

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.7.005

舒建中:“美国国际海运主导地位的确立及其启示”,《太平洋学报》,2018年第7期,第48-58页。

SHU Jianzhong, “The Establishment of the U.S. Dominance in International Shipping and Its Significance”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.7, 2018, pp.48-58.

美国国际海运主导地位的确立及其启示

舒建中¹

(1.南京大学,江苏 南京 210023)

摘要: 国际海运关系是国际关系的组成部分,海运实力、权力基础、制度安排是探究海运与国际关系有机互动的三个重要维度。战后初期,凭借结构性权力优势以及强大的海运实力,美国确立了国际海运领域的主导地位。其中,方便旗模式是美国主导国际海运的实施路径,集装箱革命是美国主导国际海运的技术支撑,政府间海事协商组织的建立则是美国主导国际海运的制度安排。随着世界贸易的发展及经济全球化格局的深化,海运在国际政治经济关系中的地位与作用更加突出。因此,探究美国国际海运主导地位的建立轨迹及其变迁,对于理解国际海运秩序的演进以及海运强国的生成,无疑具有重要借鉴意义。

关键词: 美国;国际海运秩序;方便旗模式;集装箱革命;国际海事机构

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2018)07-0048-11

贸易往来是国家间关系最早和最原始的方式,正是贸易催生了国际关系。与国家间贸易关系紧密相连,贸易的跨国运输亦成为国家间关系的重要组成部分。鉴于海上运输始终是国际贸易最主要的方式,国际海运就成为影响国家间关系的重要因素;与此同时,国际关系格局的变迁亦反过来影响国际海运关系的演进。随着经济全球化的深化,国际海运在国际关系中的作用更加突出,海运与国家间关系的相互影响更为频繁,海运实力成为国家综合实力的一个重要标杆。与国际贸易关系研究取得丰硕成

果形成鲜明对比的是,国际关系学界对国际海运关系的研究明显滞后。英国学者苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)早就指出,国际政治经济学的研究均探讨了国际贸易问题以及相关争论,但却很少论及国际交通运输体系,包括国际海运体系,^①这不能不说是国际政治经济学研究的一大缺憾。因此,从国际政治经济学的角度构建国际海运的研究议程,无疑是值得关注的问题。本文将首先梳理国际海运关系的主要理论,廓清世界海运的国际政治经济涵义。随后,本文将以美国国际海运主导地位的确立为例,

收稿日期:2018-02-28;修订日期:2018-05-18。

基金项目:本文为2015年国家社科基金重点项目“中国及新兴大国群体在国际秩序变革中的地位和作用研究”(15AZD027)的阶段性成果。

作者简介:舒建中(1964—),男,四川自贡人,南京大学国际关系研究院副教授,南京大学-约翰斯·霍普金斯大学中美文化研究中心兼职教授,南京大学亚太发展研究中心研究员,历史学博士,主要研究方向:美国对外政策。

① Susan Strange, *States and Markets*, London: Pinter Publishers, 1988, p.163.

探寻美国构建自由国际海运秩序的路径和方式,以期从一个侧面展现海运与国际关系的互动及其影响。

导论:国际海运关系的理论框架

基于海运在推动国际关系发展演进中的重要作用,有关学者早就开始关注国际海运关系的理论建构,并从不同角度论述了海运的国际政治经济涵义。

作为海权论的创始人,美国海洋战略理论家艾尔弗雷德·马汉(Alfred T. Mahan)在1890年出版的《海权对历史的影响(1660—1783年)》一书不仅构筑了海权论的理论框架,而且将国际海运纳入海权论的范畴,为分析国际海运关系奠定了初始的理论基础。马汉指出,海洋首先是重要的贸易通道,以海运航线以及从事海运业务的商船队为中心的海运体系是海权的第一层含义。^①在马汉看来,浩瀚的海洋对于世界经济具有至关重要的意义,正因为如此,国家对海洋的兴趣主要基于海上运输和商业贸易,而贸易的繁荣又同国家对海洋的控制紧密相连。^②

尽管马汉的海权论致力于探讨海军战略,但不容否认的是,聚焦作为贸易通道的海洋却是马汉海权论的起点和基础。通过运用大量历史案例,马汉论述了海权对于国家间权力角逐以及国际政治的意义,尤其是海上贸易对于国家财富与实力的深远影响,^③由此框定了国际海运在海权构成中的目标定位。不仅如此,马汉还初步分析了海运体系的基本内涵,将海运航线的开辟以及从事海运业务的商船队视为国际海运体系的两个核心要素。至此,马汉剖析了海运对国际关系的影响,从海权^④的角度初步构筑了国际海运关系的理论框架。

作为结构性权力理论的创立者,斯特兰奇立足于以安全结构、生产结构、金融结构和知识结构为主干的基本权力结构,探讨了国际海运的权力基础。斯特兰奇认为,国际海运始终是具有高度政治性的问题,国际海运体系是国际

关系基本权力结构的产物。具体地讲,安全是国家参与国际海运的主要考虑;生产的国际化大幅度增加了海运服务的需求;金融结构所提供的融资和保险是促进船舶建造以及海运发展的重要因素;知识结构是国际海运体系发展的主要决定因素,甚至是最具革命性的变革因素,正是由于知识和技术的进步,国际海运经历了从帆船到轮船,再到超级油轮和集装箱船的巨大变化。^⑤鉴于此,安全结构、生产结构、金融结构和知识结构是决定国际海运体系及其制度规则的基本权力结构。

