

R U S S I A N S T U D I E S

# 俄羅斯研究

ELUOSI YANJIU ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ

2023年 第4期

华东地区优秀期刊

中国期刊方阵双效期刊

《中文核心期刊要目总览》收录期刊

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源期刊



# 俄罗斯研究

汪道涵 题

## 目 录

### 学习宣传贯彻党的二十大精神

- 3 杨洁勉 / 国际动荡形势下的变革任务和  
相关挑战

### 中俄关系研究

- 24 于 滨 / 中俄正常关系的再思考：理论、  
历史与未来
- 56 弗拉基米尔·亚库宁，马克西姆·维利索  
夫，蓝志勇，安德烈·斯科利巴，  
许昌志，余逊达，王雨萌 / 构建多  
极化世界格局：俄罗斯外交政策调  
整与中俄关系新发展

### 俄罗斯政治与经济

- 100 庞大鹏，高文博 / 论俄罗斯的政权安全
- 127 吴德堃 / 俄罗斯统一公共权力体系下的  
中央与地方关系——对 2021 年《俄  
罗斯联邦主体公共权力组成一般原  
则法》的分析
- 158 费海汀 / 转型中的俄罗斯国家能力：政  
治制度与精英体制的分析（下）
- 182 弗拉基米尔·舍洛夫-伊格纳季耶夫 / 俄  
罗斯地区：地理多样性、外贸开放  
度以及制裁对经济发展的影响



全国中文核心期刊  
中国期刊方阵双效期刊  
中国人文社会科学核心期刊  
中文社会科学引文索引来源期刊

#### 主管单位：

中华人民共和国教育部

#### 主办单位：

华东师范大学

#### 出版单位：

华东师范大学出版社有限公司

编辑：《俄罗斯研究》编辑部

主 编：刘 军

副 主 编：陈大维（常务）

#### 编辑部地址：

上海市中山北路 3663 号  
华东师范大学理科大楼 A403  
电话：021-62233816；62238113

Email: russiastudies@163.net

邮政编码：200062

国内统一连续出版物号：

CN 31—1843/D

国际标准连续出版物号：

ISSN 1009—721X

印刷：上海华教印务有限公司

出版日期：2023 年 8 月 28 日

# 俄羅斯研究

ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ

2023 年第 4 期 ( 双月刊 )

## Оглавление

### **Ян Цземянь**

На перекрёстке истории: О текущей международной ситуации и глобальном управлении ..... (3)

### **Юй Бинь**

Переосмысление нормальных отношений между Китаем и Россией: теория, история и будущее ..... (24)

### **Владимир Якунин, Максим Вилисов, Лань Чжиюн, Андрей Скриба, Сюй Чанчжи, Юй Сюньда, Ван юймэн**

Построение многополярного мира: корректировка внешней политики России и новые тенденции в китайско-российских отношениях ..... (56)

### **Пан Дапэн, Гао Вэньбо**

О безопасности режима в России ..... (100)

### **У Дэкунь**

Взаимоотношения между центральными органами власти и органами местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти в России: Анализ закона 2021 года «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» ..... (127)

### **Фэй Хайтин**

Возможности российского государства в переходный период: анализ политической системы и системы элит (часть 2) ..... (158)

### **Владимир Шеров-Игнатьев**

Российские регионы: географическая неоднородность, внешнеторговая открытость и влияние санкций на экономическое развитие ..... (182)

# 俄羅斯研究

RUSSIAN STUDIES

2023 年第 4 期 ( 双月刊 )

## Contents

***Yang Jiemian***

The Task of Change and Related Challenges in the Face of International Turbulence ..... (3)

***Yu Bin***

Rethinking Sino-Russian Normal Relationship: Theory, History and Future (24)

***Vladimir Yakunin, Maksim Vilisov, Lan Zhiyong, Andrei Skriba, Xu Changzhi, Yu Xunda, Wang Yumeng***

Building a Multipolar World Pattern: Adjustments in Russia's Foreign Policy and New Developments of Sino-Russian Relationship ..... (56)

***Pang Dapeng, Gao Wenbo***

On Russia's Regime Security..... (100)

***Wu Dekun***

Relationship between Central and Local Governments under the Unified Public Power System in Russia: Analysis of the 2021 Law on General Principles of Composition of Public Powers of Russian Federal Bodies..... (127)

***Fei Haiting***

Russia's State Capacity in Transition: Political System and Meritocracy (II) ..... (158)

***V. G. Sherov-Ignatiev***

Russia's Geographical Diversity, the Openness of Foreign Trade and Impacts of Sanctions on Economic Development..... (182)

## 学习宣传贯彻党的二十大精神

# 国际动荡形势下的变革任务和相关挑战

杨洁勉\*

**【内容提要】**党的二十大报告指出，世界正在进入新的动荡变革期。与过去百余年间世界曾先后经历的三次动荡变革期相比，本轮动荡变革周期展现出很多新的特点，它在相当程度上中断了20世纪90年代以来国际合作的努力和趋势，集团对立和冷战重开的风险不断提升。然而，动荡不安的国际形势同样也为国际社会推动全球治理体系变革提供了宝贵的机会。对于中国和世界来说，新的动荡变革期既是严峻的挑战也是宝贵的机遇，国际社会要敢于担当，奋发有为，合理规划，积极应对全球问题的挑战，找到合作与斗争的平衡点，在新的历史条件下建设更加公正合理的国际体系和国际秩序。

**【关键词】**动荡变革时期 国际形势特点 国际秩序 全球治理

**【中图分类号】**D820**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2023)04-0003(20)

## 一、引言

党的二十大报告指出，“世纪疫情影响深远，逆全球化思潮抬头，单边主义、保护主义明显上升，世界经济复苏乏力，局部冲突和动荡频发，全球性问题加剧，世界进入新的动荡变革期”<sup>①</sup>。面对层出不穷的问题和挑战，整个国际社会都在关心世界的前途和方向。但是，在分析和认识形势时，虽然一般的注意力往往在于世界的动荡，但有识之士还是在研究如何推进变革

\* 杨洁勉，上海国际问题研究院学术咨询委员会主任、研究员，华东师范大学紫江特聘教授。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第26页。

的问题。2022 年 9 月，联合国大会一般性辩论的主题是“分水岭时刻：以变革方案应对相互交织的挑战”，联大秘书长古特雷斯呼吁各国应形成真正的世界联盟，紧急克服分歧并共同行动。联大主席克勒希则支持会员国寻求具有变革性、以影响为导向，以及具有系统性和可持续性的解决方案。<sup>①</sup>不言而喻，国际社会不仅需要认识世界动荡的原因，还要积极地去探索变革问题。为此，中国学界已经对世界动荡变革期的成型与发展进行了有益的探索，形成了初步的观点，<sup>②</sup>但针对变革问题的学理性研究仍待补充和深入。

## 二、百年动荡变革的比较分析

过去的一百年是人类历史上最为动荡不安的一百年。从第一次世界大战至今，世界在百余年间大体经历了三次重大的动荡变革时期，分别是一战前后、二战前后、冷战结束前后。在这三大动荡变革时期，国际社会共同努力在动荡中推进变革，不断化危为机、开创新局，探索实现世界和平与发展的道路。

### （一）第一次世界大战前后的动荡和变革

一战给全世界造成了巨大的生命财产浩劫和社会动荡，但也第一次在西方殖民国家控制的世界体系中划出了深深的裂痕，加剧了资本主义制度所引发的各种矛盾和大国力量对比的变化，加快了世界变革的进度和深度，具有关键的历史转折意义。

首先，诞生了世界上第一个社会主义国家——苏维埃俄国，苏俄以列宁主义为旗帜鼓舞了世界特别是东方被压迫民族的革命浪潮。俄国十月革命的胜利和苏维埃俄国的诞生开创了人类历史的新纪元，冲破了帝国主义阵线，打破了资本主义世界体系一统天下的局面。在十月革命的影响下，各主要资本主义国家工人运动高涨，各国共产党纷纷成立，1919 年 3 月共产国际成

---

① “联大一般性辩论开幕，古特雷斯呼吁各国克服分歧并共同行动”，联合国，2022 年 9 月 20 日，<https://news.un.org/zh/story/2022/09/1109741>

② 中国学者对动荡变革期的相关看法可参见杨光斌、秦亚青、阎学通、朱锋、唐士平、张宇燕：“动荡变革期的时代特征”，《世界经济与政治》，2023 年第 2 期，第 3-26 页。

立，进一步鼓舞了世界无产阶级革命运动的发展。同时，苏维埃俄国先后发布《和平法令》《告俄国和东方全体伊斯兰教劳动人民书》《被剥削劳动人民权利宣言》等文件，宣传了反战争、反压迫、反剥削、民族平等和民族自决的理念，促进了殖民地和半殖民地被压迫人民的觉醒，此后爆发了中国五四运动、土耳其凯末尔革命、朝鲜三一起义、印度非暴力不合作运动等反帝斗争，形成了一阵民族解放运动的高潮。<sup>①</sup>

其次，欧洲大国在相互厮杀中走向衰弱。奥匈帝国瓦解，德国战败，英国和法国实力遭到削弱，欧洲的世界中心地位开始让位于美国。美国是一战中获益最大的国家，它参战较晚，损失较小，加上欧洲各交战国对军事物资的大量需求以及它们在世界市场上竞争力的减弱，为美国的快速发展提供了大好时机。一战结束后，美国事实上已成为世界头号强国，并产生了争夺世界霸权和主导国际秩序的想法。

第三，战争迫使欧美大国更加积极地利用国际机制建设预防世界大战的再次发生。一战之前，实现并维持大国力量均势被视为维护和平的最佳方式，在大国关系协调的过程中，秘密外交和结盟对抗大行其道。然而，一战的爆发表明，均势无法长期维持，一旦均势被打破，军事同盟对峙极易滑向世界大战，这促使国际社会探索新的理念和方式来实现和平。在此背景下，欧美大国在追求自己本国利益的同时，开始尝试构建和平解决国际争端的国际机制，例如成立国际联盟、建立国际仲裁机制、签订《洛迦诺公约》和《非战公约》、召开国际裁军会议等。这些探索促进了国际法和国际规则的发展，为二战后联合国等国际组织的建立提供了借鉴。

虽然一战后国际社会出现了一些积极的变革，但一战后建立的凡尔赛-华盛顿体系并没有实现世界人民理想中的变革目标，该体系既没有改变帝国主义列强主导世界、你争我夺、弱肉强食的国际秩序，也没有改变广大殖民地和半殖民地人民被帝国主义压迫的局面，甚至也未能合理安置主要大国的利益诉求。于是，经过短暂的 20 年后，帝国主义列强间的矛盾再度达到不可调和的地步，在法西斯主义的推波助澜下，第二次世界大战终又爆发。

---

<sup>①</sup> 方连庆、王炳元、刘金质主编：《国际关系史（现代卷）》，北京：北京大学出版社，2001 年，第 3-4 页。

## （二）第二次世界大战前后的动荡和变革

20 世纪 30 年代,资本主义经济大危机为法西斯主义的泛滥提供了土壤,法西斯主义者次第掌握了德国、意大利、日本等国政权,并试图以对外征战方式改变国际政治和经济格局。在一定意义上,二战的爆发,就是以战争这种最高形式的系统动荡摧毁了延宕一百多年的传统秩序,使得战后的国际体系和秩序的重构能够更加深刻、更加系统,实现了体系内容的深层次变革。

首先,二战以来的国际秩序避免了超大规模的常规战争和毁灭性的核战争。二战带给全世界最宝贵的经验教训是不能让世界大战再次发生,拥护和平、反对侵略成为全球民众的共识。核武器问世后,美苏两个超级大国很快形成了“恐怖核平衡”,双方阵营都不敢贸然采取针对对方的军事行动,从而实现了主要大国之间的“长和平”。<sup>①</sup>近 80 年来,尽管有诸如朝鲜战争、越南战争、海湾战争、俄乌冲突等相当规模的地区性战争,但世界主要大国还是极力防止跨越红线而开启万劫不复的第三次世界大战。

其次,酝酿于二战期间、建立于二战结束时的联合国,从体系、机制、运作等众多方面推动国际关系和世界事务有序进行。在体系上,联合国既反映了战后五大国(美国、苏联/俄罗斯、中国、英国、法国)在国际社会的主导作用,又吸纳了所有得到国际承认的主权国家,使其成为最具普遍性、代表性、权威性的国际组织。<sup>②</sup>在机制上,《联合国宪章》以 111 个条文确立了联合国的宗旨、原则和组织机构设置,又规定了成员国的责任、权利和义务,以及处理国际关系、维护世界和平与安全的基本原则与方法,其内容在规范性、严谨性和正义性上远远超过仅有 26 个条文的《国际联盟盟约》。在运作上,联合国在调停和制止冲突、促进经济发展、支持减贫、促进治理、保护环境、保护世界遗产、改善人权状况等方面都发挥了积极的作用。尽管联合国仍存在许多不足之处,如无法确保所有成员国遵守义务、易被美国施压影响、难以协调各方达成一致等,但它毕竟在维护和促进世界和平与发展事业上发挥了不可替代的作用。

---

<sup>①</sup> See John Gaddis, “The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System”, *International Security*, 1986, Vol.10, No.4, pp.99-142.

<sup>②</sup> See Ian Hurd, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton: Princeton University Press, 2008.

再次，世界进步力量不断诞生和壮大。一方面，二战的胜利大大促进了社会主义力量的发展。社会主义的苏联经受住了战争的严峻考验，为世界反法西斯战争的胜利作出了不可磨灭的历史贡献，并引发了世界共产主义运动的新一轮高潮。战后，在欧洲和亚洲出现了一系列社会主义国家，形成社会主义阵营，特别是社会主义新中国的诞生，极大地改变了国际政治的力量对比，为保障亚洲和世界和平增添了重要力量。另一方面，二战后独立的第三世界/发展中国家沉重打击了帝国主义的殖民体系，成为国际关系中一支强大的新兴力量，为国际格局朝着多极化方向前进和世界经济重心向亚太地区转移奠定了基础。20世纪50年代的万隆亚非会议、60年代问世的不结盟运动、70年代兴起的南南合作和建立国际经济新秩序的诉求等，进一步提高了发展中国家群体在国际社会的地位和作用。

但是，国际社会自二战结束以来一直面临着阻碍和平与发展的严峻挑战，如国际关系中的两极对峙格局，又如超级大国或地区强国的霸权主义和对外战争行径，再如世界资本主义经济体系的周期性萧条，再如气候变化、恐怖主义、公共卫生等非传统安全问题的加剧。直至今日，这些挑战及其历史遗留问题依然存在，在可预见的未来仍无法得到彻底解决，成为给国际社会带来动荡并刺激国际社会追求变革的结构性难题。

### （三）冷战结束前后的动荡和变革

20世纪80年代末90年代初，东欧剧变和苏联解体相继发生，美苏两大阵营的冷战宣告结束，也标志着维系战后国际格局的两极体系的终结。与前两次动荡变革期不同，此次动荡变革期没有爆发世界大战，世界主要国家也没有召开讨论安排国际体系的国际大会，由于以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则已深入人心，世界自然形成了以联合国为核心的国际体系。<sup>①</sup>然而，这一国际体系中的大国实力对比和战略关系严重失衡，美国成为体系内唯一的超级大国，并拥有庞大的盟友和伙伴体系。以美国为首的西方世界想借赢得冷战之机进一步扩大自身优势，完全主导国际秩序和国际体系，从而导致冷战后世界的变革具有明显的特殊性、非常规性和曲折性。

---

<sup>①</sup> 参见习近平：“坚定信心，共克时艰，共建更加美好的世界”，《习近平外交演讲集（第二卷）》，北京：中央文献出版社，2022年，第383页。

一方面，一批国家受到以颜色革命为主要特征的政权更迭威胁，对于国内政治的稳定构成了冲击。冷战结束后，原苏联地区以及西亚北非地区的一些国家，国内经济发展缓慢、人民生活水平没有显著改善、政治腐败严重、社会分化加剧、地区和族群对立、民众基本权利得不到保障、反对派势力不断壮大，其国内民众对政府的不满和要求改革政治制度的呼声与日俱增。美国等西方国家看准这一时机，在这些国家中大力扶持亲西方的反对派，在舆论宣传上加强对政府和领导人的抹黑攻击，向民众特别是年轻人灌输“自由民主”、反对现政府和“街头革命”的理念，最终在这些国家引发了不同形式的颜色革命，格鲁吉亚、乌克兰、吉尔吉斯斯坦、突尼斯等多个国家出现政权更迭。30 年来的历史已经并将证明，凡是被“颜色革命”染指的国家，有的政权陷入不稳定状态、政权更迭频繁、民众抗议示威不断，有的经济停滞倒退、民众生活困苦，有的陷入内战、四分五裂，还有的成为美国与其他大国进行地缘政治竞争的棋子。

另一方面，中国和广大发展中国家在困难的条件下坚持和平发展，依靠群体性力量推动国际政治和经济体系的改革，促使世界格局从“美国独大”变为“一超多强”，最终得以挫败美国独霸天下的战略图谋。冷战结束初期，美国拥有远高于其他大国的超强军事和经济实力，这使其在国际事务上独断专行、滥用武力，相继发动了科索沃战争、伊拉克战争、阿富汗战争，插手利比亚内战和叙利亚内战，而国际社会尚缺乏约束和制止美国横行的机制和力量。<sup>①</sup>在这种形势下，中国和广大发展中国家坚持联合国的宗旨和原则、坚持遵守国际法、坚持弘扬多边主义和反对单边主义、坚持应当构建公正合理的国际政治经济新秩序。在区域或跨区域层面，中国和广大发展中国家积极探索国家间和平共处与合作发展的新路径。例如，上海合作组织的建立和发展，为区域内国家实现不针对第三方的共同安全合作提供了一种新模式；非洲统一组织于 2001 年更名为非洲联盟，促进了非洲国家间在政治、经济、军事上的合作，提高了非洲的国际地位；冷战结束后，东盟成为促进亚太地区国家合作的桥梁纽带，先后与中国、韩国、日本等六个国家建立了自由贸

---

<sup>①</sup> See Simon Serfaty, “Moving into a Post-Western World”, *The Washington Quarterly*, 2011, Vol.34, No.2, pp.7-23.

易区，与多个亚太重要国家建立了围绕东盟的“10+1”、“10+3”、“10+8”机制，还提出了“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）倡议，2020年11月15日，东盟10国以及中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰正式签署RCEP协定，该协定已于2022年1月1日正式生效，由此诞生了全球规模最大的自由贸易区。在中国和广大发展中国家的努力下，国际政治和经济体系的变革出现了新的要求和转机，世界格局多极化的前景在不断显化。

### 三、新的动荡变革时期的特点和趋势

由于国际形势的发展变化趋向严峻，党的十九大报告指出，“世界正处于大发展大变革大调整时期”<sup>①</sup>。党的二十大报告更将当前形势进一步概括为“世界进入新的动荡变革期”<sup>②</sup>。

#### （一）新的动荡变革时期的主要特点

与百年来的前三次动荡变革时期相比，本次的“新特点”主要包括以下三点。第一，本次动荡的根源除了传统的地缘战略和军事安全冲突外，非传统安全因素极为突出，其中又以新冠肺炎疫情为代表。新冠肺炎疫情一方面体现出超大规模、超长时间、超强烈度的破坏性，对现行的全球卫生治理机制形成极大冲击，增加了全球安全治理的难度。<sup>③</sup>另一方面，新冠肺炎疫情又衍生出一系列政治、经济、社会的次生危机，并直接作用于国际格局与国际秩序。政治方面，各国在相当一段时间内采取封闭边界的方式应对疫情，客观上加速了逆全球化趋势。经济方面，国际货币基金组织发布的2023年《世界经济展望》<sup>④</sup>指出，全球经济目前的主旋律是“低增长中的高通胀”

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第58页。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第26页。

③ 参见凌胜利：“新冠肺炎疫情与非传统安全治理”，《前线》，2022年第7期，第33-36页。

④ 报告中指出，较之前一年，2021、2022、2023年的经济产出变化分别为6.2%、3.4%、2.9%，呈下降趋势。作为对比，2000年至2019年世界经济产出变化的平均水平为3.8%，具体内容可参见IMF, *World Economic Outlook Update*, January 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/01/31/world-economic-outlook-update-january-2023>

(Inflation Peaking amid Low Growth)，经济预期产出将持续缩水。社会方面，包含城市规划、人流物流、国际交流、出行方式、行业形态、工作方式在内的主要生活生产方式均在疫情的长期影响下受到难以估量的冲击，国际社会的风险防控与应急管理面临严峻挑战。<sup>①</sup>可以说，当下传统安全与非传统安全之间呈现出紧密关联、复合交织、演化转变的关系。<sup>②</sup>

第二，本次动荡在相当程度上中断了 20 世纪 90 年代以来国际合作的努力和趋势，政治攻击、安全冲突、外交失措、经济转链、科技脱钩等接二连三地破坏世界的和平与稳定，单边主义和团伙式“多边主义”很可能使集团对立和重开冷战成为现实。一贯以“国际秩序维护者”、“国际体系建设者”、“国际合作推动者”自居的美国，却为维护一己私利、巩固本国霸权而不惜主动破坏国际秩序，其实行贸易保护主义、退出国际组织以及违反军控规定等不负责任的单边行径，是逆历史发展潮流的重大倒退。<sup>③</sup>拜登政府自 2022 年 1 月上台以来，以所谓“加强基于规则的国际体系”、“民主对抗专制”、“建立志同道合的价值联盟”等为由，大肆推行排他性的“多边主义”，仅在所谓的“印太”地区就有美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）、美日印澳四方安全对话（QUAD）、五眼联盟（Five Eyes Alliance）、以及正在筹划中的芯片四方联盟（Chip 4）等多个组织机制，涵盖军事合作、情报互通、高新技术及价值链共享、地区事务建设等多个维度。美国及其盟友的此番做法极大地增加了国际社会在多边主义问题上达成共识与合作的难度，正如世界银行前首席财务官伯特兰·巴德（Bertrand Badré）和不列颠哥伦比亚大学教授肖逸夫（Yves Tiberghien）所言，“我们长久以来所依赖的国际机构、规范和路径正日益被地缘政治所掩盖。……虽然世界多数国家仍继续支持多边主义，但若没有世界上最大的经济体和军事大国的参与，全球治理就难以为继。……国际社会必须以实用主义态度面对冲击，排他性的区域主义或意

---

① 陈安等：“后疫情时代社会影响与应急管理的国外研究进展”，《科技导报》，2022 年第 9 期，第 29-39 页。

② 余潇枫：“跨越边界：人类安全的现实挑战与未来图景——统筹传统安全与非传统安全解析”，《国家治理》，2022 年第 11-12 期，第 14-20 页。

③ 杨光斌、秦亚青、阎学通、朱锋、唐士平、张宇燕：“动荡变革期的时代特征”，《世界经济与政治》，2023 年第 2 期，第 11-14 页。

意识形态俱乐部并非解决之道”<sup>①</sup>。

第三，动荡呼唤乃至催生变革。国际社会不仅对于变革有强烈的要求，而且正在以积极的行动推动变革的发生。以金砖国家为代表的发展中大国群体成为世界经济新的增长点。根据世界银行的数据，金砖国家国内生产总值占全球的比例从2000年的8.37%上升到了2020年的24.6%，<sup>②</sup>在“开放、包容、合作、共赢”的金砖精神引领下，金砖五国逐步推进应急储备安排和新开发银行等机制化建设，推动现有的全球经济治理体系向着更加公正合理的方向发展。<sup>③</sup>更为重要的是，发展中国家群体性崛起正在促进国际体系变革从原则走向现实。相当数量的新兴市场国家与发展中国家通过不断学习先进科学技术和管理模式，探索本国社会发展道路，成长为国际体系中不可或缺的政治经济行为体，<sup>④</sup>并在事关全球经济治理、维护发展中国家权益等问题上进行协商、配合，开始参与全球治理的顶层设计，成为变革国际体系的重要“撬动性”因素。<sup>⑤</sup>

## （二）新的动荡变革时期的主要任务

国际社会要在消除动荡和加强变革方面双管齐下，当然也要随着形势的变化在某一特定时期集中应对一个重点，并为解决另一问题做好准备。

在应对和解决动荡方面，国际社会要标本兼治。鉴于当前的动荡具有传统、非传统和新议题的叠加、反复和长期的特点，国际社会首先要及时应对各种挑战，防止其拖延成积重难返的“老大难”问题，如世界经济长期徘徊不前、乌克兰危机久拖不决等。再如，针对也门和非洲之角等某些国家和地区持续动乱和战乱，各国应一同努力推动“非洲之角和平会议”、“也门

<sup>①</sup> Bertrand Badré, Yves Tiberghien, “Navigating a World in Shock”, September 2022, <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-governance-after-geopolitical-economic-climate-breakdown-by-bertrand-badre-and-yves-tiberghien-1-2022-09>

<sup>②</sup> See “GDP (current US\$), World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files”, Accessed: February 2023, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GD.P.MKTP.CD>

<sup>③</sup> 参见黄仁伟、朱杰进：“全球治理视域下金砖国家机制化建设”，《当代世界》，2022年第7期，第22-33页。

<sup>④</sup> 参见殷文贵：“批判与重塑：全球治理体系的内在缺陷及其变革转向”，《社会主义研究》，2021年第5期，第163-172页。

<sup>⑤</sup> 参见张贵洪、杨理伟：“从霸权治理到合作治理：百年变局下全球治理体系变革的进程与方向”，《当代世界与社会主义》，2022年第4期，第4-13页。

冲突各方会谈”等地区事务机制化建设，积极打造合作示范项目。<sup>①</sup>

在推进和实施变革方面，国际社会要在目标导向下分阶段分地域分领域地进行。首先，要大力推进以经济科技进步为基础的维稳战略、机制和举措，并努力在其观念、设计、方式、主体、成本等方面做到拓展与超越，创新与重构。<sup>②</sup>人类社会的巨大的生产能力同滞后的分配体制的差距还在扩大，不仅增加了经济科技发展的内外困难，而且造成政治对立、社会受损、安全多变等种种问题，因此要确立公平、正义、高效、稳定等指导原则，要在更高的站位上制订战略、改革制度和加强落实，要在物质财富的生产和分配中坚持改革和变革。其次，要深化全球治理体系的改革，特别要在经济金融的高端决策、政治外交的相互磋商、军事安全的维持底线、生态环境的共同努力、思想文化的交流交锋等方面进行体制和机制改革，特别要增加广大发展中国家的代表性、规则权和话语权，推动各方各施所长、各尽所能，通过多双边合作等形式充分发挥各国潜能优势，<sup>③</sup>携手解决当下全球治理体系的“不全球”、“不均衡”、“少担当”、“工具化”等顽疾沉疴。<sup>④</sup>再次，要在长远宏大目标的指引下分批分步进行改革和变革。在变革理想和变革实践方面，非西方群体是先锋队，但回顾二战以来，他们不乏充满热情的理想和追求公平正义的要求，但往往在理想和现实、长期和近期、需要和可能、公平和效力之间不能综合平衡和循序渐进，以至于至今仍未达到预期的目标和理想。

### （三）国际社会在全球治理体系变革中寻求认识和行动的最大公约数

合理有效的全球治理体系是旨在覆盖整个世界和大多重要议题的、有国际权威的、能够最大限度动员整个国际社会力量应对各种挑战的体制机制。

不言而喻，国际社会成员在全球治理体系的建设和变革问题上的利益、诉求、途径、目标等方面不尽相同，联合国等合作平台又存在理念贯彻困难、

① 《全球安全倡议概念文件》，《人民日报》，2023年2月22日第15版。

② 参见舒刚：“从政治稳定到政治安全——转型期中国维稳战略的创新性转换”，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》，2013年第3期，第27-34页。

③ 参见杜占元：“深入学习贯彻习近平总书记倡导的全球治理观”，《红旗文稿》，2022年第13期，第4-9页。

④ 参见刘雪莲、胡语嫣：“习近平外交思想中的全球治理观：逻辑特征与时代价值”，《东北亚论坛》，2023年第1期，第31-43页。

治理结构松散、治理能力不足、监督保障缺乏等客观局限性，<sup>①</sup>但在现有条件下，联合国平台仍是能够最大限度地应对和解答人类社会目前面临的重大挑战的最优选择。例如，联合国《2030年可持续发展议程》和《巴黎协定》等，几乎得到了所有国家的赞同和参与，展现了全球治理体系在经济、社会与环境等范畴的高可塑性，又标志着全球治理理念从法理建设到规则执行的伟大迈进。<sup>②</sup>因此，在国际社会的共同努力下，世界各国的政府和人民能够在人类面临的许多重大挑战问题上达成共识并付诸行动。

需要指出的是，国际社会在全球治理体系的变革上需要共商共建共享，所有行为体需要努力达成共同目标的最大公约数，主要行为体更需要理解其他行为体的处境和意愿，在相互尊重和互谅互让的基础上实现共赢多赢。对于坚持冷战思维与零和理念的少数行为体，国际社会既要进行坚决的斗争，也要多做工作，让全球治理体系渐进地实现从西方价值到全人类共同价值、从大国治理到全球共治、从功能治理到系统治理的全方位变革，<sup>③</sup>在冲破阻力和解决困难中不断前进。

#### 四、中国的历史机遇和大国担当

当前，中国的综合国力和国际地位都达到了历史的新高，因而在新的动荡变革时期能够发挥更多更大的作用。党的二十大报告指出，“中国共产党和中国人民为解决人类面临的共同问题提供更多更好的中国智慧、中国方案、中国力量，为人类和平与发展崇高事业作出新的更大的贡献”<sup>④</sup>。

##### （一）中国的总体思想

总的来说，中国对于形势认识和应对思路具有客观科学、积极向上、奋

---

① 参见邹志强：“理念、机制、能力：联合国与全球发展治理的关系及其启示”，《国际关系研究》，2020年第6期，第131-148页。

② 李慧明：“全球气候治理的‘行动转向’与中国的战略选择”，《国际观察》，2020年第3期，第57-85页。

③ 徐秀军：“后疫情时代全球治理的思维变革与路径重塑”，《外交评论》，2022年第5期，第1-18页。

④ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第16页。

发有为等特点，因而也是前瞻指导、自觉主动、切实可行的。

首先，客观科学地分析形势。中国共产党的历代领导核心都以历史唯物主义和辩证唯物主义为指导，坚持认识的阶段论和实事求是的方法论，正确评估国际国内形势，善于抓住机遇和应对挑战，因而能不断战胜困难和走向胜利。20 世纪 60 年代末和 70 年代初，世界力量发生动荡、分化和重组，毛泽东据此而在“两个中间地带”思想的基础上形成了“三个世界”理论。

“三个世界”理论不仅揭示了国际行为体间复杂的利益和矛盾关系，还为中国外交实践提供了指导原则。中国外交的活动空间得以进一步拓宽，并为之后更加积极参与国际事务创造了有利条件。党的十一届三中全会后，经济建设成为党和国家的工作中心，邓小平根据国际形势的总体变化指出，“现在世界上真正大的问题，带全球性的战略问题，一个是和平问题，一个是经济问题或者说发展问题”<sup>①</sup>。在邓小平科学论断的指导下，中国逐渐接触世界经济体系，拉开了全方位对外开放的序幕。面对 20 世纪 80 年代末、90 年代初国际国内局势的风云变幻，江泽民在党的十六大上提出了“二十一世纪头二十年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期”<sup>②</sup>的重要判断。在这一阶段，中国坚持并丰富了以和平与发展为主题的时代观，并在大国、周边、发展中国家关系和国际多边合作等方面取得显著成绩。党的十六大后的 10 年里，胡锦涛进一步深化了对重要战略机遇期的认识，并提出了构建“和谐世界”的重要思想，向世界宣告中国在致力于自身的发展和进步的同时，还将积极参与国际事务，为维护世界和平、稳定和繁荣作出贡献。党的十八大以来，习近平总书记深刻把握人类社会发展新趋向和世界大势与时代潮流，作出了“世界处于百年未有之大变局”的重大历史论断，<sup>③</sup>提出了一系列重大理念倡议，创立了习近平外交思想，中国也因此得以在新时代取得全方位、开创性的中国特色大国外交成就。

其次，积极向上的精神状态。当前，世界正面临日益增多的不确定和不

---

① 邓小平：《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社，1993 年，第 104-106 页。

② 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2002 年 11 月 18 日第 2 版。

③ 参见“坚持以新时代中国特色社会主义外交思想为指导 努力开创中国特色大国外交新局面”，《人民日报》，2018 年 6 月 24 日第 1 版。

可知因素，国际社会需要应对前所未有的困难和挑战。在此困难条件下，悲观情绪存在于为数不少的国家、群体和人士之中，甚至还有“世界末日”的惊呼 and 感叹！然而，“沧海横流，方显出英雄本色”。在解放战争时期，毛泽东就指出，“世界是在进步的，前途是光明的，这个历史的总趋势任何人也改变不了。……我们还要告诉人民，告诉同志们，道路是曲折的。在革命的道路上还有许多障碍物，还有许多困难”<sup>①</sup>。邓小平在谈及改革开放时也指出，“事业刚刚起步，任重而道远，前进中还会遇到一些曲折。但我坚信，我们一定能够战胜各种困难，把先辈开创的事业一代代发扬光大”<sup>②</sup>。习近平在论及历史发展潮流时同样强调，“历史长河时而风平浪静，时而波涛汹涌，但总会奔涌向前。……我们要不畏浮云遮望眼，准确认识历史发展规律，不为一时一事所惑，不为风险所惧，勇敢面对挑战，向着构建人类命运共同体的目标勇毅前行”<sup>③</sup>。党的百年奋斗史和新中国成立以来历史证明，在中国共产党的坚强领导下，中国坚持认为历史是在曲折中进步的，回流和倒流则是暂时的，因而能以积极向上的精神状态迎接挑战和克服困难，不断增加历史自信和勇于历史担当。

第三，奋发有为，事在人为。“空谈误国、实干兴邦”，中国共产党成立伊始，就以实干精神践行为人民谋幸福、为民族谋复兴的使命。习近平指出，“每一项事业，不论大小，都是靠脚踏实地、一点一滴干出来的。‘道虽迩，不行不至；事虽小，不为不成。’这是永恒的道理”<sup>④</sup>。同时，中国的发展和繁荣对世界具有积极意义。中国办好自己的事情，解决好内部问题，既是对自己负责，也促进世界各国发展，还可为完善全球治理提供重要的启示和借鉴，对国际社会作出更大贡献。

## （二）中国的方案框架

2008 年世界金融危机以来、特别是党的十八大以来，中国开始走近世

① 毛泽东：《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991 年，第 1156-1163 页。

② 邓小平：《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社，1993 年，第 322-323 页。

③ 习近平：《把握时代潮流 缔造光明未来——在金砖国家工商论坛开幕式上的主旨演讲》，载《中华人民共和国国务院公报》，2022 年第 19 期，第 6-8 页。

④ 习近平：“在北京大学师生座谈会上的讲话”，《人民日报》，2018 年 5 月 3 日第 2 版。

界舞台的中央，在国际秩序、国际体系和全球治理等问题上表现得更加主动和全面，在事关国际关系和世界事务的总体运作及发展趋势方面不断提出中国方案和勾勒基本框架。

首先，在目标上，分步推进和逐步建构人类命运共同体的宏伟目标。党的十八大以来，在经历了诸如利益共同体和责任共同体的领域性发展、双边和多边命运共同体的国别区域性发展、跨地区和综合性的命运共同体的整合性发展，人类命运共同体理念受到越来越广泛的欢迎和响应，现在已经取得了举世公认的阶段性的成果。在国家层面，中国已和包括巴基斯坦、柬埔寨、老挝、哈萨克斯坦、泰国、印尼、乌兹别克斯坦在内的多个国家共同构建形式多样的命运共同体。在地区层面，亚洲、亚太、中国-东盟、澜湄国家、中非、中阿、中拉、中国-中亚、上合组织等命运共同体开启了地区合作新局面。在全球层面，全球发展共同体、人类安全共同体、人类卫生健康共同体、人与自然生命共同体等多个命运共同体应运而生。<sup>①</sup>人类命运共同体理念与当今世界发展的趋势和需求相契合，已被多次写入联合国和金砖国家等国际组织决议或宣言，正在获得国际社会日益增加的支持和认同。

其次，在原则上，推进了规范规则化的进程。第一，在面对各种形式的单边主义、针对特定国家的阵营化和排他性小圈子等甚嚣尘上的全球性挑战时，中国坚定地维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。第二，中国还大力提倡和认真落实正确义利观。弘义融利本来就是中华优秀传统文化的重要内容，而习近平倡导的正确义利观更是创造性地丰富了传统义利观的内涵，成为新时代中国特色大国外交的重要理念，在当今世界树立了新的评判标准和道德旗帜。第三，共商共建共享正在全球范围内成为新的国际关系原则和准则。例如，2017 年第 71 届联合国大会通过了关于“联合国与全球经济治理”决议，将“共商、共建、共享”理念纳入其中。<sup>②</sup>2019 年 11 月，第 22

---

① 参见谢锋：“共迎时代挑战 共创美好未来——在 2023 宏观形势年度论坛暨第四届中国智库国际影响力论坛上的主旨演讲”，中华人民共和国外交部，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw\\_new/202301/t20230116\\_11008622.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202301/t20230116_11008622.shtml)

② 参见联合国：《2017 年 9 月 11 日大会决议，联合国与全球经济治理》，<https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2020-03/N1728224.pdf>

次中国-东盟领导人会议发表了《中国-东盟关于“一带一路”倡议同〈东盟互联互通总体规划 2025〉对接合作的联合声明》，声明提出应秉持共商共建共享原则，坚持开放、绿色、廉洁理念等重要内容。<sup>①</sup>金砖五国外长则在 2021 年通过了《金砖国家关于加强和改革多边体系的联合声明》，声明强调，要通过共商共建共享，加强全球经济治理。<sup>②</sup>

再次，在具体推进方面，中国不仅提出了基本思想和主要原则，而且还使之更加国际化、具体化和可操作化。第一，中国不断优化和提升现有的国际机制。自党的十八大以来，中国充分发挥主场外交带来的议程设置优势，积极推动国际规则和秩序不断改良完善。例如，二十国集团杭州峰会将“可持续发展”和推进联合国“2030 年可持续发展议程”列为会议重要议题。再如，中国国际进口博览会以市场开放为主旋律，向世界展现了中国坚定维护多边贸易体制、推动发展自由贸易的立场和行动。第二，中国积极推进伙伴关系。“全球伙伴关系网络”的构建不针对第三方，在基于共同利益的同时兼具高度灵活性。在这一理念的引领下，以“平等、和平、包容”为特征的伙伴网络实现了数量和质量、区位和形式上的全方位提升。新时代中国外交的重要成就之一便是与 110 多个国家和地区组织建立起了不同形式的伙伴关系。<sup>③</sup>第三，中国郑重提出“全球发展倡议”、“全球安全倡议”和“全球文明倡议”。“全球发展倡议”以人民为中心，通过加强国际社会合作，推动发展问题重回全球治理议程的核心位置，是解决全球发展不平衡和不平等问题的“中国答案”。“全球安全倡议”以共同、综合、合作、可持续的安全观为理念指引，在尊重各国主权、领土完整、不干涉他国内政的基础上，统筹维护传统领域和非传统领域的挑战，是应对当前国际安全矛盾频发的“中国方案”。“全球文明倡议”旨在促进不同文明之间相互尊重、平等对待，鼓励不同文明真诚对话、交流互鉴，进而建设和谐合作的国际大家庭，

① 参见《中国-东盟关于“一带一路”倡议与〈东盟互联互通总体规划 2025〉对接合作的联合声明》，外交部，2019 年 11 月 4 日，[https://www.mfa.gov.cn/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/lhg\\_682518/zywj\\_682530/201911/t20191104\\_9386088.shtml](https://www.mfa.gov.cn/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zywj_682530/201911/t20191104_9386088.shtml)

② 参见《金砖国家关于加强和改革多边体系的联合声明》，外交部，2021 年 6 月 1 日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxhd/202106/t20210601\\_9137415.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxhd/202106/t20210601_9137415.shtml)

③ 参见王毅：“全面推进中国特色大国外交（认真学习宣传贯彻党的二十大精神）”，《人民日报》，2022 年 11 月 8 日第 6 版。

是推动人类社会相互包容、共同进步的“中国声音”。三大倡议兼具宏观的视野、长远的愿景，以及近中期的建议和计划，是具有很强可行性和可操作性的全球治理改革方案。第四，中国还大力弘扬人类共同价值，提倡全球共同文明。人类共同价值不仅蕴含着深刻的哲学思考，也是对人类社会发展不同目标的价值凝聚。而推动构建新型国际关系，塑造人类文明的新形态，便是中国特色大国外交在弘扬人类共同价值方面的具体实践。中国一方面积极通过联合国、二十国集团峰会、东亚峰会等国际机制应对全球性挑战，另一方面主动搭建亚洲基础设施投资银行、金砖机制等多边平台，逐步为全球治理的优化完善注入动能。

### （三）中国的国际磨合

世界已经进入新的动荡变革期，中国推动现行国际体系变革和完善的过程必将充满碰撞、磨合乃至斗争。而如何应对全球性议题的多元分散，引领全球治理机制建设，处理合作与斗争之间的辩证关系，则是其中的几个关键问题。

第一，有效应对层出不穷的议题挑战。进入 21 世纪以来，国际关系中新问题、新现象不断出现，全球性议题的领域和数量也不断拓宽增长。除传统安全问题之外，经济、气候、卫生等非传统议题的重要性日益上升，深海、极地、外空和网络等新疆域开始成为国际治理的新焦点。新旧议题和领域交织联动和日益多元化的行为体，突显了现行国际体系的短板，治理赤字有增无减。正因为如此，中国参与全球治理的问题和领域不断拓展，努力向世界提供公共产品，维护各国共同利益，回应国际社会对中国的普遍期待。为化解俄乌困局，中国提出了《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》<sup>①</sup>，为重塑欧洲安全架构、实现持久和平贡献中国方案。为解决全球发展中存在的不平等、不充分、不平衡的问题，中国积极参与并全面落实了二十国集团缓债倡议，所提供的缓债总额在所有成员国中居首。<sup>②</sup>此外，中国还主动建立了“中国-联合国和平与发展基金”和“全球发展和南南合作基金”，已有超

---

① 《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》，中华人民共和国外交部，2023 年 2 月 24 日，[https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202302/t20230224\\_11030707.shtml](https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202302/t20230224_11030707.shtml)

② 王毅：“矢志民族复兴，胸怀人类命运 奋进中国特色大国外交新征程”，《求是》，2023 年第 1 期，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2023-01/01/c\\_1129247001.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2023-01/01/c_1129247001.htm)

过 160 个国家的经济发展从中受益。<sup>①</sup>

第二，重点问题的多边主义合作。作为现行国际体系的重要基石之一，多边主义是国际社会应对全球性挑战的必然选择。然而，受“零和博弈”和“冷战思维”影响，美国试图通过推行集团政治、挑动阵营对抗来维护其世界霸权。这一系列不负责任的行为导致国际组织和多边机制面临“瘫痪失能”的危机。对于中国来说，践行多边主义的一个重要任务便是团结国际社会的广大主权国家和非国家行为体，共同支持以联合国为核心的国际体系，并把重心放在缓解、应对和解决俄乌危机、经济复苏、气候变化、粮食能源危机等主要全球性问题上。此外，在维护以联合国为核心的国际体系的同时，中国也应对其进行修正完善、改革创新，增加新兴市场和发展中国家的代表性和话语权。在区域和领域性的国际机制方面，需积极参与网络安全、公共卫生、气候变化、高新科技等领域的治理机制创新，为应对未来的新挑战和新问题做好充分准备。

第三，合作和斗争的对立统一。国际体系的发展与演变是个长期过程，涉及众多行为体和复杂的利益关系。需要特别指出的是，合作和斗争两者既相互依存，又相互渗透，是辩证统一的关系。首先，中国在对外交往中把合作列为首位。中国历来主张通过对话和协商等方式，超越分歧扩大共识，积极与其他国家合作，参与和引领国际组织和机制的建设和运作，进而推动构建更加公正合理的国际秩序。其次，在争取国际合作的同时也应开展必要的斗争。面对少数国家的霸权主义和强权政治，中国坚守原则，敢于斗争、善于斗争，维护自身的主权、安全和发展利益。再次，中国在国际体系重塑的过程中，既要尽可能地扩大合作，又要坚持斗争，找到合作与斗争的平衡点，在新的历史条件下建设更加公正合理的国际体系和国际秩序。

## 五、结语

国际社会发生动荡时，麻烦制造者往往会趁机兴风作浪，如推行强权政

---

<sup>①</sup> “王毅出席第 77 届联合国大会一般性辩论并发表演讲”，中华人民共和国中央人民政府，2022 年 9 月 25 日，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2022-09/25/content\\_5711761.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2022-09/25/content_5711761.htm)

治和维护霸权，又如破坏多边主义和推行单边主义等。但在变革问题上，以中国为代表的世界进步力量则应该也可能下先手棋和掌握主动。

放眼全球，广大发展中国的经济规模日益壮大，热切期盼推动世界多极化和国际关系民主化，反对霸权主义、强权政治、冷战思维和阵营对抗，在国际事务中发挥着越来越重要的作用，代表了全球治理改革和国际秩序演变的潮流所向。当然，正如世界动荡变革历史所展现的那样，变革绝不可能一蹴而就，而是需要长期不断积累量变，才可能引发质变，甚至在变革发展的过程中，还会不时受到逆流冲击而出现暂时的曲折。

为此，国际社会的进步力量和上升力量应当更加清楚地认识动荡和变革的对立统一关系，在事关时代进步和人类命运的极其重大的问题上要增加共识、协调战略，特别要统筹好发展与安全的问题。发展是解决一切问题的总钥匙，无论是应对引发世界动荡的各类情况，抑或是积累世界变革所需的能量，根本上是要将发展问题置于全球宏观战略和政策的核心理位置。同时，国际社会需要本着安全不可分割的原则，坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，坚决反对和预防战争，支持一切有利于和平解决危机的努力。此外，所有主张和平发展的国家都需要把理想变为现实，把主张变为计划，把政策变为行动。在当前和今后非常长的历史时期里，主权国家依然是国际社会的最基本和最重要的行为体，是最终落实国际倡导的第一平台，大国尤其要作出表率，承担大国责任，展现大国担当，推动构建和平共处、总体稳定、均衡发展的大国关系格局。

就学界而言，诸如国际关系、安全研究、世界经济、区域国别学等直接有关的专业人士，更应“心怀天下”，在亲身参与丰富的国际实践中，不断地提出和完善各种变革设想和规划。曾几何时，国际体系变革的设计权和规划权都是掌握在欧美西方国家的政界和学界手中，现在非西方的政界和学界应该协力同心，一起擘画“大写意”的世界愿景图和描绘成“工笔画”的路线图。

**【Abstract】** The report of the 20<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China pointed out that the world is entering a new period of turbulence and change. Compared with the three periods of turbulence and change that the world has experienced in the past century, the current cycle of turbulence and change has shown many new characteristics, which, to a considerable extent, has interrupted the efforts and trends of international cooperation since the 1990s. The risk of bloc confrontation and re-emergence of the Cold War has been increasing. However, the turbulent international situation also provides valuable opportunities for the international community to promote the reform of the global governance system. For China and the world, the new period of turbulence and change is both a severe challenge and a precious opportunity. The international community should dare to take responsibility, work hard, make rational plans, actively respond to challenges of global issues, trying to find a balance between cooperation and struggle, and to build a more just and reasonable international system and international order under new historical conditions.

**【Key Words】** a Period of Turbulence and Change, Characteristic of International Situation, International Order, Global Governance

**【 Аннотация 】** В докладе 20-го Всекитайского конгресса Коммунистической партии Китая указывается, что мир вступает в новый период потрясений и перемен. По сравнению с тремя периодами бурных перемен, которые мир пережил за последние сто лет, этот цикл бурных перемен продемонстрировал много новых черт. Он в значительной степени прервал усилия и тенденции международного сотрудничества с 1990-х годов, постоянно растут риски соперничества блоков и возобновления холодной войны, возрастает риск конфронтации и возобновления холодной войны. Однако беспокойная международная ситуация также предоставляет международному сообществу ценные возможности для продвижения реформы системы глобального управления. Для Китая и всего мира новый период потрясений и перемен является не только серьезной проблемой, но и

ценной возможностью. Международное сообщество должно осмелиться взять на себя ответственность, усердно работать, строить разумные планы, активно реагировать на вызовы глобальных проблем, и найти баланс между сотрудничеством и борьбой, в новых исторических условиях необходимо построить более справедливую и разумную международную систему и международный порядок.

**【Ключевые слова】** Период потрясений и перемен, особенности международной ситуации, международный порядок, глобальное управление

---

(责任编辑 宋羽竹)

## 中俄关系研究

# 中俄正常关系的再思考：理论、历史与未来

于滨\*

**【内容提要】**自俄乌冲突爆发以来，西方对中俄关系的强烈质疑和诋毁，在相当程度上反映了西方认知层面的极度线性思维方式和强烈的意识形态取向。本文对中俄数百年交往史进行了梳理和研判，认为中俄之间的战略协作伙伴关系是一种摆脱了近代极不对称形态和冷战时期高度意识形态化的、高水平的、正常的互动机制。这一定位不仅是对西学中缺失中间层次的“有限论”和“威胁论”的必要矫正，也是对极化的“西方主义”的批判。中俄关系的深化与扩展对欧亚大陆的稳定和繁荣而言不可或缺，也为国与国、不同文明之间预防、掌控和处理危机提供了一个有益的参照。

**【关键词】** 中俄关系 有限论 威胁论 西方主义

**【中图分类号】**D822**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2023)04-0023(33)

自俄罗斯对乌克兰发动特别军事行动以来，以美国为首的西方除了在战场上最大限度地削弱俄罗斯以外，还极力弱化、离间甚至破坏中俄之间的战略协作伙伴关系。由于西方在国际话语权方面的垄断态势，中国在俄乌冲突中的公正和有原则的中立立场被描绘成善恶不分、损人利己的标志；中俄之间的正常交往，包括不断深化和扩展的“战略伙伴关系”，在西方语境中更成了践踏“基于规则的国际秩序”的邪恶“轴心”。如此恶意炒作，不仅屏蔽了西方在俄乌冲突中的原罪（北约无休止的东扩），强化了美国和西方国家对国际话语的垄断权力，还直接或间接地干扰了中俄两国内部对俄乌冲突的理性评估和认知，不同程度地影响了双方保持和发展两国间正常关系的努

\* 于滨，美国文博大学（Wittenberg University）教授，教育部人文社会科学重点研究基地华东师范大学俄罗斯研究中心资深研究员，上海美国研究所资深研究员，美国夏威夷太平洋论坛中俄关系特约研究员。

力。<sup>①</sup>

本文力图从西方关于中俄关系研究中的若干主要流派为切入点,进而梳理中俄交往的轨迹。一个初步的结论是,中俄关系在经历了近代西方历史性扩张、20 世纪大起大落的中苏关系后,进入了相对稳定、不断深入和扩展的正常交往阶段。中俄正常关系的理念与行为,不仅是对西论中的极端论点(“有限论”vs.“威胁论”)的矫正,也揭示了包括国关理论在内的“西方主义”的傲慢与偏见。在充满风险和战乱的 21 世纪,中俄正常关系的扩展和深化,对探索不同文明的共存之道,塑造一个正常、稳定的国际秩序,无疑是一个有益和可行的范例。

## 一、西方视角下的中俄关系

西方对中国在俄乌冲突中所持的公正立场的极端负面的评判,除了政策层面的刚需(防止中俄进一步走近或结盟),还有其特定的认知和理论的根基,即后冷战时期西方国际关系和地区研究对中俄关系的论述,基本上是建立在一个“有限和解论”和“中俄威胁论”的二元对立的认知框架(conceptual framework)中,中俄(苏)之间要么芥蒂难消,同床异梦;要么互为盟友,威胁他国;而处于二者之间的中间层次则被认为是反常或令人困惑的现象。

### (一) 有限论

“有限论”(或称“有限和解论”)起始于冷战后期中苏开始缓和关系并逐步实现关系正常化之际。<sup>②</sup>尽管此类文献涵盖了中俄关系的方方面面,也提出了各种各样的理论模型,其立论和结论几乎都围绕一个挥之不去的命题,即中苏/俄关系的改善仅仅是技术性的,有限的,缺乏亲和度、前瞻性和持久力。其中比较典型的包括安德森的《中俄战略伙伴关系的局限性》,

---

<sup>①</sup> See Cheng Li, “Evolving China-Russia Relations: A Major Challenge for Xi’s Third Term”, *China-US Focus*, October 3, 2022.

<sup>②</sup> 1982 年 2 月苏联领导人勃列日涅夫在塔什干发表讲话,首次承认中国的社会主义制度,得到中方的积极响应。此后从 1982 年 10 月 5 日中苏首轮政府特使政治磋商,到 1988 年 5 月苏联开始从阿富汗撤军,中苏一共进行了十二次政治磋商,中苏两国开始逐步缓和军事和意识形态的对立。参见周晓沛:“外交官忆开放往事(17):中俄关系高水平运行来之不易(4)”,《参考消息》,2018 年 12 月 12 日。

戈内特的《有限的伙伴关系》等。<sup>①</sup>尽管有分析主张对中俄关系的性质和走向持某种开放态度，<sup>②</sup>但多数的著述都致力于发掘中俄关系中的种种分歧、裂痕和众多潜在的问题，尤其是在敏感的边境问题上，当然也包括中俄各自在认知层面对对方的误解、猜疑以致怨恨，不管是基于历史的遗痕、现实的无奈、还是臆想的发挥。<sup>③</sup>2022年2月俄乌冲突爆发前后，“有限论”更是质疑中俄战略协作伙伴关系在危机时期的力度和韧性。<sup>④</sup>

“有限论”着墨最多的是中俄军事关系。<sup>⑤</sup>其中比较典型的是蔡明彦

① See Sherman W. Garnett, “Limited Partnership”, in Sherman W. Garnett, ed., *Rapprochement or Rivalry? Russia-China Relations in a Changing Asia*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000; Jennifer Anderson, *The Limits of Sino-Russian Strategic partnership*, Adelphi Paper, No.315, London: IISS, 1997.

② See James Bellacqua, ed., *The Future of China-Russia Relations*, Lexington, Ky: The University Press of Kentucky, 2010, p.8.

③ See Jeffrey Mankoff, *Empires of Eurasia: How Imperial Legacies Shape International Security*, CT: Yale University Press, 2022; Pavel Baev, “The limits of authoritarian compatibility: Xi’s China and Putin’s Russia”, Brookings, 2020; Elizabeth Wishnick, “In Search of the ‘Other’ in Asia: Russia-China Relations Revisited”, *The Pacific Review*, 2016, pp.1-19; Marcin Kaczmarek, *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*, Routledge, 2016; Elizabeth Wishnick, *Mending Fences, The Evolution of Moscow’s China Policy from Brezhnev to Yeltsin*, Seattle: the University of Washington Press, 2001. Also see Andrew J. Nathan and Robert S. Ross, *Great Wall and Empty Fortress*, New York: W.W. Norton, 1997, Chapter 3, “The Rise and Decline of the Russian Threat”, pp.35-55; Gilbert Rozman, “Sino-Russian Relations: Mutual Assessments and Predictions”, in Sherman W. Garnett, ed., *Rapprochement or Rivalry? Russia-China Relations in a Changing Asia*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000, pp.147-176; “China, Japan, and the Post-Soviet Upheaval: Global Opportunities and Regional Risks”, in Karen Dawisha, ed., *The International Dimension of Post-Communist Transitions in Russia and the New States of Eurasia*, Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1997, pp.147-176; “Sino-Russian Relations in the 1990s: A Balance Sheet”, *Post-Soviet Affairs*, 1998, Vol.14, No.2, pp.93-113; Rajan Menon, “The Strategic Convergence between Russia and China”, *Survival*, 1997, Vol.39, No.2, pp.101-125; Pi Ying-hsien, “The Dynamics of Sino-Russian Relations”, *Issues and Studies*, 1996, Vol.32, pp.18-31; James Clay Moltz, “From Military Adversaries to Economic Partners: Russia and China in the New Asia”, *Journal of East Asian Affairs*, 1995, Vol.9, pp.157-172; Hung P. Nguyen, “Russia and China: The Genesis of an Eastern Rapallo”, *Asian Survey*, 1993, Vol.33, pp.285-301.

④ Hilary Appel, Boyang Liu, “The Limits of the Russia-China Partnership After the Ukraine Invasion”, *PONARS Eurasia Policy Memo*, 2022, No.804; Elizabeth Wishnick, “Still ‘No Limits’? The China-Russia Partnership After Samarkand”, *Russia Matters*, September 22, 2022.

⑤ See Kevin Ryan, “Russo-Chinese Defense Relations: The View from Moscow”; Jing-dong Yuan, “Sino-Russian Defense Ties: The View from Beijing, in *The Future of China-Russia Relations*, in James Bellacqua, ed., *The Future of China-Russia Relations*, Lexington, Ky: The University Press of Kentucky, 2010, pp.179-202, 203-229; (转下页)

(Ming-Yen Tsai) 的《从敌手到伙伴？后冷战期间中俄军事合作关系》一书。作为一部涵盖中俄军事互动方方面面的专著，蔡文几乎通篇都在发掘、考证和“坐实”中俄之间快速发展却又起伏不定的军事关系中的“限度”。<sup>①</sup>

在西方学界“有限论”的海量著述中，最值得关注的是 2008 年出版的波波·罗 (Bobo Lo) 的力作《一个轴心，各取所需》(*Axis of Convenience*)。波波·罗认为，中俄之间无论在历史上还是现实中都矛盾重重，充满了非对称 (asymmetry) 和令人困惑的成分，所谓的“战略伙伴关系”不过是对双方来说颇为“方便”的话语安排，且往往是技术和功能层面的；这使得中俄得以在双边、地区或全球事务中“夸大”双边关系的质量，但不可能进行任何长远的“战略性合作”。在波波·罗看来，中俄之间的历史恩怨是造成这种口惠而实不至的原因之一，“在两国漫长的交往史中从未有过‘纯粹的友好关系’”；而苏联解体后中俄之间国运的反转，更加深了双方在心态和观念上的扭曲和不对称性，尤其是在帝国野心挥之不去的俄罗斯方面。<sup>②</sup>

该书出版 11 年后，波波·罗将“有限论”者定义为“怀疑派”，这些论者认定中俄之间存在巨大差异，中俄只能在技术层面合作，战略层面互惠互助的状态无法一直持续下去，尽管由于外部世界（尤其是西方）近年来不断同时强化对中俄战略空间的挤压，北京和莫斯科之间在外交和安全层面的合作会更为紧密。<sup>③</sup>俄乌冲突爆发后中方有原则的中立政策在波波·罗看来却是中俄关系“各取所需”的“战略便利” (strategic convenience)。<sup>④</sup>

---

(接上页) Ming-Yen Tsai, *From Adversaries to Partners? Chinese and Russian Military Cooperation after the Cold War*, Westport, C.T.: Praeger, 2003; Alexander A. Sergounin, Sergey V. Subbotin, “Sino-Russian Military Technical Cooperation: A Russian View”, in Ian Anthony, ed., *Russia and the Arms Trade*, Oxford: Oxford University Press, 1998, pp.194-216; Stephen J. Blank, *The Dynamics of Russian Weapons Sales to China*, Carlisle, P.A.: U.S. Army War College, 1997; Taeho Kim, *The Dynamics of Sino-Russian Military Relations: An Asian Perspective*, Taipei: Chinese Council of Advanced Policy Studies, 1994.

① See Ming-Yen Tsai, *From Adversaries to Partners? Chinese and Russian Military Cooperation after the Cold War*, Westport, C.T.: Praeger, 2003, pp.xi, 2.

② See Bobo Lo, *Axis of Convenience*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, pp.2-7, pp.177-180.

③ See Jo Inge Bekkevold, Bobo Lo, *Sino-Russian Relations in the 21st Century*, Switzerland: Palgrave, 2019, pp.2-5.

④ Bobo Lo, “Friendship with Limits: Putin’s War and the China-Russia Partnership”, Bush Center, 2022.

