

南海争端的和平解决: 大国政治和小国政治的互动

江河

(中南财经政法大学 法学院, 湖北 武汉 430073)

【摘要】自南海仲裁案以来,南海争端成为国际社会广泛关注的热点问题。为了持久地解决南海争端以维护南海地区的安全与和平,争端各国应从大国政治和小国政治的平衡互动中寻求南海争端和平解决的有效方法。司法方法的局限性并不意味着海洋法实体与程序规范的无效性,外交协商与合作将促进大国政治和小国政治的互动,而两种方法的结合也是这种互动的必然要求和外在体现。殖民历史、地缘政治以及域外大国因素导致了南海争端中大国政治和小国政治的对立,而区域一体化则是缓解这种政治对立的有效路径。为此,中国应在外交实践中坚持适度国际主义,通过大国政治和小国政治的互动和平解决南海争端。

【关键词】南海争端;大国政治;小国政治;区域一体化;适度国际主义

【中图分类号】 D 993.5 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1004 - 1710(2019)02 - 0001 - 09

DOI:10.15886/j.cnki.hnus.2019.02.001

国际法的历史在某种意义上是国际争端解决法的演进史。随着全球“蓝色圈地运动”的兴起,各种国际海洋争端此起彼伏。作为现代国际法的基石,《联合国宪章》确立了和平解决国际争端的基本法律原则,并通过第33条进一步阐释了国际争端得以和平解决的两种方法,即法律方法和外交方法。同时,作为“国际海洋宪章”的1982年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)既规定了传统的谈判和调解等外交方法,也规定了导致有拘束力裁判的强制程序。南海争端当事国都是《公约》的缔约国,作为大国,中国倾向于外交方法解决海洋争端。由于自身的脆弱性和域外大国的干预,南海小国更倾向于法律方法来解决海洋争端。在南海仲裁案之后,菲律宾面临其执行困境而不得不改善与中国的外交关系。对于中国而言,南海仲裁案并没有完全成为历史,在域外大国话语霸权的影响下,南海问题在某种程度上损害了中国作为负责任大国的国际形象,同时在后续的外交谈判中提高了南海国家的心理预期和谈判筹码,从而实现了美国在南海地区推行的成本强加战略。因此,大国政治和小国政治在外交实践中的对立,无法实现南海地区的持久和平,而在国际法的视域下对大国政治和小国政治的互动性进行研究,必将有利于推动南海争端的和平解决,进而有效地维护中国的南海权益与南海地区的和平与安全。

一、国际争端解决的社会基础

国家是国际关系的主要行为体,是国际法的基本主体。大国和小国的界定不仅构成大国政治和小国政治的逻辑前提,也是深入研究国际争端解决法律制度的主体论基础^①。而以大国政治和小国政治为主

【收稿日期】 2019-01-24

【项目基金】 国家社会科学基金专项重大项目(17VHQ006);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(15JZD036)

【作者简介】 江河(1973-),男,湖北浠水人,中南财经政法大学法学院教授,博士生导师,法学博士,主要从事国际法基础理论和国际海洋法研究。

^① 综合国内外学者的体系取向、物质取向和认知取向的三条界定路径,可以界定出绝对或一般意义上的大国是指物质体量较大、在国际体系中发挥决定作用或重大影响、并被多数国家认为能够对国际体系实施重大影响的国家,而小国则指物质体量较小、在国际体系中无重要影响、且被多数国家认为只有通过联盟形式才能对国际体系产生特定影响的国家。See Robert O. Keohane, "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1969, pp. 295-296. 参见韦民:《小国概念:争论与选择》,《国际政治研究》2014年第1期,第63页。而以特定的国际争端或双边关系为语境,大国和小国之界定应在相对意义上加以理解。

要表现形态的国家间政治则构成了国际争端解决的社会基础。大国政治是国际政治发展的必然阶段,小国政治则渊源于《威斯特伐利亚和约》所确立的国家主权原则。实证法语境之大国政治和自然法语境之国家主权原则共同构成了国际法的双重法理,两者的互动促进了国际争端的和平解决。随着国际法的发展,无政府状态下国家间权力的争夺与博弈所引发的国际争端之解决也逐渐显示出其规范化趋势。

(一) 国际体系中的国家间政治

作为一种规范性社会媒介,国际体系与国际制度、国际机制密切相关。这些基本范畴会促进国际政治和国际法之间的互动,或者为国际法的规制作用奠定价值或程序基础。所谓国际体系(international system),即国际关系中各种国际行为体依其硬实力和软实力追求国家利益,并在其力量配置构成的基础上以某种规则彼此互动而形成的具有一定结构的组合体^①。相对于整体性的国际体系而言,国际制度(international institution)则具有复杂性、局部性和相对的微观性。而国际机制(international regime)则被认为涉及四个不同的组成部分:原则、规范、规则以及决策程序^②。因为法律体系的不同层次的界定^③,规则、规范和原则往往难以区分,但毫无疑问,这些范畴在国际政治和国际法领域都存在相同功能所对应的制度外延,两者唯一的区别即是否具有法律约束力。作为极易混同的一组概念,国际机制和国际制度都可以被界定为“协调国际关系的原则、规则和决策程序”^④。并且,它们都是政治和法律规范的整体,两者双重外延的内在联系及其外在动力在于其所调整的社会关系的功能性。但国际制度比国际机制的外延更为广泛^⑤,只有“特定领域的”国际制度才能构成一种国际机制。不论如何,国际机制和国际制度作为国际体系和国际法相互作用的规范基础,在经济全球化和区域一体化的背景下必将促进国际法的发展。

