

# 效果不彰的多边主义和 国际领导赤字<sup>\*</sup>

——兼论中国在国际集体行动中的领导责任

庞中英

**【内容提要】** 没有比多边主义更好的全球治理方式。但多边主义的致命弊端是效率低下。无效的多边主义的一个根源是缺乏国际(多边)领导。为了解决多边主义的有效性,国际领导问题是关键。美国与多边主义的关系一直是矛盾的。美国带头创立和维持了诸如国际金融机构和联合国这样的多边制度。但是,这样的领导作用是伸张美国的利益、投射美国的权力和组织美国主导的世界秩序。当不需要多边主义时,美国就不发挥国际领导作用或者不愿带头。随着新的行为体和共同挑战的增加,国际体系变得更加复杂,即使美国愿意作为国际领导回到多边主义,多边主义也未必有效。所以,在21世纪,有必要建立一个强有力的国际集体领导,使多边主义有效力。虽然仍旧是发展中国家,但作为全球治理的利益攸关者,中国完全可以成为国际集体领导不可或缺的一部分。

**【关键词】** 多边主义的有效性;国际领导赤字;集体行动的集体领导;中国的国际领导责任

**【作者简介】** 庞中英,中国人民大学国际关系学院教授。(北京 邮编:100872)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006 - 9550(2010)06 - 0004 - 15

<sup>\*</sup> 作者十分感谢《世界经济与政治》的匿名审稿人提出的建设性意见。

## 一 引言:国际领导问题和中国

总结过去 20 年 (1989 - 2009 年) 的世界多边事务, 笔者发现有三个特点: 第一, 美国变成登峰造极的“唯一的超级大国”, 对多边主义构成巨大的挑战。由于美国这个曾经的多边主义领导国家在这段时期离开、排斥、放弃和指责多边主义, 多边主义非但没有获得美国的领导, 反而与美国形成了严重的对抗和矛盾。第二, 与此同时, 另一个世界趋势是, 美国参与 (以是否发挥了“国际领导”为标准) 不足甚至没有美国的多边主义获得了各种各样的发展。在全球层次, 世界贸易组织诞生, 其他没有美国的国际合作也取得了进展; 联合国等国际组织谋求深入革新, 且得到了越来越多的非美国力量的大力推动。在地区层次, 不仅欧盟的多边主义在继续, 而且在世界其他地区, 多边主义也获得不同程度的发展。第三, 多边主义缺少有力、有效和正确的国际领导, 也就是说, 国际集体行动出现了严重的国际领导赤字 (international leadership deficit)。这一点无论在全球层次还是在一些地区层次都可以发现, 在贸易、环境和安全领域尤其明显。没有领导的多边主义难以取得成效。这 20 年的多边主义中, 凡是“有效的多边主义”基本上是具有国际领导的多边主义, 而无效的多边主义则往往是缺少国际领导的多边主义。国际上 (包括美国) 的一个普遍呼声是“有效的多边主义”, 本质上, 这样的呼吁也是对新的国际领导的呼吁。

中国到底在国际上发挥什么作用是当前国内外研究的讨论焦点。但可惜的是, 有的人仍然认为, 中国应该如同小国那样思维, 事实上, 在国际体系中, 不少重要的小国以及小国的联盟都发挥着某种关键的国际 (多边) 领导作用。而“中国应有大国思维”的呼吁刚出现。如果中国作为大国思维, 仅仅作为多边世界的参加者, 显然不够了。世界大国 (即国际体系中的主要力量, 其活动和影响不仅是全球的, 而且是举足轻重的) 肩负着更多的国际责任, 其中最为重要、最为核心的国际责任是国际领导, 即世界大国能在关切人类与国际体系命运的关键和中心问题 (例如自由贸易、气候变化、世界和平) 上发挥领导作用。这就意味着有力地支持甚至参与决定能为世界大多数人带来共同利益的各种国际制度安排, 但这并不意味着一个世界大国应该和能够承担所有的解决世界问题的责任, 即“支付”解决世界问题的主要“开销”。中国是否已经、正在发挥或者将要发挥这样的作用?

---

“角色”、“作用”这些词在本文中是同一个意思。英语则用单一的词“role”来表达。

20世纪早期的欧洲学者曾经对大国的国际领导作用做了多方面的研究。美国学者则依据当代(1945年以后)的美国“世界领导”经验,进一步拓宽了关于大国的国际领导的视野。但这些西方的国际领导观点主要是关于西方大国尤其是超级大国的国际领导的,鲜有关于非西方大国国际领导的论述。

“新兴大国(emerging powers)在冷战后出现后,随之而来的国际话语就是“新兴大国”是否将承担和发挥国际领导作用。一些西方舆论甚至进一步认为,国际社会对这些新兴大国的国际领导作用具有越来越大的需求。

中国面对的许多挑战性议题首先不是中国提出来的,而是外国提出的。外国提出的“中国问题”当然是从外国的角度和标准,反映外国的关切,终究不同于中国自己提出的问题。目前,中外其实都提出了中国与国际领导的关系这个问题。