尽管斯特兰奇没有阐述国际海运的发展对于增进国家在国际关系中实力地位的意义,但却从结构性权力的角度,剖析了影响国际海运体系发展演进的权力因素,从而为国际海运的政治经济学研究提供了更趋完备的分析框架,标志着国际海运政治经济学的理论体系初步确立。

作为国际机制(亦称国际制度)理论的重要奠基者,斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)着重从制度角度阐释国际海运的政治经济含义。依据其对国际机制的权威界定,克拉斯纳明确指出,国际海运制度总体上讲是以市场导向作为原则和规范的,国际海运的原则、规范、规则和决策程序更加关注商贸交易而非国家安全。克拉斯纳强调,国际海运的自由规则具有深刻的历史渊源,与海上运输有关的国际惯例,诸如装货、保险、责任以及包装等海运单证规则,甚至可以追溯到12世纪初期。因此,国际

① [美]艾尔弗雷德·马汉著,李少彦等译:《海权对历史的影响(1660—1783年)》,北京:海洋出版社2013年版,第19—21页。

② Alfred T. Mahan, *The Interest of America in Sea Power: Present and Future*, Boston: Little, Brown, and Company, 1897, pp.31—32.

③ Paul Kennedy, "The Influence and the Limitations of Sea Power," *International History Review*, Vol.10, No.1, 1988, p.3.

④ 随着国际关系的发展,海权的范畴日渐扩大,有关解析,可参见巩建华:“海权概念的系统解读与中国海权的三维分析”,《太平洋学报》,2010年第7期,第90—92页。

⑤ Susan Strange, *States and Markets*, London: Pinter Publishers, 1988, pp.141—143.

海运制度重视市场分配而非权威分配。^①

由此可见, 克拉斯纳运用国际制度理论, 以原则限定制度特征作为立论基点, 强调了国际海运制度的自由原则和市场导向, 构建了自由海运制度的研究议程, 为国际海运秩序的研究提供了新的视角。另一方面, 克拉斯纳有关国际海运制度的论述只是一个粗略框架, 在关注自由原则的同时, 克拉斯纳并未详细论及海运自由原则及其制度体系与大国权力的互动关系。不容否认, 国际海运秩序总体上遵循自由市场原则, 但自由海运秩序的建立和运转始终与国际关系格局以及海洋大国的权力存在密不可分的联系, 因此, 在解读国际海运制度时, 除自由市场原则之外, 大国权力对海运自由原则及其运转方式的影响依然是无法回避的问题。

艾伦·卡弗鲁尼(Alan W. Cafruny)运用霸权稳定理论, 致力于从国际政治经济学的角度研究国际海运。卡弗鲁尼首先指出, 在国际关系史上, 海运扮演着不可或缺的角色, 国家间贸易往来和政治关系的发展与国际海运的演进始终密不可分。卡弗鲁尼认为, 作为国际贸易的一项基础设施, 海运是影响世界政治和国际关系的一个关键资源, 其原因就在于: 首先, 海运是国家财富的主要创造者; 其次, 海运是经济发展的重要杠杆; 第三, 海运还是军事权力的构成要素。基于此, 卡弗鲁尼率先阐释了海运权力(Maritime Power)的基本内涵, 认为海运权力源自国家的综合实力, 海运权力的指标主要包括: 船舶制造及其创新能力, 海运公司的规模及其组织能力, 国际海运的运载能力, 海运业的国际竞争力, 以及影响国际海运市场和世界贸易条件的能力。其中, 运载能力和国际竞争力是海运权力的突出指标, 影响国际海运市场和世界贸易条件的能力则是海运权力在国际层面的最重要的体现。^② 卡弗鲁尼特别重视海运和贸易通道在国际海运关系中的地位, 认为与其说“旗帜跟随贸易”, 不如说“贸易跟随旗帜”更为贴切, 控制海洋的目的就是控制海运和贸易通道, 进而控制世界贸易乃至整个世界。^③

至此, 卡弗鲁尼的海运权力理论较为完整

地阐释了海运权力的构成要素及其国际意义, 拓展了国际海运关系的政治经济内涵, 进一步完善了国际海运关系的研究议程, 从而为分析国际海运关系提供了更为细致的框架。基于其创立的海运权力理论, 卡弗鲁尼成为国际海运政治经济学研究的最著名的代表人物之一, 《披波逐浪: 国际海运的政治经济学》一书集海运与国际关系研究之大成, 是国际海运关系研究的扛鼎之作。

综上所述, 马汉的海权理论、斯特兰奇的结构权力理论、克拉斯纳的国际制度理论以及卡弗鲁尼的海运权力理论, 分别从海运的构成要素、权力基础、制度安排等层面和视角, 剖析了国际海运与国际关系之间的互动联系及其相互影响, 从而将国际海运问题纳入国际关系的研究范畴。至此, 一个有关国际海运关系的理论框架初具规模, 并为深入研究世界海运的国际政治经济意义提供了可资借鉴的分析路径。

一、美国主导国际海运的权力基础与政策构想

第二次世界大战结束之后, 美国凭借综合实力优势, 主导建立了基于自由原则的国际海运秩序。因此, 剖析美国在战后国际海运领域主导地位的确立与变迁, 对于进一步厘清国际海运与国际关系之间的相互影响, 无疑具有重要的借鉴意义。

在国际海运关系的发展史上, 第二次世界大战具有分水岭的重大意义, 即第二次世界大战深刻改变了世界海运的政治版图和基本格局, 欧洲传统的海运中心地位严重削弱。战争期间, 美国提供的战争物资源源不断地运往欧洲和亚洲, 海上运输成为反法西斯盟国赢得战

^① Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, Berkeley: University of California Press, 1985, pp.208-211.