作为国际政治的核心组成部分,国家间政治深刻地塑造了国际体系,同时也不断受到国际制度和国际机制的规范。国家间政治主要表现为霸权政治、大国政治和小国政治三种形态,基于人类文明的进步性和多元文化的融合程度,它们的主导性地位及合法性评价都存在一定历史性。霸权政治表现为将国际法作为追求自身利益的工具,是以国家实力为支撑单方面影响和操纵国际关系的大国霸权。作为强权政治的一种极端表现,霸权政治排斥国际体系、国际制度及国际法的规制,近代以来主权国家间的政治体系已使其失去合法性。大国政治则表现为以国际法为行动框架,在维护自身利益的基础上通过国际支配力维护国际公共利益的大国特权^⑥。基于大国政治对国际体系的形成所具有的主导作用,大国更倾向于发挥大国政治在国际关系中的优势,并仅在一定条件下遵守国际法。而小国政治渊源于《威斯特伐利亚和约》确立的国家主权原则,国家不论大小一律平等是各国维护自身权益的基础。其更加重视作为国际制度和国际机制中法律维度的国际法,而两者的政治维度则仍然为大国政治及小国对大国平衡之利用的联盟政治所支配。在作为国际制度重要组成部分的国际组织中,具备较强综合实力的大国与国家主权原则所支配的小国之大多数发挥的政治和法律作用也有所差异。就世界贸易组织(WTO)而言,大国和小国在组织决策以及争端解决的程序上是完全平等的。在国际货币基金组织(IMF)等国际金融组织中,发达国家的大国地位发挥着主导作用^⑦。在综合性或政治性组织中,小国之大多数在整体上仍发挥着主导作用。而在决定条约缔结和国际机制形成的外交大会中,小国政治也

① 以华尔兹为代表的结构现实主义者认为,国际体系是国际主要力量配置构成及这种力量互动关系的组合体;以温特为主的建构主义学派则对这个结构论提出其补充观点,认为除了固定的力量配置结构外,还有观念的配置及其互动形成的动态结构。See Kenneth Waltz, "Theory of International Politics", Cambridge, Mass.: Addison-Wesley Press, 1979, pp. 71-72. 参见亚历山大·温特:《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海:上海人民出版社2000年版,译者前言第23-25页。

② Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring 1982, pp. 185-205.

③ 江河:《国际法的基本范畴与中国的实践传统》,北京:中国政法大学出版社2014年版,第19页。

④ Stephen Krasner, ed. "International Regimes", Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1986, pp. 2, 186. Keohane, "After Hegemony: Cooperation and Discord in International Political Economics", Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1984, p. 59.

⑤ 在基欧汉看来,国际制度既包括国际机制,也包括各种国际组织和国际惯例。See Keohane, "International Institutions and State Power: Essays on International Relations Theory", Boulder, CO.: Westview Press, 1989, p. 163.

⑥ 强权政治的本质是把本国的利益凌驾于其他国家利益之上,凭借军事、经济实力对其他国家进行控制和干涉。而大国政治可以被理解成一种合法性强权,特定的大国政治有可能发展为强权政治甚至霸权政治。参见蔡从燕:《国际法上的大国问题》,《法学研究》2012年第6期,第196-199页。

⑦ 根据《国际货币基金协定》第3条,各国投票权的大小由其所缴基金份额的多少决定,重要的决策行为必须要达到85%的大多数表决,而美国则单独拥有16.52%的投票权,相当于一票否决权。See "IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors", <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>, last visited September 15, 2018.

深刻地影响了国际制度或国际机制的普遍性与合法性。

(二)国际争端解决中的规范化趋势

英国学者的代表人物怀特认为,国际体系就是国家间的互动所形成的合作与冲突形式^①,这在某种程度上与国际政治和国际法中的和平与战争两大主题相呼应。和平是国际关系的常态,战争的实质是国家间的一种特殊冲突,对国际冲突特别是战争的理性反思则构成国家合作的现实动力。就人类的法律演进史而言,国内法的合法性与国际法的飞跃式发展都与一定文明状态下自然人之间与国家之间的战争状态密切相关^②。在此基础上,国际争端解决方法的演进史则进一步显示出其规范化趋势。

在原始的“自然状态”下,战争被视为国家的天赋权利,因此战争等武力手段就成为国际争端解决的首要选择。随着近代国际关系的发展和民间交往的扩大,国际争端的种类及其特性的演变导致了非武力方法的适用。威斯特伐利亚和会不仅开创了以国际会议解决争端的先例,对于国际组织法的发展也具有历史意义,这为国际争端解决的制度化奠定了基础。1899年海牙《和平解决国际争端公约》使得国际争端的解决从战争转向和平方法。经过《国际联盟盟约》《非战公约》和《联合国宪章》等重要公约的发展,禁止以武力相威胁或使用武力,和平解决国际争端,成为现代国际法的基本原则。20世纪国际联盟和联合国都先后通过国际常设法院和国际法院推动了国际争端司法解决机制的发展。各种全球性或区域性国际制度和国际机制深刻地影响了国际争端解决的外交实践,在国际贸易法、海洋法等特定的功能领域内也均已形成系统完备的争端解决机制。

