

非传统安全问题的全球治理 与国际体系转型*

——以行为体结构和权力结构为视角的分析

刘中民

摘要:在全球治理框架内,非传统安全威胁构成了影响国际体系转型的重要动力。在国际体系行为体结构的转型方面,国家面临着全球治理的压力和挑战,但它依然是治理非传统安全威胁的最主要的行为主体;非传统安全领域的非国家行为体包括建设性、破坏性以及积极与消极作用兼具的非国家行为体,其作用十分复杂。关于国际体系权力结构的转型问题是,一方面,对非传统安全威胁的全球治理推动了国际关系民主化程度的提高,削弱了霸权的权力与权威,促进了国际权力的分散化;另一方面,霸权国家对全球治理主导权的排他性垄断,全球治理体系的不平等,霸权国家防范和阻止新兴国家进入全球治理核心领导层,都使全球治理的霸权特征得到凸显,并在短期内难以发生实质性的改变。

关键词: 非传统安全 全球治理 国际体系转型

中图分类号:D80 文献标识码:A 文章标号:1005-4812(2014)04-0057-69

一、关于核心概念与研究视角的说明

在近年来中国的国际问题研究中,对国际体系概念的界定主要可以概括为两类:(1)国际体系是在特定历史时期,彼此进行互动的主要世界大国,按照一定的结构形式结合在一起所构成的整体。(2)国际体系是指由密切联动的各行为主体构成的,具有结构、功能并与环境互动的有机整体;包括国际行为主体、国际

* 本文为2010年上海市哲学社会科学规划课题“中国热点外交的理论与案例研究”(项目编号:2010BGJ002)的阶段性成果,同时得到上海市政治学一流学科和国家211工程建设项目资助。

力量结构、国际互动规则和国际机制等四方面。^①前者受现实主义权力结构理论影响较深,且很类似于中国习惯使用的国际格局;后者偏向于英国学派的国际社会概念。本文倾向于在后者的意义上使用国际体系的概念。

对于非传统安全而言,尽管至今尚未形成统一的定义,但也达成了一定的共识。如非传统安全威胁诱发因素和存在领域的非军事性,以全球化加快和加速为时代背景,安全主体的多元性(个体、群体、国家、地区、全球等),安全威胁的多样化及其影响的跨国化,与传统安全的可转换性^②,等等。当然围绕非传统安全的定义、范围、与传统安全的界限等问题依然存在广泛争议。受主题和篇幅的限制,本文不对非传统安全进行严格的定义,仅提出对非传统安全的基本理解:非传统安全是由非军事因素所诱发,主要存在于非军事领域,在个体、群体、国家、地区以及全球层面威胁人类生存、发展、稳定、安全,具有跨国性、地区性乃至全球性的威胁,以及由此引发的安全观念和制度安排的变化。

全球治理同样是一个充满争议的概念,尤其在全球治理的内涵、价值基础、治理主体、治理规则等方面均存在广泛争议。国内一般多认为,全球治理指的是通过具有约束力的国际规制解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题,以维持正常的国际政治经济秩序。全球治理的内容包括全球军事安全、生态环境安全、国际经济安全、打击跨国犯罪、保障基本人权等等。^③从这种意义上讲,应对和防范非传统安全威胁,构成了全球治理的核心内容。

当前,对于国际体系处在转型过程中的事实人们并无异议,但在国际体系转型的方式及其内容的认知方面,却存在两种相对立的理念和观点。一种认为国际体系权力结构尽管不断发生变化,但依旧在威斯特伐利亚体系内调整,国际体系存在和运作的规则和结构未曾发生变化,无政府状态、均势、自助和以武力手段作为后盾的国家理性是国际体系亘古不变的特征;另一种认为国际体系的变化不是在常态基础上的变化,而是新旧更替的变化,它开始向后威斯特伐利亚体系转型。^④在前者的视角下,国际体系的变革“主要是国家的兴衰,即国家权力的增

^① 杨洁勉:“中美应对国际体系转型的战略和举措”,载《国际问题研究》2007年第3期,第22-27页。

^② 参见陆忠伟主编:《非传统安全论》,北京:时事出版社,2003年版,第34-35页。

^③ 俞可平:“全球治理引论”,<http://www.aolong.com/pages/journal/mks/article/6.htm>

^④ 详尽介绍参见俞正樑,阙天舒:“体系转型和中国的战略空间”,载《世界经济与政治》2006年第10期。

强和减弱,尤其是占主导地位的国家被另一个国家所取代的过程”。^①在后者的视角下,在权力逻辑上不再只有一个单一的国家权力,全球民间社会与全球市场已冲出国家权力安排的权力游戏的牢笼,开始与国家一起分享权力。国家、全球民间社会和全球市场三个权力容器之间正进行“变位权力行为”(meta-power behavior)的反复作用。^②

