

试析移民社群对当代美国外交的影响

隆德新

内容提要 美国移民社群外交是指一个或一系列明确并系统的政策计划,其目的是借助移民社群的资源及其与祖籍国之间的经济、社会和文化关系,以提高美国的发展援助与公共外交等政策有效性。目前,美国这些政策计划尚未建立高度正式和结构化方式,而主要是采取全球公私伙伴关系这种制度化形式。通过全球移民社群论坛、非洲移民社群市场、国际移民社群协作联盟三个机制可以看出,美国移民社群外交展现出不同于传统外交的环境、行为体、机制方面的重大变化。美国移民社群外交首次通过制度化方式将移民社群纳入美国外交体系中。

关键词 地区与国别政治 移民社群 美国外交 全球公私伙伴关系

“9·11”事件后,美国政府与学界明确意识到,美国的发展、安全和外交都

* 隆德新:广东外语外贸大学广东国际战略研究院讲师。(邮编:510420)

** 本文系广东省哲学社会科学“十三五”规划2016年度青年项目“美国发展外交:本体特征、作用机理与政策意涵:以国际侨民接触联盟为例”(项目编号GD16YHQ01)、广东外语外贸大学引进人才科研启动项目阶,以及2016年外交学院中央高校基本科研业务费专项资金预研项目“以公私合作推动新公共外交的案例研究”(项目编号:3162016ZYE05)的阶段性成果。感谢王逸舟教授、袁正清教授、夏莉萍教授、节大磊副教授和雷少华助理教授对本文提出的中肯意见,感谢《国际政治研究》匿名审读专家提出的修改意见。文中可能出现的错漏概由笔者承担。

与移民社群(diaspora)密切相关,其中,非常重要的一点是美国在对外政策制定过程中越来越关注移民社群对国内政治与国际政治产生的现实效应。西方学者们普遍认为,移民社群的各种活动正成为塑造民族国家对外关系的重要力量。移民社群通过正式与非正式的跨国政治、社会和经济纽带,在国家、非国家和次国家行为体之间建立超越国家边界的联系,而这种影响正在改变民族国家政府对外政策的制定方式及移民社群在居住国对外战略中的地位。概言之,学者与政治家越来越认识到移民社群对外交政策的作用能力,然而如何将移民社群的这种作用能力纳入外交轨道呢?将移民社群纳入美国外交轨道过程中外交部门与移民社群之间保持一种什么样的组织间关系才能发挥移民社群的积极性并提高美国外交的有效性呢?学者对于这些具体但非常重要的问题缺少应有的关注。^①

美国作为移民国家正在以本国外来移民为桥梁,通过制度化方式和途径发展与外来移民祖籍国的关系。2008年,美国国务院发起全球伙伴关系计划(Global Partnership Initiatives),并在国务院全球伙伴关系办公室(State Department's Office of Global Partnerships)推动下,成立全球移民社群论坛(Global Diaspora Forum)、非洲移民社群市场(African Diaspora Marketplace)和国际移民社群协作联盟(International Diaspora Engagement Alliance)。本文试图在美国政府利用全球移民社群论坛、非洲移民社群市场、国际移民社群协作联盟三个机制开展移民社群外交实践的基础上,探究移民社群外交的内涵,并分析移民社群外交中美国国务院与移民社群之间的组织间关系与美国国务院将移民社群纳入外交轨道的制度性方法,以发现美国提高其外交有效性和释放移民社群的外交能量的方法。

一、相关概念内涵

移民社群对美国外交政策的影响方式有多种类型和机制,但已有研究缺

^① 冷战后,美国外交中的移民社群虽引起学者关注,但大部分研究主要集中在移民社群族群游说、通过外交策略控制移民社群、移民社群作为外交政策工具、移民社群通过跨文化交流输出美国价值观等四个议题上。代表性的研究成果主要有:Yossi Shain, *Marketing the American Creed Abroad: Diaspora in the U. S and Their Homeland*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Yossi Shain, *Multicultural Foreign Policy*, *Foreign Policy*, No.100, 25th Annive, 995; Gabriel Sheffer, *Diaspora Politics: at Home Abroad*, New York: Cambridge University Press, 2003, p. 173; Tony Smith, *Foreign Attachments: The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge: Harvard University Press, 2000;〔美〕约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特:《以色列游说集团与美国对外政策》,王传兴译,上海人民出版社2009年版。

乏对移民社群等概念明确和清晰的界定,为此,本文先对移民社群、移民社群外交和全球公私伙伴关系等概念内涵进行梳理。

1. 移民社群。从传统意义上,“diaspora”主要强调其族群性及其与母国保持象征性或实际上的联系。加布里埃尔·谢夫(Gabriel Sheffer)指出,人们普遍认为“diaspora”这个词首先出现在希腊翻译的旧约申命记中,用来指称犹太人的生存状态,然而“diaspora”也出现在伯罗奔尼撒战争史中,用来指称最古老的犹太与希腊人,即厄基那人(Aeginetans),而厄基那人有一部分是自愿主动离开他们的家园求生存。^①当代研究移民社群影响较大的学者是威廉·萨弗朗(William Safran),他创办了学术期刊《移民社群》(*Diaspora*),并在创刊第一期发表文章称移民社群可被用来指称“移居国外的少数群体”(expatriate minority community),它们有以下几项或全部特征:祖先来源于同一“中心”、保持集体记忆、民族意识、对理想化家园的向往、通过各种方式与家园保持联系、在居住国不被完全接受等。^②可见,与“母国”保持联系是移民社群这个概念的核心要素。

然而,经过最近20年的发展,移民社群已摆脱过去的悲剧色彩,也不再与流亡、迫害、离散存在必要联系。^③移民社群是指那些与故乡(ancestral land)或分散于其他地方的亲属(kinfolk)之间仍保持文化、宗教、种族或民族上的亲

^① Gabriel Sheffer, *Diaspora Politics: At Home Abroad*, New York: Cambridge University Press, 2003, p. 8.

^② William Safran, “Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return,” in *Diaspora*, Vol.1, No.1, Spring 1991, pp. 83-99.

^③ 罗宾·科恩(Robin Cohen)经过梳理概括出“diaspora”这个概念经历的四个不同发展阶段:即经典含义阶段(20世纪80年代前)、扩展阶段(20世纪80年代至20世纪90年代中期)、建构主义阶段(20世纪90年代中期的到20世纪末)和综合阶段(20世纪末至今),参见Robin Cohen, *Global Diasporas: An Introduction*, Second edition, Abingdon: Routledge, 2008, pp. 2-4。罗宾·科恩注意到,时代背景不断给“diaspora”注入新内涵,尤其是跨国移民的大量涌现大大丰富了现代“diaspora”的涵义,扩展了其活动范围与影响力,除族群性、多元认同性外,现代“diaspora”还具有跨国性与网络性特征。许多学者将现代“diaspora”融入到跨国主义的理论框架中,并开始用“diaspora”来描述那些来自于特定国家移民与其散布于世界各地的同族与祖籍国之间建起跨国网络的现象。史蒂文·维托维克(Steven Vertovec)认为,今天“diaspora”实际上被用来指称那些去领土化和跨国的人口,也就是这些人来源于一个不同于现在居住的地方,他们的社会、经济和政治网络跨越民族-国家边界或者说覆盖全球。参见Steven Vertovec, “Three Meanings of ‘Diaspora’, Exemplified Among South Asian Religions,” *Diaspora: A Journal of Transnational Studies*, Vol.6, No.3, 1997, pp. 277-299。加布里埃尔·谢夫(Gabriel Sheffer)分析了移民族群(ethno-national diaspora)的重要特征,探究了移民族群与祖籍国、居住国和国际行为体之间复杂关系的跨国网络,认为居住国、移民社群、祖籍国三者为一体的网络构成研究现代“diaspora”的关键途径。Gabriel Sheffer, *Diaspora Politics: At Home Abroad*, New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 9-10; Gabriel Sheffer, “A New Field of Study: Modern Diasporas in International Politics,” in Gabriel Sheffer, ed., *Modern Diasporas in International Politics*, London: Groom Helm, 1986, p. 3。

