

从贾谊的民众主义看国际关系主体的重新定位¹

叶自成

内容提要：发端于先秦的民本思想，在西汉贾谊的论述中达到了高峰，并初步形成了民众主义理论体系。它为我们今天观察国际关系提供了一个新的视角。本文认为，民众应当被视为国际关系的基本主体，民众是最重要的国家权力的组成部分，民众的利益是最重要的国家利益之一，国家对外政策和对外活动的基本目标是为本国民众的生存发展创造和维护一个好的国际环境，各国民众之间的活动也是形成、推动、改变、创造国际体系的重要力量。应当把争取他国民众做为外交的重要内容之一。

作者简介：叶自成，北京大学国际关系学院教授

关键词：民众主义，国际关系，国际关系理论，贾谊

国际关系研究一般不把民众作为国际关系的主体，这是一个重大缺陷。本文对中国历史文化中曾经存在过的民本思想和民众主义的思想内容进行新的整理和分析，并从民众主义角度对国际关系进行新的解释。

一、贾谊的民众主义理论

中国是一个有几千年封建传统的社会，重王轻民、君权神授、皇权思想根深蒂固，对中国产生了很大的影响；但另一方面，在中国的传统思想中，又存在着另一种与之矛盾的思想潮流，即民本思想。

先秦的民本思想在西汉初年的杰出思想家贾谊的论述中得到了进一步的发展，并初步形成的民众主义的理论体系。

贾谊（公元前 200—前 168），汉初洛阳人，20 岁时曾为汉文帝召为博士，是当时皇帝身边最年轻的咨政官，向汉文帝提出了一系列政治制度改革的主张。汉文帝后让贾谊担任其少子梁怀王刘揖的太傅（老师）。因梁怀王于前 169 年不慎坠马而死，贾谊自责失职在第二年也抑郁而亡，年仅 33 岁。

贾谊虽然过早地离开了人世，但却为后世留下一笔宝贵的精神遗产。后人把他的著述 56 篇整理成《新书》。在笔者看来，贾谊在其《大政》、《修政语》和《匈奴》等篇中集中展现的民众主义最有成就。

贾谊民众主义的理论的出发点，很像今天人们提出的苏联为什么解体的问题一样：一个强大的国家为什么一夕之间就灭亡了呢？贾谊提出：像陈胜这样的“迁徙之徒”，“材能不及中人”，只是一个最普遍的下层百姓，为什么“斩木为兵，揭竿为旗”，很快就能“天下云合响应”，让秦朝这样一个十年间横扫山东六国的强大政权迅速灭亡呢？²他在《过秦论》中认为，秦王朝“仁心不施”，“不亲士民”，“以暴虐天下始”，使“天下苦之”，造成“民危”之势，“百姓怨而海内叛”，所以陈胜的起义才能“奋于大泽而天下响应”。贾谊认为，“前事之不忘后之师也”，汉朝统治者必须从秦亡的历史中汲取教训，才能“旷日久而社稷安矣”³。

在思考什么是秦朝灭亡的根本教训时，贾谊除了提出让汉文帝加强中央集权等措施外，开始对民众与国家生死存亡的关系进行了深入的思考。他在《忧民》篇中提出，汉兴才三十年，可是国家已经面临危急的关头了，因为“汉兴三十年矣，而天下愈屈，食至寡也，未获年，富人不贷，贫民且饥”，“天下无蓄若此，甚极也”，汉朝没有有用来解救危机的粮食蓄备，实在是太危险了。在《无蓄》篇中，贾谊又进一步大声疾呼，必须把百姓的衣食问题提高到国家安危的高度来认识，否则后果不堪设想⁴。到贾谊写《连语》、

¹ 本文的研究得到国家教育部中国和平发展的国际环境重大课题资金的资助；

² 《贾谊新书·过秦》；

³ 《贾谊新书·过秦》；

⁴ 《贾谊新书·忧民、无蓄》；

《大政》、《修政》篇时，终于形成了比较完整的“民众主义”的理论，全面地论述了民众在国家政治生活和国家间关系中的地位和作用。

贾谊的“民众主义”理论包括以下内容。

（一）民众君主（实际上也是政府、国家管理者、国家统治集团）契约论。在封建专制时代，皇帝的权威是至高无上的，他对民众的统治似乎也是天经地义的，为了维护皇帝的这种绝对权威，统治集团总是制造各种舆论，把皇权说成是天授的，不可改变的和不可动摇的。从政治上说，贾谊做为身受皇帝信任的文官，当然也要为加强皇帝的统治服务，这也是贾谊思想的主线，另一方面，贾谊从问题的思想逻辑出发，又得出了新的结论。贾谊指出，“王者有易政而无易国，有易吏而无易民，故因是国也而安，因是民也而为治”⁵，意即君主能改变政策而不能改变国家，能更换官吏而不能变换民众，因此只能依靠这个国家和这些人民进行治理，潜在的意思即是说，政、吏、君皆是可换的，唯有国家和民众是不能换的。因此，君政吏是常变的，而国与民是恒定的，这也决定了二者的关系。

