

战略与国际关系研究丛书

主编 郭树勇

Canada As A Middle Power in the International Politics

国际政治中的中等国家： 加拿大

钱皓 著



 上海人民出版社

战略与国际关系研究丛书

主编 郭树勇

Canada As A Middle Power in the International Politics

国际政治中的中等国家： 加拿大

钱皓 著

图书在版编目(CIP)数据

国际政治中的中等国家:加拿大/钱皓著. —上

海:上海人民出版社,2019

(战略与国际关系研究丛书)

ISBN 978-7-208-16192-4

I. ①国… II. ①钱… III. ①外交-研究-加拿大

IV. ①D871.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 263340 号

责任编辑 史桢蓓

封面设计 杨钟玮

战略与国际关系研究丛书

国际政治中的中等国家:加拿大

钱 皓 著

出 版 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 635×965 1/16

印 张 16.75

插 页 4

字 数 271,000

版 次 2020 年 1 月第 1 版

印 次 2020 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-16192-4/D·3515

定 价 60.00 元

作者简介

钱皓，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师，教育部区域与国别研究备案中心加拿大中心主任，中国加拿大研究会副会长，2013年10月获加拿大总督国事访问奖章。2000年获史学博士学位，为南京大学—香港大学世界史（美国史）方向共培博士。曾担任纽约大学访问学者、多伦多大学交换学者、英属哥伦比亚大学历史系访问教授和政治学系访问学者。自2005年转向加拿大国别研究以来，已发表加拿大主题的研究论文、论著、译著等70余篇/部。

上海外国语大学国际关系与公共事务学院
School of International Relations and Public Affairs,
Shanghai International Studies University

战略与国际关系研究丛书

Strategic and International Studies Series (SISS)

主编：郭树勇

学术委员会：（以姓氏拼音排序）

陈志敏 胡礼忠 贾庆国 姜 锋 李岩松 刘中民 钱 皓
苏长和 汪 宁 杨 力 查明建 朱威烈

编辑委员会：（以姓氏拼音排序）

晋继勇 刘宏松 马 骏 谭再文 汤 蓓 汪段泳 王联合
武心波 杨 成 张绍铎 左 品

目 录

中等国家外交思想与国内政治文化

第一章	约翰·霍姆斯与中等国家外交思想和实践·····	3
第二章	中等国家参与国际事务的路径·····	18
第三章	多元文化社会建构与中等国家多边外交的偏好·····	33
第四章	议会政治在对外事务中的作用·····	48
第五章	选举政治与加拿大联邦大选·····	65

国际行为与国家形象建构

第六章	加拿大外交部与国家海外利益保护·····	89
第七章	加拿大对外援助与国家形象建构·····	104
第八章	加拿大与北极开发和治理·····	118
第九章	加拿大与中等国家合作体·····	137
第十章	加拿大知识共同体与全球治理·····	145

对华认知与中加关系

第十一章	加拿大涉华智库与中加关系·····	159
第十二章	加拿大“知华派”的中国观·····	183
第十三章	加拿大的南海立场与中加南海合作前景·····	199
第十四章	理论与实践:中加关系的过去、当下和未来·····	213
附录	对话加拿大“知华派”·····	252
后记	·····	263

第一章 约翰·霍姆斯与中等国家 外交思想与实践

中等国家外交思想与国内政治文化

第一章 约翰·霍姆斯与中等国家 外交思想和实践

第二次世界大战后,加拿大学界和政界针对中等国家在大国争霸或冲突时期有无自己独立的国家行为方式,以及中等国家在大国政治体系中能否有其独立诉求的议题展开了广泛的学理讨论。其中,拥有加拿大外交部高级官员和国际事务研究院资深学者双重身份的约翰·W. 霍姆斯的学术贡献尤为突出。霍姆斯在国际事务中探索并实践中等国家外交路径,主导智库平台构建并输出中等国家外交思想,进入大学课堂并传播其本人的中等国家外交理念和实务经验。霍姆斯认为,中等国家可以通过“调停者、谈话者、倡导者和情报收集者”的外交路径在大国政治体系中有所作为。本章重在考释霍姆斯亲历外交、著书立论、教书育人三阶段的个人贡献,阐述霍姆斯与加拿大中等国家外交思想和实践的关系,并论证霍姆斯所倡导的“角色主义”和“中间最安全”是加拿大“定位外交”和“务实主义”的思想支点。

