

外交平衡、控局能力认知 与欧亚地区危机^{*}

顾 炜

【内容提要】 在大国激烈博弈的背景下，中小国家的政局动荡为大国赢得竞争提供了机会窗口，但也容易引发地区危机。这种危机升级路径的核心特点是中小国家政局动荡的结果与其外交倾向调整直接联动，域外大国与地区主导国随之展开竞争性介入，导致危机加剧。中小国家保持外交方向的延续性与平衡性或将外交方向议题从政局动荡中剥离，理论上有助于减少域外大国的介入意愿。地区主导国可以依据自身的控局能力决定是否介入，执行平衡政策的中小国家因而有机会将地区主导国的介入转化为管控手段，降低危机升级的可能性。通过地区主导国对自身控局能力的认知差异与中小国家外交平衡调整或延续两个变量的组合，可以搭建起解释危机如何在可控与失控之间演进的分析框架。2020年以来发生在白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦和乌克兰的四场危机带来的启示在于，中小国家的政局动荡并不必然导致大国介入和危机的升级外溢，没有发生政局动荡的中小国家也有可能在大国的竞争性介入下面临难以管控的危机。对中小国家来说，保持外交政策的延续性与平衡性，避免外交平衡发生大幅度的倾向调整，可以限制大国介入和争夺的空间，从而促进危机管控。

【关键词】 外交平衡；政局动荡；危机管控；欧亚地区安全；乌克兰危机

【作者简介】 顾炜，上海社会科学院国际问题研究所副研究员（上海 邮编：200020）。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2024) 04-0066-23

^{*} 本文受到上海市2022年东方英才计划青年项目（原上海市青年拔尖人才项目）支持。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的宝贵意见与建议，文中错漏由笔者负责。

一 问题的提出

苏联解体后 30 余年来, 欧亚地区一直是大国竞争尤其是美国、欧洲国家与俄罗斯三方争夺的重要场域。一方面, 美国与欧洲国家加紧在这一地区介入, 抓住各种机会继续削弱地区主导国俄罗斯; 另一方面, 欧亚地区中小国家的独立意识不断增强, 更加倾向于自主选择外交伙伴。这两方面因素的综合作用使得以俄罗斯为主导国的欧亚地区秩序出现不稳定甚至危机频发的态势。

2020 年以来发生在白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦的政局动荡都为西方与俄罗斯的竞争提供了机会窗口, 它们通过影响中小国家政局动荡的走向乃至政权构成展开竞争。^① 但到 2022 年乌克兰危机之前, 这些危机基本得到了管控, 并未产生更大范围的影响。然而, 2022 年的乌克兰没有面临大选等国内政治议程, 也没有出现危及中央政权稳定的政局动荡, 俄罗斯与西方的竞争却异常激烈, 并促使俄罗斯采取特别军事行动这一强力手段加以介入; 作为回应, 西方也全力支持乌克兰。最终, 乌克兰危机不仅本身不断激化, 还外溢至地区和全球层面, 对国际格局产生了重要影响。可见, 政局动荡并不是地区危机升级的直接诱因, 大国的强势介入和激烈争夺才是危机升级并难以管控的重要原因。

为什么地区危机会呈现不同走势? 这个问题涉及不同主体的两个角度: 其一, 中小国家的政局动荡是否一定会招致大国介入? 中小国家如何避免大国的强势介入, 防止政局动荡恶化为地区危机? 其二, 激烈竞争的大国为何在不同中小国家选择差异化的介入策略, 而不是抓住政局动荡的机会全力争夺? 乌克兰危机延宕不止, 也使得厘清中小国家在大国激烈竞争的环境中如何保持自身的稳定发展和自主性成为一个日益重要的研究问题。

需要指出的是, 本文并不试图解释具体危机爆发和升级的复杂原因, 尤其是当前仍处于全球焦点的乌克兰危机激化的具体原因,^② 既有研究已经从多个角度对此

^① Alla Leukavets, "Crisis in Belarus: Main Phases and the Role of Russia, the European Union, and the United States," https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/KI_220125%20Crisis%20in%20Belarus_Cable%2074-V1r1.pdf, 访问时间: 2023 年 11 月 19 日。

^② Jack F. Matlock, "I Was There: NATO and the Origins of the Ukraine Crisis," <https://responsiblestatecraft.org/2022/02/15/the-origins-of-the-ukraine-crisis-and-how-conflict-can-be-avoided/>, 访问时间: 2023 年 11 月 19 日。

加以解释。^① 本文并不试图为具体的地区危机提供解决方案，而旨在以更为宏观、综合和比较的视角考察欧亚地区危机管控和治理的有效路径，尤其是着眼于探究中小国家的外交策略在防止大国强势介入和激烈争夺方面的作用。

二 政局动荡、大国介入与既有解释评析

地区危机的升级是大国与中小国家互动的结果。当中小国家出现政局动荡时，大国借机加紧争夺与加大介入力度可能导致危机失控和升级。梳理传统路径和既有解释有助于我们更加深刻地理解这一互动过程。

（一）政局动荡、大国介入与危机升级的传统路径

欧亚地区脱胎于苏联解体，具有不同于世界其他地区的鲜明特点。承继了苏联国际身份的俄罗斯在实力和影响力方面明显领先于其他中小国家。俄罗斯既可以被视为地区等级体系中的权威即地区主导国，也可以被视为地区复合体的中心，通过提供地区公共产品承担地区安全保障者的职责，^② 并引领地区经济一体化。对美国与欧洲国家来说，它们参与欧亚地区竞争的主要目标是削弱俄罗斯的地区主导国地位，减少地区中小国家对俄罗斯的依赖和追随。

在大国围绕中小国家的常规竞争中，中小国家执行与大国较为友好亲近的外交政策、加入大国主导的地区制度、与大国建立较高层级的伙伴关系或成为大国的盟友等都意味着大国取得竞争优势。在中小国家没有爆发国内危机时，大国通常采取经济、政治、外交与文化等多种手段推动中小国家的政策调整；而在中小国家出现国内危机的关键时刻，大国会通过实施介入影响危机走向，这是大国争夺中小国家的传统路径。

^① John J. Mearsheimer, "The Causes and Consequences of the Ukraine Crisis," <https://nationalinterest.org/feature/causes-and-consequences-ukraine-crisis-203182>, 访问时间: 2023年11月10日; Alla Leukavets, "Crisis in Belarus: Main Phases and the Role of Russia, the European Union, and the United States," https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/KI_220125%20Crisis%20in%20Belarus_Cable%2074-V1r1.pdf, 访问时间: 2023年11月19日; Dzianis Melyantsou, "Political Crisis in Belarus: Reasons and Perspectives," <http://minskdialogue.by/en/research/opinions/political-crisis-in-belarus-reasons-and-perspectives>, 访问时间: 2023年11月11日; Colleen Wood, "Is This the Beginning of Kyrgyzstan's Next Revolution?" https://foreignpolicy.com/2020/10/07/beginning-kyrgyzstan-next-revolution-election-protests-bishkek/#cookie_message_anchor, 访问时间: 2023年11月14日; Temur Umarov and Alexander Gabuev, "Kazakhstan After the Crisis: What Next?" <https://carnegiemoscov.org/commentary/86241>, 访问时间: 2023年11月19日。

^② 巴里·布赞、奥利·维夫著，潘忠岐等译：《地区安全复合体与国际安全结构》，上海人民出版社2010年版，第381—423页。

这一传统路径通常围绕政局动荡的结果展开。所谓政局动荡,是指一国中央政府面临稳定性和延续性危机,国内出现抗议示威、骚乱和暴动等动荡局势,在这种压力下可能出现政权更迭。发展不平衡、民族矛盾、宗教冲突和社会民生等问题都可能引发中小国家政局动荡,动荡的发生为大国介入提供了重要的机会窗口。例如,当欧亚地区中小国家爆发国内危机时,一旦该国出现改变原有外交政策的倾向,美国与欧洲国家将加大对危机的介入,甚至不惜制造“颜色革命”推动中小国家政权更迭,并且采取疏远甚至反对俄罗斯的政策。作为激烈竞争的另一方,俄罗斯原本具有竞争优势,因为欧亚地区国家传统上深受俄罗斯的影响。但域外大国的介入有可能使局势朝着不利于俄罗斯的方向发展,此时俄罗斯通常会加大介入力度防止中小国家改变外交政策,同美国与欧洲国家展开激烈竞争。

政局动荡最容易发生于中小国家进行国内选举等关键政治议程时。涉及中央政权的选举通常会改变中小国家的国内政治和外交政策,^①俄罗斯同美国与欧洲国家各自支持不同的候选人或政治派别,通过经济支援、政治承诺和舆论造势等方式帮助候选人或党派赢得选举、掌握政权,使中小国家执行有利于本国的外交政策。但这一模式的前提是不同候选人存在立场分歧,并愿意与相关大国展开合作。^②这是大国介入有效的前提。大国的激烈竞争还可能加剧政局动荡,致使危机升级。可见,传统路径的核心特点是政局动荡的结果与中小国家外交倾向的调整具有直接联动性。

