



**A WORLD
IN DISARRAY**

American Foreign Policy
and the Crisis of the Old Order

失序时代

全球旧秩序的崩溃与新秩序的重塑

[美] 理查德·哈斯 (Richard Haass)◎著

黄锦桂◎译

中信出版集团

A WORLD IN DISARRAY

American Foreign Policy
and the Crisis of the Old Order

失序时代

全球旧秩序的崩溃与新秩序的重塑

[美] 理查德·哈斯 (Richard Haass) 著
黄锦桂 译

中信出版集团 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

失序时代 / (美) 理查德·哈斯著; 黄锦桂译, --
北京: 中信出版社, 2017.7
书名原文: A World in Disarray
ISBN 978-7-5086-7692-0

I. ①失… II. ①理… ②黄… III. ①国际政治 - 研究 IV. ①D5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第 119900 号

A World in Disarray
Copyright © 2017 by Richard Haass
All rights reserved
Simplified Chinese translation copyright © 2017 by CITIC Press Corporation
ALL RIGHTS RESERVED
本书仅限中国大陆地区发行销售

失序时代

著 者: [美] 理查德·哈斯

译 者: 黄锦桂

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

承 印 者: 北京通州皇家印刷厂

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2017 年 7 月第 1 版

京权图字: 01-2017-1087

书 号: ISBN 978-7-5086-7692-0

定 价: 59.00 元

印 张: 8.5 字 数: 190 千字

印 次: 2017 年 7 月第 1 次印刷

广告经营许可证: 京朝工商广字第 8087 号

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

序 言

A
WORLD
IN
DISARRAY

当冷战结束、后冷战时代来临时，人们期待世界变得更加美好。然而这个时代刚开始，就遭遇触礁。1990年8月2日，伊拉克在其貌似十分强大的统治者萨达姆·侯赛因（Saddam Hussein）的指挥下，悍然入侵科威特，在短短几天内控制了这一位于伊朗南部的弱小邻国，并且很快剥夺其独立国家主权，将其变成伊拉克的第19个省。

在此之前不到一年的1989年11月9日，柏林墙倒塌，象征着冷战时代结束。冷战是指“二战”后的40年间，以美国和苏联为代表的两大阵营争斗所形成的国际关系格局。

伊拉克的军事行动意味着巨大的区域性和全球性潜在影响。在入侵科威特前，伊拉克已经控制了全球石油总量的10%，如果它成功攫取科威特，这一占比将直接翻番，一方面会让伊拉克更

加强大，另一方面，如果萨达姆的行径没有得到惩戒，将向其众多邻国传递一个信号：它们孤立无援，只能靠自己。包括沙特阿拉伯在内的这些邻国除了接受巴格达的统治，几乎别无选择。由石油生产国组成的、占据全球石油储量最大份额的石油输出国组织也将落入萨达姆之手，石油价格面临失控。

美国第 41 任总统乔治·赫伯特·沃克·布什领导的政府，在了解伊拉克的所作所为之后，深入分析了这一发生在后冷战时代开端的事件可能产生的直接的区域性影响和历史影响。布什及其身边的幕僚（包括时任总统特别助理兼国家安全委员会中东、波斯湾、南亚事务首席顾问的我在内）都认识到，事态的发展可能会演变成一个先例，从而改变地缘政治，推动世界格局进入新时代。对萨达姆的侵略和征服行动的回应和处置方式，既可能引导后冷战时代世界新秩序的形成，也可能导致大范围的无序混乱。

因此，基于区域和全球、直接和间接影响的考虑，美国采取了行动。为了完成使命，美国与联合国安理会其他 14 个成员密切协作，反对伊拉克的入侵行为，制定并随后实施了一系列制裁决议，确保伊拉克不仅不能从入侵科威特中获利，而且必须付出沉重的代价。几十个国家通过不同的方式组建成大型联合部队，保护沙特阿拉伯不受伊拉克进攻的威胁；如果以制裁为主的外交政策不能将伊拉克驱逐出科威特，将通过多国部队武力迫使伊拉克撤出科威特，并帮助科威特政府恢复国家主权。¹

