

国际秩序的三大选择与国际制度理论——在霸权和均势之后

[作者] 杨成

[单位] 南京政治学院

[摘要] 随着全球化进程的加快和复杂相互依存现实状态的日益扩展,国际制度在世界范围内广泛而深入的建立就成为新世纪国际政治图景中的一大特色。文章认为,一方面,国际制度可以作为一种理论尝试,帮助我们走出“现实主义困境”;另一方面,它又可以在国际政治现实框架中为我们提供有益的政策选择路径。笔者将在分析国际秩序三大选择基础上,论述国际制度在国际秩序演变进化史中的合理性。

[关键词] 国际秩序,霸权选择,均势选择,制度选择,国际制度

作为国际政治现实的国际制度的广泛建立,以及作为国际关系最新成果突出代表的国际制度理论研究的日益深入,是20世纪国际体系演变过程中最重要的结果之一。它使得全球化进程中的社会失范现象控制在一个总体有序的框架内,[1]并极大地降低了战争与冲突爆发的可能性。不仅如此,国际制度也将在很大程度上影响着21世纪国际和平秩序的构建。

为寻求合理的国际秩序与世界的永久和平,中西方学者都在不懈地寻找和平的真谛。总体上讲,国际体系在其追求和平秩序的逻辑与历史的统一中共经历了三次大的选择:霸权选择、均势选择、制度选择。霸权主义或单极化霸权至少是在公开宣称的政策中已成为众矢之的,而且在现实操作中确实存在致命的弱点;而均势思想在现代还具有多种形态,许多国家现在推行的外交政策,仍是均势思想的演进形式,是均势思维在幕后起作用。然而,均势真的能带来和平吗?问题的症结不在于从整体结构上彻底推翻均势状态的现实分布,而在于要在均势基础上“建制”,“改制”,进而建构起合理性与可行性兼具的新秩序。因此,制度理论的诞生不仅是复杂相互依赖的产物,是国际共同利益的需求,还应该是跨越均势鸿沟的必然选择[2]。

霸权选择:历史进程中的穷途末路

弗兰茨·舒尔曼指出,2500年以来,有某些长久存在的帝国产生的世界秩序成为世界历史的主要政治形式[3]。在具有真正意义上的近现代国际体系形成以前,整个世界已经存在过或正存在着数个霸权国家。由于生产力水平和交通工具的园囿,这些霸权只是存在于某一特定的地区内,即便是像蒙古帝国这样的霸权统治,在今天看来也不过是整个国际政治图景中的一小部分。根据舒尔曼的理论,一个世界王国应具有如下特征:(1)有一个强大的政体,有效地统治庞大的区域和文化上多元的人口;(2)有一个世界秩序,有效的在其管辖领域及其周边地带维持和平与繁荣;(3)形成一个文明,被自己以及他人所接受,却不用取代任何民族特有的文化[4]。作为国家安全的追求目标,霸权的主要目的之一是通过建立一种秩序实现霸权统治下的和平。

针对目前的国际体系,美国政治家G·约翰·伊肯伯里认为,“从这个体系是以美国为中心这个意义上讲,这个体系是霸权主义的,并且它反映了美国式政治机构和组织原则[5]。”为了论证美国在当今世界的“至高无上的全球性大国”地位,布热津斯基用短促的历史笔触回顾了曾经无比辉煌的帝国霸权史。[6]这些准世界性霸主包括:罗马帝国、中华帝国(特别提到了清帝国)、蒙古帝国。他们或凭借强大的军事力量、或依赖强势的文化吸附,使得各自显赫一时。然而这些国家用舒尔曼的观点来说,就是统治能力的整体性缺失,最终只能

局限于地区范围。最后布热津斯基得出了令自己和所有美国人满意的结论：当前，美国前所未有的霸权没有对手[7]。沃尔弗斯也详尽的论述了美国的单极霸主地位，沃尔弗斯的单极稳定论的论证主要分为两大步骤：一是证明冷战后的世界是美国主导下的单极世界；二是证明这一单极世界是稳定的（包括和平与持久两个层面）[8]。对这种单极霸权的认识进一步扩展便是以金德尔伯格为代表的“霸权稳定论”，即霸权有利于国际秩序稳定的理论。[9]

然而，在现代社会，试图通过建立霸权来维持国际体系的稳定事实上是虚幻的。

首先，霸权在本质上是一种不平等的权力分配结构，它与多边自由的国际秩序是不相容的，霸权国之所以愿意提供公共产品，是因为它可以从中获得超过其他国家的利益，因此，试图通过处于权力顶层的霸权国维持自由主义价值观，建立公正的国际秩序是不现实的。

