

解析俄罗斯的国际议题设置*

贾中正 欧阳向英

【内容提要】 国际议题设置考验一个国家的外交软实力。新兴国家崛起意味着承担更多的国际义务,也必然要扩大自己的国际权利,国际议题设置在这个过程中起着重要作用。本文总结 21 世纪以来俄罗斯在联合国各机构,如联合国大会、联合国安理会和人权理事会中设置的最重要的国际议题,归纳其特点,解释其蕴涵,目的是为提升中国主动设置国际议题的能力提供借鉴。

【关键词】 国际议题 联合国 国际组织 俄罗斯

【作者简介】 贾中正,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员;欧阳向英,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。

一 为什么要设置国际议题?

议题和议程设置属于传播学范畴。议题的使用范围广泛,凡可以被议论的主题都可称之为议题。一般情况下,企事业单位、社会团体组织、国家机构层面需要通过会议来讨论决定的事项,都可以称作议题。议题是公共政策的前身,整个议题的变化围绕事实、价值观、政策和行为展开。在外交场合,议程是一次会议上所要讨论的问题及其推动程序,而会议上所要讨论的一个个问题,便是议题(也称议程项目,Agenda Item)。可以说,议题的总和是议程,它同时反映讨论的顺序及议题的相互联系。议题设置比议程设置外延要小得多。成熟的国际组织均有自己较为固定的议事程序和投票规则,一国难以在程序设置上主导或有所突破,因此本文的研

* 本文是中国社会科学院基础学者研究项目“俄罗斯在国际组织中的议题与大国协调”的中期成果,并获得中国社会科学院世界经济与政治研究所课题“BIT、制度非中性与‘走出去’战略”的资助。

究对象是“议题设置”。

政治学与传播学的结合是从二战结束后开始的^①。媒介对政治事件的报道能够对人们的思想和判断产生预示作用,从而在长期博弈中对非直接利益相关者的判断和决定产生影响^②。在西方,政治传播研究非常活跃,美国的国家传播学会、政治学学会等均设有政治传播学部。在中国,传播学属于新兴学科,而政治传播学发展相对滞后,这使得中国对内宣传政治主张,对外塑造国家形象,驳斥“中国威胁论”,应对西方在民主、人权、西藏、新疆、台湾等问题上的指责时,在议题设置和宣传手法上显得不够专业。往往花费甚多,却收效甚少,难以扭转西方民众在多年舆论攻势下形成的刻板偏见。在国际社会,议题设置考验着一个国家的外交软实力。W. 李普曼说,“议题设置的意义在于,它关乎国家的外交问题意识和外交思维方式。”^③当一个国家的外交部门能够推动国际组织或国际社会对所有外交事务中最受本国关注的事项予以讨论,或将其纳入国际组织议事日程,使本国的意见和建议得到充分表达时,国家间通过国际制度或非制度的安排努力达成一致才具有了可能性。从某种角度看,这一过程充满主动性和定向性,但由于直接利益相关者的存在,寻求完全的立场一致是困难的,更多的时候是求同存异。这并不削弱议题设置或政治传播的功能性,相反,这体现了民主社会的基本原则。

国际关系民主化是中国的一贯主张。“在国际关系上,各国都应该是民主的国家,并发生民主的相互关系,我们希望外国及外国朋友以民主态度对待我们,我们也应该以民主态度对待外国及外国朋友。”^④从历史上看,不同制度类型的国家可以和平共处,其基础就是国际民主原则。一旦这个原则被打破,霸权主义和单边主义占了上风,世界就有可能陷入反复的博弈与动荡之中。然而,在各国绝对实力仍有很大差别的情况下,指望国际民主从天而降是不可能的,但这并不意味着弱小国家就丧失了奋斗的信心和勇气,恰恰相反,而是更加激励发展中国家为捍卫自身权益作出不懈努力。

新兴国家的崛起意味着它们要承担更多的国际义务,也必然要扩大自己的国际权利,推动既有国际框架作出调整,向更公平、公正方向发展。协调和制衡在这

^① Dan Nimmo, K. R. Sanders, *The Handbook of Political Communication*, Sage Publication Inc., 1994, p. 12.

