

国际领导与中国协进型 领导角色的构建^{*}

陈志敏 周国荣

【内容提要】 全球治理需要国际领导,但国际领导的赤字由来已久。特朗普总统的当选以及他所主张的“美国优先”的内外政策让国际领导的赤字问题更加凸显。作者将对国际领导这一问题进行深入的讨论,分析国内外已有的研究,并在此基础上对国际领导的概念以及国际领导的目标、手段、方式、领域、绩效和合法性问题进行系统的梳理。作者进而对冷战后美国的国际领导实践进行了简要的评估,区分了不同时期的美国政府所采取的国际领导模式,并指出了各自所存在的问题,认为现在中国面临的核心问题不是要不要参与国际领导,而是如何理解并进行国际领导的问题。为此,中国应该构建具有中国特色的协进型国际领导角色。这一角色将强调国际协作领导、共进领导、吸引领导、赋权领导,以便在积极参与国际领导的供给的同时,避免国际领导等同于霸权或支配性领导的误区、国际领导等同于自利领导的误区、国际领导等同于强制领导的误区以及国际领导等同于包办领导的误区。

【关键词】 国际领导;协进型国际领导;霸权领导;协作领导;全球治理

【作者简介】 陈志敏,复旦大学国际关系与公共事务学院教授;周国荣,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。(上海 邮编:200433)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2017)03-0015-20

^{*} 本研究得到了2011年国家社会科学基金重大课题“中国特色外交理论研究”(项目编号:11&ZD074)的资助。感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿人提出的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一 前言

一个更具挑战的世界要求更加有力的国际领导,但国际领导的供给正在面临严峻的危机。在特朗普当选美国总统之前,就已经有学者提出,“国际集体行动出现了严重的国际领导赤字”。^① 用另一位学者的话来说,就是“在最需要国际合作和多边体制的时候,呈现出的却是自顾自保优先,合作意愿减退,义务分配困难,体制创建艰难,已有体制低效”。^② 国际领导赤字的出现,一方面是由国际领导的供给不足造成的。相对于国际社会所面临的众多挑战,如地区安全、恐怖主义、经济振兴、气候变化和可持续发展等,国际社会未能提供足够的问题解决方案。国际领导赤字的出现也是现有国际领导错配的结果。冷战后,美国及其西方伙伴把持了国际领导的供给。但是,基于其西方自由国际秩序的理念,美国及其西方盟国在一些领域内的错误和过度领导非但未能解决世界上的一些关键挑战,反而带来了更严重的问题:美国在世界上推广经济新自由主义,要求放松管制,结果带来西方最严重的一次经济危机;美国与西方盟国的反恐战争和人道主义干预军事行动,催生了数个“失败国家”,让极端恐怖主义势力乘机坐大,并在欧洲形成了第二次世界大战以来最为严重的难民潮。国际领导的另一个错配是主导国家未能根据已经变化了的国际力量格局改革已有的国际领导体制,让新兴大国在体制内外充分参与到国际领导的供给中来。

特朗普总统的当选似乎将进一步加剧国际领导的危机,一个更加内向和唯我主义的美国从过度和有缺陷的国际干预转向战略收缩,虽然可以消弭部分原先美国错误领导的弊病,但同时也将减少美国先前对国际社会所承担的积极责任,如对自由贸易的坚持和对气候变化治理的贡献等,这将从另一个极端构成对国际领导的挑战。

20世纪90年代初,面对苏联解体、东欧剧变、社会主义阵营瓦解、西方国家封锁等深刻而复杂的国际局面,邓小平同志提出了“韬光养晦、有所作为”的外交方针。此后20年,中国的对外战略基本上延续了这一命题。今天,中国国力已今非昔比,中国特色的大国外交也注重承担更多的国际责任。2016年9月,中国作为东道国主办了二十国集团(G20)杭州峰会。中国国家主席习近平在峰会上谈道:“面对当前世界经济的复杂形势和风险挑战,面对国际社会对二十国集团、对杭州峰会的期待,中国希望同各方一道,推动杭州峰会开出一剂标本兼治、综合施策的药方,推动世界经济走上强

① 庞中英:《效果不佳的多边主义和国际领导赤字》,载《世界经济与政治》,2010年第6期,第5页。

② 时殷弘:《对外政策与历史教益——研判与透视》,北京:世界知识出版社2014年版,第9页。

劲、可持续、平衡、包容增长之路。”^①在保护主义色彩浓重的特朗普当选美国总统后，习近平出席了2017年1月的瑞士达沃斯世界经济论坛并发表重要讲话。在阿米塔夫·阿查里雅(Amitav Acharya)看来，习近平主席的讲话“谴责保护主义并捍卫全球化，这表明中国给自己的定位是填补特朗普政府可能留下的全球领导力空白”。^②

笔者认为，中国是否承担更多的国际领导责任应该不再是一个需要讨论的问题。中国已经在进行国际领导。而且，在特朗普当选之后，国际社会对中国的领导作用将更加期待。所以，更为重要的是，中国将怎样领导，扮演一个怎样的国际领导角色。本文将对国际领导的现有研究进行深度挖掘和梳理，在此基础上提出一个分析国际领导的框架。本文也将对美国的国际领导进行评价，并提出中国应该发挥一种新型的国际领导角色，即“协进型国际领导”。

二 国际领导的概念及其相关研究

学界关于国际领导的研究成果虽然丰硕，但在美国社会心理学家理查德·哈克曼(Richard Hackman)和鲁思·韦格曼(Ruth Wageman)看来，关于领导概念本身仍缺乏一般共识性的界定，缺少主流研究范式。^③美国学者奥兰·扬(Oran Yang)也曾提到：“领导是一种复杂的现象，其定义不明，常被误解，还易于在国际事务专业的学者中引起反复的争论。”^④根据第六版《辞海》里面关于“领导”的界定，“领导”具有两层含义：一是指带领引导；二是指引导、带领社会组织和群体为实现一定群体目标而进行领航导向的过程，基本要素包括领导主体、领导客体、领导环境和领导目标等。^⑤《辞海》中关于领导的界定实际上指出了定义领导的两个维度——职能和过程，从职能而言是指领导主要是干什么的；从过程而言主要是指领导本身是一个动态的过程，而不是一个静态的角色，是一个引导被领导者实现领导目标的过程。孙祥华则认为领导力是领导者在一定的理念认知的指导下，通过一定的制度和体制设计，调动和使用有关资源来

① 参见《构建创新、活力、联动、包容的世界经济——习近平在二十国集团领导人杭州峰会上的开幕辞》，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/04/c_129268987.htm，访问时间：2017年1月6日。

② 阿米塔夫·阿查里雅：《新兴大国能够成为全球自由秩序拯救者吗？》，<http://www.ftchinese.com/story/001071070>，访问时间：2017年1月6日。

③ Joseph S. Nye, *The Powers to Lead*, New York: Oxford University Press, 2008, p.21.

