

POWER &
RESPONSIBILITY

权力与责任

构建跨国威胁时代的国际秩序

[美] 布鲁斯·琼斯 / 卡洛斯·帕斯夸尔
斯蒂芬·约翰·斯特德曼 著

[中] 秦亚青 / 朱立群 / 王燕 / 魏玲 译



世界知识出版社

权力与责任

构建跨国威胁时代的国际秩序

[美] 布鲁斯·琼斯 卡洛斯·帕斯夸尔 斯蒂芬·约翰·斯特德曼 著
[中] 秦亚青 朱立群 王燕 魏玲 译

Power and Responsibility: Building International Order in an Era of
Transnational Treats©2009, The Brookings Institution
Licensed by The Brookings Institution Press, Washington, DC, U.S.A.
中文简体版版权©世界知识出版社2009

图书在版编目(CIP)数据

权力与责任：构建跨国威胁时代的国际秩序 / （美）琼斯，
（美）帕斯夸尔，（美）斯特德曼著；秦亚青等译。

—北京：世界知识出版社，2009.3

书名原文：Power & Responsibility: Building International Order in An
Era of Transnational Threats

ISBN 978-7-5012-3528-5

I .权… II .①琼…②帕…③斯…④秦… III .①政治—政策—研
究—美国②美国对外政策—研究 IV .D771.222 D871.20

中国版本图书馆CIP数据核字（2009）第023040号

图字：01-2009-0918

责任编辑
文字编辑
责任出版
责任校对
封面设计

袁路明 罗养毅
鲁 南
赵 玥
张 琨
多笔视觉

书 名

权力与责任：构建跨国威胁时代的国际秩序

Quanli yu Zeren: Goujian Kuaguo Weixie Shidai de Guoji Zhixu

作 者
译 者

[美] 布鲁斯·琼斯 卡洛斯·帕斯夸尔 斯蒂芬·约翰·斯特德曼
[中] 秦亚青 朱立群 王燕 魏玲

出版发行
地址邮编
网 址
印 刷
经 销
开本印张
字 数
版次印次
标准书号
定 价

世界知识出版社
北京市东城区干面胡同51号（100010）
www.wap1934.com
北京京晟纪元印刷有限公司
新华书店
980×680毫米 1/16 23½印张
380千字
2009年3月第一版 2009年3月第一次印刷
ISBN 978-7-5012-3528-5
48.00元（平装）

版权所有 侵权必究

在文明世界中，任何一个社会，如若不能应对世界面临的问题，不能因其苦难而痛心，不能为其事业而奋进，则断无可能在诸多领域成为世界的领导者。对此，历史已然明证，未来定当成为无可争议的事实。美国人民不能回避世界责任。

温斯顿·丘吉尔 (Winston Churchill)

联合国不同于、且应该不同于成员国，联合国要在没有权力的情况下承担责任——这种想法变得如此顽固，实在令人诧异。

迪安·艾奇逊 (Dean Acheson)

权力愈强，责任愈大。

斯坦·李 (Stan Lee)

此书献给：

伊丽莎白 (Elizabeth)

我的父母卡洛斯 (Carlos) 和格拉迪斯 (Gladys)

科琳 (Corinne)、佐伊 (Zoe) 和卢克 (Luc)

中文版序

2006年11月，我去华盛顿出席“中美日三边对话会议”期间，结识了卡洛斯·帕斯夸尔，他曾担任美国前总统克林顿的特别助理，现任布鲁金斯学会副会长兼外交政策研究部主任。2006年底，他从华盛顿给我发来电子邮件，讲述了布鲁金斯学会、纽约大学和斯坦福大学准备联合从事一项题为“治理全球不安全因素”的课题研究。由于世界的变化，一批新兴国家在崛起，研究这样的课题，光是在发达国家里研究已经不够了，因此，他们想除去在美国国内组织由两党智库人士参加的国内咨询小组外，同时还打算成立国际咨询小组，吸纳国际智慧，希望我参加。2007年1月，卡洛斯又专门从华盛顿打电话给我，邀请我参加国际咨询小组。我考虑再三之后同意了。

