

规模、体系与小国脆弱性

韦 民

内容提要 规模、体系是探索小国脆弱性演进的基本理论途径。规模小是小国的共同特征,也是小国脆弱性的根源。然而,小国脆弱性及其衍生的依赖性和边缘性并非固定不变,国际体系与全球语境对脆弱性的程度、内涵及其政治经济意义具有建构性影响。规模的政治意义往往取决于国际政治体系的性质,规模的经济意义则取决于国际经济机制安排。在当今国际关系语境下,小国脆弱性因体系性质的变化而得到缓解、因全球化的演进而迎来重大转机。但这种变化并不意味着小国脆弱性的根除,“小”仍具显著的政治经济意义。简单来看,规模的意义塑造着国家特性,“小”与体系的变迁共同建构着小国脆弱性的性质与内涵。

关键词 国际关系理论 小国 脆弱性 规模体系

小国(small state)^①是脆弱的吗?或者说,“小”(smallness)就意味着脆弱吗?

* 韦民:北京大学国际关系学院副教授。(邮编:100871)

** 王逸舟教授、李安山教授、查道炯教授为本文提出了若干建设性意见,谨此致谢。

① “小国”是一个争论不休的复杂概念。学界一般倾向于以人口数量、领土面积、经济总量、国际影响等方面作为界定的基本尺度,但具体标准迄今没有形成共识。小国群体的高度多样性、差异性和复杂性,规模评估的相对性,国家认知的多维度、多视角、多方式特征,界定主体的倾向性以及国际语境等诸多因素的影响,是小国概念始终难以达成广泛共识的根源。小国界定可以基于统计数据和主观认知过程,亦可视为一个社会建构过程。因此,学术文献中的小国概念及其描述性术语呈现出惊人的多样性(如:small power, small country, small territory, small economy, microstate, mini-state, smaller state等等)。汉斯·格塞尔(Hans Geser)基于物理的、相对的和认知的三个小国界定维度有一定的代表性:(1)“实质性的”小(substantial smallness)是指一个国家在诸如领土或人口资源方面“客观的”绝对规模“小”;(2)“关系概念”(the relational concept)

这是小国研究的基本问题。对许多人而言,小国“脆弱性”(vulnerability)^①是个一望而知、不证自明抑或理所当然的客观现象。但在小国研究者看来,这绝不是一个想当然的简单问题,而是一个既重要且复杂的学术难题。有关小国脆弱性及其影响的争论,是小国研究中的重要议题。一些小国理论家将脆弱性视为小国的基本共性、^②小国界定的标准、^③小国行为归因的客观变量。^④基于利益驱动或同情弱小的学者则极力倡导小国的脆弱性,且试图以此为依据为小国争取更多的国际关注与外来援助。^⑤也有一些学者倾向于认为小国脆弱性虽是客观事实,但时代的变化已经大大缓解了小国的传统脆弱性,因而将脆弱性作为小国研究的中心议题似乎有些不合时宜。^⑥脆弱性无疑是小国研究难以回避的核心问题之一,那么,小国脆弱性的内涵是如何演进的?影响它的主要因素是什么?从理论上来看,上述争论也隐含着两个彼此相关的逻辑:一方面,国家规模与脆弱性之间存在因果关系或

是指与其他国家相比较而言的相对规模“小”; (3) “属性规模小”(attributive smallness)是指在自己或他人的“主观性”认识的规模“小”。参见 Iver B. Neumann and Sieglind Gstöhl, “Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations,” Centre for Small States Studies, University of Iceland, *Working Paper 1-2004*。这种界定方法从理论上说明了在国际政治经济体系中的小国定位要关注的几个主要方面,但是在操作上并未解决小国界定的具体指标及相应标准。小国界定依然是个模糊性、争议性颇大的问题。作者倾向于以“物理规模”作为界定国家大小的主要指标,理由是人口和领土面积构成的物理规模具有重要的政治经济意义,是相对静态的、客观的、具有统计意义的分析变量。而包括国家能力、国家治理水准、国际影响力这些指标则是动态性的国家状态,它们并不能成为探析这种状态形成的深层次原因。物理规模取向因而更具理论分析价值。另外,“小”或称“规模小”,是小国因规模微小而衍生的基本特征或国家特性。与之相对应的是“大”(greatness)。

① 脆弱性是经济、政治、社会、环境和地缘因素作用的结果,是一个国家应对各种内外挑战的适应性和灵活性受实力和能力所限而形成的综合状态,这种性质意味着行为主体难以承受、防范、抵御、缓解各种内外风险、冲击及其带来的各种负面影响,“抗击打能力”相对缺失,它们也很难从各种挑战中恢复到正常状态。脆弱性具体表现在各种领域之上:(1) 物质脆弱性(physical vulnerability)的产生与生态系统面临的危险、人为环境对气候影响的危险,以及其他各种自然灾害和人为的污染等因素相关;(2) 经济脆弱性(economic vulnerability)指对经济领域及整体经济面临内外威胁的感受性;(3) 社会脆弱性(social vulnerability)指个体和社会群体面临气候事件(飓风、海平面上升等)、疾病、经济事件(如进口商品价格的突然上升或出口价格的突然下跌),以及政治事件(如种族冲突和法律、秩序出现问题)带来的危险;(4) 政治脆弱性(political vulnerability)指领土完整、核心价值观和内部团结面临来自内外的威胁。参见 Mark Pelling and Juha I. Uitto, “Small Island Developing States: Natural Disaster Vulnerability and Global Change,” *Environment Hazards* 3, 2001; Commonwealth Secretariat: *A Future for Small States Overcoming Vulnerability*, Commonwealth Secretariat, September 1997, p. 14。

② Commonwealth Secretariat: *A Future for Small States Overcoming Vulnerability*, Commonwealth Secretariat, September 1997。

③ Andrew F. Cooper and Timothy M. Shaw, ed., *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 26。

④ Laurent Goetschel, ed., *Small States Inside and Outside the European Union*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998, pp. 203-204。

⑤ Ibid.

⑥ Lino Briguglio, Gordon Cordina, Eliawony J. Kisanga, *Building the Economic Resilience of Small States*, Malta: Formatek Publishing, 2006。

关联性,因为规模具有不容否认的政治经济意义;另一方面,全球语境对该关联性具有不可忽视的影响,因而国家脆弱性是个动态的概念。

显而易见,“小”是小国“脆弱性”的传统根源。以传统眼光视之,规模大小与实力强弱相互关联,“小”与“弱”、“大”与“强”相互对应、互为因果。受制于人口、领土规模的相对局限,小国实力相对有限,国际影响力相对低微。在世界政治经济体系下,小国往往是一个“易碎品”,且被归类于相对脆弱的国家类型之中。在国家与体系的关系中,它们往往是体系的“服从者”而不是“建构者”、安全的“消费者”而不是“供应者”、经济的“依赖者”而不是“自主者”。小国是脆弱的,相对于规模更大的国家而言,这就意味着它们因为先天的“小”而存在许多生存与发展的缺陷,来自内外的挑战与冲击所产生的影响更为普遍和严重,国家治理与对外政策的波动性与难度更为显著。但是,小国脆弱性绝非根深蒂固和一成不变。

与此同时,国际体系的演进是小国脆弱性内涵变动的基本动力。在不同的历史阶段,规模与国家脆弱性之间具有程度和性质各异的相关性。随着全球体系的不断演进,小国已经成为国际体系中的一个庞大群体,许多小国在经济成就、社会建设和国际影响等方面表现惊人。在这些事实面前,规模等同实力的传统观念逐渐弱化,人们开始认识到国家大小(国家规模)是数量差异,而国家强弱则是质量差异,大小并不完全等同于强弱。国际现实和观念的变迁使人们对小国脆弱的观点有了新的认识,或者说,在时代变迁的全球背景下,“小”衍生的国家脆弱性所具有的传统政治经济意义出现了前所未有的变化,因而,在小国研究中有必要结合理论与实际重新评估其脆弱性内涵与外延的演进及影响。

因此,规模、体系是探索小国脆弱性演进的主要理论途径。在不同的国际体系下,规模都具有显著的政治经济意义,作为一个基本背景,规模影响着国内政治、经济、社会乃至个体的思维和行为方式,在国家特性的形成和变迁中发挥着建构性作用。小国脆弱性本质上决定于规模的政治经济意义,因而“小”与脆弱性之间是相关的。“小”是小国不可避免的客观事实,是小国的基本特征,因而“小”所建构的小国脆弱性毋庸置疑。与此同时,体系的性质或者特定的全球语境则影响着小国脆弱性的内涵及其政治经济影响。在强权政治思维横行天下、贸易相互封闭的世界上,小国极端脆弱,甚至毫无生存的机会;在国际机制相对完善、贸易开放自由的世界上,规模的政治经济意义就大不一样了——小国不仅有容身之所,而且有发展之机,脆弱性的内涵与影响也就有了革命性的变迁。一言蔽之,“小”建构了小国脆弱性,体系的变化影响着小国脆弱性的内涵。

