

# 美国自由国际主义的内生性矛盾： 以美国对拉美经济政策为例

谭钧月

**内容提要:**美国自由国际主义的困境早已深嵌在其内生性矛盾中,即自由的专制、消极自由和积极自由的冲突、自由和霸权的矛盾。文章分别考察了冷战期间(尤其是肯尼迪政府)、冷战后初期(布什、克林顿和小布什政府)以及特朗普—拜登时期美国对拉美的经济政策,分析在不同国际局势下美国自由国际主义遭遇挫败的原因,并探讨其未来走向。在冷战时期,霸权诉求与自由专制相交织,让美国陷入“美国主导”与“自由和平”的两难。冷战后初期,尽管美国的国际环境较为乐观,但其在拉美推行新自由主义改革和美洲自贸区的尝试仍遭遇挫折,原因在于美国自由国际主义的内生性矛盾加剧了其实践困境。长期以来美国对“自由和平”名不副实的追求加剧了拉美地区对美国的离心力,引发美国在该地区推行自由国际主义政策的根本矛盾,即美国自由霸权与拉美国家寻求建立独立平等的国际秩序之间的矛盾。因此,至特朗普—拜登时期,尽管美国重新树立了意识形态敌人,自由国际主义政策也已来到历史的十字路口。

**关键词:**自由国际主义 国际秩序 霸权 自由专制 拉丁美洲

**作者简介:**谭钧月,北京大学国际关系学院博士研究生。

**中图分类号:**D871 **文献标识码:**A

**文章编号:**1002-6649(2024)05-0132-30

自由国际主义是自第二次世界大战后持续主导美国的外交思想和政策,在特朗普执政时期遭遇到实质性挑战,在拜登执政时期又得到延续。要理解美国自由国际主义的当代困境,需回到它的意识形态根基和历史中。自由国际主义在美国的本土化进程,使得“自由”的内涵发生扩张并同美国的利益和例外论结合,为该政策设定了“自由”与“霸权”两大相互矛盾的目标,在实践中或难以两全。本文以美国对拉丁美洲的经济政策为案例,考察了冷战期间、冷战后初期及特朗普—拜登时期美国自由国际主义实践的困境。其中,更详细讨论的两个案例是,冷战后初期美国推动新自由主义改革和美洲自由贸易区的挫折,以及拜登时期修复美国在拉美领导力的困境,探析自由国际主义的三种内生性矛盾如何导致了美国对拉美经济政策的挫败,并借此探讨自由国际主义的未来命运。

自冷战结束,有关自由国际主义是否仍适用于美国的讨论从没有停止。学者一般同意,特朗普政府违背了自由国际主义基本理念:特朗普的上台就意味着自由国际主义已遭遇严重困境,其任期内美国国内对该政策的支持也在降低。<sup>①</sup> 从自由主义意识形态视角对该政策的批评格外引人深思,如斯坦利·霍夫曼早在1995年就警示,自由国际主义对主权、民主、民族自决、人权都给出承诺,这是自由主义混乱的根源。<sup>②</sup> 米尔斯海默和迈克尔·德施将自由主义类型化,认为进步自由主义或康德自由主义取代了更传统的自由主义,引发美国在境外传播自由的愿望,导致美国的过度干涉。<sup>③</sup> 米尔斯海默批评了自由国际主义对其他社会特殊性和多样性的忽视:自由主义作为一种普遍逻辑,无视他国社会、民族和文化的多样性;民族主义会抵制大国干涉内政的企图。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Joshua Busby and Jonathan Monten, “Has Liberal Internationalism Been Trumped?” in Robert Jervis (ed.), *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century*, New York: Columbia University Press, 2018, pp. 49–60; Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order”, in *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 133–150; Walter Mead, “The End of the Wilsonian Era: Why Liberal Internationalism Failed”, in *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 1, January/February 2021, pp. 123–137.

<sup>②</sup> Stanley Hoffmann, “The Crisis of Liberal Internationalism”, in *Foreign Policy*, No. 98, Spring 1995, pp. 159–177.

<sup>③</sup> Michael Desch, “America’s Liberal Liberalism: The Ideological Origins of Overreaction in U.S. Foreign Policy”, in *International Security*, Vol. 32, No. 3, 2007/2008, pp. 7–43; [美] 约翰·米尔斯海默著, 李泽、刘丰译:《大幻想:自由主义之梦与国际现实》,上海:上海人民出版社,2019年。

<sup>④</sup> [美] 约翰·米尔斯海默著, 李泽、刘丰译:《大幻想:自由主义之梦与国际现实》,上海:上海人民出版社,2019年。

上述批评共同指出自由国际主义的两大实质性问题：一是该理念涵盖的自由主义思想存在不自洽之处，预埋着自我挫败的导火索；二是自由国际主义所追求的普世性目标同美国特殊的利益和意识形态之间可能存在冲突。因此，对自由国际主义的考察必须转向对其背后自由主义思想的讨论，并考察自由国际主义的普世目标是如何同美国特殊的利益和意识形态相结合的，进而探讨自由国际主义有哪些内生性矛盾。

## 一 “自由”的多样性与自由国际主义的内生性矛盾

作为政治思想的自由国际主义是一种世界性思潮，可视为自由主义者的国际主义思想——追求以利于自由的方式改造世界政治，减少战争的毁灭性影响。自由主义者相信，自由的国际秩序也将是和平的，此愿景可概称为“自由和平”理想。美国对这一普世理想进行了本土化，将其融入本国意识形态中，同本国国家利益结合，发展成为“美国领导的自由主义国际秩序”，该“自由霸权”版本在二战后成为美国主导性外交政策。美国之所以能将自由国际主义内化为本国政策产品，是因为其本土意识形态能够同“自由和平”理想相融合。然而，从传统的单边主义政策向自由国际主义转变，美国意识形态中的“自由”内涵也有所扩展。<sup>①</sup>

### （一）自由国际主义中“自由”的多样性

美国的自由主义传统以“个人权利”和“有限政府”为内核。随着历史发展，又滋生出两种变体——进步自由主义和康德自由主义。美国自由国际主义正是融入这些自由的“新养分”，才获得自洽性，既不与其本土意识形态相违背，又能获得国内合法性。

为了深入剖析“自由”的内在本质，本文将以赛亚·伯林的“积极自由”和“消极自由”作为切入点，以阐明不同“自由”之间的联系和分歧。积极自由和消极自由的概念是从对“何为政治”的回答中衍生出来的。“政治”是对美好共同生活的定义和安排。积极自由关心“谁统治”的问题，即政治共同体（如政府）如何被组织，个体幸福和社会幸福的最大化是否一致；

<sup>①</sup> 美国对自由国际主义的本土化还经历了与本国民族主义意识形态（例外论和使命观）的结合，美国从“榜样例外论”向“传教士例外论”转变，提出了改革世界秩序的新历史使命，探索了国际角色和身份。不过，例外论暂非本文讨论重点。

消极自由关心政府权力的界限是什么，以及个体不受政府干预的权利，这正是西方的古典自由主义。自由的概念还可用“个人—社会”维度进一步划分，国际关系层面的社会消极自由支持国家主权不容侵犯、互不干涉内政的原则；自由国际主义以自由和平的国际秩序为目标，则是追求国际社会的积极自由。<sup>①</sup> 积极自由和消极自由并非全然互斥，只是对自由的评价标准和优先目标不同。通常而言，积极自由不认为政府权力必然构成对自由的威胁，相信政治共同体能够行善举和促进自由。在优先事项上，积极自由侧重于追求集体福利和社会自治，而非保障个人权利。最后，积极自由认可存在社会的统一道德标准，消极自由强调对社会多样性的宽容，鼓励个体自主发展。

### 1. 消极自由

美国传统自由主义的内核是消极自由。学者界定的美国自由主义原则都大同小异，如亨廷顿提出“美利坚信条”的概念包括自由、平等、个人主义、民主及法治等原则。<sup>②</sup> 上述原则可称为古典自由主义（或洛克自由主义），其核心思想是个人权利和有限政府。首先，消极自由最重视个人权利。自由和自然权利是先于政治共同体且独立存在的人类禀赋。<sup>③</sup> 路易斯·哈茨将美国称为“非理性的洛克主义所支配的社会”，是一种“自然”的自由主义。<sup>④</sup> 美国没有经历过封建社会，从没出现过“自由主义运动”或真正的“自由主义政党”，而只有美国的（自由主义）生活方式，美国对自由主义的崇奉近乎狂热。<sup>⑤</sup> 其次，从信奉个人权利可推演出有限政府原则。如何在共同体状态下维护天赋人权的问题构成自由与政府之间天然的张力。古典自由主义倾向于让政府在社会中最小化。政府的“形式”远没有政府的“量级”重要，给予何

<sup>①</sup> 尊重个体（即使该个体指国家）的自主性，保留其“做某事而不被干预”的权利，正是消极自由的内核。

<sup>②</sup> [美] 塞缪尔·亨廷顿著，先萌奇、景伟明译：《美国政治：激荡于理想与现实之间》，北京：新华出版社，2016年，第29页。

<sup>③</sup> 洛克认为自然状态是一种“完美的自由状态”，在这种状态下，人类可按照自认为合适的方式来决定自己的行动和处理自己的财产。霍布斯也认为，自然权利指每一个人按照自己所愿意的方式运用力量保全自己天性的自由。卢梭认为自由是人性的一部分，自由先于政治共同体而存在。参见[英] 霍布斯著，黎思复、黎廷弼译：《利维坦》，北京：商务印书馆，1985年；[英] 洛克著，瞿菊农、叶启芳译：《政府论》，北京：商务印书馆，1982年；[法] 卢梭著，何兆武译：《社会契约论》，北京：商务印书馆，2003年，第12页；[法] 卢梭著，李常山译：《论人类不平等的起源和基础》，北京：商务印书馆，1997年。

<sup>④⑤</sup> [美] 路易斯·哈茨著，张敏谦译：《美国的自由主义传统：独立革命以来美国政治思想阐释》，北京：中国社会科学出版社，2003年，第9页，第10-12页。

人政治权威不重要，给予多少权威却很重要。<sup>①</sup> 如果统治者只有残存的权力，那么谁在使用这些权力就不那么重要了。<sup>②</sup> 最后，古典自由主义蕴含了捍卫自由的使命观，也塑造了美国的民族身份和外交传统。美国认为自己最重要的使命是代表并捍卫自由，但在不同的例外论分支中捍卫自由的实现方式不同。在 20 世纪之前，美国主流思想认为捍卫自由只需做好国内民主试验，有限政府思想限制了美国的军事能力发展和全球性扩张的野心，这些特质导向了美国的孤立主义传统政策。在另一些情况下，捍卫自由的使命也可能刺激美国的不安全感，带来讨伐的冲动。此时，美国超越了“自由的传教士”，而变成了“自由的十字军和独裁者”。