^② Alan W. Cafruny, *Ruling the Waves: The Political Economy of International Shipping*, Berkeley: University of California Press, 1987, pp.1, 32-33.

^③ 同^②, p.38.

争的重要保障,国际海运的战略重要性再度彰显,^①美国则借助战争和相关物资供应及其海上运输的机遇,一跃成为独一无二的世界海运强国。

第二次世界大战爆发之初,美国就借助海上运输向反法西斯国家提供了大量援助。1941年12月珍珠港事件之后,美国正式参战。鉴于海运是进行战争补给并向反法西斯盟国运送战争物资的重要方式,因而海运引起美国政府的高度关注。为此,美国遂将海上运输及船舶制造等海运事务置于政府的有力控制之下,由成立于1936年的美国海洋委员会(U.S. Maritime Commission, USMC)全面接管美国轮船公司的商船队。1942年2月,美国总统罗斯福亲自在白宫主持高级别会议,专门讨论海运保障问题,同时决定扩大美国的船舶建造能力。按照罗斯福下达的指令,美国政府调拨巨额资金加大商业船舶的建造力度,由此启动了世界历史上最大规模的造船计划。^②与此同时,根据白宫会议的相关决定,罗斯福还授权设立战时海运署(War Shipping Administration, WSA),进一步优化了美国政府对海运的管控;其中,美国海洋委员会致力于商船建造,战时海运署主要负责商船的管理和调配。^③

在美国海洋委员会的统筹下,美国船舶制造业增长近14倍。1942—1945年间,美国向船舶制造业投入约120亿美元,生产了5千多艘各型商船;其中,美国政府拥有的商船超过4千艘。就商船建造的世界占比而言,1940年,美国的份额为30%,到1945年,美国则以86%的份额跃居世界第一位。与此同时,美国的海运业亦迅猛发展,战争爆发之初,美国在世界海运总吨位中的占比约为16.6%,战争结束时,这一比例跃升至60%。^④实际上,正是战时造船计划,以及战争期间美国在物资供应和运输中所扮演的主导角色,为美国在战后国际海运领域确立主导地位奠定了初始的实力基础。

与此形成鲜明对比的是,第二次世界大战极大地削弱了欧洲海运强国的实力,其国际海运中的地位明显下降。战争使荷兰、丹麦损

失近一半的海运吨位;法国和希腊分别损失约2/3的商船队;英国则损失1/4的商船队。^⑤

由此可见,第二次世界大战的一个重要后果就是,欧洲国家在国际海运领域的整体实力和传统地位均遭受重创,美国的海运实力和地位则大为提升,在国际海运领域占据了主导性竞争优势,^⑥世界海运格局发生了具有转折性质的历史变迁。因此,领先世界的海运实力为美国寻求主导战后国际海运秩序提供了最基本的条件。

更为重要的是,第二次世界大战彻底改变了以欧洲为中心的国际格局,美国取代英国成为世界霸主,在国际关系基本权力结构中占据了绝对优势。在军事和安全领域,美国拥有世界上最为强大的海军和空军,军事基地遍布全球各战略要地,控制着世界主要的贸易通道和海上交通枢纽,从而为美国海运的世界拓展提供了有效的安全保障。在生产领域,美国的生产规模与经济总量遥遥领先世界,并为美国贸易的世界拓展创造了条件。在金融领域,美国通过布雷顿森林体系实现了美元国际货币地位的制度化,确立了美元的霸权地位,增强了美国的国际融资能力,并为美国寻求国际海运主导地位提供了金融支持;另一方面,以关贸总协定制度为核心的多边贸易体系确立了美国的贸易霸权,^⑦同时亦为美国拓展对外贸易提供了制度保障,贸易的发展前景凸现了海运在美国对外

① Edgar Gold, *Maritime Transport: The Evolution of International Marine Policy and Shipping Law*, Lexington: Lexington Books, 1981, p.243.

② Terry Hughes and John Costello, *The Battle of the Atlantic*, New York: Dial Press, 1977, p.214.

③ René De La Pedraja, *The Rise and Decline of U.S. Merchant Shipping in the Twentieth Century*, New York: Twayne Publishers, 1992, pp.142-143.

④ H. David Bess and Martin T. Farris, *U.S. Maritime Policy: History and Prospects*, New York: Praeger, 1981, p.68.

⑤ John S. MacLay, "The General Shipping Situation," *International Affairs*, Vol.22, No.4, 1946, p.488.

⑥ Henry L. Deimel, Jr., "United States Shipping Policy and International Economic Relations," *The American Economic Review*, Vol.36, No.2, 1946, pp.551-552.

