

# 论国际安全关系<sup>\*</sup>

李少军

**【内容提要】** 在国际关系中,安全都是互动的产物。国家谋求安全就是谋求与他国相关的利益。这样形成的互动会使国家在安全上相互依赖,并且会构成国际安全体系。国家间所存在的主权与外交关系、政治与价值认同关系、地缘关系、军事关系、经济关系以及全球治理关系等都内含安全上的相互作用与相互影响。这些安全关系所体现的是主权国家结构。这种结构从整体上讲具有无政府状态下的自助和规范约束下的共存两个基本属性。自利与自助会导致国家间发生冲突,但主权规范下的共存又会使国家行为受到约束。由于国家在安全互动中对现状的改变只有得到相关方的同意才能真正消除不安全状态,因此谋求合法性与共同安全乃是安全互动的必然走向。任何国家在国际安全体系中实现自己的安全利益,都要有实力和能力改变现状,但同时又要让安全互动有可以谈判的空间以利于得到相关方的同意。在互动中,只有让一定的结局实现合法化,国家所面对的安全问题才能得到最终解决。

**【关键词】** 安全关系;相互依赖;无政府状态;国际规范;同意;合法性

**【作者简介】** 李少军,上海社会科学院国际关系研究所特约研究员。(上海 邮编:200020)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2014)10-0000-16

<sup>\*</sup> 感谢王存刚教授阅读初稿并提出宝贵意见。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

在国际政治中,讲安全总要涉及各种各样的互动关系。倘若行为体之间不存在任何互动,则根本无所谓安全或不安全。因此,安全总是一定关系的产物。这种关系,就是安全关系。安全关系作为一个范畴,概括的是国际行为体在安全事务中的相互作用和相互影响。这种相互作用和相互影响会使参与互动的行为体构成体系,而体系反过来则成为行为体身处其中的安全环境。由于行为体面对的所有安全问题都是在这样的体系互动中发生和解决的,因此要理解和应对安全问题,就必须了解这个体系的属性、特点与运作机制。

基于对事实的观察和理论演绎,本文阐释了国家在国际安全事务上互动的主要表现,解释了这种相互依赖关系的体系结构和基本属性,并且分析了国家在安全体系中的行为模式及互动的后果。本文所要论证的核心观点认为,国家间的安全关系具有自助与共存两种基本属性。在互动中,国家基于自利会发生冲突,但为了共存又会受到国际规范的约束。由于国家通过互动谋求安全必须使自己对现状的改变得到相关方的同意,因此共同安全乃是实现安全的必然路径。任何国家要实现自己的安全利益,都要有实力和能力改变现状,但同时又要让安全互动有可以谈判的空间以利于得到相关方的同意。在互动中,只有让一定的结局实现合法化,国家所面对的安全问题才能得到最终解决。

### 一 国家在安全上的相互依赖

在国际关系中,每个国家所面对的威胁、危险以及所采取的维护安全的措施,都与其他国家相关。这种相互依赖的属性使得国家在安全上的相互作用与相互影响无处不在。对国家来说,任何一个国际安全问题都是一个互动问题。国家有不同的安全利益诉求,就会参与不同类型的互动,并且会形成不同的安全关系的结构。<sup>①</sup>

#### (一) 主权与外交关系

在安全互动中,国家首先作为主权者相互作用和相互影响。国家能以这种身份互

---

<sup>①</sup> 本文研究的出发点是国家间的互动。迄今学界虽有对特定国家间安全关系的研究,但没有对“安全关系”的概念研究与理论演绎。流行的研究模式是阐释安全的主体(如从国家安全到人的安全)和安全的问题(如从传统安全到非传统安全)。虽然有学者把现实主义对权力结构和自由制度主义对规范结构的论述纳入安全研究,但这些学派的研究主要侧重的是结构对行为体的影响。它们都没有说明国家间的“无政府”与“有规范”实际上都是国家间安全互动的产物,而且是共存的属性。建构主义在20世纪90年代对安全问题的关注,例如对行为体的身份与利益的建构的阐释,也未见对安全关系的说明。按照笔者的观点,只有基于安全关系的概念,才能说明国家间在安全上的相互依赖以及国家谋求安全与他者的相关性,并进而推论出解决安全问题谋求同意的重要性以及实现共同安全的必然性。

动,前提条件是相互承认主权。<sup>①</sup>在当今的国际关系中,成为联合国成员国通常被认为是得到主权承认的标志。不过,成为联合国成员国未必就能得到所有联合国成员国的承认。有一些联合国成员国就至少不被一个成员国承认。例如,以色列得到了158个联合国成员国承认,与33个联合国成员国未建交。就未得主权承认的政治实体而言,虽然有宣称“建国”的政治实体不被任何联合国成员国或非成员国承认,如2014年出现的“伊斯兰国”(ISIS),但也有的政治实体有较高的主权承认度,如科索沃就得到了108个联合国成员国的承认。

国家被承认拥有主权,就可以加入国际组织和国际条约,得到国际法保护,并且可以与其他主权国家建立正式的外交关系。国家间建立正式外交关系,就有了以外交手段解决安全问题的空间,在一些时候就可以避免冲突,谋求各方都同意的安全结局。由于主权国家受承认的程度不同,因此所享有的主权互动空间也不同。例如,有部份国家就拒绝有以色列签证或出入境章的护照持有者入境,而以色列政府也禁止国民前往叙利亚、伊拉克、黎巴嫩、沙特阿拉伯、伊朗等“敌对国家”。通常,主权受承认的程度越高,国家和国民的国际安全环境就越好,面对的因主权纠纷而产生的安全问题就越少。国家如果互不承认,那对双方来说都意味着面对一种不安全的互动局面。