一、国家规模的政治经济意义

国家规模(country size)^①通常是人们认知一个国家的基本依据。它不仅是国家分类的重要指标,也是衡量国家特性、国家能力甚至国际影响力的主要尺度之一。从纯粹的物理规模(physical size)看,即便它并非国家权力的唯一分析要素,但也是政府治理国家过程中“所有给定条件中最基本的因素”,因为它“设定了一个国家要比其他国家更能安全地获取和维持某种国际角色和国家地位的限度”。^②推而论之,国家规模显然具有不容忽视的政治经济意义,它直接或间接地影响着一个国家的政治经济发展、社会稳定、国家安全、对外行为及其与国际政治经济体系的互动关系。这个问题大体上可以从两个层面进行分析:在国内层面,人们思考的是如何建构一个最有利于国家发展、社会和谐和人民福祉的国家规模。为了有能力顺应和体现人民的意愿,国家不能因为太小而缺乏必要的力量;为了社会的和谐与个体的自我实现,国家也不能大而无序,超越了国家治理能力的规模可能蕴含着社会动荡的因子。从国际视角来看,一个国家维持生存的最小规模是人们经常探讨的主题,因为国家规模与“生存能力”和“稳定”问题密切关联。^③在科学技术、国际体系性质和全球语境变迁的现实背景下,规模的政治经济意义是一个伴随历史不断演进的动态性概念。在这两个层面上,规模的政治经济影响是不尽相同的,一个着眼于内部的和谐与发展,一个专注于国际竞争背景下的国家生存和国际影响。从理论上来说,同时满足这两种需求的国家规模就是人们苦苦寻求的理想国家规模。因此,规模的政治经济意义的研究是一个涉及国内国际双重层面、多重领域(尤其政治安全和经济领域)、不同性质全球语境的复杂问题,从不同的视角或社会背景出发,人们对规模政治经济意义的认知也有着不同的解读。

(一) 规模的政治经济意义:国内层面

在国内层面,规模是一个国家政治体制、国家治理、社会形态、思想观念、发展

① 国家规模是一个多维度的概念,它既可以指称一个国家的人口规模、领土规模、市场规模、经济规模、军事规模等构成综合实力主要领域的相对数量级别,同时也可以指称一个国家的整体数量级别。衡量国家规模通常有两种基本途径:其一是“能力概念”(capacity concept)取向,即以国家的经济能力(GDP、人均GDP等)、军事能力(军事预算、武器装备等)、外交能力(国际参与、国际影响等)来定义国家规模;其二是纯粹的“物理概念”(physical concept)取向,用诸如人口数量、领土面积等指标来衡量国家规模。参见 Otmar Höll, ed., *Small States in Europe and Dependence*, Wilhelm Braumüller 1983, p. 56。基于前面小国界定注释中的论述,这里的国家规模主要指“物理规模”。

② David Vital, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1967, pp. 3-4.

③ Peter R. Baehr, "Small States: A Tool for Analysis?" *World Politics*, Vol. 27, No. 3, April 1975.

战略建构和演进的基本背景,是影响乃至决定国家特性(national attributes)和行为取向的关键变量之一。

第一,国家规模对国内政治的影响。最适合国家发展的最佳规模是一个历史性议题,向来都是哲学家、政治学家、决策者思考的重要问题。中国的古典思想家,以及柏拉图、亚里斯多德、孟德斯鸠、卢梭等西方早期哲人都有许多关于国家规模的精辟观点,国内外的现当代学者对这个问题也有不少独到思考。一般来说,人口和领土规模决定了政治规模、提供了社会发展的诸多可能性,影响着一个国家的政体偏好、政治过程、政府的公共物品供给能力、国家治理方式与社会特征。

首先,物理规模影响着一个国家的政体选择及其运作方式。一个国家的组织形式建立在幅员大小、人口多寡的基础之上,在某种程度上,规模关系到国家政体的取舍。法国思想家卢梭指出:“一般来说,民主政府适宜于小国,贵族政府就适宜于中等国家,而君主政府则适宜于大国。”^①孟德斯鸠表达了类似的看法:“近代国家的规模不利于共和制政府……一个国家沦于专制或君主制度的机会,与国家幅员的大小成正比。”^②类似的看法在当今世界也仍有一定的影响,比如“小国更民主”的观念。^③这一观念的基本观点是,“小”是民主制的天然优势和民主过程的有利条件,无论其经济发展水平如何,“小国都要比大的国家更有可能成为民主政体”。^④

事实上,古希腊政治思想家亚里士多德早就表达了小型规模有利于政治机制通畅运作的观点:“一个城邦,如果像一个民族国家那样,人口太多了,虽然在物质需要方面的确可以充分自给,但它既难以构成一个真正的立宪政体,也就终于不能成为一个真正的城邦。……所以,当城邦初成立时,其人口的底数只要在一个目的为达成优良生活的政治体制中,大家可以通工易事而能自给,便足够了。……我们可清楚地见到一个城邦最适当的人口限度:这该是足以达成自给生活所需要而又为观察所能遍及的最大数额。”^⑤从政体发展的历史看,民主制度在小型规模的希

① 卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2003年版,第83页。

② [美]约翰·麦克米兰:《西方政治思想史》,彭淮栋译,海南出版社2003年版,第372页。

③ 这种观点认为,小国要比规模更大的国家更为民主。究其原因,一种基于小岛屿国家的分析视角认为,该特性的国家具有许多实施民主政体的条件:第一,大多数微型小国都是岛国,岛国基本上没有邻国。这可能意味着它们不太可能由于外部支持的叛乱或走私行为而带来动荡。由于很难逃离的岛屿特性,岛国对人民的控制更为严密。在这种情况下,不能逃离的人民更倾向于反对压迫性政府,或者更少流动、更为依赖政府。第二,由于高昂的运输成本,岛国在经济方面可能是孤立的。贸易的增加尤其是与民主国家贸易的加强是民主化的一个重要推动因素。通往独裁的压力可能因为人口稀少而被抵消。第三,岛屿与微型国家变量是相关的。岛国基于简单的比较更为民主,但是事实表明,岛国并不见得比其他国家更为民主。参见 Otmar Höll, ed., *Small States in Europe and Dependence*, Wilhelm Braumüller 1983, p. 49.

④ Commonwealth Secretariat, *A Future for Small States Overcoming Vulnerability*, Commonwealth Secretariat, September 1997, p. 11. 关于“小”与直接民主之间的关系问题,中国当代学者也有不少研究,已故的顾准先生及中国社会科学院世界历史研究所的易建平研究员均有相关著作、论文可供参考。

⑤ 亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第360—361页。

腊城邦,而不是规模庞大的国度产生并非偶然。现在,规模大小与政体选择之间已经没有必然的因果关系,但它对政体运作方式的影响还是显而易见的。直接民主和间接民主的取舍就与国家规模的大小密切相关,小国往往更适合于直接民主的运作,这是因为“小”使得民主机制所要求的政治参与性更为简单易行。在小国的政治生活中,国家与公民之间具有更密切的关系,民众更容易接近决策者,更有机会与之沟通、互动,对决策者的个人特质和治理能力有更多非常感性的认识。国家领导人及政府官员也会通过这样的途径更多地接触具体事务、了解民意,在政策制定过程中,小国政府由此“更有可能制定和维护符合国家整体利益的各种法律制度”。^①这显然有助于形成一个富有参与性的政策过程,政府决策因而更有可能建立在大众共识的基础之上。这同样符合规模与政治过程的一个普遍规律:一个组织越大,它能够应对的技术上的复杂性和成本就会越大,并会牺牲公民参与的程度。反之亦然:组织越小,公民可能参与的程度就会越大,当然这也相应降低了国家因应经济和社会问题的能力。^②可以看出,这种小规模背景下的政治过程对于缓解社会矛盾、增进社会稳定也是有益无害的。

小型规模的确有助于民主政体的实施及民主政治过程更为简捷的运作,但“小”对政治过程的消极影响也不可忽视。“小”使得政体相对缺乏必要的稳定性,或者说,小型行为体维持政体和政治进程的能力不足。这是小国国家资源和治理能力相对匮乏的衍生物。来自内外的一支小规模力量,比如海盗、政变军人等,就足以颠覆政府,因而,相对于更大的政治系统,小国政治体系“更有可能倾向于突然和戏剧性的崩溃”。^③与此同时,因为“小”而脆弱,小型社会也“易于为一个或几个邪恶的人所主导或独裁”。^④这样看来,“小”对于国内政治的意义具有不同于较大国家的明显特征:它既有实施民主政治的有利因素,同时也隐含着动荡和专制的便捷条件。

其次,物理规模与国家治理能力存在着相互倚重、相互影响的相关性。国家最佳规模往往取决于国家的治理能力,超出能力限度的国家规模是难以持续的和不可取的。国家规模越大意味着国内政治过程越加复杂、区域发展失衡的可能性更大、社会群体在许多方面的多样性与差异性就更突出,这就对政府的管理能力、协调能力提出了更高的要求。因此,物理规模与政府的治理能力之间的匹配是国家稳定的基础。卢梭指出:“正如大自然对于一个发育良好的人的身躯给定了一个限度,过了这个限度就只能造成巨人或者侏儒那样;同样地,一个体制最良好的国

① Ola Olsson, Gustav Hansson, “Country Size and the Rule of Law: Resuscitating Montesquieu,” *European Economic Review*, Vol. 55, No. 5, 2011, pp. 613-629.