⑦ 有关美国主导建立关贸总协定制度以及美国贸易霸权的分析,参见舒建中著:《多边贸易体系与美国霸权:关贸总协定制度研究》,南京大学出版社,2009年版。

关系中的地位。在知识和技术领域,美国成为世界知识创新的最重要来源,技术优势无与伦比,为美国海运的发展提供了技术支撑。所有这些展示了美国在国际关系中的结构性权力优势,为美国主导国际海运秩序奠定了权力基础。

凭借结构性权力优势以及国际领先的海运实力,美国战后海运政策的基本目标就是建立一个符合美国全球利益的自由国际海运秩序,并将其作为美国肇画的自由国际经济秩序的重要组成部分。^①为此,美国战后国际经济政策的主要设计者——包括国务卿爱德华·斯退丁纽斯、负责经济事务的助理国务卿威廉·克莱顿——均认为,与自由贸易一脉相承的自由海运符合美国的利益,美国应寻求建立以大西洋自由为核心的国际海运秩序,重点加强与欧洲传统海运强国的合作,同时确保美国的主导地位。^②在1947年10月的一次演讲中,关贸总协定制度的设计者克莱顿一方面呼吁有关国家继续支持美国提出的多边自由贸易计划,加快构建以关贸总协定制度为核心的多边贸易体系,另一方面,克莱顿再次强调,战后国际海运的制度设计应基于自由原则,服务于自由贸易和世界经济的发展。^③

由此可见,结构性权力优势是美国寻求主导国际海运秩序的权力基础,雄厚的船舶工业实力、庞大的商船队规模以及领先世界的运载能力彰显了美国在国际海运领域的独特优势,奠定了美国海运权力的原始基础。基于无可匹敌的综合实力和海运优势,美国确立了塑造自由国际海运秩序的战略目标,而方便旗模式、集装箱革命以及国际海运的制度安排,则是美国寻求构建自由海运秩序以及美国主导地位的主要方式。

二、美国主导国际海运的实施路径： 方便旗模式

方便旗模式(Convenient Flag Mode)的推广及其制度化是美国同欧洲海运强国展开战略竞争的政策手段,更是美国寻求主导战后国际海运秩序的重要切入点。

方便旗模式又称开放登记制度,意指船舶所有人只需交纳一定的登记费用,就可在实行开放登记政策的国家登记注册,从而使该船舶取得登记国国籍,并悬挂登记国国旗从事国际海运业务。方便旗模式主要适用于国际散货运输和石油运输,在方便旗模式下,船舶与船旗国之间并没有真正的联系,方便旗模式下的船舶管理也是相当松散的。

方便旗模式最早出现在16世纪,是英国挑战西班牙海运地位的工具。第二次世界大战爆发之初,美国政府开始力推方便旗模式的实施,目的就是以方便旗模式作为规避《1939年中立法》(Neutrality Act of 1939)的限制并向盟国提供支持的手段。^④鉴于美国是战争物资的主要供应者和运输者,因此,战时方便旗模式的实施初步圈定了美国影响国际海运关系的独特方式和路径,为美国在战后主导方便旗模式的推广作出了相应的铺垫。

另一方面,鉴于英国等欧洲传统海运强国对国际海运的严重依赖,如果美国寻求直接取消欧洲主导的班轮公会体系,^⑤势必招致英国等欧洲传统海运强国的竭力反对,进而严重影响美国与欧洲盟国之间的团结。在此背景下,美国另辟蹊径地将不定期货船运输视为推行以自由市场为导向的竞争性海运政策的突破口。^⑥

① Alan W. Cafruny, "The Political Economy of International Shipping: Europe versus America," *International Organization*, Vol. 39, No.1, 1985, p.89.

② Alan W. Cafruny, "Class, State, and World Systems: The Transformation of International Maritime Relations," *Review of International Political Economy*, Vol.2, No.2, 1995, pp.307-308.

③ Alan W. Cafruny, *Ruling the Waves: The Political Economy of International Shipping*, Berkeley: University of California Press, 1987, p.81.

④ 有关美国利用方便旗规避《中立法》的详细论述,参见 Boleslaw A. Boczek, *Flags of Convenience: An International Legal Study*, Harvard University Press, 1962, pp.9-24.

⑤ 班轮公会体系形成于19世纪中期,是欧洲主要海运国家的班轮公司为保护和协调彼此权益而组成的海运垄断组织体系。在班轮公会体系的形成过程中,英国发挥了引领作用。参见 B. M. Deakin, *Shipping Conferences: A Study of Their Origins, Development and Economic Problems*, Cambridge University Press, 1973.

⑥ Henry L. Deimel, Jr., "United States Shipping Policy and International Economic Relations," *The American Economic Review*, Vol.36, No.2, 1946, p.555.

为此,美国于1943年6月确立了以发展不定期货船运输(主要从事石油和散货运输)为主要目标的战后国际海运政策,^①试图借此抢占班轮公会尚未控制的国际散货运输市场。^②在美国看来,国际海运中的石油和散货运输市场为方便旗模式的全面推行创造了可资利用的有利条件,而方便旗模式的进一步推广则有助于巩固美国在世界海运市场的竞争优势。^③

基于以发展散货运输市场为主要方向的国际海运战略,美国采取了相应的政策措施。一方面,美国战时海运署于1944年拟定计划,决定优先发展不定期货船运输,^④至此,美国以政策筹划为先导,进一步强化了推进战后国际海运战略的主攻方向。另一方面,美国政府积极鼓励专门化的大型散货轮船的建造。鉴于大型散货轮船的建造在当时还属于船舶工业领域的技术前沿项目,需要大量资金的投入和保障,为此,美国政府专门拨款予以支持。从政策功效看,大型散货轮船的建造顺利推进,不仅展示了美国的技术创新能力,^⑤更为美国主导国际散货运输市场奠定了产业基础。至此,美国从政策设计、资金支持、技术创新和产业实力等方面,为推动国际散货运输市场的发展进行了积极的前期准备,为构建美国主导的以方便旗模式为中心的国际散货运输市场秩序创造了条件。

随着冷战格局的形成,出于维护西方世界团结、共同遏制共产主义的战略考量,美国更加无意废除欧洲主导的班轮公会体系。与此同时,为确立并维护美国在战后国际海运领域的主导地位,美国遂利用与利比里亚和巴拿马的特殊关系,全面推动战争期间就已经形成一定规模的方便旗运输的运转,最终在20世纪50年代初步确立了方便旗模式在国际海运中的竞争地位,美国寻求主导国际散货运输市场的政策目标基本实现。