在贾谊看来，君民关系好比是一种契约关系。贾谊对这种契约的解读是，这种契约虽然是无形的，也不是民众和君主之间直接签署的，但它却是一种在周朝礼制中有规定的，这就是周礼，周礼即民众与君主的契约，在这里规定了君主之所以为君主所必须遵守的行为准则，必须“上下同之”，即民众和君主都必须遵守之。“故礼，国有饥人，人主不飧（晚饭）；国有冻人，人主不裘（不穿豪华的服饰）；报囚（判决犯人）之日，人主不举乐；岁凶（荒年）谷不登，台扉不涂（宫殿建筑不准进行修饰），榭彻干侯（取消宫中习射等活动），马不食谷，驰道不除（修整），食减膳，飨祭有阙（祭祀时减少供品）。故礼者，自行之义（君主自我遵守的契约），养民之道也。受计之礼，所亲拜者二：闻生民之数（民众数目增加）则拜之，闻谷登则拜之。……夫忧民之忧者，民必忧其忧，乐民之乐者，民亦其乐。与士民若此者，受天之福矣”，“故仁人行其礼，则天下安而万理得矣”⁶。贾谊还指出，“故一民或饥，曰此我之饥也；一民或寒，曰此我寒之也；一民有罪，曰此我陷之也”⁷，即指如果民众生活过得不好，民众出现了罪过，实则君主未能尽责。

一旦统治者不这样做，那么民众就可以认为统治者背弃了这种无形的契约，也不再遵守服从君主统治的义务。贾谊指出，秦始皇及秦二世仁心不施，暴虐天下，不亲士民，使天下苦之，就失去了继续进行统治的资格。这种关系正如周初时姜太公所说，“天下者非一人之天下，惟有道者处之”，就是说，做君主的前提条件是有德之人，如果其行为没有表现出应有的德行，那么也没有资格做君主了，这时天下即民众会另择其他有德之人来充当新的统治者。

春秋时期就有过“君不为民则民可‘出之’”（废除）的观点。晋国师旷认为，当时卫国的民众之所以“出”君，不是民众的错，而是因为卫君“实甚”（太过分），如果他能对天地那样对民众，那么“民奉其君，爱之如父母，……其可出乎（又怎会废除君主）？夫君，神之主也，民之望也，若困民之主，匮神乏祀，百姓绝望，社稷无主，将安用之？弗去何为？天生民而立之君，使司牧之，勿使失性。有君而为之贰，使师保之，勿使过度。天之爱民甚矣，岂其使一人肆于民上，以从其淫，而弃天地之性，必然矣”⁸，就是说，君主对民善待之，民众自然也善待君主，但若君主困民、肆民、淫民，民众又怎能不“出”（推翻、抛弃）君呢？

贾谊无疑地是拥护这种观点的。他在谈到周取代商的历史时指出，“纣，圣天子之后也，有天下而宜，然苟背道弃义，释敬慎而行骄肆，则天下之人，其离之若崩，其背之也不约而若期”，认为纣之为王一开始被民众认为是理所当然的事情，因为他是圣人之后，但纣后来背叛了那个无形的契约，因此天下之人反叛纣王就好像大家事先都约好的一般。这个无形的契约就是如果君王不能信守仁义，那么我们大家就都起来反抗他，不仅如此，纣王死后，民众还不解恨，还要践踏他的尸体，“夫势为民主，直与民为仇，殃然若此”，

⁵ 《贾谊新书·大政下》

⁶ 《贾谊新书·礼》；

⁷ 《贾谊新书·修政语上》；

⁸ 《春秋左传·襄公十四年》。

实在是可悲⁹。贾谊明确的说，国君就是道的化身，国君不为道，则不是国君，“君之为言也，道也。故君也者，道之所出也。贤人不举而不肖人不去，此君无道也，故政谓此国无君也”¹⁰。道即君主应守的契约，“故天下者，非一家之有也，有道者之有也，故夫天下者，唯有道者理（治）之，唯有道者纪（管理）之，唯有道者使之，唯有道者宜处而久之”¹¹，总之，只有那些愿意遵守这些无形契约的有道之人，才能得天下，才能长久地拥有天下。

（二）民本论。贾谊在《大政》篇中指出，民为“万世之本”，“民无不为本也，国以为本，君以为本，吏以为本，故国以民安危，君以民为威侮，吏以为为贵贱，此之谓民无不为本也”¹²。

贾谊从国家政治的三个层次展开对民为本的论述。首先，对于整个国家来说，民众是国家安危的根本，民众安居乐业，各业兴旺发达则国家强盛，国内政治就稳定，社会生活就有序，国家的安全也就有保障；相反，民众如果饥寒交迫，对社会皆存怨恨之心，基本生活没有保障，国内政治就不稳定，社会秩序就混乱，国家就会陷于崩溃、分裂状况；其次，对于君主和统治者来说，他的威信、威望和威严来自于民众的拥护和爱戴，民众支持度高，则统治者的威信威望也高，权威就大；相反，如果一个统治者不能得到百姓的支持，他的命令不能传达到民众中，民众也不执行他的命令，甚至百姓都起来反抗他的领导，那么君主就会自取其侮；最后，从国内政治的管理层来说，官吏直播与民众打交道，他们对社会各种事务进行管理的有效性，他们的政绩如何，也与民众直接相关，民众支持他们，那么官吏执行地的任务就会得到顺利完成，就会出政绩，也就容易得到升迁的机会，官也会越做越大，地位也会越来越高，故曰吏以民为贵；相反，如果官吏的管理得不到民众的支持，那么他们的管理也会出现各种问题，所执行的任务也很难完成，因此他们的政绩就差，不仅得不到升迁，反而会容易受到降职、撤职的处罚，故早吏以民为贱。因此，国家、君主、官吏都必须把民众视为根本，实行有利于人民的政策；