## 2. 积极自由

在威尔逊之前，自由国际主义的政治思想与运动已在世界范围得到发展，主要受到康德民主和平论与 19 世纪英国自由主义的影响。美国在对其进行本土化时，还借鉴了国内进步主义运动的经验。因此，自由国际主义中还融入了进步自由主义和康德自由主义，二者将自由的目标从个人权利向社会性自治转移，超出了消极自由的范畴。

首先，康德自由主义对美国自由国际主义产生了关键影响，它提供了两大核心假设：第一，体系中单元（即国家）的政治制度与和平有直接的关系；第二，建立基于共识的国际组织是实现和平所必需的。在理想情况下，国际组织是由自由民主国家组成的集体安全联盟。康德认为实现永久和平有三个必要条件：第一，每个国家的政治制度都必须是共和制<sup>③</sup>；第二，由共和制国家组成“自由国家联盟”作为保障和平秩序的国际机制；第三，制定世界法并建立和平联盟。<sup>④</sup> 康德希望国家之间基于广泛共识、规范和法律而建立联盟，而不是建立统一的世界政府，他担心世界政府可能造成比无政府状态更

<sup>①</sup> [美] 海伦娜·罗森布拉特著，徐曦白译：《自由主义被遗忘的历史：从古罗马到 21 世纪》，北京：社会科学文献出版社，2020 年，第 60-61 页。

<sup>②</sup> [英] 雷蒙德·戈伊斯著，黎汉基、黄佩璇译：《政治中的历史与幻觉》，南京：江苏人民出版社，2017 年，第 97 页。

<sup>③</sup> 由于共和制国家缺少实施战争政策的内部动力，其政治制度和权力结构限制了统治者的外交权力，其建国目的在于保障公民自由而非追求更多权力，因此共和制国家更倾向于奉行和平的外交政策。参见 Immanuel Kant, *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, London: George Allen & Unwin Ltd., 1903.

<sup>④</sup> Immanuel Kant, *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, London: George Allen & Unwin Ltd., 1903.

大的恶，导致专制主义，扼杀自由和自主性。<sup>①</sup>此外，康德还承认国际关系的自然状态（无政府性）是不可轻易改变的，认可国家为国际体系的基本单位，对民族自决与国家主权予以承诺。这都体现出康德的和平思想无意违背古典自由主义对个人权利的承诺，保持着消极自由的底色。在更重要的意义上，康德的国际主义反映了积极自由的一面，其最终目标是国际体系的社会性自治状态：和平秩序需要统一道德标准，此标准是自由民主国家与法治的结合，国家之间的联合不是基于契约性的条款，而是基于道德和共识。

其次，康德自由主义之所以能在悲观的无政府秩序中乐观地追求对自由有利的和平，有赖于对进步和理性的信任。美国的进步思维和乐观主义还受到本国进步主义运动经验的强化。这场在19世纪末至一战期间开展的改革运动也帮助重新定义了自由。进步自由主义对人类的理性更加乐观，相信理性可以消除暴力；对权利的定义更为广泛，将社会平等纳入自由的范围；支持国家为保护权利而开展的社会工程。<sup>②</sup>美国的改革经验鼓励了自由国际主义者对“进步”的迷思。作为一种历史观，进步思维相信世界可以按照理想来改变。<sup>③</sup>进步的另一含义是“渐进”，哲学家相信，理性与进步可以引导人类走进不断提高和改革的进程。康德之所以既看到国际无政府性的残酷又相信这一自然状态可以得到改变，也源于他相信能以国际规范和实践来促进国家民主化转型。康德的目的是建立一种希望，即国家可以从战争的痛苦和破坏中汲取教训并获得进步。<sup>④</sup>康德自由主义不指望改变人性和无政府秩序，但希望塑造一个具有进步意义的国际体系运行框架，让国家间政治嵌入这个框架中，渐进地走向社会自治状态。

最后，自由国际主义政治思想受到了19世纪英国自由主义的影响：边沁的国际制度思想就对威尔逊的“十四点原则”有所启发，更关键的影响源于功利主义为个体与共同体关系所提供的基本假设。<sup>⑤</sup>功利主义认为，共同体的

<sup>①</sup> Kenneth N. Waltz, “Kant, Liberalism, and War”, in *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962, pp. 331–340.

<sup>②</sup> [美] 约翰·米尔斯海默著，李泽、刘丰译：《大幻想：自由主义之梦与国际现实》，上海：上海人民出版社，2019年，第73页。

<sup>③</sup> 时殷弘：《自由主义与美国对外政策》，载《现代国际关系》，2005年第6期，第34–37页。

<sup>④</sup> Kenneth N. Waltz, “Kant, Liberalism, and War”, in *he American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962, pp. 331–340.

<sup>⑤</sup> 19世纪英国自由主义正是自由放任经济理论、功利主义哲学同古典自由主义结合的产物。时殷弘认为，美国的自由国际主义受到了19世纪英国自由主义的影响，后者部分地孕育于亚当·斯密，在边沁思想中正式形成。参见[英]霍布斯豪斯著，朱曾汶译：《自由主义》，北京：商务印书馆，1996年；时殷弘：《自由主义与美国对外政策》，载《现代国际关系》，2005年第6期，第34–37页。

利益是组成共同体的若干成员的利益总和，个人主义和集体利益终是和谐的（即“个人和集体利益天然同一”原则）。<sup>①</sup> 这鼓励自由国际主义者相信可以既追求国际社会的积极自由（自由和平秩序），同时保全消极自由（个人权利和国家利益的实现）。爱德华·卡尔认为，正是功利主义助涨了两次世界大战期间流行的理想主义思潮。<sup>②</sup>

总之，在自由国际主义中，自由的内涵和目标被扩展了——自由不仅在于保障个人的消极自由，也在于追寻社会性的自治状态（如国际和平与集体繁荣）。正因为自由国际主义的内部混杂了不同的“自由”，而且它们的阶段性目标、优先事项和实现路径存在差异，这导致了自由国际主义的内生性矛盾。

## （二）自由国际主义的内生性矛盾

美国自由国际主义的内生性矛盾可从三个层面来阐述。前两个层面源于自由主义本身的缺陷和冲突，后一层面则反映了普世性价值和特殊性利益之间的矛盾。

美国自由国际主义的第一种矛盾源于“自由的专制”，即为捍卫自由而采取了非自由的手段，或导致了非自由的结果。由于美国捍卫自由的核心在于捍卫其自由主义价值和民主制度的有效性，这导致了美国对其他价值观和政治制度的恐惧和不宽容。美国的安全（感）只有在国际秩序的意识形态和自己完全一致的情况下才能完全实现。<sup>③</sup> 哈茨曾警告，对洛克自由主义的狂热崇拜可能潜伏着“思想的专制”：自由主义的强制力对自由本身构成了一种威胁。<sup>④</sup> 自由主义者不能理解非自由的现象和政治制度，将其“他者化”乃至对其进行讨伐。对自由的秉承削弱了自由主义最珍视的特征，即对社会多样性的宽容；为反专制而生的自由主义却变成了思想的独裁者，这是颇具讽刺性的悖论。“自由的专制”蕴含的另一推论是，当美国面临着自由主义的敌人时，能获得更强大的行动力。贝亚特·雅恩指出，自由国际主义的成功取决于国内与国外、自由与非自由领域的区别，自由主义者对外实行强权政治，

① [英] 杰里米·边沁著，时殷弘译：《道德与立法原理导论》，北京：商务印书馆，2005年。

② [英] 爱德华·卡尔著，秦亚青译：《20年危机（1919—1939）》，北京：世界知识出版社，2005年。

③ [美] 克里斯托弗·莱恩著，孙建中译：《和平的幻想：1940年以来的美国大战略》，上海：上海人民出版社，2009年。

④ [美] 路易斯·哈茨著，张敏谦译：《美国的自由主义传统：独立革命以来美国政治思想阐释》，上海：中国社会科学出版社，2003年，第9页。

对内实行政治解放。<sup>①</sup>

美国自由国际主义的第二种矛盾是积极自由与消极自由之间的目标冲突，让自由国际主义较难在复杂的现实政治中获得成功。仅康德的和平构想中就涵盖了相互之间有着潜在矛盾的多种承诺：第一，既追求国际社会的自治状态，又对主权和民族自决等社会性消极自由予以支持；第二，强调以民主联盟来捍卫和平，民主既是手段又是目的，这意味着在国际上“促进民主”是自由国际主义的核心目标之一，这不仅预埋了自由专制的问题，而且在实践中可能同美国推行该政策的其他目标<sup>②</sup>形成两难抉择；第三，康德自由主义中也存在道德讨伐的冲动：以集体安全为主要手段，赋予民主国家使用暴力来促进自由与和平的“合法性”。自由国际主义的根本问题是试图以消极自由（古典自由主义）的内核来追求积极自由（民主和平）的目标。这一方案要获得成功，对参与者的素质提出了极高的要求，尤其要求领导者具有较高的道德性和利他精神，能够克制霸权主义的冲动。自由目标的冲突被进步思维和功利主义哲学淡化了：前者相信进步是历史的规律，后者主张个体和集体利益天然同一，二者共同鼓励为道德目的采取（暂时的）权力手段，接受不同目标在短期的相互抵牾，寄希望于国际秩序革新在未来终会以渐进的方式实现。在实践中，多元自由的冲突有如下表现：在国内政治中，当政府被赋予太多权力，就有可能带来对个人权利的干涉或侵犯；在对外政策中，这种冲突表现为人权与主权、干涉主义与民族自决的矛盾。自由的“十字军”有时难免出于道德理由采取非自由的手段，干涉的方式既包括军事手段，也涵盖贸易手段。将贸易与政治挂钩，以经济援助为糖衣敦促受援国进行经济、社会和政治变革，也属于对别国内政的干涉，是对国家内部消极自由的入侵。美国在对拉美的关系中就多次进行了经济和武力的干涉，包括直接武装干涉、策动政变、支持反对派、外交施压、贸易封锁以及附带政治条件的经济援助等方式。本文选择的案例并不侧重于军事层面，而是转向更隐性的经济层面，以美国对拉美的经济政策为案例，分析美国以自由为名、以经济为手段的软性干涉所构成的对自由的背叛，这些干涉政策的实践效果往往是适得其反的。

美国自由国际主义的第三种矛盾是自由和霸权的矛盾，这也是伴随美国

<sup>①</sup> Beate Jahn, “Liberal Internationalism: Historical Trajectory and Current Prospects”, in *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 43–61.

