

中国与国际秩序笔谈： 观念与战略

周桂银 宋德星 刘丰 祁玲玲 毛维准 张晓通 何樱灏

【编者按】 国际秩序是世界政治中最具全局性、长期性和战略性的重大问题。国际秩序的走向本质上是“世界向何处去”的问题。习近平主席指出：“当今世界处于百年未有之大变局”“人类又一次站在了十字路口。合作还是对抗？开放还是封闭？互利共赢还是零和博弈？如何回答这些问题，关乎各国利益，关乎人类前途和命运。”对此时代之问，追求民族复兴并已深度融入世界的中国，理应做出自己的回答。正值新冠肺炎疫情肆虐、大国竞争加剧、国际秩序“分”“合”未定之际，南京大学亚太发展研究中心会同《国际问题研究》《外交评论》和《国际展望》三本杂志，以“中国与国际秩序”为主题，邀请近二十位学者分别从历史与理论、观念与战略、议题与实践等不同路径和维度尝试进行跨学科、全方位讨论，旨在聚焦中国在国际秩序进程中的地位与作用，思考中国与世界之关系，鉴往知今、展望未来。

【关键词】 国际秩序 百年未有之大变局 多边主义 霸权护持 外交战略

【笔谈人】 周桂银，厦门大学国际关系学院教授（厦门 邮编：361005）；宋德星，国防科技大学国际关系学院教授（南京 邮编：210039）；刘丰，清华大学国际关系研究院教授（北京 邮编：100084）；祁玲玲，南京大学政府管理学院副教授，南京大学亚太发展研究中心研究员（南京 邮编：210023）；毛维准，南京大学政府管理学院副教授、南京大学亚太发展研究中心研究员（南京 邮编：210023）；张晓通，武汉大学经济外交研究中心、复旦大学一带一路及全球治理研究院研究员（上海 邮编：200433）；何樱灏，武汉大学国际问题研究院博士研究生（武汉 邮编：430072）。排名不分先后。

【中图分类号】 D81

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)01-0016-32

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202101002

当代中国国际秩序观的演进与特征

周桂银

新中国的成立标志着中国人民结束了鸦片战争以来的百年屈辱，开启了国家发展的新征程。为领导新中国不断走向世界、融入世界，发挥社会主义东方大国应有的重要作用，中国共产党几代领导人始终把握历史发展大势和时代潮流，从不同历史时期的国际政治现实出发，从中国的根本利益和长远利益出发，高屋建瓴，运筹帷幄，提出了富有针对性的国际秩序构想，为不同时期的中国对外政策和总体外交布局指明了正确方向，体现了当代中国在维护世界和平、促进世界发展方面的远大理想和责任感。

（一）当代中国国际秩序观演进的阶段性

当代中国国际秩序观的演进，以改革开放为分水岭，可以分为前后两个历史时期。第一个时期从新中国成立到改革开放之前的三十年，以建设国家、努力成为世界大国和世界一极为目标。中国领导人先后提出“中间地带”概念和“三个世界”理论，以美苏两个超级大国为中心的冷战为背景，争取构建一个中国应该和能够发挥重要作用的国际新秩序。1946年8月，毛泽东在同美国记者安娜·路易斯·斯特朗谈话时第一次提出“中间地带”构想，指出在美苏两大力量之间，还隔着一个辽阔的中间地带，而中国属于中间地带，中国可以利用这个地带的有利因素，实现中国革命的目标，成为一支独立的世界力量。20世纪60年代初期，为适应不断变化的国际形势并指导中国的外交政策，毛泽东提出“两个中间地带”的概念，认为美苏之间存在两个中间地带，一个是亚非拉，一个是以西欧为主的高度发达的资本主义国家，这是“三个世界”理论的雏形。20世纪70年代初期，世界多极化趋势日益明朗，中国的重要性不断显现，中国领导人相应地提出“三个世界”理论。1974年2月，毛泽东正式提出“三个世界”的战略划分：美苏两国是超级大国，是第一世界；欧洲、加拿大、澳大利亚、日本属于中间派，是第二世

界；亚洲、非洲和拉丁美洲，是第三世界。同年4月，邓小平在联合国大会第六届特别会议上宣布，“美国、苏联是第一世界，亚非拉发展中国家和其他地区的发展中国家是第三世界，处于这两者之间的发达国家是第二世界。”中国是发展中国家，属于第三世界。当代中国由此形成了第一个全球战略，即建立“联美抗苏”的国际统一战线。中间地带概念和三个世界理论，均从国际力量格局和世界主要矛盾的新变化出发，致力于维护和巩固中国作为世界力量之一的根本和长远利益，明确了当时和此后中国对外关系的总体布局，即团结第三世界（第一中间地带），争取第二世界（第二中间地带）。

从改革开放至今的四十多年是中国国际秩序观演进的第二个历史时期。中国越来越成为世界的重要一极，不断摆脱意识形态的束缚，愈益坚定地从国际政治现实以及中国的根本和长远利益出发，积极推动建立国际新秩序。这一时期又可分为两个阶段，第一阶段是改革开放前二十年，中国领导人提出和完善了国际政治经济新秩序的主张。20世纪80年代，邓小平对中国主张的国际新秩序进行了一系列阐述，指出国际新秩序包括两个部分：一是国际政治新秩序，对应于和平问题或东西方问题，其核心是世界多极化，以及中国作为世界一极的地位和作用；二是国际经济新秩序，对应于发展问题或南北问题，强调南北对话和南南合作。此外，邓小平还多次指出，建立国际新秩序必须遵循和平共处五项原则。到20世纪90年代，中国新一代领导集体主张建立公正合理的国际新秩序，在内容上仍包括国际政治和国际经济新秩序，在原则上仍坚持和平共处五项原则，同时主张要坚持《联合国宪章》的宗旨和原则，并提出促进世界多极化、推动经济全球化、提倡文明和发展模式多样化、实现国际关系民主化的重要思想。第二阶段是改革开放后二十年，中国领导人相继提出“和谐世界”倡议与人类命运共同体思想，为中国人民与国际社会共同推动建立公正合理的国际秩序指明了方向。“和谐世界”倡议与人类命运共同体思想在原则和宗旨、内容和方法上一脉相承。一方面，在推动国际新秩序向更加公正合理方向发展上，中国始终坚持和平与发展的时代主题，坚定不渝走和平发展道路，高举和平、发展、合作、共赢旗帜，坚持和平共处五项原则和《联合国宪章》的宗旨、原则，主张通过和平手段

解决国际争端。另一方面，在内容和方法上，两大构想均包括政治、安全、经济、文化、生态五个方面，各领域的建设路径则日益明确而务实，为中国全面融入世界、携手世界各国人民共同建设持久和平、共同繁荣的世界规划了可行的路线图。

中国国际秩序观的演进历程表现出明显的阶段性，从前三十年建立和维护中国作为世界一极的地位，逐步发展到后四十多年主要聚焦中国作为世界重要一极的作用或中国与世界的相处之道，并在此基础上推动建立一个更加公平、美好的世界。这种阶段性变化主要是由于三个重要因素，即国际政治现实的变化、中国国家实力和国际地位的变化、中国共产党人看待中国与世界关系的信念和立场的变化。这也表明，当代中国共产党人在看待世界、走向世界、建设世界方面，已经从最初的革命主义和国际主义的世界观，逐步转向了国际主义与现实主义相结合的秩序观。

（二）当代中国国际秩序观演进的继承性

第一，中国几代领导人都从全球性的战略视野分析国际格局和世界的主要矛盾，对国际形势的特征和趋势做出正确判断，提出中国的国际秩序主张。新中国成立初期，毛泽东等老一代领导人从战争与革命的时代主题、美苏对抗的两极格局、两大阵营内外不同力量的分化组合出发，先后提出了“中间地带”概念和“三个世界”理论，为中国与世界的关系、中国在国际上应有的地位和作用，指明了正确方向并采取了合理的手段。改革开放以来，邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平等几代领导人准确判断和平与发展是时代主题，认为世界多极化、经济全球化、社会信息化和文化多样性是国际政治经济大趋势，新兴国家快速崛起及其作用和影响不断增强是国际体系的重要特点，在此基础上相继提出建立国际政治经济新秩序、和谐世界、人类命运共同体的思想，为中国成为世界重要一极、负责任大国、现行国际秩序的维护者和改革者，确立了明确的目标和路径。

第二，始终从中国自身力量和身份定位出发，围绕中国的根本和长远利益这个核心，积极谋划未来国际秩序的建设路径，并提升中国的地位和作用。在“中间地带”和“三个世界”的战略划分中，中国是美、苏两极之外第三

世界的重要一员，中国大力支持亚非拉国家和人民的正义事业与正当诉求。在建立国际新秩序、和谐世界、人类命运共同体等思想中，中国进一步明确了自身作为社会主义大国、历史悠久的文明古国、最大的发展中国家、和平发展的大国的身份定位，更加坚定地站在广大发展中国家一边，更加有力地推动国际秩序朝着公正合理的方向发展，并愈益自信地积极塑造和引领全球治理体系变革的方向。

