

超越自由主义:建设和平的多元论争

李因才

内容提要 自由主义建设和平的逻辑大致基于三个相互联结的论题:“脆弱国家”威胁论、安全—发展联结与“民主和平论”。“脆弱国家”威胁论和安全—发展联结彰显外部干预的正当性和合法性;“民主和平论”则提出了干预的方向和诊疗的药方,即以自由主义为理论支撑的解决方案。“和平建设者”的任务是推动政治和经济改革,将一个饱受战争蹂躏的国家转变为市场经济的自由民主国家。但自由主义建设和平的重大缺陷是,它将运转良好的国家的存在视为给定条件。干预模板内在所包含的多重议程和多重目标,多种行为体的参与及其政策的不同偏好,也弱化了建设和平的预期效果,甚至适得其反。对自由主义建设和平的外部批评大致集中在三方面:忽视干预客体的现实与建设和平之间的内在机理,导致无效干预;反映了西方中心主义及其权力优势,再现了国际社会的权力等级体系;对人的解放关注不足。2001年以来,关注地方、地方参与甚至地方自主的声音明显增强,建设和平的地方化趋势加快。当然,地方视角应该被纳入建设和平,成为其整体方案的一部分,但不应被想象为解决问题的灵丹妙药。

关键词 国际政治理论 自由主义 建设和平 脆弱国家 地方化

* 李因才:上海社会科学院国际问题研究所助理研究员。(邮编:200020)

** 本文系国家社科基金青年项目“外部援助与撒哈拉以南非洲‘弱国家’建设研究”(14CGJ027)和国家社科基金重点项目“中国参与联合国维和行动的经验、问题与思考”(16AZD033)的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的宝贵建议,文中错漏由笔者负责。

过去30年,广泛开展的建设和平行动已使其成为一个规模宏大的国际产业,联合国、国际金融机构、地区和区域组织及各类政府与非政府组织都参与进来,在不同领域发挥作用。与此同时,在学界、发展援助界和智库的推动下,对建设和平的研究也日渐丰富和深入。值得一提的是,西欧特别是英国在这其中的角色尤其突出,这部分源于英国政府在建设和平方面的大量投入。

随着建设和平行动的开展和研究的深入,近十多年来,基于西方式自由主义模式的建设路径受到越来越多的批评。这些批评既有对自由主义在非西方世界大肆泛滥的激愤指责,也有出于对这一干预措施效果不佳甚至适得其反的理性反思。本文聚焦自由主义建设和平这一议题,深入分析其发展演化、运行逻辑和内在悖论,从现实、权力和解放三个角度评述外部对其的主要批评,在此基础上,探讨建设和平的地方化发展趋向。

一、自由主义建设和平:概念及其逻辑

“建设和平”最早由挪威学者、被誉为“和平学之父”的约翰·加尔通(Johan Galtung)于20世纪70年代提出,他将之界定为“经由社会经济的重建和发展来推动的社会的和平变化”。^① 这一定义延续加尔通对积极和平与结构性暴力的关注,更重视外部的非干预性的经济社会援助,较为应急性的政治和安全手段则没有纳入。1992年,时任联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利(Boutros Boutros-Ghali)在向安理会提交的报告《和平议程》中,首次在联合国的官方文件中提出“建设和平”,并将其与联合国之前广泛开展的三项和平行动即预防外交、促成和平与维持和平相提并论。^② 随着联合国在这一领域大规模活动的开展,建设和平引发越来越深入的讨论。根据加利秘书长的报告,“建设和平”是在冲突发生之后,“采取行动,查明并支持足以加强与巩固和平的结构,以避免冲突复发”。^③ 一般而言,它“并不仅仅是消除冲突方使用暴力的即刻意愿”,还“努力完成冲突解决的目标”,也就是说,“这样的和平行动寻

^① Johan Galtung, “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding,” in Johan Galtung, ed., *Peace, War, and Defense—Essays in Peace Research*, Vol.2, Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1975, pp.282-304.

^② Report of the Secretary-General, “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping,” UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 June 1992, para.20.

^③ Ibid., para.21.

求的是促使冲突方及其选民的态度和相互关系的改变”。^① 亦即建设和平的最终目标不仅是结束冲突方之间的敌意,阻止冲突的再爆发,更重要的是构建一系列的制度基础,“创设一个新的环境”,使和平能够持续,从而由“消极和平”迈向“积极和平”。建设和平涵盖内容广泛,主要包括:卸甲、复员与返乡(Disarmament, Demobilization, and Reintegration),安全部门改革,重建经济和社会基本设施,重建公共行政和法治体系,难民回归与安置、人道主义援助,选举援助,推动制宪、落实和平协议与政治进程,创伤咨询、过渡时期正义与和解等等,涉及安全和军事、社会经济发展、人道主义、政治和外交、正义与和解等领域事务,旨在创造稳定、恢复国家机构并解决冲突的社会经济议题。^②

在实践当中,自由主义建设和平一直是国际社会支持的主导模式。过去30年,联合国、国际金融机构、区域组织和国际非政府组织等主要机构的政策文件,或明确提出建设和平要依循宪政、民主、自由、人权、分权制衡、法治等自由主义原则,或通过强调“结构调整”“善政”和“治理技术”等,与上述原则暗合。美欧等西方国家赞助和实施的建设和平行动则直接奉行自由主义政策。

自由主义在建设和平行动中的主导地位成型于冷战格局终结。苏联、东欧阵营急剧的整体性崩塌,使得西方制度及支撑其运转的自由主义的意识形态失去竞争对手。“历史的终结”的乐观论调一时几乎成了唯一叙述,西方自由主义制度被视为非西方世界必然且最终的演化方向。这一时期,美国在第二次世界大战后主导建立的自由主义国际秩序赢得了向非西方社会推进的良机。由于西方国家在和平行动与发展援助方面居主导地位,自由主义模式自然被选作建设和平的主要参考框架,以应对非西方世界的暴力冲突和低发展。

在美国总统乔治·布什的“世界新秩序”构想和加利秘书长1992年的“和平纲领”指引下,联合国率先启动了一大批建设和平行动。1989—1999年,联合国在17个冲突后的国家和地区先后部署了建设和平行动:纳米比亚(1989)、尼加拉瓜(1989)、安哥拉(1991)、柬埔寨(1991)、萨拉瓦多(1991)、莫桑比克(1992)、利比里亚(1993)、卢旺达(1993)、索马里(1993)、波斯尼亚/黑塞哥维那(1995)、克罗地亚(1995)、危地马拉(1997)、海地(1997)、中非(1998)、东帝汶(1999)、科索沃(1999)和塞拉利昂(1999)。鉴于当时的民主化潮流和背景,这些特派团明确鼓励东道国推行政治和经济自由化战略。推进的速度也特别快,

① [美]保罗·戴尔、丹尼尔·德鲁克曼:《和平行动的评价》,聂军译,北京:知识产权出版社2013年版,第76页。

② Michael Barnett, et al., “Peacebuilding: What Is in a Name?” *Global Governance*, Vol.13, 2007, pp.49-50.

