

【当代政治】

全球治理语境下主权国家的国际责任^{*}

许开轶 季伟杰

摘要: 全球治理理论强调国际事务的多元主体共治,但并不否认主权国家仍在其中扮演着主导性角色,尤其是在承担国际责任方面的作用更是无可替代。倡导主权国家的国际责任不仅有利于维护其自身日益扩展的利益需要,而且也有利于维护世界的和平与发展。尽管面临着一些困境,但无论在经济、政治、生态还是安全领域,主权国家都应该克服困难,践行自己的国际责任。崛起中的中国应当坚持力所能及的均衡责任观,塑造负责任的大国形象,有选择性地担当国际责任。

关键词: 全球化; 全球治理; 主权国家; 国际责任; 国家形象

中图分类号: D621

文献标识码: A

文章编号: 1003-0751(2014)02-0019-05

所谓主权国家的国际责任是指作为国际社会的一员,主权国家为全人类的安全、健康、幸福和可持续发展所应承担和履行的责任。尽管在全球化时代,强调国际事务的多元主体共治,但是主权国家因其掌握着公共权力,仍然在其中扮演着主导性角色,也理应承担起更多的国际责任。然而,面对错综复杂的国际环境,主权国家究竟如何履行国际责任,却是一个极富争议性的问题。

一、倡导主权国家国际责任的现实意义

传统意义上的国家责任主要是面向国内治理的,但在今天的全球化时代,民众和国家利益的时域和地域空间都大大扩展了,若主权国家仅仅把责任拘囿于一国之内,显然无法满足现实的需求。而且随着全球性问题的日益突出,为了全人类的共同利益,也需要主权国家有更多的担当。具体来说,倡导主权国家国际责任的现实意义主要有以下三个方面。

1. 有助于实现国内国际两个大局的统筹兼顾

当今国际社会对国内国际政治间的关系大致存在三种认识。第一种是内外政治的一元论。此观点要么认为国内政治从属于国际政治,要么认为国际政治从属于国内政治。当今世界很多国家,特别是推行霸权主义的国家,占支配地位的国际交往思维认为,国际政治应从属国内政治。也就是说,当两者发生冲突时,对内政的考虑会压倒性地重于对国际事务的考虑。如美国这样拥有强大能力的国家,甚至倾向于把内政模式像快餐文化一样推及和应用到全球治理领域。这种思维造成的外交结果往往是较少考虑国际社会的整体利益或他国的利益,而倾向于以自我利益为中心。^①第二种是内外政治的二元论。此观点认为,国内政治和国际政治本质上处于两个不同的且平行的领域。二元论思维认为,在国内政治中,存在强烈的等级治理结构,可以形成自上而下的治理结构安排。而在国际政治领域,因为没有世界政府,诸如联合国一类的国际组织的执行力

收稿日期: 2013-10-09

^{*} 基金项目: 国家社会科学基金项目《转型期的中国政治稳定机制研究》(11BZZ018)、江苏省高校优势学科建设工程项目《中国和平崛起的国际环境研究》(1812200001A174)的研究成果。

作者简介: 许开轶,男,南京师范大学公共管理学院副院长,江苏高校东亚国际问题研究中心研究员,副教授,博士,硕士生导师(南京 210023)。

季伟杰,男,厦门大学人文学院硕士研究生(厦门 361005)。

又时常受到成员国利益博弈的左右,因而像国际安全治理这样的事情通常只能服从均势的自我调节机制。在这种思维支配下,国家会把重点放在国内治理上,至于国际责任的承担,则被认为是与国内治理无多大干系,从而被严重忽视。第三种是内外政治二元协调论。二元协调思维并不主张将内外政治割裂开来,相反,其主张从两种政治合作统筹的角度,重视内外政治互动过程中的协调,寻求国内责任和国际责任之间的最大平衡。也就是说,主权国家首先要切实完成国内责任,同时应尽量履行相应的国际责任,塑造良好的外部环境,使之至少不会变得于国内发展不利。相比而言,笔者更认可第三种观点,即内外政治二元协调论。事实上,当今世界任何一个主权国家的自身发展已经绝不可能仅仅只关乎自己,全球化的发展已经使各国之间形成了你中有我、我中有你、一荣俱荣、一损俱损的关系格局,倡导、追求国内责任与国际责任的平衡、互动、协调,既可以使国家的责任由内而外延伸到全球治理当中,为全人类共同利益的维护做出贡献,也可以让国际责任的担当所形成的正能量反过来促进和确保本国的发展,从而实现国内国际两个大局的统筹兼顾。

