

无序体系中的国际秩序

阎学通

【内容提要】 国际秩序是国家依据国际规范采取非暴力方式解决冲突的状态,其构成要素为国际主流价值观、国际规范和国际制度安排。导致国际秩序变化的原因是国际格局的变化,但国际格局却不是国际秩序的构成要素。这如同温度变化是水的气态、液态和固态变化的原因,但却不是水的成分。建立国际新秩序的性质是国际权力的再分配,即国际制度再安排的核心内容。由于国际秩序主要是由大国建立的,因此它们的国际秩序观影响着国际规范的类型。从历史纵向比较上看,当前的国际秩序是人类历史上较好的秩序,但仍有诸多方面需要改善。当前国际秩序中的三个构成要素都已出现变化的迹象,西方价值观的主流地位和西方中心主义的双重标准国际规范开始弱化,国际经济制度安排开始发生变化,改变国际其他领域制度安排的要求也在上升。为此,中国可依据自己的传统文化,提出公平、正义、文明的普世价值观和义利兼顾的国际规范,同时依据自身在国际不同领域中的实力地位,提出相应的国际制度再安排建议。

【关键词】 国际秩序 国际规范 国际格局 国际体系

【作者简介】 阎学通,清华大学国际关系研究院院长、教授,世界和平论坛秘书长。

电子信箱: yanxt@tsinghua.edu.cn

国际社会本是一个无序的体系,然而自 2014 年以来,中美学界关于国际秩序的讨论却不断升温。中美两国的学者和战略家们之所以如此关注国际秩序问题,主要是由于它关系到中美两国的国际权力再分配问题。美国要防止其国际主导权萎缩,中国则要增加其国际权力,特别是要提

升“制度性话语权”。^①然而,由于缺乏对国际秩序基本概念的共识,两国学界的讨论呈现出各说各话的现象。故此,本文将从国际秩序的含义、国际秩序的构成要素、当前国际秩序的基本特征、未来十年国际秩序的变化趋势、中国建立国际秩序的策略五个方面,依次进行讨论。

一、学界对国际秩序的认识分歧

为了使有关国际秩序的研究有的放矢,我们首先需要了解目前中外学界在国际秩序认识上的各种分歧。本节将主要描述国际秩序、国际体系和国际格局三个概念的混淆使用情况,阐述对国际秩序构成要素的不同看法,观察世界秩序和国际秩序这两个概念在联合国大会的使用情况。

(一) 国际秩序、国际体系和国际格局概念的混用情况

“国际秩序”和“国际体系”这两个概念在学界和政界混用的现象较多。2014年,中国现代国际关系研究院组织了30多位国内学者讨论国际秩序问题,由于众人混用了国际秩序和国际体系这两个概念,会议主办方在写讨论总结时,不得不将题目定为《如何认识国际秩序(体系)及其转型?》,并坦言“在通常情况下,国际政治学界有一种混用,至少是不严格区分‘秩序’与‘体系’概念的倾向”^②。中国学界未能厘清国际秩序和国际体系的区别,官方也只好采取这两个概念同时使用的方法。在清华大学主办的第四届世界和平论坛上,中国外交部长王毅说:“我们将继续维护当代国际秩序和国际体系。70年前,中国直接参与设计建立了以联合国为核心的国际秩序和国际体系。”^③《人民日报》有关我国政府全球治理政策的报道^④,也是采取这两个概

① 《中共十八届五中全会在京举行》,《人民日报》2015年10月30日,第2版。

② 林利民:《如何认识国际秩序(体系)及其转型?》,《现代国际关系》2014年第7期,第42页。

③ Wang Yi, “China’s role in the Global and Regional Order: Participant, Facilitator and Contributor”, *Foreign Affairs Journal*, the 117th Issue, Autumn 2015, p. 84.

④ 《推动全球治理体制更加公正更加合理,为我国发展和世界和平创造有利条件》,《人民日报》2015年10月14日,第1版。

念同时使用的方法。

与我国学界的情况不同,英语国家学界对于“国际体系”(international system)和“国际秩序”(international order)的区分较为明确。前者是指由国家组成的无政府社会,后者是指该社会内的一些有序的行为状态。这如同在我国人们通常不会将交通体系和交通秩序混为一谈一样。我国学界未能区分国际体系和国际秩序概念的原因有多种,其中,缺乏严格区分不同概念的习惯可能是主要原因。此外,还有一些中国学者亦将“国际体系”和“国际格局”(international configuration)视为同一概念。针对冷战后两极格局的结束,有学者说:“以美苏两大阵营对峙为特征的冷战两极国际格局终结,国际体系进入了一个从两极向多极逐渐过渡的阶段。”^①还有学者认为:“1989年,柏林墙倒塌,美苏主导的两极国际体系开始解体。近20年来,国际体系先后经历了‘美国独大’(或称之为‘国际力量对比严重失衡’)和‘一超多强’的过渡型阶段。”^②以上两段陈述都是用“两极”“多极”“一超多强”这些国际格局的概念来描述国际体系的,结果使格局和体系混为一谈。

在国际体系分别与国际秩序和国际格局混用的情况下,不区分国际秩序与国际格局的情况就在所难免。有学者提出国际秩序有五种形态:单极主导型、两极对抗型、两极合作型、多边协调型和多边协商型。^③在这五种秩序形态中,有三种是以国际格局的形态来命名的。当使用同一标准来划分国际秩序与国际格局的类别时,就无法区分国际秩序变化与国际格局变化的不同。例如,二战和冷战时期,都是两大军事集团对立的两极格局,但前一时期没有国际秩序,后一时期则有一定的国际秩序,即所谓“战后秩序”。

学界甚至还有将国际秩序、国际格局和国际体系三者视为同一概念的现象。有学者说:“迄今为止,在国际关系的认识与研究中,国际秩序仍被理解为国家行为体在国际交往与互动中所形成的特定的规范、制度、格局与体系。”^④

① 何曜:《当代国际体系与中国的战略选择》,《国际环境与中国的和平发展》,北京:时事出版社,2006,第1页。

② 杨洁勉:《新兴大国群体在国际体系转型中的战略选择》,《世界经济与政治》2008年第6期,第6页。

③ 秦亚青:《国际体系、国际秩序与国家的战略选择》,《现代国际关系》2014年第7期,第14页。

④ 蔡拓:《全球主义视角下的国际秩序》,《现代国际关系》2014年第7期,第15页。

(二) 学界对国际秩序构成要素的不同看法

国际秩序的总体变化是其构成要素发生变化的结果,因此通过观察其构成要素变化的方法,就能判断出国际秩序是否发生了变化。由于对国际秩序的构成要素缺乏共识,因此学界对于当前国际秩序发生了什么变化莫衷一是。黄仁伟说:“现在人们常常谈论维护战后国际秩序,但却把概念上和动作中的两种秩序混为一谈了。”^①

国内外学界在国际秩序构成要素的认识上都有分歧。在外国学者中,基辛格(Henry Kissinger)认为,国际秩序和地区秩序是“均建立在两个因素之上:一套明确规定了允许采取行为的界限且被各国接受的规则,以及规则受到破坏时强制各方自我克制的一种均势”^②。英国学者布尔(Hedley Bull)则认为国际秩序有三个要素:共同利益、国际规则和制度的观念。他说,国际社会或任何社会的“秩序不仅是有一组条件的结果,也是关于共同利益、行为规则和制度这三者观念的结果。共同利益的观念基于社会性的基本目标,行为规则的观念用于支持这些目标,制度的观念则有助于使规则有效率”^③。美国学者奈(Joseph S. Ney, JR)将不同学派的想法归纳为:现实主义者的观点是,秩序主要反映的是国家间实力结构的分配;自由主义者和建构主义者认为,冲突及其预防不仅由均势来决定,而且也由相关国家的国内结构,国家的价值、身份、文化及跨国挑战来决定;解决国际冲突的国际机构也有决定性作用。^④

我国学界在国际规范/规则是国际秩序的构成要素这一点上有较大共识,但对其他构成要素的认识就不同了。根据前文所述中国现代国际关系

① 黄仁伟、黄丹琼:《现有的国际秩序到底来自何处》,《世界知识》2015年第17期,第62页。

② 亨利·基辛格:《世界秩序》,胡利华、林华、曹爱菊译,北京:中信出版社,2015,第XVIII页。

③ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, (Beijing: Peking University Press, 2007), p. 63.

④ Joseph S. Ney, JR, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Pearson Longman, 2009), Seventh Edition, p. 276.