美国华盛顿大学唐·布兰卡蒂(Dawn Brancati)与哥伦比亚大学杰克·斯奈德(Jack L. Snyder)研究发现,在1989年之前,和平协议的签署与大选之间的间隔时间平均是5.6年,1989年之后则只有2.7年,缩短了一大半。^①这意味着大多数国家都在和平行动启动的三年之内举行大选,市场化的改革也相应提速。

自由主义建设和平的逻辑大致基于三个相互联结的论题:“脆弱国家”威胁论、安全—发展联结与“民主和平论”。20世纪90年代,一批政府机能弱化、社会紊乱、陷入或濒临内战的国家涌现,它们被称为“脆弱国家”“弱国家”甚至“失败国家”。这类国家通常“国内暴力冲突不断,无法向国民提供有效的公共物品”。^②对外方面,则因内部危机外溢,跨境输出难民、疾病、暴力冲突、武器扩散等各种麻烦,成为恐怖主义和有组织犯罪的温床。欧美所处的“和平地带”和这些麻烦丛生的“动荡地带”难以分离,后者的动荡冲突对前者的和平与稳定构成重大威胁。^③1992—1993年的索马里、1993—1995年的波斯尼亚、2001年的“9·11”事件,以及当前仍在持续的叙利亚、也门、利比亚冲突,就是例证。在这里,“脆弱国家”的问题绝非自身的问题,而是地区化和国际化的安全议题,由此“拯救失败国家”、协助这些国家建设和平成为国际社会无法推卸的责任和义务。

不仅“脆弱国家”被安全化,发展政治也被安全化。首先,安全—发展联结意味着安全和发展之间的双向互动、紧密牵连:一方面,安全是发展的前提和保障,暴力冲突将导致“逆向发展”,阻碍经济的持续增长,并造成巨大的人力、政治和经济破坏,因而为了实现发展,必须阻止和抑制暴力冲突;另一方面,贫穷、低发展等本身就易于诱发暴力冲突,因而为实现持久和平与安全,必须推动政治和经济发展。其次,安全与发展之间的关联也意味着在全球化时代,富国难以独善其身,穷国的贫困、不稳定和冲突必然波及富国,因而,要维护国家安全,发达国家必须同时扶持这些国家走向稳定与发展。^④

“民主和平论”倡导者则假定政权类型与和平之间存在关联,即在处理内部事务和国际关系中,自由民主国家比“非自由主义”国家更倾向使用和平手段,它们不太可能对其他国家发动战争;同时,由于建立了和平解决国内冲突

^① Dawn Brancati and Jack L. Snyder, “Time to Kill: The Impact of Election Timing and Sequencing on Post-Conflict Stability,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.57, No.5, 2013, p.823.

^② Robert Rotberg, ed., *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, 2004, pp.1-3.

^③ Barry Buzan and Richard Little, “Beyond Westphalia? Capitalism after the ‘Fall’,” *Review of International Studies*, Vol.25, No.5, 1999, pp.89-104.

^④ Louise Riis Andersen, “Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding,” *DIIS Working Paper*, 2011: 31, Copenhagen 2011, p.6.

的制度体系,也不太可能爆发内部冲突。^① 这一论题隐含的假定是,由于自由民主的国家才能和平交往,维护世界和平与发展的最好途径是扩展自由民主的价值观和制度模式。^② 为此,需要积极干预非自由民主国家的内部政治发展,即通过促进民主、人权、法治和善政,输出自由主义的国家模式,通过国家内部的民主化、自由化,来实现国际社会的稳定与和平。^③ 对冲突后社会,民主也有助于实现稳定,因为民主将不同群体视为平等存在,并为非暴力解决群体间冲突提供了制度性框架。^④

概言之,自由主义建设和平关注安全议题的相互依赖和不可分割。在“脆弱国家”建设和平,是维护国际社会和平与稳定及确保自身安全的必要手段。“9·11”之后,建设和平成为安全议程的一部分,在一些国家如阿富汗和伊拉克,建设和平被视为与反叛、反恐一样的优先任务。^⑤ 对“脆弱国家”和发展政治的双重安全化,意味着自由主义建设和平不仅管理冲突,更重要的是转变政权类型,围绕自由民主和市场经济这一基础,在国家内部建立和平。

支撑自由主义建设和平逻辑的这三个论题中,“脆弱国家”威胁论和安全—发展联结表明,国家内部问题不仅构成了一种安全挑战,同时也是自身可持续发展的严重障碍,因而,外部的积极干预具有正当性和合法性;“民主和平论”则提出干预的方向,即以自由主义为理论支撑的解决方案。建设和平的任务是推动政治和经济改革,将一个饱受战争摧残的国家转变为市场经济的自由民主国家。^⑥ 这样和平能够自我维持,公开和结构性暴力得以消除,社会、经济和政治模式也符合自由主义的国际期望。^⑦ 概言之,以西方为模板的自由

① Michael W. Doyle, “Liberalism and World Politics,” *The American Political Science Review*, Vol.80, No.4, 1986, pp.1151-1169; John Oneal and Bruce Russett, “Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict,” *Journal of Peace Research*, Vol.36, No.4, 1999, pp.423-442; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993; Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York: W. W. Norton & Co., 2001.

② Florian P. Kühn, “Less Is More: International Intervention and the Limits of External Stabilization,” *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol.17, No.1, 2011, p.63.

③ Roger Mac Ginty, “Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace,” *Security Dialogue*, Vol.41, No.4, August 2010, pp.393-394.

④ Rudolph J. Rummel, “Democracy, Power, Genocide, and Mass Murder,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.39, No.1, 1995, pp.1-10.

⑤ Necla Tschirgi and Cedric de Coning, “Ensuring Sustainable Peace: Strengthening Global Security and Justice through the UN Peacebuilding Architecture,” Background Paper of The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center, 2015, p.2.

⑥ Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004.

⑦ Jason Franks and Oliver Richmond, “Coopting Liberal Peace-Building: Untying the Gordian Knot in Kosovo,” *Cooperation and Conflict*, Vol.43, No.1, 2008, p.83.

