

评论 国际 深度

再见“雅尔塔”：新冷战为何比旧冷战更危险？

国家间政治也许会因此变得更“民主化”，但也意味着世界在未来将更不安全了。



2021年8月16日，美国总统拜登在发表讲话后步离讲台。摄：Anna Moneymaker/Getty Images

杨山 | 2022-06-02

冷战 印太战略 新冷战 杨山 评论

乌克兰的战事，如今在东线顿巴斯地区陷入僵持。莫斯科在开战时摆出的志在必得的姿态不出意料地变成

了泥潭。这场战争越来越像冷战中美国在越南，又或是苏联在阿富汗了。所不同的是，如今的俄罗斯已经是一个经济实力和军事能力被严重削弱的大国。也因此，相较那两场战争，乌克兰战争更有机会撼动如今的国际体系。

就在上周，出访日本并参加四国机制（QUAD）首脑峰会的美国总统拜登已经宣布，他将支持日本成为“改革后”的联合国安理会的常任理事国。二战后创立的联合国，以安全理事会为其最有强制力的、维护世界和平的委员会。至今为止，除了原先的中国席位和苏联席位有过更迭之外，其格局几乎没有发生过变化。“改革安理会”几乎意味着“颠覆国际体系”。

拜登是否只是一时兴起？毕竟日本、印度等国希望成为安理会常任理事国的主张，已经提出了超过20年。但是，在一切皆有可能的今天，把缔造联合国的富兰克林·罗斯福总统的画像挂在椭圆形办公室最显眼处的拜登，是否真的会想要改变联合国，及其所代表的“雅尔塔体系”？我们是不是要做好准备，和它说再见了？

再见雅尔塔？

要改变联合国的常任理事国构成和其功能，长久以来一直被视为不可能的事情。毕竟，《联合国宪章》已经明文规定，对《宪章》所刊载的架构的任何更改，都需要常任理事国集体表决同意，美、英、俄、中、法的任意一票反对，都足以让改革联合国的计划落空。

然而，联合国的机制也并非没有漏洞。安理会是雅尔塔体系留下的大国架构。中文互联网上的民族主义者和国际政治爱好者往往称之为“五大流氓”体系，意味着其中大国和小国的地位相当不平等。

相比之下，联合国还有一个并行的、更民主的构架——联合国大会。大会和安理会并不是相互从属与管辖的关系。比如，《宪章》第十二条就规定，“当安全理事会对于任何争端或情势，正在执行本宪章所授予该会之职务时，大会非经安全理事会请求，对于该项争端或情势，不得提出任何建议。”然而，联合国大会却对会员国的权利和代表权有变更的能力。比如《宪章》第十八条就规定，（大会）可以以三分之二多数，决定会员国“权利及特权之停止”。

回溯历史，联大并非没有对安理会常任理事国“下手”过。比如1971年10月25日的联大第2758号决议，就通过大会决议的形式更换了常任理事国的代表权归属——将中国席位的合法性从台北转移到了北京。这一先例意味着，假如有一份新的安理会改革草案，并不涉及改动安理会的具体构成，只是审查某一国家的代表合法性，那么只要在联大投票中获得绝对多数，就算不构成实际的强制效果，也足以对现有的安理会系统构成冲击和威胁。



2022年4月11日，美国纽约市联合国总部大楼，一名职员将“乌克兰”的名牌放在会议枱上。摄：Brendan McDermid/Reuters/达志影像

如此说来，假设拜登如他希望效仿的罗斯福总统那样改变国际体系，那么就至少必须成功地解决三个政治问题：第一，得到一个绝大多数国家，尤其是大部分常任理事国都不反对的新常任理事国名单；第二，在联合国大会上得到足够多的国家——意味着尤其是亚洲非洲和拉丁美洲国家——的支持；第三，把可能形成反对的常任理事国在道德和投票上都逼到边缘。

现在看来，这些要素并不见得是不可能达成的。通过战争和一轮接一轮的谴责动议，俄罗斯已经在联合国体系内遭到了某种形式的“围剿”。而就算中国、前苏联国家和部分其他国家能够在很多地方为俄罗斯争取缓冲，也无法阻止谴责俄罗斯的阵营动员更多的票数——一旦接下来的战争中，俄罗斯被曝犯下更严重的战争罪行或酿成人道主义灾难，这个进程就有可能继续加速。

