

观念在国际政治中的作用

——评《超越国界的活动家：国际政治中的倡议网络》

詹奕嘉

一、研究背景

观念在国际关系中究竟起什么作用？这是数十年来国际关系理论不同流派争辩的焦点问题之一。20 世纪 70 年代末出现的新现实主义（结构现实主义）理论不承认观念的作用，将观念置于其研究框架之外。这一理论流派的代表沃尔兹（Kenneth Waltz，又译作华尔兹）认为，在国际关系中，结构是根据物质因素即无政府状态、该状态下的秩序原则和国家间实力的分配状况来加以定义的。^① 换句话说，在结构现实主义的国际政治理论中，只有物质因素的作用，没有观念的一席之地。

以基欧汉（Robert Keohane）和约瑟夫·奈（Joseph Nye）为代表的新自由制度主义与新现实主义的理论辩论一开始是围绕现实主义的几个核心假设展开的，即国家是否是国际关系的唯一重要行为体，军事安全是否总是国家首要关

① 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。

《国际政治科学》2006 年第 4 期（总第 8 期），第 115—122 页。

Science of International Politics

注的问题,军事实力是否是实现国家对外政策的最有效手段。^①但随即有学者指出,辩论的双方都只注重物质因素,而忽略了文化、观念、价值、国际规范和身份认同等非物质因素的作用。^②

作为对这种批判的回应,基欧汉和戈尔茨坦(Judith Goldstein)主编了《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》一书,一改新现实主义者贬抑主观因素的做法,将观念因素和其他客观因素视为同等重要的变量。他们认为,观念在国际关系中的作用是毋庸置疑的,但问题的关键是观念如何起作用。该书以凯恩斯主义和英美战后安排、斯大林模式政治经济学和社会主义国家的政策选择、非殖民化运动等具体案例,在实证分析的基础上探索这一问题的答案。^③

对20世纪90年代开始崛起的建构主义理论来说,与排斥观念因素的新现实主义相比,新自由制度主义将观念作为研究国际关系的重要变量是一大进步。但是,建构主义者并不满足于此,以温特(Alexander Wendt)为代表的建构主义理论进一步提升了观念在国际关系中的作用。温特认为,只有通过观念的解读,物质因素方能起作用;国际体系的无政府状态不是先天存在的,在无政府状态下体系文化可呈现出很大差异。总之,建构主义强调观念在国际关系中的作用是第一位的,是国际关系性质的决定性因素。^④

不过,如此推崇观念作用的建构主义者们或许也没有明确地意识到,观念本身是多种多样的,为什么有些观念最终成为普世价值,有些观念却昙花一现?比如,今天已经举世公认的平等自由等原则,也并非自诞生之日起就自动成为人人认可的真理。类似地,许多观念产生的早期存在着争议乃至斗争,为什么有些观念最终被普遍接受且成为有影响力的规范,其他的观念却湮没了呢?强调物质因素作用的新现实主义者不关心这个问题,认为物质因素和观念因素同等重要的新自由制度主义者没有注意到这一问题,但极度重视观念作用的建构主义者却必须回答这一问题。

① 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(门洪华译),北京大学出版社2002年版。

② 对双方论战的批评,可参见美国政治学协会对基欧汉的介绍,<http://www.apsanet.org/PS/sep99/keohane.cfm>。

③ 朱迪斯·戈尔茨坦、基欧汉主编:《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》(刘东国、于军译),北京大学出版社2005年版。

④ 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2000年版。

玛格丽特·凯克(Margaret E. Keck)、凯瑟琳·辛金克(Kathryn Sikkink)所著的《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》一书,就是在这种理论争论背景下诞生的。该书关注的问题既不是观念是否起作用,也不是观念如何起作用,而是为什么有些观念作用明显,有些观念却几乎毫无建树?