我为什么同意参加该课题的国际咨询小组，主要有三个原因：

一是近几年来我参加了许多的国际会议，尽管这些会议的题目各不相同，但是从会上的讨论情况和会下各方人士接触的情况来看，我深切地感到，大家都在思考“世界向何处去？”这个大问题。各种国际会议上的意见是多种多样的，世界好像进入了一个“百家争鸣”的时期，讨论“世界向何处去？”这个大问题，中国人当然应该参加。

二是从美方的谈吐中我感觉到，美国知识界的有识之士已经认识到布什政府的外交政策在很多方面已经走进了死胡同，“治理全球不安全因素”这一课题的实质是要为美国外交政策的调整提出建议，并且

向大选后上台的新政府在外交上建言献策。这项课题研究的重要性是可想而知的，美国人想听中国人的意见，当然是一件好事。

三是布什政府外交上最大的失误是搞单边主义。他们以为美国实力超群，“华盛顿共识”应当向世界普及，美国想怎么干就怎么干，不需要听取世界的意见，结果碰得头破血流。今天，美国人愿意听听别人的意见，这本身就是一种远离单边主义的做法，当然值得鼓励。

2007年6月，我出席了在华盛顿举行的该课题组的首次国际咨询小组会议。国际咨询小组的组成是很有层次的，包括欧盟外交与安全高级代表索拉纳、巴西前总统卡多索、前联合国难民署高级专员绪方贞子、非洲联盟前任秘书长萨利姆、俄罗斯前外交部长伊万诺夫等人。从会上讨论的情况看，美国人确实愿意听听世界各国的意见。我本人除去参加华盛顿首次国际咨询小组会议外，还参加了2008年7月在柏林举行的会议。此外，卡洛斯等人2008年3月专程来北京，先后会见了中央党校前常务副校长郑必坚，外交部副部长张业遂、国家发展和改革委员会副主任解振华、中国国际战略学会会长熊光楷以及中国国际关系学界的人士。课题小组的主要负责人不仅听取中国的意见，还去世界各地听取了其他各方的意见，他们先拟定了一个“行动计划”，并于2008年11月公之于众。现在课题组出版了题为《权力与责任：构建跨国威胁时代的国际秩序》一书。

关于世界向何处去，应当建立一个什么样的世界？国际上众说纷纭，归纳起来无非以下几种看法：

- 一、建立一个单极世界；
- 二、建立一个无极世界；
- 三、建立一个“民主国家联盟”来主导这个世界；
- 四、建立一个大国共治的世界；
- 五、建立一个和谐世界。

以上五种主张在世界上都有一定的支持者。在我看来，单极世界的支持者有限，难度太大，伊拉克战争就证明了这一点。一个无极世界可能并不符合世界的现状和发展趋势。况且，人类面临众多的严峻挑战要去应对，如果是一盘散沙，后果不堪设想。建立“民主国家联盟”，这大概是想发动一场新的“十字军东征”。如果这种主张得逞了，

将会给人类带来无穷的祸害。20世纪人类所经历的巨大灾难不仅还可能重演，而且造成的破坏要大得多。大国共治也是不可取的。历史证明，由于大国之间利害不同，大国共治不能实现持久的和平与共同繁荣。可能第五种主张，也就是胡锦涛主席2005年9月15日在联合国成立60周年首脑会议上向世界郑重提出的构建“持久和平、共同繁荣的和谐世界”，是人类的最佳选择。

和谐世界是什么含义？胡锦涛主席做了明确的阐述：“政治上相互尊重、平等协商，共同推进国际关系民主化；经济上相互合作、优势互补，共同推动经济全球化朝着均衡、普惠、共赢方向发展；文化上相互借鉴、求同存异，尊重世界多样性，共同促进人类文明繁荣进步；安全上相互信任、加强合作，坚持用和平方式而不是战争手段解决国际争端，共同维护世界和平稳定；环保上相互帮助、协力推进，共同呵护人类赖以生存的地球家园。”