第三，一以贯之地坚持以和平共处五项原则作为建立国际新秩序的根本遵循。在“中间地带”和“三个世界”思想中，中国与一些重要邻国共同提倡并践行和平共处五项原则，创立了新的国际关系原则。改革开放以来，中国始终以和平共处五项原则推动建立国际政治经济新秩序，顺应和平、发展、合作、共赢的时代潮流，提倡和践行互信、互利、平等、协作的新安全观，主张通过和平手段、政治协商和外交谈判解决国际争端或冲突。

（三）当代中国国际秩序观中的理想主义与现实主义

在当代中国国际秩序观的演进中，理想主义与现实主义两条主线时而平行向前，时而相互交错。理想主义目标体现了中国共产党人的革命主义和国际主义的远大理想，继承了中国历史和传统文化中的和平遗产。一方面，新中国几代领导人始终从中国与世界相互关系的全局和长远出发，站在广大发展中国家一边，站在人类正义事业一边，推动建立公正合理的国际新秩序、引领国际秩序的发展方向。这是中国作为社会主义国家的奋斗目标，也是中国共产党人的远大理想。因此，在七十多年中，中国始终高举反对霸权主义和强权政治、维护世界和平与发展的大旗，始终坚持中国是发展中国家、中国属于第三世界的身份定位，呼应和支持广大发展中国家的正当诉求，在国际事务上明辨大是大非，坚持伸张公平、正义。另一方面，当代中国的国际秩序观继承了古代中国爱好和平的优良传统，从“天下一家”出发，坚持“和为贵”“协和万邦”“天下和谐”的原则，在维护国际秩序和推动全球治理体系改革上，主张多边主义和共商、共建、共享，强调通过和平手段解决国际争端。这两个方面构成了当代中国国际秩序观的理想主义部分，也可称之为“高目标”。

在推动建立国际新秩序的路径上，中国领导人不断转向现实主义方向，越来越明确地坚持全面、均衡、渐进的路线图。在“中间地带”概念和“三个世界”理论中，中国老一代领导人基本从区分敌、我、友的标准出发，为中国规划了方向明确的国际统一战线战略，这在一定程度上是一种被动应对的策略。改革开放以来，中国领导人从不断变化的国际政治现实出发，为中国自身定位和中国与世界的关系规划了清晰而务实的路线图。继国际新秩序主张之后，胡锦涛提出了“和谐世界”思想，习近平提出了人类命运共同体思想，主张从政治、安全、经济、文化、生态五个方面去推动建立国际秩序。这五大领域的路线图，不仅坚持分类推进、先易后难、循序渐进的原则，而且照顾和适应了世界上各个不同地区及国家的关切，本质上有利于争取长期的国际和平环境和周边安全环境，有利于维护和延长中国的战略机遇期，有利于维护中国的主权、安全、发展利益。这种现实主义思维，也体现在中国与现行国际体系关系的变化上，即从改革开放以前消极被动、有选择地加入，发展到改革开放以来积极加入和全面融入，其根本目标在于迅速而紧密地与世界融为一体，成为国际体系的积极而重要的一极。与此同时，中国又从当代国际秩序的历史进程与总体趋势出发，以务实态度看待自身与世界的关系，在剧变面前坚持战略定力和战略耐心，一切从中国的根本和长远利益出发，从中国自身实力与地位出发，既积极履行国际义务和责任，又实事求是量力而行，不扛旗、不当头。这些现实主义思维构成了中国国际秩序观的“低目标”。

理想主义和现实主义两个维度，“高”“低”两类目标，贯穿在当代中国国际秩序观的演进过程中。对内而言，这有助于维护和巩固中国共产党的执政地位，夯实政治的合法性。当代中国领导人在相应的关键历史时刻提出的国际秩序主张，都推动塑造和凝聚了必要的战略共识，形成了新的外交思想指南。对外而言，当代中国的国际秩序观呼应了包括广大发展中国家在内的国际社会的普遍关切和正义诉求，体现了中国的远大抱负和宏伟理想，彰显了当代中国的国际地位和影响力。

中国国际秩序观及其基本战略选择^①

宋德星

在新时代，世界政治最重要的问题是国际权势转移导致的国际秩序深度调整以及由此而引发的广泛争议，因此，主要国际力量进行战略博弈时无不强调自己对于国际秩序的一系列主张，极端的事例则是特朗普政府明确将中美两国之间围绕国际秩序的争论设想为中美战略竞争的核心问题，并在相关政策文件中反复予以强化，这在相当程度上强化了中国作为现有国际秩序挑战者的负面形象，并遭到中国政府的强有力驳斥和斗争。正因为如此，明辨美西方曲解中国国际秩序观的实质意涵、中国有关国际秩序的基本原则立场以及与之紧密相关的主要战略选择，对于消弭国际社会的对华政策误读，优化中国国际战略环境，助力中华民族伟大复兴目标的实现，不仅意义重大，而且相当紧迫。

（一）西方国家曲解中国国际秩序观的战略意图

作为有着重大国际影响的发展中大国，中国的国际秩序观直接关乎其对外战略决策和政策行为，关乎中国在国际关系中力量运用的方式和强度，关乎中国与世界其他国家的互动模式和关系走势。西方主要国家对中国力量发展、累积与运用的关切，其有关中国国际秩序观颇为流行的政策解读，不仅负面、消极，而且有着特定的政策意图。其具有以下几类典型政策解析。

第一，视中国为现有国际秩序的挑战者。无论是借助长周期理论解析还是基于世界历史类比，西方国家普遍将崛起的中国定性为不满现状的“修正主义国家”，认为其作为陆上强国，最终必将与海洋强国美国争夺领导权，并设想中国的终极目标是颠覆西方国家所构建、维护并体现西方（主要是美国）主导地位的现有国际秩序，至少是要挑战美国主导的“印太”地区秩序。

^① 本文系国家社科基金重大项目“海上丝绸之路地缘安全及其风险管控研究”（18ZD130）的阶段性成果。

第二，称中国是东亚霸权的追逐者。与前面从国际体系视角出发来审视中国的国际秩序观略有不同，西方国家基于地缘政治思维，从东亚地区权力政治出发，强调崛起的中国首先将致力于获取东亚地区的“霸权”，其表现有：一是挑战东亚地区现有的国家边界领土现状（特别是南海地区）、制度安排、规则规范，从而导致地区关系紧张；二是致力于挤压美国的地区影响力空间乃至力量存在，导致亚太地区中、美两强对峙态势日益明显；三是与日本、印度等地区大国进行战略竞争，以争夺地区影响力。

第三，认为中国是非西方理念模式的示范者。西方国家从历史文化和政权性质出发定义所谓的中国国际秩序观，认为中国作为社会主义国家和东方文明古国，一贯强调自己与西方在发展理念、道路选择、制度设计、行为模式等方面的本质差异，并以当今中国所取得的巨大成就来证明中国理念模式的优越性。由于西方国家无视发展道路选择的多样性和自主性，结果使得制度与模式之争成为中西方国际秩序观念之争的重要方面，并在很大程度上影响了国家关系和国际秩序。

西方国家对中国国际秩序观的多维政策解读，一方面是基于对崛起中国的力量担忧乃至战略恐惧，另一方面则是“政治妄想症”作用的结果，即通过塑造一个强大的外部威胁，来达到战略聚焦的目的，用以牵引自身的战略规划、力量建设和对外关系，同时通过夸大威胁，推动构建一个以西方大国为核心的对华联合阵线，最大程度孤立和遏制中国，从而维护西方的世界领导地位。由此可见，西方国家关于中国国际秩序观的话语逻辑，实质上是国际权势斗争的反映，因而中西方国际秩序观之争必将是一个长期的、全方位的博弈过程。与上述西方有关中国国际秩序观的政策曲解明显不同，中国对国际秩序问题的看法和政策立场一贯而清晰。

（二）中国国际秩序观及其政策意涵

第一，中国是现行国际秩序的获益者、维护者、贡献者。中国认为，现行国际秩序既是第二次世界大战的结果，又是当今国际政治得以运行的制度框架，培育并催生了国际政治多极化、经济全球化、国际关系民主化这些引领国际潮流的大趋势，从而为包括中国在内的广大发展中国家赢得了发展机

遇、合作机会、成长条件；尽管这种机遇并非均等，且主要依赖于治国方略的不断优化，其中特别重要的是机体健康、政治敏锐、战略适切、政策灵活这类核心问题。在这方面，中国通过自身的思想理论创新、政策方略调整、创造性发挥，成功地抓住了战略机遇，有力推动了中华民族伟大复兴进程。正因为如此，中国致力于维护以联合国为核心的现行国际体系，致力于维护广大发展中国家的利益，强调国家不分大小强弱、贫富一律平等，共同协商解决国际问题。

第二，中国认为现有国际秩序需与时俱进，并进行必要的优化调整，以充分体现当今国际政治现实。国际秩序很大程度上取决于国际力量对比态势的变化，取决于重大国际议题催生的思想观念的演进，取决于国际制度机制的创新发展。在新时代，尽管国际战略形势有其传承的一面，但变革趋势同样明显。就后一方面而言，发展中国家群体性崛起，对发展问题前所未有的关注，有关全球治理的新理念新主张，以及管理大国关系的新路径新安排，诸如此类的重大议题，无一不映射和影响国际秩序。正是这类新议题新关切，推动了现有国际秩序的适度调整，使其更加公正、合理，更好地关照现实、面向未来，以促进人类的共同进步。

