

国际关系的新世纪与外交政策

潘 维

在 2010年夏秋之交,美国的乔治·华盛顿号航空母舰从日本海到黄海、东海、南海围着中国巡游了一圈,频繁参与同中国周边国家的“演习”。为此,有人兴高采烈,有人垂头丧气,有人摩拳擦掌。其实,那条船游来荡去烧银子,你不理它,它就什么也改变不了。“炮舰外交”属于上个世纪。

回顾 21 世纪的头十年,国际关系呈现出与 19 和 20 世纪颇为不同的特征。突破以往的认识框架,从具体问题出发,我们有可能获得新的国际政治知识。

一、以往的逻辑

国际关系理论集中关注战争的原因与和平的条件。美国每年花掉相当于全球一半的军费,维持全球霸权,推迟所谓“权力转移”;中国坚持“和平共处五项原则”,主张“和平发展”,都体现对战争与和平的关注。就战争的原因与和平的条件而言,教师们主要讲授下面四种产生于西方的国际关系理论。这些理论为国际关系学科打下了牢固的知识基础。

“新现实主义”理论认为,国际关系处于无政府状态,遵循弱肉强食法则。因此,主权国家之间的实力分配状态塑造国际关系,左右对外政策。因此,超级大国是全球国际关系的支配者;日常的国际关系体现为通过结盟获取势力均衡。“新(自由)制度主义”理论认为,20世纪后期,由于各主权国家“相互依存”的新现实,国家实力主要体现在多边的国际组织中。强权主导“制度”,使国际关系受体制约束,获得某种类似国内政治的“秩序”。所谓“英国学派”围绕“深层次的体制”展开讨论,宣扬“国际社会”和“全球治理”观念,也大体类似。因此,日常的国际关系体现为大国间就“制度”规则和“体制”价值观念进行的斗争。“建构主义”的国际关系理论则回归了 19 世纪后期流行的“理想主义”,但去掉了(和平主义的)“理想”,留下了唯心主

* 潘维,北京大学国际关系学院教授(北京 100871)。

义哲学信念,强调观念“塑造”国家利益,继而塑造国家的外交行为。塑造和传播观念的主体未必是主权国家,还可能是个人和非政府组织。因此,日常的国际关系属于观念的战场。上述三种理论在逻辑上有相关性,展示了时代变迁的痕迹。“新马克思列宁主义”的国际关系理论坚持“阶级分析”方法,认为世界分成富国和穷国阵营,即核心区与半边缘区、边缘区。资本主义的逻辑支配这个“世界体系”,使穷者愈穷,富者愈富。因此,日常的国际关系体现为“南方与北方”关于财富分配的斗争。

在海外,不同的学术圈分别信奉上述四种关于战争原因与和平条件的认识,通过相关立场的博士论文进行再生产,使理论“派系”自我强化。而我国国际关系学术圈经常是西方时髦什么就谈论什么,博士论文大多试图“综合”每样理论,实际却是“两张皮”,研究的内容并不与“理论”紧密相关,主要是就事论事。除了“皮”的叙述常令读者不舒服,“问题意识”还是在不断增强,值得称道。

进入 21 世纪以来,由于新问题层出不穷,用上述四种理论定义和解释那些新问题经常遇到悖论。于是,西方国际关系学者对深化现存理论的兴趣逐渐降温,政策导向的研究趋于热络。在我国国际关系学界,强调从细致的历史梳理出发,“多研究点问题,少谈点‘主义’”,也日渐成为共识,呈现出回归我国学界传统习惯的趋势。

