

欧洲改革中心

俄罗斯、中国与全球治理

查尔斯·格兰特

欧洲改革中心

欧洲改革中心简介

欧洲改革中心是一家智库，致力于推动欧盟更好地运转，并强化其在世界上的作用。欧洲改革中心支持欧盟，但并非无条件地附和。我们相信，欧洲一体化从总体上而言是一件好事，但也承认，欧盟在许多方面运转还不够好。我们还认为，欧盟在从气候变化到安全领域应该承担起更多的全球责任。欧洲改革中心立志推动欧盟向更加开放、外向和有效的方向发展。

主任：查尔斯·格兰特（Charles Grant）

顾问委员会

ESKO AHO	诺基亚企业关系与责任执行副总裁，芬兰前总理
GIULIANO AMATO	意大利前总理
ANTONIO BORGES	前任国际货币基金组织欧洲事务主管，欧洲工商管理学院前院长
NICK BUTLER	伦敦国王学院国王政策研究所访问学者兼所长
TIM CLARK	司力达律师事务所（Slaughter & May）前高级合伙人
IAIN CONN	BP集团常务董事，BP集团炼油与营销业务（Refining & Marketing, BP p.l.c.）首席执行官
TIMOTHY GARTON ASH	牛津大学欧洲研究教授
HEATHER GRABBE	布鲁塞尔开放社会研究所所长，索罗斯网络欧盟事务负责人
LORD HANNAY	英国前驻联合国和欧盟大使
LORD HASKINS	Northern Foods前董事长
FRANÇOIS HEISBOURG	法国战略研究基金会高级顾问
SIMON HENRY	荷兰皇家壳牌有限公司首席财务官
WOLFGANG ISCHINGER	安联集团政府事务全球主管
LORD KERR (CHAIR)	荷兰皇家壳牌有限公司副总裁
CAIO KOCH-WESER	德意志银行集团副主席
IORELLA KOSTORIS PADOA SCHIOPPA	罗马大学教授
RICHARD LAMBERT	英国工业联合会前总干事
PASCAL LAMY	世界贸易组织总干事，前欧盟委员会委员
DAVID MARSH	SCCO International董事长
DOMINIQUE MOÏSI	法国国际关系学院高级顾问
JOHN MONKS	欧洲贸易联合会大会前秘书长

CHRISTINE OCKRENT.....法国对外视听集团前首席执行官
STUART POPHAM.....花旗银行欧洲、中东、非洲区副主席
LORD ROBERTSON.....TNK-BP副主席，北约前秘书长
ROLAND RUDD.....Business for New Europe主席
KORI SCHAKE.....胡佛研究所研究员，西点军校布莱德利教授
LORD SIMON.....苏伊士集团董事，英国前贸易与欧洲竞争力事务部长
LORD TURNER.....英国金融服务管理局和气候变化委员会主席
ANTÓNIO VITORINO.....Notre Europe主席，前欧盟委员会委员
IGOR YURGENS.....莫斯科当代发展研究所所长

由欧洲改革中心（CER）出版，14 Great College Street, London, SW1P 3RX

电话：+44 20 7233 1199，传真：+44 20 7233 1117，info@cer.org.uk，www.cer.org.uk

© CER 2012 年 2 月 ★ ISBN 978 1 907617 07 2

俄罗斯、中国与全球治理

查尔斯·格兰特

关于作者

查尔斯·格兰特在 1996 年帮助建立了欧洲改革中心，并于 1998 年成为该中心第一任领导。此前，他是 Euromoney 和《经济学人》杂志的记者，就金融市场、欧盟（格兰特曾担任布鲁塞尔站记者）以及防务写了大量文章。他的著作包括《雅克·德洛尔秘闻》（*Delors: Inside the House that Jacques Built*）以及大量欧洲改革中心的出版物，如《欧洲和中国能否共建世界新秩序？》（2010 年）。格兰特于 2002 年至 2008 年担任英国文化协会主任和理事。



鸣谢

作者对协助完成报告的诸多官员、学者和智库人士致以诚挚的谢意，并向对文章草稿提出建议的人士致谢，他们是：Oksana Antonenko、Hugo Brady、Edward Burke、Sam Charap、Richard Gowan、David Hannay、Ben Judah、Clara Marina O'Donnell、Edwina Moreton、David Shambaugh、Simon Tilford、May-Britt Stumbaum、Stephen Tindale、Dmitri Trenin、Tomas Valasek 和 Philip Whyte。在此，特别要感谢 Katinka Barysch，她对本文结构提出了重要建议。还要感谢 Veronica Collins 帮助我查找资料，Kate Mullineux 帮助我排版和打印。作者衷心感谢开放社会基金会对欧洲改革中心俄罗斯和中国问题研究的支持。



名词解释

在本报告中，“全球治理”一词取较为宽泛的定义，正如美国情报理事会和欧盟安全研究所定义的那样，“全球治理……包括有助于国际层面采取集体行动和解决问题的所有机构、机制、程序、伙伴关系和网络。”（“全球治理2025：处于关键性转折的路口”，2010年12月）。而多边机构的定义则相对狭窄：为了共同公益限制主权国家行动自由的国际组织。大多数多边机构是基于规则的正式机构。但二十国集团等非正式机制也应被视为多边机构，这主要是考虑到其他成员的同行压力会改变一些成员的行为。



本报告的版权归欧洲改革中心所有。除个人用途和非商业用途之外，不得以任何方式复制、抄袭、重新发表或传播本报告的内容。如用于任何其他用途，须事先获得欧洲改革中心的书面许可。

目录

关于作者.....	5
鸣谢.....	5
名词解释.....	5
概要.....	8
1、序言.....	13
2、俄中对比.....	16
相似点.....	16
不同点.....	18
3、俄罗斯.....	22
俄罗斯对全球治理并无信心.....	22
经济治理.....	25
安全治理.....	29
地区治理.....	33
为什么俄罗斯应更重视全球治理.....	39
4、中国.....	42
中国态度的演变.....	42
质疑全球治理.....	44
参与全球治理.....	46
安全治理.....	48
经济治理.....	52
地区治理.....	57
中国与美国.....	59
中国为什么应更重视全球治理.....	61
5、欧洲扮演何等角色?.....	64
西方对全球治理的影响.....	64
欧洲与金砖国家的伙伴关系.....	66
6、俄罗斯、中国和全球治理的未来.....	70
俄罗斯与中国如何改变?.....	70

俄中关系	73
需要更大程度上的全球治理	75

概要

当今世界非常需要国际合作，但全球治理却相对不足。无论是多哈回合贸易自由化谈判、联合国气候变化谈判、协调经济与金融政策的二十国集团，还是联合国安理会的种种努力，国际合作可谓乏善可陈。“多边主义”（定义为旨在促进共同公益的国际组织和规则）似乎正在走下坡路。与此同时，中国、俄罗斯和其他非西方大国正在推动国际秩序向“多极化”发展。

新兴的多极化国际秩序有哪些特征尚不明。是基于强有力的多边组织，还是基于大国均势？在后一种情况下，大国为达到自身目的，或结盟或采取单边行动，且该情况看上去成为现实的可能性更大。过去有时主导多边主义的美国正在相对变弱；信仰多边主义的欧盟无论在外交，还是经济上的表现均差强人意；而越来越强大的金砖国家（巴西、俄罗斯、印度、中国和南非）对多边机构采取的是一种工具主义的态度，通常只有在面临眼前利益的时候才会支持多边机构。

俄罗斯与中国：比较与对照

俄罗斯和中国在许多方面对全球治理的态度比较接近。两国都将全球治理视为一个西方的概念，旨在促进西方利益；两国都坚定支持不干涉其他国家内政的不干涉原则；两国都倾向使用协调性外交（大国之间非正式的协调）胜于使用全球治理的方式；两国都喜欢通过区域组织加强其在周边和全球舞台上的地位；两国国内都有自由和民族主义两种势力，前者对多边机构采取积极的接触态度，而后者对多边承诺持怀疑立场。

中国和俄罗斯最大的差别在于：中国对安全领域议题的全球治理不太重视，但在经济领域，一旦中国发现有实际利益就会参与多边治理。俄罗斯恰好相反：其对安全领域的国际规则积极参与，但对参与经济全球治理则不太情愿。

中、俄两国的历史和经济结构的差异是造成上述差异的主要原因。中国是世界第一大出口国，以出口制成品为主，因此，对自由贸易的国际规则非常支持。与之相对，俄罗斯出口大量石油和天然气，但这一领域尚无国际制度。在安全领域，中国是崛起中的大国，对自身力量日益自信。因此，中国不愿受国际军控规则的束缚。而俄罗斯，虽说在某些方面处于衰退中，但依然拥有巨大的核武库。因此，俄罗斯将军控机制视为保护其地位的一种手段。

俄罗斯

许多俄罗斯外交领域的实践者和学界人士，无论是自由派、现实主义者，还是有民族主义倾向，长期以来对全球治理的潜力均持怀疑态度。过去二十年，自由派、现实主义或民族主义倾向都曾影响过俄罗斯的外交政策。2002年之前，自由派和现实主义者影响力最大。2003到2008年，现实主义者和民族主义者占了上风。2008年以后，尽管民族主义势力受到

一定削弱，但形势不甚明朗。金融危机让俄罗斯看到了自身经济的脆弱性，奥巴马总统上台让俄美关系有所好转，而中国崛起让莫斯科平添了几份担忧。在2011年到2012年的冬季，随着莫斯科街头爆发反对总理普京的游行以及俄罗斯反对西方和阿拉伯国家通过联合国安理会制裁叙利亚，俄政府提高了反西方的声调。

在上述几个历史阶段，俄罗斯外交政策仍是现实主义，重心放在民族国家和硬实力上面。像俄罗斯这样的大国倾向于将超国家机构视为弱小国的保护伞。他们喜欢的是大国协调，因为这可以体现他们的身份和地位。俄罗斯的世界观是重实力、轻规则。

俄罗斯在国际货币基金组织或是世界银行的影响力并不出众。在联合国气候变化谈判中也不活跃。俄罗斯花了18年最终于2011年12月加入世界贸易组织，这体现了其参与全球经济治理的勉强心态。但这也表明，在俄罗斯系统内部，支持参与国际机构的那派势力有时也能赢得国内争论。

作为世界上主要的核大国，俄罗斯对国际安全机构的重视程度要高于经济机构。但是，俄罗斯对军控的支持也不是无条件的。在总统任期，普京退出了欧洲常规力量条约，而现任总统梅德韦杰夫曾威胁弃用《新战略武器削减条约》，除非美国改变其导弹防御计划。

俄罗斯强烈反对西方领导的军事干预，其态度有时甚至比中国更加激烈。俄罗斯批评西方的双重标准：许多美国人和欧洲人在轰炸塞尔维亚或入侵伊拉克时不讲国际法，而对塞尔维亚的轰炸和对伊拉克的入侵，联合国安理会却不予置评。俄罗斯为什么不能利用自身在联合国安理会的优势地位，反对西方谴责人权记录不良的国家？

以下三家区域性机构有助于加强俄罗斯与其邻邦的关系，俄罗斯对这些机构抱有支持态度：关税同盟、集体安全条约组织（“集安组织”）以及上海合作组织（“上合组织”）。俄罗斯的领导人对于与白俄罗斯和哈萨克斯坦建立的关税同盟尤为热衷，他们希望籍此加深并拓宽包括诸如乌克兰等国家在内的“欧亚共同体”。但是，莫斯科并未努力促使集安组织或上合组织成为重要的安全组织。就与西方有关的方面而言，俄罗斯并未获准加入欧盟和北约，并对当前由欧盟和北约主导的欧洲安全架构表示愤怒。虽然，梅德韦杰夫为建立“一个新的欧洲安全架构”所作的努力并未达到预期目标，但俄罗斯仍能与欧盟和北约建立更紧密的联系。

俄罗斯应当更重视全球治理。更积极地参与国际组织行动将有利于俄罗斯经济的快速现代化。俄罗斯在经济上取得更大成功将更加有益于国际利益，国际规则对此提供了保障。俄罗斯应当在有关金融规则和气候变化的国际性磋商中扮演更为重要的角色。俄罗斯应当重新加入其与美国和其他国家开展的军备控制谈判。一些迹象表明，莫斯科正更积极对待全球治理问题。近几年，除加入世贸组织外，俄罗斯已签署欧洲经济合作组织公约，并在八国集团和二十国集团中提出了若干项倡议。

中国

自 1978 年邓小平开始进行改革以来，中国逐步加大参与全球治理的力度。但是，自 2009 年起，中国开始采取较为武断的对外政策，这表明，在中国的系统内部，民族主义者和现实主义相对于支持参与国际机构的一派而言，在相关的国内争论中获得了更多胜利。这一情况可以通过诸多事实进行解释：中国经济在西方处于危机时期迅猛发展，这让中国成为一个更加自信、但又不太愿意接受西方指引的全球大国；同时，西藏和新疆问题，甚至是阿拉伯世界的问题都使中国感到不安；越来越多的民族主义者在互联网上发帖，已影响到了政策制定；即将进行的权利交接使中国领导人更不愿意被视为对外国人服软。

中国领导人的言论更倾向于支持民族主义者，而非支持参与国际机构的那一派：中国领导人所谈论的是民族主义。但是，中国领导人仅将多边主义视为巩固中国利益的武器和战略，而非许多欧洲人认为的那样，将其视为一种具有较高地位的制度。

中国仍不愿意参与军备控制或其他安全治理措施。虽然中国参与不扩散制度，但西方大国和俄罗斯却认为，中国向巴基斯坦出售核反应堆的行为是不负责的。在联合国，中国的身份一分为二：在联合国大会中，中国是最贫穷国家的发言人，僵硬且教条；而作为联合国安理会的常任理事国，中国却实际且灵活。由于曾经被西方大国欺辱，中国不希望西方大国干涉西藏和新疆内政，也不希望他们插手中国对持不同政见者的处理。并且，由于看到支持一些西方国家讨厌的政权会带来经济利益，因此中国始终遵循不干涉原则。

中国对经济方面的全球治理抱有十分积极的态度。2011 年 12 月，中国在德班气候峰会结束时，接受了模棱两可的声明。这表示，中国可能更愿意接受有关经济的全球规则。中国重视国际金融机构，并向这些机构派驻一流人才。中国已提出一项具有雄心壮志的（虽然不切实际）改革国际货币基金组织特别提款权的计划，使人民币进入准货币范畴。中国更喜欢二十国集团，因为中国在其中拥有与美国平等的地位。虽然，中国加入世贸组织已超过十，但中国并未在该组织中倾尽全力，且并没有为实现多哈贸易自由化目标做出更大努力。

中国重视上合组织和东盟 10+3 等区域性论坛，这些论坛使中国的邻邦确信，中国的崛起是温和的。但是，近几年，中国在保护朝鲜、反对日本和宣称其对南中国海的权利时采取了相对强硬的路线，由此损害了其与其邻邦的关系。

美国的言行对中国的对外政策和对全球治理所采取的措施都具有重大影响。自 2009 年，华盛顿加强了其对亚洲安全的承诺，由此加大了中国对美国包围圈的担心。中国担心，美国将利用其在某些国际机构中的主导地位，损害中国的利益。北京的官方论调旨在淡化中美“两极世界”的前景，因为这意味着，中国必须承担更多的国际责任。

随着经济不断发展，中国希望更多地参与全球机构。作为世界最大的出口国，中国必须为恢复停滞不前的多哈回合谈判做出更多努力，或提出有关取代多哈回合的建议。中国正在

不断扩大对外投资，参加其他国家的招投标活动，并希望保护自己的知识产权（IP），为此中国必须减少对在中国的外国投资者的歧视，更努力地保护其知识产权，签署有关公共采购的世贸组织协定。

中国需要一套全新的安全治理模式。中国的邻邦及其他全球大国并不确信中国的崛起是温和的。因此，中国必须完善其在邻邦的地区治理机构，改善其执行不扩散制度的情况，更积极地帮助解决朝鲜和伊朗核问题，并开始（首次）参加有关减少战略和常规武器的国际性对话。这些都将增强中国的软实力，并使中国更有资格要求其他大国的帮助。

欧洲扮演什么角色？

美国和欧盟的行为将对金砖国家在跨国机构的态度上产生重大影响。如果美国和欧洲重视全球治理，俄罗斯和中国将更有可能将全球治理提上议事日程。但是，虽然美国在许多机构中起着积极作用，特别是那些涉及经济和金融的机构，美国人并非多边主义的爱好者。美国总统贝拉克·奥巴马推崇多边主义，但是，多边主义这个词可能使其败选，因此，奥巴马的当选并未使美国人对多边主义的态度产生巨大变化。美国是全球最大的军事和经济强国，美国人觉得他们能够自给自足，并感到十分安全，他们中很少有人希望强化国际机构的实力。

相比于美国而言，欧洲在签署多边协议方面的情况较为理想。由于欧盟是全球最大的经济体，且其成员国在许多主要的机构中均扮演领导角色，因此，欧盟有能力影响国际制度架构。但是，欧洲领导人却因为内部严重的经济问题而将数项国际性问题暂搁在一边，其中就包括全球治理。

大部分欧洲国家的政府都清楚，他们将从有效的多边机构中获得巨大利益。考虑到新兴和重新崛起的大国将对这些机构产生影响，欧盟与金砖国家之间的关系便显得尤为重要。在管理其与金砖国家的“战略性伙伴关系”时，欧盟将遵守五项原则。第一，欧盟必须重视全球治理的好处，并始终遵守自身原则和国际规则。这就意味着，欧盟必须避免单边贸易保护主义。第二，欧盟应当将这些伙伴关系的侧重点仅置于一些关键性课题。第三，欧盟必须保持团结，并像美国那样，与拥有类似目标的国家相互合作，以期共同提高其优势。第四，欧盟应当愿意以互利为目的，与俄罗斯和中国进行谈判。第五，欧盟应当始终向这些大国的政府灌输人权概念，但不应将整个伙伴关系建立在各个国家对待其人民的方式的基础上。

俄罗斯、中国和全球治理的未来

俄罗斯和中国的发展方式将对全球治理产生重大影响。两国均面临重新平衡经济结构的挑战：俄罗斯需要逐步建立制造业和服务业，减少对油气出口的依赖，并创造一个更好的商业环境，鼓励外国投资；中国则需要刺激消费，减少投资，限制国有企业的影响。在两国，强大的利益集团均反对改革：在中国，反对者是共产党的某些部门；在俄罗斯，反对者是最强大的领导家族中的某些势力。重新平衡经济结构将抑制两国掌权者的权力和收入。虽然中

国经济比俄罗斯经济更强大、更多样化，但是，如果没有重新平衡经济结构，实现现代化，两国未来的经济状况均将混乱不堪。

上述一切都影响着全球治理。如果俄罗斯和中国能够解决自身的经济问题，改革经济体制，两国的掌权者将更加充满自信和成就感。他们将更愿意与其他全球大国进行具有建设意义的合作。但是，如果这两个经济体均未能进行成功调整，经济发展缓慢，社会持续动荡，全球治理将会受到不利影响。对于西方，两个政权均抱有不安全感和一系列质疑。民族主义将在两个国家盛行。

目前，俄中两国的关系正处于历史最好水平：贸易不断发展，莫斯科和北京经常在外交问题上相互合作，共同反对西方干预，并且，两个政权还经常避免相互谴责。但是，较两国之间的关系而言，两国更关心的是他们与美国的关系。俄罗斯十分害怕中国经济实力，且不喜欢谈论由中美主导的两极世界。中国有时对俄罗斯经济不屑一顾，担心莫斯科与华盛顿关系的“重启”将导致莫斯科采取更亲西方的对外政策。

存在不确定的原因使我们认为俄罗斯可能更愿意加入全球治理。而这些原因可能也同样适用于中国。在全球经济背景下，俄中两国的经济关系越密切，两国就越有可能选择多边主义。

关注经济方面全球治理的学者们对未来表示十分乐观，相信新兴大国将尊重并支持多边体系。但是，撰写安全方面文章的学者们则不是那么乐观。他们认为，中国的崛起将尤其可能破坏多边体系的稳定性。

人们对于全球治理的需求从未如此强烈过；但是，美国和欧盟加强并建立国际体系的能力受到其经济困境和政治平民化的限制。同时，金砖国家则仍更倾向于用惧怕和怀疑的态度对待多边机构。金砖国家的态度对决定全球治理的未来至关重要：如果金砖国家可以成为“负责的利益相关者”并具备某些有助于加强现有机构作用的价值观，则多边主义将拥有一个美好的未来。



1、序言

自第二次世界大战以来，那些期待世界获得更好治理的人们已数次提出他们的希望。第一次是在二战之后，即联合国、国际货币基金组织（IMF）、世界银行和《关税及贸易总协定》（“关贸总协定”）成立之时。第二个乐观主义时期是二十世纪 90 年代早期：俄罗斯有史以来第一次与西方保持紧密关系，使联合国安理会（UNSC）更加团结，乔治·沃克·布什总统提出了“新世界秩序”，全球第一个有关气候变化的协定在里约热内卢达成，数家国际刑事法院成立，关贸总协定变为世界贸易组织（世贸组织）。在 2008 年至 2009 年期间，经受了金融危机的打击后，二十国集团开始召开政府领导级别会议，并由此成为对世界经济具有重要影响的指导委员会。二十国集团使新兴大国在全球治理中享有更大利益，并在协调经济刺激一揽子计划、制定有关银行资本的规则和增加对国际货币基金组织的投入方面，取得了一些成功。

但是，在二十一世纪第二个十年初期，有效的全球治理前景变得灰暗。自 2009 年 3 月的伦敦峰会起，二十国集团即已精疲力竭。二十国集团成了一个只说不做的清谈会，很少在会中讨论实质性问题。二十国集团的核心成员很少就某些问题在行动前进行讨论，而这些问题往往是最应当摆上二十国集团议事议程的。2011 年 11 月，在嘎纳举行的二十国集团峰会做出了许多承诺，发表了许多陈词滥调，却几乎没有与全球经济发展不均衡、国际货币制度改革或欧元区危机相关的实质性内容。

同时，世贸组织的贸易自由化多哈回合于 2001 年启动，虽然尚无结论，但在某种程度上已濒临死亡。

2009 年末召开的哥本哈根气候变化大会几乎没有取得任何成果。两年后，在德班召开的大会没有那么激烈，虽然，在此期间做出的决定不可能抑制全球变暖，但显然更具建设性意义。联合国安理会仍在考虑 1944 年的全球势力制衡问题，但并未进行改革；如果印度和巴西等新兴大国无法成为常任理事国，联合国的合法性就会变弱。2011 年初，联合国安理会就卡扎非对利比亚反对派的袭击做出了回应，通过了两项旨在进行国际干预并最终进行政权改革的决议；但是，第二年，俄罗斯和中国却表示反对联合国安理会就叙利亚内战问题谴责叙利亚政权。

在处理金融危机、气候变化、恐怖主义、扩散、有组织的犯罪和流行病等问题时，需要协调一致的国际行动，其迫切性现已达到历史最高点。但是“多边主义”（即各国政府试图籍此处理全球问题的国际规则与机构体系）的作用似乎在数个领域均有所减弱。与这一趋势同时发生的是不断增强的“多极化”，世界已从二十世纪 90 年代的“单极”世界逐步向相互竞争的多边力量中心转变，在二十世纪 90 年代的“单极”世界中，美国是唯一的超级大国。但是，多边主义的减弱与多极化的增强又相互关联。

军事力量向东方和南方转移的力度并不像经济力量那样巨大,美国的国防开支仍几乎占到全球国防支出的一半。表 1 中的预测数据显示,截至 2030 年,以购买力平价为依据,中国经济将远超美国,欧洲经济将仅次于美国,而印度经济将等于欧洲经济的三分之二。

国家或国家集团	2010 年国内生产总值 (10 亿美元)	2030 年国内生产总值 (10 亿美元)
中国	10,203	47,440
美国	14,527	35,950
欧盟**	15,168	33,880
印度	4,184	22,783
日本	4,299	7,823
巴西	2,172	7,183
俄罗斯	2,226	6,567
墨西哥	1,835	5,071
印度尼西亚	1,030	4,531
韩国	1,476	4,446
土耳其	966	3,248
南非	524	1,748
越南	277	1,081

资料来源:《经济学家》信息部

*所有数据均为以购买力平价为依据的名义国内生产总值。

**不包括马耳他和卢森堡

按市场汇率计算,2010 年,发展中国家的国内生产总值占全球国内生产总值的 38%;以购买力平价为依据,发展中国家的国内生产总值于 2008 年远超发达国家。¹《经济学人》:经济关注,2011 年 8 月 6 日

在崛起的过程中,新兴和重新崛起的大国纷纷利用西方国家鼓励或建立的规则与机构。然而,这并未抑制住西方外交实力逐步减弱的态势。美国及其盟国未能说服伊朗和朝鲜放弃核计划。阿拉伯世界发生了革命,美国未能成功使以色列和巴勒斯坦和平相处,这些都使美国对中东的影响力比过去半个世纪中的任何时候都小。而中国对非洲和拉丁美洲等国的影响力却在逐步增强,巴西、南非和土耳其等国家的外交实力也在日益增强。

虽然,世界正在向多极化演进,但是新兴的多极化制度的性质尚不清晰:多极化制度是否将以多极主义为基础,或是否将受政治力量制衡的推动,从而使各个大国通过成立联盟

² John Ikenberry: 一个自由主义的世界秩序的未来,《外交事务》,2011 年 5 月/6 月 或单边行动实现其目标? 或者引用美国学者的一句话,自由国际主义是否“将有可能让步于由政治集团、势力范围、商业网络及区域敌对等构成的一个纷争不休、支离破碎的体系”?²

明显地,国际体系将同时以多边主义和权力制衡的政治体系为基础,但是,有三个理由让我们相信后者的影响力将会更大。第一,欧洲作为与生俱来的多边主义者,热衷于加强全

球治理。他们参与所有国际机构，并在其中保持影响力。但是，与此同时，在经济、外交和军事上，欧洲均处于劣势。这又使欧洲的领导人无心处理诸如加强多边机构等国际性问题。

第二，美国在单边主义和多边主义之间游走。虽然美国对全球规则的承诺不如欧洲多，但较新兴大国而言，美国往往更认真地对待经济方面的全球治理。然而，美国似乎已经进入了经济和外交上的相对衰退期。伊拉克和阿富汗战争、金融危机，以及民主党和共和党无法就降低赤字及制定促进发展的政策达成具有建设性意义的合作，无疑削弱了美国的软实力。美国不可能成为孤立主义者，因为它有着太多的全球利益，但又似乎正处于一个更加向单边化方向发展的长期趋势中。

第三，新兴大国的影响力正在增强，但他们对全球治理却抱着不冷不淡的态度。他们通过最有利于其自身利益的方式，在单边行动、双边行动和多边行动间不停转换。当然，西方大国也如是做。但是，西方大国较新兴大国而言，给予多边主义更多的关注，西方认为多边主义不仅仅是一个战略，更是一个促进其共同利益的体系。新兴大国对多边机构的支持程度将对全球治理的未来产生重大影响。