国际机制与国际法的发展使得国际争端的解决逐渐规范化,与此同时,宏观国际体系中国家间政治的不同表现形态及其互动也深刻影响着国际争端的和平解决。《联合国宪章》第33条阐释了国际争端得以和平解决的各种具体方法,结合宪章的基本宗旨和原则,以战争和武力方式以外的所有政治方法和法律方法解决争端都是合乎和平解决争端之义务的。尽管历史经验和文化多样性客观上为国家解决国际争端提供了多种选择,但在特定的双边争端中,当事国的主观选择深受综合实力和法治传统的影响,其实践主要体现为大国政治和小国政治之运用。作为现实国际政治的核心,大国政治使大国在争端解决中具有更为广泛的选择自由,但由于大国更易控制国际话语权及国际制度之政治规范,在同等条件下其更倾向于以政治方法获取利益。而相对意义下的小国政治则更多地运用国际机制或国际法规范,因为它们更多地体现了国家主权平等原则,或者说,国际制度,特别是国际法,是主权平等原则实践之后的客观规范体系。在一般性的国际关系中,小国政治也体现为大国联盟和区域一体化,这在特定的国际争端解决中对应两种倾向:一是利用大国矛盾来引入大国政治而弥补其小国政治的劣势,但这种可能性会受到第三方非当事国身份的限制;二是利用《联合国宪章》第33条之“区域机关或区域办法”来解决争端,但这种选择取决于争端当事国所在区域一体化的发展水平。由于自然人和主权国家分别为国内法和国际法的原始的天赋主体,沿着国内寡头政治—贵族(精英)政治—公民政治的历史逻辑,霸权政治、大国政治和小国政治构成了促进大国寻求权力平衡的历史催化剂,这使大国政治和小国政治的互动成为可能。大国联盟、小国联盟以及大国和小国之联盟之于潜在的霸权国,都为国际关系的规范化提供了现实的政治动力。国际安全已成为现代国际政治和国际法的共同宗旨,基于共同和平与安全的价值追求,大国政治和小国政治得以直接实现妥协^③。可以说,从霸权政治到大国政治再到小国政治的历史逻辑深刻体现了国际法治发展的必然趋势,而大国政治和小国政治的平衡互动则将进一步促进国际法的发展。

二、大国政治和小国政治与南海争端解决悖论

纵览国际法史,国际争端解决的规范化构成了国际法演进的一个重要维度。在海洋法领域,海洋

① Martin Wight, "Power Politics", London, U. K.: Penguin, 1998, p. 105.

② 国内法的合法性基于社会契约论,其本质即通过契约实现人从自然状态到社会状态的过渡,实现人的利益最大化。参见卢梭:《社会契约论》,北京:商务印书馆2003年版,第44-49页。而在国际法语境下,第二次世界大战可谓对整个国际关系和国际法体系的发展产生了决定性影响。参见杨泽伟:《第二次世界大战对现代国际法发展的影响》,《法治研究》2015年第6期,第152页。

③ 这体现为小国的安全得以保障,大国在一定特权的条件下事实上承担主要责任。参见江河:《人类命运共同体与南海安全合作——以国际法价值观的变革为视角》,《法商研究》2018年第3期,第155-156页。

大国和海洋小国以国家利益为中心展开了外交博弈。在第二次世界大战之后,获得政治独立的广大发展中国家掀起了争取海洋权益的浪潮。在此背景下,第三次联合国海洋法会议自1973年12月开始,历经11次会议,于1982年4月30日通过《公约》。由于海洋大国的抵制,缔约国在外交妥协中以“执行”的方式修改了《公约》第十一部分有关海底区域平行开发的法律制度,《公约》最终于1994年11月6日生效。中国于1996年5月15日批准了该公约。《公约》是确立各类海域法律制度和调整各国海洋活动的“国际海洋宪章”^①,它开启了国际海洋秩序的新篇章。就南海争端而言,《公约》为争端解决提供了基本的法理框架和价值导向,在一定程度上为和平解决南海争端奠定了制度基础。但与之同时,《公约》的内在缺陷也使南海争端的解决为国家间政治的外交实践提供广泛的空间。更为重要的是,和平解决国际争端虽然被确定为国际法的基本原则,但是和平解决之政治方法使国际争端具有国家间政治的内在特性,这在某种程度上导致了法律方法和政治方法之间的内在冲突以及整个争端解决机制的悖论,这种悖论与《公约》的“宪法性”、抽象性和模糊性相结合时,南海争端的和平解决便陷入了困境。

