

对“中国倡议”的不同反应： 俄罗斯在上合组织中的国际制度行为选择*

朱杰进 邹金水**

【内容提要】作为一个崛起中的大国，中国不仅要积极地提出“中国倡议”，还要关注其他国家对“中国倡议”的反应。在上合组织制度建设过程中，同样是中国提出的制度倡议，为什么俄罗斯有的表示支持，有的表示有条件地支持，有的却加以反对？本文从历史制度主义出发，构建了一个解释俄罗斯国际制度行为选择的分析框架。美国在中亚地区的威胁程度和中国所提制度倡议的网络效应，是影响俄罗斯国际制度行为选择的两大主要因素。“9·11事件”以后，美国对中亚地区进行全方位渗透，俄罗斯面临来自全球性霸权国的威胁程度增加。在此战略情境中，俄罗斯以制度合作的心态对待中国在上合组织中提出的制度建设倡议：针对网络效应低的银联体倡议和网络效应高的自贸区倡议，俄罗斯分别采取了支持和有条件支持的态度。而“颜色革命”爆发之后，美国在中亚地区的战略影响力被削弱，俄罗斯面临来自全球性霸权国的威胁程度降低。在这一新的中亚地区战略情境中，俄罗斯开始以制度竞争的思维来对待中国倡议：针对网络效应低的道路运输协定倡议和网络效应高的开发银行倡议，分别采取了有条件支持和反对的政策立场。

【关键词】中国倡议 上合组织 中俄关系 上合组织制度建设

【中图分类号】D815.4**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2020)03-0063(25)

* 本文系国家社科基金重点项目“中国特色国际组织外交的理论与实践创新研究”（20AZD099）的阶段性研究成果，并得到上海市浦江人才计划（2019PJC020）的支持。感谢《俄罗斯研究》杂志匿名审稿人的修改意见，文中错漏之处由笔者负责。

** 朱杰进，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，复旦大学一带一路与全球治理研究院研究员；邹金水，复旦大学国际关系与公共事务学院研究生。

一、问题的提出

冷战结束后，中亚地区的国际治理进入到了一个全新的时期。“上海五国机制”以及随后的上海合作组织的建立，对于稳定中亚地区形势发挥了重要作用。在上合组织的制度建设中，中俄两个大国发挥着领导性的作用，分别扮演着“地区性崛起国”和“地区性霸权国”的角色。^①一方面，中国作为中亚地区周边的一个崛起大国，希望借助上合组织平台，逐步提升在中亚地区的影响力，不断提出上合组织制度建设的“中国倡议”。^②另一方面，俄罗斯担心不断推进的上合组织制度建设，会降低其在中亚国家的“控制力”及其在中亚的传统地区霸权国地位，因此总体上对“中国倡议”态度消极，经常发挥“政治否决点”（veto point）的作用。^③

但值得关注的是，俄罗斯并没有一味地否决中国提出的制度建设倡议，而是采取了差异化的行为。对于中国提出的银联体倡议，俄罗斯表示“支持”；对于中国提出的自贸区倡议和道路运输协定倡议，俄罗斯表示“有条件地支持”；而对中国提出的开发银行倡议，俄罗斯则表示“不支持”。那么，在地区性国际制度建设过程中，同样是由地区性崛起国提出的国际制度建设倡议，地区性霸权国为什么会采取差异化的反应？这是本文试图回答的问题。

笔者从历史制度主义出发，借助地区战略情境和制度倡议特征两个变

① Yeongmi Yun, Kicheol Park, “An Analysis of the Multilateral Cooperation and Competition between Russia and China in the Shanghai Cooperation Organization: Issues and Prospects”, *Pacific Focus*, 2012, Vol.27, No.1, pp.62-85; 李新：“上海合作组织经济合作十年：成就、挑战与前景”，《现代国际关系》，2011年第9期；波波·罗：“俄罗斯、中国及中亚的权力制衡”，《俄罗斯研究》，2009年第6期，第43-48页；梁强：“上合组织的双核心苦恼”，《南风窗》，2006年第6期，第68-70页。

② Song Weiqing, “Interests, Power, and China’s Difficult Game in Shanghai Cooperation Organization”, *Journal of Contemporary China*, 2014, Vol.23, Issue 85, pp.90-97; 顾炜：“地区等级体系与崛起国的介入战略——以中国介入后苏联空间为例”，《外交评论》，2015年第4期。

③ 邢广程、孙壮志主编：《上海合作组织研究》，长春：长春出版社，2007年；石泽：“俄罗斯对上海合作组织的政策及前景”，载冯绍雷主编：《上海合作组织发展报告（2012）》，上海：上海人民出版社，2012年。

量，尝试构建一个解释地区性霸权国国际制度行为选择的理论框架。^①苏联解体后，中亚进入地区秩序转型的“大变局”，出现全球性霸权国、地区性霸权国和地区性崛起国并存的“套娃霸权”现象。^②这种多层次的权力互动，构成了上合组织制度建设的地区战略情境，对上合组织的制度建设进程产生了重要影响。与此同时，地区性崛起国所提制度倡议的网络效应（network effect）也是一个重要变量。因此，本文提出，全球性霸权国的威胁程度和地区性崛起国所提制度倡议的网络效应，是影响地区性霸权国国际制度行为选择的两大关键因素。

解释地区性霸权国的国际制度行为选择，具有重要的理论和现实意义。在理论上，既有的国际制度理论研究在探讨国际制度建设时，要么忽视权力互动的影响，要么仅仅关注全球层次权力互动的影响，而对于特定地区范围内的权力互动缺乏研究。^③因此，构建地区性霸权国国际制度行为选择的理论，可以进一步丰富国际制度的理论研究，尤其是在地区层次上的权力结构与制度建设之间互动关系的研究。在现实意义上，随着中国特色大国外交的逐步开展，中国在地区国际治理中更加积极地提出“中国倡议”。我们不仅要关注这些“中国倡议”的内容，还要仔细探究其他国家，尤其是大国对“中国倡议”的反应。有的“中国倡议”得到了其他大国的支持或者“有条件地支持”，而有的“中国倡议”未能得到其他大国的支持。理解其他大国对“中

① 理性选择制度主义、社会学制度主义和历史制度主义是政治学三大新制度主义。其中，理性选择制度主义在国际关系中主要是新自由制度主义，社会学制度主义主要是建构主义国际制度研究。与前两者相比，历史制度主义在国际关系研究中处于相对边缘的地位。但近年来，随着大国国际制度竞争的加剧，历史制度主义在国际关系中的受关注度日益上升，主要原因在于历史制度主义对大国之间的权力互动更为关注。参见 Orfeo Fioretos, “Historical Institutionalism in International Relations”, *International Organization*, 2011, Vol.65, No.2; Thomas Rixen, Lora Viola, Michael Zürn, *Historical Institutionalism and International Relations: Explaining Institutional Development in World Politics*, Oxford University Press, 2016.

