

# 國際廣生

## GLOBAL REVIEW

(双月刊)2017年7/8月 总第49期

2017年7月15日出版

- 1 特朗普政府的台海政策 严安林  
——特征、主要内容及影响因素
- 15 重思网络技术对国际体系变革的影响 刘杨钺
- 33 国际政治视角下的网络安全治理困境与机制构建 鲁传颖  
——以美国大选“黑客门”为例
- 49 欧洲政党意识形态极化倾向的原因和影响分析 刘晓锋 廖晓明
- 67 欧洲议会领导层中期选举及其影响 张磊
- 87 中国的海外公民保护 项文惠  
——战略实施、制约因素及策略应对
- 104 中国 21 世纪海外基地建设的现实需求与风险应对 薛桂芳 郑洁
- 122 21 世纪海上丝绸之路建设对接当地发展研究 [印尼] 王小明  
——印度尼西亚视角
- 144 英文摘要

封三 本刊 2017 年第 6 期和 2018 年第 1、2 期征稿启事，本刊声明

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

---

Vol. 9 No. 4 July/August 2017

Published on July 15, 2017

---

- 1 The Trump Administration and U.S. Taiwan Policy  
*YAN Anlin*
- 15 Rethinking the Impacts of Information Technologies on the Transformation  
of the International System  
*LIU Yangyue*
- 33 International Cybersecurity Governance from the International Politics  
Perspective: a Case Study of the 2016 U.S. Presidential Election  
*LU Chuanying*
- 49 Ideological Polarization in European Political Parties: Causes and Impacts  
*LIU Xiaofeng and LIAO Xiaoming*
- 67 European Parliamentary Mid-term Elections and Its Influences  
*ZHANG Lei*
- 87 Protection of China's Overseas Citizens: Strategy, Constraints, and Measures  
*XIANG Wenhui*
- 104 China's Overseas Basing: Necessities and Risk Response in the Twenty-first  
Century  
*XUE Guifang and ZHENG Jie*
- 122 A Study on the Integration of the "21st Century Maritime Silk Road"  
Initiative into Indonesia's Local Development Strategy: An Indonesian  
Perspective  
*Novi Basuki*
- 144 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

# 特朗普政府的台海政策

## ——特征、主要内容及影响因素

严安林

**【内容提要】** 特朗普政府的台海政策及其动向事关中国的核心国家利益，将对中美关系、台湾地区与美国的关系、海峡两岸关系产生直接影响。特朗普政府有别于奥巴马政府，台海政策不在其施政的优先位置；台海政策从属于美国的对外战略、亚太战略与中美关系，但突出台湾在美国亚太战略中的地位；台海政策整体上服务于美国经济利益最大化的需要，同时服务并服从于“让美国重新伟大”的目标；这些构成特朗普政府台海政策的主要特征。基于此，特朗普政府的台海政策主轴仍是“分而不独、和而不统”；不会“弃台”，不会放弃“一个中国政策”，但也不会严格按照“一个中国政策”行事，更不会支持中国统一；不希望两岸关系紧张或发生军事冲突，也不会让台湾问题成为中美关系的核心障碍。影响特朗普政府台海政策走向的因素既包括特朗普本人及其团队和官僚体系对台湾问题和中美关系的认知，也包括中美关系的发展，还包括台湾民进党当局的对美活动以及两岸关系的发展演变。台湾问题始终是中美关系的敏感问题，但在不同阶段其敏感程度有异，这取决于中国大陆对特朗普政府台海政策调整的反应与反制程度，以及特朗普政府是否明确中方底线。

**【关键词】** 特朗普政府 台海政策 中美关系 台湾问题

**【作者简介】** 严安林，上海国际问题研究院副院长、两岸关系协创中心教授

**【中图分类号】** D871.22

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)04-0001-14

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201704001

特朗普当选美国总统给美国政治与全球政治经济格局带来了最大的“不确定因素”。因此，学界戏称目前能够确定特朗普政府内外政策的就是其“不确定性”。中国大陆学界对于特朗普当选美国总统对中美关系影响的认知，大致经历了两个明显不同的阶段：一是特朗普刚当选时的“机会论”，即把特朗普执政看作中国与中美关系的机会；二是“威胁论”，从2016年12月2日特朗普接蔡英文电话到2016年12月12日特朗普提出“一中政策交易说”，学界的普遍认知由“机会论”进入了“威胁论”，即特朗普执政对中国与中美关系是一个威胁，至少是威胁大于机会。

随着2017年1月20日特朗普正式就任美国总统，特朗普政府的台海政策动向将对中美关系、美台关系和海峡两岸关系产生直接冲击与影响，因为美国是影响台海局势最重要的外部因素，而海峡两岸关系变化又反过来影响特朗普政府的台海政策、中国大陆与美国的关系，甚至影响亚太地区局势的演变。本文主要探讨特朗普政府台海政策的基本特征、主要内容、制约因素及未来美台关系走向。

## 一、特朗普政府台海政策的基本特征

尽管特朗普政府的官员尚未完全到位，但从各方面迹象判断，其台海政策可能具有如下基本特征。

第一，特朗普政府的台海政策将有别于奥巴马政府。这是因为：一是特朗普作为美国共和党总统，在对华政策上必然修正或者改变民主党奥巴马政府的对华政策，不同的对华政策会产生不同的中美关系，从而对台海政策造成不同的影响。二是特朗普个人及其团队人员素养不同于奥巴马政府。特朗普团队成员不仅缺乏政治经验，对国际政治缺乏了解，而且对中美关系基本情况的认知也明显不足，包括对于“一个中国原则”对中美关系重要性的认知不足，从而在其对华政策与台海政策的决策上必然存在更多的盲动性或不确定性。三是特朗普个人理念与思想倾向将对中美关系与台海政策产生一定程度的影响。特朗普个人理念与思想中的极端、保守特性，特别是对中国的

若干不当认知，将深刻影响其未来对华决策。特朗普个人在选举中与当选后的若干言论已表现得有些“离谱”或“不靠谱”。当然，预测特朗普执政后美国的内外政策，需注意可能存在的三个落差，包括竞选语言与政策兑现之间的落差，个人认知与执政团队认知之间的落差，特朗普个人主张与美国官僚体系认知之间的落差。但作为成功商人转型为美国总统，从特朗普就任后的政策动向看，其的确在努力兑现选举承诺。四是美国共和党政纲将对特朗普政府台海政策产生一定影响。2016年，美国共和党的党纲提出了“美台共享民主、人权、自由市场经济及法治等理念，基于《与台湾关系法》继续推动双方关系的发展，并信守1982年里根总统对台提出的‘六项保证’（Six Assurances）”。<sup>①</sup>在这份党纲中，不仅没有提及“一个中国政策”与中美三个联合公报，反而片面强调了《与台湾关系法》，而且首次提出“六项保证”。这是需要特别注意的。

第二，特朗普政府的台海政策不在其施政优先位置。特朗普政府施政排序可能三个倾向：一是美国国内议题重于全球议题；二是经济议题大于军事议题；三是实用主义优先于意识形态；这源于特朗普的决策思维是“先美国后世界”“由美国到世界”。在内外政策特别是在经贸领域可能采取若干贸易保护主义的政策与做法，但美国的对外政策应该难以真正回到孤立主义的道路。台海政策应该也不是特朗普政府施政的优先事项，台海问题与朝核问题、南海问题、中美经贸问题等都可能是特朗普政府与中国大陆进行讨价还价的筹码，但基于中美关系远远大于或重要于台湾问题，两岸和平依然符合美国对华利益，美国应该不希望两岸关系紧张或发生军事冲突，因此不会置台湾问题于施政的优先、突出位置。

第三，特朗普政府的台海政策从属于美国对外战略、亚太战略与中美关系。特朗普政府的全球战略应是一个中心、两大基本点、三个战略区块与四种手段，即一是以“让美国重新伟大”为中心，提升美国经济、改造基础设施，全球战略服从并服务于这个中心工作，重点在提升美国的实力而非影响

---

<sup>①</sup> Republican Platform 2016, <https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/static/home/data/platform.pdf>.

力。二是统筹内政与外交两个大局，内外联动。三是重视中东、亚太与欧洲三个战略区块。四是综合运用外交、军事、经济与文化四种手段实现目标。特朗普政府亚太战略迄今尚未完全成型，目前的做法是“先继承、再调整”，重点应在军事与经贸两个层面。美国亚太战略倾向不是为外交政策而牺牲美国经济利益，而是相反，要让外交政策服务于美国的经济利益。因此，中美关系尤其是中美经贸关系必将是特朗普政府亚太战略中的重要内容，而台海政策只是其全球战略、亚太战略与对华政策的一个部分。

第四，特朗普政府的台海政策将把经济利益置于优先地位。一方面，将凸显台湾地区在美国亚太战略中的角色与作用，这不仅是特朗普团队的主张，也是共和党的主流观点，即使在美国民主党中也有不少人有着同样的认知，这必将提升台湾问题在中美关系中的分量，特别是从长远看，这一特征将持续显现。另一方面，在与台湾地区交往中，“先经贸、后政治”，无论是在安全关系还是经贸关系中，美国经济利益最大化的倾向明显，因为特朗普政府的台海政策立足点是美国利益，至少是美国利益优先。

## 二、特朗普政府台海政策的可能倾向与动向

未来，尽管特朗普政府可能提升台湾问题在中美关系中的分量，但其政策主轴应该与历届美国政府差异不大，将视中国大陆与美国关系在各方面的发展程度来处理美台关系。

第一，特朗普政府可能提升台湾问题在中美关系中的分量，将“台湾牌”视为与中国大陆打交道的一个重要筹码。鉴于美国民主与共和两党的主流人士普遍认为过去八年奥巴马政府“对台不够友好”，“过于重视中国大陆在台湾问题上的立场，忽视了台湾的战略地位与台湾当局的安全与经济利益”，“美台关系没有随着海峡两岸关系的和平发展而提升”等认知，特朗普政府的台海政策不仅可能突出台湾地区在美国亚太战略中的地位，视之为“安全与经济伙伴”，而且可能提升美台实质关系。

第二，特朗普政府台海政策的主轴仍应是“分而不独、和而不统”。特

朗普政府不会改变美国历届政府的台海政策的核心，即海峡两岸之间处于分离状态，但台湾不能公开宣布“独立”；期待与要求两岸之间保持和平与稳定，不发生战争，但两岸始终处于不统一状态。因为这样的状态也一直被认为最符合美国的国家利益。

第三，关于特朗普政府台海政策的基本点，笔者的判断包括以下几点。

一是特朗普政府不会“弃台”。虽然“弃台论”的声音在美国学界一直存在，但始终不是美国学界特别是战略界与政策界的主流意见。基于意识形态与传统的台美“友谊”，未来台湾是美国重要的“经济伙伴”的定位尚难以改变。美国可能会因打“台湾牌”而使不少人将台湾视为美国的“筹码”，但在美国战略界与决策层的考量中，台湾不仅是“筹码”，也是“伙伴”。美国前助理国务卿库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）就曾将台湾地区列为美国在亚太地区与文莱、印尼、新加坡等并列的“重要的战略伙伴”。

二是特朗普政府不会公开放弃“一个中国政策”。“一个中国政策”是中美关系的政治基石，这是自1978年以来美国历届政府所认同的。1972年中美《上海公报》指出，“美国方面声明：美国认识到，在台湾海峡两岸的所有中国人都认为只有一个中国，台湾是中国的一部分。美国政府对这一立场不提出异议。它重申它对由中国人自己和平解决台湾问题的关心。”可见，正是中美《上海公报》确立了“一个中国原则”，从而开启了中美关系正常化的进程，“为中美交往与合作铺下了第一块基石”，“构成了中美关系的政治基础”。<sup>①</sup>美方在1978年12月16日的《中美建交公报》表示：“美利坚合众国承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府。在此范围内，美国人民将同台湾人民保持文化、商务和其他非官方关系。”“美利坚合众国政府承认中国的立场，即只有一个中国，台湾是中国的一部分”。同年12月18日美国政府声明：自1979年1月1日起，美利坚合众国承认中华人民共和国是中国的唯一合法政府……同日，即1979年1月1日，美利坚合众国将通知台湾当局，结束外交关系，美国和台湾当局之间的共同防御条约也将按照条约的规定予以终止。美国还声明，在4个月内从台湾撤出美方

---

<sup>①</sup> 杨洁篪：《坚持原则，推动中美关系健康稳定发展——纪念中美〈上海公报〉发表45周年》，《人民日报》2017年2月28日，第6版。

余留的军事人员。“今后，美国人民和台湾人民将在没有官方政府代表机构，也没有外交关系的情况下保持商务、文化和其他关系。”该声明强调：“美国深信，台湾人民将有一个和平与繁荣的未来。美国继续关心台湾问题的和平解决，并期望台湾问题将由中国人自己和平地加以解决。”“美国相信，同人民共和国建立外交关系将有助于美国人民的福利，有助于对美国有重大安全利益和经济利益的亚洲的稳定，并有助于全世界的和平。”<sup>①</sup> 1982年的中美《八一七公报》称：美国政府重申，“它无意侵犯中国的主权和领土完整，无意干涉中国的内政，也无意执行‘两个中国’或‘一中一台’的政策。”对于“一个中国政策”在中美关系中的重要地位，特朗普个人可能不是太清楚，但美国政界主流与美国社会精英的主流是清楚的。2016年12月16日，奥巴马在年终记者会上表示：美中关系的重要性高于其他任何双边关系；美中关系对世界经济和美国国家安全等有着重要影响。如果美中关系破裂或两国陷入全面冲突，所有人的境况都会变差。奥巴马的表态是比较有代表性的。在中美关系中，美国不会放弃台湾这张“牌”，不会放弃插手台湾问题的做法，但应不至于在台湾问题上搞出太大动作。美国宾夕法尼亚大学东亚研究中心主任戴杰认为，中美三个公报确立了一个双方都可以接受的框架来处理台湾问题，对美国来说，这种安排就是美方奉行“一个中国政策”，不支持“两个中国”“一中一台”或“台湾独立”，不同台湾发展“外交”关系，不与台湾签订“安全协定”，不支持台湾地区加入只有主权国家才能参与的国际组织等。<sup>②</sup>

三是特朗普政府也不会严格遵守“一个中国政策”。对于“一个中国政策”，特朗普政府可能会言行不一，不仅强调“一个中国政策”包含《与台湾关系法》，而且使“一个中国政策”空心化。特别是特朗普政府可能提升台湾地区在美国亚太战略中的地位，改变奥巴马政府基本不打“台湾牌”或少打“台湾牌”的做法。如果这样，未来中美关系围绕台湾问题的弹性空间就会变小，从而对中美关系及中国涉及台湾问题的外交工作形成重大挑战。

---

<sup>①</sup> 《美利坚合众国政府声明》，载于中国社会科学院台湾研究所等编：《台湾问题重要文献资料汇编》，红旗出版社1997年版，第1144页。

<sup>②</sup> 戴杰：《应确保中美关系基础不动摇》，《人民日报》2017年2月28日，第3版。

四是特朗普不会支持中国的统一。基于美国国家利益至上的考量，在未来几年中美国尚难以支持中国的完全统一。

五是特朗普政府应不希望两岸关系出现紧张态势或者发生军事冲突。这是美国社会主流的意见，如葛来仪（Bonnie Glaser）在《管控 2017 年的两岸关系：对特朗普政府的建议》报告中，就提出维护台湾海峡的和平稳定仍然是美国的重要利益。该报告认为维护两岸和平稳定的责任主要在北京与台北，但华盛顿也可发挥作用。<sup>①</sup>

### 三、影响特朗普政府台海政策的主要因素

特朗普政府的台海政策受到多重因素的制约和影响，如特朗普个人及其团队对台湾问题的认知，美国政府涉及中美关系与台湾问题的国务院、国防部、国会等官僚体系对台湾问题的认知及其影响，中美关系既有基础以及台湾方面对美政策与工作等，均会对美国台海政策产生一定的作用与影响。

第一，特朗普及其团队对台湾问题的认知及对中美关系重要性的认知十分重要。特朗普个人对于台湾问题及其在中美关系中的敏感性的了解与认识，目前来看显然并不深入，从特朗普个人以往的发言来看，他自认为了解“一个中国政策”，但将“一个中国政策”与中美贸易等问题挂钩甚至做交易的说法，恰恰说明其对“一个中国政策”的理解并不深入。对于中美关系，特朗普及其团队是将中国大陆视为挑战美国的重要力量，还是认识到中美关系健康稳定发展有助于实现“让美国重新伟大”的目标，不同的认知将决定不同的中美关系以及台海政策。从 2017 年 2 月 10 日与习近平主席的通话来看，特朗普似乎已正确认识到中美关系稳定发展对于美国国家利益的重要性，至少是回归到“一个中国政策”的轨道上。

第二，美国官僚体系对台湾问题的认知及在中美关系决策中的影响力，也是影响美国台海政策的重要因素。应该指出，美国官僚体系特别是国务院、国防部等对于台湾问题的认知是比较深刻的，认识到台湾问题是中国的核心

---

<sup>①</sup> 新华社：《参考资料》2017 年第 34 期，第 3 页。

利益及其在中美关系中的重要性与敏感性，但美国官僚体系对特朗普政府台海政策的影响程度仍是一个变数。官僚体系与特朗普团队之间的“磨合”也是必不可少的。美国前总统奥巴马谈及中美关系中“一个中国政策”问题时曾指出：“一个中国是他们国家概念的核心，如果想颠覆这样的理解，必须考虑后果，因为中国人处理这一问题的方式不同于其他议题。他们甚至不会以处理南海这一美中之间已经高度紧张的议题的方式来加以处理。这反映出他们自我认知的核心。”奥巴马的说法代表着美国原先官僚体系对中美关系的认知，即“对中美两国而言，中美三个联合公报规定的原则有助于防止台湾海峡发生严重危机”<sup>①</sup>。

第三，中国大陆与美国的既有关系将使美国台海政策不可能走得太偏太远。事实上美国台海政策和美台关系终究只是中国大陆与美国关系的“副产品”，受到整体中美关系的制约与深刻影响。对于中美关系，两国不少学者普遍认为特朗普执政后中美关系开局可能会有波折，虽然未必遭受严重冲击，但也难以实现大幅升温，理由是“美国战略界对华战略判断整体上在滑向负面，包括对中国战略的威胁性、中国政治的不确定性、中美经贸的互利性、中国亚太政策的排美性等，都在认真思考和评估，认为既有对华战略框架已不足以应对中国崛起，要求重估、重修对华战略的主张开始影响决策层”。<sup>②</sup>坎贝尔在其《转向：美国亚洲战略的未来》<sup>③</sup>一书中曾经提出：美国的未来与亚洲的未来交织在一起，因为亚太地区“大国的可怕崛起，其经济体量的惊人的增长，以及令人忧心的民族主义冲突的升级”，使美国必须重返亚太，强烈呼吁未来美国对亚太地区的方略、国策要灵活、机敏、别出心裁。

但笔者对特朗普执政后中美关系发展持相对审慎乐观的态度，未来中美关系应该是“开低走高”。暂且不论中美关系是“开低走高”还是“开低走低”，但历经数十年发展，中美之间事实上已经形成了共同利益远大于分歧

---

<sup>①</sup> 戴杰：《应确保中美关系基础不动摇》。

<sup>②</sup> 袁鹏：《“特朗普冲击波”重塑中美关系》，《参考消息》2017年1月4日，第11版。

<sup>③</sup> See Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, New York and Boston: Twelve, 2016.

的共生结构。在经贸、全球热点问题的解决、反恐与区域稳定、安全等方面，中美都没有理由不友好相处，因为双方都无法承受彼此对抗的代价。2016年，中美两国贸易额达到5 196亿美元，是1979年的200多倍。<sup>①</sup>正如美国前驻华大使马克斯·博卡斯（Max Baucus）所言：中美双方之间的“经济日益相互关联”。<sup>②</sup>而台湾地区与美国的贸易额只有600多亿美元，是中国大陆与美国贸易额的1/10，中美贸易为美国创造了约260万个就业机会。可以说，“在世界高度互联互通的21世纪，没有贸易战的空间”<sup>③</sup>。

从1990年至2015年，美国在中国大陆地区的投资金额是2 280亿美元。中国大陆在美国的投资金额是640亿美元，加上2016年中国大陆投资美国300多亿美元，总额接近1 000亿美元。2015年，在美国的中国大陆企业为美国本土新增了约1.3万个工作岗位，增幅为12%；2016年受雇于在美国的中国大陆企业的美国人总数超过10万人，比2013年增加4倍。截至2016年9月底，中国大陆持有美国国债余额是1.157万亿美元，约占中国外汇储备的1/3。显然，“一个紧张对立的中美关系不符合其战略利益。而要想把美国经济搞上去，要想让美国重新变得伟大，特朗普需要一个健康稳定的中美关系。”<sup>④</sup>美国前驻华大使博卡斯也认为：“历经几十年且一直得到两党历届政府支持的美国的中国政策，一直是欢迎一个稳定、和平与繁荣的中国的崛起。我们欢迎中国在透明的、以规则为基础的制度中作为一个承诺自己责任的全球领导者，这个制度巩固了亚太地区几十年来所享有的和平与繁荣”<sup>⑤</sup>。

当然，笔者对中美关系持审慎乐观的态度，也并不意味着中美关系未来会一帆风顺。特朗普在美国国会首度演说称，自从2001年中国加入世界贸易组织以来，美国有6万家工厂倒闭，并且提到2016年美国与世界其他国

---

<sup>①</sup> 杨洁篪：《坚持原则，推动中美关系健康稳定发展——纪念中美〈上海公报〉发表45周年》。

<sup>②</sup> 马克斯·博卡斯：《开启美中关系的新篇章》，《人民日报》2017年1月12日，第3版。

<sup>③</sup> 芭芭拉·富兰克林：《期盼美中关系稳定并富有成效》，《人民日报》2017年2月10日，第3版。

<sup>④</sup> 袁鹏：《“特朗普冲击波”重塑中美关系》。

<sup>⑤</sup> 马克斯·博卡斯：《开启美中关系的新篇章》。

家的贸易赤字近 8 000 亿美元，其中中国对美贸易顺差占了相当比例。由此可见，尽管美国与中国大陆可能在经济上产生摩擦，但双方经济关系将保持既竞争又合作的态势，且竞争大于合作，包括美国在制定经贸规则中要排斥中国的参与。

尤其是在亚太地区，美国不可能放弃其领导地位，反而会努力维护其在亚太地区的角色与作用，包括大幅提高国防开支，重整美国军队特别是海空军，海军军舰由 274 艘增加到 350 艘；美国承诺亚洲国家稳定是地区稳定的基石。特朗普政府内部也有若干人士主张以强硬姿态应对中国，或利用贸易和货币问题争取对美国有利的条件。美国军方也有人士希望加剧中美之间的战略竞争，提升美国军力。包括蔡英文与特朗普通话，也是期待通过强化打“台湾牌”来制约中国大陆，但这样的通话“有可能强化台美实质关系，但不会影响美中战略关系；它会增加美中战略互疑，但不会导致美中战略冲突。因为美国的对台政策从属于美国的中国政策，并且台海政策只是美国全球战略布局中的一环。”<sup>①</sup> 特别是“美国对中国政策历来只服务于美国的国家利益”<sup>②</sup>，特朗普要“让美国重新伟大”，不得不通过与中国大陆各层面的合作来实现。

2017 年 2 月 8 日，特朗普致信习近平祝贺中国人民元宵节快乐，希望与中方发展建设性关系。<sup>③</sup> 2 月 10 日，在与习近平的通话中，特朗普强调充分理解美国政府奉行“一个中国政策”的高度重要性，强调美国政府坚持奉行“一个中国政策”。<sup>④</sup> 特朗普在与安倍晋三共同召开的记者会上也表示，他与习近平进行了“良好”和“十分热切”的谈话，美中双方正处于友好相处的过程中，美与中方代表就诸多问题进行了会谈，美中相处好了，对中国、日本美国等区域内各国都有益。白宫发表的声明也表示特朗普同意遵守“一

---

<sup>①</sup> 赵春山：《展望两岸关系中的“川普因素”》，载于上海台湾研究所、复旦大学台湾研究中心：《第六届两岸关系和平发展学术研讨会论文集》，第 4-5 页。

<sup>②</sup> 孙昌国：《诚实面对国际局势，趋利避害》，《旺报》（台湾）2017 年 2 月 11 日，A3 版。

<sup>③</sup> 黄发红：《外交部：高度赞赏特朗普对习主席和中国人民的节日祝贺》，《人民日报》2017 年 2 月 10 日，第 3 版。

<sup>④</sup> 《习近平同美国总统特朗普通电话》，《人民日报》2017 年 2 月 10 日，第 1 版。

个中国政策”，两国代表将就涉及共同利益的诸多问题进行讨论和谈判。<sup>①</sup>

“习特通话”显示，特朗普及其团队不仅已经认识到“一个中国政策”是中美关系的重要政治基础，而且中美关系的走向将影响地区与世界局势。正如习近平主席所指出的：“作为最大的发展中国家、最大的发达国家、世界前两大经济体，中美两国在维护世界和平稳定、促进全球发展繁荣方面肩负着特殊的重要责任，拥有广泛的共同利益。发展长期健康稳定的中美关系，符合两国人民根本利益，也是国际社会普遍期待。”<sup>②</sup> 2017年2月27日，国务委员杨洁篪在美国白宫与特朗普会面，杨洁篪表示：“中方愿同美方按照两国元首通话精神，秉持不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢原则，加强高层及各级别交往，拓展广泛双边领域和重大国际、地区问题上的协调与合作，尊重彼此核心利益和重大关切，推动中美关系健康稳定向前发展，更好造福两国人民和世界人民。”<sup>③</sup> 2017年3月18日，美国国务卿蒂勒森在访华期间表示，自尼克松总统访华以来，美中合作促进了彼此发展，美中双方也能努力妥善处理分歧，确保两国不冲突、不对抗，推进互利合作。3月19日，蒂勒森再次对习近平表示：美方愿本着不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢的精神发展对华关系，不断增进美中相互了解，加强美中协调合作，共同应对国际社会面临的挑战。特别是2017年4月6—7日在美国海湖庄园的“习特会”，习近平与特朗普初次谋面，但坦诚相见，达成重要共识，“为新时期中美关系发展指明了方向，推动开启合作共赢新篇章”<sup>④</sup>。应该说，所有这些都昭示着中美关系正在朝着积极的方向平稳过渡和发展，这从根本上制约和影响特朗普政府的台海政策。

第四，台湾民进党当局对美工作对美国台海政策及中美关系也有一定影

---

<sup>①</sup> 高石：《美国总统特朗普：美中友好相处对亚太各国都有益》，《人民日报》2017年2月12日，第3版。

<sup>②</sup> 《习近平致电祝贺特朗普当选美国总统》，新华网，2016年11月10日，[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-11/10/c\\_135818952.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-11/10/c_135818952.htm)。

<sup>③</sup> 章念生、高石：《美国总统特朗普会见杨洁篪》，《人民日报》2017年3月1日，第3版。

<sup>④</sup> 霍小光等：《把中美关系的大厦建设得更牢、更高、更美——记习近平主席赴美国佛罗里达州海湖庄园同特朗普总统举行中美元首会晤》，《人民日报》2017年4月9日，第2版。

响。例如，特朗普与蔡英文通话就对中美关系产生严重的负面影响，通话被认为是民进党对美工作的重要政绩：一为错误“押宝”希拉里而扳回一城；二是开启 1979 年台美“断交”以来首次“历史性对话”，突破了美对台政策底线，也被国际社会视为对“一中”原则的挑衅；三是开启所谓特朗普执政后台美关系“大突破的良好一步”，也为民进党当局未来进一步推行“亲美”路线奠定基础；四是有利于提升民进党执政支持度。当然，“蔡特通话”对蔡英文个人可能是“小确幸”，但对台海两岸乃至美国与中国大陆关系却是“大危机”，“它害了台湾，同时也伤了美国”，“对两岸关系乃至台湾未来安危造成极大的甚至负面的影响”。<sup>①</sup>

未来民进党当局对美工作取决于其对亚太地区形势的评估。民进党当局认为，亚太地区形势与中美关系竞合态势对台湾有利有弊，有利之处在于：一是中国大陆与美国关系在特朗普执政后竞争面必然加剧，双方斗争性上升，由此，台湾的角色与战略地位也相对上升；二是特朗普团队、美国共和党以及由共和党占多数的美国参、众两院的主流人士对台相对友好；三是台湾与美国特别是与共和党的传统友谊。不利之处在于：一是不能确定特朗普的个性与领导风格；二是中国大陆与美国的经贸冲突可能影响台湾在中国大陆的企业（即台商利益），以及与在中国大陆台商企业有关联的台湾岛内相关产业，即生产上高度依赖中国大陆的企业将面临新的挑战；三是美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、制造业回流美国、贸易保护主义将对台美经贸关系形成挑战。因此，民进党当局应对特朗普执政后的对美工作，必将是持续推动“亲美”政策，强化与美国实质关系，并加强双边经贸机制性安排，以确保其所谓“主权独立”的状态不被改变。

未来民进党当局对美工作可能在以下方面展开。一是强化与特朗普团队的沟通联系。通过彼此间密切的联系与沟通，让美方了解民进党方面的想法与推动台美关系的“诚意”，以及台湾“贡献国际社会的能力”，也设法让台湾当局的利益、需求和诉求融入特朗普政府的对外政策特别是对台政策中，台美“共谋亚太和平”。民进党当局的“对外政策”，尽管在“西进”

---

<sup>①</sup> 姜新立：《川蔡通话：害了台湾，也伤了美国》，《祖国文摘》（台湾）2017 年第 2 期，第 45 页。

方面只是希望“维持现状”，但在“东向亲美”“北上友日”与“积极新南向”政策下，总体上希望形成一种结构性趋势。民进党当局期待台湾在亚太地区和平稳定中扮演所谓积极的角色，因此希望在亚太地区的各种议题中，保持与美日的协调功能。二是深化与美方的合作关系。通过合作，让特朗普团队了解到台湾地区对于美国及其对外政策以及国家利益的重要性，台湾不能被当做美国与中国大陆讨价还价的“筹码”。台湾不是“筹码”，而是美国政治、经济、“安全”、社会的“伙伴”，台湾与美国存在“价值”“民主”等共同利益，不是可以交换的“商品”。三是扩大台湾的国际参与。在包括台美双边经贸机制以及台湾地区与亚太地区国家双边经贸协定和多边经济合作机制上，都希望获得美方的支持与协助。

第五，海峡两岸关系演变对特朗普政府的台海政策也有一定影响。自 2016 年 1 月 16 日蔡英文当选台湾地区领导人，特别是 2016 年 5 月 20 日正式上任以后，海峡两岸关系迅速由过去 8 年的“热交往”向“冷和平”转化，不排除未来向对立与对抗的方向发展的可能。这样的发展态势，可能扩大美方打“台湾牌”以牵制中国大陆的空间，特别是在美国政界和学界普遍认为台湾当局处于两岸关系中弱势的一方，美方需要给台湾应有的照顾的认知前提下，特朗普政府以此提升美台关系似乎顺理成章。当然，美方也需要认识到，在两岸对抗进一步上升的情形下，美方打“台湾牌”的任何动作，都有可能被民进党当局错误地理解为支持其对抗中国大陆，而使两岸局势偏离美方所期待的和平稳定的方向。

#### 四、未来美台关系的可能走向

未来三四年的美台关系，有可能在经贸、高层交往与“军事安全”等领域有所发展，但应难以实现突破性的进展。

第一，美台经贸关系必然有所进展，但也面临困难。随着特朗普政府退出 TPP，民进党当局期待通过加入 TPP 谈判而强化台美经贸关系的希望落空。另外，在美国与中国大陆经贸摩擦有所上升的情况下，加强美台双边经

贸关系将是台湾当局的必然选择，特别是强化双方贸易与投资关系。台湾是美国第 10 大贸易伙伴，但台湾对美国的贸易顺差较大。2015 年，台美贸易额为 667.6 亿美元，其中台湾对美出口 409 亿美元，进口 258.6 亿美元。截至 2016 年 9 月，台美贸易额为 482 亿美元，其中台湾对美出口 292 亿美元，进口 190 亿美元，台方顺差为 102 亿美元。在此背景下，倡导贸易保护主义的特朗普执政后，美国要求台湾开放市场将成为必然，台美经贸关系可能有所进展，但也将困难重重。民进党当局在经贸方面的重点着眼于争取台美双边自由贸易协定的前期研究、启动谈判与若干进展，但美方的重点则是减少贸易逆差，消除包括猪肉在内的商品进入台湾的障碍，而这又是民进党当局难以处理的难题。

第二，美台“军事安全”关系将有所强化，但应在一定限度之内。其中突破点可能在提升对台军售的数量与质量方面，情报互换与军事官员互访将得到加强甚至建立一定的机制。当然，由于受到中国大陆与美国关系的制约，美台“军事安全”关系应会被限制在一定限度内，不至于实现太大的突破。

第三，美台高层官员互访可能成为常态。自 1994 年美国对台政策检讨以来，美台高层官员互访再度得以松绑，蔡英文访美期间美方接待规格的提升是一个明显例证。无论是经贸、“安全”，还是其他领域的高层官员互访，成为美台交往的新进展。

第四，台湾当局的国际参与虽受到相当程度的制约，但美方支持力度不减，甚至可能增强。由于两岸关系和平发展面临严峻挑战，台湾当局参与国际组织的活动受到较大限制，但美方对台湾当局国际参与的支持力度可能不减反增，特别是支持台方参与功能性较强的多边国际组织的活动，从而不仅使两岸在国际场合的竞争加剧，而且使中国大陆在涉及台湾问题的外交工作领域面临的压力增大，需要为此付出的成本也将大幅增加。

[收稿日期：2017-04-03]

[修回日期：2017-05-27]

[责任编辑：陈鸿斌]

# 重思网络技术对国际体系 变革的影响 \*

刘杨钺

**【内容提要】** 本文围绕网络技术对国际政治究竟带来何种影响的问题，以国际体系为着眼点，从排列原则、单元特性和能力分配三个方面考察了网络技术的变革意义，认为网络技术虽带来一些新元素新现象，但其对国际体系变革的整体影响仍然有限。在排列原则上，网络空间展现出多重权威结构并行发展的态势。在单元特性上，网络技术虽然使更多的非国家行为体参与到国际事务中，但国家行为体在网络时代的国际体系中仍然扮演着主导角色。而从能力分配来看，网络技术并没有从根本上改变传统权力结构的现状。在某种程度上，网络空间内嵌于国际体系的诸多进程之中，并受到后者的约束和塑造。重新思考网络技术与国际体系的互动关系，有助于科学审视网络空间安全等新的难题。

**【关键词】** 网络政治 国际体系 体系变革

**【作者简介】** 刘杨钺，国防科技大学人文与社会科学学院副教授，国防科技大学国际问题研究中心兼职研究员

**【中图分类号】** D815

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)04-0015-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201704002

---

\* 本文系全军军事科研计划项目(14QJ004-114)和国防科技大学校预研项目(JS16-03-10)的阶段性成果。初稿曾于第八届上海全球问题青年论坛(2016年7月2-3日)宣读，并根据与会专家建议进行了修改，在此表示感谢。文中疏漏概由作者负责。

世界秩序正处在新的转型中，部分是过去的延伸，部分则毫无先例。<sup>①</sup> 在这些“毫无先例”的因素里，网络技术发展无疑是当今时代的显要变量。对于国际关系研究而言，如何弥合网络技术带来的新现象新特点与传统理论框架之间的沟壑，成为检验理论有效性和推动理论创新的重要问题。国际体系是从宏观层面把握国际关系整体运行规律的核心概念，因而也是思考网络空间国际政治内涵理所当然的逻辑起点。当前，关于网络技术变革性政治意义的论点日益增多。网络技术发展是否意味着国际体系将迎来根本转型？网络技术是否颠覆和挑战了现有国际秩序的基本原则？对这些问题的思考，应当是网络信息时代国际关系研究不容回避的课题。

## 一、网络空间与国际体系变革：既有理论之争

随着网络技术普及化和网络安全问题日益凸显，网络空间对于国际政治的意义开始受到越来越多的关注。围绕网络技术的变革作用出现了日益激烈的争论。从军事和战略角度看，争论的焦点在于网络空间安全互动是否会彻底打破传统的安全互动模式，从而为国际冲突增加新的刺激性因素。网络攻击，即通过网络手段入侵和渗透他者的系统或设备，在本质上是由信息流动实现的，因此具有高度的瞬时性，并使得地理或距离的障碍变得毫无意义。同时，对网络攻击及时准确溯源十分困难。<sup>②</sup> 这些都为先发制人的网络攻击提供了激励，使网络技术被认为是破坏国际体系攻防平衡，并推动军事力量朝向进攻占优转化的重要动力。<sup>③</sup> 而威慑、军备控制等传统安全机制则被认为难以在网络空间有效施行。但另一方面，批评者认为上述观点不过是依据网络技术固有属性做出的主观臆断，多少带有技术决定论的色彩。实际上，网络攻击造成的战略影响极为有限，也很难从根本上扭转传统的力量结构对

---

<sup>①</sup> 基辛格：《大外交》，海南出版社 1998 年版，第 747 页。

<sup>②</sup> Peter Singer and Allan Friedman, *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2014, pp. 72-76.

<sup>③</sup> William Lynn III, "Defending a New Domain: The Pentagon's Cyberstrategy," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 5, 2010; and Lucas Kello, "The Meaning of the Cyber Revolution: Perils to Theory and Statecraft," *International Security*, Vol. 38, No. 2, 2013, pp. 7-40.

比。加茨科(Erik Gartzke)指出,“这样考虑的话……互联网并不会带来什么军事上的革命,只不过会拉大现有国家间的权力和影响力的鸿沟。”<sup>①</sup>

从政治和治理的角度看,网络技术的民主效能也引发了广泛争议。网络空间为普通人参与政治、发表意见并凝集群体力量创造了新的平台,从其发展初期起便笼罩在一种“网络即自由”的理想化情愫里,乃至戴蒙德(Larry Diamond)将互联网称为“解放的技术”。<sup>②</sup>新世纪以来从东欧到西亚北非的一系列民主化运动,更加使这些学者对一场全球范围的网络政治革命笃信不疑。如果网络技术引发的民主效应真的是全球性的,那么将意味着国际体系内主导行为体的基本属性和治理模式发生了重大变化,因此其效应将体现在体系层面而不仅仅是单元层面。反对上述观点的人则认为,网络技术同样加固了政府的治理能力,威权主义国家有着多种多样的方式来干预和控制网络空间的政治生活,<sup>③</sup>甚至在成熟的民主国家里,网络技术赋予大众的民主权力也不过是一种幻象。<sup>④</sup>最后,从经济和生产角度,网络技术可能带来生产方式的全新变革,特别是众筹众创的产业模式和以区块链技术为依托的虚拟货币,或许将重塑人类创造和分配财富的方式。<sup>⑤</sup>

在某种程度上,上述分歧仍在进一步扩大。<sup>⑥</sup>事实上,这些理论分歧都触及了当代国际关系最顶层架构,即国际体系的特点与变革问题。网络安全互动如果导致了国际冲突模式的根本性转变,造成了新的战略不稳定,或是改变了国际政治中权力的基本含义,那么都将意味着体系性的改变,即构成国际体系的基本原则和主导行为模式发生了改变。同样,关于治理模式和生

<sup>①</sup> Erik Gartzke, “The Myth of Cyberwar: Bringing War in Cyberspace Back Down to Earth,” *International Security*, Vol. 38, No. 2, 2013, p. 43.

<sup>②</sup> Larry Diamond, “Liberation Technology,” *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 3, 2010, pp.69-83.

<sup>③</sup> Liu Yangyue, *Competitive Political Regime and Internet Control*, Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2014.

<sup>④</sup> 马修·辛德曼:《数字民主的迷思》,中国政法大学出版社2015年版。

<sup>⑤</sup> Yuri Takhteyev and Mariana Mota Prado, “Bitcoin Goes Boom,” *Foreign Affairs*, January 30, 2014, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2014-01-30/bitcoin-goes-boom>.

<sup>⑥</sup> 在这一点上,可以参考以下两组观点鲜明对立的文章: John Stone, “Cyber War Will Take Place!” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 36, No. 1, 2013, pp. 101-108; Thomas Rid, *Cyber War Will Not Take Place*, Oxford University Press, 2013; Diamond, “Liberation Technology”; and Ronald Deibert and Rafal Rohozinski, “Liberation vs. Control: The Future of Cyberspace,” *Journal of Democracy*, Vol.21, No.4, 2010, pp.43-57.

产方式的讨论也涉及国际体系的根本特性。也就是说，关于网络空间政治意义的探讨在很大程度上都与体系理论直接相关。但现有的研究却很少从体系层面对网络政治的新态势进行系统分析，也缺乏对网络空间与国际体系互动关系的深入理解。

需要指出的是，一些学者在探寻网络政治的系统效应上做出了有益尝试。例如，舒克丽（Nazli Choucri）将网络空间视为与自然环境系统和人类社会系统平行的第三个互动空间，她认为网络空间的许多特性，诸如瞬时性、非物理性、渗透性、流变性、参与性、匿名性和去责任性等，深刻挑战了对当代国际关系理论、政策与实践的传统理解。“这些特性侵蚀了国际秩序的基本原则，例如主权、管辖权、边界等”。<sup>①</sup> 辛格（J. P. Singh）则将信息技术通过加深互动来改变全球政治中行为体身份和议题意义的能力称为“元权力”，这种新的宏观权力范式“能够带来多样化的行为体和观念，扩大公共领域，通过互动来改变全球政治中的行为体身份及其利益”。<sup>②</sup> 但这些研究对网络时代国际体系的变革并没有给出全面的评估。如辛格所定义的“元权力”在某种程度上与布赞（Barry Buzan）等人所言的“互动能力”，或者鲁杰（John Ruggie）所指的“交往密度”<sup>③</sup> 具有相似之处，而后两者并不能涵盖国际体系的全部内容。因此，笔者认为，在网络空间与国际体系变革之间需要建立起有效而系统的分析框架，以全面审视信息时代国际关系基础结构的延续与变化。

对于国际体系的分析，本文将沿用沃尔兹经典的三分模型，从排列原则、单元特性和能力分配三方面来分析网络空间对国际体系的影响。但这种使用是有限度并有所调整的。自沃尔兹确立结构现实主义的基本主张以来，他关于国际体系的论述受到了来自不同学派的诸多批评。批评的核心在于他的体系理论对国际体系的构成要素理解过于狭隘。本文吸收了这些批评中的一些

---

<sup>①</sup> Nazli Choucri, “Co-Evolution of Cyberspace and International Relations: New Challenges for the Social Sciences,” paper presented at World Social Science Forum (WSSF) 2013, Montreal, Canada, October 13-15, 2013.

<sup>②</sup> J. P. Singh, “Information Technologies, Meta-power, and Transformations in Global Politics,” *International Studies Review*, Vol. 15, No. 1, 2013, pp. 5-29.

<sup>③</sup> John Gerard Ruggie, “Review: Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis,” *World Politics*, Vol. 35, No. 2, 1983, pp. 261-285.

有益元素，<sup>①</sup> 在使用沃尔兹分析框架的同时，与他关于上述概念的最初理解有着重要区别，这一点将在后文进一步说明。

## 二、网络技术与国际体系的排列原则

排列原则是国际体系的首要特征，是关于系统内各部分安排的问题。<sup>②</sup> 以沃尔兹为代表的结构现实主义认为国际体系处在平等国家组成的无政府状态中，由于没有超越其他国家的权威主体，体系内的国家必须遵循自助原则来确保自身安全。排列原则对于国际体系或许至关重要，但其他主流理论在排列原则的内容指向上却莫衷一是。自助原则下的国家行为体如同原子一般彼此孤立，但这些行为体同样可能形成相互依赖的有机社会体系，使自助原则被互助原则所替代，行为体从相互排斥逐渐走向高度融合。<sup>③</sup> 不平等的相互依赖可以构成一种权力关系。事实上，国际体系并不必然拒斥某种形式的权威，不同程度的等级制同样是国际体系排列原则的可能形态。<sup>④</sup> 在此基础上，有学者进一步将国际体系的权威关系区分为四种类型，包括等级制、异质多元制、同质多元制和无政府状态，并认为围绕全球互联网治理形成的机制安排便体现出多元制的特点。<sup>⑤</sup>

去中心化被认为是网络技术的核心属性，但网络空间作为一种社会技术体系，并不简单地以无中心的分布式结构为全部内容。就政治而言，网络空

---

<sup>①</sup> 例如：Quddus Snyder, "Taking the System Seriously: Another Liberal Theory of International Politics," *International Studies Review*, Vol. 15, No. 4, 2013, pp. 539-561; Jack Donnelly, "The Elements of the Structures of International Systems," *International Organization*, Vol. 66, No. 4, 2012, pp.609-643; and Tang Shiping, "International System, not International Structure: Against the Agent-Structure Problématique in IR," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 7, No. 4, 2014, pp. 483-506.