切关系的移民。^① 概言之,移民社群已被广泛用来指称与原来移出国仍持有联系的移民工人、双重国籍者、二代、三代甚至更多代移民和拥有共同文化遗产的人们,这一概念意指他们在与移出国保持联系的同时,不影响他们在居住国的成员资格。^② 此外,《韦氏大学词典》对“diaspora”的第2条解释中,直接使用同义词“migration”;第3条解释为:居住于远离祖籍国的地方(people settled far from their ancestral homelands)。^③ 另外,根据《牛津高阶英汉双解大词典》对“diaspora”的第2条解释:“任何民族的大移居”(the movement of people from nation or group away from their own country)。^④ 综上,本文将“diaspora”翻译成“移民社群”,其核心内涵是指因各种原因离开其祖籍国或出生国,但仍然与祖籍国或分布于世界各地的同一族群成员保持积极联系的移民。^⑤ 总之,从外交角度来看,移民社群可以被看作为一种在祖籍国与居住国甚至第三国之间持续的、长期的人口、资本、观念和信息的跨国流动。

2. 移民社群外交。随着人口迁移加速及其联系网络的加强,移民社群与祖籍国之间经济、社会和文化联系日益加强,以及移民社群对祖籍国经济、政治和文化等各方面的影响加强。许多移民社群祖籍国的外交部门开始将移民社群视为国家的重要外交财富,纷纷制定移民社群外交政策,以吸引移民社群的经济、政治和社会力量推动对外政策。而现有的移民社群外交研究主要强调移民社群作为祖籍国外交政策的工具,如在文化传播、软实力推广、对外援助、公共外交及经济外交等诸多领域的作用。^⑥ 但是,移民社群不仅能帮助祖籍国获得资本、知识和新科技,还能帮助居住国发展对外关系。在过去,美国

① Yossi Shain, “Multicultural Foreign Policy,” *Foreign Policy*, Vol.100, Autumn 1995.

② Susanna Groves, “Am I Part of a Diaspora?”参见国际移民社群协作联盟网站:<http://diasporaalliance.org/am-i-part-of-a-diaspora>, 2017-06-23。

③ Merriam-Webster, *Webster's Collegiate Dictionary* (Tenth Edition), Massachusetts: Merriam-Webster, Incorporated, 1993, p. 320.

④ 《牛津高阶英汉双解词典》(第七版),北京:商务印书馆 2009 年版,第 550 页。

⑤ 国际移民社群协作联盟网站:<http://www.diasporaalliance.org/what-is-a-diaspora>, 2017-06-23。

⑥ Joaquin Jay Gonzales III, *Diaspora Diplomacy: Philippine Migration and Its Soft Power Influences*, Mill City Press, 2011; Kishan S. Rana, “India's Diaspora Diplomacy,” *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol.4, 2009; Makumi Mwangi, “The African Union's Diplomacy of the Diaspora: Context, Challenges and Prospects,” *African Journal on Conflict Resolution*, Vol.12, No.2, 2012; Michael Bulwaka, “Diaspora Diplomacy: A Case Study of Uganda,” A dissertation presented to the Faculty of Arts in the University of Malta for the degree of Master in Contemporary Diplomacy, July 2009; 金正昆、臧红岩:《当代中国侨务公共外交探析》,《广西社会科学》2012 年第 5 期; 潮龙起:《侨务公共外交:内涵界定与特点辨析》,《东南亚研究》2013 年第 3 期; 赵可金、刘思如:《中国侨务公共外交的兴起》,《东北亚论坛》2013 年第 5 期; 陈奕平:《华侨华人与中国软实力:作用、机制与政策思路》,《华侨华人历史研究》2010 年第 2 期。

主要利用移民社群文化资源(如文化交流)营销美国价值观念发展对外关系,随着移民社群与祖籍国经济交流加强,美国开始利用移民社群的经济资源开展对外关系。以侨汇为例,2009年,从移民社群居住国(发达国家)流向发展中国家的侨汇是发达国家官方援助的三倍,并与外国直接投资持平。^①这引起以美国为代表的发达国家的关注,他们希望通过将侨汇与官方援助及对外投资联系起来,减少其财政开支,发展其对外经济关系和对外援助,试图使经济侨汇转变成政治和社会侨汇。因此,一些发达国家纷纷制定移民社群外交政策应对这一日益凸现的现象。

传统的移民社群外交认为,移民社群依从于外交体系,并将同一族群的移民社群假定为同质性的、目标同一的受动者,主张政府、非政府组织、商业组织和国际组织可以开发移民社群的资源 and 价值。冷战结束后,随着人口、资本和技术的跨国流动日渐频繁,移民社群日趋活跃。大量移民社群在现代信息技术基础上形成跨国行为、跨国网络和资源流动,不仅使国家边界与国家管辖权对其限制作用日益减弱,还使得移民社群与国家、国际组织、国内行为体之间形成更加复杂多元的关系。在此背景下,许多移民社群都积极参与到外交事务中来,并且也试图使居住国的外交政策反映其利益与声音,但传统的官僚机制无法整合与协调移民社群的意见与利益。将移民社群为代表非国家行为体整合并纳入到外交轨道,这对传统的外交理念、外交管理体制与机制提出挑战。作为移民国家的美国试图通过机制创新将移民社群纳入到美国外交体系中,以提高美国在对外援助、公共外交、打击恐怖主义等领域的政策有效性。

3. 全球公私伙伴关系。全球公私伙伴关系计划旨在与以移民社群、跨国公司和非政府组织为代表的私营部门和民间团体建立公私伙伴关系,开发伙伴资源,将移民社群的资源整合进相关外交政策制定与执行过程中,加强和深化美国与世界各地的外交关系。^②政府创建公私伙伴关系(Public-Private Partnerships, 简称 PPPs)的直接动因源于应对资源匮乏。公私伙伴关系最初出现于20世纪70年代的美国并随后扩展到其他国家。^③面对治理危机和财政压

^① Kingsley Aikins, Nicola White, *Global Diaspora Strategies Toolkit: Harnessing the Power of Global Diasporas*, 2011, Dublin: Gateway House, p. 84.

^② 参见美国国务院全球伙伴关系办公室网站, <http://www.state.gov/partnership/2011>, 2017-04-10。

^③ Peter Carroll and Peter Steane, "Public-Private Partnerships: Sectoral Perspectives," in Stephen P. Osborne, ed., *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in international Perspective*, London and New York: Routledge, 2000, p. 38.

力的困境,加之民间社会及公民参与的日益兴起,政府显然需要重新思考公私部门的角色、责任功能定位和相互关系。^①尤其是卡特和里根总统强力推动不同层级政府加强与私营行为体伙伴关系建设,公私伙伴关系机制得以广泛应用。^②1985年,美国成立旨在推动公私伙伴关系并具有重要影响力的游说组织,即公私伙伴关系国家委员会(The National Council for Public-Private Partnerships)。^③20世纪90年代,克林顿总统重申公私伙伴关系在相关领域的重要性。^④由于公私伙伴关系在刺激国家经济、提供公共服务的质量和效率表现突出,公私伙伴关系开始由国内公共治理领域蔓延到全球治理与外交领域。面对日益增长的需求,美国的外交资源变得更加稀缺,国务院开始通过全球伙伴关系计划发挥全球公私伙伴关系机制在外交事务与国家安全中的作用。

美国国务院与全球伙伴关系计划官方虽未对全球公私伙伴关系机制(也称为跨国公私伙伴关系机制)做出明确界定,但从其具体运作形式,可以看出全球公私伙伴关系主要是指政府机构与非传统的私营部门之间建立创造性的组织间关系,增加美国发展外交的有效性。其中,私营部门主要指跨国公司、非政府机构、智库、移民社群等非政府行为体。^⑤尽管美国国务院并未具体指明这种创造性组织间关系的具体内容,学术界对全球公私伙伴关系概念、与其他组织间关系的区别、有效性等也还存在较大争论,^⑥但仍取得非常重要的共

① 戴晶斌编:《现代城市公私伙伴关系概论》,上海交通大学出版社2008年版,第9页。

② Peter Carroll and Peter Steane, "Public-Private Partnerships: Sectoral Perspectives," p. 41.