二、理论框架

相比物质性力量而言,由于难以对观念做出直观的测量和评估,国际关系学者似乎很难对观念及其影响进行观察和分析。但凯克和辛金克找到了连接观念与国际关系之间的一座重要桥梁——跨国倡议网络。她们观察到,在国内社会和国际舞台上,大量非政府组织行动的推动力来源于观念而不是物质需求。这些非政府组织重视道德、观念和规范,在国内外关心“与己无涉之事”,价值观和理念决定了这些组织的立场。以非政府组织为最重要节点而构成的跨国倡议网络便成为观念的物质载体。在凯克和辛金克看来,可以对这些组织的活动、相互关系和影响进行观察和分析,如果解释了这些组织的行动对国际关系的影响,也就解释了支持这些行动的观念对国际关系的影响。

当国内团体与政府间的交流渠道被堵塞,或者这种渠道无法有效地解决冲突时,就产生了通过国外压力来改变政府行为的客观需要;然后,国内外的相关组织会努力使这种需要变成现实;国际会议等形式的国际联系为建立和加强倡议网络提供了便利条件,跨国倡议网络由此形成。跨国倡议网络是以道德理念或者价值观为核心,提倡某种事业、道德观和规范的行为体之间的关系。组成倡议网络的行为体主要包括:国际和国内的非政府研究和倡议组织;地方社会运动;基金会;媒体;教会、商会、消费者组织和知识分子;区域和国际政府间组织的有关部门;政府行政和立法机构的有关部门。其中,国际和国内非政府组织在所有的倡议网络中都发挥着关键作用,通常由它们发起行动并对更强大的行为体施加压力。

决定跨国倡议网络成败的关键变量有两个。第一个变量是跨国倡议网络所关注的问题的性质。作者认为,有关受害弱势群体的道德问题(特别是责任人和受害者之间关系明确的问题)和涉及机会均等的法律问题比较容易取得

成效。因为在这两类问题上,不同国家、不同民族和不同文化群体形成共识相对容易。而且,关注这些问题具有正当性——国家与非国家行为体关注另一个国家的弱势群体和公民的法律权利,既是合法的,也是必要的。第二个变量是行为体的特征,包括跨国倡议网络和目标行为体。如果跨国倡议网络包含足够多的具有很强沟通、传播信息能力的行为体,且目标行为体对物质刺激或者外来制裁具有脆弱性并愿意在实际做法上遵守公开承诺,倡议网络就容易取得成功。为了判断跨国倡议网络对国际关系的影响,该书作者还制定了衡量跨国倡议网络影响的标准,它们是:提出问题和设置议程;影响国家和国际组织的话语立场;影响制度程序;影响目标行为体;影响国家行为。根据这些标准,可以判断跨国倡议网络的实际作用。

作者随后选择了四个历史案例对上述假设进行了初步检验。这四个案例分别是美国废奴运动、普及妇女选举权运动、中国废除缠足的运动和肯尼亚的英国殖民者废除在女性割礼手术中切除女性生殖器做法的运动。在这四个运动中,废除缠足运动最成功,缠足这一绵延千年的传统在短短一代人的时间内就被彻底废除;而普及妇女选举权和废奴运动虽然最后也取得了成功,但是花的时间要长得多,付出的代价也大得多。相比较而言,废除割礼运动最不成功。

从关注的问题来看,它们都涉及弱者的身体伤害或者法律权利平等。奴隶制、缠足问题和割礼问题关注的是黑奴、妇女和女童的身体受害,而反对奴隶制和支持妇女获得投票权的活动家特别关心被排斥群体在法律上的机会均等,如赋予奴隶法律上的自由、公民权和投票权。

依照作者的理论假设,决定问题成败的是行为体特征。从行为体的特征来说,主张废除缠足的是外国传教士和非宗教的国际主义者,这一运动得到了中国国内朝野追求现代化的改革派与民族主义者的支持,而且没有遇到任何强大的反对力量,因此进行得比较顺利。废奴运动在英美遇到了完全不同的状况,两国主张废除奴隶制的都是相关宗教组织和支持人道主义的民间慈善团体,但在英国维护奴隶制的只有来自西印度群岛的种植园主阶级,而美国维护奴隶制的是强大的既得利益集团,有成熟的意识形态和充分的政治代表,甚至具有法律支持,故废奴运动在英国得到极力支持,而在美国则最后是以内战方式才加以解决。在肯尼亚,要求废除女性割礼的英国传教士不仅没有得到殖民当局的

积极帮助,反而遭到意识形态强大的基库尤人中央协会的反,致使这场运动以失败收场。

三、实证检验

对历史案例的回顾初步证实了跨国倡议网络的影响。但是,作者并没有因此而停止脚步。她们选择了人权、环保和女权运动三个领域的案例来继续深入检验自己的假设。以笔者来看,作者选择这三个问题,并非只是因为它们是跨国倡议网络最活跃的领域,而是因为它们各具特点。