④ 奥兰·扬：《政治领导与机制形成：论国际社会中的制度发展》，载莉萨·马丁、贝思·西蒙斯编，黄仁伟、蔡鹏鸿等译：《国际制度》，上海：上海人民出版社2006年版，第1页。

⑤ 辞海编辑委员会：《辞海》（第六版），上海：上海世纪出版股份有限公司、上海辞书出版社2010年版，第1171页。

实现组织愿景和目标的能力,而领导理念、领导机制、执行能力是构成一个国家领导力的三个基本要素。^① 詹姆斯·伯恩斯(James MacGregor Burns)把领导者和追随者之间的关系放在了领导定义的核心:“当具有动机和目标的一些人,在与其他人竞争或冲突的情境下,动员制度的、政治的、心理的以及其他资源以便激发、接合和满足追随者动机时,对人的领导就发生了。这样做的目的是为了现实领导者和追随者共享的目标。”^②

国际领导发生在一个没有世界政府的国际体系中。在正式的等级制关系缺失的情况下,国际领导比国内领导更加难以把握。奥兰·扬在他1991年发表的重要文章中首先对国际制度建构过程中的国际领导进行了界定。他认为,“领导指的是那些力图解决或规避集体行动困境的个人所采取的行动,这些集体行动困境妨碍了有关各方在制度讨价还价过程中追求实现共同获益的努力”。^③ 从行为主义和领导人为中心的视角出发,他提出,国际领导可以分为三类:将所掌握的物质性实力转换为制度谈判讨价还价能力的结构型领导(structural leadership)、依靠谈判技能来达成解决方案的创业型领导(entrepreneur leadership)、依靠知识生产塑造其他参与方的认知的智力型领导(intellectual leadership)。

由于奥兰·扬把国际领导的讨论局限于在国际制度的构建过程,他的国际领导定义较为狭隘。在更为一般的层面,约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)认为“领导就是运用权力来统筹指挥集体的行动进而迈向一个共同的目标”。^④ 在这里,领导事实上含有两个基本要素——权力和意图:领导不仅仅是权力的运用,它也包含设定一套共同目标或原则的能力,以便一组国家能够以协调或一致的方式来界定并追求它们的利益。因此,领导不仅意味着硬实力的优越,而且还有政治主张的合法性。和奥兰·扬一样,伊肯伯里也提出了三种国际领导:结构型领导(structural leadership)、制度型领导(institutional leadership)和情境型领导(situational leadership)。结构型领导指的是物质能力的现有分布使得一些国家有能力对世界政治秩序的总形态设定方向。制度型领导是指各国所同意的规则和实践为指导它们之间的关系设定了原则和程序。而情境型领导则更多是一些国家的智慧或者发现机会的能力,来构建或重构国际政治秩序。^⑤ 对于伊肯伯里来说,由于美国物质实力的相对衰落,他特别强调了美国主导

① 孙祥华:《中国新外交:一个领导力的解释模型》,载《外交评论》,2010年第2期,第104页。

② James MacGregor Burns, *Leadership*, New York: Harper and Row, 1979, p.18.

③ Oran Yang, “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society,” *International Organization*, Vol.45, No.3, 1991, p.285.

④ G. John Ikenberry, “The Future of International Leadership,” *Political Science Quarterly*, Vol.111, No.3, 1996, p.388.

⑤ G. John Ikenberry, “The Future of International Leadership,” pp.388-396.

下的国际制度在维持美国和西方对世界领导的作用,也就是说,尽管基于美国实力的结构型领导弱化了,但美国的制度性领导仍然稳固地延续下来。

由于领导和权力之间的紧密关系,约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)也专门写了《领导力》一书,从一般意义上讨论了权力与国内及国际领导的关系问题。对于奈而言,领导即“为了一个目的去引导和动员其他人的权力”。^① 权力和领导之间密不可分,如果没有权力,就不可能去领导。不过,奈的领导概念并不只等同于其他人的结构型领导。由于奈把权力区分为硬权力和软权力,顺理成章,奈认为领导可以既来自硬权力也可以源自软权力。在我们看来,来自硬权力的部分可以对应于结构型领导,来自软权力的部分也可以对应于其他学者所讨论的创业型领导、制度型领导或智力型领导等。在讨论领导类型时,奈专门提出了一个变革型领导(transformational leadership)和交易型领导(transactional leadership)的区分。^② 变革型领导运用软权力来促进变化,方式是诉诸其追随者的崇高理想和道德价值,而不是诉诸他们的恐惧、贪婪和仇恨这类卑劣的情感,更多依赖软权力。交易型领导则更多依靠其硬权力,以诉诸追随者自身利益的方式来动员追随者,如回报和惩罚。

国际领导也有领域之分。在不同的议程领域,国际领导的机制和方式会具有自己的特点。比如,乔伊塔·古普塔(Joyeeta Gupta)和迈克尔·格拉布(Michael Grubb)在《气候变化与欧盟领导力:欧洲的可持续角色?》一书中提出,要更好地把握欧盟在《京都议定书》谈判过程中所展现出的领导力,需要区分结构型领导、工具型领导(instrumental leadership)和方向型领导(directional leadership)这三种领导类型。即使结构型领导从字面上来说是借用了他人的概念,但在气候变化治理领域,权力不光来自一国的政治经济实力,也来自一国现在和未来温室气体的排放规模。气候变化中的工具型领导则要求,领导者要能够理解不同国家的基本长期利益,并设计出相关的制度安排来调和这些利益。

此外,随着美国压倒性权力渐趋消退,一些学者也开始思考多元行为体协作领导或集体领导的问题。罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)在1984年的《霸权之后》一书中讨论了霸权型领导(hegemonic leadership)在国际机制建设上曾经扮演的关键角色,但他认为在后霸权时代,由于原有机制的延续,没有霸权的合作是可能的。^③ 基欧汉没有直接表明这种后霸权的合作就是一种新的多元协作领导。不过,邓肯·斯奈

① Joseph S. Nye, *The Powers to Lead*, p.19.

② Joseph S. Nye, *The Powers to Lead*, pp.53-68.