关于中国的国际领导问题,目前国内学术界的主张有些矛盾,大体上没有跳出20年前确定的“韬光养晦”和“有所作为”的简要框架。第一种主张认为中国需要继续韬光养晦。面对美国对中国的防范以及中国周边国家的疑虑,中国继续强调“不称霸”、“不带头”,不承担超出“力所能及”的国际责任。这意味着不必考虑中国的国际领导问题。第二种主张认为,作为“负责任的大国”,中国不去发挥某种国际领导作用,就等于客观上和事实上放弃国家主动性,从长期看,不符合中国的原则和利益。而在实践中,中国已经提出了一些具有国际领导意义的外交政策概念,这些概念从“和平共处”到“和平发展”再到“和谐世界”,承担的各种国际责任越来越多,而在一些有限的领域尤其是在全球的和地区的国际制度中,中国实际上已经发挥了有限(局部)的、不规则的、实验性的国际领导作用。在这种情况下,无论在理论上还是实践中,中国的国际领导问题已经不应回避。

有意思的是,介于“韬光养晦”和“有所作为”之间的观点很多,可看做是比较符合中华民族思维习惯的、可贵的迂回、妥协、中庸的探索性思维。这些讨论是关于中国的国际责任的,回避直接使用“国际领导”的术语。其中一种观点是,把中国“定位”为“发展中大国”,试图协调“韬光养晦”和“有所作为”之间的差异:中国不该也不能承

---

可参见[英]佩里·安德森:《霸权之后?——当代世界的权力结构》,载《文化纵横》,2010年第1期,第34-36页。

最近几年,在西方,包括中国和印度在内的“新兴大国”在全球治理中的作用受到前所未有的关注和期待。美国奥巴马政府公开把中国的国际领导作用看做是中国的国际责任的一部分。但不少西方观察家认为中国尚未为此做好准备。例如Orville Schell, “China: Reluctant to Lead,” *YaleGlobal*, March 11, 2009, <http://yale-global.yale.edu/content/china-reluctant-lead>.

关于中国的国际定位,2009年11月,中国政法大学全球化研究所召开了“当代中国的国际定位”研讨会。

担超越能力的国际责任,因为它还是一个发展中国家;但中国毕竟是大国,且在“发展中”的,就必须承担更大的国际责任。

本文首先简要讨论了“国际领导”的含义,接着讨论多边主义的效用,由此引出国际领导问题,区分了霸权和领导,认为当代世界(全球范围的相互依存或者全球化)实际上在否定和终结霸权领导,国际集体领导(collective leadership)势在必行。在不改变霸权(支配和控制)的逻辑下,美国试图“恢复”其“世界领导”,但困难重重。目前,似乎出现了不可避免的国际集体领导势头。联合国安理会和二十国集团(G20)可以看做是国际集体领导(分别在全球和平和全球经济领域)的一个相对合理的模式。如果一个结构合理的国际集体领导体制成型,多边主义的有效性势必增强。本文探讨了作为中国“大战略(grand strategy)”一部分的国际领导战略,即中国如何科学认识国际制度(多边体制)中的国际领导责任,如何在各种多边主义进程中发挥不可或缺的、合理的国际领导作用。

## 二 关于国际领导的理论

本文并不想介入中国是否应该扮演美国式的国际领导角色的争论,因为笔者同意,中国确实还不能“救世”,而且,中国如果去“救世”,不仅将与仍然处在“领导地位”的美国形成某种正面冲突(尽管美国有人主张与中国合作在全球治理中发挥作用,即“中美两国集团”,G2),而且不符合中国外交政策关于世界问题要由各国平等、民主协商加以解决的原则。但是,中国不去“救世”,不等于不讨论国际领导问题。国际领导问题是非常重要的问题,需要深入的学理讨论。

关于什么是国际领导以及如何进行国际领导的思想散见在各种国际思想中,没有概念化和理论化的国际领导理论。例如,许多主张美国国际领导的作者甚至不去定义何为国际领导。在他们那里,领导的含义被视为当然,不言而喻,即霸权(hegemony)。而关于霸权,则有许多叙述和分析。在笔者看来,把霸权和领导混为一谈是严重的理论和实践问题。由于这种混同,一些非美国人(包括中国人)因为敬畏霸权而讳谈国际领导问题,于是,如此重要的一个国际问题几乎成为美国人的“专利”。

在英语世界的外交政策分析(FPA)中,“领导”一词主要用来分析“在组织上层握有领导权力的人”。领导人的个性确实是影响一个国家(包括超级大国)的国际领导

---

Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, London: Penguin Books, 1998, p. 299.

行为的重要因素。但是,本文不打算在这个意义上探讨领导问题。本文的基本前提是,在宏观政治学的意义上,领导不能与霸权混为一谈。在国际思想史上,与霸权紧密结合在一起的国际领导也能清楚地说明,是领导支持(导致)了霸权,而不是霸权导致领导。更为重要的是,在国际历史尤其是最近的历史(1989年以后)上,许多国际领导作用并不是霸权提供的,而恰恰是那些公认的非霸权“扮演”的,霸权不愿意领导。这一点更加提醒我们,至少在某种程度上,把领导混同于霸权是荒谬的。

