

# 乌克兰危机与俄罗斯国际 制度竞争策略的调整\*

顾 炜

**【内容提要】** 俄罗斯作为世界主要大国，是诸多国际制度的成员，并在部分国际制度中享有主导权或领导权，从而发挥重要影响。在参与国际制度竞争时，俄罗斯形成了本国的思路和方式，重视制度间竞争，维护本国独享领导权和处于优势领域的国际制度，不支持有可能增加他国影响力的制度改革。受2022年乌克兰危机升级影响，国际制度竞争形势发生变化，俄罗斯也相应调整了参与策略。俄罗斯优先开展国际制度的制度内竞争，甚至主动退出部分国际制度，在战事长期化后，转而重视本国领导的国际制度，并为后续的制度竞合和推动国际体系变革奠定基础。这不仅将影响俄罗斯参与制度竞争的能力，也将影响制度竞争态势和国际制度的发展，并对大国关系和整个国际秩序构成重要影响。

**【关键词】** 俄罗斯外交 国际制度 制度竞争 俄乌冲突

**【作者简介】** 顾炜，上海社会科学院国际问题研究所欧亚研究室副主任，副研究员。

近年来，俄罗斯在参与国际制度竞争方面逐渐形成了基本思路，并随着国际形势变化和自身利益需要加以动态调整。2022年2月乌克兰危机升级后，美欧俄关系极度紧张，与俄罗斯有关的国际制度竞争形势发生明显变化，国际制度竞争的复杂性、紧迫性、严峻性和零和性明显提升。俄罗斯在回应形势变化的同时也调整竞争策略，将短期应对与中长期谋划相结合以实现其对外战略目标。俄罗斯参与国际制度竞争策略的调整，将对国际制度的发展和制度竞争形势构成多重影响。本文对上述问题的分析和研判，将有助于把握俄罗斯外交的整体趋向，也有

---

\* 本文系2022年度上海市哲学社会科学规划一般课题“俄乌冲突后的美欧俄博弈及对中国的影响研究”（2022BGJ001）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部的指导。

利于评估国际制度体系和国际制度竞争的发展趋势。

## 一 国际制度竞争和俄罗斯参与的基本思路

国际机制、国际制度和制度竞争，既是国际关系研究中的重要概念，也是当前国际社会中的活跃现象。在大国竞争日趋激烈的背景下，国际制度是大国竞争的重要平台，制度竞争也成为大国竞争的重要维度。

### （一）基本概念：国际制度与制度竞争

二战后，为了促进和平与发展，维护国际秩序，主要大国建立起各种国际机制，并表现为以联合国为代表的各类实体性国际组织。根据经典定义，国际机制是指各国在某一特定领域为一定目标而设立的“原则、规则、规范和决策程序”的总称<sup>①</sup>。随着国际实践的发展和新自由制度主义的兴起，国际制度成为国际关系研究的重点之一。国际制度是“持久且相互关联的（正式与非正式）规则”，可以“规定行为角色、限制行动并塑造期望”<sup>②</sup>。其中既包含具有实体机构、内部架构及运行规则的国际组织，也包含具有规范意义的虚体性机制和国际规则。由于规则和规范具有一定的“虚拟”性质，导致观察和研究的操作性存在不足，实践性相对有限，所以本文主要关注大国参与地区性和全球性国际制度（主要是国际组织）的思路和方式，并在此基础上分析大国的制度竞争策略。

传统上，大国参与国际制度是为了谋求合作，但随着国际制度的不断发展，其功能在自由制度主义强调的“合作”基础上，逐渐增加了现实制度主义关注的“竞争”<sup>③</sup>。特别是在中美竞争加剧的背景下，国际制度竞争不仅是大国竞争的重要方式，也是学界开展理论探索和实践研究的热点议题。制度制衡<sup>④</sup>、竞争性多边主义<sup>⑤</sup>等概念的出现，以及针对国家选择“建制”与“改制”等不同策略的研究<sup>⑥</sup>，为理解现实中的制度竞争提供了丰富的视角。从宏观层面看，国际制

① Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, in Stephen Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1983, p. 2.

② Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, London and New York: Routledge, 2018, p. 3.

③ 李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，社会科学文献出版社 2017 年版。

④ 贺凯：《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》，载《世界经济与政治》2018 年第 12 期。

⑤ Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism”, *Review of International Organizations*, 2014, Vol. 9, No. 4.

⑥ 陈拯：《建制与改制之间：国际制度竞争的策略选择》，载《世界经济与政治》2020 年第 4 期。

度竞争可分为“制度内竞争”和“制度间竞争”两种类型，制度内竞争指制度内的主要成员围绕制度体系的主导权展开竞争，制度间竞争指通过建立新的制度体系来与原有的制度体系进行竞争<sup>①</sup>。这种类型划分建立在大国有能力建立新制度体系的基础上，尤以中国的国际制度实践和中美制度竞争<sup>②</sup>为观察对象。然而，其他大国同样是国际制度的重要参与者，也有一定能力创建国际制度，从而影响国际制度竞争的态势。关于其他大国的参与策略和影响方式，现有研究存在不足，不利于从整体上把握制度竞争的发展趋势。由此，本文试图加以补充和探索，研究俄罗斯对国际制度竞争的参与策略。

现有研究大多聚焦于常态化竞争，忽视了危机状态下国际制度竞争态势的急剧变化和大国策略的应急性调整。当前仍处于各国关注焦点的乌克兰危机，为研究危机状态下的大国竞争策略和制度竞争态势提供了重要的观察案例。因此，本文聚焦于乌克兰危机升级后俄罗斯参与国际制度竞争的策略。与既有研究相比，本文将“国际制度竞争”的标准适度降低，具有一定实力且有能力创设国际制度的大国都可以参与国际制度竞争。两种类型的国际制度竞争概念也相应调整，“制度内竞争”表现为在具体国际制度的建立、发展和改革等自身不同环节上，各国围绕主导权或领导权<sup>③</sup>、规则、程序、议程等内容展开竞争；“制度间竞争”则指不同国际制度之间围绕成员国和伙伴数量、发展规模、涉及领域、影响力和话语权等方面开展竞争。

作为诸多全球性和地区性国际制度的成员，俄罗斯不仅积极参与各类国际制度的活动，也有能力创建国际制度，是国际制度竞争的重要参与者。整体上看，俄罗斯的制度主义是多元和多维度的<sup>④</sup>，并在实践中形成了参与国际制度竞争的基本思路。

## （二）俄罗斯参与国际制度内竞争的思路和方式

在国际制度发展的不同阶段，制度内竞争的重点不同。在国际制度创建之

① 李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，社会科学文献出版社2017年版，第36~37页。

② 汪海宝、贺凯：《国际秩序转型期的中美制度竞争——基于制度制衡理论的分析》，载《外交评论》2019年第3期。

③ 本文中，国家独占国际制度的领导权，意味着国家具有该国际制度的主导权；如果国家仅仅是领导国之一，那么国家只具有领导权，主导权具有排他性，领导权可以共享。在国际制度内竞争中，领导权和主导权都是重要的竞争目标。

④ Emel Parlar Dal and Emre Erşen, “Russia and the Changing International System: An Introduction”, in Emel Parlar Dal and Emre Erşen, ed., *Russia in the Changing International System*, Cham: Palgrave Macmillan, 2020, p. 8.

