

“新型大国关系”与治理 21 世纪的大国体系

庞中英

【摘要】 在 21 世纪初，真实的权力世界既非美国作为“唯一超级大国”的“单极统治”，也非“跨大西洋”的西方联合霸权。情况已经并非这么简单。当代国际体系的一个基本事实是，几个大国并存——一个大国体系兴起。显然，大国体系的兴起构成了一个最大的全球挑战。不幸的是，我们仍然没有管理大国体系的挑战的解决方案。不过，中国最近提出的“新型大国关系”的主张触及到管理 21 世纪的大国体系的议题。管理大国体系确实是这一中国主张的中心目的。为了维持霸权地位，美国的战略重心转到亚洲。不过，尽管这一转移可以暂时巩固美国霸权，却无法长远地管理大国体系的挑战。“新型大国关系”如果获得进展甚至成功，将是中国对于管理 21 世纪的大国关系的一大创新。几乎是不谋而合，该概念即使与一些在西方学术界正在讨论的管理 21 世纪的大国关系的思路也十分接近。

【关键词】 “新型大国关系”；对全球的大国体系的治理；新的大国协调

【作者简介】 庞中英，中国人民大学国际关系学院教授

A "New Type of Great Power Relationship" and Governance in the International System of the 21st Century

By Pang Zhongying

【Abstract】 In the early decades of the 21st century, the real world of powers is neither the so-called unipolarity of the United States of America as the sole superpower, nor the trans-Atlantic domination of the joint Western hegemony. Things are no longer that simple. A fundamental fact of the contemporary international system is that several great powers co-exist – a great powers system has emerged. Clearly, the emergence of the great powers system is a major global challenge. Unfortunately, there are still no effective solutions to the challenge posed by the great powers system. However, China’s proposal a “new type of great power relationship” touches on the issue of the management of the 21st century’s great powers system. The concept of a “new type of great power relationship” still needs time to be further developed theoretically. The management of the great powers system could be the main aim of the concept. In order for

America to maintain its dominant position, America turns towards Asia. However, this may help consolidate American hegemony for a short time but it cannot manage the great powers system on a long-term basis. This article argues that China's "new type of great power relationship" can be seen as a foreign policy innovation in managing the great powers system. It notices that, like China's new proposal, similar arguments on how to deal with the global challenge posed by a great powers system are emerging in Europe and the Asia Pacific.

【Key Words】“New type of great power relationship”, management of great powers system, new concept of great powers

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

导言：“新型大国关系”应适用于大国体系

有人认为，“新型大国关系”专指中国与美国的关系，并不适用中国与其它大国的关系。确实，中国提议和推动中美关系是一种“新型大国关系”。¹一些外国评论也认为，“新型大国关系”特指中国与美国的关系，并不包括中国与包括俄罗斯印度等在内其他大国之间的关系。²本文认为，如果真的这样认为的话，“新型大国关系”就遭到了严重误解。

本文认为，从具体外交决策的角度看，中美两国构建“新型大国关系”确实最为必要和迫切，但是，“新型大国关系”不应只局限在中美关系。事实上，杨洁篪国务委员最近同时也指出：“推动构建中美新型大国关系，实现中国与各大国关系的良性互动、合作共赢，是以习近平同志为总书记的党中央关于运筹大国关系的重要理念”。³如果说，“新型大国关系”就是中国希冀的中美关系的另一种说法，不适用于中国与其它大国的关系，将会遭致一些严重的问题。如果认为只有中美之间才适用“新型大国关系”，那么，就等于中国认为世界上只有中国和美国才是大国。这是与世界现实和趋势严重不符的。而美国正好有许多人，尤其是所谓“进攻性现实主义者”（the offensive realists）常常进行类似中国三国时代的“煮酒论英雄”，认为只有现在的中国和实力（尤其是军力）继续增长的未来中国才有能力或者资格与美国竞争，挑战、取代美国的“唯一超级大国地位”。假如中国也自我这么认为，将有可能陷入他们的“煮酒论英雄”的危险陷阱——中美不可避免的冲突，“新型大国关系”也毫无新意可言。

