



复旦大学国际关系与公共事务学院  
School of International Relations & Public Affairs  
Fudan University

# 2015

## 国务智库战略报告4

### 复旦国际秩序报告

——互联世界中的自治与共治

The Fudan Report on International Order:  
Self-Governance and Collective Governance  
in a Connected World

复旦国务智库编



复旦大学国际关系与公共事务学院  
School of International Relations & Public Affairs  
Fudan University

■ 互联世界中的自治与共治

复旦国务智库报告系列之四

# 复旦国际秩序报告

## ——互联世界中的自治与共治

The Fudan Report on International Order:  
Self-Governance and Collective Governance  
in a Connected World

“国务智库” 编

复旦大学国际关系与公共事务学院

2015 年 12 月 26 日



## 目录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 前言.....               | 1  |
| 上篇 国际秩序的演变和基础.....    | 4  |
| 一、国际秩序的四大支柱.....      | 4  |
| 二、国际秩序的历史由来.....      | 9  |
| 三、战后国际秩序的演变.....      | 13 |
| 四、国际秩序的构建路径.....      | 16 |
| 中篇 国际秩序进化的内在矛盾.....   | 19 |
| 五、国际秩序力量基础的脱节.....    | 19 |
| 六、国内秩序内外压力的挑战.....    | 24 |
| 七、国际规范规则塑造的竞争.....    | 27 |
| 八、国际组织机制改革的滞后.....    | 29 |
| 下篇 中国对国际秩序的理解和实践..... | 33 |
| 九、冷战后国际秩序与中国.....     | 33 |
| 十、中国国际秩序规范.....       | 37 |
| 十一、内外秩序矛盾处理.....      | 41 |
| 十二、中国国际制度供给.....      | 46 |
| 十三、中国国际秩序规划.....      | 51 |
| 后记.....               | 60 |
| 作者简介： .....           | 62 |



## 前言

当今的世界已经是一个更加互联的世界。随着全球化背景下商品、资金、服务、人员、信息日益频繁的跨国流动，世界变得日益相互依赖、互联互通。世界的相互依赖为国家间合作释放出巨大的机会，而合作带来的收益也持续推升了相互依赖的深入发展。如果说冷战结束后国际社会更多看到互联世界的机会，今天我们也要看到互联世界所带来的挑战。全球经济增长的普遍放慢，主要国家和国家集团内部发生的治理困境，西方和非西方大国之间业已升高的竞争，中东地区陷入的全面混乱，都表明互联世界的原有国际秩序正在出现局部的失灵和失效，亟待完善和强化。这个新的背景为国际秩序建设提供了新的机遇。

一个互联的世界也是中国崛起和成长的世界。通过加入全球化的进程，在持续 30 多年的对外开放战略指导下，中国取得了经济的高速发展，在 2010 年超过日本成为第二大经济大国之后，正在迅速成为综合国力的第二大国。2012 年，按购买力平价计算，发展中国家在世界经济中的比重首次超过发达国家，世界经济力量对比发生历史性的变化。中国和非西方世界整体的崛起使得冷战后的国际秩序出现权力格局的脱节。今天的中国从其新的实力地位出发，有能力和意愿去参与国际秩序的改革和更新的进程。为此，中国需要系统地阐明中国对国际秩序的看法，对现有国际秩序存在问题的理解，提出完善现有国际秩序的设想，推进国际秩序改革完善的实践路径。

本报告认为，国际秩序就是以国际力量格局为基础和有效的各国国内秩序为支撑，由国际体系成员建立起来的规范国际关系和各国行为的一系列规范规则和组织机制，其目的是为了保障了体系及其成员的稳定、繁荣和公平正义。



我们定义的国际秩序实际上有四大支柱构成：基础性的力量格局、支撑性的国内秩序、指导性的规范规则和保障性的组织机制。

从这样的界定出发，我们可以更好地发现当前国际秩序存在的四大核心问题：国际秩序与其权力格局基础发生局部脱节；国内秩序出现局部失序；国际规范规则急需形成新的共识；国际组织机制改革存在滞后。

国际社会必须正视国际秩序存在的上述问题，并据此提供系统的解决方案。作为一个复兴的大国，中国要在国际秩序的改进过程中发挥新型大国的角色，努力建构新型国际关系，以自己的内外努力参与国际秩序的塑造进程。

在一个力量多元或总体多极化的世界中，中国应该与大小国家建立高层次的伙伴关系网络，发挥与其力量地位相称的秩序塑造作用。应该以本国和发展中国家的集体力量来维护《联合国宪章》规定的基本主权原则，推动国家间的建设性对话，构建国际规范规则的新共识。中国也应推动国际组织机制的内部改革，并同步创设增量性国际组织机制，带入新的国际治理资源，提供新的国际公共产品，以加强国际共治，促进互联世界中关联利益的保障与实现，构建全球责任和命运共同体。中国自身的经验以及其他国家经历的教训都告诉我们，唯有有效的国家自我治理——本报告称之为“自治”，才可以为国际秩序营造可靠的支撑，为国际共治创造条件。在这个意义上，国家自治是国际共治的前提，国家自治能力也是国际共治的有效国内支撑。因此，中国要继续在国内追求稳健、平衡与可持续的发展，以本国的发展在互联世界中带动其他国家的发展，支持其他国家实现有效国内自治的能力。

互联的世界需要国家自治和国际共治的有机结合，这是本报告在国际秩序建设问题上的核心观点。作为国际体系中的主要力量，中国和其他主要大国保持有效的国家自治和实现广泛的国际共治尤为重要。唯有如此，它们才能成为



世界的稳定之锚，世界可持续发展的动力，为互联世界中出现的各种挑战提供解决方案，而不是成为世界失序的源泉。



## 上篇 国际秩序的演变和基础

### 一、国际秩序的四大支柱

#### 1、什么是国际秩序

按照《辞海》的解释，“秩，常也；秩序，常度也，指人或事物所在的位置，含有整齐守规则之意。” 中文的“秩序”和英文的“order”（秩序）相比，词义相近，但英文的“order”一词还有中文“秩序”所没有的“命令”含义，这种细微的但却不为人察觉的差别，会体现到不同文化对秩序的理解和实践上。我们认为，国际秩序是一个不断变化和发展的历史范畴，经历了历史上从多个并行的地区秩序走向一个整体的国际秩序的发展过程，反映的是成员对一种共同价值的维护和追求，以及对彼此共同事务处理所形成的基本规则、规范、组织体系。

在深入讨论国际秩序之前，我们有必要区分国际秩序、国际体系、国际格局三个概念。国际体系是由诸多相互作用的国际行为体组合而成的整体。只要体系内的各个行为体发生着密切的相互作用，体系就是一个客观存在。但国际体系的存在本身并不表示体系一定具有稳定性。只有当一个国际体系内部形成了一套处理共同事务和规范各国行为的规则和制度机制，并有效地保障了体系及其成员的公平、稳定、繁荣，这个国际体系可以说形成了一种国际秩序。

与国际秩序相关的另一个概念是中国人常常说的国际格局。国际格局是国际体系内部主要行为体（主要是主权国家）之间在一定历史时期内的力量对比态势，并表现为一种相对稳定的结构状态。体系内各成员单位之间的力量对比和分布是这个体系结构的主要表现。因此，在思考体系的国际秩序时，我们需要纳入力量分布这个物质因素。





概括而言，国际秩序就是以国际力量格局为基础和有效的各国国内秩序为支撑，由国际体系成员建立起来的规范国际关系和各国行为的一系列规范规则和组织机制，其目的是为了保障了体系及其成员的稳定、繁荣和公平正义。我们定义的国际秩序实际上有四大支柱构成：基础性的力量格局、支撑性的国内秩序、指导性的规范规则和保障性的组织机制。

## 2、力量对比格局是国际秩序的物质基础

国际体系中的力量分配存在着各种各样的形态。在全球性国际体系形成之后，国际体系有着单极、两极、多极的力量分布状态，或者这些基本力量格局的混合形态。比如，亨廷顿在冷战结束后不久认为当时的国际力量格局并不是纯粹的单极格局，而是一种他所谓的“单极-多极体系”，这和中国学者提出的“一超多强”概念非常近似。对当前的国际格局，有中国学者提出是“两极-多极”状态，以表示中美两强相对于其他大国的明显优势地位；而中国官方正式的表述则是“推动多极化的发展”、“多极化在加速发展”、“多极化趋势日益明朗”。近年来，俄罗斯总统普京则直接认为单极格局早已不存在了，世界已经是一个多极状态。可见，人们越来越接近的一个共识是世界已经不是单极格局了。

力量对比的形态制约了国际秩序的表现形式。在一个力量分布两极化的世界中，两个超级大国之间的关系成为塑造国际秩序的根本性因素。如果两超合作，世界有可能进入两超共治的局面，大国战争的风险将基本消除，国际合作的可能性会明显增大，但也可能带来两超支配世界的局面。但如果两超陷入对抗，像冷战时期美国和苏联一样，国际体系将陷入动荡之中，战争风险增加，代理人战争不断，国际制度由于相互对抗和否决不能有效运行，虽然在两超主导的各自集团内较为稳定，但集团之间紧张对抗。因此，国际体系呈现有限的秩序状态，在两超以外的世界可能表现为国际失序。





力量对比永远是变化和流动的，力量格局的改变将推动国际秩序的转型。从多极格局到两极格局的转型使得欧洲主导的国际秩序被美苏主导的国际秩序所取代；两极格局的瓦解和美国一超地位的出现，则导致了美国主导的自由国际秩序从一个西方世界的局部秩序进一步向外扩展。但是，这种秩序的扩展近年来受到世界力量转移和力量对比因素的制约和抑制。在世界从一超多强或“单极-多极”体系转向多极的过程中，所谓的自由国际秩序正在受到来自内外各个方向的挑战。

### 3、国内秩序是国际秩序的关键支撑

如何寻找可靠的国内支持，避免各种国内政治经济因素对国际秩序的影响，是国际秩序改革和建设需要考虑的一个重要议题。国际秩序要实现国家间的和平、共同繁荣和国际公正，需要各国内部有效的国内秩序来加以支撑。如果国际体系中的每个国家都存在有效的国内秩序，在国内实现和平、繁荣和正义，理论上这些国家就可以避免向国际体系输出负面因素，成为国际体系的稳定之源；它们可以给国际体系带来发展的正外部性，让其他国家从本国的发展中分享利益；它们还可以为国际体系提供国际公共产品，来减少国际体系的不公。如果国际体系中的国家陷入国内失序，国际秩序就失去了有效国内依托。

在当今全球化的时代里，各国国内秩序与国际秩序密切相关，为此要营造有助于各国构建有效国内秩序的国际规范规则和组织机制，而不是发展出损害国内秩序建构的国际规范规则和组织机制。每一个国家都有自己特殊的国情和文化，并处在社会经济的不同发展阶段。国际体系中的主导国家不能把自认的普世规范和规则强加到其他国家身上。最近的利比亚、伊拉克、叙利亚、乌克兰等地的事例表明，外部世界对发展中国家的干涉往往破坏这些国家内部脆弱的平衡，对地区和世界的和平和繁荣造成破坏，并加剧了国际和国内不公。这是当前国际社会必须面对的一个严峻的失序问题。



#### 4、规范规则是国际秩序的行为指南

在一个国际体系中，国家的行为正在受到一系列公认规范和规则的制约。普遍性国际规范和公约体系的发展在人类历史上是比较晚近的现象，总体上也代表着人类社会的进步趋势。这些规范规则调节着国家之间的矛盾，推动国家间的合作，并试图纠正种种的国际不公平。以《联合国宪章》为核心的原则性规范为二战后的国家间关系确立了基本的行为准则。此外，各种专门性的国际规范规则又在特定功能性事务领域确定了国家的行为准则。比如，在国际贸易领域，世界贸易组织规定了关税减让、非歧视原则等；在应对全球气候变暖方面，《联合国气候变化框架公约》则确立了“共同但有区别的责任”原则，在《京都议定书》中则确立了发达国家率先减排温室气体的具体数量目标。

显然，如果国际规范规则具有进步性质并得到普遍公认，那么这些规范规则越是全面，国家越不可能采取以邻为壑和恃强凌弱的对外行为，国际体系因而就越有秩序。问题是，在国际规范规则的发展过程中，各国对何为进步的规范规则始终存在不同的理解，一些主导大国常常以本国的规范规则出发，依托其强大的国力试图构建反映本方利益的国际规范规则体系。这样的规范规则即使因为主推国家的力量优势而成为有较广泛国际影响的规范规则，也仍然会遭到来自其他国家的主动或消极的抵制。随着发展中世界的崛起，发展中国家和新兴国家在规范规则制定中的话语权也在上升。如何在规范规则观的差异中寻求共识，将是国际秩序在稳定中前进的核心问题。

#### 5、组织机制是国际秩序的制度保障

国际规范规则需要国际组织机制的制度保障。在这里，组织是那些在国际层面主要有国家或国家联合体所组建起来的国际组织，也包含部分由非国家行为体所发起的国际非政府组织。机制是那些在弱组织化的国际体系中实现体系稳定的方法和路径，其中，一个突出的方法是均势机制，也即国家通过增强实



力，以内部制衡的方式来实现力量均衡，防止战争和避免被支配的命运；或者国家通过与他国结盟，以外部制衡的方式，来防止战争和避免被支配的命运。在现实中，一些国家特别是主张不结盟的发展中国家主要依靠前者，而其他一些国家则同时运用两种方法来建立国际间的力量均势，以实现国际体系的稳定。在历史上，均势机制曾经起到过保障消极和平的作用，但是，均势机制常常服务于自保之外的目标，成为强国争夺权力和主导地位的工具，不但没有带来所谓的均势和平，而是滑向战争，甚至是世界大战。冷战时期的两极均势伴随着紧张的两极对立，虽然并没有发生两超之间的直接战争，但促发了众多的代理人局部战争。不过，我们也不能全盘否定均势机制的作用。在一定的条件下，国际社会可以发挥均势机制的积极效用，同时消解均势机制所蕴含的对抗风险。