<sup>②</sup> 这些目标包括和平的国际秩序、国家利益（美国主导地位）、国内意识形态安全（捍卫自由民主制度的优越性）等。



政策实践的一条主线。美国自由国际主义虽蕴含了普世价值的目标，但本质上仍是服务于美国的外交政策。在本土化过程中，自由国际主义政策经历了从“自由和平”向“自由霸权”的转变。威尔逊较忠实地接过了自由和平的普世理想，将之作为欧洲权力政治的替代方案。二战期间，罗斯福在自由和平理想中加入了现实主义要素，将其变为现实主义和威尔逊主义的结合。在冷战初期，杜鲁门政府发展了自由国际主义的冷战版本，同苏联进行权力、地缘政治、意识形态和现代化模式的全面对抗。在“自由霸权”版本中，美国在自由国际秩序中的核心角色被明确定义为全球性、物质性（军事和经济）的主导地位。为获得国内合法性，在叙事上，美国宣称必须以实力和意愿（包括必要的军事介入）来保障有利于自由的、公正的和平，以此捍卫其国内的自由与安全。自由和霸权从此成为美国自由国际主义的两个必要条件。

在自由国际主义成为美国主导政策之时，特殊的民族主义、国家利益同普世性的自由和平理想形成了暂时的合作关系。这不意味着这种合作是永恒的。“仁慈的霸权”能否优先维护民主原则成为“自由霸权”的两难。如批评者所言，大国很少能够实施全面和持续的自由主义外交政策，自由国际主义者低估了将一个大国变成自由捍卫者的难度。<sup>①</sup> 普世价值与大国私利并行会削弱美国自由霸权的权威性。美国的自由霸权运行所倚仗的主要不是道德，而是其权力。这些问题都构成了自由国际主义在实践中的潜在隐患。

## 二 冷战背景下美国在拉美自由国际主义实践的困境

拉丁美洲对于考察美国的自由国际主义实践具有特别价值。一方面，历史上美国一直将拉美视作势力范围，采取门罗主义政策。“门罗主义”诞生于 1823 年，原意是支持拉美的民族自决，但在美国成为地区强国的过程中，这一主义演变为对拉美的帝国主义和干涉主义政策。另一方面，美国将拉美视为自由国际主义的试验田，自由国际主义就是作为门罗主义传统的替代方案

---

<sup>①</sup> 武力的使用可能有损自由主义的目标。自由主义霸权的“十字军东征”导致霸权国陷入无休止的战争，反而提高国际政治的冲突水平，进而损害了自由和平的理想。参见 [美] 约翰·米尔斯海默著，李泽、刘丰译：《大幻想：自由主义之梦与国际现实》，上海：上海人民出版社，2019，第 2 页；Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order”, in *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 133 - 150; Samuel Moyn, “Beyond Liberal Internationalism”, in *Dissent*, Vol. 64, No. 1, Winter 2017, pp. 118.

而诞生的。20世纪初的国际主义者反思了美国对拉美的粗暴干涉,试图将区域秩序革新为更平等、自由、合作的模式。这一转折在塔夫脱总统执政时期就已萌芽,以富兰克林·罗斯福的“睦邻政策”为高潮。<sup>①</sup>20世纪30年代,当美国国内对加入国际组织和参与国际事务的支持程度较低时,罗斯福政府选择让自由国际主义在拉丁美洲扎根,期望实验成功后再向全世界推广。

从冷战开始到特朗普首次上台执政之前,美国对拉丁美洲的政策总体上属自由国际主义。美国(在其官方话语中)大致追求在该地区建立自由、安全、繁荣的秩序,力求实现美洲团结。美国对拉丁美洲的自由国际主义政策通常由民主促进、经济援助和区域一体化倡议组成。然而,战后的自由国际主义是自由和霸权的暂时合作,不再是纯粹的“自由和平”理想,美国主导、民主促进与区域和平等目标之间的和谐关系仅存在于乐观想象中。

美国对拉美的政策面临着对三方面目标的优先性抉择。第一方面目标是“自由和平”理想,即采用民主和平、贸易和平、国际法和平等手段塑造出“民主、安全”的世界。自由国际主义的愿景是,在由主权平等、独立的主权国家构成的国际秩序中,各国通过自由贸易促进繁荣,以集体安全机制(兼民主国家共同体)来确保安全,其他偏好还包括渐进式变革、多边主义和宪政主义。<sup>②</sup>第二方面目标是确立美国在拉丁美洲的主导地位。在推动拉美向政治民主化、经济自由化和区域一体化转型的背后,隐含着不言自明的现实利益——美国的霸权地位。第三方面目标是追求在意识形态上实现对拉丁美洲的控制,将该地区团结为民主国家的联盟。这植根于美国“捍卫自由”的使命观,它与康德自由主义的民主国家联盟结合,加剧了自由专制的危险。捍卫自由的核心在于确保自由民主实验的有效性,它提供一个强大的“透镜”,让美国难以区分内政和外交,并倾向于将国际竞争视为自由主义同其“敌人”的竞争。如果说美国在意识形态一致的国际环境中更能感到安全,那么拉美的地理位置注定了它成为美国重点关注的地区。

如果将“自由和平”视为自由国际主义的固有目标,那么,体系的权力分

---

<sup>①</sup> 此历史过程参见 Frank Ninkovich, *The Wilsonian Century: U.S. Foreign Policy*, Chicago: University of Chicago Press, 1999.

<sup>②</sup> 这一定义结合了托尼·史密斯和伊肯伯里分别对于美国自由国际主义愿景的概括,参见 Tony Smith, *America's Mission: The United States and The Worldwide Struggle for Democracy*, New Jersey: Princeton University Press, 2012; John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, March 2009.

配和自由敌人因素则构成美国能否专注于“自由和平”理想的干扰变量。<sup>①</sup> 权力分配因素是指体系的结构是单极霸权还是存在强有力的竞争者（两极或多极结构），即是否存在美国霸权的权力竞争者。“自由敌人”因素指这些竞争者是否在意识形态上让美国感到不安全。当同时存在自由敌人和权力竞争者时（如冷战时的苏联），美国自由国际主义政策就更容易陷入目标间的冲突与两难。本文案例将分别考察肯尼迪时期、冷战后初期、特朗普—拜登时期美国的拉美经济政策推行情况，以此探讨自由国际主义在实践中的困境与成因。

冷战期间，美国始终在优先促进自由和平还是反苏反共之间做选择。反苏反共是同苏联争夺霸权和抵御自由敌人的诉求相交织所构成的政策选择。由于拉美特殊的地缘政治和历史地位，美国不允许在该地区存在竞争性大国，也排斥非美意识形态对该地区的渗透。在理想情况下，促进自由和捍卫自由的目标是统一的，但当“自由敌人”的意象被激活，捍卫自由的冲动极化了美国的敌意和恐惧，重塑了其不安全感，美国可能会更轻易地转变为干涉主义者，而忽视或背叛了促进自由与自由和平的理想。美国对拉美的冷战自由国际主义贯穿着一组竞争性政策选项：美国应该作为自由的传教士向拉美国家兜售美国价值观和政治制度，还是应作为自由的十字军被动地抵御苏联共产主义在拉美的渗透。美国一直在二者间摇摆。在肯尼迪—约翰逊政府和卡特政府时期，美国更侧重于主动向拉美传播自由，在其他时期则更偏好于同苏联开展权力和意识形态竞争，这为美国宣扬的“自由秩序”和“美洲团结”镀上一层虚伪色彩。

更讽刺的是，当拉美地区存在美国的权力竞争者兼“自由敌人”时，即使是威尔逊主义最虔诚的继承人也很难坚持对自由主义的承诺。肯尼迪时期的经济政策就提供了一个例证。肯尼迪在现实主义—威尔逊主义波谱中更接近后者，他提出了“争取进步联盟”计划，希望在美洲促成自由与进步，振兴美洲体系。“争取进步联盟”计划最早在肯尼迪的就职演说中提出，以1961年美洲国家组织会议通过的《埃斯特角宪章》为标志。该计划受到现代化理论的影响，将解决贫困问题和促进自由视为一个整体，力求让拉美地区实现人均收入持续增长、国民收入公平分配、经济结构多样化及生产力提升等<sup>②</sup>；要求每

<sup>①</sup> 无论是自由国际主义的世界性思潮，还是美国将其本土化后的各种版本，都保留了“建立自由和平的国际秩序”这一根本目标。

<sup>②</sup> U. S. Govt. Print Office, “The Charter of Punta del Este, Establishing an Alliance for Progress within the Framework of Operation Pan America”, August 17, 1961. [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/intam16.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam16.asp). [2024-06-25]

个国家根据社会和经济发展阶段设定增长目标,制定长期的国家发展计划。肯尼迪政府将现代化理论和美国模式向拉丁美洲推广,旨在提供有别于苏联且更优越的现代化发展方案。

“争取进步联盟”计划映射出自由国际主义的内在矛盾。首先,肯尼迪的经济援助计划体现了自由的专制,将经济援助同政治、民主和人权等问题挂钩,将美国的现代化模式中性化,称之为“科学”,忽视人类社会的多元性与特殊性。其次,这一现代化理论嵌入了积极自由的构想,却产生了不利于政治民主化的结果。肯尼迪政府认为,一个实行中央集权的国家可以通过政府来组织公民政治参与,培训民主素养。然而,由于相信自由要以渐进的方式实现,这反倒令美国对强权统治更为宽容。再次,美国的经济援助很快变成了霸权的工具。“争取进步联盟”计划要求接受援助的国家必须制定改革计划,美洲开发银行和国际合作署根据美国设定的标准审查受援国是否进行了必要的社会改革,决定发放贷款的标准。这赋予了美国介入拉美国家内政、影响受援国社会改革进程的权力。美国要求支持企业自由竞争(包括接受美国企业的垄断),还必须把大部分贷款用于购买美国物资,这实则是服务于美国利益。<sup>①</sup>此外,在肯尼迪执政后半期,美国对拉美政策的核心目标是防止该地区出现第二个古巴,反苏反共的目标最终还是成为优先事项。1960年后,拉美地区频繁发生军事政变。在经历一段时间的纠结(伴随对军事政变的严厉谴责)后,肯尼迪政府转为默许或支持军事独裁政府。这或许是因为肯尼迪政府认识到,同军政府合作是控制拉美、防止其左倾的更直接有效的方案。1963年,对于危地马拉和厄瓜多尔的政权更迭,肯尼迪政府采取了更宽容的态度。在厄瓜多尔掌权的军政府核心成员接受过美国训练,美国国际开发署还为该国提供了大量财政援助。<sup>②</sup>于是,“自由的专制”攫取了“自由和平”的理想。