¹ 杨洁篪：“新形势下中国外交理论和实践创新”，见中国外交部网站：http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1066866.shtml。

² 见（越南）Hoang Anh Tuan, “Snowden saga exposes fragile US-China ties”, *Asia Times Online*, retrieved at <http://www.atimes.com/atimes/China/CHIN-03-170713.html>。

³ 杨洁篪：“新形势下中国外交理论和实践创新”，见中国外交部网站：http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1066866.shtml。

如果认为“新型大国关系”仅适用于与美国的关系，可能导致世界其它大国，以及一系列中小国家（一些发展中国家和中国周边的亚洲国家）与中国的关系进一步复杂化，甚至严重恶化，因为这些国家会认为中国打破外交政策传统让中美关系高于中国与他们的关系，与美国建立起中美合作统治世界的所谓“两国集团”（G2）。

关于所谓“G2”。眼下一个流行的说法是“中美共同管理世界”，或者，确切地说，美国借助中国之力维持其世界霸权，但名义上却是，与中国一起“共同管理世界”。这样的对G2的理解会导致有的人沾沾自喜，然而，从实质上讲，如果没有中美之间关系的趋向对等和对称，也就是“新型大国关系”，何谈G2？目前人们谈论的G2，基本上都是美国或者其他非中国的角度和立场，严重缺少中国角度与立场，实际上，G2只是美其名曰的形式，实质是中国在解决全球问题（包括诸如一些国家的国内冲突）方面协助美国。正因如此，中国早在2009年，即在美国提出“战略重心转移到亚洲”（pivot to Asia）或者后来修改的在亚洲实现战略“再平衡”（rebalancing）之前，中国就正式否定了G2的提议。这一否定是正确的。如果以为“新型大国关系”说是中国版的G2，那么，这几乎是事后诸葛亮，或者刻舟求剑了，因为时过境迁，如今，中国面对的是竭力恢复和维持在亚太和全球的霸权地位的美国，而这样的美国仍然不顾中国等的反对继续单边地武力干涉别国（如叙利亚），中国更无法行G2之实让美国达到这样的干涉目的。

事实上，根据来自中国等的许多战略研究人士长期以来关于世界权力格局走向“多极化”的论述，除了美国和中国，世界上还有一系列的其它大国。大国之间的关系构成大国体系。在大国体系中，大国之间的双边关系和多边关系纵横交织、复合结网。本文主张，“新型大国关系”这一富有创见和远见的概念应该指的是一般的、抽象的大国关系，即国际体系中存在的几个大国（尽管这些大国之间在包括实力在内的诸多方面存在着差异性）之间的双边和多边关系（见本文下面的论述）。当然，在具体外交政策制定中，中国特别希望这个概念适用于中美关系，是完全可以理解的。但是，“新型大国关系”特别适用于中美关系，并不等于该概念不适用于中国与除美国之外的其它大国的关系，更不等于不主张在国际体系中形成“新型大国关系”的目标。

2012年11月通过的十八大报告关于国际形势的判断和关于中国外交政策的建议中使用了如下这些关键词：世界进一步走向“多极化”、中国主张建立“新型全球发展伙伴关系”，尤其是，“我们将改善和发展同发达国家关系，拓宽合作领域，妥善处理分歧，推动建立长期稳定健康发展的新型大国关系”。可见，根据这一为未来5年（2012-2017）确定中国外交

政策方向的报告，“新型大国关系”的原意并不是专指中国希望的中美关系的类型。

可以说，中国要求形成的是“新型”的国际关系，而在新型的国际关系中，主要大国之间的新型关系显然是最关键的。这就是为什么中国突出“新型大国关系”。在过去几年，中国已经与世界一些主要的大国形成了“战略协作伙伴”、“战略伙伴”、“全面合作伙伴”等关系，这些关系都应视作“新型大国关系”的具体表现、实现形式。也就是说，无论中国与俄罗斯、欧盟、印度、巴西、印尼、南非、墨西哥等全球和地区大国之间的关系用何种名称，这些关系都属于“新型大国关系”。有的关系，例如中俄关系，几乎是新型大国关系的典范了。此外，在新型的多边合作中，20国集团（G20）、金砖合作（BRICS）属于典型的“新型大国关系”。

