

國際展望

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2017年9/10月 总第50期

2017年9月15日出版

- | | | |
|-----|--------------------------|---------------|
| 1 | 论新科技革命对国际竞争关系的影响 | 冯昭奎 |
| 21 | 论国际移民问题的主流理论、观念分歧及政策焦点 | 宋德星 |
| 41 | 边境“难民及非法入境者”问题与中国的应对策略研究 | 任洪生 |
| 63 | 国际移民视角下的欧洲难民危机及其应对 | 黄日涵 李丛宇 |
| 81 | 难民和非安全移民海上管控前置的法律困境与对策 | 陈敬根 刘刊斌 |
| 102 | 国际格局的两极态势与中国中东战略的选择 | 刘胜湘 胡小芬 |
| 126 | 全球卫生治理的变化和挑战及对中国的启示 | 高明 唐丽霞 于乐荣 |
| 147 | 安全风险分析的方法创新与实践 | 周亦奇 封 帅 |
| | ——以“一带一路”政治安全风险数据库建设为例 | |
| 167 | 英文摘要 | |
- 封三 本刊2018年第1、2、3期征稿启事，本刊声明

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 9 No. 5 September/October 2017

Published on September 15, 2017

- 1 The Influence of the New Science and Technology Revolution on International Competition
FENG Zhaokui
- 21 On the Theoretical Interpretation, Perception Divergence, and Policy Focus of International Migration
SONG Dexing
- 41 A Study of China's Responses to Refugees and Illegal Immigrants on the Border
REN Hongsheng
- 63 The Europe Refugee Crisis: An International Perspective and Possible Solutions
HUANG Rihan and LI Congyu
- 81 Addressing Legal Gaps of Admiralty Law in De-territorialized Border Control of Refugees and Unsafe Migration
CHEN Jinggen and LIU Kanbin
- 102 Bipolarity in the International System and China's Middle East Policy
LIU Shengxiang and HU Xiaofen
- 126 Changes and Challenges of Global Health Governance and Implications for China
GAO Ming, TANG Lixia, and YU Lerong
- 147 Innovated Method of Security Risks Analysis: With the Example of Building the BRI Political Security Risks Dataset
ZHOU Yiqi and FENG Shuai
- 167 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

论新科技革命 对国际竞争关系的影响

冯昭奎

【内容提要】 新一轮科技革命将影响世界各国、特别是大国之间的实力对比，可能重塑各个国家竞争力在全球的位置，进而引发未来世界经济政治格局的深刻调整。在新科技革命背景下，大国博弈正日益向着太空、极地、深海海底乃至网络空间扩展；科技成果被错误利用将可能严重影响国际安全环境；武器装备创新将可能改变未来战争形态；世界各国特别是大国之间的科技人才竞争日趋激烈。为了在尖锐复杂的国际斗争中抓住并用好新科技革命机遇，要努力把我国建设成“人才磁铁”型国家，多建一些“人才磁铁”型城市；大力推进军事创新、军民融合和全面的科技体制创新；注意防止陷入一场与霸权国及其同盟国之间的“以寡敌众”的军备竞赛；注意应对太空军事化和未来“太空战争”的潜在危险，科学地处理好维护国家安全利益与书写太空探索辉煌篇章之间的平衡；既加强自主技术开发，又继续贯彻积极引进国外先进技术的方针；以自然科学技术与社会科学相互结合的跨学科研究深入探讨如何抓住并用好新科技革命的机遇问题。

【关键词】 新科技革命 国际竞争关系 科技人才竞争 科技体制创新

【作者简介】 冯昭奎 中国社会科学院荣誉学部委员、日本研究所研究员

【中图分类号】 F113.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0001-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705001

2013年11月习近平主席提出“新一轮科技革命和产业革命正在孕育兴起”的重要论断后，^①又在其后几年多次就新一轮科技革命的核心、特征、任务等问题作出重要指示。^②习近平主席关于“新科技革命正在孕育兴起”的论断完全符合实际，随着信息与互联网、人工智能、生物、新能源、新材料技术等不断发展和交叉融合，新一轮科技革命和产业变革“正在对人类社会带来难以估量的作用和影响，将引发未来世界经济政治格局深刻调整，可能重塑国家竞争力在全球的位置，颠覆现有很多产业的形态、分工和组织方式”^③。本文拟讨论新一轮科技革命对国际竞争关系的影响。由于这种影响非常广泛，笔者受能力和文章篇幅的限制，将主要讨论新科技革命对国力对比、博弈空间、军事战略、人才竞争等的影响。

一、新科技革命将深刻影响世界各国特别是大国间的实力对比

历史证明，每一次大国的崛起都与当时科技革命与产业革命的兴起密不可分（例如英国的崛起与第一次产业革命兴起密不可分等）。当今新一轮科技革命将有助于能积极抓住科技革命机遇的那些国家的科技发展、经济增长、军力增强及相对实力地位的提高，并使错失科技革命机遇的国家实力地位相对下降，从而以“量变到质变”的渐进方式深刻影响世界各国特别是大国之间的实力对比变化，其结果必将导致整个国际关系逐渐发生根本性变化。另一方面，在很多国家特别是在美国等西方国家，数字化技术日益成为“相互撕裂的民意”的扬声器，正在彻底改变现代社会和选民的特点和结构，导致社会舆论日趋碎片化，“网络民粹主义”强劲发酵。这意味着新科技革命不仅通过影响世界各国实力对比直接影响国际关系，而且通过影响各个国

^① 《习近平在湖南考察时强调 深化改革开放推进创新驱动 实现全年经济社会发展目标》，新华网，2013年11月5日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/05/c_118018119.htm。

^② 详见冯昭奎：《科技革命发生了几次——学习习近平主席关于“新一轮科技革命的论述”》，《世界经济与政治》2017年第2期，第4-24页。

^③ 李克强：《准确把握世界科技革命产业变革新趋势》，新华网，2017年6月25日，<http://finance.china.com/news/11173316/20170625/30826072.html>。

家内部的政治生态间接影响国际关系，新科技革命日益成为推动国际关系发展演变的核心原动力。

据 Y&R BAV 咨询公司及宾夕法尼亚大学沃顿商学院发布的调查，2017 年全球最有实力国家（Best Countries: Power）的排名依次为美国、俄罗斯、中国、英国、德国、法国、日本、以色列、沙特阿拉伯、阿联酋等，尽管这个排名未必完全准确，却是有关世界各国实力对比的颇有分量的最新调查结果。^①

然而，在很多场合，不少人往往在不经意间将 GDP 排名顺序等同于大国实力对比的顺序。2016 年世界各国 GDP 排名顺序依次为美国、中国、日本、德国、英国、法国、印度、意大利、巴西、加拿大等，如果以 GDP 作为大国实力对比的标尺，其结果显然与前述“全球最有实力国家”的排名顺序存在很大差异。历史和现实都已经告诉我们，不宜简单地把 GDP 的对比等同为大国实力的对比。正如习近平主席所指出的那样：“科技兴则民族兴，科技强则国家强。”^②“十六世纪以来，世界发生了多次科技革命，每一次都深刻影响了世界力量格局。从某种意义上说，科技实力决定着世界政治经济力量对比的变化，也决定着各国各民族的前途命运。”^③“近代以来，中国屡屡被经济总量远不如我们的国家打败，为什么？其实，不是输在经济规模上，而是输在科技落后上。”^④依据历史经验和教训，应该认识到世界各国特别是大国之间的实力对比，更多地取决于科技实力对比而不是 GDP 数值对比，应该改变那种简单地把 GDP 对比等同为大国实力对比的习惯性思维。当然，GDP 作为一种经过多次改进和完善的国民经济核算体系的核心指标，依然是衡量一个国家（或地区）综合实力的重要指标，但我们至少应该将 GDP 比较与科技实力比较结合起来，相互比照，以科技实力比较来纠

^① “Power Rankings,” *U.S. News & World Report*, <https://www.usnews.com/news/best-countries/power-full-list>.

^② 习近平：《在十八届中央政治局第九次集体学习时的讲话》（2013 年 9 月 30 日），转引自《习近平论科技创新：科技强国要在标志性技术上下功夫》，人民网，2016 年 3 月 18 日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/0318/c385475-28209512.html>。

^③ 习近平：《在中国科学院第十七次院士大会、中国工程院第十二次院士大会上的讲话》（2014 年 6 月 9 日），人民出版社单行本，第 3 页。

^④ 习近平：《在十八届中央政治局第九次集体学习时的讲话》。

正“GDP 比较”与“国力比较”之间的认识偏差，以便得出更加贴近实际的大国实力比较结果。需要指出的是，防止陷入大国实力对比的“认识偏差”具有重要意义，因为这种“认识偏差”很可能导致对本国实力的过度自信或过度不自信，进而导致战略上的误判。

本文主要依据五种数据对处于新科技革命前列的中等以上国家^①的科技实力名次顺序作一解析。这五种数据是：第一，研发经费及其占 GDP 的比例；第二，技术贸易顺差；第三，专利总数；第四，科研论文及其被引用情况和诺贝尔奖获奖人数；第五，创新能力及创新企业数。需要说明的是，为进行国际比较，需照顾到相关各国发表数据有先有后的现状，笔者只能基于最新的相关统计报告，采用“近年”、而不是最近一年（比如 2016 年）的数据进行对比。

主要科技先进国家 2014 年研发经费的位次排列是：美、中、日、德、韩、法、英、俄、意、加，其中研发经费前四位的排列“美、中、日、德”与 GDP 前四位的排列一致，未进入 GDP 前 10 名的韩国在研发经费排名中跃居第五位，特别是在研发经费占 GDP 比例方面，韩国居世界首位，为 4.15%，其后依次是以色列的 4.09%，日本的 3.76%，德国的 2.83%，美国的 2.74%，法国的 2.24%，中国的 2.01%。至于 2014 年研发经费与 2000 年研发经费之比（反映各国研发经费的增长速度），占第一位的是中国的 8.4，第二是韩国的 3.4，德、日、美、法、英均在 1.3-1.4 之间。^② 这表明韩、日、以色列是当今世界上最重视科技的三个国家，中国是 2000 年以来的 14 年间研发经费增长最快的国家，但中国的研发经费占 GDP 比例尚有待提高。

主要科技先进国家的技术贸易收支比的位次排列是：日本居首位，为

^① 这里说的“中等国家”主要是指经济总量介于大国与小国之间的那些国家，正如李克强总理说：中国的经济总量“已经超过了十亿美元的总量，如果按 7% 增长，每年就要增加一个中等国家的经济规模。”参见李克强：《在新常态下会保持中国经济在合理区间运行》，新华网，2015 年 3 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/15/c_134067777.htm。

^② 参见[日]科学技术与学术政策研究所（National Institute of Science and Technology Policy）2016 年 8 月发布的《科学技术指标 2016》研究报告第 1 章《研究开发费》中的“各国の研究開発費の国際比較”一节，http://data.nistep.go.jp/sti_indicator/2016/RM251_11.html。

7.1；其次是英国的 2.4，美国的 1.5，韩国则小于 1（为逆差），^① 这既反映了日本的技术竞争力很强，是靠技术贸易净出口（顺差）赚大钱的国家（例如 2015 年日本的技术出口达 3.9 万亿日元，技术进口为 6 000 亿日元，技术贸易的年纯收入达 3.3 万亿日元），韩国则是靠技术贸易净进口（逆差）“花钱”猛追更发达国家。

主要科技先进国家 2016 年专利数量的位次排列是：美（56 440 项）、日（45 220 项）、中（43 128 项）、德（18 302 项）、韩（15 554 项）、法（8 187 项）、英（5 451 项）。^② 在企业排名方面，中国通信设备巨头华为科技公司申请了 3 898 项专利，连续第二年居全球企业之首。

主要科技先进国家 2013 年科研论文数的位次排列是：美、中、德、英、法、日、韩；被引用次数在前 10% 的论文数（TOP10% 论文数）的位次排列是：美、中、英、德、法、日、韩。日本的名次被中国大大超过，这反映了中国的基础研究水平迅速提高，而日本的基础研究水平正在相对下降。但是，这个事实似乎与日本诺贝尔奖获奖者人数的增加形成矛盾：迄今为止，日本诺贝尔奖获奖者人数已达 23 人，2000 年以来在自然科学领域的获奖者即达到 17 人，仅次于美国居世界第二位。然而，考虑到这些日本获奖者的成果大多是上世纪 80 年代以来日本加大对基础研究投入时期产生的，与进入 21 世纪以后日本基础研究水平相对下降的事实并不矛盾。

据世界知识产权组织等发布的 2017 年《全球创新指数研究报告》，在列入其统计的全球 132 个经济体中，主要科技先进国家创新能力的位次从第一名至第五名依次为瑞士、瑞典、荷兰、美国、英国，日本为第 14 名，中国从 2016 年的第 25 名升至第 22 名，俄罗斯为第 45 名，印度为第 60 名。该报告的 2016 年版还认为日本、美国、英国和德国这四个经济体具有超群的“创新质量”。

以上有关科技实力的指标和位次排列虽然不能像 GDP 那样构成一个集

^① 参见[日]科学技术与学术政策研究所 2016 年 8 月发布的《科学技术指標 2016》研究报告第 5 章“科学技术とイノベーション”中的“技術貿易の国際比較”一节，http://data.nistep.go.jp/sti_indicator/2016/RM251_51.html。

^② 资料来源：WIPO（World Intellectual Property Organization）。

中而统一的指标，但通过综合分析上述各种指标，可以判断出相关各国追赶新科技革命的“力度”和“紧迫感”的名次应该是：美、日、中、德、英、法、韩、以、俄、印等。随着新科技革命的孕育兴起，由于世界各国追赶新科技革命的“力度”和“紧迫感”的差异，将可能影响今后一二十年世界各国特别是大国之间的国家实力对比，给各国实力对比变化带来很大的“不确定性”。比如俄罗斯 GDP 仅为美国的 1/14.6（2016 年数字），但其核战略武器实力堪与美国比肩，加之国土辽阔资源丰富，“战斗民族”的尚武精神，目前在“全球最有实力国家”排名顺序中高居第二位，但如果该国在新科技革命潮流中持续落伍，其国家竞争力乃至武器出口竞争力在全球的位置是否将可能下降？又比如新科技革命将会如何影响中国与美国、印度、日本等国之间的实力对比？中国在复杂激烈的大国博弈中能否抓住、用好和延长国际战略意义上的“战略机遇期”，以便抓住用好新科技革命机遇，真正实现国家崛起和民族复兴等，都是可能影响今后世界经济政治格局调整、重塑国家在全球竞争力的重大问题。

二、在新科技革命背景下，大国博弈的空间将可能进一步扩展

近年来，大国博弈正日益向着太空、极地、深海海底乃至网络空间扩展。

例如在太空，卫星技术用于全球范围的通信、气象、广播、全球卫星定位导航（GPS）等，给人类带来了巨大便利，其中特别是在导航方面，驾车族可以按照 GPS 的导航指示顺利到达陌生地方。但是随着人类太空活动的发展，没有国界的太空也日益成为大国博弈的新空间，例如围绕卫星导航，由于美国的 GPS 最初是为军事目的而开发的，至今 GPS 只是从军用领域“局部解放”出来为大众用户服务，^①加之 GPS 受美国国防部控制，致使包括欧盟、中国、俄罗斯在内，一些国家或国家集团出于自身安全的考虑，正在努力建设和完善本国的卫星定位系统，其中中国的“北斗”导航卫星将在

^① 其“粗测距码”（C/A 码）专供民用导航定位；其“精测距码”（P 码）则被美国政府严格保密，专供军方等授权用户使用。

2020年前将各种类型的近30颗卫星送入预定轨道，向用户提供覆盖全球的高精度导航服务。此外，随着军事卫星及反卫星武器的发展，近年来日益呈现出“太空军事化”的危险倾向，特别是美国以“俄、中威胁”为借口，为所谓“太空战争”备战，美国将军明确表示：在太空“我们必须防患于未然，防止战争最好的办法就是为战争做好准备。”^①今后如何真正防止爆发太空战争，成为中国等坚持和平开发和利用太空的大多数国家的重大战略课题。

在北极，全球变暖导致北极冰层融化速度加快，使北极日益成为世界各国新的战略角逐地。据俄罗斯等国的统计，北极地区原油储量大约相当于目前已探明世界原油储量的1/4，天然气储量约相当于全球天然气储量的45%。随着石油开采技术的发展，极端寒冷海域和深水（如库页岛附近海域）的石油开采已成为可能，北极油气开发既体现了工业界对于技术创新的永恒追求，又引发相关国家为争夺北极资源而摩拳擦掌。与此同时，随着破冰船等航海技术的迅速发展，加之气候变暖导致北冰洋每年可通航时间延长，相关国家围绕利用可使亚、欧、美之间的航线缩短40%，海上运输成本节约40%的北冰洋航线的博弈也在悄然展开。^②还需指出的是，北极点与云集于北半球的几乎所有大国之间的距离最短，其军事战略价值也引起了相关大国军方越来越多的关注。

在海底，随着无人机逐渐成为当代军事的重要组成部分，无人机的应用大战也开始向海底扩展，美国海军正研究在海底大规模部署无人潜航器。根据美国海军所提出的设想，美国将在世界各处海底部署无人潜航器，并配套相应的水下服务站，这些潜航器能够在海底连续工作几个月甚至几年，形成“艾森豪威尔海底高速公路”^③。这将严重影响国际海底军事格局，并可能对当前的国际竞争关系及国际军事上的“均势”带来颠覆性的影响。

^① “Russia, China Pose Growing Threat to US Satellites, Warns Hyten,” *Space Daily*, January 30, 2017 http://www.spacedaily.com/reports/Russia_China_pose_growing_threat_to_US_Satellites_warns_Hyten_999.html.

^② “Arctic Ocean Sea Route Reduces Sailing Distances and Operating Costs by 40 pct,” *World Maritime News*, August 7, 2012, <http://worldmaritimeneeds.com/archives/62837/arctic-ocean-sea-route-reduces-sailing-distances-and-operating-costs-by-40-pct/>.

^③ 《美拟布局无人潜航器 欲打造海底“高速公路”》，新华网，2016年11月25日，http://news.xinhuanet.com/tech/2016-11/25/c_1119993687.htm。

三、科技成果被错误利用将可能严重影响国际安全环境

在新科技革命形势下，如果科技成果得到正确合理的利用，必将使世界变得更美好。然而，新科技革命将如何发展，依然存在着巨大的不确定性，未知远大于已知，无论多么先进的技术，使用中都会有局限性，甚至可能产生与预期目标相反的结果；历史上科技成果被错误利用的事例可以说比比皆是，今后谁也不能保证科技成果不再被错误利用（例如互联网、智能手机等最新科技成果已经被恐怖分子所利用），导致世界变得更坏更糟糕。可以说，新科技革命本身不会起“保证”作用，即“保证”世界变得更好或更坏，而只会起“加速”作用：既可能使世界“加速”变得更美好，也可能使世界“加速”变得更糟糕。例如，超人类人工智能将可能给人们带来不可估量的利益，但是如果部署不当，则会给人类带来相反的结果。^① 2017年，斯蒂芬·威廉姆·霍金（Stephen William Hawking）说：“在我的一生中，我见证了社会深刻的变化。其中最深刻的、同时也是对人类影响与日俱增的变化，是人工智能的崛起。简单来说，我认为强大的人工智能的崛起，要么是人类历史上最好的事，要么是最糟的。是好是坏，我不得不说，我们依然不能确定。”^② “人工智能一旦脱离束缚，将以不断加速的状态重新设计自身。人类由于受到漫长的生物进化的限制，无法与之竞争，将被取代，这将给我们的经济带来极大的破坏。”^③ 霍金还特别担心道：“致命性智能自主武器……它们是否该被禁止？”^④ 又如，有望在医疗、农业、食品安全等领域为人类带来巨大福祉的生物技术可能被恐怖分子或某些极端的国际势力所恶用。比尔·盖茨（Bill Gates）预言恶性传播的传染病将成为人类健康的最大威胁。“恐怖分

^① Matthew Sparkes, “Top Scientists Call for Caution Over Artificial Intelligence,” *Telegraph*, January 13, 2015, <http://www.telegraph.co.uk/technology/news/11342200/Top-scientists-call-for-caution-over-artificial-intelligence.html>.

^② Sam Russell and Thomas Tamblyn, “Stephen Hawking: AI Will Be Either The Best Or Worst Thing To Happen To Humanity,” *Huffington Post*, October 20, 2016, http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/stephen-hawking-ai-will-be-either-the-best-or-worst-thing-to-happen-to-humanity_uk_58089011e4b096d12147e4bd.

^③ “Famous Scientist Says A.I. could Destroy Us,” <http://www.breakingnewsenglish.com/1412/141209-stephen-hawking.html>.

^④ Russell and Tamblyn, “Stephen Hawking: AI Will Be Either The Best Or Worst Thing To Happen To Humanity.”

子可能会释放比正常菌株更致命的‘超级流感’或者合成天花病毒等……在未来 10-15 年恶性传播的传染病爆发可在一年之内导致 3 300 万人死亡。”^① 出于这个原因，比尔·盖茨和他的基金会已将广泛接种疫苗作为其在全球的首要任务之一。

四、新科技革命背景下的武器装备创新或将改变未来战争形态

当今新科技革命首先是从军事技术领域发端的（例如计算机、互联网、卫星定位等，都是美国首先为了军事目的而开发的），因此，讨论新科技革命及其对国际竞争关系的影响，无法与对军事领域的讨论彻底分离开来。

在新科技革命背景下，机器人、人工智能、太空武器等将可能改变未来战争形态的各种武器装备和技术创新令人目不暇接。例如现在越来越多的军事战略家相信机器人将塑造未来战争的面貌，认为“机器人将是战争的未来——而它的到来也许会比许多人预料的更快……在未来 10-15 年内，战斗机器人将迅速成为美国战斗部队固有（内在）的组成部分，2025 年美国军队在战场上拥有的机器人士兵将多于人类士兵……最先进的军事单位将包括人类士兵和机器人，目的是使未来战场的性能最佳化。”^② 美国国防部已经发出一项标价为 1 100 万美元的合同，用于组建拥有人类和机器人协同作战能力的所谓“联合兵种班”，这样一个班将把人类与无所不在的通信信息、无人操纵装备以及各个领域的先进作战能力结合起来，以便在复杂的作战环境中最大限度发挥一个班的战斗能力，新系统可望在 2019 年年中之前完成。^③

为了满足战场日益增长的要求，俄罗斯也在研制类似的战斗机器人。^④

^① Chris Weller, “7 Wild Predictions Bill Gates Has Made That could Come True,” Business Insider, May 4, 2017, <http://www.businessinsider.com/bill-gates-wild-predictions-2017-5>.

^② 根据《解放军报》2017 年 1 月 23 日第 4 版刊发的《人工智能叩开智能化战争大门》等资料汇集。

^③ Jon Lockett, “US Military Will Have More ROBOT Soldiers on the Battlefield,” Sun, June 15, 2017, <https://www.thesun.co.uk/news/3806242/us-military-will-have-more-robot-soldiers-on-the-battlefield-than-real-ones-by-2025-top-british-expert-claims/>.

^④ “US Military Orders Design of Combined Human-robot Squads,” TruNews, June 1, 2017, <http://www.trunews.com/article/us-military-orders-design-of-combined-human-robot-squads>.

俄军方认为“未来战争将涉及操作者与机器人，而不是人类士兵在战场上互相射击”，无论是在地面、天空、海洋还是太空，“士兵将逐渐变成一名操作员并离开实际战场”^①。

机器人在军事上可用于运输、搜索、救援乃至攻击等诸多方面。现在一些国家的军方特别看好“空中机器人”，即无人战斗机和无人轰炸机。^②目前，无人军机的最大问题是不能适应非标准飞行条件，预计在不久的将来可能依靠人工智能的进步完全克服这个问题。

近年有两个值得关注的无人机发展动向。一个动向是“固定翼无人机集群”技术得到了日新月异的发展。2015年美国推出50架无人机组成的集群，2017年中国的研发团队将这一纪录改写为119架。专家认为无人机集群技术的发展可能成为“军事发展史上的一个超越”，“比如说敌方的飞机或雷达可同时追踪500架目标，但我方可以使用1000架，甚至是2000架”，^③显然，如此“大数量”无人机将可能使敌方的防空或反导系统防不胜防。美方曾经针对宙斯盾防空系统进行过一个仿真试验，以8架飞机为一个集群，对宙斯盾进行突破，每一个集群平均有2.8架飞机可以突防。^④如果做一个大致估算的话，以1000架无人机为一个集群，将可能有350架能突破“宙斯盾”之类的防空或反导系统。

有关无人机的另一个发展动向是2017年美国导弹防御局提出开发装备激光武器的“长航时”高空无人机。该机可运用定向能——激光武器来加强美国“用于对付亚太地区威胁”的导弹防御力量，特别是可在（敌方）弹道导弹的助推段击毁导弹，该技术的关键是要制造出一种激光器，既能摧毁弹道导弹，又要小巧，可以方便地安装在无人机或者普通飞机上。^⑤

^① 程君秋：《不可想象！未来战争将是机器人和无人机作战》，环球网科技频道，2016年7月7日，<http://tech.huanqiu.com/original/2016-07/9136483.html>。

^② 无人机被看好的重要原因是“机器人驾驶员”无需进行复杂的专业训练；能忍受人类飞行员不堪忍受的飞行高度和重力；无需在机舱内装备生命支持系统；损失一架无人飞机并不意味着损失一名飞行员（有军事专家估计培养一名飞行员的费用至少相当于其体重两倍的黄金）。

^③ 《119架固定翼无人机集群试验！破纪录的飞行如何完成》，央视网，2017年6月19日，<http://www.chinanews.com/jingwei/06-19/49014.shtml>。

^④ 同上。

^⑤ Zachary Keck, “The U.S. Military Wants Lasers to Shoot Down North Korean ICBMs,”

不是让有血有肉的人类士兵上战场，而是让成群结队的无人化、智能化的“机器士兵”上战场，这显然会获得追求“少伤亡”、“零伤亡”的世界各国军方的青睐和重视，可以预计，无人化、智能化、集群化的新型武器装备很可能会以超出人们预料的速度得到推广和普及，从而在很大程度上改变未来（10-15 年）战争的形态，降低战争的门槛，进而对今后国际安全关系产生深刻影响。

五、世界各国特别是大国之间的科技人才竞争日趋激烈

习近平主席指出：“科技人才是一个特殊的群体。他们是一些在科学技术劳动中，以自己较高的创造力、科学的探索精神，为科学技术发展和人类进步做出贡献的人。这样一些人，在任何国家都是不可多得的稀缺资源，是难以计量其价值的宝贵财富。”^①新一轮科技革命正在带来更加激烈的科技人才竞争，世界主要国家都在努力将自身建设成为对优秀科技人才具有吸引力的国家。2006 年 1 月美国小布什总统公布《美国竞争力计划》(American Competitiveness Initiative, ACI)，提出知识经济时代教育目标之一是培养具有科学、技术、工程和数学等综合素养 (STEM 素养)^②的人才，并称其为全球竞争力的关键。2017 年美国现任及前任官员称，美国准备加大对中国投资硅谷企业的审查力度，以更好地保护对美国国家安全至关重要的敏感科技。美国尤其关注中国在人工智能和“机器学习”等领域的兴趣。一份未正式公布五角大楼报告暗示有必要采取军事范畴外的措施，包括修改移民政策，让中国研究生在完成学业后能留在美国，而非带着学到的知识回国。^③有关人士称，有必要把最好、最聪颖的学生留在美国，“一件最重要的事情就

National Interest, June 17, 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-us-military-wants-lasers-shoot-down-north-korean-icbms-21197?page=2>.

^① 《习近平主席发表重要讲话：科技的竞争就是人才的竞争》，浙江在线，2014 年 6 月 10 日，<http://zjnews.zjol.com.cn/system/2014/06/10/020074647.shtml>。

^② STEM 代表科学 (Science)、技术 (Technology)、工程 (Engineering)、数学 (Mathematics)，STEM 教育即集科学、技术、工程、艺术和数学多学科融合的综合教育。

^③ 《美国欲阻中国人工智能发展：留住中国顶尖留学生》，凤凰网，2017 年 6 月 15 日，http://news.ifeng.com/a/20170615/51248226_0.shtml。

是，在他们文凭上钉上绿卡，让他们可以留下来，在这里发展技术，而不是回到他们的国家去发展，与我们竞争”^①。2016年，日本出台了吸引外国高级人才的新政策。其中明确规定，这些拥有专业知识的高级人才只要在日本居住3年，就可以获得永久居留权；对于高水平经营人才（包括高级行政人员和企业经营者等），则最快只需要逗留1年即可获得永久居留权。这成为全球最低门槛的永久居留资格申请制度。

在2017年的美国，由于特朗普欲采取新移民政策并实施从严发放签证措施，加上发出“让制造业回归美国，夺回美国人失去的工作”的豪言，以及担忧“硅谷高科技企业中担任首席执行官的亚洲人太多”的言论，使得硅谷等地的美国高科技企业担心新政权的一系列政策对美国吸引外国科技人才产生负面影响，甚至认为中国可能把推行新移民政策的特朗普执政期作为从硅谷等美国高科技企业聚集地吸引中国科技人才回归的“机遇期”。然而，从实际情况看，特朗普政权的移民政策仅仅是严控蓝领移民入境，对具有高度技术和技能的科技人才仍然是欢迎的。在硅谷等高科技企业所在地，也很少有从事科技工作的中国人或美籍华人对特朗普的移民政策感到担心，他们反而觉得特朗普取缔非法移民和限制“低技能移民”政策更有利于自己发挥作为高端科技人才的优势。

为探究哪些国家对优秀人才更具吸引力，全球最大的人力资源公司——德科集团（Adecco Group）等机构于2017年1月联合发布2017年全球人才竞争力指数（Global Talent Competitiveness Index），^②在被纳入统计的118个国家中，人才竞争力指数排行榜的前十位依次是瑞士、新加坡、英国、美国、瑞典、澳大利亚、卢森堡、丹麦、芬兰、挪威。此外，还需提及的是，加拿大为13位、德国17位、日本22位。上述结果表明，科技带来的改变往往首先出现在经济更为发达的地区，所以发达国家总是拥有更强的人才竞争力。更值得注意的是，作为最大发展中国家的中国仅仅排在第54位。

^① 《人工智能企业买得太多，美政府考虑限制中国买买买》，机器人网，2017年6月15日，<http://www.roboticschina.com/news/article/201706151111>。

^② “2017 Global Talent Competitiveness Index Focuses on Talent and Technology,” INSEAD, January 16, 2017, <https://www.insead.edu/news/2017-global-talent-competitiveness-index-davos>.

为了深入探明哪些城市对优秀人才更具有吸引力,《2017 全球人才竞争力指数报告》首次编发了全球城市人才竞争力指数,这一竞争力指数排行榜的前十位依次为哥本哈根、苏黎世、赫尔辛基、旧金山(临近硅谷的世界最重要的高新技术研发基地)、哥德堡、马德里、巴黎、洛杉矶、艾因霍芬(荷兰南部城市)、都柏林。可以看出,全球城市人才竞争力指数排名前十位的城市中有八个位于欧洲,两个位于美国。在亚太地区,悉尼和新加坡分别排在第12位和第19位。上述城市的主要特点有:“成功的变革和丰富的高层次机会”、“良好的生态系统”、“高质量的日常生活和职业生涯”、“更灵活的决策和创新品牌能力”。虽然《2017 全球人才竞争力指数报告》排列的名次和反映的情况未必完全准确,需要根据实际情况加以比对和验证,但认真分析在“全球人才竞争力指数”、特别是在“全球城市人才竞争力指数”排行榜中位居前列的国家和城市之所以能够位居前列的具体原因(如较好的生活环境、自由的研究环境、灵活的政策环境与机制等),或许可能为我们改进培养、吸引、留住科技人才的政策提供有益启示。

六、在尖锐复杂的国际斗争中抓住用好新科技革命机遇的思考

当今我国面临的国际斗争形势十分尖锐复杂,在这样的国际环境中很可能产生一些让我们偏离抓住用好新科技革命机遇这个时代要求的诱惑或陷阱。本文从笔者比较关注的一些领域,对我们如何在尖锐复杂的国际斗争中抓住用好新科技革命机遇提出一些初步思考。

(一) 努力建设“人才磁铁”型国家,多建“人才磁铁”型城市

在《2017 全球人才竞争力指数报告》中,中国仅仅位居人才竞争力指数排行榜的第54位,而且没有一个城市进入全球城市人才竞争力指数排行榜的前20位。这个排名应该说是符合实际的,比如,虽然近年从美国等发达国家回国的中国青年才俊和知名学者不断增加,但不得不说大部分优秀人才还有待继续吸引,这就需要我们反思在吸引和留住“海归”人才方面有无值得改进之处?如何进一步提高我国吸引“海归”乃至吸引外国科技人才的

软实力？从笔者了解的实际情况看，尽管我们大大增加了科研经费，改善了原来不如国外研究机构的科研条件（硬件），但在科研管理方面仍存在着各种不尽如人意的问題；很多留学国外的科技人才不愿回国，或大批大学毕业生、研究生（甚至有大批中学生）向往出国甚至移民的具体原因既明确又具体，比如担心国内环境污染（特别是空气和水的污染）、食品安全问题及教育问題对自身特别是对子女健康成长的影响。在科研工作的环境方面，人们发现在某些大城市越是科研机构集中的地方，交通拥堵就越严重。^①此外，瞬息万变的科研情报堪称科研工作的“粮食”，能迅速从全世界查找所需资料成了科研人员的急切的渴求，而我国网络的对外开放程度还有待提高，在采取必要和正确的网络安全措施的同时，如何避免将有价值的科技情报拦在国门之外，或者在保证总体网络安全的情况下如何给科技人员开“特灶”，应该成为网络管理部门维护国家利益的一种责任和一大课题。

（二）大力推进军事创新、军民融合和全面的科技体制创新

习近平主席不仅提出了有关“以信息技术为核心的新一轮科技革命”的论断，^②而且提出了有关“世界新军事革命”的论断，强调指出“我们要登高望远、见微知著，看到世界军事领域发展变化走向，看到世界新军事革命重大影响，形成科学的认识和判断，与时俱进大力推进军事创新”^③。

推进军事创新的原点就是要抓住用好以信息技术为核心的新科技革命的机遇，通过利用在新科技革命中涌现的各种新科技成果，依靠自主创新和引进技术补足我国在高精尖武器核心技术方面的“短板”，促进武器装备的升级换代，并发挥“使‘不可能’变为‘可能’”的拼搏精神创造前所未有的新型武器，构筑超越传统的军事理论，设计与俱进的战略战术。早在20世纪90年代，阿尔文·托夫勒（Alvin Toffler）在《战争与反战争》（*War and Anti-War*）一书中就预言信息技术改变了战争的本质，如今，深入运用信息技术依然是以新科技革命为背景的军事创新的核心所在。众所周知，信

^① 这在北京中关村等高校和科研机构集中区域表现得尤其具有代表性。

^② 《习近平向首届世界互联网大会致贺词》，新华网，2014年11月19日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/19/c_1113319278.htm。

^③ 习近平：《准确把握世界军事发展新趋势 与时俱进大力推进军事创新》，新华网，2014年8月30日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/30/c_1112294796.htm。

息技术等各种新科技成果大多具有“军民两用”性，即军用和民用技术之间并不存在截然的分界线，而是个性和共性并存，它们既相互区别，又可以相互利用和转化。例如，全球卫星定位系统和互联网就是军事技术转化为或部分转化为民用技术的典型案例。近年来，为了更好地将民用信息技术转用于军事，美国国防高级研究计划局(Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA)正在推动 IBM、谷歌等信息技术行业的龙头企业开展服务于军事目的的人工智能联合研发和制造工作，IBM 为此还收缩了其他的非直接与此有关的业务，而把力量集中于人工智能芯片的开发上。有鉴于此，我们在推进军事创新的过程中，也需要特别注意利用好军事与民用技术创新之间的相互促进、相互转化及相互刺激创新灵感的军民融合机制，为此必须要推进整个国家科技体制的创新，并做到“使教育程度和专业技术在军队中占据越来越重要的地位”^①。

在新科技革命背景下，科技竞争日益成为世界各国间国力和军力竞争的核心，增强核心技术的优势、拉大领先于竞争对手的距离，将成为战争（或竞争）双方克敌制胜的主要手段。创新已经成为美国长期维持其强大军事力量的原动力，美国不仅通过从世界各地吸引优秀人才来提升其军事科技水平，而且还通过密切“盎格鲁—撒克逊五国同盟”的军事技术合作与协同关系，以及通过加强与日本的军民两用技术合作，来增强其西方军事技术霸权国家地位。必须承认，在很多新科技领域，特别是人工智能、新材料、各种民生与军事装备的核心零部件技术等领域，我们与美国及其盟国整体上依然存在很大差距，当今中国进行军事创新竞赛的竞争对手是以美国为首、包括日本在内的大半个西方阵营，这是我们推进军事创新所面对的严峻挑战。

（三）在武器装备的发展与生产中控制好“最佳数量”

战争的逻辑从本质上说就是矛盾运动的逻辑。“有矛必有盾”，矛愈锐则盾愈坚，盾愈坚，则矛更锐。恩格斯说过：“两个阵营都在准备决战，准备一场世界上从未见过的战争……只有两个情况至今阻碍着这场可怕的战争爆发：第一，军事技术空前迅速地发展；第二，绝对没有可能预料胜负，

^① [美]阿尔文·托夫勒著、严丽川译：《战争与反战争》，中信出版社 2007 年版，第 59 页。

完全不知道究竟谁将在这场大战中获得最后胜利。”^① 恩格斯的这段名言完全适合、而且非常生动地描述了当今世界大国之间的军事创新竞赛，尤其是恩格斯在同一处论断中所说的“军事技术空前迅速地发展，在这种情况下每一种新发明的武器甚至还没有来得及在一支军队中使用，就被另外的新发明所超过，”^② 在当今世界依然是十分普遍的现象。例如，20世纪八九十年代，在美国亚利桑那沙漠中的巨大空军基地里停放着3000余架一次也未参战过的老式飞机，全成了废物，^③ 这些军机正是恩格斯所说“被另外的新发明所超过”的、过了“技术寿命”的武器。有鉴于此，我们在努力加强武器技术和武器概念创新的同时，尤其需要注意避免将宝贵的资源耗费在购置大量几年不用就会变成难以处理的垃圾的二三流水平的武器上（处理废旧武器所消耗的能源和所产生的污染往往比当初生产它们时还要多），换句话说，就是要防止原本可以用来开发更先进武器的人力财力物力被浪费在生产大量不久就可能被淘汰的武器装备上，而防止出现这种情况正是为了将更多的优质资源集中用于真正有效的军事技术创新方面。

当然，重视军事技术创新，绝不是意味着不要“数量”，作为一个走向世界的大国，我们的武器装备不仅要追求“最先进”，同时也需要确保“最佳数量”，这个“最佳数量”应该是动态的和可及时调整的，即准确把握武器装备更新换代的速度和战争形态逐渐演变的进程，在武器装备发展与生产中尽量减少那种“还没有来得及在一支军队中使用，就被另外的新发明所超过”的武器装备的生产数量和过剩产能。

注意随时把握武器装备发展与生产的“最佳数量”和“最佳规模”，也有利于吸取当年美国启动“星球大战”计划、进一步挑起军备竞赛，最终拖垮前苏联经济的教训。当今一个洞若观火的事实是，不管哪个总统上台，世界霸权国家对我设下的“战略陷阱”都不会改变。这个“战略陷阱”就是再次运用冷战期间利用军备竞赛拖垮苏联的“历史经验”，竭力挑拨我国与周

^① 恩格斯：《俄国沙皇政府的对外政策》，《马克思恩格斯全集》第22卷，人民出版社1965年版，第53页。

^② 同上。

^③ 日本科学者会議編：「SDI：スターウォーズの科学 政治 経済」，大月書店1987年出版，185頁。

边邻国的关系，诱使中国各邻国（甚至包括印度）与霸权国家联手，构筑围堵中国的军事包围圈，诱使中国像前苏联那样，不仅仅只是陷入军备竞赛，而且是陷入一场与霸权国及其盟国间“以寡敌众”的军备竞赛，一方面为美国军火商大发横财创造机会，另一方面极大地消耗我们的环境、经济等资源。

中国的资源和环境承载能力已经达到或接近上限，生态环境特别是大气、水、土壤污染严重，^① 全球气候变暖还将进一步加大极端天气等问题对脆弱环境的影响。环境安全已成为我国国家安全的“短板”。在今后的大国竞争中，我们最可能输掉的是环境领域的竞争。为此我们必须警惕外部势力在环境问题上从内部“耗垮”中国的企图。在军事斗争准备方面确保“最佳数量”和“最佳规模”显然也有利于保护我国脆弱的环境。

（四）处理好探索宇宙空间与应对太空军事化的关系

探索宇宙是人类共同的目标，是长期或超长期的任务，我国已经为此作出了巨大贡献。目前正在积极推进的宇宙探索任务包括发射嫦娥五号月球探测器，发射一个空间站核心舱和两个空间站实验舱，在 2020 年夏季发射我国的火星探测器，并计划在不远的将来探测太阳系的其他星球。在天文领域，位于贵州省的世界最大望远镜能接收 137 亿光年以外的电磁信号，对人类探索太阳系的形成、生命的起源乃至宇宙形成与演变的奥秘具有重要意义。但是，考虑到美国等少数西方国家正在提速推进太空军事化甚至备战所谓“太空战争”，我们不能不抓紧采取应对措施，大力研制捍卫太空和平的战略利器。为此，需要科学地处理好维护国家总体安全利益与书写太空探索辉煌篇章之间的平衡，作为一个发展中国家，在探索深度宇宙空间方面，不宜全面铺开，事事争先，设置过重任务，而应该将有限的财力、物力和科技力量更集中地投向应对太空军事化、应对未来太空战争的潜在威胁等方面。

（五）既要充满自信又要看到差距，继续积极引进国外先进技术

过去我们常常说中国之所以“落后挨打”，一个重要原因就在于一次又一次地错失了产业革命与技术革命的机遇，如今我国在重大科学技术领域已经取得了举世瞩目的成就，正如习近平所说：“中国要强，中国人民生活要

^① 环保部：《我国资源环境承载能力已接近上限》，国际在线，2016 年 4 月 25 日，<http://news.cri.cn/20160425/4f1c8a0d-9559-b56d-ebec-195147b69b2b.html>。

好，必须有强大科技”^①。从“天眼”探空到“蛟龙”探海，从页岩气勘探开采到量子计算机研发，深空、深海、深地、深蓝，中国的科技突破全方位出现，一大批“叫得响、数得着”的科技成果惊艳全球。^②确实，我国在军事技术和民生技术方面取得了一系列举世瞩目的成就，但同时还需要认识到我国仍是发展中国家，仍是尚未实现现代化和工业化的国家，与发达国家在整体科技水平方面仍存在着不容忽视的差距，^③我们必须正视差距，必须更加努力赶超。根据2017年《全球创新指数研究报告》，在纳入统计的132个经济体中，我国的创新能力仅仅排在第22名，这个排名或许有助于我们清醒地认识到，尽管我国在发展科技中大有作为，但其他国家也在努力搭乘新科技革命的快车，这里存在着激烈的竞争，为了赢得这场竞争，我们仍要千方百计地从美日欧等发达国家引进尖端技术，因为他们在很多科技领域比我们先进。

在当今世界，任何国家都不是“孤立地独自发展本国科技”的，而是在国际科技合作网络（其中跨国公司起到了关键作用）之中发展科技。美国虽然企图利用《瓦森纳协定》^④（Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies）等机制，在可能转用于军事的技术领域严密封锁和孤立我国，但这种计谋是不可能得逞的。美国可以不批准我们的民营企业收购美国的高科技公司，但是从北约到《瓦森