在冷战背景下,即使美国政府最初有意推动自由和平,也难以摆脱自由专制和霸权诉求的影响。那么,当冷战结束后美国享有单极霸权、处在更为乐观的国际环境中时,其自由国际主义理想是否就能实现了呢?下面通过冷战后初期美国在拉美推动新自由主义改革和美洲自贸区的案例对此做出解答。

<sup>①</sup> 章叶:《争取进步联盟——美国奴役和掠夺拉丁美洲的新工具》,载《经济研究》,1961年第11期,第60页。

<sup>②</sup> 危地马拉的政变可能是美国策划或支持的,目的是阻止该国共产党在大选中获胜。

### 三 冷战后美国在拉美自由国际主义实践的困境： 新自由主义改革和美洲自贸区倡议的失败

冷战结束后，美国在拉美地区重获安全感和主导权，在这种背景下，美国在 1991—2005 年间推动的新自由主义改革和美洲自贸区倡议受挫，显得更令人费解。就权力分配而言，冷战后的体系结构从两极对峙变为单极霸权。和苏联的霸权竞争告一段落，美国的注意力可以转移到自由国际主义普世目标上。冷战后的三任美国总统（布什、克林顿和小布什政府）也的确都展现出在拉美推行自由国际主义的热情。如布什政府提出了“世界新秩序”战略，宣称要建立“一个新的世界秩序，不同的国家在共同的事业中聚集在一起，以实现人类的普遍愿望——和平与安全、自由和法治”；在这个秩序中，“美国的领导地位是必不可少的”。<sup>①</sup> 克林顿政府的扩展战略也是旨在巩固美国领导地位并在世界上扩大自由民主。

美国对拉美的政策也做出相应调整。冷战后拉美地区在美国全球战略中的重要性降低，此后长期处于边缘地位。除苏联威胁的消失，20 世纪 90 年代初拉美的政治生态也让美国感到乐观。除古巴以外的其他拉美国家以各种形式实现了民选政府，不论民主的质量如何，至少在形式上达到了美国对民主国家联盟的期许。美国能更专注于“自由和平”目标，尤其集中于经济领域。布什政府提出“美洲事业”倡议（EAI），是冷战后美国对拉美政策转型的标志，该倡议涵盖建立自贸区、促进新自由主义改革和推广民主制度三大支柱，这些措施在以后几届美国政府得以保留。<sup>②</sup> 在促进民主方面，相较于冷战时期，美国减少了粗暴干涉和策动政变行为，尽管仍保持了对古巴（和后来的委内瑞拉）的强硬措施。<sup>③</sup> 因此，冷战后美国推动自由国际主义的努力集中体现于经济政策，包括向拉美国家推广新自由主义改革和推动建立美洲自由贸易区。

---

<sup>①</sup> George Bush, “Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union”, January 29, 1991. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/265956>. [2024 - 09 - 05]

<sup>②</sup> 朱鸿博：《冷战后美国的拉丁美洲政策》，复旦大学国际政治系博士学位论文，2007 年，第 52 页。推广自由国际主义的三大支柱，后加上禁毒，成为冷战后美国对拉美政策的主要内容。

<sup>③</sup> 1991—2008 年期间美国对拉美政权的直接干涉行动包括 1994 年占领海地并开展所谓“恢复民主行动”，以及在 2004 年鼓动委内瑞拉反对派推翻左翼总统查韦斯。

### (一) 新自由主义改革和美洲自贸区倡议

美国在拉美地区推动的新自由主义改革和美洲自由贸易区倡议,是一套从国内到国际秩序的连续议程。美国对拉美政策的核心就是通过建立美洲自由贸易区,推动拉美国家实行以“华盛顿共识”为基础的新自由主义改革。<sup>①</sup>新自由主义改革是继进口替代战略后拉美的主流经济发展模式。20世纪七八十年代,拉美进口替代战略陷入困境,加上石油危机冲击,拉美各国经济出现停滞,纷纷爆发债务危机。<sup>②</sup>为摆脱经济困境,新自由主义成为拉美各国政府的“救命稻草”,在20世纪八九十年代逐渐成为该地区的主流经济模式。新自由主义理论主张重回自由放任的经济体制,实行贸易自由化、企业私有化、资本自由流通、减少政府支出和干预等措施。

美国为推动拉美的新自由主义经济改革采取了积极行动。首先,冷战还未结束,布什政府就于1989年提出了“布雷迪计划”,鼓励本国商业银行为拉美发展中国家减免部分债务,以应对拉美债务危机。美国为各国加入布雷迪计划设定了门槛,要求这些国家承诺进行结构性的经济改革,包括减少政府干预、紧缩财政和货币政策、进行私有化和开放国内市场等。拉美地区有墨西哥、阿根廷、委内瑞拉等国加入了该计划。<sup>③</sup>其次,美国将新自由主义指导的经济理念打造为“华盛顿共识”,将其中性化、科学化,在拉美乃至全球推广。布什政府时期的美国知识分子将新自由主义包装为中性化的知识,这些“知识”很快转变为了政策。“华盛顿共识”的提出者是美国学者约翰·威廉姆森。1989年,在美国国际经济研究所组织的讨论拉美经济结构调整的会议上,威廉姆森将在拉丁美洲推进新自由主义改革的观点总结为十项建议,涉及贸易自由化、私有化和金融自由化等方面。由于这些改革主张出自于总部设在华盛顿特区的机构(国际货币基金组织、世界银行和美国国务院),故被命名为“华盛顿共识”。<sup>④</sup>“华盛顿共识”在20世纪90年代得到广泛传播,

<sup>①</sup> 朱鸿博:《冷战后美国的拉丁美洲政策》,复旦大学国际政治系博士论文,2007年,第52页。

<sup>②</sup> 进口替代战略部分地呼应了美国进步自由主义的经验,支持国家对经济宏观调控的正当性,赋予政府更多权力和职能,同时也在拉美助长了威权主义,让经济发展和美国所希望看到的政治民主化呈现负相关效应。

<sup>③</sup> 林红:《困于民粹主义与新自由主义之间:拉丁美洲的发展选择问题》,载《江苏行政学院学报》,2022年第2期。

<sup>④</sup> John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, Peterson Institute for International Economics, November 1, 2002. <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>. [2024-09-05]

既是西方国家抛弃凯恩斯主义、重回自由放任政策的象征，也是对冷战结束初期美国对拉美经济政策的概括。每当其他国家遭遇经济危机而向国际金融组织求助时，美国精英就以实施“华盛顿共识”的十项政策为援助条件，要求这些国家施行经济改革。<sup>①</sup>最后，美国培养了拉美政治精英和知识分子，他们回国后担当母国经济自由化转型的推手，其中最著名的是一批智利经济学家（被称为“芝加哥弟子”）。他们中的大部分人于20世纪50年代在芝加哥大学学习经济，深受新自由主义代表学者米尔顿·弗里德曼的影响。同一时期，芝加哥大学还培养了多名南美经济学家和政治精英，这些人回国后在政府中位居要职，影响了本国经济向新自由主义的转型。

美洲自由贸易区项目是“华盛顿共识”在国家间关系、区域一体化中的应用。美国拟将同加拿大、墨西哥签署的《北美自由贸易协定》（NAFTA）扩展到中美洲和南美洲，形成将整个美洲联系到一起的自由贸易体系。建立美洲自贸区是此阶段美国对拉美自由国际主义政策的核心内容，是肯尼迪“争取进步联盟”计划之后又一个针对拉美地区的纲领性政策宣言。<sup>②</sup>由此，自由贸易不仅是经济政策，还是美国在拉美全面推进自由国际秩序的重要手段。美洲自由贸易区的倡议最初源于1990年6月布什政府提出的“美洲事业”倡议，旨在通过签署自由贸易协定来扩大贸易，最终目标是建立覆盖整个西半球的自由贸易体系。<sup>③</sup>布什政府时期的成果是与墨西哥和加拿大达成《北美自由贸易协定》，该协定在克林顿任期成为法律。克林顿继承了布什政府推动美洲自贸区的计划，于1994年12月在迈阿密组织召开了首届美洲国家首脑会议，会议为美洲自贸区设定了行动计划：除古巴之外的33个美洲国家领导人同意建立美洲自贸区，确定在2005年前完成相关谈判。会议宣言认可自由主义国际秩序是美洲国家的共同目标，确认“华盛顿共识”是其共同价值。“美洲国家元首和政府首脑致力于促进西半球的繁荣、民主价值观和制

<sup>①</sup> 《警惕新自由主义“华盛顿共识”》，新华网，2016年9月21日。[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/21/c\\_129292451.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/21/c_129292451.htm)。[2024-09-05]

<sup>②</sup> 朱鸿博：《冷战后美国的拉丁美洲政策》，复旦大学国际政治系博士学位论文，2007年，第52页；徐世澄主编：《美国和拉丁美洲关系史》，北京：社会科学文献出版社，1995年，297页。

<sup>③</sup> “美洲事业”倡议的三个组成部分是：制定自由贸易协定；15亿美元的赠款基金，用于支持投资改革计划的实施；官方债务减免计划。参见USAID，“Enterprise for the Americas Initiative”。<https://2017-2020.usaid.gov/biodiversity/TFCA/enterprise-for-the-americas-initiative>。[2024-09-05]

度以及安全……通过开放市场、一体化和可持续发展来追求繁荣。”<sup>①</sup>更重要的是，这是美洲有史以来第一次出现了民主国家共同体，这次峰会代表了美国开始在拉美推行自由国际主义以来的一次高光时刻。彼时，与会的美洲国家首脑对自贸区充满诚意和信心。经过1995—1997年间的筹备，33个拉美国家的贸易部长于1998年通过了《圣何塞部长宣言》，确定了各国首脑进一步谈判的原则和程序、讨论的问题领域、谈判的组织和结构等。<sup>②</sup>