一、“新型大国关系”的目的是促进国际关系 （尤其是大国关系）为适应世界的变化而进行的大转型

由于提出的时间不长，“新型大国关系”仍需要进一步概念化和理论化。“新型大国关系”的初衷似乎只是为了避免与发生所谓“崛起的大国”（中国）和“既定的大国”（美国）之间的注定的冲突（对抗）。如果仅仅如此的话，那么，“新型大国关系”只是规定了一个消极的、最低纲领性质的目标。“新型大国关系”还应该具有积极的、最高纲领性质的目标。这个目标不应是别的，而是本文建议的促进国际关系（尤其是大国关系）为适应世界变化而进行的大转型。

中国等一系列本质上不属于欧洲（包括俄罗斯）和西方（目前仍然不包括俄罗斯）的国家的复兴（“发展”或者“崛起”），尽管仍然缺少自主性和主体性，但是，足以构成对19世纪后期以来欧洲和西方对全球的绝对与相对主导（控制）的一种改变。中国等国家在20世纪80年代后逐步参加全球化，实际上是“被全球化”（globalized）。现在，与西方发动的、主导的“全球化在退却中”（globalization in retreat）或者进度放慢的同时，中国等国家试图“走出去”，成为非洲和拉美等传统的“第三世界”地区的最大贸易伙伴，这是否意味着全球化的历史性转变呢？即全球化的下一阶段，将主要由中国等非西方的力量来推动。

从2013年就任的中国新领导人的一系列外交讲话和行动可以分析出他们所指的“新型大国关系”的大体上的逻辑。习近平主席2013年3月23日在莫斯科国际关系学院的演讲是

关于“新型国际关系”的，他呼吁“各国共同推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系”。⁴在这篇演讲中，“新型大国关系”被放置到了“新型国际关系”的大框架下。那些以为“新型大国关系”仅指中美关系的人忽略了“新型大国关系”的这一不可或缺的前提。国际关系从旧的形式与内容转变为新的形式与内容，即新的构造——转型（transformation）是“新型国际关系”的核心。

现存的国际关系类型，如“唯一超级大国”美国的“单极”的霸权统治、日本为崛起的中国而导致的亚洲地区国际关系的巨变而对中国在亚洲进行的“围堵”等等，不仅不能管理 21 世纪的国际关系、解决前所未有的人类（全球）共同挑战，而且将导致国际关系恶化的保守化，甚至极其严重的倒退，例如人们普遍担心的“强权政治”在 21 世纪初居然再次成为国际关系的常态，拖延了解决全球性的人类共同问题，加剧了世界危机。

伟大的欧洲思想家卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）在第二次世界大战快要结束的 1944 年出版的影响深远的《巨变：当代政治与经济的起源》一书中强调了“大转变”（巨变）的必要性，否则，人类文明将趋于衰落和崩溃。⁵回到当下的全球化了的国际体系，受到波兰尼经典思想的启发，本文认为，国际关系在 21 世纪初实现新的转型具有必要性和迫切性，这主要是因为：

第一，从 20 世纪 70 年代开始的西方主导的全球化（globalization），中经冷战的结束和苏联的解体、中国的开放和崛起、欧洲一体化的扩大与深化、环境和生态危机、大的金融危机（不仅是美欧而且“新兴市场”的金融危机），如今走到了一个欲进困难、欲罢不能的时刻。全球化积累起来的一系列问题已经到了无法得到有效治理的地步。极其具有讽刺意味的是，对全球治理的呼吁并没有带来真正的全球治理，缓解全球问题和全球危机的方式居然是全球危机。但危机的代价实在是太高了。

