

# 外交政策的理性判断与国际法

刘志云

(厦门大学 法学院,福建 厦门 361005)

**摘要:**外交政策的制定与执行需要以国家利益为出发点与追求目标,理性判断是其中主要的依赖法则。理性判断原则下的外交政策可能会因主观判断分化成不同的政策偏好,如美国外交政策中单边主义与多边主义的分野。而国家外交政策的制定还会由于各种因素的干挠,导致理性判断的失误。甚至因为客观条件的“情势变更”而导致国家利益的变化,从而促使国家对外政策以及对国际法态度的转变。对国际法实践的分析表明,外交政策的理性判断原则是理解国家对具体的国际法律制度的态度与行动选择的重要路径,只有充分考虑各种因素,我们才能正确判定国家利益、外交政策及其与国际法之间的关系。

**关键词:**外交政策;国际法;国家利益

**中图分类号:**D990 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2015)03-0039-09

## 一、引论

从宏观上讲,即使认为国际法具有软弱性以及依附性的典型特征从而轻视国际法作用的现实主义大师们也认为,在历史上的大部分时期,国家都遵守了国际法。<sup>[1]</sup>但特定的时间点,国家却可能违反某一个甚至若干国际法律原则或规则,这也是诸如WTO争端解决机制、国际法院等运转繁忙的原因之一。为什么在整体上,当代国际法与国家利益是协调的,但在具体方面却不乏国家违反国际法具体原则或规则的案例呢?这就要从单位层次分析的视角,通过国家的国内系统层面看待这个问题。

从单位层次的角度看,国际法是如何与国家利益联结在一起呢?即哪一个因素扮演着中间的桥梁中介之作用?这个因素就是国家的外交政策。在国家政治话语中,“国家利益”这一概念被普遍运用到两个独立但相关的领域:一方面,它作为一种辩护、反对或提出外交政策的手段,常被用来塑造政治行为。另一方面,它常被国际关系学者作为一种分析工具,用于描述、解释和评估外交政策的充分性。这两种运用都有一个隐含的假设:无论是国内还是国际领域,什么样的外交政策是对国家最好的。<sup>[2]</sup>实际上,外交或外交政策作为一种社会实践,需要运用一套特定的技巧、工具、程

**收稿日期:**2015-01-18

**基金项目:**中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“财税金融法研究”(20720150020);中组部“首批青年拔尖人才支持计划”(2012);司法部2013年度国家法治与法学理论研究项目“后危机时代的全球治理与国际经济法的转型”(13SFB2044)

**作者简介:**刘志云,男,江西瑞金人,厦门大学法学院/两岸关系和平发展协同创新中心教授、博士生导师,法学博士。

序、方法、规范以及规则,以协调和缓和国家间对话,从而优化国际关系的内容和质量,包括变革与管理。外交政策是作为一种处理国际问题与国内系统衔接的方法,它是国家的对外行为手段,而不是结果,也因此被视为实施国家在国际社会行动的工具之一。<sup>[3]</sup>如果按照传统的“自上而下”或“从外至内”的分析路径,我们得出的结论是,外交政策往往受到国际法规定的权利义务以及法律责任等条款的约束;但如果我们选择“从内至外”或“自下而上”的反传统的分析路径,我们又会发现,国家对待具体的国际法律制度的态度与方案,受到国内系统中各种因素的影响。实际上,从宽泛意义上理解,国家在具体的国际法律制度上的态度,包括接受、遵守以及行动选择等,构成外交政策的一部分。因此,后者应该包括在前者范围内。<sup>①</sup>而且,在当代世界,虽然国家之间对于军备约束、预防战争等传统安全问题已经没有像冷战时期那样剑拔弩张,大规模之间的战争尤其是大国之间的战争已经难以想象,但恐怖主义、毒品犯罪、反腐败、金融监管、反洗钱等非传统安全问题却越来越成为困扰各国的难题,成为外交政策的新重点。而外交政策中几乎没有任何其他工具像国际立法与国际法的遵守和执行那样变得如此重要。<sup>[4]</sup>如今,在传统安全与非传统安全的问题上,国际合作以及相关立法、法律的执行起着重要的作用,有时甚至是核心作用。

从整体上看,在当代社会,作为整体的国际法或国际法体系与各国的国家利益是吻合的,但放到具体的国际法律制度以及具体的国家利益,它们之间的关系却可能变得复杂多样。实际上,国家利益的准确定位和外交政策的制定与实施都依赖于政策制定者的理性判断。政策制定者的这种理性判断在实践中会体现为单边主义与多边主义等外交偏爱。这种理性判断可能会随着情势而变更,也意味着政策制定者不能犯错,即理性的程度要足够高,但无论哪个国家的外交政策制定者,都没办法完全避免这种问题。而这些问题,都跟国际法紧密联系在一起。