（三）民命论。贾谊又指出，“民无不为命也，国以为命，君以为命，吏以为命，故国以民为存亡，君以民为盲明，吏以民为贤不肖，此之谓民无不为命也”¹³。

贾谊认为，民众不仅事关国家强弱安危，更是事关国家生死存亡的大事，前者是程度问题，后者则是生死问题。民强则国强，民富则国富，国家在国家间关系中的影响也大，反之，民穷民弱，民不聊生，则一个国家离亡国也就不远了；民众也不仅仅是威侮只是涉及到一个君主的领导水平高低和威与侮的问题，而且也是对一个君主的是与非、明与昏的性质评价问题。威侮是强与不弱，能与庸的问题，盲与明则是好与坏、昏君与明君的大是大非的问题；一个得到民众高度拥戴的君主，能成就伟大的事业，能成为千古称颂的明君；而那些暴虐天下，残害民众的君王，则会造成民众怨而生怒，逼迫民众起来造反，以起义推翻其政权，不仅生命难保，而且死后也将受到历史的谴责，留下万古骂名。同样，贤与不肖也是一种对官吏的是非评价，而其标准也是看其与民众的关系，那些真心为民众办实事好事的官员，会得到民众信任、支持和拥护，会成为贤臣而在历史上受人尊重，反之，那些为害民众、鱼肉百姓的贪官恶吏，也会受到民众和历史的唾骂；所以，“故夫诸侯者，士民皆爱之，则其国必兴矣；士民皆苦之，则国必亡矣”¹⁴。因此，国家、君主、官吏都必须把民众视为命之所在，实行有利于人民的政策；

（四）民功论。在民本和民命论的基础上，贾谊进一步提出，要把是否有利于人民作为评价国家、君主和官吏的唯一标准，指出“民无不为功民。故国以为功，君以为功，吏以为功。国以民为兴坏，君以民为强弱，吏以民为能不能，此之谓民无不为功也”。就是说，看一国家是兴旺发达还是日暮途穷，看一个君主和统治者是贤明强大还是昏聩软弱，看一个官员是德才兼备还是昏庸无能，民众是惟一的衡量标准。民众是一把称，是一把尺，是一面镜子。

⁹ 《贾谊新书·连语》；

¹⁰ 《贾谊新书·大政下》

¹¹ 《贾谊新书·修政语下》；

¹² 《贾谊新书·大政上》；

¹³ 《贾谊新书·大政上》；

¹⁴ 《贾谊新书·大政上》；

贾谊还在其《大政下》篇做了一个很有意思的分析，说百姓看起来都很愚，怎么能把他们也看成是评判官员的标准呢？贾谊指出，“故夫民者虽愚也，明上选吏焉，必使民与（参与）焉。故士民誉之，则明上察之（如果民众说某官员好，明君就要进一步考察他）；见归而举之（如果民众真的归附于这个官员那么就可提拔他）；故士民苦之，则明上察之，见非（非难）而去之。故王者取吏不妄（录用官员不能随便），必使民唱，然后和之。故夫民者，吏之程（考察的标准）也，察吏于民，然后随之。夫民至卑也，使之取吏焉，必取其爱焉。故十人爱之有归，则十人之吏也；百人爱之有归，则百人之吏也；千人爱之有归，则千人之吏也；万人爱之有归，则万人之吏也。故万人之吏，选卿相焉”¹⁵。

无论是看国家、看统治者还是看官员，评判的惟一标准就是看其是否有利于民众安居乐业，是否有利于民众生活水平的提高，是否满足民众政治、经济和文化生活的需要，是否符合民众的喜怒哀乐，是否有利于民众根本利益的实现。

（五）民力论。如果民本、民命、民功论主要论及民众在国内政治中的地位和作用从而间接影响国家间关系的话，那么民力论则不仅直接与国内政治相关，而且直接与国家间政治有关。贾谊指出，“民无不为力也，故国以为力，君以为力，吏以为力”¹⁶。

这里的力，不仅是指力量，而且也是指权力，国家实力，与国际关系理论体系中的国家权力直接相关。贾谊这里所谓的“民力”，当然首先是指国内政治经济之力。贾谊指出，君主和官吏的力来自于民众之力，因为“君子之贵也，士民贵之，故谓之贵也，故君子富也，士民乐之，故谓之富也”¹⁷。

但贾谊在这里更多的是指民众在对外活动中的作用和地位。贾谊指出，“故夫战之胜也，民欲胜也；攻之得也，民欲得也；守之存也，民欲存也。故率民而守，而民不欲存，则莫能以存矣；故率民而攻，民不欲得，则莫能以得矣；故率民而战，民不欲胜，则莫能以胜矣”¹⁸。贾谊认为，在对攻守战防中，民众才是战争胜负的决定性力量，“故其民之为其上，接敌而喜，进而不能止，敌人必骇，战由此胜也。夫民之于其上，接而惧，必走去，战由此败也”，所以，贾谊得出的结论是：战争是胜利还是失败，最关键的不是天命，而是民众：“故人灾与福也，非粹在天也，必在士民也”，因此他大声疾呼，“士民之志，不可不要也。呜呼！戒之，戒之！”¹⁹。

（六）敬民爱民论。在指出民众的重大作用之后，贾谊又告诫人们，千万不要轻民简民敌民，不要小看民众，千万不要轻视民众，千万不要为害民众，而应爱民敬民乐民富民。因为“夫民者，万世之本也，不可欺。凡居于上位者，简（笞慢）士苦民者，是谓愚；敬士爱民者，是谓智。夫愚智者，士民命也。故夫民者大族（是人数最多的群体）也，民不可不畏也。故夫民者多力（力量强大）而不可适（敌）也，与民为敌者，民必胜之”。“故夫民者，至贱而不可简（笞慢）也，至愚而不可欺也。故自古至于今，与民为仇者，有迟有速，而民必胜之”²⁰。在贾谊看来，普通下层的民众虽然看似贱而愚，但这丝毫不影响民众的这种最高的地位，因为民众之所以低贱愚，不是民众本身的问题，而是统治者的问题：“故民之不善也，吏之罪也；吏之不善也，君之过也”²¹。“故有不能治民之吏，而无不可治之民”²²。所以，统治者对待民众，必须像对上天那样恭敬，“故夫士民者，国家之所树而诸侯之本也，不可轻也，呜呼！轻本不详，实为身殃。”²³

