

Bruce Jones 演讲:

这个项目开始于 18 个月或者 24 个月前，当时的设想是在美国政府换届之前讨论一些问题，看看美国的政策是怎样支持当前国际秩序基本结构的。在二战后的美外交史上，无论是在布林顿森林体系还是联合国中，对于维护基本国际秩序和制度，美国都发挥了重要的作用。但在后冷战时代，美外交政策学术圈对国际秩序和国际结构的兴趣似乎消失了——这表现在，无论是对美外交政策的关注本身还是在这一方向上投入的研究基金都减少了。通过观察世界大事和分析了它们的本质之后，我们认为，新总统奥巴马将加大对某些问题的关注，这些问题包括：美国在全球扮演的角色、当前我们所面临挑战的性质，以及在构建国际秩序和机构的过程中美国政策的本质是什么。我们进行这个项目是为了提出这些问题，然后本着一种解决问题的务实精神来应对它——也就是说不仅仅从美国国内的角度思考和求证，再向公众卖掉这些结论。事实上，我们创造了一个国际化的咨询机制，目的是为了给我们的思考和结论提供信息，尤其是获得来自于美国国外的参考。

这个过程因此包含了两个部分，一个是为这个项目而专门成立的国际顾问团，一个是美国顾问团。后者是一个两党性质的组织，包括奥尔布赖特、伯格和其他很多人都在里面。国际方面，我们欢迎来自世界各地的资深学者和官员来一起思考这些问题和挑战的本质。我们有从非洲、欧洲和亚洲来的成员，中国外交学院院长吴建民是我们在中国的顾问，他非常积极地参与了这个项目。

这个项目建立在五个前提上。第一个前提是，我们目前面临着一系列跨国威胁，和冷战时代或者冷战第一阶段相比，这些威胁同国家权力与国家秩序的关系是完全不同的。其不同体现在一系列与非国家性参与者（non-state actors）联系日渐紧密的议题上：包括气候变化、经济依赖、跨国恐怖主义、核武器扩散、经济对和平的威胁、生化危机等等。我们认为这些威胁本质上讲是长期积累而成的，并非某一单个因素所决定，它们同时还创造了一种深刻的安全依赖性。虽然我们还没有从安全领域阐释依赖的想法，但经过分析后的跨国威胁告诉我们，安全领域中确实存在一种深刻的相互依靠。美国内的安全目前深深地依赖着全球安全，反之亦然。第二个前提是，安全的互相依存性和安全挑战的本质，决定了回应这样的挑战必须通过深刻、广泛和密切的制度化合作。第三个前提（虽然它似乎更像是一个从研究中获得的结论），我们合作处理这些威胁的制度安排，在美外交思想中将发挥比通常臆想的更重要的作用。不过，这些制度安排还没有达到足以迎接深层挑战的高度，因而需要改革和再造，同时，也需要和当前的政治权力平衡结成一致。第四个前提是，改革当前国际合作机制的道路，必须依靠美国政策和权力的介入，有时候则是美国的领导。这一阶段，美国的政策和权力必须与其他处于上升期的主要大国合作，它们必须使自己适应保持克制，适应国际合作机制的发展。

对于这四个前提，奥巴马是非常清楚的。如果你读过他的文章或者听过他在竞选时的讲话，就不难看出，相互依赖是奥巴马看待美国全球角色问题的出发点，尤其是安全方面的合作。当然，我认为这并不是美外交政策历史中一个被普遍接受的思考模式。在某种程度上，奥巴马的思考走在了美国政府和政治精英之前。尽管如此，我们仍希望在美国政治圈子里聚集这样的问题，尽我们所能，激发人们思考国际合作的本质究竟是什么，以及它将对美外交政策产生哪些必要的影响。

虽然我们把焦点放在了国际合作上，但我们是以主要大国而非正式的机构作为切入点。通常，人们从联合国或其他正式机构入手来解决这一问题。我们之所以要从大国关系入手，是因为我们相信，如果要激活国际合作——如果希望从关键的国际协定和国际

机构中取得成果的话，首先必须加强美国与主要大国及其它新兴国家的合作关系。美国政策和美国与中、印、巴、欧洲及日本的关系将成为可持续合作的根本出发点。而中美关系将位于这些合作的中心。