研究院 2014 年研讨会的发言者对国际秩序的定义,我们可以发现,在国际规范之外还有十多个因素被视为国际秩序的构成要素。依照这些构成要素在会议发言中首次出现的次序排列,分别是原则和机制^①、价值理念和经济力量^②、文明因素^③、决策程序^④、权力^⑤、格局和体系^⑥、道德^⑦、主要国家的战略^⑧、国际权势分布^⑨、观念和观念创造者/维护者^⑩、关系的运行状态^⑪。此外,在其他学者的文章中还能发现一些构成要素,如大国组成的领导机构、国际组织、国际法和常规程序^⑫、目的手段和行为体^⑬、国际利益格局、利益分配的共识和国际习惯^⑭。

由于学界提出的国际秩序构成要素太多,于是有学者试图将尽可能多的要素纳入其中。有学者认为国际秩序包括四个方面的内容:一是主要行为体的实力格局、政治经济结构、管理机制;二是行为体的目标、行为规则、

① 袁鹏:《我们为什么探讨国际秩序变迁?》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 1 页。

② 苏长和:《从历史维度认识国际秩序的演进》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 4 页。

③ 李永辉:《权力转移与国际秩序转型》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 5 页。

④ 赵晓春:《国际秩序转型背景下的大国斗争刍议》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 6 页。

⑤ 胡仕胜:《对当前国际秩序转型的几点看法》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 8 页。

⑥ 蔡拓:《全球主义视角下的国际秩序》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 15 页。

⑦ 戴长征:《道义与国际秩序》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 18 页。

⑧ 傅梦孜:《当前国际经济秩序的演变趋势》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 22 页。

⑨ 时殷弘:《中国崛起与世界秩序》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 32 页。

⑩ 刘笑盈:《中国与国际秩序转型中的话语体系建构》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 42 页。

⑪ 林利民:《如何认识国际秩序(体系)及其转型?》,《现代国际关系》2014 年第 7 期,第 43 页。

⑫ 刘鸣:《国际体系与世界社会、国际秩序及世界秩序诸概念的比较》,《社会科学》2004 年第 2 期,第 42 页。

⑬ 杨昊:《全球秩序:概念、内涵与模式》,《国际观察》2014 年第 2 期,第 22—24 页。

⑭ 刘丰:《国家利益格局调整与国际秩序转型》,《外交评论》2015 年第 5 期,第 49 页。刘丰说:“本文将国际秩序定义为:国际关系行为体在特定实力对比基础上围绕彼此利益分配达成或明确或暗含的共识,并由此形成一套约束和击落各自行为及彼此关系的安排(包括习惯、规则和制度)。”

保障机制;三是主要大国的核心观念、观念分配;四是原则、规范、目标、手段、运行机制、整体态势。这四个方面的内容被如此归纳总结:“国际秩序是国际社会主要行为体,尤其是大国的权力分配、利益分配、观念分配的结果,而其表现形式就是全球性的国际制度的创立与运行。”^①

将尽可能多的因素列为国际秩序的构成要素,有助于人们了解国际秩序的复杂性,但却不能深化我们对国际秩序的认识。由于构成要素太多,以至于我们无法知道哪些是关键因素,哪些是衍生因素,因此也无法得知它们之间的关系。20世纪后半叶,在研究综合国力问题时,学者们曾采取增加国力要素的办法来提高衡量综合国力的精度。^②然而,其结果是国力要素从几个增加到几十个,但以此来衡量一国的综合国力变得更加不可能。因此,对综合国力的研究变成了从概念到概念的抽象讨论,而未能深化人们对综合国力的认识。笔者以为,要避免在研究国际秩序时重复进行综合国力研究,确定其构成要素的原则应是“少而精”。国际秩序本身是复杂的,只有将其构成要素进行简化,才能深化我们对它的认识,增加其复杂性反而可能使我们更不知其为何物。

(三) 学界对国际秩序与世界秩序的选择

在以往的联合国大会发言中,“世界秩序”和“国际秩序”这两个概念经常出现,于是学者们力图区分两者的差别。布尔认为,前者比后者含义广泛,因为前者不仅包括了国际秩序,还包括了国内秩序,并且前者比后者更具实质性和原始性,因为人类社会的终极单位不是国家而是个人。^③杨昊在接受布尔这个观点的基础上,还试图区分“世界秩序”与“全球秩序”的不同,他认为前者属于国家中心论,后者是全球主义。^④蔡拓甚至认为,现在“国际秩序”已经名不副实了,应该用“世界秩序”或“全球秩序”来代替。^⑤

① 门洪华:《地区秩序建构的逻辑》,《世界经济与政治》2014年第7期,第6页。

② 黄硕风:《大较量:国力、球力论》,长沙:湖南出版社,1992,第12、13、75页。

③ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Beijing: Peking University Press, 2007), p. 21.

④ 杨昊:《全球秩序:概念、内涵与模式》,《国际观察》2014年第2期,第21页。

⑤ 蔡拓:《全球主义视角下的国际秩序》,《现代国际关系》2014年第7期,第16页。

虽然世界秩序和国际秩序这两个词的政治含义并不完全相同,但是世界各国在这两个词的选用上没有明显的政治考虑。在第 70 届联合国大会一般性辩论的发言中,反对和支持干涉别国内政的国家,在这两个词的选用上没有明显的分野(见表 1)。例如,美国、英国、韩国、波兰等国家都是支持国际干涉的,但其领导人在发言中使用的是“国际秩序”,这与长期反对干涉别国内政的中国领导人使用的词汇相同。同时,与支持进行国际干涉的德国和挪威一样,反对干涉别国内政的白俄罗斯、哈萨克斯坦的领导人使用的是“世界秩序”一词。白俄罗斯总统卢卡申科(Alexander Lukashenko)在讲话中还专门谴责了外部干涉行为,他说:“外部干涉、输出‘颜色革命’和有控制地改变政权带来的一个结果,就是把原先稳定的国家推入了混乱和无序之中。多个国家领导人被残酷地谋杀,我们现在对此感觉好点了吗?”^①

表 1 第 70 届联合国大会发言中使用“国际秩序”“世界秩序”“全球秩序”的部分国家

	使用“国际秩序” 的国家	使用“世界秩序” 的国家	使用“全球秩序” 的国家
常任理事国	中国、英国、美国		
发达国家	韩国、比利时	德国、挪威*	挪威*
发展中国家	波兰、立陶宛、伊朗、卡塔尔、塞浦路斯、蒙古、卢旺达、赤道几内亚、拉脱维亚共和国、海地、尼泊尔、萨尔瓦多共和国、圭亚那**	白俄罗斯、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、巴拉圭、乌克兰、印度尼西亚	菲律宾、厄立特里亚、圭亚那**

* 挪威既使用了“世界秩序”也使用了“全球秩序”。

** 圭亚那既使用了“国际秩序”也使用了“全球秩序”。

注：由于语种的局限，本表仅统计了联合国大会网站上第 70 届联合国大会一般性辩论中阿语之外的发言稿。

以上有关国际秩序一词使用混乱的情况，充分说明人们对于什么是国

① Alexander Lukashenko, “Statement by His Excellency Alexander Lukashenko President of the Republic of Belarus”, (The General Debate of the General Assembly Seventieth Session of the United Nations, New York, September 28, 2015), p. 2.

际秩序的认识差别巨大。在什么是国际秩序都不明确的情况下,人们对于当前国际秩序变化的认识自然也就无法达成共识。例如,有人认为,世界经济格局的变化“远未导致世界经济体系和秩序的根本改变”^①;有人却认为,“迄今国际变革带来的大国关系失和、各国治理失据、地缘结构失衡、全球发展失速,使各国普遍感到一场‘几百年之未有大变局’正在到来,并将深刻而全面地影响所有国家的前途命运”^②。

二、国际秩序的研究路径、定义及构成要素

为了清楚地认识国际秩序的性质并分析当前国际秩序的特点,本节设计了一个研究程序,并据此对国际秩序进行定义,然后确定其构成要素。有关当前国际秩序的特点和未来变化的趋势,将另辟小节进行讨论。

(一) 研究路径

1. 对国际秩序这一概念进行定义。通过分析国际格局、国际体系和国际秩序三者之间的关系,以避免它们在概念上的混淆。在明确国际秩序这一概念适用范围的基础上,再对这一概念进行严格的定义,从而防止国际秩序问题研究的泛化,以便深化规定范围内的研究。

2. 分析国际秩序形成的必要条件,然后根据这些条件来界定国际秩序的构成要素。这个研究环节的意义在于,明确从什么角度去观察当前国际秩序的特征及其变化趋势。

3. 分析当前国际秩序的特征。我们不仅要观察每种国际秩序构成要素的时代特点,还要就这一国际秩序是否具有合理性作出判断。这种判断将采取历史纵向比较的方法,将冷战后的情况与以往的情况进行比较。具体的判断标准包括:战争导致人口死亡的比例、国际经济合作的规模、移民情况以及国际组织的权力分配状况等。

① 张运成:《简析世界经济体系“再平衡”》,《现代国际关系》2014年第7期,第23页。

② 王鸿刚:《中国的“国际秩序观”是什么》,《世界知识》2015年第18期,第66页。

4. 分析国际秩序的变化趋势。我们可通过观察 2010 年以来的国际秩序构成要素的变化来判断国际秩序变化的趋势。

(二) 国际秩序的定义

在为国际秩序下定义之前,我们首先需要厘清国际格局、国际秩序和国际体系三者概念上的差别。国际关系学界对于国际格局的认识有较强的一致性,即国际格局是实力对比的体现,其构成要素为大国实力对比和它们的战略关系。^① 国际格局的基本形态有三种:单极、两极和多极。图 1 中的三个图形区分了国际格局几种基本形态的差别,但它们却不能区分不同国际秩序的状态差别。