## （二）威胁论

对中俄战略关系的力度和前景存有疑问和戒心的“有限论”的对立面是“中俄威胁论”。<sup>①</sup>在“威胁论者”看来，似乎中俄关系正常化过程中的所有动作、成果和合理预期，都是对西方的挑战和威胁，不管是现实存在的还是臆想之中的，<sup>②</sup>尤其是在中俄军事交流的技术层面。<sup>③</sup>与之相关的一个议题是中俄“结盟”的可能与前景，尤其是在2022年俄乌冲突爆发前后。<sup>④</sup>

即便是在俄乌冲突发生前的数年，西方学界和政策圈在所谓“自由国际秩序”（liberal international order, LIO）是否“终结”的大论战中，就在追责中俄对西方“自由秩序”的“修正”和冲击，<sup>⑤</sup>尽管有相当一部分论者认

---

① 有必要指出，“有限论”与“威胁论”之间的差异不是绝对的，而是因时因事因人而异的。同一论者在不同时间、针对不同议题可能会持完全相反的观点，或二论兼而有之。

② 一个典型的例子是俄乌冲突周年前后美方开始炒作中国“考虑”向俄罗斯提供武器的问题，See Vivian Salama, William Mauldin, Nancy Youssef, “U.S. Considers Release of Intelligence on China’s Potential Arms Transfer to Russia”, *The Wall Street Journal*, February 23, 2023.

③ See Alexandr Burilkov, *Arsenal of Autocracy: Russia and China’s Military Strategy in a Multipolar World*, Verlag Barbara Budrich, 2023; Dimitri Simes, “Dangerous Liaisons”, *The National Interest*, December 16, 2018; Graham Allison, “China and Russia: A Strategic Alliance in the Making”, *The National Interest*, December 14, 2018; Constantine C. Menges, *China: The Gathering Threat*, Nashville, T.N.: Nelson Current, 2005; Robert H. Donaldson, John A. Donaldson, “The Arms Trade in Russian-Chinese Relations: Identity, Domestic Politics, and Geopolitical Positioning”, *International Studies Quarterly*, 2003, Vol.47, pp.709-732; Paul H. B. Godwin, “Uncertainty, Insecurity, and China’s Military Power”, *Current History*, 1997, Vol.96, pp.255-256; Lucian W. Pye, “China: Not Your Typical Superpower”, *Problems of Post-Communism*, 1996, Vol.43, pp.11-12; Fleis K. Chang, “Beijing Reach in the South China Sea”, *Orbis*, 1996, Vol.40, pp.359-363; Arthur S. Ding, “The PRC’s Military Modernization and a Security Mechanism for the Asia-Pacific”, *Issues and Studies*, 1995, Vol.31, pp.9-10; David Shambaugh, “Growing Strong: China’s Challenge to Asian Security”, *Survival*, 1994, Vol.36, pp.51-52; Larry M. Wortzel, “China Pursues Traditional Great-Power Status”, *Orbis*, 1994, Vol.38, pp.169-170; Robert G. Sutter and Shirley Kan, *China as a Security Concern in Asian: Perceptions, Assessment, and U.S. Options*, CRS Report for Congress 94-32s, January 5, 1994, CRS10; Nicholas D. Kristof, “The Rise of China”, *Foreign Affairs*, 1993, Vol.72, p.66.

④ See Sarah Kirchberger, Svenja Sinjen, Nils Wörmer, eds., *Russia-China Relations: Emerging Alliance or Eternal Rivals?* Springer, 2022; Margarete Klein, “Myth 10: ‘Russia and China are Joining Forces against the West’”, Chatham House, July 14, 2022; Robin Wright, “Russia and China Unveil a Pact Against America and the West”, *The New Yorker*, February 7, 2022.

⑤ 参见于滨：“中俄与‘自由国际秩序’之兴衰”，《俄罗斯研究》，2019年第1期，第21-55页。

为，西方“自由秩序”的弱化和所谓“终结”多半是西方尤其是美国自身的原因。<sup>①</sup>在自由派看来，后冷战时期中俄各自的转型方式、结果非常不同，如中国的渐进改革和稳步崛起，俄罗斯的激进转型和历史性衰落，但二者居然会相安无事，且日益紧密，这不仅不可思议，其合力也构成了挑战西方的所谓“修正主义轴心”（Axis of Revisionists）。<sup>②</sup>

### （三）建构主义：超越或反噬？

“有限论”和“威胁论”虽然各自成理，但留下了巨大的认知、想象和质疑的空间，也自然引发了若干“整合”的尝试，比如后冷战时期异军突起的建构主义，<sup>③</sup>其中较有代表性的是罗兹曼的《中俄挑战国际秩序》一书。<sup>④</sup>在他看来，后冷战期间中俄之间既密切合作又深度分歧的双重性，可以借助建构主义的民族认同框架加以审视。罗兹曼的民族认同范式是一个复杂的六维建构，包括意识形态、历史、一个由政治、经济和文化元素组成的集合标志、国家组织系统、对外政策表述以及民族认同的力度；与此同时，它又是一个不断演化的动态过程，其中既有历史的痕迹，也不乏对现实的考量。

值得注意的是，罗兹曼将后冷战时期的中俄关系划分为两个阶段：中俄之所以在冷战结束后的头二十余年（1991—2013 年）合力对抗美国主导的

---

① 如内部治理能力下降，民粹崛起，尤其是对外使用武力过度。See John Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Heaven: Yale University Press, 2018; Stephen Walt, *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018; Patrick Porter, "A World Imagined: Nostalgia and Liberal Order", Cato Institute, Policy Analysis No.843, July 5, 2018; Graham Allison, "The Myth of the Liberal Order: From Historical Accident to Conventional Wisdom", *Foreign Affairs*, 2018, Vol.97, No.4, pp.10-19; Paul Staniland, "Misreading the 'Liberal Order': Why We Need New Thinking in American Foreign Policy", *Lawfare*, July 29, 2018; Andrew J. Bacevich, "The 'Global Order' Myth", *The American Conservative*, June 15, 2017; Naazneen Barma, Ely Ratner, and Steven Weber, "The Mythical Liberal Order", *The National Interest*, March 1, 2013.

② Angela Stent, "Russia And China: Axis of Revisionists?" Brookings, 2020; Richard Heydarian, "China Is Making a Bid for Global Primacy", *The National Interest*, July 1, 2018.

③ 建构主义认为现实主义和自由主义过分关注国际体制层面的结构性变量，忽视了“规范”和“观念”，未能在冷战后期预见到东西方的和解和冷战的结束。See Russell Bova, *How the World Works: A Brief Survey of International Relations*, 2nd ed., Pearson Education, Inc. 2012, pp.24-27.

④ See Gilbert Rozman, *The Sino-Russian Challenge to the World Order: National Identities, Bilateral Relations, and East versus West in the 2010s*, Stanford: Stanford University Press, 2014.

单极体制，根源是冷战期间共同的共产主义体制、相似的政治历程和意识形态；此后双方日渐扩大的分歧则源于根深蒂固的“大汉族主义”（Sinocentrism）和大俄罗斯主义（Russocentrism），尤其体现在中亚地区相互对冲的“一带一路”和欧亚共同体战略方面。无论何种形态，中俄都是西方国际秩序的挑战和威胁，正如此书标题“中俄挑战国际秩序”所称。

#### （四）西论的基点与盲区

“有限论”与“威胁论”作为西方研究中俄关系的主流，有其存在和发展的因由。一方面，西方国际关系理论中的现实主义强调国与国之间由于国力沉浮和利益差异而产生的近乎永恒的冲突，中俄关系的任何改善都只能是有限和暂时的。另一方面，以价值观和意识形态取向的西方自由主义，对华盛顿共识核心圈以外的中俄体制，具有某种天然的戒备和敌视。

在方法论上，“有限论”与“威胁论”的路径大相径庭。“威胁论”的切入点是中俄政体的非西方的“专制”或“威权”主义属性，以及二者之关系的“外溢”效应。在基于自由主义的“威胁论”者看来，专制体制之间不存在永久和平的基因，因为国与国之间的永久和平只存在于民主国家之间，这也是所谓“民主和平论”的核心观念，<sup>①</sup>还是自由干涉主义在世界范围内以各种方式推行民主化的理由。<sup>②</sup>以此推论，中俄间的任何“战略”关系，不仅仅是反西方体制的联手，且具有明显的“邪恶”性质。

值得注意的是，在日益政治极化、意识形态化、民粹化的语境中，包括“有限论”在内的美国和西方国家的中俄研究领域，均呈现出泛污名化的趋向，充斥着各种“专制”、“轴心”的标签。如果说早期的标签化尚不能排除某些商业炒作，如2008年波波·罗的中俄“轴心”论；<sup>③</sup>那么此后各式“轴

<sup>①</sup> 迈克·多伊尔认为，民主治下的选民具有天然的避战、反战取向，即“当承担战争负担的公民选举他们的政府时，战争就变得不可能了”。See Michael Doyle, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review*, 1986, Vol.80, No.4, p.1151.

<sup>②</sup> See Sam Tanenhaus, “The World: From Vietnam to Iraq; The Rise and Fall and Rise of the Domino Theory”, *The New York Times*, March 23, 2003.

<sup>③</sup> 2007年年底，波波·罗在伦敦皇家战略研究所的一次研讨会上对笔者私下表示，当时他即将公开发行的新著之所以冠以“Axis of Convenience”的书名，是出版商的建议，因为一个更为“引人注目”的标签会拓展销路。“Russia in 2020”, 11th session for the “Working Group on Challenges for Europe, Russia and the Other Former Soviet States”, Chatham House, London, December 10-11, 2007.

心”论日益走俏，甚至在 2022 年俄乌冲突发生时成为时尚，如 2018 年理查德·埃林斯与罗伯特·萨特的“专制轴心”<sup>①</sup>、2018 年西梅斯的“危险的联盟”<sup>②</sup>、2020 年斯滕特的“修正主义轴心”<sup>③</sup>、2021 年鲍尔泽的“同流合污轴心”<sup>④</sup>。俄乌冲突爆发以来，美国媒体和公共空间中的“邪恶轴心说”已泛滥成灾。<sup>⑤</sup>

尽管如此，相对于“威胁论”的“体制决定外交”的叙事路径，“有限论”更为注重中俄之间力量对比所导致的双边关系中的非对称性（asymmetry），以及来自外部世界的，尤其是在国际秩序层面的制约力对双边关系带来的挑战和威胁。在“有限论”的叙事中，中俄之间难有稳固的双边关系，不仅仅是由于政体的原因，在中俄（苏）数百年的交往史中，双方在历史、文化、宗教、地理、国力、语言等方面的差异导致的近乎永恒的非对称性，使中俄之间难有真正“正常”的交往。<sup>⑥</sup>

### （五）政策效应与“政治正确”

在上述“外因决定论”的框架中，以现实派为主体的“有限论”，认为中俄对西方体制“冲击”的性质和力度不尽相同，不能一概而论。比如兰德公司在 2018 年的一份报告中，把俄罗斯界定为“流氓国家”，而中国则是

---

① Richard J. Ellings, Robert Sutter eds., *Axis of Authoritarians: Implications of China-Russia Cooperation*, Seattle WA: NBR, 2018.

② Dimitri Simes, “Dangerous Liaisons”, *The National Interest*, December 16, 2018.

③ Angela Stent, “Russia And China: Axis of Revisionists?” *Brookings*, February 2020.

④ Harley Balzer, “Axis of Collusion: The fragile Putin-Xi Partnership”, *Atlantic Council*, December 21, 2021.

⑤ 2023 年 2 月 21 日，美国前国防部长莱昂·帕内塔（Leon Panetta）在接受美国全国广播公司采访时称中俄是“邪恶轴心”（axis of evil），采访视频参见“Leon Panetta: Everything, including F-16s, ‘should be on the table’ for Ukraine”，February 22, 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=r8znCHWb0GA>；其他使用相关内容参见 Merrill Matthews, “20 years later, the ‘Axis of Evil’ is bigger, bolder – and more evil”, *The Hill*, November 29, 2022; Miguel Garrido, “Toward a China-Russia axis?” *Modern Diplomacy*, July 30, 2022; Lindsay Maizland, “China and Russia: Exploring Ties Between Two Authoritarian Powers”, *Council on Foreign Relations*, June 14, 2022; Mark Beeson, “The Axis of Authoritarianism: China, Russia and the New Geopolitics”, *International Affairs*, December 27, 2019; Douglas Schoen, Melik Kaylan, *The Russia-China Axis: The New Cold War and America’s Crisis of Leadership*, New York: Encounter Books, 2014; William C. Martel, “An Authoritarian Axis Rising?” *The Diplomat*, June 29, 2012.

⑥ See Bobo Lo, *Axis of Convenience*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p.175.

一个“挑战者”。<sup>①</sup>波波·罗在《中俄友好的限度》一文中，认为俄罗斯对西方体制的威胁远大于积极参与国际经济分工的“体制内”的中国，而且前者恰恰由于自己国力的衰弱而更有可能铤而走险。<sup>②</sup>特朗普执政期间，美国前任驻俄罗斯大使麦克福尔也反对将中国与苏联相提并论。<sup>③</sup>

然而区别对待中俄并非“有限论者”的专利。在美国高度意识形态化和种族化的环境中，“威胁论”对中俄分而治之的政策表现是联俄制华。种族主义色彩浓厚的特朗普执政期间对俄网开一面，<sup>④</sup>对华则施以重拳。<sup>⑤</sup>原因之一是普京“温和的保守主义”与西方的保守派、美国极右派和福音派在理念上有相当的契合度，即对西方自由派恨之入骨。<sup>⑥</sup>时任美国国务院政策规划办公室主任的斯金纳甚至公开表示，美中之间的竞争是两个文明和两个人种之间的斗争，而冷战时期与苏联的竞争不过是“西方家族的内部之争”<sup>⑦</sup>。

无独有偶，美国现实主义国际关系理论领班人米尔斯海默一直主张对俄“友善”，以全力应对中国的崛起。<sup>⑧</sup>按照米氏“进攻性现实主义”中“大国悲剧”的逻辑，守成与崛起大国之间只有你死我活的斗争，不存在调和、共处的可能；<sup>⑨</sup>相比之下，冷战时期美国现实主义理论的主流是沃尔兹的“两

---

① James Dobbins, Howard Shatz, Ali Wyne, “Russia Is a Rogue, Not a Peer; China Is a Peer, Not a Rogue: Different Challenges, Different Responses”, RAND Corporation, October 2018.

② Bobo Lo, “Friendship with Limits: Putin’s War and the China-Russia Partnership”, Bush Center, 2022.

③ See Michael McFaul, “Cold War Lessons and Fallacies for US-China Relations Today”, *The Washington Quarterly*, 2020, Vol.43, No.4, pp.7-39; Michael McFaul, “Xi Jinping Is Not Stalin: How a Lazy Historical Analogy Derailed Washington’s China Strategy”, *Foreign Affairs*, August 10, 2020.

④ 特朗普代表了美国激进的民粹主义和种族主义色彩浓厚的杰克逊主义。See Taesuh Cha, “The Return of Jacksonianism: The International Implications of the Trump Phenomenon”, *The Washington Quarterly*, 2017, Vol.39, No.4, pp.83-97.

⑤ 参见于滨：“美国外交政策中的‘中俄温差’”，《俄罗斯研究》，2020年第5期，第75-79页，第85-87页。

⑥ See Jason Husser, “Why Trump is reliant on white evangelicals”, Brookings, April 6, 2020; Alexander Lukin, “The Theory of Universal Racism as a New Version of American Cultural Dominance”, *Russia in Global Affairs*, July 29, 2020.

⑦ See Tara Francis Cha, “State Department Official on China Threat: For First Time U.S. Has ‘Great Power Competitor That Is Not Caucasian’”, *Newsweek*, May 2, 2019.

⑧ See John Mearsheimer, “Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault”, *Foreign Affairs*, 2014, Vol.93, No.5.

⑨ See John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001.

极稳定论”<sup>①</sup>以及与之配套的“相互确保摧毁”原则（mutually assured destruction），即承认美国的国家安全必须建立在苏联安全的基础之上。在这个意义上，苏联的存在是可以接受的，而中国的崛起则必须阻止。米尔斯海默的理论与斯金纳对高加索白种共产主义的偏爱，中间只隔一张窗户纸。而作为非裔的斯金纳，毫不客气地剥去亨廷顿“文明冲突论”的“文明”外套，在美国国际关系学建立百年之际，重拾当年盛行的“种族决定论”的“初衷”，<sup>②</sup>以此透视美国的两大战略对手，在美国身份认同和族裔政治高度敏感的今天，至少给人以时空混乱之感。

21 世纪美国自由派/建制派的对华言论虽然避开赤裸裸的种族主义色彩，但其逢中必反的取向，事实上与保守派的不加掩饰的种族主义殊途同归：中国之错，不在于中方的行为，中国存在本身或“身份”（identity）即是原罪。俄乌冲突爆发后，美国对俄对华政策呈现一个怪相：俄国是对一个主权国家使用武力（对乌克兰的特别军事行动），而美国却尽力避免直接卷入；尽管美俄实际上已经间接开战，美方仍对联俄制华念念不忘。<sup>③</sup>与此同时，虽然美国官方至今仍未完全抛弃“一中”原则，拜登却已经数次表示美国会军事介入台海。<sup>④</sup>由于美国精英的引导，在俄乌冲突爆发一周年之际，只有不到三分之一的美国民众认为俄罗斯是美国最大的敌人，而足足一半的美国人认为中国是美国的头号敌人。<sup>⑤</sup>在这个意义上，相对理性的“有限论”，对美国对俄、对华政策的影响几乎可以忽略不计。在认知和决策层面，铤而

---

① Kenneth Waltz, *Theory of International Relations*, Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1979, pp.108-129.

② 关于美国国际关系学的种族主义根基可参见 Robert Vitalis, “Birth of a Discipline”, in David Long and Brian Schmidt, eds., *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*, New York: State University of New York, 2005, pp.159-181. 美国对外关系领域最为权威的《外交事务》杂志（*Foreign Affairs*）在创立之初的九年（1910—1919 年），刊名为“种族发展杂志”（*The Journal of Race Development*）；1919—1922 年更名为“国际关系杂志”（*The Journal of International Relations*）；1922 年至今，该杂志名为“外交事务”。

③ See Artur Kalandarov, “A Slim Rhetorical Wedge Could Drive China and Russia Apart”, *Defense One*, March 22, 2023.

④ See David Brunnstrom, Trevor Hunnicutt, “Biden says U.S. forces would defend Taiwan in the event of a Chinese invasion”, *Reuters*, September 19, 2022.

⑤ See Mohamed Younis, “Americans Continue to View China as the U.S.’s Greatest Enemy”, *Gallup*, March 6, 2023.

走险的俄罗斯的“危害”是有限的，西方对策也是有节制的；而中国的“威胁”则是全面的、持久的，以致不可逆转，对华论点越极端，政治越正确。

## 二、灰色的理论与历史长青之树

排除美国和西方国家国际关系理论中强烈的意识形态成分，<sup>①</sup>叙事路径大相径庭的“有限论”、“威胁论”和“认同论”的一个极为明显的共性，是对个体的相当精细的描述，如罗兹曼的六维建构。关注细节本身并无不妥，但事无巨细、主次不分，使罗兹曼包罗万象的框架显得异常凌乱破碎，给人以面面俱到却又一无所有之感（everything and nothing）。

相比之下，“有限论”和“威胁论”的理论架构相对简练，但在各自的范式中也在寻求因果效应的最大化。“威胁论”强调中俄“专制”的共性对西方的威胁；“有限论”则专注中俄之间的差异和非对称性，实际上也是在追求某种“完美主义”。平心而论，《一个轴心，各取所需》一书有相当的历史深度，可读性很强。<sup>②</sup>然而基于西方现实主义对大国之间所固有的悲观主义，该作品认定中俄之间的差异导致两国的竞争和对抗成为永恒；除了“无处不在”的“差异”，双方因缺乏价值观层面的契合，所谓“战略伙伴关系”也是“言过其实”，充其量是非正常的、或者带引号的“正常关系”。<sup>③</sup>

然而完美主义本身就是排他的。西学种种流派对叙事路径的终极点孜孜以求，对细节近乎繁琐主义地执着，往往见木不见林，失去了对整体和主线的把握，无法解答中俄（苏）关系的一些基本问题和节点，比如，如何解读后冷战时期相对稳定的中俄关系与冷战期间大起大落的中苏关系？二者之

---

① 冷战时期的西方国际关系理论中，“意识形态”作为一个变量，一般用来解读中苏等共产主义国家的内外政策，直到冷战末期，迈克尔·亨特的《意识形态与美国外交政策》一书认定美国外交中不仅有强烈的意识形态因素，如美国伟大/例外论（national greatness）、种族主义（hierarchy of race）、反对革命（anti-revolution）等，而且美国存在的本身就是意识形态的化身。See Michael Hunt, *Ideology and American Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press, 1987.

② See Yu Bin, “Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics”, *Pacific Affairs*, 2010, Vol.83, No.1, pp.146-147.

③ Bobo Lo, *Axis of Convenience*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p.6, p.175.

间有何内在联系？如果“差异”是中俄两国以致任何双边关系的常态，那为什么在政治体制和实力对比基本不变的情况下，中苏关系却经历了由沸点到冰点的大起大落？后冷战时期中俄之间国运（strategic fortune）反差极大，实力对比强烈反转，为何中俄关系却保持相对平顺并稳步提升？为何同一个俄罗斯却无法与西方保持正常的、非对抗型的关系？换一个角度，如果说西方在后冷战时期不能容忍一个非西方、非西式民主、非白人的东方共产主义大国的崛起，为何也容不下一个基督教的、西化的、弱化的俄罗斯呢？1989年中苏关系正常化这一历史拐点到底是象征性的还是具有（不带引号的）任何实质意义？在分析层面，即便“差异”可以作为国与国之间的一个常量，中俄今天的差异与中苏时代、清朝时期、沙皇时代有何不同呢？换言之，中俄两国在经历了近代的帝国主义、殖民主义的野蛮时代、20 世纪的冷战和意识形态的激情岁月之后，两国之间的“差异”还会是新瓶旧酒吗？

面对上述问题，西学中的种种范式要么由于其预设的因果关系而选择性地失明（如现实主义和自由干涉主义），要么沉湎于人为的、碎片化的臆境之中（如建构主义）。然而，大道至简，“魔鬼”似乎在细节以外的宏观层面。<sup>①</sup>面向 21 世纪的中俄战略伙伴关系，无论在形式和内容上都是一种正常关系，这一定义基于以下三个考量：第一，中俄两国在经历了近代欧洲野蛮殖民扩张时期和动荡不安的 20 世纪之后，进入了相对平顺、正常状态。第二，1989 年中苏关系正常化作为一个历史节点，标志着两国关系告别了传统的国与国关系中盟友与敌手的两个极端选项。第三，中俄战略伙伴关系作为一种正常关系不仅是一个去意识形态化的选项，更是一个不断探索欧亚大陆两个最大的国家实体和文明载体和睦相处的动态过程，在这个意义上，中俄正常关系的深化和扩展应该是没有上限的。<sup>②</sup>

① 这是对英语俚语 The devil is in the details（魔鬼在细节之中）的逆读。

② 2021 年 1 月，王毅外长首次提出中俄战略关系“没有止境，没有禁区，没有上限”，参见“王毅：中俄战略合作没有止境，没有禁区，没有上限”，中华人民共和国外交部，2021 年 1 月 2 日，[http://newyork.fmprc.gov.cn/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/oz\\_678770/1206\\_679110/xgxw\\_679116/202101/t20210102\\_9337003.shtml](http://newyork.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/xgxw_679116/202101/t20210102_9337003.shtml)；笔者也曾关注这一表述，参见 Yu Bin, “Empire Strikes Back at Moscow and Beijing”, *Comparative Connections*, May 15, 2021; 关于“无上限”的详细解说，赵华胜指出，西方有意无意忽略了中俄之间不结盟和不针对第三国的大前提，参见 Huasheng Zhao, “Explaining China’s reaction to the Russia-Ukraine crisis”, *China International Strategy Review*, May 12, 2023.

### （一）历史之重

中俄作为两大文明载体，其近代交往史有着复杂的经纬。其中既有中外交往史中中方签署的第一个平等条约，即 1689 年的《中俄尼布楚条约》，它保障了此后一个半世纪中俄两国的和平相处；也有中西交往史中最为极端的非对称“交易”，从 1858 年到 1879 年，在两次鸦片战争中屡战屡败的清政府，永久性地丧失了近 170 万平方公里的北方土地，而其“接收者”沙俄仅仅作为鸦片战争的旁观者，只使用了威逼利诱的“外交”手段。<sup>①</sup>

沙俄在远东的领土扩张代价极小，有其特定的地理因素。首先，位于欧洲文明东缘草原地带的斯拉夫人，在摆脱了蒙古统治后迅速东进，16 世纪末越过乌拉尔山，17 世纪中叶便抵达太平洋沿岸，<sup>②</sup>包括欧亚大陆与北美洲之间的白令海峡。相较于西方列强 19 世纪对中国沿海人口稠密、经济发达地区的入侵以及中方的强烈反弹，俄国所攫取的中国北部的广袤地区大多人口稀少，经济落后，防备不善，俄国人的入侵往往不为关注，也未曾遇到有效抵抗，没有引起其他列强的强烈反弹。

18 世纪中叶俄国强化了对中俄之间漫长边境地区（蒙古国独立之前中俄边境线长达 11000 公里）的“试探”和“进取”，并在鸦片战争前后达到高峰。尽管如此，中俄交往 300 余年间两国间从未发生过全面战争。原因之一是一两国边境均远离各自的政治经济中心，降低了全面战争的冲动。从康熙到乾隆 130 余年（1661—1795 年）的清朝“盛世”，也使中俄间得以维持均势和稳定，直至鸦片战争前夕。<sup>③</sup>

俄罗斯的“东向”战略，在相当程度上是近代欧洲“丛林”环境的外溢效应。处于欧洲边缘相对落后的俄罗斯为了生存，必须也只能不断地强兵黠武。尽管如此，俄国人东扩也有自己的“特色”。19 世纪中叶沙俄在与欧

① 1858 年的《中俄瑷辉条约》（Treaty of Aigun）、1860 年的《中俄北京条约》（Treaty of Peking）、1879 年的《中俄交收伊犁条约》（Treaty of Livadia，又称“里瓦几亚条约”）使中方先后失去 48.8 万、33.7 万、90.6 万平方公里领土。See S.C.M. Paine, *Imperial Rivals: China, Russia, and Their Disputed Frontier*, Armonk, NY.: M.E. Sharpe, 1996, pp.28-29.

② John Stephan, *The Russian Far East: A History*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1994, pp.19-20.

③ 参见赵华胜：“中俄关系的模式”，载关贵海、栾景河主编：《中俄关系的历史与现实（第二辑）》，北京：社会科学文献出版社，2009 年，第 40-44 页。

洲列强的争斗中屡屡受挫，如俄国在第一次克里米亚战争中（1853—1856 年）败于英法和奥斯曼联军，更加强化了俄人在东方寻求光荣与梦想的企望，俄作家陀思妥耶夫斯基如是说：

在欧洲我们是寄人篱下的人，是奴隶，在亚洲我们则是主人。在欧洲我们是鞑靼人，在亚洲我们则是欧洲人。使命，就是我们在亚洲传播文明的使命，使我们的精神得到补偿，吸引我们到那里去，只需开始动作了，……一个新的俄罗斯就将建立起来，她会重振老的俄罗斯，使老俄罗斯逐渐地重现升级，为老俄罗斯指明道路。<sup>①</sup>

俄国人在欧亚大陆两端身份认同的强烈反差，显然也包含强烈的宗教和种族意识。<sup>②</sup>相对于以露骨的帝国-殖民主义为特征的纯欧洲视角的东方主义，<sup>③</sup>俄版的“东方主义”<sup>④</sup>——不管是真实的还是臆想之中的——被赋予更为“复杂”的情结，或某种更具“人情味”的东方情调。此论或许是对萨伊德的后现代主义的微调，但也仅仅是从俄罗斯的单向自我认知出发的。近代东亚朝贡体制的解体，沙俄发挥了不可或缺的作用，不管是临门一脚，还是落井下石。在国人眼中，沙俄与其他列强并无二致。沙俄得以在华与其他列强平起平坐，与中俄间的极度不平等互为因果。中俄之间的这种不平等的态势——或按照“有限论”称之为“不对称性”（asymmetry）——直到 20 世纪末才得以纠正。

西方列强对清王朝的深度侵蚀，既为沙俄蚕食北部边疆地区提供了历史性机遇，也最终遏制了沙俄在华“利益”的进一步膨胀。1904—1905 年的

① 《陀思妥耶夫斯基文集（18）作家日记（下）》，张羽、张有福、潘同珑译，北京：人民文学出版社，2018 年，第 977-979 页。

② 美国学者迈克尔·亨特认为，种族主义不仅表现在白人与有色人种之间，白种人之间也分三六九等，斯拉夫人在西方内部种族排列低于盎格鲁-撒克逊人，但又高于欧洲的拉丁裔。参见 Michael Hunt, *Ideology and American Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press, 1987, pp.46-91.

③ Edward Said, *Orientalism*, New York: Vintage Books, 1979.

④ 加拿大大学者大卫·希梅尔彭宁克·范德奥耶认为，俄罗斯的东方主义至少包括三种成分：第一，亚洲是俄罗斯可以与欧洲列强平起平坐的地方；第二，亚洲是斯拉夫主义者抵制西方物质主义和自由主义的精神寄托；第三，俄罗斯与亚洲血脉相通，以致斯大林曾说过：“我也是亚洲人。”（I am Asian too）。See David Schimmelpenninck van der Oye, *Russian Orientalism: Asia in the Mind from Peter the Great to the Emigration*, New Haven: Yale University Press, 2010, pp.1-11.

日俄战争是在中国领土上进行的，腐败、软弱的清政府居然“选择”中立，无数百姓成为交战双方杀戮的对象。然而日本的胜利至少在短期内中止了俄国在华扩张的势头，而对中国来说，这仅仅是 20 世纪更为深重的民族灾难的前奏。

## （二）“短暂的 20 世纪”

冷战结束后，英国史学家埃里克·霍布斯鲍姆（Eric Hobsbawm）以一战（1914 年）为起点和苏联解体（1991 年）为终点，将掐头去尾的“短暂的 20 世纪”定义为“极端时代”<sup>①</sup>。在霍氏笔下充满动荡、激情、毁灭和重生的世纪中，中俄/苏两国的国难与国运有着惊人的相似之处：传统帝制的解体，改天换地的社会革命，<sup>②</sup>世界大战中的巨大牺牲。然而，两国之间的非对称或不平等状态一直持续，这不仅仅表现在俄罗斯东向政策的持续；中苏之间综合国力差异巨大，苏共的意识形态更是深度介入中国社会的变革与整合。可以说，苏联对 20 世纪中国的影响是全方位的、持久的、深刻的。

清朝的陨灭与民国初期的混乱无疑为俄国扩展在华利益提供了绝佳机遇，如参加 1900 年八国联军入侵行动，为争夺中国东北与日本大打出手，推动外蒙自治乃至独立，<sup>③</sup>还不断“试探”鞭长莫及的西藏，<sup>④</sup>客观上刺激了英国对西藏的侵蚀。然而 20 世纪俄国对华战略的最大变量，却是布尔什维克革命所带来的全新的意识形态，尤其是其反帝反殖的成分。早在一战爆发前数月，列宁就提出了民族自决的理论。<sup>⑤</sup>此时欧洲列强正在为瓜分世界进

<sup>①</sup> Eric J. Hobsbawm, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*, London: Michael Joseph, 1994.

<sup>②</sup> 美国政治学者西达·斯考切波将法国大革命（1787 年~1800 年代）、布尔什维克革命（1917 年~1930 年代）和中国革命（1911 年~1960 年代）定义为典型的“社会革命”（social revolutions）。其特点是革命参与者的广泛性和革命后社会体制的彻底变更。西达·斯考切波还注意到，三国均在社会革命之前试图通过改革/改良来挽救旧制度。参见 Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

<sup>③</sup> 参见孙才顺：“外蒙古独立过程评述”，载关贵海、栾景河主编：《中俄关系的历史与现实（第二辑）》，第 338-360 页。

<sup>④</sup> 参见“俄罗斯学者新谈俄罗斯—苏联西藏政策——《沙俄、苏俄、后苏联时期的俄罗斯西藏政策》简介”，《中国藏学》，2013 年第 3 期，第 215-217 页。

<sup>⑤</sup> Vladimir Lenin, “The Right of Nations to Self-Determination (February-May 1914)”, *Lenin's Collected Works*, Moscow: Progress Publishers, 1972, pp.393-454.

行最后冲刺，他们之间为争夺海外殖民地控制权所引发的仇恨，反过来加剧了列强在欧洲的对峙，直至 1914 年夏欧战爆发。

列宁的民族自决论意在削弱沙俄的专制主义，<sup>①</sup>但对战后帝国废墟上存留的无数弱小民族和前殖民地来说，反对这场帝国/殖民主义战争的布尔什维克主义，<sup>②</sup>与言不由衷的威尔逊主义的“民族自决”相比，<sup>③</sup>具有巨大的感召力。相比之下，威尔逊理想主义光环下的西方帝国/殖民主义仍然奉行弱肉强食的游戏规则。巴黎和约绕过中国将德国在山东的“权益”转交日本，不仅违背了威尔逊自己提出的民族自决原则，也使一度对“德”、“赛”二“先生”顶礼膜拜、以启蒙为己任的中国知识精英急剧转向救亡（五四运动）。

1919 年 7 月 25 日，凡尔赛和约签订（1919 年 6 月 28 日）尚不足一个月，苏俄外交官列夫·米哈伊洛维奇·加拉罕（Лев Михайлович Карахан）单方宣布废除沙皇俄国与中国签订的一切不平等条约，并放弃俄国以前在中国夺取的一切领土和租界；1920 年 9 月 27 日，加拉罕再次发表内容基本相同的宣言。<sup>④</sup>由于种种原因，俄方的政策表述未能施行，<sup>⑤</sup>但新生的布尔什维克政权的历史性忏悔至少达到了一个目的，即加速了马克思列宁主义在中国的传播与认可。加拉罕第二次宣言后不到一年，中国共产党建立。此后 70 年中苏之间动荡、复杂、多变的关系中又平添了意识形态的变量。

无论对国民党还是共产党，布尔什维克主义这一政治符号的影响都是深刻和持久的，不管这种影响是正面的还是负面的。共产国际（1919—1943

① 在后苏联时期，列宁的民族自决论被认为是苏联国家体制解体的“定时炸弹”。See Vladimir Putin, “Meeting of the Russian Popular Front’s (ONF) interregional forum”, January 25, 2016, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/51206>

② 布尔什维克接管政权之前几个月，列宁发表了《帝国主义是资本主义的最高阶段》，指出一战双方都是为了瓜分世界，重新瓜分殖民地，是金融资本为重新划分“势力范围”而进行的帝国主义战争。参见列宁著：《帝国主义是资本主义的最高阶段》，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，北京：人民出版社，2020 年。

③ 1918 年 1 月 8 日，美国总统威尔逊正式发表《14 点原则》（14 Points），提出民族自决、裁军、自由贸易、集体安全（国际联盟）等等原则。有观点认为，威尔逊剽窃了列宁数年前发表的民族自决概念。参见 Oliver Stone, Peter Kuznick, *The Untold History of the United States*, New York: Gallery Books, 2012, p.27.

④ See Jane Degras, ed., *Soviet Documents on Foreign Policy (Vol.I)*, Oxford: Oxford University Press, 1953.

⑤ 赵华胜：“中俄关系的模式”，载关贵海、栾景河主编：《中俄关系的历史与现实（第二辑）》，第 47 页。

年)对中共的支持不可或缺。<sup>①</sup>与此同时,弱小的中共为了在内乱与外患的夹缝中生存和发展,不得不接受来自远方的不乏善意却往往不合时宜甚至十分武断的指导,有时还因此付出惨痛的代价。<sup>②</sup>造成这种极不对等的两党关系的因素,<sup>③</sup>不仅仅是苏共坚持其意识形态的普遍性、轻视中国革命的特殊性,还包括苏共的意识形态其实也是苏联国家利益在华最大化的工具,其表现形式就是所谓的“苏联中心主义”。<sup>④</sup>中国共产党在成立后的28年里履险蹈难,几近濒亡,绝后重生,从大革命失败、白色恐怖,苏区反围剿最终失败、迫不得已的长征、遵义会议,延安整风、《实践论》《矛盾论》的发表、群众路线、自力更生、游击战、持久战的提出,到渡江战役,直至解放全中国,中共内部的本土派在与苏联中心主义的复杂博弈过程中,一直在探索马克思主义的本土化,以及与之相配的中国特色的革命战争战略战术。

苏联方面,与中共意识形态的一致性并未改变其一味追求本国私利的惯性。外蒙在苏联一手操纵下脱离民国,最终独立;<sup>⑤</sup>苏联1945年对日宣战居然以恢复沙俄在中国东北的利益为先决条件;<sup>⑥</sup>1949年国民党政权岌岌可危,斯大林仍不同意解放军跨过长江、解放全中国,<sup>⑦</sup>更担心一个独立自主的中

---

① 共产国际对中共早期提供了相当的活动经费。参见杨奎松,“共产国际为中共提供财政援助之考察”,载栾景河主编:《中俄关系的历史与现实》,郑州:河南大学出版社,2004年,第232-273页。

② 如共产国际的“重国轻共”方针,参见黄秋迪:“苏俄、共产国际指导中国大革命失败的思想根源”,载栾景河主编:《中俄关系的历史与现实》,郑州:河南大学出版社,2004年,第274-292页。

③ 参见曾景忠:“试论新中国成立前后中共对苏外交中的非对等关系”,载关贵海、栾景河主编:《中俄关系的历史与现实(第二辑)》,第400-423页。

④ 苏共,尤其是斯大林,一直认为中共不具备真正的马克思主义基因,即欧式的工人/无产阶级的基础,是小农式的民族主义而非布尔什维克的国际主义。直到1944年,斯大林还对美方表示中共不是真正的共产党人,而是所谓“人造奶油”。参见王真:“不尽和谐的奏鸣曲——论抗战时期苏联与中共的意识形态关系”,载栾景河主编:《中俄关系的历史与现实》,郑州:河南大学出版社,2004年,第319-338页。

⑤ 参见孙才顺:“外蒙古独立过程评述”,载关贵海、栾景河主编:《中俄关系的历史与现实(第二辑)》。

⑥ 参见栾景河:“近代以来俄罗斯对华政策述论”,载关贵海、栾景河主编:《中俄关系的历史与现实(第二辑)》,第55页。

⑦ See Niu Jun, “The Origins of the Sino-Soviet Alliance,” in Odd Arne Westad, ed., *Brothers in Arms: The Rise and Fall of the Sino-Soviet Alliance 1945-1963*, Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1998, pp.47-89.

共会挑战苏联作为国际共运中心的地位；朝鲜战争前对金日成偏听偏信，战争爆发后对华军援又缩手缩脚，<sup>①</sup>如此等等。

不可否认，中苏蜜月时期苏联对华大规模经济技术援助，对恢复中国经济、建立骨干产业、维护新生政权的独立和安全，都起到关键的甚至无法替代的作用。苏联对华大规模的技术转让、包括核技术的转让，也是空前绝后的。<sup>②</sup>然而与此同时，苏联对中国内政的参与和介入也达到了前所未有的程度。<sup>③</sup>苏联中央集权模式在华全面施行，引起了毛泽东的警觉，毛泽东与赫鲁晓夫的不同经历和性格，也造成两位领袖之间沟通交流的困难，<sup>④</sup>最终使毛泽东回归“群众路线”。从大跃进时“超英赶美”、20 世纪 60 年代的意识形态大辩论、到“文革”“挖身边的‘赫鲁晓夫’”，以至在 7000 公里的边境各自陈兵百万，中苏关系在短短十余年间经历了从同志兄弟到不共戴天的剧变，意识形态作为一个“倍增器”，放大以致扭曲了双边关系中的共同点和分歧处，在国际关系史上鲜有所闻。

中苏关系大起大落，两败俱伤，恐怕也使双方政治精英大彻大悟。直到 20 世纪 80 年代，双方才得以逐步淡化意识形态的禁锢，克服政治隔阂，妥善处理历史积怨，逐步降低战略对峙，使两国关系步入务实、稳定的恢复阶段，并在 1989 年 5 月一致同意将和平共处五项原则确定为中苏关系的基础并写入联合公报，<sup>⑤</sup>最终迈出了关系正常化的历史性一步，为两国尤其是中

① 参见沈志华：《毛泽东，斯大林与朝鲜战争》，广州：广东人民出版社，2003 年。

② 参见张柏春、张久春：“中苏技术合作的经验教训与启示”，载关贵海、栾景河主编：《中俄关系的历史与现实（第二辑）》，第 546-550 页。关于苏联向中国转让核技术和导弹技术，参见沈志华：“援助与限制：苏联与中国的核武器研制（1949—1960）”，《历史研究》，2004 年第 3 期，第 110-131 页；Sergei Concharenko, “Sino-Soviet Military Cooperation”, Shu Guang Zhang, “Sino-Soviet Economic Cooperation”, in Odd Arne Westad, ed., *Brothers In Arms*, 1998, pp.141-164, pp.189-225; John Lewis, Xue Litai, *China Builds the Bomb*, Stanford: Stanford University Press, 1988.

③ 参见孔寒冰：“苏联经济模式在中国的移植和强化”，载关贵海、栾景河主编：《中俄关系的历史与现实（第二辑）》，第 494-503 页。

④ 参见栾景河：“‘中苏关系破裂原因’研究述评”，《当代中国史研究》，2007 年第 6 期，第 33-44 页。

⑤ 苏方此前一直坚持，五项原则仅适用于不同制度国家之间的关系，而社会主义国家之间应该遵循比五项原则更高的无产阶级国际主义原则。在勃列日涅夫执政期间，这实际上成为干涉东欧“卫星”国家的所谓“有限主权论”。参见田曾佩主编：《改革开放以来的中国外交》，北京：世界知识出版社，1993 年，第 302-303 页。

国应对此后国际体制重大转型的冲击，赢得了宝贵时间。<sup>①</sup>

### （三）后苏联时代：从“存异”到“求同”

1989年中苏关系的正常化不仅是一个历史节点，它还开启了一个漫长的磨合过程。在经历了从“沸点”（十年“蜜月”期，1949—1959年）到“冰点”（30年敌对期，1960—1989年）的震荡之后，双边关系仍面临若干不同可能，如赵华胜提出的两极之间的其他三种模式（见图1）。

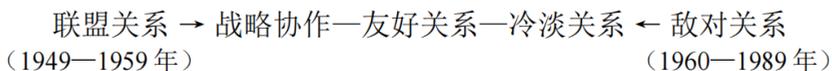


图1 中俄关系的五种可能模式

资料来源：作者根据赵华胜的论述制作。<sup>②</sup>

1989年中苏关系正常化之际，刚刚实现去意识形态化的中苏/俄关系仍面临相当的不确定性，尤其是再度显现的意识形态分野，这首先来自两国的内部变化：戈尔巴乔夫执政后期激进的西式政改、叶利钦一步到位的市场经济（即“休克疗法”），与实行渐进经改、坚持社会主义体制的中国形成强烈反差，中苏/俄在政治理念、转型战略和国家体制方面的差距急剧扩大。中国的政治和学术精英对苏俄巨变的情结相当复杂。<sup>③</sup>

至少从中方角度看，一个民主转型成功的俄国应该是亲西方的。而一个

① 从1982年10月5日中苏首轮政府特使政治磋商，到1988年5月苏联开始从阿富汗撤军，中苏共进行了12次政治磋商。与此同时，双方在非政治领域和低层次的交往开始快速发展，各类合作机构相继成立。甚至苏联领导人相继逝世，也成了双方高层会晤的契机。中苏间逐步展开的多层次、多渠道、多领域的交往，也在“外围”促进了中苏在核心问题上的突破。戈尔巴乔夫执政以后在包括对华关系在内的外交政策方面表现的新思维和灵活性，使两国最终走出“三大障碍”的阴影（即苏联入侵阿富汗，越南入侵柬埔寨，和苏联陈兵中苏边境和驻军外蒙古），步入“正常化”进程。此后，中苏在政治、经贸、文化、科技、教育、军事等方面的交往全面恢复，快速发展。1989年关系正常化当年，双方副部长级以上的交往就达一百多起，其中部长以上的互访占四分之一。参见田曾佩主编：《改革开放以来的中国外交》，北京：世界知识出版社，1993年，第291—295页，第303—304页。

② 赵华胜：“中俄关系的模式”，载关贵海、栾景河主编：《中俄关系的历史与现实（第二辑）》，第48—54页。

③ 参见关贵海：“苏联解体对当代中国政治的影响”，载关贵海、栾景河主编：《中俄关系的历史与现实（第二辑）》，第351—358页。

转型困难或失败的俄国虽可能是反西方的，但至少是不稳定的、分裂的、混乱的，甚至是极端民族主义的。对于以西化为己任的俄罗斯精英来说，中国渐进改革遭遇的瓶颈和困境，至少是俄方应尽量避免的路径。对中国的戒备，也表现在俄国的亚洲政策安排的轻重缓急上——对华政策竟然排在俄国对日本、印度和韩国之后。<sup>①</sup>叶利钦本人 1992 年 1 月底在联合国安理会发表的讲话中表示，“俄国认为美国和西方不仅仅是俄国的伙伴，更是盟友。这种关系是文明国家之间进行革命性的和平合作的前提”<sup>②</sup>。以民主姿态出现的俄政权迅速赢得了西方的道义支持和政治认同。两个共产主义大国不同的改革路径和结果，成为主导国际话语权的西方的强有力的舆论导向工具。

中俄之间在多大程度上能够调整和适应这一全新局面，维护来之不易的正常关系，包括两国之间漫长边境刚刚启动的裁军和互信机制，<sup>③</sup>对中俄双方都是一个巨大挑战。回头看，中俄两国政治精英在国际和国内局势均异常严峻的情况下，不失时机地进行沟通，稳定和规范了双边关系的基本格局，避免了意识形态的干扰。1992 年年底叶利钦访华，双方在《联合声明》中首次确定中俄视对方为友好国家；在和平共处五项原则的基础上发展睦邻友好关系；尊重对方人民选择各自发展道路的自由；和平解决争端；不参与针对对方的政治和军事联盟；不与任何第三国签署任何有损对方主权和安全的协议等。至此，中苏关系相对平稳地过渡到中俄关系。<sup>④</sup>

在此之后的 1993—1994 年，后休克疗法的俄内政进入多事之秋，直接

① See Li Jingjie, “From Good Neighbors to Strategic Partners”, in Sherman W. Garnett, ed., *Rapprochement or Rivalry: Russia-China Relations in a Changing Asia*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Press, 2000, p.73.

② “Boris Yeltsin’s Speech to the U.N. Security Council with UN-Summit”, January 31, 1992, <https://www.c-span.org/video/?24101-1/security-council-summit-meeting>

③ 李鹏总理和江泽民主席先后于 1990 年 4 月和 1991 年 5 月访苏，分别与苏联领导人签署了《关于在中苏边境地区相互裁减军事力量加强军事领域信任的指导原则协定》和《中苏国界东段协定》等有深远意义的协定。

④ 戈尔巴乔夫 1991 年 12 月 25 日辞去苏联总统当天，中方就宣布尊重原苏联各加盟共和国人民的选择。叶利钦总统和李鹏总理 1992 年 1 月 31 日在纽约联大期间首次会晤。一个月后，中俄议会分别批准了中俄东段边境条约。3 月，俄外长科济列夫访华，中方正式邀请叶利钦访华；双方还恢复了边境地区裁军和建立信任措施的会谈。5 月，俄副总理绍欣访华，双方就设立经贸、科技合作委员会达成协议。6 月，中俄联合边境勘察委员会开始运作。中俄国防部长也在 1992 年进行了互访。参见田曾佩主编：《改革开放以来的中国外交》，北京：世界知识出版社，1993 年，第 312—317 页。

导致了1993年10月的宪政危机，而中俄政府之间的交往却日益频繁和规范化。<sup>①</sup>1994年1月俄方首先提出，中俄间应建立“面向21世纪的建设性伙伴关系”。中方积极回应，认为双方应以务实、合理的方式解决双边关系中出现的各种问题，尤其是边贸、非法移民等，双边边境协定执行中避免政治化和情绪化等问题。<sup>②</sup>1994年9月江泽民访俄期间，双方确立了“建设性的伙伴关系”。两国在各自社会转型期间意识形态鸿沟日趋扩大的20世纪90年代上半期，实现了和睦而不同，存异而共处。

20世纪90年代下半期，中俄两国的外部环境均明显恶化。1995年李登辉访美，中国国家核心利益受到严重挑战，台海和太平洋两岸危机频频，中美实际上处于战略对峙状态。与此同时，北约东扩、1995年波黑战争和1999年科索沃战争也严重侵蚀了俄罗斯的战略空间。俄罗斯的西式民主化转型并未得到西方的任何同情和善意。中俄两国为了摆脱战略被动，拓展外交空间，有必要在“存异”的基础上在战略层面协调行动。1996年3月，俄罗斯副总理奥列格·达维多夫首先提出这一观念。<sup>③</sup>叶利钦在1996年4月23日启程访华途中，建议修改即将发表的中俄联合声明草案中的措辞，把原来确定的“发展长期稳定的睦邻友好、互利合作和面向二十一世纪的建设性伙伴关系”修改为“发展平等信任的、面向二十一世纪的战略协作伙伴关系”。<sup>④</sup>

中俄两国的战略关系至少包含三个主要支点：一是使双边高层交往制度

---

① 比如俄方在1993—1994年间访华的副部长级的个人和团体就有25个和36个。1993年双边贸易额达76.8亿美元，比1992年增长52%。与此同时，军事交流也加大力度和频率。Li Jingjie, “From Good Neighbors to Strategic Partners”, in Sherman W. Garnett, ed., *Rapprochement or Rivalry: Russia-China Relations in a Changing Asia*, pp.81-82.

② 对于剧烈转型期的叶利钦政府来说，对漫长的中俄边境俄国一侧的地方政府的实际控制并非易事。即便是在原苏联或沙皇时代，“天高皇帝远”也是远东、西伯利亚地区对莫斯科/圣彼得堡中央政府的态度。See John Stephan, *The Russian Far East: A History*, Stanford: Stanford University Press, 1996; Li Jingjie, “From Good Neighbors to Strategic Partners”, in Sherman W. Garnett, ed., *Rapprochement or Rivalry: Russia-China Relations in a Changing Asia*, pp.83-85.

③ Douglas Borer, “The New Eurasian state: Russia, The forgotten Pacific player”, in Mark Berger and Douglas Borer eds., *The Rise of East Asia: Critical Visions of the Pacific Century*, London: Routledge, 1997, pp.120-121.

④ Li Jingjie, “From Good Neighbors to Strategic Partners”, in Sherman W. Garnett, ed., *Rapprochement or Rivalry: Russia-China Relations in a Changing Asia*, p.88.

化，双方同意建立定期元首和政府首脑会晤机制，设立北京-莫斯科热线，不断扩展和深化各级政府间的交流协调机制。二是稳健推进边境安全、勘察、非军事化、增强信任等措施，<sup>①</sup>并以此建立多边安全机制（即 1996 年成立的“上海五国”）。三是加大双边和多边外交协调的力度和范围，推动国际秩序层面的多极化和民主化。中俄战略协作伙伴关系在叶利钦任期最后一年（1999 年）达到相当水准。在 1999 年 12 月 9—10 日叶利钦访华期间，中俄双方表示要致力于建立一个公正、民主和均势的多极国际社会。作为俄国“民主之父”，叶氏选择中国作为离任前的最后出访地，在京期间甚至有意提醒美国，俄国仍拥有强大的核武库。<sup>②</sup>中俄战略默契与合作的想象和操作空间显然在延伸和扩展。

回头看，1989 年中苏关系正常化，双边关系排除了意识形态的因素，其历史和现实意义无论怎么评价都不过分。在 20 世纪的最后十年里，中俄首先在社会转型的高风险期，尊重了彼此在内政问题上的“异”，进而在险象丛生的国际环境中携手求“同”，更在地区合作问题上携手开辟出一片天地（上海五国），基本实现了从初级的“正常关系”，向高层次、全方位的战略协作过渡。

然而中苏关系 40 年（1949—1989 年）的极端模式（盟友或敌手），对后苏联时代正常的中俄关系而言仅仅是一个参照物，没有也不可能对未来的双边关系提供可操作的具体措施，尤其是在国际秩序和中俄两国内部均经历巨大转型期间。在这个意义上，中俄之间正常关系的走向、力度和任何结果，仍存在相当的变数，并非是排除了盟友或敌手的极端模式就可以高枕无忧的了。维护、发展和深化正常的、复杂的和多层次的双边关系本身，对两国政治精英来说都永远都是处于进行时的挑战。叶利钦 1999 年访华后突然去职，对刚刚回暖的中俄正常关系是一个不小的震动。

#### （四）普京时代：西向 vs. 东进

普京时代骤然降临，对于经历了只有“休克”而无任何疗效的俄罗斯来

---

① 至 1998 年年底，中俄之间 95% 的边界都勘查、划分完毕。

② See Michael Laris, "In China, Yeltsin Lashes Out at Clinton: Criticisms of Chechen War Are Met with Blunt Reminder of Russian Nuclear Power", *The Washington Post*, December 10, 1999, p.A35.

说，克宫新人的一系列拨乱反正政策，如克服后苏联时期的经济乱象，恢复和强化政府功能，扭转地方政府的分离倾向，铁腕打击车臣叛乱等等，都是可以预见的，也在情理之中。然而普京执政初期在内政方面“去西化”，外交上却明显“西向”，这包括提出俄罗斯加入北约的可能，<sup>①</sup>建议与美欧共建反导系统，<sup>②</sup>上任之初就与美国高官长谈，<sup>③</sup>却在早先承诺的访华问题上一再推诿。<sup>④</sup>2000年7月18日，普京对北京为期一天的“工作访问”，似乎也是他参加冲绳G8峰会前的“顺访”。即便如此，俄罗斯外交界仍认为俄新总统应对中方的“盛情”保持清醒，避免出现类似叶利钦那般的“头脑发热后”的“胡言乱语”。叶利钦亲手指定的接班人在对华政策上显然是在“去叶利钦化”（un-Boris）。<sup>⑤</sup>

作为横跨欧亚大陆、拥有11个时区的大国，东西兼顾是俄罗斯外交的常态。对于俄罗斯与北约之间已持续多年的“冷和平”，<sup>⑥</sup>克宫易主也是缓解与西方关系的难得机遇，而情报界出身的普京曾驻欧多年，理顺与西方的关系亦是惯性使然。中方可以理解俄罗斯在东西方之间的平衡动作，底线是不能损害中国利益。而普京提出加盟北约、共同开发反导系统的设想，为中俄关系注入了相当的不确定因素。俄罗斯加入北约意味着中国将在漫长的北

① David Hoffman, "Putin Says 'Why Not?' to Russia Joining NATO", *The Washington Post*, March 6, 2000.

② David Hoffman, "Putin Suggests He May Accept a Missile Defense System", *The Washington Post*, June 3, 2000.

③ 普京2000年2月2日与到访的美国国务卿奥尔布莱特谈近3小时，普京表示，他的思维方式和价值观是“货真价实的”欧洲派，尽管他看起来喜欢吃中餐、练柔道。参见 Yu Bin, "New Century, New Face, and China's 'Putin Puzzle'", *Comparative Connections*, 2000, Vol.2, No.1, pp.92-95.

④ 叶利钦去职后不久，克宫人士便称，俄新领导人会尽快（2000年2月）安排访华。普京接任后虽会见了访俄的中国外长唐家璇和国防部长迟浩田，但对访华日期未作承诺，后来又以宪法约束为由（俄总统和总理不能同时外访）排除普京正式当选总统前访华的可能。直到2000年5月底，俄方才确认普京将在2000年7月18日前往冲绳参加G8峰会前对北京进行一次“工作访问”，而中方直到2000年6月底才最后确认普京的访华安排。See Yu Bin, "Strategic Distancing...or Else? Sino-Russian Relations, April to June 2000", *Comparative Connections*, 2000, Vol.2, No.2, pp.112-114.

⑤ 俄方有论者认为，叶利钦1999年年底访华时从北京对西方发出的“核威胁”，是在中国“盛情款待”后“头脑发热”而发出的令全世界困惑的言论。See Yu Bin, "Putin's 'Ostpolitik' and Sino-Russian Relations", *Comparative Connections*, 2000, Vol.2, No.3, p.112.

⑥ Norman Kempster, Dean Murphy, "Broader NATO May Bring 'Cold Peace', Yeltsin Warns", *Los Angeles Times*, December 6, 1994.

部边界独自面对世界最强大的军事集团，中亚的原苏联各国也难以自持；面对咄咄逼人的美国亚太战略，中国将不再具有任何战略纵深。与此同时，美俄之间的任何反导交易，不管是美国的全国反导体系（NMD）还是战区反导系统（TMD），都会极大地弱化中国极为有限的核武库的威慑能力。事实上，普京接任后，美俄加快了在预警方面的合作，并在半年内与美方达成协议，在莫斯科建立了一个双方共同操作的导弹/宇航发射预警信息交换中心。<sup>①</sup>

为了尽快稳定后叶利钦时代的中俄关系，2000 年 7 月中俄领导人两次会晤。第一次是 7 月初在杜尚别召开的“上海五国”年会上，江泽民与普京首次见面，确立了在反导问题上的共同立场，也重申了各自对台湾和车臣问题的承诺。与此同时，上海五国决定进一步扩员（增加乌兹别克斯坦）并深化合作。两周后普京首次访华，也就是中俄领导人的第二次会晤，双方签订了《中俄北京宣言》，<sup>②</sup>确认了此前双边关系的一系列重要成果，还就反导问题发表联合声明。<sup>③</sup>中俄在反导问题上的共同立场，使普京在稍后的 G8 年会上得以联手法德加，共同反对美国偏离 1972 年的反导条约。<sup>④</sup>

普京当政第一年结束时，小布什总统重回大国对抗战略，对中俄两国重拳出击。<sup>⑤</sup>中俄的直接反应是进一步强化战略合作，同时抓紧制订《中俄睦邻友好合作条约》草案。<sup>⑥</sup>2001 年 6 月 15 日，中俄共同推动的上海五国正式升格为上海合作组织；2001 年 7 月，《中俄睦邻友好合作条约》正式签订。回头看，中俄在 2001 年中期的两大动作，在之后的数月乃至二十余年里，使双方在动荡的国际时局中处变不惊，保持战略定力，同时发展双边关

① “Joint data exchange center in Moscow to share early warning information on missile and space launches, U.S.-Russian Summits, 1992-2000”, US Department of State, July 2000.

② 《中俄北京宣言》，《人民日报》，2000 年 7 月 19 日第 1 版。

③ 《中华人民共和国主席和俄罗斯联邦总统关于反导问题的联合声明》，《人民日报》，2000 年 7 月 19 日第 1 版。

④ See Yu Bin, “Putin’s ‘Ostpolitik’ and Sino-Russian Relations”, *Comparative Connections*, 2000, Vol.2, No.3, pp.113-114.

⑤ 美国驱逐 51 名俄罗斯外交官，2001 年 4 月 1 日中美南海撞机事件发生。See Yu Bin, “Treaties Scrapped, Treaties Signed: Sino-Russian Relations”, *Comparative Connections*, 2001, Vol.3, No.2.

⑥ See Yu Bin, “Crouching Missiles and Hidden Alliance: Sino-Russian Relations”, *Comparative Connections*, 2001, Vol.3, No.1.

