

**Bond University**

---

**From the Selected Works of Jonathan H. Ping**

---

2005

# 中等强国的治国方略：印度尼西亚、马来西亚和亚太地区

乔纳森 H. 平, *University of Sydney*



Available at: [https://works.bepress.com/jonathan\\_ping/28/](https://works.bepress.com/jonathan_ping/28/)

乔纳森·H·平

## 第一章

### 治国方略

乔纳森·H·平  
邦德大学

本章对治国方略（也称国家治理）进行解读。这里进行的讨论指出了治国方略的特点；通过分析这些特点，我们可以进一步审视本书的主题——中等强国（middle powers）。在研究中等强国时，需要了解治国方略最重要的组成部分，本章指出了这些组成部分，从而为这项研究铺平了道路。本章讨论的（以及参考书目中列举的）学术知识，应该被视为独立主题，属于有关治国方略的讨论。因此，本章的目的是解释治国方略，使治理国家采用的各种途径成为展开研究的框架基础。首先，

本章探讨了如何建立国家主权和治国方略的各种定义。学者看待问题的角度和使用的方法不同，因此治国方略也有不同的定义。例如，经验研究和理论研究，国内（内部）角度和国际（外部）角度，参与者和观察者之间的不同方法，这些都会产生区别。其次，本章指出国家治理的目的，展示治理国家各种类型的工具和技术，并探讨如何利用这些工具和技术。最后，通过不同学者对参与国家治理的行为体的理解，本章指出了进行国家治理的场所。在广泛讨论之后，本章试图理解国家主权、国家和国家治理之间的关系，以便对中等强国和这些国家的治国方略进行研究。

国家治理这个概念包含国家，也完全依赖国家这个实体。国家治理解释了国家存在的意义，也通常被称作国家的行为。鉴于国家的定义各有不同，那么我们首先应该简单回顾一下现代国家的起源，作为之后讨论的基础。

本章所讨论的国家起源于 1555 年的奥格斯堡条约（Treaty of Augsburg）。条约的条款之一为 *cuius region, eius religio*（本地区奉行统治者的宗教信仰）。这个条款衍生出了一个法律概念或地理分割的先例。然而，直到三十年战争结束、新教国家和天主教国家于 1648 年签署威斯特伐利亚和约结束战争之后，这个对特定地区绝对权威的合法认可才得以实行。菲尔波特（Philpott）（1995,360）认为这是“主权国家的第一次现代革命”；这次革命使现代国家登上历史舞台，也为国家做出了定义，即 *某片领土上拥有最高合法权威的实体*（菲尔波特 1995,357）。

对以国家和主权为主要研究对象的人来说，这个定义并没有什么意义。但对当前有关国家治理的讨论来说，这个简洁的定义足以划出比较的界限。在 17 世纪，国家实体已经得到充分巩固；我们把 17 世纪的国家与今天的国家放在一起，对他们各自的治国方略进行有理有据的对比讨论。与其他类似一般实体的对比讨论要么会偏离主题，要么不充分。下面是 17 世纪之前有关治国方略的讨论。

#### 治国方略的定义

“治国方略”一词起源于北欧，本意为“管理国家的科学”（安德森 1977）。从政治科学到社会学的各种学派对这个最基本的定义都给出了各自的解释。当代政

治经济学一般认为治国方略指国家行为。包括国内行为和国际行为，也包括政策的制定和实施等。以下是对这个定义的其他不同解读。

1920年，乔弗里·巴特勒爵士（Sir Geoffrey Butler）完成了《治国方略研究》（*Studies in Statecraft*）一书。在书中，巴特勒研究了15世纪和16世纪国际组织理论的发展，并反对国家的必要性这个观点。通过对欧洲权力平衡有关章节、传记和不同阶段理论的综合研究，他还对罗德里克主教（Bishop Roderick）的文艺复兴和平主义、威廉·博斯特尔（William Postel）的世界力量带来世界和平、萨利（Sully）的“宏伟设计”以及后来艾默里奇·克鲁斯（Emerich Cruce）等人的各种理论进行了研究。巴特勒并没有给出治国方略的定义，但通过他的文章，我们可以对治国方略有所了解；以此为基础，对历史进行对比，分析“政治家”和他们的想法，我们可以研究国家的外交政策。可以这样理解：巴特勒从观察者和目的论者的角度运用了治国方略这个理念。这个角度也承认，在国家出现之前，国家治理就已经存在了。