总之，一个不断进步的国际秩序要反映国际体系的力量格局对比并根据力量对比的变化及时进行调整，要得到体系内国家国内秩序的有效支撑，要形成一套广泛接受的公平正义的国际规范规则，要具有有效性的组织机制来加以保障。这就是本报告强调的国际秩序的四大支柱，概括来说，就是：成员对构成一种秩序的价值规范的共识程度；规范成员关系的一系列规则，以及基于成员间力量对比格局形成的权力分配方式，权力分配格局同时能随着力量对比变化进行及时有效的调整；秩序各个成员大致形成国内稳定持续且同现有国际秩序相配合而不是抵触的国家治理体系，构成现有国际秩序强有力的国内支撑基础；在国家之外形成的有效组织安排，以处理秩序内或成员间面临的共同事务。



## 二、国际秩序的历史由来

国际秩序在从古代到近代的很长时间里都是区域性的，是个复数概念，只有到了现代才具有明显的全球特征。最典型的、地区性的传统国际秩序形成并发展于东亚、伊斯兰世界和西欧地区。我们接下去按照国际秩序的四大支柱来考察历史上各个地区秩序的共性因素。

### 1、东亚秩序

在东亚，国际秩序的演进历程经历了漫长的发展过程，其中中国一直是该地区最稳定的力量中心。大多数学者认为，传统东亚秩序的演进起始于先秦，确立于汉唐，充实于宋元，成熟于明清。东亚秩序的起伏和转换往往与中国的盛衰密切相关。中国不仅决定东亚秩序的权力格局，而且为东亚秩序的稳定提供了坚实的规范基础和组织机制。从权力格局的角度来看，中国长期居于东亚秩序的核心，营造了一个以中国为中心、同周边相共生的政治和经济秩序。人们把历史上的东亚秩序描述为“华夷秩序”，或看作一种“塔形结构”，或命名为“朝贡体系”，或视为一种共生秩序。但权力并不是中国维系东亚稳定的唯一因素。礼制在东亚秩序的发展进程中同样不可或缺。中国倡导和推行的和亲礼制、册封礼制和贡赐礼制，以及宗藩观念、拟血缘观念和君臣观念等在不同的历史时期起到不同的稳定作用。此外，中国还在东亚历史的大部分时期通过自己国内秩序为该地区提供了最重要的稳定因素。可谓中国稳则东亚稳，中国乱则东亚乱。以中国为核心的东亚秩序一直维持到19世纪中叶起西方列强对东亚的殖民瓜分，从而逐步沦落为西方世界性不平等条约体系的一部分。

### 2、伊斯兰秩序

伊斯兰世界的秩序则是从8世纪中叶后逐渐形成的，它以今天的中东为核



心，经历了不断向外扩展的过程，到了 16 世纪中叶，伊斯兰世界内部出现帝国并立的状态，几大帝国控制着印度洋以及东西方贸易，各自形成了以自己为核心的经济贸易网络。伊斯兰世界共享一种宗教观念和一套价值体系，但是在现实世界中，又分裂为并存的几大帝国和王朝；伊斯兰的世界观将世界分为“伊斯兰之家”和各种异教徒集团组成“战争之家”两个部分，并在处理这个内外关系上形成了一套外交制度和准则。就秩序原理来看，伊斯兰世界的秩序与早期欧洲的基督教世界的秩序是一样的，宗教的信仰统一成为维系这种秩序的精神和价值纽带，宗教的派别分裂相应产生了并存的多个王国或帝国。伊斯兰国际秩序与西欧国际秩序一直存在长时期的互动和冲突，随着西欧国际秩序的扩张，到了 18 世纪，伊斯兰秩序已经不再能够与西欧秩序抗衡，逐步成为西欧秩序外围地带，广大伊斯兰世界地区普遍沦为西欧国家的殖民地和半殖民地，第一次世界大战时奥斯曼帝国的崩溃，伊斯兰世界的国际秩序也随之瓦解。然而，各种伊斯兰主义思潮仍然是影响当今世界政治的重要力量。

### 3、西欧秩序

近代西欧国际秩序是在宗教改革和宗教战争环境下逐步确立的，标志是 1648 年的《威斯特伐利亚和约》。这个秩序起先也只是欧洲的地区秩序，但随着欧洲诸国的对外扩张，这种秩序日益膨胀成为西欧为核心的更大范围的秩序。这个秩序的核心和贡献在于为体系内各个政治单位（主权国家）互相交往提供了创新性的主权原则，从而派生并发展出对当今国际秩序影响巨大的以主权国家为核心的一套外交制度规范和规则。西欧形成的国际秩序有几点值得注意：第一，所谓主权平等主要是针对西欧内部国家的，在欧洲与外部世界打交道过程中，实际上形成了以不平等条约体系为核心、以宗主国-殖民地政治经济关系为表现形式的不公平秩序。这就决定了欧洲内部秩序与欧洲和外部世界的秩序存在很大的矛盾。随着民族政治觉醒运动的兴起，20 世纪世界历史进程最波澜





壮阔的一幕，就是民族解放运动和非殖民化运动，旨在打破这一不公平的秩序，最终确立了以联合国为核心的主权平等的国际秩序，与 1945 年相比，联合国成员翻了两番，整个国际秩序的成员构成发生了根本性的变化，形成了真正意义上覆盖全球的主权国际秩序。第二，在西欧以及后来西方世界内部，国际秩序不断面临内部成员力量对比变化的挑战。西欧秩序依靠均势的调节机制来维持平衡，始终没有解决好力量对比变化带来的权力转移危机，导致西方世界内部发生了多场大规模战争，进而波及到世界其它地方。第三，西欧秩序及其向北美的扩张，构成了一个西方世界内部的秩序，这个秩序内部基本共享着一套价值观念，形成了较为成熟的交往规则，拥有一系列包括国际组织在内的制度安排，以及围绕大西洋两岸形成的经济贸易网络。困扰这个秩序的内部因素，是西方内部力量转移和交替——从荷兰到法国、从法国到英国、从英国到美国——过程中形成的系统性战争，而困扰这个秩序的外部因素，则是其难以将非同质性文明纳入到其秩序范围内，没有形成与非同质性文明打交道的平等观念和有效方式。因此，当今西方秩序的危机既表现在内部，也表现在其与伊斯兰世界、俄罗斯、广大发展中地区以及中国交往的复杂关系上。

上述三种国际秩序发展演变的根本动因在于秩序内部的各种矛盾和变化。每一种国际秩序都以核心国家或者核心国家集团为中心所形成的经济贸易金融网络，权力格局中各种力量的消长以及力量对比的变化是国际秩序演变的主要物质因素。国际秩序的发展演变还必然伴随着国际规则、制度与机制的变革。国际秩序往往是在一定的均势基础上形成的。由于各种力量发展的不平衡是世界发展的普遍规律，因而构成国际秩序基础的均势只能是相对稳定的，相反，力量对比的变化才是绝对的。一旦力量对比变化发展到了一定程度，原有的均势就会遭到破坏，各种力量对自身利益的考虑也会随之发生改变，并不断调整自己的对外战略和对外关系。这样，原有的国际秩序势必要发生序列易位和要



素重组。维持原有国际秩序的规则、制度和机制也会发生相应的改变。此外，国内秩序的变革有时候会对国际秩序的演变产生革命性的影响，大范围的国内危机是该秩序瓦解的主要原因。

回顾国际秩序发展的历史，特别是在欧洲地区，霸权战争成了新旧秩序转换的一个重要标志和推动力量。然而，这并不是国际秩序发展的必然规律，东亚秩序的转换在很大程度上并非源于霸权战争。可以说，在欧洲列强侵略东亚之前的东亚历史上，霸权战争并不是这里历史的规律，尽管游牧民族和农耕民族之间的关系被一些西方历史学家称为一种“两极”对抗体系，但是这些历史学家忽略了彼此融合和交流也是两者之间的常态，在东亚地区，王朝内部的兴衰是这一地带秩序变迁的决定因素。





### 三、战后国际秩序的演变

二战结束后，就规范和制度而言，主权制度和主权观念深入人心，形成了以联合国为核心的相互承认、相互确保的主权秩序。这是国际关系演变了不起的进步。主权国家之间的互相承认互相确保，至少从形式上抑制了霸权国家不再能够像历史上大国那样，可以肆意地侵略、瓜分、占有他国。

互相承认互相确保的主权国际体系在其得到尊重的时候，人们并不会感觉到它带来稳定秩序的优点，而其一旦被破坏时，则必失之而后悔。在主权体系没有覆盖世界上绝大多数地区之前，殖民主义、帝国主义、霸权主义利用各种学说为其对外扩张寻求说辞，围绕势力范围的争霸战争赓续不绝，而随着一个具有广泛代表性的主权国际体系定型，一定意义上从法律和道德上抑制了霸权国家干涉对国际体系稳定的威胁。就此而言，战后世界没有发生系统性的战争，并不能简单地归咎为核武器、两极体系规则、大战的痛苦历史记忆，一个走向稳定的主权国际体系功不可没。当前，人们都在谈论国际体系和国际秩序的变革问题，但是联合国、大国以及更多国家如果不能更多地从主权秩序的本质来看待国际秩序建设，则很可能舍本求末，失去要领；如果轻率地舍弃或者否定主权，国际体系势必陷入混乱和动荡之中。

如果说 18、19 世纪的国际秩序没有解决平等问题的话，战后国际秩序至少形式上解决了平等问题，也就是确立了全球性的主权秩序，这是国际秩序演变过程中的进步因素。但是，战后国际秩序还没有解决力量格局尤其力量对比变化时的权力分配问题，在规范规则问题上冲突的，在国际组织安排上也是对立的。随着冷战的爆发，战后国际秩序在很大程度上又是分裂的，国际秩序的力量分配、规范规则、组织保障等方面又是按照对抗的原则进行组织的，形成



了以美国、苏联两个超级大国为核心的相互对立的国家集团。

国际秩序在力量分配上仍然缺乏制度化的调整方式，从而增加了国际体系转型的风险。二战结束前后，美苏根据自己的意志划分了在欧洲和亚洲的势力范围；苏联解体以后，美国在缺少大国制约条件下，进一步试图将自己的影响力扩大到前苏联在非洲、中东、中亚、拉美等国的影响；而随着包括中国在内的新兴国家的崛起以及国际力量对比格局的变化，这类国家并不能通过既有国际秩序中的权力转移方式获得自己在国际秩序中应有的位置，守成大国往往又不愿意面对力量对比的变化主动转让自己的权力资源，从而造成新兴大国和守成大国的经典困境。联合国改革正是在这一背景下提出的。

在价值规范问题上，战后国际秩序表现为资本主义与社会主义意识形态上的对立，以及新兴独立国家试图在美苏之外寻找新的发展道路的可能。冷战结束以后，意识形态因素并没有退出国际政治，相反在西方推广民主价值的过程中，还有强化的趋势。进入 21 世纪以来，西方和伊斯兰世界的矛盾再次开始激化。自从全球化开启广泛交流以来，面对不同的文明、各异的政治制度、多样的发展道路，人类仍然在学会如何实现和谐共处、和谐共生之道，还处在学习的道路上，这也是当今国际秩序建设必须予以回答的一个问题。

在组织保障问题上，战后美苏都各自建立了管理彼此集团内部关系的组织机构，从安全领域的北约到华约，经济领域的国际货币基金组织和世界银行到经互会，再到发展援助领域的马歇尔计划到莫洛托夫计划。在国际组织建设上，西方国家要比苏联更为成熟，战后美国建立了能够逐步将更多国家和地区吸纳进来的国际组织体系，冷战结束以后，这些国际组织体系仍然延续并继续得到扩大。

20 世纪末，当漫长的冷战走向终结的时候，历史终结论一度产生较大的影响，西方世界普遍认为，自由民主体制全面战胜了社会主义体制，自由民主的



价值观被塑造成普世价值观，自由民主体制被认为是最好的政体形式，历史至此终结。在西方看来，冷战后的国际秩序清晰而简单。随着冷战胜利者对世界权力的全面接收和排他性分配，支撑冷战国际秩序的二元对抗性结构（即意识形态对抗和国家力量对抗）向一元统治性结构的转变，自由民主国家成为国际新秩序的支配者。在新秩序中，美国独揽政治军事霸权，推行自由化的经济贸易规则，并将其影响从西方内部扩展至全球范围。

然而历史终结论这个结论下得太武断。世界历史没有终结，而是产生新的发展的可能性。2011 年的“911”事件和 2008 年的金融危机给予西方主张的国际秩序以重击。西方单边倡导的价值规范在频繁的对外干涉中受到人们的质疑，国际力量对比的深刻变化极大地阻止了西方秩序的范围扩大，既有国际组织的失灵和失效提出了国际制度改革的必要性和迫切性问题，不少发达国家和发展中国家国内治理危机正在削弱国际秩序的国内支持力量。国际秩序的发展方向处于一个新的十字路口。



## 四、国际秩序的构建路径

### 1、几种流行的秩序构建路径

构建国际秩序的路径不外乎权力、规范、制度途径。尽管不同国际行为体对国际体系的理解不同，对建构国际秩序的原则、规范与机制的认识各异，但这些路径并不是彼此排斥的，而是相互补充的。