## (二) 政治与价值认同关系

主权国家之间的互动,都有对于他者的认同。认同决定一个国家在世界政治中的位置,决定它的朋友和敌人。除了政治认同之外,国家基于宗教、民族和意识形态等因素也会形成认同关系。现代社会的交通与通讯条件,导致了不同国家人民之间更频繁、更强烈、更对称、更全面的相互作用,其结果就是认同对国家间关系的作用更加显著。<sup>②</sup>基于认同,国家在安全上可能相互支持甚至结成同盟,在战略上可能以伙伴身份开展合作,也可能进行政治对抗、经济制裁甚至军事冲突。

认同决定相互依赖的属性与模式,并且会导致其他连带问题。例如,日本政府对历史问题的错误态度作为一种价值认同,就导致了中日、韩日关系的全面恶化。冷战结束后北约的东扩和美国在俄罗斯家门口部署反导系统,反映出西方国家对俄罗斯的敌对认同并没有发生真正改变。乌克兰危机发生后,双方采取的对抗措施,表明双方的敌对认同在进一步强化。

<sup>①</sup> 按照建构主义理论,主权是一种社会事实。约翰·鲁杰指出,“这类事实的存在是由于人们同意它们的存在,它们的存在是人所建立的制度加以支撑和维系。”参见彼得·卡赞斯坦等编,秦亚青等译:《世界政治理论的探索与争鸣》,上海:上海人民出版社2006年版,第256页。

<sup>②</sup> 参见塞缪尔·亨廷顿著,周琪等译:《文明的冲突与世界秩序的重建》,北京:新华出版社1998年版,第134页。

### (三) 地缘关系

主权国家都是地缘实体,都与其他国家有一定的地理关系。无论是内陆国家还是海洋国家,都需要划定与其他国家的边界,而这种边界的划分都是经由国家间的互动实现的,需要得到相关国家的同意。如果边界存在争议,国家就需要进行谈判。如果谈判不能解决问题,当事方可以搁置争议。如果不能搁置争议,争议升级,问题就有可能演变成冲突甚至战争。

地缘关系作为一种相互依赖结构,具有相当高的敏感性。在一些情况下,国家在地理上邻近有可能产生不信任感,甚至会构成威胁。例如,孟加拉国把印度列为威胁,印度将巴基斯坦列为威胁,韩国将朝鲜列为威胁,泰国将柬埔寨列为威胁,都是地缘关系所导致的结果。一般来讲,国家的邻国越多,所面对地缘安全问题就越多。

在当代的国际关系中,除领土问题这个国际安全热点之外,伴随着海洋资源的开发,海上运输线重要性的提升以及各国海上军事力量的发展,国家在海洋上的竞争也构成了地缘相互依赖关系的重要方面。

### (四) 军事关系

主权国家作为权力行为体,都是以军事力量作为国家安全的支柱。在国家间的互动中,发生武装冲突乃至战争是最严峻的安全互动。在不发生战争的情况下,国家间的军事关系,主要表现为军事外交、军备竞赛、军控与裁军、军事威慑等。在国家间有正常外交关系的多数情况下,国家间的军事关系主要体现为军备的竞相发展。在这种互动中,每个国家的军备发展都会参照相关国家的军备水平,并且会紧跟世界军备发展的潮流。它们的行为常常会呈现出“行动—反行动”的特点,即一方的军力发展会导致相关的其他国家采取相应的行动。尤其是在相互不信任的国家之间,军备建设会表现出密切的相关性。“安全困境”就是这样互动的结果。

军备竞赛所导致的安全困境,对国家来说是一种消极前景。为消解这样的困境,国家也可以有另外的选择,即进行军控与裁军。在冷战时期,美苏进行了裁军谈判,也签署了多项条约。冷战结束后,美俄继续了这样的进程,尽管有反复与曲折。从互动逻辑来看,尽管削减军备可能减少相关国家的敌意,从而营造出更安全的环境,但如果国家受到欺骗,导致力量失衡,那就可能形成更危险的局面。由于敌对的国家间很难建立起真正的信任关系,因此国家往往宁可冒陷入安全困境的危险,也不愿轻易下决心进行军备裁减,除非这种削减一点不也影响国家维持安全的底线(例如核裁军)。

国家以军事手段进行互动,最基本的目的就是改变对手的行为,使之做原本不会做的事。以军事力量为后盾施加影响,国家可以选择威慑,如显示武力,也可以通过加

强军事同盟关系对相关方施压。国家在军事互动中诉诸战争手段是比较少见的,因为这样做代价大且有可能导致难以控制的后果。美国在21世纪初发动阿富汗战争与伊拉克战争,在取得军事胜利后都遇到了出乎意料的结果:美国力图通过消灭恐怖主义并建立民主制度的方式谋求安全,但结果是美国既没能消灭恐怖主义,也没能建立起稳定的民主制度。