2. 有助于塑造良好的国际形象

尽管在当下的国际舞台上,国家地位的高低和影响力的大小仍然主要取决于经济、军事、科技等硬实力,但本国治理绩效、对外援助情况、国家信用等级、国际责任意识等指标也越来越为人们所重视。特别是主权国家是否勇于并能够承担一定的国际责任,已成为塑造良好国际形象、获得国际舆论的支持、扩大国际事务话语权的重要因素。一个主权国家,不论其实力强弱、疆域大小,结合自身发展需要,致力于塑造负责任的国家形象,无疑是其立足于国际舞台、赢得他国信赖和尊重的基本条件。伴随着中国近几十年来综合国力和国际地位的稳步提升,世界将目光聚焦在了中国身上,但是快速增长的硬实力、飙升的各种指标数据并没有使意识形态先入为主的西方国家与民众对中国产生较为“对等”的印象,相反,“中国威胁论”却甚嚣尘上。在此背景下,身体力行地为世界分担责任,可以使污蔑中国的各种言论不攻自破,从而净化中国和平发展的国际环境。

3. 有助于更好地维系世界的和平与发展

和平与发展是时代的主题,但当今世界依然充

满了动荡与不安。在这样的时局背景下,为了共同维系世界的和平与发展,各主权国家必须怀着对本国民众和国际社会高度负责的态度审慎思考下面的问题:如何将对本国民众的责任与对国际社会的责任结合起来?如何把国际问题、地区冲突等各类矛盾约束在可协商、可谈判的制度框架内,避免矛盾激化乃至兵戎相见?这些问题都要求每个主权国家在全球治理过程中应倍加重视、积极倡导并勇于承担相应的国际责任,建构有约束力的责任机制。主权国家应清醒地认识到,践行本国的国际责任不仅仅是出于对国际社会和平安定大局的考量,更是为了本国可持续发展的利益需求所做出的郑重抉择。没有一个国家能够在动荡频繁的环境里独善其身,更没有一个国家可以在全球化程度如此之高的今天只顾发展自己而完全漠视责任、拒绝惠施他人。国家间只有在永恒的利益之外多出一份责任的契合与关切,才能使彼此之间实现互利共赢,才能有效维系世界的和平与发展。

二、主权国家国际责任的作用领域

主权国家作为国际社会行为主体,在经济、政治、安全、生态等领域都应充分履行国际责任。在全球化的背景下,这些责任的担当具有鲜明的时代特色。

1. 经济领域:携手推动世界经济的可持续发展

加强全球合作治理,实现各国经济互利共赢和可持续发展,这应当是各主权国家的明智选择。然而现有的合作机制还存在严重的问题,一些国家为了一己私利不惜损害他国利益的现象仍大量存在。之所以有这种恣意妄为行为的存在,说到底就是因为责任意识的缺乏。因而在加强世界各国的经济合作、推动世界经济可持续发展的过程中,必须强化各国的责任意识,强调必须恪守最基本的责任准则,如不可以无限度地压榨发展中国家的劳动力;不可以有利可图则一哄而上,无利可图则过河拆桥;不可以采取稀释货币、贸易保护、市场投机等手段只顾维护本国经济利益却将危机转嫁他国;不可以跨国贸易过程中出现新殖民主义行为;不可以经济交往中捆绑不合理的政治利益;不可以漠视对他国经济行为所产生的贫富差距、生态破坏问题。

2. 政治领域:合作构建热点问题协商解决机制

现代国家具有双重责任:一要对本国公民负责;

二要对国际社会负责。现代国际责任与全球治理的内在要求的有机结合,为国际政治协商解决机制的构建、运作提供了多样化、民主化的实现途径,并且给予主权国家以更大、更自主的发挥空间。对于矛盾争议所涉及到的相关国家,平等、理性地解决问题是彰显责任的最优选项,而对于极力从中斡旋的一些国家,特别是享有盛誉的大国,更应该秉承国际责任为重的大局观,推动矛盾争议得到妥善处置。各主权国家的出发点单纯是为了维护本国利益也好,抑或是从责任外溢角度考虑,希望自身发展和国际社会安定兼而有之也罢,想要建设有效的政治协商解决机制,注定离不开主权国家内在的责任意识。

