

中国外交风险预警模型的建构^{*}

张 春

【内容提要】 进入 21 世纪以来,全球政治的复杂变化使覆盖范围正快速拓展的中国外交面临的各类风险大大增加。如何预防各类外交风险,避免其上升为外交危机是目前中国外交面临的严峻挑战之一。在可供选择的各类应对措施中,建立健全外交风险的早期预警与早期响应机制相对更为有效,也更为经济。国际上已有大量可借鉴的早期预警与早期响应模型的建构实践,但中国外交风险预警模型的建构还应充分顾及自身的两个特殊性:一方面,中国一贯坚持不干涉他国内政原则,因此外交风险预警模型不能简单效仿国际做法,仅聚焦对象国内部稳定;另一方面,中国是一个崛起中的大国,中国外交面临的风险往往具有体系性特征,可能产生国际溢出效应。因此,中国外交风险预警模型应至少包含三个要素,即对象国稳定、双边关系稳定及第三方溢出效应等。这一模型能更加客观地观测中国外交所面临的国别、跨国及体系性风险,进而有利于提供更为准确和全面的早期响应策略。

【关键词】 外交风险 早期预警 早期响应 模型建构

【作者简介】 张 春,上海国际问题研究院研究员

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0016-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703002

^{*} 本文系 2016 年度马克思主义理论研究和建设工程重大项目“党的十八大以来以习近平同志为核心的中共中央推进外交理论和实践创新的重大成果研究”(2016MSJ038)的阶段性成果。

进入 21 世纪第二个十年以来,中国外交所面临的风险乃至危机空前上升,以至有学者称中国外交已经进入“战略挑战期”。^① 导致这一局面的原因很多,如中国自身的快速崛起导致外交议题不断增加,海外利益迅速拓展,外部疑虑持续上升;又如全球化时代各种逆全球化思潮的发展,政治制度差异导致的意识形态认知差距,各国政府更替节奏不一导致的政策对接困难;再如当代通信革命使各类偶发与突发事件数量增多、影响增大、传播速度加快;等等。所有这些因素都使中国外交正日益面临一个高度变动、高度复杂的局面,同时呼吁更加系统、高效和前瞻性的应对策略,特别是要明显改变当前中国外交被动应对大于主动规划的局面,或实现从“压力型外交”向“动力型外交”的转变。^② 笔者认为,尽管实现这一战略目标有诸多手段,但相对而言更为有效且更为经济的手段是建立具有全面预测能力的早期预警与响应(early warning and response, EWR)模型,推动中国外交风险早期预警体系的形成和发展。

一、中国外交风险预警的需求分析

全球化与相互依赖的日益深入对国家间关系至少产生了两方面影响:一是国家间关系的紧密程度远超历史记录;二是基于更为紧密的关系,国家之间爆发外交危机甚至战争的可能性大大降低,但发生各类外交摩擦或风险的可能性却大大上升。相应的,国家间关系的关注重点应该从传统、高烈度的外交动荡、外交危机、战争风险等,逐渐转向非传统和低烈度的外交摩擦与外交风险。由于各国外交关系紧密程度远超以往,不加预防或不受控制的外交风险极有可能产生全方位的溢出效应,对经济、政治、安全、文化领域产生消极影响,从而形成全面风险甚至危机。因此,预防和管理外交风险对整个国际体系都具有重要意义。就中国而言,随着国力快速上升,中国正日益向全球大国甚至全球强国发展,中国与世界的关系日益紧密且范围不断拓

^① 俞正樑:《中国进入战略挑战期的思考》,《国际观察》2011年第6期,第2-4页。

^② 赵可金:《中国外交3.0版:十八大后的中国外交新走向》,《社会科学》2013年第7期,第4-14页。

宽，外交风险对中国国家利益的影响深度和广度均有所上升。例如，进入21世纪第二个十年以来，中国与日本、菲律宾、韩国等国家的外交危机或紧张关系，很大程度上都与早期风险预警与响应机制的缺失有关。因此，中国必须加强对外交风险的理论研究，并切实建立外交风险预警机制。

（一）外交风险的理论分析

随着人类社会进入“风险社会”^①，人们对威胁与风险的区分日益模糊。但事实上必须对这两者加以区分，威胁在很大程度上是一种现实存在，并可能或已经产生某种后果；而风险则往往是潜在的，其后果尚未充分显现。潜在风险是否会转化为现实威胁，很大程度上取决于人们对风险的早期预警和早期响应是否及时和有效。随着现代技术的发展，潜在风险转化为现实威胁的速度已大大提高，^②这迫切需要人们将风险管理置于比威胁应对更为优先的议事日程上，以避免产生更大的后果和成本。为实现这一目标，首先需要对外交风险作基本的理论分析，并考察中国所面临的具体外交风险，从而为中国建立更有针对性和更为有效的外交风险预警机制奠定学理基础。

笔者认为，外交风险是指外交关系中存在的潜在不稳定因素，它可能随形势变化和应对方略调整而消弭于无形或升级为外交危机。外交风险存续于外交正常状态与危机状态之间的一个连续空间；或者说，外交风险存续于外交危机的潜伏期。在从正常的外交关系向危机状态转变之前，往往会出现各种不稳定因素，对这些不稳定因素的应对是否合理、产生这些不稳定因素的环境是否持续或持续多长时间，往往会严重影响其发展方向。需要指出的是，由于这些不稳定因素很大程度上仍属于风险而非威胁范畴，因此在实践中往往容易被忽视。由于风险一般潜而未发，对外交实践者而言，评估风险升级为危机的可能性本身就充满风险：夸大这一可能性，很可能意味着自身工作不力或能力不够，如果解释工作不够有力、预警信号不够明确、响应措施不