③ 参见罗伯特·基欧汉著,苏长和等译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海:上海世纪出版集团2012年版。

德尔(Duncan Snidal)在1985年的一篇文章中,从理性主义的方法入手,证明了两个或多个国家完全有可能在生产国际公共产品的过程中获得足够的净收益。^① 皮尔·帕多安(Pier Carlo Padoan)指出,有效的全球治理在“后霸权”时代也是有可能由多个领导者来提供的。他进而指出,根据历史经验和相关理论,要实现有效治理,产生集体行动的正确激励,多元领导需要满足一些条件:国家必须具备长期的政策视野;必须愿意调整其偏好和政策;必须介入反复互动以建立相互信任并提升国际制度的可信度。^② 一些学者把聚焦全球经济治理的二十国集团峰会视为这样一个合作性的多元国际领导机制,并从国际领导的视角出发,认为二十国集团应该有效地发挥以下六种领导:战略性领导、政治性领导、整合性领导、国际制度改革领导、务实性领导和包容性领导。^③

有关国际领导的研究在中国起步较晚,但不少中国学者还是依据中国的历史经验和当代实践提出了诸多颇具启发意义的见解。阎学通借鉴中国前秦时期的政治思想和历史经验,将国家间的领导类型划分为强权领导、霸权领导和王权领导,认为“强权是指遵循实力规范,王权是指遵循道义规范,霸权指遵循双重标准规范”。^④ 庞中英则认为国际领导不同于霸权,指的是对国家关系的组织、塑造和引导,那些能让国际关系大体按照其设计(规划)、提议和推动的方向而演变的国家就是领导国家。^⑤ 杨国庆和黄帅认为国际领导力是一个国家通过倡导价值观的方式,为国际社会提供共同目标,并因此在国际事务中勇于担当、推动共赢、解决问题等展现出的良好行为而赢得国际威望,倡导价值观、提供共同目标、展现良好行为和赢得国际威望是国际领导力必备的四个要素。^⑥

三 厘清国际领导的概念和内涵

综合国内外关于国际领导概念的界定及其相关理论讨论,我们可以发现,相关研

① Duncan Snidal, “The Limits of Hegemonic Stability Theory,” *International Organization*, Vol.39, No.4, 1985, pp.579-614.

② Pier Carlo Padoan, “Political Economy of New Regionalism and Global Governance,” in Mario Telo, ed., *European Union and New Regionalism*, Aldershot: Ashgate, 2007, pp.37-54.

③ Colin I. Brandford and Wonhyuk Lim, “Towards the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee,” in Colin I. Brandford and Wonhyuk Lim, eds., *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011, pp.4-9.

④ 阎学通:《国际领导与国际规范的演化》,载《国际政治科学》,2011年第1期,第8页。

⑤ 庞中英:《效果不佳的多边主义和国际领导赤字》,载《世界经济与政治》,2010年第6期,第8页。

⑥ 杨国庆、黄帅:《国际领导力视角下的中美贸易摩擦》,载《复旦国际关系评论》第15辑,2014年,第87页。

究在丰富我们关于国际领导认识的同时也带来了国际领导定义的模糊。为了厘清国际领导的概念和内涵,本文提出,国际领导应界定为国际体系中的一个或多个行为体通过关键性影响力的运用,引领和推动国际体系的成员实现特定目标的行为和过程。领导者(多数情况下是国家或国家联合体)通过创设国际共识、提供国际公共产品和综合运用软硬权力来发挥自身影响力,进而赢得他国的支持或追随。

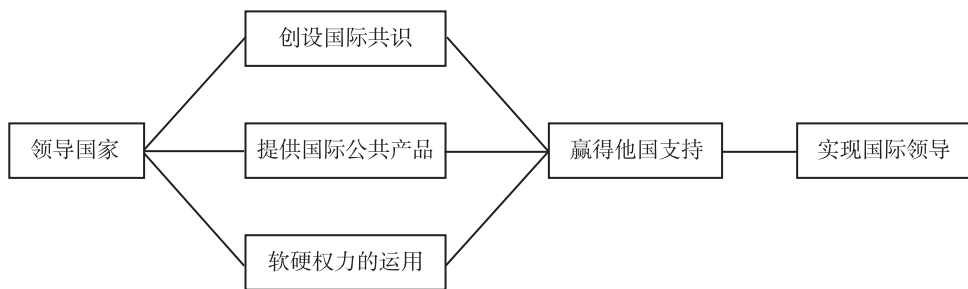


图1 国际领导的动态过程

资料来源:笔者自制。

根据上文关于国际领导的定义,本文认为可以从国际领导者的数量、国际领导的目的、国际领导的手段、国际领导的方式、国际领导的领域、国际领导的绩效及国际领导的合法性和认同度来全方位理解国际领导这一现象(见表1)。

1.国际领导者的数量。国际领导可以由一个国际行为体独自承担,也可以由多个行为体共同承担。在冷战后的世界,作为一个唯一的压倒性力量,美国长期把持着世界领袖的地位,并把维护美国至高无上的主导地位作为美国对外战略的核心目标。不过,单极世界不是世界的常态,而只是一个例外。当其他国家实现了发展,世界将不可避免地走向力量的分散化或多极化。即使是在美国力量的最高峰,它也不能完全按照自己的意志来领导世界。在今天力量多极化的国际体系中,国际领导必须走出单边型国际领导的格局,而走向多元协作型领导,也就是说,拥有关键影响力的少数国际行为体,主要是大国,将不得不寻求合作领导的路径,以解决它们共同面对的挑战。

当然,多方协作的国际领导并不容易实现。本文认为,可以设想以下四种基本的多方协作国际领导。一是协调型国际领导,如二十国集团机制所体现的国际制度型领导;二是分工互补型国际领导,让不同的领导者在不同的议题领域各自发挥核心领导作用;三是并行型国际领导,不同的领导者在不同的区域发挥并行不悖的领导作用;四

是竞优型国际领导,不同的领导者在相同的议题领域进行良性竞争,以推动国际公共产品的更多供给。^①

表 1 国际领导的类型

划分标准	国际领导分类	具体若干小类
领导数量	单边型国际领导	
	协作型国际领导	协调型国际领导 分工型国际领导 并行型国际领导 竞优型国际领导
领导目的	自利型国际领导 共进型国际领导	
领导手段	吸引型国际领导	予惠型国际领导 方案型国际领导 制度型国际领导 理念型国际领导
	强制型国际领导	军事强制型国际领导 经济强制型国际领导 规范强制型国际领导
领导方式	包办型国际领导 赋权型国际领导	
领导领域	议题国际领导	安全领域国际领导 经济领域国际领导 环境领域国际领导等
	区域国际领导	
领导绩效	高、中、低	
领导认同	高、中、低	

资料来源:笔者自制。

2.国际领导的目标。国际领导是要推动实现一个特定目标。关于国际领导的认识分歧,很大程度上源于各国对国际领导的目标有不同的理解。核心的问题是这个特定目标是如何设定的。历史上的领导国家常常将自己的利益和偏好塑造为国际社会

