

對國際關係的一些體察與省思

張京育

(中華歐亞基金會董事長；國立政治大學前校長)

壹、迷與迷

個人對國際關係學科半世紀來的涉獵，愈來愈產生了二「迷」。一是「著迷」，二是「迷惑」。二「迷」皆與國際關係的特質攸關。

任何人投入國際關係研究一段時日，都可能為這門學科著迷。其原因固多，主要是它的複雜性，多變性與多種詮釋性。無論是針對過去的歷史，當前的情勢，或未來的發展，學者專家的描述、解釋和預測，都不容易得出一致的結論，也因此給學者相當充分發揮思考力與想像力的空間。對於同類問題，如國際秩序、大國關係、人口增長、能源供需，恐怖主義，我人探討重點可以是國際權力格局與國際建制；可以是主要決策者的人格特質，決策環境與決策風格；可以是決策者的決策機制與訊息通道；可以是科技發展與決策工具的選擇；可以是文明間的合作與衝突...，當然，我們也可以從歷史的、人文的、法律的、社會科學的各種視角來探討上述議題。

由於國家性質的演化與國際關係的全球化，今天國際關係的內涵幾乎涵蓋了整個人類生存因素的探索。上至天文、下到地理、中為人事，包括地球暖化、環境污染、生態保護、人權保障、智慧財產權保護、太空競賽、武器擴散、貿易障礙、勞動條件、毒品防治、人口販賣、貧富差距、資源短缺、失敗國家、恐怖主義...等。嚴格的說，由於科技與經

濟因素的影響，相互依存的加深，國際政治幾乎被世界政治所取代，國際關係也幾乎被人類事務所取代。就國際關係研究者來說，他（她）在鑽研時有無數的題材與無止境的空間，怎能不著迷呢？

也由於國際關係的廣泛與複雜性，它必然成爲一門綜合性的學科，舉凡人類學、地理學、心理學、歷史學、政治學、經濟學、法律學、社會學、戰略學，無不構成國際關係的重要內涵與入門途徑。受過學科專業教育的人士都可以在國際關係領域中找出自己的一片天，爲之著迷，豈非自然！

國際關係學複雜、多元與多種詮釋的特性，恰是造成個人迷惑的主要原因。任何學科都希望自成體系，自有架構，形成貫通的理論。姑不論國際關係古已有之，即使是數世紀以來國際關係實務的發展，或近百年來國際關係學科的演變，究竟產生了多少成熟的宏觀與微觀的理論，這些理論是否能有效解釋國際關係的脈絡或其部分現象，例如國家系統的轉型，國際秩序的建立與維持，戰爭與衝突，和平與穩定，外交決策、權力平衡、集體安全、國際經濟發展...等。學者專家的見解仍難有定論。求真求實既有困難，現實世界又不允許吾人進行實驗，求善求美亦難免流於空疏想像，這些都是令人迷惑之處。

例如就國際秩序的建立與世界和平的維持而言，究竟是取決於權力優勢（例如集體安全或霸權和平）呢抑權力平衡？權力平衡中到底是兩極平衡較能維持和平呢？還是多極平衡較能維持和平？同盟體系是維持均勢和平的要件呢？還是大型戰爭的前奏？學者的看法頗不一致。

次如世界上那麼多研究和處理有關長達四十年以上的冷戰的學者與實務家，不少人甚至經歷和觀察了冷戰的全部過程，但有幾個人預測到冷戰終結及其終結的模式？又如 2001 年九一一事件對美國外交與國際社會的衝擊有多少專家做出了正確的評估？再如 1945 年二次大戰結束時，滿目瘡痍，對立嚴重的歐洲，多少人預測到六十年後歐洲聯盟會擴大到二十七個會員國，非僅德法世仇消解，東西德統一，東西歐統合，還有統一的貨幣與共同的經濟與社會政策；而在外交與安全方面，歐盟體制的重要性也在逐步提升？那些國際關係理論對這些重大發展提出了