21世纪初发生在欧亚地区国家内的数次政局动荡基本遵循了这一路径。2003年11月,格鲁吉亚反对派不满议会选举结果,召集示威抗议活动,引发政局动荡。在西方的支持下格鲁吉亚反对派取得优势,总统爱德华·阿夫拉姆·阿夫拉姆·谢瓦尔德纳泽(Eduard Amvrosiyevich Shevardnadze)于2003年11月末辞职。2004年1月,反对派领导人米哈伊尔·萨卡什维利(Mikhail Saakashvili)赢得总统大选,并将与美国建立战略关系作为格鲁吉亚的优先外交方向。在大国竞争的影响下,政局动荡不仅改变了格鲁吉亚的中央政权,也明显改变了其外交方向,并为2008年俄格冲突爆发埋下伏笔。同样的模式在乌克兰被复制。2004年年末,乌克兰举行总统大选,维克多·亚努科维奇(Viktor Yanukovich)微弱胜出。反对派在西方国家的支持下发动抗议示威。迫于国内形势,乌克兰举行第二轮投票。反对派领导人维克多·尤

^① Michaela Mattes, Brett Ashley Leeds and Royce Carroll, "Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in the United Nations," *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 2, 2015, pp. 280-290.

^② Dov H. Levin, "When the Great Power Gets a Vote: The Effects of Great Power Electoral Interventions on Election Results," *International Studies Quarterly*, Vol. 60, No. 2, 2016, p. 190.

先科（Viktor Yushchenko）最终胜出成为新一任总统，并将融入欧洲、加入欧盟作为乌克兰外交优先事务。这种外交政策急剧性和大幅度的调整是在大国激烈竞争改变政局动荡结果的基础上实现的，也是2013年乌克兰危机发生和演变的重要背景。可见，意料之外的政权更迭有时会通过“颜色革命”导致各国地缘政治取向和外交政策发生变化，从而增加破坏稳定的冲突或军事干预的可能性。^①

这种大国争夺中小国家的传统路径意味着政局动荡的结果会直接影响外交方向的选择，外交方向转换又可能进一步激发大国参与争夺的意愿和积极性，使国内危机突破国家层次升级为地区危机乃至产生全球影响。由此，如果中小国家能够保持外交方向的延续性，即不同派别在外交政策上保持一致、减少分歧或将外交方向议题从政局动荡中剥离，理论上将减少大国竞争渗入中小国家国内的可能性，进而有助于打破传统路径、降低国内危机演变为地区危机的可能性。

（二）大国介入中小国家加剧危机升级的既有解释

危机管控的关键是减少大国的介入尤其是竞争性介入。大国介入中小国家的政局动荡必然要权衡成本和收益。其中最直接的成本涉及资源付出，如维持秩序的人员以及由此产生的装备、物资等经济开支；间接成本则包括声誉和信誉等，一些介入可能被外界指责为干涉他国内政和滥用武力，导致大国国际声誉受损。大国在做出是否介入中小国家政局动荡的决策时一般要进行理性的成本权衡，只有当收益大于成本时才可能选择介入。

作为欧亚地区的主导国，俄罗斯承担着地区安全保障者的主要职责，对欧亚地区中小国家的政局动荡具有“先天”的介入能力，其介入甚至被视为一种地区“义务”。不过，在面临具体情势时俄罗斯对于是否介入以及在多大程度上介入仍会做出一定裁量；而作为竞争性的域外大国，美国与欧洲国家在是否介入及在多大程度上介入同样具有不同利益考虑。在遵循理性选择路径的基础上，既有研究主要从三个角度理解大国的介入行为。

1. 中小国家的地缘政治价值和大会的议程排序

中小国家的地理位置影响着大国对其价值的判断。地区主导国通常更加关注同本国直接接壤的中小国家，不过实际上地缘政治价值往往比地理位置扮演着更加重要的角色。但地缘政治价值相对静态和稳定，无法用来解释大国介入程度的差异，特别是对同一国家在不同危机时的介入程度差异。此外，议程排序也影响着大国的

^① National Intelligence Council, “Russia and Eurasia,” https://www.dni.gov/files/images/globalTrends/GT2040/GT2040-5-YR-Regional-2021317-Russia_Eurasia.pdf, 访问时间：2023年7月19日。

介入决策。国内议程通常处于优先地位，当国内议程与介入中小国家两个目标相冲突时，大国往往倾向于选择前者。这一因素可以解释大国在具体危机中的不同应对，但无法解释差异产生的原因。2020年下半年，美国特朗普政府并没有选择积极介入在白俄罗斯和吉尔吉斯斯坦发生的动荡局势，与当时恰逢美国大选的关键时期存在关联。^① 应对新冠疫情、专注宪法改革投票等国内议程因素的影响可以部分解释俄罗斯为何在应对2020年白俄罗斯危机时采取了保守的态度，^② 但在吉尔吉斯斯坦政局动荡时，即便国内议程的影响已经明显减弱，俄罗斯却仍然采取了保守的应对策略。在没有国内议程干扰的情况下，大国针对不同危机可能采取不同的介入策略。例如，在基本条件一致的情况下，拜登政府对2022年哈萨克斯坦骚乱和乌克兰危机采取了不同的介入策略，俄罗斯对这两场危机的介入也存在明显差异。

2. 中小国家与大国的关系身份

大国创建的地区制度能否吸引中小国家参与是大国竞争成效的重要观察指标。当中小国家是大国建立的地区制度的正式成员时，可以认为中小国家与大国的关系身份较强。^③ 从联盟理论来看，为维护自身声誉、加强联盟管理，^④ 俄罗斯会更加关注白俄罗斯、哈萨克斯坦与吉尔吉斯斯坦三国，而对同自身关系身份较弱的乌克兰采取不同的态度。尽管白俄罗斯、哈萨克斯坦与吉尔吉斯斯坦都与俄罗斯建立了较强的关系身份，俄罗斯具有多种手段对这些国家施加影响，^⑤ 但在是否介入以及介入程度上俄罗斯仍然做出了不同的选择。欧盟通过“东部伙伴关系计划”和中亚战略与欧亚地区国家发展关系，但借助这些框架区分欧盟与欧亚地区中小国家关系身份的强弱仍存在一定困难。与此类似，欧亚地区国家同美国也未能建立起较强的关

^① Alla Leukavets, “Crisis in Belarus: Main Phases and the Role of Russia, the European Union, and the United States,” https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/KI_220125%20Crisis%20in%20Belarus_Cable%2074-V1r1.pdf, 访问时间: 2023年11月19日。

^② Vitali Shkliarov, “Political Upheaval in Belarus? Lukashenko Scrambles to Keep Power,” <https://www.fpri.org/article/2020/06/political-upheaval-in-belarus-lukashenko-scrambles-to-keep-power/>, 访问时间: 2023年11月19日。

^③ 这里强调的是关系赋予中小国家的身份，而非中小国家自身的身份认同问题。有关乌克兰的身份认同问题对乌克兰危机的影响，参见 Jeffrey Mankoff, “Russia’s War in Ukraine: Identity, History, and Conflict,” <https://www.csis.org/analysis/russias-war-ukraine-identity-history-and-conflict>, 访问时间: 2023年4月19日。

^④ Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1997; Ecaterina Locoman and Mihaela Papa, “Transformation of Alliances: Mapping Russia’s Close Relationships in the Era of Multivectorism,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 43, No. 2, 2022, pp. 274-307; Igor Istomin, “Management of Security Commitments in Asymmetric Alliances: The Case of Russia,” *International Trends*, Vol. 19, No. 1, 2021, pp. 18-40.