本报告关注于中国和俄罗斯两个大国对全球治理的看法。中国是一个新兴大国，但同时又具有最大的经济规模，因此，中国在国际体系的发展过程中具有至关重要的作用。虽然俄罗斯经济规模相对较小，但仍具有影响力：俄罗斯在联合国安理会中享有优势地位，在全球能源市场中扮演着关键角色，并且是一个巨大的军火库。同时，俄罗斯与中国一样，也是具有非民主政治制度的新兴大国（虽然中国的独裁主义程度远甚于俄罗斯）。这就是为什么中国与俄罗斯常常就一些国际政治问题（比如：2012年2月的叙利亚内战），联手反对西方的原因之一。

明显地，俄罗斯和中国并非唯一重要的新兴或重新崛起的大国。印度、巴西、南非、墨西哥、土耳其、印度尼西亚及其他国家也将在建立一个新的多极化秩序的过程中起到一定作用。但是，本报告仅对俄罗斯和中国进行评述，这两个新兴大国在联合国安理会上具有否决权，对伊朗和朝鲜核问题具有一定影响力，受到强大地位的困扰（中国试图重新取得该地位，而俄罗斯则努力保住该地位），并经常将其地位与美国相比较。正如两位美国学者所写的那样：“两个国家都已在不进行政治自由化的情况下，寻求全球化和经济一体化的利益，有选择性地挑选和采纳西方标准。”³

³ Deborah Welch Larson 和 Alexei Shevshenko: “地位追求者：中国和俄罗斯对美国第一地位的回应”，《国际安全》，第4号，第34卷，2010年春

本报告第二章就俄罗斯与中国对全球治理的态度进行了比较。第三章详述了俄罗斯在国际机构中所扮演的角色。第四章则详述了中国在国际机构中所扮演的角色。第五章介绍了欧盟如何才能改变新兴大国对全球治理的态度。最后一章讨论了俄罗斯、中国及其对全球治理的态度将如何演进。

2、俄中对比

相似点

与其他新兴和重新崛起的大国类似，俄罗斯和中国对国际体系的看法与许多西方大国不同。他们的观点在本质上属于现实主义者和独立主义者。俄罗斯与中国在这方面至少有五项类似点。

第一，两国均认为全球治理是西方概念，是西方用来促进西方利益的工具。他们认为，在国际关系中，力量远比规则重要，且规则即反映了力量关系；规则往往有利于强者。但是，两国又都参加国际组织，以保护他们的利益并挫败其反对者。

俄罗斯与中国（特别是俄罗斯）往往对“国际社会”（International community）这一措辞较为敏感，而他们也有理由对之敏感。这个简单的措辞是西方政治家和记者们所钟爱的，暗示将由一个由观点塑造者和决策者组成的公正、客观的组织定义哪些是对的，哪些是错的。国际社会的真正含义实为“西方政府以及西方政府主导或在其中具有影响力的国际机构”。国际金融机构（IFIs）和世贸组织仍由西方主导，而西方仍在联合国中具有重大影响。

俄罗斯与中国相信，西方媒体在声称为国际社会说话的同时，却在宣传一个有利于西方政府的世界性观点。这也是为什么俄罗斯与中国设立电视台（即今日俄罗斯与中国中央电视台国际频道），与 CNN、BBC 国际广播和 France 24 进行抗衡的原因。

第二，俄罗斯与中国均对不干预原则做出了坚定承诺。实际上，俄罗斯与中国均已于 2005 年同意参加联合国“保护的责任”。“保护的责任”这一概念表示，政府有责任保护其国民不受种族灭绝、战争犯罪、反人类犯罪以及种族清洗的伤害；否则，外国政府应当介入，以期从外交上给予帮助，并有权在必要时诉诸于武力。

2008 年，俄罗斯还援引“保护的责任”，证明其入侵格鲁吉亚是正当的：俄罗斯指出，俄罗斯必须保护南奥塞梯。2011 年 2 月，俄罗斯与中国还对联合国安理会第 1970 号决议投了赞成票，决议引发了保护责任，对卡扎非政权施加了制裁，并要求国际刑事法院对此进行调查。2011 年 3 月，俄罗斯与中国对联合国安理会第 1973 号决议投了弃权票，决议授权采取“一切必要措施”保护其平民安全。但是，北约领导的军事力量参与利比亚内战可以说已超出了联合国安理会决议允许的范围，而与此同时，北京和莫斯科也提出了强烈的反对意见。他们对西方领导的干预措施的敌对情绪高涨，否决了联合国安理会旨在谴责巴沙尔·阿赛德政权在叙利亚的血腥行动的决议。

俄中两国与巴西、印度和南非等一些民主的新兴大国一样，均对干预主义表示憎恶。对这些国家而言，对美国或被视为西方新帝国主义的敌意，以及对西方动机所持的怀疑态度，往往比促进民主或建立全球行为准则更具影响力。入侵伊拉克所造成的混乱局面增强了这一

憎恶情绪。因此，近几年，诸如俄罗斯和中国等国家常常向缅甸、伊朗和津巴布韦等非民主政权提供外交援助。

北京和莫斯科对自由干预主义的敌意尤为强烈，因为他们担心外国干预所涉及的动荡地区往往是其领土，或其对之享有重大利益的地区。1999年，俄罗斯强烈反对北约轰炸塞尔维亚，而俄罗斯与塞尔维亚正保持着重要的宗教和历史关联。俄罗斯对西方可能干预车臣和北高加索地区表示担心。中国则担心，西方可能试图阻挠中国以其希望的方式处理台湾、西藏和新疆问题。虽然西方政府或组织表示支持西藏或新疆的人权问题，但一些中国分析家似乎认为，西方的真正目的是促使中国分裂。

莫斯科和北京均指责，基于理性分析和将两国排除在外的做法，西方进行干预或施加制裁的行为往往是武断的且无法预期的。北京和莫斯科不喜欢自由干预主义的事实反映了他们害怕美国的势力。的确，两国都对美国抱有戒心。对阿富汗和伊拉克的入侵使俄中两国对美国可能在其后院采取的行动表示担心，即使这些行动并不会在他们自己的领土上发生。两国均害怕被美国领导的军事联盟所包围，而如果你恰是俄罗斯或中国的民族主义者，当你看了美国或北约军事基地在欧洲、中亚和东亚的布局图后，你会发现的确有许多事情令人担心。但是，随着冒险主义者乔治·沃克·布什总统的离任，这些担心也已有所减弱。

第三，俄罗斯和中国最喜欢的全球治理方式是协调外交，即通过1814年维也纳会议的模式，以非正式的方式，将旨在解决问题的各个强大势力集合在一起。协调外交与超国家主义（即向国际机构割让主权）毫无关系。协调外交给予了大国地位以及保护自身利益的机会。俄中两国均参与了有关朝鲜及伊朗核问题的六方会谈以及二十国集团。俄罗斯还是八国集团的成员国，且部分出于中国并非八国集团成员国的原因考虑，俄罗斯希望保持其八国集团成员国身份；此外，俄罗斯还是中东和平四方集团（其他成员是美国、欧盟及联合国）的成员国。

中国和俄罗斯均轻视小国，俄罗斯尤甚。俄罗斯不满意欧盟的原因之一便是一些小的成员国能够反对部长理事会的决定并使之无效。俄罗斯不尊重小国和过去主权属于苏联的国家，甚至对乌克兰等大国也不尊重。弗拉基米尔·普京总理数次表示，乌克兰并非一个真正的国家。

中国对其邻邦的不礼貌态度较为柔和，但希望其邻邦对其表示尊重。北京的政界要员并未忘记他们祖先建立的朝贡体系。因此，2010年7月，在河内的东盟区域性论坛会议中，数个东南亚国家控诉，中国在南中国海的地区争议中所采取的措施过于武断。中国外交部杨洁篪部长对此感到愤怒并表示，一些东盟国家被美国利用。他警告这些国家，不要在处理争议的问题上，与美国合作。杨部长说，东盟国家必须牢记，他们与中国相比是多么渺小，他们的繁荣又有多少应归功于中国。虽然许多大国都坚信，他们在其邻邦拥有实际的势力范围，但中国和俄罗斯在这一点上尤为自信。

第四，俄罗斯和中国均热衷于利用区域性机构，以加强他们在其邻邦和全球的地位。两国均是上海合作组织（“上合组织”，其他成员国是哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦）的成员国。中国还是“东盟 10+3”⁴、东盟区域性论坛以及东亚峰会的成员国。俄罗斯与白俄罗斯和哈萨克斯坦结成了关税同盟，并是集体安全条约组织（“集安组织”，其他成员国是亚美尼亚、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦）的成员国。所有这些机构均可被描述为区域性协调组织，俄罗斯和中国则凭借其国家规模在这些组织中扮演着举足轻重的角色。上合组织、关税同盟以及集安组织均不仅仅是只说不动的清谈会，而是拥有自己的机构，但他们的成员国却并未向其授予一定的权力。

⁴ 东盟的十个成员国分别是文莱、缅甸、老挝、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾、新加坡、泰国和越南。加三成员国是中国、日本和韩国。

就俄罗斯而言，对地区治理的兴趣反映出其对全球治理的未来并不乐观：国际机构是否将变得更加强大值得怀疑。同时，俄罗斯对其塑造全球机构的能力也并不自信。但是，俄罗斯认为，区域性联盟将使其在全球范围内具有更大的影响力。俄罗斯还认为，他能够利用区域性机构，削弱西方（或中国）在其邻邦的影响力，并加强其自身影响力。中国也利用区域性论坛加强其与邻邦的关系。中国发现，区域性机构对掩盖其不断增强的力量并使其邻邦确信中国不会粗暴或激进地对待他们尤为有用。

第五，在俄罗斯和中国均存在两种不同派别的争斗和辩论，即一个是相对的自由主义，对参与全球机构的前景表示相当乐观；另一个是相对的民族主义，对参与全球机构的前景表示十分怀疑。在两国，“自由主义者”均对经济政策的制定具有一定影响力，而民族主义者则主导整个政府，包括对外和国防政策。

在俄罗斯，有时公开存在两派意见。梅德韦杰夫有时像一名自由主义者，而普京则往往站在民族主义者的一边，他们对加入世贸组织以及由北约领导的对利比亚的袭击均持不同意见（梅德韦杰夫谴责普京以蔑视口吻谈论北约行动）。在中国，内部争论更为复杂。

⁵ Andrew Monaghan: 《俄罗斯垂直体系：配合、力量与选举》，Chatham House, 2011年6月

在俄罗斯，领导层中既有更倾向于自由主义的人，也有不那么支持自由主义的人，但他们属于同一阵营，均支持俄罗斯的运作体系⁵。同样地，在中国，虽然存在不同的侧重点，但政府高层均支持一党制。

不同点

对所有上述相似点而言，俄罗斯和中国对全球治理采取的方式不尽相同。造成这一情况的原因之一就是经济体制具有很大差异：在中国，产品出口扮演着重要角色，因此，中国从保持市场开放的国际规则中获益。然而，俄罗斯经济则受油气出口驱动，而油气出口并无国际性机制。另一原因是两个国家的历史不同。作为一个正在崛起的大国，中国并不愿意受到有关军备或安全规则的制约。自苏联解体以来，俄罗斯的实力开始下降，但仍拥有令人生畏的核武库，并往往将国际机构和安全机制视为保护其地位的一种手段。

因此，中国并不重视安全方面的全球治理，但由于看到了其中的利益，中国却积极参加经济方面的活动。相反地，俄罗斯虽然准备签署有关安全问题的国际规则，但在经济方面的全球治理中并不活跃。

本报告明显将问题过于简单化了。中国已在全球许多地方为联合国派驻维和人员，并为在索马里沿海开展的反海盗行动输送船舶。俄罗斯则更多地参与全球经济论坛：自 1993 年起，俄罗斯便开始进行世界贸易组织入世谈判，并于 2011 年底，正式加入了世界贸易组织。

但是，总体而言，就承诺加入可能限制其在军事或安全方面行动自由的国际协议而言，中国的掌权者们表现得十分小心翼翼。中国尚未签署任何限制传统或核武器的协定。中国回避国际刑事法院、《渥太华禁雷公约》以及《集束弹药公约》，而在这一点上，俄罗斯和美国与中国一样。但是，中国对有关防止非法传播大规模杀伤性武器的《防扩散安全倡议》以及有关控制两用技术和传统武器出口的《瓦森纳安排》持保留态度。中国也未加入监督导弹技术转让行为《导弹技术控制制度》（虽然中国已表示，其将遵循并愿意加入该制度）。俄罗斯已像美国一样，加入以上三个组织。对中国就不扩散核武器所采取的相对随意的方式，美国、欧洲与俄罗斯均表示十分担心，而中国向巴基斯坦转让军用核技术又进一步增加了三国的忧虑。

但是，在经济方面，中国正积极参与国际机构。自 2001 年加入世贸组织以来，中国一直遵守世贸组织争议解决机构的规定（虽然中国并未真正重视世贸组织规则）。中国向巴塞尔银行监理委员会、金融稳定委员会、国际货币基金组织、世界银行以及国际会计准则理事会等组织均派驻了一流人才。中国人民银行（央行）行长周小川已公布了一份有关国际货币秩序改革的计划，其中涉及将特别提款权（SDRs）转变为真正的储备货币。中国在二十国集团中享有与美国同等的地位，并对该集团持有积极态度。中国利用其在二十国集团的席位，阻止实施其所不喜欢的倡议，比如有关监督并控制全球经济失衡的倡议。

由于中国正在崛起，经济快速发展，并已成为世界最大出口国，因此中国领导人理解，他们享有全球经济利益，全球规则将有助于保护他们的这些利益。世贸组织是能够防止产生反对主义风险的保障。但是，世贸组织仅是极少中国愿意接受其对中国主权施加限制的组织之一。中国并不准备允许某些机构限制其操纵其他经济政策的自由。因此，中国并不愿意接受可能限制碳排放的国际规则（虽然 2011 年 12 月，在德班气候变化峰会结束时达成的模棱两可的协议表示，中国的态度可能有所改变）。

俄罗斯对全球经济治理的兴趣并不大。与中国相反，俄罗斯并未向国际经济组织派遣一流人才。虽然俄罗斯在讨论能源问题时常常高谈阔论，但是在许多该等机构中，俄罗斯表现得相对安静且被动，很少主动提出倡议。

有迹象表明，俄罗斯对全球经济治理所持的怀疑态度造成了该国的入世谈判历经 18 年之久。一些俄罗斯人认为，他们的经济是独一无二的，在与西方的经济一体化中，俄罗斯无法获得什么。他们将世贸组织视为西方鼓励外国人对俄罗斯进行投资并由此使西方资本家窃取俄罗斯财富的工具。这些民族主义者认为，俄罗斯能够作为一个石油超级大国，很好地管理自己的资源并运作一个自给自足的经济模式。

俄罗斯铁路公司总裁 Vladimir Yakunin 与普京关系密切，他在 2010 年 8 月致《经济学家》的一份函（该函内容并未完全公布）中表示：

西方欧洲社会中的事物不一定适合每个地方……我们的国家就很好地证明了这一点，俄罗斯在过去 20 年间试图摒弃所有历史与传统，盲目模仿外国经验，阻碍了我们国家的政治和经济发展……“发达”世界面临着这样一个严峻挑战，即要么承认“国家资本主义”将发挥更大作用并相应调整其做法，要么……因想法过时而被淘汰。

俄罗斯政府由强硬派主导，但强硬派并未完全向经济政策倾斜。诸如总统的经济顾问阿·卡迪·达瓦科维奇、副总理伊戈尔·舒瓦洛夫以及 2011 年 9 月离任的财务部部长阿列克谢·库德林等官员均对国际组织的好处抱着开放的心态。他们支持加入世贸组织，并希望俄罗斯在入世谈判中获胜。

虽然由现实主义者和民族主义者主导俄罗斯的对外和国防政策，但他们都尊重源自冷战时期的传统，即签署有关军备控制的国际协议。俄罗斯的官员们认为军备控制是一种国防机制。虽然他们并不信任美国，但他们相信有关军备控制的协定将限制美国进一步提高其武器质量和数量的能力。乔治·沃克·布什对俄罗斯表示担心，因为该国对军备控制持有敌对态度，并声明退出《反弹道导弹条约》。

莫斯科安全问题的当权派继续支持军备控制，并制定了一套强大的不扩散制度。由于俄罗斯拥有许多核武器，因此，在有关战略部队的谈判中，俄罗斯将是一名重要的参与者。许多俄罗斯人还意识到，相对而言，他们的经济正在衰退。他们认为，有关安全和武器的国际协定能够加强俄罗斯的地位，使俄罗斯变得更强大。

如果中国安全问题的当权派不愿意接受有关安全、军备和不扩散的全球规则，其原因可能是中国是一个正在崛起的大国。一个越来越自信的国家往往会认为，他没有理由接受阻止其变得强大的规则。

	巴西	印度	南非	中国	俄罗斯	美国
经济组织						
巴塞尔委员会	是	是	是	是	是	是
《伯尔尼条约》	是	是	是	是	是	是
《国际水道非航行使用公约》	否	否	是	否	否	否

金融行动专责委员会	是	是	是	是	是	是
金融稳定委员会	是	是	是	是	是	是
全球税务论坛	是	是	是	是	是	是
国际能源署	否	否	否	否	否	是
国际证券事务监察委员会组织 (IOSCO)	是	是	是	是	是	是
《京都议定书》	是	是	是	是	是	否
主要经济体论坛	是	是	是	是	是	是
世界知识产权联盟	是	是	是	是	是	是
世界贸易组织	是	是	是	是	是	是
安全组织						
澳大利亚集团	否	否	否	否	否	是
《打击网络犯罪布达佩斯公约》	否	否	是	否	否	是
《全面禁止核试验条约》(批准认可)	是	否	是	否	是	否
《集束弹药公约》	否	否	否	否	否	否
《联合国海洋法公约》	是	是	是	是	是	否
《打击核恐怖主义全球倡议》	否	是	否	是	是	是
国际刑事法院	是	否	是	否	否	否
导弹技术控制制度	是	否	是	否	是	是
《不扩散核武器条约》	是	否	是	是	是	是
核供应国集团	是	否	是	是	是	是
《渥太华条约》	是	否	是	否	否	否
《防扩散安全倡议》	否	否	否	否	是	是
瓦森纳安排	否	否	是	否	是	是

*伯尔尼公约涵盖知识产权。

**澳大利亚集团是一个试图防止生产及买卖生化武器的非官方机构。

***南非已签署，但尚未批准认可。在已批准认可的 68 个国家中，包括欧盟成员国。

****渥太华条约限制对地雷的使用。

*****《瓦塞纳尔安排》试图控制两用技术和传统武器的出口。

3、俄罗斯

俄罗斯对全球治理并无信心

研究外国政策的俄罗斯官员和学者们都不关注多边机构。他们中很少有人讨论或撰写有关全球治理的文章。现在，由于其他国际的专家与官员们都在讨论全球治理，因此俄罗斯也开始关注全球治理。但是，他们对这一课题的热情仍然不高。

莫斯科国立国际关系研究所的教授 **Alexei Bogaturov** 是极少研究全球治理问题的俄罗斯学者之一。他对俄罗斯的观点做出了如下总结：

普京和梅德韦杰夫讨论国际法，这是叶利钦从来不做的事情。但是，我们都很现实，我们相信国际法仅是解决全球事务之方法的一个补充，大国间的关系才是解决大部分问题和稳定资源的主要方式。参加二十国集团确实不错，但是没有人认为二十国集团能够做出重要决定，也没有人认为二十国集团将参与处理全球治理问题。对大多数国家来说，与全球治理的正式关系相比较，非正式关系更为重要。我们正在学习如何更好地利用这一体系，二十世纪 90 年代的自卑情结已几近消失。当前，我们对中国加入国际机构并不那么紧张，并且我们也不再认为我们必须屈服于西方大国。受全球治理的国家必须保证，全球治理不会损害这些国家的利益。⁶

⁶ 采访 Alexei Bogaturov, 2010 年 6 月

在有关联合国改革的争论中，于联合国秘书长科菲·安南的第二个任期最后几年间，俄罗斯一直处于边缘位置，并未做出重大贡献。俄罗斯很少参与处理气候变化问题的国际行动。自 2008 年的全球金融危机以来，包括二十国集团、金融稳定委员会以及巴塞尔委员会在内的许多国际机构都在讨论并确定如何改善金融市场的监管情况。俄罗斯的官员们也参加了这些会议，但并不具有很大影响力。

本章讨论俄罗斯对全球治理保持谨慎态度的原因。然后，介绍俄罗斯参与国际经济机构、安全问题论坛和区域性机构的情况。最后将讨论国家现代化需要更多参与到多边机构中来。

像所有国家一样，俄罗斯通过各种方式处理对外政策。冒着可能被视为过于简单化的风险，我们将俄罗斯处理对外政策的方式分为以下三个派别。自由主义者认为，俄罗斯需要学习西方，且俄罗斯经济将从与西方一体化中获益。自由主义者相对支持多边机构。但是，在过去十年间，大部分自由主义者关注的却是经济，而非政治自由化。在当前的俄罗斯政府中，德沃克维奇和舒瓦洛夫等人属于相对自由主义者。

现实主义者是第二个派别，遵循彼得大帝的方式。他们希望学习西方，并引入西方的技术与资本，但同时防止西方主导国际秩序。他们往往将国际机构视为利益中间人，重视俄罗斯在其中享有或可能享有优势地位的国际机构。普京和外交部长谢尔盖·拉夫罗夫都对对外政策采取现实主义方式。

民族主义者是第三个派别，对美国 and 欧盟保持敌对态度，认为他们是意识形态和战略上的反对者。民族主义者对保护生活在境外的俄罗斯人的地位特别感兴趣。他们关注大国的军事实力，并往往将国际机构视为敌人。派驻北约的前大使兼现任副总理德米特里·罗戈津就是态度较温和的民族主义者之一。普京有时也向民族主义倾斜。

美国分析家 Andrew Kuchins 曾撰写了一篇有关过去二十年间各个派别相互制衡的文章。在 1993 年至 2002 年期间，据 Kuchins 观察，自由主义者和现实主义者（他称之为“大势力平衡者”）主导对外政策。在 2003 年至 2008 年期间，现实主义者和民族主义者成为主导者，部分原因是由于乔治·沃克·布什统治的美国所采取的敌对态度，部分原因是由于因高油价产生的经济繁荣使俄罗斯开始自信。Kuchins 写道，自 2008 年起，俄罗斯失去了明确的前进方向：金融危机使俄罗斯感到脆弱，贝拉克·奥巴马统治的美国似乎不再那么具有威胁性，而中国则成为更需担心的问题。⁷ 在此期间，俄罗斯的对外政策软化了。但是，在 2011 年冬季到 2012 年，政府在杜马选举和反对政治制度的街头示威中使用反西方的词汇，表现了民族主义的复苏。

⁷ Andrew Kuchins 和 Igor Zevelev: 充满争议的俄罗斯民族认同与对外政策，《崛起大国的世界观》，亚洲研究西吉尔中心，乔治华盛顿大学，即将出版

Kuchins 认为各个派别间存在相互力量转移的观点似乎有其真实性。但是，就像他自己承认的那样，俄罗斯对外政策的核心仍是现实主义者，他们关注民族主义国家以及强硬路线。俄罗斯对多边机构并不积极有很多原因，包括其国家历史、规模和在上世界上扮演的角色。

俄罗斯的外交官都以强硬且咄咄逼人而著称。他们不会轻易要求和解或建议通过国际组织解决问题。当然，最好的俄罗斯外交官都是十分专业的，并在国际机构中起着具有建设性的作用。但许多俄罗斯外交官通常被称为“不先生”。

二十世纪 90 年代，俄罗斯被认为在巴尔干和其他地区的问题上，过多屈服于西方压力，而这促使俄罗斯形成强硬的外交风格。但是，俄罗斯的强硬风格还具有更深层次的原因：俄罗斯的领土边界从未在自然地理上获得清晰界定，也长期未获得俄罗斯及其邻邦的认可。几个世纪以来，俄罗斯的领土渐渐变小。这使俄罗斯人不再相信别人，而这种信任感的丧失往往是有其原因的，这也能够解释为什么猜忌感常常周而复始。即使最具自由主义、最亲西方的

俄罗斯官员也往往将其国家的问题归咎于他人身上。这在 2008 年开始的金融危机期间尤为明显：俄罗斯人将自身视为这场由美国制造的危机的受害者。明显地，西方出现的问题确实影响到了俄罗斯经济，但俄罗斯经济在 2009 年特别糟糕（萎缩了 8% 以上）的原因确实是他们自己造成的。⁸

⁸ Bobo Lo: 《俄罗斯危机 - 对政权稳定及莫斯科与世界的关系有何意义》，欧洲改革中心政策简报，2009 年 2 月

俄罗斯的世界观更多地关注于力量，而非规则。当西方人做出这样的言论时，俄罗斯可能回复说，它觉得伪善不好。北约国家于 1999 年轰炸塞尔维亚，并于 2003 年入侵伊拉克。这些行动并没有获得联合国安理会的许可，不但在包括俄罗斯在内的许多人眼中是非法的，

在西方一些有影响力的国际律师眼中也是如此。毫无疑问，美国及其盟国有时对国际法的适用问题采用双重标准。但是，在与格鲁吉亚的战争后，俄罗斯承认在格鲁吉亚的阿伯卡茨共和国和南奥塞梯的问题上，俄罗斯对确定国际边界问题也采用了双重标准。

此外，在 2008 年 4 月的一次北约峰会上，普京总统告诉布什总统，乌克兰不是一个真正的国家。“乌克兰甚至不是一个国家。如果乌克兰加入北约，俄罗斯将退出北约。克里米亚和东乌克兰也将退出。”⁹ 在过去十年间，俄罗斯数次中断油气出口，以期在其与邻邦（包

⁹ 有关普京的好消息与坏消息，《莫斯科时报》，2008 年 4 月 4 日

括白俄罗斯、拉脱维亚、立陶宛和乌克兰)的外交争议中增加他的优势，而这种行为按理说是非法的，并且使俄罗斯几乎无法实现其对以规则为基础的国际关系的承诺。

莫斯科卡内基中心主任 Dmitri Trenin 对俄罗斯的观点做出了如下总结：“我们认为，世界的基础是力量关系，并且规则也明显反映了或暗示了这些力量关系。”¹⁰

¹⁰ 采访 Dmitri Trenin, 2010 年 11 月

大国自然更倾向于现实主义。较弱、较小的国家则往往考虑多边机构的好处。他们希望这些机构能够保护他们，使他们不会受到大国的欺负和胁迫。俄罗斯的外交官们对小国也能够欧盟和其他多边机构中施加影响，感到十分愤怒。前几年，立陶宛中断了俄罗斯与欧盟就新伙伴关系与合作协议的磋商。俄罗斯官员说，当他们发现欧盟中较大的成员国准备让小国控制俄罗斯与欧盟的关系时，他们感到十分惊讶。近期，格鲁吉亚作为世贸组织的成员国可能阻碍俄罗斯的入世进程，并且确实几近成功，一些俄罗斯人对此感到十分焦虑。俄罗斯尊重大国的主权，但认为，小国或曾经属于苏联的国家或进入美国势力范围的国家应当没有主权。