令人滿意的解釋與預測？再就外交決策而言，雖然每個決策者都有若干國際關係理論作為其政策制定之依據，但大多數決策者對國際關係理論的實用性抱持懷疑。可是正如對現實世界缺少了解就難以發展理論一樣，要決定政策也須先對當前世界有理論上的了解與認識。例如所謂中國崛起是否即是中國威脅？中國是否必然步過去日本、德國興起的後塵：經濟發展導致權力的增長：權力增長導致野心的擴大：野心擴大衝擊國際關係，左右國際均勢，威脅國際和平與秩序？抑或中國未來行為取決於其他國家是否致力將中國大陸融入國際社會，使之接受國際規範，從而遵守市場機制與民主原則，因而中國的崛起可以成為世界的機會？另一種解釋是從認同與文化的角度出發，認為中國崛起之意義與影響取決於中國是否自視並被其他國家視為一個正常國家，因而加入國際社會，接受國際規範，抑或自視其身份與文化具有特殊性而要求特別待遇，以致與其他國際社會成員發生衝突與摩擦？

面對中國崛起的事實，各國外交政策的最佳指導理論是什麼呢？

不可諱言，二次大戰後有許多學者投入國際關係宏觀與微觀理論的建設，不斷質疑辯難，推陳出新，貢獻卓著，對吾人認識和理解國際關係有很大的幫助。但是也由於國際關係的複雜性與多種解釋性，將國際關係理論應用到國際事務的實際中來，往往仍讓人感覺有不少的迷惑，學者專家之間爭辯亦烈。或許這正是學科理論建立必然的過程。

接下來我想簡要的對國際關係理論與國家角色表達一些體察。

貳、國際關係理論的體察與國家角色的探討

國際關係的起點是國家，國家今日仍是國際關係最重要的主體，在國際無政府狀態下，國家追求國家利益，特別是生存與安全，似乎是國際關係學自明之理。但是否真如此呢？

今日國際關係最重要的主體仍是國家，所以談國際格局、國際建制、國際組織、國際法、外交政策、國家利益，甚至戰爭與和平問題，大多

仍以國家為中心，但是國家的意義與性質是否一成不變呢？

近代國家初起時，因為它建立了秩序，克服了內部種種障礙，擴大了交往與貿易的機會，帝王或統治者成為國家統一與尊嚴的象徵，「朕即國家」的觀念也曾流布一時。國家為具有領土、人民、主權、政府，並能進行對外關係之政治實體，故常有超乎人民之上的意涵。其後民族主義與民主主義興起，國家的性質也不斷演變。國家不再「擁有」人民，人民才「擁有」國家。人民不是為國家而存在，國家則為人民而存在。政府不再是國家的主宰，人民才是國家的主人，政府只是人民的公僕。人民主權的觀念已深入人心，雖然在許多國家尚未能真正的實踐。

如果國家的性質變了，國家追求的目標與利益是不是也應隨之調整呢？國家存在的本身如為目的，且為國家唯一的目的，則無疑生存與安全會成為最重要甚至唯一的考慮。在這種情況下，國家生存與國家安全會成國家最重要的利益，甚至是唯一的利益。

但是人民主權觀出現後，國家利益不能再僅是抽象的「國家」的利益，而必須同時是人民的利益。安全與生存自然是一切利益的根本，但是自由、尊嚴、秩序、正義、幸福、繁榮，也是人之所以為人，人之所以營群體生活希望創造或保障的重要利益。