(一)国际法之争端解决机制及其悖论

作为一种国际争端,海洋争端的解决应遵守一般国际法的相关规范。就争端的主体而言,无论是《公约》的缔约国,还是非缔约国,争端当事国都应遵守一般国际法框架下的争端解决法律制度^②。《联合国宪章》为争端解决法确立了国际和平与安全的法律价值^③,同时,禁止以武力相威胁或使用武力原则与和平解决国际争端原则,构成了现代国际法特别是国际争端解决法的基本原则。因此海洋争端的解决必须遵守这两大基本原则。虽然禁止以武力相威胁或使用武力原则已发展为国际强行法^④,但是由于国际法和国际政治博弈,和平解决国际争端原则在具体的外交实践中往往陷入困境。在维护国际和平与安全的宗旨下,政治方法和法律方法都遵循了和平解决国际争端原则,然而,国家主权原则的双重逻辑导致了国际争端解决机制的内在悖论。

众多主权国家的并存及互动构成了国际法的社会基础。威斯特伐利亚和会确立了国家主权原则,国家主权的三重属性^⑤得到了法律主体演进史的证成,在现实中也与国际法的社会基础相一致。主权是国家存在的要件之一,也是其作为国际法主体固有的属性。国家主权原则是国际法最重要的基本原则,其核心是各国一律平等。《联合国宪章》的序言阐述了“大小各国平等权利”的信念,其第2条第1款确立了国家主权原则在国际法基本原则中的核心地位。只有根据自愿原则,主权国家的权利行使才可以受到限制,主权国家不能被强制将其国际争端提交仲裁或司法解决,这都是国家主权原则的重要内涵^⑥。同时,强制司法程序的排除或保留意味着政治方法的适用,而后者主要取决于以国家实力为基础的外交谈判。在具体争端中,大国倾向于以政治方法来解决双边争端,小国则倾向于通过强制性法律机制来解决争端,因为只有独立的司法机制中大国和小国才能真正的平等,这也是国家主权原则的内在体现。尽管国际法的“基础规范”条约必须遵守以及善意履行国际义务原则^⑦在一定程度上可以克服这种法理上的悖论,但是主权国家对核心利益的保留、条约的解释问题以及国际义务履行之“善意”的抽象性,都使一般国际法的争端解决机制在现实的外交博弈中具有其内在的悖论。

① Tommy T. B. Koh, "A Constitution for the Oceans", http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf, last visited December 21, 2018.

② 《公约》的部分规范是国际习惯的成文化或系统化,在这种情况下,《公约》对非缔约国有效。

③ 《联合国宪章》第2条规定:“三、各会员国应以和平方法解决其国际争端,俾免危及国际和平、安全及正义。”参见 <http://www.un.org/zh/sections/un-charter/chapter-i/index.html>, 2018年11月16日访问。

④ 在尼加拉瓜诉美国准军事行动案中,国际法院认为“禁止使用武力原则”是各国通过“法律确信”所确定的习惯国际法规则,因此判决美国在尼加拉瓜境内的行动违反了禁止使用武力原则,构成对尼加拉瓜非法使用武力和以武力相威胁。这次判决确认,“禁止使用武力原则”发展为强行法规则。See Louis Henkin, "International Law: Cases and Materials", 3rd, St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1993, pp.328-329.

⑤ 江河:《国家主权的三重属性和大国海权的强化》,《政法论坛》2017年第1期,第128页。

⑥ 王铁崖认为独立权是主权作为国家权力的表现形式之一,独立权是国家主权在国际关系上的体现,即国家独立自主地不受任何外来干涉地处理国家内外事务的权利,国家行使主权的自主性和排他性意味着只有在国家自愿的情况下主权国家的权利行使才会受到约束。参见王铁崖:《国际法》,北京:法律出版社1995年,第107页。

⑦ 善意履行国际义务是指国家对于由公认的国际法原则和规则产生的义务应真诚善意地全面履行。国际法是国家间通过平等的协议制订的。国家的善意履行是国际法有效性和国际法律关系稳定性的根本基础。《联合国宪章》第2条规定“……本组织及其会员国应遵循下列原则:……各会员国应一秉善意,履行其依本宪章所负担之义务,……”。

(二)南海争端中的大国政治与小国政治

国际法既奠基于国内法意义下的法理,也以国际关系为动力机制,前者是国际规范的自然法基础,后者为国际法规范的政治基础。由于国际法脱胎于无政府状态之战争,并受全球一体化进程中多元文化融合的影响,在法律所追求的正义价值和秩序价值中,国际法以后者为主。这表现为在国际社会交往中,以正义价值为核心的自然法在经济全球化的背景下日益被边缘化,而有利于追求秩序价值和经济效益的实力政治事实上构成了国际法的主要社会基础,这就使得国际社会的外交博弈成为国际合作与冲突的重要组成部分。另外,从关联论的角度看,作为原始法律形态的国际法,外部的国际政治影响举足轻重,国家间政治在很大程度上构成了国际法的社会基础,并成为现行法律体系得以遵守和实施的现实动力。

由于自身实力的差距,世界各国在国际关系中所发挥的作用存在较大区别。在国际丛林中,实力占优的大国政治主导着国际社会的进程,对国际规范的形成和发展及其实效产生了重大影响,拥有强大实力和政治影响力的大国政治通常倾向于扩张其国际权力;而实力相对较弱的小国政治在国际社会中,通常为维持自身的生存,在与大国政治博弈中选择依附或中立来应对大国政治。