② Ruth Deyermund, “Matrioshka Hegemony? Multi-Levelled Hegemonic Competition and Security in Post-Soviet Central Asia”, *Review of International Studies*, 2009, Vol.35, No.1, pp. 151-173; 曾向红：“欧亚秩序的套娃模式：地区分化及其影响”，《世界经济与政治》，2019年第4期，第1-32页。

③ 尹继武和田野从交易成本和理性选择制度主义的视角，对上合组织的制度建设进行了精彩分析。参见尹继武、田野：“上海合作组织的制度形式选择：一种交易成本分析”，《国际政治研究》，2007年第2期，第135-149页。

国倡议”的反应及其背后的行为逻辑，有助于中国更好地在地区国际治理中发挥引领作用。

本文结构安排如下：第一部分提出研究问题；第二部分介绍既有的解释及其不足；第三部分提出新的理论框架，说明全球霸权国的威胁程度与地区崛起国所提制度倡议的网络效应，是影响地区霸权国国际制度行为选择的两大主要因素；第四部分和第五部分对理论框架进行案例检验；第六部分总结全文。

二、既有解释及其不足

作为一个地区性的国际制度，上合组织的制度建设引起了国内外学者的广泛关注，但大多数研究集中于梳理上合组织成立发展过程，以及对其性质和功能的描述^①，缺少国际制度理论的分析视角。^②针对俄罗斯为什么会在上合组织中对中国制度倡议采取不同反应的问题，为数不多带有理论色彩的研究主要有以下三种视角。

一是制度偏好分歧的理论视角。赵华胜认为中俄在上合组织合作的方向和重点上存在不同的制度偏好，俄罗斯对中国积极推动的上合组织框架下的区域经济一体化态度冷淡，更愿意把合作重点放在能源、基础设施建设、经济技术合作等方面。^③吉塞拉·格里格（Gisela Grieger）提出，中国主张上合组织经济合作的重点是推动贸易投资便利化和自由化，实现货物、资本、

① 李钢主编：《上海合作组织：加速推进的区域经济合作》，北京：中国海关出版社，2004年；崔颖：《上海合作组织区域经济合作——共同发展的新实践》，北京：经济科学出版社，2007年；郑雪平：《上海合作组织与区域经济合作研究》，大连：东北财经大学出版社，2007年；Stephen Aris, *Eurasian Regionalism: The Shanghai Cooperation Organization*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011; Ekaterina Koldunova, “Russia’s Role in the SCO and Central Asia: Challenges and Opportunities”, Moscow: Valdai Discussion Club Grantees Report, 2014.

② 曾向红区分了“上合组织的理论创新”与“上合组织研究的理论创新”，认为上合组织在其发展过程中实现了一些理论创新，但上合组织的研究仍然有待进一步的理论创新。参见曾向红：“上海合作组织研究的理论创新：现状评估与努力方向”，《俄罗斯东欧中亚研究》，2019年第1期，第31-49页。

③ 赵华胜：《上海合作组织：评析与展望》，北京：时事出版社，2012年，第150-152页。

服务、技术和人员的自由流动，最终方向是区域经济的一体化。而俄罗斯对上合组织主导的区域经济一体化心存疑虑，担心中国的经济扩张会挤占俄罗斯的市场。^①俄罗斯政论专家亚历山大·加布耶夫（Alexander Gabuev）认为，在分析俄罗斯如何参与上合组织时，需要考虑其长远的中亚地区战略，俄罗斯主导的欧亚经济联盟对上合组织经济合作具有负面影响。俄罗斯一直试图通过强化集体安全条约组织和欧亚经济联盟来构建安全、经济两大支柱，以主导欧亚一体化进程，把上合组织当作补充性机制，因此对于推动上合组织的制度建设，俄罗斯一直有所保留，不赞成中国倡议的上合组织框架内的区域经济一体化。^②

二是安全竞争“功能外溢”的理论视角。胡键指出，上合组织从安全合作起步，逐渐“外溢”到经济与社会合作，而中俄在安全合作领域的“竞争”也随之“外溢”到经济和社会领域。^③曾向红等认为，国际制度在推动成员国合作上存在着聚合效应和离散效应，上合组织的离散效应在一定程度上能够解释中俄在推动上合组织区域经济一体化问题上的分歧。^④

三是套娃霸权的理论视角。鲁斯·杜耶蒙德（Ruth Deyermund）在分析中亚地区的大国博弈时，提出了“套娃霸权”（Matrioshka Hegemony）的概念，认为在中亚地区存在着全球性霸权国——美国、地区性霸权国——俄罗斯以及次地区霸权国——乌兹别克斯坦，其权力互动类似于“俄罗斯套娃”的模式，中亚地区秩序转型与上合组织的制度建设，受到这种多层次权力互动的影 响。当全球性霸权国美国对地区性霸权国俄罗斯的战略压力增大时，俄罗斯会更积极地投入资源来建设地区性国际组织——上合组织，以制衡全球性霸权国美国带来的威胁；反之，俄罗斯对待上合组织制度建设的积极性会下降。^⑤顾炜从分析崛起国的地区介入战略出发，探讨了冷战后中国作为

① Gisela Grieger, “China’s Leading Role in the Shanghai Cooperation Organization”, *European Parliamentary Research Service*, June 2015.

② Alexander Gabuev, “Taming the Dragon: How Can Russia Benefit from China’s Financial Ambitions in the SCO?”, *Russia in Global Affairs*, March 19, 2015.

③ 胡键：“论上海合作组织的发展动力”，《社会科学》，2005年第6期，第45-50页。

④ 曾向红、黄敬荣：“上海合作组织对中俄在中亚地区互动的影 响”，《兰州大学学报（社会科学版）》，2013年第2期，第62-70页。

⑤ Ruth Deyermund, “Matrioshka Hegemony? Multi-Levelled Hegemonic Competition and Security in Post-Soviet Central Asia”, pp.151-173.

一个崛起国如何介入俄罗斯主导的后苏联空间，而上合组织这一地区性国际组织既是中俄互动的重要平台，也是中国实施地区介入战略的切入点和重要抓手。^①

总体上看，对于俄罗斯为什么会在上合组织中对中国制度倡议做出不同反应的问题，既有的理论研究给出了一定的解释，但也存在不足之处。具体来说，虽然制度偏好分歧与安全竞争功能外溢视角正确地指出了中俄之间的分歧与竞争，但如果按照这种理论逻辑，俄罗斯应该否决所有的“中国倡议”，但现实却是俄罗斯仍然支持了某些“中国倡议”。

相比较而言，套娃霸权理论视角更具启发意义，尤其是该理论突出了中亚地区战略情境的作用。但如果按照套娃霸权的理论逻辑，俄罗斯应该是要么支持“中国倡议”（在美国对俄罗斯威胁增大时）；要么反对“中国倡议”（在美国对俄罗斯威胁降低时），但现实却是：俄罗斯在“某些条件”下仍然采取了“有条件地支持”中国倡议的中间立场。实际上，这里的“某些条件”，正是制度倡议特征因素在发挥作用。

因此，接下来，本文将在借鉴杜耶蒙德套娃霸权理论所强调的地区战略情境变量的基础上，补充一个新的解释变量——制度倡议特征，尝试用全球性霸权国的威胁程度和地区性崛起国所提制度倡议的网络效应两个关键变量，构建一个新的地区性霸权国国际制度行为选择的理论框架，以解释地区性霸权国为什么会选择“支持、有条件地支持、不支持”等不同的国际制度行为。

三、地区战略情境、制度倡议特征与地区霸权国的行为选择

（一）地区战略情境：全球性霸权国的威胁程度

传统的霸权稳定理论和权力转移理论，常常把地区性的霸权国视作全球霸权国的挑战，而不去关注地区性霸权究竟如何存在和运作，以及全球性霸

^① 顾炜：“地区等级体系与崛起国的介入战略——以中国介入后苏联空间为例”，第19-44页。

权国对地区性霸权国可能造成的威胁。^①杜耶蒙德的“套娃霸权”理论认为，在某些战略情境下，全球、地区和次地区霸权可以同时存在，如果全球性霸权国在某一地区与地区性霸权国存在利益冲突，那么在该地区就会出现霸权竞争的态势。全球性霸权国会地区层面上对地区性霸权国构成威胁和挑战，而不是相反。^②

上合组织最主要的战略依托是中亚地区，而在中亚地区的大国战略互动中，美国是全球性霸权国，俄罗斯是地区性霸权国，中国是地区性崛起国，这构成了上合组织制度建设的“地区战略情境”^③。从俄罗斯的角度看，苏联解体后，中亚地区成为大国角逐的焦点地带，但该地区始终是自己的“后院”，因而务必要保持在中亚的地区性霸权国地位。^④从美国的角度看，冷战结束后，作为全球性霸权国的美国积极与中亚国家建立联系，不断侵蚀俄罗斯在“传统势力范围”内的影响力。从中国的角度看，上合组织是中国进入中亚地区的一个平台，通过上合组织，中国采取了建设性介入战略，与中亚各国在多个领域合作，并与俄罗斯就中亚地区事务进行沟通和协商，从而维护和实现了在中亚地区的利益诉求，提升了中国在中亚地区的国际影响力。

^⑤

在这样的地区战略情境中，地区性霸权国俄罗斯既担心来自全球性霸权

^① Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981; A.F.K.Organski, Jacek Kugler, *The War Ledger*, Chicago: University of Chicago University Press, 1980.