初，制度内竞争聚焦于制度设计、规则制定；在国际制度已经运行或者大国是“晚来者”的情况下，制度内竞争围绕议程设置、制度改革等环节开展。俄罗斯参与制度内竞争主要有三种方式。

第一，俄罗斯不积极支持有可能增加他国影响力的国际制度改革。国家参与国际制度，通常涉及到本国利益与集体利益如何平衡与兼顾的问题。所有国家都通过国际组织谋求国家利益，其中许多国家有时也会利用国际组织寻求集体利益，但近年来的俄罗斯被批评很少这样做<sup>①</sup>。因为俄罗斯重点关注相对收益。如果一项改革和发展方案会增强他国的影响力，特别是有利于具有领导能力的大国，那么即便制度改革对本国和其他成员国也存在绝对收益（集体利益），俄罗斯通常也不会积极支持这样的新变化，或者采取措施延迟改革的发生。例如，在上合组织发展过程中，俄罗斯没有将建设上合自贸区和成立开发银行等议题置于优先位置<sup>②</sup>，主要是因为这些新的配套规则和制度设计有可能增强其他国家的影响力。虽然本国可能因改革获得新的绝对收益，但关注相对收益的俄罗斯会采取较为消极的立场。

第二，俄罗斯有意稀释国际制度内的领导权权重或改变领导权分配。当领导权分配发生变化时，国际制度在行动能力、运行规则和议程设置等方面都会受到影响。具有较强实力的印度加入上海合作组织后，虽然赋予上合组织“国际外交”这一新的功能维度<sup>③</sup>，但从中俄两个大国变为中俄印三个大国的现实，意味着上合组织的领导权被稀释<sup>④</sup>。而且印俄关系比印中关系更加紧密，印度更倾向于在制度内部与俄罗斯协调合作，有利于增强俄罗斯在制度内的话语权，影响制度内竞争。俄罗斯在安理会改革问题上的立场与此类似，一方面区分亲疏，不支持与俄罗斯存在竞争的国家（如日本、德国）扩大影响，另一方面有意引入更亲近的国家（如印度、巴西），以改变制度内的权力分配。

第三，俄罗斯利用规则和程序影响国际制度的议程设置。在不改变规则、不改革国际制度及制度体系的情况下，俄罗斯利用规则和程序在日常事务中开展竞

<sup>①</sup> Kseniya Oksamytna, “Russia, NATO, and International Organizations”. <https://theglobalobservatory.org/2022/05/russia-nato-and-international-organizations/>, 访问时间：2022 年 6 月 20 日。

<sup>②</sup> 朱杰进、邹金水：《对“中国倡议”的不同反应——俄罗斯在上合组织中的国际制度行为选择》，载《俄罗斯研究》2020 年第 3 期。

<sup>③</sup> Timofei Bordachev, “Does Greater Eurasia Have a Future?” <https://valdaiclub.com/a/highlights/does-greater-eurasia-have-a-future/>, 访问时间：2022 年 4 月 19 日。

<sup>④</sup> “Shanghai Cooperation Organization at Crossroads: Views from Moscow, Beijing and New Delhi”, <https://carnegie.ru/commentary/71205>, 访问时间：2022 年 4 月 19 日。

争。作为安理会常任理事国和诸多国际制度的重要成员，俄罗斯享有投票权，甚至具有关键作用的否决权。俄罗斯利用其身份和地位，在涉及本国的重要事务和程序中，通过发起提案、投票表决、召开会议、辩论申诉等方式开展制度内竞争。有统计表明，自2007年以来，俄罗斯取代美国投出大量否决票，几乎所有被阻止通过的决议都与俄罗斯有关<sup>①</sup>。围绕2008年俄格冲突和2014年乌克兰危机爆发等事件，俄罗斯在国际组织中的表现也被评价为从防御转向进攻<sup>②</sup>。但与冷战时期的单边否决不同，俄罗斯与大国伙伴加强了制度内合作，通过设置议程，与美西方在中东局势等问题上开展竞争<sup>③</sup>。

### （三）俄罗斯参与制度间竞争的思路和方式

在参与制度间竞争时，大国依托不同类型的国际制度，根据具体的议题领域、利益目标和基础条件等因素综合取舍竞争策略。俄罗斯参与制度间竞争的思路主要体现在三个方面。

第一，优先支持本国主导或领导权占优的国际制度。大国通常最看重本国在国际制度中的领导权。享有领导权意味着大国可以将本国意愿与国际制度的发展目标相匹配，通过国际制度来固定和维护本国的权力地位<sup>④</sup>。与其他大国一样，俄罗斯对本国独享领导权或占据领导权优势的国际制度最为支持，如欧亚经济联盟、集体安全条约组织（集安组织）、独立国家联合体（独联体）等。俄罗斯不仅是发起者和创建者，更在资金、资源等方面提供了强有力支持，并积极发展双边关系。领导权独占的国际制度是俄罗斯参与制度间竞争的主要依托。

共同领导的国际制度虽然同样可以帮助俄罗斯实现利益目标，但由于需要与其他领导国协商，且这类国际制度将对本国独享领导权的国际制度构成竞争，所以俄罗斯虽然同样重视这类国际制度的发展，但通常并不将之置于优先位置，也会在一定程度上延缓制度建设和发展改革进程<sup>⑤</sup>。俄罗斯最初对上合组织开展经

① Артем Квартальнов, ООН и Россия: конец иллюзий? <https://russiancouncil.ru/analytic-and-comments/columns/sandbox/oon-i-rossiya-konets-illyuziy/>, 访问时间: 2022年4月19日。

② Ian Bond, "Russia in International Organizations: The Shift from Defence to Offence", in David Cadier and Margot Light, eds., *Russia's Foreign Policy. Palgrave Studies in International Relations Series*, London: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 189-203.

③ “安全理事会常任理事国在公开会议上所投的否决票”, <https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/veto-ussr-russia>, 访问时间: 2022年8月15日。

④ G. Jonh Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2000.

⑤ Alexander Gabuev, "Bigger, Not Better: Russia Makes the SCO a Useless Club". <https://carnegie.ru/commentary/71350>, 访问时间: 2022年4月19日。



济合作不够积极，是因为顾虑这可能影响俄罗斯主导的欧亚经济共同体及后来的欧亚经济联盟的发展。又如，共建欧亚经济伙伴关系有可能在经济领域塑造出中俄共同领导的新制度，也会对原有的国际制度构成竞争，所以俄罗斯的积极性相对有限，推进力度也相对不足。

第二，维护传统优势领域的国际制度，创新方式扩大国际制度的影响范围。大国通常较为看重国际制度的影响能力和作用效果，特别是国际制度与本国能力的匹配度更高时，大国对国际制度的支持才能更为有效地实现目标。俄罗斯的传统优势在军事安全领域，所以对于集安组织等安全领域的国际制度，俄罗斯态度积极，不仅维护并推动该组织的发展，而且没有创设新制度的意图，避免自我削弱集安组织的影响力。而在经济合作等非优势领域，俄罗斯缺乏资源和能力提供公共产品，难以持续投入，所以采取创新方式开展制度竞争，以“崭新”和“期待”增加国际制度的吸引力。2001 年建立的欧亚经济共同体、2010 年提出的欧亚经济联盟、2016 年提出的大欧亚伙伴关系等不断出现的新国际制度或制度倡议，虽然部分存在承继关系，但也显示出俄罗斯的思路，即通过“另起炉灶”、改进规则等方式吸引他国参与<sup>①</sup>。