在当代,尽管国际规范对战争的制约作用在增强,但战争仍然是国际关系中的常见形态。在一些地区,国际冲突长期存在,例如以色列与巴勒斯坦之间就一直存在冲突。

### (五) 经济关系

国家间在经济上的相互依赖,使得经济安全相互关联。一个国家所面对的问题,很可能具有“传染效应”。例如,1982年发生的墨西哥债务危机,导致了历时10年的拉美债务危机。1997年开始于泰国的亚洲金融危机,很快蔓延到马来西亚、印尼、菲律宾、韩国等国家,造成灾难性影响。2008年发生的美国次贷危机,很快就从美国本土向全球蔓延,从金融领域向实体经济扩散,最后将许多国家拉下水。2010年发生的欧债危机,最初开始于希腊,其后蔓延到爱尔兰、葡萄牙、西班牙、意大利等国,并影响到整个欧盟经济。

由于国家在经济上相互依赖,因此当国家实施经济制裁以损害目标国利益时,也会对自身的经济安全造成损害。同理,对于陷入危机的相互依赖同伴,如果不加以救助,就有可能危及自身。在欧债危机中,德国就不得不出手救助陷入困境的欧元区国家。

### (六) 全球治理关系<sup>①</sup>

全球问题的凸显使得国家间的安全互动还会形成更广泛的相互依赖关系。例如,解决气候变化、核扩散、反恐、传染病、粮食危机等问题,国家都需要围绕共同利益进行互动,从而形成具有全球性的安全关系。面对这些问题,世界各国需要采取集体行动。集体行动也是一种相互依赖关系。由于进行合作需要付出代价,因此国家间存在利益上的讨价还价。不过,这种合作中的责任分担与国家间根本的利害冲突是有本质不同的。

总体来看,国家间在安全问题上的互动,会导致它们之间形成密切的相互依赖关系。这种相互依赖关系涉及复杂的问题和领域:有一些具有零和属性,一方所得就是另一方所失(例如领土问题);也有一些具有非零和属性,各方通过合作可以促进共同

<sup>①</sup> 本文的演绎出发点是主权国家间的关系,因此偏重传统安全。对于国家必须参与的全球性问题的治理,由于互动问题是复杂的全球性联系的产物,并不是单纯的主权国家互动的结果,因此在这里是把它作为国家间安全关系的特殊表现。

利益(例如反恐);有一些属于高政治问题,比较敏感(例如武装冲突);也有一些属于低政治问题,易于开展合作(例如贸易谈判)。这些不同的相互依赖关系交织在一起,构成了国家谋求安全的体系背景。这种结构,正如约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)所言,无所谓好,也无所谓坏。<sup>①</sup> 它包含国家间的不信任、冲突和对抗,也包含国家间的合作和履约,包含国家间改变现状的行为,也包括国家间维持现状的行为。如果说国家间相互承认主权,接受互不干涉规范是一种相互依赖,那么持强凌弱、“无法无天”,也是一种相互依赖。没有国家在国际安全问题上能够脱离这种相互依赖。所有应对国际安全挑战和谋求安全利益的国家都共存于这个大环境之中。

国家身处这种结构之中,就会受到结构无处不在的影响。体系结构对国家的影响,比较突出的有两个方面:一是每个国家的安全政策都不可能独立地制定与实施,而是会受到其他国家乃至整个体系的影响。<sup>②</sup> 例如,在领土安全问题上,中国与周边国家的政策就相互影响。二是国家在体系中可以采取单边行动,但不能控制互动的结果。这就如同战争的发生一样:一个国家就可以发动战争,但想结束战争、实现和平就不是单方面可以决定的事情了。<sup>③</sup> 正是阿富汗战争和伊拉克战争的教训,使得奥巴马在2014年8月决定对“伊斯兰国”(ISIS)实施空袭时很纠结,因为他深知,一旦动手,结果就可能无法控制了。

事实表明,要理解和解释国家谋求安全的行为及其结果,就必须理解和解释国家在安全上的相互依赖以及由此而形成的安全关系结构。在对相关的互动现象进行观察和归纳的基础上,我们还需要进一步讨论其结构的一般属性与特点。

## 二 国际安全结构的属性与特点

国家进行安全互动所形成的体系结构,在整体上是一种主权国家结构,因为国家谋求和维护安全都是以主权者为身份。以这样的身份参与互动,国家间的安全关系会

<sup>①</sup> Joseph S. Nye Jr., *Understanding International Conflicts*, New York: Longman, 1997, p. 162.

<sup>②</sup> 这一点体现了体系的特点。正如赫德利·布尔(Hedley Bull)所讲:“如果两个或两个以上国家之间有足够的交往,而且一个国家可以对其他国家的决策产生足够的影响,从而促成某种行为,那么国家体系或国际体系就出现了。”参见赫德利·布尔著,张小明译:《无政府社会:世界政治秩序研究》(第二版),北京:世界知识出版社2003年版,第7页。

<sup>③</sup> 戴维·弗罗姆金(David Fromkin)指出,虽然保持和平需要两个或更多国家,但只要一个国家就可以发动战争。即使在今天,甚至在其他大国想要维持和平的情况下,一个侵略者也可以发动一场较大战争,除非其他国家强大到足以遏制它。参见 David Fromkin, *Europe's Last Summer: Who Started the Great War in 1914?* New York: Vintage Books, 2004, pp. 293-294.