^② Ruth Deyermond, “Matrioshka Hegemony? Multi-Levelled Hegemonic Competition and Security in Post-Soviet Central Asia”, pp.151-173.

^③ 2001 年上合组织成立时，创始成员国为中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦等 6 国。2017 年，上合组织扩员，印度和巴基斯坦加入，上合组织成员国扩大为 8 国。为方便分析，本文将研究重点放在分析中俄两国在上合组织制度建设中的互动，但这并不意味着其他成员国对上合组织的制度建设不产生影响。

^④ 如俄罗斯在 1995 年发布的《俄罗斯联邦同独联体成员国关系战略方针》中就明确指出，俄在独联体地区的主要目标，是建立一个能在国际社会占有相应位置的政治、经济一体化的国家联盟，以巩固俄罗斯在原苏联地区政治经济新体系中的领导地位。转引自顾炜：“地区等级体系与崛起国的介入战略——以中国介入后苏联空间为例”，第 34 页。

^⑤ 从 2001 年到 2012 年，中国与上合组织成员国间的贸易额从 121 亿美元增长到了 1237 亿美元。参见“上合组织成员国应加强和发展务实经贸合作——访中国驻乌兹别克斯坦大使馆参赞王开轩”，新华网，2013 年 11 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/world/2013-1/28/c_118338001.htm

国美国对这一地区的战略渗透和压力，又对地区性崛起国中国在这一地区影响力的持续上升抱有警惕心态。但总体上看，俄罗斯的主要担忧是全球性霸权国美国带来的威胁。^①当美国在中亚地区的战略渗透增加时，俄罗斯便会通过上合组织与中国积极合作，“支持”或“有条件地支持”中国在上合组织中的制度建设倡议，以增加自身在中亚地区与全球性霸权国美国进行战略抗衡的筹码。但如果全球性霸权国美国的威胁程度降低，俄罗斯则会采用战略竞争的思维来对待地区性崛起国，反对或者有条件地接受中国提出的上合组织制度建设倡议。

需要指出的是，全球性霸权国的威胁程度不是决定地区性霸权国国际制度行为的唯一因素，地区性崛起国所提出的制度倡议本身的特征，尤其是该倡议网络效应的高低，也会影响到地区性霸权国的国际制度行为选择。

（二）制度倡议特征：地区性崛起国所提制度倡议的“网络效应”

网络效应（network effect）是组织社会学关于社会网络分析的一个核心概念。^②在社会学视角下，社会网络一直是社会的一个明显特征，人们总是不断地与他人互动、交友或树敌。网络具有不同的属性，如密度、中心度等。网络还包含一系列的节点，这些节点通过某种关系相互连接。网络中节点的行为不仅受到其在网络中位置中心度的影响，还会受到该节点与其他节点之间连接强度的影响。例如，一个人是处在朋友圈的中心还是边缘的位置，反映了该个体在群体中的地位 and 声望高低，会直接影响到个体获取资源或信息的便捷程度。^③

一些学者已经将社会网络分析运用到国际关系研究中，对一些国际关系的重要概念进行了重新界定，如等级体系、议程设定、国际冲突、国家地位、

① 需要强调的是，这里的威胁是一个相对的概念。实际上，对于俄罗斯而言，全球性霸权国美国和地区性崛起国中国都构成了威胁，关键的问题是哪种威胁更加直接地涉及俄罗斯的核心关切——在中亚地区的主导权。一方面，由于美国的威胁是政治、军事、安全、经济全方位的威胁，而中国的威胁主要是经济；另一方面，由于美国采用的手段主要是双边的方式，而中国主要是通过上合组织这一多边方式来进入中亚。因而，在一般情况下，俄罗斯更为关注来自美国的威胁。

② Bian Yanjie, “Bringing Strong Ties Back in: Indirect Ties, Network Bridges, and Job Searches in China”, *American Sociological Review*, 1997, Vol.62, No.3, pp.262-285.

③ 郑路：“大数据为社会网络分析带来黄金时代”，《实证社会科学（第四卷）》，2018年，第72-80页。

权力关系等。^①艾米莉·哈芬那-伯顿 (Emilie Hafner-Burton)、迈尔斯·卡勒 (Miles Kahler) 和亚历山大·蒙哥马利 (Alexander Montgomery) 提出, 国际关系的社会网络分析挑战了关于权力的传统观点, 认为权力不再仅仅是或主要是来源于行为体的个体属性, 如国家的经济和军事实力, 而是与个体在社会网络中的节点状况有关。特定节点的权力与其在网络中的位置相关联, 由其与其他节点的连接强度来定义。因此, 行为体可以通过提升其在社会网络中节点的中心度, 以及本节点与其他节点的连接强度, 来增强其网络性权力, 具体包括准入权、中介权 (brokerage) 和退出权等。其中, 节点的准入权最为重要, 指的是节点在社会网络中的嵌入程度和位置, 反映了节点获取流动的、有价值的信息和资源的能力。^②

从社会网络分析的视角看, 国际组织就是一个社会网络, 上合组织也不例外。上合组织各成员国相当于网络中的节点, 不同节点在上合组织网络中的中心度不同, 各节点之间的连接强度也不同, 这就导致不同成员国在上合组织中的网络性权力存在差异。

制度建设倡议相当于在原有的国际组织内部构建一个新的议题网络。如果某个制度倡议能使倡议发起者快速成为整个议题网络中的中心节点, 或者使倡议发起者与其他行为体之间的连接更加强健, 成为强连接, 那么这个制度倡议的网络效应就高; 反之, 制度倡议的网络效应就低。其中, 节点的中心度和节点之间的连接强度, 是衡量一个制度倡议网络效应高低的主要操作性指标。

具体来看, 当中国在上合组织中提出一个新的制度建设倡议时, 如果这个倡议能显著增强中国在议题网络中的节点中心度, 或者增强中国与其他中亚国家节点之间的连接强度, 那么这个制度倡议的网络效应就高。对于俄罗斯而言, 如果“中国倡议”有可能快速改变议题网络的权力结构, 俄罗斯就

^① Meghan McConaughy, Paul Musgrave, Daniel Nexon, “Beyond Anarchy: Logics of Political Organization, Hierarchy, and International Structure”, *International Theory*, 2018, Vol.10, No.2, pp.181-218; Emilie Hafner-Burton, Alexander Montgomery, “Power Positions: International Organizations, Social Networks, and Conflict”, *Journal of Conflict Resolution*, 2006, Vol.50, No.1, pp.3-27; Jonathan Renshon, “Status Deficits and War”, *International Organization*, 2016, Vol.70, No.3, pp.513-550.

^② Emilie Hafner-Burton, Miles Kahler, Alexander Montgomery, “Network Analysis for International Relations”, *International Organization*, 2009, Vol.63, No.3, pp.559-592.