南海争端的核心问题是岛屿主权归属和海洋划界,其实质是关涉一国之核心利益的海洋领土主权争端,这就决定了南海博弈的本质是非合作博弈,因而,南海争端国不会选择依附中国;其次,中国的大国地位和西方一直鼓吹的“中国威胁论”^①使得东盟小国在与中国博弈时,不可能直接对抗;再次,具体到东盟,“中国威胁论”主要体现在意识形态、经济和军事三个层面^②,因中国-东盟之间合作交流机制的缺乏,本来对中国怀有畏惧之心的东盟小国误读了中国的南海策略,转而和域外大国结成同盟以对抗中国;最后,在南海争端的动态博弈中,中国的领土主权屡遭侵犯致使其南海维权手段日益全面,立场也更为强硬,这就迫使南海争端国的大国均衡战略进一步向域外大国倾斜。领土主权实际上是“你有我无”“你利我害”的非合作性博弈。在关涉领土主权时,尽管会减损合作博弈下的集体效率,南海争端国仍会强化并践行非合作博弈的个体理性、效率和个人利益最大化。中国与南海国家之博弈的非合作性,并不意味着双方必然会在南海地区产生剧烈军事冲突。在大国政治与小国政治的博弈中,中国作为南海域内的唯一大国,其综合国力的提升及巨大的资源体量对南海博弈产生了重大的影响,加之西方鼓吹的“中国威胁论”的负面影响,在双边博弈中,南海国家也不可能选择直接与中国武力对抗的方式解决南海争端。因此,中国应坚持和平与发展的路线,加强经济与文化建设以提升国家软实力,在与南海小国的政治博弈中拓展大国政治的软实力优势。

在国际政治中,大国政治和小国政治的博弈会给小国带来较大的风险,不理智地以小博大可能造成小国的利益减损。在南海争端的双边博弈中,中国实力的强大与南海小国综合实力的弱小俨然构成巨大的反差,经过谨慎的策略风险和博弈收益评估后,南海邻国不难得出直接与中国发生对抗的负收益结论。因此,作为大国,中国在与南海小国展开外交博弈时应避免以强硬的态度应对“中国威胁论”。同时,军事威胁和武力胁迫无疑与南海争端的和平解决初衷相悖,也不利于南海地区的和平与发展。

在小国政治与大国政治的博弈中,小国的明智选择是避免情绪化,并根据客观情势理性地选择博弈策略,特别是博弈为双边博弈时。尽管域外大国因素和小国政治使南海争端日益国际化,但就其本质而言,该争端是有关领土主权的双边博弈,一些凭借“航行自由行动”进行干预的域外国家在该海域并无核心利益,南海问题所假想的中国妨碍“国际航行自由”在事实上并不存在。因此,南海外交博弈本质为双边博弈,中国的综合实力使南海争端国不会选择直接与中国对立,因为这样无法有效地实现其国家利益。相反,在南海的外交博弈中,南海小国会选择使南海争端国际化,引入域外大国来制衡中国的大国政治。域外大国介入南海争端后,南海小国将选择依附域外大国与中国对立。这样南海争端

① “中国威胁论”最早源于19世纪中后期的“黄祸论”,发轫于西方并逐渐传播到世界。中国崛起对西方所主导的现有秩序造成挑战,“中国威胁论”实际上成为西方借以遏制中国的工具。

② 具体到南海问题上,军事威胁应属最直接、最有压力的威胁,包括经济合作在内的多领域合作使得经济议题与南海问题相联系,南海争端处理的结果能够直接反映在经济合作领域,进而构成新的威胁;至于意识形态的威胁,由于各国交往和相互依赖的深化,单纯依靠意识形态进行博弈的氛围有些减弱,而且中国一向以保守自卫为安全准则,从未出现过利用意识形态颠覆一国的先例,因此意识形态对于东盟主要南海争端国的威胁最小。

必然走向国际化和复杂化,南海争端的和平解决将更加困难。

国际争端的和平解决手段既包括大国政治和小国政治之外交博弈,同时也包括条约所设立的国际司法机制,由于南海争端当事国都是《公约》的缔约国,因此南海的外交博弈必然与公约的争端解决机制发生联系。大国政治和小国政治的外交对立和非合作博弈在某种程度上导致了《公约》争端解决机制的适用和解释困境,而《公约》在实体和程序规范上的缺陷也使主权国家坚持通过外交方法解决其领土争端,这也导致了《公约》争端解决机制的适用困境。

三、适度国际主义与南海争端的和平解决

大国政治和小国政治的对立以及国家主权的双重属性是造成南海争端和平解决机制内在悖论的重要因素,其背后是国家主义和国际主义的对立,而适度国际主义是亚洲一体化背景下促进大国政治和小国政治互动的法理基础。具体到南海争端,以国家利益高于一切为基本主张的国家主义和脱离区域一体化现状的过度国际主义,都无法克服《公约》的内在缺陷和南海仲裁案所揭示出的悖论。由于区域一体化是南海争端和平解决的社会基础,通过大国政治和小国政治的互动使适度国际主义以区域一体化的形式得以实践,将为南海争端的和平解决提供有效路径。在一体化水平较低的亚洲地区,中国-东盟一体化之间的经济合作必将溢出其他功能性领域,其复合相互依赖^①和政治互信,也将促进大国政治和小国政治的互动,从而为南海争端的和平解决提供社会基础和政治动力。