对于美国大力推行的方便旗模式及其对欧洲传统海运强国构成的挑战,以英国为首的欧洲国家发起了声势浩大的反对运动,声称方便旗模式有违公平原则,强烈要求在船舶和船旗国之间建立真正联系,目的就是以此削弱方便

旗模式的国际竞争力。正因为如此,“方便旗之争”成为战后国际海运领域最错综复杂的问题之一。^⑥除利用筹备中的政府间海事协商组织与美国颀颀抗衡之外,欧洲国家还借助联合国这一多边平台,围绕方便旗问题与美国展开了一场唇枪舌剑的海运角力。在1958年举行的第一次联合国海洋法会议上,美国和欧洲国家均以海洋自由为名,围绕方便旗模式展开了激烈博弈。在美国的游说下,第一次联合国海洋法会议通过一项决议,一方面规定有关国家可以不承认方便旗模式,另一方面拒绝了欧洲国家主张的真实联系原则。由此不难看出,第一次联合国海洋法会议的有关决议实际上增强了方便旗模式在国际海运中的地位,^⑦从一个侧面反映了美国捍卫方便旗模式的政治意愿。

面对美国强大的海运竞争压力,欧洲国家不得不放弃反对立场,默认了方便旗模式在国际海运中的地位。随着有关国家的参与,方便旗模式自20世纪60年代迅速发展,方便旗船在世界海运总吨位中的比例从1955年的10%上升至1977年的28%,^⑧方便旗模式由临时性的海运方式转变为常态化的海运机制。作为世界贸易的主导国家,美国的推动则是方便旗模式

① J. Hans Adler, "British and American Shipping Policies: A Problem and a Proposal," *Political Science Quarterly*, Vol.59, No.2, 1944, p.196.

② 鉴于石油、矿石等大宗商品具有无固定包装或不加包装的特殊性质,国际散货运输长期采用租船或订舱的海运方式,因而没有纳入班轮公会体系的管控范畴,更具自由市场特性。

③ Rodney Carlisle, *Sovereignty for Sale: The Origins and Evolution of the Panamanian and Liberian Flags of Convenience*, Annapolis: Naval Institute Press, 1981, p.110.

④ René De La Pedraja, *The Rise and Decline of U.S. Merchant Shipping in the Twentieth Century*, New York: Twayne Publishers, 1992, pp.202-203.

⑤ Samuel A. Lawrence, *United States Merchant Shipping Policies and Politics*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1966, pp.95-96.

⑥ 同⑤, p.185.

⑦ Alan W. Cafruny, *Ruling the Waves: The Political Economy of International Shipping*, Berkeley: University of California Press, 1987, pp.99-100.

⑧ Lawrence Juda, "World Shipping, UNCTAD, and the New International Economic Order," *International Organization*, Vol.35, No.3, 1981, p.506.

实现制度化的关键因素,^①由此展示了美国在国际散货运输市场的竞争优势,以及美国对国际大宗商品运输市场秩序的影响力。

总之,方便旗模式在战后国际海运秩序中的正式确立源于美国针对欧洲传统海运强国的竞争性海运政策;更为重要的是,方便旗模式的形成与发展改变了世界大宗商品海运的权力结构,增强了美国在国际海运中的整体实力,确保了美国在世界散货运输和石油运输中的竞争优势,提升了美国在国际海运秩序中的权力地位。^②从此以后,方便旗模式成为国际散货和石油运输的主要方式,从一个侧面体现了美国在国际海运关系中的主导作用。

三、美国主导国际海运的技术支撑： 集装箱革命

美国寻求国际海运主导地位的另一个重要方式就是大力倡导并支持国际海上运输的集装箱化。正是基于美国的率先倡导,集装箱运输成为国际海运的主要方式,是海运现代化的重要标志,在国际贸易和世界经济中发挥了不可或缺的作用。从更广阔的层面讲,集装箱革命(Container Revolution)亦成为美国改变世界海运格局乃至重构世界版图的重要工具。

集装箱运输既是资本密集型产业,更是技术密集型产业,从某种意义上讲,集装箱革命是国际海运实现从劳动密集型产业向资本和技术密集型产业转变的强劲动力。因此,集装箱运输的兴起和发展更能体现国际关系基本权力结构,尤其是金融结构和知识结构对于国际海运体系的决定性作用。战后初期,美国拥有雄厚的资金实力以及占据绝对优势的技术实力,从而为美国主导国际海运的集装箱革命奠定了权力基础。与此相对应的是,集装箱革命亦为美国国际海运主导地位的确立提供了技术支撑。

从源头上讲,集装箱运输方式发轫于20世纪初期。1900年,英国首次在铁路运输上开启集装箱运输,此后,集装箱铁路运输相继传到美国、德国、法国等发达国家。20世纪50年代中

期,美国率先将集装箱运输方式运用于海上货物运输。1956年,美国泛大西洋轮船公司建造了一艘名为“马科斯顿”号的集装箱轮船并在纽约—休斯敦之间从事海上运输,这被视为集装箱海运方式的开端。1966年,集装箱海运方式的另一个重要创立者——美国海陆班轮公司(Sea-Land Company)开辟美国至欧洲的第一条集装箱班轮航线,^③实现了跨大西洋集装箱运输的处女航。1967年,美国马特森航运公司(Matson Company)首开跨越太平洋的集装箱班轮运输航线。在美国的强力带动下,到60年代末期,集装箱运输在国际海运中已经得到广泛采用并占据了主导性的市场份额。^④因此,正是美国发起并主导了国际海运史上的集装箱革命,引领国际海运进入集装箱时代。