^① 《落实习近平总书记在“科技三会”上的重要讲话一周年述评》，《人民日报》2017年5月31日，第一版。

^② 同上。

^③ 以当今号称“产业之粮”的半导体（过去钢铁曾是“产业之粮”）为例，在2016全球半导体企业“前二十强”当中美国有8家，日、欧与中国台湾地区各3家，韩国2家，新加坡1家，中国大陆半导体企业没有一家进入“前二十强”，由于半导体技术的“军民两用性”，2017年中国企业收购美国的半导体相关企业受到特朗普政府的阻挠。

^④ 1996年7月，以西方国家为主的33个国家在奥地利维也纳签署了《瓦森纳协定》（简称“瓦协”），全称为《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排》，其成员国有美、日、英、俄等40个国家，但没有以色列。在实际上受美国控制的“瓦协”包含两份控制清单：一份是军民两用商品和技术清单，涵盖了先进材料、材料处理、电子器件、计算机、电信与信息安全、传感与激光、导航与航空电子仪器、船舶与海事设备以及推进系统等9大类；另一份是军品清单，涵盖了各类武器弹药、设备和作战平台等22类。中国被列在受严格控制国家之列，特别是在飞机领域，西方国家意识到必须严格控制飞机核心技术即发动机技术，尽可能遏制中国强劲的追赶势头。在“瓦协”之外，西方国家还在建立新的对华技术封锁联盟。

纳协定》其他成员国，从没有加入《瓦森纳协定》的以色列到日、澳、韩等美国在亚太地区的盟国，都远非是铁板一块。特别是特朗普上台后，美俄关系依然紧张对峙，美欧关系被蛮横访欧并退出《巴黎协定》的特朗普总统所撕裂。这些因素为我国不仅与紧密的战略伙伴俄罗斯，而且与科技实力指标和位次排名靠前的德国、英国、法国、瑞士、瑞典等欧洲国家直至日本、以色列、乌克兰等各国之间发展科技合作关系提供了大量机会，特别是利用马云所提倡的全球电子商务平台（eWTP），通过互联网来创造新的实体经济，支持美国乃至世界各个国家的中小企业进入全球市场，这不仅有助于打破美国的贸易壁垒，而且有助于打破美国的技术壁垒。总之，有效的技术引进对于我们紧紧抓住新一轮科技革命机遇具有十分重要的意义。

（六）要对新科技革命充满热情，并以自然科技与社会科学相结合的跨学科力量抓住用好新科技革命机遇

恩格斯说：“在马克思看来，科学是一种在历史上起推动作用的、革命的力量，任何一门理论科学中的每一个新发现，即使它的实际应用甚至还无法预见，都使马克思感到衷心的喜悦。”^①面对新科技革命正在兴起的形势，各级干部都应该好好学习马克思对待科技创新的正确态度，不仅要有“认识”、有“重视”，而且要有“热情”、有“兴趣”。科学技术是第一生产力，各级干部对科技创新不仅自身要努力提高认识和端正态度，而且要带领广大群众、特别是教育广大青少年热爱与追求科技创新，使我国真正形成普遍尊重科学和技术、崇尚劳动和技能的社会氛围，切实改变一些地方的青少年中立志“当科学家、工程师、有本事的工匠”的人数比例“少之又少”的局面。

2016年5月，习近平在哲学社会科学工作座谈会上的讲话中引用马克思的一句名言：“问题就是时代的口号，是它表现自己精神状态的最实际的呼声”，指出抓住新科技革命机遇的一个主要任务就是致力于解决“当时当地社会突出矛盾和问题”。应该说，包括哲学社会科学在内，优秀的科学技术成果“都是时代的产物，都是思考和研究当时当地社会突出矛盾和问题的

^① 引自恩格斯：《在马克思墓前的讲话》，《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1995年版，第776-778页。

结果”^①。尤其是对于哲学社会科学来说，尽管新一轮科技革命中涌现出许多重大研究成果，但这些成果本身又引发了很多新的矛盾和新的问题，其中包括很多深刻的哲学社会科学问题，比如机器人与人工智能的不断发展会不会“排挤”蓝领与白领劳动者的工作，导致失业率上升？对此应采取何种对策？人类将如何与智能化机器相处？人工智能会不会超越人类智能？基因技术发展将可能引起何种伦理问题等等。显然，能否抓住用好新一轮科技革命的机遇，既是自然科学技术界的课题，也是社会科学界的课题，或者更准确地说是自然科学技术与社会科学相互结合的跨学科研究课题。

需要指出的是，迅速发展的人工智能必将日益深入地被引进到社会科学领域中来。越来越多的专家指出：“到 2030 年人工智能电脑会比很多专家学者更聪明”；“在美国，使用 IBM 的 Watson 软件，你能在几秒内就找到具有 90% 准确性的法律顾问，比起只有 70% 准确性的人类律师，既快捷又便宜”；能“自己学习”的人工智能的发展具有一种超乎人们预期的“加速度”；“人工智能时代将会在今后十年到来，人们需要改变既存的概念。”^② 可以相信，人工智能计算机必将在越来越多国家进入国家政策智库，成为政府部门制定内外政策的得力助手，人工智能也将会对国际关系的理论和政策研究提供智力支持，日益成为各国政府的“国际关系与对策研究的智囊助理”，从而对全球国际关系发展变化产生直接的深刻影响。今后，对于大国博弈而言，“比智慧”较“比实力”更重要。这里又提醒我们注意一个新问题：当我们在议论科技人才竞争的时候，内心里其实往往只是注意自然科技人才，然而事实必将证明，培养、用好、留住和争夺优秀的社会科学人才同样重要。

[收稿日期：2017-07-02]

[修回日期：2017-07-20]

[责任编辑：孙震海]

^① 习近平：《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》，新华网，2017 年 5 月 19 日，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-05/19/c_135370664.htm。

^② [日] 大河原克行：《「IBM Watson Summit 2017」開催——各社が活用事例を紹介》，株式会社マイナビ网站，2017 年 4 月 28 日，<http://news.mynavi.jp/articles/2017/04/28/watsonsummit2017/001.html>。

论国际移民问题的主流 理论、观念分歧及政策焦点^{*}

宋德星

【内容提要】 人员跨境流动中的国际移民，多样性、复杂性和争议性并存，这引发了人们对与之相关的国家安全关切、伦理道德判断和全球治理的关联性思考，进而催生了学界对国际移民进行理论建构的努力。移民问题的观念分歧，即经济增长的实用主义观、自由主义的权利观、传统的族群观等，对国家制定移民政策均发挥着各自的影响，并导致争议不断。当下移民问题政策辩论的焦点在于：一是与低级政治相对应，辩论尤其聚焦于移民与安全的关系问题；二是与社会中心论相对应，辩论尤其聚焦于移民控制与国家权力扩张的关系问题；三是与主动吸纳移民主张相对应，辩论尤其聚焦于“非法”移民驱离问题。对于中国来说，制定符合现实国情的国际移民政策成为一项紧迫课题。

【关键词】 国际移民 移民政策 全球移民治理

【作者简介】 宋德星，南京国际关系学院国际战略研究中心教授，中国（昆明）南亚东南亚研究院、南京大学亚太发展研究中心特聘研究员

【中图分类号】 D523.8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0021-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705002

^{*} 本文系 2016 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国丝绸之路经济带建设的地缘政治环境与地缘战略研究”（16JZD027）的子课题“‘一带’建设的地缘策略考量：基于目标和环境的分析”的阶段性成果。

在当今世界，有相当规模的人群，由于诸多原因，采取各种不同形式，包括以合法的和非法的途径进行着跨越国界的流动。其中的国际移民就是一种最常见的人员国际性流动的方式。实际上，包括中国在内的世界各国的人们，几乎都可以通过媒体得知或直接观察到国际移民活动，并感受到国际移民所带来的诸多有形或无形影响。因为，一方面是我们的身边不断有人移居海外，或者在有组织地进行着海外劳务输出，以至于在新的时期，各国外交政策的一个十分重要的方面，就是强调要保护海外的本国公民的正当权益；另一方面是来自国外的人们生活和工作在本国的大地上，并与当地政府、社团和人民进行频繁互动。国际移民问题往往会引发人们对于有关问题的关联性思考，比如国家安全关切、人道主义关怀和伦理道德判断。以至于有学者将这种普遍现象称作“移民时代的标志”^①。要理性认识和把握国际移民问题，特别是要读懂这一问题背后所隐藏着的、带有永恒性质的根本问题，显然并非易事。这是因为，国际移民现象一方面由来已久，在人类历史上几乎就没有真正终止过，另一方面又经历了巨大的历史时空变化，结果使得人们思考和评判国际移民问题的维度不会也不可能一致。加之国际移民问题与发展、安全、政治、法律、伦理等问题紧密关联且相互作用，以至于一位学者认为，当代国际移民呈现出了“多样性和复杂性”并存的发展趋势。^②并深刻地反映在有关国际移民的多元理论叙事和相关政策辩论之中。

一、关于国际移民的主要理论阐释

作为自然作用的结果，移民现象有其宏大的历史趋势和经久性，历史时空作用明显；作为政策选择的结果，移民现象为鼓励和限制两类基本政策举措所激荡，呈现出阶段性变化特征。但总体而言，移民作为一种跨国流动现

^① 斯蒂芬·卡斯尔斯和马克·米勒写道：“今天，无论是在工业化国家还是在欠发达国家，没有移民经历和不受移民影响的人实在少见。这种普遍的经历和感受已经成为移民时代的标志。”参见 Stephen Castles and Mark Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (3rd ed.), Macmillan: Palgrave Macmillan, 2003, p. 5.

^② [英]戴维·赫尔德等著，杨雪冬等译：《全球大变革——全球化时代的政治、经济与文化》，社会科学文献出版社 2001 年版，第 421 页。

象，一定程度上改变着社会、民族、国家乃至世界的面貌，其根本影响只有放在历史大时空之中才能看穿看透，如布罗代尔（Fernand Braudel）在论述地中海世界时所述，移民造就了这个世界的生动与活力。^①

当今世界的国际移民，一个典型的现象是：1990年之前，大多数国际移民生活在发展中国家；而今天大多数国际移民生活在发达国家，且比例正在增长。^②例如，2014年，生活在美国的移民人数就达到了4220万人，占其总人口的13.2%。^③如今，在发达工业国家，移民问题早已成为一个令人瞩目的政治议题。该议题是如此复杂，以至于在概念上就存有巨大的歧义，进而导致移民政策定位的不断变化。首先，关于移民政策的对象问题，其概念就存在多元解释。第一，它包括了基于经济考量的劳工移民（labor migrants）；第二，它包括了基于人道保护或人道理由的寻求庇护者、被承认的难民，以及不被承认的难民；第三，它包括了基于社会理由如家庭再团聚理由的移民；第四，它包括了基于文化和伦理考量之上的移民，如前殖民地移民。第五，它包括了非常规移民，即经济、人道、社会、文化及其他理由之外的移民。其次，即便是同类移民群体之中，也存在着明显的差异。如劳工类移民，就有高技能移民与低技能移民之分，这种差异可能导致完全不同的政策待遇，如长期居留权与短期居留权之分。^④再次，就进入（一国领土边界）、定居（settlement）、获得完全公民权（full membership）等移民政策的关键环节而言，其不仅涉及政策取向和法律规定，而且涉及移民的政治、社会和文化权利等伦理问题。^⑤就管理和控制移民而言，其不仅涉及国内管控，而且涉及国际管控。故无论是从时间还是从空间上看，移民问题由于影响巨大，从而使得其自成体系。

^① [法]费尔南·布罗代尔著，唐家龙等译：《地中海与菲利普二世时代的地中海世界》（第一卷），商务印书馆，1996年版。特别见第一部分，第19-506页。

^② [美]哈立德·科泽著，吴周放译：《国际移民》，译林出版社2009年版，第5页。

^③ Anna Brown and Renee Stepler, “Statistical Portrait of the Foreign-Born Population in the United States, 2014,” Pew Research Center, April 19, 2016, <http://www.pewhispanic.org/2016/04/19/statistical-portrait-of-the-foreign-born-population-in-the-united-states-2014/>.

^④ Liv Bjerre et al., “Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective,” *International Migration Review*, Vol. 49, No. 3, Fall 2015, pp. 559-560.

^⑤ Tomas Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avbury, 1990.

正是基于移民问题自成体系这一显著特性，学者们对于移民问题的研究，除了历史和个案探讨外，还从理论建构上进行着不懈努力，以期创设有关移民问题的核心范式，影响人们的相关认知，进而影响政府的移民决策。概括起来，从理论上对国际移民进行学理分析的流派主要有四类。

一是马克思主义分析方法。该理论流派主张经济因素和基于阶级的政治发展进程决定着一国的移民政策，即强调移民是资本主义发展和国际劳动分工的有机部分。其核心观点包括：劳工移民是资本主义结构的一部分，服务于资产阶级的统治；经济周期和失业率的波动在短期内会影响移民的流动；资产阶级内部不同部分对于移民的态度各不相同，这取决于其属于垄断资本还是属于回报率低的资本；在促进和限制移民问题上，资本家起着关键作用，工会无实质性影响。当然，也有观点认为工会倾向于限制工人移民，这种排外性质的政策削弱了工人阶级的力量。^①

二是“民族认同”分析方法，类似于国际关系理论中的建构主义方法。该流派强调每个国家各自的历史特性，它的公民和民族观念，围绕国家认同和社会冲突的争议，共同作用和形塑着其移民政策。国家接收或限制移民的态度，根本上取决于社会、国家和公民权三方面的特性，即：移民性质的社会还是种族色彩浓厚的社会，种族单一的国家还是种族多元的国家，有关公民权的法律规定是基于血统原则还是出生地原则。^②

在现代社会理论中，民族认同是自我身份判别和情感依托的基础。故对于领土民族国家来说，移民被视为是外来者（outsiders）。^③ 结果往往是那些具有较强民族认同感、高度重视文化同质性的人们多倾向于反对移民。此外，关于移民人口在本国人口中的占比及其长远发展趋势的高估，以及由此而来的关于移民“威胁”的先入之见，同样是人们反对移民的一大理由。^④ 可

^① Eytan Meyers, “Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis,” *International Migration Review*, Vol. 34, No. 4, Winte, 2000, pp. 1247-1248.

^② *Ibid.*, pp.1251, 1254-1255.

^③ Leonie Huddy, “From Social to Political Identity: A Critical Examination of Social Identity Theory,” *Political Psychology*, Vol. 22, No. 1, 2001, pp. 127-156; and Paul M. Sniderman, Louk Hagendoorn, and Markus Prior, “Predispositional Factors and Situational Triggers: Exclusionary Reactions to Immigrant Minorities,” *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 1, February 2004, pp. 35-50.

^④ John Sides and Jack Citrin, “European Opinion about Immigration: The Role of Identities,

见，文化因素较之经济关切具有更大的实质性影响。^① 例如，在今天，穆斯林移民与其欧洲居在国之间明显的种族和宗教方面的区隔，加之“9·11”事件之后欧洲发生的一系列带有极端主义背景的恐怖袭击事件的消极作用，使得欧洲国家对于认同方面的关切日益上升。特别是来到欧洲的大多数穆斯林移民，其家庭生活的文化传统明显有异于欧洲当下的主流文化，由此导致人们怀疑：这些外来者是否能够融入欧洲社会和政治生活之中，成为其和谐的一分子？即移民问题中一个带有普遍性的话题：“谁属于这里？”^②

三是理性决策分析方法。^③ 该流派强调国家的作用，特别是国家层次上的互动。认为在移民问题上，利益集团和政党政治相互讨价还价和妥协，最终形成决策。而经济发展水平、政治体制形态、移民对国家安全的威胁评估，三者共同作用决定了一国的移民政策。^④ 我们知道，移民政策大体上包括两部分：一是移民控制政策或移民管理政策，即选择和允许外国国民进入的规则和程序；二是移民政策，即移民居留的条件（如工作和居住条件、福利保障和教育机会等）。就决策者而言，移民政策的“需求方”包括：个体的移民政策取向、压力集团、政党和草根运动；移民政策的“提供方”包括：决策者的倾向、政府制度架构。上述两类行为体有着完全不同的运作模式，它们在互动过程中形成政策交集后，相关的移民政策得以出台。一句话，移民政策也是理性决策的结果。例如，在一战结束之际，在谈及美国的移民政策时，有学者认为：“我们的新的全面的移民政策不仅要考虑美国与欧洲、非洲和西亚的关系，还要考虑与中国、日本和印度的关系。世界变得如此之小，旅行也变得如此简单，以至于经济压力和机遇现在让所有的种族间的联系成

Interests and Information,” *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 3, July 2007, pp. 480-481.

^① Ibid., pp. 494, 501.

^② Mary Hickman, Helen Crowley, and Nick Mai, *Immigration and Social Cohesion in the UK* (York: Joseph Rowntree Foundation, 2008).

^③ 有学者提出以社会为中心的国内政治分析方法和基于制度的官僚政治分析方法。对此，笔者认为均可将之纳入政策分析方法范畴之内。见 Eytan Meyers, “Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis,” *The International Migration Review*, Vol. 34, No. 4, Winter, 2000, pp. 1251, 1258-1262.

^④ Nikola Mirilovic, “The Politics of Immigration: Dictatorship, Development, and Defense,” *Comparative Politics*, Vol. 42, No. 3, April 2010, pp. 274-278.

为不可避免,也使得混杂不断增加。为了避免这种联合和混杂的灾难性后果,以及确保美国不仅能够借此增进其财富,而且能够为了人类福祉而在全世界做出自己的最大贡献,我们需要一项(移民)政策,它不仅基于正义和善意,而且同样基于经济和种族的考量。”^① 上述论断典型地反映了理性决策的内在要求,即努力实现经济、种族、正义间的平衡,以及努力实现国家利益与国际社会利益的协调。

四是全球治理分析方法。近年来,国际移民问题在全球政治议题中的权重日渐显著,结果使得“移民全球治理”观念应运而生。^② 全球治理这一概念不仅被用来描述和分析日益全球化的世界的复杂结构(这一结构再也无法用以对应“第一、第二和第三世界”这一传统分类方法),该概念还旨在试图局部地改变这一“新的”世界,使之在规范意义上与过去的世界有所不同或者变得更好些。^③ 在这样的话语背景下,国际移民作为经济全球化的关键性表征之一,其治理被赋予全球属性也就被视为理所当然。^④ 特别是鉴于大多数移民由于其非公民身份(noncitizens),而在居在国的社会、经济、法律和政治生活中处于边缘化的地位,基于权利的治理(rights-based governance)主张也就应运而生,即通过促进和提升社会正义,为那些“非公民”的移民们争取他们应有的权利,而这些权利在居在国不仅被严重限制,

^① Sidney L. Gulick, “A Comprehensive Immigration Policy and Program,” *Scientific Monthly*, Vol. 6, No. 3, March 1918, p. 215.

^② Jean Grugel and Nicola Piper, *Critical Perspectives on Global Governance: Rights and Regulation in Governing Regimes*, London: Routledge, 2007; and Alexander. Betts, ed., *Global Migration Governance*, Oxford: University of Oxford Press, 2011.

^③ F. Habermann, “Transnationale soziale Bewegungen [Transnational Social Movements],” in A Ilker, A Kraler, and A. Ziai, eds, *Politik und Peripherie [Politics and Periphery]*. Vienna: Mandelbaum Verlag, 2011. pp. 243–56. 转引自 Nicola Piper, “Global Governance of Labour Migration: From ‘Management’ of Migration to an Integrated Rights-based Approach,” in Peter Drahos, ed., *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, Acton: Australian National University Press, 2017, p. 375.

^④ 根据国际劳工组织(International Labour Organization) 2013年的数据,在全球 2.14 亿国际移民中,一半以上的移民及其家庭的活动与经济有关。在 50% 多的这一总数中,90% 以上属于移民工人。International Labour Organization, *Labour migration and development: ILO moving forward*. Background Paper for discussion at the ILO Tripartite Technical Meeting on Labour Migration (Geneva, November 4–8, 2013), ILO, Geneva, 2013, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/meetingdocument/wcms_222548.pdf.

且在争取其应有的权利时在政治上也面临着巨大的阻碍。^①

可见，移民全球治理带来的不仅是范式的变化，同时也是政策取向上的巨大变化，即从移民的甄别选留到强调移民的权利保护。于是也就出现了新生的全球移民权利运动（global migrant rights movement），并为诸多的全球贸易团体所支持。^②在这方面，“全球移民与发展论坛”（Global Forum on Migration and Development, GFMD）的作用明显。该非政府组织每年都举行全球移民问题对话会，使得人们将注意力逐渐地转向劳工移民的权利保护问题上。2012年在马尼拉召开的“关于移民的世界社会论坛”（World Social Forum on Migration）通过了《最后宣言》，提出了促进移民权利的一套全面的方案。^③尽管如此，全球移民治理由于严重依赖于“全球正义网络”（global justice networks）及其全球治理制度，^④故其脆弱性十分明显。

二、国际移民多元理论阐释背后的观念分歧及其政治意涵

在移民问题上，上述四大类理论流派的学理分析与阐释，不同程度地映射在国家政治生活之中，以有形或无形的方式，影响着人们的思维与判断。但同时应当看到，国家在制定移民政策时，这些理论流派的学理叙事通常被杂糅成为三种不同的观点：经济增长的实用主义观，自由主义的权利观，以及传统的族群观。其中，经济考量尽管十分重要，但导致争议的移民政策更多是因为卷入了文化认同和法理诉求（权利主张），且不同的攸关方其利益

^① Piper, “Global Governance of Labour Migration: From ‘Management’ of Migration to An Integrated Rights-based Approach, in Drahos, ed., *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, p. 376.

^② Ibid., p. 378.

^③ World Social Forum on Migration, Mobility, Rights, Global Models: Looking for Alternatives. Declaration of the 5th World Social Forum on Migration, Manila, March 15, 2012, <http://www.apmdd.org/our-programs/global-and-public-finance/statements/288-total-and-unconditional-debt-cancellation-for-nepal>.

^④ Paul. Routledge and Andrew. Cumbers, *Global Justice Networks: Geographies of Transnational Solidarity*, Manchester: Manchester University Press, 2009, <http://doi.org/10.7228/manchester/9780719076855.001.0001>。2006年，联合国召开关于移民和发展的高级别对话会议，这是关于国际移民的第一次全球会议，在此期间，“全球人民行动”组织（Peoples’ Global Action）宣告成立。此外，在德国波恩，还有“全球移民联盟”组织（Global Coalition of Migration）。

和政策排序不同，因而也就不能有效地沟通，进而无法解决争议问题。^①

经济实用主义观强调移民政策必须契合经济增长需求，以便为绝大多数人提供最好的产品与服务。其核心要义是移民必须服务于经济之需要，特别是雇主的需要，进而造福于整个社会。自由主义权利观一方面主张保护移民的基本人权（如家庭再团聚）和开放边界，另一方面主张实施一项理性的移民政策，以保护本国人民的工作和福利不受移民的侵害，即限制性的选择政策。传统的族群观则强调保护现有的文化、社会关系、社会秩序和法律规范不因移民而进行任何改变，其政策取向多为限制、驱逐移民甚至是种族至上主义，当然也包括了移民的文化融合主张。^②

尽管导致移民政策争议的理由各不相同，但总的发展趋势依然是：以世界主义者和自由市场扩张主义者为一方，以经典的排外主义者为另一方，他们之间的政策辩论占据着国内政治生活舞台的中央。就像一项研究所指出的：“大体上，近几十年来有关移民的争议，涉及世界主义者和自由市场扩张主义者不断增长的权力和影响，经典的排外主义者的重新抬头，民族平等主义者近乎完全边缘化。正如我们所看到的，唐纳德·特朗普(Donald Trump)的崛起，不是移民限制运动的一个好的迹象。相反，这是一个可怕的迹象。随着民族平等主义者从政治舞台上消失，经典的排外主义已经站在了大规模移民的对立面。”^③

总体上，关于移民问题的利益考量，反对意见多集中于移民对既有国民物质福利的侵害，对工作机会的威胁，对学业和福利计划的影响，以及可能存在的犯罪危险等观念假设之上。在经济艰难时期，移民数量相对下降这一事实，多少印证了上述假设的正确性。换言之，反对移民的多为本国的低收入和低技能的劳工阶层。^④就像移民现象不可避免一样，这种错误的先入之见同样不可避免。例如在美国，“关于外国出生的、特别是非法的移民要为

^① John D. Skrentny, "How to Understand Immigration Policy," *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 20, No. 1, Fall/Winter 2013, pp. 139-140.

^② *Ibid.*, pp. 140-142.

^③ Reihan Salam, "Borders, but Why?" *National Review*, September 26, 2016, <https://www.nationalreview.com/magazine/2016-09-26-0100/donald-trump-immigration-rhetoric>.

^④ Sides and Citrin, "European Opinion about Immigration: The Role of Identities, Interests and Information," pp. 478-479.

高犯罪率负责的错误观念，深深根植于美国大众观念之中，且为媒体这方面的趣闻逸事和大众神话故事所支持。”^①而严谨的学术研究无不表明，与本国入犯罪率相比，移民的犯罪率可以肯定地说始终都低得多。^②

上述不同的观点产生了关于移民问题的不同叙事，进而导致不同的大众政策观念、不同的政策实施环境和不同的政策影响。冷战后，尽管传统的关于移民问题的族群观念有消退的迹象，但其并没有消失，经济实用主义的背后同样残存着族群主义的影子，自由主义的人权关切依然不足以化解移民所面临的权利困扰，有时甚至不足以抵抗基于种族考量之上的族群压力。更有甚者，移民问题日益被用以作为政治动员的工具。因此在政党政治中，移民问题成为一个呼吁选民支持的热点话题。

结果必然是有关移民的术语被高度政治化。在英国，人们使用“移民”、“黑人”（black）和“少数民族”（minority）等术语的方式反映了其对于移民归化（immigration incorporation）的不同方式，以及不同的政策取向。结果英国学术界发展了他们自己的概念工具，使得英国关于移民问题的争议有别于欧洲大陆其他国家。^③对于意大利来说，移民问题成为政党彰显彼此间差异的舞台，但实质性的差异则是政党话语与基于政治经济现实之上的可行政策选择之间的差异。现实是，意大利需要劳工移民，从而使得限制移民的政党话语客观上受到了某种钳制。^④至于澳大利亚，国际移民在其城市化进程中发挥了至关重要的作用，同时使得澳大利亚城市人口的构成发生了戏剧性变化。特别是就悉尼的“卫星城”而言，移民是关键的人口变量，它不

^① Ruben G. Rumbaut and Walter A. Ewing, *The Myth of Immigrant Criminality and the Paradox of Assimilation*, Washington, D.C.: Immigration Policy Center, American Immigration Law Foundation, 2007. p. 3.

^② Ramiro Martinez and Matthew T. Lee, “On Immigration and Crime,” in Gary La Free, Robert J. Bursik, Sr., James Short, and Ralph B. Taylor, eds., *Criminal Justice 2000: The Nature of Crime: Continuity and Change*, Vol. 1., Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, 2000, p.496; and Graham C. Ousey and Charis E. Kubrin, “Exploring the Connection between Immigration and Violent Crime Rates in U.S. Cities, 1980–2000,” *Social Problems*, Vol. 56, No. 3, August 2009, pp. 447-473.

^③ Joanna Fomina, “Immigration Policy Debates and their Significance for Multiculturalism in Britain,” *Polish Sociological Review*, No.169, 2010, p. 82.

^④ Saskia van Genugten, “Immigration, Islam, and Political Discourse,” *Italian Politics*, Vol. 25, No. 1, 2010, p. 252.

仅是人口大规模增长的动能,而且在经济和社会变化方面发挥了重要作用。^①但澳大利亚对于移民的限制同样越来越明显。澳大利亚涉及移民的问题有三个:乘船外逃的难民(boat people),移民计划的规模,以及未来国家人口规模。有学者指出,关于乘船外逃的难民问题,在澳大利亚国家和党派之间从来没有经过适当的辩论。自由派政客经常使用“非法的(移民)”这一不正确的术语来指代他们,工党发言人偶尔也会使用同样的措辞。而联合国公约的目标则是要帮助(而不是抵制)寻求庇护者。关于这一点,在澳大利亚党派之争中几乎完全被忽视。^②

移民话题的高度政治化同时还意味着大众舆论对于政府决策的约束力的上扬。当然,在评估移民政策时,个人不仅会出于经济和社会考量,还会囿于关怀或正义而采取不同的伦理评判。所采取的评判架构的不同,会导致他们采取不一样的政策立场。一句话,在移民问题上,个人的伦理价值评判模式至关重要。^③

关于大众舆论对于政府决策的影响,英国可谓典型。首先,从1982年到1997年,移民在英国受到严格控制,公众因而也不关心这个问题。对于政策制定者来说,也就几乎没有受到什么大众舆论的制约。第二阶段,从1997年到2004年,由于外部和国内利益集团的压力,移民政策有选择性地放松了。随着移民越来越多,公众关于限制移民的呼声也随之日益高涨。第三阶段,从2004年到2015年,公众关于限制移民的要求变得尤为强烈,政策制定者因而面临着巨大的制约。在这一时期里,决策者都在致力于限制移民流,因为移民为大多数人所反对。决策者在这个问题上失去自由裁量权的结果之一,就是他们同时也被迫采取行动反对那些具有更高经济价值并为社会所接受的移民流。于是在英国,日益增长的束缚使得下述两类政府交替执政:“反应式”政府(“responsive” government)倾向于满足公众的要求去限

^① Graeme Hugo, “Changing Spatial Patterns of Immigrant Settlement,” in Michael Clyne and James Jupp, eds., *Multiculturalism and Integration: A Harmonious Relationship*, Canberra: ANU Press, 2011, p. 40.

^② James Jupp, “Immigration Issues in the 2010 Federal Election,” in Marian Simms and John Wanna, eds., *Julia 2010: The Caretaker Election*, Canberra: ANU Press, 2012, p. 269.

^③ Mary McThomas, “Engendering Attitudes Toward Immigration Policy: The Impact of Justice and Care,” *Public Integrity*, Vol. 17, No. 2, 2015, p. 185.

制移民；而“负责任”政府（“responsible” government）则采取灵活的政策，来同时满足各方面的需求。^①

结果，当代的国际移民，无论是其中的全球性迁移还是区域性迁移，它的政治效应的复杂程度，都远远超乎人们的想象。除去那些人所共知的积极因素外，国际移民带给人们更多的是反思。

首先，在国际政治意义上，它带来了一个主权国家不容回避的根本问题，即非法的移民流的存在，严重冲击着民族国家独立保护本国边界的能力，这就导致非法移民问题日益成为非传统安全领域非常突出的问题，以至于主权国家不得不认真加以应对。其次，就国内政治而言，国际移民最直接、最深远的影响在于，它在很大程度上改变了国家运作所必需的国内政治环境，因为随着人们向其他民族国家的规模性流动，少数民族集团或种族集团也就随之形成，进而以比其他利益集团更加高效的方式进行着政治动员，并最终在身份认同问题上提出自己的政治意愿和要求，即强调目的地国有责任和义务尊重其基本人权和给予消除民族差别的公平待遇。也就是说，国际移民不仅引发了带有显著政治意涵的国内政治争议，而且将不可避免地重塑政治利益和对这些利益的理解，结果往往导致种族冲突。再次，由于人们越来越认识到国际移民现象不可避免，于是在应对国际移民的消极影响方面，也就催生了观念层面上的重大变化，即由片面地强调通过国家政策控制移民，逐步发展为倡导国际社会共同管理国际移民。正是在这个意义上，移民问题的国际和国内分野日渐模糊。结果，人们再也不像以前那样，仅仅是从国内政治的单一视角来思考移民问题了。

三、当前国际移民政策辩论的主要焦点问题

就像环境、能源等全球性议题一样，今天，国际移民问题已如此贴近人们的生活，对国家又是如此重要，以至于不仅政治家、行政部门人员、研究

^① Robert Ford, Will Jennings, and Will Somerville, “Public Opinion, Responsiveness and Constraint: Britain’s Three Immigration Policy Regimes,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 41, No. 9, 2015, pp. 1391–1411.

人员，而且就连普通百姓，都应理性地认识和把握国际移民问题。显然，要把极具“多样性和复杂性”的国际移民问题讲清看透，无疑极为不易。为此，一个十分重要的方面，就是要切实把握当下有关国际移民的政策聚焦点和核心话题。概括起来，主要有三点。

（一）与低级政治相对应，当下的移民政策辩论尤其聚焦于移民与安全的关系问题

今天，在学术界，将移民与安全的关系作为研究对象的著述日渐增多。有学者认为，移民决策部分地由安全关切所推动。^①也有学者将移民视为对社会安全（societal security）的威胁，即危及一国的传统文化、语言和宗教信仰，而非传统的国家安全（national security）威胁。^②姑且不论这种观点正确与否，事实是，“9·11”事件后，人们对于移民问题可能带来的安全后果的担忧有增无减。一个移民问题研究中心通过对1993至2001年间（包括“9·11”袭击）在美国从事过犯罪活动的、外国出生的48名“基地”组织行动人员的移民史研究发现，美国移民制度的几乎每一项要素都被美国的敌人所渗透。48人中，三分之一是通过各种临时签证来到美国的，另外的三分之一是合法的定居者或者是归化的公民，四分之一是非法的外国人，余下的是悬而未决的申请庇护者。48人中，几乎一半人以这样或那样的方式触犯了美国现有的移民法律。^③

于是，将移民与恐怖主义威胁有意无意地联系起来的做法可谓常态。有学者鼓吹：“由于恐怖主义分子本身就是武器，移民控制将成为非对称战争……最终，有效的移民控制的缺失将使我们暴露在敌人的袭击之下。”^④这

^① Fiona Adamson, “Crossing Borders: International Migration and National Security,” *International Security*, Vol. 31, No. 1, Summer 2006, pp.165-99; Christopher Rudolph, “Security and the Political Economy of International Migration,” *American Political Science Review*, Vol.97, No.4, November 2003, pp. 603-620; and Eytan Meyers, *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 14-15.

^② Ole Waever, Barry Buzan, Morten Kelstrup, and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*, New York: St. Martin's Press, 1993, pp. 23, 40.

^③ Steven A. Camarota, *The Open Door: How Terrorists Entered and Remained in the United States, 1993-2001*, Washington, D.C.: Center for Immigration Studies, 2002; and Mark Krikorian, “Keeping Terror Out: Immigration Policy and Asymmetric Warfare,” *The National Interest*, No. 75, Spring 2004, p. 78.

^④ “无生命的物体根本就不是我们敌人的主要武器，其主要武器就是恐怖主义分子本身

样的观点深刻地揭示了“9·11”事件对于移民问题的认知构成了何等程度的冲击。基于这样的逻辑，作者进而鼓吹美国需要一项像导弹防御系统那样的三层移民防御系统，包括海外防御、边界防御和国内防御。^① 结果我们发现，特朗普在竞选总统期间及其当选总统后，美国新政府出台关于修建2000英里长的美墨边界墙的政策，以及出现关于驱逐1100万未经许可的非法定居外国人（其中一半是墨西哥人）的言论，也就不足为奇了。

（二）与社会中心论相对应，当下的移民政策辩论尤其聚焦于移民控制与国家权力扩张的关系问题

全球化促进了移民的观点也催生了国家出台一系列法律措施来加强边界控制。换言之，为应对全球化的安全威胁，国家需要采取行动并增强其能力以便控制移民。这方面，全球化不是弱化而是增强了国家的权力。^② 在此背景下，人们关注的不仅仅是反对“非法的”移民运动，移民控制通常还包括了应对该运动可能的“危险”或曰安全威胁，如跨国的有组织的犯罪和恐怖主义。

其中，“9·11”事件可以说是移民控制政策的分水岭，因为该事件表明：边界安全对于主权国家来说是何等的重要。故而移民检查和控制不仅仅作用于国际移民本身，而且主要是服务于安全目的。首要的是安全，重点是阻止人员流动——从物理边界的控制到疆界外移民的控制。这种预防性措施基于风险评估，目的是事先就要甄别单个个体是否具有“危险性”。这样，原先狭义的移民控制逐渐变为广义的人员流动控制。结果，主张安全的移民控制目的催生了移民管理机构的扩大化，以及监视范围的扩大化。^③ 一句话，由于移民控制与安全变得密不可分，负责移民管理的机构的责任也前所未有的加强了。为强化安全管控，赋予相关机构更大的职权，增设新的机构，便成为主要国家的政策选择。美国国土安全部的成立，澳大利亚设立新的内政

——特别是在自杀性袭击的情况下。”见Krikorian, “Keeping Terror Out: Immigration Policy and Asymmetric Warfare”。

^① Ibid., pp. 80-84.

^② Valsamis Mitsilegas, “Immigration Control in an Era of Globalization: Deflecting Foreigners, Weakening Citizens, and Strengthening the State,” *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 19, No. 1, Winter 2012, p. 4.

^③ Ibid., p. 12.

部，均是这方面的典型反映。结果，“尽管我们生活在全球化时代，但是绝大多数国家都管控和限制移民……今天的移民政策较之此前历史而言限制更多。”^①

权力扩张同样反映在欧盟这类超国家行为体身上。一段时间以来，作为一项共同政策，欧盟的移民政策最显著的特征就是“将移民政策严格实施于申根协定所框定的空间，且基于内部安全（internal security）和内部边界（internal borders）来制定移民政策，而不是基于外部安全和外部关系……移民政策的外部属性即管理外国人这一点似乎被遗忘了。”^②但“9·11”事件后这一情况正在改变。随着在共同外交与安全政策框架下欧盟行动的强化与巩固，移民政策的外向层面日渐增强，因而可能会在欧盟的对外关系中发挥作用。换言之，欧盟在移民问题上的外向功能越强，移民政策作为欧盟共同外交与安全政策的工具的可能性就越大。如此，行为者将是欧盟，而非其成员国，进而也就使得成员国在欧盟层次上采取联合行动的意愿受损。^③结果，为了强化国家对于移民的管理权力，一些欧盟成员国甚至不惜牺牲欧盟作为超国家行为体的功能发挥。英国“脱欧”多少就有这方面的影子。因为民调显示，在英国，对于将移民问题上的决策权移交给欧盟的问题，只有33%的受访者表示赞同。^④

^① Nikola Mirilovic, “The Politics of Immigration: Dictatorship, Development, and Defense,” *Comparative Politics*, Vol. 42, No. 3, April 2010, p. 273. 作者认为，近 300 年来，移民政策日渐收紧成为历史大趋势，并尤为明显地体现在下述三类情形之中：独裁统治、国家面临长期的安全威胁和世界大战的跨国影响。Mirilovic, “The Politics of Immigration: Dictatorship, Development, and Defense”。

^② Anna Kocharov, “Governance of Migration in the EU: Home Affairs or Foreign Policy?” *European Journal of Migration and Law*, No.15, Issue 3, 2013, p. 240.

^③ *Ibid.*, pp. 242-243.

^④ Y. Shen, *Individual Attitudes Towards the Europeanization of Immigration Policy*, Mimeo: University of Milan, 2012. 转引自 Alessandra Casarico, Giovanni Facchini and Tommaso Frattini, *Illegal Immigration: Policy Perspectives and Challenges*, *CESifo Economic Studies*, Vol. 61, No.3, 2015, p.695. 欧盟方面认识到，在移民政策方面需要成员国间进一步的合作，这方面的共同政策的重点有两点：其一是通过欧盟难民基金会（European Refugee Fund）来制定有关难民和寻求庇护者的政策；其二是通过欧盟边境管理局（Frontex）来保护外部边界。Alessandra Casarico, Giovanni Facchini and Tommaso Frattini, *Illegal Immigration: Policy Perspectives and Challenges*, *CESifo Economic Studies*, Vol. 61, No.3, 2015, p. 694.

(三)与主动吸纳移民政策主张相对应,当下的移民政策辩论尤其聚焦于“非法”移民驱离问题

移民的国际性流动作为一种自然现象历史久远且难以隔断。在适应这一历史潮流的过程中,很多国家采取了选择性的移民政策,以满足本国经济社会发展需求。其中,吸纳高技能移民(high-skilled immigration)便是各国惯常的做法。为了吸引高技能移民,英国于2002—2008年推出了“高技能移民计划”,后因金融危机和政权更替而终止。法国于2006—2009年向高技能移民推出了期限为3年的居留卡措施:“能力和才能卡”(Carte de Competences et Talents)项目。当然,在6年试用期满之后,移民拥有长期居留法国的权利。^①在实施过程中,移入法国的高技能移民的数量依然十分有限,2007年为5人,2008年为183人,2009年为364人。^②2000年8月,德国政府向高技能移民推出了20000个绿卡许可,但至2002年4月,只有12000人申请。^③

与这种主动吸纳国际移民的做法相对应的,则是反对所谓的“非法”移民的政策举措。首先,“非法”移民现象确实很普遍。根据一项评估,2009年,3.5%的美国人属于非法移民(illegal immigration),这意味着每30个移民中就有1个是非法的。在英国,非法移民数量处于移民总数的11.4%和23.6%之间。^④其次,针对这一现象,“驱逐”非法移民也就自然地成为国家的政策选项。例如,澳大利亚《1948年外国人驱逐法》(Aliens Deportation Act 1948)就规定,非英外国人,不管他们在澳大利亚居留了多久,只要其品行或行为被认为低劣,都将被驱逐。这一原则被吸纳进了《1958年移民

^① Danielle Lochak and Carine Fouteau, *Immigré sous contrôle. Les droits des étrangers: un état des lieux*, Paris: Le Cavalier Bleu, 2008, 转引自 João Carvalho, “British and French Policies towards High-skilled Immigration during the 2000s: policy outplays politics or politics trumps policy?” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 37, No. 13, 2014, p. 2371.

^② João Carvalho, “British and French Policies towards High-skilled Immigration during the 2000s: policy outplays politics or politics trumps policy?” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 37, No. 13, 2014, p. 2371.

^③ Martin, Philip, “Germany: Managing Migration in the Twenty-First Century,” in Wayne Cornelius, Tsuda Takeyuki, Phillip Martin, and James Hollifield, eds., *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2004, pp. 221–353.

^④ Alessandra Casarico, Giovanni Facchini, and Tommaso Frattini, “Illegal Immigration: Policy Perspectives and Challenges,” *CESifo Economic Studies*, Vol. 61, No.3, 2015, p. 674.

法》，并成为澳大利亚移民政策的一大基础，且至今还在发挥作用。^① 1992年，“驱逐”（deportation）一词尽管被“离境”（removal）一词所取代，但被驱离的非法移民的数量大幅上升。2000年之后，澳大利亚移民局登记的被驱离的人数每年超过1万人之多。^② 采取同样政策举措的国家很多，如美国1996年通过的《非法移民改革与移民责任法》（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act），就引入了“加速离境”（expedited removal）的概念。^③ 而在英国，被驱离的寻求庇护的人数已经超过了被拒绝的庇护申请者的人数。^④

在驱逐非法移民方面，除了前述安全考量外，还有明显的种族和政治原因。反对移民可以吸引大量的选民。至少从短期来看，反移民话题，特别是当聚焦于“非法”移民问题时，可能有助于获取选票上的好处。^⑤ 故在国内政治中，为了增加“非法移民”这一政治箭弩的杀伤力，一个有意思的现象就是，在西方国家，移民叙事与伊斯兰教变得密不可分，而伊斯兰教话题无疑将激发起西方国家民众观念中的诸般臆想，且常常是消极的。换言之，将移民等同于伊斯兰教的战略，让人联想到了其对于国家安全和国民认同的潜在威胁。这种移民恐惧与国家自豪的杂糅，使得反移民的政治主张得以顺利推出，并获得中右政党的支持。^⑥

^① Glenn Nicholls, “Gone with hardly a trace: deportees in immigration policy,” in Klaus Neumann and Gwenda Tavan, eds., *Does History Matter? Making and debating citizenship, immigration and refugee policy in Australia and New Zealand*, Canberra: ANU Press, 2009, p. 13.

^② Parliament of Australia 1990, First Report: Illegal entrants in Australia—balancing control and compassion, Joint Standing Committee on Migration Regulations, p. 23, Table T5, 转引自 Glenn Nicholls, “Gone with hardly a trace: deportees in immigration policy,” in Klaus Neumann and Gwenda Tavan, eds., *Does History Matter? Making and debating citizenship, immigration and refugee policy in Australia and New Zealand*, Canberra: ANU Press, 2009, p. 16.