第一节 霍姆斯其人

1996年4月26日,加拿大外交部长劳埃德·诺曼·阿克斯沃西(Lloyd Norman Axworthy)对媒体宣布,以加拿大资深外交官、外交政策学术活动家约翰·W. 霍姆斯(John Wendel Holmes, 1910—1988)命名外交部新设的“对外政策拓展奖”。^①2010年,加拿大《国际杂志》(*International Journal*)为纪念霍姆斯百岁诞辰,特别邀请霍姆斯传记作者亚当·查普尼克(Adam Chapnick)博士和霍姆斯高足金·理查德·诺萨尔(Kim Richard Nossal)

^① Department of Foreign Affairs and International Trade, “Lloyd Axworthy Announces Outreach Fund Honoring John Holmes,” *News Release*, 26 April, 1996.

教授组织霍姆斯学术研讨会，并刊发纪念文章。这些举措旨在纪念霍姆斯先生在第二次世界大战后加拿大国家定位、对外政策制定以及中等国家外交思想方面的贡献。

霍姆斯于1910年出生于加拿大安大略省伦敦市，本科毕业于西安大略大学，硕士毕业于多伦多大学，后在大多伦多区匹克林学院任教。1941—1943年，霍姆斯先后担任加拿大国际事务研究院^①信息秘书和该院多伦多总部秘书。1943年，霍姆斯供职于加拿大外交部，任加拿大驻伦敦公使馆二等秘书，1947年至1948年担任加拿大驻苏联大使馆临时代办。1950年，他被任命为加拿大驻联合国常任大使。1953年至1960年，霍姆斯凭借其职业外交敏锐力和专业的外交素质被提升为加拿大外交部助理副部长。1960年后，霍姆斯一直担任加拿大国际事务研究院院长一职至1973年，该研究院是一家非营利、非党派和非政府组织的学术机构。在霍姆斯的领导下，国际事务研究院发展成为加拿大首屈一指的外交政策和战略思想库。

霍姆斯成长于加拿大外交呼唤英雄的时代。良好的教育背景及早期在国际事务研究院的工作经历，使他懂得如何建立良好的人际关系，这一能力为其推动外交部、联合国和驻外使馆的工作奠定了良好的基础。在外交部供职后，年轻的霍姆斯很快得到了加拿大资深权重的外交官休姆·朗(Hume Wrong)^②、诺曼·罗伯逊(Norman Robertson)^③和后来的外交部部长莱斯特·皮尔逊(Lester Pearson)的赏识和重用，从而使其外交才华能够在第二次世界大战后期和冷战初期的国际舞台上充分展示。他曾参与组建联合国制宪会议以及联合国初创时期的各项会议。20世纪50年代，因其在国际舞台和联合国的活跃度，他曾一度成为加拿大媒体和公众眼中的外交官徽标。

① 加拿大国际事务研究院(Canadian Institute of International Affairs)成立于1928年；现改名为加拿大国际理事会(The Canadian International Council)，其最初宗旨是致力于加拿大外交启蒙和咨询。1946年，由该院主办的《国际杂志》(*International Journal*)是加拿大最早向国人提供国际事务观点和信息的杂志之一。1985年，因霍姆斯突出的领导才华和学术贡献，该院决定以霍姆斯重新命名图书馆，以此纪念他的75岁寿辰。

② 1926年加拿大决定在美国设立公使馆，朗被选入使馆工作，成为当时使馆三位工作人员之一。1942年，他提出了加拿大战时的“务实主义原则”立场，成为第二次世界大战期间和战后初期加拿大外交领域的风云人物。

③ 加拿大外交部自1909年设立以来，部长一职均由总理兼任，1946年该规定被取消。罗伯逊于1941年担任加拿大外交部副部长，是第二次世界大战期间加拿大外交决策的核心人物之一。