**权力路径是指通过制约和管理权力来实现国际秩序，可以简单地概括为通过对权力加以限制，实现国际稳定、和平与安全。**要在某种国家间既有权力分配的基础上建构稳定的国际安全结构，就必须对国家间的权力关系进行有效的制约。之所以提出权力的制约，是因为国际政治的基本特性是没有中央政府，各国之间或之上不存在一个能解决彼此争端\保障其基本权利的机制，以及有效保护其基本安全与生存的仲裁者。至于如何实现对权力的制约，人们认为一是通过霸权国的统帅力和影响力，二是通过权力均势的制衡机制。霸权和均势因此成为建构国际秩序的两个核心原则。根据霸权原则建立起来的国际秩序是单极霸权模式，而根据均势原则建立起来的国际秩序则是均势模式，或者两极，或者多极。

**通过构建共同遵守的价值和规范，塑造共享的集体观念来实现国际稳定、和平与安全，从而达到国际秩序，是国际秩序构建的规范路径。**规范路径并不只是关注权力，而是更加关注文化、观念、规范和认同，以及在此基础上建构起来的集体认同在国际秩序中的作用。无论在早期基督教还是伊斯兰教世界秩序思想中，均强调宗教观念和规范在政治社会秩序中的至关重要的作用。古代中国的礼治秩序也是一种典型的规范秩序建构路径，它强调从个体的道德义务



和彼此的伦理关系出发来塑造国际秩序。儒家认为，家国天下是一个有机的整体，国际关系是人际关系的延伸，国际秩序则是家庭秩序的放大。一切社会秩序的基础是“礼”——即差等原则下的责任关系；相应地，国际社会也只有在礼的规范下，才能实现和平、构建秩序，所谓“礼之用，和为贵”。礼治路径的核心是“正名”和“王道”。这种秩序并非基于权力，而是源自于道德感召力，“以力假仁者霸，霸必有大国；以德行仁者王，王不待大”。这尤其对国际社会中的领导者提出了严格的要求，因为协和万邦的根本在于核心国家及其领导人“克明俊德”。礼治路径的责任伦理和道德诉求有助于我们反思以权力和利益为核心的西方国际秩序观，但其等级制度和理想色彩较难转换在当前的主权国家话语体系中。在后来被人们视为华夷秩序下面，也强调规范在区别内外以及形成内部秩序中的作用。现代西方国际关系理论的英国国际社会学派和美国自由主义国际关系理论，也具有通过规范建构国际秩序的特点。英国学派强调特定国际秩序内部的观念和文化对他者产生“社会化”效应以后，对特定国际秩序扩大的意义，美国自由主义国际关系理论也把世界分为自由和不自由两个世界，并认为不自由世界通过逐步接受自由世界的标准，从而推动自由国际秩序的扩大。就此来说，宗教秩序中的正教与异教、华夷秩序中的中华与边缘、英国学派中的文明和不文明标准、美国自由国际秩序中的自由与不自由划分，在秩序建构路径上并不存在本质区别，它们都设想以一种自我设定的理想化观念标准来改变他者，扩大秩序的范围，区别只在于各种秩序所用的名称不同而已。

制度路径是指通过具有约束力的国际规则和国际组织来协调国家间关系和构建国际秩序，强调要以更加公正和平等的国际制度、国际机制、国际法为中心安排国际秩序的基本结构，并据此协调行动，实现国际稳定、和平与安全，只有以国际制度为核心构建国际体系才能真正保证世界的和平与有序。

## 2、三种秩序构建路径的反思和超越



权力、规范、制度三种路径是历史和当下国际秩序构建中影响较大的三种方式，但是对其不足也需要进行考察。

第一，秩序究竟是在对抗中形成的还是在合作协调中形成的？

从对抗还是共生看当前这个世界，其实反映的是两种不同的世界观和矛盾观。二元对立的秩序观及其实践表现在既有的不少规范建构路径中，也体现在制衡的权力建构路径之中。在二元对立思维支配下，秩序始终会存在一种紧张状态之中，一种秩序的获得一定是以一个对立事物的非秩序或者失序的存在为前提的。这需要我们改造规范的观念，过渡到从共同价值和规范层面来寻求秩序的规范基础，而不是着力于用某一种文明的规范来要求世界上所有其他地区。

第二，秩序要能够随着力量对比的变化，形成有序且和平的权力交接和更替机制。一些经济类国际组织需要有动态的份额调整和转移机制，以避免力量对比发生显著变化以后，新兴新生力量在这类国际组织之外建立替代性的国际组织，同样，像具有全球覆盖性的政治类国际组织，例如联合国，也需要根据影响力的变化进行必要的变革，以适应新的力量对比格局。然而，无论是政治类还是经济类国际组织，目前的改革步伐还是太慢了，这类组织本身并没有确定的份额转移机制。

第三，制度路径新的关注点是如何弥补国内政治和国际秩序之间的张力，通过减少国内政治和国际秩序之间的分歧和矛盾，努力实现国内秩序和国际秩序之间的共处。实现国内秩序和国际秩序之间的共处，不在于使得各国国内政治都走向趋同——像民主和平论或者自由主义的观点那样，也不在于将精力完全放在脱离国内政治支撑的国际制度建设上，而是在不否定主权制度的前提下，如何实现国内秩序和国际秩序之间的合作和协商，促使国际合作协议能够得到有力的国内支撑。





## 中篇 国际秩序进化的内在矛盾

### 五、国际秩序力量基础的脱节

冷战结束以后，以美国为首的西方在政治、军事和经济等领域占据了全面的主导地位。以经济为例，根据国际货币基金组织的数据，在冷战结束后伊始，发达国家的经济总量以名义价格计算占世界经济总量的 83.3%，美国一国就占 26%；转型和发展中国家的经济总量仅为世界的 16.7%，金砖五国占比为 8.7%，中国为 2%。即使以购买力平价统计口径，发达国家的经济总量占世界的比重为 58.6%，美国为 20.3%，金砖国家为 17.0%，中国只占 4.5%。在西方压倒性的力量面前，美国及其西方伙伴力推自由国际秩序，借助国际货币基金组织和关税与贸易总协定/世界贸易组织等多边机构，在全球范围内推进贸易和经济政策的自由化，在政治上主张人权高于主权，在军事上不断发动所谓的人道主义干预。西方信心满满地认为历史站到它们一边。

但是，冷战结束也是非西方国家不断觉醒和发展的时期。在经济全球化条件下，发展中国家被冷战和意识形态对抗所压抑的潜力得以释放出来，世界经济出现了“不均衡但相互关联的发展”。发达国家通过对外投资和跨国公司的扩张战略，占领了大多数世界市场，获得了超额利润。发展中国家通过市场开放获得了资本、技术和管理经验，再加上国内廉价的劳动力，经济增长速度更快，国际经济体系中第一次形成了一个由发展中国家组成的新兴增长集团。中国、俄罗斯、印度和巴西等新兴国家的群体性崛起，使国际秩序从力量失衡的单极结构朝向力量渐趋平衡的多极化方向发展。

新兴大国的崛起，加上西方经历了 2007 年以来严重的经济和金融危机，世





界力量格局发生了具有深远影响的权力转移现象。这在经济领域表现尤为突出。从 1992 年到 2014 年，发达国家的经济总量以名义价格计算已经下降到世界经济总量的 60.9%，美国下降到了 22.5%；而非西方世界的经济总量占世界的比重上升到了 39.1%，金砖五国上升到 22%，中国占比提升到 13.4%，从不到美国的

图表一：世界经济力量格局的演进（1992-2014）

|          | 国内生产总值（购买力平价值） |           |             |           | 国内生产总值（名义值） |           |             |           |
|----------|----------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
|          | 1992           |           | 2014        |           | 1992        |           | 2014        |           |
|          | 金额<br>（亿美元）    | 占世界<br>比重 | 金额<br>（亿美元） | 占世界<br>比重 | 金额<br>（亿美元） | 占世界<br>比重 | 金额<br>（亿美元） | 占世界<br>比重 |
| 世界总值     | 322166         | 100       | 1079214     | 100       | 250128      | 100       | 773020      | 100       |
| 发达国家     | 188908         | 58.6      | 465374      | 43.1      | 208356      | 83.3      | 470437      | 60.9      |
| 七国集团     | 150247         | 46.6      | 347402      | 32.2      | 169878      | 67.9      | 356235      | 46.1      |
| 美国       | 65393          | 20.3      | 174189      | 16.1      | 65393       | 26.1      | 174189      | 22.5      |
| 欧盟       | 81011          | 25.1      | 185265      | 17.2      | 84492       | 33.8      | 184954      | 23.9      |
| 日本       | 25975          | 8.1       | 47508       | 4.4       | 35828       | 14.3      | 46163       | 6.0       |
| 转型和发展中国家 | 133258         | 41.4      | 613839      | 56.9      | 41771       | 16.7      | 302583      | 39.1      |
| 中国       | 14381          | 4.5       | 176173      | 16.3      | 4999        | 2.0       | 103804      | 13.4      |
| 俄罗斯      | 15941          | 4.9       | 35646       | 3.3       | 8559        | 3.4       | 18575       | 2.4       |
| 印度       | 11240          | 3.5       | 73759       | 6.8       | 2933        | 1.2       | 20495       | 2.7       |
| 巴西       | 10670          | 3.3       | 32638       | 3.0       | 3991        | 1.6       | 23530       | 3.0       |
| 南非       | 2413           | 0.7       | 7045        | 0.7       | 1340        | 0.5       | 3501        | 0.5       |
| 金砖国家     | 54645          | 17.0      | 325261      | 30.1      | 21822       | 8.7       | 169905      | 22.0      |

8%增加到美国经济的 60%。以购买力平价来计算，在同一时期，发达国家的经济总量占世界的比重从 58.6%下降到 43.1%，而非西方国家的经济总量从 41.4%上升到 56.9%，在 2012 年历史性地超越发达的西方世界之后进一步扩大了差



距。期间，西方七国集团经济总量占世界的比重从 46.6% 下降到 32.2%，而金砖国家的比重从 17.0% 上升到 30.1%，已经旗鼓相当；美国从 20.3% 下降到 16.1%，中国的比重从 4.5% 提升到 16.3%，现代历史上第一次超过了美国，成为第一经济大国。可以说，世界经济的多极化已经基本成型，中美成为日益并肩的经济大国，且随着非西方世界经济增长继续快于西方世界，未来世界的经济多极化格局将更加定型。

当然，我们也需要认识到，虽然国际体系中发生了权力从西方大国向新兴大国转移的显著迹象，但这种转移仍然是局部和非根本性的。以购买力平价来计算的经济总量指标显示了经济总量较为根本性的权力转移，但是，购买力平价更多反映一国国内的财富和福利水平，而不是一个更能反映一国对外经济影响力的权力指标。在现阶段，名义汇率计算的经济总量仍是更好反映一国对外经济影响力的指标，可以告诉我们一国有多少资源进行对外援助、投资和贸易等等。此外，在政治外交和军事领域，美国和西方的优势在这一时期虽有缩减，但权力转移的幅度明显小于经济领域，西方的总体优势仍然比较明显。

不过权力的转移已经在现存的国际秩序中带来两个直接的影响：大国关系的重新构造和国际秩序的“管理危机”。冷战后的自由国际秩序依靠美国和西方在国际体系中的压倒性优势地位，那么今天这一力量优势已经显著缩小。新兴大国的崛起是当代国际秩序最显著的特点，秩序能否和平重构，取决于两大影响因素，一是现存国际秩序能否适应力量对比发生的重大变化。意识到霸权衰落的守成大国极有可能不受道德约束，采取传统的方式（争霸战争）维护优势，国际秩序将真正陷于混沌和无序。如果守成大国有意识地对失衡的国际秩序做出调整，有限度地满足新兴大国扩展权力的要求，国际秩序将朝向多极化的方向和平推进。二是崛起大国是否愿意扮演现存国际体系对其发挥作用的期待。不是所有崛起大国都愿意或倾向于向现存秩序发起挑战，如果崛起大国看清了



国际秩序变动的趋势，则完全可能采取更为审慎的战略。

因此，国际秩序面临主要大国关系形态的调整，以及国际治理能力再造这两大问题。前者涉及发展更为平等的大国合作关系，后者涉及如何在原有主导大国治理能力下降的背景下动员新兴大国的增量治理资源。而且，两者是相互关联的。对新老大国之间的任何相互排斥，不仅会激化大国间的竞争，也会影响新兴大国在增量治理资源的投入和投入方式。

在大国关系方面，近年来的发展出现令人担忧的消极现象。一些核心新兴大国的崛起正在遭到原有主导大国的明显压制，大国竞争出现了加剧的现象。俄罗斯与西方围绕对乌克兰的争夺而陷入全面对抗。西方对俄罗斯实施了范围广泛的经济制裁，强化了北约在俄罗斯周围的军事存在。在俄罗斯与美欧对抗升级的同时，美国也加强了亚太地区的战略投入，通过推进“亚太再平衡”战略，增加在西太平洋的军事存在，强化与其东亚盟友的军事合作，在东海和南中国海的领土和海洋争议问题上主动站边，挑动与中国有领土和海洋争议的周边国家对中国发难，并派遣海军战舰直接在南海进入中国控制岛礁的 12 海里邻近海域，威胁到南中国海既有的和平秩序。在经济上，美国主导跨太平洋经济伙伴协定谈判成功，试图以美国的标准为基础在亚太地区建立排除中国的新经贸小多边规则。虽然中国努力营造不对抗的中美新型大国关系，但中美关系中的竞争因素显然在 2010 年以来出现明显增加。