会倾向于“不支持”该倡议；反之，当中国提出的制度倡议不会显著增加中国在议题网络中的节点中心度，或节点之间的连接强度，那么俄罗斯就会倾向于“支持”该倡议。^①

综上所述，全球性霸权国的威胁程度和地区性崛起国所提制度倡议的网络效应，都会对地区性霸权国的国际制度行为选择产生影响。其中，全球性霸权国的威胁程度属于地区战略情境因素，塑造了地区性霸权国制度行为的基本形态：是以制度合作还是以制度竞争的心态，来对待地区性崛起国的制度倡议。而制度倡议的网络效应，属于制度倡议特征因素，进一步具体影响了地区性霸权国的制度行为选择：是支持还是有条件地支持（在制度合作的心态下），是有条件地支持还是不支持（在制度竞争的心态下）。

按照这一逻辑，可以构建一个 2×2 的理论分析框架，用以解释地区性霸权国的国际制度行为选择，并相应形成了 4 个理论假设：（1）当全球性霸权国的威胁增大，地区性崛起国所提制度倡议的网络效应较低时，地区性霸权国更可能会“支持”地区性崛起国的制度倡议；（2）当全球性霸权国的威胁程度增大，地区性崛起国所提制度倡议的网络效应较高时，地区性霸权国更可能会“有条件地支持”地区性崛起国的制度倡议；（3）当全球性霸权国的威胁减小，地区性崛起国所提制度倡议的网络效应较低时，地区性霸权国更可能会“有条件地支持”地区性崛起国的制度倡议；（4）当全球性霸权国的威胁减小，地区性崛起国所提制度倡议的网络效应较高时，地区性霸权国更可能会“不支持”地区性崛起国的制度倡议。

表 1 地区性霸权国的国际制度行为选择

地区战略情境 \ 制度倡议特征	制度倡议的网络效应低	制度倡议的网络效应高
	全球性霸权国的威胁增大	支持
全球性霸权国的威胁减小	有条件支持	不支持

资料来源：笔者自制

① 需要强调的是，上合组织的权力结构与上合组织内部议题网络的权力结构是不同的。一般而言，中国提出的制度建设倡议会改变议题网络的权力分布，但不会改变上合组织内部的权力结构。当然，存在个别倡议对权力结构的影响较大、会对权力结构产生影响的情况，如自贸区倡议。

接下来，本文将对中国在上合组织制度建设中提出的银联体、自贸区、道路运输协定和开发银行等 4 个倡议进行案例比较，来验证这四个理论假设。需要强调的是，由于银联体倡议和自贸区倡议均处在全球性霸权国美国威胁程度较大的地区战略情境之中，而道路运输协定倡议和开发银行倡议均处在全球性霸权国美国威胁程度较小的地区战略情境之中，因此，本文将 4 个案例分成两组：第一组是银联体和自贸区，这两个制度倡议面临着共同的地区战略情境，但网络效应一低一高；第二组是道路运输协定和开发银行，这两个制度倡议也面临着共同的地区战略情境，网络效应一低一高。按照前面的理论假设，4 个案例的理论预期应该是支持、有条件支持、有条件支持和不支持，但这需要得到经验案例的支撑。

表 2 案例选择

	全球性霸权国威胁 (地区战略情境)	制度倡议网络效应 (制度倡议特征)
银联体倡议	大	低
自贸区倡议	大	高
道路运输协定倡议	小	低
开发银行倡议	小	高

资料来源：笔者自制

四、银联体倡议和自贸区倡议

(一) 全球性霸权国的威胁增大

“9·11 事件”发生之后，全球性霸权国美国开始对中亚地区进行军事、政治和经济的全方位渗透，给俄罗斯造成了较大的战略压力。

在军事方面，美国发动了阿富汗战争，打击塔利班以及基地组织等恐怖主义势力，积极与中亚各国建立联系。2001 年 10 月 5 日，美国国防部长拉姆斯菲尔德访问乌兹别克斯坦，与乌签署协议，获得租用汉娜巴德（Khanabad）军事机场的许可，美国可在此部署 1500 人的军队，且没有规定使用期限。同日，载有美国第 10 山地师官兵的飞机抵达汉娜巴德机场。这是美国在中亚地区建立的第一个军事基地。2001 年 12 月 5 日，美国又同

吉尔吉斯斯坦达成协议，获准租用玛纳斯（Manas）机场，期限为一年。除此之外，美国还获得了哈萨克斯坦、塔吉克斯坦的过境飞行权。^①

在政治和经济方面，美国政府、国会、军队高层人物频繁访问中亚国家，有力地提升了与中亚国家的政治关系，其中与乌兹别克斯坦关系的提升尤为明显。2002年3月乌兹别克斯坦总统卡里莫夫首次访问美国，签署了《乌美关于建立战略伙伴关系和合作基础的宣言》，标志着两国战略合作伙伴关系的确立。与此同时，美国也开始大幅度提高对中亚国家援助资金的数额，并试图推进中亚国家的经济自由化改革，以加深对美国经济的依赖。2001年，美国对中亚国家的财政援助资金约为2.3亿美元，但2002年增加到了5.95亿美元。美国还在中亚国家实施了一系列经济援助项目，包括支持中亚国家发展中小企业和建设社区基础设施，向小型商业经营者提供小额贷款，为数千名企业家提供管理、会计和市场营销方面的商业培训等。^②

为了应对美国在中亚地区的全方位渗透和日益增加的霸权威胁，俄罗斯开始积极利用上合组织与中国协调立场，以适应中亚地区大国战略互动的新形势。此前，俄罗斯不承认中国等成员国将上合组织秘书处领导人称为“秘书长”，而是坚持称其为“执行秘书”，但在美国影响力快速提升的背景下，俄罗斯同意将秘书处领导人俄文名称改为“上合组织秘书长”，表明俄罗斯愿意更加积极地对待上合组织的制度建设。^③

实际上，正是在这样的地区战略情境中，俄罗斯开始以制度合作的心态来对待中国所提出的银联体和自贸区倡议，但由于这两个制度倡议本身的网络效应不同，俄罗斯的具体应对之策也存有差异。

（二）网络效应低的银联体倡议

无论是在节点中心度还是在节点之间的连接强度方面，银联体倡议都属于网络效应较低的制度倡议。一方面，从节点中心度来看，银联体倡议强调要建立一种“组织上最为灵活、俱乐部式的关系，不设立法律实体”。由成员国各派一名代表组成理事会，设轮值主席，理事会主席由各成员国协商选

① 赵华胜：《上海合作组织：评析与展望》，第74-75页。

② 赵良英、沈田：“‘9·11’事件以来美国的中亚战略及其影响”，《世界经济与政治论坛》，2006年第2期，第66页。

③ 邢广程、孙壮志：《上海合作组织研究》，长春：长春出版社，2007年，第165页。

举产生，任期一年。^①这样的制度安排，使得中国难以成为网络中的中心节点。尽管中国国家开发银行是银联体倡议的主要推动者和出资者，也在担任轮值主席期间，为上合组织区域内重大项目的融资做出过突出贡献，但这种轮值主席的制度安排，为中国网络性权力的提升设置了“硬性约束”。

另一方面，从节点之间的连接强度来看，银联体的各成员国处于一种“弱连接”当中。银联体由各成员国指定或推荐的开发性银行、商业性银行或者其他金融机构所组成，根据市场化原则对上合组织通过的区域合作项目提供贷款，各成员国自主决定是否参加项目以及参加的范围。^②因而，在推动上合组织金融合作方面，银联体最多只能发挥协调和推动的作用，对于巩固成员国之间金融联系的作用有限。