(一)适度国际主义及其区域一体化的实践

冷战结束以后,经济全球化^②使和平与发展成为国家之间的共同利益。在这种背景下,国际主义得以迅速发展。在国际法视域下,国际主义的基本理念是国家之间进行合作,共同解决安全困境,维护国际的和平与发展,具体表现为积极参与国际制度、在平等和尊重的基础上追求最大限度的合作共赢、积极参与区域共同体的构建^③。与国际主义相对,国家主义强调在国际社会中主权国家与人类共同体的关系应以国家为中心^④。欧洲一体化的经验表明了国际主义对于维护国际社会的和平与安全的积极意义,但这一成功经验有其独特的社会基础。东南亚国家之间的文化多样性、经济发展的多层次性以及复杂的宗教构成,使得各国难以就国际正义达成共识,殖民历史和小国地位也使其普遍更加注重国家主权的维护,因而在东南亚国家主义比国际主义具有更厚重的社会基础。同时,在区域一体化水平较低的东南亚,区域国际法发展深受大国政治的影响。对于南海国家而言,狭隘、非理性的国家主义与极端、过度的国际主义都无益于南海争端的和平解决。

在此背景下,适度国际主义的理论界定和外交实践将会为南海争端的和平解决提供新的路径。适度国际主义并非国际主义和国家主义的中庸之道,而是在全球化困境中对两者局限性的补正。就内涵而言,适度国际主义寻求自由主义和保守主义间的适度,在反对一味奉行单边主义的同时,也批判完全依赖国际机制来追求国家利益。其次,适度国际主义寻求国家主权与国际规则间的适度,要求正视国家主权的三重属性,但并不必然改变对国家主权的刚性认识。同时,适度国际主义否定国际关系中绝对的话语霸权,而是通过正当的国际制度寻求实体规则和程序规则之间的适度。从适度国际主义的实践看来,其适度性主要体现为空间适度与功能适度。在空间维度上,适度国际主义关注的既不是作为整体的国际体系,也非利益至上的单个国家,它所关注的是在多元文化中具有同质内核,并在经济一体化基础上形成复合相互依赖的数个国家构成的特定地区。适度国际主义并不同于无视多元文化、

① 美国知名学者约瑟夫·奈认为,随着二战以来国际交往的急剧增加,尤其是跨国界的商品、货币、人员和信息的流动,各国在经济领域紧密的复合相互依赖形成了各国一荣俱荣、一损俱损的局面。这种情况使战争在国际政治中的地位大大下降,处于次要地位。因为在绝大多数情况下,动用军事力量的代价高昂,而且其成效难以预测。参见罗伯特·基欧汉,约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,北京:北京大学出版社2012年版,第9-10,26-27页。

② 根据国际货币基金组织的定义,全球化是跨国商品与服务交易及国际资本流动规模和形式的增加,技术的广泛迅速传播使世界各国经济的复合相互依赖性增强。参见国际货币基金组织:《世界经济展望》,北京:中国金融出版社1997年版,第45页。

③ 全球主义是与国际主义相关联的重要概念,可将其界定为一种区别于国家主义的世界整体论和人类中心论的文化意识、行为规范。参见蔡拓:《全球主义与国家主义》,《中国社会科学》2000年第3期,第16页。

④ 蔡拓:《全球主义与国家主义》,《中国社会科学》2000年第3期,第19页。

盲目同一国际社会的价值追求并形成程序霸权的过度国际主义,这在国际争端的解决机制上体现为无视争端的区域性而将其国际化;此外,适度国际主义也并不以绝对刚性的视角解读国家主权,因而其不会无视国际规则而狭隘地关注国家利益。因此适度国际主义所追求的空间适度可理解为区域性国际主义,即在区域内寻求国家间最大限度的合作交流与参与区域机制。在功能维度上,适度国际主义打破国家主权的刚性认识,要求主权国家适当让渡主权权利以达成功能性合作,进而使区域内国际合作事务沿着新功能主义由低政治的功能性合作向高政治的地缘性合作溢出。因此,区域一体化成为适度国际主义的最佳实践方式。

纵观全球的区域一体化进程,亚洲是一体化程度最低的区域,因而也是国际争端最为集中的区域,其中包括南海争端。区域一体化程度影响了国际争端能否和平解决,以及以何种和平方式解决。缺乏一体化的相互依赖关系,国家之间会陷入某种程度的丛林状态,国际争端的和平解决将难以避免地面临大国政治的悲剧。复合相互依赖(complex interdependence)是全球化发展的必然结果,对于区域一体化其理论逻辑同样成立。从实质上讲,全球化主要体现为经济全球化。经济全球化与区域一体化是相辅相成的两种发展趋势,都是全球化的组成部分,两者在不同的地理范围和不同功能层次上构建了国家之间的相互依赖关系。就空间范围而言,大部分国际争端都是特定国家之间的争端,因此,争端区域的地缘政治将成为争端形成、发展和解决的重要影响因素。尽管许多国际争端对国际社会的和平与安全产生了威胁,因而需要通过世界范围内的大国政治和一般国际法的互动对其予以调整和规范,事实上,除了争端的全球性影响,适度国际主义在区域一体化中的实践对特定区域争端国际化的限制将有利于争端的和平解决。在区域一体化的背景下,沿着新功能主义的路径,自由市场的力量将国家的合作逐渐从经济领域延伸到其他领域,这些不同功能领域的合作使各国形成错综复杂的依赖关系,进而为国际法的发展特别是争端的和平解决奠定了社会基础。这正是适度国际主义在功能适度维度的体现。