化、民主化和市场化之路,是“脆弱国家”走出冲突、贫困,迈上自助式良性发展的药方,国家间的对抗和冲突也因此缓解。

二、自由主义建设和平的发展及其内在悖论

20世纪90年代,自由主义建设和平的倡导者偏向认为“好事连串”——民主化和市场化是相辅相成的,一旦启动,它们将相互强化,从而迈上富强民主的康庄大道。联合国在这一期间启动不少和平行动,表现出“新干涉主义”的倾向,也肇始于冷战刚结束时的这种乐观主义。一些特派团确实取得巨大成功,比如在纳米比亚和克罗地亚。不过,前往安哥拉、索马里和卢旺达的特派团则遭遇重挫,民主化的尝试被新的暴力冲突淹没。实际上,在多数国家,政治民主化或经济自由化或两者同时推进产生了破坏效应,它们导致不稳定,侵蚀了持久和平的根基。尼加拉瓜、萨尔瓦多、莫桑比克和危地马拉向多党民主的过渡相对顺利,但迅速推进的市场化改革使社会经济动荡不安,有引发再次动乱的可能。在柬埔寨,选举激化了敌对势力之间的竞争,首相洪森最终强力弹压,扭转了这个国家向多党民主转型的最初努力。在利比里亚,1997年,查尔斯·泰勒当选总统后随即采取暴力镇压,此后国家陷入新一轮冲突。^①值得一提的是,在推进政治民主化方面,与美国、英国和法国的干预行动相比,联合国特派团的效果总体还更好一些。^②

自由主义建设和平的重大缺陷是,它将运转良好的国家的存在视为给定条件。^③正如福山所言,“脆弱国家”的问题就在于“国家的力量”不足,即“缺乏制定和实施政策的制度能力”,^④或者像亨廷顿所说的,“缺乏政治上的共同体和有效能的、有权威的、合法的政府”;^⑤而1990年西方国家大力推行的却是一整套弱化国家的方案,因而效果往往适得其反,有“摧毁制度能力之嫌”,造成了能力退化和政治衰朽现象。饱受战乱冲击的国家通常缺乏“冲突缓冲区”,包括非暴力解决争端的传统,放开政治和经济竞争会加剧社会冲突。由于不

① Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, pp.151-153.

② Jeffrey Pickering and Mark Peceny, “Forging Democracy at Gunpoint,” *International Studies Quarterly*, Vol.50, No.3, 2006, pp.539-560.

③ Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, p.46.

④ [美]弗朗西斯·福山:《国家建构:21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强等译,北京:中国社会科学出版社2007年版,第7、93—96页。

⑤ [美]塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2008年版,第1—55页。

存在有效的政府机构,这类国家也更难遏制和管控自由化内在的“病症”。^①因此,冲突后国家迫切需要的不是迅速大选、民主催化或经济的休克疗法,而是有控制、渐进地自由化,同时快速建立、完善相关组织和制度,以管控逐渐铺开

的政治和经济改革。^②针对盲目自由化和市场化所导致的国家权力机构弱化现象,世界银行1997年的《发展报告》提出“国家回归”,强调国家在可持续和平与发展中的基础性作用。20世纪90年代末开始,联合国也采取了更全面、更持久的建设和平办法,开始注重东道国的政府机构及其能力建设,作为巩固或“锁定”战后政治、经济改革的手段。^③在冲突风险较大或持续冲突的国家,优先考虑稳定和安全,这样国家的作用更显突出,其中警察、军队等安全部门的制度建设和能力培育被视为首要任务。美国在阿富汗、伊拉克等地的建设和平行动,投入了巨大的人力和资源,首要目标也在于确保这些国家有能力维持稳定和打击恐怖主义等跨国威胁。^④

这种强化体制的模式被称为“国家建设”。这一模式认识到,有效、合法的国家机构的存在是和平与发展的先决条件,是公民权益得以保障、外部援助得以协调的载体。有效性是确保国家运转良好,能够履行国家的基本功能。合法性则回应了自由主义建设和平的核心诉求,即在权力产生和运作层面符合程序民主的要求。

不过,两者之间存在内在冲突。合法性不仅有内部维度,也有外部维度,即符合国际社会的要求和期许,在外部干预发挥重要作用的国家,尤其如此。具体表现是,合法性需要强调主权的国际责任和有限适用,这样就将古典自由主义视为一体的两个概念即国家与主权分离了。20世纪90年代,索马里、波黑、卢旺达、科索沃相继发生的大规模人道灾难,及此后“保护的责任”观念的广泛传播,又“使人们不再集中注意主权政府的豁免权,而注意它们对本国国民和广大国际社会的责任”。^⑤它以人的福利、安全和自由为出发点,引入了“人的发展”和“人的安全”这一更宽泛的概念,尽管国家依然被视为国际社会

① Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, p.168.

② Ibid., pp.7-8.

③ Report of the Secretary-General, "No Exit without Strategy: Security Council Decision-Making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations," UN Document S/2001/394, 20 April 2001.

④ Michael Barnett, et al., "Peacebuilding: What Is in a Name?" p.52.

⑤ 威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告:《一个更安全的世界:我们的共同责任》,联合国文件 A/59/565,2004年12月13日,第54页。

的基本单元。^① 国家自主权因此不再绝对自主,而是受到外部义务和责任的约束。当涉及失败国家时,这一视角要求限制或无视主权,以利于外部的治理。^②

因而,自由主义模板实际内在包含着多重议程和多重目标:它既着眼于推进以西方国家为模板的自由民主体制,又努力在冲突后的脆弱国家建立有效的政府机构,在安全相互依赖的全球化和反恐时代,这一模板还迫切要求加强干预客体的安全部门建设;它既要维持秩序,又要追求国家层面的民主和社会层面的正义;既要维护国家主权,又要虑及国际秩序和人的安全;既包含政治和经济自由化的愿景,又涵盖个人和集体选择或自治的伦理,如此等等。这些不同议程和目标远期来看可能会相互吸纳和兼容,但考虑冲突后建设和平的有限时间及外部投入资源的有限性,它们之间必然相互冲突。任何建设和平行动或不行动都必然导致不同目标之间的权衡或妥协,有时要做出取舍,以推进另一目标。^③

在自由主义建设和平不同目标的背后,存在着不同的操作路径。英国埃克塞特大学政治学系高级讲师约翰·希瑟肖(John Heathershaw)认为存在民主改革、公民社会建设及国家建设三种路径。^④ 20世纪90年代最初推进的是民主取向的政府机制改革,旨在以西方国家为模板重塑对象国。当这种以国家机构为中心的建设路径遭遇挫折后,干预主体对非政府组织、公民社团及地方群体在建设和平中的角色兴趣增加,关注个体的主体作用。而国家建设路径则消除了公民社会路径的激进倾向,重新回归国家在建设和平进程中的基础地位。^⑤ 不过,与第一种不同,国家建设旨在强化国家的制度及其能力。很显然,由于聚焦不同的目标,多种路径之间的相互竞争和相互冲突,必然削弱建设和平的功效。

多种行为体的参与及政策的不同偏好,被认为是自由主义建设和平常难以产生预期效果的主要原因之一。联合国秘书处的政治事务部和维持和平行动部分别关注政治外交和安全—军事领域,开发计划署强调社会经济领域,世界银行和国际货币基金组织都注重经济发展,但前者偏向重建和基础设施

① UNDP, "Human Development Report: New Dimensions of Human Security," New York: United Nations Development Programme, 1994.

② Ioannis Tellidis, "Book Review: The End of the Liberal Peace? Post-Liberal Peace vs. Post-Liberal States," *International Studies Review*, Vol.14, 2012, pp.432-433.

③ Louise Riis Andersen, "Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding," p.8.