## 二、理性判断下外交政策的偏好分野与国家在国际法上的选择: 以美国的外交实践为例

毋庸置疑,对于实行专制制度的国家,外交政策的选择很大程度上依赖于领导人的主观判断与意志兴趣,甚至性格特点、生理疾病等。而按照民主程序选举出来的政府,其具体决策总是由选举中胜出的党派的代表所做出,这些代表政府决策的个人或群体,对国家利益的定位与外交政策上的行动选择,都有着自己的理性判断与偏爱。换句话说,无论设计如何精美与完善的程序,都无法摆脱外交政策的制定与执行中的主观色彩。典型如政策制定者在外交政策的制定与执行中,对单边主义或多边主义的选择,就跟他们对国家利益的主观判断紧密联系在一起,并深刻影响着国家对待具体的国际法律制度的态度与行动选择。

例如,美国孤立主义外交传统容易导致其在国际法问题上走单边主义路线,而国际主义外交传统让其在国际法问题上偏向多边主义路线。从历史经验来看,美国民主党组建的政府更偏好多边主义,无论是一战后的《凡尔赛条约》以及国际联盟的成立,还是二战后国际秩序与国际法律体系的重构,都与当时的美国总统,包括伍德罗·威尔逊与富林克林·罗斯福的“国际主义”以及多边主义的外交偏爱密不可分。20世纪90年代在民主党的克林顿总统执政时期,“多边主义”是美国外交政策的主流,这突出表现在国际贸易自由化、禁止核试验、推动气候环保合作乃至发展中美关系等领域。其中,包括1994年乌拉圭回合谈判结束与1995年WTO成立,1996年《全面禁止核试

<sup>①</sup> 在国际关系与国际法学者的传统研究中,经常会将国际法与外交分成两种不同的处理国家之间关系的方式或手段,但在本文中,我们讨论的重点不是外交而是外交政策,也不是整体上的国际法而是国家对待具体国际法律制度的态度与行动方案。这个时候,将后者看成交外政策的一部分,是一个符合理性的前提假设。

验条约》谈判结束并签署该条约<sup>①</sup>,1998年11月签署《京都议定书》,以及1999年签署《中美关于中国加入WTO协定》等,都是影响相关领域的国际合作以及推动有关国际法律制度革新的标志性事件。对于这些国际法上的进步以及美国的贡献,则被在共和党执政期间曾担任布什总统国家安全顾问,之后出任国务卿的康多莉扎·赖斯,统统斥之为出卖美国的国家利益:“克林顿政府往往急于找到问题的多边解决办法,以至于其所签署的一些协定没有满足美国利益。《京都协议书》是一个很好的例子:无论全球变暖的事实怎样,一项不囊括中国并且使发展中国家豁免于严格标准却严厉惩罚美国工业的条约,不可能符合美国的国家利益。”“同样,对于美国是否批准《全面禁止核试验条约》进行辩论是非常有意义的。从1992年至今,美国实际上已单方面禁止核武器试验。如果核试验再次变得有必要,这对尚未‘永久’捆住自己手脚的世界其它国家来说,是一个坏榜样。在寻求反对核武器获得的‘规范’中,美国签署了一项缺乏全面性的条约,该条约没有涉及到流氓政权发展核武器的威胁,并威胁到核储存的可靠性。”“克林顿政府对象征性协议较大程度上的重视和追求,充其量是国际行为虚幻的‘准则’,已成为一种流行病”;“外交政策应该基于坚实的国家利益,而不是从虚幻的国际社会的利益出发。”<sup>[5]</sup>在担任美国国务卿时期,赖斯向来追捧以军事手段作为解决对外关系的主要手段,与时任国防部长的拉姆斯菲尔德等官员同属鹰派,奉行的是单边主义风格,这种理念对于乔治·W·布什政府在外交政策与国际法问题上的单边主义风格助力不少。2001年布什出任总统后,美国对外政策一度重回到单边主义路线。“……从海洋法到京都议定书,从生物多样性会议到对境外公司与古巴和伊朗贸易的单边禁止,从直率要求必须改革世界银行、国际货币基金组织到拒绝参加国际刑事法院,美国单边主义像一个无所不在的综合症渗透于世界政治。当国会立法者大力惩罚那些和美国不喜欢的国家做生意的公司,加拿大外交部长抱怨说这就是‘恃强凌弱’,但是在美国,你可以称为这是全球领导力。”<sup>[6]</sup>约瑟夫·奈的这一段精彩描述是小布什政府单边主义外交政策的全面写照。