经济全球化的复合相互依赖以及实现国际法首要价值的法律体系都要求通过和平方法来解决国际争端,但是使用哪一类或哪一种争端解决方法在很大程度上取决于相关的区域一体化水平以及相关的条约机制。由于各大洲经济和文化水平的差异,欧洲、美洲、非洲和亚洲的区域一体化水平参差不齐。其中欧洲的一体化水平最为发达,从而确立了“自成一类”欧盟法体系^①,尽管欧盟制宪进程历经坎坷,英国脱欧也使欧盟面临挑战^②,但是就国际法所追求的首要价值和和平与安全而言,欧洲国家在一体化进程中的复合依赖关系无疑使欧洲范围内的和平成为现实,在欧洲国家的争端解决实践中,欧盟法体系(包括欧盟法和欧洲人权法)使司法机制成为了其争端解决的首要选择。

(二)中国-东盟一体化与南海争端的和平解决

作为区域一体化程度最弱的地区,亚洲目前只建立了为数不多的区域组织^③,严格上说,这些组织都是在次亚洲区域范围内建立的,而且其功能仅限于自由贸易和关税同盟等低政治领域。其中,作为在东南亚的重要组织,东盟的主要成员国都是南海争端当事国。亚洲一体化的不发达状态使各国缺乏相互依赖,各国实力不平衡、小国政治、域外霸权大国干预的相互作用,共同导致了南海争端的复杂化。东南亚国家基于国家实力以及国家利益的考虑,在外交上推行大国平衡战略,拉拢域外大国抗衡中国,致力于将南海争端国际化。域外大国也基于特殊的政治军事目的干预南海争端,尤其是美国,为了维护世界霸权,放弃所谓的“中立”政策,直接介入和插手南海问题,积极推动南海争端国际化,并与南海国家积极发展军事合作关系,企图联合南海国家遏制中国。南海仲裁案的困境充分说明,在一般

① 曾令良:《欧洲欧盟法总论:以〈欧洲宪法条约〉为新视角》,武汉:武汉大学出版社2007年版,第80页。在欧洲一体化早期,许多国际法学者将其称为区域性国际法。在20世纪60年代初,欧洲法院利用其司法裁判权将共同体/欧盟法界定为“国际法中一种新兴的法律秩序”(a new legal order in international law)。See Case 26/62 Van Gend en Loos [1963], ECR I。随后在欧洲法院能动司法和欧盟制宪运动的推动下,欧盟法的基本原则(欧盟法优先原则、欧盟法直接效力原则等)使之具有国内法特性。

② 英国脱欧是其“例外主义”欧洲观和功能合法性危机等共同推动的结果,体现了一体化市场与社会政策的国内化矛盾,对欧洲一体化造成巨大打击;有学者认为欧盟的国际实力和影响力将受到削弱,内部力量失衡,而欧洲一体化路径将面临方向性选择。参见金玲:《英国脱欧:原因、影响及走向》,《国际问题研究》2016年第4期,第24页。

③ 这些组织主要有东南亚国家联盟、海湾阿拉伯合作委员会、南亚区域合作联盟以及亚太经济合作组织。

国际法呈现弱法特性的情况下,当一个区域内的国家在政治和文化上具有异质性而综合实力悬殊较大时,小国政治便会导致域外大国的干预,这不但会影响正常的功能主义路径之下的区域一体化^①,而且可能使区域争端升级为大国冲突,从而危及世界和平与安全^②。

在南海地区,中国和东盟在南海争端的外交博弈中并非只能选择对抗策略。在历史上,中国与部分东盟国家曾具有藩属关系,文化上具有一定的同质性,尽管目前亚洲区域一体化程度较低,但文化上的历史联系使得中国与东盟的经济、政治、文化交流与合作成为可能,由此形成的复合相互依赖也将使东亚的区域一体化走向复兴。在逆全球化的背景下,适度国际主义的适用有利于遏制南海争端国内民粹主义的泛化,进而为和平解决南海争端奠定社会基础。而中国-东盟的合作有利于增强区域国家间的复合相互依赖,这也为适度国际主义在南海争端中的适用提供了可能。近年来,中国的经济崛起也带动了周边国家的经济发展。在寻求合作共赢和更紧密的安全合作的情况下,中国提出“人类命运共同体”的理念,其中重要的一环就是“亚洲命运共同体”的构建,这一战略有利于东南亚各国在平等的基础上共同发展,是适度国际主义的区域性实践。