第三，中国始终秉持改变自己影响世界、发展自己影响世界的治国理念，强调中国与世界密不可分。当今世界一方面联系如此紧密、休戚与共，以至堪称为“地球村”；另一方面差异如此明显、如此复杂多元，足以称得上“破碎化”。对中国来说，要在如此纷繁复杂又高度相互依赖的世界中谋求安全、发展、秩序与正义，根本在于把国家和民族发展放在自己力量的基点上，同时为世界和平与发展事业作出贡献。因此，中国特别强调把自己的事情做好就是对人类最大的贡献，并通过几代人的艰苦努力使中国从站起来到富起来再到强起来，以自己的发展进步推动国际社会构建新型国际关系，以维护世界和平，促进可持续发展。

（三）中国的基本战略思考与战略选择

中国的国际秩序观不仅基于国际政治现实及其发展大势，而且基于思想理论传统并始终与时俱进。对中国而言，21世纪前期是一个需要努力适应

并认真应对的新时代。原因恰如基辛格所指出的那样，先前从未有过一个新的国际秩序不得不基于如此众多的不同观念，或者如此普遍的全球规模。^①

第一，只有战略上的清醒才能保证战略选择的合理适度，面对国际秩序的深度调整，中国和世界其他大国一样，需要战略上的清醒和审慎，明辨和把握下述重大问题。

首先，最重要的是清醒认识和把握体系层面的发展大势特有的意义。就国际秩序而言，无论是在国际权势等级结构、国际体系基本价值取向方面，还是在世界秩序、国家关系方面，均出现了不同以往的巨大变化。在这样的大变局中，迅速崛起的中国发挥何种性质的作用成为国际社会的普遍关切。关注国际体系层面的这些发展大势和普遍关切，特别是多种趋势并行可能带来的深远影响，对于当今中国尤为重要和迫切。换言之，新时代的中国迫切需要战略大眼界，其中尤为重要和迫切的是体现宏大战略构想的一种全新的体系视野以及相应的战略谋划和战略设计。

其次，清醒认识和把握新时代战略运筹特有的困难。不同于以往，今天我们面对的是“百年未有之大变局”，变化的不仅是力量对比态势，还包括思想观念认知。作为这个大变局中的第二大经济体和最大的社会主义国家，中国的崛起自然被视为关键变量之一，其所催生的“中国课题”不仅重要性和复杂性不同于过往，而且作为国际秩序之争的头等重大问题，已然成为当今世界大国权力政治的核心议题。结果，当今中国的大战略缔造，将不得不在一个具有极大战略压力、同时兼有战略机遇的复杂环境中进行。这也是为什么中国反复强调，中国面临的机遇前所未有的，同时面临的挑战也前所未有的重要原因。^②

再次，清醒认识和把握政策层面处理四对关系特有的挑战。对中国这样

^① Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon and Schuster, 1994, p. 27.

^② 21 世纪初，中国政府认为，当今世界正处在大变革大调整之中，而中国是机遇与挑战并存。参见胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 2007 年版，第 44 页。在新时代，中国政府特别强调了影响国际秩序的不确定性不稳定性突出的问题，“我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化”。《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，新华网，2020 年 10 月 30 日，https://politics.gmw.cn/2020-10/30/content_34322553.htm。

的当代巨型国家而言，大战略缔造是一个既涉及外部事态和威胁压力、又涉及国家治理和关系运筹的过程。在这方面，政策上统筹国内和国际两个大局、发展与安全两件大事、大国和周边两类国家、陆地与海洋两大方向至关重要。应当看到，这四对关系之所以特别紧要，很大程度上在于处理和优化上述关系面临的挑战巨大，它们与国际权势转移导致的中美战略竞争、经济全球化/逆全球化催生的价值多元对立、民粹主义思潮下国家中心主义与国际社会理念间的冲突、国家安全追求过程中传统战略领域与新兴战略领域的战略能力建设密不可分。正因为如此，中国政府将上述四对关系的处理上升到了国家战略的高度并反复予以强调。

第二，作为国际体系负责任的参与者，中国高度重视国际秩序问题，强调自己是国际秩序的受益者、建设者和贡献者，愿以更加积极的姿态参与国际规则的制定与完善，继续承担与国力相符的国际责任与义务。^① 据此，中国在下述四个方面重点施策。

首先，遵循当今世界权力政治的内在逻辑，努力构建总体稳定、均衡发展的新型大国关系。新时代，随着中国由大向强，我们对外部世界的战略影响越来越大，相应地受到的战略反弹也越来越大，其中特别是来自主要大国的影响甚至冲击越来越大。因此，就大国外交而言，我们需要同时在两条战线上进行战略运筹：一条战线是发展和处理与美国、日本、欧盟等所谓“西方民主安全共同体”核心成员的关系，另一条战线是发展和处理与俄罗斯、印度等非西方新兴大国的关系。其中的关键是要通过战略规划、创新思维和分类施策，稳定继而推进乃至优化大国关系及其关系网络，防止出现针对中国的联合阵线。

其次，突出发展中大国的身份定位，弘扬和践行正确义利观。在对外关系领域，中国政府一方面坚定不移地维护国家核心利益，另一方面不断寻求扩大与世界各国的利益交汇点。作为世界上最大的发展中国家，中国尤其重视发展中国家外交，将其视为总体外交布局的基础，并发展提炼出一套有别于西方国家的关于发展中国家外交的基本原则、方针。据此，在发展与包括

^① 戴秉国：《中国的核心利益有三个范畴》，外交部网站，2010年12月08日，<http://politics.rmlt.com.cn/2010/1208/12276.shtml>。

周边国家在内的广大发展中国家关系时，在处理各种纷繁复杂的国际问题时，尽管面临的各种不确定性和不稳定性日益突出，但中国强调“始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者”^①，强调以正确义利观为指导，积极发挥负责任大国作用，与发展中国家一道努力维护安全、发展、秩序、正义这些基本价值，义利兼顾、弘义融利。

再次，顺应国家大战略缔造的内在要求，统筹国内国际两个大局。新时代，随着中国被推到世界政治舞台的中心，中国自然也就成为西方战略博弈的重点对象。与这样强大的对手进行战略博弈，关键是凭实力说话，首先是要做好自己的事情，不断提升战略能力，如此才能行稳致远。在夯实大战略国内基础的同时，同等重要的还包括优化大战略实施的外在环境。习近平总书记强调：“做好外交工作，胸中要装着国内国际两个大局，国内大局是‘两个一百年’奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦；国际大局就是为我国改革、发展、稳定争取良好外部条件，维护国家主权、安全、发展利益，维护世界和平稳定、促进共同发展。”^②

最后，坚持走和平发展道路，致力于构建人类命运共同体。走和平发展道路是中国从理论和实践中得出并始终奉行的基本国策。恰如习近平总书记所指出：“中国走和平发展道路，不是权宜之计，更不是外交辞令，而是从历史、现实、未来的客观判断中得出的结论，是思想自信和实践自觉的有机统一。”^③ 本着这样的理念，中国提出并致力于推动构建人类命运共同体。换言之，当今中国与世界的关系不仅更加休戚与共，而且需要更高的理念引领，该理念有助于破除零和思维和强权逻辑，有助于凸显和平发展和义利兼顾，有助于推进战略协作和互利共赢。

进入 21 世纪，中国不仅走出了一条符合时代潮流的和平发展道路，而且也一定能够同世界各国一道推动国际秩序朝着公正合理的方向调整、优化，在国际事务中继续发挥负责任大国的建设性作用。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017 年 10 月 28 日第 1 版。

② 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》，《人民日报》2013 年 10 月 26 日，第 1 版。

③ 《习近平在德国科尔伯基金会的演讲》，《人民日报》2014 年 3 月 30 日，第 2 版。

中美战略互动与东亚地区秩序

刘丰

由于地区权力结构变化以及主要大国战略关系的调整，冷战结束以来相对稳定的东亚地区秩序正面临冲击。对于地区秩序的走向，学术界近年来多有争论，不同理论立场的学者作出了大相径庭的判断。由于大国力量对比是塑造地区秩序形态的首要因素，中美两个大国之间实力消长和互动模式对东亚地区秩序的发展显然发挥着最为重要的作用。从冷战结束到2008年国际金融危机之前，中美两国与地区中小国家基于稳定安全和经济收益预期的目标，展开了正向耦合（positive coupling）的良性互动，从而维系了东亚地区秩序的稳定。随着中美竞争态势凸显，双方关系越来越具有对抗性，导致原有地区秩序的稳定性和承受了较大压力。探讨中美战略互动与地区秩序变迁之间的关系，可以为理解东亚地区复杂的政治、经济和安全动力提供重要视角。