^② [美]简宁斯·布莱恩特、道尔夫·兹尔曼主编:《媒介效果理论与研究前沿》,石义彬、彭彪译,华夏出版社2009年版,第77页。

^③ [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权利与相互依赖》,门洪华译,北京大学出版社2002年版,第34~35页。

^④ 《毛泽东文集》第3卷,人民出版社1996年版,第169页。

个过程中起着重要的作用,协调的一个重要环节就是通过连续性地设置国际议题,说服其他国家尊重并考虑自己的利益和感受,而当说服无效时,不排除单独采取行动,或联合几个国家共同行动,对中心国家进行制衡。无论协调前还是制衡后,都需要通过设置国际议题来达成更多共识。

作为外交大国和强国,俄罗斯在设置国际议题上有着丰富的经验。冷战期间,苏联在与西方大国的直接对抗中曾设置过许多针锋相对的国际议题,苏联解体后,随着国际地位和影响力明显下降,俄罗斯在与西方大国的结构性冲突中处于防守地位,诸多国际事务的决定权不在俄方。即便如此,俄罗斯仍积极争取并捍卫自己的话语权,议题设置和引领话语的能力仍然较强。研究俄罗斯设置国际议题的规律和特点,既有助于理解俄罗斯在各种国际场合表达主张背后蕴涵的意义,也有助于提升中国主动设置国际议题的能力。

二 俄罗斯的国际议题设置

为了维护国际秩序的稳定,寻求国际主要力量的平衡,俄罗斯在外交实践中特别强调联合国、国际机制和国际法的权威地位和作用。俄罗斯认为,强有力的联合国是健康的国际关系的基础,在维护世界和平、解决经济与社会问题、促进人权事业发展中的作用不可替代。俄罗斯赞成对联合国进行改革,但认为改革只有在会员国尽可能达成最广泛协议的基础上才能进行,反对将改革本身视为目的。俄罗斯主张通过政治协商解决冲突,强调保护人权的活动应以公平和相互尊重的对话为前提,联合国的议题应有助于各国的团结,而不是产生新的分歧。分析总结 21 世纪以来俄罗斯在国际机构(如联合国大会、联合国安理会和人权理事会)中设置的重要国际议题,可以更好地理解其议题设置的原则与方法。

第一,强调主权平等,反对国际霸凌。俄罗斯一向认为,单边主义和霸权主义在未来新的世界秩序中没有立足之地,要想有效应对全球性挑战,各国必须在平等、互利和相互尊重的基础上通力合作,采取共同行动。2016 年 9 月 23 日,俄罗斯外长拉夫罗夫在联合国大会一般性辩论中发表主旨演讲,就叙利亚和乌克兰冲突局势、国际反恐行动、核不扩散与核裁军、气候变化等广泛议题阐述了俄罗斯的立场和观点。他强调,国际社会从单边主义和双边主义国际秩序向以多元中心和民主体系为基础的新型国际关系过渡进程中面临诸多挑战和威胁,有必要改变国家间交流沟通的理念,消除任何旨在干涉他国内政或将自己的发展模式强加于其他

国家和民族的企图。他认为,美国及其盟友一意孤行推行错误且危险的单边主义,来应对复杂棘手的国际冲突和危机,必然会破坏世界和平稳定的基础,而乌克兰冲突是一些国家试图借助此次危机来实现地缘政治野心的典型案例。世界上没有放之四海而皆准的政治制度与发展模式,各国人民都应享有权利和机会来自主选择 and 决定最适合本国的发展方式和道路。

第二,通过政治谈判解决分歧,反对以暴力手段瓦解或颠覆一国政权。俄罗斯主张维护二战后建立的国际秩序,反对未经联合国授权单方面采取行动推动他国政权更迭,认为这是对国际法基本原则的挑战。俄罗斯反对科索沃独立,认为“宣布和承认独立将损害国际法的所有基本原则,这些原则是经过极大的困难,通过战争与流血在欧洲得以实现的,承认独立将损害联合国宪章以及欧洲安全与合作组织作为基础的原则。”^①

在乌克兰危机中,俄罗斯指责欧洲国家支持乌克兰政权的“暴力性和非宪法性的更迭”。俄罗斯认为,在发生严重政治分歧的情况下,所有的政治力量都应当参与宪法改革,改革应通过公民投票来决定^②。针对乌克兰东部持续的暴力行为,俄罗斯提出4点建议:(1)安理会应当对由于密集的战斗行动和破坏民用基础设施而造成的不断增长的平民伤亡深表关切;(2)安理会应当对旨在解决乌克兰国内危机的国际建议表示支持,支持2014年4月17日通过的日内瓦声明和7月2日通过的柏林共同宣言;(3)安理会应当对乌克兰冲突相关方发出具有权威性的命令,要求其停止暴力并全面执行上述建议;(4)安理会应当呼吁相关方通过接受特别监督特派团的核查,协助解决当前冲突。为协助解决乌克兰危机,结束该国持续的暴力,俄罗斯允许乌克兰将边境人员部署在俄罗斯境内的两个过境点,还允许欧安组织的监察人员前往上述两个过境点进行监督^③。

在叙利亚问题上,俄罗斯持续为通过政治手段解决叙利亚冲突作出努力,推动叙利亚化学武器问题根据实际情况以一种专业的方式迅速得到解决。俄罗斯支持阿拉伯倡议和阿盟观察员,支持科菲·安南倡议和派遣联合国观察员^④。俄方呼