在主导国实力不足或者制度本身吸引力有限的情况下，国际制度增加成员国相当困难。所以，俄罗斯推动自身主导的国际制度，以建立对话伙伴国、设立观察员国、签署自贸区协定、开展战略对接等非成员国方式扩大其影响范围，通过差序性的制度安排开展对外合作，增强竞争力。近年来，欧亚经济联盟与新加坡、塞尔维亚等国完成了建立自由贸易区的谈判，将乌兹别克斯坦设为观察员，都有利于扩大欧亚经济联盟的影响，从而在制度间竞争中抢占先机。

第三，以领导权置换的方式实现制度内竞争与制度间竞争的有机联动。在理性选择思路的指导下，大国通常会扩大本国在各类国际制度中的领导权，通过领导乃至主导更多的国际制度建立制度体系，来维护本国的国际地位并掌握决定权。这表明大国乐于追求“赢者通吃”，不仅意味着制度内竞争的结果会影响制度间竞争，也意味着大国通常很难放弃在制度内竞争中取得的收益。然而，实用主义指导下的俄罗斯，更看重国际制度竞争带来的地缘政治收益，而非国际制度本身的合作目标。所以，俄罗斯可以工具化地开展国际制度竞争。

通过主动分享低层次领导权，俄罗斯与其他大国开展制度合作，管控低层次

<sup>①</sup> 王晨星：《欧亚经济联盟：成因、现状及前景》，社会科学文献出版社 2019 年版，第 84 ~ 97 页。

竞争，集中应对更高层次竞争。俄罗斯与中国分享地区领导权，中俄开展“带盟对接”等制度合作，有效管控地区层次制度间竞争，有利于俄罗斯参与全球竞争。俄罗斯又改变上合组织的领导权分配，虽然部分放弃制度内竞争收益，但有利于欧亚经济联盟等俄罗斯主导的制度在地区层次的制度间竞争中获得优势<sup>①</sup>。通过领导权置换，俄罗斯实现了制度内竞争与制度间竞争的有机联动。

整体上看，俄罗斯主导或领导的国际制度大多是地区性国际制度，并集中在欧亚地区。俄罗斯同时参与两种类型的制度竞争，其主要思路和竞争方式与本国的国家实力和利益需要相匹配。然而，全球和地区形势的变化，特别是危机性事态，将促使俄罗斯动态调整参与国际制度竞争的策略。

## 二 乌克兰危机升级与国际制度竞争态势的变化

2022年2月乌克兰危机升级受到世界各国普遍关注，不仅严重恶化了俄罗斯与美欧等西方国家的关系，也影响了国际制度竞争的态势。

### （一）全球性国际组织的反应显示了国际制度竞争的紧迫性

全球性国际组织具有参加国数量众多、覆盖面广、影响力强等特点，各国通常利用全球性国际组织的平台表达立场，协调行动。因此，全球性国际组织对乌克兰危机升级的反应较为复杂，凸显出危机状态下制度竞争的紧迫性。

联合国是最重要的全球性国际组织，联合国大会、安理会和秘书长都对这次危机作出反应。联合国秘书长古特雷斯2月21日发表声明，呼吁各方和平解决乌克兰东部地区冲突，联合国仍然完全支持乌克兰在国际公认边界内的主权独立和领土完整<sup>②</sup>。2月23日，联合国大会就“乌克兰暂时被占领土局势”举行全体会议，近80个国家的代表在会上发言，当晚，安理会举行紧急会议讨论局势。与此同时，联合国按照程序和规则采取紧急性应对措施，希望促使局势缓和。2月25日，联合国安理会就美国等国家提出的联合草案进行表决，由于俄罗斯投了反对票，草案未获通过。同日，联合国任命来自苏丹的阿明·阿瓦德（Amin Awad）担任乌克兰危机协调员。2月27日，联合国安理会第2623号决议通过，

<sup>①</sup> 顾炜：《领导权与大国欧亚地区竞争的演化》，载《世界经济与政治》2021年第10期。

<sup>②</sup> 《联合国秘书长：俄罗斯有关乌克兰部分地区地位的决定侵犯了乌克兰主权和领土完整》，<https://news.un.org/zh/story/2022/02/1099552>，访问时间：2022年3月19日。

要求联合国大会召开第 11 届紧急特别会议。2 月 28 日，联合国大会举行了紧急特别会议，这是自 1997 年就巴以问题召开第 10 届会议以来再一次举行紧急特别会议。3 月 2 日，第 11 届紧急特别会议通过涉乌克兰局势的决议。3 月 24 日，联合国大会表决通过决议案，要求俄罗斯立即停止行动。4 月 7 日，联合国大会通过决议，要求暂停俄罗斯在人权理事会的成员资格。

不仅联合国大会和安理会，联合国系统内的相关国际组织也对这次危机作出反应。2 月 25 日，国际刑事法院检察官卡里姆·汗（Karim Khan）就乌克兰局势发表声明表示，国际刑事法院可以对 2 月 20 日以来在乌克兰境内犯下的任何罪行行使管辖权并进行调查，冲突各方必须尊重国际人道主义法规定的义务<sup>①</sup>。3 月 4 日，人权理事会决定紧急成立一个独立国际调查委员会，调查所有在战事中出现的侵犯和践踏人权及违反国际人道法的指控。国际法院于 3 月 16 日在海牙作出判决，这是军事行动开始以来国际法院首次下达相关命令。国际劳工组织（International Labour Organization, ILO）则在 3 月 23 日宣布暂停与俄罗斯的技术合作。危机爆发的紧急状态下，国际制度竞争的紧迫性明显提升，全球性国际组织的复杂反应显示了一些国家试图通过制度内竞争的方式影响事态发展和危机走向。

## （二）限制性和对抗性措施增加了国际制度竞争的零和性

部分国际组织在统一立场的基础上，对俄罗斯采取了更为严厉的措施，主要包括两种类型。第一种是限制性措施，剥夺俄罗斯的成员国权利，阻止俄罗斯参加活动，断绝往来，对俄罗斯开展调查等。2 月 24 日，欧洲委员会（CoE）部长委员会召开特别会议，敦促俄罗斯停止军事行动并对乌克兰表示声援和支持<sup>②</sup>。2 月 25 日，欧洲委员会部长委员会决定暂停俄罗斯在部长委员会和议会大会中的代表权。欧洲委员会议会大会（PACE）3 月 15 日通过决议，将俄罗斯排除出该组织。2 月 24 日，经济合作与发展组织（OECD）以“最强烈的措辞”谴责俄罗斯的行为。2 月 25 日，经合组织作出决定，正式终止自 2014 年推迟的俄罗斯加入经合组织的进程。经合组织理事会要求秘书长采取必要措施，关闭经合组织在

<sup>①</sup> 《检察官：国际刑事法院对乌克兰境内犯下的严重罪行有管辖权》，<https://news.un.org/zh/story/2022/02/1099762>，访问时间：2022 年 3 月 15 日。

<sup>②</sup> “Situation in Ukraine: Decisions by Council of Europe’s Committee of Ministers”，<https://www.coe.int/en/web/portal/-/situation-in-ukraine-decisions-by-council-of-europe-s-committee-of-ministers>，访问时间：2022 年 3 月 17 日。



