

学术顾问：冯绍雷

“超国家组织”论丛

国际政府组织 与中国的外交战略

解超 胡键 等 / 著

丛书主编：文军 胡键

2234467

2234467

2234467

2234467

贵州人民出版社

主编 文 军 胡 键

顾问 冯绍雷

国际政府组织与中国的外交战略

解 超 胡 键 著

贵州人民出版社

(本项目获贵州省新闻出版局出版基金资助)

图书在版编目(CIP)数据

国际政府组织与中国的外交战略/解超等著. —贵阳:
贵州人民出版社, 2004

(超国家组织论丛)

ISBN 7-221-06505-5

I. 国... II. 解... III. 国际组织, 政府—关系—
外交政策—研究—中国

IV. D820

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 003637 号

国际政府组织与中国的外交战略

解超 胡键 杨冬云 李爱 著
王丽 黄永鹏 江乃兵 倪稼民

出 版	贵州人民出版社(贵阳市中华北路 289 号)
责任编辑	程亦赤
封面设计	熊 锋
经 销	新华书店
印 刷	贵阳宝莲印务有限公司
规 格	850 × 1168mm
开 本	32
印 张	9.5
字 数	220(千字)
版 别	2004 年 3 月第 1 版
版 次	2004 年 3 月第 1 次印刷
印 数	0001 - 2000 册

书 号 ISBN 7-221-06505-5/1D·327 定 价 18.00 元

丛书总序

人类进入 21 世纪后,全球化的趋势更加明显,特别是在信息技术巨大推动力作用下,全球化无论是广度还是深度都比过去任何时候以更大的规模渗透到人类社会中。正是因为它,世界上不同国家、不同地区的人们共享着人类共同创造的全球文明成果。但是,全球化并不意味着永远是福音,也并不是对所有国家、所有地区都只是利益,全球化从一开始就像硬币有两个方面。正值人们在共享全球化带来的利益之时,全球化所带来的问题也同样威胁着国际社会的生存与发展。与此同时,全球化把人类从传统农业社会带进了工业社会和后工业社会,使人类不仅根本摆脱了对自然的依附,而且还反过来凭借技术的力量征服和主宰了自然。然而,工业社会和后工业社会人类过度崇尚的经济主义,使人类盲目追求眼前的经济利益,而忽视了对自己生存环境的保护,结果,自然反过来对人类进行了无情的报复,从而形成了诸如生态、环境、流行性疾病等非传统安全问题,并对国际社会构成严重威胁,尤其是最近的非典疫情的蔓延,夺走了数百人的宝贵生命。这就是说,全球化也意味着全球问题的兴起。

全球问题的兴起需要全球治理机制。过去,由于国际社会的行为体主要是主权国家,因此,全球治理机制完全是以主权国家为中心的。然而,全球问题具有跨国性和不确定性的特点,单凭主权国家的力量来应对和处理这些跨国性的全球性问题,显

然显得势单力薄。在这种情况下,超国家性的非国家行为主体如国际政府组织、国际非政府组织、跨国公司应运而生,于是,全球治理从以国家为中心的治理模式逐渐向以非国家行为主体为中心的治理模式转型。

过去相当长时期内,国际关系仅仅局限于国家间关系,关注的焦点也主要集中于传统的军事安全问题。但是,冷战的结束和两极对抗格局的终结,使国际社会遭受全面军事对抗和整体毁灭的可能性大大降低,过去被两极对抗所掩盖的种种矛盾在冷战结束后迅速露出水面,特别是难民潮、人口、资源短缺、环境污染、宗教极端主义、恐怖主义、民族分裂主义、艾滋病和如今流传甚广的非典型肺炎等非传统安全问题已经成为国际社会的新的安全威胁。由于这些新安全威胁引发的灾难比传统的战争破坏更加可怕,因此,这些过去不太引人注目的非传统安全问题在冷战结束后在国际社会备受关注。在应对和治理这些跨国性的非传统安全问题的过程中,国家之间、社团之间以及国家与社团之间必然形成种种新的关系,而围绕非传统安全问题展开的合作与冲突关系,构成了第二次世界大战以来特别是冷战结束后的新型国际关系的主要内容。虽然超国家的非国家行为主体早就出现,但超国家行为主体作为国际社会的重要行为体如雨后春笋般地建立起来则是在第二次世界大战以后出现的新现象,不少非国家行为主体如世界卫生组织、国际红十字会等行为体正是为应对或解决这类问题而建立起来的。所以,正是非传统安全问题的兴起促使了非国家行为主体的进一步发展,使国际社会迎来了一个“全球结社革命”的新时代。大量的事实证明,超国家行为主体在国际关系中的作用是不可替代的。