如果有一种全球治理模式是俄罗斯欢迎的，那么这个模式便是俄罗斯在其中享有优势地位的模式。俄罗斯是联合国安理会五个常任理事国之一。俄罗斯也是八国集团中唯一的一个非西方国家。在有关核武器的任何谈判中，俄罗斯的地位均与美国相当。

俄罗斯同意力量协调，因为这不会限制任何国家的行动自由。1945 年著名的斯大林、罗斯福和丘吉尔会议便属于俄罗斯喜欢的一种协调方式。俄罗斯参加有关朝核问题的六方会

¹¹ 2009 年起，巴西、俄罗斯、印度和中国的领导人们开始定期召开会议。在其于 2011 年召开的第三次峰会中，南非加入了金砖四国。此后，金砖四国便改名为金砖国家。

谈、有关伊朗核问题的六方会谈以及中东和平四方集团。俄罗斯喜欢金砖国家（巴西、俄罗斯、印度、中国和南非），因为这使该国有机会和崛起的大国结成联盟，共同挑战西方的霸权主义，有时也参与和法国及德国领导人召开的三方峰会。¹¹

有时，俄罗斯似乎十分重视加入一些联盟，但其原因只是因为这些联盟将给该国带来荣誉，而并非是为了借助其成员身份，实现特定目的。较其他新兴或重新崛起的大国而言，俄罗斯更受“国际地位和大国力量”的困扰，就像单词“国家强盛

¹² Deborah Welch Larson 和 Alexei Shevchenko: 中俄两国对第一地位的反应, 《国际安全》, 第 4 期, 34, 2010 年春

(*derzhavnost*)”所表述的那样, 无论是否具有军事和经济实力, 俄罗斯始终执著于大国地位……俄罗斯的掌权者们相信, 俄罗斯与中欧和东欧的国家不同, 在要求加入西方的机构时, 应当受到欢迎, 且无须满足任何外部条件。”¹²

许多俄罗斯人都已意识到, 相对而言, 他们的国家力量正在衰退。这使俄罗斯在有关全球治理改革的争论中成为维持现状的大国。俄罗斯担心, 成立新的组织或太多的改革可能会减弱该国的影响力。俄罗斯对联合国安理会改革的支持只是表面文章, 并对联合国安理会保持现状不进行改革表示高兴, 因为俄罗斯将由此继续保持其优势地位。俄罗斯希望保留八国集团, 并能够同时与大国和发达国家站在一起。一位俄罗斯部长在 2010 年 9 月的瓦尔代俱乐部 (由交流学者和智库组成) 会议上说: “没有任何其他论坛能够让我们进行这么激烈、这么坦诚的讨论”。这位部长在上一年的一次大会中还说: “真诚与信任以及不作会议记录将有助于我们就最困难的问题进行讨论。”他说, 如果中国获准加入八国集团, 这一信任将瓦解。

就其在世界上的地位而言, 俄罗斯是缺乏安全感的, 而这也使该国不愿意参加多边机构。在有关霸主地位消失和经济严重衰退的问题方面, 俄罗斯的领导人已经克服了许多自二十世纪 90 年代便开始折磨他们的自卑感。过去十年间的强劲经济发展势头 (很大程度上源自高油价) 以及普京的坚实领导已使俄罗斯找回了骄傲。但是, 许多俄罗斯领导人明白, 他们的经济正在衰退, 至少相对诸如中国等迅猛发展的新兴大国而言是这样的。就像中国领导人那样, 他们往往假定全球治理的主要受益者是西方及其盟国。因此, 虽然俄罗斯的领导人希望利用他们目前在某些机构的优势地位保护俄罗斯的利益, 但是对于是否有能力促使正在发展的多边体系向有利于俄罗斯利益的方向发展, 他们并无信心。他们担心, 俄罗斯可能无法在新兴的全球机构中获得足够重要的地位。因此, 一些俄罗斯领导人对区域性组织更感兴趣。

经济治理

国际金融

俄罗斯对经济方面的全球治理感到不安, 这一点毫不意外。俄罗斯经济规模相对较小 (仅占全球国内生产总值 2% 以上), 且其 60% 以上的出口均为原材料出口。这就是为什么俄罗斯从未被邀请参加由主要工业经济体的财政部长参加的七国集团会议, 而这也正是俄罗斯官员们不满的地方。俄罗斯的金融市场尚不国际化。

俄罗斯并不认为二十国集团是一个西方机构, 且自 2008 年参加政府领导级别会议后, 俄罗斯便开始尽职尽责地履行其义务。俄罗斯讨论能源问题, 并要求成立二十国集团深海钻井委员会, 该委员会的现任主席国正是俄罗斯。该委员会已制定了一套有关深海钻井的规定

以及一份有关良好操作规范的报告。但是，俄罗斯仍是二十国集团中相对安静的成员国，很少提出倡议。二十国集团仍由美国、中国和欧盟国家主导。

虽然俄罗斯参与全球经济治理的积极性没有中国高，但他同意中国的观点，提出促使

¹³ 每一项特别提款权均是一揽子货币，由美元、欧元、日元和英镑组成。目前，特别提款权更多的是作为一种记账单位，而非实际货币。

国际货币体系减少对美元依赖的建议。2009年4月，中国央行行长建议将国际货币基金组织发行的特别提款权（SDRs）转变为“超主权储备货币”。¹³ 中国建议扩大特别提款权的范围，以包括人民币等其他货币。

同月，梅德韦杰夫提出将特别提款权转变为“超国家储备货币”，并要求各个国家丰富其外汇储备的币种，而不仅仅依赖美元。此后，在2009年6月召开的金砖四国会议中，梅德韦杰夫有关八国集团和二十国集团的经济顾问德沃科维奇说，卢布、人民币和黄金应当被纳入特别提款权。他还建议，所有金砖四国在担心其美元储备贬值的同时，还应当相互购买对方的债券。

与人民币不同，卢布是可以自由兑换的，因此卢布加入特别提款权似乎合情合理的。但是，俄罗斯改革特别提款权的想法并没有在俄罗斯境外获得重视。卢布并非一个广泛使用的国际货币。许多分析家，包括俄罗斯的分析家均将俄罗斯的这一倡议视为受政治驱动，目的是为了减损作为美国力量支柱之一的美元。法国对改革国际货币体系的兴趣可能也是受同一目的驱使。

在一些经济论坛中，俄罗斯的代表受到高度重视。俄罗斯在国际货币基金组织的常驻代表阿列克谢·默辛负责协调金砖国家的立场，这意味着俄罗斯在投票中落败的可能性很小。德沃科维奇和舒瓦洛夫十分受尊敬。库德林和2000年至2007年俄罗斯经济和贸易部部长格尔曼格列夫也如此，库德林与世界银行行长罗伯特·佐立克保持有良好关系。

但是，俄罗斯派驻国际经济论坛的官员的整体素质并不尽如人意。比如，中国和印度均向世界银行派驻一流人才，并定期轮岗。但俄罗斯的各个部委很少与世行有直接往来，且一旦到了华盛顿，俄罗斯的官员往往会长期停留。

一般而言，俄罗斯似乎并不知道他想在世界银行或国际货币基金组织获得什么。比如，2011年7月，当多米尼克·斯特劳斯-卡恩辞去国际货币基金组织主席职务时，俄罗斯像其他金砖国家一样，决定不再支持墨西哥的阿古斯汀·卡斯滕斯，唯一来自新兴大国的竞选者。相反，俄罗斯基于其区域性思维，决定支持并没有其他支持者的哈萨克央行行长。

任何俄罗斯人没有被邀请加入三十国集团，一个由前央行行长让-克劳德·特里谢和雅各伯·弗伦克尔领导的非正式联盟。该联盟的目的是促进巴西、墨西哥和阿根廷等国的前任和现任央行行长、监管人员和经济学家就金融监管问题进行自由、坦诚的讨论。印度与俄罗斯一样没有参加该论坛。

世贸组织

据世界银行经济学家称，俄罗斯加入世贸组织将以每年百分之一的速度刺激其经济发展。那么为什么入世进程却花费了俄罗斯 18 年的时间？

大部分国家希望加入世贸组织的原因不出以下四点。首先，能够安全地进入其他国家的市场：获得世贸组织成员身份能够保证出口商缴纳低关税，使其他国家很难对其施加反倾销关税，并能够使其享受争议解决机制。俄罗斯一半以上的出口是原材料和石油天然气等，而这些并不在世贸组织规则覆盖范围内。但是，出口化学品和钢材的俄罗斯公司却将从中获益。其次，将鼓励外商直接投资（FDI），因为潜在投资者往往认为，世贸组织的规则能够使其免受被投资国政府不当行为的侵害。但是，一些俄罗斯人，特别是安全领域的俄罗斯人认为外商直接投资是一种新殖民主义，将使财富流出俄罗斯，因此应当受到抑制。再次，世贸组织的规则（包括较低的关税）能够从外部激励竞争，并刺激市场经济发展。俄罗斯的平均关税将从 14% 降至 8%。但是，对外商直接投资抱有小心谨慎态度的俄罗斯人往往希望保护其本地产业（比如汽车和农业），不受外国竞争的影响。最后，虽然较其他国家而言，这个原因似乎在俄罗斯的影响力较小，但它仍然存在，即加入世贸组织可以获得名望：所有其他领先的经济体均在这个组织内，塑造着整个世界贸易体系的规则。

以上所有原因即为中国于 2001 年加入世贸组织的初衷。梅德韦杰夫阵营以及俄罗斯政府中的经济自由主义者则主要出于第二个和第三个原因考虑，希望俄罗斯加入世贸组织。加入世贸组织是梅德韦杰夫和普京公开争论的少数几个问题之一。普京对世贸组织抱有模棱两可的态度。他于 2011 年，提高了对进口汽车零部件的关税，而这也使俄罗斯更难于加入世贸组织，但最后普京仍同意俄罗斯加入世贸组织。

其他世贸组织成员对俄罗斯的加入均表示担心；他们害怕，一个民族主义的政府可能妨碍世贸组织的运作，并可能滥用世贸组织的规则。这就是为什么与俄罗斯磋商的各个国家均要求其在入世前，对存在争议的问题做出具体决定。而这正是俄罗斯耗费很长时间进行入世谈判的原因。

较中国而言，俄罗斯对全球经济治理的参与度并不高，而其中一个原因便是俄罗斯享有的全球经济利益没有中国多。据刚刚卸任的杜马国际事务委员会主席康斯坦丁·科萨切夫称：

在传统上，较经济问题，我们更多地关注于安全问题。大部分国家受到对自然资源和市场的需求驱动。但是，由于我们在原材料上自给自足，且我们的许多产品并不需要外国市场，因此这两个因素均不适用于俄罗斯。我们的经济不需要多边安排。因此，我们的对外政策并不会受到经济力量的驱使。我们关注于安全问题，因为在安全问题上，我们是强国。¹⁴

¹⁴ 采访康斯坦丁·科萨切夫，2011 年 7 月

第二个原因是中国领导人知道他们需要怎样的经济体：一个多样化的经济体，拥有制造高附加值产品并对海外投资的公司。俄罗斯的领导人并不认为这是他们想要的经济体，并且不得不处理哪些与现代化相悖的强大的既得利益。

气候变化

俄罗斯排放的温室气体占全球总量的 7%，超过中国、美国和印度外的任何其他国家。据俄罗斯国家气象中心称，俄罗斯气温上升的速度远比世界其他地方气温上升的速度快。但是，俄罗斯对有关气候的国际谈判却不抱信心。

在全球前十大经济体中，俄罗斯还是最低效的能源消费国。俄罗斯每单位国内生产总值消耗的能源量是美国消耗量的两倍，当然美国也并非这方面的楷模。对能源的浪费部分源自其丰富的自然资源：俄罗斯拥有世界最大的天然气储量，第二大煤储量以及第三大油储量。

2003 年，俄罗斯现任总统普京对他的许多同胞的观点做出了如下回应：“对于一个像俄罗斯这样的北方国家而言，如果气温上升两到三度，并不是什么大不了的事情……我们对皮大衣的花费将减少……我们的粮食产量将提高。”虽然专家并不同意这一观点，并不认为全球变暖将对俄罗斯粮食产量造成影响，但是毫无疑问全球变暖确实将为俄罗斯带来实际好处。比如，船舶能够更容易地在北极圈的水面上航行。但是，全球变暖同样也使俄罗斯耗费巨资。西伯利亚永久冻土的融化将损坏大楼、道路和管道的地基。这一问题已经产生了严重的结构性破坏，包括对油气固定设施的结构性破坏。但是，民意测验显示，仅 40% 的俄罗斯人认为气候变化是一个严重的问题。2010 年 8 月发生在莫斯科的泥潭沼大火似乎并未引起俄罗斯人对全球变暖的重视。

2005 年，普京批准京都议定书，从而使该议定书生效（该议定书生效的前提是，占全球排放总量 55% 的国家中有 55% 批准认可该议定书，俄罗斯正是因此而具有影响力）。根据京都议定书，俄罗斯无须采取行动，仅须承诺不会超过其 1990 年的排放水平。由于二十世纪 90 年代俄罗斯重工业崩溃，因此 2010 年俄罗斯的排放量比其 1990 年的排放水平低 40%。俄罗斯的领导人将批准该议定书作为与欧盟谈判的筹码，欧盟因此同意在俄罗斯的入世谈判中，做出妥协。俄罗斯还因此有机会将其因排放量降低而获得的、尚未使用的碳信用额转换为数十亿美元。

在有关《联合国气候变化框架公约》和主要经济体论坛（由数个大国组成，讨论如何利用新技术抑制碳排放）的会议中，俄罗斯的代表并未作许多发言，且并未提出倡议。但是，就在 2009 年 11 月的哥本哈根气候变化大会前，俄罗斯却向前跨出了一小步，而这一小步被西方国家视为积极的一步。梅德韦杰夫公布了《俄罗斯气候指南》，承认气候变化的不利影响，说明了必须重视其他政策领域中的行动可能造成的与气候相关的后果，并且概述了适

应与减排的方式。通过《指南》，我们可以发现俄罗斯政府中有人关心气候问题。但是，《指南》公布后，俄罗斯却没有采取进一步行动，并未制定详细计划，以解释如何实施该《指南》。

在哥本哈根，俄罗斯的地位比较尴尬。中国与基础四国（即一个由巴西、南非、印度和中国共同成立的非正式集团）紧密合作，而非俄罗斯。但是俄罗斯同意向“绿色气候基金”注资，用于最贫穷国家的适应和减排工作。2010年2月，俄罗斯又承诺在2020年前，将其排放量减少15%至25%（较其1990年水平而言），但条件是，要将其吸收二氧化碳的森林碳汇考虑进去。实际上，俄罗斯根本无须努力，便可抑制排放或更有效地利用能源，从而实现该承诺。同时，梅德韦杰夫还承诺在2020年前，将能源强度（即每单位国内生产总值消耗的能源）降低40%，这一减排力度比俄罗斯在国际谈判中承诺的减排力度更大。同样，在2010年2月，梅德韦杰夫作了一次演讲，一位专门研究俄罗斯问题的美国专家将此次演讲内容概述如下：

梅德韦杰夫声称，气候变化是真实存在的，全球变暖威胁俄罗斯的未来，俄罗斯有责任在国内和在国际论坛中努力解决这一问题，这么做可使俄罗斯经济受益，如果要想取得进展，旧的政策制定模式（即首先解决经济问题，而那些纸老虎框架文件一经公布很快就很快失效的做法）必须予以改变。此次讲话是激动人心的，不仅因为这实际上是俄罗斯领导人首次将所有问题放在一起讨论，更是因为此次讲话的内容与俄罗斯当前对气候变化采取的实际方式完全不同，而俄罗斯当前对气候变化采取的实际方式根本毫无作用。¹⁵

¹⁵ Sam Charp: 《俄罗斯暗淡的气候变化记录》，美国进步中心，2010年5月。该部分摘自Charap的作品。

2010年底，俄罗斯承诺斥资超过2000亿欧元，改善当前十年间的节能工作。2011年5月，杜马通过了一部法律，规定了刺激节能设备投资的税收激励措施。七个欧盟国家现已在俄罗斯设置了节能中心。

同时，在国际谈判中，俄罗斯也相当孤独：在2011年12月的德班气候变化大会前，基础四国就讨论了2012年底京都议定书到期后的展期问题；由于这份议定书并未要求他们承担减排义务，因此他们喜欢这份议定书。而俄罗斯则和加拿大及日本一样，反对京都议定书展期。他们的理由是，美国或发达国家均不受该议定书的约束。德班大会同意该议定书展期，加拿大决定退出京都议定书，俄罗斯表示支持加拿大的决定。但是，俄罗斯可以从向其他国家出售排放牌照中获得经济利益，也可能正是这个愿意促使俄罗斯选择继续受京都议定书的约束。

安全治理

军备控制和防扩散

俄罗斯更热衷于参加有关国际安全的论坛，而这不足以为奇；作为世界第二大核大国，俄罗斯必将在这些机构中扮演领导人的角色。俄罗斯十分重视核不扩散制度，并已与美国合

作，共同防治核材料外流。2006年，普京和乔治·沃克·布什启动了一项《打击核恐怖主义全球倡议》，已有82个国家参加该倡议。该倡议旨在通过召开大会和交流良好操作方式，处理诸如打击核材料和应对取得核材料的恐怖主义风险等问题。

2011年4月，福岛核事故发生后，梅德韦杰夫建议，八国集团领导应制定有关民用核电厂安全的新的国际规则。国际原子能机构努力确保核材料和技术不会被用于军事目的，并已要求其成员国接受不具约束力的安全标准。俄罗斯的倡议给这些标准赋予了约束力。

俄罗斯并非一直是不扩散制度方面的典范。过去，俄罗斯的一些公司向伊朗等试图发展核能的国家提供帮助，而俄罗斯的一些机构也为来自于这些国家的科学家提供培训。俄罗斯为应对朝鲜和伊朗核计划的国际行动提供全力支持。但是，在过去的几十年间，俄罗斯对伊朗核计划采取的路线比中国更强硬，其中部分原因在于俄罗斯“重启”与美国的关系，部分是由于俄罗斯确实担心伊朗轰炸的风险。俄罗斯仍不愿意参与联合国安理会对伊朗的制裁，其原因并非俄罗斯对不扩散问题采取软路线，而是由于俄罗斯怀疑制裁的有效性，并认为制裁可能增强伊朗内部强硬派的力量。

俄罗斯承诺签订有关生化武器的条约。俄罗斯已加入了由美国领导的《防扩散安全倡议》，该倡议旨在抑制大规模杀伤性武器的买卖。与中国和美国不同，俄罗斯已批准了《全面禁止核试验条约》。俄罗斯还是《导弹技术控制制度》的成员国，中国不是。俄罗斯支持《开放天空条约》，允许北约国家和前苏联国家在对方领土进行空中侦察。

俄罗斯人明白，他们在军事上远弱于美国，这也是为什么俄罗斯历来愿意与美国订立军备控制条约的原因。最近的一份美俄条约是2011年2月生效的《新削减战略武器条约》，该条约对两国的核力量进行了限制。但是，俄罗斯向军备控制提供支持并非无条件的。2007年6月，普京退出了《欧洲常规武器力量条约》（CFE），其理由是北约成员国未批准该《条约》在冷战后的新版本，即《适应欧洲常规武器力量条约》。而北约成员国未批准这一新版本的原因是俄罗斯未遵守其有关从格鲁吉亚和摩尔多瓦撤出其武装力量的承诺。2011年，梅德韦杰夫威胁，除非美国修改其导弹防御计划，否则俄罗斯将撤出《新削减战略武器条约》。

俄罗斯的谴责表示，俄罗斯对军备控制的表面承诺是冷战的遗留产物，俄罗斯的军事部门并不愿意参与进一步削减其武装力量的行动。的确，俄罗斯确实不愿意参与欧洲有关战略核武器的谈判，其中原因可能是俄罗斯无法从中获得很大利益。美国在欧洲部署了约200件核武器，而俄罗斯部署的规模被认为至少是这一数字的10倍；俄罗斯可能认为，有一天他们可能需要这些核武器对抗中国。

但是，俄罗斯的官员们说，他们愿意在一定条件下，参与另一轮有关削减战略核导弹的谈判。美国将不得不同意订立一部新的《欧洲常规武器力量条约》以及一部旨在限制外太空

武器的条约（虽然中俄两国均表示希望订立该条约，但美国表示拒绝）。此外，最重要的一点是，美国将不得不接受对其导弹防御系统和常规潜艇发射巡航导弹的限制。

许多大国日益担心的一个安全问题是网络战。该领域并不存在国际规则。许多西方政府说，俄罗斯是第二大网络攻击的来源国（中国是最大的违规者）。俄罗斯因 2007 年 4 月破坏爱沙尼亚的计算机系统以及 2008 年 8 月破坏格鲁吉亚的计算机系统受到谴责。

美俄两国对如何应对网络攻击的威胁并未达成一致意见。俄罗斯支持有关化学武器的国际条约。美国认为，该条约并无必要性，只是倡议加强各个国际执法机构间的合作。

¹⁶ Andrew Kramer 和 John Markoff: “美俄对有关网络空间的条约意见不一”，《纽约时报》，2009 年 6 月 27 日

美国说，如果这些集团合作，共同打击刑事入侵，努力使网络空间更安全，网络空间将更安全，不受军事活动的影响。¹⁶

俄罗斯提议的条约将禁止秘密嵌入可以在发生战争时远程启动的恶意代码或电路。俄罗斯人还希望禁止攻击网络中的非战斗人员和欺诈行为（以此处理匿名攻击问题）。在更广泛的范围上说，俄罗斯人已号召各国政府对互联网进行国际性监督。

美国官员反对可能使其他国家在美国进行监察的任何互联网治理。他们还认为，俄罗斯提议的条约不会有效，因为根本不可能确定互联网攻击是由政府还是忠实于政府的黑客实施的，抑或是一些捣蛋者自行实施的。

欧洲理事会《网络犯罪公约》是有关打击网络犯罪的模板性文件，该《公约》于 2004 年生效，截至 2010 年底，共 46 个国家签署了该《公约》，其中包括美国和南非等非欧洲理事会的成员，但不包括俄罗斯或中国。俄罗斯反对该《公约》，因为根据这一“布达佩斯公约”，警察将有权在不事先通知该国政府的情况下，调查该国的疑似网络犯罪行为。然而，虽然存在这些不同的观点，华盛顿仍决定支持俄罗斯要求联合国小组研究如何限制网络军备的倡议。该小组将于 2012 年集合开会。¹⁷

¹⁷ 《金融时报》，“有关网络战争的规则制定程序进展缓慢”，2010 年 12 月 29 日

一些研究安全方面的全球治理的俄罗斯人称，俄罗斯在该领域的利益也相当有限。“虽然俄罗斯确实受到诸如气候变化、移民和有组织犯罪等全球问题的影响，但是这些问题对俄罗斯的掌权者而言几乎没有意义，”莫斯科外交与防务政策委员会德米特里·苏斯洛夫说。“许多人认为，西方应当为我们参与管理这些问题，向我们支付酬劳。俄罗斯的掌权者们相信，俄罗斯的核资产将使俄罗斯不受扩散风险的损害。”¹⁸

¹⁸ 采访德米特里·苏斯洛夫，2010 年 9 月

俄罗斯与联合国

俄罗斯欢迎所有防止国家主权遭外部入侵的国际法，比如《联合国宪章》。一方面是因为俄罗斯担心美国可能入侵对俄罗斯有影响的地区；另一方面是由于至少部分俄罗斯人已意

识到俄罗斯的力量已不同往日。虽然俄罗斯并没有为了实现一些特定目标而建立联盟，但俄罗斯已开始利用其在联合国的优势地位，保护其利益。

2007年，俄罗斯的外交官们极力阻止联合国安理会支持一份由马尔蒂·阿赫蒂萨里起草的计划，该计划为科索沃从塞尔维亚独立提供了依据。俄罗斯人希望保持其与塞尔维亚人的历史联系，且不希望看到，北约1999年轰炸塞尔维亚的行动导致他的边界线被重新划分。但是，2008年，俄罗斯的行为背离了他在科索沃问题上的立场：军事入侵格鲁吉亚后，俄罗斯承认阿伯卡兹和南奥塞迪的独立（这使中国和独联体国家感到十分恼火，他们均未承认这些地区的独立）。2009年，俄罗斯利用其在联合国安理会的地位，阻止延长在阿伯卡兹的联合国观察员的授权期限，迫使他们不得不离开该地区。

科特迪瓦事件显示，俄罗斯有时比中国更希望维护不干涉原则。2010年12月，在任的劳伦特·哥巴哥伯在总统大选中失利，但拒绝下台。俄罗斯在科特迪瓦享有石油利益。在联合国安理会，俄罗斯和南非（临时成员国）于2011年前三个月始终阻止对哥巴哥伯的谴责。与非洲联盟一样，中国愿意谴责哥巴哥伯。4月，当哥巴哥伯的人开始对联合国维和部队攻击时，俄罗斯和南非改变了立场。联合国安理会所有15个成员国均支持1375号决议，允许用联合国使用直升机应对哥巴哥伯的重武器并以此挫败哥巴哥伯。

许多俄罗斯人相信，西方对入侵的偏好往往会损害联合国安理会的权威，且俄罗斯人是国际法的真正捍卫者。他们指的不仅仅是科索沃的空袭和2003年对伊拉克的入侵（两者均是在无联合国安理会授权的情况下进行的），还指近期联合国安理会的决议。最近一份针对伊朗的决议于2010年6月通过，该决议获得俄罗斯（和中国）支持并对伊朗施加了制裁。但是，此后不久，美国又自行通过了更加严酷的制裁。美国对此故意保持安静，因为他不希望影响俄罗斯人对联合国安理会这份决议的支持。但是，这些更加严酷的制裁是针对在伊朗做生意的公司的，损害了俄罗斯的商业利益。一位高级美国官员预计，这些制裁可能使俄罗斯在伊朗损失达150亿美元。

俄罗斯人对有关利比亚的1973号决议更恼火。梅德韦杰夫表示俄罗斯对该决议弃权，这存在很大风险；俄罗斯领导层中的大部分其他资深人物却希望对此投反对票。但是，西方大国却促使这份决议（保护平民）获得通过。梅德韦杰夫和其他俄罗斯人共同抗议，认为联合国安理会1973号决议被用于授权对内战一方进行军事攻击。西方国家在对利比亚采取行动前，并未征询俄罗斯的意见，这也是让俄罗斯感到愤怒的地方。

对利比亚的轰炸使俄罗斯更反对联合国安理会对叙利亚的谴责。2011年11月，当阿拉伯国家联盟终止叙利亚的成员国资格，并威胁制裁时，中国对阿萨德政权的谴责声变得更大。俄罗斯并未对此进行谴责，反而向其在叙利亚的海军基地塔尔苏斯输送了航空母舰，以证明其对阿萨德的支持。2012年2月，当13个联合国安理会成员国表示支持一项有关叙利亚的阿拉伯国家联盟安全计划时，俄罗斯与中国投了反对票。