在威斯特伐利亚体系下,历次体系转型的核心是大国权力的位移。在约翰·米尔斯海默看来,国际关系的规则和结构即大国体系以及大国之间尤其是霸权国家与崛起国家的无休止斗争和冲突。大规模战争是造成世界权力重心转移的主导方式。^③但是,这种思维已经无法反映冷战后尤其是当前国际体系转型的现实,即国际体系从威斯特伐利亚向后威斯特伐利亚的时代转型。“它不再是体制内权力重心的转移,而是体制的创新,体系的更新,因此,它的根本动力不是来自体制内,而是来自超越体制的深层动力。这些动力主要来自两个方面:一是在经济全球化背景下,世界生产力的发展要突破国界的障碍,实现经济要素的全球配置;二是全球化超越地域化,这是分散的地域国家、国际社会走向全球社会的趋势和过程。”在此过程中,“全球公共问题的形成及其全面尖锐化,凸显分国管理的局限和全球公共事务管理能力的严重不足”,^④而非传统安全问题则构成全球公共问题的主要组成部分,甚至可以说绝大多数的全球公共问题都是非传统安全问题。

因此,非传统安全威胁在全球治理框架内,构成了影响国际体系转型的重要动力,从国际体系的行为体结构变化、国际权力转移、国际制度发展几个主要层面对国际体系转型产生了重要影响,这也正是本文采用的主要分析视角(限于篇幅所限,本文主要从行为体结构和权力结构分析,国际制度层面的分析另文探讨)。但是,就当前国际体系转型的模式看,本文既不同意体系转型依旧以威斯特伐利亚体系内的大国权势交替为内容的观点,也不同意国际体系转型已超越威斯特伐利亚体系完全走向全球治理时代的观点。本文认为,当今的国际体系转型仍然深受威斯特伐利亚体系固有因素的制约,但同时也已呈现出超越威斯特伐利亚体系的动力与趋势。具体来说,在国际行为主体的结构层面,这种趋势体现为非国家行为主体的作用日益突出,并挑战和冲击国家权力,但尚未改变国家的主

^① [美]詹姆斯·多尔蒂,小罗伯特·普法尔茨格拉夫著,阎学通,陈寒溪等译:《争论中的国际关系理论》,北京:世界知识出版社,2003年版,第90页。

^② Jessica T. Mathews, "Power Shift", *Foreign Affairs*, Vol.76, No.1, 1997, p. 50.

^③ [美]约翰·米尔斯海默著,王义桅,唐小松译:《大国政治的悲剧》,上海:上海人民出版社,2003年版。

^④ 俞正樑,阙天舒:“体系转型和中国的战略空间”。

导地位,而是呈现出国家与非国家行为主体既相互制约又相互依存的复杂态势。在国际权力结构层面,传统的以大国军事力量对比为核心的国际权力结构已经开始松动,国际权力的分散化已经导致霸权主导国际体系的能力下降,但霸权仍将继续主导国际权力体系,霸权在国际体系中的主导地位尚未发生实质性改变。

二、非传统安全问题与国际体系行为体结构的转型:国家与非国家

当今,在全球治理的主体层次存在广泛争议的问题突出体现为在理念上如何看待国家与非国家行为体的作用与前途,在实践层面如何安排和体现国家与非国家行为体的位置和功能。本文认为,目前的全球治理是由国家治理与非国家治理(即全球公民社会治理)构成的。全球治理是由多层次和多元复合体构成的组织体系和关系网络,从纵向上看,国家已经从垄断政治权力的唯一最高的政治实体跌落到“全球体系——区域组织——国家——地区(和社区)——民间组织——个人”连续体的一个中间环节的位置;从横向上看,它成为在联合国中与区域性组织、跨国公司、国际非政府组织并列的多元主体之一。^①