显然,对于以上严重影响国家对待国际法的态度与行动选择的单边主义与多边主义外交偏爱之间的分歧,实际上是代表着执政党组建的政府以及具体官员的执政理念与偏爱,这种理念与偏爱至少在当时情势下很难拿“是否理性”或是否“符合国家利益”来衡量。因为对于决策者来说,在主观上都可能坚定地认为自己的这种外交政策以及对待具体国际法律制度的态度与行动选择才符合国家利益,是理性的外交政策。事实上,站在美国国家利益的角度,即使是推崇“合作利益观”的新自由主义大师约瑟夫·奈也不得不承认:“我们不能说所有的多边安排都是好的,或符合美国的国家利益,美国应该在某些情况下采取单边策略。支持多边主义的假设不能成为一个紧身衣。正如我们说过的,几乎所有人都知道和理解我们之中没有百分百的单边主义或多边主义。但是除非我们之前有一般性的指导方针确定什么时候单边主义有意义,什么时候没有,不然我们将冒着从一个倾向到另一个之间不可预知地摇摆,在政治命运的浮沉和是否给世界惊喜之间踌躇不决地来回移动。”<sup>[7]</sup>但是,由于多边主义与单边主义的偏好或主观上分歧造成美国的外交政策与国际法问题方面出现巨大反差,这却是毫无疑问的。

从宏观上看,选择多边主义尤其是国际法上的合作,是符合全球趋势以及整体上的国家利益的。但在某些情况下,选择单边主义可能有利于国家利益,甚至,有策略地利用单边主义可能成为促进多边主义的良好方法,推动国家利益与具体的国际法律制度之间更好地吻合在一起。历史经验表明,单边主义策略有时能够帮助引导其他国家一起推进在多方利益上的妥协,从而最终促进良好的国际法律秩序的构建。例如,19世纪自由贸易秩序和黄金价格标准的多边主义不是通过多边方式完成的,而是通过英国单方面地开放它的市场并保持英镑汇率的稳定性,最终建构出英国霸权

① 1999年美国参议院拒绝批准该条约。

下的国际秩序。再如,美国在1977年单方面制定《反海外腐败法案》,对本国海外投资涉及腐败问题单方面进行“自我约束与制裁”。1988年以来,美国努力扩大《反海外腐败法》的适用范围,增强其国际影响力,并在1997年取得标志性成果:与OECD其他33国共同签定了《国际商业交易活动反对行贿外国公职人员公约》。美国国会不仅批准了该项协定并于1998年出台了相关执行法律。无疑,这样的单边行动的目的是为了站在道德的制高点,促进更高的国际标准的制订。最关键的是,这样的单边行为旨在促进全球公共利益以及多边合作,终极意义上是为实现多边主义而采取的单边主义策略,并不是纯粹的“单边主义”。

而且,有时候“多边主义”也可能成为解决国际问题的障碍,这个时候坚持“多边主义”其实对国际整体利益与国家利益都不是一个合适的手段。在无政府状态的国际社会,“众口难调”是一个根本性问题,出现某一个很局部的或很个体的利益而最后牺牲掉全局利益的事件也屡见不鲜。例如,WTO成立后举行的“多哈回合”谈判屡次接近成功边缘,最后都因为某几个国家坚持的自身利益而导致流产,这个时候,恢复GATT时代的“诸边协议”是非常必要的。即在所有国家不能达成一致的情况下,由同意的国家先行建立一个诸边体制,至少还是一个次优选择,从而取得局部上的进步。在当代社会,联合国被奉为多边主义合作与当代国际法律体系的最高典范与核心的支柱,但即使是“合法性”最强的联合国与联合国法律体系,也经常在国际问题上无能为力,甚至不得不将解决问题的方式推到单边主义状态。例如,联合国安理会在适当的情况下能作为促进行动意愿联合的工具,它能够对违反国际法的政权实施制裁,给进行集体行动的国家提供后勤支持。然而,事实并非都能如此,作为一个促进者,安理会有着极其复杂的记录:“在1990年代初期伊拉克入侵科威特的例子,其表现令人钦佩;但在1999年科索沃问题方面,其瘫痪了。联合国在波斯尼亚最初的维和行动是个灾难,其没能保护波斯尼亚人免受塞尔维亚人的掠夺,这在联合国自身发表的一份报告里就做了详细的文档记录与检讨。……过去的一些年,朝鲜、伊朗、叙利亚等问题上也反复出现作为多边主义的最好化身的联合国相关机构无能为力之现象。”<sup>[8]</sup>显然,以上诸多描述至少反映出“多边主义”也有其局限之处。