在联合国的其他领域，俄罗斯往往与发达国家和其他新兴大国合作，共同阻挠西方促进人权的行动。2007年，俄罗斯（和中国）与人权委员会的穆斯林国家一起，试图阻止人权委员会发布有关某些国家人权问题的报告。从整体上而言，他们失败了，但是他们却成功阻止了该委员会发布有关白俄罗斯和古巴的定期报告。2009年，在斯里兰卡内战的最后阶段，俄罗斯、印度和中国阻止了一份要求斯里兰卡政府允许对泰米尔地区进行人道援助的联合国安理会声明。人权委员会成功动员各国庆祝拉贾帕克萨政府的军事胜利，而俄罗斯在其中提供了资助。

俄罗斯及其盟国在联合国大会上也具有一定影响力。根据对大会投票模式的分析，1997/98年至2010/11年期间，在有关人权问题的动议中，俄罗斯作为获胜方的动议比例始

¹⁹ Richard Gowan 和 Franziska Brantner: 《人权的全球力量？审查欧洲在联合国的力量》，欧洲对外关系委员会，2008年；和《欧盟及联合国人员》，由同一作者撰写，欧洲对外关系委员会，2011年9月

终保持在60%；欧盟的获胜比例（各成员国统一投票时）从70%跌至约45%；而中国的比例从40%升至60%。¹⁹2009年，伊朗政府在总统选举中镇压反对派，而欧盟也在有关此问题的投票中失利。联合国大会192个成员国有56个支持西方有关谴责伊朗的动议。

与中国不同，俄罗斯努力避免参与联合国的维和行动。原因可能是，俄罗斯的武装力量仍主要关注其邻邦。此外，这些武装力量的设备并不精良，缺少资金且尚未准备好进行长途跋涉（虽然在过去几年中，俄罗斯已进行了重大的军事改革并加大了军事预算）。虽然中国人民解放军也关注邻邦，但中国领导人承认，对一个全球利益日益增多的大国而言，中国必须为国际安全贡献一份力量。

俄罗斯确实也曾派维和部队与北约的维和部队合作，分别是1996年向波斯尼亚和1999年向科索沃。但是，近几年，俄罗斯的“维和部队”只在其邻邦（比如俄罗斯入侵前的南奥塞梯和特朗斯尼斯蒂尔）维护其利益。俄罗斯曾为联合国作过的一件事是向联合国提供直升机以支持其在苏丹和阿富汗的行动。

地区治理

俄罗斯对区域性组织的兴趣越来越浓，因为俄罗斯的规模使其在这些组织中将无法避免地扮演领导人的角色。最重要的区域性组织包括与白俄罗斯和哈萨克斯坦建立的关税同盟、集体安全条约组织（“集安组织”）以及上海合作组织（“上合组织”）。一些俄罗斯领导人认为，俄罗斯能够通过这些由其领导的区域性机构，加强其在全球范围内的重要性。这些机构还能够帮助俄罗斯维持其在其邻邦的影响力。

本报告指出，在新兴的多极秩序中，多边机构可能很难约束大国的行动。很少有人对出现强大的、新的、全球性的超国家机构抱有希望。一些俄罗斯领导人对多边机构持有特别的偏见：他们认为，这些机构是受美国和欧洲驱动的，虽然美国正处于经济衰退期，而欧盟内

部也是一片混乱。许多俄罗斯人认为，在一个多极化的世界中，区域性机构可能更加坚固、真实并具有相关性。“区域性机构的作用将越来越大，比如在保护我们不受危机影响方面，”一名俄罗斯部长在 2010 年 9 月对瓦尔代俱乐部如是说。“但这并不意味着我们对全球性多边机构的兴趣有所减弱。”

较苏联时代而言，俄罗斯目前对全球利益的兴趣并不大。比如，俄罗斯已不再在非洲、拉丁美洲或中东频繁活动。“俄罗斯的前线已没有苏联时代那么长，并且俄罗斯人对远方的事情已不再过多关心，” 迪米特里·特里宁说，“区域性机构的目的是保护俄罗斯在我们关心的地区内的利益。”²⁰

许多俄罗斯人同意梅德韦杰夫总统的观点。2008 年 9 月，梅德韦杰夫总统说，俄罗斯的对外政策应当特别关注他在其中享有“特权利益”的地区。他谈论有关保护俄罗斯人在其邻邦的生命和尊严的问题。但是，近些年，很少有俄罗斯人渴望将之前由独立国家联合体（独联体，苏联的承继实体）占有的区域继续作为其专有特权地区。他们不再希望像苏联时代那样，向其邻邦提供大量财政支持以获得其忠诚。他们承认，中国与美国和俄罗斯一样，在中亚及南高加索地区均具有一定影响力。独联体国家中，白俄罗斯、摩尔多瓦和乌克兰在中欧的部分地区可能是俄罗斯仍在寻求主导地位的地区。

²¹ 俄罗斯也是旨在促进北极圈、波罗的海、黑海和里海地区间合作的政府间组织的成员国之一。莫斯科未控制这些组织中的任何一个。

俄罗斯最看重的区域性组织并非多边组织，因为在多边组织中，成员国必须尊重中央机构做出的决定。这些多边组织是迷你型的力量集合，在这些组织中，大国所占的份额远大于小国。²¹

关税同盟

2000 年，欧亚经济共同体（EurAsEC）成立，俄罗斯和五个前苏联国家（白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦）由此团结在了一起。这六个成员国相互实行免签证制度，并承诺创建一个“共同经济区”。

关税同盟使 3500 万白俄罗斯人和哈萨克斯人进入了俄罗斯市场，并成为欧亚经济共同体的一个分支。关税同盟于 2010 年 7 月起正式启动，在各个成员国间形成了共同的对外关税、协调的海关规则、共享的海关收入并取消了海关控制与关税。

关税同盟的第二阶段是成立共同经济区，包括资本、人和服务在各个成员国间自由流动，第二阶段拟于 2012 年开始。关税同盟将由一个委员会运行，参照欧洲理事会的模式并将总部设于莫斯科。俄罗斯官员表示，共同经济区将以欧盟的技术标准为依据，使关税同盟和欧盟能够就建立一个从大西洋到太平洋的单一经济区，进行有关自由贸易协议的磋商。欧盟已向俄罗斯承诺，一旦俄罗斯加入世贸组织，欧盟即可开始与俄罗斯进行有关自由贸易协议的磋商。但是，欧盟官员认为，欧洲单一市场可能较难与俄罗斯领导的经济区相互适应。

普京已表示，“欧亚经济联盟”是关税同盟的最终阶段，并可能涉及基于卢布的单一货币。哈萨克斯坦和塔吉克斯坦有意参加关税同盟。普京经常说，他希望乌克兰也加入关税同盟。但是，乌克兰加入关税同盟将与乌克兰已与欧盟进行的有关“深入且广泛的自由贸易协议”的磋商相悖。目前，乌克兰的掌权者似乎更热衷于将乌克兰与欧盟的单一市场联系在一起，而非关税同盟。但是，俄罗斯的领导人已对乌克兰进行威胁，表示如果乌克兰实施其与欧盟的自由贸易协议，俄罗斯将对乌克兰施加更高的关税和能源价格。

俄罗斯的官员和政治家对关税同盟的成功感到十分自豪。他们说，关税同盟将产生真正的经济利益。他们还将关税同盟视为应对中国在哈萨克斯坦地区影响力的一种方式。哈萨克斯坦官员同样对关税同盟给予了肯定，认为该同盟将给已在哈萨克斯坦投资以期进入俄罗斯市场的外国公司带来好处。但是，白俄罗斯并不愿意给予俄罗斯公司在其市场中自由投资的机会。

欧亚经济共同体本身的贡献并不大。但是，金融危机后，俄罗斯带领该组织，成立了一项特别基金，向急需帮助的成员国提供帮助。2011年6月，欧亚经济共同体的财政部长们约定，向正经受外汇短缺打击的白俄罗斯提供一笔30亿美元的贷款。俄罗斯坚持认为，该笔贷款是附条件的：白俄罗斯必须同意将其国有企业私有化，使俄罗斯公司有机会购买这些国有企业。截至当年秋季，由于白俄罗斯未满足这些条件，欧亚经济共同体仅向白俄罗斯发放了部分贷款。11月，白俄罗斯宣布，他将向俄罗斯天然气股份公司（Gazprom）出售其天然气管道公司（Beltransgas）100%的股权，天然气管道公司（Beltransgas）是一家白俄罗斯管道运营商。

集体安全条约组织

俄罗斯可能会发现，集安组织是一个十分有用的机构。当独联体从苏联的废墟中崛起时，集安组织成为俄罗斯的安全守护神。当前，独联体已毫无作为，但集安组织在莫斯科设有秘书处和秘书长，部长和官员定期召开会议，拥有一支尚未使用的快速反应部队（RRF）以及一套共同空防体系。集安组织内的各国政府已共同采取了一些有效的禁毒行动。但是，该组织目前仅仅是一个框架，其成员国有权选择是否给予配合。

快速反应部队由各个国家向集安组织派驻的国家部队组成，而非一支多国部队，但是这些部队共同参与集体行动。乌兹别克斯坦选择不参加集安组织的军事行动，而白俄罗斯也表示，白俄罗斯的战斗员不会在俄罗斯境外战斗。快速反应部队的目的是保护集安组织的成员国免受外部攻击。成员国并不希望快速反应部队参与处理其内部战乱。实际上，在俄罗斯和格鲁吉亚战争后，中亚的成员国便开始特别担心，俄罗斯部队可能入侵集安组织国家。

因此，当吉尔吉斯斯坦于 2010 年分裂且其新（亲俄罗斯）政府要求集安组织的部队帮助恢复该国秩序时，哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦反对集安组织参与其中。

俄罗斯可能愿意在集安组织的大伞下干涉吉尔吉斯斯坦内政，但并不希望单独行动。这一情况表示，集安组织仍然在努力在各个成员国之间寻求关联性。

Trenin 和 Fyodor Lukyanov（《全球事务中的俄罗斯》主编）对集安组织扮演更重要的角色表示欢迎。鉴于困扰大部分中亚国家的不稳定局势以及来自阿富汗的伊斯兰极端主义的威胁，一个保证该地区安全的安全组织显得尤为重要。在俄罗斯看来，符合这一目的的集安组织能够使俄罗斯以相对不具威胁性的方式，保护其自身力量，并将抑制中国在中亚的影响力；在中亚国家看来，集安组织将帮助他们抗衡在这一地区经济主导地位不断提高的中国。

如果塔利班接管阿富汗，集安组织的成员国可能希望，集安组织重视打击伊斯兰的军事力量。但是，目前缺乏这方面的政治意愿。俄罗斯的领导人喜欢集安组织的象征意义，展现了俄罗斯在中亚安全问题上的领导地位。但是，俄罗斯的领导人似乎不愿意努力加强这一组织的影响力。他们更喜欢主要通过双边渠道，处理与该地区内其他政府的关系。

上海合作组织

上合组织由俄罗斯和中国主导。1996 年，该组织召开了第一次会议，即上海五国峰会；2001 年，塔吉克斯坦加入中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯以及乌兹别克斯坦的队伍，形成了目前的格局。印度、伊朗、蒙古和巴基斯坦是观察员。上合组织一直以来的主要任务是减少中亚地区发生中俄冲突的可能性。

中国始终支持上合组织建立经济机制。但由于中国日益强大的经济实力，俄罗斯一直不愿意这么做。相反地，与中国相比，俄罗斯更热衷于上合组织在安全方面的作用。然而，由于俄罗斯强大的军事实力（虽然目前可能受到质疑），中国一直对此有所担心。在过去几年中，随着中国在中亚的影响力逐步增强，与中国相比，俄罗斯对上合组织的兴趣已经降低。

上合组织在北京设有秘书处，主席由各个成员国轮流担任，并每年召开领导人峰会。

²² Oksana Antonenko: 《不容欧盟忽视的上海合作组织》，欧洲改革中心政策简报，2007 年 5 月

在 2005 年的峰会中，上合组织号召参与阿富汗战争的西方武装力量从中亚撤军，而这惊扰了华盛顿。上合组织的一支反恐部队驻扎在乌兹别克斯坦，但这支队伍更多关心的是信息交换，而非作战。

上合组织已数次在其成员国间组织联合军事演习，但这些演习似乎只具有象征意义，并非联合作战的正式演练。从经济方面而言，上合组织提供了进行双边交易的框架，俄罗斯和中国也在许多双边交易中对其贫穷的邻邦进行投资或向其提供援助。上合组织并未在共同市场或关税同盟方面做出尝试。与集安组织一样，由于某些成员国间的关系较差（比如哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦），上合组织很难在其成员国间形成一体化关系。

俄罗斯的领导人认为，力量和影响力正朝环太平洋地区移动。他们希望通过将俄罗斯与新兴的亚洲国家联系在一起，使俄罗斯经济现代化。截至目前，这一方面的工作总是说的比做的多，但尽管如此，俄罗斯确实已开始参与亚洲的许多外交论坛。比如，俄罗斯已开始参加东亚峰会、东盟区域性论坛（讨论安全问题）以及亚太经合组织（通过该组织，太平洋周边地区的领导人聚拢在一起）。亚洲人十分欢迎俄罗斯人的加入。他们并不害怕俄罗斯，也并不把俄罗斯视为经济大国。

欧洲区域性整合

虽然所有这些组织均使俄罗斯能够参与亚洲事务，但是俄罗斯领导人最关心的区域性机构仍只是欧盟和北约。俄罗斯不可能参加欧盟和北约。欧盟的东扩使俄罗斯对欧盟产生了些许怀疑。同时，欧盟的“东部伙伴关系”旨在加强欧盟与亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦以及乌克兰的关系，这也加深了俄罗斯对欧盟的怀疑。由于北约由美国主导，且许多俄罗斯人认为北约的目的是减弱俄罗斯的势力，而许多美国人（和中欧人）又希望促使乌克兰和格鲁吉亚加入北约，因此俄罗斯仍将北约视为敌对组织。俄罗斯对这些西方组织没有好感，而这也使许多俄罗斯人将集安组织、上合组织以及关税同盟视为必要的抗衡性组织，且欧亚经济共同体也被许多俄罗斯人推定为必要的抗衡性组织。

欧洲安全与合作组织（“欧安组织”）将北约和欧盟国家与俄罗斯及其邻邦联合在了一起。但是，俄罗斯人已厌恶了 56 国机构。由于这一机构以俄罗斯人不喜欢的方式报道白俄罗斯和乌克兰等国的选举情况，因此俄罗斯人对欧安组织的选举监督机构表示不满。更令俄罗斯恼火的是，欧安组织谴责俄罗斯 2011 年 12 月的议会选举。俄罗斯人认为，欧安组织受西方过多影响，且无法做出任何有助于促进欧洲安全的事情。欧安组织各成员国领导人于 2010 年 11 月在阿拉木图召开了十年间首次峰会，但此次峰会并未就任何具有重要意义的事项达成一致意见，梅德韦杰夫总统也在发表演讲后很快离会。

俄罗斯与格鲁吉亚的战争后不久，俄罗斯领导人开始认为，欧洲需要一个新的、囊括俄罗斯在内的安全组织。他们相信，他们的影响力足以说服西方领导人同意成立新的机构：如果当前的安全架构令俄罗斯感到不安，俄罗斯可能做出令人无法预料的事情，而新的安排将使俄罗斯更愿意解决冷战和其他危机。

2008 年 6 月，德米特里·梅德韦杰夫建议建立“一个新的欧洲安全架构”，并于接下来 18 个月的时间内，在不同的演讲中提出这一想法。²³梅德韦杰夫还号召欧洲以及北美的各个国家与各个欧洲安全组织共同签署一份新的条约。他强调，所有欧洲国家应当具有相同的安全水平；这意味着，所有军事联盟均不得采取威胁任何国家安全的行动。他提出

²³ Bobo Lo: 《梅德韦杰夫与新的欧洲安全架构》，欧洲改革中心政策简报，2009 年 7 月

了一个具体想法，俄罗斯应有权关注其邻邦境内发生了哪些事情，而这对大西洋联盟中的许多成员国无法接受的。有关制定一部新的国际安全条约的想法也旨在达到同样的目的。欧安组织通过“科孚进程”审议该倡议，但欧安组织不再有建立一个新的欧洲安全架构的动力。

促使一些俄罗斯人考虑区域性整合的一项因素是他们害怕俄罗斯成为中国经济分支。2010年，瓦尔代俱乐部公布了一份报告，建议建立新的“欧洲联盟”，将俄罗斯与欧盟联系在一起。该联盟将通过欧洲的技术与俄罗斯的自然资源相结合，防止形成一个由中美两国

²⁴ 谢尔盖·卡拉加诺夫等：《朝欧洲联盟进军》，瓦尔代国际辩论俱乐部，2010年10月

主导的世界。该报告建议制定新的条约并成立合作机构，涵盖经济、能源以及对外和安全政策各个方面。²⁴ 这份报告中的许多想法是有价值的。但只要俄罗斯的政治体制与许多欧洲国家的政治体制不相容，大部分欧盟国家就将更倾向于保持大西洋联盟。

俄罗斯希望重塑欧洲机构。或许，俄罗斯最希望从欧洲安全架构改革中获得的是找到与北约及欧盟更紧密合作的方式，而非建立新的机构。为此，奥克·安东年科和伊格尔·尤尔根斯提议在俄罗斯与北约间建立更紧密的联系。²⁵ 他们的想法可能已对2010年11月在里斯本召开的北约峰会产生了积极的作用，梅德韦杰夫和北约的领导人在此次大会中约定，他们将共同努力向北约-俄罗斯理事会注入新生命。

²⁵ 奥克·安东年科和伊格尔·尤尔根斯：《向“北约-俄罗斯战略概念”进军：结束冷战遗留问题，共同直面新威胁》，当代发展研究所和国际战略研究所，2010年11月

同时，谢尔盖·拉夫罗夫也提出了一个有关新委员会的想法，梅德韦杰夫和德国总理安格拉·默克尔共同讨论了这一想法，即成立一个由俄罗斯与欧盟代表组成的新的委员会，讨论冷冲突和共同安全问题。但是，默克尔强调，她是否支持成立该委员会取决于俄罗斯是否帮助解决德涅斯特冲突。由于该冲突始终未得到解决，因此成立该委员会仍停留在想法阶段。

俄罗斯怀疑一切可能导致西方公司在其境内拥有具体经营权的区域整合。2004年，俄罗斯与50个其他欧洲和亚洲国家共同签署了《能源宪章条约》（中国是观察员身份，而非签约国）。该《条约》旨在通过制定规则以确保可预测性，鼓励能源投资。外国投资者将通过该《条约》免受非商业性风险的损害，比如歧视行为、违约及征用。此外，虽然签约国并无义务向第三方提供管道接入权，但该《条约》努力确保能源输送稳定。但《能源宪章条约》项下一份单独的能源输送协定可能引致上述义务。然而，俄罗斯与欧洲政府有关该协定的长期谈判并未能调和他们之间的分歧：俄罗斯不愿意授予对其管道的上述接入权。

虽然俄罗斯从未批准该《条约》，但签字的做法却迫使其临时性地执行其中许多条款。这也是为什么有许多针对俄罗斯政府的法院诉讼，指控其征用本属于尤科斯（曾由米卡耶·克多可夫斯基运营的石油公司）的资产。这些法律争议也解释了普京于2009年7月决定俄罗斯退出《能源宪章条约》的原因。

俄罗斯并非是唯一控诉该《条约》偏袒消费国而不利于能源生产国的国家；所有其他石油生产国均未批准《能源宪章条约》。俄罗斯建议，消费国与石油生产国应共同磋商制定一份新的且“更公平的”能源宪章。

俄罗斯是欧洲理事会的成员国，欧洲理事会是一个议会制机构，承诺保障人权，并与欧洲人权法院相关。俄罗斯的这一成员身份是具有争议的。一些人权积极分子希望俄罗斯退出该组织，因为俄罗斯的人权记录十分糟糕。俄罗斯的民族主义者对俄罗斯接受欧洲人权法院的司法管辖表示愤怒。许多在俄罗斯未获公正待遇的俄罗斯人向法院起诉。截至 2010

²⁶ Alan Riley: 俄罗斯的终审法院，《国际先驱论坛报》，2011 年 8 月 5 日

年 12 月，该法院共有 40000 份未决的有关俄罗斯的申请，占全部未决案件的 29%。²⁶ 该法院的裁定对俄罗斯具有约束力。俄罗斯政府并未拒绝执行法院的裁定，虽然许多民族主义者认为俄罗斯政府应当这么做。

然而，俄罗斯政府经常拖延与法院的配合及执行裁定。2010 年，在拖延了很长时间后，俄罗斯签署了一份《第 14 议定书》，给旨在加快案件办理的法院改革开出了绿灯。

无论俄罗斯有多少不满，俄罗斯参与欧洲理事会以及欧安组织的行动即表示其在一定程度上比中国更愿意接受外部治理。除欧洲人权法院的裁定以及欧安组织的选举监督团外，俄罗斯还容忍了欧洲理事会议会以及派驻北高加索地区的欧安组织发出的谴责报告。中国政府从未接受过该等国际机构监督或参与其内部事务。

为什么俄罗斯应更重视全球治理

如果俄罗斯将来可能成为全球大国，俄罗斯将需要改变其经济模式。俄罗斯必须减少对自然资源出口的依赖。他将需要开发制造和服务业，允许中小企业发展，加强执法力度并将商业精英和政治精英区分开来。²⁷ 俄罗斯还应当阻止人口的不断减少。许多俄罗斯人期望的成功且多样化的经济体应当更为国际化，接受更多外商直接投资，更多地走出去投资并更深入地融入全球供应链和资本市场。这样一个经济体将更有助于提高俄罗斯的实力，而非增加其核武器的数量。比如，中国就将比现在更重视俄罗斯。一个成功的俄罗斯经济体将使俄罗斯享有愈来愈多的全球利益，虽然俄罗斯的政治边界可能自冷战结束后便已开始缩小。

²⁷ Sergei Guriev: 《如何改革俄罗斯经济》，欧洲改革中心政策简报，2010 年 7 月

更积极地应对全球治理，将帮助俄罗斯实现上述目标并保护其自身利益。比如，当俄罗斯学会如何让世贸组织为其利益服务时，俄罗斯将具备更强的自我保护能力，无须缴纳其他国家可能对其金属出口征收的反倾销关税。由于俄罗斯的银行业日益全球化，许多公司开始在外国司法管辖区筹资，并且俄罗斯领导人宣布其拟将莫斯科打造成为国际金融中心，俄罗斯政府应当更关注有关国际金融规则的磋商。

俄罗斯应当积极努力加入国际能源署，该机构的主要成员国均为能源消耗国，而非能源生产国。目前，国际能源署的成员国仅限于经济合作与发展组织（OECD）中的成员国，这个组织是富裕国家的经济俱乐部，但这是可以改变的，而俄罗斯也在试图加入经合组织

²⁸ Nick Butler: 《为什么全球能源市场需要治理》，欧洲改革中心 64 号通报，2009 年 2 月/3 月

（OECD）。如果国际能源署的成员国中有主要产油国，那么国际能源署将可能有助于平缓能源价格的大幅度波动，而能源价格的大幅波动给俄罗斯和主要石油消费国均带来很多问题。²⁸

如果俄罗斯开始在国际气候论坛中扮演更重要的角色，俄罗斯将赢得更多机会，与许多欢迎俄罗斯采取更积极态度的发达国家和欠发达国家建立有益的外交联盟。俄罗斯对于学习更加有效地利用能源具有很大的兴趣。国际协议能够使俄罗斯政府更容易地鼓励其公司和国家机构更加重视节约能源的问题。

同样地，就安全治理而言，俄罗斯也能够通过更多参与国际机构的方式，改善其形象。俄罗斯将正式加入国际刑事法院，并批准《集束弹药公约》以及《渥太华禁雷公约》。俄罗斯可能试图在《欧洲常规武装力量条约》中妥协。俄罗斯应当表示愿意进一步降低其核力量，包括战略武器。

俄罗斯的国内治理较不完善。这使俄罗斯很难塑造全球治理机构。但国际治理也使俄罗斯有机会完善其国内体系。“我们将打破国内规则，”当代发展研究所和国际战略研究所主席伊格尔·尤尔根斯说。“国际规则的级别更高，更重要，因此能够帮助我们改善国内治理。”²⁹ 根据俄罗斯宪法，国际条约优先于国内法。

²⁹ 采访伊格尔·尤尔根斯，2011 年 2 月

在撰写本文章时，有一些迹象表明这些争论正在俄罗斯政界中取得一定进展。世界银行的官员们表示，俄罗斯政府正积极参与主办联合活动。俄罗斯政府正与世界银行在一些项目上开展合作，加强金融知识，预防疟疾并保护老虎。世界银行与俄罗斯已共同建立了“莫斯科进程”，并已召开峰会（首次峰会于 2006 年召开，第二次 2010 年），新兴大国在峰会中讨论他们如何才能更好地帮助发展中国家。峰会的成果之一便是成立了“俄罗斯教育发展援助计划”（READ），该计划主要关注提高安哥拉、埃塞俄比亚、莫桑比克、赞比亚、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和越南的教育水平。

世界银行指导俄罗斯如何扩大其发展援助计划，俄罗斯为此每年向世界银行支付约 5 亿美元。世界银行就 90 亿美元的欧亚经济共同体反危机基金向俄罗斯提供专业建议，该基金是俄罗斯于 2009 年成立的，主要目的是向其邻邦提供支持。俄罗斯还向世界银行的国际开发协会贡献了力量，该协会向世界最贫穷国家提供贷款。

俄罗斯是金砖国家中唯一申请加入经合组织的国家。2011 年 5 月，俄罗斯签署了经合组织有关打击贿赂的公约，不过杜马尚未批准该《公约》。该《公约》要求俄罗斯规定，公

民或公司在其他国家，提供、支付或承诺给予报酬以换取利益的，即构成违法。经合组织对该《公约》各个当事国的行为均进行严格审查。

许多俄罗斯商人、官员及学者都希望俄罗斯积极参与全球性活动。

³⁰ 采访阿尔德·沃科维奇，2011年7月

“如果有国际协议要求如是做，那么我们将准备向国际组织授予更大权限，比如国际货币基金组织和国际原子能机构或有关气候变化的国际组织，”阿尔德·沃科维奇说。“纵观历史，我们对经济方面的全球治理并不积极，但现在我们已和中国一样，采取积极态度。但是，由于我们的经济体相对较小，我们并未获得相同的待遇，并且对于美国而言，中国更重要。”³⁰

³¹ 1995年，俄罗斯同意加入《伯尔尼公约》。自此，俄罗斯便开始努力改善俄罗斯的知识产权（IPR）环境，比如通过成立一个新的知识产权法院，但美国希望俄罗斯做更多。梅德韦杰夫坚决主张，《伯尔尼公约》应当定期更新，以涵盖互联网。