历史梳理和历史分析不可或缺,但全球视野依然是必要的。理论定义现实,提供比较和解释,也提供行动指南。没有了理论,知识无法积累,“学科”也就不存在了。

因为语言的特征,中国在上世界上处于某种文明孤岛地位。但中国的发展极为迅猛,拥有特殊的视角。从疑问出发,我们或许有能力提出对 21 世纪国际关系的新认识。

二、当前的疑问

以下的五个“为什么”大概可以刺激我们追求对当代国际关系的新认识。

(1) 为什么而今大国之间基本不存在发生战争的危险,和平变得明显可以预期? 在 19 和 20 世纪,大国间的战争是经常的危险,也是国际关系学者的主要研究对象。关于“世界和平机遇期”的判断曾经构成中国实行“改革开放”的重要动力。七十年代末美苏之间还在竞赛核武器数量,这种准确判断属于“杰出”之类。而今,和平预期则是常识,主要国家之间的战争越来越难以想象了。最直观、简单的解释是:核国家之间的战争无法产生赢家;而预期打不赢的战争就很难打起来。印度和巴基斯坦有深刻的利益矛盾,全面战争不仅是危险而且曾是现实。双方拥有了核武器后,两国却再也打不起来。也因为如此,在有局部战争危险的地区制止核扩散非常难。在半个世纪里,核国家的数量翻了一番,据说还可能扩散到非主权国家的军事组织手里。然而,我们有足够的理由怀疑,核武器是持续和平唯一重要的原因吗?

(2) 为什么而今“军事优势”的作用明显下降? 在 19 和 20 世纪, 弱肉强食的“强”主要体现为强大的军力。蒙古落后, 但可以凭借优势的军事力量建立世界范围的帝国。日耳曼人对罗马帝国, 满洲人对明朝, 均不脱此“规律”。然而, 苏联在 20 世纪末期的崩溃, 至少部分地被归结为追求军事优势拖垮了经济。在 21 世纪初, 美国拥有空前的、绝对的军事优势, 却被视为相对衰落中的霸权国家。而中国军力迄今依然属于防卫性质, 谈不上先进, 却被视为“崛起”中的新超级大国。美国确实在东亚不断寻找机会, 甚至制造机会, 来加强与韩国、日本、东盟的“安全合作”, 但中国在东亚影响的提升并非来自军事行动。用军事行动来“遏制”中国, 如同拳打柳絮一样徒劳。美国军工利益集团不断吓唬自己的人民, 为美国寻找敌人。但中国若坚持走自己成功的路, 不闻鸡起舞, 那么乔治·华盛顿号在周边的“演习”就成了“演戏”。防卫威慑力量可以“不对称”, 可以“足够”, 可以如核武器一样廉价和“有效”。第二次世界大战后, 美国挟强大的军事技术优势不断在世界各地打仗, 不断赢得战役, 却未曾打赢过战争。两场“反恐”战争“越反越恐”, 军事实力如日中天之际再次遭遇越战式失败。为何美国依然动辄派航空母舰去耀武扬威, 甚至傲慢到用一千万美元一颗的导弹去打一百美元一个的帐篷? 最简单直观的解释是美国深陷 19 和 20 世纪的传统思维模式, 或也可归结为制度缺陷催生了庞大的“军工利益集团”。然而, 为什么军事优势在 19 和 20 世纪可以轻易转换成全面优势, 在 21 世纪却不灵了?

(3) 为什么而今大国之间很难彼此定义对方为(全方位的)“敌国”, 为什么(为“安全”)而进行的安全结盟活动正在丧失吸引力? 定义“敌我友”是结盟政治的前提, 通过多边的安全结盟在所有领域都削弱对方曾经是 19 和 20 世纪的惯例。在 19 和 20 世纪, 对付法国、德国、苏联, 曾经是结盟的主要理由。在 21 世纪, 因为很难把另一个强大的国家或区域国家集团定义为全方位的“敌方”, 具有传统军事安全性质的结盟已不复是大国日常国际活动的主要目标。传统的“同盟”被形形色色的区域经济“合作组织”所取代。“华约”没了“北约”依然存在, 却全无确切的敌国对象, 淡出了新闻关注。日本、韩国与美国结成对付中国的安全同盟, 但两国与中国经济联系的密切程度却远胜于同美国的经济联系。东盟最初起源于美国领导的对抗中国的准军事同盟, 而今却是个区域经济合作组织, 还吸纳了印支三国和缅甸。若不从“势力均衡”角度看待东盟十国探索 10+X 伙伴关系, 那么“X”数量增多, 意味着合作关系的拓展, 而非对中国区域地位的威胁。若中国感到马六甲海峡的石油运输通道遭到美国威胁, 那陆上输油管明显更不安全, 甚至连“恐怖分子”都有能力切断这能源通道了。问题是, 美国有什么利益阻止中国的石油供应, 断绝自己的商品供应, 并与中国打一场全面战争? 为什么大家对(安全)结盟逐渐丧失了兴趣, 为什么结盟政治在衰落, 为什么中国的快速崛起并未导致中国被视为美国和西方的明显敌国? 我们固然可以简单地判定, 美国一国超强, 没有哪个国家敢于结成同盟全面对抗美国。但也可以说, 结盟阻止不了其他国家的生存壮大, 没有对抗的必要。然而, 为什么明显的敌国不复存在, 为什么结盟无法阻止其他国家的生存壮大?