^③ 周琪译，杨力军校：《美国〈1996年非法移民改革与移民责任法〉摘要》，《外国法译评》1998年第1期，第95-98页。

^④ United Kingdom Border and Immigration Agency, n.d., *Our Targets*, London, <https://www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/ourtargets>; United Kingdom House of Commons Home Affairs Committee 2003, *Asylum Removals*, Stationery Office, London, 转引自 Glenn Nicholls, “Gone with hardly a trace: deportees in immigration policy,” in Klaus Neumann and Gwenda Tavan, eds., *Does History Matter? Making and debating citizenship, immigration and refugee policy in Australia and New Zealand*, Canberra: ANU Press, 2009, pp. 19-20.

^⑤ Sara Diamond, “Right-Wing Politics and The Anti-Immigration Cause,” *Social Justice*, Vol. 23, No. 3, Fall 1996, p. 166.

^⑥ Genugten, “Immigration, Islam, and Political Discourse,” pp. 256-257.

上述有关国际移民政策争议的焦点问题，是历史趋势、现实情势、思想观念和政策效应多重作用的结果，政策牵引意义不可低估。这就要求人们在看待国际移民问题时，不仅要从伦理、法律和政策意义上去把握诸如移民、难民、非常规移民、寻求庇护者这类核心概念的含义，还需要将国际移民问题置于新的全球语境之中，并辅之以长历史时段的政策分析，来辨识其发展趋势，并从中揭示其可能的积极作用与消极后果，进而思考国际移民问题的未来。

四、关于中国国际移民政策的几点思考

在国际社会中，中国作为人口第一大国，历来是人口移出大国而非移民目的地国。但改革开放以来，一方面中国作为人口的净迁出国，每年有大量人群向国外迁移，另一方面向中国移民的外籍人员数量也在缓慢地增长。根据联合国的统计，1990—2015年，在中国居住的外籍人口从37万人增加到了97万人，25年时间增长了60万人，年均增长达2.4%。正是在这样的背景下，2016年6月30日，在国际移民组织举行的特别理事会上，与会国家代表以协商一致的方式通过了中国的加入申请，中国正式成为该组织的第165个成员国。

为了管理移居中国的外籍人口，中国政府于1985年颁布了《外国人入境出境管理法》，这一管理法把外国人在华居留区分为“短期居留”、“长期居留”以及“永久居留”三类。2004年8月国务院又颁布并实施《外国人在中国永久居留审批管理办法》，这标志着中国与国际接轨的“绿卡”制度正式开始施行。据此，中国开始发放外国人永久居留证。这一居留证主要面向四类人群：投资类、任职类、特殊贡献类和亲属投靠类。2015年6月以来，公安部陆续推出了支持北京创新发展、上海科创中心、广东自贸区和福建自贸区建设与创新驱动发展的一系列出入境管理措施，并扩大了申请在华永久居留外国人工作单位的范围。2016年2月18日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合公布了《关于加强外国人永久居留服务管理的意见》，其

第 10 条规定：实施积极的投资移民政策，结合经济发展的阶段性和地域性特征，丰富评估要素，灵活调整投资年限、数额、方式等申请标准，大力吸引外国人来华投资。这意味着崛起的中国在移民问题上正在与国际社会的通行做法相接轨。

在中国崛起进程中，随着我国经济的快速发展，来自东北亚、东南亚、中东和非洲一些不发达地区国家的非法移民也越来越多。2005 年的数据显示，1995—2000 年，公安部门共查处非法入境、非法居留和非法就业的“三非”外国人共计 8.5 万人；而在 1995—2005 年的 10 年间，所遣返的“三非”外国人合计已经达到 6.3 万人次；据香港《文汇报》报道，仅 2006 年一年，中国即查获并遣返“三非”外国人 1.6 万人。公安部公布的有关资料显示，2007 年“三非”外国人超过 2 万人。^①之后的一些时间点虽然目前还没有权威的统计数据，但是从相关报道或深度采访中我们仍旧可以管窥其状况。大量的非常规移民进入中国，不可避免地给城市管理、社会稳定以及安全秩序带来了挑战。

结果，在主动获取国际移民“红利”的同时，正确化解国际移民带来的各种消极后果，便成为当下中国移民政策^②的核心问题之所在。其中尤其需要关注以下三大方面：完善国际化与本土化互相兼容的移民立法与移民管理机制；明确加大高端移民的政策导向，适当兼顾低端家庭移民；健全入境移民的赋权机制，促进移民融入。^③

在制定移民政策（某种意义上，其主体是国内长期所称的“出入境管理政策”，但也不尽然）时，对以下若干问题，中国必须保持清醒认识。首先，中国国情的特殊性在很大程度上决定了中国移民政策的基本价值取向。换言之，国际社会一些通行的评判移民政策的标准，不能生硬地将之套用于中国。例如，关于外籍人士的居住比重、外籍人与本地人在社会文化方面的融合程度这类评判标准，就因中国庞大的人口规模和悠久的文化传统而不具有理论

^① 转引自鸿鸣：《当代中国入境非法移民问题研究》，中央民族大学博士学位论文，完成时间 2011 年 3 月，第 84 页；指导教师吴楚克教授。

^② 关于“移民政策”这个“词”，长期以来，国内通常将其表述为“出入境管理政策”。

^③ 有关这方面的论述见荆长岭：《国际向内移民模式转型与中国向内移民法律机制再构建——以中国向内高端移民机制为重点》，《政法学刊》2016 年第 2 期，第 29-39 页。

解释的適切性。又如庞大的海外华人华侨,显然既不能将之完全等同于国际移民,但又很难将之与国际移民全面割裂开来。其次,中国特殊的国情与国际移民本身固有的复杂性相互交织,使得移民问题无论是从立法、管理、社会等角度来看,还是从经济、人权、伦理、民族等角度来看,无不显现出一种看似矛盾实为一体的政策难题,即移民问题既与上述每一要素具有内在关联性,又是上述每个要素难以单方面驾驭的。因此,中国需要一项全面、系统、规范的移民政策,使之既兼顾各方需求又能统领政策实施。再次,国际移民作为自然现象与政策导向共同作用的结果,同样也是中国政府不得不予以重视的问题。特别是在全球化加速发展的今天,移民问题的外溢功能日益显著,其政策争议也越来越具有国际特性。正是在这个意义上,中国政府需要像其他国家一样,做好两手准备,即一方面需要促进国际移民的正常有序流动,另一方面需要最大限度地遏制非法移民活动。第四,如前所述,国际移民从来就不曾是一个纯粹的经济学或社会学或民族学现象,它同时还是一个政治问题。对于中国来说尤其如此。无论是在历史上还是在今天,将中国移民与海外扩张进行歪曲解释、臆想抹黑的言论从来就没有消失过。例如,2014年李克强总理访问非洲后,西方又重拾“中国人入侵非洲”的话题。美国学者霍华德·弗伦奇(Howard W. French)于2014年出版的《中国的第二个大陆:百万移民如何在非洲建立一个新帝国》,就是这一政治话语逻辑的典型体现。^①可见,在国际移民问题上进行包括话语较量在内的权势斗争,是国际政治的必然逻辑,中国在这方面也不例外(这已经超出了中国长期习惯开展的“出入境管理”工作的范畴,而在内涵上有了较大延伸。而该延伸领域所涉及的针对移民工作,因其特有的国际政治性质,而显得十分重要)。

改革开放以来,特别是进入新世纪以来,中国移民规模不断扩大,移民问题也相应地层出不穷。这也就意味着从世界体系的高度来研究国际移民问题,制定符合我国国情的移民政策,便成为一项紧迫的课题。换言之,我们需要不断地探索国际移民的特点、规律和发展大趋势,不断地探索中国现实

^① Howard W. French, *China's Second Continent: How a Million Migrants are Building a New Empire in Africa*. New York: Knopf, 2014.

国情下的移民活动与实际问题及其解决方案，不断地探索围绕移民问题而展开的国际政治博弈形态与中外互动模式，不断地探索中国方案选择的时代意义与世界意义，从而避免观念盲区、法律盲区、管理盲区，以及改进制度上的缺陷与战略上的模糊认识，尽可能地确保趋利避害。

总之，国际移民问题作为一个自成体系的大范畴，在全球化加速发展的今天，越来越具有复杂性、争议性和外溢性。自然地，学术界对于该问题的理论建构也将日趋多元化。这一学术发展态势实际上折射出了现实生活中人们对于移民问题的观念分歧，这种分歧涵盖了高级政治与低级政治、国内政治与国际政治等不同层面，涉及经济的、社会的、发展的、法律的、伦理的、安全的等诸多议题领域，因而不可避免地将直接冲击国内政治生态，同时也将在某种程度上直接影响国际政治生活。当下欧洲的难民危机和美国特朗普政府移民政策新举措引发的冲击，就是这方面的典型体现。作为国际社会中的一员，中国也同样面临着移民问题的困扰。不仅如此，可以预想，随着中国国家利益的日益拓展，中国“走出去”战略步伐的加快，相应地移民问题在国家生活中也将日益重要。正因为如此，从学理、观念和决策上聚焦移民问题，进而在战略上找到一条适合国情的、能够统筹处理移民问题的政策方略，无疑具有重大意义。

[收稿日期: 2017-06-05]

[修回日期: 2017-07-26]

[责任编辑: 孙震海]

边境“难民及非法入境者”问题与中国的应对策略研究*

任洪生

【内容提要】 “难民与非法入境者”是困扰国际社会的一个重大问题，与其他国家面临困境不同的是，此类族群主要生活在中国边境地区。当前，在中国边境地区存在着三大类“难民与非法入境者”族群：越南难民、缅甸难民和朝鲜非法入境者。这些人生活在中国边境省份，都有非常鲜明的民族或者宗教特征，存在着一定程度的聚居性。尽管联合国难民署和中国政府做了多方面努力，由于资源和条件的限制，这些地区存在着人道主义危机，并引发了一系列社会问题。中国不仅存在着难民问题，也面临潜在的地缘政治危机所导致的更大的难民危机，这将对中国东北、西北和西南地区构成一定程度的地缘政治威胁。对于这类问题的主要对策，中国需要从立法、执行机构以及特殊区域建设等方面入手解决。在具体实践中，中国需要在确立难民跨境干预原则、设立境外难民援助原则、加强难民营文化干预等方面取得突破。

【关键词】 难民与非法入境者 中国边境安全 难民跨国干预原则

【作者简介】 任洪生，中国政法大学政治与公共管理学院副教授

【中图分类号】 D523.8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0041-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705003

* 本文系中国政法大学青年教师学术创新团队支持计划（全球化与区域化实证研究创新团队；16CXTD10）的阶段性成果。

近年来，难民问题成为困扰许多国家内政外交的头等难题，2015 年以来的中东难民危机更是对欧盟难民治理提出了挑战，在国际社会引发了大讨论。虽然难民问题在中国并不太引人关注，但中国同样也有自己的难题。据联合国难民署（UNHCR）公布的《难民全球趋势报告》数据显示，截至 2014 年底，中国境内共有难民约 30 万人，是世界第十大难民接收国。由于 2015 年中东国家大批难民涌入欧洲，中国已经不是第十大难民接收国，但仍然有 270 619 名难民生活在中国。^① 这些人主要是 20 世纪 70 年代以来从越南、老挝、柬埔寨三个国家来中国的难民。另外，在中国境内尚有数量可观的缅甸和朝鲜的“非法入境者”^②，由于种种原因，这两类人尚未被联合国正式登记为难民。随着国际社会对中国承担国际责任期望的日益提高以及中国“一带一路”倡议^③的提出，如何妥善处理这些“难民和非法入境者”乃至将来可能出现的更多类似群体，是中国需要正视的问题。建立起相应的“难民及非法入境者”应对机制，不仅是一个国际政治问题，也事关国内政治。本文将对中国“难民及非法入境者”问题的成因、现存的问题以及未来的风险进行分析，结合国际社会处理“难民和非法入境者”的原则和经验，对中国治理“难民和非法入境者”提出相应的政策建议。

一、中国面临的“难民与非法入境者”挑战

和欧美国家接纳难民不同的是，当前中国的“难民和非法入境者”并非直接来自于联合国难民署的安排或者中国政府的意愿，而是在特定历史条件下进入中国的。长期以来，这些人聚集在中国的边境地区，给中国边疆省份带来了不小的负担，也为中国带来了潜在的地缘政治风险。

^① UNHCR, *UNHCR Global Trends 2015*, Geneva: UNHCR 2016, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>, p. 62.

^② 虽然这些缅甸和朝鲜的非法入境者均未在联合国难民署进行登记，但是中国官方新闻媒体称缅甸的“非法入境者”为“难民”，因为这些人作为难民的身份容易确认，因而下文对因缅甸内战而进入中国的“非法入境者”统称为“难民”。

^③ 中国的“一带一路”倡议所覆盖的地区，涵盖了当今世界上主要的难民产生地——中东和东南亚等地区。

（一）现实的“难民与非法入境者”问题

从地理的角度来划分，中国境内“难民和非法入境者”可以分为三类：一类聚集在中越边境，一类聚集在中缅边境，另一类则聚集在中朝边境。他们进入中国的原因不同，居住形式不同，出现的困难也不尽相同。根据这些难民和非法入境者产生的原因，可以分为以下三类。

第一，中越边境难民是冷战的遗留问题。1975年越南统一后，在国内采取了激烈的反华措施，对外实施侵略政策，入侵柬埔寨，迫使大约300多万人离开越南、柬埔寨和老挝，先后有28.3万难民进入中国，^①这些人主要是华裔以及生活在越边境地区的少数民族。1979年11月，中国政府和联合国难民署签署援助在华印支难民的项目协议，^②这些难民得到了妥善的安排和处理。在联合国难民署的帮助下，先后有大约3700名老挝难民返回了本国。^③中国与联合国难民署在处理印支难民的合作方面取得了一定程度的成功。但是，更多的难民留在了云南和广西边境地区，这些难民数量较大，目前大约有30多万人。这个数字和联合国难民署的正式文件有出入，是因为难民人口有自然生长，所以比当初进入中国的总人数要多。

第二，中缅边境难民起源于缅甸的国内政治危机。缅甸难民是缅甸内战导致的。缅甸内战造成的难民问题由来已久，特别是自2011年以来更加严重。2011年6月，缅甸政府军进攻克钦地区，中国政府接纳了部分缅甸难民，共有2万余人得到了安置，大约20个难民营分布在云南芒市、瑞丽市、陇川县、盈江县、怒江州等地区，随着缅甸战事升级，前后共有约10万难民进入中国境内。^④2015年，缅甸果敢地区冲突再次爆发，6万多难民为躲避战争进入中国云南边境地区。^⑤难民的涌入困扰着边境地区的正常商贸活动，治安压力增大，生态环境受到威胁。^⑥由于缅甸内战不时爆发，这使得

^① UNHCR: *UNHCR Global Trend 2014*, Geneva: UNHCR 2015, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>, p 52.

^② Gunther Beyer, "The Political Refugee: 35 Years Later," *International Migration Review*, Vol. 15, No. 1/2, Spring/Summer 1981, pp. 26-34.

^③ 《越南难民的中国命运》，《南风窗》2007年第6期，第52-54页。

^④ 《“到中国去” 中缅边境线上的十万克钦难民》，《南方周末》2013年1月17日。

^⑤ 《外交部：已有6万人次缅甸边民进入中国境内》，人民网，2015年3月20日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0320/c1002-26726803.html>。

^⑥ 于海利、刘静、胡志丁、熊理然、李灿松、付磊：《缅甸果敢难民涌入对中国边境地

中缅边境的难民数量极不固定。2016年11月，缅甸参战各方再次交火，几天之内涌入中国境内难民就达到3000多人。^① 缅甸内战已造成大量的难民流离失所，多数难民营都设在中方一侧的中缅边境线附近。

第三，中朝边境“朝鲜非法入境者”来源于其国内的人道主义危机。20世纪90年代朝鲜境内发生了大灾荒，由于其国内经济长期无法好转，大量朝鲜人非法进入中国境内谋生。1997—1999年间，估计大约有14.3-19.5万非法入境的朝鲜籍人员生活在中国东北；2001—2003年间，大约有10-30万人在中国东北境内。^② 这些人是因为国内经济情况恶化而离开朝鲜进入中国的，并不符合联合国难民署认定难民的标准，所以被称为“非法入境者”。尽管如此，中国政府还是给予了这些“非法入境者”以最大程度的人道主义待遇。目前，究竟有多少朝鲜“非法入境者”在中朝边境生活，并没有确切的数字公布。

这些“难民和非法入境者”有一些共同的特点：其一，这些人都生活在中国的边境地区，具有聚居的特点；其二，这些人都是以民族或者是宗教为族群标志的，缅甸难民以基督教徒为主，其他两类是以各自的民族为标志；其三，这些“难民和非法入境者”，都与国内政治相关，具有很强的政治上的敏感性。

（二）“难民与非法入境者”问题所滋生的问题

尽管联合国难民署、中国政府以及一些慈善组织做了多方面努力，由于资源的有限和地理条件的限制，这些生活在中国边境的“难民和非法入境者”基本生活需求在很多方面尚无法得到较好满足。随着问题的累积和“难民和非法入境者”数量的增多，更多的问题凸显出来。具体表现为：

第一，难民营的人道主义危机。虽然中国在安置难民的过程中，为这些难民提供了一定数量的农场和林场，但是随着人口的增长，这些当初尚显得

区的影响》，《热带地理》2015年第4期，第585-591页。

^① 《中缅边境难民安置点：中国政府提供人道主义援助》，《中国青年报》2016年11月22日。

^② Andrei Lankov, “North Korean Refugees in Northeast China,” *Asian Survey*, Vol. 44, No. 6 November/December 2004, pp. 856-873; and Brad Amburn, “Borderline Case in China,” *Foreign Policy*, October 27, 2009, <http://foreignpolicy.com/2009/10/27/borderline-case-in-china/>.

富余的土地如今已经无法承载更多人口生活。^①但这些人不只是在中国境内做短期的过渡，绝大多数人准备长期生活在这里。^②生活在难民营的人已经有了第二代甚至第三代，这些人既无法获得中国国籍，也无法获得外国国籍。^③没有国籍，也就没有办法在难民营以外正常就业。此外，难民营的第二代和第三代无法获得系统的教育，也无法获得系统的培训，几乎没有机会接受高等教育。^④在一些难民营里，存在因食品和药品供应不足难以应对营养和疾病的问题。

第二，难民营带来的国内政治危机。在境内难民营中，一些难民营存在潜在的黑社会化倾向，有的人参与毒品买卖，甚至发生了一些攻击当地居民的恶性事件，这给中国当地的社会治安带来了巨大压力。^⑤同时，也存在滋生恐怖主义的风险，从国际社会的经验来看，难民营暴恐化是一个长期趋势，^⑥这需要引起人们的高度重视。

第三，国际形象危机。由于受到各种条件的限制，中国境内的难民营面临着人道主义危机，在国际舆论的误导和渲染下，这对中国国际形象将产生一定程度的负面效应。特别是，关于中缅军事对峙以及中朝关系的各种捕风捉影的传闻，^⑦对中国国际形象的影响更为恶劣，使中国外交面临着较大的国际压力。同时，20多年来，朝鲜“非法入境者”问题已经成为一个非传

^① 屈卫丹：《广西中越边境瑶族难民研究》，硕士论文，广西民族大学2008年4月。

^② 《越南难民的中国命运》，第52-54页。

^③ Gan Kaipeng, Liang Dingcai, and Wang Qiu, "Identity and Place Identity during the Period of Social Transition: A Case of Vietnamese Refugees between China and Vietnam," paper submitted to the International Conference on Education Reform and Management Innovation, December 4-5, 2012 Shenzhen, China; 仵澎、李剑峰：《云南边境难民社会融入与社会治理问题研究》，《云南大学学报》（法学版）2015年第1期，第49-54页。

^④ 汪昱廷、李勇：“对云南红河州越南难民处置安排的法律意见”，《法制与社会》2011年第4期，第144-145页。

^⑤ 潘昌：《论我国入境难民的管理》，《福建质量管理》2015年第9期，第51-52页。

^⑥ 孟辽阔：《当前世界战乱难民及其影响探析》，《学术探索》2016年第12期，第26-32页。

^⑦ Sokeel Park, "China's North Korean Refugee Problem," SinoNK, March 29, 2012. <http://sinonk.com/2012/03/29/chinas-north-korean-refugee-problem/>; MSF, "North Korea: The Humanitarian Situation and Refugees," *Medecins Sans Frontieres* (Doctors Without Borders), May 1, 2002. <http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/speechopen-letter/north-korea-humanitarian-situation-and-refugees>; and Human Rights Watch, "China: Refugees Forcibly Returned to Burma," August 24, 2012, <http://www.refworld.org/docid/503cc2e82.html>.

统安全问题,使得中国与周边国家关系变得非常微妙,国家间信任程度下降,构建安全的地缘政治环境变得更加困难。^①

(三) “难民与非法入境者”问题带来了潜在的地缘政治挑战

当前,亚洲地缘政治形势正在发生重大的变化,潜在的地缘政治冲突使中国面临着较大的“难民和非法入境者”地缘政治风险。从联合国难民署发布的世界难民地图来看,中国所面临的潜在的难民地缘政治风险主要来自三个地区。

第一,东南亚地区。这一地区有越南、老挝、泰国和缅甸四个国家,与中国的广西、云南两省区接壤。该地区既有陆上地缘政治冲突,也有海上地缘政治冲突,^②不仅其国内有爆发内战的可能,也有爆发国际冲突的可能性。并且这里已经生活着数十万难民,一旦“难民和非法入境者”地缘政治危机爆发,将会带来地区性的政治不稳定甚至国际冲突。

第二,中亚地区。这一地区与中国新疆接壤的阿富汗是难民输出国。尽管1979年苏联入侵阿富汗和“9·11”事件以后美国发动阿富汗战争,难民主要逃往巴基斯坦,^③但仍应引起足够的重视。这一地区潜在的地缘政治冲突主要来自俄罗斯与前苏联加盟共和国,布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)认为俄罗斯有可能分裂哈萨克斯坦,^④一旦双方爆发冲突,大量哈萨克斯坦难民将会涌向新疆伊犁等地。观察俄罗斯在克里米亚的军事行动,其在中亚地区与邻国发生冲突也并非天方夜谭。

第三,东北亚地区。朝鲜一直是东北亚的不稳定因素之一,是潜在的难民来源国。^⑤当前,朝鲜的国内政治一直是国际社会密切关注的问题,各国对朝鲜将走向何方都没有准确的预期。特别是朝鲜频繁进行核试验和发射导

^① 朴键一、李志斐:《朝鲜“脱北者”问题的国际化及其影响》,《现代国际关系》2012年第7期,第3-10页。

^② Carlyle A. Thayer, “The Tyranny of Geography: Vietnamese Strategies to Constrain China in the South China Sea,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, December 2011, pp. 348-369.

^③ 朱永彪、闫培记:《阿富汗难民:历史、现状及影响》,《世界历史》2009年第4期,第86-95页。

^④ Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York: Basic Books 1997, pp. 87-122.

^⑤ Lankov, “North Korean Refugees in Northeast China.”

弹，不断升级地区紧张局势，导致国际社会对朝鲜施加了更大的压力和更严厉的经济制裁，这些举措进一步加剧了朝鲜国内的政治危机。一旦朝鲜国内发生严重政治危机或者与其他国家发生军事冲突，难民首选的逃亡地点显然将是吉林延边等地。

总之，在国际秩序特别是亚太地区秩序处于权力转移之际，在东亚特殊的地缘政治形势下，中国不但境内存有大量的“难民和非法入境者”，而且还可能会有大量的地缘政治难民涌入，那么，如何处理“难民和非法入境者”问题就显得尤为重要。中国需要借鉴国际经验，建立一个成熟稳定的机制性框架来解决这些问题。以下，本文将就“难民和非法入境者”问题解决的一般性原则和特殊经验展开讨论。

二、全球难民治理：理论与实践

对于“难民和非法入境者”，联合国难民署颁布了相应的解决原则，但是在具体的执行过程中，会受到不同国家具体条件的限制，有时候甚至遭到一些国家的抵制。因而，这些原则在实际操作过程中，仍然存在巨大的困难。

（一）全球难民治理：理念与原则

1951年7月28日，联合国大会通过了关于难民地位的普遍性国际公约，即《关于难民地位的公约》（United Nations Convention Relating to the Status of Refugees）。该公约第一条对难民做了定义：“由于1951年1月以前发生的事情并因有正当理由，诸如由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述畏惧不愿返回该国的人。”^① 1967年联合国通过了《关于难民地位的议定书》（Protocol Relating to the Status of Refugees），对1951年公约进行了一些补充，主要内容涉及难民署的职能、难民概念的某些拓展以及区域性国际公约的涉及范围等。

^① UNHRC: *Convention and Protocol relating to the Status of Refugees*, Chapter one, Article I.

对于如何保护难民，联合国与其他国际组织制定了一些基本原则。^① 主要原则是“不推回原则”、“庇护原则”与“国际合作原则”。所谓“不推回原则”，即任何国家在面对难民（或避难寻求者）的时候，都不得以任何方式将其驱回到其生命或自由可能会受到威胁的领土的边界。所谓“庇护原则”是指一个国家在自己的领土上给予遭受政治迫害或犯政治罪的外国人以庇护。所谓“国际合作原则”是指要求世界各国在难民的接纳、安置、援助、保护、难民事务开支的分摊以及消除和减少难民的产生的根源方面有责任加强团结与合作。

对于非法入境者，联合国难民公约没有做出明确的规定，但是有的学者主张，“不推回原则”可以适用于“非法入境者”。即一国政府应该对非法入境难民遵循两项原则：一是边界不拒绝，即不应拒绝越过边界的难民停留，且在紧急情况下不拒绝难民入境；二是宽容和便利，包括不施以刑罚和不必要的限制和提供获得第三国接收的便利。^②

目前，“难民和非法入境者”的治理需要解决两个问题。

第一，身份认定。身份认定问题本质上是一个国际政治问题。这个问题受到国内法和国际法的双重制约：其一，如何认定难民，如何界定难民的权利。在实践中，各国对于难民的认定存在着国内法与国际政治之间的冲突。特别是对某国国内政治的判断与国际社会发生较大分歧的时候，就会使当事国面临非常大的政治压力。例如，中国如何判断朝鲜的“非法入境者”身份，不仅受到国内法律的约束，还要受到国际政治的压力。其二，一国能够接受难民的数量是多少。这个问题和前面的问题之间界限并非十分清晰，因为有些国家会因为接收难民的能力有限而拒绝对更多的难民进行身份确认。因此，确定申请难民身份的关键在于申请人对难民身份的依赖度，这应该比接受国的决策效率更有决定意义。^③

^① UNHCR, “Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx (Geneva 21-24 April 1981) Report of the Meeting of the Expert Group on Temporary Refuge in Situations of Large-Scale Influx (Geneva 21-24 April 1981) EC/SCP/16/Add.1,” July 17, 1981, <http://www.unhcr.org/3ae68cd04.html>.

^② 梁淑英：《非法入境难民的处理原则》，《法学杂志》2008年第6期，第2-13页。

^③ A. V. Lowe and Colin Warbrick, “Refugees,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 36, No. 4, October, 1987, pp. 924-929.

第二，安置难民的原则与国内法的冲突问题。如何安置难民，遵循哪些原则，本身涉及的是国内法问题。联合国难民署的公约和国际协议没有强制性的约束力，在具体操作层面上，各国首先还是依据国内法来执行。比如，中国承诺加入联合国《关于难民地位的公约》，遵守“不推回原则”，但中国难民事务是委托地方政府处理的，地方政府则遵循国内法来施政，这往往在某些方面又会与国际法产生冲突。再如，云南边境有许多出生在难民营的小孩，根据国籍法的规定，这些孩子无法获得中国的国籍，因为当地的多项社会福利和国籍相联系（这也是国际上比较通行的做法），这就使“难民和非法入境者”难以享受到相关的社会福利待遇。

（二）全球难民治理：过程与控制

尽管国际社会制定了关于难民处理的相关理念和原则，但是在具体的难民治理过程中，国际社会和许多国家还确立了干预原则。在2000年77集团哈瓦那南方峰会上，与会国确立了国际社会对难民问题的“人道主义干预”权利（“Right” of Humanitarian Intervention）。^① 2005年，“保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任”被写入联合国大会第60届会议决议部分第138及第139款，简称R2P原则（Responsibility to Protect）。^②

国际社会采取的有针对性的措施可以分为两类：直接干预——包括以军事干预制止各方冲突、防止矛盾升级、设立难民营和安置难民等；间接干预——针对制造难民危机的各方施以经济制裁、对危机爆发中的难民予以人道主义援助等。对于难民治理问题，不同阶段实施不同的干预措施，是国际社会对难民问题进行过程控制的通常工作流程（表1）。

^① Group of 77 South Summit, “Declaration of the South Summit, Havana, Cuba, April 10-14, 2000,” paragraph 54, http://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm.

^② International Commission on Intervention and State Sovereignty, “The Responsibility to Protect,” Ottawa: International Development Research Centre, December 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>; International Coalition for the Responsibility to Protect, “Paragraphs 138-139 of the World Summit Outcome Document,” September 2005, http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=398.

表 1 难民危机治理程序

| | 直接干预 | 间接干预 |
|---------|----------------|-------------------|
| 难民危机发生期 | 军事干预、经济制裁、接收难民 | 人道援助、国际斡旋、就地设立难民营 |
| 难民危机持续期 | 军事干预、经济制裁、接收难民 | 人道援助、国际斡旋、就地设立难民营 |
| 难民危机结束期 | 难民遣返、安置难民 | 人道援助、难民遣返 |

资料来源：作者自制。

在具体的实践中，不同的国家根据自己的国内政治生态选择了不同的“难民和非法入境者”处理原则，特别是在接收难民的问题上，各国有不同的态度，其不同的处理原则产生了不同的政治经济结果。

第一类，积极型。这些国家中，如果有能力的则直接进行干预，同时对难民的进入持开放和欢迎的态度。这样的国家有德国、巴基斯坦、坦桑尼亚等。德国有“避难者天堂”之称，先后接受了来自土耳其、叙利亚、也门、利比亚、阿富汗、巴尔干地区以及伊拉克的难民。2015年，有100多万西亚北非地区的难民涌入德国。^①在阿富汗内战期间，巴基斯坦接受了500多万阿富汗难民，如今仍有数十万难民生活在巴基斯坦。^②在叙利亚内战期间，有成千上万的难民涌入了伊朗和黎巴嫩。坦桑尼亚是非洲接收难民最多的国家，其难民来自布隆迪、卢旺达、索马里等国。目前，这些国家因为难民数量太多，不堪重负，德国、坦桑尼亚等国已开始考虑调整难民政策。^③

^① 《颜色革命：汹涌难民潮的祸因》，新华网，2015年10月12日，http://news.xinhuanet.com/2015-10/12/c_1116797600.htm。

^② 《巴基斯坦更改省名“西北边境省”退出历史》，国际在线专稿，2010年4月2日，<http://gb.cri.cn/27824/2010/04/02/110s2804338.htm>。

^③ Luke Harding, “Refugee crisis: Germany reinstates controls at Austrian border,” *Guardian*, September 13, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/13/germany-to-close-borders-exit-schengen-emergency-measures>; 潘蓓英：《非洲难民问题难解之源》，《西亚非洲》2000年第1期，第33-37页。

第二类，控制型，有限度的开放政策。美国是这类国家的典型代表，这些国家通过严格的法律程序来处理难民问题。冷战以后，美国逐步收紧难民政策，特别是“9·11”事件之后，出于反恐需要，美国进一步收缩了难民政策。^①目前，美国主要以捐款为主要手段，协助国际社会解决难民问题，美国是给予联合国难民署捐款最多的国家。

第三类，消极型，严格审查政策。实行这类政策的国家和地区有澳大利亚、日本、马来西亚、泰国等。澳大利亚对来自非洲和亚洲的难民持“御敌于国门之外”的态度，出动军队拦截这些难民，有的难民直接被遣送回国，有的则被安置在太平洋岛国的难民营里。^②日本对难民也保持着谨慎态度，部分议员试图修正难民法以简化接受难民的程序，但这一努力屡遭失败。^③马来西亚和泰国等对来自缅甸、孟加拉国等地的难民一直保持高度警惕态度，坚决反对其入境。

不同国家的国内政治生态形成了不同的难民处理态度，这给国际社会希望迅速而高效地处理难民问题带来了巨大的困难。尽管国际社会出台了一系列关于难民治理的公约和原则，但是这些理念在实际执行过程中，与许多国家的国内政治理念、执政原则发生了冲突。在全球难民治理的总体原则指导下，各国根据具体的国内政治条件，积极配合国际社会对难民问题的解决做出了巨大的努力，但是并非所有难民问题都得到了妥善的解决。到目前为止，既有成功经验，也有失败的教训。以下将选取两个案例进一步分析。

（三）全球难民治理：实践与案例

根据前面的讨论，本文接下来将对难民问题进行具体案例研究，因为消极型的难民治理原则并不符合国际社会的治理理念和中国的具体国情，故不在考察之列。本文将主要考察积极型和控制型两个难民治理案例。

第一，适度控制型：美国安置越南难民案例。

^① Arthur E. Dewey, "Refugee Issues after 9/11," *In Defense of the Alien*, Vol. 26, 2003, pp. 174-178.

^② Graeme Hugo, "From Compassion to Compliance? Trends in Refugee and Humanitarian Migration in Australia," *GeoJournal*, Vol. 56, No. 1, 2002, pp. 27-37.

^③ Petrice R. Flowers, "Failure to Protect Refugees? Domestic Institutions, International Organizations, and Civil Society in Japan," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 34, No. 2, Summer 2008, pp. 333-361.

1975年4月，南越政府垮台，随即有大约13万印支（包括越南、老挝和柬埔寨）难民涌入美国，此后几年，抵达美国的印支难民达到了56万人，美国政府将这些难民分散安置在全国五个难民营。^①为了不重蹈古巴难民问题的覆辙，^②美国政府采取了一系列措施：这些难民进入难民营之后，政府在难民营开设了各类培训学校，进行语言、文化、宗教等方面知识的培训，还在难民营内部设立图书馆等设施，方便难民了解美国社会，以便更好地适应离开难民营的生活。^③经过一段难民营的生活，难民需要离开难民营，绝大多数难民选择留在美国。留在美国的难民被非政府组织和美国家庭分散安置在全国各地，美国政府、非政府组织和美国家庭共同承担难民过渡期间的各类费用。^④经过一定过渡期，这些难民找到了合适的工作，开始独立生活。美国政府安置印支难民是一个非常成功的案例。

美国的成功经验可以为国际社会所借鉴。^⑤其一，集中培训。美国政府把难民营作为一个过渡和培训场所，通过各类教育和培训使得难民对美国的政治、法律和文化有一个基本的认识，以便将来能够很好地适应在美国的生活。这与其他类型的难民营有着显著的区别。其二，过渡阶段的安排。通过集体培训之后，难民被进一步分散，化整为零，并通过具体问题具体对待的方式，解决每个难民家庭面临的困难和问题，可以做到有的放矢。其三，分

^① Wever Gim and Tybel Litwin, *Indochinese Refugees in America: Profiles of Five Communities- A Case Study*, Washington, D.C.: Department of State, 1980, p. 3; and U.S., General Accounting Office, *Greater Emphasis on Early Employment and Better Monitoring Needed in Indochinese Refugee Resettlement Program*, Washington, D.C.: General Accounting Office, 1983, p. 1.

^② 1959-1962年间，美国政府出于政治目的，在没有做好任何准备的条件下向古巴难民完全开放，导致大约30万古巴人滞留佛罗里达，一度几乎失控。

^③ Carol A. Mortland, "Transforming Refugees in Refugee Camps," *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, Vol. 16, No. 3/4, Fall/Winter 1987, pp. 375-404; and Nghia M. Vo., *Vietnamese Boat People, 1954 and 1975-1992*, Jefferson, N.C.: McFarland & Company, 2006.

^④ U.S. Department of Health, "Education and Welfare, Task Force for Indochinese Refugees," *Report to the Congress*, lithographed, 1976, pp. 28-29; and Gail P. Kelly, "Coping with America: Refugees from Vietnam, Cambodia, and Laos in the 1970s and 1980s," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 487, September 1986, pp. 138-149.

^⑤ Darrel Mentero, *Vietnamese Americans: Patterns of Resettlement and Socioeconomic Adaptation in the United States*, Boulder, Colo: Westview Press, 1979; and Nazli Kibria, *Family Tighrope: The Changing Lives of Vietnamese American*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.

散安置原则。美国政府对难民采取了分散安置的原则，并按美国邮政编码进行随机分配，解决了难民聚居可能会产生的国内政治问题。

第二，积极型：香港安置越南船民案例。

香港是一个难民城市。香港的早期人口主要来自于中国内地的难民，特别是二战期间以及后来的内战期间，使得香港人口激增。为此香港关于难民的政策一直是开放式的，并没有严格的甄别标准。1975年至1993年，香港经历了越南难民潮，其应对难民问题的措施发生了重大变化。

第一阶段是1975—1982年，越南内战结束后的政治变化导致越南裔难民涌入香港。^①作为英国的殖民地，香港政府根据英国法律执行难民政策，难民被非常迅速地认定并被妥善安置。港英政府对越南难民实行开放式难民营政策，即向香港寻求庇护的越南人自动获得难民资格。开放式难民营政策意味着越南难民可以自由出入难民营，在等待遣送到欧美国家之际，可以在香港就业。

第二阶段是1983—1993年，香港政府有区别地对待越南难民。^②到了20世纪80年代，香港的难民政策遇到挑战，欧美国家不再愿意接受更多的越南难民，香港本身也无法容纳更多的难民。1988年后，越南国内经济遇到困难，加上香港宽松的难民政策，越南出现了第二次船民出逃大潮。有鉴于此，香港政府决定自1988年6月开始，实施移民甄别政策。

香港的越南难民问题前后跨越20多年，给香港带来了沉重的社会负担。从1979年至1993年，香港政府为越南难民年度支出为6亿美元，而英国政府和联合国难民署前后一共分别支出了8300万美元和1.21亿美元。^③巨额支出使香港政府不堪重负，不得不调整其难民政策。

总体来说，香港的经验教训主要包括两个方面。^④其一，关于难民的识

^① Ronald Skeldon, "Hong Kong's Response to the Indochinese Influx, 1975-93," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 534, July 1994, pp. 91-105.

^② Kwok B. Chan and David Loveridge, "Refugees in Transit: Vietnamese in a Refugee Camp in Hong Kong," *International Migration Review*, Vol. 21, No. 3, Special Issue: Migration and Health, Autumn, 1987, pp. 745-759; and Warbrick, "Refugees," *International and Comparative Law Quarterly*.

^③ Skeldon, "Hong Kong's Response to the Indochinese Influx, 1975-93."

^④ 李蓓蓓、陈肖英：《香港的越南难民和船民问题》，《浙江师范大学学报》（社会科学版）2003年第4期，第44-48页。陈肖英：《论香港越南难民和船民问题的缘起》，《史

别和认定。对于难民的识别和认定问题，需要从立法的角度来考虑，特别是要制定一整套详细且可以操作的标准来指导相关的工作，否则遇到突发情况就会进退失措。其二，制定翔实的应急预案。对于能够接纳的难民数量、接纳形式、负责机构以及志愿者的组织和动员等方面，都需要做好事先安排。

综合来看，美国的难民处理原则更具有效率，最终这些难民融入了美国社会，而香港的处理方式则值得商榷，尽管其初衷是值得尊敬的，但是其结果反而引发了另一层面的政治危机，这不是难民治理的初衷。可以认为，在尊重国际理念的基础上，立足国内政治，适度干预原则是一个稳妥的难民治理原则。

三、中国应对“难民和非法入境者”：原则与策略

中国在处理“难民和非法入境者”问题方面，有一些相应的经验，这些经验对于中国处理现在和潜在的难民问题有着一定的指导意义。但是，随着国际形势的变化和地缘政治内容的转化，中国需要在总结历史经验的同时，吸收国际难民治理的理念和经验，根据新的历史条件，制定出相应的应对原则和应对措施。

（一）中国参与难民治理：历史与实践

究竟如何参与全球难民治理，如何处理国内存在的“难民和非法入境者”问题，在新中国的历史上，大体有以下几种情形。

第一，在国际层面上，多方面配合联合国难民署的难民救助工作。中国恢复联合国合法席位以后，中国政府基于人道主义精神和国际道义责任，积极配合联合国难民署的难民救助工作。中国曾经短暂地接纳过阿富汗、伊朗、印度锡克族以及斯里兰卡泰米尔难民，甚至还包括非洲一些国家的难民。在联合国难民署的努力下，这些难民绝大多数都离开了中国，先后到美国、加拿大、德国、意大利等欧美国家定居，仅有个别难民选择居住在中国北京、广州等大城市。目前，中国政府仍在难民救助的机制框架下与联合国难民署

学月刊》2006年第8期，第55-58页。

保持着积极的合作关系。例如，联合国难民署的采购信息服务工作就是在中国政府的大力协助下，通过在中国义乌挂牌设立信息中心来解决的。^① 随着中国国力的不断增强，中国也在逐步加大对国际社会难民工作的援助力度。例如，2003年海湾战争爆发后，中国商务部、红十字会和红新月会提供了总价值为10亿美元的资金和物资救助伊拉克难民；^② 2013年，中国向南苏丹提供共计300万美元的资金用于安置南苏丹难民；^③ 2014年，中国向伊拉克提供了价值3000万元人民币的救援物资。^④ 中国政府在联合国难民署的框架下，对全球难民治理和救助工作作出了巨大的贡献。

第二，在国内层面上，多渠道安置来自邻国的“难民和非法入境者”。1978年以后，大量“印支”难民涌入中国，中国政府本着人道主义精神，对这些难民进行了妥善的安排。中国通过设立华侨农场、华侨林场和工商业企业等方式对这些难民进行安置，先后在广东、广西、云南、福建和江西五个省区设立了数百个安置点。^⑤ 这些难民在中国已经生活了30多年，尽管中国政府为安置这些难民付出了积极努力并取得了巨大成就，但印支难民问题没有得到根本解决，如今已经成为中国的社会负担。^⑥ 同样的，来自朝鲜的“非法入境者”也是如此。在这些非法入境者偷偷入境中国之初，当地居民本着人道主义精神为这些人提供了包括就业机会等不同形式的援助，但是随着人数的增多，这些非法入境者不仅给地方带来了治安问题，还使中国面临来自朝鲜和国际社会的双重压力。^⑦

^① 《中国首个联合国难民署采购信息中心在义乌挂牌成立》，《中国国门时报》2005年9月2日，第1版。

^② 王慧敏：《我国援助伊拉克难民物资启运——中国红十字会捐款10万美元救助伊拉克难民》，《人民日报》2003年3月30日。

^③ Lars Erslev Andersen and Yang Jiang, *Oil, Security, and Politics: Is China Challenging the US in the Persian Gulf?* Copenhagen: Danish Institute for International Studies 2014, p. 31.

^④ 《中国救援物资运抵伊拉克库尔德》，《人民日报》（海外版）2014年12月11日，第1版。

^⑤ 邵秦、刘显广：《关于印度支那难民迁移问题》，《亚太经济》1986年第3期，第30-35页。

^⑥ 肖震宇：《云南印支难民问题的审视及思考》，《云南大学学报》（法学版）2011年第4期，第151-155页。

^⑦ 黄志雄、胡健生：《论朝鲜“脱北者”的国际法地位及我国的对策》，《时代法学》2014年第5期，第3-10页。

总体来看,虽然中国在国际层面和国内层面都做出了极大努力,但随着全球难民问题愈演愈烈,中国无法无限制地承担全球难民治理的成本,特别是边境“难民和非法入境者”给中国带来了极大的地缘政治风险,使得这个问题越来越尖锐。对于国门大开,积极承担国际责任,从道义上讲,这种行为固然无可厚非,但是需要考虑中国的具体情况,中国边疆地区的省份是“难民和非法入境者”的安置地,但是这些省份恰恰是中国经济发展相对落后或者是非常落后的省份,再加上地缘政治带来的国内政治风险,这种策略具有很大的风险。至于将“难民和非法入境者”拒绝于国门之外,这在操作层面缺乏可行性,中国奉行开放的对外政策,无法长时间关闭国门以御“难民与非法入境者”于国门之外;同时,这种政策也与中国努力建立的正面国际形象相违背,会导致中国在政治和经济上的双重损失。因此,对于中国来说,比较可行的策略就是适度承担国际责任的干预原则。那么具体来说,中国需要在哪些方面采取相关措施呢?