在此種情況下，對國家的作為或不作為，對國際政治的特質與準則的評價，自然也產生了重大的變化。

在安全生存為唯一考量的前提下，國際無政府狀態下國家的作為極可能邁向唯權力是視的權力政治走向，也即是現實主義者如摩根索 (Hans Morgenthau) 所強調的「國家利益即是以權力來界定的利益」。因為無政府狀態下，國家生存與安全缺乏保障，通常是靠自助與互助來保障生存與安全。自助即透過軍事經濟力量的建設來達成均勢或優勢，以嚇阻國家安全的挑戰。互助即與其他遭遇相同威脅的夥伴共同應付威脅，其目的均在增強己身的實力，嚇阻可能的敵對者，使其知難而退，甚或放棄侵略擴張的念頭。

另一方面，根據此一現實主義理念，為保證自己的生存與安全，大國必然要不斷擴展自身的勢力，同時阻止其他國家或國家集團發展出與

自身或自身集團相等，甚至超越自身的勢力。也即是在所謂攻勢現實主義指引下，尋求霸權，並以霸權的建立來鞏固秩序、安全與和平。其實霸權國在建立霸權與維持霸權的過程中何能避免強制他國，以遂行自身的意志？又何能避免其他國家亦以擴充權力，建立同盟的方式來對抗，甚至挑戰霸權國，並建立自身自由行動之權？如此循環發展，純粹建立在權力之上的秩序，除了「強權」就是「公理」，「強者恣意逼迫，弱者只能馴服」的邏輯之外，實難找到其他可以長期存續的正當支撐。

在國家職能由安全生存擴及自由、尊嚴、秩序、正義、繁榮、幸福等價值後，國家就不再僅是權力的載體，國際政治也不再僅是權力政治。國家既然為國民而存在，國家的職能、政府的責任就要以增進人民的安全、自由、秩序、正義與福利為其鵠的。（中華民國憲法前言中，即標明：「鞏固國權、保障民權、奠定社會安寧、增進人民福利」為憲政之目標。）只有在極端危難的時刻，特別是一國的物質生存（physical existence）遭遇危害時，安全才成為最緊急，最優先的政策考量。在其他情況下，安全利益必須與自由、秩序、正義、福利等利益平衡發展。追求安全的方式也不再限於權力的競逐而須兼顧衝突的解決，利益的調和，秩序的建立，正義的伸張。赤裸裸的權力鬥爭不再是國家對國家政策的宿命，共同利益與價值的追求，國際制度的建立，也不再是烏托邦而是國際關係中隨處存在的現實！

其實，在空權發展、核武擴散、長程飛彈出現後，除非遺世而獨立，沒有任何國家能單獨而完全地維護自己的生存與安全。在區域一體化、經濟全球化的風潮下，也沒有任何國家可以單獨而完全的維護自己的生存與發展。

從國際關係理論與實務觀點看，雖然國際政治的無政府狀態特質未變，國家的屬性和無政府狀態的內涵卻已發生了相當實質的變化。

- 自給自足，對外獨立，對內絕對控制的主權概念已一去不復返。
- 隨之而來的，國家追求權力，因追求狹義權力而來的安全困境也做了大幅度的修正。

- 國家作為人民效忠的對象，國家高於人民，國家吸納人民的觀念受到挑戰。國家只是人民營共同生活的的工具，是服務人民、謀求人民幸福的機制；國家如不能保障與促進人民的幸福，國家就有虧職守，人民就有改造國家的權力，成為普遍的觀念。
- 國家的職能一部份向上轉移給一些區域性、全球化與專業性的國際組織與超國家組織；一部份向下轉移給市場機制與國際民間社會。

市場有一定規律。市場追求效率，講求滿足消費者的需要。不能滿足消費者的需要就不能在市場競爭中立足。全球化的結果，經濟、金融、通訊、貿易、投資，甚至研發、行銷、製程，都走向全球化的方向，市場取代了部分國家的功能。政治力可能影響市場，但不能完全支配市場。反過來說，市場的力量常常超越國家政治力的干預。

