

走中国的国际体系建设道路

■ 苏长和 / 文

当前世界处于大发展大变革大调整时期。冷战结束以来，国际体系处于二战结束以来最为深刻的变革进程中，国际体系怎样通过对话协商的方式向更为公正、合理、包容、有序的方向发展，是保障 21 世纪世界政治实现长治久安的迫切问题。主要大国在国际体系中的竞争，既是物质力量的硬实力竞争，也是理念和方案的软实力竞争。历史证明，在每一次体系变革和秩序更替时期，能够为国际体系变革和国际秩序组织提供独特理念和方案的国家，往往都是新的国际体系平台的重要管理者。中国的崛起与和平发展是具有世界历史意义的一个进程，这个进程壮大了世界政治中的和平力量，推动了世界经济朝更为均衡的方向发展，改变着不平衡的文明对话格局。积极参与国际体系建设是中国建设持久和平、共同繁荣的和谐世界的重要内容之一。^[1] 中国在国际体系的参与实践进程中，在总结自身参与国际体系建设以及历史上其他大国参与国际体系建设正反两方面经验教训基础上，本着对本国人民的根本利益与各国人民共同利益负责的精神，坚持以和平发展的方式推动国际体系向文明和谐的方向发展。

国际体系建设任重道远

国际体系变革有其自身的运动节奏和规律，在国际体系建设进程中，既要认识到体系循序渐进变革的长期性，也要抓住体系跳跃式震荡发展的阶段性机会；既要看到新兴力量所代表的进步性，也要注意个别新兴力量国家可能具有的摇摆性；既要注重对国际体系中守成力量的分化，也要充分估计到守成力量可能的破坏性。因此把握国际体系建设的节奏和规律，认识到国际体系建设的长期性、复杂性甚至反复性，对于制定科学合理的国际体系变革方案，非常必要。

国际体系建设对中国来说是一项长期性的国际事业。国际体系的变革，根本上是由各国力量对比的经济基础所决定的。脱离经济基础，没有经济能量的积蓄和保障，在国际体系建设上就容易犯冒进主义的错误。英国与美国确立自己主导的国际金融体系，各自花了半个世纪左右的时间。美国从 1894 年超过英国，成为世界上第一工业强国，在维持第一工业强国五十多年时间以后，到 1945 年才确立其主导的资本主义国际政治经济秩序。新中国成立特别是改革开放以来，中国国力迅速提升，国内生产总

值位居世界第二，以中国为代表的一批新兴国家的崛起，逐步改变着国际经济力量对比不均衡的格局，从而使国际体系产生变革的需求。没有经济力量的提升，国际体系中的守成国家是不会与新兴国家谈国际体系变革问题的。国际地位的上升会带来国际定位的相应变化，但是中国的基本国情决定了中国仍然处于社会主义初级阶段，是国际体系中的发展中国家，在国际体系变革上必须量力而行，不能脱离实际对国际体系进行全盘变革。因此，以经济建设为中心，提高综合国力，仍将并始终是中国在国际体系建设上有所作为的根本保证。

国际体系建设的长期性并不意味着中国在力量对比变化的各个阶段上不作筹思，无所作为。根据事物运动的规律，在力量积蓄和上升时期，应该利用和抓住国际力量格局出现松动所带来的跳跃性时机，对不合理不公正的国际体系进行局部调整，争取、巩固和扩大与自己经济实力相称的国际体系环境，为国际体系变革从量变发展到质变奠定基础。2008 年以来的金融危机，就为中国参与国际体系变革提供了重要的阶段性机会。

21 世纪国际体系建设的复杂性

在于：

第一，过去的国际体系建设基本是在西方范围内进行调整和变革的，国际体系内的制度安排具有较强的排他性，这类制度巩固并强化了中心与外围、发达与不发达的体系结构。建立在少数国家发展而大多数国家不发展基础上的国际体系，不会是一个文明和谐的国际体系。发展是21世纪世界政治的重大议程，而要建设一个在全球化时代有利于各国共同发展、包容发展、有序发展的国际体系，国际社会没有现成的体系建设模式可参考。国际体系要真正发生进步性的演化，升级到一个更高的合作平台，而不是循环性地退回或复制过去几百年的体系建设模式，对人类政治文明的进步是个巨大的考验。