（三）网络效应高的自贸区倡议

相比较而言，自贸区倡议属于网络效应高的制度倡议，一旦成立，将会使上合组织各成员国之间的经济联系及经济权力格局发生较大变化。一方面，从节点中心度来看，作为倡议发起国，中国可以凭借自身的商品和市场优势，通过上合组织自贸区迅速将自身的经济影响力辐射到中亚地区，从而在中亚区域经济一体化中占据主导地位，成为整个自贸区议题网络中的中心节点。而俄罗斯由于自身经济实力有限，无法与中国开展经济竞争，担心中亚各国会在自贸区中成为中国经济的“附庸”。^③

另一方面，从节点之间的连接强度来看，由于自贸区是区域经济一体化的一种高级形式，各成员国在自贸区内将相互取消关税和非关税壁垒，实行商品、资金、人员、服务等生产要素的自由流动，从而使上合组织各成员国之间形成一种“强连接”的经济相互依存状态。^④

（四）俄罗斯的国际制度行为选择

在全球性霸权国美国威胁增大的地区战略情境中，针对网络效应低的银

① 《上海合作组织银行联合体（合作）协议》，第三条。

② 《上海合作组织银行联合体（合作）协议》，第一条、第二条。

③ 王维然、陈彤：“关于建立上海合作组织的回顾与反思：2003-2013”，《俄罗斯东欧中亚研究》，2014年第6期，第50页。

④ 郑雪平：《上海合作组织与区域经济合作研究》，大连：东北财经大学出版社，2007年，第70页。

联体倡议和网络效应高的自贸区倡议，俄罗斯分别选择了何种国际制度行为来加以应对呢？

2003年9月23日，上合组织成员国总理第二次会议在中国北京举行，签署了《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》，标志着上合组织区域经济合作正式启动^①，其中提到要“发展本地区各国银行间合作和金融信贷关系”^②，并在合作中将“银行信贷合作”列为主要的优先方向之一。^③在此背景下，中国国家开发银行率先提出创建银行联合体（Inter-bank Consortium，简称IBC）的倡议，得到了俄开发与对外经济银行（外经银行）的积极支持。

2005年3月，在上海合作组织发展基金的谈判过程中，中国国家开发银行和俄罗斯外经银行共同提议建立上合组织银联体（SCO IBC）。^④2005年7月，中国国家主席胡锦涛在上合组织阿斯塔纳峰会上呼吁，要尽快建立上合组织银行联合体。^⑤2005年10月26日，上合组织莫斯科总理会晤期间，中国国家开发银行、俄罗斯外经银行、哈萨克斯坦开发银行、塔吉克斯坦国家储蓄银行和乌兹别克斯坦对外经济活动银行等5家金融机构^⑥，得到了成员国政府的授权或推荐，签署了《关于成立上海合作组织银行联合体（银联体）协议》，标志着上合银联体的正式诞生。

与银联体倡议获得俄罗斯的“积极支持”不同，中国提出的上合组织自贸区倡议仅仅得到了俄罗斯的“有条件支持”。同样是在2003年9月23日的上合组织成员国政府首脑（总理）第二次会晤上，中国总理温家宝提出了上合组织区域经济合作的“三步走倡议”：第一步是推进贸易和投资便利化，

① 《多边经贸合作纲要》是上合组织经济合作的总体蓝图，包括贸易、能源、交通运输、农业、金融、银行信贷等各个领域。

② 《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》第一条。

③ 《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》第二条。

④ 程敏：“上海合作组织民间机构的发展历程与总结思考”，载吴恩远主编：《上海合作组织黄皮书：上海合作组织发展报告（2011）》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第316页。

⑤ “胡锦涛在上海合作组织阿斯塔纳峰会上的讲话”，中国外交部官方网站，2005年7月6日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zyjh_68304/t202425.shtml

⑥ 2006年6月14日，在上合组织银联体理事会第二次会议期间，吉尔吉斯斯坦储蓄结算银行加入，目前共有6家银行作为成员。

实现上合组织框架内的货畅其流，减少直至消除通关口岸、检验检疫、统一标准等环节上的非关税壁垒；第二步是确定若干大的经济技术合作项目，把能源、电信、农业等领域作为优先方向；第三步是确立长远的区域经济合作目标，逐步建立上合组织自由贸易区（SCO FTA）。^①在这个“三步走”倡议中，核心是长期目标要建立自贸区。

针对中国的倡议，俄罗斯总理弗拉德科夫反应冷淡，建议各成员国应首先考虑一些主要的合作计划，如理顺彼此之间的税率^②，并且表示，俄罗斯在加入 WTO 之前，不会考虑与任何国家或地区建立自由贸易区的问题。^③俄罗斯外交部副部长伊戈尔·莫尔古洛夫（Igor Morgulov）也强调，“我想提醒大家，上合组织不是一个一体化联盟，建立自由贸易区暂时不在本组织的议程上”。^④俄罗斯科学院远东研究所卢嘉宁更加直接地提出：“中国人一直不断地说‘通过中国的自贸区倡议，将来可以把欧亚经济共同体与上合组织两个一体化连接起来’，但实际上，这将不可避免地出现‘中国的大欧亚’，俄罗斯在这一空间的地位急剧下降，对俄罗斯的国家优先目标构成威胁。这种前景在理论上最终可能是‘独立国家联合体’解体，而以‘中国联合体’取而代之”。^⑤

但值得注意的是，俄罗斯并没有完全反对中国的倡议，而是将中国提出的自由贸易区倡议“打了折扣”。在俄罗斯的推动下，成员国总理会晤通过的《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》，原则上采纳了中国提出的“三步走”战略，但其长期目标没有明确提出要建立上合组织自贸区，而是将它修改为一个抽象的“贸易自由化”目标。即，“致力于在互利基础上最大效益地利用区域资源，为贸易投资创造有利条件，以逐步实现货物、资本、服

① “上海合作组织成员国总理会晤 温家宝提三倡议”，人民网，2003年9月23日，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2104056.html>

② 梁强：“上合组织的双核心苦恼”，第69页。

③ 须同凯：《上海合作组织区域经济合作：发展历程与前景展望》，北京：人民出版社，2010年，第157页。

④ “SCO Will Create No Free Trade Zone”，25 June, 2012, https://en.tengrinews.kz/politics_sub/SCO-will-create-no-free-trade-zone-11046/

⑤ “上海合作组织：12年虚实之间”，《凤凰周刊》，2013年11月5日，<http://www.ifengweekly.com/detil.php?id=1457>

务和技术的自由流动”。^①正如俄罗斯学者米赫耶夫所言，中国关于在上合组织内建立自由贸易区的倡议，获得了俄罗斯的“有条件支持”。^②

根据以上分析，当全球性霸权国美国对俄罗斯构成的战略威胁增大时，俄罗斯开始以制度合作的态度对待中国在上合组织中提出的制度倡议，这种地区战略情境塑造了俄罗斯行为的基本形态：“支持”或者是“有条件地支持”，而非“反对”。而中国提出的银联体倡议网络效应较低、自贸区倡议网络效应较高，这两项制度倡议的特征则影响了俄罗斯具体的行为选择：俄罗斯“支持”了银联体倡议，“有条件地支持”了自贸区倡议，这符合前面的理论预期。

表 3 银联体倡议和自贸区倡议

案例	地区战略情境	制度倡议特征	俄罗斯的行为选择
银联体倡议	全球性霸权国威胁大	网络效应较低	支持
自贸区倡议	全球性霸权国威胁大	网络效应较高	有条件支持

资料来源：笔者自制

五、道路运输协定倡议和开发银行倡议

（一）全球性霸权国的威胁降低

“颜色革命”发生之后，全球性霸权国美国在中亚地区积极推行“民主改造”和“政权更迭”计划，与中亚国家关系开始恶化，尤其是与乌兹别克斯坦的关系一落千丈，导致美国在中亚地区的影响力被极大削弱。^③