由于非传统安全问题的兴起和国际关系行为体的多元化,国际社会出现了一个真正互动的、错综复杂的超越国家行为主

体的关系结构,相互依存成为国际关系行为主体共同的认知。在相互依存的世界中,传统的对抗性的政治思维和“一方所得一定是另一方所失”的“零和博弈”法则开始让位于建立在共同利益之上的“猎鹿博弈”法则,尤其是在非传统安全领域内,“猎鹿博弈”法则几乎就是解决问题的惟一法则。全球化趋势客观上要求加强国际合作、妥协和协调,这为各种超国家行为主体提供了大展身手的广阔舞台,并在国际社会发挥着重要的作用。

学术界对超国家行为主体的研究还处于初步发展阶段,而且又主要是将不同的超国家行为主体单独来考量,如对国际组织的研究、对跨国公司的研究等,从而分别形成了国际组织学、跨国公司学等相应的学科门类,而把世界上主要的超国家行为主体集中起来进行研究,目前并不多见。所以说,贵州人民出版社出版的这套丛书开辟了一个研究的新视角,为我们更多地了解超国家行为主体提供了一个新的视野。

冯绍雷

2003年12月于上海

主编的话

社会转型最初主要用来描述国内社会从一种形态向另一种形态的过渡,特别是曾一度用来专指原来的计划经济国家向市场经济体制的过渡。实际上,从更宽泛的意义上来说,同国内社会一样,国际社会也一直处于转型的动态过程之中。国际社会的转型有诸多的具体内涵,例如,国际社会力量的分化与重组以及由此而引起的国际格局的演变和世界格局的重构、全球治理的转变,等等。而其中一个重要表现就是国际社会行为体从以主权国家为主向多元化方向发展,出现了国家行为主体以外的各种超国家组织(supranational organization)。

尽管政府和国家仍然理所当然地是强有力的行为体,但是,我们可以看到各国政府并不完全垄断一切合法权利,除政府以外,国际社会还有一些其他机构和组织负责维持国际秩序、参加对经济和社会的调节。现在,行使这些职能的是多样性的政府和跨国公司、跨国压力集团、跨国职业协会、全球社会运动(GSM)、国际非营利组织(INPO),它们合在一起构成本国的和国际的某些政治、经济和社会治理形式,并共享全球竞技舞台。因此,全球政治舞台可被认为是一种混合主体构成的多头的政治体系,在该体系中,政治权威和政治行动的源泉分布广泛,并不是被单一的国家行为主体长期垄断。

超国家组织最初诞生于 19 世纪,但进入 20 世纪后以空前

的规模发展,特别是第二次世界大战以后,各种超国家组织如雨后春笋般发展起来,其中最为突出的是国际组织的数量发展迅猛。正因这样,国内外学术界把 20 世纪称为“国际组织的世纪”,不过确切地说,应该是“超国家组织的世纪”。