④ John Heathershaw, "Unpacking the Liberal Peace: The Merging and Dividing of Peacebuilding Discourse," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.36, No.3, Autumn 2008, p.604.

⑤ Ibid., pp.608-610.

建设,后者则聚焦冲突后恢复和技术援助。欧洲联盟强调建设和平的政治和外交,并越来越重视冲突评估和预警活动。美国、英国专注于安全和军事领域,对民主化和经济复苏也表现出强烈的兴趣。日本重点关注冲突后重建,法国和德国则将注意力集中在冲突后短时期的稳定和长时段的民主促进和经济重建。^①即便同一国家的不同机构,偏好也存在差异,安全机构侧重安全问题,而发展机构主要关注(低)发展问题。

自由主义建设和平的丰富内涵及其宽泛界定,也导致对自由主义概念及其模板的不同理解。^②许多双边、多边机构和区域组织尚未就“建设和平”的具体内涵,以及它与“国家建设”“稳定行动”“冲突后重建”等相关概念存在何种关联达成共识。^③实际上,学界更关心冲突的根源而非政策干预,而捐助方和国际机构偏向政策实践,很少精心设计模式,因而,只有很少的政策工具被系统研究。^④这导致自由主义建设和平很难生成一种持续连贯、内在逻辑融洽的外部干预模式,而是出现多面向的“复合摩擦”,各种干预措施反映了不同甚至相互竞争的价值规范,在干预客体内部交互作用,导致难以预期的后果。^⑤

三、现实、权力、解放:对自由主义建设和平的批驳

在自由主义阵营外部,过去30年里,由于自由主义建设和平大行其道,引发了现实主义、马克思主义、后结构主义、后殖民主义等理论的批判。这些批评大致集中在三个方面:忽视干预客体的现实与建设和平之间的内在机理,导致无效干预;反映了“西方中心主义”及其权力优势,再现了国际社会的权力等级体系;对人的解放关注不足。

(一) 干预无效论:自由主义建设和平忽视干预客体的现实

在批评者看来,自由主义建设和平的最大问题在于,外部干预者试图以自

① Michael Barnett, et al., “Peacebuilding: What Is in a Name?” pp.45-48.

② Maria Stern and Joakim Öjendal, “Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence,” *Security Dialogue*, Vol.41, No.1, 2010, pp.5-30; John Heathershaw, “Unpacking the Liberal Peace: The Merging and Dividing of Peacebuilding Discourse,” pp.597-621.

③ Louise Riis Andersen, “Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding,” p.7.

④ Bruce Jones and Molly Elgin-Cossart, “Development in the Shadow of Violence,” *Report on the Future Direction of Investment in Evidence on Issues of Fragility, Security, and Conflict*, Geneva, September 22, 2011, p.13.

⑤ Sara Hellmüller, “Frictions in Peacebuilding Interventions: The Unpredictability of Local-Global Interaction,” *International Peacekeeping*, Vol.20, Issue 2, 2013, pp.219-232.

身偏好,通过输出人权、法治和“善政”等观念和制度来重塑干预客体的国家和社会结构,却没有虑及它们在国家模式及国家—社会形态之间的巨大差异。英国圣安德鲁斯大学教授伊恩·泰勒(Ian Taylor)对塞拉利昂的研究表明,非洲多数国家并不符合韦伯的经典国家模型,它们更强调非正式结构和国家的“正常”职能之外的活动,因而,国际社会的建设和平行动不可能产生可持续的治理机制。^①相反,外部监管破坏了原有的国家—社会契约,破坏了内生性的政治进程和权力平衡。更重要的是,外部的干预很容易被国家和次国家层面的精英“俘获”,导致国家—社会关系的扭曲和裙带政治的再现。其结果可能出现名存实亡或难以持续的“虚假民主”,依赖于外部的监管;或者生成一种“混杂政治”:国家的正式机制被重塑后符合西方的规范,但非正式机制仍盘根错节,传统的等级制度和封闭的社会结构难以触动。两种运行机制扭曲在一起,导致国家脱离其社会基础,或漂浮于社会之上,难以与之有机融合,正式的政治进程将越来越被边缘化。^②不论哪一种,都将生成一种外部监管下的脆弱民主,和平也非可持续的自由和平。

民主化与国内和平之间是否存在正相关关系?对冲突后和转型国家的研究给出了不少否定的回答。在冲突后的脆弱政治环境下,由于国家制度虚弱,存在派系或私人武装,政治斗争极化,民族主义、宗派主义和极端主义思潮盛行,暴力很容易卷入选举进程,选举本身也易于诱发冲突。^③在阿富汗、伊拉克、海地包括转型较成功的南非、柬埔寨、东帝汶等地,选举暴力都曾是一种致命威胁。冲突后的匆忙大选可能会适得其反,它通常强化冲突中占优一方的权力优势和合法性,或者加剧社会分裂,重启战端。^④1991年5月31日,安哥拉政府与以萨文比为首的反对派“争取安哥拉彻底独立全国联盟”签署《比塞斯和平协议》,在随后举行的1992年选举中,由于安盟失利并拒绝接受选举结

^① Ian Taylor, “Earth Calling the Liberals: Locating the Political Culture of Sierra Leone as the Terrain for ‘Reform’,” in Edward Newman, et al., eds., *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Tokyo: United Nations University Press, 2009, pp.159-177.

^② David Chandler, “The Uncritical Critique of ‘Liberal Peace’,” *Review of International Studies*, Vol.36, 2010, pp.149-151.

^③ Benjamin Reilly, “Post-Conflict Elections: Constraints and Dangers,” *International Peacekeeping*, Vol.9, No.2, 2002, pp.118-139; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, “Democratization and the Danger of War,” *International Security*, Vol.20, No.1, 1995, pp.5-38; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, “Democratic Transitions, Institutional Strength, and War,” *International Organization*, Vol.56, No.2, 2002, pp.297-337.

^④ Roland Paris, “International Peacebuilding and ‘the Mission Civilisatrice’,” *Review of International Studies*, Vol.28, No.4, 2002, pp.637-656; Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and National Conflict*, New York: Norton, 2000.