2005年3月，吉尔吉斯斯坦发生了“郁金香革命”，总统阿卡耶夫在骚乱中下台。但是美国未能借此在吉建立起亲美政权，新政权反而比阿卡耶夫政权更加亲俄，新领导人也主动表示，要继续加强与上合组织成员国的友好合作。^④2005年5月，乌兹别克斯坦安集延地区发生大规模骚乱，乌总统卡

① 《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》第一条。

② 米赫耶夫：“俄、中、美的中亚政策及上海合作组织的发展问题”，载马振岗主编：《稳步向前的上海合作组织》，北京：世界知识出版社，2006年，第59页。

③ 王晓泉：“俄罗斯对上海合作组织的政策演变”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2007年第3期，第73页。

④ 邢广程、孙壮志主编：《上海合作组织研究》，第15页。

里莫夫用武力平息了骚乱，并拒绝西方国家进行所谓的“国际独立调查”。而后美国指责卡里莫夫政权“镇压无辜民众”，对其发起制裁。美国政府冻结了提供给乌的经济援助，并将安集延事件的主要组织者接到罗马尼亚等国予以庇护，这使得美乌关系迅速恶化。

由于“颜色革命”的目标是推翻现政权，重塑国家的政治生态，中亚国家领导人逐渐意识到，他们执政的最大威胁来自于美国支持的国内反对派势力。^①在这样的认识下，中亚国家采取了一系列措施来阻止“颜色革命”的蔓延，如完善国家安全法规、整顿非政府组织、加强对媒体的控制、切断境外势力对反对派的财政支持等。例如，乌兹别克斯坦终止了与美国的反恐合作，取缔了索罗斯基金会、“自由之家”等一批在乌境内活动的美国非政府组织。随后，乌退出亲美的“古阿姆集团”，并加入了由俄主导的欧亚经济共同体，转而寻求俄罗斯的更大支持。

2005年7月5日，在上合组织阿斯塔纳元首峰会上，由乌兹别克斯坦和俄罗斯共同提出倡议，要求为美国在中亚地区的驻军设置最后期限。倡议得到了其他成员国的积极支持，并明确写入了《上海合作组织成员国元首阿斯塔纳宣言》。《宣言》表示，“鉴于阿富汗反恐的大规模军事行动已经告一段落，上海合作组织成员国认为，反恐联盟有关各方有必要确定临时使用上海合作组织成员国上述基础设施及在这些国家驻军的最后期限”。^②7月29日，乌兹别克斯坦外交部正式通知美国驻乌大使馆，要求美军在180天内撤出汉娜巴德空军基地。11月21日，最后一批美军撤离汉娜巴德基地。^③

由于美国在中亚的影响力遭遇严重挫折，俄罗斯在中亚的影响力快速回升，使得中亚地区战略情境再次发生变化，俄罗斯面临来自全球性霸权国的威胁降低，开始以制度竞争的思维对待中国提出的上合组织制度建设倡议。在新的地区战略情境中，针对中国提出的网络效应不同的道路运输协定倡议和开发银行倡议，俄罗斯做出了不同的反应。

① Joseph Y.S. Cheng, “The Shanghai Cooperation Organization: China’s Initiative in Regional Institutional Building”, *Journal of Contemporary Asia*, 2011, Vol.41, No.4, p.638.

② 《上海合作组织成员国元首阿斯塔纳宣言》，中国外交部官方网站，2005年8月3日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/t206068.shtml

③ “美国关闭驻乌兹别克斯坦空军基地”，《人民日报》，2005年11月23日，第3版。

（二）网络效应低的道路运输协定倡议

从节点中心度和节点之间的连接强度来看，中国提出的上合组织道路运输协定倡议属于一个网络效应较低的制度倡议。一方面，在节点中心度上，由于中亚地区原有的道路交通大多建设于苏联时期，多数是以俄罗斯为中心向外延伸，因此，俄罗斯在交通合作方面享有极大的传统优势。中国提出的上合组织道路运输协定倡议，并不会使中国在区域交通网络中快速占据枢纽位置，各方在《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》中商定的六条国际道路运输线路和口岸^①，也没有从根本上改变中亚地区原有的以俄罗斯为中心的区域交通架构。

另一方面，在节点之间的连接上，中国与同属于独联体国家交通体系的俄罗斯、中亚国家的技术标准并不统一，存在较大差异。在铁路运输方面，中亚国家与俄罗斯的铁路路轨是宽轨，轨距为 1520 毫米，而中国铁路路轨采用国际标准，轨距为 1435 毫米，这导致中国的跨境运输必须在口岸处换轨。在公路运输方面，中国与中亚国家在运输车辆轴重、排放标准及公路技术标准等方面都存在明显不同。^②

实际上，正是由于俄罗斯享有区域交通网络中的枢纽位置和标准一致性优势，使得中国提出的道路运输协定倡议网络效应较小。尽管中国可能与中亚国家就交通运输管理的标准进行协商，但就对地区整体交通网络的影响力来看，俄罗斯仍旧拥有主导性优势。

（三）网络效应高的开发银行倡议

从网络性权力的角度看，开发银行倡议属于网络效应较高的制度倡议，对上合组织原有的金融权力分布会带来较大冲击。一方面，中国在上合组织金融合作网络中的节点中心度会快速提升。从 2010 年中方提出的上合组织开发银行制度草案来看，与松散的、俱乐部式的银联体不同，倡议中的上合组织开发银行是一个法律化的实体性国际组织。中方代表在谈判中建议，上合组织开发银行的股本金可以为 100 亿美元，采取与世界银行类似的股权分

① 《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》附件 1，参见 <http://chn.sectco.org/documents/>

② 赵儒玉：“中国与中亚国家的交通便利化”，《俄罗斯中亚东欧市场》，2006 年第 6 期，第 24 页。

配方式，即按照成员国经济规模（GDP）在全球经济总量中的占比来进行分配。这样，中方将出资 80 亿美元，剩下的 20 亿美元由俄罗斯和其他中亚国家承担。相应地，中方的股权占比也将为 80%。此外，中方还建议，将上合组织开发银行的总部设在北京，提名中国国家开发银行董事长陈元为上合组织开发银行的行长候选人。^①这些制度安排都将显著提升中国在上合组织金融合作网络中的中心度。

另一方面，除了节点中心度外，开发银行还将快速增强中国与中亚国家在上合组织金融合作网络中的节点连接强度。中亚国家属于新兴经济体，近年来一直保持着经济快速增长的势头，各国政府也纷纷将基础设施、交通运输、矿产资源开发、能源开采等作为国民经济优先发展的领域。中亚各国依靠自身的财力难以实现这些方面的发展，因而对外部资金的需求十分旺盛。例如，2007 年哈萨克斯坦政府提出，到 2015 年前要大力发展油气产业和电力行业，解决本国生产和居民生活用电，同时要大幅度改善过境交通运输，包括铁路、公路和航空等基础设施，预计需要资金 1000 亿美元。塔吉克斯坦也将水电产业、道路基础设施建设和矿产资源开发列为未来发展的主要方向，预计所需资金为 10 亿美元。乌兹别克斯坦以发展能源开采和能源产品加工为经济发展的重点，需要数百亿美元的外部资金。^②因此，一旦上合组织开发银行得以建立，由于中国在银行出资中占了绝大部分，同时在银行的治理结构中也占据主导地位，可以预期中国与中亚国家之间的投融资合作力度将大大加强，换言之，节点之间的连接将成为“强连接”。