① 《俄罗斯外长:科索沃独立是对欧洲安全的一个威胁》, <https://news.un.org/zh/story/2008/02/89962>

② 《俄罗斯指责欧洲国家支持乌克兰政权的“暴力和非宪法性更迭”》, <https://news.un.org/zh/story/2014/02/209902>

③ 《俄罗斯向安理会散发解决乌克兰危机四点主张呼吁各方停火止暴》, <https://news.un.org/zh/story/2014/07/217482>

④ 《叙拟签署〈禁止化学武器条约〉联合国及美俄表示致力政治解决冲突》, <https://news.un.org/zh/story/2013/09/200902>

吁所有外部力量遵守国际法,尊重国家主权以及不干涉内政的原则,通过和平方式化解叙利亚危机。参与推动成立“国际叙利亚支持小组”,使叙利亚人民通过包容所有民族和宗教团体的对话自主决定自己国家的未来。俄罗斯提议,外部势力应当鼓励叙利亚人达成协议,避免对目前进程预设结果,从而破坏这一进程。国际社会应当作出努力,使叙利亚政府和反对派团结起来,共同打击恐怖主义^①。俄罗斯与土耳其为了促成在叙利亚境内所有冲突方之间建立直接政治对话,最终促成叙利亚交战各方从2016年12月30日零时起在全国范围停火。俄土两国还承担起叙利亚停火制度保证国的义务,建立相关机制以保证各方遵守停火协定,对违规行为进行监测和问责,并采取一切可能的措施解决各方之间关于遵守停火制度情况的分歧^②。

第三,维护和平体系,反对核扩张。在诸如防止核武器扩散等全球性问题上,俄罗斯认为,仅仅凭借威慑、制裁或部署导弹防御系统等办法,只能导致紧张局势的持续升级^③。俄罗斯反对美国单方面宣布退出《中导条约》,但在反对无效后,对等地宣布退出《中导条约》,“直到美国修正此前其违反上述条约的行为或者待条约到期失效”^④。

俄罗斯作为《不扩散核武器条约》缔约国,在处理核武器相关问题上反对对朝鲜和伊朗实行单边制裁,认为如果现在退出安理会五个常任理事国加德国同伊朗签署的《联合全面行动计划》,将会向朝鲜传达一个错误的信号,使它觉得继续寻求核武器才是上策。中俄两国就此提出的和平解决方案和路线图应该得到包括美国在内各方的充分考虑^⑤。

在朝核问题上,俄罗斯谴责朝鲜开展核试验的做法,更不希望朝方的举动成为加强朝鲜半岛军事活动的借口。俄罗斯认为,应维护东北亚地区的和平体系,以所有相关方安全平等的原则为基础,并实现有关朝鲜半岛无核化的国际承诺。俄罗斯敦促朝鲜遵守安理会相关决议,彻底放弃核计划和导弹计划,回到《不扩散核武

① 《叙利亚问题会议:俄罗斯外长呼吁外部力量遵守不干涉内政原则》, <https://news.un.org/zh/story/2014/01/207992>

② 《安理会新决议欢迎俄罗斯和土耳其两国在叙利亚结束暴力、重启政治进程的努力》, <https://news.un.org/zh/story/2016/12/268532>

③ 参见《俄罗斯外长拉夫罗夫:单边主义和霸权主义在未来新的世界秩序中没有立足之地》, <https://news.un.org/zh/story/2016/09/263702>

④ 陈小菇:《普京下令停止履行〈中导条约〉 美俄或掀新一轮核武竞赛》,载《中国青年报》2019年3月6日。

⑤ 《俄罗斯外长拉夫罗夫:“撕毁”伊朗核协定将向朝鲜发出错误信号》, <https://news.un.org/zh/story/2017/09/282852>

器条约》和国际原子能机构保障监督机制内^①。

第四,加强国际合作,打击恐怖主义。俄罗斯一贯主张废弃双重标准,对任何形式的恐怖主义都要予以严厉打击。国际社会应致力于解决恐怖主义的深层次、根源性问题,避免只是治愈表面“症状”。在有关国家对伊拉克进行干涉以及向反阿萨德政权极端主义分子提供支持后,外国恐怖主义战斗人员问题变得更加严重,这些人加入中东、非洲国家以及巴基斯坦和阿富汗边界地区的恐怖组织进行作战。国际社会必须以综合方式解决以上问题,包括资金、管理、社会和意识形态方面,同时还应该尊重国家主权。在反恐问题上应加强国际合作,“伊斯兰国”恐怖组织的意识形态及其屠杀无辜人员的非人道行为并不是中东和北非地区所面临的唯一威胁,应该从各个层面综合看待恐怖主义问题。