从集装箱革命影响国际海运技术的层面讲,借助集装箱运输,美国为国际海运带来了一系列的创新理念和 designs。鉴于集装箱轮船和集装箱码头是实现国际海运集装箱化的基础设施,因此,集装箱轮船和集装箱码头的设计与建造,以及集装箱运输的标准化和装卸方式的创新,均展示了美国在国际海运领域的创新能力和技术实力,^⑤推动了船舶工业及港口基础设施的技术变革,由此突显了美国对国际海运技术发展的影响力。

就集装箱革命的海运及其经济意义而言,通过简化装货与卸货程序,集装箱运输方式具有装卸效率高、周转速度快、运输成本低、海运风险小等诸多优点,从一开始就展示了广阔的

① Susan Strange, “Who Runs World Shipping?” *International Affairs*, Vol.52, No.3, 1976, p.360.

② Alan W. Cafruny, “The Political Economy of International Shipping: Europe versus America,” *International Organization*, Vol. 39, No.1, 1985, pp.92, 108; Alan W. Cafruny, *Ruling the Waves: The Political Economy of International Shipping*, Berkeley: University of California Press, 1987, p.110.

③ K. Jack Bauer, *A Maritime History of the United States: The Role of America's Seas and Waterways*, Columbia: University of South Carolina Press, 1988, p.317.

④ Alan W. Cafruny, “The Political Economy of International Shipping: Europe versus America,” *International Organization*, Vol. 39, No.1, 1985, pp.103-104.

⑤ 同③, pp.316-318.

发展前景。美国政府相关部门在1959年的一份报告中就预计,集装箱运输将促进港口装卸能力提高8倍左右,同时节省2/3的人力成本。^①实际上,集装箱革命最大的成功就在于标准化以及由此建立的一整套运输体系。勃兴于海运领域的集装箱运输成功地将标准和规格统一的集装箱应用于海上运输、陆上运输和空中运输,实现不同运输方式之间换装联运,催生了新的国际运输方式——国际多式联运,从而深刻改变了国际贸易运输的方式和条件,极大地促进了国际货物运输方式的历史性变革。另一方面,集装箱运输以其安全、高效和“门到门”服务的独特优势,不仅为国际海运的发展注入了革命性的元素和动力,而且还为世界贸易的拓展提供了强有力的支持和保障。总之,正是基于美国的大力倡导和引领,集装箱革命为国际海运开创了一种全新的方式,不仅是带动国际贸易快速发展的一个关键因素,更为全球经济的发展打开了方便之门,^②极大地推动了世界经济的一体化进程以及国家之间相互依赖关系的发展。正因为如此,集装箱革命从促进海运方式变革、推动国际贸易扩展以及世界经济融合的层面体现了美国对国际海运市场乃至全球经济的影响力。

更为重要的是,美国政府还凭借集装箱革命的先发优势,支持美国海运公司以集装箱化的新方式强势进入国际海运市场,拓展跨大西洋和跨太平洋的集装箱班轮运输。因此,集装箱运输方式的创建是美国实施竞争性国际海运战略的关键环节,不仅增强了美国海运的国际竞争力,而且对以欧洲为中心的班轮公会体系构成全新的挑战。^③具体地讲,与班轮公会的传统海运方式不同,集装箱运输以其诸多优势提供了更好的国际海运服务,从而挤压了班轮公会的活动空间,分化并肢解了班轮公会的市场权力。^④不仅如此,美国主导的集装箱革命还催生了新的国际海运公司的建立和发展,引发了不同海运方式之间的激烈竞争,尤其是打破了海陆空运输之间的分隔与限制,从而削弱了班轮公会体系在国际海运中长期占据的垄断地

位。^⑤因此,发端于美国的集装箱革命改写了国际海运的传统格局,以集装箱革命作为平台和依托,国际海运权力实现了由欧洲向美国转移的历史性变迁。

总之,美国率先倡导的集装箱革命促进了海运技术的创新,带动了国际海运方式的新发展以及世界贸易的增长;更为重要的是,集装箱革命改变了国际海运格局。鉴于此,集装箱革命是美国引领国际海运关系一大亮点,^⑥彰显了美国对国际海运市场的影响力,集装箱运输方式的创新亦成为美国主导国际海运秩序的重要标志之一。

四、美国主导国际海运的制度安排

国际组织是美国世界秩序规划的核心,为此,早在参战之初,美国就开始筹划战后世界秩序的制度安排,主导建立了一系列涉及政治、经济、文化以及民用航空的全球性国际组织和国际制度。在国际海运领域,美国同样寻求建立一个正式的国际组织,以期从制度层面推进国际海运服务的自由化,维护美国在国际海运领域的主导地位,进而据此完善并夯实美国主导的战后世界秩序,实现美国制度霸权的全覆盖。

为勾画美国主导的战后国际海运秩序,美国国务院于1943年7月设立由助理国务卿阿道夫·伯利(Adolf A. Berle)担任主席的海运特别委员会(Special Committee on Shipping),专门负

^① Alan W. Cafruny, *Ruling the Waves: The Political Economy of International Shipping*, Berkeley: University of California Press, 1987, p.185.

^② Yrjö Kaukiainen, "The Container Revolution and Liner Freights," *International Journal of Maritime History*, Vol.21, No.2, 2009, pp.43-44.