我们按照惯例，从八国集团实质性而非顾问性质的扩张（consultative expansion）开始切入主题——过去几年里，G8 扩大化仅停留在建议和咨询层面。实质性的扩张包括将新兴国家，尤其是中国、印度、巴西、南非、墨西哥五国纳入八国集团中来，赋予它们完全会员资格。站在这一点上，我们继续观察安理会改革和国际货币基金组织的改革。从八国集团开始切入，目的在于使我们把焦点放在主要大国的关系上，因为它们是国际合作的驱动力，国际机构只是合作关系的一种反映——其功能在于充当机器而不是操作人。

成功的合作必须具备以下四点：1) 合作基础上的有效的美国政策；2) 新兴国家和主要大国的联盟；3) 通过谈判获得对游戏规则的理解——谈判既不是美国把规则强加给国际体系，也不是国际体系将它们加给美国、中国或者任何其他大国，而是关于怎样修筑共同前进的道路；4) 地区间和国际间两个层面上的高效的制度能力。然后，不管是处理什么议题——气候变化，中东危机，国内冲突管理，还是跨国恐怖主义，这四个要素将有效地帮助各国解决跨国威胁所带来的问题。

迅速地看一下联合国在和平与安全中的作用，我们发现联合国在其中扮演着一个重要的角色——包括希望主要大国能够更多得参与到联合国的维和行动、调停与和平建设中来。在恐怖主义问题上，我们认为美国政策正在经历一个转变——从全球反恐战争到重点关注基地组织。同时，我们还认为美国将更广泛地采取一种政治外交的方式，来和恐怖主义泛滥的地区打交道。

我们关注生物安全的问题，我们关注气候而且希望主要大国在这方面采取行动。我知道这个问题会让在座的很多人担心。我们关注核问题而且再次得出这样一个论点，它认为中俄双边关系是恢复核武器裁军和防止核武器扩散的核心。我们将金融稳定和减贫视为维持国际秩序的两个核心因素。更艰巨的案例，很多都在中东。不论是阿富汗、巴基斯坦、伊朗、巴以和平进程，还是伊拉克局势，我们发现这些问题的中心解决办法就是，大国关系在恐怖主义和核武器威胁问题上取得怎样的进展。

最后，本书关于未来美国政策和大国关系性质的两个核心结论是：第一，权力平衡转向——即美国相对低位的衰落——的结果，亦即威胁的本质，不可避免地意味着合作应该成为美国外交政策的核心部分，而非边缘。这一调整从美国决策心理的角度来看似乎是非常困难的，但是我们不应该低估这个转向将进行多远——对于开辟一条前进的道路这是非常关键的。

第二个更加矛盾的结论和主权有关。我们仍相信主权和国家的中心地位，这是国际秩序的基础。但是我们认为解决跨国威胁，国家必须接受一个更广泛的责任概念，这涉及到外部环境与国内事务的相互影响。我们谈到了一个负责任的主权概念——它仍然承认主权是国际秩序的核心，但是国家之间必须就其政策的核心进行协商，如果我们希望解决这些跨国威胁的话。

我想卡洛斯一会儿会展开谈这些问题。我就气候问题稍说一下：现在非常清楚是，美国、中国和印度都能单方面地在气候变化上制定政策，而且主权的赋予我们这样做的权力，但是这样的做法并不会产生一个可行的解决方案。我们必须进行大国集团之间的

谈判，讨论我们应如何一起应对这个问题。各个主权国一起努力，通过某种合作机制进行谈判，对于解决很多议题都是重要的。这是我们这本书的基本论点。

Carlos Pascual 演讲：

这本书建立在一个全球研究的基础上，因为我们意识到如果想在国际系统中建立一套更强大的进步基础，就必须依靠全球性的研究。美国必须不仅在美国政治中发挥中心作用，而且要和全球伙伴一起，加深对相互的理解，探讨怎样改变国际体系以及为未来国际体系的创立确定怎样的规则。

我要尝试的是在布鲁斯刚才的发言之上，阐释一下本书中的一些基本出发点和一些可以适用于经济、气候变化、核问题等具体问题的教训，同时对于大中东地区问题给出一点评论，以展示我们怎样把这些问题的一部分应用于实际环境，以及它们将怎样在当今现实主义的美国政治中发生影响。

让我来从经济问题说起，因为这个问题明显已受到各国最严重的关切。每个人都在谈论怎样渡过经济危机。一开始，担心集中于如何保护本国人民的利益，但逐渐地，各国意识到它们并不能独自解决这些问题，它们需要与别人合作以达到目的。去年 11 月份布什政府期间举行的 G20 峰会就是一个很好的例证，4 月我们将看到另一个 G20 伦敦峰会。实际上，那不是一个 G20 峰会，而是 G24，包括荷兰、西班牙、泰国、埃塞俄比亚和欧盟。所以我们看到的，是国家数量上的进一步扩张，但这实际上会使一个理性的决策过程更加复杂化。