^① 有关风险社会的讨论，可参见乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社2004年版。

^② 有关从风险到威胁的转变速度加快的讨论，可参见西萨·希达戈：《资讯裂变：iPhone、超跑、无人机，全球经济与想像力结晶的发展之路》，戴至中译，台北日月文化2016年版，第5、11章；道格拉斯·洛西科夫：《当下的冲击》，孙浩、赵晖译，中信出版社2013年版，第5章。

够有效，还可能引发更多连锁效应；低估这一可能性，也会带来风险，一旦事态失控并转化为危机，后果也很严重。因此，对外交实践者来说，既要避免夸大外交风险而导致“自现式预言”实现的局面，也要及时预警和响应以避免风险失控，其中的平衡往往难以把握，外交史上也不乏此类案例。

要改善对外交风险预警的把握，就需要进一步区分外交风险的性质与特征，并辅以相应的早期预警和早期响应努力。首先，应根据外交风险的领域性特征来确定具体的预警和响应努力。从传统的政策领域角度看，外交风险可能涉及政治、经济、军事、文化等领域。但考虑到全球化与相互依赖的日益深入，军事议题引发外交风险甚至冲突的可能性已大大降低；同时，政治意识形态主导的外交风险也有所下降，尽管美国在冷战结束后所推行的民主推广政策使这一类风险在部分国家有所上升；相比之下，各类经济性和人文性接触诱发外交风险的可能性正快速上升，尽管其严重程度可能远不及军事和政治议题。换言之，在极难管理的军事、政治类外交风险大为下降的同时，相对容易管理的经济、文化类外交风险正迅速增加。

其次，应准确识别外交风险的紧迫程度，以便预警和响应时作更为精准的调整。一般而言，由于政治和军事类外交风险的高政治性质，其对外交关系的潜在危害更大，紧迫度也更高；而经济和文化类外交风险的紧迫度则相对较低，而且这类风险可以通过诸多非官方渠道或手段加以缓解，进而可为外交运作争取更大的缓冲空间。

再次，还应区分外交风险是首次发生还是重复发生，不同领域的外交风险如果反复发生，其紧迫程度也会发生变化。一般而言，由于政治和军事类外交风险的高政治性质，这类风险在首次发生时的紧迫程度都相当高，因为一旦应对不够及时或不够恰当，很可能引发外交危机。但在建立了基于相关处理经验的机制后，政治与军事类外交风险反复发生的可能性大大下降，即使发生，其紧迫程度也将明显下降，这一方面是由于有章可循，另一方面则是相关各方均可能不愿为此牺牲全局利益，更多将此当作一枚讨价还价的筹码。相比之下，经济和人文类外交风险在首次发生时往往可通过非外交手段加以应对，但如果反复发生则意味着非官方或非外交手段的失败或无效，甚

至意味着该问题被政治化甚至安全化，需要官方或外交手段介入，因此其紧迫程度反而呈现上升态势。

最后，还应针对外交风险的影响范围（如双边、三边或多边性风险），设计相应的预警和响应机制。大多数外交风险存在于双边关系或其内部特定领域，但仍有不少风险超出双边关系范畴。这既可能是双边性外交风险的溢出效应，也可能是风险本身是由第三方国家/集团所诱发的。因此，早期预警和响应机制必须充分虑及所有或至少是重要的利益攸关方及其关切，尽可能同时消除显性和隐性的外交风险。

（二）中国面临的外交风险

随着自身快速崛起，中国面临的外交风险空前增加，甚至用“全面显现”加以形容也不为过。导致中国外交风险空前增加的主要原因包括以下几个方面：一是快速崛起使中国的外交议题迅速增多；二是中国崛起促使自身海外合法利益迅速拓展，中国的外交使命逐渐从相对单一的利益促进向复合型的利益促进与利益保护发展；三是中国崛起与国际体系转型两大进程的高度重合，为以美国为代表的国际社会预防性地“管理”中国崛起提供了机会；四是冷战结束后进一步强化的各国政治民主化态势或所谓“民主化浪潮”，为各国外交关系的长期相对稳定带来了严峻挑战；五是当代通信技术革命的发展使外交所处的时间关系发生重大变化，各类突发事件、偶发事件的全球性效应超乎想象，这为中国外交带来了重大风险。

需要指出的是，学术界对中国外交风险的研究仍存在很大不足。绝大多数研究都聚焦于中国海外利益所面临的风险，而非真正的外交风险。^①此外，也有少数讨论涉及领事保护风险、政治风险等，^②但仍与外交风险本身有所

^① 参见薛力：《中国“一带一路”战略面对的外交风险》，《国际经济评论》2015年第2期；蒋姮：《“一带一路”地缘政治风险的评估与管理》，《国际贸易》2015年第8期；欧阳俊、邱琼：《加勒比地区的投资机遇与风险研究》，《拉丁美洲研究》2015年第4期；李涛：《中国海外经济利益拓展的方式、风险及维护路径探析》，《经济问题探索》2014年第1期；等等。

^② 参见夏莉萍：《中国领事保护需求与外交投入的矛盾及其解决方式》，《国际政治研究》2016年第4期；卢光盛：《斯里兰卡国家风险评估与对策》，《国际工程与劳务》2015年第11期；江天骄：《“一带一路”上的政治风险——缅甸密松水电站项目和斯里兰卡科伦坡港口城项目的比较研究》，《中国周边外交学刊》2016年第1期；等等。