^③ Alan W. Cafruny, "The Political Economy of International Shipping: Europe versus America," *International Organization*, Vol. 39, No.1, 1985, pp.104-105.

^④ 同^②, p.72.

^⑤ Mark W. Zacher, *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications*, Cambridge University Press, 1996, pp.72-74.

^⑥ H. David Bess and Martin T. Farris, *U.S. Maritime Policy: History and Prospects*, New York: Praeger, 1981, p.72.

责战后国际海运组织机构的设计和规划。^① 1944年3月,海运特别委员会提出一份初步的政策构想并由伯利提交国务院,主张在战后建立一个永久性的国际海运机构。^②但在战争期间和战后初期,美国将主要精力投放在主导筹建政治和安全领域的联合国制度,以及经济领域的布雷顿森林制度、关贸总协定制度和国际民用航空制度,并与英国等有关国家展开了紧张激烈的讨价还价;在国际海运领域,美国则致力于协调盟国之间服务于战争目的的联合海运事务。因此,尽管美国对战后国际海运机构进行了初步酝酿并提出相应构想,但直到战争结束,美国仍未提出系统的政策计划。

第二次世界大战结束后,和平时期的国际海运安排提上美国政府的议事日程。根据美方的提议,有关国家于1946年3月同意设立一个临时性的联合海事协商委员会,以便就国际海运问题展开磋商,探讨建立政府间海运组织的可能性。同年10月,联合海事协商委员会在华盛顿举行会议,并以美国提交的计划草案为基础达成协议,建议成立一个永久性的政府间海事协商组织,并将其作为联合国的专门机构。根据会议议定的公约草案,政府间海事协商组织的主要功能是:为国际海运的各项技术性事务(包括海运安全和航行标准等)提供政府间合作机制;削减并消除国际海运领域所有的歧视性待遇以及不必要的政府限制措施,实现自由公平的海运服务。^③至此,美国的政策计划获得有关国家的原则认可,建立国际海运机构的进程正式启动,由此体现了美国在政府间海事协商组织筹建过程中所发挥的主导作用。

在美国的积极推动下,联合国海事会议于1948年2—3月在日内瓦举行并最终签署了《政府间海事协商组织公约》,^④决定建立政府间海事协商组织(Intergovernmental Maritime Consultative Organization, IMCO)。尽管有关国家对于政府间海事协商组织的技术性功能不存在异议,但在政府间海事协商组织是否拥有争端裁决权的问题上,包括美国在内的有关国家均持有不同看法并作出了保留,^⑤从而为相关争议埋

下了伏笔。

按照约定的程序,《政府间海事协商组织公约》将在签署国完成批准程序后正式生效。但在此期间,有关国家围绕政府间海事协商组织的职权范围产生了巨大分歧,美国力推的方便旗模式成为争论的焦点之一。借助筹备中的政府间海事协商组织这一平台,以英国为首的欧洲传统海运强国对方便旗模式展开猛烈抨击,要求根据真正联系原则制定具有约束力的规则,规范方便旗模式的运行,同时指责美国利用方便旗模式从事不公平的海运竞争,损害了欧洲国家的利益。在相持不下之际,英国甚至带头将欧洲与美国的方便旗之争诉诸国际法院,^⑥美国有关国际海运的制度安排遭遇未曾预料的挑战。

面对欧洲国家借助政府间海事协商组织质疑方便旗模式所形成的强大压力,美国遂着手调整政策策略,决意限制政府间海事协商组织的职权范围,避免政府间海事协商组织涉足国际海运的商业政策范畴。为此,美国主张政府间海事协商组织的职责仅限于技术性事务,不应涉及商业政策和行为,目的就是防止国际海运的制度安排对方便旗模式构成制约。海运大国之间围绕方便旗模式的较量对政府间海事协商组织的筹建构造成巨大挑战,^⑦实际上,正是由

^① U.S., Department of State, *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945*, U.S. Government Printing Office, 1949, p.544.

^② U.S., Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1944, Vol.2*, U.S. Government Printing Office, 1967, pp.643-644.

^③ World Peace Foundation, *Documents on American Foreign Relations, Vol.8, 1945-1946*, Princeton University Press, 1948, pp.672-676.

^④ 有关联合国海事会议谈判进程的论述,参见 David J. Padwa, "The Curriculum of IMCO," *International Organization*, Vol.14, No.4, 1960, pp.530-533.

^⑤ World Peace Foundation, *Documents on American Foreign Relations, Vol.10, 1948*, Princeton University Press, 1950, pp.399-400.

^⑥ Edgar Gold, *Maritime Transport: The Evolution of International Marine Policy and Shipping Law*, Lexington: Lexington Books, 1981, pp.257-258.

^⑦ David J. Padwa, "The Curriculum of IMCO," *International Organization*, Vol.14, No.4, 1960, p.538.