在担任加拿大国际事务研究院院长期间,霍姆斯撰写了大量关于加拿大外交政策和行为模式的著作,致力于构建中等国家外交思想理论体系。在其长达45年的外交工作和外交政策研究生涯中,霍姆斯穿梭于东西方冷战阵营,在各种国际事务中恰到好处地展示着加拿大的和平外交立场。

第二节 霍姆斯与中等国家外交思想的实践

霍姆斯对加拿大中等国家外交思想建构与实践的贡献主要分为三大阶段:亲历外交(20世纪40—60年代)、著书立论(20世纪60—70年代)、教书育人(20世纪70—80年代)。^①在第一阶段,由于加拿大为英联邦成员国,所以它是一个先有独立外交实践、后有外交思想体系建构的国家。^②作为20世纪40年代加拿大屈指可数的职业外交官之一,霍姆斯参与了二战期间和冷战初期的世界秩序建构与加拿大独立外交的最初实践。在理念上,霍姆斯推崇1942年加拿大驻美公使休姆·朗提出的“务实主义”^③原则以及在此基础上对加拿大“中等国家”的定位,但他强调加拿大外交目标应为“独立、直接贡献、相应的国际地位和待遇”。^④霍姆斯认为,这些目标可以通过坚定的“角色主义”立场和信念来实现。^⑤他将“角色主义”具体阐述为“有益的修理工”。^⑥

① 笔者做这样的分期只是为了更好地阐述和理解霍姆斯在各阶段的重点贡献。实际上,在每一个阶段,霍姆斯都有著书立论、进行公众演讲,并参与一些特别的外交会谈和斡旋。

② 关于加拿大独立外交的历程,可参见潘迎春:《第二次世界大战与加拿大独立外交的形成》,载《世界历史》2009年第5期。

③ 务实主义的英文为“functionalism”,其内涵是:作为中等国家的加拿大,在国际事务中应该审时度势,在确认可以作为并能够产生功效的领域施展作为。在我国学者的翻译中,“functionalism”也译为“机能主义”或“功能主义”。

④ “实用原则”又译为“功能原则”或“机能原则”和“务实原则”。关于“实用原则”和中等国家的相关概念,可参见潘迎春:《中等国家理论的缘起》,载《世界经济与政治论坛》2009年第5期;钱皓:《中等强国参与国际事务的路径研究:以加拿大为例》,载《世界经济与政治》2007年第6期;Denis Stairs, “The Pedagogics of John W. Holmes”, *International Journal*, Issue 4, 1989, p.930; [加]约翰·J.柯顿:《加拿大外交理论与实践》,陈金英、汤蓓、徐文姣译,钱皓校订,上海:上海人民出版社2019年1月版,“译者序”第3页。

⑤ John W. Holmes, *The Better Part of Valour: Essays on Canadian Diplomacy*, McClelland and Stewart, 1970, p.17.

⑥ 加拿大皇家山大学政治系主任杜安·布莱特(Duane Bratt)在《加拿大声音:约翰·W.霍姆斯的公众人生》新书发布会上说:“坚持加拿大为中等国家、坚持加拿大是国际事务中有益的修理工,这就是约翰·霍姆斯。”

这些是霍姆斯对加拿大中等国家外交思想的早期认知,并成为其日后外交实践的指导思想。

“角色主义”是霍姆斯为战后加拿大在大国政治体系中建构中等国家外交行为范式的思想主张,但对于加拿大应该扮演什么样的角色不是十分明朗,直至霍姆斯经过一系列外交事件后才得以具体化。

在联合国草创阶段,霍姆斯率领加拿大代表团参加了多场联合国制宪会议。为了突破第二次世界大战前大国主宰的国际政治格局并体现加拿大有别于小国的立场,加拿大代表团对《联合国宪章》中有关常任理事国的一票否决权提出反对意见;对非常任理事国的推选提出二等国家(即中等国家)应更具有优先权的提议;对安理会指挥调遣二等国家军队的权力提出限制建议。最后,尽管第一条建议未被采用,但后两条建议均得到参与《联合国宪章》讨论的其他国家的认同,并列入《联合国宪章》的第44条款中。^①虽然二等国家中第一次当选联合国安理会非常任理事国的是澳大利亚而非加拿大,但这一结果正是在以霍姆斯为首的加拿大代表团的大声呼吁下才得以实现的。这是霍姆斯提倡的“独立、直接贡献、相应的国际地位和待遇”外交思想的第一次实践,它的理论意义是,中等国家可以在大国政治体系中发出声音、提出诉求并有所作为。