什么是国际领导?大国尤其是超级大国具有成为国际领导的天然条件。一个大国在国际制度中占据影响甚至支配地位,一旦提出、支持和推动某种动议,即担当倡议者、支持者和推动者,就是发挥了领导作用。这样的国家能发挥“国际领导”作用,是因为它们建立在实力基础上的影响或者支配地位吗?其实不然。众所周知,领导理论中最为关键的一个概念是“追随(followership)”:追随者(followers)积极而非消极地回应某种领导作用。可以说,领导和追随、领导者和追随者是“硬币的两面”。有了“追随”这个概念,我们就可以更加方便地理解领导。领导如果不能“大公无私”(“大公无私”才真正符合领导者的根本利益,例如,二战结束时美国领导筹组布雷顿森林体系和联合国体系,事实证明,那些体系最大限度地符合美国利益),而是夹带短期和狭隘的利益,势必伤害他者的利益,追随者就会减少,领导地位也就难以成立。

更进一步,国际领导就是对国际关系的组织、塑造和引导。每个国家都在影响着国际关系,只是程度不同。那些能让国际关系大体按照其设计(规划)、提议和推动的方向演变国家就变成领导国家,这时,领导和追随这样的国际关系模式就产生了。

### 三 多边主义的效用:价值、效率、有效性

根据多边主义研究的代表学者约翰·鲁杰(John Gerald Ruggie)的定义,当国家按照下面的标准和原则处理彼此之间的关系时,“现代国际生活的(一种)总体的制度形式”,即多边主义就出现(存在)了。鲁杰认为这些原则(或者这些原则具备的特征)是:(1)非歧视性;(2)不可分割(分离)性,参加国际(多边)协议的各方落实对国际协议的承诺;(3)可继续性,即(持续)传播互惠或者互利(diffuse reciprocity)。结果,多

---

Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, p. 299.

例如,欧元区成员国在宏观经济政策(如财政赤字等)上要满足统一的标准,每个欧元区的成员之间都是不可分割的。希腊爆发财政危机,欧元区国家就不得不协调立场取得一致对其进行援助。

边主义是“国际关系长期稳定”的一个关键因素。

如同领导和追随,相互依存和多边主义也应被看做一枚硬币的两面。相互依存是当代世界的基本现实。而相互依存除了带来益处(相互依存论者曾一度夸大了相互依存的好处),也带来问题。自20世纪70年代以来的新一轮“全球化”使相互依存达到新的深度和广度,如何管理相互依存于是变成当代世界面对的主要挑战之一。多边主义就是管理相互依存的主要途径。尤其是当霸权非但带不来许诺的和期待的稳定,反而带来不稳定和问题,则国际体系对多边主义的需求上升。

第一,联合国和国际经济制度(布雷顿森林体系)成为首批制度化相互依存的多边安排。与这类国际制度同时存在的是区域性的多边安排。欧洲大陆国家率先探索区域多边合作,管理欧洲国家之间的相互依存。欧洲整合(一体化)从一开始首先就是为了解决欧洲的内部问题即欧洲内部的国际相互依存带来的问题。总之,1945年以来,各种形式的多边主义的实践积累了丰富的经验。当代国际体系稳定的根源之一就在于这些在不同层次上存在、运行、扩散和增长的多边主义,尽管这些多边主义总是不尽完美甚至是问题成堆的,但它们大体上使当代国际体系演变为“以(共同)规则为基础”。尽管抱怨和批评不断,参加国际协议和多边进程的国家却越来越多。中国是多边进程的后来者,超级大国美国也怕被多边进程和多边协议排除在外(担心没有美国的东亚地区合作就是一例),因为非歧视、对国际协议的承诺、持续的互惠符合每个国际体系参与者的根本利益,各国毕竟可以通过多边安排互利并相互约束。

第二,20世纪70年代,一系列全球问题愈来愈表面化,甚至演变为多重的全球危机。而冷战结束后,中国、印度和巴西等国家通过全球化在经济和其他方面与世界相互融合,使全球问题和全球危机的增长速度加快(资源短缺、环境污染和气候变化都更加显著)。在不可能诉诸大国之间的大战的情况下,多边主义被普遍接受为解决相互联系的全球问题的几乎唯一的和平方案。“由于技术变化而来的高度相互依存和脆弱性使新形式的全球政治权威甚至治理变得必要。”

第三,美国从世界支配地位的巅峰(1989-2008年)走下来,一系列与“单极世

---

Martin Griffiths, Steven C. Roach and M. Scott Solomon, eds., *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Second Edition, London: Routledge, 2009, p. 147.

“扩散”是詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)使用的一个概念。从全球治理的角度,他认为各种多边的国际机制(mechanism)是扩散着的。这种扩散包括许多机制的制度化(institutionalization)。参见 James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century,” in James N. Rosenau, *The Study of World Politics*, Vol 2, London: Routledge, pp. 121-129.

John Volger, “Regimes and the Global Commons: Space, Atmosphere and Oceans,” Quoted from James N. Rosenau, *The Study of World Politics*, Vol 2, p. 127.