巴勒斯坦问题长期得不到解决被广泛认为是恐怖主义得到道义支持和招募新成员的一个主要原因^②。俄罗斯坚决反对以色列在被占巴勒斯坦领土开展的定居点活动,敦促以色列采取有效措施消除巴以和谈的障碍,为重建互信、早日重启和谈创造必要条件。希望相关方能够以联合国相关决议、以土地换和平原则、阿拉伯和平倡议以及中东和平路线图为基础,通过政治谈判解决分歧,最终实现一个独立的巴勒斯坦国与以色列国和平共处的两国方案^③。2015 年 10 月 23 日,俄罗斯、美国、欧盟及联合国中东和平进程协调员等四方代表在维也纳举行会议并发表声明,对巴以之间持续的紧张局势深表关切,呼吁双方保持克制,避免采取使局势进一步升级的言行,并恢复“两国解决方案”的政治谈判。四方代表同时鼓励以色列与约旦合作,以言论和行动维护耶路撒冷圣地的现状。呼吁巴以双方采取具体行动,作出承诺,为解决包括耶路撒冷最终地位在内等问题的两国方案谈判恢复信心和希望,并结束 1967 年开始的领土占领^④。

第五,支持保护人权,反对借助人权问题施加政治压力。在联合国框架下,俄罗斯遭到过无数次人权指责,包括人权事务高级专员公署对俄罗斯总检察长乌斯

^① 《俄罗斯大使:朝鲜核试验不应被用作增加朝鲜半岛军事活动的借口》, <https://news.un.org/zh/story/2013/02/188582>

^② 《俄罗斯外长:国际社会应解决恐怖主义的根源问题》, <https://news.un.org/zh/story/2014/09/221892>

^③ 《中、俄等国及不结盟运动成员对以色列定居点活动表示严重关切》, <https://news.un.org/zh/story/2012/12/185772>

^④ 《中东问题四方代表:巴以双方急需保持克制恢复政治谈判》, <http://www.un.org/zh/humanitarian/disaster/newsdetails.asp?newsID=4971>

季诺夫反恐建议的批评^①,联合国独立人权专家对2012年《俄罗斯非营利组织法》修正案的严厉批评^②,以及西方对俄罗斯2015年5月出台的《不受欢迎组织法》的批评等等。俄罗斯认为,人权问题不能由任何人独家掌控,这一工作应当以一种建设性的能使所有国家都获益的方式,由世界各国共同完成。“我们不支持将人权理事会转变为施加政治压力的工具,将国家分为‘好的’和‘坏的’、‘导师’和‘学生’或者淡化联合国主要人权机构的政府间特质。”^③俄罗斯无法接受一些国家试图左右人权理事会的决定,将人权问题政治化的做法。

俄罗斯不仅反对把针对俄罗斯的人权问题政治化,也反对针对其他国家的人权问题政治化。如2012年7月6日,人权理事会通过了美国等国提出的一份对叙利亚境内的暴力及侵犯人权行为予以谴责的决议草案,俄罗斯、中国和古巴认为这份决议草案的内容不够平衡和客观,因此投了反对票。俄罗斯代表指出,这份草案一味指责叙利亚政府,却对反对派和恐怖主义组织的行为不置一词,是有失偏颇的。2016年10月21日,人权理事会就叙利亚问题,特别是阿勒颇局势举行特别会议,谴责叙利亚人权状况。决议草案由英国等国提出,尽管俄罗斯就此提出五个修正案,但均遭否决。俄罗斯常驻联合国日内瓦办事处代表布罗达夫金对人权理事会举行这一特别会议提出批评,但表示阿勒颇局势的确应该引起人们的严重关注。俄罗斯认为,决议的发起者在试图避免恐怖主义者成为被打击的目标,致使他们得到重组,在叙利亚领土上继续实施攻击和野蛮行径^④。对于朝鲜与俄罗斯2016年签署的新引渡协议,联合国朝鲜人权状况问题特别报告员达鲁斯曼强烈呼吁俄罗斯遵守不驱回的原则,不要执行这条约^⑤。人权理事会还呼吁有关各方在人权领域向乌克兰提供帮助,强烈谴责“非法武装组织”所实施的暴力和侵权行为,呼吁在包括克里米亚在内的乌克兰全境保护所有人权。俄罗斯代表在投票前的解释性发言中表示,俄罗斯对于乌克兰的局势和侵犯人权的状况,包括生命权、新纳粹主义和仇外行为深为关注,但人权理事会再一次被利用作为达到政治目的的工具,这

① 《联合国人权专家对俄罗斯有关反恐建议持异议》, <https://news.un.org/zh/story/2004/11/24812>

② 《联合国人权专家:公民社会在俄罗斯面临日益敌对的环境》, <https://news.un.org/zh/story/2013/05/193822>

③ 《俄罗斯称不支持一些国家试图将人权理事会变成政治施压工具的做法》, <https://news.un.org/zh/story/2012/02/169002>