① 笔者在讨论世界秩序中的中国与欧盟关系时,已经梳理了可能的并行、互补和协调三种协作方式。参见 Chen Zhimin, “China, the European Union and the Fragile World Order,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.54, No.4, 2016, pp.775-792。

的共同目标。但是,如果这种目标并不符合其他国家的根本利益,那么国际领导最终并不能解决世界上的问题,有时还会加剧原有的问题,或制造出新的问题和挑战。变革型国际领导就常常内含这样的困境。所以,从本文的角度而言,根据国际领导的目标,我们可以分为自利型国际领导和共进型国际领导两类。前者强调服务于自身利益界定的领导目标,包括那些以自身经验、价值和利益界定的普遍目标;^①而后者则强调国际领导要推动实现各国的共同进步,真正从各国的经验、价值和利益出发来寻找共同共享的目标。一方面,国际领导要解决国际集体行动的困境,化解因交易成本、缺乏信任和免费搭车带来的合作匮乏问题,让各国基于自身利益实现更高层次的合作;另一方面,通过最佳实践的榜样作用来引领各国对自身利益进行再认识和再定义,扩大共同认知和共同利益的范围,从而实现更大范围的国际合作。后一方面涉及领导国家去引领和影响其他国家的认知和利益界定,它与自利型国际领导的区别在于,它不是通过强迫的方式把自己的偏好和利益强加给其他国家,而是其他国家在领导国家的榜样引领和吸引下做出的自愿选择。

3. 国际领导的手段。国际领导必然涉及影响力的运用与发挥。基于我们对权力现象的分析,^②本文将把影响力区分为吸引力和强制力两大类,从而把国际领导区分为吸引型国际领导和强制型国际领导。这样一种分类可以更好地帮助我们找到各国在影响力发挥过程中碰到的问题。比如,当美国主要通过吸引力来发挥影响时,它在世界上的领导地位就更加受到欢迎。美国向贸易伙伴提供的市场开放是美国国际领导地位的关键来源。反之,当美国试图运用军事和经济强制的手段来推行世界领导地位时,其国际声誉就一落千丈,国际领导的合法性大为削弱。当然,这样一种分类也可以更好地凸显中国的国际领导风格。

4. 国际领导的方式。国际领导的一个重要方面是领导国家和其他国家的关系问题。在领导研究中,人们常常把领导国家之外的国家界定为被领导国家或追随者。如果是在一个本质上等级制的国内政治体系,领导和被领导的关系构成并不突兀,但在一个主权平等的国际体系中,领导与被领导的两分法界定就颇有争议。正是这种两分法所蕴含的等级制性质使得中国官方对国际领导这个概念有所忌讳。本文要提出的

① 美国兰德公司的一位学者在反省美国过去的外交时指出,美国所主张的自由国际秩序其实不是那么自由。在其他一些国家眼里,美国对规范的适用是选择性的,是要对美国有利的,而且这些规范都已经是根据美国的利益来制定的。参见 Michael J. Mazarr, "The Once and Future Order: What Comes After Hegemony?" *Foreign Affairs*, Vol.96, No.1, 2017, pp.26-27。

② 参见陈志敏、常露露:《权力的资源与运用:兼论中国外交的权力战略》,载《世界经济与政治》,2012年第7期,第4—23页;常露露、陈志敏:《吸引力经济权力在中国外交中的运用》,载《外交评论》,2014年第3期,第1—16页。

是,一些国家所主张的国际领导确实含有一定的等级制性质,这种等级制来自一些国家通过领导来确立其在国际体系中的主宰或主导地位。但是,在一个主权国家体系中,真正的国际领导将建立在主权国家法律平等的基础之上,应该把其他国家视为共同事业中的伙伴,而不是领导的对象。对于这样一个真正的领导国家来说,其他国家是它达成共同目标的平等伙伴。

国际领导的方式还可以有另外一个层面,这就是国际领导承担多少国际责任和合作成本的问题:是一个国家承担所有义务和成本,实行一种家长式的包办型国际领导,^①还是采取外包的方式,让其领导下的盟友承担部分的义务和成本,实行一种等级性的分包型国际领导?^②抑或采取压榨的方式,逼迫其他国家来承担所有的成本和义务而自己不劳而获,却仍要维持其领导地位的等级性榨取型国际领导?或者是起到一个协助和赋权的角色,承担力所能及的义务和成本,在平等的基础上帮助其他国家更好地达成其使命,实现一种平等的赋权型国际领导?

5.国际领导的领域。国际领导发生在各个具体的领域。就议题领域而言,国际领导可以表现为安全领域的国际领导、经济领域的国际领导、发展领域的国际领导、气候变化领域的国际领导等,不一而足。在区域领域中,国际领导也可以表现为亚洲的国际领导、欧洲的国际领导、非洲的国际领导等。

6.国际领导的绩效。国际领导以实现最终的领导目标为宗旨。只有实现了所设定的国际领导目标,国际领导才是有成绩和效果的。在一个挑战日益多样、复杂和尖锐的世界上,人们期待能够成功应对这些挑战的国际领导。研究国际领导的一个中心目的就是要找到提升整个国际社会的国际领导成效的最佳路径。在现实世界中,国际社会最急需的是治标型国际领导,能够化解我们面对的各种现时危机;但国际社会最理想的是治本型国际领导,能够引领国际社会找到根本的解决方案,以便实现共同、长期、全面的可持续发展。在提出一个更加系统的绩效评价体系之前,我们可以从高到低来衡量国际领导的绩效。

7.国际领导的合法性。国际领导由于涉及领导成员和其他成员的互动关系,必然存在一个国际领导的合法性问题,即国际领导是否得到其他成员的认同。高认同的国

① 有学者曾提出过近似的概念:庇护型领导(patronal leadership),指领导国家承担责任来保障本国及其一个或多个附庸国都能够获得净获益。参见 Klaus Knorr, *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, London: Palgrave Macmillan, 1973, pp.27-28。

② 2011年年底,《纽约人》杂志的记者借用一位匿名的奥巴马总统顾问的用语,以“从后面领导(leading from behind)”来形容奥巴马的利比亚战略,即鼓励美国的欧洲盟友来领头干预。在我们看来,这就是一种分包或外包的领导方式。参见 Kori Schake, “Will Washington Abandon the Order? The False Logic of Retreat,” *Foreign Affairs*, Vol.96, No.1, 2017, p.43。

际领导可以得到其他成员自愿和有利的配合与支持,大大提升国际领导的能力和可能的领导绩效。低认同的国际领导则只能得到其他成员不自愿的消极配合,从而削弱了领导国家的领导能力。要确立国际领导的合法性,领导国家必须在领导目标的设定上全面纳入其他国家的利益诉求和价值偏好,在领导手段的运用上要借助于吸引型国际领导,在领导方式上要注重平等相待而不是居高临下。