^⑤ Johan Engvall, “Russia’s Menu of Manipulation in Kyrgyzstan,” http://www.cacianalyst.org/resources/231127_FT_Kyrgyzstan_Engvall.pdf, 访问时间: 2023年12月19日。

系身份。可见，关系身份的差异不是大国选择不同介入方式和介入程度的主要原因，也难以用来解释地区危机为何出现不同走势。

3. 威胁感知与竞争性介入

威胁感知是大国采取制衡行为的重要推动力，既有研究普遍认为感受到较强威胁的国家会选择介入危机。^① 不过，使用这一变量讨论介入程度的差异可能遇到两方面问题：其一，需要明确区分威胁的客体，即政局动荡威胁的究竟是中小国家现有政权的存在、地区主导国自身的安全还是地区主导国与中小国家的关系。威胁的客体不同将影响地区主导国对于是否介入和介入程度的选择。例如，2022年乌克兰危机中的一个关键问题是没有政局动荡的乌克兰是否并不构成威胁。而美国介入危机时声称原因是“自由秩序受到了威胁”，^② 如此宏观的威胁客体是否意味着威胁感知将相应增强。显然，威胁感知的强弱与威胁客体不具有简单的对应关系。其二，威胁感知的强弱可以影响介入与否的决策，但对介入程度的影响有限。2013年与2022年两场乌克兰危机都促使俄罗斯产生了强烈的威胁认知，但2022年乌克兰没有发生政局动荡，理论上俄罗斯的威胁感应低于2013年，事实上俄罗斯却采取了更强程度的介入。可见，大国介入程度的差异与威胁水平不具有直接联系。

在多方互动的情境下，一方的介入也会让另一方感受到威胁，从而引发竞争性介入。中小国家政局动荡是大国进行介入的重要契机，大国在介入时也会向中小国家做出相应承诺。一个大国投入的成本和取得的进展必然会使得另一个大国的威胁感相应增加，导致其加大对中小国家的投入并做出更具吸引力的承诺。面对大国竞相增加投入，中小国家难免出现剧烈摇摆，使得动荡局势加剧并引发危机升级。因此，减少竞争性介入一定程度上有助于避免危机升级。

上述观点为理解俄罗斯同美国与欧洲国家介入与否的决策提供了多样化视角，但难以解释大国差别化介入的原因以及作为互动主体的中小国家在危机差异化演变过程中的角色。正如危机升级的传统路径所示，由于俄罗斯传统上在欧亚地区居于主导地位，美国与欧洲国家介入该地区中小国家政局动荡的主要目标是改变它们的外交倾向，拆解它们与俄罗斯的传统联系甚至改变关系身份。在这个意义上，对中

^① David J. Myers, ed., *Regional Hegemons: Threat Perception and Strategic Response*, New York: Routledge, 1991; Farid Guliyev and Andrea Gawrich, "NATO vs. the CSTO: Security Threat Perceptions and Responses to Secessionist Conflicts in Eurasia," *Post-Communist Economies*, Vol. 33, No. 2-3, 2021, pp. 283-304; 曾向红、王子寒：《威胁感知、成本预期与集体安全条约组织对域内危机的选择性介入》，载《国际论坛》，2023年第6期，第107—131页。

^② Joshua Shifrinson, "What Is America's Interest in the Ukraine War?" <https://www.cato.org/commentary/what-americas-interest-ukraine-war>, 访问时间：2023年11月19日。

小国家是否能够改变原有外交政策的预期就成为美国与欧洲国家做出是否介入这些国家政局动荡决策的重要原因。例如,肖斌论证了中小国家的“转阵营行为”对大国博弈的促进作用,认为转阵营行为存在一个演进过程,塑造了欧亚地区大国激烈竞争的“灰色地带”。^① 本文则认为,即便没有采取实际的转换行动,中小国家改变原有外交平衡的可能性本身已足以吸引大国的注意力。

而地区主导国作为竞争的另一方,影响其介入程度差异的变量也需要从中小国家与地区主导国的互动角度进行选择。既有研究表明,俄罗斯在向其他国家提供安全保障上一般持谨慎态度,主要取决于对其自身利益和能力的评估。^② 鉴于能力问题是影响地区主导国决策的重要因素且涉及地区主导国与其他国家的互动,本文选择俄罗斯对自身控制局面能力的认知作为另一个自变量,这是影响俄罗斯采取差别化介入的重要因素。

从地位和关系等静态角度理解地区危机的差异化走势具有局限性。增加中小国家外交的动态因素、重视中小国家与大国的互动有助于克服静态角度的局限性,提供更具综合性的解释。下文将对中小国家避免大国介入、防止大国竞争加剧本国政局动荡的路径进行讨论,进而探索欧亚地区危机治理的有效方式。

三 外交平衡、控局能力认知对地区危机的影响

从大国在欧亚地区争夺中小国家的传统路径来看,如果减少中小国家政局动荡与其外交倾向调整的联动性或将外交方向议题从政局动荡中剥离,理论上可以缩小大国介入动荡局势的操作空间,影响危机的发展趋势。政局动荡导致危机升级失控的重要原因是相互竞争的大国同时介入动荡局势,中小国家的政局动荡与大国竞争叠加促使危机不断升级。与之相对,若只有一个大国介入,那么它有可能帮助中小国家管控动荡局势,因此“御大国竞争于国门外”是对小国更有利的选择。

考察大国对中小国家实施介入的第一个自变量是中小国家的平衡外交,它刺激着域外大国介入动荡局势的积极性和投入程度。在大国环绕的外部环境中,中小国家为保持自主性和实现国家利益通常会实行多元平衡外交。但鉴于形势的不断变化以及利益与需求的流动性,在特定时期中小国家有可能调整其政策侧重点,改变外

^① 肖斌:《“转阵营行为”与欧亚地区“灰色地带”的起源》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2022年第3期,第63—83页。

^② Igor Istomin, “Management of Security Commitments in Asymmetric Alliances: The Case of Russia,” p. 20.

交平衡的延续性。当中小国家的平衡外交延续既往、在侧重点上没有发生变化时，中小国家外交平衡的调整幅度较小，外交政策保持稳定。当中小国家外交平衡即将或已经发生倾向调整、侧重点发生大幅度偏移时，其外交政策则往往会发生明确的变化。在这种情况下，大国的介入意愿会明显增强，域外大国将有意推动中小国家调整，改变地区内部的原有联系，从而赢得与地区主导国的竞争。

考察大国对中小国家实施介入的第二个自变量是地区主导国对自身控局能力的认知，它影响着地区主导国介入局势和参与竞争的意愿及投入程度。当地区主导国对自身控制局面的能力有信心时，它会对中小国家的政局动荡采取有限介入或不介入策略。有限介入意味着地区主导国付出较小的成本就可以帮助中小国家管控动荡局势；不介入则意味着地区主导国不担心中小国家政局动荡的发展，并认为存在后续施加影响的补偿手段。例如，俄罗斯在 2018 年选择不介入亚美尼亚局势，原因在于其认为自己对该国充分的经济和安全影响力可以防止该国新政府与西方产生过于紧密的联系，事实也证实了这一评估的准确性。^① 地区主导国选择有限介入或不介入都有助于实现危机管控。而当地区主导国对自身控制局势的能力缺乏信心时，地区主导国介入意愿与程度更强，力图防止形势继续恶化。

综合两个自变量的作用机制，可以形成地区主导国的控局能力认知与中小国家的外交平衡共同影响地区危机走势的理论逻辑（见表 1）。

表 1 控局能力认知与外交平衡对地区危机的影响

地区主导国的控局能力认知	中小国家的外交平衡	
	延续既往（模糊）	外交倾向调整（明确）
强	可控危机	可控危机
弱	可控危机	失控危机

资料来源：笔者自制。

在中小国家延续以往外交平衡、地区主导国的控局能力认知强时，危机局势将整体可控（如图 1）。在这种情况下，中小国家出现政局动荡时，不同派别会围绕国内政治议程展开争夺，领导人面临反对派的激烈竞争，国内存在示威、集会乃至暴乱等比较严峻的危机形势。此时，如果不同派别在外交政策方面的差别较小或不存

^① Paul Stronski, "There Goes the Neighborhood: The Limits of Russian Integration in Eurasia," <https://carnegieendowment.org/2020/09/16/there-goesneighborhood-limits-of-russian-integration-in-eurasia-pub-82693>, 访问时间：2023 年 7 月 25 日。

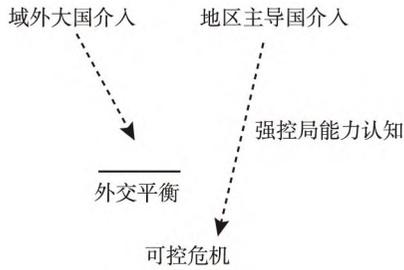


图1 可控危机

资料来源：笔者自制。

注：虚线箭头表示介入程度有限，横线表示阻挡介入。

在差异，中小国家外交平衡的延续性较强，域外大国则会缺乏直接参与竞争的抓手和动力，因为支持不同派别无法影响中小国家外交政策的变化，所以域外大国的介入意愿将减弱。外交平衡延续阻挡了域外大国的介入，地区主导国有信心控制局面，无论其是否采取实际的介入措施，政局动荡实现管控的可能性较大，危机很难从中小国家内部外溢至周边地区或更大范围。

在中小国家外交平衡偏向调整、地区主导国的控局能力认知强时，危机局势将整体可控（如图2）。如果中小国家国内的不同政治派别在内政外交各方面的分歧较大，即动荡局势引发政权更迭甚至有可能带来外交政策的明显变化时，域外大国的介入意愿将显著增强，支持调整外交倾向的政治派别，推动中小国家外交政策变化，削弱其与地区主导国之间的联系。如果地区主导国对自身的控局能力有信心，认为即便发生外交倾向调整也有渠道继续参与竞争，往往会采取有限介入的方式。地区主导国与域外大国虽然存在竞争，但地区主导国的有限介入使政局动荡具备管控的