(4) 为什么而今的“大战略”(即以地缘考量为出发点,综合了军事、政治、经济、文化各方面要素的中、长期全球战略)丧失了魅力?在19和20世纪,包括中国毛泽东在内的出色战略家层出不穷。今天也有国际政治学者渴望成为“未出茅庐,先知天下三分”式的大战略设计者。但是,受国内政治变幻的话题影响,21世纪的世界变动不居,今天的战略计划明天就过时,难以设计有实际操作意义的全球战略策划。仅在21世纪的头十年,国际政治舞台上的“焦点问题”至少变幻了四次,如大规模杀伤性武器,对抗“伊斯兰恐怖主义”,金融风暴,气候变迁,还不包括新世纪伊始关于“美利坚帝国”的喧嚣和稍后“中国崛起”的热议。美国爆发金融危机,触发了全球慌乱的应对措施。议题突然冒出,突然消失,毫无章法线索。所有的这些“不确定”,使形形色色的国际组织倍感尴尬,而且穷于应付。什么导致了这种不确定性?最简单直观的原因是国内事务的不确定性。金融危机是美国导致的。中国的崛起是中国导致的。2003年中国的GDP还只是美国GDP的1/8而六年后的2009年就变成1/3还略多。欧元似乎坚挺,却因为小小的希腊而凸显脆弱。一场墨西哥湾的漏油事故几乎让英国经济的象征BP公司趴下。国内事务变得异常不确定。国内政治不确定性导致的国际政治焦点的不确定性成了我们时代国际关系的基本特征。如何应对“不确定”,操作相互矛盾的军事、政治、社会、经济、文化“战略”是“国际战略家”们面临的一道新难题。美国是“大战略”的教学圣地,但美国的战略家们别说“中长期”,就连提前数年也不可能策划出“大战略”,以应对层出不穷的新“焦点”。为什么当今的国际关系变得如此深受国内政治影响,如此难以预见,如此不确定?

(5) 为什么大型的欠发达国家突然获得了“发展”的良机?今天的发达国家,都是在19世纪“发达”起来的。在20世纪,只有发达国家堕入欠发达国家行列的现象(比如阿根廷,巴西,苏联),没有欠发达国家升入发达国家行列的先例。自二战后的半个世纪里,发达国家与欠发达国家的差距没有缩小,而是一直在拉大。但在21世纪,似乎欠发达国家中的大国获得了长足的发展机遇,穷国与富国差距第一次出现了缩小的趋势。新兴工业国在世界经济中的比例大幅上升至近半,而且债务占GDP的比例平均才40%,发达国家则接近100%,从债权国变为债务国。不仅拉美的墨西哥和巴西,甚至黑非洲地区也获得了亮丽的成绩单,东部和南部亚洲更出现了取代大西洋成为世界经济重心的前景。相形之下,“西方”和日本则陷入了停滞。为什么出现了这种与“世界(资本主义)体系”不相符合的新现象?最简单的解释是:在“第三次民主化浪潮”退潮之后,西方列强对欠发达国家内政的肆意干预减少了,而且世界经济增加了一台新的发动机——中国。然而,若印度也成为世界经济的新发动机,我们关于国际政治动力的旧知识能不更新?

三、新世纪里的新逻辑

战争、武力、结盟、和大战略趋于过时,机构性质的“国际体制”黔驴技穷,“不确

定性”和“发展”成为新潮，“南方”获得了丰富的“发展”机会。如此，流行的“四大理论”还能提供关于现实的定义，有用的解释，以及未来行动的指南吗？按照国际关系的传统思路，我们可以直观、简单地回答上述看似偶然而且互不关联的问题。但联系起来看，这五个疑问彼此互为因果，展示着更深层次的新原因。

什么是导致这些疑问的深层次原因？一言以蔽之，“全球化”。学者们对“全球化”议论纷纷，却囿于自己熟知的逻辑，不愿让这个新现象挑战我们从19和20世纪经验中获得的理论认知系统。