在当前国际背景下,南海争端的和平解决离不开适度国际主义的实践。国家主权的双重属性及其与和平解决争端原则的内在矛盾,导致了南海争端和平解决的外交困境。一方面,国家主权原则赋予了各国维护其主权的正当性,因而在争端解决过程中各当事国就会穷尽一切办法来维护其国家主权。有时为了维护主权完整性和独立性,国家在事实上违背和平解决国际争端原则^③。另一方面,由于和平解决国际争端原则是国际法的一项基本原则,因而各国应以和平方式解决其争端,即便通过努力未获得解决也应继续寻求当事各方均同意的其他和平方式解决争端。因此,各争端当事国就不得不在维护国家主权与和平解决国际争端之间进行取舍。在多元文化背景下,中国和东盟的合作机制具有一定程度的同质性内核,在适度国际主义的实践中,它会在经济一体化基础上形成各国之间的复合相互依赖。这些国家在打破国家主权刚性认识的基础上,让渡主权权利以达成功能性合作,进而使区域内国际合作沿着新功能主义由低政治领域的功能型合作向高政治领域的地缘性合作溢出。由此,适度国际主义会推动国家主权和国际规制之间的辩证互动,这样国家主权双重属性所导致的国际争端解决机制的内在悖论将得以解决。在适度国际主义的区域化实践中,中国-东盟一体化将促进区域内大国政治与小国政治的互动,进而使得南海争端得以和平解决。

四、结语

大国政治是在国际法的框架下利用自身影响力进而维护本国利益并保障国际公共利益的一种特权;小国虽然在规模和影响力(权力)上无法企及大国,但作为国际机制中的大多数,小国政治逐渐成为国际政治中不可忽视的重要力量。在维护国际公共利益和追求主体间性国际政治的前提下,大国政治和小国政治对海洋争端的解决都具有合法性与可能性。在区域一体化不断深化的背景下,海洋领域的历史遗留问题所带来的矛盾日益凸显,新的争端也不断出现。同时,国家主权的双重属性所引起的争端解决路径冲突,导致了国际争端解决中各方对于外交方法或法律方法的选择性困境,这种冲突在南海争端的解决中体现为中菲两国同样为了维护各自的国家利益而选择了对立的争端解决方法。从短期利益看来,中国以维护合法权益为目的而选择的外交方法具有合法性,但从长期利益出发,中国要想在大国政治和国际法的互动中和平解决南海争端,就必须正视和解决南海争端及其引发的现实

① 根据戴维·米特兰尼的功能主义理论,各国在具有共同利益的具体功能性领域集中进行合作可以有效实现和平,并作出了自主扩展的功能性合作的假设。See David Mitrany, "A Working Peace System", Chicago, Illinois: Quadrangle, 1966, p. 97. 正如欧共体创始人哈尔斯坦对欧洲一体化三级火箭的比喻:关税同盟-经济同盟-政治同盟,欧盟的一体化进程体现了功能主义关于功能性合作会自动扩张进而有利于一体化完成的基本思想。参见房乐宪:《欧洲政治一体化:理论与实践》,北京:中国人民大学出版社 2009 年版,第 41-42 页。

② 事实上,因为难民问题和巴以冲突,中东问题涉及到欧美的核心利益,它与南海问题一起构成了威胁区域和平与安全的问题,并在域外大国的干预下有发展成为世界安全问题的可能。

③ 英国与阿根廷于 1982 年为争夺马岛主权所爆发的“马岛战争”即是践行国家主权原则而违背和平解决国际争端原则的典型实例。参见赵万里:《马岛争端现状及其解决前景》,《拉丁美洲研究》2012 年第 3 期,第 52 页。

困境,并适当重视法律方法解决争端的规则构建功能,通过外交方法与法律方法的结合与互动来和平解决南海争端,而适度国际主义对这种战略的外交实践,有利于中国从海洋法规则的被动参与者转变为海洋法规则的主动构建者,从而为中国的南海权益维护奠定坚实的法律基础。

[责任编辑:王 怡]

Peaceful Settlement of the South China Sea Disputes: Interaction between Politics of Great Powers and That of Small Powers

JIANG He

(Law School, Zhangnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: Since the South China Sea Arbitration, the South China Sea disputes have become the widespread highlight of international society. To settle the disputes permanently and maintain the peace and security in the South China Sea, the parties involved are suggested to seek effective solutions to peaceful settlement of the conflicts in the balanced interaction between politics of great powers and that of small ones. Judicial disadvantages do not imply the invalidity of substantiality and procedural norms in the law of sea, and diplomatic negotiation and cooperation will contribute to the interaction between politics of great powers and that of small powers. The combination of judicial and political means is a compulsory requirements and external manifestation of this interaction. While the history of colonization, geo-politics and factors of alien great powers lead to the confrontation between politics of great powers and that of small powers, the regional integration is an effective approach to lessening such kind of political confrontation. Therefore, China is suggested to adhere to moderate internationalism in its diplomatic practice, and peacefully settle the South China Sea disputes through the interaction between politics of great powers and that of small powers.

Key words: the South China Sea dispute; politics of great powers; politics of small powers; regional integration; moderate internationalism