其次，下列三种情况将使霸权维持的秩序受到挑战。第一，当体系内出现新兴强国或其它挑战国时，霸权国会自觉地动用一切手段去防范和遏制这种威胁。第二，在霸权体系内，霸权国关心的是维持霸权国与挑战国或竞争国的权力关系状况，即霸权国的“比较优势”，而非整个系统的稳定性。第三，当霸权国的利益受到严重的挑战时，霸权国为了维持自身利益，往往会主动放弃自己主导的体系，率先破坏原有规则，进而造成国际体系的不稳定。

第三，从国际体系演变的史实分析，作为霸权稳定论者极力推崇的“布雷顿森林体系”实际上是处于美国占绝对优势的单边主义支配下，而非体系本身倡导的多边主义原则，即美国的霸权地位恰恰是建立在与其倡导的原则相悖的基础之上。

推动国际体系前进的动力最主要的依然是生产力的发展和科技革命以及由此带来的上层建筑领域的变革。而生产力进化在 20 世纪的突出表现是经济全球化的历史趋势和国际关系行为主体多元化的现实状态。正是由于外在因素的激变使得人们对这些霸权更替理论产生怀疑。正如基欧汉和约瑟夫·奈所指出的，“虽然美国现在仍然在世界上拥有最强大的经济，但是，美国建立霸权——达到能够决定并维持规则的程度——的前景却是渺茫的。任何别的国家进行这种统治的可能性也几乎等于零。……选择实际上要在非霸权领导和根本没有有效的领导二者之间作出。”[10]

均势选择：现实政治中的无奈之举

在摩根索看来，“若干向往强权的国家，各自试图维持现状或推翻现状，必然导致一种称为均势的结构及旨在维持这种结构的政策。”[11]基辛格也在认真分析了 17 至 19 世纪欧洲均势结构的历史动因后，认为，“当然，几国互动的结果，最后必然会形成近平均势的局面。”[12]均势是一个含义模糊不清、内容丰富复杂的概念。它总体上可以分为两个范畴：第一，均势是一种国家体系或一种力量大致平衡的状态。第二，均势是一种对外政策或处理国际关系的手段。

事实上，是先有争强权的国家政策，而后产生史实中的均势状态，这种主要发生在 18 至 19 世纪欧洲的均势体系（Balance of Power System）为均势理论的滋生提供了合适的土壤，也进一步塑造了欧洲均势理论的“黄金时代”[13]。华尔兹对均势理论十分看重，他指出，“如果在国际政治中有什么了不起的理论的话，那就是均势理论。”[14]

均势理论的完善和发展与基于人性本恶为判断的政治哲学紧密相关，而且，由于根植于国内政体基本原则的权力制衡思想被进一步推广到国家间政治中，就构成了均势的理论基础。尼布尔（Niebuhr）认为，“人类罪恶的本性，决定了用权力制约权力的战略必要性。”[15]由于国家行为在竞争性的国际环境中同市场中的个人行为一样都是由理性决定的，它力图在付出尽可能低的成本情况下，获取利益的最大化，而力量均衡也就成了顺理成章的逻辑。

均势结构在其几百年的演变轨迹中，“由于均势——其主要力量现在位于 3 个不同大陆——成了世界性的，大国圈子及其中心为一方，及以外围和其外的空间为一方的两分法便消

失。均势的外围恰好就是地球的周边[16]。”即从欧洲均势逐渐扩展为全球均势。最终又以单一世界秩序取代了几个彼此隔绝的世界秩序。然而不论是两极均势还是多极均势,或者“一超多强”格局,都是均势结构的衍生物,实质上并没有改变权力均衡的原则。虽然理论上均势能促进成员国的和平统一,但仍难以避免两次世界大战的浩劫,也没能减少冷战时期的疯狂军备竞赛和核大战恐怖,更不要说几百次规模各异的局部战争了。“均势的主要功能并不是保持和平,而是保持这个体系本身,因此当别无他法来阻止一个潜在的国家获得霸权时,均势就需要战争来实行这一点。”[17]

基本上均势的缺陷包括以下几个方面,第一,由于均势的实质是大国霸权主义和强权政治的产物,各国常常以反对霸权之名行霸权之实。第二,它常常成为大国玩弄平衡的手段,伴随着的是小国的利益牺牲。第三,维持均势并不能保证消除战争,其实质在于选择不同手段来维持有利于本国利益的国际格局。第四,均势在现实中需要高超驾驭技巧,如果均势理念与国际力量结构现实相冲突,往往会引发纠纷。正如摩根索评价的一样,均势具有三大缺点:无把握性、不现实性和不充足性[18]。

