

“失败国家”问题与国际秩序

韦宗友 (上海外国语大学国际问题研究所博士)

[内容提要]在国际政治中,国家的失败并非什么新的现象。然而,近年来它却引起了西方学界的广泛关注。尽管西方特别是美国对失败国家问题的关注有其自身的目的,但国家失败及其造成的严重后果却是不争的事实。因而,探究国家失败的根源以及如何应对失败国家危机,就不仅具有重要的理论价值,也具有迫切的现实意义。

[关键词]失败国家 人道主义灾难 国际秩序 国际治理

当冷战以始料未及的和平方式在 20 世纪 90 年代初嘎然而止时,世界舆论欢呼雀跃并认为人类将迎来期待已久的“永久和平”。然而,现实并非完全如此。90 年代初发生在卢旺达、索马里以及波黑地区的种族屠杀和种族清洗,尤其给人们的乐观情绪浇了一瓢冷水,也预示着新的历史时期国际秩序可能面临巨大挑战。随着人道主义灾难在一些国家和地区愈演愈烈,失败国家问题开始进入国际政治的话语圈,逐渐成为政治家和学者关注的对象。“9·11”恐怖袭击事件更以极其惨烈的方式使失败国家问题成了国际政治领域研究的重要课题。

失败国家的概念

与绝大多数国际政治术语一样,失败国家概念也是西方的舶来品,反映了西方的政治文化和价值判断。这一概念在后冷战时代的凸起甚至与西方特别是美国的战略转型有相当大的关联性,与美国的新干涉主义有着某种内在联系。然而,这并不意味着这一问题就是“伪问题”,从 20 世纪 90 年代的波黑危机、索马里冲突直至 2001 年的“9·11 事件”等一系列人间悲剧表明,失败国家问题已成为国际政治中重要而且迫切需要应对的问题。

失败国家并非什么新概念,但在国际政治中正如诸多老生常谈的术语一样没有一个统一、明确的定义。有的学者从一国应履行的国内基本职能出发,将那些无法履行基本国内功能、不能提供基本服

务的国家视为失败国家。如丹麦学者汉斯·霍尔姆指出,一国如无法履行基本的国家职能、全部或部分人口没有安全可言、军队或警察无法维持秩序、混乱横行、交通中断、国家机器崩溃,即为失败国家。美国学者苏姗·赖斯指出,失败国家是那些由于冲突、软弱无能的治理以及国家崩溃而导致的中央政府无法对其疆土内的重要组成部分进行有效控制、无法提供重要服务的国家,如索马里、苏丹、刚果民主共和国等。另外一些学者则从国家应履行的国内、国际职能两个方面来定义失败国家。如荷兰与西班牙两国的研究机构在一份研究失败国家问题的报告中,将失败国家界定为“国家机器无法有效垄断国内的武力使用,缺乏有效的司法制度维护法治,发布具有法律效应的法律文件,无法或不愿意履行国际义务,无法阻止形形色色的跨国经济犯罪以及无法阻止本国领土成为对其他国家实施暴力行为的基地”的国家。美国一个专门研究失败国家问题的研究小组则将失败国家的定义加以扩展,认为它应指所有发生“革命战争、种族战争、政权上的不利变化(指

门洪华、黄海莉:“应对失败国家的补救措施:兼论中美安全合作的战略性”,《美国研究》,2004 年第 1 期。

Hans Henrik Holm, “A Disaggregated World Order in the Making: Policy towards Failed States as an Example”, *International Politics*, 38, Sept. 2001.

Susan E. Rice, “The New National Security Strategy: Focused on Failed States”, *Policy Brief*, 116, Feb. 2003.

Failed and Collapsed States in the International System, a report prepared by The Africa Studies Center, Leiden, The Transnational Institute, Amsterdam, The Center of Social Studies, Coimbra University, and Peace Research Center - CIP - FUHEM, Madrid, Dec. 2003, p. 4.

