

国际政治与国际关系研究

国际政治权力的变迁

封永平

【摘要】 权力是理解世界政治的关键,但它却是社会科学中争议最大的概念之一。准确认识和把握权力内在构成及其变化意义重大。长期以来,军事力量一直被视为国际政治中最重要权力来源和象征。但今天,权力的概念及内涵逐渐扩大,经济力量和软权力已经成为国际政治新的权力增长源。这一权力变革进程尚未结束,未来国际政治权力将呈现“微观化”发展趋势,从权力政治走向权利政治。

【关键词】 国际政治; 权力; 权利政治

【中图分类号】 D08 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2011)06-0103-05

【基金项目】 武汉大学自主科研项目(人文社会科学)研究成果,得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助。

【作者简介】 封永平(1967—),男,河北邯郸人,武汉大学政治与公共管理学院讲师,博士,主要从事国际政治理论与中国外交研究。

长期以来,权力是理解 and 实践世界政治的核心和关键。^①在一定程度上可以说,任何版本的国际关系史,都是论述大国权力变迁的历史;任何种类的国际政治理论,都是阐释权力不同逻辑的理论。因此,在西方传统国际政治理论的视野中,国际关系在本质上就被视为一种权力关系,国际政治即是权力政治,而传统国际政治理论亦被称为权力政治理论。

一、国际政治权力的基本含义

尽管权力概念构成大多数政治分析的基础,但它却是社会科学中争议最大的概念之一。正像帕森斯所说的那样,“权力是西方政治思想传统的主要概念之一,同时,尽管该概念有很长的历史,但在分析层面上,对于其特定含义以及它应存在的理论脉络,缺乏明显的共识。”^②以至于它在语义和概念上造成了相当大的混乱,不经意间,权力概念使用的差异也成了常识。丹尼斯·沙列文(Dennis Sullivan)曾列举出17种典型的关于权力的定义。^③不掌握权力概念,就无法进行国际政治学的研究。但有关权力的定义如此之多,这是令政治学家们感到尴尬的事情。^④

尽管存在着林林总总、众家各异的权力定义,但

依其界定和使用的不同角度,基本上可以归结为以下五种:

第一,权力作为一种国家追求的目标和手段。在传统现实主义者摩根索等人看来,权力是国家追求的目标及手段,目的与手段合而为一。结构现实主义代表人物肯尼斯·沃尔兹虽强调权力的工具性,但也认为权力也是一种目的,相比较而言的次要目的。这一意义下,权力类似经济学中的货币,可以用来兑换政治领域的其他资源。它在成为兑换工具的同时,也变成所求的目标。权力的获得就是满足其需求的凭借。此一论点也可以在某些心理学、社会学、哲学流派中找到根据。

第二,权力作为一种影响力或控制力。对于部分现代政治科学研究者而言,将权力定义为国家追求的目标似乎过于抽象、玄奥,无法证实。因此将权力视为是争夺其他资源的“影响力”或“控制力”似乎较为恰当。美国当代著名政治学家罗伯特·达尔在《现代政治分析》一书中把权力归结为影响力,将权力、影响力、权威、控制、说服、强权、武力、强制术语统称之为“影响力术语”。“权力,不论其依据为何,是在某一社会关系内部,甚至是在遭受抵制的情况

下,一切足以使自己的意志胜出的能力。”^⑤影响广泛的马克思·韦伯的权力定义隐含着一种强制性的控制力。

第三,权力作为一种关系。这派学者认为,权力不能孤立存在,而是通过一种相互关系体现出来。戴维·鲍德温认为,“社会科学中最普遍的权力概念把权力视为一种因果关系,在这种因果关系中,权力的行使者影响着其他行为体的行为、态度、信仰和行为的倾向”。^⑥《不列颠百科全书》也持相同观点,把权力定义为“一个人或许多人的行为使另一个人或其他许多人的行为发生改变的一种关系。”^⑦

第四,权力作为一种能力或资源。雷蒙·阿隆指出,英语“权力”相对应在法语中有两个专门名词,一个表示能力或潜力,另一个表示其实际的行使。这就是为什么阿隆能用法文原文说,当人们具有适当的武器时,他们具有杀死一个人的“权力”,但是并非一定要行使“权力”来这样做。^⑧前一“权力”所指的正是“能力或潜力”之意。与此类似,沃尔兹为提高权力概念的科学性,将权力界定为“能力”。此种定义简约化的优点是使“能力”可以较精确地度量。

