

扩散进程中的规范演化:1945年 以后的航行自由规范

齐尚才

内容提要 国际关系理论中的一个主流倾向是将规范的扩散与演化割裂开来加以研究,这使得扩散进程中的规范演化长期处于被忽视的境地。通过引入议题身份概念,突出行为体能动性,可以对这一问题做出系统性解释。规范在扩散进程中的演化依赖于两个条件,行为体的认知偏好差异及其敏感性。议题身份决定了行为体的认知偏好与利益界定,认知偏好差异导致了对规范的差异性解读,而对规范变化引起的利益界定调整的高度敏感性则促使认知差异转变为认知竞争。扩散进程中的规范演化是通过行为体在双向说服过程中不断调整认知结构实现的,认知结构的妥协层次决定了规范的扩散—演化结果。1945年以后,海洋强国在推动传统航行自由规范向全球范围扩散时与第三世界国家基于主权规范确立起的认知发生了冲突,经过长期的双向说服并达成妥协之后规范实现了扩散,但是已然由倡导最大自由的强规范转变为有限度自由的弱规范。

关键词 国际关系理论 规范扩散 规范演化 航行自由 海洋法会议

* 齐尚才:外交学院国际关系专业2016级博士研究生。(邮编:100037)

** 感谢魏玲教授在本文写作中给予的指导。本文系作者参加“第十届全国国际关系、国际政治专业博士生学术论坛”的参会论文。感谢王逸舟教授、孙吉胜教授、刘莲莲助理教授、夏维勇副教授等各位老师的点评与建议。感谢《国际政治研究》编辑部及匿名评审专家提出的宝贵修改意见。文中疏漏与不足之处概由作者负责。

规范是建构主义国际关系理论的核心研究议题,学界先后对规范与认同、利益、行为之间的关系,规范自身的属性、产生、扩散及演化等问题进行了研究。在对规范本身的研究中,相关学者为简化分析难度纷纷采取“悬置”方法,规范的扩散与演化被分割开来,演化被视为扩散完成后的另一项进程。由此导致的一个直接结果是对二者交叉性的忽视,即如何理解规范在扩散过程中发生的演化呢?人道主义干涉规范及1945年以后的航行自由等规范都在经验层面给出确定性回答。那么,为什么规范在扩散过程中会发生变化?规范在扩散过程中的演化遵循了什么样的机制?扩散进程中的规范演化作为一种独立的现象,并不能通过将扩散与演化机制简单叠加起来加以解释,相反需要确立起新的变量关系。

本文认为,行为体能动性构成了规范在扩散进程中演化的解释基础。规范倡导者在推动规范扩散过程中会受到接受者的抵制和反向说服,表现为不同规范或对同一规范不同理解之间的相互竞争,而认知联盟会加剧这一态势。行为体能动性源于议题身份决定的行为体认知结构差异及其对规范引起的利益界定调整的敏感程度。基于对规范的不同理解,高度敏感性会促使行为体积极争取自己认知的适当性。在双向说服过程中,双方的认知发生妥协,利益界定的变化逆向建构了规范内容。调整后的规范实现了双向扩散,规范接受者接受了新规范,倡导者则对其进行了重新内化。

本文采用过程追踪方法分析航行自由规范在1945年以后的扩散与演化过程,选择该案例主要出于下述考虑。首先,航行自由规范在扩散之前已经有了明确界定,通过比较可以直观理解其发生的变化;其次,航行自由规范在《联合国海洋法公约》中实现了制度化,可以作为一个完整过程来加以分析;第三,案例中互动各方都表现出了积极的能动性,避免了传统研究存在的“好规范偏见”(The nice norms bias)。

文章结构如下,第一部分梳理了关于规范扩散和演化的既有解释,指出“悬置”方法导致对行为体能动性的忽视以及对扩散进程中规范演化研究的缺失;第二部分提出本文的解释框架,从议题身份出发界定认知竞争的生成条件,借助双向说服机制阐释了认知结构调整与扩散—演化之间的关系。第三部分依据《美国对外关系文件集》及联合国海洋法会议记录等资料对1945年以后航行自由规范的扩散—演化过程展开过程追踪,从经验层次对本文提出的解释框架进行检验。最后,得出结论并对不对称关系中的弱势一方如何推

动认知妥协、促进规范扩散做出回答。

一、关于规范扩散与演化的传统解释及其局限

规范研究主要存在于建构主义与英国学派的文献当中。规范是英国学派的重要研究议题之一,在国际关系理论“经济转向”之后依然如此,这成为后来出现“观念转向”以及建构主义兴起的基础。^①“国际社会”概念蕴含着规范内涵,连带主义者更是将其置于突出位置。^②然而,受本体论和认识论限制,英国学派并未对社会化机制及其终点形成理论化描述。^③相关研究大致概括如下:一是“欧洲中心主义”式的规范扩散。国际社会由欧洲向世界范围拓展,欧洲的制度、规范等处于优势地位,非西方世界主动融入或被强制同化;二是强调规范的作用,但忽视规范自身的演化问题。如认为中国与西方的国际社会观存在冲突,所以,中国不可能实现和平崛起,这种静态理论忽视了观念在碰撞—妥协进程中发生演化的可能。^④英国学派的原初界定奠定了后续研究的基础,但也成为长期难以跨越的藩篱。建构主义在此基础上做出了更为系统的研究,下文将着重对建构主义相关解释及其局限性做出阐释。

(一) 规范扩散与演化的“悬置”解释

建构主义将规范界定为共有信念、文化或者行为体共同持有的适当行为的共同预期。^⑤早期研究将规范作为自变量,认为规范具有“建构性”效应(constitutive effects)和“管制性”效应(regulative effects),通过塑造身份和认

^① Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol.52, No.4, Autumn 1998, pp. 887-917.

^② 如果一群国家意识到它们具有共同利益和价值观念,从而组成一个社会,也就是说,这些国家认为它们相互之间的关系受到一套共同规则的制约,而且它们一起构建共同的制度,那么国家社会(或国际社会)就出现了。参见〔英〕赫德利·布尔:《无政府社会:世界政治秩序研究》,张小明译,北京:世界知识出版社2003年版,第10—11页。

^③ Jeffrey T. Checkel, “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework,” *International Organization*, Vol. 59, No.4, Autumn 2005, pp. 801-826.

^④ Barry Buzan, “China in International Society: Is ‘Peaceful Rise’ Possible?” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.3, 2010, pp. 5-36.

^⑤ 〔美〕亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海人民出版社2001年版,第231页;〔美〕玛莎·费丽莫:《国际社会中的国家利益》,袁正清译,杭州:浙江人民出版社2001年版,第29页。

同来影响行为体的利益界定与行为。^① 近期研究将规范作为因变量,探索规范自身的属性、演化等。建构主义的主流研究将规范的扩散与演化视为两个独立议题,这尤其体现在乔治·华盛顿大学艾略特国际事务学院玛莎·费丽莫(Martha Finnemore)教授的著作当中。^②

规范扩散的广义界定同时包含适用范围与内化程度两个维度的变化;狭义定义则是指规范获得关键行为体支持,即达到“倾斜点”(tipping point)之后,与“内化”开始之前的阶段。^③ 规范扩散是一个有主体的单向推进过程,倡导者处于关键地位,它可以是个人、国家或国际组织。^④ 倡导者通过“教学”与“说服”等机制传播新的价值取向,规范接受者或是出于获得合法性和避免“伙伴压力”等原因主动学习、模仿新规范,或是在强制压力下被动接受新规范。相关研究具体集中于下述方面。首先,影响规范扩散的因素,包括:(1)规范结构。新规范的扩散会受到规范网络中其他规范的支持或削弱。^⑤ (2)规范的形式(清晰程度)、内容及时间等。规范的形式越清晰、内容与人道主义等价值观念越契合等,越容易实现扩散。^⑥ (3)国内结构(国内的制度、利益和规范等)。一个国家的政治体系开放程度、国内利益分配以及与国内规范的匹配程

① [美]罗纳德·杰普森、亚历山大·温特、彼得·卡赞斯坦:《规范、认同和国家安全文化》,载[美]彼得·卡赞斯坦主编:《国家安全的文化:世界政治中的规范与认同》,宋伟等译,北京大学出版社2009年版,第55页。

② 费丽莫研究规范扩散问题的著作包括:[美]玛莎·费丽莫:《国际社会中的国家利益》;Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” pp. 887-917。研究规范演化问题的著作包括:[美]玛莎·芬妮莫尔:《干涉的目的:武力使用信念的变化》,袁正清、李欣译,上海人民出版社2009年版。

③ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” pp. 887-917.

④ Alexandra Gheciu, “Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and the ‘New Europe’,” *International Organization*, Vol.59, No.4, 2005, pp. 973-1012; [美]玛莎·费丽莫:《国际社会中的国家利益》,第4页;秦亚青:《关系与过程:中国国际关系理论的文化建构》,上海人民出版社2012年版,第56页。

⑤ 新规范受到其他规范促进的情形,如索债干涉在20世纪初的转变与主权平等观念的发展密切相关。参见Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” pp. 887-917; [美]玛莎·芬妮莫尔:《干涉的目的:武力使用信念的变化》,第5页。受到削弱的情形,如雇佣兵规范原本在国际行为体之间存在强认同,但这种规范受到国家责任等规范的制约,导致了弱法律的产生。参见Sarah V. Percy, “Mercenaries: Strong Norm, Weak Law,” *International Organization*, Vol.61, No.2, Spring 2007, pp. 367-397。

⑥ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” pp. 887-917.

度都影响到规范的传播。^①其次,规范扩散的各种机制,如“教学”“说服”及“模仿”等。加拿大西蒙弗雷泽大学(Simon Fraser University)国际研究学院杰弗里·切克尔(Jeffrey T. Checkel)教授对此做了经典性总结,提出了三种相互关联的扩散机制及其条件范围。^②

从结构出发确立起的扩散模型忽视了行为体能动性的作用,社会化进程完全以倡导者偏好为导向。这里暗含了“西方中心主义”的逻辑,即历史发展是单线式的,模仿西方是其他地区的唯一积极选择。^③然而,规范接受者并非任由倡导者“绘画”的“白纸”,决策者个体因素及行为体议题身份塑造了接受者的偏好和利益界定。^④与此同时,认知联盟与“团结外交”(solidarity diplomacy)的出现又极大地提升了接受者的参与能力,这二者的结合意味着“教学”过程并不必然由“教师”主导。例如,政治觉醒后的第三世界国家组成集团在国际组织中投票,20世纪被视为欧洲的最后一个世纪。^⑤对行为体能动性的忽视导致了对规范演化的忽视,因为接受者会被社会化为新的倡导者,规范自身则不变。然而,许多规范正是在扩散过程中出现了内容和属性的变化。传统研究揭示了规范强弱差异的现实与衡量指标,却难以回答强弱转变的根源、机制等问题。^⑥

规范演化构成了规范自身变化的第二个维度,建构主义围绕演化过程、影响因素及作用机制等内容,论述了三类变化。首先,规范内容的变化。一些学者曾批评传统研究将规范演化界定为规范扩散,忽视了规范自身内涵的变

① Jeffrey T. Checkel, "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe," *International Studies Quarterly*, Vol.43, No.1, March 1999, pp. 83-114; 林民旺、朱立群:《国际规范的国内化:国内结构的影响及传播机制》,《当代亚太》2011年第1期,第136—160页。

② Jeffrey T. Checkel, "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework," pp. 801-826.