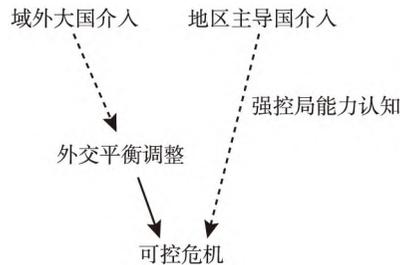


图2 可控危机

资料来源：笔者自制。

注：虚线箭头表示介入程度有限，实线箭头表示介入意愿增强。

可能性，所以局势仍然是可控危机。但需要说明的是，此种危机局势的可控性相对前一种类型要更弱，存在危机激化的风险。

在中小国家延续以往外交平衡、地区主导国的控局能力认知弱时，危机局势仍将整体可控（如图3）。中小国家保持外交平衡将减少域外大国介入的意愿和空间。地区主导国虽然相对缺乏有效控制局势的能力，但有可能采取介入行动帮助中小国家管控政局动荡，这有利于防止国内危机的升级和外溢。与第一种情况相比，地区主导国有可能因缺乏信心而采取更大的投入，增加了中小国家管控危机的资源。

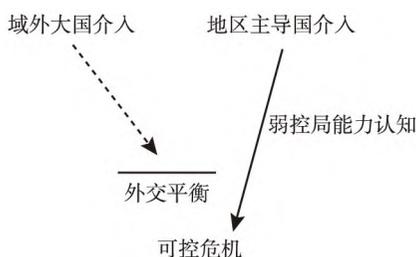


图3 可控危机

资料来源：笔者自制。

注：虚线箭头表示介入程度有限，实线箭头表示介入意愿增强，横线表示阻挡介入。

在中小国家外交平衡偏向调整、地区主导国的控局能力认知弱时，危机失控的风险往往较大（如图4）。中小国家调整外交平衡偏向吸引域外大国介入，域外大国争夺意愿较强、资源投入较大。而地区主导国认为自身难以控制局势，需要加大介入力度才能维护自身利益。双方竞相采取更强的介入手段，大国竞争进入中小国家国内，危机恶化的可能性和管控难度都明显增加。

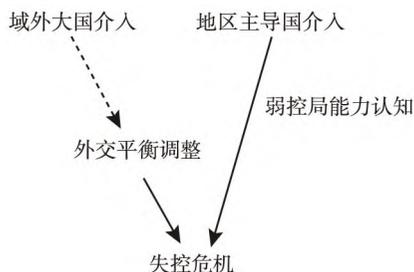


图4 失控危机

资料来源：笔者自制。

注：虚线箭头表示介入程度有限，实线箭头表示介入意愿增强。

从四种情况的逻辑关系来看,中小国家的政局动荡虽然给外部介入提供了空间,但并不必然导致外部介入。域外大国和地区主导国是两种竞争性介入力量,并不会选择在所有动荡中同时介入。当中小国家外交政策出现大幅度调整或存在明显调整的前景时,域外大国的介入意愿将增强,此时若地区主导国评估自身控局能力存在弱点,也会进一步增加介入程度和介入意愿。两种竞争性介入力量同时存在并激烈争夺将激化原有矛盾,增加危机管控的难度。这说明政局动荡并不必然导致国内危机的升级。国内危机难以管控甚至外溢到地区层面的重要诱因是域外大国和地区主导国的积极介入和激烈竞争。由此可见,中小国家避免政局动荡升级为地区危机的重点是防止外部介入尤其是域外大国的介入。外交平衡调整的可能性是域外大国介入局势并参与竞争的重要诱因;如果中小国家保持外交平衡,可以在很大程度上减少域外大国的介入意愿,增加自身选择权和自主性,借助地区主导国的力量管控危机。

四 欧亚地区危机的管控与失控

本部分将结合前述理论框架,回溯2020年以来欧亚地区中小国家发生的危机。在大国竞争日趋激烈的背景下,俄罗斯被美国视为需要遏制的大国,这也使得欧亚地区处于大国竞争的高压中,并成为地区危机频发的重要影响因素。短短两年间,在白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦和乌克兰相继出现地区危机。这些地区危机的不同走势为理解中小国家外交平衡与大国竞争之间的关系提供了重要案例。需要说明的是,尽管乌克兰危机具有延续性,但两次危机的背景和演变条件已经不同,所以本部分在讨论2022年乌克兰危机时将把2013年乌克兰危机作为比较案例加以对照分析。

(一) 2020年白俄罗斯总统大选后的政局动荡与危机管控

与乌克兰相比,白俄罗斯的地缘政治重要性毫不逊色。尽管白俄罗斯体量不大,却因为地理位置以及与俄罗斯的紧密关系而成为俄罗斯与西方争夺的焦点。西方国家如果能够争取白俄罗斯改变政策立场,将对俄罗斯重新整合欧亚地区的努力构成重要打击,俄罗斯西侧不会再有任何“缓冲地带”,其战略空间将被极大压缩。

2020年上半年,美国与欧洲国家同俄罗斯已经围绕即将到来的白俄罗斯总统选举展开竞争。2020年1月,白俄罗斯与欧盟结束了长达5年的签证便利化谈判,签署简化签证协议。2月,美国国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)访问白俄罗斯,

两国决定恢复互派大使，这是美国国务卿时隔 26 年再度访问白俄罗斯。同年 6 月 19 日，俄罗斯外交部部长谢尔盖·拉夫罗夫（Sergey Lavrov）访问白俄罗斯，这是他在新冠疫情暴发后的首次出访，意在稳住俄罗斯外交的核心“基本盘”。此次访问后，俄白两国签署相互承认签证协议，继续推进一体化进程。这些动向反映出白俄罗斯总统亚历山大·卢卡申科（Alexander Lukashenko）有意回应国内民众的改革呼声，尝试在对外合作方面更加平衡和多元化。

尽管各方围绕白俄罗斯的竞争暗流涌动，但之后形势的发展却出人意料。2020 年 8 月 9 日总统选举结束后，卢卡申科以超过 80% 的得票率顺利连任。部分民众对这一结果并不认可，加上不满白俄罗斯政府应对疫情不力和经济衰退等原因，他们走上街头抗议集会，反对选举计票结果。白俄罗斯政局动荡由此出现，危及卢卡申科的领导地位。2020 年 8 月 19 日，欧盟召开紧急峰会，在拒绝承认选举结果的同时，做出制裁白俄罗斯“选举舞弊个人”的决定。为避免抗议集会失控，卢卡申科向俄罗斯寻求帮助。8 月 27 日，普京表示俄罗斯已经应卢卡申科请求组建了后备警察部队，以应对白俄罗斯局势的极端变化。9 月 3 日，俄罗斯总理米哈伊尔·米舒斯京（Mikhail Mishustin）访问白俄罗斯，讨论俄白联盟的未来发展等问题。9 月 14 日，卢卡申科访问俄罗斯并与普京会谈，普京再次强调需要防止外部干涉白俄罗斯事务。俄白两国于 9 月 14—25 日举行了“斯拉夫兄弟情 2020”联合战术演习，其间，俄罗斯国防部部长谢尔盖·绍伊古（Sergey Shoigu）9 月 16 日访问白俄罗斯，与卢卡申科会谈。在俄罗斯密集的高层访问、言论支持和人员准备等措施的影响下，白俄罗斯局势渐趋平稳，并未引发更大的危机。

整体上来看，西方对此次白俄罗斯政局动荡的介入程度有限。西方国家之所以保持克制并尊重了俄罗斯的敏感关切，主要原因在于其在白俄罗斯缺乏介入和争夺的抓手。^①一方面，虽然通过党派选举干预他国国内政治日益成为西方大国外交政策中的核心工具，^②但白俄罗斯的反党派或影响力被削弱，或缺乏明确战略和政治经验，^③没有十足的把握能在大选中顺利胜出。西方国家因此难以下决心为其提供持续性支持。另一方面，这些反对派并没有将斗争聚焦于摆脱俄罗斯影响，尤其是

^① Nicu Popescu, “Why Attempts to Reset Relations with Russia Fail,” <https://ecfr.eu/article/why-attempts-to-reset-relations-with-russia-always-fail/>, 访问时间：2023 年 4 月 19 日。

^② Dov H. Levin, “When the Great Power Gets a Vote: The Effects of Great Power Electoral Interventions on Election Results,” p. 201.