这一政策总体上获得了成功。布什及其国家安全顾问布伦

特·斯考克罗夫特 (Brent Scowcroft) 发布声明称, 他们希望这一遏止伊拉克侵略行为、恢复科威特国家主权的共同努力能够为将来树立一个先例。1990年9月, 布什总统在美国国会两院联席会议上发表讲话时强调: “尽管波斯湾危机很严峻, 但也带来了一个难得的机会: 它能促进合作, 并推动合作进入下一个历史阶段。这些动荡解决之后……我们将迎来世界新秩序, 一个进一步摆脱恐怖威胁、在追寻公正中变得更强大、在寻求和平中变得更安全的新时代, 一个世界各国都能和谐共处、繁荣发展的新纪元。千百年来, 先辈们一直孜孜以求地找寻一条和平之路, 但是伴随着这一努力的却是无休止的战争。今天, 这个完全不同于过去的新世界正在形成。在这个新世界里, 法治将取代丛林法则, 所有国家都认识到自己在维持和实现自由与公正中的共同责任, 强国充分尊重弱国的权利。我在赫尔辛基会见戈尔巴乔夫总统时沟通了这些见解, 他和来自欧洲、海湾地区和世界各地的其他国家领导人都充分理解和认识到, 今天处理危机的方式将塑造我们的未来。”²

在时隔 20 多年后的今天, 我们很清楚地看到, 当时预期的美好的“世界新秩序”并没能实现, 很多地方以及国际关系的实际场景更像是“世界新无序”。如果有一家上市公司叫作“世界秩序有限公司”, 那么它的股价虽然没有大幅下跌, 但是因为进行了调整, 其价值至少已经下跌了 10%, 整个世界可能由此进入熊市, 甚至会带来 20% 的跌幅。更糟糕的是, 趋势日益低迷, 看不到反弹迹象。

但不可否认的是，在这一时期，世界各地的稳定和发展实现了重大突破：大国之间的冲突得到缓和；各国间展开了一定程度的合作，共同应对一些全球性挑战；各国政府和国际机构之间就国际经济政策的很多方面进行大量的协调。此外，人们活得更健康、更长久，数以亿计的人脱离了极端贫困，更多的人过上了中产阶级的生活。这些进步超过了历史上的任何时期。事实上，曾有一个写作团体提出：我们的世界远远好于悲观论者所描绘的景象。或许可以借用“瓦格纳的音乐优于所有的演奏版本”这句老话来描述实际情况：这个世界好过它的表象。³

这些对世界的乐观看法很有吸引力，却经不住推敲。事实上，我们难以论证说，冷战结束后所发生的一切、战胜伊拉克形成了历史性转折。虽然萨达姆通过武力方式实现其外交目标的企图被挫败，但是同样的想法和做法并非绝无仅有。在 20 多年后的今天回顾时，我们看得更加清晰，萨达姆用不合法的方式扰乱当时的世界格局，这本身就预示了未来的一个走向——并没有迈向一个稳定的新世界。实际上，国际局势中的一些发展和趋势很令人担忧，例如，全球性挑战与应对之间的差距越来越大，几个区域存在着现实和潜在的冲突，美国和许多国家正在经历政治失能，或许更加难以制定和实施有助于维持秩序和应对威胁的外交政策。如果简单忽略这些趋势，是十分危险的。

在此我说明一下本书书名的来历。“失序”是我深思熟虑后的选择，没有其他词汇能够更准确地描绘这个时代的实际情况。我

查阅了字典、辞典，舍弃了“无政府状态”和“混乱”这两个词，因为它们并不能真实反映世界形势（包括中东地区的形势，那里发生的一切令人不安，本书也会就此进行讨论）。上文也提到，“世界新秩序”的说法缺乏依据。“失序”比其他任何词语都更好地抓住了当前和未来形势的特点。

“失序”一词能触发许多重要的问题：失序为什么会发生？是怎样发生的？这个世界是如何从当时的乐观状态演变为今天的失序？这一过程是不可避免，还是本可能有转机，从而导致不同的结局？如何准确地描述现在的局势？是否应该把当今世界简单地看成历史长卷的最新篇章？是什么形成了本质上的不同？很多事情确实看起来很糟糕，但事实上究竟有多坏？会进一步恶化吗？还有一个问题是：假如有措施且应该采取措施来应对，那么我们应该怎么办？