治理模式的重大变化,包括政权的崩溃、统治阶层或政权的极度不稳定时期、由民主政权向极权统治的转变)以及种族屠杀或政治屠杀”的国家。

从一般政治学意义上说,国家作为一国国民的最高监护人和最高效忠对象,必须履行一些基本的职能:为本国国民提供公共物品,包括为国民的人身与财产安全提供保障的法律与秩序,以及一些基本的经济与社会服务,如基础设施,医疗卫生和教育,基本的生活保障和社会福利等。同时,国家作为国际社会中的基本政治单元,能够维护本国的主权独立,履行基本的国际义务。由此,学者们即从国家职能或功能的角度来界定失败国家。具体地说,在国内,它无法提供基本的秩序,无法垄断对武力的行使;行政机器无法有效运转,司法制度形同虚设;经济衰退、人民生活急剧恶化;贪污盛行、暴力冲突不断。从国际上来看,它无法履行基本的国际义务,成为跨国犯罪和恐怖主义的温床。美国学者罗伯特·鲁特伯格2002年著文专门对失败国家的特征进行了详尽的描述。这些特征包括刑事暴力与政治暴力攀升;无法行使对国境的控制;种族、宗教、语言、文化敌意不断上升;爆发内战;对本国居民使用恐怖;制度软弱无力;基础设施年久失修、无法满足基本的需要;不动用武力就无法征税;贪污盛行;卫生体系崩溃;婴儿死亡率高、人口寿命下降;学校无法运转;人均GDP每况愈下;通货膨胀日益严重;基本食物短缺、居民面临饥饿威胁。国家的基本合法性也受到越来越强的攻击。居民的政治共同体意识消逝,变得无所适从。国家陷入无政府状态之中,恐怖主义容易从中孳生。

综合上述学者的定义,可以说,失败国家就是“那些无法为本国公民提供基本的安全与福利,无法履行基本的国际义务”的国家,它们具有一些共同的、指向性特征:(1)暴力横行,国民缺乏基本的安全感;(2)贪污盛行,制度形同虚设;(3)人民生活每况愈下,社会矛盾激化;(4)无法有效控制国境,容易成为跨国犯罪和国际恐怖主义的渊藪。依此标准,索马里、安哥拉、布隆迪、刚果民主共和国、塞拉利昂、利比里亚、苏丹以及当前的伊拉克均可划入失败国家之列。

“失败国家”问题及其根源

失败国家问题并非什么新问题。虽然从法律上来说,威斯特伐利亚和约后的现代国家都是主权平等的行为体,是国际体系中的一员,然而这并不意味着国家在能力上和权力上的平等。由于国家在资源禀赋、国土面积、治理模式和治理能力上千差万别,特别是随着几波巨大的帝国解体浪潮而诞生的一大批新兴国家,它们在地理位置、国土资源、治理能力及经验上都存在相当程度的先天不足,其中一些国家因此在激烈的国内、国际竞争中步履维艰,最终沦为失败国家。

既然失败国家问题由来已久,那么为什么直至冷战后才获得越来越大的关注?笔者认为,主要有两个方面的原因。第一,失败国家问题在冷战后开始变得日益严重。从失败国家的定义来看,根本上说,国家的失败是个内部治理不善问题。易言之,它是一国的内部问题。在国际交往并不密切的时代,失败国家的问题多半属于孤立的、地方性事件,与国际秩序或国际和平、安全并没有太多的相关性。即便在冷战时期,失败国家问题也不是一个突出的问题。因为美苏两个超级大国是各自势力范围内的绝对主宰,它们出于争霸要求或“信誉”的考虑,对自己势力范围内的弱小国家给予政治、经济或军事方面的援助,使失败国家问题或被掩盖起来,或控制在不致对国际秩序造成强烈冲击的限度内。而且,人们也习惯从美苏争霸的角度来看待这一问题,以致失败国家问题即便出现也无法进入国际政治的话语圈。冷战的结束以及全球化趋势的发展,不仅使得先前遏阻失败国家的“稳定器”及“保护伞”不复存

Jack A. Goldstone, Marc A. Levy, etc., *State Failure Task Force Report: Findings*, Sept. 30, 2000.

Robert I. Rotberg, "Failed States in a World of Terror", *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July/August 2002, pp. 132 - 133; See also Robert I. Rotberg, "The New Nature of Nation - State Failure", *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3, Summer 2002.