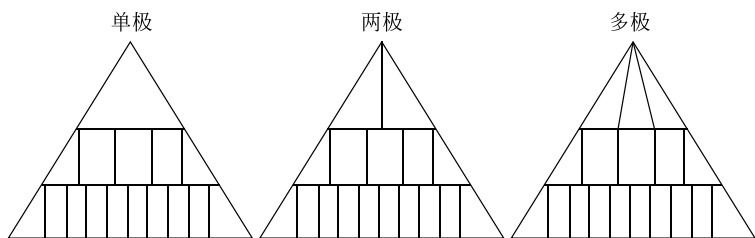


图 1 国际格局的三种基本形态

多数学者认为国际格局是国际体系的构成要素,这种共识很可能是受到沃尔兹(Kenneth Waltz)结构现实主义观点的影响。沃尔兹认为,“一个体系是由一个结构相互作用的单位组成的。结构是全系统的组件,它使把系统看作是个整体成为可能”^②。他还说:“国际政治体系像经济市场,是在关心自我利益的单位共同作用下形成的。国际结构是依据一个既定时代的主要政治单位来界定的,这个单位可能是城邦国家,也可能是帝国或是民族国家。”^③沃尔兹把国际格局视为国际体系的构成要素之一是合理的,因为社会体系是由行为体、格局和行为规范三者构成的。这如同中国东汉末期是个

① 阎学通、杨原:《国际关系分析》,北京:北京大学出版社,2013,第 43—44 页。

② Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Beijing: Peking University Press, 2004), p. 79.

③ Ibid. p. 91.

社会体系,魏、蜀、吴分别为行为体,三强鼎立是当时的实力格局,丛林法则是规范。再比如,雅尔塔体系自第二次世界大战结束延续至今,民族国家是主要行为体,国际格局从冷战时期的两极格局转变为冷战后的单极格局,主权国家平等是国际规范。

与国际格局不同,国际秩序不是国际体系的构成要素,而是国际体系的性质。国际体系的基本性质是无序,也被称为无政府。这种无序性源于国际社会缺少一个可以垄断全部军事暴力的世界政府,国家可以用军事暴力维护其利益,这使得战争不可避免。用沃尔兹的话讲,即“在国家之间,自然状态就是战争状态”^①。正因为国际体系的本质是无序的,因此人类努力地建立国际秩序,以防止战争发生。鉴于战争是国际体系无序的表现,和平是有序的表现,因此战争与和平就成了国际秩序是否存在的最根本标志。这也是为什么在联合国大会的发言中,政要们都以军事冲突和战争作为国际秩序遭到破坏的依据。由于国际体系的本质是无序,因此国际秩序无论如何都无法达到多数国家国内社会秩序的水平,其必然是低水平的社会秩序。

国际格局既不是国际秩序的构成要素,也不是其变化的唯一原因。事物变化的原因并不必然是事物的构成要素。例如,温度上升会引起食物腐烂,但温度并不是食物的构成要素。国际格局是国际体系的构成要素,却不是国际秩序的构成要素,因为在不同的国际格局条件下,可以形成相似的国际秩序。如在单极、两极和多极格局的条件下,都既可能是战争状态,也可能是和平状态。20世纪80年代末和90年代初,国际格局快速从两极转变为单极,但世界上的战争与和平形态却没有太大变化。此外,国际格局变化是引发国际秩序变化的重要原因,但却不是唯一原因,导致国际秩序发生变化的原因是多样的。冷战时期两极格局持续的40多年间,世界上始终都存在核武器,但是核不扩散秩序则是从无到有建立起来的,与此同时,殖民秩序也瓦解了。核不扩散秩序的建立和殖民秩序的瓦解,都是在国际格局不变的条件下发生的。由此可见,国际秩序的变化频率通常高于国际格局,而且其变化的原因也超越了国际格局。

^① Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Beijing: Peking University Press, 2004), p. 102.

对国际秩序的判断有三个层次：秩序的有无；秩序的稳定与否；秩序的公平正义性如何。秩序的有无是定性判断。学界普遍认为，二战后北美地区是有秩序的，而中东地区则是无秩序的，因为前者没有发生过战争，而后者却战争不断，且当地多国都被卷入其中。秩序的稳定与否是对其程度的判断。东亚地区自 1992 年以来就没有发生过战争，这说明该地区是有一定国际秩序的，但该地区出现过台海危机、朝鲜核危机、钓鱼岛危机、南海岛屿争端等，于是该地区的秩序又被认为是不稳定的。关于国际秩序是否具有公平正义性，则属于价值判断。人们普遍认为，二战后以《联合国宪章》为基础的国家主权平等秩序，比一战后以《凡尔赛和约》为基础的、胜者为王的国际秩序的正义性强。判断秩序的有无及其稳定与否，可采取相对客观的标准，但是对秩序公平正义性的判断，则取决于判断者的主观价值标准。

建立国际秩序行为本身具有天然的正义性，因为秩序是人类生存的必要条件。作为群体性动物，人类要靠合作求生存，而国际体系的无序性则易引发战争，即意味着人类生存的必要条件遭到了破坏。所谓“最坏的政府也好于无政府”的说法，就是指社会秩序对于人类生存的必要性。布尔说：“在世界政治中，秩序不仅是有价值的，而且其价值是超过其他目标的，例如超过了正义的价值。”^①从人类生存需求的角度讲，建立国际秩序具有天然的正义性，但这并不意味着每一种具体的国际秩序都是正义的，这是两个不同层次的问题。为了人类生存需求建立的国际秩序的正义性，是针对无秩序状态下的战争而言的；而国际秩序是否具有公平正义性，则是针对有了秩序后其对所有人是否公平而言的。

世界所有国家都同意建立国际秩序，但对于建立什么样的国际秩序，则各国立场不同。国家会因为它们在客观利益和主观价值方面的差别，对一种具体的国际秩序是否具有正义性无法达成共识。进入 21 世纪后，美国逐渐失去世界第一贸易大国的地位，因此它认为以世界贸易组织(WTO)为基础的现行国际贸易秩序不利于自由贸易，于是推动“跨太平洋伙伴关系协

^① Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Beijing: Peking University Press, 2007), p. 93.

议”(TPP),以制定新的全球贸易规则。相反,中国逐渐成为世界第一大贸易国,因此认为现有国际贸易秩序是相对公平的,所以支持在WTO内进行改革。此外,价值观差别还会导致人们对同一种国际秩序有无正义性的看法不同。就国际秩序正义性问题,奈归纳分析了世界主义、功能主义、地区主义、环保主义、网络封建主义等流派对于世界新秩序的不同立场和看法。^①

为了降低主观价值对我们认识国际秩序的影响,首先可利用字典的定义,从语义上明确“秩序”一词的含义。《现代汉语词典》将“秩序”解释为“有条理、不混乱的情况”^②。《韦伯斯特新大学词典》将“秩序”(order)解释为“社会政治体系的一种特定范围或方面、规律或和谐的安排”^③。字典网站将“秩序”解释为“一种条件,在这种条件下每件事物参考其他事物和依据本身目标得到了正确的安排;有方法的安排或和谐的安排”^④。根据上述三种解释,我们可将“秩序”理解为有条不紊的状态。

明确了秩序的含义后,我们还需要确定“国际”一词的含义。英语的“international”(民族之间)和“interstate”(国家之间),都可以译成中文的“国际”。由于本文讨论的国际秩序包括了所有类型国家之间的秩序,因此应将“国际”理解为“国家之间”,而非限定于民族国家之间。把“国际”定义为“国家之间”有双重作用:一是区别“国际”与“世界”含义的不同,即“国际”的含义是不包括国家内部的;二是区分“国际社会”与“国内社会”性质的不同,即前者是无序/无政府的(anarchy),后者是有序/有政府的。

① Joseph S. Ney, JR, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Pearson Longman, 2009), Seventh Edition, pp. 257-260.

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,北京:商务印书馆,1978,第1624页。

③ “[A] particular sphere or aspect of a sociopolitical system... a regular or harmonious arrangement,” *Webster’s New Collegiate Dictionary*, (Springfield, Massachusetts: G. & C. Merriam Company, 1977), P. 807.

④ “A condition in which each thing is properly disposed with reference to other things and to its purpose; methodical or harmonious arrangement,” *Dictionary. com*, <http://dictionary.reference.com/browse/order>.