第五,权力作为一种精神力量。一些学者反对上述将权力简化为物质力量间的制约关系,认为过度压缩权力承载者“人”的能动性,有沦为物质决定论的危险。摩根索认为,权力始于心智,体现了一种心理联系。约瑟夫·奈的“软权力”即是一种无形的精神力量。老子曾提出“以柔克刚”,毛泽东论证过“弱国击败强国”,强权资源丰富却是“纸老虎”的观点。这类观点非常重视无形的精神力量,而不偏执于有形的资源。

上述五种理解权力的角度各有优长,分别涉及了权力内涵的不同方面。笔者认为,如果仅从其中的某一部分出发,就难以洞察权力的全貌。正如斯坦利·霍夫曼所言,“人们不可能用一句话来概括多种多样的变数。也就是说,权力是决策条件、决策准则、潜在权力与实际权力,以及资源总合的一系列过程。”^⑨因此,权力应该是一个较为宽泛的综合性的概念。

鉴于此,综合上述各种权力观,笔者认为,所谓国际政治权力,简而言之,就是在国际政治的特定环境中,一国控制或影响他国意志和行为的能力。这一定义包含五层含义:第一,国际政治权力的行为体

主要是国家,国际政治权力总是存在于国家间政治关系的相互作用之中,其中居于优势的国家将拥有权力地位。第二,国际政治权力体现的是一种影响力或控制力。它既具有强制性,也具有柔性。第三,国际政治权力具有相对性。一方面,国际政治的权力总是一国相对于其他国家而言的;另一方面,权力总是同特定的时空情境相联系,在一定时期和问题领域内发挥作用的权力到另一时期和领域可能完全失效。第四,国际政治权力是“能力”和“关系”的结合,既体现为一国所掌握的特定的权力资源,也表现为影响他国行为的变化,控制后果的能力。也就是说,国际政治权力意味着权力资源和权力行为的统一。第五,权力是物质因素和精神因素的产物,是行为者对于相互精神和物质能力的认识,是客观权力与主观权力的统一。

二、国际政治权力的历史演变

近代以来,权力一直被国家视为在国际无政府社会中安身立命之本,但这种权力赖以产生的源泉是不断变化的。其中军事力量却一直被视为国际政治中最重要的权力来源,几近成为权力的代名词。军事力量权力化的倾向使得“国际政治权力=国力=军事力量”的公式长期以来一直占据着主导地位。^⑩

在国际政治中,拥有显赫权力的大国必须是军事强国,这似乎是个不言自明的道理。^⑪在16世纪欧洲王朝的竞争中崛起的西班牙,它的军事力量在陆上超过法国,在海上超过英国,成为哈布斯堡王朝最坚固的支柱之一。17世纪崛起的荷兰拥有超过英、法两国海军总和近一倍的庞大舰队用来保护商业,确保了其“海上马车夫”的地位。对于帝国海军在“日不落帝国”中的重要作用,阿尔弗雷德·马汉一语中的:多少世纪以来,英国商业的发展,领土的完整,富裕帝国的存在和世界大国的地位,都可以直接追溯到英国海上力量的崛起。军事力量得到权力尊宠的原因还在于其权力的战争转化逻辑,以至于权力又被界定为成功发动战争的能力。这一点似乎在国际政治的实践中找到了证据。英国的崛起始于特拉法尔角海战击败法国而成为世界头号强国。德国的崛起始于普法战争后,而日本则在日俄战争击败俄国后获得了大国地位。美国的世界大国之旅始于1898年的美西战争。^⑫

今天,国家无疑也使用军事力量,但在过去的半个多世纪里,军事力量在国际政治中拥有的显赫权力地位正在发生变化,军事实力和实现目标两者之间的联系已经不那么紧密了。军事力量越来越难以转化为国际政治中的现实权力。在核武器出现以前,很难想象一个国家会有过多的力量,以致在政治上无法有效使用它。随着全球化的发展,相互依存程度的加深,动用武力一损俱损,并不能使国家更为安全。今天,现实主义所关注的战争越来越不常见,地缘经济而不是地缘政治更多的塑造了国际关系,这使得今天的国际政治权力构成比过去更复杂。其中,至少有两种新的权力增长点已然凸显并在当今的国际政治中发挥着越来越重要的作用。