《失序时代》正是要回应这些相关问题。创作本书的构想和我其他许多经历相似，并非早有谋划，最初源自一个电话。2014年，曾领导英国陆军情报六局（英国的对外情报机构，相当于美国中央情报局）的理查德·迪尔洛夫（Richard Dearlove）在剑桥大学担任彭布罗克学院院长。他打电话告诉我剑桥大学将举办系列讲座，问我是否有意在下一个学年去做剑桥大学的“客座教授”。当我听到“具有人文精神的治国策略与外交学客座教授”这一头衔时，所有想拒绝的念头顿时烟消云散：这么好的称谓和机会，绝对不能错过！

2015年4月，我在剑桥做了三场演讲，每次讲一个小时，而后是大约30分钟的问答。我还参加了专业讨论会，会上三位专业学者及其他人对我的演讲内容进行点评，接着我对他们的点评意见给予反馈。写作与演讲让我从过去的工作中提炼出许多想法并在本书中加以扩充；大家的点评和反馈有的锦上添花、有的令我茅塞顿开，更加充实了这本书。

写作和演讲是两种不同的表达形式，如果将演讲简单地直接变成文字，效果往往并不好。所以这本书和我当时的演讲内容有许多不同，反映出我的思考演变过程：这一话题的内涵远比我最初的认识更丰富。

在我演讲和写这本书时，这个世界并非风平浪静，也不是处于相对和平和繁荣的时期。相反，2015年和2016年上半年，全球有许多地区处于动荡和困境之中。中东大部分地区在“一战”后所形成的秩序正在瓦解，伊朗的核野心、“伊斯兰国”的不断扩张，使地区局势更加紧张。叙利亚、伊拉克、也门和利比亚有很多共同点：国家正在或已经失能，其中，叙利亚问题尤其突出：几十万人死去，超过一半的人口变成国内流民或国际难民，给叙利亚的邻国和欧洲带来了威胁性影响，后果之一是全球性的流民、难民数量激增至6 000万。俄罗斯吞并了克里米亚，还在积极谋取拿下乌克兰东部地区，并且在近10年内首次表明愿意和能够在中东采取行动。希腊与各个债权国难以就新发贷款达成一致，这一风险可能引发危机，其影响不会仅限于希腊和欧洲内部。

经济放缓并不仅仅发生在中国，而是已经变成全球性趋势。能耗与商品价格竞相降低，互为因果。在缺乏完善的财政政策和真正结构性改革的情况下，中央银行难有大作为。在拉丁美洲，阿根廷、墨西哥、巴西等重要国家都深陷国内政治问题的泥淖，民众对政府缺乏信心，进而影响经济表现，巴西尤为严重。在非洲，三个国家在奋力阻击埃博拉病毒暴发，同时，其他国家也在迎战多种区域性疾病，而几个月后，由寨卡病毒引发的另一种疫情又在各地蔓延。

全球应对气候变化的努力依然落后于气候变化本身。尽管教皇方济各及各界人士都积极促进更多的国际应对，2015年在巴黎召开的联合国气候变化大会也被广泛称赞为一次成功的大会，但是还远远不能下定论说，这一会议能够有效改善国家的行为或者降低问题的规模。网络空间是一个新兴的前沿领域，且不断发展延伸，但是威胁很多而规则过少。索尼影业因为发行了一部描述朝鲜年轻领袖被暗杀的电影其内网遭到朝鲜黑客攻击，就是一个实例。传统恐怖主义不再罕见，在中东之外的巴黎、布鲁塞尔，以及美国加州的圣贝纳迪诺都发生了恐怖袭击事件。

更糟糕的是国家层面上的发展问题。越来越多的政府正面临由经济增长放缓、就业率降低、公众广泛关注退休金和医保的资金保障、越来越严重的不平等引发的国内政治问题。一些国家的政治体制失能（与政党或个人有关，或者与两者都相关），需要出台政策来缓解，但是难度之大前所未有的。成熟的民主国家出现了

民族主义和极端主义，其他一些国家权威主义开始抬头，进而呈现出恶性循环：全球化所带来的挑战诱发了各种各样的国内发展问题，而这些问题又使政府更加难以有效应对全球性挑战。