依据上述有关国际秩序的讨论及语义分析,我们可将国际秩序定义为“国际体系中的国家依据国际规范采取非暴力方式处理冲突的状态”。这个定义与布尔的不同。布尔将国际秩序定义为“维持国家社会或国际社会的基本或主要目标的行为模式”^①。本文的定义虽然只比布尔的定义多了几个字,但内涵却清晰和丰富了许多。首先,该定义明确了国际秩序的本质是无军事暴力行为,而布尔的定义中没有明确这一点。明确不使用暴力,可以为人们判断一个时期有无国际秩序提供最基本的标准。依据布尔的定义,维持社会目标的战争也是符合秩序的行为模式,这就导致我们无法依据战争与和平的状态来判断国际秩序的有无。

其次,本文的定义把依据规范视为秩序形成的核心条件,这可以解释为什么在具有相同社会目标的条件下,有时有秩序,有时却无秩序;而布尔将维护社会目标作为秩序形成的核心条件则缺乏这种解释力。例如,国际联盟和联合国都是以维护和平为目标的,但前者却未能建立起国际秩序,而且还发生了第二次世界大战;而后者则建立起一个战争规模和频率都相对下降的国际秩序,其原因在于国际联盟的规范得不到遵守,而联合国的规范可在一定程度上得到遵守。以遵守规范作为秩序形成的必要条件,也适用于解释中国古代社会的国家间秩序。在中国古代的华夏体系内,西周时期国家间战争相对较少,其国际体系是有一定秩序的;而战国时期国家间战争大幅增加,其国际体系则是完全无序的。这是因为西周时期的诸侯国遵守当时的规范,而战国时期的诸侯国不再遵守以往的规范了。以遵守规范为核心的定义还有另外一个优点,即将违反国际规范的非军事行为也排除在国际秩序的定义之外,这使所有破坏国际秩序的行为都被视为无序的标志,无论这种行为是军事的还是非军事的。

最后,本文将国际秩序定义为“状态”,这就使国际秩序的内涵与形式融为一体;而尔布的定义将国际秩序定义为“模式”(pattern),从而只表述了国际秩序的形式而缺乏对其内涵的表达。国际秩序是内涵与形式合为一体的

^① “By international order I mean a pattern of activity that sustains the elementary or primary goals of the society of states, or international society.” Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (Beijing: Peking University Press, 2007), p. 8.

概念。“状态”一词包括形式和内涵两个方面,而“模式”一词则主要是指形式,缺少对内涵的表达。故此,“状态”比“模式”能更完整地表达国际秩序这一概念。将国际秩序定义为状态还可避免与国际格局混淆。中文版的《无序社会:世界政治秩序研究》一书,将布尔的定义译为“追求国家社会或国际社会的基本或主要目标的行为格局”^①。本来中国学界对于国际秩序和国际格局这两个概念就缺乏严格的区分,在未阅读原文的情况下,这个译文很容易使读者误将国际秩序和国际格局视为同一概念。

(三) 国际秩序的构成要素

基于国家依据国际规范行为的状态,只要找到国家依据国际规范行为的最低充分条件,就能分解出国际秩序的构成要素。首先,要有国际规范,否则也就没有国家可以依据的行为标准了。其次,要有指导国际规范制定的主导价值观,否则也就失去了制定国际规范的方向。当国际规范不符合主导价值观时,绝大多数国家就不会遵守它。第三,要有约束国家遵守国际规范的制度安排,如果违反国际规范的行为得不到惩罚,规范也就失去了效力。上述三个必要条件构成了维持国际秩序的最低充分条件,因此我们可以将判断和规范正义性的主导价值观、国际规范和维护规范的制度安排,确立为国际秩序的构成要素。

决定国际规范制定方向的价值观和维护国际规范的制度安排,是两个经常引起争论的要素,在此需要阐述它们在国际秩序中的作用。在既定的时空内,世界主导国的价值观通常是制定国际规范的原则,因此当世界主导国的价值观发生变化时,国际规范就会发生相应的变化。二战之后,美苏两个霸权国取代欧洲的强权国成为世界主导国,随之建立了以《联合国宪章》为规范的国际秩序。^②然而,主导国的价值观很难得到所有国家的认同,持不同价值观的国家不愿接受主导国倡导的国际规范,而主张建立与之不同

① 赫德利·布尔:《无序社会:世界政治秩序研究》,张小明译,北京:世界知识出版社,2003,第9页。

② Yan Xuetong, “International Leadership and Norm Evolution,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, No. 3, 2011, pp. 53-258.

的国际规范。例如,对现行国际秩序不满意的伊朗总统鲁哈尼(Hassan Rouhani)在第70届联合国大会发言时说:“我想倡导一个新的、建设性的方法来建立国际秩序。这个秩序建立在相互尊重、不干涉他国内政以及联合国成员持续合作与共处的基础上。”^①

国际制度安排包括两个紧密相关的内容,即国际机构的设置和权力分配。国际机构设置的过程通常也是权力分配的过程,其结果体现为一种均势。例如,在建立联合国的同时,还规定了美、苏、英、中、法五国为安理会常任理事国并拥有否决权。^②在国家实力发展不平衡规律的作用下,大国实力对比的改变自然会产生重新分配国际权力的需求。虽然实力衰败的国家不愿放弃手中的权力,但实力上升的国家却要求增加自己的国际权力。例如,2010年以来,中国要求提高本国在国际货币基金组织(IMF)中的投票权比重,而美国国会不批准IMF的改革方案。^③在此我们还需要明确建立国际新秩序与进行全球治理的区别,前者是国际权力分配问题,后者是国际责任分担问题。中国对国际制度安排的本质是权力分配这一点认识得非常清楚。习近平说:“推进全球治理体制变革已是大势所趋,这不仅事关应对各种全球性挑战,而且事关给国际秩序和国际体系定规则、定方向;不仅事关对发展制高点的争夺,而且事关各国在国际秩序和国际体系长远制度性安排中的地位和作用。”^④

再比较一下国际秩序和国际体系两者构成要素的异同,我们就能更清楚地认识两者的关系。国际体系的构成要素是国际行为体、国际格局和国

① Hassan Rouhani, “Statement by H. E. Dr. Hassan Rouhani, President of the Islamic Republic of Iran”, (the General Debate of the General Assembly Seventieth Session of the United Nations, New York, 28 September 2015), p. 4.

② 李铁城:《联合国的历程》,北京:北京语言学院出版社,1993,第654、655页。

③ 王正润、梁君茜:《楼继伟:世行投票权要如实反映各国在世界经济中权重》,中华人民共和国中央人民政府门户网站,2015年10月12日, http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/12/content_2945143.htm;宋宇:《IMF总裁称支持亚投行理所当然批美国不改革》,《参考消息》官方网站,2015年4月11日, <http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20150411/738137.shtml>。

④ 《推动全球治理体制更加公正更加合理,为我国发展和世界和平创造有利条件》,《人民日报》2015年10月14日,第1版。

际规范。^① 由于国际规范同时是国际秩序和国际体系的构成要素(见图2),因此误将国际秩序和国际体系视为同物的现象就在所难免。有人认为“‘体系’更真实、更具体、更强调权力及其作用……而‘秩序’较虚、较口语化、较‘形而上’”^②。

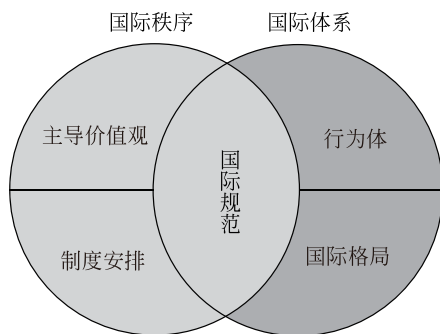


图2 国际秩序与国际体系的构成要素区别

国际体系是个客观存在,其存在及形态不由人的主观意识决定;而国际秩序则是依据人的主观价值界定的事物。从图2中我们可以观察到,国际秩序构成要素中的价值观是个主观因素,而国际体系的构成要素都是客观存在。由于国际体系是个客观存在,故此没有国际体系观之争的问题。然而,价值观这个主观因素则会经常引起国际秩序观之争。在联合国第70届大会上,挪威总理索尔贝格(Erna Solberg)认为二战后的国际秩序有很大的进步意义,他说:“所有国家得益于权力超越实力的全球法律秩序。1945年建立的世界新秩序的一个最重要原则是尊重国际承认的边界。”^③而厄立特里亚外长萨利赫(Osman Saleh)则认为联合国的秩序一无是处,他说:“联合国组织本身所反映的就是一个不公平、不平等和不民主的全球秩序。联合国广大成员被边缘化,本应拥有最大权力的联大会议被剥夺了权力和影响力,而

① 阎学通、杨原:《国际关系分析》,北京:北京大学出版社,2013,第36页。

② 林利民:《如何认识国际秩序(体系)及其转型?》,《现代国际关系》2014年第7期,第43页。

③ Erna Solberg, “Statement by H. E. Ms. Erna Solberg, Prime Minister of Norway”, (The General Assembly Seventieth Session of the United Nations, New York, 30 September 2015), p. 2.

少数中的少数却主导了权力和决策。”^①

国际秩序构成要素中的制度安排,是以国际体系构成要素中的国际格局为基础的,可谓上层建筑与实力基础的关系。国际制度安排具有一定的稳定性,而实力的不平衡发展规律却决定了国际格局具有较强的变化性,于是国际制度安排的稳定性和国际格局的变化性形成一对内在矛盾。这个矛盾是导致国际秩序中权力之争的主要原因。权力之争就包括了国际规范的制定权之争。2015年10月,在TPP的12个成员国的部长级谈判达成协议后,奥巴马在接受采访时明确地说,建立TPP的原因之一是“我们不能让中国这样的国家制定全球经济规则”^②。

制度安排与国际规范的区别在于,前者是包括了规则制定权在内的权力分配,后者是在权力分配的基础上制定出来的行为规则。与现实主义者不同,自由主义学者经常把制度安排的分析重点落在国际规范上,而不愿讨论制度安排中的权力分配问题。克莱斯勒认为,有关国际制度的著作几乎都不注意权力,而事实上是权力决定了谁参加国际博弈、制定什么样的博弈规则,以及是否改变规则的结果。^③ 区分制度安排与国际规范,有助于明确国家之间争夺的是国际规则制定权,而不是规则本身,规则不过是权力争夺后的结果。不对制度安排和国际规范进行区分,也是导致对国际秩序的认识混乱的原因之一。

三、当前国际秩序的基本特征

已知主导价值观、国际规范和制度安排是国际秩序的构成要素,本节将通过描述当前国际秩序的这三个要素的现状来分析当前国际秩序的基本特征。

① Osman Saleh, “Statement by N. E. Mr. Osman Saleh, Minister of Foreign Affair of the State of Eritrea”, (The General Assembly Seventieth Session of the United Nations, New York, 3 October 2015), pp. 1-2.