<sup>②</sup> 沃尔兹：《国际政治理论》，上海人民出版社2003年版，第118页。

<sup>③</sup> 基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，北京大学出版社2002年版。

<sup>④</sup> Ian Hurd, "Legitimacy and Authority in International Politics," *International Organization*, Vol. 53, No. 2, 1999, pp. 379-408; John Hobson and Jason Sharman, "The Enduring Place of Hierarchy in World Politics: Tracing the Social Logics of Hierarchy and Political Change," *European Journal of International Relations*, Vol. 11, No. 1, 2005, pp. 63-98; 戴维·莱克：《国际关系中的等级制》，上海人民出版社2013年版。

<sup>⑤</sup> Mark Raymond and Laura DeNardis, "Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution," *International Theory*, Vol. 7, No. 3, 2015, pp. 1-45.

间的排列原则呈现多种形态并行发展的特征。

第一，网络技术在某些领域的确增强了网络空间的无政府性。这一点在两类行为中表现得尤为明显。一类是那些旨在规避国家法律法规束缚的活动，例如犯罪分子可以利用匿名通信技术（如 Tor）构建的“暗网”，“自由地”进行毒品、枪支、人口贩卖等非法交易。企图颠覆政府的异见分子也常常采用类似方式相互交流或策动集体行动，以绕过政府管控。为网络通信加密的技术其实是一把双刃剑。“密码的力量保护公民在网上阅读、汇款或购物，（但同时）密码的力量也保障间谍、恐怖分子和犯罪分子，使他们易于渗透、密谋或窃取”。<sup>①</sup> 另一类则是通过自发合作能够更加有效地实现共同目的的行为。基于区块链技术的比特币就是其中的典型，没有中心化的管理方和操作方是这一技术的核心所在。部分国家和政党甚至开始尝试将区块链技术应用用于选举和投票之中。<sup>②</sup> 这两类行为都将网络技术的匿名性、去中心化等特点发挥到了极致，并在很大程度上挑战着传统的自上而下的政治权威形式。无政府结构在这些行为中得到了最有力的体现。

第二，在事关网络空间日常管理的治理层面上，网络空间的多元制态势得到了维系甚至增强。受到网络技术历史发展的影响，“多利益攸关方”模式——即建立在政府、企业、非政府组织和个人等多元行为主体共同参与基础上的协作治理——成为网络空间全球治理的主导范式。<sup>③</sup> 这种模式从全球角度而言并不公平，甚至在一定程度上固化了以美国为首的西方国家在网络空间的既得利益。<sup>④</sup> 但当前维持全球互联网正常运转的核心功能，如资源配置、标准设立、内容管理，甚至于部分全球性网络安全突发事件的解决，仍

---

<sup>①</sup> Daniel Moore and Thomas Rid, “Cryptopolitik and the Darknet,” *Survival*, Vol. 58, No. 1, 2016, pp. 7-38.

<sup>②</sup> Brett Scott, “Visions of a Techno-Leviathan: The Politics of the Bitcoin Blockchain,” *E-International Relations*, June 1, 2014, <http://www.e-ir.info/2014/06/01/visions-of-a-techno-leviathan-the-politics-of-the-bitcoin-blockchain/>.

<sup>③</sup> Milton Mueller, *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*, Cambridge: The MIT Press, 2010; 鲁传颖：《网络空间治理与多利益攸关方理论》，时事出版社 2016 年版。

<sup>④</sup> Madeline Carr, “Power Plays in Global Internet Governance,” *Millennium*, Vol. 43, No. 2, 2015, pp. 640-659; 沈逸：《全球网络空间治理原则之争与中国的战略选择》，《外交评论》2015 年第 2 期，第 65-79 页。

然是由多元行为主体共同承担并实现的（表 1）。在这些功能领域里，单一行为主体往往没有绝对的排他权，协商与协调常常是问题得以解决的必要途径。这就将多元制与等级制或无政府状态区别开来，在网络空间形成了一种共同参与但权力相对分散的排列结构。<sup>①</sup>

表 1 网络空间治理中的多元制

核心功能	主要行为体	行为体类型
资源分配和管理	互联网名称与数字地址分配机构（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN）；互联网号码分配局（Internet Assigned Numbers Authority, IANA）；区域互联网注册机构（Regional Internet Registries, RIRs）；国家互联网注册机构（National Internet Registries, NIRs）；互联网服务提供商（Internet service providers, ISPs）	非政府组织、国家、企业
设立相关技术标准	互联网工程任务组（Internet Engineering Task Force, IETF）；万维网联盟（W3C）；国际电信联盟（ITU）；国际标准化组织（ISO）	非政府组织、政府间组织
内容管理	互联网服务提供商；政府机构；互联网企业（搜索引擎、社交媒体等）	国家、企业
安全治理	互联网服务提供商；政府机构；国际组织或多边机制；计算机应急响应小组（Computer Emergency Response Teams, CERTs）；互联网企业；各类标准化组织；个人用户	国家、政府间组织、非政府组织、企业、个人

资料来源：作者自制

<sup>①</sup> 需要指出的是，多元制虽然不存在等级制那样的金字塔结构，但仍然存在一定的权威关系。参见：Raymond and DeNardis, “Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution”。

第三，在高政治领域，特别是关系到国家军事与战略安全的问题上，等级化趋势发展迅速，对整个网络空间的运行也构成一定影响。随着网络冲突和战争的风险不断加大，网络空间成为陆海空天之后国际政治博弈的又一新高地。在此背景下，各国均开始从立法、制度、政策、军备建设等一系列环节加强对网络安全事务特别是网络攻防对抗的主权治理。这使得民族国家的传统身份认同重新在网络空间集聚，等级式的权威关系在网络空间获得了显著发展。<sup>①</sup>当然，网络空间的等级化发展尚不会产生超越国家权威的新的权力主体。但伴随着美国网络霸权在网络军事化趋势下不断凸显（强制性）、各国对于网络空间安全形势紧迫性的认识不断加深（共同利益）、围绕网络安全行为规范的共识不断凝聚（合法性），赫尔德所提出的权威关系形成的基本条件正逐渐具备，<sup>②</sup>等级制也正成为网络空间新的结构特征。

需要注意的是，网络空间结构的排列原则并不能简单转换为国际体系的排列原则，但前者对后者的影响不容忽视。一方面，网络空间将多元行为主体更加密切地联系在一起，极大地增强了国际体系的相互依赖程度（交往密度），在一定程度上缓解了无政府状态下的安全困境。由于网络空间行为主体（特别是国家行为体）高度依赖网络技术对经济和社会发展的促进作用，而这些行为主体栖身于同一个边界模糊、相对开放的网络体系之中，这为国际体系的主要行为体约束自身行为，并进一步形成普遍接受的规则创造了一定的条件。网络空间的无政府性更多地体现在非国家行为体逃避传统权威控制的行为当中，而国家行为体在网络空间的互动则并不依照你死我活的丛林法则。在一个极端的案例里，“震网”攻击虽然破坏了伊朗核设施的正常运转，但“震网”病毒中仍有大量代码是用于确保不会造成对其他系统的连带损害，<sup>③</sup>这说明国家行为体在网络空间能够保持一定的行为克制。从这个意义来说，网络技术不会使国际体系退回到“一切人反对一切人”的无序状态，秩序和规则同样能够在网络空间生长。

---

<sup>①</sup> 刘杨钺、杨一心：《网络空间“再主权化”与国际网络治理的未来》，《国际论坛》2013年第6期，第1-7页。

<sup>②</sup> Hurd, "Legitimacy and Authority in International Politics."

<sup>③</sup> Jon Lindsay, "Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare," *Security Studies*, Vol. 22, No. 3, 2013, pp. 365-404.

另一方面, 过往研究大多单向地聚焦于网络技术产生的政治影响, 从而潜在地将网络技术视为国际政治的外部变量, 忽略了网络空间本身内嵌于国际体系之中的可能性。从网络空间结构的排列原则上看, 复合性而非单一性主导着结构的总体安排。其中, 多元制的形成受到技术发展轨迹及其相关机制演化的影响, 可以说为国际体系注入了新的元素。<sup>①</sup> 而无政府状态和等级制的形成, 在很大程度上都源自于国际体系自身的互动进程, 如跨国犯罪的泛滥和国家间控制权争夺的持续等。因此, 可以认为, 网络空间在重新塑造国际环境基本特征的同时, 也更多地受到国际体系基本要素的影响和约束。网络空间应被视为国际体系自身诸多进程的组成部分。

对国际体系而言, 网络空间复合性的排列原则也具有启示意义。现有理论在解释国际体系特性时, 往往假定其排列原则在特定时空断面上只表现出单一属性。但从网络空间情况来看, 国际体系可能同样存在多样化的排列原则, 这些原则因具体的问题领域而异。例如, 全球气候治理领域可能体现出多元制结构, 而核不扩散领域则可能表现为大国主导的等级制。了解这一点, 对于深入理解国际体系的复杂特性, 特别是全球化时代国际体系展现出的多样性和矛盾性来说至关重要。

### 三、网络技术与国际体系的单元特性

在结构现实主义看来, 民族国家是国际体系中最具中心地位的行为体(单元), “国际体系的特征很大程度上取决于国家行为者的类型”。<sup>②</sup> 而无政府状态下的国家在功能上没有任何差别, 导致单元特性实际上变成了一

---

<sup>①</sup> 这一点必须谨慎看待, 因为在国际体系中的经济分工和社会治理等方面, 基于独立、平等主体的非等级式多元合作, 在互联网蓬勃发展之前就已经颇具影响。从这个意义来说, 网络空间排列原则的多元制也可能受到国际体系宏观趋势(如全球化、公民社会的兴起、网状治理等)的影响。可参见: Milton Mueller, Andreas Schmidt, and Brenden Kuerbis, “Internet Security and Networked Governance in International Relations,” *International Studies Review*, Vol.15, No. 1, 2013, pp.84-106。

<sup>②</sup> 吉尔平: 《世界政治中的战争与变革》, 中国人民大学出版社1994年版, 第27页。吉尔平认为组成一种国际体系的行为体性质的变化属于“体系的变更”, 也是最为根本性的变化。

项常量。不少学者批评结构现实主义对“功能分化”的理解过于狭隘，忽略了国际体系中的社会分工和单元差异。<sup>①</sup>在这一方面，网络技术带来的挑战更为直接，直指国际体系中的国家中心范式。

网络技术的显著特性之一，在于赋予了非国家行为体深度参与政治和社会事务的权力。威斯特伐利亚体系建立在主权平等的民族国家基础上，其他类型的行为主体虽然伴随全球化进程获得了更大的话语权（如跨国公司、国际组织等），但在国际政治舞台上仍然从属于国家行为体的权威管辖之下。网络技术发展有可能颠覆国家行为体在国际事务中的主导权。网络世界的行为主体是以扁平的方式连接在一起，能够参与其中的途径多样且不受控制，因而政治权力高度分散，新的行为主体不断涌现。这其中既有国家行为体，也包括孕育新的产品和进程的非国家商业行为体、为国家行为体服务的代理者，以及新型的犯罪组织，这些组织高度隐蔽，难以识别其身份和踪迹，<sup>②</sup>而个人行为体在网络空间也发挥着日益显著的影响。约瑟夫·奈的观点稍微温和，但也强调了网络时代的变革意义，他指出，“一场新的信息革命正改变着权力的本质并加速其流散。尽管国家仍然是世界舞台的主导行为体，但它们将发现这舞台已更为拥挤且难以驾驭”。“网络领域将会推动权力流向非国家行为体，而网络结构也将成为 21 世纪权力的核心维度”。<sup>③</sup>总的来看，网络技术对国际体系的单元特性提出了至少两个重要问题：第一，在国际层面上，非国家行为体是否拥有实质性的甚至与国家行为体平起平坐的政治影响力？第二，在国内层面上，对民族国家及其治理权威性的认同是否受到网络技术的严重削弱？

从目前看，对上述两个问题恐怕还不足以做出肯定的回答。首先，网络技术对非国家行为体的赋权作用仍是有限度的。如前所述，多元制已成为网络结构排列原则的组成部分。但这一原则实际上建立在发达国家与发展中国

---

<sup>①</sup> Barry Buzan and Mathias Albert, “Differentiation: a Sociological Approach to International Relations Theory,” *European Journal of International Relations*, Vol. 16, No. 3, 2010, pp. 315-337; and Jack Donnelly, “The Elements of the Structures of International Systems,” *International Organization*, Vol. 66, No. 4, 2012, pp. 609-643.

<sup>②</sup> Choucri, “Co-Evolution of Cyberspace and International Relations: New Challenges for the Social Sciences.”

<sup>③</sup> Joseph S. Nye, *The Future of Power*, New York: Public Affairs Press, 2011.

家结构性的“数字鸿沟”之上，其不公平性遭到了发展中国家特别是新兴大国的批评和挑战。与此同时，非国家行为体在网络空间治理的日常管理事务方面具有较大权力，但对国际政治整体运行的影响并不突出。在谈到网络技术对非国家行为体的赋权作用时，斯诺登是一个较为极端的案例，因为这一事件反映出普通个人也能扮演国际政治事务的主角。在某种程度上，这一事件是“维基解密”的一种延续，而即使美国这样的网络技术强国也难以完全控制国家关键信息的流失。正是由于网络技术的赋权，斯诺登才能将如此大批量的核心情报“运出”美国并公之于众，也才能够迅速成为国际舆论的焦点。但当“棱镜门”逐渐尘埃落定，其产生的国际政治效应也在迅速消退。美国与其盟友的关系一度因为监听行动被曝光而蒙上阴影，但除了口诛笔伐外，法德等监控对象国并未对美国采取实质性反制或报复，反而在乌克兰、叙利亚等地区热点问题上迅速找到了利益契合点。有学者指出，“棱镜门事件”虽然“引发欧洲媒体和民众的不满，但只能算是美欧关系中的‘战术问题’，并未动摇美欧战略合作的根基”。<sup>①</sup>此外，该事件虽然在美国国内也引发了改革情报体系的强烈呼声，但对美国的网络霸权似乎尚未构成严重影响。“综合来看，美国政府的改革侧重于加强情报监控项目的透明性和受监管力度，而非从根本上废除这些项目”。<sup>②</sup>

另一个典型的例子是“匿名者”黑客组织。该组织是一个松散的黑客联盟，以网络自由为主要旗帜，近年来对全球范围的政府部门、宗教团体、企业等各类组织的网站发动过大规模网络攻击。准确评判“匿名者”的政治影响仍然比较困难，但有两点值得注意：一是该组织原则上可对任何人开放，也并没有自上而下的组织架构，其内部实际上存在许多不同团体。这就导致该组织的行为有时缺乏明确的目的性，甚至产生适得其反的效果。<sup>③</sup>如果将其作为单一行为主体来考虑，那么该组织参与国际政治博弈的核心能力无疑是有限的。二是国家行为体对这类组织并非无能为力，自2009年以来，许

<sup>①</sup> 贾春阳：《“监听门”尚难撕破美欧关系》，《法制日报》2013年10月29日。

<sup>②</sup> 李恒阳：《“斯诺登事件”与美国网络安全政策的调整》，《外交评论》2014年第6期，第107-124页。

<sup>③</sup> Gabriella Coleman, *Hacker, Hoaxer, Whistleblower, Spy: The Many Faces of Anonymous*, London: Verso, 2014.

多参与该组织攻击活动的人遭到美国、英国、澳大利亚、荷兰等国逮捕和审判。从这两点考虑，尚不能说像“匿名者”这样的非国家行为体能够对国际政治产生实质性影响。

从上述事例可以看出，网络技术无疑使非国家行为体参与和干预国际事务的门槛有所降低，国际政治舞台的确如约瑟夫·奈所说的变得越来越拥挤。但即便是像斯诺登、维基解密、匿名者这样比较突出和典型的案例，所造成的影响也仍然有限，并不足以实质性地改变国家行为体在国际体系中的主导地位。而在其他一些情况下，非国家行为体仍然代表和维护着其背后的国家利益，这一点在谷歌、微软等互联网巨头与美国情报机构的深度合作中早已体现得淋漓尽致。雷兹纳在 2004 年便已指出，“国家，尤其是大国，仍然是解决全球化和互联网带来的社会和政治外部性的首要行为体……强大的国家能够运用一系列外交政策选项，例如在不同的国际机制中采取强制、诱导、代理或者起诉等各种手段，使其偏好能够转化为想要的结果”。<sup>①</sup> 这些手段依然有效，也维持着国家行为体与非国家行为体之间的权力“代沟”。

对于第二个问题，网络技术对国家认同的影响同样存在模糊性。虽然网络空间发展（或者从更广义上说全球化的进程）被认为会侵蚀民族国家的文化独特性，造成文化和价值跨国界交融重组，使个体政治归属感由国家单元向其他层次转移，并由此削弱民族国家的身份认同。但这一点并不是理所当然的。对于那些有着大量海外人口或是劳动力输出的国家，对于那些领土分散的国家或是人口散布的民族，网络空间都提供了重要的甚至无法替代的交流沟通平台和情感维系纽带，使得民族国家这一“想象的共同体”在网络空间实现再次建构。<sup>②</sup> 因此，“网络民族主义”和“网络全球主义”或许是两条平行的轨迹。一项利用东亚地区民意调查数据进行的研究发现，互联网使用频率的高低，并没有对民族自豪感、排外主义等国家认同的核心指标产生明显影响。<sup>③</sup> 也就是说，认为网络技术会弱化或增强民族国家认同的观点，

---

<sup>①</sup> Daniel Drezner, “The Global Governance of the Internet: Bringing the State Back in,” *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 3, 2004, pp. 477-498.

<sup>②</sup> Thomas Hylland Eriksen, “Nationalism and the Internet,” *Nations and Nationalism*, Vol. 13, No. 1, 2007, pp. 1-17.

<sup>③</sup> Ja-young Nam, “Does the Internet Promote Nationalism in East Asia?: A Comparative

在经验上或许并不成立。

相反，至少有两项其他因素有利于国家认同在网络空间的巩固。其一，网民的上网习惯和互动偏好始终受到语言文化等因素的重要影响，互联网的本地化趋势不容忽视。由于这些传统因素的排他性，网络互动有可能形成新的文化边界和文化群落，这种边界易与国家物理空间界线耦合。其二，社交媒体的迅速发展也可能加强传统社会空间的集聚模式，特别是考虑到线下的人际关系网仍然是社交网络的重要基础。从总体上看，网络技术发展的确为非国家行为体创造了更多的活动空间，但这并未使国家行为体过时，新的行为主体参与网络空间国际政治的影响力存在局限性，而网络技术对民族国家认同的影响仍有待进一步观察。

#### 四、网络技术与国际体系的能力分配

单元行为体的相对能力大小也是决定体系内各部分联系方式的重要因素。虽然能力禀赋是每个单元的自身属性，但能力在不同单元之间的总体分配状况则属于系统层面的问题。能力分配往往被简化为体系内的大国数量，单极、两极、三极和多极体系分别催生出不同的行为模式和互动特点。<sup>①</sup>不同极数的变化（如单极体系向多极体系的转型）固然意味着体系结构的重要调整，但如果某种方式导致体系中的大国、中等国家、小国之间的权力差异被迅速拉近，甚至权力结构发生翻转，那么这同样意味着国际体系的能力分配出现了根本性变化。网络技术为后面这种情况提供了可能。如前所述，由于发起网络攻击的成本极低，弱小国家只需要招募少量黑客，或者购买或复制各类病毒工具，就可以对大国的关键系统和设施进行网络打击。而越是经济发达国家，对网络技术的依赖程度越高，网络攻击导致的预期损失也越大。因此，网络技术有可能深刻改变国家间的力量对比。这一点早已被提出警示，

---

Research on the Correlation of Internet Use and National Identity,” paper presented at 2010 Asia Barometer Workshop, December 19, 2010.

<sup>①</sup> 施韦勒认为三个大国构成的国际体系也具有一定的独特性，参见：Randall Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York: Columbia University Press, 1998。

“当美国继续发展其常规武装时……其他国家则着眼于其他方面以寻找非对称的优势”。<sup>①</sup>

但实际上，网络技术对国家间能力分配的影响或许并没有理论假设的那么大。网络攻击的门槛和成本虽然较低，但也受到国家总体层面的人力资源、技术水平、组织效率等因素的影响，传统意义上的大国在这些因素上的结构性优势并不会轻易消失，仍然会增强它们在网络安全互动中的有利位置。越是手段复杂、威胁程度高的网络攻击，所需要的技术、资源和组织方面的支撑也越多，这就意味着那些战略意图明显、隐蔽性和破坏性兼备的网络攻击活动，更可能是由体系中的强者所发动的。美国和以色列针对伊朗核设施发动的“震网”攻击充分体现了这一点。“震网”病毒是一个精心设计的程序集，能够针对目标系统的杀毒软件类型来调整自身行为模式，准确找到工业系统内部网络中特定的可编程逻辑控制器，在保持隐蔽的情况下调整离心机的运转速率，并阻止其发出异常警报。其复杂性和多模块体系超出了普通黑客组织的能力范围。要使这一复杂的“武器”发挥效力，还必须获得关于伊朗纳坦兹核设施以及内部具体设备、环境、流程等环节的大量准确情报，必须具备物理渗透手段（例如收买内部人员）来将病毒植入与外部网络绝缘的内部系统，必须在类似或模拟环境下进行事前的反复演练。<sup>②</sup> 这些要求事实上为复杂的网络攻击设置了较高的门槛，只有技术先进的大国才更有可能利用网络手段达到战略目的。

类似的结论在更大范围的样本中同样成立。笔者曾考察国家间网络冲突中的物质能力对比，结果发现虽然强国和弱国发动网络攻击的可能性大致相似，但深层次持续性威胁的攻击活动却大部分是由传统实力较强的一方发起的。<sup>③</sup> 也就是说，网络技术可能降低了普通攻击行为的门槛，但在更具战略性和政治性的安全互动中，强者主导仍然是不变的基本规律。

就体系中的大国关系而言，网络技术也不足以改变其能力结构的现状。

---

<sup>①</sup> James Adams, “Virtual Defense,” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 3, 2001, pp. 98-112.

<sup>②</sup> Lindsay, “Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare.”

<sup>③</sup> 刘杨钺：《网络空间国际冲突与战略稳定性》，《外交评论》2016年第4期，第106-129页。

以中美关系为例，美国政府官员和许多学者认为中国是网络空间的重要威胁，中国政府支持的黑客攻击活动会导致美国机密信息严重泄露，削弱美国在经济和军事上的全球竞争力，<sup>①</sup> 并使得中国更容易对美国发起不对称的军事行动。<sup>②</sup> 姑且不论这些观点在多大程度上来自主观臆断，也不管美国如何贼喊捉贼地秘密侵犯着世界各国的网络安全和主权，上述观点所渲染的中国网络威胁在客观上很难站得住脚。中国的网络安全基础设施与发达国家相比仍存在显著差距，而加强网络能力所依托的信息化建设进程，会增大中国的网络依赖程度以及随之而来的脆弱性。林赛（Jon Lindsay）指出，“对任何一种所谓的中国网络威胁，实际上中国都存在严重的弱点，而西方国家则有着显著优势，这便加固了（权力分配的）政治现状”。<sup>③</sup> 而且单纯的网络攻击很难产生持久效应，只有作为传统军事力量的辅助工具才具有战略意义，因此网络安全互动并不能从根本上打破既有的权力格局。上述分析只考察了能力分配中最重要的军事维度（或者说强制性权力），相似的结论也可以应用到网络空间的其他权力类型上。例如美国等西方发达国家在网络空间的制度性权力上同样掌握着优势。<sup>④</sup>

与此同时，对能力分配的理解不应仅仅停留在国家之间相对权力的大小上，还应关注体系结构为能力分配赋予了何种含义。斯奈德对不同结构特性下能力分配的意义差异作了形象的比喻：“在高速路上跑着一辆、两辆还是四辆卡车并没有本质差别，只要每辆车都是朝着相同方向行驶”。虽然无政府社会和有机社会都存在竞争，但后者的不同在于，“单元间竞争性的自我利益受到整体稳定性的共同利益的调节”。<sup>⑤</sup> 从这个角度看，网络技术倒是

---

<sup>①</sup> Ellen Nakashima, “Confidential Report Lists U.S. Weapons System Designs Compromised by Chinese Cyberspies,” *Washington Post*, May 27, 2013, [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/confidential-report-lists-us-weapons-system-designs-compromised-by-chinese-cyberspies/2013/05/27/a42c3e1c-c2dd-11e2-8c3b-0b5e9247e8ca\\_story.html?utm\\_term=.d9eb76975d18](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/confidential-report-lists-us-weapons-system-designs-compromised-by-chinese-cyberspies/2013/05/27/a42c3e1c-c2dd-11e2-8c3b-0b5e9247e8ca_story.html?utm_term=.d9eb76975d18).

<sup>②</sup> Richard Clarke and Robert Knake, *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*, New York: Ecco, 2012.

<sup>③</sup> Jon Lindsay, “The Impact of China on Cybersecurity: Fiction and Friction,” *International Security*, Vol. 39, No. 3, 2014, p. 9.

<sup>④</sup> 杜雁芸：《美国网络霸权实现的路径分析》，《太平洋学报》2016年第2期，第65-75页。

<sup>⑤</sup> Snyder, “Taking the System Seriously: Another Liberal Theory of International Politics.”

对国际体系的能力分配产生了重要影响。这种影响表现在对能力分配含义的改变上。网络空间本质上是一个开放、一体、共享的系统，是国际行为体（无论强弱）实践活动的共同场域。网络空间的安全稳定受到威胁或破坏，影响的不只是单一国家的利益，而是具有全球的普遍效应。因此，网络空间存在着调节能力分配竞争性的积极因素，也就是这一公域之内各个国家对于安全稳定的共同诉求。正如习近平主席所言，“网络安全是全球性挑战，没有哪个国家能够置身事外、独善其身，维护网络安全是国际社会的共同责任”。<sup>①</sup>建构网络空间命运共同体不仅是美好愿景，更具有一定的客观基础。网络技术的融合作用为国家行为体之间的利益聚合提供了条件，因而可能弱化能力分配差异所诱发的冲突性行为模式，在这层意义上，网络技术可被视为推动国际体系向合作演变的积极力量。

## 五、体系互动进程与中国网络空间的战略选择

网络与政治的交互发展仍然处于不断演进之中。特别是在网络安全问题上，要准确获得网络空间国际安全互动的完整图景并不容易。但从本文分析来看，网络技术并不会深刻颠覆国际体系的现有结构和规则。在排列原则上，网络空间展现出多重结构并行发展的态势。其中多元制的形成与网络技术本身发展历程息息相关，而无政府状态和等级制的演进则主要受到体系内在进程的影响。在单元特性上，网络技术使更多的非国家行为体参与到国际事务之中，但这种赋权作用存在很大局限，国家行为体在网络时代的国际体系中仍然扮演着主导角色。而网络技术对国家认同的影响同样有限，认为削弱或增强民族国家认同的观点都能找到一定的支持。在能力分配上，网络技术并没有从根本上改变传统权力结构的现状。在某些领域，传统空间的能力对比差异甚至出现了进一步扩大。但就能力分配的政治意义而言，网络技术代表了一种进步的力量，有助于增加国际体系内的共有利益规模和合作的可能

---

<sup>①</sup> 习近平：“在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话”，新华网，2015年12月16日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/16/c\\_1117481089.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/16/c_1117481089.htm)。

性。总体来看，网络技术无疑为国际政治带来了新的现象和元素，但其变革意义仍存在一定限度。当前，关于网络空间国际政治的研究中不乏没有事实依据的主观想象，当务之急是要加强系统的实证研究，以还原网络政治的本来面目。

上述认识为进一步理解网络空间与国际体系的互动关系提供了新的基础。过去网络技术往往被视为国际体系的外部因素，从这一逻辑起点出发的研究往往单向度地思考网络技术带来的变化和影响，却忽略了这些变化和影响可能源自体系结构的塑造。从上文分析来看，网络空间的政治意义在很大程度上受到国际体系总体进程的约束或推动，具化了国际体系的结构特征而不是相反。因此，网络空间与国际体系不应被视为彼此独立的系统，而是相互影响的两种社会进程，其中网络空间作为人类实践活动的新场域，在一定程度上内嵌于国际体系并在互动中推动后者的演化发展。对上述问题的认识或许有助于重新思考中国在网络空间的战略选择。

第一，中国应充分认识全球网络治理体系的复杂性，并提出更具针对性和灵活性的治理主张。网络空间排列原则多维形态并存，导致现有网络空间治理模式在应对不同层次的议题时存在矛盾。多元制强调自下而上的协商治理过程，在解决一些高度全球性、公共性的网络治理问题时具有一定的优势。例如，安全企业、技术专家社群和政府部门的密切协调与合作，是处置突发性网络病毒蔓延或类似问题的重要途径。然而对于网络军备竞赛和网络威慑等高政治领域的安全问题来说，多元行为主体的存在不仅可能挑战主权国家的核心利益，也阻碍了有效国际共识和共同行动的产生。就目前而言，无论是“多利益攸关方”模式还是纯粹的主权国家治理模式，似乎都难以完全兼顾和调解上述矛盾。更具现实性的治理原则应当有效结合多元制与主权治理的不同诉求。对于全球网络治理，习近平主席提出了包括“尊重网络主权”和“促进开放合作”在内的重要原则<sup>①</sup>，为网络治理体系的调整改进指明了方向。与此同时，实现这些原则的有机统一则需要进一步的思维和理念创新。可以考虑将“有限主权”或“弹性主权”的主张作为凝聚各方共识的起点，

---

<sup>①</sup> 习近平：“在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话”，新华网，2015年12月16日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/16/c\\_1117481089.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/16/c_1117481089.htm)。

即一方面将主权管辖限定在国家网络空间核心利益（主要是有效维护政治秩序）上，另一方面则在网络治理的多数领域认可共享管辖和多元管辖的合理价值。总之，只有正确把握网络空间国际政治结构的本质特征，才能在此基础上实现战略利益和可行策略主张的有效结合。

第二，在加强自身能力建设的同时，应当重视从国际体系层面入手破解网络空间战略安全面临的现实难题。行为主体在国际体系中的互动关系，是网络空间政治意义的根本来源。单纯围绕网络空间探讨安全问题的解决途径，可能会错置网络空间安全的因果链条。例如，信任缺失往往被认为是网络空间（乃至其他新战略空间）的内在困境，因而建立网络空间的战略互信尤为重要。<sup>①</sup> 但倘若信任不足本身是源于国际体系中大国互动的结构性矛盾，<sup>②</sup> 那么新战略空间的信任缺失可能仅仅是这种体系性矛盾的延伸体现。从这个意义上看，单方面强调加强网络空间战略互信可能难以取得预想的效果。事实上，利用相对技术优势来推动攻防对比朝于己有利的方向发展，是国家行为体在国际体系中谋取安全保障的理性选择。这导致高新技术蕴含的安全“红利”极具吸引力，而围绕这些技术产生的军备竞赛和安全困境变得难以避免。因此，在网络空间、外层空间、人工智能等诸多领域，军备控制倡议和安全机制建设均举步维艰。在此情况下，可以考虑推动建设新的国际对话交流机制，将技术变革对国家安全利益的影响放在统一的合作框架下进行探讨，降低技术不确定性引发的威胁认知，为国家间技术竞争和风险管控建立新的规范，并以此为基础寻求跳出技术安全困境的创新之道。

[收稿日期：2017-03-04]

[修回日期：2017-05-27]

[责任编辑：孙震海]

---

<sup>①</sup> 蔡翠红：《网络空间的中美关系：竞争、冲突与合作》，《美国研究》2012年第3期，第107-121页。

<sup>②</sup> 刘卫东：《减少中美误判：一种机制建设的尝试》，《现代国际关系》2016年第8期，第33-39页。

# 国际政治视角下的网络安全 治理困境与机制构建\*

——以美国大选“黑客门”为例

鲁传颖

**【内容提要】** 以美国大选“黑客门”为代表的网络安全问题已经成为影响国际安全的不稳定因素之一，并对网络空间的国际治理和安全架构提出了更高的要求。从目前的研究看，国际规范、治理机制等领域的理论范式对网络安全议题具有非常强的解释力，但也面临着网络安全技术带来的挑战，需要在理论与方法上进行一定调适。以美国大选“黑客门”为例来分析，已经出现了网络空间安全从分散到融合，网络安全态势从等级化到非对称，网络空间从权力扩散向网络赋权三大趋势。因此，国际社会需要采取务实举措，推进平等参与并建立综合性机制框架来共同应对上述挑战。对于中国而言，从建设网络强国的角度来看，应该直面当前国际网络安全面临的困境，主动设置议程，推动网络空间的规范建设，维护网络空间的和平稳定，使网络空间也成为人类命运共同体。

**【关键词】** 黑客干预大选 维基解密 网络空间治理 网络安全

**【作者简介】** 鲁传颖，上海国际问题研究院副研究员

**【中图分类号】** D815.5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)04-0033-16

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201704003

---

\* 本文系国家社科基金青年项目“‘棱镜门’与中国参与国际互联网治理战略研究”（15CGJ001）的阶段性成果。

自 2015 年以来，网络安全事件愈演愈烈，“米拉”病毒对全球互联网关键基础设施的攻击导致美国大面积“断网”；黑客组织入侵了被誉为国际金融关键信息基础设施的环球银行金融电信协会（SWIFT），并从孟加拉银行窃取了 8 200 万美元；美国国家安全局泄露的网络武器“永恒之蓝”（Eternal Blue）被黑客组织开发成勒索病毒“想哭”（WannaCry），对包括中国在内的 100 多个国家的军用、民用网络系统进行加密和破坏。美国大选“黑客门”在这一系列网络安全事件中具有里程碑意义，2016 年，匿名黑客组织通过曝光希拉里及其团队成员的电子邮件、通话记录、个人资料等内部信息对美国大选进行干预。<sup>①</sup> 截至目前，大选“黑客门”还在继续发酵，美国国家安全事务助理迈克尔·弗林（Michael Flynn）、联邦调查局局长詹姆斯·科米（James Comey）先后因牵涉此案而离职。<sup>②</sup> “黑客门”持续时间之长，后续影响力之大，引发争议之广泛只有 2013 年的“斯诺登事件”能够与之相比，并将对国际安全产生重要影响。不断发生的网络安全事件反映出，网络领域的国际安全制度和国际治理机制无法应对日益复杂的网络攻击和网络渗透。大选“黑客门”对于国际安全秩序造成的影响正在逐渐体现，并且呈现出一系列新的特点和趋势。国际社会必须进一步加大对网络空间的治理力度，建立相应的规范机制。同时，2015 年中国政府在第二届世界互联网大会上提出的构建网络空间命运共同体适用这一领域，但需要根据明确的目标，提出具体的治理方案。

## 一、网络空间安全既有理论分析的局限

大选“黑客门”主要经历了三个阶段：第一阶段主要是一系列邮件安全事件接连曝光，对整个大选进程产生了严重影响，由“希拉里邮件门”“波

---

<sup>①</sup> Kathy Gilsinan and Krishnadev Calamur, “Did Putin Direct Russian Hacking? And Other Big Questions,” *Atlantic*, January 6, 2017.

<sup>②</sup> Greg Miller and Philip Rucker, “Michael Flynn Resigns as National Security Adviser,” *Washington Post*, February 14, 2017, [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/michael-flynn-resigns-as-national-security-adviser/2017/02/13/0007c0a8-f26e-11e6-8d72-263470bf0401\\_story.html?utm\\_term=.8a53065a220d](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/michael-flynn-resigns-as-national-security-adviser/2017/02/13/0007c0a8-f26e-11e6-8d72-263470bf0401_story.html?utm_term=.8a53065a220d).

德斯塔邮件泄露”以及“民主党全国委员会邮件系统被黑客攻击”三个和美国总统竞选进程息息相关的网络安全问题组成。在竞选的关键时刻，三个事件被轮流炒作，不断有内部信息被披露到网上，不仅对希拉里的个人形象造成了伤害，也严重影响了其在选举中的表现，消耗了大量的竞选资源和精力，并为其最终败选埋下伏笔。第二阶段是美俄在大选“黑客门”问题上的博弈。2016年12月底，美国总统奥巴马宣布了对黑客行为的报复举措。对于美国单方面的指控，俄罗斯的态度基本上是严厉反驳，但不与即将卸任的奥巴马政府进行纠缠。第三阶段的焦点是奥巴马离任后美国国会继续推动调查，参议院军事委员会和情报委员会都在积极推动相关的调查，<sup>①</sup>并且将目标转移至特朗普的“通俄门”和阻止特朗普政府对俄关系的转圜。

美俄双方在大选“黑客门”的激烈博弈以及该事件在美国国内政治中的不断发酵，使这次事件成为一个跨越国际和国内两方面因素的国际政治议题。从理论层面来看，越来越多的国际关系学者如约瑟夫·奈（Joseph Nye）、罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）、玛莎·费丽莫（Martha Finnemore）、江忆恩（Alastair Iain Johnston）等认为国际规范、治理机制甚至网络威慑是解决问题的关键，而非网络技术手段。<sup>②</sup>从实践层面来看，当法国大选、马耳他选举也被黑客攻击后，大选“黑客门”实际上已经演变为一个重要的国际安全议题。<sup>③</sup>以“黑客门”为代表的网络安全事件正在不断地破坏着国际秩序和国际安全的基础，增加了国际社会经济开放和政治信任的成本。为应对不断增加的网络安全威胁，各国加强了在网络安全领域的立法，加快了“数据本地化”和优先采购国产网络产品和服务等的速度，这不仅增加了企业的经济成本，也容易引发国家间在政治与经济贸易等领域的摩擦。

网络安全作为一项新兴的国际政治研究议程，现有的理论和方法还有待

---

<sup>①</sup> U.S. Senate Hearings, “Foreign Cyber Threats to the United States,” January 5, 2017, <http://www.armed-services.senate.gov/hearings/17-01-05-foreign-cyber-threats-to-the-united-states>.

<sup>②</sup> Joseph Nye Jr., “Deterrence and Dissuasion in Cyberspace,” *International Security*, Vol. 41, No. 3, 2017, pp. 44-71.

<sup>③</sup> Jamie Doward, “Malta Accuses Russia of Cyber-attacks in Run-up to Election,” *Guardian*, May 27, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/27/russia-behind-cyber-attacks-says-malta-jseph-muscat>.

进一步完善。

首先，缺乏基本的网络安全技术素养会影响国际关系学者对事件性质的判断和影响的分析。以美国大选“黑客门”为例，俄美两国政府各执一词，尽管美国政府公布了一些技术分析报告，但依旧缺乏能够定性的证据；而俄罗斯政府不仅否认与自身有任何联系，普京还多次亲自对此进行回应。这样的现象在传统的国际关系领域并不多见。尽管在气候变化、核不扩散领域也会涉及很多技术细节，但国际关系学者可以通过与这些领域的技术专家合作来解决认知问题。然而在网络领域则不同，其技术门槛之高，以至于一般的技术专家无法完全理解技术细节，更无法解释清楚内幕，从而增加国际政治学者研究的难度。网络安全问题往往是以技术层面的网络安全问题与国家安全、政治安全、经济安全等结合的形式出现，由于缺乏对于网络安全技术层面的分析，国际政治领域的研究面临很大的局限。以大选“黑客门”为例，国际政治学者的分析研究往往将落脚点放在俄美双边关系和美国国内政治，对于网络安全因素则一笔带过，影响了对事件性质和影响的判定。

其次，现有国际关系理论如何应用于网络安全分析还存在一定争议。多数新兴议程出现后，总是容易出现两种极端的观点，一种观点往往认为这是一个全新的领域，需要全新的理论和方法，如网络空间的“公域说”和“网络空间独立宣言”，这种观点越来越式微；<sup>①</sup>另一种观点认为原有的理论和方法依旧适用，没有本质上的变化，这种观点越来越成为主流，但在现实中往往存在问题。例如，美国国内智库在讨论应对大选“黑客门”时多采用核安全领域的威慑理论作为理论基础，但实际上网络安全领域存在归因问题（溯源能力）和威慑信号发送与接收等问题，直接套用威慑理论存在较大的理论缺陷，不能反映网络安全的实际情况。此外，也有学者倾向于从权力政治和地缘政治理论视角来看待网络空间的博弈，尽管这些传统国际关系理论范式可以作为一种分析视角来理解网络安全问题，但是如果以此来定义网络安全问题的属性，则容易忽视网络安全领域存在的很多特性，更无法提出有效的问题解决之道。

---

<sup>①</sup> 杨剑：《数字边疆的权力与财富》，上海人民出版社2012年版，第44页。

最后,国际政治视角下的网络安全问题需要更加复杂的分析方法。当前的国际政治理论缺乏对网络安全问题的系统性解释,现有的研究方法还需要根据网络安全的特点进行一定调整,增加跨学科跨领域的分析视角和思维。与其他国际政治领域的问题相比,大选“黑客门”揭示出网络安全问题具有战略性、复杂性、全局性、关联性。全球性问题一般均具有战略性和复杂性等特点,强调这些问题不仅具有重要性和优先性,同时还具有高度的专业性。核不扩散、气候变化以及极地、海洋问题多属于这一类问题。而网络安全与这些问题相比,还具有“牵一发而动全身”的特点,并且该问题还涉及政治稳定、经济发展、社会繁荣、国家安全等方方面面。因此,从国际政治视角分析网络安全问题时,要充分考虑到全局性和关联性特点。一方面,要从政治、经济、社会、安全等多维视角来分析网络安全问题的影响,避免从单一视角出发考虑问题。另一方面,网络安全与其他领域的安全问题息息相关,只有充分理解网络安全的性质和特点,并且将其作为关键要素才能更好地处理和应对这些传统领域出现的新趋势和新现象。<sup>①</sup> 尽管面临着一定的挑战,国际政治理论也越来越多地应用到对网络安全问题的分析和解释当中,很多国际政治理论已经成为主流的分析范式。本文重点将从国际安全、国际机制、国际规范等视角对美国大选“黑客门”事件及其影响进行分析、研究。

## 二、国际网络空间安全的新趋势

黑客干预大选将网络安全的认知推向了一个新的层级。传统的网络安全认知在于网络设备及其承载的数据遭到破坏或窃取所导致的安全问题,“斯诺登事件”使人们对网络空间安全的认知上升到无所不在的网络监听和国家安全的高度。美国大选“黑客门”所展现的是一种新的网络空间认知模式,它确立了新的目标,超越了大规模网络监听对于“战略信息”的获取,更加关注根据特定目标来使用这些“战略信息”。同时,它还表明网络安全的不对称性非常突出,防御的难度大幅增加。最后,它也揭示出网络安全领域正

---

<sup>①</sup> 鲁传颖:《网络空间治理与多利益攸关方理论》,时事出版社2016年版,第3-9页。

在进行的一场赋权运动，网络安全机构的力量正在上升。结合战略博弈、法律政策、技术分析等不同的分析视角，我们可以从黑客干预大选这一事件发现网络空间安全的三个重要发展趋势，即网络空间安全从分散走向融合，网络安全态势从等级走向非对称，网络空间从权力扩散走向网络赋权。

第一，网络安全从分散走向融合的趋势。黑客干预大选重新塑造了人们对网络安全的认知，拓展了网络空间安全的内涵，超越了以往不同种类的网络行动各自为政的趋势，融合为一种新国际安全冲突升级形式。黑客干预大选将目标对准了政治干预，形成了网络安全技术、意识形态攻击和政治秩序干预三位一体的新型网络行动形式。传统的网络攻击注重对关键基础设施的攻击，黑客干预大选则将目标瞄准具有战略意义的信息，并通过维基解密和社交网络进行曝光和宣传，特别是根据美国大选进程的发展对特定候选人进行爆料，形成了对一方的威慑和对选举进程的干预。

这种融合背后反映了攻击一方的战略目标已超越了以往网络安全所定义的范畴。美国前国家情报总监詹姆斯·克莱伯（James Clapper）将“干预”行为定义为超越传统间谍界限的、试图颠覆美国民主的“尝试”，“行为绝对是有预谋的，除了黑客外，他们还运用媒体和社交网络进行宣传和造谣、并用假新闻抹黑竞选人。”<sup>①</sup> 美国外交政策研究所研究员克林特·沃茨（Clint Watts）认为，黑客的目标不仅仅是操纵选举，更要削弱主流媒体、公众人物、政府机构的公信力。另外，黑客行动的重心是对获取的“战略信息”的使用。<sup>②</sup> 另一项来自无党派研究组织 PropOrNot 的调查称，黑客在窃取邮件的同时，还伴有一场大规模、长时间、有效针对美国人的宣传行动。共有 200 个疑似网站向 1 500 万美国人传播相关话题，其中一则关于希拉里的虚假负面新闻就有 2.13 亿次点击量。<sup>③</sup>

美国大选“黑客门”只是网络空间安全融合的起点，它给我们开启了一

---

<sup>①</sup> Brianna Ehley, “Clapper Calls Russia Hacking a New Aggressive Spin on the Political Cycle,” *Politico*, October 20, 2016, <http://www.politico.com/story/2016/10/russia-hacking-james-clapper-230085>.