而对希望维护现有安理会格局的一方尤其不利的是，拜登的美国似乎并不介意在这个问题上牺牲一部分自己的大国地位和特权，用以换取小国和发展中国家的支持。

大国政治的衰退

所谓雅尔塔体系，并不是精确的概念。1945年春天，美英苏三国领导人在克里米亚的度假胜地雅尔塔会谈，讨论第二次世界大战结束后的国际体系，尤其是大国平衡。在这场会议上，东欧的势力范围划分被正式纳入讨论——苏联得到了东欧的控制权，而富兰克林·罗斯福主张建立的联合国体系也在此得到确认。

贯穿整个冷战的这套体系，主要内容可以粗略理解为“强权政治”和“大国一致”：美苏这两个超级大国和其他国家绝非平等。双方都用“势力范围”的方式思考和竞争。而在此之下，任何国际军事行动的最终合法性都依赖于联合国安理会的五个常任理事国一致通过，其中任一国都有资格否决安理会决议。当然，冷战从来不是过家家游戏，超级大国也常常绕过安理会和联合国。雅尔塔体系的安全其实来源于世界的安全局势都掌握在少数——其实就是两个超级大国手中。这事实上让全球安全变得更简单：只要美苏两国不发生误判不直接冲突，核战争的风险就会降低到相当低的程度。

俄罗斯总统普京在过去十年里似乎在绝望地尝试恢复这种大国政治。但尽管他通过军事行动拿回了克里米亚，却无法将俄罗斯带回苏联。对乌克兰的入侵不仅有领土野心，更多也是对美国的极限施压——希望美国放弃乌克兰，变相“说服”乌克兰人接受留在莫斯科势力范围中的结局。在这里，普京试图激活的，是芝加哥大学教授米尔斯海默（John Mearsheime）这样的“攻势现实主义”思考。米氏认为应该给予俄罗斯一个足够安定的势力范围，换取俄罗斯配合美国遏制中国。乌克兰战争爆发后，他还因为继续主张这一路线而遭到攻讦。

但是，拜登的策略恰恰和克里姆林宫的预期不同。这其中当然有乌克兰人通过军事上的出色表现打破了俄军盘算的因素，但更重要的原因恐怕是，拜登时代的对外政策，尤为重视动员盟友和其他国家的力量。而在施展美国自身的影响力时，拜登又极为节俭——既然在乌克兰的战争能够充分动员波兰这样积极维护大西洋体系的欧洲国家，甚至把德国也更深度地绑定在北约中，掏出更多军费，那么为什么要花费力气去维持一种仍然会消耗美国实力的稳定边界呢？





2022年5月23日，美国国防部长柯士甸三世（左）与参谋长联席会议主席米利在五角大厦出席乌克兰防务联络组会议。摄：Alex Brandon/AP/达志影像

拜登政府的外交战略，和米尔斯海默的最大区别在于评估美国国家利益的方式。米氏更像美国的传统外交精英，聚焦于大国竞争的“棋局”。而拜登政府的外交战略，则致力于颠覆这些旧外交精英的思路。从副总统任期内就跟随拜登，一直成为现任美国国家安全助理的沙利文（Jacob Jeremiah Sullivan）就主张把外交作为内政的一部分。而他对内政的评估，又极为受到近年来美国极化政治的影响：在沙利文这样的自由主义者看来，民主党与自由派要确保美国不堕落为特朗普及右翼的乐园，就必须恢复两党共识，而这一目标的前提是复兴美国的中产阶级和工人就业——可以说是一种美式的“工业党”思路。

苏利文和一群同僚曾在特朗普时代撰写过一份外交政策报告。在其中他们提出一个美式的“既要……还要”的逻辑：美国既要维持自己的全球领导力和国际议题上的道义——即维护美国主导的国际体系，同时还要尽可能地减少不必要的对外干涉和战略资源的消耗。这意味着，要实现这两个目标，最好的方式是培养更多符合美国价值观，但能够自主行动，不用依赖美国的战略资源的盟友和周边国家。从而意味着，维护美国领导地位的最重要部分，是恢复紧密团结的盟友体系，更多依赖盟友的力量而不是美国自己的力量去实现国际上的战略目标。

