World against Global Liberalism*, University of California Press, 1985, p. 61.

④ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987, pp. 89—95.

体系可以说是美国经济霸权的象征。它包含了一系列新的国际经济制度如国际货币基金组织、世界银行和关贸总协定,成为美国主导的战后国际经济体系的基石。事实上,美国不仅在经济领域,在安全和文化领域也展现出了左右多边国际谈判结果的强大影响力。当美国没有参与国际危机的处理时,这些危机往往就很难化解。以波斯尼亚和卢旺达为例,因为缺少美国的积极参与,联合国安理会没有能够采取有力的行动,不断发生的种族清洗夺去了很多无辜的性命。^①这可能说明了美国的参与态度对国际组织的行动能力构成了重要的影响。不过,反过来,很多时候,美国对在国际组织中的影响力受到限制而感到不满,对国际组织产生怀疑,甚至直接退出。事实上,美国在二战后的几十年间,对许多国际机制的职能范围、可靠性以及其对美国国家利益的影响从未停止过怀疑,尤其是对它不能主导决策、获得有利结果的那些国际组织。正如之后的实证研究将揭示的那样,虽然创建、主导了二战后的国际制度体系,但在具体的国际组织中,美国的影响力经历了不断的变化。

总的说来,由于美国在创建战后的国际组织体系中所发挥的独特作用,这些国际制度明显打上了霸权国的印记。美国成功地建立并主导了二战后正式、严密的国际体系,也通常被称为霸权制度(Hegemonic Institutions)。但是,正如罗伯特·基欧汉所说:“与帝国不同,在没有获得其他主权国家一定程度认可的情况下,它并不能制定或强制推行某些规则……实际上,霸权国家可能必须要在组织中注入一些资源,这样才能保证它所倾向的规范能够指导其他国家的行为。”^②也就是说,霸权国必须赋予某些国际组织一定程度的自主性和公益性,这就意味着美国并不总是能够为所欲为。

2. 战后国际组织体系的霸权特征

在美国所设计的这一整套战后国际组织体系中,我们看到了对大国

① Robert J. Lieber, “Foreign Policy and American Primacy”, in Robert J. Lieber (ed.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, New Jersey: Prentice Hall, 2002, p. 6.

② Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, p. 46.

尤其是美国作用的重视,同时也有对中小国家的安抚。在那些直接涉及国际政治、经济资源分配的领域,一般来说,大国尤其是美国的权利就显得比较突出,而在那些普遍性的机构中,美国就赋予了其一定的“自主性和公益性”。在这里,笔者试图从以下几个方面来分析这些关键性国际组织体系的霸权特征,以揭示美国在设计这些国际制度的过程之中是如何融入美国的利益和价值观取向的。

(1) 资源分配的规则

在很多与国际资源分配相关的国际组织中,分配与交易的规则通常与美国的意识形态、价值观是一致的,或者本来就被设计为符合主要大国的利益需求。布雷顿森林体系的出现、联合国教科文组织对人权和自由原则的强调,以及赋予大国否决权作为成立安理会的先决条件,这些都反映了美国所能施加的巨大影响力,并且有利于美国将自己的意愿强加于国际组织中的其他成员国,这些国家很多时候因为迫切的政治和经济目标不得不进行妥协。事实上,在建立联合国的讨论过程中,就出现了诸多的分歧和争论。英国希望突出所谓的“地区原则”,即建立欧洲理事会、美洲理事会和太平洋理事会,这样英国就能通过地区优势在美国和苏联之外保持自己的影响力。对此,美国明确予以反对,认为联合国应该是世界性的,成员必须在世界范围内组织起来。丘吉尔后来放弃了地区原则的主张,接受了美国的意见。在讨论安理会常任理事国的否决权时,许多中小国家表示反对,澳大利亚、加拿大、墨西哥、智利、秘鲁、玻利维亚、阿根廷等国代表在发言中指出,《联合国宪章》规定五大国的常任理事制和否决权是使“强权政治合法化”。一些中小国家的代表则建议扩大联合国大会的权力,从而能够制衡安理会,例如修改安理会的决议。由于苏、美、英、中四大国的意见一致,最终虽然有二十多个中小国家弃权和反对,否决权的规定依然得以通过。

安理会否决权是比较明显的大国政治的例子。前面曾提到,战后国际组织体系包含了自由主义的国际经济秩序价值观。这种价值观有利于国际社会实力最强大、经济上最先进的国家。美国这样的霸权国家在自由开放的经济体制下享有更好的竞争环境。既然霸权国与它的贸易伙伴相比,规模上要大得多,同时具有更高水平的劳动生产力,在自由开放