<sup>②</sup> Clint Watts, “How Russia Wins an Election,” *Politico Magazine*, December 13, 2016, <http://www.politico.com/magazine/story/2016/12/how-russia-wins-an-election-214524>.

<sup>③</sup> The PropOrNot Team, “Russia is Manipulating U.S. Public Opinion through Online Propaganda,” November 30, 2016, <http://www.propornot.com/p/home.html>.

种更有弹性和更有想象力的网络空间安全认知和行为模式，网络安全、社交网络、意识形态宣传、政治干预，这些要素更有机地结合到一起并产生了更加严重的安全威胁，它将“战场”直接开辟在最强大的网络国家的本土，目标直指民主制度的核心区域。不管背后主使者是谁，这一现象本身，以及美国政府所采取的一系列重要的应对举措，已经明确体现出该事件的危害程度。同时，黑客干预大选对于我们如何认知网络空间风险，如何应对网络安全挑战，如何开展网络空间治理带来了更多的不确定性。

这种融合同时也反映了网络空间安全的新特点，将“战场”成功延伸到了—国境内，即“战略信息”的获取和使用，针对的目标都发生在同一个国家的网络空间中。进入 21 世纪以来，在国际安全体系中，只有极少数落后、混乱的发展中国家才会面临战争的风险，黑客干预大选则揭示出一个新的特点，即每个国家都可能面临类似于战争的风险，即使是美国这样强大的国家也不能幸免。

第二，网络安全态势从等级化走向非对称的趋势。过去网络安全的不对称性仅仅体现在特定的关键基础设施保护层面，网络强国与网络发展中国家从能力上来看还是呈现出等级化的特点。黑客干预大选打破了等级化的格局，重新定义了网络安全的非对称性。一直以来，美国和西方国家自认为在信息战方面是免疫的，互联网自由是天然与西方国家意识形态和国家利益绑定的，美国的“互联网自由战略”是最典型的代表。互联网所具有的去中心化结构、匿名性和跨国界性，被认为是对非民主国家进行意识形态宣传和政治干预的最佳平台，“阿拉伯之春”被认为是经典案例。时任美国国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）公开宣称要通过社交媒体来宣传美国的意识形态和价值观，实现对其他国家的政治干预和政权颠覆。<sup>①</sup> 黑客干预大选颠覆了这一传统认知，网络空间的意识形态宣传和政治干预并非等级制和单向的，而是非对称和双向的。

这种非对称性是由网络安全、社交网络和互联网自由等属性结合而产生

---

<sup>①</sup> “Secretary Clinton’s Remarks on Internet Freedom,” December 8, 2011, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/12/20111209083136su0.3596874.html#axzz2eIWPNRru>.

的，具有易攻、难防、扩散等特点。首先，从网络安全角度来看是难以防范的，黑客的目标不是人们传统认为的关键信息基础设施，而是政治顾问的个人邮箱和民主党全国委员会的内部网络，这些目标都难以算得上是关键信息基础设施，也难以全部被保护。其次，社交媒体取代主流媒体成为公众获取信息的主要来源，具有政治意图的黑客、维基解密和社交媒体共同组成一个新的意识形态生产和宣传生态，取代了精英和主流媒体在意识形态宣传领域的控制地位。在之前的西方国家选举中，候选人也会面临各种形式的揭老底、爆料事件，精英和主流媒体起到了“把关人”的作用，根据特定价值取向和标准进行信息传播。所谓的“外国虚假信息宣传”和特朗普的“推特治国”，都在侵蚀美国主流媒体和价值观的根基。最后，“互联网自由战略”导致自缚手脚。为了推广“互联网自由战略”，美国的法律、政策多数不涉及网络内容的传播管理，给黑客利用信息进行意识形态宣传和政治干预留下了巨大空间。网络安全、社交网络和互联网自由三大特点的融合放大了网络空间安全的非对称性。

黑客干预大选所带来的失序也许是短暂的，但其示范效应将是难以估量的。它不仅会启发更多的国家通过网络手段干预他国的国内政治，更会引发新一轮的网络空间军备竞赛，进而出台更严格的网络管制措施。这些后续的影响已经开始逐步显现，继美国大选之后，法国、马耳他大选也无法阻止黑客攻击。这强化了美欧等国通过加强信息管制来应对针对选举的黑客攻击。2016年12月，美国和欧洲同步发布了《反外国虚假信息和宣传法案》，授权政府采取措施应对新型的信息战。<sup>①</sup>这对于历来宣扬“互联网自由”的西方国家政府来说是前所未有的举动，这些政策会对未来网络空间的发展和治理带来负面影响和挑战。

第三，从网络空间权力扩散走向网络赋权的趋势，这会导致更多的安全议题主导国际政治，更多与安全相关的部门主导国际规则的制定。如果说网络空间发展第一阶段的主要特征是权力扩散，即网络空间治理权威的缺失导

---

<sup>①</sup> European Parliament, “MEPs Sound Alarm on Anti-EU Propaganda from Russia and Islamist Terrorist Groups,” November 23, 2016, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161118IPR51718/meps-sound-alarm-on-anti-eu-propaganda-from-russia-and-islamist-terrorist-groups>.

致权力从国家行为体向非国家行为体扩散，从等级制走向扁平化，从中心走向节点等一系列的权力转变趋势。黑客干预大选则揭示出一个新的趋势，即一些处于网络安全治理核心区域，能够正确认知网络安全、积极掌握网络安全技术的部门，能够通过网络重新赋权，从而在权力扩散的同时，逆向集中和掌握权力。这是一轮新的网络赋权运动，它不是以平等、透明和去等级化为发展方向；相反，它呈现出某些集权的、非公开和不对等的趋势。

黑客干预大选揭示了网络赋权的三个来源：领域风险、认知能力、技术差异。首先，领域风险主要是由于某些领域具有战略性地位，相应的威胁能够对全局产生影响。例如，黑客干预大选就是从网络安全出发，对政治安全、意识形态安全甚至经济安全、个人信息安全等造成严重威胁，这些风险和威胁会提升网络安全的重要性和关注度，从而为网络安全的赋权提供了基础。其次，认知能力要求高是由于网络安全问题的全局性使其具有复杂性和跨领域、跨学科的特征，这为正确认知网络安全问题提出了很高的要求。大多数部门和个人还是从单一和传统安全的理论视角来看待网络安全，只是被动防御，而一部分能够拥有更宽广视野、更全面认知网络安全的部门和个人获得网络赋权的可能性则增加。最后，技术差异是指由于先进网络安全技术的垄断性，导致掌握技术的群体和未掌握技术的群体之间产生权力差异。上述三者既有客观因素，也有主观因素，三者之间的结合构成了网络安全甚至整个网络空间赋权发展的新趋势。

网络赋权运动加剧了部门之间权力的转移，并对国际安全体系和大国关系造成了挑战。黑客干预大选以及之前中美在网络空间问题上围绕“网络商业窃密”的博弈都显示出以美国国家安全局、联邦调查局为代表的网络情报机构在这一轮赋权运动中占得先机，而传统的情报机构以及美国国务院、美国国土安全部的地位开始下降。从黑客干预大选和中美网络博弈等事件来看，白宫都是直接采纳美国国家安全局和联邦调查局的建议，基本没有采纳美国国务院的意见，美国国土安全部的地位也岌岌可危。<sup>①</sup> 网络情报机构以

---

<sup>①</sup> James Lewis, "From Awareness to Action-A Cyber Security Agenda for the 45th President," Center for Strategic and International Studies, January 4, 2017, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160103\\_Lewis\\_CyberRecommendationsNextAdministration\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160103_Lewis_CyberRecommendationsNextAdministration_Web.pdf).

及其关系密切的网络安全公司给出的所谓“证据”成为白宫判定事件性质、采取应对措施最主要的依据。另外，从国际秩序角度来看，传统意义上的国际和外交事务是由拥有丰富经验和熟悉规则的外交部门负责，但是当各国情报和安全机构来承担这些责任，相应的机制以及信任的缺乏将对现有的国际安全架构形成挑战，大国互动关系也将重新构建。

### 三、国际网络空间安全治理的新要求

美国大选“黑客门”加剧了网络空间安全冲突的升级，使网络空间安全治理更加复杂化，其示范效应将会对大国关系和国际安全体系带来巨大挑战。它所展现的融合趋势增加了影响网络空间安全的变量，增加了治理的难度，不对称趋势增加了网络空间的自助防御难度，赋权趋势造成国际政治中行为体变换和游戏规则的不适用，三者从不同方面同时给网络空间安全治理带来了挑战。因此，国际社会需要采取务实举措，推进平等参与治理，建立综合性机制框架来多方面应对上述挑战。

第一，针对网络空间安全的融合趋势，国际社会要务实推进网络空间治理。相较于美国大选“黑客门”所反映的网络空间安全的威胁程度，国际社会现有的网络空间安全治理还处于起步阶段。相关的博弈还是围绕治理原则是遵从互联网自由还是网络主权，治理主体是多边还是多方，治理平台是政府间组织还是非政府组织这些基本分歧来进行。<sup>①</sup>从美国大选“黑客门”的影响和后果来看，美俄各执一词并且在双边层面进行博弈，现有的国际安全体系和网络空间治理体系已经无法提供相应的争端解决机制。这再一次引起国际社会对网络空间安全秩序缺失和规则匮乏的担忧，黑客干预大选会加剧主权国家寻求单边网络安全防御的错误倾向，加剧国际网络军备竞赛，同时消解网络空间治理领域已有的合作成果，并会引起大国之间的摩擦。

国际社会应在根本性的原则、立场上采取包容态度，达成共识，推出更多务实的举措。首先，就网络空间主权原则在治理领域的具体体现达成共识。

---

<sup>①</sup> Adam Segal, *The Hacked World Order*, New York: Public Affairs, 2016, pp. 201-220.

例如，黑客干预大选事件中所发生的通过黑客技术窃取“战略信息”，利用维基解密曝光信息，利用社交媒体进行信息战等行为，都涉及对其他国家网络主权的侵犯，既不能简单地以网络自由为名为其辩护，也不能仅靠加强立法来解决问题，这涉及现存的国际秩序如何与网络空间兼容以及各国政府如何达成共识并采取一致行动等问题。因此，主权作为网络空间秩序基石的作用不可替代，对网络主权的侵犯就是对国际体系的冲击，应受到国际社会的一致谴责和制裁。其次，在涉及网络空间安全治理的核心环节上取得突破。美俄在黑客干预大选上的博弈是建立在归因能力基础之上的。归因作为一项先进和复杂的技术，具有攻防两面性，主要大国出于技术垄断的目的，不愿让国际社会分享相关技术，导致当前的集体行动缺乏依据、单方面举措缺乏合法性的困境。归因是网络安全的核心议题，国际社会可以考虑在联合国或其他多边框架下设立多国参与的归因技术中心，在敏感的网络安全博弈中提供技术细节分析，从而对不负责任的网络空间行动起到威慑作用，并促使国际社会采取一致行动对其进行制裁。<sup>①</sup>最后，在建立信任措施上要有更多约束性举措，在具体议题上达成可核实、有监督，并且有惩罚机制的举措。如可推动国际社会在应对这次事件所暴露出的在他国境内社交媒体上进行意识形态宣传和政治干预问题上达成共识，并采取有约束力的举措。<sup>②</sup>

第二，不对称性趋势导致“区分法”不适用于建立网络空间秩序。美国和其他西方国家一直认为其在网络技术、能力以及合法性上领先于其他国家，不愿以平等地位共同建立网络空间秩序，而是通过区分的方法有选择地设置治理议程。例如，在新一届的联合国信息安全政府专家组（UNGGE）中，美方坚持只讨论国际法在网络空间中的适用性问题，而不愿根据新的情况确立新的国际法则。<sup>③</sup>在大规模网络监听和网络商业窃密问题上，美国认

---

<sup>①</sup> Scott Warren, Martin Libicki, and Astrid Stuth Cevallos, *Getting to Yest with China in Cyberspace*, Santa Monica: RAND Corporation, 2016, p. 30.

<sup>②</sup> Kate Conger, "Microsoft Calls for Establishment of a Digital Geneva Convention," *Tech Crunch*, February 14, 2017, <https://techcrunch.com/2017/02/14/microsoft-calls-for-establishment-of-a-digital-geneva-convention/>.

<sup>③</sup> *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, UN General Assembly Document A/70/174, July 22, 2015.

为其对全球进行的大规模网络监听是正常的情报收集活动，不应当受到指责，而其他国家对美国企业进行的商业窃密则损害了美国的国家利益，应当受到制裁。另外，美国认为自己可以单独发展出一套网络威慑理论，通过跨域威慑的方式来保障自身安全和推动“区分”战略。

从全球治理的实践来看，规范和规则要想被国际社会广泛认可，就必须采取公正的立场，而不是有选择的依据自身利益来区别对待。“区分法”背后体现的是霸权思维和单边主义思想，并不符合网络空间秩序的要求，黑客干预大选体现了网络空间安全是无等级、非对称的，没有所谓能够自我防御的霸权国家，单边主义无法应对挑战。因此，国际社会只有采取集体行动才能加以应对。这就要求在网络空间治理中采取平等协商的方式，考虑各国的共同关切，并采取客观公正的立场推动网络空间治理进程。

第三，网络赋权趋势要求网络空间治理要有新的制度安排。网络赋权的趋势表明网络安全部门、网络情报机构、网络部队等传统意义上关注国内问题或隐藏在背后的一些部门已经冲到大国博弈和国际安全秩序的前线，成为最重要的影响力量之一。但是这些相关的网络安全部门在定位上并非传统意义上开展国际合作的部门，国际社会并没有制度性的安排来容纳这些部门。另外，网络安全技术的复杂性使得传统上擅长国际对话交流的外交部门和经济部门缺乏对上述安全部门的内部协调能力。这两方面因素叠加成为当前网络空间安全治理进程难以取得实质性突破的主要原因之一。目前网络空间安全治理进程中一个主要问题就是缺乏相关网络安全部门的参与，外交和经济部门的谈判成果难以落到实处，无论是联合国信息安全政府专家组，还是G20之类多边机制，甚至双边合作都面临着如何落实的问题。

因此，建立综合性的国际安全制度性框架具有必要性和紧迫性。首先，各国政府应更加重视建立内部的沟通协调机制，在大国合作和国际安全合作的背景下，看待网络安全部门的作用，建立有效的跨部门对话协商机制。其次，探索建立危机管控机制。2013年斯诺登事件发生后，因对俄罗斯收留斯诺登不满，美国中断了与俄罗斯在网络安全领域的对话。在美国大选过程中，奥巴马曾通过热线致电普京，要求俄罗斯停止通过网络干预美国大选，

但未起到任何作用。黑客干预大选事件表明危机管控机制的重要性，它能够 为相关国家在网络安全领域的博弈和互动建立共识，并设立一定的底线。危 机管控的缺乏将会为冲突爆发埋下隐患。最后，在有害网络信息、归因技术、 漏洞信息共享等技术层面开展网络安全的务实合作。使网络空间安全的冲突 和博弈从政治层面逐步回归到技术层面，更有利于问题的发现和解决。

#### 四、中国的应对

美国大选“黑客门”反映出来的网络安全和国际安全趋势，以及国际社 会在治理层面的缺失都表明，未来任何国家都可能面临同样的风险，中国作 为网络空间大国也不例外。因此，对中国而言，应该客观分析事件所反映的 趋势对中国网络安全和国家安全的潜在影响，从国际网络安全治理架构、大 国关系以及国家网络安全能力建设出发，采取多方面的措施积极应对挑战。 从大选“黑客门”、大规模网络监听等国际网络安全事件中吸取经验教训， 制定完善的应对方案。

第一，中国应在国际网络空间治理机制中积极提倡新的网络规范。中国 不仅是网络大国，也是网络空间治理中的重要建设者。中国一直积极主张尊 重网络主权，反对任何形式的网络攻击。<sup>①</sup> 但是网络空间的复杂性和各方的 利益争夺使国际社会在网络主权以及网络空间和平、安全上难以达成共识。 尽管大选“黑客门”事件给美国等西方国家乃至国际社会带来了深刻的教训， 改变了人们对网络空间安全的认知和定义，但传统思维和固定的思维模式依 旧在国际社会中普遍存在，并倾向于以旧的模式来应对新的趋势和挑战。例 如，美欧国家在“黑客门”事件发生后纷纷出台《反信息作战法》，成立相 应的反信息宣传机构，这些举措从某种程度上看还是用传统的认知模式来看 待网络空间安全的新发展，落入了单边主义和威慑战略的窠臼。这也是为 什么至今依然缺乏对谁是“黑客门”背后主使形成客观结论的最主要原因，其

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国外交部、国家互联网信息办公室：《网络空间国际合作战略》，新华 网，2017年3月1日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2017-03/01/c\\_1120552767.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2017-03/01/c_1120552767.htm)。

中的根本原因在于缺乏有公信力的国际机构或第三方机构的认定。同时，美国采取的报复措施也无法对所谓的手进行有效威慑，更不能促进国际社会在相关问题上达成共识。

中国应在联合国大会、联合国信息安全政府专家组等国际机制中明确提议，在网络主权的原则之下，各国政府不应从事或者支持利用互联网从事对政治人物的网络攻击，并利用获取的信息进行虚假宣传以实现政治干预的目的。推动国际社会将上述观点作为各国网络空间的重要行为准则，纳入联合国以及其他重要的国际机制中。这样就可以最大限度避免类似事件对各国的影响，遏止网络空间安全泛化的趋势，保障各国的网络主权以及国家安全。不仅如此，中国还应当推动在联合国框架下建立针对类似事件进行调查和争端解决的机制。尽管现有的联合国机构缺乏相应的人才、资源和技术能力，但鉴于联合国具有的合法性地位，它是促使各方能够达成共识的理想选择。此外，各方对联合国究竟应该在国际网络空间安全治理中发挥什么样的作用还存在很大分歧。如何提出详细的论证方案和付诸不懈的外交努力是推动各方合作的重要因素。例如，自 1998 年起俄罗斯政府就不断向联合国大会第一委员会提交“安全背景下信息和电信领域的发展”决议草案。因受到美国的阻挠，草案一直未被联大接受，直到 2010 年，包括中国在内的很多国家加入到支持队伍中，美国政府只好接受。该决议草案成为后来中俄等国联合提交联大的“信息安全国际行为准则”的基础，甚至在某种程度上为联合国信息安全政府专家组的设立奠定了基础。<sup>①</sup> 俄罗斯提出方案并不懈努力对中国具有很重要的启示意义，即联合国作为一个有众多成员国的国际组织，在开展具体工作时，我们需要不断推动并积极付诸外交努力。

第二，构建与主要大国之间的信任措施。中国是外部网络干涉和虚假信息宣传最主要的受害国家之一，网上针对政府和社会的各种虚假信息和谣言层出不穷，不仅威胁政治和社会稳定，也造成了不可估量的经济损失，中国政府采取了很多举措来维护境内的互联网信息内容的安全和有序流动。很多

---

<sup>①</sup> Tim Maurer, “Cyber Norm Emergence at the United Nations-An Analysis of the UN’s Activities Regarding Cyber-security,” Belfer Center for Science and International Affairs, September 2011, <http://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/maurer-cyber-norm-dp-2011-11-final.pdf>.

西方国家以所谓“互联网自由”和“自由表达”为名批评中国的政策和法规，从客观上破坏了中国与一些西方国家的互信，损害了合作的基础，加剧了双方在网络空间安全治理领域的对立。如中国的《网络空间安全战略》所言，网络空间是一个新的空间，包含了政治、经济、社会的方方面面。<sup>①</sup> 不仅不应该用一成不变的传统眼光来看待网络空间，也不应该因为在某些领域的分歧而损害其他领域的合作。相反，应当采取求同存异的态度，搁置在某些领域的分歧，寻找更多的合作点，通过合作来增进信任，从而更好地解决分歧。

大选“黑客门”表明，网络空间作为一个新的空间，各国虽然面临着不同的问题，但却有着共同的挑战。网络空间事关国家安全，威胁政治、经济、社会和文化，<sup>②</sup> 各国在网络安全政策和治理上有不同的目标和方法是很正常的。通过建立信任措施，可以增加各国之间的互信，减少冲突。具体包括：建立相应的沟通机制，加强危机管控和避免冲突升级；增加政策的透明度，在重大政策出台前提前沟通，争取各方的理解；开展定期的对话交流，保持各方决策人员之间的定期沟通，增信释疑。中美在打击网络犯罪领域的执法合作就是最典型的案例，2015年9月，习近平主席在访美期间与时任美国总统奥巴马建立了双方在打击网络犯罪领域的执法合作框架，对于化解双方在网络安全领域的对抗，稳定网络关系起到了决定性作用。<sup>③</sup> 此外，中国还与英国、俄罗斯等国建立了相应的合作机制。今后，应当在已有的合作机制基础上进一步发展更全面的信任建立措施，并与其他尚未建立合作机制的大国逐步形成相应的信任建立措施。

第三，加强网络安全能力建设，构建全方位的网络安全防御体系。2016年12月和2017年3月，中国政府分别公布了《国家网络空间安全战略》和《网络空间国际合作战略》，虽然这两份战略报告的公布是中国网络强国战略的重要基石，但也应当看到，在这之前已经有70多个国家公布了网络安

<sup>①</sup> 国家互联网信息办公室：《网络空间国家战略》，国家互联网信息办公室网站，2016年12月27日，[http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c\\_1120195926.htm](http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c_1120195926.htm)。

<sup>②</sup> 国家互联网信息办公室：《网络空间国家战略》，国家互联网信息办公室网站，2016年12月27日，[http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c\\_1120195926.htm](http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c_1120195926.htm)。

<sup>③</sup> White House, “FACT SHEET: President Xi Jinping’s State Visit to the United States,” September 25, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>.

全战略，美国更是早在 2009 年就公布了网络安全战略，之后又在不断推动战略的行动计划。从网络安全国防角度来看，上述两个战略都明确了中国将积极发展网络空间防御力量，特别是在《网络空间国际合作战略》中，明确提到了“网络空间国防力量建设是中国国防和军队现代化建设的重要内容……中国将发挥军队在维护国家网络空间主权、安全和发展利益中的重要作用……遏控网络空间重大危机，保障国家网络安全，维护国家安全和社会稳定”。相比较而言，美国于 2009 年就成立了网络司令部，133 支作战部队完全具备作战能力，并且正在将网络司令部升级为作战司令部。<sup>①</sup>

虽然从态势上来看，中国网络安全战略的起步和发展要比西方发达国家晚，但是如果比较中国的网络战略与西方国家的网络战略，可以发现中国的网络安全战略有很多优点。一方面，对网络空间安全的认知全面、深刻，不仅覆盖了政治、经济、文化、社会的方方面面，而且能够从技术、法律、政策、人才等多重视角来看待每个领域遇到的机遇与挑战。而美国等国家的网络战略更多是从传统的视角来看待网络空间，考虑的问题也比较单一。另一方面，中国的网络安全战略更加平衡和包容，不像西方国家网络安全战略那么咄咄逼人和自我标榜。中国的网络安全战略在某种意义上是一种对网络空间治理的探索，对现实和未来都保留着一定的弹性，而西方国家的网络安全战略更多是强调塑造，主张按照其理念来对网络空间进行塑造，忽视了不同国家的国情和发展阶段，对抗性较强。

总而言之，中国已经在网络空间治理中展示出了负责任大国的姿态。今后，中国应进一步加强对类似大选“黑客门”这样的网络安全事件的分析能力和应对能力，一方面推动国际社会制定相应的规范，另一方面要积极加强能力建设，保障中国网络空间的安全和秩序。

[收稿日期：2017-03-27]

[修回日期：2017-05-31]

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> DOD, “Department of Defense Cyber Strategy,” April 15, 2015, [https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0415\\_Cyber-Strategy](https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0415_Cyber-Strategy).

# 欧洲政党意识形态极化倾向的原因和影响分析\*

刘晓锋 廖晓明

**【内容提要】** 近年来,受经济危机和难民危机的双重影响,欧洲一些极端化的意识形态政党纷纷崛起,并开始影响这一地区的政党格局。欧洲政党意识形态极化的原因主要有三个方面,即全球化背景下经济获益的不均衡、文化多元主义政策面临的困境以及后工业化时代民众价值追求的变化。欧洲政党意识形态极化必然对欧洲国家政治产生深刻影响。具体而言,这种现象将使欧洲国家主流政党面临信任危机,支持率下降;使欧洲一体化未来发展面临挑战,民众对欧盟的信任和认同弱化;使欧洲国家的政治文化遭到侵蚀,宽容的文化氛围受到影响。欧洲的这股政党意识形态极化思潮除影响欧洲国家以外,也将对中国和中欧关系产生影响。中国需要积极应对,一方面,要积极维护好全球化的正确发展方向,努力推动和谐、共赢、开放、互利的新型全球化;另一方面,要扮演好世界经济积极发展的积极推动者角色。

**【关键词】** 欧洲政党 意识形态极端化 文化多元主义 全球化

**【作者简介】** 刘晓锋,南昌大学公共管理学院硕士研究生;廖晓明,南昌大学公共管理学院教授

**【中图分类号】** D752.3

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)04-0049-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201704004

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,文中错漏由笔者负责。

2017年4月23日，法国激进右翼政党国民阵线领导人玛丽娜·勒庞（Marine Le Pen）以首轮21.7%的支持率进入次轮选举，尽管最终未能赢得总统选举，但国民阵线的崛起是近十年来欧洲各国激进左、右翼政党崛起的缩影。2008年爆发的金融危机使欧洲各经济体经济发展停滞，紧随其后的主权债务危机更加深了民众对传统主流政党的不满，而难民危机的突然爆发则暴露了欧盟体系长期积累的弊端，尤其是多元文化主义政策面临的困境。在此背景下，曾被边缘化的激进政党抓住时机，打着“反移民”和“反欧盟”的旗号来吸引民众，并获得支持，在近十年间迅速崛起，成为在各国都不容小觑的一股政治力量。那么，究竟哪些因素在推动欧洲激进左、右翼政党的发展；深受种种危机困扰的欧盟面对这些激进政党的崛起，该如何应对；激进政党的崛起又会对整个欧洲政治乃至中欧经贸关系产生怎样的影响；本文试图对这些问题进行探讨。

## 一、欧洲政党意识形态极化现象

据统计，欧盟国家的失业率，2008年第一季度为15.1%，2013年第一季度高达23.6%，2014年第二季度为22.9%，2015年第二季度为20.3%，2016年12月为9.6%，2017年4月为9.3%。<sup>①</sup>虽然自2013年第一季度后失业率呈现下降趋势，但总体上依然远远高于经济危机爆发前的水平，这轮始于2008年的金融危机以及始于2010年的主权债务危机的经济冲击波，使整个欧盟经济陷入困境。另据联合国难民署的数据显示，进入欧洲的难民数量2013年约6万人、2014年约21.8万人、2015年约50万人、2016年约32.7万人，整体上难民人数急剧增长。<sup>②</sup>难民的增加不可避免地增大了欧盟各国和地方的财政负担。以德国为例，从德国州一级层面看，它们需要为难民提供一些基本的住宿、食物、医疗以及衣物的保障，据估算每个难民的安置成

---

<sup>①</sup> Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>.

<sup>②</sup> 《横渡地中海死亡数字大增，2016年是最多人死亡的年份》，联合国难民署，2016年10月25日，<http://www.unhcr.org/hk/8785-mediterranean-death-toll-soars-2016-is-deadliest-year-yet.html>。

本大约为 1.3 万欧元，仅 2015 年德国就接受了约 80 万难民的应用，这意味着德国政府需要支付 104 亿欧元的救助金。<sup>①</sup> 这对于本身深陷经济泥沼的欧洲来说，是一个巨大压力。

目前，就业问题与难民问题成为影响欧洲政党格局和欧洲整体政治走向的重要因素。在这一严峻形势下，经济危机导致的高失业率为民众宣泄对传统主流政党的不满提供了理由，而难民问题加剧了原本就一直存在的移民排斥和移民恐惧。可以说，欧洲各国激进左、右翼政党正是在此背景下不断壮大，民粹主义思潮也由此盛行。对于这一现象，从近十年欧洲最新的激进左、右翼政党选举状况来看，其选举支持率总体上呈不断上升趋势（表 1、表 2）。

表 1 近十年欧洲主要国家激进左翼政党选举

国家	政党	选举状况
英国	苏格兰民族党	2010 年议会选举获得 1.7% 的支持率，取得 6 个议席；2015 年议会选举获得 4.7% 的支持率，赢得苏格兰地区 59 个席位中的 56 席，成为议会第三大党；2017 年英国大选赢得 35 个选区，依然是议会第三大党
法国	激进左翼党	2007 年议会选举获得 1.3% 的支持率；2012 年议会选举获得 1.7% 的支持率和 12 个议席；2015 年法国地方选举只获得 0.02% 的选票
	左翼阵线	2012 年议会选举获得 6.9% 的支持率；2012 年总统选举让-吕克·梅朗雄 (Jean-Luc Melenchon) 获得 11.1% 的支持率；是欧洲议会左翼党团 (欧洲联合左派—北欧绿色左派) 的重要成员之一；2015 年法国地方选举获得 2.5% 的选票；2017 年总统大选获得 19.6% 的支持率，位居第四

<sup>①</sup> 宋全成：《欧洲难民危机、结构、成因及影响分析》，《德国研究》2015 年第 3 期，第 50 页。

德国	左翼党	2013 年议会选举获得 10.2% 的支持率，取得 64 席；2014 年欧洲议会选举获得 7 席，是欧洲议会左翼党团（欧洲联合左派—北欧绿色左派）的中坚力量
希腊	激进左翼联盟	在 2012 年的两次选举中成为第二大党；2014 年欧洲议会选举支持率位列全国第一；在 2015 年两次选举中支持率分别为 26.9% 与 36.3%，成为议会第一大党

资料来源：主要参考史志钦：《多重危机下的欧洲政治社会极化趋势研究》，《人民论坛·学术前沿》2017 年第 3 期，第 6-19 页。

由于 2008 年金融危机以及之后的债务危机，欧洲民众的就业、福利等都受到巨大影响，在此背景下，民众迫切希望有所改变，至少保证自身的经济状况能够恢复到原先的水平。德国柏林自由大学以 2015 年以来左翼思想是否受欢迎为主题做了一项调查。调查结果显示，对目前状况不满、尤其是对政治体制不满的德国人超过 60%，其中有 20% 的人甚至盼望出现一场颠覆性革命，可以说“反对国家和资本，支持革命”的思想越来越深得人心。<sup>①</sup> 这种思想也成为激进左翼政党壮大的重要原因之一。

就右翼政党而言，在 2014 年的欧洲议会选举中，以激进右翼意识形态著称的法国国民阵线得到了 43% 的工人以及 37% 的失业者的支持。<sup>②</sup> 而在 2017 年法国大选中，勒庞在首轮投票中的支持者绝大多数来自中低收入阶层，包括 37% 的工人、32% 的普通职员以及 25% 的失业者，并且在月收入低于 1 250 欧元的群体中，其支持率高达 32%。<sup>③</sup> 另外，英国独立党在 2016 年的脱欧公投中发挥了重要作用。英国脱欧表明全球化时代以自由主义为导向的经济秩序和以民族国家为基石的政治秩序之间的矛盾越来越突出，以及深度参与经济全球化的精英阶层和被日益边缘化的民众之间的利益冲突。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Marco Damiani and Lorenzo Viviani, “The New Left in the European Democracies: The Case of the German Radical Left,” *Partecipazione E Conflitto*, Vol. 8, No. 1, 2015, pp. 241-262.

<sup>②</sup> 张璠：《法国极右翼政党国民阵线发展问题研究》，西北师范大学硕士学位论文，2015 年，第 19-23 页。

<sup>③</sup> 《法国总统大选：马克龙与勒庞支持者分属不同阶层》，环球网，2017 年 5 月 7 日，<http://world.huanqiu.com/article/2017-05/10611788.html>。

<sup>④</sup> 梁雪村：《民粹主义，一个“欧洲问题”？》，《欧洲研究》2015 年第 6 期，第 53-55

表 2 近十年欧洲主要国家激进右翼政党选举

国家	政党	选举状况
英国	英国独立党	2010 年议会选举获得 3.1% 的支持率；2014 年欧洲议会选举全国支持率位列第一；2015 年议会选举获得 12.6% 的支持率；2016 年英国脱欧的重要推手；2017 年英国大选暂时未能够赢得席位
法国	国民阵线	2012 年总统选举首轮获得 17.9% 的支持率；2014 年欧洲议会选举支持率位居第一；2015 年大区选举成为第三大党；2017 年总统大选，以 21.7% 的首轮得票率进入第二轮角逐
德国	选择党	2013 年议会选举获得 1.9% 的支持率；在 2014 年欧洲议会选举中获得德国 96 席中的 6 席，在德国位列第四；2016 年已经获得约 12% 的支持率，而且将可能在 2017 年下半年大选中成为二战后首个进入议会的极右翼政党
意大利	五星运动党	2013 年首次参选获得 25.1% 的支持率，成为意大利第一大党，议会第三大政治势力，获得众议院 109 席，参议院 54 席；在 2016 年 6 月的地方选举中，该党候选人获得了罗马和都灵两市的市长职位

资料来源：主要参考史志钦：《多重危机下的欧洲政治社会极化趋势研究》，第 6-19 页。

这股来势汹汹的政党激进主义浪潮为何能在数十年间崛起，成为我们面临的一个重要课题。关于政党意识形态研究，在国内，学术界大多仍然强调政党的阶级属性，强调政党意识形态是政党及其代表的阶级的思想观、价值观和世界观，是政党成员对外部世界的一整套认识体系，是该政党党员的一致信仰和共同认识，也是其制定党纲、行为规范以及方针政策的思想基础。在国外，关于政党意识形态的研究则丰富得多。总体分为三个发展阶段。首先是对政党意识形态不够重视的阶段，这一阶段通常认为“近代政党是在资

页。

本主义发展到一定程度，资产阶级经济力量和政治影响不断提高的条件下产生的”<sup>①</sup>，即政党的产生来自于资产阶级内部，因此政治不过是保守主义者与新兴资产阶级围绕利益的争斗。<sup>②</sup> 其次是密切关注政党意识形态的阶段，这时政党意识形态逐步成为政党的发展目标和执政工具之一。一方面，一些社会力量如欧洲共产主义政党利用意识形态作为其竞选纲领，进而成为获得执政地位的工具；另一方面，资产阶级迫于选举压力，也开始重视政党的意识形态建设，希望增强自身吸引力，巩固和维系其执政地位。正如克劳斯·冯·伯莫（Klaus Von Beyme）在论及欧洲政党时所明确指出的：“在长期的发展过程中，只有那些建立在某种意识形态基础之上的政党能够成功地在政坛立足。”<sup>③</sup> 最后是发现意识形态在政党间日益趋同而走“中间化”道路的阶段。奥托·基希海默尔（Otto Kirchheimer）于20世纪60年代提出“全方位政党”（catch-all party）的概念，指出随着社会发展，政党之间尤其是执政党开始削弱或者放弃其鲜明的意识形态属性，而寻求建立一个超越意识形态的阶级联盟。<sup>④</sup>

在上述认识发展过程中，我们发现，一方面，国内学者对政党意识形态的研究还存在较大的空白，仍停留在政党阶级属性的研究层面，而用阶级观点来解释欧洲政党意识形态极化问题并不具有说服力；另一方面，根据西方学者的分析，政党意识形态经历了一个从无到有再趋于无的过程，即最初不重视，发展到比较关注，之后又认为其弱化的过程。相对于中国学者的研究，西方学界弥补了一些不足，即注意到政党意识形态是随着社会生活变迁而发生转变的，但同样也未能充分解释当前政党意识形态极化的现象。因此，本文在中外学者既有研究的基础上，试图分析欧洲政党意识形态极化倾向的原因，以及这种极化倾向对欧洲国家政治的影响。

---

<sup>①</sup> [美]萨托利：《政党和政党体制》，商务印书馆2006年版，第2页。

<sup>②</sup> [英]大卫·麦克里兰：《意识形态》，吉林人民出版社2005年版，第28页。

<sup>③</sup> Klaus Von Beyme, and Eileen Martin, *Political Parties in Western Democracies*, New York: St. Martin's Press, 1985, p. 29.

<sup>④</sup> 姜辉：《西方左右翼政治划分面临的挑战及其继续存在的可能性——兼论西方左翼的发展前途》，《马克思主义研究》2005年第5期，第88页。

## 二、欧洲政党意识形态极化倾向的原因

欧洲激进意识形态政党纷纷崛起搅动了传统的政党格局，而全民公投的频繁出现又把整个欧洲社会中民粹主义的狂欢推向了高潮。意识形态极化主要受到三个因素的影响：全球化背景下经济获益的不均衡、文化多元主义政策的困境以及后工业时代民众价值追求的改变。

### （一）全球化背景下经济获益的不均衡

卡尔海因茨·赖夫（Karlheinz Reif）和赫曼·施米特（Hermann Schmitt）在1980年就欧洲议会选举提出一个“次等选举”的解释范式，即当时欧洲西方阵营国家内部实际存在的两种选举类型：“一等选举”和“次等选举”，前者适用于国内选举，后者适用于欧盟整体性选举。而且研究表明，对于国内的选举，选民往往是“理性选举”，而面对欧盟的选举，选民则是“感性选举”。<sup>①</sup> 赖夫和施米特认为这是由于选举博弈中所涉问题的重要性下降，导致选民兴趣与热情的不同，欧盟的权力影响不及国内政治权力对自身利益的触动，所以在欧盟选举中各国国内的执政党获得的支持率往往低于一些小党和反对党。在欧盟与国内两种选举之间，西蒙·希克斯（Simon Hix）根据上述研究提出了一个“欧洲效应”新范式，认为“挺欧派”与“反欧派”不同的意识形态价值取向对于本国以及欧盟的选举产生了重要影响。换言之，影响欧盟选举结果的因素，既有国内的政治斗争，也有“欧盟问题”的影响；选民不满的对象既有国内政府，也有欧盟权力机构。<sup>②</sup>

基于上述研究，笔者认为：一方面，欧洲的民主制度决定了民众在政治上的平等，即能够用选票发出声音。另一方面，在经济上则是不平等的，2008年的经济危机让民众进一步认清了这种现状。在2008年之前，欧洲的福利国家建设暂时掩盖了现实中的经济不平等，经济危机的爆发打破了原有的平衡，失业率飙升，民众的生活境遇急转直下，再加上接踵而来的主权债务危

---

<sup>①</sup> Karlheinz Reif and Hermann Schmitt, "Nine Second-order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 1, 1980, pp. 3-44.

<sup>②</sup> Simon Hix and Michael Marsh, "Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections," *Journal of Politics*, Vol. 69, No. 2, 2007, pp. 495-510.