系。上合的宗旨是保持地区稳定，打击恐怖主义、分裂主义和极端主义，两个半月后，“9·11”事件发生，中俄在中亚“提前布局”，显然具有相当的前瞻性。<sup>①</sup>“9·11”以后美军大举进入中亚，严重扭曲了地区安全形势，但中俄的《睦邻友好合作条约》作为指导 21 世纪中俄关系发展的纲领性文件，为双方长期的战略协作关系奠定了法律基础，有助于双方尽快适应“9·11”后的反恐与反霸之间错综复杂的局势。与此同时，中俄作为超大型国家和文明载体，得以保持各自的外交、军事和内政的独立性，这当然包括俄罗斯 2022 年 2 月发动的对乌克兰的“特别军事行动”，以及中国所奉行的有原则的中立政策。<sup>②</sup>

中俄之间的正常关系是一种复杂的互动过程，很难以好坏、对错等简单的价值判断方式加以评判，也一直存有种种不尽人意之处。至少从中方看来，两国间政热经冷的持续，俄对华军售的种种顾虑，上合的经济短板，远东开发中俄方的迟疑与戒备，<sup>③</sup>俄对“一带一路”的质疑和抵制<sup>④</sup>等等结构性和观念上的障碍一直存在；也时有严重影响两国人民感情的个案，如 2009 年 2 月中国商船“新星号”在海参崴近海被俄海警击沉；<sup>⑤</sup>俄外交、军事战略的一系列重大突发动作，如 2008 年的俄格冲突，2014 年出兵克里米亚半岛，以及 2022 年年初对乌克兰的特别军事行动，固然有后苏联空间动荡的结构因素，俄罗斯民族性、领导人个性和政策风格，也或多或少地塑造了“战斗民族”的“战斗”风格。其实俄罗斯政策的大幅摇摆度和突发性是一个历史常态，尤其是在领导人更迭期间：列宁到斯大林；赫鲁晓夫的“解冻”（非

① 2001 年 9 月 9 日，普京在电话中告诉小布什总统，鉴于阿富汗境内恐袭升级，俄方认为可能会有更为严重的事件发生。两天以后，“9·11”发生。参见 Angela Stent, *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-first Century*, Princeton University Press, 2014, pp.62-63.

② See Yu Bin, “China’s Neutrality in a Grave New World”, *Russia in Global Affairs*, April 11, 2022.

③ 在俄方对华出口能源问题上，一直存在不甘“沦为”中国能源供应者的潜意识，这不仅有别于冷战时期苏联向西欧大量出口能源的历史，在中国成为世界最大制造业大国、全世界包括美国在内的很多发达国家都在向中国出售原材料的 21 世纪，俄罗斯对华意识中的傲慢与偏见是否有种族主义的基因，恐怕也是见仁见智。

④ See Yu Bin, “Putin’s Glory and Xi’s Dream”, *Comparative Connections*, 2014, Vol.15, No.3.

⑤ “俄军击沉中国货船调查：巡逻艇弹箱全部打光”，2009 年 2 月 23 日，<http://www.chinanews.com.cn/kong/news/2009/02-23/1574272.shtml>

斯大林化)到勃列日涅夫的正统(或僵硬),再到戈尔巴乔夫的激进政改。如前所述,后苏联时期俄罗斯在东西之间的摇摆幅度和力度的反差更为明显。维护、稳定和发展同这样一个超大型的文明体的正常关系,有解决不完的问题,难度非常之大,尤其是在俄罗斯历史性衰落和中国稳步崛起的巨大反差的 21 世纪。

由于双方的共同努力,中俄之间“新时代全面战略协作伙伴关系”<sup>①</sup>可以说是一种经历了“存异”而后“求同”的“成熟坚韧”<sup>②</sup>的正常关系,它可以应对中俄之间的那些在普京看来是“颇有争议的问题”,双方经过磋商,往往可以妥善解决,“避免成为死结”<sup>③</sup>。在这个意义上。在经历了近代(19 世纪和 20 世纪上半叶)俄国/苏联对中国的不对称关系、告别了意识形态至上的大起大落的中苏关系之后,21 世纪中俄之间的“正常”关系,应该是一场没有终点的、永远在路上的漫长互动过程。对此,笔者写于 2006 年的一段文字,今天看来仍可堪用:

21 世纪对中俄双边关系的最大挑战,恐怕是目前来之不易的“正常”关系本身。无论如何,冷战时中俄从“蜜月”到反目,虽酸甜苦辣,自不在言,却都快刀乱麻,一蹴而就。比之毛泽东时代中俄之间浪漫的“沸点”和悲壮的“冰点”,双方目前正常的“柴米油盐”关系更是一场韧性角力。……中俄两国在新世纪中要相干无事、善待对方,仍任重而道远。<sup>④</sup>

### 三、中俄“正常关系”的哲学思考

本文收尾之时,俄乌冲突已一年有余。这场二战结束以来欧洲最大规模的常规战争,从另一个方面验证了本文提出的中俄“正常关系”的论点,即双边关系中排除和超越了传统的军事同盟中的自动锁定机制。作为独立的外

---

① 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于深化新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》,《人民日报》,2023 年 3 月 22 日第 2 版。

② “坚守合作初心,保持战略定力”,《人民日报》,2023 年 3 月 19 日第 2 版。

③ Putin, “Meeting of the Valdai International Discussion Club”, October 19, 2017, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/55882>

④ 于滨:“后冷战时期的中俄关系”,《国际政治研究》,2006 年第 2 期,第 136 页。

交和军事战略的超大型文明体，中俄有能力也有意愿按照自身利益和是非曲直行事。莫斯科开战，北京促和；后者不仅仅局限于俄乌，而是在文明的高度，尤其是在大中东地区，成功化解了多国之间的积怨和世仇，为最终打破俄乌之间的坚冰、维护台海和平、稳定中美关系，提供了强大的示范效应，创造了有利的外部条件。<sup>①</sup>

与此同时，西学中的“有限论”和“威胁论”者们仍在“中俄结盟”问题上原地打转，完全无视欧亚大陆东西两翼地缘政治博弈的强烈反差：后苏联空间俄罗斯漫长的东西边界为何会有完全不同的结局？为何中俄两国（外加中亚五国）能够相对稳定、逐步深化和扩展双边正常关系，并一劳永逸地解决困扰双方数百年的边境问题？而一个致力于全盘西化的俄罗斯非但不能融入西方，甚至难以与之共处，最终铤而走险，发动西方定义为“无端攻击”（unprovoked）的俄乌冲突？俄罗斯在意识形态、历史渊源、宗教信仰诸方面与西方有诸多共性，为何反而为后者排斥、羞辱<sup>②</sup>甚至欺骗？<sup>③</sup>

### （一）窥见“西方主义”

“有限论”和“威胁论”论者在认知层面的巨大盲区，背后是西论中单向的和天真的线性思维和逻辑方式，这里不妨称为“西方主义”。在这个框架中，西方国际关系理论中的自由主义、现实主义、建构主义、女权主义等种种流派，在方法论上都是以 N 数最少的自变量来解读以人为核心的复杂的现实世界，以求得理论的最高纯净度，有意无意地忽视好坏、对错、黑白之间的广大中间层次。在政策层面，西方资本主义、帝国/殖民主义、社会/国家主义、无政府主义、民粹主义、民族主义、社会达尔文主义、种族主义、法西斯主义等等各种思想意识流派，更是按照自身的极端逻辑和带有强烈意识形态的标准影响和塑造世界。

冷战期间，美国和苏联分别代表西方自由主义和马克思主义。尽管在理

<sup>①</sup> See Yu Bin, “War and Peace for Moscow and Beijing”, *Comparative Connections*, 2023, Vol.25, No.1, pp.153-170.

<sup>②</sup> 马丁·雅克：“美国把俄罗斯视为冷战战败国，这是俄乌战争的两大根源之一”，观察者网，2022年4月21日，[https://www.guancha.cn/MaDing-YaKe/2022\\_04\\_21\\_636009.shtml](https://www.guancha.cn/MaDing-YaKe/2022_04_21_636009.shtml)

<sup>③</sup> See Joshua Shiffrin, “Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion”, *International Security*, 2016, Vol.40, No.4, pp.7-44.

论上水火不容，在实践中不共戴天，但面对一个拥有各种色彩和层次的“混沌”世界，美苏两国所开出的药方极为相似，即把复杂的国际事务划为黑白、善恶分明的两极世界，并按自身的价值观念改造和征服对方。为了保持各自意识形态的纯洁性，保障自身公开或隐蔽的国家利益，美苏都在对外政策方面实行“有限主权论”，极力排斥“第三条道路”。美国以政变方式推翻智利的民选总统阿连德，苏联则把“布拉格之春”消灭在萌芽之中。西方主义在方法论上“从一而终”，在意识形态方面以“我”划线，在外交上肆意干涉他国内政。在这个意义上，西方主义在各自意识形态方面的极端品性，与宗教激进主义强烈的排他性极为相似。

冷战结束以后，西方主义治下的世界呈现一幅极为扭曲的怪相。一方面，西方国际关系学界大师级人物（亨廷顿、基辛格、布热津斯基、约瑟夫·奈、福山等）层出不穷；另一方面，国际间的乱象与西方热衷的所谓“自由国际秩序”理念却渐行渐远。“9·11”事件发生以来，美国对外穷兵黩武，在伊斯兰/阿拉伯世界挑拨是非，制造矛盾，致使该地区乱象丛生，杀戮无度，难民如潮；恐怖分子一度越打越多，越战越强（如“伊斯兰国”的崛起）。美军被迫撤出匝地烟尘的阿富汗，却又义无反顾地投入新一轮的“西方内战”（Western Civil War）<sup>①</sup>，并拒绝考虑中国多次提出的停火促和的努力。<sup>②</sup>对于尚无战乱的亚太地区，美国又策动“台独”，加剧台海紧张，挑动盟友群殴中国，以此牵制中国的和平崛起。

西方治下的乱世与西方国际关系理论有不解之缘，原因很简单：悲观的西方现实主义致力于用强力整合“不确定”的世界；冷战后流行的“进攻性现实主义”更是完全摒弃了古典现实主义中审时度势、慎用武力的内核，将国与国之间的所有交往视为你死我活的惨局。<sup>③</sup>与此同时，乐观的西方自由主义把广袤的非西方世界视为西式民主政治体制和西方资本势力的自由空

<sup>①</sup> 亨廷顿在 1993 年的《文明的冲突》一文中，将 1648 年威斯特伐利亚秩序建立以后的国际关系定义为西方内战，其中包括 20 世纪的两次大战和冷战。冷战结束标志着“西方内战”的终止，也开启了西方与非西方之间的“文明冲突”。See Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, 1993, Vol.72, No.3, p.23.

<sup>②</sup> Phelim Kine, “U.S. dismisses China’s Ukraine peace proposal as an attempt to distract”, *Politico*, February 24, 2023.

<sup>③</sup> See John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001.

间，通过“华盛顿共识”塑造一个所谓“基于规则”的“自由国际秩序”。无论是现实主义和自由主义，都无意也无力与一个多元的、充满灰色的混沌的现实世界共处。

尽管如此，自我国国门打开以来，西学大举入华，在中国国际关系理论界甚至到了泛滥的地步。对于西方国际关系学界看似有条有理、整体上却谬误千里的种种范式，部分学人视为神明，致力于发掘所谓的“终极理论”，有意无意地争当中国的“亨廷顿”或中国的“牛顿”。这种对西学范式的顶礼膜拜，且不说与历史、现实和未来有多少关联，至少在方法论上似乎迈入了西论线性思维的死胡同。笔者并非反对研究、学习和借鉴西论，纯学术的自娱自乐也未尝不可；然而过分投入、以西贬中，甚至以此为荣则不可取。

与之相对应的是，中国的和平崛起和独立自主外交，是一个不断探索的艰难的、有时甚至是痛苦的过程。然而它不仅为占世界人口四分之一的巨大群体带来了鸦片战争以来最为持久的安定和繁荣，也使中国远离西方主义的基本内核。这里所说的“远离”，不是抛弃或决裂，<sup>①</sup>而是在经过百余年的彷徨、反思、追求和探索之后，中国在其历史性崛起的过程中，能够同时对来自西方的共产主义、自由主义和市场资本主义的不同要素进行评估、筛选和理性借鉴，而不必在不同的范式之间被迫进行“零和”式的、并且往往是痛苦的抉择。<sup>②</sup>在这个对西论的理性筛选的过程中，中华传统理念、常识与智慧也被发掘和利用。

## （二）传统、现代与未来

中国学者赵华胜注意到，近代史上中国的强大不会导致中俄关系紧张，而俄罗斯的强大却会使两国重新出现领土问题。<sup>③</sup>这一论点的提出至少有两

---

① 十年来中国经济、政治和社会的转型采取了“摸着石头过河”的渐进方式；而俄国的政治精英则是完全抛弃马克思主义的体制，以“震荡疗法”一挥而就，进入西方自由主义的殿堂。

② 1919年的《凡尔赛和约》，使中国知识精英对西方自由主义理念的“一厢情愿”破灭，进而转向共产主义。1947年开始的冷战，又迫使两年后建立的新中国在两极世界中“一边倒”。

③ 赵华胜认为，从17世纪末到19世纪初的150年里，中俄国力相对平衡抑制了俄罗斯的扩张意图和行为。参见赵华胜：“中俄关系的模式”，载关贵海、栾景河主编：《中俄关系的历史与现实（第二辑）》，第45页。

方面的现实意义。首先是对于当下的中俄之间高水平的正常关系。“有限论”的基本论点之一，是中俄在 21 世纪国力反转，使俄罗斯沦为中国的附庸，最终会反噬双方的战略互信和正常交往。基于这一判断，美西从未放弃“联俄制华”的设想，<sup>①</sup>即便是在俄罗斯与西方在乌克兰大打出手的今天。<sup>②</sup>中俄反目为仇的可能不是没有。然而，西论忽略的不仅是中俄 30 余年正常关系中巨大的内生性，稳定的双边关系也是中俄共同的战略利益，不是西人对俄罗斯吹吹耳边风就能烟消云散的了。

在哲学层面，赵华胜的论点其实可以扩展到中俄关系以外的中国传统和现今的外交理念和行为。除了“和而不同”、“己所不欲勿施于人”等处事之道以外，传统的以中国为中心的东亚“朝贡”秩序，不是以纯粹的实力或实力平衡为游戏规则的丛林秩序，而是一个以公正但不平等关系为前提的超稳定建构。<sup>③</sup>中国周边诸国在口头上承认中央帝国/君主的权威，尤其是中国文化的优势，以换取前者的册封，并实行实质上的高度自治。换言之，中国与周边国家的关系是理论上的不平等而实际上的共处，中央政府不干涉各“藩属国”内政。相比之下，以 1648 年的威斯特伐利亚和约为起点的西方秩序，仅仅在理论上和口头上倡导国与国之间的主权平等，而实际运行的国与国关系则是以弱肉强食为基准的社会达尔文主义。

朝贡体制并非十全十美，其中不免掺杂昏庸与傲慢的成分，但作为一种与邻国交往的规范，其成本对相关各方均相对低廉。据美国南加州大学东亚政治学者康灿雄考证，从明初到鸦片战争 500 余年间（1368—1881 年），中国只有两次越境大规模用兵的记录；<sup>④</sup>无论成败，中方均战后撤军，无意驻留；而且中国周边的主要政治实体基本保留下来。相比之下，大概同一时期英法两国直接交战 46 起，瑞典一国参加的战争达 32 次之多。理论上主权

---

① See Richard J. Ellings, Robert Sutter eds., *Axis of Authoritarians: Implications of China-Russia Cooperation*, Seattle WA: NBR, 2018.

② Artur Kalandarov, “A Slim Rhetorical Wedge Could Drive China and Russia Apart”, *Defense One*, March 22, 2023.

③ See Henry Kissinger, *On China*, London: Penguin Press, 2011, p.16.

④ 即 1407—1428 年对安南（今越南）的平乱之战和 1592—1598 年万历年间的抗倭援朝之役；前者以军事上的成功但治理无力而最终退出，后者以击退日军而维系朝鲜半岛稳定 300 余年直至中国甲午战败。See David Kang, *East Asia Before the West: Five Centuries of Trade and Tribute*, New York: Columbia University Press, 2010, p.2, pp.82-106.

平等的威斯特伐利亚制度仅仅是终止了基督教内部教派之间的杀戮，却开启了长达数百年战损率极高的“西方内战”<sup>①</sup>至今。1500年欧洲的独立的政治实体多达500余个，到1900年仅剩20个，<sup>②</sup>其中绝大部分都已被永久淘汰（见图2）。

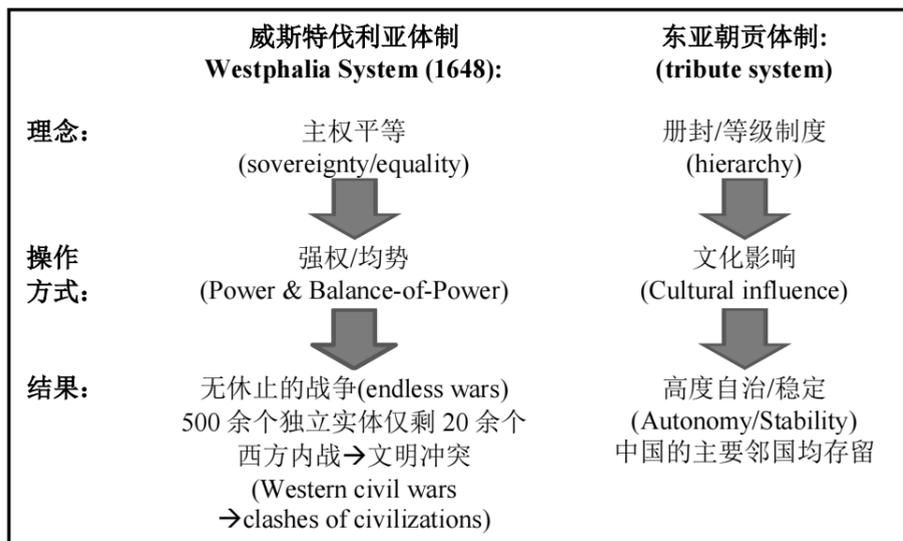


图2 近代欧洲与东亚地区国际关系对比（1400—1900年）

资料来源：作者根据康灿雄的研究成果自制。<sup>③</sup>

笔者在此并无意呼唤朝贡体制的回归，在习惯了主权平等理念的21世纪也不可能时光倒流；在此仅指出中西两种完全不同的理念，以及对实力的完全不同的运用方式。在回归了传统、常识和理性的中俄正常关系中，中方一直尊重俄罗斯的选择，尤其是在俄罗斯处于历史性衰落的过程中避免西式的乘人之危、落井下石的手段。俄罗斯东线无战事、西线烽火连天，其历史

① Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, 1993, Vol.72, No.3, p.23.

② See David Kang, *East Asia Before the West: Five Centuries of Trade and Tribute*, New York: Columbia University Press, 2010, p.84.

③ David Kang, *East Asia Before the West: Five Centuries of Trade and Tribute*, New York: Columbia University Press, 2010.

和现今的困境、出路和前途，在与东西文明（或不文明、反文明）的互动中，已有明确答案。对此，冯绍雷教授多年前的一段文字有点睛之力：

一个像俄罗斯那样具有几起几落复杂历史的基督教大国与一个作为古代文明中心的东方大国，全面而直接地交往与接壤，世界历史从未有过。<sup>①</sup>

中俄之间高水平的正常关系，不仅为大国关系提供了一个全新的范式，对理念平等而现实残酷的威斯特伐利亚秩序，也是一个全然不同的路径。

---

**【Abstract】**Since the Russia-Ukraine conflict started, the West has strongly questioned and criticized Sino-Russian relations. Such a propensity is rooted in the West's excessive linear thinking at the cognitive level and strong ideological connotation in the policy domain. A cursory look at the Sino-Russian interactions in modern history indicates that the current strategic partnership between China and Russia is a high-level, normal relationship contrasting to the extremely asymmetrical format in modern times and the excessive ideologization during the Cold War. Such a qualification is not only a necessary correction to the dichotomy between the prevailing "limit school" and "threat school" in the Western studies of Sino-Russian relations, but also a critique of the so-called "Westernism", or solipsism in the West's political theorization. The deepening and broadening of the normal Sino-Russian relations is indispensable to the stability and prosperity of the Eurasian continent. It also provides a valuable model for inter-state and inter-civilization relations for crisis prevention and management in the age of WMD.

**【Key Words】** Sino-Russian Relationship, Limitation School, Threat School, Westernism

**【Аннотация】** С момента начала российско-украинского конфликта Запад ставит под сомнение и клеветает на китайско-российские отношения,

---

① 冯绍雷：“中俄可能为大国关系提供新的范式”，人民网，2014年3月11日，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0311/c112851-24601252-2.html>

что в значительной степени отражает крайне линейный образ мышления и сильную идеологическую ориентацию Запада. В данной статье разбирается и оценивается история отношений между Китаем и Россией на протяжении сотен лет, и делается вывод, что стратегические отношения партнёрства и сотрудничества между Китаем и Россией являются высокоуровневым и нормальным механизмом взаимодействия, избавившимся от крайне асимметричной формы нового времени и сильно идеологизированного периода холодной войны. Такое позиционирование является не только необходимой поправкой к отсутствию промежуточных уровней «теории ограничений» и «теории угроз» в западном обучении, но и критикой поляризованного «западничества». Углубление и расширение китайско-российских отношений необходимо для стабильности и процветания Евразии, а также является полезным ориентиром для предотвращения, контроля и разрешения кризисов между странами и цивилизациями.

**【 Ключевые слова 】** Китайско-российские отношения, теория ограничений, теория угроз, западничество

---

(责任编辑 宋羽竹)

## 构建多极化世界格局：俄罗斯外交政策 调整与中俄关系新发展\*

弗拉基米尔·亚库宁 马克西姆·维利索夫 蓝志勇  
安德烈·斯克利巴 许昌志 余逊达 王雨萌

**【内容提要】**自冷战结束以来，全球系统性危机的集中爆发与世界秩序的变化一直是世人所关注的焦点。从20世纪90年代至今的世界秩序仍是美国主导的单极格局，现有国际组织和机构却无力预防和解决危机及冲突。北约东扩最终导致了俄罗斯对乌克兰采取了特别军事行动，美国和西方国家对俄罗斯实施了前所未有的制裁，进一步推动了俄罗斯外交政策“转向东方”。百年变局加速演进的时代背景下，西方国家力量的相对走弱，使美国主导单极格局力不从心；“全球南方”力量上升，国际力量对比更趋均衡；俄乌冲突的爆发与持续，正加快世界政治格局向多极化演变，多极世界逐渐回归。面对如此复杂且严峻的挑战，国家层面应作出适当的政策回应。建立在不结盟、不对抗、不针对第三方原则基础之上的中俄两国，走出了一条大国战略互信、邻里友好合作的相处之道，成为不同历史和文化背景、不同政治制度和经济体系大国间发展新型国际关系的典范，成为维护世界和平安全与发展繁荣的重要力量。对此，中俄两国还需进一步加深相互信任和理解，通过人文交流夯实两国人民世代友好的政治基础和民意基础；推进双边各领域务实合作，助力两国实现各自发展振兴目标；进一步在不结盟、不对抗、不针对第三方原则基础上，推动国际关系民主化，致力于推动世界格局的多极化发展。

**【关键词】**中俄关系 全球系统性危机 俄罗斯“转向东方” 构建多极化世界格局

**【中图分类号】**D822**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2023)04-0056(44)

\* 2023年6月21日，浙江大学公共管理学院等单位联合主办了“国际秩序转型与中俄新型战略伙伴关系建设学术研讨会”。《俄罗斯研究》编辑部基于部分中俄学者的发言组成这篇笔谈文章，感谢会议主办方和发言专家授权本刊发表。

## 动荡世界中的公共政策议程

弗拉基米尔·亚库宁\*

在过去 20 年里，在文明对话研究所实施的各种项目中，以及在莫斯科国立大学进行研究和学术工作时，我们一再指出，一场迫在眉睫的全球性系统危机正在逼近。尤其是，我们注意到 2008—2009 年危机（通常被称为“全球金融危机”）所呈现出的系统性冲击。今天，我们可以肯定地说，正在全球范围内展开的危机：新冠肺炎疫情引发了许多经济体的严重衰退，在乌克兰的冲突严重影响了全球贸易。<sup>①</sup>这种观点也是我们进一步论证的起点。

### 一、全球系统性危机的开启

这场危机具有系统性，其成因除了经济因素，还包括政治、社会甚至人类学方面的因素。

政治因素：主要体现在现有国际机构无力预防和解决危机及冲突，例如，目前在乌克兰发生的危机和冲突。乌克兰危机绝不是孤立的危机，其他值得关注的案例包括非洲和中东的一系列冲突，以及巴尔干半岛尚未解决的科索沃争端。进入 21 世纪，冲突自 2010 年以来急剧增加。在所有受持续冲突影响的国家中，有一半以上受到持续 10 年以上的长期武装冲突的影响。一场内战给中等发展中国家造成的损失相当于 30 年的 GDP 增长，而贸易需要 20 年才能恢复到战前水平。<sup>②</sup>

社会因素：引发危机的社会因素是指现有的政治和经济制度无力处理各种积重难返的社会问题——最明显的是，社会内部和国家之间日益严重的不平等。2021 年，全球最富有的 10% 的人口目前占有全球收入的 52%，而最

---

\* 弗拉基米尔·亚库宁（Vladimir Yakunin），莫斯科国立罗蒙诺索夫大学政治科学学院国家政策系主任。

① J. Sapir, “What will the next great global crisis be like?” *Russia in Global Affairs*, 2022, Vol.20, No.3, pp.156-160.

② World Bank Group, *Conflict and violence in the 21st century. Current trends as observed in empirical research and statistics*, 2016, p.2.

贫穷的一半人口只占有全球收入的 8.5%。全球最贫穷的一半人口几乎没有任何财富，只拥有人类总财富的 2%。相比之下，全球最富有的 10% 的人口却拥有 76% 的财富。<sup>①</sup>根据世界银行的数据，这一问题在新冠肺炎疫情期间表现得最为明显：亿万富翁的财富增加了 4.1 万亿美元，而同时至少有 1 亿人陷入了极端贫困。2020 年是有观察记录以来全球亿万富翁比例增幅最大的一年。<sup>②</sup>

人类学或“人的”因素：这一因素可以在了解人类社会、心理甚至生物特征的巨大变化中发现，涵盖了个人主义与集体主义之间的关系、宗教和意识形态、人工智能和信息技术进入人类思维功能等系列问题，甚至还包括从性别的视角重新定义和解释人性。新冠肺炎疫情的积极因素之一，就是互联网基础设施和 IT 部门的快速发展，<sup>③</sup>以及人工智能技术的快速推广。美国科技预测平台 Metaculus 预测，到 2034 年，人类可以开发出人工通用智能，能够像个体人类一样思考和行动。<sup>④</sup>

面对如此复杂且接二连三的挑战，国家层面应作出适当的政策回应。这些问题均没有得到妥善解决，进而将目前局面归类为一场危机。

## 二、全球系统性危机的具体特征

从公共决策视角来分析，这场危机呈现出如下特征：第一，这场危机具有可预见性，而且反映了现代世界体系中不断累积的各种矛盾。事实上，现代世界体系本身就是资本主义的一种变异形式。以前，它可能在冷战的“迷雾”中掩盖了其内在矛盾，而后在 20 世纪 90 年代和 21 世纪头十年，随着苏联解体后新一轮全球化浪潮向新市场扩张的过程，又掩盖了这些矛盾。然

---

① “World inequality report”, 2022, <https://wir2022.wid.world/executive-summary/>

② 俄罗斯国加入了最富有的国家集团，7 月 12 日。 <https://www.forbes.ru/milliardery/448721-rossiu-vklucili-v-gruppu-stran-s-samym-vysokim-neravenstvom-bogatstva>

③ Хейфец Б. А., Чернова В. Ю. Новый глобальный экономический кризис: как изменится глобализация?// Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т.13. №4. С.34-52.

④ “When will the first general AI system be devised, tested, and publicly announced?” Metaculus, <https://www.metaculus.com/questions/5121/date-of-artificial-general-intelligence/>

而，到目前为止，这些矛盾已经变得如此之大，再也无法掩盖了。卡拉加诺夫（S. A. Karaganov）认为，资本主义（世界经济）现有模式的枯竭、无休止的消费增长、各经济部门的“金融化”以及现实与虚拟世界之间界限的模糊，导致整个体系的道德基础遭到毁灭性的侵蚀——这些道德基础曾经是资本主义具有进步性的根源。<sup>①</sup>

第二，危机加剧了以美国为首的西方国家与提出替代发展道路的国家之间的紧张局势，其中包括中国、俄罗斯和一些发展中国家。<sup>②</sup>专家们认为，被俄罗斯科学界称为“世界（全球）多数”<sup>③</sup>或“大东方”的非西方经济体经济崛起，是导致资本主义危机的因素之一。<sup>④</sup>

第三，这场危机的根源由来已久，跨越了社会主义和资本主义的多个发展阶段。因此，说它始于 2022 年或 2008 年是不正确的。这场危机在冷战时期已经持续了很多年。在许多方面，当时的资本主义集团和社会主义集团都开始经历类似的问题。例如，公共行政效率不断下降以及因对凯恩斯主义经济学（在西方）和计划经济（在苏联）的幻灭，导致新自由主义日益在这两个体系中盛行。反过来，这又导致社会主义体系崩溃，其意识形态被抛弃（或者更确切地说，被一种新的新自由主义意识形态所取代，最终导致了一系列相关的政治变革）。这一过程伴随着城市化和与之相关的“人口转型”、“福利国家”（在西方）和社会主义国家（在东方）财富的不断增长和生活质量的提高，导致了结构性的社会经济变化，这使得后共产主义国家经济改革变得极其困难，或完全不可能，并决定了北美和欧亚大陆移民流动的未来走向：从“全球南方”到“全球北方”（即西方）。巧合的是，西方国家，主要是美国，更多地从这些变化中受益。在某种程度上，其获得了政治方面的成功。这意味着相关国家被政治原因所操纵。正如美国人喜欢说的那样，“不是针对个人，只是公事公办”。整个西方世界的幸福和繁荣是建立在经济和政治

① S. A. Karaganov, “From the non-west to the world majority”, *Russia in Global Affairs*, 2022, Vol.20, No.5, pp.6-18.

② A. Lukin, V. Yakunin, “Eurasian Integration and the Development of Asiatic Russia”, *Journal of Eurasian Studies*, 2018, Vol.9, No.2, pp.100-113.

③ F. A. Lukyanov, “Is the global majority at the crossroad of world politics?” *National Strategy Issues*, 2023, Vol.2, No.77, pp.34-41.

④ S. A. Karaganov, “From the non-west to the world majority”, *Russia in Global Affairs*, 2022, Vol.20, No.5, pp.6-18.

的不平等之上的。马克思主义经济学家理查德·D·沃尔夫(Richard D. Wolff)认为,资本主义根本上是不民主的,既不稳定,也不平等。迪伦·苏利文(Dylan Sullivan)和杰森·希克尔(Jason Hickel)认为,尽管资本主义在制造贫困方面并不是唯一的,因为贫困可能来自任何一个下层阶级缺乏政治和经济力量的制度,但显然,资本主义世界体系的扩张导致了令人瞩目且漫长的贫困过程,其形成的贫困规模也是有历史记录以来最大的。<sup>①</sup>

苏联解体后,俄罗斯领导人与西方建立平等伙伴关系的所有努力均以失败告终,究其原因美国始终信奉和实施美国例外论和单边主义,不愿平等接纳任何新成员加入其主导的俱乐部。即使在这个“俱乐部”的内部,正如乌克兰危机所显示的那样,也几乎没有任何平等可言:欧洲国家甚至欧盟作为一个超国家实体,现在被迫牺牲自己的经济和政治利益,以支持大美国主义——即“西方集团”(或西方文明)臣服于美国霸权。西方的政治、军事和经济实力明显减弱,现在正在采取措施阻止自己进一步衰落。西方的战略组成部分之一,是挑起一场“新冷战”,试图通过一种外部“威胁”的幽灵来强化西方公众舆论的分裂和亢奋。<sup>②</sup>

第四,几十年来,塑造西方文明的基本原则被“民主发展”和“保护人权”的修辞所掩盖,但实际上这只是为了证明西方霸权的正当性,并在西方世界内部维持严格的等级制度。全世界都注意到,美欧政治集团的野心越来越大,即建立一套不受挑战的规则,要求世界其他地区遵循;在全球和地区范围内,任何不受美国控制的国家、组织或倡议都将被消灭。<sup>③</sup>

### 三、危机时期的公共政策和治理：进一步思考的要点

第一,只要这些根深蒂固的系统性矛盾还存在,全球体系就不会稳定。现在,以美国为首的西方寻求维持其主导地位,并通过运用各种形式的军事、

---

① D. Sullivan, J. Hickel, “Capitalism and extreme poverty: A global analysis of real wages, human height, and mortality since the long 16th century”, *World Development*, 2023, Vol.161, No.2, p.15.

② G. Simons, M. A. Glaser, “New Cold War and the Crisis of the Liberal Global Order”, *Outlines of global transformations: politics, economics, law*, 2019, Vol.12, No.3, pp.77-93.

③ T. A. Shackleina, “Leadership and contemporary world order”, *International Trends*, 2015, No.4, pp.6-19.

经济和媒体（信息、心理）胁迫，迫使其他国家（全球多数）遵守和接受现有的“游戏规则”。其中包括单边制裁和所谓的“否定文化”，其本质是试图在情感层面上塑造人们的世界观，以使某些政治力量受益。<sup>①</sup>与军事行动类似的国际制裁已成为美国外交政策武器库中最常用的工具之一。自 20 世纪 90 年代以来，全球实施的制裁有三分之二是来自美国。<sup>②</sup>仅 2023 年，美国就有 38 个生效的制裁项目。<sup>③</sup>制裁已成为全球化世界经济中争夺经济和技术主导地位的关键工具，甚至使军事对抗黯然失色。<sup>④</sup>

尽管 GDP 数据对西方不利，但西方国家仍试图将全球权力巩固在自己手中。今天，东亚和太平洋地区国家在全球 GDP 中所占的份额为 30%；而欧洲和中亚占 27%；北美排名第三，占 23%。任何反对这种事态的人都必须做好在上述任何或所有领域进行对抗的准备。这反过来又要求有适当程度的国家主权、调动本国政治和行政系统的能力以及在国际上谨慎选择伙伴。俄中关系的历史以及俄罗斯与东亚国家的互动表明，这些国家的领导人和政治精英对各自的战略目标和利益有着共同的理解。<sup>⑤</sup>

第二，包括中国和东亚国家在内的“全球多数”国家，尚未面临资本主义和社会主义国家在冷战最后几十年以及冷战结束后不久不得不对的那种结构性社会经济问题。这种结构性社会经济问题是社会对更大繁荣和福利的需求以及城市化水平的提高和出生率的下降。<sup>⑥</sup>西方解决这一挑战的“配方”几乎没有用处，因为这些配方植根于不平等和发达国家对欠发达国家的剥削。因此，这是一个发展和测试有助于克服这些问题的新科学理论和方法的问题。这只能是一项集体努力，因为在全球经济中，任何一个国家都几乎

① Y. G. Entina, “From ‘cancelled Russia’ to a country-civilization”, *Russia in Global Affairs*, 2022, Vol.20, No.5, pp.98-108.

② M. Karuka, “Hunger Politics: Sanctions as Siege Warfare”, *Sanctions as War*, 2021, pp.51-62.

③ Sanctions Programs and Country Information, OFAC, 2023, <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information>

④ R. Väyrynen, “Models of a New World: towards a Synthesis”, *Outlines of global transformations: politics, economics, law*, 2019, Vol.12, No.3, p.189.

⑤ A.V. Khudaykulova, “Geopolitical Triangles in the Context of International Security”, *Outlines of global transformations: politics, economics, law*, 2020, Vol.13, No.4, pp.53-73.

⑥ G. Martine, J. Alves, S. Cavenaghi, “Urbanization and fertility decline: Cashing in on structural change”, International Institute for Environment and Development, 2013.

不可能成功地进行变革。因此，需要越来越强调这一领域的社会科学发展和国际合作。

第三，鉴于政治意识形态危机越来越明显，其中大部分危机源于 19 世纪和 20 世纪的西方，因此，确实存在对于符合现代和“全球多数”国家的利益和社会文化（文明）特征的新意识形态的需求，而且不断增长。有专家指出，其中之一可能是中国的社会和政治秩序模式。然而，问题仍然在于中国模式是否可以将自己重塑为西方自由资本主义的全球替代品，并突破原有的世界体系，实现全球新转型。<sup>①</sup>

#### 四、当前形势和“3D”体系：对话、外交和发展

俄罗斯对乌克兰的特别军事行动，是自苏联崩溃以来不断累积错误的必然结果。它反映了一种政治现实，即俄罗斯的决策层并没有采取积极主动的行动，只是对美国领导层坚持的大美国主义和精心执行的理念做出的被动回应，而华盛顿精英所遵循的是所谓“不针对个人，只公事公办”。需要认识到的是，一旦俄罗斯公开谈论其“红线”，而不是威慑西方的预期目标，这些“红线”就成为俄罗斯和全球政治的陷阱。恰恰这些美国人推测没有人愿意发动核战争，所以无论画了多少条“线”，它们都不能真正起到威慑作用。

这就是为什么在格鲁吉亚的行动基本上没有成功之后，美国开始把乌克兰变成一个“反俄罗斯”的国家。在美国的支持下，俄罗斯在乌克兰的一切东西都瞬间被摧毁了，包括语言、文化、教育、媒体、历史以及与俄罗斯和其他俄语国家的关系。<sup>②</sup>我们正在目睹这一切的后果，包括全球分裂成两个阵营：一派把一切都归咎于俄罗斯，而另一派则不想选边站队。世界是分裂的，在联合国大会投票中，有 73% 的国家支持谴责俄罗斯在乌克兰行动的决议，其余的国家要么反对，要么弃权，其中包括世界上最大的经济体中国和

---

① A.V. Ryabov, “From Integrity to the New Split and Rivalry? (World-System and World Order in Changing Realities)” *Outlines of global transformations: politics, economics, law*, 2019, Vol.12, No.4, p.32.

② Лавров С. В. Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова на международном форуме «Примаковские чтения». 7 декабря 2022 г. [https://www.mid.ru/en/press\\_service/minister\\_speeches/1842506/?lang=ru](https://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/1842506/?lang=ru)

印度。<sup>①</sup>目前，中国已经设法保持了中立立场——这一点至关重要，不仅是为了保护中国自己的国家利益，也是全球稳定的重要因素。<sup>②</sup>

然而，这导致了国家本身的变化，即使是在美国，也存在分裂，人们因意识形态而分裂，因对立的价值观而分裂。需要认清这一事实，因为这对本文下一步的分析很重要。

今天，生活在世界上的人们见证了国家与社会之间的矛盾。从历史上看，社会创造国家是为了规范社会生活和解决冲突，但在当今社会中，国家对社会控制的力量越来越强。事实上，这已经成为所有坚持新自由资本主义现代概念和全球化模式的国家和政治制度的共同特征，尽管这极易引发学术争论。仍然存在一种合理的担忧，即国家垄断了所有强制手段，并将所有资源（包括科学和技术资源）集中在自己手中，以塑造公众舆论，促进自己的利益，并将其定义为“国家利益”。无论在这里选择应用什么理论（新马克思主义、相对主义、现实主义），很明显，这些利益与国家声称代表的社会利益都毫无关系。事实上，这种矛盾是国家和全球层面公共政策制定的基本要素之一：跨国政治和商业精英往往比各自的民众和社会更容易彼此达成协议；商业精英可以通过塑造媒体叙事和使用社会经济工具来操纵，从而在几十年内忽视社会的根本利益和需求。正是政治精英们的“重生”，在许多国家遵循这种模式，使美国的霸权得以持续这么长的时间。

考虑到这一点，我们认为有可能通过依靠“3D”系统：对话（Dialogue）、外交（Diplomacy）和发展（Development），找到一条摆脱当前危机的道路。

对话：由国家来组织谈判，而对话只能由社会机构来实施。世界上有越来越多的需求，不是对秩序的需求，而是对战略同理心的需求，这可以被解释为在不放弃自己的信仰、不寻求改变他人信仰的情况下，理解和认识他人需求的能力。<sup>③</sup>

外交：外交是解决争端的唯一手段。在一个全球大国积累了足以摧毁地

① Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию «Гуманитарные последствия агрессии против Украины». 24 марта 2022 г. <https://news.un.org/ru/story/2022/03/1420532>

② B. Yu, “China’s neutrality in a grave new world”, *Russia in Global Affairs*, 2022, Vol.20, No.3, pp.118-124.

③ I.A. Safranchuk, “Empathy is the best strategy for diplomacy”, *Russia in Global Affairs*, 2022, Vol.20, No.2, p.54.

球上所有生命的军事力量的现实中，不能依靠武装对抗来解决冲突。此外，随着科技进步，混合战争和操纵公众舆论被更多地运用，从而对专业外交的需求变得更加关键，包括三边外交。这是一种常用的国家之间相互作用的形式，形成了所谓的“权力三角”的各种配置。<sup>①</sup>随着资本主义制度的衰落，“少数人的外交”已经失去了所有的可信度，发展中国家不再将少数人达成的协议视为“国际社会的立场”。<sup>②</sup>

发展：今天有很多关于民族国家复兴的讨论。尽管没有人否认全球化的力量，但从长远来看，现实可能会回到原来的样子。罗素·伯曼（Russell Berman）认为，新冠病毒大流行的危机加速了民族国家重新成为国际政治中的主导角色。与国际组织相比，民族国家行使权力的能力在管理新冠肺炎疫情方面更为重要。<sup>③</sup>新冠肺炎疫情和其他近期事态的发展表明，全球经济链条和网络是如此的脆弱，不堪一击。我们正面临着不可避免的碎片化和区域化<sup>④</sup>：要么基于地理因素，要么基于共同利益（金砖国家、上海合作组织、东盟）。<sup>⑤</sup>但我们必须回答的关键问题是：现代社会发展的核心思想应该是什么？国家利益的发展和形成不应以 GDP 增长作为衡量成功的唯一标准来理解，而应从社会和人类发展的角度来理解，因为它关系到人类的幸福、进步和对未来的保障。

因此，“3D”范式必须被置于现代国家决策方法的核心，而且决策必须以有关社会的核心价值为基础和导向，并考虑到该社会的历史和当代特点，并强调人的发展。

（翻译 曹 亮，广西建设职业技术学院教师）

---

① D.A. Degterev, M.S. Ramich, “Strategic Triangles and Balancing in World Politics”, *Outlines of global transformations: politics, economics, law*, 2021, Vol.14, No.3, p.25.

② S.V. Lavrov, “Genuine multilateralism and diplomacy versus a ‘rules-based order’”, *Russia in Global Affairs*, 2023, Vol.21, No.4, pp.72-81.

③ “Russell Berman on the Nation-State’s Re-Emergence, Globalization’s Decline, and the International Politics of COVID-19”, May 7, 2020, <https://www.pressreleasepoint.com/russell-berman-nation-states-re-emergence-globalizations-decline-and-international-politics-covid-19>

④ Фрагментация и регионализация международного порядка// База глобальных трендов и вызовов, связанных с развитием человеческого потенциала, с учетом влияния пандемии COVID-19. Высшая школа экономики. [https://ncmu.hse.ru/chelpoten\\_trends/regionalism](https://ncmu.hse.ru/chelpoten_trends/regionalism)

⑤ A. Lukin, V. Yakunin ed., *The roads and belts of Eurasia, National and international development projects in the Eurasian space and prospects for their integration*, Moscow, 2019.

## 俄罗斯外交政策中的科学外交：新目标、新挑战和新机遇

马克西姆·维利索夫\*

### 一、俄罗斯外交政策中的科学外交与“东方支点”

2023年3月31日，俄罗斯总统签署通过了新版《外交政策构想》<sup>①</sup>，试图进一步推动俄罗斯外交政策“转向东方”。<sup>②</sup>

尽管一些观察家们以“俄罗斯不再谋求向西”<sup>③</sup>为主题发表自己的观点，但普遍认为，这种“转向”并不代表俄罗斯的战略意图已经清晰，并非其自主选择——并且严重缺乏概念上的理解。<sup>④</sup>

就像2022年在布鲁塞尔所看到的，作为地理上、文化上和历史上都隶属于欧洲的一个国家，俄罗斯却不断被西方制裁，以“否定文化”的方式被人为地排除在“欧洲花园”<sup>⑤</sup>之外。但该过程渊源深刻具有相当的复杂性。<sup>⑥</sup>

---

\* 马克西姆·维利索夫 (Maksim Vilisov)，莫斯科国立罗蒙诺索夫大学政治科学学院国家政策系副教授，俄罗斯科学院社会科学信息研究所首席研究员。

① Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 31 марта 2023 г.) МИД РФ. 31 марта 2023 г. <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/?lang=ru>

② Торкунов А. В. Международные исследования: хаос или плюрализм?// Полис. Политические исследования. 2019. №5. С.7-18.

③ V. A. Ilyin, M.V. Morev, “Unusual clarity. Russia is no longer the West”, *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2023, Vol.16, No.2, pp.9-34.

④ Савченко А. Е., Зуенко И. Ю. Движущие силы российского поворота на Восток// Сравнительная политика. 2020. Т.11. №1. С.111-125.

⑤ J. Borrell, “European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme”, October 13, 2022, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration_en)

⑥ 作者认为该过程发生在2008—2009年的全球金融危机之后，当时俄罗斯如不在涉及政治和经济主权等领域做出重大让步，将无法进入西方。2009年版《国家安全战略》的通过标志着“转向西方”（非“转向东方”），这在俄罗斯学界还不能公开讨论。См. Торкунов А. В. Международные исследования: хаос или плюрализм?// Полис. Политические исследования. 2019. №5. С.7-18; Савченко А. Е., Зуенко И. Ю. Движущие силы российского поворота на Восток// Сравнительная политика. 2020. Т.11. №1. С.111-125.

按照布鲁塞尔和华盛顿的指令，俄罗斯保持“欧洲国家”地位的唯一可能方式，就是溶解于“集体西方”之中。对俄罗斯来说，这当然是生死存亡的威胁。不过，俄罗斯的“转向东方”虽然意愿强烈，但显然这种意愿是迫于外部压力，更是“转向西方”失败的自然延续。对于俄罗斯“转向东方”的外交策略有必要从其发展的动力、挑战和机遇进行分析。更重要的是，这一外交策略需要俄罗斯进行“去西方化”——苏联解体后俄罗斯在政治、思想、文化等不同领域发生的“西方化”进程的反转。<sup>①</sup>

在新版《外交政策构想》中，俄罗斯官方首次指明科学外交为政策工具。根据科学外交的三大支柱，<sup>②</sup>这将意味着至少有必要在两个维度上不断推进：“外交的科学性”和“科学实现外交”。但是，一直以来，由于俄罗斯外交政策及其在所有领域的科学合作呈现“以西方为中心”、“以安全为导向”和“回应式的”特征，甚至在冷战期间也是如此，这导致了俄罗斯外交现实面临巨大挑战。然而，俄罗斯外交政策又必须是多方面的（多文化、多极、多维度）和积极主动的，为此，其中提出了如下新目标：领略文化和文明，阐述世界观和愿景，以及未来几十年的新世界计划。这一切关系到包括外交政策在内的各种理念的不断涌现。然而，在当代的俄罗斯，这有可能吗？如果说“有”，何种机构和行为者可以参与这一过程？

## 二、研究设计和研究工具

这项研究的理论框架与“软实力”、“话语实力”<sup>③</sup>、“政策理念”<sup>④</sup>等

① См. Савченко А. Е., Зуенко И. Ю. Движущие силы российского поворота на Восток// Сравнительная политика. 2020. Т.11. №1. С.113-114.

② 科学外交的三大支柱即外交的科学性 (science in diplomacy)、外交服务科学 (diplomacy for science)、科学实现外交 (science for diplomacy)。See R.O. Reinhardt, “Russian Science Diplomacy at a Crossroads: Positive and Normative Analysis”, *MGIMO Review of International Relations*, 2021, Vol.14, No.2, pp.92-106.

③ См. Денисов И. Е. Концепция «дискурсивной силы» и трансформация китайской внешней политики при Си Цзиньпине// Сравнительная политика. 2020. Т.11. №4. С.42-52.

④ See J. L. Campbell, “Institutional analysis and the role of ideas in political economy”, *Theory and society*, 1998, Vol.27, No.3, pp.377-409; Вилисов М. В. «Фабрики мысли» или «кузницы идей»? ценностная повестка аналитических центров стран еаэс в контексте государственной политики// Политика наука. 2023. №2. С.203-233.

诸多概念密切相关。从更低层次的视角来说，该研究的对象包括“思想生产者”——智库和“思想领域”（fields of ideas）——“知识机制”（knowledge regimes）。<sup>①</sup>

从方法论的视角来看，这项研究对于社会科学中所谓的“观念转向（ideational turn）”研究的三个主要工具：制度建构主义（institutional constructivism）、话语建构主义（discursive constructivism）和“制度逻辑（institutional logic）”方法，具有方向性的指导意义。<sup>②</sup>

### 三、俄罗斯外交政策中的“思想领域”

俄罗斯新的外交政策目标应该是建立一种至少要与西方国家相媲美的软实力，但对于俄罗斯来说，绝非易事。因为在帝国时期、苏联时期和苏联解体后，俄罗斯的政治制度和专家团体受西方知识分子的影响，即使不是几个世纪，也有几十年了。尽管在新外交政策理念中，俄罗斯宣称自己是“文明国家”，但它在对内对外的具体含义上还远没有明确，仍有很长的路要走。不过，中国的经验可能会对其有所帮助和借鉴。鉴于中国在国际上的制度建构能力，其所提出的“话语性权力（discursive power）”<sup>③</sup>概念似乎适用于俄罗斯。然而，这只是一个框架而已，其中应该包涵多种思想理念：现代性、多样性和可操作性且具有吸引力。在西方的政治文化中，智库负责将其成果推广到政治领域，而俄罗斯的智库又在多大程度上有能力完成这项工作呢？

始于2022年的这项研究<sup>④</sup>试图考察如何产生不同类型的理念。根据坎贝尔的分类，欧亚经济联盟成员国的智库提出了框架、范式、项目和公众期望

---

① See J. L. Campbell, O. K. Pedersen, “Knowledge regimes and comparative political economy”, in D. Béland & R. Cox (eds.), *Ideas and politics in social science research*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp.167-190.

② Шмерлина И. А. «Институциональная логика»: критический анализ направления// Социологический журнал. 2016. Т.22. №4. С.110-138.

③ Денисов И. Е. Концепция «дискурсивной силы» и трансформация китайской внешней политики при Си Цзиньпине// Сравнительная политика. 2020. Т.11. №4. С.42-52.

④ См. Вилисов М. В. «Фабрики мысли» или «кузницы идей»? ценностная повестка аналитических центров стран ЕАЭС в контексте государственной политики// Политика наука. 2023. №2. С.203-233.

等四种类型，最终形成了两种类型的理念：“框架”（frames，一种作为符号和概念的理念，帮助政策制定者向公众阐释政策解决方案的合法性）和“范式”（paradigms，一种作为精英假设的理念，限制政策制定者可采用的有效解决方案的认知范围）。<sup>①</sup>通常，智库在政治可持续性方面能够发挥积极作用：侧重于向民众解释政策并提供对话和讨论的平台，<sup>②</sup>但在战略形成过程中并不能为形成创造性解决办法提供必要的环境。事实是，所有欧亚经济联盟国家都认同的“以共识为导向”的知识机制却使情况恶化：关于重大战略问题，几乎不存在公开和竞争性的公众讨论。如果把美国外交政策的“思想领域”经常比喻为“大卖场”的话，<sup>③</sup>那么，俄罗斯的外交政策充其量可以比喻为“理念展示”。

然而，从制度的角度来看，外交政策是俄罗斯最前沿的“思想领域”之一。俄罗斯最为重要的几家国际问题智库，例如，俄罗斯科学院世界经济与国际关系研究所（IMEMO）、俄罗斯外交部下属莫斯科国际关系学院（MGIMO）、俄罗斯国际事务委员会（RIAC）和瓦尔代辩论俱乐部（Valdai Discussion Club）<sup>④</sup>，都在这一领域运作，涵盖了俄罗斯外交政策和国际关系领域的大部分专家。此外，在学术体系中也有强大的研究机构和学校作为支撑。例如，俄罗斯科学院非洲研究所<sup>⑤</sup>负责组织“俄罗斯-非洲”峰会，是非洲事务专业知识的中心。最近改组的俄罗斯科学院中国与现代亚洲研究所<sup>⑥</sup>，有望成为亚洲研究的主要中心。

但构建这样的研究机构组织体系，能够在迅速变化的全球关系中为外交政策提供各种思想理念吗？提出这个问题有如下三点原因：第一，这些学术

① See J. L. Campbell, “Institutional analysis and the role of ideas in political economy”, *Theory and society*, 1998, Vol.27, No.3, p.385.

② См. Вилисов М. В. «Фабрики мысли» или «кузницы идей»? ценностная повестка аналитических центров стран ЕАЭС в контексте государственной политики// Политика наука. 2023. №2. С.203-233.

③ See D. Drezner, *The ideas industry: how pessimists, partisans, and plutocrats are transforming the marketplace of ideas*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

④ Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences (IMEMO), <https://www.imemo.ru/en/>; MGIMO University, <https://english.mgimo.ru>; Russian International Affairs Council (RIAC), <https://russiancouncil.ru/en/?ysclid=lkhwlekpgh693073286>; Valdai Discussion Club, <https://valdaiclub.com>

⑤ Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, <https://www.inafran.ru/en/>

⑥ Институт Китая и современной Азии Российской академии наук. <https://www.iccaras.ru>

机构大多成立于苏联时期，是苏联政治和行政体系的一部分，通过正式和非正式的机制为政策制定和决策提供专业知识，然而，并非所有研究机构都能根据决策者的最新需要成功转型并生存下来。为了弥补这种专门知识的缺乏，俄罗斯建立了新研究机构，如瓦尔代辩论俱乐部和俄罗斯国际事务委员会。

第二，俄罗斯政治和知识精英的“西方化”早在苏联解体之前就开始了。“冷战”对这一进程起了很大的促进作用。苏联当局要求智库把他们的专业知识集中于美国和北约国家，这是合理的。苏美专家之间的“二轨”交流对“冷战”时期的军备控制和地缘政治稳定进程具有重要意义，这是科学外交的第一个成功范例。然而，在苏联解体后，新的俄罗斯领导层和专家团体没有足够的资源来调整他们的专业知识，以适应迅速变化的全球化世界。事实上，当代俄罗斯对“非西方”国家和地区的专业知识并不比苏联时期强，而这些国家和地区在“多极”和“多边”世界中的重要性却急剧上升，相应的专业知识差距不可能立即得到弥补。

第三，俄罗斯政治的制度设计与苏联时代相比发生了变化，这也涉及政策制定过程和专家的参与。在公共政策和行政管理的许多领域，机制建设和沟通变得更加包容和透明。然而，由于没有共同的“游戏规则”，公共政策的每个领域都有自己的一套正式和非正式的机制和做法，这必然影响到政策的制订过程。专家们参与得最多的领域是与管理过程有关的经济领域，其中，利益集团之间的相互作用和竞争，为公共政策提供了广阔的“思想领域”。由于一些议题的保密性和战略价值，安全问题则是专家参与最少的领域，且受到严格限制。传统上，外交政策被认为是安全领域的一部分。

因此，出现了一个非常有趣的状况：由于制度设计上的问题，俄罗斯最强大的智库在促进外交政策形成方面却有着最大的局限性。本研究将从“观念”的角度来审视这些问题。

#### 四、从“观念”的角度透视俄罗斯制度设计

“制度建构主义”有利于理解“思想路径依赖”的内涵，<sup>①</sup>也解释了俄

---

<sup>①</sup> См. Шмерлина И. А. «Институциональная логика»: критический анализ направления// Социологический журнал. 2016. Т.22. №4. С.111.

罗斯外交政策的制定过程存在着极大的惯性。在 2014 年乌克兰危机发生之后，俄罗斯与西方的关系已经十分明朗，但俄罗斯仍花了 9 年时间来调整外交政策理念。现在，随着战略目标更加明确，这一过程将会加快，但我们不应抱有任何幻想：实践领域的旧剧本以及教育领域的旧教科书仍将在很长一段时间内成为“思想路径依赖”的主要因素。

“话语制度主义”<sup>①</sup>有助于理解卡斯滕森（M. Carstensen）和施密特（V. Schmidt）所描述的“观念力量”（ideational power）的内涵。<sup>②</sup>“亲西方”的观念力量将长期存在于“思想领域”，这是科学工作的本质，至少在现代社会科学中就是如此。在精神上，不挑战“观念力量”的地位，“重返亚洲”几乎是不可能的。

“制度逻辑”<sup>③</sup>有利于理解各种体系的内部纷争。政治专业知识作为一种制度的修正，在三种不同层面的“制度逻辑”下运行：“专业层”（由学术界和专家团体为代表）、“管理层”（由负责该领域管理的国家官员为代表）和“信任与忠诚”议题（涉及政策制定者和决策者）。第一层面，要求独立和自由，重视声誉；第二层面，要求透明度、问责制和重视效率；第三层面，需要进行无限的协商和支持，并重视忠诚度和保密性。这些“制度逻辑”间的竞争，导致俄罗斯智库和专家群体之间呈现“拼凑性”的关系：事实上，同一类专家们可能组成不同智库的工作组和讨论小组，而且其中只有一部分专家可能对“思想领域”有所贡献，为政策制定者所用。

通过总结上述特征，人们可以了解俄罗斯外交政策的全貌。

首先，“思想路径依赖”将不利于西方以外的科学外交“思想领域”的发展，但在俄罗斯采用新的外交政策概念之后，其影响力将缓慢下降。

其次，思想领域中的“观念力量”、“亲西方力量”将依然保持强大，并具有稳定性，但也可能在一代人里发生变化——如果能够成功克服“思想

---

① Шмерлина И. А. «Институциональная логика»: критический анализ направления// Социологический журнал. 2016. Т.22. №4. С.112.

② See M. Carstensen, V. Schmidt, “Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism”, *Journal of European Public Policy*, 2016, Vol.23, No.3, pp.318-337.

③ Шмерлина И. А. «Институциональная логика»: критический анализ направления// Социологический журнал. 2016. Т.22. №4. С.112-114.