(二) 中国应对“难民和非法入境者”的基本原则

根据前面的讨论,对中国来说,应对“难民和非法入境者”问题,需要处理好以下几个问题:第一,难民身份的认定问题,即国际承诺与国内法的关系问题;第二,与难民来源国国内政治的冲突问题。

第一,制定《难民法》、设立专门的难民处理机构,解决难民治理的国内合法性问题。

对于“难民和非法入境者”的问题,中国已经加入了一系列国际公约。主要有:《关于战俘待遇之日内瓦公约》(Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War)(1952)、《关于战时保护平民之日内瓦公约》(Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War)(1956)、《关于难民地位的公约》(1982)和《关于难民地位的议定书》(1982)。尽管中国加入了这些公约,但是对这些公约的具体内容,各方有不同的理解,这使中国在作出国际承诺的同时,很难真正地承担国际责任。

首先,在难民身份的认定上,中国还存在一定程度的法律空白。根据国

际惯例，条约和公约的签订国有责任给予避难者难民的身份。但是，中国国内法的规定比国际公约模糊得多。例如，《中华人民共和国宪法》第32条第2款规定：“中华人民共和国对于因为政治原因要求避难的外国人可以给予受庇护的权利”；1985年《中华人民共和国外国人入境出境管理法》第15条规定：“对于因为政治原因要求避难的外国人，经中国政府主管部门批准，准予在中国境内居留。”这里的法律术语是“可以”和“经中国政府主管部门批准”，意味着“难民和非法入境者”问题并非是一个执行性很强的问题，也不是一个执行机构与职责明晰的问题。其次，和美国比较成熟的解决难民问题机制相比，中国在这方面就显得相对滞后。中国处理难民问题主要是外交部国际司协助联合国难民署和民政部建立临时处理问题的机构，办事效率差强人意。“目前，我国涉及国际难民问题具体应对的指导性文件，主要是从属于国家突发事件总体应急预案体系的国家涉外突发事件应急预案及各地方政府基于此制定的各地涉外突发事件应急预案。”^①从国际经验来看，没有良好的相关难民法律和机构支持，难民工作就难以达到既定的目标。^②再譬如，越南政府拒绝接纳越南裔难民重返越南，中国政府又不能给予这些难民中国国籍，在国际社会又找不到可以接纳这些难民的第三国，^③就容易引发人道主义危机，带来地区局势的紧张。

总的来说，中国尽管在国际社会中对难民问题作出了自己的承诺，但是由于国内法立法的缺位，导致中国在履行国际社会责任时，显得力不从心。

第二，确立人道主义干预原则，解决参与“难民和非法入境者”治理的国际合法性问题。

国内法的缺位导致了中国在承担难民问题的国际责任上存在缺憾，但国际政治也是影响中国承担国际责任的一个非常重要的因素。由于难民问题主要涉及难民来源国的国内政治问题，一向主张不干预别国内政、坚持主权独立自主的中国政府在处理难民问题时，往往会优先考虑这个问题。这样，中

^① 王登峰：《军队处置大规模涌入难民法律问题探析》，《河北青年管理干部学院学报》2011年第5期，第3页。

^② 陆海娜：《国际法看中国的难民工作权保护》，《江苏行政学院学报》2015年第4期，第130-136页。

^③ 佴澎、李剑峰：《云南边境难民社会融入与社会治理问题研究》，第49-54页。

国在处理难民问题的时候，往往会受到国际政治的掣肘。

例如，在应对朝鲜“非法入境者”问题上，中国遵循和平共处五项原则，坚持不干涉他国内政，充分尊重朝鲜主权的完整性。对于朝鲜的“非法入境者”，应朝鲜政府的要求，予以遣送回国。朝鲜“非法入境者”多是基于经济原因“进入”中国境内谋生，依据中国的规定，很难给予这些人以难民的身份。美国则于2004年通过了《朝鲜人权法案》(North Korean Human Rights Act of 2004)，要求中国给予这些人员以“难民”身份，这不但触怒了朝鲜，也使中美关系一度紧张起来。由于甄别标准不同，中韩和中日关系也因为朝鲜“非法入境者”问题一度紧张。

如今，中国在大力推进“一带一路”建设，其主要特点是基础设施建设优先，这些跨国的基础设施，诸如铁路、公路等都要依赖边境地区的安全，而中国的“难民和非法入境者”主要聚集在云南、广西和吉林这些重要的边境省份，一旦难民问题引发国际政治危机，则会给“一带一路”建设带来重大的战略威胁。^①

因此，从这个角度来看，中国要解决参与国际难民治理的合法性问题，确立人道主义干预原则是根本。当然，人道主义干预原则并不意味着中国要采取单边行动，寻求国际合作也是人道主义干预的一种形式，并且是成本较低的一种。例如，中国可以与个别国家通过签订双边条约来解决“难民和非法入境者”问题（譬如中国与老挝间的《关于遣返在华老挝难民的议定书》），但与更多的国家达成这样的协议，毕竟是一件耗时耗力的事情。通过联合国难民署加强政府间的实质性合作，将会大大提高难民工作的效率，也会在合法性方面得到更大的认可。^② 目前，联合国难民署基于东南亚地区国际环境的特殊性，已经倡议设立专门区域性救助平台。^③ 从这个角度来看，跨国的联合机构可以是中国政府处理难民危机的一个政策选择。比如，可以设立中

^① 裴予峰：《难民问题对“一带一路”安全保障的影响》，《阿拉伯世界研究》2015年第5期，第53-65页。

^② Alexander Betts, “North-South Cooperation in the Refugee Regime: The Role of Linkages,” *Global Governance*, Vol. 14, No. 2, April-June 2008, pp. 157-178.

^③ Anja Klug, “Enhancing Refugee Protection in the Asia-Pacific Region,” *Proceedings of the Annual Meeting, American Society of International Law*, Vol.107, April, 3, 2013, pp. 358-361.

緬难民联合管理委员会等。

（三）中国应对“难民和非法入境者”的具体策略

二战之后初期，国际社会确定的难民处理原则主要是针对1951年以前基于种族、宗教以及政治等原因，出于恐惧而有国难归的人。^① 20世纪80年代以来，国际社会对难民救助的原则发生了根本性的变化。这些变化主要是重新定义人权的内容、扩展国家安全的定义，^② 并且将难民工作从“设置避难所和到其他国家进行安置”转变成为对“难民来源国”的干预，这种干预原则意味着对于难民输出国，国际社会可以干预该国的国内事务，以及减少难民的输出，或者对难民输出国进行援助，这也意味着要对绝大多数的难民进行自愿遣返。^③ 这些原则尽管没有得到联合国难民署的正式认可，但是联合国难民署和许多国家已经用来处理当前的国际难民事务。^④ 鉴于目前面临的“难民和非法入境者”的特殊性，中国需要在应对“难民和非法入境者”问题上采取“控制型”策略，加上中国新的地缘政治利益，需要进一步确立跨境干预原则。因此，对于中国而言，需要在三个方面做出认真的预案准备工作。

首先，确立基于国家安全原因的难民干预原则。这一点对于中国东北亚和中亚的地缘政治安全非常重要。如果朝鲜半岛一旦发生地缘政治危机，势必将有以百万计的朝鲜难民涌入中国东北地区，尤其是延边地区，“难民和非法入境者”的巨大冲击将对中国东北地区的经济发展和国家宏观战略的实施构成重大威胁，也会带来巨大的地缘政治风险，对国家安全构成一定程度的威胁。同样，由于中亚地区的地缘政治危机，也会涌入大量的难民，这会

^① UNHRC: *Convention and Protocol relating to the Status of Refugees*, Chapter one, Article I.

^② 张爱宁：《难民保护面临的国际法问题及对策》，《政法论坛》2007年第6期，第163-171页。

^③ Rosemarie Rogers, “The Future of Refugee Flows and Policies,” *International Migration Review*, Vol. 26, No. 4, Winter 1992, pp. 1112-1143.

^④ Sadako Ogata, “Refugees: A Humanitarian Strategy,” Statement by Mrs. Sadako Ogata, Royal Institute, for International Relations, Brussels, November 25, 1992; Kathleen Newland, “Legislative Developments and Refugee Resettlement in the Post-Cold War Era,” *In Defense of the Alien*, Vol. 19, 1996, pp. 134-139; Gil Loescher and James Milner, “The Missing Link: The Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origin,” *International Affairs*, Vol. 79, No. 3, May, 2003, pp. 595-617; and Dewey, “Refugee Issues after 9/11.”

对新疆构成潜在的地缘政治危险。国家安全的干预原则对于难民和非法入境者的产生国和接收国，都是一个适用的策略。

其次，确立遣返或者就地安置原则。^① 这个原则更适合于东南亚地区的地缘政治危机。中国政府一方面可以划定特定的地区，设立专门的难民管理区或者难民避难所，以防突发的国际政治事件导致的难民潮。另外，需要在难民来源国设立跨境难民避难所，协助当地政府恢复生产，重建社会秩序。

再次，确立难民营教育系统原则。难民问题的解决具有时间上的不确定性，因为国际社会并不能预期造成难民潮的原因会在短时间内得到解决，因而对难民进行基本的语言、技术等就业技能的培训，特别是少年儿童的教育是一个非常重要的内容。中国在这方面有着一定的优势，比如中国在全世界开办了 500 多所孔子学院，有能力也有责任在难民营地区开设孔子学院，将资源用于这些更需要帮助、更容易接受中国文化的族群。对于生活在广西和云南的难民而言，设立若干难民孔子学院将会是一个两全其美的政策选择：一方面可以有针对性地解决难民营的教育问题，另一方面也可以真正地扩大中国文化的教学效果。在这方面国际社会也是有先例可循的，中国可以学习借鉴国际经验。^②

总的来说，冷战后国际环境的变化使得产生难民的根源不同了，因此解决难民问题的原则和方式也将发生变化。二战前后的难民问题主要是战争的结果，但是 1980 年以后的难民产生的根源多数是因为国内政治原因，诸如长期的社会不平等、人为制造的族群冲突、不公正待遇等等，只要这些国内政治问题得不到解决，就无法从根本上解决难民问题。^③ 这意味着中国也必须审时度势，调整以前的难民处理原则，适时引入适度干预原则。

^① 巴基斯坦在解决阿富汗难民问题上，主要采取了遣返原则。参见黄云松：《巴基斯坦的阿富汗难民：地位、影响、政策与展望》，《南亚研究季刊》2013 年第 4 期，第 85-90 页。

^② 例如美国在安置东南亚难民过程中，在教育方面取得了很大的成绩。参见 Mary M. Blakely, "Southeast Asian Refugee Parents: An Inquiry into Home-School Communication and Understanding," *Anthropology & Education Quarterly*, Vol. 14, No. 1, Spring 1983, pp. 43-68.

^③ Hasan-Askari Rizvi, "United Nations and the Refugee Problem," *Pakistan Horizon*, Vol. 38, No. 1, First Quarter 1985, pp. 46-59. Peter H. Martorella, "Refugee Issues in a Globally Interdependent World," *Educational Horizons*, Vol. 71, No. 3, Spring 1993, pp.157-160; and Jeremy Hein and Tarique Niazi, "A Well-Founded Fear: The Social Ecology of 21st Century Refugees," *Harvard International Review*, Vol. 31, No. 3, Fall 2009, pp. 38-42.

结 束 语

1975年后,世界上主要的难民接收国如美国、加拿大和澳大利亚等国家在难民安置工作上有了重大变化。例如,这些国家通过新的立法和设立新的行政机构将安置工作制度化,对安置工作制定年度计划,确定每年安置的难民数量,通过联合国难民署的难民认可标准或者更为严格的标准来认可难民身份等。^①总体来说,中国在“难民和非法入境者”问题上,需要吸取其他国家的经验教训,努力处理好中国边境地区的“难民和非法入境者”问题。

第一,合法性的解决。中国需要尽快制定《中华人民共和国难民法》,从合法性上解决难民认定和难民处理问题。例如,1980年美国通过了《1980年难民法》(Refugee Act of 1980),美国《难民法》规定,由于战争、政治迫害以及因自然灾害而面临生存危机的人都是难民,这在一定程度上避免了政治偏见,也减少了国际政治压力。^②

第二,填补执行机构的空白。中国需要摆脱一事一议的办事模式,应在国家层面(例如在外交部)设立专门的难民治理机构。毕竟地方政府对解决难民问题缺乏国际经验和国际标准的理解,也缺乏通盘考虑的能力。特别是对于被拒绝承认难民“非法入境者”,中国目前缺乏有效的管理手段和相应的管理机构。^③

第三,运营机构的解决。如果中国对难民问题的解决无法通过入籍的方式解决,可以在特定的地区设立难民特区,实行特殊护照和特殊身份制度,以避免人道主义危机和潜在的社会问题。有的学者还提出可以设立跨境经济合作特区和跨境治理网络,这些都是值得考虑的解决方案。^④

^① Barry N. Stein, “The Commitment to Refugee Resettlement,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 467, May, 1983, pp. 187-201.

^② Newland, “Legislative Developments and Refugee Resettlement in the Post-Cold War;” 梁茂信:《1940—1990年美国移民政策的变化与影响》,《美国研究》1997年第1期,第82-99页。

^③ 莎仁高娃,徐杰:《试析我国难民事务管理的缺失》,《武汉公安干部学院学报》2012年第1期,第10-12页。

^④ Sun-Young Kwak and Yong Wook Lee, “Using Norms Strategically: Transnational

第四，确立适度干预原则。中国边境“难民和非法入境者”问题产生的根本原因，主要是一些邻国在国内采取了不恰当的政策。例如，东南亚的难民问题主要是因为这些族群具有“华裔”血统，^① 中国政府需要确立一定的适度干预原则，才能防患于未然。此外，通过设立类似于“难民营孔子学院”这样的平台加强对难民的中国文化培养和社会融入训练，也是解决难民长期发展问题的一个重要途径。

[收稿日期：2017-02-20]

[修回日期：2017-05-10]

[责任编辑：陈鸿斌]

Advocacy Networks' Operation for North Korean Human Rights," *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 1, 2009, pp. 33-74; 孟娜：《中缅边境缅甸难民事务治理研究》，广西民族大学硕士学位论文，2015年；韦福安：《建立中越边境非法移民劳工管理的区域协商机制》，《开放导报》2014年第1期，第56-59页。

^① Barry Wain, "The Indochina Refugee Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 58, No. 1, Fall, 1979, pp. 160-180. Milton Osborne, "The Indochinese Refugees: Cause and Effects," *International Affairs Royal Institute of International Affairs 1944-*, Vol. 56, No. 1, January 1980, pp. 37-53; and Chang Pao-Min, "Peking, Hanoi, and the Ethnic Chinese of Vietnam," *Asian Affairs*, Vol. 9, No. 4, March/April 1982, pp. 195-207.

国际移民视角下的 欧洲难民危机及其应对*

黄日涵 李丛宇

【内容提要】 难民作为国际移民的一部分，在迁移的过程中不可避免地对移民迁入国造成影响。在叙利亚内战以及“伊斯兰国”恐怖主义影响下，难民数量急剧增多，给周边地区特别是欧洲国家带来了巨大压力，人们用“欧洲难民危机”来形容此次难民的涌入。因地理位置因素，中东欧国家成为难民危机首当其冲的国家，许多西欧国家由于宽松的移民政策以及较好的福利待遇成为难民选择的最终目的地，大量难民的涌入给难民迁入国带来了巨大的政策压力。难民危机暴露了欧洲治理的内在缺陷，使得欧洲陷入选择的困境。如何解决难民危机迫在眉睫，欧盟国家以及国际社会应积极促进地区和平进程，努力协同出台关于难民与国际移民的相关政策。与此同时，中国也可以从欧洲的难民危机治理中学习相应的经验，进而提升中国参与全球治理的能力。

【关键词】 难民危机 国家卷入 应对策略

【作者简介】 黄日涵，华侨大学国际关系学院副教授、国家信息中心应用经济学博士后；李丛宇，华侨大学国际关系学院硕士研究生

【中图分类号】 D523.8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0063-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705004

* 本文系 2013 年国家社科基金青年项目“世界政治 2.0 时代的新型大国关系研究”（13CGJ011）及华侨大学哲学社会科学学术创新培育团队研究的阶段性成果。

难民潮的发生,从根本上来讲,是人的生存环境发生剧烈变化所致,生存环境的变化既包括由国家领土变更,政权更迭、社会分裂等导致的社会动乱和战争这样的社会因素,同时也包括自然因素,如环境急剧恶化而引起的流离失所。^① 欧洲难民问题经历了一个较长的历史发展过程,冷战时期来自东欧国家的非法移民以政治难民的身份被接纳。而当下的欧洲难民危机也被称为欧洲移民危机,是指自“阿拉伯之春”以来由中东、非洲和亚洲等地经地中海及巴尔干半岛进入欧盟国家寻求居留而产生的移民,尤其是涌入欧盟国家的战争难民数量激增导致治理困境而被称为危机。自英国广播公司(BBC)报道了2015年4月发生在地中海的偷渡船沉没事件后,各界开始普遍使用“欧洲难民危机”形容这一时期的难民移民潮,而这次难民危机的主要难民来源地则是西亚和北非地区的叙利亚与利比亚。

一、国际移民与欧洲难民问题研究现状

难民与移民在国际法语境内是两个不同概念,二者的内涵随着时空的变化不断丰富,世界性的战争之后出现了事实上的难民群体,这才确立了难民的 legal 地位。1951年联合国难民和无国籍人地位全权代表会议所通过的《关于难民地位的公约》(Convention Relating to the Status of Refugees)对难民概念给出了最早同时也是最权威的定义,指“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人;或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或由于上述畏惧不愿返回该国的人。”^② 之后,联合国难民署和区域性的难民文件则根据实时状况逐步扩大难民的范畴以加强国际合作保障难民权利。国际社会在界定移民的概念时更侧重关注移民的动机,与国家接纳移民的能力。移民一般被认为是因劳动、投资等因素长久居住在另外一个区域或国家的现象,所以,在某种程

^① 李少军:《论难民问题》,《世界经济与政治》1997年第6期,第22页。

^② 刘金质等主编:《国际政治大辞典》,中国社会科学出版社1994年版,第311页。

度上对移民的接纳属于国内事务，而对难民的接纳则属于依据国内与国际法律所履行的国际义务。

（一）国际移民问题的研究现状及相关理论视角分析

难民与移民之间存在着内在的相互关联性，有学者指出在过去国际社会认为移民是难民生存的渠道时，难民即被视为移民，^①而难民的出现往往意味着移民的开始。关于国际移民的研究，刘宏斌在其所著的《国际移民概论》中指出，当前国际移民分为工作性迁移、团聚性迁移、学习性迁移、投资性迁移、休闲性迁移以及托庇性迁移。^②而托庇性迁移主要指的是通过迁移获得迁入国的保护。所以我们在本文讨论的难民问题可以归纳到“托庇性迁移”中。显而易见，难民是人口国际迁移中的一种特殊形式，是移民流动过程中特殊的迁移者。除此之外，李明欢在《国际移民政策研究》一书中对当代主要移民接纳国进行国际移民政策与人口生态、经济理性、政党政治、多元文化、族群认同等方面的关系开展详尽探讨，她认为应该着重讨论移民政策的性质、原因以及后果。^③

关于迁移与移民的理论研究始于近代。埃内斯特·乔治·莱文斯坦(Ernest George Ravenstein)提出了著名的“推—拉理论”(Push and Pull Theory)，认为移民是来自驱使移民离开原居地的推力和吸引移民前往的拉力共同作用的结果，形成推力的因素包括自然灾害引起的饥荒和疫病、战争、迫害和失业等，而自然资源及环境的优厚，宽松的宗教和人文环境及良好的发展机会和条件则形成了拉力。^④由“推—拉理论”发展而来的“新古典经济均衡理论”(The Neo-classical Economic Equilibrium Theory)则特别重视经济因素在移民问题中的重要作用，核心观点是将国家间工资上的差距视为移民产生的根源，其代表人物是波尔雅斯(George Jesus Borjas)，斯塔克(Oded Stark)则对该理论进行了重要的修正，认为对就业机会和获得资金以及应对社会危

^① Katy Long, "When Refugees Stopped being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection," *Migration Studies*, Vol. 1, No. 1, 2013, pp. 4-26.

^② 刘宏斌：《国际移民概论》，中国人民大学出版社2015年版，第3页。

^③ 李明欢：《国际移民政策研究》，厦门大学出版社2011年版，第55页。

^④ Ravenstein, Ernest George, "The laws of migration," *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48, No. 2 1885: 167-235.

机的需要也是导致移民产生的原因。^① 世界体系理论 (world system theory) 则强调世界政治与经济的不平衡发展对国际移民的形成与流动的推动作用, 认为跨国移民的实质是资本主义生产方式从核心国家逐步向边缘国家扩展, 进而使边缘国家不断融入核心国家主导的全球经济之中。^② 移民系统理论 (migration systems theory) 的代表人物波恩 (W. R. Bohning) 认为国际移民应该被视为一个由两个或两个以上国家通过交换移民组成的系统, 通过对移民流入与流出国的国家间关系、社会文化联系等进行整体性与系统性的研究。^③ 对国际移民的研究理论正由一开始的注重单一和外显的因素逐渐向将移民纳入由经济、国内政治、国际关系、文化、自然社会环境等因素组成的复杂系统内进行研究的转变, 而国际移民的研究范畴也从原来的关注移民自身逐渐向外延伸到移民对流入与流出国的国家政策、社会生态的影响以及国际移民的文化与民族认同上。

(二) 欧洲难民的研究现状

难民问题自两次世界大战后进入公众视野, 同时引起学界的重视, 对于难民问题的研究也呈现出跨领域多学科交叉研究的特点。国外学者通过收集史料, 用历史分析方法来解释欧洲难民问题, 包括难民形成过程, 管控阶段以及难民政策等。加拿大历史学家迈克尔·罗伯特·玛瑞斯 (Michael Robert Marrus) 从国家间关系角度出发, 通过回顾自 1880 年以来欧洲的难民潮, 描述了难民的来源, 难民的成因及其所受待遇, 以此来说明难民在欧洲的迁移对国际社会的影响。^④ 在《比较法视角下的欧洲难民和移民》中, 布朗纳·希尔 (Brown Hill) 对美国以及欧洲国家的难民和移民政策进行了比较研究。^⑤ 英国学者珊德拉·莱文尼克斯 (Sandra Lavenex) 对比分析并总结了德国与法国在权衡人权与国家安全之后的难民政策, 通过对欧洲难民进行长期且动

^① 潘兴明等:《移民问题国际比较研究》,上海人民出版社2011年版,第2页。

^② 傅义强:《当代西方国际移民理论述略》,《世界民族》2007年第3期,第50页。

^③ Bohning W. R. Bohning, *Studies in International Labour Migration*, New York: Martin's Press, 1984.

^④ Michael Robert Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Cambridge: Oxford University Press, 1987.

^⑤ Helene Lambert, *Seeking Asylum: Comparative Law and Practice in Selected European Countries*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 6-7, 41-42.

态的有限分析与对影响难民政策变化环境的分析，为欧洲统一的难民政策指明参考因素。^①

目前，国内研究欧洲难民问题的学者相对较少，比较有代表性的伍慧萍教授认为，由于各国难民的收容安置政策差异较大，导致作为欧洲避难体系核心的都柏林程序陷入现实困境。^② 宋全成认为欧洲难民问题形成于 20 世纪 90 年代以后，其主体是东欧国家、非洲、中亚等地区的难民，欧洲难民问题对欧洲特别是对西欧的经济、政治、社会文化、非传统安全和国际关系等产生了诸多消极影响，当地的难民问题最终形成。^③ 与此同时，宋全成也认为国际格局因素、美国因素、人口走私组织以及欧洲国家内部对待难民政策和态度的差异等因素是产生欧洲难民潮的重要因素。^④ 此外，也有针对欧盟难民政策和理论的研究，例如甘开鹏通过对欧盟难民政策发展历程的回顾，分析了欧洲一体化进程与难民政策之间的关系，认为欧盟难民政策的发展已经超越了民族国家的治理范式，它受到包括欧洲一体化特征，欧盟多层次治理机制，成员国与欧盟之间权限让渡以及国际政治环境等多重因素的影响，欧盟成员国必须从内外两个层面寻找平衡，以实现更高层次的合作并推出协调的共同难民政策。^⑤ 田德文主要从国际政治分析的角度来观察欧洲难民危机，认为后冷战时代欧美国家的“新干预主义”政策害人害己，最终导致了这一危机。^⑥ 欧洲难民危机作为区域性难民问题，与其周边地区特别是西亚北非地区的稳定性密不可分，有关当下欧洲难民危机多与时事相关，欧洲难民问题的讨论也大多见于媒体的评论，学术研究则集中在难民移民带来的社会问题的评估与治理，以及欧盟内部各成员国的难民政策方面。

^① Sandra Lavenex, *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Aldershot/Burlington; Ashgate, 2001., pp. 50-63.

^② 伍慧萍：《难民危机背景下的欧洲避难体系：政策框架、现实困境与发展前景》，《德国研究》2015 年第 4 期，第 4 页。

^③ 宋全成、赵雪飞：《论欧洲难民问题及其消极影响》，《人文杂志》2007 年第 2 期，第 13 页。

^④ 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 41 页。

^⑤ 甘开鹏：《欧盟难民政策研究：1957-2007》，厦门大学出版社 2011 年版，第 130-133 页。

^⑥ 田德文：《欧洲难民危机的国际政治分析》，《山东社会科学》2016 年第 2 期，第 129 页。

二、国际移民视角下的欧洲难民危机成因分析

通常而言，难民产生之后马上要面对的就是难民的迁移问题。在当今社会，难民的迁移则更多地演变为人口的跨国流动，进而构成国际移民的一部分，基于经济原因，移民接收国更愿意接受资金与技术移民。然而，即便是非难民的国际移民同样会对国家和国际社会造成影响，跨地域和国家的人口流动与资金和商品的流动大相径庭。狭义上移民可被视为资源在全球范围内的分配，然而广义上人的社会属性决定了其迁移并不是简单的空间场域内的移动，世界范围内的移民将迁入国与迁出国也卷入其中，因此国际移民自然会带来国家的卷入以及全球治理变革的问题。

根据国际移民理论中的“推—拉理论”，叙利亚战争产生的难民的流入是本次难民危机的主要推力。自 2010 年底开始的“阿拉伯之春”街头政治运动先后致使部分中东国家政权更迭，有的甚至陷入内战，大量平民被迫逃离家园成为难民，剧增的战争难民纷纷涌入欧洲。中东欧国家由于地理位置邻近难民国家，开始成为难民逃亡的第一目的地和首要通道，部分国家收到的庇护申请则呈井喷状态。这些国家在历史上就不是移民接收国，其社会包容力以及容纳难民移民的能力有限，社会环境的差异增大了欧洲国家在协同合作制定对策上的困难，一些国家甚至采取封闭边境的措施阻止难民进入，这难免会出现人道主义灾难，并引发国际社会的广泛关注。迫于国际舆论的压力，西方国家开始重新思考自身的难民政策。

（一）美欧国家中东战略催生难民危机

国际移民理论中的世界体系理论认为世界政治与经济的不平衡发展规律对国际移民具有推动作用。原本由于当前国际政治经济秩序的不平等，使得许多发展中国家民众愿意选择福利好、工作机会多的欧洲国家作为移民目的地。因此，人口流向欧洲国家一直都在持续中。加上发展不均衡的国际政治经济秩序，使得世界主要大国都在中东地区加强博弈，不断争夺势力范围。各大国之间反复争夺这一地区的利益使得中东地区的矛盾异常复杂。加之这一区域的国家并未完成向现代国家的过渡，国民的统一身份认同还没有建立

起来。因此，越具有内部分裂可能的国家，其经济就越落后，民众的不满情绪就越强烈。^① 这一区域的国家 and 民众一旦被煽动，产生的破坏性效果极大，后果也将难以把握和控制。

此外，从国际政治的视角观察，美国应该对当前欧洲难民危机承担主要责任。欧盟统计局（Eurostat）的数据显示，流入欧洲地区的难民来自叙利亚、伊拉克、阿富汗、科索沃等。这些国家产生的难民大多与美国打着各种旗号发动的局部战争有关。如 2001 年美国发动的阿富汗战争，2003 年美国发动的伊拉克战争等。2011 年美国为了推翻叙利亚的巴沙尔政权，支持叙利亚反对派发动内战，则导致了当下的难民潮。

作为美国主要盟友的部分欧洲国家，不管是在阿富汗、伊拉克还是叙利亚内战中，都充当了美国的急先锋的角色。尤其是在 2011 年发生的“阿拉伯之春”以及美国主导的其他政治和军事干预活动中，许多西欧国家都是美国的帮手。西方国家为了一己私利推动的“阿拉伯之春”最终导致原本就异常复杂的西亚北非地区局势更加动荡，造成了该地区政治和社会秩序的崩溃、族群之间更加严重的撕裂和宗教之间更加严重的冲突，这最终造成了更大规模的难民潮的出现。^②

（二）叙利亚难民成为危机的主要推力

从当下欧洲难民潮中我们也能明显看出国际移民过程中的“推一拉”因素，战争与贫穷构成的“推力”迫使难民们背井离乡。历史上来自西亚和北非地区的难民一直存在，而自 2011 年叙利亚内战爆发后，产生了大量的叙利亚战争难民；“伊斯兰国”成立后参与叙利亚内战，与伊拉克政府军及伊拉克库尔德武装交火，迅速抢占资源扩充地盘，在其统治区域实行残暴统治，也造成大量难民逃亡。

战争带来的恐惧，迫使许多叙利亚人逃离故土，迁移到土耳其、埃及、黎巴嫩等周边国家。虽然邻国土耳其、黎巴嫩和约旦接收了大量难民，不过许多人希望在更富裕的西欧国家居留。一些欧盟国家如丹麦、德国、瑞典等

^① 刘波：《不合理的国际秩序是难民危机的根源》，《21 世纪经济报道》2015 年 9 月 7 日，第 4 版。

^② 宋全成：《欧洲难民危机：结构、成因及影响分析》，第 45 页。

向成功进入其国境申请庇护的难民提供慷慨的社会福利和津贴，容许难民在当地生活和就业，加之 2015 年欧洲多国不再严格执行《都柏林公约》(Dublin Convention) 中“难民必须在最初进入的签约国申请庇护”这一规则。这些因素则构成了国际移民理论中的“拉力”，吸引越来越多叙利亚人包括本来已获得土耳其等非欧洲国家收留的难民，进入欧洲申请庇护。

迁移至他国的难民的确切数量可能无法统计，但是通过庇护申请我们可以知道难民的目的地国家，据欧盟统计局数据，欧盟国家在 2014 年 7 月至 2015 年 6 月一年时间内共接到新的庇护申请 746 720 份，申请来源中，人数最多的国家为叙利亚，大约占总申请人数的 20%，如下图所示，申请人数超过 3 万的共有 6 个国家或地区，它们分别为叙利亚、阿富汗、阿尔巴尼亚、伊拉克、科索沃以及厄立特里亚（图 1）。

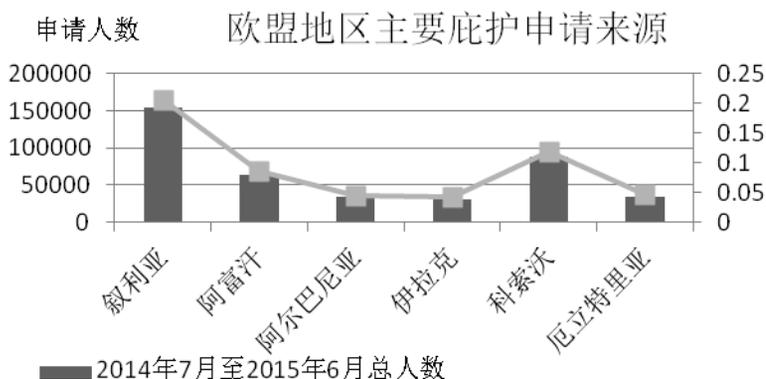


图 1 欧盟地区主要庇护申请来源

数据来源：根据欧盟统计局（Eurostat）数据整理

移民对流入与流出国的国家政策的影响也是显而易见的。由于以叙利亚战争难民身份提交庇护申请的通过率较高，导致一些非叙利亚人利用被窃或伪造的叙利亚护照冒充叙利亚人申请庇护。^① 来自德国的数据显示：到德国

^① Ghaith Abdul-Ahad and Patrick Kingsley, “Concern over Burgeoning Trade in Fake and Stolen Syrian Passports,” *Guardian*, September 9, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/08/growing-concern-over-trade-in-fake-and-stolen-syrian-passports>.

寻求庇护并宣称来自叙利亚的申请者中,估计约有三成人是来自其他国家而假冒为叙利亚人。^① 根据 2016 年的数据,从目前在德国正式提交避难申请的难民来源地构成状况可以看出,目前排名靠前的难民来源国是叙利亚(44%)、阿富汗(15.6%)、伊拉克(14.5%),^② 叙利亚难民依然是绝对的主体。非难民身份的人混入难民大军获取移民资格的搭便车行为在某种程度上也增加了欧洲“难民”负担。可以说,叙利亚内战难民的涌入使得许多欧洲国家开始思考本国的难民接收政策以及与其他欧盟国家之间的关系。

三、欧洲难民危机的影响层次分析

欧洲难民危机的出现不仅造成了人道主义危机,与此同时也对难民的接收国产生了理念冲击,使得难民接收国以及难民途经国都面临挑战,并将对其政治、经济、文化和安全带来十分严重的影响。尤其是难民危机将对难民接收国的国内外政策带来明显压力。

(一) 难民危机对迁入国内部治理和协调配合产生影响

通常来说,迁移政策以本国利益为主导、力图对人口的跨境流动进行全面选择和有效管理的制度性建构。政策制定的主体是民族国家,迁移虽然是个人的决定,但却不是个人的自由选择,民族国家面对国际移民具有决定性的影响。^③ 由于移民迁入迁出地文化背景与经济发展水平的差异会导致移民较低的社会融入能力,大量移民的事实存在会对迁入国原有就业、福利政策、安全构成挑战,移民政策也在不断变化调整。本次难民危机就对德国、法国等西欧国家的内部政策产生了较大的影响。

众所周知,难民的涌入首先会增加难民迁入国的财政负担,影响当地的经济发展。虽然欧洲许多国家面临人口老龄化的压力,难民的到来可以帮助

^① Anthony Faiola, and Souad Mekhennet, “Nearly a Third of Migrants in Germany Claiming to be Syrians Aren’t from Syria,” *Washington Post*, September 25, 2015, https://www.washingtonpost.com/world/europe/germany-calls-for-new-refugee-benefit-standards-in-europe/2015/09/25/bee704fe-616d-11e5-8475-781cc9851652_story.html.

^② Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Aktuelle Zahlen zu Asyl Juni 2016*, S. 8.

^③ 李芳田:《国际移民及其政策研究》,博士学位论文,南开大学,2009,第36-37页。

他们解决劳动力问题，然而许多涌入的难民受教育程度很低，技能也较为缺失。因此，欧洲国家需要提供大量的财政支出用于难民安置。其次，难民的涌入也会影响社会的稳定。2016年8月，笔者曾调研德国康斯坦茨地区的难民营。在康斯坦茨地区的难民营附近，当地居民书写张贴的“欢迎难民”的标语依然存在，这显示了德国民众对于难民仍持比较积极的态度。但是，百万级数量的难民的大量涌入、一些小概率治安事件的发生以及法国遭遇的恐怖袭击等，使得德国民众及社会精英或者谈难民色变，或者开始反思。^①

此外，在全球化大趋势下，各国的发展不仅需要生产要素和商品的流通，人员的流动也日益重要。然而，移民带来的问题日趋复杂，由此引发的社会冲突也愈益频繁。特别是在国际恐怖主义的影响之下，民族主义等逐渐抬头，大量移民的涌入难免使一些恐怖分子夹杂其中，因此很容易引起移民迁入地民众的恐慌和不满。国家发展过程中对移民劳动力的需求与国内民众的意愿之间的矛盾，使得当事国在移民政策的制定上不得不转持审慎态度。

在本次欧洲难民危机中，许多人更多关注是以德国为代表的西欧国家，然而难民的途经国也深受难民危机影响，因为难民问题对他们的内部也产生了很大冲击。据联合国估计，截至2015年3月中旬，进入土耳其境内的叙利亚难民达到170万人，这是2013年底人数的3倍多，然而大量未登记的入境难民意味着实际人数会更多。^②而到了2016年，土耳其总理艾哈迈德·达武特奥卢（Ahmet Davutoglu）称，其时在土耳其境内共有250万来自叙利亚的难民。^③事实上，难民的目的地是移民政策宽松而又富裕的国家，如德国、瑞典等。而中东欧的许多国家拒绝难民，所以难民通常先进入可以自由出入且无边界管控的申根国家，然后取道马其顿和塞尔维亚进入匈牙利，同样还有一部分难民经由土耳其转入保加利亚和罗马尼亚，然后进入匈牙利，之后他们中的许多人会继续前往更加富裕的国家。位于埃及边境的难民则由

^① 黄日涵：《德国难民危机陷入“恶性螺旋”》，《环球时报》2016年11月24日，第14版。

^② Ahmet İcduygu, “Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead,” Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2015, pp. 6-7.

^③ 《土总理：目前在土耳其境内有250万叙利亚难民》，环球网，2016年2月16日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-02/8548843.html>。

埃及出发经希腊或者意大利转移至富裕国家。^①但是在整个移民过程完成之前,一些中东欧国家,如匈牙利、保加利亚、塞尔维亚成为难民进入欧洲的第一站,而且是短时间内的迅速聚集。从新的庇护申请与该国人口的比例变动中可以看出移民带来的社会压力。

根据欧盟统计局的统计结果,2015 年共有 120 多万人在欧盟的 28 个成员国首次申请避难,其人数为 2014 年的两倍以上。^② 欧盟国家中每百万人口新庇护申请人数上升幅度较大的国家则是匈牙利;德国、瑞士与瑞典百万人口中新庇护申请的数量要高于大部分欧盟国家,很大程度上源于这些国家移民政策较为宽松且对移民的待遇较为优厚。综合来看,对难民压力反应较为强烈的国家也包括中东欧国家,其原因不仅在于入境难民数量的增长,更深层次的原因则是这些国家的政治生态的不稳定、国内民族社会矛盾尖锐,处理外来难民问题的社会机制尚不完善等。

面对汹涌的难民大潮,缺乏接收和管理移民经验且社会包容能力较弱的中东欧国家在这次难民潮中首当其冲,难民途经国家往往紧缩难民政策,甚至封锁边境,阻止难民进入,造成难民的滞留、聚集并集体迁往其他国家,这种行为通常会引起连锁反应,人道主义灾难也在所难免。如匈牙利从 2015 年 9 月对难民入境采取更强硬的措施,其后进入匈牙利的难民人数大幅减少,许多人改为取道克罗地亚和斯洛文尼亚北上。^③ 面对迅速集聚的难民,斯洛文尼亚政府指责邻国有意将难民输送到边境,东欧和南欧国家内部陷入争端。保加利亚东正教会认为其时局势就像是一场侵略并呼吁保加利亚政府不应再让相关难民或移民入境,^④ 保加利亚政府于 2015 年决定在东南部边境加建 130 公里有刺铁丝围网,阻止偷渡者从土耳其陆上边境进入。^⑤ 匈牙

^① UNHCR, "The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees, July 1, 2015, <http://www.unhcr.org/5592bd059.html>.

^② 《去年逾 120 万人到欧盟国家申请避难》, 新华网, 2016 年 3 月 4 日, http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/04/c_1118239670.htm.

^③ 《匈牙利高压政策“奏效”难民绕道申根“告急”》, 中新网, 2015 年 9 月 28 日, <http://www.chinanews.com/gj/2015/09-28/7547006.shtml>.

^④ "Don't let Muslim migrants in, says Bulgaria's Orthodox Church," Yahoo News, September 26, 2015, <http://news.yahoo.com/dont-let-muslim-migrants-says-bulgarias-orthodox-church-001036785.html>.

^⑤ Angel Krasimirov and TsveteliaTsolova, "Bulgaria to Extend Fence at Turkish Border to

利总理欧尔班·维克多（Orbán Viktor）表示，难民潮已经被恐怖组织利用，他批评欧盟通过的移民配额制会让恐怖主义在欧洲蔓延。^① 西欧国家认为东欧国家的封堵行为是以邻为壑，而东欧国家则指责西欧国家隔岸观火。2015年11月巴黎恐怖袭击事件之后，法国与比利时相继宣布暂时封闭边境，其他本来就不愿或者没有接纳更多难民能力的国家则借防恐袭之名收紧难民政策，甚至直接关闭边境。而英国的脱欧在一定意义上也意味着英国不愿意承担更大的责任。

综合来看，此次难民潮中，欧洲面临的重大问题并非难民人数，而是欧盟缺少整体规划和各国的协调配合。复杂的局势、不同的国家利益加剧了各国达成共识的难度。同时，难民的涌入对于欧盟内部治理结构也带来了冲击。

（二）难民危机对欧盟治理结构产生影响

国际难民问题的多样化、非法移民、反移民思潮的涌现与移民潮的冲突等问题一直考验着国家与国际社会的治理能力。^② 而在有关国际移民问题未达成共识的情况下，有的国家为了避免承担移民所带来的社会政治问题便实行保守的移民政策，对移民进入进行严格的控制。众所周知，难民问题的解决需要欧盟国家之间甚至是国际社会的共同努力。当前难民治理措施的实际效果表明，欧盟的反应或者不够及时，或者不够综合及全面。^③

国际移民的新趋势与新问题是亟待解决且不可回避的，国家不可能通过简单的关闭与开放边境来应对在不同历史阶段由移民带来的问题，功利的吸引与限制往往会造成问题的扩大化。^④ 建构合理的国际移民治理制度才是难民融入问题的破解之道。

第一，难民危机挑战了欧美之间的关系。欧洲难民危机肇始于美国推动

Bar Refugee Influx,” Yahoo News, January 14, 2015, <https://uk.news.yahoo.com/bulgaria-extend-fence-turkish-border-bar-refugee-influx-135229718.html>.

^① 《匈牙利总理称欧盟移民配额制使恐怖主义蔓延》，新华网，2015年11月17日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/17/c_1117168041.htm。

^② 郭秋梅：《国际移民组织与全球移民治理》，暨南大学出版社2013年版，第62-66页。

^③ Elizabeth Collectt, “The Development of EU Policy on Immigration and Asylum: Rethinking Coordination and Leadership,” *Policy Briefs* (Migration Policy Institute), March 2015, p. 11, <http://www.migrationpolicy.org/print/15238#.WZz3-eSQxjp>.

^④ Bimal Ghosh, “Managing Migration: Towards the Missing Regime?” in Antoine Pecoud, *Migration Without Borders: Essays on the Free Movement of People*, New York: Berghahn Books, 2007, pp. 97-118.