④ 《人权理事会通过决议 决定成立叙利亚阿勒颇人权问题独立调查委员会》, <https://news.un.org/zh/story/2016/10/265212>

⑤ 《朝鲜与俄罗斯引渡新协调 人权专家呼吁俄罗斯遵守不驱回的原则》, <https://news.un.org/zh/story/2016/02/252542>

违背人权理事会的原则^①。2018 年 6 月 19 日,美国宣布退出联合国人权理事会,而俄罗斯随即申请加入人权理事会,意味着美俄在人权领域的斗争将从联合国框架下转移。

三 俄罗斯的国际议题解析

俄罗斯是联合国大会的成员国、安理会常任理事国,还是经济及社会理事会理事国、托管理事会成员国、国际法院法官派出国。联合国主要机构领导下的几乎所有重要的委员会都有俄罗斯的参与,俄罗斯也充分利用联合国作为实现大国复兴的重要舞台,把与联合国的关系放在俄罗斯外交战略头等重要位置。21 世纪以来,俄罗斯积极参加联合国框架内各种国际组织的活动,尤其重视参与经社理事会有关经济救援、发展援助、信息技术、国际发展合作的系列议题和活动,拉近了与欧盟等其他许多国际组织之间的关系,为本国的经济和社会发展争取了更多的外交资源,大大提升了自己的软实力。此外,俄罗斯还在除联合国外的其他数十个全球性政府间国际组织中设置议题,发挥作用。这些议题的设置有共性,也有符合某个国际组织定位的特性,但最终目的都是服务于俄罗斯的外交战略。

首先,俄罗斯的国际地位和国际利益诉求决定其在国际组织中的立场。俄罗斯外交的首要目的是为国内发展创造良好的外部环境。普京提出,“要优先考虑的任务是,在俄罗斯周围建立稳定的、安全的环境,建立能够让我们最大限度地集中力量和资源解决国家的社会经济发展任务的条件。”^②为此,普京摒弃了意识形态标准,采取了现实主义的外交策略,积极为俄罗斯的崛起创造良好的国际环境。

20 世纪末至 21 世纪初,俄罗斯外交策略的核心是发展与西方大国特别是美国的关系。这一时期,积极谋求与西方关系的改善,争取得到西方的资助以帮助俄罗斯完成经济社会转型,在非核心利益问题上不强出头,正是这一外交思想的反映。然而,即便作出很多让步,俄罗斯始终被视为“异类”^③,不能被西方真正接纳。俄罗斯的转型不仅没有换来大量的经济援助,就连俄罗斯的市场经济地

① 《人权理事会通过有关乌克兰问题决议呼吁有关方接纳人权监察员》, <https://news.un.org/zh/story/2014/06/216812>

② 《普京文集》,中国社会科学出版社,第 251 页。

③ Bobo Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Blackwell Publishing, 2003, p. 111.

位也不被认可,美国仍以冷战时期制定的杰克逊法案制约俄罗斯,俄罗斯对西方的期待不断落空。正如某些学者指出的,“俄罗斯与西方交往中还存在着愿望与能力的不对称性问题,不仅在西方,而且在俄罗斯国内,对于俄罗斯是否具有与西方平等对话的能力产生了很大的怀疑”^①。

随着俄罗斯自由主义式微以及对“大西洋主义”反思的不断深入,普京政府采取了调整外交重心的系列措施,积极的亚洲外交令世界瞩目。中俄战略协作伙伴关系进一步深化,俄日在建设性伙伴关系基础上谋求新的合作方式,俄韩全面合作伙伴关系促进了两国经贸发展,俄朝关系正常化并步入新的发展阶段,俄蒙始终保持友好互助伙伴关系。俄东北亚战略极大地缓解了美国在该地区对俄罗斯的挤压,具有新特色的欧亚主义外交成为普京时代俄罗斯外交的明显特征。

苏联解体后,虽然俄罗斯部分完成了制度转型,却也付出了巨大代价。20世纪90年代,俄罗斯国内生产总值下降55%,实际人均收入下降80%,制造业大为衰落。用普京总统的话说,俄罗斯近两三百年来首次真正面临沦为世界二流国家,抑或三流国家的危险。进入21世纪后,俄罗斯加强国家管控力,经济社会呈现良性发展势头。目前,尽管欧美制裁和油价波动给俄罗斯国民经济带来不少的负面影响,但俄罗斯面临的真正危机来自内部,具有内生性特征,主要表现为国内经济结构畸形,产业部门劳动生产率较低,具有国际竞争力的产品较少,金融环境有待完善,创新机制明显不足等。