第二，过去国际体系建设均是通过大规模战争完成的，21世纪的人类政治系统难以承受大规模战争的成本来完成国际体系变革和重构，但是，人类又不可能在短期消灭产生战争的经济和政治制度根源。正如《中国的和平发展白皮书》所言：“如果不能通过全面持续的国际合作抑制各种负面因素，世界和平与发展将面临重大障碍，甚至可能遭受更大灾难。”^[1]因此，如何跳出国际体系建设进程中战争的周期率，减少乃至避免战争给人类带来的灾难，考验着中国以及各国的政治智慧。

第三，与之相关的是，国际体系变革是存在风险的。国际体系变革必然涉及各方的利益得失，正因为如此，体系变革的任何方案都必须照顾到各方的利益关切，包括守成力量的利益关切，这需要各国要树立合作与包容而不是零和与对立的思维，来化解和降低体系变革与转型的风险。在这方

面，后文阐述的中国式增量改进，就是一条和平发展的国际体系演化途径。

第四，过去的国际体系变革，过程和结局无非就是霸权强权国家的轮流坐庄，这次体系变革正如有的学者所言，不是传统大国的轮流坐庄，而是体系结构顺应全球治理的革命性转型的开端，也是多样性统一的开始。^[2]因此，它几无充分的体系变革经验可参考，也无现成的国际政治文明可借鉴。各国要升级到更高的国际体系平台进行合作，解决自身面临的特殊性问题和人类面临的共同问题，需要在价值、理念和制度上有所突破。中国和平发展道路的世界意义就在于，它会打破“国强必霸”的逻辑，超越“建立殖民体系、争夺势力范围、对外武力扩张”^[3]的大国发展老路，为国际体系的变革提供新的道路。

国际体系建设重在立章立制

自有主权国家构成的国际体系以来，各国以及各地区在双边和多边关系中处理彼此关心的问题或者面临的共同问题上，逐步形成了一系列统称为国际制度的规范、原则、规则和程序。对现代国际体系来说，主权制度是最基础、最根本的一项国际制度，也是国际法和国际体系赖以运转的基石。主权国家是国际体系的本体性要素。在主权这一根本制度下，受到物质力量对比和意识形态的影响，各国之间以及不同地区还形成了其他政治经济安全制度。当前，国际体系的立章立制进程并不在于改变主权这一根本性制度，而在于调整和改革体系内部的要素，也即不公正不合理的国际政治经济安全制度。^[4]

在人类从分散走向整体的历史进程中，各个地区性的文明体系（例如

东亚体系、阿拉伯伊斯兰体系、近代欧洲体系）都曾形成过较为独特的处理本地区政治单位间关系的规范、原则、规则和程序。但工业化革命以后，欧洲挟物力和思想，逐步将以民族国家作为基本政治单位的国际体系，推及欧洲以外的整个世界。因此，所谓现代国际体系，两三百年前也只是欧洲的地方性体系。历经两次世界大战以及民族解放和独立运动，一大批新兴独立的国家进入到主权国家的国际体系中。近代欧洲体系的核心除了主权的民族国家以外，另外一个核心是民主国家，其隐含假定只有按照西方民主制度立国的国家才有资格加入其国际体系，非此则属异类，或者是要进行政治改造。从这个意义上说，我们现在观察到的国际体系实际上并不是一个国际体系，而是多个国际体系的重叠和竞争。其一是开放的国际体系，即由各个独立的主权国家构成的国际体系，它以联合国体系为代表。其二是排他性的国际体系，即由西方或者符合西方国家民主价值理念的国家构成的国际体系，这个体系主要由北方发达国家组成，它是排他性的，完全进入这个体系的前提是要接受西方的意识形态和政治经济制度。其三是广大发展中国家以及新兴国家所主张建立的国际政治经济新秩序，这个体系主要由南方国家组成。后两种体系之间有竞争有合作，两者关系是决定第二次世界大战以来以及21世纪世界政治演进很重要的一个因素。