(一)如何看待国家在非传统安全问题全球治理中的作用

围绕国家主体在全球治理中的地位与前途尤其是国家主权的前景和命运充满了争议,持自由主义理念的全球主义者大多认为全球化和全球治理是国家主权的“埋葬者”。^②而批评者认为全球化的加速和全球治理的兴起并没有也不可能排斥民族国家的作用,超国家的全球治理不过是一种理想的设计;^③“全球化论者尽管不是为某种政治制度制造一种意识形态,但无意之中却创造了一种世界强权政治的世界主义伦理”,在这种全球化中,“全球时代也许会因此而演变成一个没有东方的全新的全球西方”,^④全球治理也因此被视为西方侵蚀发展中国家主权的阴谋。

在全球治理兴起与发展的过程中,国家面临非国家行为体的制约、监督等方面的挑战是不争的事实,国家也需要在调整自身的同时协调和处理与非国家行为体的关系。但在各种类型的全球治理主体中,国家依然是最主要的治理主体。

^① 丛日云:“全球治理、联合国改革与中国政治发展”,

<http://www.9ijx.com/paper/Socialism/quanqujuzhililianheguogaigeyuzhongguozhenx.html>

^② [美]詹姆斯·多尔蒂,小罗伯特·普法尔茨格拉夫著,阎学通,陈寒溪等译:《争论中的国际关系理论》,第147-148页。

^③ T. G. Weiss and L. Gordenker, eds., *NGOs, the United Nations and Global Governance*, London: Lynne Publishers, 1996, p.17.

^④ [德]乌·贝克,哈贝马斯等著,王学东,柴方国等译:《全球化与政治》,北京:中央编译出版社,2000年版,第42-43页。

“在可见的将来,民族国家及其主权政府还会长期在人类政治生活中扮演核心的角色。”^①围绕全球治理的国际制度如贸易、金融、环境、反恐、防扩散、疾病控制等领域的国际规制的制定,依然主要是国家间关系的博弈。因此,在罗伯特·基欧汉看来,超国家的治理只是局部的,因为它是国家在一个相互依存的世界里通过政策与行动的战略协调能够获得的现实利益中发展起来的。因此,它们“与其说是束缚了政府,倒不如说是强化了政府。”^②国际贸易制度和国际气候制度领域的艰难谈判最能反映这种事实,其最大的阻力依旧来自国家以及国家集团的不同利益诉求,不同国家“政治观、利益、生活水准和环境条件的不同,都让自愿达成协议变得更加困难。”全球治理国际制度的达成依然主要取决于国家行为与国家意愿。在全球治理的实践层面,耗资巨大的治理成本的投入,尤其像环境治理、反恐、抵御自然灾害、防范疾病流行方面,国家的作用仍然远远超过非国家行为体的力量。在诸多突发性的非传统安全威胁面前,仍有赖于国家首先做出迅速反应和应对。从这种意义上讲,在超国家层面,主张建立“世界政府”,或者将现有的联合国改造成“世界政府”仍是遥远的“乌托邦”。非政府组织的作用更多是对国家作用的补充、校正和制约,而非否定和替代。

当然,尽管主权国家在全球治理中仍处于核心地位,但非传统安全问题的全球治理的加强,无疑也使主权国家面临着较之以往更多的约束。

第一,在全球治理不断加强的过程中,国内事务越来越多地受到国际和国内社会的监督,存在专制、低效、侵犯人权、环境危机、族群与宗教冲突等问题的国家,会越来越多地受到来自国际组织和全球公民社会的抵制。在当今国际社会,所谓“失败国家”之所以遭到国内民众的抵制,受到国际组织的制裁,甚至被大国强权以清除“暴政”为名进行“政权更迭”,其原因即在于此。

第二,国家在融入国际体系,参与国际制度建设的过程中,面临着不断增多的履行国际条约的义务,并对国家行为构成潜在的约束。围绕各种非传统安全问题的全球治理,形成了诸多的国际公约和国际规制,它们在赋予主权国家以国际权利的同时,要求国家履行日益增多的国际义务。任何正常的国家都必须在权利与义务平衡的基础上承担国际责任,履行国际义务,否则将最终因为国际空间的缩小而使国家利益受损。

(二) 如何看待非国家行为体在非传统安全问题全球治理中的作用

^① 俞可平:“全球治理引论”。

^② Robert Keohane, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 13.