第二，冷战结束以后的国际关系，是所谓“单极”，即美国的全球体系，这样的体系与历史上的帝国体系无论在形式上还是在实质上具有许多相似性，当然也有不少差异性，其中之一是，用今天的标准看，历史上的任何帝国均是地区性的（顶多是如奥斯曼帝国那样跨洲的），而美国帝国则是真正意义上的全球的。历史上，帝国的终结都不是因为帝国的外围发生了反抗、抵制、起义，而是因为帝国的中心发生了深刻的危机。2008 年美国发生的危机，是一场深刻的危机。短期看，这一危机似乎并不会导致美国帝国的终结，而且，危机后的美

⁴ 该讲话全文可在中国政府门户网站获得，地址：http://www.gov.cn/lidhd/2013-03/24/content_2360829.htm。

⁵ 卡尔·波兰尼：《巨变：当代政治与经济的起源》，黄树民译，北京：社会科学文献出版社（台湾远流出版公司译著授权），2013 年。

国政府（奥巴马行政当局和民主党国会）采取了诸如“战略转向亚洲”等一系列措施“恢复美国的世界领导地位”，但是，如果美国无法解决其内部深刻危机的话，这样的挽救帝国大厦倾覆的外部行动，最终并不会扭转帝国的衰落，更难以管理愈加复杂和困难的大国体系。

二、与美国建立“新型大国关系”的主要路径并非是与美国对话与谈判，而恰恰是与其它大国首先形成“新型大国关系”，然后才能迫使仍然沉迷于恢复帝国梦的美国形成真正意义上的“新型大国关系”

2008年爆发的金融危机让美国的“单极世界”的神坛动摇了，关于“美国（力量）衰落”（American decline）的话语再次被提出来并获得许多严谨而深入的讨论。美国朝野有许多声音嘴硬，不愿意面对现实与趋势，矢口否认“美国衰落”，却在行动上制定与实施战略，试图“维持”和“恢复”美国的全球霸权。标志着奥巴马政府开始对亚洲的“再平衡”战略的开始，美国前国务卿克林顿居然直言不讳地要让21世纪的太平洋仍然是“美国的世纪”。⁶不过，美国这种维持和恢复霸权的努力本身恰恰应征了“美国衰落”是真的。

在双边主义方面，美国并不是真诚的。截止目前为止，对中国的建立“新型大国关系”的建议与呼吁，美国的回应并不是积极的、全面的。而在包括联合国在内的多边合作方面，号称“世界领导者”的美国，不是拒不参加一些多边协议，就是在执行和落实多边协议方面缺少严肃性。美国的“单边主义”（即绕开联合国安理会或者依据国内法行军事干涉）直接威胁多边主义。

在这种情况下，中国要与美国建立真正的“新型大国关系”绝对是不容易的，甚至是极为困难的。那么，到底如何走向中美“新型大国关系”？本文认为，中国可以先行探索、建立与巩固与其他大国的“新型大国关系”，最后才能与美国形成“新型大国关系”。这就是为什么中国不能把“新型大国关系”局限于与美国的关系的一个关键理由。

三、“新型大国关系”斗争的三个主要领域

⁶ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011, see: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

以下几个议题大国博弈将决定“新型大国关系”最终能否出现。

第一个领域是海洋问题。中国已经郑重宣布决定建设世界“海洋大国”。海洋问题在中国新的外交政策中已经占据十分重要的位置。习近平主席在与美国总统奥巴马的非正式峰会（2013年6月8日，加利福尼亚）上指出：“宽广太平洋有足够空间容纳中美两个大国”。⁷中国终于正式要求在世界海洋秩序中占据应有的位置。但是，若此，世界海洋秩序将需要重构。英国、美国、日本，甚至印度，都是世界上最为重要的海洋大国。正是这些既存的世界海洋的大国控制着世界海洋。相比这些国家，尽管海岸线漫长，且为全球主要贸易大国，但是，中国还不能算是真正的海洋大国，因为不仅从来没有控制过太平洋或者印度洋，而且中国的海洋领土主权及其完整遭到严重侵犯。普遍的观点是，中国距离真正的海洋大国还很远。不幸的是，现存的世界海洋大国，尤其是美、日、印度，对中国的海洋大国战略的反应是对抗性的和竞争性的。危险的是，美日力阻中国成为海洋大国，印度则加强与中国的海洋竞争，这是历史上的大国海洋争夺的旧模式。如果继续如此，则旧的世界海洋秩序容不下作为新兴海洋大国的中国。唯有新型大国关系，世界海洋才能容纳中国。