不过,在全球化的今天,对于每一个国家尤其是大国来说,包括国际法问题方面的外交政策的“单边主义”策略的使用必须谨慎,很多时候即使其出发点是作为“多边主义”的迂回策略,其真正目的是更好地促进国际公共利益以及国际法的发展,但在沟通不畅或其他国家难以理解的情况下,最后可能导致自身的“软实力”被削减,损害自身国家利益。因此,无论是哪个国家,一定要慎重考虑在全球信息时代变得越来越重要的“软实力”问题。无疑,软实力在本质上是很脆弱的,很容易被单边主义或大国傲慢所毁掉,在平衡是否使用多边主义或单边主义方面的策略时,坚持或拒绝参与特定的国际法或多边行动,都必须慎重考虑如何向其他国家或地区解释以及对自己国家“软实力”将有什么样的影响等问题。这就涉及国际法上的单边主义策略的利弊权衡问题。例如,小布什总统于2001年12月宣布退出《反导条约》,理由是俄国已经不是美国的敌人,维护这个条约的意义已经不大,但继续遵守这个条约的话却不利于美国防范“无赖国家”的恐怖袭击。显然,小布什政府只计算到“硬实力”上的得失,但没有考虑到“软实力”的问题。事实上,签署于冷战时期的《反导条约》对世界和平发挥的意义是巨大的,使人类在冷战的紧张对峙中避免了两个超级大国走向核战争的危险。在冷战结束以后,《反导条约》并没有失去其重大意义,相反,它依然发挥着全球战略稳定基石的作用。目前,与它直接挂钩的裁军和核不扩散的国际条约达到32个。而《反导条约》被撕毁,就等于使这些条约也失去了基础。简言之,数十年来,无论冷战结束前还是结束后,《反导条约》都扮演着维护世界和平、安全和战略稳定的基石性作用。2000年11月2日,第56届联合国大会第一次委员会以80票赞成、3票反对通过了一项题为《维护和遵守〈反导条约〉》的决议。这是1999年以来联大连续第三年通过同一内容的相关决议,可见国际社会对其重要性是有惊

人的共识的。但在这种背景下,美国还是置国际社会大多数成员的意见于不顾,一意孤行地决定退出《反导条约》。<sup>[9]</sup>由此,从“软实力”的角度看,美国国际法上这次单边主义行动,使人们对美国的这种单方面退约行为感到担心——其他国家是不是也可以对国际军控条约采取同样的单方面退出的做法?如果可以这样,国际军控体系会不会因此而遭到破坏?一旦全球战略稳定失去了这个“基石”,将如何得到维持?显然,这种担心绝对不是多余的。2011年12月14日,联合国发言人席尔瓦也指出时任联合国秘书长安南对美国单方面退出《反导条约》可能引发新一轮的军备竞赛担忧。由此可见,以上问题不仅严重地影响国际安全与稳定,损害了国际利益,反过来也损害美国自身利益。<sup>[10]</sup>显然,这次单边行动对于美国来说是“损人不利己”的行为,综合估算下美国的国家利益是受损而不是增长。至此,我们能够得出的结论是,很多问题从更多角度或更长时期判断对错或合理性才有意义。

对于大国而言,在关系全球和平与安全、维护经济繁荣与金融安全、反对国际恐怖主义与反洗钱等各种国际性的问题,选择多边主义即采取国际法上的合作,不仅有利于问题的解决,也能从中分担自己的成本。在这一合作进程中,也许可以适当与偶尔运用单边主义策略,但只能是为了实现最终的多边主义政策,从而更好地促进国家利益与国际法的吻合程度。在新的时代,国家利益、国际利益、国际法、多边主义、单边主义将处于更复杂的关系之中。即使是纯粹站在全球共同利益的立场,多边主义、单边主义、国际法等都应该是实现多边合作的目标的可选择手段,而不是唯一的、僵化的手段。在这里,包括美国在内的每一个国家都必须记住全球化时代的一条新的准则,即在当代全球化与信息化的世界,军事技术与生物技术的发展一日千里,包括众多传染性疾病的传播、全球金融市场与国际贸易体系的稳定性,大规模杀伤性武器的扩散,国际犯罪集团和跨国恐怖主义等各种问题,都涉及包括美国在内的每一个国家的重要利益。但这些问题,纯粹依靠一个国家,即使如强大的美国,都已无法“独善其身”。这些问题中的无论哪一个,都不能排除多边方式而得以解决。因此,从国家利益的角度出发,就如约瑟夫·奈所指出的,多边主义所倡导的国际合作与国际法确实涉及成本问题,但在更宏观的视角下,收益远超过成本。国际规则约束美国并短期内限制其行动自由,但它们也通过约束其他国家而促进美国的国家利益。<sup>[11]</sup>