传统国际矛盾冲突的重新回归，地区和全球挑战的多元化，以及非国家行为体给国际体系带来的新的冲击，都给现有本已薄弱的国际体系的治理能力带来新的压力。有关的治理机制不够完善、治理资源入不敷出、治理规则规范缺乏共识基础，都削弱了国际社会应对各种挑战的能力。大国关系中竞争因素的强化对国际治理能力产生了两方面的影响：美欧与俄罗斯的对抗损耗了国际治理能力，中美之间的竞争影响了各自国际治理资源的投入方向。俄罗斯与西方



的竞争已经成为新的世界热点，减弱了国际共治的合作基础。已经发生的乌克兰内战带来了 6000 多人的死亡和 200 万的难民，重创了乌克兰经济。美欧和俄罗斯之间的相互制裁也损害了各自的经济，削弱各国参与解决全球其他问题的能力。中美之间的竞争虽没有影响国际和平稳定的大局，但促使美国和中国投入资源重点打造相互平行的区域经贸安排，如美国主导的“跨太平洋经济伙伴协定”（TPP）和中国的“一带一路”倡议。



## 六、国内秩序内外压力的挑战

有效的国内秩序是国际秩序的强大支撑。一个稳定而又持续的国际秩序离不开主要成员内部政治的支持和支撑。在这一方面，国家的自治能力在各种内外压力下面临更为严峻的挑战。

### 1、新的混乱？

在讨论当今国际体系中的权力转移时，我们不仅要关注传统意义上权力在不同国家间的转移，也要分析权力从国家行为体向非国家行为体的扩散。全球化和信息化的突飞猛进把世界各国更加紧密地联系在一起，为国际合作创造了前所未有的有利机会，推动了国际贸易和投资的高速增长，以及信息和人员的跨境流动，让世界成为一个日益缩小的“地球村”。与此同时，它们也为非国家行为体（如公民、非政府组织、恐怖主义团体和跨国公司）进行国内和跨国动员创造了条件。带着自己的诉求，这些非国家行为体也日益具有能力在体制内外以新的方式对传统的国家和国际组织的权威提出挑战。非国家行为体不断壮大的影响有许多是积极的，可以对传统的权威中心带来必要的压力，促使它们更加顺应民众和底层的诉求，比如环境非政府组织的压力下采取更大力度的措施，以应对气候变化；在权益保护组织的压力下，更加努力地保护人民的各类权益等等。但是，在另一方面，底层的政治觉醒也经常会导致各国政府的国内和国际治理能力遭到削弱。美国的茶党运动让三权分立体制不时瘫痪；西亚北非国家的民众抗议导致强人政权纷纷垮台，但却不能形成新的有效国家治理体系，从“阿拉伯之春”陷入“阿拉伯之冬”；乌克兰的内部纷争演变为俄罗斯和西方的全面对立；全球化的恐怖主义网络已经成为各国政府和国际社会的头号公敌。可以说，当前世界所面对的经济危机的跨国传染、恐怖主义网络的



全球化以及日益严重的难民危机都告诉我们，一个更加互联互通的世界中所发生的权力转移不光带来机会，也伴随着前所未有的挑战。

冷战后的国内冲突没有停息的迹象，反而出现激烈化的趋势。根据伦敦国际战略研究所的统计，在 2014 年，全球存在 42 个冲突，造成 18 万人死亡，比 2013 年增加了 6.7 万人，是 2010 年的 4 倍。当年全球难民人数达到 1218 万人，比 2013 年增加了 280 万人。步入 2015 年，大量的难民开始涌入欧盟国家，形成了战后欧盟历史上最大的一次难民潮，让欧盟引以为豪的申根协定遭到前所未有的巨大冲击，一些国家纷纷恢复边境控制，限制成员国间的人员自由流动。

此外，以伊斯兰国（ISIS）的崛起为标志，恐怖主义这类非传统安全威胁日益与国际冲突这类传统安全问题交织在一起。ISIS 在伊拉克和叙利亚建立起来的跨国政治实体挑战着传统的国际关系，也构成了全球恐怖主义的又一个高潮。2015 年 11 月恐怖主义组织对法国巴黎的大规模袭击，以及稍早前在埃及西奈半岛上空引爆的俄罗斯客机，都显示恐怖主义已经成为国际秩序的一大乱源。

## 2、内外秩序结构性矛盾

在主权国际秩序内，还没有解决内外政治抵触和矛盾问题。目前，国际秩序与国内政治的结构性矛盾突出表现在以下三个方面：

第一，主权制度的排他性与解决全球性问题所需要的合作性构成了一个悖论。没有主权制度安排，国际秩序无以存在，但是日益突出的全球性问题的解决，表面上似乎又要求逾越主权制度设置的障碍。同时，主权国家具有将自己内部消极现象向外部世界和国际体系排放的动机，同时会借助主权制度来免除其应当对他国承担的必要的关联责任。在解决这对矛盾的问题上，理论界分化成不同的流派。一种极端的理论是否定主权制度，显然，这种干涉主义色彩的理论并不为主流国际社会所接受；另外一种极端的理论是将国内政治和国际关





系看作为两个完全不同的政治领域，分属不同的原理所支配，这种理论在早期可能有一定道理，但是在人类相互来往日益密切的环境下，已经碰到困境。

第二，管理全球公共问题形成的国际制度与国内制度存在衔接上的矛盾，这个问题本质上涉及到国际制度的统一性与国内制度的多样性之间的抵触，中国正式的官方话语将其概括为“两类规则”的统筹问题。两类制度的抵触还涉及到内外政治更深层次的问题，也就是多样的国内制度在国际合作领域如何协作的问题，各国在国际合作领域达成的合作协议是“共同的”，但是各国内部制度在实施国际合作协议时又是“有区别的”。在这个问题上，有的理论简单地强调通过促使各国多样的国内制度趋向一致化，从而减少国际合作的国内制度障碍，有的理论则主张由最强大的国家或者国家集团订立国际规则，确立标准和门槛，让所有希望进入这个秩序的国家来遵守这些规则。

第三，在政策实践层面，内外政治关系的复杂性表现在内政的变化性对国际合作的影响上，它使得国家的外交成本变得越来越高，每一个想在国际上有所作为的大国，都不得不面对他国内政变化可能对国际合作倡议的干扰和冲击，这是困扰历史上不少国际秩序的问题所在。内政变化既可能是一国内部政局的动荡，也可能发生在正常国内制度体系内由于议会一行政关系或者政党轮替因素而产生的外交政策不确定性。后者是由于制度原因而对该国徒增的外交成本，由此提出一个负责任的国家如何在国际合作中保持政策的稳定性和连续性问题。



## 七、国际规范规则塑造的竞争

如果说国际力量对比构成了国际秩序的基础的话，那么协调国家行为和调节国际事务的原则、规则、规范则构成了国际关系中的“上层建筑”。正因为如此，每个阶段的国际秩序，都是以一套国际规范规则为支撑，而每一种国际秩序的变革，或者国际秩序之争，都是围绕国际规范规则的改革、重塑、建构来展开的。

国际规范规则涉及国际体系的根本性制度原则和国家的行为准则。国际体系的根本性制度原则，例如主权平等原则，互不干涉原则以及反对侵略原则，是维护国际秩序的底线。如果这些原则遭到破坏了，国际秩序将会陷入混乱之中。而国家的行为准则包含国家的对外行为准则，如不能采取歧视性的对外贸易政策，不能输出大规模杀伤性武器等等。它也包括国家内部的行为准则，如保护人权，不能进行种族屠杀、族裔清洗，不能从事反人类罪和战争罪等等。

新兴大国在冷战后时期发展了一些国际秩序的原则规范，如贸易自由化、人权、法制、可持续发展等等。但它们对这些基本原则的理解与发达国家有着显著的差别，包括对这些原则规范的内涵与优先次序的理解。新兴大国都接受人权的重要性，但他们仍更多关注经济社会权力，并把主权视为人权保障的根本前提，而反对人权高于主权，或片面关注政治权利。各国都在推进可持续发展，但环境保护应该和经济发展统筹推进，而不是为了保护环境就应该牺牲一国的发展权利。因此，随着西方力量的相对下降，新兴大国在主张自己的优先议程，在推动更反映发展中国家利益的的原则规范方面更有底气，也更为有力。这势必与发达国家形成更多的原则规范竞争。

构建良好的国际关系或者新型国际关系不是说不要国际规范，问题关键是



究竟是什么样的国际规范，是某一个国家国内规范强行在国际上的推广，还是各国在共同商量基础上形成包容差异和多样的国际规范，是当前国际规范规则博弈中的根本问题。世界范围出现的政治自觉运动，使得越来越多国家在发展道路和发展模式上拥有更多的自由，致力于探索适合自己国情的发展道路。这个进程必然会带来规范性制度的变革，表现在对既有的人权、民主、秩序等的理解上，出现了各种替代性的解释和主张，以及在发展、政治制度的看法上，出现新的知识革命的可能。现在越来越多的迹象表明，新的规范性制度建设更多应该聚焦于共同价值的求索上，而不是集中于某一个国家推广的普世价值上。

此外，对国际经济生活以及一国经济地位具有重要影响的，是国际经济治理和行业标准领域的规则制度，涉及到贸易和投资规则、碳排放交易市场、网络和数据主权、大宗商品定价机制、各类商业指数、货币结算体系、信用评级机制、国际排名引导体系、国际舆论评价体系、语言推广、代级工业标准、各类国际认证体系等等。发达工业化国家在这类规则制度上已经积累了历史优势，也是他们在国际经济领域占有的最优质也是最不愿意转让的核心制度资产，而新兴国家在这个领域则相对处于劣势。

总之，一个更加多元的世界本质上反对任何单一价值观的统领地位，一个反映多元世界现实的国际秩序需要追求价值观的多元性和国际关系的民主化，在多样性中寻求共同价值和规范。



## 八、国际组织机制改革的滞后

相对于国际权力格局而言，国际机制对国际权力格局既有一定的“适应性”，又有一定的“滞后性”。一方面，国际机制会反映机制建立时的权力格局，尤其是反映在机制建立过程中占主导性地位行为体的价值理念和行为准则；另一方面，由于权力格局经常会发生变化，而机制中占主导地位的行为体不愿意进行及时的权力让渡和分享，只愿意对机制做出一些微调和象征性的让步，这就使得国际机制表现出相当程度的惯性，机制改革往往成为构建良好国际秩序的难题，这在冷战后国际经济新秩序的构建中表现的尤为明显。像国际货币基金组织和世界银行，被人诟病之一就是存在一定程度的权力世袭制，未能体现国际事务管理的民主原则。

美国主张自由国际秩序的学者艾肯伯里认为，在一个权力正在发生重要转移的世界上，自由国际秩序正在经历一个“权威危机”，即自由秩序如何管理的危机。其核心是如何在有关国际秩序的制度安排中让新兴大国分享更多的与地位相称的发言权。1997年亚洲金融危机之后，发达经济体认识到全球经济金融的力量格局发生了变化，以中国、印度、巴西为代表的一些新兴经济体对全球经济系统的稳定性具有越来越重要的影响力。美国前财长劳伦斯·萨默斯和加拿大前财长保罗·马丁提出，与其把这些新兴经济体关在全球经济和金融治理的门外，不如把它们邀请进来，毕竟，让它们成为“问题解决”的一部分，要好于让它们成为“问题”的一部分。正是在这种背景下，七国集团财长会议发起成立了二十国集团财长会议机制，根据系统重要性和地区代表性两个标准，确定了12个新兴经济体进入。但观察随后的发展历程会发现，二十国集团财长会议实际上是“七国集团+新兴经济体”的治理模式，无论是在议题设置还是议



事决策中，七国集团都会事先进行协调和“定调”，发挥对二十国集团“事实上”的领导核心作用，新兴经济体在全球经济金融的价值理念和行为准则上仍然处于“被治理”的地位。

2008 年美国次贷危机引发全球性金融危机，发达国家操控全球经济治理的局面遭遇空前的挑战与“合法性危机”，美国提出要召开二十国集团的领导人峰会机制，共同商讨和应对全球经济金融危机。在危机形势最为严峻的前三次峰会中，美国同意要进行更有雄心的全球经济治理改革，包括将二十国集团峰会机制化并指定为“国际经济合作的首要平台”，以取代七国集团峰会的作用，承诺七国集团未来只负责发展援助和反恐等少数议题，同时还要制定 IMF 和世界银行量化改革的路线图，规定 IMF 对新兴经济体转让 6% 的份额和两个执董会的席位，世界银行对新兴经济体转让 3% 的投票权。但自 2010 年以后，随着美国经济形势逐渐好转，美国开始对全球经济治理改革的承诺采取“拖延”的战略，一方面，淡化二十国集团峰会的作用，重新将七国集团作为核心治理机制，以垄断全球经济的规则制定权，并开始大谈 TPP、TTIP 等将新兴经济体排除在外的“下一代国际经贸规则”，另一方面，以国内政治为由，对 2010 年 IMF 的份额和治理改革方案的落实一拖再拖。美国在 IMF 的份额占到 17.67%，而 IMF 任何重大决策都必须获得 85% 的投票支持，这样就使得美国在 IMF 拥有事实上的否决权，美国一家反对就可以使得大家普遍达成的共识付诸东流，本身就暴露出 IMF 在治理机制上存在重大缺陷，显示了治理机制的一家否定的非民主特性。

2010 年欧债危机爆发以来，IMF 将近 90% 的资源用于欧洲。乌克兰危机的背景下，IMF 又批准了对乌克兰的 170 亿美元贷款，进一步使 IMF 的资源集中于欧洲，但从贷款条件上看，这一次 IMF 基本上都采取了宽松的贷款条件，这与 1997 年 IMF 对亚洲借款国提出苛刻的贷款条件形成鲜明反差，实际上反映出