国内较早关注失败国家问题的庄礼伟博士则将失败国家的指向性特征概括为:1、公权私人化;2、军队派化;3、暴力“合法”化;4、公共商品趋零化。参见:庄礼伟:“失败国家”:概念、指标、根源与治理”,载陈玉刚、袁建华主编:《超越威斯特伐利亚?——21世纪国际关系的解读》,时事出版社2004年版,第274页。

同上书,第127页。

Hans Henrik Holm, "A Disaggregated World Order in the Making: Policy towards Failed States as an Example", *International Politics*, 38, Sept. 2001.

在,更使一国失败问题之祸殃及其他国家乃至全球的稳定与安全。“9·11”恐怖袭击清楚表明,在全球化时代,在中亚内陆小国阿富汗出现的国家失败问题,将会对远在重洋之外的世界超级大国造成何种程度的伤害和威胁。

第二,美国等西方国家借解决失败国家问题之名推行新的干涉主义。虽然失败国家问题因其本身的“溢出效应”而的确对国际秩序构成一定程度的挑战,但这一问题近年来的“热化”与西方特别是美国的“炒作”不无关系。冷战结束后,美国由于苏联这一传统强敌的消失而一度处于战略徘徊期。虽然美国念念不忘在全球推行霸权,但在缺乏明确敌人的情况下,其霸权战略的推行受到国际、国内的多方掣肘。“9·11”让美国决策者迅速结束了战略徘徊。自此,美国确立了以“恐怖主义”为主要敌人的新的国家安全战略。新战略明确提出将对“失败国家”和“无赖国家”采取“预防性措施”,必要时对其进行“政权更迭”,以铲除孳生恐怖主义的沃土,消除美国的安全威胁。此后,失败国家问题日益受到西方特别是美国学者的密切关注,一些学者撰文鼓吹对失败国家进行干预,实行“新帝国主义”或“新托管”式的治理。

尽管失败国家问题近年来备受关注与美国的国家安全战略调整有相当契合之处,但我们并不能因此而否认失败国家问题的现实性。毕竟,失败国家是当今国际政治中不争的事实,而它造成的危害也有目共睹。那么,是什么因素导致了国家的失败,国家失败的根源到底是什么?

如前所述,从根本上说,失败国家问题是个内部治理不善或治理失败的问题。因而可以说,内因是造成国家失败的根本原因。大凡失败的国家,都有一个显著的共同特征,就是制度软弱无力,法律形同虚设。领导人往往凌驾于制度之上,对领导者的权力缺乏起码的制衡和监督,重大的政治、经济决策往往由领导者一人说了算,即便决策失误或造成重大损失也缺乏有效的手段予以纠正和追究。更有甚者,领导者个人或一小撮统治精英不惜利用手中的权力全面盘剥民众,完全将人民和国家利益置于一己私利之下。如刚果民主共和国以及塞拉利昂的国

家失败,就是由于制度缺位、领导人利用手中权力对国家资源和人民财富进行系统掠夺。领导人的行政腐败常常又导致官僚阶层纷起效尤,放大了腐败统治的恶果,加剧了人民的痛苦。而重大的决策失误或掠夺性政策又进一步将人民推向灾难的边缘,使统治者与人民离心离德甚至反目成仇,最终导致民怨沸腾、社会矛盾激化、冲突四起,国家走向崩溃。

然而,内因并不是造成国家失败的唯一原因。实际上,失败国家问题的彰显,在颇大程度上源自外部因素。第一,历史上的殖民统治。西方殖民者在非洲等地区的长期殖民统治和盘剥,造成当地经济落后、人民生活赤贫,而且遗害至今。西方殖民者在争夺势力范围过程中,往往不顾当地的语言、宗教、种族差异或习俗,人为地进行划界或政治合并,由此埋下了宗教、种族矛盾或领土纷争的隐患。此外,出于殖民统治的需要,殖民者往往采取“分而治之”的手段,扶植那些对殖民国俯首称臣的当地政客和政治,对不服从者进行残酷镇压,造成殖民地社会的分化和裂痕。这些国家独立后,这些被掩盖的矛盾就凸显出来,而积贫积弱的经济基础又进一步加剧了这些矛盾,最终酿成严重的政治、经济和社会危机甚至大规模的武装冲突或战争。第二,美苏之间的冷战。在冷战时期,美苏两个超级大国出于意识形态斗争以及称霸的需要,在全球范围内展开了激烈的争夺。它们或公然武装入侵某些小国(如苏联入侵阿富汗),或采取打代理人战争的方式(如安哥拉),或进行政治颠覆和军事政变(如柬埔寨),导致这些国家长期处于战乱之中,无法有效履行基本的国内职能。冷战结束后,超级大国因进行战略收缩而停止支持和援助,这些国家就难以维持正常运转,成了

