

序 言

对世界秩序问题的思考

亨利·基辛格

1961 年我作为一名年轻学者去堪萨斯城做讲演时，拜访了杜鲁门总统。我问他，在他担任总统期间，哪件事最令他感到骄傲。杜鲁门回答说：“我们彻底打垮了我们的敌人，随后又把他们拉回到国际大家庭中。我认为，只有美国才会这样做。”杜鲁门总统深知美国拥有巨大的实力，但最令他感到骄傲的是这一实力所包含的人道和民主价值。他更希望后人铭记他是因为美国与敌人实现了和解，而不是战胜了敌人。

杜鲁门之后历届美国总统都做过类似的表述，他们都对美国在历史进程中表现出来的类似品质感到自豪。这一时期的大部分岁月里，他们致力于捍卫的国际大家庭反映了一项美国共识：不断扩展合作型秩序，各国遵守共同的规则和准则，实行自由经济体制，誓言不再攫取他国领土，尊重他国主权，建立参与型的民主治理体制。来自两党的美国总统始终敦促——常常是雄辩地力促——他国政府同意维护和促进人权。在很多情况下，美国及其盟友捍卫这些价值观，极大地改变了人类社会的境况。

然而今天这一“基于规则的”国际体系面临诸多挑战。我们频频听到各方面的呼声，促请各国在一个共同的体系内“尽自己应尽的一份力量”，遵守“21 世纪的规则”，抑或充当一个“负责任的利益攸关者”。这反映了该体系没有一个各国均认可的定义，对什么是“应

尽的”力量也没有一致的理解。西方世界之外的其他地区在这些规则的最初制定上发挥的作用微乎其微。它们对这些规则提出质疑，明确表示要推动修改这些规则。今天“国际社会”一词在各种场合出现的次数之频繁可能超过了任何一个时代，然而从这一词中却看不出任何清晰或一致的目标、方式或限制。

当今时代锲而不舍，有时几乎是不顾一切地追求一个世界秩序的概念。世界混乱无序，各国之间却又史无前例地相互依存，从而构成了种种威胁：大规模杀伤性武器在扩散，国家解体，环境恶化，种族灭绝现象层出不穷，以及有可能将冲突推向人类无法控制或无法想象地步的新技术正在扩展。新的信息获取和传播方式把世界各地前所未有地连接在一起，使人们从全球视角审视各种事件。然而这种状况却让人无暇思考，使领导人不得不对任何事件都即刻做出反应。种种不受任何秩序约束的势力是否将决定我们的未来？

不同类型的世界秩序

从来不存在一个真正全球性的“世界秩序”。当今时代的所谓秩序源于近 400 年前在德国的威斯特伐利亚召开的一次会议。其他几个大陆和多数人类文明国家没有参加这次会议，甚至不知道有这么一个会议。此前中欧地区的教派冲突和政治动乱持续了一个多世纪，最终酿成了 1618~1648 年的“三十年战争”。这是一场各种政治和宗教争执相互交织的战争，卷入其中的各方针对人口稠密地区发动了“全面战争”。中欧将近四分之一的人口死于战火、疾病或饥饿。筋疲力尽的参战各方于是召开会议，为制止流血做出一系列的安排。新教的存

活和发展导致了一统宗教的分裂。打成平手的各种自治的政治单元并存，呈现出政治多样化的特征。因此，当代世界的形态大致是在欧洲形成的：一批多元化政治单元探索用于管控自身行为、减缓冲突的中立规则，它们中间没有一方强大到可以战胜所有其他对手，很多政治单元信奉截然不同的哲学，或者有自己独特的信仰。

威斯特伐利亚会议建立的和平反映了各方对现实的妥协，而不是一种独特的道德洞察力。它以一个由独立国家组成的体系为基础，各国不干涉彼此的内部事务，并通过大体上的均势遏制各自的野心。在欧洲的角逐中，没有哪一方的真理观或普适规则胜出，而是每个国家各自对其领土行使主权。各国均把其他国家的国内结构和宗教追求当作现实而加以接受，不再试图挑战它们的存在。既然均势现在已被视为一种自然的、不无裨益的存在，各国统治者的野心因此受到相互制约，至少从理论上限制了冲突的范围。欧洲历史上偶然产生的分裂和多样性构成了新的国际秩序体系的特征，具有自己独特的哲学观。从这个意义上讲，欧洲为结束自己大陆上的战祸所做的努力预兆并催生了近代世界的智慧：避免对绝对价值做出评判，转而采取务实的态度接受多元世界，寻求通过多样性和克制渐渐生成秩序。

17世纪巧妙地缔造了威斯特伐利亚式和平的谈判者没有意识到，他们正在为一个全球适用的体系奠定基础。这些谈判者根本没想过把比邻的俄国包括进来。经历了噩梦般“动荡时期”后的俄国当时正在重新巩固自己的秩序。它推崇的原则与威斯特伐利亚均势背道而驰：单一君主拥有绝对权力，信仰单一的东正教，奉行向四面八方扩张领