从非国家行为体与国家关系的角度看,非传统安全问题的日益突出在国际和国内两个层面促进了非国家行为体的不断衍生和增加。其一,在国际层面,非传统安全问题尤其是能源、资源、环境、人口、海洋和空间利用等领域的全球性问题的日益突出,极大地促进了政府间与非政府间国际组织的迅速增加;恐怖主义、极端主义、分裂主义、跨国犯罪、疾病肆虐、环境污染、难民问题等非传统安全问题,均构成了推动国际组织不断增生的动力。其二,在国内层面,与国内各利益阶层相关的形形色色的非传统安全问题,如环境问题、贫困问题、疾病问题、食品安全问题、民族(族群)问题、宗教问题,孕育和催生了诸多国内的非国家行为体。作为非国家行为体的“亚团体或社会集合体存在于国家边界之内,拥有从游击队到社会运动的广阔范围。”^①

关于非国家行为体在全球治理中的作用,学界多强调其推动全球公民社会形成和国际关系民主化方面的作用。但事实上,非国家行为体本身就有积极与消极之分,或者两者兼具的特点,并发挥着建设性与破坏性或者二者兼具的复杂作用。

1. 非传统安全领域的建设性非国家行为体

在政府间层面,建设性的非国家行为体,既有联合国体制下诸多分支机构与机制的不断发展,也包括行业领域国际组织的不断增生,还包括地区性组织如欧盟、东盟、上海合作组织框架下的相关组织机构及其制度安排。各种综合性和专业性的政府间国际组织在防范和应对非传统安全威胁方面发挥了重要的建设性作用,在经贸、金融、环境、反恐、粮食、人口、卫生、难民等诸多非传统安全领域,它们创建和提供了国际合作的重要平台,成为国际制度等国际公共产品的重要供给者。

在非政府层面,国际非政府组织、跨国社团、跨国运动等非国家行为体,在应对非传统安全威胁方面同样发挥着重要建设性作用,并呈现出日益凸显的趋势。非政府组织的建设性作用很早就得到了联合国经济与社会理事会的认可,^②联合国儿童基金、贸易和发展会议以及原子能机构等共约20个专门机构也同样给予非政府组织以咨询地位。自20世纪70年代以来,联合国发起召开了一系列全球性会议,议题涉及粮食供应、人口、沙漠化、水资源、军控、妇女和环境等问题,旨在教育和鼓励各国人民、非政府组织和各国政府采取行动,特别是加强

^① [日]星野昭吉编著,刘小林等译:《变动中的世界政治——当代国际关系理论沉思录》,北京:新华出版社,1999年版,第402页。

^② 《联合国宪章》第71条明文规定:“经济暨社会理事会得采取适当办法,俾与各种非政府组织会商有关在理事会职责范围内之事件。”参见王虎华,丁成跃编:《国际公法与惯例》(国际公法卷),上海:华东理工大学出版社,1994年版,第433页。

它们之间的合作。为此，联合国及其专门机构建立了专门委员会，以加强与非政府组织之间的联系，争取它们的支持与合作。在全球化进程中，随着污染、人口、能源、贫困等非传统安全问题日益突出，非政府组织在全球治理中的影响力呈不断增长的态势。尤其在围绕特定问题的研究与信息传播，运作发展项目，向目标群体提供特定的产品和服务，发起倡议、游说、抗议和斗争，参与、监督和协调政府和政府间国际组织的行为等方面发挥着难以替代的作用。^① 有学者甚至认为，有些非政府组织甚至比联合国的机构更有效率、更加有力地完成了某些任务，如提供人道救援、救灾等。^②联合国前秘书长安南给予非政府组织以极大的肯定和支持，称非政府组织是联合国“不可或缺的伙伴”。2005年，安南向第59届联大提出一揽子改革计划，特别强调在治理全球性问题的过程中，要充分尊重非政府组织的意见。^③

在安全、经济、环保等非传统安全领域还活跃着诸多难于统计的跨国运动，在维护和平、消除贫困、推动世界可持续发展等领域发挥了重要建设性作用。例如，1992年成立的国际禁雷运动致力于争取全面禁止地雷，对地雷受害者提供援助以及在雷区进行扫雷和社会重建工作。又如，1979年成立的“绿色和平”组织，几乎参与了全球范围内所有主题的环保活动，包括制止大气层核试验、保护海洋生态环境、保护热带雨林和控制酸雨等等，“它已成为规模最大、最有影响力的国际民间环保组织。”^④