沃科维奇指的是，梅德韦杰夫在二十国集团和八国集团中采取的、有关网络安全协调规则、知识产权伯尔尼公约³¹以及特别提款权的行动，包括有关民用核安全条约的建议。“在二十国集团，我们能够在金砖国家和八国集团间起桥梁作用，而我们也正是这么做的。”2011年早期，沃科维奇表示，俄罗斯确实在全球经济失衡方面起了协调作用。

但是，俄罗斯精英人士的此类想法是否具有普遍性？一位梅德韦杰夫的顾问说，库德林和梅德韦杰夫同意以上观点，但许多其他资深政治人物并不这么想。经济学院教授、曾任财政部副部长的谢尔盖·阿列克萨申科坦言：“我们的掌权者仍在冷战时期的零和世界中生活，”他说。“每个人不是朋友就是敌人。因此，俄罗斯将武器作为我们外交的基础。”他说，就所有这些二十国集团倡议而言，由于俄罗斯尚未建立必要的联盟或同盟，因此这些倡议无一成功。³²这种讥笑有些道理，但俄罗斯似乎正在小心翼翼地参与更多全球治理。

³² 采访谢尔盖·阿列克萨申科，2011年7月

4、中国

中国态度的演变

随着经济实力不断提升和在外交上越来越自信，中国将对全球治理的未来产生重大影响。本章将讨论中国的决策者和分析家如何看待国际体系。本章特别讨论了中国的态度如何演变；描述了中国内部反对派的观点；并提出了中美关系将对确定中国对全球治理的看法具有至关重要的作用。本章的总结性论点是，更多参与多边机构将有助于加强中国的力量。

自文化大革命起，中国便已开始慢慢参与国际机构的活动。1971年，中华人民共和国取得了中国在联合国安理会的席位。自邓小平对中国进行改革开放后，中国加入了越来越多的国际机构，包括2011年加入世贸组织。截至2008年底，中国已加入了130多个政府间组织，24个联合国专业机构，并签署了300多部多边条约。³³

在过去十年间，中国对区域性机构作了大量投资，这些机构包括上海合作组织以及东盟10+3。中国加入了有关解决朝鲜和伊朗核问题的六方会谈。中国对联合国维和行动做出了积极贡献。中国领导人讨论多边主义，并在过去几年间，开始讨论全球治理。

³³ 《人民日报》，2009年9月23日。中国加入的国际机构包括亚洲开发银行、互联网治理论坛、不结盟运动、国际民航组织、国际刑警组织、国际水文组织、国际海事组织、永久仲裁法院、世界旅游组织以及国际通信卫星组织。

³⁴ 2005年9月21日，美国时任副国务卿罗伯特·佐利克在致美中关系全国委员会的演讲中首次使用了该词汇

但是，中国离许多欧洲人和美国人希望看到的“负责的利益相关方”还差很远。³⁴ 中国在毛泽东时期具有的特性仍存在：那时，中国将自己视为帝国主义的受害者、一个发展中国家、一个社会主义国家、一个亚洲国家和一个自给自足的国家，现在，中国在许多方面也仍未改变。

邓小平在其28字治国方针中指出，中国应当“韬光养晦，善于守拙，绝不当头”。邓小平认为，在培养自身实力时，中国必须避免与美国冲突。这一理念得到邓的继任者的充分遵循。他们仍将国内经济发展视为第一要务。此观点的后果之一便是他们希望与美国保持一个相对平静的关系。另一后果是，如果全球规则或程序使中国无法完全以其希望的方式运作其经济，中国就不会参加这些全球规则和程序。虽然2011年12月的德班气候峰会尚无明确结论，但中国拒绝就降低温室气体排放，做出具有约束力的承诺。在2010年的“货币战争”中，中国政府拒绝大规模重估人民币，且无视来自于美国、欧洲和许多新兴大国的压力。中国不希望国际货币基金组织、二十国集团或任何其他机构发表有关“全球经济失衡”（包括中国的经常项目顺差）的意见，但与此同时，许多西方政府则认为，“全球经济失衡”正在慢慢摧毁世界经济。

中国领导人的初衷是，作为一个贫穷的发展中国家，中国不应受到外国复杂关系的干扰。他们将多边机构和全球治理视为西方发明的产物，并为西方利益服务。但是，虽然不愿意，

但中国却已意识到，他们的力量正在增强，并且随着其利益变得日益全球化，中国必须通过国际机构，保护这些利益。

在中国体系内部，对中国应当如何处理国际关系，存在着许多不同的派别。虽然可能过于简单，但我们可以将中国对此问题的派别分为两大派别。³⁵ 一方面，³⁵ David Shambaugh 发现，就国际关系而言，中国存在七大派别。请参见他的文章-“应对一个充满矛盾的中国”，《华盛顿季刊》，2011 年冬现实主义者和民族主义者认为，中国应当坚定地主张其利益。他们对行动缓慢的国际机构能否给中国带来巨大利益持有怀疑态度。他们相信，随着中国日益强大，中国应当能够通过单边、双边或小型联盟，实现其目的。他们的世界观与乔治·沃克·布什政府中的唐纳德·拉姆斯菲尔德和迪克·切尼的相同，虽然反美在很大程度上影响着他们的思想。

另一派别主张中国在国际体系中发挥作用，以便保护中国的利益。支持参与国际机构的那一派并非欧洲人理解的那种多边主义者。他们并不希望有强大的国际机构束缚中国的行动自由，他们不希望别人对中国经济政策指指点点（他们接受世贸组织的管辖是一个例外）。当中国人讨论多边主义时，他们指的是，政府应当联合起来，共同努力解决问题。因此，对于中国人而言，有关朝鲜的六方会谈或亚洲和欧洲领导人两年召开一次的亚欧会议（“ASEM”）峰会即是多边主义。但是，虽然中国支持参与国际机构的那一对主权十分敏感，且几乎不是西方意义上的“自由主义者”，但是较中国体系中的其他派别而言，他们已被称为多边主义者和国际主义者。

这两大有关对外政策派别所依据的是国内政治。所谓的民族主义者往往反对自由主义政治改革，而支持参与国际机构的那一派却支持自由主义政治改革。民族主义者支持中国在解决经济问题方面，扮演一个强大的角色，以减少不平等现象，但不欢迎外国投资。支持参与国际机构的那一派往往主张经济自由，并认为中国参与全球网络将使中国在经济上获益。

在大部分国家，国内政治往往在推动对外政策方面起着很大作用。而在中国，这一现象可能更为明显。中国由中国共产党（“共产党”）领导，各个部长（包括外交部长）的工作是实施中南海（中国领导人在北京的工作地点）制定的政策。中国的现任领导人和未来领导人均在对外政策方面缺少丰富的经验。实际上，真正了解世界的人的级别却相对较低。因此，中国外交部长杨洁篪在中国的整个权力架构中，只是一名级别相对较低的人物，而在西方，担任相当职务的人却往往是其政府中最重要的人物之一。国务委员戴秉国可谓在处理对外政策方面拥有很深的资历，但他并非共产党最高权力机构（即：中共中央政治局常务委员会）的成员，政治局常务委员会由 24 名成员组成（真正拥有权力的是九大常务委员）。这意味着，在有关对外政策的决定中，国内因素可能才是最重要的因素。

³⁶ 查尔斯·格兰特：《自由主义者在中国退居后方》，欧洲改革中心简报，2009 年 7 月

在西方人以及中国邻邦的眼中，2009 年和 2010 年，北京的对外政策变得更加武断；而 2011 年，这一情况在一定程度上继续存在。与此同时，中国加强了其在经济方面的影响力，而其政治体系也变得更为专制。

这一转变可能是诸多因素造成的。原因之一是 2008 年爆发的全球金融危机以及紧随其后的 2010 年欧元区主权债务危机，这些都表明西方已经落败。加之中国经济的突飞猛进，中国人变得骄傲起来，更不愿意接受西方的布道。第二个原因（虽然似乎与第一个原因不同）是，无法在全球衰退的同时保持自身经济发展以及西藏（2008 年）和新疆（2009）的政治动乱使中国领导人感到不安。2011 年，阿拉伯之春可能激发中国的反政府运动，使这种不安感得到增强。第三个原因（与第二个原因遥相呼应）是即将到来的领导权过渡：新一代领导人将于 2012 年 10 月接棒，而这一职位存在许多竞争；在他们的未来还不明朗时，领导人不希望被视为对外国人服软。

无论上述因素的相对重要性有多大，自 2009 年起，中国已开始对美国、印度、日本、韩国和东南亚国家采取相对强硬的路线。在中国体系内部，强硬派似乎更占主动性。

质疑全球治理

中国的民族主义者和现实主义者在武装力量以及安全力量中具有特别大的影响力，很少有级别较高的人物与西方保持密切关系。他们中还有许多学术人士。在平民阶层，民族主义者撰写的许多书籍都十分畅销，比如：《中国可以说不》以及《中国不高兴》，并且民族主义者在《环球时报》等报刊中也具有很大影响力。（《中国可以说不》于 1996 年出版，《中国不高兴》于 2009 年出版。两书作者众多，宋强同时参与了两书的编著。这些书籍均具有很强的反西方以及反日论调，主张中国应当更坚定地主张其自己的权益。）³⁷

³⁷《中国可以说不》于 1996 年出版；《中国不高兴》于 2009 年出版。两书作者众多，宋强同时参与了两书的编著。这两本书都具有强烈的反西方和反日情绪，指出中国应当更坚定地主张其自己的权益。

民族主义派别的出发点是反对全球治理。一些人认为这是西方的阴谋，旨在诱使中国卷入复杂的、大部分由西方引起的纷争，并由此耗尽中国财力，将其注意力从本国发展上转移。这些人并未忘记帝国主义列强在十九世纪中期至二十世纪中期给中国带来的“百年屈辱”，并认为重塑中国的强国形象是人们所期望的，也是势不可挡的。

民族主义派别相信，美国将试图阻挠中国重新崛起成为强国的进程，与美国的竞争是不可避免的。实际上，中国的许多民族主义者和现实主义者均受到了与美国对抗思维的驱动。许多中国人担心，美国将通过其与澳大利亚、印度、日本、韩国、台湾和数个东亚国家的联盟，包围中国。一些民族主义者认为，他们的政府应当利用他们正在日益强大的军事力量，使美国远离中国周边海域，或利用其持有的财政部债券，迫使美国改变其经济政策。

现实主义者对中国利益的视角较为狭隘。他们中的许多人认为“新安全威胁”（比如气候变化、移民、恐怖主义和有组织犯罪）是西方制造的困扰，并将束缚中国坚定地追求其全球利益的步伐。他们往往认为，硬实力远比软实力重要。

“全球治理是大西洋地区想象的，”北京大学教授潘维说。“‘国际社会’也是如此，除非印度和中国参与其中，否则这些都毫无意义。但是，潘教授并不完全认可强硬派现实主义者的论调。他认为，全球化带来了许多无法预计的问题和挑战，比如气候变化、货币冲突、金融危机、武器扩散以及伊斯兰恐怖主义。他表示，各个国家必须团结在一起，共同应对这些问题。国际机构的力量较弱，且领导松散，并且虽然可能起到一定作用，但他们却无法解决这些问题。³⁸

³⁸ 采访潘维，2010年6月

另一位北京大学重要的国际关系教授查道炯说，中国“缺乏进行全球治理的能力，也就是说中国缺乏有能力实施全球治理并对此有概念的人才。”他说中国应当了解其局限性，并关注自身问题。大部分中国的官员和学者会同意最后一个观点。³⁹

³⁹ 采访查道炯，2010年12月

一些现实主义学者认为，现在是放弃某些邓小平理论，提升中国国际地位的时候了。清华大学阎学通教授便是这些学者之一。与大部分中国学者一样，且不同于许多西方学者，他并不认为，每个人都应当时时刻刻具备全球性的价值观。“我们不希望改变美国；如果我们改变了世界，那么一定是通过改变我们自己来做到的，”他说。“孔子说，如果你想学我，我不会赶你走，但我也可能主动教你”⁴⁰

⁴⁰ 采访阎学通，2010年6月

虽然是一名现实主义者，但阎教授并非一名孤立主义者，他认为，中国应当参与国际机构，以促进其利益。“国家需要在国际事务中表现得更加大胆和自信……如果中国想要重新获得世界强国的地位，那么它就必须表现得像一个世界大国。”他认为，中国决定不阻止对利比亚的干预行动表示，中国体系中将有更多人与他拥有同样的想法。为了“让自己成为一个逐渐崛起的大国，并且还能受到世界上其他国家的欢迎，中国应该充当一个仁慈的权威，肩负起更多的国际责任，以提升它的战略信誉度。”⁴¹ 虽然他认为中国两国的核武器库将阻止战争爆发，但阎教授相信，中美两国间的冲突是无法避免的，因为中国正在以无法阻挡的速度崛起。

⁴¹ 阎学通：《国际先驱论坛报》，2011年4月1日

金砖国家的经济发展、美国在伊拉克和阿富汗的困境以及全球金融危机均使越来越多的中国人认为，西方正在衰退，中国不再需要西方的指导。对于一些学者、官员和大众而言，中国力量的增强使中国的对外政策更强硬：中国能够更容易地实现其目的，无需做出妥协或寻求国际机构的帮助。总之，小国往往喜欢多边机构，因为多边机构保护弱者。

另一个鼓励中国采取更坚定的对外政策的因素是在这个国家不断膨胀的民族主义情绪。研究中国民族主义方面的专家对政府是否能够控制民族主义的程度意见不一。但是，许多学者和官员均表示，约5亿网民的观点对于中国的对外政策影响越来越大。人民大学金灿荣教授就持有这一观点。他认为，如果政府试图在与日本的争议中，走软路线，网民的控诉声可能使政府倍感压力。⁴² 毫无疑问，互联网使共产党有机会深入了解中国公民在想些什么。一些中国官员指出，来自网民的压力迫使温家宝总

⁴² 采访金灿荣，2010年12月

理不得不取消 2008 年的欧盟和中国峰会，网民对法国总统尼古拉斯·萨科奇会见达赖喇嘛表示愤怒。

⁴³ Linda Jakobson 和 Dean Knox: 中国对外政策中新的行为体，斯德哥尔摩国际和平研究所《第 26 号政策报告》，2010 年 9 月

金教授相信，诸如石油公司等利益集团以及军工联合企业都正促使中国的对外政策朝强硬方向发展。外国专家同意金教授等中国学者的观点，认为对外政策中有许多行为体，而外交部的影响力已今不如昔。⁴³

比如，中国参与非洲、中亚和拉丁美洲的事务，在很大程度上是受到对自然资源之渴求的驱使，因此中国的能源和采矿公司及其开发银行试图操纵针对这些地区的政策制定的情况也就不足为奇了。

中国对津巴布韦和苏丹政权的支持使其能够进入这些国家的矿井和油田，并已导致中国与西方的摩擦。

国家发展和改革委员会对气候谈判具有重大影响，并被认为是坚持走中国在哥本哈根采取的强硬路线。发改委负责制定某些有关商业经济的政策，这些政策往往使在中国的外国投资商日子不好过。虽然人民银行（央行）支持人民币重新估值，以抑制通货膨胀的压力，但制造业厂商还是在反对人民币重新估值的战役中取得了一些胜利。

一些官员可能迫于中国人民解放军海军的压力，宣布南中国海属于“国家核心利益”，有些公司，甚至海南省政府可能也希望对南中国海问题采取强硬路线。⁴⁴ 云南省与缅甸接壤，并可能对有关缅甸的政策具有一定的影响力：云南省不得不面对在掸邦暴乱后，从缅甸逃离的中国国民。农业部的渔政船编队已促使对中国东海的钓鱼岛问题采取强硬路线。中国解放军似乎对有关台湾、领土争议以及非扩散问题的政策制定具有一定影响力，而中国与朝鲜的关系问题则由共产党领导。

⁴⁴ 2010 年春，中国官员告诉美国官员，南中国海是国家核心利益。其他官员则采取较软路线，且此后并未称南中国海是国家核心利益。

这些对外政策的行动者们正推动中国采取更强硬的路线。通过中国不断发展的经济和军事实力加上民族主义的情绪，我们很容易想到，中国将采取更为强硬的路线，不太愿意参与全球机构，也不太愿意接受全球机构的约束。但我们必须小心谨慎，以防过于依赖当前力量。虽然大部分中国学者认为民族主义情绪在过去五年间有所加强，但阎学通则指出，中国的民族主义情绪在二战、朝鲜战争以及文化大革命期间更为浓烈。⁴⁵

⁴⁵ 采访阎学通，2010 年 6 月

的民族主义情绪在二战、朝鲜战争以及文化大革命期间更为浓烈。⁴⁵ 但无论如何，中国经济的发展与进步将促使中国更重视全球治理。

参与全球治理

有一些中国学者认为，不但经济全球化需要强大的全球治理，犯罪、疾病、恐怖主义和网络战争等许多对安全的非传统性威胁也需要强大的全球治理。他们强调软实力的重要性以

及中国承担更多国际责任的必要性。但是，很少有中国人是许多欧洲人认为的“自由国际主义者”，即相信多边体系具有根深蒂固的重要性。

中国对多边主义只是表示口头上的支持。实际上，胡锦涛主席谈到“和谐社会”概念时，指的是“有效的多边主义”以及联合国起重要作用的必要性。但对中国领导人而言，在中国无法独立保护其权益的领域，多边主义更是一种战略。他们还认为，为避免被视为搭别人顺风车的尴尬，中国有时必须采取行动。

中国确实十分关注其国际形象，在本世纪的第一个十年，中国开始参与国际灾害救助。在 2004 年的印度洋海啸、2005 年的巴基斯坦地震、2007 年的菲律宾台风、2009 年的海地地震、2010 年的智利地震以及 2011 年的日本地震中，中国均给予了帮助。

但是，中国的领导层希望将中国与外国的纠葛减到最少。因此，虽然担心其在阿富汗的矿场将面临安全风险，但在 48 个国家在北约军事行动中向阿富汗派遣部队时，中国并未参与其中。

David Shambaugh 将这一惯常做法称为“有选择性的多边主义”。⁴⁶ 我应当将这些有选择性的多边主义者称为“支持参与国际机构的那一派”。许多政府官员、经济学家、科学家以及商人均为支持参与国际机构的那一派。他们认为，在一个日益全球化的时代，中国的长期经济发展要求中国与其他经济巨头相互依靠并因此需要全球规则。实际上，当许多中国学者提及全球治理时，他们指的是经济方面的全球治理。中国领导人并不愿意与国际安全机构纠缠在一起。

⁴⁶ David Shambaugh, “应对一个充满矛盾的中国”，《华盛顿季刊》，2011 年冬

在中央党校于 2010 年 12 月组织的大会中，一位副部长的发言解释了较安全方面的全球治理而言，中国为什么更重视经济方面的全球治理：

我们的外交源自我们的国内政治和问题。由于我们关注于国内发展，因此我们最重视的是全球治理的经济方面。对美国而言，非扩散是第一要务，而对中国而言，减少贫困人口却是更重要。对美国而言，安全问题重于经济问题。不要指望中国像一个小弟弟那样，跟随西方的步伐，承担你们决定的国际责任。

从官方层面而言，中国十分重视全球治理。“中国是全球经济治理结构改革的参与者、建设者。”李克强副总理说。“作为经济全球化的受益者之一，我们主张在发展中调整改革

⁴⁷ “中国同世界共成长”，《金融时报》，2011 年 1 月 9 日 国际政治经济秩序。在应对国际金融危机中，中国与国际社会携手合作，促进了全球增长。”⁴⁷

一位中国官员更详细地说明了此问题：

我们在该体系内追求我们的利益；我们参与二十国集团、世贸组织和联合国的事实证明我们是一个渐进式的大国，而非革命式的。该体系是失衡的，主要以西方大国的利益为基础。我们必须对此进行改革，以反映发展中大国的利益，比如提高这些发展中大国在国际金融机构中的地位（虽然已在这方面进行了改革，但西方仍起主导作用），以及在经济和金融治理中，给予二十国集团更大权力。我们的国内发展与西方相互依靠，需要进一步改革开放，更多地参加国际体系。但由于“华盛顿共识”的缺陷已在金融危机中显现出来，因此你无法将“华盛顿共识”作为全球治理的依据。金砖国家和基础四国的崛起反映了这一变化。同样，联合国安理会也应该进行类似改革。

另一相对自由主义的学者是中国现代国际关系研究院欧洲研究所所长冯仲平。据冯所长说，当前的国际机构符合中国的利益。“我们应当在圈里，而非圈外，但我们不对一切言听计从”，他说。“我们应当做得更多，一部分原因是为了让美国和欧盟开心，但主要原因是我们的利益正在不断扩大。我们正逐步趋于正常：当我们促进自身利益发展的同时，我们明白这些利益是大家共享的，看到诸如气候变化

⁴⁸ 采访冯仲平，2010年12月

等全球问题需要全球性的解决方案。”⁴⁸

另一位支持参与国际机构的学者是人民大学的时殷弘教授。他认为，“只要不损害中国的关键利益且不超出其基本能力范围；通过中国与外部世界的平等协商，而非外部世界的命令或高压政策；并在权利和优先权增加的同时，中国就应当提高其承担国际责任的程度。”他说，这即意味着，中国应当减低其全球贸易顺差，对环境保护提供更大承诺，并进一步参与非扩散和区域安全合作。⁴⁹

⁴⁹ 时殷弘，“中国应当在世界中扮演的角色”，《德国马歇尔基金报告》，2011年6月

中国官员从过去四、五年间才开始将全球治理作为一个概念，加以讨论；西方领导人和学者在金融危机后便开始经常使用该词汇，这使中国人觉得他们必须做出回应。与激进的民族主义相比，中国领导人更接近于支持参与国际机构的那一派。

安全治理

军备控制与扩散

一般而言，中国比较喜欢各个大国齐头并进的局面。因此，中国参与有关朝鲜和伊朗核问题的六方会谈以及金砖国家和基础四国组织的峰会。但是，中国对1992年的《不扩散核武器条约》（NPT）以及1996年的《全面禁止核试验条约》仍保持谨慎态度，中国甚至还和美国一样，尚未批准《全面禁止核试验条约》。2004年，中国加入了核供应国集团（NSG），这个集团使各个拥有核技术的国家聚拢在一起，并试图限制核技术扩散的程度。中国已签署了《禁止生物武器公约》（BWC）以及《禁止化学武器公约》，但中国为保证《禁止化学武器

公约》拥有一套相对较弱的核查机制做出了积极贡献（《禁止生物武器公约》则没有核查机制）。

中国并未正式加入过去 15 年间的主要倡议活动，包括：《渥太华禁雷公约》、《奥斯陆集束弹药公约》以及试图对被指控犯有反人类罪的人士进行起诉的国际刑事法院（印度、俄罗斯和美国也未加入国际刑事法院）。与俄罗斯不同，中国并未和美国共同签署有关军备控制的条约。

中国是联合国安理会常任理事国中唯一一个不断增加其核武器储备的国家（虽然中国已制定承诺不首先使用核武器的单边政策）。一位报刊作者曾向一位退休中国海军将领提出这样一个问题：“如果美国与俄罗斯减少其核武库储备，英国与法国也纷纷效仿，中国是否将同意限制其核武器的数量？”回答是：“如果俄罗斯和美国的核武器数量仍比我们多，我们又为什么要限制呢？”

2010 年，希拉里·克林顿建议通过多边方式，解决其在南中国海的边界争议，中国对此提出了反对意见。虽然中国参与了数次区域性会谈，但中国从未向东亚的集体安全安排给予支持。人民解放军的高层中可能很少有多边主义者。

一般而言，在安全问题上，中国似乎还算配合，以期不会被视为不负责。但是，在不扩散问题上，中国无法使其他大国相信其是一个负责的大国。

二十世纪 80 年代，中国是一个核武器扩散国，帮助巴基斯坦设计核武器以及弹道导弹。自签署《不扩散核武器条约》以来，中国已在很大程度上改变了其行为模式。但是，中国仍未以西方大国希望的方式，对不扩散给予充分的重视。中国的公司，包括与军队有联系的公司经常因扩散问题受到美国制裁。这一问题仍在继续：2010 年 10 月，奥巴马政府向中国政府提出，两家中国公司被指帮助伊朗实施其导弹及核计划。

“虽然这可能并非政府政策，但中国公司确实正在向朝鲜和伊朗出售两用设备，”一位美国官员说。“中国制定了限制该等设备出口的规定。但与此同时，中国还向巴基斯坦出售两用设备。”

美国谴责中国在 2009 年决定向巴基斯坦出售两台核反应堆，认为该行为有违核供应国集团的规则。中国政府反驳说，此次出售交易只是为执行其于 2003 年与巴基斯坦达成的核武器合作计划，而 2003 年是中国加入核供应国集团的前一年。但是，在美国与印度达成一项有关核武器合作的交易，允许印度使用核技术，并要求核供应国集团向印度给予制裁豁免前，中国并未批准该反应堆的出售交易。巴基斯坦与印度一样，并未签署《不扩散核武器条约》，他们自行制造炸弹，但巴基斯坦并未获得核供应国集团制裁豁免待遇。因此，中国认为西方反对其向巴基斯坦出售核反应堆是一种双重标准的表现。但是，一位资深俄罗斯官员

指出：“中国的想法十分可笑。印度在核扩散问题上的记录良好，而巴基斯坦则拥有全世界最糟糕的记录。”

美国领导的《防止扩散安全倡议》试图阻止大规模杀伤性武器的买卖，目前由 98 个成员国，包括俄罗斯，但不包括中国（或印度）。中国不赞同禁止为寻找武器在公海上航行，其中一部分原因是中国强烈支持对其他国家事务的不干预原则，另一部分原因则是其与朝鲜的微妙关系。《防止扩散安全倡议》的目的之一便是防止平壤扩散其导弹和核技术。北京并不愿意采取可能激怒平壤的措施。

多年来，西方大国一直试图在联合国的框架内起草一份《禁止生产裂变材料条约》。该条约旨在禁止生产裂变材料，并由此降低核扩散的风险。目前，中国和俄罗斯均已接受了该条约的原则。但是，巴基斯坦一直试图阻止有关《禁止生产裂变材料条约》的磋商，而中国也不愿意对其盟国施加压力。少数大国间达成的协议有可能替代全球性条约，虽然俄罗斯和中国均对此表示反对，但西方致力于不扩散工作的官员认为，俄罗斯似乎比中国更关心裂变材料的不扩散问题，而中国已通过非官方的方式，暂停生产武器级裂变材料。

2002 年，八国集团启动了“应对大规模杀伤性武器和材料扩散全球伙伴计划”。该伙伴计划旨在防止恐怖主义以及支持恐怖主义的国家持有核材料。一开始，该伙伴计划主要关注于前苏联的问题，但后来其范围逐步扩大。中国是联合国安理会常任理事国中唯一未加入该伙伴计划的国家。2011 年 6 月，八国集团在多维尔建议，将该伙伴计划扩大至中国等参加华盛顿 2010 年全球核安全峰会的非成员国。中国有关不扩散问题的专家对中国是否应当加入该伙伴计划的看法，意见不一。

联合国

虽然控诉联合国效率低下，但中国仍十分重视联合国。中国允许联合国影响其国内立法。在残疾人权利、环境保护和政府透明性等领域，中国已修订了相关法律，以符合联合国公约的规定。