IMF 实际运行中存在的双重标准问题。对于世界银行来说，国际金融危机爆发以来，新兴经济体一直呼吁世界银行进行增资，提高贷款能力，但发达国家由于担心增资会稀释自己在既有国际机制中的投票权，因而采取了一种既不明确反对也不表示支持的暧昧态度。

无疑，类似 IMF 和世界银行这类反映特定阶段力量格局的国际组织，应当拥有动态的权力调整机制，以适应变化了的国际力量兴替格局。针对国际货币基金组织和世界银行改革的严重滞后，在 2014 年召开的金砖国家首脑峰会通过的《福塔莱萨宣言》中，金砖国家对国际货币基金组织改革方案无法落实集体表达出“失望和严重关切”情绪。

总体上看，当前国际机制的惯性导致全球经济治理改革遇阻，最终使得国际经济秩序呈现出失衡、失序和失效的三重困境。在失衡方面，一是全球经济发展的不平衡，南北差距仍在扩大；二是要素流动的不平衡，资本要素流动空前活跃，劳动力、技术要素的流动则相当缓慢。三是发达国家和发展中国家的有效需求不平衡。发达国家基本需求早已满足，在危机的情况下，发达国家的有效需求出现萎缩；发展中国家本来存在巨大需求，包括吃穿住行等基本方面，但由于其基础设施落后以及国际治理中话语权的缺失，使得这种需求难以被有效地激发出来。在失序方面，一是国际金融资本脱离实体经济的运行变成短期的投机资本，给国际金融市场和大宗商品价格波动带来巨大风险；二是国际贸易增速放缓，2015 年全球贸易增速仅为 2.8%，是过去 30 年来最低水平；三是区域性贸易协定大量涌现，全球多边贸易体制前景堪忧。在失效方面，IMF 所代表的国际金融救助体制和世界银行所代表的国际发展融资机制都表现出某种程度的“失效”。发达国家要求 IMF 和世界银行收缩战线，提高金融救助和发展融资的有效性；而发展中国家则要求国际金融机构要放弃教条性的贷款条件，尊重发展中国家和受援国的经济主权和自主发展权利，动员更多优惠的资金来





支持发展中国家实现减贫和落实 2030 年可持续发展议程。

正因为如此，当这类旧的国际制度出现僵化和改革不力的背景下，各类新兴国际制度开始涌现出来，这是当前全球治理出现深刻变革的前兆，反映了这类旧的国际制度结构开始出现松动。新兴国际制度有的对原有机制具有一定的替代效应，例如金融危机后在国际经济治理领域比较活跃的 20 国集团，有的完全是无中生有的新事物，例如上海合作组织、金砖国家首脑峰会机制，有的是试图摆脱既有体制另起炉灶，搞排他性集团，例如跨太平洋贸易伙伴协定（TPP），有的是对既有国际制度着力不够、意愿不足的领域发挥重要的增量增益效应，例如亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行。



## 下篇 中国对国际秩序的理解和实践

多年来，中国的学术界和外交界一直就是对国际秩序、世界秩序和全球秩序问题进行思考和研讨的先行者。在国外，来自发达国家和发展中国家的学者们同样就这个问题提出了很多看法。中外学者在这个问题上处于同一个思想起跑线上。在现实的层面，随着中国成为第二大经济大国，亚投行、金砖国家开发银行相继建立，“一带一路”倡议得到四方响应，世界的地缘经济和政治版块正在出现具有世界历史意义的转移。也就是说，如果有志同道合国家的支持，中国现在有能力来推动国际体系发生重要的变化，从而为推动建立一个更加公正的国际秩序作出中国的贡献。

### 九、冷战后国际秩序与中国

#### 1、中国对主权国际秩序的维护

就二战后建立起来并延续至今的全球主权秩序而言，中国一直是其最坚定的支持者和维护者。中国一直是联合国主权国际体系的维护者。中华人民共和国建国后一段时间与联合国有过不愉快的经历，包括 20 世纪 50 年代初美国操纵联合国拼凑出“联合国军”武装干涉朝鲜半岛局势，以及美国为首的西方国家在联合国外交中阻止中华人民共和国在联合国合法席位的恢复，但即便在这种国际环境下，中国并没有否定联合国以及联合国宪章的原则，新中国外交也用了二十多年的时间，最终恢复了自己在联合国的合法席位。在中国被人为排除在联合国体系之外的年代，中国在 20 世纪 50 年代同新兴独立国家共同倡导



的和平共处五项原则和亚非会议十原则，同联合国宪章基本原则并不相悖，反而是对其重要丰富和发展。恢复联合国合法席位以后，中国也一直是联合国主权与互不干涉原则的维护者。

中国外交以实际行动推动了联合国主权国际体系的扩容，使得联合国体系更具有广泛性和代表性。战后广大殖民地地区如火如荼的民族解放运动、争取民族独立运动，最终推动了几百年来国际殖民体系的土崩瓦解。新中国支持、援助、引导并利用好了亚非世界解放和独立的潮流，同时，一大批亚非新兴独立国家加入联合国主权体系，从根本上改变了联合国体系的成员结构，也正因为联合国成员结构的变化，中国后来恢复在联合国合法席位也就水到渠成。

中国对主权为核心的国际秩序组织原则和规则，则一直是坚定的维护者。中国是联合国宪章及其核心原则的坚定捍卫者，一直努力以自己的力量，并且与一切认同《联合国宪章》主权原则的国家一起努力维护联合国宪章所体现的一些基本国际规则，如主权平等、互不干涉内政和和平解决国际争端等等。这些原则虽然是联合国宪章的核心原则，但在冷战后受到了来自一些大国的多方面挑战和冲击。小布什时期美国一度试图建立“新帝国”，西方以促进人权和民主的名义干涉其他国家的内政，在国与国关系中频繁使用军事干涉和武力威胁。为了维护联合国宪章的基本原则，中国在国际舞台上，特别在联合国安理会中，对有关国家的政策和行为进行了有力的牵制和抵制，比如在叙利亚问题上四次否决了一些大国的干预提案，从而以一种建设性的否决力量发挥了国际规则维护者的角色，及时地维护了主权国际秩序的底线。现在的国际秩序转型，不能以否定主权为前提。主权制度和规则是当代国际秩序的基本原则，人类目前的政治认识和智慧，还没有发展到比主权更重要更有效的原则，来确立一个新的国际秩序。

## 2、中国参与国际规范规则



第二，就国际秩序的一般规范规则和保障性的国际组织支柱而言，中国并不反对公认的、接受范围较广的国际规范和规则，对具有广泛成员代表性的国际组织，也采取积极参与的态度。作为一个规则的参与者，中国经历了一个主动改变自己以适应国际秩序的进程。在这一阶段，中国接受了市场经济的基本理念，通过不断推进市场导向的国内改革实现了加入世界贸易组织的目标；中国从抵制到承认人权的普遍性，接受了人权包括经济社会权利也包括政治公民权利的一般立场，把保护人权写入本国宪法，也加入了联合国经济社会权利公约。中国原则上接受了“保护的责任”原则，承认在一国人民在遭到种族屠杀、族裔清洗、战争罪和反人类罪的侵害时，国际社会有责任进行外交干预，并作为最后手段，可以在联合国安理会的授权下付诸军事干预。中国接纳了可持续发展的理念，在国内推进“美丽中国”建设，并在国际社会加强环境保护和应对气候变化的进程中发挥了越来越积极的作用。一句话，在中国从计划经济向市场经济、从粗放型经济向环境友好型经济的转型过程中，从一个独善其身、自力更生的封闭社会走向一个全球化和信息化社会的进程中，从一个贫穷落后的政治军事大国走向一个综合国力强国的进程中，中国采取了顺势的应对战略，看准和平与发展的世界大势，通过在国内有选择地导入国际规则来推进内部改革，实现了国家经济社会的超高速发展，诞生了“弯道超车”的奇迹。与此同时，作为规则的参与者，中国通过改革自己，影响了世界。通过自身改革，中国实现了国家的更新，壮大了国力，不仅可以通过对外输出正的外部性，让国内发展带动其他国家的发展，提升了中国制度和经济的对外吸引力；而且，以更加雄厚的国力为支撑，中国现在可以主动给其他国家提供国际公共产品，为全球和区域治理提供新的增量治理资源，发挥新的国际塑造力。

中国参与西方主导的一些国际规则具有主动选择的特点。中国按照自己国内改革的节奏，逐步参与虽然由西方主导但是却具有较广泛适用范围的国际规



则。因此，中国既不是全盘接受，也不是不加选择。将国内改革的节奏和进程与既有国际规则的参与进行平衡和取舍，在保持国家稳定和独立性的前提下，使得两者处于可控而又平衡的互动前进过程中，是中国参与西方主导的许多国际规则的一个重要经验。第二个重要经验是，面对既有的西方主导的国际规则，中国通过参与和熟悉这些规则来改革这些规则，而不是通过打破这些既有规则再来改革这些规则，这有效维护了国际体系的和平和稳定。第三个重要经验是，参与这些西方主导的国际规则尤其是金融贸易类规则，我们既要看到中国受益的一面，但是也要看到中国为此也承担了很大的国内成本，但是这些成本很多是中国自己内部消化的，很少外溢出去，这体现了中国的节制和对外部世界负责任的态度。总之，中国是在保持着内政和国际体系之间良性互动的背景下参与国际规则的，对两个大局、两种市场、两类规则的高度统筹平衡能力，是中国和国际体系相互受益的重要保证。中国选择了一种共生而不是对抗的方式，处理好了中国与外部世界和国际体系的关系。



## 十、中国国际秩序规范

### 1、主权规范

维护联合国为核心的主权制度与各种挑战主权制度的实践之间的矛盾。经过多年的非殖民化和民族解放建国运动，世界政区版图基本定型了，奠定了来之不易的以联合国为核心的相互确认的主权国家体系。在殖民地半殖民地世界中，支持各个民族从殖民地半殖民地体系中解放出来并独立建国，具有正义性，是世界大义所向；但是，在一个已经定型的相互确认主权国家体系中，国际社会如果在违背主权国家意志情况下，再支持和鼓励主权国家内部的分裂主义和分离主义，理论上是在挑战和威胁相互确认的主权制度，其行为已经不具有正义性。冷战结束以后，联合国一度在西方国家新干涉主义、“民主”推广、普世价值、保护的责任等理念的影响下，介入到一些国家的内部政权更替之中，而一些国家公开支持他国内部反对派，以推翻他国合法政权为目标，这些行为都是在挑战和威胁主权国际秩序。当今世界，主权固然存在发展的需要和必要，但是主权制度的发展不是去否定主权制度，而是更好地维护相互确认的主权国家体系，毕竟，人们至今还没有发明更好的足以来代替主权的制度，来保护国际体系中的弱小国家。就此而言，国际制度改制和转制必须遵循主权这一原则性的制度。实际上，那些着迷于推翻他国合法政权、侵害他国主权的国家，在涉及到自己主权问题时，从来都是寸土不让的。

中国是主权国际制度的维护者，主权是涉及国际秩序基础性、原则性的制度，因此，以联合国为核心的主权国际制度不应该改、也不能改。近年来，不少地区轮番出现不安和动荡，它不是像有的干涉主义理论所宣称的，是主权原则过时了、当地的政府组织方式落后了，恰恰是主权原则和政府没有得到应有





的尊重的缘故。这并不是说主权规范原则不需要发展,在一个互联世界中,主权国家之间面临许多从国内政治外溢到国际关系中的共同问题,这类问题的处理单纯依靠一国都是不可能的,需要各国在国际制度框架下进行共治。

## 2、普遍主义与国际秩序共同规范的塑造

在国际秩序问题的认识上,人们常常持有一种简单化的逻辑,也就是当世界都按照某一地区或某一国家秩序原则来进行组织的时候,世界会自然到达一种秩序状态。但是,假如一个强国致力于将自己的价值观念和发展道路作为普遍的模式向外推广的时候,那么它与主权国际秩序最基本的互不干涉内政原则出现极大的矛盾。就此来说,任何国际秩序理论如果建立在以某种文明自身的价值观念和规范来改造和塑造其他地区,往往都会主权秩序产生很大的冲突。

为此需要在普遍主义这个问题上形成新的共识。事物之间本是普遍联系与互联的,存在于一个疏密不等、彼此共生的关系之中。这种尊重差异同时又承认差异之间存在可联系性、可通性的认识,或许恰恰是长期被压抑却亟待挖掘和复兴的普遍主义秩序观。这种普遍主义首先承认万物有别,但同时认为万物存在普遍关系性,彼此之间存在共通的可能;这种普遍主义反对干涉,但是又主张互不干涉并不意味着互不来往,万物存在普遍联系性和关系性,彼此之间所以出现现在许多“不通”而产生的冲突现象,是因为缺少沟通、商量,或者不沟通、不商量。第一种普遍主义在二元对抗中求“一”,第二种普遍主义从多元共生关系中求“一”;第一种普遍主义着重“同化”,要将万物变成相同,这必然造成无休止的抵制和抵抗,这已经被反复证明为失败的外交政策和国际秩序建构途径,第二种普遍主义却强调“通化”,也即“求通存异”,从对话、商量、相互尊重中寻求共通共鸣的地方,从而相互融合,形成国家间交往和文明间交往模式的突破,以及国际秩序伦理建构的另外一种可能。