机,使得本已停滞的经济发展雪上加霜。与此同时,经济全球化的深入带来了生产方式的激烈变革,并使得原本建立在家庭和宗教归属基础上的社会沟通形式逐步衰落,人与人之间的关系更加淡薄和疏离,个人的孤独感更加强烈。之前个人的孤独焦虑感可以通过不断的物质消费和安逸的经济福利而有所减轻。但是经济危机爆发后,经济状况与之前形成巨大反差,这使民众在心理上充满了被主流社会尤其是精英阶层抛弃的不满情绪,而这一点恰恰契合了激进左、右翼政党倡导的文化保守主义和反精英主义。再加上后工业化时代的到来,欧盟国家传统的工业化生产制造逐步升级。此外,一些政治家不断推动欧盟这一超国家机制的权力建设,各主权国家之间的商品、资本、技术、人才等都在自由流动,因而资本追求利润最大化的本性在更大范围内对原来固化的劳资结构和劳动力/资源密集型产业形成巨大冲击,但是底层弱势群体却没有足够的力量从“高消费—知识附加值”的社会运行模式中获益,他们成为欧洲一体化或全球化的边缘群体,这就必然会使其对政府产生不满甚至意欲对抗。<sup>①</sup>这样,面对那些高高在上代表精英群体利益的传统主流政党,激进意识形态政党趁机宣称自己是“底层弱势人民的代表”,兴起了反精英政治运动。

可见,赖夫的“次等选举”理论揭示了底层民众对当前政治经济状况的典型性反应,“次等选举”是底层民众因自身不平等的经济地位而进行的对执政党的惩罚性投票,希望达到引起重视的效果。而“一等选举”或“理性选举”是因为民众相对比较赞同民主政治,对于政治权利上的平等地位有一定满足感,而且认为只有民主制度才有可能在经济上实现重新分配。希克斯的“欧洲效应”理论则表明欧洲一体化或全球化对民众心理的影响,一定程度上也导致民众把对国内执政党的不满转移到欧盟,英国的脱欧公投就是典型例证,其中的边缘性政党英国独立党就代表了民众的这种心理。

## (二) 文化多元主义政策的困境

欧洲意识形态极化政党的纷纷崛起,对文化多元主义形成挑战,而难民危机和恐怖主义这两个问题进一步恶化了欧洲的文化包容氛围。

---

<sup>①</sup> 贺翠香:《20世纪70年代后西方新马克思主义的发展特点和趋势》,《国外理论动态》2015年第9期,第77-78页。

首先，难民危机暴露了欧洲文化多元主义政策的缺陷，同时激发了种族意识。基于文化多元主义理念的引导，欧洲（尤其是西欧）制定了宽松的移民政策。在英国，其重点在于政治权利的保障。英国政府希望从政治权利上防止移民成为社会的二等公民，在国家层面做到权利、责任以及机会平等，从而完成对移民的吸纳，但它忽视了文化上和种族心理上的差异，在类似就业等问题上，少数群体经常遭受排斥和歧视。在法国，则侧重于文化上的同化。虽然政府最初试图保持文化同质性，将移民同化为讲法语、认同法国文化的法国人。但随着实践的发展，法国政府逐步放弃强硬的文化同化政策，而采取放任自流的态度，这又造成移民人群的既有文化与法国文化的对立。在德国，移民的经济和社会地位问题被重点关注。尽管在后期逐步出台了一些更为灵活的移民政策，但德国作为仅次于英国的第二个受西亚北非移民欢迎的国家，特定族群人口的大量涌入逐渐引起人口结构的变化，原本以关注少数族群权利为目的的法案却在不断提升移民来源地文化的政治地位与影响力，这引起了本土民众的严重不安。

作为以自由民主为制度理念、以基督上帝为信仰文化的欧洲社会，社会各阶层对移民和难民的恐惧与忧虑一直存在。根据国际移民组织 2015 年的数据统计，德国移民为 1 200 万，占常住人口的 14.88%；法国移民为 778 万，占常住人口的 12.09%；英国移民为 854 万，占常住人口的 13.2%。<sup>①</sup> 在人口生育上，西亚北非裔族群的生育率往往远远高于其他族群尤其是白人，民众对此更加忧心忡忡，认为今后的欧洲不再是欧洲人的欧洲，而将形成一个所谓的“欧拉伯”（Eurabia，欧洲（Europe）与阿拉伯（Arabia）的融合）。因此，贾斯廷·韦斯（Justin Weiss）在一篇《欧拉伯的荒唐事》的文章中不无悲观地指出：“在 2050 年，你将会看到曾经的巴黎日耳曼大道街头的浪漫酒吧会被清真食品店占据，柏林街头的路标将由德语变成土耳其语。”<sup>②</sup> 另外，2011 年 7 月 22 日，安德斯·贝林·布雷维克（Anders Behring Breivik）在挪威制造了一起残酷的暴力事件，而这只是欧洲反移民、反特定族群文化

<sup>①</sup> 数据来源：国际移民组织网站，<http://www.iom.int/world-migration>。

<sup>②</sup> 宋全成：《族群分裂与宗教冲突：欧洲多元文化主义面临严峻挑战》，《求是学刊》2014 年第 6 期，第 187 页。

与宗教的冰山一角。可以说，2015年以来几近失控的难民危机，既暴露出欧洲长期以来苦心经营的文化多元主义的困境，又说明欧洲的申根协定机制面临挑战，而民众本已心怀不满，在激进的左、右翼政党的煽动之下，欧洲国家的移民政策遭到冲击，欧洲人的种族意识被唤醒。

其次，频繁发生的恐怖袭击加深了民众心理上的恐惧，这进一步契合了激进右翼政党的“排外性”。2016年3月22日，布鲁塞尔遭遇连环恐怖袭击；同年12月20日，柏林市中心的圣诞集会遭到卡车袭击；2017年3月22日伦敦遭遇恐怖袭击；同年5月22日，英国曼彻斯特遭遇恐怖袭击。近年来，整个欧洲都弥漫着由恐怖袭击造成的强烈不安全感。早在2013年，益普索集团联合法国科研机构进行的一项具有广泛影响力的民意调查显示，赞同法国文化正在丧失影响力观点的有63%，认为“在法国的外国人太多了”的有70%，认为伊斯兰教和法国社会不兼容的有74%，而认为在法国比较普遍地存在仇视白人的种族主义的有57%。<sup>①</sup>这种对特定移民人群的恐惧和排斥心理在欧洲已经非常普遍。即使是一些开明理性的知识分子，也对移民政策以及是否还要继续实行文化多元政策三缄其口。一方面，由于文化多元主义政策涉及基本的“政治正确”原则，其社会正义性的确毋庸置疑；另一方面，在各国面临巨大经济压力的背景下，欧盟倡导的文化多元主义大幅增加了社会治理成本。这些因素使欧洲社会弥漫着一股孤立排外的种族主义情绪。

总之，近十多年来，欧洲极化的意识形态政党能在不同国家纷纷崛起，主要是由于这些政党以欧洲文化的捍卫者自居，巧妙地将其鼓吹的极端民族主义和种族主义等同于新的文化价值，夸大民族、种族、国家和地区间的文化差异，把“非我族类”的其他群体视为认同价值的威胁。但更重要的是欧洲国家的广大民众已经形成强烈的排外心理，这是极端政党能够不断发展壮大的社会基础。

### （三）民众价值追求的变化

罗纳德·英格尔哈特（Ronald Inglehart）认为，随着战后经济的恢复以

---

<sup>①</sup> 鲍永玲：《欧洲难民潮冲击下的多元文化主义政策危机》，《国外社会科学》2016年第6期，第70页。

及繁荣发展，西方国家公民的价值观发生了变化，即由短缺价值观<sup>①</sup>向后物质主义价值观<sup>②</sup>转变。后物质主义价值观的传播和发展，产生了两个互相联系的结果。其一，公民运动的兴起。自20世纪六七十年代以来，经济增长的不平衡以及消费社会与经济发展异化等问题，都迫使西方国家的民众通过组织公民团体来表达不满以及自身的参与诉求。这方面最突出的表现是大量非政府组织（NGO）的兴起。其二，受到公民运动的推动，民众纷纷将目光转移到一些非物质主义议题，如环境保护、种族认同、同性恋权利等方面。例如，在20世纪60年代后期，环境问题日益成为国际社会关注焦点；到20世纪70年代，生态政治运动的目的也从单一向多元发展；在20世纪70年代末80年代初，生态政治运动已成为包括环境保护、和平、女权运动的多元全球性大众政治运动。<sup>③</sup>综上所述，虽然主流政党仍然以模糊意识形态为取向，尽可能争取各阶层选民，但更重要的是，公众对于主流政党的价值以及政策趋同感到厌倦甚至厌恶，他们会更亲近那些直接表达意识形态或者价值取向的社会团体或政党。

### 三、政党意识形态极化倾向对欧洲政治的影响

近年来，很多学者认为欧洲政党选举格局的变化表明民粹主义在欧洲兴起。民粹主义又被称为平民主义，其最明显的特征是标榜自身代表“广大民众”，反精英、反建制，还带有强烈的狭隘民族主义色彩及很强的排外性。在民粹主义政党纷纷崛起的背景下，欧洲政治显然将受到较大影响。

#### （一）传统主流政党面临信任危机

在欧洲国家内部，民众对传统主流政党的表现日益失望，出现信任危机。

---

<sup>①</sup> 短缺价值观主要指公民还停留在满足基本生存和经济发展上，是一个基础性层次，同时也是较低层次。

<sup>②</sup> 后物质主义价值观主要指把之前关注经济发展的目光转移到其背后所产生的环境污染问题，世俗化导致的传统社会瓦解，以及全球化带来的族群认同危机问题。

<sup>③</sup> 董石桃：《论当代西方公民参与运动的系统性起源》，《青海社会科学》2014年第5期，第9-17页。

首先，民众对主流政党的信心及支持率不断下降，而转向支持一些民粹主义色彩浓厚或意识形态极化的边缘政党，可以说，这既是政党选举格局的重新洗牌，也是政府重组的标志。例如，爱尔兰众议院的选举投票率在 2016 年 3 月 3 日创下历史第二低，传统的爱尔兰统一党虽然仍是议会第一大党，但是席位数量大幅下降，仅为 50 个；曾与统一党联合组阁执政的爱尔兰工党遭遇惨败，仅保住 7 个席位。另外，2016 年 5 月 24 日进行的塞浦路斯议会选举，投票率为 67%，比上届选举下降了 11 个百分点，创历史新低。在刚刚落下帷幕的 2017 年法国总统大选中，极右翼政党国民阵线领导人勒庞虽然在第二轮投票中败于马克龙，但是其在第一轮投票中获得 21.7% 的得票率，仅次于马克龙的 23.9%，这足以说明激进的右翼意识形态政党在法国政坛已经具有举足轻重的地位。总之，民众对执政党的失望，要么以放弃投票，要么以“改换门庭”的方式来表达，这必然会使以议会选举为制度基础的欧洲各国政局动荡不安。

其次，政党格局的变化也凸显了主流政党对局势的控制力不足，从而导致“全民公投”频繁上演。全民公投是对西方代议民主制度的补充，它体现了全民直接公意，即直接民主的特性，但是在民粹主义的裹挟之下，全民公投却成为民粹主义政党实现政治目的的工具。2016 年 4 月 6 日，荷兰举行公投否决了欧盟与乌克兰的联系国协定，这意味着欧盟的东扩之路将暂时停滞，欧盟的整体战略被成员国自身的“小算盘”击垮。2016 年 6 月 24 日，英国举行的脱欧公投及其结果，使欧洲一体化进程出现严重倒退，这无疑将使那些具有浓厚反欧盟及疑欧主义思想的政党更加跃跃欲试。另外，2016 年 10 月 2 日的匈牙利全民公投，反对欧盟为处理难民问题采取的费用强制摊派政策。同年 12 月 4—5 日，意大利举行宪法改革公投，但最后演变为推倒伦齐政府的运动。

## （二）欧洲一体化面临挑战

欧洲政党意识形态极化对欧洲一体化的影响更为深远。其一，民众对欧盟整体机制的不信任。在很多欧洲民众看来，欧盟已经成为一个行政效率低下，官僚主义严重的精英机构。而这种不满集中体现在 2015 年以来欧盟出

台的政策无法有效应对难民危机方面。尤其是民众因强制摊派难民费用等问题而对欧盟产生强烈不满，认为其根本不是一个民主决策机构。统计显示，希腊民众对欧盟的支持率降到了27%，在难民问题上，不满程度竟高达94%。另外，作为欧洲一体化坚定的支持者，德国对欧盟的支持率降到50%，是十二年以来的最低点。<sup>①</sup>对于欧盟的不满也反映在德国另类选择党提出“退出欧元区”的口号；法国国民阵线表示要脱离欧元区，重新掌握货币与经济自主权；荷兰自由党提出恢复边界、脱离欧盟的诉求。而且，所有这些主张都能够得到大量民众的支持。其二，民众对欧盟的认同缺失。欧盟曾是实现区域联合、共赢共享的榜样，但是在遭遇经济危机和难民问题的背景下，欧洲认同危机更加凸显。一方面，欧盟不能有效应对经济低迷、就业问题，难民危机的解决也未能取得预期效果，因此很难凝聚欧洲认同。另一方面，由于民众对欧盟制度的不信任，他们往往选择诉诸国家力量，对本国政府施压，迫使成员国采取严苛的边境审查和经济政策，这无疑削弱了欧盟的权威，也不利于欧洲认同的形成和深化。

### （三）欧洲政治文化遭到侵蚀

欧洲政党意识形态极化恶化了欧洲宽松的政治文化氛围。首先，二战结束以来，欧洲国家抛开历史恩怨，携手推动欧洲一体化发展，凭借自身的制度基础，欧洲成为区域联合的典范，甚至形成“欧洲模式”<sup>②</sup>，成为众多区域集团或区域联合构想效仿的对象。但是，随着欧洲一体化进入“中年危机”，激进左、右翼政党纷纷崛起，欧盟面临的问题日渐增多。激进政党的发展一方面受到民众运动和社会思潮的影响，另一方面它本身也恶化了整个欧洲的政治文化氛围。其次，对移民的排斥和恐惧也反映出欧洲政治文化日趋紧张的现实。梅勒尼·菲利普（Melanie Philip）在《伦敦斯坦》一书中认为，英国的多元文化政策使伦敦成为恐怖主义和极端势力的国际中心。<sup>③</sup>蒂洛·萨拉辛（Thilo Sarrazin）在《德国的自我毁灭》一书中直接指出德国繁荣稳定

<sup>①</sup> 罗英杰、张朝曦：《欧洲极右势力的崛起与难民危机》，《现代国际关系》2017年第2期，第56页。

<sup>②</sup> “欧洲模式”得到国内外学术界的承认。但是，需要指出的是，该模式除了具有文中提到的优势，也受到了“欧洲中心论”“欧洲文明优越感”等方面的影响。

<sup>③</sup> Melanie Phillips, *Londonistan*, San Francisco: Encounter Books, 2006, p.15.

的基础正在被外来移民侵蚀。<sup>①</sup> 由此可以看出，欧洲意识形态政党的极化有其社会心理和民众基础。最后，欧洲一直奉行文化多元主义政策，强调尊重生命和公民个人权利，“倡导多种族、多文化之间的包容开放，和谐发展”<sup>②</sup>。这一政策源于西方国家面对两次世界大战的痛苦经历而作出的政策回应，目的是为了避免重蹈覆辙。但文化多元主义政策也受到 20 世纪五六十年代美国民权运动的影响。兴起于美国的文化多元主义很快传播到其他发达国家，从美国、加拿大到澳大利亚、新西兰，又到英国、瑞典等。总体而言，他们都希望建立一个“维护所有公民的价值和尊严，而不论其肤色、种族、语言和宗教信仰”<sup>③</sup> 的“理想国度”。但是在当前，法国的国民阵线宣称要实行福利沙文主义，荷兰的自由党表示要全面禁止移民，清除其他特定宗教的影响。在现实中，欧洲可能与上述的“理想国度”渐行渐远。

总之，一方面，欧洲民众因对主流政党失望，转而支持一些激进意识形态政党的趋势依然没有减弱，这对欧洲民粹主义运动来说，将会形成更为明显的示范和集聚效应。2017 年又是欧洲多个国家的大选之年，虽然在法国非左非右的法国前进运动党领导人马克龙击败了极右翼政党国民阵线的勒庞，但是德国大选、意大利大选都将继续考验欧盟。另一方面，随着英国脱欧，欧洲一体化进程严重受挫。未来，欧洲将会围绕欧盟与成员国关系重新进行反思，也将会对欧盟的权力架构进行重新调整，而在这一改革过程中，各成员国的激进左、右翼意识形态政党必然会在不同程度上影响改革进程。

#### 四、政党意识形态极化的欧洲政局对中国的影响与启示

根据政党的社会属性以及现实中最新的政党选举情况，首先，即使是在典型的两党制国家，一些原本边缘性的政党也正在逐步具有影响力。例如，

---

<sup>①</sup> Thilo Sarrazin, Deutschland Schafft Sich Ab: Wie Wir unser Land aufs Spiel setzen, Deutsche Verlags-Anstalt, Auflage 2010, No 22.

<sup>②</sup> 鲍永玲：《欧洲难民潮冲击下的多元文化主义政策危机》，《国外社会科学》2016 年第 6 期，第 66 页。

<sup>③</sup> [德]尤尔根·哈贝马斯：《关于欧洲宪法的思考》，上海人民出版社 2013 年版，第 189 页。

英国独立党在 2016 年的英国脱欧公投中就发挥了重要作用，这表明意识形态的吸引力根本没有减弱，甚至在短期内有加强的趋势。当然，虽然其他政党力量不断壮大，但是其还无法改变一国的政党制度，即两党制国家不会成为多党制国家，但是从政党的发展角度来看，它是社会变迁的产物，这意味着政党制度会随着社会的发展而发生变化。

其次，无论是激进左翼政党还是激进右翼政党，它们之所以能够崛起主要是由于全球化背景下经济差距的拉大，而平等的政治地位赋予民众以惩罚性投票的方式表达对经济不平等的不满。因此，如何解决好经济问题，走出经济危机的泥沼是应对当前高涨的民粹主义的根本手段。虽然“全方位政党”模式依然占据主流，但只要经济状况无法改善、失业率居高不下等问题仍然存在，对于被日益边缘化的广大底层民众而言，中间选民定理不再是金科玉律。另外，文化多元原本是一个自由开放的社会应有的态度，也是促进世界繁荣和谐的重要因素，意识形态作为公民文化价值的重要组成部分，文化上的褊狭必然会产生激进极端的意识形态。虽然一些政客为了保持自己的执政地位会选择迎合选民的一些不合理政治要求，但需要指出的是，自由开放的文化多元主义才真正有利于民族进步、国家发展。所以如何发展新型的文化多元主义战略是摆在欧洲各国面前的一个难题，而这也能够为解决欧洲内部普遍存在的文化冲突发挥建设性作用，同时也有助于消除激进意识形态政党对欧洲政治的影响。

此外，在政党、社会与国家三者关系中，林尚立教授认为，政党存在“部分”与“整体”的区别与联系，<sup>①</sup>其一，部分是构成整体的部分，换言之，政党作为社会民情的反映，其自身的发展也构成国家制度不断变化的基础，这种状态是正向激励。如英国 19 世纪中叶兴起的宪章运动，它有力地推动了英国代议民主制度的完善，是对国家整体制度的补充与纠正。其二，部分

---

<sup>①</sup> 林尚立教授在《政党、政党制度与现代国家——对中国政党制度的理论反思》一文中认为：关于“党”，按照词根学上来讲还有“部分”之意，所以必有整体与部分之别。那么何为“整体”？何为“部分”？按照我们人类的发展演进规律来说，我们先是组织社会，然后再成立国家，即国家是从社会的基础上发展而来，人自身如何发展将会带动社会组织及其结构变化，从而会实现国家组织的再造。那么把“国家”看作“整体”，把“社会”看作“部分”则符合逻辑。

与整体是对立的，政党退回到传统社会那种宗派性的意识形态，这明显构成一种反向激励，因为它会攻击甚至扭转社会共识，从而完成制度的颠覆。如法国大革命时期兴起的诸多政党，他们都有自己的价值导向，都想进行制度创造，因而造成与国家制度的对立，进而撕裂了整个社会。<sup>①</sup> 其实，对于目前意识形态政党的兴起或民粹主义运动的不断发展，根据上述观点可以推论，只要极化的意识形态政党不使“整体”与“部分”形成对立关系，即意识形态政党与民主制度的对立，那么“民粹主义既不是民主的最高形式，也不是民主的达人。确切地讲，它是民主的镜像，借助于它，民主得以通过发现自身存在的不足而完善自身”<sup>②</sup>。换言之，意识形态政党只是民主的表达方式，是通过自身运动来纠正制度中存在的缺陷，只要还在现行的宪政制度下合法运行，人们就不必过分担忧。

最后，全球化经过数十年的发展，已经使世界逐步形成具有“蝴蝶效应”的联合体。欧洲国家目前出现的意识形态政党极化的倾向以及民粹主义的盛行，也将影响甚至冲击世界其他国家尤其是大国，中国显然也不能例外。对中欧关系而言，欧洲政局新变化的影响将主要体现在经济层面。由于在既定的民主宪政框架下，西方政治领导人能否上台执政以及政党选举能否成功都取决于其能否获得选民的支持，因此这将从根本上决定意识形态极化的政党会作出比较矛盾的两种反应。一方面，欧洲各国与中国的经济合作意愿强烈，都迫切希望尽早走出经济泥沼，实现经济增长，从而既满足选民的要求，又能够巩固自身的地位，因此从这个角度看，欧洲各国尤其是一些地方政府，非常欢迎中国的投资。另一方面，由于一些意识形态极化的政党是以反全球化、提倡经济民族主义而受到民众的青睐，因此它们又倾向于奉行贸易保护政策和孤立封闭政策，从而又会引起种种贸易摩擦。

面对欧洲激进主义政党可能对中欧经贸关系产生的影响，中国要积极应对。其一，继续推动经济全球化进程，实现互利共赢发展。全球化作为人类

---

<sup>①</sup> 林尚立：《政党、政党制度与现代国家——对中国政党制度的理论反思》，《中国延安干部学院学报》2009年第5期，第5-14页。

<sup>②</sup> Francisco Panizza, eds., *Populism and the Mirror of Democracy*, London: Verso Books, 2005, p. 3.

文明不断进步的重要标志,在推动国际资源共享和经济增长方面发挥了不可替代的作用。欧洲激进主义政党逆全球化和反欧盟的主张,无疑对全球化的发展将产生消极影响。当然,目前全球化进程中的确出现了很多问题,民众日益被边缘化就是其中之一。因此,这也为世界各国敲响了警钟,在全球化时代,如果不能有效解决全球化造成的获益不均衡问题,那么这种全球化将会带来更多的矛盾;如果不能以人为本,公平发展,那么世界繁荣发展的基础将受到冲击。中国作为最大的发展中国家,在全球化进程中借助后发优势,在全球产业链中的地位保持着上升势头。而且,得益于世界经济不断增长以及全球化的不断深入,中国是全球化的受益者。因此,一方面,面对逆全球化浪潮,中国应旗帜鲜明地支持全球化进程,并加入到国际社会应对逆全球化的挑战之中。2016年9月,中国在G20杭州峰会上提出,要在全球发展中建立一个平等、开放、包容、共享的全球治理新格局,这也应该成为全球化的方向,同时从某种意义上说,这也是对包括欧洲激进主义政党在内的西方一些极化势力提倡的孤立主义的回应。另一方面,中国应积极推动中欧经济关系发展。中欧投资合作能够为双方带来大量的就业机会,据国家统计局统计,中国对欧盟直接投资存量已经从2011年的202.9亿美元增加到2015年的644.4亿美元,可见近些年中国对欧盟的投资力度不断增大。<sup>①</sup>同时,有统计数据显示,从2005年到2016年,仅中国企业对意大利交通运输行业的投资额就达86亿美元。<sup>②</sup>

其二,在全球经济发展中扮演积极的推动者角色。2008年的国际金融危机表明,仅从货币政策入手难以进一步推动经济发展,必须深化经济结构改革,尤其是针对自身内部经济增长乏力、结构失衡等问题,应进一步优化产业结构,打造新的经济增长点,走创新发展之路,这对于任何国家应对经济危机和保持经济增长都至关重要。中国作为世界上主要的工业生产国,拥有比较完善的产业体系和世界一流的基础设施建设与管理能力,而且历经

---

<sup>①</sup> 国家统计局网站：<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A060G01&sj=2015>。

<sup>②</sup> [保加利亚]卡迪亚：《中国对欧盟对外直接投资的现状分析》，《现代商业》2017年第8期，第39页。

30 余年改革开放和经济发展，积累了一定的资金实力。相较而言，多数发展中国家的基础设施建设能力不足，但需求却十分巨大，这为中国与发展中国家之间的合作提供了可能。同时，对中国而言，合作意义重大，因为这种合作一方面可以带动国内的工业发展和经济增长，另一方面也有利于中国在新一轮全球化进程中占据优势，并在国际分工体系中向中高端的上游环节迈进，可以为中国建设创新型大国奠定良好基础。另外，推动“一带一路”建设，促进亚欧大陆的互联互通和包容增长，既可推动沿线国家的经济增长，又能为中国应对欧洲可能的贸易保护主义提供重要的发展空间和回旋余地。

总之，激进主义现象应该引起人们的深思，这是全球化背景下各国需要共同面对的问题。人们还应充分认识激进意识形态政党的两面性，即一面主张贸易保护主义，反对全球化，一面又以经济利益为核心寻求经济合作。对中国而言，一方面，要坚决反对贸易保护主义，倡导并维护自由贸易，并努力推动和谐、共赢、开放、互利的新型全球化，使全球化的成果惠及更多的国家、地区和人民。另一方面，则应顺势而为，灵活、务实地深化与欧洲国家的经济合作。

[收稿日期: 2017-05-04]

[修回日期: 2017-06-07]

[责任编辑: 石晨霞]

# 欧洲议会领导层中期选举 及其影响

张 磊

**【内容提要】** 在欧盟当前面临诸多困难和挑战的背景下，欧洲议会于 2017 年 1—3 月举行了领导层中期换届选举，其结果展示了欧洲当下的政治生态，并对政党格局产生了影响，也对未来欧盟的政策和立法走向产生了影响。第一，欧洲议会内部党团力量分散化，政党格局碎片化已成为普遍趋势。传统大党在欧洲占据支配地位的态势逐渐向多个中等规模政党势均力敌的方向发展，主流政党的权威影响受到了更大的挑战，欧洲政党竞争的性质被重塑。第二，欧盟政策和今后走向将受到影响。首先，欧洲议会中的主要党团未来能否维持稳定合作，在议会内部形成“立法多数”将面临困难，未来政策或更保守。其次，欧盟改革将得到深化，未来或推动谈判新的欧盟条约。再次，在英国脱欧谈判中欧洲议会的影响将得到加强，并使谈判的不确定性增加。面对复杂局势，中国仍可采取措施推进中欧关系继续发展，应重视欧洲议会及其他欧盟机构的作用，加强与欧盟各个层面政党的交往和互动，并与欧盟开展多领域合作。

**【关键词】** 欧洲议会 领导层中期选举 欧洲政党格局 中欧关系

**【作者简介】** 张 磊，中国社会科学院欧洲研究所副研究员

**【中图分类号】** D752.3

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)04-0067-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201704005

作为欧盟三大机构之一，欧洲议会非常善于在条约改革的过程中抓住机遇不断提升自身的地位，<sup>①</sup> 其权能在一系列条约生效后不断增长。从早期只具备监督权，到预算权的获得，再到参与立法权的不断增长，欧洲议会已不再是成立初期那个仅仅具有“象征性作用的咨询机构”<sup>②</sup>，而是发展成为由欧盟选民直接选举产生的强有力的立法者，<sup>③</sup> 是欧盟治理体系中处于中心和主流的机构。<sup>④</sup> 《里斯本条约》进一步扩大了欧洲议会的权力。在具体实践中，不论是新立法的谈判、围绕欧盟多年财政框架（2014—2020 年）的博弈，还是 2014 年欧洲议会选举后容克当选为新一届欧盟委员会主席，以及欧盟—韩国自由贸易协定的谈判和《反假冒贸易协议》（Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA）的否决，欧洲议会都充分证明其行使新权力的能力，进一步凸显了其作为 5 亿欧盟公民利益代表的作用。<sup>⑤</sup>

欧盟当前面临着诸多困难和挑战：经济发展疲软，失业率居高不下，乌克兰危机和欧洲难民危机仍在困扰欧盟，恐怖主义威胁日益增长，民粹主义政党力量逐步上升，民众对欧盟的认同和信任出现下降，再加上英国脱欧公投和美国特朗普执政带来的挑战，欧盟机构需要在多重危机背景下继续推进相关工作。作为唯一由民众直接选举产生的欧盟机构，欧洲议会期望能够更好地履行代表欧盟民众的职责，提升民众对欧盟机构的信心。

根据规定，欧洲议会领导层的任期只有两年半，在每五年一届的议会任期中进行的领导层更替选举对欧洲议会的今后发展具有重要影响。2017 年 1 月至 3 月，欧洲议会进行了包括议长在内的领导层中期换届选举。此次选举不仅只是导致个别议员获得或失去某个职位，更重要的是成员国政党在此过程中的得失和力量的消长。选举传递出多重信号，也会对欧盟的未来发展产生影响。

---

<sup>①</sup> Thomas Christiansen, “After the Spitzenkandidaten: Fundamental Change in the EU’s Political System?” *West European Politics*, Vol. 39, No. 5, 2016, pp. 992-1010.

<sup>②</sup> [法]奥利维耶·科斯塔，[法]娜塔莉·布拉克著：《欧盟是怎么运作的》（第二版 增补修订版），潘革平译，社会科学文献出版社 2016 年 3 月版，第 133 页。

<sup>③</sup> Berthold Rittberger, *Building Europe’s Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

<sup>④</sup> Roger Scully, “The European Parliament,” in Michelle Cini ed., *European Union Politics*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press, 2007.

<sup>⑤</sup> 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的访谈，2016 年 5 月。

## 一、欧洲议会领导层中期选举后的新格局

在2014年欧洲议会选举结束之后，人民党党团与社会民主党党团曾就两大党团“轮流担任议长”达成协议：社会民主党党团议员在前半期（2014—2016年）担任议长，人民党党团议员在后半期（2017—2019年）担任议长。<sup>①</sup>两大党团“轮流担任议长”在欧洲议会历史上具有长期的传统。但是，在临近中期换届之时，社会民主党党团表示，由于欧盟委员会和欧洲理事会的主席都来自人民党，作为欧盟重要机构的欧洲议会应由社会民主党人担任。然而，人民党党团则指出根据两党于2014年达成的协议，应由人民党党团议员担任欧洲议会议长。最终共有7个党团提名候选人参与竞争议长职位。欧洲议会于2017年1月17日进行了议长的改选。由于自由民主党党团与人民党党团在选举前达成了“亲欧洲联盟”（pro-European coalition），且保守党党团也支持人民党党团的候选人。最终经过投票，人民党党团议员安东尼奥·塔亚尼（Antonio Tajani）在第四轮决胜局赢得选举。<sup>②</sup>

选举产生新议长之后，欧洲议会于2017年1月至3月对其他重要职位进行了改选。就议会整体层面而言，领导职务除议长外，还包括副议长和司务官；就议会委员会而言，领导职位包括议会委员会的主席、副主席以及党团协调人（coordinators）。其中，党团协调人负责协调党团内部诸多成员国政党的立场，在党团最终立场的形成过程中能够发挥重要影响，是欧洲议会中最受关注的职位之一。<sup>③</sup>

从党团角度看，人民党党团与自由民主党党团的协议并未导致其他重要职位分配的显著变化。在议会内部各个委员会的层面上，职位基本上仍由原党团获得。但是，具体到党团内部，成员国政党代表团在此次中期选举中各有得失。一部分国家的政党代表团力量得到了增强，而另一部分国家的政党代表团则受到一定程度的削弱。总体来看，马耳他议员获益最多，其次是立

<sup>①</sup> 笔者对欧洲议会社会民主党党团副主席的访谈，2016年5月，布鲁塞尔。

<sup>②</sup> Aline Robert and Sarantis Michalopoulos, “Tajani Triumphant in Historic Parliament Presidency Vote,” *Euractiv*, January 18, 2017, <http://www.euractiv.com/section/elections/news/tajani-triumphant-in-historic-parliament-presidency-vote/>.

<sup>③</sup> 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的访谈，2016年5月。

陶宛、捷克、瑞典和意大利。从失利的一方看，克罗地亚是最大的输家，其次是芬兰、斯洛文尼亚和爱沙尼亚。就大国而言，英国和德国都是输家。英国议员已经逐渐体会到脱欧带来的影响，但是英国议员失利的程度远比预期要小。德国虽然也有失利，但是它仍然是欧洲议会中最有影响力的国家。<sup>①</sup>

从党团内部来看，首先，在人民党党团内部，意大利在选举中获益最多。意大利力量党（贝卢斯科尼所属政党）除了斩获议长职位外，还获得了“文化和教育委员会”副主席一职。马耳他也获益不少，获得了人民党党团在“公民自由、正义和内政事务委员会”的党团协调人一职。由于该议会委员会主要处理欧盟“都柏林体系”的改革以及其他有关难民危机的议题，因此该职位非常重要。失利一方主要包括德国巴伐利亚基督教社会联盟（Christian Social Union, CSU）、意大利中右翼政党新右派（New Centre-Right），以及欧洲理事会主席图斯克所属的波兰公民纲领党。

其次，在社会民主党党团内部，意大利民主党（Italian Democratic Party）和波兰左派联盟党（Polish Left Alliance）收获最多。意大利民主党获得了两个重要的议会委员会（“国际贸易委员会”以及“工业、研究和能源委员会”）的党团协调人职位。波兰左派联盟党成员博古斯瓦（Bogusław Liberadzki）当选为副议长，进一步增强了该党在欧盟层面的地位。马耳他工党也属于获益一方，该党成员当选为“环境、公共卫生和食品安全委员会”（以下简称“环境委员会”）的党团协调人。该议会委员会处理大量的“普通立法程序”（Ordinary Legislative Procedure），是欧洲议会最有影响力的委员会之一。失利一方主要包括德国社会民主党、西班牙工人社会党和英国工党。

最后，在自由民主党党团内部，捷克的“阿诺运动”（Czech ANO 2011）获益最多。该党成员帕维尔·特利奇卡（Pavel Telicka）当选为副议长与“交通与旅游委员会”的党团协调人，该党还获得了“内部市场委员会”的副主席一职。“阿诺运动”当前在国内民意测验中居于领先地位，有望赢得即将于今年 10 月进行的捷克议会选举。该党在欧洲议会领导层中期选举中的表

---

<sup>①</sup> VoteWatch Europe, “Who are the Winners and Losers of the European Parliament’s Reshuffle?” *VoteWatch Europe Brief 7 February 2017*（VoteWatch Europe 是一家长期跟踪欧洲议会成员投票和活动并根据数据提供深度分析和预测的智库）。

现不仅将进一步扩大该党在欧盟层面的影响,而且会增强其在中东欧地区的影响。失利一方主要包括芬兰中间党和德国自由民主党。

2017年对欧盟来说是十分重要和关键的一年。在多重危机的背景下,欧盟多个成员国(荷兰、法国、德国、意大利等)在2017年举行大选,在关注这些成员国进行选举的同时,欧洲议会内部领导层的中期换届选举也值得认真观察并加以思考,因为这是观察欧盟当前政治生态的重要机会,一方面,欧洲议会内部党团和政党力量在此次选举中的得失会折射出当前欧洲政党格局的状况;另一方面,选举也会对欧盟的内部治理和未来走向产生影响。

## 二、选举所体现的欧洲当下政治生态及对政党格局的影响

选举过程和结果表明,欧洲议会内部党团力量分散化,政党格局碎片化已成为普遍趋势,这种分散化状态与当前多个欧盟成员国内部政党政治形势有相似之处。传统大党占据支配地位的态势逐渐向多个中等规模政党势均力敌的方向发展,主流政党的权威影响受到了更大的挑战。

### (一) 欧洲议会内部党团力量分散化

由于在议长选举的前三轮投票中未有候选人达到绝对多数的要求,根据《欧洲议会程序条例》,进入第四轮决胜局投票。最终人民党党团候选人塔亚尼以351票对282票击败竞争对手、来自社会民主党党团的议员詹尼·皮特勒(Gianni Pittella),另有80名议员投了弃权票。<sup>①</sup>纵观自1979年欧洲议会首次实行直接选举以来的历次议长选举,直到第四轮才选出议长的情况并不多见。<sup>②</sup>这也是欧洲议会历史上第二次出现耗费一整天时间才选举产生新议长的状况。<sup>③</sup>这样的周折从一个侧面反映出议会内部力量的分散化。尤

<sup>①</sup> European Parliament Press Release, "Antoni Tajani Elected New President of the European Parliament," January 17, 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170113IPR58026/antonio-tajani-elected-new-president-of-the-european-parliament>.

<sup>②</sup> 在欧洲议会的历史上,第一轮选出议长共10次,第二轮选出议长有2次,第三轮选出议长有2次,第四轮选出议长有2次。参见欧洲议会网站, "Mid-term Election of New EP President, 14 Vice-Presidents and five Quaestors," January 16, 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170110BKG57612/mid-term-election-of-new-ep-president-14-vice-presidents-and-five-quaestors>.

<sup>③</sup> Robert and Michalopoulos, "Tajani Triumphant in Historic Parliament Presidency Vote."

其是 2014 年欧洲议会选举后，由于极端政党议员人数的上升，导致主流政党的力量受到削弱。在新一届议会中，虽然主要党团试图发挥更大的影响力，但是内部协调变得更加困难，使得敏感议题在欧洲议会的通过存在诸多变数。譬如 2015 年 1 月 15 日，围绕容克领导的欧盟委员会提出的《2015 年工作计划》（Work Programme 2015），欧洲议会全体会议投票依次否决了每一个党团提出的决议动议，最终导致欧洲议会对欧盟委员会的工作计划未通过表决形成任何官方立场。<sup>①</sup>

这样的分散化状态与当前多个欧盟成员国内部政党政治形势有相似之处：新兴政党尤其是极端政党力量逐渐上升，主流政党力量减弱；同时政党力量极为分散，政党政治碎片化愈加明显，传统大党占据支配地位的态势逐渐向多个中等规模政党势均力敌的方向发展。譬如在荷兰议会选举中，共有 28 个政党参与竞争，说明荷兰的政党政治格局愈加分散，在一定程度上折射出荷兰社会和民意的撕裂状态。最终中间偏右的自由民主党赢得了选举，但极右翼政党自由党的席位有所增加，成为议会第二大党。虽然自由党未能达到预期的选举目标，但是选举结果表明，极端民粹主义思潮在荷兰颇有市场，仍有部分选民坚定支持该党。该党反伊斯兰化、反对移民的核心理念已成为荷兰社会关注的重要议题。在保加利亚议会选举中，虽然主流政党欧洲发展公民党获得的选票位列首位，但是离单独组阁的要求仍有较大差距，最终与民粹主义政党联盟“团结的爱国者”（United Patriots）组成联合政府。在法国总统选举中，传统大党共和党和社会党落败，号称“非左非右”的中间派候选人马克龙最终赢得选举。在欧洲政党政治体系内，主流政党受到越来越多的挑战，政党格局碎片化已成为普遍趋势。同时，在多党激烈竞争的体制下，欧洲代议制民主的困境依然没有改观，民众和精英的对立日趋严重。霍波特（Hobolt）和提利（Tilley）通过对欧盟部分成员国（17 国）的经验研究发现，选民支持新兴政党，反对主流政党有诸多原因：第一，经济上受危机影响的选民倾向于惩罚主流政党，而不论主流政党是执政党还是反对党；第二，对特定新兴政党的选择主要基于以下三个议题的偏好：欧洲一体

---

<sup>①</sup> European Parliament, Minutes, “Commission Work Programme 2015,” Thursday, January 15, 2015, Strasbourg.

化、紧缩政策和移民。总体来看，危机重塑了欧洲政党竞争的性质。<sup>①</sup>

## （二）自由民主党党团在欧洲议会中的“造王者”地位不可忽视

虽然按照人数的多寡，自由民主党党团是欧洲议会的第四大党团，但是由于其意识形态倾向属于中间派，在一些左右分野的议题中，有时与中右翼的人民党党团结盟，有时与中左翼的社会民主党党团结盟。譬如在经贸、放松管制和就业等议题上，自由民主党党团倾向与中右翼党团结盟；而在安全、隐私与环境议题上，自由民主党党团更多选择与中左翼党团结盟。2014年11月25日，自由民主党与中左翼党团结盟，要求将欧盟-加拿大乘客姓名记录（Passenger Name Records, PNR）协议在投票前提交至欧盟法院进行审议，确定协议是否符合欧盟条约与《基本人权宪章》。<sup>②</sup> 对本届欧洲议会2014年7月至2015年6月期间投票记录的量化研究发现，该党团在欧洲议会90.16%的投票中获胜，在所有党团中获胜的比率最高。位列其后的人民党党团在87.02%的投票中获胜，社会民主党党团在86.82%的投票中获胜。<sup>③</sup> 因此，自由民主党党团往往成为决定重要议题投票胜负的关键，被称为欧洲议会的“造王者”（king-maker）。

此次议长改选，自由民主党党团放弃本党团的候选人，与人民党党团达成合作协议，为塔亚尼的当选奠定了基础。作为交换，自由民主党党团可以获得其他高级职位，比如额外的副议长席位。欧洲议会选举产生的14名副议长中，人民党党团议员有4位，社会民主党党团议员有5位，自由民主党党团议员有2位。虽然保守党党团人数多于自由民主党党团，但是保守党党团仅获得1名副议长席位，左翼联盟党团和绿党党团也分别各有1位议员当选副议长。此外，人民党党团还同意了自由民主党党团的部分政策要求。自由民主党党团未来在欧洲议会中的作用会进一步增强，其地位不可忽视。

---

<sup>①</sup> Sara B. Hobolt and James Tilley, "Fleeing the Centre: the Rise of Challenger Parties in the aftermath of the Euro Crisis," *West European Politics*, Vol. 39, No. 5, 2016, pp. 971-991.

<sup>②</sup> European Parliament, European Parliament Resolution of 25 November 2014 on Seeking an Opinion from the Court of Justice on the Compatibility with the Treaties of the Agreement between Canada and the European Union on the Transfer and Processing of Passenger Name Record Data (2014/2966(RSP)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2014-0058+0+DOC+PDF+V0//EN>.

<sup>③</sup> VoteWatch Europe, "ALDE is Back in its Kingmaker Seat in the EP," *VoteWatch Europe Brief* 23 June 2015.

### （三）欧盟其他高层领导职位的调整受到影响

中左翼党团多次表示，在欧盟主要机构的领导人中应保持党派的平衡。欧洲议会新议长产生后，欧盟三大机构的主席均来自中右翼的人民党。中左翼党团表示不支持图斯克连任欧洲理事会主席。欧洲社会党主席谢尔盖·斯塔尼舍夫（Sergei Stanishev）甚至表示欧盟重要职位由中右政党把持会进一步导致遍及欧洲的疑欧主义政党和极右翼政党的崛起。<sup>①</sup>但是，欧洲议会人民党党团与自由民主党团达成的协议除了议长选举外，还包括支持图斯克连任欧洲理事会主席一职。基于两党团的协议，图斯克连任的可能性进一步增大。首先，从历史上看，人民党成员垄断欧盟三大机构早有先例：当时巴罗佐担任欧盟委员会主席、布泽克担任欧洲议会议长、范龙佩担任欧洲理事会主席。其次，欧盟层面的部分高级职位已由社会党人担任，比如欧盟外交事务与安全政策高级代表、欧盟委员会第一副主席。<sup>②</sup>最后，理事会主席的选举主要由成员国政府决定。就欧洲理事会目前的组成看，人民党和自由党占据多数。<sup>③</sup>虽然波兰执政党领袖雅罗斯瓦夫·卡钦斯基（Jarosław Kaczyński）表示不会支持来自波兰的图斯克连任。但是，支持图斯克连任的力量仍占据多数。最终，3月9日，图斯克在欧盟峰会上再次当选为欧洲理事会主席，新任期从2017年6月1日起至2019年11月30日。<sup>④</sup>

虽然欧盟委员会主席容克、欧洲理事会主席图斯克和欧洲议会议长塔亚尼均来自中右翼的人民党，中右翼政党的力量相对得到加强，但是欧盟的决策机制以妥协和讨价还价为基本精神，且各机构内部政党力量未出现重大变化，因此欧盟未来的重大决策仍需考虑不同党派之间的平衡。

---

<sup>①</sup> Francesco Guarascio, "EU Socialists Eye Tusk's Job after Losing European Parliament Presidency," Reuters, January 25, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-eu-council-politics-idUSKBN15924J>.

<sup>②</sup> Karolina Borońska-Hryniewiecka, "Implications of the Election of a New President of the European Parliament," *PISM Bulletin*, No. 2 (942), January 11, 2017.

<sup>③</sup> Aleksandra Eriksson, "EP Deal could Help Tusk Keep Council Job," *EUobserver*, January 18, 2017, <https://euobserver.com/institutional/136593>.

<sup>④</sup> European Council, "Donald Tusk Re-elected President of the European Council," March 9, 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/09-european-council-president-election/>.

### 三、对欧盟政策和走向产生影响

这主要集中于以下方面，第一，欧洲议会的立场或将小幅向右偏移，未来的政策或更保守，这将影响欧洲议会的政策和立法走向。第二，可能会进一步推动欧盟改革的深化，包括未来推动谈判新的欧盟条约也是可能的选项。第三，在涉及欧盟整体利益的对外谈判中，欧洲议会将发挥更大作用。

（一）影响党团在立法程序中的结盟，进而影响欧洲议会的政策走向

在立法程序中，由于欧洲议会内部没有一个党团能够占据支配地位，若想顺利通过立法，党团之间必须结盟。如前所述，欧洲议会人民党党团和社会民主党党团一直有合作结成“大联盟”的传统。尤其是在2014年欧洲议会选举之后，由于极端政党力量上升，议会更加分裂，为了抗衡极右翼政党，主要党团加大了合作力度，社会民主党党团和人民党党团不断向中间靠拢，这两大党团结成“大联盟”的比例由73%上升为79.5%，但是联盟面临巨大压力，面对敏感议题时，联盟很容易被打破。<sup>①</sup>党团之间和党团内部的分歧在敏感议题上都很明显，比如移民和难民问题上体现出西部和东部之间的明显分歧，而在经济问题上则呈现明显的南北差异。<sup>②</sup>此次欧洲议会中期领导层的改选将使欧洲议会党团在立法程序中大联盟的未来受到影响，进而影响欧洲议会的政策和立法走向。

第一，塔亚尼的获胜可能标志着议会两大党团长期合作的结束。社会民主党党团领袖詹尼·皮特勒已经表示，不论议长选举的结果如何，人民党党团与社会民主党党团已经没有继续合作的机会。一方面，大联盟的破局可能会使未来欧洲议会内部的冲突加剧，立法的通过更加困难。另一方面，从积极意义看，社会民主党拉开与人民党党团的距离，给予选民以更多的选择，避免选民倒向极右翼政党；对于小党团来说，他们也愿意看到大联盟的解体，这意味着两大党团不再垄断欧洲议会的主要事务，小党团有望在一定程度上

---

<sup>①</sup> VoteWatch Europe, “Who holds the power in the new European Parliament? And Why?” February 2015, [http://60811b39eee4e42e277a-72b421883bb5b133f34e068afdd7cb11.r29.cf3.rackcdn.com/2015/02/VoteWatch\\_template\\_web.pdf](http://60811b39eee4e42e277a-72b421883bb5b133f34e068afdd7cb11.r29.cf3.rackcdn.com/2015/02/VoteWatch_template_web.pdf).

<sup>②</sup> 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的访谈，2016年5月。

发挥更大的影响力。此外，还需要注意的是，大联盟究竟是否真正被打破，未来还有待进一步观察。两大党团也有可能维持既冲突又合作的关系。

第二，人民党党团如何平衡与自由民主党党团、保守党党团这两个合作伙伴的关系将成为新问题而留待各方观察。保守党党团在第四轮投票中支持塔亚尼，作为交换，保守党党团要求人民党党团支持其部分政治承诺。就政策倾向而言，虽然人民党党团与自由民主党党团、保守党党团在经济政策上持大致相同的观点，如都支持自由贸易、主张减少对企业的管制。但是，保守党党团与自由民主党党团在对欧洲一体化的态度上持截然相反的态度。在移民和妇女权利等议题上，自由民主党相对于人民党党团、保守党党团来说更加偏左。未来三个党团能否维持稳定合作，在议会内部形成“立法多数”还面临不少困难。

第三，社会民主党党团试图在欧洲议会未来的运作中承担反对党的角色。该党党团议员表示，该党团非常团结，支持与人民党党团大联盟的决裂。未来社会民主党党团希望与绿党党团、左翼联盟党团及自由民主党党团中不支持与人民党党团合作的议员结成联盟。<sup>①</sup> 需要指出的是，由于人数的限制，中左翼联盟在某些政策领域尚未达到立法通过需要的多数。此外，人民党党团议员在此次选举中当选为新任议长，两大党团大联盟协议的结束在一定程度上标志着欧洲议会的立场略微向右偏移，未来的政策可能会更加保守。

当前欧洲的政党格局也与欧洲议会内部的政党形势非常一致：第一，中左翼政党力量衰弱。虽然近年来社会民主党执政形势有所好转，但执政前景不容乐观，尤其是在包括紧缩政策以及福利国家政策等一系列问题上，其提供社会民主主义的替代性政治议程的能力依然受到广泛质疑。<sup>②</sup> 第二，中右翼政党为了争取被极右翼政党吸引的选民，采取的政策日趋保守。德国总理默克尔在 2016 年年底基督教民主联盟的年度大会上表示，不容许任何伊斯兰教法凌驾于德国司法之上，同时在符合法律要求的情况下禁止头巾遮盖全脸。而在荷兰，迫于极右翼政党的压力，中右的自由民主党及其他政党在针

---

<sup>①</sup> Aleksandra Eriksson, "EU Parliament Swerves Right with Tajani's Election," *Euobserver*, January 18, 2017, <https://euobserver.com/institutional/136573>.