上述主张是不是过于理想主义了？我以为不然。人类总应当有一个追求。和谐世界这个目标不损害任何人，相反，对大家都有利。我想多数人对这个理念是没有什么认同困难的。同时，人类社会尽管千差万别，有着不同的价值观，但人类生活在同一个地球上，总有不少共同的价值观。和平、发展、合作、保护环境、相互帮助，这些都是人类共同的价值观。构建和谐世界的基础就是人类共同的价值观。

我与美方课题组的主要负责人还讨论到了国际体系的问题。我强调指出，现行国际体系在建立的过程中，中国和许多发展中国家要么没有参与，要么发挥的作用有限。尽管现行国际体系中还有许多不尽人意之处，需要改革，但我们并不谋求推翻现行国际体系。至于国际体系如何改革，我们大家可以讨论。随着国际格局的变化，发展中国家在国际关系中的分量在上升，国际体系改革应当反映这一历史性的变化。

美方课题组还认为未来的国际体系是以负责任的主权国家为基础的。我和他们还讨论了中国作为一个负责任的大国应当承担什么样的责任的问题。

我认为，中国的责任表现在以下方面：

首先，我们要办好中国的事情。中国是一个有13亿人口的大国，

中国的事情办好，本身就是尽到自己的责任，也是对人类的贡献。

第二，中国是联合国的创始国，加入了300多个国际公约，我们将履行《联合国宪章》、国际法准则和我们已加入的国际公约所规定的义务。1949年中华人民共和国成立以来，中国履行国际义务的记录是好的。

第三，和平与发展是当今世界面临的两大主题，中国作为一个负责任的大国，当然要履行维护世界和平、促进世界发展的义务。凡是有利于世界和平与促进发展的事，我们就积极去做。中国积极发起和推动朝核六方会谈，就是一个典型例子。中国与亚非拉广大发展中国家的合作在不断向前推进，这种合作是建立在相互尊重、平等和互利共赢基础上的，这种合作的推进有利于亚非拉等发展中国家的的发展，有利于中国的发展，也有利于世界的发展。随着中国现代化事业的不断向前推进，我们与发展中国家的合作规模愈来愈大，给双方都带来了实实在在的好处。

第四，人类面临着严峻的共同挑战，包括恐怖主义、跨国犯罪、气候变化、环境恶化、武器扩散、流行疾病、毒品泛滥等，这些挑战是任何国家都不可能单独应对的，必须联合起来。中国当然要在这个过程中尽到自己的责任。

美方听了关于中国责任的阐述，他们也认为是有道理的、站得住脚的。我在与美方课题组两年多的接触中，感到美方课题组的以下看法是可取的：

一、单边主义失败了，必须回到多边主义。

二、当前的国际机构和体系不适应世界正在发生变化的现实，新兴国家、发展中国家话语权太小，应当予以增加，发达国家需要接受和适应这一现实。

三、建立“民主国家联盟”会导致世界的分裂，引发新冷战，给世界造成极大的危害。

四、世界面临的各种挑战和难题，应当通过加强世界各国的对话与合作予以解决。

今天的国际关系正处在一个深刻变化调整的过程中，存在着两大潮流：一股是和平、发展、合作的潮流，这股潮流代表着21世纪人类

的未来；另一股是冷战、对抗、冲突的潮流，这股潮流代表着过去。从某种意义上说，这两大潮流较量的结果将决定21世纪人类的命运。美方课题组的一些看法反映出世界上愈来愈多的人认识到，在新世纪再搞冷战、对抗、冲突是没有出路的，只会把人类推向灾难的深渊，唯有壮大和平、发展、合作的潮流，人类才会有光明的未来。