大卫·鲍德温（David Baldwin）（1985, 8 12）在他的文章《经济治国方略》（*Economic Statecraft*）称，大多数研究国内事务的学者都拒绝使用这个术语（只有查尔斯·安德森和他1977年的著作《治国方略》（*Statecraft*）除外），国际关系和其他国际研究学科领域的政治学家也不怎么使用这个术语。鲍德温把治国方略看作研究国家之间国际经济互动的一个出发点。他认为20世纪70年代有三位国际关系学者对国家治理的基本定义最有用，这三位学者分别是哈罗德·斯普罗特和玛格丽特·斯普罗特（Harold and Margaret Sprout）（1971）和K. J. 霍尔斯特蒂（K. J. Holsti）（1976 & 1988 第五版）。他们对治国方略的定义为：

.....包括种种行为；政治家通过这些行为，努力保护与其他国家和/或国际组织相对的、本国重视的价值和实现预期的目标。（斯普罗特 1971；鲍德温 1985, 8）

.....（是）政府采取的有组织的行为；政府采取这些行为去改变整体的外部环境，或改变其他国家的政策和行为，以实现政策制定者设立的目标。（霍尔斯特蒂 1976 & 1988 第五版；鲍德温 1985, 8 9）

鲍德温将国际组织这一类的非国家行为体也纳入其中，因此改变了这些定义。国际组织是国家运用影响力的目标。因此鲍德温（1985, 9）将霍尔斯特蒂的定义扩展为“信念、态度、观点、期望、情感和/或行动倾向上的变化”。

鲍德温的目标是把国际经济政策当作一种治理国家的技术来对待，使其成为国家可以利用的工具。为了实现这一目标，鲍德温对国家经济治理进行分类，在文学、国际思维、协议讨论、国家力量、对外贸易、对外援助、合法性和道德等不同的背景中、在国际联盟或日美关系等经典案例中来思考国家经济治理。鲍德温的文章起到了一种“指导手册”的引导作用，为国家和国家代表提供了治理国家的工具。鲍德温与巴特勒的不同之处在于：鲍德温认为治国方略是一种可以改进国家处理目标和实现目标能力的出发点，国家可以使用更加合理、得到正式承认的国家力量去实现自己的目标。

查尔斯·安德森（Charles Anderson）的研究重点是国内或公共政策，他将国家治理分为三种独立的活动：政策、战略和结构。安德森和鲍德温的著作有类似之处：两本书读起来都像是指导性的作品。但安德森关注的是国内事务而不是国际事务。他认为决策制定是政治活动的核心。1977年，安德森在他的作品序

言中这样写道：

我之所以选择它[治国方略]作为这本书的题目，是因为它暗示着政治活动的一些方面与一些艺术或方略有相似之处，都需要技术、技巧和判断。它还说明政治活动可以很成功，也可能以失败告终；治理国家需要审慎和创造力，但也可能会杂乱无章、平淡无奇。(安德森 1977, vii)

安德森的关注点是国家治理的决策制定方面，他认为治国技术的实践和进步能使治理更加有效。他努力使读者从参与者而不是旁观者的角度来看待这个问题，他认为自己的研究对象是“……公共决策过程本身……”而不是对这个过程进行分析(安德森 1977, viii)。

1990年，戈登 A. 克雷格(Gordon A. Craig)和亚历山大 L. 乔治(Alexander L. George)推出了《力量和治国方略：我们这个时代的外交问题》(*Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*)一书的第二版。这部作品从历史角度分析了17世纪以来的国际体系，还分析了国际关系中当代的概念和政策，例如谈判、威慑、强制性外交、危机管理、战争终结、缓和以及美苏安全合作等，以一种综合性的方式对治国方略进行了研究。这种方法出将治国方略看作国际关系的研究框架、国家理解力量使用的出发点。因此，克雷格和乔治的观点位于巴特勒(国际角度和分析的方法)和安德森(国内角度和研究过程的方法)之间。

治国方略定义的背景很广泛。包括前文提到的各位学者从各自的角度出发对此进行了研究，但总体来说，他们都遵循了两个主要定义中之一。第一种定义认为治国方略是国际层面上的国家行为，这些行为源于国家实现国际目标的愿望。鲍德温指出“对于研究外交政策和国际政治的学生来说，治国方略通常包括外交政策的制定过程，但更多的是指实现外交政策目的的各种途径”(1985,8)。所以对国际主义学者来说，治国方略通常包括政策的实施而不是政策目标的发展。第二种认为治国方略指的是国家的政治过程，关注的是国内政策的制定。这种理论的研究对象是过程而不是实施政策的意图。但这两种理论的基础都是国家主权。国家的国内或国际倾向是研究的对象，国家本身不受影响。