<sup>②</sup> 林德山：《欧洲左翼政党的现状与前景》，《当代世界》2015 年第 8 期，第 59-61 页。

对移民和穆斯林问题上更加保守。

## （二）中东欧政治活动家获得欧盟重要职位或将具有趋势性

这是环境委员会主席变更所带来的值得观察的影响。从议会内各委员会主席的变更看，环境委员会主席的变化所带来的影响最为直接和显著。在欧洲议会所有委员会中，环境委员会处理的“普通立法程序”议案的数量最多；与环境有关的议题也是欧洲议会中最有争议的议题。<sup>①</sup> 环境委员会的主席在一定意义上有决定性的作用：第一，其拥有议程设置的权力，影响力很大；第二，在主要党团未达成协议的情况下，主席的立场至关重要；第三，主席可在一定程度上加快或减缓立法。

环境委员会的前任主席为意大利籍人民党党团议员乔凡尼·拉维（Giovanni la Via），新任主席为罗马尼亚籍人民党党团议员阿迪娜·瓦琳恩（Adina Valean）。瓦琳恩自2007年开始担任欧洲议会议员，经验丰富，曾担任多个重要职位，如欧洲议会副议长、党团副主席、“工业、研究和能源委员会”的重要成员等。从政策倾向上看，相较于环境委员会的前任主席，瓦琳恩更加支持经济自由主义，支持欧盟与第三国和地区签订贸易协定，包括“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”（TTIP）、“欧盟—加拿大自由贸易协议”（Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA）以及欧盟与南部非洲的经济伙伴协定（Economic Partnership Agreement, EPA）（而前任主席在此问题上持保留态度）；她不希望通过额外的标签或引进来自第三国的钢铁进口特别税等措施增加企业的负担，而支持以渐进的方式减少二氧化碳排放量，这与环境委员会中的中左翼联盟的立场产生冲突，中左翼联盟要求对当前减排目标进行实质性修改。此外，在实施方面，瓦琳恩与前任主席都和人民党党团的基本立场保持一致，比如支持实施《巴黎协定》，在诸如动物福利等问题上持更为谨慎的态度。<sup>②</sup> 此项重要职位的变更也在一定程度上反映了来自中东欧国家的政治家逐渐获得欧盟重要职位的趋势。

## （三）将进一步深化欧盟改革，未来或可推动谈判新的欧盟条约

<sup>①</sup> 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的访谈，2016年5月。

<sup>②</sup> VoteWatch Europe, “Profile: Valean, the New ENVI Chair, What does She stand For,” January 25, 2017, <http://www.votewatch.eu/blog/profile-valean-the-new-envi-chair-what-does-she-stand-for/>.

面对当前的多重危机，欧盟的改革和一体化的未来已成为讨论的焦点。自由民主党党团一直要求改革欧盟，认为改革非常必要，要为改革而战。<sup>①</sup> 在此次欧洲议会议长改选前，人民党党团和自由民主党党团达成的协议<sup>②</sup>指出：欧洲正处于危机中，民族主义者和民粹主义者正试图从内外摧毁欧盟。一个“亲欧洲的联盟”非常必要。人民党党团和自由民主党党团决定超越意识形态的分歧，共同努力，提供一个共同的平台作为这一亲欧洲合作的起点。两党团还呼吁欧洲议会中其他亲欧洲的力量加入这项倡议，并付出积极努力。协议还要求对欧盟未来进行制度反省，包括启动制宪大会围绕欧盟改革准备新的欧盟条约。实际上，“谈判新的欧盟条约”的观点已在欧洲议会存在了很长一段时间，得到不少议员的支持。<sup>③</sup> 从欧洲议会的历史上看，欧洲议会曾对《里斯本条约》的谈判和缔结发挥了重要的推动作用。<sup>④</sup>

鉴于欧洲当前的困难处境，欧洲议会很可能推动新的欧盟条约谈判。2017年2月16日，欧洲议会全体会议通过了一份关于改革和调整现有条约的决议。决议指出，金融、经济、社会和难民危机，以及民粹主义政党和民族主义运动的崛起所带来的多重危机导致越来越多的民众对欧盟的运作不满。欧洲议会建议在条件可能的情况下改革现有条约，具体建议包括：创设欧盟财政部长职位，并以欧元区预算为后盾，赋予欧盟委员会制定和实施欧盟共同经济政策的权力；重申欧洲议会应有单一的工作地点；赋予欧洲议会和部长理事会立法动议权；大幅减少欧盟委员会委员的规模，将副主席人数减至两人；加强成员国议会的权能，“绿牌程序”（Green Card Procedure）下成员国议会可向理事会提交立法提案；强调迅速建立欧洲防务联盟（European Defence Union）的必要性。<sup>⑤</sup>

---

<sup>①</sup> Guy Verhofstadt, “Move Europe Forward,” <http://alde.eu/en/about-us/>.

<sup>②</sup> See the website of the Alliance of European Liberals and Democrats in the European Parliament (ALDE group), “EPP-ALDE Agreement,” [http://alde.eu/uploaded/epp-alde\\_coalition\\_agreement.docx](http://alde.eu/uploaded/epp-alde_coalition_agreement.docx).

<sup>③</sup> 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的访谈，2016年5月。

<sup>④</sup> 参见：张磊：《欧洲议会与里斯本条约：动力、变革和挑战》，《欧洲研究》2010年第3期，第47-70页。

<sup>⑤</sup> European Parliament, “Possible Evolutions of and Adjustments to the Current Institutional Set-up of the European Union,” February 16, 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0048+0+DOC+PDF+V0//EN>.

未来是否谈判新的欧盟条约必将在欧盟成员国内部引发激烈的争论。一方面，部分成员国期望新的条约能够有效应对欧盟当前的诸多危机，为欧洲一体化的未来发展指明方向；但是，另一方面，谈判新的条约必将花费大量时间和精力，诸多敏感议题也很难在成员国之间达成共识。<sup>①</sup> 当前，围绕欧盟委员会主席容克提出的欧盟未来的五种可能前景，成员国已出现严重分歧。部分西欧国家支持“多速欧洲”，同意在包括欧元区 and 税收趋同、防务和内部安全等领域进行合作的成员国将继续推行一体化，从而有可能在欧盟内部形成几个小团体。中东欧国家则表示反对，认为此举会进一步导致发展的不平衡，加剧欧盟的分裂。<sup>②</sup>

#### （四）在英国脱欧谈判中发挥欧洲议会的作用

纵观 2016 年，欧洲议会似乎在英国脱欧进程中被边缘化了。为了确保人民党党团候选人塔亚尼能够当选欧洲议会议长，人民党党团与自由民主党党团达成的协议中有一项重要内容，即采取行动确保欧洲议会充分参与英国脱欧谈判，捍卫欧盟公民的利益。<sup>③</sup> 新议长塔亚尼特别强调“欧洲议会将对谈判结果发挥重要作用（a central role）”。<sup>④</sup> 根据《里斯本条约》，欧洲议会对最终英欧双方谈判达成的协议有同意权，<sup>⑤</sup> 换句话说，如果谈判结果不符合欧洲议会的预期，欧洲议会可能会否决双方达成的协议。此外《里斯本条约》第 218 条第十款规定：在（上述）程序的所有阶段均应及时全面地向欧洲议会通报情况。<sup>⑥</sup> 欧洲议会也希望通过积极参与英国脱欧谈判来提高

<sup>①</sup> 笔者对欧盟经社理事会成员的访谈，2016 年 5 月，布鲁塞尔。

<sup>②</sup> Votewatch Europe, “Future of the EU: Which Scenarios Are the Most Likely to Unfold?” March 6, 2017, <http://www.votewatch.eu/blog/future-of-the-eu-which-scenarios-are-the-most-likely-to-unfold/>.

<sup>③</sup> See the website of the Alliance of European Liberals and Democrats in the European Parliament (ALDE group), “EPP-ALDE Agreement”, [http://alde.eu/uploaded/epp-alde\\_coalition\\_agreement.docx](http://alde.eu/uploaded/epp-alde_coalition_agreement.docx)

<sup>④</sup> European Parliament Press Release, “Tajani: ‘Brexit will be a Particular challenge for Ireland and Its People.’” March 2, 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170227STO64128/tajani-brexit-will-be-a-particular-challenge-for-ireland-and-its-people>, last accessed on 20 March 2017.

<sup>⑤</sup> 《欧洲联盟条约》第 50 条（2），《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》，程卫东、李靖堃译，社会科学文献出版社 2010 年版，第 55 页。

<sup>⑥</sup> 《欧洲联盟运行条约》第 218 条（10），《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》，程卫东、李靖堃译，社会科学文献出版社 2010 年版，第 130 页。

欧盟层面的议会民主的合法性。<sup>①</sup>

2017年3月29日，在英国首相特蕾莎·梅正式启动《里斯本条约》第50条的同一天，欧洲议会四大党团与宪政事务委员会（Constitutional Affairs Committee）联合起草了一份决议草案，表明了欧洲议会在英国脱欧谈判过程中的立场和要求。<sup>②</sup>4月5日，欧洲议会全体会议以压倒性多数（516票赞成、133票反对、50票弃权）通过了最终决议：强调公平对待欧盟27国公民的重要性，对居住在欧盟的英国公民和居住在英国的欧盟公民实行互惠原则，不允许歧视；在英国正式退出欧盟之前继续享有其成员国的权利，也需遵守欧盟现有条约规定的所有义务，包括对现行欧盟长期预算的财政承诺；英国在正式退出欧盟之前应接受四大自由、欧洲法院的裁决和预算贡献，并遵守欧盟的共同贸易政策；在正式退出欧盟之前，英国与第三国开始谈判贸易协定违反欧盟法，同时欧洲议会也反对英国与一个或数个欧盟成员国就退出条款或未来的英欧关系进行双边谈判；只有当围绕英国如何退出欧盟的谈判出现“实质性进展”（substantial progress）时，才可开始讨论可能的过渡期安排，过渡期安排的存在时限不超过3年；欧洲议会强调退出协议以及任何可能的过渡期安排都应在2019年5月欧洲议会选举之前生效；未来欧盟与英国的关系应当是平衡的、全面的，服务于双方公民的利益；欧洲议会期望欧洲理事会在通过谈判指导原则（guidelines）时能够考虑欧洲议会的立场。<sup>③</sup>此外，为了加强与欧盟委员会的合作，欧洲议会还多次邀请欧盟委员会的首席谈判代表米歇尔·巴尼耶（Michel Barnier）参加内部的会议和讨论，就双方的谈判立场交换意见。<sup>④</sup>

---

<sup>①</sup> Andrew Duff, “After Schulz: the Election of the New President of the European Parliament,” *European Policy Centre Discussion Paper*, January 9, 2017, [http://aei.pitt.edu/83353/1/pub\\_7337\\_afterschulz.pdf](http://aei.pitt.edu/83353/1/pub_7337_afterschulz.pdf).

<sup>②</sup> European Parliament, Draft Motion for a Resolution to Wind up the Debate on Negotiations with the United Kingdom Following its Notification that it Intends to Withdraw from the European Union,” March 29, 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+MOTION+B8-2017-0237+0+DOC+PDF+V0//EN>.

<sup>③</sup> European Parliament, “European Parliament Resolution of 5 April 2017 on Negotiations with the United Kingdom following its Notification that it Intends to Withdraw from the European Union (2017/2593(RSP)),” <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P8-TA-2017-0102+0+DOC+PDF+V0//EN>.

<sup>④</sup> Jesús Carmona, Carmen-Cristina Cîrlig, and Gianluca Sgueo *UK Withdrawal from the European Union: Legal and Procedural Issues*, (Brussels: European Parliament Research Service

欧洲议会成为首个对英国政府启动谈判做出反应的欧盟机构，这也从一个侧面反映出欧洲议会期望在谈判过程中发挥更大作用。从上述欧洲议会的立场看，它希望谈判是阶段性的过程，先就退出条款进行谈判，然后再讨论英欧的未来关系。这与英国首相特蕾莎·梅进行平行谈判的要求相左。可以预期，未来的谈判过程必将十分复杂且充满困难。作为欧盟公民利益的代表，欧洲议会介入英国脱欧谈判有助于增强谈判的透明度与民主合法性，但是，欧洲议会的态度有可能使本来就复杂的脱欧谈判的不确定性进一步增强。

#### 四、选举对中国的影响及中国的应对

此次欧洲议会领导层的改选也会对欧盟的对外关系、包括对中欧关系产生影响。前任议长舒尔茨在任职期间，致力于提高欧洲议会的地位，在欧洲议会的工作中发挥了重要作用，被认为是一位非常成功的议长。当然也有不少批评意见指责舒尔茨的风格过于权威主义。<sup>①</sup> 就对华态度而言，舒尔茨曾明确表示议会中针对西藏的反华宣传一律不许存在，反华力量在一定程度上被压制。<sup>②</sup> 但在任期结束之前他又与达赖喇嘛会晤，挑战中国的关切和利益。欧洲议会新议长上台可能会改变以往的一些惯例。新任议长塔亚尼也表示，他将与舒尔茨的领导风格有所不同，其角色是代表整个欧洲议会的“议长”（speaker）而非“主席”（president）。<sup>③</sup> 来自中右翼的新议长的对华倾向还有待进一步观察。一方面，塔亚尼在担任欧盟委员会副主席期间，曾发起过一项新工业革命的倡议，希望重振欧洲工业，促进可持续发展。塔亚尼承认中国对欧洲经济发展的重要性，2010年曾代表欧盟委员会在北京启动欧盟中小企业中心（EU SME Centre），以帮助欧洲中小企业应对在中国市场运营时所面临的挑战。<sup>④</sup> 未来中欧双方在谈判投资协定时，塔亚尼支持该协

---

March 2017), pp. 17-18.

<sup>①</sup> 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的访谈，2016年5月。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> Karolina Borońska-Hryniewiecka, “Implications of the Election of a New President of the European Parliament,” Polish Institute of International Affairs, January 11, 2017, <https://www.pism.pl/publications/bulletin/no-2-942>.

<sup>④</sup> Claudia, “ChinaEU Congratulates Antonio Tajani on his Election as EP President”,

定的可能性将非常大。但是，另一方面，2017年3月，塔亚尼的涉华言论引发了争议。在谈及难民危机时，塔亚尼称非洲有可能变成中国的殖民地。他呼吁欧盟向非洲大量投资，放眼长远在非洲为战略发展做铺垫。<sup>①</sup>

欧洲议会自成立以来，对华立场逐渐显示出两面性。一方面，欧洲议会将维护人权作为其基本价值观，因此十分关注中国的人权、西藏、新疆、台湾、武器禁运等敏感问题。<sup>②</sup> 另一方面，大多数欧洲议会议员又越来越以理性的态度看待中国，总体上致力于增进欧盟和中国双边合作关系的发展。对华关系代表团（Delegation for Relations with China）自1980年起就与全国人大开展议会交流，随后双方逐渐建立起定期交流机制。双方交流的议题涉及中欧关系的方方面面，如政治、经济、反恐、环境保护等，为中欧双方的良好沟通发挥了作用。<sup>③</sup> 《里斯本条约》生效后，随着欧洲议会获得对国际条约的同意权，经贸议题逐渐成为欧洲议会关注的重点。不论是《中欧投资协定》的谈判，还是中国的市场经济地位问题，欧洲议会都给予了充分的关注。欧洲议会承认《中欧投资协定》的重要性，认为协定有利于欧洲进入中国广阔的市场，有助于欧洲经济的恢复，可进一步深化中欧双方在金融、基础设施建设、新型城镇化和科技创新等多个领域的互利合作；<sup>④</sup> 但是，欧洲议会希望在谈判中纳入人权、社会和环境标准。<sup>⑤</sup> 欧洲议会承认中国作为欧盟伙伴的重要性，但是强调中国不是市场经济国家，未满足欧盟界定市场经济的五个标准，希望部长理事会尽快打破“贸易防御措施改革”的僵局。<sup>⑥</sup> 欧洲

---

ChinaEU Newsletter, January 18, 2017, <http://www.chinaeu.eu/chinaeu-congratulate-s-antonio-tajani-on-his-election-as-ep-president/>.

<sup>①</sup> 中华人民共和国驻欧盟使团，《外交部发言人就欧洲议会议长塔亚尼涉中国对非洲政策言论发表谈话》，2017年4月1日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cebe/chn/xbwz2016/zclc/t1450800.htm>。

<sup>②</sup> 参见：张磊：《欧洲议会在中欧关系中的作用》，《国际问题研究》2016年第4期，第37-49页。

<sup>③</sup> 笔者对欧洲议会对华关系代表团团长乔·莱恩（Jo Leinen）议员的访谈，2016年5月，布鲁塞尔。

<sup>④</sup> European Parliament, “European Parliament Resolution of 9 October 2013 on the EU-China Negotiations for a Bilateral Investment Agreement (2013/2674(RSP)),” <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0411+0+DOC+PDF+V0//EN>.

<sup>⑤</sup> 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的访谈，2013年11月。

<sup>⑥</sup> European Parliament, resolution of 12 May 2016 on China’s market economy status.

议会议员的主要担心是过剩产能和失业问题。<sup>①</sup>

不同议会党团的政策重点也有所不同：人民党党团强调促进投资和发展欧洲战略投资基金(European Fund for Strategic Investments, EFSI)的重要性,要保护欧洲的安全和稳定,进一步加强跨大西洋关系;<sup>②</sup>自由民主党党团重视投资和就业,要求进一步推进单一市场,提升欧洲的竞争力,推动欧美自贸区以及与其他经济体的自由贸易谈判;<sup>③</sup>社会民主党党团批评紧缩政策,希望金融市场服务于所有欧洲人,要求建立“社会欧洲”,重视平等和妇女权利。<sup>④</sup>总体上看,欧洲当前面临诸多困境,如何应对危机,解决欧盟的经济增长、就业、难民危机以及英国脱欧谈判问题将是欧洲议会的首要关注点。在对外关系上,由于欧洲议会内部人民党党团和自由民主党党团的力量相对巩固,社会民主党团的力量相对削弱,未来欧洲议会对欧盟经贸关系的发展会更加重视。各党团的对华态度也有所分歧。基本而言,人民党党团部分议员倾向支持自由贸易,但其宗教人士更注重人权和少数民族发展;自由民主党党团由于部分态度激进的议员在2014年欧洲议会选举中落选,在新一届议会中相对更支持自由贸易,但是仍有部分议员十分重视所谓人权和欧盟的基本价值;社会党党团相对来说更关注劳工标准;以英国保守党为主体的保守党党团则更注重经贸关系;绿党党团的部分议员持比较激进的态度,常常批评中国的“人权状况”。<sup>⑤</sup>当然,党团内部也存在诸多分歧,每个党团内部都有部分议员对中国的特定问题持批评态度,比如人民党党团内部基督教背景浓厚的议员在西藏、新疆等问题上对华态度并不友善;自由民主党党团也曾多次邀请中国的民族分裂分子参加在欧洲议会内部举办的关于少数民族权利的听证会。因此,在维护所谓人权等敏感议题上,欧洲议会可能仍将保持和中国的某种对立态势。

---

<sup>①</sup> 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈,2016年5月。

<sup>②</sup> 笔者对欧洲议会人民党党团议员的访谈,2016年5月,布鲁塞尔。

<sup>③</sup> ALDE A Europe That Works,” Party Electoral Manifesto 2014 (Brussels, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 2014), <https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/00-Pages/7475/english-version-alde-party-manifesto.pdf>.

<sup>④</sup> “Towards a New Europe: The Manifesto of the Party of European Socialists,” PES Group, March 31, 2014, <http://pes.cor.europa.eu/NEWS/Pages/Towards-a-New-Europe-The-Manifesto-of-the-Party-of-European-Socialists.aspx>.

<sup>⑤</sup> 笔者在欧洲议会(布鲁塞尔)的访谈,2016年4月-5月。

此外，由于当前世界范围内逆全球化与保护主义的力量不断兴起，欧洲议会内部的极端政党以及部分主流政党也会更多地要求以欧盟的利益为重，加大贸易保护主义力度，并对来自第三国的投资持谨慎态度。从政策优先事项来看，特朗普上台后的欧美关系以及欧盟的周边伙伴关系将在欧洲议会的议程上优先于中欧关系。塔亚尼还曾多次表示拉丁美洲是其政策优先事项，可通过经济外交增强欧拉关系。<sup>①</sup> 可以预期，此次欧洲议会领导层中期选举后，第一，欧洲议会的对华立场不会发生实质性改变，其对华态度的两面性仍将保持延续，即一方面积极推动中欧关系的发展，另一方面仍会对中国的人权、西藏、新疆等敏感问题持批评态度。第二，欧洲议会内部政党力量的对比可能会导致未来欧洲议会在中国对外投资和贸易、少数民族权利等议题上做文章，比如限制中国公司并购、限制中国产品出口、要求中国进一步开放市场、要求中国按照所谓欧盟的价值观和标准尊重少数民族的诸多权利等，这将会对中欧关系的发展带来挑战。

尽管有诸多不利因素，在当前复杂多变的国际环境下，中国仍可采取措施进一步推进中欧关系的发展。第一，重视欧洲议会及其他欧盟机构的作用，仍将欧盟视为国际舞台上的一支重要力量。由于欧盟政治体系复杂的双层架构，欧盟机构与成员国均发挥重要的作用。《里斯本条约》进一步增强了欧洲议会的权能，在实践中，欧洲议会也期望在各个领域充分发挥作用，更好地履行其欧洲民意代表的职能。虽然当前欧盟面临诸多危机和挑战，但是欧盟所取得的成就、所代表的力量仍不可忽视。在历史上，欧盟也多次转“危”为“机”，在困难中不断推进一体化的发展。中国应从战略上高度重视欧洲议会和其他欧盟机构的作用，深入了解欧盟在不同政策领域的决策机制，包括不同行为体的权能和作用、游说政治在欧盟的发展和相关策略等，从政府到企业多主体、多层面适时采取措施对欧盟机构施加影响。此外，欧盟机构包括欧洲议会一直对于中国与中东欧国家间的“16+1”合作心存戒备，<sup>②</sup> 对中欧相关合作的稳健和柔性推进，有助于促成中国和欧洲的多方共赢。

---

<sup>①</sup> José Manue and Sanz Mingote, “Tajani: The ‘UK will Always be a European Country.’” *Euractiv*, February 14, 2017, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/tajani-the-uk-will-always-be-a-european-country/>.

<sup>②</sup> 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的访谈，2013年11月，2016年5月。

第二，加强与欧盟各个层面政党的交往和互动。政党是欧洲政治中的核心力量，不论是欧盟主要机构，还是成员国地方政府和议会，政党都是其中的重要组织。且欧洲的政党架构又因欧盟层面的政党联盟<sup>①</sup>和欧洲议会党团呈现出紧密交织的泛欧政党网络。就欧洲议会而言，由于欧洲议会内部的复杂性、多样性和议员的流动性，做好欧洲议会的工作并非一朝一夕之事，要做好立足长远的准备。中国应加强与欧洲议会主要党团的交往和互动，关注欧洲议会主要党团的政策倾向、了解党团内部的组织结构和力量对比、利益聚合与利益表达机制。同时，也要加强与成员国内部各个层面政党的交往，从政党交往层面推进中欧关系的发展。

第三，在特朗普执政导致诸多不确定性的背景下，中国应与欧盟开展多领域的合作。特朗普的当选为美欧关系带来了诸多不确定性，其对欧盟和欧洲一体化持怀疑态度，支持英国脱欧；其对贸易的态度可能导致 TTIP 的谈判无法达成原定目标；其对北约和俄罗斯的态度将会影响欧盟的防务和安全政策；其退出《巴黎协定》的行为也会影响欧美在气候变化领域的合作。在这一背景下，中国可在多个领域加强与欧盟的合作，以共同利益为基础拓展中欧合作空间。譬如，中欧可加强在数字经济领域的合作。大力推动单一数字市场是容克领导的欧盟委员会的十大重点政策之一，而中国已将发展网络经济写入“十三五规划”。中欧在数字经济领域的合作前景和潜力巨大，可进一步促进该领域的贸易和投资，共同制订国际数字经济体系的新规则。中欧还可在气候变化和能源领域加大合作力度，在伙伴关系框架下凝聚更多共识，共同推动国际气候变化谈判进程，探索在绿色低碳和清洁能源等领域的新型合作方式。

第四，密切关注英国脱欧进程的发展及其对欧盟机构运作的影响。一方面，英国脱欧会对英国和欧盟的发展产生影响，为本已危机重重的欧盟增加

---

<sup>①</sup> 欧盟层面的政党联盟，又称欧洲层面的政党联盟，或跨国政党联盟，是欧盟的一个重要政党架构。最早成立于 20 世纪 70 年代中期，包括欧洲社会党联盟、欧洲自由民主联盟、欧洲人民党—基督教民主联盟，由来自多个国家具有相似意识形态倾向的政党组成。其主要目的是在欧洲层次上动员公众，为欧洲议会选举做准备。从上世纪 80 年代后期开始，欧盟层面的政党联盟的工作重点开始转向影响欧盟层次的政策制定。参见王明进：《欧洲联合背景下的跨国政党》，当代世界出版社 2007 年版。

新的变数，对欧盟机构与成员国的关系产生负面影响；未来的不确定性也会导致欧盟和英国经济的波动。另一方面，英国脱欧还会影响欧盟机构的运作。如果英国完全退出欧盟，缺少了英国的 73 名议员，欧洲议会的组成将发生重大变化，党团间的结盟以及获胜的比率都会受到影响；欧盟理事会的构成也会因缺少英国的政治家相应发生变化，欧盟内部的投票权重格局必将受到影响。中国应密切关注英国与欧盟进行的退出谈判以及围绕未来英欧关系的谈判，在欧盟同意英国与第三国缔结国际协定时，适时与英国展开自由贸易协定的谈判；同时，应关注英国退出欧盟之后，欧盟机构的新发展以及欧盟政策的新变化。

第五，增信释疑，推动《中欧投资协定》的谈判。在欧洲议会内部，部分议员反对给予中国市场经济地位，也对《中欧投资协定》的谈判持怀疑态度，比如个别议员对中国的市场准入和国企改革持怀疑态度，还有议员对中国的人权存在偏见。<sup>①</sup>这在一定程度上也反映了部分欧盟民众的态度。尤其在当下，一些欧洲国家对中国企业并购欧洲公司存在疑虑，认为中国企业由于较低的人权、社会和环境标准导致产品成本较低，所谓的“不正当竞争”使欧洲人丢了饭碗。鉴于这一情况，中国应尽可能争取欧洲议会主流党团、《中欧投资协定决议》报告起草人以及欧洲议会国际贸易委员会的支持。同时，加强中欧双方之间的对话，深化双方的相互理解。譬如可以邀请专家，进一步推动围绕《中欧投资协定》的讨论，向欧盟方面展示中国市场经济的运行状况、中国人权的现实状况、中国在社会和环境标准方面取得的进展等。在条件成熟时，双方可以进一步推动中欧自由贸易协定的谈判工作。

[收稿日期：2017-03-27]

[修回日期：2017-06-05]

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> 笔者在欧洲议会（布鲁塞尔）的访谈，2013年11月。

# 中国的海外公民保护

## ——战略实施、制约因素及策略应对

项文惠

**【内容提要】** 海外公民保护的重要意义已被普遍认知。长期以来，中国始终致力于保护海外公民，其理念、机制和实践日渐成熟。中国目前的海外公民保护可以从四个维度来进行考察，即中国外交的原则性和灵活性、非国家行为体介入、内在运行机制和外在实践形式的互补、磋商对话战略选项。改革开放以来近四十年，中国海外公民的保护历程，大致可分为适应、推进和转型三个阶段，每个阶段的特点分别是被动、主动场域的转换，常态、动态秩序的生成，高级、低级政治领域的互动。在应对国内、国际诸多挑战的过程中，中国的海外公民保护总体呈现螺旋式上升的态势，实现了战略目标与实践推进之间的统一。此外，中国海外公民保护在战略、供需、实践三个层面面临挑战，这是考验中国海外公民保护能力和水平的新课题。相应地，中国应当更加自觉地奉行不干涉内政原则，理性面对海外公民安全形势，更加充分地发挥政府的主体作用，积极引导相关行为体的介入，更加深入地利用现有各类资源，努力提升海外公民保护的水平，从而更有效地推进中国海外公民保护工作。

**【关键词】** 海外公民保护 海外利益 中国外交

**【作者简介】** 项文惠，浙江工业大学之江学院教授

**【中图分类号】** D822

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)04-0087-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201704006

## 导 论

以申请加入《维也纳领事关系公约》和《维也纳外交关系公约》为开端，在近四十年中，中国始终未放松对海外公民的保护，海外公民保护的观念、机制和实践也日渐成熟，这不仅降低或直接化解了传统和非传统安全威胁对海外公民人身和财产的影响，而且促进了自身外交能力和水平的提升，为海外安保的全球治理贡献了中国智慧。

与此相对，关于中国海外公民保护问题，学界的前期研究成果大致包括五方面。第一，综合论述海外公民保护的一般规律<sup>①</sup>和法律依据<sup>②</sup>；第二，介绍各国尤其是西方大国的海外公民保护的实践和经验，探讨对中国的启示；<sup>③</sup>第三，以中国海外公民遭遇的安全威胁为主题展开研究，虽然内容各有侧重，但路径都是在整体分析安全威胁的基础上，探索其类型、分布、来源和成因，并就保护现状以及存在的问题提出相应对策；<sup>④</sup>第四，从个案或个体切入，或以菲律宾、苏丹人质绑架事件等为典型案例，考察特定区域安

---

<sup>①</sup> 参见 Florian Geyer, “The External Dimension of EU Citizenship: Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad,” *CEPS Policy Brief*, No. 136, July 2007, pp. 1-11; 万霞：《海外公民保护的困境与出路——领事保护在国际法领域的新动向》，《世界经济与政治》2007年第5期，第37-42页。

<sup>②</sup> 参见 Edwin Montefiore Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, New York: The Banks Law Publishing Corporation, 1914; Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, Second Edition, Oxford: Clarendon Press, 1991; 王秀梅、张超汉：《论海外中国公民的保护——以国际法人本化为视角》，《法治论丛》2010年第2期，第57-65页；滕宏庆：《海外公民权利保障的三维研究》，《学术研究》2015年第5期，第63-69页。

<sup>③</sup> 参见夏莉萍：《领事保护机制改革研究——主要发达国家的视角》，北京出版社2011年版；刘诗琪：《从西方防范海外风险措施看我在非华人和企业的安全保护》，《亚非纵横》2012年第4期，第12-19页；殷仁胜：《美国海外公民权益保护及对我国的启示》，《三峡大学学报》（人文社会科学版）2013年第5期，第89-92页；卢文刚、黎舒菡：《中美海外公民领事保护比较研究——基于应急管理生命周期理论的视角》，《社会主义研究》2015年第2期，第163-172页。

<sup>④</sup> 参见汪段泳：《中国海外公民安全：基于对外交部“出国特别提醒”（2008—2010年）的量化解读》，《外交评论》2011年第1期，第60-65页；李晓敏：《非传统威胁下中国公民海外安全分析》，人民出版社2011年版；张磊：《论新时期外交保护的价值定位——兼论中国保护海外公民的对策》，《学术探索》2012年第6期，第25-29页；刘鹏、曹云华：《一个涉外风险管理分析框架——中国海外公民的风险评估》，《太平洋学报》2013年第9期，第64-73页。

全威胁的特点及其成因,<sup>①</sup>或以游客、留学生、劳务人员等群体为研究对象,探讨预防和应急机制;<sup>②</sup>第五,重点关注中国海外公民保护理念、经验以及对国际社会的建设性作用。<sup>③</sup>

以上成果从不同角度对中国海外公民保护问题进行了大量研究,但仍有进一步深化的空间。首先,从理论角度看,现有的关于海外公民保护的理论分析,基本囿于对西方大国保护过程的解读,所关注的海外公民保护的(主权特征、法律制度、行为主体、机制变化)、形式(殖民、强权、国际干预)、影响(双边关系、多边关系、国家实力地位及其影响力)等问题,均来源于西方海外利益拓展和维护的实践,有明显的西方特点,因此未必适合解释中国的海外公民保护。其次,从实践角度看,在现有研究成果中,对中国海外公民保护阶段、特征的讨论一直未被重视,<sup>④</sup>未能厘清相关行为体与保护对象之间的内在逻辑及供需关系,未能解释为什么虽经多年不懈努力,但海外安全事件却越来越多的现实。最后,从模式角度看,现有研究总体上比较宽泛,对中国海外公民保护战略实施的阶段特征缺乏深入细致的学理分析。基于上述认识,本文试图回答:哪些维度可以用来分析中国海外公民保护的战略实施,改革开放以来中国海外公民保护的阶段性特征是什么,影响中国海外公民保护战略实施的因素有哪些,中国应怎样应对这些问题。

---

<sup>①</sup> 参见熊安邦:《中国公民海外安全保护的法律问题——以菲律宾劫持人质事件为例》,《江苏警官学院学报》2011年第2期,第28-36页;杨凯:《中国驻外使领馆领事保护绩效评价初探——以苏丹人质危机为例》,《社科纵横》(新理论版)2013年第9期,第150-152页。

<sup>②</sup> 参见王丹桂:《海外中国游客安全应急机制研究》,《湖北社会主义学院学报》2013年第3期,第88-91页;李涛:《中国海外留学生群体安全利益的维护》,《学术探索》2013年第10期,第103-107页;陈校、张寒:《海外中国劳工群体利益表达的困境、冲突与解决——以罗马尼亚中国工人劳务纠纷为例》,《东南亚研究》2014年第3期,第54-61页;赵可金、李少杰:《探索中国海外安全治理市场化》,《世界经济与政治》2015年第10期,第133-160页。

<sup>③</sup> 参见[法]高敬文:《海外公民的保护、主权和不干涉内政》,节大磊译,《国际政治研究》2013年第2期,第48-52页;Jonas Parelló-Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015; 项文惠:《中国海外公民保护的观念、内涵与未来走势》,《国际展望》2016年第4期,第76-92页。

<sup>④</sup> 西方的研究文献也不多,参见Karen Tindall and Paul 't Hart, "Evaluating Government Performance during Consular Emergencies: Toward an Analytical Framework," *Policy and Society*, Vol. 30, No. 2, 2011, pp. 137-149.

## 一、中国海外公民保护的四个维度

在全球化时代，受中国海外利益日益拓展的影响，中国海外公民保护的重要意义也逐渐被认知，中国政府以及相关行为体也高度重视海外公民保护问题。在此背景下，中国的海外公民保护研究应进一步深入。笔者试图从四个维度来探讨中国海外公民保护的战略目标与实践推进之间的相关性。

第一，中国外交兼具原则性和灵活性，是实现海外公民保护目标的重要条件，也有利于明确中国的战略目标。中国奉行独立自主的和平外交政策，强调互不侵犯、互不干涉内政、互相尊重主权和领土完整。在经受历史考验和实践后，这成为中国处理同一切国家关系的准则之一，也被普遍认为是处理当代国际关系最基本的准则之一。但受到国内外政治、经济和文化因素的影响，中国外交正经历着与时俱进的变革，具体表现为坚持原则和政策的灵活弹性相辅相成，在坚持基本原则的前提下，面对期望（如“中国责任论”）或质疑（如“中国威胁论”），并不排斥在现实利益遭遇威胁时的创造性介入，强调“决不能放弃我们的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何国家不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果”<sup>①</sup>。外交政策的灵活性增强是中国外交转型的方向之一，也为海外公民保护留下了足够空间。因为如果只顾教条式的坚守基本原则，对主权、内政等问题畏首畏尾、裹足不前，就意味着中国不会过多关注海外安全事件，更不会在本土之外采取行动，如海外撤侨行动，这样，海外公民保护将陷入困境；如果选择灵活外交政策，包括在本土之外采取多种形式的行动，海外公民保护则将更为有效。

第二，越来越多的非国家行为体介入，是实现海外公民保护的政治条件，也影响中国的战略实施能力。从威斯特伐利亚和约确立了国家主权平等原则以来，主权国家作为国际关系中最重要行为主体，一直主导甚至垄断国际关系活动，并在调整单个国家利益与整体国际利益之间发挥了关键作用，还

---

<sup>①</sup> 《习近平：决不拿核心利益做交易》，中国日报网，2013年1月30日，[http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-01-30/content\\_8165311.html](http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-01-30/content_8165311.html)。

因拥有军队、警察等国家机器，一度被视为“国家的第一道防线”<sup>①</sup>。而非国家行为体日益活跃，在扩展和深化主权国家间相互依存的同时，将在海外公民保护方面发挥积极作用。

一方面，在全球化背景下，受全球经济和技术发展的影响，在由主权国家构成的国际社会，国家的绝对主权正逐渐受到削弱，国际行为体日趋多元，这些行为体的影响力有时能够与主权国家相媲美。在海外公民保护中，尽管中国政府仍然是保护海外公民的主体，但其垄断地位已经受到一定挑战，随着越来越多非国家行为体主动或被动地介入，海外公民保护领域已形成多元权力结构。另一方面，由于传统和非传统安全威胁互相交织，海外安全事件频发，这凸显了安全资源供给与安全保障需求之间的矛盾。如果没有非国家行为体的介入，单纯依靠国家力量已经很难处理纷繁复杂的海外安全事件，海外公民保护的效果也会受到影响。因此，在海外公民保护问题上要顺势而为，鼓励非国家行为体积极参与，提升保护成效。

第三，内在运行机制和外在实践形式互补，是实现海外公民保护的技术条件，也影响中国的战略实施水平。海外公民保护本质上是一种基于结构安排、由结构促成功能、由功能引导行为的综合过程，结构—功能—行为“三位一体”。富有成效的海外公民保护需要实现运行机制和实践形式的互补，两者不可偏废，这也是海外公民保护的重要基础。历史上，西方国家就非常重视海外公民保护，但是西方国家的海外公民保护往往带有殖民主义色彩，凌驾于接受国之上，而且运行机制也比较单一。二战后尤其是冷战结束以后，在全球化、信息化浪潮推动下，海外公民保护的内外环境发生了深刻变化，内政和外交的界线日渐模糊，国际关系的民主化和透明化趋势明显。更为重要的是，海外公民保护的主体日益多元化，各行为主体的交往方式也呈多样性，除武力和武力威胁之外，更多依赖于磋商合作的方式，显示了海外公民保护的包容性。由此导致机制和形式的多样并存，其中，运行机制以对内预警应急和对外磋商合作为代表。前者改变了海外安全事件发生后补救性处理

---

<sup>①</sup> Thomas A. Bailey, *The Art of Diplomacy: The American Experience*, New York: Appleton-Century-Crofts, 1968, p. 71; and Drew Middleton, "Notes on Diplomats and Diplomacy," *New York Times*, October 30, 1955, p. 14.

的被动做法，而是强调事前风险预警、事发快速反应、事后妥善处理等多个环节，减少甚至避免了许多安全威胁；后者积极探索与接受国以及国际社会的协作治理之道，已构建了许多双边、多边、地区、全球层面的合作机制。两者都是常态化机制，始终贯穿于海外公民保护中。受此影响，从历史进程看，海外公民保护的实践形式主要包括撤侨、救援、护航、维和、武力干预等，但临时性、应急性的保护活动居多，具有动态的特点。

第四，磋商对话成为优先且持续的战略选项，是实现海外公民保护的外交条件，也影响中国的战略实施规模。全球化使国际社会逐渐成为一个“无边界”或“去边界”的世界，人类已步入相互依存的时代，“全球化的世界就像一艘小船……如果有人生病了，所有的人都会面临感染；如果有人愤怒了，其余的人很容易面临伤害”<sup>①</sup>。海外公民保护作为全球化时代的一项国际议题，具有跨国性和全球性特点，各国间的相互依存在该议题上体现得淋漓尽致，而且海外公民保护在某种意义上已成为各国之间特殊的桥梁和纽带，不仅将派遣国、接受国以及国际社会联系在一起，而且使国家之间的磋商合作成为必然。一方面，对于派遣国而言，对海外公民的保护不再是单方面的责任和义务，也不能自行其是，而需要更多考虑双边、多边或国际制度可能产生的约束；另一方面，对接受国而言，对他国在本国实施的公民保护的配合也存在四种情形，即有意愿且有能力和有意愿但没有能力、有能力但没有意愿、没有能力也没有意愿，无论是出于维护国家安全和自身权益的需要，还是基于和平发展的时代潮流，都要求用合作思维代替零和思维，摒弃排他性，不针对任何第三方，进而采取超越种族和意识形态的应对方式。基于此，有效且持续的磋商对话成为重要战略选项。

## 二、中国海外公民保护的战略实施及其特征

中国的海外公民保护进程总体上分为三个阶段，分别为适应时期、推进时期、转型时期，每个阶段表现出不同的特点。

---

<sup>①</sup> 杨力伟：《全球化的两种面孔》，《开放时代》2003年第3期，第121页。

### （一）适应时期：被动、主动场域的转换

从改革开放到 2004 年以前，受制于自身实力及国际影响力，中国面对突如其来且日渐严峻的海外公民安全形势，应对行动是被动、仓促的，甚至不得不借助既有的国际制度框架来对海外公民进行保护。但随着以经济建设为中心、和平发展战略的实施，中国的海外公民保护变得主动、从容，在此过程中海外公民保护的内涵也不断丰富，并成为此后发展的雏形。

第一，中国海外公民保护的主体扩展到多元群体。以 1986 年为界，之前主要强调“保护华侨利益，扶助回国华侨”，把保护华侨的正当权益作为侨务工作之一，其中，1982 年宪法第 50 条重申了 1954 年宪法关于“中华人民共和国保护华侨正当的权利和利益”的规定，海外华侨几乎是唯一的保护对象。1986 年首次提出“保护中国国家和公民”，包括在国外的法人、留学生、进修生、中国船舶和航空器及其航行人员，但海外华侨仍是最大的保护对象。<sup>①</sup> 1997 年明确“保护中国国家及中国公民在国外的正当合法权益是中国外交、领事机构的基本职责之一”<sup>②</sup>，未特别突出海外华侨，这意味着海外公民保护对象已由海外华侨单一群体，开始过渡到以各种旅居方式身处海外的中国国籍者（包括港澳台同胞）的多元群体。换言之，每一个海外公民都是保护对象。相应的，中国政府几乎成为唯一的保护主体，并通过涉侨机构或领事机构来实施。

第二，中国海外公民保护机制建设刚刚起步。随着海外公民安全上升为外交议题，亟须建立相应的保护机制。从 1990 年为保障在伊拉克、科威特的海外公民安全而成立由国务院牵头的协调小组以来，中国海外公民保护机制建设围绕预警和应急两方面展开。预警表现在通过媒体资源及时发布相关目的地国家的政治、社会、灾害、疫情等信息，并开始印发《中国境外领事保护和服务指南》；应急表现在发生海外安全事件时，临时设立 24 小时应急中心或应急小组。这些仅仅是阶段性成果，还不够完善。例如，24 小时

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国外交部外交史编辑室：《中国外交概览》，世界知识出版社 1987 年版，第 443、447-448 页。

<sup>②</sup> 中华人民共和国外交部政策研究室：《中国外交》，世界知识出版社 1998 年版，第 842 页。

应急中心或应急小组是临时性的值班热线，海外安全事件处理后就终止运行。又如，未明确领事保护、协助、服务与公民自保、自救、自律的界线，而是着重突出了前者的作用。再如，实践形式则表现得多种多样，从阿尔巴尼亚、印度尼西亚、所罗门、利比亚的撤侨行动具有典型意义，但后期缺乏对撤侨行动的影响、原则、程序、操作、经费、后勤等的思考。

第三，中国海外公民保护多借助领事领域的合作。双边、多边、区域、全球层面的合作是实现海外公民保护的必由之路。中国在海外公民保护中，以领事领域的合作为优先选项，重视拓展与其他国家的领事关系。以 1979 年申请加入《维也纳领事关系公约》为分界。之前中国仅有 7 个驻外领事机构，4 个外国驻中国内地领事机构。<sup>①</sup> 但是到 2003 年的年底，中国与其他国家签署了 42 个双边领事协定或条约，已有 64 个驻外领事机构，103 个外国驻中国内地领事机构。<sup>②</sup> 到 2012 年底，中国与其他国家签署了 77 个双边领事协定或条约，已有 91 个驻外领事机构，191 个外国驻中国内地领事机构。<sup>③</sup> 由此可见，这一时期领事领域的合作已取得实质性进展，并为此后的进一步合作奠定基础。此后的领事合作在横向上中外互相增设或升格领事机构，在纵向上则寻求更广阔、更深入的合作空间。

## （二）推进时期：常态、动态秩序的生成

2004 年是中国海外公民保护的关键之年，中国面临两大严峻挑战：一是海外安全事件开始直接针对中国公民，中国成为仅次于美国的第二大海外公民遇险国；二是以中国政府为主导的海外公民保护机制建设显然远远不够，而且难以独自承担日益增多的保护任务。基于此，中国逐渐提高对海外风险的认知，<sup>④</sup> 并在海外公民保护主体的多元化趋势下积极推进保护机制建设，从而逐步实现海外公民保护的机制化。

第一，中国海外公民保护的战略地位不断提升。中国在海外公民保护方

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国外交部外交史编辑室：《中国外交概览》，第 444 页。

<sup>②</sup> 中华人民共和国外交部政策研究室：《中国外交》，世界知识出版社 2004 年版，第 365 页。

<sup>③</sup> 笔者根据 2005—2013 年历年《中国外交》统计。

<sup>④</sup> “There be Dragons: A Grim Reminder of the Dangers of International Engagement,” *Economist*, November 6, 2008, <http://www.economist.com/node/12570587>.