^③ Dzianis Melyantsou, “Political Crisis in Belarus: Reasons and Perspectives,” <http://minskdialogue.by/en/research/opinions/political-crisis-in-belarus-reasons-and-perspectives>, 访问时间：2023 年 5 月 9 日。

没有做出这样的“承诺”，这使得西方国家缺乏对反对派政治人物进行坚定支持的明确理由与动力。尽管卢卡申科曾在外交方向上出现一定摇摆，但他与西方接近的同时也相当注意避免引发俄罗斯的疑虑甚至不满。再加上白俄罗斯一贯被西方国家批评“缺乏民主”，卢卡申科很难得到其支持。总体而言，西方在白俄罗斯采取有意义行动的能力或意愿是有限的。美国只是口头指责白俄罗斯选举“不自由”“不公平”，并在2020年9月17日与多国联合发布《关于白俄罗斯关闭互联网的联合声明》，呼吁白俄罗斯“尊重其国际人权义务”。^① 欧盟对白俄罗斯国内局势表达的“严重关切”也被视为拖延和缺乏紧迫感的表现。^②

卢卡申科总体倾向于保持外交政策的稳定性和延续性，在政局动荡期间明确传递出政策延续的信号并要求俄罗斯支持。在2020年8月15日俄白两国总统通电话讨论白俄罗斯形势时，双方都对形势可控抱有信心。^③ 俄罗斯最终仅仅提供给白俄罗斯15亿美元的贷款承诺，远远少于其在2013年乌克兰危机中许诺给亚努科维奇政府的150亿美元，足见其对管控形势的把握。尽管俄罗斯对卢卡申科的外交政策摇摆存在一定不满，但凭借此前积累的影响力，俄罗斯没有必要对卢卡申科政府过分施压，因为“过度的压力将可能破坏大多数白俄罗斯人对俄罗斯的整体友好态度”。^④ 在西方难以介入或不愿意介入的同时，俄罗斯选择了“场外后援”的处理方式，在支持卢卡申科政府的同时保持对白俄罗斯局势的影响力。^⑤

综上，围绕白俄罗斯总统大选后出现的政局动荡，美国与欧洲国家同俄罗斯在处理方式上维持了一种“斗而不破”的局面，^⑥ 争取让白俄罗斯自主解决选举问题、维持现状。^⑦ 白俄罗斯则延续了其外交平衡政策，减少了域外大国介入的意愿，使大国未能在白俄罗斯展开竞争性介入，国内危机得以管控，并未升级和外溢。

（二）2020年吉尔吉斯斯坦议会选举后的政局动荡与危机管控

吉尔吉斯斯坦是欧亚经济联盟、上海合作组织和集体安全条约组织（简称

① U.S. Department of State, “Joint Statement on Internet Shutdowns in Belarus,” <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-on-internet-shutdowns-in-belarus/>, 访问时间：2023年11月19日。

② Franak Viačorka, “The EU’s ‘Grave Concern’ Will Not Help Belarus,” <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/belarusalert/the-eus-grave-concern-will-not-help-belarus/>, 访问时间：2023年12月9日。

③ “Телефонный разговор с Президентом Белоруссии Александром Лукашенко,” <http://kremlin.ru/events/president/news/63893>, 访问时间：2023年12月19日。

④ Андрей Кортунов, “Белорусская льдина и российский айсберг,” <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/belorusskaya-ldina-i-rossiyskiy-aysberg/>, 访问时间：2023年12月19日。

⑤ 赵会荣：《白俄罗斯危机，俄精心应对有章法》，载《环球时报》，2020年12月16日。

⑥ 杨久成、李小鹿、汪洋：《白俄罗斯政治危机的轨迹、缘由与走向》，载《国际研究参考》，2021年第1期，第14页。

⑦ 张健：《欧盟是如何处理白俄罗斯问题的》，载《世界知识》，2020年第19期，第45页。

“集安组织”)等地区制度的成员国,向俄罗斯输出劳务移民的侨汇收入占到吉尔吉斯斯坦国内生产总值的3成左右。从各方面来看,俄罗斯都对吉尔吉斯斯坦具有重要影响力。自冷战结束后美国与欧洲国家持续介入中亚事务,试图削弱俄罗斯对中亚国家的影响力。

2020年10月4日吉尔吉斯斯坦第七届议会选举结束后,多个落选政党次日在比什凯克组织示威集会,要求取消选举结果。在一系列激烈的抗议事件后,10月6日,吉尔吉斯斯坦中央选举委员会宣布选举结果无效,决定在两周内确定重新选举日期,议会议长和总理先后宣布辞职,反对派领导人萨德尔·扎帕罗夫(Sadyr Japarov)被选举为代总理。

吉尔吉斯斯坦剧烈的政局动荡给大国介入提供了契机。然而,俄罗斯与西方国家都采取了比较克制的反应,除呼吁和平解决外,俄美没有相互指责,都在等待事态尘埃落定。俄罗斯外交部于2020年10月6日发表声明,表示俄罗斯希望吉尔吉斯斯坦的局势得以在宪法框架内和平解决,呼吁所有政治力量表现出责任心,共同维护国家的内部稳定和安全。^①美国驻吉尔吉斯斯坦大使馆10月8日发表声明,希望各方避免使用暴力,和平解决围绕选举产生的问题和分歧。^②欧洲安全与合作组织(简称“欧安组织”)轮值国主席于10月9日呼吁确保吉尔吉斯斯坦的稳定,避免进一步的暴力行动。^③

在各方较量和内部协商后,扎帕罗夫所代表的反对派很快控制了局势,军队在政局动荡中没有采取偏向性立场,形势逐渐趋向稳定。2020年10月14日,扎帕罗夫正式出任总理。10月15日,索隆拜·热恩别科夫(Sooronbay Jeenbekov)宣布辞去总统职务,扎帕罗夫代行总统权力,并在11月以代总统身份参加了上海合作组织领导人视频会议。11月15日,扎帕罗夫宣布辞去代总统职务,以普通公民身份参加总统大选。在2021年1月10日的总统大选中,扎帕罗夫顺利当选,吉尔吉斯斯坦围绕议会选举的权力斗争和政局动荡得以平稳结束。

与之前相比,吉尔吉斯斯坦此次政局动荡在发生背景、组织方式与领导成员年龄结构等方面存在显著差异,民族主义和反外国言论已经成为政治家聚集支持者的

^① “Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с ситуацией в Киргизии,” https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1443562/, 访问时间:2023年12月27日。

^② “US Statement on Current Situation in Kyrgyzstan,” <https://en.kabar.kg/news/us-statement-on-current-situation-in-kyrgyzstan/>, 访问时间:2023年12月27日。

^③ “OSCE Chairmanship Appeals to All Parties to Refrain from Violence and Calls for a Peaceful Solution to the Current Situation in Kyrgyzstan,” <https://www.osce.org/chairmanship/466698>, 访问时间:2023年12月29日。

有效工具。^①但“反外国”并不具体针对特定国家，因而这次政局动荡的地缘政治危机色彩并不明显。^②与白俄罗斯类似，政局动荡没有影响吉尔吉斯斯坦外交的整体方向，也没有危及该国与俄罗斯的关系。有学者认为，吉尔吉斯斯坦议会选举后出现的对抗更多反映了其内部政治局势，并没有威胁到俄罗斯与吉尔吉斯斯坦的关系，现政权和反对派都将维持和发展对俄关系视为优先事项。^③在这种背景下，美国的介入难以颠覆吉尔吉斯斯坦与俄罗斯的关系，这直接降低了其介入局势的意愿，实际介入行动相当有限。形势相对明朗后，美国于2020年11月12日表示将通过美国国际开发署（USAID）为吉尔吉斯斯坦选举提供援助。

扎帕罗夫在外交平衡方面没有表现出明显脱离俄罗斯影响的迹象，使俄罗斯认为新政府在外交层面仍然会保持与俄罗斯的密切合作。这使得原本对吉尔吉斯斯坦就具有许多影响手段的俄罗斯更加自信。^④普京在瓦尔代俱乐部的视频会议上明确表示，俄罗斯不会向吉尔吉斯斯坦强加建议或指示，不支持吉尔吉斯斯坦的任何特定政治派别，希望局势能够恢复正常，俄罗斯将与其保持良好的关系。^⑤此后的事态发展也进一步证明了俄罗斯的判断。2020年11月12日，扎帕罗夫在宣布竞选总统后以代总统身份同普京通电话，表达了开展对俄合作的积极意愿。^⑥2021年2月，扎帕罗夫正式当选总统后将俄罗斯作为其首次出访的目的地。这一系列事实体现出吉尔吉斯斯坦外交政策的延续性要大于变革性。无论哪一个派别上台，吉尔吉斯斯坦都将维持外交方向的稳定，继续同俄罗斯保持合作。俄罗斯在此次政局动荡中没有采取积极行动加以干涉，而是观察形势的变化，待局势明朗后顺势而为。