第一,经济力量。在传统的观念中,经济力量在国家权力组合中远远比不上军事力量的权力地位。但对于一个现代国家而言,今天肆意施以武力谋取利益已经成为一种不可能的情况。这样的侵略者将需要中东的石油,南非的矿产资源,澳大利亚、加拿大和美国中西部的谷物及铁矿。依赖性的影响和权力的限制,使这成为一件不可能完成的任务。权力不再来自于枪杆子,而是来自于银行金库、实验室、董事会、会议室、工厂车间、教室和互联网。各国按照自己的意愿颠覆原有的力量平衡,不再通过雄厚的军事权力,而是通过巨大的贸易盈余。^⑩ 沃尔特·罗素·米德形象地将经济力量称之为“粘性权力”,它不仅仅起到吸引的作用而且可以发挥出强制作用。^⑪ 1973年第四次中东战争后,阿拉伯石油输出国家实施石油禁运,使西方经济陷入严重的衰退和滞胀局面。石油危机第一次展现了经济权力的威力。同样,20世纪90年代末发生的东南亚金融危机也预示着一一种非传统权力的崛起。以索罗斯量子基金为首的金融投机力量竟权可敌国,一连掀翻数个主权国家,对这些国家带来的伤害不亚于一场大规模的战争,难怪有学者形象地将其称为“货币战争”。这表明,在一个相互依赖日益强化的世界里,经济冲突和经济权力的争夺已经取代军事冲突进入国际政治权力的前沿。

第二,软权力。近年来,随着军事权力的地位和作用的下降,以“第二种形式的权力”出现的所谓“软权力”的地位和作用逐渐上升。这一软权力的内容除了已被广为阐述的文化、价值观、意识形态外,还

有两种新的权力来源十分突出,这就是制度和信息。

国际制度的出现及其网络化进一步遏制了强权,但同时又不可思议地生发出新的权力增长点和新的权力实现形式,这就是制度权力,这是一种隐性的、间接的权力。约瑟夫·奈这样解释道:“如果一个国家可以通过建立和主导国际规范及国际制度,从而左右世界政治的议事日程,那么它就可以影响他人的偏好和对本国国家利益的认识,从而具有软权力或者具有制度权力。”^⑫ 这种制度权力归因于与塑造者的利益和价值观念相吻合,自觉使用和遵循那些能够引导和限制他国自愿行为的制度和规则,其行为就更可能在他人看来具有合法性。这样的话,就没有必要使用代价高昂的胡萝卜与大棒。在当今国际政治中,美国拥有十分明显的全球性的制度霸权,这也是美国有别于历史上众多霸权的地方。

信息也是软权力的重要体现。1996年,约瑟夫·奈在《美国的信息优势》一文中,率先提出了“信息权力”的概念。^⑬ 法国学者贝特朗·巴迪这样描述道:“即使没有完全消失,强制性权力也因此让位于劝诱性权力,领土版图则让位于音像符号,封闭的社会也让位于开放的社会了,几个装甲师并不能阻挡无线电广播、图像传输或信仰的归属。一个通讯网络拥有远比一个辽阔的版图更大的权力。”^⑭ 如果说,19世纪殖民时代西方发达国家向落后国家输出信息尚需借助于枪炮和传教士的身体力行才得以实现的话,那么今天足不出户,在小小的键盘上“弹指一挥间”即可实现信息的瞬间传递,比特具有同子弹一样强大的杀伤力。信息革命并没有拉平国家间权力差距,反而平添了巨大的“数字鸿沟”。可以断言,享有信息权力的国家将在21世纪的世界政治中占据重要一席。

三、国际政治权力的未来发展趋势

自从摩根索1948年首次提出他的权力理论的半个多世纪以来,世界政治发生了“沧海桑田”式的变化。一位目光敏锐的观察家指出,“自第二次世界大战结束以来,权力的组成要素、使用及其所能达到的目的发生了根本性的变化。”^⑮ 这一权力变革的过程到现在还远未结束。展望未来,以下两种趋势尤其值得关注。