② Otmar Höll, ed., *Small States in Europe and Dependence*, Wilhelm Braumüller 1983, p. 49.

③ Colin Clarke, Tony Payne ed., *Politics, Security and Development in Small States*, p. 19.

④ Ibid., p. 16.

家所能具有的幅员也有一个界限,为的是使它既不太大以致不能很好地加以管理,也不能太小以致不能维持自己。每个政治体都有一个它所不能逾越的力量极限,并且常常是随着它的扩张而离开这个极限也就愈加遥远。社会的纽带愈伸张,就愈松弛;而一般来说,小国在比例上要比大国更坚强得多。”^①与此同时,规模影响着社会等级结构和公共服务方式。在公共服务领域,小型规模使得等级结构在概念上无关紧要,并且使服务处于分散状态。因此,相对于更大规模的国家而言,小型规模背景下的公共服务更为容易。^②此外,在物理规模之中,人口规模应该与土地规模相匹配,人口和土地之间应该达成尽可能平衡的比例关系。也就是说,人口与生存环境或资源禀赋之间的和谐是社会有序运转的重要条件:“可以用两种方式来衡量一个政治体,即用领土的面积和用人口的数目;这两种衡量彼此之间存在着一个适当的比率,可以使一个国家真正伟大。构成国家的是人,而养活人的则是土地;因此,这一比率就在于使土地足以供养其居民,而居民有恰好是土地所能够养活的那么多。”^③这种比例关系的失调往往是动荡、矛盾、冲突的根源。由此来看,国家的物理规模对政府的治理能力提出了相应的要求,在某种程度上也决定了政治进程的走向。

与此相关的是,一个国家的领土规模某种程度上决定了其法治(rule of law)的程度。这个现象在发展失衡的发展中国家尤为明显。法治是国家治理的基本方式,但领土规模对法治的推行和实施具有重大影响。奥拉·奥尔森(Ola Olsson)与古斯塔夫·汉森(Gustav Hansson)详细分析了二者之间的关系,认为“国家领土规模与法治之间存在强烈的负相关性”。^④在他们看来,国家规模对法治有两个基本影响:其一,一个大国通常意味着外贸依赖程度更低,从土地和矿产资源中获取租金的绝对价值更大。无论是更低的开放性还是租金的便利流动,独裁统治者都没有多少实施法治的动力;其二,在许多发展中国家,权力往往高度集中于前殖民地的首都或个别核心区域,这意味着类似法治这样的公共物品会按空间距离的远近而逐渐衰退,这样,内陆地区所感受到的法治水准要远比首都地区微弱。这在首都处于非中心的国家会更为严重。^⑤对大多数发展中国家来说,法治程度往往是国家发展水平、国家治理能力的反映,在其他条件相同的情况下,领土规模的大小是影响法治程度的重要变量。

① 卢梭:《社会契约论》,第59页。

② Deryck R. Brown, "Institutional Development in Small Statesman: Evidence from the Commonwealth Caribbean," *Halduskultuur-Administrative Culture*, Vol. 11, No. 1, 2010, pp. 44-65.

③ 卢梭:《社会契约论》,第62页。

④ Ola Olsson, Gustav Hansson, "Country Size and the Rule of Law: Resuscitating Montesquieu," pp. 613-629.

⑤ Ola Olsson, Gustav Hansson, "Country Size and the Rule of Law: Resuscitating Montesquieu," pp. 613-629.

第二,国家规模对经济发展的影响。人口、土地与资源是经济发展的基础性条件,这些经济要素的规模直接影响着生产方式 and 经济战略的可能性。这是因为,规模意味着人口(劳动力市场)、资源丰缺、购买力(消费市场)、财富存量、经济稳定性及资本吸引力,这些都是影响经济增长的基本环节。与此同时,规模决定着生产效率(规模经济效益),因而直接关系到一个国家的经济竞争力。此外,规模决定了产业结构的布局,规模越大,产业结构就越完整,外部依赖性就越小。最后,规模大小决定着单位生产成本的高低、税收的多寡,因而影响着国家的经济实力和政府的公共物品供给效果。因此,不管在何种国际体系下,规模大对于国家经济发展而言都是一个优势,“小”则是一个劣势。

第三,国家规模对社会形态的影响。首先,小型规模体或小国可能是有利于个体人性发展的社会组织形态。在古典思想家那里,这种小国情结是相当普遍的。卢梭认为,小国类型才是适合人类生活的地方,他声称:“如果要我选择我的出生之地,我将选择这样一个国家:她的幅员以人的劳作能达到的范围为限,也就是说,以有效地治理这个国家的能力为限;在这个国家里,每个人单凭自己的力量便足以完成自己的工作,谁也不会把自己承担的事情推给他人去做。而且,在这个国家里,彼此都互相认识:无论恶事是多么隐秘,善行是多么细微,都不能逃脱公众的眼睛和评论。由于有彼此经常会面 and 互相了解的良好习俗,所以,人们把对祖国的爱升华成了对公民的爱,而不仅仅是对土地的爱。”^①中国古代思想家老子很早就为我们描述了一幅偏好小国的理想图景:“小国寡民……邻国相望,鸡狗之声相闻,至老死不相往来”。古典思想家青睐小国是特定历史背景决定的。在漫长的历史进程中,国家之间的激烈竞争并未成为这些思想家思考问题的出发点,国家权力和国际关系并不是他们考虑规模的基本取向。人们的世界观主要还是地方取向、社会取向和个体取向。今天,这种观念同样不无道理。生活在一个规模巨大的国家中,固然有更大的安全感、归属感和荣誉感等正面心理效应,但也导致个体被完全淹没在庞大的人口数量之中,由此产生的“渺小感”、“无助感”和“无力感”,这不能不说是规模巨大的衍生物,个体与国家之间的联系纽带也就相对松弛了。

其次,国家规模是界定社会思想和行为方式的空间与环境,因而直接或间接地塑造了一个国家的世界观和思维方式。人与环境之间是相互影响、相互建构的关系,外部环境在某种程度上决定了人的思维和行为方式。对一个国家来说,规模作为一个基本外部变量对社会思维、世界观和行为方式影响巨大。大国思维和小国思维不尽相同,认知结构和行为模式具有明显差异,这是因为规模差异赋予行为主体不同的意义。

最后,国家规模影响着社会凝聚力和社会问题的解决。规模越大,产生“生人

^① [法]卢梭:《论人与人之间不平等的起因和基础》,李平沅译,北京:商务印书馆2007年版,第20页。

社会”的几率越大;小规模意味着一个较为同质性的“熟人社会”。这两种社会形态对社会关系、社会过程具有不同的影响。从国家治理的角度看,小型规模产生了一种有助于治理的社会亲密感,并且提供了一种有利于经济成功的制度发展环境。从这个角度看,人口规模小的小国只有一些小问题。因为人口稀少,因而小国倾向于拥有相对更高的“社会同质性”、^①内部凝聚力及集体认同感,同样,小国可能只有复杂性更少的、更容易解决的、代价更少的社会问题。^②

由此来看,在国内范畴之中,规模对于政治、经济、社会甚至个体的发展都赋予了明确的意义。如果不考虑竞争性的国际体系这个外部因素,我们会看到“小”虽有内在缺陷,但也有许多优点。但在国际层面,这个问题就变得更加复杂了。