（一）理解东亚地区秩序

当前，东亚、亚太和“印太”等概念在学术文献、政策文本和媒体报道中被经常使用。这些概念所指涉的地理范围以及囊括的国家数量存在差异，反映了不同国家参与地区合作的偏好与选择。但是，在描述地区体系时，东亚相较于其他两个概念更为合适。这是因为，一个地区或次地区之所以能够成为国际体系，需要行为体在相对明确的地理空间内展开紧密的战略互动。在国际体系中，秩序是主要行为体在互动领域达成的一套明确或默许的安排，目的是对彼此获益的内容、范围以及实现方式加以约束。秩序的核心功能是分配利益、调解冲突以及规范行为。秩序与制度通常被混为一谈，但从历史和现实来看，秩序的形成和维持并不依赖于制度。秩序可能是高度制度化的，也可能以较低制度化的形式出现。在当今的东亚地区，尽管存在各种制度安排，但其正式性和约束力都相对有限。与此同时，我们还需要区分秩序与秩序观。秩序是相对客观和稳定的，它可以被视为一种体系层次的结果；

秩序观则是不同行为者对秩序的一种期许或愿景，它反映了每个行为者对自身在秩序中的地位和角色的预期。

地区结构和地区秩序是两个相关但有区别的概念。秩序建立在相对清晰和稳定的权力结构之上，但是在同一结构下可能会产生不一样的秩序安排。在多极和两极结构下，根据主要大国之间互动的方式，秩序可能出现均势秩序、协调秩序和共同体秩序等不同形态。在单极结构下，也会形成霸权秩序和共同体秩序的差异。秩序的具体类型取决于特定权力结构下大国战略互动的方式。一般而言，在权力结构中处于优势地位的大国能够在秩序构建和维持过程中发挥主导作用，从而也获得较大的利益份额。权力结构的变化会对业已形成的秩序造成冲击，为新的秩序安排提供动力。为了争取在新秩序中占据优势，主要大国倾向于使用暴力或协调手段来推动彼此之间的利益再分配，在此基础上塑造新的行为规则和制度安排。

学术界对东亚地区秩序的形态存在霸权秩序、均势秩序、共同体秩序、大国协调秩序、二元秩序等典型观点。^①这五种观点有一些抓住了地区结构中的某些特征，能够找到一些局部的事实支持；有一些则停留在理念层面，比如共同体秩序。从权力结构上看，东亚并不是完全的单极体系，也不是经典的多极体系，因此纯粹的均势和霸权秩序都不符合地区秩序的现实。相反，东亚秩序具有较强的多层性和复合性，这是由地区行为体的多样性、实力的动态调整以及发挥地位和功能的复杂性所决定的。2008年之前，东亚地区不存在典型的经济和军事多极，美国的主导地位得到了其盟友和安全伙伴的支持，身处美国体系之外的国家也未明确挑战其主导地位，因此可以认为这个地区存在一个局部霸权秩序。国际金融危机爆发后，局部霸权秩序出现松动，目前仍处在转型和重塑的过程之中。

（二）中美互动与东亚秩序的稳定性

20世纪90年代中后期以来，东亚地区之所以保持了相对和平与稳定，

^① 关于地区秩序类型的讨论，可参见孙学峰、黄宇兴：《中国崛起与东亚地区秩序演变》，《当代亚太》2011年第1期，第6—34页；Amitav Acharya, “Power Shift or Paradigm Shift? China’s Rise and Asia’s Emerging Security Order,” *International Studies Quarterly*, Vol. 58, No. 1, 2014, pp. 158-173.

主要在于地区主要行为体在经济和安全两个重要领域中的良性互动。在中国持续崛起这一影响地区权力结构的关键因素作用下，中国、美国和地区中小国家都采取了以经济接触和安全容纳为主要特征的战略。

在这一时期，中国对外政策以维护有利于和平发展的外部环境特别是周边环境为主要目标，安全上保持自我克制，经济上积极融入。中国意识到，只有推动经济发展、扩大开放和主动融入国际社会，才能实现国家安全、政权稳定和民族富强等重要目标。中国经济保持持续高增长，客观上强化了东亚国家经济上的相互依赖，推动了地区内的经济合作。中国在经济领域的主动融入，使东亚地区形成了一个紧密的生产分工网络，提高了东亚地区国家间的利益融合程度。当然，经济融入并不能保证中国成为维持地区秩序的稳定器。中国面对的是相对复杂的地区安全环境，特别是与不少周边国家存在领土、领海和海洋权益争端。在处理争端时，中国选择在维权和维稳两个目标之间平衡，保持审慎克制的姿态，主动化解与周边国家的安全冲突，以期创造和平稳定的地区环境。

2010年以前，美国的地区战略和对华政策都有利于维持东亚地区秩序的稳定。从20世纪90年代中期开始，美国希望通过接触战略将中国纳入其主导的国际体系中，并且希望促成中国在经济和政治上发生有利于美国的改变。^① 接触战略与中国融入国际和地区经济分工体系的需求相契合，使中美经贸关系在较长时期成为双方重要的利益契合点。从更大的背景看，在2001—2010年间，东亚并非美国全球战略的主要方向，其对反恐战争的投入限制了在亚太地区的力量部署和战略关注。由此，在20多年的良性互动中，两国虽然在经济和安全领域中时有摩擦，但基本保持了包容性竞争态势，合作而非对抗是中美双边关系以及在地区层次互动的基本面。

中美两国的包容性竞争使得地区国家具有较大的政策空间。由于不存在明显的阵营对立，东亚中小国家自然不必考虑选边站队，还可充分利用中美

^① 无论是接触战略的支持者还是批判者，对于这一战略能够达到的目的显然都有错误预期。关于美国围绕对华接触政策的辩论，参见陶文钊：《美国对华政策真的形成共识了吗？——基于当前对华政策辩论的分析》，《国际关系研究》2019年第3期，第3—21页；刁大明、蔡泓宇：《竞争性对华战略调整的美方争论》，《国际政治科学》2020年第4期，第115—149页。

两国在东亚地区提供的安全和经济公共产品。在这一时期，东亚中小国家维持着较大的对冲空间和政策灵活性，意味着地区秩序具有较高的稳定性。

（三）中美竞争态势与东亚地区秩序的松动

在 2010 年之后，为了应对中国在东亚地区影响力的扩展，美国在经济和安全两个维度都改变了相对良性的对华政策。奥巴马政府实施的“亚太再平衡”战略开始明确将中国作为重要的防范对象。到了特朗普政府时期，中国更是明确被定位为美国的战略竞争对手。无论是在奥巴马还是特朗普任内，美国推行的地区战略都具有高度排他性。当然两者所倚重的手段也有差异。奥巴马政府地区战略的经济支柱是多边的，试图通过《跨太平洋伙伴关系协定》这一安排削弱中国在地区贸易格局中的地位，而地区战略的安全支柱更多是双边而非多边。特朗普政府在经济上则主要依靠挑起贸易争端的单边手段，在安全领域则以加强美日印澳四边安全合作作为支柱。不过受美国整体实力衰退、在不同地区的力量投入受限以及国内政治掣肘，美国的整体战略处于收缩而非扩张期，两个战略都存在目标与手段不匹配的问题。^①

美国地区战略的转向导致中美战略竞争加剧，使得双方关系在安全和经济领域都出现了反向耦合（negative coupling）的态势。中美竞争对地区秩序的稳定产生了三个方面的负面冲击。首先，竞争导致地区安全局势恶化，出现更多安全摩擦和风险。其次，地区合作无法正常进行，既有的制度平台功能失调。在亚太经合组织、东盟地区论坛和东亚峰会等多边场合，中美之间的立场分歧甚至严重对立的情形频繁出现，大大削弱了这些制度安排的效能。再次，由于中美双方提出一系列竞争性的地区议程，加之美国在亚洲基础设施投资银行、“一带一路”基础设施建设以及高新技术等众多领域向地区国家施压，试图阻止它们与中国合作，地区国家面临选边站队的艰难选择。

（四）东亚地区秩序的前景

过去十年间，中美在安全和经济两个重要领域的战略关系从正向耦合转变为反向耦合，反映了双方在力量对比变化态势下彼此利益兼容性的下降。

^① 左希迎：《美国战略收缩与亚太秩序的未来》，《当代亚太》2014 年第 4 期，第 4—28 页；Peter Trubowitz and Peter Harris, “The End of the American Century? Slow Erosion of the Domestic Sources of Usable Power,” *International Affairs*, Vol. 95, No. 3, 2019, pp. 619-639.