第一,国际政治权力将出现“微观化”趋势,从“以国为本”转向“以人为本”。

在 21 世纪初这个历史时代,人们探讨国际政治权力时不再把眼光盯在国家这个权力行为体身上,而是在更多地关注构成权力的微观组成部分人。国家是由一定数量和规模的人口组成,个人是国家的细胞,是构成国家权力的最基本的单位。国家在国际政治中的权力归根到底是由组成国家的人的文明程度、教育情况、法制意识、健康状况等素质状况决定的。很难设想,一个国家的人民孱弱而国力强大。历史上有过太多的教训,追求片面的国家的强大而忽视人的素质发展,曾使得多少在世界舞台上叱咤风云辉煌一时的大国分崩离析,如今再难觅踪影。人而不是国家应成为国家追求权力的最终目的。离开了人民,权力就成了无源之水、无本之木,也就没有了国家。在人类进入 21 世纪的今天,衡量和分析权力,应当改变“以国为本”的传统观念,树立以“以人为本”的新权力观。

“人多并不必然力量大”,一个国家拥有的数量巨大的、贫困的、缺乏教育的人口与其说是其资产,不如说是债务。在近代,中国拥有世界上最多的人口,但中国人却被称为“东亚病夫”,“弱民”导致“弱国”,“弱国无外交”,在国际政治中也就毫无权力可言。比如,凡尔赛和会期间,尽管作为战胜国身份的中国与会代表顾维钧充分施展自己的外交才华据理力争,但最终西方列强仍然坚持把德国在山东权益交给日本。因此,最强大的国家并不一定是人口众多的国家而一定是人口素质最高的国家。历史上,葡萄牙、荷兰和英国,虽然远比其对手法国或西班牙的人口要少,但都成为欧洲的领导大国。

因此,大国崛起首要之义在于人的崛起。随着中国三十余年的改革开放,经济总量有了较大的提高。中国的进一步发展,最缺乏的已不再是资金、物资,也不完全是技术,而是人力资源,是人的素质。当前的当务之急是要抛弃本末倒置、急功近利的做法,集举国之力从人的素质抓起,大力提高人民的素质水平。从长远的角度看,如果人的素质没有较大的提高,没有达到世界先进的水平,中国的现代化、中国建设成为文明、民主、富裕的社会主义现代化强国就是一句空话,中国就不会是真正的世界一流强国。^⑩

第二,国际政治权力中将更多的注入权利内容,从权力政治走向权利政治。

与新权力观关注的目标从国家向人的转变相一致,随着时代的进步,国际社会文明程度的提高,国际社会中的权利意识日益显现,而人类对于数百年来曾经坚信不移的权力观念第一次出现了弱化的迹象,正如英国著名历史学家霍布斯鲍曼所说,“今天的国家和权力思想削弱了。从前只需要一营伞兵就足以在非洲某个地方进驻一个城市,然后根据情况废黜一个总统或者使一个总统重新上台。这种情况已一去不复返了。”^⑪

权力和权利本来是政治学的两个重要概念。与权力相比,权利更强调依法行使的权力和享有的利益。在政治领域,总是权力与权利并存,权力与权利相互作用,因此,政治学的研究始终不能脱离这两个基本内容。历史上,大国间群雄逐鹿,曾经上演了无数血雨腥风式的权力角逐剧情。无政府的国际体系一如英国政治学家托马斯·霍布斯在《利维坦》中所描述的充满恐惧和冲突的“自然状态”:国家“将它们的武器彼此瞄准,让它们的眼睛彼此紧盯”。在他看来,在这种无政府状态中,几乎是不存在任何保障权利的国际制度或规范,世界政治的现实使人们不得不承认,国家对自己的防卫最后还得靠自身的权力。然而,对权力的无限制的追逐最终引发了给人类带来巨大创伤的第一次世界大战,在对这一惨痛教训反思之余,不甘心受权力奴役的威尔逊理想主义应运而生,希冀通过国际联盟来约束权力、以民族权利的概念来抵制权力概念,以人权来超越权力本身。不幸的是,第二次世界大战的爆发再一次将人类推向了权力争斗的深渊。以至于汉斯·摩根索为此得出结论:数百年来国际关系的政治历史就是一部权力政治的历史。一切政治活动围绕权力展开,一切国际关系都是权力关系,国际政治就是权力政治,权力似乎成为国际政治的最终目的。国际政治理论中的权力话语由此建立,其结果就是权利意义更加边缘化。权利服从权力,权利附属于权力,权力不仅成为国家的目的,也成为权利的目的。^⑫

但是现存的并不一定是合理的和永恒的。从现代国家政治权力与权利相互关系发展的历史可以清晰的看出,权利是本,权力是末,权利政治是现代政治文明的发展方向。由独裁统治者垄断一切权力和权利,而被统治者毫无权利的专制统治早已失去了存在的合法性。现代民主社会中,权力来源于每个