四 冷战后的美国与国际领导

20世纪90年代初,随着苏联的解体和信息革命驱动下美国经济的持续增长,国际舞台上一时间呈现出美国一超独强的单极权力格局。美国的物质实力因苏联的倒台而睥睨世界,以弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)的“历史终结论”为代表,美国的政治经济模式和文化软实力也行销全球。如此,美国从冷战时期的西方领导一下子跃升为全球领导。本节将讨论美国在冷战后世界中的国际领导模式及其变化发展。

(一) 克林顿政府时期:西方支持的美国领导

冷战后头十年中,美国推动在全球建立一个所谓的美国霸权领导下的自由国际秩序。在伊肯伯里看来,该秩序具有如下特征:美国的霸权权威、开放市场、合作安全、多边制度、社会妥协和民主共同体。^①

从领导主体而言,这一时期的国际领导以美国的单边霸权领导为核心,辅之以西方盟国的配合支持。在西方支持的美国领导之下,美国试图在全世界推广西方式自由民主制度和市场经济制度,倡导人权高于主权的人道主义干预理念,并把这些源自西方的利益和价值塑造为国际社会的共同利益和“普世”价值。在领导手段上,美国选择并用吸引型和强制型国际领导。在吸引型国际领导方面,美国着重发挥了制度型领导的功用。在克林顿政府看来,在一个多数国家共享共同价值理念、利益和政治制度的联系紧密的世界里,美国将更加安全和繁荣。^②通过一系列政治经济制度创设,美国将压倒性的优势权力转化为国际制度,以获得他国的支持和追随,实现和维持美国世界头号强国的领导地位。在全球军事—政治领域内,启动北约东扩进程,确立美国在原苏联战略势力范围内的优势地位。在经济贸易领域内,支持成立世界贸易

① G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011, p.334.

② Steven W. Hook, *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*, Washington, D.C.: Congress Quarterly Press, 2014, p.61.

组织取代关贸总协定,进一步提升美国在国际贸易规则领域内的主导权力,使得美国的霸权领导更具隐蔽性也更容易为他国所接受。在亚太区域,将澳大利亚 1989 年倡议成立的“亚洲及太平洋国家部长级会议”在 1993 年的西雅图峰会上升级为经济体领导人非正式峰会。在北美区域,美国于 1992 年与加拿大、墨西哥签订《北美自由贸易协定》,成立北美自由贸易区。与此同时,美国也凭借其压倒性的军事力量,在世界各地发动多次强制性军事干预,来扩展其自由国际秩序。1999 年美国为首的北约组织以人道主义之名发动针对塞尔维亚的科索沃战争便是这一时期美国全球强制型霸权领导的巅峰之作。就领导方式而言,这一时期的美国领导可以被视为等级包办型领导。美国寻求对世界的支配地位,但同时也承担了较多的国际干预成本。本文认为,在这种领导模式下,虽然这一时期美国的国际领导也存在各种各样的问题,但由于其压倒性的软硬力量优势,美国的国际领导绩效和合法性都处在一个较高的水平。

(二)小布什政府时期:单边主义的美国领导

虽然美国在 20 世纪 90 年代通过一系列的制度安排确立了其全球意义上的国际领导地位,但这些制度在某种意义上也限制着美国的行动自由。在其霸权领导模式下存在着美国国家利益和国际领导之间的矛盾,焦点就是美国优先还是国际领导优先。九一一事件的爆发似乎进一步证实了小布什对于克林顿政府期间美国对外政策的批评,也促使者美国开始转向国家安全优先和国家利益极大化的单边主义对外战略,对外行动中较少顾及世界其他国家的感受。

从领导主体而言,小布什时期的美国更加强调美国的单边领导。九一一事件爆发不久,美国便对外声明:与美国合作的前提是其他国家在打击恐怖主义战争中的立场;美国的安全需要是最关键的,没有任何事情可以使美国在守卫安全需要时做出妥协。^① 美国不顾法国和德国的强烈反对发动了对伊拉克的战争。小布什政府上任伊始便宣布美国拒绝签署《京都议定书》,拒绝加入国际刑事法院和退出《反导条约》。就国际领导的目标而言,美国把全部精力投入所谓的全球反恐行动中,并希望以此来建立美国的单极霸权,有关建立“新帝国”的呼声也一时甚嚣尘上。为了达到这些目标,小布什政府采取了先发制人的单边主义战略,大量使用军事强制手段,发动了阿富汗战争和伊拉克战争。在世界其他国家眼里,小布什政府期间美国是在贬低国际社会的规则和制度,而非强化之,美国的对外行为更多时候是在行使权力而非行使

^① 盖尔·伦德斯塔德著,张云雷译:《战后国际关系史》,北京:中国人民大学出版社 2012 年版,第 93 页。

领导。^①这一时期的美国轻视多边主义,不再重视制度型国际领导,导致美国在全世界的声誉一落千丈。在领导方式上,这一时期的美国更加重视对世界的支配,而在阿富汗和伊拉克的两场战争包揽了大部分的人力和经济成本。结果,美国非但未能消除恐怖主义,反而在世界上增添了几个“失败”国家,并因为两场战争而造成本国实力的严重削弱,间接引发2008年的严重经济危机。可以说,小布什政府的国际领导绩效惨不忍睹,其合法性也跌落到一个最低水平。一位中国学者总结说,四个原因造成这一时期美国的国际领导力严重衰落:缺乏自律的单边主义外交风格损害了美国的政治影响力;“华盛顿共识”的困境削弱了美国的发展力;强势的“意识形态傲慢”弱化了美国的文化感染力;新罗马帝国式的“主宰者”风格侵蚀了美国的国格魅力。^②

(三) 奥巴马政府时期:国际支持的美国领导

美国全球单一霸权领导地位的式微实质上是其单边主义外交政策与21世纪头十年国际格局力量对比消长共同作用的结果——单边主义政策引起的国际社会普遍失望,美国综合国力在阿富汗战争和伊拉克战争中的挥霍,2008年金融危机后世界其他主要大国相对实力的增长,极大冲击了这一时期美国的全球领导地位。尤为重要,新出现的一系列全球问题远非美国一家可以解决,需要多国合作共同应对,美国的单边霸权领导在奥巴马时期开始做出调整,一如美国《2010年国家安全战略》所指出的:“我们必须意识到没有一个国家能够独自面对全球挑战,无论其多么强大;美国必须在为未来做准备的同时,与其他国家建立起能够获得实效的合作方式,就像我们(美国)在二战后所做的那样。”^③无论是基于金融危机后国内政治经济问题的掣肘,还是出于审慎使用较前期大为缩水的优势国力的考量,奥巴马政府提出建立一个美国领导下的广泛国际合作机制,让美国的国际领导可以得到西方盟友以及其他新兴大国的支持。时任美国国务卿的希拉里·克林顿(Hillary Clinton)于2009年7月在美国对外关系委员会的讲演中表示:“问题不在于美国在21世纪能够或应该领导这个世界,而是怎样领导这个世界……我们将运用美国的领导来构建伙伴关系,并解决那些一国难以独自解决的问题,我们将采取政策来动员更多的伙伴并