因此，治理民众、管理民众的最根本的办法，就是对民众心存敬畏之心，实行尊民爱民富民的政策。贾谊指出，虽然民众分为三六九等，民众各阶层也有不同情况，但对君主来说，无论对什么层次的民众，都必须秉持一个敬爱之心，“为人下者敬而肃，为人

¹⁵ 《贾谊新书·大政下》

¹⁶ 《贾谊新书·大政上》；

¹⁷ 《贾谊新书·大政上》；

¹⁸ 《贾谊新书·大政上》；

¹⁹ 《贾谊新书·大政上》；

²⁰ 《贾谊新书·大政上》；

²¹ 《贾谊新书·大政上》；

²² 《贾谊新书·大政下》

²³ 《贾谊新书·大政上》；

上者恭而仁，为人君者敬士爱民，以终其身，此道之要也”²⁴。治国之道对君主来说，就是“下爱其民”。治国治民的根本一言以蔽之，就是君主必须敬民爱民。

贾谊在其《修政语》篇也对民众与国家间政治的关系进行了初步分析。他认为，为了对付外敌入侵，君主必须对民既要“和”，要施仁政，也要严厉，否则国家无法运转，但是二者相比较，“和”比“严”更为重要。他借古代先贤之口说，“攻守而战乎同器，而和与严其备也。故曰：和可以守，严可以守，而严不若和之固也；和可以攻，严可以攻，而严不若和之得也；和可以战而严可以战，而严不若和之胜也，则唯由和而可也”²⁵。和即指上下同心，统治者与民众同心同德。贾谊指出，胜外必须先治内，治内即要必须敬民爱民。正如周公所说，“诸侯政平于内而威于外矣，君子行修于身而信于舆（众）人矣。治民民治，而荣于名矣。故诸侯凡有治心者，必修之道，而与之以敬，然后能以成也；凡有战心者，必修之以政而兴之以义，然后能以胜也；凡有攻心者，必结之以约而谕之以信，然后能以得也；凡有守心者，必固之以和而谕之以爱，然后能有存也”²⁶。

（七）争民论。贾谊不仅把民众主义的理论运用于国内政策，而且也较多地涉及到了国家的对外政策领域，尤其是在对匈奴的政策中，贾谊把民众主义运用于对匈奴政策。既然在国内是民为国之本，对匈奴来说也是一样，匈奴民众也是匈奴国之本。所以汉对匈奴也不仅仅限于与匈奴的单于和其他统治者打交道，也应把匈奴民众放进汉匈关系之中来考虑。因此，贾谊提出了汉王朝应针对匈奴民众做工作，争取匈奴民众对汉王朝的认同的战略思想，并具体提出了针对匈奴民众的“德战”论。

贾谊认为，汉与匈奴的关系是极不正常的，汉为天子之朝，是天下之首，却反要受到本为“天下之足”的匈奴蛮夷的节制，经常受到匈奴的骚扰，为了对付匈奴，汉朝不得不把大量的国力用于防范匈奴的入侵上，但又不知匈奴何时会来，成为汉朝的一大安全祸患，好比“足反居上，首顾居下，是倒县（悬）之势也”²⁷，倒悬之势是汉王朝的危机。怎么才有解决汉朝的这种危机呢？怎样才能对付匈奴这样一个对汉“不敬，辞言不顺，负其众庶，时为寇盗，挠边境，扰中国，数行不义，为我狡猾”的力量呢？怎样才能不让汉朝经年累月将数十万大军陈于边境而背负粮草供应等沉重的负担呢？

贾谊认为，匈奴不过三五十万人众，仅相当于汉朝的一个千石大县，汉朝对这样一支力量宜于采取“示武味利”（示之以武诱以之利）之策，但重点应放在通过利益来德化匈奴民众上，认为“今汉帝中国也，宜以厚德怀服四夷，举明义博示远方”，以达到“令中国日治，匈奴日危，大国大富，……以匈奴之众为汉臣民，制之令千家而一国，列处之塞处，自陇西延至辽东，各有分地，以卫边，使备月氏、灌窳之变，皆属之直郡，然后罢戎休边，民天下之兵²⁸”的目的，认为应当以厚德服匈奴众，使匈奴民众归附于汉，成为汉朝的一部分，并可使其驻守汉朝边境之地，防备其他的西北方向的月氏和其他民族的进攻，这样就可达到罢边境之兵以为戎边之民的目标。贾谊把这一思想称为德战德胜思想，其核心在于与匈奴单于“争其民”，使得匈奴民众归附于汉，使“单于无臣之使，无民之守”，不得不“请归陛下之义”，“此谓战德”²⁹。

这实际上是把汉匈关系分为国家政权和国家民众两个层面两个主体，一个层面是汉朝政权对匈奴统治者单于政权，主体是国家政权，主要形式是军事战争；另一个主体是汉朝对匈奴民众，主要形式是看不见硝烟的德战，即和平方式的进行的以争取匈奴民众脱离单于统治而归附于汉的战争。