② 《12国TPP协定!奥巴马:不能让中国制定全球经济规则》,凤凰网,2015年10月6日, http://finance.ifeng.com/a/20151006/14005778_0.shtml。

③ 史蒂芬·D. 克莱斯勒:《全球通讯和国家权势:合作和制度选择及其效用》,大卫·A. 鲍德温:《新现实主义和新自由主义》,肖欢容译,杭州:浙江人民出版社,2001,第238—239页。

(一) 西方价值观的主导地位

西方现代价值观中的自由、平等、民主是制定当前国际规范的主导性原则。冷战时期共产主义价值观曾与西方价值观进行过抗衡,但冷战结束后,西方价值观在国际社会长期占据主导地位。虽然儒家文明、伊斯兰文明、佛教文明等传统价值观在一些发展中国家的社会影响力大于西方文明,但它们对于国际规范制定的影响力都无法与西方现代价值观相比。《联合国宪章》被认为是当前国际秩序的基础,而这个宪章体现的基本上是美国在二战胜利时的价值观,因为美国通过二战获得了最大的国际规则制定权。

近年来,西方价值观开始受到国际社会的质疑。2003年,美国不顾国际社会的普遍反对发动了伊拉克战争,从而使美国的国际战略信誉大幅下降。2008年的金融危机,暴露出美国金融机构的欺骗行为和其政府对金融机构监管不力,这使得美国的经济信誉下降。与此同时,中国的国际地位和影响力快速上升,国际社会开始关注以什么价值观指导建设国际新秩序的问题。在肯定和平、发展、公平、正义、民主、自由是全人类共同价值观的同时,中国政府还提出了互商互谅、多边主义、共建共享、包容互惠、和而不同等建立国际新秩序的价值观。^① 不过这些新价值观目前还未获得国际主导地位。

(二) 双重标准的国际规范

当前国际规范的特点是西方中心主义的双重标准。冷战时期,美国 and 苏联是世界主导国,且都是霸权国,因此由它们制定的国际规范带有双重标准特点。这种双重标准表现为对盟友采取道义原则,即以非武力的方式解决冲突;对非盟友国家则采取实力原则,即以直接战争或代理人战争的方式解决冲突。^② 冷战后,美国获得了制定国际规则的独家主导权,于是国际规范开始向西方中心主义的双重标准演化,即以西方的民主标准判断国际行

^① 习近平:《携手构建合作共赢新伙伴,同心打造人类命运共同体》,《人民日报》2015年9月29日,第2版。

^② 阎学通:《国际领导与国际规范的演化》,《国际政治科学》2011年第1期,第24页。

为的合法性,以西方的人权观为制定国际规范的原则,以西方的自由市场经济原则指导国际经济规则的改革。冷战后的国际刑事审判案例充分体现了这种双重标准,国际刑事法院所判决的犯有反人类罪和战争罪的政治人物都是发展中国家领导人,而没有曾经发动过战争的西方国家领导人。南非和其他一些非洲国家对此非常不满,认为国际刑事法院的判决只针对非洲国家领导人,而无视美国和以色列等国家领导人的违规行为,南非因此考虑要退出国际刑事法院。^①

在双边关系方面,西方国家在它们之间和对非西方国家也采取双重标准的政策。自20世纪90年代末以来,这一点集中体现在对分离主义和恐怖主义的政策上。西方国家相互不支持对方国内的分离主义,却支持非西方国家内部的分离主义;反对危害西方国家的恐怖主义,但支持不危害西方国家的恐怖主义。例如,为了支持科索沃从南斯拉夫独立,1999年北约发动了科索沃战争^②,但2014年英国的苏格兰寻求独立时,西方国家则无一表示支持。在反恐方面,西方国家反对“基地”组织和“伊斯兰国”(ISIS),却支持利比亚和叙利亚的反政府武装。2015年俄罗斯对叙利亚境内的恐怖主义力量进行空袭,美国批评俄罗斯不区分温和的反政府武装和“伊斯兰国”武装。^③西方中心主义的双重标准使美国的一些非西方盟友失去了美国的保护。如2011年埃及国内发生动乱,美国采取了支持反政府力量推翻其传统盟友穆巴拉克政府的政策。^④

(三) 西方主导的国际制度安排

当前的国际制度安排可分为全球性和区域性两个层次。全球性的制度安排和西方国家参加的区域性机构多数是由西方国家主导的,在非西方国

① 徐曼:《南非计划退出国际刑事法院》,《参考消息》2015年10月13日,第3版。

② 《世界知识》编辑部:《世界知识年鉴2000/2001》,北京:世界知识出版社,2000,第3页。

③ 《俄空袭伊国组织,美称目标是叙叛军》,联合早报网,2015年10月2日,<http://www.zaobao.com/special/report/politic/attack/story20151002-532945>。

④ 《世界知识》编辑部:《世界知识年鉴2012/2013》,北京:世界知识出版社,2013,第261、265页。

家参加的区域制度安排中多数由地区大国主导。由于美国具有绝对超强的实力,在绝大多数全球性机构中,美国都拥有最大的影响力。欧洲国家在IMF中的投票权之和大于美国,但这是一种集体权力而非由单一国家掌握和运用的权力。在地区性国际机构中,由西方国家组成的北约和欧盟的国际影响力超越了欧洲地区;而在由发展中国家组成的区域组织中,除石油输出国组织外,其他组织的影响力基本上都局限于本区域之内,如东南亚联盟、非洲联盟、阿拉伯联盟、拉美和加勒比国家共同体、上海合作组织、欧亚同盟、南亚区域经济合作联盟等。

在多数全球性的国际论坛上,西方国家也经常占据主导地位。国际论坛是一种非机构化的制度安排,论坛成员的权力分配是动态的。一般来讲,主办国通常在议题的安排上可拥有较多权力。在同类国际论坛中,由西方国家主办的论坛的影响力,明显大于由非西方国家主办的论坛。例如,G7峰会的影响力大于金砖国家峰会,达沃斯世界经济论坛的影响力大于博鳌亚洲论坛,香格里拉对话的影响力大于香山论坛。在西方和非西方国家轮流主办的国际论坛中,除中国之外,西方国家主办的论坛的影响力也大于非西方国家主办的论坛,如亚太经济合作组织、东亚峰会、二十国集团峰会等。西方国家之所以能在国际论坛中经常占据主导地位,主要原因也是代表西方的美国具有绝对超强的实力。

(四) 当前国际秩序的合理性

虽然很多国家对于当前的国际秩序不满,但现有国际秩序却是1648年《威斯特伐利亚和约》以来最为和平的。国际体系的本质是无序,因此有无国际秩序的最根本标志,是战争的多寡及战争致死人数的多少。根据平克(Steven Pinker)的研究,目前因战争死亡的人数占人类死亡总数的比率是17世纪以来最低的。17世纪为2%,20世纪前50年为3%,但加上后半叶则20世纪的战争死亡率低于1%。^①他提供的大国战争时长和大国战争死亡人数曲线图显示,目前是国际战争最少的时期(见图3、图4)。自20世纪80年代以来,大国间没发生过直接的战争。进入21世纪后,战争致死的人

① 斯蒂芬·平克:《人性中的善良天使》,北京:中信出版社,2015,第67页。

数明显下降,特别是2001年的阿富汗战争之后,还产生了“零伤亡战争”的概念。^①

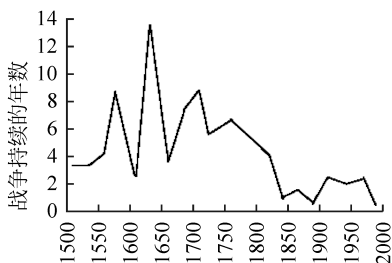


图3 1500—2000年大国参与的战争的时间长度

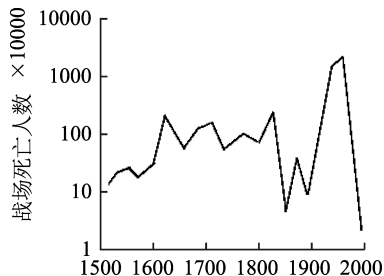


图4 1500—2000年大国战争的死亡人数

资料来源:图3和图4转自斯蒂芬·平克《人性中的善良天使》,北京:中信出版社,2015,第268页。原书注明这两个图是“莱维制图,1983年;最后一个单元的数据来自国家间战争相关资料数据库,1816—1997年,萨尔吉斯,2000年;1997—1999年的数据,奥斯陆国际和平研究所战斗死亡数据,1946—2008年,拉齐纳和格莱迪奇,2005年。数据为每1/4世纪统计数的加总”。

在当前的国际政治秩序下,任何国家的领土主权不容侵犯。但在20世纪前半叶,军事吞并或入侵他国是常见的现象,后半叶则是国家不断分裂的时期。1945年,联合国会员国为51个,1994年为184个^②,49年里增加了133个,而在此后的21年里会员国只增加了9个,2015年为193个^③。现在以武力改变领土边界成为鲜有的事件,而且会遭到国际社会的谴责。

当前的国际经济秩序促进了国际经济合作的快速发展。冷战后在全球化和市场化两大潮流的推动下,许多国家开始实行对外开放的经济政策。人、财、物是经济的三个主要构成要素。目前,国际贸易、国际投资和跨国劳动力这三者都呈增长之势,且规模达到历史未有过的水平。世界贸易总额

① 李永:《零伤亡战争》,北京:中国工人出版社,2003,第1版。

② 《世界知识》编辑部:《世界知识年鉴1993/1994》,北京:世界知识出版社,1994,第758页。

③ Alexandra Pierard, *United Nations Handbook 2015-2016*, (Wellington: The Foreign Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2015), p. 12.