当双方实力差距较大时，美国维持地区主导地位与中国追求国家发展之间能够找到兼容空间。随着实力差距缩小，美国意欲维持其地区主导地位，特别是以压制中国持续崛起来实现这一目标，则与中国实现国家富强和提升国际影响力的目标之间产生了较大矛盾。

中美战略竞争加剧对地区秩序的稳定构成威胁，引发了关于在东亚地区出现新的“两极对立”和“新冷战”的担忧。然而，冷战时期在亚洲出现两大阵营对立是在极特殊的历史条件下形成的。从地区层次看，这一局面形成的主要原因是二战后许多原殖民地和半殖民地国家寻求独立和国家发展，而这一目标的实现与寻找强有力的外部支持特别是两个超级大国的支持联系在一起。时至今日，地区国家所追求的核心目标，无论是政权稳定、国家安全还是经济发展，都并不与某个大国完全捆绑在一起。

随着美国国内政权更替，拜登新政府的地区战略是将延续前任政府对华竞争的基本面，还是朝着更具建设性和合作性的方向发展，仍有待观察。过去十年间，美国的地区战略经历了由“亚太再平衡”到“印太”战略的转变，这两个战略都试图在经济和安全上将中国排除在外，在政策目标上具有高度一致性和延续性。对于拜登新政府而言，美国地区战略的核心目标和基本架构也将在整体上得到延续。不过，在特朗普当政的四年里，东亚地区的地缘政治、经济和安全环境已发生巨大变化。一方面，特朗普政府的贸易和安全政策削弱了美国调动地区盟友和安全伙伴的能力；另一方面，中国在地区经济格局中的权重持续上升，积极支持以东盟为中心的地区制度安排，也倾向于与东盟国家加快《南海各方行为准则》磋商来维护南海和平稳定。时至今日，一个将中国排除在外甚至是孤立和围堵中国的地区性安排已难以获得地区内中小国家的明确支持。

东亚地区权力转移是一个相对漫长的过程，与之相伴的地区秩序转型亦如此。在此过程中，中美双方需根据地区力量对比的动态发展调整各自预期，在共处中寻求各自利益的调整 and 适应，形成与地区格局相适应的利益安排。未来秩序不是以某个大国单独主导的形式出现，而是需要容纳地区主要大国以及中小国家并兼顾各方利益需求。

西方社会对中国国际秩序观及政策的认知

祁玲玲

随着中国国力的上升，崛起的中国是否会挑战二战后美国主导的自由主义国际秩序、进而成为国际体系的领导者，一直是西方媒体与知识精英讨论的焦点问题，2020年新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）将该问题带入新一轮激烈论战。过去数年，西方各界通过解析中国领导人的重要讲话、党的重要报告、媒体信息、分析中国对外政策中的新概念来解读中国与世界的关系，其中既有对中国传统文化的追溯，又有对当前中国实力的解读。从目前对西方学术界、主流媒体以及重要智库报告的分析来看，西方社会对中国的国际秩序观以及中国对外政策的解读存在一些稳定观点和典型特征。

（一）西方认知中国与世界的立场

迄今为止，西方社会各界主导性的认知是中国试图或正在挑战现有国际秩序。尽管从世纪之交西方各界就开始讨论中国究竟是守成国还是挑战国，但发展至今，西方的主流舆论已倾向于认为中国正在挑战国际秩序。从他者对中国的意图认知和实力认知两个维度来看，对中国与国际秩序的看法可分为四种类型。第一种观点认为中国兼具雄心和实力，已明确释放出改变国际秩序的信号，试图重塑全球治理，构建人类命运共同体，且有着诸如“一带一路”建设的保障。第二种观点认为中国试图改变国际体系，但尚不具备替代美国领导全球的实力。第三种观点认为中国国家实力不断增长是事实，但其并不试图打破自由主义国际秩序。逻辑上的第四种类型，即认为中国既无雄心又无实力的论断在最近的三四年已鲜见。前三种观点尽管在认知上存在一定差别，但在迅速崛起的中国会冲击国际秩序的基本假设上却存在共识，都高度关注中国并表现出不同程度的担忧，是当前的主流观点。但西方社会各界得出中国试图或正在挑战国际秩序结论的原因却多元和碎片化，总体上展示出西方世界对中国理解中的隔膜感、盲人摸象般的片面认知以及意识形

态视角下的冲突情绪。

（二）西方认知中国与国际秩序背后的多样逻辑

第一，有相当一部分分析基于对中国国内政治变化的观察，认为中国外交正进入改变国际秩序的阶段。中国进入新时代之后，西方认为这表明中国外交也进入了新时代，并认为与之前中国外交中的“韬光养晦”有了明显区别，进入了“奋发有为”的外交新阶段。新阶段有着新气象，包括构建人类命运共同体的新理论、“一带一路”、亚投行这样的新战略和新举措。西方社会通过解读党的十九大报告、习近平主席在联合国的讲话，认为中国释放的信号非常明确，中国正积极致力于改变现有国际秩序并要取代美国成为全球领袖。与此同时，西方舆论认为目前中国相信美国的实力和国际地位日渐下降，而这恰恰是中国的机遇。在少数的反对声中，有分析认为中国的外交目标实际上存有模糊和不确定性，并呼吁西方各国要从历史的角度全面分析中国的诉求，这些见解往往来自西方国家老一辈的知华派或对东亚文化有深入分析的人士，但是他们的声音并没有成为主流舆论。

第二，西方学者理解中国的国际秩序观的另一条路径是中国传统文化中的“天下观”。“天下观”被理解为历史上中国在东亚所建立的一种国际体系模式，该模式不同于以无政府状态下相互竞争为特征的威斯特伐利亚体系，而是以朝贡体系为依托，建立了以“中华帝国”为主导的政治、经济、文明的庞大体系。一些学者能够认识到“天下”体系中的中心国与霸权国的区别，也认为目前中国在现有国际体系中严格遵循主权平等原则，并无打破现有国际体系重建“天下”的计划，看到了中国领导人一直强调的文明多样性和文明交流。但他们同样也会讨论“天下观”的各种原则与现有国际秩序原则存在的潜在冲突，质疑“天下观”下实现和谐秩序的可行性，例如，他们认为中国的实力增长与周边国家间可能形成不平等的权势并向全球扩张。西方舆论对中国的“天下观”最新的解读，是将“天下观”与“中国梦”、人类命运共同体以及“一带一路”倡议相联系，他们似乎在中国的全球治理观和构建人类命运共同体的雄心中找到了“天下观”中儒家文明向外传播的影子。不过，这其中更突出的特点是，他们将“天下观”中国家间的不平等

原则以及儒家文明的对外影响，落脚在当前中国国内政治发展所形成的“中国模式”与现行西方民主意识形态可能产生的碰撞上，并将“天下观”的文明视角与冷战以来的意识形态冲突混杂在一起，体现出他们在认知中国与世界关系上具有强烈的意识形态冲突色彩。

受冷战以及第三波民主化浪潮的影响，以选举为基本特点的西式民主价值在西方世界乃至一些转型的新兴国家中得到了广泛传播。随着中国国力的增强，西方社会各界普遍关注中国特色社会主义民主政治发展模式对西方民主造成的冲击。他们在几乎所有关于中国外交、中国与世界关系的讨论中，都严重关切中国全球影响的扩大、中国的政治价值可能的溢出、对西方产生的威胁。这一强烈的意识形态底色几乎体现在他们对中国议题讨论的各方面，将中国在全球化进程中的技术进步、与各国的深入交流、积极加入各类国际组织等均视为所谓的“威权主义的扩张”。而 2020 年中国成功抗疫的经历与西方各国疫情扩散形成强烈对比，进一步加剧了西方国家对中国模式的担忧与不安。历史完全没有像福山在 30 多年前宣称的那样终结，中国作为最大的社会主义国家，在改革开放 40 多年后仍然面临着外部巨大的意识形态压力。

第三，西方舆论关注的另一个焦点是中国具体的外交政策。近年来，“一带一路”建设成为西方舆论分析中国国际秩序观的核心议题。目前，西方学术界对“一带一路”的实践已经有了较为详细的经验性把握，从地缘政治的角度认为其已经建构了欧亚大陆之间前所未有的合作和对话框架，但同时也认为“一带一路”可能在政治、经济乃至文化上给沿线各国带来复杂影响。西方学者对“一带一路”的批判性评价大体有两种思路，一种将其视为中国挑战现有国际秩序最重要的标志之一，另一种则强调其在实施过程遭遇的各种困境进而唱衰“一带一路”，但这两种取向反映了同样的意识形态冲突逻辑。这种思路同样反映在西方学者对中国与周边国家关系的讨论中，包括南海问题、中印边境冲突等。我们观察到，中国各层面的外交实践，尤其是在存有一定的国家间冲突的情境下，在进入西方舆论时或多或少都遭到了西方基于意识形态差异的质疑与批判，这些无疑将是中国扩大开放的潜在挑战。

第四，理解西方对中国的认知还必须了解西方各国国内政治的运作逻辑和政治大气候。当前，中国议题已随全球化进程逐渐进入西方国家国内大选的竞选议题，随着国内选举中政治化趋势的出现，西方社会对中国的认知呈现出与国内政治分裂相糅杂的复杂情况。例如，在美国大选中，中国议题已经在竞选广告、现场演讲、选民互动、候选人辩论中被频繁提及。一般来说，偏向保守主义的西方右派对中国的批判往往更为激烈，出现在保守取向的媒体中的中国形象更具攻击性，保守主义者对中美之间冲突的前景预判更为悲观。尽管西方国家国内政治的极化趋势使左右两个阵营持有对立的看法，但在中国崛起对国际秩序的冲击及捍卫本国利益上却有着普遍共识，这在中美贸易谈判以及西方各国在疫情冲击下民众普遍的对华舆论中都有所体现。

以上分析西方社会解读中国的复杂性反映在一些西方学者的辩论中，2020年10月23日，《外交事务》杂志发表了傅高义（Ezra F. Vogel）等八位美国顶级中国问题专家联合署名的文章《对华鹰派走过了头：进攻是对中国的错误应对》，该文是对亚伦·弗里德伯格（Aaron L. Friedberg）新近发表的文章《应对进攻的一条出路：如何击退北京》^①的全面批判与回应。文章认为弗里德伯格对于中国政策的鹰派立场基于一些关键性的错误预设，将中国在国际事务中的反对声音归咎于政治体制的不同，实际上完全忽视了中国近代历史进程所带来的一些民族主义情结，而且错误地将意识形态对抗延伸到中国对外政策的各个方面。文章还批判了弗里德伯格试图将中国隔离在世界贸易与技术体系之外的激进主张，认为美中关系应该建立在现实和互惠而非最差预设的基础上。弗里德伯格对此批判文章则表示强烈反对，认为八位学者的文章充斥着强烈的意识形态批判以及诸多曲解。这是中国议题在当下的美国乃至整个西方社会引发的一场典型论战，其围绕中国与国际秩序的核心议题展开，不仅展示了欧美精英对中国议题的分裂立场，而且也让我们看到西方社会观念对立背后所蕴含的对崛起的中国的深层认知共识。

（三）可能的应对以及未来趋势

^① Michael D. Swaine et al., "The Overreach of the China Hawks: Aggression Is the Wrong Response to Beijing," *Foreign Affairs*, October 23, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-10-23/overreach-china-hawks>; and Aaron L. Friedberg, "An Answer to Aggression: How to Push Back Against Beijing," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 5, 2020, pp. 150-164.