所以必须明确的是,均势的客观存在性与其致命缺陷将长期共存,均势思维仍然占有举足轻重的地位。在“失衡—均衡—失衡”的循环中,我们已很难从均势结构本身找到消除其自身缺陷的关键因素。这种现实的无奈将迫使我们不得不将目光跳出均势。“新均势是一种本身包含着导向前所未闻的善与前所未闻的恶的可能性的机制,这类可能性中哪一种会实现,不取决于均势的机制,而取决于为实现其目标而使用这一机制的道义和物质力量[19]。”这种“道义和物质力量”就是在我们苦苦搜索时,早已悄然开始运作的制度性因素。

制度选择：构筑和平秩序的初步尝试

在国际关系理论体系中,国际制度(International Institutions)又被称为新自由制度主义(Neoliberal Institutionalism)理论,是近20多年来西方国际关系理论各学派中“扩展最快、影响最大的一支[20]。”关于国际制度概念的界定,学术界有不同的理解[21]。但首先必须明确的是用国际制度的概念来代替国际体制的概念,其长处在于可以突出这种国际合作越来越具有合法性和约束力。[22]

笔者认为,至少可以从两个层面深入理解国际制度,即国际制度的理论内涵和国际制度的现实存在。国际制度是“在国际关系某一特定领域或国际角色在认识上趋于一致的原则(Principle)、规范(Norm)、规则(Rule)和决策程序(Decision Making Procedures)[23]。基欧汉认为,国际制度是指“规定行为的职责,限制行动,以及行为者预期的持久的一组正式或非正式的规则网络,是指导世界政治诸要素的规则和协助实施这些规则的国际组织。”[24]

在国际制度的现实存在层面,国际制度(国际法和国际伦理)的基本特征和基本内容中间发生着重大变化,国际制度在国际关系中的作用日趋增大已是不争的事实,它代表着世界发展的一大潮流。而且,在不同领域有着不同的表现形式,如按效力范围划分,国际制度可分为全球性、地区性及双边性三种;如按表现形式划分,国际制度则分为国际组织、国际规则、国际惯例三种;如按其内容划分,又可分为国际安全制度、国际外交制度、国际经济制度、国际环境制度、国际通信与交通制度、国际人权制度、国际社会福利制度以及有关其他全球性问题之国际制度等八种。[25]理论与客观事实的双重判断是我们在建构新的国际体系、维护持久和平的进程中选择国际制度的重要原因。

在没有中央政府的国际社会,借助国际制度的作用实现全球治理与和平,是国际关系发展史上具有深远意义的进步。它的作用判定可以体现在以下几个方面:

首先,它表现为一种崭新的价值取向。通过国际制度安排实现全球事务治理的途径,是

对传统的通过市场的自发管理模式和通过政府途径的政府管理模式的发展,它反映了人们试图在市场的自发管理途径和政府的强制管理途径之外,寻找人类事务治理的‘第三条道路’的尝试[26]。国际制度理论较好地探索了国际关系中“绝对利益”的日益增长与多边合作基础上的国际秩序之间的密切联系。国际制度合作成为继“霸权威慑”、“均势”、“民主”和“经济依存”之后的又一和平动力。

其次,它提供了一条现实的选择途径:法治(rule of law)。它不仅是对原来国际法的简单继承,更重要的是对国际关系价值取向的转变。传统国际政治思维在本质上继承的是一种“人治”的思维传统[27]。而国际制度的出现,一方面必须要得到绝大多数参与个体建立在自身利益判断基础上的普遍认同;另一方面,国际关系制度化使解决国际纷争的途径从强权路径向根据国际规范、协议、原则和决策程序来解决的方向转变。

第三,它拓展了国际和平的缔造主体。全球治理的兴起起源于人类政治过程的中心转移,国际制度与全球治理理念有一种天然的契合性。而全球治理中的主体不仅有各国政府,还包括国际组织、跨国公司以及全球公民社会(国际性的非政府组织、全球公民网络和公民运动等)国际制度既承认国家在缔造国际秩序中发挥主导作用,又重视非国家行为主体的功能。斯劳特(A. M. Slaughter)又提出一个新的命题:跨政府主义。他认为“作为疆界日益模糊的世界的产物,跨政府主义本身是一种世界秩序理念,比其他现存任何一种世界秩序理念都能有效和更具潜在说服力[28]。”

第四,它进一步论证了武力作用的局限性,并提出了经济秩序同国际安全同样重要的观点。在国际社会合作范围日益扩大的条件下,军事的作用相对减弱,战争很难在经济高度依存的国际制度的密集区域爆发。同时,世界经济秩序的稳定构成了世界和平的重要基础和内容,经济实力的发展一方面成为国家获取安全感的基础;另一方面,经济秩序本身的有序运行还可以给安全带来更多的可靠性。