在这些显而易见的问题的表象之下，结构性改变也会造成重大影响。长久以来，国家一直是国际关系的主体。现在，国家在某些情况下正让位于其他实体。权力和技术前所未有地分散在不同人的手里，决策制定同样呈现去中心化。全球化带来了几乎所有物品大量、快速跨越边界的流通，政府往往不能监控其真实情况，更不可能加以管理。在许多关键领域，全球化造成的挑战与应对能力之间的差距越来越大。美国依然是全球最强大的实体，但是在全球的权力占比却在缩小，而且将其巨大实力转变为实际影响的能力也逐渐变弱。这些趋势反映出美国国内政治、社会、人口、文化和经济的发展以及外部世界的转变。结果是，这个世界的离心力正占据上风。

无独有偶，一些领导人和我持有同样的看法。美国最高军方领导参谋长联席会议主席的话颇具启示意义，他在新版《美国国家军事战略》报告的前言中说道：“今天的全球安全环境是我40年军旅生涯以来最难以预测的……全球混乱正不断加剧，而我们的相对军事优势却开始减弱。”⁴美国中央情报局局长曾谈道：“正在出现的种种现象表明，主要大国之间地缘政治竞争的趋势是不断挑战国际规则与制度。”⁵就在前不久，亨利·基辛格在陈述其观点时说：“全球剧变的势头已经超过了政治家们的治国才能。”⁶

如果有人想在本书中寻找有利于自己党派发展的日程，他们会很失望。我并不赞同民主党、共和党领袖们的许多政策。我写这本书的动力很简单地来自一个判断：21世纪将极难管理和控制。事实表明，这个世界正在偏离过去近400年来（通常称为近现代）的历史轨迹。我很关注可能出现什么结果。马克·吐温曾说：“历史不会重复，但会押韵。”有时确实是这样。就未来趋势来说，我的总体看法是：与其说是类似于过去那样，和谐度降低了，不如说是发生了质的变化，而且不和谐的可能性极大。

本书包括三个部分。第一部分梳理了从17世纪中叶现代国家制度兴起到20世纪两次世界大战，直至冷战结束期间国际秩序演变的历史。其假设基础是，世界是线性发展的且具有很大的连续性（即世界秩序1.0）。当然历史本身有很大的变数，有时变好，更多的时候是变坏。

第二部分回顾了冷战结束后1/4个世纪期间的世界格局，提出在这20多年中，形成了与过去的断裂线，一些完全不同于以往的事情正在发生。这一部分的分析覆盖全球主要区域以及全球大格局，描绘出这个世界目前的状态、发展演变过程及其预示意义。

第三部分是本书的最后一个部分，侧重于规范性建设，提出要采取一切可能的措施约束超级大国竞争，以免重蹈历史的覆辙。同时，世界需要一个更新换代的“操作系统”——世界秩序2.0，它将新兴势力、挑战和行为体都纳入考虑范围。美国 and 很多国家的外交政策都需要调整，调整中的关键因素：第一，采用涵盖政

府义务和权利的新国家主权方法；第二，执行结构更加灵活、参与更为开放的新多边政策方法，改变我们已经习惯了的相对固定的协议方法；第三，在对外关系中通过要求接受更多附带条件的方法，提高灵活度；第四，美国必须突破传统的国家安全概念，从更广义的角度将过去认为属于国内范畴的挑战和问题纳入考量，并考虑相应的措施，这样才能取得成功。我清楚，这一构想是对目前正统观念的一大挑战，但是我们所处的时代已经完全不同，在这个失序的世界里，所有事情都已不同寻常，外交政策也不例外。

目 录

A
WORLD
IN
DISARRAY

序 言 // III

第一部分

第一章 从战争到世界大战 // 003

第二章 冷战秩序 // 019

第三章 “二战”后秩序 // 033

第二部分

第四章 后冷战时代的大国关系 // 049

第五章 全球新失序 // 067

第六章 区域秩序的多棱镜 // 101

第七章 世界多极化的泡沫 // 135

第三部分

第八章 全球新秩序的设置 // 145

第九章 遏止修昔底德陷阱 // 149

第十章 世界秩序 2.0 // 157

第十一章 多重世界秩序的构建 // 181

第十二章 外交政策始于国内 // 203

结 论 // 217

注 释 // 223

A WORLD IN DISARRAY

第一部分

第一章 从战争到世界大战

第二章 冷战秩序

第三章 “二战”后秩序