面的责任意识 and 行动继续加强。海外公民安全被普遍认为是一个国家最优先最基本的海外利益，中国虽未如此明确提出，但也赋予其越来越高的战略地位。2004 年是国家最高领导人对海外安全事件“高度重视”和“指示”最多的一年，<sup>①</sup> 并通过第十次驻外使节会议确定中国对海外公民保护问题的定位，是“要增强我国海外利益保护能力”，“满腔热情地为在国外的我国公民和法人服务”。<sup>②</sup> 从 2005 年开始，“积极维护我国公民在海外的生命安全和合法权益”被列入历年的《政府工作报告》。<sup>③</sup> 2012 年，“坚定维护国家利益和我国公民、法人在海外合法权益”又被写入党的十八大报告。<sup>④</sup>

第二，中国海外公民保护的主体逐渐多元化。相关行为体在中国海外公民保护中分散介入，中央政府、地方政府、海外中资企业、大型民营企业、私营安保公司、华人华侨机构、民间团体、国际组织、军队甚至海外公民个体都是保护的执行主体，形成多元态势。例如，外交部网站的《出国特别提醒》《走出国门注意事项》《旅行建议》等栏目，以及印发的《海外中国公民文明指南》《中国公民海外安全常识》等，都视海外公民个体为自律、自救、自保的主体。其中，中国政府依然是最主要的保护主体，并通过以境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议制度为协调，以外交部领事保护中心为平台，内有国务院各部委、各地方外办，外有驻外使领馆组成的网络来实施，发挥关键作用。但海外安全形势日益严峻，中央政府也面临供给能力不足的问题，难以充分满足保护海外公民的需求，亟待整合资源，使更多的保护主体介入，“努力形成各方共同参与领事保护的合力”。<sup>⑤</sup>

第三，中国海外公民保护机制日益完善。在这一时期，中国海外公民保

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国外交部政策研究司：《中国外交》，世界知识出版社 2005 年版，第 360-366 页。

<sup>②</sup> 《第十次驻外使节会议在京举行》，外交部网站，2004 年 8 月 30 日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cetur/chn/xwdt/t154834.htm>。

<sup>③</sup> 温家宝：《2005 年政府工作报告——2005 年 3 月 5 日在第十届全国人民代表大会第三次会议上》，《人民日报》2005 年 3 月 16 日，第 1 版。

<sup>④</sup> 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2012 年 11 月 18 日，第 1 版。

<sup>⑤</sup> 中华人民共和国外交部政策研究司：《中国外交》，世界知识出版社 2012 年版，第 310 页。

护基本实现机制化。主要包括五大机制：协调机制方面，建立了境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议制度；预警机制方面，实行动态评估安全形势，及时发布预警信息，每年都在 400 条以上，成为中国公民出境的重要参考；应急机制方面，按反应及时、联络畅通、处理果断的要求，由外交部领事保护中心负责日常运行，确定应急步骤；服务机制方面，通过宣传手册、媒体访谈、专题讲座、节目报道等方式，传播海外安全知识，提高海外公民安全保护意识和风险防范能力，开通“中国领事服务网”，提供一站式信息服务；另外还建立了磋商机制。五大机制是中国海外公民保护的重要保障，不仅保证每年及时处理数万起领事保护案件，而且使中国海外公民保护向着有序、持续的方向发展。

### （三）转型时期：高级、低级政治领域的互动

从 2013 年开始，中国海外公民保护出现刚性需求呈井喷式增长的新常态。一方面，海外公民保护被提升到前所未有的战略高度；另一方面，在机制建设方面利用现代科学技术成果，细化推进，提升服务形象。

第一，中国海外公民保护的“高”“低”结合。海外公民保护因涉及普通民众的大量日常性、民事性案件，一般被认为是国际关系中的“低级政治”，但由于同时涉及国家主权、安全、利益等问题，需要军事力量作为坚强后盾，因此有时又有“高级政治”的因素，“开展海上护航、撤离海外公民、应急救援等海外行动，成为人民解放军维护国家利益和履行国际义务的重要方式”。<sup>①</sup>“维护我国公民、法人在海外的正当权益”依然是这一时期的重要战略目标，<sup>②</sup>“不离不弃是我们永远不变的原则”，<sup>③</sup>并增加了新的内涵，“民生是头等大事，切实维护我国企业和公民在海外的合法权益，既是扩大开放的必然要求，也是党和政府应尽的责任”。“外交工作既要顶天，服务

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院办公厅：《2013 年中国的国防：中国武装力量的多样化运用》，新华网，2013 年 4 月 16 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/16/c\\_115403491.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/16/c_115403491.htm)。

<sup>②</sup> 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民网，2014 年 10 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html>。

<sup>③</sup> 《讲述：领事保护与服务在您左右——外交部举行领事工作国内媒体吹风会》，中国领事服务网，2017 年 1 月 24 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1433480.shtml>。

国家大局，又要立地，服务海外企业和公民。党中央、国务院高度重视海外民生工程能力建设”。<sup>①</sup> 海外公民保护问题也逐渐成为中国外交的重要内容之一。2014年8月，在利比亚工作的79名中国公民搭乘希腊军舰撤离，与习近平、李克强此前对希腊的过境访问和正式访问密切相关，是双方全面战略伙伴关系继续向前发展的具体表现。<sup>②</sup> 2015年10月，在英国访问的习近平参观华为英国公司，与时任英国首相卡梅伦会谈中国企业在英国的发展问题。<sup>③</sup>

第二，中国海外公民保护的“主”“客”协同。中国政府与海外公民是保护与被保护的关系。前者是主体，向后者提供安全；后者是客体，需要前者予以保护。中国为编织海外公民“安全网”，鼓励多方力量介入，尤其注重发挥海外公民的主观能动性，并使用科技手段，加强平台建设，形成有序“自治”的效果。这主要表现在：外交部改版“中国领事服务网”，开通“出国及海外中国公民自愿登记”“因公出国护照签证上报”“APEC商务旅行卡申请”“领事认证综合管理”四大系统，其中，前者是新增系统，除必要时通过电子邮件发送目的地国家的安全状况提醒外，紧急情况发生时可以联系个人，同时个人可以提出领事保护申请，我驻外使领馆酌情提供相应服务。商务部整合“外派劳务人员基本信息数据库”“对外投资合作企业在外人员相关信息备案系统”“相关在外人员信息数据库”，开通“对外投资合作在外人员信息管理系统”，强化风险评估、预警和应对。通过两个登记系统，可以进一步了解在接受国的中国公民人数，赴海外的中国公民也逐步接受自愿登记，登记率已超过20%。<sup>④</sup> 开通外交部全球领事保护与服务应急呼叫中心（12308热线），拨打12308热线已是海外公民寻求保护和服务的第一选

---

<sup>①</sup> 李克强：《更加注重海外民生工程建设 维护海外企业公民合法权益》，新华网，2014年5月9日，[http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/09/c\\_1110606390.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/09/c_1110606390.htm)。

<sup>②</sup> 《中国公民搭乘希腊军舰撤出利比亚》，中国新闻网，2014年8月4日，<http://www.chinanews.com/mil/hd2011/2014/08-04/385592.shtml>。

<sup>③</sup> 《习近平参观华为英国公司》，新华网，2015年10月22日，[http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c\\_1116898245.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c_1116898245.htm)。

<sup>④</sup> 夏莉萍：《十八大以来“外交为民”理念与实践的新发展》，《当代世界》2015年第2期，第52页。

择，截至 2016 年 12 月，热线已接来电近 19 万通。<sup>①</sup>

第三，中国海外公民保护的“内”“外”服务。海外公民保护是一项系统工程，包括“保护”和“服务”两大主题。此前，中国着力构建海外公民“安全网”的机制框架，保护先于、重于服务。随着国际战略格局“南升北降”“东升西降”的趋势，中国自身的定位是既有国际体系的参与者、受益者、改革者和塑造者，在海外公民保护中，并不拘泥于目的性比较直接的显性方式，而是立足于塑造负责任大国的国际形象，通过提升服务的隐性方式来支撑保护，其中，提升中国护照的含金量是焦点。对内而言，包括降低收费标准、精简申办材料、改进注销方式、试点预约服务；对外而言，包括缩短审发时间，简化申请手续，延长停留时间，增加年限次数，签署免签协议，把签证、居留等申办列入每年领事磋商的重要议题。

### 三、中国海外公民保护面临的挑战及其应对

中国海外公民保护在近四十年发展过程中，经历了适应时期、推进时期、转型时期三个阶段，尽管面临国内、国际诸多因素的挑战，但总体呈螺旋式上升的态势，实现了战略目标与实践推进之间的统一性。同时，也不可否认海外安全事件大量存在且多点集中爆发的现实，导致海外公民保护在效果上并未取得突破性进展。<sup>②</sup>造成这种状况的原因是多方面的。

第一，战略层面。海外公民安全问题越来越引起中国的重视，保护海外公民逐渐成为中国的重要外交战略，但如何既坚持原则，又灵活地推进这一外交战略，是一项重要而长期的任务，不断考验着中国的智慧。

首先，互不干涉内政是中国独立自主和平外交政策最基本的原则之一，中国在承担海外公民保护的责任和义务时，反复强调不干涉内政，尊重接受国的主权和意愿，并严格遵守联合国宪章的相关规定，不会单方行动。例如，

---

<sup>①</sup> 《12308，与你同行走天涯》，中国领事服务网，2016 年 12 月 2 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/mtwz/t1420879.shtml>。

<sup>②</sup> 《中国需要私营安保公司吗？——察哈尔学会发布研究报告〈私营安保公司：中国海外安全的供给侧改革〉》，察哈尔学会网站，2015 年 12 月 3 日，<http://www.charhar.org.cn/newsinfo.aspx?newsid=10203>。

利比亚撤侨是根据联大决议以及接受国同意后进行的，湄公河护航是中国、缅甸、老挝、泰国安全部门商议的结果，是一种务实、弹性的介入，体现了中国外交在海外公民保护中原则性与灵活性的统一。但是海外公民保护毕竟是在本土之外采取的行动，既涉及接受国的价值、信仰甚至主权、内政，也涉及双边、多边等层面的关系，总体上受互不干涉内政原则的制约，更不能凌驾于其上，因此容易陷入“政策困境”，战略决策尤其艰难。其次，尽管没有发生像恩德培突袭那样极端的案例，也从未拥有如英国、美国部署的快速反应小组。<sup>①</sup>但基于中国迅速崛起的背景，国际社会对中国的认知正在发生深刻变化，在保护海外公民过程中有时难免会与接受国发生矛盾和摩擦，并不可避免地挑战既有的国际制度，这使国际社会对中国在海外公民保护中的积极作为，或关注、或期望、或防范，也成为形形色色的“中国威胁论”“中国责任论”的来源之一。因此，中国在进行海外公民保护时，要考虑国际社会尤其是接受国的认知。再次，在理论上，中国从战略高度重视每一位海外公民的安全。但在实践中，即使能力具备，也不可能对每一位海外公民进行有效保护。况且，海外安全事件绝大多数是普通民众日常性民事案件，有别于涉及主权、领土等国家核心利益的外交事件，因此需要明晰中国海外公民保护战略和战术之间的边界。

第二，供需层面。尽管越来越多的非国家行为体已经介入，但中国政府仍是海外公民保护的关键主体，而且，国家作为安全资源的供给侧，与安全保障需求侧之间的矛盾愈益突出。

就需求侧而言，集中在客流量和期望值两方面。从2014年开始，每年出境的中国公民都突破1亿人次，他们所面临的安全威胁逐渐增长。另外，海外公民对提供保护的期望颇高，认为领事保护是万能的，无论发生什么事，都可以找使领馆。就供给侧而言，集中在经费投入和人员配备两方面。“领事保护专项经费”始于2005年12月，但无固定的补充机制，2015年底为人民币3000万元，<sup>②</sup>与此相对，英国在2014—2015年度海外公民经费支

---

<sup>①</sup> FCO, *Better World, Better Britain: Foreign and Commonwealth Office Departmental Report 1 April 2007 - 31 March 2008*, London: Foreign and Commonwealth Office, 2008.

<sup>②</sup> 夏莉萍：《中国领事保护需求与外交投入的矛盾及解决方式》，《国际政治研究》2016

出为 5 400 万英镑，约合人民币 5 亿元，<sup>①</sup> 澳大利亚领事服务（不含护照服务）经费预算在 2014—2015 年度为 8 957.7 万澳元，实际支出 6 681.3 万澳元，约合人民币分别是 4.1 亿元、3.1 亿元。<sup>②</sup> 外交部作为中央各部委中规模最大者，负责海外公民业务的领事司又是其中最大的司，但包括我驻外使领馆及被授权行使一定领事职能的其他机关在内，合计从事领事工作的人员为 600 多人，<sup>③</sup> 每人平均对应 20 万人次的领事保护工作。<sup>④</sup> 这一比例，美国是 1:5000，日本是 1:1.2 万。<sup>⑤</sup> 以刚果（金）为例，该国在非洲 10 个最危险国家中排在第二位，领土为 234 万平方公里，且交通条件极差，其中，来自各级、各类政府部门的敲诈勒索是主要威胁，在其首都及主要矿产区，有数十家中国大型企业、数万海外公民，但中国大使馆仅 10 人左右，根本无法提供及时、有效的保护。<sup>⑥</sup> 例如，面对劳务人员在海外普遍遭遇的护照被没收、薪酬被克扣等不公正待遇，“使馆知道这样的事情，但是它没有资源可以用来监督管理这些事情”。<sup>⑦</sup>

在刚性需求有增无减的背景下，经费投入和人员配备已成瓶颈，制约了中国海外公民保护的绩效，也由此出现了一种几乎被公认的观点，即必须要有更大规模的经费投入和人员配备，但问题在于，即使进行大规模的战略投入，安全威胁就能一举解决吗？答案或许并不明确，许多深层次的问题有待

---

年第 4 期，第 10-25 页。

<sup>①</sup> Foreign and Commonwealth Office, *Annual Report and Accounts: 2014-2015*, p. 22, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/444067/Amended\\_FCO\\_Annual\\_Report\\_2015\\_web\\_1\\_pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/444067/Amended_FCO_Annual_Report_2015_web_1_pdf).

<sup>②</sup> Australian Department of Foreign Affairs and Trade, *Department of Foreign Affairs and Trade Annual Report: 2014-2015*, p. 258, <http://dfat.gov.au/about-us/publications/corporate/annual-reports/annual-report-2014-2015/dfat-annual-report-2014-15.pdf>.

<sup>③</sup> 杨洋：《中国领事保护中存在的问题及对策》，《国际政治研究》2013 年第 2 期，第 17-29 页。

<sup>④</sup> 宋方灿：《外交部领保中心主任：走出国门有六大风险，需打造“大领保”》，中国新闻网，2015 年 4 月 13 日，<http://www.chinanews.com/hr/2015/04-13/7204445.shtml>。

<sup>⑤</sup> 俞飞：《中企海外投资安全忧虑何解》，东方财富网，2015 年 11 月 28 日，<http://finance.eastmoney.com/news/1365,20151128570388774.html>。

<sup>⑥</sup> 汪段泳、赵裴：《撒哈拉以南非洲中国公民安全风险调查——以刚果（金）为例》，《复旦国际关系评论》2015 年第 1 期，第 85-103 页。

<sup>⑦</sup> Lynsey Chutel, “The Strange Case of 77 Blue-collar Chinese Migrants That Kenya Is Calling ‘Cyber-hackers,’” Quartz, June 24, 2017, <http://qz.com/530427/a-new-chinese-immigrants-seeking-opportunity-in-africa-are-finding-misery-and-struggle-instead/>.

于进一步思考。一方面，中国政府仍是海外公民保护的首选主体，其自身也有加强海外公民保护的意愿和能力。例如，外交部在未来几年将把人员编制从5000多人扩大到1万人左右，与此同时，需要认真研究的是，如果扩大人员编制，新增加的人员如何配置，是否优先、侧重考虑海外公民保护的人员；如果增加经费预算，新增部分如何使用，是否优先、侧重考虑海外公民保护的经费。另一方面，越来越多的非国家行为体介入其中，这既是海外公民保护的发展趋势，也是中国供需矛盾十分突出的背景下提倡的，但如何选择、规范、管理、约束这些非国家行为体，又是摆在中国面前的另一项重要课题。例如，私营安保公司正成为中资企业、民营企业、政府机构甚至个人保护和服务的选择，相应的，如何从国家层面通过法律、制度进行规定、管理、监督，如何明确其地位、作用、责任、义务和服务的内容、范围等；又如，各级地方政府分担责任、积极参与是中国海外公民保护最具特色之处，很大程度上弥补了政府保护中面临的经费投入和人员配备的不足，相应的，如何明晰、协调中央与各级地方政府的责、权、利；再如，如果雇佣接受国的当地人员，自然可以提高工作效率、节省用工成本，相应的，如何组织、管理、筹措经费等也是需要解决的问题。

第三，实践层面。在海外公民保护五大机制建设中，中国尤其注重从源头预防，着眼于推进预警机制的构建，尽量帮助海外公民减少遭遇安全威胁的几率，但在实际操作中，一直存在信息发布相对滞后、内容表述不够精细的不足，并没有完全发挥“预警”的作用。例如，中国领事服务网每年发布400多条预警信息，虽将安全提醒分为“暂勿前往”“谨慎前往”“注意安全”三个等级，被认为是中国公民赴海外的重要参考之一，但这些预警信息基本上都是在目的地安全形势逆转时发布的，此时，即将赴海外的中国公民已经办理好签证、订票、行程安排等事项，一般不会轻易取消，对于已在目的地的中国公民，因未能提出具体可行的安全建议，因此意义不大，而且发布信息的网络平台较专业、单一，实际的关注者并不多。又如，中国领事服务网对各目的地的介绍比较笼统，大致包括概况、居留、安全、交通、物价、医疗等内容，对一些经济、社会尤其是政治形势较差、又是中国海外利益集

中的目的地，没有具体的、专门的安全预警，信息不对称，而且缺少实时、动态的更新内容。再如，出国及海外中国公民自愿登记系统目前仍处在“自愿”阶段，只有 20% 的中国公民登记，80% 的中国公民没有登记，后者自然不会获得服务尤其是安全提醒。

此外，中国海外公民保护在法律制度上也存在继续完善的空间。在国际法层面，中国遵守联合国宪章和国际关系准则，申请加入了包括《维也纳外交关系公约》《维也纳领事关系公约》在内的 300 多个多边条约和协定，但这些条约和协定没有强制约束力，如果接受国缺乏意愿和能力，仅靠派遣国单方或国际社会的“责任”和“干预”，且不论是否合法、必要、可行，这一做法的长期有效性是不足的。只有通过被普遍认同的法律，才能在海外公民保护过程中建立公正、合理的秩序。在国内法层面，2009 年，国务院法制办公室公布《中华人民共和国领事工作条例（征求意见稿）》，但未正式出台，相关部门仅出台了《中国境外领事保护和服务指南》《境外中资企业机构和人员安全管理指南》等文件。法律上的真空，给中国海外公民保护带来了许多不确定性和风险。

针对中国海外公民保护面临的上述问题，我们要积极加以应对，推进中国海外公民保护的战略实施，当然，对这些问题的应对也是考验中国海外公民保护能力和水平的新课题。

第一，坚持奉行互不干涉内政原则，理性面对海外公民安全形势。辩证地理解中国海外公民保护的战略意义，把海外公民安全视为最优先、最基本的海外利益或国家利益，同时战术上应保持灵活。有所为有所不为，对于关乎国家核心利益的重大海外安全事件，应当充分发挥自身实力不断上升的优势，利用包括军事力量在内的各种资源作为坚强后盾，积极应对。对于绝大多数日常性民事案件，应当保持理性、冷静的态度，充分发挥其他保护主体的作用，灵活应对各类问题。另外，要立足长远和全局，重视谋划和统筹，做到未雨绸缪，与相关国家密切磋商沟通，通过提供包括发展援助在内的各种方式，深化合作，巩固共同利益，培育共同意识，塑造负责任大国的良好形象，同时借助不断提升的国际影响力，达到保护海外公民的目的。

第二，充分发挥政府的主体作用，积极引导相关行为体的介入。中国政府作为海外公民保护的关键主体，应当加大经费投入和人员配备。目前要做的一项工作是，由外交部或领事司牵头，对各国尤其是大国海外公民保护的经费投入和人员配备，进行综合全面的研究分析，在比较中发现不足或缺陷，并以国际上通行的做法为标杆和参照，制订计划，逐步推进。新增的经费投入和人员配备，应当向海外公民安全事件集中的地区倾斜，从而达到与中国实力相匹配的海外公民保护水平。突破“大政府”“小社会”的传统思维，正确处理国家与相关非国家行为体的关系，从管理、服务的角度出发，出台相关的政策或法律，设置制度框架，规范相关非国家行为体的介入。例如，对私营安保公司，应当出台国家层面的管理措施和规定，明确武器使用、公司监管等问题，并在《监管、监测和监督私营军事和安保公司的国际公约草案》的基础上，进一步明确其地位、责任、义务、服务等；又如，对地方政府，应当发挥其能动性，引导其参与当地海外公民保护的应急处置以及平时的预防性宣传；再如，海外公民个人应当通过对海外安全形势、国际惯例常识的了解，培养自律、自救、自保能力，减少对政府保护的过度依赖，同时应通过购买个人保险以减少安全事件发生后造成的损失。

第三，深入挖掘现有的各类资源，努力提升海外公民保护水平。强化海外公民安全形势的预见性、信息内容的针对性和传播平台的公共性，在赴海外的中国公民办理签证、订票时，就应当对其发送目的地尤其是安全形势可能逆转的目的地的预警信息，使预警机制真正发挥“预警”作用。改变出国及海外中国公民“自愿”登记系统，使之成为“必备”登记系统，方便迅速找到全球各地的每一位海外公民。加强国内法律法规建设，完善《领事工作条例（征求意见稿）》《驻外外交人员法》《国家安全法》中的相关条款，为海外公民保护提供法律支持，并与相关国家、国际社会一道，推动建立符合实情的、新的国际规范，为全球海外安全治理贡献中国智慧。

[收稿日期：2017-05-02]

[修回日期：2017-06-07]

[责任编辑：樊文光]

# 中国 21 世纪海外基地建设的 现实需求与风险应对 \*

薛桂芳 郑 洁

**【内容提要】** 与中国海外利益不断扩展的现实相比，因为缺乏稳定的海外硬件保障条件，中国在保护海外利益和提供国际安全公共产品方面面临较大挑战。海外基地建设不仅能发挥硬实力的软运用功能，还能够满足东道国在国家安全、经济发展、国民就业等方面的需求。中国建设海外基地不仅是现实所需，而且有法可依有例可循，在尊重《联合国宪章》相关原则、遵守东道国相关法律法规、秉持互不干涉内政等外交原则的基础上，中国建设符合国家发展需要的海外基地无可非议。要实现中国特色的海外基地建设，首先需要营造接受中国建设海外基地的国际环境，其次则应从获取方式、发展规模、立法执法、管理运行等方面思考和应对海外基地建设中可能遇到的各种潜在风险。

**【关键词】** 海外基地 海外利益 法律环境 应对风险

**【作者简介】** 薛桂芳，上海交通大学凯原法学院特聘教授；郑洁，上海交通大学凯原法学院博士研究生

**【中图分类号】** D822

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)04-0104-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201704007

---

\* 本文系上海市社会科学创新研究基地、上海高校智库“国家海洋战略与权益研究基地”2016年内涵建设项目（ZXDF190025）战略课题《外军海外基地建设经验及其风险应对》的研究成果，并得到上海交通大学中央高校基本科研业务费资助（16JCHY06）。

随着对外经济交往的不断推进和深化,包括海军在内的中国军事力量需要越来越多地通过遂行非战争军事行动来保障国家的海外利益,并帮助其他国家分享中国发展所带来的机遇,进而实现共同发展,但是,在中国军事力量“走出去”的过程中,却面临着因海外基地缺乏而带来的诸多挑战。在当代国际政治经济环境下,一方面,武力的使用已经处于严格的限制或被限制状态;另一方面,海外基地则开始发挥其服务和平的功能,其利用性质也随之发生了较大变化。中国在国际法律框架下,并遵循诸多先例,建设用于维护本国海外利益与服务国家和平发展相关需要的海外基地,具有充分的合理性。但是由于海外基地建设的复杂性、敏感性,在具体建设问题上,一方面要致力于以各种手段营造接受中国建设海外基地的国际环境,另一方面要全面做好风险研判工作,并从外交谈判、法律约束、建设管控等方面应对海外基地建设中可能遇到的潜在风险,以保证海外基地建设的顺利实施和相关功能的有效发挥。

## 一、时代发展需要中国建设海外基地

随着时代的发展,海外基地<sup>①</sup>在军事战略中所扮演的角色已经由传统的单纯支持军事作战转向服务于和平发展的需要,发挥着军事硬实力的“软”运用功能,这在一定程度上促使其逐渐被国际社会所认可。随着中国海外利益的不断扩展以及国际社会对中国承担更多大国责任期待的上升,中国需要研究服务于和平目的的海外基地建设问题。然而,这时出现的突出矛盾是,中国海外利益的维护及国际安全公共产品的提供却因缺乏稳定而持久的海外硬件保障条件而面临较大障碍。海外基地建设不仅能满足中国在这些方面的需求,同时还能够以硬实力服务于国际社会特别是所在地区及其周边的软需求。

---

<sup>①</sup> 美国国防部《军事与相关术语词典》(Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms)将(军事)基地定义为:建有后勤保障及相关支持设施的场所,发挥着开展军事投送、支持军事行动的功能(1. A locality from which operations are projected or supported; 2. An area or locality containing installations which provide logistic or other support.)。

### （一）海外基地可以满足保护国家利益的现实需求

随着中国全球利益迅速扩展及军事能力的提高，中国在应对国际热点问题方面的能力不断提升，国际影响力不断扩大，国际社会对中国承担更多国际责任的需求也在与日俱增，中国呈现的负责任的大国形象不仅有利于自身的和平发展，也有利于和谐世界的构建。<sup>①</sup>

利益走向哪里，我们的安全边界就走向那里。<sup>②</sup> 军事力量作为维护国家海外利益的重要工具和手段，需要有效实现其活动范围从本土向世界重要地区的拓展，使其行动能力的作用范围与国家海外利益的存在范围相接近乃至重合。

有预测显示，到 2030 年，中国将成为世界最大债权国，海外投资数额将逾 3 万亿美元，海外从业人员将超过 1 000 万；加之中国经济的持续发展以及外向型经济规模的不断扩大也需要依靠海外自然资源和市场，这些重要海外利益的保护和实现均在不同程度上需要军事力量予以保障。<sup>③</sup> 但是，面临的现实情况却是，中国的海外利益保护能力亟待提升。中国运用政治、军事、外交、经济手段保护国家海外利益的能力，尚未能满足应对国家海外利益所面临的风险和挑战的需求，尤其是对军事手段的运用仍是保守有余而进取不足，行动努力而保障不足，这在一定程度上影响了对中国海外利益的保护。<sup>④</sup> 2009 年 10 月中国籍货轮“德新海”号在印度洋海域被索马里海盗劫持后，因距离遥远，中国护航编队无法及时抵达，只能通过国际海事局进行协调，由伦敦欧盟海军基地亚特兰大行动指挥中心予以援救，这一事件暴露出中国因缺乏海外基地以及相应的海外常态化应急力量部署而导致在海外利益维护过程中的被动性。2011 年的利比亚动乱造成在利比亚投资的 75 家中国企业损失将近 200 亿美元，更反映出中国海外利益的脆弱性。<sup>⑤</sup> 虽然此

---

<sup>①</sup> Toshi Yoshihara, “China’s ‘Soft’ Naval Power in the Indian Ocean,” *Pacific Focus*, Vol. 25, No. 1, April 2010, p. 72.

<sup>②</sup> 张文木：《论中国海权》，海洋出版社 2014 年版，第 210-211 页。

<sup>③</sup> 陈国全：《中国在吉布提保障设施建设，这些值得了解》，中国海军网，2016 年 12 月 4 日，[http://www.mod.gov.cn/jmsd/2016-12/04/content\\_4765618\\_2.htm](http://www.mod.gov.cn/jmsd/2016-12/04/content_4765618_2.htm)。

<sup>④</sup> 宋云霞、王全达：《军队维护国家海外利益法律保障研究》，海洋出版社 2014 年版，第 23 页。

<sup>⑤</sup> 《利比亚动荡——中国企业损失浮出水面》，《北京青年报》2011 年 3 月 25 日，新

次事件中国在短时间内主要以商业方式组织实施了海陆空联合行动,及时撤回了3万余人的中国公民,但是也不能低估中国海军当时在距离利比亚“不远的”亚丁湾海域执行护航任务这一偶然因素的重要性,否则“徐州”号护卫舰不可能参与到此次撤侨行动中。以上无不说明中国海外兵力投送能力、支援保障能力、战略预警能力极大地受制于海外基地短缺这一现实状况。因此,要让中国军事力量在海外扮演更加活跃的维护中国自身利益并服务国际和平需要的角色。而发展海外基地则能够提高相关的军事投送能力和服务保障能力,<sup>①</sup>并提升中国供给国际安全公共产品的能力和效率。

中国在他国通过友好合作方式建设港口和周转设施,可以扩大海上行动的范围,增强灵活性和可持续性。<sup>②</sup>但是,此类商业港口保障设施建设不仅花费极高,而且实际效用也受到局限,同时也不能满足军火储备、大型船舰维修及重要器件更换的需求,对军事行动的安全保障能力低,在武装冲突中的自我保护能力也较弱。如果中国海外军事行动的烈度随着中国经济、政治和安全利益的不断扩大而增强,那么商业港口补给并不太可能被作为一种长久有效的后勤保障选择,<sup>③</sup>毕竟外国的商业港口设施也有其自身商业利益的需求,需要经常性地安排自身的商业服务业务,而不能把大部分服务能力用于和商业没有直接关系的活动。<sup>④</sup>中国在吉布提建设的首个海外后勤保障设施,之所以称为“设施”而并非“军事基地”,是因为根据相关的技术指标,其在规模和功能上均未达到军事基地的标准,<sup>⑤</sup>包括根本不具有停泊军舰的能力等。<sup>⑥</sup>在中国军事力量遂行海外任务面临很大挑战并且这种任务需求不

---

华网, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-03/25/c\\_121230630.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-03/25/c_121230630.htm)。

<sup>①</sup> [美]安德鲁·埃里克森、迈克尔·蔡斯:《中国需要海外军事基地么?》,何适编译,《世界报》2009年10月21日,第15版。

<sup>②</sup> Rajeev Ranjan Chaturvedy, “China's Strategic Access to Gwadar Port: Pivotal Position in Belt and Road,” *Eurasia Review*, January 6, 2017, <http://www.eurasiareview.com/06012017-chinas-strategic-access-to-gwadar-port-pivotal-position-in-belt-and-road-analysis/>.

<sup>③</sup> Christopher D. Yung and Ross Rustici with Scott Devary and Jenny Lin, *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, National Defense University Press, Washington, D.C. October 2014, p.25.

<sup>④</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>⑤</sup> 陈国全:《中国在吉布提保障设施建设,这些值得了解》,中国海军网2016年12月4日, [http://www.mod.gov.cn/jmsd/2016-12/04/content\\_4765618\\_2.htm](http://www.mod.gov.cn/jmsd/2016-12/04/content_4765618_2.htm)。

<sup>⑥</sup> 王登科、苏成明:《吉布提被冠为“军事基地”,外媒在唱哪出戏》,中国军网2016年10月24日, [http://www.81.cn/gjzx/2016-10/24/content\\_7321778\\_5.htm](http://www.81.cn/gjzx/2016-10/24/content_7321778_5.htm)。

断上升的情况下,包括海军在内的中国军事力量不可能完全依靠商业港口设施来支持服务于和平发展需要的海外军事行动。海外基地的缺乏成为限制包括海军在内的中国军事力量发挥效能的重要因素,如何建设海外基地已经是中国无法回避的问题。<sup>①</sup>

## (二) 海外基地可以发挥硬实力的“软”运用功能

海外基地是一国军事力量遂行作战、防御及训练任务的重要依托,具有重大的军事战略价值。从传统意义而言,在海外设立军事基地是大国干预地区事务、彰显政治意志、保护海外利益的起点。<sup>②</sup>从古至今,海洋强国为维护海洋方向的利益,控制海上通道,获得制海权,都要在海外建立军事基地,虽然这种做法投入高、风险大、威胁多,但与其实现的海外利益相比仍是现实选择。<sup>③</sup>同时,一国海外基地在国际法上的地位和性质一般会随着国际关系的发展而变化。<sup>④</sup>当今时代,世界各国普遍受到国际制度、规范及舆论的制约,军事运用的目标已从应对传统安全威胁扩展到了应对恐怖主义、打击海盗等各种非传统安全领域,这使得海外基地的功能亦相应发生了诸多变化:从单纯的服务于军事作战功能扩大到服务于政治宣示、社会治理、侨民保护、信息搜集、科学研究等地缘政治与地缘经济功能。<sup>⑤</sup>在现代国际法的约束下,海外基地在保护海上航线安全、保障联合国维和行动、支持国际人道主义救援等方面所发挥的各种积极作用正在为世人所肯定。

一个国家的军事力量,不仅要有硬实力,更要能够实现这种硬实力的“软”运用。如果它的军事力量只具备战斗能力而不具备远程投送能力,那么这个国家的海外利益将不得不面对更多海外冲突所带来的风险;相反,如果具备了“走出去”在诸多方面帮助其他国家的能力,则反而能够促进国家

---

<sup>①</sup> Christopher D. Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, pp. 12-14.

<sup>②</sup> 孙德刚:《大国海外军事基地部署的条件分析》,《世界经济与政治》2015年第7期,第40-67页。

<sup>③</sup> 梁芳:《海上战略通道论》,时事出版社2011年版,第141页。

<sup>④</sup> 盛红生:《国际刑法与冷战后国际法律秩序的重构》,《法学论坛》2015年第1期,第31-36页。

<sup>⑤</sup> 孙德刚:《大国海外军事基地部署的条件分析》,《世界经济与政治》2015年第7期,第40-67页。

之间的共同发展。<sup>①</sup>

在 20 世纪 90 年代以前,印度经济处于自我封闭状态,其军事力量的发展颇受国际社会质疑,而从 20 世纪 90 年代后期开始,伴随着经济的开放以及所谓民主改革的成功,印度军事发展逐渐被国际社会所接受,而且随着军事实力的不断增长,印度逐渐增强了其在印度洋海域的投送能力,<sup>②</sup>这不仅使印度达到了保护海洋利益的目的,还有效提升了在印度洋海域的军事威慑能力。印度还致力于与东南亚主要国家建立实质性防务合作和军事交流关系,大力提升硬实力的“软”运用能力,从而增强了其海上力量的域内影响力及塑造周边海洋安全环境的能力。也正是基于广泛的军事外交与双边军事合作,印度在中亚的塔吉克斯坦建立了第一个海外空军基地(Tajikistan-Farkhor Air Base),在马尔代夫、毛里求斯、马达加斯加则建立了沿海雷达监视站(Coastal Surveillance Radar Station)。<sup>③</sup>另据印度媒体报道,2015 年底,塞舌尔政府已经与印度就在其国土上建立海军基地(Seychelles-Assumption Island Naval Base)的事宜达成共识。<sup>④</sup>由此可见,印度已经通过建立海外空军、海军基地以及沿海雷达监听站等方式获取了多个海外战略支点,将其势力几乎渗透至域内所有战略要地。<sup>⑤</sup>

2004 年 12 月 26 日印度尼西亚苏门答腊岛发生地震引发大规模海啸,世界各国在第一时间派出军队开展人道主义救援,尤其是美国部署在印度洋上的以航空母舰为核心的海军战斗群在此次救援中发挥了先锋队作用,并得到了不少国家的正面评价。例如,有的国家称:美国军队在这次救援行动中让全世界看到了其国家所具有的人道与慷慨精神,<sup>⑥</sup>可谓将硬实力的“软”

---

<sup>①</sup> Grace V. Jean, “Diplomacy from the Sea: Taking Cues From New Administration, Naval Forces Shift Focus to Soft Power,” *National Defense*, Vol.93, No. 662, January 2009.

<sup>②</sup> Ajaya Kumar Das, “Soft and Hard Power in India’s Strategy toward Southeast Asia,” *India Review*, Vol. 12, No. 3, 2013, pp. 165–185.

<sup>③</sup> List of countries with overseas military bases, [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_with\\_overseas\\_military\\_bases](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_with_overseas_military_bases), June 15, 2017.

<sup>④</sup> “India to Form its first Naval Base in Seychelles to Tighten Vigil over Indian Ocean: Read to know more,” December 28, 2015, <http://indiatoday.intoday.in/education/story/naval-base-in-seychelles/1/557245.html>.

<sup>⑤</sup> 李家胜:《印度海洋战略成效评估》,《太平洋学报》2016年第4期,第62-72页。

<sup>⑥</sup> 《海啸“调动”了各国军队参加救援》,新华网 2005 年 1 月 6 日, [http://news.xinhuanet.com/world/2005-01/06/content\\_2423669.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2005-01/06/content_2423669.htm).