当然,同其他新兴的理论一样,国际制度也不可避免的带有一定的局限性。主要是没有充分关注“相对利益或相对主义逻辑在安全领域的巨大作用[29]。”而且,强调国际制度的作用并不意味着忽视国际关系中的结构性因素,国际制度能够促进合作,也有可能被用作国际冲突的工具。事实上,国际制度对于和平的意义在于,它既是在历史进程中对和平秩序构建的新的尝试,也是国际体系内部发展到当前“复杂相互依赖”阶段的现实要求,还是未来全球治理发展趋势的合法性保障。当制度可以有效地推动绝对利益领域的多边合作时,国家间的和平与秩序就会更易于缔造和维持。“国际制度和论在承认世界无政府状态不可能彻底改变的前提下,倡议通过某些相互依赖较发达的领域建立起约束性的制度性安排或规范,以图局部的改造无政府状态,实现国际关系的有控制发展。”因为,一种具有合法性的世界秩序比凭借实力来维持的世界和平更加重要。

注释

[1][奥]霍利(H. Holly):《全球化和国际失范——走向世界新秩序途中的问题和机遇》[J]、《现代外国哲学社会科学文摘》1998年第11期。

[2]有的学者认为国际制度理论是从霸权稳定到单极稳定的过渡阶段。见王义桅 唐小松《从霸权稳定论到单极稳定论——冷战后新现实主义的回归》[J]、《世界经济与政治》2000年第9期。

[3]、[4][美]弗兰茨·舒尔曼:《中美关系:在价值和利益之间的抉择》[J]、《战略与管理》1997年第3期。

[5]、[6]、[7]参见布热津斯基:《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》[M]上海人民出版社,1998年版第39页、第13—29页、第32页。

- [8]William C. Wohlforth. "The Stability of a Unipolar World" *International Security*, Vol. 24, No. 1 (summer 1999), pp. 5-41. Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs: America and the World*, Vol. 70, No. 1 (1990/1991), pp. 23-33.
- [9]Robert Keohane, "Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Regimes, 1967-1977", in *The Hedley Bull ed: Changes in the International System*. Boulder, CO: Westview Press, 1980, p. 132.
- [10][美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·S·奈：《权力与相互依赖——转变中的世界政治》中国人民公安大学出版社 1991 年版第 286—287 页。
- [11]、[16]、[18]、[19][美]汉斯·摩根索：《国际纵横策论——争强权求和平》[M]上海译文出版社 1995 年版。第 222 页、第 438 页、第 264—283 页、第 449 页。
- [12][美]亨利·基辛格：《大外交》[M]海南出版社 1997 年版，第 57 页、第 775 页。
- [13]见金应忠等：《国际关系理论比较研究》[M]中国社会科学出版社 1992 年版第 47 页。
- [14]Kenneth N. Waltz, "Theory of International Politics" (Addison Wesley, 1979), p. 117.
- [15]Reinhold Niebuhr: "Christianity and Power Politics", New York, Charles Scribner's Sons, 1940. p. 4
- [17]Hedley Bull, "The Balance of Power and International Order," in *The Theory and Practice of International Relations*, (5th. edition) p. 108.
- [20]王逸舟：《西方国际政治学：历史与理论》[M]上海人民出版社 1998 年版，第 389 页。
- [21]关于国际制度的分析可参见：刘杰：《论转型期的国际机制》[J]、《欧洲》1997 年第 6 期；张爽：《论国际制度在当代国际关系中的作用》[J]、《国际观察》1998 年第 5 期；苏长河：《重新定义国际制度》[J]、《欧洲》1999 年第 6 期；李钢：《西方国际制度理论探析》[J]、《世界经济与政治》2000 年第 2 期；任东来：《国际关系研究中的国际制度理论》[J]、《欧洲》1999 年第 4 期。
- [22]任东来：《对国际体制和国际制度的理解和翻译》[J]、《国际问题研究》2001 年第 1 期。
- [23]Stephen Krassner (ed), "International Regimes," Cornell University Press, 1983, p. 2.
- [24]Robert O. Keohane, "International Institutions and State Power" (Boulder: Westview Press, 1989) p. 3; "International Institutions: Can Interdependence Work?", *Foreign Policy*, Spring, 1998. p. 89.
- [25]Robert Keohane, "International Institutions and State Power: Essays in International Relations," P2-16. 以及陈向阳：《从国际制度看冷战后的中美关系》[J]、《世界经济与政治》2000 年第 1 期。
- [26]、[27]苏长河：《全球公共问题与国际合作：一种制度的分析》[M]上海人民出版社 2000 年版 第 300 页、第 301 页、第 306—310 页。
- [28][美]斯劳特 (A. M. Slaughter): 《真正的世界新秩序》[J]、《现代外国哲学社会科学文摘》1998 年第 9 期。
- [29]郭树永：《评“国际制度和评论”》[J]、《美国研究》2000 年第 1 期。

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=155>