然而，美洲自由贸易区谈判很快就遭遇瓶颈。1998年在智利圣地亚哥举办的第二届美洲国家首脑会议上，尽管自由贸易区是主要议题，各国首脑也首次对各国的条件展开了谈判，但自贸区议程的进展不大。会议通过的《圣地亚哥宣言》只是重申了自由贸易的积极作用和在2005年完成谈判的时间表。<sup>③</sup>美国开始考虑替代方案，与智利进行双边贸易协定的谈判。各国政府首脑间更详细的谈判发生在2000—2003年间。在小布什政府期间，第三次美洲国家首脑会议于2001年4月在魁北克举行，将美洲自贸区正式启动的时间定于2005年12月，这意味着谈判最迟要在2005年年初达成。此时，大多数国家仍期待同美国达成协议。然而，在2005年于阿根廷马德普拉塔举行的第四次会议中，自贸区谈判陷入僵局。尽管有超半数的国家承诺将在次年继续谈判，但会议并没有得到恢复，一个整体的美洲自贸区倡议被搁置了。于是美国转变了谈判策略，以一系列双边贸易协定取而代之。

## （二）冷战后美国对拉美经济政策受挫的原因分析

新自由主义改革在20世纪90年代中期就出现了问题，美洲自由贸易区的谈判到2005年也搁浅了。下文将以美国自由国际主义的内生性矛盾为视角，讨论为什么在冷战后享有单极霸权优势的背景下，美国对拉美的新自由主义改革和美洲自贸区倡议依然未能成功。

### 1. 新自由主义改革受挫的原因

从1994年墨西哥金融危机开始，到巴西金融危机（1999年）和阿根廷经济危机（2002年），整个90年代，不少拉美国家的经济在实行新自由主义改

<sup>①</sup> Department of International Legal Affairs, “First Summit of the Americas: Plan of Action”. <https://www.oas.org/juridico/english/PlanI.html#9>. [2024-09-05]

<sup>②</sup> David Luke and Jamie Macleod, *Inclusive Trade in Africa: The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, Oxford: Taylor & Francis, 2019, p. 39.

<sup>③</sup> Foreign Trade Information System, “Second Summit of the Americas Santiago Declaration”, April 19, 1998. [http://www.sice.oas.org/tpd/ftaa/Summits/SantiagoDeclar\\_e.ASP](http://www.sice.oas.org/tpd/ftaa/Summits/SantiagoDeclar_e.ASP). [2024-09-05]



革之后都陷入动荡与混乱之中，其原因探析如下。<sup>①</sup>

首先，美国向拉美推行新自由主义遭遇“水土不服”，其根本原因可归纳为自由主义的专制忽视了拉美社会的特殊性和多元性。和肯尼迪“争取进步联盟”计划相似，新自由主义将抽象的自由概念和自由在美国的实践相混淆，将美国特殊的经验科学化 and 中性化，将美国模式装裱为“共识”，仿佛其他国家应像公理一样接受美国模式。这是对新自由主义的“意识形态化”，是思想的专制主义。美国倡导的新自由主义加重了拉美固有的贫困和社会分配不均现象，促使拉美社会矛盾激化。<sup>②</sup>此外，新自由主义改革的失败同改革实施不到位或过于激进也有关系。由于20世纪80年代以前的贸易保护政策，许多拉美国家的民族企业面对国际竞争是脆弱的，它们本需要更长时间和更渐进的方式进行产业结构调整，以提高生产力和竞争力。贸然开启自由化改革，面对强大的国际竞争者，对尚未准备好的拉美企业而言无异于灾难。总之，美国对拉美经济困境给出的普适性药方容易遭遇水土不服，自由的专制是新自由主义改革失败的根源。

其次，新自由主义改革的失败还印证了积极自由和消极自由在实践中可能存在冲突。从政府干预的进口替代战略转向自由放任的经济模式，拉美国家是从积极自由向消极自由（古典自由主义）回归。过分依赖市场的作用，减少政府的作为，让拉美国家遭遇了欧美国家在19世纪末面临的困境，即自由与平等的矛盾。放任自由引发的经济社会问题包括经济增速缓慢乃至出现负增长、就业率下滑、通货膨胀、贫富差距加大等。不平等引发了社会动荡甚至是政变，加剧了拉丁美洲国家的政治不稳定。竞争性的市场机制剥夺了由国家来制定宏观经济政策和进行有效分配的机会，使得经济增长与公平分配成为一对难以兼容的发展目标。<sup>③</sup>

再次，拉美新自由主义改革的成败还受到了美国自利政策的影响，这体现了自由与霸权之间的潜在矛盾。基于“华盛顿共识”的新自由主义近乎被“科学”包装的意识形态，而意识形态必然具有工具价值。批评者认为，“华盛顿共识”只不过是冷战后新的国际经济形势下，美国用来打开拉美市场、

<sup>①</sup> 魏红霞：《九·一一事件后美国对拉丁美洲的政策与拉美的反美主义》，载《美国研究》，2007年第3期，第31-49页。

<sup>②</sup> 朱鸿博：《冷战后美国的拉丁美洲政策》，复旦大学国际政治系博士学位论文，2007年，第61页。

<sup>③</sup> 林红：《困于民粹主义与新自由主义之间：拉丁美洲的发展选择问题》，载《江苏行政学院学报》，2022年第2期。

为本国战略服务的工具。<sup>①</sup> 还有研究指出，美国政府从没有实行过“华盛顿共识”。<sup>②</sup> 市场化改革让拉美国家在短时期内吸引了大量外资，然而，外来资本非但未能提高居民收入和生活水平，反而攫取了当地的资源，剥削当地廉价劳动力。<sup>③</sup>

最后，无论是“民主的敲门砖”，还是实现利益的工具，新自由主义在拉丁美洲的实验结果是适得其反的。一方面，改革非但没有带来民主化转型，反而巩固了政治威权主义。正如林红指出，经济市场化与政治新民粹主义发展出了策略化的右翼民粹主义，是拉美右翼领导人在推行市场化改革过程中形成的新形态威权化。<sup>④</sup> 另一方面，新自由主义改革非但没有成为拉美经济困局的解药，反而激化了社会矛盾，触发了反美主义的社会运动乃至暴力革命。右翼政府的经济政策使得民众生活水平恶化，选票流向了承诺进行社会改革的左翼，引发拉美政治生态大地震。就美国将经济自由化和政治民主化视为一体的思路来说，拉美的政治发展进程已呈现分裂状态，与美国的设想南辕北辙。一般而言，拉美左翼在经济上支持国家干预，在政治上主张扩大政治参与；右翼则在经济上支持自由放任，在政治上倾向于精英治国。<sup>⑤</sup> 这一局面也部分由美国冷战政策所塑造——在敦促拉美国家实行经济社会改革和自由贸易的同时，美国又支持了右翼政权。左翼政府结成联盟对国际政治产生了重大影响，这将在后文详细介绍。

回顾冷战后初期拉丁美洲各国都实现了民选政府的场景，那是一幅向自由主义国际秩序和民主国家联盟发展的欣欣向荣之态；再对比 21 世纪初该地区一系列国家政权纷纷左转的情景，无疑是对美国自由国际主义的莫大讽刺。

## 2. 美洲自贸区谈判失败的原因

美洲自贸区谈判没有成功的直接原因是美国和拉美发展中国家对自贸区的期待存在难以弥合的鸿沟，究其深层原因，还存在权力不对等、美国利己

<sup>①</sup> 魏红霞：《九·一一事件后美国对拉丁美洲的政策与拉美的反美主义》，载《美国研究》，2007年第3期，第31-49页。

<sup>②</sup> 《警惕新自由主义“华盛顿共识”》，新华网，2016年09月21日。[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/21/c\\_129292451.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/21/c_129292451.htm)。[2024-09-05]

<sup>③</sup> 刘雨濛：《拉美如何走出新自由主义的“改革陷阱”——兼论“21世纪社会主义”对新自由主义的抵抗与超越》，载《江南社会学院学报》，2021年第2期，第74-80页。

<sup>④</sup> 林红：《困于民粹主义与新自由主义之间：拉丁美洲的发展选择问题》，载《江苏行政学院学报》，2022年第2期。

<sup>⑤</sup> 袁东振：《拉美左翼力量反美倾向的演变》，载《美国研究》，2016年第1期，第97-104页。

主义、双方历史矛盾导致的战略疑虑等因素。美洲自贸区的失败说明，即使不存在权力和意识形态的对手，美国对自由国际主义的实践仍存在难以回避的矛盾。

首先，围绕美洲自贸区的争论挑战了自由国际主义的基本假设。自由国际主义的贸易和平论相信，自由贸易和世界的繁荣与和平是相辅相成的，经济自由主义和国际自由贸易将促成一种良性循环，使得参与该机制的国家获得财富，由于经济上相互依赖而更珍视和平。自由国际主义欲以国内的消极自由实现国际关系的积极自由，这一乐观假设在美洲自贸区谈判的“实验”中未能通过检验。现实情况是，尽管拉美国家转向了新自由主义，对自由贸易有共识的国家仍难以在国际层面就社会性“善治”达成一致。这揭示出，自由国际主义者对个体利益与集体利益根本和谐的设想是一厢情愿的，其对消极自由和积极自由之间潜在冲突的忽视是危险的。

其次，在国际关系中，个体的权利（即国家利益）而非道德性共识更具决定意义。美洲自贸区谈判受挫的最直接原因是，美国同以巴西为代表的南美国家对自贸区的条件和进程存在难以调和的分歧。美洲国家在国家实力、发展水平和经济规模上参差不齐。除了阿根廷、哥伦比亚和委内瑞拉外，其他各参与方的经济总量都低于美国经济的1%。<sup>①</sup>以巴西为代表的南美国家不愿让美洲自贸区继承北美自贸区的模式，希望放缓全面开放的进程，让刚从贸易保护转向贸易开放的国内市场获得适应的时间。巴西等南美国家还希望美国取消对农产品的补贴，美国则要求拉美国家保护知识产权。<sup>②</sup>此外，巴西等南美国家希望以已经建立的次区域贸易集团的身份（如南方共同市场）集体加入自贸区，以增强同美国谈判的话语权。美国则希望让美洲自贸区成为北美自贸区的自然延伸，尽快让各国相互承诺开放市场。<sup>③</sup>如果美洲一体化真是其外交目标，美国本应充分考虑各国发展水平的参差，让发达国家做出适当让步。相反，美国却枉顾拉美发展中国家可能遭遇的困难，要求地区各国于1998年相互取消关税，让拉美国家尽快向美国无条件开放市场。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> David Luke and Jamie Macleod, *Inclusive Trade in Africa: The African Continental Free Trade Area in Comparative Perspective*, Oxford: Taylor & Francis, 2019, p. 39.