莫斯科的办事处，并停止向俄罗斯发出部长级邀请；秘书长不要与俄罗斯签订任何新的自愿捐款协议，并采取必要措施停止任何尚未开始的由俄罗斯自愿捐款资助的项目<sup>①</sup>。3月3日，欧安组织（OSCE）决定启动莫斯科机制，成立独立专家小组，调查违反人道主义法的行为。4月21日，美洲国家组织（OAS）通过决议，暂停俄罗斯的观察员国身份。

第二种是更具有对抗性的制裁措施，在经济、能源、航空等多个领域对俄罗斯加以惩罚。欧盟、北约等国际组织是对俄罗斯采取制裁措施的主要代表。欧盟作为欧洲最具影响力的综合性国际制度，在能源、金融等多个领域对俄罗斯实施了史无前例的制裁，对象涉及俄罗斯的个人和各类实体。2月22日，欧盟对俄国家杜马351名议员实施旅行禁令，俄总统普京和外长拉夫罗夫位列制裁名单中。2月23日，欧盟对俄罗斯国民和实体在欧盟金融机构的存款实施了限制。2月26日，欧盟宣布制裁70%的俄罗斯金融市场和关键国有企业。2月27日，欧盟宣布禁止俄罗斯航班飞越欧盟领空。3月1日，欧盟宣布对俄罗斯开展“全面经济和金融战争”。至10月底，欧盟已经对俄罗斯实施了八轮制裁。北约作为美国领导下的跨大西洋安全组织，一直是美欧国家对俄罗斯开展斗争的工具。乌克兰危机升级后，北约在邻近俄罗斯的黑海、波罗的海等地区开展军事演习，向乌克兰提供大批军事援助，与俄罗斯坚决对抗。七国集团也对俄罗斯采取多项制裁措施，如撤销俄罗斯的最惠国待遇、制裁俄罗斯的个人和实体、禁止对俄罗斯进行新的投资等。这些措施与各成员国的制裁措施相配合。

整体上看，这类对俄罗斯采取限制性和制裁性措施的国际制度，大多由美欧等西方国家组成，美国在部分组织中发挥领导作用。俄罗斯基本不是这类国际制度的正式成员，甚至在某些领域还存在竞争关系。危机的升级和对抗性措施的实施，增加了制度竞争的零和性，不仅无助于危机的解决，而且恶化了制度竞争态势。

### （三）部分组织的中立或模糊立场反映了国际制度竞争的复杂性

采取中立或模糊立场的国际组织主要出于两方面考虑：一方面，与乌克兰危机的直接利益关联度有限，考虑到与冲突双方的既往关系，国际组织不愿意选边站；另一方面，考虑到各种错综复杂的国家间关系，国际组织不愿意明确表态，

<sup>①</sup> “Statement from OECD Secretary - General on initial measures taken in response to Russia's large scale aggression against Ukraine”, <https://www.oecd.org/newsroom/statement-from-oecd-secretary-general-on-initial-measures-taken-in-response-to-russia-s-large-scale-aggression-against-ukraine.htm>, 访问时间：2022年3月17日。

模糊立场更有利于维护自身利益。

其中一类是完全没有俄罗斯参与的国际组织，通常是一些地区性国际组织，且在地理上与欧亚地区存在一定距离。东南亚国家联盟（ASEAN）成员国外长 2 月 26 日发表声明呼吁有关各方保持最大克制，尽最大努力通过外交等各种渠道进行对话寻求和平解决<sup>①</sup>。东盟各国外长 3 月 2 日再次发表声明呼吁立即停火或停战，继续进行政治对话以实现持续和平，并表示东盟愿意以任何可能方式促进有关各方之间的和平对话<sup>②</sup>。4 月 8 日，东盟外长呼吁调查杀害平民事件，强调人道主义走廊的重要性并再次呼吁停战<sup>③</sup>。非洲国家联盟（AU）2 月 24 日发表声明，呼吁俄罗斯和其他行为体尊重国际法和乌克兰的国家主权，敦促双方立即停火并在联合国的主持下开始政治谈判<sup>④</sup>。阿拉伯国家联盟（AL）2 月 28 日召开紧急会议呼吁双方保持克制并以外交途径解决，阿盟副秘书长扎基（Hossam Zaki）表示阿盟理解乌克兰和俄罗斯的立场，它们都是阿盟成员国的朋友，阿盟愿意支持外交和政治解决方案<sup>⑤</sup>。

另一类是俄罗斯参与但在乌克兰危机问题上没有进行明确表态的国际组织。一方面，态度不明表示其内部难以达成统一意见，这直接影响了国际组织在参与事态进程时的行为选择和行动能力。另一方面，由于俄罗斯是这类国际组织的重要成员国甚至是领导国家，国际组织的“沉默”不仅显示了相关国家的矛盾立场，也进一步显示了意见分歧的存在。集体安全条约组织、欧亚经济联盟和上海合作组织等国际组织对乌克兰危机未作出明确表态。这些表现反映了国际组织不愿意卷入危机的诉求，有利于保持国际组织自身的稳定性和影响力，从而有利于开展制度合作。

① “ASEAN Foreign Ministers’ Statement on The Situation in Ukraine”, <https://asean.org/asean-foreign-ministers-statement-on-the-situation-in-ukraine/>, 访问时间：2022 年 4 月 19 日。

② “ASEAN Foreign Ministers’ Statement Calling for a Ceasefire in Ukraine”, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/03/ASEAN-Foreign-Ministers-Statement-calling-for-Ceasefire-in-Ukraine-EN.pdf>, 访问时间：2022 年 4 月 19 日。

③ “ASEAN Foreign Ministers’ Statement on The Reported Killing of Civilians in Ukraine”, <https://asean.org/asean-foreign-ministers-statement-on-the-reported-killing-of-civilians-in-ukraine/>, 访问时间：2022 年 4 月 19 日。

④ “Statement from Chair of the African Union. H.E President Macky Sall and Chairperson of the AU Commission H.E Moussa Faki Mahamat, on the situation in Ukraine”, <https://au.int/en/pressreleases/20220224/african-union-statement-situation-ukraine>, 访问时间：2022 年 3 月 17 日。

⑤ “Arab League Calls for ‘Political and Diplomatic’ Solution in Ukraine”, <https://www.morocoworldnews.com/2022/02/347337/arab-league-calls-for-political-and-diplomatic-solution-in-ukraine>, 访问时间：2022 年 3 月 17 日。

综合以上可以看到，主要国际组织的不同立场和反应，不仅是各国立场的综合表达，也是国际组织维护自身利益作出的重要选择。部分国际组织增强了竞争性和对抗性，成为美欧等西方国家与俄罗斯较量的前沿，加剧了制度竞争的严峻性和零和性。部分国际组织选择置身事外，避免卷入危机事态，增加了国际制度竞争的复杂性。乌克兰危机的升级加剧了国际制度竞争的紧迫性，需要参与竞争的有关国家在紧急状态下作出反应。俄罗斯根据利益需要和外交目标，差别化地应对形势变化，调整了本国参与国际制度竞争的策略。