后两种国际体系的竞争与合作，是围绕确立什么样的国际制度以及如何制定和解释国际制度来展开的。这里涉及对国际制度性质的认识，国际制度是国际秩序维系之关键，是国际合作展开之基础。但对特定国际体系

内的国际制度内容，则需要鉴别。本质上，国际制度是国际经济力量对比的经济基础决定的。作为规范和原则的国际制度，往往反映了一定的国际力量对比结构，特别是受到主导力量所倡导的意识形态的影响。作为规则和程序的国际制度，决定了在国际体系中，谁在什么时候以什么方式在哪里能得到什么。因此，国际体系的变革进程往往集中表现为在国际制度领域的竞争上，各方都要将自己的价值、理念、原则和规则充实到国际制度设计上去。

毫无疑问，国际体系中既有的国际制度主要是欧美供给的，它们有一定的存在合理性，但随着国际力量对比格局的松动，其不公正不合理的消极性一面日益显著，主要体现在：第一，难以适应新兴市场经济国家崛起带来的国际力量格局对比的变化，代表性不够；第二，规范和原则上不能体现国际体系内多样文明和多样价值观沟通对话的趋势，包容性不强；第三，规则和程序上难以制约少数特别是霸权国家内部公共政策域外负效应扩散的趋势，约束性不力；第四，难以满足世界经济均衡增长和经济成果为更多国家人民较均衡分享的需求，互惠性不均。这就是为什么当前国际社会——不论是发达国家还是发展中国家——在几乎所有二战后确立的国际制度上都出现集体改革呼声的原因所在。

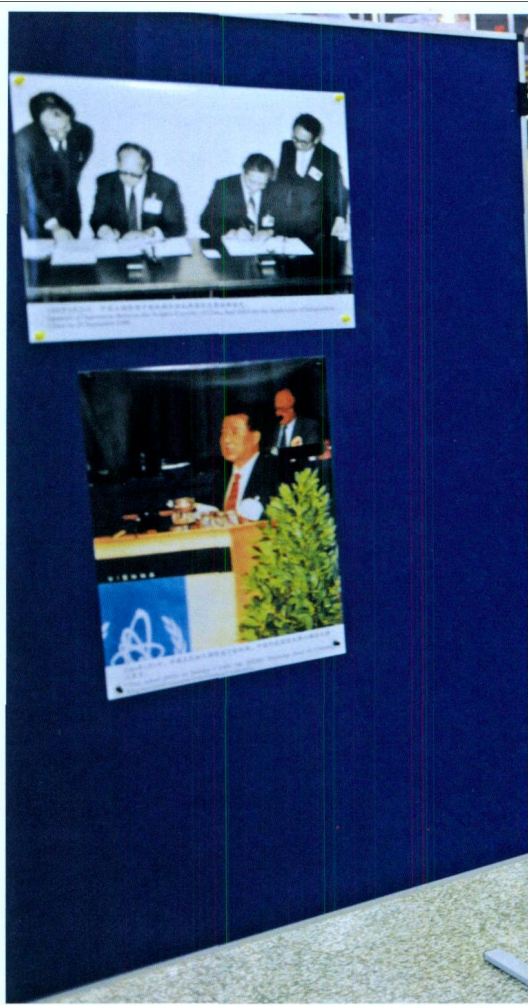
中国的国际体系建设主张 既是独特的也是共通的

新中国成立六十多年来，特别是改革开放三十多年来，中国在总结自身参与国际体系建设以及他国参与国际体系建设正反两方面经验基础上，

逐步形成了自己的国际体系建设主张。这些主张建立在中国自身经验的独特性和大多数国家求和平谋发展促进合作的普遍性愿望基础上，它虽与众不同，但与众相通，与国际体系变革和进步的方向一致。