The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Sept. 20, 2002, pp. 1 - 16. 关于“无赖国家”或“无赖政权”的界定,参见该报告的第14页。

See Max Boot, “The Case for American Empire”, *Weekly Standard*, Vol. 7, No. 5, Oct. 15, 2001, pp. 27 - 29; Robert Cooper, “Why We Still Need Empires”, *The Observer*, April 7, 2002; James D. Fearon and David D. Laitin, “Neotrusteeship and the Problem of Weak States”, *International Security*, Vol. 28, No. 4, Spring 2004, pp. 5 - 43; Stephen D. Krasner, “Governance Failures and Alternatives to Sovereignty”, working paper of Center on Democracy, Development and The Rule of Law, Stanford Institute on International Studies, No. 12, Nov. 2004. 《华盛顿季刊》在2002年夏季刊中还刊登了“失败国家”专辑,斯坦福大学国际问题研究所于2004年4月专门举行了“失败国家”问题学术研讨会。

Robert I. Rotberg, “Failed States in a World of Terror”, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July/August 2002.

不折不扣的失败国家。与此同时,随着苏东集团的解体和一大批新兴国家的诞生,原先为高压政策所掩盖的矛盾得以释放,导致严重的种族、领土矛盾和冲突。前南地区在20世纪90年代发生的冲突就属这一类型。第三,全球化的冲击。全球化是一把双刃剑,它在促进全球贸易和财富增长的同时,也侵蚀了国家的主权和控制能力,将危机、灾难等一并传播开来。它要求国家具备更强的控制和治理能力,同时却在销蚀主权国家的这一能力。这对本就治理不善或缺乏坚强治理能力和经验的弱小国家或新兴独立国家来说,绝非福音。一些西方国家借全球化之名大力推行西方的民主、自由市场标准,更使一些原已虚弱不堪的国家难以有效地履行其国际义务与国内职能,直至走向崩溃。

“失败国家”问题对国际秩序的挑战

据统计,自冷战结束以来,失败国家内部以及失败国家之间发生的冲突与战争已夺去了800万人的生命,其中大多数为平民,此外还有400多万人因此而残废。因战争而陷入赤贫、营养不良以及缺乏基本生活必需品的人口则不可胜数。显然,失败国家问题不仅给所在国居民造成严重的生命与财产损失,引发严重的人道主义危机,还因其可能成为跨国犯罪或恐怖主义的渊藪而对国际秩序构成严峻挑战。

一是侵蚀现有国际体系的根基。尽管当前的全球化浪潮风高浪急,但不可否认的是,我们依然生活在威斯特伐利亚体系之下。这一国际体系的根本特征是,民族国家是基本的政治单元,各国在法律上一律平等,都享有主权。主权意味着在国内,它是最高权威,对境内的人民和领土行使着排他性的控制权,不存在平行机构与之对抗,更不从属于任何国家,即国内是一种等级制的秩序;对外,它享有独立处理对外关系,平等参与国际事务的权利,是国际权利与义务的承受者。主权不仅是国家的根本属性,也是现代国际体系赖以运作的基石。英国思想家霍布斯曾说,“主权是国家的灵魂”,“主权一旦失去,国家就会因而解体”。而失败国家则显然正在或已经失去这个“灵魂”。它们不仅难以为全体居民提供基本的