除了从国内国际两方面来研究治国方略之外，还有另一种理论或哲学方法。理查德·德维塔克(Richard Devetak)的研究挑战了国家主权这个前提，他的观点也被其他研究治国方略的学者所接受：“简单地说，这种[德维塔克]论点的根据是：治国方略是存在的，但从来没有哪一个国家是完整的(德维塔克 1995, 19)。德维塔克从德里达(Derrida)和马基雅维利(Machiavelli)获得启发。他认为：

顾名思义，国家治理使国家得以维持，得以成形。国家治理是一种持续的政治努力，使国家免于失败。所以国家治理就是指对国家的维护。与其说国家治理使国家变得完美，不如说是使国家避免各种错误和威胁。(德维塔克 1995, 21)

德维塔克的观点是自相矛盾的，因为他认为国家治理是一种有目的的行为(建造或重新建造国家)，而这个目的是永远无法实现的。这种行为有自己内在的辩证法，却不断受到行为本身目的的挑战。

在不断变化的国际政治经济体系中，国家无法确保自己始终存在，因此需要运用治国方略去保证自己的不完整的存在状态，并应对主权面临的各种挑战。国家要保护自己的主权免受具有掠夺性的全球国家体系的侵犯，应对经济、政治、

军事或自然灾害等各种威胁。国家事实上运用治国方略在不断的进行自我重建。因此，国家治理并不是指国家的行为，而是指“建立国家”，即国家（重新）建设这个行为。

## 国家治理的目的和工具

德维塔克的解释为国家治理提供了一个基本根据。国家的理论目标是成为某片领土上拥有最高合法权威的实体。然而，现实中政治、经济和自然环境使这个理论目标成为了一个持续的工程。这个工程由两部分组成，分别是国内部分（或国家的内部政治环境）和国际部分（或国家的外部政治环境）。之所以这样划分，是因为国家可以改变内部环境，使这个环境与国家掌握其所处的地理区域内的权威相符合；而在外部环境中，国家无法拥有最高的合法权威，因此需要以不同的方式应对外部环境。

不论学者的关注点是国家的内部行为（如安德森）还是外部行为（如巴特勒或鲍德温），国家的基本目的都是一样的，即“建立国家”和（重新）建设国家。在内部层面上，国家试图建立并维持权威，以便拥有主权；在外部层面上，国家努力影响其他国家和实体（如非政府组织或企业）的行为，以便建立或维持一个有利于而不是威胁国家和主权的环境。因此，国家治理的目的就是：通过不断环境变化决定的行为，为实现最终的理论上的国家的目标，在内部和外部建立和重新建立国家和主权。

国家的具体行为是通过国家治理来完成的；因此，要实现治国方略的目的，就需要使用治国工具。这些工具与国家所处的环境一样都是不断变化的，并且还受到重复和重建的制约。举例来说，17世纪的国家由君主和谋士来进行管理。来自国外的消息或者派遣分管地区的官员通常需要花费数月的时间（里克雷福斯（Ricklefs）1993；巴特勒 1920）。因为环境上的变化，在20世纪，国家通常由经选举产生的政治家和大量政府官员来管理。各种信息在全球迅速传播，决策者能在世界各个角落做出决定，并充分询问有关方面的意见。随着国家所处环境的不断变化，国家也在不断重建，如惩罚、教育、经济组织和信息管理这些国家内部管理的工具也随之发生了变化。因此，随着时间的推移，国家使用的治理国家的工具发生了改变。

众多学者对这些在“建立国家”时采用的工具给出了不同的分类，包括“工具”、“方法”、“途径”、“技术”和“政策选择”。赫德利·布尔（Hedley Bull）（1977）、汉斯 J. 摩根索（Hans J. Morgenthau）（1964）和其他国际关系学者通常把治国工具从整体式分为两大类，即外交和战争，这也是暴力和非暴力两种治国方略的区分。但这两类工具无法解释除了和平和战争以外的其他可用的方法，也没有承认国家治理国内国外两类工具的差别。

安德森对国内使用的工具进行分门别类，制作了一个“国家治理基本工具列表”（1977-98-99）。他认为这些工具种类虽然有限，但可以通过多种多样的方式来综合使用。下面既是安德森的分类：