当前西方社会各界对中国与国际秩序关系的解读呈现出整体认知方向较为一致，但认知逻辑多元、复杂的特征。虽然中国得到了越来越多的关注，但西方的解读却是碎片化、片面的，绝大部分西方人仍然不甚了解中国，意识形态对抗的思维惯性几乎成为西方认知中国的某种“便利”途径。在当前西方社会普遍出现社会分裂、政治极化、民主价值遭遇冲击的背景下，西方社会对崛起的中国会愈发敏感与关切，老一辈知华派的理性声音存在被重拾意识形态对抗的冷战遗产的保守舆论边缘化的风险。西方学者与主流媒体对中国的解读与西方各国普通民众对中国的认知相互呼应，一系列民调数据已经表明了西方民众对中国日渐警惕的情绪以及对对中国大国领导地位的质疑。习近平总书记在党的十九届五中全会上指出，我们需要在“深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战”中，进一步把握“实行高水平对外开放，开拓合作共赢新局面”的方向。崛起的中国势必会更加深入地融入全球体系，这需要西方社会更加准确地认知和解读中国。

作为高水平开放战略的一部分，中国需要以更加开放的姿态向西方展示自我，加强双方在民间、精英、行政部门等各层面交流。如何在复杂的国际局势中讲好中国故事，让中国和平发展的信息准确而全面地传播到西方社会是一项巨大任务。其中，弱化对外交往中的意识形态对抗是非常重要的环节。尽管西方价值的偏见一时很难改变，但在中国外交、中西交往中也需要避免加剧这一问题，要淡化意识形态用语，以更加精确而中性的语言表达中国意图，避免产生不必要的歧义，并在建立互信的交流中弱化西方的意识形态诉求。当然，解决这一问题的前提是我们对西方社会的普遍疑虑及其背后的逻辑要有深刻而精准的把握。西方社会自身正经历着的剧烈震荡以及内部撕裂，这极大地增加了我们理解西方社会对华认知的复杂性。在各国不同选举周期的影响下，如何充分理解各国国内政治运行的逻辑以及与此相联的对华认知与战略，对中国与西方各国的交往进行准确的解读，是当前中国行政主管部门以及国际关系学界面临的重大挑战。复杂的国际环境呼唤中国与世界更加冷静而客观地互相解读与认知，我们也将继续观察各方在挑战与机遇并存的世界大变局中的频繁博弈。

霸权护持：大变局时代美国国际秩序观的坚持与调适

毛维准

作为当今国际舞台上的霸权国，美国正处于系统性的“大变局”时刻。首先，它必须直面新兴国家崛起等结构性挑战，应对国际竞争者对其地位与霸权秩序的冲击。其次，美国也需要应对国内政治的巨变，无论是政治极化还是民粹崛起、抑或种族主义兴起等，都在一定程度上制约了美国在当前国际社会中的行动力和权威性。再次，美国政治体系运行的周期性动荡前所未有地将其外交政策置于战略抉择的十字路口，关于美国外交政策是通过拜登“拨乱反正”还是维持“没有特朗普的特朗普主义”的政策辩论正在加剧。最后，疫情与经济、金融震荡等加剧了美国在国家利益、国家实力根基与外交政策工具运用效率方面的不确定性。当然，美国的国际秩序观会延续其在二战后主导的所谓“自由国际秩序”的基本逻辑，还会因“大变局”要素冲击而调整其霸权护持的主观判断。

（一）美国国际秩序观一以贯之的逻辑

基辛格曾经指出，“没有哪个国家参与世界秩序的态度令人如此难以参透。”^①但是，在政策多变的同时，美国“大战略”实际上保持着稳定^②，这种稳定的国际秩序观反映出美国始终坚持的五种逻辑。

第一，二战之后，美国国际秩序观的总目标是护持全球霸权。二战后美国国家体系的基本逻辑是因霸权而立、依霸权而治、为霸权而设。当前国际秩序始终服务于美国的霸权地位。在某种意义上，美国是最依赖霸权体系运行的国家，卡根（Robert Kagan）认为，美国“无法忍受其全球领导角色的终结”^③。因此，当霸权地位受到威胁时，美国便会以维持霸权“体系的健

① [美]亨利·基辛格著：《世界秩序》，胡利平等译，中信出版社 2015 年版，第 305 页。

② Patrick Porter, “Why America’s Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment,” *International Security*, Vol. 42, No. 4, 2018, p. 9.

③ Ivo Daalder and Robert Kagan, “The U.S. Can’t Afford to End Its Global Leadership

康发展”之名并借助“美国外交政策智慧、力量和远见”而为所欲为。^①

第二，在霸权护持的前提之下，美国国际秩序观的斗争逻辑一直主导美国的外交政策。二战后，美国坚持遏制政策，并推动其政治文化从共识建构走向极端对抗。^② 遏制也意味着强化伙伴并打造同盟，其斗争性衍生出美国以排他性为特点的“例外主义”和“以友制敌”的全球制衡战略。冷战结束后的“离岸平衡手”“四方安全对话”与“印太战略”等都体现出以上逻辑。

第三，帝国扩张是美国国际秩序观的基本特征。扩张既是权力也是资本的本性。帝国理念是影响美国外交政策调整的重要因素，与美国霸权或领导权相辅相成。在霸权目标和自身利益的双重驱动下，美国的帝国冲动始终存在。2000 年左右，美国正处于“后冷战”的实力巅峰，其保守主义兴起，“新帝国主义”等倡议甚至成为美国对外政策的主流选项。^③ 美国国际秩序观中的扩张性促使其以“先发制人”的态势来遏制竞争对手，这种“先发制人的诱惑”会冲击国际秩序的“组织原则”。^④

第四，美国的延伸性国家利益观影响着其注意力边界。美国对影响其霸权的国家利益议题异常敏感，追求所谓“持久永恒”的国家利益。例如，1993 年的美国《国家安全战略》报告明确指出，“我们的基本国家利益和目标与美国领导权的要求是一致的”。美国多次强调，它只会支持有利于美国自身利益的国际秩序。从里根到奥巴马再到特朗普，美国国家利益的内涵经历了一个持续扩展的过程，它刺激着相关议题的“政治化”与“安全化”，影响着其国际秩序观。

第五，美国国际秩序观也存在着内在冲突。米德（Walter Russell Mead）认为，美国外交从来不是“单一且统一的世界观”^⑤。一方面，美国国际秩

Role,” *The Washington Post*, April 22, 2016, https://www.realclearpolitics.com/2016/04/23/us_can039t_afford_to_end_its_global_leadership_role_381013.html.

① [美]沃尔特·拉塞尔·米德著：《美国外交政策及其如何影响了世界》，曹化银译，中信出版社 2003 年版，第 350 页。

② 潘亚玲：《美国政治文化的当代转型》，《美国研究》2017 年第 3 期，第 45 页。

③ 焦世新：《冷战后的时代变迁与美国战略》，时事出版社 2015 版，第 64 页。

④ G. John Ikenberry, “America’s Imperial Ambition,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, 2002, pp. 44-45.