果,安重陷内战。在波斯尼亚,过早举行的大选强化了民族主义政党对权力的控制。政权类型的重大转变——包括从威权向民主的转型——通常伴随着更多的国内暴力。因而,民主化并不总是孵化国内和平的可靠途径。^①

自由主义建设和平总体秉持简单、机械、线性的理解框架,在这种思维框架下,西方国家的模式和经验被认为是普遍有效并可效仿的,“成功是自然的、可欲的……失败只是(正常轨道上的)一种偏离”。^② 从事建设和平的组织和机构往往出于组织效率和官僚惯性,通过“最佳实践”将援助进程标准化、专业化。外部干预者相信通过诊断“问题”,然后提供一般性的解决“药方”,就可以将其引导到前者所开创的良性发展道路上来。冲突和贫困是以高度简化的方式来理解的,问题能够分门别类,并通过因果关联形成相应的应对机制。^③ 这种思维忽略了不同国家与社会之间特殊的互动形式,忽略了不同模式背后的环境、认知和社会实践。它不试图理解内在的因果机制,不寻找建立市场、民主和法治所需的社会先决条件,将干预方案与政治、历史、社会和组织因素相隔离,并认为知识和技能具有普遍适用性和跨国可传播性,将社会科学“自然化”。这种乐观倾向和简单幼稚的“机械思维”,在现实当中遭遇挫折和失败几乎是必然的。

正如英国国际发展部2011年的文件所言,冲突本身不是问题,“冲突是人类互动的正常组成部分,是个人和团体的需求、利益或信仰不相容时的自然结果”。^④ 外部干预需要转变思维,认识到干预的有限性,将冲突看作需要“应对”和“管理”而不是可以“解决”或“阻止”的问题,着力解决国家或社会管理冲突的能力。国际干预可以影响,但不能从外部输入或强加解决方案。除非将和平视为包容性的内生社会进程,否则,即便冲突方在国际社会协助下签署和平协议,也只是流于表面和不可持续的。^⑤

① Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, p.45.

② Peter Morgan, “Technical Assistance: Correcting the Precedents,” *Development Policy Journal*, Vol.2, December 2002, p.3.

③ David Chandler, “Rethinking the Conflict-Poverty Nexus: From Securitized Intervention to Resilience,” *Stability: International Journal of Security & Development*, Vol.4, No.1, 2015, pp.3-5.

④ Department for International Development, *Saving Lives, Preventing Suffering, and Building Resilience: The UK Government's Humanitarian Policy*, London: DFID, 2011, Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67468/The_20UK_20Government_s_20Humanitarian_20Policy_20-20September_202011_20-20Final.pdf, p.5, 2016-12-27.

⑤ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 1997, p.135.

(二) 自由主义建设和平反映了西方国家的霸权,再现了国际社会的权力等级体系

自由主义建设和平绘制了一幅自由、民主、和平的温情画卷,却刻意忽略建设和平推进中的选择性和胁迫性。在现实主义看来,建设和平声称从根源上化解一国内部冲突,实际却服从总体或特定的霸权战略利益,采取行动控制或压制冲突,或干脆漠视任其发展。它优先关注具有管治能力的国家制度建设或重建,而不是将多元开放、参与性治理或社会的民主转型作为遏制冲突和促进稳定的优先手段。^① 这一策略认为稳定和消极的和平高于正义和冲突解决。因而,建设和平与其说渊源于威尔逊和康德的古典自由主义传统,不如说更多受霍布斯主义驱动,后者更关注权力和利益,介于自由主义和现实主义之间。^② 古典自由主义模式旨在将民主和市场经济作为实现国家内部和国家之间和平与稳定的良方,但在实践层面,大国自私利益的考量和非自由主义手段的推动,使其完全脱离了古典自由主义的轨道。与自由主义所倡导的多元协商不同,建设和平实践者往往倾向于认可“赢家的和平”,原因在于,与冲突后外部费力推进的民主化相比,“基于军事胜利的和平,以及赢家的霸权或统治,更有可能持续下去”。^③ 外界的认可与赢家的主导地位构成一种相互强化的关系,其结果是弱化了以平等为社会基础的民主的发展前景。

马克思主义、批判理论对自由主义建设和平的批驳更加尖锐。这种批评主要有两点:一是体现出“西方中心主义”,二是反映了西方国家的霸权,是新殖民主义的再现。很显然,自由主义建设和平推广的是西方意识形态及其普世价值观。它接受西方国家的指导,并试图复制符合西方国家期望的民主、经济和社会过程。英国萨塞克斯大学教授贝特·贾恩(Beate Jahn)认为,“自由民主的悲剧”就在于它受自由主义意识形态的驱动,无视可能的负面效应,推动外部干预。^④ 英国兰卡斯特大学迈克尔·迪伦(Michael Dillon)和伦敦国王学院尤里安·雷德(Julian Reid)则指出,自由主义为了控制和管理后殖民世界,寻求“在打击所有其他文化的战争中,使(西方式)公民社会的驯化机制全

^① Edward Newman, “Peacebuilding as Security in ‘Failing’ and Conflict-Prone States,” *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.4, No.3, 2010, pp.319-320.

^② Ibid., p.317.

^③ Oliver Richmond, “The Problem of Peace: Understanding the ‘Liberal Peace’,” *Conflict, Security, and Development*, Vol.6, No.3, October 2006, p.293.

^④ Beate Jahn, “The Tragedy of Liberal Diplomacy,” *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.1, No.1, 2007, pp.87-106.

球化”。^① 自由主义建设和平假定国际干预是西方国家的特权,干预客体是非西方国家,西方专家具有解决问题所需的知识、技术和资源。通过将非西方世界丑化为落后的、动荡的“他者”,干预主体成功掌控了“发展话语”,进而发展成“话语霸权”和“话语统治”。^② 干预主体与干预客体表现出一种不对等的权力关系,构成一种家长制的关系框架。由此“发展话语”掩盖了无声暴力,干预主体还通过对主权权利的直接挑战,构建或强化了更具扩散性的权力等级体系。^③

自由主义者坚信西方社会、政治和经济组织的优越性。正如英国肯特大学教授安德鲁·威廉姆斯(Andrew Williams)所言,自由主义者真诚地相信,他们“创造了一个更美好的世界,他们是理想世界的典范”。^④ 危险在于,自由干预主义也可能成为压迫者,以自由的名义限制自由。在某种意义上,自由主义建设和平可以被视为一种“侵略性的社会工程”,是资本主义为自身稳定而推动的“世界秩序工程的组成部分”,^⑤是管理功能失调的全球化所必需的机制。自由主义建设和平不会促成真正开放的政治话语,表面上“是两个合作伙伴之间的关系,实则是权力等级制度的产物”。^⑥ 英国布里斯托大学教授马克·达菲尔德(Mark Duffield)将建设和平看作“全球自由主义治理”的工具,是西方自由主义、新自由主义或生物政治资本主义保护自我的独家跨国网络,它以全球和平、安全和发展的名义伪善地维护自身利益。通过将干预诠释为挽救、发展或保护“他者”,外部的监管控制得以合法化和扩展。^⑦ 自由主义描绘了一幅基于人权、民主、经济增长和国际合作的和谐画面,实则是在抵制或同化边界外“不自由的他者”,迫使被干预国家在自由化和垮台之间抉择,建设

① Michael Dillon and Julian Reid, *The Liberal Way of War: Killing to Make Life Live*, London: Routledge, 2009, p.20.

② [美]阿图罗·埃斯科瓦尔:《人类学与发展》,《国际社会科学杂志》(中文版)1998年第4期,第55—72页。

③ David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, London: Pluto, 1999; Christopher Bickerton, Philip Cunliffe and Alexander Gourevitch, eds., *Politics without Sovereignty: A Critique of Contemporary International Relations*, Abingdon: University College London Press, 2007; William Bain, *Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

④ Andrew Williams, *Liberalism and War: The Victors and the Vanquished*, London: Routledge, 2006, p.5.