“全球化”的定义并不复杂，无非是商品、人员、货币、教育、生活方式和思想的全球交流，是市场机制和交通、运输、通讯等交流的技术手段扩散到一定程度的结果，是“生产力和生产关系”全球化的结果。因此，全球化在物质上表现为技术、商品和资本的全球化，在思想上表现为资本主义观念的全球化。

苏联帝国体系的崩溃和庞大中国人口的加入，给全球化注入了决定性的催化剂，引发了“质变”。如此，全球化突然聚成真正席卷全球的大潮。在21世纪，哪怕国家庞大到如中国和美国的地步，也不可能再“自给自足”了。一个最终消费品的生产往往通过数次原料和配件贸易才能完成，所谓“中国制造”其实是“世界制造”。资本主义市场逻辑下的生产分工使跨国贸易成几何级数飞速发展，庞大的“世界贸易组织”显出笨拙的本色，跟不上时代，各国之间开始自行签订“自由贸易协定”。

如此全球化，有人欢喜，有人发愁，有人仇恨。但不管是支持还是反对，没有哪个国家付得起隔绝于这个大潮的代价，落到类似某国的境地——买不起技术，找不到原料和能源供应，产品也没人要。具有讽刺意味的是，而今的“西方人”正在变成“反全球化”的主力军。“出来混，早晚是要还的。”数百年前从大西洋周边发动的全球化进攻或许会以大西洋势力抵抗全球化努力的失败而结束。

在全球化的21世纪，“国际焦点”飘忽不定。技术、商品、资本和资本主义思想像大洪水一样漫到世界的每个角落，在高低各异、坑坑洼洼的地球上，在不同地区形形色色的历史文化条件下，催生出截然不同的物质和精神结果，而且是完全不可预料的结果。这就是“国际焦点”不确定的原因。面对如此的“不确定”，我们当然感到需要一些确定性，需要机构化的“制度”。但“制度”与变化中的不确定性是一对悖论。

在全球化的21世纪，“不均衡”是常态。全球化不仅在金融贸易领域，而且在每个国家的国内事务中制造“不均衡”，在国际关系和全部世界事务上制造“不均衡”。传统认识里的均衡以及传统地缘意义上的均衡早晚都会被涌动的大潮所消解。在这个时代，不均衡是常态，均衡才是异数。“转型”是常态，平静才是异数。正所谓，“树欲静而风不止”。寻求“全球均衡”的努力是徒劳的。流动的前提是“差异”，有差异才有流动，有流动就有势，有势就有“化”。全球化方兴未艾，势头正猛，与中国人口同样庞大的印度人也势必被卷入，成为继中国之后的新动能。不把全人类在地

球上的自由流动称为“基本人权”，全球化恐怕停不下来。

在全球化的 21 世纪，敌我友界限趋于模糊。“敌对”国家为彼此提供资金、技术、产品、市场、教育基地，甚至武器。如此，在某一领域的对抗随即被另一领域的合作抵消，传统的结盟正在丧失功效。今日之“敌”，明日是“友”，而“亦敌亦友”的情形更为寻常。今天刚签完“战略伙伴”协议，明天就相互指摘，甚至以“制裁”相威胁。金融危机期间，中资机构大规模进入拉美，好像是突入了美国传统的“后院”，却也稳住了原料价格，刺激了经济繁荣，阻止了“赤化”蔓延，帮了美国一个大忙。不从“零和”的角度看世界，中国人追求“双赢”的调门唱得最高，到处孜孜追求视中国为“敌”的国家给自己当“战略伙伴”。虽然西方主导的世界舆论每天都充斥着对中国的批判，但价值中立的实用主义政策使得中国在上世界上几乎没有敌国。

在全球化的 21 世纪，“国族”处于人格分裂状态。尽管“主权国家”之间并不“相互依存”，但人类生活方方面面的各个部门却相互纠缠在一起，撕扯着主权国家的内聚力。“国族”这个 17 世纪才出现的、貌似坚强的社会组织，在全世界都患上了“精神分裂”症。在国内层面上，怎么说，怎么做，都有很多人反对，说得好听点叫“多元化”。在国际层面上，政策左一步、右一步，进一步、退一步，说得好听点叫“风险对冲”。于是，中国的爱国主义者们一面指责西方用不值钱的纸币“蒙”走中国海量的商品，一面又指责西方压迫中国的货币升值。于是，美国的国际主义者一面追求“大中东地区”民主化，一面又以“国家利益”为名联手中东最“专制”的国家，打压那个地区最“开化”的国家。