③ [美]兹比格涅夫·布热津斯基:《大失控与大混乱》,潘佳玢等译,北京:中国社会科学出版社1994年版,第231页。

④ Fred I. Greenstein, "Taking Account of Individuals in International Political Psychology: Eisenhower, Kennedy and Indochina," *Political Psychology*, Vol. 15, No. 1, Special Issue: Political Psychology and the Work of Alexander L. George, March 1994, pp. 61-74; Jonathan Mercer, "Emotional Beliefs," *International Organization*, Vol.64, No.1, 2010, pp. 1-31; [美]罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》,秦亚青译,北京:世界知识出版社2003年版,第19、184页;齐尚才:《错误知觉、议题身份与国际冲突:以中美南海航行自由争议为例》,《外交评论》2017年第5期,第53—78页。

⑤ Louis Henkin, "Politics and the Changing Law of the Sea," *Political Science Quarterly*, Vol.89, No.1, March 1974, pp. 46-67; 兹比格涅夫·布热津斯基:《大失控与大混乱》,第57页。

⑥ 刘兴华:《国际规范的权威性及其衡量》,《国际论坛》2010年第6期,第53—58页。

化。^① 这一批判反证了此类研究的重要性,但批判本身并不准确,玛莎·费丽莫等人已经做出了探索;^②其次,规范属性的变化,即正向演化(进化)与逆向演化(退化)。^③ 加拿大学者麦基翁(Ryder McKeown)认为传统研究存在“好规范偏见”与忽视国内进程等问题,规范作为人为构建的机制具有非恒久性,会出现被挑战以及衰退的现象;^④再次,规范整体的变化。在规范竞争过程当中,一些规范击败或取代另一些规范获得主导地位的动力、原因、类型、机制、条件以及结果等。^⑤ 由上述研究可知,规范结构与行为体能动性都被用来解释规范演化,但关于能动性的认识仍然过于狭隘。规范接受者既可能被动抵制规范扩散,也可能积极参与并宣扬自己的主张。此外,三类规范演化之间的相关性难以得到充分解释,即一类演化是否会以及如何转变为另一类演化。

总体上,上述研究采用的是将问题分割后单独对某一子问题加以研究并对子问题之间相关性进行主观回避的“悬置”方法,这种方法虽然能够促进知识的积累,但最终会造成对事物本质的歪曲理解。^⑥ 规范在扩散进程中演化并不能通过分别解释扩散与演化来回答,它的生成机制也并不是扩散机制与演化机制的简单叠加。解释该现象需要确立起新的变量关系,而行为体能动性则是将二者统合于单一进程的关键节点。

(二) 关于规范扩散与演化相关性的“第三类研究”

“第三类研究”以扩散与演化的相关性为研究对象,它的研究起点是被主流研究所忽视的行为体能动性。切克尔提出“文化匹配”是决定国际规范能否成功扩散的关键因素,而在逻辑上与“文化匹配”相关联的正是行为体能动

① 陈拯:《框定竞争与“保护的责任”的演进》,《世界经济与政治》2014年第2期,第111—127页。

② [美]玛莎·芬妮莫尔:《干涉的目的:武力使用信念的变化》,第2页。

③ 柳思思:《从规范进化到规范退化》,《当代亚太》2010年第3期,第145—160页。

④ Ryder McKeown, “Norm Regress: US Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm,” *International Relations*, Vol.23, No.1, 2009, pp. 5-25.

⑤ Ann Florini, “The Evolution of International Norms,” *International Studies Quarterly*, Vol.40, No.3, Special Issue: Evolutionary Paradigms in the Social Sciences, September 1996, pp. 363-389; Diana Panke and Ulrich Petersohn, “Why International Norms Disappear Sometimes,” *European Journal of International Relations*, Vol.18, No.4, 2012, pp. 719-742; 潘亚玲:《国际规范更替的逻辑与中国应对》,《世界经济与政治》2014年第4期,第122—135页。

⑥ 朱立群、聂文娟:《社会结构的实践演变模式:理解中国与国际体系互动的另一种思路》,《世界经济与政治》2012年第1期,第5—18页。

性。^① 主流研究最忽视的问题正是此类研究开始的地方,接受者的能动性成为了最初的研究重点。美利坚大学国际事务学院教授阿米塔·阿查亚(Amitav Acharya)强调地区结构对国际规范的框定与重构,提出了“本土化”问题,从国际组织学习及本土背景构成地区规范的两种来源。^② 与主流研究注意到的被动、消极能动性不同,学者们呼吁破除结构预设和重视规范竞争,关注被传统研究忽视的边缘大国、小行为体如何参与构建国际制度。^③ 这种积极能动性的提出标志着研究走向深入,但是一个更需警惕的问题是在强调接受者能动性的同时避免对倡导者作用的忽视,否则极易沦为单向扩散模式的接受者翻版。行为体能动性研究的一个必然结果是扩散与演化相关性的提出,如阿查亚指出规范发展是非线性的,扩员等因素会对规范本身产生影响。^④ 然而,相关学者未能在行为体能动性与扩散—演化的交叉性之间确立起可靠的解释机制,转而尝试直接在扩散与演化之间建构起因果关系。不幸的是,这样的因果解释机制并不可靠。扩散带来的新成员可能遵守也可能违背规范,因而,扩员既可能增强也可能是破坏规范的权威性;而且,这种解释机制还存在循环论证的危险。规范传播过程也是相互建构的过程,规范在扩散过程中调整,并通过调整实现扩散。^⑤

其他学者做了进一步的探索,他们从行为体能动性寻找解释扩散与演化相关性的答案。有学者提出了“反馈回路”(feedback loop)问题,即规范在国家 and 区域层次会被解构或重构,然后反馈至全球话语当中。^⑥ 一些学者将规范接

① Jeffrey T. Checkel, “Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe,” pp. 83-114.

② Amitav Acharya, “Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World,” *International Studies Quarterly*, Vol.55, No.1, March 2011, pp. 95-123; Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asia Regionalism,” *International Organization*, Vol.58, No.2, Spring 2004, pp. 239-275; [加]阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,第66页。

③ 林民旺、朱立群:《国际规范的国内化:国内结构的影响及传播机制》,第136—160页;陈拯:《身份追求与规范建设:“边缘大国”改造国际人权规范的动机研究》,《世界经济与政治》2013年第5期,第114—135页;魏玲:《小行为体与国际制度:亚信会议、东盟地区论坛与亚洲安全》,《世界经济与政治》2014年第5期,第85—100页。

④ [加]阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,王正毅等译,上海人民出版社2004年版,第134—136页。

⑤ 程晓勇:《国际气候治理规范的演进与传播:以印度为案例》,《南亚研究季刊》2012年第2期,第26—32页。

⑥ Jochen Prantl and Ryoko Nakano, “Global Norm Diffusion in East Asia: How China and Japan Implement the Responsibility to Protect,” *International Relations*, Vol.25, No.2, 2011, pp. 204-223.

受者与国际制度的互动进程界定为“双向社会化”,如中国在被国际制度社会化的过程中也推动了国际社会的变革。^① 其他学者则直接以规范在传播过程中发生的变异为研究对象,关注行为体话语交锋在规范演进中的影响,并将框定竞争视为塑造规范演进轨迹的重要机制。^② 这些研究提供了一种较为可靠的解释路径,但一些问题并未得到解决。例如,为什么会出现不同的框定?面对众多的、内容相互对立的规范,人们是如何在这些相互对立的规范之间进行选择的。^③ 框定差异一定导致框定竞争吗?行为体能动性的多样性(积极或消极)意味着答案并不一定。框定竞争仅限于一种框定战胜或取代另一种框定吗?不同框定相互融合是如何实现的?总体而言,“第三类研究”提供了一个恰当的规范研究视角,并且认识到观念、框定竞争与扩散—演化的关系,但其发生根源、过程机制等仍不清晰。本研究正是针对上述问题展开的进一步探索。

二、扩散进程中的规范演化:议题身份与双向说服

本文尝试提出一种关于规范在扩散进程中演化的解释模型,而承认行为体能动性的存在则是构建该模型的基础。这一部分将从议题身份引发的行为体认知差异及其对规范的敏感程度出发,对行为体能动性做出界定。行为体基于自身认知偏好对规范产生差异性理解,而对规范调整所引发的利益界定变动的高度敏感性则促使这种认知差异转变为对认知适当性的争夺。在借鉴既有研究的基础上,本文将双向说服作为探讨行为体认知结构差异与规范扩散—演化关系的过程机制。在竞相说服对方过程中,行为体的利益认知发生调整并最终达成妥协,这种调整后的认知逆向重构了规范内容和属性并保证了规范扩散的实现。

(一) 议题身份、认知结构与双向说服

结构与行为体能动性作为两种解释维度存在内在一致性。规范结构包括

① 朱立群:《中国与国际体系双向社会化的实践逻辑》,《外交评论》2012年第1期,第13—29页;朱立群、聂文娟:《社会结构的实践演变模式:理解中国与国际体系互动的另一种思路》,第5—18页。

② 陈拯:《框定竞争与“保护的责任”的演进》,第111—127页。

③ 周方银:《国际规范的演化》,清华大学博士学位论文,2006年,第2页。

体系结构与行为体结构(本土规范等级体系),行为体能动性体现为行为体结构与体系结构的纵向碰撞以及不同行为体结构的横向碰撞。^①纵向碰撞过程中的行为体结构妥协导致扩散,体系结构变化导致扩散进程中的规范演化。例如,中国的参与实践带有自身特性,国际体系对中国各种参与实践的回应,推动中国新身份的形成。与此同时,中国在参与实践中不断通过反思和创新影响国际体系,促进国际体系朝着更加公正、合理和有序的方向发展。^②横向碰撞过程中的单向妥协导致规范扩散,而双向妥协则意味着规范在扩散中演化。^③例如,在网络空间的规范建构过程中,中俄等国提出的《信息安全国际行为准则》与美国与欧盟各国倡导的《网络犯罪公约》(Cyber-crime Convention)存在差异,未来既可能是某一规范被普遍接受,也可能是双方都做出调整后形成共同立场。此外,依据碰撞的内容可以将其区分为不同规范的碰撞与围绕同一规范的不同理解的竞争,由于二者内在机理一致,这里将着重分析不同理解的碰撞。依此思路,下文将对碰撞的形成条件、过程机制展开剖析。

议题身份界定了行为体的认知结构。认知理论认为行为体总是倾向于用既有知识来解读接收到的信息。^④不同行为体有它们自己对本土和国际秩序的定义与视角,从而形成了不同的框定。^⑤这些既有知识通常表现为蕴含着适当性逻辑的各种规范,它们作为背景知识并不是固定的也不是同等作用于认知过程。建构主义认为规范塑造身份,身份的激活是有选择性的。^⑥议题身份是指行为体在具体互动议题中被激活的身份,议题领域构成了激活相关身份的环境。^⑦议题身份反映的是行为体在特定议题领域中所遵循的规范等级体系或规范结构,它们因议题领域而异。规范界定了认知偏好,规范结构反映的是一种偏好结构。如普林斯顿大学政治与国际关系福布斯讲席教授海伦·米

① Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asia Regionalism," pp. 239-275; 秦亚青:《关系与过程:中国国际关系理论的文化建构》,第49页。

② 朱立群:《中国与国际体系双向社会化的实践逻辑》,第13—29页。

③ 陈拯:《框定竞争与“保护的责任”的演进》,第111—127页。

④ Robert Jervis, "Hypotheses on Misperception," *World Politics*, Vol.20, No.3, 1968, pp.454-479; Robert Jervis, "War and Misperception," *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol.18, No.4, The Origin and Prevention of Major Wars, Spring 1988, pp. 675-700; [美]罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》,第19页。

⑤ [加]阿米塔·阿查亚:《美国世界秩序的终结》,袁正清、肖莹莹译,上海人民出版社2017年版,第178页;陈拯:《框定竞争与“保护的责任”的演进》,第111—127页。

⑥ [美]亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,第289页。

⑦ 齐尚才:《错误知觉、议题身份与国际冲突:以中美南海航行自由争议为例》,第53—78页。

尔纳(Helen Miner)所言:并不存在单一的国家偏好结构,偏好结构是因议题领域而变化的。^① 这些偏好影响了行为体对事物的解读,继而形成一种包含核心与边缘的层级式认知结构。^② 因而,议题身份差异决定了行为体认知结构的差异,即对互动对象的差异性解读。这种差异存在程度上的区分,如核心认知差异或边缘认知差异,核心认知差异是最高程度的差异。最后,认知差异意味着存在不同的适当性逻辑。规范的独特属性使得行为体不必借助“逃离条款”(escape clause),就可以将自身认知偏好与适当性联结在一起。^③

认知差异和对规范的敏感性构成了认知竞争的两个生成条件(如图1所示)。行为体总是倾向于依据自身偏好对规范加以理解,议题身份差异意味着倡导者的“教学”会产生非本意的社会化结果,即认知差异或框定差异。但是,认知差异转化为认知竞争还取决于行为体对新规范引起的利益界定变化的敏感程度。利益是由规范和价值所塑造的,新规范塑造了新的偏好进而改变了国家行为。^④ 因而,新规范的利益界定可能与已有规范的界定发生冲突,敏感性就是行为体对需要做出调整的利益界定的重视程度。这种重视程度取决于界定利益的已有规范在本土规范等级体系中的地位,即议题身份决定了行为体的敏感程度。行为体的敏感程度越高,通过争夺认知的适当性来维护受影响的利益的动机就越强。^⑤ 一旦行为体认为新规范涉及到核心利益的调整,将具备充足的动力去说服对方。当互动双方都具有高度敏感性时,便出现了竞相说服对方、争夺情景意义权力的局面。^⑥

说服是倡导者试图改变其他行为体的功利考虑,使其具有新规范的思想,进而使行动者的行动成为社会结构、观念成为规范、主体性成为相互主体性的

① [美]海伦·米尔纳:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,曲博译,上海人民出版社2015年版,第15页。

② 认知结构与道德价值观结构等概念类似。参见尹继武:《结构、认知结构与国际政治心理学分析》,《世界经济与政治》2007年第10期,第22页;潘亚玲:《国际规范更替的逻辑与中国应对》,第122—135页; [美]罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》,第303页。

③ Richard K. Herrmann, "How Attachments to the Nation Shape Beliefs About the World: A Theory of Motivated Reasoning," *International Organization*, Vol.71, Supplement 2017, pp. 61-84.