体现出主权国家体系所具有的两个根本属性:一个是独立与“无政府状态”所导致的冲突属性,另一个是平等与不干涉规范所导致的共存属性。这两种属性在以往的国际关系研究中多有论及,但没有研究从理论上论证这两者乃是同一互动的结果。实际上,只有从共存的视角理解这两种属性,才能够对国家维护安全的行为机制有适宜的理解。

从历史上讲,主权国家体系的这两个属性是同时产生的。正是最早发生于欧洲的从前主权国家向主权国家的转变,奠定了这种安全结构的属性与运作特点。

在主权国家产生之前,欧洲的政治实体包括大大小小的王国、公国、公爵领地及其他准自治单位,存在着重叠交错的忠诚和政治义务。到15世纪末,欧洲有约500个独立的政治单位。<sup>①</sup> 婚姻、血缘关系和战争是改变国家间关系的主要方式。臣民除了要效忠本地的封建主之外,还可能要对一些遥远的贵族、主教以及罗马教皇负有义务。这种政治结构的顶点是两个人物:神圣罗马帝国皇帝是世俗权威,教皇是精神权威。在原则上,没有一个统治者可以垄断任何领土的政治权力。1648年签订的《威斯特伐里亚和约》改变了这一政治结构。<sup>②</sup> 领土国家和代表世俗最高权力的主权者的形成,标志着在每一块领土上不再有多种效忠和权威,只有对国王或君王权威的效忠。领土和领土之上的人民属于统治者,而统治者不必听命于一个外部权威。没有外部的更高权威,各个国家遂成为了独立与平等的政治实体。<sup>③</sup>

外部更高权威的消失意味着国家间的互动成为了一种“无政府状态”。在这种状态下,国家都得自己照料自己的利益。国家以主权者的身份“自助”,必然会以不容他者干涉的方式谋求自身的最大利益。由于国家都发展成了拥有军队的权力行为体,都是以权力作为谋求利益的最终保证,因此主权国家体系一诞生,通行的就是丛林法则:强者为所欲为,弱者尽受其苦。

“无政府状态”作为对国际体系的一种概括,解决了“无”的问题,但却没有解决“有”的问题。实际上,国际体系虽然无政府,但却有规范,因为“自助”的国家在体系中都不得不接受彼此都拥有主权的平等与共存状态。由于每个主权国家的合法性都取决于其他主权国家的承认,因此国家在形成主权关系的同时,亦会形成一种互不干

① 约瑟夫·A.凯米莱里,吉米·福尔克著,李东燕译:《主权的终结?——日趋“缩小”和“碎片化”的世界政治》,杭州:浙江人民出版社2001年版,第15页。

② Adam Watson, *The Evolution of International Society*, London: Routledge, 1992, p. 186. 转引自罗伯特·杰克逊、乔格·索伦森著,吴勇、宋德星译:《国际关系学理论与方法》,天津:天津人民出版社2008年版,第20页。

③ 参见卡伦·明斯特著,潘忠歧译:《国际关系精要》,上海:上海人民出版社2007年版,第25-26页;布鲁斯·拉西特、哈维·斯塔尔著,王玉珍等译:《世界政治》,北京:华夏出版社2001年版,第48-50页。

涉内政的关系。<sup>①</sup> 这种主权规范赋予了各主权国家一层自我保护的坚硬外壳。显然,国家要享有主权地位,就必须接受主权规范。如果哪个国家不承认其他国家的主权地位,那么它自身主权的合法性就不复存在了。<sup>②</sup>

主权国家体系先天所具有的这两种属性,显然是相互矛盾的。无政府状态下的独立与自助,导致了国家间的不相容性,其表现就是权力政治。当国家间的利益发生矛盾的时候,国家就可能运用权力改变国家间关系的现状。国际冲突就是这种机制发生作用的体现。不过,国家以主权者的身份进行权力互动,其行为又不能免于主权规范的制约。由于主权国家是平等的,都有不受干涉的权利,因此有国家破坏这种关系时,就会受到相关国家的反对。在这种互动中,虽然维护主权国家体系的规范没有一个强制性机构来实施,但被认为犯下“侵略”和“反和平”罪行的国家在一定程度上是会遭到体系的惩罚的,其中包括舆论的谴责,也包括其他主权国家在维护和平旗号下可能实施的联合经济制裁与军事打击。

观察主权国家体系产生以来的国际关系史,可以看到在上述两种机制的影响下,主权国家间的互动,一方面存在着持续不断的权力冲突,既定的主权秩序常常遭到破坏,但另一方面也始终存在着对权力因素的规范性制约。由于在这个过程中对主权秩序的破坏来自于权力因素,而规范的制约最终也需要转化为权力的影响,因此权力的互动构成了主权体系演进的一个最突出的要素。

对于主权国家体系中的众多国家(特别是中小国家)来说,进行权力互动,最理想的模式当然是权力的平衡,即每一方都有一定的自卫能力但却不能压倒甚至进攻他国。这样各国就能比较稳定地共存,能够遵守互不干涉内政的规范,而体系则能保持和平的状态。相反,如果权力显著失衡,各方共存的和平状态就可能被改变,不干涉规范就会失去约束作用,主权管辖边界会被打破,国家间的利益也会被重新分配。通常,权力失衡越严重,主权体系被改变的可能性和程度就越大,而引发的平衡力量也越大。在欧洲的历史上,称霸与反霸就体现了这样的互动特点。

罗伯特·杰克逊(Robert Jackson)和乔格·索伦森(Georg Sorensen)对欧洲的权

<sup>①</sup> 学界对于17世纪国家体系的“相互承认”的特点是有论述的,但对“无政府状态”与相互承认的关系却缺乏解释。罗伯特·杰克逊、乔格·索伦森著,吴勇、宋德星译:《国际关系学理论与方法》,天津:天津人民出版社2008年版,第19-20页。