界相关的美国外交政策都陷入程度不同的危机之中。“单极世界”非但没有使冷战结束后的多边主义(尤其是联合国体系)更趋有用和有效,反而在许多方面重创了多边主义。“后霸权”是美国“从神坛走下来”必然面对的现实,也是世界面对的现实。为了求取别人的合作、恢复其世界支配地位并约束“新兴”力量,美国也开始积极寻求多边解决方案。在“单极世界”消退和“多极世界”浮现的时刻,原来依靠单极世界的各种力量更加意识到,至少在部分意义上,多边主义是对“单边主义”及时而必要的补充和替代。

今天,我们可以说,世界汇聚在“多边主义”下,“多边主义”成为一种最基本的世界共识,是世界的基本特征之一,也是世界存在(稳定)的基本元素之一。这就是为什么目前的世界不断进行着各种各样的“多边”进程。

当然,这并不是说,这些“多边”进程已经取得了实质进展或者成效。恰恰相反,许多“多边”进程难以取得实效和哪怕不理想的进展,例如,世界贸易组织多哈回合谈判早已陷入僵局,平衡自由贸易和公平贸易的世界贸易组织协议难产;联合国改革尤其是安理会改革举步维艰;《核不扩散条约》(NPT)名存实亡;气候变化谈判投入巨大,却只取得有限的进展,远不是可执行的、务实的遏制全球环境危机的全球气候变化条约;由于美元霸权,世界经济严重失衡,缺少一个被世界主要经济体接受的均衡的、具有约束力的全球货币体系;由于网络虚拟空间的重要性越来越大,但不是所有国家都认可目前的网络现状,不少国家(如中国和法国、德国、澳大利亚等西方国家)开始对网络空间进行民族国家的调控,由此引起在互联网技术上占据霸权地位的美国和其他国家的冲突和矛盾,世界需要一个有关调控网络安全、互联网管理的普遍安排,但目前看来,在短期内,这样的国际协议的前景暗淡。

结果,在世界危机中,“多边主义”非但未解决问题,它们本身也一个个地陷入危机,

---

也许受到20世纪80年代一度流行的“美国衰落论”的影响,美国学者罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)过早地认定美国进入“后霸权”阶段,但冷战结束后的一段时间,美国的霸权比过去更加明显,他承认自己的“预期错了”。参见[美]罗伯特·基欧汉著,苏长和等译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海:上海人民出版社2001年版,“中文版前言”,第23页。但2007-2009年的金融危机也许最终使“霸权后”时代到来。对此,许多美国评论者的著述很多。

美国学者约瑟夫·奈最早断定,“世界仅存的超级大国不能独来独往”,参见Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford: Oxford University Press, 2002。而美国总统奥巴马不断重复这句话。

双边争端(如领土和贸易)可以提交多边机构(如联合国安理会、国际法院和世界贸易组织)仲裁。这与1945年前的国际关系非常不同。加入南美地区合作机制的阿根廷,可以和平地和有力地处理它与英国在马尔维纳斯群岛(英国称“福克兰群岛”)的领土主权争议,考虑到阿根廷是南美地区体系的一部分,南美洲多数国家支持阿根廷的立场,英国难以再采取暴力方式对待阿根廷。中国和美国之间的贸易争端由世界贸易组织仲裁。世界贸易组织作为国际争端解决的权威,为中美关系的和缓做出了贡献。

“集体行动”的困境或者失败随处可见。在全球层面的多边进程遭遇挫折的同时,在地区层面的多边主义情况似乎略好一些。不过,多边主义失效的情况在地区合作中也并非不是普遍存在,例如,亚太经济合作组织(APEC)效果不彰、质量不高,即使是欧洲联盟,其体制漏洞和现实危机也饱受批评。

这里有必要略述多边主义理论产生的一个美国学术背景:在20世纪80年代,新现实主义国际关系理论否定多边主义的功效,强调国际问题的解决仍然要诉诸武力等传统方式,而新自由主义则主张国际制度是解决由于相互依存带来的体系性国际变化的根本方式。在这种争论中,“霸权稳定论”产生了。某种程度上,霸权稳定论是介于新现实主义和新自由主义之间的理论,是对两种主义之争论的调和。支持权力政治的霸权稳定论之所以也能支持多边主义,就在于多边主义与霸权的密切联系,尤其是美国这样的霸权不仅发起而且利用多边主义。

霸权出现在多边主义话语中,尤其是霸权因素与多边主义的有用和有效问题联系在一起。“有效的多边主义”的关键在于是否存在有效的国际领导。失效的多边主义不是因为多边主义不行、不好,而往往是因为国际领导问题丛生(如缺少领导、领导难产或者领导失败)。那么谁来领导多边主义?难道国际领导一定要靠霸权吗?

#### 四 国际领导

在人类的政治活动和政治秩序中,领导无处不在。宏观的世界政治也一样,领导问题是世界政治的基本问题之一。领导是国家(尤其是大国)的国际权力存在及行使的方式之一。

20世纪20-30年代,葛兰西(Antonio Gramsci)从观察国家内部的权力关系的角度,修改和扩展了起源于俄罗斯思想和实践的“霸权”概念——既通过强力(force)又通过同意(consent)实行的统治,因为葛兰西更重视霸权的后一个含义,即同意——霸权的意识形态本质:“他将霸权看做一个不仅仅建立在强力基础上,而且也建立在文化优势(cultural ascendancy)之上的权力体系。换言之,在这个意大利的传统中,霸

---

Martin Griffiths, Steven C. Roach and M. Scott Solomon, eds, *Fifty Key Thinkers in International Relations*, p. 145.

