

## 通过民间渠道发展对美关系

### ——日本国际交流中心(JCIE)的做法及其对我国的启示<sup>①</sup>

于铁军

**内容提要:** 本文介绍了日本一个主要从事国际交流事业的重要的非政府组织——日本国际交流中心在开展对美民间外交时所采取的一些做法,并对其工作特点进行了总结;考察了这些做法对中国所可能具有的借鉴意义;指出在中美关系当前的状况以及当今世界全球化趋势日益加强和“公民社会”影响不断增大的大背景下,只有大力开展民间外交,拓宽中美之间民间交往的渠道,增进彼此之间的理解,才能使两国之间的协调与合作尽可能得到维持,使两国之间必然要发生的那些矛盾与冲突得到有效的控制,使双边关系中的一些突发事件得到冷静稳妥的处理,并进而使两国的关系具有一种“韧性”。

**关键词:** 日本国际交流中心 NGO 民间外交 对美关系

**作者简介:** 于铁军,北京大学国际关系学院讲师,博士。(邮政编码:100871)

31年前,“乒乓外交”曾为尼克松总统的访华和中美关系坚冰的打破拉开了序幕,并作为民间外交的一段佳话而载入新中国外交的史册。自那以后,中美关系历经30年的风风雨雨,发生了诸多新变化,出现了许多新情况和新问题。一方面,两国领导人的高层互访、热线对话以及在多边场合下的会晤日益频繁,并对两国关系的改善起到了重要的推动作用,另一方面,相对于官方渠道的畅通,民间外交的重要性似乎有所下降。而在世界范围内,自70年代以来,特别是进入90年代以来,非政府组织(NGO)在国际关系中所发挥的作用却日益引起世人的瞩目,<sup>②</sup>以NGO为核心内容的“公民社会”(Civil Society)理论和“全球治理”(Global Governance)理论成为国际政治学理论的一个新的增长点,甚至已经对以主

<sup>①</sup> 本文为笔者参加中国人民对外友好协会于2001年12月19-20日在北京举办的“中美关系发展趋势”学术研讨会时提交的论文,发表于此处时略有修改。

<sup>②</sup> 关于国际NGO活动的简要的介绍,参见入江昭:《二十世纪的战争与和平》(增补版),东京大学出版社,2000年,第206-211页。关于国际NGO自18世纪后期以来的活动的比较详尽的历史考察,参见Steve Charnovitz,“Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance,”*Michigan Journal of International Law*, Vol. 18, No. 2 (Winter 1997), pp. 183-286.

权国家和无政府状态为主要分析框架的传统的国际政治理论构成一定的冲击。<sup>①</sup>

在新的形势下，民间外交在对美关系中应该扮演一个什么样的角色？民间外交应该如何开展才能取得较好的效果？本文试图采取个案分析和比较的方法，首先对日本一个主要从事国际交流事业的重要的非政府组织——日本国际交流中心在开展对美民间外交时所采取的一些做法进行介绍和分析，然后对这些做法对中国所可能具有的借鉴意义以及新形势下通过民间渠道发展对美关系的重要性进行初步的探讨。

### 一、个案分析：日本国际交流中心是如何开展对美工作的

日本国际交流中心（Japan Center for International Exchange，简称JCIE）成立于1970年，是日本一个十分有名的独立和超党派的民间非赢利组织。就其功能来看，该中心是日本国内一个与我国的中国人民对外友好协会相当的组织，其宗旨是：推进全球知识交流、政策研究及政策对话，加强民间非政府组织的活动，扩展国际共同事业，致力于使日本在国际事务中发挥更大的作用。JCIE项目之开展依靠其他许多组织的合作与赞助，其资金主要来自于私人基金、公司捐赠以及合同研究，不接受政府的资助，但仍与政府，特别是外务省有着千丝万缕的联系。

到目前为止，JCIE的工作主要集中在“政治交流”、“全球思想网络”（Global Think Net）和“公民网络”（Civil Net）三个领域。<sup>②</sup>在“政治交流”领域中，主要的几个项目基本上是围绕美国来进行的，它们是“美日国会交流项目”、“美国国会工作人员交流项目”和“美日青年政治领导人交流项目”。