物质福利,甚至不能垄断对武力的合法行使,无法提供基本的秩序与安全。其境内往往有多个平行的、竞争性的权力行使机构,冲突不断,暴力横行,陷入无政府或准无政府状态。不仅如此,因在国内无法有效行使主权,它也无法履行一些基本的国际义务,成为主权国家构成的国际体系中“失落的一环”。在全球化日益加速的今天,这些国家的失败还具有极强的传染能力和“溢出效应”,不仅波及邻国和相邻地区,还严重危及国际体系的稳定。

二是导致严重的人道主义灾难,挑战国际社会的道德底线。在失败国家里不仅居民生活水平急剧下降,无法享受基本的医疗、教育服务,而且国内愈演愈烈的社会冲突导致生灵涂炭、人民流离失所。1994年4-7月,在短短100多天的日子里,发生在卢旺达的种族屠杀夺去了近100万人的生命,几乎占该国总人口的1/9。索马里、苏丹、波黑等地的矛盾与冲突,也夺去了许许多多无辜平民的生命。发生在这些国家的悲剧,挑战了人类基本的道德准则,也严重违背了联合国《人权宣言》的基本原则。不仅如此,失败国家居民生活每况愈下以及由于种族屠杀或冲突造成的灾难与恐惧,还引发了日益加剧的移民和难民潮。1994年卢旺达的种族屠杀就导致200万人逃离家园,涌入周边邻国。而发生在波黑、科索沃等地的种族冲突与战争,也导致大量的难民涌入他国。大量的难民潮本身就是严重的人道主义灾难,很多难民在迁徙过程中因饥饿、疾病等原因而死于非命,而且还会给接收国或对象国造成严重的社会及治安问题。大量难民聚集不仅可能成为疾病、犯罪的灶源,还会因争夺有限的资源而与所在国居民发生矛盾与冲突,甚至造成新的种族与社会裂痕。当前,在欧洲一些国家如荷兰、意大利、法国等,日益增多的合法及非法移民就带来了一系列社会与

Failed and Collapsed States in the International System, a report prepared by The Africa Studies Center, Leiden, The Transnational Institute, Amsterdam, The Center of Social Studies, Coimbra University, and Peace Research Center - CIP - FUHEM, Madrid, Dec. 2003.

Robert I. Rotberg, "Failed States in a World of Terror", *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July/August 2002.

[英]霍布斯著,黎思复等译:《利维坦》,商务印书馆1996年版,第172-173页。

安全问题,甚至引发种族主义势力的抬头。富足如欧洲的国家都尚且如此,一些贫弱国家面对大量难民的涌入更是无从应对,多是坐视问题恶化。

三是对国际安全构成了多重威胁。国家作为国际社会中的一员,并非与世隔绝,其境内发生的动乱和冲突也不可能仅限于本国疆界。特别是在多种族杂居的国家和地区,一国内部的矛盾和冲突往往不可避免“外溢”到邻近国家与地区,造成冲突的扩大,如波黑地区的战乱。如果失败国家具有丰富的自然资源或位于战略要津,那么其内部动荡和倾轧还会引发邻国、地区大国乃至全球大国的觊觎和角逐。当前发生在伊拉克的混乱与无政府状态,就诱使了形形色色力量的介入。即便是被“遗弃”的国家,也往往成为国际恐怖主义的首选目标,如阿富汗、索马里等国。混乱与贫困,制造了大量失业人口和对生活充满绝望的人群,他们是恐怖主义拉拢和利用的主要对象。控制失效的失败国边境地区则是国际恐怖主义孳生繁衍的重要场所。而一些失败国家的统治者为了苟延残喘,甚至不惜与国际恐怖分子狼狈为奸:前者为后者提供庇护所及训练基地,后者为前者提供资金支持。阿富汗的塔利班政权与本拉丹基地组织之间就存在着这种关系。贫穷并不必然带来恐怖主义,然而,贫穷及混乱无疑给恐怖主义提供了可乘之机。

此外,失败国家还成为某些国家在国际上滥用武力、推行新霸权主义的口实。“9·11”恐怖袭击后,美国以“反恐”为名已经在短短两年时间里发动了两场战争,并不时对叙利亚、伊朗乃至北朝鲜发出战争威胁,引起国际社会的广泛不安。在这些国家中,只有阿富汗称得上是失败国家,其余各国只是美国认定的“无赖国家”。但问题是,恰恰是在失败国家阿富汗境内孳生的国际恐怖主义催生了美国以“反恐”为名而行黩武之实的“先发制人”战略,加剧了国际社会的不安全感。