2. 非传统安全领域的破坏性非国家行为体

许多非传统安全问题的出现及其对世界的破坏性作用，本身就来自破坏性的非国家行为体的产生和发展，近年来影响最大的莫过于国际恐怖主义组织对世界的危害。“基地”组织发起的“9·11”事件不仅前所未有地凸显了国际恐怖主义的巨大危害，而且成为冷战后国际政治的分水岭，深刻影响了国际体系的转型。正如2008年的美国国防部《国防战略》报告所言，“‘基地’组织及其同伙等暴力极端主义运动包含着—项复杂而紧迫的挑战……今天的暴力极端主义意识形态拒绝接受国际体系的规则与结构。”^⑤此外，民族分离主义组织、宗教极端主

^① 详尽论述参见王杰，张海斌，张志洲主编：《全球治理中的非政府组织》，北京：北京大学出版社，2004年版，第55-59页。

^② George J. Denko and William B. Wood, *Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the Twenty-first Century*, Boulder: Westview Press, 1994, p.265.

^③ 余跃：“国际非政府组织有关问题的思考”，载《当代法学论坛》2006年第2期。

^④ 蔡拓等著：《国际关系学》，天津：南开大学出版社，2005年版，第99页。

^⑤ 2008年美国国防部“国防战略”，中文稿载《参考资料》2008年8月25日（第163期），第18页。

义组织、国际贩毒集团、走私集团、非法移民组织、金融犯罪集团、海盗组织、黑社会组织等也是非传统安全领域极具破坏性的非国家行为体。

3. 非传统安全领域兼具建设性与破坏性作用的非国家行为体

在非传统安全领域,有的非国家行为体的作用非常复杂,很难一概而论。它们往往在发挥建设性积极作用的同时,也产生了重大的破坏性影响。当然这种破坏性作用有的是组织本身主观所为,有的是被其他力量诸如某些国家或组织利用所致。这种问题在经济、社会、文化领域十分突出,某些基金会、慈善组织、宗教组织等一方面在客观上发挥着人道主义援助、解决贫困、进行社会救济等正面作用,但同时又被极端组织所渗透和利用,进而成为极端组织募集和转移资金,从事恐怖活动或其他犯罪活动的媒介。有的组织作为外部组织或势力的代言人充当别国或国际组织进行政治和文化渗透的工具,直接威胁所在国的社会稳定。

在中东、中亚、南亚、东南亚、高加索等所谓“动荡弧”地区,兼具建设性与破坏性作用的非国家行为体问题十分突出。某些具有极端色彩或同情极端组织的非政府组织,一方面从事社会慈善、救助贫困、发展教育等积极的社会活动,另一方面则在人员、资金、信息等方面与极端组织有千丝万缕的联系,这种问题的复杂性极大地增加了全球治理的难度。在那些国家治理能力低下的国家和地区,本土的部落、宗教等传统社会组织与跨界活动的极端组织合流(如阿富汗、巴基斯坦边境的部落地区),取代国家掌管了当地的社会管理事务。许多背景复杂的非政府组织的渗透也在产生积极作用的同时,弱化和侵蚀了当地的国家主权,甚至造成进一步的分裂。美国学者迈克尔·A·科恩称这种力量为“新殖民主义者”,国际慈善组织、援助机构、慈善家、外国顾问等“一大批非国家行为者成了一种强大的全球力量,取代了传统的捐助者和政府在这些贫困潦倒、因战乱而支离破碎的地区的影响力。它们不断接手一些重要国家职能,为那里的人带来健康、福利和安全,从中我们可以看出它们的这种影响力有多大。这些个体行为者已经成了21世纪的‘新殖民主义者’”。“它们无疑发挥了重要的积极作用……但这也导致了这样一种结果,即其中很多国家无法提高实现国家有效运作所需的能力,而其他一些国家则依赖一种全球安全网来逃避自己应该承担的责任。”“结果,陷入了一种依赖援助和太多人发号施令的恶性循环。”^①以阿富汗为例,目前80%的服务性工作是由国际和当地的非政府组织完成的,国际援助

^① [美]迈克尔·A·科恩,帕格拉·康纳:“新殖民主义者”,参见《参考资料》2008年8月20日(第160期),第22-23页。

资金只有 1/3 由政府掌握，其余则由个体承包者、开发机构和人道主义援助组织直接管理。其结果是卡尔扎伊领导的“政府成了一个空壳，连最基本的服务都不能提供，也无法维护自己的权威”。^①