① 约翰·伊肯伯里:《二战以来的美国战略传统和布什大战略批判》,载时殷弘主编:《战略二十讲》,天津:天津人民出版社2008年版,第346页。

② 李永成:《美国国际领导力的兴衰:布什对奥巴马》,载《电子科技大学学报》,2011年第4期,第80—81页。

③ White House, *National Security Strategy 2010*, May 2010, p.1, [Http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf](http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf), 访问时间:2017年1月15日。

做出成绩。”^①为此,奥巴马政府一改小布什政府期间的单边主义风格,加强了与其盟国和新兴大国的合作,从而为国际社会的集体协作领导打开了大门。2009年9月,在美国匹兹堡召开的G20第三次峰会上,与会领导人决定将G20峰会升级为全球经济治理的永久性领导人论坛。

奥巴马的国际领导目标总体是向克林顿时代回归,寻求维护美国主导的自由国际秩序。这一时期的美国支持开放的国际贸易体系,也在气候变化治理中扮演了积极和关键的角色。不过,奥巴马政府在人权、民主和美国式自由贸易标准的输出方面仍然具有硬性强加的自利色彩,其维护美国国际安全主导地位的努力也造成了与俄罗斯和中国的严重分歧。在领导手段上,奥巴马政府承继了克林顿政府时期的巧实力外交,力图在缩减但不放弃军事强制手段的同时,强化吸引型国际领导的效用,特别是制度型国际领导的效用。在领导方式上,奥巴马政府依然念念不忘美国的国际领导地位,在与其他国家的关系中,包括与中国的关系上,并没有真正愿意与其他国家平起平坐。不过,与前任两届政府较为大包大揽的风格形成对比,奥巴马政府希望其他国家能够更多地承担国际合作的成本,呈现出一种等级性的分包领导方式。比如,在2011年对利比亚的军事干预中,美国让英国和法国站到了军事干预的第一线。这种做法被人形象地称为“从后面领导”。

奥巴马式的领导风格在一些领域得到了其他国家的支持与合作,在推进全球治理过程中发挥了积极作用,如在气候变化领域达成了2015年的《巴黎协定》,在发展领域确立了联合国2030年可持续发展议程,在经贸领域维持了一个总体开放的国际经济环境,并化解了战后以来最为严重的西方经济和金融危机。但是,由于美国力量的收缩,也间接造成了极端恐怖主义“伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克的坐大。如此,对叙利亚和利比亚问题的错误干预制造了新的“失败国家”,并促发了二战后最大规模的难民潮。上台伊始,奥巴马试图认识到与其他国家合作的重要性,但是当合作意愿的表示未能带来美国预期的结果时,如詹姆斯·林赛(James Lindsay)所发现的,“诱惑是回到老办法”。^②与俄罗斯和中国的关系都是开局势头良好,但后来急转而下,美俄关系在奥巴马任内甚至陷入了冷战结束以来的最低点。总体而言,奥巴马政府的国际领导绩效有得有失,但要好于小布什时期。而在合法性方面,奥巴马政府的合作性和

① Council on Foreign Relations, “A Conversation with U.S. Secretary of State Hillary Rodham Clinton,” Washington, D.C., July 15, 2009, <http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/conversation-us-secretary-state-hillary-rodham-clinton/p34589>, 访问时间:2017年1月15日。

② James M. Lindsay, “George W. Bush, Barack Obama and the Future of US Global Leadership,” *International Affairs*, Vol.87, No.4, 2011, p.766.

吸引型国际领导风格为其加分不少,但夹杂的支配性一面和众多的失误也让美国的声誉失分。我们给奥巴马时期的美国国际领导绩效和合法性都给予中等评价。

(四) 特朗普时期:唯我主义的美国领导?

希拉里在 2016 年美国大选中的失利标志着追求自由国际秩序的外向型美国外交政策的一个阶段性终结。特朗普以内向和唯我主义的“让美国再次伟大”作为竞选口号,借助美国国内民粹主义选民的支持,一路逆袭,冲破了共和党权势阶层和民主党的层层阻拦,戏剧般地入主白宫。在特朗普的主持下,美国已经宣布退出奥巴马政府精心构建的跨太平洋伙伴关系协定,搁置与欧盟跨大西洋贸易与投资协议的谈判,要求重新谈判北美自由贸易协定,试图禁止一些伊斯兰国家的公民入境美国,要求北约成员国承担更多的安全责任,对气候变化治理基本没有兴趣。所有这些都标志着美国外交政策的再一次重大转变。

表 2 美国和中国的国际领导模式

	领导主体	领导目的	领导手段	领导方式	领导水平	可接受度	领导模式
克林顿政府	单边加协作	自利加共进	吸引力加强制力	等级性包办	高	高	西方支持的美国领导
小布什政府	单边	自利	军事强制力	等级性包办	中	低	单边主义的美国领导
奥巴马政府	单边加协作	自利加共进	吸引力加强制力	等级性分包	中	中	国际支持的美国领导
特朗普政府	单边	自利	经济强制力	等级性榨取	中到低?	低?	唯我主义的美国领导
中国	协作	共进	经济吸引力	平等性赋权	中到高?	中到高?	协作共进的集体领导

资料来源:笔者自制。

审视美国新政府一个月的施政表现,本文认为,特朗普似乎将采取一个异乎前任的国际领导战略。追求实在的利益很可能构成其国际领导战略的核心,唯硬实力论和唯利益论将成为特朗普国际领导战略的两个基准点,并更少强调与其他国家合作协调的重要性。考虑到源自美国国内政治的制约以及有限的四年总统任期,留待特朗普发挥的空间时间可能并未如其想象的那般大,特朗普主政下的未来美国国际领导战略极可能是其竞选期间的选举承诺与现实制约下的混合物。但大体而言,我们可以做出如下判断:在领导目标上,美国的外交努力将优先服务于美国国内的就业创造、制造业和