路径依赖”。

再次，“制度逻辑”间的竞争给“思想领域”带来了真正的希望，因为它通过正式和非正式关系的结合带来了灵活性，并为俄罗斯最好的智库奠定了坚实基础。

因此，在很长一段时间内，俄罗斯外交政策中的“思想领域”将以“展示”的形式发挥作用。而在国际上，应尽可能多地让参与者参与并了解这种“展示”，利用开放的国际论坛，交流思想，不断支持这一进程。

## 五、结论

鉴于本研究所描述的上述结论，有理由对本文开头提出的问题给出肯定的答案。当然，俄罗斯有潜力为“转向东方”提供必要的思想基础，并用科学外交的相关手段支持这一政策。正如俄罗斯以往经常发生的那样，问题存在于其内部。

俄罗斯专家团体和政治精英们必须克服“思想路径依赖”，构建一个具有竞争性的“知识机制”，以防止亲西方“观念力量”的垄断，并为其外交政策创造出能提供真正的“多边”思维的政策理念。科学外交可能成为实现这些转变的有效工具。从这个意义上讲，中国的“话语权”立场似乎完全适用于俄罗斯。

（翻译 杨 辉，潍坊医学院外国语学院副教授）

## 新国际条件下中俄关系的高目标

蓝志勇\*

当今世界，局势多变。俄乌冲突，全球关注，不少国家明里暗里以不同的方式有限介入；中美关系扑朔迷离，在竞争、对抗中寻求合作与发展；颠覆性科技不断涌现，持续改变全球的生产结构、经济条件、社会乃至国家与国家之间的关系。大国博弈、交通、语言（翻译软件和双语人才丰富）、资金、技术、通讯全球化融通、人口大量流动和全球市场的一体化趋势使国际关系日趋复杂；同时，冷战思维的回归，也使不少国家面临沉重的选边站的压力。在高科技战争冲突风险巨大、全球经济联系日益加深、世界最需要理解、合作和互动的时候，不和谐的声音却此起彼伏。有识之士认为，当今世界，沟通不足，外交智慧不足，深度的自我反省与改进也不足。确实是，在人类世界最需要合作的时候，却出现了强大的不和谐之声，鼓动分割与对抗；在世界最需要外交智慧的时代，外交事件却常常被处理得生涩无序；在世界最需要同理心的时候，总是有人想要强加于人……新的矛盾、新的形势，是严峻的新挑战，需要用新的战略、新的思维和新的方法来应对。

### 一、外交是国内政治和发展需求的延伸

公共政策研究者一直认为，外交是内政的延续。国际关系领域也有认同这一看法的学者。国内政治和发展需求决定国家外交政策的例子非常多。比如，中国西汉王朝认为只需自给自足，因而与西域的交往仅仅局限在有所了解与沟通上；明朝强大，郑和下西洋只是为了向海外做宣传和展现神威；清朝少数民族统治，国内丰衣足食，采取的策略是闭关锁国；新中国建国初期维护新生政权是第一位的，外交上一边倒，敌友分明；而改革开放以来的中国需要国际人才、国际科学技术、国际市场，因此就有开放、入世、参与国际事务等比较宽松和开放的外交政策。

---

\* 蓝志勇，清华大学公共管理学院教授。

美国也是如此。美国的第五任总统门罗当时提出一个外交宣言，三条原则是：美国要独立发展，不参加欧洲事务也不受欧洲节制；捍卫美国利益，保护美国后院，反对对拉美继续殖民；不干预世界事务也不接受干预。当时美国正在全力发展国内经济建设，无力干预世界问题或与欧洲人搅和，也不愿意欧洲人干预美国的发展和在拉美扩展势力。二战前，美国总统罗斯福并不想卷入战争，但日本在高速发展后实力强大，需要市场和资源，军国主义抬头，军事扩张，抢夺地盘，把周边国家拖入战火，并轰炸珍珠港，迫使美国参战。全球化是里根时期需要解决国内经济发展乏力的举措，减税、分权、转移技术和扩展市场，推动了新的国际市场格局的形成。特朗普则是在国内贫富悬殊扩大、产业转移、移民增多的情况下执掌美国政治权柄的。特朗普的重要工作就是要给美国人民创造工作机会，防堵移民，对付他自己认为要对付的问题。这些说明外交政策是内政需求延续的例子不胜枚举。

有一个大家往往容易忽略的问题，也是许多外交冲突的一个源泉，那就是，大国内部政治过程中产生的领导人往往缺乏对国际事务的深刻理解，缺乏对他国政治、文化的同理心。长期的国内工作经验和政治博弈影响了他们对国际事务的理解，上台后需要比较长时段的学习才能适应。比如，美国总统是通过内政过程中的博弈、借助公民情绪、在公民选举过程中产生的，里根、小布什、特朗普这些领导人都是没有国际交往经验和长期国外生活经历的政治人物，选战胜利后突然面对复杂的世界和自己不熟悉的文化，过去短暂旅游性的对国际文化的了解是不够的，影响他们的判断和决策，需要重新学习。而过去有长期海外经验的人往往缺乏国内政治的人脉和感觉，不容易在国内政治中崛起，形成领导地位与外交知识的剪刀差。这也是外交工作中需要认真关注的问题。

## 二、国际关系理论也一直在变化之中

外交的目标、方式和方法是随着国内发展的需求不断变化的，国际关系理论自然也是如此。在前现代，强权、征服、兼并被认为是自然现象。武力强大者征服的领地和强抢的资源可以据为己有。从进攻方的角度来说，“远

交近攻”、“策略性兼并”等是常用的理论。从防守方来说，保家卫国，保卫领土安全，就是捍卫身家性命、没有任何余地的生死搏斗。进入现代，国际社会总结了历史上无休止厮杀、牺牲无数、但得不到可持续利益的经验，开始通过沟通，互相尊重领土主权，讲究谈判和经济补偿。这个过程中，有几个重要的里程碑。一是 1648 年 30 年战争后欧洲国家签订的《威斯特伐利亚和约》，确定要互相尊重领土主权，不随意侵犯他国，避免无谓的厮杀。二是一战后的《凡尔赛和约》，打完了，痛定思痛，用盟约的方法禁止战争。但由于战败国德国认为战争赔款不公平，养足了精气神后又借机挑起了第二次世界大战，挑战和约。三是二战行将结束时订立的《雅尔塔协定》，由英美苏三国主导，是东、西方战胜国共同订立的协定，对战后国际秩序进行安排，以形成一种平衡的世界安全格局，防控国家之间的冲突和战争。由于利益不好分，柏林城竟然被英美势力和苏联势力一分为二。

无可否认，二战后的格局维持了半个多世纪的世界和平，其间，强权依然有相当的市场，名言是“小国无外交”。但强权之间达成了协议，同意容忍不同，宁可冷战，也避免诉诸武力。二战中九千万人死伤的惨剧，特别是后期原子弹的杀伤力，给人们带来的震撼，提高了人们对战争的警觉。

从 20 世纪 80、90 年代开始，随着英美的全球化私有化运动、苏联的解体、中国和全球范围内的改革，世界多种思潮风起云涌，出现了后现代理论。后现代的主题词是“权威表述”，意思是“各说各的话，各弹各的调，各说各的理，争夺话语权”，叫得响说得圆的，就是真理，就是权威表述。不同的声音也不断出现，不相信中心的强权，努力争取自己的利益和权力，争夺话语权进行权威表述。一方面，这是全球发展、各国觉悟的一种表现；另一方面，也使得现有的雅尔塔国际秩序受到了挑战。例子包括有极端组织的自我膨胀和陶醉；有苏联解体及俄罗斯与周边国家的争端（包括俄乌冲突）和其他类型的安全危机，有英国的脱欧，有美国的逆全球化行为。在混乱的国际思想秩序的情况下，中国提出了人类命运共同体的构想。

总体来说，近代以来的国际关系理论必须重新思考世界外交的新格局，如何让世界各国达成共识或者说在哪一个方面达成共识，是我们这个时代的新挑战。

### 三、新时代的新挑战

当前，中俄关系处于历史上一个重要的机遇点。中国人民是重感情的民族。当代中国人历经了中国改革开放的成功，开始在国际事务中充满自信。他们中许多 20 世纪 40、50 年代出生的中国人，对俄国有着浓厚的情结。他们熟悉列宁、托尔斯泰、高尔基、柴可夫斯基；钦佩卫国战争中的英雄，与《钢铁是怎样炼成的》《静静的顿河》《卓娅和舒拉的故事》等共同成长，唱着《莫斯科郊外的晚上》《三套车》《小路》等歌曲娱乐；更有不少开国领袖的子女和那一代精英人物留学苏联的经历。可以说，苏联在他们的心中有一个特殊的位置。中国人民感谢苏联对新中国的建立以及国家经济建设和工业化的巨大援助，对俄国自满清以来对中国的欺凌和不平等对待并不刻意宣传，对后来中苏论战、珍宝岛事件等并没有过多提及。幼年的儿歌、童年的记忆、老大哥的形象，具有难以言喻的心理功效。除了地缘政治的考量，这些因素是中国走上改革开放道路后中苏关系迅速缓和的重要原因。这一代人对决策还有影响，是中俄关系改善、超越历史的重要契机。

21 世纪的世界是动荡和变化的世界。不但各国政治经济社会环境的变化巨大，诉求多元，颠覆性的新技术也不断涌现。规模性全球商品流通、高速交通工具、通信咨询能力、语言翻译工具、航海航天技术……特别是“互联网+”驱动的第四次工业革命，给人们不断带来惊喜和惊诧。人类的生产力和创新能力不断提高，开始思考与大自然和谐共存的大问题，如联合国倡导的《2030 年可持续发展议程》。人们担心，人类的争端与他们现有的技术能力，也可能成为地球家园毁灭的根源。碳排放引起的全球升温，生物技术失控带来的对生命的威胁，大当量原子技术对人类的虐杀，自动驾驶、生产、智慧服务、教育、医疗对人工的替代，都是对和平世界和稳定生活的威胁。世界已经与过去不一样了。过去的技术不断改变生产工具，改变社会生活，而当今的 AI 技术和生命科学技术在改变人本身。将来的人、社会生活、国际关系的形态的不确定性越来越大。但有几条是越来越清楚了。一是土地和资源的重要性越来越小，人力资源、智慧能力的重要性越来越大（新加坡、以色列都是资源缺乏的地方，但发展能力和水平远超许多资源丰富的国家。

中国还是过去的中国，但改革开放后，在同样资源禀赋的条件下取得了天翻地覆的变化。二是人类生产能力已经极大增加。物产丰富，GDP 和卡路里生产的水平都已经超过全球 80 亿人口的需求，难点其实在分配制度。三是新技术，如武器、通讯、医疗、生命科学、“互联网+”、人工智能等层出不穷，人类的生产能力与破坏能力与日俱增。新能源革命（太阳能、风能和储存技术）将使原有的能源依赖方式得到根本性转变。四是技术不仅在改变工具，提高生产力，还在改变人本身，从生命结构、生命意愿，到存在的权利。人工智能会创造出神族（掌握别人命运的人）和蚁族（命运被掌握的人）。《红楼梦》有一句名言，“假作真时真亦假”。当机器人的强大功能能替代人的时候，真人的价值就成了一个问题。

当人们看到“旅行者二号”从宇宙视野回望地球和太阳系拍摄的照片时感叹，原来地球在宇宙空间是如此渺小、脆弱、不值一提。人类的生命与宇宙长河的历史相比更是如此短暂，弹指一挥间。我们能为后代和人类留下什么？看着飘摇在宇宙空间的渺小地球和居住在地球上渺小的人类，他们的矛盾、争端，你死我活的冲突，意义何在？英国小说《格列佛游记》中有关于小人国的描述，讲述了巨人看到小人国为鸡蛋从大头打开还是从小头打开连年征战不休的故事。人类如何能避免自我虐杀和对蝇头微利的追逐，找到文明解决争端的有效方法？难道除了武力冲突、钩心斗角、消灭生命之外，不能找到别的道路吗？几千年的人类文明，为什么又开始要走老路？或许，这正是未来国际关系理论必须要有所突破的地方。

#### 四、对中俄关系未来的展望与期望

中俄两国是体量巨大的邻国，同为联合国安理会常任理事国，是负有全球责任的世界大国。中俄有历史上的磕绊，也有深厚的友谊和情感。特别是依然健在的一代人不少有强烈的文化共鸣。习近平总书记在最近访俄的讲话中说：“10 年前，我当选中国国家主席后，俄罗斯是我访问的首个国家。10 年来，我 8 次到访俄罗斯，每次都乘兴而来，满载而归，同普京总统一道开启了中俄关系新篇章。中俄两国互为最大邻国和全面战略协作伙伴，同为世

界主要大国和联合国安理会常任理事国。两国都奉行独立自主的外交政策，都将中俄关系置于本国外交优先方向。……我同普京总统保持密切工作联系，在双边和国际场合先后 40 次会晤，为两国关系和各领域合作擘画蓝图，就共同关心的重大国际和地区问题及时沟通对表，为双边关系持续健康稳定发展牢牢定向把舵。……我期待同普京总统一道，共同擘画未来一个时期中俄全面战略协作伙伴关系发展新愿景、新蓝图、新举措。……中俄两国必将为人类文明进步作出新的更大贡献。”<sup>①</sup>

在 21 世纪人类文明面对新挑战的时候，中俄人民需要有博大的胸襟、高瞻远瞩的视野，共同创造一个人类想要前往的和平、美好、繁荣、公平、幸福的新文明，一个我们想要去的未来。二战后的雅尔塔体系是东西方大国共同构建的，超越了过去传统的欧洲威斯特伐利亚体系，不是完全的西方体系。这一体系虽然不完美，但勉强给二战后的世界带来了近八十年的和平（除了局部战争）。未来的努力，更需要全球的合作，要超越雅尔塔体系，为人类社会带来更加稳定持久的和平与繁荣。中俄两国是世界大国，又有良好的信任基础，应该努力设定高目标，为新技术条件下的世界文明作出自己的贡献。中国老子的哲学智慧对于国际关系理论其实有重要的启示。他的哲学提倡的第一层次的理论是“人法地”，即：地域的文化、传承、政治、经济、风土人情和心理契约是秩序与和平的重要基石，需要尊重和遵循。这也是传统和平需要维护的根本。许多国家从自己的利益和文化遗产出发，要求得到尊重。相互尊重才能得到世界和平。但“人法地”并不是人类文明的最高层次。第二层次中，“地法天”，就是说，在地域规则之上，还有更高层次的规律，即头顶的星空和心中的道德定律——可以解释为，人类对于“和平、幸福、繁荣”理想的共同追求，需要得到基于公平、正义法则的尊重。要有真正持久的世界和平，大家都需要尊重公理，一种国际关系中共同接受的超越地域利益诉求的更高的原则。当然，老子哲学还有更高层次的理论，如“天法道，道法自然”，在此不过多阐述。但基本理念是，“天”的规律，从属于“道”的要求，而“道”的规则，来自广袤的大自然，是宇宙的核心要义。

---

<sup>①</sup> 习近平：“踔厉前行，开启中俄友好合作、共同发展新篇章”，2023 年 3 月 20 日，[https://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/202303/t20230320\\_11044353.html](https://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/202303/t20230320_11044353.html)

人类世界的合作协同、人与自然的共生共存，需要追求道法自然的科学的宇宙原理。古老的东方智慧，或许能在新国际关系理论方面，给我们新的启迪。不少学者还在强调国际关系中的东方或者西方理论，而晚清官员陈宝琛说过一句很重要的名言：“文明新旧能相益，心理东西本自同”。不论东方西方，在应对“人”的问题、处理“人的世界”中的关系时，都有相同的诉求，或许他们处在不同的发展阶段，但在更高的哲学和行为规律层次，古、今，东、西往往会有惊人的相似之处。或者，这些相似之处才是人类文明共生共存和共同发展的根本所在，等待我们去发掘和提炼。

## 新时期俄罗斯外交政策及中俄合作的定位分析

安德烈·斯科利巴\*

自冷战结束以来，世界秩序的变化一直是世人所关注的焦点。尽管从 20 世纪 90 年代到 2000 年前后，世界秩序一直以美国的单极主导为标志，但是关于新的多极国际体系（多中心国际体系）的理念和探讨却越来越频繁地出现在俄罗斯政治与科学的话语体系中。该话语体系不仅强调国际权力中心分布的多样性，更强调了世界没有重现冷战期间两极对峙的格局。

总体而言，以美国为首的“西方集团”已经很难完全把握当前世界秩序的发展与走向。一方面，由于过去“西方集团”在国际体系中存在巨大的累积性权力，大量国际进程和机构不仅仅受到“西方集团”的影响，从某种程度上来说，它们是完全处于“西方集团”的意愿和决定的控制之下。2022 年，由“西方集团”发起的针对俄罗斯的“全面围剿”便是例证：这种制裁涉及从金融（跨行交易系统，例如 SWIFT）到体育（禁止国际大赛使用俄罗斯国旗或者禁止俄罗斯运动员参赛）等方方面面。

另一方面，过去几十年间世界范围内也出现了新的趋势，包括区域化或者邻国间出现的经济联盟。这些组织具有较强的独立性，可以在一定程度上免于外部势力的操控。此外，打破西方对信息技术和数据流垄断技术的快速发展也是另外一个新的趋势。最后，独立于“西方集团”议程设定的国际组织（如亚投行）之产生也是值得关注的对象。

俄罗斯和中国则是这场变革的领头人。其中，俄罗斯拥有丰富的与不同国家建立平等互利关系的经验，这使其可以更加积极地参与欧亚大陆的各项合作。而中国则主要关注基于新贸易范式的国际合作项目。

基于以上宏观背景，现有研究在解释俄罗斯外交政策时往往会简化其背后的逻辑，例如“修正主义”或者“新帝国主义”。然而这些理论框架只不过是冷战时期西方针对苏联方针的延续，其过于简单地将俄罗斯的外交政策

---

\* 安德烈·斯科利巴（Andrei Skriba），俄罗斯高等经济大学政治地理学和当代地缘政治学实验室负责人，“国际关系与全球研究”国际项目科学主管。

解释为俄美关系的衍生。这也影响了当前诸多关于中俄关系的研究，认为中俄关系的发展最终是为对抗以美国为首的“西方集团”。但实际上，俄罗斯的任何具体战略部署都是针对国际结构变化而进行的调整。

当然，我们也必须要承认这样一个现实，即在与美国关系恶化的背景下，俄罗斯的确与中国的关系在走近，但是正如前文所述，我们必须仍然需要从两个角度来深入探讨这个问题。首先，从“结构主义”的视角来看，美国的影响力并不能完全把控当前的国际关系结构，在美国仍然是当前体系中最强大国家的前提下，权力在不同大国间的分配较 20 世纪 90 年代相比而言更为平等。因此，俄罗斯外交政策对这一进程作出了反应。但是这个视角仍然存在缺陷，即无法解释俄罗斯外交政策的意识形态基础。所以，我们需要尝试从俄罗斯的视角来看待当前的国际结构的变化，包括俄罗斯对这些变化未来发展的预测，以及哪种可能性最符合俄罗斯的国家利益。

因此，为了更好地解释当前俄罗斯的外交政策及其行为，需要考虑更为广泛的背景因素，包括俄罗斯外交政策的历史发展、俄罗斯与其他大国间的关系以及过去三十年来俄罗斯国家战略的演变。只有通过这种方式，才能更好地呈现俄罗斯看待当前国际关系的视角、俄罗斯的行为模式（包括行为的动因、选择盟友的标准、俄罗斯与其他国家建立伙伴关系的原则）。

## 一、俄罗斯的身份认同及其外交政策优先级的发展历史

俄罗斯对世界及自身在其中地位的认知有一个较为矛盾的起点，即俄罗斯几个世纪以来一直将自己视为一个欧洲国家，但是其却拥有一个较为独立的文明发展历史。具体而言，俄罗斯的国家机构设置与欧洲传统存在密切的联系：作为俄罗斯几个世纪以来政治权力支柱之一的基督教来源于欧洲（欧洲—地中海地区）；俄罗斯的领土组织形式（帝国制度）参考了欧洲的模式；自 18 世纪以来，俄罗斯曾多次积极参与欧洲政治进程，包括构建战争/军事联盟，担任欧洲和平与安全保障者的角色（参与“欧洲大国协调”体系）。

然而，在俄罗斯社会和精英阶层中，仍有很大一部分人希望在维持与欧洲文化紧密性的同时保持俄罗斯自身的独立性。这反映在诸如俄罗斯 17 世纪的宗教改革和 19 世纪学术界的讨论中，涉及“西方派”与“斯拉夫派”、

“西方人”与“欧亚人”之间的争论。<sup>①</sup>从这一角度来看，俄罗斯希望采用欧洲最好的管理实践经验与吸纳欧洲最好的文化元素，但是其仍然想维持自身文明的独立性。这和丘吉尔在 1953 年为英国制定的战略立场存在相似性，即“我们与欧洲在一起，但是不属于欧洲的一部分”。需要指出的是，“我们与欧洲在一起”并不意味着与后者建立一个广泛联盟来针对第三方，而是表明俄罗斯将会深度“介入”欧洲的各项事务。而这主要是由俄罗斯的地理位置及其与欧洲之间的经济纽带所决定的。“但是不属于欧洲的一部分”则表明了俄罗斯想要维持自身独立性的立场。

实际上，历史上俄罗斯的苏联时期更能反映俄罗斯发展道路的“独立性”。在该时期俄罗斯与西方之间的“分界线”更为明细，即意识形态之间的竞争：苏联（俄罗斯）拒绝并且反对西方剥削发展中国家的方式，积极帮助后者改变过去从属于西方的地位。这与西方所坚持的“自由主义”格格不入，而冷战则是这种意识形态发展的必然结果。但是即使如此，苏联共产主义的思想仍然起源于欧洲，部分西欧国家也赞成与苏联建立经济合作关系。其中，部分欧洲国家（联邦德国）在 20 世纪 70 年代为苏联国内天然气基础设施的建设提供了大量帮助，构建了双方之间的天然气相互依赖（虽然未来欧洲的政治家对此持负面态度）。

此外，如果仔细观察俄罗斯帝国到苏联时期的外交政策之演变，不难发现，俄罗斯参与西方（欧洲）的互动有两个特征：首先，尽管俄罗斯积极参与西方事务，但是俄罗斯依然被欧洲定义为“外部参与者”；其次，俄罗斯的外交政策开始从关注自身安全与周边环境扩展至全球性范围，目的是建立起有利于所有国家的、广泛性的安全与稳定机制（这与西方的做法形成了鲜明对比，在 20 世纪下半叶，苏联被欧亚大陆、南美洲、非洲的诸多国家视为反剥削斗争的象征，是争取更公正世界秩序的明灯）。

## 二、俄罗斯外交政策：从 1990 年代非正常状态到与西方的新对抗

在苏联末期，以戈尔巴乔夫为代表的苏联精英制定了一套与西方更为

---

<sup>①</sup> A. P. Tsygankov, *Russia's foreign policy: change and continuity in national identity*, Washington DC.: Rowman & Littlefield, 2019, p.39.

“和平”的合作关系，这一模式的思路在苏联解体后被俄罗斯联邦所继承。在 20 世纪 90 年代，莫斯科的政治精英尝试尽快放弃苏联时期的遗产，以期能够更快更好地拉近与西方的关系：在专家层面，俄罗斯研究并且制定了快速加入欧盟及与美国建立合作的方案；在政治上讨论了这种方案的可行性，由此产生了“大欧洲”的理念。

但现实与理想往往“南辕北辙”，在北约入侵南斯拉夫之后，俄罗斯的外交政策便发生了转变。在俄罗斯看来，针对一个对欧洲/美国不构成威胁的主权国家采取军事行动是不合理的，这表明北约已经开始了从“盾牌”到“利剑”的转变，也意味着北约已经从集体安全的工具演变成了维护个别西方国家利益的工具。针对这种转变，俄罗斯调整了外交政策：首先，俄罗斯明确表示，与西方和解的主要目的是创造一个更加公正与和平的世界；其次，在这一目标的实现过程中，俄罗斯应该起到与美国类似的超级大国作用，即俄罗斯应该是一个议程的制定者，如果现有议程不符合它的利益，那么俄罗斯有权改变现有议程并且采取行动来遏制那些它认为是威胁当前议程的国家。

然而，俄罗斯这一想法是单方面的。在 2000 年，俄罗斯精英意识到，西方这种不考虑俄罗斯意见与利益的态度已经成为常态：格鲁吉亚和乌克兰的“颜色革命”导致了亲俄政府的更迭，新政府采取了加入欧盟与北约的新方针。2008 年布加勒斯特北约峰会表明，以美国为首的西方对俄罗斯在其周边的经济和安全问题上的立场并不感兴趣。

这就是 21 世纪初俄罗斯新的（或从某种意义上来说也是旧的）外交政策的起点，俄罗斯开始寻找盟友以寻求一个更加公平的世界秩序。在政治学的话语体系当中，这一目标通常被描述成为：争取多极世界、多向量主义（Multi-Vectorism）、转向东方、转向亚洲。关于向东方和亚洲的转向，本文将在稍后的部分进行论证。需要指出的是，俄罗斯由于中部和东部地区经济发展的需要而客观上不得不转向东方和亚洲，但此举也属于俄罗斯国际战略根本性转向的一部分：从与西方合作转向寻找新的合作伙伴。

可惜的是，在多重因素的影响下，2014 年乌克兰危机的爆发和 2022 年以来乌克兰危机的升级，虽然符合俄罗斯强烈反对西方的行为逻辑，也维护了俄罗斯自身的安全，但却损害了俄罗斯的利益。俄罗斯过去两年的外交实

践表明，其正在作出努力，寻求建立一个独立于西方集团的国际关系基础。

### 三、俄罗斯如何看待世界的变化

前文展现了历史发展至今俄罗斯是如何看待世界秩序的，即俄罗斯应该一直是世界秩序与规则的制定者而不是追随者。尽管 20 世纪 90 年代俄罗斯曾经短时期内与西方实现了和解，但事实上这种状态是历史上的异常现象而不是历史常态。在经过苏联解体的短期阵痛之后，俄罗斯外交政策在 20 世纪 90 年代后半期重新聚焦于全球议程，这种转变的速度是非常快的。从 2000 年到 2010 年，“与西方脱钩”并不是俄罗斯一国单独外交政策优先事项，而是所有与俄罗斯拥有相同国家利益的伙伴一起努力的方向，例如 2006 年“金砖四国”机制的建立。在这一进程中，俄罗斯与中国、印度、土耳其和中东国家的关系进一步加深。需要指出的是，俄罗斯与西方的“脱钩”进程不仅仅是相互的，而且这一进程发生的时间要早于 2000 年。在 1994 年，美国政治学家兹比格纽·布热津斯基将美国与俄罗斯之间的和解描述为“不成熟的伙伴关系”。因此，尽管不存在公开声明，以美国为首的西方实际上已经在自己的利益与俄罗斯的利益之间划定了明确的界限。

俄罗斯认为自己与西方脱钩的进程是缓慢渐进的。如果说俄罗斯 1993 年《外交政策构想》的核心观点是“结束两种制度在国际生活各领域间的斗争”，那么 2000 年《外交政策构想》则认为，“因为美国在经济和硬实力方面占据主导地位，这直接促使世界朝着单极结构发展。而此趋势也与俄罗斯期望建立一个基于平等、互利伙伴关系的国际秩序之初衷相违背。”（曾有相关人士指出，这种改变表明了俄罗斯追求多极国际关系体系的意愿）。自 2008 年以来，俄罗斯在多个场合指责了西方以自我为中心的立场，并且明确指出世界的权力与发展的潜力已经向亚太地区（东方）进行转移。

从 2022 年到 2023 年间，俄罗斯领导层重新将自身的外交政策优先级转向非西方国家（俄罗斯将这些国家视为世界的大多数）。2023 年的两个主要转变体现了这个趋势。首先，俄罗斯总统普京在联邦会议向俄罗斯精英阶层表明，“过去几个世纪的殖民主义、独裁和霸权已经让西方习惯了‘一切被允许’的状态”，并且“他们试图在苏联解体后恢复自身在全球范围内的

主导地位”。为了应对这种趋势，普京指出，俄罗斯需要“与合作伙伴共同努力，建立一个稳定、安全、独立于美元和其他西方储备货币的国际结算体系。”<sup>①</sup>以上思想在 2023 年最新版的《外交政策构想》中得到充分反映。后者还特别强调，俄罗斯“正履行独特的历史使命……建立多极国际体系，并且将未来外交的重点放在具有明显发展前景的（国际）互利合作领域”<sup>②</sup>。

因此，尽管俄罗斯外交政策没有最终放弃或断绝与西方的联系，但其外交重心开始向非西方地区转移，目的是建立新的国际秩序。如前文所述，俄罗斯外交政策的转型的主要原因是：首先，俄罗斯与西方关系的恶化；其次，俄罗斯的历史经验表明，与非西方国家开展建设性与互利性的合作对俄罗斯是有利的，所以重新恢复这种合作关系是合理的；此外，大多数非西方国家（发展中国家）过去都曾从与苏联的合作中受益，并且将俄罗斯视为过去苏联实现世界公平正义理想的继承者；最后，在多重因素的影响下，中国成为俄罗斯这次外交政策转型的主要合作对象。

#### 四、中国在俄罗斯外交政策中的地位

冷战期间，苏联处于对抗西方（美国）秩序的最前线。然而，事实证明该进程的成本相当高。在这个时间段内，苏联向盟友提供了大量价格低廉的原材料、设备、技术及财政援助。这导致超过 1000 亿美元的巨额资金外流，且给苏联经济带来了极大的不稳定性，也使苏联构建“公平正义”世界秩序的梦想“泡汤了”。

作为苏联继承者的俄罗斯，其经济潜力不及鼎盛时期的苏联。1991 年之后的俄罗斯领导层过去没有、现在也没有试图单枪匹马地对抗以美国为首的西方集团。这充分解释了俄罗斯在乌克兰问题上采取了较为温和的外交政策，没有激化与西方的关系。在 2022 年 2 月的一系列步骤之后，俄罗斯没有采取更为激进的行动，而是处于“观望”的模式。

---

① Путин В. В. Послание Президента Федеральному Собранию. 21 февраля 2023 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/70565>

② Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 31 марта 2023 г.) МИД РФ. 31 марта 2023 г. <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860586/?lang=ru>

为了改变“世界游戏规则”，也为了让国际政治朝更加稳定和可预测的方向发展，最终实现更为公平正义的世界秩序，俄罗斯需要符合以下两个标准的盟友：首先，其（与俄罗斯一起）具备投资与建设新机构和基础设施用于替代西方机构和基础设施的能力；其次，其关于未来世界新秩序运行规则的观点与俄罗斯趋同，包括尊重主权、不干涉内政、承认不同国家独特的发展模式以及拒绝以牺牲别国利益为代价来加强自身安全。

具体而言，俄罗斯“转向东方”政策包括以下维度。首先，正如前文所述，俄罗斯有发展其中部和东部地区经济的内部需要，但是俄罗斯也需要以此为支撑点来锚定其外交政策。从这个意义上说，在俄罗斯看来，“转向东方”不仅是承认东方/亚洲是世界上经济增长最快速的地方，也承认未来东方相比于西方更具有发展潜力。其次，由于多种原因，中国是俄罗斯“转向东方”战略的首要合作伙伴：第一，中国具有巨大的经济潜力；第二，中国在国际关系基本准则上的立场与俄罗斯趋同；第三，中国的“一带一路”倡议。

为了加强与中国的合作，俄罗斯采取了一系列措施来避免与中国在中亚地区产生竞争关系。在 2015 年前后，俄罗斯尝试将自己的经济合作模式与中国进行结合，即将俄罗斯的欧亚经济联盟和中国的“丝绸之路经济带”进行对接。对此，双方最高领导人发表了一系列声明，明确表示以上项目之间不存在竞争关系。相应地，两个项目的有机结合让双方能够更关注各自在其他地区的挑战：对俄罗斯而言，其需要在西边充分应对以美国为首的西方（欧盟和北约）影响力扩大所带来的挑战；对中国而言，其更需要集中力量应对来自东亚和东南亚的挑战。

总而言之，俄罗斯将中国视为合作伙伴，因为其拥有足够的独立主权，不会盲目追随美国的政策，在面临自身利益与西方产生矛盾的情况下，不会迫于后者的压力而妥协。实际上，中国也拥有足够的权威来落实中俄合作的联合项目，从而为双方带来声誉利益（Reputational benefits），为大国之间塑造建设性和富有成效的伙伴关系树立了榜样。

## 五、结论

过去 30 年俄罗斯外交政策的变化，本质上是工具性的而非根本性的。

从后者来看（即事项的优先级），俄罗斯外交政策仍在延续苏联（即追求公平正义的国际秩序），但实现这一目标的方式发生了转变（从过去的单打独斗转为与合作伙伴一起；不纠结意识形态上的斗争，而着眼于维持各国发展道路的多样性）。由于俄罗斯认为西方已经恢复（或者从未放弃）对世界其他地区的剥削，所以需要加强与东方的合作，核心是加强与中国的合作。

但仍然需要指出的是，俄罗斯加强与中国的合作关系并不意味着两国之间不存在矛盾。例如，俄罗斯长期以来对上海合作组织发展经济一体化的议题不感兴趣，也回避中国在该组织中的经济主导地位及其对中国的依赖。同时，也不能说俄罗斯和中国的合作取得了巨大的共同成功，因为大多数项目都是双边或者区域性的，双方并没有向世界提供一种对所有人都具有吸引力的秩序。诚然，中俄双方已经为未来共同建立这样一种秩序做好了准备。

此外，通过缓慢发展替代西方模式项目和机制的同时，俄罗斯和中国并没有放弃与美国及其盟国“有利可图”的合作。从 2014 年到 2022 年，俄罗斯与西方之间出现的贸易和经济差距并不是由前者单方面引起的。同理，中国认为只要西方主导的制度和模式存在一定的有效性，就没有必要突然放弃这些机制。

从这个角度来看，俄罗斯自 2022 年在乌克兰发起的特别军事行动是一个里程碑式的事件，可能会催化世界发生更深层次的变化。西方针对特别军事行动的反应，表明了其仍然愿意利用现有制度性权力和国际组织在不顾其他国家利益的前提下推进自身利益的趋势。这也同样揭示了，以美国为首的西方不愿意参与建立一个考虑到所有国家、不可分割的安全空间的进程中。他们仍然坚持以牺牲他国为代价来维持自身的安全利益。以上挑战都给俄罗斯及其外交政策提出了新的问题：首先，如何制定相关合作项目的优先级；其次，在其他国家没有像俄罗斯面临如此压力的情况下，如何说服这些国家（尤其是中国）推动和制定能够替代当前国际秩序（以西方为主导）的举措？

然而，对俄罗斯外交政策本质的分析是有益的。俄罗斯外交政策的基本原则依然保持不变：争取公平正义的世界秩序并且维持自身在其中的大国地位。俄罗斯目前对中国的态度让人希望俄罗斯并不是唯一这样做的国家。

（翻译 杨 辉，潍坊医学院外国语学院副教授）

## 中俄新时代战略协作伙伴关系：动力、掣肘、对策

许昌志\*

中国和俄罗斯都是当今世界重要的力量中心，中俄关系的影响已远远超出双边范畴。中俄新时代全面战略协作伙伴关系建立在不结盟、不对抗、不针对第三方的原则基础之上，走出了一条大国战略互信、邻里友好合作的相处之道，成为不同历史和文化背景、不同政治制度和经济体系大国间发展新型国际关系的典范。当前，中俄战略协作发展到新的历史方位，面临新的推动和掣肘因素。

### 一、中俄战略协作的推动因素

#### （一）中俄关系发展具有强大的内生动力

中俄作为最大邻国和主要的新兴市场国家，两国合作已经形成全方位、宽领域、多层次的格局，具有基本盘稳、互补性强、韧性十足的特点。

中俄关系拥有安全需求支撑。中俄均处在各自发展振兴的关键阶段，俄罗斯需要繁荣稳定的中国，中国需要强大成功的俄罗斯。中俄背靠背战略协作，是两国共同抵御美西方战略压力最可靠、最核心的依托。因此，中俄秉持世代友好、合作共赢的理念，坚定支持彼此走符合本国国情的发展道路，在核心利益问题上互为坚强后盾，在发展振兴道路上互为重要伙伴。

中俄关系拥有坚实的物质基础。中国连续 13 年稳居俄罗斯第一大贸易伙伴国，中俄贸易额同 10 年前相比增长了 116%，2022 年超过 1900 亿美元，创下新的历史纪录。2023 年头 5 个月，中俄贸易进一步加速，同比增长 40.7%，超过 938 亿美元，有望提前实现两国元首共同确定的 2024 年双边贸易额达到 2000 亿美元的目标。

中俄关系拥有稳固的民意根基。自 2006 年开创主题年活动以来，中俄

---

\* 许昌志，中国社会科学院中俄战略协作高端合作智库副秘书长，国务院发展研究中心欧亚社会发展研究所研究员。

互办“国家年”、“语言年”、“旅游年”、“青年年”、“媒体交流年”、“地方合作交流年”、“科技创新年”、“体育交流年”等 8 个国家级主题年，民众广泛参与其中，为增进互相了解发挥了重要作用，成为满足两国人民精神文化需要的生动实践，有力推进了双边文化交流和文明对话。两国间已结成 155 对友好城市及友好省州，人文合作之路越走越宽。

### （二）中俄两国对国际形势有着相近的看法

当前国际战略格局深度调整，大国关系加速分化重组，地区热点问题错综复杂。中美战略竞争持续展开，双方管控竞争的客观需求和主观愿望有所上升。俄罗斯与西方关系几近决裂，结构性矛盾难以调和。美欧战略利益和价值观的一致性更加凸显，欧洲对美国的安全、能源依赖明显加深。欧亚大陆正在逐渐演变成大国博弈的中心。

20 世纪与 21 世纪之交以来的历史进程表明，中俄之所以能够不断深化战略互信、提升合作水平，既源自两国独特的历史与文明传承，更因为两国对世界发展有着相近的看法和利益。面对当今世界之变、时代之变、历史之变，中国提出人类命运共同体理念和全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议，得到俄罗斯的积极回应。中俄两国坚定维护以联合国为核心、以《联合国宪章》为宗旨、以国际法为基础的国际秩序，坚持真正的多边主义，推动世界多极化和国际关系民主化，推动全球治理向更加公正合理的方向发展。

### （三）中俄两国在国际事务中开展有效的合作

中俄同为世界大国、新兴市场国家和联合国安理会常任理事国，对维护世界安全稳定负有特殊重要责任。中国和俄罗斯还是上海合作组织、金砖机制、二十国集团、亚信等一系列有影响力的国际组织和多边机制的成员国。世界越是乱、越是变，中俄全面战略协作对中俄和世界就越重要。中俄不断加强在国际组织和多边架构内的协作，以实际行动发挥大国引领作用，努力维护国际公平正义，携手构建新型国际关系。

中俄在某些具体问题上可能存在分歧，但在大多数重要问题上保持密切协调合作。两国在联合国安理会会议上的投票情况，两国对西方国家没有国际法依据、未经安理会授权的单边制裁和长臂管辖的态度，均可说明这一点。乌克兰危机引发俄罗斯与乌克兰之间、俄罗斯与西方之间乃至全球不同立场

国家之间三个层面的对抗。中方在乌克兰问题上始终站在和平一边，站在对话一边，站在历史正确一边。《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》既提出明确原则，又十分灵活。俄方对中国在解决乌克兰问题上发挥的建设性作用表示赞赏和感谢，认为在国际社会对乌克兰危机的评估中，中国的意见最为客观和平衡。

## 二、中俄战略协作的掣肘因素

### （一）政治互信需要进一步巩固

在美西方强力制裁之下，俄罗斯各领域对华合作诉求全面上升。尽管中国始终对俄罗斯保持平等交往，但俄罗斯部分人士既对俄过于依赖中国表示担忧，又对俄别无选择表示无奈。“中国从俄罗斯所获比给予要多得多。制裁将使俄罗斯过度依赖中国，虽然这很危险，但俄罗斯没有其他选择”。还有媒体评论认为，俄中关系的不对称很明显，中国在极限制裁压力下可能弱化而不是深化中俄关系，中国不会为了俄罗斯牺牲与西方国家的关系。

### （二）经济合作面临一些风险隐患

美国和西方国家对俄极限经济制裁的负面影响不容忽视，给中俄产业链、供应链、金融链稳定带来隐患。俄对华出口受到西方关键技术封锁和零部件断供的影响。中俄两国贸易商品结构更加固化，中方贸易逆差急剧扩大，贸易平衡状况堪忧。俄方为稳定国内市场并维护本国生产者的出口政策，形成大量贸易壁垒。投资合作存在一些政策性障碍，人民币资本项目没有开放，使用范围受限。俄方反制裁令危及在俄中资企业。金融制裁和出口限制导致跨境电商发展受挫。俄方铁路运力缺口严重、通关效率短板突出，制约跨境运输发展。

### （三）美西方对中国和俄罗斯的“双遏制”干扰两国合作

美西方极力离间中俄关系，破坏中国国际形象，企图把利用乌克兰危机拼凑的反俄阵营变为对付中俄的“双遏制”阵营。不断加大对中国的压力，要求中国谴责和制裁俄罗斯，甚至造谣中国向俄罗斯提供致命性武器，对中俄合作形成极大掣肘。

### 三、中俄战略协作的发展前景

**进一步加深相互信任和理解，夯实两国人民世代友好的政治基础和民意基础。**巩固好、发展好中俄关系，既是民心所向，也是大势所趋。当前要充分借重两国政治上强烈的靠近意愿，在平等基础上相互尊重，相互支持维护各自核心利益，首先是主权、领土完整、安全、发展问题。与此同时，以更长远的眼光、更务实的态度，系统构建中俄战略协作体系。深入总结中俄交往数百年历史的经验教训，促进人民相知相亲，教育后人世代友好。

**进一步推进双边各领域互利合作，助力两国实现各自发展振兴目标。**2023 年是中国全面建设社会主义现代化国家新征程的开局之年。中国将加快推进高质量发展，扩大高水平对外开放，这将给俄罗斯提供新的机遇。双方应继续扎实推进“一带一路”倡议与欧亚经济联盟对接合作，共同维护产业链供应链稳定畅通。当前应切实落实双方对下阶段两国关系发展和各领域合作的规划和部署，扩大经贸合作规模，拓展信息技术、数字经济、农业、服务贸易等领域合作，推进传统贸易和新兴领域合作互为补充、同步发展，继续释放经济领域优势互补的潜力。

**进一步在不结盟、不对抗、不针对第三方的原则基础上，推动国际关系民主化，构建多极世界格局。**中俄两国作为联合国安理会常任理事国和负责任大国，应继续践行真正的多边主义，反对任何形式的单边和霸凌行径；继续推动政治解决国际和地区热点问题，促进新兴市场国家和发展中国家团结合作。在欧亚大陆核心地带，共同维护地区安全和稳定，支持中亚国家维护本国主权，反对外部势力推行“颜色革命”、干涉地区事务。在亚太地区，继续加强在中俄印、中俄蒙以及东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会等平台的协作，继续推动巩固东盟在地区架构中的中心地位，强调由直接相关的地区国家协商解决南海争端，反对域外军事力量破坏地区和平稳定。在中东、非洲和拉美地区，继续加强政策磋商和行动配合，支持地区国家加强战略自主，通过对话协商解决热点问题，反对干涉地区国家内部事务。

**进一步鼓励智库、媒体、民间组织和青年交流。**面对当前快速变化的国际和地区形势，中俄双方需要持续深入探讨如何进一步深化中俄新时代全面

战略协作伙伴关系，如何为维护世界和平、稳定、发展贡献自己的智慧和力量。两国智库和学界可以就此开展更多、更深入的沟通交流。特别是在国际秩序、大国关系、世界经济、地区安全等重大问题上，与其对美西方的方案说“不”，不如自己主动提出倡议，先在专家和智库层面，从长周期、多维度进行深入研究。支持两国权威智库互设分支机构和联合项目机构，扩大各机构和学者交流计划，共同筹办具有重要国际影响的多边学术论坛。交流时加强相互策应，宣传中俄共同理念及“和平、发展、公平、正义、民主、自由”等全人类共同价值。广泛动员两国教育机构深入参与双边文化交流，探索两国智库和教育机构共同引导青年人政治理念和价值取向的机制、路径和方法。开展更广泛的民间交流，吸引更多民众特别是青年一代踊跃投身中俄友好事业，为中俄关系发展做出新的贡献。

## “转向东方”与中俄关系的稳定发展

余逊达 王雨萌\*

俄罗斯领土横跨欧亚两洲，双头鹰是其国徽上代表性标志，它一个头望着西方，一个头望着东方，象征着俄罗斯国家既领土广袤又团结统一。俄罗斯领土大部分在它的亚洲部分，但政治、经济和文化中心集中在它领土的欧洲部分。从发展来看，俄罗斯的现代化进程一直是在西方国家影响下推进的。西方不仅是革命前俄罗斯帝国的主要贸易伙伴，也是乌克兰危机前俄罗斯的主要贸易伙伴。因此，俄罗斯长期以来一直自我定位为欧洲国家，早就形成“以西方为中心”的价值定位和“融入西方”的发展理念，并一直延续下来。

20 世纪 70 年代以后，亚洲在经济上逐渐崛起，俄罗斯知识界开始关注东方的发展。苏联解体、冷战结束后，俄罗斯国力严重衰落，面对经济繁荣、科技先进的欧洲，“融入西方”的想法在俄罗斯知识界和政界占据上风；政治战略则从与美国争夺全球主导权转向支持多极化，期望借助多极化的国际结构延续自身在世界上的影响力。然而，由于复杂的历史、文化和政治原因，俄罗斯虽然一度在形式上被西方接纳，成为“八国集团”一员，但实质上始终无法真正取得西方的信任。北约在冷战后五次东扩，锋芒直指俄罗斯边界，使俄罗斯无法缓解与西方的矛盾。随着中国等亚洲新兴国家的发展和壮大，亚太地区不仅逐渐替代欧洲成为世界经济发展的主要驱动力，也成为支撑多极世界格局的重要力量，由此也使“转向东方”成为在俄罗斯影响力不断增大的思想主张。2014 年克里米亚事件后，西方强化了对俄罗斯的经济制裁和政治压制，“转向东方”在实践中成为对俄罗斯越来越具有战略对冲意义的经济布局。乌克兰危机是俄罗斯与西方矛盾激化的产物。它的爆发引发俄罗斯与“全球西方”的直接对抗。面对西方史无前例的全面制裁，“转向东方”不仅成为俄罗斯摆脱困境的一项紧迫选择，而且在内容上也被灌注进新的历史意蕴。2023 年 3 月俄罗斯发布新版国家外交政策文件，认定美国的方针政策是俄国家安全威胁的主要来源，明确俄要把外交政策重点放在全面深化

---

\* 余逊达，浙江大学公共管理学院教授；王雨萌，浙江大学公共管理学院博士研究生。

与中国和印度的关系上。“转向东方”成为俄罗斯在新的历史条件下保障自身安全和发展、具有全局意义的大战略。之所以发生这样的转变，主要是因为乌克兰危机使俄罗斯无法再坚持“西方中心论”的价值定位，“融入西方”的幻想也彻底破灭。并且，北约维尔纽斯峰会还决定把向乌克兰提供军事援助长期化，也就是说，即使俄乌冲突结束了，西方武装乌克兰的计划依然会持续下去，这与俄罗斯在乌克兰实施特别军事行动追求的在乌克兰实现非军事化的目标完全对立，由此也决定了俄罗斯与西方的对抗必将是一场长期的、消耗性极大的对抗，俄罗斯必将面临长期的安全风险。西方对俄罗斯近乎彻底的决裂，使俄罗斯除了“转向东方”别无其他出路。俄罗斯要生存和发展，必须通过“转向东方”重振自己的经济，尽力维持人民的生活水平不下降，以适应与西方长期对抗的需要，争取人民对国家政策的支持；也必须通过“转向东方”重塑自己的国际战略，借此推动多极世界的建构，争取战略上的主动。因此，对今天的俄罗斯来说，“转向东方”，意味着对“西方中心论”的否定和对“融入西方”发展进路的抛弃，意味着对中国、印度、亚洲乃至“全球南方”在世界发展和再平衡中的作用的重新评价，意味着对俄罗斯自身文明和发展道路的反思和重新选择，意味着对新的世界格局与秩序的追求。“转向东方”实际上成为指导俄罗斯战略思维的新范式。

从历史视角看，中国和苏联的关系，中国共产党和苏联共产党的关系，经历了曲折的发展过程，留下沉重的历史经验和教训。然而，这些经验和教训对苏联解体后中国与俄罗斯关系的发展却起到了非常理性的导向作用，使两国关系不仅发展顺利，水平也不断提高，双方成为全面战略协作伙伴。对中国来说，发展对俄关系，有助于维持全球战略平衡，保障资源和能源供给，维护北部边境安全，开掘新的商品市场。现在中国被美西方定位为最主要和长期竞争对手，俄罗斯也处境困难，如何稳定推进中俄合作，对双方都有重要意义。为此提出以下几点建议：

第一，不搞阵营对抗，推动多极世界建构。中俄新时代全面战略协作伙伴关系不是同盟关系，它的特点是双方在具有共同利益的地方开展合作，相互策应和配合，同时为各自追求符合本国战略利益的地方留下足够的独立和自主空间。中俄这种新型大国关系超越了传统同盟关系，推动当前中俄关系

达到建交以来的最高水平。俄罗斯在推进“转向东方”战略时，其内部对此也有顾虑，一是担心俄罗斯作为欧洲国家的文化传统可能会妨碍战略转型；二是担心由此会造成对中国的战略依附，削弱战略自主性。显然，消解俄罗斯的顾虑，根本点仍是坚持中俄关系目前的格局，坚持不冲突、不对抗、不针对第三方、也不受制于第三方的定位。乌克兰危机后，西方一部分人冷战思维复活，力图以对俄乌冲突所持立场为标尺，在世界上划分阵营，重启冷战时期的阵营对抗。在全球战略领域，作为地区军事联盟的北约，力图把自己的影响力扩展到亚太地区，就是这种重启阵营对抗意图的一部分。针对这种情况，中俄应借助全面战略协作伙伴关系框架，继续发挥两国战略互补的优势，通过定期高层会晤机制，增强战略互信，反对单个国家或以单个国家为首的集团寻求区域或世界霸权，坚定维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，合作保持全球战略稳定，共同追求国际关系民主化，通过包括上合组织、金砖国家、G20 在内的多边机制，共同和平推动全球秩序向多极化方向转型，防止出现新的阵营对抗。

第二，等待时机，创造条件，努力促进俄乌冲突和平解决。乌克兰危机是目前影响全球稳定的关键事件，当事双方在战场上难以分出胜负的时候，政治解决也难以被接受。但危机不仅给两国人民的生命造成极大伤害，对地区稳定与安全构成严重影响，还在全球能源供给、粮食安全、国际人道主义保障等方面造成很强的负面溢出效应。促使危机尽快得到妥善解决，是当前国际社会最重要的任务，也是让俄罗斯摆脱困境的基础。中国作为一个负责任的大国，对冲突持中立、公正立场，通过提出“全球发展倡议”、“全球安全倡议”、“全球文明倡议”和《关于政治解决乌克兰危机的中国立场》等重大主张和政策文件，努力为促进对话和沟通、和平解决危机，提供愿景、思路、方案、平台和可能的机会。俄罗斯也应不放弃积极创造条件、政治解决危机的努力。俄罗斯这样做，不仅是对中国倡议和立场的回应，更是对自身国家利益和长远发展的负责，是对顺利推进“转向东方”战略的铺垫。

第三，进一步促进贸易和金融合作。近年来，中国和俄罗斯通过各自提出的“一带一路”倡议和“欧亚经济联盟”计划的对接，双边贸易有一定发展。乌克兰危机推动双方贸易加速发展，在 2023 年上半年达到创纪录的 1145

亿美元，全年有望超过 2000 亿美元。作为单个国家，俄罗斯首次进入中国前五大外贸伙伴行列，仅次于美国、日本、韩国和澳大利亚。俄罗斯是资源大国，中国是制造业大国，双方经济结构具有明显的互补性。虽然乌克兰危机后双方贸易取得超预期增长，但相对于两国发展和市场潜力来说，双边贸易还有很大增长空间，有可能在 2030 年前达到 3000 亿美元。西方国家已经基本切断了与俄罗斯的贸易和其他经济合作，由此也改变了俄罗斯对外贸易结构。对俄罗斯来说，中俄贸易对俄罗斯推动经济发展，保障人民生活水平在面临西方全面制裁时能基本保持不变甚至有所提升，促进普通民众对俄罗斯“转向东方”战略的认同和支持，都具有十分重要的意义。对中国来说，俄罗斯的资源、能源和市场不仅是中国经济发展所需要的，而且在安全上具有重要的战略保障作用。因此，双方都有动力，也完全能够推动贸易继续快速发展。2010 年，金砖国家间的银行合作机制建立，为中、俄等金砖国家银行以本币进行跨境支付提供了便利。此后，金砖国家又启动本币债券市场发展，俄罗斯、中国、印度还开发了自己的支付系统。乌克兰危机后，俄罗斯被踢出全球使用量最大的 SWIFT 支付系统，迫使俄罗斯用本币进行国际贸易结算，并增大人民币作为储备货币的比重。中俄金融合作，加大本币结算比重，去美元化不是一个现实目标，但这样做有助于促进多样化货币的发展，有助于促进双边交易的便利化，有助于人民币国际地位的提升，有助于制衡美国滥用美元支配地位，也有助于推动全球经济更加平衡和可持续的增长。

第四，加强两国科技创新合作。科技是当今世界决定生产力发展和综合国力提高的决定性因素。维护科技支配地位、垄断芯片制造等关键科技能力是以美国为首的西方国家与中俄展开竞争的关键手段。在这样的背景下，中国提出要确保核心技术自立自强，俄罗斯提出要加强对技术主权，双方具有相同的国家立场。在俄“转向东方”进程中，中俄共同研发先进技术、推动科技创新，在人工智能、生物科技、航天技术、核能等领域进行合作，提高双方在新一轮技术革命中进行科技创新的能力，可以加快摆脱在某些领域对其他国家或地区的技术依赖，对提高双方科技竞争力有显著的益处。发展科技离不开教育和人才，中俄应进一步加强教育合作，积极开展学术交流，推进人才联合培养。俄罗斯在科学、数学、文化艺术等领域的研究有着悠久的传

统和优秀的教育资源，而中国在大规模教育体系和科研机构设立方面具有优势。通过互派留学生、开展学术交流和合作进行项目研究，双方可以共同培养优秀人才。双方还可以建立或加强现有的政府间合作机制，加强政策对接、资源整合和项目推动，进一步提高合作效率和实效。

第五，促进人文交流和理论对话，为中俄关系长期稳定发展奠定社会文化和思想基础。中俄具有不同的历史文化传统、不同的社会制度和意识形态，分属不同的文明板块。中俄发展全面战略协作伙伴关系，首先是出于双方共同战略利益的需要。但双边关系如果仅仅依靠利益支撑，则在利益关系出现波动时就会引发相应的波动。中俄必须加强人文交流，在两种文明间建立共享的价值、认同和思想共识，以此为高质量的合作提供共同指导思想和原则，促进相互理解和信任，使两国民众更容易接受和支持两国关系的发展，保证伙伴关系的可持续性，为两国新型大国关系的维持和俄罗斯“转向东方”战略的实施提供深层基础。在加强文明对话、推动两国人文领域交流合作不断迈向更高水平的同时，就国际发展趋势和治国理政经验进行理论对话也非常重要。中俄都是具有全球抱负的大国，也都有实行计划经济并进行改革开放的背景，能够在理论上找到共同话题。习近平关于建立人类命运共同体的构想，最早就是在 2013 年访问俄罗斯期间提出的，这一思想在俄罗斯引起良好反响。同样，中国在改革开放中取得的历史性成就也引起俄罗斯政界、知识界和民众的广泛关注和思考。要加强两国理论界、大学、智库的对话和交流，就双方感兴趣的问题组织合作研究，努力为两国关系的发展提供理论诠释和方向引领，使两国关系能在正确轨道上长期稳定发展。

**【Abstract】** Since the end of the Cold War, the outbreak of global systemic crises and changes in the world order have always been the focus of world's attention. The world order since the 1990s to the present is still a unipolar structure dominated by the United States, while existing international organizations and institutions are unable to prevent and resolve crises or conflicts. The NATO's eastward expansion eventually led to Russia's special military action against Ukraine. The United States and other Western countries have imposed unprecedented sanctions on Russia, which further promoted Russia's "pivot to the East" in its foreign policy. Against the backdrop of accelerated evolution of great changes unseen in a century, the relative weakening of Western countries has made themselves unable to do what they want in the unipolar structure dominated by the United States. The rise of Global South has accelerated, and international structures of power have become more balanced. The outbreak and lasting of Russia-Ukraine conflict is leading the world move faster towards multipolarity, and the multipolar world is gradually returning. Facing such complex and severe challenges, appropriate national policy responses should be made. The two sides, based on principles of non-alliance, non-confrontation, and non-targeting of any third party, have found a path of major-country relations featuring strategic trust, good neighborliness and cooperation, setting a new model for international relations between major countries of different histories, cultures, political and economic systems. Both countries have become important forces for maintaining world peace, security, development and prosperity. In this regard, China and Russia need to first further deepen their mutual trust and understanding, consolidate political foundation and friendship through people-to-people and cultural exchanges. Secondly, both sides need to promote bilateral practical cooperation in various fields, and strive to achieve their respective development and revitalization goals. Besides, they also need to promote democratization of international relations and commit to promoting multipolarization of the world on the basis of principles of non-alliance, non-confrontation, and non-targeting of any

third party.

**【Key Words】** Sino-Russian Relationship, Global Systemic Crisis, Russia's "Pivot to the East", Building a Multipolar World Pattern

**【 Аннотация 】** С момента окончания «холодной войны» концентрированные вспышки глобальных системных кризисов и изменения мирового порядка находятся в центре мирового внимания. Мировой порядок с 1990-х годов по настоящее время по-прежнему представляет собой однополярную структуру, в которой доминируют США, а существующие международные организации и институты неспособны предотвращать и разрешать кризисы и конфликты. Расширение НАТО на восток в конечном итоге привело к «специальной военной операции» России против Украины, а США и западные страны ввели беспрецедентные санкции против России, что ещё больше способствовало внешнеполитическому курсу России «поворота на Восток». На фоне эпохи ускоренной эволюции столетних перемен относительное ослабление мощи стран Запада сделало бессильной доминируемую США однополярную структуру; мощь «глобального Юга» усилилась, и баланс международных сил стал более гармоничным; возникновение и продолжение российско-украинского конфликта ускоряет эволюцию мирового политического устройства к многополярному миру, и многополярный мир постепенно возвращается. Столкнувшись с такими сложными и серьёзными проблемами, соответствующие политические меры должны быть приняты на национальном уровне. Основываясь на принципах неприсоединения, неконфронтации и ненацеливания на третьи стороны, Китай и Россия проложили путь стратегического взаимного доверия между крупными державами и дружественного сотрудничества между соседями, установили новый тип международных отношений между державами и стали важной силой для поддержания мира, безопасности, развития и процветания во всём мире. В этой связи Китаю и России необходимо и дальше углублять взаимное доверие и понимание, укреплять политическую

основу и общественный фундамент дружбы между двумя народами на протяжении поколений посредством межличностного и культурного обмена, развивать двустороннее практическое сотрудничество в различных областях, помогать друг другу достичь соответствующих государственных целей развития и возрождения; на основе принципов неприсоединения, неконфронтации и ненацеливания на третьи стороны, способствовать демократизации международных отношений и взять на себя обязательство содействовать многополярному развитию мира.