于方便旗模式之争,《政府间海事协商组织公约》迟迟未能达到生效标准。

在经历了十年的延宕之后,《政府间海事协商组织公约》于1958年3月生效,政府间海事协商组织正式建立,^①并成为世界历史上第一个管理国际海运事务的政府间国际组织。基于美国的强力坚持,政府间海事协商组织的职权最终限定在技术性事务领域,成为联合国负责海上航行安全和防止船舶造成海洋污染的专门机构。

由此可见,作为国际海运领域唯一的政府间国际组织,政府间海事协商组织的制度设计与职责变迁深受美国政策的影响。尽管政府间海事协商组织的建立源于美国的倡议,但由于方便旗模式是美国确立国际海运主导地位的路径之一,因此,面对欧洲国家的质疑和反对,美国又决意剔除政府间海事协商组织的商业职能。正是基于美国的政策调整,政府间海事协商组织从原定的职权广泛的国际机构,弱化为一个技术性的国际海事机构。因此,政府间海事协商组织的建立是美国政策设计的产物;同样,政府间海事协商组织职权范围的变迁亦从一个侧面体现了美国对战后国际海运制度安排的主导力和影响力。

余 论

国际海运的发展与国际关系格局的变迁是相辅相成的,国家在国际海运关系中的地位是以国家的综合实力作为基础的。第二次世界大战结束之后,美国拥有独占鳌头的结构性权力优势,这是美国主导战后世界秩序的基础。就国际海运而言,在诸多因素的作用下,尽管美国没有要求废除欧洲主导的班轮公会体系,但却通过方便旗模式、集装箱革命以及国际海运的制度安排,最终确立了美国在战后国际海运领域的主导地位,由此构建了美国领导的自由国际海运秩序,并将其作为美国主导的自由国际经济秩序的组成部分。从这个意义上讲,国际海运的主导地位亦是美国世界主导地位的一个

重要维度。

及至20世纪70年代中期以后,美国在国际经济领域的霸权地位开始面临日渐增强的竞争和挑战。在国际货币金融领域,布雷顿森林体系的解体令美国的金融霸权备受质疑;在国际贸易领域,关贸总协定制度“东京回合”的谈判成果表明,美国在多边贸易体系中的霸权地位进一步削弱。^②与此相对应的是,在国际海运领域,随着希腊、日本等国海运业的全面复苏,以及苏联和东欧国家积极参与国际海运事务,美国的海运主导地位遭遇多方面的压力;尤为引人注目的是,发展中国家借助联合国的多边平台,积极倡导改革国际海运规则,在此背景下,发展中国家要求平等参与世界海运事务的努力成为国际海运关系的一个新亮点。在上述因素的综合作用下,国际海运呈现多元化发展的新格局,美国的国际海运主导地位逐渐削弱。

纵观历史,海洋强国无一不是海运强国,因此,国际海运关系的建构是海运强国必须关注的问题。透过美国国际海运主导地位的确立轨迹,可以得出如下启示:

首先,海运技术创新是海运强国生成的关键因素。发端于美国的集装箱革命不仅创新了国际海运模式,更改变了国际海运格局,集装箱革命因此成为美国主导战后国际海运秩序的技术支撑和重要依托,由此彰显了技术因素在海运强国生成中的引领作用。在日益全球化的国际海运关系中,船舶工业的规模与技术实力、港口基础设施的建设与技术创新等,均是国际海运竞争的重要环节,是海运强国的必备要素。

其次,海运方式创新是海运强国生成的重要路径。基于全球战略的综合考量,美国没有

^① 1975年11月,政府间海事协商组织第九届大会决定将该组织更名为国际海事组织,但在各国批准此项决定之前,仍称政府间海事协商组织。1982年5月,政府间海事协商组织正式更名为国际海事组织(International Maritime Organization, IMO),《政府间海事协商组织公约》亦更名为《国际海事组织公约》。

^② 有关“东京回合”对美国贸易霸权的影响,参见舒建中:“美国与‘东京回合’:贸易霸权面临新挑战”,《美国研究》,2018年第2期,第34-49页。

直接挑战欧洲主导的班轮公会体系,而是创新性地利用方便旗模式,确立了美国在国际散货运输市场中的主导地位,体现了海运方式创新对国际海运关系的影响。随着国际贸易和世界经济的快速发展,海运方式亦面临变革的新机遇,鉴于此,探寻新的海运方式、开辟新的海运通道和运输领域,成为海运强国建设必须关注的问题。

第三,海运政策创新是海运强国建设的根本保障。在迈向国际海运主导地位的进程中,政策创新为美国战略目标的实现提供了强劲支撑。一方面,美国采取有力措施,运用政府融资等方式鼓励建造大型散货轮船、集装箱轮船和

集装箱码头,从而为方便旗模式的运转以及集装箱革命的推进提供了政策支持。另一方面,基于建立自由国际海运秩序的战略目标,美国设计了相应的制度安排,并根据美国的利益取向,限定政府间海事协商组织的职权范围,从而为美国的国际海运主导地位提供了制度保障。由此可见,依据国家利益制定政策计划,为具有竞争优势和发展前景的海运部门提供政策支持,确立符合本国利益的国际海运制度规则,是建设海运强国的根本保障,而政策创新则是海运政策规划的核心。

编辑 邓文科

The Establishment of the U.S. Dominance in International Shipping and Its Significance

SHU Jianzhong¹

(1. *Nanjing University, Nanjing 210023, China*)

Abstract: International shipping makes an important part of international relations, and maritime strength, structural power and institutional arrangement are three dimensions to explore the organic interaction between ocean shipping and international relations. Upon entering the postwar period, with structural power advantages and powerful maritime strength, the US established the dominant position in the field of international shipping. Specifically, convenient flag mode is the implemental path, container revolution is the technical support, and the establishment of the Intergovernmental Maritime Consultative Organization is the institutional framework. With the development of global trade and the framework evolution of economic globalization, international shipping has played a more prominent role in the international political and economic relations. Therefore, analyzing the dominant position of America in international shipping and its development will undoubtedly contribute to understanding the evolution of the international shipping order and the generation of shipping power.

Key words: U.S.; international shipping order; convenient flag mode; container revolution; international maritime institution