1947年,霍姆斯在莫斯科担任加拿大驻苏联大使馆临时代办,一次外交事件使他对“角色主义”有了更加具体的想法。1947年11月2日,两位驻扎在盟军驻德国军事基地的加拿大军人在华沙北部旅行时“误入”苏联领土,被苏方拦阻并拘押。在审讯时,两人声称是“迷路”所致,但苏方认定他们是非法入境并有获取军事情报的嫌疑。事件发生后的第5天霍姆斯才得到通报。霍姆斯在与苏方的谈判中强调人道主义关怀,淡化意识形态因素,最终使苏方释放了两位加拿大军人。经历这一事件后,霍姆斯认识到谈判可以作为解决冲突的方案,也可以作为践行“角色主义”的路径。

1948年9月,皮尔逊担任加拿大外交部长后,提拔霍姆斯担任助理副部长。随后,霍姆斯应召离开莫斯科返回渥太华。回国后,他立即投身中东事务。同年5月,以色列国宣布独立,中东战争随即爆发。为和平解决巴勒斯坦问题,11月14日,加拿大向联合国大会递交了停火提案,霍姆斯参与了整个提案的撰写,并在联合国大会召开前向各成员国进行游说。最终,该

^① 潘迎春:《第二次世界大战与加拿大独立外交的形成》,载《世界历史》2009年第5期。

提案获得通过,中东局势得到暂时缓解。加拿大在中东问题上的“斡旋外交”证明,加拿大可以在大国政治“僵局”中发挥有效的调解作用,亦可作为传统国际政治“第三方介入”范式中的一条有效路径。

1949年北大西洋公约组织(以下简称北约)的成立让霍姆斯更加坚信,加拿大可以在大国政治中发出不同声音并有所作为。在北约最初提议以及组织章程的讨论中,加拿大不仅是主要推手,也是最初的成员国。霍姆斯凭借他对苏联的了解和对战后国际秩序的设想,以及对加拿大参与国际事务的决心和能力的准确认知和把握,提出加拿大应该提议在北约章程中设置准许成员国保持自由的政治体系以及在日常外交、经济合作和军事事务上的自由度的条款。该建议得到了休姆、皮尔逊外长和加拿大新任总理路易斯·斯蒂芬·圣劳伦特(Louis Stephen St Laurent)的支持。在加拿大的坚持下,北约决定将这一内容列入《北大西洋公约组织宪章》第二款中,这一条款后来被戏称为“加拿大条款”。^①加入北约标志着加拿大摆脱了第二次世界大战前的孤立主义外交,成为该国第一次在和平期间独立与除英国之外的其他国家军事联盟的外交尝试,也是加拿大作为中等国家行为体第一次在大国掌控的军事体系中发出独立诉求的声音,更是加拿大中等国家外交思想在军事领域的重大突破。

20世纪50年代初,不到四十岁的霍姆斯被加拿大外交部青年才俊誉为思维敏锐、行文干净、心无旁骛、忠诚国家、极具创造力、令人喜爱和尊重的“父亲”级人物,并被视作每一个外交事务工作者应该尊崇的榜样。^②霍姆斯成为外交部不可或缺的人物,他甚至影响着加拿大政府的外交政策决策。在担任外交部助理副部长期间,他经常参加议会内阁的“祷告会”,并与内阁议员交换对于世界局势的看法。^③

① John W. Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the Search for World Order 1943—1957*, Vol.2, University of Toronto Press, 1982, p.112.

② 曾有一位与霍姆斯在加拿大驻联合国总部工作过的同事用一首题为《约翰·W. 霍姆斯》的打油诗赞美霍姆斯在外交用词方面的审慎。该诗称:“倘若要写备忘录,佳美短句是要素,宣传文字切忌用。如你意见是‘告知’(inform),‘建议’(advice)一词切勿用。”Adam Chapnick, *Canada's Voice: The Public Life of John Wendell Holmes*, University of British Columbia Press, 2009, p.68.