**【 Ключевые слова 】** Китайско-российские отношения, глобальный системный кризис, поворот России на Восток, построение многополярного мира

---

(责任编辑 苟利武)

## 俄罗斯政治与经济

# 论俄罗斯的政权安全

庞大鹏 高文博\*

**【内容提要】**当前俄罗斯内政外交的核心事件是俄乌冲突。俄乌冲突将在相当长的时间内对俄罗斯发展前景及国际格局产生深刻影响。对乌克兰采取的特别军事行动，是普京时代乃至俄罗斯历史上一个事关国家发展全局的战略选择。因俄乌冲突的持续，俄罗斯面临极大的外部压力，但也不会轻易放弃自己的目标。无论是政治、经济、外交还是安全，俄罗斯都在经历苏联解体以来最大的一次危机和挑战。俄罗斯与美国等西方国家的地缘政治对抗的尖锐化和俄乌冲突的长期化，为俄罗斯寻求政局稳定带来了一系列新的考验。政权安全问题成为俄罗斯内政的重中之重，是俄罗斯一切工作的出发点和落脚点。俄罗斯为确保自身的政权安全构建了三大体系：以总统权力为核心的公共权力体系；以文化主权为核心的意识形态体系；以防范非政府组织（NGO）为核心的社会管控体系。这样的政权安全建设基本维护了俄罗斯的政治稳定。

**【关键词】**俄罗斯政权安全 俄罗斯公共权力 俄罗斯文化主权 俄罗斯社会管控

**【中图分类号】**D751**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2023)04-0100(27)

## 一、引言：瓦格纳事件与政权安全

莫斯科时间2023年6月23日晚，俄罗斯私营军事集团瓦格纳领导人普里戈任发动武装叛乱。24日上午10时，普京发表电视讲话表示俄罗斯民族命运面临抉择，必须严惩内部叛乱。24日晚，普里戈任接受白俄罗斯总统

\* 庞大鹏，中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长、研究员，中国社会科学院俄罗斯研究中心主任；高文博，中国社会科学院大学国际政治经济学院博士生。

卢卡申科建议，停止瓦格纳组织在俄境内的行动，瓦格纳部队返回乌克兰前线营地。从平地惊雷到爆裂无声，瓦格纳事件前后仅仅持续了 24 小时。事件本身是俄罗斯社会矛盾的集中体现。尽管事态迅速平息，但该事件还是对俄罗斯政权安全带来了严重的消极影响。

瓦格纳事件不是一次孤立的、偶然的事件，它反映了俄罗斯精英内部关于战场紧张局势和军事受挫问题的不同认知，既是该矛盾的总爆发，也是俄乌冲突以来俄罗斯社会各种矛盾的集中体现。瓦格纳事件发生的刺激性原因是瓦格纳与俄罗斯国防部的矛盾激化；基础性原因是俄乌战事不顺利，导致俄精英内部平衡被打破；根本性原因是俄罗斯发展前景受制于各种现实矛盾，集中体现在以下四组关系：一是战略上安全利益与发展利益的关系：地缘安全决定发展战略，俄罗斯经济现代化和 2030 创新发展规划落实困难；二是政治上政权安全与文化主权的关系：政权安全是一切工作的中心，但作为其根基的文化主权被遏制打压；三是经济上短期韧性与长期停滞的关系：俄罗斯扛过了制裁，但被排除在世界科技革命的大门之外；四是外交上“世界多数”与关键少数的关系：俄罗斯力求全球南方的支持，但深陷外交重围；远离欧洲，被迫摆脱欧洲中心论，但又难以与欧亚真正融合。发展威胁还没有解决，安全威胁又迫在眉睫，国内社会稳定也令人担忧。三重叠加的风险可以说在俄罗斯历史上都是罕见的。

瓦格纳事件至少表明两点社会心态。第一，俄罗斯民族和国家面临抉择时刻，任何影响俄罗斯生存和安全大局的事件都不得人心。普里戈任发动兵变本质上缺乏社会主流民意的支持，俄罗斯并没有发生大规模支持瓦格纳的浪潮。第二，尽管俄乌战事困难重重，但是俄社会信任最高权力的理念与举措，俄罗斯政权安全的基本盘依然存在。

可以说，自从对乌克兰发起特别军事行动以来，俄罗斯与美国及西方国家的地缘政治对抗的尖锐化和俄乌冲突的长期化，给俄罗斯寻求政局稳定带来了一系列新的考验。瓦格纳事件鲜明地体现了这一点。在俄罗斯政府看来，美国的目标就是要把俄罗斯排除在世界大国行列之外，并试图促成俄罗斯政权更迭。其策略是在战场上让俄军疲于应付，在经济上加强对俄制裁的广度和深度，在文化上进行信息渗透和反动宣传，以此动摇俄罗斯社会根基，破

坏俄罗斯民众对普京的信任，最终颠覆俄罗斯政权。因此，政权安全问题成为俄罗斯内政的重中之重。在俄乌冲突的背景下，俄罗斯致力于打造三大体系来保障政权安全，即公共权力体系、意识形态体系和社会保障体系。

## 二、建设以总统权力为核心的公共权力体系

政权是执政者的命脉。对于俄罗斯而言，政权安全首要确保总统权力稳固并强化总统权力。苏尔科夫在《普京的长久之国》一文中指出，俄罗斯政治稳定的密码在于最高权力与民众之间的绝对信任关系，国家权力机构的职能则是搭建起最高权力与民众之间进行沟通和互动的桥梁。按照苏尔科夫的观点，俄罗斯历史上共有四种主要的国家模式：伊凡三世之国（莫斯科大公国，15-17 世纪）；彼得大帝之国（俄罗斯帝国，18-19 世纪）；列宁之国（苏维埃社会主义共和国联盟，20 世纪）；普京之国（俄罗斯联邦，21 世纪）。人类创造了这些伟大的政治机器，“它们代表着‘长久的意志’，在不断更迭、修复和调试，并世代为俄罗斯世界提供持续发展的动力”<sup>①</sup>。根据俄罗斯的历史经验，只有强有力的领导人才可能带领俄罗斯进入繁荣发展时期，软弱、分散的政权只会造成俄罗斯社会的混乱和局势的动荡。通过对国家公共权力体系的建设进一步加强总统权力，与其所认知的俄罗斯历史强盛时期的模式相一致。

### （一）普京修宪是公共权力体系建设的开端

从 2018 年普京重返克里姆林宫到 2020 年普京正式提出修宪之前，这一期间有关于修宪的声音层出不穷。修宪的主要目的及其后续一揽子修宪法案，都是为了加强总统权力，借助公共权力体系建设进一步强化以总统权力为核心的国家权力体系。

2020 年 1 月 15 日，普京在国情咨文中正式提出修宪。1 月 20 日，根据俄罗斯联邦宪法第 84 条第 4 款（俄罗斯联邦总统有权向国家杜马提交议案）规定，普京向俄罗斯国家杜马提出了一项名为《关于完善和调整公共权力机构个别问题的俄罗斯联邦宪法修正案》（以下简称《俄罗斯联邦宪法修正

---

① Сурков В. Ю. Долгое государство Путина// Независимая Газета. 11 февраля 2019 г.

案》)。<sup>①</sup>在 2020 年的《俄罗斯联邦宪法修正案》中出现了一个新词——公共权力（публичная власть），引发了国内外广泛关注和热议。但宪法文本并未充分阐明“公共权力”的内涵。根据《俄罗斯联邦宪法》第 3 条第 2 款：人民直接行使权力，并通过国家权力机构和地方自治机关行使权力。可以看出，最高的公共权力机构应该代表人民的利益。因为人民的意愿，而非某个国家权力机关或高级官员的意愿，才是公共权力的统一体现。<sup>②</sup>因此，与以往在宪法中出现的“国家权力”、“立法权”、“行政权”和“司法权”不同，“公共”意味着这种权力是非私人的，非竞争性的，为社会所掌握且为社会服务和被社会使用的，是一种社会性权力。其实，国家权力的本质就是公共权力，正如苏联法学家奇尔金在其著作《国家学》中所说，“国家权力作为一种社会权力，不是如家庭所具有的那种私人权力，也不是如组织所具有的那种公司权力，而是公共权力，这是代表整个社会行使的权力”<sup>③</sup>。综上所述，《俄罗斯联邦宪法修正案》中“公共权力”一词的提出，是俄罗斯国家权力的社会性体现。公共权力旨在维护国家安全和社会稳定，因此既具有权力的强制性，也具有社会的协调性。可以将公共权力看作主权民主概念在宪法中的表述，以国家名义，通过宪法原则对俄罗斯公民社会施加影响。

《俄罗斯联邦宪法修正案》中涉及“公共权力”的主要内容包括：组织公共权力属于俄罗斯联邦的职权范围，俄罗斯总统按照宪法规定的程序采取相关措施，以确保统一公共权力体系内各机构的协调运作与相互配合（第 80 条第 2 款）；组建俄罗斯联邦国务委员会，以确保公共权力机构的协调运行，俄罗斯联邦国务委员会的地位由联邦法律确定（第 83 条第 6 款第 5 项）；俄罗斯联邦直辖市、联邦各主体的行政中心（首府）以及其他地区内公共权力的实施由联邦法律予以规定（第 131 条第 3 款）；俄罗斯联邦统一的公共权力体系包括地方自治机关和国家权力机关，并通过相互协作以便更

<sup>①</sup> Владимир Путин внёс в Госдуму законопроект о поправке к Конституции. 20 января 2020 г. <http://www.kremlin.ru/acts/news/62617>

<sup>②</sup> Конин Н. М., Маторина Е. И., Мангушева Т. С. К легализации публичной власти в обновленной конституции Российской Федерации// Вестник СГЮА. 2020. №6. С.137.

<sup>③</sup> V. E. Chirkin, *The Constitutional Law*. Textbook, Moscow: Lawyer, 2000, p.81, in Конин Н. М., Маторина Е. И., Мангушева Т. С. К легализации публичной власти в обновленной конституции Российской Федерации// Вестник СГЮА. 2020. №6. С.137.

高效地解决当地居民的利益问题（第 132 条第 3 款）。<sup>①</sup>

从上述法条中可以看出，第一，“公共权力”将俄罗斯联邦中央、各联邦主体和地方自治机构的权力整合在一个统一的权力框架内，“联邦中央-联邦主体”两层的垂直权力体系，变为“联邦中央-联邦主体-地方自治”三位一体的垂直权力体系；第二，这一权力框架的组织和运行要符合俄罗斯联邦宪法，并由总统确保和协调公共权力体系的运转情况，这无疑强化了俄罗斯联邦总统的权力；第三，根据《俄罗斯联邦宪法修正案》的修宪条款，俄罗斯国家杜马和联邦委员会先后于 2021 年 12 月 14 日和 15 日通过了《俄罗斯联邦主体公共权力组织一般原则法》（以下简称《公共权力组织一般原则法》），<sup>②</sup>将联邦中央、联邦主体权力机关以及地方自治机关之间的权力划分细则以联邦法的形式确定下来；第四，设立了专门的机构来保障“公共权力”体系的运行：俄罗斯联邦国务委员会的职能被提升至宪法层面，俄罗斯联邦国务委员会从一个咨询机构转变为确保公共权力体系协调运行、以及确保体系内各权力机构相互协作的机构。俄罗斯联邦国务委员会负责确定俄罗斯联邦内外政策的主要方向以及国家社会经济优先发展的方面。<sup>③</sup>

## （二）《公共权力组织一般原则法》锚定公共权力体系建设方向

对公共权力体系更加细节的规定，集中体现在《公共权力组织一般原则法》中。《公共权力组织一般原则法》内容广泛，几乎覆盖《关于俄罗斯联邦主体国家立法和行政权力机构组织一般原则法》和《俄罗斯联邦地方自治机构一般原则法》两部法律，对联邦主体立法机关、联邦主体最高领导人、联邦主体执行权力机关等都作出了规定。在此基础上又提出了联邦中央国家权力机关、联邦主体国家权力机关以及地方自治机关权力划分的基本原则、联邦主体公共权力机关的相互关系等。

<sup>①</sup> 参见 Конституция Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/constitution>; 李雅君：“《俄罗斯联邦主体公共权力组织一般原则法》概述”，《俄罗斯发展报告（2022）》，北京：社会科学文献出版社，2022 年，第 97 页。

<sup>②</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 г. №414-ФЗ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393>

<sup>③</sup> См. Султанов Е. Б. Конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации// Учёные записки Казанского университета Гуманит. науки. 2020. №2.

地方自治机关与公民联结最为紧密，是解决公民日常生活问题的直接权力部门，最大程度体现了国家民主与法治的融合。地方自治常常与公民社会密不可分。地方自治机关成功融入公共权力体系之中，也体现了公民社会基于共同价值观所形成的社会共识。因此，《公共权力组织一般原则法》不仅具有法律层面的效力，也可以被看作中央与地方之间一项新的社会契约，为联邦中央权力深入到地方提供了合法性基础。

在《公共权力组织一般原则法》第七章中，对联邦中央、联邦主体以及地方自治机关之间权力划分的基本原则作出规定。在这一部分，用很长篇幅论述了联邦中央和联邦主体之间的权力以及权力划分，相对而言在地方自治机关方面则着墨不多。

对联邦主体国家权力机关权限的划分可分为三种情形：第一，俄罗斯联邦主体国家权力机关行使其事权范围内的权力，要依照俄罗斯联邦主体宪法和其他规范性法律文件；第二，俄罗斯联邦主体国家权力机关行使联邦主体间共同事权范围内的权力，要依照俄罗斯联邦宪法、俄罗斯联邦主体宪法、公共权力组织一般原则法、其他联邦法律以及相关权力划分协议；第三，俄罗斯联邦主体国家权力机关行使俄罗斯联邦事权范围内的权力，要依照俄罗斯联邦法、俄罗斯总统和政府颁布的规范性法律文件和协议。<sup>①</sup>职权划分协议由俄罗斯联邦总统和俄罗斯联邦主体首脑签署。在《公共权力组织一般原则法》中，详细列出归属联邦主体国家权力机关管辖范围的任务清单共 170 项。归属联邦中央管辖以及联邦中央和联邦主体共同管辖范围内的事权，可以移交给联邦主体权力机关。但联邦中央执行机关有权利和责任对移交给联邦主体机关的职权进行监督，有权向俄罗斯联邦主体的最高行政机关发出指示，以纠正其在行使权力过程中的违法行为，并在三十天内强制审议；如果对移交给联邦主体的权力执行不当（或未执行），联邦中央执行机关有权向俄罗斯联邦主体行政机关首脑提出有关免除相应行政机关负责人职务的建议，且该建议必须在十天内得到俄罗斯联邦主体行政机关首脑的审议。

对地方自治机关权力转移可分为两种情形：第一，俄罗斯联邦主体有权

<sup>①</sup> 参见李雅君：“《俄罗斯联邦主体公共权力组织一般原则法》概述”，《俄罗斯发展报告（2022）》，北京：社会科学文献出版社，2022年，第104页。

根据《公共权力组织一般原则法》和《地方自治组织一般原则法》将俄罗斯联邦主体在所属各市镇行使的某些国家权力移交给地方自治机关，并向其提供行使这些职权所需的物质和财政资源；第二，俄罗斯联邦授权给俄罗斯联邦主体国家机关行使的职权，可以在符合俄罗斯联邦主体法律的情况下转交给地方自治机关。根据联邦主体法律，俄罗斯联邦主体有权撤销移交给地方自治机关的权力。俄罗斯联邦主体颁发的此类撤销权力法令自下一财政年度之初生效。如发现地方政府机构或地方政府官员违反了关于执行某些国家权力的法律要求，可根据《俄罗斯联邦地方政府组织一般原则法》规定撤销相应的权力。在《公共权力组织一般原则法》中，对于不能移交给地方自治机关的权力也作出了明确的规定。上述法律条款均强化了中央对地方的管控。

### （三）公共权力体系建设对于加强总统权力具有重要意义

普京从执政之初就致力于建立垂直权力体系来协调各级权力机构，<sup>①</sup>《公共权力组织一般原则法》的颁布实行，可以看作垂直结构框架搭建的最后一个大的步骤。公共权力体系将地方自治权力机构纳入其中，但是对于地方自治机构的基本职能和选举形式并未作出修改。俄罗斯联邦的地方自治机关保障居民独立解决地方性问题及独立占有、使用和分配市政财产。地方自治由公民经过全民公决、选举及直接表达意愿等形式产生的地方自治机关实行。修改的部分在于“国家权力机关可以按照联邦法律规定程序参与地方自治机关的组建和地方自治机关官员的任免。地方自治区域的变更，也须按照联邦法律规定的程序进行”<sup>②</sup>。也就是说，地方自治机关仍然由公民全民公决产生，为人民服务，但国家权力机构也有权介入其中。这一方面极大强化了中央的权力，另一方面也增加了各层级权力之间的连接，对权力分配有了更加清晰的界定，能够更好地调配资源，为地方自治机构提供更好的资源保障。

公共权力体系作为俄罗斯联邦一种新的制度建设，将权力从上到下贯通起来，搭建起地方自治机关与国家权力机关之间建设性互动的通道。目前地方自治机关仍在其权限范围内保有自治属性，地方自治机关也不是俄罗斯国家权力机关的一部分。从公共权力体系建设的效果来看，一方面，公共权力

---

① Путин: вертикаль между местной и госвластью должна быть, но в рамках Конституции. 22 октября 2019 г. <http://tass.ru/politika/7027947?ysclid=ljcalbwp1u41706404>

② Конституция Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/constitution>

体系的建设在联邦中央、联邦主体以及地方自治机关的权力划分、资源调配、监督问责等方面发挥了积极作用。另一方面，地方自治机构的独立性和自主性被削弱，《公共权力组织一般原则法》规定：联邦中央国家权力机关可以直接或间接地在联邦主体和地方自治机关内行使职权；俄罗斯联邦主体的国家权力机关可以参与地方自治问题的解决，并根据相关法律在俄罗斯联邦主体的国家权力机关和地方自治机关之间重新分配权力。随着时间的推移和公共权力体系的逐步发展，自治机构可能不再自治，而是成为等级结构中的下级，服从中央权力机构的支配。

### 三、建设以文化主权为核心的意识形态体系

俄罗斯政府在制度层面完成了对于政权安全的建设之后，进一步强化在意识形态领域的政权安全建设。俄罗斯政权安全模式以传统精神和文化价值观为底色，文化主权的构建是政权安全赖以生存的观念基础。公共权力体系是制度层面的建设，意识形态体系是观念层面的建构。《道德经》有言：“无，名天地之始；有，名万物之母。故常无，欲以观其妙；常有，欲以观其微。此两者同出而异名，同谓之玄。”<sup>①</sup>这里的“有”可以理解为“制度”，“无”可以理解为“文化”，制度用以设立边界，文化用以奠定基调，文化与制度之间相互构建，共同保障国家政权安全。

#### （一）文化主权意识的强化

普京执政后就非常重视俄罗斯传统文化与政治文明的提炼与维护。乌克兰危机爆发前后，在俄罗斯看来，自身面临的文化主权威胁主要来自两个方面。一是以美国为首的西方国家对二战历史记忆的“篡改”，指责苏联和德国在发动第二次世界大战方面应承担同等的责任。二是乌克兰试图从历史起源上与俄罗斯划清界限。

关于二战问题的争议由来已久，且不时成为争论的焦点。美国和西方国家对二战历史的认知：2006年1月25日欧洲委员会会议通过第1481号决议，谴责“极权共产主义制度的罪行”；2008年9月23日欧洲议会通过《关

<sup>①</sup> [魏]王弼注：《老子道德经注》，楼宇烈校，北京：中华书局，2011年，第2页。

于宣布 8 月 23 日为欧洲斯大林主义和纳粹主义受害者纪念日的声明》。这两份文件为后来关于苏联和德国在发动第二次世界大战方面“责任均等化”奠定了法律上的基础。<sup>①</sup>2019 年 9 月 19 日，欧洲议会批准《为欧洲未来保留历史记忆的重要性》宣言，直接指责苏联与纳粹德国共同挑起第二次世界大战。2020 年 2 月 19 日，爱沙尼亚议会通过了一项名为“关于历史记忆和历史篡改”的声明，指出俄罗斯当局试图篡改历史，“俄罗斯否认苏联作为第二次世界大战的主要发动者之一，并将侵略责任归咎于受害者”<sup>②</sup>。美国布拉德福德交易所发行纪念战胜法西斯主义 75 周年的纪念币上印有反对希特勒国家的国旗，但唯独没有苏联的国旗。

2020 年 6 月 18 日，普京总统在美国《国家利益》杂志上发表署名文章《伟大胜利 75 年：对历史和未来的共同责任》，对污蔑、抹黑苏联在二战中作用的观点进行逐一批驳和回应。普京首先表示，“这篇文章摒弃了所有意识形态和政治化推测，只依靠档案材料和同时代人的证据”<sup>③</sup>。对于外界最质疑的《苏德互不侵犯条约》的签订问题，普京将条约签订源头向前追溯至《慕尼黑协定》，“今天的欧洲政治家们，首先是波兰领导人，意欲‘故意不提’慕尼黑。英国，以及当时身为捷克人和斯洛伐克人主要盟友的法国，都倾向宰割这个东欧国家。不仅仅是抛弃，而是把纳粹的意图引向东方，从而使德国和苏联不可避免地相遇，尔后互相削弱。《慕尼黑协定》向苏联表明，西方国家在解决安全问题时不会考虑苏联的利益，苏联与德国签订了《苏德互不侵犯条约》，几乎是欧洲国家中最后一个这么做的。而且是在遭遇两条战线作战的现实危险的背景下一一在西方与德国作战，在东方与日本作战”<sup>④</sup>。普京在文章中多处引用档案材料，力图从学理角度厘清苏联在二战起源中的责任，并强调所有主流国家都在某种程度上对二战爆发负有责任。

---

① Пархитько Н. П. К вопросу об историческом ревизионизме странами запада роли СССР во второй мировой войне. политический компонент гибридной войны запада против России// Постсоветские исследования. 2021. №1.

② Парламент Эстонии признал ответственность СССР за начало Второй мировой войны. 20 февраля 2020 г. <https://novayagazeta.ee/articles/2020/02/20/parlament-estonii-priznal-otvetstvennost-sssr-za-nachalo-vtoroi-mirovoi-voiny?ysclid=lj9z9kbjqt616367530>

③ Путин В. 75 лет Великой Победы: общая ответственность перед историей и будущим. 19 июня 2020 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63527>

④ Там же.

俄罗斯和乌克兰关于历史起源的争论同样激烈。自 2022 年 2 月 24 日俄罗斯发起特别军事行动以来，俄罗斯和乌克兰之间的关系由克里米亚危机之后的剑拔弩张转向全面破裂。两国之间在军事、政治方面开启全面对抗模式，然而“民族的历史并非领土的历史，而是文化的历史”。两国在文化起源方面的激烈争论早在特别军事行动以前就已经开始。

2021 年 7 月 12 日，俄罗斯政府网发表普京的署名文章《关于俄罗斯人和乌克兰人的历史统一》，从历史的角度回溯俄罗斯人和乌克兰人共同的文化起源，试图重新建构两国同宗同源的民族身份认同。文章指出，“俄罗斯人、乌克兰人和白俄罗斯人都是古罗斯人的后裔，使用同一种语言，在罗斯受洗后，才有了共同的东正教信仰。从 9 世纪末起，基辅公国在古罗斯国家中占据着主导地位。《往年纪事》中有一句奥列格谈论基辅的话流传至今：‘愿她（基辅）成为俄罗斯城市的母亲’”<sup>①</sup>。普京从俄乌两国共同的历史起源——古罗斯——讲起，阐释了俄罗斯人眼中的俄罗斯与乌克兰千年历史叙事，一方面反映出两国历史的复杂性和多维性、不可分割性、亲缘关系代代相传的联系密切性，指出作为同一个民族，俄罗斯与乌克兰在一起总是比分开更强大；另一方面旨在回应乌克兰精英改写历史、抹去俄罗斯与乌克兰之间团结协作的元素，否认将乌克兰作为俄罗斯帝国和苏联时期的被占领国这种描述。

乌克兰方面对于普京“建构”的共同历史叙事很快作出回应。两周后的 2021 年 7 月 28 日，泽连斯基发表庆祝“基辅罗斯-乌克兰受洗日”讲话时称：“基辅罗斯是我们历史的母亲。乌克兰的 24 个州和克里米亚半岛是她的亲生子女，是她的合法继承人。而远房侄子和非常遥远的亲戚们不需要觊觎她的遗产。他们不需要试图在距离这些事件发生地数千公里以外的地方证明自己与千年前的历史和事件相关。”<sup>②</sup>乌克兰试图强调自己独特的历史和民族认同，由此引发了新一轮文化起源之争。2021 年 8 月 24 日，乌克兰再次发布重磅消息，泽连斯基在乌克兰独立 30 周年庆典的阅兵式上发表讲话

<sup>①</sup> Статья Владимира Путина «Об историческом единстве русских и украинцев». 12 июля 2021 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66181>

<sup>②</sup> «Украина. Киевская Русь. 1033»: обращение Президента Владимира Зеленского по случаю Дня Крещения Киевской Руси – Украины. 28 июля 2021 г. <https://president.gov.ua/ru/news/ukrayina-kiyivska-rus-1033-zvernennya-prezidenta-volodimira-69757>

时宣布，要设立乌克兰国家日。“乌克兰国家日将以基辅的成立之年作为起点，用基辅罗斯-乌克兰受洗日来庆祝乌克兰的诞生”<sup>①</sup>。2022 年 7 月 28 日，也就是乌克兰国家日当天，泽连斯基发表视频讲话并宣称，“乌克兰是基辅罗斯的唯一合法继承人”。2023 年 7 月 28 日，泽连斯基签署法令，对乌克兰几个与宗教相关的节日日期进行了调整。根据该法令，乌克兰国家日由 7 月 28 日又调整为 7 月 15 日，圣诞节由 1 月 7 日调整为 12 月 25 日。<sup>②</sup>这是乌克兰与俄罗斯有关历史文化之争的又一例证，表明乌克兰进一步摒弃俄传统符号，对本国文化进行重塑。

2022 年 9 月 21 日上午，普京发布“部分动员令”，在俄罗斯国内及国际社会引发了广泛讨论。实际上，该“部分动员令”的视频讲话为录播，普京本人当天去了诺夫哥罗德，并在纪念俄罗斯国家诞生 1160 周年的音乐会上发表讲话。普京纪念诺夫哥罗德诞辰 1160 周年这一数字与泽连斯基纪念乌克兰-基辅罗斯 1033 周年针锋相对。这也是俄罗斯首次将诺夫哥罗德罗斯的建立时间作为俄罗斯历史纪年元年。普京在讲话中突出强调了“大诺夫哥罗德、留里克定居点、旧拉多加、伊兹博尔斯克——所有这些都是俄罗斯的摇篮，是俄罗斯的文明和国家、文化和启蒙的来源”。普京指出，“一切始于这里，伟大的诺夫哥罗德，诺夫哥罗德的圣索菲亚大教堂，以及其他古老的俄罗斯教堂，将永远成为俄罗斯历史团结的神圣象征。现代俄罗斯是古罗斯的继承者，就像莫斯科王国、俄罗斯帝国和苏维埃社会主义共和国联盟一样。这是俄罗斯引以为豪的连续千年历史中最伟大的时代”<sup>③</sup>。普京在 2022 年 9 月 21 日的讲话中实际上避开了此前在《关于俄罗斯人和乌克兰人的历史统一》文章中将基辅罗斯作为俄罗斯和乌克兰的共同历史起源，全程没有提及基辅罗斯，而是追溯到了更早的诺夫哥罗德罗斯。诺夫哥罗德罗斯可以

---

① Президент: Мы – наследники государственности, которая существовала более тысячи лет назад, и мы начинаем отмечать День Украинской Государственности. 24 августа 2021 г. <https://president.gov.ua/ru/news/prezident-mi-spadkoyemci-derzhavnosti-yaka-isnuvala-ponad-ti-70329>

② См. Зеленский привел в соответствие с новоюлианским календарем даты нескольких праздников. 28 июля 2023 г. <https://tass.ru/obschestvo/18393185?ysclid=lkp7spu2ce958672516>

③ Владимир Путин выступил на торжественном концерте, посвящённом 1160-летию зарождения российской государственности. 21 сентября 2022 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/69397>

被视为俄罗斯维护文化主权的新符号。

民族是一个想象的共同体。“在政治上表现为民族国家的‘民族’的身影，总是浮现在遥远不复记忆的未来之中，而且，更重要的是，也同时延伸到无限的未来之中”<sup>①</sup>。民族认同的基础是本国历史，历史对一个国家具有重要意义。对历史起源和二战历史的篡改旨在破坏俄罗斯的民族意识，是对根植于俄罗斯人民深层意识中的文化历史记忆的解构，对俄罗斯的国家安全和政权安全造成巨大隐患。面对来自西方和乌克兰针对历史问题的频频发难，俄罗斯动用一切资源予以反击，并试图重新建构和塑造本国的民族认同。

## （二）文化安全战略的演变

综上所述，俄罗斯与乌克兰的文化起源之争以及与西方国家关于二战历史的争论由来已久，只不过近些年来这种争论愈发尖锐。《俄罗斯联邦国家安全战略》是俄罗斯统筹国家安全体系的纲领性和指导性文件，也是维护国家安全的核心文件。俄罗斯共发布了5版《俄罗斯联邦国家安全战略》，前前后后一脉相承又各有侧重。在5版国家安全战略中对文化安全均有提及，但重视程度则有很大不同。5个版本《俄罗斯联邦国家安全战略》中文化战略的对比分析结果，可以从侧面印证俄罗斯与外部世界关系的变化情况，反映俄罗斯与西方国家文化博弈的强度和烈度。

对5个版本《俄罗斯联邦国家安全战略》中的文化战略进行简要对比分析后可以发现：第一，从数理统计结果来看，在1997年、2000年、2009年、2015年和2021年的《俄罗斯联邦国家安全战略》中，“文化”一词的出现频次分别为10次、10次、31次、42次、37次。可见文化安全在2009年以前并不是俄罗斯国家安全关注的重点，从2009年起俄罗斯对国家文化安全的重视程度开始大幅提高。

第二，从形式上看，在1997年和2000年的《俄罗斯联邦国家安全战略》中，对文化安全的表述散见于文件的各个部分。而从2009年版开始，“文化安全”作为单独的板块呈现，这也体现出俄罗斯将文化安全提升至新高度。

第三，从内容上看，不同版本对于文化安全的关注点也各有不同。1997

<sup>①</sup> [美]本尼迪克特·安德森著：《想象的共同体：民族主义的起源与散布》，吴叻人译，上海：上海人民出版社，2003年，第13页。

年和 2000 年的《俄罗斯联邦国家安全战略》对文化安全的表述基本相同，可以总结为“发扬”和“抵制”两个部分。要将俄罗斯数百年的历史和丰富的文化传统发扬光大，维护和加强社会的道德价值观、爱国主义和人道主义传统，以及国家的文化和科学潜力；保证俄语作为俄罗斯多民族的精神统一因素和独联体国家间跨国交流的语言。与此同时，禁止在电子媒体中播放宣扬暴力、低俗行为的节目，以及抵制外国宗教组织和传教士的负面影响，防止其他国家对俄罗斯领土进行人口和文化宗教扩张。

2009 年的《俄罗斯联邦国家安全战略》对文化安全的表述更加丰富，增添了很多细节，实操性比较强，更容易落地。例如，该战略指出，要扩大广大人民群众接触国内外优秀文化和艺术作品的机会，改进文化教育工作体系，促进俄罗斯联邦地区文化潜力的发展，并支持地区文化方面的倡议，改善文化和休闲设施的物质技术基础，改进人才培养和社会保障制度，发展俄罗斯国内电影制作和放映、电视广播节目和互联网资源，并利用俄罗斯的文化潜力促进多边国际合作。另外，值得关注的是，在 2009 年的《俄罗斯联邦国家安全战略》中，文化领域威胁的表述变更为“试图篡改俄罗斯历史、及其在世界历史中的地位和作用，宣传以放任和暴力为基础的生活方式，以及对种族、民族和宗教的不宽容等因素对俄罗斯文化领域国家安全状况产生负面影响”。显而易见，2009 年版与此前的 1997 年、2000 年两版《俄罗斯联邦国家安全战略》有很大区别，文化威胁来源不再限于宗教组织，威胁的程度也不仅限于文化和宗教扩张，而是要防范其他国家篡改历史，进而防范“颜色革命”在俄罗斯境内发生。

2015 年版《俄罗斯联邦国家安全战略》对文化领域国家安全的描述，呈现出一种过去几年积极采取措施加强文化安全建设而且已经取得不小成效的画面。“俄罗斯传统精神和道德价值观正在复兴，新一代正在形成对俄罗斯历史的尊重态度。共同价值观如自由和独立、人道主义、民族和平与和谐、俄罗斯联邦多民族人民的文化统一、尊重家庭和宗教传统以及爱国主义，正在将公民社会团结在一起，构成了俄罗斯国家的基石”<sup>①</sup>。此外，2015 版

---

① Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. №683 О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391/page/1>

《俄罗斯联邦国家安全战略》更加强调保护和发展俄罗斯联邦各民族的共同身份认同，基于历史形成的统一精神、道德、文化和价值观，以及确保国家的统一文化空间。接下来要落实俄语作为俄罗斯联邦国家语言功能的政策，实施支持独联体成员国俄罗斯语言和文化研究的计划，以语言为手段和媒介加速欧亚一体化进程。

2021年版《俄罗斯联邦国家安全战略》在文化部分进行了较大的改动。首先是标题的变化。将2015年版本的“文化”部分的标题更改为“保护俄罗斯传统精神和道德价值、文化和历史记忆”。其次，在“保护俄罗斯传统精神和道德价值、文化和历史记忆”这个部分开篇就用了很大篇幅由面到点地谈论俄罗斯的文化主权所受到的威胁和挑战：从整体来看，随着经济和技术发展达到新高度，人类面临着失去传统精神和道德指引以及丧失道德原则的威胁；从局部来看，俄罗斯传统的精神、道德和文化历史价值遭到美国及其盟友以及跨国公司、外国非营利非政府组织、宗教、极端主义和恐怖组织的攻击。它们通过传播与俄罗斯联邦人民的传统、信仰和价值观相矛盾的社会和道德观念，对俄罗斯人民产生重大影响。该部分还提出了19项举措来保护俄罗斯传统精神和道德价值观、文化和历史记忆，并全方位保障俄罗斯文化主权安全不受侵犯。再次，第40条11款指出，“规划和执行有关保护和保卫俄罗斯联邦领土上的人口、物质和文化财产免受战争冲突或由此引起的危险的准备工作”<sup>①</sup>。可见，使用武力解决问题或使用武力进行防御已经成为俄罗斯的可选项之一。

### （三）文化主权理念的正式提出

在2014年2月3日的文化和艺术委员会主席团扩大会议上，普京明确指出了文化主权的重要性，“因为如果没有文化，那么就根本不清楚什么是主权，然后也不清楚该争取什么”。<sup>②</sup>文化是俄罗斯的历史符号，同样也是俄罗斯民族性格的重要组成部分。相比于文化安全被动抵御外来文化的侵蚀，文化主权有积极弘扬俄罗斯历史及传统文化价值观、发挥主观能动性的

<sup>①</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. №.400. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

<sup>②</sup> См. Заседание президиума Совета по культуре и искусству. 3 февраля 2014 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20138>

含义。

2015 年版《俄罗斯联邦国家安全战略》第 82 条指出，“通过采取措施保护俄罗斯社会免受外部意识形态和价值观的扩张以及破坏性信息和心理影响，确保俄罗斯联邦的文化主权，实施信息领域的监控，并防止极端内容、暴力宣传、种族、宗教和民族不兼容的传播”<sup>①</sup>。这是“文化主权”一词首次被写入俄罗斯官方文件当中。

2021 年版《俄罗斯联邦国家安全战略》的第 86 条、第 88 条和第 93 条第 7 款，对“文化主权”面临的威胁进行了更详尽的阐述。指出，强行推行外来的理念和价值观，无视在教育、科学、文化、宗教、语言和信息活动领域的历史传统和改革经验，导致国家社会的分裂和极化加剧，破坏了文化主权的基础，也削弱了政治稳定和国家安全的基础。重新审视基本道德规范和进行心理操纵，对个人的道德健康造成了不可逆转的损害，鼓励破坏性行为，为社会自我毁灭创造了条件。代际间的鸿沟日益扩大。同时，侵略性民族主义、仇外心理、宗教极端主义和恐怖主义的表现也在增加。信息心理战和文化“西化”加剧了俄罗斯联邦失去文化主权的威胁。对俄罗斯和世界历史进行伪造、扭曲历史真相和破坏历史记忆的企图增多，煽动民族间和宗教间冲突，削弱建构国家的人民力量。<sup>②</sup>面对上述威胁，俄罗斯应加强文化主权，维护统一的文化空间。

《俄罗斯联邦国家安全战略》中的文化战略，对于目前所面临的文化威胁、挑战和应该采取的措施进行提纲挈领的概括，是引领文化领域发展的重要风向标。俄罗斯强调文化主权可以分为对内和对外两个方面，对内建构国家认同，增强民族凝聚力；对外确认主权，以文化界定势力范围。所以文化主权是确保俄罗斯国家安全的基础。

#### （四）加强文化主权建构对政权安全的意义

加强文化主权建构可以有效防范西方价值观渗透对本国政权安全的影响。在 2023 年的国情咨文中，普京表示：“西方精英们毫不掩饰他们的目

---

① Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. №683 О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391/page/1>

② См. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. №400. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

标——在战略上击败俄罗斯。这意味着一劳永逸地毁灭我们，这已经涉及我们国家的生存问题了。西方试图破坏和分裂我们的社会……他们的目标是年轻人，年轻一代。他们歪曲历史事实，不停地攻击我们的文化、俄罗斯东正教和我国的其他传统宗教组织。”<sup>①</sup>这种对外部威胁的感知，深刻影响着普京对文化主权的打造。以普京为首的决策层开始重新塑造俄罗斯的集体认同，并在政治观念领域强化文化主权建设。

加强文化主权建构有助于维持内部稳定。共有的文化内核是社会稳定的基石，以爱国主义、集体主义为核心的文化价值观塑造，有助于统一民众思想，弱化国内矛盾，弥合社会分歧，是增强社会共识和国家认同的重要手段。

加强文化主权建构有助于进一步阐释俄罗斯的文化观，从而对外树立一个有竞争力和吸引力的国家形象。国家形象的构建主要通过诠释和传播本民族优秀传统文化，因此，俄罗斯推行的文化主权构建致力于统一文化空间，为世界其他地区尤其是后苏联空间提供除自由民主价值观之外的观念模板，进而尝试塑造后苏联空间的文明认同和身份认同。

#### 四、建设以防范有外国背景的非营利组织<sup>②</sup>为核心的社会管控体系

国家与社会的关系同样是俄罗斯执政阶层关注的重点。通过管控，把社会中不安定因素维持在一个可控范围内，从而加强社会的稳定，而社会的稳定有助于政权的稳固。俄罗斯国家与社会关系始终处于不断发展变化之中，但总的来看，政权对社会管控的力度在不断加强。这种变化路径既是俄罗斯应对国内外安全威胁所采取的手段，也是俄罗斯自主探索发展道路的必然选

<sup>①</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 21 февраля 2023 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565>

<sup>②</sup> 1995年通过的《俄罗斯社会联合（团体）组织法》是俄罗斯第一部规范非营利性组织的法律，但是直到2005年独联体“颜色革命”后，俄罗斯才从真正意义上开始区分不同性质的非营利组织，进行分类管理。2005年11月，俄罗斯国家杜马正式审议由“统一俄罗斯”党、俄罗斯共产党、俄罗斯自由民主党和祖国党团联盟联合提交的法律草案《关于对非政府、非商业性社会组织强化国家注册程序》。这是俄罗斯对有外国背景的非营利组织的严格管理的开始。需要说明的是，有外国背景的非政府组织（неправительственные организации）与非营利组织（некоммерческие организации）在俄文表述中的核心内涵基本一致（本文统称“非营利组织法”和“非营利组织”）。

择。尤其在俄乌冲突爆发以后，俄罗斯国内迅速显现出不稳定态势，控制国内舆情，弱化反战声音，增强社会管控迫在眉睫。分析俄罗斯非营利组织的发展历程，特别是 2012 年以来《外国代理人法》内涵与外延的不断扩展，有助于我们更好地理解俄罗斯实施社会管控的模式。

### （一）社会管控是俄罗斯国家治理的重要手段

苏联解体以来，俄罗斯非营利组织如雨后春笋般大量出现，成为连接政权与人民之间的桥梁，在一定程度上起到了弥合社会矛盾的作用。随着非营利组织的不断发展壮大，一些联邦法律如《社会联合组织法》《非营利组织法》等相继出台，以规范非营利组织的活动。但自 2003 年以来，随着后苏联空间不断爆发“颜色革命”，且背后均有外国势力通过支持一国社会组织对该国内政进行干涉的影子，引发了俄罗斯执政阶层的警觉，并对相关法律进行修订。

2011 年 9 月捍卫选民权力运动“声音”组织创建的“违规地图”，支持公民通过网站、电话或短信等形式举报选举过程中发现的违法行为，并在 2011 年的选举中记录了 7000 多条违规信息，引发了俄罗斯国内选举风波，导致人民发动大规模抗议游行。<sup>①</sup>经查明，“声音”组织背后有来自美国国际开发署的资金支持。面对来自美国的“特洛伊木马”，美国-独联体贸易和经济合作委员会主任韦罗妮卡·克拉舍宁尼科娃表示：“我们必须用我们自己的资源来建设我们的公民社会。如此重要的任务不能外包给其他国家，尤其是美国，他们提出的对俄罗斯的任务与我们的国家利益相矛盾。”<sup>②</sup>可以说，“声音”事件把对非营利组织的管控推向高潮。

2012 年 7 月 20 日出台的联邦法案《关于管理执行外国代理人职能非营利组织联邦法的修订》对《社会联合组织法》《非营利组织法》《俄罗斯联邦刑法》《反洗钱和反恐融资法》的部分条例作出修改，增添了有关“外国代理人”的条例，是俄罗斯首次以立法形式明确指明“外国代理人”的含义，

---

① См. Гуляницкая Д. А., Ребров С. А. К вопросу об институте наблюдателей в России: юридический и политологический аспекты// Скиф. 2017. №16.

② Яковлева Ю. Правозащитники о помощи USAID: «Мы десять лет без них жили, умели выкручиваться». 20 сентября 2012 г. <https://web.archive.org/web/20180522041603/http://old.memo.ru/d/136174.html>

因此被称为《外国代理人法》。<sup>①</sup>自此，以《外国代理人法》为核心的外国代理人管理体系成为俄罗斯防范外国影响力的重要管控手段。

可以看到，一些与人权、选举有关的非营利组织在俄罗斯的活动引发社会动荡，加速社会撕裂，成为俄罗斯社会中的不稳定和不可控因素。出台《外国代理人法》的目的至少包括以下两点：第一，以合法化、制度化的手段管控外国势力渗透。外国势力利用外国代理人试图在俄罗斯争夺话语权，引导社会舆论走向，长期的信息渗透甚至可能对俄罗斯的文化价值观产生影响。所以，《外国代理人法》的出台，旨在防范“颜色革命”给俄罗斯国家安全和政权安全带来的威胁。第二，转嫁国内矛盾。2014年克里米亚事件以来，俄罗斯受到来自西方的制裁，经济陷入较为低迷的状态，外国代理人作为一国之内的他者出现，与自我的区分泾渭分明，对他者的敌视可以增强对自我的认同，进而提升国家凝聚力。每一次法条的修订都是对国家安全和政权安全现实危机的回应。

《外国代理人法》只要求被认定为外国代理人的组织机构向司法部进行登记注册，公开所获取资金的来源去向，在媒体、互联网等平台的出版物中表明其外国代理人身份，但并未在法律层面上禁止这些组织的活动。《外国代理人法》的重要作用就是对外国代理人进行身份及信息披露，公开外国代理人的身份信息，旨在提升公民的防备意识和对信息的鉴别能力。但在实际执行过程中，《外国代理人法》除了法律效应之外，还有外溢效应，俄罗斯执政阶层利用“制度非中性”原则，通过手中掌握的权力出台了一系列防范外部影响的法律，这些法律一经出台对每个人都有相同的约束力。但就是这些对每个人都有约束力的法律制度，在制定之前就针对特定组织和个人，因此对不同的组织和个人产生的影响也是完全不同的。全俄社会舆论研究中心的民调结果显示，50%以上的受访者对“外国代理人”这个词的认知较负面，认为外国代理人等同于间谍、叛徒、反俄者、为其他国家利益服务者。<sup>②</sup>对

<sup>①</sup> См. Федеральный закон от 20.07.2012 г. №121-ФЗ. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35748>

<sup>②</sup> См. Россияне об иноагентах. 28 июня 2022 г. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossijane-ob-inoagen-takh>

外国代理人形成这样一个标签化的认识,无疑是增加了外国代理人进行社会活动的财政成本和信任成本。

## (二) “外国代理人”意涵的演化

对外国代理人定义的发展过程进行梳理,可以厘清外国代理人概念在不同时间段的适用范围。2012 年《外国代理人法》规定,在《非营利组织法》中新增第 2 条第 6 款,对外国代理人非营利组织进行明确定义。外国代理人非营利组织是指接受来自外国国家、政府机关、国际组织和外国组织、外国公民、无国籍人士以及由俄罗斯法人经手的外国来源资金和财产,并在俄罗斯联邦境内从事代表资助方利益政治活动的非营利组织(不包括国家控股公司及其子公司)。<sup>①</sup>

2017 年 11 月 13 日,美国司法部将今日俄罗斯电视台和俄罗斯卫星通讯社认定为外国代理人。俄罗斯总统新闻秘书佩斯科夫表示,“任何对俄罗斯境外媒体自由的侵犯,现在乃至未来都会受到坚决谴责,莫斯科方面将会作出相应的反应”<sup>②</sup>。2017 年 11 月 25 日,俄罗斯颁布了《大众传媒法》和《信息、信息技术和信息保护法》修正案。《大众传媒法》第 6 条增添了以下内容:在外国注册的法人实体或没有成为法人实体的外国机构(外国媒体),如果从外国接受资金和(或)其他财产,为大众传播印刷品、音频、视听和其他信息材料,无论其组织和法律形式如何,都可以被认定为履行外国代理人职能的外国大众媒体。至此,外国代理人的范围覆盖了外国媒体非营利组织。

2019 年 12 月 2 日,俄罗斯再次对《大众传媒法》第 2 条第 6 款进行了修改。修改内容如下:如果自然人或俄罗斯法人接受来自外国政府、国家机关、国际组织和外国组织、外国公民、无国籍人士或由其所授权的人的资助,参与并传播由履行外国代理人职能的外国媒体或由外国媒体注册的俄罗斯

<sup>①</sup> 参见马强:“俄罗斯《外国代理人法》及其法律和政治实践”,《俄罗斯研究》,2021 年第 1 期,第 141-142 页;Федеральный закон от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35748>

<sup>②</sup> Песков: закон о СМИ-иноагентах позволит ответить на притеснение СМИ РФ за рубежом. 15 ноября 2017 г. <https://tass.ru/politika/4730621?ysclid=ljkt6eu5ws546833168>

法人所创建的信息和材料，可以被视为外国代理人。

2022年7月14日，俄罗斯联邦出台了《关于管控受外国影响之人的活动法》，再次对外国代理人的定义作出修改。在《关于管控受外国影响之人的活动法》中，外国代理人是指接受外国提供资金和（或）其他财产，提供组织、方法、科学和技术援助或其他形式的援助支持以及受到外国胁迫、劝说和（或）其他手段的影响并进行政治活动、有针对性地收集有关俄罗斯联邦军事和军事技术活动的信息、向广大群众传播特定信息和材料，以及（或）参与创建此类信息和材料的人。俄罗斯或外国法人，无论其法律组织形式如何，未建立法人实体的社会团体，其他团体，未建立法人实体的外国组织，以及自然人，无论其是否具有公民身份，都可以被确认为外国代理人，与相关的人创建一个单独的登记册。值得注意的是，现在或过去外国代理人机构的成员——创始人、参与者、经理或雇员以及外国代理人机构的法人，可以被视为与外国代理人有关的人员。<sup>①</sup>

综上所述，俄罗斯关于外国代理人的相关规定经历了一个不断扩大的过程。2012年只有非营利组织和法人社会联合组织可以定义为代理人，2017年扩大到机构媒体，2019年扩大到个人媒体。<sup>②</sup>而且违反新登记制度要求的处罚也变得更加严厉。《刑法》规定，对外国代理人媒体机构处以30万卢布罚款至两年监禁，但“个人”可被判处最高五年监禁。<sup>③</sup>

2022年，外国代理人概念进一步扩展，接受外国资金援助或者不接受外国资金但以某种形式受到外国影响的人也可以被列为外国代理人。简而言之，最新版的外国代理人定义是指在国外国家影响下，以塑造社会对现任政权的看法和情绪为目标从事公共政治活动的个人。<sup>④</sup>以管控社会组织到管控

---

① См. Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 255-ФЗ О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48170/page/1>

② 参见江辉：“外国代理人法的域外经验与启示”，《国际法研究》，2022年第1期，第72页。

③ См. Журналистов Евгения Киселева и Матвея Ганопольского в России внесли в новый реестр «иноагентов». В чем отличия? 5 апреля 2022 г. <https://www.bbc.com/russian/news-61004743>

④ См. Васильевна О. В., Киселев С. А. Проблемные аспекты государственного регулирования деятельности политического института иностранных агентов в современной России// Известия ТулГУ. 2023. №1. С.37.

媒体人再到管控自然人为 X 轴，以管控国内到国外为 Y 轴，以受到外国影响为 Z 轴，围绕三个轴线形成一个三维球体，使俄罗斯政权对国内社会的管控辐射到几乎每一个角落。

《外国代理人法》仍然存在一些亟待解决问题。第一，关于外国代理人的相关法律体系仍然有很多模糊之处，一方面给执政者确定外国代理人带来操纵空间，另一方面也加大了执法的难度。外国代理人的概念已经扩展到自然人，按照俄罗斯联邦宪法第 32 条规定，俄罗斯联邦公民有权直接或通过其代表参与管理国家事务。在公民参与政治活动与自然人从事政治活动之间似乎有很大的交集，如何界定政治活动与政治参与之间的区别是执政当局需要考虑的问题。

第二，虽然《外国代理人法》的出台是为了抵制外部威胁，但是也在一定程度上抑制了社会的活动性和多元化，在一定程度上提高了非政府组织参与社会活动的门槛。

第三，《外国代理人法》的出台不仅遭到了国际社会的广泛批评，在俄罗斯国内社会也存在一定的分歧。2022 年 6 月 28 日全俄社会舆论研究中心发布的有关外国代理人的民调显示，54% 的俄罗斯人支持将接受国外资助并从事政治活动的人或组织列为外国代理人，但仍有 31% 的俄罗斯人认为没有必要。<sup>①</sup>

### （三）俄乌冲突后强化社会管控

2022 年 2 月 24 日以后，俄罗斯社会反战情绪持续蔓延。俄罗斯最著名的搜索引擎 yandex 上出现了“反对俄罗斯总统弗拉基米尔·普京与反对在乌克兰发动的战争”的公开签名活动。该签名活动分为作家、科学家、国际记者、慈善基金会负责人、医生、来自俄罗斯各地的市政代表、独立的记者工会等 52 个类别。随着战局初期不利形势的发展，签名数量不断增长，特别军事行动开展一周后已有十万余人签名，覆盖俄罗斯社会各阶层，范围之广、参与人员之多前所未有的，造成重大国内外影响。纳瓦利内团队也重新活

---

<sup>①</sup> См. С термином «иноагент» россияне связывают в основном негативные коннотации. Мнения о необходимости присвоения такого статуса людям и организациям разделились. 28 июня 2022 г. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rossijane-ob-inoagen-takh>

跃起来，发起“对政权不服从的公民运动”。反战、反普京的抗议活动仅在2022年2月24日后的一周之内就急剧发酵，这是在出兵前难以想象的紧急情况。2016年成立的国民近卫军归普京直接掌握，这是一支强有力的军事机动部队，行动迅速，在反假新闻法出台前迅速处置应对了莫斯科的反战紧急情况。

俄罗斯此前已有的社会管控举措在急剧变化的反战浪潮下难以快速实施。此前，普京每年都要颁布法令限制相关信息在互联网的传播，如《网站黑名单法》《反盗版法》《封闭极端主义网站法案》《博主法案》等。执法机构可以根据这些法案在非常情况下关闭互联网的信息传播渠道。非营利组织是反对派进行抗议示威活动的组织动员工具，普京颁布了《不受欢迎组织法》，修改了《游行示威法》，使游行示威必须在当局允许的范围内进行。出台反恐怖主义法律修订案，并在该法案基础上通过了网络监管法。从2022年2月24日之后一周内的情况看，普京对政治公共空间的治理缺少对特别军事行动背景下社会管控的紧急举措。因此，2022年3月4日，普京签署了俄罗斯联邦刑法修正案。可以说，俄罗斯对乌克兰的特别军事行动发生后，内部治理具有实质意义的举措，就是通过具有战争管控性质的反假新闻法案。具体实施落实在《俄罗斯联邦刑法典》第207条第3款的修改上，规定故意公开传播俄罗斯联邦武装部队情况的虚假信息属违法行为，对散布有关俄罗斯军人行为的虚假消息、诋毁俄罗斯武装力量、呼吁进行反俄制裁的行为进行惩罚，因传播虚假信息导致严重后果的，将面临10到15年监禁。<sup>①</sup>该法案正式生效前，2022年3月3日，俄罗斯两家具具有反战性质的媒体“莫斯科回声”和“雨”频道已被停播。“脸书”网站、“推特”、英国广播公司、美国政府资助的美国之音电台、自由欧洲电台、德国之声也被封锁。3月11日，俄罗斯阻止国内用户访问Instagram网站，并对其母公司元宇宙平台公司提起刑事诉讼。

2022年7月的联邦法《关于管控受外国影响之人的活动》<sup>②</sup>将一系列原

<sup>①</sup> Путин подписал закон о наказании за фейки о действиях вооруженных сил. 4 марта 2022 г. <https://www.rbc.ru/politics/04/03/2022/622266309a7947453165c594>

<sup>②</sup> Федеральный закон от 14.07.2022 N 255-ФЗ. О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48170>

先散见在各联邦法中涉及外国代理人的法律条文统一整理与合并，是一部新的具有专一领域管理性质的联邦法。早在 2022 年 1 月普京就指示司法部研究制定新法。这与 2022 年 2 月 24 日的特别军事行动是否有联系不得而知。但特别军事行动后，该法迅速成为俄罗斯为解决政治稳定而采取的一系列举措中的关键一环。该法共 14 章，内容完备。从外国代理人概念到外国代理人的认定范围，从认定条件到惩戒举措，都有详细表述，这等于是一部全方位限制外国影响力渗透的联邦法律，在特别军事行动背景下有特殊意义。

## 五、结语

以政权安全作为论述的轴心，以俄罗斯公共权力体系建设、文化安全与文化主权和俄罗斯的社会管控为主线进行分析，可以看到，政权安全是俄罗斯国家安全的重中之重。在普京的领导下，俄罗斯执政阶层打造出“三位一体”的政权安全体系。公共权力体系将国家各级权力机构整合为一个整体，将地方权力纳入其中，进一步强化了总统的权力；意识形态体系界定了俄罗斯发展道路底色，进一步巩固国家认同和民族意识，是维护政权安全的重要手段；社会保障体系严控媒体和舆论，将话语权牢牢掌控在执政者手中。中央与地方、政治与文化、国家与社会三个体系相互交织，形成了一张细密的网，试图将中央权力延伸到俄罗斯的每一根毛细血管中。

将俄罗斯的国际与国内问题统一考量，在重视全球政治变化的同时，高度关注俄罗斯自身的重大变化，具有重要的学理意义和极强的现实意义。

第一，确保政权安全是俄罗斯内政外交的核心议程。从国家权力体系建设来看，在以总统制为核心的政治体制建设过程中，不断强化总统权力并将中央权力辐射至地方；从意识形态领域来看，强化历史记忆和民族认同，确保深层人民的向心力和凝聚力；从社会管控领域来看，严格管控可能的外部影响，公民社会与国家权力之间的力量对比逐渐向国家权力倾斜。可见政治的控制性是俄罗斯政治体制的核心特征，也是确保政权安全的重要手段。

第二，文化主权安全是政权安全的关键一环。以法国历史学家布罗代尔

划分的三个历史时段（长时段、中时段、短时段）为界定标准，<sup>①</sup>在三个体系的建设过程中，以加强总统权力为核心的公共权力体系建设和以社会管控为核心的《外国代理人法》的出台，是立法权、行政权、司法权三者之间的相互协作，本质上是硬权力在其中发挥作用，且通常只能在中、短时段影响国家发展。而文化主权所建构的核心价值观植根于一个国家和民族深层次意识之中，这种软实力的塑造能够在长时段影响一个国家的民族精神。对内的社会认同可能会导致对外的紧张关系，但若是存在外部紧张关系就必定要强化对内的社会认同，从而将意识形态作为一种强有力的武器。可以从俄罗斯执政阶层对西方的称呼来体会意识形态权力所发挥的作用。首先是对敌友进行区分，将西方划分为奉行传统主义的“旧西方”和新殖民主义的“新西方”，并指明俄罗斯可以与“旧西方”进行合作；在紧张局势进一步升级以后将“新西方”称为“集体西方”。从时间划分变为范围界定，将西方视为一个团结一致的反俄整体，渲染外部威胁，增加民族凝聚力。

第三，政权安全要求打造俄罗斯是独特文明国家的社会认同。2023年版的俄罗斯外交政策构想，从理论层面进一步明确了俄罗斯是一个“独特文明国家”的身份定位。俄精英阶层认定，俄罗斯长期发展前景和世界定位取决于它的文明定位。在西方自由主义模式发生危机的背景下，俄罗斯必须加强团结，必须捍卫传统的思想、道德价值观，保护俄罗斯人民的文化和历史遗产。文明会根据具体的需要转往任何方向，并且只以自身需要为导向，独特自主是它的基本特点。如果一个国家的根基腐烂，任何经济成就都无法拯救它。文明型国家拥有最高价值，俄罗斯国家和人民的发展与繁荣取决于自身的稳定性，取决于在不断变化的情况下维持自己文明特色的能力。

第四，政权安全也有赖于战时经济体系的全面建立。俄罗斯实际上已经为经济和环境恶化做好了充分的准备。面对西方不断加码的制裁，俄罗斯经济并没有像西方所期望的那样崩盘。普京在2023年的国情咨文中指出，“俄罗斯的经济和治理体系比西方所想的要强大许多。2022年只有第二季度出

---

<sup>①</sup> 参见张宇燕：“站在历史的十字路口——关于当前的国际形势与全球治理”，《俄罗斯研究》，2023年第3期，第3-5页；[法]费尔南·布罗代尔著：《资本主义论丛》，顾良、张慧君译，北京：中央编译出版社，1997年，第173-204页。

现经济衰退，在第三、第四季度经济就再次实现增长”<sup>①</sup>。俄罗斯经济在受到制裁之后表现出的韧性可以归结为三个原因：首先，克里米亚危机以来，面对西方的制裁，俄罗斯调整市场结构，采用进口替代政策，采取一系列措施减少在经济上对西方的依赖。其次，俄罗斯的经济形态具有特殊性，具体表现为经济过程的市场不完全性和国际分工的非自主性，政府高度介入和把控经济的发展，呈现出经济政治性的特点。<sup>②</sup>政治的控制性与经济的政治性相结合，最大程度减少了因市场因素带来的损失。再次，经济体系建设和政治体系建设均是一个长期的过程，俄罗斯在特别军事行动开始后迅速出台的系列维稳政策，也说明其对于处理经济压力和政治问题早有预案。

第五，2023 年 9 月的地方选举将是俄罗斯政权安全的试金石。俄罗斯当局已经为稳定地方精英做了充分的准备。2023 年 9 月 10 日的统一投票日，将有不同层次的选举活动，包括 4 个国家杜马单席位选区的补选、26 个联邦主体行政长官选举（21 个为直接选举，5 个通过议会投票），以及 16 个俄罗斯联邦主体立法机构选举。<sup>③</sup>顿涅茨克、卢甘斯克、扎波罗热和赫尔松四个地区也将参与本次联邦主体行政长官选举以及联邦主体议会选举。在联邦主体行政长官选举方面，市政过滤器机制和代理行政长官制度仍然在发挥作用；在联邦主体议会选举方面，提高地方议会单席位选区的比例，有助于增加统俄党胜选概率。《公共权力体系一般原则法》的出台，将国家权力机关与地方自治机关纳入统一的框架内，规定联邦主体领导人有权任免市区级领导职务，有权解散地方立法机关，<sup>④</sup>表明对地方自治机构的控制力度也在加强。

综上所述，政权安全对于普京和俄罗斯 2024 总统大选具有极其重要的意义，普京为确保政权安全建设三个体系的努力可谓“草蛇灰线，伏脉千里”。

---

① Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 21 февраля 2023 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/70565>

② 庞大鹏：《俄罗斯的发展道路：国内政治与国际社会》，北京：社会科学文献出版社，2020 年，第 165 页。

③ Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. <http://cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2023/kategorii-viborov/>

④ 吴德堃：“2021 年俄罗斯央地关系发展形势”，《俄罗斯发展报告（2022）》，北京：社会科学文献出版社，2022 年，第 131 页。

政权是普京的命脉。俄罗斯将“恐俄症”公开写入外交政策构想，并明确表示俄罗斯处理双边关系的基础或者说俄罗斯对其他国家的态度，将取决于它们对俄罗斯政策的性质，实际上就是从是否维护俄政权安全的角度，将世界各国区分为建设性、中立或不友好三类国家。不仅如此，2023 年新版外交政策构想还将防范“颜色革命”、阻止不友好国家在俄罗斯近邻地区国家建立军事基础设施作为战略重点。从维护中俄关系大局和长远出发，我们应理解俄罗斯政权安全的深刻含义，尊重俄罗斯人民意愿，尊重俄罗斯根据自身历史、文化、国情，自主选择发展道路的权利。

---

**【Abstract】** At present, the core event of Russia's domestic and foreign affairs is the Russia-Ukraine conflict, which will have a profound impact on Russia's development prospects and international configuration for a long time. The special military operation against Ukraine is a strategic choice which has a bearing on Russia's overall development in the Putin era and even in its whole history. Due to the ongoing conflict, Russia faces extreme external pressures, but it will not easily give up its goals. Whether politically, economically, diplomatically, or in security, Russia is experiencing one of its most severe crises and challenges since the collapse of the Soviet Union. The sharpening of Russia's geopolitical confrontation against Western countries such as the United States and the protracted conflict between Russia and Ukraine have brought a series of new tests to Russia's quest for political stability. The issue of regime security has become the top priority for Russia's internal affairs, and is the starting point and foothold of Russia's all work. Russia has built three major systems to ensure its regime security: a public power system with presidential power as its core; an ideological system with cultural sovereignty as its core; a social control system centered on the prevention of non-governmental organizations (NGOs). Such regime security construction has basically maintained Russia's political stability.