③ Ibid., p. 42.

④ S. Clarks, "Economic Development Roles in American Cities: A Contextual Analysis of Shifting Partnerships Arrangements," in N. Walzer and B. Jacobs, eds., *Public-Private Partnerships for Local Economic Development*, Westport, CT: Praeger Publishers, 1998, p. 109.

⑤ USAID, "New Partnership Initiative Report," 1995; Cited in John Hailey, "NGO Partners: the Characteristics of Effective Development Partnerships," in Stephen P. Osborne, ed., *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in international Perspective*, p. 314. 此外,全球伙伴关系办公室官网也对私营部门进行了界定:<http://www.state.gov/documents/organization/224308.pdf>, 2017-05-10。

⑥ Marco Schaferhoff, Sabine Campe, and Christopher Kaan, "Transnational Public-Private Partnerships in International Relations: Making Sense of Concepts, Research Frameworks, and Results," *International Studies Review*, Vol.11, 2009, pp. 451-474; Liliana B. Andonova, "Globalization, Agency, and Institutional Innovation: The Rise of Public-Private Partnerships in Global Governance," Goldfarb Center Working Paper, No.2006-004, 2006, pp. 1-59; Liliana B. Andonova, "Boomerangs to Partnerships? Explaining State Participation in Transnational Partnerships for Sustainability," *Comparative Political Studies*, Vol.47, Issue,3, 2014, pp. 481-515; Tanja A. Brzel and Thomas Risse, "Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?," in Edgar Grande, ed., *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in the 21st century*, Toronto: University of Toronto Press, 2005, pp. 195-215.

识:与通过游说不直接参与决策的方式不同,公私伙伴关系中的非国家行为体与国家行为体共享政策过程。^① 乔治·华盛顿大学商业和公共管理学院^②珍妮弗·布林克霍夫(Jennifer. M Brinkerhoff)对公私伙伴关系进行界定,并相对具有可操作性与普适性。布林克霍夫认为,只有通过以若干具体要素为基础的经验性标准才能区分公私伙伴关系与其他组织间关系。具体来说,布林克霍夫根据资源相互依赖与决策共享程度及组织目标自主性程度将组织间关系主要分为以下四种:

表 组织间关系分类示意图

		资源相互依赖与决策共享程度	
		低—————→高	
组织 目标 自主性	高 ↑	2 合同关系	1 伙伴关系
	低	3 延伸性关系	4 操纵性关系

资料来源:J. M. Brinkerhoff, "Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework," *Public Administration and Development*, Vol.22, 2002, pp. 19-30。

从理想类型来看,只有资源相互依赖与决策共享程度,以及组织目标自主性程度都很高的组织间关系类型才能称之为公私伙伴关系。但布林克霍夫同时指出,分类标准是相对的,即便一种组织间关系具有合同关系、延伸性关系或操纵性关系和吞并性关系的细微倾向,只要仍保持较高的资源相互依赖与决策共享程度及组织目标自主性程度,仍然属于伙伴性关系。^③

自2008年全球伙伴关系计划启动以来,全球公私伙伴关系在推动美国发展援助、公共外交、对外投资甚至维护国家安全等方面发挥出其独特的作用。2010年,美国发布《国家安全战略》报告指出,公私伙伴关系是美国维护国家安全与国家复苏的重要方式。^④ 2015年,美国《国家安全战略》报告指出公私伙伴

① Paulane Rosenau Vaillancourt, *Public-Private Policy Parthnership*, Cambridge and London: MIT Press, 2000; Steven P. Osborne, *Public-Private Parthnership, Theory and Practice in International Perspective*, London and New York: Routledge, 2000.

② 乔治·华盛顿大学商业和公共管理学院是国际移民社群协作联盟的重要伙伴方。

③ Jennifer. M. Brinkerhoff, "Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework," *Public Administration and Develoment*, Vol.22, 2002, pp. 19-30.

④ "The National Security Strategy of the United States of America 2010,"美国国家安全战略档案网站; <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, p. 19, 2017-07-20。

关系是维护国际发展、支持民主、打击跨国有组织犯罪重要方式。^① 美国前国务卿希拉里·克林顿指出:我们应通过创造性的措施,建立公私伙伴关系,促进资源整合发挥效用,而这正是巧实力的重要核心。^② 前国务卿克里提出,公私伙伴关系是推动发展和经济增长、维护非传统安全的最好方式。^③ 此外,美国国务院发言人在2014年全球移民社群周中指出,公私伙伴关系在美国外交目标过程中已发挥十分关键的作用。^④ 而与移民社群建立公私伙伴关系是全球伙伴计划的一个关键组成部分。美国通过构建全球公私伙伴关系这种制度化的方式确认移民社群在美国公共外交与发展外交中的积极作用,标志着美国移民社群外交(Diaspora diplomacy)的正式形成。

二、美国移民社群外交的开展及运行机制

借助于全球化与信息技术,移民社群与其祖籍国甚至与第三国之间强大的跨国网络展现出其独特的外交能力。由于资源紧张与全球性挑战的大量涌现导致外交涉及领域日益拓宽,美国外交开始越来越需要移民社群支持。在过去,美国政府既不支持移民的跨国活动,也没有对其进行有效的管理。^⑤ 现在美国政府尤其是国务院开始改变传统外交思维,通过全球公私伙伴关系等机制帮助移民社群发展与其祖籍国的联系,从而推动美国外交目标实现。

(一) 美国移民社群外交的开展

“9·11”事件后,美国外交在承担维护国家安全责任更加重大,也必然面临更大的资源压力,而移民社群是缓解这一压力的重要“巧实力”资源。所谓

^① 美国国家安全战略档案网站:“The National Security Strategy of the United States of America 2015,”<http://nssarchive.us/NSSR/2015.pdf>, p. 27, 2017-07-20。

^② Hillary Clinton's Remarks at the Inaugural Diaspora Forum,全球移民社群论坛网站:<http://diasporaalliance.org/hillary-clintons-remarks-at-the-inaugural-diaspora-forum>, 2017-04-26。

^③ 2015年“全球移民社群周”(Global Diaspora Week)美国国务卿约翰·福布斯·克里的致辞,参见美国国务院全球伙伴关系办公室网站:<http://www.state.gov/s/partnerships/releases/reports/2015/238828.htm>, 2017-04-31。

^④ 美国国务院网站:<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/03/238689.htm>, 2017-06-10。

^⑤ Alejandro Portes, *Conclusion: Towards a New World—the Origins and Effects of Transnational Activities*, *Ethnic and Racial Studies*, Vol.22, Issue, 2, 1999, pp. 463-477。

“巧实力”,通过融合各种资源和手段,综合运用硬实力和软实力,以加强美国领导力。^① 移民社群及其资源对加强美国经济对外交往、推动技术创新、公共外交和发展外交等“巧实力”战略构成都有着重要作用。特别是移民社群的人际网络资源与侨汇资源尤其有利于提高公共外交与发展外交的有效性。