(二) 规模的政治经济意义:国际层面

在国际层面,规模的政治经济意义则有截然不同的解读。相对于国内层面,规模在国际层面的意义更为突出,它所产生的影响更为显著。这是一个日趋国际化的世界,国际体系、全球语境及其影响是所有国家都无法逃避的现实背景。规模的政治经济意义必须在体系的框架下才能准确描述和解释。从国际背景来看,规模的意义取决于体系的性质。在不同性质的体系下,规模的意义与影响也有重大差异。简单来说,体系不仅决定了规模的意义,同时也影响着国家特性的形成。

国家规模是人类社会的“适应性选择”。在人类历史进程中,国家数量有一个由多到少的递减过程。《吕氏春秋》描述道:“当禹之时,天下万国,至于汤而三千余国;今无存者矣……”。这是针对当时中国的有限地域而言的,但国家数量不断减少的现象具有全球普遍性。在这个过程中,规模小的群体逐渐消失。无论是通过契约自愿还是强制兼并、自然演化抑或着意为之的方式,国家规模都表现出不断膨胀之势。在竞争、猜疑和荣誉的驱动下,“大”逐渐演化为求安、求利和求名的工具和目标。在冷兵器时代,规模几乎等同于力量、财富和地位。在霍布斯文化之下,规模也就意味着群体安全和生存机会。“大”的偏好或者“规模崇拜”因而成为社会行为体和国家的生存策略。作为一个社会进化策略,“规模崇拜”不仅体现在世界历史的进程之中,也表现在日常社会生活的各个领域。^③ 霍布斯指出:“一切

^① 古希腊哲学家特别强调和偏爱“小而同质”的政体。柏拉图认为,一个政体最佳规模的精确数量是5040户家庭。亚里斯多德认为,一个政体绝对不能大于这一规模,那就是每个人要认识每个其他人。这种小政体的基本出发点是,每个人都相互认识,因此国家是同质性的。

^② 比如说,小国的就业压力就小于大的国家,这是因为人口规模与中央政府提供的就业机会之间有密切关系。人口规模越大,中央政府提供的机会就越少。参见 Colin Clarke & Tony Payne, ed., *Politics, Security and Development in Small States*, p. 12。

^③ “大”指面积、体积、容量、数量、强度、力量超过一般或超过所比较的对象。“大”的偏好体现在现实生活的几乎每个角落之中,这从汉语对“大”的使用偏好和使用频率中可见一斑。例如,大王、大地、大米、大战等。

能成为权势的象征和证明的所有物、行为或品质都是令人尊重的事物。”^①“大”在某种程度上正是这种“权势”的象征或标识。

传统国际关系的“丛林”本质导致这种“规模观”滑向极端。在传统国际关系下,国家间竞争激烈,战争和军事技术对国家构成及其规模变迁具有决定性影响。规模往往意味着军事力量、军事资源和战略空间,意味着国家的综合实力及其国际影响力,或者被视为国家威望的象征、主权国家的资格、^②统治者奢华生活的来源,甚至是国家存续可能性的依据。几乎所有的统治者(尤其专制统治者)一直都把国家规模视为主要的权力指标,开疆扩土往往是强化竞争实力和维护巩固统治的根本途径。为了确保统治阶级的足够租金和战争需要,“规模在任何情况下都是至关重要的”。^③在第二次世界大战之前,战争是世界历史的主旋律,所有积极参与国际政治的国家,“或是在不断地准备战争,或是在不断地卷入战争,或是处于从战争中恢复的过程中”,^④强权政治、“权力政治”、“弱肉强食”、“森林法则”是强国奉行的国际准则,征服、占领、蚕食、分赃等成为国际政治的主要手段。在这种国际语境下,“小”就意味着“弱”,也就意味着生存的威胁。“小”是没有办法生存下来的。这是漫长的历史进程中国家数量急剧减少、小国“高死亡率”的重要原因。因此,基于政治经济生存能力的考虑,人们倾向于强调国家规模越大越好,规模崇拜成为人们政治观和国际观的主要认知视角。“大”是国家权力和国家威望的同义词和各国相互角逐的目标,“小”则代表着无足轻重和被征服的潜在对象。

规模观的极端化思维给这个世界带来了难以估量的灾难。在“小”无立锥之地的同时,大国也在相互倾轧、争夺、征战之中元气大伤。物极必反,对“大”的极端崇拜和毫无节制的追求带来的后果迫使各国反思传统的规模观。战后国际体系的演变和全球化时代的到来,传统的国际体系已经逐渐演化为相对更有序、更开放的新型国际机制,传统的规模观渐渐转换到辩证思维的轨道上。对于规模与实力之间的关系,人们有了更具灵活性和多元性的认识,二者间的相关性有了很大程度的弱化。规模的政治经济意义由此发生了深刻变化。

一方面,当今国际体系改变了规模对于国家生存的传统意义。体系性质的确

① 霍布斯:《利维坦》,黎思复、黎延弼译,商务印书馆1997年版,第67页。

② 一个较为突出的案例是卢森堡入盟遭拒。1920年,卢森堡申请加入国际联盟遭到拒绝,理由是该国缺乏主权国家的基本特性,它太小、甚至连军队都没有。在当时的列强看来,卢森堡缺乏主权国家的必要特性,也就没有资格加入联盟。参见 Iver B. Neumann and Sieglinde Gstöhl, “Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations,” Centre for Small States Studies, University of Iceland, Working Paper 1-2004。

③ Alberto Alesina, “The Size of Countries: Does It Matter?” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1, No. 2-3, April-May 2003, pp. 301-316.

④ 汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》,徐昕、郝望、李保平译,北京大学出版社2006年版,第76页。

决定了小国的命运,有道是“天下有道则见,无道则隐”。^① 相对于此前的世界历史,战后国际体系的性质发生了重大变化,小国生存环境有了显著改善,其生存率很高、死亡率很低是前所未有的重要特征。第二次世界大战之后,民族国家的数量显著增多,独立主权国家从战后初期的 40 多个增加到现在的 193 个。20 世纪下半叶以降,国家数量已经增加了三倍,且有进一步扩大之势。除了在反对殖民主义的民族独立运动中走向独立的一些大国和中等国家外,绝大部分新兴独立国家基本上都属于小国范畴。这个事实说明,规模的政治意义已经今非昔比。“小”虽然存在无法克服的安全困境,但不再等同于国家安全的致命威胁。

另一方面,当今国际体系建构了规模对于经济发展的新意义。随着科学技术的日新月异和国际体系性质的巨大变迁,尤其在全球一体化浪潮涌动的新背景下,规模对于国家发展的传统意义已经弱化,一个日趋开放的世界为局限于规模的小国提供了推动政治经济发展的外部环境,这在某种程度上也缓解了小国的先天缺陷,小国因而获得了超越其规模的作为和影响力的可能性。当今世界的许多小国在政治经济等方面取得了惊人的发展成就,它们在国家治理和国际舞台上的表现甚至超越了规模更大的国家。在大国主导的国际关系语境下,小国不仅生存下来了,而且许多小国在民主、民生、民族建设上取得引人注目的成就,在外交方面也相当活跃,具有与其国家规模不对称的国际地位。与此同时,小国因其数目众多而成为国际政治中一支不可忽视的力量。这个事实充分表明,规模的政治经济意义已经有了质的变化,它不再是说明国家实力和国家行为的根本原因或唯一变量。

必须指出的是,虽然体系性质的变化赋予规模以新的意义,规模决定论或规模崇拜的传统观念有所淡化。但是,作为人类社会的一个适应性选择,规模的政治经济意义依然不容否认,也不会从此失效。在技术高度发达、全球一体化的当今世界,国际关系并未改变国家权力的基本取向,国际竞争与冲突依然是国际行为的基本样式。在这种情况下,规模无疑是影响国际关系、国际及国内政治经济发展的重要变量,这是因为国家规模提供了国家发展的潜能或可能性,规定了一个国家的发展空间和国家实力的限度,是国家实力不可或缺的基本指标之一,因此具有重大的国际意义。

总之,无论在什么国际背景下,规模都具有引人注目的政治经济意义。规模的意义随着历史的发展进程而在不断演变,它与特定的国际环境紧密相关,并因体系性质的变迁而有所不同。理论视角不同、分析层面不同,我们得出的结论也会不同。国家间规模的巨大差异性是当前国际政治经济体系的主要特征,由此产生的国际影响不言而喻。对于当今国际体系之下的众多小国而言,规模带来的政治经

^① 《论语·泰伯第八》,程昌明译注,山西古籍出版社 1999 年版,第 83 页。

济影响尤其不可小视,它对小国“国家特性”^①所发挥的建构性作用不可忽视。小国脆弱性就是规模意义的现实表现,或者说是规模政治经济影响的衍生物。

二、小国脆弱性及其基本表现

今日之世界,国家规模与脆弱性的关联度随着外部环境的变化而有所降低,但这并不意味着该相关性的丧失。在全球体系下,国家规模在各国之间的巨大反差是个不争的事实,规模作为国际关系基本变量的意义并未发生根本性变化。它对一个国家的内外政策取向和国际关系依然具有不可忽视的影响,也是国家脆弱性形成的根源和衡量的重要指标。