《权力与责任：构建跨国威胁时代的国际秩序》一书在中国的出版无疑是一件好事情。美国是一个具有全球眼光的超级大国，美国的一些知名学者经过两年多的研究，并听取了世界各国的意见后，提出的看法对我们了解今天的世界无疑是有益的。经过30年的改革开放，中国的命运已经与世界的命运紧密联系在一起，正如胡锦涛主席所说的：“中国发展离不开世界，世界繁荣稳定也离不开中国。”我们了解美国一批有影响的学者对全球形势的看法，会有助于我们更好地走向世界，发展中国与世界的合作。

每个人都是通过自己的眼睛和视角来观察世界，本书的作者也不例外，他们当然要维护美国的利益和领导地位，这也是显而易见的。

世界知识出版社社长高树茂欣然同意出版本书，出版社的编辑为本书出版付出了辛勤的劳动。本书能及时地与读者见面，出版社的努力是值得我们赞许和感谢的。

吴建民

外交学院教授

2009年2月18日于北京

序

“管理全球不安全因素”项目的目的是在2009年启动全球安全体系的改革。这一改革任务既雄心勃勃，又迫在眉睫。

有一点很清楚：全球化仍然是影响世界的主要潮流。全球化使得数以百万计的人有机会过上更好的生活。但是全球化也是一种不可阻挡的力量，政府自身既无力阻止，也无法控制。一系列问题现在已经为大家所熟知。全球化的“黑暗面”要求我们应对气候变化、核扩散、国家失败、能源安全、金融动荡等诸多问题。近年来，所有这些问题都变得更加紧迫、更加复杂。然而，我们应对这些问题的能力发展已经滞后。

“管理全球不安全因素”项目的核心问题是：我们怎样组织全球化的世界？当今的世界所面临的问题大多是全球性质的问题，但是，解决问题的资源与合法性却大部分掌握在国家手中。权力已经发生了根本性转化，无论是在政治体系之内还是之间，都是如此。在这样一个世界里，我们应该怎么办？

“管理全球不安全因素”试图发现解决这些问题的办法。《权力与责任》这部著作作为项目的主要成果，评估了现有多边制度的运行情况，分析了过去的成功经验和失败教训，也从中挖掘了对未来的启发。作者实实在在地证明，负责任主权的概念有利于就当今时代全球性紧迫问题组织急需的讨论协商。

这部著作勾勒了一幅广阔但又切实可行的蓝图，分析了每个具体领域的特征，讨论了如何在全球和地区层面采取措施应对这些挑战。它要求我们既关注国家能够和应该发挥的关键作用，也重视私营部门、非政府组织和其他行为体可以作出的贡献。

“管理全球不安全因素”没有回避棘手问题。比如，我们必须通过扩大八国集团、通过联合国安理会，使新兴大国有权利参与讨论全球政治的最高层商讨。这样做强调了涉及全球治理的两个同等重要的关键因素：有效性与合法性。

“管理全球不安全因素”项目提出的政策建议是在几乎世界各个大洲进行咨询的基础上形成的，但首先咨询了欧洲和新兴大国，这一点十分重要。如若要就主要问题的性质和最佳解决方案达成共识，这类对话是必不可少的。

我们很清楚，需要对现行国际体系进行深度改革。目前，必须首先在由20国集团为首的国际金融制度领域实施这样的改革。但是不能就此止步，需要进一步推进改革进程，使其覆盖气候变化和关键的安全问题。

这部著作是“管理全球不安全因素”项目研究成果，连同2008年出版的《行动计划》一起，向我们展示了一条通向未来的道路。我们现在需要做的事情就是根据本书提出的建议立即采取行动。

哈维尔·索拉纳
欧盟理事会秘书长
共同外交与安全政策高级代表

序 二

近二十年来，美国对外政策试图使我们在不确定的形势下走向安全。全球化侵蚀了国家的疆界，使得新的跨国挑战凸显出来：没有能力的国家、全球变暖、不断出现的致命传染病、可能爆发的恐怖主义灾难等等。我们的安全和繁荣要依赖在全球范围内与其他国家的积极合作才能实现。