### 三 俄罗斯因乌克兰危机升级调整国际制度竞争策略

国际制度既是各国开展合作的平台，也可以成为国家间竞争的“战场”。在军事战场之外，俄罗斯在国际制度中采取斗争姿态，按照不同类别结合利益需要作出反应，调整竞争策略。

#### （一）利用身份和程序优先开展制度内竞争

乌克兰危机升级后，俄罗斯面对紧张局势密集运用否决权，优先开展制度内竞争。从表1中可以看到，在2月25日和2月27日的联合国安理会投票、3月2日和3月24日的联合国大会投票、3月4日和4月7日的联合国人权理事会投票中，俄罗斯都利用规则和程序投了反对票。3月16日，俄罗斯籍副院长基里尔·格沃尔吉安（Kirill Gevorgian）在国际法院的表决中投了反对票。3月17日，俄罗斯表示拒绝海牙国际法院的指令。虽然部分程序性事项（如2月27日的投票）不会因为俄罗斯的反对票受到影响，但俄罗斯密集投出反对票和运用否决权的立场表达仍然起到了斗争效果，也反映了局势的紧张和竞争的紧迫性。

表1 俄罗斯在主要国际制度中投出的反对票（2022年2月24日~4月10日）

日期	机构	草案议题及主要内容	表决结果
2月25日	联合国安理会	要求俄罗斯撤军	未获通过。15票中11票赞成，3票弃权，1票反对
2月27日	联合国安理会	程序性决议，要求联合国大会召开第11届紧急特别会议	通过。15票中11票赞成，3票弃权，1票反对
3月2日	联合国大会第11届紧急特别会议	要求俄罗斯立即停止使用武力并撤军	通过。141票赞成，35票弃权，5票反对

3 月 4 日	联合国人权理事会	成立国际调查委员会，调查所有侵犯和践踏人权及违反国际人道法的指控	通过。32 票赞成，2 票反对，13 票弃权
3 月 16 日	国际法院	要求俄罗斯立即停止军事行动	通过。13 票赞成，2 票反对
3 月 24 日	联合国大会第 11 届紧急特别会议	有关乌克兰人道主义后果的决议案	通过。140 票赞成，38 票弃权，5 票反对
4 月 7 日	联合国人权理事会	暂停俄罗斯在人权理事会的成员资格	通过。93 票赞成，58 票弃权，24 票反对

数据来源：联合国数字图书馆，<https://digitallibrary.un.org/record>，访问时间：2022 年 6 月 20 日。

除被动应对外，俄罗斯也按照规则和程序主动采取竞争性措施，如推动联合国等国际组织召开会议，进行公开辩论、证据展示和案件申诉，并提出相关决议草案。3 月 11 日，联合国安理会应俄罗斯要求举行“对国际和平与安全的威胁”的主题会议。俄罗斯常驻联合国代表涅边贾（Vasily Nebenzya）展示了俄罗斯在特别军事行动中发现的证据，即乌克兰在美国国防部的支持下，紧急销毁了在基辅开展军事生物计划的痕迹。美国常驻联合国代表则指出俄罗斯在散布虚假信息。联合国裁军事务高级代表、负责政治事务的副秘书长等联合国机构的高级官员以及安理会理事国代表都进行了发言<sup>①</sup>。3 月 23 日，俄罗斯、白俄罗斯等国提交了有关“乌克兰人道主义状况”的决议草案，各方围绕草案进行了立场阐述和观点辩论，安理会最终以 2 票赞成、0 票反对、13 票弃权的投票结果未能通过该草案。通过以上这些方式，俄罗斯开展制度内竞争，在阐述本国立场的同时，努力维护本国利益。

对于关键的全球性国际制度，俄罗斯不会主动退出，而是优先开展制度内竞争，利用组织规则，特别是行使否决权，防止通过不利于本国的决议。在持续进行制度内竞争的同时，俄罗斯也努力保持本国的发言权和影响力。但当一些国际制度的斗争性和对抗性愈加明显时，俄罗斯逐步升级措施，选择主动退出，使本国参与国际制度竞争的重点从制度内竞争向制度间竞争转变，从“嵌入”国际制度变成与国际制度“脱钩”。

## （二）启动相关程序或主动退出部分国际制度

2022 年 2 月底以来，美欧等西方国家对俄罗斯采取严厉制裁，部分国际组织

<sup>①</sup> 《安理会应俄要求举行会议，联合国确认“不知道乌存在任何生物武器计划”》，<https://news.un.org/zh/story/2022/03/1100442>，访问时间：2022 年 4 月 19 日。

也选边站队，对俄罗斯采取“斗争性”和“制裁性”措施。俄罗斯在评估相关国际组织可能通过对俄罗斯不利的决定后，先发制人启动退出程序或直接宣布退出，主动改变与部分国际组织的关系，调整制度竞争策略。

从表 2 可以看到，俄罗斯退出国际组织或启动退出程序的当天，国际组织或者是已经通过了不利于俄罗斯的决定，或者是即将对俄罗斯采取限制性措施。例如，欧洲委员会议会大会举行的关于排除俄罗斯议案的投票，发生在俄罗斯宣布启动退出程序后的当天。4 月 7 日，联合国大会通过暂停俄罗斯在人权理事会成员资格的决议，俄罗斯也投了反对票。在决议通过后，俄罗斯认为决议是不合法的，是出于政治动机的<sup>①</sup>。俄罗斯的成员资格是 2021 年 1 月获得的，任期 3 年，此次退出是延续此前双方的激烈斗争。4 月 27 日，联合国世界旅游组织在西班牙马德里召开特别大会，是否暂停俄罗斯的成员国资格成为大会议题之一。会议当天，俄罗斯外交部发表声明，决定退出该组织，原因是世界旅游组织实际上被欧盟国家垄断，为自己谋取利益，该组织的领导层纵容其活动政治化，并公开支持对俄罗斯的歧视<sup>②</sup>。在 5 月 17 日俄罗斯宣布退出波罗的海国家理事会（Council of the Baltic Sea States）之前，该理事会已经在 3 月 3 日发表声明暂停俄罗斯参与其活动，所以俄罗斯的主动退出是有意避免参加 5 月 25 日举行的部长级会议，防止制度内竞争的激烈化而分散精力。

表 2 俄罗斯主动退出的国际制度（2022 年 2 ~ 5 月）

日期	机构	俄罗斯的决定	国际制度的措施或反应
3 月 15 日	欧洲委员会	启动退出程序	欧洲委员会议会大会当天投票，决定将俄罗斯排除
4 月 7 日	联合国人权理事会	投反对票， 表示提前结束任期， 退出	联合国大会以 93 票赞成、24 票反对、58 票弃权的表决结果，暂停俄罗斯在人权理事会的成员资格
4 月 27 日	联合国世界旅游组织	发表声明，决定退出	即将讨论是否暂停俄罗斯的成员资格
5 月 17 日	波罗的海国家理事会	退出	举行 9 年来的首次部长级会议，强调与俄罗斯断绝关系

数据来源：笔者根据各国际组织和俄罗斯外交部的官方网站整理，访问时间：2022 年 6 月 20 日。

<sup>①</sup> 《联合国大会投票决定暂停俄罗斯在人权理事会的成员资格》，<https://news.un.org/zh/story/2022/04/1101622>，访问时间：2022 年 4 月 19 日。

<sup>②</sup> Заявление МИД России о выходе Российской Федерации из ЮНВТО. [https://mid.ru/ru/press\\_service/spokesman/official\\_statement/1811083/](https://mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/1811083/)，访问时间：2022 年 6 月 11 日。