中国喜欢联合国对国家主权的承诺。作为联合国安理会五个常任理事国之一，中国像某些其他“五常”成员国一样，拥有其希望拥有的优势地位。一些中国官员说，中国已尽全力阻止日本和印度取得常任理事国席位，但这种做法随着时间可能会发生变化。

“我们已在成立人权理事会以及建立争议后和平机制等联合国改革措施中提供了支持，”一位中国官员说。“但我们认为，联合国安理会应当通过联合国安理会主席的报告和简报，使联合国大会具有更多实质性的意义。”联合国官员表示，⁵⁰ 2009 年，中国对联合国人道主义救济预算的贡献率为 0.084%；欧洲理事会的贡献率为 7.4%。

中国在联合国具有截然不同的两种身份：一方面，中国是联合国安理会的大国之一；另一方面，中国则视自己为发展中国家 77 国集团的发言人。据一位澳大利亚学者说：“有两个中国：一个是联合国大会上的中国，较为强硬、教条；另一个则是联合国安理会中的中国，更为实际、灵活。”⁵¹ 在联合国大会或人权理事会中，中国以贫穷国家发言人的形象出现，希望博得好感。因此，中国大力支持千年发展目标、债务救济倡议和联合援助概念，并认为发达国家应当承担更多有关气候变化的责任。

⁵¹ Michael Fullilove: 《利益相关者图谱：中国与联合国》，罗维学院，2010 年 12 月

但在联合国安理会中，联合国官员认为，中国的外交政策“比俄罗斯的外交政策聪明、巧妙”，且“在坚持其已达成的交易方面，中国人往往更加可靠”。⁵² 中国人可能相对更具有建设性作用，并更愿意接受妥协，2011 年初，中国帮助确保南苏丹和平独立。但在试图阻止可能伤害自身的活动时，中国往往采取敌对方式，而非通过谈判解决。中国是联合国预算的第九大贡献国，其贡献额占总额的 2.3%，虽然这个数字与美国（22%）、日本（9.5%）、德国（8.7%）、英国（6.1%）、法国（6%）和意大利（4.9%）相比，尚显渺小。

⁵² Michael Fullilove: 《利益相关方图谱：中国与联合国》，罗维学院，2010 年 12 月

在过去十年间，中国已逐步加强其在联合国维和行动中的作用。已有约 2,000 名中国维和人员参与联合国在海地、黎巴嫩、利比里亚和苏丹等地的各类维和行动，而联合国安理会的其他常任理事国并未向这些地方派遣蓝盔部队。中国对联合国维和预算的贡献率几乎为 4%。但是，英国和德国对联合国维和预算的贡献率相当于中国的两倍，而印度、孟加拉国和巴基斯坦等国家派遣的联合国维和人员也远比中国多。中国派遣的维和人员往往是医务人员、工程师和警察，而非前线战士。自 2008 年 12 月开始，中国已派遣两艘战舰和一艘支援船在索马里海岸边航行，作为打击海盗的国际行动的一部分。

于 2005 年辞去秘书长职务前，科菲·安南推进了一系列联合国改革措施。作为改革一揽子计划的一部分，中国等联合国理事国纷纷采纳了当年世界峰会通过的“保护责任”原则。

在西方的压力下，中国对不干预原则的反对态度有时有所软化。因此，中国支持联合国安理会对伊朗的四轮制裁以及谴责朝鲜的五项决议。阎学通相信，中国对利比亚危机的回应显示了中国对不干预原则的坚持有所减弱。

但是，当俄罗斯强烈反对制裁叙利亚时，中国给予支持。这显示，中国对自由干预主义的反对态度不可能软化。⁵³ 原因如下：第一，中国的历史原因，作为外国侵略的受害者，中国自然同情试图抗击西方压力的贫穷国家。第二，中国不希望由别的大国告诉他如何以较软的方式，处理西藏或新疆问题，以防他们的抗议行为受到进一步鼓动。第三，即使西方敦促中国如是做，但中国往往不会强迫苏丹、缅甸、伊朗或朝鲜等政权做出改变，因为中国从这些国家

⁵³ 中国对联合国安理会已行使了八次否决权，比任何其他常任理事国均少，并两次为保护叙利亚，投反对票。在 1971 年前，中华民国（台湾）占据联合国安理会席位。中华民国仅投了一次反对票，目的是反对批准蒙古于 1995 年提交的加入联合国申请。

的现状中获益。就缅甸、伊朗和苏丹而言，中国能够获得他们的原材料，而朝鲜的现状则比中国可以想象的任何情况均好。

中国与金砖国家和基础四国中的其他成员国一样，坚守不干预原则。他们也同样都反对对援助施加条件。西方政府、欧盟和国际金融机构喜欢对援助施加条件，比如将其与人权问题结合在一起，而这受到了中国的强烈反对。中国提供无条件的援助正是其受许多非洲和世界其他国家政府欢迎的原因（虽然无条件性并非总是受到各国人民的欢迎）。

虽然利比亚的战争不可能改变中国对人道干预的看法，但该战争使中国加强了其对全球安全利益的意识。当暴动发生时，中国包租了船舶和飞机，将 36,000 名中国公民从利比亚撤离。中国还帮助 2000 名其他国家的公民离开利比亚。

经济治理

气候

世界许多其他国家将气候变化视为对中国是否愿意参与全球治理的试金石。中国的碳排放量占世界总量的四分之一，且该比例还正在迅速提高；如果没有中国，有关处理全球变暖问题的国际行动注定失败。因未做出有关应对气候变化的坚定且具有约束力的国际承诺，中国已备受指责。不过，中国领导人似乎十分重视全球变暖问题。他们对沙漠蔓延以及海平面上升的风险表示担心。这些担心在中国的五年计划中得以全面体现。

在十一五期间（2006 年至 2010 年），中国渐渐接近了其将能源效率提高 20% 的目标。中国已在数个地区建立了碳排放交易试点方案。政府对风能、太阳能和核能进行大额投资，并可能已经拥有全球最大的风能和太阳能装机容量。中国积极参与主要经济体论坛，并支持将西方能源技术向中国转移的各类国际合作。

在 2009 年 12 月《联合国气候变化框架公约》的哥本哈根峰会前，中国政府承诺在 2020 年前，在 2005 年的基础上，将能源效率提高 40-45%，并确保非化石能源比例达到 15%。但是，北京是否有能力促使其地方政府将注意力从投资和发展上转移至能源和碳目标上，尚无法确定。正如一句中国谚语所说的那样：“山高皇帝远。”

此外，中国不愿意正式加入可能限制其自由管理经济的国际承诺。中国从联合国的“清洁发展机制”中获益非浅。在该机制下，西方投资者可以从位于中国的抑制碳排放项目中购买碳信用额。但是，在哥本哈根，中国拒绝加入任何旨在降低碳排放量的具有约束力的目标，甚至阻止发达国家试图承诺抑制他们的排放量。中国一位官员对奥巴马总统摇起了手指，表示不同意，中国在哥本哈根表现出的毫不妥协的姿态，不仅在欧洲和美国，在许多其他国家也都引起了不安。许多世界最贫穷的国家均希望对碳排放量进行有效抑制。

在此次峰会中，中国与基础四国的其他成员国（巴西、印度和南非）以及发展中国家 77 国集团的数个领头的成员各国紧密合作，从而实现了自身的目的。但是，一些中国领导人确实对负面宣传报道表示出了担心。之后，政府对中国的公共外交方式进行了调查。

中国在一年后于坎昆召开的联合国峰会中表现出的态度比在哥本哈根时的态度更具建设性意义，也没有那么激烈。中国代表团的口气较软，并努力避免冲突。中国代表团接受了印度提出的、有关排放量盘查制度的和解意见：各个国家应宣布其减少排放量的目标，并报告实施进度，但对未实现该等目标的国家并无国际性监督或惩罚措施。

2011 年 3 月，中国宣布了其新五年计划，要求在 2015 年前，每单位国内生产总值降低 16% 的能源消耗量，每单位国内生产总值减少 17% 二氧化碳排放量，非化石能源占初级能源消费比例达到 11.4%。如果这些目标均可得以实现，中国的二氧化碳排放量将大大减少。

2011 年 12 月，在德班的气候变化峰会中，中国首次接受了有关碳排放量的约束性目标原则。但对希望就全球变暖采取切实措施的人士而言，此次峰会几乎称不上是一次胜利：此次峰会所达成的协议可能将地球温度提高 4 度，而非联合国最初确定的 2 度。但是，中国和其他发展中国家均已同发达国家取得一致，同意在 2015 年前磋商并加入新的碳排放制度（取代东京议定书）。他们还约定，这一新制度应于 2020 年前生效。欧盟未能成功说服所有其他国家接受这一制度的法律约束力，但每个国家均同意该制度“是一项议定书，另一份法律文据或具有法律效力的约定成果”。但这一制度的实际意义仍在猜测中。

全球金融

由于中国是世界最大的二氧化碳排放国，因此中国的气候外交有时受到西方的谴责并不奇怪。就国际金融市场而言，中国并非其中的主导参与者，但中国其中的名声更大。中国至 2009 年才开始参加金融稳定论坛（西方监管机构的一个非正式论坛）或巴塞尔银行监管委员会。自 2009 年 4 月起，这两个机构开始在二十国集团的支持下运作，其成员也开始扩大至新兴大国。

许多西方资深的前任和现任监管人均对中国向国际金融机构派遣优秀人才并对国际金融机构采取积极态度表示高度赞扬，其中包括欧洲中央银行前任行长让·克劳德·特里谢、英国金融服务管理局主席阿戴尔·特纳以及英格兰银行前任副行长霍华德·戴维斯。比如，中国人民银行行长周小川以及中国银行业监督管理委员会前任主席刘明康均赢得了好感。中国的代表通常说英语，并积极参与有关流动性以及银行资本的讨论（包括新的“巴塞尔 3”规则）。中国在证券委员会国际组织（集合各个证券监管人的团体）以及国际会计准则委员会（共有六位常务董事，其中一位是中国人）等机构中具有建设性作用。

中国还越来越重视世界银行以及国际货币基金组织。长期以来，中国一直控诉其没有充分的机会参与国际金融机构的事务。近期的改革使中国获得了更多的表决机会。⁵⁴ 但是，中国仍控诉，美国对这些机构中的决定具有事实否决权，且欧盟拥有的表决权数量不合理。与其在非洲、亚洲和拉丁美洲的同僚相同，中国官员控诉，国际货币基金组织对开放市场的正统观念、资本的自由流动以及浮动的汇率均是引发过往危机的因素。中国对国际货币基金组织对汇率和全球经济失衡实施的监管措施表示担心，唯恐这些措施会给中国增加促使其货币自由浮动的压力（见下文）。但是，2009年4月，在伦敦二十国集团的峰会中，中国同意向国际货币基金组织投入500亿美元，由此提高了国际货币基金组织的放贷能力。

⁵⁴ 目前，在世界银行中，中国拥有的表决权比例与德国并列第三；从2.77%上升至4.42%。目前，在国际货币基金组织，中国拥有的表决权比例排在第三位；从4%上升至6.4%。

当国际货币基金组织前主席多米尼克·斯特劳斯卡恩于2011年7月辞职时，中国签署了一份金砖国家声明，谴责欧盟要求由欧洲人克莉丝汀·拉加德接任国际货币基金组织主席一职。但在私底下，中国官员告诉法国人，他们将支持拉加德。而当拉加德上任后，中国获得了回报，国际货币基金组织最闪亮的明星之一——中国人民银行前副行长朱民被提拔。林毅夫是世界银行的首席经济学家，他的事业起点是台湾，后来叛逃到中华人民共和国。

由于中国正在向前发展，因此对世界银行的敌对情绪并不浓。中国是世界银行的最大借款人，尚有约130亿美元（约占其全部贷款总额的11%）未还。2011年，中国提前偿还了世界银行国际开发协会的25亿美元贷款，国际开发协会向世界银行提供了额外资源，使其能够向世界最贫穷国家提供贷款。中国也已开始向国际开发协会供款。

美中经济关系中最敏感的领域是汇率。美国及许多其他国家均控诉，中国将人民币固定在过低水平，而这不利于解决引发金融危机的全球经济失衡问题，尤其是中国较大的经常项目顺差以及美国较大的经常项目逆差。中国政府并不愿意让其货币升值，因为这可能对中国的出口业产生不利影响。中国还控诉，虽然美联储的“量化宽松”政策旨在刺激需求，但可能使世界其他国家产生通货膨胀，并可能加重中国的资产泡沫。

2009年4月，中国受到越来越大的压力，必须对其被低估的汇率采取一定行动，周行长提出了一项改革国际货币基金组织发行的特别提款权（SDRs）的计划，使特别提款权成为一种“超主权储备货币”。该计划反映了中国对其大部分储备货币均为美元的事实感到不安，担心其储备货币将因此很容易受到美元贬值的影响，而当前的“单极化”货币体系赋予美国其他国家并不享有的优先权。周行长的想法是改变特别提款权的构成，从而使其不仅包括美元、欧元、英镑和日元，还将包括人民币等其他货币；并鼓励使用特别提款权结算贸易和金融交易。

在西方，大部分官员并不十分重视中国的这一计划。较真实的货币而言，特别提款权更接近于一个记账单位，且国际货币基金组织也并非能够印钱的央行。特别提款权必须被首先

转换为一篮子货币后，方可被用于结算国际交易。只要人民币不可自由兑换，人民币就无法被纳入可交易的特别提款权。加利福尼亚大学伯克利校区的 Barry Eichengreen 教授说：“如果没有全球政府，就没有全球央行，也就没有全球货币。”⁵⁵

⁵⁵ “货币：储备的力量”，《金融时报》，2011年2月8日

有些中国学者讥笑周行长的计划。近年的美元贬值同时影响了中国外汇储备的价值以及中国主权财富基金投资的价值，使主管官员面临两难处境。一些人将周行长的计划视为分散人们对此问题注意力的工具。

2011年春季，中国政府对周行长的想法的热情开始减退。美国财政部长蒂姆·盖特纳为将人民币纳入特别提款权设置了条件：独立的央行、弹性的汇率以及自由的资本流动。但中国未能满足任何一项条件。当西方人试图对中国设置条件时，中国领导人往往表示不悦，他们认为，特别提款权改革正被用作迫使其改变其汇率政策的根据。

然而，中国是第一个正式建议改革全球金融治理的非西方大国。虽然速度很慢，但中国确实正允许更多地在中国境外使用人民币。许多观察中国的人士认为，人民币终有一天将成为可自由兑换的货币。世界银行行长罗伯特·佐立克已要求包括国际货币基金组织、美国、欧元区、英国以及日本在内的“特别提款权论坛”审查货币和金融问题。中国应在该论坛中占有一席之地，并在其货币国际化后，最终加入特别提款权。“这将在中国国内发生一场有关人民币是否已准备国际化的内部争论，就像中国加入世贸组织促进国内改革一样。”⁵⁶从长期来看，当人民币可自由兑换时，周行长的建议便会提上议事日程。

⁵⁶ 罗伯特·佐立克：多极化世界的货币改革，《金融时报》，2011年2月17日

二十国集团

中国喜欢二十国集团，二十国集团的首次政府领导人会议于2008年11月召开。在金融危机爆发前，中国是参加以“八国+5”模式召开的八国集团峰会的“外展五国”之一。中国认为，这一身份是一种侮辱，他们更喜欢二十国集团，因为在二十国集团中，他们拥有与美国平等的地位。

中国用了一些时间才开始适应二十国集团。欧洲人对多边程序拥有一种自然的亲切感。一位在报到欧盟问题方面具有丰富经验的记者注意到，在2009年9月参加匹兹堡二十国峰会时：

我发现周围的事物和环境都出奇的熟悉。我就好像身处布鲁塞尔，这次峰会就好像欧盟峰会的全球化版本。两次峰会的程序和形式均相同。领导人在峰会前一晚共进晚餐；用一天时间讨论晦涩难懂的各国事务；建立奇怪的工作组；还有为各国在峰会后召开新闻发布会准备的简报室。⁵⁷

⁵⁷ Gideon Rachman: 《零和世界》，Atlantic Books, 2010年

相反地，中国人认为这一体系是外国人的体系。在 2009 年 4 月召开的伦敦二十国集团峰会后，胡锦涛主席是唯一没有召开新闻发布会的国家领导人，因为他不希望回答充满敌意的问题。二十国集团采纳了七国集团和八国集团的“夏尔巴人（sherpas）”模式：资深官员是其领导人的代表，而各国领导人则是幕后操纵者，提前确定结论。资深官员必须能够代表其领导人进行磋商和谈判，无须经常征询其意见，而对中国官员而言，这一模式很难。新兴大国往往对国际峰会表示担心，认为这些是西方人主导的游戏。但他们正在快速学习如何融入这一游戏。

现在，中国经常和美国一起主导二十国集团峰会。虽然许多西方人开始质疑二十国集团的作用，但中国官员仍认真对待二十国集团。他们赞赏二十国集团成功建立了金融稳定委员会（取代了金融稳定论坛），并成功协调了金融危机后的经济刺激一揽子计划。中国认为，由于二十国集团采取代议制，因此除联合国外，二十国集团是唯一一个重要的并可持续发展的国际机制。中国含糊地提及，在全球经济管理中，应向二十国集团赋予更重要作用的事项。一位中国官员这么说道：

二十国集团的兴起，不仅因为金融危机，更因为力量转移（离开西方）。我们认为，二十国集团是具有相关性的，因为任何人均无法以双边方式，处理所有金融和经济问题。我们喜欢二十国集团的原则：没有小团体，每个国家均平等；每个国家均应根据其自身能力，贡献力量；无论是何问题（比如：‘全球经济失衡’），没有一个国家有权对另一个国家施加压力。

无论这位官员怎么说，二十国集团内确实存在小团体，特别是金砖国家和七国集团周围的小团体。虽然中国往往可以在对其具有影响的战斗中扩大同盟，但就某些问题而言，中国确实受到一些压力。2010 年 11 月，在首尔召开的二十国集团峰会要求国际货币基金组织对全球经济失衡问题进行监督，但中国和德国却否决了美国的一项计划，即将经常项目逆差和顺差限制在国内生产总值 4% 的范围内。此后，在 2011 年 2 月的二十国集团财长会议中，中国独自战斗，希望保证有关国际货币基金组织应对何事进行监督的团体讨论不会直接提及外汇储备或汇率问题。二十国集团使中国能够有机会转移来自于美国的、有关汇率等问题的双边压力。

在 2011 年 11 月二十国集团戛纳峰会前，欧元区危机的影响是使美中关系紧张问题不再显得那么突出。促使美中关系紧张的某些原因正在消失。在 2010 年 6 月至 2012 年 2 月期间，在通货膨胀调整的基础上，人民币对美元的汇率提高了 12%。中国的经常项目顺差从 2007 年占国内生产总值的 7% 缩小到了 2011 年 3% 左右。

贸易

中国并未在世界贸易组织中尽全力。当 2001 年入世时，中国的伙伴们并未期望中国将作为世贸组织的领导国家之一。但十年后，在中国成为世界最大出口国的同时，中国的伙伴

们开始对中国寄予更多期望。西方政府并不认为中国已在有关贸易自由化的多哈回合中发挥了具有建设性的作用。2008年夏季是最近一次可能发生突破的时间。一开始，美国认为中国将支持其对印度施加压力，迫使印度降低农业关税税率。但最后，中国支持印度进行抵抗，谈话陷入僵局（美国本身对棉花补助等问题的不妥协也加速了关系破裂的速度）。就多哈回合中的大部分问题而言，中国让印度和巴西为非西方世界说话，并对服务和农业自由化的措施保持沉默。

世贸组织争议解决小组已做出了数项针对中国的裁定，而中国也已接受了这些裁定（虽然中国也有在世贸组织争议解决过程中获胜的情形，但很少发生此情形）。⁵⁸ 2007年，一位中国国民入选争议解决机制。但欧盟及其他国家与美国一起控诉中国越来越严重的保护主义，而针对中国的案件数量也可能随之上升。⁵⁸

⁵⁸ 查尔斯·格兰特：《中国粗暴对待外国投资者？》，欧洲改革中心，2010年7月

比如，欧盟和美国向世贸组织投诉，中国对原材料出口征收的关税扭曲了贸易：中国向需要购买原材料的中国公司提供优惠，并同时吸引外国投资进入中国。2011年7月，一个世贸组织小组对此问题，做出了不利于中国的裁定。另一案件有关“稀土”：2010年，中国禁止出口稀土，明显违反世贸组织规则。在中国经营业务的西方公司说，中国政府强迫他们转让知识产权，歧视西方公司，违反世贸组织规则。但由于希望遵守中国政府的规则，因此这些公司通常要求他们的政府不要投诉。

在中国加入世贸组织时，中国承诺正式加入有关公共采购的条约。但十年过去了，中国仍未签署该条约；中国已提出签署，但签署的条件是其他世贸组织成员国无法接受的。但是，中国可能正在重新考虑其对公共采购条约的态度。

中国政府中的一些人希望中国在世贸组织中发挥更大作用。他们将世贸组织视为“外部靠山”，能够帮助中国抵御进一步产生的国内保护主义压力。

地区治理

在过去15年左右的时间中，中国对地区治理机构的兴趣愈来愈浓。中国领导人意识到，通过参加区域性会谈，他们能够使中国邻邦不再对其不断增强的力量担心。他们还认为，这些机构能够保护中国在其邻邦的利益，抑制美国在其邻邦的影响力。

1997年的亚洲金融危机推动了区域性合作。许多国家不得不贬值货币，并发现仅提供“华盛顿共识”的国际货币基金组织毫无帮助。中国选择不贬值货币，这使其邻邦能够保持他们出口的相对竞争力。中国还向数个东南亚国家提供金融援助。金融危机后，一些国家认为，随着经济和金融的相互依赖程度不断加大，更多的区域性合作将发挥一定作用。中国官员提出了“睦邻、富邻、安邻”的口号，意思是“建立良好的邻邦关系、促进邻邦繁荣，并让邻邦感到安全。”

⁵⁹ 东盟区域性论坛的首次会议于 2005 年召开，共有 27 个成员国，其中 24 个为亚洲国家，另外三个分别是东盟、俄罗斯与美国。

中国支持促使东盟成为更广泛区域性活动的核心，比如“东盟 10+3”（中国、日本和韩国）以及东盟区域性论坛（ARF）。⁵⁹2010 年 1 月，东盟-中国自由贸易协议生效。该协议促进了东盟国家与中国间的贸易往来，目前，东盟国家与中国间的贸易往来总额已达每年 2000 亿美元。

中国喜欢类似于东盟 10+3 的机构，因为该等机构的成员国中即无美国亦无其盟国。因此，当东亚峰会于 2005 年成立时，中国并不愿意邀请印度、澳大利亚和新西兰加入。但中国接受了日本和某些东南亚国家的加入申请，并已于近期同意美国和俄罗斯加入。

上海合作组织为中国解决与其他五个成员国之间的争议提供了一个框架。在上合组织的论坛中，其各个成员国可相互讨论区域性安全和经济问题。但上合组织并未成为一个真正意义上的重要组织，造成这一情况的部分原因是由于中国与俄罗斯相互担心对方将主导该组织。在 2010 年吉尔吉斯斯坦的危机中，上合组织并未发挥作用，并且似乎不可能在安全或经济问题上扮演任何重要角色。

⁶⁰ 查尔斯·格兰特：《印度对中国崛起的回应》，欧洲改革中心政策简报，2010 年 8 月

自二十世纪 90 年代中期到 2010 年，中国成功地与其大部分邻邦建立了良好关系。中国解决了其与大部分邻邦的边界争议（但不包括印度）。⁶⁰ 多次区域性会议可能起了一些作用。但仍存在许多紧张关系。

部分紧张关系来自于有关中国河流的争论。中国已在阿穆尔河、雅鲁藏布江以及湄公河等河流上筑坝，许多下游国家对此表示担心。1997 年的联合国《国际水道非航行使用法公约》是唯一管辖共享淡水资源的条约。该《公约》旨在保证共享河流获得公平使用、防止损害并通报重大计划。中国、布隆迪以及土耳其是唯一对该《公约》投反对票的国家（虽然中国声称其将遵守该《公约》规定）。⁶¹

⁶¹ 除非经 35 个国家批准认可，否则该《公约》不得生效；截至目前，仅 16 个国家批准了该《公约》。

相比存在争议的河流，中国受到更多争议的是海洋。在 2010 年和 2011 年，领海争议及有关该等争议的冲突消磨了中国在过去几年中在其邻邦中树立的良好声誉。2010 年 3 月，朝鲜击沉韩国军舰天安号，使 46 人丧命，同年 11 月，朝鲜炮轰延坪岛，又使 4 人丧命。北京拒绝就两事谴责平壤，这使首尔感到不安。

中国在与日本有关东海的领土争议问题上采取更加强硬的路线：2010 年 9 月，一艘中国渔船撞上一艘日本船只，中国船长被扣押。中国政府随后逮捕了一些日本商人，并禁止向日本出口稀土。日本释放了船长，但中国仍要求日本赔礼道歉，并做出补偿，而许多东南亚国家认为中国的这一要求有些过火。

中国重申了其有关南中国海西沙群岛和南沙群岛的主张；越南、文莱、菲律宾和马来西亚也都对这些群岛中的某些岛礁提出权利主张。许多公正的观察员认为中国对南中国海的大部分主张均有些过分，因为这些岛屿仅存在于中国的地图上，而不符合《海洋法公约》提出

的标准。当某些中国官员将南中国海定义为“国家核心利益”（通常仅对西藏和台湾使用的术语）时，一些东盟国家开始感到担心。2010年7月，美国国务卿希拉里·克林顿在河内的东盟区域性论坛中表示，海上贸易自由是美国的核心利益。她暗示，美国认为中国的主张是无效的，并指出，对这些岛屿的争议应当通过多边方式予以解决。

⁶² 与美国不同，中国已签署了联合国《海洋法公约》，为解决海洋争议提供了依据。但是，中国并不愿意通过仲裁解决其主张。

她的这一言论激怒了中国，中国重申了其立场，认为中国应通过双边方式，与相关国家共同解决该等争议，而非通过东盟或外部调解来解决。⁶² 中国的强硬路线使中国政府与东南亚政府的关系变得十分糟糕。

美国对南中国海的观点激怒了中国人，并可能使中国很难软化其立场。并非所有东盟国家均和中国存在岛屿争议或对美国有关地区安全的承诺感兴趣。泰国、柬埔寨和缅甸（虽然缅甸近期已与西方恢复邦交）均与中国保持有相当良好的关系。但是，一些其它东盟成员国却在私底下敦促美国实施其有关亚洲安全的承诺，以期平衡中国不断提高的势力。

中国官员通常讨论地区治理的重要性。“这些区域性机构可作为全球治理的依据，”一位外交官说。“他们均具有促进稳定的优势，我们应当让这些机构百花齐放。”一些学者则对这些机构表示轻视，认为这些机构没有实权。据潘维说：“区域性组织并不重要，他们只是论坛；这些机构无法管辖我们。”⁶³