③ “祷告会”英文为“Praying Meeting”,也称作“Cabinet Praying Meetings”,参加者通常是资深官员、总理和内阁部长。“祷告会”后通常要进行正式或非正式的信息交流,它是加拿大内政外交政策最初形成和生发的最高级别场所。

1956年,苏伊士运河危机爆发。霍姆斯作为外交部高级公共事务官员,一直陪同皮尔逊外长参与调停苏伊士运河危机,并尽力实践加拿大“有益的修理工”的角色。霍姆斯建议,成立一支由联合国秘书长调遣的干预部队。皮尔逊外长采纳了这一想法,并在随后举行的联合国紧急会议上宣读了加拿大方案。该方案得到了美国国务卿杜勒斯的支持,并催促加拿大尽快拿出一个具体的行动方案。通过对苏伊士运河危机的外交调停,加拿大成功践行了霍姆斯的“角色主义”理念指导下的修理工角色和斡旋外交路径。“苏伊士危机调停”后来成为加拿大实践中等国家外交思想的里程碑事件,并将加拿大的国际地位提升到历史最高位。为此,皮尔逊获得了1957年诺贝尔和平奖,霍姆斯则被外交部同仁誉为“联合国王子”(UN Prince)。^①

20世纪50年代不仅是霍姆斯职业生涯的黄金时期,也是加拿大展现中等国家外交理念的黄金时期。在国际上,斡旋外交被冠以“加拿大方式”的名称;在加拿大国内,人们也常常称其为“霍姆斯方式”或“皮尔逊方式”。

越南战争期间,加拿大被中国、美国、苏联邀请参与并主导“印度支那国际控制与监督委员会”,负责监督越南停火协议的执行与参战部队的隔离,霍姆斯被邀请前往河内和西贡进行外交调研和调停。虽然加拿大主导的调停无果而终,但在此过程中霍姆斯以其高超的外交艺术再次向国际社会输送了“斡旋外交”的理念,丰富了“第三方介入”的内容。

第三节 霍姆斯与中等国家外交思想的构建

1954年3月,霍姆斯在加拿大军队干部学院的演讲中将加拿大中等国家外交思想、政策和行为模式概括为“六项原则”。一是加拿大应当积极参与国际事务,但不是单干。为促进本国利益,加拿大应当帮助维护他国和平。二是由于经济的对外依赖性,加拿大应当保持开放的贸易路线、稳定的国际金融组织和制度,以及与任何可能的经济伙伴保持民间关系。三是对外政策不能与美国的根本利益相冲突,削弱美国将在战略上伤害加拿大。四是继续加强与英国及其他英联邦国家的关系,这是对美国掌控的一种最

^① Adam Chapnick, *Canada's Voice: The Public Life of John Wendell Holmes*, p.69.

优平衡,对加拿大外交的独立性至关重要。五是对外政策不应按照伦理线划分国家,永远不要忘记加拿大历史上的危机。六是必须认识到中等国家的潜力和有限性,这是加拿大参与国际政治的前提。^①这次演讲呈现了他本人倡导的“角色主义”的具体内涵,是第二次世界大战后霍姆斯关于加拿大作为中等国家定位和行为模式的最早和最全面的阐述,后成为加拿大关于中等国家外交思想的基本内涵和行为准则。

1960年,霍姆斯在其外交生涯最为辉煌的时期突然宣布离开外交部,再次投身加拿大国际事务研究院的工作,并开始著书立论,建构加拿大中等国家外交思想理论体系。霍姆斯的加入和领导使国际事务研究院一跃成为加拿大最重要的对外政策和战略智库。