从制度竞争策略上看，俄罗斯主动退出的目的是减少制度内竞争。这些被退出的国际制度基本上呈现以下三个方面的特点。

第一，“非必要”的国际制度，大多是在文艺、体育等不重要的低政治领域开展活动，如世界旅游组织等。这些国际制度通常自身功能有限、领域狭窄、议题聚焦，开展的合作对政治、安全等关键领域影响较小，大多是“锦上添花”而非“不可或缺”。退出这些国际制度几乎没有太大影响，俄罗斯仍然可以通过双边渠道在相关领域开展合作、发展关系。换句话说，如果国际制度发挥的功能可以被替代，国际制度就呈现出“非必要性”，那么俄罗斯就有较大的可能选择退出。乌克兰危机的持续，已经对俄罗斯构成实力损耗，使其需要将有限的资源和精力投入到关键领域，所以，“非必要”的国际制度可以主动放弃。

第二，“斗争性”的国际制度，大多对俄罗斯采取了限制性和对抗性措施，其主要成员多为美欧等西方国家，如欧洲委员会、波罗的海国家理事会等。冲突爆发以来，俄罗斯专注于同西方国家进行斗争，各类国际制度又成为新的斗争场所。除欧盟和北约外，欧洲委员会、波罗的海国家理事会等国际制度，原本就因制度冗余而呈现一定的“非必要性”，现在又显示出“斗争性”，所以俄罗斯不愿意分散精力，就选择“放弃”策略，在激烈斗争开始前主动退出。在部分全球性国际制度中，美欧国家也试图使制度内竞争激烈化，例如 4 月 7 日暂停俄罗斯人权理事会成员身份的决议草案，是由乌克兰、美、英、法、德、日、韩等 58 个国家共同提出的，斗争性非常明显。俄罗斯在 5 月宣布退出申办 2030 年世界博览会的声明中明确指出，“很遗憾，国际展览运动已经成为许多国家追求反俄政治路线的另一个受害者”<sup>①</sup>。所以，当俄罗斯认为这些国际制度成为西方对俄开展斗争的工具时，在相关议程开启前或者不利决议通过后，俄罗斯为了避免无谓斗争或者防止出现更不利的结果，选择立即表达退出意愿。

第三，“不做主”的国际制度是俄罗斯难以在其中发挥领导性作用和重要影响力，总是需要适应已经定好的规则，或者难以参与制定规则的国际制度。俄罗斯有更大的可能性选择退出此类制度。一种情况是这类国际制度在草创之初，俄罗斯被排除在外，没有规则制定权，后来即便加入其中，俄罗斯也不具有话语权和影响力，时常需要“削足适履”，遵守他国主导制定的规则、原则和程序，俄

<sup>①</sup> Правительство проинформировало Международное бюро выставок об отзыве кандидатуры Москвы на право проведения “ЭКСПО – 2030”. <http://government.ru/news/45489/>, 访问时间：2022 年 6 月 20 日。

罗斯的大国地位显然不够被重视也无法在其中得以体现，导致俄罗斯参与的积极性不高。另一种情况是这类国际制度中的大国数量较多，制度内竞争本就激烈，且“不做主”导致俄罗斯很难利用制度内竞争的形式。俄罗斯既然无法发挥领导作用，那么这类国际制度在实现俄罗斯的意愿和利益方面效能有限，如果因乌克兰危机而增加了斗争性，俄罗斯就更有意愿主动选择退出。鉴于俄罗斯的大国地位，“退出”不仅可以削弱相关国际制度的影响力，也能降低这类制度在制度间竞争中的竞争力，间接影响制度间竞争的态势。

总而言之，满足上面任何一个特点的国际制度，俄罗斯都有可能选择退出。如果某项国际制度表现出多个特点，那么俄罗斯退出的可能性将会增加。在这场冲突激烈进行的背景下，俄罗斯退出某项国际制度，虽然可能带有一定的“负气”成分，但更多是权衡利弊的结果。在与西方激烈斗争时，俄罗斯需要集中精力解决主要矛盾和关键问题，也需要将有限的资源和能力投注在极为重要的政治安全领域。因此，具有可替代性、显示出斗争性以及本国难以获得领导权的国际制度，都具有被俄罗斯抛弃的可能性。

### （三）重新重视具有领导权和影响力的国际制度

特别军事行动显示出俄罗斯最初的战略思路是忽视常态化的制度竞争，专注于军事竞争。然而，战事的僵持和长期化迫使俄罗斯重新重视国际制度竞争，尤其是在制度内竞争难以取得实效且退出部分国际制度的背景下，俄罗斯需要用制度间竞争帮助实现国家利益，其中它具有领导权和影响力的国际制度成为需要被重视的战略依托。

一方面，俄罗斯继续发展具有领导权的国际制度。2022年4月22日，“俄罗斯+中亚”第五次外长会议举行，各国外长讨论了阿富汗局势、反对恐怖主义、经贸合作等问题。在主要大国愈加重视本国在中亚地区的“C5+1”机制时，俄罗斯也有意巩固并发展与中亚国家的机制。10月中旬，机制化合作的层级继续提升，首届俄罗斯—中亚国家领导人峰会举行，普京强调俄罗斯愿与中亚国家加强多边合作。5月16日，俄罗斯将原本定于亚美尼亚举行的集体安全条约组织峰会转至莫斯科举行，显示了其战略思路的重要调整。利用既有的国际制度维护核心和传统的合作伙伴，防止被孤立，成为俄罗斯对危机长期化的积极回应。俄罗斯在集安组织峰会期间，与中亚三个国家的领导人分别举行双边会晤，稳定双边合作和地区形势。从会议进程和会后发表的联合声明看，各国回避讨论

敏感的乌克兰局势。

在经济领域，俄罗斯也从被动应对制裁和危机转向主动谋划和积极调整。5 月 26 日，欧亚经济联盟在 2022 年轮值主席国吉尔吉斯斯坦的首都比什凯克举行首届欧亚经济论坛。在视频致辞中，普京呼吁各国共同落实大欧亚伙伴关系的建设，加强与上合组织、东盟和金砖国家等国际制度的合作，强调大欧亚伙伴关系旨在改变政治和经济架构，成为整个大陆稳定和繁荣的保障<sup>①</sup>。这一表态显示俄罗斯重新重视国际制度竞争。

另一方面，俄罗斯主动退出国际制度的行为减少，并重视本国具有影响力的国际制度。俄罗斯因危机长期化的影响，对于其传统合作伙伴，更加重视并着力维持。对于欧亚经济联盟、集体安全条约组织等俄罗斯可以发挥主导作用的国际制度，俄罗斯将继续推动合作，也不会主动选择退出。对于其他国际制度，俄罗斯的态度也有所缓和。6 月以来，俄罗斯明显降低了“退出”国际制度的频率，对于此前表示可能退出世界贸易组织（WTO）等国际制度，俄罗斯也明确表达了不退出的意愿。

对于俄罗斯具有一定规则制定权和影响力的国际制度，如上海合作组织、金砖国家等，俄罗斯加强重视并积极参与，因为这些国际制度将有利于俄罗斯应对严峻的外交环境。6 月底，普京参加里海沿岸国家首脑峰会，并访问塔吉克斯坦和土库曼斯坦。这是乌克兰危机升级后普京的首次出访，意在稳固与传统伙伴的合作。7 月中旬，普京访问伊朗并举行俄土伊三国元首会议，既加强与中东地区伙伴之间的合作，也继续稳固和发展相关会晤机制。9 月，上合组织继续推动伊朗加入程序，启动接收白俄罗斯成为成员国程序，批准给予巴林、科威特、阿联酋等国对话伙伴地位，签署给予埃及、沙特、卡塔尔对话伙伴地位的备忘录。伊朗、阿根廷、土耳其、埃及、沙特等国也正在推动加入金砖国家的进程，这些国家都获得了俄罗斯的支持。新伙伴以多种形式加入并开展合作，客观上有利于这些国际制度扩大影响。俄罗斯对这些国际制度的重视，将为俄罗斯后续开展制度竞争与制度合作储备基础。