⁶³ 采访潘维，2010年6月

中国与美国

中国有关对外政策和全球治理的看法在很大程度上受到其对美国看法的影响。美国是中国共产党衡量中国表现的基准。虽然中国领导人经常提及“双赢的解决方案”，但中国领导人往往考虑零和问题。对中国而言的好事可能对美国而言是坏事，反之亦然。虽然许多西方领导人说，他们欢迎中国崛起，但中国并不相信他们说这些话时是真诚的。中国领导人担心，只要中国的政治体系与美国的不同，美国人就会试图摧毁中国的政治体系。中国领导人是正确的，中美两国政治体系间的差异正是导致紧张关系的源头。

按乔治·沃克·布什政府的一位高级官员阿伦·弗里德伯格所说：

“美国的目标是促进中国的‘体制改革’，通过合并、渐进的方式，使中国从独裁主义向自由民族主义转变。”⁶⁴

⁶⁴ 阿伦·弗里德伯格：《霸权间的竞争：中国、美国以及亚洲控制地位的博弈》，Norton, 2011

但中国人有时过度猜疑。2010年12月，当诺贝尔基金会向尚在狱中的持不同政见者刘晓波授予诺贝尔和平奖时，许多中国官员和学者似乎认为，诺贝尔基金会正按西方政府的指示办事。他们认为，该奖项是美国领导的一系列阴谋活动的一部分，旨在损害中国的政治体系并由此削弱中国的实力。

中国对任何可能被理解为美国“遏制”战略组成部分的行动均十分敏感。比如，2010年，奥巴马决定允许向台湾进一步出售武器，希拉里·克林顿对南中国海问题的评论以及美

国在有关渔船的争议期间声明其与日本形成的安全联盟包括该争议岛屿均增加了中国对包围问题的担心。印度、印度尼西亚和韩国均担心中国的力量，并正试图寻求与美国保持更紧密的关系，奥巴马于 2010 年 11 月对这三个国家的访问又进一步加强了北京的担忧。

2011 年，美国继续惹恼中国。夏季，美国在南中国海与澳大利亚、日本、菲律宾和越南共同进行了数次海上军演。11 月，九个国家达成了“跨太平洋伙伴关系”的华盛顿计划，该计划涉及自由贸易及单一市场要素。这九个国家中的亚洲国家包括澳大利亚、文莱、马来西亚、韩国、新加坡和越南。日本正在考虑成为第十个成员国，但中国并未参与其中。11 月下旬，奥巴马在澳大利亚说，就太平洋而言，美国将“留在这里”。他宣布，达尔文将成为 2500 名海军的基地。2012 年 1 月，在一次有关安全政策的重要演讲中，奥巴马宣布大幅度缩减国防预算，并从欧洲撤离部分部队，但同时加强了有关亚洲安全的承诺。这些政策正是中国的民族主义者需要考虑的事情。

就全球治理而言，中国认为，美国可能利用其在许多机构中的领导地位，损害中国的利益。中国担心，美国已试图利用二十国集团和国际货币基金组织，强迫人民币升值。虽然已在德班达成了一致意见，但中国仍担心，欧洲人和美国人可能利用有关气候变化的磋商，迫使中国采取可能影响其工业基地和能源安全的措施。中国人特别喜欢美国无法在其中起主导作用或不包括美国的国际组织。

在过去几年中，人们都在讨论有关美中两国组成的两极世界将在二十一世纪管理全球事务的问题。北京和华盛顿有时主导有关气候变化和全球经济管理的国际交流。正如一位加拿大学者观察的那样：

中国和美国单独或共同或与其各自盟国在全球多边和区域论坛中所作的事情将慢慢“限制全球治理的可能性”。在全球经济危机中，中美两国均显示出他们对合作以及多边主义中加入其双边关系的兴趣。二十国集团领导人议事程序……已逐渐成为他们两国喜欢的论坛，至少就金融危机管理和扩大布赖顿森林体系而言是这样的。⁶⁵

⁶⁵ Gregory Chin 和 Ramesh Thakur: “中国能否改变全球秩序规则？”，《华盛顿季刊》，2010 年 10 月

但是，欧盟在戛纳二十国峰会以及一个月后的德班气候峰会中扮演的角色显示了两极世界概念的局限性。欧盟是戛纳二十国峰会的问题所在，但帮助德班气候峰会找到了解决方案。中国的官方论调是，两极世界将是一个坏主意。如果人们认为，中国是运作整个世界的两头政治中的一部分，那么人们将希望中国承担更多责任。

一些具有影响力的中国学者所持的观点与官方论调不同。阎学通欢迎两极世界的想法，因为他对国际混乱略有担心。“你可以在任何地方看到政策真空，比如阿富汗和伊拉克。我们的国际利益塑造整个世界的形状，如果我们希望享受更多权利，我们应当承担更多责任，但我们却过多关注于我们的短期经济利益。”⁶⁶

⁶⁶ 采访阎学通，2010 年 6 月

中国为什么应更重视全球治理

任何人均无法确定，中国不断增强的力量是否将使中国变得更单边主义或多边主义。随着其经济和军事实力的不断增强，中国可能认为，中国追求其利益的最佳方式是通过自行或其盟国集团共同直接行动。中国可能会藐视行动缓慢的国际机构，而欧洲人则往往十分重视这些机构，而已经意识到自身实力相对衰退的美国人应当更加重视这些机构。

但是，这种方式并不符合中国的利益。与俄罗斯相比，中国在经济多边主义方面的记录相当良好，但中国应当能够做得更好。如果中国的统治者能够冷静分析一个健康、现代、强劲且更平衡的经济所需的措施，他们必将同意对全球经济治理做出更大承诺。作为一个主要的出口国，中国在加强多边贸易体系方面显然享有利益。中国应当尽全力促使多哈回合成功，如果多哈回合经证明不可行，中国应当提出其他备选方案，以期实现多哈回合希望实现的低关税。作为一个主要的二氧化碳排放国，中国在提高能效方面享有极大利益，中国能够领导基础四国，提出有关替代《京都议定书》的碳排放制度和机构的建议。

作为大量投资于世界其他国家并参与其他国家承包项目的经济体，中国应当支持保护外国投资并确保公平采购规则。中国不应当歧视在中国投资的公司，并应当及时签署世贸组织有关公共采购的条约。中国希望发展创新经济，而这需要对知识产权有效保护。随着中国公司逐步了解保护其自有知识产权的重要性，中国政府将不得不平等地对待其他国家的知识产权。作为一个可从稳定的世界经济中获益的国家，中国应当愿意与其他新兴大国和西方国家

⁶⁷ Martin Wolf: “中国应如何协调汇率政策。⁶⁷但这并不意味着“屈服于”美国的要求。这表示，规范世界”，《金融时报》，中国应当在二十国集团或其他机构中，承担更多有关金融体系的责任，并愿意就敏感性问题进行磋商。无论如何，中国将经常发现，他在这些关键问题上均享有利益。

2011年3月23日

中国领导人承认，作为一个经济超级大国，中国必须在多边经济机构中起领导作用。但是，就安全治理而言，中国还有很多事要做。本报告表示中国不愿意涉足该领域。但是，对中国安全利益进行冷静分析后，中国可能会对此采取不同的方式。中国应当转变其态度的原因有二。第一，许多国家担心中国不断增加的力量。第二，许多与中国相关的问题只有通过国际合作才能予以解决。

中国已表示，虽然他们在过去几年采取的较强硬路线消耗了中国在其邻邦已积累的信誉，但中国理解区域性机构的价值。再次对地区治理做出承诺将帮助中国恢复其信誉。比如，中国应当恢复中日两国在东海联合开采石油的想法。中国可以将有关东海和南中国海的岛屿争议提交国际仲裁解决。中国可以建议加强东盟 10+3、东盟区域性论坛和东亚峰会的方式，使这些机构不再仅仅是清谈委员会。

只要在全球治理方面上跨出一小步，中国就能够安抚那些担心中国军事野心的国家，比如印度、俄罗斯和美国。北京应当更严格地执行不扩散制度。中国可以声明，如果美国、俄罗斯、法国及英国将其战略性武装力量降至某个水平以下，中国也将参与有关核裁军的磋商。中国还可以更积极地说服平壤和德黑兰放弃其核计划或缩小核计划的规模。

在更广泛的层面上说，中国可以加入国际刑事法院，批准《全面禁止核试验条约》，签订有关地雷和集束弹药的国际条约，并参加《防扩散安全倡议》。采取这些措施将使中国更有资格要求其他大国提供优惠，作为回报。中国还能够更好地塑造这些及其他体制和组织。对全球治理采取更积极的措施将增强中国的软实力。

⁶⁸ Philip Stephens: “自给自足的美国如何独自行动”，《金融时报》，2012年1月13日

从更广泛的意义上而言，中国可能比美国更需要全球治理。与美国相比，中国在上世界上所处的地理位置具有更大的战略危险性，自然资源不充沛，更易受气候变化的影响，在经济上也更依赖于一个开放的国际贸易体系。⁶⁸

一些中国官员和学者至少在一定程度上同意更多参与全球治理。当中国变得比当前更强大时，中国可能会对在国际论坛中保护自身利益感到更安心。中国可能会更相信，这些论坛可以成为促进中国利益的工具。中国可能意识到，咄咄逼人的单边主义行为可能损害国家的软实力，就像乔治·沃克·布什在其第一个任期中那样。时殷弘很好地概述了这一乐观现象：

我们比俄罗斯更支持全球治理，俄罗斯比我们更具民族主义且强硬。俄罗斯让步仅仅是出于其自身利益考虑。中国更加自由主义，因为我们跟担心表达我们针对美国的观点。我们的掌权者正变得更自由主义，除中国人民解放军外，更多的人开始重视全球治理。只要不被要求采取损害我们的行动，我们将比俄罗斯和印度更积极地参与全球治理，就像我们对气候变化采取的措施一样。⁶⁹

⁶⁹ 采访 Shi Yinhong, 2010年6月

社科院美国研究所所长黄平甚至预计，从长远角度看，中国“对全球治理抱有的态度可能比美国更积极，而美国更倾向于国家政府是形式。我们的国内经济发展要求我们与欧盟、美国和日本合作并整合。”⁷⁰

⁷⁰ 采访黄平，2010年6月

在某些领域，黄所长的观点可能是正确的。分别于2010年12月和2011年12月，在戛纳和德班召开的联合国气候变化峰会后，许多代表表示，在达成一部有关减少碳排放量的具有约束力的条约方面，美国仍是最大阻力，而非中国；根本无法想象美国参议院将批准气候条约。某些关键国际机构中的表决权比重可能将重新平衡，以减少美国和欧盟的影响；这可能会促使中国人认为多边主义将符合其利益。

但是，虽然中国可能在一定意义上成为一名更负责的利益相关方，但中国的世界观仍可能与欧洲人的世界观有很大不同，并远远不同于美国人的世界观。中国人仍将继续将不干预、绝对主权、和谐世界和外交作为对所有复杂问题的回答。中国将继续作为发展中国家反对美

国的发言人。但是，西方人将继续或多或少地谈论全球价值观、共享主权以及标准的对外政策，并通过劝告及设置条件，鼓励其他国家改变其行为模式。

5、欧洲扮演何等角色？

西方对全球治理的影响

俄罗斯和中国对待全球治理的态度在很大程度上取决于美国和欧洲的行为。美国是俄罗斯与中国自我衡量的基准，特别是有关安全问题，但他们知道，由于欧盟的经济实力，因此欧盟同样对其有影响。西方国家更多地通过国际机构而非单边行事，俄罗斯和中国即更可能效仿。西方越多地使新兴国家相信，他们能够影响并塑造这些机构，新兴国家即会更重视这些机构。

在建立当前的全球治理体系中，美国扮演着领导者的角色，且美国仍积极参与许多国际机构，特别是有关经济的国际机构。作为第一大国，美国应当承担改革该体系的主要责任。但是，虽然《纽约时报》的一些专栏作家可能希望美国负责改革该体系，甚至是贝拉克·奥巴马可能也这么想，但美国这样做的可能性似乎很小。许多美国人关注他们自己的经济问题，并认为他们的领导人应当不要在全球问题上耗费过多时间。虽然茶党运动并未控制共和党，但这一运动使许多共和党人开始自我反省。似乎很少美国人受多哈回合失败、不参与新兴的气候变化治理机构或二十国集团作用衰退等问题的困扰。

当然，美国不愿意参加国际机构并不新鲜。许多欧洲人已经忘记，在比尔·克林顿担任美国总统期间，美国人在气候变化及军备控制等问题上属于令人不悦的单边主义者。克林顿支持《京都议定书》、《全面禁止核试验条约》以及国际刑事法院，但他却明白，他无法使参议院批准这些事宜。

但是，2008年贝拉克·奥巴马当选后，美国却变得更倾向于单边主义，而非多边主义。奥巴马对国际合作做出了重大承诺，但在经受了一些不和谐的事情（比如：2009年12月的哥本哈根气候变化峰会）后，奥巴马似乎不再抱有幻想。他不再讨论多边主义，因为如果他讨论，他将可能失去选票。在利比亚战争中，美国在后勤上支持北约，但让英国和法国领导轰炸行动，这可能显示了美国未来可能几乎不愿意参与国际行动，至少在某些地区的国际行动。美国对外政策的核心越来越趋向于中东和亚洲，并强调双边关系。

全球治理的乐观主义者表示，当美国发现其实力变得相对较弱时，美国便可能出于自身利益考虑，更热衷于具有约束力的国际规则：这些规则可能限制中国及其他新兴大国的行动自由。但是，虽然美国可能或多或少地保持国际主义者的形象，但很少有证据表明，美国愈来愈支持多边主义。

悲观主义者可以争辩说，较任何其他领先的大国而言，美国对强大的全球机构的需要并不强烈。美国的邻邦是温和的民主国家，在可预见的未来，美国仍将是世界第一军事大国。美国的经济不会受到气候变化的特别影响，并且美国拥有其所需的大部分自然资源。较中国

经济而言，美国的经济对外国出口市场的依赖程度并不大。当然，美国的经济与全球体系的整合程度越来越大，而美国在各个方面均从多边主义中获益。但是，这一点对许多美国人而言并非不言自明的。⁷¹

⁷¹ Philip Stephens: “自给自足的美国如何独自行动”，《金融时报》，2012年1月13日

全球治理的前景惨淡。只要美国不加入国际刑事法院和《渥太华公约》或不批准《全面禁止核试验条约》，便很难劝说俄罗斯与中国这么做（虽然俄罗斯已批准《全面禁止核试验条约》）。相反，欧洲国家已加入了表2（见第20页）所列的所有治理机制。欧洲国家本能地相信多边主义的好处，并在过去60多年间，始终努力建立各类超国家机构。

对于欧盟的大部分问题而言，欧盟可能对全球治理做出重大改变。欧盟是世界最大的经济体。他提供的海外发展援助，占全球总量的一半以上。他是联合国领导的、有关气候变化的会谈中具有影响力的参与者。除此以外，欧洲也具有软实力：相对平等的社会、政治稳定、城市和文化受到全世界人民的向往。南方共同市场和东盟等其他区域性机构承认他们只是在模仿欧盟，但又相形失色，并且有时候明显试图完全复制欧盟的模式。欧洲国家提高了其在联合国的地位。他们十分努力，以保证许多国际组织顺利运作，而他们的努力又往往是安全且平和的。

但是，即使欧洲人理解多边体系，并且有时还知道如何改善该体系的运作，欧洲国家目前较弱的实力使他们无法领导并塑造该体系。作为一个全球大国，欧洲的经济表现并不好。我们已在本报告中描述了许多欧洲问题，但不适合对此进行详细分析。⁷²

⁷² 有关其他问题，请见以下文章：查尔斯·格兰特：《欧洲会否落寞？》（包括 Robert Cooper 的回应），欧洲改革中心论文，2009年7月；以及查尔斯·格兰特：“没有什么好庆祝的”，《对外政策》，2012年1月4日

欧元危机，加上欧洲领导人未能在紧急峰会的两年后成功解决该危机以及太少、太迟的“解决方案”都严重损害了欧洲的名誉。欧洲本身较低的经济水平也是原因之一。欧洲人在对外政策（包括对俄罗斯和中国的政策）上的观点有时分为不同派别，对外行动署以及刚刚形成的欧盟外交部均未能良好运作。欧洲正在缩减的武装力量及其对是否及何时采用武力的意见不一（比如在利比亚军事行动中）均未有助于提高其声誉。如果欧洲能够找到解决欧元危机的解决方案，制定更连贯的对外政策（特别是对其邻邦的政策）并改善其军事能力，欧洲将能够更有资格塑造国际体系。

同时，欧盟必须尽全力保持其已获得的成果。如果欧盟能够让新兴大国确信他们可以从强大的全球规则中获益，则欧盟也将获得好处。但是，欧盟必须采取更清晰的战略，以实现该目标。

欧洲与金砖国家的伙伴关系

⁷³ 十个国家分别是巴西、加拿大、中国、印度、日本、墨西哥、俄罗斯、南非、韩国以及美国。

欧盟与十个国家保持有“战略伙伴关系”，但这个名称并不恰当。⁷³（十个国家分别是巴西、加拿大、中国、印度、日本、墨西哥、俄罗斯、南非、韩国以及美国）一个真正的战略伙伴关系，就像法国与德国之间或英国与美国之间的战略伙伴关系，使各个伙伴为整体利益，做一些他们并不想做的事情。一个真正的战略伙伴关系应当关注于少数关键性问题。但是，欧盟的战略性伙伴关系由技术专家组成，讨论许多社会、经济、技术、科学和环境问题。该伙伴关系很少解决对许多人十分重要的问题。如果各个伙伴能够重新尊重五项原则，则欧洲与俄罗斯、中国及其他金砖国家的这一伙伴关系将更具建设性意义。

突出全球治理的好处

无论讨论的主题是什么，欧盟均应当突出开放、全球规则以及多边机构能够带来的好处。欧盟的讨论应当不仅关注贸易、投资和气候，还应关注不扩散、网络攻击和流行病等挑战。欧洲人应当鼓励金砖国家成为负责的利益相关方，即使这一词汇有点施惠的意思。在敦促新兴大国积极参与新规制定时，欧洲人无需以恩人自居。

当然，处理与伙伴的关系时，欧洲人应当避免采用施惠口吻。当欧洲人无法与其伙伴达成一致意见时，欧洲人应当清楚说明，应避免唠叨。美国人可能比欧洲人更难采用正确的口吻，而这有时可能使欧洲人占据优势地位。

如果欧盟说到做到并坚持其保持开放的价值观，则欧盟将更具说服力。即使在欧洲经济衰退期，欧洲也必须保持市场开放。如果欧洲希望就他们认为不公平的贸易方式，处罚中国，欧洲也必须向世贸组织提出投诉，而非采取单边行动。美国国会威胁将就操作货币的指控，制裁中国，但这一单边制裁行动可能违反世贸组织的规则。国会还在反倾销税上，对出口自中国和越南的同一货物征收“抵消关税”，以回应所谓的非法补助。2011年12月，一家联邦巡回法院裁定抵消关税非法。欧盟应当避免该等贸易保护主义，并坚守世贸组织规则。

仅关注每种关系中的少数关键性问题

在处理与俄罗斯的关系时，欧盟应当尽可能促进其经济现代化。为此，欧洲各国已全力合作，以帮助俄罗斯加入世贸组织，该目标已于2011年底得以实现。但欧洲国家可以做的事情毕竟有限：俄罗斯是否进行其经济发展急需的改革，取决于莫斯科的决策者。如果与欧洲国家和公司建立的“现代化伙伴关系”仅关注技术转让以及在俄罗斯境内建立创新绿洲，那么这些伙伴关系就不可能取得重大成果，而这也正是目前的现实。如果更多地投入改善俄罗斯境内的商业环境和法律规则，这些伙伴关系将变得更为有利。

欧盟与俄罗斯间的伙伴关系的一项主要议题应当是就能源进行更有建设性意义的对话。俄罗斯的大部分天然气出口均去往欧盟，而欧盟40%的天然气进口依赖俄罗斯。能源关系

的紧张是无法避免的：俄罗斯在高价格以及长期固定价格合同中享有利益，而许多欧洲国家却不是；欧盟的“分类计价”规则使俄罗斯天然气股份公司拥有欧盟管网的所有权，因此俄罗斯不喜欢该规则；俄罗斯还向 Nabucco 的竞争对手南溪（South Stream）天然气管道项目提供支持，而大部分欧盟成员国则支持 Nabucco。

但双方需要进行对话，以讨论上述问题及其他事项，比如欧盟如何才能帮助俄罗斯提高能源效率或哪些规则适用于俄罗斯能源领域中的外国投资者。进行此类对话的困难之一便是，欧洲国家在某些问题上的利益和立场均不同；德国等一些成员国更依赖俄罗斯的天然气供应，往往比较支持俄罗斯的观点。

欧盟与俄罗斯关系的另一方面应当是定期就其共同的邻邦问题进行商谈。欧盟成员国发现，与能源相比，他们往往更容易在这一问题上达成一致，但这一问题对莫斯科而言，确实是敏感话题。很少有俄罗斯人认为欧盟有充分理由涉足后苏联区域。弗拉基米尔·普京将促使乌克兰加入他所谓的欧亚共同体作为第一要务。

欧洲的利益和价值观使他们认为，白俄罗斯、摩尔多瓦和乌克兰以及南高加索地区的三个国家的主权和独立不得受到侵害。事实上，在那些经济成功、政治稳定的国家中，欧盟和俄罗斯均享有一定利益。虽然就地缘政治而言，双方在其邻邦中的敌对关系是无法避免的，但欧盟和俄罗斯应当进行更频繁的沟通，以使双方了解对方的红线位置；鼓励双方透明行动；并考虑双方在救助乌克兰经济等问题上的合作范围。

就中国而言，欧盟的主要目的应当是为在该国经营业务的外国公司营造一个更好的环境：减少投资限制，更好地保护知识产权，增强公共采购的透明度，并减少有利于中国公司的歧视政策。欧盟提出该观点已有多年，但并未取得成功。如果北京在这些问题上表现出灵活性，不仅外国投资者将受益：更多的竞争以及更多地保护知识产权也将有助于中国经济实现现代化。同时，欧盟还应当鼓励中国公司到欧盟投资。越多中国人在海外投资，中国将越能理解保护投资的全球规则可以带来的好处。

第二要务应当是鼓励中国更重视核扩散的风险。欧盟应当敦促中国，停止向巴基斯坦转让核技术并尽更大努力说服朝鲜和伊朗不实施其核计划。英国、法国、俄罗斯以及美国可以鼓励中国将其自己的核武库更透明化，并鼓励其加入《防扩散安全倡议》以及“应对大规模杀伤性武器和材料扩散全球伙伴计划”。

携手合作

莫斯科和北京都擅长利用欧洲内部的各个派别，从而削弱欧盟的影响力。就俄罗斯而言，欧洲内部存在有关能源政策和人权的不同派别。就中国而言，欧洲内部存在有关贸易保护和人权的不同派别。比如，南部欧洲国家通常不怎么关心中国的人权问题，并拒绝会见达赖喇嘛。但大部分北部欧洲国家却以这种或那种方式会见达赖喇嘛，有时甚至引致中国采取惩罚

措施。如果欧洲各国能够约定一套共同原则，比如一致同意会见达赖喇嘛，但不通过官方渠道，中国就不会如此轻而易举地刁难其他国家。较北部欧洲国家而言，南部欧洲国家也似乎更愿意支持针对中国进口的贸易保护措施。但是，在过去的一年中，随着希腊、西班牙和葡萄牙纷纷鼓励中国进行直接投资并购买政府债券，欧洲国家已开始对欧盟与中国的贸易争议问题采取更为软化的措施。⁷⁴

⁷⁴ Francois Godement 和 Jonas Parello-Plesner: 《争夺欧洲》，欧洲外交关系委员会政策简报，2011年7月

共同政策并非始终适用于欧洲与俄罗斯及中国等重要国家的关系。但共同讯息却可以做到这一点。如果访问北京和莫斯科的每位欧盟部长或官员均主推同一要务，这可能会产生一定影响力。同样，各个成员国与欧盟机构之间也应当保持更大的统一性。考虑到他们与俄罗斯或中国的商业关系，国家的首都往往会避免谈论人权，让欧盟机构独自处理这一问题。

如果欧洲各国统一行动，他们也不可能成功实现其目的。但是，正如一位法国学者写的那样：“一个全球化的中国政策的关键是……互相合作，就好像一个联盟那样，共同增强

⁷⁵ Francois Godement: 《一个全球化的中国政策》，欧洲外交关系委员会政策简报，2010年6月

欧洲对中国的杠杆作用。”⁷⁵ 欧洲国家已开始这么做。欧盟和美国已在数宗世贸组织案中合作，共同针对中国。2010年，欧盟、美国和日本联合敦促中国，修改有关“自主创新”的法律，因为这一法律威胁到了外国投资者的知识产权。同年，当欧盟与美国试图说服中国接受更多联合国安理会对伊朗的制裁时，沙特阿拉伯加入了同盟。

准备谈判

欧盟发现，很难对其他大国采取强硬路线。但是，对大家意见一致的议题上，欧盟应当更愿意做出政治妥协。比如，北京希望欧盟承认其“市场经济地位”，这将使欧盟更难对中国施加反倾销关税，并且作为一个世贸组织成员国，中国将于2016年获得该地位。由于中国在有关外国投资者权利方面已取得了重大进步，因此欧盟应承认中国的这一地位以作为回报。同时，欧盟还应当考虑中国的其他长期要求，即解除天安门广场大屠杀后对中国的武器禁运，作为对中国在人权方面已取得待巨大且不可逆转的进展的回报，包括大规模释放政治犯。⁷⁶

谈判不得导致贸易保护主义。一些要求更多“互惠”的人士暗示，除非中国更多地开放其市场，否则欧盟应当开始关闭一些自身的市场。但是，抑制贸易对任何人都没有好处。如果中国在这点上起不到作用，欧盟能做的最多只是更严格地适用其自己的法律，比如管治非法的中国进口（但是，对那些本应在欧盟制造，实际却在中国制造的货物，这可能会有问题）。

⁷⁶ 在很多年间，美国一直担心解除欧盟的武器禁运可能导致大量向中国出售武器。但是，2008年，欧盟修改了其有关武器销售的行为准则。这一行为准则适用于所有国家，而不仅仅是中国。欧洲的外交官相信，如果解除禁运，这一行为准则将防止向中国大量出售武器。五角大楼的官员们却持不同意见。

一些迹象表明，欧盟开始更愿意谈判。2010年，俄罗斯要求成立一个新的欧盟与俄罗斯对外政策委员会，以讨论安全问题。德国总理默克尔表示，如果莫斯科帮助解决外特尼尔斯坦冲突，她将支持成立这个新委员会的要求。在撰写本报告时，该冲突尚未得以解决，因此该委员会也未成立。