“美日国会交流项目”开始于1968年，是日本现存最早的两国国会之间的非政府、超党派的交流项目。设立该项目的起因是在1967年9月在日本召开的由美日两国政界、财界、学界和舆论界知名人士参加的“下田会议”（正式名称为“日美关系民间会议”）上，当时许多与会人士提出，美日两国国会议员在美日关系中发挥的作用越来越大，但他们对彼此社会的认识却相对缺乏。为了改变这种状况，JCIE的前身“日本国际理解协会”于次年设立了该项目。

在项目实施的初期阶段，活动的重点主要放在对彼此国家的一般情况的介绍上，但随着美日关系逐渐走向成熟，项目的重点也逐渐转移到加强两国在双边和全球问题上的对话方面。从1997年起，JCIE还与美国的布鲁金斯学会合作，在“美日国会交流项目”的基础上设立了一个为期三年的“关于亚太地区美日安全关系的国会联合研究与对话项目”，旨在使埋头于国内事务的两国国会议员了解正在发生变化的亚太地区的国际环境，理解美日同盟的重要性，以及诸如环境、移民和毒品走私等新的安全问题。这一项目的参加者除了国会议员外，还包括一些重要的政府官员和各领域内的专家学者。迄今为止，根据“美日国会交流

<sup>①</sup> 比较有代表性的著作有 J. N. Rosenau and E. O. Czempeil, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University, 1992); Justin Rosenberg, *The Empire of Civil Society: A Critique of the Realist Theory of International Relations* (London: Verso, 1994).

<sup>②</sup> 本节当中关于日本国际交流中心的材料主要来自于该中心的网站 <http://www.jcie.org.jp>, accessed on December 18, 2001.

项目”，已各有 23 批国会议员分别访问过对方国家，每批人数从 5 人到 9 人不等。该项目对促进两国国会议员对彼此国家的了解发挥了重要作用。

在“美日国会交流项目”的实施过程中，日本方面认识到，美国国会的工作人员在立法和决策过程中也扮演着重要角色。因此，作为“美日国会交流项目”的补充，JCIE 于 1982 年开始设立“美国国会工作人员交流项目”。该项目为期一个星期，主要是邀请一些美国国会的高级工作人员（包括美国参众两院的一些重量级议员的特别助理和负责国会内行政事务的官员等）访日，会见日本的立法者和决策者，了解日本的决策过程以及政治、经济和社会的发展趋势，并探讨两国在双边关系中的共同利益，特别是贸易和安全方面的利益。到 2000 年 8 月为止，该项目共举办了 16 期。

“美日青年政治领导人交流项目”是 JCIE 与美国一个名为“美国青年政治领导人协会”的非政府组织于 1973 年共同创办的一个一年一度的交流项目，旨在使两国有政治前途的年轻领导人了解彼此国家的政治和决策过程，加深对美日关系的了解。为期两周的项目每年夏季在美国，秋季在日本轮流举行，每次参观不少于两个城市。项目日程表的安排相当密集，代表团成员在对方国家广泛接触政界（包括执政党与在野党）、财界、官僚、学界和舆论界人士，彼此沟通思想，交流看法。经过多年的积累，围绕该项目逐渐在两国各领域的领导人之间形成了一张广泛的私人关系网，从而也加强了两国间的关系。日本前首相细川护熙、已故前首相小渊惠三、以及前防卫厅长官、自民党干事长加藤紘一都曾经参加过这个项目。美国方面的参加者则包括前参议员、现任美国驻沙特大使威奇·福勒（Wyche Fowler）和曾任美国红十字会会长、现在美国政坛十分活跃的伊丽莎白·多尔（Elizabeth Dole）等人。

“全球思想网络”包括“政策研究”和“论坛”两部分。JCIE 希望通过“全球思想网络”，有效地参与正在不断扩大的由独立的政策研究机构所组成的国际合作网络，并进而使自身发展成为一个思想库。在政策研究方面，近年来，JCIE 连续召开国际会议，就国际关系中的一些热点问题展开讨论，会后组织出版了一系列专题论文集，其中专门讨论新时期美日关系的论文集便有《21 世纪的日美同盟》、《美国和日本在亚洲》、《亚太地区的未来与中日美合作》、《日本和美国的治理与政治变化》、《美日关系新视角》等，其研究成果达到了相当高的水准。论坛方面，与美国密切相关的有“加强中美日三边关系论坛”以及“三边委员会”和“下田会议”的活动等。