⑤ [美]沃尔特·拉塞尔·米德著：《美国外交政策及其如何影响了世界》，第 58 页。

序观是包含不同价值观与意识形态且存在二元冲突^①的“拼盘”。美国国际秩序观的建构依赖“相互区别、相互竞争的声音和价值观之间的平衡”^②。价值观冲突也反映到美国党派冲突甚至建制派与反建制派之争中，它们在20多个外交政策议题上存在较大分歧。^③另一方面，不同代际的国际秩序观也存在差异。不少调查显示，“婴儿潮”一代及“沉默”一代受访者与X一代和“千禧”一代的受访者在内政与外交方面都存在较大分歧。^④

（二）美国国际秩序观的调适逻辑

美国国际秩序观依赖于国际背景、国内政治和领导人意向等因素而发生显著变化。在中美战略竞争升级的背景下，美国国际秩序观强化了其霸权护持力度、斗争强度、扩张程度、利益驱动逻辑和内在冲突张力。

第一，美国正在建构竞争性日趋显著的国际局势认知。美国自认为是实力强大的超级霸权，同时，它也指责中国和俄罗斯等国挑战其权力、影响力与国家利益，损害其安全与繁荣。例如，美国对自身的强大军事力量保持自信，但是，其对中国等大国正在进行的常规武器与核武器现代化更警觉，担心这会威胁其霸权地位。

第二，美国的国际角色认知表现出偏执色彩。面对国力相对衰落的现状，美国更强调本国的国际领导权和霸权地位，2017年的美国《国家安全战略》报告强调“将美国置于第一位置是本届政府的义务，更是美国世界领导地位的基础”。在该理念指导之下，美国在规划自身国际角色时走向极端，极度担忧“边缘行为体会填补美国造成的真空”，甚至一改“慈善霸权”面目，不惜以破坏国际秩序为代价与竞争者进行消耗战。^⑤

① 李庆余、任李明、戴红霞：《美国外交传统及其缔造者》，商务印书馆2010年版，第431页。

② [美]沃尔特·拉塞尔·米德著：《美国外交政策及其如何影响了世界》，第xxi、58页。

③ Dina Smeltz, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, and Craig Kafura, *America Divided: Political Partisanship and US Foreign Policy (Results of the 2015 Chicago Council Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy)*, The Chicago Council, 2015, pp. 17-37.

④ Patrick Fisher, “Generational Cycles in American Politics, 1952–2016,” *Society*, Vol. 57, No. 1, 2020, pp. 22-29.

⑤ 相关讨论参见丑则静：《从转型到危机：“美国优先”对国际秩序的影响》，《国际展望》2020年第1期，第46—65页。

第三，美国在面对潜在安全风险与竞争对手时警惕性更高。中国和俄罗斯已经被美国视为“改变现状的国家”和“最关切的竞争对手”，它认为中、俄两国正在发展威胁美国的军事能力。例如，美国将中、俄政治军事发展、先进技术研发、军备竞争、重大事件冲击和人口变化视为未来的重大威胁，将中国崛起、俄罗斯扩张、伊朗与朝鲜核问题、失败国家与恐怖主义等视为长期威胁。高度警惕的美国必然会延续其战略对抗逻辑，并将这一逻辑与秩序之争结合，强化自身的既有认知。

第四，美国正在形成一种以选择性排斥和集群为特征的强势国家利益观。一方面，美国指责中国和俄罗斯损害其国家利益，鼓吹捍卫国家利益的合法性，试图动员资源、运用各种政策工具，反击损害美国国家利益的行为。另一方面，面对自身实力相对下降的状况，美国强调与盟友、伙伴的共同利益，注重通过建构国家间网络的方式来维护自身利益，并适当兼顾盟友利益。

第五，自利的改革主义是美国对国际制度的基本态度。美国认识到当前的国际制度总体上符合美国的利益，但是，面对自身制度影响力下降，美国指责一些国家正在“压榨”国际制度。实际上，美国大多以功利的态度看待国际制度，并因此极端化为根据美国利益决定国际制度的兴亡。美国宣称其“负担过于沉重”^①，一些美国政客甚至扬言，如果国际机构与其利益不符，那么“就必须改造或取消”甚至“合法地退出或重新谈判过时或有害的条约、贸易协定，以及其他不符合国家利益或盟国利益的国际协议。”^②

第六，美国护持霸权的路径具有全面性和系统性的特征。美国试图通过利益共享与责任划分的方式来推动盟友和伙伴参与秩序的建构，推出各种地区战略，奉行“有原则的现实主义”，影响各类问题（能源、贸易、网络、政治、人权、军事、人文等）的应对，并采取盟友“再平衡”、“对等”贸易、经济威慑、先进技术管制、能源控制和军事恫吓等政策围堵中国等国家。

第七，美国国际秩序观的核心价值。美国立足自身利益塑造国际秩序，

① Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 133-150.

② Michael R. Pompeo, “Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order,” German Marshall Fund, Brussels, December 4, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/12/287770.htm>.

包括维护国家利益、保护本国民众、延续美式生活、促进经济繁荣和提升影响力等。在延续现有国际秩序的同时，美国也致力于向其他国家推广法治、自由、开放、规则等价值，并以此塑造其国际秩序观。当然，这只是美国霸权秩序的寄生物。

（三）大变局背景下的美国对霸权秩序的护持

目前，美国处于政权更替和新冠肺炎疫情持续恶化的冲击之下，国际秩序观中的内在矛盾可能增加美国对外政策方向的不确定性。但是，应对中国挑战已成为美国两党的共识，在党派攻讦和疫情问题上，中国都被纳入美国政治争论中。美国霸权秩序观中的扩张性、斗争性和冲突性因素因此得以凸显。美国国际秩序观中的基本逻辑以及美国新政府与中国在磨合期内打交道的方式和成效，将决定未来几年美国对华政策的方向。

首先，美国对华外交政策会维持在现有轨道，双方矛盾可能继续加剧。中美之间的结构性矛盾会恶化。同时，伴随美国“政治极化”趋势和民粹主义的发展，以及对疫情的政治操弄，中美价值冲突与意识形态的矛盾势必升级，两种矛盾相互缠绕，双方缓和空间很小。尽管拜登新政府的对华政策可能会有所调整，但是，在既定国内政治结构下，鉴于民主党特性，其国际秩序观中的偏执和冲突维度显然会诉诸意识形态强压策略，美国仍会在“中国威胁”、人权等问题上对中国施压，这将使两国的对抗性上升。进而可能带来美国强化盟友关系、挤压中间地带和孤立中国等竞争者的政策后果。

其次，美国对华实施遏制战略的议题战线会持续扩展。美国必然会在经贸、军事和国际制度等议题上向中国全面施压，并在高科技、网络空间和人工智能等新疆域加强围堵。在国际层面，美国会回归多边国际制度轨道，宣扬规则意识；当然，与特朗普政府相比，作为建制派回归的拜登新政府可能稍显“优雅”，在多边舞台上更为“成熟”。在地区层面，拜登新政府无论是重启“亚太再平衡”战略还是巩固“印太战略”，其涉及的议题都会从安全领域蔓延到经贸、基建与人文等领域。美国将各类议题“政治化”“安全化”的逻辑仍会持续嵌入到与中国“软实力”“锐实力”“影响力”和“军民融合”等相关的话语体系中，并具体化到更宽广的议题领域。

当前欧盟的国际秩序观与战略转型

张晓通、何樱灏

面对当前国际秩序重组、欧盟内部多重危机和新冠肺炎疫情的来袭，欧盟在“有原则的务实多边主义”指导下实施战略转型，通过更灵活、务实的国际秩序观和战略，打造“地缘政治欧洲”，在大国博弈加剧的背景下加强内部团结，争取战略自主，强化区域合作，推进全球治理改革，巩固欧盟在国际舞台上的重要地位。同时，欧盟当前的国际秩序观与中国共商、共建、共享的全球治理观、正确义利观存在对接的空间，未来双方可以深化合作。

（一）欧洲的国际秩序观走向“有原则的务实多边主义”

国际秩序观一方面指对现行国际秩序的认知，另一方面指对理想国际秩序的偏好。欧盟理想的国际秩序观是2003年《欧洲安全战略》中提出的“有效的多边主义”，但当前其国际秩序观则开始减少理想主义成分，迈向“有原则的务实多边主义”。首先，“有效的多边主义”是欧盟对未来世界的理想化构想，直接影响了欧盟及其成员国的对外战略和政策实践。2003年《欧洲安全战略》^① 出台的背景是欧洲经历了冷战后的繁荣、自由和安全。因此，欧盟强调非传统安全问题，并希望借多边主义框架，实现有效的多边主义国际秩序。具体是把欧盟打造成为一支“规范性力量”，借助欧洲价值观和规范输出，实现有效的全球治理。其次，内外环境的变化推动了欧盟国际秩序观的调整，迈向“有原则的务实多边主义”。一方面，国际秩序变革和重组，国际金融危机、恐怖主义、文明和宗教冲突的多重危机在全球蔓延；另一方面，欧盟内部危机频现，欧债危机、乌克兰危机和难民危机以及英国脱欧等一系列问题，使欧洲一体化面临倒退的风险。因此，欧盟的国际秩序观朝着“有原则的务实多边主义”发展，并在实践中表现出多边主义的灵活性。

第一，2003—2016年，欧盟从“有效的多边主义”过渡到“有原则的

^① European Commission, “European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World,” December 2003.