3. 生态领域:各国政府共同但有区别地治理环境

在全球生态环境治理问题上,世界各国共同但有区别的责任界定是目前为大家基本认可的实践思路,但发展中国家与发达国家之间的国情存在明显的差异,尤其是在碳排放量等生态环境治理的指标上以及技术合作方面分歧严重。在未来的生态环境合作治理中还需要各主权国家之间更多地包容、妥协、互助和作为,这不仅仅需要公平正义原则,更需要树立起共同担当的责任意识。各主权国家要坚定信心、凝聚共识、积极努力、加强合作,必须保持成果的一致性,坚持规则的公平性,注重目标的合理性,确保机制的有效性。^②

4. 安全领域:互信合作以保持国家间的均势

安全领域的相对稳定向来是主权国家安身立命、存续发展的基石。除却传统安全的威胁(如军事、政治对抗、外交冲突等)仍很严重外,新世纪以来非传统安全威胁(如经济安全、信息安全、恐怖主义、武器扩散、跨国犯罪等)也愈加凸显并且呈现多样化。这为拥有共同利益的相关主权国家之间进行双边或多边安全对话与合作提供了契机。正是由于来自安全领域挑战的严峻性,主权国家在此基础上承担的国际责任才更加重要。主权国家在国际安全领域所应担当的国际责任主要有:秉承《联合国宪章》的原则和有关规定,维护国际和平与安全;深化与周边国家的睦邻友好,共同营造和平稳定的地区环境;开展预防性外交,倡导优先使用对话与协商来化解分歧、预防冲突;促进多边主义,加强与区域和次区域组织在维护国际和平与安全方面的交流合作;倡导互信、互利、平等、协作的新安全观,寻求实

现综合安全、共同安全、合作安全,以切实的互信合作赢得均势和保障。^③

三、主权国家践行国际责任面临的困境

主权国家在全球治理的合作与竞争过程中面临着各种各样的问题和挑战,其对于国际责任的认同度也存在分歧,这就在无形之中给国际社会倡导国际责任、构建责任机制造成了诸多障碍。概括起来,主权国家践行国际责任面临的困境及其原因主要有如下几个方面。

1. 国家间不平等现象仍然严重

第二次世界大战结束以后,以联合国为示范,国际社会在政治、经济、文化、军事等各个领域都涌现出许多政府间或非政府组织。这些组织虽然成立的宗旨不尽相同,但是却都或多或少标榜民主平等原则。然而,每个领域规则的制定或许会参照绝大多数成员国的诉求,但是在运作具体游戏规则的时候往往只会出现少数几个掌控话语权的主导者,他们时而博弈,时而结成同盟,形成全球治理中权责不一的政治气候。之所以说国家间不平等现象严重,在不同的领域有很多鲜明的事例可以说明,最具代表性也是至今颇具争议性的事例就是,美国在核不扩散问题上对以色列和伊朗等国采取的“双重标准”。事实上,国家间的这种不平等极大地阻碍了公正合理、责任至上的国际秩序的构筑。

2. 现有治理机制的缺陷

全球化的发展迫使各主权国家彼此之间的依赖度史无前例地达到了一个新的高度,世界在转变为地球村的过程中同样也经历了与之等量的治理难题。第一,当今世界倡导更多的是所有主权国家在国际交往中一律平等,这就很容易造成权威主体的缺失。第二,即便拥有了兼备影响力与号召力的权威主体,但是对于合作伙伴(亦即一个共同框架下的其他国家),如何形成普遍遵守和有效力的治理机制甚为重要。第三,用于规范和调节的制度有了,那么,应该怎样保证公正、合理、高效执行呢?有无预警或善后机制可供处理突发事件、弥补制度漏洞?这些都是亟待解决的问题。第四,也是最关键的,就是制度框架内的所有国家能否始终同心同德,即使是在遭遇困境的情况下是否也可以履行职责、互帮互助。机制的不完善是全球治理推进过程中无法回避的硬伤。