### 三、外交政策的理性判断不足与国家在国际法上的选择失误

在实践中,外交政策制定者的理性判断问题还会受到许多外在因素的干扰。就如斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)所指出的,很多时候,国家利益实际上就是政府的选择,将外交政策等同于具体个人或组织的需求之和犯了一个根本性的错误,因为许多个人或团体可以仅仅通过使他人境况变差而使自己境况得到改善(很少有外交政策决定是帕累托最优的)。<sup>[12]</sup>无疑,支撑政府的选择符合国家利益的最大化之观点必须符合三种情况之一:其一,人们认为政治领导人拥有的能力和智慧能够使他们发现他们所代表的真正利益;其二,国家被国内的混乱所困扰,政治领导人别无选择,只能将其对国家利益的理解强加于其所代表的人们身上;其三,如在民主政体下,政府因授权而得以代表社会行为,授权的范围也确保了政治领导人的行为不能违背国家利益。<sup>[13]</sup>

无论是哪一种情况,都已经说明国家利益的准确定位以及由此带来的外交政策,包括国家对于具体的国际法律制度的态度与行动选择等,都需要执政者能够做出足够理性的判断。执政者的判断是否理性,不仅取决于其执政能力与智力水平等,还受到影响执政者判断的外在因素的干扰。比如在有着民主决策程序的国家,执政者做出的外交政策往往要经过国际层面与国内层面的双层博弈。就如帕特南所指出的,这时所有的外交政策与国际谈判都是由两个层次的博弈过程组成,既包括国际层面的作为第一层次的博弈,也包括国内层面的第二层次的博弈。在第二层次的博弈中,国

内利益集团将持续不断地向政府施压,迫使它采取自己偏好的政策进而为自己牟利;作为政治领导人,也需要通过建立与稳固国内的各种联盟来实现自己的权力。在另一个层次即国际层次的博弈中,一国政府总是力图使自己处于有利状态,让不利的外交后果最小化,并能应对随时来自国内的压力。同时,在现代主权国家体系中,全球化使得国家既要相互依赖,又格外重视自己的主权。这样,决策者在制订政策时必须兼顾两者。也就是说,参与国际谈判的领导者在面对国外对手的同时,也面对着国内各个政党、利益集团以及其他机构的代表,即不得不进行“双层博弈”。比较之下,国内层次博弈成败显然更为关键,因为若不能满足国外对手的要求,谈判还可以推倒重来;但若不能满足国内对手的要求,即把握好国内对手的最低妥协程度,其地位与权力则可能不保。<sup>[14]</sup>而在这种博弈中,很有可能在一个层次的博弈中政策制定者做出的“理性”决策在另一个层次是非理性的,国内层次博弈的考虑优先于国际层次的博弈也是理所当然,这将严重影响到国际谈判与国际法的问题。对此,摩根索曾精彩地描述了美国总统做出外交政策时可能面对的各种影响要素,以及由此导致的非理性判断:“在宪政环境下,美国总统的权力具有很大的局限性,他们必须费九牛二虎之力才能够将他们以其顾问们所做的判断变成切实的政策,在这个过程中,他们必须战胜艰巨的困难,承担巨大的风险,而且有时还不得不求助于各种借口、托词和政治操纵。总统作为行政首长,为了确保其大部分政策都能够顺利实施,他需要国会的积极支持,也必须说服天生对他怀有敌意与疑心的立法部门。并且,作为政党的领导人,他还必须对民意采取怀柔政策。如果总统在制定政策的时候无视国会及民意的权力,而试图直截了当地将他判断转化为切实的政策,那么通常的结果要么是这一政策遭遇滑铁卢,要么是这让总统失去赋予并维持其权力的民众支持”,“……为了尽量避免国会的反对与民众的不满,总统很有可能舍本逐末而丢失其对外政策的本质。为了拉拢国会、讨好民意,他很可能因为受不住诱惑而抛弃政策中更具争议的因素。结果,他也许能够赢得国会与民意对其政策的支持,但恐怕也留下了一个几乎完全不值得支持的政策。这种一切为了国内政治考虑的思维方式最终可能将对外政策拉入深渊,使得民众支持成为目的本身,而对外政策的制定将完全不顾其内在价值,而仅仅为了尽最大可能拉拢民心。”<sup>[15]</sup>