“公民网络”成立于 1996 年，旨在通过对会议、交流项目和研究的资助，来推进世界范围内非赢利部门的发展。近年来，作为该领域工作的一部分，JCIE 通过与美国的一个非政府组织“美国世界事务委员会”（WACA）<sup>①</sup>的合作以及美日“女性领导人对话”项目，来推进美日两国的“草根组织”的合作，进一步扩大日美民间交往的辐射面。

总的来看，JCIE 的对美工作有这样几个特点：（1）内容丰富，工作细致，项目相对稳定，持续性、计划性较强；（2）以促进彼此理解为目标，以人员交流为中心，注重编织人员网络；（3）在进行交流时注意人员的选择与层次的划分，重点放在美国国会、地方政府、智囊机构、舆论界和青年人身上，同时也不放弃与一些“草根组织”的接触，将工作深入到美国民间；（4）近年来开始重视与国内外一些重要的思想库合作，组织专家学者就美日

<sup>①</sup> “美国世界事务委员会”在美国全国 100 多个主要城市设有分支机构。该组织通过在各地举办研讨会和演讲会、向地方学校提供教材和派遣讲师等形式开展活动，旨在促进国际知识在美国民间的普及。

关系中一些重要的问题进行深度研究。

在日本，从事对美民间交流活动的非政府组织有很多，JCIE 仅是其中比较有代表性的一个。从 JCIE 的对美工作中，我们可以对日本方面的一般做法有一个大致的了解。日本方面开展民间对美外交的历史并不是很长，而且在日本，就其传统而言，非政府、非官方的行动像在中国一样，也不是很受重视，非政府组织活动的自主性、组织性和专业性也还谈不上十分发达。但 JCIE 多年来的对美工作应该说还是开展得有声有色的。正是通过像 JCIE 这样的非政府组织和日本政府多年的苦心经营，日美关系的基础得以加固，交流渠道得以拓宽，尤其是在建立人员网络、促进国民彼此理解方面，取得了相当可观的效果，创造出官方外交和民间外交良性互动的局面。这从美国对日政策的制订与调整，以及发生突发事件时两国国民的表现当中，都有所体现，以下仅举几例加以说明。

其一，前美国驻日本大使迈克尔·阿马科斯特（Michael Armacost）曾言，在从事院外活动方面，日本人享有对美国人的明显优势，他们几乎总是可以找到有才能的（美国）帮手来对美国的立法过程施加影响，使之向着对日本有利的方向发展。<sup>①</sup>

其二，1996 年到 1997 年间美日同盟的重新定义自有其时代背景和多种原因，但重新定义的过程从美国方面来说，却是以 1994 年春哈佛大学教授傅高义（Ezra Vogel）所组织的由美日两国学者参加的一个日美关系研究会，以及其后傅高义的同事和朋友约瑟夫·奈（Joseph Nye）出任克林顿政府负责东亚事务的助理国防部长为契机而开始启动的。<sup>②</sup>

其三，2000 年 10 月美国国防大学国家战略研究所发表了特别报告——《美国与日本——走向成熟的伙伴关系》，报告建议美国政府要重视发挥日本的作用，重新肯定日本是美国亚太政策的支柱，美日同盟在美国的全球战略中处于中心地位。<sup>③</sup> 该报告的作者是以后来担任小布什政府副国务卿的理查德·阿米蒂奇（Richard Armitage，故该报告又被称为“阿米蒂奇报告”）为首的民主、共和两党著名的“知日派”，包括保罗·沃尔夫维茨（Paul Wolfowitz）、詹姆斯·凯利（James Kelly）、库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）、迈克尔·格林（Michael Green）和约瑟夫·奈等人，基本上都是在前任或现任美国政府中担任过重要职务，而又与日本各界有密切关系的人士。

其四，2001 年 2 月美国潜艇撞沉日本海洋实习船“爱媛号”，导致 9 名日本人死亡，事件不可谓不严重，但与 1999 年的“炸馆事件”与 2001 年 4 月份的中美“撞机事件”对中美关系所造成的冲击相比，这一突发事件对日美关系所造成的震动却要小得多。究其原因，恐怕与这些年来日美民间交往的加强、媒体表现的冷静以及日本人对美国人的认识的深化不无关系。