小国数量众多,国家治理和对外战略彼此之间有着显著差异,但无论优劣强弱,“小”是这些国家的基本共性。这个共性是小国脆弱性相对显著的根本原因。脆弱性无疑是一个相对概念。这就意味着相对于规模更大的国家来说,它对小国的影响更为深刻和突出。^② 脆弱性对小国的政治经济影响是全方位的,小国的另外两个重要特性也因此衍生并凸显出来,那就是“依赖性”和“边缘性”。小国的这三个特性是相互关联的统一体:特有的先天禀赋(即“小”)是建构小国脆弱性的基本背景,脆弱性迫使小国采取更具依赖性的国家政策,而脆弱性和依赖性最终形成了小国相对边缘性的国际地位。

(一) “小”与小国脆弱性

小国的优势与缺陷都相当鲜明。就其优势而言,国家政策能够得以及时、有效、全面的贯彻实施,能够将政策失误的后果降低到最低限度,国内外政策可以迅速调整方向,在短时间内就能看到政策效果。就其缺陷而言,因人口稀少,地表面积狭小,自然资源稀缺,市场空间有限,战略纵深不足,相对实力虚弱,容易受到外界的冲击和影响,在面对危机时国家承受能力极其微小。因此,无论在经济发展方面还是在战略安全方面,小国都会面临外部国家和国际体系的压力,始终面临更大的生存危机和挑战。极而言之,不管小国后天表现如何优异,国家竞争力和实力如何强劲,它都无法改变未来的诸多不确定性,以及国家的不安全感和易受伤害的事

① “小”(smallness)是小国国家特性形成与发展的基本背景或根源。在内外因素的影响下,由此生成的小国国家特性或许包括:小国的脆弱性、开放性、高度依赖性、政策的灵活性、易被渗透性、相对同质性、产业的相对单一性、人口和经济增长的波动性、体系的服从性及边缘性等等。其中,脆弱性是小国特性的核心内涵,它是导致其他小国特性的根源。

② 相对性意味着所有类型的国家都存在程度不一的脆弱性。规模小的国家的脆弱性往往要比规模更大的国家更为突出和显著一些。克利夫·托马斯用“超过平均值的风险”(greater-than-average risk)这一概念来描述小国脆弱性。参见 Clive Y. Thomas, *Making Global Trade Work for People: The Concerns of Small States in the Global Trade Regime*, UNDP, Resilience: Vol. 6。

实。以此论之,小国生存与发展的脆弱性是显而易见和不言而喻的。小国脆弱性体现在自然、环境、卫生、政治、经济、文化等诸多领域,其中,经济脆弱性和安全脆弱性是其发展过程中面临的两个主要问题。

首先,从经济发展的角度看,小国经济发展要比规模更大的经济体更为脆弱。究其原因,这与小国的“小”紧密相连:(1) 由于小国更高层次的贸易开放性,这会导致出口收益和国内需求的短期动荡,因此,小国更易遭外部的各种冲击;(2) 由于缺乏金融信誉,小国接近国际金融市场和优惠融资的机会更少;(3) 由于其距离世界经济中心非常遥远和运输收益不高,小国货物运输成本更高;(4) 因为小国的风险排名相当高,它们在吸引外资方面处于劣势地位;(5) 由于国际贸易协定所带来的贸易自由化,小国所依靠的单一产品面临特惠市场准入的竞争;(6) 因为地理位置而带来的更为严重的环境风险(如自然灾害、海平面上升和海洋污染)及大量的环境成本。^① “小”所衍生的经济脆弱性是多方面的。从现代经济学的角度看,小国的经济劣势同样明显。具体而言,小国规模相对狭小,这相应决定了其有限的市场规模。在许多经济领域中,小国里参与竞争的企业数量极少,市场上只有一个或少数几个企业生产某种商品,其他大量必需品则须通过进口来解决,生产专业化与劳动分工的程度因而受到严重制约,企业将不能享有专业化和劳动分工带来的好处,也没有促进效率与增长的压力。“小”因而带来了若干负面结果:一方面,一个狭小的国内市场既限制了竞争,也制约了经济增长的内在动力;另一方面,领土面积和人口规模越小,那么该国家及其居民为了绝对生存而依赖外部输入的可能性就会越大。^② 这样,大多数小国必然属于开放性经济体,并与国际经济保持着密切关系,因而总是在面对外部经济环境的巨大影响之下,经济增长随着外部经济形势的变化而频繁波动。此外,小国必然遭受因“规模小”而带来的“规模不经济”(diseconomy of scale)效应。人数众多意味着生产过程中具有规模经济效应。较大国家的大多数公共产品的人均成本更低,大国有更多的纳税人来分担这些成本。这些公共产品主要有国防、货币和金融体系、法律系统、交通基础设施、警察和预防犯罪、公共卫生、驻外使馆、国家公园等等。在大多数情况下,许多公共产品的人均成本是随着纳税人数量的增加而不断降低。相对而言,人烟稀少的小国在公共产品生产上承受着成本高昂的困局。总之,“小”导致小国经济更大的脆弱性和政府治理能力的先天不足。

其次,从国家安全的角度看,小国的脆弱性更为突出。相对于大的国家而言,

① Ganesh Wignaraja, Marlon Lezama and David Joiner, *Small States in Transition: From Vulnerability to Competitiveness*, Commonwealth Secretariat 2004, p. 4.

② Godfrey Baldacchino, “Managing the Hinterland Beyond: Two, Ideal-Type Strategies of Economic Development for Small Island Territories,” *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 47, No. 1, April 2006, pp. 45-60.

小国在更大程度上感知到国际无政府状态带来的各种影响。^① 世界历史表明,国家安全系数一般是随国家规模扩大而不断提高的公共产品,较大国家更少受到外部侵略的威胁。这是由于国家规模与国家安全系数之间是一种成正比的相互关系:人口数量意味着潜在实力,领土面积意味着战略纵深与回旋余地,国家规模同时也影响着集体安全感和安全战略。国家规模同样关系到国防预算的总量或总体国防实力,这虽然受到小国能够加入军事联盟的影响,但总体上看,大的规模带来了更多的安全。在过去的世纪里尤其是第一次世界大战以后,小国的相对军事实力在不断降低,因为只有大国才能负担得起各种耗资巨大的新型武器的研发与列装。由于经济规模效应,小国不得不比大国花费更大比例的国防支出,付出的安全成本也高昂得多。以此来看,小国由于规模微小这个显著特征,因此它们属于那些不能在战争及其他安全问题上与大国抗衡的国家。在外交与安全政策语境下,一个国家的“小”意味着它被视作“对邻国不构成任何威胁”。在国际关系的汹涌海洋中,小国往往是那些“脆弱的动物”。^② 因此,国际体系下的小国通常处于安全劣势的状态中。

这种安全局限使得小国在外部压力面前更为脆弱、更有可能屈服,安全政策选择更为有限,更容易遭受国内外事务相互关联的影响。也就是说,“一个国家的人力和物质资源越少,如果要维持任何有效的政治选择的话,该国必须克服的困难就会越大,因此,作为国际社会的一个真正独立成员的国家越小,其生存能力就会越弱”。^③ 这种安全脆弱性是小国必须面对的国际现实,由此引发的虚弱感和无力感是小国最基本的、自然的和无处不在的自我认知。这种自我定位“折磨着小国领导人,影响着他们的行为方式,并且导致大量在不同环境下是否可行的前置判断”,^④因而影响着小国的生存策略。

小国的安全弱势导致了外交劣势,其结果是在世界政治中的有限影响力,发挥的作用无足轻重,或者说它们只能在功能性的、领域性的“低级政治”层面扮演一定的国际角色。加入由大国参加的军事联盟也许是小国寻求安全保障的选择,大国可能会提供安全保障,但它也会直接或间接地从小国伙伴那里索取某种形式的补偿,小国也可能因为大国关系的恶化与冲突而卷入灾难性的国际对抗之中。

以此论之,即便考虑到加入军事联盟,规模大也是一个优势,规模小通常意味着安全自助可能性的丧失。在国际政治的具体实践中,小国的脆弱性主要体现在

① Miriam Fendius Elman, "The Foreign Politics of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard," *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2, April 1995.

② Laurent Goetschel, ed., *Small States Inside and Outside the European Union*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1998, p. 13.

③ David Vital, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*, Oxford: Clarendon Press, 1967, p. 3.

④ Ibid., p. 33.