第一，国际体系在规范和原则上，应该在国际法基本准则与和平共处五项原则基础上，包容多样政治文明。目前西方主导的排他性国际体系假定只有它们的国内制度是人类政治文明的主体和主流，其他都是异类和逆流，这种看法既与开放的联合国体系不相容，也不符合各国多样发展道路的实际，且在西方强势军事威胁和干涉下，严重抑制了其他国家探讨不同政治发展道路的制度创新能力，其在实践中带来了诸多问题，尤其是冷战结束以来的新旧干涉主义思潮和实践，已经成为国际和平与秩序的最大挑战和风险因素之一。国际体系的建设和重构，必须尊重主权这一根本国际制度，包容各个地区独特的价值体系和政治发展道路，增强人类在不同政治经济发展道路上进行制度选择的机会。

第二，国际体系在规则和程序上，应该在平等互利、共同发展基础上，有利于促进各国的自主发展，并尽可能保证全球化成果被更多国家的人民所分享。以大宗商品定价机制为例，中国主张建立合理的国际能源和资源价格机制，这也是最大多数发展中国家的一致要求。现在起伏不定总体上涨的国际大宗商品价格已经严重制约了发展中国家的现代化进程。发达国家利用廉价资源完成了现代化，而现在发展中国家要在价格扭曲的、高昂的、受到少数国际性利益集团操控的资源价格的限定条件下完成现代化，几乎越来越难。^[6]世界上每个地方的



人想过免于匮乏的生活，这是最基本的人权。但是，现在扭曲的资源 and 能源价格机制正在严重剥夺甚至侵害发展中国家的人权。任何国际体系，如果长期建立在少数人剥夺多数人的基础上，显然是不可持续的。

第三，国际体系建设应该与各国更强的责任联系起来。国际体系的开放性有赖各国国内制度的配合。各国应该立足自身来解决国内问题，但是，各国处理自身问题需要充分考虑其他国家和人类共同的利益和安全关切。现行的西方式民主制度在对外关系上缺少自我节制和自我约束的制度安排，弊病日显，很难阻止其对外转嫁危机和对外专制性干涉行为，其立



2011年10月20日,中国重返联合国40周年图片展在维也纳举行。58幅图片展示了40年来中国参与联合国的工作,在国际社会中发挥的积极作用。

法、利益集团政治、选区利益、竞争性政党制度等,极易形成将国内少数人意志强加到其他国家多数人意志上的立法和公共政策;而对于国际协议,则因为其国内制度因素又经常导致执行不力的后果。

第四,国际体系应该成为一个交流治国理政经验、处理各国面临的共同问题以及提供全球公共服务的平台,而不能只是大国“轮流坐庄”的场所。各国之间的行政合作不足已经成为制约当今人类解决诸多共同问题的重要因素;既有的许多国际组织将精力过度放在改造发展中国家政治制度,甚至推广特定国家的价值观念和意识形态,而不是切实提高发展中国

家自主发展能力上。中国与发展中国家建立的南南合作国际制度,重视双边或多边框架下对应的各国国内各个政府部门之间建立广泛的行政合作机制,涉及财政、金融、公共卫生、公共安全、人力资源培训、农业、能源、环境、审计、信息等各个领域,这类行政合作机制是建设有效的国际体系必不可少的环节,但为过去的国际体系建设所忽视,它们既有利于各国相互借鉴和学习彼此的政府管理经验,也有利于国际协定通过双边或多边行政合作得到有力的落实,从而促使国际体系真正转变为为成员提供公共服务而不是让少数国家索取私利的一个平台。