差距。因此，本文试图从外交风险的领域分布、紧迫程度和影响范围来分析中国目前面临的外交风险。但需要说明的是，由于中国的快速崛起，不同地区或国家群体对中国的认知存在重大差异，相应地导致外交风险的领域重要性发生变化。这样，对中国目前面临的外交风险的分析或评估，或许应结合地区/国家群体、领域而判断其紧迫程度及影响范围。

表 1 中国面临的主要外交风险及地区分布

	政治	军事	经济	人文
亚太地区	紧迫 影响面广	紧迫 影响面广	相对紧迫 影响面广	相对紧迫 影响面广
北美地区	紧迫 影响面广	紧迫 影响面广	相对紧迫 影响面广	相对紧迫 影响面广
欧洲地区	相对紧迫	相对紧迫	相对紧迫	相对紧迫
中亚地区	不紧迫	不紧迫	不紧迫	相对紧迫
拉美地区	背景性	不紧迫	不紧迫	紧迫
中东地区	背景性	不紧迫	不紧迫	不紧迫
非洲地区	背景性	不紧迫	相对紧迫	相对紧迫

资料来源：笔者自制。

从主要地区角度看，中国面临的外交风险在亚太地区最为全面、紧迫且影响面广。随着地理距离的增加，中国面临的外交风险的全面性、紧迫性和影响范围都呈总体递减态势（表 1）。就政治性外交风险而言，亚太、北美、欧洲等相对严峻，特别是对中国崛起的长期战略意图持怀疑态度的地区，存在重大的政治性外交风险；相比之下，中亚、拉美、中东及非洲等地区，政治因素更多是双边关系中的背景性因素（尽管未必都是有利的）。例如，根据 2016 年的一项民意调查，非洲 36 个国家的民众对中国持正面看法的比例达到 63%，其中政治因素的影响并不大。^① 军事类外交风险的情况大体上与

^① Mogopodi Lekorwe, Anyway Chingwete, Mina Okuru, and Romaric Samson, "China's Growing Presence in Africa Wins Largely Positive Popular Reviews," *Afrobarometer Dispatch*, No. 122, October 24, 2016.

政治类外交风险一致，但地理因素使亚太地区乃至中国周边地区的军事类外交风险明显高于其他地区。相对而言，经济和人文类外交风险的紧迫性和影响面总体上与中国和对象国家和地区的交往密度相关。中国与亚太、北美、欧洲、拉美、非洲等地区的经济、人文联系相当密切且呈现出迅猛增长的气势，因此出现外交风险的可能性正快速上升，与此相应，其紧迫性在上升，影响面也在扩大。

从主要国家群体看，中国与发达国家的外交风险明显高于与新兴大国和发展中国家的外交风险。总体而言，发展中国家与中国的外交关系更为稳定，出现各类外交风险的可能性较低，影响面也相对较小。基于对国际权势转移的担忧，发达国家对中国持怀疑态度，特别是担心中国可能取代其在国际体系中的主导地位，因此它们与中国在各领域的关系都可能被政治化甚至安全化，进而导致各类外交风险出现的可能性升高。同时，作为一个整体，发达国家联手应对中国崛起的可能性也在上升，因此各类外交风险的影响范围也可能在短时间内迅速扩散，特别是领土领海争端、同质性经济制裁或报复措施以及人文交流限制等。

新兴大国群体作为一个整体并没有特定的单一议事日程，其团结一方面基于传统的南南合作团结精神（solidarity），另一方面基于争取在未来国际体系中占据更高地位的共同愿景，因此中国与这类国家的外交风险要明显低于发达国家。但正是由于缺乏共同的具体议程或目标作为黏合剂，新兴大国之间的分歧仍较为突出，其内部团结往往受到国际社会的质疑。

相比之下，随着中国逐渐实现与发展中地区的整体性合作机制的全覆盖，即从最初的中国—东盟对话，到上海合作组织、中非合作论坛、中阿论坛，再到2015年成立的中拉论坛，中国与发展中国家的合作机制日益成熟、合作层次日渐丰富、合作内容不断深入，政治和军事类外交风险出现的可能性大幅度降低，但由交往密度增加导致的经贸和人文摩擦正迅速增多，从而使经济、人文类外交风险持续上升。

需要注意的是，各地区国家也可根据发展水平进一步加以细分。总体上，各地区内更为发达的国家与中国出现政治和军事类外交风险的可能性更高，

地区内相对落后的国家与中国出现经济和人文类外交风险的可能性更高。因此，中国所面临的外交风险不能简单地通过定性方法加以笼统概括，这也进一步凸显了外交预警模型建设的重要性。

二、中国外交风险预警模型建构的外部参照

自1966年美国社会学家罗蒙德·鲍尔(Raymond A. Bauer)出版《社会指标》^①一书以来，各类早期预警模型迅速兴起，并逐渐从最初的经济、卫生、自然灾害等领域，向社会、安全、暴力冲突等领域扩散，日益成为集体决策必须考虑的因素之一。对中国而言，理解早期预警的基本概念与操作方式，汲取早期预警模型发展的经验与教训，并借鉴早期冲突与外交预警和响应的相关模型，发展自身的独特模型十分重要。

(一) 早期预警和响应的理论与模型发展

早期预警和响应被认为是一个阻止各类危机以保护人民生命的手段，是就潜在冲突或危机的爆发、升级和复发发出预警信号，深化决策者对冲突或危机的原因、发展和影响的理解，并提出响应方法的一个连续过程。顾名思义，早期预警和响应模型包含早期预警和早期响应两个要素。所谓早期预警就是围绕各类议题通过定量、定性或混合方法实现系统性的数据收集、分析和/或提出建议的过程，包括风险评估和信息共享。^②一般而言，早期预警包括三个要素：一是对正出现的威胁风险的时间与规模进行评估；二是分析这些威胁风险的性质并描述可能的场景；三是与决策者就早期预警分析进行沟通。^③与此相应，早期响应是指在想象的风险转化为威胁的各个阶段所展开的旨在减少、消除或改变风险的各种努力。早期预警和早期响应存在多个相互关联的环节，而数据收集、处理、分析等贯穿整个过程。^④

^① Raymond A. Bauer, *Social Indicators*, Massachusetts: The MIT Press, 1967.