國際民間社會的興起可說是二十世紀，特別是二十世紀下半期以後的新生事物。他們基於理念、價值、議題而形成跨國性力量。他們關心的主要不是物質經濟利益，而是社會的公平正義與人類的永續發展，像基本人權、勞工與弱勢團體權益，宗教自由、新聞自由、環境、生態等，可以說是人類終極價值的關懷。此類價值的關懷一方面補國家與市場機制之不足，一方面也有制衡與匡正國家和市場的作用。

在國家、市場、全球民間社會同步發展，國家職能人本化，政府正當性來自人民的授權與同意成為普世的價值。國際關係的民主化成為大家追求的目標，國際經濟社會的高度連結使任何國家片面用武的成本大為提升。核子武器相互保證毀滅的結局更使核武戰爭失去了任何正當性。

國際政治不再是，至少不再只是，國家與國家間的權力鬥爭。安全困境、互相猜疑、軍備與同盟的競賽，也不再是大國間政治的宿命。國家不是木偶，國家是有選擇的。無政府狀態可以是一個「人人為敵，各自為戰」的敵對世界；可以是一個「既有對抗，又有合作」的競爭世界；也可以是一個「人人為我，我為人人，相互協作、創造共贏」的友好世界。國際格局影響國家互動，國家互動的模式也建構了國際格局與過程。最終是「國家」的選擇，也是「國家決策者」的選擇。

國家是有選擇的。二次大戰後，曾為世仇的德法拋棄了冤冤相報的權力鬥爭邏輯，選擇了和解甚至結合的道路，雙雙成為和平的歐洲聯盟核心。在西方的鼓勵與蘇聯的默許下，對立的東西德和平統一了，為歐洲和平奠定更堅實的基礎。東歐的自由化使歐聯會員國增加到 27 個，東西歐幾乎成了一個整體。最新的發展是：從中世紀以來即與條頓民族爭戰、並曾數度被普魯士、奧地利與俄羅斯瓜分的波蘭，在 2007 年 12 月 20 日午夜，全面開放了與德國的邊界，而更有意義的是：很少人把這充滿歷史性血腥意味邊界的開放看成一件大事來看待。實際上，波蘭及其他 8 個中，東、歐國家正式以森根（Schengen）區域會員身份加入無國界的歐聯，使得域內國家人民可以從歐洲西南隅葡萄牙首府里斯本出發一直到歐洲東北角愛沙尼亞首府培寧，不需要出示身份證或護照。這可說是十七世紀西伐利亞國家體系建立以來一項革命性的發展，誰說太陽底下無新事呢！

我們還可以舉一個鄰近的例子。五十多年以來，中國大陸與前蘇聯（今日俄羅斯）和印度的地理位置並無變動。傳統的國際政治箴言是說：鄰邦即是競爭者（Neighbors are rivals）。中國與蘇聯（俄），中國與印度，既是鄰邦，自然也是競爭者。但是數十年來，這兩組關係遠非一成不變。北京與莫斯科曾是盟友，共同參與了韓戰和越戰；它們也曾是敵人或對手，在漫長的邊界上互置重兵，且有零星但頗為嚴重的武力衝突；它們今日又成為商貿頻繁，軍事和外交合作的戰略夥伴！印度是最早承認中共的國家之一，然而邊界的情勢導致了一場引起國際關注的戰爭。時至今日，雙方不僅在加強經貿關係，更在安全領域進行了聯合軍事演習！凡此均不表示，北京與莫斯科，北京與新德里之間關係就會一帆風順，但是也有力的推翻了鄰邦必然競爭衝突的邏輯。

隨著國家職能和國際關係的變化，國家關注的對象除了可能引發極端衝突的高階政治議題如國家安全外，日常更多的是關注人類生存的經濟、社會、環境、生態等低階政治議題，也就是人類的生存發展和公平正義問題。今日和平、發展、公平、正義這些概念本身和其操作運用仍然在演進之中。以和平為例，從消極的和平 — 沒有戰爭、阻止暴力加