<sup>②</sup> 朱鸿博：《冷战后美国的拉丁美洲政策》，复旦大学国际政治系博士学位论文，2007年，第61页。

<sup>③</sup> 这也体现了美国惯于设立榜样、进行实验和全球推广的一贯思维。

<sup>④</sup> 吕银春：《巴西与美国在建立美洲自由贸易区问题上的分歧》，载《拉丁美洲研究》，1998年第1期，第55页。

可见,冷战后竞争性强国的缺位并没有消弭美国自由国际主义中自由与霸权的矛盾,该矛盾以其他形式表现出来。第一,美国在拉美的自贸区倡议并非纯粹的理想主义项目,也是服务于其全球霸权的战略工具。在冷战结束前后,美国面临着来自其主要盟友(欧洲和日本)对其经济主导地位的挑战,因此,美国的主要任务是尽快恢复自身在全球的经济竞争力,在拉美地区倡导自贸区是美国扩大市场、恢复经济、平衡贸易逆差的重要手段。第二,美国对自由贸易的立场持双重标准,只有当开放市场有利于其本国时它才会予以支持。如面对同巴西之间的贸易逆差,美国推行了贸易保护主义,抬高巴西商品进入美国市场的门槛。美国以巴西商品不符合它对商品的质量或环境要求为由,对进入美国的钢铁制品、糖、纺织品等26种巴西商品实行关税壁垒政策;对巴西产的橙汁和钢铁分别设定86%和90%的高额进口关税,以至于从1994年开始巴西对美国的贸易首次出现逆差。<sup>①</sup>此前,在和墨西哥单独就加入北美自贸区进行谈判时,美国也设立了霸王条款。美国单独就环保和劳工问题以美国的标准与墨西哥进行谈判,若墨西哥达不到美国的劳工和环境保护标准,将受到贸易制裁。<sup>②</sup>这实则是要求墨西哥向美国的标准靠拢。双重标准揭露了美国在自由贸易价值观掩盖下的利己主义和霸权主义。

### 3. 美国对拉美政策的深层困境:自由霸权还是去美国化

拉丁美洲国家对自贸区谈判迟疑不决背后的政治含义远超越了跨国贸易合作本身,体现了该地区国家对美国主导的区域一体化的疑虑和反抗。美国在拉丁美洲推行自由国际主义的根本困境是美国的自由霸权与拉美国家希望建立独立平等的国际秩序之间的矛盾。

围绕自贸区的分歧投射出双方不对等的权力关系,尤其投射了拉美国家对美国霸权主义的担忧。自贸区的谈判本就会受到国家实力强弱不均的限制,参与国在实力和经济体量上的巨大差距足以让谈判复杂化。如在20世纪60年代的拉美自由贸易组织协会及在相对较为成功的南方共同市场中,成员国之间实力的巨大差异也一直是制定可持续的贸易协议所面临的主要困难。<sup>③</sup>不

<sup>①</sup> 吕银春:《巴西与美国在建立美洲自由贸易区问题上的分歧》,载《拉丁美洲研究》,1998年第1期,第55页。

<sup>②</sup> 魏红霞:《九·一一事件后美国对拉丁美洲的政策与拉美的反美主义》,载《美国研究》,2007年第3期,第35页。

<sup>③</sup> Annette Hester, "FTAA: What's in It for the South?", in *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Vol. 3, No. 2, 2002, pp. 292-293.

过，在美洲自贸区谈判中美国扮演了主导大国的角色，拉美国家对美国的不信任为双方交往的历史所塑造。从门罗主义到冷战，美国对拉丁美洲长期推行不平等的政策，或干涉或控制，或将其作为大国竞争的工具，且美国热衷于扮演传教士，向该地区国家植入美国价值观和政治经济模式。这些历史的叠加导致了拉美的反美主义和追求独立的倾向。此外，自冷战结束以来，拉丁美洲长期处在美国国际战略中的边缘位置，与美国的自利性行为结合，让自由贸易区倡议更像是服务于美国霸权的工具。

在美洲自贸区谈判受挫的背后，呈现出自由国际主义的两个版本即“自由霸权”和“自由和平”之间的微妙差异，这同样与自由与霸权的矛盾相关。美国宣称希望在拉丁美洲构建自由而公正的和平，其中隐含的可能是，一个自由、团结、一体化的拉丁美洲未必需要（甚至并不欢迎）美国的领导。这在美洲国家针对自贸区的立场分歧上得到了充分体现。参与谈判的拉美政治精英对美国霸权感到警觉，认为自贸区谈判的议程是由美国决定的，未能反映其他国家的需求。<sup>①</sup> 因历史上的不对等关系，南美洲国家其实将美洲自贸区谈判作为争取平等的机会。不少国家曾经相信，自由贸易协定可以作为抗衡美国经济主导地位的力量，巴西和阿根廷希望由南方共同市场来扮演制衡美国的重要角色。<sup>②</sup> 自 2003 年起，美洲国家分裂成了三派：美国、加拿大和墨西哥等国坚持让新的自贸区成为北美自贸协定的扩展；巴西和阿根廷等国虽对自贸区保持热忱，但对美国主导地位持警惕态度；古巴和委内瑞拉等国坚决反对美国主导的自贸区，决心建立拉美一体化的替代方案——美洲玻利瓦尔联盟。美洲玻利瓦尔联盟成立于 2004 年 12 月，最初以古巴和委内瑞拉为核心，后扩展到 10 个会员国，联盟以拉美政治和经济一体化为目标，有对抗“帝国主义统治企图”的意味，具有民族主义和去美国化特征。

拉美国家独立于美国的意识同新自由主义改革的挫折有密切联系。新自由主义改革的挫折导致了一系列左翼政府的兴起。以 1998 年乌戈·查韦斯在委内瑞拉上台执政为开端，智利、阿根廷、巴西、墨西哥、玻利维亚、洪都拉斯等国紧随其后，到 2010 年已有 13 个拉美国家由左翼执政，史称“粉红

<sup>①</sup> Annette Hester, “FTAA: What’s in It for the South?”, in *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Vol. 3, No. 2, 2002, pp. 292–293.

<sup>②</sup> Patrick James and Michael Lusztig, “Predicting the Future of the FTAA”, in *Law and Business Review of the Americas*, Vol. 6, No. 3, 2000, p. 406, p. 414.

浪潮”。<sup>①</sup> 左翼联盟的出现无异于在美国的“势力范围”中注入新一波“非自由主义”的血液。虽然拉美地区大部分左翼政府属温和派，无意同美国进行意识形态对抗，但很多左翼政府仍在国内改革中打着“社会主义”的名号，探索新自由主义的替代方案。<sup>②</sup> 其中，最激进的委内瑞拉总统查韦斯宣称要在野蛮的新自由主义和共产主义之间开辟“第三条道路”。<sup>③</sup>

左翼执政让拉美迎来了新一阶段的反美和去美国化浪潮。反美主义在19世纪初拉美独立运动期间就已萌芽，在19世纪下半叶和冷战时期不断发展，在冷战后新自由主义改革期间进入新一阶段。反美是拉美左翼的重要特点和天然倾向。<sup>④</sup> 作为21世纪拉美地区反美运动的体现，拉美国家在反对新自由主义的同时还积极抵制美国主导的美洲自由贸易区计划。<sup>⑤</sup> 拉美独立于美国的一体化探索没有就此结束。在左翼领导人的倡导下，拉美和加勒比国家共同体（CELAC）于2011年正式成立，成为唯一涵盖除美国和加拿大以外33个地区国家的国际机构。拉美和加勒比国家共同体成立的宗旨是推动地区一体化进程，结束美国霸权及其对地区事务的控制，提高拉美和加勒比国家作为一个整体的国际地位。

综上，在缺乏霸权竞争者的情况下，美国在“华盛顿共识”指导下推进拉美经济改革和美洲自贸区的两大计划纷纷搁浅，这更显示出自由国际主义内部存在自我挫败的因素。新自由主义改革突出了自由专制的问题，认为美国模式能够放之四海而皆准是不切实际的；美洲自贸区的搁浅则表明，自由国际主义者对积极自由与消极自由之间潜在矛盾的忽视是危险的。此外，自由与霸权之间的矛盾也未消失，只是换了表现方式。本案例还展现出美国的自由专制与拉美国家对美国霸权的反抗、国家利益、历史遗产、民族主义等因素是如何相互交织的，它们共同塑造了美国在拉美推行自由国际主义的困

<sup>①</sup> 韩琦：《拉美国家左翼政府回归的原因及可能影响》，载《人民论坛》2023年2月20日第6版。

<sup>②</sup> 同冷战期间的社会主义阵营相区别，许多拉美左翼领导人对美国的态度是较务实、温和的，在反对美国霸权、主张“去美国化”的同时也同美国在反恐和禁毒等事务上进行了合作。因此，美国并未将21世纪后的左翼政权视为共产主义威胁，而是采用分化的手段，对多数温和左翼国家进行拉拢，仅对委内瑞拉等少数激进左翼国家采取打压手段。参见袁东振：《拉美左翼力量反美倾向的演变》，载《美国研究》，2016年第1期，第97-104页。

<sup>③</sup> Juan Pablo Rodríguez, “The Politics of Neoliberalism in Latin America: Dynamics of Resilience and Contestation”, in *Sociology Compass*, Vol. 15, No. 3, 2021.