^② Alexander Austin, "Early Warning and the Field: A Cargo Cult Science?" *Berghof Handbook*, Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004, p. 2.

^③ Lawrence Wocher, "The Effects of Cognitive Biases on Early Warning," paper presented at the International Studies Association Annual Convention, March 29, 2008, p. 3, <http://www.usip.org/specialists/bios/current/docs/effects.pdf>.

^④ Alexander Austin, "Early Warning and the Field: A Cargo Cult Science?" p. 23.

经过 40 余年三个阶段的发展后，早期预警和早期响应的模型建构已日益全面和完整。第一阶段是 20 世纪 60 年代以经济风险为主的早期预警活动，这一阶段的发展既受到当时重视经济增长进而强化经济风险预警意识的影响，也得益于经济学本身的定量研究方法日益成熟的技术条件。当时较具代表性的经济风险早期预警模型包括美国的哈佛景气动向指数和先行指数以及日本经济企划厅提出的景气动向指数等。第二阶段是 20 世纪七八十年代，风险预警逐渐向社会、政治、生态等其他与经济高度关联的领域扩散，理查德·艾斯特斯（Richard Estes）和约翰·摩根（John Morgan）于 1976 年提出了一个相对完整的国家不稳定衡量指标体系，^① 而定量研究技术的深入发展使 20 世纪 80 年代提出的诸多风险早期预警模型的可操作性大为增强。^② 冷战的结束推动早期预警和响应模型建设进入第三阶段，即全球系统性预警和响应时期，以联合国、世界银行、国际货币基金组织等为代表的国际组织围绕社会、经济、卫生及环境建立了大量风险早期预警和响应模型。

早期预警和早期响应模型的发展呈现四个重要特征：一是从相对短期的重在治标的操作性预警，逐渐向相对长期的旨在标本兼治的结构性预警及更为全面的超越特定国家或地区的系统性预警发展；^③ 二是从单一领域、单一视角向日益全面的领域、视角方向发展，特别是逐渐从经济学向社会学、政治学、管理学、环境科学、系统科学等综合性预警方向发展；三是研究方法经历了从定性到定量再到定性定量相结合的方法的发展，预警模型的可计算性、可操作性不断强化，越来越强调数据收集、处理和分析的重要性；四是从最初单纯强调预警向预警与响应并重的方向发展，强调预警对象、响应针对性等的重要性。

尽管可追溯到 20 世纪 50 年代的情报和军事侦察努力，但与其他领域的早期预警和响应模型的建设相比，外交、安全领域的早期预警和响应模型的

^① Richard J. Estes and John S. Morgan, "World Social Welfare Analysis: A Theoretical Model," *International Social Work*, Vol. 19, No. 2, 1976, pp. 3-15.

^② 转引自鲍宗膏、李振：《社会预警与社会稳定关系的深化——对国内外社会预警理论的讨论》，《浙江社会科学》2001 年第 4 期，第 109-113 页。

^③ Barnett R. Rubin and Bruce D. Jones, "Prevention of Violent Conflict: Tasks and Challenges for the United Nations," *Global Governance*, Vol. 13, No. 3, 2007, pp. 391-408.

建设仍相对较晚,到20世纪80年代,联合国难民事务高级专员开始预测政治性的人道主义危机,1994年的卢旺达种族大屠杀则是当代意义上的冲突早期预警和响应模型建设的主要触发事件。自那以后,国际上逐渐发展出三代冲突早期预警模型,每一代都有所差异且各有所长,形成目前三代模型并存的格局。第一代冲突早期预警模型形成于20世纪90年代后半期,基本上集中于冲突预测并为决策提供分析和支持。第二代冲突早期预警模型则更接近其所关注的地区,增设了现场监控人员或协调人员,在关注预测和分析的同时,也开始对早期响应有所涉及。自2003年出现的第三代冲突早期预警模型具有当地化特点,现场监控人员与响应者的角色往往由同一行为体扮演,其关注的核心是如何有效利用当地的具体信息,根本目标仍是预防特定地区的暴力冲突。^①

为更好地构建外交风险早期预警和响应模型,需进一步识别冲突或安全类早期预警和响应模型的类型差异。尽管并未形成统一认识,但对冲突早期预警和响应模型分类主要有以下方法:一是以模型建构行为体的性质为标准,将其分为政府型、国际组织型、研究型(包括学术、非政府组织和智库)以及私营型;^②二是依据方法论可分为定量、定性和混合模型;三是根据使用目的分为早期预警模型和政策模型;^③四是依据功能范畴,分为条件与因果模型(conditional and causal models)、预测模型(predictive models)和总体风险与能力模型(general risk and capacity models);^④还有学者从应然角度,分为相关性模型(correlation models)、顺序模型(sequential models)、链接模型(conjunctural models)和响应模型(response models)。^⑤笔者认

^① Patryk Pawlak and Andrea Ricci, eds., *Crisis Rooms: Towards A Global Network?* Paris: European Union Institute for Security Studies, 2014.

^② Frederick Barton and Karin von Hippel, "Early Warning? A Review of Conflict Prediction Models and Systems," *PCR Project Special Briefing*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2008.