俄罗斯加入各国际组织的首要任务就是为自己能更好地进入世界市场创造有利条件,如它利用担任APEC、G20、上合组织轮值主席国的身份,积极呼吁和推动世界经济格局调整,从国内国际两方面创造有利条件,推动俄罗斯的现代化转型。俄罗斯还积极倡导推动国际货币体系改革,率先提出建立新的世界货币——超国家主权储备货币,减少对美元的依赖,表现出参与全球经济治理和构建国际金融新秩序的强烈愿望。通过推进金融改革来构建更具弹性的金融体系,实施激进的结构改革以提振经济等。俄罗斯除了密切关注国际金融形势的变化,还更加关注各国在货币政策方面的国际合作,主张继续推进由市场决定的汇率体制改革,坚决抵制竞争性贬值,反对各种形式的保护主义。在应对气候变化方面,俄罗斯支持在遵照联合国气候变化框架公约的目标、原则和规定的基础上,继续就气候变化融资

^① 冯绍雷、相蓝欣主编:《转型中的俄罗斯对外战略》,上海人民出版社2005年版,第29页。

问题交流经验、深化合作。

其次,俄美矛盾是难以回避的话题。这一矛盾肇始于冷战时期,在不同阶段时有缓和,但结构性矛盾延续至今。从杜鲁门时期开始,美国就从政治、经济、军事、舆论宣传等各个方面全方位挤压苏联的生存空间。尽管尼克松执政期间对苏联的遏制有所缓和,但卡特任内又宣布将美国拉回到“硬遏制”的轨道上来。苏联认为,在一个“无法容忍的世界秩序里,根本不存在根据是非曲直作出抉择的可能”^①,美国“企图用暴力、收买、经济渗透把自己的意志强加于世界各国”^②。为了与美国对抗,苏联积极发展本国经济,组建社会主义阵营,倡导平行世界,努力扩大势力范围,以保障国家安全。与此同时,苏联领导人认为与美国长期共存和相互竞争是历史性的,必要时可以寻求有利于双方发展的结构。20 世纪 70 年代,《不扩散核武器条约》等条约签署和热线开通使美苏关系大为缓和。1990 年 11 月 19 日,二战后两大军事集团签署第一个常规裁军条约《欧洲常规武装力量条约》,由于其中规定“不对等裁减”原则,意味着苏联作出了重大让步。冷战结束后,俄罗斯改变了以前与美国单独谈判并寻求妥协的做法,更强调在联合国框架下化解国际冲突,坚持动用武力必须经联合国安全理事会授权。至于命运多舛的欧安条约,尽管俄罗斯曾批准了 1999 年欧安组织首脑会议通过的《欧洲常规武装力量条约修改协议》,但到 2007 年 7 月 14 日,随着北约不断东扩和美国计划在捷克和波兰部署导弹防御系统,俄罗斯总统普京下令暂停执行《欧洲常规武装力量条约》及相关的国际协议,并于 2007 年 11 月 30 日签署了暂停执行《欧洲常规武装力量条约》的联邦法案。

审视美国的对外政策,俄罗斯在其中始终不能被忽视,即使在俄罗斯国力最衰落的 20 世纪 90 年代也是如此。按照安琪拉·斯登特的说法,美俄关系经历了四次重启。第一次从老布什总统任期的最后一年开始,这次很短暂且属于局部重启;第二次是克林顿总统发起的,想要重新设计整个俄美关系;第三次是普京主动提出的,希望俄罗斯成为美国的正式伙伴;第四次是奥巴马总统发起的,旨在改善格鲁吉亚战争后跌到谷底的美俄关系^③。循着这个脉络,或可将 2018 年 7 月 16 日特

① [美]罗伯特·A·帕斯特编:《世纪之旅:七大国百年外交风云》,上海人民出版社 2001 年版,第 163 页。

② 参见列·伊·勃列日涅夫:《苏联共产党中央委员会总结报告和当前党的对内对外政策任务》,载《苏联共产党第二十五次代表大会主要文件汇编》,三联书店 1977 年版,第 33~34 页。转引自冯绍雷、相蓝欣主编:《转型中的俄罗斯对外战略》,第 74~75 页。

③ [美]安琪拉·斯登特:《有限伙伴:21 世纪美俄关系新常态》,欧阳瑾、宋和坤译,石油工业出版社 2016 年版,前言第 2~3 页。

朗普与普京在芬兰会晤,称为第五次重启。尽管在“通俄门”的巨大压力下,“特朗普会”注定难以取得实质性成果,但美俄关系多次重启的经历已然证明这种联系在两国外交战略中的地位和重要性。俄美战略博弈是俄罗斯外交自始至终不得不面对的现实问题,北约东扩、乌克兰危机和叙利亚问题等地缘政治的背后都有美国遏制战略的影子。正因如此,俄罗斯设置的诸多国际议题都与美国针锋相对,这也是两国博弈框架下的必然结果。