三、非传统安全问题与国际体系权力结构的转型：霸权与非霸权

在题为《我们的全球之家》的报告中，全球治理委员会“呼吁共同信守全体人类都接受的核心价值，包括对生命、自由、正义和公平的尊重，相互的尊重、爱心和正直。”^②从价值理念层面，平等理应是全球治理的核心价值；但从全球治理的现实而言，围绕全球治理的普世性存在着广泛争议，并促使不同国家、不同地区、不同阶层对全球治理做出不同的评判和反应。本文认为，这一问题在本质上涉及全球治理的领导模式问题，即全球治理的领导究竟应该遵循霸权领导还是民主领导模式，在本质上则是全球治理和国际事务能否实现真正的民主化。

（一）非传统安全问题的全球治理与霸权的弱化

国际体系的权力结构是以力量对比状态为基础的极化结构，尽管在理论上可以有莫顿·卡普兰所谓的均势体系、松散的两极体系、牢固的两极体系、全球体系、等级制统治体系、单位否决体系^③，但自威斯特法利亚体系形成以来，国际体系在绝大多数的时期内均处在为数不多的极化国家的主宰与控制之下，而缺少全球体系和单位否决体系的实际形态。因此，在 300 余年的国际体系演变进程中，大国权力对国际事务的主导无疑是国际体系的核心特征。但随着二战后的冷战体制第一次以和平方式终结而进入冷战后，在理论上用类似于过去的均势或两极等简约的范式概括国际权力结构变得越来越困难，以致在“历史的终结”欢呼声中出现的所谓“单极霸权”很快如昙花一现般退却。在冷战结束二十余年后的今天，人们仍无法找到合适的概括国际权力体系的范式与话语。

但是，在冷战后全球化加速发展的时期，国际权力的不断转移和流散无疑构成了国际体系的特征与趋势之一。事实上，早在冷战后期，就有学者明确指出：“今天，任何国家也不能全然支配别国，本国的影响力更多地做出了让与，无论是地区国家集团还是经济国家集团都依存于新的权力中心。近年来，权力关系的

^① [美]迈克尔·A·科恩，帕格拉·康纳：“新殖民主义者”，参见《参考资料》2008年8月20日（第160期），第24页。

^② The Commission on Global Governance, *Our a Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p.2.

^③ [美]莫顿·卡普兰著，薄智月译：《国际政治的系统和过程》，上海：世纪出版集团，上海人民出版社，2008年版，第57-91页。

结构变得越来越复杂。”^① 影响国际权力分散化的因素是多样的, 但非传统安全威胁的加剧以及在应对和防范方面与传统安全威胁的差异, 无疑构成了影响国际权力分散化的重要因素之一。非传统安全威胁等全球公共问题推动下的国际体系变革, 对霸权国等传统的权力中心提出了挑战。

第一, 非传统安全威胁的全球治理推动了国际关系民主化程度的提高。全球治理的路径是通过民主协商与合作, 其核心内容是健全和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的新的国际政治经济秩序, 包括处理国际政治经济问题的全球规则和制度。在政府间国际组织层面, 国际制度的创建和运作不再完全由大国霸权所主导, “在联合国大会上, 按照国际体系中最强大国家通常占支配地位的观点, 就不可能正确预测出大会表决结果。”^② 例如, 在《联合国海洋法公约》的产生, 尤其是专属经济区制度和国际海底制度形成的过程中, 第三世界国家发挥了重要作用。对此, 斯蒂芬·克莱斯勒评价说: “在海洋领域, 联合国海洋法会议这一实行普遍会员国制的谈判论坛涉及广泛的问题领域, 赋予发展中国家参与决策的机会, 并赋予它们超过其国家权力应有的影响和权力。”

“海洋法公约的谈判就是在一个涉及广泛问题领域的普遍性论坛上展开的, 这正是第三世界国家运用权力资源的最佳环境。”^③ 在非政府层面, 非政府组织和全球社会运动也对推动国际关系民主化发挥了助推作用, 诸如绿色和平运动、生态运动、人权运动、反战运动等社会运动。^④

第二, 在非传统安全领域, 以军事实力为核心的大国权力下降, 促进了国际权力的分散化。非传统安全威胁尤其是各种全球性问题日益突出, 导致罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈所谓“高级政治”与“低级政治”的界限日趋模糊。在此背景下, “当今的能源、资源、环境、人口、海洋和空间利用等问题与军事安全、意识形态和领土争端等传统的外交议题处于同等地位。”这种变化推动国际权力结构从“总体权力结构”(即体系中各国间权力分配状况决定国际制度的性质, 军事实力是最重要的权力资源)向“问题领域结构”转换(世界事务划分为不同的“问题领域”, 在各“问题领域”内各有其权力和制度的控制者)。在这种情况下, “权力不像在总体结构模式中那样是可相互转化的; 军事力量在经济问题领域中

^① William Bundy, “Elements of Power”, *Foreign Affairs*, Vol.56, No.1, 1977, p.1.

