

# 全球化时代的国家主权

[德] 恩斯特·本达

**【内容提要】** 全球化所带来的“国界的祛除”使得每个国家的主权决定也并非可以完全自由做出,而是受制于现实存在的先决条件。全球性问题需要在全球框架下解决,这就需要部分主权的让渡,对国际条约的签署实际就是部分主权让渡的体现。维护和恢复世界和平不再是每个国家自己的主权决定,而是全球责任。当一个国家或地区发生冲突时,仅仅强调尊重国家主权而不加干预是不能解决问题的。如何干预须个案考量。

**【关键词】** 全球化;国家主权;干涉;主权让渡

**【作者简介】** 恩斯特·本达(Ernst Benda),德意志联邦共和国前联邦宪法法院院长,教授。

**【中图分类号】**F113**【文献标识码】**A**【文章编号】**1006-9550(2004)02-0057-04

## 一 全球化带来的“边界的祛除”

“全球化”这一概念所描述的发展,首先并不是政治决策的后果,而是基于科学和技术的进步。但政治并非毫不参与这一过程,而是创造了全球化所赖以依存的框架条件,正像最近世贸组织所进行的新规则的谈判。除了使用“全球化”,人们也经常使用“边界的祛除”这一概念。它意指要想避免对政治的不利影响,技术-工业革命所创造的事实在政治决策中不能被置之不顾,而政治决策实际上就意味着设定界限。从这个角度来讲,全球化与主权政治的要求——一国以自身利益为导向的自我决策的权力——发生冲突、碰撞。这虽然不是一个全新的现象,但冲突的潜能加强了。通过建立一个广泛的监管体系,人们还可以制止政治上不愿看到的报刊图书跨界进口,但广播电视的传播却可以轻松跨越任何国界。在纳粹统治时期,德国严令禁止收听“敌台”,违反者会被处以严厉的刑事处罚,但对于那些通过纳粹宣传获取不到信息或被误导的人

们而言,这并没有阻止他们通过这种方式获取信息。今天,人们可以借助因特网在世界范围内进行各种信息的交流。在言论自由受到宪法保护和保障的国家里,信息和观点的自由交流受到欢迎,但大都受到通过这一渠道输入的色情问题的困扰,这一问题直到今天也未能解决。和其他一些国家不同的是,德国的刑法禁止色情的传播。通过上述例子我们可以发现,借助技术可以绕过政治决定,政治决定因之或是丧失了效力,或是要花费难以承担的费用才能维持其有效性。针对与规则相左的公民的行为方式,国家只能在有限的范围内做出反应,这是人所共知的。国家确定界限,但如果这些界限不为自己的公民或者客人所接受,有效监视这些界限是否得到遵守需要巨大的甚至无法承受的费用支出。德国及其首都柏林几十年为一条固定的界限分割,违规越界要冒付出生命的危险。这条界限不但是蔑视人类对公民自由的野蛮限制,而且从国民经济的角度而言,是对一个监视系统无谓的人力、物力的投入。那时的民主德国认为必须建立的这一庞大的监视系统最终也促使了它的崩溃。撇开这样的特例

不谈,在一个社会的日常生活中也要不断地确定为贯彻政治决定进行多大的投入。即使是每个国家的主权决定也并非可以完全自由做出,而是受制于现实存在的先决条件。这里,一方面要考虑给公民自我决定的自由度及对他们负责地行使这一自由的信任,另一方面要顾及进行全面监督所需要的人力及其他费用。专制的警察国家看似有效,撇开公民由此丧失的自由不说,单从国民经济的角度而言,为监控而进行的投入令人难以置信,由此会造成资金在其他方面的短缺。在美国、德国及其他欧洲国家,大家在讨论如何应对全球化带来的世界范围的恐怖主义这一问题,同时又不对自由进行不必要的限制。全球化产生的“国界的祛除”给现代国家带来的这个问题并不是全新的,而是使其进一步激化和凸显。