关于在危机时刻管理国家经济，我们已知的一点是：保护主义不是一个解决办法，实施上它将使管理变得更加困难，从而使得解决问题成为不可能。经过 1929 年的灾难，用保护主义来应对经济危机的各国政府在当时已经得到了教训。保护主义导致了经济合作的失败，最终导致了政治合作的失败。一些人认为，1930 年经济危机的一个直接后果是二战的爆发。今天，我们不能再允许这样的失败发生在经济合作中了。因此，对于所有国家的领导人来说都有这样一个挑战：各国之间到底有多大的意愿来恢复合作，从而建立一个切实可行的国际市场，维持开放的商品、服务市场和一个商品贸易体系？这已经成为一个重要的国际问题。一方面，所有的领导人都承诺和保护主义作斗争，但同时，仅在去年 11 月峰会的一个月之后，每个国家似乎都迈出了和 11 月华盛顿共识相抵触的脚步。

回顾一下去年 7 月世贸组织多哈谈判的破裂，实际上我们至今仍然没能使各国携手合作重新开启谈判。这里说的就是五个主要成员：欧盟，中国，美国，印度和巴西。我们必须找到一条让我们重聚的道路，并且重新承诺，我们如何愿意在 WTO 内部创立一套保证开放贸易体系的规则。如果不这样做的话，问题就会扩散，这些在经济中出现的问题，毫无疑问将扩散到其他国际关系的重要方面。

贸易在中美关系中已成为一个基本元素。中国提供的继续持有美国国债的保证，对于美国经济的活力是非常关键的。给与中国进入美国市场的通道，对于未来中国工业的生存力和扩大内需仍将非常重要。我们必须找到维持合作的途径。对于美国来说，这将

意味着我们需要重新评估我们自己在国际环境中的行为。我们从经济危机中学到的一件事就是，需要通过那些有公信度和共识的国际体系来实现更多的监管，在国际市场的监管中实现更多的信息透明和分享。我们意识到，原则上美国仍将不得不把这一套实践介绍给世界。我们应该认识到，美国必须让自己处于国际监管之中，而且这不应是仅停留在嘴上说的——这将保证发展中国家也直接地实施这套规则。

发达国家贸易市场的崩溃——尤其是美国和欧洲，已经给发展中国家带来了真正的危险。它已经给非洲的就业带来了严重影响。那些已在生产线边缘挣扎的人被推向了一个更极端的处境。但对它们——对那些没有绝对地承诺经济改革，同时以一种服从指令的方式参与东西方合作的国家来说，继续维持对资本的吸引力仍然是必须的。对于非洲国家来说，团结合作以维持对相互之间更广泛的监管是非常关键的，这样才能使经济从底线回升。

让我来展开谈谈气候变化。经济衰退使得气候问题的解决变得更棘手了。我尤其感到惊讶的一件事是，中国在气候问题上的措辞和承诺比起一年之前我来这的时候进步了很多。中美之间曾经一度有一场争论，其主要观点是，由于发达工业化国家此前的行为导致了当前二氧化碳过高以及全球变暖，因此工业国家应该处理并修复这些问题。从某种程度上来说，这是有道理的。但不幸地是，如果我们都这样认为的话，我们就都输了，因为目前主要的排放来自于正在崛起的发展中国家——尤其是中国和印度。因此，如果我们都抱着那个态度的话，我们就会得到一种“相互确保毁灭”的新形式。我们从中国政府官员这里听到的是：我们不能再这样想了，而是相反——考虑问题的重点要放在带动经济转型的技术变化上，这样就能够学到如何在减少二氧化碳排放的情况下促进经济增长。为了达到这个目标，我们在使用能源的方式上必须有一个改变。我们必须节能而且改变技术方式以便我们能通过清洁燃料生产电力。作为中国已经转变态度的一个结果，现在的讨论是：“开发和分享新技术以及使其商业化，到底需要具备什么样的机制？”