拜登在乌克兰战局中的取态可以被视为这种思路的实践。这也意味着，无论是美国的盟友希望美国直接介入，以自身的能力对抗其竞争对手，还是美国的对手希望美国介入地区冲突，以大国协调的方式划定势力范围，在拜登主导的外交策略中都会越来越少见。普京和他的同类人们恰恰是算错或没能明白这一点：雅尔塔体系衰落了，大国政治也衰落了，美国人并不打算维持它，甚至还想着加紧告别它。

“反抗者”的胜利

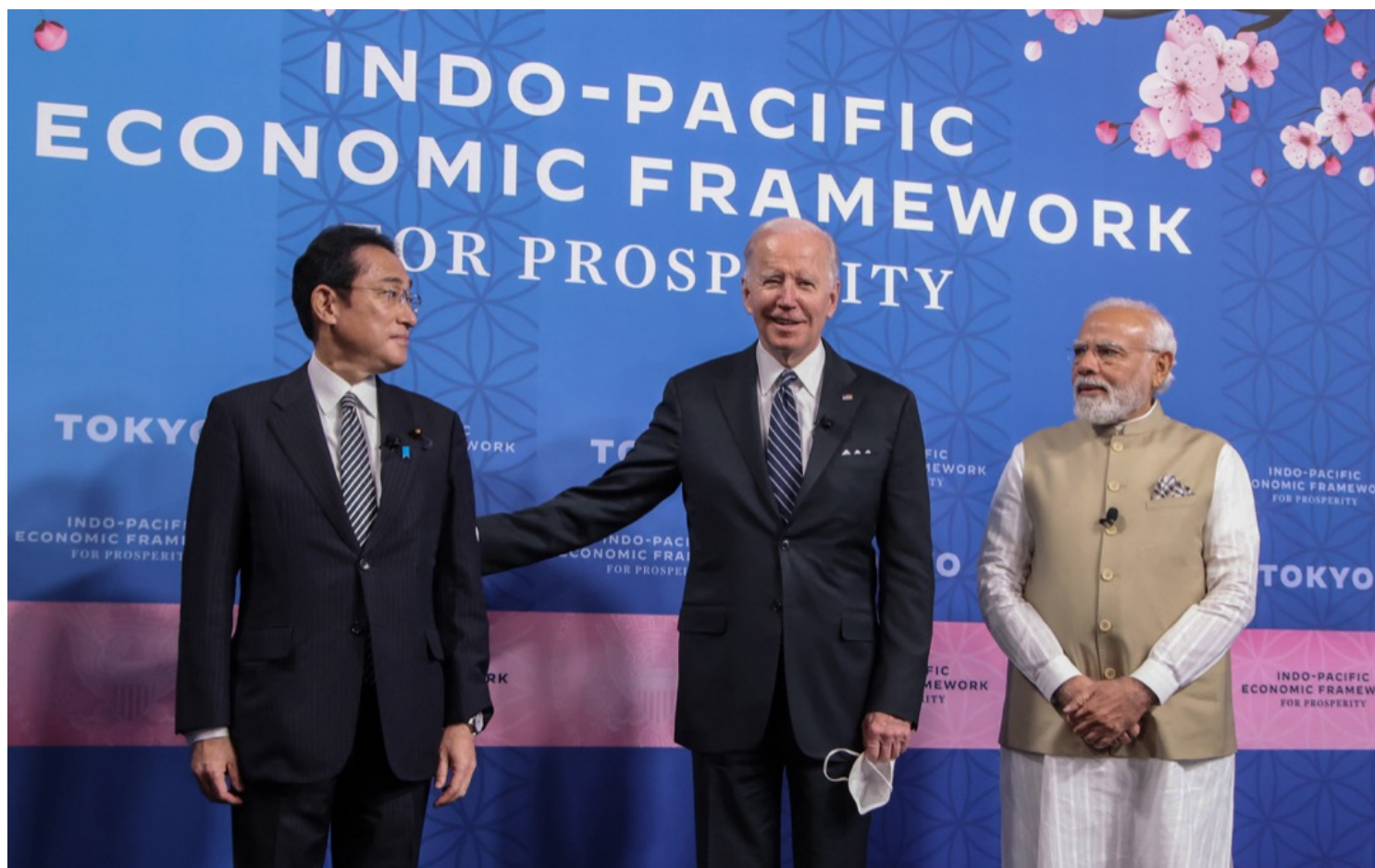
观察美、中、俄三个大国在乌克兰战事上的盘算和取态，可以说俄国是三方中对外政策最“积极进取”的一方——普京坚持选择了直接入侵这条收益极小，损失极大的道路。莫斯科将它在军事和战略上的能力不足摆到了全世界面前。但就算如此，它依旧硬接下了西方国家纷至沓来的制裁，甚至还一不做二不休地将战争的意义上升到挑战整个西方主导的国际体系。相比之下，新冷战的主角中美两国都没有表现出超级大国的强力姿态——北京尽管喊出中俄关系“上不封顶”，却实际上既没有主动给予莫斯科直接支持，也没有以自身影响去调停战争双方。美国则一边以各种方式支援乌克兰，另一边摆出“我们不会直接介入”的底线