因为实力对比相差悬殊,而造成对来自外部冲击的承受能力有限,回旋余地有限,由此带来的伤害则是致命的。

(二) 源自脆弱性的小国“依赖性”与边缘性

脆弱性迫使小国不得不选择更具“依赖性”^①的对外政治经济政策。外部依赖性反映在诸多方面,其中,影响显著的当属战略安全和经济发展的依赖性。

第一,小国的安全依赖性。在战略安全方面,小国的安全保障必然依靠霸权国家军事力量的支撑,以及由此形成的地区权力平衡体系。国际体系中的小国和弱国无论是单独行动还是通过多边体制行动,在确保国际秩序方面都缺乏管理地区的能力,因此必须依靠强国的资源及其领导作用。

首先,“小”意味着安全“自助”的剥夺。现实主义一直都是各国思考和处理国家安全问题的基本范式,这种范式认同大国在世界安全体系中的强势地位,小国、弱国则必须依赖大国的善意和安全保证。无论是全球还是地区秩序管理,几乎总是都由大国所把持和垄断。在无政府的国际关系里,安全主要通过自助方式来寻求。国家安全自助的方式不适用于小国和弱国。现实主义者排除了小国、弱国在安全方面独立自主的可能性。无论是通过自身的军事现代化,还是通过制度性战略安排,都不能使小国、弱国摆脱对外部安全保证的依赖。

其次,“小”导致国家安全的外部依赖。现实主义范式认为,均势是和平与稳定的保证,在这样的安全格局中,小国依然没有多大影响力。全球或地区秩序的前景依赖于权力在主要行为体之间是如何分配的。所有的自助系统,其特点都是均势行为。稳定只能通过力量平衡加以确保,而没有均势将可能导致战争。在现实主义世界里,国内政治或多边合作机制都没有处理安全困境的作用。强国通过国内途径或与其他强国结盟的办法,来寻求与其对手的力量平衡。小国、弱国却不能通过国内途径来平衡大国的力量,因此,它们势必依靠有大国参加的同盟来达到此目的,这些强国则通过其军事存在及力量投放能力等方式来提供可信的安全保证与基本保护。

第二,小国的经济依赖性。从某种程度上看,依赖性 is 脆弱性的产物,它是说明一个国家的能力规模或国际地位的重要指标。有两个标准来衡量一个国家的“大小”:其一,它拥有的“资源”(“资源”越丰富,国家越“大”);其二,它对国际体系的“依赖”程度(“依赖”越多,国家越“小”)。^② 小国的“小”与其经济依赖性显

① “依赖性”同样是个相对概念,在全球化背景下,国家之间相互依赖程度的不断增强是国际关系的基本特征。国家规模与依赖性具有相关性。相对于规模更大的国家来说,小国的对外依存度显然更高且更普遍。

② Ralph Pettman, *Small Power Political and International Relations in Southeast Asia*, Sydney: Holt, Rinehart and Winston, 1976, p. 8.

然是相互建构的。

“小”意味着经济资源的相对稀缺,小国因而在经济发展方面更大程度地仰赖外部世界。大多数小国往往都是弱国和发展中国家。它们在世界经济中的弱势地位使其处于不利的边缘或半边缘位置上,从市场、贸易、投资、技术、援助等许多要素上,它们都是不同程度上依赖中心国家或地区的国家。面对源自高度依赖外贸和外部资源的战略供给的压力而产生的脆弱性,是小国经济资源有限不可避免的结果。^① 即便在国际经济合作上,在发达国家面前,小国的依赖性同样非常明显。因此,一个小国尤其必须使用领土之外的各种资源作为其经济发展的腹地。这些资源跨越了整个商品与服务领域,包括投资、福利、安全、稳定的货币、国际关系、专门化的劳动力、转让和高等教育等广泛范围。^②

高度依赖性决定了小国的高度开放性,^③其结果是 small 国经济与国际经济环境紧密联结在一起,经济成长受制于外部经济环境,外部环境的变化对小国具有重大经济影响,小国的国际贸易与经济规模因而呈现出显著的波动性。这也是小国经济脆弱性的重要表现。

第三,源自脆弱性和依赖性的小国边缘性。小国的先天脆弱性与后天之依赖性相互交织、相互强化,在国际关系层面,小国因而相应形成了自身的边缘化国际地位。在政治外交方面,对于大多数小国而言,先天的脆弱性和后天的依赖性某种程度上也最终决定了小国在国际权力结构上的边缘化地位。总体来看,大多数小国根本就没有实现“自助”的可能,它在生存方面是脆弱的,对外部世界是依赖的,因此在全球体系中处于边缘化地位。大国占据了话语权和主导权,小国在国际政治经济制度建构上的确不同程度地远离权力中心,发言权有限。这是“权力政治”世界中大多数小国的命运。

由此可见,根源于“小”的脆弱性是小国最基本的国家特性,这个特性相应建构了小国在国际体系中的另外两个特性,即依赖性和边缘性。这些特性是小国政治经济发展的基本背景,是小国在特定国际体系下生存与发展、国家意识与发展战略形成的起始点,它深刻而持久地影响着小国的思维与行为方式,塑造着小国的世界观和独特的生存发展意识,为小国政治经济发展和对外战略提供动力,推动着小国的发展进程。然而,客观的“小”所衍生的小国脆弱性绝非根深蒂固、不可改变的国家特性,有许多因素或变量影响着这个国家特性内涵与外延的演进。新的全

① David Vital, *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*, p. 112.

② Godfrey Baldacchino, "Managing the Hinterland Beyond: Two, Ideal-Type Strategies of Economic Development for Small Island Territories," *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 47, No. 1, April 2006, pp. 45-60.

③ 全球化程度(进出口贸易额占GDP的比重)是说明一个国家对外开放性和对外依存度(即依赖性)的指标。小国通常都是对外依存度极高的国家类型。根据世界银行的官方数据统计,2010年度全球化程度最高的10个国家中,有9个属于小国(如果我们将人口数量在1000万及以下作为小国界定标准的话)。它们分别是新加坡、卢森堡、塞舌尔、斯洛伐克、利比里亚、帕劳、巴林、爱尔兰和莱索托。

球语境就为它的演进提供了可能性和相对有利的外部条件。

三、新的全球语境与小国脆弱性

全球化是当今国际体系的根本特征之一。全球化正在改变着这个世界,也在重新塑造着小国的脆弱性,并赋予规模前所未有的新型政治经济意义。

一般来说,规模的政治意义往往取决于国际政治体系的性质,规模的经济意义则取决于国际经济机制安排,因此,全球语境是评估规模意义及其影响的基本环节。小国的脆弱性、依赖性与边缘性随国际体系之演变而变化。第二次世界大战后尤其冷战结束以来,国际体系性质的变迁、科学技术工具的进步使得国家规模对政治经济和国际关系的影响,以及小国脆弱性的传统内涵悄然改变。一方面,大国关系依旧是国际体系的结构性力量,国家权力依旧是国际关系的基本动力,与此同时,国际制度、国际规范的相对健全使得世界更为有序,联合国及其他国际组织所倡导的国际原则逐渐成为所有国家共同遵守的行为准则。这为小国的生存和发展提供了一个合适的外部环境。小国在国际体系中的相对边缘性地位虽无本质变化,但在相对和平与稳定的国际环境下,小国的安全脆弱性则有了明显改善,现有国际体系至少基本上解决了小国的生存问题。另一方面,全球化已经成为当今世界最突出的时代特征,全球化意味着包括人员、资本、资源、技术、市场、观念等要素,在超越国家边界的世界范围内前所未有的大规模自由流动和配置,开放性和竞争性是全球化的基本特征。这种全球语境大大颠覆了政治规模与市场规模相重叠的传统格局,为小国缓解传统的经济脆弱性提供了可能性,“小”所衍生的经济劣势也就有了空前的改观。

第一,全球化赋予了规模新的政治内涵,体系的巨大变迁使得规模的国际政治意义有了显著变化。在现行国际体系下,经济发展逐渐成为世界各国国家战略的核心内容,战争和军事安全问题不再是困扰各国的根本问题。在毁灭性武器遍及全球、经济网络彼此交织的世界上,大国之间的冲突与战争是不可想象的噩梦。另外,贸易自由化使得传统的殖民主义和帝国主义政治思维失去了经济动力。这为国际体系构建一个相对和平与稳定的环境创造了条件。小国是和平稳定国际环境的最大受益者。