在全球化的 21 世纪，军事手段的作用显著下降。世界上的大多数麻烦起源于技术、商品、资本和资本主义思想的流动，不是军事实力兴衰导致的，也无法靠军事手段解决。因此，19 和 20 世纪的“炮舰政策”走向没落，和平变成了普遍的预期。美国拥有超强的军事手段，却在伊拉克惨败，连阿富汗也搞不定。于是，对付航空母舰或者太空战的手段依然重要，军队依然是安全的终极保证，但诉诸战争手段来解决争端已经变得越来越不可思议了。中国军队的主要任务是抵抗“万一”的军事冒险。在传统思维模式支配下，美国政府穷兵黩武，却坐视本国的基础和高等教育经费不断萎缩，令人叹息。

在全球化的 21 世纪，孩子们在全球互联网的时代长大，对父辈认为重要的事情丧失了兴趣。他们不熟悉战争，也不关心战争，当然更不喜欢战争。他们的思想随着自己的国际经验而变幻莫测，他们不在意美国航空母舰去了哪里，他们为大学毕业后陷于失业的高概率忧心忡忡。他们学习五花八门的外国语言，在全世界寻求教育和就业机会。以往的“代沟”至少是十年，而现在三、五年的年龄差距就形成“代沟”。“不是我不明白，是这世界变得太快”。他们中间，不知是谁，因为什么，就忽然踢爆一个各国政府都不得不全力处理的话题。

概言之，技术、资本、商品和资本主义思想的全球化撕扯着“国族”这个统一体，使之出现人格分裂，并导致结果高度不确定，导致国际焦点变幻莫测，导致“敌我友”

壁垒的虚化,导致“大战略”的萧条,导致军事优势的作用下降,导致和平预期,导致“制度”无能为力,也导致大量“欠发达”国家成为“发展中”国家。正因为如此,中国古典的“天下观”而今变得饶有趣味。

四、结 论

我们或可如此表述 21 世纪国际关系的新逻辑。

1 全球化在每个国家的内部制造出变幻无常、层出不穷的新问题,也使过去的“普世价值”都成了特殊价值。国际关系的新焦点由内政的变幻而生,呈现高度不确定性,呈现冲突、合作、竞争三种情况。

2 全球化撕裂主权国家的“人格”,没有哪个国家在所有问题领域里都与他为敌,一个问题领域内的“冲突”可以被另一问题领域内的“合作”化解,化解成如中日关系那样的(健康)“竞争”。因此,军事解决方案越来越变得不可接受;“极”(无论一个两个还是多个)不复存在;国族的“霸权”成为过去时。美国不可能称“霸”,中国也不可能。世界进入了“后极时代”。

21 世纪的新逻辑将迫使决策者集中关注内政问题,策划驾驭全球化要素的“流动性”。日常的国际关系活动则体现为随时准备谨慎、理性地处理国际关系中的“不确定性”,用一个领域的合作来化解另一个领域的冲突,争取本国利益的动态平衡。忽略内政,在国际事务中与新闻界相互煽动,鲁莽地在单一焦点领域进行孤注一掷式的冒险,将使本国身陷“热点”漩涡,遭遇生存危机的惩罚。

21 世纪的新逻辑可以称为“不确定主义”或“政策主义”。其特征是:在平衡不断被打破的世界中追求国家利益得失的动态平衡,追求可持续的“平稳”。因此,传统的国际关系理论走向没落,具体的外交政策研究成为热门。

这不是“主义”的时代,不是“制度”的时代,不是单个要素左右成败的时代,不是哪个“国族”张扬“软权力”、“硬权力”、“聪明权力”的时代,而是后极时代,是政策时代,靠谨慎和精明的“交换”求生存。这个时代以全球化的“天下”为背景,缺少英雄、缺少浪漫、缺少“大战略”,却能给人类带来至少数十年的和平与发展黄金期。

(责任编辑:吴文成)