**【Key Words】** Russian Regime Security, Russian Public Power, Russian Cultural Sovereignty, Russian Social Control

**【 Аннотация 】** Центральным вопросом текущих внутренних и внешних дел России является конфликт между Россией и Украиной. Конфликт между Россией и Украиной ещё долго будет оказывать глубокое влияние на перспективы развития России и международную ситуацию. Спецоперация против Украины – это стратегический выбор в путинскую эпоху и в общем в истории России, имеющий отношение к общему развитию страны. Из-за продолжающегося конфликта между Россией и Украиной Россия сталкивается с большим давлением извне, но легко не отказывается от своих целей. Будь то политика, экономика, дипломатия или безопасность, Россия переживает самый большой кризис и вызов со времён распада Советского Союза. Усиление геополитического противостояния между Россией и США и другими странами Запада, а также затяжной конфликт между Россией и Украиной принесли России ряд новых испытаний в поисках политической стабильности. Вопрос политической безопасности стал высшим приоритетом внутренних дел России, является отправной точкой и конечным пунктом всей российской работы. Россия построила три основные системы для обеспечения собственной политической безопасности: систему публичной власти, основанную на президентской власти, идеологическую систему, основанную на культурном суверенитете, и систему общественного контроля, направленную на предотвращение действия неправительственных организаций (НПО). Такое построение безопасности режима в основном поддерживает политическую стабильность России.

**【Ключевые слова】** Безопасность российского режима, российская общественная власть, российский культурный суверенитет, российский общественный контроль

---

(责任编辑 宋羽竹)

# 俄罗斯统一公共权力体系下的中央与地方关系 ——对2021年《俄罗斯联邦主体公共权力组成 一般原则法》的分析

吴德堃\*

**【内容提要】**《俄罗斯联邦主体公共权力组成一般原则法》，是为具体落实2020年修宪中提出的统一公共权力体系而出台的规范中央与地方关系的联邦法律。本文以该联邦法为研究基础，对公共权力概念、法律出台的背景和内容进行分析，梳理统一公共权力体系下联邦中央、联邦主体和地方自治三者的权力关系，并对俄罗斯联邦制20年的改革逻辑和发展趋势进行探讨。统一公共权力体系建立的最大变化，在于将不属于国家权力的地方自治机关纳入到公共权力体系，统一由联邦中央和联邦主体管辖。联邦中央自此完成了对联邦主体和地方自治两级机构的统一，使国家权力下沉至基层组织。从中央与地方权力的关系来看，中央对地方的组织控制、程序控制和责任控制的力度继续加大，同时垂直权力结构也发生了变化。归结而言，俄罗斯联邦制改革以及统一公共权力体系的建立，受安全和稳定逻辑、历史逻辑以及制度逻辑的影响。三者既是俄罗斯联邦制改革的动力来源，也是影响俄罗斯联邦制发展的最大变量。

**【关键词】**俄罗斯联邦制度 统一公共权力体系 俄罗斯中央与地方关系

**【中图分类号】**D751**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2023)04-0127(31)

普京在2020年1月15日向联邦会议发表的国情咨文中，阐述了宪法改革7项基本原则，其中一项是关于国家权力和地方自治权力间的关系。在普京看来，俄罗斯中央与地方<sup>①</sup>出现了权力关系脱节和分化的问题，同时地方

\* 吴德堃，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

① 这里的“地方”指俄罗斯国家权力外的地方自治单位和机构。

权力过于分散，权力结构复杂导致了地方教育、医疗等领域出现了问题，基层人民无法获得国家提供的权利保障。更为重要的是，分散的权力威胁到了国家和社会的统一。<sup>①</sup>因此，应构建统一的公共权力体系，将联邦中央与地方政府间关系以及构成该体系的基本原则列入俄罗斯宪法，同时扩大和加强地方自治机构的权力。

随后，2020 年 7 月 4 日正式生效的宪法修正案，对原宪法所规定的联邦体制、联邦总统、联邦会议、联邦政府、司法权、地方自治等六章的内容进行修改，将普京提出的“统一公共权力体系”（единая система публичной власти）的概念正式列入俄罗斯宪法。其中最重要的一项改革，是将属于国家权力层面的联邦和联邦主体机关与属于地方自治层面的市政组织机关，合并为由总统统一领导的公共权力机关。

为落实上述宪法规定的统一公共权力体系建设，联邦委员会宪法法律和国家建设委员会主席克利沙斯（统俄党）和国家杜马国家建设和立法委员会主席克拉申尼科夫（统俄党），于 2021 年 9 月 27 日联合起草并向国家杜马提交了《俄罗斯联邦主体公共权力组成一般原则法》<sup>②</sup>，12 月 21 日由普京签署并颁布。《联邦主体公共权力法》的出台，将联邦中央、联邦主体、地方自治三级之间的关系重新进行了整合和修改，废除了此前 193 项规范中央与地方关系的法律和部分条款，是一部对俄罗斯未来央地关系具有指导性意义的联邦法律。该法既是对普京执政 20 年来俄罗斯联邦制建设的总结，也将对俄罗斯联邦制发展产生重大影响。

在传统政治学概念中，“公共”具有“多数的”、“共有的”、“全社会的”等含义。权力普遍被定义为“通过并非出自他人选择的方式影响他人行为的能力”<sup>③</sup>。公共权力是一种维护公共利益、公共秩序和组织的权力，其所代表的，是多数人的共同利益。在政治生活中，拥有这种公共权力的唯一法律实体，是国家。也就是说，国家是唯一可以行使公共权力的主体，公

① См. Послание Президента Федеральному Собранию. 15 января 2020 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

② 以下简称《联邦主体公共权力法》。

③ [英]安德鲁·海伍德著：《政治学核心概念》，吴勇译，天津：天津人民出版社，2008 年，第 42 页。

共权力机关亦即国家权力机关，公共权力由各级政府、议会等机关行使。

“公共权力”概念在 2020 年引入修宪前就已经被俄罗斯学界广泛定义和讨论。俄罗斯学者普遍认为，在现代环境下，国家公共权力体系的组织结构有了很大的变化，俄罗斯和其他国家在公共权力的组成、类型还有主体之间的定义存在较大的差异。<sup>①</sup>俄罗斯著名法学家奇尔金认为，“在俄语中，公共权力这个词组只有一个意思，即国家权力。在国家法律理论教科书中，公共权力是国家的主要特征”<sup>②</sup>。在此基础上，奇尔金将俄罗斯公共权力划分为两大类和五种小类型。两大类包括主权性的国家权力和非主权性的公共权力。五种小类型包括：主权性的国家权力、联邦主体国家公共权力、自治单位公共权力、市政单位市政公共权力、氏族或者少数民族聚居地的公共权力。<sup>③</sup>俄罗斯法律学者维尔申尼娜在其研究中则更为详尽地表述了公共权力体系的组成结构（见表 1）。

表 1 公共权力体系的组成结构

权力的性质种类		权力的类型		权力的来源	保障的方式
强制性的	政治权力	国家权力	联邦权力	人民	强制性法律保障
			地方权力		
	公共权力	市政权力		居民	
地域权力		团体、群组			
自发组成公共实体的权力		公共团体的权力		公共团体成员	自身规定的方式保障
		政党权力		党员	

资料来源：作者根据俄罗斯学者维尔申尼娜的研究成果自制。<sup>④</sup>

① См. Чиркин В. Е. К вопросу о моделях власти в современном обществе// Конституционное и муниципальное право. 2014. №5. С.5; Вершинина С. И. Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением// Вектор науки тольяттинский государственного университета. Серия:юридические науки. 2010. №3. С.8; Маркова Е. Н. Общественная и (или) публичная власть: проблема соотношения в контексте конституционной реформы 2020 г.// Конституционное и муниципальное право. 2021. №12. С.24.

② Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе// Журнал российского права. 2009. №7. С.5.

③ Чиркин В. Е. К вопросу о моделях власти в современном обществе// Конституционное и муниципальное право. 2014. №5. С.5.

④ Вершинина С. И. Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением// Вектор науки тольяттинский государственного университета. Серия: юридические науки. 2010. №3. С.8.

公共权力体系由法律强制性保障的权力和自发组成的公共实体权力构成。其中，强制性的权力分为政治权力和公共权力，自发组成的公共实体权力由社会团体和政党权力组成。政治权力为国家权力，联邦中央和联邦主体的权力都属于国家权力。公共权力<sup>①</sup>则包含了市政权力和地域权力，市政代表了联邦主体以下级别的市、区和居民点，地域代表了以上所述的少数民族或氏族聚居地。由此可见，在俄罗斯法律体系下，公共权力概念包含了国家权力下的联邦政府和联邦主体政府，同时也包含了不属于国家权力的地方自治权力。

虽然修宪前的《俄罗斯联邦宪法》没有列入公共权力概念，但在俄罗斯的政治和法律实践中构建了公共权力的基本模式，即联邦一级由总统、联邦会议、联邦政府、宪法法院等权力机关负责，联邦主体一级由联邦主体最高行政领导人和立法机关负责，地方自治一级由地方自治领导人和其代表机关负责。<sup>②</sup>“公共权力”（*публичная власть*）一词首次出现在 1995 年 7 月 31 日宪法法院发布的《在俄罗斯总统颁布的在车臣共和国境内恢复宪法法律和秩序措施的合宪审查第 10 号判决书》中；<sup>③</sup>随后在 1997 年和 1998 年宪法法院对乌德穆尔特共和国和科米共和国的合宪判决中也被提及。<sup>④</sup>在以上判决书中，宪法法院将公共权力定义为由联邦和地方一级的国家权力以及“不属于国家权力机关”的地方自治机关共同组成的权力。2006 年宪法法院在判决书中又对公共权力概念进行了补充解释，认为“地方自治机关虽然不属于国

---

① 需要注意的是，上述公共权力（*общественная власть*）结构中的“公共”与公共权力（*публичная власть*）体系中的“公共”不同，前者具有一定的社会属性，代表了社会的、公共的含义。

② Авакьян С. А. ред. *Современные проблемы организации публичной власти*. М.: Юстицинформ, 2014. С.58.

③ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. №10-П: по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики»// *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1995. №33. С.3424.

④ Постановление Конституционного суда РФ от 15 января 1998 г. №3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92-94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»// *СЗ РФ*. 1998. №4. С.532; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. №1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

家权力体系的一部分，但地方自治机关拥有行使公共权力的职责”<sup>①</sup>。自此，虽然俄罗斯宪法和联邦法律中没有关于公共权力的规定，但在司法实践中已将公共权力作为重要的判决和处置依据。

对俄罗斯统一公共权力体系的研究，始于俄罗斯宪法法院主席瓦列里·佐尔金 2018 年发表的《宪法中的缺陷可以通过修改来消除》一文。佐尔金在文中明确提出，地方自治机关只是俄罗斯联邦公共权力的下级机关，俄罗斯宪法第 12 条导致了地方自治机关和国家权力机关之间的对立，有必要进行修正。<sup>②</sup>2020 年修宪后及 2021 年联邦主体公共权力法颁布后，俄罗斯学界对“统一公共权力体系”和“公共权力”进行了研究和探讨，其中主要有萨拉托夫国立法律科学院出版的《当代俄罗斯公共权力：问题与前景》论文集，对公共权力在俄罗斯宪法中的地位、行政法主体、公共权力和公共管理之间的关系、对地方自治机构监督等行政管理问题进行了研究。<sup>③</sup>此外，还有俄罗斯学者撰写的《俄罗斯联邦主体的公共权力组织：改革还是改进？》《俄罗斯联邦公共权力机关制度：概念、特点和关系》《俄罗斯联邦公共权力：2020 年宪法改革创新》<sup>④</sup>等文章，从法律、行政管理等角度对 2020 年修

① По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 02 нояб. 2006 г. №540-О// Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. №2.

② См. Зорькин: Недостатки в Конституции можно устранить точечными изменениями. 9 октября 2018 г. <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustanit-tochechnymi-izmeneniami.html>; 俄罗斯宪法第 12 条：俄罗斯联邦承认并保障地方自治。地方自治在其权限范围内是独立的。地方自治机关不列入国家权力机关系统。

③ См. Соколов А. Ю., Абакумов Д. В. т. д. ред. Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы. Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад, 2021.

④ Валерьевна Е. А. Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации: реформирование или совершенствование?// Пролог: журнал о праве. 2021. №4. С.16; Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие// Сибирское юридическое обозрение. 2021. №2. С.192; Вегерин А. Д. Публичная власть в Российской Федерации: нововведения конституционной реформы 2020// Государство и общество в современной политике: Сборник научных статей 10-ой Международной научно-практической конференции. Воронеж: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2023. С.62.

宪后的统一公共权力体系进行了分析。

从上述研究成果来看,俄罗斯学界对公共权力的研究,主要是从行政管理 and 法律的角度进行解析,尚无对俄罗斯联邦制和央地关系的影响等问题的研究成果。同时,由于联邦主体公共权力法出台时间较短,包括俄罗斯在内的国外和国内学界对该法律的研究成果较少。因此,本文以《联邦主体公共权力法》为研究基础,对立法背景、内容、原因及其影响进行分析。通过对《联邦主体公共权力法》的研究,呈现俄罗斯央地关系的现实状态,解读普京执政 20 年来央地关系治理的逻辑。

## 一、俄罗斯《联邦主体公共权力法》的历史背景

20 世纪 90 年代,受到苏联解体的影响,俄罗斯各联邦主体纷纷与联邦中央开展了主权争夺战。联邦中央不得不借助分权条约,让渡主权,从而换取地方对中央的忠诚。而为了巩固中央与地方的关系,以法律形式对联邦主体进行约束,1993 年 12 月 12 日,俄罗斯以全民公决的形式通过了新宪法。1993 年宪法的出台,标志着俄罗斯正式建立了以联邦制为基础的国家结构形式。

### (一) 1993 年宪法奠定了俄罗斯联邦制的基础

1993 年宪法在第一章宪法体制的基础、第三章联邦体制和第八章地方自治机关,分别对俄罗斯中央与地方关系的基础和原则、联邦主体的类型作出了规定。俄罗斯联邦的联邦结构建立在国家完整、国家权力体系统一、在俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦主体的国家权力机关之间划分管辖对象和职权、俄罗斯联邦各民族平等与自决的基础之上。<sup>①</sup>由此构成了联邦中央、联邦主体、地方自治三级结构的俄罗斯联邦制基本框架。虽然,俄罗斯央地关系由 1993 年的俄罗斯宪法来主导,但是,宪法又规定了联邦主体仍可通过地方宪法或宪章确定自身的地位,在地方法律中扩大自身的主权。与此同时,1993 年宪法还规定,联邦主体与联邦国家权力机关以及自治区的关系可以由条约进行调整和规范,在之后的法律实践中导致了大量权力和职

---

<sup>①</sup> Конституция Российской Федерации. <http://kremlin.ru/acts/constitution>

责划分是通过中央与地方的双边协议达成的。<sup>①</sup>这就造成了之后俄罗斯中央与地方在签署分权条约时有大量的条款违反俄罗斯宪法,进而导致宪法权威的下降。

## （二）2000 年至 2004 年普京对联邦制法律的初步改革

普京在 2000 年当选总统之后,开始着手整顿俄罗斯联邦主体违宪案和不平衡的央地关系。普京对俄罗斯联邦制的改革主要依靠的法律是 1999 年通过的《俄罗斯联邦主体国家立法(代表)和行政权力机关组织一般原则法》(以下简称《联邦主体一般原则法》)<sup>②</sup>。该联邦法是《联邦主体公共权力法》的前身,主要对联邦主体国家权力机关的产生、职权和运作作出了更为详细的规定,是俄罗斯调整央地关系最为重要的联邦法律之一。在 2021 年废止前的 20 年时间里,《联邦主体一般原则法》经历了 191 次的修改和补充。本文的论述以俄罗斯联邦制度的三次重大改革的时间段——2000—2003 年、2004 年、2012 年——为序,选取了四次对央地关系具有实质性制度调整的改革法案,涉及总统对联邦主体首脑的人事否决权、总统对联邦主体行政机关和立法机关的管制和解散权、以及联邦主体首脑的产生方式等(见文末附录)。

2000 年 8 月 5 日颁布的联邦第 113 号《俄罗斯联邦委员会组成程序法》,将联邦主体领导人和立法机关领导人担任联邦委员会代表,改为由联邦主体行政机关和立法机关各派出一名代表组成联邦委员会。<sup>③</sup>该法案削弱了联邦主体领导人和立法机关对中央事权的直接干预,同时,联邦主体领导人和立法机关领导人也不再享受议员豁免权,为追究其(可能的)违宪违法行为奠定了法律基础。普京在对联邦委员会(上议院)组成方式改革的同时,对联邦主体国家行政权力和立法权力机关也进行了改革。2000 年 7 月 29 日颁布的联邦第 106 号《联邦主体一般原则法》修改和补充法案,对联邦主体国家

① 邱曼丽:“俄罗斯中央与地方关系嬗变的宪法逻辑考察”,《俄罗斯学刊》,2020 年第 1 期,第 37 页。

② №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

③ См. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 05.08.2000 № 113-ФЗ. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102038560&backlink=1&&nd=102067054>

权力机关违反宪法和联邦法作出了限制。<sup>①</sup>根据 106 号修改和补充法案的规定,联邦主体宪法或宪章、法律和规范性法规必须符合联邦宪法、宪法性法律和联邦法。如若违反上述联邦法律,联邦总统可对联邦主体最高领导人和立法机关发出警告。如联邦主体最高领导人或立法机关无视总统警告,则联邦总统有权免除联邦主体最高领导人职务,并提请国家杜马决定解散联邦主体立法机关。此外,法案还赋予了总统可以在联邦主体最高领导人职位空缺时任命代理行政长官,对后续的央地关系也产生了重要影响。与叶利钦时期依靠总统令形式任免和解散联邦主体国家权力机关的情况相比,该修改法案将总统有权免除联邦主体最高领导人职务和提出解散联邦主体立法机关法制化。对地方违法行为进行规制后,联邦中央又于 2003 年 7 月 4 日颁布了第 95 号修改和补充法案,规定联邦国家权力机关在地方出现紧急事态或地方债务超标的情况下,可以接管联邦主体相关的职务和权力,进一步扩大了中央对地方权力的管制。<sup>②</sup>普京在改革初期就抓住了央地关系中最核心的否决权,从权力源头遏制了地方的违宪行为。但是,在改革初期总统对地方领导人和立法机关的制约仅限于在其违反宪法和联邦法的情形之下,统一央地法律空间之后如何对联邦主体进行制约,是普京联邦制改革下一步亟须解决的问题。

### (三) “别斯兰事件”后对联邦制法律的深度改革

2004 年 9 月 1 日别斯兰人质事件后,普京认为有必要保障国家政权的统一性以维护国家安全,因此联邦政府必须参与地方政府的组建。<sup>③</sup>对此,2004 年 12 月 11 日联邦中央颁布了第 159 号法案,对《联邦主体一般原则法》和《联邦公民选举权利及参与全民公投权利基本保障法》再作修改,取消了联邦主体最高领导人直接选举,改为由总统向联邦主体立法机关推举候

① См. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 29.07.2000 № 106-ФЗ. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102062162>

② См. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 04.07.2003 № 95-ФЗ.

③ 参见庞大鹏:《观念与制度:苏联解体后的俄罗斯国家治理》,北京:中国社会科学出版社,2010年,第222页。

选人选举产生。<sup>①</sup>2004 年 12 月 27 日，普京又签署了第 1603 号《俄罗斯联邦主体最高领导人候选人审查程序总统令》，规定联邦主体最高领导人候选人由总统驻各联邦区全权代表拟定后提交至总统办公厅主任审核，审核后至少提交两名候选人供总统选择。<sup>②</sup>政党如果想提名候选人，必须得到所在联邦主体立法机关的支持，交由总统驻联邦区全权代表提交至总统办公厅。此外，总统免除联邦主体最高领导人职务和解散联邦主体立法机关的适用范围继续扩大。联邦主体最高领导人除违法、无视总统警告外，失去总统信任、履职不当，也可被总统免职。联邦主体立法机关无视总统警告，总统无须国家杜马决定就可直接解散联邦主体立法机关。另外，联邦主体立法机关连续三次否决总统提名的联邦主体最高领导人候选人，总统也可直接解散联邦主体立法机关。普京在别斯兰人质事件后的联邦制改革，使联邦中央对联邦主体的控制达到了巅峰，地方重要官员的人事任免权已完全掌握在中央手中。这迫使地方领导人和议员放弃了与中央的政治主权斗争，在与中央的经济关系中也只能依照国家制定的发展方向开展工作。<sup>③</sup>

#### （四）2012 年后对联邦制法律的调整和完善

2011 年，俄罗斯政治形势突然发生了变数，统一俄罗斯党在 2011 年的国家杜马选举中受挫，未能获得三分之二绝对多数席位。与此同时，2011 年 12 月 10 日和 24 日爆发了两场大规模抗议活动，矛头直接指向了 2012 年的总统大选。对此，时任俄罗斯总统的梅德韦杰夫在 2012 年 5 月 2 日颁布了第 40 号修改和补充《联邦主体一般原则法》和《联邦公民选举权利及参与全民公投权利基本保障法》的法案，重新恢复了联邦主体最高领导人直接选

① См. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 11.12.2004 № 159-ФЗ.

② См. Указ Президента Российской Федерации от 27.12.2004 г. №1603 О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/21806>

③ 20 世纪 90 年代，莫斯科市卢日科夫、鞑靼斯坦共和国沙米耶夫、滨海边疆区纳兹德拉坚科、下诺夫哥罗德州涅姆佐夫、斯维尔德洛夫斯克州罗塞尔等地方大员集体反抗中央提出的土地改革、税制和预算改革，各自制定经济发展道路的情况再难出现。

举。<sup>①</sup>虽然梅德韦杰夫在任时恢复了地方领导人直选，但对其设置了两个先决条件。第一，要求联邦主体最高领导人不得拥有外国国籍和任何形式的外国居留权。第二，引入候选人审查制度，<sup>②</sup>规定候选人必须获得 5%至 10%的市政代表机关和领导人的签名支持才有资格参加选举。此举是在恢复直接选举后防止众多政党无规则的蜂拥参选，同时也是利用统一俄罗斯党在地方的影响力控制候选人参选。

梅德韦杰夫对央地关系再调整之后，俄罗斯联邦制改革经历了一段平稳发展期，虽有对《联邦主体一般原则法》的多次调整和补充，但基本没有改变 2012 年的央地关系格局。中央也在调整后的联邦制运行过程中逐渐运用现有制度控制地方领导人，并加大运用政党的力量平衡央地关系。到 2020 年，俄罗斯修宪条款中列入统一公共权力体系概念，是本次联邦制再改革的直接背景。通过上述历史背景，可以清楚地了解到，《联邦主体公共权力法》主要依托的联邦法是《联邦主体一般原则法》，该法自 1999 年出台后，俄罗斯每次联邦制改革都必须对其进行修改，是调整俄罗斯央地关系的主要法律文件。2021 年《联邦主体公共权力法》取代《联邦主体一般原则法》，是 2012 年联邦制调整后最大的一次改革，事关俄罗斯国家权力结构的再变革。本文在下节对《联邦主体公共权力法》基本内容和新增条款进行说明。

## 二、《联邦主体公共权力法》新增的基本内容

根据上文所述，《联邦主体公共权力法》的基础框架内容，来源于 1999 年 10 月 6 日颁布的《联邦主体一般原则法》，并在此基础上对该联邦法进行修改和补充。此外，《联邦主体公共权力法》还汇集了对《联邦公民选举权利及参与全民公投权利基本保障法》、《反腐败法》、《政党法》、《反

<sup>①</sup> См. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 02.05.2012 № 40-ФЗ. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102062162&backlink=1&&nd=102156136>

<sup>②</sup> “候选人审查制度”使用的俄文为 муниципальный фильтр，直译为“市政过滤器”，2012 年 4 月由时任萨马拉市长阿扎罗夫在审读总统提案时提出。

恐法》等法律的修订内容。《联邦主体公共权力法》将原本分散在各个联邦法和规范性法规中有关央地关系的规则统一起来，构成了一部统一的对联邦关系具有基础指导意义的法律。

### （一）统一公共权力体系的组成和基本原则

#### 1. 统一公共权力体系的组成

《联邦主体公共权力法》规定，俄罗斯国家权力机关、其他国家权力机关、地方自治机关共同构成俄罗斯联邦统一的公共权力体系。俄罗斯国家权力机关又由联邦国家权力机关和联邦主体国家权力机关组成。联邦主体公共权力机关包含了联邦主体国家权力机关、其他国家权力机关、地方自治机关（见图 1）。

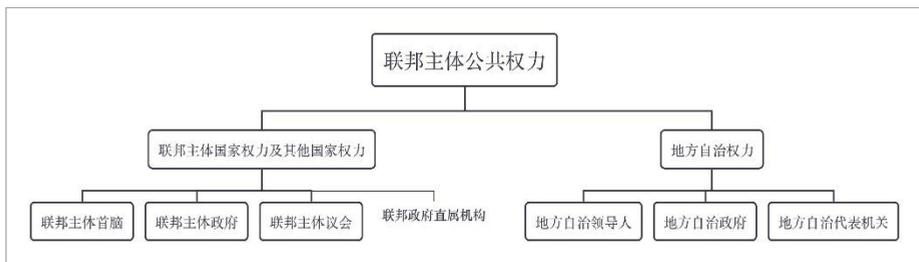


图 1 俄罗斯联邦主体公共权力体系

资料来源：作者自制。

此外，该法律明确了联邦主体国家权力制度架构，即联邦主体立法机关、联邦主体首脑、联邦主体最高行政机关及其他权力机关组成联邦主体国家权力机关。

#### 2. 联邦行政权力机关对地方权力管制和监督原则

公共权力体系建立后，“统一性”必然作为处理央地权力关系的最基础原则体现在《联邦主体公共权力法》各项条款中。因此，《联邦主体公共权力法》新增加了有关条款，允许联邦国家权力机关在联邦主体境内直接行使职权，同时允许联邦行政权力机关可参与联邦主体行政权力机关的组建。《联

《联邦主体公共权力法》第 4 条第 4 款规定：联邦行政权力机关可以参与联邦主体行政权力机关的组建，在联邦和联邦主体共同管辖领域行使联邦主体的权力；在联邦主体管辖的教育、卫生、财政、国家关税调节等领域行使职权，以及对地方国家住建进行管制（监督），对地方国家建设进行监督，对商品房和（或）其他不动产项目进行国家管制（监督）；根据对联邦主体行政权力机关领导人是否符合联邦规范性法律规定的资格或其他要求的检查结果，批准对其的任命，或者按照联邦特别法、《反腐败法》和国家公职相关法律，免除上述联邦主体行政权力机关领导人职务。从该条款具体细则来看，联邦政府可以参与联邦主体教育、卫生、财政和税务部门的组建，对住房和建设等部门机构也有一定的控制权。联邦主体首脑和政府以上领域的自主权降低，涉及关键民生领域的实权也被中央管控，只能配合中央政府的统一部署和领导。

### **3. 联邦主体参与和监管地方自治机关原则**

《联邦主体公共权力法》赋予了联邦主体更广泛参与地方自治事务的权力，加强了联邦主体对地方自治机关的控制。按照第 6 条第 2 款和第 3 款的部分规定，联邦主体国家权力机关有权对地方自治机关采取以下措施：对地方自治机关的组成及其职员的权利和义务进行法律规制；参与地方自治机关的组建，对地方自治机关官员进行任免；在联邦主体国家权力机关和地方自治机关之间重新分配权力；对地方自治机关行使行政管理和监管权；赋予地方自治机关部分国家权力，给予财政补贴，并对其权力进行监管。

### **4. 权力相互转移原则**

法律规定了在中央和地方之间可以相互移交部分权力：联邦行政机关和联邦主体行政机关可以通过协商相互转让部分权力；联邦主体国家权力机关参与处理地方自治事务，赋予地方自治机关部分国家权力。

### **5. 反腐败和反外部干涉原则**

依照修改后的宪法对联邦国家权力机关公职人员涉外资产和身份的规定，《联邦主体公共权力法》将联邦主体最高领导人、联邦主体立法机关代表认定为国家公职人员，并作出了相关规定：联邦主体国家公职人员不得具有外国国籍和任何形式的外国居留权，且其本人及配偶和未成年子女不得在

外国银行卡开设账户，不得使用《反腐败法》规定的外国金融工具。

## （二）联邦主体最高领导人

### 1. 取消联邦主体最高领导人的任期限制

按照此前的规定，联邦主体最高领导人的任期由联邦主体自行决定，但每人不得连续担任该职务超过两届。新法律规定了联邦主体最高领导人任期为每届 5 年，取消了不得连任两届以上的禁令，这意味着联邦主体最高领导人可以以每届 5 年任期无限连任下去。

### 2. 统一联邦主体最高领导人的称呼

联邦中央对地方领导人的称呼没有做统一规定，仅在 2015 年规定联邦主体领导人不得称为“总统”。本次修改后的联邦法规定，联邦主体领导人只能被称为“首脑”（глава）或“州长”（губернатор），联邦直辖市领导人被称为“市长”。该条款引起了联邦主体的强烈反应，国家杜马在二读审议时不得不作出妥协，允许联邦主体可根据自身习俗和历史，为最高领导人赋予额外称呼，但不得与国家元首、总统等称呼相同。

### 3. 联邦主体最高领导人的职能

组建和领导联邦主体行政机关、任免行政机关领导人和成员；签署或否决联邦主体法律；向立法机关提交报告，召开立法机关会议；解散立法机关；对市政领导人和政府提出警告或训诫；罢免或提议免除市政领导人职务。

## （三）联邦主体立法机关

### 1. 调整联邦主体立法机关代表在国家权力机关中的地位

《联邦主体公共权力法》第 17 条第 3 款规定了联邦主体立法机关代表，无论是专职代表还是非专职代表，均为国家公职人员，因此也受联邦宪法和联邦法对国家公职人员的约束。该条款主要是对联邦主体立法机关代表的国籍、外国居留权、外国资产作出与联邦主体最高领导人相同的要求提供法理依据。

### 2. 规范联邦主体立法机关的名称

与联邦主体最高领导人称呼相同，法律对联邦主体立法机关的名称也作出了相同的规定：联邦主体立法机关的名称和结构，由联邦主体宪法或宪章根据联邦主体历史、民族和其他传统而定，但不得包含构成联邦国家权力机

关基本名称的单词。

### 3. 统一联邦主体立法机关代表任期

此前，联邦主体立法机关代表的任期由联邦主体自行决定，但一届不得超过 5 年。《联邦主体公共权力法》统一将代表的一届任期修改为 5 年。

### 4. 联邦会议代表有权出席联邦主体立法机关会议

除联邦主体行政机关和地方自治机关官员可参与联邦主体立法机关会议外，联邦法新规定，联邦主体派驻联邦委员会（上议院）的参议员和国家杜马代表，可以列席联邦主体立法机关会议并作发言，参与会议的方式由联邦主体自行决定。

### 5. 联邦主体立法机关代表选举方式的调整

按照一般规定，联邦主体立法机关代表由比例制和多数制选举方式产生，联邦法此前也规定了联邦主体立法机关以比例制方式产生的代表席位不少于总席位数的 25%。新法律取消了该规定，将联邦主体立法机关以比例制方式选举的席位数量交由联邦主体自行决定。

## （四）完善中央对地方的问责机制

### 1. 扩大总统对联邦主体最高领导人提出警告的范围

联邦总统对联邦主体最高领导人警告的规定在 2000 年就已出台，赋予总统对联邦主体领导人违宪违法行为提出警告的权力。<sup>①</sup>《联邦主体公共权力法》在此基础上增加了总统有权对联邦主体最高领导人的履职（包括行使中央委托的职权）不当提出警告或申斥。

### 2. 简化总统免除联邦主体最高领导人职务的理由

在普京 2000 年执政后，赋予了总统在联邦主体最高领导人无视总统警告和违宪违法的情况下免除其职务的权力，后又在 2004 年增加了在联邦主

---

① 根据联邦中央 2000 年 7 月 29 日颁布的第 106 号《对〈俄罗斯联邦主体国家立法和行政权力机关组成一般原则法〉进行修改和补充法》第 1 条第 6 款的规定：俄罗斯联邦总统在下列情况下向俄罗斯联邦主体首脑发出警告：1. 相关法院裁定俄罗斯联邦主体首脑颁布的法律法规与俄罗斯联邦宪法、联邦宪法性法律和联邦法相抵触，俄罗斯联邦主体首脑在判决生效后两个月内或判决规定的期限内没有执行法院的判决；2. 在俄罗斯联邦总统颁布中止俄罗斯联邦主体首脑或俄罗斯联邦主体行政机关颁布的规范性法律法规的总统令之日起两个月内，俄罗斯联邦主体首脑拒绝废除被总统令中止的法律法规或对该法律法规进行修正，俄罗斯联邦主体首脑在期限内也没有向相关法院提出上诉解决争端。

体最高领导人失去总统信任的情况下有权将其免职的条款<sup>①</sup>。2012 年对“失去总统信任”作出更明确规定，在联邦主体最高领导人因腐败问题和未能解决利益冲突的情况下会失去总统对其的信任。《联邦主体公共权力法》在保留总统因联邦主体领导人无视警告和失去信任对其免职的基础上，取消了因“腐败和未解决利益冲突”而被免职的规定。明确了“失去信任”是总统罢免联邦主体最高领导人的最终理由，无须再对其作出解释，从而扩大了“失去信任”的适用范围。

### 3. 延长被免职者不得担任联邦主体最高领导人的期限

《联邦主体公共权力法》将被总统免职的前联邦主体最高领导人不得参加任何联邦主体领导人选举的期限，从 2 年延长至 5 年。

### 4. 联邦主体最高领导人对地方自治机关的管制

根据原有规定，联邦主体最高领导人仅有要求地方自治机关改正颁布法律中违宪违法条款的权力。在上述规定的基础上，《联邦主体公共权力法》作了以下增补：联邦主体领导人有权对不履行或履职不当的市政领导人和地方政府领导人进行警告或训斥；市政领导人和地方政府领导人在收到警告后一个月内没有采取补救措施，则联邦主体领导人有权免除市政领导人和地方政府领导人的职务；市政领导人未能完成根据地方自治机关一般原则法规定的地方政府效率评估，联邦主体领导人有权向市政代表机关提出罢免市政领导人的倡议。

## （五）统一联邦主体国家权力机关参与和国家杜马共同管辖领域联邦法律草案审议的程序

### 1. 联邦主体国家权力机关审议共同管辖领域法律草案的期限

原版《联邦主体公共权力法》将联邦主体立法机关和领导人在收到法律草案后审议的期限从 30 天缩短至 15 天，这引起了各联邦主体的一致反对。各联邦主体认为，期限的缩短降低了审议草案的质量，各地区很难在短时间内对法律展开充分的论证。审议法律期限的缩短也会使联邦主体为在规定期限内完成审议而作出妥协，地方因此很难形成与联邦中央不同的立场。<sup>②</sup>在

<sup>①</sup> 参见 2000 年 7 月 29 日第 106 号联邦法和 2004 年 12 月 11 日第 159 号联邦法。

<sup>②</sup> Регионы получили кабинеты, но потеряли списки. 9 декабря 2021 г. <https://www.rbc.ru/newspaper/2021/12/10/61b1fld59a7947424dec9f50>

联邦主体的压力下，国家杜马在二读中恢复了 30 天审议的期限，但规定了该期限可根据国家杜马议事规则缩短至不少于 15 天内。

## 2. 联邦主体国家权力机关审议共同管辖领域法律草案的程序

《联邦主体公共权力法》对联邦主体参与审议与国家杜马共同管辖领域的法律程序作了统一规定。按照规定，法律草案经国家杜马一读通过后，交由联邦主体立法机关和领导人在 30 天内审议提出意见。联邦主体立法机关和领导人共同支持法律草案则被视为该联邦主体通过该法律。如联邦主体内立法机关和领导人意见不同，则视法律草案在该联邦主体内未通过。超过三分之二联邦主体通过该法律后方可提交国家杜马审议。如有三分之一联邦主体反对该法律草案，则国家杜马应成立协调委员会。

### (六) 加强国务委员会在解决联邦主体公共权力机关间争端的作用

《联邦主体公共权力法》规定，联邦国家权力机关和联邦主体国家权力机关之间，以及联邦主体国家权力机关和地方自治机关间产生矛盾冲突，可以向俄罗斯联邦国务委员会申请按照《俄罗斯联邦宪法》的规定进行调解，解决上述机关之间权力相互委托产生的问题。同时，国务委员会还可以审议联邦主体财政独立承担的共同管辖范围领域的联邦法草案，以及审议联邦政府颁布的关于地方政府财政支出的相关法律草案。

### (七) 统一联邦中央、联邦主体和地方自治机关之间权力相互转移的方式和责任

按照联邦宪法和《联邦主体公共权力法》总则的规定，中央与地方之间权力可相互移交。具体包括如下方式：

第一，中央将联邦单独和共同管辖职权交由联邦主体国家权力机关行使。在移交权力后，联邦行政机关有权对联邦主体国家权力机关进行监督，有权向联邦主体行政机关发出停止违法行为的命令，撤回所移交的权力并责令联邦主体领导人免除相关部门领导的职务。

第二，中央收回移交至联邦主体国家权力机关行使的权力。法律规定了收回移交权力的 5 种情况：联邦主体国家权力机关不履行或履行职权不当；因国防和国家安全所需；因灾害或紧急事态导致联邦主体国家权力机关无法履职；中央需统筹执行国内外政策；联邦中央驻地方机关行使了类似职权，

且收回权力有助于缩减联邦和联邦主体财政支出。

第三，中央临时行使部分联邦主体国家权力机关的职权。在联邦主体面临灾害和紧急事态情况下，或者联邦主体债务逾期，其债务数额超过上一年度财政预算的 30%，联邦主体的部分权力由联邦中央机关暂代<sup>①</sup>。

第四，联邦主体向地方自治机关移交部分国家权力。联邦主体除将自身部分权力移交给地方自治机关外，还可将联邦中央赋予它的部分权力也移交给地方自治机关行使。中央和联邦主体国家权力机关对地方自治机关进行监督，也可责令其停止违法行为并发布约束性指令。

以上是《联邦主体公共权力法》对央地关系法律制度调整的基本介绍。从上述条款可以看出，《联邦主体公共权力法》突出的一个原则即是“统一性”，打破联邦中央、联邦主体和地方自治三级之间的权力壁垒，建立一个具有统一规范和协调一致的联邦制度。

### 三、俄罗斯公共权力机关间的关系

从上述《联邦主体公共权力法》来看，俄罗斯公共权力体系由联邦国家权力机关、联邦主体国家权力机关、地方自治机关三级结构组成。在法律规定上，三者并没有严格的隶属关系，仅规定了总统作为总负责人协调三级权力机关之间的互动。但从俄罗斯央地关系建设的历程来看，联邦中央始终是以实现对地方的控制为最终目的，这种控制总体分为组织控制、程序控制和责任控制。组织控制是对地方权力机关的选举、审核和任命具有最终影响力，程序控制是对地方权力机关的法律和执政行为进行监督和管控的能力，责任控制是对地方权力机关具有问责、惩戒和免职的权力。因此，对《联邦主体公共权力法》的分析至少应该包含两个方面：第一，该法对中央机关与联邦主体国家权力机关和地方自治机关产生了什么影响，中央对地方的控制是增强了还是减弱了；第二，该法对联邦主体国家权力机关和地方自治机关的影响，地方权力是否得到了增加。本节将对以上两点进行研究说明。

<sup>①</sup> 在联邦主体面临灾难和紧急事态情况下，总统须与联邦委员会（上议院）协商后作出中央暂代权力的决定。此外其他情况无须与联邦委员会协商。此外，中央因联邦主体债务逾期和超额，可向最高法院提出对联邦主体实行临时财政管制的要求，期限为 1 年。

## （一）联邦主体国家权力机关

### 1. 中央与联邦主体行政机关的关系

从组织控制角度来看，《联邦主体公共权力法》出台前，联邦中央间接掌控了地方领导人的产生。首先是对联邦主体领导人职位候选人的审查。目前，联邦主体领导人的产生方式有两种：一种是直接选举产生，一种是由联邦主体立法机关选举产生。以直接选举方式参选的候选人可以由政党提名或自我提名参选，但必须得到所在联邦主体至少四分之三地区的市政代表机关和领导人 5%至 10%的签名支持，自我提名者还需提供选民签名支持才可参加选举。由联邦主体立法机关选举的地方领导人候选人需要由议会政党<sup>①</sup>向总统提名，由总统审查后选取 3 人提交至联邦主体立法机关选举。在联邦主体领导人产生问题上，联邦主体所拥有的自主权，限于决定地方领导人的选举方式、市政机关签名支持比例和自我提名者的参选资格，而候选人的终审和向联邦主体立法机关提名都由中央掌控。此外，虽然总统无法直接任命联邦主体领导人，但在联邦主体领导人职位出现空缺时，总统可以任命代理领导人，直至新的联邦主体领导人选举产生。

在程序控制方面，联邦中央对地方有监督权。联邦主体领导人和行政机关颁布的法律和规范性法规，经法院裁定违反宪法、宪法性法律和联邦法，总统有权对其发出警告。另外，联邦总检察院和联邦主体检察院对各联邦主体行政采取定期或不定期的审查，并形成报告提交给总统审核。

在责任控制方面，联邦总统拥有免除联邦主体领导人职务的权力。按照规定，联邦主体领导人因腐败、未处理利益冲突而失去总统信任以及无视总统警告的情况下，联邦总统有权直接免除其职务。被免职的原联邦主体领导人 2 年内不得再担任地方领导人职务。此外，如联邦主体领导人涉嫌犯罪，在总检察长的提议下总统有权暂时中止联邦主体领导人的职务。

《联邦主体公共权力法》出台后，联邦中央对联邦主体的控制权范围再次扩大。从组织控制方面看，在保有原控制权的基础上，增加了联邦主体领导人的任职条件，赋予了联邦中央参与联邦主体行政机关组建的权力。从程序控制角度看，首先，联邦中央可赋予联邦主体部分中央或与地方共同管辖

---

① 议会政党指在国家杜马或联邦主体立法机关拥有席位的政党。

的权力。该规定虽然是中央对地方的放权，但背后所规定的监督和问责制度的意义远大于放权本身。中央可通过给联邦主体分权来监督联邦行政机关的履职情况，并就该事权对联邦主体发布约束性指令。此外，中央对地方赋予什么领域的权力不是应地方请求，而是通过法律强制赋予地方，地方必须履行，如不履行或履行不当，中央会收回所赋予的权力并对地方所辖领导人追责。同时，中央有权对联邦主体行政机关的工作绩效进行考核。总统制定考核标准，由联邦政府根据该标准对地方行政机关在文化、卫生、教育和社会服务领域的工作质量进行考核，结果呈交总统。考核结果直接决定中央财政对地方财政预算的拨款数额。在责任控制方面，中央收紧了对联邦主体领导人和行政机关的问责力度。首先，总统以“失去信任”免职联邦主体领导人的理由简化了。其次，当总统认为联邦主体领导人履职不当时，可对其发出警告，警告无效后可直接免职。同时，被免职的联邦主体领导人 5 年内不得再任职。从各方面来看，中央对地方的控制不仅没有放松，反而进一步加强，特别是联邦政府可直接参与地方事务，削弱了联邦主体行政机关的权力。

## 2. 中央与联邦主体立法机关的关系

《联邦主体公共权力法》没有对有关联邦主体立法机关的内容进行过多修改，基本维持了中央对联邦主体立法机关的一贯规定。从组织控制方面看，中央将联邦主体代表等同于国家公职人员。对其国籍、财产和家庭收入等的要求提高到了与国家公职人员相同的标准。联邦主体立法机关中从事商业工作的非专职代表必然会受到该规则的影响，例如彼尔姆边疆区立法机关预算委员会在 2022 年 10 月 19 日审议了边疆区宪章修改草案，将部分条款与《联邦主体公共权力法》保持一致。其中对代表以公职人员身份从事商业或金融行业、特别是与外资合作的限制，引起了非专职代表的担忧，一些代表不得不因该条款而离职。<sup>①</sup>从程序控制和责任控制两方面看，联邦主体立法机关受中央审查权和问责权的制约。总统及总统办公厅有单独审查代表财产和违法行为的权力。同时，总统有权对联邦主体立法机关违法违宪行为提出警告，并在警告无效的情况下解散立法机关。

---

<sup>①</sup> Депутатство бизнесу помеха. 20 октября 2022 г. <https://www.kommersant.ru/doc/5621437>

### 3. 联邦主体领导人与联邦主体立法机关的关系

联邦主体领导人和立法机关之间没有隶属关系，双方在政治实践中相互制约。从组织控制角度看，联邦主体领导人没有权力对联邦主体立法机关和其代表的产生拥有控制权，反而是联邦主体立法机关有权决定该地区领导人的选举产生方式。<sup>①</sup>在一些以联邦主体立法机关选举领导人的地区，政党对地方领导人有直接影响力。<sup>②</sup>从程序控制权和责任控制权来看，联邦主体领导人和联邦主体立法机关相互监督对方的违宪违法和履职不当行为。首先，联邦主体领导人有权否决立法机关通过的法律草案。同时，在立法机关拒绝执行法院对其违宪违法判决、不履行立法会议职责的情况下，联邦主体领导人有权解散立法机关。同样，联邦主体立法机关认为联邦主体领导人执行违宪违法判决、履职不当和侵害公民权益，可以对其提出不信任案，并提交至总统对其免职。由此可以看出，联邦主体行政机关对联邦主体其他国家权力机关的控制权并不像中央行政机关那样强大，相互制约的程度大于控制的程度。此外，还可以看出，政党在联邦主体行政机关和立法机关中的影响力也不容小觑，是地方行政和立法机关权力来源的保证和重要的稳定剂。

#### （二）地方自治机关

地方自治机关由市政代表机关（立法机关）和市政领导机关（行政机关）两大类组成。根据 2003 年 10 月 6 日颁布的《联邦地方自治组成一般原则法》和 2014 年、2019 年的补充，地方自治组织共有 8 种类型。<sup>③</sup>到 2021 年，共有 20303 个地方自治组织组成了俄罗斯的基层结构。<sup>④</sup>按照俄罗斯宪法的

① Как менялись законодательные основы выборов глав субъектов России. 27 сентября 2021 г. <https://tass.ru/info/12514329>

② 2012 年地方领导人选举改革后，联邦主体最高领导人选举方式由各联邦主体自行决定。目前，采用地方立法机关选举方式的联邦主体有 9 个：阿迪格共和国、达吉斯坦共和国、北奥塞梯-阿兰共和国、卡拉恰伊-切尔克斯共和国、涅涅茨自治区、亚马尔-涅涅茨自治区、汉特-曼西自治区、卡巴尔达-巴尔卡尔共和国、印古什共和国。

③ 地方自治组织 8 种类型是：市政大区（муниципальный район）、农村居民点（сельское поселение）、城市居民点（городское поселение）；城市区（городской округ）、联邦直辖市内自治区（внутригородская территория города федерального значения）、含自治区的城市区（городской округ с внутригородским делением）、城市区内自治区（внутригородской район）、小型市政区（муниципальный округ）。

④ Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 г. <https://rosstat.gov.ru/munstat>

规定，地方自治机关不纳入国家权力机关序列，但联邦中央通过将公共权力体系概念写入宪法，变相地将地方自治机关统一到国家管辖范围内，并赋予了其行使部分国家权力的职责。从中央对地方控制的角度来讲，联邦中央是通过对联邦主体的控制来实现对地方自治的管理。碍于宪法对地方自治独立权的规定和修改该规定的复杂性，联邦法律并没有直接规定联邦中央有直接对地方自治机关进行干涉的权力。<sup>①</sup>根据上文所述，《联邦主体公共权力法》加强了联邦中央对联邦主体国家机关的产生、运行和职权终止的控制权，相对应的联邦主体行政权力机关也应具备“统一”的对地方自治机关的控制权。

在组织控制上，联邦主体立法机关决定了市级领导人选举的方式。从 2014 年开始，联邦主体立法机关陆续取消了联邦主体市长的直接选举，改为由市立法机关代表和联邦主体行政机关代表组成的竞选委员会审核，并选出合格的候选人交由市立法机关选择。另外，市政府机关还引入“城市经理”（Сити-менеджер）制度，当选的市长以签署合约的形式聘用“城市经理”负责领导行政工作。到 2021 年，仅有阿巴坎、阿纳德尔、新西伯利亚、托木斯克、哈巴罗夫斯克、乌兰乌德、伊尔库茨克等联邦主体首府城市采取了直选方式，约占所有联邦市政机关的 12%。<sup>②</sup>最后，《联邦主体公共权力法》还赋予了联邦主体行政机关参与市政机关组成的权力。

从程序控制的角度看，联邦主体领导人拥有对市政行政和立法机关违宪违法行为审查的权力。新法律也同样增加了联邦主体行政机关赋予市政机关部分国家权力的规定。与联邦中央相同，联邦主体的赋权也具有强制性和监督性。因此，在责任控制上，联邦主体领导人拥有对市政机关提出警告和将市政机关负责人免职的权力。同理，市政机关领导人若没有完成联邦主体制定的绩效考核，也会遭到联邦主体的免职问责。

总体而言，联邦中央对地方自治的控制是依托于对联邦主体的管控，是一种层层递进的管理方式，这种方式也可以被视为俄罗斯中央对地方的“套

<sup>①</sup> 根据俄罗斯宪法的规定，修改宪法第一、二、九章需要通过总统、联邦委员会、国家杜马、联邦政府、联邦主体立法机关的共同决定，还需组建制宪委员会以及举行全民公投，复杂程度远超 2020 年的修宪程序。

<sup>②</sup> Один министр, четыре губернатора и уголовные дела. 25 июня 2021 г. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2021/06/25/875632-chetire-gubernatora>

娃娃”管理模式。<sup>①</sup>这种管理模式的最大特点是中央在对联邦主体管控的同时,赋予联邦主体一定的自主管理权,以代理方式对地方自治机关实行掌控,达到中央集权和地方分权间的平衡。综上所述,《联邦主体公共权力法》给予了联邦主体对地方自治机关的控制权力,联邦主体在地方自治层面的权力有所增强。

#### 四、结论：俄罗斯联邦制改革的内在逻辑

《联邦主体公共权力法》出台后联邦中央与地方的权力关系(如表 2 所示),根据前文的论述可以看出,联邦中央以分权方式实际上增加了对联邦主体和地方自治层面的控制。特别是建立统一公共权力概念,借此赋予地方自治国家权力以实现中央对地方自治机关的监督管控。可以说《联邦主体公共权力法》出台的最大目的,就是要提高中央对基层的治理效率。<sup>②</sup>

《联邦主体公共权力法》是对俄罗斯联邦制的再次改革,有其深层次的逻辑脉络。总结来看,共有三大改革逻辑对俄罗斯联邦制造成直接影响,即安全稳定逻辑、历史逻辑、制度逻辑。安全稳定逻辑指俄罗斯所有政治改革的目标,是实现国家稳定和政权安全。历史逻辑是俄罗斯在国家建构过程中,回归本国历史经验和传统发展理念。制度逻辑指的是俄罗斯在联邦制度改革中,遵循从中央到地方的制度建设次序。

首先是安全和稳定逻辑。20 世纪 90 年代央地关系几乎分崩离析,地方主权大行其道,中央权威丧失和中央政府对地方的卑躬屈膝给普京造成深刻印象。这种历史印记会极大地影响中央对地方的关系认同。因此,普京对联邦制的改革极力要避免的就是中央权力的丧失,这也是俄罗斯联邦制经历多次改革而中央集权万变不离其宗的逻辑起点。其次,俄罗斯的地理、民族和宗教的复杂性,需要一个更加合理的制度安排来实现国家的统一和稳定。普京在 2006 年瓦尔代会议上谈及,“就俄罗斯这样一个由多民族和宗教构成

① 中央、联邦主体、地方自治三级之间自上而下的垂直管理模式,但三者管理权不交叉,中央不能直接管理地方自治一级的事务。

② 地方自治机关的具体情况由 2023 年正在审议的《统一公共权力体系下地方自治组成一般原则法》规定。

的国家而言，我们正在为如此广袤的地区和在这片土地上的人民寻找最理想的选择，即中央、地方和市政三者之间的权力重新分配”<sup>①</sup>。结合俄罗斯联邦制改革的历程来看，普京在这里所说的三者权力的重新分配，即是加强中央政府集权倾向，地方和市政权力受到中央管制。只有中央集权的政府才能保证俄罗斯国家统一，民族和宗教团结，维持国家稳定。

表 2 《联邦主体公共权力法》出台后央地控制权变化

		联邦中央	联邦主体	地方自治
组织控制	增加权力	联邦行政机关参与地方政府组成；更加严格的候选人条件和审查制度；统一联邦主体立法机关代表任期	联邦主体行政机关参与地方自治机关组成；取消联邦主体领导人任期；不对联邦主体立法机关比例制席位数量作强制要求	无
	减少权力	无	联邦主体行政机关人事自主权	地方自治政府人事自主权
程序控制	增加权力	更加严格的绩效考核；增加对联邦主体政府的监督；对联邦主体政府颁布约束性法令	行使部分联邦权力；增加对地方自治机关的监督；对地方自治政府颁布约束性法令；增加绩效考核	行使部分国家权力以及承担更多的责任
	减少权力	联邦管辖的部分可以移交的权力（实际上部分权力此前就已经交由地方行使，此法案更多是一种法理固定）	联邦主体和联邦共同管辖的部分权力	无
责任控制	增加权力	简化总统对地方领导人的免职程序；增加对联邦主体领导人的免职条件；扩大对联邦主体领导人发出警告的范围	增加对地方自治领导人免职的条件；对地方自治领导人发出警告的范围扩大	无
	减少权力	无	无	无

资料来源：作者自制。

除了内部分离主义和恐怖主义造成的威胁外，对外部世界的认知也对俄罗斯联邦制改革产生了潜移默化的影响。1993 年叶利钦批准的《俄罗斯联邦

<sup>①</sup> Путин: реформирование муниципальной системы – революционное событие. 13 сентября 2006 г. <https://ria.ru/20060913/53832537.html>

外交政策构想》中明确指出，“西方不再是传统意义上的军事政治概念，但仍然是世界经济和国际关系、全球文明进程中最重要中心”<sup>①</sup>。在融入西方政策的理念主导下，西方所秉持的自由民主、宪政分权等价值原则得到了当时俄罗斯精英的高度认同。而严峻的国内形势迫使俄罗斯中央不得不采取行动维护国家安全。俄罗斯与西方的关系随着 1994 年车臣战争的爆发发生变化。自 1995 年起，俄罗斯与西方之间龃龉不断，北约东扩带来的外部压力和国内分裂战争影响，使得俄罗斯的联邦制改革在国内的动荡不安中开始。普京在 2000 年执政后下决心重塑央地关系，被西方称为“民主倒退”和“集权”，一种强烈的对俄罗斯不安感充斥着西方国家。从 2008 年俄格战争到 2014 年克里米亚事件，再到 2022 年乌克兰危机的总爆发，俄罗斯面临紧缩的外部环境，不安全感与日俱增。2021 年，普京在当时的《俄罗斯联邦国家安全战略》中明确将“稳定”确定为国家安全的最高目标，避免国家出现动荡和分裂。<sup>②</sup>在乌克兰危机背景下，《联邦主体公共权力法》突出的就是稳定。特别是在人事稳定方面，法律取消了联邦主体领导人的任期，让任期届满且因法律限制不能继续连任的地方领导人可以继续任职。<sup>③</sup>另外，根据《2019—2024 年提高预算效率构想》，中央对地方的财政干预将继续增加，约 77% 的地方财政权力受到联邦中央的额外监管。<sup>④</sup>为实现该计划，联邦中央必须提供充足的政治制度保障，赋予地方权力，让中央行政机关行使地方的教育、卫生、财政、税收等权力，实现中央的监管。这一方面有利于加强中央对地方财政和税收的控制权，稳定地方经济和统筹协调地方收入，为战时经济提供充足的制度基础。另一方面为地方发展注入资金，贯彻中央大型

① Основные положения концепции внешней политики Российской Федерации. С.21. <https://www.russiamatters.org/sites/default/files/media/files/1993%20Foreign%20Policy%20Strategy%20RUS.pdf>

② 参见于淑杰：“俄罗斯新版国家安全战略评析”，《俄罗斯东欧中亚研究》，2022 年第 1 期，第 32 页。

③ 莫斯科市市长索比亚宁、莫斯科州州长沃罗比约夫、车臣共和国领导人卡德罗夫、鞑靼斯坦共和国领导人明尼哈诺夫、卡拉恰伊-切尔克斯共和国领导人杰姆列佐夫、列宁格勒州州长德罗兹坚科、罗斯托夫州州长戈卢别夫、汉特-曼西自治区领导人科马罗娃、斯维尔德洛夫斯克州州长奎瓦舍夫、科斯特罗马州州长西特尼科夫、沃罗格达州州长古夫申尼科夫等都超期任职。

④ 参见于超：“俄罗斯央地财政关系与国家治理的财政逻辑”，《俄罗斯东欧中亚研究》，2022 年第 2 期，第 53 页。

项目的统一部署，提高地方的基础保障水平，稳定社会民生发展。可以预见的是，随着俄罗斯外部环境的恶化，安全和稳定将是俄罗斯内政改革的长期目标，中央以集权提高处事效率的方式不会发生改变，反而将越发加剧。

其次是俄罗斯联邦制改革的历史逻辑。国内外学界在对俄罗斯政治制度改革过程研究中提到最多的三种理念，依次是“可控民主”、“主权民主”和“保守主义”。2008 年总统选举后，俄罗斯将“主权民主”思想官方化，提出了保守主义并将其列为统俄党的官方意识形态。俄罗斯保守主义的突出主张，就是俄罗斯不会成为西方世界的一部分，俄罗斯必须走符合本国特点的发展道路。普京在 2021 年瓦尔代论坛上对“俄罗斯保守主义”发表了看法，认为俄式保守主义是一种理性温和的保守主义，是反对极端主义的行为方式。<sup>①</sup>不同于西方的保守主义，俄式保守主义强调回归国家传统和历史经验，是一种改革和传统相结合的治理方式，其本质也是根据本国历史和国情选择发展道路。因此，在俄罗斯执政者思想观念的影响下，俄罗斯联邦制度必然也会寻找其历史逻辑。在俄罗斯历史上始终存在平衡中央与地方关系的问题，以及针对此问题而采取的不同改革措施。分离主义、地方保护主义意识和制度贯穿于俄罗斯历史的每一个阶段，而中央都试图采取集权的方式保持国家的统一和完整。俄罗斯地区问题专家图罗夫斯基认为，“俄罗斯是在征服土地的过程中形成的，是一个领土异质性的国家，领土的不断增加加剧了异质性的影响。因此，在确保国家统一的前提下，如何进行地区多样性治理就成为俄罗斯国家稳定和发展的关键性因素”<sup>②</sup>。

《联邦主体公共权力法》对联邦制的一项改革，是将教育、卫生、医疗等涉及民生领域的权力上收，责任下放，中央直接负责上述领域的职权和人事任免，这意味着垂直权力结构方式发生了变化。垂直权力将不通过个别领导者实现，而是中央在地方设立的不同管辖领域直属机构以制度化的方式实行。该政策直接削弱了联邦主体领导人和各联邦区总统全权代表的权力，加上中央于 2021 年制定了联邦政府各副总理所负责的联邦区，更大大削弱了

① Путин назвал умеренный консерватизм самым разумным принципом. 21 октября 2021 г. <https://ria.ru/20211021/putin-1755656453.html>

② Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. С.296.