应对之道:理论与实践

如上所述,失败国家的无效治理或治理不善不仅给本国人民带来严重的不幸与灾难,而且给邻国及国际社会的安全与福祉带来严峻威胁,甚至引发

了美国的新霸权主义欲望,因而,如何应对失败国家的挑战,特别是如何对其进行有效治理,就成了摆在国际社会面前的一大问题。

从根本上说,解决失败国家问题或对其进行治理涉及两个层面的问题:第一,如何治理;第二,由谁进行治理。但是,失败国家问题几乎都有一个后果“外溢”的问题,治理起来不可避免地要触及国际法中的主权问题,因而在实践中必然会越过一国甚或多国的主权。其原因有二。第一,失败国家之所以失败,就是它已不再是一个具有完全主权的国家。它对外无法维护国家的独立与主权,无法履行基本的国际义务;对内也无法垄断对暴力的合法行使,无法提供基本的安全与秩序。因而国际法中的主权原则对它至多只是部分适用。第二,失败国家所造成的问题已不仅仅是一国的内政问题,而是一个公共问题(或者说“公害”)。国际法虽赋予了国家在主权上的平等权利,但国家主权不可侵犯并非绝对性原则。国际法鼻祖格老秀斯就曾指出,如果一国的统治者放弃了对人民的基本责任,剥夺了人民的自然权利,“使他的臣民遭受无人有理由施加的虐待”,那么国际干涉就是合法的。文森特(R. J. Vincent)指出,生命权比主权边界更为重要,各国必须对人类苦难作出反应,因而有义务挽救失败国家。人类苦难提出了国际社会治理责任的问题,人权的基本法则划定了一个界线,一旦逾越此界线,外部干预就是合法的。对人类和人性凶暴摧残开始的地方,就是国内管辖权的排他性终止的地方。换言之,当一国面临严重的人道主义灾难时,外部干预就不仅是合法的,在道德上也是必须的;而且,即便不是从法律和道德的立场出发,从集体利益的角度来

Mort Rosenblum, "Uneasy with immigrants, elbowed aside by America, Europe looks inward", <http://www.boston.com/news/packages/sept11/anniversary/wire-stories/0908-new-world.htm>

Jeffrey Record, "Collapsed Countries, Casualties Dread, and the New American Way of War", *Parameters*, Vol. 32, No. 2, Summer 2002, p. 5.

James D. Fearon and David D. Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", *International Security*, Vol. 28, No. 4, Spring 2004.

转引自时殷弘、霍亚青:“国家主权、普遍道德和国际法:格老秀斯的国际关系思想”,《欧洲》,2000年第6期,第16页。

Hans Henrik Holm, "A Disaggregated World Order in the Making: Policy towards Failed States as an Example", *International Politics*, 38, Sept. 2001.

转引自时殷弘、霍亚青:“国家主权、普遍道德和国际法:格老秀斯的国际关系思想”,《欧洲》,2000年第6期,第16页。

看,对失败国家进行外部干预也是必要的。

如何进行治理呢?是按照美国对阿富汗的模式,以武力方式推倒原政权,实行军事占领,然后再慢慢扶植一个建立在选举之上的亲美政权;还是通过政治、经济以及军事方面的援助逐渐提高失败国家的治理能力,使之最终摆脱失败?显然,第一种方式是不可取的和不得人心的,并且经实践证明是不能成功的。首先,美国武力推翻阿富汗塔利班政权,是在塔利班羽翼下的基地恐怖组织给美国造成重大生命财产损失和安全威胁的情况下采取的极端措施,不具有普遍性。其次,一旦武力解决方式失败,将使失败国家问题变得更加严峻。这可以从伊拉克自美国入侵以来的乱象中窥见一斑。最后,如果都采用武力方式,不仅成本极其高昂,而且将加剧国际紧张局势,甚至会酿成严重的人道主义灾难,是事与愿违的。因而,采取非武力方式,以持续的政治、经济和军事援助来逐渐提供失败国家的治理能力,是解决失败国家问题的唯一正确途径。当然,对于不同的失败国家,在治理措施上也应有区别。一个长期陷入内战的国家最急需的是停战维和与人道主义救援,然后才是通过选举成立新政府,恢复国内秩序。对于没有内战危机而仅仅是内部治理不善而导致失败的国家,最有效的治理之道则是借助国际经验和政治、经济援助,进行国内改革,促进治理方式的改善,最终走向良治。