在经济领域中,全球化使得经济决策人在工资水平、劳动力素质、企业税负、针对国家干预的法律保障等方面虽然仍受制于一国的政治决定,但它们不再构成经营过程中不可规避的框架条件,而是处于相互竞争当中。今天的企业家在设立生产区位时可以选择对他最有利的地方。苏联的解体及1989年柏林墙的倒塌,意味着其他许多界限也由此失去了意义。从西方人的视角看,制度的竞争已经以资本主义的胜利而告结束。原来仅在西方推行的市场经济似乎成为了世界性的主导制度。信奉社会主义计划经济的国家面临社会主义能否像在斯大林时期苏联领导所相信的那样在一个国家存活的问题。对这些国家而言,与之相关的艰难的调整过程会迫使它们做出与其迄今奉行的意识形态相冲突的新的政治决策;而对西方国家而言,全球化意味着以往借助政治塑造社会这一信条的丧失。决定在哪里投资、在哪里设厂、资本流向何方的不是国家,而是市场。鉴于国家依赖这些投资,以通过收取税费获取资金支持自己的行为,国家便具有了依赖性,甚至是可胁迫性。在德国及其他一些国家,许多政治家认为针对日益发展的全球化他们无可作为,是经济的力量在决定形势的发展。如果经济像眼下那样停滞,或是未来的前景不光明,那么通过降低税负、创造与其他国家相似的框架条件以抑制企业外流、促进国外投资的改革努力都会付诸东流。虽然正像联邦德国宪法里所表述的那样,塑造个人生活是每个人个人的事,其中也包括对生活的风险自负其责,经济只有在国家不进行不必要的干预时才会充分发展。这虽然也符合西

方对自由的理解,但因为很多欧洲国家特别是德国不把自己理解为一个推行纯自由经济、而是社会主义市场经济的国家,所以它们长期以来构建了完整的社会福利保障体系。而今天这一体系如果不进行彻底的改革已经无法运行,所以,自由地也就是自主地塑造生活的呼声,实际上是要求国家从它认为理应履行的义务中撤出。许多习惯于国家对个人生活大包大揽的人现在害怕国家置他们于不顾。鉴于国家囊中羞涩,没有什么可以再分配,所以社会福利国家的危机由此产生。而全球化又促使经济朝最有利的方向流动,所以增长的前提条件发生了变化。行为主体并不首先是国家,它只能通过框架条件的变化做出反应。如果它要制止企业外流,就要对对外贸易和资本流动进行控制,这也就意味着将开放的边界重新关闭,在国际竞争中将自己隔绝并放弃参与的机会。这在经济上是无谓和非建设性的。在欧盟内国家间不可能再走这条道路,货物和服务的自由往来正是原本作为经济共同体的欧盟的基础。随着欧洲统一货币的建立,一个国家在一个核心领域的主权彻底且不可逆转地被放弃。德国的宪法、基本法允许为了有利于一个更大的联合体或国家间的机构放弃主权,联邦宪法法院也是这样判定的。

## 二 处在历史十字路口的国家主权

在中国宪法的总则里,相互尊重国家主权被作为外交政策的首要原则;在德国宪法中,这一概念的作用则较小。德国基本法以这一概念为前提,但并没有明确提到它,而是提到了主权转移的可能性及国际法的约束效力。之所以这样是因为1949年制定基本法的时候德国还是一个被占领国,1955年它才获得部分主权,1990年随着国家的统一获得全部主权。从一开始,德国就寄希望于欧洲。今天欧盟虽然还没有成为或者还没有找到通向联邦制国家的道路,这一目标也备受争议,但在德国及其他成员国中很大一部分特别是在经济和社会福利政策方面的法规,不再由一国的立法机构而是由欧盟的机构立法,这已经成为现实。在类似联邦德国这样一个联邦制结构的国家,这会引发大家对各种规则的目的性和适宜性的讨论,因为它们可能无法充分顾及一个成员国的具体情况。在欧盟宪法的现实讨论中限制欧盟的权力、保持在欧盟法中业已存在的辅助性原则起着十分重要的作用,但它并

不关涉对国家主权的尊重——这种主权相对欧洲已经受到了很大的限制,而是如何在不损害欧洲社会、历史和文化多样性的基础上达到欧洲的统一,并且在顾及历史形成的传统和习俗的基础上做到亲民。鉴于欧洲几十年来已经成为一个内部边界名存实亡的经济统一体,国家主权的丧失不会令人震惊,但在塑造共同的外交政策上就显示出了界限的存在。伊拉克战争表明,各成员国的利益和观点相距甚远,虽然大家在欧盟宪法框架内谈论设立一个欧洲的外交部长,但通向一个共同的外交政策的路途还甚为遥远。

中国高度重视主权思想,有其历史和现实的原因。笔者从所得到的文献中,针对主权问题找到了如下几点中方的主要观点:

第一,从历史发展的角度而言,人们指出,在西方国家对中国进行的半殖民地压迫和奴役中,中国不但丧失了主权,中国人民的人权也被剥夺。直到重新获得国家主权,中国的人权状况才得以改善。

第二,全球化对发展中国家而言是经济上的弱化,主权成为它们的最后一道防线。全球化如果导致主权的削弱,受冲击的首先是发展中国家。不公正的世界秩序危害世界和平,导致对发展中国家人民人权的损害,这种危险要大大高于一些国家内存在的国内的人权侵害。