这个术语也可以理解为“领导权”、“领导地位”、“领导角色”(作用)等。这里通用“领导”。

研究多边主义和国际组织的学者多数不用“国际政治”,而偏爱“世界政治”。在国际政治中,除了“霸权”概念外,一般鲜见“领导”的概念,而在“世界政治”中,“领导”是一个关键概念。中国学者把英文的“leadership”多翻译为“领导地位”或者“领导权”。本文只简单地称做“领导”。

权被理解为这样一种类型的统治:它所配备的不仅是军事暴力的决定性权力,而且首先是获得被支配者对它们所支配的道德同意的能力以及“行使知识和道义领导(intellectual and moral leadership)的能力”。这是一种自由主义的国际领导观。

葛兰西用领导说明霸权。由于其马克思主义和自由主义的本质,我们不应把他思想中的霸权简单地等同于领导,而更应看到葛兰西用领导重新定义了霸权。也就是说,如果无法领导,其实也谈不上霸权。有的自由国际主义者笃信美国的领导,但并不主张把领导和霸权或者高高在上的地位(supremacy)混为一谈。

为此做注脚的是,霸权有时强烈排斥领导。霸权拒绝做领导的例子发生在公认的世界霸权国美国身上。在是否做世界领导的决策面前,美国是“犹豫的领导(re-luctant leader)”。尽管许多人(尤其是美国人)认为美国是“全球领导”,享有“世界领导地位”,但在国际领导结构中(如联合国)却愈来愈丧失由美国进行的领导,形成了美国外交政策中深刻的悖论。在小布什执政的八年间,美国人——不管是否具有党派色彩——普遍认为美国的“世界领导地位”出了问题。即使是现实主义者兹比格纽·布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)也不得不承认这一情况。“财政状况失控、银行体系失信、军队则因两场旷日持久的战争而精疲力竭。无论过去20年美国占据了怎样的道德高地,如今都已失不复得。”美国领导的同盟体系今不如昔:“牢不可破的支持首先在德国开始破裂了。原因之一,是基民盟1969年开始与社会民主党轮流执政,后者的总理维利·勃兰特(Willy Brandt)开始推行‘(新)东方政策’,寻求与苏联实现某种缓和。德国与美国关系的削弱是慢慢演进的,但在2003年出现了重大破裂,那时德国与法国和俄罗斯联合起来,在联合国安理会击败了美国支持的决议,该协议将意味着批准美国入侵伊拉克。”2009年金融危机后,统治日本半个多世纪、“亲美”的日本自

佩里·安德森:《霸权之后?——当代世界的权力结构》,载《文化纵横》,2010年第1期,第35页。

Martin Griffiths, Steven C. Roach and M. Scott Solomon, eds., *Fifty Key Thinkers in International Relations*, p. 188.

Anne-Marie Slaughter, “Wilsonianism in the Twenty-first Century,” in G. John Ikenberry, Thomas J. Knock, Anne-Marie Slaughter and Tony Smith, eds., *The Crisis of American Foreign Policy: Wilsonianism in the Twenty-first Century*, Princeton: Princeton University Press, 2009, p. 111.

美国拒绝领导,甚至有所回到“孤立主义”,这是否是美国衰落或者“后霸权”时代的指标?

[美] 维诺德·阿格瓦尔:《不愿领导:变动中的美国贸易政策》,载《商业与政治》,2009年第3期, <http://www.sunyefang.org/docs/jiaodian/baohu/20952.aspx>

例如, Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Global Dilemma or Global Leadership*, New York: Basic Books, 2004; Zbigniew Brzezinski, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York: Basic Books, 2007.

Jeffrey Garten, “America Can No Longer Go It Alone with China,” *Financial Times*, February 11, 2010.

民主党下台,日本民主党选举上台,美日关系出现了真正的麻烦。奥巴马在东亚真正的外交挑战不在中国,而在日本。

冷战结束后,美国拒绝参加一系列重要的国际协定,这意味着当今世界的一系列新的规则和制度并不是美国带头制定的。美国害怕这些共同规则,例如,1997年对《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》(APLBC)和1998年对关于建立国际刑事法院(ICC)的《罗马法》(Rome Statute)人冠军的抵制。美国在2009年以前甚至拒绝签署《东南亚友好合作条约》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)。于是,在包括气候变化问题在内的一系列当今世界紧迫问题的解决上出现了新的国际领导势力,它们推动形成“没有美国的、非霸权的国际合作(non-hegemonic cooperation without America)”。

新的国际集体行动的国际领导结构将不是也不可能是美国霸权的领导。美国学者认识到,单一的美国领导的时代不复存在,原因在于世界经济和政治体系发生了深刻变化:非西方世界大国在崛起,属于西方的欧盟成为重要的全球角色。世界问题的相互联系要求一组重要国家的集体领导而非某个大国来领导。但是,对于真正决定美国外交政策的精英来说,一组国家领导并不意味着美国一定受领导,正好相反,美国是这一领导团队的领导。奥巴马政府执政后,美国追求的实际外交政策就是这样。美国主导二十国集团和防止核武器扩散进程就是例子。

尽管如此,几个国家组成世界的集体领导体制是世界领导问题在冷战结束20年后出现的一个历史性转变。从理论上讲,这一发展超出了20世纪80年代诞生的霸权稳定论的预期,也与美国是“唯一的超级大国”(读为:美国是唯一的国际领导)这个一度为人们所笃信的教条拉开了相当的距离。

---

[美]伊曼纽尔·沃勒斯坦:《美国的忧虑:先是德国,现又日本?》, <http://fbc.binghamton.edu/272cs.htm>。

沈旭晖:《奥巴马东亚的真正挑战不在中国》,载《南方都市报》,2010年2月2日。

美国国务卿希拉里·克林顿于2009年7月22日在泰国普吉签署了这一国际条约, <http://www.aseansec.org/PR-42AMM-US-Signed-TAC.pdf>。