中国对国际制度的增量改进 推动着国际体系的和平变革

2011年是中国恢复联合国合法席位40周年,是中国参与亚太经合组织20周年,是中国加入WTO10周年,是中国首次倡导成立的上海合作组织成立10周年,是中国与东盟建立对话关系20周年,也是中国东盟自由贸易区建设10周年。中国目前已成为国际体系的重要参与者、建设者和贡献者。中国参与了开放的联合国体系内的绝大部分国际制度,是这类制度的维护者和支持者;中国积极但有保留地参与了西方排他性国际体系内的国际制度,是参与者和改革者;中国与越来越多的国家一起,在处理全球和地区公共问题上,倡导和引导新兴国际制度的建设,是新兴国际制度的建设者和贡献者。后者尤其为国际体系的变革提供了有力的制度选择。通过对国际制度的参与、建设和贡献,中国正越来越积极地成为全球和地区公共行政的协调者和公共服务的供给者。

中国在国际制度建制、改制和转制上取得的成果,与中国独特的、创造性的增量改进方式有关。历史上的新兴大国倾向于采取零和式的直接挑战或打破的方式改革国际制度,极易使国际政治屡次陷入冲突和战争的宿命和周期中。中国式的增量改进(Incremental Improvement)则在不直接挑战既有不公正不合理国际制度的前提下,通过自身对既有国际制度的参与实践来引导其变革,同时立足外围和新兴国际制度建设,促进更多国家分享发展的成果,以渐进方式形成对现有不合理国际制度的改进和替代,或者推动既有不合理国际制度作主动变革。

第一，增量改进饱含的是东方的大局意识和周全思维。在新旧国际制度更替的思维方式上，中国遵循的不是“不破不立”、“旧的不去、新的不来”的对抗思维，而是“以立促破”、“新来旧去”的合作思维。以往崛起大国以取而代之的零和思维参与国际制度改革；冷战时期，发展中国家建立国际政治经济新秩序的呼声很高，屡奋屡挫，成效不大，一个很重要的原因是发展中国家难以团结起来，提出可操作性的新方案，重破轻立。中国在国际体系建设和国际制度改革上的做法，是不直接挑战既有国际制度，但拿出可行的方案，通过培育和壮大新兴国际制度，促进不公正不合理国际制度作自我变革。比较起来，中国的做法更考虑到各方的利益关切，符合中国的和平发展道路，也最大限度避免国际体系以暴力和冲突的方式进行转型。

第二，中国式的增量改进体现了包容性的国际体系变革和国际制度改革进程。冷战结束以来，中国与广大发展中国家共同建立了全方位、多层次、宽领域的正式和非正式国际制度，包括金砖国家机制、中阿合作论坛、中非合作论坛、上海合作组织、中国—东盟自由贸易区以及各种双边或多边对话和伙伴关系等。中国在既有国际制度改革和新兴国际制度建设上，主张建制和改制要有利于维持国际体系的开放性，反对贸易和投资保护主义；国际制度要能容纳更多的发展中国家，并能增强发展中国家的参与能力；国际制度建设要有利于让更多的国家分享全球化的成果，提高发展中国家的自主发展能力；中国不寻求在新兴国际制度中的主导地位，但通过建议和实际行动的方式引导国际

制度健康发展。

第三，中国赋予新兴国际制度更多文明对话和人文交流的内涵。不同国家和社会在相互理解上还存在许多人为的障碍与文化的障碍，由此形成的误解和偏见已经成为影响各国政治交往和社会交流的一个重要因素。中国无论在既有国际制度改革还是新兴国际制度建设中，都把文明对话和人文交流摆在重要的位置。中国参与建设的国际制度，体现了中国与越来越多国家在国际秩序问题上共有的、分享的价值观念。要建设一个政治上互信、经济上互利、社会上互助、文化上互通的国际政治经济秩序，需要新的价值理念和政治伦理，中国在国际关系中提出的包容、对话、协商、民主、尊重、责任、勤劳、均衡、有序、公平、持续、共生、和谐等价值和伦理主张，体现了人类社会在秩序理解上的共性愿望，为国际社会评价体系的重构提供了参考。