④ [美]玛莎·费丽莫:《国际社会中的国家利益》,第4、8页。

⑤ 齐尚才:《错误知觉、议题身份与国际冲突:以中美南海航行自由争议为例》,第53—78页。

⑥ 朱立群、聂文娟:《社会结构的实践演变模式:理解中国与国际体系互动的另一种思路》,第5—18页。

过程。^① 说服的单向属性契合了传统模型界定的有主体过程,却并不适用于强调行为体能动性的无主体或双主体互动过程。与有主体过程不同,无主体互动过程中不存在明确的倡导者和接受者区分,各方都在努力使自己的政策具有合法性,国际政策的一个中心问题是如何使自己的解释看起来比对手的更真实。^② 在意识到上述问题之后,人们提出了争论与竞争等概念。^③ 然而,旨在证明自己的争论缺乏说服所具有的对象性特征,以致于经常需要借助后者作为补充。一个兼具二者优势的概念就是双向说服,规范倡导者同时也是接受者,秉持不同认知结构的互动双方都试图使自己的认知获得合法性,这一目标同时包含了证明自己与改变对方两个具体指向。行为体由于认知结构相似性而结成认知联盟,进一步增加了双向说服出现的可能性。

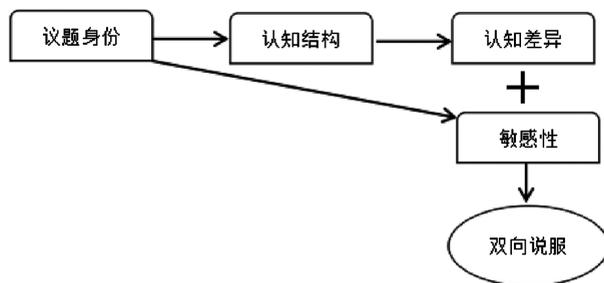


图1 议题身份、认知结构与双向说服

图表来源:作者自制。

(二) 扩散进程中的规范演化机制

在明确为什么产生认知竞争后,一个更进一步的问题是认知竞争如何导致了规范在扩散进程中的演化?与文化匹配的界定一致,行为体认知结构并

^① Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," pp. 887-917; Alexandra Ghescu, "Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and the 'New Europe'," pp. 973-1012.

^② Joseph O'Mahoney, "Making the Real: Rhetorical Adduction and the Bangladesh Liberation War," *International Organization*, Vol.71, Spring 2017, pp. 317-348.

^③ Markus Kornprobst, "Argumentation and Compromise: Ireland's Selection of the Territorial Status Quo Norm," *International Organization*, Vol.61, No.1, 2007, pp. 69-98; 陈拯:《框定竞争与“保护的责任”的演进》,第111—127页。

不总是完全对立的。^① 在规范扩散过程中,那些与自身认知相匹配的规范内容最早被内化,不匹配的内容则构成了争论焦点。因而,当匹配程度较高时,扩散在单向说服中完成,规范本身没有发生变化,这是传统研究最为关注的一种现象。当匹配程度较低时,一种规范很难完全说服他者,扩散包含了两个阶段。与传统界定一致,“教学”或“学习”是社会化进程的第一个阶段。^② 不同之处在于接受者在学习过程中会形成一种契合自身偏好的认知,这与尼采和福柯关注的“逆反诠释”存在类似逻辑。^③ 当倡导者依据自己的认知展开说服时会遭遇到接受者的抵制,扩散进入双向说服阶段。在这一阶段的互动中,双方的利益认知达成妥协,继而逆向重构了规范内容。最终,规范的内容和属性发生了演化,并实现了双向扩散。

双向说服导致的认知调整是规范实现扩散与演化的关键。在双向说服过程中,行为体背景知识的差异以认知的形式被推回前台,这些知识以调整和妥协的方式完成反思、重新编码,即行为体基于背景知识形成的对适当性行为的理解,由此展开的实践所产生的始料未及的结果促使行为体对既有理解展开反思,最终讨论的话语发生变化并成为新的背景知识。^④ 认知调整的过程反映的是利益界定的变化,这种利益越重要,调整的难度越大。罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)指出,人们总是尽可能少的改变认识结构。如果必须有所改变,会首先改变那些最无关紧要、最不受证据支持,以及与其他认识最无关联的部分。一旦核心认识发生变化,深远的认知变化也就会随之而来。^⑤

依据行为体认知结构调整的程度,可以区分出以下几种规范扩散—演化结果(如图2所示)。(1)一方放弃自己的认知,完全内化另一方的主张。这种情形意味着新规范界定的利益范围大于或等于传统规范,国家的需要获得了

^① Jeffrey T. Checkel, “Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe,” pp. 83-114.

^② Alexandra Gheciu, “Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and the ‘New Europe’,” pp. 973-1012.

^③ “逆反诠释”:历史上的成功者,是那善于掌握这些规则的人。为了取代曾使用过这些规则的人,为了掩饰自己,以至于曲解这些规则,转换其中的含义,使之不利于那些最初推广它们的人。〔美〕理查德·普利斯、尼娜·坦嫩瓦尔德:《规范和威慑:核武器和化学武器使用禁令》,载〔美〕彼得·卡赞斯坦主编:《国家安全的文化:世界政治中的规范与认同》,第130页。

^④ 〔加〕贾尼丝·格罗斯·斯坦:《将背景知识推向“前台”:关于“神圣领域”中适当性实践的对话》,载〔加〕伊曼纽尔·阿德勒、文森特·波略特主编:《国际实践》,秦亚青等译,上海人民出版社2015年版,第105、116页。

^⑤ 〔美〕罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》,第303页。

一定程度的满足,或是激发了一种积极的国家利益认知。^①正如传统规范研究所得出的结论,扩散后的规范内容和属性不变;(2)双方都坚持自己的核心认知,但在边缘认知上达成一致,即寻求在不违背最珍惜的信念的前提下实现妥协。^②“保护的责任”(R2P)将主权失败界定为干涉的前提,默许了各方依据核心认知展开的行动,如北约在利比亚的行动以及中、俄等国对干涉叙利亚问题的抵制。^③扩散后的规范内容发生了变化,而各方的解释差异使其沦为丧失评判功能的弱规范;(3)双方都调整核心认知,形成共同的核心价值偏好,但在边缘认知上存在差异。规范内容发生了演化,各方对规范核心内容的强认同使它成为一种强规范。如在核不扩散规范谈判过程中,反对核武器扩散与承认核能利用成为共识。(4)双方达成全面妥协,形成一种新的共同认知结构。这是最理想的一种状态,但少有案例支持其存在。除上述产生规范扩散的几种结果之外,还存在一种最为悲观的情形:双方都高度自信而拒绝调整认知,规范内容不发生改变,但扩散失败。行为体的强认同会削弱妥协空间,已有规范会削弱后续规范的效用。^④扩散失败导致规范的适用范围局限于特定群体当中,也可能危及规范本身的合法性。

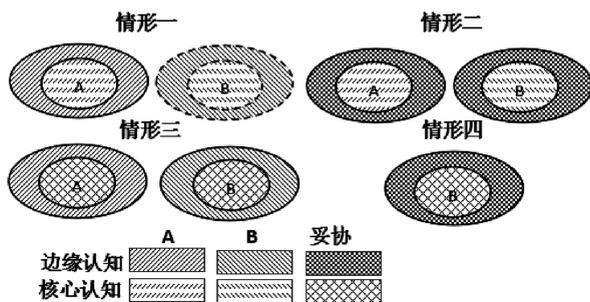


图2 双向说服的四种妥协结果

图表来源:作者自制。

认知妥协导致了规范内容发生重构,新知识被广泛接受,进而回归到“背

① 康晓:《利益认知与国际规范的国内化:以中国对国际气候合作规范的内化为例》,《世界经济与政治》2010年第1期,第66—83页。

② Markus Kornprobst, “Argumentation and Compromise: Ireland’s Selection of the Territorial Status Quo Norm,” pp. 69-98.

③ [加]阿米塔·阿查亚:《美国世界秩序的终结》,第118页;杨永红:《从利比亚到叙利亚:保护责任走到尽头了?》,《世界经济与政治论坛》2012年第3期,第69—81页。

④ Sarah V. Percy, “Mercenaries: Strong Norm, Weak Law,” pp. 367-397.

景知识”。^① 这种妥协与接受者在新规范压倒性优势下的单向妥协不同,它展现的是存在认知竞争情况下的双向性调整。^② 双向妥协存在以下几个特征:第一,它更契合当前国际关系现实。新兴大国不可能被动地默许西方在 21 世纪主导全球规则制定和秩序建立,也不可能在没有重要让步的情况下被吸纳进入现有的美国领导的自由主义霸权秩序中;^③ 第二,它具有自我增强效应。双向妥协对双方利益的兼顾构成了后续谈判的边际成本,后续妥协失败会导致双方回到争取利益最大化的起点,结果是双方利益都将受到巨大损害。因而,互动各方都努力避免谈判破裂,在原有基础上做出进一步妥协,直至达到一个类似“帕累托最优”的平衡点;^④ 第三,双向妥协实现的利益平衡确保了规范的稳定性。建构主义认为规范并不是不变的,但是历史和制度给规范赋予了重要性和连续性。^⑤ 这一解释忽视了规范类型的重要性,即并非所有规范都同样长寿,而考虑到规范消亡时的景象与弱规范相似性,一个重要疑问是弱规范为什么能够长期存在?^⑥ 双向妥协对此提供了一种更有效的解释,(弱)规范的稳定性源于它作为利益平衡的结果得到了各方认可;第四,核心认知差异的存在意味着行为体很难被完全说服,以关键国家被说服来确定“倾斜点”并不合适,双向妥协的平衡点则是一个很好的替代选择,尤其是当双向说服过程以集团形态出现时,规范在妥协达成平衡以后会迅速扩散。

(三) 两种替代性解释:权力分配与交易成本

本文从建构主义相关研究出发展开理论完善和建构,因而挑战最有可能来自其他范式。本文依据新现实主义、新自由主义提出了两种替代性解释。

替代解释一:权力分配。新现实主义强调物质权力与结构的作用,制度和规范是行为体依据利益需要可采取的权宜性工具选项。肯尼思·沃尔兹

① [加]贾尼丝·格罗斯·斯坦:《将背景知识推向“前台”:关于“神圣领域”中适当性实践的对话》,第 104 页。

② Markus Kornprobst, “Argumentation and Compromise: Ireland’s Selection of the Territorial Status Quo Norm,” pp. 69-98.