### 政府能力列表

#### 政治资源

1. 强制力量
2. 权威和指导

## 乔纳森·H·平

经济资源

3. 税收

4. 支出

5. 货币政策

非政府行为

6. 市场力量、非政府群体行动

(安德森 1977,99)

鲍德温的版本按照国际因素分类，如下所示。他对之前的分类进行了研究，并参照了其他一系列选择标准。他指出下面各项是国家治理的相互排斥的各项因素：

1. *宣传* 指主要依靠有意识的操纵信息来施加影响
2. *外交* 指主要依靠谈判协商来施加影响
3. *经济谋略* 指主要依靠资源来施加影响；这里的资源在类似市场中的金钱
4. *军事谋略* 指主要依靠暴力、武器或军队来施加影响 (1985, 13 14)

克雷格和乔治对国家治理的(1990, 163)的立场位于国内国际两种角度之间。他们拒绝给治国方略下定义，因为“在前几个世纪，外交的国际国内环境发生了剧烈变化，通讯交通技术的迅速发展改变了外交的形式”。鉴于这个情况，他们指出国家治理的首要工具是谈判协商。他们对谈判协商的各方面进行了讨论，对国家治理这一层面进行了扩展：

程序安排

议程设置

获取和交换信息

证实反对者的观点并决定是否存在解决问题的方式

分析反对者的观点

寻找能够促进达成协议的对象或基本原则

说服与谈判

选择创新性的解决方法

谈判策略

执行并核实协议

多边协商

鉴于协商是为了达成协议，克雷格和乔治将“协议”分为四类：

1. *扩展协议*
2. *标准化协议*
3. *再分配协议*
4. *创新协议*

(1990, 164)

以上所列的各种分类，代表了可以利用的各类国内和国际的治国工具和可以达成的协议。国家选择可用的治国工具区实现国家的政策目的。尽管讨论了某些具体的应用，如税收、货币政策或宣传，但考虑到环境是处于变化中的，具体环

境所需的应对措施也不同，所以总体来说不论是在理论上还是在实际上这种讨论都是多余的。国家治理的目的是（重新）创建国家；这个目标是运用各种治国工具实现的。这些工具有总体类别，但随着时间、地点和目的或意识形态的不同而是指保持变化。<sup>1</sup>

## 进行国家治理的场所

谁掌握着治国工具？谁在履行国家治理的工作？虽然这里的讨论已经给出了国家治理的定义，但却没有说明国家治理的目的。国家治理的场所和进行国家治理的人员在很大程度上取决于国家治理的定义。如果关注的是国际方面，那么这个定义就包含有外交官、使节和外交部长。相应的，关注点在国内的话，那么就包括政治家、政党、媒体、“国家机器”或官僚体系。从较为广泛的国内角度定义国家治理的话，那么对治理的场所的理解将涉及国家的性质和国家社会关系。

在成熟的文明国家里，许多成年人都不同程度的参与到了国家活动中：参与政治、在政府工作、是国家工程的受众、是政府收入的来源或是选举的投票者。政府利用了三分之一左右的社会资源，并掌握更多的资源。国家相当于人民的活动的总和，所以国家应该被看作一个有生命的机体或生物体。（加特利（Catley） 1996, 14）

这个定义承认了整个社会参与到了国家之中，以及国家治理的有机特性，因此比较实用。进行国家治理的场所就是社会；因为使用治国工具的程度不同，所以社会成员参与和影响国家治理的程度也不尽相同。

亨利·基辛格（Henry Kissinger）对国家治理持国际观点，他采用的是治国工具的战争/外交分类。他指出“政治家”从掌握了最多的国家和国家建构的工具。他对比了不同学者的分析，阐述了国家的特征、国家的工具以及这些工具的性质：

学者分析国际体系的运行；政治家构建了这个体系。分析者和政治家之间有着截然不同的视角。前者可以选择想要研究的问题，后者被迫处理问题。前者可以自由支配时间，得到明确的结论；后者面临的最大挑战就是没有时间……前者可以获得各种事实资料，别人的判断标准是他的展现出的智慧；后者必须依靠自己的判断行事，在行动时无法预知判断是否准确，他（她）的功过将由历史来判断，标准是他（她）是否很好的应对了变化，最重要的是有没有维护和平。所以研究政治家怎样处理世界秩序问题——世界运转是否成功以及原因——绝不是当代外交研究的重点，而只是一个起点。（基辛格 1994, 27-28）