人权问题和上述历史案例最为类似,因为极权政治的存在既造成大量持不同政见者的死亡和“失踪”,又使人人平等的法律权利被剥夺。然而,国际人权网络并非总是能够成功地改变某些国家对人权的看法和人权政治。比如,拉美人权网络就没能阻止 20 世纪七八十年代危地马拉大规模地侵犯人权。有鉴于此,作者是有意识地选择墨西哥和阿根廷作为案例来进行比较,从而分析在人权问题上不同的行为体对政府人权政策产生的不同影响。

跨国倡议网络对阿根廷和墨西哥的人权状况影响过程十分类似。首先,国内的非政府行为体向国际社会展示了两国政府侵犯人权的证据;国际组织根据这些国内非政府行为体的调研和信息向国际社会发表报告;国际人权网络迫使外国政府干预;外国政府向这两个国家施压。不同的是,1976—1980 年间,国际人权网络比较关注阿根廷,因而阿根廷的人权状况在 20 世纪 80 年代初期得到改善;而墨西哥没有得到国际社会的重视,所以 20 世纪 80 年代墨西哥侵犯人权的情况仍非常普遍,没有得到有力的遏制。直到墨西哥的国内外非政府组织开始证实墨西哥侵犯人权的情况后,墨西哥政府才开始改变政策。从目标国家的角度看,阿根廷和墨西哥有杠杆可被跨国网络利用。墨西哥和阿根廷都从美欧获得大量的军事和经济援助。美国和加拿大彼时正与墨西哥举行自由贸易协定谈判。而且,相比海地和危地马拉而言,墨西哥和阿根廷的国家领导人比较看重道德因素的力量。因此,人权网络可以迫使外国政府利用这些物质和精神杠杆,使得阿根廷和墨西哥改变其人权政策。

环境问题没有人权那么强的道德伦理色彩,更不涉及法律上的机会均等问

题,所以纯粹的环保问题很难得到像人权问题那样的关注。选择环保问题作为案例,是为了证明国际环保网络可以成功地转换和厘定问题。国际环保网络把关注的重点放在那些受到环境破坏影响的受害者而不是环境本身,这更有利于简化因果链,明确环保领域中的责任人和受害者,从而强化是非观念。纯粹的环保问题是很难做到这一点的。作者选择了两个案例:巴西朗多尼亚地区乱砍滥伐热带雨林对当地天然橡胶采集工人和土著居民造成恶劣影响,马来西亚沙捞越州(Sarawak)土著人特别是游牧民族在木材采伐活动中丧失了家园。跨国网络的行动完全不同于把森林的消失视为可以由专家来解决的一系列技术或科学问题的做法,也不同于将其主要视为树木和野生动植物问题的做法。跨国倡议网络成功地将这两个地区保护热带雨林的问题变成了捍卫伐木受害者权益的问题,并使国际发展银行在提供贷款时越来越多地表示要提出环境保护的目标,采纳可持续发展的话语,并更认真地对待环境评估过程。马来西亚等拥有热带雨林的國家开始使用可持续森林开发这样的话语,马来西亚甚至计划逐渐淘汰不能达到可持续发展标准的木材采伐活动,国际热带木材组织对森林开发则采取了更为严格的标准。

妇女权利问题虽然既是道德问题又是法律问题,但不同地区的妇女问题存在文化差异和发展程度差异。国际妇女网络形成甚早,但最初内部存在重大分歧,来自西方国家的女权主义者强调要关注歧视妇女的问题,来自发展中国家的妇女认为发展与社会正义问题更需得到解决。后来,对妇女暴力侵害的问题成为世界上大多数地区的妇女组织一致同意并进行合作的“共同倡议立场”。这是因为暴力侵害妇女不仅是一种伤害弱势群体身体的行为,也不仅因为这一问题中责任人和受害者的因果链简短明确,而且因为维护人类的尊严,包括免受身体上的虐待,是各种不同文化所共有的一种价值观念。关注妇女受到的身体伤害,既避免了文化相对主义的无谓态度,又避免了文化帝国主义的傲慢自大。经过国际妇女网络 20 年的努力,国际社会对这个问题从毫无关注到高度关注。在内罗毕、维也纳和北京召开的国际会议上,各国政府都采取了谴责暴力侵害妇女的立场,这反映了无论是在国家层面还是在国际层面上都发生了重要的话语变化。这一议题还促成了程序上的变化。美洲国家组织通过的公约包含强有力的执行机制。在国家层面上也发生了话语立场、程序改革和政策方