贾谊不仅提出了德战德胜的战略思想，而且提出了具体实施这一战略的措施和方案，即“三表五饵”，以“牵其耳，牵其目，牵其口，牵其腹，四者已牵，又引其心，安得不来”？他的中心思想是汉朝向匈奴人展示汉朝的优裕的物质文明，让他们在生活的各个方面感到汉朝的教化文明，吸引其不安贫困之心，那么北方的匈奴人，“南乡而欲走汉，犹水流下也”，匈奴人就会像落叶归根一般归附于汉。这就是所谓德战德胜³⁰的思想。

²⁴ 《贾谊新书·修政语下》；

²⁵ 《贾谊新书·修政语下》；

²⁶ 《贾谊新书·修政语下》；

²⁷ 《贾谊新书·解县》；

²⁸ 《贾谊新书·匈奴》；

²⁹ 《贾谊新书·匈奴》

³⁰ 《贾谊新书·匈奴》

贾谊的民众主义的思想在封建时代是非常超前的，虽然在那个时期有个别思想家甚至有个别君王偶然提出过一些重视和强调民众作用的观点，总的来说它是不适合那个时代的，因为封建专制的本质从根本来说就是不把人当人看，就是不把民众当作国家的根本和命脉来看，就是让个别帝王君主高高凌驾于民众之上并对民众实行残酷的压迫和剥削，贾谊的思想在当时是根本不可能被重视和实现的。但这并不能掩盖贾谊思想的光辉。尤其是从国际关系的角度来看，可以说贾谊是最早把民众当作国际关系主体的思想家，并最早试图把它运用于当时的对外实践。他为后人从民众角度观察国际关系留下了可贵的思想遗产。

三 从民众角度重新定义国际关系主体

在理论上，民众与国内政治经济文化的关系的紧密关联是不言而喻的。但民众与国际关系到底有什么关联？人们首先会得出否定的结论，即民众与国际关系没有关系。

为什么？道理很简单，因为在现行的主流的国际关系的知识谱系中，国际关系的主体主要指国家、国际组织、跨国公司、非政府组织等行为体，在这里边，国家是民众的聚合概念并通过政府来代表，跨国公司和非政府组织在一定程度上代表了部分有组织的有特定利益驱求的民众的实体，而一般意义上的民众并不具备国际关系主体的资格。因为所谓国际关系行为体，其条件是第一必须拥有一个实体，有稳定的组织结构和形式；第二有独特的利益，第三必须具有一定的对外行为能力即参加国际活动的名义、名份、资格等，而这三个条件对“民众”来说都不具备。在这种观念的影响下，人们通常已经把民众与国际关系隔绝开来，基本的观点就是民众与国际关系没有关系。各种国际关系的理论都很少涉及民众与国际关系的关联，各种国际关系史也基本上都是描述政府间有什么战争和条约，基本不涉及民众。因此，今天人们所说的国际关系是主权国家间的关系，主要和实质上就是各国政府间的关系，今天的国际关系应当叫政府间关系更准确。

笔者并不否认国家或政府在国际关系中的主要行为体这一观点，而且认为直到今天各国政府仍然是重要的行为体。但笔者从民本思想和民众主义的角度来看，认为民众虽然没有这些学者们规定和认可的条件，但这不能抹杀民众在国际关系中能够起重大作用并具有重大影响这一基本事实，而且民众的这种作用和影响也并不完全包含在所谓国家、跨国公司、非政府组织等行为体的活动范围中。笔者认为，民众从有国家间关系以来，就一直是国家间关系的主要行为体之一，而且它可以不通过任何媒介（政府、非政府组织、政治实体、公司等）在国家间关系中发挥其重要作用。如果说前现代国家中民众的这种作用和影响还多少受政府的影响和限制较多的话，那么在人类社会进入全球化和信息化时代中，民众的这种作用和影响就越明显。

笔者认为，国际关系本质上不仅仅是各国政府间关系（它当然是主体），而且也是各国民众间的关系、本国民众与本国政府的关系、本国政府与他国民众的关系。

很有必要对当前的国际关系概念进行再定义。这些定义有两个问题，一是现在国内学术界受西方中心主义、主权国家中心主义的影响之下，在关于国际关系的定义上多混淆了国际关系与外交关系的定义，所谓国际关系等于国与国的关系，而国与国关系又等于政府与政府的关系，这实际上把国际关系定义在外交关系的层面上；（从非政府组织的名称也可以反过来看，即所谓国家行为体实际上就是指政府，没有人使用非国家组织来指称非政府组织，因为非政府组织的对应面是政府组织而不是国家组织）；二是这些定义在涉及政府与民众的关系时，一般都有一个潜在的假定即政府能够在对外关系上代表整个国家的民众，而实际上政府所代表的国家行为有时与民众一致，而有很多时候并不一致甚至相反。因此，当一个国家的政府不能代表本国的相当大一部分民众时，这个政府所代表的国家就成了问号。

笔者认为，政府虽然名义上代表国家，但实际上政府并不等于国家。政治学上定义的国家至少包括三个要素，即土地、人民和政府，其中土地是一个国家的固定组成部分，属于自然因素，不参与国际关系的活动，而人民和政府是组成国家的其他两个重要的组成部分。

因此，即使国际关系主要是国与国的关系，也并不仅仅是政府与政府的关系，所以，实际上国际关系从国与国关系的定义出发，至少应包括四个部分：此国政府与他国政府

的关系，此国政府与他国民众的关系，他国政府与此国民众的关系，此国民众与他国民众的关系。所以，仅仅从国与国关系的外延上看，国际关系的四个组成部分有三个部分与民众相关，而且，即使是政府与政府间的关系，也要受到各国民众很大的制约，各国政府间关系归根结底要反映各国民众间的关系，同时，政府作为一个国家法的主体和法人代表，与民众的关系也是复杂的，可以分成三种情况：代表广大民众、代表一部分民众、不代表民众，因此政府在多大程度上代表一个国家的合法性问题也是很复杂的。如果说过去的时代，特别是在封建专制时代君主王朝在国家间关系的活动中主要代表统治者的利益的话，那么在今天的现代国家中，不代表民众的政府间关系虽然也存在，但它总体上在减少，不得到民众支持，现代国家的政府很难推行其对外政策。