讨论人权，但伙伴关系不依赖于人权

欧盟对俄罗斯和中国的政治体系没有起到很大影响。无论一国或两国政府如何错误对待其国民，欧盟均必须与两国政府讨论一系列问题。欧盟应当始终对不良行为进行谴责，说明滥用人权将影响双方关系的质量。但欧盟应当保持交流和交易往来。在俄罗斯与中国，如果欧盟关注法律原则，而非最敏感的人权问题，欧盟将实现更多成果。比如，欧盟均支持两个国家培训法官和监狱官员的计划。

欧盟应当提醒俄罗斯，对法律规则的尊重将促进投资者在其国家进行外国直接投资和兴办企业。这些交谈并非一定会触怒俄罗斯人；毕竟，梅德韦杰夫经常谈论增强俄罗斯法律规则的必要性。在欧洲与中国政府谈论人权时，欧洲应当关注，中国不仅没有遵守国际规则（中国已签字，但尚未批准《联合国公民与政治权利公约》），并且中国也没有遵守其国内法律（比如非法逮捕等问题只是纸上谈兵）。

虽然在经济上存在问题，在政治上处于分歧状态，但欧盟确实对新兴的多极秩序存在巨大影响。美国也是如此，即便美国对国际机构存在不同观点。但是，中国、俄罗斯及其他新兴大国发展的方式对确定国际体系应当如何发展具有至关重要的作用。

6、俄罗斯、中国和全球治理的未来

俄罗斯与中国如何改变？

在过去几年间，中国对主张其国家权益的问题变得越来越强硬，而俄罗斯却没有那么咄咄逼人，至少在 2008 年与格鲁吉亚的战争后是这样的。如果这种趋势是真实的并长期存在，那么必将给全球治理带来一定影响。

一些人害怕，俄罗斯与格鲁吉亚的战争可能预示着俄罗斯对外政策将开始一段全新的、更民族主义的时期。但是，这一担心并未变成现实。虽然俄罗斯与格鲁吉亚的战争涉及非法占领领土，并造成 600 多人（大部分是格鲁吉亚人）身亡，但是这场战争可能可以帮助俄罗斯人克服了国家实力减弱、衰退以及衰败的影响。“格鲁吉亚战争并非一场新的俄罗斯扩张的开始，20 年地缘政治的结束，因此这场战争更具心理意义。”费奥多尔·卢基扬诺夫说。“这场战争以及经济危机加速了俄罗斯朝一个更冷静的对外政策方向发展的步伐。”⁷⁷虽然 2011 年底杜马选举和街头示威游行期间，普京以及国家媒体燃起了俄罗斯人的反美情绪，但俄罗斯确实正在朝一个更冷静的对外政策方向发展。

⁷⁷ 欧洲改革中心大会演讲，伦敦，2011 年 2 月 16 日

油价对俄罗斯十分重要。只要价格保持高位，运作俄罗斯的人即不可能改革经济，将经济重心从原材料出口转移至制造业和服务业。迅速增加的石油储备使改革的紧迫性消失。无论怎样，重组后的经济无疑将威胁到那些持有政治权力并从自然资源行业获得经济利益的集团的优势地位。

俄罗斯体制中持有自由主义观点的人可能有助于加强法律规则、改善外国和国内投资者的投资条件并使俄罗斯参与全球经济治理，而这些都是加速俄罗斯国内的改革。但是，这些持自由主义观点的人将发现，如果没有长期低油价的支持，他们很难在争论中获胜。在撰写本报告时，油价高于每桶 100 美元，俄罗斯掌权者们的生活妙不可言。

从长期角度看，改革的希望还是存在的。油价不可能始终保持高位。一些资深的分析家和官员已达成共识，认为无论油价怎样，俄罗斯均必须改变其管理经济的方式。他们有关一个更多样化、适宜商业发展的经济的观点更令人信服。2011 年 4 月，梅德韦杰夫决定禁止克林姆林宫的官员在国有企业中担任职务，而这只是一个很小的改变，普京于 2011 年 12 月批准加入世贸组织则是一个更为重要的改变。这表示，普京再次当选不会影响俄罗斯进一步改革。

2011 年至 2012 年冬季的反政府示威行动预示着，无论是犹豫踌躇，还是渐进向前，俄罗斯改革的进程在一定程度上是势不可挡的。大部分年轻的城市中产阶级对俄罗斯掌权者及其控制的权力架构持有怀疑态度。这些俄罗斯人通过互联网和社会媒体进行交流，不收看

国家控制的电视台节目。对普京而言，选择如何回应有关政治改革的要求将对俄罗斯的未来产生关键影响。如果普京试图大力镇压，将会激起更多来自国内和国外的谴责，并将由此增加民族主义者的疑虑，而这也会造成政治不稳定的风险并使俄罗斯经济受难。俄罗斯将变得更加闭关自守，对国际机构的建设性作用也将减少。但是，如果普京允许进行重大改革，抗议行动将失去动力，俄罗斯经济将受益，而俄罗斯与西方的关系也将变得更加顺畅。俄罗斯已进行了一些很小的改革：2012年1月，普京宣布恢复州级首脑直选。

似乎一些事情已改变了俄罗斯，这些改变也可能是无法逆转的，因此极力镇压可能不会发生。但是，俄罗斯领导人却面临着一个两难的境地：

抛弃目前的方式意味着不断衰退并最终消亡，这种情况甚至会在现任领导层中发生；认真开始改革存在失去控制权、权力和财产的风险。俄罗斯的领导人可能希望成为彼得[大帝]，但最后却落得像戈尔巴乔夫。因此，目前，俄罗斯的领导人像勃列日涅夫那样行事。⁷⁸

⁷⁸ Dmitri Trenin: 《帝权过后：一个欧亚故事》，卡内基基金会，2011年

国内政治并非推动俄罗斯改革的唯一驱动力。对中国不断提高的实力的害怕情绪在莫斯科悄然蔓延。这也是俄罗斯自格鲁吉亚战争后，便对美国 and 欧盟态度相对较软的原因之一。2012年早期，莫斯科与华盛顿间的关系“重启”是否能够经受时间考验尚不清楚，但这么做肯定符合俄罗斯的利益。

如果普京及其同僚相信，俄罗斯经济结构性改变将增强其实力和在世界的影响力，他们必将大刀阔斧地进行改革。俄罗斯的领导人必须确定他们需要哪种国家和经济体。如果俄罗斯选择成为西方的一部分，从长期角度而言，俄罗斯可能会在全球治理中发挥更具建设性的作用。

虽然有一些理由让我们相信，未来俄罗斯可能更积极地参加全球治理，但中国的趋势却正好相反。印度、东南亚、韩国、日本以及许多欧洲国家和一些俄罗斯人均认为，在过去的几年间，中国变得更难于应付。而造成这一情况的部分原因就是中国更加自信了。金融危机和欧元危机使一些中国人认为，西方是无力的，西方不再有权对中国进行说教。石油和采矿公司以及产业部门等对外政策中新的行动体的影响力以及旧的行动体人民解放军的武力炫耀也是中国变得日益咄咄逼人的原因之一。来自网络的民族主义情绪也助推了中国的坚定立场。2012年，中国将产生新一代领导人。共产党的领导人认为，如果他们最终成为一个新的统治阶级，他们不希望被视为对外国人示弱。

⁷⁹ 《经济学人》：世间最混乱的秩序，Banyan 专栏，2010年12月16日；王辑思：中国大战略求索，《外交事务》，2011年3/4月期

有关最重要议题的总体政策均由中国共产党制定。但是，西方和中国的观察家怀疑，在过去的几年间，并没有某一个人或委员会真正负责对外政策的制定。⁷⁹ 如果事实如此，这就可以解释中国为什么有许多言论和行动自相矛盾，有时还具有挑衅性。

2012年早期，中国是否将继续其更加强硬的路线尚不清楚。2011年上半年，中国领导人努力改善中国与华盛顿、新德里和东京（海啸后）的关系。但是在6月份，越南控诉中国船舶损坏其在南中国海的船只，菲律宾投诉中国袭击其船只（中国的网民们要求中国政府就这些事件，对越南和菲律宾采取军事行动，并且这些帖子并未受到审查）。10月，日本提出，像去年同期的情况一样，在2011年4月到9月期间，日本不得不频繁起飞战斗机，以拦截在其领空附近的中国军用机，这一行动的频率已超过三次。日本还控诉，越来越多的中国潜艇靠近其海岸。

如果执行坚定路线的趋势得以继续，不仅一些中国的邻邦会被迫与美国达成更强大的联盟，全球治理的前景也将惨淡不堪。中国可能执行拉姆斯菲尔德主义，将行动缓慢的国际机构视为对其行动自由的限制，不受欢迎。中国可能通过单边行动或与一些联盟联手或通过逼迫小国遵循其意愿的方式，获得其想要的东西。

但是，在中国体制内部，许多人持有不同观点并认为，中国没有其他选择，只能进入全球经济和政治体系，并对之进行改造，使之符合中国利益。中国继续欢迎外国投资者，接受世贸组织的裁定，无论多么不情愿，仍坚持与西方大国共同解决诸如伊朗、朝鲜和苏丹等问题。就目前而言，支持参加全球治理的那一派希望抑制中国与西方间的对抗，并仍具有一定影响力。

国际体系和中国经济发展的方式可能为支持参加全球治理的那一派的观点提供依据。

北京大学国际关系学院院长王辑思写到，中国对安全的理解不仅限于传统军事事务，并且强调特定国家；时下，安全还包括诸如金融市场稳定、恐怖主义、环境、食品安全及不扩散等问题。这些都促使中国更积极地参与多边机构。⁸⁰

⁸⁰ 王辑思：《中国大战略求索》，《外交事务》，2011年3/4月期

总而言之，中国领导人能否成功地将中国的体制过渡到一个更为现代化的经济、社会和政治体制将严重影响这个国家对全球治理所持的立场。如果领导人未能领导经济、社会和政治体制成功过渡，如果中国进入混乱期，那么全球治理也可能受到影响。一个不稳定的领导体制将更多疑，更不信任外国人。

虽然中国已取得了巨大的经济成就，但温家宝总理始终将中国经济模式反复描述为一个“不稳定、不均衡、无协调且不可持续发展”的经济模式。中国经济体系必须重新平衡，使之朝着更大的消费力方向发展，目前中国的消费比重仅占国内生产总值的三分之一，较国际标准而言很低。相反地，投资水平相当高，约占国内生产总值的60%。太多投资用于房地产投机。国有企业和其他获享有优惠待遇的公司获得利率较低的信贷额，但大部分私营企业却很难取得银行贷款。存款利率远低于通货膨胀率。中国共产党影响着许多银行的放贷决定，从而导致信贷额分配不均，大量投资浪费的情况。

如果政府能够编织一个更好的社会保障网，人民将更有信心进行消费。货币升值将有助于调整资金组合：进口变便宜，通货膨胀的压力减小，这些均将刺激消费。中国还必须更有效地使用能源，抑制污染。十二五计划显示，政府理解这些问题，并希望调整资金组合。但是，前一个五年计划同样要求调整资金组合，但并未获得很大成功。

与改革相悖的既得利益集团，有时在中国共产党中拥有较大权力，将尽一切努力制止改变。自 2008 年金融危机以来，国家在经济中的影响力已在很多方面获得增强。新一代领导人是否有能力顺利推进存在争议、但又必不可少的改革，以使中国经济能够维持强劲的发展势头？如果不能，而中国的发展速度又严重放缓，中国将受到严重的社会紧张关系的困扰，甚至还可能产生紧张的政治关系。这样一来，支持参与国际机构的那一派将赢得更少的支持。

俄中关系

⁸¹ Bobo Lo: 每个人都应当了解的中俄关系十件事，欧洲改革研究中心政策简报，2008 年 12 月；Dmitri Trenin: 真的伙伴？对方眼中的俄罗斯与中国，欧洲改革中心报告，2012 年 2 月

我们并不适合在本报告中详细分析俄中关系。⁸¹ 但是，对俄中关系的简要概述能够帮助我们了解这两个大国在全球治理中扮演的角色。目前，莫斯科与北京的关系已达历史最高水平。两国贸易往来蓬勃发展。两国部队共同参与上合组织的军事行动。在联合国及其他国际论坛中，中国和俄罗斯相互支持，共同反对自由干预主义及其邻邦的“颜色革命”。两国均不希望在重大国际问题上被孤立，因此他们在津巴布韦人权问题以及伊朗核计划方面，共同反对西方。2012 年 2 月，中国效仿俄罗斯，在联合国安理会有关叙利亚的问题上投否决票，但其原因并非中国十分关心叙利亚，而是俄罗斯关心叙利亚，北京则希望俄罗斯将来为此向中国做出回报。两国相互包容，减少差异。

但是，较对方而言，俄罗斯和中国都更重视西方。比如，近几年，一些俄罗斯领导人开始提出他们的国家是“基督教文明”的一部分。外长谢尔盖·拉夫罗夫曾说过，有三个西方，分别是：美国、欧洲和俄罗斯。几个世纪以来，俄罗斯内部一直存在两个不同的派别，一派认为俄罗斯应当向西方看齐，而另一方则认为俄罗斯应当向东方看齐，但前一派的观点一直占主导地位。

中国给予美国和俄罗斯的相对外交重视反映了贸易流的差异：2010 年，中美两国双向交易额达 4570 亿美元，而中俄两国双向交易额仅为 620 亿美元。在私底下，许多中国官员对俄罗斯管理其经济的能力表示不屑一顾。

过去几年中，俄美两国间的关系“重启”已引起北京的担心。北京官员质疑，俄罗斯对于经济现代化的迫切需求是否可能使俄罗斯在地缘政治问题上更屈从于西方；他们注意到，自重启开始，俄罗斯便对伊朗采取了更强硬的路线。

在莫斯科，官员们对俄中两国间不断加大的经济差异表示担心。任何有关中美建立“两极世界”的话题都会使俄罗斯人感到紧张。一些俄罗斯官员表示，近几年莫斯科与北京之间

确实存在一定意义上的关系“重启”，但他们担心“重启”关系无法维持较长时间。“重启关系的基础是，我们接受我们不再是高级伙伴的事实，中国接受我们并非初级伙伴的事实，”一位俄罗斯高级官员说。“这是伙伴关系，而非联盟，这个关系将持续五年或十年，甚至20年，但如果我们的经济继续缓慢增长，那我们很难继续维持平等关系。”

在公开场合，俄罗斯人都说两国关系良好（中国人也是如此）。但在私底下，俄罗斯一些官员害怕，不断增加的差异可能意味着，中国不会再将俄罗斯视为中

⁸² Bobo Lo: 每个人都应当了解的中俄关系十件事，欧洲改革中心政策简报，2008年12月

亚、环太平洋地区、能源关系或全球安全问题上的平等的合作伙伴。据 Bobo Lo 称，“俄罗斯对中国利益而言将变得越来越不重要，俄中关系中将产生俄罗斯十分愤恨的其被边缘化的情形。”⁸²

虽然存在这些紧张关系，但俄罗斯和中国对全球治理的态度却出奇得相似。当然，他们的态度取决于他们的历史和社会与政治发展。David Shambaugh 辩称，因为中国的政治文化属于霍布斯的霍布斯哲学，因此中国发现其很难成为一个负责的利益相关方。“大部分中国人相信，他们生存的国内环境高度不可预测，并且充满了弱肉强食。这个观点延伸到了国际体系，中国人认为，许多大国已准备好利用中国。“由于对外国的信任度很低，在中国人的世界观看来，集体行动不可能是基于共同理想或价值观的。”

David Shambaugh 写道，中国的另一个明显特征是“关系”（互惠义务）在中国社会中所起的核心作用。由于对外界的信任度很低，因此人们需要相互帮忙。

⁸³ David Shambaugh: 《走向全球的中国：偏心的大国》，第四章，牛津大学出版社，即将出版

“腐败从未在中国受到控制或消失，因为中国人希望以徇私和个人关系为基础，完成交易。[所以]在中国，不存在‘公共物品’的概念，而这却是全球治理的核心。所有东西都可以用来交换。”⁸³

Shambaugh 的描述是恰当的，但每个国家的发展都需要一定的时间。在许多方面，十八世纪的英国政治也是以“关系”为基础的，但现在已改变了。王缉思教授对中国价值观的变化抱有乐观看法。他指出，从传统上说，中国领导人已表示，中国可以在共同利益而非价值观的基础上与其他国家合作。但是，既然现在中国关心的是国家形象和软实力，那么他认为：“分享善治、透明等国际社会的共同价值观，看来势在必行”。他表示，腐败和冲突等国内问题“可能会促进中国政治精英在价值观层面发生转变。这些困难和考验说明，稳握政权和国家复兴都需要更高的透明度和更有效的问责，同时还需要更加坚定地履行对法治、民主和人权的承诺，而这些都是当今世界普遍共享的价值观。”⁸⁴

⁸⁴ 王缉思：中国大战略求索，《外交事务》，2011年3/4月期

Shambaugh 有关中国的许多描述同样适用于俄罗斯：霍布斯哲学的世界观、缺乏信任、腐败和利益交换。但是由于在历史、地理以及文化上都更接近于西方，并在过去两百多年间一直作为和谐外交中的主要参与者，俄罗斯对全球公共物品的想法令人更安心一些。

需要更大程度上的全球治理

本报告主要描述了全球治理中有关经济和安全的问题。对全球治理的未来持乐观看法的人往往关注于经济。普林斯顿大学的 John Ikenberry 教授便是这样一位学者。他相信，对中国和其他非西方大国而言，现有的国际秩序贯穿现代化之路，而非背道而驰。

[他们]并不想对自由主义的国际秩序的基本规则和原则提出质疑；他们希望在自由主义的国际秩序中赢得更多的权威和领导力。实际上，当今中国的权力过渡代表的并非是自由主义秩序的失败，而是其最终的胜利。巴西、中国和印度均已在当今国际秩序中，变得更繁荣、更有实力，而这便是得益于当今国际秩序的规则、操作方式和机构，比如世贸组织以及新成立的二十国集团。

就二十一世纪新出现的问题而言，各个大国将更有动力采取一套开放并以规则为基础的国际体系。在这个世界中，各个国家在经济和安全问题上均相互依靠，因此不遵循多边规则、不建立合作关系的成本将不断上升。随着全球经济体系变得愈发相互依赖，所有国家，即使实力雄厚的大国均会发现，靠自身力量实现繁荣的目标愈发难以实现。⁸⁵

⁸⁵ John Ikenberry: 自由主义世界秩序的未来，《外交事务》，2011年5/6月期

让我们祈祷 John Ikenberry 教授的观点正确。实际上，较经济治理而言，Ikenberry 教授并未谈及许多关于安全的话题。更多关注对外和国防政策的学者往往更为悲观。美国评论家兼历史学家 Robert Kagan 便是其中之一。

权力改变人民，也改变国家。全力会改变一个国家对自身的看法、对其利益的看法，对该国在世界上恰当地位的看法，以及希望别人如何对待他们的看法。这就是为什么历史上的每个大国的崛起都往往会在国际体系中形成紧张关系，有时还引发大规模战争……随着其经济和军事实力的不断提升，法国、西班牙、俄罗斯、德国、美国以及日本均在不同程度上成功地在世界上争取到了一席之地，并以符合他们利益和价值观的方式，塑造了整个世界。

⁸⁶ John Ikenberry: 自由主义世界秩序的未来，《外交事务》，2011年5/6月期

作为一个后现代大国或致力于维持现状的大国，中国不应具有现在这样的野心和战略独立的渴望，不应越来越看重自身重要性，不应如此关切地位和荣誉，也不应为建立并保护其在世界中的新地位而积累军事力量，这些是一个传统的且正常崛起的大国的行为……历史表明，随着中国愈发自信，中国将愈发无法容忍其前进道路上的绊脚石。⁸⁶

Kagan 经常将如今的东亚与 1914 年的欧洲相比，1914 年，许多聪明人认为在欧洲国家编织一个经济关系网将阻止欧洲大陆战争的发生。但是，如今世界的相互关联程度比那时更高。中国领导人明白，经济并非完全是一场零和游戏，中国有可能经受一次严重的冲突。

政治变得愈发民族主义，而对全球治理的需求却达到了历史最高点。核材料扩散以及流行病等现有威胁仍然让人烦心。新的威胁和问题也逐渐出现，比如网络攻击、外太空残骸以及全球变暖等，任何一个国家均无法自行有效解决这些问题。欧盟和美国无法成功解决其债

务危机并顺利发展的事实正影响着全球经济发展。全球贸易经常性项目失衡以及单边货币政策等问题也是如此。但是，国际经济合作却并未取得巨大成功。

欧盟是当前最好的机制，能够化解民族政治现实与国际合作需求之间的差异。但是，欧洲已受到其经济困境的影响，这些困境包括政治平民主义，限制了欧洲在全球治理中发挥积极作用的能力。美国也面临相同情况。

同时，金砖国家过于腴腆，对全球治理概念充满怀疑，对驾驭国际体系的问题，其内部还分为多个派别。世界正遭受着治理空白的困扰。

这就是为什么一些分析家讨论“G 零世界”的原因，欧亚集团的 Ian Bremmer 也是这些分析家之一。

⁸⁷ Gregory Chin 和 Ramesh Thakur: 中国是否会改变全球秩序规则?，《华盛顿季刊》，2010 年 10 月

⁸⁸ David Shambaugh: 《走向世界的中国：偏心的大国》，第四章，牛津大学出版社，即将出版

全球治理未来的关键问题是：“对全球秩序的态度将从免费搭便车转变为积极管理，而正在崛起的大国又将如何成功并迅速地应对这一转变？”⁸⁷ 佐利克号召中国成为负责的利益相关方，而据 Shambaugh 称，这一著名论调的潜在意思便是，中国应当从单一的机构一体化转变为“真正地承认相关标准并认同新的观点，即行为应基于以价值观为基础的方向，而非合理的成本效益计算公式。”⁸⁸ 这也适用于俄罗斯。

金砖国家往往认为西方的观点不合实际。在许多中国学者和官员看来，在“负责的利益相关方”中，“负责的”指根据西方的指示办事。

虽然中国、俄罗斯及其他非西方大国开始越来越多地参与国际机构，但他们对国际机构的看法仍然不一，对西方要求各国参与全球治理的号召抱有质疑态度。他们仍认为全球体系不公平、不平等，并表示全球体系必须进行改革，以使非西方国家在其中拥有更多话语权。

俄罗斯与中国将关注其与美国及全球机构的双边关系，但俄罗斯和中国必须确定其与美国建立双边关系后，他们还能否在与全球机构建立的双边关系中获得利益。只有印度、巴西及其他新兴大国成为重要的地缘政治参与者，北京和莫斯科才更可能重视多边主义。正如前文所述，美国和欧盟的行动及言论也可能对俄罗斯与中国的选择造成重要影响。

一个更为强大的欧洲可能将整个国际体系向多边主义方向推进。但在欧洲开始行动前，国际环境可能已经恶化。此时，太多欧洲人相信，他们生活的世界安全且祥和。如果新兴大国开始欺负或胁迫欧洲人或其邻邦部署武装力量，如果美国变得更为孤立主义，如果金砖国家峰会开始对影响欧洲的关键问题做出决策，那么欧洲国家可能会发现在对外政策上紧密合作的好处。至少，一个理智的世界会让他们发现这些好处。但是，如果没有比当前领导人更具战略性思维和远见的领导人，欧洲将无法应对这些挑战。

欧洲改革中心

出版物

- ★ 《真正的伙伴？中俄是如何看待彼此》（True partners? How Russia and China see each other）

报告，作者：Dmitri Trenin（2012年2月）

- ★ 《关于现代化的三种观点和法律在俄罗斯的作用》（Three views on modernisation and the rule of law in Russia）

论文，作者：Christopher Granville、Philip Hanson和Alena Ledeneva（2012年1月）

- ★ 《拯救申根：如何保护欧洲的免护照旅行》（Saving Schengen: How to protect passport-free travel in Europe）

报告，作者：Hugo Brady（2012年1月）

- ★ 《欧盟与移民：行动起来》（The EU and migration: A call for action）

论文，作者：Charles Clarke（2011年12月）

- ★ 《俄罗斯、中国和中亚的能源地缘政治》（Russia, China and the geopolitics of energy in Central Asia）

报告，作者：Alexandros Petersen和Katinka Barysch（2011年11月）

- ★ 《更严格的规则为何会威胁欧元区》（Why stricter rules threaten the eurozone）

论文，作者：Simon Tilford和Philip Whyte（2011年11月）

- ★ 《英法不应放弃欧盟国防合作》（Britain and France should not give up on EU defence co-operation）

政策简报，作者：Clara Marina O' Donnell（2011年10月）

- ★ 《没有国际框架的欧盟气候政策》（EU climate policies without an international framework）

政策简报，作者：Stephen Tindale（2011年10月）

- ★ 《绿色、安全、廉价：欧盟能源政策走向何方？》（Green, safe, cheap: Where next for EU energy policy?）

报告，编辑：Katinka Barysch（2011年9月）

- ★ 《利比亚如何看待跨大西洋联盟的未来》（What Libya says about the future of the transatlantic alliance）

论文，作者：Tomas Valasek（2011年7月）

- ★ 《英国、爱尔兰和申根：更有效的签证磋商》（Britain, Ireland and Schengen: Time for a smarter bargain on visas）

论文，作者：Michael Emerson（2011年7月）

- ★ 《创新：欧洲如何起飞》（Innovation: How Europe can take off）

报告，编辑：Simon Tilford和Philip Whyte（2011年7月）

- ★ 《钍：如何拯救欧洲的核能复兴》（Thorium: How to save Europe's nuclear revival）

政策简报，作者：Stephen Tindale（2011年6月）

- ★ 《德国：短暂的晴天》（Germany's brief moment in the sun）

论文，作者：Simon Tilford（2011年6月）

- ★ 《欧盟与俄罗斯：满面笑容却无行动？》（The EU and Russia: All smiles and no action?）

政策简报，作者：Katinka Barysch（2011年4月）

可从欧洲改革中心（CER）购买，地址：14 Great College Street, London, SW1P 3RX

电话：+44 20 7233 1199，传真：+44 20 7233 1117，邮箱：kate@cer.org.uk，网址：www.cer.org.uk

封面图片：CORBIS

欧洲改革中心

俄罗斯、中国与全球治理

查尔斯·格兰特著

全球秩序正变得日益“多极化”——但是，全球秩序是否会变得多极化并拥有完善的国际规则与制度，或权力均衡的政治是否会占有主导地位？查尔斯·格兰特认为，新兴和重新崛起的大国，特别是拥有核武器、在联合国安理会中拥有席位且不具备民主的政治体制的两个大国将成为关键因素。俄罗斯与中国怀疑由西方建立的多边机构，并且如果任何事项可以证明对主权国事务的外部干预是合理的，则两国均将对此抱有敌对态度。但是，两国都正在学习如何利用国际论坛为其利益服务。两国间的区别是，俄罗斯重视国际安全机制，但中国并非如此；中国积极参与全球经济治理，但俄罗斯却不这么做。最后，格兰特分析了俄罗斯和中国的国内趋势将如何塑造全球治理，以此作为本文的结论。

查尔斯·格兰特任欧洲改革中心主任。

ISBN 978 1 907617 07 2 ★ 10英镑/16欧元