令人感到十分不安的是，美国仍然缺乏一个对自身作用定位的前瞻性视野，缺乏如何实现美国人民利益的大思路。自从“9·11”以来，一直是恐惧在指导我们的行动。我们远离了美国的核心理想观念，那就是坚信我们能够使我们自己、使整个世界变得更好。

不仅仅是美国出现了问题。第二次世界大战以后我们帮助建立的国际组织也需要新的能力和新的方向。同时，由于贫困和全球性的不平等，新的国际政治分野也出现了，致使美国及其欧洲、日本等传统盟友不能独揽改革。国际组织中的决策需要反映国际权力的变化，尤其是要反映中国、印度、巴西等新兴大国的重要性。

美国的领导权仍然是在动荡时代打造秩序的关键，但是，美国领导权的使用必须反映世界相互依存这一现实。要以协商、说服、切合实际的方法代替单边主义和傲慢自大。我们选出了新的总统，这使我们有驱散恐惧和猜忌的政治阴云。

布鲁斯·琼斯(Bruce Jones)、卡洛斯·帕斯夸尔(Carlos Pascual)和

斯蒂芬·约翰·斯特德曼(Stephen John Stedman)三位作者在广泛国际磋商的基础上指出,世界大部分地区仍然需要美国实施理智的领导权。他们表明,坚持不懈的努力有利于达成基于合作的解决方案,应对气候变化、核扩散、生化威胁、内战和地区冲突、恐怖主义、贫穷和经济动荡等一系列问题。他们坚持负责任行使主权的原则,所以将人的尊严、道德的权威以及乐观的态度视为国际秩序和美国外交的核心。他们坚持负责任行使主权的原则,因此以切合实际的心态对待相互依存的世界。他们在这部著作中提出的思路、观点和建议有着重振美国对外政策的重要意义。

布伦特·斯考克罗夫特
斯考克罗夫特集团总裁
前美国国家安全事务助理

前 言

21世纪伊始，就显示了这一世纪是一个充满矛盾的时代。全球化创造了前所未有的机遇，使世界人民的生活能够更加美好。私营部门能够进入资本、技术和劳工的全球市场，获得了大量的财富，这在50年前是不可想象的事情。全球化使得中国、印度、巴西等新兴经济体中数以百万计的人增加了收入。的确，对于中国来说，融入全球经济谱写了人类历史上最重大的国家成就的篇章：在短短30年里脱贫人口达到5亿。

然而，全球化力量一方面将整个世界连为一体，另一方面也将世界撕成碎片。2008年秋发生的金融危机表明，一个国家的经济动荡能够影响半个地球之外的经济增长。核技术、核知识的扩散意味着，对于恐怖分子来说，致命武器已经是唾手可得的東西。技术使得信息和资本可以在全世界迅速传播，但同样的技术也可以被国际犯罪分子用来获得非法利益。增加世界一个地区能源补贴会引发食品价格飙升，进而导致许多国家出现饥荒和社会动乱。国际航空事业提供的便利和航班的增加也加快了新的致命性传染病的传播。

全球化的直接结果是深化了相互依存。美国的繁荣与安全在很大程度上依赖于世界其他国家政府和人民是否采取行动。但是，美国对外政策依然没有把握这一简单的事实。

在一个相互依存的世界里，如果你需要其他国家和人民的合作，

以保障你自身的国家安全，你就要倾听他们的意见。也许，他们没有在你的国家里的选举权，但是他们可以影响到你的对外政策是否成功，甚至影响到你在动荡时期是否有足够的金融资源来拯救你濒临破产的银行和工业。这是史无前例的事情。本书是“管理全球不安全因素”的一个组成部分。对以上问题的认识是撰写本书的根本出发点，也是如何撰写本书的基本思路。

布鲁斯·琼斯 (Bruce Jones) 和斯蒂芬·斯特德曼 (Stephen Stedman) 在2003—2005年间曾经为时任联合国秘书长的科菲·安南 (Kofi Annan) 工作过，提出了对1945年建立的联合国以及更为广义的全球安全体系进行改革的最全面的报告。我们认真分析了国际安全与发展领域里合作的长处和不足，比较清楚地辨析了哪些合作是成功的，哪些是不成功的，如果用美国的俗语讲，也发现了哪些国际机构已经过时。