所以，说国际关系本质上也包括各国民众间的关系，包括各国民众与各国政府间的关系。

四、民众影响国际关系的主要方式

并不是一国的所有民众的所有活动都与国际关系相关，只有那些其活动结果对国际关系产生了实际影响的活动，才算是参与国际关系的活动。只要能对国际关系产生的影响的，都应视为国际关系的主体。这些活动可能是自觉的，也可能是不自觉的，可能是民众有组织的大规模参与其中的活动，也可能是偶然的、无组织的自发的活动；它可能是一个巨大的群体，也可能是少数几个人甚至个别情况下就是一两个人。

各国民众参与国际关系活动的方式主要有：

（一）、通过影响国内政治经济活动的进程影响国际关系

民众是国内政治经济活动的主要参与者，其中有相当大一部分活动纯粹的国内政治经济活动，对国际关系不产生或产生很少的影响，但也有不少国内政治经济活动对国家间关系甚至对整个国际关系体系产生重大影响，可能把这些国内政治活动称之为有国际影响的国内活动。这些有国际影响的国内政治活动通常有：一个国家的政权更迭进程，一个国家的重大的有战略意义的政治经济决策的产生，一个国家的长期的经济的持续发展引发的国内政治经济军事实力的大大增加从而引发地区或国际间力量对比的变化等。许多国际关系的理论和研究都把国内政治经济忽略不谈，只就国际关系谈国际关系，在笔者看来，这不能一概而论，有相当多的国内政治经济活动与国际关系无关可以忽略，而那些有国际影响的国内政治经济活动却是无法忽视的，忽略了就无法得出合乎实际的结论。

中国曾经一直是东亚区域的一个大国，对东亚区域的国家、政治实体有过重大影响。但中国在东亚区域内的影响并不限于强大的国力对外幅射造成的影响，而且也包括因中国国内政治的变化而带来的力量对比的变化。

公元前 214 年，在秦朝后不久，秦朝曾经派公子扶苏和蒙恬率 30 万大军北伐匈奴，攻取被匈奴侵占的河南地（河套地区），并将匈奴赶出了阴山一带，又大规模地移民屯垦，巩固了中国的北方，这是秦朝凭强大的国力进行的对外战争，它在当时的东亚产生了重大影响，迫使匈奴“不敢南面而望十余年”，形成了秦朝匈奴的局面。

但秦国民众通过改变国内政局使这一东亚格局出现了重大变化。陈胜吴广揭竿而起，各地诸侯和民众纷纷响应，很快推翻了秦朝的暴虐统治，但同时也给被秦朝打败的匈奴以重新崛起的机会。随着冒顿单于登台，匈奴有了一个强悍的首领，并在他的领导下迅速强大起来。冒顿单于灭东胡，逐月氏，统一匈奴各部，一个强大的匈奴在中国北方兴起，随之而来的是长达三百年的东亚汉匈两极格局（经历了匈强汉弱、汉匈对峙和汉强匈弱、汉匈一体及部分匈奴西迁）。与此相似的是近 800 年后的隋唐政权更迭过程中突厥的兴衰以及由此引起的唐朝突厥两极格局的重现。

在近现代，民众通过政党组织革命或起义，通过改变国内政权也能大大改变当时的国际关系。1917 年的布尔什维克领导和发动的工农革命推翻了沙皇政府，俄国革命使俄国退出了一战的协约国体系；而德国 1918 年的革命则加剧了德国宣布战败和结束战争的

进程。

冷战结束也并不是美国的胜利。苏联出现的国家政权更迭的事情却大大超出了国内政治的范围而带有国际体系重大变化的性质。是谁使冷战结束、雅尔塔体系解体？从国家间（实际上是政府间）关系层面上不能回答这一问题。美国对苏联的遏制在苏联解体进程中的作用小到几乎可以忽略不计。如果美国连对古巴这样的资源极其贫乏的身边的小国的遏制都不能达到使其崩溃的目的，对苏联这样的资源极其丰富的超级大国又能起到什么作用？但如果从民众也是国际关系行为体的观点就能比较正确的回答这个问题。美国针对苏联民众的和平演变在这一进程中起的作用可能远远大于通过军事力量遏制苏联起的作用。更重要的是苏联民众与苏联的国家政权之间的关系发生了巨大变化。苏联过度集权的政治经济体制产生了严重的贪污腐败、恶劣的官僚作风和低下的工作效率，这导致了民众对政府的不信任和反感，他们通过在政治变化过程中表现出来的对反对派支持或者对政治的冷漠对执政党和政府投了不信任票。这才是导致冷战结束和两极格局解体的最重要的原因。各种国际关系的理论都由于忽视民众的作用，在解释两极格局解体时的原因时显得苍白无力。

在现代社会以前，纯国内性质的政治经济活动是大量的和主要的，但全球化和信息化时代，纯国内性质的政治经济活动大大减少，而带有国际影响的国内政治经济活动越来越多，因而民众通过国内政治经济活动影响国际关系的领域和活动也越来越增加。