^③ David Nyheim, *Can Violence, War and State Collapse be Prevented? The Future of Operational Conflict Early Warning and Response*, Paris: OECD/DAC, 2008.

^④ Monty G. Marshall, "Fragility, Instability, and the Failure of States: Assessing Sources of Systemic Risk," *Center for Preventive Action Working Paper*, New York: Council on Foreign Relations, 2008, pp. 9-11.

^⑤ Suzanne Verstegen, "Conflict Prognostication: Toward a Tentative Framework for Conflict Assessment," *Clingendael Institute CRU Occasional Paper*, 1999.

为，上述分类方法均有可借鉴之处。首先，中国的外交风险早期预警和响应模型应当由相对更了解情况的智库创建，并为政府所用，特别是为政府冲突预防和早期响应的决策提供信息和决策输入。其次，中国的外交风险早期预警和响应模型应当结合定量与定性方法，同时兼顾早期预警和早期响应两种功能。再次，中国的外交风险早期预警和响应模型也应当在提供预警和响应的基础上，通过积累发现风险的因果关联尤其是要识别风险转化为威胁或危机的门槛或临界点。最后，中国的外交风险早期预警和响应模型应当基于历史趋势而发展其预测能力，同时重点强调外交对象国及双边关系等的诸多条件与因果关系。

（二）可参考的早期预警和响应模型

对中国外交风险早期预警模型的建构而言，可参照的模型主要来自两个方面（表 2），一是对具体国家自身状况的判断及由此带来的外交启示，二是直接关注外交关系的模型（尽管数量相当少）。

第一，目前国际上已有不少涉及对象国内部政治、经济、社会状况的早期预警和响应模型，其中绝大多数都以判断对象国稳定与否为核心，最为典型的是“失败国家”或“脆弱国家”指标。其中较为重要的有以下几个。

一是美国系统和平中心（Center for Systemic Peace）提出的一系列评估各国政治稳定、社会冲突等的指标。系统和平中心成立于 1997 年，旨在对全球体系条件下的政治暴力进行研究。该中心对世界上主要国家的政治行为加以监控，对所有与国家失败、政治暴力等相关的发展加以汇总并提出预警，2014 年覆盖的国家有 167 个。^① 系统和平中心主要有四个数据库，包括武装冲突与干预数据库（Armed Conflict and Intervention database, ACI），其中最重要的指标体系是政治不稳定指标（Political Instability Index），该指标体系对 1955—2015 年期间全球的国家失败问题加以研究；政体五（Polity V）数据库，它对各国自 1800—2015 年期间的政治体制发展和转型加以统计分析；国家脆弱性指标（State Fragility Index）；印度冲突数据库。

^① “Our Mission,” Center for Systemic Peace, <http://www.systemicpeace.org/mission.html>.

表 2 外交风险预警的主要可参照模型

创建方	模型名称
欧盟	冲突结构性风险清单 (Checklist for Structural Risks of Conflict)
	武装冲突风险评估定量全球模型 (Quantitative Global Model for Armed Conflict Risk Assessment)
德国发展署 (GIZ、BMZ)	和平与冲突评估 (Peace and Conflict Analysis)
荷兰外交部	稳定评估框架 (Stability Assessment Framework, SAF)
	脆弱国家评估框架
	冲突与政策评估框架
	脆弱国家评估方法
经合组织 (OECD)	NiGEM 模型
美国	转型冲突分析跨部门共同框架 (Common Inter-Agency Framework for Conflict Analysis in Transition)
美国国际开发署 (USAID)	冲突评估框架 2.0 版
英国国际发展部 (DFID)	战略冲突评估 (Strategic Conflict Assessment)
世界银行	世界治理指标 (Worldwide Governance Indicator, WGI)

资料来源：笔者自制。

尽管系统和平中心的使命看似中立和客观，但其建立之初的核心使命是为美国外交决策提供预警性研究，特别是目前已更名为政治不稳定工作组 (Political Instability Task Force) 的国家失败工作组 (State Failure Task Force)。该小组以经验研究为基础，对自 1955 年以来主要国家的政治不稳定加以解释，主要应用逻辑回归、网络分析、事件历史模型等方法。尽管数据量很大，但“只有少数变量、没有复杂互动的相对简单的模型，就能基于历史数据准确分析地区内 80% 甚至更多的不稳定和稳定国家”。^① 还需要指

^① Jack A. Goldstone et al., “A Global Forecasting Model of Political Instability,” Political Instability Task Force Phase V Findings, George Mason University Center for Global Policy, 2005,

出的是，政治不稳定工作组所确立的全球性模型，很大程度上也能够适用于地区层面，如撒哈拉以南非洲。同时，尽管有的变量影响力并不明显，但由于涉及主权国家的政治敏感性问题的，如政权类型、政府性种族清洗、地方分裂、领导人在位时间等，这些因素对早期预警和响应而言也非常重要。