但与此前重视本国领导的国际制度不同的是，俄罗斯近期明显强调国际关系

---

<sup>①</sup> Первый Евразийский экономический форум. <http://kremlin.ru/events/president/news/68484>, 访问时间：2022 年 6 月 20 日。

体系已经发生不可逆转的结构性变化<sup>①</sup>。2022 年发生的事件具有革命性，俄罗斯成为第一个以本国安全和公平理念为指导的国家，放弃了由唯一的超级大国美国创造的“全球和平”所带来的收益<sup>②</sup>。这表明俄罗斯有意与超级大国美国主导的国际体系相脱离。此前，俄罗斯重视本国领导的国际制度，是在国际体系内参与制度竞争；现在重新重视本国领导的国际制度，意在通过制度间竞争扩大这类国际制度的影响力，推动国际体系继续发生变化。俄罗斯的中长期目标是塑造没有超级大国的世界。

总结上述三个方面可以看出乌克兰危机升级后俄罗斯调整国际制度竞争的策略（见图 1）。在危机爆发、形势紧急的情况下，俄罗斯优先开展制度内竞争，但当国际制度的斗争性明显增强时，俄罗斯为集中精力、有效利用资源，有意减少乃至放弃制度内竞争的形式，直接退出非必要的国际制度，削弱部分国际制度的影响力，并为强化制度间竞争提供基础。在战事长期化和危机持续化的影响下，俄罗斯减少退出选择，对制度内竞争采取维持现状的策略，也重新回归制度间竞争，维护本国领导的国际制度，并重视本国有一定影响的国际制度。

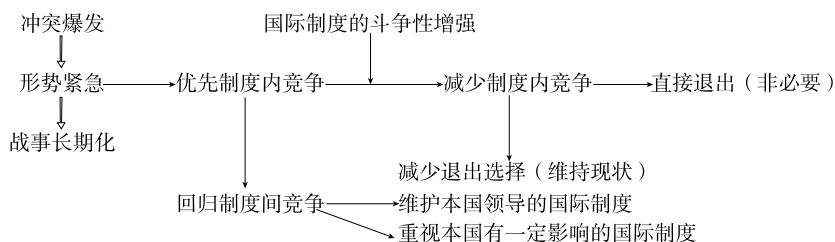


图 1 俄罗斯国际制度竞争策略的调整示意图

整体上看，俄罗斯“对多边制度的行为主要取决于国际制度如何促进俄罗斯的国家利益，而不是更广泛的组织目的和优先事项”<sup>③</sup>。俄罗斯的策略调整也不

<sup>①</sup> Пленарное заседание Восточного экономического форума. <http://kremlin.ru/events/president/news/69299>, 访问时间：2022 年 9 月 20 日。

<sup>②</sup> Oleg Barabanov, Timofei Bordachev, Yaroslav Lissovlik, Fyodor Lukyanov, Andrey Sushentsov and Ivan Timofeev, “A World Without Superpowers”, The Annual Report of the Valdai Discussion Club, October 2022, p. 7. <https://valdaiclub.com/a/reports/a-world-without-superpowers/>, 访问时间：2022 年 10 月 20 日。

<sup>③</sup> Paul Stronski and Richard Sokolsky, Multipolarity in Practice: Understanding Russia’s Engagement with Regional Institutions, [https://carnegieendowment.org/files/Stronski\\_Sokolsky\\_Multipolarity\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Stronski_Sokolsky_Multipolarity_final.pdf), 访问时间：2022 年 4 月 19 日。

取决于国际制度的“西方性”或“非西方性”。尽管 2021 年新版国家安全战略显示了俄罗斯放弃与西方建立伙伴关系的战略思路<sup>①</sup>，俄罗斯在形势紧急时也是一度退出了部分西方国家主导的国际制度，但俄罗斯并没有放弃“国际制度”这一概念，也没有彻底抛弃“国际制度竞争”。俄罗斯调整制度竞争策略，是依据形势变化和本国的利益需要，其实用主义行为方式并未发生根本性变化。

#### 四 俄罗斯调整国际制度竞争策略的影响

乌克兰危机升级导致俄罗斯与国际制度相互采取措施，促使双方关系发生调整 and 变化，所造成的影响也是相互的、双面的。

##### （一）俄罗斯因退出而错失竞争平台

俄罗斯主动退出国际制度，并没有影响西方国家继续利用国际制度开展对俄斗争，反而使自身错失了竞争的平台。俄罗斯 4 月 7 日主动宣布退出人权理事会后，美国等西方国家仍然利用人权理事会开展对俄斗争。5 月 12 日，在俄罗斯缺席的情况下，联合国人权理事会在日内瓦举行特别会议，以 33 票赞成、2 票反对和 12 票弃权的表决结果，通过了有关乌克兰人权状况恶化的决议草案，要求加强对乌克兰人权状况的审查。真相需要调查，也需要各自展示证据、开展辩论，但俄罗斯的主动退出导致其失去了维护本国利益的渠道，使人权理事会只能传递出一种声音，甚至可能被西方国家利用。从长远看，退出国际制度对俄罗斯的国家利益、国际形象和未来发展不是十分有利的选择。

在地区性国际制度中，俄罗斯的退出也使其失去了开展制度内竞争的机会。3 月 15 日，在俄罗斯宣布退出后，欧洲委员会会议大会以 216 票赞成、0 票反对、3 票弃权的结果决定将俄罗斯排除出该组织。俄罗斯失去了投反对票和表达本国立场的机会，俄罗斯的理由也非常明确，“北约及欧盟国家滥用其在欧洲委员会中的多数席位，将该组织变成了执行其反俄政策的工具，并拒绝平等对话及履行该机构所秉承的所有原则”<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>, 访问时间: 2022 年 4 月 19 日; 冯玉军:《借乱谋势: 大变局下的俄罗斯外交》, 载《变局与谋局: 复旦国际战略报告 2021》, <https://iis.fudan.edu.cn/90/e6/c6840a430310/page.htm>, 访问时间: 2022 年 3 月 17 日。

<sup>②</sup> Заявление МИД России о запуске процедуры выхода из Совета Европы. [https://mid.ru/ru/press\\_service/spokesman/official\\_statement/1804379/](https://mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/1804379/), 访问时间: 2022 年 4 月 19 日。



考虑到俄罗斯与欧洲委员会的关系发展史，也可以理解俄罗斯的退出含有彻底“脱钩”的意图。欧洲委员会1949年创立，俄罗斯1996年成为第39个成员国。2000年4月，欧洲委员会就曾以俄罗斯在车臣的军事行动为由暂停俄罗斯的表决权，2001年上半年重新恢复。2014年乌克兰危机开始后，欧洲委员会议会大会又暂停了俄罗斯的相关权利。2019年4月，在欧俄关系有所回暖的背景下，欧洲委员会议会大会重新邀请俄罗斯参与活动，并在之后恢复了俄罗斯的权利，俄罗斯也支付了欠缴的会费。乌克兰危机升级后，欧洲委员会又再度开始限制俄罗斯。所以，在几经交锋和波折后，俄罗斯此次果决地宣布启动退出程序，放弃了这一平台，从制度内竞争转为制度间竞争。