害，解決爭端——到積極的和平，即做到經濟與社會平衡發展，國與國間平等尊重，互信合作，將合作與互動視為當然，將暴力與戰爭摒除於解決爭端的方式之外，將人類長期共同利益與處理問題的正當程序，置於最高的位階。追求積極和平，才能鞏固和平，培養出和平的文化，友愛的文化。放眼世界，和平友愛的國際文化還不是普遍的現實，但是它是否代表大多數善良人民衷心的期盼呢？

國家存在的法理和國際關係的格局或許並無基本的變化，但是數十年來國家的職能和運作，國際關係的型態與內涵，都發生了相當大幅度的變化，仍然給人「世事如棋局局新」的感受。

參、國際關係的應然與實然

社會科學與自然科學研究的目標相同：都致力於發現所研究的對象——社會現象與自然現象——的真實面，並予以理論化的解釋。在社會科學與自然科學的應用時，同樣會產生價值觀問題。然而社會科學與自然科學有一個顯著的不同點：自然科學的研究主要在其實然面，實然面與應然面是一體的，實然就是應然，應然也是實然。當實然與主觀的應然不一致時，通常需要改變對應然面的認識與解釋。社會科學則不然。實然與應然可以一致，也可以分開，甚至產生尖銳的矛盾。奴隸制度曾在許多社會存在，並獲得法律與政治的支持。一夫多妻制曾在許多社會存在，目前在若干國家仍然是合法的。父權或男權優越是歷史上許多社會普遍存在的現象，目前亦未絕跡。但是假如社會客觀的實然與社會主觀的應然脫節，價值觀的變遷可能促成實然修正，甚至推翻實然的結果。人皆生而平等，一夫一妻婚姻、男女平權等觀念的發展，推翻了奴隸制度、一夫多妻制度與男性中心主義，消除了種族歧視與促成了婦女參政權。由此可見，社會科學與自然科學的性質頗有不同。自然科學是客觀現象的研究與解釋，社會科學則實然與應然、客觀與主觀交互影響，因為它多了價值判斷的層面，而價值觀是可以引導人類行為的。

由此我們也可以設想國際關係的實然面與應然面。做爲一門學科，我們當然要進行國際關係的實然研究並尋求其規律與理論。然而國際關係究竟是人所組成的政治團體彼此互動的結果。此項互動固然有客觀的規律，也是國際關係主體主觀選擇的結果。國與國間可以定位爲競爭，甚至鬥爭的關係，因而以權力之鞏固、擴張，爲主要手段，甚至目標。國與國關係遂成爲國與國間的權力鬥爭，而國與國間競爭也成了零和遊戲。敵意愈深，猜忌愈深，暴力與詐欺成爲處理彼此關係的最主要途徑，衝突與戰爭幾乎是必然的結果。然而即使是在利益極端衝突的情況下，彼此之間亦非不能設計出衝突管理或解決之機制，減少權力鬥爭與相互猜忌之惡性循環。如果競爭國之間設計出衝突管理與解決的機制，並能實際有效的處理彼此的爭端，則妥協與共識的良性循環，可以減輕權力鬥爭與相互猜忌。由此可見如果所有國家實際上從事權力鬥爭，並且相互猜忌防範，則任何不從事權力鬥爭、盲目相信其他實體的國家，就會居於不利地位，甚至消亡，因爲它們違背了以自助方式追求國家利益的國家行爲準則。在此種情況下，權力鬥爭的實然與權力鬥爭的應然即結合爲一體。

另一方面，如果國與國間擺脫了權力鬥爭的準則，避免以零和遊戲方式來解決爭端，而選擇建立互信，塑造共同利益的途徑，則彼此間權力鬥爭的實然面就可能向共同安全與共同利益的應然面發展。最後共同安全與共同利益的應然也可能變成國與國間安全與利益關係的實然。應然與實然具有相互建構的性質。