从一定程度上说,超国家组织不仅是全球化的产物,更是全球化最积极的推进者,也是全球化进程的重要调节器和协调机制。人类社会发展的历史进程就是一个不断走向全球社会即全球化的过程,而到了 20 世纪末,全球化以空前的势头渗透到人类的政治、经济、文化等社会各个领域,成为世纪之交人类社会所有事件发生的重要背景和学术研究的中心话语。伴随着政治全球化、经济全球化和文化全球化的发展,也相继出现了超国家的政治、经济和文化。这些超国家现象最初还是“自发”的,甚至是无序的,而人类的智慧是善于把“自发”的变成“自觉”的,把无序的变成有序的,即把全球化纳入各种国际机制之中,各种超国家组织正是国际机制的主要载体。国际机制也是随着国际社会问题的日益严重而诞生的。全球化的确给人类社会带来了收益,但也带来了诸多的负面影响,尤其是由于在技术的巨大推动下,人类从传统农业社会走向工业社会和后工业社会的过程中,产生了许多国际性社会问题,并对自己生活的环境造成了严重破坏,而治理这些问题单凭国家行为主体的力量显得捉襟见肘。在这种情形下,各种各样的国际政府组织和国际非政府组织等超国家组织起到了极大的弥补作用,并同国家行为主体一道共同促进国际社会的可持续发展。

与此同时,资本的巨大力量也冲破了民族国家传统的地理边界,摆脱了国内政治的种种束缚,并最终走向了全球。所以,在严格意义上说,因各种超国家组织的全球渗透,今天已没有区域事件和全球事件、地方实践和跨国实践之分了,而只有全球事

件之说,其载体就是遍布世界各地的超国家组织及其全球化。尽管在参与全球治理的过程中,超国家组织自身也面临着各种各样的问题,但在推动全球经济全球化、政治民主化和社会多元化方面却走在了全球的最前列。可以说,正是这些超国家组织的积极参与,才有可能为我们带来了一个更加公正、繁荣和多彩的世界。

总之,超国家组织在国际社会中所具有的职能是国家行为主体所不能替代的,而且随着全球化进程的加快,其在全球舞台上发挥的作用将会越来越大。然而,令人遗憾的是国内对各个国家行为主体的研究成果可谓汗牛充栋,而对超国家组织的系统研究却显得十分薄弱。或许我们还缺乏一种真正的全球化视角,或许缘于中国的超国家组织才刚刚起步,所有这些未曾启蒙的实践制约了我们对超国家组织的认识。基于这样的事实,我们在贵州人民出版社程亦赤编辑的鼓励和支持下,组织力量编辑出版了这套“超国家组织丛书”,并力图将全球视角与本土情境结合起来。在编写过程中,我们很荣幸地得到了教育部人文社会科学国家重点研究基地——华东师范大学俄罗斯研究中心主任、我国知名的国际关系研究专家冯绍雷教授的悉心指导。此外,丛书的编写还得到了华东师范大学法政学院和上海社会科学院世界政治经济研究院领导的大力挹持。本丛书的撰稿人员均由青年学者组成,他们分别来自于政治学、社会学和经济学领域,且大都具有博士学位、受过良好的学术训练。我们并不企望本丛书能够填补国内的学术空白,只希望能通过这套丛书把我们的一点想法传达给广大读者,以进一步深化国内此领域的研究。

文军、胡键

2003年12月于上海

目 录

丛书总序	1
主编的话	1
第一章 国际社会与国际政府组织体系	1
一 国际社会的兴起	1
二 国际社会的行为体	7
三 政治全球化与国际政府组织体系	15
四 国际政府组织在国际社会中的作用	22
第二章 世界格局与国际组织	30
一 世界格局和国际组织的关系	30
二 世界经济格局和国际组织	36
三 世界政治格局与国际组织	44
第三章 国际政府组织与全球治理	56
一 全球问题的出现及其内容	56
二 全球治理:对全球问题的回应	75
三 国际政府组织与全球治理	84
第四章 联合国体系与中国的国际地位	96
一 联合国的历史成因及其结构机制	96
二 联合国体系及其功能机制	107
三 冷战结束后联合国遭逢的挑战	115
四 中国大国作用的历史定位	120