第四，中国的国际制度建设不是以直接替代既有国际制度为目的，但是中国和其他国家共同参与建设的新兴国际制度，却为国际体系和全球治理提供了有力的制度选择。例如，在亚洲的地区安全、金融、贸易、海洋、公共卫生、救灾、打击有组织犯罪等领域，中国与发展中国家渐渐形成了灵活多样、议题交错、相互支持的各类“小多边体系（制度）”（Mini-multilateral Institutions）。有种观点认为中国在亚洲构建的诸多“小多边体系”的扩散，正在对过去美国在亚洲经营的多边制度产生侵蚀和挤出效应。这种可能性并不存在，新兴的小多边体系都具有很强的包容性和开放性，体现了“亚洲精神”，也继承了既有国际制度合理的多边主义和互惠

成分。有人担心这些小多边体系代表着中国脱离既有国际制度，准备在国际制度上另起炉灶的雄心。其实，这类小多边体系既没有与既有国际制度形成对抗，且与既有国际制度保持联系和对话，它们为各类共同问题的解决提供了有力的制度支持，谈不上“脱轨”问题。而且，亚洲在地区层面上长期以来面临着制度有效供给不足的问题，中国的制度供给提高了亚洲国家和亚洲国际组织在国际多边舞台上的地位。

中国的国际体系建设战略

正在展开的 21 世纪是既有不公正不合理国际体系内部累积矛盾多发的时期，也是人类共同探索持久和平、共同繁荣的和谐世界难得的机遇期。理解国际体系运动和变革的规律，形成中国的国际体系建设战略，需要以下的共识和行动：

第一，要在“统筹国内国际两个大局、用好国际国内两头资源”的指导下，把国际体系建设与中国的国家建设统筹起来，参与国际体系建设。公正合理的国际体系是各国国内发展的重要外部条件，而各国的自主发展又增添了其建设国际体系的能力。旧中国本身是不公正不合理国际体系的受害者。新中国成立六十多年来，中国一直重视国际政治经济新秩序建设与国家政治建设、国防建设、经济建设、社会建设、文化建设、生态文明建设之间的关联性，两者不是从属和取代的关系，而是相互促进相互补充的关系。改革开放以来，中国的发展和命运与世界的发展和命运日益紧密地联系在一起，中国政治经济系统可调度的资源越来越多地在国际体系中进行配置和展开，因此，促进国际体

系建设与中国国家建设的良性互动，对中国特色社会主义政治发展道路与和平发展道路，意义重大。

第二，要将国际体系建设与促进人人享有发展的权利和人人享有人类文明发展成果的权利的第三代人权观结合起来，提升中国在国际体系建设上的道义感召力。从“人人生而平等，自由”的第一代人权观发展到包含集体人权、民族自治权以及和平权等内容的第二代人权观，如今，生存权和发展权是第三代人权观念的核心内容，落后国家能否发展、如何发展也是人类在21世纪面临的重大议程之一。但新旧殖民体系以公开或隐蔽的方式侵害着发展权，而西方为诸多非西方国家提供的国家建设模式，又将精力过度放在第一代人权的推广上，脱离了发展中国家的具体国情，给发展中国家的政治发展道路带来消极影响。在2015年联合国千年发展议程来临之际，国际社会以及大部分国家在完成此目标上都将表现平平。中国需要将生存权和发展权为核心的第三代人权观与国际体系变革以及公正合理的国际体系建设联系起来，加大在国际社会的宣传力度。

第三，要把亚洲国际体系建设的重要性，提高到与推动整个国际体系转型并重的高度来认识，将周边真正放在内政外交首要的位置。国际体系建设是个漫长的进程。在可遇见的未来，不会出现世界政府，但是却可能出现分立的地区性大地域政治秩序格局。无论是欧洲的一体化计划，还是美国最近将自己定位为太平洋国家，或者是俄罗斯最近提出的欧亚经济一体化计划，都在立足本地区的周边进行体系建设。21世纪是亚洲的世纪。中国的国际体系建设战略既要重视全