傳統現實主義者認爲理想（價值）與現實（利益）分屬於兩個極端不同的世界，而利益決定價值。他們將國事與一般人事分割：一般人事要講道德，因爲人要服從自然法與理性；國事則無自然法，無普遍標準的是非，只有權勢與權宜的考量。所以對現實主義者說，在國際政治領域，說謊不算說謊，謀殺不算謀殺。私德與公德是完全不同的。

這一種理論認爲，國家的任務是保護民族的價值，前提是生存，包括政治自主與領土完整。要保衛國家就要具有比其他國家更大的權力，故國家的主要利益是累積權力，任何可以累積權力的方法在道德上都是

正當的。相反地，任何國家領導人如果以自身道德上的理由拒絕採取防衛國家的行動，本身就是道德上的失職。獅子的勇猛與狐狸的狡猾（智謀）是稱職的執政者必備的品質，倫理道德不在考慮之列。

但是國家利益是否只有一個標準呢？國家利益是否一定凌駕於一切價值之上呢？還是它只是眾多價值的一種？國家在追求國家利益時是否不受任何法律與道德的約束呢？換言之，即使我們接受國家追求國家利益的命題，這到底是實然的描述呢？還是應然的命令？舉個比較極端的例子，如果希特勒在德國執政後，對內以清除異己與種族滅絕（如猶太人）方式鞏固政權，對外以武力侵略方式建立其第三羅馬帝國，並以德國利益之名，我們是否因為他「成功」了，即承認他為德國為人類做了「好」事呢？德國人民與人類全體是否有權質疑希特勒的作為是否符合德國的利益？德國人民的利益？人類的共同利益？弱肉強食應該是國際關係與人類發展的規律與規範嗎？

在現代人類相互依存愈見密切之際，特別是在核子武器出現之後，國際關係中除了安全困境（Security Dilemma）外，尚有整個人類生存的問題。在相互保證毀滅的陰影下，如果吾人仍將注意力集中在國家與國家間的權力衝突，非僅是短視而且愚蠢，因為整個人類的生存正在接受考驗。全球化的結果，資源短缺、能源匱乏、環境污染、物種滅絕、地球暖化、疾病傳染...均成為跨國性難題，很少人能自外於這些考驗。我們需要從全球視野，以全體人類的長期生存幸福為目的的大同主義來指導國際關係的發展。換句話說，國際主義而非僅僅國家主義，普遍利益而非僅僅國家利益，應成為國家對外政策的指引。當然我們看到這些準則在西歐獲得較好的適用，而且逐漸向外擴散，只是它們尚未成為大國行為的普遍南針。

當代現實主義先驅思想家之一的卡爾（E·H·Carr）曾表示：「純粹現實主義除了赤裸裸的權力鬥爭外，一無可取，」而「任何健全的政治思想均應奠基於理想與現實之上。」在今天，國際關係不能忽略國家行為的實際，但也不能拋棄，可以、也應該，去實踐的理想。私人和團體的取向要向人類取向靠攏；國家取向要向全球取向靠攏；近利、私利

要服從長遠的廣大的利益。國際關係一向關懷國家生存與國與國間戰爭與和平問題。國際關係的今天與明天的主要關懷應轉移到人類的生存與人類的發展問題。國際競爭應由硬性權力的競爭轉向柔性權力的發展與協調。

肆、致力於建立一個更美好的世界

二十一世紀的到臨帶來了 2001 年 9·11 恐怖攻擊的慘劇，也帶來了以美國為首的國家聯盟對阿富汗神學士政權和伊拉克海珊政權的懲罰性戰爭。一時之間，硝煙四起。

現實主義的基本理念——國家中心、安全第一、權力取向、國家利益至上——似乎再度得到了印證。國際功能性合作使人們生活更加便利，但當政府追求其核心利益時，連功能性規範，都要讓位。美國政府強調其單邊主義與先制攻擊，就是顯例。