首先,移民社群的人际网络资源有利于提高公共外交的有效性。移民社群与祖籍国文化上的亲近、与祖籍国或出生国的个人和专业的联系网络优势往往使自身置身于公共外交议题中。美国前国务卿希拉里·克林顿提出“巧实力”的核心在于不同国家之间的人与人之间的交流。^②“移民社群就是美国的基层大使,他们是个人或专业网络的成员,并与网络中相似背景的人保持联系,他们经常回到祖籍国并向那里的民众讲述有关美国的故事。当他们这样做时,他们就成为了可靠和热情的大使。”^③美国前国务卿克里认为,移民社群是美国最重要的外交资源之一,他们是帮助美国跨越与他国之间地理和文化鸿沟的基础大使。^④ 移民社群具有深入到祖籍国社会基层的特点,而这正是传统媒体和宣传机构的缺陷。因此,移民社群是美国公共外交的优势资源。

其次,移民社群也是美国发展援助的重要资金与信息来源。由于以恐怖主义为代表的非传统安全挑战越来越严峻,美国发展援助的资金、方式等各方面面临更为严峻挑战。由于受预算等多方面因素影响,以美国为代表的发达国家政府对发展中国家的援助比例相对于投资、侨汇、贸易所占的比例明显下降。^⑤ 据世界银行统计,2010年全世界侨汇总额高达4000亿美元,其中流向发

① “巧实力”主张保持强大军事力量必要性的同时,加大在建立联盟、伙伴和所有层次的国际制度上的投入,以扩大美国的影响。“巧实力”战略的主要内容包括:盟国、伙伴和国际制度;发展援助;公共外交;经济一体化;技术和创新。CSIS Commission on Smart Power, “A Smarter, More Secure America,” CoChairs: Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, Jr., 美国战略与国际研究中心网站: https://www.csis.org/media/isis/pubs/071106_csis-smartpowerreport.pdf, 2017-08-07。

② Hillary Clinton, “Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development,” *Foreign Affairs*, Vol.89, No.6, 2010, p. 15.

③ 参见美国国务院网站: <http://www.state.gov/e/rls/rmk/209366.htm>, 2017-02-25。

④ 参见国际移民社群协作联盟网站: <http://www.diasporaalliance.org/celebrating-americas-diaspora-communities>, 2017-06-25。

⑤ 在20世纪60年代,发达国家政府对发展中国家的援助比例占据流向发展中国家资本总量的70%,而到2013年尽管援助总量仍在增加但比例只占总量的13%。国际移民社群协作联盟网站: <http://www.diasporaalliance.org>, 2017-05-05。

展中国的就达到 3250 亿,超过官方发展援助的两倍。^① 2009 年,从美国流出的侨汇就达到 500 亿美元。^② 由于日益增长的侨汇引起更多的关注,美国迫切希望利用移民社群资源开展对外援助,并视侨汇为官方发展援助的重要补充。^③ 而且移民社群独特的文化与社会网络还能弥补美国发展援助过程中的信息缺失和文化不适应等问题,从而提高发展援助有效性。

此外,移民社群出于改善出生国或祖籍国人民生活水平、经济发展与社会稳定的动机往往有利于发展援助产生可持续的影响。也正是在这种理念下,美国国务院通过开展移民社群外交,加强与移民社群祖籍国或出生国的交流与联系,使移民社群成为美国影响世界的重要权力资源。

移民社群虽然对于美国援助欠发达国家发展,传播美国民主与发展理念,消除恐怖主义等非传统安全隐患具有重要作用,但移民社群借助跨国网络也产生了一些不同于传统移民社群的行为特征,这给将移民社群简单视为受动者的传统移民社群外交方式带来了挑战。传统的移民社群只有通过政府才能与祖籍国社会发生联系与互动,政府在此过程中起到过滤和看门人的作用。而跨国网络时期的移民社群在信息技术和全球化的帮助下,其跨国行为越过政府与祖籍国的社会力量直接互动,形成了独特的移民社群政治现象。^④ 这使得移民社群的跨国活动与国家权力之间的概念与逻辑联系发生了一些新变化,尤其催生了政府与移民社群之间新的关系机制。

美国国务院不得不通过制度创新,将移民社群的跨国行为引导到其外交轨道中,从而导致移民社群与美国国务院为代表的外交部门之间关系的重构。具体来说,美国移民社群外交是指一个或一系列明确并系统的政策计划,其目的在于借助移民社群的物质资源及其与祖籍国之间的经济、社会和文化关系,能填充美国外援资金与信息方面的缺口,并发挥在预防冲突、扩大市场、优化

^① World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011*, Washington, D. C. : World Bank, Migration and Remittances Unit, 2010, 参见世界银行网站: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/World.pdf>. 2017-04-23。

^② <http://diasporaalliance.org/special-representative-kris-balderstons-welcoming-remarks-before-the-2011-global-diaspora-forum>. 2017-05-20.

^③ D. R. Agunias, ed., *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with Theirs Diasporas*, Washinton, D. C. : Migration Policy Institute, 2009, p. 24.

^④ 移民社群政治主要是指跨国网络时代下移民社群与祖籍国、居住国之间的利益与权力关系,其本质是一种跨国政治体系。参见 Gabriel Sheffer, *Diaspora Politics: At Home Abroad*, New York: Cambridge University Press, 2003, p. 27。

投资环境、建立和扩散规范、推广美国民主价值观念等方面的作用。根据国际移民社群协作联盟发布的报告,美国移民社群外交的目标可概括为以下几个方面:促进移民社群祖国广泛全面的经济增长;推动祖国市民社会的繁荣;推动基于祖国各行为体广泛参与的善治形成;为移民社群进入全球市场所需技能与资本提供渠道;促进移民社群与祖国之间建立牢固的贸易伙伴;帮助移民社群参与到祖国科学、技术和通信创新等领域。^①从目前来看,美国这些政策计划尚未建立高度正式和结构化方式,而主要是采取全球公私伙伴关系这种比较灵活的软制度方式。

(二) 美国移民社群外交的运行机制

目前,美国国务院主要通过全球移民社群论坛、国际移民社群协作联盟和非洲移民社群市场等公私伙伴关系机制推动移民社群与国际开发署在世界各地共同协作开展志愿服务、慈善事业、对外投资、对外援助等众多项目以提升美国的外交能力。

1. 全球移民社群论坛。“全球移民社群论坛”在2011年由美国国务院主办并由前国务卿希拉里·克林顿发起,每年举行一次。2014年,国务院将全球移民社群论坛改为“全球移民社群周”(Global Diaspora Week)。^②2016年与2017年,美国国务院将“全球移民社群周”的活动整合到“全球伙伴关系周”(Global Partnerships Week)。^③“全球移民社群论坛”或“全球移民社群周”具

^① 国际移民社群协作联盟网站:<http://diasporaalliance.org/about-us/#diaspora>,2017-04-18。

^② 2012年第二次全球移民社群论坛于2012年7月25—26日在华盛顿举行,主题是“移民社群对祖国的回报”(Moving Forward By Giving Back),全球移民社群论坛网站:<http://diasporaalliance.org/global-diaspora-forum-2012>,2017-05-13。

第三次全球移民社群论坛于2013年5月13日在美国华盛顿国际开发署(USAID)总部举行,全球移民社群论坛网站:<http://diasporaalliance.org/global-diaspora-forum-2013>,2017-05-13。

2014年,国务院根据全球移民社群论坛参与者的意见将“全球移民社群论坛”改为“全球移民社群周”,不同移民社群可根据其兴趣与需要参与不同具体项目参与不同项目组展开专题讨论,以致力于推动移民社群与美国国务院建立伙伴关系,培养移民社群民主与发展意识、在互动过程相互交流从而与移民社群寻找共识、推动相关项目的制定与实施,进而推动全球发展,参见全球移民社群周网站:<http://www.diasporaalliance.org/global-diaspora-week-2014>,2017-05-10。第二次全球移民社群周于2015年10月11日至17日在美国国务院举行。美国国务卿约翰·克里发表“建立伙伴关系扩大美国的全球影响”(Partnering for Global Impact)为主题的演讲,这次全球移民社群周吸引了祖国分布于全球22国家的移民社群领袖参加,发起项目多达90多个。参见全球移民社群周网站:<http://www.diasporaalliance.org/global-diaspora-week-2015>,2017-05-10。