（四）俄罗斯的国际制度行为选择

在全球性霸权国美国威胁降低的地区战略情境中，针对网络效应低的道路运输协定倡议和网络效应高的开发银行倡议，俄罗斯分别选择了何种国际制度行为来加以应对呢？

2003 年 5 月 29 日，中国国家主席胡锦涛在上合组织莫斯科元首峰会上提出，“经济合作是上海合作组织的重要基础和优先方向。考虑到目前本地

^① Alexander Gabuev, “Taming the Dragon: How Can Russia Benefit From China’s Financial Ambitions in the SCO?”; “上海合作组织开发银行拟成立 中国出资 80 亿美元占 4/5”, 2010 年 12 月 2 日, <http://finance.ifeng.com/news/hqcj/20101202/2990234.shtml>

^② 须同凯：《上海合作组织区域经济合作：发展历程与前景展望》，第 228-229 页。

区的实际需要，中方建议先从交通运输领域入手，尽快签订多边公路运输协定，并切实有效地落实”。^①2004年8月，上合组织正式启动了《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定(草案)》(简称《道路运输协定》)的制定工作。按照惯例，上合组织第四次交通部长会议应于2005年年底按照成员国俄文字母顺序在乌兹别克斯坦召开，但由于乌当时面临的一些实际困难，会议未能如期举行，导致《道路运输协定》的谈判遭到拖延。^②在2005-2008年，各国也仅仅就协定草案的部分内容进行协商，谈判进展较为缓慢，并没有在协定签署上取得实质性突破。

鉴于这样的状况，中国领导人多次在不同场合呼吁尽快恢复交通部长会议，以推进成员国在交通领域的合作。经过中方的积极努力，2009年11月10日，上合组织交通部长第四次会议在北京举行，中国交通运输部部长李盛霖强调，要尽快完成《道路运输协定》的签署工作，推进区域互联互通和实现便利运输。^③尽管交通部长会议机制在中国的呼吁和努力下得以恢复，但各方依旧没有签署《道路运输协定》，表示还需要就协定附件内容进行讨论。^④2014年9月12日，上合组织成员国元首峰会在杜尚别举行，终于签署了延宕十年之久的《道路运输协定》。协定由正文和三个附件组成，规定各成员国道路运输承运人和车辆在许可证制度下，拥有按商定的线路从事跨境和过境运输的权利。^⑤

相较于中国在《道路运输协定》中的积极倡议和不断推动，俄罗斯总体上显得态度冷淡，更多强调要在上合组织交通合作中照顾俄罗斯的关切。在中国最初的制度倡议中，东西通道是主要方向，上合组织的交通合作将“以打通中国-中亚-欧洲的东西通道为主，以合作建设南北通道为辅，形成三横

① “胡锦涛在上海合作组织成员国元首莫斯科会议上的讲话”，人民网，2003年5月29日，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20030530/1003867.html>

② “上海合作组织交通部长第四次会议在北京成功举行”，中国交通运输部官方网站，2009年11月11日，http://www.mot.gov.cn/buzhangwangye/fengzhenglin/zhongyaohuodonghejianghua/201510/t20151012_1889213.html

③ “上合组织交通部长会议在北京举行 达成八项共识”，中国政府网站，2009年11月10日，http://www.gov.cn/gzdt/2009-11/10/content_1461342.htm

④ “上海合作组织：12年虚实之间”。

⑤ 《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》附件1，参见<http://chn.sect.sco.org/documents/>

三纵的中亚交通布局”。^①而俄罗斯的关切则是要以打通南北通道为主。俄罗斯交通部副部长亚历山大·米沙林表示，“目前应该优先发展跨西伯利亚铁路和南北走廊等国际运输通道，确保从欧洲到亚洲的货物运输”。^②实际上，俄罗斯的真实意图是要加强独联体国家之间的交通连接，维护自身对中亚国家的“控制力”。^③最终，经各国谈判达成的《道路运输协定》（附件 1）规划了 6 条线路：

第 1 条：巴尔瑙尔-维谢罗雅尔斯克（俄罗斯）/阿乌恩（哈萨克斯坦）-谢米-巴克特（哈萨克斯坦）/巴克图（中国）-塔城-奎屯-乌鲁木齐；

第 2 条：圣彼得堡-奥伦堡-萨加尔琴（俄罗斯）/斋桑（哈萨克斯坦）-阿克托别-克孜洛尔达-奇姆肯特-塔拉兹-阿拉木图-霍尔果斯（哈萨克斯坦）/霍尔果斯（中国）-乌鲁木齐-连云港；

第 3 条：乌鲁木齐-喀什-卡拉苏（中国）-阔勒买（哈萨克斯坦）-穆尔加布-霍洛格-杜尚别（塔吉克斯坦）；

第 4 条：乌鲁木齐-霍尔果斯（中国）/霍尔果斯（哈萨克斯坦）-阿拉木图-塔拉兹-奇姆肯特-阔内斯巴耶瓦（哈萨克斯坦）/雅尔拉玛（乌兹别克斯坦）-齐纳兹；

第 5 条：坎特-阿克提列克（吉尔吉斯斯坦）/卡拉苏（哈萨克斯坦）-塔拉兹-奇姆肯特-克孜洛尔达-阿克托别-斋桑（哈萨克斯坦）/萨尔加琴（俄罗斯）-奥伦堡-圣彼得堡；

第 6 条：阿特巴什-吐尔尕特（吉尔吉斯斯坦）/吐尔尕特（中国）-喀什-乌鲁木齐-连云港。^④

总体上看，这 6 条线路既体现了中国希望的东西走向，也体现了俄罗斯想要的南北走向，因此，可以将俄罗斯针对中国道路运输协定倡议的行为概

① 须同凯：《上海合作组织区域经济合作：发展历程与前景展望》，第 57 页。

② “Economic Cooperation Within SCO”, May 2006, <https://sputniknews.com/analysis/2006050347173696/>

③ 付佳伟：“上合组织运输便利化合作：成就、问题与前景”，载李进峰主编：《上海合作组织黄皮书：上海合作组织发展报告（2017）》，北京：社会科学文献出版社，2017 年，第 184-206 页。

④ 《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》附件 1，参见 <http://chn.sect.sco.org/documents/>

括为“有条件地支持”：既没有反对，也没有完全支持，而是在附加很多条件的情况下表示“有条件支持”。

与对道路运输协定倡议“有条件支持”不同，俄罗斯对中国提出的开发银行倡议采取了不支持的态度，并提出了替代性的制度倡议。2010年11月25日，温家宝总理在杜尚别出席上合组织总理会议时提出，上合组织要深化财政金融合作，研究成立上海合作组织开发银行，探讨共同出资、共同受益的新方式。^①这是中国首次正式提出建立上合组织开发银行的倡议。2011年11月8日，温家宝总理在圣彼得堡出席上合组织总理会议时，再次提出成立“上合组织开发银行”的建议，并表示中方愿意承办上合组织财长和央行行长会议，希望各成员国能够重视中国的提议，尽快成立专家组，研究中方提交的上合组织开发银行方案。^②

2012年6月6日，上合组织元首峰会在北京举行，中国作为年度上合组织轮值主席国，更加积极地推动上合组织开发银行的倡议。胡锦涛主席在峰会上提出：“我们要把上合组织建成地区经济发展的推动力量。我们要建立开发银行……，全面促进各国经济发展，全面提高各国经济在未来全球经济中的竞争力”。^③但遗憾的是，关于上合组织开发银行的倡议未能在此次峰会上获得任何进展。

迄今，上合组织开发银行还是停留在构想阶段，这无疑与俄罗斯的不支持态度有关。从2010年中国提出开发银行的倡议起，俄罗斯就一直态度冷淡，甚至多次阻挠该倡议在上合组织会议上讨论。针对中方提出的开发银行具体方案，俄罗斯认为，“这会让北京完全控制这家银行”，中国将因此获得