再次,俄罗斯确定了向东转战略。关于俄罗斯向何处去,在俄国内有欧亚派、西方派和斯拉夫派三种主张。“新西化派”主张建立从里斯本到符拉迪沃斯托克的“欧洲大家庭”,这一概念早在1987年由戈尔巴乔夫在《改革与新思维》中明确提出,并在苏联解体后得以延续。俄罗斯一度将加入欧盟作为自己的目标,2001年欧盟委员会主席普罗迪也曾建议双方建立欧洲共同经济空间。但是俄罗斯很快发现,欧盟启动的是一项向原苏联空间扩张的计划,目的是蚕食俄罗斯的地缘政治影响力,甚至将其变为附庸。到2008年俄格战争之后,事实表明,大欧洲损害了俄罗斯的国家利益,俄罗斯不可能再坐视欧盟东扩继续下去。

此后,俄罗斯调整了外交政策的优先事项,开始推动与原苏联空间各国的一体化进程。2014年乌克兰危机发生后,俄罗斯遭受美欧的全面制裁和孤立,更加坚定了俄罗斯将国家战略指导思想实现从大欧洲转向大欧亚的决心。2015年9月12日,俄罗斯国际事务委员会主席、前外长伊万诺夫在第20届波罗的海论坛年会“美国、欧盟和俄罗斯:新现实”上表示,大欧洲计划已经毫无成果地结束了。

2016年6月,普京提出大欧亚伙伴关系战略,代替原来的大欧洲和融入欧洲战略,这是俄罗斯外交战略的重要调整。大欧亚伙伴关系并不只包含中国一个方向,但中国无疑是其中最重要的方向之一。中俄就一些基本原则逐渐达成共识,即主权平等,不干涉内政,尊重各国发展道路选择,尊重各国文化传统,包容互鉴,互利共赢,与此同时,主张现有各种一体化和合作机制实现对接^①。2016年6月25日,俄罗斯与中国签署“关于促进国际法的联合声明”,双方重申了遵守相关国际准则的承诺,强调主权平等以及不干涉他国内与对外事务的原则应成为国际社会所有成员建立平等和不可分割的安全与经济合作共同空间的基石。中俄在国际政治上的共同立场,使得中俄在国际事务中的协同性大大增强。两国在国际组织中相

^① 李永全:《大欧亚伙伴关系与“一带一路”》,载《俄罗斯学刊》2018年第4期。

互支持,在议题设置上相互呼应,为提升两国的国际地位,维护共同利益和安全提供了重要保障。

最后,俄罗斯在国际安全领域的议题设置有鲜明特点。冷战结束并没有完全消除分裂与对抗,极端民族宗教和恐怖主义组织继续开展活动,破坏俄罗斯联邦的统一和领土完整,使其国内政治形势动荡不安。外国或得到外国支持的组织忽视或损害俄联邦利益,阻止俄罗斯实现大国复兴。21 世纪以来,俄罗斯将“务实”、“均衡”和“多极化”作为军事外交的指导方针,推行新的核遏制和威慑战略,目的就是维护国家利益,提升大国地位,取得国际安全领域更大话语权。在国际安全领域,俄罗斯为自己声张权利和解除对手武装的手段主要有如下几种。

一是运用新概念,如“保护的责任”,在人权和主权间找到有利于自己的切入点。2004 年,联合国“威胁、挑战和改革问题高级别小组”的报告首次采纳了“保护的责任”概念。在俄格战争和俄乌冲突时期,俄罗斯都使用过“保护的责任”概念,借保护该地区俄罗斯人的利益作为自己出兵的理由。俄格战争爆发后,俄罗斯外长拉夫罗夫解释出兵的原因时说:“我们是在帮助弱者,帮助南奥塞梯和阿布哈兹免受萨卡什维利的沙文主义和帝国主义的侵害”,因此,“俄罗斯成为捍卫新原则的第一个国家,这些原则包括人的安全和保护的责任,这种捍卫不是在破坏国际法,而是建立在国际法的基础上。这是不得不采取的措施,战争是无法选择的。”^①俄乌冲突期间,俄也对在乌俄罗斯族的“少数民族权益”问题表示担忧,在克里米亚“公投”以顺应民意等,而这些表述都是西方社会常用的。俄罗斯熟练运用西方话语,将自己的权益和主张打包到一个“合理合法”的框架内,是很高明的。

二是主张国际行为要遵守国际法,个别国家的行为应受到国际组织的约束,在法律框架下进行。俄罗斯曾多次批评美国充当世界警察的角色,在举证不足且缺乏程序正义的情况下,绕过联合国安理会对其他国家实行军事打击,是典型的霸权主义,是严重违反国际法的行为。无论美国认为自己的行为多么“政治正确”,超越国际法之上的滥用武力都不能让其占据道德高地,只会让涉事国反感。这种积