从2000年的13.5万亿美元增长至2014年的32.2万亿美元。^① 全球国际直接投资总额从1999年的8270亿美元增长到2013年的1.45万亿美元。^② 国际移民组织的《2003年全球移民报告》称,1990年全球有1.2亿人长期生活在本国以外的地方,2002年超过1.5亿。^③ 联合国2013年的世界移民报告称,2013年全球已有2.32亿移民,占世界人口的3.2%。^④

(五) 当前国际秩序的不合理之处

虽然现行国际秩序是以往几百年中最好的,但仍有很多不合理之处。当前国际秩序不合理的核心问题是以西方的价值观作为国际秩序优劣的唯一标准,未能兼顾世界上多种文明/价值观同时存在的客观现实。西方中心主义的双重标准规范不但缺乏足够的正义性,而且是当前国际秩序不稳定的重要原因之一。

西方中心主义的价值观,阻碍了国际社会建立依据实力变化调节国际权力的机制,致使国际权力分配与国际格局的不对称性加深,从而导致冲突加剧。由西方中心主义主导的制度安排,使西方国家拥有超过其实际能力的国际权力,而非西方国家的国际权力则低于其实力。联合国中发达国家占成员国总数的比例不到1/3,却拥有安理会常任理事国3/5的席位,因此改革安理会的呼声很高。美国国会拒绝批准IMF投票权改革方案,是造成国际金融领域新冲突的原因。

① 数据来源:World Trade Summary 2014 Data, World exports, imports, tariff by year. 网址: <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/WLD/Year/2014/Summary>。

② 赦红梅:《国际直接投资的现状、前景及主要国别分析》,《国际经济合作》2000年第6期,第49页;《中国2014年有可能成为全球外国直接投资(FDI)排行首位》,优财官方网站,2014年6月25日, <http://www.ucail23.com/web-infosmain-show-38017.html>。

③ *World Migration Report 2003: Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*, International Organization for Migration, 2003, <http://publications.iom.int/books/world-migration-report-2003-managing-migration>。

④ 《解读2013世界移民报告:中国移民美国人数最多》,Xixik咨询,2014年4月29日, <http://www.xixik.com/content/7dbd4e7c31442320>。

西方国家推行其价值标准,导致中东地区的安全秩序陷入混乱。针对2011年以来“阿拉伯之春”运动在中东引起的政治动乱,西方采取了支持反政府力量的政策,导致该地区的政治冲突升级为战争,且持续不断向邻国扩散。一些美国学者已经开始反思美国在中东推行西方民主政策的弊端。美国原驻以色列大使因迪克(Martin S. Indyk)认为,“9·11”事件后,美国推动伊拉克政权更迭并采取放任政策,导致中东地区的秩序遭到破坏,国家管制失效,“伊斯兰国”乘机兴起。^①

以西方自由市场原则为唯一标准,使得世界经济缺乏有效的监督机制,无法防范经济危机发生。1998年的东亚金融危机和2008年的世界金融危机表明,现行国际经济秩序缺乏稳定性,无力保障全球可持续发展。

四、未来十年国际秩序的发展趋势

为提高预测的可靠性,本节的分析遵循三个原则。一是预测时间限定于十年之内,以防止时间过长而超越作者的专业知识能力。二是分别判断国际秩序三个构成要素的变化趋势,以避免预测不具体而无法检验。三是以上一节分析的当前国际秩序特点为起点,以防止脱离实际情况。例如,有人在2015年说,“战后东亚地区秩序正面临前所未有的严峻挑战”^②。实际在以往几千年中,东亚发生过众多战争,近代经历了两次世界大战。因此认为东亚目前面临着比世界大战还严重的安全威胁,恐怕与现实相差太大。

(一) 西方价值观合法性的弱化

在西方阵营赢得冷战之后,多数国家认为,有关民主政治和自由市场经济的信仰成为不可争论的正确价值观,凡实行民选制度与市场经济的政权,其合法性可不证自明,反之则无合法性。然而近年来,由于西方国家从2008

^① 陈聪:《“伊斯兰国”坐大背后的大国博弈》,新华网,2015年5月27日,http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-05/27/c_134274407.htm。

^② 白续辉:《中俄在日本海军演“锚定”东亚稳定》,《国际先驱导报》2015年8月21—27日,第17版。

年的经济危机中恢复乏力,中国经济快速发展和许多发展中国家陷入政治混乱,使国际社会开始重新思考西方价值观的绝对正确性,即重新审视民主制度与政府效率之间的矛盾,以及市场作用在经济发展中的局限性。

西方政学两界开始批评民主体制低效率。2014年底,英国前首相布莱尔(Tony Blair)在《纽约时报》发表标题为《民主已死?》的文章,批评西方民主制度削弱了政府的治理效率。他说:“民主让我们过于自负。民主仍然是我们选择的制度——是自由者自由选择的结果。但民主制度遭到了挑战,我称之为‘功效’挑战:民主的价值是正确的,但民主制度往往无法兑现这些价值。”^①冷战结束之初,美国学者福山(Francis Fukuyama)出版了《历史的终结与最后的人》一书,声称西方民主取得了终极胜利。然而2014年他在美国《国家利益》上发文,批评美国的民主制度。他说:“由于传统的三权分立制度根深蒂固地日益僵化,美国的政治制度就走向了衰败。”^②他甚至说:“美国政府再次彻底世袭化了。在这一点上,美国和汉代晚期的中国政府,或被奥斯曼帝国打败的马穆鲁克政体,或旧政体下的法国政府没有什么不同。”^③

政府不应干预市场经济的原则受到质疑。克林顿总统(William Jefferson Clinton)时期的美国财长、经济学家萨默斯(Lawrence Henry Summers)于2015年在《华盛顿邮报》网站发文说:“我们处在一个新的宏观时代,在这个时代里,通缩的风险大于通胀,我们不能依赖市场经济的自我修复功能……历史告诉我们,市场是缺乏效率的,经常误判经济的基本面。”^④中国快速克服2008年经济危机冲击的能力与西方国家长期无法摆脱

① Tony Blair, “Is Democracy Dead? Tony Blair: For True Democracy, the Right to Vote Is Not Enough,” *New York Time*, December 4, 2015, http://www.nytimes.com/2014/12/04/opinion/tony-blair-is-democracy-dead.html?_r=0.

② 弗朗西斯·福山:《美国政治制度的衰败》,宋阳旨译,《国外理论动态》2014年第9期,第15页。

③ 马穆鲁克曾是中世纪服务于阿拉伯哈里发的奴隶兵,主要效命于埃及的阿尤布王朝。随着哈里发的式微和阿尤布王朝的解体,他们成为强大的军事集团,建立了布尔吉王朝,统治埃及两个多世纪(1250—1517)。同上,第10页。

④ Lawrence Henry Summers, “The Global Economy is in Serious Danger”, *The Washington Post*, Oct. 7, 2015, https://www.washingtonpost.com/opinions/the-global-economy-is-in-serious-danger/2015/10/07/85e81666-6c5d-11e5-b31c-d80d62b53e28_story.html.