的“阿拉伯之春”。然而难民潮出现之后，美国的中东难民政策却仍然以国家安全为由，限制中东难民到美国，所作所为均延续了小布什时期的做法。自 2011 年以来，美国仅接收了 1 500 余名叙利亚难民。虽然在国际社会特别是欧洲国家的强烈要求下，时任美国总统奥巴马曾经允诺接收更多的中东难民（其中包括在 2016 财年接纳 1 万名叙利亚难民等），但是奥巴马的中东难民政策却遭到了美国国会和部分地方政府的反对和抵制。^①

2017 年特朗普入主白宫之后，美国出台了旨在加强边境管控，限制非法移民入境的细则，全面扩大驱逐移民的范围，加快驱逐流程。随后，特朗普签署入境限制令，禁止伊朗、伊拉克、叙利亚、苏丹、索马里和利比亚等国家公民入境，暂停了原有的难民接纳项目，并在 120 天内暂停所有难民入境等措施。^② 这一举措不仅遭到了美国国内的抵制和抗议，也同样遭到了欧盟国家的强烈批评。美国的难民政策不仅没有体现大国的应有责任，反而是在不断推卸责任。美国的这一做法让欧盟国家对美国充满了无奈和质疑，难民危机的出现，使得原本就已经开始不睦的美欧关系对立进一步加剧。

第二，难民危机挑战了欧盟各成员国之间的关系。在难民的接收问题上，各国的观点也差异很大。由于欧盟成员国之间的分歧，这一状况被描述为欧洲陷入了分裂。^③ 德国、奥地利和瑞典对接收难民的态度比较积极，法国、西班牙以及意大利相比德国较为勉强，匈牙利、波兰、斯洛伐克等国则都坚决反对强制分配方案。^④ 而英国和丹麦对难民接收态度比较消极，这也是英国选择脱欧的一个理由。各国之间在难民政策上的立场分歧，使得欧盟国家之间的互信变得更低，更进一步挑战了欧盟的团结。不仅中东欧国家与西欧国家想法各异，西欧国家内部为了各自的国家利益，也开始重新考量自身的难民接收政策。

综合来看，难民迁移带来的融入问题以及难民的回归问题，都会影响到

^① 张红菊：《美国难民政策的演变》，《人民论坛》2015 年总第 503 期，第 243 页。

^② 《特朗普难民和移民政策引争议》，《人民日报》2017 年 1 月 30 日，第 3 版。

^③ “Migrant Crisis: Why EU Deal on Refugees is Difficult,” BBC News, September 25, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34324096>.

^④ 文峰：《制度与结构：难民危机对欧盟难民治理体系的冲击及应对》，《暨南学报》（哲学社会科学版）2016 年第 4 期，第 14 页。

迁入国内的政策，同样也会影响整个欧盟地区甚至国际社会对于难民政策的思考，所以有效地解决当前欧洲的难民问题将是一项长期而艰巨的任务。

四、欧洲难民危机解决之道及对中国的启示

欧洲难民危机的出现与美欧的中东政策直接相关，然而难民危机陷入困境也反应出欧盟国家的难民治理体系存在缺陷。根据笔者的调研观察，目前德国的难民问题解决得相对有序，是欧洲国家做得比较规范的，然而难民问题要想彻底解决，确非易事。首先要思考清楚两个重要问题。一是难民的融入机制；二是难民的返回机制。不仅要想办法安顿好已迁入的难民，让他们能够融入社会，安居乐业，维持社会的稳定和正常的运行。与此同时，也要制定好相应的配套政策，等难民迁出国局势稳定之后可以让他们有序返回。

此次欧洲难民危机相较于历史上的欧洲难民潮具有新的特点，如在难民的来源上，主要是在较短时间内形成的战争难民；在难民潮的应对方面，原本应对难民能力就有限的中东欧国家遭受严重冲击，缺少协调合作而直接采取防堵措施更是加重分歧，使得危机雪上加霜。缓解、解决危机的关键在于减少难民的来源，终止战争与局部冲突。中东欧国家之间，欧盟内部国家之间要达成共识，协同分工密切合作，以便度过此次难民危机。

（一）欧洲解决难民危机的应对策略探讨

欧洲难民危机是内外因素共同作用的结果，在重大国际环境和欧盟以及其他相关国家的内部环境改变之前难民危机仍会持续，从源头上遏制难民数量的进一步增长，需要欧盟未来在国际事务中调整立场及政策，而如何采取有效的办法让难民尽快融入当地社会是短期内相对务实的目标。

第一，尽快解决难民在当地的融入问题。德国为了让难民更好地融入当地，开设了“欢迎课堂”培训当地语言以及当地的历史文化等。综合来看，大多数年青难民十分勤奋，融入速度很快，如果 20 岁以下难民融入成功，今后可以解决德国劳动力短缺等问题，未来将成为德国经济发展的积极力量。但是，对于 40 岁以上的难民而言，融入却并不容易，他们不仅学习语

言的能力要弱很多，而且他们还需要通过德国的工作认证法来界定他们的工作能力。年青和年长难民之间的差异，将在今后逐渐拉大他们之间的差距，导致新一轮收入分配不均，这个潜在隐患将可能随时爆发。^① 目前德国已经逐渐将难民分散居住，并且出台了一系列政策来解决难民的融入问题。在2016年3月“欧洲—土耳其协议”生效之后，涌入德国的难民大幅度减少，已经涌入德国的难民也开始得到了妥善安置，德国这一难民安置政策客观上来说比较成功，值得欧盟其他难民接收国借鉴学习。

第二，欧盟国家应转变角色，在地区安全事务中发挥积极作用，通过经济、外交手段寻求国际合作以稳定周边局势。战争是难民产生的最重要原因，从欧洲难民主要来源地来看，基本上都与不同时期的地区动荡有关，如科索沃战争、阿富汗战争、利比亚以及叙利亚战争等基本上是由美国主导，欧洲国家积极参与，在冲击原有的社会秩序之后，过渡阶段种族、宗教矛盾引发激烈冲突，进而形成大量难民。就当下的叙利亚内战而言，出于维护地中海地区的安全与推广欧洲价值的需要，欧盟早在“阿拉伯之春”时期就已经决定对叙利亚进行制裁，而美国决定对叙利亚政权进行军事打击之时，欧洲国家成为美国军事外交政策的马前卒。丝毫没有停止迹象的叙利亚内战双方均获得外国势力在军事以及外交上的援助，这场旷日持久的冲突可谓是各派别及武装代理人之间的战争。战争催生出来的宗教极端组织“伊斯兰国”更困扰着周边国家甚至欧洲本土的安全。如何在中东地区安全事务上发挥积极作用，争取实现军事行动的终止与多方势力的和谈，而不是跟着美国的军事外交政策亦步亦趋，这才是终止更多难民产生，进而从源头上缓解难民危机的“釜底抽薪”之策。

第三，欧盟应就难民问题的解决寻求全方位的国际合作。一是在联合国框架内争取合作，譬如要求相关机构提供更多支持等；二是在反恐与地区安全事务中积极谋求大国合作，如在叙利亚问题上与美国、俄罗斯合作；三是加强与地区国家之间的合作，包括向难民流出国（如土耳其、黎巴嫩等）提供经济援助，同时在地区安全事务中加强与伊朗、沙特阿拉伯等国的协调。

^① 黄日涵：《难民，未来德国的持续性阵痛》，《环球时报》2016年12月19日，第7版。

第四，欧盟成员国之间应求同存异、相互协调，出台统一务实的对策和方案。难民潮的突如其来使欧盟及其成员国陷入两难境地。一方面，以自由、民主、人权自诩的欧洲国家面对地中海地区难民的人道主义灾难不得不施以援助；另一方面，为欧债危机所累，各国财政状况参差不齐，财政吃紧的东南欧国家所能给予的援助有限，在当前局势下如果仍然采取“开放，自由道义制高点”^①的举措，在如今的难民形势中已经难以为继。所以，需要采取务实立场，收紧难民政策并且改进难民的安置效率。与此同时，欧盟各国共同的方向是尽量减少难民的无序流动给各国边界带来的冲击。而在加大对现有难民的甄别、安置以及遣返力度的前提下缩小各国的立场分歧，才能为出台有效的欧盟统一方案创造条件。

第五，欧洲各国应加强共同边境的管控，在确保申根地区自由流动原则的前提下加强内部边境的管控，适当实施“最低限度”临时边境管控政策，同时，应加强对难民的管理，以降低社会安全风险，并避免由于族群对立与文化冲突而影响国内政治稳定。由于申请到难民资格进入申根地区之后便可以不受国境的限制自由流动，部分国家知道本国不是难民最终目的国，对难民申请的甄别上较为宽松，这就给非难民身份的人移民欧洲大开方便之门。虽说欧盟各成员国对甄别难民的标准是各国的主权行为，然而若使得恐怖分子与极端宗教势力夹杂在难民之间渗入欧洲，整个地区的安全风险则是共同承担的。在如何有效加强共同边境管控以缓解难民危机的具体做法上，欧盟成员国似乎没有更大的选择空间。

随着恐怖主义威胁的频繁发生以及和难民相关的安全问题的增多，欧盟和各个欧洲国家在管控难民危机上面临的政治及社会安全环境也越来越复杂，这种局面也倒逼着欧洲国家加强其内部事务与司法合作，以避免在难民的管理过程中刺激族群对立与文化冲突的事件发生，同时各国还要防范极右翼政党借难民问题发难，最终导致国内局势的动荡与社会分裂。若欧盟能够稳定或减少涌入欧洲的难民数量，在难民安置中减少无序流动，降低涉难民问题带来的社会风险，那么欧盟就有可能实现对难民危机的有效管控。但是

^① 崔洪建：《欧洲难民危机的困境与出路》，《国际问题纵论文集 2015/2016》，世界知识出版社 2016 年版，第 158 页。

要从根本上解决难民危机，则还是需要这些国家敢于面对并积极解决更加深层的政治和社会文化矛盾，同时西亚北非地区出现较长时期的稳定局面也是不可或缺的。只有稳定好难民迁入国的政局，才能创造良好的解决问题的条件，而让难民今后有序回到其迁出国，才是解决问题的根本之道。

（二）欧洲难民危机对中国的启示

中国在协助欧洲难民危机的解决上不断伸出援手。2016 年 9 月 19 日，李克强总理在联大解决难民移民大规模流动问题高级别会议上表示，中国将在原有援助规模的基础上，再提供 1 亿美元人道主义援助，用于支持难民问题的解决。显而易见，中国在履行作为大国的国际责任，西方国家对于中国的一些指责是毫无道理的。此外，中国作为国际难民的重要接收国的现实也被许多人所忽视。联合国难民署 2015 年《全球趋势》（Global Trends Report）报告显示，截至 2014 年上半年，中国共接纳难民数量为 301 052 人，位列全球第十。^① 难民的绝大部分为越南难民，联合国难民署也强调，中国政府对难民进行了有效的保护并使之融入当地社会。最近几十年中国的周边环境相对稳定，跨过边境移民到我国的难民主要来自缅甸。2009 年缅甸政府军与果敢地方武装的军事冲突，有上万人难民涌入中国；2015 年 3 月，云南方面表示，果敢地区发生武装冲突之后，累计已经有 6 万多人次缅甸边民进入云南省边境地区；^② 2016 年底至 2017 年初，在缅北冲突中又有大量缅甸难民涌入中国境内。难民的进入使得当地的社会秩序受到一定冲击，对边境贸易也产生了负面影响，但由于当地政府采取了临时安置、免费发放救援物资、加强治安管理等应急措施，难民带来的影响仍在可控范围之内。

虽然中国还没有像欧洲国家那样受难民潮冲击以致影响到社会运行，但中国陆地接壤的国家数量非常多，并不能排除邻国内部武装冲突造成难民涌入的可能，“他山之石，可以攻玉”，中国应借鉴欧洲难民潮的经验教训，在难民问题上未雨绸缪。

第一，应遵循国际难民法并与联合国难民署联合治理。历史上在处理印

^① UNHCR, *World at War: Global Trends 2014*, Geneva: UN Refugee Agency, 2015, <http://www.refworld.org/pdfid/558292924.pdf>.

^② 尹鸿伟：《难以消失的缅甸难民潮》，《看世界》2015 年第 7 期，第 18-21 页。

支难民问题上，中国政府严格遵循国际难民法中的“不推回”原则，秉持为来到中国的每一个难民提供永久性难民庇护的精神，对相关难民进行了妥善安置，受到了联合国难民署的高度赞扬，称我国的安置工作是“世界上难民安置和融入社会最成功的范例之一”，并获得“人道主义典范”称号。^① 面对跨越边境进入本国的难民，理应予以国际人道主义待遇，并妥善安置。

第二，建立并完善在难民接收与治理方面的立法。我国自 1982 年签署《关于难民地位的公约》（Convention Relating to the Status of Refugees）与《关于难民地位的协定书》（Protocol Relating to the Status of Refugees）两份文件，但国内有关处理难民问题的立法仍处于空白状态，如何在难民治理方面做到有法可依还需要完善相关立法，并完善相关制度与程序设计。

第三，承担大国在地区安全事务中的责任，积极维护地区安全。无论是从历史经验还是从正在发生的欧洲难民潮中，我们都可以看到，战争是难民产生的最重要因素，近三十多年来，中国边境地区不受难民问题困扰得益于稳定的周边环境。在今后的地区事务中承担重要角色以创造并维护稳定的周边环境是防止难民问题出现的重要途径。展望全球难民治理的未来，国际移民组织成员国数量的增加与实施项目数量的增加趋势使其在移民治理方面具有很大的发展空间，强化国际移民组织的权威，增强其合法性，并且提高国际移民组织的国际影响力，建构在移民治理方面的话语权也将成为全球难民治理需要重点推进的一个领域。但目前欧洲国家尚不具备这一能力，国际社会短期内也同样无能为力。所以即便目前难民危机有所缓解，未来一段时间内欧洲仍然会承受难民问题所带来的阵痛，世界各国均应从这场难民危机中吸取足够的教训，中国也可以在其中发挥自身积极和重要的作用。

[收稿日期：2017-07-16]

[修回日期：2017-08-01]

[责任编辑：樊文光]

^① 赵蜀蓉：《中东地区与中国对难民问题治理的比较研究》，《西南民族大学学报》（人文社科版）2015 年第 10 期，第 197 页。

难民和非安全移民海上 管控前置的法律困境与对策^{*}

陈敬根 刘刊斌

【内容提要】 随着很多难民和非安全移民选择经海路入境，海难事件增多。基于海上管控在难民与非安全移民治理中的独立性和特有价值，海上管控前置成为一些国家和地区的首选对策。但是，难民和非安全移民海上管控前置存在制度供给缺口。海事公约因其关切对象而在整体适用上较为有限，“无效果无报酬”原则因不适用于单纯的人命救助而易催生道德风险，基于主权的单边海事行动因“平等者之间无管辖权”原则而易导致海上管控法律制度冲突，海上犯罪预防机制因缺少针对性和实操性而无法达到有效打击的目的。因此，应进一步完善难民和非安全移民海上管控法律规制，通过“默示修正程序”加快出台专项海事法律规范，通过确立人命的客体属性、报酬的优先受偿和特别补偿制度等途径完善海难救助制度，创建信息交流共享机制，创新区域性制度安排。

【关键词】 难民 非安全移民 海上管控前置 海上救助 区域性制度安排

【作者简介】 陈敬根，上海大学法学院副教授；刘刊斌，上海大学法学院硕士研究生

【中图分类号】 D523.8

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0081-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705005

^{*} 本文系国家社科基金一般项目“海上防空识别区理论与实践的法律研究”（14BFX128）的阶段成果。

随着陆地边境的封锁和难民申请的限缩，经海路入境成为目前难民和非安全移民^①选择的主要途径。目前，中国学者的相关研究更关注难民和非安全移民的国际影响及发展趋势、国际法律保护制度的完善、中国履行相关国际条约规定的难民保护与安置等国际法义务以及难民和非安全移民对中国实施“一带一路”倡议的影响与对策问题。对于如何从贯彻落实“总体国家安全观”和稳步推进“海洋强国”战略的角度出发，主导国际海上安全规则制定权，创新海上难民与非安全移民国际规制体系，应对可能来自海上的难民和非安全移民的对策等问题，中国学者尚未展开全面而系统的研究。海上难民与非安全移民问题已突破欧洲，向全球扩散；而随着经济社会等各项事业蓬勃发展，中国日益成为海上难民与非安全移民的入境国。因此，构建和实施符合国际法和人道主义的规制体系，对难民与非安全移民实施合法的海上管控前置^②，积极实施海上人命救助，并引领相关国际海上安全制度建设，已然成为中国当前和未来一段时期一项紧迫而重大的理论和现实任务。

一、海上管控前置：应对难民和非安全移民 经海路入境的较优选择

难民和非安全移民入境的管控措施包括政治、外交、法律、经济等方面。随着从法律方面推进全球难民和非安全移民的治理，以及法律相对于其他管控措施所具有的明确性、规范性、可预见性等优势特征，法律管控措施逐渐

^① 目前，《关于难民地位的公约》等国际公约对难民作出了明确界定，但“学界对移民的界定尚无客观标准，一切取决于国家政策”。从法律角度讲，难民是非常具体的，移民则相对宽泛。界定“非安全移民”可以从两个角度来进行，一是从移徙者的身份视角来看，是指除难民之外的非法移民、寻求避难者等，甚至包括从事偷渡或人口贩运的犯罪分子、恐怖分子；二是从移徙行为本身的视角来看，是指采用非法手段、通过非法途径达到移徙目的的活动，同时也包括移徙过程中的较高风险的行为。参见《国际海事组织秘书长在法律委员会第102届会议（LEG 102）开幕式上的讲话》，《国际海事公约研究》2015年第3期，第3-4页。本文关于“非安全移民”的讨论采取第一种解释。

^② “管控前置”是指边境控制措施的实施从本国领土延伸至本国领土之外的区域，体现了从传统的以“领土”为基础的边境控制制度向以“控制”功能为基础的边境控制制度的转变。参见 Seline Trevisanut, “The Principle of Non-Refoulement and the De-Territorialization of Border Control at Sea,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, 2014, p. 662.

成为一种国际社会普遍认同的模式。基于难民和非安全移民经海路入境的高风险性以及《联合国海洋法公约》确立的海域制度和赋予沿海国的海疆安全管控权责，海上管控前置已然成为各沿海国广泛采取的应对之策。

（一）难民和非安全移民经海路入境的高风险性

根据联合国难民署（UNHCR）的统计，经“地中海航线”进入欧洲的难民和非安全移民的数量自2014年起开始大幅增长，2014年超过21.6万，2015年超过100万，^①2016年高达36.3万。^②2017年1月到7月初的数量已超过10万。^③从全球范围来看，难民和非安全移民经海路入境的航线主要有四条：一是“地中海航线”，包括三条支路，即从北非的摩洛哥进入西班牙的“西线”，从突尼斯、利比亚和埃及前往意大利的“中线”和从土耳其渡海前往希腊的“东线”；二是“非洲之角航线”，即从埃塞俄比亚和索马里越过亚丁湾和红海进入也门和沙特阿拉伯的航线；三是“东南亚航线”，即从孟加拉国或缅甸经东南亚海域进入泰国或马来西亚的航线；四是“加勒比海航线”，即越过加勒比海的入境航线。^④

与此同时，难民和非安全移民经海路入境出现诸多海难事件。据联合国难民署统计，仅在地中海丧生或失踪的人数就从2012年的500人增至2016年的5000余人，增长了10倍（表1）。2015年，每269人经海路到达欧洲，就有1人丧生；2016年，这一比例上升到每88人就有1人丧生；“地中海航线”中的“利比亚—意大利航线”的死亡率更高，每47人就有1人丧生。^⑤根据2017年1月至7月初的数据统计，“地中海航线”的死亡比例已达到每44人就有1人丧生，是2016年的2倍。2015年，在希腊和土耳其海岸附近发生了将近600起难民和非安全移民沉船溺水事故，相当于整

^① 《2015年抵欧难民破百万》，《大河报》2015年12月24日，第A15版。

^② 《2016年葬身地中海的难民和非正常移民人数创新高》，新华网，2017年8月3日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/07/c_1120264074.htm。

^③ 《联合国：2017年逾10万移民穿越地中海抵欧》，环球网，2017年8月3日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-07/10937250.html>。

^④ 陈君怡：《联合国难民署发布2014全球海上偷渡数据》，《中国海洋报》2014年12月16日，第4版。

^⑤ 《横渡地中海死亡数字大增，2016年是死亡人数最多的年份》，联合国难民署网站，2017年5月17日，<http://www.unhcr.org/hk/8785-mediterranean-death-toll-soars-2016-is-deadliest-year-yet.html>。

个地中海地区 2013 年发生的所有海上遇难事故的总和。^①

表 1 2012—2016 年经地中海进入欧洲的难民丧生或失踪人数

| 年份 | 经地中海进入欧洲的难民人数 | 在地中海丧生或失踪的人数 |
|--------------|---------------|--------------|
| 2012 年 | 22 439 | 500 |
| 2013 年 | 59 421 | 600 |
| 2014 年 | 216 054 | 3 279 |
| 2015 年 | 1 015 078 | 3 735 |
| 2016 年 | 36.3 万 | 5 079 |
| 2017 年 1—7 月 | 超过 10 万 | 2 247 |

资料来源：作者根据相关文献整理而成。

难民和非安全移民经海路入境的高风险性，在客观上促使国际社会将风险管控的视角由陆上转移至海上，通过海上规制手段减少或避免伤亡事件的发生。尽管海上规制并不是解决难民和非安全移民问题的根本路径，但其具有相对独立性，既不同于对已入境的难民和非安全移民的安置，也不同于难民和非安全移民启程国所采取的管控措施，而是基于国际人道主义、人权保障和维护国际海上秩序的考虑，对难民与非安全移民在海上航程阶段所采取的海上救助、海上犯罪惩治、国际合作等措施，因此，其构成海上难民和非安全移民“全链条管控”不可或缺的一部分。另外，难民与非安全移民的海上规制涉及航行安全、人命救助、海事信息平台构建等诸多专业性、技术性问题，也涉及《国际海上人命安全公约》《1972 年国际海上避碰规则公约》《1979 年国际海上搜寻救助公约》等的适用问题，非其他国际公约或治理手段所能涵盖或替代。2015 年 6 月，国际海事组织（IMO）、国际移民组织（IOM）等共同承诺，进一步强化有关海上人命安全、搜救与便利海上交通的相关法律文件的规定，采取诸如建立所需的技术或咨询机构、合作建立机构间信息平台等行动，以有效应对海上难民和非安全移民的发展态势。^② 因

^① 何农：《2015 年全世界流离失所人数创纪录》，《光明日报》2016 年 1 月 7 日，第 12 版。

^② 张艺严、韩佳霖：《IMO 与 IOM 秘书长表态就不安全海上移民采取行动》，《中国海事》2015 年第 8 期，第 60 页。

此，基于人道主义和海上安全秩序等考虑，健全相关国际法律制度，以“一种合乎法律、符合人道主义标准以及可持续的方式”^①治理海上难民和非安全移民问题，无疑是目前国际社会所面临的一项重要议题。

（二）海上管控前置的国际法依据

国际社会和沿海各国针对经海路入境的难民和非安全移民所存在的高风险性纷纷采取海上规制手段，同时将其前置于领海以外的海域。这种做法虽然存在诸多主观诉求，如最大程度减少难民和非安全移民经海路入境的数量，或者避免海上风险过度蔓延至陆域而引发一系列连锁反应等，但从《关于难民地位的公约》《联合国海洋法公约》《国际海上人命安全公约》等角度看，海上管控前置符合国际法确立的原则与制度，由此成为沿海各国广泛采取的一种法律措施。

第一，“难民不得推回原则”。“难民不得推回原则”是指任何国家不得以任何方式将难民推送至其生命或者自由可能受到威胁的领土边界，包括禁止引渡难民，不得将其推送至生命或者自由可能受到威胁的领土边界，禁止在边界拒绝难民入境，禁止将难民驱逐出境，等等。这一原则是相关国际难民公约确立的基本原则之一，签署相关公约的国家须遵守这一原则。作为国际社会应对难民问题过程中一项重要的习惯法原则，“难民不得推回原则”被各个国际组织和国家的法律文件和实践所肯定，是接收国对难民实施救助和保护的核心和基石。^②

“难民不得推回原则”涵摄接收国的权利与义务的统一性，即接收国承担接收难民的义务，同时必然拥有对难民采取识别、管控等权利，包括权利行使的地域与范围。为缓解难民大量入境对本国经济社会带来的压力，在遵

^① 《国际海事组织召开高级别会议讨论海上不安全混合移徙问题》，联合国新闻网，2017年8月3日，<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=23560>。

^② 作为一项习惯法规范，“不得推回原则”成为国际社会处理难民事务的一项基本原则，并加以适用。目前世界上共有140多个国家加入了1951年的《关于难民地位的公约》或1967年的《关于难民地位的议定书》，《关于难民地位的公约》对“不得推回原则”不允许作出保留，意味着各国均不得拒绝该条款并将该条款付诸实践。1967年的《领土庇护宣言》、1984年的《联合国反酷刑公约》及《卡特赫那宣言》、1992年的《保护所有人免于强迫失踪宣言》等一系列文件均申明不得将难民推回至对其有危险的境地。同时，许多国家在国内法中对该原则也予以规定，如澳大利亚《1992年外国人法》、德国《1951年外国人法》等。

循“难民不得推回原则”的国际法要求下，沿海各国对经海路入境的难民不得不采取更加积极的预防措施，其中最为重要的是前置难民的管控区域，即将管控难民的区域由海岸或领海推及领海以外的海域，包括毗连区、专属经济区甚至公海。这实质上是“难民不得推回原则”赋予沿海国行使相应的管控权利在地域和范围上的体现，具备合法性。但是，海上管控前置并不存在法律上明确限定的海域及其范围，这为一些沿海国借此扩大海洋管辖权或树立海上管控壁垒提供了依据，易导致海上管辖权冲突和漠视海上人命安全的现象。尽管由“难民不得推回原则”延伸出来的海上管控前置措施存在一定不足，但对沿海各国来说，海上管控前置仍不失为一种提前介入海上难民管控的有效措施。

第二，海难救助义务。海难救助又被称为海上救助，是指对遭遇海难的船舶和货物等的全部或部分，由外来力量对其进行救助的行为，并且不论该救助行为发生在何种水域。^① 相关国际公约和几乎所有船旗国法均规定了海难救助义务。前者如《1910年统一海难援助和救助某些法律规定公约》第11条、《1989年国际救助公约》第10条、《联合国海洋法公约》（UNCLOS）第98条、《国际海上人命安全公约》（SOLAS）第10条以及《1979年国际海上搜寻救助公约》（SAR）第3章等规定，救助人命和遇险船舶是船长和沿海国的义务。后者如《美国法典》（U.S.C.）第46章第2304条、中国《海商法》第174条等规定，救助人命是船长在海上不可避免的义务。特别是后者的一些船旗国法规定，若违反此义务，有可能导致刑事责任，如《美国法典》第2407条的规定，船长回避救助人命最高可判两年徒刑，俄罗斯《刑法》也将船长见死不救的行为规定为犯罪。

综上所述，船舶承担海上难民与非安全移民的救助义务构成一项国际强行法规定。其中，承担救助的船舶不仅包括商船，还包括军舰；承担救助的内容是在获得遇难船舶求救信号时，接收求救信号的船舶必须予以回应和提供可能帮助，但以救助对象在实施救助船舶的海域附近为限；不实施救助的船舶，则构成国际不法行为，需要承担一定的法律责任，其中国际公约一般

^① 司玉琢、吴煦：《雇佣救助的法律属性及法律适用》，《中国海商法研究》2016年第3期，第5页。

规定缔约国须将该不法行为确定为违法或犯罪，并施加不低于国内法规定的同类或相似违法或犯罪行为所应承担的法律责任。

应当说，正是国际公约或国内法规定了施援海难救助构成船舶所有人、船舶经营人甚至船旗国须遵循的一项强行法规范，难民和非安全移民获得海上救助的权利得到了一定程度的法律保证。据统计，仅在2014年，超过700艘商船为救助人命而改变了航线。启动于2013年10月的“地中海行动”(Mare Nostrum)在2014年10月结束时已经在地中海区域营救了15万难民，其中包括1.8万名青少年。2016年8月29日，意大利海巡队单日执行了40次救援行动，在地中海利比亚海岸共营救6500名难民。^①

第三，海事安全保障责任。与安全包括传统安全和非传统安全两类相对应，海事安全也分为传统海事安全和非传统海事安全。传统海事安全体现出军事控制性和军事实力较量的特点，具体表现为避免本国沿海秩序遭受外来军事力量的侵扰，避免海上重要运输通道遭受军事封锁，避免本国被剥夺或削弱海上运输主导权，避免本国旗船及船载货物在海上被他国军事征收或征用等。非传统海事安全则是指传统海事安全以外的内容，具体表现为避免受到海啸、地震、巨浪等来自自然灾害的影响，避免海盗、海上恐怖主义活动等来自非军事力量的侵袭，避免违法排放船舶压载水、各种原因导致的船舶溢油、船源“黑水”与“灰水”的违法排放等船源海洋环境污染。^②

海上难民和非安全移民带来的是非传统海事安全风险。这主要体现在以下几个方面：一是大量难民和非安全移民乘坐不安全或不符合规定的危险超载船舶或水上装置，或者缺乏或没有合格海员驾驶载运难民和非安全移民的船舶，构成不安全海上航行行为。二是大规模海上搜救活动给沿海国搜救服务能力带来难以承受的负担，海岸警卫队、海军和救助的基础设施作为一个整体都已达到极限；大规模海上搜救活动也给商船带来难以承受的负担，毕竟为救助人命而改变预定航线，会对航运业、贸易、经济和全球供应链带来

^① 《难民安置难 欧洲隐现人道危机》，财经网，2016年9月9日，<http://magazine.caijing.com.cn/20160909/4174777.shtml>。

^② 张晏瑜：《平时时期的海洋军事利用与海战法的最新发展》，《东方法学》2014年第4期，第67-74页。

较为明显的损害，也给船员安全带来不可预知的风险。三是载运难民和非安全移民的船舶实施弃船行为，给附近海域船舶的安全和海洋环境带来威胁，破坏国际海上安全法规的履约体系。例如，2014年12月“蓝天M”（*Blue Sky M.*）号货船和“艾萨丁”（*Ezadeen*）号货船弃船事件。^①

从1912年“泰坦尼克”（*Titanic*）号海难事件催生的《国际海上人命安全公约》到2017年开始实施的《极地水域船舶航行国际准则》（简称《极地航行规则》），^②经过百余年的发展，国际社会已经构建了基本覆盖全球海域的海事安全保障法律体系，形成了基于国家管辖权的海事安全法律、基于区域性安排的海事安全法律和基于条约治理的海事安全法律“三元并存”的模式。其中，基于国家管辖权的海事安全法律包括船旗国属人管辖权的海事安全法律，沿岸国和港口国属地管辖权的海事安全法律，^③其法律依据除了《联合国海洋法公约》外，主要是船旗国、沿岸国和港口国的国内法；^④其规制形式主要包括对船东、船舶承租人或经营人等相关责任主体采取滞留、罚款等强制或处罚措施。^⑤基于区域性安排的海事安全法律是特定海域的国家所构建的通过对进入该特定海域的所有船舶实施特定检查后限制或禁止不符合相关标准的船舶驶入或驶离的制度。由于此制度实现了在特定海域内的监督内容统一、标准要求一致，故在相当程度上避免了以往经常出现的低标准船舶通过选择性停泊以逃避较为严格的海事监管的情形，有力地保障了该特定海域的船舶运营安全和海事监管秩序。^⑥截至目前，全球已建立了拉丁美洲监督备忘录组织、亚太地区港口国监督备忘录组织（简称“东京备忘录组织”）、地中海区域监督备忘录组织、加勒比海地区监督备忘录组织、

^① 《国际海事组织秘书长在法律委员会第102届会议（LEG102）开幕式上的讲话》，《国际海事公约研究》2015年第2期，第2页。

^② 周超：《〈极地航行规则〉正式生效 国际极地环境保护有规可依》，《中国海洋报》2017年1月13日，第A4版。

^③ 杨猛宗、刘万啸：《依法治国背景下南海争端解决的国际司法途径探究》，《政法论丛》2015年第2期，第103-110页。

^④ [斯里兰卡]弗朗西斯·兰萨卡拉：《防止海岸环境污染：以海洋法公约、民事责任公约体系和救助公约为视角》，《中国海商法研究》2016年第1期，第83-91页。

^⑤ Debra Doby, “Whale Wars: How to End the Violence on the High Seas,” *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 44, No. 2, 2013, pp. 135-168.

^⑥ Arthru Alan Severance, “The Duty to Render Assistance in the Satellite Age,” *California Western International Law Journal*, Vol. 36, No. 1, 2006, pp. 377-400.

中西非备忘录组织、印度洋备忘录组织、利雅得备忘录组织、黑海地区备忘录组织和巴黎备忘录组织等9个区域性海事制度安排。^① 基于条约治理的海事安全法律主要包括以《国际海上人命安全公约》为核心建立的海上航行安全制度，以《1973年国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）为核心建立的海上防污染制度，以《1978年海员培训、发证和值班标准国际公约》（STCW）为核心建立的海员培训与管理制度。^② 这些制度通过国际海事组织履约审核机制的建立与强化，已达到体系化、全海域覆盖的目标，并构成各国从船舶的设计与建造到航行安全、海难救助等所涉海事管理机构所必须遵循的规范性文件，在海事安全保障领域发挥着关键性作用。

海事安全法律“三元并存”的架构，成为沿海国承担保障海事安全义务的法律渊源和基本遵循。基于海上难民和非安全移民对海上安全带来的影响，相关沿海国切实担负海事安全保障，既是维护本国国家权益的要求，也是履行国际义务的体现。

二、难民和非安全移民海上管控前置的法律困境

通过海上管控前置，强化对海上难民和非安全移民的治理，已成为国际社会和相关沿海国首选的应对之策，但其也面临着一些法律困境。

（一）海事公约整体适用较为有限

对于非传统海事安全，通常采取平时法律调整方法，^③ 规范由海事公约或文件构成，主要由三类规范组成。一是涉及海上安全的公约，包括《国际海上人命安全公约》《1979年国际海上搜寻救助公约》《1978年海员培训、发证和值班标准国际公约》《1972年国际海上避碰规则公约》等；二是涉

^① 杨显滨：《国际海事安全法律的冲突协调与制度完善》，《政治与法律》2017年第6期，第99-107页。

^② 司玉琢、李天生：《中国海法典编纂论纲》，《中国海商法研究》2015年第3期，第3-15页。

^③ 海事安全由传统海事安全和非传统海事安全构成。两种不同的海事安全，其法律调整方法、规范构成等截然不同，不可混用。对于传统海事安全，通常采用战时法律调整方法，规范由海上武装冲突法律或文件构成，如1856年《巴黎海战宣言》、1949年《日内瓦第二公约》以及1994年《圣雷莫国际海上武装冲突法手册》等。

及防止海洋污染的公约，包括《1973年国际防止船舶造成污染公约》《1990年国际油污防备、反应和合作公约》《2001年国际控制船舶有害防污底系统公约》《2004年国际船舶压载水和沉积物控制与管理公约》《2007年内罗毕国际船舶残骸清除公约》《2009年香港国际安全与无害环境拆船公约》等；三是专门规制海盗、海上恐怖主义活动的规范，包括《尼翁协定》《关于打击亚洲海盗活动和武装抢劫船只行为的地区合作协定》（2004年）《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其议定书等国际条约以及《海上犯罪行为国家立法准则草案》（2007年）《关于海盗和海上暴力行为的示范国内法》（2001年）等示范法。

尽管海上难民和非安全移民构成非传统海事安全风险之一，上述海事公约或文件可以成为规制海上难民和非安全移民的依据，但一般意义上的海事安全关切的是船舶航行安全和船源海洋污染，^①这除了从上述公约构成的体系得以印证外，还可以从各国的海事管理机构及其职责得到印证。譬如，作为欧盟的海事管理机构，欧洲海事安全署负责减少海上事故的风险，防治船舶污染海洋环境及海上船只和人命的损失，协助执行相关的欧盟法规。^②

海上难民和非安全移民的发展态势，使其成为当前海上管控的主要内容。纵览国际海事公约的调整内容和适用范围，国际海事公约对海上难民和非安全移民的整体适用性较弱，或者说从国际海事公约的诞生和发展来看，海上难民和非安全移民并非其所直接调整的内容。在国际社会尤其是国际海事领域大力提倡将国际海事公约适用于海上难民和非安全移民的情形下，如

^① IMO是专司海事问题的联合国专门机构，其成立之时的宗旨是“航行更安全、海洋更清洁”，即海上航行安全和防止船舶造成海洋污染。尽管现在IMO的追求目标转变为“清洁海洋上安全、保安和高效的航运”，即将“保安”与“航行安全”“防污染”并列，同时增加新的追求目标，即“高效的航运”，但其目标的实质内容并没有改变，即限定在“航行安全”和“防污染”两个方面。从各国海事主管机构的职责来看，“航行安全”和“防污染”也是其核心内容。例如，根据法律、法规的授权，中华人民共和国海事局负责行使国家水上安全监督和防止船舶污染、船舶及海上设施检验、航海保障管理和行政执法，并履行交通运输部安全生产等管理职能。又如，根据美国2002年《国土安全法》的规定，美国海岸警卫队肩负六项职责，即搜救、海洋安全、航行帮助、破冰、海洋生物资源保护、海洋环境保护。参见李志文、马晓路：《欧美国国家海事立法对我国海事立法的启示》，《中国航海》2014年第2期，第86-87页。

^② EMSA Staff by Nationality 2015, EMSA, March 17, 2017, <http://www.emsa.europa.eu/about.html>.

何进一步完善相关法律规定,以更好应对海上难民和非安全移民所带来的不安全、不受监管和非法的海上运输,成为当前国际海事公约必须应对的挑战。

(二) “无效果无报酬” 海难救助原则无法适用

为鼓励救助遭遇海难的船舶,相关公约规定救助人可以从被救助货物所有人处获得报酬,但其构成要件之一是此种救助须有效果,即海上救助取得全部或部分救助效果时,救助人有权获得相应的报酬支付。这一原则被称作“无效果无报酬”(No Cure No Pay)原则。^①海上救助相关判例裁定应对实施海难救助的船舶给予相应报酬,目的在于借助奖励其在海上巨大风险下付出的努力以保障海事安全。^②但是对于海上难民和非安全移民的救助,“无效果无报酬”原则却很难适用,从而在一定程度上影响相关救助的有效开展。

第一,尽管目前海上救助公约扩大了救助范围,如从《1910年统一海难援助和救助某些法律规定的公约》第1条规定的“处于危险中的海船、船上财物和客货运费”发展到《1989年国际救助公约》第1条规定的“任何船只、艇筏或任何能够航行的构造物”“非永久性和非有意地依附于岸线的任何财产”和“海洋环境”,但人命始终不能成为海上救助的客体,因为无法以价格来衡量人命。^③在“埃姆布勒姆”案(Emblem Case)^④中,法院就拒绝了人命救助单独的报酬请求权。海上难民和非安全移民的救助基本属于单纯的人命救助,从而使“无效果无报酬”原则无法适用,该原则所衍生的积极法律效果更无从体现。

第二,“无效果无报酬”原则无法适用于海上难民和非安全移民的救助可能催生道德风险。在海上救助义务构成一项国际强制法规范的前提下,由国家机关主导控制的救助可以通过行政经费列支而不涉及救助报酬的支付,但运输海上难民和非安全移民的船舶大多为非营运船舶,甚至是无法识别所有人或经营人的船舶。商业船舶实施海难救助,既不可能获得类似财政经费

^① Ross. A. Albert, “Restitutory Recovery for Rescuers of Human Life,” *California Law Review*, Vol. 74, No. 1, 1986, p. 85.

^② Steven F. Friedell, “The Future of Maritime Law in the Federal Courts: A Faculty Colloquium: Salvage,” *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 31, No. 2, 2000, pp. 311-316.

^③ *The Plymouth Rock*: S.D.N.Y., Vol. 9, 1881, p. 418.

^④ *The Emblem*: F. Cas. D. Me., Vol. 8, 1840, p. 641.

的资助，也不可能从载运难民和非安全移民的船舶所有人或经营人获得报酬，从而使救助的实施依赖于人性和价值选择。^① 此种情形极易引发道德风险，即可以施救的船舶，或为了避免因救助发生的绕航所产生的费用，或预判不可能获得相应报酬而不予以施救。

第三，人命救助无法得到优先受偿。目前，相关法律对财产救助的优先受偿规定较为完备，如《1989年国际救助公约》第22条规定，有管辖权的法院或仲裁庭可根据案情先行支付公正合理的金额以及适当的担保。中国《海商法》第22条为保护救助入利益，针对救助报酬费用的给付，也规定救助费用享有船舶优先权。然而关于人命救助优先受偿却较少有规定。^② 尽管国际公约或国内法规定船舶在救助时发生的绕航不属违约，规定承运人救助行为不承担违约责任，但该些规定仅仅能够避免承运人的违约责任，而无法覆盖实施人命救助时所产生的偏航等其他费用。^③ 在此情况下，人命救助的优先受偿更无从谈起，这显然无益于海上人命的施救。

（三）单边海事管控存在法律冲突

一国采取单边主义，基于国际法所赋予的国家的主权、主权性权利和管辖权，即一国可依法创制本国的海事安全风险管控制度，并可依据“平等者之间无管辖权”原则排除他国的干涉。基于国家主权对内效力的最高性和对外效力的独立性，地中海沿线欧盟沿海国、安达曼海沿线东南亚沿海国为管控经海路入境的难民和非安全移民，在单边海事制度创设与实施方面采取了更为严厉的手段，如要求驶往（入）本国海域的船舶提供船籍、船员构成、航程航速、船舶停靠港口等基本信息。一些国家或地区则采取更为严厉的海事管控措施。例如，欧盟成员国2015年9月批准采取拦截难民船、充公或销毁非法载运人口的船只等军事行动，甚至在难民船尚未起航前就予以制止。^④ 此种单边行动虽提高了海上安全管控和预警能力，但因其是否符合《联

^① Grisby v. Coastal Marine Servo of Texas: Inc. 412 F., Vol. 2, 1969, p. 1021.

^② 傅廷中：《雇佣救助合同的性质及其法律适用》，《中国海商法研究》2016年第3期，第14页。

^③ 参见《中华人民共和国海商法》第49条和第51条第（7）项规定。

^④ 欧威：《欧盟各国批准在公海拦截难民船》，《中国海洋报》2015年9月22日，第A4版。

联合国海洋法公约》和国际人道法以及能否获得联合国安理会授权和相关国家认可尚存疑义，且这一单边管控措施在事实上导致国家之间在海上安全风险管控方面的法律冲突，不利于确立一致的全球海上安全治理规则与标准。^①

单边海事管控也可能被适用于区域性制度安排。区域性制度安排虽然实现了监督内容和监督要求一致以及监督效果相同等同一性，避免了低标准船舶途经或停泊所带来的海上安全风险，^②但目前 9 个区域性制度安排的适用范围仅限于各自划定的海域，在所有的区域性制度安排不能覆盖全球海域的情况下，其结果是各区域性制度安排的“划海而治”和“分而治之”。^③特别是各区域性制度安排彼此并未实现监督内容、监督要求和监督程序的一致性，不同的区域性制度安排之间产生冲突就不可避免。例如，作为全球最具影响力的两个区域性制度安排，巴黎备忘录组织（Paris MoU）和东京备忘录组织（Tokyo MoU）在船舶检查率计算方法、确定风险船舶的参数标准等方面存在一定差异，这种差异在具体适用途径或停靠两个备忘录组织所覆盖海域的同一船舶时便演变成两个区域性制度安排的冲突。^④考虑到在客观上不可能对所有船舶进行检查，因此巴黎和东京备忘录组织均规定了船舶检查率，但两者计算方法并不相同。前者采用的是“区域整体+单个国家算法”，后者采用的则是“区域整体算法”。^⑤前者先确定对进入该区域的船舶实施检查的整体数量，然后再确定每一个成员国对进入本国港口的船舶实施检查的比例；后者只是确定了对进入该区域的船舶实施检查的比例，对每一个成员国对进入本国港口的船舶实施检查的比例或数量并没有明确规定。另外，巴黎和东京备忘录组织虽然在确定风险船舶的参数标准方面总体一致，但在船旗国绩效、过去 36 个月的缺陷数和滞留次数、高风险船舶标准等 4

^① 陈敬根：《论海上防空识别区划设的合法性》，《政法论丛》2015 年第 6 期，第 112 页。

^② Arthu Alan Severance, “The Duty to Render Assistance in the Satellite Age,” *California Western International Law Journal*, Vol. 36, No. 1, 2006, pp. 379-382.