^② [美]罗伯特·基欧汉, 约瑟夫·奈著, 林茂辉等译:《权力与相互依赖——转变中的世界政治》, 北京: 中国人民公安大学出版社, 1991年版, 第66-67页。

^③ [美]斯蒂芬·D. 克莱斯勒著, 李小华译:《结构冲突: 第三世界对抗全球自由主义》, 杭州: 浙江人民出版社, 2001年版, 第231-233页。

^④ 胡键: “全球社会运动的兴起与全球治理的转型”, <http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=10220>

将是无效的……某一问题领域中的权力资源在用于其他问题领域时,就会失去其某些或全部的效力。”^①以《联合国海洋法公约》的谈判过程为例,正是马耳他这种在传统安全问题中很难发挥作用的小国,提出了国际海底为人类共同财产的制度设计。尽管美国对此强烈不满,并以此为由拒绝加入公约,但并无法阻止公约的缔约和生效。对此,有评价指出:“在战后大部分时期内,美国的海上威力几乎会使人们联想到在制定规则的权力方面存在的霸权结构。”但是,在海洋法谈判中,“在海洋能力方面继续居领先地位的美国和能力迅速增强的苏联都发现自己在关于海域和海洋资源管理问题的谈判中居于守势。”^②

当前,无论是经济安全和生态环境安全的维护,还是反恐、打击国际犯罪等领域,都无法依靠单个的霸权或若干个大国能够完成。“从传统上说,政治学者们一直强调军事力量在国际政治中的作用”,但在相互依赖条件下,从实现和维护安全的手段来看,军事手段已无法适应多样化的安全目标,“就实现其他一些愈益重要的目标(诸如经济福利和良好的生态环境)而言,武力也往往不是一种恰当的手段。”^③以反恐问题为例,以美国“反恐战争”为代表的以暴制暴、穷兵黩武的军事打击政策,并未收到克敌制胜、除恶扬善的效果,美国的实力和形象也遭到严重破坏。

第三,传统的霸权或大国权力在应对非传统安全威胁方面的战略失误和不负责任,削弱了霸权的权威。在日益严峻的非传统安全威胁面前,霸权国家或者继续沿用传统的思维与手段,在应对的战略理念和具体举措方面出现重大失误;或者基于自身利益的考虑而采取推卸责任的做法,导致自身提供国际公共产品的能力出现严重不足,导致霸权国家的权威发生危机。例如,美国治标不治本的反恐政策,以及美国和西方在应对2008年以来全球金融危机方面的私利性政策,都导致了美国霸权的削弱和权威的弱化。日本学者春原刚指出,“由于仅仅信任自己的力量,奉行‘非黑即白’、‘非敌即友’的简单二元政策,美国的单边主义已经使联合国、G8甚至北约等地区多边机构的可信性及凝聚力受到巨大损害。”“美国为实现目的不择手段的做法,使对美国的不信任感在国际社会广泛扩散,美国的‘单极’时代草草宣告结束。”^④

^① [美]罗伯特·基欧汉,约瑟夫·奈著,林茂辉等译:《权力与相互依赖——转变中的世界政治》,第29、60页。

^② 同上,第183-184页。

^③ 同上,第30-31页。

^④ [日]春原刚:“集权的时代——21世纪的美国外交和G8峰会的走向”,参见《参考资料》2008年8月26日,第20-21页。

新加坡学者马凯硕指出,美国和西方在应对全球性挑战方面的失败,几乎涉及所有非传统安全领域。在反恐问题上,“尽管西方人的内心一直为伊斯兰恐怖分子的威胁所困扰,却在使用一种不当的方式应对阿富汗和伊拉克这两个亟待解决和最为紧迫的挑战。”在贸易、金融和环境领域,西方已变成“不负责任的参与者”。“当美国人和欧洲人发现自己成为国际贸易中的输家的时候,他们也失去了推动全球贸易自由化的动力”;西方“在抑制全球气候变暖的斗争中也正在失去领先权”,“解决这一问题的武断倡导者来自美国和欧洲的科学界,但是拒绝采取任何有效行动的最大阻力来自美国政府。”^①