^③ 全球伙伴关系周网站:<http://www.p3.co/gpw-2017>,2017-07-08。

体从三方面促进全球公私伙伴机制形成：首先作为召集者，把具有共同利益的移民社群、私营机构、公共机构等召集起来探索合作的途径与方式；其次，作为催化剂，通过论坛这个平台发起一些新项目并对需要者提供培训与技术援助；最后，作为合作者，国务院将与移民社群领袖和其他合作者落实项目并将其效用最大化。^①

2011年5月17日，首次全球移民社群论坛举行，希拉里·克林顿与美国国际开发署的执行长拉杰夫·沙罕(Rajiv Shah)博士出席会议开幕式并分别发表主题为“海外移民社群与外交”“美国国务院与移民社群建立新伙伴”关系的演讲。演讲强调，“全球移民社群论坛”与国际移民社群协作联盟的目的在于促进美国移民社群团体与私人企业、非政府组织，以及政府机构之间建立新型的合作伙伴关系，加强他们与祖籍国在经济、政治和文化多领域及国家、地方和个人多层次的联系，以此促进美国外交政策目标的实现。^②希拉里·克林顿在2011年的全球移民社群论坛开幕式上指出，“当面临各种自然灾害、经济停滞、贫困、国内动乱及全球性问题等种种挑战，美国政府就算更加高效也无法应对，因此，只能通过巧实力，也就是通过与移民社群等非国家行为体建立伙伴关系，从而调动更多的资源来应对。”^③首次全球移民社群论坛持续三天，这是美国政府部门第一次如此大规模地召集移民社群。副国务卿罗伯特·赫玛茨(Robert Hormats)认为，移民社群借助论坛这个平台向全世界分享移民社群在美国的成功故事，可以展现美国为来自世界各地的人们敞开怀抱并提供各种机会，展示移民社群在美国对外关系发展过程中的作用。^④负责公共外交和公共事务的美国国务院前副国务卿塔拉·索南夏恩(Tara Sonenshine)在2012年全球移民社群论坛发言中指出：“美国移民社群是建立不同国家之间的人与人关系的最好桥梁。”^⑤

① 全球移民社群论坛网站：<http://diasporaalliance.org/global-diaspora-forum-2012>,2017-05-13。

② 全球移民社群论坛网站：<http://diasporaalliance.org/global-diaspora-forum-2011>,2017-05-14。

③ “Hillary Clinton’s Remarks at the Inaugural Diaspora Forum,”参见全球移民社群论坛网站：<http://diasporaalliance.org/hillary-clintons-remarks-at-the-inaugural-diaspora-forum>,2017-05-20。

④ Robert Hormats, “Undersecretary of State for Economic Growth, Energy, and the Environment,”全球移民社群论坛网站：<http://diasporaalliance.org/robert-hormats-remarks-at-the-2013-global-diaspora-forum>,2016-12-20。

⑤ 参见全球移民社群论坛网站：<http://diasporaalliance.org/tara-sonenshines-remarks-at-the-2012-global-diaspora-forum>,2017-03-23。

值得关注的是,全球移民社群论坛的移民社群祖国所在区域与“9·11”事件后美国对外援助的地理走向趋于一致。“9·11”事件后,美国对外援助显著增加了对反恐前线(阿富汗、伊拉克)和撒哈拉以南非洲的援助,在领域上选择了加大对社会领域的投入。^①据不完全统计,目前,共有超过500个以美国为基地的移民社群领袖参加论坛。参加论坛的移民社群祖国分布在近50个国家,主要集中于撒哈拉以南的非洲及中东地区。^②全球移民社群论坛的项目主要涉及经济与社区发展、文化与传媒、慈善事业、环境治理、教育、人权保护、侨汇与移民社群投资、对祖国的经济援助等。^③

2. 国际移民社群协作联盟。在首次全球移民社群论坛上,希拉里·克林顿宣布成立国际移民社群协作联盟。该联盟成立的主要作用是推动国际开发署与移民社群及其他非国家行为体之间伙伴关系的建立以推动美国对外投资与援助。2010年,美国国务院与国际开发署发布第一份《四年外交和发展评估报告》,其中明确提出要通过国际移民社群协作联盟,利用移民社群的全球网络来推动美国的投资与对外援助。^④具体来说,通过以下具体措施推动伙伴关系建立:通过建立与私营部门、非营利组织和政府的联系网络,帮助移民社群设计参与祖国行动的项目与计划;为移民社群提供有关祖国事务最新的数据;为移民社群通过本联盟获得参与祖国事物的资源提供便利;为移民社群组织向祖国侨汇和捐款提供便利;为移民社群提供技术援助和培训;为移民社群寻找合作伙伴以弥补一些移民社群社团规模小、资金缺乏的问题。^⑤总之,国际移民社群协作联盟促进和支持移民社群通过创业、志愿服务、慈善事业甚至外交等举措参与祖国事务。同时,推动移民社群与各式各样的私营和公共机构建立合作关系平台,进而通过这些平台促进移民社群帮助祖国

① 美国国际开发署在线数据库网站:<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>. Prepared by USAID Economic Analysis and Data Services on February 3, 2013, 转引自张慧智,王箫轲:《论美国国家安全战略的第三支柱》,《世界经济与政治论坛》2015年第2期。

② 其中约有26%来自撒哈拉以南的非洲国家,11%来自中东。全球移民社群论坛网站:<http://diasporaalliance.org/global-diaspora-forum-2012>, 2017-05-26。

③ 全球移民社群周网站:<http://www.diasporaalliance.org/global-diaspora-week-2014>, 2017-05-29。

④ U. S. Department of State and USAID, “The Quadrennial Diplomacy and Development Review: Leading Through Civilian Power,” p. 64, 参见美国国务院网站:<http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>, 2017-06-08。

⑤ 国际移民社群协作联盟网站:<http://diasporaalliance.org/about-us>, 2017-06-28。

可持续发展和取得外交成果。^①

除政府机构外,国际移民社群协作联盟加强与一些拥有专业知识与专业技术的公司、智库和非政府组织之间的合作,以提高移民社群参与祖籍国事务的能力。这些合作者包括美国国务院、美国国际开发署、移民政策研究所(MPI)、西部联盟(Western Union)、国际农业发展基金(IFAD)、泛美开发银行(Interamerican Development Bank)、加勒比电讯营运商(Digicel)、援手基金(the HAND foundation)、全球捐赠网(Global Giving)、良师网络(Mentor Cloud)、“一个越南”(One Vietnam,由福特基金支持的加强世界各地越南人之间联系的组织),以及 m-Via(这个公司主要提供通过手机网络在美国和墨西哥之间转账服务)。这些合作者承诺通过他们的资源与服务帮助实现国际移民社群协作联盟的各种具体目标,并促进和拓展移民社群参与祖籍国事务。^②

国际移民社群协作联盟在加强美国与移民社群祖籍国民众之间的交往过程中发挥出重要作用。至2012年,与国际移民社群协作联盟建立伙伴关系的移民社群社团就超过1500个。^③2015年,已筹集6.5亿美元用于美国对外援助、对外投资等领域。^④移民社群在非洲(即非洲移民社群市场)、拉美、加勒比海地区和太平洋岛屿等地区建立四个创业平台,开展移民社群与祖籍国社区联系起来的志愿服务项目,及通过社会网络建立众多移民社群培训项目。^⑤2014—2016年,美国国务院通过国际移民社群协作联盟这个平台与全球110多个国家的500多个组织建立了联系,30个国家的1.5万多名移民社群活动家参与移民社群联盟发起的活动,移民社群联盟在全美及拉美还举行移民社群议题研讨会、巡回演出及比赛项目。^⑥基于移民社群在可持续发展方面越来越重要的作用,2016年12月,国际移民社群协作联盟开始将推进可持续发展