③ [加]阿米塔·阿查亚:《美国世界秩序的终结》,第 120 页。

④ “帕累托最优”指的是行为体的边际成本与边际收益相等的情况。与之相似,在互动妥协的这个平衡点上,行为体妥协所带来的损失与不妥协所要承担的边际成本相等,即进一步妥协将比坚持原有立场造成的损失更大。

⑤ [美]彼得·J. 卡赞斯坦:《文化规范与国家安全:战后日本警察与自卫队》,李小华译,北京:新华出版社 2002 年版,第 3 页。

⑥ Diana Panke and Ulrich Petersohn, “Why International Norms Disappear Sometimes,” pp. 719-742.

(Kenneth Waltz)认为无政府状态下的权力分配结构决定了行为体的行为规范。结构通过两种方式间接地影响系统内的行为:社会化和竞争。^①模仿强者、采取均势策略是结构决定的规范,行为体违反它将难以生存,社会以自发的、非正式的方式建构起了行为规范。^②罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)强调权力结构中的行为体作用。制度是由霸权国家制定的,用来维护优势地位的工具,也是霸权国家提供的“公共产品”,规范的扩散与演化取决于维持霸权的需要。^③依据上述论点可以提出如下假设:体系结构决定了扩散进程中的规范演化。如果这一假设正确,那么,规范内容总是与体系中实力最强国家的偏好相一致,由其主导制定和推进,行为体越强大则规范越容易传播,规范内容和属性的变化反映的是权力结构与强国利益偏好的变化。

替代解释二:交易成本。新自由制度主义将国际制度视为核心变量,从功能主义角度论证了制度对行为的影响。罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)认为,理性行为体为了降低互动中的不确定性与交易成本,在相应的议题领域中建立起制度(包括原则、规范、规则和决策程序等)。^④行为体出于同样的目的推动规范扩散,新成员也因此主动采用新规范。在机制网络中,破坏一个机制会波及到其他机制,而依赖于对违反者的报复来获得遵守的机制实际上是虚弱的。^⑤规范在扩散过程中的演化本质上是为了更好的约束行为体,通过减少违约现象确保规范稳固。约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)认为,新兴大国在权力格局发生转变时往往试图与其他国家在长远利益与短期利益上达成交易,构建“宪政秩序”,以降低维持霸权的成本。由于霸权国所享有的实力优势,更容易将其国内规范推广到全世界。^⑥基于上述论点可以推导出如下假设:扩散进程中的规范演化取决于规范降低交易成本的功能需求。如果这一假设正确,那么规范总是具有较强的约束性及降低交易成本的能力,规范在扩

① [美]肯尼思·华尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海人民出版社2003年版,第99页。

② 同上书,第101页。

③ [美]罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》,武军等译,北京:中国人民大学出版社1994年版,第9页。

④ [美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海人民出版社2012年版,第57—61、91页。

⑤ 同上书,第104页。

⑥ [美]约翰·伊肯伯里:《大战胜利之后:制度、战略约束和战后秩序重建》,门洪华译,北京大学出版社2008年版,第43页;John Ikenberry and Charles A. Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization*, Vol.44, No.3, 1990, pp. 283-315.

散过程中发生的演化是为了保证规范的有效性。

三、1945年以后的航行自由规范:在扩散进程中演变

本部分采用过程追踪方法,回溯航行自由规范在1945年以后的扩散与演化过程。海洋强国与第三世界国家存在明显的身份差异,在美、英、日等海洋强国“传授”航行自由规范时,第三世界国家形成了自己的解读,由此展开了双向说服进程。最终,双方在认知达成妥协基础上重构了规范内容,并对新内容进行了内化。基于下述考虑,正式开始论证之前有必要对传统航行自由规范做出简要阐述。一是避免航行自由规范被误解为是1945年以后由各国共同确立的新规范,《联合国海洋法公约》只是制度化而不是构建了该规范;二是明确航行自由规范扩散的背景条件。航行自由规范最初形成于西方,1945年以后开始向世界范围扩散;三是为论证规范在扩散过程中的演化提供比较对象,以便明确扩散与演化的交叉性。

(一) 航行自由规范的发展与传统界定

航行自由在西方社会中的思想渊源可以追溯至古希腊时期,米诺斯在人类历史上第一次组建海军打击海盗以保障海上航道畅通。^①古罗马时期海洋被视为向所有人开放的“共有物”,但在与迦太基的争斗中出现了地中海的分割。^②进入航海时代后,西班牙和葡萄牙签署的《托尔德西拉斯条约》(1494年)标志着海洋割据达到顶峰。格劳秀斯为反对海洋割据而提出了海洋自由思想,海洋作为“共有物”不能被占有,航行自由是保证人类通过贸易满足差异性需求和能力的一项自然权利。^③此后,海洋自由与“闭海论”相互争论并逐渐达成一种平衡,尤其是领海概念的提出标志着航行自由规范逐渐走向成熟。^④领海概念提出后,人们对领海的界限进行了长期探索。意大利法学家真提利斯(Albericus Gentilis)提出了国家领土应包括毗连海域,荷兰法学家宾刻舒克

① 修昔底德:《伯罗奔尼撒战争》,谢德风译,北京:商务印书馆1985年版,第12—13页。

② 条约规定,罗马船不得在迦太基湾和地中海南部航行,而迦太基船不得在拉齐奥海湾行驶。

③ Hugo Grotius, *The Free Sea*, Edited by David Armitage, translated by Richard Hakluyt, Indianapolis, Indiana: Liberty Fund, Inc., 2004, pp. 7, 30.

④ “闭海论”由17世纪初期的一批为英国控制英国海(British sea)辩护学者提出,代表人物是英国学者约翰·塞登(John Selden),他于1635年出版了《闭海论》,提出国家可以像控制陆地一样占有海洋。

(Cornelius van Bynkershoek)提出以陆上权力终止之处确定领海宽度的理论,1782年,意大利著名经济学家加利亚尼(Ferdinando Galiani)依据“大炮射程”提出三海里领海界限被普遍接受。^①至此,西方社会有了完整的航行自由规范,即船舶航行不受阻碍、狭窄领海(三海里)。20世纪上半期,西方内部出现了一些分歧,如凡尔赛会议期间英、美的争论,但在总体上保持了一致。1930年,海牙会议期间出现了更多的不同声音,然而直至第二次世界大战结束,航行自由规范并未发生改变。^②

与之相对,其他地区从事海洋活动的历史与西方一样久远,但并未形成类似的海洋行为准则。例如,中国在秦汉时期就开始建立起“海上丝绸之路”,明朝时期更是拥有当时最强大的海上力量,但海洋自由思想并未在此确立。一个重要原因是这里并不存在影响航行自由的对等主体,海洋自由思想产生于海洋不自由的现实,就像空气一样,在失去之前并不会引人注目。虽然明朝时期倭患危及海上通道,但倭寇被视为要予以消灭而不是可以协调制定规则的对象。殖民地时期,海洋是西方强国进行海外掠夺的通道,西方海洋强国的舰船可以在殖民地及一些独立国家(如拉美)的近海甚至内陆河流自由穿行。殖民地国家作为被掠夺对象不具有任何意义上的航行自由,它们的对外贸易和交往受到宗主国控制,西方国家可以干扰(包括搜查、扣留等)殖民地船只的航行。例如,在19世纪英国倡导建立的废除奴隶贸易条约体系中,殖民地国家处于等级结构的最底层,殖民地船只被肆意搜查。^③

(二) 1945年以后的扩散与演化

航行自由规范向全球范围的扩散出现在殖民体系解体、国际道德观念结构发生转变的整体背景下。^④主权平等成为普遍性规范,各国有权自主表达意愿、平等参与国际事务。先前由海洋强国主导的海洋法,现在由许多弱国和穷

^① 斯堪的纳维亚国家很早就宣布了4海里领海,美国早在1794年便正式宣布了三海里的领海宽度。1878年8月16日英国在《领水管辖权法案》中宣布其领海范围为四海里,法国在1794年通过法令确立四海里领海。俄国1869年颁布了相似的法令。其他国家,如比利时、德国、波兰和荷兰等,也相继接受该规范。

^② George V. Galdorist and Kevin R. Vienna, *Beyond the Law of the Sea: New Directions for U. S. Oceans Policy*, Westport, Conn., Praeger, 1997, p. 11.

^③ Edward Keene, "A Case Study of the Construction of International Hierarchy: British Treaty-Making against the Slave Trade in the Early Nineteenth Century," *International Organization*, Vol. 61, No. 2, Spring 2007, pp. 311-339.

^④ 潘亚玲:《国际规范更替的逻辑与中国应对》,第122—135页。

国参与塑造。^① 被侵略和掠夺的经历使得第三世界国家将主权视为核心规范,这构成了它们解读包括航行自由在内的其他规范的基础。西方海洋强国也强调主权,但通过海洋扩张实现富强的经历使它们将确保海洋开放置于首要地位。海洋开放是其国家利益的本质,海洋越自由就越能够实现安全利益、商业利益和渔业利益。^② “杜鲁门公告”以后出现了拓展领海界限的浪潮,美英等海洋强国希望通过扩散航行自由规范来维护海洋开放。然而,第三世界国家依据主权规范形成了自己的航行自由认知,同时又因该议题关系到核心利益而表现出高度敏感性,双方由此展开了激烈的双向说服。最终,双方的认知结构达成妥协,规范内容发生了演化,规范本身也实现了扩散。

1. 第一阶段:从“杜鲁门公告”到《公海公约》

海洋问题的激化源于一次“奇怪”的“学习”。1943年,美国内政部长伊克斯(Harold L. Ickes)就战争消耗引发的资源供应问题向罗斯福总统提议,加强对大陆架资源和沿海渔业的管辖,经与国务院协商后递交了联合备忘录。^③ 此后,在与墨西哥、加拿大、英国等国进行沟通的同时,两部门再次向杜鲁门总统递交备忘录。1945年9月28日,杜鲁门正式发布大陆架和渔业声明,即“杜鲁门公告”。^④ 墨西哥随即在10月29日宣布对大陆架资源享有权利,美国表示欢迎,但接踵而至的抓扣渔船事件使其意识到问题的严重性。^⑤ 与此同时,

^① Louis Henkin, “Politics and the Changing Law of the Sea,” pp. 46-67.

^② Doc. 277, “The Secretary of State to the Chairman of the Senate Committee on Interior and Insular Affairs (Butler),” *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1952—1954, General: Economic and Political Matters, Vol. I, Part 2, United States Policy Regarding the Law of the Sea.

^③ Doc. 760, “The Secretary of the Interior (Ickes) to President Roosevelt;” Doc. 769, “The Secretary of State to the Secretary of the Interior (Ickes);” Doc. 770, “Memorandum by the Acting Secretary of State and the Secretary of the Interior (Ickes) to President Roosevelt,” *FRUS*, 1945, General: Political and Economic Matters, Vol. II, Formulation of United States Policy on the Resources of the Continental Shelf and on Coastal Fisheries.

^④ Harry S. Truman, “Executive Order 9633-Reserving and Placing Certain Resources of the Continental Shelf Under the Control and Jurisdiction of the Secretary of the Interior,” 28 September 1945, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=60676%20;%20http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=59294,2017-05-01>.

^⑤ 美国期望的美墨渔业合作并没有出现,1946年9月墨西哥以违反渔业法为由抓捕四艘美国渔船,每艘船征收1000比索罚款。此后不久,墨西哥又抓扣五艘美国渔船。最后在前四艘交完罚款后,九艘船都被释放,并被授权在九海里外捕鱼两天。Doc. 858, “The Acting Secretary of State to the Mexican Ambassador (Espinosa de los Monteros);” Doc. 859, “The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State;” Doc. 860, “The Ambassador in Mexico (Thurston) to the Secretary of State,” *FRUS*, 1946, The American Republics, Vol. XI, Continental Shelf Policy of Mexico and Its Effect on United States-Mexican Fisheries Relations.