^③ Felicity Attard, “IMO’s Contribution to International Law Regulating Maritime Security,” *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 45, No. 10, 2014, pp. 482-493.

^④ 钱媛媛：《21 世纪海上丝绸之路背景下亚太地区港口国监控的区域协调问题研究》，《中国海商法研究》2016 年第 2 期，第 109 页。

^⑤ *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control*, Section 1.3 and Annex 11, and *Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region*, Section 1.4.

个参数标准上存在差异。^① 俄罗斯和加拿大均为巴黎和东京备忘录组织的成员,但由于两个区域性制度安排在船舶检查率计算方法、确定风险船舶的参数标准等方面存在一定差异,使俄罗斯和加拿大两个国家在具体实施港口国监督行为时无法完全符合巴黎和东京备忘录组织的要求,从而在客观上体现了区域性制度安排之间的冲突。^②

综上所述,无论是一国采取的单边海事管控,还是区域性制度安排的海事管控,其本身均存在一定的法律冲突。为有效规制难民和非安全移民经海路入境的高风险性,保障海上安全和秩序,亟须对这些法律冲突予以协调。

(四) 非安全混合移民海上犯罪惩防机制尚待完善

海上难民和非安全移民与偷渡、走私、贩卖人口等有组织跨国犯罪行为相混杂,这种情况随着经海路入境而变得更为严峻。根据国际移民组织的数据,2014年偷渡者达到17万人次,死亡3000多人;2015年偷渡者人数达50万人次,死亡人数攀升至1万人。^③ 尽管国际社会出台了打击海上犯罪的相关公约,但主要是针对海盗、海上恐怖主义活动,较少涉及非安全移民,这使《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其议定书等国际规范无法有效适用。虽然国际社会出台了《有关偷渡者的国际公约》《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其《巴勒莫议定书》,^④ 但作为打击海上犯罪不可缺少的一环,海事执法不得不面对法律缺位的情况。特别是此问题涉及原籍国、过境国和目的国对人员甄别与登临检查和紧追的海事执法行为,涉及管辖与

^① 巴黎备忘录组织将“黑名单”国家划分为极高风险、高风险、中高风险和中等风险四类,但对前三类国家的评估分值标准并无不同,东京备忘录组织却无此分类,且评估分值标准相同;巴黎备忘录组织对过去36个月滞留次数赋值标准定为超过3次,而东京备忘录组织则定为超过2次;巴黎备忘录组织和东京备忘录组织对高风险船舶认定的分值标准分别为 ≥ 5 和 ≥ 4 。参见甘政:《东京备忘录新检查机制对比现行巴黎和东京备忘录检查机制》,《中国海事》2014年第1期,第21-23页。

^② 陈敬根、汪阳:《海洋法律争端中海事安全议题的导入》,《江西社会科学》2017年第6期,第179-186页。

^③ 袁源:《难民的地中海悲歌》,《国际金融报》2015年6月1日,第3版。

^④ 《巴勒莫议定书》由两项议定书构成,即《关于打击陆、海、空运移民的补充议定书》(简称《偷运移民议定书》)和《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》(简称《贩运人口议定书》)。其中,《偷运移民议定书》重点选择了具有典型意义的海上偷运移民的犯罪行为,进而作出了详细规定,并将这些措施中的通行做法推及到陆路和空路偷运移民的犯罪情形中。

审判的海事司法行为,涉及罪犯的关押、收监与遣送等刑罚执行行为,并与属人主义、属地主义、保护主义等重叠,易引发国与国的司法主权纠纷。因此,如何构建有效的惩防体制与机制,在海事层面成立惩防有组织偷渡和非安全移民合作执行委员会,建立常态化和应急反应协助机制,共同提高防范抵御海事安全风险的能力,显得尤为迫切。

三、完善难民和非安全移民海上管控前置的建议

结合海上难民和非安全移民规制的迫切性、相关国际法律规制存在的不足以及构建海上法治秩序的迫切诉求,本文提出如下几点完善建议。

(一) 适时制定专门规制海上难民和非安全移民的法律规范

目前,经海路入境成为难民和非安全移民选择的主要渠道,但相关国际海事规范囿于关切船舶、船载货物与人员的安全以及防治船源污染等领域,并没有创设专门针对海上难民和非安全移民的法律规范,使得以避免海难发生为主要目标的国际海事规范无法有效应对日趋严重的海上难民和非安全移民发展态势,进而无法有效管控相关海难事件的发生,也无法真正实现海上安全秩序目标,故适时制定专门规制海上难民和非安全移民的海事法律规范成为时代发展的迫切要求。

制定专门规制海上难民和非安全移民的海事法律规范,首先要解决的法律问题是立法模式的确定,即是采取专项性海事规范模式,还是采取修正案模式,或是采取制定指南或建议的模式。

2015年,国际海事组织公布了《海上救助:适用于难民与移民的原则与实践指南》,在援引国际海事法和国际难民法相关规定的基础上详细规定了船长、政府和救助协调中心对救助海上遇险者提供援助时的程序,体现了国际海事组织及航运界在开展国际人道主义救助中的贡献。但是,该指南本身只是一种程序性的操作手册,不具有法律拘束力,其在规制海上难民和非安全移民方面难以发挥预期作用。若要实现有效规制,较优的模式是专项性海事规范或修正案。

创制专项性海事规范，涉及召开缔约国大会或外交会议、案文草拟和讨论、缔约国签署或批准、符合生效条件等诸多限制，在短期内难以实现。例如，2017年1月1日生效的《极地航行规则》，从2009年国际社会提出立法建议至生效，历时近8年；若考虑《极地航行规则》的起源，可追溯至20世纪30年代芬兰和瑞典政府颁布的《芬兰—瑞典冰级规则》，则用时数十载；而且，由于《极地航行规则》涉及海上航行和海洋环境保护两个方面，基于国际海事组织内设机构的分工和规范创制权限，这两个方面相关规范的最終通过都历时很长，也付出很多努力。又如，于2016年11月24日正式生效的《2014年国际船舶压载水和沉积物控制与管理公约》，因其须满足签署批准国家超过30个且船舶吨位达到全世界的35%之后的12个月才可以生效，导致该条约从2004年通过至正式生效，历时12年。

海事公约领域独特的修正程序使修正案模式成为目前较为可行的选择。为促进公约技术性条款的及时更新，国际海事引入了“默示修正程序”。所谓“默示修正程序”是指在修正案通过之日后一年内或在修正案中规定的期限之内，如果提出书面反对的缔约国不足1/3或者其商船吨位少于世界商船总吨位的50%，则应视为该修正案已被接受，并自被视为已被接受之日起6个月后，该修正案对所有缔约国生效，并具有约束力。^①与“默示修正程序”相对应的是“明示修正程序”，即只有在2/3多数的缔约国政府接受之日起12个月后，才能对所有缔约国政府生效。在海事公约缔约国政府日趋增多的情况下，达到“明示修正程序”生效条件显然并非易事。例如，1960年《国际海上人命安全公约》生效之后又出台了多个修正案，但都因为未满足“明示修正程序”的要求而未能生效。1974年《国际海上人命安全公约》改为“默示修正程序”后的实践证明，该模式是修正技术性附则并使之生效最快速、最有效的方式，且迄今为止，该公约1974年的修正案均已生效，从而有力保障了海事安全。

另外，国际立法组织还通过将相关规制内容以新增章节的形式列在公约项下并借以“默示修正程序”的适用而达到快速使该新增章节生效的目的。

^① 参见《国际海上人命安全公约》第8条和《1973年国际防止船舶造成污染公约》第16条。

例如, 1994年5月, 缔约国大会通过了《国际海上人命安全公约》新增第XI章(加强海上安全的特别措施)。由于该章内容^①在本质上属于须遵循“明示修正程序”的范畴, 这使其生效时间变得不确定, 但以公约新增章的形式列入公约项下, 则可直接适用“默示修正程序”, 从而使相关内容在很短时间内获得通过并生效。

综上所述, 可借鉴相关国际海事公约“默示修正程序”, 以修正案模式对《制止危及海上航行安全非法行为公约》及其议定书等海事公约进行修改, 增设规制海上难民和非安全移民的内容, 并使其快速通过和生效。

(二) 完善海难救助制度和信息交流共享机制

海上救助“无效果无报酬”原则的确立, 宣告了在海事领域构建纯人命救助和人命救助责任努力的失败, 这在一定程度上是以“对价”来鼓励船舶所有人或经营人对海难实施救助, 从而导致对人命的漠视。^② 为了有效对海上难民和非安全移民施以救助, 需要完善海难救助制度。

第一, 需要确定人命的海难救助客体的属性。虽然生命无法通过金钱来衡量, 但海难救助制度并非仅着眼于一种对价计算, 而是通过补偿鼓励救助行为。基于此角度, 确立人命的海难救助客体地位具有理论正当性。由此才能理解为何在“兰波水上飞机基地”(Lambros Seaplane Base v. Batory) 和“通用直升机”(Sullivan v. General Helicopters) 等案例中, 法院在裁定给予水上航空器的救助方以补偿时并不考虑水上航空器是否属于救助客体的范围即船舶, 而将海上救助的适用范围确定为救助行为本身。^③ 正如美国上诉法院在“半岛号”案(Peninsula Case)^④ 中所指出的, 尽管救助人命是“神

^① 内容包括: 被认可组织的授权(第I/6条)、加强检验(第I/10或I/11条)、船舶识别符号(第I/15条)、港口国对操作要求的控制(第I/19条)。

^② Jason Parent, “No Duty to Save Lives, No Reward for Rescue: Is that Truly the Current State of International Salvage Law?” *Annual Survey of International and Comparative Law*, Vol. 12, No. 1, 2006, p. 130.

^③ Martin J. Norris, “Marine Salvage for Fallen Aircraft?” *New York University Law Review*, Vol. 30, 1955, p. 1208.

^④ 在该案中, Overseas Progress 船上的一名水手在航行过程中突发心脏病。另一艘名为 Canberra 的商船接到求救后迅速接载水手前往陆地接受治疗并获得救治。在航行过程中, Canberra 号上的医生为其实施了手术, 并偏航了 232 海里。在沟通救助的过程中, Overseas 号的船长表明其将向船东争取报销相关费用, 事后船东仅支付了 248 美元手术费用。Canberra 号的船东就此提起诉讼, 要求对方船东支付偏航等费用共计 12 108.95 美元。The

圣的义务”，但当救助者提供了有效救助时，实则保护了他人的利益，对于好心的救助者（good Samaritan），应获得与其支付的费用相等的补偿。^①

第二，需要确立人命救助报酬的优先受偿。救助人命是一项道德责任和神圣义务，当确立人命为一项独立的海上救助客体后，人命的至上性必然使人命救助报酬优先于其他救助报酬而受偿，即“人命救助具有相对于其他救助的优先权”^②。正如英国《1894年商船法》第544条第2款和《1995年商船法》附件十一第5条之规定：人命救助的报酬应当优先于其他救助报酬得到支付。^③换言之，在获救船舶船东支付救助报酬时，人命救助报酬的受偿应该优先于财产等其他类型救助报酬的受偿。

第三，需要确立在救助无效或效果不明显时的特别补偿制度。目前，特别补偿制度适用于海洋环境救助领域，源于1978年“阿莫科·卡迪兹”（Amoco Cadiz）号油船泄露事件^④后国际社会要求对环境救助支付报酬以增强救助效果，并具体体现在劳氏1980年版救助标准合同格式（Lloyd's Open Form 1980, LOF80）创设的“安全网条款”，即救助方至少可获得相当于救助花费的补偿，并可获得救助花费的15%的增额。《1989年国际救助公约》第14条进而规定，对环境有损害威胁的船货救助且无财产救助报酬时，救助者有权获得其花费的特别补偿。特别补偿制度的确立，使救助的实际效果并非支付报酬的必要因素，从而极大地提高了救助者的救助热情。^⑤正如布莱

Peninsular v. Oriental Stern Navigation Co., 553 F. 2d., Vol. 2, 2006, p. 830.

^① 袁曾：《空难水上救助的道德困境与海上人命救助制度的完善》，《法学杂志》2017年第6期。

^② Joseph Kay, *The Law Relating to Ship-masters Seamen: Their Appointment Duties Powers Rights 1894*, Cambridge: Arkose Press, 2015, p. 567.

^③ 英国《1894年商船法》第544条规定：（1）当救助人在英国领水内为英国船舶或外籍船舶上的人命提供了全部或者部分救助服务，或在英国领水外为英国船舶提供了人命救助，船舶、货物、用具的所有者应当为人命救助者支付合理的报酬，并在可能涉及的争议中确定；（2）人命救助的报酬应当优先于其他救助报酬得到支付；（3）当船舶、货物或用具全损后，或获救价值不足以偿付全部请求或实际支出的救助费用时，贸易大臣经过考虑后，可以决定从海商基金中支付合理的未付救助报酬。《1995年商船法》第92条规定：在英国的领水内，救助不管是英国籍船舶或是悬挂他国船旗的船舶涉及遇到危险的人命时，或在英国领水以外救助英国籍船舶上的遇险人时，获救船舶或财产的所有人应支付报酬给予人命救助的救助者。

^④ The Amoco Cadiz, Lloyd's Law Report, Vol. 2, 1984, p. 304.

^⑤ 袁曾：《海上救助人命优先权制度的构建》，《社会科学》2016年第4期，第105页。

顿法官在“唯一船员”案（Unique Mariner Case）^①中所指出的，包含“船东互保协会特别补偿条款”在内的劳氏救助合同能够强加给救助入尽最大努力救助遇险船舶和货物的责任。^②可以借鉴此制度，在人命救助无效果或效果不明显时，由船舶所有人向人命救助入支付酬金，并借助相关强制保险制度安排，使人命救助报酬的支付最终由保赔协会支付，以增加救助入获取报酬的可能性，提高救助入在海上救助入命的积极性。

第四，需要创建海上难民和非安全移民的信息交流共享机制。一般的海上救助针对的是商船或渔船船员，国际海事组织、国际气象组织等提供信息和技术支持，但海上难民与非安全移民的救助超出既定平台支持，处于空白状态。由于经海路入境的难民和非安全移民往往跨越不同海域，这导致不同海域的信息交流与共享存在实质性障碍，无法实现全球性有效管控。因此，需要国际社会创新救助路径与措施，创建统一的海上难民与非安全移民海事信息交流与共享机制，研究和创建全球性海事信息交流与共享机制。

（三）创新区域性制度安排

理想的海事管控状态是各缔约国一致遵循法律权利义务合理完备的海事公约，但这往往难以实现。由于区域性制度安排表现为在特定海域内实现了监督内容统一、监督要求一致、监督效果相同的同一性，能有效遏制某些船舶逃避在特定海域中本应遵循的海事监管的现象，所以目前来看，区域性的制度安排是协调相关海域各国海上安全风险管控的一种有效措施。例如，东京备忘录组织近些年来实施的检查成效显著，初次检查突破3万艘次，查出缺陷总数量突破10万件，船舶滞留比在5%左右，较好地保障了亚太海域安全。^③然而，如上文所述，目前存在的9个区域性制度安排本身也存在一定的冲突，且其在客观上无法满足海洋互通性、海运跨境性、海事风险共同

^① The Unique Mariner, Lloyd's Law Rep., Vol. 2, 1979, p. 37.

^② 《1989年国际救助公约》下的特别补偿无法适用于单纯的环境救助，且仅规定船舶所有人为特别补偿支付主体。为弥补此不足，1999年8月，“船东互保协会特别补偿条款”正式施行，将特别补偿转嫁由船东互保协会承担。救助双方按照劳氏救助合同（如LOF2011等）签订救助合同时，被救助入将按照约定的费率支付报酬，救助的实际效果并非报酬支付的必要因素。SCOPIC条款被广泛应用于传统“无效果无报酬”合同。

^③ 《2012年中国港口国监督数据分析年报》，中华人民共和国海事局网站，2016年8月20日，http://www.moc.gov.cn/zizhan/zhishuJG/haishiju/tongzhigonggao/index_18.html。

性所决定的全球管控海上风险的一致性要求。因此，优化现存的区域性制度安排成为国际社会有效治理海上难民和非安全移民的选项之一。

第一，协调各区域性制度安排，以达到一体化、统一化。东京备忘录组织、印度洋备忘录组织、中西非备忘录组织、利雅得备忘录组织等区域性制度安排各不相同，在选船标准、检查机制、检查频次、指标赋值、禁令内容、保障措施等方面存在差异。这为船舶经营人以绕行高标准区域性制度安排的方式规避海上安全监管提供了机会，不利于海上难民和非安全移民治理，故需要协同各区域性制度安排，使它们在体制与机制方面达到一定的统一性。

第二，积极借鉴区域性制度安排协同实践的有益经验。为加强区域性制度安排间的合作，增强全球海域风险管控的一体化、统一化，部分区域性制度安排可开展互动以保障相关规则在各海域的统一实施。^① 巴黎和东京备忘录组织之间的协同实践虽然尚未扩展到全部领域，但其协同实践所获得的经验无疑为创制所有区域性制度安排的协同体制与机制提供了有益借鉴。

第三，增强区域性制度安排的效力。区域性制度安排是参与国为追求特定目的而采取的自我协调机制，其在法律性质上不属于公约范畴，自然不具有强制约束力，是否遵从及遵从程度取决于各参与国的态度。^② 因此，有必要采取一定措施，从外部赋予区域性制度安排一定约束力，减少或避免其仅借助参与国的自我约束实现海上风险管控所带来的缺陷。目前，在增强区域性制度安排效力方面，欧盟迈出了实质性一步。巴黎备忘录组织在其最初实施过程中，同样面临因其不具有强制约束力而出现海事安全风险不减反增的问题。为此欧盟通过发布和实施具有法律约束力的制度，间接使巴黎备忘录组织具备了法律效力，并以此影响和推动其他少数非欧盟成员国将巴黎备忘录组织规范提升至法律的地位，进而使巴黎备忘录组织对所有参与国实现了法律上的拘束力和统一性。应当说，正是巴黎备忘录组织与欧盟采取效力增

^① 例如，自2012年9月1日起，巴黎备忘录组织和东京备忘录组织联合开展为期3个月的消防安全系统PSC集中检查；2015年9—11月，上述两个组织又携手就船员进入封闭空间的熟悉程度推出集中检查活动（CIC）。参见Bevan Marten, “Port State Jurisdiction in New Zealand: The Problem with Sellers,” *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 44, No. 11, 2013, p. 562.

^② Jun Zhao, “Non-Traditional Maritime Security and International Cooperation,” *Hong Kong Law Journal*, Vol. 45, 2015, pp. 743-768.

强措施的做法,使巴黎备忘录组织在减少或避免海事安全风险以及在提高缔约国监控等方面发挥了显著作用。

当然,对于其他区域性的制度安排来说,因不存在类似欧盟这一超国家组织,故无法借鉴欧盟增强 Paris MoU 效力的做法。但是,欧盟的做法仍有启示意义,即区域性制度安排可借助外部机制,如参与国的适当让渡管辖权、协同管辖权行使、签订相关协议等,以增强区域性制度安排的效力。^①

结 束 语

难民和非安全移民问题因关涉人道援助、人权保护和国家的政治、经济、安全,已成为全球治理的重要内容之一。在陆路入境遇阻的情况下,经海路入境成为难民和非安全移民问题的新常态,为人口跨境流动的治理提出了严峻挑战。海上管控前置虽然是目前国际社会和沿海各国普遍采取的措施,但其仍面临一些问题,如海上管辖权的扩大、海上安全保障的实现、人命救助的开展等。法律是应对全球人口跨境流动问题的一种措施,但面对难民和非安全移民经海路入境带来的高风险性、顶层制度框架的供给缺口、国家间协调与合作的艰巨性等问题,单纯的法律手段显然是不够的,需要结合政治、外交等手段,形成协同机制,以消弭分歧、达成共识,构建海上人命安全和航行安全保障共同体。

[收稿日期: 2017-06-25]

[修回日期: 2017-07-28]

[责任编辑: 樊文光]

^① John R. Crook, "Contemporary Practice of the United States Relating to International Law," *American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 2, 2013, pp. 431-477.

国际格局的两极态势与中国 中东战略的选择*

刘胜湘 胡小芬

【内容提要】 21 世纪的国际形势和中东地区局势发生了巨大变化，未来国际格局和中东格局将呈中美两极态势，国际博弈将主要在中美之间展开。美国的实力和影响力相对下降，在国际问题和中东问题上呈现出焦躁矛盾心态；中国的实力和影响力持续上升，在参与国际和中东事务上表现出谨慎的犹豫心态；世界其他主要国家和地区的态度复杂，总体上将在中美之间“选边站队”。面对中东的持续动荡、美国霸权、“伊斯兰国”威胁、俄罗斯重新介入中东事务等问题，中国如何介入中东事务，如何应对“伊斯兰国”威胁，是否需要在中东建立支轴国家，中国的中东战略如何破题，均面临诸多选择难题。中国可以通过发布具体的中国中东战略报告，向世界明确表达自身的需求和立场，提出解决中东问题的中国方案，以此实现中国的中东战略目标。

【关键词】 国际格局 两极态势 中美新型两极关系 中国中东战略

【作者简介】 刘胜湘，上海外国语大学中东研究所教授；胡小芬，中南财经政法大学法学院博士研究生

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0102-24

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705006

* 本文系国家社科基金重点项目“美国国家安全危机预警体制机制及启示研究”（17AGJ004）的中期成果。

目前,国际战略安全局势呈现出新特点,国际格局处于快速分化重组过程中,国际秩序正在重建。中国正步入世界政治舞台的中心,在国际社会中扮演着日趋重要的角色。随着中国的持续崛起,中国需要更加积极主动地参与世界事务,提前投棋布子。中东地区作为世界三大战略地区之一,是中国主要的能源来源地,也是中国实施“一带一路”倡议的重要衔接地区,牵涉中国广泛的国家利益。“随着实实在在的商业利益越来越多,中国作为世界大国的身份认知在中东正在逐步形成”^①。因此,中国需要在中东进行战略谋划和布局,以维护并拓展国家利益,为中国的和平崛起创造有利的国际环境和条件。为此,中国要善用当前国际局势,选择合适的中东战略。笔者拟从国际格局变化的趋势入手,分析中美和亚欧等主要国家和地区的心态,探讨中国中东外交面临的战略难题,并就此提出相应的建议。

一、国际格局两极态势与中东格局新趋势

进入 21 世纪,国际关系错综复杂,国际局势激烈动荡,大国间利益结构出现重大变化。随着中国日益崛起为国际舞台上的主要角色,中美战略关系正成为塑造国际格局的核心动力,未来国际格局将呈现中美两极态势。从历史上看,两极的出现是世界历史循环发展的逻辑所致。国际格局的历史演变表明了两极结构的周期性循环。威斯特伐利亚战争是以神圣罗马帝国为首的宗教力量和以法国为首的民族国家力量之间的较量,拿破仑战争是法国和反法同盟两大力量中心之间的角逐,第一次世界大战是“协约国”和“同盟国”之间的战争,第二次世界大战是以“三国同盟”和“三国轴心”间的冲突为主,冷战期间又出现“西方阵营”和“东方阵营”的对抗。由此可见,未来世界的两极化依然是国际格局的变化趋势之一,历史上的两极周期性循环可能再次上演。在美国霸权相对衰落的过程中,中国是最有可能挑战其霸

^① Degang Sun and Yahia Zoubir, “China’s Response to the Revolts in the Arab World: A Case of Pragmatic Diplomacy,” *Mediterranean Politics*, Vol. 19, No. 1, 2014, p. 2.

权地位的国家。^① 单极化是暂时的，也是不稳定的。^② 随着中国实力的增长，两极格局可能重现。

从实力对比上看，进入 21 世纪以来，美国的相对实力呈总体下降趋势，中国的相对实力呈总体上升趋势。^③ 越来越多的学者认为，“中国已经或者即将成为自冷战结束以来国际体系的第二个超级大国”，“在不久的将来，中国是最有可能威胁乃至取代美国霸权地位的国家”^④。美国的单极体系正在走向终结，中美两极趋势日益明显。“中美两极化”并不否认中国与美国的实力差距，两国彼此之间实力的不均衡并不是两极出现的障碍。例如，冷战时期的美、苏两国，苏联在综合国力上与美国有很大差距，但不可否认其超级大国地位。20 世纪 50 年代中期，苏联的实力还未及美国的一半，但此时世界已进入美苏两极格局。与此同时，两极与霸权并不必然冲突，两极体系同样可以存在霸权。如果不久的将来的确形成了中美两极，也并不意味着美国霸权地位的丧失。美国继续保持其霸权地位并不妨碍中国或者其他任何一个大国崛起为新的极，成为“极”的门槛低于成为霸权的门槛。^⑤

从战略关系角度来看，自二战结束后，美国便在欧亚构建了广泛的同盟体系，包括北约、美日同盟、美韩同盟、美澳同盟等。美国为其盟友提供安全保障，与其盟国形成了军事网络体系。“相比之下，中国由于采取不结盟政策，没有一个严格意义上的盟友，”^⑥ 中朝同盟关系早已名存实亡。但中国已经形成了一个全球性的、并具有不同层次的战略伙伴关系网络，这种战略伙伴关系没有条约义务约束，谋求加强彼此在国际事务中的协调与合作，

^① 刘胜湘等：《国家安全：理论、体制与战略》，中国社会科学出版社 2015 年版，第 235 页。

^② [美]詹姆斯·费伦：《两极格局的形成与国际政治的不平等：对话肯尼斯·沃尔兹》，郭昭君、靳海涛、张番红译，《国外理论动态》2013 年第 2 期，第 4 页。

^③ 杨原、曹玮：《大国无战争、功能分异与两极体系下的大国共治》，《世界经济与政治》2015 年第 8 期，第 32 页。

^④ 同上，第 30 页。

^⑤ Edward D. Mansfield, "Concentration, Polarity, and the Distribution of Power," *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 1, 1993, pp. 115-116.

^⑥ 阎学通：《权力中心转移与国际体系转变》，《当代亚太》2012 年第 6 期，第 21 页。

而金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）和“一带一路”倡议会进一步加强这一关系网络。目前，世界正在形成一种新型的两极关系，即以美国为中心的紧密的同盟关系体系和以中国为中心的松散的战略伙伴关系体系，以美国为中心的海洋国家和以中国为中心的大陆国家间隐现微妙的对抗。

中美新型两极关系是相对于历史上原有两极关系而言的。原有两极关系的主要特点是“结盟、冲突、对抗、零和博弈”。无论是威斯特伐利亚体系、维也纳体系，还是凡尔赛—华盛顿体系、雅尔塔体系，都没有逃脱这一历史宿命。中美新型两极关系由中美新型大国关系衍生而来，因此包含中美新型大国关系的基本特征：“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”^①，但又与中美新型大国关系不同。中美新型大国关系是中美双边关系的一种形式，只涉及中美两国；而中美新型两极关系是全球性的战略关系结构，不仅仅涉及中美。中美新型两极关系是在中美新型大国关系的基础上发展起来的，是经过国际关系力量的重组、演化和发展而来，是合作与竞争并存的关系。其主要特点是结伴不结盟、竞争不对抗、不搞军备竞赛、不谋求势力范围。一是结伴不结盟。原有两极体系都是一方的结盟体系针对另一方的结盟体系，而中美新型两极关系的核心是双方不是一种结盟式的对抗关系。尽管美国在全球各地建立了不同的多边和双边结盟关系，但中国对外明确宣布要做到真正的不结盟，中国只结伴，不仅与俄罗斯、欧盟等结伴，也愿与美国结伴。二是竞争不对抗。原有两极体系是一种军事对抗和政治对抗。从一战到二战，再到冷战，不是“热战”就是“冷战”，都是对抗式的两极体系。中美新型两极关系会超越这种“战式”对抗关系，将走出一条新的两极关系道路，即竞争不对抗之路。三是不搞军备竞赛。原有的两极体系从一开始出现就进行着日益升级的、不可逆转的军备竞赛，双方对抗关系不断恶化，直至两极体系解体。中美新型两极关系将不搞针对对方的军备竞赛，中国没有针对美国的军事力量优势来与其进行军备竞赛。中美之间将建立一种“增进互信、防

^① “Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference,” <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/12/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-joint-press-conference>.

范风险、管控危机”的新型军事关系。^① 四是不谋求势力范围。原有两极体系实际上是争夺世界市场、谋求势力范围的斗争，如冷战时期美苏不仅把拉美、东欧视为自己的后院，而且在全球各地谋求各自的势力范围，造成世界分裂。中美新型两极关系将摆脱这一历史怪圈。从 2012 年 2 月开始，习近平主席就反复强调，“宽广的太平洋有足够空间容纳中美两个大国，”^② 中国不排斥美国。2017 年 4 月，蒂勒森访华时明确表示，“美方愿本着不冲突、相互尊重、合作共赢的精神发展对华关系，”^③ 美国也不排斥中国。只要中美两国彼此相互尊重，以合作共赢为目的，世界将构建一种中美新型两极关系。

俄罗斯试图恢复其大国地位，极力防止美国单独构筑任何地缘政治秩序的考虑有利于世界两极结构的形成。^④ 一个巧合的事件是 2017 年 6 月 5 日，黑山共和国加入北约，北约东扩仍在持续。2017 年 6 月 9 日，印度和巴基斯坦正式成为上海合作组织成员，这是该组织第一次实现扩员。两个组织的扩员似乎加剧了两极趋势的发展。

国际格局的两极化趋势会影响地区结构的两极化发展。例如，冷战时期美苏的两极对抗导致欧洲和东亚分裂为两个不同的阵营，中东各国在 20 世纪 50 年代中期以后也被迫在美苏之间选边站队。因此，当今世界格局的中美两极化趋势也会导致中东地区格局向两极化发展。冷战结束以后，中东是美国主导的单极格局。此后，美国通过海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争强化其在中东地区的单极霸权，然而美国的霸权并没有因战争而变得稳固，相反其霸权地位受到了前所未有的挑战，这些挑战主要来自三个方面：一是“伊斯兰国”的崛起；二是俄罗斯重新武力介入中东；三是中国崛起。“伊

^① 《中国的军事战略》，中国国防部网站，2015 年 5 月 26 日，http://www.mod.gov.cn/regulatory/2015-05/26/content_4617812_7.htm。

^② 《习近平：宽广的太平洋有足够空间容纳中美》，中国新闻网，2012 年 2 月 13 日，<http://www.chinanews.com/gn/2012/02-13/3665577.shtml>。

^③ 《蒂勒森东亚“三国行”结案报告》，新华网，2017 年 4 月 9 日，http://news.xinhuanet.com/globe/2017-04/09/c_136184520.htm。

^④ Stephen Blank, “Russia’s New Presence in the Middle East,” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 37, No. 2, 2015, p. 73.

伊斯兰国”崛起打乱了美国急于谋求稳定中东的计划，^① 俄罗斯通过打击“伊斯兰国”重新介入中东事务是美国始料未及的，中国崛起正日益影响着中东地区格局的变迁。可以说，“进入 21 世纪，以美国为代表的西方对中东的影响在多个领域都开始衰落”^②。

未来中东格局的变化趋势主要取决于美国、中国和俄罗斯三个大国之间的角力，具体而言，主要与“伊斯兰国”、俄罗斯介入中东事务的意愿和中国崛起的可持续性有关。从“伊斯兰国”来看，以其为代表的中东恐怖主义会进一步削弱美国的实力，这意味着美国在中东的单极体系会进一步消解。从俄罗斯方面来看，俄罗斯介入中东事务的意愿取决于其介入的成本、国内局势和外部世界对俄罗斯的支持等因素。目前来看，除叙利亚、伊朗等极少数国家外，还没有国家真正支持俄罗斯介入中东事务。而俄罗斯目前的经济状况也不支持其加大对中东的介入力度，因此俄罗斯深度介入的意愿不足。未来，俄罗斯只是扮演搅局者的角色，^③ 其真实的意图是通过重返中东以缓解因克里米亚问题招致美国等西方国家制裁的压力。从中国崛起来看，如果中国的全面深化改革持续推进，中国的崛起将具有持续性。中东格局将出现美国霸权的进一步衰落和中国持续性崛起造成的影响力增加，与此伴随的将是美国介入中东的意愿呈总体下降趋势，而中国介入中东的意愿会逐渐增强，中东有可能出现中俄共同反对美国霸权的趋势，进而出现以美国为一方和以中俄为一方的两极竞争态势。事实上，与中美相比，中俄在中东事务上的立场更为接近。2017 年 4 月 13 日，美国突然轰炸叙利亚空军基地使这一趋势更为明显。2017 年 5 月 20—23 日，特朗普访问中东期间在沙特首都利雅得与阿拉伯和伊斯兰国家领导人举行首脑会晤，6 月 7 日即发生卡塔尔“断交”风波，中东地区出现了阵线更加明显的两极，即美国支持的以沙特为代表的逊尼派和俄罗斯支持的以伊朗为代表的什叶派，中国虽然与逊尼派、什

^① Luis Simón, “Seapower and US Forward Presence in the Middle East: Retrenchment in Perspective,” *Geopolitics*, Vol. 21, No. 1, 2016, pp. 115-147, p. 140.

^② 王猛：《美国中东霸权的发展演变及启示》，《西亚非洲》2014 年第 5 期，第 103 页。

^③ Pavel K. Baev, “Russia as Opportunist or Spoiler in the Middle East?” *International Spectator*, Vol. 50, No. 2, 2015, p. 9.

叶派同时保持着友好关系，但中美全球性的战略竞争将会把中国推向俄罗斯一方，^① 俄罗斯为了应对来自以美国为首的西方压力也自然会向中国靠近。“中国与俄罗斯主导的上海合作组织进入中东，并与伊朗和土耳其建立关系，”^② 说明中俄关于中东事务的立场更加接近。伊朗是上海合作组织观察员国，中国已表态支持伊朗加入该组织。^③ 沙特与伊朗的对抗也有可能演变为中美在中东有影响力的代理人的交锋。^④

由此可见，未来世界格局和中东格局将可能出现两极化趋势，博弈的主线将在中美之间进行。世界上绝大多数国家与中美两国同时保持着不同程度的双边关系、结盟关系、伙伴关系等，在战略、安全、经济、地缘等方面对中美两国也存在不同程度的需求。然而，在中美两极格局态势下，世界各国面临在中美之间做出选择的困境，是中立，还是靠近中国，或是靠近美国，成为各国必须面对的现实问题，中国的中东战略无疑也会受此影响。

二、主要国家和地区的战略心态

在美国出现相对衰落，中国持续崛起，国际格局和中东格局加速出现两极化趋势的背景下，世界其他主要国家的对外战略也在不断调整，包括中美两国在内的世界主要国家和地区均表现出不同的心态。

（一）美国的焦躁矛盾心态

国际政治具有周期性，国家的崛起与衰落是影响国际关系发展的主要因素。乔治·莫德尔斯基（George Modelski）提出了五个霸权周期：葡萄牙周期、荷兰周期、两个英国周期和美国周期，^⑤ 每个霸权周期平均为一百年左

^① Michael C. Hudson, "Geopolitical Shifts: Asia Rising, America Declining in the Middle East?" *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 6, No. 3, 2013, p. 464.

^② 唐志超：《中东新秩序的构建与中国作用》，《西亚非洲》2014年第5期，第65页。

^③ "China Says Iran Membership of Shanghai Security Bloc to be Discussed at Summit," Reuters, June 5, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-china-sco-iran-idUSKBN18W0CD>.

^④ 《美媒：中东断交纷争考验中国外交》，参考消息网，2017年6月9日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2017/0609/2102528.shtml>。

^⑤ George Modelski, *Long Cycles in World Politics*, Seattle: University of Washington Press, 1987, pp. 97-102.

右。霸权的兴衰是不以人的意志为转移的客观规律，国际关系的发展史表明，霸权国家最终都不可避免地走向衰退和瓦解。美国的霸主地位于二战后得以确立，基于百年霸权周期理论，美国的霸权周期为1945—2045年，也就是说，美国的霸权体系将于21世纪上半叶开始衰落，21世纪中叶解体。现实中，美国的实力逐渐呈相对下滑趋势。“‘9·11’事件暴露了美国军事实力的脆弱性，2008年的金融危机使美国的金融霸权和经济霸权受到了极大削弱，美国霸权的统治根基发生动摇”^①。美国当前处在百年霸权周期的末期，表现出一种继续称霸世界而实力又不足的焦躁矛盾心态。^②

美国的这种焦躁矛盾心态在其对外战略报告中有所体现。在美国实力相对衰落的背景下，面对欧洲、亚洲和中东三大战略区域，美国既想保持欧洲战略重点，又试图将战略重心转移到东亚，还希望能够主导中东。2015年美国国家安全战略报告强调，“一个强大的欧洲是我们应对全球安全挑战、促进繁荣和坚守国际规范不可或缺的合作伙伴”^③。北约同盟体系对实现美国国家利益与安全目标必不可少，美国并不想放弃欧洲这一战略重点。然而，为了抓住亚太地区潜在的巨大发展机遇和应对中国崛起的挑战，美国不得不将其全球战略重心从欧洲向东亚和太平洋地区转移。2011年11月，奥巴马（Barack Obama）提出“亚太再平衡战略”，^④2012年1月，美国再次强调“亚太地区再平衡”^⑤。2015年美国国家安全战略报告又一次提出继续加快推进“亚太再平衡战略”。^⑥这些都显示出美国急切希望通过调整全球战略布局的区域性调整，将更多精力和资源投入到东亚和太平洋地区。然而，美

^① 刘胜湘、邬超：《从霸权稳定论看美国的亚太再平衡战略》，《东北亚论坛》2015年第5期，第74页。

^② 同上，第78页。

^③ *United States National Security Strategy*, February 2015, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>.

^④ “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” White House, November 17, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

^⑤ DoD, *Sustaining U.S. Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2, http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

^⑥ *United States National Security Strategy*, 2015, p. 24.

国对俄罗斯并不放心，尤其是在俄罗斯 2014 年吞并克里米亚并继续支持乌克兰东部分裂主义之后，美国表示维护“欧洲安全和反对领土侵略的国际规则和规范不能想当然”^①。

更为严重的是混乱的中东对美国安全战略重心的转移形成牵制。美国既希望打乱中东，又急于稳定中东。^② 因为一个动荡的中东可以抑制伊朗、土耳其等地区大国的崛起及其在中东地区的影响力，有效防止其对美国主导地位的威胁。然而，在综合实力相对削弱的情况下，为了尽快将全球战略重心转移到对美国更为重要的亚太地区，搭乘亚太经济“便车”，确保其在该地区新一轮战略角逐中居于优势地位，美国又力图避免深陷中东，渴望尽快稳定中东，以便抽身。2013 年 9 月 24 日，奥巴马在联大的发言中强烈要求国际社会“多边使用武力”^③。执政不久的特朗普（Donald Trump）总统在中东全面开火，并于 2017 年 4 月 7 日对叙利亚进行巡航导弹轰炸，同时选择中东作为其上任后首次外交出访的目的地，这些都暗示了美国急于稳定中东的战略心态。

（二）中国的谨慎犹豫心态

面对国际战略局势的风云变幻，中东、中亚、东亚等地区动荡不安，美国通过武力手段不仅没能解决这些问题，反而使问题变得更加复杂。历史在这一转折时期将中国推向世界舞台的中央，面对这些突如其来的变化，中国表现出一种谨慎犹豫心态。

自近代以来，中国第一次进入世界政治舞台的中心。中国自身对如此快速变化的世界地位缺乏心理准备。由于中国在近代遭遇西方的群体性侵略，二战结束后又经历内战消耗，中华人民共和国成立后，遭受西方的集体性制裁和国内动乱，加之人口众多，尽管宣布“中国人民站起来了”，但是实际上中国的弱国心态并未改变。改革开放后，中国经济快速发展，在国际上的地位不断提升，但中国处理国际事务的战略与政策依然被动和消极。中国仍

^① *United States National Security Strategy*, p. 25.

^② *Ibid.*, p. 26.

^③ “Obama UN Speech Transcript 2013,” *Politico*, September 2013, <http://www.politico.com/story/2013/09/obama-un-speech-transcript-2013-097261>.

缺乏对自身崛起的深入战略思考，缺乏清晰的战略谋划，对崛起的国内外制约因素考虑不足。^① 中国在崛起问题上有“摸着石头过河”的思想，而实现中华民族伟大复兴的中国梦要求中国在国家崛起过程中拥有与实力相适应的国际地位，需要在区域事务和国际事务中获得相应的话语权。由于缺乏心理准备，中国在外交上的应对显得仓促。例如，在1999年5月中国驻南斯拉夫使馆被炸和2012年9月日本制造“钓鱼岛闹剧”等事件上，中国的外交应对都显示出临时性特征。在以习近平为核心的新一代领导集体上任后，中国的外交战略更为系统，中国的大国外交战略思考和谋划也更为理性。

战略文化的内敛性特征使中国在军事上以防御为主。中国虽然也重视国防建设，但没有军国主义的文化基因。中国的战略文化核心元素是和为贵、慎用武、重防御和自我约束。中国古代修筑长城，新中国成立后声明“不首先使用核武器，不对无核国家使用核武器”，始终坚持“人不犯我，我不犯人”，这些行动和立场具有鲜明的防御性。冷战结束以后，中国先后提出互信、互利、平等、协作的“新安全观”，“和谐世界”和“总体国家安全观”的思想；谋求建立公正、合理的国际新秩序，实行积极防御、后发制人的军事战略，中国率先提出从不谋求地区乃至世界霸权。另外，中国战略文化的内敛性特征也往往使中国被动参与国际事务，而不是主动介入，因此鲜有中国主导世界事务的情形。朝鲜核问题“六方会谈”是中国少有的主导地区事务的一个案例，但是中国参与“六方会谈”是在韩国、美国反复呼吁，朝鲜认同的基础上，才同意作为协调人身份化解朝核危机。

中国国内的现实状况也使其在参与国际事务中有所顾忌。在国际事务和国内事务的排序上，中国的国家战略始终是国内事务优先于国际事务。中国是发展中国家，实力有限，且面临很多国内问题。例如，愈益严重的贫富差距、日益增多的社会性事件、严重的官僚腐败、体制的僵化、社会阶层固化等问题，都需要通过全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党，从而实现全面建成小康社会的目标，其核心是要通过制度改革解决国内社会公平发展与社会稳定的问题。中国面临的严峻国内社会问题对其在国际事务中

^① 门洪华：《中国崛起及其战略应对》，《国际观察》2004年第3期，第9-16页。

发挥作用会造成很大的牵制。这也是中国长期在国际事务中表现出一种谨慎犹豫心态的国内根源。

中国的谨慎犹豫心态会影响中国对外战略尤其是中东战略的思想和行动。随着中国的持续崛起和在国际事务中地位的提升，中国参与国际事务和中东事务的兴趣和积极性会提高，中国的中东战略会进行适度调整。

（三）其他欧亚国家和地区的复杂心态

中美两个超级大国及其日益形成的中美战略关系对世界其他国家和地区会产生很大影响，英、法、德、澳、日、韩、印、俄、东盟等对中美有着十分复杂的心态。当中美博弈发展到一定程度时，基于各自安全、战略、经济方面的考量，它们将在中美之间做出艰难的战略选择。

欧洲的英、法、德三国与美国存在很深的经济依赖关系和军事同盟关系，加之它们具有相同的价值观，因此这些国家在总体上会紧跟美国。但每个国家表现出各自不同的心态。英美长期保持“特殊关系”，英国曾一度将英美之间的这种关系视为维护英国大国地位的有效途径和战略资产。^① 因此，维护和发展英美“特殊关系”成为战后英国外交政策的核心。然而，英国又担心继续维持这种关系会使自己失去自主性和独立性，因而对美国主导的国际行动会采取选择性参与，不再无条件追随美国。法国则对美国怀有矛盾心理，一方面，法国想借法美联合反恐和军事合作，提升其国际影响力及其在欧盟内部的地位，以抗衡德国在欧盟内日益上升的影响力；另一方面，法国担心奉行“亲美”政策会使其受到美国过多的牵制。德国既想利用美国来提升自身的国际影响力和话语权，成为“世界政治大国”，又对美国独霸欧洲心存忌惮。在2017年5月底特朗普参加七国集团（G7）峰会期间，英法德与美国在军费、经贸和气候问题上存在不少分歧。德国总理默克尔（Angela Merkel）甚至公开宣称，欧美“互相完全依赖对方的时代已经结束，欧洲人要靠欧洲自己”^②。

^① 陈志瑞：《“桥梁”，还是“跟班”？——英美特殊关系再探》，《世界知识》2002年第24期，第2-3页。

^② 张旌：《默克尔：欧盟“依赖”英美时代结束》，《解放日报》2017年5月30日，第3版。

英法德与美国的分歧在一定程度上会促使三国疏远美国,并谋求加强与中国的关系,同时借中国快速发展之势加强合作,以此平衡美国,这也是英法德在美国极力阻止的情况下加入中国主导的亚投行的的重要原因。但是由于英法德与中国拥有不同的社会制度和价值观,而且这些国家在历史上对中国进行过侵略,因此对中国的崛起心存担忧,与中国在政治上保持着一定距离。

亚太地区的澳大利亚、日本、韩国三国既与美国有很深的经济关系、军事关系和相同的价值观,也与中国存在很深的地缘和经济关系,因此,三国在中美关系中的地位异常重要。澳大利亚视美澳同盟关系为自身安全之所系。^① 澳大利亚 2016 年国防白皮书再次强调与美国的同盟关系是“澳大利亚安全和防卫计划的核心”^②。但是,从 2010 年起,中国成为澳大利亚最大的贸易伙伴。2014 年 11 月签订的《中澳自由贸易协定》使彼此经济依赖进一步加深。这种安全上依赖美国、经济上需要中国的二元结构使澳大利亚外交政策陷入空前的选择困境。“澳大利亚一方面要承担与美国的同盟义务,同时又必须尽量避免刺激中国,影响中澳经济关系的正常发展”^③。

日本将美日同盟视为维护自身安全和提升国际影响力的重要依靠。^④ 日本通过强化美日同盟关系来应对东亚局势的不确定性,利用美国“亚太再平衡战略”拓展地区战略空间,通过巩固和深化美日同盟关系来排挤中国。^⑤ 日本希望借力美国化解中国崛起对其带来的战略压力。与此同时,日本又担心

^① 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(第3版),门洪华译,北京大学出版社 2012 年版,第 175 页。

^② *Australia 2016 Defence White Paper* (Canberra: Department of Defence, 2016), p. 121, <http://www.defence.gov.au/whitepaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>.