主要大国没有借机强势介入使吉尔吉斯斯坦得以依靠自身力量解决问题，平稳完成了政权交接。吉尔吉斯斯坦未出现大国的竞争性介入，危机得到管控。

① Saipira Furstenberg and Gulzat Botoeva, "Political Unrest in Kyrgyzstan: Between Old and New Hopes," <https://ipc.org.uk/political-unrest-in-kyrgyzstan-between-old-and-new-hopes/>, 访问时间: 2023年12月27日。

② Colleen Wood, "Is This the Beginning of Kyrgyzstan's Next Revolution?" https://foreignpolicy.com/2020/10/07/beginning-kyrgyzstan-next-revolution-election-protests-bishkek/#cookie_message_anchor, 访问时间: 2023年12月27日。

③ “Киргизия: привычка к смене власти,” <https://www.interfax.ru/world/730289>, 访问时间: 2023年12月27日。

④ Aijan Sharshenova, "Mapping Russia's Influence in the Kyrgyz Republic," <http://www.encouncil.org/wp-content/uploads/2021/09/Mapping-Russias-Influence-in-the-Kyrgyz-Republic.docx-1.pdf>, 访问时间: 2023年12月29日。

⑤ “Meeting of the Valdai Discussion Club,” <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64261>, 访问时间: 2023年12月29日。

⑥ “Телефонный разговор с исполняющим обязанности Президента, Премьер-министром Киргизии Садыром Жапаровым,” <http://kremlin.ru/events/president/news/64404>, 访问时间: 2023年12月29日。

(三) 2022年哈萨克斯坦突发政局动荡与危机管控

2019年,哈萨克斯坦首任总统努尔苏丹·纳扎尔巴耶夫(Nursultan Nazarbayev)宣布辞去总统职务,议会上院议长卡瑟姆若马尔特·托卡耶夫(Kassym-Jomart Tokayev)继任并在同年当选新一任总统。哈萨克斯坦实现了平稳的权力交接,被视为“苏联解体后中亚地区转型最为成功的国家”。^①然而,在2022年年初哈萨克斯坦却迎来了独立后的最大挑战。

2022年1月2日,哈萨克斯坦西部出现民众集会抗议,反对天然气涨价,要求稳定物价。抗议开始向全国蔓延,托卡耶夫先后宣布曼吉斯套州、阿拉木图市、阿拉木图州和首都努尔苏丹进入紧急状态。在事态不断升级的影响下,托卡耶夫接受政府辞职,并在全国范围实施紧急状态。1月6日,应托卡耶夫呼吁和请求,集安组织向哈萨克斯坦派出维和部队,帮助保护重要的军事和国家设施。骚乱局势在一天之内基本得到控制,宪法秩序逐步恢复,自1月13日起集安组织维和部队陆续撤离。1月19日,哈萨克斯坦全境解除紧急状态,恢复正常生活,哈萨克斯坦独立以来最大规模的骚乱得到平息。骚乱事件展示了政局动荡对中亚国家和地区的巨大破坏性和危险性,^②不仅带来了严重的人员伤亡和经济损失,而且危及托卡耶夫政权的存续,甚至可能外溢到地区层面。

哈萨克斯坦骚乱爆发时,美国与欧洲国家的注意力正被乌克兰局势所牵引,一定程度上影响了美欧的关注程度和介入能力,但这并不是问题的关键。尽管美国致力于在哈萨克斯坦削弱俄罗斯的影响力,但此次哈萨克斯坦出现的抗议活动总体而言是社会性的,并非针对俄罗斯。^③这使美国与欧洲国家缺乏积极介入的意愿和抓手。哈萨克斯坦请求俄罗斯和集安组织介入的现实使美国与欧洲国家明确了哈萨克斯坦不可能在面临危机时做出倒向西方的重大外交调整,甚至存在哈萨克斯坦进一步与俄罗斯密切关系并与西方国家疏远的可能性。然而危机期间,哈萨克斯坦外交部部长曾与美国国务卿安东尼·布林肯(Antony Blinken)和欧洲理事会主席夏尔·米歇尔(Charles Michel)进行电话交谈,讨论有关情况并表达与西方继续合作交往的意愿,显示了其外交政策的平衡性,这降低了美国与欧洲国家因担忧哈萨克斯坦疏远西方而进行竞争性介入的意愿。

作为集安组织的主导国,俄罗斯有信心和能力参与此次危机管控,巩固自身在

① 王富忠:《权力交接中的哈萨克斯坦政治体制变革》,载《新疆社会科学》,2020年第6期,第65页。

② Zhao Huasheng, “Modern Approaches of China to the Shanghai Cooperation Organization,” <https://valdai-club.com/a/highlights/modern-approaches-of-china-to-the-sco/>, 访问时间:2023年6月16日。

③ Alexander Baunov, “Will the Crisis in Kazakhstan Signal Change in Its Foreign Policy?” <https://carnegie-moscow.org/commentary/86173>, 访问时间:2023年6月16日。

中亚地区的影响力。作为集安组织的重要成员国，哈萨克斯坦请求集安组织帮助平定骚乱符合其外交传统，显示出哈萨克斯坦继续保持外交平衡的倾向。在西方没有积极介入的情况下，俄罗斯也无意介入过多乃至长期留驻，以避免哈萨克斯坦部分民众对本国政权的不满转移至俄罗斯。因此，在完成了“历史上最成功的军事行动”后，^①俄罗斯与集安组织很快撤出。俄罗斯的有限介入不仅实现了危机管控，而且没有引发大国的竞争性介入。

有关2022年哈萨克斯坦政局动荡发生的具体原因，可以从社会经济、国家建设与精英内部矛盾等角度加以分析。^②有数据统计，2019年1月1日至2022年1月7日，哈萨克斯坦发生了近3000起各类抗议事件。^③这意味着人们印象中的哈萨克斯坦的“稳定”仅仅是相对的。虽然这场危机持续时间较短且并未越出哈萨克斯坦国界，但在社会不稳定因素仍然存在的背景下，动荡局势和危机仍有可能再次爆发。哈萨克斯坦政府从对内和对外两方面着手减少危机爆发和升级的可能性。

一方面，哈萨克斯坦继续推进国内改革。2022年3月，托卡耶夫发表国情咨文，阐述经济政治改革计划。6月，哈萨克斯坦顺利举行了有关修宪的全民公投，这是推动政治改革和防止国内局势再度动荡的重要步骤。11月，哈萨克斯坦举行非例行总统选举，托卡耶夫再次当选，巩固了自己的政治地位。

另一方面，有关此次政局动荡“标志着哈萨克斯坦多元外交政策终结”的担忧并没有成为现实。^④哈萨克斯坦没有改变其多元平衡的既定政策或采取偏向性策略。乌克兰危机在2022年2月24日激化后，哈萨克斯坦并未选边站队，而是从国家利益出发在俄罗斯、西方国家以及其他域外大国之间保持平衡。哈萨克斯坦没有承认顿涅茨克和卢甘斯克为独立国家，也拒绝派出军队参与俄罗斯的军事行动。出于多种原因，俄罗斯多次暂时关闭里海石油管道，这条管道是哈萨克斯坦途经俄罗斯向欧洲

① Erdenetsogt Dorjpalam, "Russia, Central Asia and the CSTO," <https://valdaiclub.com/a/highlights/russia-central-asia-and-the-csto/>, 访问时间: 2023年12月12日; "Stanislav Zas: In the Republic of Kazakhstan, the CSTO Has Sent a Signal to the Whole World - We Do Not Leave Allies Behind," <https://en.odkb-csto.org/news/smi/stanislav-zas-v-kazakhstan-odkb-podala-signal-vsemu-miru-soyuznikov-my-ne-ostavlyаем-/#loaded>, 访问时间: 2023年12月12日。

② 文龙杰:《国家建设视角下哈萨克斯坦骚乱事件评析:原因与镜鉴》,载《统一战线学研究》,2022年第2期,第138—149页。

③ Ermek Baisalov, "Analysis of Protests in Kazakhstan, 2019-2022," <https://cabar.asia/en/analysis-of-protests-in-kazakhstan-2019-2022>, 访问时间: 2023年12月16日。

④ Kirill Krivosheev, "Crises in Central Asia Belie the Region's Ability to Democratize," <https://carnegieendowment.org/politika/87495>, 访问时间: 2023年12月27日; Roman A. Yuneman, "Kazakhstan's Multi-Vector Foreign Policy: A Case Study of Voting on UNGA Resolutions," *Russia in Global Affairs*, Vol. 21, No. 2, 2023, pp. 141-162。