运用功能发挥得淋漓尽致。军事力量“走出去”这一战略目标的实现，离开了对大洋上岛屿基地和海峡的控制，是万万不能的。<sup>①</sup>硬实力的“软”运用在其他军事大国的海外基地实践中也可以得到佐证，例如英国将其在海外的“小型化”基地作为承担国际责任的重要手段，在打击索马里海盗、参与海外撤侨行动以及遏制反西方政权等方面发挥了重要作用。<sup>②</sup>再譬如，当非洲一些国家发生战乱时，在非洲基地驻扎的法国军队即介入所谓人道救援，即保护自身利益，又在一定意义上帮助了希望得到救助的当地及其他国家人员。

对于中国，也同样如此，海外基地不仅是中国军事力量拓展海外军事存在、提升海外发展能力的重要依托，而且还将成为保障中国在国际上发挥军事“软”实力作用的重要工具。更重要的是，它们将成为保护日益扩大的中国海外利益的重要支承点和辐射点。

## 二、中国建设海外基地有法可依、有例可循

一个国家能否成功部署海外基地在很大程度上依赖于基地建设的法律依据是否充分，以及一些国家的通常做法是否可以构成中国海外基地建设的参照，有法可依有例可循是中国海外基地建设的基本前提和保证。第一，海外基地部署与《联合国宪章》的规定及公认的国际法准则相契合，具有充分的国际合法性。第二，在平等自愿的基础上与东道国签署的驻军条约或部队地位协定，可以促进双方政治意愿的法律化；<sup>③</sup>第三，国家外交政策和实践也证明海外基地部署能够发挥维护区域稳定、促进东道国和平等公共服务功能。因此，无论是在国际法、东道国法律、国内法，还是在国际实践与先例方面，中国的海外基地建设都有充分的依据。

---

<sup>①</sup> 胡波：《中国海权策——外交、海洋经济及海上力量》，新华出版社 2012 年版，第 32 页。

<sup>②</sup> 孙德刚：《帝国之锚：英国海外军事基地的部署及其战略调整》，《军事历史研究》2015 年第 4 期，第 67-75 页。

<sup>③</sup> 孙德刚：《大国海外军事基地部署的条件分析》，《世界经济与政治》2015 年第 7 期，第 40-67 页。

### （一）国际法的认可与东道国的法律允许

任何一个主权国家都有维护本国合法利益的权利，特别是自己的生存与发展权。各国根据形势发展和利益需要，在不牺牲或损害别国利益的前提下，均有权自主决定采取适当措施维护本国利益、保障长远发展。<sup>①</sup> 因此，中国在国际法律框架下，尊重《联合国宪章》的相关原则，遵守东道国有关海外驻军及基地部署的相关法律规定，建设符合本国海外利益发展需要的海外基地具有充分的合理性。

第一，国际法和《联合国宪章》的认可与支持。随着军队职能与海外军事部署功能与性质的变化，一个国家根据主权国家行使自卫权、维护共同安全及参与维和行动、开展人道救援等目的的需要而建立的海外基地，开始在保障军队遂行非战争军事行动、应对非传统安全威胁中发挥重要作用，其所拥有的国际法律地位呈现出逐渐加强的趋势。从《联合国宪章》（以下简称《宪章》）中可以看出国际法对海外基地法律地位的某种认可。虽然一个国家在其他国家领土上设立军事基地的行为还没有形成有关国际习惯，但也没有被国际法所明确禁止，主要原因在于一国海外基地具有维护国家和国际社会安全的双重功能。<sup>②</sup>

《宪章》对于海外基地建设的认可或支持，可以从三个方面加以认识。首先，相关会员国可在安理会授权的情况下，依照特别协定供给为维护国际和平及安全所必需的军队、驻扎点等便利，即包括获得在他国建立海外基地的合法性权利，<sup>③</sup> 联合国维和行动即是在此规定下，从侧面对海外基地存在的合理性和合法性给予了肯定。其次，各会员国在安理会采取必要办法之前，拥有因行使单独或集体自卫权而采取必要自卫措施的权利，<sup>④</sup> 该自卫措施不排除通过建立海外基地来行使自卫权，例如，联合国在其缔约国境内部署军事基地用以开展维和行动的做法就是从维护国际社会集体安全角度出发的，

---

<sup>①</sup> 张博等：《风险与机遇并存，中国是否需要海外军事基地》，中华网 2015 年 6 月 30 日，[http://military.china.com/critical3/27/20150630/19926341\\_1.html](http://military.china.com/critical3/27/20150630/19926341_1.html)。

<sup>②</sup> 李伯军：《论海外军事基地的国际法律地位问题》，《湖南科技大学学报(社会科学版)》2016 年第 4 期，第 63-68 页。

<sup>③</sup> 参见《联合国宪章》第 43 条的相关规定。

<sup>④</sup> 参见《联合国宪章》第 51 条的相关规定。

这也就间接赋予有关国家为维护区域共同安全而在海外部署军事基地的合法权利。再次，在任何托管协定内可以指定一个或数个战略防区，由安理会代表联合国对以上战略防区行使相关职权，这在一定程度上说明海外基地所发挥的特殊作用得到了国际法的认可。<sup>①</sup>

第二，有关的东道国法律允许他国在其领土上部署军事基地。东道国国内法律是否允许外国驻军及接受海外军事基地部署是影响部署国海外基地能否成功建设的重要因素。实践表明，一些国家往往出于不同的目的并不反对外国在其本国领土上驻军及部署军事基地，比如，中东一些国家以及韩国、比利时、土耳其、菲律宾等。在达成双边协定后，东道国在经济方面可以获得高额租赁费、技术援助、贸易优惠等利益。以塔吉克斯坦为例，俄罗斯每年向其缴纳的高额军事基地租金成为该国政府的一笔重要财政收入。而在国家安全方面，东道国可以享受海外基地部署国带来的安全外溢效应，在降低国防成本的同时可以促进国家政权稳定，土耳其接受美国的军事基地建设也正是主要基于此原因；<sup>②</sup> 除此之外，部署国在基地建设及运营过程中，由于对辅助人员及各个产业社会配套服务的需求，还会提高当地居民的就业水平，这也受到基地所在国家欢迎。

为了满足自身在经济、安全、民生等方面的战略需求，一些国家在其宪法中就外国在本国建立海外基地或驻军问题做出规定，或者采用制定专门法律的方式对外国军队驻留进行必要的约束。比如，1962 年比利时修改宪法，其中第 121 条规定，外国军队非经法律特许，不得编入比利时国家军队，也不得驻扎或通过比利时国境，这一看似“不允许”的法律实际上表示，在一定情况下，比利时有权通过法律特许其他国家的军队入驻；《大韩民国宪法》第 60 条第一款规定，国会对宣布战争、向国外派遣军队、或在本国领土内驻留外国军队，均有同意权；1982 年的土耳其宪法也允许外国军队在其境内驻军；英国 1952 年颁布的《外军来访法》、美国 2000 年颁布的《军事域外管辖法案》（Military Extraterritorial Jurisdiction Act）、蒙古国制定的《外

---

<sup>①</sup> 参见《联合国宪章》第 82 条的相关规定。

<sup>②</sup> 孙德刚：《大国海外军事基地部署的条件分析》，《世界经济与政治》2015 年第 7 期，第 40-67 页。

国军队驻扎和国境法》以及拉脱维亚制定的《外军地位法》等都在很大程度上规范了海外驻军及基地部署的行为，这不仅满足了本国的战略需求，也保证了国家和民众的基本权利避免因外国驻军而受到侵犯。<sup>①</sup>

在实践中，并非所有接受海外驻军的东道国宪法都直接就基地建设和来自海外的驻军问题进行明确规定。大多数情况下，在不同历史阶段、出于不同的国家战略需求，如物质利益、共同防务、伙伴关系等，东道国会通过与部署国签订双边军事协定的方式就军事基地的租赁、驻军地位等问题作出安排。如，1946-1990年期间英国与美国基于共同防务需要签订双边军事协定，允许美国驻军，1991-2014年间，两国的双边军事协定根据所谓持久的伙伴关系而建立；1956-1992年间，菲律宾基于本国物质利益需要，通过协商谈判接受美国驻军，2001-2014年间，两国之间的军事协定则是基于共同防务需要而建立的。<sup>②</sup>截至2014年9月，美国在海外部署的军事设施近600处，先后与100多个国家签订了驻军地位协定，<sup>③</sup>从国际法层面加强了对其海外基地及驻军人员的保障。因此，基地部署国一方面应在国际正义和联合国使命框架下，塑造承担大国责任、提供公共产品的形象；另一方面可通过与基地东道国签订驻军协定将海外基地建设的军事问题转变为法律问题的办法以增强合法性。<sup>④</sup>

## （二）中国国内法的支持和实践经验的积累

目前，中国尚未在海外建立军事基地，虽然国际社会认为中国的相关外交政策，如互不干涉内政原则，限制了中国海外保护性部署的战略选择，<sup>⑤</sup>但

---

<sup>①</sup> 《驻港部队司令张仕波建议制定〈外国军队入境法〉》，《解放军报》2012年3月27日，[http://www.china.com.cn/military/txt/2012-03/07/content\\_24830336.htm](http://www.china.com.cn/military/txt/2012-03/07/content_24830336.htm)。

<sup>②</sup> Stacie L. Pettyjohn and Jennifer Kavanagh, "Access Granted: Political Challenges to the U.S. Overseas Military Presence, 1945–2014," RAND Corporation, 2016, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1339.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1339.html)。

<sup>③</sup> Department of Defense, The Base Structure Report (BSR) – FY 2015 Baseline: A summary of the Real Property Inventory (Washington, D. C.: Department of Defense, 2014), <http://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI/Base%20Structure%20Report%20FY15.pdf>。

<sup>④</sup> 孙德刚：《大国海外军事基地部署的条件分析》，《世界经济与政治》2015年第7期，第65页。

<sup>⑤</sup> 中国曾在《中国的军备控制与裁军》（1995年）、《中国的国防》白皮书（1998年、2000年）中宣称不在国外驻军或建立军事基地。以上三份文件以及中国一贯主张的“互不干涉内政”外交原则常被国际社会用来作为反对中国建立海外军事基地的论据。

这并不意味着中国未来不能建立海外基地，况且从国际法源来看，互不干涉内政原则是从国家主权平等原则中衍生出来的<sup>①</sup>。通过对有关国内法律进行解读，不仅可以说明中国建设海外基地与尊重国际法、相互尊重主权及互不干涉内政原则之间并不对立，还能够找到海外基地建设与坚持和平共处五项原则、承担大国责任之间的共融性。<sup>②</sup>

为了保卫国家安全和满足现实利益需要，《中华人民共和国国防法》（以下简称《国防法》）赋予了国家采取有效防卫措施、建设必要保障设施、发展相当规模武装力量的权力。同时，这些权力又不会无限扩张，它将与国家的发展需要相适应。《国防法》强调必须在和平共处五项原则基础上开展对外军事交流与合作，支持国际社会所采取的以和平为目的的相关军事活动，并将严格遵守与外国缔结或加入的条约及协定。<sup>③</sup>因此，未来中国建设海外基地将会以国家需要为前提、以互不干涉内政和遵守国际法为原则、并以和平发展和共同发展为目的。这是《国防法》对本文所讨论的核心问题所给予的法律支持。

《中华人民共和国国家安全法》（以下简称《国家安全法》）规定，中国特色的国家安全以军事安全为保障，以国际安全为依托；在统筹传统安全与非传统安全的基础上，积极开展国际安全合作，履行国际安全义务；实施积极防御的军事战略，建设与国家利益发展需要相适应的武装力量，依法采取必要的防卫措施，维护国家主权及海内外利益。<sup>④</sup>《国家安全法》不仅明确了中国发展武装力量的和平目的及其保卫国家和国际安全的主要任务，还赋予了国家采取一切必要措施进行防卫的权利，即不排除通过建立海外基地的方式来维护国家海内外利益，并承担大国责任提供国际安全公共产品。这是《国家安全法》对海外基地建设问题的法律支持。

---

<sup>①</sup> 陈峰：《不干涉原则作为习惯国际法之证明方法》，《法学家》2012年第5期，第163页。

<sup>②</sup> 宋云霞、王全达：《军队维护国家海外利益法律保障研究》，海洋出版社2014年版，第112页。

<sup>③</sup> 参见《中华人民共和国国防法》第8、23、26、28、65-67条的相关规定。

<sup>④</sup> 参见第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2015年7月通过的《中华人民共和国国家安全法》第3、8、10、16、17、18、28、33条的相关规定。

在国际军事交往与实践中,中国已签署《上海合作组织成员国关于举行联合军事演习的协定》和《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于举行联合军事演习期间其部队临时处于对方领土的地位的协定》,就部队开展联合军事演习期间的相关事宜与有关国家达成共识:中国海外驻军将尊重东道国国家主权、法律和风俗习惯,不干涉东道国内政、不参与其领土内的政治活动,不破坏东道国的自然资源、生态环境以及文化遗产等;<sup>①</sup>中国赞同就海外驻军人员的司法管辖问题与东道国达成共识性管辖原则。<sup>②</sup>这两份协定为今后中国建立海外基地提供了双边的法律设计路径和经验借鉴。按照其所体现的思路及原则,中国今后可以和海外基地目标设置地所在国家通过双边协定方式营造相关法律环境。

在国家政策层面,中国也正在不断尝试在传统政策与新的国际现实之间进行必要的调适。2010年突尼斯发生变局,继而波及西亚、北非等地区,面对这场中东大变局,和初期的行动相对滞后相比较,中国逐步提高了应对有关问题的前瞻性,并以“负责任的第三方”的立场对利比亚、叙利亚、巴勒斯坦和以色列等国面临的政治变局给出了建设性意见,力劝双方以和平谈判等方式解决问题。<sup>③</sup>中国建设性介入中东的政策无不彰显出中国在尊重国际法准则的前提下,积极参与国际事务的积极态度,这不仅维护了国际秩序的基本规范,还帮助调停矛盾、缓和危机、引导事态向和平稳定的方向发展。<sup>④</sup>这与国家一贯主张的和平外交政策相一致,体现了中国与国际社会互动的建设性贡献,<sup>⑤</sup>并且这种建设性介入政策已开始在实践被国际社会普遍接受。

---

<sup>①</sup> 参见《上海合作组织成员国关于举行联合军事演习的协定》第7条,及《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于举行联合军事演习期间其部队临时处于对方领土的地位的协定》第5条、第17条的相关规定。

<sup>②</sup> 参见《上海合作组织成员国关于举行联合军事演习的协定》第22条,及《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于举行联合军事演习期间其部队临时处于对方领土的地位的协定》第20条的规定。

<sup>③</sup> 周士新:《中国对中东变局的建设性介入》,《阿拉伯世界研究》,2013年第2期,第40-51页。

<sup>④</sup> 赵华胜:《不干涉内政与建设性介入——吉尔吉斯斯坦动荡后对中国政策的思考》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2011年第1期,第23-27页。

<sup>⑤</sup> 陈东晓:《新世纪前十年中国外交布局的转型和升级》,《国际展望》2012年第6期,第1-13页。

另外，以联合国维和行动为例，最初，中国认为这类行动是侵犯有关国家主权的行动，然而自 1992 年 4 月中国首次向柬埔寨派出 400 名解放军官兵参与维和任务起至今，中国的维和行动始终没有停止，与此同时，中国的互不干涉内政政策仍在持续。因此，中国具有通过调整互不干涉内政政策的内涵以适应国家和国际安全环境变化的能力。基于这样的认识，显然，不应教条地理解互不干涉内政政策，并应对军事力量在海外的驻扎和相关基地建设持开放态度。只有这样，才不会自我束缚，进而不会造成对国家发展和海外利益保护的妨碍。

### 三、中国特色海外基地建设：营造环境与应对风险

一个国家是否具有扩张性甚至侵略倾向，是由该国的国家安全战略和对外政策理念决定的，而并非是由其是否在海外建立军事基地决定的。<sup>①</sup> 在“互不干涉内政”以及“不结盟”的外交原则下，中国逐渐加强海外军事存在、推进海外基地建设既有必要性，又有可行性。一是因为中国建设军事保障设施不会用来对抗其他国家，二是中国的目标是在建设有限的军事基地基础上，综合利用海外商业港口设施，通过小规模的海外驻军，以保护自身不断扩大的海外利益。<sup>②</sup> 为消除国际社会疑虑，减少海外基地建设阻力，中国必须致力于营造接受其建设海外基地的国际环境，并积极应对海外基地建设过程中的各种潜在风险。

#### （一）营造接受中国建设海外基地的国际环境

因为国际社会期望中国承担更多的大国责任，所以反对中国建设对承担国际责任发挥重要作用的海外基地的做法是不合理的。<sup>③</sup> 中国必须致力于营造接受中国建设海外基地的有利国际环境，让国际社会感知到中国建设海外

---

<sup>①</sup> 王登科、苏成明：《吉布提被冠为“军事基地”，外媒在唱哪出戏》，中国军网 2016 年 10 月 24 日，[http://www.81.cn/gjzx/2016-10/24/content\\_7321778\\_5.htm](http://www.81.cn/gjzx/2016-10/24/content_7321778_5.htm)。

<sup>②</sup> Daniel Wagner, “China’s Growing Global Military Presence: Walk Softly and Carry a Small Stick,” *Huffington Post*, [http://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/chinas-growing-global-mil\\_b\\_7274582.html?utm\\_hp\\_ref=nigeria](http://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/chinas-growing-global-mil_b_7274582.html?utm_hp_ref=nigeria).

<sup>③</sup> Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, p. 44.

基地的和平目的，从而消除一些国家不应有的疑虑。

第一，中国的海外基地建设不会带来所谓“中国威胁”。地缘条件决定了中国不可能成为海外霸权力量，中国从来没有扩张意图，并且反对“国强必霸”的西方逻辑。不仅中国海军的发展远远落后于维护国家安全和海外利益的实际需要，而且更广义的军事力量的海外派遣也更是处于空白状态，为此，中国应发展与自身需求相适应的低水平的军事力量海外派遣能力（包括海上力量的建设），以形成一定的威慑，达到保护中国正当权益的目的。

中国需要通过外交和国际传播等手段让国际社会了解其海上力量发展现状与国家利益现实需求之间存在的巨大差距。首先，中国不具备海外基地保障网络，无法有效实现舰船等的补给和维修，中国军事力量的到达范围远不及自身海外利益的存在范围，尚无法保障国家自身的利益需求；<sup>①</sup> 其次，中国仍与一些周边国家存在边界和海洋争端，大量军事开支用于边界保护及日常维持之需，<sup>②</sup> 鉴于当前的装备技术、可利用的海洋基础设施、国际关系及国际影响力等因素，中国成为世界军事强国并非眼前之事。

以海上军事力量为例，海军是各国走向世界、维护国家海外利益的“先锋队”，而中国海军距离成为这样一支世界一流的“先锋队”还有很大差距。中国海军在远洋行动中面临五大挑战：距离、可持续性、海上作战能力、行动协调的复杂性、海上环境的敌对性。<sup>③</sup> 虽然通过建立海外基地可以在一定程度上解决距离和可持续性的问题，但是海上作战能力的提升并非易事。中国海军目前在亚丁湾及其他远洋行动中所获得的实践经验大多并不能直接转化或应用到其他军事任务中，中国海军也将以执行非战斗的应急行动及对可能的低烈度冲突行动的介入为主要任务。从另一个方面来讲，中国海军投入到应对非传统安全威胁行动中的时间和精力越多，意味着其能够投入到战斗行动中的准备和训练就越少，<sup>④</sup> 因此，无论从作战能力还是从硬件装备而

---

<sup>①</sup> Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, p. 44.

<sup>②</sup> Wagner, “China’s Growing Global Military Presence: Walk Softly and Carry a Small Stick.”

<sup>③</sup> Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, p. 1.

<sup>④</sup> *Ibid.*, p. 54.

言，中国海军都尚未具备“全球到达”的能力，更谈不上所谓“中国威胁”。

第二，中国建设海外基地旨在服务世界和平。对中国而言，目前最迫切需要的是在经济全球化和国际法律框架内继续开展现代化建设和实现经济发展，而侵犯他国主权的行为是对国际法治的极大挑战，这与中国的发展目标乃至中国的价值观义利观并不相符，因此，中国不会损害他国主权，将本着一种自我保护、服务世界的态度建设海外基地，即以维护国家海外利益、服务国际和平为导向。

今后中国将加大参与国际维和、人道主义救援等行动的力度，在力所能及的范围内承担更多国际义务，提供更多安全公共产品，为维护世界和平、促进共同发展做出更大贡献。<sup>①</sup> 信任将是消除其他国家对中国建立海外基地疑虑的关键因素，也将是中国与其他国家开展军事合作的基础。中国在建设海外基地的过程中尤其需要加强与相关国家在军事和安全领域的信任互惠，通过联合军事演习、军事技术合作等方式促进双边及多边安全关系发展。在吉布提建立的第一个海外保障设施，将成为中国重要的海外军事行动的试验场，应注重利用中国自身的软实力加强与东道国在经济、文化等其他领域的合作交流。总之，依靠与其他国家在军事、经济、文化等多领域的合作，中国可以成为共同应对国际社会面临的各种威胁的可靠合作伙伴。

## （二）全方位应对海外基地建设的潜在风险

中国建立海外基地可能遭遇多元潜在的战略风险，如较大的政治军事压力、国际社会的质疑、日益高涨的“中国威胁论”以及自身的观念障碍等。因此，需要将一系列影响因素充分纳入思考范围，尽可能规避基地建设过程中所面临的风险：是否会威胁中国和平崛起的国家形象；能否帮助中国应对更大范围内的军事突发状况及保护国家海外利益；是否会破坏或影响与东道国的友好关系，甚至给基地所在区域造成不良影响；能否避免与其他军事大国产生过度摩擦；基地建设经济成本是否可控、可负担，并满足中国国民的预期等。

第一，谈判协商，厚植友谊。中国应根据《联合国宪章》和安理会决议

---

<sup>①</sup> 《中国的军事战略》白皮书，国务院新闻办公室，2015年5月26日发布。

的精神，本着互利自愿的原则，通过政治谈判和外交协商的方式，寻求建立接受国际集体安全合作机制约束的非永久性海外基地。首先，中国应进一步加强海外利益攸关区的国际安全合作，与各国政府和军方建立深厚友谊，储备具有稳定性和延续性的军事外交资源。其次，在东道国的选择方面，中国应结合地缘政治经济等因素，充分衡量目标国家支持对中国维护战略利益的能力，判断其能否满足中国对海外基地在保障补给、保护海外利益及提供国际安全公共产品方面的功能需求。再次，在与东道国就基地建设达成协议共识之后，应继续加强双边合作，如除了提供武器装备等硬件援助之外，还可以向其选派军事训练、教育、技术服务等方面的专家和顾问，以争取获得东道国更多支持。最后，在开展基地建设过程中，中国要重视处理好三种关系：一是与东道国的关系；二是与东道国邻国的关系，即区域关系；三是与世界军事大国的关系，尤其是已经建立海外基地国家的关系。<sup>①</sup>

第二，规模适度，运行得当。当前在中国海外用兵规模小、强度低、国际环境并非十分有利、回报有限的形势下，由于不担负较大的作战保障任务，海外基地建设应立足于国家实际能力和海军发展规划，借助履行国际义务、保护本国利益的需要，充分依托、动员和利用政府及民间的力量和资源，以降低基地建设的国际敏感性。在基地运行方面，可根据情况综合采用本国军队单独管理、两国共同管理、部署国管理等方式，从而不仅有利于争取政治上的主动性，更有利于提高基地建设的可行性，进而获得长远发展的保障。如果一味追求建设大而全的综合性海外基地，极易使其成为国家的战略包袱。未来的中国海外基地应具有以下特点：主要发挥补给和保障作用；在严格的政策和法律环境下发挥除作战行动以外的民事和军事服务功能。<sup>②</sup>与正在建设的吉布提海外保障设施相比，中国还应该寻求建立具备存储武器、维修装备、提供医疗服务等功能的基地，以支持中国军队应对更多及强度更高的海外恐怖袭击及其他非传统安全威胁。

第三，加快立法，严格执法。加快推动相关立法，完善配套法规。如上

---

<sup>①</sup> Yung et al., *Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century*, p. 44.

<sup>②</sup> *Ibid.*, p.2.

文所述，尽管《国防法》和《国家安全法》中对国家发展武装力量及采取防卫措施的合法性以及开展对外军事交往的基本原则等进行了规定，但仍需将“维护国家海外利益”与“和平发展海外基地”等条款进一步充实到宪法及《国防法》等法律中，为军事力量“走出去”提供直接的法理依据。同时，还应深入研究有关国家海外军事行动、海外驻军等多边、双边协定以及相关国内法，抓紧制定“海外军事行动法”、“海外基地条例”等军事法规、条令条例，从而在法律法规层面明确海外军事行动的审批权限和程序、自卫权的行使、武力使用的权限和规程、指挥员处置境外突发情况的指挥权限、武器装备和人员的出入境管理等事项，为军事力量“走出去”提供合法的行动指南。

通常东道国向部署国寻求实现的权力包括：第一，以部队地位协定和基地建设协议等为法律基础对部署国军队进行管辖；第二，对其本国平民的保护；第三，解决因部署国军事存在而导致的污染、犯罪、噪音等问题；第四，妥善处理因部署国军事存在所造成的本国平民伤亡问题。<sup>①</sup>因此，部署国必须对派出的军事人员进行军事执法程序的严格培训，使其遵守东道国的法律法规、风俗习惯，并严格执行部队地位协定中有关武力使用授权、保护东道国文化遗产、自然资源与生态环境等规定，因为不合理或者过度的武力使用都可能造成严重后果，被认为是对东道国主权的侵犯。另外，部署国还应在基地内设立日常事务办理机制，配备军事法律顾问等，保证与东道国在军事基地内外的通畅交流，以便及时发现和解决相关纠纷；并提倡与东道国建立联合安全巡逻机制，以最大限度地做好风险防范等工作。

## 结 束 语

虽然在现代国际环境下，军事力量的运用受到很大限制，但其仍是确保国家政策得以实现的重要工具。硬实力的广泛存在可以帮助一个国家获得国际社会的尊重，从而进一步促进国家软实力作用的发挥，正如军事力量被用

---

<sup>①</sup> Andrew I. Yeo, "Security, Sovereignty, and Justice in U.S. Overseas Military Presence," *International Journal of Peace Studies*, Vol. 19, No. 2, Winter 2014, p. 47.

于实现保护国家免受侵略、维护和平等目的。<sup>①</sup> 海外基地是国家军事硬实力的一种体现形式，随着时代的发展，其已不再是“霸权”和“侵略”的代名词，而开始发挥服务和平的功能。

中国应当与时俱进，在国际法框架下，根据国际环境变化的需要，调整国内有关军事力量运用的法律，积极大胆地开展对外军事合作，以实际行动赢得国际社会的支持与信任，为海外基地的建设创造适宜的国际环境。为此，中国一方面需要充分利用外交、媒体等手段让国际社会了解中国军事力量“走出去”和海外基地建设远落后于维护国家安全和海外利益需求的现实状况，让国际社会意识到中国军事力量的到达范围远未覆盖国家海外利益的存在范围，中国建设海外基地的出发点只是为了确保本国的合法权益不被外部势力损害；另一方面，中国需要通过建设性介入等政策积极参与国际事务，派遣军事力量遂行海外军事行动、开展海军等军事外交，提供国际安全公共产品，以实际行动向国际社会展示中国志在服务世界和平的决心。

中国应探索一条不同于传统军事大国的海外基地建设道路，不论从外交政策还是从经济实力来看，中国都已经具备这样的条件、环境和能力。中国特色的海外基地将是在平等互惠基础上通过谈判协商取得，并将以国家需要为前提，以有限发展、和平发展为目标，以遵守国际法为宗旨，以渐进式发展为方式的任务导向型海外军事部署。中国 21 世纪海外基地建设给国际社会带来的，将是互惠互利和共同发展。

[收稿日期: 2017-05-12]

[修回日期: 2017-06-02]

[责任编辑: 杨 立]

---

<sup>①</sup> Giulio M. Gallarotti, "Soft Power: What it is, Why it's Important, and the Conditions under Which it Can Be Effectively Used," *Division II Faculty Publications*, No. 57, 2011, pp. 1-52, <http://wescholar.wesleyan.edu/div2facpubs/57>.

# 21 世纪海上丝绸之路建设 对接当地发展研究 \*

——印度尼西亚视角

[印尼] 王小明

**【内容提要】** “21 世纪海上丝绸之路”建设和当地发展的对接主要包括涉海经济发展与人文互动两方面。在产业上，双方可以推动油气开采和下游加工产业合作；开展包括海洋捕捞和水产养殖及生产服务在内的渔业合作；加强港口建设合作；开展船舶制造业合作；大力促进旅游业合作。在互惠、规范化和民心相通方面，应相互照顾双方关切，并促进对方发展，特别是要采取包括公共关系在内的各种方法，加强对当地有影响的社会群体的工作，把增进两国人民相互理解，夯实民意基础落到实处。

**【关键词】** 海上丝绸之路 中国印尼合作 对接当地发展 民心相通

**【作者简介】** [印尼]王小明，印尼中国研究中心研究员，广西大学中国—东盟研究院访问学者

**【中图分类号】** D822.342

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2017)04-0122-22

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201704008

---

\* 本文得到广西大学中国—东盟研究院“彩虹项目”（Rainbow Project）和教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“推进 21 世纪海上丝绸之路建设研究”（15JZD038）的资助，在此表示衷心感谢！感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

中国国家主席习近平于2013年10月首次访问东南亚并首站访问印度尼西亚，除了与时任印度尼西亚总统苏希洛（Susilo Bambang Yudhoyono）共同宣布将两国原有的战略伙伴关系升级至全面战略伙伴关系以外，还在印尼国会发表演讲时发出了举世瞩目的“21世纪海上丝绸之路”建设倡议。这些都充分体现了中国对印尼在“21世纪海上丝绸之路”建设中重要地位的重视以及对于双方在广泛领域开展合作的期许。之后，2014年当选为印尼第7任总统的佐科（Joko Widodo）上任伊始即宣布其“世界海洋支点”（Poros Maritim Dunia）发展规划，表示将“重塑印尼作为海洋大国的辉煌”，“恢复印尼‘海上强国’地位，像祖辈那样雄心壮志，‘称雄四海’（Jalesveva Jayamahe）。”<sup>①</sup>思维方式曾经长期“陆地化”、严重忽视海洋的印尼，迎来了大发展的机遇期。这一被中国方面誉为“高度契合”的发展规划，<sup>②</sup>为加强两国合作、特别是为“21世纪海上丝绸之路”建设对接印尼发展，提供了机遇。印尼经济产业界乃至普通民众也充满期许。

印尼的发展，既有赖于自身的积极有为，也需要加强国际合作，其中就包括借助“21世纪海上丝绸之路”建设的机遇，通过推动两国规划的对接，实现互利共赢发展。

但是，“21世纪海上丝绸之路”建设倡议和印尼发展的对接路径在哪里，如何保证两者对接的顺畅进行，这对于两国今后发展双边关系与深化友好交往及合作，无疑具有重要意义。本文试图围绕印尼的多领域合作需求、中国与印尼在各个产业领域的互惠合作、加强合作的规范化、增强民间的相互体认等进行深入探讨。

## 一、双方发展战略契合，印尼方面拥有多样化的合作需求

如同佐科总统2014年11月在缅甸出席第九届东亚峰会时所宣示的那样，“世界海洋支点”发展规划主要包括五大内容：第一，重树海洋文化

---

<sup>①</sup> “Joko Widodo: Jalesveva Jayamahe,” Antara, October 20, 2014, <http://www.antaranews.com/berita/459658/joko-widodo-jalesveva-jayamahe>.

<sup>②</sup> 《习近平同印尼总统通电话》，《人民日报海外版》2015年6月24日，第1版。

(maritime culture) 意识; 第二, 维护和管理好海洋资源, 发展海洋渔业, 实现海洋的“粮食主权”(food sovereignty) 和安全; 第三, 通过重点建设港口、航运和海上旅游等发展印尼的互联互通和海洋经济; 第四, 在海洋外交方面, 重点加强与各国海洋安全合作, 妥善处理领海争端、打击非法捕捞和海盗、维护海洋主权, 保护海洋环境; 第五, 加强海上防御力量, 保护海洋资源, 维护区域海洋航行安全。<sup>①</sup> 这样的规划内涵既是印尼国内的经济发展规划, 也为印尼的对外经济合作提示了方向。

印尼的“世界海洋支点”发展规划涉及政治、经济、外交、军事等多方面内容, 具有综合性特点。而其中的核心, 则是海上基础设施建设。以印尼《2015—2019 年全国中期发展规划》为例, 印尼将投资约 58 亿美元, 开始建设 24 个覆盖爪哇岛和苏门答腊岛等地区的海港, 并扩建现有港口; 在全国范围内建设 2 000 公里以上的普通道路及新建 1 000 余公里高速公路; 铁路则计划由现在的 5 400 余公里增加至 8 600 余公里, 维修和升级苏门答腊、爪哇、加里曼丹、苏拉威西及巴布亚五大岛屿的道路, 建设 10 个机场、兴建 49 座大型水坝、10 个工业园区。<sup>②</sup> 印尼方面试图以此改善物流条件, 进而克服基础设施供给不足所导致的印尼国际竞争力低下问题。随着这些规划的展开和有关安排的逐步到位, 今后印尼在相关领域的建设将出现一轮具有相当规模的高潮。

印尼的发展规划明确了重点, 其国内经济的发展也提出了实质性的需求。这些都可以成为“21 世纪海上丝绸之路”建设对接印尼当地发展的着眼点和着力点。

具体而言, 印尼的海洋经济主要包括油气业、渔业、交通运输业、滨海旅游业等内容。<sup>③</sup> 相关数据显示, 印尼海洋蕴含的经济潜力可达年均 1.5 万

---

<sup>①</sup> Adelle Neary, “Jokowi Spells Out Vision for Indonesia’s ‘Global Maritime Nexus,’” CSIS, November 26, 2014, <https://www.csis.org/analysis/jokowi-spells-out-vision-indonesia%E2%80%99s-%E2%80%9Cglobal-maritime-nexus%E2%80%9D>; “Indonesia Sebagai Poros Maritim Dunia,” Presiden RI, November 13, 2015, <http://presidenri.go.id/maritim/indonesia-sebagai-poros-maritim-dunia.html>.

<sup>②</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, 2014, p. 108.

<sup>③</sup> 朱玲:《把握海洋经济发展的战略机遇》,《浙江日报》2011年3月4日,第14版。

亿美元，是 2016 年印尼国家预算的 7 倍。但是其中已获得开发的资源则不足 22%。<sup>①</sup>至于渔业、海上交通运输业、滨海旅游等产业，也同样存在较大的发展空间。

第一，油气业。印尼是东南亚首屈一指的产油大国，而且是东盟唯一的石油输出国组织（OPEC）成员国，石油探明储量达 47.2 亿桶；印尼也是亚洲最大的天然气生产国，世界第三大液化天然气（LNG）出口国，天然气探明储量居世界第八位。<sup>②</sup>但是，由于石油消耗量快速上升，加上因未建立新的炼油厂而导致产量持续下降，使得印尼自 2004 年起成为石油净进口国，每日进口至少 35 万桶原油，也即其消费原油的 40% 来自于进口。<sup>③</sup>不仅如此，印尼在全球 LNG 出口市场所曾占据的 1/3 以上份额也呈现锐减趋势。根据美国能源信息署（EIA）的数据，2013 年，印尼落在卡塔尔、马来西亚和澳大利亚之后，降为全球第四大 LNG 出口国。<sup>④</sup>

基于这样的现实状况，为保持经济的健康发展，印尼需要解决其所缺乏的采油尤其是深海勘探和开采所需要的高端专业技术及相应的资金投入。中国历经长期成功运作，拥有世界领先水平的深海石油钻井技术和平台，并拥有雄厚的石油开采资本实力。印尼的石油资源多储藏于深海和盆地第三纪地层之中，其开采需要较高的技术、硬件设施和资金实力要求，而在这些方面，印尼需要与中国合作。

第二，渔业。根据联合国粮农组织（FAO）的统计，2014 年，主要鱼类品种为金枪鱼、鱿鱼、鲨鱼、赤点石斑鱼及各种鲷科鱼类的印尼在世界海洋渔业捕捞生产中排名第二，当年捕获量占世界海洋渔业捕捞总量的 6.8%。<sup>⑤</sup>

---

<sup>①</sup> Rokhmin Dahuri, “Kelautan, Potensi Ekonomi Baru,” Neraca, April 25, 2016, <http://www.neraca.co.id/article/68632/kelautan-potensi-ekonomi-baru>.

<sup>②</sup> 参见南博网《印尼油气行业分析》专题栏目的综合分析材料，[http://www.caexpo.com/special/economy/oil\\_and\\_gas/](http://www.caexpo.com/special/economy/oil_and_gas/)。

<sup>③</sup> 《阻碍建立炼油厂导致我国必须进口燃料每日 40 万桶》，《印尼商报》2011 年 12 月 9 日；“RI Impor Minyak Mentah 350.000 Barel/Hari dari Arab Hingga Nigeria”，Detik, June 6, 2016, <http://finance.detik.com/energi/d-3229156/ri-impor-minyak-mentah-350000-barelhari-dari-arab-hingga-nigeria>。

<sup>④</sup> 李慧：《印尼 LNG 出口风光不再》，《中国能源报》2014 年 3 月 17 日，第 7 版。

<sup>⑤</sup> 《印尼总统：非法捕鱼每年给印尼造成 200 亿美元经济损失》，中国新闻网，2016 年 10 月 11 日，<http://www.chinanews.com/gj/2016/10-11/8027511.shtml>。

2016 年上半年，印尼海洋渔业产品出口量比上年同期提高了 7.34%，达到约 55.27 万吨；出口总额亦同比增长 4.28%，达到 20.9 亿美元。<sup>①</sup>

印尼海洋事务及渔业部（KKP）正争取提高印尼的海洋渔业产量。但是受捕捞设备和技术落后的困扰，印尼不论是海洋捕捞业还是水产养殖业的发展均比较缓慢，导致现有海洋渔业的生产规模尚未达到潜在生产能力的 30%。<sup>②</sup> 2016 年 2 月印尼海洋事务及渔业部公布的数据显示，在印尼现有的 62.56 万艘海洋捕鱼船中，30 总吨以上的船只仅占 1.23%，<sup>③</sup> 这说明印尼绝大部分的水产品是由渔民使用传统的手工方法捕捞的。在大约 450 万公顷可供利用的养殖水面中，目前已被开发的仅为 2%。<sup>④</sup> 因此，为了提高水产品数量、质量并保持其在国际贸易中的竞争力，印尼需要扩大生产和添置包括鱼类及其他水产品的养殖和加工设备。中国作为全球渔业生产大国，无论是在捕捞、养殖、加工，还是在营销等技术和设备上，都有许多可以向印尼提供协助之处。

第三，交通运输业。和地广人稀、矿产丰富的东部地区相比较，地少人多的印尼西部地区更为发达和富裕。印尼国内东西部经济发展的不平衡使得分裂势力能够趁机煽动贫困居民占多数的东部地区谋求独立。在这种情势下，印尼境内的“互联互通”被认为是能够增进全国各地区间团结的良药，<sup>⑤</sup> 建立完整的海上基础设施网络便成了佐科“世界海洋支点”发展规划的核心。为落实这一规划，印尼政府将投资 699 万亿印尼盾（约合 574 亿美元）实施“海上高速公路”（Tol Laut）的建设计划。这一庞大的建设计划要求印尼通过在全国兴建国际性商业港口、购买船舶、更新造船厂、建设集装箱和大宗杂货及散货流通设施、构建至港口的多式联运网络等。这既能使印尼成为沟通太平洋和印度洋的枢纽，同时又能摆脱印尼国内上万个岛屿之间缺乏连

---

<sup>①</sup> 《今年上半年渔产出口量同比提高 7.34% 逾 55 万吨》，《印尼商报》2016 年 8 月 30 日。

<sup>②</sup> 田原：《印尼着力发展海洋产业》，中国经济网，2015 年 7 月 28 日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201507/28/t20150728\\_6055661.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201507/28/t20150728_6055661.shtml)。

<sup>③</sup> Arif Satria, *Politik Kelautan dan Perikanan*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2015, p. 111.

<sup>④</sup> “Menakar Potensi Budidaya Laut,” Presiden RI, May 26, 2015, <http://presidenri.go.id/maritim/menakar-potensi-budidaya-laut.html>.

<sup>⑤</sup> “Joko Widodo: A New Paradigm for Indonesian Leadership? A USINDO Special Open Forum with Adam Schwarz,” February 26, 2015, p.5.

接的困局。<sup>①</sup>众所周知,中国在交通基础设施建设上的实力、中国物流网络运营的畅通性等都具有世界先进水平。印尼对双方在此领域的合作也充满期待。

第四,滨海旅游。印尼素有“千岛之国”的美誉,其优美的海洋、湖泊等自然景观,遍布各地的名山古刹,以及多姿多彩的民间文化,使得印尼犹如东南亚地区一串璀璨的明珠,吸引了包括中国游客在内的大量海外游客。前印尼驻中国大使易慕龙(Imron Cottan)表示,“赴印尼的中国游客每年大约以14%的速度增长”<sup>②</sup>。根据印尼中央统计局(Badan Pusat Statistik, BPS)的数据,2004年到访印尼的中国游客只有3.99万人,之后则连续10年直线上升,2016年已经突破145万人次。中国游客平均停留时间为4-5天,人均日消费为100-110美元。<sup>③</sup>印尼制订了到2019年吸引更多中国旅行者赴印尼观光的计划。为此,印尼政府正在多方努力,包括开辟直达航线以提升两国间往来的便利性;实施在指定的9个口岸免签入境并可停留30天的政策;发布2016年第87号有关取缔非法收费(Saber Pungli)的总统令、并成立由治安与法律统筹部长直接领导的“取缔非法收费特别行动队”以消除印尼猖獗的乱收费现象;<sup>④</sup>举办促销活动;启动印尼旅游部官方中文网站(<http://www.indonesia.travel/zh-cn>)和印尼旅游部官方微博(@印尼旅游部官方微博)等。<sup>⑤</sup>印尼试图以此吸引更多的中国游客来访。

事实上,早在2004-2014年苏西洛执政期间,印尼与中国在相关领域的合作即已经取得丰富成果。其中最引人瞩目的是2005年11月动工建造的连接爪哇岛泗水市和马都拉岛(Madura)的泗水—马都拉大桥(Jembatan

<sup>①</sup> “Gov’t Sets out Maritime Dream”, *Jakarta Post*, November 22, 2014, <http://www.thejakartapost.com/news/2014/11/22/govt-sets-out-maritime-dream.html>.

<sup>②</sup> Imron Cotan, “Press Conference to Publicize the MoU on Tourism Cooperation and to Launch Indonesian Tourism Website in Mandarin Version,” Indonesian Embassy in China, November 11, 2013, <http://www.kemlu.go.id/beijing/en/arsip/pidato/Pages/Press-Conference-to-Publicize-the-MoU-on-Tourism-Cooperation-and-to-Launch-Indonesian-Tourism-Website.aspx>.

<sup>③</sup> “China Pasar Utama Pariwisata Indonesia,” *Kompas Online*, January 19, 2014, <http://travel.kompas.com/read/2014/01/19/0633014/China.Pasar.Utama.Pariwisata.Indonesia>.

<sup>④</sup> “Saber Pungli: Satgas Siap Lakukan Tangkap Tangan,” *Kompas*, October 29, 2016, p. 4.

<sup>⑤</sup> 《印尼旅游和创意经济部部长来华启动旅游新战略计划和中文网站》, 中国旅游新闻网, 2013年11月14日, <http://www.cntour2.com/viewnews/2013/11/14/a3KVZIXsn4SkqdNBOZeI0.shtml>.

Suramadu)。该工程为东南亚最大跨度双塔斜拉式跨海大桥，由中国承包商联营体承建，项目合同价为 1.9 亿美元，其中中方提供 1.62 亿美元出口买方信贷（Export Buyer's Credit），2009 年 6 月 10 日建成通车。<sup>①</sup> 中国海洋石油总公司（CNOOC，简称中国海油）2009 年 7 月宣布参股约 13.9% 权益的东固（Tangguh）天然气田建设项目的建成投产，也成为两国能源合作史上的一个重要里程碑。

过去的良好合作基础，不仅获得了印尼方面的赞誉，也切实发挥了促进当地发展的功效。这使得印尼国内愿意看到双方务实合作进一步发展的良好局面。

总而言之，“21 世纪海上丝绸之路”建设作为“一带一路”倡议的组成部分，与印尼“世界海洋支点”发展规划以及当地发展需求的对接，十分契合双方的国家利益需要，双方均应为此而积极努力。

“21 世纪海上丝绸之路”与“世界海洋支点”不论在地理上还是产业发展目标上均有颇高的重合性。如果将印尼的“世界海洋支点”与中国倡导的“21 世纪海上丝绸之路”建设进行对比，可以发现，印尼发展规划不仅包括海洋经济和海洋文化，还包括海洋外交和海上防卫；而“21 世纪海上丝绸之路”建设倡议则“侧重经济、人文合作，不涉及争议问题”。<sup>②</sup> 可见，两者的相通之处是海洋经济与海洋文化以及与此相关联的方面。

在佐科总统第一次访华期间，2015 年 3 月 26 日双方发布《中华人民共和国政府与印度尼西亚共和国政府关于加强两国全面战略伙伴关系的联合声明》，同意“发挥各自优势，加强战略交流和政策沟通，推动海上基础设施互联互通，深化产业投资、重大工程建设等领域合作，推进海洋经济、海洋文化、海洋旅游等领域务实合作”。“21 世纪海上丝绸之路”建设对接印尼发展将主要集中在涉海经济及人文互动方面。

---

<sup>①</sup> 《泗水—马都拉大桥介绍》，中国驻印尼大使馆，2009 年 6 月 12 日，<http://id.china-embassy.org/chn/xwdt/t567476.htm>。

<sup>②</sup> 杨洁篪：《海上丝绸之路不涉及争议问题项目成熟一项推进一项》，国际在线，2015 年 3 月 29 日，<http://gb.cri.cn/42071/2015/03/29/5311s4916458.htm>。

## 二、全方位加强实业及相关服务业合作

基于上文的分析,笔者认为,有关的实业和服务业领域,是中国和印尼深化合作的基础和重点。本节将就中国与印尼双方可以对接的具体行业领域及合作内容进行分析。

根据印尼的经济发展水平特点,在制造业上,印尼方面尤其期望中国轻工业对印尼发展的积极参与。这是因为,中国制造业、尤其是劳动密集型的轻工制造业由于中国国内用工成本的上升和原材料价格的上涨,需要转型升级。而印尼恰好拥有相对低廉的劳动力和价格较低又供应充足的资源,为推动两国在轻工制造业的产业合作创造了无限商机。对印尼来说,这意味着大量的就业机会和对进口轻工业产品的有效替代。

实际上,服务于印尼当下的发展,实业合作远远不止于轻工业合作,包括服务业在内,中国和印尼的产业合作领域将更加广泛。

### (一) 加强渔业合作

中国和印尼在渔业领域的合作天地广阔,既可以开展海洋捕捞合作,也可以开展水产养殖合作,还可以开展后续冷藏及水产加工合作。

第一,加强海洋捕捞合作。中国企业与印尼合作形式多样,其中,尤其提倡通过在印尼设立合资企业的方式合作。当然,在双方渔业企业开展合作和生产之前,应当分别取得双方渔业管理部门的许可,包括合作渔船的总吨位、作业渔具、捕捞量、捕获鱼种等。但是,值得指出的是,按照现行规定,外国渔业企业在印尼从事捕鱼业的“选项”相当有限。其中,依据2006年7月27日颁发的《2006年第17号海洋与渔业部长条例》(Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 17 Tahun 2006 Tentang Usaha Perikanan Tangkap),自2006年起,只有在印尼建立渔业加工厂的外国捕鱼企业才可以在印尼水域作业,并且必须将捕鱼量的至少70%出售给在印尼的渔业加工厂。2016年,印尼政府更是签发了有关渔业捕捞的第44号总统条例,将渔业捕捞列入外商投资负面清单,禁止外商投资渔业捕捞行业。当然,该清单也将会根据最新颁布的总统条例进行修改。这是因为,印尼副总统卡拉(Jusuf

Kalla) 已经表示, 捕鱼禁令导致了渔货加工厂减产、出口渔获减少, 使数千名船员与渔货加工厂员工失业。因此, 他强调, 应该立刻检讨上述政策。<sup>①</sup>

第二, 加强水产养殖合作。与捕捞渔业不同, 印尼政府对有意与其本土企业合作开发水产养殖业的全球企业开放。其中, 由于养殖虾的国际市场需求旺盛, 印尼政府迫切希望通过吸引外资重振其养虾产业以扩大出口。印尼还将西苏拉威西省北马穆祖县 (Mamuju) 设置为产虾中心。北马穆祖县具有虾类养殖潜能的面积共 1.3 万公顷; 在满足环保要求的前提下, 每公顷水域可养殖 2 吨左右的虾苗, 年产量达 6 吨, 每公顷收入达 3.6 亿盾 (约合 2.8 万美元)。<sup>②</sup> 印尼政府设定的目标是 2019 年实现养殖虾产量 125 万吨, 由此亦将带动饲料行业的发展, 预计饲料需求量将达 148 万吨。<sup>③</sup> 中国作为水产养殖产量超过捕捞产量的国家,<sup>④</sup> 完全可以把丰富的水产养殖经验和技術应用于印尼市场。

第三, 加强水产冷藏等后续环节合作。印尼渔业资源的开发及产量的不断扩大, 对冷藏能力提出了更高的要求, 冷藏行业需要有较大发展。根据印尼海洋与渔业部的数据, 2015 年爪哇岛需要能容纳 253 万吨水产品的冷库, 但实际只有 11.7 万吨的容纳能力; 苏门答腊岛总需求达到 97 万吨, 但其冷库仅能容纳 2.3 万吨; 苏拉威西岛的冷库需求达到 83.1 万吨, 现有的冷冻库容纳量才 3.1 万吨; 巴厘岛及努沙登加拉、马鲁古 (Maluku) 和巴布亚 (Papua) 的需求分别为 38.3 万吨、25.9 万和 32.6 万吨, 但已有的冷库容纳量远在该数量之下, 各为 1.1 万吨、0.4 万吨和 1.4 万吨。因此, 印尼需要增建能容纳至少 150 万吨水产品的冷库。<sup>⑤</sup> 印尼政府已将冷藏行业列入 100% 对外开放

---

<sup>①</sup> “‘Perbedaan pendapat’ Wapres Jusuf Kalla dan Menteri Susi soal moratorium kapal ikan asing,” BBC Indonesia, March 30, 2016, [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2016/03/160329\\_indonesia\\_wapres\\_kkp\\_perikanan](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/03/160329_indonesia_wapres_kkp_perikanan).