在治理的实际操作中,联合国无疑是最合适的主导机构。首先,联合国具有“合法性”优势,这是任何国家或地区性组织无与伦比的。联合国作为一个全球性政治组织,其根本宗旨和目的就是维护世界的和平与发展、保障成员国的安全与独立,由它承担对失败国家的治理,可以消除新殖民主义或“新帝国主义”的疑虑。其次,由于失败国家的治理是个长期的过程,需要付出持续不断的艰辛努力,这是任何单个国家或地区性组织可能不愿也无力承担的重任。而联合国作为具有广泛成员国的国际常设组织,可以动员、整合最广泛的力量与资源,最大限度地担当起治理责任。

从实践经验来看,冷战后,联合国一度在失败国家的治理上发挥了积极而富有成效的作用。1992

年1月,联合国安理会成员国举行了冷战后的首次峰会,会议除了表示将对联合国进行改革外,还特别提出,要对安全概念进行扩展,使之包括人权以及人类安全。从此,联合国开始积极介入世界的热点地区,特别是积极介入冷战时期曾刻意回避的单个国家内部冲突,承担维护秩序、消除战乱与冲突的重任。在加利时期(1992-1996年),联合国总共进行了21次维和使命,远远超过冷战时期的维和总和。其中仅在1992-1994年间,联合国就进行了11次维和行动,维和人员也从20世纪80年代年均1万多人增加到年均6、7万人,同期维和经费则由年均2.3亿美元激增至30多亿美元。然而,由于受到经费和人力的限制,联合国的维和效能大打折扣。与此同时,美国与联合国在维和问题上的矛盾也逐渐加大。特别是1994年在索马里的维和行动失败,导致美国从联合国维和行动中抽身,从此,国际社会对失败国家的政策开始由在联合国框架下的联合行动向各自为政的单独行动过渡。

作为冷战后国际秩序的主要受益人和唯一的超级大国,美国在索马里维和行动后,不仅与联合国的维和行动拉开了距离,也对失败国家问题采取了机会主义的立场:对于与自身无显著利害关系的国家,则不愿意介入维和行动,也不愿承担联合国的维和经费;对于利益攸关的国家,则百般谋求主导维和使命,不愿听从联合国指挥。1994年当卢旺达发生种族屠杀时,美国对之熟视无睹,未采取任何行动;而面对波斯尼亚发生的种族冲突,美国在初期也借口那里是欧洲的后院而不愿介入,后迫于压力改变立场,但它却要主导解决波黑冲突的进程,最终解决波黑冲突的代顿和平协议就是在美国主导下由波黑冲突三方在美国签署的。1999年科索沃(转第7页)

Hans Henrik Holm, "A Disaggregated World Order in the Making: Policy towards Failed States as an Example", *International Politics*, 38, Sept. 2001.

Ibid.

James D. Fearon and David D. Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", *International Security*, Vol. 28, No. 4, Spring 2004.

王杏芳:“冷战后联合国的维和行动”,《当代世界》,2002年第9期。

Hans Henrik Holm, "A Disaggregated World Order in the Making: Policy towards Failed States as an Example", *International Politics*, 38, Sept. 2001.