⑤ Michael Pugh, “Post-War Economies and the New York Dissensus,” *Conflict, Security, and Development*, Vol.6, No.3, 2006, p.271.

⑥ Edward Newman, “Liberal Peacebuilding Debates,” in Edward Newman, Roland Paris, and Oliver P. Richmond, eds., *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, pp.49-50.

⑦ Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars*, London: Zed Books, 2001, p.12.

和平因此沦为所谓文明社会向外播撒种子的侵略工具。^①

(三) 自由主义建设和平忽视人的发展和解放

在批判理论看来,自冷战结束以来,尽管国际建设和平纳入了一系列以人为中心的活动:军人的卸甲、复员和返乡,遣返、安置难民和国内流离失所人群,就业与经济发展,促进人权与和解等。安全、社会经济发展、政治改革、正义与和解——建设和平的这四大支柱也构成了一项全面的人权议程。但这种关注是不彻底的,建设和平的具体实践更将这种承诺大打折扣。

首先,批判理论认为发展议程屈从于安全问题。^②表现在两个方面:一是偏重安全议题,轻视发展议题,或者从安全角度看待南方国家的发展,发展议题和发展议程安全化;二是偏重“免于恐惧的自由”,即保护免受暴力的威胁,对囊括食物、健康、环境、人身、群体、政治安全等内容的可持续发展缺乏关注。^③自由主义建设和平根本无法解决贫穷、社会排斥、正义赤字和机会不均衡等重大发展问题。^④正如英国圣安德鲁斯大学教授罗杰·麦金蒂(Roger Mac Ginty)所言,自由主义建设和平使“和平”行动成为一种“包括投放计票箱、计点人头和武器、修改宪法和重建住房的技术操练,而和解、社会排斥和生存尊严这类更棘手的情感需求问题却得不到解决”。^⑤

其次,对安全的偏重及“国家中心”的干预模式,导致自由主义建设和平产生了一种复杂的代理网络,这一网络从主要国家、国际、区域组织流向被干预国精英,进一步辐射到地方精英。^⑥干预强化了权力持有者的地位,对普通大众的解放难以发挥实质作用。^⑦英国曼彻斯特大学教授奥利弗·里士满(Oliver P. Richmond)认为,“解放”应该是自由主义议程的一部分,但目前建设和

① Kristoffer Lidén, “Building Peace between Global and Local Politics: The Cosmopolitical Ethics of Liberal Peacebuilding,” *International Peacekeeping*, Vol.16, No.5, 2009, pp.616-617.

② David Chandler, “The Security-Development Nexus and the Rise of ‘Anti-Foreign Policy’,” *Journal of International Relations and Development*, Vol.10, No.4, 2007, p.363.

③ [英]奈尔·麦克法兰、云丰空:《人的安全与联合国:一部批判史》,张彦译,杭州:浙江大学出版社2011年,第18页。

④ M. A. Mohamed Salih, “A Critique of the Political Economy of the Liberal Peace: Elements of an African Experience,” in Edward Newman, Roland Paris, and Oliver P. Richmond, eds., *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, pp.133-158.

⑤ Roger Mac Ginty, *No War, No Peace: The Rejuvenation of Stalled Peace Processes and Peace Accords*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, pp.3-4.

⑥ Roger Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, Palgrave Macmillan, 2011, p.32.

⑦ Tim Jacoby, “Hegemony, Modernisation and Post-War Reconstruction,” *Global Society*, Vol.21, No.4, 2007, pp.536-537.

平对自下而上的实践不够重视或投入不足,不能充分赋予个人权力,使他们“免于霸权和支配”。^① 就像英国布拉德福德大学教授迈克尔·普格(Michael Pugh)指出的,即便关心干预客体的参与,也只是一种“虚假赋权”,“将责任推给(对象国)社会却不转交控制权,主要目标是维持等级制度”。^② 基于此,里士满提出了一种解放型的建设和平路径,这一路径更关注“社会福利和正义”及当地合法性,将非精英群体纳入冲突后政治和经济结构,直接参与国际建设和平行行动。^③ 解放型的建设和平不寻求灌输普世性的观念,而是基于当地需求及对和平的本土理解,自下而上建立起支持和巩固和平的公民社会基础。^④

再次,在批判理论看来,自由和平等同于消极和平,或者仅仅注重解决冲突的外在表现,却避免整体的结构性变革。^⑤ 正如威斯敏斯特大学教授戴维·钱德勒(David Chandler)所分析,由于偏向遏制冲突和冲突后的短暂过渡问题,变革社会的宏大抱负被降格为规范或管理,即稳定和秩序这种“安全化”议题被视为外部干预的出发点和重心。自由主义在经济、政治层面的“解放”使命沦为空谈,与现实的转型实践相差甚远。^⑥

四、超越自由主义:建设和平的地方转向

不论自由主义自身存在的问题,还是其他学派的批评,建设和平都需要发展一种适应干预客体当地需求和环境的理论和实践。自2001年以来,西方国家在伊拉克和阿富汗的民主改造遭遇重大挫折,自由主义的政治实践受到空前批评和质疑。在此背景下,关注地方、地方参与甚至地方自主的声音明显增强,建设和平的地方化趋势加快。对“地方”(local)的重新发掘和阐释成为风潮,批判理论视其为自由主义建设和平的挑战和替代,政策实践人士则期待从

① Oliver P. Richmond, "Emancipatory Forms of Human Security and Liberal Peacebuilding," *International Journal*, Vol.62, No.3, Summer 2007, p.461.

② Michael Pugh, "Towards Life Welfare," in Edward Newman, Roland Paris, and Oliver P. Richmond, eds., *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, p.92.

③ Oliver Richmond, "The Problem of Peace: Understanding the 'Liberal Peace'," *Conflict, Security, and Development*, Vol.6, No.3, October 2006, pp.293, 301, 311.

④ Edward Newman, "Liberal Peacebuilding Debates," in Edward Newman, Roland Paris, and Oliver P. Richmond, eds., *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, p.47.

⑤ Roger Mac Ginty, "Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace," *Security Dialogue*, Vol.41, No.4, August 2010, pp.394-395.

⑥ David Chandler, "The Uncritical Critique of 'Liberal Peace'," *Review of International Studies*, Vol.36, 2010, pp.146-147.