① 国际移民社群协作联盟网站:<http://diasporaalliance.org>,2017-05-23。

② 同上。

③ 全球移民社群论坛网站:<http://diasporaalliance.org/global-diaspora-forum-2012>,2017-05-12。

④ 美国国务院全球伙伴关系办公室网站:<http://www.state.gov/s/partnerships/achievements/202394.htm>,2017-05-30。

⑤ 同上。

⑥ 国际移民社群协作联盟网站:<http://www.diasporaalliance.org/idea-infographic-2014-2016>,2017-06-13。

目标作为其主要任务。^① 2017年3月,美国国务院发布全球伙伴关系报告再次强调,国际移民社群协作联盟及移民社群在促进移民社群祖国持续发展做出的突出贡献,并将按比例增加对移民社群项目的支持力度。^②

3. 非洲移民社群市场。在国际开发署发起的全球公私伙伴关系中,非洲移民社群市场是最有效的机制之一。^③ 从2009年开始,美国国际开发署联合西部联盟、西部联盟基金、移民政策研究所及一些跨国公司,提出将与非洲社群建立全球公私伙伴关系机制,即非洲移民社群市场。非洲移民社群市场致力于以资金和技术补助等方式,支持移民社群在撒哈拉以南的19个非洲国家开展创业活动,以推动美国对非洲的援助、投资与贸易。2015年,非洲移民社群市场开始展开第三轮支持非洲移民社群在非洲国家开展创业与援助活动。^④

为确保非洲移民社群参与祖国事务的有效性,以及与美国的对外援助目标保持协调,非洲移民社群市场对行为体准入规则、行为体之间关系、资源、资金筹集方式和使用条件等方面做出一系列具体规定。非洲移民社群市场的进入标准规定在企业中占据25%以上所有权或股权的非洲裔美国人才能加入,而且这些移民社群企业必须在以下其中一个非洲国家开展项目:安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、利比里亚、马里、莫桑比克、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、南非、坦桑尼亚、突尼斯、乌干达和赞比亚等。此外,参与非洲移民社群市场的企业必须有完善的财务管理系统,能准确、完整地呈报最新的非洲移民社群市场基金资助项目的财务业绩,包括原始文件的会计记录;申请人对资助资金与资产能有效控制并承担责任;接受者必须愿意提供每季度损益表和每年两次的资产负债表报表;参与者必须是在非洲国家进行商品生产或提供服务的企业;参与企业必须在开展活动的非洲国家依法注册;参与者必须在非洲移民社群市场资助

① 国际移民社群协作联盟网站: <http://www.diasporaalliance.org/sustainable-diaspora-goals-sdgs-challenge>, 2017-06-13。

② State Department's Office of Global Partnerships, *State of Global Partnerships Report*, p. 23. 美国国务院网站: <https://www.state.gov/documents/organization/268401.pdf>, 2017-06-08。

③ 美国国务院全球伙伴关系办公室网站: <http://www.state.gov/s/partnerships/releases/fs/2014/231226.htm/>, 2017-05-30。

④ 非洲移民社群市场网站: <http://www.diasporamarketplace.org/african-diaspora-marketplace-iii-0>, 2017-06-08。

协议到期前,在开展活动的非洲国家拥有实业;接受者必须提供其他信息,如整体就业、培训、性别就业等。^①

在资金使用与筹集方面,美国国际开发署规定向非洲移民社群市场申请的单笔资金补助不超过5万美元,而技术援助的价值需在1万到2万美元之间,申请者需至少对申请资金进行一比一配套,并且企业自身配套资金越多,申请成功机会越大。另外,申请者还需进行一部分财政捐款,具体捐助可以是公司产权、设备或者物资。此外,申请者需明确指出能对其他伙伴贡献的资源并标明资源的现金价值。申请项目需在获得非洲移民社群市场资助开始的18个月内完成,还必须符合非洲移民社群市场限制与禁止条例规定(ADM General Restrictions and Prohibitions)。^②

参与非洲移民社群市场的移民社群企业还必须关注三个领域:农业综合发展、再生能源和信息技术。^③ 国际开发署与非洲移民社群对非洲移民社群市场的项目申请与开展程序也作了明确规定:首先,项目概念形成阶段。国际开发署组织国际移民社群商业专家与非洲移民社群代表确定非洲移民社群市场开展项目的主题;其次,商业计划阶段。项目主题确定后,移民社群企业开始提交商业计划书,而非洲移民社群市场组织移民社群商业专家与非洲移民社群代表进行评审,确定入围者;最后,项目执行阶段。移民社群企业根据非洲移民社群市场的相关规则与条件,汇聚相关伙伴的资源,开展创业活动。在具体开展活动过程中,移民社群企业与美国国际开发署、西部联盟等相关伙伴进

① 非洲移民社群市场网站: <http://www.diasporamarketplace.org/eligibility-criteria-adm-iii#showmorecontent>, 2017-05-31。

② 非洲移民社群市场网站: <http://www.diasporamarketplace.org/general-restrictions-and-prohibitions>, 2017-05-31, 非洲移民社群市场限制与禁止条例规定(ADM General Restrictions and Prohibitions): 1. 以下商品或服务不能获得非洲移民社群市场资助: 军用设备、监控设备、支持警察或其他执法活动的商品和服务、堕胎设备和服务、奢侈品和赌博设备、人工影响天气设备和杀虫剂; 2. 下列货物和服务的采购需要详细的理由、法律依据和成本信息且只有通过ADM批准才能采购: 农产品、汽车、医药、二手设备、美国政府拥有的闲置设备、肥料等; 3. 不能与美国政府列举恐怖主义名单内的恐怖主义组织进行交易、提供商品、资源和服务; 4. 非洲移民社群市场所有活动必须依照美国法律、规定和政策, 包括美国财政部外国资产控制办公室的规定; 5. 不能对国会人员进行游说等影响活动; 6. 不能涉及资金转移等活动; 7. 非洲移民社群市场资助经费不允许被用来转移美国企业或减少美国就业率的外包或相关工作; 8. 开展以下活动将需要额外的审查, 以确保他们不促使美国企业迁移: 通过技术援助与美国企业建立合作关系; 建立投资机构; 在撒哈拉以南非洲东道国举行投资研讨会、贸易展览会、进行融资活动、展览、涉及到出口加工区的活动、股权基金投资、目标涉及撒哈拉以南非洲东道国促进投资活动、在美国的媒体宣传活动、派投资促进团到美国等; 9. 此外, 不得违反劳工权利、环境条例等规定。

③ 国际移民社群协作联盟网站: <http://www.diasporaalliance.org/african-diaspora-marketplace>, 2017-05-31。

行不断的信息交流并形成评估项目的关键性指标。^① 总之,移民社群企业、美国国际开发署、西部联盟和少数族裔管理局等行为体,在项目过程中共同设计、共同资助和共同管理,这成为非洲移民社群市场资源互补、形成新观念、释放移民社群潜力成功的关键因素。