危机的政府能力形成了对比。2008 年金融危机发生后,国际社会批评美国政府没有承担起对金融行业的监管职责。在国际社会的谴责下,美国政府加强了对金融行业的监管,奥巴马于 2010 年 7 月 21 日签署金融监管改革法案,使之成为法律,开始了大规模的金融监管改革。^① 由于改革所取得的效果不明显,2011 年标准普尔将美国的信用评级从 AAA 降至 AA+。^②

(二) 国际规范的实践变化

虽然西方中心主义的双重标准仍是当前国际规范的基本特征,但在有些领域国际规范的实践出现变化迹象。引发这一变化的原因是多方面的,其中较为主要的是西方反恐战略的结果是越反越恐,并导致美国的实力地位出现相对衰落,发展中国家的地区组织在地区安全事务中的作用上升,以及发展中国家在全球事务上的影响力增大。

人权高于主权的规范在弱化。冷战结束后的民主化大潮,曾使人权高于主权的规范占有绝对优势。2013 年“伊斯兰国”坐大后,不仅非西方国家将此归咎于美国发动的伊拉克战争,而且西方媒体也开始批评美国以人权为由发动战争的政策。《华盛顿邮报》网站刊文说:“美国的酷刑导致了‘伊斯兰国’的崛起”;日本《外交学者》刊文称:“制造出‘伊斯兰国’的不是伊朗,西方及其盟友应该照照镜子。2003 年美国率领其他国家入侵伊拉克带来一场战略灾难。”^③ 人权高于主权这一规范弱化的现象还表现为西方国家政府为了应对恐怖主义威胁,重新将主权置于人权之上。为了阻止叙利亚难民入境,2015 年欧盟国家竟然违反《申根协定》成员国公民可以自由流动的规则封锁边境。^④ 为了防止中东难民进入美国带来新的恐怖威胁,2015 年 11 月

① 黄珂:《奥巴马签署大萧条以来最严厉的金融改革法案》,中国新闻网,2010 年 7 月 22 日,<http://business.sohu.com/20100722/n273674792.shtml>。

② 颜茜:《标普将美国主权信用评级降至 AA+》,新浪网,2011 年 8 月 6 日,<http://finance.sina.com.cn/world/gjjj/20110806/083910272918.shtml>。

③ 张力、蓝雅歌、青木:《外媒反思 IS 成魔之路,伊拉克战争带来战略灾难》,环球网,2015 年 2 月 5 日,<http://mil.huanqiu.com/world/2015-02/5601312.html>。

④ 《美媒:难民潮挑战“无国界”,欧洲多国管控边境》,中国新闻网,2015 年 9 月 16 日,<http://www.chinanews.com/gj/2015/09-16/7527496.shtml>。

美国国会通过决议,限制美国政府接受伊拉克和叙利亚难民。^① 这使奥巴马在当年9月刚作出的一年内接收1万名叙利亚难民的国际承诺成为空头支票。^②

发展中国家开始践行对区域组织成员国进行干涉的规范。不干涉别国内政的规范具有防止强国干涉弱国内政的作用,这曾得到发展中国家的长期支持。然而,随着美国在各地区的主导地位下降,发展中国家的地区组织在地区事务中的作用上升,于是发展中国家开始实行由地区组织对其成员国进行干涉的规范。例如,2011年12月,有33个成员的拉美和加勒比国家共同体通过条约,规定成员国有义务对发生军事政变的国家进行干涉。2012年2月,有22个成员国的阿拉伯国家联盟发表声明,呼吁联合国安理会组织多国部队干涉叙利亚内战,停止阿盟成员国与叙政府的外交合作,对叙进行经济制裁,与叙反对派进行沟通。^③ 2012年6月,有54个成员国的非洲联盟决议介入马里危机,要求解散军人组建的“民主复兴和国家重建全国委员会”,并讨论由联合国安理会军事干涉马里的事宜。^④ 2015年12月,沙特发起了由34个伊斯兰国家组成的“伊斯兰军事联盟”。沙特官方发表声明称,该联盟“有义务保护伊斯兰国家免受所有恐怖团体和组织危害,不管这些组织属于何种宗派以及名称是什么”。^⑤ 该军事同盟的建立,意味着对伊斯兰国家的军事干涉将进一步增加。

“共同但有区别的责任”的规范有适用于多种领域的迹象。“共同但有区别的责任”原本是个针对气候变化问题的原则,是一种照顾弱者的反向的双重标准规范。主权平等原则在赋予中小国家与大国同等权力的同时,也

① Francine Keifer, “House Defies Obama on Syrian Refugees, as Larger Threat Emerges,” *The Christian Science Monitor*, November 19, 2015, <http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2015/1119/House-defies-Obama-on-Syrian-refugees-as-larger-threat-emerges>.

② 朱丽:《美半数州拒收叙难民》,《参考消息》2015年11月18日,第8版。

③ 黄尹甲子:《叙利亚认为阿盟声明干涉叙利亚内政》,新华网,2012年2月13日, http://news.xinhuanet.com/world/2012-02/13/c_122696403.htm。

④ 吴昌荣:《非盟要求解散马里政变军人委员会》,新华网,2012年6月8日, http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/08/c_112157252.htm。

⑤ 魏昕烨:《沙特组建34国伊斯兰国家反恐联盟,覆盖亚洲多国》,环球网,2015年12月15日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-12/8182584.html>。

要求所有国家承担相同的国际责任。冷战后的全球化发展产生了全球治理问题,这不是对权力的分配而是对国际责任的分担。由于中小国家无力承担与大国相同的责任,于是“共同但有区别的责任”原则在越来越多的领域开始实施。这一提法始于 20 世纪 80 年代,进入 21 世纪后,虽然 2002 年的《德里宣言》和 2007 年的《巴厘岛路线图》确认过这一原则,但多数大国真正实践该原则是在 2009 年《哥本哈根协议》对其进行再确认之后。^①目前,这一规范开始用于建立自由贸易区。2010 年建立的中国—东盟自贸区就是以中国单方面采取零关税为基础的;2015 年美国与其他 12 个国家达成的 TPP 协议,也是以给发展中国家成员单方面照顾为条件。

(三) 调整国际制度安排的呼声

虽然现行国际秩序总体上有利于西方国家,但和发展中国家一样,西方国家对现行国际秩序也不满意。发展中国家要求改革现有国际秩序,意在争取增加它们的国际权力;而发达国家则认为现有国际秩序正在遭到破坏,需要重构国际秩序,以维护它们原有的权力。就连拥有最大国际权力的美国都对现行国际秩序不满,认为美国的权力正在被侵蚀,美国推行 TPP 和“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”(TTIP)就是对 WTO 不满的结果。美国认为 WTO 已成为由中国主导的国际机构,因此想通过建设 TPP 和 TTIP 的方法摆脱 WTO 的制度安排,以维护美国制定全球贸易规则的权力。

改革现有国际机构的呼声和建设新国际机构的努力已经出现。在安全领域,日本、德国、印度、巴西组成“四国集团”,要求改革联合国安理会并成为常任理事国。2015 年 9 月它们发表联合声明说:“四国将在截至 2016 年 9 月的本届联合国大会期间加大努力,推动安理会进行改革,并取得具体成果。”^②在经济金融领域,发展中国家开始建设有国际影响的金融机构,如亚洲基础设施投资银行和金砖国家银行。金砖国家还要求修改 IMF 的投票权

① 罗琪:《共同但有区别的责任》,中国网,2011 年 11 月 20 日,http://www.china.com.cn/international/zhuanti/cop17/2011-11/20/content_23963283.htm。

② 吴倩:《日德印巴四国发表声明,力促安理会改革谋求入常》,中国新闻网,2015 年 9 月 28 日,<http://finance.chinanews.com/gj/2015/09-28/7547371.shtml>。

比重。^① 中国要求将人民币纳入 IMF 特别提款权(SDR)货币篮子。2015 年 10 月,IMF 代表对中国官员透露,人民币可能很快就能进入 IMF 的 SDR 货币篮子。^② 中国还支持东盟建立“区域全面经济伙伴”(RCEP)的计划,并提出了建立亚太自贸区的建议。^③

地区组织的影响力有进一步上升的趋势。美国实力的相对衰落使其对世界各地事务的影响力相对下降。2009 年以来的东亚海洋争端、2010 年以来的中东政治动荡、2011 年成立的排斥美国的拉美和加勒比国家共同体、2014 年以来的欧洲乌克兰危机,都与美国在这些地区的主导权弱化相关。美国在世界各地的主导力下降,域外大国不愿填补权力真空,于是各地区国际组织的作用上升。例如,中东的阿盟、东亚的东亚峰会、南美的拉共体、非洲的非盟等,这些组织在地区事务上的作用明显增强。在很多地区安全问题上,联合国需要得到地区组织的同意才能够采取行动。

在不同领域和不同地区有关国际制度安排的变化趋势不同。由于不同领域和不同地区的主导国不同,因此每个地区或领域的制度安排发展趋势不同。在全球层面,军事领域的制度安排仍以美国为主导,但在经济领域则有中美主导地位接近的趋势。目前东亚一些国家采取的安全靠美国、经济靠中国的双轨逆向战略开始向欧洲地区扩散。^④ 英国不顾美国反对,带头加入中国发起的亚洲基础设施投资银行就是个例子。^⑤ 在地区秩序层面,北美、欧洲和大洋洲的地区制度安排不会有大的变化,因为美国、德国和澳大利亚分别在这三个地区的主导地位在上升。东亚由于中国崛起的速度加

① 杨牧、赵艳萍:《巴西批判 IMF 表决制度》,人民网,2012 年 4 月 23 日, <http://world.people.com.cn/GB/17720800.html>。

② 《IMF 强烈预示人民币有望“入篮”》,《参考消息》2015 年 10 月 25 日,第 4 版。

③ 余申芳:《金融时报:中国重拾建立亚太自贸区战略》,新华网,2014 年 5 月 19 日, http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/19/c_126518190.htm。

④ Kristine Kwok, “Economy vs Defence: America’s Allies Take a ‘Dual Track’ Diplomatic Approach as Chinese Clout Grows,” *South China Morning Post*, 15 November, 2015, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1879160/economy-vs-defence-americas-allies-take-dual-track>.