首先,规模的传统权力功能与权力象征意义逐渐淡化。国际机制的日趋完善、国际规范的不断形成改变了传统的规模观,规模的传统权力功能逐渐减弱。体系结构一旦建构起来,就必然影响或规范着所有国家的行为。大国虽是体系的主要设计者或建构者,并且是体系的最大既得利益者,但其行为同样受到国际机制的约束。在这种性质的体系下,国际关系不再单纯地用国家实力、强制手段说话,规模的国家权力功能因而明显降低。这对于小国来说无疑是一件幸事,因为权力非其

强项,权力政治不是它们的理性选择,只有国际规则和国际规范这些制度性框架才是维护和促进其利益的最大法宝。

其次,在新的全球语境下,规模的国家能力功能也受到其他因素的冲击。当今世界,规模虽然仍是权力构成的重要指标,但不再是各国人民衡量国家能力、国际地位的主要标准。现在,规模巨大并非国际影响力和吸引力的关键指标,大小与一个国家的国际地位并无必然联系。^①从总体上看,吸引人们的不是国家规模大小,而是一个最能满足普通民众各种需求的综合社会环境,具体而言,“制度性承诺意愿及一个具有竞争性的经济、教育和文化国内环境才是赢得国际威望的源泉”。^②

此外,国际关系中的规模崇拜倾向有所缓解。国际行为体在某种程度上似乎抛弃了“唯大是好”的传统观念,“小”正在成为国际体系的有机组成部分。在国际关系中,大国有大国的国际定位和行为偏好。与此同时,国际问题的多样性和复杂性也为小国提供了独特的行动空间、发挥作用的余地及提升国际地位的机会。挪威、马耳他、卡塔尔、以色列、新加坡等就是小国外交的佼佼者,它们以微不足道的“小”发挥着与其物理规模不相称的国际影响力。我们虽然不能声称这个世界已经进入“小国时代”,但是21世纪的小国也不能被简单地视为由大国、强国所掌控的体系中的“结构性虚弱”的“小人国”(Lilliputians)。^③新的全球体系赋予了它们新的国际角色,以及促进国家利益、发挥国际影响的可能性。

最后,全球语境为小国凸显“小”的优势创造了条件。在当今世界政治经济体系下,小国具有许多源自“小”的优势。对于众多小国而言,“小”是一个局限性,但实际上也是一个机会。^④

小国占据着国际道德的“高地”。因为“小”,它们往往能够博得国际舆论、非政府组织和国际社会的同情和关切。在与大国交往的过程中,它们通常能够抢占先机,获取更多的实际利益。在国际架构下,它们因此会得到更多的国际关注和外来援助。

小国是发现国际体系破绽的专家,是要求发达国家或大国给予宽大和特殊待遇或债务减免的专家。通过玩弄“无足轻重的重要性”(importance of being unim-

① 关于国家实力、影响力与规模大小并无重大关联的观点,在中国古代思想家有许多精辟论述。孟子认为是仁政而不是大小是国家吸引力的关键:“以德行仁者王,王不待大,汤以七十里,文王以百里……”(《孟子》)。《吕氏春秋》有强国贵在“用民”而不在于人多势众的论述:“阖闾之用兵也,不过三万。吴起之用兵也,不过五万。万乘之国,其为三万五万尚多,今外之则不可以拒敌,内之则不可以守国,其民非不可用也,不得所以用之也。不得所以用之,国虽大,势虽便,卒虽众,何益?”。

② Laurent Goetschel, ed., *Small States Inside and Outside the European Union*, p. 45.

③ Andrew F. Cooper and Timothy M. Shaw, eds., *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 4.

④ John Stephen Moolakkattu, “Peace Facilitation by Small States: Norway in Sri Lanka,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 40, No. 4, 2005.

portant)或“无能为力者的权力”这样的游戏,小国非常有效地利用着其“小”的特征。^① 因为“小”,小国即便违反了贸易规则,也能免遭贸易报复。^② 小国的“为所欲为”涉及到诸多领域,包括离岸金融中心、出售主权、开设赌场等不一而足,这在其他类型的国家是不可想象的。

在当今国际体系下,因为无伤大局的“小”,小国能够安享国际制度提供的“公共物品”,无需付出相应代价而为国际政治经济的“搭便车者”,在许多国际领域往往拥有更大的灵活性和行动余地,可为大国之不可为,可不为大国之必为。这是“小”赋予小国的天然优势。

第二,全球化打破了物理规模与市场规模等同或重叠的传统状态,小国经济脆弱性有了革命性的变化。

国家规模与市场规模之间的关系依赖于世界贸易机制。从理论上讲,如果市场规模存在规模经济效应,由于经济一体化和国际开放性程度很低,规模大的国家的经济发展应该比规模小的国家表现更好,但是随着经济一体化的强化,“政治规模的关联性应该变得更小”。^③ 全球经济语境的演进正在带来这样的变化。

全球贸易体系的变化是规模经济意义变迁的基本动力。在完全分割的世界上,一个国家的政治规模与市场规模相同。在这种情况下,小国往往意味着小市场。古典经济学的一个基本假设是小型经济规模导致“规模不经济”(diseconomies of scale),小国尤其微型小国(mini or microstates)的可持续性就存在相应的严重问题。^④ 按照这个观点,一个国家的人口数量越少,它的国内市场就越小,最终它衰亡的可能性就越大。^⑤ 然而,这种先天缺陷在贸易自由化的背景下就不会产生如此严重的后果。在全球经济一体化的世界中,一个国家的市场规模显然更大,甚至远远超过了政治规模的限度。在极端情况下,政治边界与经济活动甚至没有任何关系,每个国家的市场规模就是全球市场。这与传统的世界经济完全不同,政治规模不再等同于市场规模,“规模效应并未局限在国家边界之内”。^⑥ 如此看来,全球化时代的到来为小国发展委实提供了难得的市场空间。

新的市场机制大大缓解了小国的经济脆弱性。在新的全球背景下,小国的

① Andrew F. Cooper and Timothy M. Shaw, p. 44.

② Ibid., p. 43.

③ Alberto Alesina, “The Size of Countries: Does It Matter?” *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1, No. 2-3, April-May 2003, pp. 301-316.

④ E. A. Robinson, ed., *Economic Consequences of the Size of Nations*, London: Macmillan 1960. From Ozay Mehmet and M. Tahiröglu, “Globalization and Sustainability of Small States,” *Humanomics*, Vol. 19, No. 1/2, 2003.

⑤ Ozay Mehmet and M. Tahiröglu, “Globalization and Sustainability of Small States,” *Humanomics*, Vol. 19, No. 1/2, 2003.

⑥ Philippe Aghion, Steven N. Durlauf, ed., *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1B, Elsevier B. V., 2005.

“小”所衍生的经济脆弱性可以通过开放性发展战略来因应、缓解甚至避免。相对于规模更大的国家来说,虽然小国的开放性面临更多的外部风险,因高度的依赖性而显得更为脆弱,但开放性与对外贸易对于小国具有更为重大的意义。在普遍奉行开放性贸易战略的作用下,“规模对于增长的影响在开放中呈下降之势,而开放性对于增长的影响则随着国家规模的增加而下降”。^①

由此观之,新的全球经济环境已经彻底颠覆了“小”意味着经济困境的传统观念。一个国家在领土和人口方面的“小”不是经济增长和发展的根本障碍,相反,“小”可能是比较优势的源泉。贸易理论中的一个原理是“无足轻重的重要性”,也就是说,小国能从规模小(*being small*)中获益,这是因为如果它们按照比较优势原则进行专门化和交易的话,那它们作为“价格接受者”(price-takers)也能使其贸易收益最大化。^② 具体来说,小国所具有的某种独特属性弥补了“小”的劣势。出口导向模式体现了小国的独特性,这是潜在比较优势的基础。^③ 显然,全球化为小国打开了一扇通向更大市场空间、推动经济发展的“机会之窗”。

第三,全球语境使得脆弱性不再是传统上制约小国发展的根本障碍,或者说脆弱性已演变为影响小国经济成长的众多复杂因素之一。传统观点认为,由于脆弱性的影响,小国经济增长的表现受制于其小型规模。小国的“小”导致的成本与收益比例是小国经济脆弱性的源泉。许多学者认为,小国的发展受制于若干难以回避的障碍,比如生产成本高、运输成本高及交易成本高。此外,由于小国不能形成多元化产业经济,它们在负面的外部冲击之下显得更加脆弱不堪。

以此论之,脆弱性显然是个不可忽视的发展缺陷,但它事实上并非影响经济增长潜力的一项主要指标。对于发展滞后的小国来说,脆弱性无疑是影响发展的严重障碍之一,并因此被类推为小国的普遍现象。但一些小国的强劲增长表现则显示,小国至少能够部分弥补这样的脆弱性,通过各种合适的内外政策完全可以增加国家的灵活性。

在新的全球语境下,“小”不一定构成经济发展的主要障碍,也不一定意味着经济脆弱性。“小”本质上既不丑陋、也不美丽。它仅仅是个外在形式或经济发展过程中需要考虑的一个因素而已。质而论之,脆弱性只是一个外因,是由外部因素决定的,而经济增长主要取决于内部决策过程。“如果脆弱性的负面增长效应是普遍的,那么就会与规模之间存在一种对立的长期关系。同样,如果小国相对成功

① Philippe Aghion, Steven N. Durlauf, ed., *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1B, Elsevier B. V., 2005.