从经验分析的角度看,由于政策制定者的判断脱离“理性”的状态,即处于非理性状态,从而带来外交政策的变动以及国际法上的问题屡见不鲜。例如,1962年,加勒比海地区发生了一场震惊世界的古巴导弹危机。它由前苏联在古巴部署导弹、美国则坚持要求撤除导弹而引发。这是冷战期间美苏两大国之间最激烈的一次对抗。在这场“胆小鬼博弈”中,当时的前苏联领导人赫鲁晓夫或许也知道可能会面临严重的军事冲突,但思前想后,觉得这场大赌博还是值得一试,但最后赌错了,因为其低估了美国政府的决心。最后前苏联不得不承担的后果是,不仅战略部署失败,而且国际形象扫地,严重损害了自身利益。在吞下理性不足的失败外交后的苦果后,前苏联又重新回到理性主义的轨道,表现为重新考量用多边合作的方式解决跟美国军备竞争而彼此陷入“安全困境”的难题。事实上,在古巴导弹危机的余烟中,军备竞赛问题很快在一套日益完善的制度下被控制,军备竞争行为在一些正式的国际协议里被法制化。这些国际协议包括:《禁止有限核试验条约》(1963年)、《不扩散核武器条约》(1968年)和《美苏限制战略核武器条约》(1972年)。换句话说,这场国际危机换来了一系列的核武器限制方面的国际合作以及国际立法上的繁荣。显然,这在某种意义上属于“意外惊喜”。再如,1990年8月,萨达姆发动了对科威特的战争,从根本上违反了《联合国宪章》,并拒绝联合国安理会做出的要求其撤军的决议。1991年1月17日至2月28日,以美国为首的多国联盟在联合国安理会授权下,为恢复科威特领土完整而对伊拉克进行了局部战争。伊拉克最终接受联合国安理会660号决议,并从科威特撤军。萨达姆政权也自此日薄西山,直到2003年美伊战争中被美军推翻。显然,萨达姆的错误判断以及非理性行为严重损害了伊拉克的国家利益(包括其自身利益),这场战争也成为冷战结束后对《联合国宪章》与联合国集体安全机制

运作的一次严峻考验。

在“低级政治”领域,由于非理性判断导致外交政策偏离国家利益的现象更是屡见不鲜。WTO争端解决机制受理的日益繁多的贸易争端中,很多作为被告的成员方对WTO制度的违反既可能来自国内利益集团的干扰,也可能来自政策与法律制定者理性判断的失误。

#### 四、外交政策理性判断上的情势变更与国家对国际法的态度转变

国家利益是一个动态概念,在某个时间做出的关于利益和政策一致的判断,在另一个时间可能会被另一个理性判断所取代,即外交政策的理性判断存在“情势变更”的问题。这不仅会影响到国家与国际法的关系变化,也会影响到国家对具体的国际法律制度的态度与行动选择的变化。

在实践中,“情势变更”的事例举不胜举,由于国家的实力变更导致国家利益、外交政策的变化并继而产生其与国际法的关系变化,是其中最典型的表现之一。具体而言,一个国家的国家利益的构成、外交政策的转变跟其实力的变化有很大的关系,国家实力不同,国家利益的构成也不同,外交政策也会因为国家实力的变化而变化,这些都会影响到国家与国际法的关系。当一个国家还是一个弱国时,其外交政策关注的是跟自己紧密相关的问题,对于国际重大事务其没有能力也没有兴趣,只要能在大国之间的全球治理下搭便车就行。当一个国家变成大国,国家利益已经跟整个国际社会的安全与稳定紧密联系在一起,其对待国际法的态度与行动,尤其是对待关系着人类命运、国家共存的基本法律制度的建构与维护,是不遗余力的。回顾美国的发展史,我们就会发现其与国际法关系的一系列变化。由于外交政策中权力主义与道德主义对立观点之间的争议,美国外交政策中出现过三种类型:现实主义——依据权力来思考和行动,以亚历山大·汉密尔顿为代表;理念主义——依据道德原则思考,但以权力来行动,以托马斯·杰弗逊和约翰·昆西·亚当斯为代表;道德主义——根据道德原则思考和行动,以伍德罗·威尔逊为代表。美国外交政策的三个时期大致对应于这三种类型而存在:第一个时期包含美国成为独立国家之后的头十年,第二个时期从19世纪开始至美西战争,第三个时期则包含了美西战争结束之后的时期。<sup>①</sup> 回顾美国历史,我们会发现,当美国刚刚取得独立亟待自身发展时,欧洲大陆的稳定与“均势”对于其来说构成国家利益的一部分,但不是核心利益,美国的外交政策是选择置身事外,当时的国际法仍然属于“欧洲法”属性。当美国变成区域性大国时,其核心利益的触角就伸及美洲大陆,外交政策也变成“美洲是美洲人的美洲”之主旋律。当美国变成超级大国,世界的稳定与发展以及国际秩序的稳定等就成为其核心利益,国际法变成其治理世界的主要工具。