## 二、JCIE 的做法对我国开展对美民间外交的启示

毋庸多言，中日两国国情不同，JCIE 的一些做法拿到中国来未必合适。而且，民间外

<sup>①</sup> 参见迈克尔·阿马科斯特：《朋友还是对手》（于铁军、孙博红译，袁明校），北京：新华出版社，1998 年，第 65 页。

<sup>②</sup> See Yoichi Funabashi, *Alliance Adrift* (New York: Council on Foreign Relations, 1999), pp. 228 - 230.

<sup>③</sup> 报告之详细内容，参见“The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership,” [http://www.ndu.edu/inss/press/Spelrepts/SR\\_JAPAN.HTM](http://www.ndu.edu/inss/press/Spelrepts/SR_JAPAN.HTM), accessed on March 8, 2002.

交也曾经是新中国外交中的一个可圈可点之处,<sup>①</sup>我国在这方面有不少经验积累,有些经验恐怕也是日本所不具备的(这些经验应该由我国从事民间外交的专业人士进行总结)。但这并不妨碍我们从日本的做法当中获取某些启示。

应该说,日美关系和中美关系是存在着诸多共同之处的。首先,从对美外交在本国外交中所处的地位来看,当前中日两国都把开展对美关系看作是本国最重要的双边关系;其次,从历史上来看,近百年来的日美关系和中美关系一样,同是一波三折,既曾互为盟国,又曾兵戎相见;其三,日本和美国之间的文化差异应该说并不小于中美之间的文化差异,<sup>②</sup>在日美关系和中美关系中,文化的不同对双边关系所产生的影响均表现得相当突出;其四,现在的日美关系和中美关系均涉及众多领域,同属一种比较典型的“复合型相互依存”。

中国是一个正在崛起的大国,美国是一个维持现状的霸权国,这两种力量之间的关系该怎样来处理,历来就是各国政治家和学者所关注的问题。在这方面,日本作为亚洲历史上第一个现代化取得成功的国家,其在处理对美关系时的一些做法,无论是成功的经验还是失败的教训,对我国应该说都具有一定的借鉴意义。事实上,在日美关系中出现的许多问题与其后中美关系中出现的诸多问题有着惊人的相似性。如80年代末90年代初在美国出现了“日本威胁论”,《下一次美日战争》成了畅销书,<sup>③</sup>而几年过后,“日本威胁论”变成了“中国威胁论”,畅销书也换成了《即将到来的中美冲突》。<sup>④</sup>正是这些相似性为我们在日美和中美关系之间进行比较提供了可能,也使我们的比较更具针对性,同时也更具实际的价值。

中美是两个大国,其关系错综复杂,涉及到各个领域。尽管“9·11”事件对美国社会震动极大,在一段时间内关于反恐怖问题可能会成为国际政治和中美关系中一个压倒性的议题,但从长远来看,中美关系中那些多年来我们已经熟知的问题,如台湾问题、人权、防止核扩散、经贸关系、国内选举、移民、缉毒、环境保护、技术转让、知识产权、传染病防治等等,仍将长期存在下去,而且不排除随着中国经济的进一步发展,现有的中美之间各种结构性、制度性的矛盾进一步激化,或者出现新问题的可能性。

在这样一种状况下,发挥民间渠道的作用,对于开展对美工作便具有了特别重要的意义。在对外关系中,有许多工作是政府不便做、不愿做或者短时期内无力去完成的。譬如说,当前中美关系中有许多问题都起源于两国国民的隔阂和互不了解。一般美国人对中国的了解极其有限,而美国主流媒体对中国的报道有极大的失真成分。绝大多数美国人不了解中国正在发生的深刻的社会变革,体会不到中国改革开放政策所带来的巨大进步,感受不到中国政府为改善中国自身的状况和推动中美关系所做出的和正在做出的艰苦努力。从中国这一方面来说,也不是不存在问题,许多国民的国际化水平不高,一些人的对美认识存在着一定的盲目性,甚至某些不健康的心理,当前国内有一些新闻媒体关于美国的报道也有不少情绪

<sup>①</sup> 参见鲁毅等:《外交学概论》,北京:世界知识出版社,1997年,第313-317页。

<sup>②</sup> 关于日本和美国在文化、价值观念和社会关系方面的显著差异,参见 Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: W. W. Norton, 1996), chapter 7, “American Exceptionalism - Japanese Uniqueness,” pp. 211 - 263.