中寻找解决各种问题的良方。^①

不过,“地方”内涵丰富,至少存在三种不同的“地方”概念:在既定边界内基于当地文化、传统和实践而产生的独特制度,包括当地社会组织模式、传统习俗或做法、特定的组织或规则等;各种次国家行为体和非国家行为体,涉及非政府组织、民间社团、族群、乡绅等社会行为体,以及与中央政府相对应的地方政府或地方性的政治组织;一种实践进程,在这个意义上,地方不是地理空间,而是当地多种多样的“日常生活”。^② 第一种定义突出了差异性和异质性,强调外部灌输的模式非适用和消极作用;第二种定义超越了自上而下一“国家中心”的外部干预模式,强调民间社会、地方政府等在包容性参与、干预有效性和合法性方面的功能;第三种对“地方”的理解则强调,建设和平是一种双向互动的实践进程,在与当地接触中不断调试、适应、变革。

地方化视角首先要求国际社会尊重和了解对象国,摆脱干预主体的优越心态,尊重和平进程的内在属性。正如较早提出建设和平地方化路径的和平学家约翰·保罗·莱德里奇(John Paul Lederach)所指出的:“维持长期和平的最大资源总是植根于当地人民及其文化。”^③对莱德里奇来说,建设和平需要摆脱外部工具性的干预,将当地人视为“资源”与和平进程的主体,而非外部政策的被动“接受方”。从长期来看,地方化视角可以通过唤醒公民权利意识、培育民间组织和公民社会,最终导向以人为发展主体、通过地方性的组织网络去解决和平问题的“另一种发展”。^④

和平建设绝非简单的自由—地方的“嫁接”过程。自由主义建设和平通常将地方因素视为问题本身,而非解决问题的方案;将地方描述为无知、野蛮、不文明的“他者”,是待改造的对象。这就导致外部驱动的和平建设在合法性、包容性、可持续性方面存在致命缺陷:政治权威被转移到国际机构身上;地方被边缘化或参与感不足;自上而下的干预模式导致当地对国际存在和支持产生依赖,外部引领的民主化侵蚀了地方政治进程的空间。^⑤ 由于创造的是一种监管和自由的混合体,因而,这种自由主义和平不仅很难符合国际预期,也可能

^① Thania Paffenholz, “Unpacking the Local Turn in Peacebuilding: A Critical Assessment towards an Agenda for Future Research,” *Third World Quarterly*, Vol.36, No.5, 2015, p.857.

^② Roger Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*.

^③ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington: United States Institute of Peace Press, 1997, p.94.

^④ 李鹏:《参与式发展研究与实践方法》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第35—45页。

^⑤ Kristoffer Lidén, “Building Peace between Global and Local Politics: The Cosmopolitical Ethics of Liberal Peacebuilding,” p.619.

遭到地方的批评甚至抗拒。里士满教授批评指出,失败的和平建设一直是外部化的结果,由提供安全、政治体制及市场准入的国家绘制蓝图,很少考虑当地环境和当地议程。^①它倾向于使那些不符合霸权世界观的国家和不为外部(西方)所熟悉的“制度”失去合法性,强化了发展中世界的问题外部化的倾向,而妖魔化“他者”也成了控制和干预的借口。^②

其次,地方化的视角并不否定“国家中心”视角的重要性,尤其在冲突后的脆弱环境下。但建设和平需要超越单一的“国家中心”视角,关注冲突的地方原因以及多层政治体系和公民社会在和平建设进程中的参与和自主权。一方面,地方层面与国家层面的冲突往往存在不同的演化逻辑和解决路径,因而,国家层面取得的和平进展很难滴灌到地方,从而终结地方暴力。哥伦比亚大学教授塞维林·奥特瑟拉(Séverine Autesserre)对刚果(金)的深入研究表明,自下而上的对抗在维持地方层面的暴力方面发挥了决定性的作用。这些议程让村民、酋长、社区领袖或民族领袖在分配土地、矿藏开采、地方官员任命和传统职权分配、地方税收和确定特定群体和个人的社会地位等方面相互冲突。因而,持续冲突的原因是地方性的,自上而下地建设和平必须结合自下而上的冲突解决进程。只有把基层的行动与高层政治领域的干预相配合,国际干预才可能成功。^③挪威东南大学阿里德·休(Arild Schou)对2008年菲律宾邦萨摩洛地位问题的谈判和2002—2006年斯里兰卡第五次和平进程的案例研究也发现,中心—边缘关系具有多面复杂性,中央和地方冲突不一定沿着相同的边界演变,由于两次和谈未能纳入地方权力分享,因而都没有成功。^④

另一方面,“国家中心”视角总体解决的是消极和平,即管理和遏制冲突,而“自下而上”的视角则要夯实和平的社会和地方基础。“自上而下”的路径主张采取滴灌方式,寻求稳定、安全和“制度优先”;“自下而上”的路径则主张公民社会在预防冲突、多轨外交和建立“地方和平能力”中的核心作用,认为这一路径将夯实民主社会的根基,建立可持续的、符合当地实际和需求的和平架构。显然,外部支持和外部合法性不足以建设和平,更重要的是“赢得民心”,

① Oliver Richmond, “Failed Statebuilding versus Peace Formation,” *Cooperation and Conflict*, Vol.48, No.3, 2013, p.378.

② Edward Newman, “Peacebuilding as Security in ‘Failing’ and Conflict-Prone States,” p.317.

③ Séverine Autesserre, *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, New York: Cambridge University Press, 2010, pp.6-8.

④ Arild Schou, “Conflict Resolution Attempts in Self-determination Disputes: The Significance of Local Minority Groups’ Concerns in the Philippines and Sri Lanka,” *Ethnic and Racial Studies*, Vol.37, No.2, 2014, pp.302-321.

获得当地的支持和合法性,将和平建立在更加稳固的国内社会契约的基础上。不仅如此,公民社会、非政府组织、社团和地方精英在和平进程中的功能是独特且难以替代的。在经历血腥种族大屠杀的卢旺达,非政府组织和民间社团推动建立的15个“和解村”,对卢旺达走出战争创伤、推动和解就发挥了重要作用。

再次,更重要的是,地方化的视角要求发掘和充分利用当地人和本土资源,实现建设和平的内生发展。正如麦金蒂所言,自由主义建设和平模式往往是“高度标准化”的,并且植根于“西方模式的优越性”。^①在制度建设上,外部干预者可以引入、引导、激励或协助,但不能大包大揽,尤其是从一个社会简单照搬,移植到另一个社会。钱德勒对波斯尼亚行动的分析提供了很好的例证,干预者的广泛权力“破坏了波斯尼亚的机构并创造了依附关系”,因此,“对促进波斯尼亚的民主和自治毫无帮助。”^②比较好的做法是发掘、“唤醒”和“重构”当地业已存在的和平机构和传统的争端解决机制。在卢旺达,传统的民间法庭“加查查”在推动民族和解过程中发挥了重要作用,约200万大屠杀行凶者接受了该法庭的审判,行凶者则通过坦白获得谅解。过去十年里,尼泊尔的“米吉亚”等传统争端解决机制收到大量国际捐助,这些地方机构依靠对话、调解和仲裁来解决社区纠纷,70%左右的争议得到满意解决。在哥伦比亚、危地马拉、海地、塞拉利昂、刚果民主共和国、利比里亚、东帝汶、阿富汗、塞浦路斯和波斯尼亚—黑塞哥维那,各种各样的地方组织参与了冲突后的安全、政治、经济和社会事务,并得到一系列外部行为体的选择性支持。当缺乏有效和合法的国家制度时,外部干预者可以协助建立一整套政府机构,像在东帝汶那样。但索马里的案例也显示,地方和非正式的司法和冲突管理机构往往会自主扩展,并享有更大的地方合法性。^③

这并非是拒绝机制创新和外部引入,地方化视角强调的是,如何使新机制适应当地情势。概言之,必须将地方机制和能力视为“管理冲突战略的核心要素”,赋予其参与权和自主权。国际干预的作用是培育和扶植这种制度和能力,逐步使当地能够自主维持和平、决定自己的未来。

当然,地方化视角也需要辩证看待,不能被浪漫化。一些地方性传统比较保守,倾向于固化精英阶层的地位,妇女、少数族群和年轻人常被排斥在外。

^① Roger Mac Guinty, “Indigenous Peace-Making versus the Liberal Peace,” *Cooperation and Conflict*, Vol.43, No.2, June 2008, pp.144, 151.