^③ 喻常森:《21 世纪美澳同盟再定义:从联合反恐到应对中国崛起》,《当代亚太》2016 年第 4 期,第 83 页。还可参见 Jian Zhang, “Australia and China, the Challenges to Forging a ‘True Friendship.’” in James Cotton and John Ravenhill, eds., *Middle Power Dreaming: Australia in World Affairs 2006-2010*, Melbourne: Oxford University Press, 2011, p. 71.

^④ Barry Buzan, “China in International Society: Is ‘Peaceful Rise’ Possible?” *Chinese Journal of International Politics*, No. 1, 2010, p. 26.

^⑤ Jeffrey A. Bader, “U.S. Policy: Balancing in Asia, and Rebalancing to Asia,” Brookings Institution, p. 14, <https://www.brookings.edu/opinions/u-s-policy-balancing-in-asia-and-rebalancing-to-asia/>.

美国推动亚太地区的“中美共治”，出现日本既遭到美国“遗弃”，又遭受中国“敌视”的状况。^①

中美两国是韩国对外关系中的首要考量因素。美韩同盟是韩国外交的基石，韩国与美国已建立了高度的战略互信。1992年8月，中韩建交后两国关系不断升级，已经从合作伙伴关系发展为战略合作伙伴关系（笔者认为，萨德系统问题虽然在当前对两国关系造成一定干扰，但是长期而言不会影响中韩两国战略合作伙伴关系的大局）。^②因此韩国“一直担忧在中美两个大国之间寻求平衡的战略会引发战略不信任：与美国走得太近，可能引起中国的误解；与中国走得太近，又可能招致美国的不快”^③。韩国在与中美两国交往中尽可能把握安全距离，既不刺激美国，也不刺激中国，在中美之间寻求平衡，至少表面上看起来不“选边站队”，十分谨慎地在中美之间做出战略选择，同时维系与中美两国的战略合作，^④实行“联美和中”的平衡战略。

印度和俄罗斯是中国在南、北两个方向的近邻。印度出于“借美抑中”、改变“印弱中强”格局和巩固南亚地区主导权，进而实现世界大国目标的考量，希望与美国发展比较密切的战略关系。然而，出于国家利益、历史文明的自豪感和保持民族文化连续性的考虑，印度又不愿充当美国防范中国的战略棋子。印度“非常珍视自身主权和独立，绝不会参与有可能丧失外交自主性的活动”^⑤。印度既不会“联华抑美”，也不会“联美制华”，而会争取同时发展与中美两国的战略关系。

当前中俄两国是天然的战略伙伴，因为两国同时受到美国的战略压力。俄罗斯为了走出外交困境和争取更大的外交回旋空间，积极发展与中国的战

^① 刘胜湘等：《国家安全：理论、体制与战略》，第255-256页。

^② 刘胜湘、李明月、戴卫华：《从中国的联合国投票看中国的朝鲜半岛政策》，《社会主义研究》2013年第6期，第143页。

^③ 刘胜湘、鄂超：《从霸权稳定论看美国的亚太再平衡战略》，第77页。

^④ Jae Ho Chung, “South Korea between Eagle and Dragon,” *Asian Survey*, Vol. 41, No. 5 2001, p. 779.

^⑤ Richard Rossow, Toru Ito, Anupam Srivastava, and Brad Glosserman, “A Trilateral Whose Time has Come: U.S.-Japan-India Cooperation,” *National Interest*, October 21, 2014, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/trilateral-whose-time-has-come-us-japan-india-cooperation-111508?page=show>.

略关系。俄罗斯需要利用中国来遏制美国的霸权主义。然而，俄罗斯在与中国发展关系的同时，始终对中国保持警惕。俄罗斯担心中国在中亚和远东地区影响力的快速增长会削弱俄罗斯的影响力，因此持续发展与印度、越南的军事合作关系以牵制中国。俄罗斯同土耳其、伊朗在叙利亚设立安全区，将中国排除在外，这反映了俄罗斯防范中国的心理。

东盟国家对中美两国表现出矛盾心态。一方面，东盟各国希望通过与中国的经贸往来促进自身发展，但担心中国崛起对其造成威胁；另一方面，东盟各国希望美国在安全上防止中国崛起对其造成威胁，但担心被美国长期钳制。东盟基于地缘经济和地缘政治的考虑，整体保持中立，希望利用中美之间的矛盾使双方相互制衡，东盟则在两国之间寻求平衡，通过东盟方式治理亚太。但是越南等与中国有领土纠纷的国家则更希望利用美国来制衡中国。

综上所述，在当前国际格局和中东格局出现中美两极的趋势下，世界不同的国家和地区表现出不同的心态。美国因相对衰落而引发的焦躁心态与中国在崛起中的谨慎犹豫心态形成鲜明对比。在中美实力差距逐渐缩小、博弈日趋激烈的情形下，世界其他主要国家和地区会在不同程度上在中美之间进行战略选择。英、法、德、日、韩、澳会因为结盟关系总体上选择靠近美国，俄罗斯选择靠近中国，印度会保持中立，东盟内部将在这一问题上产生分歧甚至分裂为不同阵营。由此，世界会因中美分裂而分裂。中东地区也会进一步分化，沙特阿拉伯、巴林、阿联酋等逊尼派主导的国家会和美国走得更近，伊朗、叙利亚等什叶派主导的国家会更加依赖中国和俄罗斯。

三、中国中东战略面临的难题

冷战结束后，美国一度称霸中东。这导致以基地组织为核心的反美势力在中东出现，并在2001年制造了“9·11”恐怖袭击事件。美国借机发动阿富汗战争和伊拉克战争，从而催生了更为极端的“伊斯兰国”，导致中东地区混乱不堪、战乱不断。随着海外利益的日益扩展，中国越来越需要中东地区实现稳定，“一带一路”将进一步扩展中国的中东利益，由此，中美两国

在中东的博弈将日趋激烈。在这样的背景下，中国如何在中东地区实施大国外交，首先需要破解以下三大难题。

（一）如何介入中东事务

中东是当前世界上最动荡的地区，是“群龙治水”之地，“是主要大国力量碰撞、不同治理模式相互比拼的竞技场和试验田”^①。在现阶段及未来很长一段时间内，中东仍将是国际局势中最不稳定的根源之一。暴力冲突、政治阴谋和经济崩溃的相互交织导致该地区安全形势复杂。^②自海湾战争以来，中东事务一直由美国独霸。美国对中东局势的直接干涉，尤其是对伊拉克的战争和对叙利亚局势的干涉加剧了中东教派纷争，导致极端组织不断出现。2015年9月，在俄罗斯轰炸叙利亚恐怖组织后，美国颠覆叙利亚政权的希望基本落空。2017年5月，俄罗斯、土耳其和伊朗签署在叙利亚设立安全区的协议，美国被排除在外。可见美国对中东的掌控力呈下降趋势。在此背景下，美国希望在中东问题上与中国加强合作。然而美国对中国介入中东事务又心存芥蒂，担心中国分享其在中东的主导地位。“美国仍不愿中国在中东坐大，想方设法排挤中国”^③。中东历来是大国博弈的主战场，是美国全球三大战略重点地区之一，美国一直将中东视为其“势力范围”，一时还难以容忍中国成为解决中东问题的主角，尤其是注重政治和谈的中国方案与重视武力解决的美国方案相悖，这更加剧了美国对中国的担忧。

面对一个无序的、混乱的中东，中国是观望还是介入？中国在中东有着重要的经济、战略和安全需求，中东地区持续的冲突事件会威胁中国的石油供应、贸易投资和人员安全。因此，一个动荡不安的中东并不符合中国的国家利益，中国难以采取观望态度，只能选择介入。但是，目前美国依然主导着中东事务，俄罗斯也再次强势重返中东，^④中国如何介入、以什么方式介入将影响中东地区格局的走势。

^① 田文林：《“一带一路”与中国的中东战略》，《西亚非洲》2016年第2期，第138页。

^② Pavel K. Baev, “Russia as Opportunist or Spoiler in the Middle East?” p. 8.

^③ 田文林：《“一带一路”与中国的中东战略》，第139页。

^④ Stephen Blank, “Russia’s New Presence in the Middle East,” p. 70.

（二）“伊斯兰国”的威胁

“伊斯兰国”是一个极端暴力的恐怖主义组织，它利用叙利亚、伊拉克战乱迅速崛起，使中东乱局进一步恶化，给中东地区的民众带来了难以承受的灾难。“伊斯兰国”不仅对国际和平与安全构成挑战，也对中国的利益和安全造成损害。

“伊斯兰国”虽鲜有直接对中国实施暴力恐怖活动，但其在中东、南亚、东南亚等地区的残暴行动，加剧了地区的政治变动和社会动荡，使中国面临巨大的安全风险，影响“一带一路”倡议的顺利实施，使中国的海外利益和经济与能源运输安全，以及中国在中东地区的人员、财产安全受到挑战。同时，在“伊斯兰国”的鼓动下，中国国内一些“东突”极端分子直接参与“伊斯兰国”的恐怖活动，对中国边疆安全、内地稳定构成严重挑战。^①因此，中国需要消除“伊斯兰国”威胁。而且，作为联合国安理会常任理事国，中国理应承担相应的国际责任，积极反对包括“伊斯兰国”在内的国际恐怖主义，与世界各国一道维护中东地区的稳定和安全。因此，面对日益猖獗的“伊斯兰国”，中国不可能采取隔岸观火的姿态。

中国需要考虑如何介入中东消除“伊斯兰国”威胁的进程，稍有不慎会引起穆斯林群体对中国的反感，如此不仅无法消除“伊斯兰国”的威胁，反而会引火烧身。^②尤其是在当前美国、俄罗斯已对“伊斯兰国”使用武力的情况下，中国面临如何应对“伊斯兰国”的选择困境。由于美俄在打击“伊斯兰国”问题上的分歧，中国是与美国合作，还是与俄罗斯合作，或是坚持政治解决，这是一个选择难题。

（三）缺乏支轴国家

支轴国家对实现国家安全战略目标具有关键意义。一是支轴国家在地缘或实力地位上，能够对一个国家实现某一战略目标起到重要的支持作用。二是在一定的国家群体中，战略支轴国家具有较强的地区影响力，可以起到一种示范作用，一国能够通过发展与支轴国关系带动与周围国家整体关系的发

^① Marion Van San, “Striving in the Way of God: Justifying Jihad by Young Belgian and Dutch Muslims,” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 38, No. 5, 2015, p. 330.

^② Khalil Osman, *Sectarianism in Iraq*, Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 173.

展。三是支轴国家通过对周边国家的政治、经济、文化影响，可起到阻止某些国家进入某个地区的作用。^① 在中东地区，以色列是美国的支轴国家，叙利亚是俄罗斯的支轴国家，但中国缺乏这样的支轴国家。

以色列是美国在中东的主要支轴国家。美国之所以在四次中东战争中极力支持以色列，是因为看中了以色列的地缘位置及其与阿拉伯国家之间的矛盾，美国通过全力支持以色列达到了分裂阿拉伯国家的目的。由此可见，以色列是美国在中东地区最关键的一枚棋子。将以色列作为支轴国家，有利于美国制衡中东的伊斯兰国家，并全面控制中东。

叙利亚是俄罗斯在中东地区的支轴国家。叙利亚地处亚、非、欧三大洲之间，战略地位十分重要，对俄罗斯的中东战略实施有重大影响。叙利亚与巴以冲突、中东地区反恐及库尔德民族问题等密切相关，作为俄罗斯中东战略的主要支轴，其对恢复和扩大俄罗斯在整个中东地区的影响力具有重要意义，对俄罗斯的中东利益起到保护作用。^② 俄罗斯借助打击“伊斯兰国”等极端恐怖组织，既可以形成包括叙利亚、伊拉克、伊朗的“什叶派之弧”，“进而扩大俄罗斯在中东地缘政治版图中的影响力，对美国在该地区的战略优势地位形成制衡”^③，又可以缓解俄罗斯因克里米亚问题带来的西方压力。2017年5月，俄罗斯提出在叙利亚建立安全区的建议，并得到多方认可，第四轮阿斯塔那和谈就建立四个安全区达成协议，这将进一步强化俄罗斯对叙利亚乃至中东地区的影响。

在此背景下，中国的中东战略又面临一个选择难题，即中国是否要像美俄一样在中东地区建立支轴国家。当前，中国与中东国家的关系主要是经济主导的伙伴关系，难以继续深化，双边关系相对脆弱。这种关系是中国一中东伙伴关系进展缓慢的重要原因，也部分解释了阿拉伯国家对2017年5月

^① [美]兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社1998年版，第55页。

^② Con Coughlin, "Syria is to Russia What Israel is to America," *Before It's News*, July 11, 2012, <http://beforeitsnews.com/alternative/2012/07/syria-is-to-russia-what-israel-is-to-america-2379581.html>.

^③ 毕洪业：《叙利亚危机、新地区战争与俄罗斯的中东战略》，《外交评论》2016年第1期，第65页。

在北京举行的“一带一路”国际合作高峰论坛相对消极的原因。因此，维持目前的战略伙伴关系可能无法实现中国的中东战略目标。有了支轴国家，中国在中东就会有超越战略伙伴关系的“密切伙伴”，中国在中东就会获得撬动中东事务的“杠杆”，中国推进中东战略就会有一个重要的地缘战略支撑。

由此可见，中国的中东战略面临的难题与美国称霸中东的战略、“伊斯兰国”的威胁和中国自身战略的不足有关。美国称霸和干涉中东导致局势动荡、秩序混乱，“伊斯兰国”乘势猖獗活动，中国中东战略面临重重困难。

四、关于中国中东战略的思考

随着中国经济的持续发展和国际地位的不断提升，中东在中国国家战略中的地位越来越重要，其在政治上是中国重要的战略依托，经济上是中国的重要市场，安全上是中国打击“三股势力”、维护国家安全的重要屏障。^① 中东已成为检验中国和平崛起的重要战略区域。然而，“在政治和安全问题上，中国始终与中东地区的各种争端和冲突保持着适度的距离，中国中东外交在很大程度上服从于对美外交”^②。这显然与中国日益上升的大国地位相悖，也不符合国际格局的中美两极化发展趋势。进入 21 世纪，中国的中东外交稳步推进。由于中国与中东地区国家不存在像与东亚国家一样复杂的地缘政治纠纷和领土、海洋争端，中国在中东地区有可能实现地区外交的突破。中国从地区大国走向世界大国，需要一个地缘上的跳板和新方向，在东亚和太平洋战略受阻的背景下，要求中国实施迂回战略，要“西进”，适度介入中东事务，这是中国外交战略的需要，也是中国持续和平发展进程的必然趋势，同时也符合中国的战略利益。^③

第一，制定明确的中国中东战略，赢得主动，避免被动应付。中国在中

^① 刘中民、朱威烈：《中东地区发展报告》，时事出版社 2013 年版，第 324 页。

^② 刘中民：《中国如何在中东地区推进大国外交？》，《社会观察》2015 年第 4 期，第 53 页。

^③ 詹世明：《中国的“西进”问题：研判与思考》，《西亚非洲》2013 年第 2 期，第 5 页。

东地区有着广泛的利益，但总体上参与中东事务的程度不深，政治影响力有限。中国在主观上也不太愿意深度涉入中东事务。^①近年来，随着国际地位的提升，中国的国际责任感越来越强，国际社会要求中国承担大国责任的呼声也越来越高，加之中国与中东的经济关系逐渐深化，需要重塑与中东国家的新型国际关系。许多中东国家既希望借鉴中国发展模式，搭乘中国发展的便车，也希望中国参与中东事务，以对美国有所制衡。所有这些迹象表明，中国已经具备提出中东战略的时机和条件。中国应在战略上从消极转向较为积极，从中美两极化趋势和整体对外战略的视角思考并制定中东的短期和中长期战略，包括具体战略目标和战略步骤。

中国中东战略的短期目标是保持能源通道畅通。中国可采取如下措施：一是加强与中东能源生产国和控制能源通道的港口国之间的密切关系。二是通过人道主义援助和“一带一路”倡议进一步强化中国—中东能源合作机制。三是长期保持在亚丁湾等战略通道海域的护航，确保通道畅通。四是建立和开发港口，保证航道和航运畅通。五是实施能源运输通道的多元化战略，建立陆上能源走廊。“如果不打通经中亚通往中东的管道，一旦战事一起，中国将会非常被动；中亚地区是中国通向海湾的门户，一旦洞开，整个中国能源战略就能实现实质性的改观”^②。

中国中东战略的中期目标是稳定中东。中东的长期和平与稳定可以保障能源的持续供应，符合中国的战略利益和经济利益。中国要成为中东和平的“稳定器”和“助推器”。对于任何能够促进中东安全与稳定的建议，中国不仅会积极支持，而且会全力参与。中国可就中东安全问题在既有大国协调机制的基础上提出中国方案，除几个主要大国外，应将沙特阿拉伯、伊朗、以色列、土耳其等中东地区主要国家纳入协调机制，在机制上实现全球大国和地区大国的结合，同时在机制内部针对不同的问题形成多层次的双边会谈和多边会谈，从易到难，逐步推进。

^① Sun and Zoubir, “China’s Response to the Revolts in the Arab World: A Case of Pragmatic Diplomacy,” p. 4.

^② 《共筑新丝绸之路：中国构建新能源战略和外交走廊》，新华网，2004年11月4日，http://news.xinhuanet.com/world/2004-11/04/content_2176807_1.htm。

中国中东战略的长期目标是构建中国—中东“命运共同体”。中国—中东“命运共同体”是经济、安全和战略上相互依赖的“命运共同体”。在经济上，中国需要中东的能源，中东需要中国的资金和技术；在安全上，中国与中东需要合作打击恐怖主义和宗教极端主义，如“伊斯兰国”和“东突”恐怖势力；在战略上，中国和中东要合作反对中东霸权主义。中国—中东“命运共同体”应坚持“以和为贵”“和而不同”的原则。中国和中东有不同的文化，需要彼此相互尊重，平等相处，坚决摒弃零和博弈思维，秉持“己所不欲，勿施于人”的理念。在此基础上，中国与中东才能构建以合作共赢为核心的新型国际关系，最终实现共同繁荣和发展。同时，从中东格局新趋势的角度看，这也有利于消解美国在中东“拉帮结派”式的结盟战略。

第二，要善于利用美国的焦躁矛盾心态，尽可能延长战略机遇期，赢得崛起时间。如何利用美国的焦躁矛盾心态，总体上应该做到既要与美国合作，又要与其保持一定距离，要做到“斗而不破，争而不裂”，维持总体上的合作局面。只有维持“不破不裂”的中美关系，才有可能延长战略机遇期。战略机遇期越长对中国和平崛起越有利，对中国的中东战略实施也越有利。

中国正从一个地区性大国走向世界性大国，然而中国始终强调和平崛起，既不会独霸世界，也不会和美国共同称霸天下。中国既不是美国的盟友，也不是美国的敌人，而是位于两者之间的竞争者，竞争与合作并存。中美关系是当今世界最重要的双边关系，中美应共享权力、彼此平衡，成为利益攸关方。^① 建设中美新型大国关系之路虽无先例可循，但中美双方若能基于现实、客观地接受彼此，相互尊重，加强对话沟通，建构中美新型大国关系是可能的。

中美建立新型大国关系对中国中东战略目标的实现至关重要。在中东问题上，美国是塑造中东秩序的关键力量。美国在中东具有很大优势，不仅有以色列，还有沙特、巴林、科威特等多个支轴性国家。然而，美国并不能完全主宰中东事务，仅凭美国一己之力不可能解决中东乱局。因此，中美双方

^① “Remarks by Hillary Rodham Clinton,” Scoop April 10, 2012, <http://www.scoop.co.nz/stories/WO1204/S00228/forrestal-lecture-at-the-naval-academy.htm>.

要在共同利益的基础上，加强在中东问题上的协调，摒弃传统的武力对抗方式，通过合作共赢的方式有效应对中东问题。

第三，积极支持包括美国在内的国际社会打击“伊斯兰国”。“伊斯兰国”的扩张不仅威胁中东地区安全，也给国际安全敲响警钟。打击“伊斯兰国”不仅是维护中东地区安全所必需的，而且关乎国际安全。有鉴于此，中国应从国内、国际两个层面开展反“伊斯兰国”行动。在国内层面，有效制止极端恐怖分子在新疆的破坏活动，彻底切断“东突”和“伊斯兰国”的联系。“伊斯兰国”领导人阿布·巴克尔·巴格达迪（Abu Bakr al-Baghdadi）曾多次公然指责中国的新疆政策，号召中国的穆斯林效忠于他，不断加强对新疆的极端宗教思想渗透，鼓动极端分子参加“圣战”。^①因此，中国需加强边境尤其是西部地区的管控，防止恐怖分子偷渡、跨境流动，防止极端思想、极端分子的渗透，防止国内外恐怖势力相互勾结。与此同时，中国应在新疆改善民生并建立健康的宗教价值体系，从根本上抑制边缘群体向恐怖分子转化，让“易感人群”主动拒绝极端主义思潮，提高对极端恐怖主义思想的免疫力。在国际层面，坚定支持反“伊斯兰国”行动，支持联合国作为全球反恐的主要平台，积极推动联合国参与中东地区的反恐预警机制建设和应急机制建设，承担遏制和打击“伊斯兰国”的国际责任。

但是，目前中国不太可能像其他国家一样单独使用武力，因为使用武力与《联合国宪章》“不干涉他国内政”“和平解决国际争端”基本原则相悖，而且相关国家在使用武力时夹杂了私利。^②尽管“伊斯兰国”威胁不同于一般的国家间矛盾和冲突，不宜套用国际原则，但是对其使用武力也会涉及国家主权问题，需要征得“伊斯兰国”所在主权国家的同意和认可，或得到联合国授权。但中国仍需要积极参与打击包括“伊斯兰国”在内的中东恐怖主

^① 刘青建、方锦程：《恐怖主义的新发展及对中国的影响》，《国际问题研究》2015年第4期，第124页。

^② 《工人日报：困境中的“反伊斯兰国联盟”》，人民网，2014年10月20日，<http://opinion.people.com.cn/n/2014/1020/c1003-25868152.html>。

义，因为这有利于提升中国在中东地区的“道义感召力”^①。同时，中国应积极推动中东问题在多边框架下解决，这与美国的单边行动形成鲜明对比。

第四，建立非结盟性的支点国家，获得战略据点。中国崛起和开展大国外交需要倚重战略支点国家，在中东地区也是如此。有了支点国家，中国在中东就有了“根据地”，中国在中东的战略与政策才有可能更好地推进，也有可能在中美两极的发展趋势下使中国获得有利地位。当前中美在中东地区的竞争实际上是结盟关系与伙伴关系的竞争，也是美国主导的传统大国关系与中国主导的新型大国关系之间的竞争。美国拥有的是结盟性支点国家，中国将寻找非结盟性的支点国家。中美合力推动新型大国关系将可能使中东地区的竞争演变成为一种良性竞争。

此外，中国在中东建立支轴国家能够进一步深化中国与中东关系，拓展中国与中东国家的商贸合作，提升中国在中东事务中的影响力，还能维护中国能源通道与海上生命线的安全，保障国内经济发展所需能源的供应。

但是，中国在中东确立支点国家存在很大困难。一是中国寻找支点国家可能受到美国和中东地区其他国家的猜忌甚至阻挠，进而影响中国中东战略的实施。二是中国难以在中东地区找到合适的支点国家。支点国家需要满足如下条件：有利于能源通道畅通，与中国保持战略伙伴关系，有利于中东地区的和平与稳定，反对霸权主义。尽管如此，满足部分条件的伊朗、埃及是中国在中东的潜在支点国家。因此，“中国应把埃及和伊朗作为中东外交的重中之重”^②。伊朗是中国在中东制衡美国的战略力量，也是美国战略重心转向亚太的牵制力量。^③ 近些年，伊朗实施“向东看”政策，重点发展与中国的关系，将中国视为其实现国家战略的重要伙伴，^④ 而且伊朗扼守霍尔木

^① 徐进：《世界政治中的感召力及中国的选择》，《世界政治与经济》2011年第3期，第125页。

^② 吴冰冰：《中东战略格局失衡与中国的中东战略》，《外交评论》2013年第6期，第46页。

^③ Michael Mazza, “China-Iran Ties: Assessment and Implications for U.S. Policy,” April 21, 2011, <https://www.criticalthreats.org/analysis/china-iran-ties-assessment-and-implications-for-u-s-policy>.

^④ Jon B. Alterman and John W. Garvaer, *The Vital Triangle: China, the United States and the*

兹海峡，对中国的石油运输安全具有重要影响。因此，“伊朗越强大，美国独霸中东的意图就越难实现，中国在当地回旋的空间就越大”^①。

埃及是中国在中东地区的另一个潜在支点国家。一是埃及拥有独特的地缘优势，其境内苏伊士运河连接印度洋与地中海，每年承担全世界 14% 的海运贸易，^② 对中国石油运输的影响不言而喻。二是中埃全面战略伙伴关系发展稳定。中埃之间几乎没有矛盾和原则性分歧，两国合作基础良好。而且中埃一直以来密切合作、相互支持。三是埃及历届政府都坚定支持中国崛起，坚持学习中国模式，将中国作为重要合作伙伴。埃及总统塞西在谈到“一带一路”时表示，埃及愿意成为“一带一路”倡议的“支点”。^③

第五，实施分化战略，获得竞争优势。如何应对抱有复杂心态的欧洲、日本、韩国、澳大利亚、印度、俄罗斯和东盟是中国中东战略必须要考虑的问题。这些国家和地区的对华、对美态度和政策并非固定不变，韩国“萨德”问题和菲律宾杜特尔特政府与美国关系的逆转就是例证。因此，中国应该采取不同的应对措施。具体而言，中国应联合俄罗斯、稳定印度、顺势引导东盟、争取澳大利亚和韩国、警惕日本、团结欧洲。如果处理得当，中国有可能在中东地区格局与地区秩序竞争中扭转劣势。

中俄之间是战略协作伙伴关系，在全球战略布局和地区问题上有很大的合作空间。中印应该是面向和平与繁荣的战略合作伙伴，双方具有共同的发展与战略需求。中国和东盟是面向和平与繁荣的战略伙伴关系，中国要本着“与邻为善、以邻为伴”的原则，坚定推行“亲、诚、惠、容”的睦邻外交，顺势引导东盟。同时需要择机对蓄意利用美国与中国为敌的个别国家进行坚决打击。中澳是全面合作关系，双方在经贸和安全领域合作前景广阔，彼此要进一步加强经济上的合作和安全上的互信。处于低谷的中韩两国依然是战略合作伙伴，两国关系需要在修复中继续前行。日本将崛起的中国视为最大

Middle East, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2008, p. 46.

^① 田文林：《中国在伊朗的利益评估》，《国际研究参考》2014年第8期，第2-3页。

^② 《埃及苏伊士运河与新苏伊士运河》，新华网，2002年4月9日，<http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-04/09/content350818.htm>。

^③ 田文林：《“一带一路”与中国的中东战略》，第142页。

竞争对手与潜在威胁，与美国的关系最为紧密。中国需要敦促日本致力于和平发展，共建战略互惠关系。中欧是全面战略伙伴关系，中国要抓住中英关系、中法关系和中德关系三个纲，纲举目张。最后，中国的中东战略应避免全面出击，否则会四面树敌。在此基础上，才能扭转中国在国际格局中的劣势，实现自身的中东战略目标。

结 束 语

当前的国际局势处于持续激烈变动之中，一个主要的趋势是中美两极态势，^① 国际博弈的主线将发生在美国和中国之间，今后很长时间内世界各国的外交战略将受到中美两国博弈的巨大影响。在国际格局两极态势的影响下，中东地区格局将向中美两极竞争的趋势演变。中国中东战略将面临诸多难题，中国的中东战略如何破题，笔者认为，中国可以通过出台具体的中国中东战略报告，向世界明确表达自身的需求和立场，提出解决中东问题的中国方案。中国中东战略的推进将面临单边与多边、武力解决与政治解决、军事方式与经济方式等方面的争论，其核心是美国方案与中国方案的争论，但是，只要中国继续采取积极、审慎的参与战略，中国的中东战略定能取得实效，同时，“中国模式可能成为取代美国模式的一个受欢迎的替代品”^②。

[收稿日期：2017-06-15]

[修回日期：2017-07-23]

[责任编辑：石晨霞]

^① 《俄专家：俄罗斯从向东转到“大欧亚”》，参考消息网，2017年6月12日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2017/0612/2109666.shtml>。

^② Yitzhak Shichor, “China’s Upsurge: Implications for the Middle East,” *Israel Affairs*, Vol. 12, No. 4, 2006, p. 681.

全球卫生治理的变化和挑战 及对中国的启示*

高明 唐丽霞 于乐荣

【内容提要】 全球卫生治理具有高度的无国界性。全球化的深化使人的联系愈加紧密，也使全球卫生治理体系不断变化。全球卫生治理理念更为包容、参与主体多元、私人部门的重要性日益凸显、治理领域不断拓宽、合作方式多样。但是，全球卫生治理因理念的差异、治理领域的复杂性和政治性、资金来源的不确定性等因素而面临挑战。中国作为新兴经济体，将通过“南南合作”以及“一带一路”倡议参与全球卫生治理。在此过程中，中国应明确提出全球卫生治理理念，实现从执行参与者向规则制定者的角色转变，扩大与全球卫生治理多方主体的合作和政策协调，重视卫生发展援助过程中的本土性知识作用的发挥，并注重培育和发展国内私人部门参与全球卫生治理。

【关键词】 全球化 全球卫生治理 卫生发展援助 公私合作机制

【作者简介】 高明，中国农业大学人文与发展学院博士研究生；唐丽霞，中国农业大学人文与发展学院副教授；于乐荣，中国农业大学人文与发展学院副教授

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0126-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705007

* 本文系国家社科基金重点项目“西方发展援助与中国发展援助的战略政策对比分析”（16&ZD017）的阶段性成果。

全球化推动了国家间的相互依赖，同时带来了新的问题。全球化使健康风险的传播速度不断加快，影响范围扩大，因此，全球公共卫生领域的安全问题受到广泛关注。与此同时，世界各国在卫生领域制定了一系列新的策略，积极开展全球卫生治理，越来越多的行为主体参与到全球卫生治理之中，使全球卫生治理和国际卫生发展援助得以迅速发展。目前，国际社会对全球卫生治理空前重视，2015 年联合国提出了 17 项可持续发展目标，其中 3 项和健康与卫生相关。中国作为肩负着大国责任的新兴经济体，已经越来越多地参与到全球卫生治理体系中。2017 年 1 月，习近平主席访问了世界卫生组织（WHO）总部，这是中国最高领导人首次访问该组织。访问期间，中国和世界卫生组织正式签署了关于“一带一路”卫生领域合作的文件，这体现了中国对国际卫生合作和全球卫生治理的高度重视。然而，全球卫生治理在发展中 also 面临一些新的挑战。作为当代国际体系的后来者，中国对待全球卫生治理的态度、政策和实践，在一定程度上将影响甚至决定全球卫生治理的未来走向，而全球卫生治理所面临的挑战也是中国制定全球卫生治理战略时需要高度重视的问题。在此背景下，本文将对全球卫生治理的起源和发展，以及当前全球卫生治理面临的挑战进行分析，进而探讨中国应该以怎样的态度和方式来面对这些变化和挑战，并提出相关政策建议。

一、全球卫生治理的起源和发展

全球卫生治理的发展演变是一个动态的过程，其演变源于人类社会在不同发展阶段的不同卫生治理需要，发展的动力则是全球化。

（一）全球卫生治理的发展脉络

从治理的时空发展顺序来看，全球卫生治理可以划分为五个阶段。第一阶段是在 19 世纪以前，这一阶段主要是各国独自应对传染性疾病。14 世纪中期的黑死病严重冲击欧洲国家，使整个欧洲社会、经济、农业和文化都遭到毁灭性破坏，但在当时无法找出这一疾病的根源。为控制这种传染病，以意大利威尼斯为首的部分港口城市，开始对外来船只进行长达 40 天的禁运，

并于 1377 年建立了“隔离检疫”制度。由此，“隔离检疫”制度逐渐成为一国控制传染病传播的重要措施。尽管传染病已经给人类社会带来了严重的威胁和危害，但尚不存在国际合作机制来应对传染，控制疾病传播仍然主要由各个国家独立进行。第二阶段是 19 世纪上半叶，这一时期卫生治理的特点主要是为预防传染病而在欧洲建立的停船检疫监督体制，但是这个体制局限于区域内的国家开展卫生合作，未扩大到更大范围的合作。到 19 世纪中叶，欧洲各国开始认识到，单靠“隔离检疫”不能有效控制和预防霍乱、鼠疫等急性传染性疾病的蔓延，同时由于缺乏统一标准，容易造成禁运混乱，也不利于当时以海运为主要贸易方式的欧洲经济的发展。疾病控制和经济发展的矛盾凸显，需要国家之间的协调配合。^① 第三阶段从 1851 年第一届国际卫生大会（International Sanitary Conferences, ISC）的召开到第二次世界大战结束，多样化的卫生组织开始出现，并以战乱时期及战后传染性疾病预防为目的建立了以定期召开国际卫生大会为主要机制的国际卫生治理体制。第四阶段是二战后到 20 世纪 80 年代末，以世界卫生组织为中心的全球卫生治理机制基本成型，双边和多边治理机制开始在全球范围内快速发展。第五阶段是从 20 世纪 80 年代至今，信息和通信技术的突破使人类治理全球性卫生问题进入全新的多元化主体参与的时代。

从卫生治理的范围来看，人类对传染病的治理经历了国家卫生治理、国际卫生治理和全球卫生治理三个阶段。早期的全球卫生治理更多是在地区、国家和区域的层次上。欧洲世界卫生大会的参与者基本上都是欧洲发达国家，以预防和控制传染性疾病在本国边界以内传播为主要目的，卫生治理的空间局限性较为明显，并不符合全球卫生发展的需要。全球公共卫生治理体系的发展与国际政治经济秩序的改革是促进公共卫生发展的必要条件。^② 随着新的全球健康问题从地区层面逐渐扩大到国际层面，此时各国政府必须寻求合作才能更好地应对复杂的卫生问题。早期的国际卫生治理一般只是两个

^① 张彩霞、吴玉娟：《传染病防控的国际合作机制演进与国际卫生法的实践》，《广东广播电视大学学报》2010 年第 6 期，第 33-34 页。

^② 徐彤武：《埃博拉战争：危机、挑战与启示》，《国际政治研究》2015 年第 2 期，第 33-60 页。

或两个以上的国家之间开展的联合行动，主要针对因贸易快速发展而产生的传染病预防问题，并由此产生了一些初级的区域卫生合作组织，从而形成了国际卫生治理体系。随着全球化的进一步深化，疾病控制面临三重挑战，即新发疾病、由于微生物抗药性增强而复发的疾病以及近年来引起关注的生化恐怖主义威胁。各国以及世界卫生组织开始意识到单纯消灭一种传染病不足以解决全球卫生安全问题，进而将工作的重点放在全面促进全球公共健康的合作方面。新修订的《国际卫生条例》（International Health Regulations, IHR）于 2005 年 5 月 23 日经第五十八届世界卫生大会审议通过，它标志着超越区域之间、国家之间的全球卫生合作的实践得以制度化。自此，各类人道主义机构、医疗非政府组织、私营企业、慈善家团体也更多参与到全球卫生治理中，并发挥着重要作用。

（二）全球卫生治理的发展趋势

随着全球化的进一步深入，疾病的传播基本不受边境的限制，国际社会不得不重新审视全球卫生治理的含义。在更加注重多元化的 21 世纪，健康和卫生发展更多地被理解为一种人类安全和必须拥有的权利。认识的改变促使国际社会重新反思过去的全球卫生治理行为和治理理念。此外，新的全球卫生治理机制需要更加重视影响健康的基本因素以及非健康领域的问题，注重从源头上控制和预防疾病的传播，^① 而影响健康的基本因素已经超越国界，因此当前的全球卫生治理无论是在内涵、参与主体还是在资金投向上都有别于以往的治理体系。

第一，治理理念与资金投向的变化与争议。治理理念的变化主要体现在两个方面。首先，人类社会对卫生和健康有了全新的认知。随着卫生治理进入全球化时代，卫生和健康概念已经不再仅仅是一个生物学概念，而是包含人权、公平、性别、可持续发展、教育、农业、贸易、水、卫生等所有与健康有关的因素的一个综合概念。目前，人们格外重视影响健康的基本因素，希望重新构建全球公共卫生体系，也重视包括人口和环境在内的基本社会经

^① Melinda Moore, Philip Gould, and Barbara S. Keary, "Global Urbanization and Impact on Health," *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, Vol. 206, No. 4, 2003, pp. 269-278.

济发展问题对卫生和健康的影响。其次，卫生治理的理念发生变化。卫生治理的基本内涵决定了参与主体可以通过正式或非正式的活动达到全球卫生发展的目标。新的全球卫生治理管理机制涵盖多个层次，包括地区、国家、区域以及全球，并随着全球化的进一步加深而出现新的变化。^①同时，新的全球卫生治理体系在问题对象、关注范围和合作理念上都与国际卫生治理体系有很大不同（表1）。^②

表1 全球卫生治理理念的发展变化

| 类别 | 国家卫生治理 | 国际卫生治理 | 全球卫生治理 |
|------|-------------------------|---------------------------|----------------------|
| 问题对象 | 处理本国卫生问题,防范他国传染性疾病蔓延到本国 | 处理以国境界定的卫生问题(主要指传染性疾病的控制) | 处理跨越国境卫生问题和影响健康的危险因素 |
| 关注范围 | 关注本国国境以内的卫生问题 | 关注他国尤其是发展中国家的卫生问题 | 关注所有国家和全球性的卫生问题 |
| 合作机制 | 仅限于国与国之间的双边协商 | 多为国与国之间、区域之间的双边和多边合作 | 多种主体的共同参与 |

资料来源：根据相关资料整理而成。主要参考许静、刘培龙、郭岩：《全球卫生治理机制及中国参与的建议》，《中国卫生政策研究》2013年第11期。

健康与卫生的再定义以及全球卫生治理理念的不断演化，使全球卫生治理资金投向出现了争议。一种是以国家安全论为依据的西方卫生治理观点，认为无论是至今难以根除的疟疾、肺结核，还是不断出现的新型传染性疾病，始终都是人类生存的最大威胁，全球卫生治理的资金应重点投入传染性疾病的预防和控制。另一种观点则认为，以疾病为导向的全球卫生治理体系疲于应对不定期爆发的全球传染性疾病，但人类依然时刻面临传染性疾病的威胁，当前需要做的是净化疾病产生的源头，从根本上解决传染性疾病的发生。

^① Ilona Kichbusch, "The Development of International Health Policies-accountability Intact?" *Social Science and Medicine*, Vol. 51, No. 6, 2000, pp. 979-989.

^② 许静、刘培龙、郭岩：《全球卫生治理机制及中国参与的建议》，《中国卫生政策研究》2013年第11期，第2页。

因此,越来越多的人开始反思,认为应该将更多资源集中于建立全球公共卫生体系,减少传染性疾病的生存空间。^① 全球卫生治理对非传染性疾病、公共卫生、烟草控制的投入相当不足,很多组织、学者都呼吁应加大对公共卫生治理领域的投入。

第二,全球卫生治理参与主体的多元化。在 20 世纪 90 年代以前,国家一直是国际卫生治理的主体,卫生援助的资金也主要是在援助国和受援国之间流动。WHO 在很长一段时间内只是负责小范围内的合作行动,比如在根除天花时协调部分国际机构和国家之间的合作,以及发布国际卫生发展报告并制定《国际卫生条例》。可见,这一时期的国际卫生治理是一个相对而言比较简单,参与主体较少的治理模式。《国际卫生条例》的有效实施也需要克服一系列技术、资源、治理、法律和政治障碍。随着传染性疾病数量的减少,人类健康问题更多集中在难以根治的疾病(如艾滋病、疟疾、肺结核等)、新型突发性传染性疾病以及公共卫生体系等方面。传统的卫生治理体系因其治理的低效性和管理的不科学,不能有效应对当前的全球卫生问题。随着国际政治经济格局的进一步演变,以及当前全球卫生的发展,一些新的援助主体相继出现并发挥着越来越重要的作用。这些新型援助主体或卫生治理机构主要包括私人部门、公私合作机制(PPPs)^② 以及作为援助方的新兴发展中国家。卫生治理领域中以非政府组织、基金会及公私合作机制为代表的非国家行为体的大量增加(表 2),模糊了国家和非国家行为体作用的界限,改变了全球卫生治理体系的结构。

随着新兴经济体的崛起,其在全球经济总量中所占的份额越来越大,同时也是全球公共卫生发展的积极响应者。以金砖国家等经济快速成长中的国家为代表的新兴经济体在发展本国经济社会的同时,正积极建构本国及周边地区的卫生发展框架。而且,这些国家本身属于发展中国家,在双边援助、

^① Poul Erik Petersen, "Global Policy for Improvement of Oral Health in the 21st Century: Implications to Oral Health Research of World Health Assembly 2007, World Health Organization," *Community Dentistry & Oral Epidemiology*, Vol. 37, No. 1, 2009, pp. 1-8.