二是美国的脆弱国家指标（Fragile States Index, FSI），原名失败国家指标（Failed States Index, FSI），是由与美国政府和国会关系密切的美国和平基金会（Fund for Peace）所制作。它通过将社会科学技术与信息技术相结合，发展出一套冲突评估系统工具（Conflict Assessment System Tool, CAST），每年依据 12 项指标对全球 177 个国家进行国家脆弱程度排名，其评估结果由《外交政策》（*Foreign Policy*）杂志发布。脆弱国家指标共 12 个，分为三类：社会性指标主要包括人口增长、难民和国内流离失所者（internally displaced person, IDP）、社会不满团体及人民抗争；经济性指标则由群体性发展不均衡和经济快速下跌两个指标组成；最重要的是政治性指标，涉及国家合法性、公共服务质量、人权侵犯、安全机构、政党派系、外部介入等。脆弱国家指标以 150 多份国内和国际媒体报告为基础，每月对其研究所覆盖的国家进行打分（0—10），最终形成年度得分。得分越高，国家脆弱性越高，120 分为峰值，90 分即达到脆弱国家预警线。^① 脆弱国家指标自 2005 年起发布，很大程度上是在美国遭受“9·11”恐怖袭击后，认识到所谓失败国家或脆弱国家是对美国国家利益的重大威胁的基础上而展开的，因此其对外交风险的早期预警和响应的意义不言而喻。

三是国际危机小组（International Crisis Group）每月更新的《危机观察》（*Crisis Watch*）。^② 国际危机小组在早期预警和响应领域被认为是一个成功案例，它主要通过田野调查收集相关预警信息。国际危机小组于 1995 年由时任世界银行副行长马克·布朗（Mark Malloch Brown）及少数美国前外交官共同创建，旨在通过预警致命冲突，推动战争的预防，塑造更为和平的世界。国际危机小组最具影响力的早期预警和响应产品是《危机观察》，该出

<http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/PITFglobal.pdf>.

^① 有关脆弱国家指标的情况，可参见其网站 <http://fsi.fundforpeace.org>。

^② 有关《危机观察》的情况，可参见其网站 <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch>。

刊物每月就各类全球冲突提供最新跟踪信息，事实上是为决策者、媒体、企业、公民社会及感兴趣的公众提供的早期预警榜单。《危机观察》于每月初出版，围绕全球 70 余处冲突、危机及脆弱国家提供简短和单独的月度更新，对每个案例或恶化或改善等作出趋势性评估，就新危机或危机升级等作出预警，并围绕早期冲突预警和应对提出政策建议。该指标自 2003 年 9 月推出以来，成为整个国际危机小组最受欢迎的产品，对于各种类型的行为体而言都具有重要的参考价值。

四是世界银行的世界治理指标。^① 该指标从六个方面对全球超过 200 个国家和地区自 1996 年以来的治理情况进行排名。这六个要素包括：公众意见与政府问责、政治稳定与暴力水平、政府效率、管治质量、法治、腐败程度。该指标于 1999 年创建，对外交风险预警和响应有着重要的参考意义。

第二，与聚焦对象国内部稳定或风险的早期预警和响应努力相比，对外交风险的直接预警还远远不够。目前，此类指标主要有两个。

一是旨在为加拿大政府提供信息的国别外交指标（Country Indicators for Foreign Policy, CIFP），它由加拿大卡尔顿大学（Carlton University）负责研发。^② 该指标是迄今为止最全面的政策导向型项目，评估良治与民主进程及暴力冲突和脆弱国家风险的能力。它涵盖六类结构性指标，即法治、人权、政府透明度和问责、政府与市场效率、民主参与、政治稳定与暴力。结构性指标通过指标化方法加以评估，从而得出各国的国家风险水平。目前，国别外交指标项目有三套评估体系，即冲突风险评估、治理与民主进展、失败和脆弱国家评估。国别外交指标项目所确立的早期预警和响应模型对东非地区组织伊加特（Intergovernmental Authority on Development, IGAD）建立其冲突早期预警和响应机制（Conflict Early Warning and Response Mechanism, CEWARN）有重要影响，后者的很多社会、政治和经济指标是在效仿前者的基础上建立的。

二是美国国务院发布的基于各国与美国在联合国的投票一致性及其程度的指标，它每年发布一份《联合国投票实践》（Voting Practice in the United

^① 有关世界治理指标的情况，可参见其网站 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>。

^② 有关国别外交指标，可参见其网站 <http://www4.carleton.ca/cifp/>。

Nations) 报告 (自 1984 年起正式发布, 到 2016 年已经连续发布 32 年)。这一报告是迄今为止少有的对外交一致性的评估报告, 尽管其方法相对简单, 即比较每个国家与美国在联合国大会和安理会的投票是否一致, 特别是在对美国而言重要的议题上投票是否一致。该报告对评估美国与他国外交关系、预测潜在的外交风险等有重要意义, 也是建构中国外交风险早期预警和响应模型的一个重要参照。^①

三、中国外交风险预警的基本模型

建构全面、有效的外交预警模型对中国外交而言非常必要, 同时也有其现实可能性。在国内, 指标化治理方法^②正逐渐普及并催生一系列安全风险预警模型, 特别是商业性预警模型; 在国际上, 大量相对成熟的早期预警和响应模型也可以为中国外交预警模型建构提供重要参照。总体而言, 中国外交预警模型的根本目的是就中国与他国外交摩擦、外交纠纷乃至外交冲突的潜在可能发出及时、准确的预警信号, 并根据潜在风险的性质、类型和具体征兆提出针对性强、可操作性强的响应建议。与现有的多数早期预警模型一样, 中国外交预警模型的建构也应遵循简单、可衡量、一致和准确四个基本要求。另外, 中国外交预警模型还应该包括三个核心要素: 一是参照国际上主要的早期预警与响应模型, 重点聚焦对象国的内部稳定, 建构“对象国国别稳定指标”; 二是注重其对中国外交的影响, 建构“双边关系稳定指标”; 三是应顾及中国崛起的体系效应, 建构“多边关系稳定指标”。

(一) 对象国国别稳定指标

中国外交对象国的内部稳定程度是决定中国与该国的外交风险高低的根本要素。事实上, 美国、英国、德国、荷兰等西方发达国家建立脆弱国家或失败国家指标正是为了服务于其外交决策。但对中国而言, 由于中国始终