第二种普遍主义所包含的一些原理,既可能为组织世界秩序提供新的知识



资源，也更与中国外交哲学和实践以及世界本来的多样性存在自洽的地方。例如，任何秩序中，行为体都应该坚持审慎和克制的原则，将互不干涉作为共同遵守的原则。如上所述，第一种普遍主义在实践中恰恰与互不干涉原则是冲突的。同样，互相联系中的国家处于一种共生的关系之中，这种关系不是相互对抗的，而是相互依存的。第一种普遍主义以二元对立中求“一”的方式，在外交上会倾向于以结盟对立的方式构造秩序，第二种普遍主义则以多元共生中求“一”的方式，在外交上致力于扩大结伴不结盟的伙伴关系。再比如，假如“关系”而不是“干涉”成为秩序组织的原则，不同行为体之间各个层面的互联互通，就应该成为秩序建设的重要内涵之一。一旦把思维逻辑从第一种普遍主义切换到第二种普遍主义，就容易更清楚地认识中国崛起的理论逻辑。那种认为中国崛起必然像过去大国崛起那样会给世界带来冲突的观点，主要受到第一种普遍主义认识论的影响，因为第一种普遍主义恰恰主张将对自己恰当的逻辑强加到他者身上，这是国强必霸的逻辑。受到第一种普遍主义思想影响的国内外学者，很自然地认为一旦中国强大了，中国道路中国制度应该成为全世界普遍适用的原理，推及到他国，而这种思维本质上恰恰背离了中国外交的主流哲学，是中国外交经常批判且引以为戒的。

真正的普遍主义秩序原则并不在于将一种小范围的秩序经验放大到放之四海而皆准，而是在尊重差异以及互不干涉前提下，逐步扩大更为紧密的互联互通关系。为此，各方应致力于探讨共同的规范和规则，在类似于和平共处这样的规范上形成对秩序价值的理解，才可能逐步摆脱以往秩序组织的经验约束。在世界秩序组织问题上，中国的优势可能不在于第一种普遍主义，而在于第二种普遍主义及其实践，这也正是和平共处、和谐共生原则的普遍主义意义所在。中国外交哲学和实践其实一直在第二种普遍主义中寻求与世界关系的和谐共生。按照第一种普遍主义理解中国外交，逻辑结论一定是中国强大了会输出自



己的模式和对外干涉，所谓“国强必霸”。按照第二种普遍主义理解中国外交，就很容易解释为什么中国反复强调互不干涉内政、文明互鉴、互联互通、国际上的事情大家共同商量着办等协商民主理念。以一个国家的政治思想来规划世界秩序的想法和做法总是力有不逮的。人类文明要向更高阶段迈进，需要逐步摒弃第一种普遍主义，更多地回到第二种普遍主义原则下，探索形成和谐共生的新世界秩序。



## 十一、内外秩序矛盾处理

### 1、内外结构性矛盾的处理

在内外政治结构性矛盾的第一个方面，中国既不认为否定或者削弱主权制度就可以克服排他性主权制度对国际合作的障碍，或者使得各国内部制度趋同就可以达到一个秩序良好的全球治理状态；也不简单认为国内政治和国际政治分属两个不同领域，各自服从不同的政治原则。中国在国际场合对主权在国际秩序中的底线原则的坚持，甚至使得中国在大国群体中显得略有孤单。然而，这种孤单和坚持绝不意味着中国站到国际关系发展潮流的对立面，而是恰恰体现了大国在主权问题上的责任。在内外政治关系上，问题的核心并不是否定主权原则、取消主权的排他性障碍就可以大幅度地提高国际合作质量，而是如何在承认主权为国际秩序基本面的前提下，通过发展和完善主权，减少内政的排他性和全球问题需要的合作性之间的矛盾。因此，内外政治关系的悖论并不是要去否定主权，而是如何在协调好这两者关系之中不断丰富和发展主权理论。在制度体系之间的合作上，寄希望于各国内部制度体系的趋同，甚至以强制外交手段按照一方意志改造他方内部制度，以为如此就能增进国际合作，违背了国内多样性制度的国际现实。没有足够的研究表明，两个制度体系近似的国家，比制度体系差异的国家在双边合作和遵守承诺问题上要表现得更好。

中国对国际秩序内外矛盾的理解和处理，可以包括以下三个方面内容：

第一，新中国领导人在自身制度体系建设过程中，一直在思考国内制度体系与外部世界和平共处的关系。新中国建立了坚决维护国家主权、安全、发展利益以及独立自主、和平共处的外交制度。1956年，周恩来在会见外国领导人时曾说，中国人不搞对外扩张和殖民，根子上“是被国内制度限制住了”，与此



同时，周恩来还强调国际关系教育在培育双边世代友好关系中的意义。除了前文引用的邓小平关于国家制度在处理内外关系上的矛盾的阐述以外，在论述到中国制度体系标准问题时，他说“社会主义的一条标准就是不称霸，如果称霸就不是社会主义”。习近平主席在 2014 年访问德国期间，谈到中国和平发展道路时指出，“我们在政策上是这样规定的、制度上是这样设计的，在实践中更是一直这样做的”。从表达的连续性、稳定性来看，这并非只是中国的外交说辞，而是将合作共处作为自身制度体系在处理内外关系上的一条重要标准在对待，主动将其作为处理对外关系上内在的克制和约束。

**第二，合作的政治制度而不是制衡的政治制度。**“合”与“共”的政治文化是中国政治制度的根本精神。中国制度体系不是建立在制衡基础上，而是建立在合作和整体的基础上，制度设计上强调的不是分而治之，而是合而治之。理解中国的制度体系，必须抓住中国共产党在整个制度体系中的核心地位，才能理解中国政治中政党、政府、立法机关的一体关系。按照西方政治理论“分”的逻辑，常常将中国的制度体系解释得支离破碎。在内政和外政关系上，中国制度体系把内政与外交的协商、衔接、统筹置于突出位置，其隐含的一个假定是，内政和国际关系处于对抗和冲突状态不是追求的目标，在国家治理和参与全球治理过程中，需要形成紧密共生的内政和外交关系，把握内政和国际关系彼此互动的节奏，避免内政否定国际关系或者国际关系否定内政的消极状态。当然，这并不排除中国在国家核心利益受损的情况下，利用合法的权利采取行动终止外界对中国核心权益的损害。因此，在中国制度体系下，我们可以认为国内政治与国际关系处于一种协商和共生的状态下，形成了一个较为高效的内外合作关系处理体制。

第三，中国制度体系在与不少多党竞争和分权制度国家打交道时，双方都存在一个彼此适应的问题。理论上，在中国制度体系打交道时，多党竞争和



分权制度的国家很容易判断中国政策的连续性。换句话说，中国制度的预期性和确定性更强。反过来，中国则不得不适应如何同多党制和分权政治国家打交道，后者的不可预期性和不确定性要更强。这是个不断熟悉和学习的过程。对于中国来说，已经慢慢积累了与不同制度尤其多党竞争和分权制度的国家打交道的经验，表现在广泛开展政党、议会甚至地方的对外合作交流。尤其值得一提的是，中国近年来开始重视同相关国家签署双边关系五到十年外交发展规划，将国内国民经济和社会发展五年规划的模式复制到外交领域。这种做法并不简单地在于突出双边关系全方位性，也许更重要的是，规划的约束性在一定程度上可以避免对方政党轮替和议会改组对中国与其关系的冲击。目前，中国至少已经同八个国家和地区签署了双边外交中长期发展规划纲要，这些国家和地区分别是中印尼全面战略伙伴关系未来规划、中泰关系发展远景规划、中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015-2019）、中国与吉尔吉斯斯坦关于两国毗邻地区合作规划纲要、中国东北地区与俄罗斯远东及东西伯利亚合作规划纲要（2009-2018）、中国与中东欧国家合作中期规划、中国-阿拉伯国家合作论坛2014-2024年发展规划、中欧合作2020年战略规划。双边外交发展中长期规划将两国发展战略和步骤对接和衔接起来，这是当前中国大国外交正在尝试的一种新做法，其在多大程度上能够克服内政对双边合作的消极影响，以及其取得的效果究竟如何，还需要在阶段性的双边外交发展规划实施完毕后进行绩效评估和检验，但是这种探索确实是解决内外政治抵触的建设性方法。

中国在同多党竞争国家打交道时，还有一项外交成本来自于对方国家政党的轮替对双边关系的影响，假设对方出现对华不友好的政党上台执政的时候，有可能损害已有的外交成果，双边关系因此出现倒退。这个问题需要通过包括政党交流在内的方式来处理。中国对不干涉内政原则的坚守，使得中国不会采取影响对方大选、希望对华友好政党执政的方式来稳定双边关系。但是中国可





以主动发展和促进与对方在野政党或反对党的交流，或者扩大全国人大与对方议会各个党派议员之间的对话，加强对对方政策倾向的了解。这种交流的增加不在于影响对方内政，外国也不应该将其理解为干涉其内政，而在于为对方政策潜在的变化做准备。反过来说，外国的执政党也需要慢慢适应中国这种外交。对于中国来说，最理想的状态是，在竞选时期，那些多党竞争国家的任何政党都不应该打对华政策牌。换句话说，如何让多党轮流执政国家在对华政策上形成共识，像巴基斯坦等国家那样，无论任何政党上台，都不会将损害与中国的关系作为政党的外交选项，成为新时期中国大国外交需要面对的课题。

## 2、合而治之与分而治之

在分析思维支配下，人们习惯将世界和社会切割为各个部分，寻找各个部分之间的因果联系，从而寻求秩序，在合析思维主导下，人们更多地是在将世界和社会的各个部分形成一个紧密结合的共同体的前提下思考秩序。在治理思想上，前一种表现为分而治之的分治思想，后一种表现为合而治之的共治思想。

在外交理论和实践上，分而治之的激进做法就是肢解、瓜分、离岸平衡对手。在对自己周边以及其他地区的政策上，既有的大国对自己周边的联合或者其他地区的联合不是抱着支持和鼓励，而是怀有警惕和防范，必要时予以拆散的思维。今天世界许多地区的动荡，都可以从殖民者撤离这些地区时刻意播下的不和种子中找到原因，现在流行的有的大国外交理论则公然将“离岸平衡”视为外交方向，直接或间接地制造了一些地区的分裂和混乱。当今世界制造别国内政分裂的另外一种流行办法是以“自由”、“民主”的名义公开支持别国内部的政治反对力量和分裂力量，在一个主权国家体系已经定型的世界中，这种做法一再违反《联合国宪章》，既涉及到对民族自决原则的滥用，也与联合国1970年通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》相背。



分而治之并不符合共生的价值理念。在中国的大国外交理念中，中国并不希望看到其他国家和地区分裂，而是倡导各个地区联合自强，支持周边地区和其他地区走向更紧密的联合，走合而治之的道路。一个地区共同体的形成并不一定只有唯一的欧洲一体化模式可以参考——该模式通过设定严格的标准来将达标的周边地区吸纳到自己的体系中去，在差异化很大的地区，通过互联互通实现便利化的合作，是另外一种合而治之的方式。这点使中国的大国外交与一些传统大国擅长使用的分而治之或者离岸平衡外交形成了强烈的对比。在外交实践中，中国往往把对象国及其所在地区作为一个整体来进行统筹，以定期合作论坛形式同拉美及加勒比地区国家、非洲、阿拉伯国家、太平洋小岛国、中东欧国家、东南亚国家、中亚国家建立了发展伙伴关系，这种全面外交安排几乎覆盖了所有发展中国家和地区。



## 十二、中国国际制度供给

### 1、代理性组织与离域事务的处理

“是否拥有对时空的借用”是定义定域思维和离域思维的标准之一。对秩序来说，有的侧重在定域范围下进行组织，有的侧重离域下进行组织。主权国家是一种典型的定域下的制度。当国家开始与外部世界产生来往并拥有组织自身与外部世界关系的能力时，其在这个来往过程中就会培育并运用离域思维来处理内外关系。通过时间和空间的分离，并在分离的时空之间构成相互依存的共生关系，是强国组织内外秩序很重要的方式。当一个国家与外部世界相互借用时间和空间的能力提高了，我们可以说这个国家组织国际秩序的能力也就提高了。

在空间上，离域思维通过将自己的利益和关切嵌入到外部国家和地区中，在同别国和地区相互代理的发展中实现自己与别人的互利共生；在时间上，通过与他国或地区建立更强的共同记忆和未来回报，保持合作共生关系的可持续性，这类共生体现了个人和国家既与历史和前代存在一个合约，同时也与后代与未来签署了一个合约。离域思维在国际关系中还表现在将从民族国家定域体制下分离出来的越来越多的国与国共同事务，通过体外再造一种组织——例如国际组织——的方式来对这类事务施加治理。从这个意义上讲，国际组织实际上代理的是国际关系领域中日益增加的单个国家想做但是做不了，必须通过集体合作才能处理的公共事务。

离域思维需要中国同有关国家和地区在国际关系层面大力发展反映彼此共同利益和关联利益的代理性组织。这很容易理解为什么中国外交发展到现在这个阶段，开始重视发起成立金砖国家开发银行和亚洲基础设施投资银行这样的



体外组织。就此来说，中国对国际组织的重视在原理上同西方国家实际上是一样的。过去中国的权益主要集中在自己领土范围内，但是现在越来越多的中国权益则存在于境外，国家权益既有定域的特点，同时也增加了丰富的流动内容。反之亦然，其他国家在中国同样存在不少贸易和投资权益。中国和世界的相互需求、相互依靠都在加深。这种相互渗透的新的世界经济结构形态的管理除了需要外交制度作出调整以外，更需要通过代理性国际组织的设立，来合作管理在国与国之间流动着的共同事务。就此而言，国际秩序并不完全是按照某个阶段国际关系中最有权势国家的意志所形成的制度安排，也不简单是这种国家内部秩序在国际上的放大。新时期国际秩序建设的重点是如何通过代理性国际组织的发展，来有效管理从国家定域体系下分离出来的大量全球性和地区性共同问题，至于许多仍然具有很强且还能分辨的内政属性的议题，则不应该是国际秩序所要调整和干预的对象，而是国内秩序关注的议题。中国已经日益意识到并正在运用离域思维管理这类跨国流动的关系和事务，经常强调的要统筹两个大局、两个市场、两种资源以及 2014 年中央外事工作会议新加的“两类规则”统筹的重要性和迫切性。