3. 各国国情和利益诉求难以协调

各国国情和诉求的不同是造成全球治理中主权国家无法兼顾内外责任的重要因素,也在很大程度上给国际事务的公平处理埋下了难以调和的隐患。以东亚国家为例,尽管目前其整体经济发展取得了长足的进步,但国家之间的经济发展水平差距依然相当大,贫富差距仍十分悬殊。其政治制度类型也复杂多样,既有威权式的专政国家,也有东方式的民主国家;既有资本主义国家,也有社会主义国家。此外,东亚地区的民族众多,宗教意识复杂,部分国家尚有领土(海)主权归属上的分歧与争端,利益诉求差异很大。这种多样性使得东亚不同国家对待许多特定问题或机制具有多样性的政策选择,难以实现政策的统一,从而严重削弱了东亚地区各主权国家在全球治理中的集体影响力。^④

4. 民族保守主义滋生出消极排外的极端情绪

在国际政治中,民族主义是现代国家的精神内核和心理基础,是人民对国家认同感的象征。可是凡事都有两面性,民族主义有时候展现出的保守性、极端性、排外性等负面特质,会使一个国家拒斥本应承担的国际责任,以自身利益作为衡量一切的标准,甚至在国际交往中时常用可能让矛盾进一步激化的方式处理国际事务。对于许多原殖民地和半殖民地的国家或民族而言,长期的屈辱感和自卑的心态非常容易为极端民族主义的孕育提供肥沃的土壤,其主要表现是好战、过分自负、妄自尊大等。在处理对外关系方面,极端民族主义者所主张的不是首先通过谈判、对话和合作解决争端,而是采取不负责任的甚至以伤害他国为代价的非理性的冲突和对抗的方式,他们甚至乐于看到自己国家与其他国家的矛盾激化到无法收拾的地步。因为这样或许正好证明他们存在的“价值”。因此,极端排外情绪影响下的民族主义者主张的不是维护国际秩序的稳定,而是破坏现有的国际秩序,以一种不负责任的姿态给国际社会添乱,^⑤严重阻碍了全球治理进程的推进。

四、中国担当国际责任的策略建议

崛起中的中国不可避免地需要承担起相应的国际责任,这既是外部社会对中国的集体期望,也是中国实现自身利益的必然选择。^⑥如何理解和界定与中国崛起的权力相称的责任,怎样做才是自身与国际社会共同认同的负责任国际行为,以及如何在这

种认同的基础上进行中国国家角色身份的重构,并有效地避免其中可能出现的角色和身份冲突,就成为决定中国是否能够成为负责任大国所要解决的核心问题。

1. 坚持力所能及的均衡责任观

在全球治理进程里,中国承担国际责任的前提既离不开对现有的国家实力以及国际效益的把脉,也必须注重树立起“均衡责任观”,并运用这种思维指导外事实践。事实上,中国和国际社会对于中国所承担的“责任”的理解,视角是不一样的。国外声音在把中国与“负责任的大国”联系起来的时候,多是关注中国所做的国际贡献,并会要求中国发挥更大的作用。而中国接受国际社会的这一指称和作同样的自我阐述的时候,更多的是为了打造对外的大国形象、国际地位与国际影响。^⑦所以,中国应该让国际社会充分了解到中国承担国际责任的现实原则。第一,中国首要的肯定是履行好对本国民众的责任。第二,从现实主义国际理论的观点来看,中国政府所有的责任外溢行为毫无疑问必须符合国家实力允许、国际效益显著、国际反响积极、内外两个大局兼顾这四个条件。第三,责任不是单向的,主权国家之间应当恪守“和平共处五项原则”,利益相关方都要互负责任。

2. 打造崭新的负责任的大国形象

与历史上依靠武力征服而崛起、推行霸权主义的大国不同,中国只希望“和平崛起”,向来没有好勇斗狠、称雄争霸的意图。然而,在一个传统强国衰落和一个新型大国崛起相碰撞的时代,要想避免与旧体制捍卫国发生不必要的冲突,要想实现中华民族伟大复兴的中国梦,中国政府应当通过打造一种不同于过往的、崭新的、值得信赖的负责任大国的形象,来向国际社会诠释一个治理理念,即国家间不仅仅只有永恒的利益,还有从密切联系中显现出的对彼此的道义责任。责任外溢的真正内涵不是政治作秀,也不是利益捆绑,更不是将承担国际责任视作工具性的手段。它的特点在于,一个主权国家在本国取得了善治,而世界上其他国家却在治理的诸多领域有所缺漏,这个国家愿意像对待邻居和朋友一般慷慨相助、平等交往,而不是作为世界警察在国际社会凸显存在感。在未来的全球治理中,中国会在国际和地区扮演越来越重要的角色,也会在崛起道路上遇到各种各样的挑战,而想要致力于打造负责任