务实多边主义”。2016年6月，欧盟对外行动署发布外交与安全政策全球战略，对欧盟的力量模式和输出观念进行修正，强调欧盟全球战略^①的核心是构造一个更强大、团结的欧洲。在面对外部危机方面，“有原则的务实多边主义”成为欧盟对外行动新的指导方针，但这并不意味着欧盟放弃了“有效的多边主义”，而是采取更务实的方法来实现这一目标。在具体实践中，欧盟不再只向世界推行以规则为基础、从上而下的国际机制，而是探索以自下而上的方式打开贸易等领域的大门。^②此举体现了欧洲多边主义的灵活性，为此后发展多边关系和多边框架提供了更大空间。

第二，2016—2019年，欧盟在“有原则的务实多边主义”指导下的实践过程。2019年，欧盟对外行动署基于当今世界联通性、竞争性和复杂性增强的大背景，对过去进行总结，对对未来发展进行战略部署，发布了《欧盟全球战略：三年回顾与未来期待》。^③面对全球军事、经济和政治领域的竞争，欧盟对外行动列出了五点优先事项，可分为三类：强化欧盟自身安全、增强合作性区域秩序、推动全球治理体系改革。从欧盟、区域和全球三个层次进行策略部署，多边主义的务实性和可操作性更强。

第三，2019年至今，疫情大流行导致欧盟再次面临危机。在欧洲一体化层面，疫情初期，欧盟成员国争抢医疗物资、关闭边境导致人们对欧盟内部团结的质疑加重。在区域治理层面，欧盟的周边国家对其不伸出援手表示不满。在全球卫生治理层面，欧盟并未在疫情防控方面占据领导地位。面对2020年冬季疫情的持续蔓延，欧盟如何在疫情大流行中更灵活、务实地发挥其多边主义优势，还有待观察。

综上所述，欧盟的国际秩序观从最初的“有效的多边主义”的理想范式，到如今的“有原则的务实多边主义”，本质上反映出欧盟对于自身和国际秩序的现实认知与妥协，并逐步朝着务实方向转变。

① European Commission, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” June, 2016.

② Balazs Ujvari, “The EU Global Strategy: From Effective Multilateralism to Global Governance That Works,” *Egmont Security Policy Brief*, No. 76, July 2016.

③ European Commission, “The European Union’s Global Strategy Three Years On, Looking Forward,” June 2019.

（二）“有原则的务实多边主义”指导下的欧盟战略转型

在全球治理层面，欧盟积极打造“地缘政治欧洲”，强化军事和经济力量，提高欧洲的硬实力。面对世界格局变化，欧盟期待建立一个战略自主的欧洲。在内部治理层面，欧盟则加强安全建设、维护欧洲的团结，并以此为基础继续向世界展示欧盟的“规范性力量”。

第一，构建“地缘政治欧洲”。在不同历史条件下，欧盟寻求与之适应的自我定位，以对其在国际舞台上扮演的角色进行调整。过去，欧盟的国际身份是民事力量、规范性力量或拥有较强的软实力，^①但是随着多边主义受挫，大国地缘政治博弈加剧，荷兰总理曾针对欧盟发表演讲称：“当今欧洲对外政策必须更加务实，少些天真。”^②2019年，新一届欧盟委员会将自身定位为“地缘政治委员会”，强调欧洲的地理因素、加强军事和经济力量。但是，2020年突如其来的疫情让欧盟真正成为“地缘政治欧洲”的宏大目标遭受重创。受疫情影响，2020年欧洲的内外计划搁浅。首先，疫情前欧盟推出的诸多战略和政策举措，如“建设欧洲的数字未来”“欧洲数据战略”“欧洲新产业战略”等将延误。其次，“地缘政治欧洲”的建立是基于优越的地理位置，但在疫情初期欧盟各成员国自顾不暇，未能团结抗疫，一定程度上动摇了“地缘政治欧洲”的内部团结。再次，欧盟作为世界上最大的区域多边组织，未能利用“地缘政治欧洲”的优势，积极援助周边邻国和世界其他国家，在一定程度上损害了欧盟的形象。^③

基于多边主义受挫和国际格局变化的现实考量，2019年欧盟委员会提出了构建“地缘政治欧洲”的战略。但是，面对疫情考验，欧盟的危机应对能力还有待提高。疫情之后，“地缘政治欧洲”会如何发展还有待观察，但未来欧盟持续打造军事、安全硬实力的大方向不会改变。

第二，追求“战略自主”的呼声高涨。“自主”一词是“主权欧洲”的

① 周弘主编：《欧盟是怎样的力量》，社会科学文献出版社2009年版，第13页。

② Anthony Dworkin and Richard Gowan, “Rescuing Multilateralism,” European Council on Foreign Affairs, June 25, 2019, https://www.ecfr.eu/publications/summary/rescuing_multilateralism.

③ 黄静：《欧盟“战略自主”放缓脚步》，《中国国防报》，2020年5月18日，第4版。

组成部分，新一届欧盟委员会对此非常重视。事实上，这是自特朗普政府执政以来以及跨大西洋关系变化后，欧盟反复重申的观念。欧盟强调的“自主”主要指“战略自主”，这意味着欧盟不再只注重于安全和防务政策层面的自主，也注重包含外交政策层面的自主，确立了独立于美国之外的外交与安全政策目标。具体表现为：首先，在防务层面，欧盟表示不能一味依靠美国领导的北约，法国总统马克龙和德国总理默克尔都曾公开表示欧洲需要拥有自己的军队。其次，在外交层面，美国国务卿蓬佩奥于2020年7月访问丹麦等欧洲国家，希望与欧洲各国共同打压中国，但欧洲并未对此形成统一声音。再次，在网络安全层面，美国希望欧洲选边站队，共同打压中国企业，但欧洲希望寻求“第三条道路”。最后，在对外安全问题上，欧盟在伊朗核问题上与美国分歧严重。由此，欧盟在实践中积极推进“战略自主”并已取得一定进展。此外，欧盟也始终强调自主并非孤立，更不代表走向多边主义的对立面，而是通过更灵活的方式创建联盟和多边议程，利用好欧盟的双边和多边外交框架，更好维护多边主义。

第三，深化“规范性欧洲”的发展。尽管欧盟委员会转向追求硬实力，但并未忽视欧盟以规则为基础的软实力，也坚持以价值观为指引的“规范性欧洲”。首先，在全球治理层面，欧盟持续在气候变化领域展现领导力。2019年12月，欧盟委员会推出“欧洲绿色新政”。在欧盟内部提出在2050年实现“碳中和”的目标，制定了一系列绿色投融资政策，推广绿色技术。在全球气候变化领域，期待通过绿色外交改进应对气候变化的政策工具，巩固欧盟的全球气候治理领导者地位。这表明，欧盟在追求“地缘政治欧洲”的同时，并未放弃“规范性力量”的底色。其次，在加强欧洲一体化层面，欧盟深知“规范性欧洲”的核心在于欧洲的“多样性统一”。一方面，欧盟强调成为全球治理参与者的前提是欧洲内部团结。另一方面，欧盟需要以团结的多边组织身份出现在国际舞台上，才能“以身作则”向世界输出多边主义和欧洲规范。然而，欧洲一体化频现危机，疫情再次暴露了欧盟固有的制度性缺陷和成员国之间的分歧，^① 欧盟的内部团结饱受质疑。面对多重危机叠加，

^① 金玲：《世界秩序演变中的欧盟一体化前景》，《人民论坛》2020年第22期，第32—34页。

欧盟需要采取更有雄心并能落实到位的行动。于是，2020年5月，欧盟委员会出台欧盟复苏计划，希望借助复苏基金和产业战略调整等方式进一步团结欧洲，推进一体化，向世界展现区域多边组织的“规范性力量”。

（三）欧盟践行“有原则的务实多边主义”的走势以及与中国互动

第一，欧盟的国际身份需要重新定位。欧盟过去一直以“规范性力量”的形象活跃于国际舞台，强调基于规则的多边体系，这让其在维护多边主义方面发挥着重要作用，对外行动实施“价值观外交”。但在转向基于现实主义的“地缘政治欧洲”时，对外行动将采取审慎的实用主义策略。“地缘政治欧洲”强调大国博弈、力量对比和竞争，偏向国际关系中的现实主义和“霍布斯世界”。而“规范性欧洲”背后的理念是自由制度主义和建构主义，强调国际制度与合作，指向的是“洛克世界”和理想主义的“康德世界”。欧盟这两个身份之间出现了一定的张力，如何采取一种平衡与折衷的策略，准确定位自己的身份，是欧盟亟须面对的。但是，无论采取何种策略、以何种方式确立国际身份，欧盟都将对未来国际格局和国际秩序带来新的影响。

第二，中国需要鼓励坚持多边主义的欧洲。欧盟“有原则的务实多边主义”国际秩序观与中国共商、共建、共享的全球治理观、正确义利观存在合作和对接的空间。一是中国理解的“共商”主要是指各国政府之间的“共商”，欧盟所理解的“共商”是国家政府、企业、社会团体等之间的“共商”。但是，国家治理和多元协调治理并不是完全对立的两种治理模式。中欧可以在不同领域运用两种不同治理方式。二是欧盟认为中欧双方在气候变化、难民与移民、可持续发展和多边机构改革等基于多边主义理念的全球治理领域存在着广阔合作空间，这与中国全球治理观的“共建”“共享”不谋而合。三是在“有原则的务实多边主义”指导下，欧盟把合作性地区秩序作为奠定全球多边主义的重要基石，这与中国的正确义利观中强调开放的区域主义、照顾发展中国家利益的理念一致。总之，在价值观上求同存异，未来中欧之间就有望在更多领域开展更深入的合作。

[责任编辑：孙震海]