^① Статья Министра иностранных дел России С. В. Лаврова Лицом к лицу с Америкой: между неконфронтацией и конвергенцией, опубликованная в журнале Профиль №38, октябрь 2008 года, <http://www.mid.ru/BDOMP/Brp4.nsf/arh/B3C8684DEA14B242C32574E1002FD07B?Open+Document>, 2013 - 10 - 14. 转引自顾炜:《“保护的责任”:俄罗斯的立场》,载《国际政治研究》2014 年第 3 期。

极争取与美国对立的涉事国的信任和支持,建立反美统一战线的做法,为俄罗斯外交日益走上强硬路线提供了国际保障。

三是指控对方没有采纳己方的修改意见,这是俄罗斯经常使用的手法。往非盟友的提案中“掺沙子”,对方如若持有异议,俄罗斯则会投出反对票。如2012年2月16日联合国大会就阿拉伯国家提出的叙利亚问题决议草案进行表决,俄罗斯投反对票的理由是提案国未采纳俄罗斯提出的草案修改意见。丘尔金说:“俄罗斯提出的最重要的修改意见要求所有反对派不要同实施暴力的武装团体发生联系,要求这些武装团体停止袭击居住区和国家机构,正如政府军必须停止炮轰城镇、从人口密集地区撤出一样。但我们的修改建议没有被采纳。俄罗斯没有其他选择,只能投反对票。”^①

四是攻击对手的行为能力。2014年7月18日,在安理会就马航坠机事件举行的会议上,俄罗斯常驻联合国代表丘尔金指责乌克兰政府未能尽早关闭冲突区域的领空,并强调在公正调查得出结论前不能预先判断调查结果。丘尔金指出,根据国际标准确保民用航空对某区域空间的安全和有效使用是一个国家的责任,而且根据国际法,一个国家是能够及时关闭一个危险区域的领空的。他强调,在对这起悲剧性的坠机事件进行调查的同时,也应当对乌克兰航空当局是否履行自己责任进行调查^②。当国际社会主张对马航坠机一事进行调查时,俄罗斯以乌克兰领土上曾发生过类似事件,但因乌克兰调查不力导致最后不了了之的既往事实,坚决主张乌克兰不能被赋予调查的领导责任,从而剥夺了乌克兰在此事上的主导权。

五是动用安理会的一票否决权。作为安理会常任理事国,俄罗斯对违背自己重大利益的议题坚决使用一票否决权。乌克兰危机爆发后,针对乌克兰在安理会提出的各项决议草案和各种诉求,尤其是乌克兰提出废除俄罗斯一票否决权的提议,俄罗斯动用了一票否决权,否决了该提议。尽管此举被媒体大肆报道并传为笑谈,但俄罗斯的做法符合程序规则,无可诟病。

六是擅于“声东击西”,另辟蹊径。由于综合国力的下降,俄罗斯在诸多国际事务上已难以与美欧直接正面对抗,但它经常避实就虚,通过回避不利于己的领

^① 《俄罗斯反对联大叙利亚问题决议草案原因:提案国未采纳修改意见》, <https://news.un.org/zh/story/2012/02/168302>

^② 《俄罗斯大使丘尔金:未及早关闭冲突区领空 乌克兰当局负有责任》, <https://news.un.org/zh/story/2014/07/217962>

域,开辟自己擅长的领域或议题,来为自己赢得先机。如在美欧对俄制裁逐步升温之际,俄罗斯突然宣布出兵叙利亚进行反恐,并与美国商谈有关合作,从而打开了被西方围追堵截的局面。在乌克兰危机处理上同样如此,尽管俄罗斯收回克里米亚的行为不被西方国家所认可,但对俄罗斯而言,可谓出奇制胜,具有失之东隅、得之桑榆的效果。

综上所述,俄罗斯在叙利亚和乌克兰危机、国际反恐行动、核不扩散与核裁军、气候变化等议题上的基本立场和观点是反对单边主义和霸权主义,倡议各国在平等、互利和相互尊重的基础上通力合作,采取共同行动以应对事关全球的安全问题。俄罗斯坚决反对任何旨在干涉他国内政或将自己的发展模式强加于其他国家和民族的企图,主张所有国家的人民有权利和机会自主选择 and 决定自己国家的发展方式和道路,这与中国的基本立场是一致的。在俄罗斯与中国签署的“关于促进国际法的联合声明”中,双方重申遵守相关国际准则的承诺,强调主权平等以及不干涉他国内政与对外事务的原则。俄罗斯在国际安全外交上有着高超的谈判能力和危机化解技巧,其国际议题的设置值得借鉴。但也要注意的,俄罗斯在处理国际安全问题时有着浓厚的大国情结和民族利己主义倾向,短期来看,一些做法维护了其核心利益,但从长期来看,可能对它的国际形象有所损害,进而影响其潜在长远利益。

(责任编辑 胡冰)