资金的回归以及国内基础设施建设,放松国内经济和金融管制,提高对美国经济的保护水平,大幅度收紧移民政策。在国际上,美国将放弃推进多边贸易自由化,而转向双边贸易安排;对国际社会关注的环境、减贫、发展、维和与区域合作等议题不再或大幅缩减美国承担的领导责任和成本;美国将关注维持美国的军事优势,并将有限的外部介入精力聚焦在反恐和亚太地区。无疑,这样的国际议程更多考虑的是美国一国的自身利益,与其他国家的利益和诉求更少交集。这将是比小布什时期更为自利的国际领导模式。在手段上,美国将首先运用或威胁运用其经济强制力,试图从其他国家那里榨取更多的经济好处,如对美投资和压缩进口等。在其核心利益区,美国也可能会尝试更多地运用军事强制手段。就其领导方式而言,特朗普政府似乎对其他国家缺乏应有的尊重,包括对其传统盟友,而同时却又要在尽量少承担国际义务和成本的情况下继续保持美国的领导地位,将有关的国际合作成本推给其他国家。作为当今世界上的首要大国,美国应该扮演更负责任的领导角色,而不是走向一种等级榨取式领导方式。显然,现在做出任何关于美国新政府国际领导绩效和合法性的评价都为时过早。不过,如果特朗普政府未来的政策将延续目前的方向,那么美国在世界上的领导作用将趋于萎缩,其合法性将持续走低。对于世界而言,这将进一步加剧国际领导的赤字问题。

五 协进型国际领导和中国

在国际领导危机更加深化的今天,美国之外的其他国家和国家联合体需要强化它们对国际领导的贡献。环顾世界,以往支持美国领导的国际秩序的主要力量是美国的西方盟友,特别是欧盟国家。但是,过去几年来欧盟的处境艰难,同时面临一系列严峻的挑战,包括与俄罗斯的地缘政治较量,来自地中海对岸的恐怖主义和难民危机,势力不断上升的内部民粹主义,英国脱欧以及持续不振的经济和未能完全解除的债务危机等。欧盟理事会主席唐纳德·图斯克(Donald F. Tusk)在2017年1月发表的一封公开信中也承认,欧盟现在面临着三种“《罗马条约》签订以来最为危险的挑战”:地缘政治上的外部威胁、内部反欧和排外情绪的上升以及亲欧精英对政治一体化信心的跌落。^① 在这些危机挑战的重压下,欧洲的内向化和周边化也在所难免。当然,如果主

^① European Council, “United We Stand, Divided We Fall”: letter by President Donald Tusk to the 27 EU heads of state or government on the future of the EU before the Malta summit, January 31, 2017, <http://www.council.europa.eu/en/press/press-releases/2017/01/31-tusk-letter-future-europe/>, 访问时间:2017年2月1日。

流候选人在今年的法国和德国大选中还能继续获胜,欧盟和英国仍将是全球治理中不可忽视的领导力量。

这些年迅速崛起的新兴大国虽然也面临经济发展放慢的问题,但总体情况相对较好。这些国家一直抱怨在美国领导的国际秩序中没有获得应有的地位。今天,当美国对许多世界事务缺乏兴趣之时,新兴大国承担起更多的领导责任将是它们必然的选择。这不光基于它们自身的利益,也是为了国际社会的共同利益。

20多年前,邓小平曾提出,中国要保持谦虚谨慎,“不当头、不扛旗”。当时的中国处在冷战刚刚结束后西方的强大压力之下,其国民生产总值不到世界的2%。然而,1/4个世纪以后,中国的国民生产总值已经跃居世界第二,占世界国民生产总值的15%左右,成为第一外汇储备国家、最大贸易国、前三位的对外直接投资国,再加上中国的联合国安理会常任理事国地位以及核大国身份,中国如果不去承担应有的国际领导,这是对来之不易的机会的极大浪费,也是对大国责任的逃避。

因此,对中国而言,有关国际领导的核心问题不是要不要而是如何理解和承担国际领导。在古代,中国长期以来曾经是亚欧大陆东部的领导者,发展了“朝贡体系”这样的等级制领导体制;在当代,美国曾经建立了一种全球霸权领导体制;欧盟作为28个欧洲国家的国家联合体,也提出了“规范性力量”的概念,试图担当全球规范领导。无疑,在当今的主权国家体系中,恢复古代中国的“朝贡体系”已经没有国际合法性;在权力转移和扩散的今天,中国也难以复制美国的全球支配型领导体制;基于中国对多样性的重视以及对国家主权原则的坚持,中国也无意去扮演世界规范和标准的设定者,何况欧盟的“规范性力量”已经因为内部的多重危机而大为褪色,28国也将在英国退欧后缩减为27国。总之,古代和当下的上述范本无法构成我们设计中国的领导角色的直接指南。

为此,本文认为,中国要设计一种新的领导角色,以便为中国参与国际领导的供给提供指导,既能够让中国充分地发挥必要的国际领导作用,同时避免因承担国际领导责任而陷入各种有害的误区,如领导等于支配的误区、领导等于自利的误区、领导等于强制的误区和领导等于包办的误区。在这方面,已经有几位学者提出了一些初步的想法。赵可金界定了中国第三次外交转型中的“建设性领导”内涵,即通过创造有利于中国和平发展的总体国际环境以维护和巩固中国崛起势头的基础上,捍卫和保护日益扩大的海外利益,提升中国在国际社会的威望和能力。^①加拿大学者约翰·柯顿(John Kirton)回顾二十国集团以及历届峰会的发展历程,认为中国发挥的领导作用可

① 赵可金:《建设性领导与中国外交转型》,载《世界经济与政治》,2012年第5期,第53页。

以用三个词描绘——谨慎的、积累的、合作型的。^①

本文提出,中国要担负一种协进型国际领导的角色。^② 在这里,协进型国际领导是指中国通过关键影响力的运用,以协作、共进、吸引和赋权的方式,引领和推动国际体系的成员有效达成共享目标,实现共同发展和进步。

协进型国际领导强调国际体系中的关键行为体要通过协作的方式实现集体领导。在国际领导中,历史上也存在一个国家主导一个国家阵营的现象,如在冷战时期的两极体系中,两个超级大国都在各自阵营内形成支配型领导的地位。在冷战结束后,美国权势集团认为世界进入了“单极时刻”,可以追求美国一国独占的支配型国际领导。不过,在一个全球化和多极化交织发展的后冷战时代,霸权或支配型国际领导正在失去其存在的实力基础,也在丧失其合法性基础。世界需要协作型领导,二十国集团机制的出现便是一个与时俱进的表现。与追求一国全面主导地位的支配型领导不同,协作型领导承认领导者的多元性,并寻求在多元领导者之间实现协同型集体领导。随着新兴大国你追我赶地向前发展,多极化的进程已经推进到一个重要的关口,不仅打消着任何一个国家或国家联合体继续单独支配世界的企图,而且也蕴含着权力转移过程中世界局势冲突动荡的风险。作为《核不扩散条约》的成员,中国积极支持参与国际社会控制、削减和消除核扩散对全球安全威胁的种种努力,与美国、俄罗斯、德国等大国一道处理伊朗核问题;^③在全球经济治理中,针对全球经济增长放缓、活力欠缺、保护主义抬头和贫富差距扩大等问题,中国通过杭州 G20 峰会,推动了世界经济秩序的包容性发展。