第三,从意识形态及马克思列宁主义理论上讲,没有一个先于国家的天赋人权,只有国家保障的权利。鉴于此,主权国家的存在是实现人权的先决条件,主权是一切人权的基础。正像一篇著名文章的标题中指出的,美国所主张的人权高于主权的理论是“荒谬”的。谁赞成这种观点,就是在主张“新干涉主义”,蔑视国家主权平等和不干涉他国内政的国际法准则。

这也许是对与西方法治国家的民主观念相距甚远的一种立场的简单、甚至偏颇的描述。中国在宪法的总则中明确表示,中国实行的是中国共产党领导下的“人民民主专政”,在第 51 条关于基本权利的规定中指出,行使被保障的权利和自由不应与国家或社会的利益相冲突。这些规定都有别于我们对宪法的理解。当然我们也看到在政治给定的范围内关于其他可能性的讨论的报道,它们能使未来的发展更具开放性。笔者认为全球化一个可喜的结果是,它不但意味着世界贸易的开放和经济合作的加强,而且也意味着随着诸如因特网技术的发展越来越多且越来越自由的沟通,思

想可以跨越国界相互交流、相互竞争。一个确信他的政治思想及意识形态正确性的人,不应该惧怕与其他的思想竞争。

### 三 部分主权让渡的必要性和先决条件

伊拉克战争所引发的争论表明,即使在西方,对现行国际法及国家主权也存在着不同的观点。这种争论还未结束,它有可能导致对主权概念的新的定义。在德国及其他国家,人们也对美国针对伊拉克的做法提出了批评,并且主张加强根据其宪章首要任务是维护世界和平的联合国的作用。对国家主权的尊重也是其内容之一。但世界各国对联合国工作的参与及其决议的尊重实际上就意味着自己主权的部分放弃,就像国际条约的签署实际上可以被看做是对自己主权的自我限制。

进行任何一种干涉——它不一定是军事性质的,也可以采用其他手段,比如经济制裁——都面临一个问题,即个案的情况是否给干涉以充分的理由。根据《联合国宪章》中规定的国际法准则,就此进行争论并决断,是联合国、特别是安理会的一个重要任务。因此,维护和恢复世界和平不再仅是每个国家自己的主权决定,而是全球责任。在这方面有成功,也有失败,人们也在讨论安全保障体系改革的可能性。仅仅指出尊重国家主权还不能解决问题。在最近的历史中出现了种族谋杀和严重侵犯人权的案例,在这种情况下我们恐怕很难说,我们只能坐视,因为只有这样才能维护尊重他国主权、不干涉他国内政的原则。有争议的是,安理会在什么样的条件下才能根据联合国宪章第 39 条认定世界和平遭受威胁,并进行制裁。一种非常宽泛的解释的例子是关于南非种族隔离政策及索马里的决议,只不过索马里的国家主权已经分崩。令人感到震惊的是,当 1994 年在卢旺达发生种族谋杀、成千上万人生灵涂炭的时候,联合国安理会没有能够做出干涉的决议。国际社会的行为被恰当地描绘为“拒绝将种族谋杀说出口”。这个例子说明,干涉与否并不总是与事件的严重性有关,而是为自身的利益所左右。在科索沃冲突中,因为担心有成员国投否决票,所以也没有形成安理会决议。这些情况都表明,依靠国际社会达成一致是不够的。科索沃冲突及其他事件在国际上引起了对国际法的激烈争论。在西方,这种争论导致

了如下倾向性结论:在对人权构成严重侵犯的时候,仅仅强调不干涉的原则是不够的。我们也知道这会导致以人道目的为借口进行干涉,实则追逐利己的行为。因此在国际法的讨论中也在探讨干涉所必须的其他先决条件,如充分尝试和平解决冲突的手段以及在特例条件下遵守适度性原则。在这些先决条件中,没有联合国授权即进行干涉仅是特例。

国际法是通过缔结条约或共同的、普遍认同的国家行为实践形成的。如果利益和观点相距甚远,则不可能达成一个一致性意见。在具体冲突情况发生的时候,只讲抽象的原则是不够的。采取何种手段解决问题,要看个案的具体情况。这点我想借用我们日常生活中一个简单的例子予以说明:德国的基本法规定居所具有不可侵犯性。这就像在各国间适用不可干涉原则一样。但如果居者偶然听到或看到邻居家发生丈夫殴打妻子的暴力事件,他该如何反应呢?人们首先想到的是叫警察来查看发生了什么事,如必要,进行干预。但如果警察到来之前受害人可能会出现健康及生命危险呢?应该坐视还是应该干预?如果存在干预的必要性而且可以干预,根据德国的法律,不干预在某些情况下会受到刑事处罚。但即使在这样一个日常生活领域的例子中,对现实危险的判断也可能失误,干涉也可能仅仅是为了满足好奇心。所以只有对所有情况进行考虑,才能决定哪种行为方式是正确的。在各国人