土的计划。其他各大权力中心也认为，威斯特伐利亚会议（如果它们听说过有这么一个会议的话）与自己所在的地区无关。

当年世界秩序的概念只适用于那个时代的政治家已知的地理范围。世界其他地区的世界秩序概念也是一样，主要原因是当时的技术不鼓励甚至不允许一个单一的全球性体系的运作。由于缺少可以不断保持互动的手段，又没有可以衡量不同地区实力大小的框架，每一个地区都把自己的秩序视为独一无二，把其他地区视作“未开化之地”，这些地区的治理方式与自己的既有体系毫无相似之处，与既有体系的构想毫不相干，只是对既有体系的一种威胁。每一种秩序都把自己界定为合法组织人类社会的标准模式，好像自己在治理眼皮底下的领土时，就是在号令天下。

在欧亚大陆上与欧洲遥遥相对的另一端，中国位居自己建立的等级分明、理论上具有普适性的秩序中心。这一体系已经运行千年。早在罗马帝国一统欧洲时期，中国已存在这一体系。它不是建立在各国主权平等基础之上，而是基于自认为普天之下莫非王土的观念。根据这一观念，不存在欧洲意义上的主权，因为皇帝统御“天下”。皇帝位居一个独一无二的、全天下的政治和文化等级制度之巅。这一等级制度从位于世界中心的中国首都向外辐射到人类居住的所有地方。根据其他地方的人对中国典籍和文化体制的熟悉程度（这一宇宙观一直延续到近代），分别把他们视为开化程度不同的蛮夷。这种观点认为，中国的灿烂文化和繁荣经济令其他社会拜服，吸引它们前来与之建立关系。中国可以通过掌控与它们的关系号令世界，进而达到“天下大

同”的目标。

在欧洲与中国之间的大部分地区，伊斯兰教的世界秩序观占统治地位。伊斯兰教也憧憬建立一个一统天下、消除战乱的单一的神授政权。公元7世纪，伊斯兰教跨越各大陆，开始了一波前所未有的弘扬宗教运动和帝国扩张，先后统一了阿拉伯世界，吞并了罗马帝国的残山剩水并降服了波斯帝国，继而把中东、北非、亚洲大片地区和欧洲部分地区收归翼下。伊斯兰教的普世秩序观认为，它命中注定要在“征伐之地”——不信奉伊斯兰教的人居住的所有地区——实现扩张，直到先知穆罕默德的圣训把全世界变成一个完整统一的和谐体系。正当欧洲建立了一个基于多国之上的秩序时，以土耳其人为主的奥斯曼帝国也声称自己代表唯一的合法统治，在阿拉伯世界的腹地、地中海、巴尔干半岛和东欧确立了至高无上的地位。奥斯曼帝国对欧洲基于各国关系的新生秩序并不陌生，认为它不仅不值得仿效，而且是孕育分裂的根源，奥斯曼帝国可以借此向西扩张。15世纪，征服者穆罕默德告诫实行多极秩序的意大利诸城邦：“你们一共有20个国家……彼此争执不休……世界上只能有一个帝国，一种信仰，一个世界主权。”

与此同时，在大西洋彼岸，一种新的世界秩序的基础正在“新大陆”形成。17世纪，就在欧洲的政治和宗教冲突如火如荼时，一批清教徒开始了“荒野之旅”，去实现上帝的计划，挣脱既有的（在他们眼里也是腐败的）权力结构。正如1630年约翰·温思罗普总督在一艘驶往马萨诸塞定居点的船上布道时所说，他们要建立一座“山巅之城”，运用其正义的原则和榜样的力量激励整个世界。美国人的世

界秩序观认为，一旦其他民族像美国人一样获得了自治权，和平与均势就会自然降临，昔日的宿敌也会捐弃前嫌。因此，外交政策的任务不是追求美国特有的利益，而是培育共同的原则。日后对于欧洲构建的秩序，美国将成为不可或缺的捍卫者。然而，虽然强大的美国支持这一秩序，却始终心情矛盾，因为美国人的愿景不是接受欧洲的均势体系，而是希望通过传播民主原则来实现和平。

我撰写本书时，以上所有秩序概念中，唯有威斯特伐利亚原则被普遍认为是构成世界秩序的基础。随着欧洲国家扩张时把自己的国际秩序蓝图带到了世界各地，威斯特伐利亚体系这个基于国家之上的国际秩序框架现在已延至全世界，涵盖了不同的文明和地区。虽然欧洲国家往往不对殖民地及其人民使用主权概念，但当殖民地人民开始争取独立时，却套用了威斯特伐利亚原则。在争取独立及此后维护国家独立的斗争期间，民族独立、主权国家、国家利益和不干涉内政等原则证明是对付殖民者的有力理论依据。

当代威斯特伐利亚体系已通行全球，被俗称为“国际社会”。它力图通过一整套国际法律和组织结构抑制世界的无序性。这套体系旨在促进自由贸易和稳定的国际金融体系，确立可以接受的解决国际争端的原则，并在一旦爆发战争时对交战行为施加一定的限制。由各国组成的这一体系现在涵盖了所有文化和地区。它的各种机构为不同社会之间的交往提供了一个中立的框架，而且这一框架在很大程度上独立于不同社会各自的价值观。