非洲移民社群长期致力于非洲经济社会发展,但这一资源在非洲移民社群市场成立前一直未能通过创新性手段得到开发利用。从目前非洲移民社群市场公布的数据来看,非洲移民社群市场开展的一些项目已初具成效,尤其体现在推动融资渠道拓展、经济发展模式转变及社会履约程度方面,并成为美国国际开发署在拉美及加勒比海地区开展相似项目的模范。至今为止,非洲移民社群市场通过非洲裔移民社群在撒哈拉以南 19 个非洲国家建立了食品加工、医疗保健、养殖及信息技术服务等企业,创造了数万个就业岗位。^② 至 2014 年底,非洲移民社群市场在帮助移民社群企业募集种子基金 225 万美元的同时,还获得 200 万美元的额外产权资本投入,以帮助移民社群主要在撒哈拉以南的非洲开展投资计划。^③ 2011 年,在第一轮投资中,非洲移民社群市场为非洲移民社群的 14 个中小企业在七个非洲国家开展创业活动提供资金。2012 年,在第二轮投资中,非洲移民社群市场为非洲移民社群的 17 家在七个非洲国家开展创业活动的中小企业提供资金及技术,援助和帮助它们建立其他融资渠道。2012 年,美国的托尼·依努米路基金会(Tony Einami Foundation)在第二轮投资活动为 17 中小企业股票和社会投资进行推销。银行行业委员会(Bank of Industry)举办银行论坛为移民社群企业与八家泛非银行建立联系,并为移民社群小企业贷款的企业家推销其商业计划以帮助其获得贷款与资助。^④ 2015 年在第三轮投资中,非洲移民社群市场为在撒哈拉以南非洲地区投资的 14 家美国企业家提供创业奖。此外,国际开发署联合少数族裔管理局对非洲移民社群对非投资进行业务培训,美国的德勤公司(Deloitte)还为非洲移

① 非洲移民社群市场网站: [http://www.diasporamarketplace.org/adm-iii-evaluation-process-and-criteria-and-post-award-activities#show more content](http://www.diasporamarketplace.org/adm-iii-evaluation-process-and-criteria-and-post-award-activities#show-more-content), 2017-05-30。

② 美国国务院全球伙伴关系办公室网站: <http://www.state.gov/s/partnerships/releases/fs/2014/231226.htm>, 2017-06-30。

③ 同上。

④ 非洲移民社群市场网站: <http://www.diasporamarketplace.org/updates/african-diaspora-market-place-has-supported-sme-development-throughout-africa>, 2017-02-30。

民社群市场提供 100 万美元的专业技术援助。^① 此外,美国国务院与国际开发署将全球公私伙伴关系项目与特定国际规范与价值观融合在一起,再加上移民社群在祖籍国的独特影响力,非洲移民社群市场在影响这些地区经济发展模式的同时,还能增加这些国家对特定国际规范的认可度与自愿履约程度,对祖籍国民众与社会精英的发展观念也产生重大影响。概言之,全球公私伙伴关系已成为推动这些转型国家遵守国际规范与“善治”(公开透明、腐败程度低、尊重人权)的重要方式。^②

三、美国移民社群外交作用评估

美国的移民社群外交反映了当今外交的社会化趋势,这一趋势需要各国外交不局限于政府间关系处理,而是采取“创造性介入”^③方式将移民社群为代表非国家行为体力量纳入外交轨道,进而影响世界事务甚至移民社群祖籍国内部事务。美国移民社群外交体现出不同于传统外交的一些较大变化。

(一) 移民社群在美国外交与安全体系中的重要性

“9·11”之后,美国国务院越发意识到,其国家安全不仅取决于美国的军事实力,而且还取决于通过美国外交加强与世界各地的联系与沟通。尤其是美国在阿富汗和伊拉克的军事行动上投入了数万亿美元收效甚微,这使美国政府开始重新思考外交手段在国家安全中的地位。^④ 具体来说,通过发展援助和公共外交等非军事化方式打击国际恐怖主义与消除掉恐怖主义得以滋生的土壤(贫穷、专制统治与失败国家),成为美国国家安全与外交战略的核心任

^① 非洲移民社群市场网站: <http://www.diasporamarketplace.org/african-diaspora-marketplace-iii-0>, 2017-06-13。

^② Derick W. Brinkerhoff and Jennifer M. Brinkerhoff, “Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness and Good Governance,” *Public Administration and Development*, Vol. 31, 2011, pp. 2-14.

^③ 王逸舟教授认为“介入”主要是指“进入内部”的意思,“创造性”主要是指一种新的方式,新的思路和行动方案。参见王逸舟:《创造性介入:中国外交新取向》,北京大学出版社 2011 年版,第 9—14 页。

^④ M. G. Manwaring 提出通过国防(Defense)、外交(Diplomacy)和发展(Development)相互协调来确保美国国家安全的战略。M. G. Manwaring, “Defense, Development, and Diplomacy (3D): Canadian and U. S. Military Perspectives,” Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2006, pp. 1-4.

务。^①但恐怖主义这一议题太过复杂并代价高昂,国务院单打独斗已无法应对。^②这一议题的应对需要多个国家与部门和各个团体的协调,尤其需移民社群的能力、技术、信息和财力等资源共同应对。嵌入在美国与祖籍国社会网络当中的移民社群是建立美国与世界良好的关系及维护国家安全的重要帮手。^③这最终推动了移民社群外交的正式建立。总之,美国移民社群外交是对当今移民社群跨国互动对美国对外关系和国家安全产生重要影响的现实反应,它将在美国外交与安全体系中发挥更加重要的作用。

(二) 移民社群的外交效应增强

移民社群的外交效用将日益增强,主要基于以下三方面原因。首先,由于外交社会化与政策问题跨界化使外交政策过程将越来越开放。跨国企业、移民社群、非政府组织等多元主体进入外交政策体系的机会将日益增强。其次,移民社群将凭借信息技术与跨国网络获得更强的跨国活动能力。由于新通信技术和新媒体带来的有效性、低成本、互动性,从而使移民社群网络的范围与影响力得以扩大。这些活动包括向居住国当地社团传播消息,改善居住国当地社团教育水平;动员和传送经济、文化和政治资源到祖籍国和其他移民社群社团;创立跨国政治共同体;与当地或全球非政府组织和政府间组织进行交流并建立联系。^④尤其移民社群开始以类似外交方式拓展其发展空间,提出其在人权、社会发展、环保、人道援助、反恐和国际和平等议题方面的倡议。这些组织的行动能力与影响力形成了一种强大的外交力量。概言之,移民社群与其他相关行为体之间在各个政治层面上通过跨国网络进行文化与政治交流,将成为促进国际政治和国内政治变化(尤其是移民社群比重相对国家人口越大的国家)的重要力量。^⑤希拉里·克林顿认为,移民社群是美国建立与世界各国整体关系中不可或缺的部分,他们能够反映美国价值观、提高美国在世界的

① The National Security Strategy of the United States of America, September 2006, p. 33, 参见美国国家安全战略档案网站: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2006>, 2017-07-10。

② 美国国务院网站: <http://www.state.gov/documents/organization/224308.pdf>, 2017-05-26。

③ “The National Security Strategy of the United States of America 2010,” 美国国家安全战略档案网站: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, p. 12, 2017-07-20。

④ Gabriel Sheffer, *Diaspora Politics: At Home Abroad*, New York: Cambridge University Press, 2003, p. 182。

⑤ *Ibid.*, p. 27。

地位、也利于与世界和平共存、走向繁荣,最终有利于全人类的发展。^①最后,由于移民社群(尤其是那些族群意识和祖籍国认同比较强烈的移民社群)与民族国家政府(尤其是移民社群占据人口比重大的国家)都希望依赖对方资源获得更大的权力,移民社群与民族国家政府相互结合的趋势将更加明显。移民社群由于其具备针对祖籍国的外交与发展独特的专门知识、洞察力和个人责任,如果与美国政府的专业知识、高科技、全球性存在和号召力结合在一起,将产生巨大的外交效应。^②2015年,第二份《四年外交和发展评估报告》强调,通过与移民社群建立公私伙伴关系来加强美国与世界各国的联系。^③总之,大量移民社群网络的存在及通过移民社群网络各种资源与信息的传送可能引起移民社群、祖籍国、居住国和其他利益有关者之间关系的重构。