有关“犹豫的霸权”,参见 Stefan Brem and Kendall Stiles, eds., *Co-operating without America: Theories and Case Studies of Non-hegemonic Regimes*, London: Routledge, 2009, pp. 21-43。另参见 Thomas G. Weiss and Sam Daws, “World Politics: Continuity and Change since 1945,” in Thomas G. Weiss and Sam Daws, eds., *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 9。

Anne-Marie Slaughter, “Wilsonianism in the Twenty-first Century,” p. 111。

在极度排他性和超自信的“唯一超级大国”概念在美国流行的年代,许多他者也笃信美国的无远弗届、无往不胜的力量。2001年,法国时任外交部长于贝尔·韦德里纳(Hubert Verdrine)甚至用比“唯一超级大国”还“唯一超级大国”的“hyper-puissance”形容美国力量,成为经典。

从长远看,国际领导可能出现如下六种情景:

第一种情景:经历了当前大危机的美国还是大体维持霸权性质的国际领导,即美国继续实质性地垄断世界领导地位,所谓全球治理是霸权的治理全球。世界之所以“被领导”,根本上还是不仅因为屈服于美国的超级权势,而且因为接受美国的主张、在文化和制度上被美国吸引而同意美国的领导。

第二种情景:以美国为中心的大国集体领导,有点像前述美国学者提出的“团队领导”,美国选择一些国家(可能以经济分量或者对全球安全重要性的标准,也可能以某种政治标准)一道领导世界,并且在一些方面和场合对多边机制有所创新和推动。

第三种情景:因为国内政治和国际政治的原因,美国摒弃、抵制和拒绝各种多边主义,继续“单独行事(go - it - abne)”。这加剧了美国与世界的对抗,同时,世界对于主要依赖外部资源和在全球穷兵黩武的美国或者敢怒不敢言,或者只表达一些无法制约美国行为的深刻担心。

第四种情景:一些新兴的国家力量开始发挥重要的领导作用。例如欧盟,原来一直以解决内部的和平问题、维持内部稳定的地区合作为主,如今演变为全球事务中一支重要而独特的力量(《里斯本条约》就是定义整合后的欧盟在世界的作用问题)。欧盟和美国在多边主义问题上存有差异和冲突。欧盟本身是建立在多边谈判及其成果条约的基础上的,天生就是多边主义的支持者,以规则为基础的世界符合欧盟的根本利益,多边主义是欧盟外交政策的基石;对于美国来说,多边主义不过是外交政策工具中的一个选项而已。俄罗斯、印度和巴西作为新兴力量在世界事务中发挥重要的作用;日本争取与美国的关系更加“均等”,在国际规则的制定和形成上有所创意。

第五种情景:非政府的(non - governmental)和超国家的(transnational)各种力量(例如跨国公司、非政府组织)在全球治理中发挥特殊的非国家国际领导作用。

第六种情景:中小国家的联盟发挥了关键的领导作用,行使独特的非霸权的国际领导权。在这方面,东盟(ASEAN)在推动东亚合作时就处在领导地位。

## 五 中国的大战略

按照演化和趋势,笔者把自第一次世界大战以来的国际制度分为四种:

---

参见布热津斯基在英国皇家国际问题研究所的演讲,2009年11月17日。

Takashi Inoguchi, "Japan Desperately Needs Grand Strategy," *The Asahi Shimbun*, January 1, 2009, p. 13

其一,雏形期 (pre - international institutions)。1945年前不存在今天这样的国际制度,但却为今天的国际制度的诞生奠定了基础。最早的功能性的国际制度和国际联盟为联合国以及国际金融机构的创建提供了前车之鉴。处在内忧外患、积弱积贫的中国,几乎在国际制度的雏形期没有发挥任何实质性的影响。

其二,第一代国际制度 (the first generation international institutions)的创建。1945年以后诞生的国际组织是美欧设计、领导和参加的,其西方特性是非常显著的。经历了很长时间的的努力,在对一系列国家提出的谈判条件做出让步后,中国才终于全面地成为这些国际制度的成员。这决定了作为非西方的和后起的中国实质上只是现存国际制度的参加者,还非任何意义上的领导者。

其三,第二代国际制度 (the second generation international institutions)的孕育。1989年以后第一代国际制度的进化、改革和转变非常迅速。关税与贸易总协定 (GATT)转化为世界贸易组织 (WTO);联合国系统改革开始 (从冷战后第一任联合国秘书长加利开始奠定改革的思想基础);国际制度扩大为真正意义上的全球体系;国家行为体和非国家行为体共同作用,影响国际制度的演化,跨国公司、非政府组织、技术力量 (如互联网)、生态环境恶化等对国际制度的影响愈来愈显著。

其四,第二代国际制度的成长。21世纪第一个十年以数个严重的全球危机为标志结束。各方的共识是:全球危机更加迫切地呼唤全球解决方案,即全球治理;现存国际制度的局限更加明显,无法适应国际体系的现实,国际制度的改革成为东西方主要国家的外交政策优先方向。21世纪第二个十年的全球任务是改革旧的国际制度的同时,创设对付新挑战和新问题的国际制度。