## 2、中国的国际制度供给

第一，对待老的国际制度，不是挑战，而是改革和补充。新兴国际制度建设重在发挥制度创新效应。

在国际体系的改革进程中，应该鼓励而不是抑制增量的国际制度和国际规则创新行为，只要这种创新的目的是为了提升促进国际制度和规则的完善，有利于更好促进全球和地区挑战，这类良性的竞争在今天的时代应该是不可或缺的要害。中国既无利益也无必要去挑战现行国际秩序，推翻通行的国际规则。但这并不表明，中国作为现存国际秩序和规则的重要国家，对秩序和规则中的不合理部分就无动于衷，也不意味着因为某些大国对不合理国际秩序和规则改



革的抵制而放弃推动改变的努力。中国要推动全球治理体系的改革，一方面要在现有主导国际制度内以共识推动渐进改革，另一方面也要在现有国际制度之外，在被现有制度忽略或者现有制度无力治理的领域，在地区或多边的框架下发展与同道国家间的制度化合作，建立新的国际制度。这些新国际制度和规则的建立不等于也不是要从现有国际制度和国际规则中完全退出，“另起炉灶”，而是要证明中国和其他同道国家具有创造新国际制度和国际规则的能力，目的是要通过新制度和规则来补充现有的国际制度和规则，以增量方式来提升全球治理的能力，同时对现有的国际制度和规则形成推动内部改革的外部压力。

在某种意义上，过去的中国也可以称得上是一种国际规则的共塑者。从参与者的角色出发，通过接受某些国际规则，中国帮助实现了这些规则的再生产，从而参与了这些规则的塑造过程。不过，这种塑造作用是被动的，对规则内容的型塑只起到有限的作用，主要是扩展了这些规则的适用范围。作为另一些规则的维护者，中国通过捍卫诸如主权平等和互不干涉内政等国际关系基本原则，保证了这些规则在新时期的再生产，让这些原则历久弥新。但是，这一类的塑造作用是防御性的，目的是防止已有规则的内容不被其他国际力量所改变和破坏。简而言之，通过认可某些规则，如可持续发展和贸易自由化，通过坚守某些原则，如和平共处五项原则，中国以选择性和防御性的姿态参与了这些国际规则的维系和维护。而且，遵守和坚守这些中国参与塑造的国际规则仍将是中国处理与国际规则关系的一个重要方面。今天和未来的中国要更多发挥国际规则共塑者的作用不是要完全与过去角色决裂，不是要放弃我们过去已经接受或者努力维护的国际规则，而是要在继承的基础上对现有的国际规则进行必要的完善和强化。

作为一个新的共塑者，中国需要发挥更加主动的国际规则的塑造者角色，而不能仅仅停留在认可或坚守已有的国际规则。被认可的规则需要与时俱进，



因而需要被重新塑造。比如，国际货币基金组织和世界银行的份额与投票权的分配规则已经日益与国家间的经济力量对比相脱节，急需改革来提升其国际合法性。要求改革上述两个国际金融机构的呼声一直存在，但一直不存在推动改变发生的强大驱动力量。随着新兴大国的群体性崛起，这种状况正在发生改变，正在凝聚起主导大国必须直面应对的改革压力。过去我们坚守的原则同样也存在与时俱进的要求，需要中国在内的各国去发展这些原则，来适应一个不断变化中的世界。比如，在应对气候变化上我们坚持共同但有区别的责任，并把它理解为发展中国家无需承担任何有法律约束力的减排义务；如今，中国已经承诺将达成对所有国家适用的有法律约束力的协议。此外，在一个全球化的世界里，地区和全球挑战日益复杂和艰巨，原有的国际规则无法导向有效的国际治理，而需要更加强有力的国际规则来应对，或者需要另辟蹊径，发展新的国际规则来提供解决方案。因此，主动塑造国际规则将是各国面临的重大挑战。作为一个上升中的大国，中国将具有更大的利益、更强的能力并受到更高的期待去承担国际规则主动塑造者的角色。

第二，两类规则上的处理。在“两类规则”关系上，中国现在面临的不是简单的、单向的“与国际接轨”或者“接受国际规则倒逼国内改革”这样的问题，而是需要将“两类规则”统筹起来对待。就“两类规则”而言，核心是处理好国内法律法规和国际法律法规之间的关系。两者的关系既包括将国际上通用的规则经过转化变成国内法律法规体系的一部分，更要重视积极主动地将中国规则通过多边组织转化为国际规则的一部分；既包括积极参与国际规则的立改废释工作，更要重视在推动国际关系民主化进程中，探索构建中国特色的国际法理论和实践体系；既要在涉外事务处理中与通行的国际法律法规体系保持一定的衔接性，更要牢牢坚持国内法治体系的独立性；既要重视参与一些具有广泛代表性和合法性的国际法院系统，更要重视积极探索建立亚洲地区性法





院系统的可能性和必要性。一个完整的中国法系既包括国内法律法治体系，也应当包括在推进国际事务民主治理和国际秩序建设中所形成的更多具有中国式理解的国际法律法治体系，从而更为有效地通过新兴国际法律规则的制定将中国同世界共同的和平发展成果固定下来。



### 十三、中国国际秩序规划

构建一个稳定、繁荣、公正的国际秩序，是各国外交共同的目标。人类历史上曾经存在多个并存的地区性秩序，第二次世界大战以后成立联合国，代表着当时近 50 个国家在追求普遍性国际秩序问题上的探索，但是随着冷战的爆发，世界很快回到对立状态中；冷战结束以后一段时期，美国甚至试图构建自己主导的普遍性国际秩序，但效果不佳；进入 21 世纪以来，世界呈现失序、失范的迹象，围绕国际秩序构建的问题再次成为国际关系中的前沿议题。

为什么多极国际体系最终都会转向对抗性的两极体系，为什么守成大国与新兴大国关系呈现紧张和不信任，为什么部分有序的世界总是同部分失序的世界是伴生的，为什么国际秩序缺乏有力的国内秩序的支撑，为什么人们倾向于以对立的世界观来思考国际秩序？在构建国际秩序的进程中，这些矛盾显然成为要排除和解决的首要问题。中国自然会带着这些“为什么”，思考自己关于国际秩序的规划和设计问题。这些问题和矛盾并不仅仅只是政策选择，同时也是具有时代特点的理论问题。正如本报告所揭示的，人类政治文明的第一次突破在于形成国家，从而为特定地域内的居民提供政治共同体秩序的生活的话，人类政治文明的第二次突破则在于，如何为多样国家共存的世界，探索出一种更大范围政治共同体的秩序。随着人、财、物、智的流动发生史无前例的变化，更为我们提出了如何在一个互联世界中，探索持续稳定的国际秩序问题。

#### 1、对立与共生

以往人们在追求普遍性国际秩序方面，受制于二元对立思维和一元支配思维的影响，要么将世界一分为二地分成两个部分，要么自负地以自我为中心，认为按照单边的价值、规范、规则来组织世界各个部分，就可以形成一个良好



的国际秩序。在这种世界观支配下，我们由此看到的国际秩序是不完整的，有的时候表现为两强对抗的分裂秩序，有的时候表现为部分有序的世界和部分失序的世界并存的状态。二战结束以后，美国和苏联的对抗属于前一种，而冷战结束以后，美国试图单方面塑造世界秩序的行为则属于后一种，这两种秩序尝试均被证明失败了。在一个日趋多极的世界中，如果依然循着这种历史的老路，将难以避免大国走向结盟对抗的道路上。近年来，一些国家在没有充分协商的情况下，草率地将根本无望在安理会通过的草案付诸表决，从而人为地制造出安理会的分裂和否决状态；在西方主导的国际舆论中，冷战时期惯用的外交词汇重新开始流行起来；寄望于通过制造外部战争来转嫁国内经济危机的想法和做法，也开始有抬头的趋势。凡此种种，是应引起人们的警惕的。

这需要人们从旧的世界观中解放出来，面对新的互联的现实。在一个普遍联系而又互联的世界中，将任何部分分割和对立出来，都不是国际秩序构建的良好办法。一个互联的世界同时也是一个“一荣俱荣，一损俱损”的共生世界。我们认为这种关于秩序构建的共生世界观对于我们在一个互联世界中思考新的秩序，具有极为重要的意义。它在一定意义上代表着中国对国际秩序规划的独特思考，但绝非只是中国单方面的意愿，实际上正在逐步成为越来越多国家和社会团体的共识。

第一，在价值观问题上，世界应该围绕“共”来谋求最大的共识。在一个互联世界中，中国古人说的“道不同，不相为谋”的清高，已经不符合互联世界的现实；宗教秩序和普世价值秩序所宣扬的“道不同，互相讨伐”，已经反复证明不是多样价值世界共处的办法。为此，人类需要谦虚地在“道不同，互相为谋、为学、为鉴”中寻找共处的最大价值交集。在国际秩序建设问题上，中国已经走出了以价值观标准和意识形态划线的思维陷阱，是冷战时期最早走出这一划线标准的大国之一，中国为此收获着外交成果。反观冷战结束后的西



方，在国际秩序建设问题上仍然过于强调以价值观和意识形态划线，在当代国际关系中，我们发现最强调意识形态的不是中国而是个别西方大国。意识形态已经成为西方内部政治改革和对外参与国际秩序建设的思想负担。新的国际秩序如果还是强调以一种文明的价值标准来划分世界的话，这种国际秩序最后仍然会退回到历史上宗教秩序和华夷秩序/西夷秩序的窠臼之中。

“共”是一个包含群体的一个字，而以一家之价值观来统率世界，则是一个单边色彩很浓的行为。客观地说，战后西方世界的政治学发展，不乏以“共”为议题的，但这不是其主线；发展中国家追求的国际经济政治新秩序，要求的无非是一个成果共享的世界；今天各个地区探索的地区一体化合作，也是以地区共同体为目标；世界上兴起的多样文明的对话，目的是在不同文明之间寻求基本的共识；中国提出的“一带一路”重大国际倡议，更是把“共商、共建、共享”作为指导思想。一个日趋紧密互联的世界，首次把“共”而不是“分”和对抗作为一个严肃的问题摆在各国面前。

第二，在国际秩序的安全问题上，究竟结盟对抗还是合作共享，决定着未来国际秩序的状态。假设结盟对抗的思维成为国际安全秩序的支配逻辑，那么国际体系很快会分裂为两个或者多个对抗的集团，这是西方内部国际关系的历史悲剧。正如本报告所揭示的，人类政治文明要向更高阶段的迈进，必须在敌友问题的认识上形成突破；如果任何国际秩序的建构是以假设存在一个现实或者潜在的敌人为前提的，那么这种国际秩序注定是不完整的。宗教秩序中的正教-异教徒、自由秩序中的自由-专制两分法、华夷和西夷秩序中的文明和野蛮划分、冷战时期敌对的阵营意识、冷战后的普世价值思潮等等，大多都可以归类到这种具有很强局限性的零和思维中。人们应当清醒地认识到，少数国家和少数人安全而大多数国家和大多数人不安全的世界是不可靠的，少数国家和少数人的安全建立在大多数国家和大多数人不安全基础上的安全也是不踏实的。



因而，中国和其他发展中国家以及欧美世界部分人士提出的“共同安全”理念，比结盟对抗的安全理念更加符合国际秩序进化的逻辑。为此，避免国际体系陷入冷战时期的结盟对抗是大国的共同责任所在，寻求军事结盟体系建构国际秩序的途径应该受到抑制。一个互相承认的主权国际体系已经将各国纳入到一个命运共同体、责任共同体之中。作为一个命运共同体，国际体系成员需要从几百年殖民主义、帝国主义、霸权主义的历史中汲取教训，努力避免国际体系内部再度分裂，走向对抗，这是全世界面临的一个共同安全问题。

在一个互联世界中，国际安全秩序的建设不应草率地将某一个或者某一类国家定义为敌人，自由国际秩序将所谓非自由国家定义为自由世界的威胁，这种看法是荒唐的，其逻辑与中世纪时期宗教秩序中将异教徒定义为一种宗教秩序的威胁是一样的。罗尔斯的国际秩序理论在实践上已经被证明是对主权国际秩序的威胁。那些明目张胆地侵犯他国主权和领土完整的行为实质上是联合国主权秩序的敌人。但是互联世界中，人们必须认识到，更多国家面临的共同“敌人”，是许多日益需要更多国家合作才能解决的复杂问题。作为一个命运与共的共同体，各国真正的敌人不是带有意识形态偏见地去将某一类国家定义为敌人，而应该意识到，像极端主义、恐怖主义、环境难题、贫困问题、干涉主义、强权主义、霸权主义等等，才是人类面临的真正对手。这种问题解决导向而不是寻找敌人导向的秩序建构路径，既是中国在国际秩序建构中的态度，其实也是国际社会在国际秩序建设问题上迫切需要端正的一个认识问题。

## 2、自治与共治

一个互联的世界日益将一国内政暴露在国际政治领域，反之，国际问题也日益作用于一国之内政，现在几乎没有一个国家可以在国际体系中独善其身。过去的国际秩序建设没必要也不需要考虑互联世界的背景，但是新的国际秩序规划必须要考虑这一大背景。本报告在国内秩序和国际秩序互动理论基础上，