协进型国际领导是一种共进型领导,应该推动国际社会共享目标的实现。国际领导在过去常常服务于领导国家的自身利益,特别是其追求权势的诉求。即使一国通过提供公共产品来寻求他国对其领导地位的认同,但如果一国追求领导地位的主要目的是为了确立其国际体系中的主导性权势地位,这种国际领导在本质上还是自利型领导,其可持续性和合法性是颇为成疑的。与此相对应的是,共进型领导是一种更为持久也更具合法性的国际领导,能够为其他国家的发展提供助力。中国国家主席习近平 2014 年在蒙古国国家大呼拉尔的演讲中表示,“欢迎大家搭乘中国发展的列车,搭快车也好,搭便车也好,我们都欢迎;中国将坚持正确义利观,不搞我赢你输、我多你少,

① 约翰·柯顿:《中国领导力:从合作者跃为倡导者》,载《文汇报》,2016 年 9 月 2 日。

② 笔者在早先的一篇短文中提出了协进力量的概念。参见陈志敏:《全球治理中中国的协进力量定位》,载《国际政治研究》,2012 年第 4 期,第 112—113 页。

③ 庞中英:《全球治理与国际秩序》,北京:北京大学出版社 2012 年版,第 210 页。

在一些具体项目上将照顾对方利益”。^①在共进型领导下,一个国际行为体的国际领导地位是在推动自身利益和他国利益实现共赢发展中自然形成的。在更理想的层次,这个国际领导者还会引领国际规范和各国国家利益的与时俱进,如中国倡导的“人类命运共同体”“包容性增长”等理念,从而促进国际体系成员实现更高层次的合作,达到更高水平的共同进步。

协进型国际领导将主要采取吸引型领导的手段。经济予惠是中国作为经济大国最能够调用的手段。通过互利互惠的经济合作,中国可以运用本国庞大的国内市场开放为其他国家创造出口和投资机会,也能够用中国的资金和技术助力其他国家的发展,并在这个过程中实现中国经济的进一步发展。基于这一理念,中国的“一带一路”倡议正在获得更多国家的认同和参与,充分发挥了经济吸引型领导的作用。中国也要拓展制度型领导的作用,在过去几年中,中国已经牵头或共同组建了金砖国家新开发银行和亚洲基础设施投资银行,在应对气候变化的《巴黎协定》谈判过程中发挥了决定性作用,对联合国的2030可持续发展议程给予了强有力的支持,是安理会常任理事国中投入维和军人数量最多的国家,也是联合国第三大会费国和维和经费第二大贡献国。在这些制度领域更为积极的参与,将进一步强化中国在世界事务中的制度型领导。此外,中国也要成为一个重要的方案型领导国家。在2016年的G20峰会以及习近平主席的达沃斯演讲中,中国正在对国际社会所面临的重大挑战提出自己的解决方案和思路。

就协进型国际领导的方式而言,中国肯定不能做包办型领导,而要推行赋权型领导。包办型领导追求大包大揽,不仅要塑造新的共同目标,还要以一己之力试图提出并落实“包治百病”的单一解决方案。在冷战后时期,西方主导国家一厢情愿地认为,只需照搬西方的政治经济制度,国家治理能力的建设可以是一蹴而就的;而一旦这样的照搬不能解决问题,西方就祭出全球治理,用全球治理来替代国家治理。进入21世纪以来,来自西方的很多国际干预和干涉给发展中国家带来了更大的混乱,这已经充分证明,这种包办型领导并不能真正化解矛盾难题。中国要做的应该是赋权式领导。这种领导方式基于主权国家体系的现实,认识到各国国情的重大差异,认为任何解决方案都需要尊重当事国政策和选择的优先性,而不能依靠外部的强加。因此,赋权式领导主张尊重各个国家的主权,支持各国的能力建设,为各国提供可供参考的解决方

① 参见中国国家主席习近平2014年出访蒙古国时在蒙古国国家大呼拉尔发表的《守望相助,共创中蒙关系发展新时代》主题演讲, http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-08/23/c_133577661.htm, 访问时间:2017年1月9日。

案,以帮助各国独立或与其他各国合作解决面对的难题。通过赋权和提供支援,有关国际行为体的国际领导也能够得到其他国家的认同。

协进型国际领导追求合法性领导,以保证国际领导绩效。一个国际行为体的国际领导不是领导者的单向行为,而需要其他国际行为体的支持,得到它们多多少少自愿的承认和接受,成为一种合法性领导。如果一国单纯或主要依靠强制力量来得到国际社会其他成员的顺从,这种顺从只是被逼无奈的选择,没有合法性的基础。一旦强制力量遭到削弱,这种强制型领导或强权领导就会难以为继,并不能实现国际领导的目标。

六 结论

在2017年2月第53届慕尼黑安全会议召开之前,主办方以《后真相、后西方、后秩序?》为题发布了《2017 慕尼黑安全报告》,对西方主导的国际秩序的存续表达了深切的担忧。^① 确实,以美国为首的西方在冷战后的世界里长期把持了核心的国际领导权,现在,这一国际领导已经在内外冲击下陷入了严重的危机。无疑,中国对美国和西方以往的国际领导有很多异议,但这不是我们可以因此做一个事不关己的旁观者的理由。毕竟,在冷战后美国及其盟友所推动建立的那部分国际秩序中也存在许多有价值的成分,如一个开放的国际经济、应对气候变化的机制、联合国的维和机制和可持续发展议程等,都是在中国和绝大多数国际社会成员的参与下共同建立起来的,并服务于各国的总体利益。在维护和改进这些机制的过程中,如果原有的国际领导力量出现了供给不足的情形,中国应该理所当然地承担起更大的领导责任。在这一过程中,中国要吸取美国和西方国家在过去进行国际领导的经验和教训,要时刻保持头脑清醒,不去追求单边支配性的、自利的、强制性的和包办性的国际领导,而是要坚持走集体协作的、共进的、吸引性的和赋权性的协进型国际领导路线。

(截稿:2017年2月 责任编辑:主父笑飞)

^① Munich Security Conference, *Munich Security Report 2017: Post-Truth, Post-West, Post-Order?* February 2017, <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>, 访问时间:2017年2月4日。