我们还发现了关于美国对外政策的一个秘密。华盛顿每天都在使用国际组织来帮助保护美国人。我们看到，美国决策者对这些组织的表现十分失望，同时也希望这些组织能够更加高效有力。最终，我们看到的是，美国决策者虽有这样的期望，但他们将这种期望转化为现实的思路和能力却是大大不足。

在一个又一个的问题上，无论是核扩散、地区冲突、扶贫减贫，还是预防致命性疾病方面，我们看到的是，原本可以通过合作得到的收益只能停留在谈判桌上议而不决。诚然，将这一切完全归咎于美国政府是不公正的，但在很大程度上，这的确是华盛顿处理问题的失误所造成的。美国往往不关心其他国家的重大利益，不关心其他国家的恐惧和期望。

斯特德曼和琼斯在撰写提交联合国秘书长的政策建议期间，走遍了世界各国。我们两人走访了个人、政府和非政府组织，询问对国际社会最大的安全威胁是什么。通过这些活动，我们学到了一个虽简单却十分宝贵的道理：由于所处的地域、持有的权力、发展的水平不同，人们对威胁的认识也大相径庭。

有一个例子可以说明这一问题。我们在非洲咨询安全威胁问题的时候，与非洲在世界各地的外交官讨论过，他们一次也没有提到恐怖主义灾难的威胁。他们要讨论的是贫穷和致命性疾病，尤其是疟疾和

艾滋病。这是很自然的事情，因为数以千万的人因之丧生，数以千万的儿童因之变成孤儿，在一些非洲国家，艾滋病将人的寿命减少了40多年。

我们三人第一次见面是在为2005年世界首脑大会做准备的协商会议上。当时，斯特德曼是安南秘书长的特别顾问，负责与各国政府协调，促请它们接受安南秘书长关于联合国改革的建议。琼斯是斯特德曼的副手，专门负责关于建立一个新的联合国和平建设委员会（Peacebuilding Commission）以及和平建设保障办公室（Peacebuilding Support Office）的磋商事宜。而卡洛斯·帕斯夸尔（Carlos Pascual）时任美国国务院负责重建和稳定事务的协调员，主要是涉及这些问题的美方联络员。基于对美国制定和实施政策的失望，帕斯夸尔表达了一种观点：世界正在发生日新月异的变化，但是，美国的决策机制和方式却没有发生变化。

帕斯夸尔在20世纪90年代后期曾在美国国家安全委员会任职，负责前苏联事务。他很早就意识到，有效的美国政策正面临着新的挑战。对美国利益最有利的似乎是俄罗斯、乌克兰和其他前苏联国家，因为这些国家采纳了西方的民主和市场经济理念。于是，便努力将这些国家纳入西方俱乐部，比如让俄罗斯进入八国集团，让其他国家进入世界贸易组织。但是，美国的想法不一定是这些国家的想法，因此，美国无法左右其他国家的行为。

“9·11”之后，美国权力实施的有限性令人深感不安。当时，帕斯夸尔任美国驻乌克兰大使，他意识到美国和欧洲之间开始显现的裂痕。全球化的黑暗面开始打击美国，美国也准备反击。欧洲旁观，一方面表现出同情，另一方面也显示了忧虑。但是美国和欧洲从未就全球范围应对跨国恐怖主义问题达成一致意见。

到了2004年，美国国务卿鲍威尔指示帕斯夸尔在国务院内组建一个跨机构办公室，负责冲突后的重建和稳定事务。这时，美国政策声明的言辞发生了变化。美国国家安全事务委员会宣布，无能国家对美国的威胁大于强势国家。但是，这类言辞并没有使美国采取行动，主动对能够增强国家能力的国际组织加大投入。

帕斯夸尔、斯特德曼和琼斯在讨论建立新的联合国和平建设委员