提出自治和共治的问题。

第一，良好的国际秩序必须充分尊重和信任主权国家对其国内议题自我治理的优先性权利，国际社会所要做的是支持和加强而不是否定和反对主权国家政府在其国内议题治理上的唯一性主体责任，这就是本报告强调的“自治”概念。但是另一方面，对那些越来越多从国家管辖范围来分离出来并成为各国共同面对、且非国际合作不能解决的共同议题，以及若不能得到妥善处理会危及到各国国内秩序的情况下，需要各国在一个共同协商基础上形成的规则体系下，探索“共治”的解决途径，这就是本报告强调的“共治”概念。

第二，为此，对于那些能够清晰地辨识为国内管辖的议题，应当充分地保留在国内治理中，但是对于那些不存在很大争议的、且关联到更多国家共同利益的议题，则需要借助国际组织来协调各国的一致行动能力。这种“自治”和“共治”结合的途径既肯定了国际秩序的主权底线原则，同时也在互联世界中试图发展主权的概念。在一个互联世界中，主权仍然是国际秩序的基础，但是互联的现实又使得主权国家行为之间具有高度的关联性，如果人们认识不到关联主权的现实，就无法反对来自外部的干涉主义对主权的破坏，也无法理解来自内部的、不受节制地对外转嫁国内消极因素对他国秩序的危害行为，进一步而言，从各国内部分离出到国际政治系统中的许多共同问题，更需要各国通过探索规则、程序、法律和国际组织，来对此施加共同治理。因此，自治和共治的并存对未来国际秩序的规划和建设是必要的。一个良好的国际秩序，应当建立在自治基础上形成的有序国内秩序和共治基础上形成的有序国际秩序相结合的基础上。这迫切需要人们在一个互联世界中，从理论和实践上共同探讨打通国内政治和国际政治的新政治学。

第三，在共治所需要的共同的国际制度规则和自治所需要的差异性国内制度上，本报告认为两者并不是冲突的，它也符合中国国际秩序规划思路。中国





和西方的秩序理论家们都认为一个良好的国际秩序仰赖一个稳定的国内秩序，但是不同的是，中国并不认为一个良好的国际秩序必须建立在一个国内制度体系完全相同的国家体制基础上，而是认为在一个差别性很强的国内制度体系合成的世界中，在保持差异性自治基础上也可以寻求彼此共治共生的国际秩序。

### 3、国际秩序规划的一般思路

据此，本报告在国际秩序四大支柱的基础上，提出中国国际秩序观和实践的一般思路如下：

第一，关于力量基础。本报告认为力量格局构成了国际秩序的物质基础。国际秩序的持久性和弹性必须既考虑到力量对比的静态性，更要考虑力量对比的动态性。一般来说，国内秩序是建立在权力有序更替的基础上的，但是国际秩序至今并没有形成权力的有序更替制度，从而导致力量对比变化后对国际秩序稳定性的严峻考验。良好的国际秩序必须拥有大国关系力量对比的动态调整机制，形成守成大国与新兴大国相互包容而不是相互踩踏的体制机制。本报告认为，人们既要看到新兴大国对国际体系形成挑战的一面，但绝不能忽略守成大国的心态失衡同样是造成国际体系风险的重要因素。因而，构建各类大国之间的新型大国关系，是国际体系保持稳定转型的重要手段，也是构建新的国际秩序需要重点关切的问题。此外，大国关系是重要的，但是并不意味着稳定住大国关系就能形成持续的国际秩序，经验表明，大国任意干涉、欺负小国，一些小国成为大国的棋子，同样会造成国际体系的动荡。因此，塑造大小规模不等国家之间有序、和谐、共生的大小国关系，对国际秩序同样重要。

第二，关于国内秩序。相互确保相互承认的主权秩序是战后国际秩序演进过程中最大成果之一，国际秩序的任何改革和调整不应该以否定主权为前提，而应该以完善和发展主权为指导。本报告认识到冷战后国际秩序实践中出现的个别背离主权秩序的思潮和实践活动，今日国际秩序的构想，必须回归而不是



偏离联合国宪章所确认的主权原则。只有放在这一大背景下，我们才能体会中国在国际上主张主权的特殊意义所在。本报告同样认为，在一个互联世界中，主权的外延出现交织重叠的现象，因而主张对那些能够清晰地辨识为国内管辖的事务，应当留在国家自治的范围内。每一个国家都处在不同的发展阶段，都有其特殊的国情，应该让各国人民根据自身的选择来决定本国的制度和发展道路。国际社会要发挥积极的建设性作用，帮助各国提升自治的能力，让每一个国家都能够不断提升其国家治理能力，实现国内的稳定、繁荣与公平正义。国际社会不能因为某种普世价值的诉求或者处于某些大国的私利而强行推动政权更迭，更要约束行使武力干预的冲动。冷战后西方干预的实践已经充分表明，这种不加约束的干涉行动不仅没有改善相关国家的国家治理，反而激发了族群冲突，在世界上留下了一个个乱源。

对于中国而言，中国应该采取三方面的内外政策：

1) 以中国的有效自治支持国际秩序建设：要本国继续扮演世界经济和政治的稳定源的角色，在“新常态”下实现国内发展的转型升级；

2) 要以中国的有效自治带动他国的有效自治：要以“一带一路”倡议为抓手，实现中国发展战略与沿线国家发展战略的对接，通过共享发展成果，支撑沿线国家提升国家治理的能力；

3) 要以中国的有效自治所带来的新增实力支援其他国家的有效自治：要借助中国发起成立的新国际发展融资机构，提升中国各个领域的国际公共产品供应，在强化与现有国际组织合作的过程中，为应对诸如贫困、环境破坏、恐怖主义、武装冲突等各种挑战，为世界各国带入更多和更高质量的治理资源，支援其他国家的有效自治。

第三，关于价值规范。在一个互联而有多多样性的世界中，用共享价值规范取代某一文明的普世价值规范作为国际秩序的规范基础，是务实的合作办法。



每一种文明或国家，在其内部都有自己的核心价值，这是维持其国内秩序必要的价值规范基础，因此，国际社会尤其是影响力大的国际媒体，不应当以某一文明的核心价值标准来否定甚至鞭挞其他文明或者国家内部的核心价值，也不应该将自己的核心价值标准树立为全世界都要效仿的标杆，这样只会引起无休止的价值规范冲突。然而，为了促进国际合作，这并不否认各国在一个互联世界中就不需要价值规范。本报告认为，一种国际秩序的共同价值观可以围绕“共”、“合”、“和”等尊重多样性但又强调共同性、同时具有群体性含义的字词来进行提炼，这符合人类作为一个命运共同体的追求，为此“团结”、“共生”、“和谐”、“公正”、“共享”等具有群体生活意义的价值规范，对命运共同体来说尤其重要。本报告认为，“民主”、“法治”和“人权”等可以成为国际社会的共同价值的组成部分，但这些价值规范的具体界定、轻重缓急和具体落实要依据各国的具体国情，并主要依靠各国自己来加以推进和保障，主要属于国内秩序的范畴。鉴于这些规范价值在国际关系中被高度意识形态化和双重标准化，分歧极大，一般而言，不能交由国际社会来强行落实。但是，对于那些极端的侵害人权的现象，如联合国 2005 年峰会所提出的“保护的责任”原则所界定的四种罪行：种族屠杀、族裔清洗、战争罪和反人类罪，国际社会应该有更加明晰的界定，要在审慎应对的基础上保留强制干预的权力。

第四，关于组织机制。一个互联世界，需要处理从国家内部分离到国际领域的许多共同问题，为此需要在国际体系中形成有效的国际组织和机制，以国际共治来进行处理。这种办法既不否定主权的优先性，也不回避日益增加的摆在各国面前的共同问题的紧迫性。

本报告肯定战后西方发起的许多国际组织和机制对互联世界的共治具有的积极意义。本报告更认为，随着力量格局的变化，这类国际组织机制正在面临巨大的改革压力。因此，国际社会除了督促这类旧的国际制度规则作出调整以



外，还应当鼓励许多新的国际制度规则的创新。中国并不挑战业已形成的、被广泛接受和使用的国际制度规则，中国自身已经是这类制度规则的关键成员，但中国积极进行国际制度规则创新，为国际秩序改革提供了越来越多的新兴制度规则和倡议。本报告认为，个别国家借所谓“更高标准”的名义，另起炉灶，搞排他性的贸易集团，甚至强化军事结盟体系，既不利于国际秩序的共生性、包容性和开放性，实际上也使其自身丧失对未来国际秩序建构的参与性作用。同时，在 2015 年的年末，本报告也对未来国际制度的改进抱有一定的信心。2015 年 10 月，人民币在历史上被国际货币基金组织首次纳入特别提款权 (SDR) 的货币篮子，成为该篮子中的首个新兴大国货币；12 月，巴黎气候峰会上发达国家和发展中国家最终达成了共识，形成了一个有力应对全球气候变化的全球协议；同月，美国国会在拖延了五年之后终于批准了国际货币基金组织 2010 年的份额改革，实现了部分决策权从发达国家向新兴大国的转移。尽管共识的形成经时历久，改革姗姗来迟，但国际秩序的变革还是朝着正确的方向在前进。作为新共识和新改革背后的重要推手，一个更加明确自己国际秩序主张的中国将会在未来国际秩序的建设进程中发挥更大的作用。



## 后记

本报告是复旦大学国际关系与公共事务学院老师集体研究的成果。

早在 2014 年底，国际关系与公共事务学院就萌生了撰写一份关于国际秩序报告的设想，并将这项工作列入学院 2015 年的科研规划中。在 2015 年中，研究团队对这个问题进行了多次研讨，终于在年终完成了整个报告的撰写。团队的核心成员多年来从不同角度思考国际秩序改革和发展问题。这份报告得到陈玉刚教授主持的教育部 2011 年度人文社科重大课题攻关项目“国际体系改革与中国的国际秩序观”的支持，同时得到复旦大学科研处 2015 年度智库支持计划的资助。报告的初稿曾经在 2015 年 12 月 12-13 日在复旦大学举行的“国际秩序与中国的秩序观研讨会”上进行过汇报，与会专家对报告提出许多建设性的意见，我们特别对清华大学赵可金、上海外国语大学刘中民、上海市国际关系学会金应忠、中国人民大学田野、中国社会科学院袁正清等与会学者的建议表示感谢。

报告由陈志敏、苏长和、潘忠岐、张建新、陈玉刚、朱杰进、陈玉聃共同撰写。整篇报告由陈志敏、苏长和、陈玉刚负责统稿，最终形成的报告综合体现了各位专家的成果，在反复研讨过程中，每个专家负责的部分一定程度上都体现和吸纳了其他学者的意见和观点，最终形成的成果是大家的集体观点。

本报告参考、转用了撰写者公开发表的大量前期成果，这些已经发表的公开成果如下，我们也对以下这些刊物和出版社表示感谢：

陈志敏、苏长和：《做国际规则的共同塑造者》，载《外交评论》2015 年第 6 期。

陈志敏：《全球主义、国家路径和中国特色大国外交》，载《国际政治研究》



2015 年第 4 期。

陈志敏：《全球治理体系的中国式增量改进战略》，载《当代世界》，2014 年第 8 期。

陈志敏：《中国的外交创新是否需要外交革命？》，载《世界经济与政治》，2014 年第 12 期。

苏长和：《中国模式与世界秩序》，载《外交评论》2009 年第 4 期。

苏长和：《以新普遍主义建构世界秩序》，载《探索与争鸣》2014 年第 11 期。

苏长和：《全球治理体系转型中的国际制度》，载《当代世界》2015 年第 11 期。

苏长和：《世界秩序之争中的“一”与“和”》，载《世界经济与政治》2015 年第 1 期。

苏长和：《从关系到共生——中国大国外交理论的文化和制度阐释》，载《世界经济与政治》2016 年第 1 期，即出。

陈玉刚：“序言”，载《复旦国际关系评论第 13 期：国际秩序与国际秩序观》，上海人民出版社 2014 年。

潘忠岐：《世界秩序：结构、机制与模式》，上海人民出版社 2004 年。

潘忠岐著：《国际政治学理论解析》，上海人民出版社 2015 年。

期待本报告能给你带来收获。

对本报告的任何批评和建议，请联系：

复旦大学国际关系与公共事务学院科研与学术服务中心赵欣，电子邮箱为  
zx@fudan.edu.cn

“国务智库”战略报告撰写组

2015-12-26





## 作者简介：

陈玉聃：复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系博士

联系邮箱：chenyudan@fudan.edu.cn

陈玉刚：复旦大学文科科研处处长，复旦大学国际关系与公共事务学院教授

联系邮箱：ygchen@fudan.edu.cn

陈志敏：复旦大学国际关系与公共事务学院教授，院长

联系邮箱：zhmchen@fudan.edu.cn

潘忠岐：复旦大学国际关系与公共事务学院外交学教授，系主任

联系邮箱：zqpan@fudan.edu.cn

苏长和：复旦大学国际关系与公共事务学院教授，副院长

联系邮箱：suchanghe@fudan.edu.cn

张建新：复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系教授，副系主任

联系邮箱：jxzh@fudan.edu.cn

朱杰进：复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系副教授

联系邮箱：zhu\_j\_j@163.com

## 《国务智库战略报告》已出报告

国务智库战略报告4 复旦国际秩序报告——互联世界中的自治与共治

国务智库战略报告3 复旦国家治理战略报告——常态化治理与全面深化改革

国务智库战略报告2 复旦中国国家安全战略报告——安全、发展与国际共进

国务智库战略报告1 复旦全球治理改革战略报告——增量改进



復旦大學  
Fudan University



复旦国务学院  
微信公众号: fdgwxy

复旦大学国际关系与公共事务学院科研与学术服务中心

地址：邯郸路220号文科楼6楼

电话：021-65642309

邮箱：rasc\_sirpa@fudan.edu.cn

网址：<http://www.sirpa.fudan.edu.cn/>