总统驻联邦区全权代表的职权。<sup>①</sup>此外,《联邦主体公共权力法》还对 2020 年修宪时所提到的联邦直辖区作出了规定,明确了该直辖区具有特殊地位,其权力运行方式由中央决定。2022 年中央在黑海沿岸的克拉斯诺达尔边疆区设立了锡里乌斯<sup>②</sup>联邦直辖区,属于中央直管的用于科研和学术创新的行政中心。从历史上看,叶卡捷琳娜二世时期的俄罗斯也采取了地方权力下放的制度。例如,在全国划分六个教育区,由大学领导,建立了以教育部门为首的垂直权力制度。这不仅提高了民众的文化水平,而且将整个教育领域变成了一个强大的系统性国家结构<sup>③</sup>。因此,在俄罗斯执政者不断强调传统价值和俄罗斯发展道路的情况下,俄罗斯联邦制的发展也将越来越借鉴历史经验和逻辑,回归中央集权的发展模式。

最后,俄罗斯联邦制的改革也有其制度逻辑。普京从 2000 年开始对联邦制改革至 2021 年构建统一公共权力体系,联邦制度的改革遵循了从中央到联邦主体再到地方自治的制度逻辑。2000—2004 年的改革聚焦于联邦中央涉及央地关系的制度重建,通过改革联邦委员会构成、设立联邦区、建立总统全权代表制度、对地方违法纠察等措施,统一了俄罗斯的法律空间。2004 年后的改革与调整,基本围绕对联邦主体领导人和立法机关的选举、职权和限制进行,中央获取了对联邦主体人事、财政和监察监督的管理权。随着联邦中央与联邦主体关系的稳固,地方自治就成为联邦制再改革的目标。

综上所述,安全和稳定逻辑、历史逻辑和制度逻辑是共同驱动俄罗斯联邦制集权的主要动力。安全和稳定逻辑代表了俄罗斯的发展观,历史逻辑代表了俄罗斯的治理观,制度逻辑则是俄罗斯发展和改革的规律性因素,体现出俄罗斯在政治体制改革中遵循了国际与国内的统一、历史与现实的统一、理念与实践的统一。这三组逻辑既是俄罗斯联邦制改革的动力来源,也是俄罗斯联邦制发展的最大变量。

本次《联邦主体公共权力法》的出台,标志着俄罗斯统一公共权力体系

---

① 2021 年 7 月 19 日,米舒斯京总理签署法令,由政府 8 位副总理负责监管 8 个联邦区的预算支出、社会经济发展和财政援助。

② 俄语原词为 Сириус,意为“天狼星”。

③ Конструирование вертикали. 19 июля 2000 г. [https://www.ng.ru/ideas/2000-07-19/8\\_vertical.html](https://www.ng.ru/ideas/2000-07-19/8_vertical.html)

开始建立，之后随着《统一公共权力体系下地方自治组成一般原则法》通过并颁布，俄罗斯统一公共权力体系将彻底取代国家权力和地方自治权力，成为规范央地关系和俄罗斯政治发展的标志性法律文件。同时，统一公共权力体系及《联邦主体公共权力法》在俄罗斯央地关系中如何实践以及效果如何，仍值得学术界持续关注和研究。

### 附录 2000—2012 年对《联邦主体一般原则法》及其他相关法律 部分重点条款的修改内容

2000 年 7 月 29 日第 106 号修改和补充法案	
修改前	修改或增加条款
	<p><b>新增 3.1 条：</b>俄罗斯联邦主体国家权力机关的责任</p> <p>俄罗斯联邦主体国家权力机关应对违反《俄罗斯联邦宪法》、宪法性法律和联邦法的行为负责，确保其颁布（通过）的共和国宪法和法律、各边疆区、州、直辖市、自治州、自治区宪章、法律和规范性法规符合《俄罗斯联邦宪法》、宪法性法律和联邦法律。</p> <p>如果俄罗斯联邦主体国家权力机关颁布的规范性法规与《俄罗斯联邦宪法》、宪法性法律和联邦法律相抵触，导致出现大规模严重侵犯人权和公民权利及自由，危及俄罗斯联邦统一和领土完整、国家安全和国防、法律和经济空间的统一，联邦主体国家权力机关按照《俄罗斯联邦宪法》和本联邦法承担责任。</p>
	<p><b>9 条新增第 4 款：</b>如果法院确定俄罗斯联邦主体立法国家权力机关通过的宪法（宪章）、联邦主体法律或其他法规违反了《俄罗斯联邦宪法》、宪法性法律和联邦法，俄罗斯联邦主体立法国家权力机关须在法院判决生效之日起 6 个月内执行法院的判决，包括撤销法院认定的违法条款。联邦主体国家立法权力机关逃避执行法院判决，俄罗斯联邦总统有权向联邦主体国家立法权力机关发出警告。</p> <p>俄罗斯联邦总统对联邦主体国家立法权力机关的警告以法令的形式作出。</p> <p>如果联邦主体立法国家权力机关在收到警告后 3 个月内未采取措施，总统有权向国家杜马提交解散联邦主体国家立法权力机关的草案。国家杜马须在两个月内审议。</p>
	<p><b>19 条第 1 款新增第 4 项：</b>被俄罗斯联邦总统免职</p>
	<p><b>19 条新增第 6 款：</b>俄罗斯联邦总统作出解除俄罗斯联邦主体最高领导人职务的决定后，俄罗斯联邦主体国家最高行政机关应集体辞职。</p>
<p><b>19 条第 7 款：</b>在俄罗斯联邦主体最高领导人无法履职的情况下，由联邦主体宪法（宪章）或法律规定代理领导人履职。</p>	<p><b>19 条第 8 款：</b>在俄罗斯联邦主体最高领导人无法履职及本联邦法第 29 条第 4 款规定的情况下，由联邦主体宪法（宪章）或法律规定代理领导人履职。</p> <p>在俄罗斯联邦总统免除联邦主体最高领导人职务的情况下，如联邦主体宪法（宪章）或法律未规定，总统可任命代理最高领导人，任期至新当选联邦主体最高领导人就职为止。</p>
	<p><b>29 条新增第 3 款：</b>如俄罗斯联邦总统向联邦主体最高领导人发出警告后一个月该领导人无视警告，联邦总统可免除其职务。</p>
	<p><b>29 条新增第 4 款：</b>根据俄罗斯联邦刑事诉讼程序的规定，俄罗斯联邦总统有权根据总检察长的建议，暂时免除涉嫌严重犯罪的联邦主体最高领导人职务。</p>
	<p><b>29 条新增第 5 款：</b>俄罗斯联邦总统对联邦主体最高领导人发出免职和警告，以法令的形式作出。</p>

2003 年 7 月 4 日第 95 号修改和补充法案	
修改前	修改或增加条款
	<p><b>新增 26 条第 1 款：</b> 在以下情况下俄罗斯联邦主体国家权力机关的部分职权，可由联邦国家权力机关和（或）联邦国家权力机关官员行使：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 因自然灾害、灾难或其他紧急情况，联邦主体国家权力机关无法履职和成立；</li> <li>2. 俄罗斯联邦主体债务逾期，债务超过联邦主体预算收入的 30%。</li> </ol>

2004 年 12 月 11 日第 159 号修改和补充法案	
修改前	修改或增加条款
<b>9 条第 4 款：</b> 如果联邦主体立法国家权力机关在收到警告后 3 个月内未采取措施，总统有权向国家杜马提交解散联邦主体国家立法权力机关的草案。国家杜马须在两个月内审议。	<b>9 条第 4 款：</b> 如果联邦主体立法国家权力机关在收到警告后 3 个月内未采取措施，总统有权解散俄罗斯联邦主体国家立法权力机关。
<b>19 条第 1 款第 2 项：</b> 由于联邦主体国家立法权力机关对联邦主体最高领导人作出不信任案而辞职。	<b>19 条第 1 款第 2 项：</b> 由于联邦主体国家立法权力机关对联邦主体最高领导人作出不信任案，由俄罗斯联邦总统免职。
<b>19 条第 1 款第 4 项：</b> 被俄罗斯联邦总统免职	<b>19 条第 1 款第 4 项：</b> 在失去俄罗斯联邦总统信任、履职不当以及本联邦法规定的其他情况下，由总统免职。
	<b>19 条新增 1.1 款：</b> 除本条第 1 款第 2、4 项规定外，联邦主体国家立法权力机关可根据俄罗斯联邦总统的提议作出免除联邦主体最高领导人职务的决定。
<b>19 条第 5 款：</b> 俄罗斯联邦主体国家立法权力机关作出对联邦主体最高领导人不信任案后，联邦主体最高领导人和联邦主体国家最高行政权力机关应立即辞职。	<b>19 条第 5 款：</b> 俄罗斯联邦主体国家立法权力机关作出对联邦主体最高领导人的不信任案，应送交俄罗斯联邦总统审议，由总统作出免职的决定。
<b>19 条第 9 款：</b> 俄罗斯联邦主体最高领导人提前终止权力后，根据联邦法、联邦主体宪法（宪章）和法律的规定应提前举行选举。选举应在六个月内举行。	<b>19 条第 9 款：</b> 在下列情况下，俄罗斯联邦总统可任命联邦主体代理最高领导人：1. 提前终止联邦主体最高领导人职权；2. 按 29.1 条第 4 款规定暂时免除联邦主体最高领导人职务；3. 联邦主体国家立法权力机关解散；4. 联邦主体国家立法权力机关未能在本联邦法律规定的期限，就是否同意联邦总统提名的候选人担任联邦主体最高领导人职务作出决定；5. 联邦主体国家立法权力机关两次否决提出的联邦主体最高领导人候选人。 联邦主体代理最高领导人无权解散联邦主体国家立法权力机关，无权提议修改联邦主体宪法（宪章）。 联邦主体最高领导人候选人由联邦总统提出，由联邦主体国家立法权力机关按照本联邦法 18 条第 2 款和本条第 1 款的规定审议。
<b>2 条第 8 款<sup>①</sup>：</b> 民选官员——俄罗斯联邦总统、联邦主体最高领导人以及由所在居住地公民直接选举产生的市政组织领导人。	<b>2 条第 8 款：</b> 民选官员——俄罗斯联邦总统、由所在居住地公民直接选举产生的市政组织领导人。
<b>2 条第 47 款<sup>②</sup>：</b> 俄罗斯联邦主体国家权力机关——由俄罗斯公民按照联邦宪法、本联邦法、其他联邦法、联邦主体宪法（宪章）和法律的规定直接选举的联邦主体立法机关和最高领导人，以及由联邦主体宪法（宪章）规定的其他联邦国家权力机关。	<b>2 条第 47 款：</b> 俄罗斯联邦主体国家权力机关——由俄罗斯公民按照联邦宪法、本联邦法、其他联邦法、联邦主体宪法（宪章）和法律的规定直接选举的联邦主体立法机关，以及由联邦主体宪法（宪章）规定的联邦主体最高领导人和其他联邦国家权力机关。

① 该条款属《俄罗斯联邦公民选举权利及参与全民公投权利基本保障法》。

② 同上。

俄罗斯统一公共权力体系下的中央与地方关系  
——对 2021 年《俄罗斯联邦主体公共权力组成一般原则法》的分析

2012 年 5 月 2 日第 40 号修改和补充法案	
修改前	修改或增加条款
<p><b>5 条第 2 款第 10 项：</b>俄罗斯联邦主体法律规定联邦主体国家立法权力机关的选举程序。</p>	<p><b>5 条第 2 款第 10 项：</b>俄罗斯联邦主体法律规定联邦主体国家立法权力机关和联邦主体最高领导人的选举程序，以及联邦主体最高领导人的辞职程序。</p>
	<p><b>18 条第 3 款新增：</b>俄罗斯联邦主体最高领导人由居住在联邦主体境内的按照联邦法拥有投票权的公民，以普遍、平等、无记名的方式直接选举产生。按照联邦宪法和联邦法拥有被选举权、无外国国籍或任何形式的居留权、年满 30 岁的俄罗斯联邦公民，可被选为联邦主体最高领导人。联邦主体最高领导人候选人由政党提名。政党有权提名本党或非本党成员参选。联邦主体法律可规定自我提名候选人能否参选。俄罗斯联邦总统可主动与提名参选联邦主体最高领导人的政党和自我提名候选人协商。协商程序由总统决定。政党提名和自我提名的候选人，须得到所提名联邦主体内 5%至 10%的市政代表机关和领导人的支持。所需的支持人数由联邦主体法律规定，市政代表和领导人总数按照确定选举日当天的总人数计算。由市政区内居民点领导人和居民点代表机构代表组成的市政区代表机关，只计算市政区代表人数，居民点领导和代表不再计算。</p>
<p><b>18 条第 5 款：</b>俄罗斯联邦公民担任联邦主体最高领导人任期不得超过 5 年。</p>	<p><b>18 条第 5 款：</b>俄罗斯联邦主体最高领导人任期不超过 5 年，不得连续担任两届以上。</p>

资料来源：作者根据俄罗斯法律信息官方网站 (<http://pravo.gov.ru/>) 的内容自制。

**【Abstract】** *The Law on General Principles of Composition of Public Powers of Russian Federal Bodies* is a federal law which regulates the relationship between central and local governments and was promulgated to implement the unified public power system proposed in the 2020 revised constitution. Based on this federal law, this article analyzes the concept of public power, the background and content of the law, sorts out the power relationship among the federal center, federal bodies, and local self-government under the unified public power system, and explores the two-decade-long reform logic and development trends of Russian federalism. The biggest change in the establishment of unified public power system lies in the inclusion of local autonomy agencies, which are not part of state power, into public power system, and both are under jurisdiction of central and federal bodies. Then the federal center has completed the unification of the federal body and local autonomy institutions, allowing state power to descend to grassroots organizations. In terms of relationship between central and local powers, the central government continues to intensify its control over local organizations, procedures, and responsibilities, while the vertical power structure has also

undergone changes. In conclusion, the reform of Russian federal system and establishment of a unified public power system are influenced by the logic of security and stability, in addition to historical and institutional logic. These three are not only driving forces for the reform of Russian federal system, but also the biggest variable affecting the development of Russian federal system.

**【Key Words】** Russian Federal System, Unified Public Power System, Relationship between Central and Local Governments in Russia

**【Аннотация】** Закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» — федеральный закон, регулирующий взаимоотношения между центральными органами власти и органами местного самоуправления в целях реализации единой системы государственной власти, предложенной в редакции Конституции 2020 года. В данной статье на основе федерального закона анализируются понятие публичной власти, предпосылки и содержание закона, выясняются властные отношения между федеральным центром, субъектами федерации и местным самоуправлением в рамках единой системы публичной власти, анализируется логика реформ и тенденции развития российской федеральной системы за последние 20 лет. Самое большое изменение в создании единой системы публичной власти заключается во включении в систему публичной власти органов местного самоуправления, не входящих в состав государственной власти, а объединённых в ведении центрального и федерального субъектов. Федеральный центр завершил объединение субъекта федерации и органов местного самоуправления, передав государственную власть в руки низовых организаций. С точки зрения взаимоотношений между центральной и местной властью, центральное правительство продолжает усиливать свой контроль над местными организациями, процедурами и обязанностями, в то время как вертикальная структура власти также претерпела изменения. В заключение, на реформирование российской федеральной системы и создание единой

системы публичной власти влияют логика безопасности и стабильности, историческая логика и институциональная логика. Эти три фактора являются не только движущей силой реформы российской федеральной системы, но и самой большой переменной, влияющей на развитие российской федеральной системы.

**【Ключевые слова】** Российская федеральная система, единая система публичной власти, взаимоотношения между центральными органами власти и органами местного самоуправления в России

---

(责任编辑 宋羽竹)

## 转型中的俄罗斯国家能力： 政治制度与精英体制的分析（下）\*

费海汀\*\*

**【内容提要】**俄罗斯国家的重构策略可以从政治制度与精英体制两个角度进行考察。精英体制方面，自苏联解体后，俄罗斯的精英规模大幅缩减，组织化精英体制也日益崩解。俄罗斯国家逐渐陷入官僚来源匮乏的困境。俄罗斯国家主动塑造了俄式“旋转门”机制，大量从企业、军队、强力部门引进精英填补官僚缺口。这一策略的实质是将管理培训外置，直接用体制外精英业已形成的管理经验来代替政府长时间的培养流程。但俄式“旋转门”策略的大规模采用改变了政府官僚原本的晋升路径和职业轨迹，出现主观因素超过客观标准的现象，形成了精英选任与治理能力相脱节的官僚结构，导致了中层官僚既力不从心、又无人可用的后果。这反映了俄罗斯地方精英体制的基本逻辑：控制、集中，而非治理、放权。从政治制度和精英体制的角度观察，俄罗斯的国家重构与央地关系陷入了一种内耗困境：旨在强化国家能力的诸多策略最终反而导致了国家能力的削弱。国家越加强控制，成本越高，效果却越不显著。长此以往，可能对俄罗斯的政治现代化进程构成重重障碍。

**【关键词】**俄罗斯国家建构 俄罗斯地方政治 俄罗斯国家能力 俄罗斯政治精英

**【中图分类号】**D751**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2023)04-0158(25)

\* 本文系国家社会科学基金青年项目“苏联-俄罗斯政治转型研究”（项目批准号：19CKS016）的阶段性成果。感谢匿名审稿人的修改建议！

\*\* 费海汀，北京大学中国政治学研究中心助理教授，教育部人文社会科学重点研究基地华东师范大学俄罗斯研究中心兼职青年研究员。

## 一、联邦主体精英体制的变迁：作为政治精英的“州长”及其履历

### （一）官僚来源难题：规模缩减和组织化精英体制的崩解

苏联解体同样也意味着精英体制的彻底改变。精英体制可以分为精英结构、精英网络和精英流转方式三部分内容。苏联时期的精英结构是由政党-国家双重精英系统组成的一个整体。根据乔纳蒂的总结，两个系统间通过互联线产生联系，且由于两个系统的科层性质不同，政党精英在突破国家科层之后又会与国家系统内精英产生复杂的依附线关系。互联线与依附线交织的网络构成了精英流转的通路。<sup>①</sup>这个网络以任命制（номенклатура）的方式维持精英流向，并由此形成苏联时期的精英流转方式。总体而言，苏联时期的精英根据任命制制定的规则和发出的指令，遵循互联线与依附线交织的网络路径，在政党与国家双重精英系统的各个科层、条块和领域之间流动。这也正是苏联时期精英体制的主要内容。相对而言，苏联末期的改革更多是对 20 世纪 70 年代精英结构的调整，使原本趋于稳定停滞的精英网络加速流动，让不同年龄、资历、系统、层级的干部都有机会调动工作岗位；其实质是期望通过对双重精英系统的政党-国家结构进行重组合并，改革精英沿互联线与依附线的流动方向和网络，逐渐取消任命制的精英流转方式。这一设计旨在使苏联的精英系统更加开放，打通国家与社会间精英流动的渠道阻塞，使国家的精英系统能吸纳更多社会精英，产生更强的竞争，也变得更加多元和包容。但是，改革未能估计到精英体制系统性变革带来的巨大冲击，以致不仅未能达到既定目标，反而破坏了苏联时期虽存在缺陷但仍能运转的既有机制。最终，改革未能迅速以一个新的精英体制对既有体制进行替代，反而只能在原本的体制残余之上重新探索。

最明显的冲击在于精英规模的大幅度缩减。自苏联解体之后，俄罗斯对

---

① “互联线”与“依附线”均为玛丽亚·乔纳蒂所提出的互动式政党-国家模型（IPS, Interactive Party-State）中的概念。“依附线”（dependency threads）是指科层内部官僚用以提升自身政治利益的路径和渠道。而“互联线”（interlinking threads）则是指政党科层与国家科层之间联通的渠道，政党借此控制非政党机构。处于政党与国家两个科层之间的官僚可以通过依附线与互联线实现身份的转换，以及职级在两个科层系统内的灵活提升。简言之，只要遵循特定的规则，政党科层内的官僚就可以借此在国家科层内获得晋升，反之亦然。

国家权力机构进行了大规模裁撤，原先的苏共-苏维埃体系被合并为一个行政体系，随之消失的还包括许多附属于苏共或具有半官方性质的系统，如共青团系统及各类协会系统。这就使俄罗斯国家掌握的精英绝对规模缩减了半数甚至更多。大量政治精英离开体制自谋出路，据拉宾娜的归纳，苏联政治精英的转型策略就至少包括政治（политический）、经济（экономический）、职业化（профессиональный）三类。<sup>①</sup>政治策略是指留在政权机关或通过组建政权党（партия власти）的方式参与政治；经济策略是指将自己既有的政治资本转化为经济资本；职业化策略专指技术官僚，在离开政权机关后转化为专业技术、科学研究人员。精英转型与制度转型不同，新旧规范之间不是一种替代关系，而是一个转变过程。转变就意味着重合与叠加，大批政治精英带着曾在体制内受训所积累的经验 and 技能，组织化地转向了市场与社会。这就在削弱俄罗斯国家的同时，使市场和社会主体的力量急剧增强。理想的情况是通过精英的流动，能使原本国家极强而市场和社会极弱的情况得到改善，形成国家-市场-社会大致平衡的格局。但实际的情况却是，大量流入市场与社会的组织化精英，迅速借助群体优势，不仅对市场与社会的利益表达平台和体制形成垄断，也对国家的政策形成了压力和抵制。对此现象，赫尔曼经典的半均衡改革（partial reform equilibrium）理论已有总结：改革初期的受益者并不一定就是改革永久的支持者。他们不一定会成为改革的反对者，却会借助优势地位引导改革朝着对自身有利的方向发展，进一步巩固和加强自己的比较优势。<sup>②</sup>

对苏联时期精英体制更深层次的冲击，则在于国家组织化精英体制的崩解。前文已经提到，一个国家的精英体制并不仅仅是指干部任用这一个行为，而是包括组织化培养、训练、输送、考核、任命、监督等环节的复杂过程。苏联时期，这一过程是在政党-国家的双重系统内循环往复地进行并完成的。而在苏联解体后，俄罗斯的精身体制不仅从政党-国家双重系统向单行政系统转变，而且央地之间的行政层级也因联邦制改革出现脱节和断裂。从横

---

① См. Лапина Н. Ю., Чирикова А. Е. Политическое самоопределение региональных элит// Полития. 1999. №3. С.20-30.

② See J. Hellman, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-communist Transitions", *World Politics*, 1998, Vol.50, No.2, pp.203-234.

向上看，苏联时期的政党及其附属系统相当特殊，它们不是简单的国家权力机构，因其不仅对应政府的各条块和层级的职能部门，同时还覆盖了市场与社会的各个行业、群体与领域。例如苏共的组织不仅设在苏维埃体系之外，也设在其体系之内，同时也会设在重要的企业、协会等各类社会机构之中。这意味着，一个在党或团系统内的精英，不仅能受到政治意识与行政管理方面的训练，还可以进入相应的专门业务机构中接受训练，并在国家-社会-市场的机构中自由流转。解体之后，向单一行政系统转变的俄罗斯精英体制显然无法再实现这样的功能。精英的经验、技能与成长路径都出现大幅简化。而从纵向上看，苏联时期精英在各行政层级间的流动渠道是比较畅通的，在地方首脑的任职履历中经常能见到城区、市、州直至加盟共和国和联盟中央的调动路径。但解体之后，俄罗斯联邦所进行的联邦制与地方自治建设，使精英大致只能在国家-联邦主体-市政机构各自不同的圈层内流动。国家难以从市政与联邦主体机构逐级向上发现、培养和提拔干部，也很难向下逐级委派、输送、补充干部，这就使精英的成长路径更加单一受限。简而言之，苏联时期，精英在“双重多层”系统中的流动虽然存在一定的缺陷，如任命制容易产生独立的权力中心、依附关系和腐败群体等，但这一机制不仅能使精英成长路径非常多元，而且能使精英的经验和技能与实践紧密结合。而在苏联解体后，俄罗斯的精英体制从系统到层级都进行了拆分，这就使俄罗斯国家很快就遭遇了官僚来源的重大难题。

## （二）从精英过剩到外来引进：精英结构的变化

制度是一种人为的规则，可以进行即时的调整与更改。而精英则是一系列经验与技能的集合，不可能无中生有，也不可能迅速消失。所以精英转型与制度转型并不一定同步同频，而是经常存在一定的错位。在俄罗斯的转型进程中，精英转型就显著滞后于制度转型。制度变革产生的矛盾集中出现在1991—1993年间，而精英变革带来的问题则在1993年宪法危机后才慢慢浮现。苏联解体之初，虽然国家的政治结构发生了剧烈变革，但作为规则执行者和制度载体的政治精英却不可能立即进行批量的更换。因为此时即使是众多年轻的、支持叶利钦的政治精英，所接受的同样也是苏联时期精英体制的训练。他们与他们所反对的、当时执掌各级政权的传统精英一样，并不真正

了解在新的制度环境中应该如何行动。同时，苏联时期由于精英体制的牢固和庞大，国家得以在各个行政层次与业务领域都培养了大量的干部，具备相关党务、政务与业务经验的人才储备相对充盈丰富。因此，即使精英规模大幅缩减，仍有众多苏联时期的政治精英留任，转入全新的政治体制之中。这也使得组织化精英体制崩解的冲击并没有立刻到来。解体之初的问题不是“官僚缺乏”，反而表现为“精英过剩”。如果将苏共地区第一书记、苏维埃主席、苏维埃执委会主席都视为潜在的地方首脑候选人，那么对于解体之后俄罗斯地方政治的需求而言，苏联遗留的人才储备大约是其 2~3 倍之多；如果将联邦与地方自治层面的政治精英也计算在内，那么这个数字只会更大。

一个典型的现象就是政治精英的竞争下沉，即大量在高层次竞争中失败或无法取胜的精英主动选择下沉，以其经验、能力和广泛的全国性声誉，在次一层级的竞争中占据绝对优势。这些精英在获得地方首脑职务之后，既可以选择积累执政经验、加强自身优势，又能选择借地方利益与联邦议价、以争取更多利益，同时还能在这一职务上等待机遇。因此联邦主体首脑就成了许多联邦精英的次优选择。例如曾参与 1996 年总统大选、后被任命为安全会议秘书的列别德（Александр Лебедь）于 1998 年参加了克拉斯诺亚尔斯克边疆区的州长选举并胜选；曾任俄罗斯联邦陆军司令、国防部长的谢苗诺夫（Владимир Семёнов）于 1999 年参加了卡拉恰伊-切尔克斯共和国元首选举并胜选。同样，曾任苏共中央委员、政治局委员的斯特罗耶夫（Егор Строев）1996 年参选奥廖尔州州长，胜选后抓住机会成为联邦委员会主席；曾任苏共中央委员的斯塔罗杜布采夫（Василий Стародубцев）1997 年参选图拉州州长并胜选。

但当苏联时期遗留的精英储备被逐渐消化，大部分苏联精英都最终完成其市场与社会转型之后，“精英过剩”现象就逐渐消失了。随之而来的就是组织化精英体制崩解带来的“精英匮乏”。由于精英结构的单一化和精英网络的重构，俄罗斯国家政治精英的流动方式开始从“培养-选拔”逐渐向“考察-引进”转变。缺乏精英培养机制和逐级提拔渠道的俄罗斯政府逐渐开始面临“后继乏人”的困境。而为了尽快填补人才缺口，俄罗斯政府不得不选择“外部引进”的选任模式。这里的外部不仅是指系统之外，也是指地域之

外。典型现象则是近十年来的政治精英的竞争溢出，即一些重要或发达地区的政治精英因为本地竞争太过激烈而主动选择到其他地区任职，尽快提升自己的层次与级别以争取更多机遇。莫斯科市、圣彼得堡市、下诺夫哥罗德州、斯维尔德洛夫斯克州等地都有精英参与其他地区的竞争。例如伊万诺沃州州长门尼（Михаил Мень）就曾有担任莫斯科州副州长与莫斯科市副市长的经历；现任罗斯托夫州州长戈鲁别夫（Василий Голубев）就曾在莫斯科州辖区、莫斯科州政府任职，后才被提名担任新职务。但这种情况通常是单向流出，（除政党渠道外）很少见到外地官僚到重要地区任职的现象。

当然，除了从外地引进，最主要的渠道是从系统外引进。虽然国家从其他社会机构如市场与社会主体引进人才以补充干部队伍的情况并不少见，但苏联时期与俄罗斯联邦时期的引进模式存在显著区别。苏联解体之前，其他领域精英向政治精英的转换过程是渐进且比较平缓的。一般而言，此类“引进”的精英都呈现出社会/市场机构（国有农场、工厂、农工综合体等）-半官方政治机构（共青团、工会、协会组织等）-官方政治机构（苏共与苏维埃及其执委会）的发展路径。这主要是由于苏联与俄罗斯联邦时期社会/市场机构的性质不同。但也应该注意到，苏联时期，即使是国家控制的社会/市场机构，其性质与半官方的政治机构仍是存在明显区别的。而苏联解体之后，其他领域精英向政治精英的转换过程就显得更加突然和迅速。除了一些企业主能通过议会竞选迅速进入政治机构外，政府也会直接从军队、强力部门、企业、社会组织等非政治机构直接引进精英。换言之，一个具备管理经验但并不一定具备政治经验的社会/市场或者军队、强力部门精英，常常会在没有任何过渡阶段的情况下直接转换为政治精英。实际上，这并不代表俄罗斯国家对市场和社会更加开放，也不意味着其政治竞争的程度提高了，因为政府对人才的引进并没有公开和确定的渠道，也并不存在可以通过竞争成为政治精英的一定之规。这样的“引进”，不仅具有很强的个人性与偶然性，同时人才引进的来源机构也非常单一：军队、强力部门和企业几乎已经成为政府定向引进人才的机构（政府并不会面向社会广泛招聘人才）。

### （三）“旋转门”困境：精英结构的缺陷与问题

“定向引进”并非俄罗斯地方政治中的一个特殊现象。相反，这可以被

认为是国家精英体制被破坏的必然结果。当国家本身不掌握一个组织化培养、训练、输送、考核、任命、监督精英的有效机制时，为补充精英缺口，唯一的解决方案就是建设俄罗斯式的“旋转门”，即允许国家、市场和社会精英进行身份切换，以横向系统间的人员流动来代替纵向系统内科层以及系统与子系统行政层级间的提拔任用。也就是说，在政府部门内基层工作人员和地方工作人员的选用渠道受阻时，改从大致同一层级和规模的其他市场与社会机构汲取吸纳人才。这一现象的实质，就是从其他仍然保留了组织化精英体制和科层结构的社会机构中进行精英引进。而对国家以外的其他社会机构进行分析可知，原本最大规模的社会机构——苏共——被停止活动后，最有可能组织化提供人才的政党建设严重滞后，众多准政党和类政党的社会组织未能真正组织成政党，完全无法承担起这一职能。另外一些可能稳定输送人才的机构面临的问题则是市场化转型。苏联时期许多原先集聚了组织化精英的机构如医院、高校、科研机构等，都与国家有着密切联系，属于“体制内”的机构。市场化运作以后，它们与国家一样面临转型问题，无力再向国家输送人才。因此，军队、强力部门、大型企业（特别是能源、资源、基础建设、交通运输等全国性企业）这类虽然遭受冲击但结构依然完整的机构就承担了这一职能，成为源源不断向国家输送精英的主要的、甚至唯一的来源。

这样的“定向引进”理论上应该只是一个过渡阶段，因为它意味着“旋转门”只是单向度的，只有国家从军队、强力部门和企业汲取人才，而国家的人才则少见向这些机构回流。例如，常见一个高层军官或内务与安全部门高层负责人、企业的高级管理人员被引进政府特别是地方政府，担任正副州长、政府正副主席、部门负责人等职务，但很少有政府的官员反向被任命为军队、强力部门和企业的高层。此外，这些“定向机构”并不具有政治意义，也就是说，机构内精英更多具有的是管理经验和专业知识，而不能承担如代表、动员、传达、组织、宣传等政治职能。这样单向度、暂时性的、建立在原本精英体制残余之上的“定向引进”模式，应该尽快被新的精英体制所替代。按照俄罗斯政治体制的制度设计，一个正常的“旋转门”，理论上应该至少包括两部分精英来源，一部分由政治机构如政党提供，负责输送承担政治与公共服务职能的精英，另一部分则由市场和社会的非政治机构提供，负

责输送具有专业知识的精英。两部分精英都应该能够实现系统间的“旋转”和“回流”，前者输入和输出的主要标准是其政治理念，后者主要标准则是其专业技能。这样精英体制既能实现不同政治理念的诉求和表达，也能借助各行业精英的经验与知识建立专业政府，还能借助系统间的精英流动，始终让政府秉持大多数人所认同或追求的政治理念，以及特定行业内高水平的业务能力。但是，这样的“正常旋转门”，意味着需要更大程度地赋权于市场和社会，并建设组织化程度更高的政党组织。大规模赋权的前提条件是能维持国家的秩序和稳定，而这恰恰又是解体之初的俄罗斯所缺乏的，也是与俄罗斯国家重构的目标相抵触的。

解体之后，俄罗斯的精英体制实际上一直在从“政党-国家”精英体制向“旋转门”精英体制方向转型，但却始终在依赖原有精英体制残余的基础上进行“定向引进”。难以突破的“旋转门”困境，给俄罗斯的精英体制带来了诸多问题。其中最严重的问题至少包括经验技能单一、恩庇关系蔓延和国家利益的异化。首先是培养链条缩短。“政党-国家”精英体制的优势在于长培养链条，政治精英往往具有比较全面的技能，可以接受党团系统与政府系统分别进行的政治能力和行政能力的培养。而“旋转门”精英体制的优势，在于精英的专业性更强，并以高流动性来保证在任政治精英始终具备国家最需要的技能。但“定向引进”既没能延续长培养链条的全面技能，又因为单向流动和流动频率低下而无法保证精英的轮换，就会使政治精英难以应对复杂政务，例如数百万人口的联邦主体的治理。其次是恩庇关系蔓延。“定向引进”精英的政治忠诚并不是基于特定政治认同与政治理想而形成的更具公共意义和更深层次的忠诚，他们的忠诚更接近于对引进者本人的服从。如果长期依赖这样的“定向引进”精英，那么就意味着政府内部上下级间的指挥关系、平级之间的协调关系都是私人 and 个体性质而非公共性质的。这样一来，依附与恩庇关系就不可避免，而且会成为维持和主导部门运作的规则。最后是国家利益的异化。“定向引进”实际上使得精英来源单一，只面向少数几类保留了组织化精英体制和科层结构的机构。此类机构一方面的特性是完整的精英培育机制，但另一方面的特性则是强大的机构和群体利益。政府对“定向引进”机构的高度依赖，使其在引进精英的同时很难拒绝和排斥其

原属机构的利益与规则，极易让新掌握公共权力的精英以原属机构的利益来代替国家利益，最终形成“官商一体”、“官商合谋”等现象。

## 二、“商而优则仕”：联邦主体首脑的主要来源与职业轨迹

### （一）联邦主体首脑的主要来源与职业轨迹

在俄罗斯时期，特别是 2010 年代以来的俄罗斯，联邦主体领导人的职业轨迹存在一些共同特征，但相对于苏联时期变得更加分散，也更加不确定。如前文所述，俄罗斯地方首脑的主要来源，从苏联时期的半官方政治机构变为从特定社会机构中“定向引进”。现任领导人的来源大致分为六类，分别为地区精英（副州长与政府主席）（23 人，占比 27%）、联邦部委及其地方机构（20 人，占比 23.5%）、总统相关机构（13 人，占比 15.3%）、地方精英（市长）（8 人，占比 9.4%）、公司与社会组织精英（9 人，占比 10.6%）、政党及议会精英（12 人，占比 14.1%）。<sup>①</sup>需要指出的是，这六类来源之间并不是互斥的，许多州长都兼具其中一个或多个身份。但六类来源的职业轨迹仍各不相同，需要对其进行分别梳理。

第一类政治精英的发展路径最为单纯，通常为“州政府部门负责人—副州长、第一副州长或政府主席（总理）—州长”。但也存在从企业直接调任副州长或政府主席、从总统机构或强力部门调任、以及从联邦部委调任的现象，近年来也有一些从其他联邦主体平级调任的现象，而少有从市长升任的现象。可见，遵循理想路径按部就班发展的反而是少数，更多都是从其他系统平移调任。

第二类政治精英的发展路径也比较单纯，一般呈现为“联邦部委—州长”的简单情况。这其中有从部委司局或地方机构负责人调任的现象，也有从部委副部长或第一副部长调任的现象，偶尔也有兼具总统与联邦政府或强力部门与联邦政府多重经历的现象、从公司调任联邦部委再调任州长的现象、从地方上调联邦部委再派驻地方的现象。同样，从部委内部逐级晋升最终外派联邦主体任州长的现象也属于少数。

---

<sup>①</sup> 数据截至 2022 年 9 月。

第三类政治精英的发展路径与联邦部委中的部分情况类似，多呈现出从地方精英或其他系统精英中选拔到总统相关机构中培训、再重新派驻地方的规律。这其中有“地方-总统权力机构-地方”的调任轨迹，有“强力部门-总统权力机构-地方”的，有“企业与社会组织-总统权力机构-地方”的、有“政党-总统-地方”的，也有兼具公司、政党、地方等多重经历的。

第四类政治精英的发展路径则更接近于苏联时期的情形，主要呈现为州政府部门负责人、政府副主席、副州长下沉到大城市或首府任市长，之后再上升到联邦主体层面参与州长竞争的发展规律；也有以企业为起点参选市政机构，胜选后再次参选州长的现象。在这类精英中也有企业与州政府经历兼具的案例，甚至也有不仅兼具企业和州政府经历，还有与总统相关机构路径重合的案例。与第一类精英类似，这类精英中也存在从其他联邦主体调任的现象。

第五类政治精英的发展路径实质上与第二类、第三类相似。从企业与社会组织中引进精英并不意味着毫无门槛。相反，这一类别中呈现出对国有和半官方性质的企业与机构内精英的显著偏好。在这类精英中存在标准的“企业-州长”轨迹，存在“总统机构或联邦部委-企业与社会组织-州长”的轨迹，存在“州政府-地方企业或国家级企业地方分公司-州长”的轨迹，同样也存在地方、企业、政党、联邦政府、总统机构等多重身份兼具的政治精英。

第六类政治精英的发展路径则比较独特，大体分为政权党、半反对党和反对党精英三种。政权党精英的轨迹实际上与前几类并无本质差别，只是通过政党或议会渠道获得了关键机会。这一类中也存在专注政党活动、并为政权党作出重大贡献、因而获得机会出任州长的。半反对党包括公正俄罗斯党、自由民主党等党派，这类党派的政治精英少见专注政党活动的，本身与政权党情况比较类似，多呈现“州政府（议会）或企业-国家杜马或联邦委员会-州长”的发展路径。但也有比较专注政党活动的，这种情况与反对党的路径类似。而反对党精英多为俄共精英，一般呈现出“政党地区组织-中央组织-州长”的路径。

尽管当前俄罗斯的精英体制距苏联传统与理想目标都有着一定的距离，总体呈现出一种错综复杂的格局，但纵览近十年来俄罗斯各联邦主体首脑的

来源与轨迹，仍可以总结出一些它们之间共有的规律和特征。

首先，《转型中的俄罗斯国家能力：政治制度与精英体制的分析（上）》一文总结的“三圈层”的多层次竞争结构<sup>①</sup>与“旋转门”精英体制存在于俄罗斯政治的每一个层级，并且相互之间存在跨层级联系。也就是说，系统间的横向流动还存在一种纵向的可能，例如从企业的地方分公司直接进入联邦部委甚至总统相关机构，之后再被派驻到地方出任首脑。

其次，企业逐渐取代军队与强力部门成为俄罗斯国家“定向引进”补充政治精英的主要来源，俄罗斯的精英体制开始呈现出一种“商而优则仕”的倾向。<sup>②</sup>但是此类企业通常不会是私营部门的企业，也很少见地方性质的企业，而多是涵盖能源、基建、交通、技术、金融等国民经济命脉的国家级企业。<sup>③</sup>当然，其中很重要的一个原因，就是上述公司本身已产生过许多政治精英，因此连带公司的其他精英也会具有强大的比较优势。

再次，总统相关机构与联邦政府在地方政治中发挥着强力吸纳机构的功能。这在一定程度上起到了苏联时期党系统与团系统的作用，既对新任官僚进行政治能力的培养与训练，也能作为一个灵活的中继平台，突破联邦行政层级的限制，向各个条块输送精英，同时还保证了国家始终聚集和掌握着各行业最优秀的人才。

此外，地方治理的经验依然重要，许多州长依然在职业生涯中的某一个阶段实际地承担过地方治理的责任。但这与苏联时期相比已经远非第一衡量标准，逐级提拔也早已不是主流的精英选任模式。相反，自上而下的派驻更为多见。因此更早、更快地进入更高的层级去谋求机遇，能为政治精英带来更大的比较优势，而进入高层最便捷的途径不是系统内升迁，而是从企业或者其他更容易获得升迁的机构到达指定位置后平级横移。

---

① 费海汀：“转型中的俄罗斯国家能力：政治制度与精英体制的分析（上）”，《俄罗斯研究》，2023 年第 3 期，第 162-166 页。

② 对此李雅君与张昊琦的著作已有过详细论述，参见李雅君、张昊琦主编：《当代俄罗斯精英与社会转型》，北京：社会科学文献出版社，2015 年。

③ 其中高频出现的企业包括俄气（Газпром）、俄铁（РЖД）、俄石油（Роснефть）、俄技术（Ростех）、俄罗斯原子能（Росатом）、俄罗斯储蓄银行（Сбербанк）等，另外一些能源行业如卢克（Лукойл）、西布尔（Сибур）、诺利斯克镍矿（Норникель）公司的精英也会受到重视。

最后值得注意的是，虽然当前联邦主体首脑的六种主要来源分别都有理想的职业发展轨迹，但真正按部就班遵循规则的案例反而是极其少见的。政治精英大多会主动寻求在系统之间，特别是企业、联邦总统机构与政府、政党等几个关键系统之间多次流转。这不仅能为他们提供一个更广泛的社会网络，也能为其职业生涯编织一个“安全网”，使其能从各种渠道获得更多的机遇。从宏观上看，当前俄罗斯的精英体制也正是通过这样的非正式规则迫使政治精英主动选择在系统间流动。这样一来，就能建立起精英与国家机构间的直接联系，客观上迫使他们脱离地方机构和社会组织向国家集聚。

## （二）四类“政策补丁”及其效用

显然，俄罗斯国家的制度设计者并非没有注意到上述现象，以总统和总统办公厅为代表的国家机构也采取了一系列措施来弥补精英体制中的缺陷。这些“政策补丁”实际上也正是俄罗斯政治精英中许多特殊案例得以产生的原因。它们虽然没能解决精英体制中基本运转逻辑的矛盾，但确实也发挥作用，解决了许多现实问题。概括起来，至少有四类政策补丁值得关注：“空降州长”现象、“州长学校”现象、“人才储备”政策和“电子政务”政策。将这些现象称为“政策补丁”是因为它们大多是以政策来引导，即通过非正式规则的形式来应对问题，而非通过制度变革的方式来解决。一个典型的证据就是，2000年以后，俄罗斯曾推行过旨在理顺机构间隶属关系、提高行政效率的两阶段行政改革，但并未出现与之相应的精英体制改革。精英的培养、训练、输送、考核、任命、监督等问题依然是缺乏系统制度化的，更多还是以总统办公厅等各类权力机构的自由裁量来进行模糊和灵活的处理。

“空降州长”（helicopter governors）<sup>①</sup>是指从总统权力机构与联邦政府机构甚至其他联邦主体中选拔特别优秀、但完全没有地方治理经验或地方社会网络的青年精英，将其委派到各联邦主体直接担任州长或代理州长。这既能在一定程度上弥补地方精英储备的不足，又是一种变相的“培养锻炼”。许多此类精英完全可能调回联邦层面担任新职务。同时，也因为大多在总统机构与联邦政府中具有关系和信息网络，这些精英不仅可以天然地承担州长

---

<sup>①</sup> N. Petrov, E. Nazrullaeva, “Regional Elites and Moscow”, in D. Treisman (editor), *The New Autocracy: Information, Politics and Policy in Putin's Russia*, Brookings Institution Press, 2018, p.77.

原本被剥离的政治功能，还能以专业能力和自带资源承担州长原本就有的行政职能，可以在免去国家对地方首脑额外监督成本的同时提高地方的治理绩效。更重要的是，这些年轻精英技术官僚既没有深厚的地方背景，又没有复杂的人事关系，因此对他们执政能力的考核不需考虑太多其他因素，反而能使绩效约束出现一定程度的“硬化”，使“试用期”的考核更加精准有效。

“州长学校”（Школа Губернаторов）是指以 2010 年改组的俄罗斯联邦总统国民经济与国家行政学院<sup>①</sup>为主要平台实施的培训项目。该平台是由苏联部长会议直属国民经济学院、一级俄罗斯联邦政府直属国民经济学院改组而来，改组后开始承担更多精英培训的任务。项目主要内容是对俄罗斯联邦的中层官员进行培训，因此不仅包括州长，还包括联邦各部委的精英。项目包括一系列培训模块和主题，在项目结束之后则会组织“俄罗斯领袖”竞赛，竞赛的获奖者可能直接被列入各级人才储备计划。“培训”和“竞赛”是一组联动的措施，也并非“州长学校”的专属，由总统办公厅组织在全国各地开展。这一措施既能在一定程度上完善原本经验和技能相对单一的州长们的治理能力，又能通过竞赛补充由联邦直接掌握的多层精英储备。

“人才储备”（Федеральный резерв управленческих кадров）是指俄罗斯政府根据总统指示于 2008 年建立的包括三个层次的管理人才储备库。<sup>②</sup>这些人才一般由相关机构的负责人推荐。目前最高层级是为国家与联邦主体管理人员进行储备，其中也包括为国有企业及组织储备人员；基础层级是为联邦与联邦主体政府、国有企业和组织储备的中级管理人员；后备层级是为公务员、国有企业和组织进行的 35 岁以下青年人才储备。这一措施某种程度上是以“举荐”代替“选拔”，既能从各条块的精英群体中进行吸纳，完成中央的掌控；也能为其提供额外的流转渠道，且这个渠道是由中央统一分配和指挥的，避免信息不对称产生的委托代理难题和形成代代相传的地方利益集团。

“电子政务”与总统普京于 2017 年签署的《关于 2017—2030 年在俄罗

---

① 俄罗斯联邦总统国民经济与国家行政学院：Российская Академия Народного Хозяйства и Государственной Службы при Президенте РФ, РАНХиГС。

② Федеральный резерв управленческих кадров, 31 мая 2023 г. <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv?ysclid=i813cmtily770956582>

斯联邦发展信息社会的战略》有关，<sup>①</sup>其中明确提出要构建电子政务的基础设施，同时提出要发展俄罗斯公民、组织、国家权力机构和地方自治机构之间自由、稳定和安全的互动，提高公共管理的效率。电子政务建设的目标，不仅仅是为了使基层官僚的工作更加便捷轻松，而且要使其工作成果更加安全可靠。由于基层官僚之间的培训机制滞后，不同地区、系统、机构和层级间官僚的工作能力参差不齐。标准化的电子政务系统就能在一定程度上缓解这个问题，既弥补基层工作人员数量和能力上的欠缺，又使国家能将权力突破中间层次深入基层，实时掌握各地的信息与情况。

### 三、精英选任与治理能力相脱节：精英体制变迁的基本逻辑

#### （一）精英选任与治理能力的脱节

如果将“州长”理解为一个政治机构，那么就需要对其权力的构成与行使机制进行描述。但“州长”不仅仅是一个职务，还是具体的政治精英。同样，它还应被视作一个复杂的政治过程。因为每一任州长都不是直接从普通人任命的，而是经历了一系列其他系统与机构的训练。正如既有研究所证明的一样，官员的履历往往代表着他的能力，而如果一些官员的履历存在某种集中化趋势，则证明在官僚选择时国家也持有某种特殊偏好。<sup>②</sup>只有纵览州长履历并对其职业生涯的全链条进行分析，才能更好地理解“州长”这一机构在制度设计和制度执行之间的张力。无论是《转型中的俄罗斯国家能力：政治制度与精英体制的分析（上）》中所述的“三大长”，还是“三圈层”的多层次竞争结构，都只是对州长职务的一个横断面的描述，仍不足以反映担任职务的精英个体的经验与技能积累，也不足以反映“州长”制度随时代而产生的发展变化。

实际上，这一标准化的描述在近十年来已经开始出现一些变化，最显著

---

<sup>①</sup> См. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. №203. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы. 31 мая 2023 г. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919>

<sup>②</sup> P. Schleiter, "Democracy, Authoritarianism, and Ministerial Selection in Russia: How Presidential Preferences Shape Technocratic Cabinets", *Post-Soviet Affairs*, 2013, Vol.29, No.1, pp.31-55.

的特征就是，中间与外部圈层的挑战者已逐步开始挤压核心圈层的晋升空间。全面考察州长履历可以发现，“三大长”之间的竞争更多只是最终的“锦标赛”，而在这一小范围竞争之前，一般还会存在某种前置的“资格赛”。只有在资格赛中获胜的选手，才能被纳入最终包括 3~5 人的锦标赛名单，供总统及总统办公厅权衡决策。而资格赛选手的范围就是那三个圈层。换言之，只有首先获得三个圈层内的身份，才算是获得了对州长职位的挑战资格。资格赛中的竞争不仅没有公开规则，甚至也没有一定之规，而是包含了复杂的影响因素。政治忠诚、执政能力、治理绩效、政权党在地方的支持率、地方精英派系的共识、是否存在高层支持者等等，都可能影响资格赛的结果。那么，这样的制度设计就容易出现一个问题：在比赛中最终获胜的选手可能更多是一种诸多考量平衡的结果，而不是最优的选择，甚至也不能保证他能提高地方治理的水平和绩效。

2010—2020 年，州长产生机制的一个显著变化则正是“资格赛”向“试用期”的转变。所谓“试用期”，就是不再在州长选举之前数月归纳整理候选人名单，然后由各方力量在资格赛阶段进行博弈，而是由总统办公厅在前一任州长任期中间就对其进行评估，得出是否支持其竞选连任的结论。如果支持连任，则提前为其竞选进行动员，确保胜选；如果不支持连任，则说服他提前辞职，并任命一位“代理州长”代替他完成剩余任期。这一剩余任期一般是 2~3 年，也就是代理州长的“试用期”。这一设计一方面能让代理州长积累政绩，在竞选时获得更多的支持率和话语权，另一方面也是对其执政能力的考察，确认其能否胜任职务。因此，围绕“挑战资格”的竞争就发生在“试用期”之前。但是，现任州长的人员结构和主要工作经历与从前相比并未发生很大变化，这就意味着“资格赛”规则本身并未废弃，依然是只有预先进入三个圈层之中才可能获得挑战州长的资格。但这一竞争出现了前置与上移。所谓前置，就是不再局限于选举前的几个月，而是可以有非常充裕的时间对全国同级别的政治精英进行筛选考察，完全可能在数年之前就已预定下一任州长的主要候选人。而所谓上移，则是指挑战资格的赋予权不再掌握在政权党地方组织甚至总统代表办公室手中，而是直接收归总统办公厅。例如，总统办公厅可以提前数年拟定某个联邦主体领导人的潜在候选人名单，

也可以在这几年中随时对此名单进行更改甚至调整。这就使得俄罗斯国家对地方首脑的选任具有更大的自由裁量权，也使得联邦主体领导人的升降更具不确定性。

相对而言，苏联时期地方领导人的职业轨迹就更加确定。通常遵循“共青团-苏共-苏维埃”的发展路径。其中共青团由于更多是政治能力的训练，而苏共需要切实主持地方政务，因此会对共青团的干部降一级调入苏共任命。而由于苏共本身的政党优先性，又会在苏共干部调任苏维埃及其执委会工作时升一级任用。因此一个常见的完整发展路径就表现为“共青团地方（或城市）委员会-共青团地区委员会-苏共地方（或城市）委员会、地方（或城市）苏维埃执委会-苏共地区委员会或地区苏维埃执委会-苏共地区委员会或地区苏维埃”。需要注意的是，政治精英并非必须完成链条上的每一个环节，反而通常都会跳过其中一个或数个阶段。上述链条只是最理想、最完整也最缓慢的晋升路径。路径中的前后次序是确定不变的，即使有高层支持，往往也只能稍微简化中间的一些层次。这种精英体制的优势在于，政治精英能获得丰富且全面的执政训练，既能在党与团的系统中反复接受政治能力方面的培训，又能在苏维埃特别是执委会系统中积累行政能力方面的经验。但它的缺陷在于，政治精英进入体制之后就会获得一个确定的、单向的职业发展路径。由于对每一个政治精英都进行了长时间的大量培训，因此舍弃他们的代价也变得越来越高昂。于是除非出现重大过错，否则很少见到政治精英的逆向流动。这样的单向流动实质上是在不断扩充精英群体的规模。而解决或者至少缓解这一问题的途径，就在于减缓精英的流动速度。因此在苏联解体时，遗留下了大量虽然年轻但已接受过基本政治训练的政治精英。他们大都是 20 世纪 60 年代生人，苏联解体即 1991 年时约 30 岁左右，一般已可出任苏共地方（或城市）委员会第一书记或地方甚至地区苏维埃执委会主席。这批精英在可以出任联邦主体领导人（即 50 岁左右）时大约为 2010 年。所以在在此之前，俄罗斯的精英体制都能靠“资格赛”来对这批能力较为全面的传统官僚进行选拔；而在此之后，则只能以“试用期”的方式来保障专业性的、70 后甚至 80 后的技术官僚适应州长职务。

从精英结构的角度来看，虽然俄罗斯已经不再延续苏联时期“政党-国

家”的双重精英系统，但无论是上级与下属机构的脱节，还是“四类机构”的包围，都使得俄罗斯的政治精英除了在政府内积累治理经验之外，还有许多进入政府外系统的选择，且这些选择在某种程度上都比政府内任职更优。从精英网络和流转方式的角度来看，俄罗斯精英体制并没有起到鼓励或引导治理能力提高的作用。在地方政治中，一位有志于成为州长的政治精英需在有条件的情况下尽量避免从地方政府起步。最优选择是直接进入总统与联邦政府机构，次优选择是进入国家级大型企业并迅速得到升迁，较次的选择才是进入地方政府从事行政工作。即使在进入地方政府之后，也需要尽快谋求向上、向外调动。也就是说，地方政府是“留不住人”的，它虽然是最好的训练基层与地方治理能力的机构，却不是政治精英的最优甚至是次优选择。总统相关机构、联邦政府部门、企业和其他社会组织所培养的能力都与“州政”和“地方治理”关系不大，是专注于某一领域的技能训练，如人事政策、法律法规、财产管理监督，甚至于财政、金融、具体的工业贸易与自然资源管理等。一方面，这些机构本身就不注重基层或地方治理能力的培养，另一方面，要实现向这些机构内的调动，治理经验显然也不是最有力的竞争优势。政治忠诚、社会网络甚至专业技能的优先级都要远远高于治理能力和治理经验。因此，与苏联时期不同，俄罗斯联邦时期的政治精英（特别是州长）极少见到跨系统或多系统任职的履历，例如曾在职业生涯的某一阶段负责工业贸易，另一阶段负责财政金融或科教文卫与社会政策。他们大多是在本行业达到一定层次之后再由国家统一进行调动安置。如别尔哥罗德州前任州长萨夫琴科（Евгений Савченко）在其任职的 27 年中就长期深耕农业领域，无论在地方或联邦层面都专门从事农业工作。

## （二）精英体制中的软结构约束

通过非正式规则才能形成相对有效运转的精英网络和流转方式，实际上证明了精英体制的制度设计缺陷。在当代俄罗斯精英体制中，这一缺陷可以被归纳为精英培育机制和精英选任机制的不匹配，最终结果就是造成了一种“治理能力与精英选任相脱节”的地方政治。换言之，当代俄罗斯精英体制并非以“提高治理能力”为导向，它更侧重于对已具备相关领域经验与技能的精英的“选任”，而非将精英视作潜在的干部人选，从基层开始进行长期

“培育”。但对俄罗斯这种超大型国家来说，联邦主体的治理即“一州政务”的体量已相当于一个小型国家，不可能要求执政者只具备单一领域的超强经验与技能，执政者需要平衡应对错综复杂的关系和局面。一位主政一方的官僚，除了特定领域的专业知识之外，还需要具备强大的行政技能以协调政府各机关运转，并且要培养自身，积累丰富的政治经验以便与议会及上下级机关交往。而直接任用专业精英或技术官僚的精英体制的基本逻辑，会导致国家无法批量培养具有丰富治理经验的基层官僚，进而引起地方治理人才储备的严重不足。

无论是苏联时期遗留下来的有丰富治理经验的政治精英的耗竭，还是近十年来总统办公厅对地方首脑任职的积极和直接干预促成的“资格赛”向“试用期”的转变，都证明了俄罗斯的精英体制虽然在寻求“旋转门”的建设，却仍不得不在苏联传统的基础上探索转型。问题在于，“治理能力与精英选任相脱节”并不是转型期间的一个特殊现象，它反映了俄罗斯地方政治的运转逻辑中存在错位。“旋转门”精英体制的暗含条件是精英的选任与其专业技能高度相关。这种“合则留，不合则去”的体制，本质上是以高流动性保证精英能力与用人需求的动态匹配。要实现这种动态匹配，就需要实时对精英能力的适配性进行考察评估。而考察评估最有效的标准就是工作绩效。换言之，理想情况下，精英选任应最大程度上取决于工作绩效。这是以精英体制制度设计方式对精英施加的一种硬性约束。约束越硬，效果越好，就越能实现“旋转门”体制的既定目标：确保国家总是能将公共权力交到本行业最优秀、最适配的精英手中。即使不得不加入其他因素的考虑，也应尽量将它们的影响降到最低。但在俄罗斯的地方政治中，其“治理者与治理工具相分离”的政治结构制度设计，决定了州长权力的政治与行政功能并不完全由州长承担。特别是许多有关政治的功能被剥离出来后，整体上呈现出一种“政治上收、行政下放”的权力分配格局。于是精英体制对地方首脑选任的约束条件出现了内部矛盾：国家对其政治与行政表现会分别会进行不同的约束，且政治方面的约束能软化行政方面的约束。这就使俄罗斯地方首脑的选任无法达到“旋转门”体制硬性约束的要求，而是更接近苏联时期的“软结构约束”特征。简而言之，州长是否能获得任命、连任或晋升，与他的治理绩效

并不真正相关。

而苏联时期精英体制的“软结构约束”之所以能够运转，实际上是以大批量具备丰富治理经验的精英储备为前提的。也就是说，任何一个可能获得任命的精英都已在多个系统中按次序进行了长时间的培训与锻炼，即使一个精英无法胜任他的岗位，只是通过软结构约束的方式获得了任命，那么也会有 2~3 倍于这一岗位的候选人随时能对他进行替换。但即便如此，这一精英体制的运转也是以越来越缓慢的流转速度以及频发的腐败现象为代价的。无论是科尔奈描述计划经济体制时提出的软预算约束理论、乔纳蒂的选择性约束理论还是苏联时期的实践经验，都已经证明，只要有一种力量能够软化约束条件，那么追求这种力量就一定比“循规蹈矩”更加廉价和便捷；大量的资源就会被倾注到对软化力量的追逐之中，既造成资源的浪费，也造成产品与工作质量的降低。况且，在当前俄罗斯精英储备日益减少、培育锻炼机制长期缺位的情况下，就会造成政治精英中的“马太效应”。一方面，精英在原本所属的行业领域内越来越强，在其他领域与全面的治理经验方面越来越不足；另一方面，一些特别优秀的、社会网络丰富或得到信任的精英获得越来越多的机会从而越来越强，但普通的、基层的、地方政府中的一般官僚则由于得不到晋升和培养而越来越弱。这同样也会导致一些权力中心与恩庇关系的形成：占据先发优势的精英很容易获得晋升，其原先的部下与所在的机构也会相应获得更好的职位和资源。而这样的“派系”一方面会挤占本就不甚畅通的精英成长渠道，另一方面也会使基层或普通精英选择尽早加入特定“派系”，以获取更多的机会。

治理能力与精英选任相脱节的特征，反映了当前俄罗斯精英体制中的一个基本逻辑：控制、集中而不是治理、放权。它体现着国家从社会与地方两个方向进行的精英汲取和吸纳。从国家-社会的维度，国家通过“定向引进”的方式汲取社会与市场机构中的精英；从中央-地方的维度，国家通过“资格赛”与“试用期”的方式吸纳地方精英主动向自身集聚。而通过“定向引进”的精英结构、六类主要来源轨迹交叉重合构成的精英网络、从“资格赛”到“试用期”的精英流转方式以及诸多政策补丁，俄罗斯实际上逐渐形成了一种“强干弱枝”、上大下小的倒金字塔型精英体制。俄罗斯政治精英，特

别是以州长为代表的中层精英，其职业路径不是交错的网状结构，而是“千线一点”的汇聚结构。这一结构的主要目标是实现广义上的国家控制，也就是说，州长不一定由总统机构或联邦政府直接委任，但必须通过各种直接或间接的网络依附于国家及其附属机构。一个潜在的州长候选人与国家之间可以通过各种非正式渠道相连接。渠道越多，他的职业“安全网”就越大，有越多的机会接触到真正掌握裁量权且负责进行精英储备和指挥精英流动的机构与个人，也就越容易在同级竞争中获胜、获得任命或连任支持。

但是，这些非正式连接渠道所关注的都不是精英本身的治理能力，甚至可能软化原本对其治理能力的绩效约束。于是精英花费越多精力和资源在“安全网”的构造上，可能越欠缺治理能力的训练，但却越有机会获得职位。这也能在很大程度上解释俄罗斯政治权力的“中层梗阻”问题。俄罗斯总统曾多次斥责地方执行联邦政策不力。这实际上早已不是地方官僚的主观抵制，而是因为其客观上的能力欠缺。大量不具备丰富经验的中层与基层官僚，又缺乏针对他们的培养机制，同时，他们选拔与考核的绩效约束又被其他因素软化，于是就形成了中层官僚“力不从心”、“无人可用”的局面。

#### 四、结论

俄罗斯在经历了 30 年的转型进程之后，其国家权力结构在不同地区的差异塑造了地区间严重不均衡的治理能力与发展水平，主要原因包括四方面。

第一，在当前市场关系的总体基础上，俄罗斯国家缺乏足够有力的控制和干预工具：它能指挥和调动资源往一定的方向运转，但很难对其实行细致、广泛、复杂的配置。那么，俄罗斯国家的“积极行动者”角色就不可能做到对各领域和国民经济各行业的全面覆盖，只能是一种“选择性的”积极行动者。在缺乏足够资源的情况下，俄罗斯国家只能在一些重点领域重拾积极行动者的角色和功能，而在其他领域处于休眠或沉默状态，甚至可能继续表现出一定的消极场域的特征，在必要时向社会、地方和精英群体作出妥协和让步。

第二，与苏联时期的二元权力体系不同，当前在俄罗斯存在的是一种以

不同层次上多个系统拼合而成的混合权力体系。科层式政府内的总统主导性权力系统的纵向延展能力有限，直管部门的专门性权力系统的横向拓展能力有限，联邦政府整体性权力系统的权限和控制动员能力都有限，导致一些领域和问题既可以“人人都管”，也可以“人人不管”。而科层式政府以外的非正式依附线，不仅能以恩庇关系的形态在各系统内部存在，还能跨系统延伸。这就使得依附线网络的复杂性成倍增加，权力寻租的空间成倍增大，监察、监督的难度也会随之倍增。俄罗斯国家政治与行政的成本，特别是非正式规则中投入的隐藏成本，要大大高于苏联国家。苏联解体前后流失的国家权力确实得到了一定程度的回收，但付出了高昂的管理成本，即以一个混合的不稳定状态回收。

第三，俄罗斯国家通过“旋转门”策略确保了政治体制对社会精英的吸纳，从而回收了国家的专断性权力；通过“人与工具分离”策略确保了联邦对地方精英的控制，从而重塑了国家的基础性权力。但这样的方式与苏联国家相比存在两个重要缺陷：一是成本过高，二是资源不足。这两个问题本身也构成了俄罗斯国家的根本性、内生性矛盾。首先是成本过高的问题。这种以分化与制衡策略而非常规组织手段维持的调控能力和央地关系，实际上要求国家投入巨量的资源。因此，无论是专断性权力还是基础性权力的建设，都不仅需要保证国家对社会、中央对地方的资源优势，还需要国家与联邦政府持续投入资源，以维持“旋转门”和“分离”策略的延续。因为一旦资源停供，“体制”与“联邦”丧失吸引力，横向上的社会经济精英与纵向上的地方精英很快就会脱离系统，寻求“自立门户”。这就带来了第二个问题，资源不足。俄罗斯国家在基本经济制度变化的情况下，既无法做到资源与财富的完全垄断，也无法给出比市场与社会更具诱惑力的资源奖励，因此对各类精英的吸引力始终有限。俄罗斯国家要延续“旋转门”与“分离”策略，就需要寻求对社会经济更多的管控与垄断，并将国家从中提取的资源以大比例和大额度“奖励”或“返还”给忠诚于体制的精英。但这样的管控与垄断在当前的经济体制之下又是无法实现的，因此，俄罗斯国家就不得不长期处于一个国家对社会资源“高提取-高消费”的自我消耗状态。

第四，当前俄罗斯国家陷入困境的一个根源问题是其政治与经济体制的

不匹配。当前的俄罗斯国家处于进退两难、长期过渡的转型阶段：它与苏联国家已然大不相同，但又暂时未能达到预期的民主国家形态。对当前的俄罗斯国家而言，它所掌控和可支配的资源、组织结构和体系，都不足以支撑一个作为“积极行动者”的国家，更低成本的方式是主动扮演一个“积极场域”，将更多的社会群体纳入政治过程。这样一来，就不需要再维持各种控制策略的高额资源投入，或维持一个庞大而昂贵的政策及精英监督系统。但当前的俄罗斯国家不能也不愿放弃作为行动者的主导权和传统，因此就只能勉力而为，成为一个“大打折扣”的、“选择性”的积极行动者。如此，各行业间资源的优化配置难以实现，各领域间的协同治理也不易形成，从而社会经济整体很容易因失速或恶性竞争而陷入停滞。另外，俄罗斯国家目前的国家角色建立在“高提取-高消费”的基础之上，长期以分化、制衡、吸纳的方式来实现社会控制，国家就需要不断出让核心、关键的政治资源（如重要职位）和经济资源（如垄断权与盈利权）。这就使俄罗斯国家长期处于与各个精英集团的博弈状态之中。一旦国家能力被削弱或把控不慎，就可能再次出现苏联末期的情景，让国家权力再次被俘获。轻则使国家政策为部门、组织或个人利益服务，重则重新形成寡头政治，导致国家面临威胁。

本文认为，俄罗斯在 30 年的转型进程中始终在追求成为一个扮演积极行动者角色的“强国家”，但诸多原本意在加强国家能力的举措却导致了国家能力的削弱，使国家重构的进程陷入了内耗的困境：越努力加强控制，成本越高，效果却越不显著。俄罗斯国家在国家能力建设过程中造成了“治理者与治理工具相分离”、“治理能力与精英选任相脱节”两大问题，从而国家能力的建设最终没能促进国家与社会双赢，相互增权，反而造成了国家与社会之间、中央与地方之间的相互磨损。在这一过程中，社会与地方难以影响国家，逐渐失去了参与热情，导致资源逐渐分散逃逸；而国家则失去了治理所必需的资源，在应对各项治理任务时愈发捉襟见肘。俄罗斯的经验证明，国家意志中实际上存在着“控制”与“发展”的内在张力，国家能力建设需要协调好这一对矛盾。国家的控制力不是越强越好，更不是越直接越好。国家需要容纳社会的积极参与，学会主导之下的协商，而非基于集中的控制，这才是国家的长久发展之道。

**【Abstract】** Russia's state reconstruction strategy could be examined from the perspectives of political system and meritocracy. In terms of the meritocratic system, since the collapse of the Soviet Union, Russia's elites has decreased significantly and the organized elite system has increasingly disintegrated. The Russian state is gradually mired in a lack of bureaucrats and thus has taken the initiative to shape "revolving door" mechanism of its own style, bringing in a large number of elites from enterprises, the army, and siloviki to fill the bureaucratic gap. In essence, this strategy is to outsource management training and replace directly the government's long-term training process with management experience which has been formed by elites outside the system. However, the large-scale adoption of the Russian-style "revolving door" strategy has changed the original promotion path and career trajectory of government bureaucrats. Accordingly, a phenomenon of subjective factors exceeding objective standards has emerged, forming a bureaucratic structure where elite selection and governance capability are disconnected, resulting in a consequence that middle-level bureaucrats are neither competent nor available. This reflects the basic logic of Russia's local meritocracy: control and centralization instead of governance or decentralization. From the perspectives of political system and meritocracy, Russia's state reconstruction and central-local government relations are mired in an internal friction dilemma: many strategies aimed at strengthening state capability are eventually counterproductive. The more the state strengthens control, the higher the cost, and the less significant is the effect. In the long run, this may pose many obstacles to Russia's political modernization.