面的变化。比如,玻利维亚就积极参加了起草公约的过程,并立即予以批准,而且还提出了《预防和消除对妇女暴力侵害全国计划》。马来西亚、洪都拉斯、巴哈马群岛和巴巴多群岛均宣布家庭暴力为违法行为。这里值得注意的是,1988—1992年期间在跨国网络帮助下妇女的暴力侵害问题被列入国际议程之后,多数国家的政府才采取了这些举动。

四、学术成就与缺陷

作者的个案分析不仅检验了自己的假设,而且最终清楚地限定了其理论的适用范围。在很大程度上,学者们对观念在国际关系中的影响有多大存在激烈的争论,但或许没有人强烈否定观念对国际关系的影响。然而,观念在什么领域和什么问题上对国际关系具有决定性的影响力?这是没有进行深入研究的问题。该书作者聚焦于观念发挥作用的重要桥梁之一——跨国倡议网络,对人权、环保和女权运动领域内的跨国倡议网络进行分析,不仅检验了其基本假设,还便于观察在不同的领域内,观念具体起了多大作用。

但是,这一检验过程并非完美无瑕。在对一些问题的分析中,作者忽视了重要的变量控制,从而夸大了跨国倡议网络的作用。比如,在废奴运动中,英美两国形成的倡议网络的确对废除奴隶制起了重要的推动作用,但支持废除奴隶制的显然不仅有相关宗教组织和民间慈善团体,具有现实政治利益考虑的政治家(如林肯)也积极推动废除奴隶制,那么如何才能证明活动家们的努力是废奴运动最重要的成功原因?又如,在妇女选举权运动中,作者强调致力于推动妇女获得投票权的国际组织起了十分重要的作用,然而,社会主义国家普遍实行的妇女拥有投票权的政治制度,是否也对西方国家普及妇女选举权具有一定的影响?再如,在暴力侵害妇女个案中,作者自己也承认,由于缺乏对基本资料的精确研究,暴力侵害妇女案件增加究竟是因为跨国倡议网络唤醒更多妇女报案来捍卫自己权益,还是由城市化趋势或经济停滞引起家庭暴力行为增加,这恐怕难以确定。

此外,作者对跨国倡议网络成败的衡量标准似乎有过低之嫌。在作者选择的三个个案中,作者为什么不采取“侵犯人权的事件减少”、“被乱砍滥伐的树

木数量减少”和“暴力侵害妇女事件数量下降”这些有力的指标？作者给出的辩护是，当倡议网络开始引起社会对暴力侵害妇女事件的重视后，妇女和警察不再将殴打妇女视为正常行为，于是大量此类行为被报案。因此，报案数量的增加似乎说明暴力侵害妇女情况的加剧，但这只是表面现象，因为报案数量的上升实际上是倡议运动取得成功的后果。作者强调，倡议网络的出现是引起对该问题充分关注的前提。但是，在环保案例中，作者承认，跨国倡议网络对木材采伐活动实际产生的影响很小。在马来西亚，伐木运动依然在继续。在巴西，印第安人虽然有保留地，但如果国家不严格执法，这些保留地会继续受到伐木者的人侵。那么，如果跨国倡议网络仅能改变国家和国际组织在相关议题上的程序和话语立场，却不能遏制问题的恶化趋势，这是否说明了倡议网络的严重局限性呢？

诚如作者所言，对跨国倡议网络的研究仅是开始而不是结束。弥补作者在书中遗留的缺憾，进一步完善对跨国倡议网络发挥作用的变量控制和衡量标准，还需要相关研究者付出巨大的努力。此外，倡议和施压是否是观念通过非政府组织发挥作用的唯一途径？国际非政府组织在全球各地开展的扶贫、环保、教育等项目是否是观念发挥作用的另一种方式？通过跨国倡议网络，作者给我们回答了观念发挥作用的一个渠道。目前在中国有数以百计的国际非政府组织在各地积极开展各种各样的项目，国内外的非政府组织之间也存在紧密联系，对此有兴趣的学者在开展研究之前，阅读一下这本书或许不无裨益。

玛格丽特·凯克、凯瑟琳·辛金克：《超越国界的活动家：国际政治中的倡议网络》（韩召颖、孙美丽译），北京大学出版社 2005 年版。