基辛格主张通过研究政治家而不是学者来理解外交，他认为外交是治国方略的一部分；因为政治家在运用治国工具时，面临着时间的压力和国际体系崩溃的

---

<sup>1</sup> 众多学者都研究过不同国家、政治家、文化或时期所运用的治国方略；我们通常对他们的研究结果进行比较来探讨各种理论。这方面的作品有 Butler (1920) 的作品；Kissinger (1957) 所著的 *A Word Restored*，研究了 1812 年至 1822 年的欧洲；Butterfield (1940) 所著的 *Statecraft of Machiavelli*；Ambrosius (1991) 所著的 *Wilsonian Statecraft*；Cheng (1988) 所著的 *Development and Frustrations of Statecraft in Mid-Ming China*；Dale (1970) 所著的 *Botswana and Its Neighbour: The Pattern of Linkage and the Options in Statecraft*；Fernandez-Armesto (1982) 所著的 *Salat and His Statecraft*；参考书目中还包括其他作品。

威胁。理论上从学术角度来说，学者掌握着所有治国工具。这个情况突显了在国际上运用治国方略的现实情况，也强调了为什么众多主张以国际角度研究治国方略的学者认为政治家是运用治国方略的主体。

克雷格和乔治（1990），巴特勒（1920）以及鲍德温（1985）等人的研究对基辛格的分析起到了补充作用。政治家指进行国际国家治理的主体；政治家通常被认为是国际组织、协商和论坛等机构中各个国家的国际代表。以澳大利亚为例，“国际代表”可能包括外交部长和外交贸易部的工作人员，他们与其他国家的代表有工作关系；也包括其他部长和与国外有官方工作关系的政府部门，例如财政部，储备银行等；还包括澳大利亚军方，他们与国外开展信息或培训交流；另外还有其他通过各种形式进行国家间交流的政府工作人员。宣传、外交、经济谋略和军事谋略都可认为是政治家的工具。

加特利（1996，11 15）认为政治家、政党、国家机构、议会或国会、内阁和媒体/人民掌握最多的治国工具。安德森（1977）与加特利类似，都从国内角度来研究国家治理，他认为除此之外还包括工会、说客和活动家。另外，在不同时期、不同国家或各个精英阶层中，学者、商界领袖、政治家的配偶（如希拉里·克林顿或丹尼斯·撒切尔）和其他社会领域也掌握着治国工具。

安德森的“政府能力列表”（1977，99）认为政治和经济资源（强制力量、权威和指导、税收、支出和货币政策）掌握在政府和拟政府行为体手中，包括：政治家、政党、官僚体系和官员、议会和内阁等。而第三类非政府行为（市场力量、群体行动）由其他行为体掌握，包括工会、工商界、学校、智库、游说团体、大学以及参与制定国内政策的其他非政府工作人员。

## 结论

本章讨论了治国方略这个主题。通过引用研究国家治理的不同流派学者的观点，我们了解研究分为国际和国内两大类。本章还讨论了以“参与”为基础的研究和以“观察”为基础的研究之间的区别。不同的研究角度造成了对国家治理定义上和研究方法上的差别，但总的来说这些研究是相互补充和十分有益的。

治国方略定义的研究出发点分别为：承认国家是最高权威，以及质疑国家权威。后者认为国家治理是一个持续的过程，目的是防止国家的崩溃。这解释了国家为什么要进行治理，不是出于统治世界的妄想。另外，研究还指出国家是一个不完整的，不断变化的结构；由于社会的辩证性历史参与，尤其是机构行为体的参与，国家才得以存在，因为机构行为体在现代国家中掌握了最多的治国工具。

有关治国方略的研究除了国家的灭亡之外并没有得出一个最终结论，研究也始终没有完成。本文认为国家治理是一个不断变化的过程，国家治理有总体类别，但它也在始终做出改变，以适应不断变化的外部环境。国家治理的具体行为是指国家的创建和重建。国家治理认为国家是发展人类特征和需求的首要组织单位；这些需求包括文化、食物、住所、经济交流和安全等。如果治国方略无法进行改变，那么国家将停滞不前，机会也将被能适应人类对变化需求的其他组织形式利用。

国家和国家治理指国家的建立和重建，有内部外部两种视角、治国方略有四个主要组成部分——国内、国际、工具和治理国家的人员。我们将对这些概念进行研究。本书将对国家和治国方略展开讨论。其中第四章将讨论内部和外部两个视角；第五章将讨论国内、国际、工具和治理国家的人员四个组成部分。