（二）通过人口生育对国家间关系产生重大影响。

人口是构成一个国家的主要物质基础。各国政府都通过增加人口或控制人口来实现国家的发展目标。在许多时候国家和政府并不能完全通过奖励或惩罚措施达到人口增加或减少的目标，在这个时候，民众对生育的态度就起主要作用。当这个情况不引出国家间关系改变时，是一种国内政治经济行为，但在一定情况下，人口的增减会成为影响国家间关系的一个主要因素，这个时候，民众就成为通过生育而影响国家间关系的主要行为体。

中国之所以能长期保持其历史上的大国地位，其主要原因之一在于中国有较高的人口生育率。中国历史上经历过许多残酷的战争，每一次大的战争都造成大量的人口下降。如果中国民众没有较高的生育率，中国的人口就不能保持在较大的基数上，其综合国力就将大大下降。尽管当代中国实行了较严厉的人口控制政策，但中国的总人口仍保持世界第一的地位，这个规模巨大的人口既是中国经济发展的巨大负担，又是中国经济发展的巨大动力，也是中国影响国际关系的一个持久性的因素。因此，中国广大的民众也成为影响国际关系的一个重要主体。

同样的情况还有印度。印度一直以人口众多而经济落后不被人们重视。但随着印度经济增长率越来越高，印度的实力和影响力也在不断上升，而在印度能够对国际关系产生影响的那些因素中，人们实际上最看重的并不是印度的海军力量或核弹能力，而是其庞大的人口基数。

因人口问题而影响国际关系的相反的情况是俄罗斯的民众。俄罗斯政府一直通过奖励措施鼓励居民多生育，但俄罗斯民众却从自己的角度考虑不愿多生，这导致了俄罗斯人口的下降，在 1990 到 2005 年间，俄罗斯人口总数减少了二百万。它现在还不是引起国际关系变化的一个因素。但如果照这个趋势持续下去，照一些专家的估计，俄罗斯总人口有可能在未来的 50—100 年间，从现在的 15000 万上降到 8000 万人左右，这可能大大影响俄罗斯的综合实力，而那时俄罗斯在国际关系中的影响力也将大打折扣。

（三）、民众的迁移是改变国际关系格局的重要因素之一

人们对国家通过战争改变国际关系格局的情况已经有了许多认识，但对民众通过迁移而引起的国际关系的格局的变化却还缺乏足够的认识。事实上，民众的有组织的或自发的人口迁移（其中包括大规模的有组织的迁移，民众个人的自发的合法移民以及民众个人偷越国境而形成非法移民等不同形式）是引发国际关系变化的重要因素，民众也因

此成为国际关系的一个重要的参与者和主体。

中国是东亚国际体系中的主要大国，而中国的形成和发展与各地民众不断的迁居有关。周人原住汾水河水之间，后由于戎狄的不断侵扰而迁居到岐山周原（今陕西武功），再进入到关中平原才最终定居下来，又与原来的商王朝发生冲突，引发了商周战争。这场战争不仅本身就是由于周人迁徙的结果，而且它又直接引发了新一轮的迁徙，秦人也是一个不断适居的部落，据说秦人祖先原来居住在山东半岛，为东夷族一支，后助商灭夏，又分批迁到今甘肃东部，在周兴之际，又助周灭商，后又从甘肃进入今陕西境内并最后从此地发展起来，并最后统一了中国。“商周兴亡之际是我国民族大动荡大迁徙的时期”，是中华文化的一次大扩散大发展，为避免战争的祸乱，不断有民众从中国北方迁徙到南方，使中原文化随之在南方生根开花，并与当地文化融合，形成新的中华文化。

在汉朝时期，通过汉匈达两个多世纪的对抗和对峙，经过了匈强汉弱、匈汉僵持的阶段之后，到公元 2 世纪左右，匈奴终于分裂和西迁，最后完全从中国的北方消失。在这一过程中，引发了一系列的民众的自觉和不自觉的迁徙，并对东亚、中亚、西亚和整个欧亚大陆的国际关系产生了巨大的影响。匈奴曾东灭东胡，西攻月氏，月氏被匈奴挤出了河西走廊，被迫向西迁徙，把中亚的西徐亚人赶走，西徐亚人没办法，又只好进入乌克兰地区，把当时居住在那里的当地日耳曼部落人再向西挤，失去家园的日耳曼部落为了生存，只好再向西进，碰到西边的大西洋无法再西进时，又掉头向南进，进入到罗马帝国境内，引发了日耳曼人与罗马人之间的战争，并最后成为使西罗马帝国灭亡的重要原因。

这些战争引起的迁移也引起了区域内国家关系的扩大。如，在中国与朝鲜的国家关系之前，已经有了几百年甚至更长时间的民众间的关系。最早记载的中国大陆到朝鲜半岛的民众的迁徙发生在商周战争之际。一些山东半岛的民众先迁迁徙到辽东半岛，再从那里渡海到了朝鲜半岛；也有一部分从商的中心地带迁迁徙到朝鲜半岛，如著名的商臣箕子受到商纣王的迫害被关入大牢，周的大军灭商后，把他从牢中放出来，箕子便率一部分商朝遗族迁徙到了半岛，这也是历史上最早的中朝关系；后来秦灭六国过程中，一部分燕人以在满的率领下，也迁徙到半岛，这也是第二次较大规模的大陆向半岛的迁徙。在朝鲜的历史上有箕子朝鲜和卫满朝鲜的称谓。更大量的民众向半岛的迁徙肯定是没有被记载下来的。因此完全可以说，大陆与半岛的民众的关系远远早于中国和朝鲜国家间的关系。

在中国大陆不断的战争影响下，大批民众从北方到南方，促进了南方的繁荣和发展；更有数量不少的民众出海，迁居到东南亚和海外其他地方，最后形成了海外几千万华人华侨的特殊群体，它是中国与东南亚国家的一个特殊的关系。