<sup>②</sup> 《印尼大力推动虾类养殖发展》, 南博网, 2015 年 6 月 12 日, <http://www.caexpo.com/news/info/original/2015/06/12/3646638.html>.

<sup>③</sup> 《印尼政府急切吸引外资, 推动养殖虾行业发展》, 中国水产养殖网, 2016 年 12 月 22 日, [http://www.shuichan.cc/news\\_view-307118.html](http://www.shuichan.cc/news_view-307118.html).

<sup>④</sup> 2015 年, 中国全国水产品总产量为 6699.65 万吨, 比上年增长 3.69%。其中, 养殖产量 4937.90 万吨, 同比增长 3.99%; 捕捞产量 1761.75 万吨, 同比增长 2.84%。养殖产品与捕捞产品的产量比例为 73.70%: 26.30%。详见: 《中国渔业统计年鉴 (2016 年)》, 北京: 中国农业出版社, 2016 年, 第 I 页。

<sup>⑤</sup> “Minus Kapasitas Cold Storage di Indonesia Capai 1,5 Juta Ton,” *Bisnis*, March 12, 2017,

的投资行业之一。<sup>①</sup> 虽然外国投资者可以在印尼任何地区建造冷藏设备，但中国投资者可以考虑投资渔产丰盛的印尼东部地区，以便可以同时协助完善那里的电力供应和其他基础设施。

## （二）开展船舶修造合作

截至 2013 年，印尼占总量 40% 船舶的船龄在 30 年以上，急需更新换代；另外每年将有 3200 余艘船舶需要维修。<sup>②</sup> 此外，鉴于印尼对提高渔业产量拥有较高期望，所以印尼扩大渔业船队的需求亦不断高涨。印尼各岛屿间的海上交通及 90% 的物流均需大量船舶运输。今后 5 年内，印尼政府预计，对船只的需求将达 600 余艘。印尼国家开发计划署（Bappenas）则指出，为支撑“海上高速公路”建设规划，预计将需要排水量 1.5 万吨的船只 46 艘、4 万吨排水量船只 37 艘、208 标准箱载量船只 26 艘，并需要 500 艘规模的其他民间船只。<sup>③</sup>

与上述需求相比，虽然 2015 年印尼造船业在全球造船业中排第 18 位，但是供给能力远远落后于需求总量和结构要求，同时更落后于第 1 位的中国、第 2 位的韩国和第 3 位的日本等亚洲国家。<sup>④</sup> 况且，印尼船企生产 500 吨位左右的船舶居多，能够修理或建造 5000 吨左右货船的寥寥无几，可以修理 5000 至 1 万吨以上货轮的船舶修理厂不到 20 家。新建船厂则不到 10 家，只有一家国有造船厂（PT.PAL）具备建造 5 万吨级船舶的能力，最大修理能力为 15 万载重吨船舶。更大的船只，由于建造周期过长，成本高昂，并且质量缺乏保证，绝大多数印尼船东会将订单转向韩国或日本。<sup>⑤</sup> 因此，

---

<http://industri.bisnis.com/read/20170312/98/636313/minus-kapasitas-cold-storage-di-indonesia-cap-ai-15-juta-ton>; 《明年我国鱼产需增加 150 万吨冷冻库》，《印尼商报》，2016 年 11 月 23 日。

<sup>①</sup> M Fajar Marta, “Susi Beberkan Peluang Investasi Sektor Perikanan di Depan Ratusan Pengusaha Inggris”, Kompas, April 20, 2016, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/04/20/200702526/Susi.Beberkan.Peluang.Investasi.Sektor.Perikanan.di.Depan.Ratusan.Pengusaha.Inggris>.

<sup>②</sup> 安邦资讯：《印尼大力发展造船业为中国企业提供新机遇》，《时代金融》2015 年第 7 期，第 50 页。

<sup>③</sup> 《五外资进军印尼造船业备就 93.5 亿美元》，印尼华人网，2015 年 6 月 26 日，<http://www.ydnxy.com/article-674-1.html>。

<sup>④</sup> 《印尼“造船限令”背后的隐忧》，《中国船舶报》2015 年 11 月 26 日，<http://news.hsdhw.com/260341>。

<sup>⑤</sup> 《印尼唯一国有船企获 80 艘发电船大单》，中国船舶工业行业协会，2016 年 11 月 1

印尼本地现有的大约 250 家修造船厂（其中 198 家为造船厂），只能满足当地市场 30% 的需要。这一现实说明，印尼急需提高船舶修造能力，中国相关企业面临大量合作机会。

首先，随着海天辽阔的印尼经济保持平稳较快发展，岛际运输的需求量猛增。考虑到近海及岛屿间航运业的巨大发展潜力，印尼对各类海轮，尤其对 3500 吨到 5000 吨的油轮和货轮需求量将迅速上升。印尼这一船舶需求特点，适合中国民营中小船厂积极加入合作行列。<sup>①</sup>

其次，由于印尼修造船厂 70% 以上的船用零部件和原料（包括各类发动机、大型螺旋桨、通讯设备等）都依赖于进口，<sup>②</sup> 而印尼政府已经决定采取免除船用设备及构件的增值税和进口税等税收减免政策，这对有意前来印尼独资或合资建立船舶配套设备和来件组装工厂的中国造船企业是好消息，两国造船行业的合作面临良好机遇。

最后，为促进造船业发展，印尼政府已出台相关扶持政策。比如，外国投资者可拥有印尼造船厂 100% 的所有权；对投资额 500 亿盾以上、提供 300 人以上就业机会的造船厂提供减税优惠、提供包括降低土地租金等优惠措施等。而且，这些企业还可以承接当地现有船只的维修、翻新和改造项目。这样，中国的船舶修造企业在印尼发展，将面临比较有利的政策支持环境，有利于中国船舶修造企业和印尼开展资本运用和项目合作。印尼大力发展修造船业，为中国船舶企业“走出去”，在当地生产船舶设备、提供技术标准、开展技术合作提供了难得的新机遇。

### （三）加强港口建设合作

据测算，如果爪哇岛内和爪哇至苏门答腊 50% 的陆路运输转为海运，每年将会节约 300 万亿印尼盾（约合 250 亿美元）的物流成本。<sup>③</sup> 根据印尼工

---

日，<http://www.cansi.org.cn/index.php/News/detail?id=3253>。

<sup>①</sup> 《印尼欲投巨资在中国订造 500 艘船》，国际船舶网，2014 年 12 月 22 日，[http://www.eworldship.com/html/2014/ship\\_market\\_observation\\_1222/96525.html](http://www.eworldship.com/html/2014/ship_market_observation_1222/96525.html)。

<sup>②</sup> 《印尼“造船限令”背后的隐忧》，《中国船舶报》2015 年 11 月 26 日，<http://news.hsdhw.com/260341>。

<sup>③</sup> “Melaksanakan Nawa Cita, Membalikkan Keadaan,” *Berita Satu*, October 20, 2015, <http://www.beritasatu.com/makro/315701-melaksanakan-nawa-cita-membalikkan-keadaan-2habis.html>。

商总会的预测，印尼海上运输业经济总量将达到每年 200 亿美元。<sup>①</sup>

作为世界上最大的群岛国家，印尼现在共有 1300 余个各类港口和码头，但因基础设施的陈旧，限制了其进出口的增长。<sup>②</sup> 因此，印尼政府计划在全国兴建 24 个国际性商业港口。正如佐科所说，中国“在基建领域拥有丰富的技术经验以及一流的施工速度”，<sup>③</sup> 苏门答腊岛扼守着马六甲海峡，加里曼丹岛紧邻龙目海峡和巽他海峡，两个大岛的地理位置非常重要，同时，它们又都是印尼资源尤为丰富的地区。基于这一原因，中国可以选择性地参与印尼港口建设，并以苏门答腊岛和加里曼丹岛的主要港口建设为投资重点。

在政治中心爪哇岛，印尼政府已经初步决定在西爪哇省苏邦（Subang）县新建印尼最高级别、年集装箱吞吐量达到 700-800 万标准箱的巴丁班（Patimban）港，并建设汽车滚装船可以停靠的大型码头。虽然日本早已完成可行性研究且目前正在与印尼政府讨论详细工程设计问题，<sup>④</sup> 但是中国仍然可以尝试积极参与竞争。该港口的建设所需资金预计为 30.9 亿美元。其中，约 80.6% 利用信贷，而余下的 19.4% 则来自国家财政预算。虽然印尼政府计划以利率 0.1% 和 40 年偿还期为条件向日本申请政府贷款，<sup>⑤</sup> 但是结果尚不明朗。对于此类项目，笔者认为，印尼将欢迎包括中国在内的更多合作者积极加入。

#### （四）推动油气业合作

虽然资源蕴藏丰富，但是受客观条件限制，印尼的勘探、开采和下游加工能力和需求还存在较大缺口，而中国油气产业经过长期发展，具有资金实力和技术优势，印尼方面期待中国油气企业来印尼寻求发展机会。

第一，加强油气开采合作。两国可以积极推动在相关海域的深海油气开

<sup>①</sup> 《日本船企看好印尼船舶产业前景》，国际船舶网，2015 年 6 月 11 日，[http://www.eworldship.com/html/2015/ShipbuildingAbroad\\_0611/103077.html](http://www.eworldship.com/html/2015/ShipbuildingAbroad_0611/103077.html)。

<sup>②</sup> 《印尼大力发展港口物流业》，《印尼商报》2012 年 11 月 14 日。

<sup>③</sup> 《期待中国助力印尼基础设施建设——访印度尼西亚总统佐科》，新华网，2015 年 3 月 23 日，[http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/23/c\\_127612080.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/23/c_127612080.htm)。

<sup>④</sup> 《日本答应明年初完成 Patimban 港口详细工程设计》，《印尼商报》2016 年 9 月 14 日。

<sup>⑤</sup> 《供兴建西爪哇 Patimban 港口我国政府向日本申请贷款》，《印尼商报》2016 年 3 月 10 日。

发合作，通过使用中国的深水石油钻井技术，进行深海油田勘探和开采，既扩大储量，又增加油气产量。至于国际合作开采海洋石油的收益分配，印尼政府已经决定深海油田的收益分配为印尼政府 65%，国外投资者 35%；陆地油田的收益分配则分别为 85% 和 15%。<sup>①</sup> 此外，佐科政府也希望加大努力尽早开发相关区块的天然气资源。

关于油气资源开发，笔者认为，即使是涉及“海洋权益主张重叠”<sup>②</sup> 的区域，只要能作出某种各自都能接受的安排，双方也完全可以深入进行油气开发合作。

印尼天然气开发的主要问题是产地与市场之间的距离过长，且印尼政府很难提供建设天然气输送管线所需的庞大资金。这无疑为曾于 2005 年承接并兴建东加—中爪天然气管道工程的中国企业提供了商业机会。另有，印尼政府正准备开发被称为亚洲最大天然气储备、可能位于“海洋权益主张重叠区域”的有关区块的天然气田，但因其二氧化碳含量高（大约 70%），需要国外合作伙伴的高科技支持以共同开发。<sup>③</sup> 中国在此领域的先进技术优势无疑是合作的有利条件。当然，这可能会涉及在中国所称“海洋权益主张重叠区域”共同开发的问题。对此，相关方能否智慧地达成某种合理并且可以相互接受的“谅解”非常重要。

第二，发挥中国深度采油技术优势，提升印尼老油田采收率。印尼迫切期望提高许多已进入开采后期的大油田采收率，国际合作意愿强烈。在中国，经过近 30 年的攻关试验，2014 年大庆油田成功实现了世界上首次三元复合驱工业化应用，是当前世界最先进的驱油技术。据悉，三元复合驱可在水驱基础上为大庆油田新增可采储量 2.4 亿吨以上，相当于发现一个 10 亿吨的大油田。<sup>④</sup> 可见，中国油企以其所拥有的处于世界前沿的深度采油技术，进

---

<sup>①</sup> 吴崇伯：《印尼新总统佐科的海洋强国梦及其海洋经济发展战略试析》，《南洋问题研究》2015 年第 4 期，第 16 页。

<sup>②</sup> 中国外交部：《与印尼没有领土主权争议 但南海海洋权益主张有重叠》，观察者网站，2016 年 6 月 20 日，[http://www.guancha.cn/Neighbors/2016\\_06\\_20\\_364763\\_s.shtml](http://www.guancha.cn/Neighbors/2016_06_20_364763_s.shtml)。

<sup>③</sup> Pramdla Arhando Julianto “Ini Kenapa Ladang Gas Natuna Belum Bisa Digarap,” *Kompas*, May 24, 2016, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/05/24/152147926/ini.kenapa.ladang.gas.natuna.belum.bisa.digarap>。

<sup>④</sup> 《大庆油田：三问三元复合驱》，中国石油新闻中心，2013 年 6 月 26 日，

入印尼老油田市场前景广阔。

第三，加强油气下游产业合作。印尼下游炼油与化工技术相对落后，现有的 8 座炼油厂的二次加工和深加工能力不足以满足国内快速上升的石油消费量。考虑到对炼油化工技术装备的巨大需求，加上这一领域是印尼政府大力引进外资的重点发展产业，<sup>①</sup> 中国发挥其所掌握的具有世界先进水平的炼油、乙烯、芳烃成套技术等炼油化工技术与装备优势，与印尼开展深度合作正逢其时。<sup>②</sup>

#### （五）加强旅游业合作

中国相关企业可以通过参与硬件建设和旅游促销并重的做法，密切两国旅游业的合作关系。

首先，可以加强旅游硬件设施建设上的参与力度。印尼已制定了 2019 年吸引 2 000 万人次国际游客的目标。为实现这一目标，印尼政府划定了北苏门答腊省的多巴湖景区（Danau Toba）、万丹省的丹戎勒松景区（Tanjung Lesung）、勿里洞岛的丹戎克拉扬景区（Tanjung Kelayang）、雅加达的千岛景区（Kepulauan Seribu）、中爪哇省的婆罗浮屠景区（Borobudur）、东爪哇省的布罗莫火山景区（Gunung Bromo）、龙目岛的曼达利卡景区（Mandalika）、东努沙登加拉省的科莫多岛（Labuan Bajo）、东南苏拉威西省的瓦卡托比景区（Wakatobi）和北马鲁古省的莫罗泰景区（Morotai），准备将它们打造成融合当地特色的 10 个“新巴厘”重点旅游开发区。据印尼旅游部长 Arief Yahya 估计，开发这些景区的投资总额约 200 亿美元，其中 100 亿美元需要私人投资者提供。<sup>③</sup> 由于“仅仅依赖本地投资，加速发展印尼旅游业将非常困难”，所以印尼政府对投资餐饮业、度假村、三至五星

---

<http://news.cnpc.com.cn/system/2013/06/26/001434358.shtml>。

<sup>①</sup> 印尼政府目前正寻求投资者在石油区块旁边建造 8 个具有最低日加工能力 6000 桶原油的小型炼油厂。参见：“Indonesia to Seek Investors to Build Eight Small Refineries next to Oil Blocks,” S&P Global Platts, March 10, 2016, <http://www.platts.com/latest-news/oil/Jakarta/indonesia-to-see-investors-to-build-eight-small-27337991>。

<sup>②</sup> 《中国炼化技术与装备走出去的双赢之路》，中国经济新闻网，2016 年 4 月 7 日，<http://www.cet.com.cn/ycpd/sdyd/1747050.shtml>。

<sup>③</sup> 《印尼推出 10 个“新巴厘”景区以吸引国际游客》，印尼旅游网，2016 年 9 月 8 日，<http://www.indonesia.travel/zh-cn/post/255>。

级酒店完全对外开放。<sup>①</sup> 鉴于这样的政策环境，中国可以积极参与印尼 10 个“新巴厘”景区的开发及相关配套设施的建设。

其次，两国应积极推出新颖的旅游促销措施以实现游客规模的不断扩大。虽然印尼政府已经实施了多种形式的措施吸引中国游客到印尼旅游，但是双方旅游往来仍然存在问题：其一，基础设施落后影响游客的选择。根据中国旅游研究院的报告，由于基础设施滞后，不少中国游客认为印尼是令其不满意的旅游目的地之一，这影响了他们赴印尼观光的愿望。<sup>②</sup> 其二，收费不规范影响旅游目的地形象。一些组团旅行社在游客落地后收取额外费用，被游客以为属于印尼方面要求收取，对正常旅游秩序造成影响。印尼相关人士对此感到担忧。前旅游和创意经济部部长冯慧兰也表示，“这些费用令中国游客失望。”<sup>③</sup> 这严重影响旅游目的地的形象。其三，精通汉语、理解中国游客需求的从业者在印尼旅游市场上十分缺乏，也成为招揽中国游客的障碍。<sup>④</sup> 其四，中国游客对印尼的丰富旅游资源缺乏了解，包括在印尼国内普遍认为很有知名度的名胜也了解不多，这妨碍了更多中国游客选择印尼作为旅游目的地。冯慧兰曾陪同中国客人前往世界七大奇迹之一日惹的婆罗浮屠佛塔（Borobudur），发现中国游客很惊讶——印尼竟然还有这么震撼的景色，我们也很吃惊，原来中国游客对印尼知之甚少。<sup>⑤</sup>

努力推动中国游客形成对印尼风光及旅游服务的全面认识十分重要。为了解决这些问题，双方可以加大多种新颖手段的运用力度。譬如，印尼可以运用中国的新媒体（如点击率高的微信公众号或有影响的微博账号）来推介旅游产品；还可以邀请中国媒体对以上新旅游目的地进行探索之旅。此外，两国旅游部门还应联合地方政府开展机制化合作，以进一步推动旅游促销活动走向深入。

---

<sup>①</sup> 《餐饮业与酒店 100%对外开放，达尔敏：本地企业家无须担忧》，《印尼商报》2016 年 2 月 16 日。

<sup>②</sup> 《印尼媒体：担忧中国游客不满意》，环球网，2014 年 4 月 30 日，<http://oversea.huanqiu.com/article/2014-04/4983561.html>。

<sup>③</sup> 同上。

<sup>④</sup> 《丝路新语：印尼旅游市场渴求中国》，中国新闻网，2014 年 8 月 4 日，<http://www.hi.chinanews.com/hnnew/2014-08-04/355494.html>。

<sup>⑤</sup> 同上。

### 三、互惠、规范、相互促进，并争取民心相通

照顾双方各种关切，并相互促进对方发展，是实现合作持续性开展的重要保证。这当中，既包括规则上的相互适应，也包括产业合作上的相互支持，还包括以有效手段把民心相通落到实处。

#### （一）推动双方贸易平衡发展

一方面不断紧密的两国贸易关系对双方有益，另一方面如果贸易出现较大失衡也会影响双方合作的顺畅推进。虽然“现在两国一周的贸易额相当于1990年全年的贸易额”，<sup>①</sup>且“中国从2004年的印尼第五大贸易伙伴上升至2010年的印尼最大贸易伙伴”，<sup>②</sup>但同时也出现了双方贸易往来数额的较大起伏（表1）。在两国双边贸易中，1985-1989年间，印尼以逆差为主；1990-2007年则转为顺差，从2008年起又转回逆差，而且规模扩大。<sup>③</sup>这一状态可能会导致印尼政府有关方面在态度上抵触及在政策上设障。而且，从过去一段时间的实际情况来看，确实也遇到了一些需要双方共同探讨的保障贸易自由顺畅进行的课题。为了推动双方贸易关系继续良性发展，中国和印尼双方都应致力于优化贸易产品结构，这可以在贸易和产业两个方面进行共同努力。

首先，印尼方面应该升级出口结构并多领域扩大出口，而中国方面则可积极为印尼产品出口中国创造更多条件。为缩减与中国的贸易差距，印尼一方面应当继续向中国出口具有较强竞争优势的商品（如矿产品、动植物油脂、塑料和橡胶、纤维素浆和纸张），另一方面也应该意识到当前中国经济增长的放缓和大宗商品价格的剧降导致中国从印尼进口传统商品的金额呈下降趋势，而印尼国内企业尚无法供给当前庞大建设计划所需装备等工业产品，印尼从中国进口机器设备和资本产品（capital goods）的数量将继续上扬。在这一情况下，印尼应积极实现出口商品的多样化（包括出口市场的多元化

---

<sup>①</sup> 吴崇伯：《中国与印尼经济关系的发展与对策》，《江南社会学院学报》2014年第1期，第39页。

<sup>②</sup> “Perdagangan Indonesia-China,” *Kompas*, February 2, 2011, p. 44.

<sup>③</sup> 郑国富：《中国与印度尼西亚双边贸易合作关系论析》，《江南社会学院学报》2015年6月第17卷第2期，第57页。

和出口商品种类的丰富化)。与此同时,中国则应积极扩大进口印尼其他优势产品。比如,为印尼热带水果进入中国市场给予更多便利等。这也是佐科政府为减少与中国的贸易逆差所努力争取的目标。<sup>①</sup>

表 1 印尼与中国 2004-2016 年贸易统计表(单位:百万美元)

年份	出口	进口	差额	总额
2004	4 604.7	4 101.3	503.4	8 706.0
2005	6 662.3	5 842.8	819.5	12 505.1
2006	8 343.5	6 636.8	1 706.7	14 980.3
2007	9 675.5	8 557.8	1 117.7	18 233.3
2008	11 636.5	15 249.2	-3 612.7	26 885.7
2009	11 499.3	14 002.1	-2 502.8	25 501.4
2010	15 692.6	20 424.2	-4 731.6	36 116.8
2011	22 941.0	26 212.1	-3 271.1	49 153.1
2012	21 659.5	29 385.7	-7 726.2	51 045.2
2013	22 601.4	29 849.4	-7 247.9	52 450.9
2014	17 606.2	30 624.3	-13 018.1	48 230.5
2015	15 046.4	29 410.8	-14364.4	44 457.3
2016	16 785.5	30 800.4	-14 014.9	47 586.0

资料来源: UN Comtrade Database 2004-2009, United Nations: <http://comtrade.un.org/data/>; *Trade Balance Indonesia and Tiongkok Period: 2012-2017*, Ministry of Trade Republik Indonesia: <http://www.kemendag.go.id/en/economic-profile/indonesia-export-import/balance-of-trade-with-trade-partner-country?negara=116>.

其次,中国方面可以提升产品档次特别是扩大在当地的生规模,尤其应避免同质同档次竞争。鉴于钢铁产品成为印尼对华反倾销的第一大目标,

<sup>①</sup> “Indonesia dan Tiongkok Capai Kesepakatan Kerja Sama di Bidang Ekonomi,” Presiden RI, September 5, 2016, <http://presidenri.go.id/berita-aktual/indonesia-dan-tiongkok-capai-kesepakatan-kerja-sama-di-bidang-ekonomi.html>.

作为印尼钢铁产品第一大进口来源国,<sup>①</sup> 中国可以调整对印尼出口钢铁产品的策略: 增加高附加值、高技术含量的中高端钢铁产品的出口。这是因为印尼国产的钢铁与中国出口至印尼的钢铁产品大多为同等的低附加值、低技术含量的低端钢铁产品; 同时中国钢铁企业之间可能的低价竞争<sup>②</sup> 也不利于市场的良性发展, 因为这使得两国的钢铁行业将可能面临非理性的营销环境。

此外, 中国可以利用印尼丰富的铁矿资源、年轻且低廉的劳动力以及庞大的消费市场, 扩大对印尼钢铁行业的直接投资。这样做既可以协助升级印尼生产成本高但质量水平低的钢铁行业, 扩大印尼的就业机会, 又能间接扩大对印尼的钢铁产品出口。当然, 由于印尼方面的政策原因, 对于中资企业来说, 相较于独资, 与印尼现有钢铁企业合资更为有利, 因为这样可以直接使用印尼企业现有的生产许可证和由印尼技术委员会制定政策并由印尼国家标准局颁发的“印尼国家标准(SNI)许可证”等。印尼虽然鼓励和支持外国企业在印尼建设钢铁企业, 但出于保护当地企业的目的, 政府对于某些产品的生产许可证仍实施严格控制。采取灵活的合作手段, 则可以避免受到很多行政管理上的困扰。

## (二) 努力实现规范化合作并开展好面向印尼社会的公共关系工作

在这里, 受篇幅所限, 笔者将讨论范围设定在规范用工合作方面, 而暂不涉及对其他问题的讨论。为了双方发展对接的顺畅进行, 在印尼的中国企业如果能更全面理解印尼的规范用工管理政策, 并在实践中积极呼应, 则对于双方都非常有利。

作为新兴经济体, 印尼对于劳动力、尤其是高素质劳动力的需求不断增大。根据《时代》(*Tempo*) 杂志的数据, 2012年在印尼的中国劳工累计1.67万人; 2013年下降至1.44万人; 2014上升为1.63万人, 占印尼外国劳工总

---

<sup>①</sup> “Impor Baja Dikenakan Bea Masuk”, *Sindo News*, February 10, 2015, <https://ekbis.sindonews.com/read/962368/150/impor-baja-dikenakan-bea-masuk-1423540339>.

<sup>②</sup> 前印尼经济统筹部长哈达(Hatta Rajasa)认为, “(印尼政府)或许需要实施保障措施或反倾销税, 因为中国商品在印尼的销售价格低于生产成本。”参见: 《印尼针对中国纺织服装等产品实施反倾销税》, 山东省商务厅网站, 2011年4月27日, <http://www.shandongbusiness.gov.cn/index/content/sid/150800.html>。

人数的 23.7%，中国成为印尼最大的境外劳工来源地。<sup>①</sup> 2015 年则增至 1.75 万人，截至 2016 年 9 月更增加到 2.13 万人。<sup>②</sup> 印尼劳务与移民部(Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi)的“部长第 247 号决定书”规定，只允许引进外籍专业人员，且需要通过合法途径，获得工作许可证(IMTA)。印尼方面希望这一规定能得到较好的执行。因为，这样的劳工合作规范对双方均有利。但是，实际执行中则存在一些问题，譬如不具有特殊技能的劳务人员也来到印尼工作。之所以发生这一状况，是因为有关管理工作在操作上的问题使然，即管理工作许可证的当地行政部门人员没有严格执行“外籍劳务人员必须有印尼籍担保人”的规定。这使得不少企业在申报聘用外籍劳工时在手续上流于形式。如此，在双方企业合作和投资与贸易不断扩大的背景下，用工的规范化问题就可能会有所凸显，并引发各方关注。

为了避免在中国和印尼的产业和投资合作中出现此类问题，首先，有意前往印尼从事劳务工作的非印尼籍公民必须仔细了解印尼相关法律规定。印尼政府已经为经常往来印尼的商务及旅行人士提供了免签便利，且入境手续相较之前已经简便许多，但同时也造成部分非印尼籍务工人员对印尼相关法律的误解，认为赴印尼务工不需要办理较为繁琐的手续。为获取来印尼的工作许可证，企业必须具备经由印尼劳工部批准的《外籍员工使用计划》，主要包括外派人员数量、职业、组织架构等。在企业一至三年期限的《外籍员工使用计划》获得批准之后，方可开始聘用外籍员工。外籍员工需要在印尼移民局办理临时居留签证(VBS)，持该证进入印尼后，须在两周内去移民局办理外籍人员身份证件(KITTAS)，并去劳工部办理工作许可及其他文件。这些文件每年需要办理延期手续。境外劳务人员进入印尼，应该遵守这些规定。

其次，就中国企业而言，应加强对劳工队伍的管理，并尽可能多吸收印尼本国劳工。当然，印尼劳动力技能尚不一定马上能达到中资企业的操作能力要求，工作习惯可能也会有差异，对于这些问题，相关的中国投资者需要

---

<sup>①</sup> “Selamat Datang Buruh Cina,” *Tempo*, August 31-September 6, 2015, pp. 98-101.

<sup>②</sup> Novi Basuki, “Menakar Ekspansi Buruh dari Tiongkok,” *Jawa Pos*, December 31, 2016, p. 4.

加强施工过程管理并充分预估额外成本。同时还应全面了解印尼国会第13/2003号《劳工法》<sup>①</sup>中对工资和劳工权益保护的严苛规定：比如，即使工人罢工，只要程序合法，企业仍要支付其薪水；员工工作时间每周不得超过40个小时；工人每天加班不得超过3小时；等等。

再次，双方应加强传播和公共关系方面的合作，以保证印尼社会获得包括用工等方面的正确信息。例如，两国可以尝试建立相对透明的劳工调查统计和信息交流与共享平台，以遏制类似于“有超过1000万之多的中国非法劳工入侵印尼，抢夺了印尼‘原住民’的饭碗”<sup>②</sup>等煽动性涉华假新闻的泛滥。这也提醒中国与印尼的媒体合作不应只限于两国官方媒体抑或中文媒体之间的合作，双方应当将这一领域的合作延展至主流的私营媒体或者印尼语媒体，这是考虑到印尼官媒和当地中文媒体收视率及人口覆盖率较低这一客观原因的存在。<sup>③</sup>为此，在双方产业合作和人员往来中，必须搞好信息的准确发布和传播工作。在手法上，应注重扩大信息传播的覆盖面，增强透明度，以遏制恶意的诽谤。这些事务从某种意义上说，属于“企业公共关系”范畴，它们既是文化与民心相通的内容，又是企业在当地顺利开展经营工作的必要保障。

### （三）加强对印尼有影响的重点人群的工作以促进民心相通

为了给“21世纪海上丝绸之路”建设对接印尼当地发展创造有利条件，中国应该加强与印尼国内具有较强社会影响力的人群的互动和往来，既加深相互了解，又争取特定群体对两国深化合作的支持。在印尼，军方和穆斯林人群具有较强的社会影响力。这些群体在印尼与中国关系中所起的作用应该为两国所关注。

同时，需要附带说明的是，由于特定原因，中国在对包括印尼在内的东南亚地区开展经济贸易和产业合作时，又需要避免过于倚重特定族群。譬如，

---

<sup>①</sup> 印尼国会2003年2月25日通过此法。

<sup>②</sup> 《印尼网络谣言莫名缠上中国：1000万中国人在印尼打黑工》，环球网，2016年12月26日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-12/9859304.html>。

<sup>③</sup> Hervin Saputra, “Anggaran Besar Penonton Sedikit, Komisi I DPR Pertanyakan Kinerja TVRI,” Akurat, February 8, 2017, <http://akurat.co/kanal/id-15210-read-anggaran-besar-penonton-sedikit-komisi-i-dpr-pertanyakan-kinerja-tvri>。

从中国的友人立场上，笔者建议，在双方的发展对接中，中国企业或机构不应过于倚重绝大部分已经归化为印尼公民的华裔居民。因为这很容易带来不必要的误会，而且可能也会妨碍与当地“原住民”的交流。当然，这类内容并非本文的主题，这里的讨论重心是加强对印尼社会中有影响的重点群体的工作问题。

如前所述，中国应当加强与印尼军方的交流与合作，促进双方军事领域的互信。两国应当利用好 2006 年 5 月成立的防务安全磋商机制与 2013 年 1 月建立的海军对话机制，加强政策沟通，让双方客观了解各自的战略意图。2013 年 12 月 17 日，双方又就加强军事领域的交流与合作达成了七项共识：保持高层交往、开展机制性对话、举行联合训练、加强人员往来、深化务实合作、开展双边安全合作、扩展合作领域。今后重点则是如何加以落实。

同样的，中国还应当加强与印尼穆斯林的交流与互动。印尼是目前全球穆斯林人口最多的国家，在相关国家中具有重要的国际影响。两国在这方面的交往是两国人民往来的重要方面，对于增进两国人民相互了解、巩固两国人民友谊，可以起到不可替代的促进作用。<sup>①</sup> 但是，从印尼方面来说，目前真正了解中国伊斯兰文化和政策的印尼特定族群人士却相对较少。有鉴于此，今后两国需要进一步加强交流。

首先，中国可以邀请印尼伊斯兰长老访华，包括参访中国的相关文物遗址，考察中国少数民族文化的发展现状等，以消除其对中国的误解。<sup>②</sup> 这是因为，在印尼，伊斯兰长老不仅有崇高的社会威望，而且被广泛认为是社会良知的代表，还发挥着政治教育和动员的作用。<sup>③</sup>

其次，两国旅游部门可以联合开发“伊斯兰旅游”路线。以吸引更多的

---

<sup>①</sup> 《中国、印尼伊斯兰教文化交流前景广阔》，中国新闻网，2010 年 7 月 26 日，<http://www.chinanews.com/cul/2010/07-26/2423948.shtml>。

<sup>②</sup> 由于意识形态差异和历史原因，直至今日中国政府在印尼社会上仍经常遭遇各种偏见、误解乃至敌意，其中一个普遍的误会为中国是没有宗教信仰自由的国家。2016 年斋月期间，许多印尼媒体援引西方媒体报道所谓中国禁止穆斯林封斋一事，从地方到中央的不少印尼官员都对此鸣不平。参见：Fahri Hamzah，“Ada Larangan Puasa di Tiongkok, Fahri: Kereta Cepat Kasih Jepang Aja Deh,” JPNN, June 9, 2016, <http://www.jpnn.com/news/ada-larangan-puasa-di-tiongkok-fahri-kereta-cepat-kasih-jepang-aja-deh>。

<sup>③</sup> 周新华：《试论伊斯兰教对独立后的印度尼西亚民族国家整合的促进》，《宁夏社会科学》2011 年 5 月第 3 期，第 74 页。

对方游客前来观光和体验对方的风土人情、人文风貌。印尼已经推出一条集旅游、文化、商贸等为一体的“郑和旅游线路”，旨在展示当年郑和下西洋途经的巴淡、巨港、邦加、勿里洞、雅加达、三宝壟、井里汶、泗水和巴厘岛这9个印尼城市的文化和人文风貌，其中就包括对郑和船队留下的文化遗迹、宗教遗址和民风习俗的恢复等展示内容。<sup>①</sup>中国也可以仿效，譬如开辟从广州怀圣寺，经泉州清净寺、杭州凤凰寺、扬州仙鹤寺，到北京牛街清真寺、西安化觉巷清真寺等的旅游或参观访问线路。相信通过亲眼目睹，印尼穆斯林能够感知最为真实可信和可亲的中国。

## 结 束 语

“21世纪海上丝绸之路”建设和印尼发展规划的对接，以及中国与印尼经济合作及印尼当地发展的对接，为印尼与中国在涉海经济领域和其他领域的合作带来了重大机遇。在这个过程中，两国既需要解决好类似于贸易平衡发展和产业合理对接等问题，也应该从更广泛领域和更高视角加深相互理解，实现双方良性互动，并要注重加强对印尼相关领域和特定人群的务实和针对性合作。这些都是实现两国双赢和互利发展的重要保证。

[收稿日期：2016-11-21]

[修回日期：2017-03-25]

[责任编辑：孙震海]

---

<sup>①</sup> Jannatun, “Menko Maritim resmikan destinasi wisata Jalur Cheng Ho,” Antara, February 21, 2015, <http://www.antaraneews.com/berita/481256/menko-maritim-resmikan-destinasi-wisata-jalur-cheng-ho>.

# ABSTRACTS

## **The Trump Administration and U.S. Taiwan Policy**

*YAN Anlin*

**ABSTRACT:** As an important factor to China's core national interest, the Trump administration's Taiwan policy will exert direct impacts on the Chinese mainland-U.S. relationship, Taiwan-U.S. relationship, and cross-strait relationship. Different from the Obama administration, the Trump administration will not prioritize its Taiwan policy on its policy agenda, but is more likely to emphasize Taiwan's role in its Asia-Pacific strategy and maximize its economic interest in particular. Subordinate to the United States' foreign policy and Asia-Pacific policy as well as Sino-U.S. relations, the Trump administration's policy toward Taiwan is to serve its ultimate goal of "making America great again." In general, it will adhere to the status-quo, where both sides across the Taiwan Strait are "divided yet without Taiwan seeking independence, peaceful but not heading for reunification." The Trump administration is unlikely to "abandon Taiwan" or renounce the "one-China policy," but it may to some extent contravene its "one-China policy" in action. Although the Trump administration will not support reunification, it does not regard long-running hostile cross-strait relations to be in its own interest, and thus it may try to prevent the Taiwan issue from becoming a major obstacle to Sino-U.S. relations. The extent to which the Taiwan issue disturbs the development of Sino-U.S. relations mainly depends on how the Chinese mainland reacts to the policy shifts of the Trump administration as well as whether the latter truly appreciates the bottom-line of the Chinese mainland.

**KEYWORDS:** Trump administration, U.S. Taiwan policy, Sino-American relations,

cross-strait relations

## **Rethinking the Impacts of Information Technologies on the Transformation of the International System**

*LIU Yangyue*

**ABSTRACT:** There has been an ongoing debate over the impacts of information technologies on international politics. Starting from a perspective of international system, this paper examines the transformational meanings of information technologies in three aspects – ordering principle, properties of units, and distribution of capabilities. It shows that, despite the new elements and phenomenon it has brought about, Internet technology produces only limited effects on international system. With regard to the ordering principle, cyberspace is characterized by paralleling authoritative structures. Information technologies have empowered non-state actors in participating in international affairs, while state actors still prevail in the cyber international system. Moreover, these technologies have not brought fundamental changes to traditional power structure in international politics. To some extent, cyberspace is embedded in, and shaped by, the various processes that constitute the international system. Rethinking the interactive relationship between information technologies and the international system would provide new insights into cyber security and other issues. China should further recognize the complexities of the global governance structure in cyberspace, and promote flexible claims for cyber governance. Meanwhile, it should promote the development of a new security regime at the international level to solve the security dilemma in cyberspace.

**KEYWORDS:** cyber politics, international system, systemic changes

## **International Cybersecurity Governance from the International Politics Perspective: a Case Study of the 2016 U.S. Presidential Election**

*LU Chuanying*

**ABSTRACT:** Hacking intervention in the U.S. election is an important event in the field of cybersecurity. Although both the United States and Russia have their own statements about investigation and attribution of the incident, its influences on cybersecurity, cyberspace governance, and even the relationship between major powers and the international security system will get stronger. From the perspective of the escalation of international conflicts over cybersecurity, three major trends are discernible, i.e., from diversity to integration, from anarchy to asymmetry, and from power diffusion to cyber empowerment. The evolution of information technologies present three set of options in terms of cyber governance: cooperation vs. independence, issue-oriented vs. principle-oriented, and confidence-building measures vs. deterrence enhancement.

**KEYWORDS:** hacking, U.S. presidential election, WikiLeaks, cyberspace governance, cybersecurity

## **Ideological Polarization in European Political Parties: Causes and Impacts**

*LIU Xiaofeng and LIAO Xiaoming*

**ABSTRACT:** Over the past decade, because of the economic crisis and refugee crisis, an extreme ideological trend of political parties has become a prominent feature of European politics. Because of the scarcity of related literature, it is all the more necessary to study ideological polarization ideology in European political parties. This paper proposes that there are three reasons behind the phenomenon: the imbalance between economics and politics, the failure of

cultural pluralism policy, and the change of people's values in the post-industrial era. Based on these explanations, the paper points out that the impact will be reflected in three aspects of political culture. First, the phenomenon will discredit mainstream political parties. Second, it will impede European integration. Third, it will corrupt the political culture in European countries. This trend of political ideology in Europe cannot be ignored, because it will have a significant impact on China-EU economic and trade relations. China should continue to promote globalization and play the role as the world economic leader.

**KEYWORDS:** European political parties, polarization, cultural pluralism, globalization

## **European Parliamentary Mid-term Elections and Its Influences**

*ZHANG Lei*

**ABSTRACT:** Amid many challenges that the EU is facing, the European Parliament held the mid-term election between January and March in 2017. Reflecting the current European political ecology, the result will definitely impact the party politics and the EU policies and legislation in the future. On the one hand, within the European Parliament, the power of political groups has been decentralized, and the fragmentation of party structures has become a general trend. In Europe, the dominant position of traditional major parties is gradually replaced by medium-sized parties, and mainstream political parties are waning in influence. The nature of the competition among European political parties has been reshaped. On the other hand, the EU policy and future direction will be affected. First, it is uncertain whether the major political groups in the European Parliament can maintain stable cooperation and form the legislative majority, and future policies will be more conservative. Second, the EU reform will be deepened and the negotiation on a new EU treaty in the future may become a

reality. Third, the European Parliament will play a bigger role in Brexit negotiations, which will increase the uncertainty. Faced with such a complex situation, China can still take measures to promote EU-China relations. China should pay more attention to the European Parliament and other EU institutions, strengthen exchanges and interaction with European political parties at all levels, and carry out cooperation in various fields with the European Union.

**KEYWORDS:** European Parliament, mid-term election, party politics, EU-China relations

## **Protection of China's Overseas Citizens: Strategy, Constraints, and Measures**

*XIANG Wenhui*

**ABSTRACT:** The importance of overseas citizen protection is now widely acknowledged. China has been relentless in protecting its overseas citizens, and related mechanisms and practices are becoming more and more mature. This paper assumes that China's overseas citizen protection can be examined in four aspects: the principle and flexibility of Chinese diplomacy, the intervention of non-state actors, the complementarity of the operating mechanisms and practices, consultation, and dialogue strategy. China's overseas citizen protection has a history of four decades, and could be roughly divided into three stages: adaptation period, promotion period, and transition period, which are characterized by transformation from passive to active actions, establishment of normal and dynamic orders, and interactions between high-level and low-level affairs respectively. China has been improving its actions in protecting overseas citizens while addressing domestic and international challenges. However, it faces constraints in terms of strategies, supplies, and practices. China should continue to adhere to the non-interference policy and keep a level head in the

face of overseas citizen security situations. While the government should be leading protection efforts, it should also encourage other actors to contribute, mobilizing existing resources, so as to enhance its overall capability of protecting overseas citizens.

**KEYWORDS:** overseas citizen protection, overseas interests, Chinese diplomacy

### **China's Overseas Basing: Necessities and Risk Response in the Twenty-first Century**

*XUE Guifang and ZHENG Jie*

**ABSTRACT:** As China's overseas interests are expanding rapidly, the international community is expecting China to take on more responsibilities. However, because of insufficient infrastructure, the Chinese forces overseas are facing great challenges in protecting China's overseas interests and providing international public security goods. In peacetime, the major function of overseas bases is protecting world peace, and the "soft" use of this hard power is well accepted by the international community. This paper analyzes China's pressing need for overseas bases, and discusses the legitimacy of China's construction of overseas bases. This paper suggests that: firstly, it is necessary to seek the international acceptance of China's overseas bases; secondly, China should consider how to avoid the potential risks that may be encountered during the construction of overseas bases, from aspects of scale, law enforcement, and management.

**KEYWORDS:** overseas bases, overseas interests, legal bases, environment shaping, risk aversion

### **A Study on the Integration of the "21st Century Maritime Silk Road" Initiative into Indonesia's Local Development Strategy: An Indonesian**

## **Perspective**

*Novi Basuki*

**ABSTRACT:** “The World Maritime Fulcrum” and the “21st Century Maritime Silk Road” have been praised by both the Indonesian and Chinese governments as “highly complementary” initiatives. Given these the “twin” ideas and the willingness to further deepen cooperation expressed by the two countries, the “ocean” will become the main engine and stage of future Indonesia-China cooperation. By looking at the needs of the two countries, the integration points of the “21st Century Maritime Silk Road” initiative and Indonesia’s local development strategy will mainly focus on two aspects: marine economy and people-to-people ties. In the area of marine industries, the two countries can promote cooperation on offshore oil/gas exploration and strengthen cooperation in downstream oil/gas sector; carry out fisheries cooperation, i.e., marine fisheries, aquaculture, and its value-adding process; strengthen cooperation in port construction; carry out shipbuilding and repair as well as ship’s equipment manufacturing cooperation; vigorously promote tourism cooperation, especially in tourism hardware construction and tourism industry promotion. In the field of “norm of reciprocity” and people-to-people exchange, the two countries should keep being concerned about what are the things their counterpart carried about, while promoting social development of each other. This means that the two countries should adapt to and respect the rules of each other, mutually supporting industrial development of the two countries, as well as implementing various effective measures --including public diplomacy-- when conducting people-to-people exchanges, particularly toward influential social groups and organizations in Indonesia, to enhance mutual understanding and trust.

**KEYWORDS:** Maritime Silk Road, Indonesia-China relations, strategy integration, people-to-people exchange