② D. Salvator, *International Economics*, 6th ed., Prentice Hall, New Jersey, 1995. From Ozay Mehmet and M. Tahiröglü, “Globalization and Sustainability of Small States,” *Humanomics*, Vol. 19, No. 1/2, 2003.

③ Ozay Mehmet and M. Tahiröglü, “Globalization and Sustainability of Small States,” *Humanomics*, Vol. 19, No. 1/2, 2003.

的增长是由内源性结构的质量决定的,那么这种关系就是微弱的。”^①事实表明,通过高超的政治领导及多元化的发展战略,小国完全可以充分利用其积极因素而将其劣势最小化。

从小国经济发展的实践来看,规模与经济表现之间也不存在必然的逻辑关系。小国可能遭受某种与规模相关的劣势,但是它们通过采取适当的措施能够克服大多数的局限性。经验数据显示,平均来看,小国并不比大的国家表现得更糟,也就是说,国家规模与经济表现之间并无多大关联性。^②因此,脆弱性的存在并不意味着小国无所作为和不值一提。事实上,当今世界中的小国现代化程度要比大多数更大规模的发展中国家更为优异。相对于其他类型的国家,小国是相对富裕的群体,拥有比更高的人均国内生产总值,远非我们所想象的那样相对贫穷。世界上最大的五个人口大国是中国、印度、美国、印尼和巴西。其中,只有美国是富裕国家。相对而言,世界上许多最富裕的国家都是小国。按照人均国内生产总值计算,世界最富裕的十大国家中,只有四个国家的人口在100万以上。世行—英联邦的报告显示,2005年,小国人均国民收入(GNI)平均值为5180美元,而所有发展中国家的人均国民收入平均值为1753美元。即便所有中等收入国家的人均国民收入平均值也只是2647美元,远低于小国平均值。^③在2010年度人均国内生产总值的世界排名榜上,排名高居前10位的国家中有9个是小国。^④人类发展指数(HDI)是描述一个国家社会发展水平、人民生活水平或幸福感的重要指标,在2011年度的人类发展指数世界排名的前30个国家中,有超过50%的国家(16个国家)是小国。^⑤小国在国际经济舞台上的表现表明:小国在具有许多先天劣势的同时,也有不少有助于其生存与发展的优势。一些小国经济表现已经弥补了它们的规模缺陷,而一些更大的国家虽然具有规模优势,但一直相对贫困。这就说明规模并不是构成经济发展的主要障碍。许多国家的案例显示,良好的政策和制度能够克服位置和要素禀赋的劣势,而其他一些案例则显示,糟糕的政策和制度带来的是糟糕的结果。

① Harvey W. Armstrong and Robert Read, "The Phantom of Liberty: Economic Growth and the Vulnerability of Small States," *Journal of International Development*, Vol. 14, No. 4, May 2002.

② Erol Taymaz, "Economics of Small States and Globalization: Lessons for the Caucasus," Caucasian Center for Strategic Studies Discussion Paper No. 0902, Ankara, April 2009.

③ Swaminathan S. Anklesaria Aiyar, "Small States: Not Handicapped and Under-aided, but Advanced and Over-aided," *Cato Journal*, Vol. 28, No. 3, Fall 2008.

④ 此处将人口数量在1000万及以下作为小国界定的标准。世界排名前9位的都是小国(第10位为美国),它们分别是:摩纳哥、列支敦士登、卢森堡、挪威、瑞士、卡塔尔、圣马力诺、丹麦、瑞典。数据来源:世界银行官方网站(<http://data.worldbank.org>)。

⑤ 统计结果来自联合国开发计划署官方网站(<http://www.undp.org>)。这16个小国及其排名分别为:挪威(第1位)、新西兰(第5位)、爱尔兰(第7位)、列支敦士登(第8位)、瑞典(第10位)、瑞士(第11位)、冰岛(第14位)、丹麦(第16位)、以色列(第17位)、奥地利(第19位)、斯洛文尼亚(第21位)、芬兰(第22位)、卢森堡(第25位)、新加坡(第26位)、阿联酋(第30位)和塞浦路斯(第31位)。

因此,在经济全球化的背景下,规模对于一个国家的经济增长表现并无重大影响,小国相应享有推动发展进程的更好外部条件。

“海阔凭鱼跃,天空任鸟飞”。全球化为包括小国在内的所有国家的政治经济发展提供了新的可能性,脆弱性已经不具传统的政治经济意义,它对小国的制约性影响有了革命性的改观。对小国而言,脆弱性既是一个客观障碍,同时也可能是一个积极因素。然而,在规模的意义出现重大变化的全新全球语境下,小国之间在政治经济表现方面为什么会存在显著的差异性?一些小国借势“崛起”,且有效破解了脆弱性难题,成为国际体系中颇具影响力的国家。与此同时,还有大量的小国依旧虚弱不堪,深陷脆弱性的困境而难以自拔。如何看待这样的巨大反差?对于这个有待继续探索的问题,我们只能从小国脆弱性之外来探寻答案。

结 论

规模的政治经济意义毋庸置疑。物理规模是一个国家寻求生存与发展的基础性条件,它对市场规模、经济规模、政治规模和军事规模具有重大影响,在某种程度上影响着国家发展战略和能力建设。与此同时,作为一个相对稳定的国家禀赋,物理规模也在塑造一个国家在体系中的特性。一般来说,“大”要比“小”拥有更多的优势,“小”衍生的国家脆弱性则更为显著。

国际体系的演进赋予“小”及脆弱性以新的内涵。在传统国际体系下,世界经济是相对割裂、无序的,世界政治奉行强权政治逻辑。在这种国际背景下,小国生存是一个致命的问题。事实上,也没有多少小国能从强权政治中独立出来。小国经济发展同样面临着诸多脆弱性的难题,物理规模界定了市场规模和经济规模,小国只能在有限的空间中维持着生存。随着体系的巨大变迁,小国脆弱性已经有了相当程度的缓解。当代世界的主要特征是贸易开放和相对有序,大国和小国之间实力对比的政治意义相对弱化,国际行为规范有了前所未有的完善,这为小国的生存发展提供了一个良好的外部环境。国际秩序意味着小国的安全保障得到大国和国际组织的尊重和维护。贸易自由化意味着一个国家的物理规模不再等同于市场规模和经济规模,“小”因此不再是影响经济成长、经济表现的传统性障碍。总体来看,在决定小国经济发展的各种因素中,“小”的制约性影响正在因为全球化时代的到来而逐渐减弱。

小国脆弱性内涵的变化并不意味着规模丧失了其政治经济影响。小国脆弱性可以因体系性质的变化而得到缓解,而这绝不意味着小国脆弱性的彻底消除。相对说来,从缓解的程度和性质来看,当今世界的小国经济脆弱性超过了安全脆弱性。小国经济脆弱性因全球化的演进而出现重大转机,但在相对实力、国际竞争为主题的国际政治体系中,小国的安全脆弱性几乎没有本质性变化。因此,通过成为

公认的小型强国,小国可以相对缓解其脆弱性和生存危机。但是,即便拥有强大的力量、可信的威慑力和可观的国际竞争力,小型强国也永远难以彻底摆脱脆弱性的制约和对外部世界的依赖性,也难以改变相对边缘化的国际地位。这是国家规模的“小”所决定的。

脆弱性是形形色色小国的一个共同主题,也是其国家战略所要应对的共同难题。在因应“小”所带来的各种脆弱性的过程中,小国之间有着惊人的差别。这一事实表明,体系的变化、全球化的演进只是提供了缓解脆弱性的外部条件或者可能性,国家禀赋的不同与制度政策选择的多样性是小国之间脆弱性程度、政治经济表现差异性的根源。

总之,规模、体系是小国脆弱性研究的基本理论变量。概而论之,“小”与脆弱性是相关的,但它也有相对于“大”的优越性。^① 大小高低,各有所宜。与此同时,全球语境的不断演进对小国脆弱性政治经济意义的认知与影响是显著的,小国发展的具体实践事实上也体现了这样的影响。

① [英]E. F. 舒马赫:《小的是美好的》,李华夏译,凤凰出版集团、译林出版社 2007 年版,第 45 页。