民众通过迁徙使国际关系格局发生重大变化的，是十七世纪开始的持续几百年之久的欧洲民众向北美大陆的迁徙，它最后缔造了自有国际关系以来的最强大的国家——美国。美国是一个移民国家，有几千万欧洲人口移居到了这块北美大陆的土地上。美国也是民众通过迁徙形成的国家之一。美国的产生和发展及其在国际上的影响，是民众在国际关系中的主体作用的一个最有力的例证之一。

民众迁徙在冷战结束过程中也发挥了重大作用。1988—1989 年，约有 5—6 万罗马尼亚人出走匈牙利和奥地利不归，保加利亚有 30 多万人迁居到土耳其，民主德国有 34 万多人大规模出走到联邦德国不归，1989 年 11 月柏林墙倒塌后，几天中就有近百万人涌向联邦德国。这些国家的民众用出走表达达到执政当局的不满，并通过出走给这些国家当时的执政当局造成很大的压力，是导致东欧巨变的一个重要原因。

民众迁徙在冷战后仍然是影响当代国际关系的重要因素。美国是接受各国移民数量最多的国家。它也在潜移默化的影响着美国的发展。拉美国家在美国的合法移民已达 1000 多万，另外还有几百万甚至上千万的非法移民。亚裔移民在美国也有较大增长。这些移民通常都有较高的人口出生率，长此以往，美国的人口构成必将发生变化。而且这种变化正在开始出现，表现为有色人种在美国人口中的比重的上升。这种情况引起了亨廷顿等美国思想家的忧虑，他们担心美国人口的多样化会带来美国白人占统治地位的意识形态的变化从而最终引起美国的分裂。

（三）支持或反对本国政府的对外政策直接表达意愿

美国发动的多场战争都因他国和本国民众的反对而失败或陷于困境。美国对越南的战争，固然受到了北越政府有组织的反对和抵制，但同时也受到了首先受到越南南北双方人民的反对，再加上美国民众兴起了波澜壮阔的反战运动，最终迫使美国政府从越南撤军；是两国的民众使得美国在越南战争中失败；

如果仅仅从政府间关系也无法解释苏联在阿富汗战争的失败。苏联政府与其扶持的阿富汗政府是合作关系，但这并不等于苏联与阿富汗国家的关系，而只是两国关系的一部分。虽然苏联民众没有发起大规模的反苏联侵略阿富汗战争的运动，但却遭到阿富汗民众自发的抵抗而遭到失败；

同样，今天美国虽然通过战争推翻了阿富汗的塔利班政权，并扶持现在的阿富汗政府，但美国及其盟国在阿富汗的军事行动同样遭到了阿富汗民众的反对；伊拉克战争也是民众参与国际关系的一个典型：虽然萨达姆政府被推翻并出现了一个得到美国支持的伊拉克政府，但美国与伊拉克的关系也并非就解决了。美国最后可能会面临与越战相同的困境：由于遭到伊拉克民众的反对而不得不从伊拉克撤军。美国民众对美国政府发动的伊拉克战争的支持的减弱将会加剧这一进程。

欧洲统一进程中，欧洲民众发挥了主体性的作用，他们通过公民投票参与了欧洲统一进程。欧洲统一宪法草案是法国等主导下提出来的，但法国政府与法国公众的想法并不一致，法国民众通过投票否定了这一草案，使欧洲统一进程受到重大挫折。

在现代社会中，由于网络通讯技术的发展和普遍使用，各国民众参与国际关系活动的可能性大增加，他们通过在互联网上发表对本国对外政策的意见而对本国政府的外交活动产生影响。

除了这些较为普遍的情况外，还有一些特殊情况，即个别和少数人构成的群体发挥突出作用而影响国家间关系。中国春秋战国时期的墨家曾帮助一些小国抵抗大国的侵略；当时的读书人如苏秦张仪通过向各国统治者推销自己的战略主张而改变当时的战国格局；在欧洲也不乏这样的例子。最典型的是塞尔维亚青年波斯尼亚和黑手会成员的活动，它们的成员查卜林维奇和普林西波对奥匈帝国斐迪南大公的暗杀，直接引发了1914年的第一次世界大战。

总之，本文认为，政府并不是主权国家的同义词，国际关系并非政府间的关系，当政府与民众的意愿一致或政府能够控制民众时，政府是主权国家的代表者，而当政府与民众的多数或相当一部分民众意愿不一致并且不能有效地控制民众时，主权国家的代表就发生分裂，这时，政府不再是主权国家的有效代表者，民众在现代条件下越来越成为国际关系的活跃的主体，把民众排斥在国际关系的主体范围之外，不能很好地理解国际关系的本质。国际关系不仅是政府间的关系，而且也是本国政府与本国民众的关系（尤其是直接涉及外部世界的活动上），是本国民众与他国民众的关系，是他国政府与本国民众的关系，是他国政府与他国民众之间的关系。仅仅把国际关系限于国家政府间的关系一大缺陷。重读两千多年前西汉思想家贾谊论述民众主义的《大政篇》，有助于提醒人们对这一问题的重视和思考，也希望国际关系研究的学者们能加强这一方面的研究。

最后，本文再次强调贾谊提出的基本观点：民为“万世之本”，“国以民为存亡”，“故夫诸侯者（政府、统治集团），士民皆爱之，则其国必兴矣；士民皆苦之，则国必亡矣”，“故夫战之胜也，民欲胜也……民不欲胜，则莫能以胜矣”。“夫民者多力（力量强大）而不可适（敌）也，与民为敌者，民必胜之”，因此，国家必“争其民”。