日本影响力则行胜于言。美国则一边以各种方式反华，另一边提出“我们的云且打开”的底线——从核力量反应到战机交换都显得谨慎小心。

在乌克兰危机中，最主动的而最积极的，反而是中等国家——无论是积极主导欧洲的军事化援助与制裁俄罗斯的英国、波兰，还是在俄、美之间游刃有余的印度，都明显在危机中凭借自身的位置获得了更多腾挪的余地和空间。

可以说，在更大的“新冷战”背景下，中美两国都陷入了自身的“安全”焦虑中，从而被迫向外追求合作。

拜登政府的外交路线更在乎供应链、产业和科技的全球未来——在刚刚结束的亚洲之行中，他与多国签署的“印太经济框架”（IPEF）并不是一份自由贸易协定，而是一份供应链转移、升级和再部署的倡导，这一主题明显是针对北京的国际经济地位而来。在这个过程中，驱动美国的主要动力是“经济安全”，而要达成这种“安全”，华府就必须激活从韩国到日本到越南、新加坡和印度的一系列合作者，并且在鼓动产业链从中国转移的过程中让这些国家获得实惠。



2022年5月23日，日本首都东京，美国总统拜登联同日本首相岸田文雄及印度总理莫迪出席“印太经济框架”启动活动。摄：Yomiuri Shimbun via AP/达志影像

北京则围绕着“二十大”和相关的政治安全，在防疫和外交上相当地保守。对外，北京则试图往中东地区、

八十年代的非加国家大国。外交工教二月初切问下示多四，进出口切多八十年国家，刀主之期四统有阿富汗、中亚的一系列会晤协商，都可以理解为防止被孤立的手段。再往后，随着美国“印太”框架的不断推行，东盟（ASEAN）也必然会被推到关键的位置上，成为中美双方极力拉拢的对象。

可以说，相比旧冷战，做新冷战中的超级大国，要辛苦多了——1945年时，美国一国的GDP便占据全世界的一半以上，如今中美两国加在一起，也无法超过45%。在新冷战中，要再维持旧冷战那样的大国政治，将变得极为困难，而且大国自身也丧失了雅尔塔模式形成的条件和能力。在今天，无论是美国还是中国，都无法全心全意地维持和其他中等国家的伙伴关系——对北京来说，周边从台海到南海的领土与主权问题无法让步，意味着北京的外交选项终究会锁死在一个并不很大的范围之内；而拜登时代美国外交的内政属性，使得新的伙伴关系在未来也将面临根本的挑战——比如，印度可以承接中国转移出的制造业，但这样难道就不是继续复制美国中产阶级颇有意见的中美贸易模式吗？

国家间政治也许会因此变得更民主化，但也意味着世界在未来将更不安全了。他可能会更像第一次世界大战前的欧洲——一连串的大国和中等国家通过各种各样复杂的勾连和盟约关系实现和平，只要其中有一点火星，就可能引燃整个系统。

讽刺的是，回到冷战高峰期，毛时代的中国，曾经是“反抗”两极体系的阵营中最崭露头角的那个，如今，北京一边坚持着毛时代的“第三世界”叙事，一边不可避免地想象着在诸如台湾问题和南海问题一类的议题上，复制美国和苏联划定范围各自负责的大国政治模式。然而，这里的“现实主义”政治，和冷战时代的“反抗者”遗产，已经在同一套系统的内部产生了撕裂。没有人想回到雅尔塔体系了，就算是最激烈想象新雅尔塔的政治体也在生理上排斥它，新冷战时代的安全只会更加脆弱。