<sup>④</sup> 袁东振：《拉美左翼力量反美倾向的演变》，载《美国研究》，2016年第1期，第97-104页。

<sup>⑤</sup> 颜剑英：《拉美历史上反美主义的演进及特点与根源分析》，载《国际关系学院学报》，2010年第4期，第33-38页。

境。在实现自由国际主义普世目标（即“自由和平”理想）的方式上，存在美国主导的自由霸权和拉美各国追求的独立平等的国际秩序之间的矛盾冲突。

#### 四 特朗普—拜登时期美国对拉美经济政策：自由国际主义何去何从？

美国对拉美政策和所面临的国际形势在特朗普和拜登时期具有连续性，特朗普政府对自由国际主义的背弃为拜登时期留下特别的遗产。特朗普—拜登时期美国对拉美经济政策引起了关于自由国际主义未来走向的迷思。

##### （一）特朗普政府对自由国际主义的背弃

特朗普于 2017 年执政后几乎放弃了自由国际主义，这是自由国际主义在二战后经历的最严峻挑战。就美国的拉美政策而言，2018 年时任国务卿蒂勒森在访问墨西哥、阿根廷等国期间公开重提门罗主义，称它“在今天和在 1823 年制定时一样具有现实意义”<sup>①</sup>。这和 2013 年奥巴马政府国务卿克里在美洲国家组织称“门罗主义时代已经终结”的话语形成鲜明而讽刺的对比。<sup>②</sup>同前任相比，特朗普政府外交呈现战略收缩姿态。自由国际主义在诞生时既是作为门罗主义的替代方案，也是美国转向全球主义的象征，因而战略收缩本身是对自由国际主义范式的修正。

特朗普政府的拉美政策也违背了自由国际主义。特朗普上任伊始就以退出来威胁对《北美自由贸易区协定》进行重新谈判，理由是美国在同墨西哥的贸易中存在逆差，特朗普声称该协议是美国的“就业杀手”。<sup>③</sup>该协定后更替为《美国—墨西哥—加拿大协定》，让加拿大和墨西哥承担对等的开放义务，以满足特朗普政府对公平和对等的要求。在 2018 年美洲国家首脑会议中，特朗普临时取消行程，缺席了会议。2019 年末，特朗普政府正式启动扩大的“美洲增长”倡议，旨在促进拉丁美洲和加勒比地区的私营部门基础设

---

<sup>①</sup> Dan Restrepo, “Don’t Turn Back the Clock; Tillerson Should Advance the U. S. – Latin American Partnership into the 21st Century”, February 5, 2018. <https://www.americanprogress.org/article>. [2024 – 09 – 01]

<sup>②</sup> Keith Johnson, “Kerry Makes It Official: ‘Era of Monroe Doctrine Is Over’”, in *The Wall Street Journal*, November 18, 2013. <https://www.wsj.com/articles/BL-WB-41869>. [2024 – 09 – 01]

<sup>③</sup> Joshua Meltzer and Dany Bahar, “NAFTA under Trump: The Myths and the Possibilities”, Brookings, February 23, 2017. <https://www.brookings.edu/articles>. [2024 – 09 – 01]

施投资<sup>①</sup>,制衡中国“一带一路”倡议<sup>②</sup>。尽管大多数拉美国家对“美洲增长”倡议予以积极回应,到2021年初已经有14个国家加入该倡议,却难说从其中获得多少实惠。<sup>③</sup>某种意义上,该倡议是为美国主导和控制拉美提供了新的杠杆。其中一个体现是,2020年9月,美国让前白宫国家安全委员会官员毛里西奥·克拉弗—卡罗内担任美洲开发银行行长,打破了该职位一直由拉美人担任的惯例。美国此举遭到了拉美国家的抗议。

在打压“对手国家”(特别是古巴和委内瑞拉)方面,特朗普的政策也较前任更为严苛。特朗普重新加强对古巴的封锁,大幅减少驻哈瓦那的美国使馆工作人员,限制美古之间的人员和资金往来。2019年,美国承认委内瑞拉的反对派胡安·瓜伊多为合法总统,中断对该国石油的采购。<sup>④</sup>特朗普的独断尤其体现在移民问题上:强迫中美洲国家接受墨西哥作为避难所,还停止了“儿童入境暂缓遣返”计划(DACA),导致移民儿童被迫与家人分离。<sup>⑤</sup>

总之,特朗普外交政策中的意识形态动机被削弱,支撑美国自由霸权的传教士例外论被替换为实用主义、交易主义和利益至上论。这正是自由与霸权的矛盾长期难以协调带来的极端后果。事实上,特朗普的当选就是自由国际主义在美国国内的共识已被严重侵蚀的证据,这意味着不仅是国际社会,美国国内对自由国际主义政策的效果也是甚为不满。特朗普转向“新门罗主义”如同对自由国际主义70年外交实践给出不及格的成绩单,这让美国自由国际主义走到了历史的十字路口。

## (二) 中美拉三角关系与拜登政府经济政策

拜登是偏向威尔逊主义的总统,对拉美的外交经验也十分丰富。在他担

---

<sup>①</sup> U. S. Embassy in Chile, “Official Launch of the Growth in the Americas Initiative”, December 11, 2019. <https://cl.usembassy.gov/official-launch-of-the-growth-in-the-americas-initiative/>. [2024-09-01]

<sup>②</sup> German Institute for Global and Area Studies, “Focus Latin America when Tone Is Not Everything: Joe Biden and Latin America”, 2021. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus>. [2024-09-01]

<sup>③</sup> 王飞:《美洲增长倡议:战略意图与发展动向》,载柴瑜主编:《拉美黄皮书:拉丁美洲和加勒比发展报告(2020~2021)》,北京:社会科学文献出版社,2021年,第131-141页。

<sup>④</sup> Tom Long, “From Trump to Biden in Latin America”, in *NACLA Report on the Americas*, Vol. 53, No. 2, April 2021, pp. 121-126.

<sup>⑤</sup> German Institute for Global and Area Studies, “Focus Latin America when Tone Is Not Everything: Joe Biden and Latin America”, 2021. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus>. [2024-09-01]



任奥巴马政府副总统期间曾对拉美进行过 16 次访问。<sup>①</sup> 拜登的顾问团队主张回归自由国际主义，包括强调多边主义、重获领导地位和重建民主联盟的力量。拜登上任伊始就宣布要纠正前任的外交政策，恢复美国的国际参与，“将美国的民主价值观与其外交领导力结合起来”。<sup>②</sup> 对拉丁美洲，拜登提出要重新“埋葬门罗主义”，重返拉美。

鉴于自由国际主义已迎来历史拐点，拜登政府对拉美政策的执行效果将有助于展望自由国际主义的命运。拜登重返拉美和重建美国地区领导力主要面临三方面的挑战。首先是特朗普的政策遗产，新门罗主义已然动摇了自由国际主义的根基，拜登要继续推行自由国际主义，就更需要重建美国在拉美的权威和名誉。其次，拜登也继承了美国不当推行自由国际主义的历史遗产，美国的地区霸权和拉美国家希望建立独立平等国际秩序的矛盾依然突出。拜登政府还延续了美国冷战后的外交传统，即不以拉美为外交的重心，更关注中东、中国、俄罗斯和重建跨大西洋关系。<sup>③</sup> 正是美国对拉美的边缘化和霸权主义政策导致拉美国家滋生了反美主义和独立倾向。最后，在国际体系的权力分配上，拜登政府面临的宏观国际环境同特朗普时期是相似的：美国霸权相对衰落，国际体系不可避免地由单极向多极化发展。美国国内达成的一大共识是将中国认定为美国的战略对手。特朗普的另一项政策遗产正是宣扬中国在拉美的经济存在对美国国家安全构成了威胁。拜登继承了特朗普对中国的强硬态度，在就任之初就称中国为最大的竞争对手。<sup>④</sup> 后两方面是相互联系的，中国力量进入拉美为该区域的国家提供了更多在大国之间进行博弈的机会。

因此，拜登政府对拉美政策所面临的困局是：特朗普的遗产让他亟须拯救美国的领导力赤字；而中国在拉美的影响力和拉美对美国的离心力共同构成对拜登重回自由国际主义的挑战。下文仍以该时期美国经济政策和对外援

---

① The White House, “Remarks by President Biden and President López Obrador of Mexico before Virtual Bilateral Meeting”, March 1, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/01>. [2024-09-05]

② The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, February 4, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04>. [2024-09-05]

③ Tom Long, “From Trump to Biden in Latin America”, in *NACLA Report on the Americas*, Vol. 53, No. 2, April 2021, pp. 121-126.

④ The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, February 4, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04>. [2024-09-01]

助为例，讨论拜登政府为重返拉美做出了哪些努力、是否仍受到自由国际主义的内生性困境的限制。从整体来看，拜登对拉美的政策是使用软实力和价值观外交，重视采用美国主导的多边主义机构和议程；除了继续遏制左翼政府、制裁古巴和委内瑞拉之外，对其他拉美国家总体上是拉拢之态；在手段上，主要是增加对拉美的资金和技术援助。具体而言，拜登政府在卫生、环保和气候方面的确为拉美提供了一些援助。在医疗卫生领域，美国向拉美地区捐赠了新冠疫苗，在美洲峰会上提出“美洲健康和复苏行动”计划；在气候和环境合作方面，美国提出“美国—加勒比应对 2030 气候危机”倡议，为巴西等国提供了旨在保护亚马孙雨林的资助。<sup>①</sup>但在其他重要方面，拜登政府提出的各种经济援助和发展倡议显得口惠而实不至，雷声大雨点小。拜登曾承诺将在四年内向中美洲国家增派 40 亿美元的资助，以期从根源上解决导致非法移民涌入美国的因素，包括根治经济不安全、社会暴力、环境危机和政府腐败等问题。<sup>②</sup>拜登政府这一承诺并未得到落实。2021 年，拜登在出席七国集团（G7）峰会时，提出“重建更美好世界”倡议（B3W），提倡发达国家合作支持发展中国家的基础设施建设，但该计划没有任何结果。<sup>③</sup>

特朗普时期的美洲增长倡议也在拜登就任后无疾而终。<sup>④</sup>取而代之的是拜登政府于 2022 年美洲峰会上提出“美洲经济繁荣伙伴关系”计划（APEP）。<sup>⑤</sup>该计划共召集了包括北美 3 国在内的 12 个国家加入，但计划进展十分缓慢。2023 年 1 月，12 国笼统地声明将在气候危机、粮食安全、全球供应链和商贸关系等领域进行广泛合作。<sup>⑥</sup>2023 年 11 月，12 国领导人才举行了第一次线上会议，初步确立了一体化、共同繁荣、基础设施建设、环境与气候、促进健

① 曹廷：《拜登上台以来美拉关系的调整及前景》，载《美国问题研究》，2022 年第 2 期，第 190 - 213，283 - 284 页。

② J. D. Long García, “Joe Biden’s \$4 Billion Plan to Discourage Central American Migration at its Source”, January 21, 2021. <https://www.americamagazine.org/politics-society/2021/01/21>. [2024 - 09 - 01]

③④ 林子涵：《美国的拉美政策“工具箱”不好使了》，载《人民日报·海外版》2023 年 6 月 13 日第 10 版。

⑤ The White House, “FACT SHEET: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity”, June 8, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08>. [2024 - 09 - 01]

⑥ The Government of Canada, “Joint Declaration on the Americas Partnership for Economic Prosperity”, January 27, 2023. [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/apep-pape](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/apep-pape). [2024 - 09 - 01]

康社区五方面优先事项。<sup>①</sup> 到 2024 年 3 月，12 国商务部长第一次召开部长会议，为后续计划执行确定了时间表，并决定于 2025 年在哥斯达黎加举行第二次首脑峰会，力促其他委员会能够举行第一次会议。<sup>②</sup> 也就是说，拜登四年任期行将结束之时，“美洲经济繁荣伙伴关系”计划还只是一个空洞的方案。有趣的对比是，拜登政府在遏制中国、打压拉美左翼、阻碍中拉关系发展方面做得比促进民主与提供援助要更为积极。在这些方面，拜登政府同特朗普政府的政策没有本质区别。