第五章 不结盟运动与中国的不结盟外交	125
一 不结盟运动的兴起	125
二 不结盟运动的发展	130
三 不结盟运动的作用	137
四 中国的不结盟外交战略	141
第六章 77 国集团与中国的经济新秩序观	154
一 77 国集团的形成及其国际新秩序观	154
二 中国的国际经济新秩序观	170
第七章 石油输出国组织与中国的能源安全	184
一 石油输出国组织的形成与发展	184
二 中国能源供给现状及其途径选择	195
三 不可忽视的能源安全问题	211
四 中国与 OPEC: 在合作中求取双赢	218
第八章 世界卫生组织与中国的卫生事业	223
一 世界卫生组织的历史沿革和基本特征	224
二 世界卫生组织的机构、职能和主要贡献	226
三 台湾能够加入世界卫生组织吗?	235
四 中国与世界卫生组织的竭诚合作	238
第九章 国际政府组织与中国的主权安全	244
一 国家主权理论的演变与面临的碰撞	244
二 国际政府组织与主权国家的关系	251
三 中国参与国际组织的抉择	261
参考文献	270
后记	276

第一章

国际社会与国际政府组织体系

尽管国内外学者都说,20 世纪是国际组织的世纪,但实际上早在 19 世纪就已经有 20 多个国际组织存在,如 1865 年成立的国际度量衡组织,1883 年成立的国际工业产权联盟,1888 年成立的国际保护文化艺术作品联盟和 1890 年成立的国际铁路货运联盟等。这些不一定是国际政府组织,但它们的出现为后来建立国际组织提供了效仿的模式。第一次世界大战结束后,根据美国总统威尔逊的“十四点计划”,1920 年国际联盟正式宣告成立,从而开创了建立现代国际组织的新时代。第二次世界大战后,国际政府组织如雨后春笋般地建立起来,并在国际社会发挥着巨大的作用。正因为这样,主权国家面临着“功能消退”的挑战,但是,在全球化浪潮之下,跨国政治日益增多,在国际事务中国际政府组织越来越有取代主权国家成为主要的国际协调机制的趋势。

一 国际社会的兴起

国际社会是国际组织的母体,国际组织赖以生存的国际环境正是国际社会,因此,研究国际组织的形成和发展规律,首先必须研究国际社会的形成和发展的规律。国际社会是在人类历史不断演进和发展的基础上逐渐形成的。在古代,由于科学技

术不发达,交通和通讯手段都十分落后,自然的力量把处于地球各个不同地理位置上的文明国家阻隔开来,国与国之间的交往仅仅限于相邻地区的国家之间,所以,国际社会也只是建立在相邻国家之间有限交往的基础之上,是范围狭小的“区域性”的国际社会,不具有全球性质。正如斯塔夫里阿诺斯所说,“1500年以前,人类基本上生活在彼此隔绝的地区。”^①但是,随着15世纪的地理大发现和资本主义生产方式的萌芽和发展,欧洲近代民族国家日益形成。特别是欧洲30年战争后《威斯特伐利亚和约》的签订,彻底葬送了神圣罗马帝国。这一和约创立了国家主权概念、国际法原理和势力均衡政策三大原则。从此,民族主权国家开始在欧洲扮演着主角,国际社会的交往也逐渐表现为民族主权国家的交往。这些原则奠定了国际社会存在的理论基础。^②《威斯特伐利亚和约》签订后,伴随着资本主义生产方式的萌芽和生产力的迅速发展,散布在各大洲的民族和共同体日益被卷入到国际政治生活中,紧密地联系在一起,松散的、间歇的、地区性的国际交往,开始变为紧密的、经常的、全方位的全球性的联系。

国际社会是相对于国内社会而言的,“国内社会”是由一个中央政府实行有效管理的一种秩序,而“国际社会”是“由各政治共同体或国家组成的政治活动和关系”,在行为主体之上没有一个具有强制性的中央政府,用肯尼思·华尔兹的话来说:“国内政治体系的组成部分之间是上下级关系,某些部分有权指挥,其他部分要服从。国内体系是集中的和等级的。国际政治社会的组