另一方面，此一不幸事件亦證明國家主權迷思已被腐蝕。每一個國家都可以被滲透，都具有易毀性，都難享絕對安全。世界政治當然包含權力鬥爭，但不止於權力鬥爭。生存與生活的需要，信仰與價值的追求，在在影響個人和團體的行為。自由主義或理想主義也找到了支持點。

國際關係學的建立是在一次大戰結束之後，其主要目的是探討國際衝突的成因和建構一個更和平的世界。從一開始，它就不只是在探究國際關係如何運作，而是希望國際關係向和平有序的方向來運作。

今日國際關係的題材與內容比二十世紀初年更加豐富、多元、複雜，雖然戰爭與和平仍然是其核心的關切，生存、發展、自由、正義、人權等也同時成為關注的焦點。過去國家為國際關係最重要的主體，而今日市場與民間社會正扮演日漸重要的角色。國家、市場、民間社會既有分工，也有相互制衡，相互協調的關係。

社會科學的終極目標應是促成人類生活的理性，健康而良善的發展，國際關係學亦不應例外。只是人類組成獨立的政治實體之後，在安

全利益與價值各方面常有矛盾，而解決矛盾的最終方法往往是訴諸武力，予人強權就是公理的印象。適者生存變成了強者生存，因而國際關係常被視為國家與國家間的權力鬥爭。

其實無論就理論或實際上來說，很難想像兩個政治實體間的矛盾是絕對的，惟有用武力才能徹底解決的，但是雙方或一方的統治者可以將其矛盾解釋為絕對的，無可調和的，必須訴諸戰爭才能解決的矛盾，一場生死決鬥遂不可免。實際上，在一般情況下，統治階級可在戰勝中獲得威望或利益，平民百姓通常是付出生命財產代價的一方，戰敗國如此，戰勝國亦然。核子戰爭相互保證毀滅就連勝利者也沒有了。因此，戰爭與暴力更不能解決國際秩序的正當性問題。

走筆至此，不禁讓人憶及戰國時代孟子對國際關係的真知灼見。孟子當然體會到戰國時期各國「上下交征利」，同時均希望「以力假仁」來建立霸權。但他指出：「興甲兵、危士臣，構怨於諸侯...欲辟土地，朝秦楚，蒞中國，而撫四夷，...以若所為，求若所欲，猶緣木而求魚也。...（非僅如此），盡心力而為之，後必有災。」（孟子：梁惠王）其所以如此，「以力服人者，非心服也，力不贍也」（孟子：公孫丑），必然引起其他國家以力相抗，無法達成所欲，其後必有災。（兩千多年後，發起第一次世界大戰的德、奧；發起第二次大戰的日、德、義不是印證了「盡心而為之，後必有災」的箴言嗎？）

相反的，如果一國政府能行仁政——制民之產、驅而之善（養民、教民），人民自然支持政府。推而廣之，「今王發政施仁，使天下仕者皆欲立於王之朝，耕者皆欲耕於王之野，商賈皆欲藏於王之市，行旅皆欲出於王之塗，天下之欲疾其君者，皆欲赴愬於王。其若是，孰能禦之。」（孟子：梁惠王）兩千多年後，歐洲聯盟所建立的秩序，不是接近這一理想的實踐嗎？

時代和潮流都在演進。今日國際關係既然超越了國與國間戰爭與和平的問題，擴及到人類生存、發展、正義等領域，武力與強制更非處理這些問題的有效手段。我們很高興看到普遍性的、區域性的、專門性的國際組織與國際建制在積極的處理這些問題，我們也樂見除了國家之

外，市場與民間社會也扮演積極的角色。國家的職能雖有變遷，但可預見的將來並無消亡的跡象。只是以國家為中心的國際關係觀與實際安排已不能有效應付人類面臨的挑戰。除了加強國家的善治之外，超國家的和國家間的機制與跨國間的民間社會連結必須強化，俾能共同創造一個美好的未來。