第二个领域是网络空间的安全。如同美元控制世界经济、美军控制世界海洋，对网络空间的控制成为美国霸权的新领域和新方式。在2013年6月发生的斯诺登揭露的美国国家安全局（NSA）对全球主要国家的绝密电子监听计划事件之前，美国把网络安全问题提到与中国关系的优先地位，指责中国是影响美国网络安全的主要外部因素。尽管发生了斯诺登事件，在于2013年7月举行的第五届中美战略经济对话（S&ED）上，美国在网络安全问题上对中国的攻势不减，仍然强调网络安全问题，中美为此建立了“网络安全工作小组”专门处理这个问题。但是，中美能否在网络安全领域建立起“新型大国关系”？

第三个领域是全球治理。中美关系中越来越多地涉及全球问题。全球问题的存在和增长，似乎导致越来越多的中美合作，并且这样的大国合作似乎很像是“新型大国关系”。一些人也误以为，大国之间通过全球治理塑造一种新型的关系。但是，由于全球治理事关“谁主导国际规则”、“谁的世界秩序”这样的根本的国际政治问题，在实质上，全球治理上的大国关系未必就是“新型大国关系”。美国和欧盟一直牢牢控制着国际金融秩序。金融危机后国际金融组织的改革仍然不影响美欧在全球金融治理上的主导性。中国等“新兴大国”在国际金融组织中的决策权（话语权）即使有所提高，也是象征性的，而非实质性的。

“新型大国关系”的成败取决于上述的海洋、网络 and 解决全球问题等领域能否形成真正

⁷ 杜尚泽：“习近平：宽广太平洋有足够空间容纳中美两个大国”，《人民日报》，2013年6月8日

意义上的“新型大国关系”。

四、“新型大国关系”是管理 21 世纪的大国关系的必由之路

在大国之间的争夺下，到底如何管理大国关系？这是一个挑战。中国提出的“新型大国关系”，应该被理解为一个国际关系管理上的方法论创新。本文认为，“新型大国关系”其实就是中国版本的大国协调理论。调查和比较一下这些年来国际上的同类主张，就能发现，中国的这一创新并不孤立，不是空谈。在国际上，有不少与“新型大国关系”之论异曲同工、不谋而合的理论。也就是说，中国的“新型大国关系”即使与一些在西方学术界正在讨论的管理 21 世纪的大国关系的思路也十分接近。

以下仅举两个例子：

第一个例子是本文作者作为主要研究员参加的由德国法兰克福和平研究院组织的“21 世纪的大国协调 (A Twenty-First Century Concert of Powers)⁸”。该项目的总的结论性观点是，世界充满了问题、挑战和危险，需要和抓住机会建立“大国多边主义”，不仅管理大国关系，而且实现全球治理：“在全球政治中权力转移的关键时刻，让大国关系没有节制和让大国因为为他们之间存在的争端而斗争，是极其危险的。来自外部的对各大国的制衡，或者让各大国服从于一个全球性的权威，还不存在这样的情况。辅之以核武器威慑力量的均势作为世界秩序的基础则是太不稳定和风险太大。几乎唯一的具有活力的解决方案是由嵌含 (embedded) 在重新发起的全球多边主义的大国协调而导致的自我克制和相互适应：第一，新旧世界大国在任何一种浮现出来的世界秩序上均有自己的声音，且受到其它较小一点的国家承认而具有国际正当性；第二，在意识形态、历史和文化遗产不同的大国应该以非对抗性的方式共存共荣；第三，在现存的包括联合国安理会之外，应该有一些论坛让大国进行非正式的协商；第四，大国之间应该培育相互谅解与共同的国际责任感；第五，阻止大国之间爆发战争等冲突；第六，保持节制基础上的政治均衡，接受其他大国的‘正当的利益’，承认安全是相互依存的；第七，为在安全领域的共同行动提供便捷；第八，创造为解决其它的