<sup>②</sup> 摩根索在阐释主权问题时,论及了约束主权国家的国际法规则。他指出,如果各国不能做到相互尊重属地管辖权,如果没有对这种尊重施以法律保障,那么建筑在国际法之上的国家体系就无法存在。不过,摩根索并没有特别强调国家间的相互承认,而是认为无论各国同意与否,这一类规则对所有国家都有约束力。他称之为“多元国家体系赖以存在的逻辑前提”。参见汉斯·摩根索著,徐昕等译:《国家间政治》,北京:中国人民公安大学出版社1990年版,第387页。

力互动历史有这样的阐释:哈布斯堡帝国(奥地利)在三十年战争(1618-1648年)中企图称霸,但被法国和瑞典联军阻止。法国国王路易十四(1661-1714年)企图称霸,但被英荷联军阻止。拿破仑(1795-1815年)企图称霸,但被英国、俄国、普鲁士和奥地利四国阻止。后拿破仑时期大国间的均势(欧洲协调),在1815-1914年的大部分时间里得到了维持。希特勒(1939-1945年)统治下的德国企图称霸,被美国、苏联和英国阻止。在过去的350年里,欧洲国际体系一直努力抗拒着世界政治历史的主要发展趋势,即强国总是企图迫使弱国臣服于它们的政治意图以便建立帝国。<sup>①</sup>

历史事实表明,强权国家争霸,力图以帝国替代主权秩序,都不能成功。主权体系作为国家共存的结构保持了延续性。尽管在长期的历史演进中国家版图发生了很多变化,但主权原则作为维持国家间关系的基础却保持了下来。正是这些原则的规范作用,构成了国家间和平的合法性基础。

观察今天的主权国家体系,可以看到,尽管与历史对比已有很大不同,但体系的两个本质属性却依然在起作用。在17世纪即主权国家刚诞生的时候,正如霍布斯所认为的那样,由于所有国家都同等地、经常性地为这样一种恐惧所驱使,即其自身的生存这一各国所拥有的最值得珍视的东西可能受到威胁,因此多国体系呈现出的是一场为安全而展开的全面斗争。<sup>②</sup>在今天,情况肯定要好得多,比如在欧盟国家之间就不再有这样的恐惧,但从国际安全互动的整体来看,国家间的不信任甚至对抗关系还是相当普遍的存在着的。由于国际体系中不存在争端的最终裁决者,因此国家依然面对着约翰·米尔斯海默(John J. Mearsheimer)所称的“911”问题,即受到威胁时不可能向一个中央权威拨打“911”寻求帮助。<sup>③</sup>

从另一方面来讲,主权体系中制约国际政治冲突特别是制约侵略战争的规范因素,肯定也比历史上的情况要好得多。特别是20世纪先后出现的《国际联盟盟约》(1919年)、《非战公约》(1928年)和《联合国宪章》(1945年)等重大规章所塑造的规范观念,确立了尊重并保持各国领土完整、政治独立的原则,并且对于国家使用武力施加了明确而严格的限制。这些确保主权国家共存与和平的规范,虽然不能从根本上消除战争,其约束作用与人们的期望还相去甚远,但它们所起到的反对侵略、维护和平的

① 罗伯特·杰克逊、乔格·索伦森著,吴勇、宋德星译:《国际关系学理论与方法》,天津:天津人民出版社2008年版,第20-21页。

② 参见阿诺德·沃尔弗斯著,于铁军译:《纷争与协作——国际政治论集》,北京:世界知识出版社2006年版,第8页。

③ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001, pp. 32-33.

道义作用是不可否认的。正是因为存在这些规范,国家在直接动用权力手段谋求安全的时候,不得不对照国际法原则,思考如何谋求行为的合法性。

国际安全关系所具有的这两个属性,作为影响国家行为的结构性机制,对国家谋求安全的行为是有决定性影响的。作为体系中的单元,国家既会受到权力政治机制的压力,同时也会受到国际规范机制的压力。应对权力政治压力,国家需要发展和保有相应的实力,需要时刻警惕可能发生的危险。用德国“铁血宰相”奥托·冯·俾斯麦(Otto von Bismarck)的话来形容,国家很像是同在一个车厢里的陌生人之间的关系,每一个人都不间断地注视着其他人,当一个人把手放入口袋的时候,他旁边的人也准备好自己的左轮枪,以便能够首先开火。<sup>①</sup> 应对国际规范的压力,国家则需要考虑如何履约。事实上,在今天的多数情况下,乘车者是可以保持共存关系的,因为所有乘车者都需要接受乘车规范。尽管在乘车者之间始终存在不信任关系,仍然有可能发生冲突,但无视规范就不能与他者共存,就会被赶出车厢,从而损害自身的安全利益。

国际安全体系的上述两个属性,对国家谋求安全的过程与结果都是有直接影响的。它们在很大程度上规定了国家间互动的大体趋势,对于人们思考国家的安全战略选择与行为结果是有重要启示意义的。

### 三 合法性与共同安全

对于主权体系的两种属性和影响机制,长期以来人们看重的一直是权力因素,认为权力才是维护安全的唯一决定要素。在这一点上,进攻现实主义讲得最彻底:国际体系是一个险恶而残忍的角斗场,要想在其中生存,国家别无选择,只得为权力而相互竞争。国家永远无法确信其他国家对它们不怀敌意。大国必须尽可能多地获取权力以保护自身。理想的结果是做体系中的霸权国。软弱只能招致麻烦。<sup>②</sup>

现实主义对权力机制的演绎,与国际体系的无政府和冲突属性是切合的。事实上,许多国家特别是大国在实践中就是这样做的。直至今日,流行的看法仍然把加强权力与维护安全紧密相联。然而,由于国际体系有两个基本机制,国际安全互动并不是单纯的权力竞争,主权国家间的安全互动还有共存和受规范约束的特点,因此只讲权力的逻辑是不能对安全关系的演进做出完全和适当解释的。在这个问题上,我们需

<sup>①</sup> Peter Mangold, *National Security and International Relations*, London and New York: Routledge, 1990, p. 2.