出口石油的重要通道。在 2022 年 6 月圣彼得堡国际经济论坛上，托卡耶夫成为唯一线下出席论坛的外国领导人，但他也对俄罗斯提出了一些批评。尽管这些事实上显示出俄罗斯与哈萨克斯坦之间存在一些矛盾且哈萨克斯坦一定程度上表现出与俄罗斯保持距离的趋向，但俄哈双边关系并未受到实质性影响。^① 2022 年 11 月托卡耶夫再次当选总统后对外访问的首站仍然是俄罗斯，显示了他对发展哈俄关系的重视。由此可见，俄哈之间的斗争与合作始终是同时存在的，并没有发生根本性变化。^②

同时，哈萨克斯坦也继续加强与美国和欧盟的关系。2022 年 10 月，米歇尔访问哈萨克斯坦，首届欧盟—中亚领导人峰会在哈萨克斯坦举行。2023 年中亚国家与欧盟、美国和德国领导人举行了几次峰会，哈萨克斯坦都积极参加。尽管依然有诸多问题需要解决，但从 2022 年政局动荡后的表现来看，哈萨克斯坦一直在努力延续外交平衡，避免大国激烈争夺影响其国内政治进程，并继续推进改革，减少政局动荡的可能性。在外交思路上，哈萨克斯坦把自身定位为“开放的创业型商业国家、好邻居和有用的伙伴”，^③ 以此发展与包括俄罗斯和西方国家在内的主要大国关系，外交平衡的延续将有利于其维护国家利益和管控危机。

（四）没有国内政局动荡的乌克兰危机及其失控

2022 年乌克兰危机是冷战结束以来欧亚地区发生的最严峻危机，严重破坏了欧洲安全，并产生了较为全面的全球影响。乌克兰危机的背后是复杂的历史经纬，但与此前常见的欧亚地区危机不同，2022 年乌克兰危机并没有发生在政局动荡的背景下，这与 2013 年乌克兰危机的演变进程也存在明显区别。大国在乌克兰没有发生国内政局动荡的情况下展开了激烈的介入和争夺。

2019 年 4 月，弗拉基米尔·泽连斯基（Volodymyr Zelenskyy）当选乌克兰总统，并向俄罗斯释放出善意信号，俄罗斯也很快予以回应。7 月 11 日，普京与泽连斯基进行了首次电话交谈，表达了就恢复“诺曼底模式”进行沟通的积极意愿。同年 12 月，停滞 4 年的“诺曼底模式”四方会谈重启，各方共同声明致力于落实明斯克协议。2020 年 4 月，俄乌德法四国外长举行视频会议，但未能取得积极进展，也未能推动四国领导人举行峰会。同年 7 月，由乌克兰、俄罗斯及欧安组织组成的乌克兰

^① Maximilian Hess, “How Russia’s Invasion of Ukraine Has Affected Kazakh Politics,” <https://www.fpri.org/article/2022/06/how-russias-invasion-of-ukraine-has-affected-kazakh-politics/>, 访问时间：2023 年 12 月 27 日。

^② Temur Umarov, “After Ukraine, Is Kazakhstan Next in the Kremlin’s Sights?” <https://carnegiendowment.org/politika/87652>, 访问时间：2023 年 12 月 19 日。

^③ Nargis Kassenova, “Kazakhstan: Trapped Between Russia and the West,” <https://daviscenter.fas.harvard.edu/insights/kazakhstan-trapped-between-russia-and-west>, 访问时间：2023 年 12 月 12 日。

问题三方联络小组同顿巴斯地区民间武装代表召开视频会议，就实施全面停火达成一致。但此后，对于违反停火协议的相互指责和小规模交火仍然时有发生。

在“诺曼底模式”等国际机制难以发挥实际效果的背景下，^①乌克兰较大幅度地调整了外交政策。由于不安全感与日俱增，乌克兰多方面加紧努力，谋求加入北约，争取以美国为首的西方国家为其提供安全保障。2021年3月17日，乌克兰国防部部长历史上首次访问日本，讨论援助与合作事宜。4月2日，拜登与泽连斯基进行了首次通话。6月28日，美国与乌克兰主导的“海上微风2021”多国海军联合演习在黑海地区举行，并成为历年来规模最大的一次。9月，泽连斯基访问美国，美国宣布额外提供6000万美元的军事援助。11月10日，美国与乌克兰举行战略伙伴关系委员会会议，签署新的战略合作伙伴宪章。11月30日，北约外交部部长会议在拉脱维亚举行，乌克兰外交部部长受邀列席会议，讨论“应对俄罗斯威胁”问题。美国不断加大对乌克兰援助的规模。据统计，2021年美国向乌克兰转运了价值6.5亿美元的武器和军事装备，是其自2014年以来向乌克兰提供安全援助最多的一年。^②

乌克兰与美国及北约在2021年进行了紧密互动，显示其外交政策出现了明确的偏向性调整。尽管2014年克里米亚公投后乌克兰与俄罗斯的关系已经明显恶化，但无论是“诺曼底模式”的建立和运行，还是泽连斯基当选总统后的善意释放，都显示出乌克兰并未放弃与俄罗斯的外交沟通。2021年以来乌克兰愈加明确的外交倾向调整使俄罗斯感受到紧迫性，刺激了俄罗斯巩固其在乌克兰影响力的决心。2021年7月2日，俄罗斯发布新版《国家安全战略》，明确认为“来自国家和国家集团的威胁”对俄罗斯影响最大，需要在传统安全领域与西方国家对抗。^③7月12日，俄罗斯总统网站刊发普京署名文章，系统阐述了俄罗斯对乌克兰问题和俄乌关系的立场，显示了更加强硬的姿态。^④12月底，拉夫罗夫指出，北约成员国正在系统性地将乌克兰转变为对抗俄罗斯的军事据点，修建基地并利用乌克兰领土进行军事演习。^⑤

① 赵晨、黄颖、刘念：《“诺曼底模式”：“法德轴心”的作用及其条件性》，载《俄罗斯东欧中亚研究》，2023年第4期，第69—86页。

② Paul Mcleary and Betsy Woodruff Swan, “U. S. Approves Allied Weapons Shipments to Ukraine as Worries Mount,” <https://www.politico.com/news/2022/01/19/us-allies-ukraine-weapons-russia-invasion-527375>, 访问时间：2023年12月12日。

③ “Стратегия национальной безопасности Российской Федерации,” <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>, 访问时间：2023年12月27日。

④ “Статья Владимира Путина ‘Об историческом единстве русских и украинцев’,” <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66181>, 访问时间：2023年12月27日。

⑤ “Foreign Minister Sergey Lavrov’s Interview with Rossiya Segodnya,” https://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/1793028/, 访问时间：2023年12月27日。

在美国和北约拒绝了俄罗斯有关安全保障的草案后，俄罗斯感到形势进一步失去控制，因此在边境地区继续集结兵力，乌克兰也在其东部地区举行军事演习。2022年1月中旬，俄罗斯与美国、北约和欧安组织举行了三场会谈，^①但均未取得实质性成果。尽管“诺曼底模式”会谈于1月底再度举行，欧洲多国领导人也开展了外交努力，但俄乌之间的安全困境不断加剧。2月24日，俄罗斯宣布开展特别军事行动，乌克兰危机失去控制并延宕至今。

综上，与2013年乌克兰危机相比，2022年乌克兰危机发生在乌克兰国内政局较为稳定和平静的状态下。尽管缺乏政局动荡的大背景，但乌克兰外交平衡的明显调整令西方国家的介入意愿显著增加，在军事领域积极支持乌克兰。俄罗斯也倍感紧迫性，认为形势正在失去控制，并因此加强了介入意愿和投入程度。

与2013年乌克兰危机相类似，2022年乌克兰危机的激化是域外大国与地区主导国俄罗斯激烈争夺乌克兰并引发竞争性介入的结果。这一案例部分印证了本文理论逻辑，即政局动荡并非危机难以管控的重要原因。危机失控的真正原因在于中小国家外交平衡的倾向调整引发了域外大国的积极介入，而地区主导国缺乏控制局势的能力，也没有管控局面的信心。大国的激烈争夺加剧了危机管控的难度，使其外溢并升级为严重的地区危机。2022年6月，乌克兰获得欧盟的联系国身份。美国和北约继续在军事、外交和经济等方面支持乌克兰。乌克兰危机的长期化使解决危机的努力愈加需要所有国家都参与其中，原有的竞合平衡和地区稳定已经被打破，乌克兰重建平衡任重道远。

作为案例部分的总结，本文将数场危机进行归类（见表2）。从中可以看到，中小国家的政局动荡虽然为外部介入提供了契机，但中小国家如果采取延续既往的外交平衡政策，避免外交议题成为内部政治议程的争论点，那么域外大国将减少介入的意愿和抓手。地区主导国对自身控局能力的不同认知也影响着其介入的意愿和程度选择。当存在救济或补偿手段时，地区主导国有更强的信心管控局势，将采取不介入或有限介入的策略。在缺少域外大国介入的情况下，采取外交平衡政策的中小国家有机会将地区主导国的介入转变为管控局势的有利原因。由此可见，政局动荡不是危机失控的直接因素，竞争性大国的同时介入并激烈争夺才是导致危机升级和难以管控的重要原因。