① [美]斯塔夫里阿诺斯:《全球通史:1500年以后的世界》,上海社会科学院出版社1992年版,第3页。

② 叶宗奎、王杏芳主编:《国际组织概论》,中国人民大学出版社2001年版,第35页。

成部分之间是平等的关系。在形式上,每一个国家与其他所有国家都是平等的。谁也无权指挥,谁也不用服从谁。”^① 所以,国际社会的最大的特点就是无政府状态。也就是说,它没有被普遍接受的、对各个行为主体所能加以限制约束的最高权威或强制中心,没有法定的共同目标或宗旨,也没有统一的价值观念和统一的伦理道德标准。有的学者对国际社会的无政府状态表示怀疑,认为如果国际社会是一种无政府状态,那么,国家就有随意使用武力的危险,而这种自利的武力行为必将导致国际社会陷入一种混乱状态。因为,“国家可以在行动上为达到自己的目标而不择手段,随心所欲”。^② 应该说,这种情况的确存在,例如,1999年的科索沃战争和正在进行的伊拉克战争,这两次战争都是美国为了自己的利益并抛开联合国而进行的战争,尤其是伊拉克战争,在国际社会的普遍反对声中,美国为了控制伊拉克的能源资源和实现自己的战略利益而不惜冒天下之大不韪,悍然发动对伊战争,从而在伊拉克、在中东地区乃至在更大的范围内造成严重的人道主义灾难。不过,也应该看到,这次战争尽管国际准则遭到严重破坏,但仍然在起作用。即使我行我素的美国,有时也不得不功利主义地用国际法来维护自己的利益,例如,当伊拉克在媒体上公开展示美国被俘的士兵时,美国想到的是指责伊拉克违背日内瓦国际公约,也就是说,美国也没有随心所欲到无所顾忌的程度。这说明,尽管国际社会处于无政府状态,但并不是混乱无序的,而是有序的,甚至是有组织的,即无政府状态的国际社会仍然呈现出有序的特点。

① [美]肯尼思·华尔兹:《国际政治理论》,中国人民公安大学出版社1992年版,第104页。

② Robert Powell (1994), Anarchy in International Relation Theory: The Neorealist - Aeoliberal Debate! International Organization, Vol.48, No.2, Spring.

那么,国际社会是怎样产生的呢?20世纪90年代以前,学术界已经有不少观点。王沪宁认为,“全球村宅”的形成,意味着全球政治的出现,意味着政治将不可阻挡地跨越国界,意味着国际政治社会的形成。他说,“全球村宅”的观念基于人类正在形成的一个越来越清晰的现实:随着当代科学技术的突飞猛进,随着通讯传播技术的日新月异,随着当代交通手段前所未有的发达,随着当代经济关系一往无前的扩展,整个人类日益紧密地联系在一起,生存在一起,呼吸在一起。现在,曾经把人类各个政治共同体分隔开来的山川河流、陆地海洋,再也不能像过去那样阻碍各个民族和各个政治共同体之间的联系,科学技术网络、通讯网络、交通网络和经济关系的网络将世界各个政治共同体联系起来,人类居住的星球构成成为一个类似于传统社会中的村宅的生活圈。国际政治社会的存在已经不是各个政治共同体愿意不愿意承认的问题,而是它必然要叩响每个民族和每个政治共同体的大门。任何一个政治共同体或民族要振兴壮大,都不能踽踽独行,而应积极投入火热的国际政治生活。^① 也有一种观点认为,国际社会的形成和存在是因为主权国家之间存在着相互联系。所谓“国际社会”就是指“由主权国家构成的体系”。还有一种观点认为,国际社会只是主权国家的交往、互动以及相互依赖的加强而形成的。关于国际社会是“主权国家构成的体系”的观点,其问题在于,主权国家不能自行构成一种体系,如果是这样,那么,在主权国家出现的同时,国际社会就形成了,但实际上并不是这样。而后一种观点虽然指出了国际社会存在的状态,但并不明白这种状态究竟是什么原因促成的,所以,也有不正确之处。20世纪90年代随着研究的深入,学术界产生了一种新