<sup>②</sup> 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,第 38 页。

要具体分析国家间安全互动的模式及其结果。

在国际体系中,国家谋求安全的行为是想要对某种现状进行某种程度的改变。国家的诉求,在体系中会导致相关国家进行互动,可能是讨价还价,也可能是激烈对抗。这样的互动在一些情况下可以达成一致,但也可能长期不能达成一致。达成一致就意味着问题得到了(相对)解决,各方能够接受现状,确立行为规范并形成稳定的秩序。如果达不成一致,则意味着问题得不到解决,矛盾乃至对抗状态会持续下去。这两种不同的互动结果,前一种得到了互动各方的同意,而后一种则没有得到同意。在这里,“同意”构成了决定安全互动结果的要素。

在政治学的概念中,“同意”是与“合法性”相联系的,即政府或政治共同体的合法性是建立在被统治者的同意的基础上的。<sup>①</sup> 借鉴这两个概念,我们可以把国际安全关系的“合法性”理解为互动各方的“同意”。在这个问题上,我们需要区分国际社会基于正式规范所表达的同意以及相关的当事方对互动问题的同意。这两种同意的意义有关联,但并不是一回事。

在国际安全互动中,人们通常认为符合国际法的行为(例如符合《联合国宪章》)才是合法的,反之则是不合法的。例如,美国2003年发动伊拉克战争之前并没有得到联合国授权,战争打起来之后才设法让联合国通过了相关决议,目的就是要使自己的行为具有合法性。<sup>②</sup> 这一事例表明,即使是超级大国,在安全互动中也不能无视国际规范所决定的合法性。在当今的国际关系中,正式的国际规范,例如联合国大会、安理会等机构通过的决议,都是经由一定的投票机制形成的。这种“同意”体现了国际社会的态度。值得注意的是,这种经由正式机制表达的同意或不同意,尽管对互动参与者的行为有影响,但充其量只有相关作用而很少能起因果作用。在很多情况下,当事方是不会老老实实在地按照对自己不利的国际规范行事的。

就特定的互动问题来说,真正对结局起决定作用的乃是当事方的态度。安全问题能否得到最终解决,事后能否形成稳定的秩序,关键要看各当事方是否同意。得到同意,互动结局就具有合法性,各方就能按照一定的规范行事;得不到同意,即使现状被改变,争议问题也还是争议问题。从这个意义来讲,国家要实现安全诉求,不论中间经过怎样的过程,最终的目标都是要使自己谋求的现状得到同意或者说使之合法化。在这个过程中,如果说国家能改变现状是谋求安全的必要条件,那么能实现现状的合法

<sup>①</sup> 参见杰拉尔德·麦科勒姆著,李少军、尚新建译:《政治哲学》,台北:桂冠图书公司1993年版,第171-193页。

<sup>②</sup> 参见联合国安理会1483(2003)号决议,2003年5月22日,http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1483.htm,登录时间2014年9月8日。

化则是谋求安全的充分条件。

观察现实的安全互动可以看到,凡是存在问题(争议)的关系,都是未能得到同意的关系。例如,以色列与巴勒斯坦的关系就具有这样的特点。就这样的关系来讲,只要存在不同的安全诉求,那么互动现状就只是过程而不是结果。对于没有结果的安全互动,各方会始终以谋求同意作为目标。出于不同的诉求,每一方在互动中都会力争使对自己有利的结果得到同意。

以谋求合法性为安全互动的最终目标,国家就必须进行利益的讨价还价。由于国家作为主权者是共存于安全体系之中,因此要实现同意就必须使各方都有安全利益可以谈判。没有可以谈判的利益,就不会有谈判,而没有谈判,就不会有同意和合法性。尽管在互动中强势的国家可以强行建立某种秩序,例如改变对争议领土的控制,但得不到同意的现状是始终存在安全隐患的,因为存在对立的安全诉求就意味着存在不安全。因此,国家要实现真正的安全,就必须使一定的现状合法化,而要达到这个目标,就必须要有个谈判程序。实际上,即使是通过战争打败另一方,国家在战争结束后也需要一个过程使新秩序得到同意。例如,日本在二战后接受新宪法,就是对新的国际安全秩序的同意。

从国家谋求安全的行为机制来看,其过程大体上包括两个阶段,一是提出诉求和改变现状,二是谋求同意以建立新秩序。这两个阶段对应于不同的机制,需要国家有不同的能力与反应。

作为谋求安全的第一步,国家要改变现状通常需要有相应的实力。例如,领土受到侵犯、军事上受到威胁、经济上受到制裁,国家都需要有适宜的权力手段来应对。在很多时候,国家提出安全诉求没有一定的实力基础就不能对现状进行改变。改变不了现状,就不可能实现任何安全目标。在国际安全互动中,大国之所以比小国地位更有利,就是因为大国有更强的实力。当然,就非传统安全领域的互动而言,情况则有根本的不同。例如,进行气候谈判就不能靠实力。