智利和秘鲁在1947年将管辖海域扩展至200海里,哥斯达黎加、洪都拉斯也通过类似法令。美国无意间扮演了“教师”角色,其他国家则自主确定了“学习”内容。美国无意声索三海里外的主权,只是寻求对大陆架渔业及海底资源的管理和保护。第三世界国家则将其转变为拓展领海的行动,要求对近海资源和空间进行排他性占有。^①如智利等三国签署的《圣地亚哥宣言》(1952年)宣布,对总宽度不超过200海里海域行使主权和管辖权。这一非本意的“教学”过程显示了行为体能动性及其背景知识差异对认知的影响。

圈占领海运动压缩了航行自由的空间及权利范围,海洋自由遭遇到历史上最严重的挑战。为了维护海洋自由,美英等海洋强国试图通过双边或多边渠道说服相关国家撤回单边声明并接受传统规范。1947年成立的国际法委员会成为一个重要平台,海洋强国强调三海里是保证海洋自由的最大领海界限,并且在历史上被普遍应用。英美进行了一系列非正式磋商,试图共同向各国传达立场。^②苏联及拉美等国家对此予以抵制,提出了更大范围的领海主张。最终,各方同意抵制领海扩展至12海里之外,但不坚持三海里为唯一合法标准。^③美洲国家组织作为一个地区性平台,美国的说服行动遭遇到同样的结果。1956年,泛美法学家理事会《关于海洋司法制度的墨西哥原则》宣布,三海里领海并非一般国际法规则,各国有权依据自身条件和需要划定领海。^④上述结果表明,海洋强国的单向说服努力失败了,并且促进了第三世界国家海洋认

^① Doc. 776, “Memorandum of Conversation, by Mr. Eugene H. Dooman, Special Assistant to the Assistant Secretary of State (Dunn),” *FRUS*, 1945, General: Political and Economic Matters, Vol. II, Formulation of United States Policy on the Resources of the Continental Shelf and on Coastal Fisheries; Doc. 325, “The Secretary of State to the Embassy in Norway,” *FRUS*, 1950, National Security Affairs, Foreign Economic Policy, Vol. I, United States Policy Regarding Questions Pertaining to the Delimitation of the Territorial Sea, and Related Matters.

^② Doc. 756, “Informal Record of Discussions Between Representatives of the Department of State and the British Government Concerning Legal Problems Relating to Territorial Waters, Washington, March 22 and March 23, 1951,” *FRUS*, 1951, National Security Affairs; Foreign Economic Policy, Vol. I, United States Policy Regarding to the Delimitation of the Territorial Sea and Related Matters; Document List; Doc. 272, “The Secretary of State to the British Ambassador (Franks),” *FRUS*, 1952—1954, General: Economic and Political Matters, Vol. I, Part 2, United States Policy Regarding the Law of the Sea.

^③ Doc. A/CN.4/104, “Report of International Law Commission on the Work of Its Eighth Session, 234 July 1956,” *Official Records of the General Assembly*, Eleventh Session, Supplement No.9 (A/3159), p. 256.

^④ “Territorial Waters and Related Matters: Action Taken by the Third Meeting of the Inter-American Council of Mexico City, January 17-February 4, 1956,” *Department of State Bulletin*, February 20, 1956, pp. 296-299.

知的形成。它们认为领海是主权的一部分,主权是包含一切的,国家享有领海内的一切权利及自主划定领海范围,航行自由存在于领海之外。

与此同时,第三世界国家对该议题表现出高度的敏感性,这体现为它们在互动中的强硬立场。美英等海洋强国在说服行动之外采取了其他辅助措施,如运用政治和经济压力诱导相关国家转变立场。它们针对在三海里外的抓捕渔船行为展开经济报复(关闭渔业市场、停止发展援助等),结果却激起了更强硬的对抗,进而演化为不断升级的双边纠纷。最后,鉴于上述措施失败,海洋强国决定在这些极端声明由于其他类似声明和联合行动的呼应而得到巩固之前将议题提交国际法庭或联合国。这主要基于下述考虑,一方面,它们在地区和双边层面上处于日趋不利的地位,希望在更大的平台上相互支持,将传统规范确定为一般性原则;^①另一方面,单边扩展领海活动在全球范围内的涌现,需要在全球层面上展开说服行动,如菲律宾(1955)、印度尼西亚(1957)先后依据群岛直线基线划定了“内水”。

第一次联合国海洋法会议是两种差异性认知的第一次正式较量。美、英、加等海洋强国做了充分准备。加拿大准备提出本国的提案,即三海里领海及九海里毗连渔业区,领海之外各国享有完全的航行自由。美国各政府机构都参与进来展开密集的会前外交,旨在说服各国支持美国的立场并收集各国官方立场和参会代表的个人信息。^②最终,美国认为根本问题是如何确保海洋自由原则,首要目标是确保三海里领海界限,在此基础上授权代表团自主选择是否以及在什么情况下支持类似加拿大提案的妥协性方案。^③陆锁国受地理条件限制而主要关注公海问题,这使得它们的立场与海洋强国最为接近,美国对12个参会陆锁国展开了积极游说。^④随着亚非会议的召开第三世界国家展开

^① Doc. 277, “Memorandum Prepared by an Interdepartmental Working Group,” *FRUS*, 1955—1957, United Nations and General International Matters, Vol.XI, United States Policy Regarding the Law of the Sea.

^② Doc. 286, “Instruction from the Secretary of State to All Diplomatic Missions;” Doc. 290, “Instruction From the Acting Secretary to All Diplomatic Missions,” *FRUS*, 1955—1957, United Nations and General International Matters, Vol.XI, United States Policy Regarding the Law of the Sea.

^③ Doc. 331, “Memorandum from the Director of the Office of Inter-American Regional Political Affairs (Dreier) to the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Snow);” Doc. 333, “Paper Prepared in the Office of the Legal Adviser for Special Functional Problems,” *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

^④ Doc. 293, “Instruction from the Department of State to Certain Diplomatic Missions,” *FRUS*, 1955—1957, United Nations and General International Matters, Vol.XI, United States Policy Regarding the Law of the Sea.

了广泛协调,同时出现了拉美集团、阿拉伯集团等区域性认知联盟,它们准备在海洋法会议上传达集体主张。此外,苏联海权建设尚未开始,作为陆权国家的苏联和东欧集团对第三世界国家的主张表示支持。

会上,各方展开了激烈的双向说服。苏联集团提议各国在3—12海里内自行决定领海范围,这获得了大量新独立国家的支持,厄瓜多尔提案则代表拉美国家继续要求确立200海里领海。美国代表团团长亚瑟·H.迪安(Arthur H. Dean)表示,美国同情沿岸国在公海采取单方面行动保护其海岸外鱼群的行为,不过沿岸国的需求无需通过扩大领海的方式实现,美国代表团将致力制定建设性解决方案。^① 美国和英国最初坚持三海里领海的传统界定,但很快便意识到如果不支持兼顾沿岸国渔业权利的折中提案,就无法遏制12海里提案的上升势头。迪安转而支持加拿大提案,国务院对拉美各国展开说服行动。^② 然而,英国因反对划设专属渔业区转而提出保证外部三海里航行自由的六海里领海方案,美国表示反对并试图说服英国转变立场。^③ 然而,英国最终递交了提案,这不仅削弱了加拿大提案对摇摆国家(如印度)的吸引力,也撕裂了西方集团,西欧国家与英国的立场类似,它们支持加拿大提案的前提是保证在专属渔业区内的历史权利。^④ 迪安认为,加拿大提案已不可能确保三海里界限,为了抵制12海里通过,他在墨西哥提案和英国提案基础上提出新提案作为最后立场,即六海里领海+兼顾历史权利的六海里专属渔区,美国各驻外机构展

^① Arthur H. Dean, "The Law of the Sea," *Department of State Bulletin*, Vol.38, April 1958, pp. 574-581.

^② Doc. 348, "Circular Telegram From the Department of State to All Diplomatic Posts in the American Republics," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

^③ Doc. 335, "Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State;" Doc. 336, "Message from President Eisenhower to Prime Minister Macmillan;" Doc. 343. "Message From President Eisenhower to Prime Minister Macmillan," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

^④ Doc. 342, "Message From Prime Minister Macmillan to President Eisenhower;" Doc. 356, "Telegram from the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State;" Doc. 349, "Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State"; Doc. 358, "Telegram From the Department of State to the Embassy in Germany," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

开最后游说。^① 然而,很快加拿大提出了6海里领海+6海里无限制渔业区提案,美国已不准备再做任何让步,并将目标转向阻止各项提案通过。^② 最终,没有任何一项提案获得通过,迪安宣布在没有形成新国际法的情况下,三海里仍然是一般性国际法原则。与领海划界上的纠纷不同,双方在公海航行自由上存在广泛一致,很快签署了《公海公约》等四项公约。

这一阶段的规范扩散呈现出由单向说服向双向说服转变的特征,起因是背景知识的差异使得第三世界国家在美、英、加等海洋强国的说服过程中形成了自己的认知,并且表现出高度的敏感性。《公海公约》的签署则显示,认知匹配程度较高的内容最先实现扩散,而匹配程度较低的内容则成为争论的焦点。在双向说服过程中,海洋强国的认知出现了调整。国际法委员会期间的英、美非正式磋商提出了“三海里+”方案,并预见到最终可能采纳六海里或九海里方案。^③ 这些潜在转变在海洋法会议中被付诸实践,尤其是六海里界限的提出是对传统规范的一次重要突破。相对于之前将排他性占有大陆架视为非法行为,专属渔业区的提出反映出它们开始探讨航行自由与领海的兼容性以及对沿岸国利益的尊重。^④ 然而,这些调整并没有得到积极回应,错误认知对此可以作出有效解释。^⑤ 海洋强国对自身的认知十分明确,即航行自由涉及到安全利益,经济利益(渔业)处于次要地位。^⑥ 但是,它们关于对方的认知却存在着明显的偏差,依据自身偏好认定对方对航行自由的重要性也存在类似感受,通过指出拓展领海带来的全球性海洋问题可以说服对方;盲目相信对方的首要关注恰好是自己的次要利益,因而乐观认为此类让步会得到积极回应。然而,

^① Doc. 359, 360, “Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State;” Doc. 361, “Telegram From the Department of State to the Delegation to the Conference on the Law of the Sea,” *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

^② Doc. 371, “Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State,” *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

^③ Doc. 281, “Record of Anglo-American Discussions on Territorial Waters and Related Problems,” *FRUS*, 1952—1954, General: Economic and Political Matters, Vol. I, Part 2, United States Policy Regarding the Law of the Sea.

^④ Doc. 285, “Memorandum From the Assistant Legal Adviser for Inter-American Affairs (Whiteman) to the Legal Adviser (Becker),” *FRUS*, 1955—1957, United Nations and General International Matters, Vol.XI, United States Policy Regarding the Law of the Sea.

^⑤ 齐尚才:《错误知觉、议题身份与国际冲突:以中美南海航行自由争议为例》,第53—78页。

^⑥ Doc. 336, “Message from President Eisenhower to Prime Minister Macmillan,” *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

第三世界国家不具备全球利益,全球航行问题难以引起共鸣;它们依据主权规范认为领海划设涉及到主权安全,经济利益并非首要考虑。错误认知不仅导致协调的失败,还致使双方陷入不断升级的纠纷当中。

2. 第二阶段:第二次联合国海洋法会议

第一次联合国海洋法会议在确定领海范围上失败了,但是海洋强国并没有放弃说服努力,它们希望通过策略上的调整将会议后期提出的提案确立为国际准则。为避免更多国家参与到单边行动中所带来的挑战,美、英、加等海洋强国希望尽早召开第二次海洋法会议。鉴于集团政治在会议中的影响,海洋强国努力争取最大限度的内部支持。^①美英首先达成一致,并决定由美国争取拉美国家,英国争取英联邦和西欧的支持。然而,这些会前外交在第三世界国家那里收效甚微。与此同时,海洋强国内部依旧四分五裂,加拿大与西欧国家的对立再次显现。^②英国与冰岛的渔业争端再次发酵,美国在英加和英冰之间展开了斡旋。^③加拿大一度提出通过双边协商在一定时期内终止捕鱼权利,但是遭到欧洲十国一致反对。^④最后,美国决定支持英国提案,并通过各驻外机构了解各国对五种可能方案的态度以及宣传美国立场。^⑤海洋强国的首要目标是确保六海里领海界限,第三世界国家以及苏联集团则继续坚持原有立场,双方在会议上再次展开了激烈的双向说服。

第二次联合国海洋法会议于1960年在日内瓦举行,主题是领海和毗连区宽度问题。苏联提案与墨西哥、埃塞俄比亚等16国提案都主张各国在12海里以内自行划定领海范围,区别在于苏联主张领海+渔业区不超过12海里,而

^① Doc. 369, "Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

^② 加拿大代表了一些小国利益:如丹麦、冰岛挪威等。Doc. 377, "Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, July 10, 1959," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

^③ 冰岛为获得对近海捕捞权的控制,在1951年扩大领海范围,冰岛在第一次会议中的背叛被视为导致美国提案失败的祸首之一。1958年再次宣布扩大领海,使得英国的传统渔业利益遭到损害,双方发生严重争端。Doc. 377, "Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, July 10, 1959;" Doc. 382, "Circular Airgram From the Department of State to Certain European Missions," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

^④ Doc. 384, "Telegram From the Embassy in the United Kingdom to the Department of State," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

^⑤ Doc. 388, "Circular Instruction From the Department of State to All Diplomatic Posts," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea; Document List.