马细谱:“波黑内战透析”,《世界历史》,1996年第3期。

个世界大国在国际机制不能处理实际冲突时,所应该扮演的一个必要的、持久的和正常的角色。随着中国国家利益的不断拓展,综合国力和国际地位的日益提升,国际危机管理也同样会成为中国所要承担的责任。所以,在充满了动荡因素的当代世界和在民族国家相互依存加强的国际环境中,在危机管理已经成为一种主要的国际互动方式的情况下,中国以怎样的方式承担大国的责任,与美国协调政策共同管理国际危机,无疑将会对中美关系未来发展方向产生深刻影响。这一点在“9·11”之后的国际政治中已初露端倪。无论是美国的“反恐”,还是伊拉克危机或者是朝核危机,都需要中国的参与及斡旋,而中国在朝核危机中的出色表现,对中美关系的健康发展有着积极的意义。

总之,冷战结束以来的十余年里,中美多次的危机回合,对双方摸清对方关键的国家利益“底线”,解决两国关系中的突出问题,熟悉对方的危机管理方

式,理解对方的危机管理行为起到了积极作用,中美在此基础上建立了初步的危机管理和预警机制,构筑了消除误解、防范危机和避免全面对抗的一些防线;在多边危机管理及非传统危机管理活动中,中美增进了互信,甚至合作。这一切,推动了当前中美关系的良性互动,并使得中美关系可能避免陷入西方学者所称的一种宿命式的“爱恨”交织范式或“高潮—低谷”的循环模式:即“惩罚和孤立(忽略)重新评价和开放”对“某种突破感”的高度期待“幻灭和重新谴责”又一次回归孤立”的恶性循环,促进中美关系最终走向成熟和稳定发展。

(责任编辑:张浩)

Coral Bell, *The Conventions of Crisis*, pp. 34 - 35.
Alexander L. George, "Strategies for Crisis Management", in Alexander L. George ed., *Avoiding War: Problems of Crisis Management*, Westview Press, 1991, p. 23.
刘学成等主编:《中国和美国:伙伴还是对手》,第10页。
Susan M. Puskas, *New Century, Old Thinking: the Dangers of the Perceptual Gap in U. S. - China Relations*, p. 2.

(接第19页)

地区发生种族冲突时,为削弱俄国传统盟友南联盟的力量、挤压俄罗斯的战略空间,美国绕过联合国,推动北约公然对主权国家南联盟实施军事打击,最终迫使其接受美国强加的“强制性和平”计划。而非洲一些长期陷入内部冲突与战乱的国家如苏丹、索马里、安哥拉等国却根本没有引起美国的重视。

“9·11”恐怖袭击事件让美国认识到,即便是发生在遥远地区的国家失败也会对其国家安全何种程度的破坏与影响;失败国家问题不仅仅是个人道主义问题,还是关系到国际安全与秩序的“高级政治”问题。从此,美国开始重新审视失败国家问题,并将其提升到战略高度。布什政府在2002年9月发布的新国家安全战略报告中,集中表达了对失败国家问题的关注,指出在冷战时期对美国国家安全的威胁主要来自像苏联这样的“征服国家”,而如今对美国国家安全的威胁则更多地来自失败国家。为打击恐怖主义、防止失败国家成为恐怖主义的庇护所和孳生地,该报告指出:美国将在全球大力推进民主、市场经济及自由贸易,铲除恐怖主义的孳生土壤,为此不惜以武力更迭失败国家及无赖国家的政

权。遗憾的是,正如前文所言,美国的新国家安全战略虽然正确认识到失败国家问题的严重性,但却开出了错误的处方。目前伊拉克境内愈演愈烈的暴力冲突与恐怖袭击提醒人们,仅靠一国之力或“自愿的联盟”、走穷兵黩武之路,并非解决“无赖国家”或“失败国家”问题的良策,相反更可能将原本安全、稳定的国家变成失败国家。

总而言之,失败国家问题已成为我们时代的重大问题。它不仅给本国乃至邻近地区造成严重的人道主义危机,也危及国际社会的安全与稳定。失败国家问题基本上是个治理问题,武力并不是解决这一问题的正确途径。解决失败国家问题也不是一朝一夕之事,需要长期、持续不断的努力,因而仅凭某一国之力是无法做到,必须充分发挥联合国的主导作用,动员和整合最广泛的国际力量与资源。唯其如此,世界才会变得更加和平,人类才能越来越多地真正安享繁荣。

(责任编辑:黄昭宇)

The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Sept. 20, 2002.
Ibid.