<sup>③</sup> 乔治·弗里德曼、梅雷迪思·勒巴德:《下一次美日战争》(何力译),北京:新华出版社,1992年。

<sup>④</sup> 理查德·伯恩斯坦、罗斯·芒罗:《即将到来的美中冲突》(隋丽君译),北京:新华出版社,1997年。

化的东西。这一次“9·11”事件之后的国内报道，如果不是政府采取了一些控制措施，恐怕又会对中美关系产生不利的影 响。这些都不是短期内所能解决的问题，也不是单靠政府出面便能解决的问题，而必须辅之以民间的渠道，通过各种非政府组织的长期的、扎实的工作，努力提高国内社会的国际化水平，加深两国国民之间的相互理解，为中美关系添加相互信任的土壤。JCIE 在对美工作中所表现出的务实性、针对性、计划性、可持续性和周密性，为我国开展对美民间外交提供了一个很好的参照系。

在探讨日本的国际非政府组织今后的工作该如何加强的问题时，JCIE 的理事长山本正指出，日本的 NGO 还应该在以下五个方面有进一步的强化：（1）国际 NGO 应该重视自身的主体性，与官方的研究保持一定的距离，否则其存在的合法性便会受到质疑；（2）重视自身活动的持续性，以便更好地获得合作伙伴的信赖，这对国际 NGO 的存在和发展至关重要；（3）加强人才的培养，提高自身专业化的程度；（4）自身组织基础之强化；（5）超越狭隘的部门利益，政府、企业和 NGO 彼此尊重对方的比较优势，构筑紧密的伙伴关系。<sup>①</sup> 笔者认为，这些建议是中肯的，对中国加强民间渠道的对美工作来说也同样具有借鉴意义。

### 三、简短的结论

一个经济正在崛起、社会正在转型、国民的民族主义情绪正在上升的中国，面对美国这样一个笃信本国理念和基本价值的冷战后唯一的超级大国，<sup>②</sup> 要真正做到既韬光养晦，又有所作为，不是一件容易的事情。中美关系现在所处的状况以及当今世界相互依存日益加深、全球化趋势日益加强和“公民社会”的作用不断增大的大背景，使得仅仅重视在国家和官方层面上开展中美关系已远远不够。只有大力开展民间外交，拓宽中美之间民间交往的渠道，增进彼此之间的理解，努力使两国的国民对对方都有一个尽可能真实的认识，才能使两国之间的协调与合作尽可能得到维持，使两国之间必然要发生的那些矛盾与冲突得到有效的控制，使双边关系中的一些突发事件得到冷静稳妥的处理，并进而使两国的关系具有一种“韧性”，具有良好的防冲击能力。在这方面，民间外交的作用不仅不可替代，而且随着时间的推移，其重要性和迫切性会愈加突出。民间外交不应该是一种迫不得已、一种退而求其次的被动的选择，而应该是一种长远的、积极主动的设计，它是官方外交的一种补充，但却不能为官方外交所替代。如果我们能够对这一点有深入的认识，并着手详加筹划的话，那么正如一位学者所指出的，中美两国之间开展民间合作与对话的议程将是无限的。<sup>③</sup> 在具体的操作层面，日本国际交流中心的一些做法也许值得我们借鉴。

（责任编辑：钱雪梅）

<sup>①</sup> [日] 山本正：《日本外交中的“市民社会”》，载《国际问题》，2000年10月，第487期，第61-63页。

<sup>②</sup> 日本方面对美国理念的冷静分析，参见[日]北冈伸一：《不要误读理念国家美国》，载北冈伸一主编：《战后日本外交论集》，中央公论社，1995年，第423-438页。

<sup>③</sup> 参见王缉思主编：《高处不胜寒——冷战后美国的全球战略和世界地位》，北京：世界知识出版社，1999年，第290页。