第二次世界大战后,国际学术界并不重视中小国家在国际社会中的角色和利益,霍姆斯意识到需要认真采用实证的方式思考国际关系中的分层理论。他试图从中等国家的视角探讨加美关系来寻找突破口,并以此来检验国际政治领域中的社会科学理论的逻辑基础。他认为,加美关系并不是按照大国关系的逻辑运行的。比如,两国在越南战争问题上的反应差别很大。霍姆斯率先运用“中等国家”概念说明国际关系中存在分层理论和层次问题。^②在其撰写的《加拿大外交政策中的关键问题》一文中,霍姆斯对加拿大在越南战争中左右为难的外交立场进行了剖析。在他看来,是否参加越南战争既是对加拿大道德责任的挑战,也是对加美捆绑式国家利益的挑战。^③在这个经典的两难案例中,霍姆斯提出,为了有更大的影响力,加拿大必须以中等国家的身份参与国际事务。他认为,加拿大的利益是在一个分层的世界秩序中联合所有国家,而不仅仅是两大寡头或三大寡头或联合国五大国。^④霍姆斯主张:“鼓励加拿大在国际机构中最大化地参与,以避免五大国在各个领域和事务中的永久霸权,确保中等国家和次中等国家有恰当的角色。发挥作用是最重要的法则,但永远不要刻板地应用这种法则。”^⑤此外,霍姆斯还积极宣传“加拿大对外政策要考虑两步向前、一步退后,即中

① Adam Chapnick, *Canada's Voice: The Public Life of John Wendell Holmes*, p.81.

② Patrick Lennox, "John W. Holmes and Canadian International Relations Theory," *International Journal*, Autumn, 2010, p.387.

③ John W. Holmes, "Key Issues in Canadian Foreign Policy," in Donald Evans, ed., *Peace, Power, and Protest*, Ryerson University Press, 1967, p.210.

④ John W. Holmes, *The Better Part of Valour: Essays on Canadian Diplomacy*, p.3.

⑤ Ibid, p.7.

等国家法则”^①。

虽然霍姆斯撰写多篇著作分析大、中、小国家在国际事务中的参与程度和影响力，论证国际关系中的分层理论和层次关系，但其研究重心仍然为加拿大在国际事务中的角色、参与路径和行为模式，以支持“中等国家”在大国政治体系中拥有独特地位的观点。霍姆斯的《作为中等国家的加拿大》一文以加拿大成功斡旋“苏伊士运河危机”和参与调停越南战争的“国际控制委员会”等史实证明，作为中等国家的加拿大可以在美苏冷战对峙格局下以一种“悄悄外交”(quiet diplomacy)的形式，斡旋于大国之间，打破僵局，促进美苏缓和，确保世界和平。^②霍姆斯的实证研究在于说明：世界不仅是大国的，也是中、小国家的。

1968年至1970年间，在特鲁多总理的倡导下，加拿大外交部经历了一场人事、程序和外交大变革。此后，加拿大的“中等国家身份”更加明确。^③20世纪70年代后，霍姆斯不再满足于零敲碎打式的写作模式，开始着手系列专著的撰写工作，系统论证加拿大中等国家外交思想和实践路径。他的专著《与大叔在一起的日子：加美关系》^④，是加拿大学术界系统研究加美关系的重要成果。在书中，霍姆斯分析了加拿大和美国之间不轻松和不对等的双边关系，并对加拿大在“大叔”的“盟约关照和管束”下如何平衡加美利益、如何行使独立外交权利等问题提出了自己的见解和解决方式，即“第三项选择”^⑤。同时，霍姆斯关于中等国家“六项原则”的外交思想在美加双边关系方面的具体阐述，至今仍被视作加拿大对美政策的外交指南。

① “二步向前，一步退后”的内涵是：在对外政策和国际事务问题上，加拿大可以在道德上高调，走得更远，但在具体操作中要切记中等国家的“有限性”，奉行“国家利益至上”的原则。

② John Holmes, “Canada as A Middle Power,” *Centennial Review*, Issue 4, 1966, pp.430—445.

③ 钱皓：《中等强国参与国际事务的路径研究：以加拿大为例》，载《世界经济与政治》2007年第6期。

④ John W. Holmes, *Life with Uncle: The Canadian-American Relationship*, University of Toronto Press, 1981.

⑤ “第三项选择”(Third Option)指加拿大在注重加美关系和传统的英联邦国家关系以外，应该和其他国家(包括意识形态不同的国家)构建良好的外交和经济关系。“第三项选择”的提出对加拿大在冷战期间突破美国掌控，自由与非盟友国家开展经济 and 外交关系提供了新思维。加拿大在古巴问题上与美国的渐行渐远、与中国的接触和建交都是在这种新思维下开展的。