^① 曾向红、陈明霞：《俄乌冲突前的外交谈判与信息测试》，载《国际政治科学》，2023年第1期，第121—161页。

表2 外交平衡、控局能力认知与欧亚地区危机案例

地区主导国的控局能力认知	中小国家的外交平衡	
	延续既往（模糊）	外交倾向调整（明确）
强	白俄罗斯 吉尔吉斯斯坦 哈萨克斯坦	乌克兰（2013年）
弱		乌克兰（2022年）

资料来源：笔者自制。

在大国竞争加剧的背景下，中小国家主动切断国内政治议程与外交倾向之间的联系，防止外部激烈的大国竞争渗入本国国内，避免本国成为大国竞争的场域，对保持自身安全与独立自主意义重大。这种外交平衡不仅仅是在竞争性大国之间的平衡，也包括中小国家自身的平衡，即慎重处理延续以往外交传统与进行外交倾向调整之间的关系。换言之，即便转换阵营是中小国家的重要目标，但在实际操作层面小步推进式的模糊性调整和延续既往的信号表达也对其利益维护和危机管控具有重要意义。

五 结论

近年来，愈演愈烈的大国竞争给中小国家制造了日益提升的选边站队压力。尽管由于实力的变化俄罗斯一定程度上默许欧亚国家选择多边平衡的对外战略^①，但中小国家明确调整外交平衡仍很容易引发域外大国的介入。域外大国积极介入并与俄罗斯开展激烈争夺容易导致危机升级。保持外交平衡仍然是最符合中小国家自身利益的选择。中小国家应避免政策急剧调整，防止外交倾向性成为国内政治斗争的议题，有利于阻止外部大国的介入，减少危机生成和恶化的可能性。从哈萨克斯坦的实践可以看到，外交平衡也有助于保持中小国家的自主性，避免被地区主导国或域外大国裹挟，从而有利于维护自己的切身利益。

如果说所有的外交倾向调整需要渐进性开展，那么外交平衡的表达就成为考验中小国家外交智慧的重要课题。明确将平衡外交写入外交战略文件、国内机构的人事任免^②

① 肖斌：《“转阵营行为”与欧亚地区“灰色地带”的起源》，载《俄罗斯东欧中亚研究》，2022年第3期，第67页。

② Temur Umarov, “Will Russia’s Intervention in Kazakhstan Come at a Price?” <https://carnegiemoscow.org/commentary/86298>, 访问时间：2023年12月19日。

在多边国际场合的投票行为等方式^①都可以显示中小国家奉行多元平衡的外交政策。而与不同大国在相近的时间里开展相似频次或相同程度的互动也是中小国家表达外交平衡的重要方式。2022年10月到2023年9月，中亚国家与俄罗斯、美国、德国等大国都举行了首次峰会，与欧盟已经举行了两次峰会。这些相似形式的多边外交活动，不仅是外交议程协商安排的结果，更是中亚国家表达外交平衡的重要方式。

从实践层面来看，本文的核心观点是政局动荡并不必然导致危机升级，中小国家在面对大国博弈时可以利用外交平衡减少大国的竞争性介入，防止危机升级。但无论是保持外交平衡政策还是表达方式的选择都是中小国家的一种应急之“术”。解决问题的关键之“道”是全面推动国家发展和能力建设，提升自主性。从当前的国际形势和地区环境来看，中亚地区国家安全和稳定的最大风险来自内部，外部因素更多是通过内部因素起作用。^②整个欧亚地区都面临类似局面。经济发展、保障民生和推动改革等措施仍然是解决问题的核心，推进这一进程将有助于减少本国国内出现政局动荡的可能性，并进一步减少外部大国的介入。

回到理论层面，结构现实主义强调国际环境对国家行为的约束，认为被裹挟的国家更多只能被动应对，难以主动塑造外部环境。新古典现实主义则强调国内政治对国家对外政策的影响，进而分析外交政策对国际体系的影响。然而这些传统理论视野对中小国家的关注仍显不足。本文从中小国家视角出发关注其与大国的互动，认为保持平衡政策有助于将地区主导国转变为支持性力量，并且外交平衡政策也将影响地区主导国对形势和自身管控能力的评价，所以中小国家在大国博弈中的更明智做法仍然是保持外交平衡。

当前，国际形势进入新的动荡变革期，外部环境的变化必然会对中小国家产生多方面影响，中小国家在应对能力方面虽然不及大国，但仍可以主动谋划，减少甚至切断激烈的大国竞争对本国国内局势的影响。此外，在保持自身稳定发展的基础上，中小国家也可以凝聚集体的力量参与国际事务、影响国际局势。本文以欧亚地区的多个案例探讨了中小国家摆脱外部环境影响、提升自主性和应对能力的方式问题，以期对理解与分析欧亚地区的危机管控以及为其他地区中小国家的战略选择提供更加丰富的视角。

（截稿：2024年1月 责任编辑：郭 泉）

^① Roman. A. Yuneman, “Kazakhstan’s Multi-Vector Foreign Policy: A Case Study of Voting on UNGA Resolutions,” pp. 141–162.

^② Чжао Хуашэн, “Перемены в Центральной Азии: откуда берутся риски для безопасности?” <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/peremeny-v-tsentralnoy-azii-otkuda-berutsya-riski/>, 访问时间：2023年12月30日。

tant social networks, less military dependence on the United States, and fewer common allies, mixed third parties, and intergovernmental international organizations that the United States participates in.

【Key Words】 alliance management, alliance politics, United States alliance strategy, United States alliance system, social network analysis

【Author】 Cao Wei, Professor at the Department of International Politics, the University of International Relations.

Diplomatic Balance, Perception of Controlling Capabilities and Crisis in the Eurasian Region

Gu Wei (66)

【Abstract】 Amidst the intense strategic competition among great powers, political turmoil in medium- and small-sized states provides opportunities for great powers to gain a competitive edge, yet it also has the potential to trigger regional crises. The key feature of this escalation trajectory in crises is the direct correlation between the political turmoil in medium- and small-sized states and adjustments in diplomatic inclinations. Then the correlation triggers competitive interventions from external great powers and the regional hegemon, leading to an aggravation of the crisis. If medium- and small-sized states maintain continuity and balance in their diplomatic orientations, or if they separate diplomatic issues from political turmoil, theoretically, it contributes to reducing the inclination of external great powers to intervene. The regional hegemon may decide whether to intervene based on their own controlling capabilities. Thus, medium- and small-sized states implementing balanced policies have the opportunity to turn the intervention of the regional hegemon into instruments for management, thereby reducing the potential for crisis escalation. By combining the variations in regional hegemon's perceptions of their own controlling capabilities and the adjustment or continuation of diplomatic balancing by small states, we can establish an analytical framework for explaining the evolution of crises between manageable and unmanageable. The lessons from the four crises that have occurred since 2020 in Belarus, Kyrgyzstan, Kazakhstan, and Ukraine respectively suggest that political turmoil in medium- and small-sized states does not always lead to intervention by great powers or the escalation of cri-

ses. While medium- and small-sized states without political turmoil may still face crises that are difficult to control due to competitive interventions by great powers. By ensuring the continuity and balance of their diplomatic policies, medium- and small-sized states can effectively limit the space for great powers' intervention and rivalry, thereby fostering better crisis management.

【Key Words】 diplomatic balance, political turmoil, crisis management, Eurasian region, Ukraine crisis

【Author】 Gu Wei, Associate Professor at the Institute of International Relations, Shanghai Academy of Social Sciences.

Network Effect, Integration Level and International Institutional Deference

Zhu Jiejun Hu Xinyu (89)

【Abstract】 Why do new international institutions created by rising powers exhibit notable differences in their degree of international institutional deference to existing international institutions? This paper argues that the network effects of the issue area of the new international institutions and the level of integration of rising powers into existing international institutions jointly influence the degree to which new institutions defer to existing ones. In financial safety nets where network effects are strong, China's deep integration into the International Monetary Fund resulted in the institutional deference of the Chiang Mai Initiative Multilateralism. Regarding outer space technology cooperation where network effects are relatively weak, China's deep integration into the existing institutions made the Asia-Pacific Space Cooperation Organization partially in deference to the existing institutions represented by the Outer Space Treaty. However, in the area of cross-border digital payment where network effects are relatively weak, China's superficial integration led to the deference of Project mBridge to the digital currency program across borders headed by the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.

【Key Words】 international institutional deference, new international institutions, existing international institutions, network effect, integration level

【Authors】 Zhu Jiejun, Professor at the School of International Relations and Public Affairs, and Senior Fellow at the Fudan Institute of BRI and Global Governance, Fudan Uni-