民的生活中有一点对大家是有帮助的,即在现代媒体及现代通讯的时代,没有什么事情可以隐瞒,都会为人知晓。这也是全球化的一个后果,它可能比世界经济的发展更为重要。当然,卢旺达的例子也表明,如果应该干涉的人早已决定坐视不管,那么即使是事实遍晓天下,也无济于事。

#### 四 结语

能否在国家主权与全球化带来的世界联结中找到一个平衡,这个平衡应该是什么样的,对于这个问题没有一个令人满意的回答。经济、媒体、科学和通讯手段越来越紧密地联系在了一起,这为一个共同成长的世界带来了机遇和威胁。恐怖主义及全球环境的破坏也是全球化的后果,任何一个国家靠单枪匹马都不能解决这些问题。面对发展中的这些问题,世界各国因其历史经验不同、发展状况不同、世界观及文化的不同,都试图给出答案。如果主权意味着尊重各自的信念和利益,即使人们因自身或对在本国存在或争取的制度有不同的结论,那么主权这个概念并不过时。只有相互交流观点我们才能获益。解决问题的不同方案会帮助我们找到正确的答案。(王建斌译)

[收稿日期:2003-12-09]

[责任编辑:主父笑飞]

学术动态 ·

## “当代国际关系理论与中国外交”学术研讨会在上海举行

2003年12月5~6日,由上海世纪出版集团、华东师范大学亚欧研究中心、华东师范大学俄罗斯研究中心联合举办的“当代国际关系理论与中国外交”学术研讨会在上海华东师范大学举行。会议的主要议题包括:国际关系理论研究在海内外的新进展;多学科视野中的国际关系理论;国际关系理论与当前国际态势;中国外交的理论思考。来自上海、北京、广州、洛阳等地的六十余名专家学者与会,围绕上述主题进行了热烈的研讨,学术观点激烈碰撞,思想火花频频闪现。这是三个主办方第一次举办这么大规模的国际关系理论研讨会,这次会议的成功举行必将推动我国的国际关系理论研究进程和学科发展。(邵峰)

sion. All of these problems merge into the historical issues in Sino-Japanese relations. They seem to be problems superficially created by Japanese right-wing conservative forces, but in essence their source is the Japanese ambition to be a great power. The final settlement of the historical issues will be determined by an improvement in the Japanese people's recognition of their war history.

### **An Analysis of the Media Factor in Contemporary Terrorism**

**Xiao Huan Jiang Xinxue**(47)

The mass media are one of the important external factors which influence terrorism. Their respective characteristics determine a kind of "partnership" among them. To some degree, extensive media coverage has boosted the development of terrorism and has had some negative influences on the anti-terrorism operations by governments. On the other hand, the mass media can also be regarded as one kind of valuable strategic resource in a government's anti-terrorism endeavors. However, the mass media can be used by some countries as an instrument to produce the label of "terrorism" in order to fulfill their global strategy.

### **Hegemonic Stability Theory vs. the Chinese New Concept of Security :A Comparative Approach**

**Sun Xiaoling**(52)

As the core theoretical guidelines for current American and Chinese foreign affairs, hegemonic stability theory and the Chinese new concept of security have had very important influences on the development of international relations. A comparison of the differences and similarities between these two theories will help us further understand the complexity of international affairs as well as the position of the Chinese government toward some important issues, for instance the Iraq issue.

### **State Sovereignty in the Era of Globalization**

[Germany] **Ernst Benda**(57)

The "de-boundary" phenomenon brought about by globalization puts all countries in a position whereby they would rather take action under the restrictions of the reality of globalization than to be free to make any decisions on the basis of absolute state sovereignty. Global issues have to be solved within a global framework, which requires a partial transfer of state sovereignty. In nature, the signing of international treaties or agreements is a concrete manifestation of the partial transfer of state sovereignty. The restoration or safeguarding of world peace is a global responsibility rather than the sole business of each sovereign state. When a conflict takes place in a state or a region, the problem will never be remedied if respect for state sovereignty is emphasized and there is no intervention. However, how to intervene in internal conflicts should be considered on the case-to-case basis.

### **On the Conservative Movement in America :A Case Study of the Heritage Foundation**

**Ren Xiao**(61)

The growth and profound influence of the conservative movement in contemporary America is a significant phenomenon in American politics and foreign policy-making. The U. S. conservative movement is a nationwide network of groups and organizations that hold strong convictions and firm beliefs. In foreign policy-making, the neo-conservatives emphasize specifically that