① “上海合作组织成员国第九次总理会议举行 温家宝出席并发表讲话”，中国外交部官方网站，2010年11月26日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2010nzt_675437/wenjiabaozonglifangwenrussiahetajiktan_675453/t772257.shtml

② “温家宝再次提议成立上合组织开发银行”，2011年11月8日，http://news.ifeng.com/mainland/special/wenjiabaofange/content-4/detail_2011_11/08/10491297_0.shtml

③ “胡锦涛在上海合作组织成员国元首理事会第十二次会议上的讲话”，中国外交部官方网站，2012年6月7日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2012nzt_675307/shys12hy_675323/t939132.shtml

在上合组织金融合作中的主导权。^①为此，俄罗斯提出了自己的替代方案，要求在其主导的欧亚发展银行（Eurasia Development Bank，简称 EDB）的基础上来探讨成立上合组织开发银行。^②欧亚发展银行由俄罗斯和哈萨克斯坦于 2006 年共同推动成立。在该银行中，俄罗斯持有 65.97% 的股份，哈萨克斯坦持有 32.99% 的股份，总部设在阿拉木图，董事会主席由一名俄罗斯官员担任。

俄罗斯《权力》周刊指出，上合组织一个成员国主管金融的官员曾表明，“如果在欧亚发展银行的基础上建立上合组织开发银行，那么俄罗斯和哈萨克斯坦就能控制这家银行。如果另外成立一家新的银行，那么中国人就可能占据主导地位”。^③俄罗斯外交部长谢尔盖·拉夫罗夫（Sergei Lavrov）在 2014 年 7 月 31 日的上合组织外长会议后表示，俄罗斯金融专家认为，在成功运营的欧亚发展银行的基础上，建立上合组织开发银行将是最有效的解决办法。但中国对此并不认同，并以欧亚发展银行成员国包括亚美尼亚和白俄罗斯，而这些国家不是上合组织成员国为由，拒绝了俄罗斯的提议。^④由此，上合组织开发银行的成立遥遥无期。

根据以上分析，当全球性霸权国美国对俄罗斯构成的战略威胁降低时，俄罗斯开始以制度竞争的态度对待中国在上合组织中提出的制度建设倡议，这种地区战略情境塑造了俄罗斯行为的基本形态：“有条件地支持”或者是“不支持”，而非“支持”。而中国提出的道路运输协定倡议网络效应低，开发银行倡议网络效应高，这种制度倡议特征直接影响了俄罗斯具体的行为选择：“有条件地支持”道路运输协定倡议，“不支持”开发银行倡议。这符合

① Anson Sidle, “Why the Shanghai Cooperation Organization Fails”, September 2, 2018; Alexander Gabuev, “Bigger, Not Better: Russia Makes the SCO a Useless Club”, Carnegie Moscow Center, 23 June, 2017, <https://carnegie.ru/commentary/71350>

② Mikhail Molchanov, “Russia-China Relations in Central Asia and the SCO”, in D. Lane and G. Zhu eds., *Changing Regional Alliances for China and the West*, Lanham: Lexington Books, 2017, pp.133-150; Alexander Gabuev, “Taming the Dragon: How Can Russia Benefit From China’s Financial Ambitions in the SCO?”, *Russia in Global Affairs*, March 19, 2015.

③ 韩东、王述芬：“创新上合开发银行建立模式 打造中亚经济发展新引擎”，《新疆社会科学》，2015 年第 3 期，第 58 页；“俄刊：俄罗斯力阻中国主导上合组织”，2012 年 6 月 13 日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2012/0613/48200.shtml>

④ Alexander Gabuev, “Taming the Dragon: How Can Russia Benefit from China’s Financial Ambitions in the SCO?”.

前面的理论预期，如表 4 所示：

表 4 道路运输协定倡议和开发银行倡议

案例	地区战略情境	制度倡议特征	俄罗斯的行为选择
道路运输协定倡议	全球性霸权国威胁小	网络效应较低	有条件支持
开发银行倡议	全球性霸权国威胁小	网络效应较高	不支持

资料来源：笔者自制

六、结语

本文以地区战略情境和制度倡议特征为核心变量，尝试构建了一个解释地区性霸权国国际制度行为选择的理论框架，以解释俄罗斯为什么会在上合组织制度建设中对中国倡议采取不同反应。其中，地区战略情境塑造了地区性霸权国制度行为的基本形态：是以制度合作还是以制度竞争的心态来对待地区性崛起国的制度倡议；而制度倡议特征则进一步具体影响了地区性霸权国的制度行为选择：是“支持”还是“有条件地支持”（在制度合作的心态下），是“有条件地支持”还是“不支持”（在制度竞争的心态下）。

“9·11 事件”之后，美国借反恐之机在中亚地区进行全方位渗透，俄罗斯需要借重上合组织加强与中国的合作，以抗衡美国。在这样的地区战略情境中，俄罗斯对中国所提出的上合组织制度建设倡议采取了更加合作的态度。针对中国提出的银联体倡议与自贸区倡议，俄罗斯分别选择了“支持”和“有条件支持”的行为，这与两个制度倡议本身的网络效应一低一高有关。

“颜色革命”之后，美国与中亚国家关系恶化，在中亚的影响力被严重削弱，俄罗斯在中亚的影响力快速回升，使得俄罗斯对上合组织的战略需求下降。在这一新的地区战略情境中，俄罗斯对中国提出的制度建设倡议采取了制度竞争的态度。针对道路运输协定倡议和开发银行倡议，俄罗斯分别选择了“有条件地支持”和“不支持”的行为，这也与两个倡议本身的网络效应一低一高有关。

本文的研究一定程度上丰富完善了杜耶蒙德的套娃霸权理论，从社会网络分析的视角增加了“制度倡议的网络效应”这一新的解释变量，更加细化

了地区性权力互动如何影响地区性国际制度建设的因果机制。尽管如此，本文的实证研究工作还有一些不足之处。本文将自贸区和道路运输协定都视为俄罗斯“有条件支持”中国制度倡议的案例，但实际上两者之间还存在着一定的差异：前者是俄罗斯降低了中国倡议的目标，后者是俄罗斯增加了自己的关切。

【Abstract】 As a responsible rising Power, China should not only pay attention to its initiatives in Central Asia Regional Governance, but also the different responses to the initiatives. In the SCO, China has put forward some initiatives, while Russia sometimes supports China's institution-building initiative, but at other times it conditionally supports or even rejects. Under what conditions regional hegemonic power will support the regional rising power's initiative in the regional institution-building? This study argues that regional strategic context and network effect of the initiative can help explain the variation of behavior of the regional hegemonic power. Case studies of Russia's behavior towards Chinese initiative in SCO institution-building illustrate the logic of the theory. After 9·11 terrorist attack, US influence in the Central Asia is on the rise, which gives great pressure to Russia. In this regional strategic context, Russia becomes more cooperative towards Chinese initiative. While the network effects of the Inter-bank Consortium (IBC) initiative and Free Trade Area (FTA) initiative are respectively low and high, Russia's behaviors accordingly are supporting and conditionally supporting. After color revolution, US influence in the central is on the decline, which reduces its pressure to Russia. In this new regional strategic context, Russia takes competitive attitude towards Chinese initiative. While the network of the Road Transport Facilitation Agreement (RTFA) initiative and Multilateral Development Bank (MDB) initiative are respectively low and high, Russia's behaviors accordingly are conditionally supporting and rejecting.

【Key Words】 Regional hegemonic power; International Institutional

behavior; Regional Strategic Context; Network Effect; Chinese Initiative

【Аннотация】

【Ключевые слова】

（责任编辑 肖辉忠）