墨西哥主张3—6海里领海的国家可以最大划定18海里渔业区。^① 海洋强国因内部协调失败而分别递交了提案。迪安按计划提出了A选项:6海里领海+6海里渔业区及永久性传统权利。该提案遭到加拿大提案和苏联提案的挑战,在意识到不可能获得简单多数后,他转而提出B选项,即在一定年限内终止传统权利的6海里渔区。^② 此后,美国加紧与加拿大协调,最终双方决定撤回各自提案并递交了联合提案:即6海里领海+6海里毗连渔区以及十年历史捕鱼权利。^③ 这一提案兼顾了欧洲国家与加拿大等国的诉求,保证了内部团结,但是它们却未能获得第三世界国家的支持,该提案在表决中只获得了简单多数(43票支持、33票反对和12票弃权)。迪安获得授权对提案进行修正,在意识到美国的选项已然被冰岛提案(赋予沿岸国优先权)严重压缩之后,为争取更多第三世界国家支持,他决定接受巴西等国提出的修正案,即沿岸国有权提出在邻接其专属捕鱼区的公海任意区域享有优先捕鱼权利。最终,该提案最终以一票之差未获通过,于是如第一次会议一样,迪安重申了三海里领海主张及不承认更大范围的领海主张。^④

第二次会议作为一次补充性会议未能取得任何进展,但却直观展示了认知差异导致的认知竞争的激烈程度。并且,通过与下一阶段互动过程的对比,可以发现有哪些因素促进了规范扩散与演化的实现。总体上,这一阶段的互动过程存在如下特征:首先,行为体核心认知冲突对规范扩散的抵制作用。各海洋强国在核心认知上的一致性,使得它们通过协调实现了内部团结,但这种协调在核心认知与之相冲突的第三世界国家那里收效甚微;其次,在存在认知偏好差异情况下,仅仅通过增加说服强度并不会带来更好的说服效果。^⑤ 互动双方总体上延续了第一次会议上的立场,美、英、加等海洋强国试图通过策略

^① Arthur H. Dean, "The Second Geneva Conference on the Law of the Sea: The Fight for Freedom of the Sea," *American Journal of International Law*, Vol.54, 1960, p. 751.

^② Doc. 402, "Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea: Document List.

^③ Doc. 407, "Telegram from the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State;" Doc. 408, "Telegram From the Delegation to the Conference on the Law of the Sea to the Department of State;" Doc. 409, "Proposal by the Delegations of the United States and Canada," *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea: Document List.

^④ Second United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Summary Records of Plenary Meetings and of Meetings of the Committee of the Whole, Vol.1, A/CONF.19/8, pp. 172-173.

^⑤ 齐尚才:《错误知觉、议题身份与国际冲突:以中美南海航行自由争议为例》,第53—78页。

上的调整将其确立为国际法准则,结果再次出现激烈的双向说服,双方在各自的话语体系中自说自话;第三,双向妥协在规范扩散中的重要性。海洋强国的认知虽未发生进一步调整,但已然与扩散之初不同,第三世界国家则始终保持强硬立场。结果便是海洋强国在做出的妥协未得到积极回应之后,又退回到了最初立场;第四,“团结外交”的作用充分显现。海洋强国很好的控制了议程设置,但美国提案最终以一票之差未能通过。这样的结果表明,一方面海洋强国的内部团结可以发挥巨大的影响,另一方面第三世界国家团结能够有效抵制海洋强国的压力。

3. 第三阶段:从“多边协议”到《联合国海洋法公约》

这一时期延续了前两个阶段的双向说服特征,不同之处在于认知转变具有了双向性,美、英、苏等海洋强国的妥协得到第三世界国家的积极回应。^① 这种结果的出现得益于早期的互动经历,双方依据自己的认知各行其是导致海洋秩序陷入空前混乱且双方利益遭到严重损害,这使得各方重新审视自身认知的适当性,并在后续的互动中采取了开放性态度。为此,它们承认了对方主张的合理性并对自己的认知做出调整,美苏妥协以及专属经济区的提出是两个标志性事件。这种认知上的接近构成了达成协议的基础,并最终完成了对规范的重构。

传统航行自由界定在海洋强国内部走向瓦解。第二次会议结束伊始,英国大使劳德·胡德(Lord Hood)提议双管齐下:在推动美加提案成为公约的同时,着手签署《北大西洋渔业公约》。^② 英国与加拿大达成一致,但美国拒绝参与“多边协议”。美国国务卿道格拉斯·狄龙(Douglas Dillon)指出:作为权宜性选项的六海里主张并不符合美国安全利益,在安全评估不变的情况下不可能支持多边协议。这种行动会触发对海军机动性有重大影响的地区的效仿,

^① 20世纪60年代,在勃列日涅夫以及戈尔什科夫海军元帅推动下,苏联迅速建立起强大的海上经济和军事力量,成长为新的海洋强国。苏联的航行自由认知出现调整,并且与第三世界国家(尤其是拉美国家)爆发了一系列渔业纠纷。

^② Doc. 430, “Memorandum of a Conversation Between the Special Assistant for Law of the Sea Matters (Richards) and the British Minister (Hood), Department of State, Washington, May 10, 1960,” *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol.II, Law of the Sea: Document List.

即建立12海里领海界限的“多边协议”。^①在协调无果的情况下,美、英、加等海洋强国各行其是并陷入了内部纠纷中。加拿大转而在三海里领海基础上提出九海里专属渔区,并在1964年颁布“基线法令”。^②美国对其基线划定提出质疑,然而加拿大依然在1967年划定了第一条基线坐标,并在1969年划定了东西海岸的内水、领海和禁止“传统捕鱼权”的专属渔业区,1970年又在北冰洋地区划设了保护区和专属渔区。^③美国担心会引起其他国家效仿,因而坚决抵制。与此同时,英国和冰岛的纠纷不断发酵,冰岛拓展领海的行为引发了“鳕鱼战争”。^④在此情形下,继续坚持传统规范会使自己在抢占行动中处于不利地位,1966年美国也划设了九海里专属渔业区。海洋强国内部的分裂不会带来新的解决方案,但却摧毁了传统界定的适当性根基,传统界定在它的发源地也变得模糊起来。

传统界定在海洋强国内部的瓦解与下述两个趋势一起使得60年代的海洋秩序陷入空前的混乱当中。殖民体系瓦解使得更多新独立国家参与到领海划界中,海底资源开发技术的进步使得各国拓展领海的热情更加高涨,如尼加拉瓜、厄瓜多尔、巴拿马、乌拉圭和巴西等国陆续实行200海里领海或捕鱼区。其结果便是第三世界国家与海洋强国深陷渔业纠纷的泥淖当中,如拉美各国对闯入船只进行拘捕和罚款引发的“秘鲁渔业纠纷”“金枪鱼之战”“龙虾之战”等;^⑤第三世界国家之间也爆发了严重冲突。以南海问题为例,南海争端的出

^① Doc. 431, “Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, June 6, 1960,” *FRUS*, 1958—1960, United Nations and General International Matters, Vol. II, Law of the Sea: Document List.

^② Doc. 503, “Memorandum of Conversation,” *FRUS*, 1961—1963, Organization of Foreign Policy; Information Policy; United Nations; Scientific Matters, Vol. XXV, Law of the Sea.

^③ Doc. 338, “Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs Hillenbrand to the Under Secretary of State for Political Affairs Johnson;” Doc. 367, “Memorandum From the Executive Secretary of the Department of State Eliot to the President’s Assistant for National Security Affairs Kissinger;” Doc. 368, “Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs Kissinger to President Nixon,” *FRUS*, 969—1976, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol. E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

^④ 冰岛在1971年再次扩大领海范围,遭到英国和德意志联邦共和国强烈抵制,最终在1972—1974年间将冰岛起诉至国际法院。而冰岛则在1975年将禁渔区域进一步扩大到200海里。参见1972年国际法院11号和181号报告,第29号和188号报告;1974年国际法院第3号和175号报告。

^⑤ “金枪鱼之战”:20世纪70年代,拉美国家的200海里专属经济区主张遭到美国、苏联等国家的反对,前往捕鱼的船只被拉美国家扣留并执行罚款。“龙虾之战”:1962—1964年间,巴西和法国就巴西东北部沿岸捕捞龙虾问题发生了严重纠纷。参见〔巴西〕亚历山大·佩雷拉·达席尔瓦:《巴西的海洋政策及其对海洋法的立场》,《拉丁美洲研究》2017年第2期,第110—121页。

现与各国为抢占资源而扩大领海划界有关,中国与南越甚至在1974年爆发了西沙海战。^① 这样的局面使得各方利益都遭到严重损害,拓展领海不但未能阻挡海洋强国凭借海洋科技优势展开的渗透,反而导致了一系列的纠纷。对海洋强国而言,单边拓展领海的乱局危及到了全球航行自由,而第三世界国家通过“不结盟运动”“七十七国集团”等结成的广泛联盟加剧了事态的严重性。20世纪60年代的混乱局面产生的一个重要影响是各方都意识到建立全球性海洋行为规范的必要性,并对自身认知的适当性展开反思,这种开放性态度促进了双向妥协的产生。

美、英、苏等海洋强国率先展开行动,确立起了新的认知结构。1967年以后美苏经过两轮谈判,就12海里领海、自由通过海峡以及沿岸国在领海外捕鱼优先权的专属渔区达成一致。^② 美苏就拟定的草案向各国展开宣传和咨询,并协商召开海洋法会议。^③ 鉴于加拿大和巴西单边行动的影响,1970年尼克松发表海洋政策声明:建立保障海峡通航自由的12海里领海制度,建立国际机构管理国际海底资源以及授权沿岸国200米深度以内的海底管辖权。^④ 美苏妥协反映了海洋强国认知上的调整,虽然核心认知并没有转变,最大限度的航行自由仍然是首要目标,但是领海界限扩展意味着一些以前可进入的海域现在关闭了,适当性标准发生了变化。这种转变也体现在它们承认了沿岸国对领海外部的权利,并寻求将海底资源托管方案扩展至渔业,寻找合理的外部界限作为200米等深线的替代方案。^⑤ 美苏草案得到其他海洋强国支持,法国(1971)、加拿大(1970)、意大利(1974)等先后划定了领海范围。

第三世界国家的认知也发生了转变,一个标志性事件是加勒比集团和非洲国家集团提出了专属经济区概念。在渔业争端不断升级的背景下,美国与

① 周鑫宇:《南海问题由来与中美关系》,《思想理论教育导刊》2012年第6期,第61—64页。

② Doc. 333, “Circular Airgram CA-405 From the Department of State to Multiple Posts”; Doc. 334, “Memorandum From the Legal Adviser Belman to the Under Secretary of State for Political Affairs Johnson,” *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol.E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