^② David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, pp.3, 154.

^③ Ken Menkhaus, “State Failure and Ungoverned Space,” in Mats Berdal and Achim Wennmann, eds., *Ending Wars and Consolidating Peace: Economic Perspectives*, London and New York: Routledge, 2010, p.182.

它往往强调遵从,拒绝批评和变革。^① 在不少情况下,地方化会“加深社群之间的已有裂痕”,增加国家和次国家层面的权力竞争,延缓国家建设进程,甚至导致军阀和私人武装盛行,冲突以各种方式得以延续。^② 在阿富汗、波黑等地,地方势力成了犯罪网络、暴力、恐怖主义和腐败的庇护网络。有些地方精英出于权力与利益考量,还会抵制和平协议。比如,2008年肯尼亚大选出现暴力冲突后,国际社会和非洲联盟调解的和平协议无法推行。不仅如此,外部干预者为规避问责,还可能将支持地方能力作为一种借口。^③

总之,地方视角应该被纳入建设和平的一部分,而不是解决问题的灵丹妙药。建设和平需要避免地方和国际非黑即白的二元化思维。实际上,外部干预者对地方建设和平的参与可能会出现参谋、协助、指导、合作、教授、示范、顾问、手把手传授、提供建议等多种不同方式,或者外部行为体居于主导,或者地方行为体居于主导。^④ 这就需要外部议程和地方议程各自做出调整,外部的模式和观念只有与地方结合,才有价值和意义。^⑤

结 语

一些学者建议对陷于冲突和冲突后的脆弱国家降低主权等级,“在某些特定领域创建共享主权”、采用主权代理或托管。^⑥ 也有建议采取放任政策,任其自行发展。^⑦ 前者很难得到国际社会特别是干预客体的支持,后者没有顾及国际社会的道德责任,也难以承受冲突和人道主义危机外溢所带来的地区和国

① Roger Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, p.52.

② Tanja Chopra, “When Peacebuilding Contradicts Statebuilding: Notes from the Arid Lands of Kenya,” *International Peacekeeping*, Vol.16, No.4, August 2009, pp.531-545.

③ David Chandler, “Post-conflict Statebuilding: Governance without Government,” In Michael Pugh, Neil Cooper and Mandy Turner, eds., *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p.343.

④ Douglas P. Champion, David H. Kiel and Jean A. McLendon, “Choosing a Consulting Role: Principles and Dynamics of Matching Role to Situation,” in Jan Ubels, Naa-Aku Acquaye-Baddoo and Alan Fowler, eds., *Capacity Development in Practice*, UK: Earthscan, 2010, pp.59-61.

⑤ Shahrbanou Tadjbakhsh, ed., *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives*, London: Routledge, 2011, p.272.

⑥ Stephen D. Krasner, “Sharing Sovereignty New Institutions for Collapsed and Failing States,” *International Security*, Vol.29, No.2, Fall 2004, pp.85-120; Robert O. Keohane, “Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty,” in J. L. Holzgrefe and Keohane, eds., *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp.276-277; Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, “Saving Failed States,” *Foreign Policy*, No.89, Winter 1993, pp.3-21.

⑦ Florian P. Kühn, “Less Is More: International Intervention and the Limits of External Stabilization,” pp.62-74; Edward Luttwak, “Give War a Chance,” *Foreign Affairs*, Vol.78, No.4, 1999, pp.36-44.

际灾难。建设和平及国际社会参与的必要性是很难质疑的。分歧的地方在于:谁是建设和平的主体?采取何种方式建设和平?建设谁的和平?建设什么样的和平?

这些问题总体涉及干预主体、客体之间及干预主体内部和干预客体内部的多方、多层面的权力关系。仅就干预主体而言,就存在联合国、欧盟等多边国际和区域组织,美国、英国、德国等国家机构和各个援助部门,种类繁多的非政府组织等,它们或者通过网络协调,或者各自独立提供不同援助和方案。如何协调和照顾不同群体的关切,确实非简单的理论所能涵盖。

自由主义对特定政治模式的偏爱及其背后的意识形态,限制了它的功效和可接受程度。但批判理论对权力因素的过分解读,也妨碍了一种更加完善的建设和平方案的提出和发展。考虑到和平进程的内在属性,地方化的视角无疑是趋向和有价值的,但这一路径也面临着困难:国际援助很难到位、缺乏协调,干预客体内部对和平的理解也存在相互竞争的不同解读。要达成一种更完善的外部干预,建设和平的理论和实践确实需要巧妙平衡多方利益考量,不断对干预措施进行反思和调整,尤其要避免不适当的干预造成更多损害的出现。

近年来,随着中国、印度等新兴经济体的崛起,建设和平的参与主体越来越多元化。基于自身的发展道路和发展经验,新兴经济体在建设和平中提出的方案与自由主义迥异。^①比如,近年来,一些中国学者总结的“发展和平”模式,即主张在政治和社会稳定的前提下,通过经济发展带动国家的全面发展,进而消除东道国内冲突的根源。^②这种模式聚焦发展—冲突这一死结,倡导以发展促和平,以发展的思路解决冲突问题。尽管难以适用所有的冲突情境,但往往切合一些国家的实际需求,至少提供了另一种有益的探索或补充。如何在多种模式和路径之间寻找融合和沟通,针对不同国家和不同情境推进相应举措,恐怕是建设和平今后面临的任务。

^① Charles T. Call and Cedric De Coning, eds., *Rising Powers and Peacebuilding: Breaking the Mold?* Palgrave Macmillan, 2017.

^② 何银:《发展和平:联合国维和建和中的中国方案》,《国际政治研究》2017年第4期,第10—32页; Wang Xuejun, “Developmental Peace: Understanding China’s Africa Policy in Peace and Security,” in Chris Alden, Abiodun Alao, Zhang Chun, and Laura Barber, eds., *China and Africa: Building Peace and Security Cooperation on the Continent*, Palgrave Macmillan, 2018, pp.67-82.