然而，威斯特伐利亚原则现在受到了来自四面八方的挑战，有的

挑战还打着世界秩序的旗号。欧洲与它当初构建的国家体系渐行渐远，想通过主权共享概念超越这一体系。不无讽刺的是，虽然均势概念出自欧洲，但它却有意识地严格限制新成立的欧洲机构的权力。由于欧洲已经削减了自己的军事能力，一旦普遍准则受到践踏，它几乎没有回旋的空间。

在中东地区，逊尼派和什叶派的“圣战者”追求基于伊斯兰教原教旨主义的全球革命，造成了社会的分裂和国家的解体。国家本身——以及基于国家的区域体系——岌岌可危，既受到种种意识形态的攻击（这些意识形态拒绝接受国家的限制，认为其限制是不合法的），又受到恐怖主义民兵组织的攻击。有几个国家的民兵组织比政府军还要强大。

从某些方面看，亚洲是采用主权国家概念最成功的地区，但依然向往其他的秩序概念。亚洲因其成员之间的角逐和相互提出的历史诉求而动荡不止。100年前类似的角逐和历史诉求把欧洲秩序击得粉碎。几乎每一个亚洲国家都认为自己正在“崛起”，把彼此之间的分歧推向对抗的边缘。

美国则摇摆不定，时而捍卫威斯特伐利亚体系，时而抨击它的均势和不干涉他国内政的前提不道德，而且落伍于时代，时而两种态度兼而有之。美国仍然坚持认为，它信奉的价值观在建立一个和平的世界秩序方面具有普遍适用性，并保留在全球范围内捍卫这些价值观的权利。然而，在两代人的时间里从三场战争中抽身后——每一场战争都始于理想主义愿望并得到公众的广泛支持，但都以国家蒙受创伤而

告终——美国正在探寻如何诠释自己拥有的（依然巨大的）权力和信奉的原则之间的关系。

所有的主要权力中心都在一定程度上遵守威斯特伐利亚秩序的某些规则，但没有一个把自己视为这一体系理所当然的卫士。所有这些权力中心的内部都在发生重大的变化。具有不同文化、历史和传统秩序理论的各个地区能够维护任何共同体系的合法性吗？

若想做到这一点，就必须采取一种既尊重人类社会异彩纷呈的特点，又尊重人与生俱来对自由的渴望的做法。建立此种意义上的秩序必须靠长期培育，而不能强加于人。在一个即时通信和政治剧变的时代尤其如此。任何一种世界秩序体系若要持久，必须被视为是正义的，不仅被各国领导人所接受，也被各国公民所接受。它必须反映两条真理：第一，没有自由的秩序即使靠一时的鼓噪得以维持，最终也会制造出反对自己的力量；第二，没有一个维持和平的秩序框架，就不会有自由，即使有也难以长久。秩序和自由有时被说成是人类体验的两个极端。其实二者应被视为一种相互依存的关系。当今的领导人能否高瞻远瞩，不拘泥于处理紧迫的日常事件而去实现这种平衡呢？

合法性与权力

回答以上问题需要解决三个层面的秩序问题。世界秩序反映了一个地区或一种文明对它认为放之四海而皆准的公正安排和实力分布的本质所持的理念。国际秩序是指在世界上很大一部分地区——大到足以影响全球均势——应用这些理念。区域秩序指同样的原则用于某一具体的地理区域。

以上秩序中的任何一个均建立在两个因素之上：一套明确规定了允许采取的行动的界限且被各国接受的规则，以及规则受到破坏时强制各方自我克制的一种均势。无论现在还是过去，对现有安排的合法性达成的共识并不能预先阻止竞争或对抗，但有助于确保竞争或对抗是在现有秩序范围内做出的调整，而不是对现有秩序提出根本挑战。均势本身并不能确保和平，但构建的均势若是深思熟虑的结果并运用得当，可以限制根本性挑战的规模和发生频率，并在出现根本性挑战时抑制它顺遂的机会。

没有一本书能够涵盖历史上建立国际秩序的所有做法，或涉及现在正在积极对世界事务施加影响的所有国家。本书试图探讨一些地区的秩序理念，它们对近代演变产生了最大影响。

合法性与权力之间的平衡极其复杂。应用的地理范围越小，该地域的文化观念越一致，达成可行的共识也就越容易。然而在当今世界，需要有一个全球性的世界秩序。一批历史上素不相干、没有共同的价值观（只是彼此保持距离而已）、只认自己实力的实体更有可能带来冲突，而不是秩序。

中美之间经历了 20 年的敌对后，1971 年我首次访问北京恢复与中国的联系时表示，对于美国代表团而言，中国是一片“神秘的土地”。周恩来总理回答说，“你们会发现它并不神秘。一旦你们熟悉了它之后，它就不会像以前看起来那样神秘了。”他说中国有 9 亿人，他们觉得自己的社会很正常。当今时代，探寻世界新秩序需要我们首先了解那些基本上不为外界所知的社会。需要克服的神秘感是所有国

家人民所共有的——如何将迥然不同的历史和价值观塑造成为一个共同的新秩序。