中国同拉美的经济关系自 21 世纪初开始发展，截至 2022 年中国已经是拉美的第二大贸易伙伴，成为巴西、阿根廷、智利、秘鲁和乌拉圭等国的第一大贸易伙伴。<sup>③</sup> 中国加强同拉美合作的方式包括高层互访、发布全面的拉美和加勒比地区政策文件（2008 年和 2016 年）、以中国—拉共体论坛为平台提出更广泛的合作倡议，将中拉关系融入“一带一路”的整体布局。截至 2023 年 10 月，拉美地区已有 22 个国家成为“一带一路”共建国。<sup>④</sup>

美国如何看待中国通过经济途径在拉美日益增长的影响力呢？据美国研判，那些被美国开出政治条件的国家更可能在援助方面求助于中国，尤其是左翼政权执政的国家。尽管有分析者判定中拉关系主要是经济利益驱动的，中国支持意识形态伙伴（如委内瑞拉和古巴）的动机有限，美国依然担心中国的角色蔓延到政治领域。<sup>⑤</sup> 这是因为，在中国为拉美基础设施和能源系统提供发展资金之外，美国真正的担心是，中国以“双赢”政策为拉美地区提供了一条美国道路的替代方案。<sup>⑥</sup> 因此，将中拉关系看为一种利益取向的务实合作，还是对美国霸权乃至其国家安全的挑战，这部分取决于同中国关系密切的具体国家及拉美的政治生态。与此相关，新自由主义的失败和反美主义的

---

① Prime Minister of Canada Justin Trudeau, “East Room Declaration of the Leaders of the Americas Partnership for Economic Prosperity”, November 3, 2023. <https://www.pm.gc.ca/en/news/statements/2023/11/03>. [2024-09-01]

② The Government of Canada, “Joint Statement of the First Meeting of the Trade Ministers of the Americas Partnership for Economic Prosperity”, March 18, 2024. [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/apec-pape](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/apec-pape). [2024-09-01]

③ 王飞、陈岚：《美国介入中国与拉美经济合作：动因、方式及影响》，载《国际经济合作》，2023 年第 4 期，第 78-90 页。

④ 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室主编：《中国—拉丁美洲和加勒比国家共建“一带一路”发展报告》，北京：中国计划出版社，2023 年。

⑤⑥ Ted Piccone, “China and Latin America: A Pragmatic Embrace”, Brookings, July 2020. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/07>. [2024-09-01]

余波塑造了 21 世纪以来拉丁美洲政治格局：1998—2016 年是左翼粉红浪潮的周期，在 2016—2018 年间出现了右进左退的情况，2018—2024 年间拉美政治生态再次发生左转。2021 年厄瓜多尔、秘鲁、尼加拉瓜、洪都拉斯和智利等国总统选举中，除厄瓜多尔外均为左翼胜出，2022 年长期由右翼执政的哥伦比亚政权也实现左转，拉美地区重回左翼执政占多数的局面。<sup>①</sup> 2023 年年初再度上台执政的巴西左翼总统卢拉称巴西将考虑加入“一带一路”倡议。<sup>②</sup> 重回左翼主导的格局将加剧拉美地区对美国的离心力，为美国重建地区领导力带来挑战。

在此背景下，许多证据表明，美国已将中国定位为其拉美霸权的威胁。美国尤其担心中国与拉美的经济关系会取代美国的地位，乃至帮助该地区国家建立去美国化的区域秩序。拜登称中国为最严重的竞争对手、对美国的“繁荣、安全和民主价值观构成挑战”，就暗含了同中国存在意识形态对抗之意。<sup>③</sup> 在特朗普—拜登时期，美国在拉丁美洲推行的各项多边合作倡议，无论是“美洲增长”倡议、“美洲经济繁荣伙伴关系”计划还是搁浅的“重建更美好未来”倡议，其根本目的都在于抵御中国的影响力。这是冷战后美国首次处在守势，是美国希望提供中国模式的替代方案，而不是相反。美国众议院于 2022 年 4 月推出的《西半球近岸外包法案》正是出于减少拉美对中国的依赖、打造去中国化的供应链同盟的意图。<sup>④</sup>

拉美国家对于美国的替代方案并不那么认可。由于美国长期在战略上将拉美边缘化、工具化，干涉其国内政治，分化拉美团结，拉美国家对美国的霸权已十分不满，这让拜登重建美国领导力之旅更加困难。除了进程相当缓慢之外，“美洲经济繁荣伙伴关系”计划在提出时就遭到冷遇，在 2022 年 6 月的美洲峰会上，墨西哥、危地马拉、玻利维亚和洪都拉斯等国领导人缺席开幕式，抗议美国以“民主”理由拒绝邀请古巴、尼加拉瓜和委内瑞拉的领

<sup>①</sup> 周志伟：《拉美新“粉红浪潮”的成因、特点及前景》，载《当代世界》，2022 年第 8 期，第 50—55 页。

<sup>②</sup> Igor Patrick, “After Spurning China for Years, Brazil Reveals Plan to Join Belt and Road Initiative”, July 20, 2024. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3271218>. [2024-09-01]

<sup>③</sup> The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, February 4, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04>. [2024-09-01]

<sup>④</sup> 章婕妤：《从“近岸外包”到“友岸外包”：美国在拉美打造供应链体系？》，载《世界知识》，2022 年第 16 期，第 58—60 页。

领导人参会。<sup>①</sup>

到 2023 年，拜登政府也承认美国的自由国际主义政策已处于“历史拐点”，决定以更直白和强硬的政策来维护美国霸权。2023 年 9 月，国务卿布林肯发表题为“新时代美国外交的力量与目标”讲话，称冷战后秩序已经终结，美国要以实力地位发挥领导作用。这对此前美国以多边主义为特征的价值观外交构成某种意义的转折。20 世纪 60 年代，肯尼迪曾追求“促进美洲的经济繁荣、政治进步和民主国家团结”，这使他对 1962—1963 期间的秘鲁政变、多米尼加与洪都拉斯的军事政变采取严厉外交举措。然而，在认识到反苏反共目标的优先性后，肯尼迪政府选择了同右翼政府合作，背叛了自由。布林肯的发言也指出，冷战后稳定的地缘政治已让位于同“专制主义、修正主义大国”（指中国和俄罗斯）的竞争；中国展现了重塑国际秩序的意志和强大综合实力，构成了美国最重大的长期挑战。<sup>②</sup> 2024 年 4 月，美国国会通过《21 世纪以实力求和平法案》，其中包括针对中国 TikTok 的禁令。该法案的命名显示出，美国最终决定用实力来解决霸权忧患，却仍不忘高呼“自由和平”的口号。因此，美国也在通过塑造“中国威胁”来重塑国内共识和与盟友的团结。美国重现冷战姿态，将权力竞争和意识形态竞争合二为一，要同中国进行经济政治发展和国际秩序理想模式的全面对抗。

## 五 结论

本文考察了冷战期间（尤其是肯尼迪政府）、冷战后初期（布什、克林顿和小布什政府）以及特朗普—拜登时期美国对拉美的经济政策，以此分析在不同国际局势下美国对拉美的自由国际主义政策遭遇挫败的原因。

自由国际主义存在三重内生性矛盾，包括自由的专制、消极自由和积极自由的冲突、自由和霸权的矛盾。其中，自由和霸权的矛盾是贯穿始终的主线。在冷战期间，如肯尼迪那样秉持威尔逊主义的总统也向反苏反共目标妥协，转向干涉主义和支持右翼政权。这带来的启示是，当面临同为权力竞争者和“自由敌人”的强国时，美国的霸权诉求与自由专制相交织，难以平衡

<sup>①</sup> 《美洲峰会：拜登提民主为必要要素 推地区新经济合作倡议》，法国国际广播电台，2022 年 09 月 6 日。https://x. gd/2ggBH. [2024-09-06]

<sup>②</sup> Antony Blinken, “The Power and Purpose of American Diplomacy in a New Era”, U. S. Department of State, September 20, 2023. https://www. state. gov. [2024-09-01]

“美国主导”与“自由和平”之间的矛盾。在美国享有单极霸权的冷战后初期，自由国际主义的三个内生性矛盾同样导致了美国在拉美新自由主义改革和美洲自贸区倡议的自我挫败。美国长期名不副实的“道德领导”反而让拉美地区产生了强烈的反美倾向和对美国的离心力。这构成美国在拉美地区推行自由国际主义的深层困境，即美国对霸权的追求和拉美国家寻求独立于美国的繁荣、和平与安全的国际秩序之间的矛盾。

随着美国在拉美的领导力赤字加剧，至特朗普时期，美国的自由国际主义已难以为继。尽管拜登尝试重回自由国际主义，但仍受到自由与霸权的矛盾和自由专制的限制。在此案例中，积极自由和消极自由之间的冲突已经变得无关紧要，这是因为美国实质上已经放弃在美洲促进自由、实现自由和平秩序的目标，它对美洲一体化的倡议不过是冷战模式下美国拉拢、遏制和分化拉美国家的政策工具。<sup>①</sup>

美国自由国际主义的未来是存疑的。拜登政府“以实力发挥领导作用”的企图同特朗普政策已无实质区别，却不忘高呼道德话语，将中国视为美国在拉美地区的竞争对手和意识形态敌人，似要重启冷战自由国际主义模式。若是如此，自由专制和霸权竞争将主导自由国际主义的议程，使得“自由和平”的理想变得不再重要，而后者正是该主义象征“进步”和具有吸引力的重要原因。美国或将难以克制干涉他国内政的冲动，这不仅使得自由国际主义变成对自由的虚假承诺，而且拉美国家对美国的离心力还会不断加剧。即使寻找到新的意识形态“敌人”（如中国、俄罗斯），美国自由国际主义的缺陷早已嵌入其内生性矛盾之中，它在 21 世纪的不幸遭遇一定程度上是注定的。当然，一旦特朗普在 2024 年总统大选中取胜，美国可能会果断地抛弃自由国际主义，放弃构建美国领导下的“自由和平”秩序，回归现实主义，走上单边主义、门罗主义的霸权护持之路。

（责任编辑 黄念）

---

<sup>①</sup> 美国依然强调自由民主的价值观外交，但它仅是美国筛选“朋友”和“敌人”的依据，是赤裸裸的自由专制。