③ Doc. 357, “Memorandum From the Legal Adviser of the Department of State (Stevenson) to Secretary of State Rogers,” *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol.E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

④ Doc. 376, “Statement Issued by President Nixon,” *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol.E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

⑤ Doc. 404, “Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol.E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

秘鲁、智利、厄瓜多尔在1969年以后展开四方会谈,之后又派出使团与巴西展开双边磋商。^①1967年“帕多提案”提出后成立的海底委员会,成为一个重要的多边互动平台。正是在这样的互动过程中第三世界国家的认知发生了转变。1970年的《蒙德维的亚海洋法宣言》等还一再重申沿岸国在200海里内自主划定领海范围的权利。但是,1972年《圣多明各宣言》在强调沿岸国对承袭海享有主权的同时,允许外国船舶和飞机的正常航行和飞越,它们接受了航行自由与主权的兼容性。^②基于专属渔业区概念,1972年肯尼亚向海底委员会提交“专属经济区”提案,1973年非洲统一组织《关于海洋法问题的宣言》支持建立200海里专属经济区。专属经济区在权利范围上相对于专属渔区有所扩大,而相对于领海又有所缩小。这显示它们接受了美、英、加等海洋强国对主权与经济权利的区分,逐渐放弃了过度领海主张。巴西在参加第三次海洋法会议时虽然提出200海里领海,但随时准备退回到12海里主张。^③智利和秘鲁将管辖海域划分成两个区域,12海里领海内允许无害通过,12至200海里内航行和飞越自由。^④

双方认知上的妥协奠定了后续互动的基础,但妥协显然并未达到平衡点。一方面,海峡自由通航得到了五国集团(美、苏、英、法、日)的支持,但西班牙等国家反对在“无害通过”之外另做规定。^⑤1971年海洋法筹备会议上美国代表史蒂文森(John R. Stevenson)宣布:坚持12海里领海以及自由通过海峡,在此基础上考虑采纳其他国家可能提出的领海外捕鱼权。^⑥与其他各项主张被广泛接受不同,海峡自由通航再次遭到抵制。海洋强国与西班牙、印尼等海峡

① Doc. 389, “Memorandum From the Legal Adviser of the Department of State (Stevenson) to Secretary of State Rogers;” Doc. 392, “Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon;” Doc. 397, “National Security Decision Memorandum 111,” *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol.E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

② Louis Henkin, “Politics and the Changing Law of the Sea,” pp. 46-67.

③ [巴西]亚历山大·佩雷拉·达席尔瓦:《巴西的海洋政策及其对海洋法的立场》,第110—121页。

④ Doc. 2, “Memorandum From the Acting Chairman of the Law of the Sea Task Force (Brower) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, June 1, 1973,” *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

⑤ Doc. 409, “Memorandum of Conversation;” Doc. 417, “Telegram 224617 From the Department of State to the Embassy in Spain,” *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol.E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

⑥ Doc. 411, “Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs Kissinger to President Nixon,” *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol.E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

所在国展开双边磋商,但直到海洋法会议开始,并未取得任何进展;另一方面,各方在如何确定专属经济区范围(依据大陆架还是200海里)、区内权利分配(航行自由的地位、剩余资源开发等)以及经济区司法地位上存在争论。海洋强国试图淡化专属经济区与公海的区分,坚持沿岸国享有海底资源托管权而不是专属权,第三世界国家则要求对海底资源与上覆水域的控制权。^① 海洋强国的立场在后续互动中有所调整,如美国表示在实质性利益得到适应的前提下将不反对200海里资源区主张。^② 1973年,美国提交“沿海海底经济区”(the Coastal Seabed Economic Area)草案,沿岸国在200海里内享有对资源开发的专属管辖权。^③ 这些调整使得双方立场进一步接近,但是最终的妥协有待在随后的海洋法会议中完成。

第三次联合国海洋法会议的一个重要特征是第三世界国家占据了绝对多数,海洋强国难以像前两次那样操控会议议程,美苏利用草案锁定会议内容的企图失败了。1973年,纽约会议决定设立三个委员会,航行自由议题由第二委员会负责。实质性会议开始前,海洋强国已经意识到旧的海洋法已经被超越,改变在未来几年内将不可避免,同时鉴于工业国家与欠发达国家的利益差异,完全迎合任何一方的条约都是不可能成功的。^④ 这种开放态度为后续认知的转变以及妥协的达成创造了条件。在1974年的加拉加斯会议上,海洋强国表示不会接受任何不能保证海峡通航自由和领海之外航行自由以及其他公海自由的条约,对于专属经济区问题它们提议沿岸国拥有可再生资源的优先利用权,其他国家拥有开发剩余资源的权利。^⑤ 陆锁国集团(31个)表达了利用海

① Doc. 412, "Memorandum Prepared by the Chairman of the Inter-Agency Task Force on the Law of the Sea Stevenson, Washington, undated," *FRUS*, 1969—1972, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol.E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

② Doc. 4, "Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Washington, undated," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

③ Doc. 6, "Airgram A-7576 From the Department of State to All Diplomatic Posts, Washington, September 4, 1973," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

④ Doc. 11, "Analytical Study OPR-3 Prepared by the Central Intelligence Agency, Washington, April 1974," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

⑤ Doc. 12, "Memorandum NSC-U/DM-109B From the Chairman of the National Security Council Under Secretaries Committee (Rush) to President Nixon, Washington, May 14, 1974," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

洋的诉求,呼吁确立合适的领海与专属经济区界限以及权利分配。^①虽然西班牙与阿拉伯国家坚持反对立场,会议期间第一次出现了海峡自由通行压倒无害通过的局面。最终,12海里领海和200海里专属经济区得到100多个国家的支持,经济区内的航行飞越自由也成为广泛共识。^②各国意识到12海里领海和200海里专属经济区成为形成折中意见的基础,关键问题是海峡自由通行的最终解决。^③

领海和专属经济区划界成为双方认知妥协后形成的第一个平衡点,后续妥协的出现得益于双向妥协的自我增强效应。一方面,海洋强国将海峡通航自由作为承认12海里界限的不可分开的附属,第三世界国家则将确保12海里领海外毗连区资源的管辖权作为放弃扩张领海范围的前提;^④另一方面,海洋强国认识到1958年以来日益加剧的单边拓展领海趋势,12海里是达成一个清楚地限定领海和专属渔业区要求的国际协定的最后机会。^⑤第三世界国家也注意到过度拓展领海带来了严重的渔业、贸易纠纷以及防卫负担,它们希望通过确立领海和专属经济区界限来避免争端。基于上述已达成的妥协,为避免重新回到争取自身利益最大化引发的混乱局面中,双方都努力在权利范围与海峡自由通航谈判中采取灵活态度。如,签订多边协议被海洋强国视为最能够确保利益的方式,极力避免会议失败。^⑥随后,海洋强国试图以专属经济区的让步来换取航行自由上的满足,这再次得到第三世界国家的积极回应。最终,双方达成了一项新的平衡,第三世界国家接受了海峡自由通航,但对专属

^① Doc. 1, "Report Prepared by the Interagency Law of the Sea Task Force, undated," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

^② Doc. 16, "Memorandum NSC-U/DM-109D From the Chairman of the National Security Council Under Secretaries Committee (Ingersoll) to President Ford, Washington, February 6, 1975," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

^③ [斐济]萨切雅·南丹、沙卜泰·罗森:《1982年〈联合国海洋法公约〉评注(第二卷)》(评注与导言简介),北京:海洋出版社2014年版,第10页。

^④ Doc. 6, "Airgram A-7576 From the Department of State to All Diplomatic Posts, Washington, September 4, 1973"; Doc. 11, "Analytical Study OPR-3 Prepared by the Central Intelligence Agency, Washington, April 1974," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

^⑤ Doc. 357, "Memorandum From the Legal Adviser of the Department of State Stevenson to Secretary of State Rogers, Washington, October 13, 1969," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1969—1972), Vol.E-1, Chapter 6, Oceans Policy.

^⑥ Doc. 17, "Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford, Washington, March 14, 1975," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

经济区的管辖权得到了进一步确认。至此,双方的核心信念都得到了维护,在此基础上的进一步妥协会危及核心利益,双方都不准备再做进一步退让了。

基于上述利益认知妥协,航行自由规范的内容完成了重构,并最终实现了在全球范围内的扩散。1975年3月,在日内瓦召开的第三次会议拟定了《非正式单一协商案文》(*An Informal Single Negotiating Text*),相关内容后来成为《公约》的第二至第十部分,包含了12海里领海和沿岸国享有广泛管辖权的200海里专属经济区,海峡通航自由、经济区内航行自由,以及一个合理的群岛国制度得到了广泛认可。^①关于航行自由一般性规则的协商至此得以完成,后续会议主要围绕程序性议题和其他议题展开,如经济区内的海洋科研、管理深海资源的国际组织等。^②海洋强国认知转变的一个标志性事件是美国参众两院通过了200海里专属渔区法案。1976年第四次会议拟定的《非正式订正单一协商案文》进一步确认了上述立场,印度提出限制军舰在领海内无害通过的问题以及厄瓜多尔的200海里领海主张都未能获得明显支持。^③第六、七次会议期间展开了广泛的非公开协商,最终就专属经济区司法地位的决议达成共识。^④至此,航行自由规范完成了内容的重构。为避免其他问题危及已达成的妥协,各方都采取了策略性施压。各国纷纷宣布建立专属经济区,截止1980年底,已有73个国家实行200海里管辖权,美国则在1979年开始推行“航行自由计划”。最终,1982年的《联合国海洋法公约》详细界定了领海、专属经济区范围以及领海、专属经济区与公海的航行自由权利。^⑤新的航行自由规范内容得到了各国一致认可,成为了全球性规范。里根政府因为对国际海底管理制度的异议而未批准《公约》,但在一份海洋政策声明中指出美国尊重《公约》关于传统海洋用途(主要是航行自由)的规定。^⑥

① Doc. 19, "Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford, Washington, July 8, 1975," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

② [斐济]萨切雅·南丹、沙卜泰·罗森:《1982年〈联合国海洋法公约〉评注(第二卷)》(评注与导言简介),第13页;Doc. 27, "Telegram 85109 From the Department of State to All Diplomatic Posts, April 8, 1976, 2040Z," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

③ Doc. 30, "CIA Working Paper on Law of the Sea Negotiations, Washington, June 1976," *FRUS*, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

④ Doc. A/RES/32/194, Third United Nations Conference on the Law of the Sea, UN. General Assembly (32nd sess. : 1977), p. 42.

⑤ 《联合国海洋法公约》,1982年,第17、58、87条。

⑥ 美国1983年专属经济区公告主张200海里专属经济区及其主权权利和管辖权,1988年领海公告将其领海扩大到12海里。

(三) 航行自由规范扩散的几个特征

回顾1945年以后航行自由规范扩散的整个历程,可以发现以下几个特征。这些特征一定程度上佐证了本文就规范在扩散中演化提出的理论解释。

第一,航行自由规范的扩散与演化是同时发生的。航行自由规范实现了在世界范围的扩散,但扩散后的规范内容已然与1945年以前存在于西方的传统界定有了很大的差别。^①与强调最大限度自由与绝对自由的传统界定相比,《公约》界定下的航行自由在范围和内容上受到了更多地限制,表现为一种受到限制的自由。这种共时性意味着单独强调扩散或演化都不能揭示这一过程的本质,从二者的共同发生机制展开解释是恰当的。

第二,航行自由规范扩散表现出明显的双向性特征,不存在单一的倡导者和接受者。在扩散之初,美英等海洋强国试图单向“教学”和“说服”第三世界国家采纳已有规范,但后者很快便形成了自己的理解,进而积极向海洋强国传播自己的主张,呈现出双向说服的特征。最终,第三世界国家接受了调整后的规范内容,航行自由成为一项全球性规范。海洋强国对调整后的规范内容进行了重新内化,这可以被视为规范在海洋强国中的重新扩散。

第三,认知妥协在航行自由规范扩散进程中扮演了关键角色,海洋强国和第三世界国家都调整了自己的认知。海洋强国由倡导绝对的航行自由,到兼顾沿岸国主权权利、承认受限制的航行自由,具体体现为它的领海划界主张由三海里调整为六海里及12海里,从承认专属渔区到承认专属经济区。第三世界国家逐渐放弃了过度的领海划界主张以及对管辖海域的完全控制,承认领海与专属经济区的区分,以及在领海和专属经济区内的航行自由。这样的妥协导致了规范内容的变化,也保证了扩散的实现。

第四,妥协是有限度的,双方在核心认知上仍存在显著的对立。第三世界国家从主权角度解读航行自由的认知方式在《公约》签署之后并未转变,海洋强国在互动过程中也始终强调航行自由对国家生存发展的重要意义,追求最大限度的航行自由。^②但是,妥协后的领海和专属经济区主张,使得兼顾沿岸国主权与航行自由成为一种新的共识。第三世界国家援引相关条款认定航行国必须尊重沿岸国的相关权利,而海洋强国则主张航行自由是至高无上的国

^① 张小奕:《试论航行自由的历史演进》,《国际法研究》2014年第4期,第22—34页。

^② Doc. 25, “National Security Decision Memorandum 320, Washington, March 4, 1976,” FRUS, 1969—1976, Documents on Global Issues (1973—1976), Vol.E-3, Law of the Sea.