中国的国力变迁导致国家利益、外交政策发生变化,也影响到其对国际法的态度转变。当中国国力处于弱小的时候,如第一次鸦片战争到二战结束的一百余年间,国际法律体系更多是一种被大国强加并有可能损害中国国家利益的“外来品”<sup>②</sup>,中国人民用了一百余年的时间才逐渐从众多的不平等条约的束缚中解放出来,以独立自主的国家身份跻身于世界之林。而在20世纪40年代末到90年代末,当中国取得独立地位但国力处于中等的时候,国际法律体系经常被用来作为对付外来干涉的“防御性”武器,包括“尊重领土完整”“不干涉内政”等在内的和平共处五项基本原则成为

<sup>①</sup> Hans J. Morgenthau, *In Defense of the National Interest*, New York: Alfred A. Knopf, 1951, pp. 13-14; Hans J. Morgenthau, *The Mainsprings of American Foreign Policy: The National Interest vs. Moral Abstractions*, *The American Political Science Review*, Vol. 44, No. 4, Dec., 1950, p. 839. 值得注意的是,美国外交政策历史的这一划分只是对应不同时期的主要趋势,并不排除同一时期其他不同理念所发挥出的作用。

<sup>②</sup> 这里不排除某些条约或条款在客观上促进了中国的国家利益。

中国这个时期运用国际法的最好的经验总结。21世纪以来,随着国力的迅速壮大,中国不仅需要能起到“防御性”作用国际法,更需要积极参与和改造现有国际法律体系,使其成为能够真实反映中国在国际结构中的等级体系以及利益结构、维护国家利益的“进攻性”武器。纵观二战结束以后对现有国际法体系的态度,新中国曾历经一段从体系外的“挑战者”(1949—1978年)到体系内的“参与者”与“改革者”(1979年至今)的角色更替过程。当中国处于国际法体系外时,后者对于中国的评判基本上是否定与消极的,这时其与中国国家利益之关系是紧张甚至是冲突的;当中国回归到国际法体系内时,现有体系与中国国家利益基本上是协调的。当然,局部上存在矛盾与冲突也在所难免。从实践来看,随着中国的迅速崛起,世界格局发生了急剧变化,国际体系的大国位置正在重新排序。围绕着中国的“和平崛起”,“成长的烦恼”成为新形势下中国对外关系的最大问题之一。从经济摩擦、政治分歧、军力竞争、环境合作等宏观问题,到诸如南海问题、钓鱼岛纠纷、贸易冲突等具体问题,都决定了新形势下中国必须对国家利益进行重新定位以适应国际法上的战略变化。换句话说,中国的“和平崛起”正在悄悄改变国家利益的内涵,而这种变化也决定了中国与国际法律体系之间关系的变迁。

由于国家利益的“情势变更”,导致外交政策的变化继而影响到国家对待国际法的态度与行动选择,主要是基于以下两个方面的原因:其一是随着时间推移社会利益和社会偏好都会改变,对什么是可取的看法也会随之改变;其二是因为初衷形成的基础与达成的一致可能会被新信息逐渐侵蚀,如政策可能不会产生期望的结果,政策的花费也可能会高出最初的预算等。判断外交政策与国家利益的关系必须基于当前的利益和偏好以及目前的知识和任务,否则就会形成不同的答案。<sup>[16]</sup>这种现象不仅仅停留在单个国家与国际法的互动,也存在于不同国家之间尤其是大国之间外交政策的变化,从而对国际法的发展产生“综合性”的影响。例如,20世纪90年代美国对华关系上,美国政府原先坚持认为应当严格将中国政府改善中国人权状况作为延长对华最惠国待遇的一项先决条件,但后来开始主张即使中国没有立即在人权方面取得进展,也不应排除其加入世界贸易组织。<sup>[17]</sup>这种态度的变化,既与中国本身的人权与法制的不断进步有关系,也与中美两国在经济上的相互依赖程度的提高密不可分。从效果上看,美国政府的这种态度转变对于中国在2001年成功“入世”起到关键性作用。而中国“入世”,不仅标志着中国全面融入当代国际经济法律体系,也标志着这个当代国际经济法律体系真正具备了“世界性”。