**【Key Words】**Russia's State Construction, Russia's Local Politics, Russia's State Capability, Russia's Political Elite

**【Аннотация】** Стратегию перестройки российского государства можно рассматривать с двух точек зрения: политической системы и системы элит. Что касается системы элит, то после распада Советского Союза размер российских элит значительно сократился, и система организованных элит

также постепенно распалась. Российское государство постепенно впало в дилемму дефицита бюрократических источников и взяло на себя инициативу по формированию механизма «вращающихся дверей» в русском стиле, вводя большое количество элит из предприятий, военных и силовых ведомств для заполнения бюрократической брешы. Суть такой стратегии заключается в том, чтобы экстернализовать обучение менеджменту и непосредственно использовать опыт управления, уже сформированный элитами вне системы, для замены долгосрочного процесса обучения правительством. Однако широкомасштабное внедрение стратегии «вращающихся дверей» в русском стиле изменило первоначальные пути продвижения по службе и карьерные траектории государственных чиновников, субъективные факторы превзошли объективные стандарты, сформировалась бюрократическая структура, в которой возможности элитного отбора и управления оторваны от реальности, что приводит к тому, что бюрократы среднего звена бессильны и недоступны. Это отражает основную логику российской элитарной системы: контроль и централизация, а не управление и децентрализация. С точки зрения политической системы и системы элит, государственное восстановление России и отношения между центром и местными властями столкнулись с дилеммой внутренних трений: многие стратегии, направленные на укрепление потенциала государства, в конечном итоге приводят к его ослаблению. Чем больше государство усиливает свой контроль, тем выше издержки и тем менее значителен эффект. Если данная тенденция продолжится, это может создать множество препятствий для процесса политической модернизации России.

**【 Ключевые слова 】** Российское государственное строительство, российская местная политика, возможности российского государства, российские политические элиты

---

（责任编辑 宋羽竹）

## 俄罗斯地区：地理多样性、外贸开放度 以及制裁对经济发展的影响\*

弗拉基米尔·舍洛夫-伊格纳季耶夫\*\*

**【内容提要】**俄罗斯是地理多样性最丰富的国家之一，各地区的诸多参数差别巨大，体现在人口、地理、制度等方面。不仅如此，在参与国际贸易的程度和特点以及遭受外部冲击时所呈现的脆弱性等方面，各地区表现也有所不同。2022年，俄乌冲突严重影响各地区的经济状况，影响程度也存在差异。本文主要研究俄罗斯的地区多样性，关注各地区对外贸关系的依赖程度区别，并分析2022年以来的西方制裁对俄罗斯部分地区产生的影响。本文的研究主要基于2022年公开发表的研究成果、行业报告以及地区层面的文献展开。同时，由于2022年2月以来的俄罗斯外贸数据的统计尚未结束，官方所说的“平行进口”数据也未体现在官方数据中，现有的数据不足以支撑预测性结论。

**【关键词】**俄罗斯地区多样性 西方对俄制裁 俄罗斯地区外贸开放度 俄乌冲突 俄罗斯地区经济发展

**【中图分类号】**F151.2**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2023)04-0182(19)

各地区条件的多样性要求实行有区别的经济社会政策，而且要能够预见中央政府的决策和计划对地区的影响。俄罗斯参与国际经济关系的形式和程度急剧变化（先是积极参与全球化和贸易自由化，然后是缩减外贸交流、各地区的重新定位），不可避免地影响到俄罗斯每个地区的经济发展。因此，有必要对俄罗斯联邦主体的外贸关系和经济发展状况进行研究。2022

\* 本文得到俄罗斯北方钢铁公司（ПАО «Северсталь»）的资助。

\*\* 弗拉基米尔·舍洛夫-伊格纳季耶夫（В. Г. Шеров-Игнатъев），俄罗斯圣彼得堡大学经济学系副教授。

年的大事件（俄乌冲突及其导致的后果）要求我们从新的视角分析早已众所周知的问题，特别需要关注俄罗斯地区的多样性和对外经济关系在这些问题发展过程中所发挥的作用。本文主要研究俄罗斯地区的多样性，重点在于各地区对外贸关系依赖程度的差异。此外，还将分析自 2022 年起俄罗斯所遭受的制裁措施对部分地区的影响。

本文结构如下：第一部分，简要分析所讨论主题的相关文献；第二部分，总体分析俄罗斯地区多样性及外贸开放度；第三部分，讨论俄罗斯外贸统计数据的特点以及影响具体地区外贸结构的各种因素；第四部分，分析 2022 年制裁对部分地区外贸关系的影响；最终由此得出相应的结论。

## 一、关于俄罗斯地区多样性问题的文献综述

俄罗斯地区差异及其决定因素以及各地区的分类问题，受到众多研究者的关注。

俄罗斯政府分析中心的专家根据地区发展程度对地区进行分类：高度发达地区（定位为金融型经济及原材料出口地区）、发达地区（经济结构多样的地区，加工及开采行业专业地区）、中等发达地区（工业-农业地区及农业-工业地区）以及欠发达地区（原材料产地及农业地区）。在研究 21 世纪第二个十年中期收益增长指数时，学者们得出一个结论——货币票面收益较高的不仅是两类高度发达地区，而且还有欠发达的原材料产地地区。<sup>①</sup>

许多文献关注俄罗斯地区发展程度是否存在趋同现象。古利耶夫和瓦库连科利用修正重力模型，基于俄罗斯 1996-2010 年国内人口流动数据，分析出存在针对流动人口的财产限制。<sup>②</sup>该研究发现，在 20 世纪 90 年代不存在趋同现象，但是在 21 世纪前十年情况却发生了急剧的变化。受惠于整体上的经济发展（在很大程度上是因为石油、天然气出口价格的上涨），即便是俄罗斯最贫穷的地区也走出了贫困陷阱。而在金融市场发展背景下劳动力和

---

① См. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Занятость, доходы и личное потребление: региональные различия// Бюллетень социально-экономического кризиса в России. 2018. №14.

② See S. Guriev, E. Vakulenko, “Convergence between Russian regions”, CEFIR/ES Working Paper series, 2012, No.180.

资本的流动性增强，使得在 21 世纪第二个十年之初俄罗斯地区间收入、工资和失业水平的差异低于欧洲。<sup>①</sup>

新西伯利亚的学者科洛马克则认为，伴随着国家复兴和高速增长，地区间的经济效率差异扩大。<sup>②</sup>于是，在俄罗斯重复了其他国家在经济快速发展阶段地区发展水平差距扩大的经历。

圣彼得堡欧洲大学的布利索夫和波德科雷托娃分析了经济失衡对经济发展的影响。他们的结论是，在经济失衡程度不高的情况下，经济失衡的稍许扩大会带来经济加速增长，但如果失衡进一步加剧，则将伴生经济增速的下降。<sup>③</sup>该研究涉及社会失衡，但我们认为，其结论亦适用于地区间失衡。

俄罗斯远东联邦大学伊萨耶夫的专著，是研究俄罗斯地区发展问题的最新“新”成果。他分析并用实证检验地区经济增长的经典模型和累计因果模型，特别关注内源性和外源性因素的比例。在关注投资作用的同时，他指出，联邦投资的有效性不足，因为投资的定位要么是开发自然资源，要么是解决社会问题（后者对高度发达地区更有利），因此无法推动各地区经济趋同。<sup>④</sup>

许多成果致力于分析俄罗斯联邦各地区的对外经济关系。通常，此类论文主要针对具体地区与邻国的关系，特别是关注远东地区，但往往会有一些重要总结。比如，俄罗斯远东联邦大学的克里穆克评估进出口在地区生产总值中起到的作用，指出各地区在这些指标上存在较大差异。<sup>⑤</sup>由于进口替代，该指标有所下降。利佩茨基的结论是，无论哪个国际组织（世界贸易组织、国际货币基金组织等），都不能像外交政治形势和随之而来的外贸限制那样对对外贸易产生如此大的影响。他认为，俄罗斯各联邦主体与外国签订合作协议数量的增加、地区层面外贸规模的扩大，是联邦第 4-ФЗ 号《协调俄罗

---

① See S. Guriev, E. Vakulenko, “Convergence between Russian regions”, CEFIR/ES Working Paper series, 2012, No.180.

② Коломак Е.А. Изменение межрегионального неравенства в России: анализ разных аспектов// Макроэкономический анализ: методы и результаты. Новосибирск, 2009.

③ Борисов К., Подкорытова О. О влиянии неравенства в распределении доходов на темпы экономического роста// Вестник СПбУ. Серия 5. Экономика. 2006.

④ Исаев А.Г. Экономический рост российских регионов: экзогенные и эндогенные источники. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2022.

⑤ Климук В.В. Внешнеэкономические связи регионов как индикатор экономической безопасности// Известия Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. 2016.

斯联邦主体国际关系与外贸关系法》在 1999 年 1 月 4 日通过之后俄罗斯各地区对外经济关系权力扩大的结果。截至 2016 年，此类协议已经有 619 个。

沃罗涅日国立大学研究团队（科索布茨卡娅等人）使用分类研究方法，根据反映对外经济活动特点的指标对俄联邦主体分类，共分为五个相当同质的组别。<sup>①</sup>然而，半数地区的一致特征是缺乏地区特点，但另外 40 个地区的分类却令人感兴趣。A 组（3 个地区，其中有圣彼得堡）定位是生产使用外国技术、有外资参与的产品，目标销售地是独联体国家以及远邻国家。<sup>②</sup>B 组（10 个地区）较为发达的经济活动形式是对独联体国家出口。C 组（4 个地区）的特点是研究指标的发展极度失衡，其优势是对远邻国家的出口和吸引国外直接投资（FDI）。D 组相对发达的经济活动类型是出口货物、进口技术和技术服务。

叶姆佐夫是最早分析俄罗斯生活水平差异的学者之一，他指出了外贸在众多因素中所产生的影响。<sup>③</sup>库莫、科瓦利、科尔贡、特罗菲缅科研究了俄罗斯联邦地区的外贸与贫困水平之间的关系及其对某些社会群体的复杂、多样的影响。<sup>④</sup>

经济与合作发展组织的《1995 年俄罗斯经济概况》，将俄罗斯地区分为两种经济导向类型：外向型和内向型。在研究者看来，外向型地区包括资源丰富、人口稀少的俄罗斯欧洲部分的北部及西伯利亚，还有大型商业中心和主要入境口岸（莫斯科、圣彼得堡、阿尔汉格尔斯克、阿斯特拉罕、加里宁格勒、哈巴罗夫斯克、摩尔曼斯克、纳霍德卡、罗斯托夫和符拉迪沃斯托克等）。属于内向型地区的是军工企业的地区（俄罗斯中央欧洲部分地区及乌拉尔）以及兼有工业基础和粮食自给自足的工农业地区（俄罗斯欧洲部分中

---

① Кособуцкая А. Ю., Гладких М. О., Цебекова Е. П., Опойкова Е. А. Анализ внешнеэкономической деятельности российских регионов на основе применения метода виртуальной кластеризации // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. 2021. № 2.

② 编者注：近邻国家（Ближайшее зарубежье）指的是俄罗斯联邦以外脱离苏联独立的 14 个国家，远邻国家（Дальнее зарубежье）指的是中国、印度、欧洲国家、拉美和加勒比海国家、中东和北非国家等与俄罗斯关系比较密切的非独联体国家。

③ Ruslan Yemtsov (World Bank and IZA). *Quo Vadis: Inequality and Poverty Dynamics Across Russian Regions in 1992-2000*. New York, 2002.

④ К. Кумо, А. Ковал, И. Корган, О. Трофименко, "Foreign Trade and Regional Inequality: The Case of the Russian Federation", *Economy of Regions*, 2018, Vol.14, No.3.

央一些地区和西伯利亚南部地区)。<sup>①</sup>这种分类至今依然适用。

在简短评述后，我们要提到俄罗斯最著名的经济地理学家祖巴列维奇，她通过多年研究得出了关于量化评估俄罗斯地区经济发展因素的有限可能性的结论。<sup>②</sup>

## 二、俄罗斯各地区的地理和经济多样性

俄罗斯由 85 个地区（联邦主体）组成，是世界上地理多样性最丰富的国家之一。地区的准确数量取决于评价日期（地区数量随着俄罗斯联邦宪法的变化而变化），也取决于是否计算新近加入的地区，这些地区没有明确边界，也没有被大多数国家承认。截至 2022 年 9 月，俄罗斯联邦由 85 个行政单位组成，即联邦主体，我们后面还是称其为“地区”。<sup>③</sup>各地区在地理、制度和纯经济因素等指标上都存在较大差异。俄罗斯联邦有 46 个州、22 个共和国、4 个自治区、9 个边疆区、1 个自治州和 3 个联邦直辖市——莫斯科市、圣彼得堡市和塞瓦斯托波尔市。俄罗斯的行政区划、相应名称和地区类型都是历史上形成的，尽管现在看上去似乎不合理。阿尔汉格尔斯克州和秋明州都包含自治区，而自治区本身又是独立的联邦主体。“边疆区”（край）这一术语，在历史上指的是包含（或者曾经包含）行政等级较低的自治地方的地区；而滨海边疆区，以及当前的阿尔泰边疆区、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、斯塔夫罗波尔边疆区和哈巴罗夫斯克边疆区在其内部均没有自治地方。历史名称得以保留，往往是因为遵循了传统。

从 2000 年开始，根据相应的地理位置（见表 1），俄罗斯各地区被分成 7 个（现在是 8 个）联邦区。联邦区既没有自身的财政支出，也没有政权代表机关。联邦区作为一个管理和控制中介机构被引入，以使联邦中央（俄罗斯联邦总统）与数十个地区及其长官之间的协调更为方便。每个联邦区由几

---

① *The Russian Federation*, OECD Economic Surveys, Paris, 1995, pp.52-54.

② Зубаревич Н.В. Региональные экономики в 2020 г.: пандемия создала проблемы в ресурсодобывающих регионах и крупных городах// Экономическое развитие России. 2021. №4. С.81-85.

③ 这里的 85 个地区当中包括未被多数国家承认为俄罗斯联邦主体的克里米亚和塞瓦斯托波尔。

个行政单位（联邦主体）组成。在联邦区层面几乎不可能讨论不同的经济政策或者制度环境，因为联邦区行政长官权力有限。本文中使用联邦区的表述，只是为了更清晰地展示俄罗斯的地区多样性。

表 1 2020 年各联邦区在全俄人口、国内生产总值方面所占比重

联邦区	人口 (%)	国内生产总值 (%)
中央联邦区	26.9	34.8
西北联邦区	9.5	11.0
南部联邦区	11.3	6.8
北高加索联邦区	6.8	2.5
伏尔加联邦区	19.9	15.0
乌拉尔联邦区	8.4	13.9
西伯利亚联邦区	11.6	9.8
远东联邦区	5.6	6.2
俄罗斯联邦	100.0	100.0

数据来源：作者根据《俄罗斯各地区（2021 年）》的数据自制。<sup>①</sup>

俄罗斯超过四分之一的人口和三分之一的国内生产总值集中于中央联邦区。中央联邦区的作用不断增强，主要是因为莫斯科。莫斯科集中了俄罗斯 8.5%的人口和 20%的国内生产总值。另一个人口聚集的中心是西北联邦区的行政中心圣彼得堡，在经济规模上稍逊色于莫斯科。生产、人口和收入转移到大型聚集区的趋势，符合保罗·克鲁格曼的新经济地理预测。<sup>②</sup>针对俄罗斯的情况，还需补充一个政治经济学的解释：国内生产总值和人口在中央联邦区及西北联邦区的集中，主要是因为莫斯科作为权力中心的份额增加，其顺利发展对整个国家的稳定至关重要。而圣彼得堡地区生产总值增长更快，因为投资者越来越关注这座现任总统出生的城市。

与联邦区不同的是，联邦主体（后称地区）是预算、组织和社会政策的真正导体。联邦主体征收地方税赋，投资当地基础设施建设，向企业提供

① Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021 г.

② Masahisa Fujita, Paul Krugman, Anthony J. Venables, *The Spatial Economy – Cities, Regions and International Trade*, Cambridge: MIT Press, 1999.

补贴，以立法形式保障地方<sup>①</sup>社会支付转移，补充联邦支付转移，并向家庭提供住房和社区补贴。<sup>②</sup>

不仅俄罗斯各联邦区之间有较大差异，而且联邦主体间亦如此。表 2 体现了各地区在一些基本指数上的差异。俄罗斯各地区面积差异较大，从 7000 平方公里（印古什）到 310 万平方公里（萨哈-雅库特），相差 440 倍。只有 4.2 万人生活在人口最少（人均收入最高）、石油资源丰富的涅涅茨自治州。莫斯科是另一个极端，人口最多，2023 年官方统计为 1310 万人。相应地，联邦主体间的经济规模也有较大的差距。

俄罗斯地区的多样性也鲜明地体现在外贸领域。但是为了更好地理解多样性，必须研究俄罗斯地区外贸统计核算的特点。

表 2 俄罗斯联邦主体在外贸关系中的最大值和最小值（2019 年）

较为开放的地区	进出口总额的平均值占地区生产总值的比重	较为封闭的地区	进出口总额的平均值占地区生产总值的比重
莫斯科	48.0%	坦波夫州	4.3%
卡卢加州	46.6%	托木斯克州	3.7%
克麦罗沃州	45.9%	北奥塞梯	2.5%
萨哈林州	44.5%	卡拉恰伊-切尔克斯	2.4%
圣彼得堡	32.1%	阿迪格	2.4%
斯摩棱斯克州	28.7%	卡巴尔达-巴尔卡尔	1.7%
列宁格勒州	28.5%	车臣	0.9%
利佩茨克州	28.3%	达吉斯坦	0.8%
滨海边疆区	28.1%	印古什	0.5%
哈卡斯	26.4%	卡尔梅克	0.2%

数据来源：作者根据《俄罗斯各地区（2021 年）》自制。<sup>③</sup>

### 三、俄罗斯各地区外贸统计的特点

不同于其他国家，俄罗斯联邦的清关手续既可以在入境时办理，也可以

① 编者注：地方“Местный”在俄罗斯财政制度中指的是联邦中央和联邦主体以下的城市、城镇层次。

② S. Sutyryn, V. Sherov, “Russian Regions and their Foreign Trade”, ETLA Discussion paper, No.995. Helsinki. 2005.

③ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021 г.

在国内办理。俄罗斯各地区均设有海关机构。俄罗斯外贸统计数据的基础是海关申报。但是，地区外贸统计数据并不来自进出口登记地，而是来自出口或进口公司注册地。这就意味着，特别是大公司的出口，包括大多数的石油天然气出口，往往体现在莫斯科（俄罗斯石油公司、俄罗斯卢克石油公司）或圣彼得堡（俄罗斯天然气工业石油公司<sup>①</sup>，从2021年起包括整个俄罗斯天然气工业股份公司）的出口统计数据中。其他特例还有注册在秋明州的苏尔古特石油天然气公司、注册在鞑靼斯坦的鞑靼石油公司以及注册在亚马尔-涅涅茨自治区塔尔科萨列市的诺瓦泰克公司。

进口的很大一部分，特别是进口的制成品，被运送到莫斯科市和莫斯科州的批发仓库，然后在各地区的合作伙伴间分配。与之相应的是，进口的海关登记地在莫斯科地区（包括莫斯科市和莫斯科州）。圣彼得堡和其他港口城市的情况也基本如此：加里宁格勒、摩尔曼斯克、纳霍德卡-符拉迪沃斯托克（滨海边疆区）、新罗西斯克（克拉斯诺达尔边疆区）等。其他地区的进口统计仅反映登记在当地海关的部分进口额。这就意味着，上述地区进口商品的真实规模大于官方统计的进口额。

随着海关联盟（欧亚经济联盟）的建立，新问题出现了。自2011年年中起，海关联盟国家共同边境的海关检查已被废除。从那时起，地区外贸统计数据不反映俄罗斯与海关联盟合作伙伴白俄罗斯、哈萨克斯坦间的贸易流动。2011年起，海关联盟（欧亚经济联盟）内部贸易统计使用另一种方法，即进出口贸易公司必须向地区统计部门提供相关信息，但是，在时间线上出现了数据差距过大。

在使用俄罗斯地区外贸统计数据时，应考虑所有这些特点。

#### 四、俄罗斯各地区进出口开放度

进出口在国内生产总值中的比重，是研究国家经济开放度的常见指标。使用该指标，可以衡量地区对外贸的依赖程度。我们要考虑到，因俄罗斯低质量的地区外贸数据统计和上文所提到的特点，这种方法自然有其局限。然

<sup>①</sup> 编者注：俄罗斯天然气工业石油公司系俄罗斯天然气工业公司的子公司。

而我们认为，数据偏差对总体情况的影响不足以妨碍我们得出总体性论断。

在讨论外贸对俄罗斯地区经济发展的作用之前，有必要浅谈外贸在俄罗斯整体经济中所起的作用。通常认为俄罗斯是一个依赖能源出口的国家。事实的确如此，但俄罗斯对出口的依赖程度并不稳定。需要指出的是，商品和服务出口在国内生产总值中所占比重从 2000 年的 44% 下降到 2008 年的 31%，尽管同期石油价格大幅上涨。不同于其他国家的是，俄罗斯经济增长要快于出口的增长。这意味着，国内市场变得更成熟，这与 20 世纪 90 年代初转向市场经济时形成鲜明对比，那时俄罗斯经济被人为地开放，出口也随之增加，而生产却极速萎缩。在 21 世纪第二个十年里，商品和服务出口占国内生产总值的比重，随着能源市场的行情，始终徘徊在 25%~30% 之间。商品和服务进口占国内生产总值的比重，从 2003 年的峰值（24%）开始下降，近几年变化不大，基本停留在 20%~22% 之间（见图 1）。

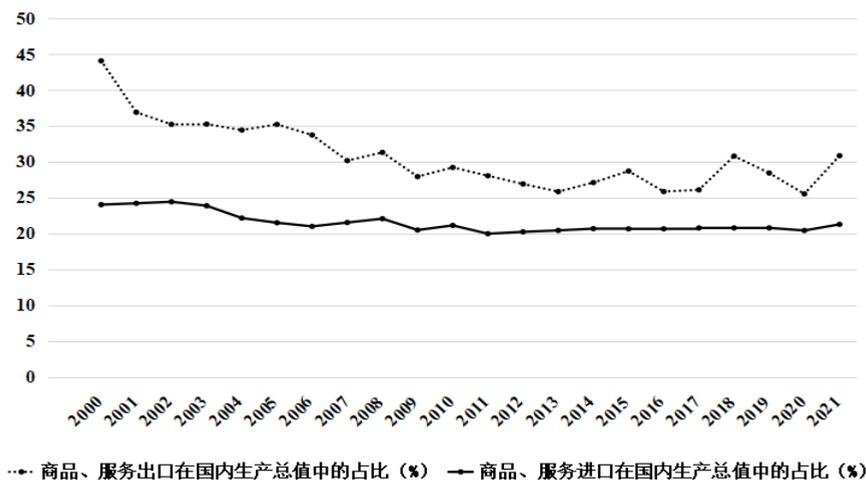


图 1 2000—2021 年俄罗斯商品和服务进出口在国内生产总值中的占比

数据来源：作者根据 WorldBankData（2022）数据自制。

接下来探讨联邦区和联邦主体的外贸开放度。俄罗斯各联邦区在外贸开放度上有较大差异。图 2 清晰地展现了内部地区（内向型）与位于西部、东部的“外向型”地区之间的差距。2019 年，出口占地区总产值中的比重，中

央联邦区为 42%，西北联邦区和远东联邦区超过 30%。出口开放度最低的北高加索联邦区还不到 4%。无论是进口还是出口，对国际贸易参与程度极低都是北高加索联邦区的显著特征（进口占地区总产值的比重低于 3%）。

中央联邦区的进口开放度居于首位（30%），因为进口货物流向莫斯科和莫斯科州（至少到 2022 年都是如此），西北联邦区则稍稍逊色于中央联邦区，进口在地区总产值中所占比重大约为 23%。其他联邦区的指标逊色许多，均不超过 10%（见图 2）。

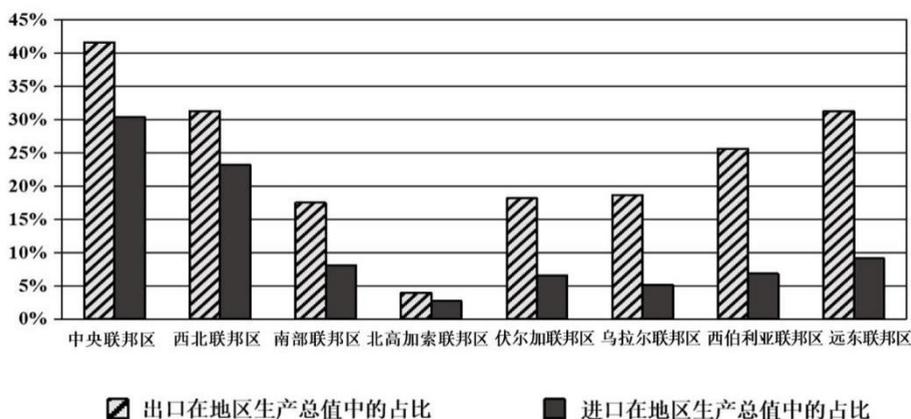


图 2 2019 年俄罗斯各联邦区贸易开放度

数据来源：作者根据《俄罗斯各地区（2021 年）》自制。<sup>①</sup>

在研究俄罗斯个别联邦主体的数据时，我们发现情况更加复杂多样。一些外贸开放度高的地区却远离港口。2019 年出口开放度排名第一位的是西伯利亚联邦区的克麦罗沃州，出口开放度超过 86%。克麦罗沃州是俄罗斯煤炭的主产地和出口地。排第二位的（84%）是萨哈林州，以外资参与的石油开采业而著称。排在第三位的（60%）是莫斯科市，是名义上的石油和石油制成品的出口地。还有 3 个联邦主体的出口开放度也较高（42%~44%）：西伯利亚南部的哈卡斯共和国，主要出口煤炭和铝；摩尔曼斯克州，主要出口镍和鱼类产品；利佩茨克州，出口钢铁和轧材。

① Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021 г.

卡卢加州进口汽车装配企业所需的配件，进口开放度指数最高（占地区生产总值的 70%）。莫斯科与莫斯科州进口的主要是消费品，进口占地区生产总值的 34%~35%，相当于卡卢加州水平的一半。从 2015 年开始，斯摩棱斯克州也跻身于进口水平较高的地区之列，主要从白俄罗斯进口商品，该州进口额在反俄制裁和俄罗斯的反制裁（包括禁止从宣布对俄制裁的西方国家进口多种农产品）后快速增加。

另一个极端则是较为封闭的“内向型”地区，很少参与对外贸易。进出口开放度最低的是北高加索的各民族共和国（见表 2）。尽管上述地区地处边境（各民族共和国与格鲁吉亚接壤，达吉斯坦则与阿塞拜疆接壤），但产品出口较少，并且进口也很少。通常这类地区的投资吸引力较低，受到影子经济传统和动荡地区名声惯性的影响。

自然，外贸开放度不是一成不变的，这取决于工农业发展成就、对投资的吸引程度、世界市场行情、本币汇率等。最近几年的经验告诉我们，对外政策也会产生影响。对比 2015 年和 2019 年出口开放度（2019 年是新型冠状病毒大流行前的最后一年，大流行扭曲了后续两年外贸关系图景），<sup>①</sup>我们发现，该指标差异度在四年内有所下降。这一发现也得到了证实——俄罗斯联邦各地区出口开放度指标值的标准差缩小了，从 2015 年的 0.172% 降低到 2019 年的 0.162%。出口开放度较高地区的出口开放度大多数下降，出口开放度较低地区的出口开放度大多数上升。统计表明，这些地区的经济增长与其出口增长之间存在中度弱正相关关系，2010—2019 年为 0.24%，2015—2019 年为 0.34%。

## 五、2022 年的制裁对俄罗斯各地区的影响

在 2022 年 2 月俄乌冲突爆发并急剧升级之后的一年里，西方国家对俄罗斯采取了众多制裁措施，要一一列举出来需要占用很大的篇幅。这都是一揽子制裁措施（仅欧盟就采取了 10 个一揽子制裁措施），<sup>②</sup>涉及众多经济领

---

① См. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021 г.

② 编者注：截至 2023 年 8 月 28 日，欧盟已经对俄罗斯实施了 11 轮制裁。

域，包括银行（很多大银行被排除在 SWIFT 支付系统之外）、运输（特别是海运和航空运输）、汽车制造、燃料能源综合体、信息与通信技术领域等，还涉及一些自然人。除了国家制裁之外，还应当提及的是，大量西方公司决定停止或减少在俄罗斯的经营活动。经济学家们的数据显示，有 18% 的美国公司、15% 的日本公司、8.3% 的欧盟公司撤出俄罗斯，比如福特、雷诺、麦当劳、宜家 and 壳牌等西方公司完全撤出。<sup>①</sup>

俄罗斯的货物供应量急剧减少是制裁的结果之一。到 2022 年 5 月，欧盟国家对俄罗斯的出口下降了一半，其他对俄制裁国家的出口则下降到原来的三分之一。诚然，到 2022 年年底对俄出口有所恢复，即便如此，在 9 个月里（2022 年 2 月至 11 月）依然下降了 42%（见图 3）。

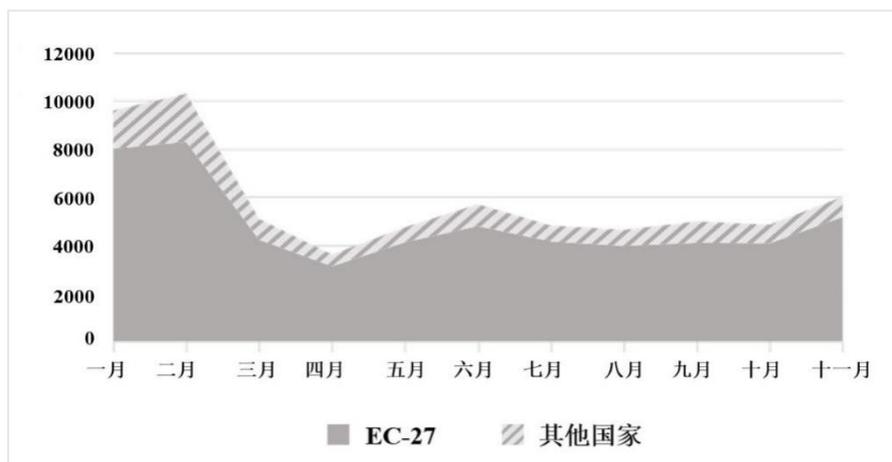


图 3 2022 年 1—11 月俄罗斯从宣布对俄进行制裁国家的进口情况。<sup>②</sup>

数据来源：作者自制。

与此同时，由于俄罗斯出口能源的价格高企以及对俄罗斯石油和石油产品供应的制裁推迟，俄罗斯出口总体上没有减少。贸易顺差以及俄罗斯联邦中央银行限制外汇交易的措施导致卢布走强。

<sup>①</sup> См. Экономисты оценили долю ушедших из России западных компаний. 20 января 2023. <https://www.rbc.ru/business/20/01/2023/63ca017e9a7947d74aaa11bf>

<sup>②</sup> 统计的是欧盟、英国、瑞士、挪威、美国、加拿大、日本、澳大利亚、新西兰的出口数据。单位：百万美元。

卢布的强势削弱了俄罗斯采矿、化工、冶金、农业等行业的产品在世界市场上的竞争力。同时，对于主要面向国内市场、使用进口组件的制造商而言，卢布升值是有利的。强劲的卢布也对需要升级设备的企业有利。<sup>①</sup>卢布走强对进口的能力产生了积极影响，包括有利于“平行进口”<sup>②</sup>和进口商品盈利。

制裁对俄罗斯各地区产生了不同的影响。可以列举出有哪些俄罗斯联邦主体、个别城市和工业聚集地区深受制裁损害，这些地区有制裁对象或外国撤资的工业企业，或者是产品被禁止出口到欧盟和（或）其他西方经济体的企业。遭到重创的还有接收大量进口商品的港口，来自西方国家的供应量在 2022 年急剧下降。另一方面，一些地区受益于转向从未加入制裁的国家进口以及相应的货物流动的地理变化：来自中国、土耳其的进口规模以及俄哈跨境货物流动规模增长。我们以个别地区和城市为例，分析制裁给各地区经济带来的不同后果。

由大多数地区的专家收集的关于 2022 年俄罗斯各联邦主体地区总产值动态的初步数据（俄罗斯联邦统计局的官方数据尚未公布），<sup>③</sup>以及与上述各地区进出口开放程度数据的对比关系，都对我们思考和得出结论大有裨益。

数据显示，2022 年地区生产总值下降与其出口开放程度之间存在统计关系，相关系数值为-0.39。对地区生产总值下降与进口开放度的关联度计算，得出一个弱得多、但也是负相关的系数值-0.14。最后，地区生产总值下降与进出口额的减半的相关系数值为-0.37。

---

① См. Бойко А., Козлов А. ЦБ назвал пострадавшие и выигравшие от крепкого рубля отрасли экономики. 9 ноября 2022 г. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/11/09/949429-tsb-nazval-postradavshie-i-viigravshie-otrasli-ekonomiki>

② 根据俄罗斯政府法令，从 2022 年 3 月起允许平行进口。2022 年 6 月 28 日普京总统签署了一项关于平行进口的法案。法案保护未经权利人许可进口商品的俄罗斯公司免于承担责任。平行进口产品清单中有 96 种产品。平行进口产品清单既包括工业产品，又包括普通消费品——化妆品、肥皂、洗涤剂，服装、鞋类，游戏，药品，手表、乐器以及某些行业所需的设备。清单中最多的是汽车配件和电子产品。平行进口机制是在国际权利利用尽原则的框架内实施的。См. Айгуль Хабибуллина. Посторонним ввоз разрешен: как в России будет работать параллельный импорт. 29 июня 2022 г. <https://iz.ru/1357168/aigul-khabibullina/postoronnim-vvoz-razreshen-kak-v-rossii-budet-rabotat-parallelnyi-import>

③ См. Выстояли под санкциями: рейтинг регионов России по экономическому развитию. 2 февраля 2023 г. <https://realnoevremya.ru/articles/271911-reyting-regionov-rossii-po-ekonomichesko-razvitiyu-v-2022-godu>

表 3 2022 年地区生产总值下降到低于俄罗斯平均水平的地区：  
下降幅度和外贸开放度

地区	2022 年地区生产总值变化	出口在地区生产总值中的占比	进口在地区生产总值中的占比	外贸关系特点（下降因素）
克麦罗沃州	-14.2%	86.8%	5.0%	煤炭出口
萨马拉州	-12.5%	17.9%	9.3%	伏尔加汽车制造厂
普斯科夫州	-11.0%	8.9%	10.6%	邻近拉脱维亚和爱沙尼亚
利佩茨克州	-10.5%	42.8%	13.9%	黑色冶金工业
列宁格勒州	-9.1%	36.2%	20.8%	港口与外资，邻近芬兰、爱沙尼亚
印古什共和国	-7.9%	0.4%	0.5%	-
萨哈林州	-7.4%	83.8%	5.2%	出口天然气和石油
奥伦堡州	-7.3%	12.0%	1.7%	出口天然气
斯塔夫罗波尔边疆区	-7.0%	9.4%	4.8%	-
别尔哥罗德州	-7.0%	22.1%	10.1%	出口粮食、金属，与乌克兰邻近
乌德穆尔特共和国	-6.5%	5.6%	3.4%	军事工业综合体
伊万诺沃州	-6.1%	4.8%	14.0%	-
下诺夫哥罗德州	-6.0%	19.5%	13.7%	汽车制造
哈卡斯共和国	-5.7%	44.5%	8.3%	出口煤炭和铝
新西伯利亚州	-5.7%	14.7%	13.4%	汽车制造
斯维尔德洛夫斯克州	-5.4%	18.8%	12.1%	汽车制造
莫斯科州	-5.3%	9.9%	34.8%	进口物流
布里亚特共和国	-5.3%	20.6%	2.2%	-
图拉州	-5.2%	28.8%	11.3%	-
卡卢加州	-5.0%	13.8%	79.4%	汽车装配厂
彼尔姆边疆区	-5.0%	25.0%	5.0%	-
摩尔曼斯克州	-4.9%	42.8%	3.5%	出口肥料
罗斯托夫州	-4.8%	32.7%	11.3%	-
卡累利阿共和国	-4.6%	19.7%	3.8%	出口原木
伊尔库茨克州	-4.4%	29.3%	6.9%	出口煤炭等资源
亚马尔-涅涅茨自治区	-4.4%	10.3%	0.3%	出口天然气
库尔斯克州	-4.4%	10.3%	7.8%	邻近乌克兰
科斯特罗马州	-4.2%	23.0%	4.7%	-
基洛夫州	-4.2%	13.5%	6.6%	-
奥廖尔州	-4.2%	6.0%	8.4%	-
圣彼得堡市	-4.1%	35.0%	29.2%	港口、进口物流、汽车装配厂

数据来源：作者根据《俄罗斯各地区（2021 年）》《俄罗斯各地区排名（2023 年）》的数据自制。<sup>①</sup>

① Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021 г; Выстояли под санкциями: рейтинг регионов России по экономическому развитию. 2 февраля 2023 г.

表 3 为 2022 年地区生产总值降幅最大的联邦主体（低于全国平均水平 4.1%），包括外贸开放度、外贸特点的简要信息。收集的数据表明，这些地区经济的深度衰退多半以各种形式与外贸问题相关。降幅最大的是失去了欧洲煤炭市场的克麦罗沃州，其次是俄罗斯最大的汽车厂所在地萨马拉州，由于进口部件短缺以及主要股东雷诺的离开而被迫暂停生产，卡卢加州和圣彼得堡市的情况类似。在某些情况下，一些地区与欧盟国家（普斯科夫州、列宁格勒州）或乌克兰（别尔哥罗德州、库尔斯克州）邻近，这些因素现在也起着负面作用。显然，也应该将加里宁格勒州纳入其中，尽管在撰写文章时尚未公布有关其 2022 年经济发展结果的官方数据。

2022 年经济情况好于全俄平均水平的联邦主体：降幅较低，甚至地区生产总值有所增加（见表 4）。一些区域性内部因素促成了这一点——农作物丰收、成功实施投资项目、改善投资环境等。有时地区生产总值的增长是由于联邦预算转移的增加。然而，外贸关系在许多地区发挥了作用。出口石油和石油产品的地区也是如此（如前所述，制裁对该行业公司的影响只是从 2022 年 12 月才开始）。一些地区面向未宣布制裁俄罗斯的国家出口商品，其情况好于全国平均水平。

表 4 2022 年地区生产总值增加或减少至低于俄罗斯平均水平的地区的外贸开放度和外贸关系特点

地区	2022 年地区生产总值的变化	出口在地区生产总值中的占比	进口在地区生产总值中的占比	外贸关系特点（增长或中度下降的影响因素）	2017—2019 年进出口主要方向
库尔干州	5.4%	7.0%	3.6%	特殊出口	伊拉克、哈萨克斯坦
车臣共和国	4.2%	0.1%	1.6%	-	-
图瓦共和国	4.1%	8.5%	1.4%	-	-
诺夫哥罗德州	2.8%	37.9%	13.9%	出口肥料和原木	中国、巴西
卡拉恰伊-切尔克斯共和国	2.8%	1.3%	3.6%	-	-
克拉斯诺亚尔斯克边疆区	2.6%	16.3%	6.0%	出口有色金属	-
汉特-曼西斯克自治区	2.2%	27.5%	0.7%	出口石油	-
秋明州（不含自治区）	1.3%	9.3%	10.2%	出口石油	欧洲
鞑靼斯坦共和国	0.6%	29.8%	7.3%	出口石油、石油产品	-
巴什科尔托斯坦共和国	0.4%	15.2%	2.7%	出口石油、石油产品	-
楚瓦什共和国	0.3%	3.8%	6.2%	-	-

## 俄罗斯地区：地理多样性、外贸开放度以及制裁对经济发展的影响

地区	2022年地区生产总值的变化	出口在地区生产总值中的占比	进口在地区生产总值中的占比	外贸关系特点（增长或中度下降的影响因素）	2017—2019年进出口主要方向
阿尔汉格尔斯克州	0.1%	22.2%	3.3%	出口石油、石油产品、原木、纸类	欧洲
卡尔梅克共和国	0.1%	0.4%	0.1%	-	-
阿穆尔州	-0.2%	7.5%	4.3%	邻近中国	-
斯摩棱斯克州	-0.3%	21.1%	36.4%	从白俄罗斯进口	-
坦波夫州	-0.3%	4.2%	4.4%	-	-
科米共和国	-0.6%	9.0%	1.4%	出口石油、原木	欧洲
堪察加边疆区	-0.6%	20.1%	4.1%	出口鱼类	中国、韩国
达吉斯坦共和国	-0.9%	0.6%	1.0%	-	-
马里埃尔共和国	-1.0%	11.0%	3.1%	出口石油产品	欧洲
伏尔加格勒州	-1.0%	10.5%	5.2%	出口金属制品、石油产品	乌克兰、美国、白俄罗斯
梁赞州	-1.2%	19.5%	10.0%	设备出口	中国、阿尔及利亚
雅罗斯拉夫尔州	-1.2%	11.1%	7.8%	-	-
托木斯克州	-1.3%	3.3%	4.0%	-	-
乌里扬诺夫斯克州	-1.4%	17.3%	11.2%	-	-
弗拉基米尔州	-1.4%	7.7%	18.0%	-	-
哈巴罗夫斯克边疆区	-1.4%	15.1%	7.2%	邻近中国，出口原木以及特殊出口	中国
卡巴尔达-巴尔卡尔共和国	-1.8%	0.8%	2.5%	-	-
滨海边疆区	-1.9%	24.7%	31.6%	港口，邻近中国	-
阿尔泰边疆区	-2.0%	12.4%	5.4%	-	-
北奥塞梯-阿兰共和国	-2.0%	3.4%	1.5%	有到格鲁吉亚的过境点	-
莫斯科市	-2.1%	60.6%	35.3%	进出口中心	-
萨拉托夫州	-2.2%	10.9%	5.4%	-	-
阿迪格共和国	-2.4%	1.4%	3.3%	-	-
布良斯克州	-2.5%	6.3%	14.4%	-	-
沃罗涅日州	-2.5%	7.9%	5.9%	-	-
外贝加尔边疆区	-2.5%	11.2%	6.7%	邻近中国	-
莫尔多瓦共和国	-3.0%	6.6%	4.3%	-	-
克拉斯诺达尔边疆区	-3.0%	18.7%	10.8%	出口粮食	-
犹太自治州	-3.2%	13.5%	2.7%	出口铁矿石	中国
车里雅宾斯克州	-3.4%	18.1%	12.6%	出口黑色金属	哈萨克斯坦、科威特、土耳其
鄂木斯克州	-3.6%	8.5%	4.0%	-	-
特维尔州	-3.8%	4.7%	7.6%	-	-
马加丹州	-4.1%	14.1%	2.1%	出口黄金、鱼类	哈萨克斯坦、韩国

数据来源：作者根据《俄罗斯各地区（2021年）》《俄罗斯各地区排名（2023年）》《俄罗斯：外贸统计（2023年）》的数据自制。<sup>①</sup>

① 空缺单元格是指经济增长或衰退主要受内部经济因素影响的地区，且外贸开放度较低。Регионы России. Социально-экономические показатели. 2021 г; Россия: Статистика внешней торговли (2023). По данным ФТС России. <https://ru-stat.com/database/>; Выстояли под санкциями: рейтинг регионов России по экономическому развитию. 2 февраля 2023 г.

## 六、结语

俄罗斯各地区以不同的经济成绩进入 21 世纪。最大的城市和一些港口中心很快适应了开放的市场经济条件，而其他许多地区则经历了工业及农业生产的急剧下降。在 21 世纪第一个十年里，俄罗斯各地区经济恢复增长，但这种增长是不平衡的。莫斯科和圣彼得堡等与国外市场联系更加密切的地区以及生产石油天然气的地区，发展速度高于身处腹地、没有出口资源的地区。处于中间位置的是冶金中心和机械制造中心，这两者也都与国外市场紧密相连——冶金中心是出口方，机械制造中心则更多的是进口方。在 21 世纪第二个十年里，俄罗斯各地区在进出口开放度上的差异略有缩小。

在新型冠状病毒大流行的 2021—2022 年间，国际经济联系大幅度萎缩。由于乌克兰冲突升级以及随后西方国家对俄罗斯实施的制裁，许多西方公司从俄罗斯撤出，2022 年俄罗斯各地区的国际经济联系进一步减少。与欧盟及其他西方国家的贸易急剧下降，首先反映在过去积极参与进出口业务和汽车装配的“外向型”地区（主要集中在俄罗斯联邦欧洲部分）和出口煤炭和天然气的地区（克麦罗沃州、萨哈林州、哈卡斯共和国和亚马尔-涅涅茨自治区）。这一整个的消极过程带来的一个结果，是俄罗斯地区间在人均指标方面的差距缩小：较少注重外贸的“内向型”地区总体上遭受的损失较小。

因为 2022 年的事件，过去专注于与西方发展关系的地区不得不重新与其他国家建立联系。俄罗斯东部和南部的一些地区靠近中国和哈萨克斯坦的边境，由于这些地区在国家对外联系中的作用提升而感受到一定优势。此外，一些以前的内向型地区开始转变为外向型地区，这里我们说的是与哈萨克斯坦接壤的地区，以及北高加索联邦区的部分地区，首先是北奥塞梯-阿兰共和国，今天连接俄罗斯与格鲁吉亚的唯一一条高速公路通过该地区，而通过格鲁吉亚又与亚美尼亚和土耳其相连。形势的变化凸显这些地区过境点的技术和人员配备存在严重问题，导致货物流动速度的减缓，并妨碍充分发挥与中国、哈萨克斯坦、土耳其贸易关系的潜力，而通过中、哈、土是可以与其他不支持对俄罗斯进行制裁的国家发展贸易关系的。西伯利亚大铁路、部分太平洋和里海的港口吞吐量也遇到同样问题。

在冲突持续和国际局势紧张的背景下，俄罗斯各地区经济进一步发展抑或衰退，将取决于一系列因素：对于石油出口地区，预测结果相当负面，因为 2023 年欧盟开始对俄罗斯石油和石油产品的出口进行制裁，制裁影响了石油产品的合同价格和运输的机会。然而，碳氢化合物市场以其波动性而闻名，价格在很大程度上由市场行情决定。对于依赖进口的地区，恢复积极发展的前景将取决于俄罗斯卢布的汇率，以及伙伴国家及其公司是否因担心受到次级制裁而决定限制俄罗斯“平行进口”必要货物。边境、运输及物流基础设施更新成功与否，对以前境外采购的关键货物能否实现进口替代，将至关重要。汽车工业和相关地区经济的复苏，取决于能否在俄罗斯和其他外国投资者（主要是中国投资者）的帮助下恢复汽车生产。从长远来看，俄罗斯各地区经济以及整个国家经济的发展，取决于乌克兰恢复和平、放松经济制裁的时间和条件。

（翻译 班 婕，华东师范大学外国语学院副教授）

---

**【Abstract】** Russia is one of the most geographically heterogeneous countries. Russia's regions differ in a variety of parameters – demographic, geographical, institutional, as well as in the degree and features of participation in foreign trade and vulnerability to external shocks. In 2022, the Russia-Ukraine conflict had serious impacts, to different degrees, on the economic situation of all regions of the Federation. This article is devoted to the heterogeneity of Russian regions, with an emphasis on differences in their dependence on foreign trade, as well as an assessment of consequences of sanctions in 2022 for certain regions in Russia. This article is mainly based on research results, industrial reports and regional documents published in 2022. Nevertheless, as Russia's statistics in foreign trade has not been published and the so-called “parallel import” statistics have not been reflected in official data, the current data is not sufficient to draw predictive conclusions.

**【Key Words】** Russia's Geographical Diversity, the West's Sanctions

against Russia, the Openness of Russia's Foreign Trade, Russia-Ukraine Conflict, Russia's Regional Economic Development

**【Аннотация】** Россия - одна из самых географически неоднородных стран. Российские регионы различаются по множеству параметров – демографических, географических, институциональных, а также по степени и характеру участия во внешней торговле и уязвимости к внешним потрясениям. События 2022 г. серьезно сказались на экономическом положении всех субъектов Федерации, но также неодинаково. Статья посвящена характеристике неоднородности российских регионов, с акцентом на различия их зависимости от внешнеторговых связей, а также оценке последствий введенных в 2022 году против России санкций для отдельных групп российских регионов. Исследование основывается, во-первых, на внешнеторговой статистике российских регионов прошлых лет и, во-вторых, на анализе публикаций 2022 года в научной, отраслевой и региональной печати. Более строгий анализ фактов и тенденций 2022 года невозможен по причинам неготовности закрытия внешнеторговой статистики РФ с февраля 2022 г., а также широкого распространения «параллельного» импорта, минуя официальные каналы и не отражаемого в официальных данных. Тем не менее, имеющиеся данные достаточны, чтобы сформулировать предварительные выводы.

**【Ключевые слова】** Географическое разнообразие России, санкции Запада против России, открытость внешней торговли России, российско-украинский конфликт, региональное экономическое развитие России

---

(责任编辑 崔 珩)

## 《俄罗斯研究》来稿须知与注释示例

《俄罗斯研究》多年来形成了以扎实的俄罗斯欧亚国别与区域研究为依托，有效服务中国外交政策的办刊特色。旨在刊发各领域、各学科中外学者在俄罗斯及欧亚问题研究领域的前沿成果，尤其欢迎融经验性、理论性、时效性于一体的、有中国思想和中国关怀的研究俄罗斯及欧亚问题的论文，为推动国内外学界沟通，尤其是国内学界、青年学者的发展提供平台。常设议题主要包括俄罗斯及欧亚地区国家政治、经济、历史、文化、对外关系研究、国际关系理论研究、大国关系研究等。本刊议题不囿于上述方面，诚挚欢迎有创新性的高水平成果向本刊提供新的议题引领。

### 一、来稿须知

1. 请使用信箱投稿或在线投稿系统：

投稿信箱：[russiastudies@163.net](mailto:russiastudies@163.net)；在线投稿系统：<http://ru.ecnu.edu.cn>；

电话：021-62233816；传真：021-62238113。

2. 来稿字数 1.5 万-2 万字，需有 300-500 字的内容提要，3-5 个关键词。

3. 本刊不以任何形式收取版面费。稿件一经采用，会向作者支付稿酬，邮寄样刊。

4. 本刊已许可中国知网以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。本刊支付的稿酬已包含中国知网著作权使用费。所有署名作者向本刊提交文章发表之行为视为同意上述声明。如有异议，请在投稿时说明，本刊将按作者说明处理。

### 二、注释示例

1. 中文文献

(1) 著作：冯绍雷：《制度变迁与对外关系：1992 年以来的俄罗斯》，上海：上海人民出版社，1997 年，第 66 页。

(2) 期刊文章：杨洁勉：“疫情下国际格局和世界秩序变化趋势分析”，《俄罗斯研究》，2020 年第 5 期，第 18 页。

2. 英文文献

(1) 著作：R. Sakwa, *Russia against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p.20.

(2) 期刊文章：J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”, *International Security*, 2019, Vol.43, No.4, pp.7-8.

3. 俄文文献

(1) 著作：Замятин Д.Н. Культура и пространство: Моделирование географических образов. М.: Знак, 2006. С.86.

(2) 期刊文章：Лукьянов Ф. Украинский вопрос для будущего России// Россия в глобальной политике. 2018. Том 16. №.2-3. С.175.

完整版本请参阅华东师范大学俄罗斯研究中心网站 <https://rus.ecnu.edu.cn/>

《俄罗斯研究》编辑部

# 俄罗斯研究 (双月刊)

ELUOSI YANJIU ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ  
RUSSIAN STUDIES

2023年第4期(总第242期)

主管：中华人民共和国教育部  
主办：华东师范大学  
主编：刘 军  
出版：华东师范大学出版社有限公司  
编辑：《俄罗斯研究》编辑部  
地址：上海市中山北路 3663 号  
华东师范大学理科大楼 A403  
邮编：200062  
电话：021-62233816 021-62238113  
传真：021-62232113  
电子信箱：russiastudies@163.net  
网址：<http://ru.ecnu.edu.cn/>  
印刷：上海华教印务有限公司  
发行：本刊编辑部  
国内统一连续出版物号：CN 31-1843/D  
国际标准连续出版物号：ISSN 1009-721X  
网络电子版代理：中国知网  
网址：[www.cnki.net](http://www.cnki.net)

ISSN 1009-721X



公开发行

定价：30.00 元