^① 2000 年以来的《联合国投票实践》报告, 可参见美国国务院网站, <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm>。

^② 有关指标化治理方法的讨论, 参见张春: 《G20 与 2030 年可持续发展议程的落实》, 《国际展望》2016 年第 4 期, 第 34-36 页。

坚持不干涉内政原则，因此对象国的内部稳定不能成为中国外交风险预警的唯一指标。参照既有的对象国风险预警模型，结合中国外交的特殊性，中国外交风险预警模型中的对象国国别稳定指标可由政治、经济、社会与外交共计六个具体指标构成。

指标 1：政治制度稳定性。该指标旨在判断对象国政治制度的中长期走势，即该国政治制度在未来发生变更的可能性。该指标衡量的重点不是对象国实行的政党制度，即一党制、两党制或多党制，也不是该国实行的选举制度，即定期选举或事实上的领导人终身制，而是对象国在可预期的未来，其现行政治体制发生重大变化的可能性。例如，非洲很多国家实行总统两任制，但经常出现试图突破这一任期限制的案例。所有这些因素都意味着政治制度的改变可能导致重大的政治、经济和社会后果，进而使中国面临重大外交风险，这种风险可能会巩固现行双边关系，但更可能会使既有双边关系面临重大调整的压力。

指标 2：外交政策稳定性。这一指标与指标 1 密切相关，但其更关注领导人的更替情况。如果领导人发生更替，无论其基本政治制度是否变化，外交政策都可能进行调整。因此，该指标主要依据对象国政府或领导人选举或换届时间是否临近来衡量外交政策的稳定性。距离领导人选举或换届时间越近（包括换届前和换届后），外交风险发生的可能性越高；反之则越低。

指标 3：经济发展稳定性。如果一国经济发展稳定，将有助于维持甚至强化该国国民对自身国家发展的信心，因此与他国发生外交摩擦或冲突等的风险可能降低；反之，如果一国经济发展不稳定，该国国民可能对国家发展产生心理焦虑，进而放大与他国经济关系中的各种矛盾，从而诱发重大外交风险。

指标 4：贫富差距变化趋势。一国的贫富差距拉大，一方面，可能加剧政治、社会分裂，从而对该国外交产生重要影响；另一方面，也可能导致普通民众将经济困难归咎于外国的经济竞争，这对经济上仍保持快速崛起态势的中国来说，也存在潜在的外交风险。

指标 5：经济结构转型速度。一国如果处于快速的经济转型时期，其政

府和普通民众对与外部世界的经济关系可能更加敏感,进而导致出现外交风险的可能性上升。对国别经济结构转型速度的衡量,主要考察其第一、第二和第三产业在整个国民生产总值中所占比重的变化态势。

指标 6: 外交政策支持度。该指标直接显示对象国民众对其国家外交政策的总体支持程度,可通过主要报刊、民意调查等获得相关数据。

上述六个指标共同构成对象国国别稳定指标,但考虑到不同要素的重要性也不相同,在模型建构中应对政治、经济和社会指标赋予不同的权重。具体而言,考虑到中国经济快速崛起,中国与对象国经济联系及外交政策的特殊性,可赋予政治和经济类指标更高的权重,而赋予指标 6 略低的权重。

(二) 双边关系稳定指标

美国、英国等发达国家的外交早期预警和响应主要基于对象国的稳定水平,较少考虑相互间关系的稳定程度,因此表现出明显的强权主义或单边主义倾向。中国仍是一个崛起中的国家,对外交风险的评估、预警和响应必须充分虑及外交关系的相互性,这不仅包括双边关系,也包括三边乃至多边关系的稳定性。惟有如此,中国的外交风险早期预警和响应才可能更为有效、更为合理,且更有利于中国的可持续崛起。在考虑外交关系相互性方面,双边关系稳定性显然比多边关系的稳定性更为重要,因为前者直接涉及中国与对象国的关系,指标设计需覆盖政治外交、经济合作、军事交流和人文交流四个领域。

指标 7: 外交相似度。这一指标用于衡量中国与对象国的政治外交关系。它由静态和动态要素共同构成。静态要素主要包括以下三个方面:一是双边关系中是否存在历史遗留问题或争端,如领土领海纠纷或民族关系史认识分歧等;二是对象国是否是中国的伙伴关系国,如战略合作伙伴、全面战略合作伙伴等;三是双方是否签署了有助于降低外交风险的各类协议,如罪犯引渡条约、危机预防协定,是否建立了海外公民保护机制等。动态因素主要由两个方面组成,一是对象国在联合国大会、联合国安理会一般性议题及与中国相关的重要议题上的投票立场与中国的接近程度;二是连续五年国家领导人互访情况的演变趋势。

指标 8: 经济合作牢固度。这一指标用于衡量中国与对象国的经济合作紧密程度。同样, 经济合作牢固度指标也可分为静态和动态两个方面。静态要素包括: 一是针对双边经贸关系的促进措施, 如是否签署了避免双重征税协定、双边投资保护协定以及是否达成或正讨论达成自贸区安排; 二是对象国是否处于中国提出的“一带一路”倡议框架内。动态要素包括五个方面: 一是贸易增长, 包括纵向历史比较的双边贸易增长率, 横向比较双边贸易额在中国与对象国对外贸易总额中的比重变化, 以及贸易增长与双方经济增长的比较等; 二是贸易结构, 衡量贸易结构与对象国的经济产业结构的匹配情况; 三是投资增长, 包括纵向比较双边投资增长率, 横向比较双边投资总量占各自对外投资总量的比重变化, 以及五年投资额增长率与经济增长率的比率; 四是投资结构匹配度, 即投资的部门分配与对象国经济结构的匹配情况; 五是经济纠纷、摩擦, 衡量当年与上一年所发生的经济纠纷、摩擦事件总量的变化情况。