公民享有的神圣的不可剥夺的权利,权力必须服从权利,为权利服务,接受权利的制约。失去控制的权力容易导致专制、暴政和霸权,危害权利。在国际政治中,二战后一系列限制和规范国家行为的国际法、国际组织和国际机构如雨后春笋般大量涌现。其中,值得一提的是,2002年,一个处理全球种族屠杀和战争罪行及其它反人类罪行的永久性国际刑事法庭正式成立。尽管这一切看来仍远非尽如人意,国际政治实践中权力因素也依然不时发挥作用,但是,一个不容忽视的事实是,国际规范被世界各国接受、社会化的程度日渐提高,世界不再是一个毫无秩序可言的国际无政府状态,而越来越像英国学派所倡导的“国际社会”,几乎所有的国家在几乎所有的时候都遵守国际规则和国际法,违反和破坏这样的制度是要付出代价的。美国不经联合国授权发动伊拉克战争的强权行为,之所以不会得到国际社会的认可,本质上因为它只是一个不具有权利的权力,也就是说,虽然美国有这样做的权力,却没有这样做的权利。毫无疑问,国家拥有权利的权力将更能得到本国民众以及其他国家的支持和认同,并在未来占据国家间竞争的制高点。1994年,联合国在《人类发展报告》中首次提出了具有变革意义的“人的安全”概念,呼吁国家、国际组织、普通民众对“人”给予更多的关注,在考虑安全问题时以人为本。这一新概念蕴含着浓厚的权利色彩,代表着对传统权力政治的一种反动。

总之,站在人类进步史的角度观察,传统国际政治意义上权力的弱化和权利的凸显,反映了全球化时代的关切,可能预示着重要的国际政治思考和发展方向。在人类经历了无数的战争的摧残和长期的专制统治之后,旨在以人为本以权利为主要内容的各类新的权力观念将逐步为国际社会所接受和认可,并有可能在未来国际政治中占据主导地位。

注 释

- ① Robert Lieber, *Theory and World Politics*, Winthrop Publisher, 1972, p. 89.
- ② Talcott Parsons, “Power and the Social System”, in Steven Lukes, ed., *Power*, New York: New York University Press, p. 94.
- ③ As found by Dennis G. Sullivan, and Cited by Norman Z. Alcock and Alan G. Newcombe, “The Perception of National Power”, *Journal of Conflict Resolution*, No. 14, September 1970, p. 335.
- ④ Robert Gilpin, *U. S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*, New York: Basic Books, 1975, p. 24.
- ⑤⑦ [法] 贝特朗·巴迪:《权力标准的演变》,载于《国际论坛》,2003年第2期。
- ⑥ David A. Baldwin, “Neoliberalism, Neorealism, and World Politics,” in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press, 1993, p. 16.
- ⑦ 转引自卢少华、徐万珉:《权力社会学》,黑龙江人民出版社,1989年版,第19页。
- ⑧ [美] L. 克塞尔:《权力概念:理论的发展》,载于《社会》1985年第5期。
- ⑨ Stanley Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations*, New York: Englewood Cliff, 1960, p. 32.
- ⑩ [日] 星野昭吉:《变动中的世界政治》,刘小林等译,新华出版社,1999年版,第294页。
- ⑪ [英] 赫德利·布尔:《无政府社会:世界政治秩序研究》,世界知识出版社,2003年版,第161页。
- ⑫ 封永平:《军事力量观的嬗变与大国崛起》,载于《现代国际关系》2005年第7期。
- ⑬ [美] 威廉·内斯特:《国际关系:21世纪的政治与经济》,北京大学出版社,2005年版,第103页。
- ⑭ [美] 约瑟夫·奈:《软权力再思索》,载于《国外社会科学》2006年第4期;王新喜:《权力与互利博弈的理论透视》,载于《江汉论坛》2007年第11期。
- ⑮ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990, pp. 33—34.
- ⑯ Joseph S. Nye, Jr., William A. Owens, *America's Information Edge*, *Foreign Affairs*, March/April 1996.
- ⑰ [美] 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,第12页。
- ⑱ 楚树龙:《国际关系基本理论》,清华大学出版社,2003年版,第79页。
- ⑲ 殷叙彝:《没有权利的权力》,载于《国外理论动态》2003年第11期。
- ⑳ 秦亚青:《从权力政治走向权利政治》,载于《世界经济与政治》2004年第5期。

[责任编辑 赵长峰]