① 王沪宁:《比较政治分析》,上海人民出版社1987年版,第265页。

的观点,即认为国际社会的形成和存在,是因为有一种超越个体之上的公共利益或共同利益,这些公共利益需要个体通过制度安排与相互合作来实现和维持。也就是说,国际社会要形成和发展,不仅需要独立的主权国家,更重要的是在这些独立的主权国家之间存在着公共的利益,而且,这些公共利益还需要有共同认可的国际制度安排来维系,这样才能形成国际社会。所以说,自1648年威斯特伐利亚和会以来350余年的历史,正是公共利益的兴起反映了国际社会形成与发展的历史过程。^①

公共利益的存在只是国际社会存在的原因,但国际社会的形成和发展还需要有动力,是什么动力推动着国际社会的形成与发展呢?首先,资本的扩张是国际社会形成的前提。资本在西欧社会诞生之后,便开始了它向外扩张的历史。特别是新航路的开辟和新大陆的发现,资本获得了扩张的新空间,它迅速从西欧扩张到美洲和东方各国,从此,欧洲各国资本家为了最大限度地聚敛财富以满足资本的贪欲,在全世界范围内展开了争夺殖民地和占领海外市场的激烈角逐。这种疯狂角逐导致了世界历史上规模最大的土地掠夺。到19世纪末,资本不仅将亚非所有土地瓜分完毕,使这些国家和地区沦为殖民地半殖民地,而且由于资本的扩张,整个世界逐渐形成了以直接统治为基础的世界殖民体系、以社会分工为基础的世界生产体系、以不等价交换为基础的世界贸易体系和以垄断资本为基础的世界金融体系。这一切都为国际社会的形成奠定了物质基础和社会基础。

其次,资产阶级革命的胜利为国际社会的形成提供了强大的动力。尼德兰揭开了资产阶级革命的序幕,于16世纪后期摆

① 苏长和:《全球公共问题与国际合作——一种制度的分析》,上海人民出版社2000年版,第287~291页。

脱了西班牙的统治而获得最终独立。随后,资产阶级革命的火焰不仅燃烧了整个欧洲,也一直燃烧到美洲。1640—1688年的英国资产阶级革命,推翻了斯图亚特王朝的统治,在英国建立起资产阶级的政权;1775—1785年北美十三个殖民地打败了英国的殖民统治,建立了美利坚合众国;1789—1815年,法国资产阶级更是举行了最彻底的资产阶级革命,使法国走上了资产阶级共和国的道路。在英、法、美等国革命浪潮的影响下,拉丁美洲、德意志、意大利、俄国、日本等国,也纷纷举行了资产阶级革命或资产阶级改良运动,相继确立了资本主义的生产方式,形成了真正意义的资产阶级民族国家。资产阶级天生的功利性必然促使资产阶级民族国家的交往与沟通,从而推动国际社会的形成。

再次,工业革命和新科学技术革命为国际社会的形成和发展提供技术力量。技术虽是社会制度变迁的产物,但技术的发展也极大地影响着社会历史的变迁。工业革命从1770—1914年延续了100多年,纺纱机、蒸汽机、汽船、电报等一系列创造发明,带动了纺织业、采矿业、冶金业、交通运输业、通讯业的迅速发展。从那时起,科学日益渗透到生产领域,从而使生产日益扩大化,生产力获得前所未有的增长;同时,工业革命也改变了资本主义的性质,即商业资本主义逐渐发展成垄断资本主义,从而越发要求“破坏旧时经济体系的独立和闭关自守的状态,把世界上所有的国家联结成统一的经济整体”。^①正是在这样一个统一的经济整体中形成各个民族国家之间的共同利益。第二次世界大战结束前后,以微电子技术为核心的新科学技术革命,不仅把人类关注的焦点从战争掠夺和军事占领转向经济发展和市场占有,更重要的是,它还创造出了像国际互联网这样最先进的通

^① 《列宁全集》第27卷,人民出版社1990年版,第327页。