际法准则,沿岸国虽然享有近海控制权但不得妨碍其他国家的利用。

第五,认知妥协的有限性决定了航行自由规范由原先在西方社会中的强规范转变为世界范围内的弱规范。航行自由规范的虚弱尤其体现在它的争端解决机制当中,虽然《公约》提出了一系列争端解决机制,包括调解、法庭、仲裁等,但这些机制却由于一系列的制度化障碍而缺乏真实效用。^①关于争端解决机制的适用性问题的纷争更为明显,中国、印度尼西亚等主张的自愿原则与海洋强国主张的普遍适用原则相抵触。^②在发生纠纷时,争端国可以依据相互矛盾的条款避免规则的限制。^③这些“逃离条款”削弱了规范效力,却保障了规范的存在,它避免了许多争端被诉诸仲裁以及仲裁结果被当事国抵制的风险。

(四) 对两种替代解释的评估

通过对照1945年以后的航行自由规范扩散与演化过程,可以确定基于现实主义和新自由制度主义理论提出的相关假设都被证伪了。

替代解释一:权力分配结构。美国等西方海洋强国在1945年以后的国际权力分配格局中占据优势地位。依照现实主义逻辑,规范内容的调整取决于权力结构的变化以及霸权国家的需要。海洋强国将占据规范制定、扩散与演化的主导地位,凭借此优势可以轻易将自己的主张强加于第三世界国家,后者也将主动模仿和内化海洋强国的航行自由主张。然而,事实却并非如此,第三世界国家非但没有主动接纳海洋强国的主张,反而对其说服行动进行了抵制甚至反向说服。海洋强国施加的政治、经济压力非但没有促使有关国家从过度声索的立场后撤,反而刺激了各国民众的民族主义情绪使得相关政府更加坚定了立场。在整个扩散演化过程中,两极权力格局并未发生转变,但是航行自由规范本身却出现了变化并实现了扩散。^④此外,新的规范内容产生于双向妥协,海洋强国的诉求并未得到最大限度的满足。

对于海洋强国在前两次海洋法会议中的让步,现实主义可能从两极结构下海洋强国的妥协意在争取盟友来进行辩驳。然而,这样的辩驳被1967年的事件彻底否定了,美苏通过协调在该议题上实现了一致。美苏妥协作为一种

① 《联合国海洋法公约》,1982年,第十五章以及附件五、六、七、八。

② 吴慧:《论〈联合国海洋法公约〉中强制解决争端程序的强制特性》,《法商研究》1995年第1期,第55—60页。

③ 王勇:《论〈联合国海洋法公约〉中“强制性仲裁”的限制条件》,《政治与法律》2014年第1期,第146—152页。

④ 张小奕:《试论航行自由的历史演进》,第22—34页。

共谋现象本身就与严格按照权力分配结构选择盟友的均势逻辑相矛盾,超级大国的联合带来的绝对优势地位并没有转化为与之相匹配的巨大成功,不但它们操控会议议程的努力未获成功,它们将自己的界定强加于第三世界国家的努力也失败了。权力分配的差距难以解释为何实力处于绝对弱势地位的第三世界国家在航行自由扩散过程中的积极姿态,以及强大一方的最终妥协。

替代解释二:交易成本。航行自由规范在第二次世界大战后的扩散很大程度上是围绕经济利益展开的,但这一过程实际上与“交易成本”无关,它事实上并不是互动各方的主要考虑内容。第三世界国家参与已经确立的西方规范同样可以降低交易成本,就像寻求加入关税及贸易总协定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)或其他组织那样,并且相较于重构后的规范可能使交易成本更低。然而,第三世界国家并没有选择去主动融入,而是积极寻求对规范的重构。就增加行为体的确定性而言,强规范更能够增加行为体行为的预期,但海洋法会议的与会各方在后期并无意于将其打造成为强规范,而是任由众多的障碍性条款出现将其演变为外表堂皇而实际无物的“波将金村落”。此外,制度主义认为制度具有“黏性”,当代国际经济机制很少是通过轻易的途径就创设起来的,国际机制的维持要比创设容易。^①然而,这不能解释为何第三世界国家会积极参与持续近30年的规范重构,这些时间和资源成本对于面临发展问题的它们而言无疑是巨大的。

结 论

本研究提出了一种关于扩散进程中规范演化的解释。规范的扩散与演化常常是交织在一起的,倡导者和接受者也并不总是截然分立的。议题身份塑造了行为体的认知偏好,因而在规范扩散过程中形成了差异性理解。这些认知差异由于行为体对规范引起的利益变动的高度敏感性,转变为争夺认知适当性的双向说服。双向说服构成了规范在扩散中演化的过程机制,行为体围绕规范界定的利益展开争论,最终利益认知的妥协逆向重构了规范内容,规范本身出现了双向扩散。认知妥协的程度决定了规范扩散后的强弱程度,妥协离双方的核心认知越远,规范就越趋向弱化。双向妥协作为一种共同进化观

^① [美]约翰·伊肯伯里:《大战胜利之后:制度、战略约束和战后秩序重建》,第50、58页;[美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,第50页。

念对于理解国际秩序演变具有重要意义,包括人权、民主、负责任大国等都是双向妥协规范。本研究旨在厘清扩散与演化的过程机制,因而并未对其做出更为精细的界定。双向妥协作为一项研究议程将在后续研究中做进一步的探索,本文拟依据上述分析尝试对一个更进一步的问题做出回答。

行为体积极能动性的存在意味着规范扩散过程要比传统界定更为复杂,那么如何确保规范顺利扩散呢?^①在摒弃西方中心主义以后,人们发现其他行为体对全球和平与秩序的贡献可能被低估了,就连自由主义理念和规范也有很多国家参与构建。^②上海交通大学国际与公共事务学院的讲席教授林瑞谷(Erik Ringmar)指出两种亚洲秩序(朝贡秩序与德川时期的日本)比威斯特伐利亚秩序更契合去领土化、非国家行为体大量存在的21世纪国际社会。^③与此同时,更多行为体致力于倡导地区或全球性规范,如“中国方案”的提出以及被视为中国构建国际新秩序战略构想或叙事的“一带一路”倡议等。^④弗吉尼亚大学伍德罗·威尔逊政治学系教授布兰特利·沃马克(Brantly Womack)依据物质实力提出了不对称关系,然而这一概念更为适用于规范研究。^⑤当前的新兴大国几乎全是非西方大国,它们的文化传统、价值观念等与西方大国差异很大。^⑥它们的物质实力差距日益消弭,但在规范上的不对称依旧显著。在西方文明长期主导和塑造的国际社会中,新兴国家如何促使这些新规范、新观念被广泛接受呢?本文认为,促进认知妥协与开放式规范建构是一种可靠选择。

首先,承认对规范差异性理解的合理性,尊重多元诉求。围绕议题展开互动的行为体往往具有不同的身份,从而表现出不同的认知偏好。^⑦承认由此产生的差异性解读的合理性,构成了当前规范成功扩散的一个前提。传统研究

① 黄超:《建构主义视野下的国际规范扩散》,《外交评论》2008年第4期,第59—65页;朱立群、聂文娟:《社会结构的实践演变模式:理解中国与国际体系互动的另一种思路》,第5—18页。

② [加]阿米塔·阿查亚:《美国世界秩序的终结》,第65页。

③ Erik Ringmar, “Performing International Systems: Two East-Asian Alternatives to the Westphalian Order,” *International Organization*, Vol.66, No.1, Winter 2012, pp.1-25.

④ 《习近平提“中国方案”为亚太区域合作贡献“中国智慧”》,人民网2015年11月19日, <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/1119/c385474-27832965.html>, 2017-11-15;王毅:《二十国集团领导人杭州峰会:中国理念和中国方案的世界意义》,中华人民共和国外交部网站2016年9月28日, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1401741.shtml, 2017-11-15;曾向红:《“一带一路”的地缘政治想象与地区合作》,《世界经济与政治》2016年第1期,第46—71页;刘江永:《海陆和合论:“一带一路”可持续安全的地缘政治学》,《国际安全研究》2015年第5期,第3—21页。

⑤ Brantly Womack, “How Size Matters: The United States, China and Asymmetry,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.24, Issue 4, December 2001, pp. 123-150.

⑥ 王存刚:《国际规范的新变化与新趋势》,《世界经济与政治论坛》2013年第6期,第120—130页。

⑦ 齐尚才:《错误知觉、议题身份与国际冲突:以中美南海航行自由争议为例》,第53—78页。

反映的是一种霸权思维,霸权国家通过强制、引诱等方式掩盖或压制认知差异。在国际社会民主化不断推进的背景下,这种强制方式越来越难以成功。霸权国不得不承担更加高昂的成本,潜在的差异性也意味着确立起的制度随时有被挑战的风险。新兴国家参与规范建构更需要承认多种理解的合理性,摒弃对自身理解的盲目自信。尤其是在面对长期处于规范制定者地位的西方世界时,它们更不具备强制推行规范的能力,可选择的路径是使自己的方案更加具有吸引力。

其次,摒弃扩散—演化的线性认知,倡导开放式规范建构。行为体能动性意味着依据倡导者利益认知确立起的封闭式规范,很容易遭到规范接受者的抵制与反向说服。虽然,在结果性逻辑指引下,强制手段导致的工具性应用可能转化为适当性逻辑指引下的内化行为,但这种转化并不是必然发生的,促进认知一致才是保证规范长久存在的关键。因此,当前存在两种可供选择的规范建构路径:在不设预案的情况下,所有行为体共同参与建构;倡导者提出预案,再依据各参与国的诉求不断调整。这意味着新规范应是处于建构过程中的,是随着参与者多样性的增加而不断变化的。新兴国家参与全球规范是多元文明相互融合、共同拟定未来图景的过程,而不是替代过程。正如在一幅图画中,新兴国家的参与应是让画面因具有多元色彩而更加绚丽,而不是成为单调的色板。

再次,采取灵活姿态,积极推动认知妥协。规范成功扩散与双向认知妥协密切相关,这就要求行为体在谋求改变对方价值取向的同时准备修正自己的认知。这种灵活性体现在下述三个方面:(1) 依据议题领域灵活构建和调整认知联盟,与盟友一起构建属于特定群体、地区的规范,与既有规范缔造者和维护者一起构建特定议题领域的国际规范;^①(2) 在坚持核心认知的同时,变化规范的内容与形式。海洋强国的立场从三海里界限到12海里内的海峡通航自由,最大限度的航行自由目标没有受到影响,但保证了规范顺利扩散;(3) 促使对方妥协更具吸引力,但是主动妥协往往是实现稳固合作的基础。如果不能实现核心认知上的妥协,至少应促进边缘认知的调整。新规范的利益界定与已有规范的完全对立会导致扩散失败,因而更可靠的方式是立足于当前国际秩序展开渐进性变革。

^① 潘亚玲:《国际规范更替的逻辑与中国应对》,第122—135页。