现在，这不意味着我们不必担心绝对目标，因为我们正担心着。如果我们不能让大气中的二氧化碳浓度维持在一个各国政府气候变化专家组都建议的那种水平上的话（百万分之四百五），那么地表温度就会上升到一个水平，以至于我们都能感觉到气候变暖带来的灾难性影响。一个针对人类行为的、绝对科学的检验标准必须成为我们衡量进步的基础。因此，中美都必须应对的一个特殊挑战是：在分向和传播新科技上，我们必须达成一种怎样的理解，同时当我们对科技的改变与环境的影响进行比较时，这种理解将确保我们不会允许二氧化碳浓度上升到一个造成灾难性影响的温度？

和气候变化相关的一个话题是核安全，让我来稍稍说两句。由于关注二氧化碳排放的利益，越来越多的国家开始考虑开展核项目的可能性，尤其是在伊朗和朝鲜。其他国家也威胁要进行核武器实验或者民用核设施建设。今天，我们发现世界上有 30 个国家声称它们将开始新的民用核项目。在中东和北非，有 14 个国家已经表示他们将尝试一些民用核电站项目。我们有明显迹象显示，伊朗已经获得了一种核武器，巴基斯坦将很快把它的核武器技术转让给沙特阿拉伯，而那则会使核武器进一步延伸到中东和海湾地区的其他国家。因此，当前越来越紧急的一件事情是，重建有核国家和无核国家之间的核条约以加强对核技术扩散的控制。这一方面会给予俄罗斯、美国和中国施加一种特别的压力，让我们认真考虑各自对核不扩散条约的承诺——减少核武器的数量，确保在核武器上的透明，同时接受对已拥有核武器的检查和核实。对美国和俄罗斯来说，一个近在咫尺的挑战是，《战略武器裁减条约》的期限将

于今年 12 月到期。我们不得不期待的一件事是，我们是否能够对那些争取民用核电设施的国家提供担保，保证他们有机会获得浓缩燃料和废料的再加工——那将保证他们在没有铀浓缩项目的情况下，拥有民用核工程的能力。如果我们这样做的话，就将为民用核电设施的“武器化”提供一堵防火墙。第二点是我们能否执行一系列其他措施。

对于美国来说，那将成为禁止核试验条约的通道。对美国、中国和俄罗斯来说，问题在于我们能否在《防止核武器扩散条约》的语境下发挥领导作用，来推进《裂变材料停产条约》的实施——那个条约对正在开发可裂变物质的国家采取限制。对我们所有人来说，挑战在于我们能否将国际能源组织已经开发的一套议定书继续发展，以保证一种更有效的检查方式。

如果我们能遵照上述要求，我们或许能潜在地为核武器在世界范围内大规模扩散修筑一堵防火墙。如果做不到，我们当然会承受一些风险——那些拥有民用核电的国家很有可能将它们军事化。让我来总结或者延伸一些 Bruce 已经说过的一些观点。所有的这些问题，不管是在经济合作、气候变化还是核武器安全上，中美关系将成为解决问题的关键，而俄罗斯也会成为一个重要的合作伙伴。我也要说明一下巴西、印尼在气候变化问题上的重要性。它强调了 Bruce 之前说的一点，没有一个国家可以发号施令，同时没有一个国家可以脱离于国际环境之外。我们都是这些问题的一部分而且我们必须合作来达成有效的措施。这是我在这本书中呼吁建立 G16 的一个原因。对于这样的小集团应该成为一个什么样子，现在没有一个完美的答案——到底是 13, 14 还是 16 个国家。但是我们知道的是，当前的 G8 并不起作用，而我们需要一个扩充，让更多的大国参与其中以求获得更有效的解决办法。

我们知道的另一点是，这些由国家组成的集团不能将自己塑造成联合国的一个替代选择。成立集团的目标不是取代国际组织，取代联合国安理会、联合国大会或者国际货币基金组织、世界银行等等。相反，大国应该联合同时为国际组织提供适当的指导，比如在《联合国气候变化框架公约》下，如果大国之间对于如何有效地解决气候变化问题采取了一致的态度，那么在这一公约下的谈判就有更多成功的希望。如果在核问题上，我们能够在下一届《防止核武器扩散条约》审议会议上给代表们更多的指导，那么我们就有更大的可能性取得有效的解答方案。

所以我要强调的是，我们尝试着推广一套使各国达成一致的机制，并且将它用作加强国际组织有效性的方法，而不是替代国际组织。我们应该支持法治，我们必须理解国际组织能够成为国际合作的机制，而且必须愿意在这些组织中投入精力——如果我们想让它们变得更有效，并且获得国际体系中更大的和平与繁荣的话。