## 五、结语

无疑,从单位层次体系即个体国家的视角看待国家利益、外交政策以及国际法之间的关系是至关重要的。而外交政策是研究国家利益与国家对待具体的国际法律制度的态度与行动选择的重要连接点。通过以上的考察,我们发现,理性原则是判断外交政策是否符合国家利益的基本标准,但具体实践中理性判断会出现复杂的状态,比如理性判断原则下外交政策的偏爱分析、理性判读的程度不足,以及情势变更等因素,这些因素将使外交政策与国家在国际法律制度上的行动选择之关系复杂起来。只有充分考虑各种因素,我们才能正确判定国家利益与各项外交事务之间的关系。最后,我们还要强调的是,对具体国际法问题的分析不能脱离对外交政策的考察,无论是在学理研究还是实践操作方面,国家利益、外交政策的理性判断与国家对待具体的国际法律制度的态度与行动选择,已经彼此共生在一起。



## 注释:

- [1] Robert J. Beck, Anthony Clark Arend and Robert D. Vander Lugt, eds., *International Rules: Approaches from International Law and International Relations*, New York: Oxford University Press, Inc., 1996, p. 94.
- [2] Scott Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, Palgrave Macmillan, 2005, p. 23.
- [3] Wilfried Boleski, *Diplomacy and International Law in Globalized Relations*, Berlin: Springer, 2007, p. 16.
- [4] William Wechsler, Law in Order: Reconstructing U. S. National Security, in *The National Interest on International Law & Order*, edited by R. James Woolsey, New Brunswick: Transaction Publishers, 2003, pp. 147-148.
- [5] Condoleezza Rice, Campaign 2000: Promoting the National Interest, *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, January/February 2000, pp. 46-48, 62.
- [6][7][11] Joseph S. Nye, Seven Tests: Between Concert and Unilateralism, in *The National Interest on International Law & Order*, edited by R. James Woolsey, New Brunswick: Transaction Publishers, 2003, p. 79, 82, 81.
- [8] Jesse Helms, American Sovereignty and UN, in *The National Interest on International Law & Order*, edited by R. James Woolsey, New Brunswick: Transaction Publishers, 2003, p. 89.
- [9][10] 许宏治:《美国退出〈反导条约〉:开了一个危险的先例》,《人民论坛》2002年第2期。
- [12] Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U. S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1978, pp. 11-12.
- [13][16] Miroslav Nincic, The National Interest and Its Interpretation, *Review of Politics*, Vol. 61, No. 1, January 1999, p. 42, 50.
- [14] Robert D. Putnam, Diplomacy and Domestic: The Logic of Two-Level Games, in *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, edited by Peter Evans, Harold K. Jacobson, Robert D. Putnam, Berkeley: University of California Press, 1993, pp. 433-439.
- [15] Hans J. Morgenthau, In *Defense of the National Interest*, New York: Alfred A. Knopf, 1951, pp. 229-230.
- [17] The Commission on America's National Interest, *America's National Interest*, July 2000, p. 11.
- [18] Jeremy Rabkin, After Guantanamo: The War Over the Geneva Convention, in *The National Interest on International Law & Order*, edited by R. James Woolsey, New Brunswick: Transaction Publishers, 2003, p. 68, 72-73.

[责任编辑:蔡永明]

## Rational Judgment of Foreign Policy-Makers and International Law

LIU Zhi-yun

(Law School, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

**Abstract:** The formulation and implementation of foreign policy must center around national interests and goals, which entails rational judgment as the primary principle on the part of policy-makers. In practice, bearing the principle of rational judgment in mind does not necessarily rule out the possibility to have policymaking preferences owing to subjective judgment, e. g. the preferences of unilateralism and multilateralism in American foreign policy. In addition, during foreign policy-making, various factors may interfere and result in errors in an otherwise rational judgment. In some cases, due to changes in the objective world leading to a change of national interests, the attitude of a nation toward foreign policy and international law may change as well. This study looks into the practice of international law and concludes that the principle of rational judgment in foreign policy-making is an important approach to understanding the attitude and choice of action in relation to a specific international legal system. Only by taking various factors into full consideration can we accurately determine the correlations between national interests, foreign policy and international law.

**Key Words:** foreign policy, international law, national interest