⑤ 杨宁昱:《日美对英加入亚投行很不满,称是个别国家的决定》,《参考消息》官方网站,2015 年 3 月 17 日, <http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20150317/707057.shtml>。

快,地区的制度安排将会发生较大变化。拉美地区的制度安排很大程度上受巴西实力影响。中东地区的制度安排则将由沙特、伊朗、土耳其、埃及四国的博弈结果决定。非洲地区的制度安排基本可保持现状,不过南非在非洲的影响力呈下降趋势。

五、我国关于建立国际新秩序的建议

鉴于国际秩序由主导价值观、国际规范和制度安排三个要素构成,因此本节将从这三个方面提出我国建立国际新秩序的建议。

(一) 公平、正义、文明的价值观

鉴于主导价值观是制定具体国际规范的原则和标准,因此我国需要在我国和世界绝大多数国家的价值观之间找到契合点,而且这种价值观还需要符合国际政治的发展趋势。

提倡公平、正义、文明三者并列的普世道义观。建立更加公平、正义的国际秩序是我国的传统建议,可在此基础上增加“文明”这一普世价值。人类是从蒙昧走向文明的,而文明意味着不使用武力和依据相关规范解决冲突,因此以文明作为国际秩序的价值标准具有天然的进步性和道义性。公平、正义、文明是分别高于平等、民主、自由的三个普世价值。^① 提倡前三者并不意味着要否定后三者,而是在其基础上进一步提高价值观的标准。公平、正义、文明价值观的天然道义性,使其容易得到具有不同文化、不同政治体制和不同发展水平国家的广泛接受。我国的实力地位越高,中华文明的世界影响力就越大,从而我国传统文明被视为国际规范指导原则的概率就越大。公平、正义、文明符合我国传统文化中的“仁”“义”“礼”,这有利于我国在国内实践的价值观与向国际社会推广的价值观相一致。^②

^① 阎学通:《世界权力的转移:政治领导与战略竞争》,北京:北京大学出版社,2015,第91—97页。

^② 同上书,第98—99页。

(二) 义利兼顾的国际规范

在和平共处原则的基础上提倡相互包容。和平共处原则在发展中国家有较大的共识,但在靠实力优势遏制敌手的发达国家中还缺乏认同。当前,西方价值观仍居于全球的主导地位,因此我国可考虑将“和平共处”与“相互包容”并提。“相互包容”不仅具有改变西方中心主义价值观的作用,同时也有防范冲突升级和促进国际合作的作用。“和平共处”意为国家之间互不采取敌对行为,而相互包容则意为冲突发生后要避免其升级。此外,相互包容还为国际合作提供了基础,因为没有相互包容就没有妥协的余地,不妥协就无法进行合作,特别是无法开展预防性的安全合作。事实上,盟友间的合作也需要以相互包容为前提条件。例如,美英在伊拉克战争中的合作还需要英国包容美军对英军的误炸。^①

在不干涉别国内政的基础上提倡政策的透明开放。随着全球化和信息化的发展,国家的内政和外交相互交融,难以区分。大国在其军事、金融、贸易、投资、移民等方面的决策虽为内政,但都有可能影响到他国的利益,于是增加本国政策的透明度和开放度,就成了符合时代特点的国际规范。美国要求我国提高国防政策的透明度,我国要求美国提高投资政策的透明度。我国的对外政策原则已经明确提出要“统筹国际和国内两个大局和我国外交全局”^②。加之“一带一路”战略的推进,在我国海外利益加快拓展的同时,各种风险也会随之上升。故此,提高一国相关政策的透明度和开放度的国际规范,也符合我国的战略需求。

提倡以区域为主和政经分离的规范。在两极化过程中,美国的相对衰落将伴随着许多地区的秩序发生混乱,而联合国又缺乏单独维护地区秩序的能力,故此我国可提出由区域组织主导、全球性组织协助处理地区事务的原则。这种原则符合当前中东、拉美、非洲等地区的国家自我主导地区事务的意愿。地区安全冲突与经济冲突常常相互关联,将两类冲突分开处理,不

① 唐华:《调查证实美军2007年在阿富汗曾误炸英军导致3人死亡》,国际在线,2010年4月21日,<http://gb.cri.cn/27824/2010/04/21/2805s2824574.htm>。

② 钱彤:《为我国发展争取良好周边环境,推动我国发展更多惠及周边国家》,《人民日报》2013年10月26日,第1版。

但有助于防止冲突全面化和升级,还有助于降低冲突的复杂程度和增强合作的可能性。2015年,在中日两国的政治对抗无法化解的情况下,我国与日本对双方关系发展采取了政经分离的原则,两国领导人在中日韩三国峰会上见面,恢复了双边经济合作。^①

提倡依据实力变化调整制度安排的规范。国际秩序难以长期维持的一个重要原因,是国际权力的分配不能随着大国的实力结构变化而及时进行调整。为此,需要建立根据国家实力变化调整国际权力分配的规范。这种建议虽然不利于实力相对衰落的美国,但有利于实力正在上升的地区大国,因此可以得到多数地区大国的支持。这种规范在客观上还有助于增强国际秩序的稳定性,因为它是对“共同但有区别的责任”规范的补充,即实力上升的国家在获得更多国际权力的同时,也要承担更多的国际责任。

(三) 符合实力的国际制度安排

从地理范围上讲,国际制度安排有全球和地区两个层面,依据内容划分则有安全、政治、经济、社会等多个领域。我国虽是崛起大国,但实力与美国的差距还较大,因此针对不同领域的制度安排提出的建议,应符合我国在该领域的实力地位。

建议安理会常任理事国的改革方案只增加发展中国家的代表,而不增加发达国家的代表。联合国安理会改革是建立国际新秩序的核心问题,事关重大国际权力的再分配。鉴于约占联合国 1/4 成员的发达国家已经拥有安理会常任理事国 3/5 的席位,而占联合国成员 3/4 的发展中国家却只拥有安理会常任理事国 2/5 的席位,我国可建议不再增加发达国家的席位,而将发展中国家的席位从 2 席增至 6 席。新增代表国应分别从亚洲、拉美、非洲和中东四个地区各选出一名。这个方案虽然不利于日本和德国,但是有利于不愿由德国主导欧洲的俄罗斯、法国、英国和拥有地区主导地位的印度、巴西、南非等地区大国。这个建议既体现了我国代表发展中国家利益的立场,又可以得到绝大多数国家的支持。

建议将防止冲突升级的机制制度化。世界许多地区的安全机制无力防

^① 吕鸿、万宇、陈尚文:《李克强出席第五届中日韩工商峰会并致辞》,人民网,2015年11月3日, <http://politics.people.com.cn/n/2015/1103/c1001-27769778.html>。

止地区冲突的发生,这些地区的安全秩序很大程度上是靠均势来维持的。例如,自1953年朝鲜战争结束后,虽然朝韩小规模军事冲突不断,但几十年来却没有引发战争。但另一方面,以均势为基础的秩序是无法防止冲突发生的,因此,防止冲突升级具有特别重要的意义。例如,2015年8月20日朝韩相互炮击后,朝鲜宣布从21日17时进入“全面武装的战时状态”,韩国宣布启动40年未用的韩美联合作战体系。^①就在国际媒体报道朝鲜半岛战争危险迫在眉睫时,次日朝韩双方在板门店进行部长级会谈,战争危险顿时消散。^②当前,在各种安全冲突不断发生的情况下,防范冲突升级比防止冲突发生更为迫切,这个建议具有全球的适用性。

提倡建立由大国主导的东亚地区安全机制。在未来十年里,东亚有可能取代欧洲成为世界中心。^③然而,由于东亚地区的军事大国未能主导地区安全合作,该地区虽有多个安全机制,但却无法维护地区秩序稳定。东盟主导地区安全机制的“小马拉大车”做法已难以为继。东亚地区安全机制建设以量代质的策略并不能提高地区秩序的稳定性。例如,东亚峰会的成员国不断增加,但东亚实质性的安全合作却开展不起来。鉴于东亚地区两极化发展加快,我国可建议成立地区大国安全机制,待该机制发展成熟后再向亚太地区的其他国家开放。

管子曾说:“天下者,无常乱,无常治。不善人在则乱,善人在则治。”^④这给我们两点启示。一是,关于建立国际秩序的问题久已有之而非新课题。从古至今,人们都在研究建立国际秩序问题,这说明国际秩序像爱情一样具有永恒的研究价值。二是,管子将社会秩序的有无归结于人治理得好坏,符合我们的认识,即国际秩序是由人建立的,而非自然形成的。作为崛起大国,我国正在成为建设国际秩序的主要力量,因此中国学者应对国际秩序的研究作出更多贡献。

① 周之然、王伟、李珍、孙微、纪双城、青木、陶短房:《朝韩命令军队“准备战争”》,《环球时报》2015年8月22日,第1版。

② 《朝韩举行高层对话缓和局势》,《参考消息》2015年8月23日,第2版。

③ 阎学通:《历史的惯性:未来十年的中国与世界》,北京:中信出版社,2013,第46—63页。

④ 盛广智注译《管子译注》,长春:吉林文史出版社,1998,第347页。