国家在安全互动中提出诉求并且改变现状后,就需要进入谈判阶段以谋求现状的合法化。由于国家提出的诉求有复杂的情形,因此进行谈判是面对着不同的难度与前景的。对于“非零和”问题,实现合法化相对容易,因为这样的问题容易找到谈判空间,通过讨价还价可以达成各方都能接受的目标。例如,气候谈判、贸易谈判、军控谈判等都属于这种情况。但是,如果各方面对的是“零和”问题,要实现各方都同意的目标就非常困难了。例如,领土问题就是最典型的“零和”问题,一方得到一块领土,另一方就会失去这块领土。如果双方都承认问题具有争议性,同意进行谈判,那还有希

望从技术上(进行与领土相关的其他利益交换)找到各方都能接受的缓解矛盾的途径(包括搁置争议、共同开发资源等),但如果有一方不承认问题具有争议性,根本不承认问题有谈判空间,那就唯有对抗一种前景了。在当今的国际关系中,一些领土争议长期存在就是因为问题很难讨价还价,每一方的诉求都不能为另一方所同意。

国家在安全互动中谋求同意,实际上谋求的是一种“共同安全”,因为同意表明互动各方都从中得到了安全。作为一个概念,“共同安全”(common security)是“裁军与安全独立委员会”(Independent Commission on Disarmament and Security Issues)在1982年最早提出的。针对冷战时期核对峙的严峻事实,该委员会认为,核战争根本没有胜利的希望,战争的双方只能同归于尽,因此,对抗的双方必须谋求共同的生存。只有全体国家能够共享安全的时候,持久的安全才能实现,而这一点的实现只能通过建立在平等、正义和互惠原则之上的合作。<sup>①</sup>按照共同安全的假定,一个国家捍卫其主权的防卫权利,必须考虑其对手的具有同等合法性的安全利益。这样的理念体现了人们对于安全关系的相互依赖性的认可。面对最大的威胁——核战争,人们迫切地感到需要转变观念与对外政策行为,即从通过竞争性对抗求安全向地区合作转变,从以威胁为基础的威慑向建立互信转变。在当时,欧安会和美苏核裁军进程都是在这样的背景下出现的。<sup>②</sup>

“共同安全”概念出现后,在20世纪80-90年代,国际关系学界曾有许多讨论。<sup>③</sup>今天我们使用这一概念,无论从理论上还是从实践上都应该有更进一步的认识。主权国家间安全竞争对抗升级的无解以及主权国家必须基于主权原则共存的现实,决定国家实现安全必须有谋求同意与合法性的目标,而且必须有寻求共同安全的操作。国家谋求安全之所以要承认共存,除了有核对峙没有胜利者这个军事上的原因之外,还应该从理论上理解其更一般的意义,即任何安全都应该有建立在同意基础上的合法性。得不到同意的安全、不具有合法性的安全,实际上是包含威胁或潜在威胁的现状,并不

① The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, 1995, Oxford: Oxford University Press, pp. 79-80.

② Paul Wehr and Klaus Pfoser, “Toward Common Security in Central America,” Working Paper 90-8, Department of Sociology University of Colorado at Boulder, July, 1990, [http://www.colorado.edu/conflict/full\\_text\\_search/AllCRCDocs/90-8.htm](http://www.colorado.edu/conflict/full_text_search/AllCRCDocs/90-8.htm).

③ 例如 Andrew J. Pierre, “Common Security: A Blueprint for Survival,” *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 1, 1982, p. 221; Michael Howard, “Common Security: A Programme for Disarmament,” *International Affairs*, Vol. 59, No. 2, 1983, pp. 264-265; Hanna Newcombe, “Collective Security, Common Security and Alternative Security: A Conceptual Comparison,” *Peace Research*, Vol. 18, No. 3, 1986, pp. 1-8, pp. 95-99; Barry Buzan, “Common Security, Non-Provocative Defence, and the Future of Western Europe,” *Review of International Studies*, Vol. 13, No. 4, 1987, pp. 265-279.

是真正的安全。只有让各方都获得安全,即实现共同安全,才能够真正消除不安全的现状和心态。

从实践上讲,国家在互动中要实现“共同安全”,是有一个大前提的,即与他者的共存是处于主权得到尊重的正常状态。如果情况相反,即有国家无视主权原则,侵犯别国主权,包括侵犯其领土、分裂其国家、颠覆其政府、从根本上危害其人民福祉,那相关国家间的关系就属于不正常状态了。例如,美国与伊朗、美国与朝鲜之间就不存在正常关系,因此它们之间的安全问题也没有谈判的基础,即使有国家费力组织会谈,也不可能真正的结果。从国家的反应来讲,如果面对的是主权原则遭到破坏的不正常情况,那么就只能先谋求关系的正常化,然后才谈得上谋求同意和“共同安全”。在这里,是否存在正常的国家关系状态构成了能否推动共同安全进程的判断标准。观察当今的国际关系可以看到,国家间破坏主权原则的事态是很常见的,因此国家在很多时候需要为建立正常的国家关系而斗争。

由于主权规范是确保国家共存的前提,也是解决安全问题合法性的必要条件,因此国家在关系正常状态下互动就有一条红线,即要避免损害他国的主权利益。损害这种利益,就可能导致矛盾升级到不可收拾的地步。因此,国家在安全互动中谋求改变现状,特别是在使用强制性力量时(例如进行经济与军事制裁),必须以不使两国关系破裂为限度。更具体地说,就是要始终留有谈判空间,不越过对方不能容忍的底线。在这里,制裁的目的应是以施压促谈判,而不是推动对方走向全面对抗。