⁸ 关于该国际研究项目的介绍见：

<http://www.hsfk.de/A-Twenty-First-Century-Concert-of-Powers.763.0.html?&L=1>。

治理问题的集体行动的前提。”⁹

第二个本文要提到的是澳大利亚学者休·怀特(Hugh White)。这位研究亚太地区安全的由前国防部官员转变的学者这些年来一直主张亚太地区的大国协调。怀特出版了在西方颇具争议的《对华选择》(*China Choice*)一书。该书的核心论点是,建议美国在“回归亚洲”的过程中与中国“分享权力”,以便与中国一道“共同领导”这个地区。进一步地,怀特认为,一个由美国、中国、日本及印度组成的“亚洲协调机制”(concert of Asia)能够带来亚太地区的新秩序。¹⁰有关美国正在亚洲执行的“再平衡”战略,怀特认为,美国不能逼得中国太紧(pushing China too hard)。美国要“遏制”中国其实超出了美国的实力,美国轻易就能够做的则是平衡中国的影响同时与中国一道维持地区秩序。

结论：大国协调，缔造世界的长期和平、稳定与繁荣

本文讨论了“新型大国关系”的一般性,尤其是其实质是管理21世纪的国际关系,尤其是大国关系的新思路和新方式。本文强调,“新型大国关系”不应仅指为中国与美国的关系设定的目标。本文论述了中国构建“新型大国关系”的路径是与美国之外的其它大国先行“新型大国关系”,然后也许才能迫使美国接受“新型大国关系”。美国对中国的“新型大国关系”的反应是复杂的,有的人当然要断然否定这样的东西,不会与中国建立“新型大国关系”。但美国迟早会认识到,需要管理起相对衰落的超级大国地位,¹¹而且在许多方面无法不与中国合作。

本文还分析了海洋争端、网络安全和全球治理等问题为何是构建“新型大国关系”的几个主要战场。如果中国不打算在海上发展,则注定不会有海洋问题。问题是,全球化的中国已经无路可退,唯有成为新的海上强国。在网络安全问题上,中国以及世界其他大国无法接受美国对网络安全的霸权监管,而要求建立网络世界新秩序。

最后,本文认为,中国的“新型大国关系”主张绝对“不孤”,而是有大量“同声”。这说明“新型大国关系”自然有其理由或者宿命(raison d'être)。19世纪欧洲历史上前所

⁹ 见德国和平研究员主持的国际研究项目《21世纪的大国协调》即将发表的报告《21世纪的大国协调:促进后大西洋时代的大国多边主义》(A 21st Century Concert of Powers: Promoting Great Powers Multilateralism for the Post-Transatlantic Era)第一章结论部分。

¹⁰ Hugh White, “Time for a Small Meeting of Big Powers”, Singapore: *Straits Times*, 19 September, 2012.

¹¹ 吉迪恩·拉赫曼:“美国该学会面对衰落”, FT 中文网, 2011年10月21日, 见:

www.ftchinese.com/story/001041291。

未有的“百年和平”（1815-1914）的主要原因正是来自当时的欧洲大国之间的协调。¹²受此启发，“新型大国关系”可能会获得成功，因为“新型大国关系”的经济和金融基础在过去20年（1992-2012）因为深入而复合的全球化而基本奠定。

¹² 有关这一“百年和平”的研究汗牛充栋，但本文提及的卡尔波兰尼的《巨变》一书的第一章是以《百年和平》为题。本文认为，这是今天我们理解和研究“百年和平”为什么成功的一篇最为重要的政治经济学之作。