球性国际体系的变革，更要重视亚洲国际体系的经营和建设。现阶段中国的国家资源和国家能力的限制，需要做好全球性国际体系建设和亚洲地区性国际体系建设的资源分配工作。未来一段时间尤其要重视提高中国与周边国家政府部门之间行政合作；加强亚洲国家在经济和功能性议题合作领域的互联互通建设，尤其是法律体系沟通的基础工作；将针对中国亚洲周边国家的人文交流提升到与中西关系为重心的科技交流并重的地位；凝聚亚洲在观念、价值、制度、法律、文化上的理解和共识，通过确立亚洲多边会议的工作语言、启动地区文明史编写工程等方式增强亚洲国家的主体意识。

第四，成为传统大国主导的国际体系与新兴大国和广大发展中国家希望建立的新兴国际体系之间的协调和中介力量，站在两者的矛盾之上，而不是使两者对立或使自己成为两者矛盾的焦点。历史上的国际体系更替，所以以冲突的形式表现出来，与新旧体系的对立不容是分不开的。英美在20世纪国际体系转型中完成权力的过渡和交接，与其宗教、文化、制度语言等同宗同根有很大关系，其经验对当前中国与美国的关系具有不可比拟性。而且美国最终完成对二战后国际体系的塑造之前，一直站在国际矛盾之上，而不是卷入国际矛盾之中。中国的国际体系建设不能建立在中美共治的G2假设上；将中国和平发展与特定大国绑在一起，既不符合改革开放以来中国外交的基本原则和方针，也对在可能发生的国际体系转型震荡期的战略选择产生被动。中国目前是西方主导的国际体系的重要参与者和一定程度的管理者，也是新兴国

际体系的重要建设者和贡献者。站在超脱的地位，处理好与这两个体系的关系，符合现阶段中国的国家利益。

第五，通过扩大人文交流，逐步矫正国际社会的评价体系。国际经济体系的核心之一是定价体系，而国际政治体系的核心之一是评价体系。国家软实力的资源，与一国是否掌握国际社会评价体系有很大关系。21世纪以来，西方为国际社会确立的评价体系正在受到越来越多的质疑，其暴露出的缺陷本身就是国际体系变革的征兆。在国际社会中，中国除了与各国一起参与国际社会评价体系的改革以外（例如构建国际舆论新秩序^[1]、国际人权对话新格局等），中国坚持走和平发展道路，这条道路走成功了，促成这条道路成功的价值、理念、制度、文化等因素，本身就会自然成为国际社会新评价体系的重要参考标准。■

（本文系2010年度国家社会科学基金重大课题“我国积极参与国际体系变革进程研究”子课题“中国参与国际经济体系”的一部分）

（作者系复旦大学国际关系与公共事务学院外交学系教授）

（责任编辑：李瑞蔚）

[1] 戴秉国. 坚持走和平发展道路 [J]. 新华文摘, 2011, 7: 4.

[2] 国务院新闻办. 中国的和平发展白皮书. 第四节“中国和平发展是历史的必然选择”.

[3] 俞正樾. 论当前国际体系变革的基本特征 [J]. 新华文摘, 2011, 7: 11.

[4] 国务院新闻办. 中国的和平发展白皮书. 第五节“中国和平发展的世界意义”.

[5] 关于体系本体与体系要素的区别, 参考秦亚青. 国际体系的延续与变革 [J]. 外交评论, 2010, 1: 2-6.

[6] 曾培炎倡议建立全球能源资源市场稳定机制 [EB/OL] [2011-07-12]. <http://www.people.com.cn/h/2011/0712/c25408-2752444610.html>

[7] 李从军. 构建国际舆论新秩序 [N]. 华尔街日报, 2011-06-01.