从国家的理性选择来讲,只要不是想称霸世界、征服别国,那就应该保持与相关国家的正常关系,把所有安全问题都保持在可以谈判的限度之内。在这里,“可以谈判”应当是保持国家间正常关系的标准。能谈判,就意味着有谋求共同安全的前提。对于难以谈判解决的问题,国家可以采取管控矛盾的做法,即把可以搁置的问题先搁置,甚至长期搁置,目的是不使问题激化,同时始终保持谈判的压力与进程。在这类问题上,使争议免于升级为战争就是一种可以谈判的共同利益。当然,搁置问题是有条件的。如果国家间关系发生危机,那就不能搁置而需要进行危机管理了。国家进行危机管理也是需要谈判的,目的也是避免冲突升级。

实际上,对任何国家来说,全面战争都是应当极力避免的选择,因为战争代价太大,而且后果难以预料。德国在一战中战败,战争赔款直到2010年才付清,这样的历史教训是有警示意义的。为了更理性地处理国家间的安全关系,外交手段在国家间互动中应当发挥更多的作用。现在有一种国家互动惯例值得反思,即关系一旦恶化就不再进行外交接触,至少不再进行首脑外交,把取消外交互动作为一种施压的方式。这

是令人奇怪的。如果国家认识到谋求安全的过程最终还是要经由谈判,那么早谈就可以少走弯路,也许能够少付代价。谈判其实不等于软弱,而发动战争也不等于强硬。无论何时,国家都应以理性的方式维护自己的利益。

在操作上,国家进行谈判大概需要掌握有理、有利、有节的原则。有理就是提出安全诉求要有充分依据,特别是要符合国际法,师出有名。有利就是要有影响对手的手段和策略,该出手时就出手,要占据有利的谈判地位。这中间权力的影响是不可少的。运用权力手段,国家必须始终以实现政治目标为方向,即确保改变后的现状能够得到同意。对于不能谈判的问题,要运用各种手段(包括强制手段),使问题进入可以谈判的范围。有节就是提出与他国相关的诉求时,不越过其安全底线,使其可以谈判。基于这样的原则进行安全互动,各方的诉求应当有一个交叠的区域,即谈判区域。国家可以尽可能使最终结果接近自己的理想点,但又能为对方所接受。通常,谋求共同安全是需要有妥协的。如果有参与方在互动中不做任何妥协,那就不可能形成得到各方同意的结果。

在谈判中,找到甚至创造出讨价还价的空间是十分重要的。找不到这样的空间,就不可能有同意和安全的合法性。由于国际关系领域广泛,因此只要有愿意,谈判空间就可以找到。习近平针对中美关系多次讲过这样的话,“宽广的太平洋两岸有足够空间容纳中美两个大国。”<sup>①</sup>美国总统奥巴马也提出,美国不会遏制中国,目前仍有空间可以容纳中国经济和军事影响力的增长。<sup>②</sup>从近年多轮中美战略对话的议题中可以看到,双方可以谈的领域非常广泛。事实表明,国家间能不能进行谈判在很大程度上取决于主观意愿。当今世界一些久拖不决的安全问题,也许坐下来谈就能找到解决办法,但因为存在敌对认同,相互不承认,不能建立起正常的国家关系,因此问题与冲突始终存在。这样的现象能否在国际安全互动的大势中逐步减少,我们大概需要寄希望于国际社会的进步。

## 结论

本文从国家互动的事实和国际体系的属性出发所做的演绎表明,国家间的相互依赖,决定了国际安全问题都是互动问题,都是产生于和解决于体系结构中的问题。主

<sup>①</sup> 习近平第一次正式讲这句话是2012年2月接受美国《华盛顿邮报》书面采访, [http://news.xinhuanet.com/politics/2012-02/14/c\\_122697439.htm?prolongation=1](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-02/14/c_122697439.htm?prolongation=1), 登录时间2014年9月12日。

<sup>②</sup> Sharon Chen, “Chinese military exercises a ‘natural evolution,’ US commander says,” Bloomberg News, July 29, 2014, 转引自 <http://www.stripes.com/>, 登录时间:2014年9月8日。

权国家体系的无政府属性和具有规范约束的属性决定了国家间安全关系的特点,即国家会进行权力竞争,但也会在整体上维持共存的局面和主权秩序。由于安全问题的最终解决需要各方的同意,因此谋求合法性和共同安全乃是国家实现安全的最终目标和必然路径。国家为了获取同意,进行安全互动需要有相应的实力,但也需要有相应的外交谈判能力。国家如果能认识到安全关系发展的大体趋势,并且基于理性原则进行选择,那么“共同安全”的实现就具有可能性。

当然,联系现实也应该看到,国际安全问题并不是纯理论问题,即使理论演绎能做到自洽,实际操作也非常困难。在很多时候,国家安全与否不单取决于其自身怎样做,而且特别取决于他方做出怎样的回应。有时国家是很难理性行事的。在民族情感、宗教认同、意识形态等价值因素的作用下,许多可以谈的问题就是谈不了,参与互动的国家都不得不付出无意义的沉重代价。对于国际安全关系中难以解释的社会观念的作用以及国家的非理性决策的影响,国际安全研究显然还有很多问题需要做进一步探讨。

(截稿:2014年 月 实习编辑:冷鸿基)