指标 9: 安全交流密切度。军事交流与合作是两国外交关系紧密程度的重要指标, 对衡量外交风险也有重要意义, 但困难在于较难获取数据。安全交流密切度指标同样由静态与动态要素组成。其中, 静态要素包括两个方面: 一是两国是否设有武官处, 是否有正式的军事交流机制; 二是两国是否存在迄今仍被时常提及的武装冲突或战争历史。动态要素也包括两个方面: 一是以连续五年为周期考察军事交流水平, 即最近一个五年周期与上一个五年周期相比, 军事交流密切程度的变化; 二是以连续五年为周期考察军事冲突或紧张水平, 即最近一个五年周期与上一个五年周期的军事冲突或紧张水平的变化。

指标 10: 人文交流密切度。这一指标是衡量两国人文社会关系的紧密程度。人文交流是否紧密往往也是外交关系是否密切的重要指标。衡量人文交流密切度指标的要素包括三个: 一是双方留学生人数增速, 即从一定周期观察双方留学生人数的增长速度, 考察人员交流情况; 二是双方人文交流机制与重要事件, 有无固定的人文交流机制, 每年的人文交流活动数量的变化情况, 包括大型人文交流会议、论坛、国家年、文艺团体互访等; 三是对双

边关系的舆情变化进行量化并加以计算。

考虑到上述四个指标对中国与对象国外交关系的影响是不同的，因此也必须对其进行权重赋值。总体上，对不同对象国的指标权重差异主要体现在其对中国崛起的政治、文化和军事安全的态度方面。具体而言，美欧等发达国家和中国周边邻国对中国崛起更为担忧，当然它们之间也存在差异，而不相邻的发展中国家对中国崛起总体上不太担忧，有的国家甚至欢迎中国在政治、安全和文化领域发挥更大作用。因此，可将对象国分为两类，即欧美国家和邻国、发展中国家。对发展中国家，四个指标的权重赋值可相对平均；但对欧美发达国家和邻国，则应适度降低经济指标的重要性，相对平衡地突出政治、军事和人文交流的重要性。

（三）多边关系稳定指标

中国外交潜在的风险可能来自对象国本身，也可能来自双边关系，还可能来自第三方或多方。因此，要对中国外交风险进行预警，也应虑及多边关系对双边关系造成的潜在冲击。多边关系影响双边关系的渠道主要是三个层次：一是体系层次，如整体的国际政治、经济、安全形势或体系性突发事件；二是多边国际组织层次，如中国与对象国及其他各方在联合国的互动；三是多边国家关系，如印度对中国与巴基斯坦关系的影响，或美国对中日关系的影响。考虑到体系层次对几乎所有双边关系都存在相似的影响，因此不必将其纳入多边关系稳定指标加以衡量。这样，衡量多边关系稳定程度的具体因素主要有两个。

指标 11：国际组织内互动密集度。这一指标主要衡量对象国与中国在多边组织内的互动情况，从其密集度判断双边关系的稳定度或外交风险。对象国与中国在国际组织内的互动越频繁，第三方导致的外交风险就越低；反之，则外交风险越高。需要指出的是，衡量国际组织内互动频率非常复杂且数据量颇大，为简化计算，可通过两个要素加以衡量：一是对对象国与中国参与的国际组织数量比，这是一个静态衡量多边关系对中国外交风险的要素。二是对对象国与中国在两国之外第三地参加国际组织会议期间，代表团团长会见数量与共同参与的会议数量的比较。

指标 12: 第三国制造麻烦。这一指标用以衡量关键第三方对中国与对象国的关系造成外交风险的可能性。考虑到多边关系往往难以衡量,可将其简化为仅关注最为重要的第三方,具体涉及的要素包括:一是对象国与体系内主要大国的正式/非正式结盟关系,或前殖民地国家与其殖民宗主国关系;二是对象国的主要盟友或殖民宗主国的对华友好程度;三是对象国与中国的双边关系是否涉及前者主要盟友或殖民宗主国的重要利益。

将上述对象国国别稳定指标、双边关系稳定指标和多边关系稳定指标相结合,并赋予不同的权重,可大致得出中国外交风险预警的基本模型。这一模型兼顾国别、双边和多边(全球)三个层次,避免了相关国际模型仅聚焦国别稳定度的偏颇,也凸显了中国崛起这一特性对外交风险的重要意涵,更能从学理上为早期预警和早期响应模型及机制体制的建设作出贡献。

结 束 语

自 2016 年以来,反全球化运动日益凸显,这使各国均面临更为严峻的外交风险。另外,快速崛起这一进程也使中国面临的外交风险尤为突出。因此,中国急需建立健全早期预警和早期响应体系,其中外交风险预警模型的建构是核心。笔者尝试以早期预警与响应模型建构的既有方法论和模型为基础,结合中国外交的特殊性,提出中国外交风险预警的基本模型。但是,这一努力仍是基础性的。下一阶段,仍需围绕数据库建设、实证案例检验、方法论与模型优化等展开研究。同时,中国外交风险预警模型的建构对推动中国特色外交理论的方法论和要素的完善和深化,实现中国国际关系理论历史—哲学方法与科学行为主义方法的更好平衡,均有重要的理论和现实意义。

[收稿日期: 2017-02-24]

[修回日期: 2017-03-24]

[责任编辑: 石晨霞]