处在这一国际制度新旧转换的时刻,如果真的积极参与国际体系变革进程,中国就需要关于国际领导问题的大战略。这个大战略的目标是超越中国仅仅是国际制度“参与者”的角色,发挥不可缺少的国际领导作用。为了形成这样的大战略,笔者认为可以考虑以下六个方向:

---

之所以使用“第一代国际制度”这个说法,是因为受到“第一代联合国维和 (the first generation peacekeeping)” (1991年前)的启发。

很明显地,这一用法也是因为受到“第二代维和 (the second generation peacekeeping)”的术语的启发。

与笔者的分法不同,美国联合国问题专家、现任美国国际研究协会 (ISA)主席托马斯·韦斯 (Thomas Weiss)认为第二次世界大战前的国际制度 (国际联盟)是第一代国际制度,二战后诞生的包括布雷顿森林体系和联合国体系是第二代国际制度,取代目前国际制度的“国际制度的第三代”将诞生。参见 Thomas Weiss, “Toward a Third Generation of International Institutions: Obama’s UN Policy,” *The Washington Quarterly*, July 2009, pp. 141 - 162.

参见国务院总理温家宝 2010年 3月 5日在第十一届全国人民代表大会第三次会议上的《政府工作报告》。

第一,把国际领导问题当做一门迫切的学问加以科学研究。

首先,中国的多边主义经验还不够,与多边主义的互动时间不长,但明显地,像世界上其他新兴行为体(如欧盟)一样,多边主义不仅是中国外交政策的工具,更为重要的是要成为中国外交政策的目标。中国在国际制度中面对的主要挑战和问题是缺少领导权,无法深刻地、负责地在国际制度变革时代影响国际制度的演化方向。

其次,从短期和当下来看中国确实仍然需要慎重看待和追求国际领导权。但大战略不是关于眼下的,而是关于未来的;不是关于短期的,而是关于长时段的。从未来长期的角度看,如果在国际领导结构中合理的中国作用,中国将长期处在“美国领导下”的国际体制中,继续接受被支配和被主导的地位,成为一个严重残缺不全的世界大国,由此付出的长期代价可能远超过中国追求国际领导权所付出的短期代价。

最后,中国目前和的矛盾是过时的、不合身的国际制度与巨大变化的国际现实之间的矛盾。中国进入国际制度本身已经使原来的国际制度非常不适应。西方表达出这种不适应。西方和中国之间在同一国际制度内产生矛盾。中国的发展、稳定和进步与国际制度的命运已经息息相关。中国不可能因为诸如金融危机之类的全球挑战而弱化与国际制度的关系,甚至谋求退出国际制度,就如同希腊不可能因为财政债务危机而退出欧元区。退出不是解决办法。为了更好地克服现有国际制度的弊端,中国需要在现有国际制度的改革中增大发言权和决策权。

第二,继续通过国际制度稳定中国与世界的关系。早在 20 世纪 80 年代,鲁杰的研究表明,多边主义在稳定西方国家之间的关系(美、欧、日)上发挥了关键作用。他的结论是,多边协议之所以能稳定大国之间的关系,原因就在于多边协议本身是“妥协方案(compromise solution)”。同理,多边协议已经帮助稳定了中国与世界的关系,尤其是帮助稳定了中国与欧美、中国与亚洲的关系。鲁杰讲的多边主义稳定了西方内部的国际关系,指的是曾经的“有效的多边主义”案例,即 20 世纪 70 年代以前卓有成效的布雷顿森林体系。今天,在全球经济失衡下,中国与西方存在着新的紧张,但因为存在共同的行为准则,这些紧张事实上仍然得到了相当的管理。如果多边主义因为中国的某种领导作用变得更加有效,非但不会引起美国等对中国“挑战”其国际领导地位的担心,反而会加强中西关系。

---

在新加坡工作的中国学者郑永年一直认为,中国“没有必要过早地去争取国际领导权”。尽管如此,他也认为,“要承担责任,相应就要有一定的领导权,就是要有有所作为”,参见《郑永年:中国不要盲目追求大国责任和领导权》,载人民网: <http://theory.people.com.cn/GB/10364133.html>, 2009 年 11 月 12 日。

Martin Griffiths, Steven C. Roach and M. Scott Solomon, eds., *Fifty Key Thinkers in International Relations*, p. 148

第三,现有国际制度的改革是中国争取、分享国际领导权的历史机会。与其他新兴大国一道,中国将在国际制度中拥有更大的发言权。但发言权不等于领导权。中国要增加自己的发言权,确保发言权,在国际上多提案。但这不是说到国际论坛上说明中国的立场和态度就是发言权,发言权是指中国在国际制度中有可能转化为集体行动的提案、提议和倡议。这些动议之所以能转化为国际行动,是因为它们不仅反映的是中国的原则、立场和利益,而且要反映国际体系其他参与者(包括合作伙伴)的需求。至少有三个以上的国家行为体附和、随从和支持的动议最终才是多边的。