(二)霸权国家依然是非传统安全问题全球治理的主导者

霸权国家基于自私性的利益诉求对全球治理主导权的排他性垄断,以及霸权国家对国际制度的功利性安排和“单边主义”的行为方式,导致全球治理的霸权性特征依然十分突出,并在短期内难以得到彻底改观。

首先,霸权国家对国际制度的主导性突出体现为,超国家的治理总体上根据最强大国家的政策和利益而定。现实主义对全球治理的批评指出,最强大国家倡导的全球治理总是以它们自身的利益为出发点,因此,作为全球治理的国际规制在原则上缺乏独立的权力,其作用主要是为了促进最具支配地位国家或国家联盟的利益。^②在现实层面,世界安全、贸易、金融、环保、人权等领域国际制度的倡议权和主导权,无疑仍掌握在西方大国手中。

其次,各民族国家在全球治理体系中的极不平等的地位严重制约着全球治理目标的实现。全球治理主体中的国际组织和全球公民社会组织在很大程度上受美国为首的西方发达国家所左右,因此,全球治理的过程很难彻底摆脱发达国家的操纵。“西方七国/八国集团(G7/G8)在很大程度上左右着全球治理的进程,它们与广大发展中国家在全球治理的价值目标上存在着严重的分歧。”美国作为目前世界上唯一的超级大国,“冷战结束后它加紧奉行单边主义的国际战略,对公正而有效的全球治理造成了直接的损害。”^③

最后,传统的霸权国家依旧用老方法防范和阻止其他国家,尤其是新兴国家进入全球治理的领导层。“全球治理的构架、实质性目标和优越性,都是用权力

^① [新加坡]马凯硕:“新亚洲半球:不可阻挡的全球权力东移”,参见《参考资料》2008年6月27日,第30-36页。

^② [英]戴维·赫尔德,安东尼·麦克格鲁编,曹荣湘等译:《治理全球化:权力、权威与全球治理》,北京:社会科学文献出版社,2004年版,导言,第18页。

^③ 俞可平:“全球治理引论”。

的等级性来打造的。当前的自由世界秩序……首先是美国霸权的产品。”^①美国保守主义思想家甚至认为，除美国外，还没有看到其他行为体能够对全球治理发挥广泛而持久的影响。美国和西方依旧排斥中国、印度、巴西等新兴大国进入全球治理的核心领导层，“从这个角度看，以一个大国间彼此离心为特征的全球治理架构比一个包容性的全球治理结构出现的可能性更大。”^②

结 语

综合前文所述，可得出以下结论：第一，非传统安全问题的日益突出构成了全球治理兴起的重要动力，并推动了国际体系的深刻转型。在国际行为主体的结构层面，这种趋势体现为非国家行为体的作用日益突出，并挑战和冲击国家权力，但尚未改变国家的主导地位；在国际权力结构层面，传统的国际权力结构已经开始松动，但霸权对国际体系的主导地位尚未发生实质性改变。

第二，从国际体系行为体结构的转型来看，在全球治理兴起与发展的过程中，国家日益面临非国家行为体的制约、监督等方面的挑战，但国家依然是最主要的治理主体，其作用仍然远远超过非国家行为体。非国家行为体在全球治理中的作用十分复杂，建设性的非国家行为体，在创建和提供国际合作平台，提供国际公共产品等方面发挥了重要建设性作用；破坏性非国家行为体则构成了国际和平与发展的重要威胁；而有些非国家行为体则兼具建设性与破坏性作用。

第三，从国际体系权力结构的转型来看。一方面，非传统安全威胁的全球治理推动了国际关系民主化程度的提高和国际权力的分散化，而霸权国家在应对非传统安全威胁方面的战略失误和不负责任削弱了霸权的权威。另一方面，霸权国家对全球治理主导权的排他性垄断，全球治理体系的不平等，霸权国家防范和阻止新兴国家进入全球治理核心领导层，都使全球治理的霸权特征依然十分突出。

（作者简介：上海外国语大学中东研究所教授，博士，上海，200083）

收稿日期：2014年5月

（责任编辑：赵裴）

^① [英]戴维·赫尔德，安东尼·麦克格鲁编，曹荣湘等译：《治理全球化：权力、权威与全球治理》，第19页。

^② [德]德克·梅斯纳，[英]约翰·汉弗莱著，赵景芳译：“全球治理舞台上的中国和印度”，载《世界经济与政治》2006年第6期，第8页。