## （二）部分国际制度的代表性被削弱

每一种失去都是相互的。从历史传统和现实影响上看，尽管目前遇到重重困难，但俄罗斯仍然是具有一定影响的大国。当部分国际制度暂停、终止俄罗斯的投票权等相关权利后，与俄罗斯的合作受到限制，国际制度自身的代表性、影响力和实际效用等都将受到明显影响。部分中小国家在人权保障、资源利用、环境保护等问题上，与俄罗斯具有近似立场，也不希望俄罗斯被国际制度排除在外。所以，4月7日关于暂停俄罗斯在人权理事会成员资格的投票中，中亚国家及部分中小国家投出了反对票。6月10日开始至7月11日，联合国大会举行了多轮投票，选择代表东欧地区担任经济及社会理事会成员的国家。俄罗斯和北马其顿作为相互竞争的候选国，在数轮投票中均未获得2/3多数<sup>①</sup>，反映了参与投票国家的矛盾心理。从代表性和影响力看，俄罗斯比北马其顿显然更有资格作为东欧国家的代表，但当前的乌克兰危机又令部分国家感到失望和不满，难以将选票投给俄罗斯。如果俄罗斯最终未能当选，将成为近80年来第一个未获得经社理事会成员资格的常任理事国。这对经社理事会和整个联合国制度框架都将造成损害。

俄罗斯在部分国际制度中的失位对国际制度体系也将构成负面影响。参与国际制度意味着国家接受对其行动自由和决策独立性的限制，作为交换，其他参与国际制度的国家也会接受这些限制<sup>②</sup>。但退出国际制度乃至游离于制度体系之

<sup>①</sup> “General Assembly Fails to Decide between North Macedonia, Russian Federation Sitting on Economic and Social Council”, <https://press.un.org/en/2022/ga12434.doc.htm>, 访问时间：2022年9月12日。

<sup>②</sup> G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: the Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011, p. 95.

外，意味着俄罗斯相比其他国家增加了行动自由，不受规则约束的俄罗斯可以选择性地开展合作，也可以采取超越规则的竞争手段。这种特殊安排，一方面，可能会对其他国家构成鼓励，不满相关制度和规则的国家可能会依据本国利益需要退出国际制度，“多米诺骨牌”效应将对国际制度体系造成严重伤害；另一方面，如果没有相应的程序和规则容纳俄罗斯表达本国利益，那么矛盾的聚焦也将持续累积，有可能在更多领域爆发，最终根本性动摇整个国际制度体系和国际秩序。“排斥政治”无法成功解决复杂的政治挑战，极端孤立也没有取得目标和效果，排斥在言辞上有说服力，但在政治上和实践上都是短视的<sup>①</sup>。

## 结 论

国家与国际制度的关系通常具有两面性，一方面，国家希望控制国际制度的活动和资源，另一方面，参与国际制度可以提升部分国家的国际声望和影响力，并利用其他国家的影响力<sup>②</sup>。所以，大多数国家对国际制度的立场都具有矛盾性。美国也曾在特朗普政府时期退出了部分国际制度。俄罗斯对以联合国为核心的国际制度的不满和负面评价，在理论和实践层面、官方叙述和社会舆论之间的差异始终存在<sup>③</sup>，这种矛盾和差异目前看来仍将持续。乌克兰危机爆发后，俄罗斯与部分国际制度的关系虽然出现根本性变化，但随着危机形势和地区与国际局势的变化，俄罗斯的战略思路也在不断动态调整，逐渐在斗争性的基础上增加合作性，并没有彻底走向另一个极端。整体上看，国际制度作为“战略选择的对象和对行为者行为的约束”<sup>④</sup>，并没有被俄罗斯完全拒绝。在国际制度依然发挥作用、制度竞争仍旧持续的情况下，俄罗斯不可能退出国际制度竞争，仍将重点保持与关键性国际制度的关系。

综上所述，在俄罗斯的标准和战略视野中，关键性国际制度既包括涉及政

---

<sup>①</sup> Fionnuala Ní Aoláin, “Why Pushing Russia Out of Multilateral Institutions Is Not a Solution to the War”, <https://www.justsecurity.org/80787/why-pushing-russia-out-of-multilateral-institutions-is-not-a-solution-to-the-war/>, 访问时间: 2022 年 4 月 19 日。

<sup>②</sup> Ирина Прохоренко, Международные институты в современной мировой политике. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mezhdunarodnye-instituty-v-sovremennoy-mirovoy-politike/>, 访问时间: 2022 年 6 月 20 日。

<sup>③</sup> Артем Квартальнов, ООН и Россия: конец иллюзий? <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/sandbox/oon-i-rossiya-konets-illyuziy/>, 访问时间: 2022 年 4 月 19 日。

<sup>④</sup> Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, “Theories and Empirical Studies of International Institutions”, *International Organization*, 1998, Vol. 52, No. 4.

治、安全领域的全球性国际制度如联合国等，也包括俄罗斯仍然保留主导权或领导权的地区性国际制度，如集体安全条约组织、欧亚经济联盟等。一方面，从“止损”的目标出发，俄罗斯仍将利用其有限的资源、按照制度规则开展制度内竞争，特别是在联合国等全球性国际制度内，防止全球性国际制度变成美欧等西方国家挤压俄罗斯利益的工具。另一方面，从“增益”的目标出发，俄罗斯要在维护基本盘的同时，利用其主导的地区性国际制度，继续拓展合作空间。抓住这两类关键性国际制度，俄罗斯可以在不被彻底孤立的同时，谋求实现本国利益。

然而，俄罗斯对国际制度的工具化是明显存在的，将国际制度视作大国使用的工具，而不是独立的行为体<sup>①</sup>。这将长期影响俄罗斯的制度竞争策略，如果无法实现利益目标，“退出”某个具体的国际组织，将制度内竞争转变为制度间竞争仍将是俄罗斯的重要选项。受俄乌冲突的全面和持续影响，俄罗斯与西方关系已濒临破裂并将长期在“悬崖边”徘徊，俄罗斯虽然有意借本国领导的国际制度来推动国际体系发生变化，但大多数国家都会采取多元平衡的对冲战略，在保持与俄罗斯合作的同时，避免与俄罗斯捆绑过紧，拓展更多的合作对象。因此，俄罗斯主导的国际制度在话语权、影响力等方面都将面临更多的挑战，也将影响自身在制度竞争中的竞争力。

综合以上，虽然乌克兰危机升级导致俄罗斯与部分国际制度的关系发生根本性变化，但俄罗斯的国际制度观和参与国际制度竞争的策略兼具延续性和调整性。由于在创设新制度方面存在兴趣和能力上的不足，俄罗斯将在更大程度上把制度内竞争作为手段，而将制度间竞争作为目的，利用本国主导的国际制度参与制度间竞争，继而推动国际体系变化。作为具有一定影响的大国，即便其竞争策略很难在短期内取得所期待的效果，但俄罗斯的策略调整仍然会增加制度竞争态势的复杂性，并将继续影响整个国际制度体系和国际秩序。

（责任编辑 胡冰）

<sup>①</sup> Ian Bond, “Russia in International Organizations: The Shift from Defence to Offence”, in David Cadier and Margot Light, eds., *Russia's Foreign Policy: Ideas, Domestic and External Relations*, London: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 189 - 203.