第四,西方强调的“中国承担更大国际责任”,也许包括中国的国际领导责任,因为西方越来越探试中国是否愿意担当国际领导。目前,如前所述,一些西方主流舆论认为,中国“尚未准备好”担当这样的国际领导。这种“尚未准备好”论调,一方面,确实是客观的观察;但另一方面,是西方不愿意与非西方世界分享国际领导权的托词。但也有西方观点认为,中国参加全球领导很重要:“全球管理及其定位仍然以‘大西洋’为主,国际货币基金组织和世界银行都需要改革,以便反映出中国及其他新兴经济体日益增强的影响。”“欧洲和美国需要认识到,中国不会接受一个它没有参与设计或者它感到未能反映其增长和稳定需求的全球管理或多边主义模式。”中国如何对这种试探做出反应将影响下一阶段中国与国际制度的关系,中国应该就国际领导问题与西方开展战略对话(谈判),需要为在未来某个时点和场合发挥国际领导作用做一定的战略准备(包括政治意志、能力建设等)。

第五,中国应在一些具体领域、问题、部门和区域发挥有限的、谨慎的、适当的、建设性的、合法(正当)的国际领导作用。通过提供更多的国际“公共产品”,中国要让世界知道,中国从来不是、也绝对不可能是国际制度的“免费搭车者”,而是国际制度得以继续和强大的一个重要贡献者。中国在一些大区域的多边合作上开始探索某种建设性的领导作用,上海合作组织即为一例。在国际维和问题上,中国逐渐成为某种公认的模范的国际领导。从长远看,这些都是意义非凡的。当然,在一个相当长的时期,如同其他国家,中国只能承担“力所能及”的国际责任,但“力所能及”的原则不能成为逃避承担更大责任的托词。由于中国的规模太大,国际制度的成败、效力与中国密切相关,承担责任是符合中国战略(长远)利益的。

Peter Mandelson, "We Want China to Lead," *New York Times*, February 12, 2010

Jia Qingguo, "The Shanghai Cooperation Organization: China's Experiment in Multilateral Leadership," in Iwashita Akihiro, ed., *Eager Eyes Fixed Eurasia: Russia and Its Eastern Edge*, Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2007.

王逸舟:《中国维和应“创造性介入”》,载《中国报道》,2010年第2期,第59页。

第六,最为关键的一个方面是国际道义领导(moral leadership)。道义领导是国家“软权力”的核心。30年来,中国在“淡化意识形态”的同时,在一定程度上也忽视了国际道义。如果忽视道义问题,剩下的只有赤裸裸的利益,而没有道义的赤裸裸的利益往往导致国际合法性遭遇问题。

## 六 结论

多边主义进程从来都是在曲折中取得进展的。国际制度对于这个相互依存的、脆弱的复杂世界来说太重要了,任何一个国家,尤其是中国这样的世界大国,离开多边主义几乎马上就面对着更加严峻的生存问题,更谈不上发展。

多边主义要有用和有效,大国的领导作用是关键。在美国发挥领导作用的时期,多边协议往往容易通过,多边体制得以运转。如今,美国与多边主义的关系进入新的阶段,出现新的国际权力格局,面对共同的全球治理挑战,需要形成“后(美国)霸权”的新的国际领导结构——分享的、集体的国际领导。联合国体系和国际金融体制都需要进一步改革,以便不仅反映世界权力分布的现实,也满足世界公众对全球治理的基本需求。联合国安理会、二十国集团等都是相对来说理想的国际集体领导模式。

国际领导权的大小是一个国家国际地位高下的重要标志。中国不仅要参加国际制度,而且要在国际制度中发挥重要的领导作用。从参与国际制度到参与领导国际制度,应该说是中国国际地位提高的标志。

目前,国内关于中国的国际责任问题的讨论之所以陷入误区,就是因为没有认识到国际责任与国际领导之间的关系,只把国际责任看做是尽义务,甚至把承担国际责任误解为当“冤大头”和背上不该背的负担。中国承担国际责任,主要是为了形成与21世纪的世界现实和趋势相适应的国际制度,同时,通过谋求与中国国际责任和国际贡献相称的国际领导权,更好地维护中国的利益和为世界和平、繁荣做出贡献。

[收稿日期:2010-03-27]

[修回日期:2010-05-10]

[责任编辑:主父笑飞]

## Abstracts

### **Ineffective Multilateralism and International Leadership Deficit: China's Leadership Responsibility in International Collective Actions**

**Pang Zhongying (4)**

**【Abstract】** There is no better approach to effective global governance than multilateralism. But, a fatal disadvantage of multilateralism is deficiency. The reason for ineffective multilateralism is the lack of international/multilateral leadership. The United States was the internationally accepted leader in creating and maintaining multilateral institutions such as the international financial institutions and the UN. But, such leadership was only an instrument to achieve American interests, project American power, and manage the America-dominated world order. When it's not useful, the U.S. refused or was reluctant to take the lead multilaterally. As the international system becomes more complex with increasing actors and challenges, multilateralism might not work even if the U.S. wanted to go back to multilateralism as an international leader. Therefore, in the 21st century, a strong collective international leadership is needed for an effective multilateralism, while China, as a major stakeholder in global governance, definitely can play an indispensable role in it.

**【Key Words】** the effectiveness of multilateralism, international leadership deficit, a collective leadership in collective actions, China's international leadership responsibility

**【Author】** Pang Zhongying, Professor, Renmin University of China

### **Climate Change and Global Governance: A Survey Report**

**Yu Hongyuan (19)**

**【Abstract】** Climate change, one of the most severe challenges facing human society in the 21st century, causes prolonged, multi-level and irresistible security problems which demand international cooperation. The impacts of climate change have gone far beyond the environment itself to pose great challenges to resource competition, tradi-