的大国形象,一方面,必须拥有足够强大的软硬实力,用实力为自己赢得话语权,另一方面,中国需要有足够的信心和耐心向世界阐述自己的主张,熟练运用不战而屈人之兵的策略。

3. 扎实推进国际政治和经济新秩序的建设

国际政治与经济旧秩序的实质是霸权主义和强权政治。国际政治旧秩序的存在,是第二次世界大战后仍然存在世界大战危险、局部战争和地区冲突不断的重要原因。国际经济旧秩序的存在,严重影响了发展中国家经济的发展,成为广大发展中国家长期落后的根本原因,也是当代世界经济的主要障碍。因此,改变不合理的游戏规则,建成公正、合理的政治经济新秩序,这是为国际社会营造良好的政治经济气候的根本措施。中国随着自身国际地位和综合国力的提升,应当以联合国为舞台,在各主权国家面前主动做出表率,将中国的大同道义宣扬到世界,借助各类国际组织,倡导务实的合作,扎实推进国际政治经济新秩序的建设。具体来说,这一新秩序应坚持以下基本原则:第一,互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政。第二,坚持用和平方式处理国际争端。反对凭借军事优势动辄使用武力或以武力相威胁,树立以互信、互利、平等、协作为核心的新安全观,通过对话增进相互信任,通过合作促进共同安全。第三,世界各国主权平等。所有国家不论强弱、贫富都是国际社会平等的一员,都有平等参与世界事务的权利。第四,尊重各国国情、求同存异。各国社会制度和价值观念等方面的差异不应成为发展正常国家间关系的障碍,更不应成为干涉别国内政的理由。第五,互利合作、共同发展。各国之间,特别是发达国家和发展中国家之间应该相互合作,平等互利,共同发展。^⑧

4. 有选择性的担负起国际责任

中国在全球治理进程中需要有选择性地担负国际责任,这包括两个层面的内容:第一个层面是树立开放自信的大国心态,用战略眼光对待国际责任,既要防范国际责任被西方语境异化,又要区分并兼顾不同国际责任之间的差异;第二个层面是对于中国而言,积极参与到全球治理中,不仅仅是去熟悉和接受更多的国际规则、区分并选择更多的国际责任,更重要的是能够运用和创设规则,使其他国家愿意一起参与到这个责任机制当中去,从而促进每个主权国家各自的国家利益与大家一直关切的共同利益之间的和谐共进。^⑨未来中国可以继续有能力范围内担负国际责任,提供公共产品和对外援助,以拓展国际战略空间。在较长一段时期内,中国则需要充实和丰富国际责任的相关理念,同世界主要国家一起构筑并参与到新型的责任机制框架之内。

注释

- ①苏长河《中国与全球治理——进程、行为、结构与知识》,《国际政治研究》2011年第1期。②温家宝《凝聚共识 加强合作 推进应对气候变化历史进程——在哥本哈根气候变化会议领导人会议上的讲话》2009年12月18日。③中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国武装力量的多样化利用》国防白皮书,2013年4月。④周士新《东亚参与全球经济治理的发展前景》,《亚太经济》2011年第4期。⑤邢悦、詹奕嘉《负责任大国:理论、历史与现实》,《复旦国际关系评论》第8辑,上海人民出版社,2008年,第91页。⑥金灿荣、刘世强《崛起的中国如何面对“大国责任”》,《中国经贸》2011年第6期。⑦黄永鹏、秦琳《“中国责任论”考量之上的“均衡责任观”探析》,《湖南师范大学学报》2011年第2期。⑧《第67届联合国大会中方立场文件》,中华人民共和国外交部网站,2012年9月19日,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zjzg_602420/t970916.shtml。⑨宋效峰《国际机制与和谐世界构建:基于亚太地区的视角》,《东南亚南亚研究》2011年第1期。

责任编辑:浩 森 思 齐