(三) 外交机制不断创新

为实现国家安全目标,传统外交涉及的行为体是远远不够的,希拉里·克林顿认为,美国国务院必须运用更多的新技巧、战略和工具等,接触并影响私营部门和民间社会等更加多元的行为体并为之建立沟通与联系机制。^④美国通过全球公私伙伴关系机制,在美国国务院与移民社群之间建立一种制度化的关系以深化与世界各地移民社群的接触。这种机制有利于发挥移民社群的资源与行为优势(非政府性、跨国性、扩展性和嵌入性等),从而提高美国的对外援助与公共外交的有效性,加强与其他国家及其社会团体和公民社会之间的联系。因此,美国国务院与移民社群建立全球公私伙伴关系不仅有利于其祖籍国的发展,还可以为其对外援助注入新活力,以一种更隐蔽的方式推广美国价值观并发展对外关系。

尤其以突尼斯“茉莉花革命”为代表的中东“颜色革命”爆发后,美国更加

^① 国际移民社群协作联盟网站: <http://diasporaalliance.org/macedonian-american-advocates-for-homeland-interview-with-metodija-koloski>, 2017-03-12。

^② 国际移民社群协作联盟网站: <http://diasporaalliance.org/special-representative-kris-balderstons-welcoming-remarks-before-the-2011-global-diaspora-forum>, 2017-05-12。

^③ “The Quadrennial Diplomacy and Development Review: Enduring Leadership in a Dynamic World,” p. 69. 参见美国国际开发署网站: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/QDDR2015.pdf>, 2017-08-08。

^④ Hillary Clinton, “Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, 2010, p. 15.

注重通过全球公私伙伴关系机制加强与他国社会民众的互动与交流。美国国务卿全球伙伴关系特别代表克里斯·巴尔德森(Kris Balderson)在“突尼斯伙伴关系论坛”(Tunisia Partnership Forum)上,将美国国务院发起的这种通过全球公私伙伴关系机制整合美国国内与对象国国内社会力量,从而输出美国资本、技术、观念的全球伙伴关系新计划称为“新马歇尔计划”(The New Marshall Plan)。^① 值得关注的是,国务院和美国国际发展署一直在扩大其公私伙伴关系网络。目前,这个网络已扩展到包括跨国公司、慈善机构、宗教团体、基金会和各种非政府组织等。

(四) “整合外交”趋势

基于当代外交体系中国家或非国家行为体之间出现系统性资源相互依赖及互动加强的新现象,一些学者开始提出“整合外交”(Integrative Diplomacy)这一新外交分析框架。^② “整合外交”主要在关注新外交环境的特点基础上,强调外交机构须与国际上多元行为体共同应对不断增加的议程,重视软实力的重要性和充分利用公共外交战略,提出重新界定与非官方、非政府行为体互动的外交行为准则和规范。^③ 而美国移民社群外交的核心关注问题是如何将国际开发署和移民社群等不同属性的行为体,整合到复杂与多面的外交过程中,以应对消除贫穷与专制、打击恐怖主义等不断增加的外交议程,这也正是“整合外交”的核心关注议题。而且对民间力量和非政府组织的重视,是与美国历史和传统一脉相承的。美国历史上曾出现过马歇尔计划中的民间发展倡议(civilian development initiative)、罗斯福总统夫人起草的《世界人权宣言》、肯尼迪总统的“美国和平队”计划,以及为数百万人提供粮食的“绿色革命计划”等。^④

因此,美国外交不再仅仅满足于政府间关系的处理,而是开始注重了解对象国民众,甚至与对象国民众建立合作与交流渠道。随着移民时代到来与外

^① 美国国务院全球伙伴关系办公室网站:<http://www.state.gov/s/partnerships/tunisia/releases/179784.htm>, 2017-05-10。

^② [英]布赖恩·霍金等:《外交的未来》,《国际政治研究》2012年第4期,第65—68页。

^③ 同上,第65页。

^④ Hillary Clinton, “Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development,” p. 24.

交社会化的发展,移民社群影响外交的渠道和方式日益多元,如何以移民社群为桥梁与对象国民众、非政府组织、媒体和企业等行为体打交道将成为美国外交研究的一个越来越重要的议题。

结 论

美国国务院推动移民社群外交的直接动因源于应对非传统安全方面的资源缺乏。因此,国务院需与移民社群和其他非国家行为体共同应对消除贫穷与专制,打击恐怖主义,推动民主与善治等不断增加的外交议程。美国移民社群实质是通过国务院、移民社群和其他非国家行为体合作“共同治理”、国际开发署与移民社群构成的“公私合作”,建立基于提升美国外交能力的“公私伙伴关系”的外交模式。美国移民社群外交的具体目标是希望与移民社群建立公私伙伴关系机制,从而将移民社群参与祖籍国事务的活动与对外援助和公共外交整合在一起,以提高援助质量并配合美国外交与国防,最终巩固与加强美国国家安全支柱。建立在全球公私伙伴关系基础上的美国移民社群外交是以前外交部门和移民社群相互依赖和共享决策为基础,因而是对以往单向路径的一次超越。这种新范式不仅使传统移民社群外交的知识基础发生变化,而且导致移民社群外交政策过程等发生变化。美国移民社群外交引入全球公私伙伴关系这种新机制目的在于提高其对外政策的科学性、有效性与合法性。

Social Integration of Muslim Immigrants in Germany:
From the Perspective of Interaction between
Religious Identity and Citizenship *Liu Qian* (86)

In recent years, the social integration of Muslim immigrants in Germany has received a lot of attention. This issue touches upon the relationship between religious identity, which is a traditional social bond, and citizenship, which is a cornerstone of modern state. In this context, if Muslim immigrants attempt to integrate themselves into the German society, they have to make their religious identity receptive to the German politico-legal system. Meanwhile, they also need to maintain a positive interaction with the German society in order to realize feelings of attachment in the cultural-psychological sense. In terms of actor's role (subject-object) and behavioral attitude (active-passive), there are four scenarios for the integration of Muslim immigrants in Germany: "both-active integration," "subject-active integration," "object-active integration," and "both-passive integration." During the process of social integration, Muslim immigrants and Germany follow two types of logic, with the former exhibiting the tendency of religious secularization, and the latter relying more on its practical experiences of the "Self—Other"/"internalizing externalities—externalizing internalities" interaction.

ARTICLES

The Influence of Diaspora on Contemporary
American Diplomacy *Long Dexin* (104)

American diaspora diplomacy refers to one or a series of clear and systematic policy plans aimed at improving the effectiveness of development assistance and public diplomacy by means of the resources of diaspora and their economic, social and cultural relations with the homeland. America has not yet established a highly formal approach to these policy plans, but diaspora diplomacy has been conducted mainly through institutionalized global public—private partnerships. Through the Global Diaspora Forum, the African Diaspora Market, and the International Diaspora Engagement Alliance, American diaspora diplomacy exhibits different

characteristics from the traditional diplomacy in terms of environment, actors and mechanisms. American diaspora diplomacy has for the first time institutionally incorporated diaspora into its diplomatic system.

The “Responsibility to Protect” as a Norm of International Law: On the Basis of the Origins of International Law *Shi Xiaoxi* (126)

Due to the vigorous push by the United Nations, the “Responsibility to Protect,” (R2P) as an important concept, has triggered a discussion about collective action by the international society. However, it is still controversial whether this idea has already become a norm of international law. According to the traditional theory of international law, R2P has its weaknesses in terms of its legal validity and normative acceptance. Nevertheless, according to the theory of the origins of international law, the principle of R2P can be traced to human rights covenants, in particular the Charter of the United Nations and the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Furthermore, since R2P has passed the deliberation by the United Nations and has become an unavoidable issue for major policy-making internationally, it should be part of the still-evolving basic values of the international society. In short, R2P is a discourse tactic in international politics instead of an empty political rhetoric without legal validity.

INTERVIEW:

The Development of International Politics Studies in China since the 21st Century

Diplomatic Studies in China in the 21st Century

—An Interview with Professor

Zhang Qingmin *Tian Tianye* (139)