^② 公私合作机制,也称公私伙伴关系。目前国际卫生领域的公私合作机制主要包括全球疫苗和免疫联盟(Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI)、全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, GFFATM)。

技术转让、私人投资等方面能够借鉴本国卫生发展情况，推动发展中国家之间的卫生合作。早在 2003 年，金砖国家中的南非、印度、巴西就通过三国间的“印—巴—南对话论坛”（India, Brazil, South Africa Dialogue Forum）机制协调卫生问题上的国际行动。2011 年 7 月，金砖国家卫生部长会议召开，这标志着五国协调的正式启动。^① 此外，“南南合作”也涵盖卫生发展合作领域。发展中国家相互合作，在一定程度上能够降低国家之间的不信任，从而使全球卫生治理项目能够更好地在不发达地区开展。

表 2 1991—2016 年全球卫生治理资金来源比重（单位：%）

| | | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 | 2015 | 2016 |
|------------------|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| OECD 国家 政府 | 美国 | 31.9 | 27.1 | 25.6 | 20.9 | 30.1 | 36.8 | 36.1 | 38.4 |
| | 其他 OECD 国家政府 | 46.8 | 48.8 | 45.5 | 52.8 | 41.0 | 36.2 | 36.5 | 34.0 |
| 私人 部门 | 比尔梅琳 达·盖茨 基金会 | 0 | 0 | 1.4 | 3.9 | 6.4 | 6.3 | 8.0 | 7.8 |
| | 企业捐赠 | 1.0 | 1.0 | 1.4 | 1.4 | 2.0 | 1.7 | 1.9 | 1.8 |
| | 其他（通过慈 善基金会及 NGOs 的 私人捐赠） | 6.9 | 7.7 | 10.5 | 7.1 | 9.5 | 9.0 | 7.3 | 8.2 |
| 其他资 金来源 | 债务免除 （国际复兴 开发银行） | 4.0 | 8.5 | 8.7 | 9.2 | 4.6 | 5.7 | 2.4 | 2.2 |
| | 其他方式 | 9.4 | 6.9 | 6.9 | 4.7 | 6.4 | 4.3 | 7.8 | 7.6 |

资料来源：IHME, *Financing Global Health 2016: Development Assistance, Public and Private Health Spending for the Pursuit of Universal Health Coverage*, Seattle: IHME, 2017, pp. 94-95.

第三，全球卫生治理的资金来源变化：私人部门的兴起。长期以来，发达国家的财政预算一直是全球卫生治理的主要资金来源，但随着全球卫生治理时代的来临，私人部门在该领域的重要性逐渐凸显，私人部门提供了越来越

^① 汤蓓：《金砖国家致力成为全球卫生治理新力量》，《中国社会科学报》2013 年 4 月 12 日，第 6 版。

越多的资金支持。2016 年，来自非政府部门，如企业捐赠、私人慈善基金会、债务免除等方面的资金占到全球卫生援助总额的 20%，其中私人部门对全球卫生发展援助提供的资金比例呈递增趋势（图 1）。^① 总体来看，私人部门主要从三个方面增加了全球卫生治理的资金。

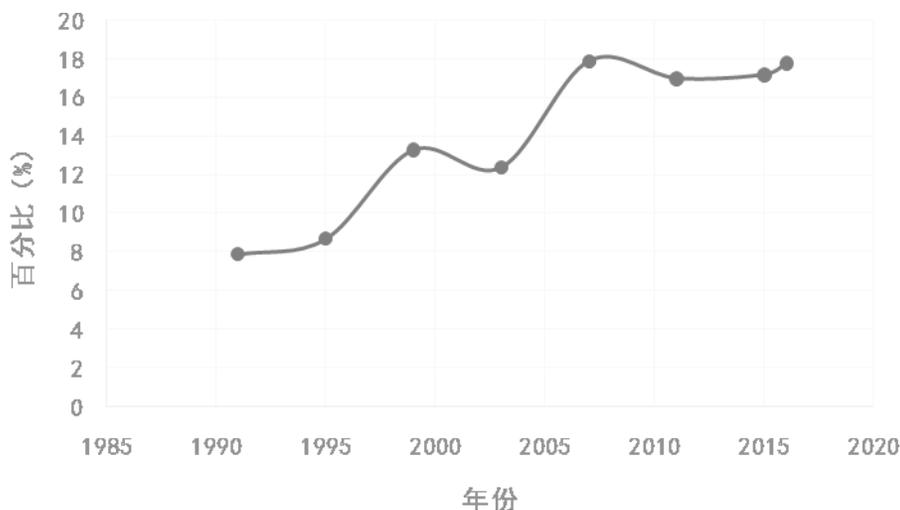


图 1 1991—2016 年官方统计的私人部门卫生发展援助资金占比

资料来源：根据 IHME, *Financing Global Health Report*, 2016 的数据绘制。

首先，私人部门可以为全球卫生治理提供直接资金支持。1991 年私人部门提供的资金占卫生发展援助资金总额的比例为 8% 左右，2007 年这一比例上升到 17.9%，此后数年一直维持在 17% 左右。从图 1 可以看出，近两年来随着公众对卫生和健康问题的关注程度不断上升，来自私人部门的援助金额占比也有所上升。

其次，私人部门具有更高效的管理模式和更丰富的资源优势，能够为全球卫生治理机制提供信息和其他资源。目前活跃在卫生治理领域的私人部门

^① David McCoy, Sudeep Chand, and Devi Sridhar, “Global Health Funding: How Much, Where it Comes From and Where it Goes,” *Health Policy and Planning*, Vol. 24, No. 6, 2009, pp. 407-417.

主要包括私人个体和企业、具有企业家精神的私人慈善基金会。以宗教为基础的“慈善资本主义”是当前西方私人部门参与全球卫生治理的主要动力，这促使它们能够为全球卫生治理提供多样化的资金来源，并利用自身的技术优势，推动中低收入国家在卫生领域的信息和通信技术的发展。

最后，私人部门由于机构本身体量较小、反应迅速，能够快速应对全球突发的卫生问题，并节约大量组织成本。在处理具体问题时，私人部门能够较快适应全球卫生治理公私合作机制，并利用其高效的成本管理技术，快速实现资源转移和降低交易成本，从而大幅度降低全球卫生治理的运作费用。

二、当前全球卫生治理面临的挑战

全球卫生治理的上述变化体现了新时期卫生治理领域新的特点和时代需要，这与当前多极化的国际政治经济格局相一致。健康问题日益全球化，使更多的主体参与全球卫生治理，治理对象的范围也逐步扩大。但与此同时，如何有效协调多元化的参与主体，推动全球卫生治理体系的发展也是面临的主要问题。尽管公私合作机制的建立可能为全球卫生治理发展提供了一种值得借鉴的经验，但是这种机制的有效性还有待评估，目前也没有充分证据表明这种合作机制能够达到其预期目标，国际社会需要探索更多的合作形式。有别于政治、经济治理模式，卫生治理表现出高度的无国界性，理念的变化、治理主体的复杂化和政治化以及资金的不确定性，都需要国际社会的共同参与来加以解决。

（一）治理理念和利益认知的差异

治理理念和利益认知的差异主要表现在两个方面。一是发达国家（主要是西方国家）为了保护本国的贸易利益以及本土卫生和健康安全，倾向于开展国家内部的疾病以及污染排除行动，将污染和疾病严格控制在边境之外。基于这种以本国安全为主的利益考量，一些很少会在发达国家和地区爆发的传染性疾病因为被界定为不具有威胁性的疾病而没有在全球得到足够的关注。与此同时，《国际卫生条例》、全球疫情警报和反应网络（Global Outbreak

Alert and Response Network, GOARN) 都帶有明显的西方国家偏好, 主要是为发达国家的卫生和健康安全服务。例如, 国际社会广泛关注的《国际卫生条例》中有关突发性公共卫生事件定义的修改问题, 其修改参考的标准是由美国疾病预防控制中心 (Centers for Disease Control and Prevention, CDC) 提出的生物恐怖袭击, 而非过去几十年造成全球人口大量死亡的疾病。这种偏见在很长一段时间内造成世界卫生组织失去部分发展中国家的信任, 极大地降低了全球卫生治理行动的参与率。与此同时, 无论是撒哈拉以南非洲、南亚, 还是东亚、太平洋地区, 当地民众的收入水平低下, 政府无力构建保障全民的卫生医疗体系, 这些国家发展的主要目标是实现经济发展, 从而摆脱贫困。由此可见, 以个别国家利益为中心的国际治理体制难以促成跨国集体行动, 发展中国家的发展需求与全球卫生治理体系控制疾病传播、保障全球贸易体系的顺畅等诉求出现了某种程度的错位, 进而导致一些卫生发展项目难以实施甚至失败。

二是国际社会对全球卫生治理在全球发展框架中的定位并没有达成共识, 在不同的框架中, 全球卫生治理的地位不同, 由此产生了不同的卫生政策。^① 当前国际社会主要从安全和外交政策、人权以及全球公共产品的角度来定位全球卫生治理的作用。但是, 不同国家往往受到狭隘的国家主义的约束, 在处理全球卫生问题的过程中, 多采取本国利益优先的原则, 使全球卫生治理在理念上难以形成共识。国家或主要政府间国际组织主导的“安全治理”模式并未实质性地提升全球卫生治理的水平, 也无法有效遏制各类传染病的爆发, 更不能使发展中国家免遭严重损失。^② 因此, 全球卫生治理理念的转型迫在眉睫。

(二) 新的参与主体的局限性

各类新的参与主体在全球卫生治理中的作用越来越大, 但是其发展也受到一些结构性因素的制约。这里讨论的主要以新兴经济体、私人慈善基金会

^① William Aldis, "Health Security as a Public Health Concept: A Critical Analysis," *Health Policy and Planning*, Vol. 23, No. 6, 2008, pp. 369-375.

^② 汤伟: 《2030年可持续发展议程与全球卫生治理的转型》, 《国际展望》2016年第2期, 第95页。

以及公私合作伙伴为主。

第一，以金砖国家为主的新兴经济体在全球卫生治理体系中的作用越来越突出，由最初的卫生援助的受援国逐渐转变为全球卫生治理的积极参与者，并向其他发展中国家提供卫生发展援助。但是，新兴经济体作为全球卫生治理的后来者，在以西方为中心的规则体系中很难有独立的发言权，从而极大地降低了“南南合作”“南北合作”在卫生治理领域的效率。此外，新兴经济体往往既是全球卫生治理的参与者，也是诸多国际卫生发展援助的受援者，这种双重身份使新兴经济体在全球卫生治理中的定位较为模糊。

第二，为了参与国际合作以及转移国家责任，美国政府于 20 世纪 90 年代开始重新鼓励和推动私人部门参与全球发展援助。私人慈善基金会是私人部门参与全球卫生治理的最重要的力量和形式，作为连接捐助者与被捐助者的直接渠道，私人慈善基金会因其管理的科学性、资金使用的透明化以及援助的有效性而成为社会和企业青睐的援助主体。有评论批评基金会过分注重技术方法，忽略了与健康相关的政治、经济、社会以及环境因素对健康的影响。^① 也有人批评基金会注重垂直项目的落实，往往追求“直接的和快速的”回报，忽视了卫生治理的长期可持续性。但是，不可否认的是，私人慈善基金会具有其他组织机构无可替代的优势。从总体上来看，目前国际私人慈善基金会的发展规模还远远不能满足全球卫生治理的实际需求。

第三，公私合作方式是一种比较成功的全球卫生治理模式，能够较好地克服市场失灵现象。许多研究也发现，部分公共卫生问题能够通过公私合作方式以更低的成本解决全球最贫穷国家的健康问题。^② 然而，公私合作机制也会对全球卫生治理体系带来不利影响。公私合作机制过分关注药品和疫苗的研发，但忽视了大部分贫穷的发展中国家面临的卫生系统脆弱、药品和疫苗的保存和传递能力有限的事实。在援助项目的具体运作过程中，公私合作机制往往会附加诸多条件，在给发展中国家的卫生系统带来沉重负担的同

^① Ilavenil Ramiah and Michael R. Reich, “Building Effective Public Private Partnerships: Experiences and Lessons from the African Comprehensive HIV/AIDS Partnerships,” *Social Science and Medicine*, Vol. 63, No. 2, 2006, pp. 397-408.

^② Roger S. Magnusson, “Rethinking Global Health Challenges: Towards a ‘Global Compact’ for Reducing the Burden of Chronic Disease,” *Public Health*, Vol. 123, No. 3, 2009, pp. 265-274.

时,使医疗援助很难惠及到真正的穷人,从而产生健康不平等现象。^①此外,项目运作资金的可持续性无法得到保障,多组织协作致使财政缺乏透明度,这些问题导致公私合作机制的实践在国家层面面临困境,并影响其在未来全球卫生治理体系中的地位。

(三) 治理体系不健全

治理体系的不健全首先表现在世界卫生组织领导地位的缺失。全球卫生治理参与主体众多,但缺乏一个强有力的领导机构,导致各部门之间的协调有限,机构重复、互相竞争现象严重,造成很多资源的浪费。但是,对各参与主体进行分工也是比较困难的,因为无论是国家政府机构、国际组织、非政府组织,还是公民社会组织、公私合作机制,它们在全球卫生治理体系中的作用和职能都是不确定的,相互之间既具有很强的交叉性,又存在很强的竞争性,各方都希望在治理体系中占据主导地位。此外,由于受援国的国家发展需求与援助提供者的利益之间存在差异,因此援助提供者通常会选择绕过当地政府直接与民众对接,而这种做法会增加管理和运作成本。世界卫生组织领导地位缺失产生的另一个后果是,参与全球卫生治理的不同主体的目的各异,从而导致用于治理的资金缺乏稳定性。

此外,利益的差异使参与主体之间的合作面临重重障碍。合作机制的重叠造成不良竞争。例如,联合国艾滋病规划署是长期处理全球艾滋病传播问题的机构,在应对全球艾滋病问题方面具有相当丰富的经验和人力资源。然而在西方发达国家的支持下,又建立了全球应对艾滋病、疟疾和肺结核基金(UNAIDS),这一机制的建立绕开联合国艾滋病规划署,独立开展资金筹集和艾滋病预防和救助项目,进而在一定程度上出现与联合国艾滋病规划署在功能上重叠及在地位上竞争的情况。^②同时,由于全球卫生治理体系缺乏有效的强制机制,在开展全球卫生联合行动中,主权国家在某些时候往往成为卫生治理的一大限制因素。例如,世界卫生组织要求各国定期报告本国黄热病、霍乱以及其他传染性疾病的疫情,但是部分国家害怕疫情报告会在社

^① Philippe Calain, "From the Field Side of the Binoculars: A Different View on Global Public Health Surveillance," *Health Policy and Planning*, Vol. 22, No. 1, 2007, pp. 13-20.

^② Simon Rushton, and Owain David Williams, *Partnerships and Foundations in Global Health Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 5-10.

会中产生恐慌，影响本国经济社会发展，往往对此敷衍了事。全球健康问题的应对高度依赖参与主体对规则的遵守和相互之间的通力合作，但是由于缺乏足够的监测和有效的执法力量，卫生治理很难达成真正的统一行动，这种情形可能对全球健康问题的应对产生不可逆转的负面影响。

（四）资源稀缺背景下的治理投向难题

目前，有限的治理资源更多地投向于特殊疾病（主要包括艾滋病、疟疾和肺结核病）的预防和治疗。有学者认为，将资金过多地投入到疾病预防和治疗的垂直计划之中，不仅降低了对于真正的全球公共卫生体系建设的支持，而且这种短期的资金投入模式只能应对一时之需，既达不到预期的目标，又会使全球卫生发展状况变得更加不容乐观。^① 全球卫生治理是以疾病为导向还是以建立全球公共卫生体系为主要目标的争论一直没有停息，但是目前出现一种将两者进行综合的趋势，即在注重传染性疾病的预防和治疗的同时构建全球公共卫生体系。但在现实中，以西方国家为主导的全球卫生治理体系，更多还是强调要将资金投入到了传染性疾病的预防和控制之中。在 2016 年的世界卫生发展援助中，有 135.38 亿美元用于艾滋病、疟疾以及肺结核病的预防和控制，占当年卫生援助总额的 36%。与此相对，世界卫生发展援助对非传染性疾病的援助投入相当少，2016 年只有 1.7%，而同期对艾滋病领域的援助金额是非传染性疾病的 14 倍多。^② 实际上，非传染性疾病，如缺血性心脏病、糖尿病、癌症等慢性疾病已经占中低收入国家医疗支出的 49.8%。非传染性疾病每上升 10%，就会导致年均经济增长降低 0.5%。^③ 由于缺乏完善的医疗体系，在发展中国家每年都有大量孕产妇、新生儿以及儿童死于卫生疾病问题（表 3）。

2014 年，非洲国家爆发埃博拉疫情，并产生了严重后果。针对人类处理新型传染性疾病的低效问题，世界卫生组织正在建立新的管理和运作机

^① Nora Y. Ng and Jennifer Prah Ruger, “Global Health Governance at a Crossroads,” *Global Health Governance*, Vol. 3, No. 2, 2011, pp. 1-20.

^② IHME, *Financing Global Health 2016: Development Assistance, Public and Private Health Spending for the Pursuit of Universal Health Coverage*, Seattle: IHME, 2017, pp. 105-106.

^③ 参见世界卫生组织《2010 全球非传染性疾病现状报告》摘要，http://www.who.int/nmh/publications/ncd_report2010/zh。

制，而所有这些改革措施的主要目的都是为了更加有效应对未来可能爆发的全球传染性疾病。在此背景下，全球卫生治理机制不得不面对的主要问题是：发达国家和发展中国家有着不同的卫生治理利益诉求，在有限的资源条件下，如何在资金投向上既满足欠发达地区建设公共卫生体系的需要，又能最大化地实现传染性疾病的预防和控制，从而达到人类卫生健康发展的目标。

表 3 1991—2016 年卫生发展援助关注的重点领域（单位：%）

| | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | 2011 | 2015 | 2016 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 艾滋病 | 5.6 | 6.3 | 6.9 | 15.7 | 28.3 | 29.5 | 29.7 | 25.4 |
| 妇孕保健 | 26.7 | 24.0 | 19.2 | 12.7 | 9.5 | 9.5 | 9.8 | 10.3 |
| 新生儿和儿童健康 | 14.8 | 15.4 | 17.1 | 17.8 | 14.6 | 16.1 | 17.9 | 19.1 |
| 疟疾 | 0.7 | 0.5 | 1.2 | 1.9 | 4.1 | 5.6 | 6.3 | 6.6 |
| 卫生部门的发展 | 8.3 | 11.1 | 10.6 | 9.7 | 7.0 | 8.7 | 7.3 | 9.6 |
| 肺结核 | 1.0 | 0.7 | 0.8 | 1.8 | 3.1 | 3.4 | 3.4 | 4.0 |
| 其他传染性疾病 | 2.8 | 2.2 | 4.5 | 5.0 | 3.9 | 2.7 | 3.0 | 3.9 |
| 非传染性疾病 | 1.3 | 1.4 | 1.3 | 1.2 | 1.1 | 1.3 | 1.3 | 1.7 |
| 其他 | 38.8 | 38.4 | 38.4 | 34.2 | 28.4 | 23.2 | 21.3 | 19.4 |

资料来源：根据 IHME, *Financing Global Health Report*, 2016 数据整理计算所得。

（五）资金来源的不确定性

进入新世纪以来，尽管国际社会在全球卫生治理领域投入了大量资金，从 2001 年到 2016 年，全球卫生发展援助资金由 122 亿美元增加到 376 亿美元（图 2）。但是，由于原有的资金基数太小，援助资金的增长并不意味着全球卫生状况的持续好转。从资金的供给变化曲线来看，自 2010 年以来，国际社会用于卫生治理的资金总量一直处于波动状态，可见，当前全球卫生治理的资金来源具有很大的不确定性。

第一，发达国家虽然是全球卫生治理最重要的资金来源，但是其投入的资金总量严重不足，各发达国家用于卫生发展援助的财政预算支出占本国国

民生产总值的比例不高,发达国家官方卫生发展援助的不足是制约全球卫生治理发展的主要因素之一。^① 2016年,来自发达国家的卫生发展援助总额为272.3亿美元,不足发达国家各国用于维持和改善本国卫生状况的财政预算支出的1%。2002年,蒙特雷共识(Monterrey Consensus)要求发达国家提供卫生发展援助的财政预算支出占本国GDP的比例在0.7%以上,但是2016年只有3个国家达到了这一要求。总体来看,各发达国家财政的卫生发展援助预算有增有减,增减比例直接与该国上一年度的经济发展水平有关,但这些因素都增加了卫生发展援助资金的不确定性。

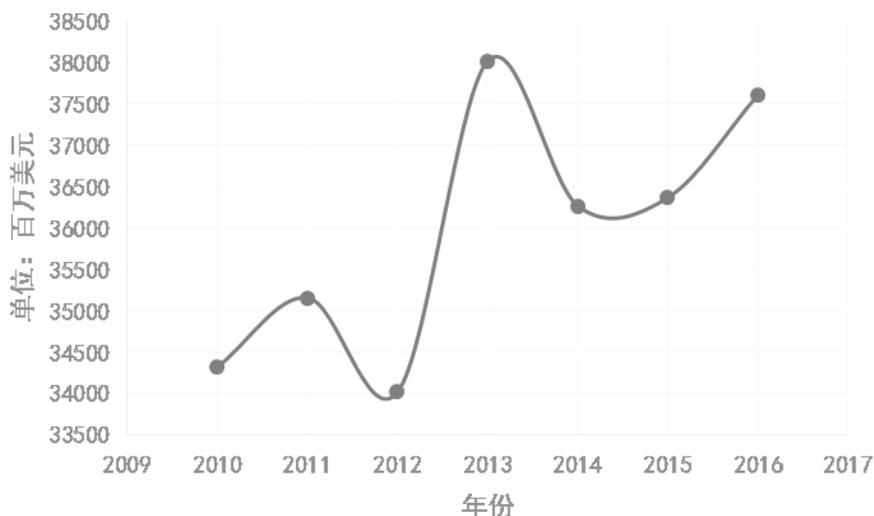


图2 2010—2016全球卫生发展援助资金变化情况(单位:百万美元)

资料来源:根据IHME, *Financing Global Health Report*, 2015, 2016数据整理计算后绘制。

第二,如何调动私人个体参与全球卫生治理的积极性,扩展私人个体参与卫生治理的渠道,是目前国际社会需要投入精力进行研究和解决的问题。尽管来自私人部门的捐赠日益增加,但是由于国际组织、非政府组织的低效管理以及财务的不透明,使民众对于所捐赠资源的使用情况往往存在较大疑

^① IHME, *Financing Global Health 2013: Transition in an Age of Austerity*, Seattle: IHME, 2014, pp. 29-31.

慮。此外，一些国际私人慈善基金会由大企业、大资本家主导，民众对其筹款目的也保持警惕。有评论指出，企业的利益分配以及资本家的逐利特征将导致基金会不能将资源全部集中于全球卫生治理之中，从而在一定程度上降低了私人捐赠公益款项的积极性。

第三，不同地区卫生治理投入具有极大的差异性，世界上最贫穷地区的卫生治理状况也是最差的，这些国家的财政资源更多被用于消除贫困和发展经济，很少被用于卫生治理。最新的一项研究显示，在高收入国家的医疗和健康支出结构中，政府财政预支占比为 63.4%，个人预算为 22.7%，超出预算部分为 13.8%；而在低收入国家，用于医疗和健康的财政预算只占政府总支出的 21.2%，个人健康预算为 16.5%，超出预算部分为 27.9%，此外，近 34.2% 的医疗和健康支出由国际卫生发展援助提供。^① 这说明，低收入国家普遍经济疲软、民众较为贫穷，在这些地区内部筹集卫生治理资金难度很大，也不符合当地的实际情况，因此需要更多来自国际社会的卫生发展援助的支持，这使全球卫生治理的资金问题更为突出。

三、关于中国参与全球卫生治理的思考

中国在全球治理中发挥着越来越重要的作用，没有中国的参与，很多问题都难以解决。卫生领域同样如此，从 1963 年中国第一次派出援外医疗队开始，中国就与广大发展中国家开展了不同形式的双边卫生合作，由此可见，中国参与全球卫生治理已有 50 年多年。^② 中国参与全球卫生治理已经取得了一定的成就并获得了不少有益的经验。面对新的变化和挑战，如何更好地参与全球公共卫生治理是中国要解决的主要问题。

（一）中国参与全球卫生治理的进程

从历史上来看，中国在不同阶段参与全球卫生治理的方式有所不同，主

^① IHME, *Financing Global Health 2016: Development Assistance, Public and Private Health Spending for the Pursuit of Universal Health Coverage*, p. 75.

^② 刘长君、高英彤：《欧盟全球卫生治理战略论析——兼论中国参与全球卫生治理》，《国际展望》2017 年第 2 期，第 111 页。

要是两种模式。一种模式是中国与其他发展中国家开展的双边合作，主要是中国向第三世界国家提供医疗援助的卫生外交活动，这种援助活动主要以向外派遣医疗队的形式进行，在国际社会尤其是非洲的发展中国家获得一致好评。另一种模式则是随着中国在世界卫生组织的合法席位得到恢复，中国政府逐渐加强了与以世界卫生组织为代表的国际组织的合作，具体经历了与世界卫生组织合作的开创时期、主动与世界卫生组织合作时期以及双边、多边及全球化合作时期三个阶段。总体来看，从 20 世纪 70 年代到 21 世纪初，中国与世界卫生组织的合作关系顺利发展，在与世界卫生组织及其他国际多边和双边机构的合作中，在规划预算、确定重点以及一些政治问题上，中国始终贯彻既定的方针政策，使之有利于发展中国家。^① 在与国际多边、双边的交流中，技术、信息和人才的互动逐渐使中国初步融入全球卫生治理体系中，并发挥着越来越重要的作用。

然而，由于中国过去主要是以受援国身份参与全球卫生治理，对全球卫生治理机制建设的参与力度还远远不够。首先，从发展援助的制度设计来看，目前中国实施的是政府主导下的以卫生与健康为主要内容的外交策略，其中包括对卫生发展援助体系的参与，也包括对全球卫生治理进程的参与。将卫生和健康问题仅作为外交政策，虽然能够引导中国参与全球卫生治理进程，但却不利于中国在全球卫生治理的舞台上彰显大国地位，同时也会间接地阻碍中国国内各方力量参与全球卫生治理。其次，现有的卫生发展援助规模占中国对外援助总量的比例较小，在资金投入和社会关注度上都稍显不足。中国是一个人口大国，长期以来中国的卫生和健康财政预算也主要用于本国卫生事业的发展，随着全球化的深入以及中国步入中等收入国家行列，健康领域无国界的现实和国际社会对中国参与的期待，都要求中国重新审视卫生援助的资金配比和社会影响力。最后，中国参与全球卫生治理的方式较少，无法应对多样化的卫生治理需求。目前，中国参与全球卫生治理的方式主要是政府作为单一主体参与合作论坛、发表声明、开展对话等，实质性的全球卫生治理、区域多边卫生治理以及联合私人部门的双边行动等依然较少。

^① 马琳、郑英、潘天欣：《我国参与全球卫生治理回顾与展望》，《南京医科大学学报》（社会科学版）2014 年第 4 期，第 266 页。

（二）全球卫生治理的变化和挑战对中国的启示

中国作为新兴大国将承担更多的全球卫生发展援助的义务，而全球卫生治理面临的资金短缺、治理体系的复杂性和政治性等挑战，同样也是中国作为重要主体参与全球卫生治理面临的挑战。面对新一轮全球卫生治理体系的转型和发展，中国需要采取更有针对性的精准措施。

第一，从参与全球卫生治理的理念来看，中国应考虑提出适应时代发展需要的全球卫生治理的“大卫生观”^①，提升在全球卫生治理中制定规则的话语权，并向世界输出本国卫生发展经验。在既有的全球卫生治理体系中，拥有双重身份的中国往往只是作为项目实施的参与方参与全球卫生治理的具体事宜，却很少真正参与全球卫生发展战略的规则制定。随着“南南合作”的深入以及“一带一路”倡议的推进，中国已经越来越融入到全球治理体系、包括全球卫生治理体系之中。可以发现，中国在全球卫生治理体系中日益上升的地位与中国对卫生发展战略规则的影响力不匹配。这一方面是既有治理机制的西方中心主义的制约；另一方面则是治理主体的多元化、资金来源的新变化对中国如何高效地参与各种全球行动网络及治理平台提出的新挑战。这就要求中国首先要确立适应当前全球卫生治理需要的“大卫生观”，提升自身在全球卫生治理中的规则制定权，进而可以广泛参与并推动世界卫生组织的改革，维护并提升世界卫生组织在全球卫生治理体系中的领导地位。此外，中国国内在卫生领域取得的成就是全球卫生治理的典范，在参与全球卫生治理过程中，中国可以从单纯的项目援助形式转变为注重卫生发展经验的对外输出。国情不同以及民族特色使全球各地区民众在长期的卫生治理过程中积累了丰富的地方性知识，在开展卫生治理尤其是针对发展中国家的卫生援助行动中，要注意结合被援助地区的本土性文化特征和区域卫生发展状况，致力于研究和实施中国经验的“异地性融合”。

第二，从全球卫生治理的主体来看，在多元化参与的时代背景下，中国

^① 旧的“大卫生观”是针对整个生态环境，从人类健康的角度出发，注重人类身体、心理、精神等健康状况发展的卫生观念。本文所指的“大卫生观”主要是基于全球卫生和发展的需要，在满足人类身体、心理、精神等健康状况发展的前提下，构建关注所有国家和全球性卫生问题的多种主体联合参与的现代全球卫生治理观念。

可以加大与其他发达国家、多边机构、私人部门的协调合作力度。一方面，多年来西方发达国家以及其他多边组织、私人部门已经广泛参与全球卫生治理，在卫生发展项目的设计和管理上都拥有丰富的经验。与此相对，中国以往参与全球卫生治理主要采取的是以派遣援外医疗队为主的双边合作方式，较少涉及多边协调合作，更少涉及公私合作。因此，中国可以充分利用世界卫生组织的组织与协调作用，加强与其他双边和多边组织在全球卫生治理领域的信息交流与合作。尤其是在与多边机构合作过程中，学习有关援助项目的管理经验，可以弥补中国在相关对外援助方面尚存的欠缺。另一方面，鉴于全球卫生发展援助面临的资金来源的高度不确定性，卫生发展援助项目需要从制度设计到项目实施两个阶段开展多方的跟踪讨论与合作，以实现资源利用效率的最大化目标。在卫生援助领域，中国可以积极响应世界卫生组织针对特定项目和特定地区的援助倡议，特别是就共同关注的项目和地区，开展联合卫生救助。此外，具体到对非援助项目，中国不仅要与当地政府合作，也要适当加强与国际多边组织的联系和合作，避免恶性竞争甚至浪费资源的现象发生。

第三，重新审视卫生发展援助的资金规模和投向，积极扩展对全球公共卫生领域的投入。国际社会已经广泛认同中国步入中等收入国家行列，因此，近年来国际社会已经大幅度削减对中国的卫生发展援助规模，并对中国参与全球卫生治理提出了新的资金要求。中国作为援助者和被援助者的双重身份正逐步向纯粹的援助者身份转变，即中国需要以新的姿态参与全球卫生治理进程，这需要中国重新审视卫生发展援助的资金规模和投向问题。此外，从国际上来看，当前全球卫生治理领域存在重传染性疾病预防，而忽视非传染性疾病和公共卫生环境建设的倾向。中国目前在非洲开展的卫生治理也更多集中在医疗救助方面，很少涉及公共卫生环境的建设。面对卫生治理多样化的新要求，中国可以从两个方面进行调整。一方面，中国可以在全球卫生治理体系中积极倡议，在全球减贫和基础医疗设施建设等方面，对低收入、基础卫生设施建设薄弱的国家实施更多的联合援助计划。与此同时，中国可以改变过去以医疗救助为主的双边对外援助模式，注重在发展中国家提升当地

的公共卫生服务水平,增强药物和医疗服务的传送能力。另一方面,中国国内同样存在卫生治理和发展的刚性需求,用于全球卫生治理的资金规模也是有限度的。这就要求中国在有限的资源约束条件下,集中力量办大事,可以考虑在总结自身卫生发展经验的基础上,将资金投入到帮助其他发展中国家改善公共卫生环境、提升公共卫生发展能力等可持续发展方面。

第四,扩展卫生治理资源的来源,注重培育国内多元主体共同参与全球卫生治理。首先,发达国家仍然是当前全球卫生治理的重要资金来源,除了依托双边机构之外,中国还可以积极探索与发达国家的三方合作,也可以考虑和国际多边机构就卫生援助资源的提供方式和规模达成共识并共同加以推动。结合发达国家和国际上比较成熟的多边机构的技术与资金优势,吸引其他发展中国家和地区与中国共同开展卫生发展项目合作,从而弥补中国在资金投入上的不足,扩展中国在海外开展的卫生发展项目的资金来源渠道。其次,为了增强在全球卫生治理多种平台上的话语权,中国可以培育和鼓励国内私人部门参与国外卫生治理行动,最大程度调动国内私人部门参与全球卫生治理的积极性,并拓宽私人部门参与卫生治理的渠道。私人部门参与全球卫生治理具有巨大的潜力和可行性,当前公共部门和私人部门之间在应对全球性问题上存在着良好的合作氛围,适宜在全球卫生治理进程中培育新型的伙伴关系。近年来,中国慈善组织开始走出国门,走入非洲、东南亚直接开展适应当地需要的卫生发展慈善项目,例如,2014年1月,海南成美慈善基金会启动尼泊尔妇女儿童健康项目。这表明中国民间社会有意愿也有能力参与全球卫生治理,政府需要考虑的是如何有效调动这种民间意愿,整合民间力量共同开展对外卫生发展援助工作。

结 束 语

当前,全球范围内正在兴起一场逆全球化浪潮,尤其是经济、政治、宗教、文化等领域均受到影响。但是,疾病和健康的无国界性决定了全球卫生治理的发展不会被逆全球化思潮和行动所制约,全球卫生治理在当前以及未

来都将是全球治理的重要议题之一。改革开放以来，经过近四十年的高速发展之后，中国在政治、经济、社会等领域都进入了重要的转型期，“走出去”战略是国家根据全球化新形势和经济社会发展的内在需要做出的重大决策，也是在改革开放关键时期促进中国深度融入国际社会、提升国家影响力的重要方式。参与全球卫生治理是新时期保障中国国家卫生安全的需要，也是中国“走出去”战略的重要内容之一。

全球卫生治理的变化和挑战既给中国提出了一个难题，也为中国参与全球卫生治理提供了重要的战略机遇。关于中国参与全球卫生治理，从根本上来讲，就是要抓住这一历史性战略机遇，努力提升自身的软实力，真正为卫生治理的全球化贡献大国的力量。除此之外，鉴于在以往中国开展的对外卫生援助项目中，参与者主要以医护人员为主，援助项目的专业管理人员较为缺乏，以及目前国内对全球卫生治理和发展的研究相对薄弱，相关的研究机构也尚处在起步阶段。因此，中国可以构建和打造基于自身卫生发展经验的集理论研究、项目开发和管理、医护实践和操作一体化的卫生发展援助人才战略储备体系，加大参与全球卫生治理的医疗技术人才和援外项目管理人才的培训和储备，培养具有丰富的全球卫生知识和实践经验的优秀人才，为中国参与全球卫生治理提供人才支撑，进而提升中国的国际形象和软实力。

[收稿日期：2017-05-08]

[修回日期：2017-07-20]

[责任编辑：杨立]

安全风险分析方法 创新与实践*

——以“一带一路”政治安全风险数据库建设为例

周亦奇 封 帅

【内容提要】 随着“一带一路”建设的不断推进，沿线国家安全信息的搜集与风险预警已成为重要议题，运用新的研究工具和研究方法对相关国家政治安全风险进行有效解析具有重要现实意义。上海国际问题研究院积极推进“一带一路”政治安全风险数据库建设，综合利用人工编撰与机器学习的方法搜集资料，细化分析单位，运用地理信息系统等工具进行数据展示。该数据库能够有效展示相关国家的总体安全状况，以可视化方式展示冲突事件的空间分布特征，并以网络化方式展示冲突事件本质等，不仅能为“一带一路”倡议的推进提供数据支持，而且还可以为安全风险研究的方法创新提供有益参考。

【关键词】 一带一路 政治安全风险数据库 风险预警 方法创新

【作者简介】 周亦奇，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生，上海国际问题研究院助理研究员；封帅，上海国际问题研究院助理研究员

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)05-0147-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201705008

* 本文系上海市哲学社会科学规划课题“中国周边跨区域安全架构的理论模型与实现路径”（2016EGJ001）的阶段性成果，并获第九届“金仲华国研杯”征文比赛一等奖。感谢上海国际问题研究院叶青老师对本项目的指导，并感谢所有对本项目作出贡献的团队成员。

随着“一带一路”框架内的合作在欧亚地区不断推进，如何提高风险防控能力，保证相关合作项目的顺利实施，已经成为参与海外投资的中国企业的迫切需求。在各种可能遭遇的阻碍和干扰中，沿线国家内部的安全冲突是“一带一路”建设最大的风险来源。然而，由于复杂的历史原因，中国的国际问题研究对“一带一路”沿线国家尚缺乏足够的实地研究和安全信息的收集和积累，从而造成在相关安全风险提示方面，理论研究严重滞后于现实需求的尴尬局面。在这种情况下，如何充分利用前沿科技，为“一带一路”框架内的海外投资提供安全信息和风险预警，已经成为摆在国际问题研究者面前的重大课题。这样的时代背景也赋予安全研究领域的方法创新更加重要的现实意义。在方法创新中，既需要充分的理论准备，又需要较长时间的实践探索。本文以上海国际问题研究院正在建设的“一带一路”政治安全风险数据库为样本，通过理论分析和案例研究的方式向读者展示“一带一路”研究中有关安全冲突风险问题方法创新的必要性与可行性，以期为进一步的研究和攻关提供理论基础，也希望对中国国际问题研究领域正在酝酿的新一轮研究方法的革新起到抛砖引玉的作用。

一、方法创新的历史：冲突研究中的科学研究方法

随着数据科学技术的发展，积极利用科学方法开展安全问题分析日益成为国际关系领域不断探索的前沿议题。具体而言，这类方法创新实践最为明确的表征即是安全冲突事件数据库的构建与安全分析模型的创新。

在数据库构建方面，当前国际上具有一定影响力的数据库主要包括：密歇根大学的战争相关系数数据库（Correlates of War）、乌普萨拉冲突数据项目（Uppsala Conflict Data Program）、武装冲突地点和事件数据（Armed Conflict Location and Event Data, ACLED）、全球恐怖主义数据库（Global Terrorism Database）等。^① 这些数据库的构建弥补了之前仅仅依靠访谈和二

^① 战争相关系数数据库：<http://www.correlatesofwar.org/>；乌普萨拉冲突数据项目，<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/>；武装冲突地点和事件数据：<http://www.acleddata.com/>；全球恐怖主义数据库：<https://www.start.umd.edu/gtd/>；非洲社会冲

手资料进行研究的短板,将安全冲突以可量化和直观的形式呈现出来,方便研究者一目了然地把握国家和地区的总安全形势。而在分析模型方面,当前的研究除了传统的定性研究外,还在定量回归模型、空间模型、结构方程模型、计算机模拟等方面实现了突破。目前这些研究方法在分析安全冲突中具体的行为体互动和机制,并验证既有安全理论中的相关假设等方面已有了成功的经验。

具体而言,现阶段在安全研究中的方法创新可分为如下几个方面。

第一,在研究思路,呈现出定性与定量二者融合的特征。在安全问题研究中,传统的研究方法倾向于使用定性方法,强调直接从历史资料或通过对重要人士的直接访谈来总结经验。近年来,定量研究逐步成为安全研究的常用方法。^①除了传统的定量研究,近年来大数据技术的兴起,也为冲突研究方法提供了更多新的研究工具,例如,有学者采取计算机模拟的方式,对冲突进程进行预测,提前预判可能爆发冲突的地点。伴随定量研究方法的发展,其与定性研究方法之间呈现出既竞争又合作的态势。一方面,一些从事定量研究的学者盲目推崇定量研究方法的科学性,认为其是解决社会科学问题的唯一路径。^②另一方面,定性研究的学者则认为定量研究有其先天局限性,无法揭示小数量案例以及变量之间的机制性关系。^③为了调和这两类方法之间的矛盾,近年来也有学者采取综合的方式将两类方法进行结合。牛津大学学者戴维·克莱尔(David Collier)为世界银行撰写的内战研究报告就

突数据库: <https://www.strausscenter.org/ccaps/>。

^① 以定量研究方法探讨国内冲突的代表作主要包括: Laia Balcells and Patricia Justino, "Bridging Micro and Macro Approaches on Civil Wars and Political Violence Issues, Challenges, and the Way Forward," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 58, No. 8, 2014; Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006; Wendy Pearlman, "Precluding Nonviolence, Propelling Violence: The Effect of Internal Fragmentation on Movement Protest," *Comparative International Development Studies*, Vol. 47, 2012; Peter Krause, "The Political Effectiveness of Non-State Violence: A Two-Level Framework to Transform a Deceptive Debate," *Security Studies*, Vol. 22, No. 2, 2013; Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 4, 2000; and Seden Akcinaroglu, "Rebel Interdependencies and Civil War Outcomes," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 56, No. 5, 2012。

^② [美]加里·金、罗伯特·基欧汉、悉尼·维巴:《社会科学中的研究设计》,陈硕译,格致出版社2014年版。

^③ 具体批评可参见: Henry E. Brady and David Collier, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, New York: Rowman and Littlefield Publisher, 2016。

是运用这类研究方法的典型，其先使用定量研究方法，分析了影响内战爆发的若干因素，然后再使用案例研究的方法分析变量与冲突爆发的关系。^① 中国学者唐世平也分析了冲突问题研究中定量分析过度强调结构性因素的弊病，提出要将行为体的主动性更多地体现到定量研究之中。^②

第二，在研究对象上，呈现出宏观分析与微观分析相结合的特点。战争相关系数和乌普萨拉冲突数据库都是采取集合数据的方式，将一次冲突作为一个整体来进行分析，例如，将某次冲突（如阿富汗内战）当成一个整体进行记录，通过标注其发生时间、结束时间、参与行为体、导致伤亡人数的方式进行编码。这一类分析方法的优势在于综合性强，具有直观明了、清晰的优势，但最主要的问题是无法了解冲突过程中的具体情况。为了弥补这一类分析方法的不足，另一类数据库如武装冲突地点数据库等则采取细节数据的方式（Disaggregate Data），以一个具体的冲突事件为载体，分析陷入冲突的国家每天发生的具体冲突事件，并将参与冲突的双方和冲突的具体地点（包括其经纬度等）都列入其中，从而极大地丰富了冲突研究的内容。另外，从细节丰富程度上看，战争相关系数和乌普萨拉冲突数据库由于是集合数据，因而细节丰富程度较低，仅仅罗列某一次冲突爆发的时间、参与的主要国家或行为体等；而武装冲突数据库由于是细节数据，其对每一次冲突的细节有着非常详细的描述，并且配以非常具体的地点信息，因而此类数据包含非常丰富的信息，可以使研究者深入了解相关冲突事件发生的具体时空背景，进而开展研究。

第三，在研究工具上，呈现出人工分析与计算机辅助分析相结合的特点。很长时间以来，由于技术水平的限制，国际关系领域研究冲突的主要数据库主要依靠人工搜集数据。^③ 在大数据时代，面对海量数据，仅仅依靠人工进

^① Paul Collier and Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War," World Bank, 2001, <http://documents.worldbank.org/curated/en/998891468762911498/pdf/28126.pdf>.

^② 唐世平：《超越定性定量之争》，《公共行政评论》2015年第4期，第45-62页。

^③ 目前国际上比较流行的冲突研究数据库有：武装冲突地点和事件数据项目（Armed Conflict Location & Event Data Project）：<http://www.acleddata.com/data/versions-1-4-data-1997-2013/>；武装冲突数据库（UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset）：<https://www.prio.org/Data/Armed-Conflict/UCDP-PRIO/>；非暴力与暴力活动及其结果数据库（The Nonviolent and Violent Campaigns and Outcomes Data Project）。

行搜集、整理，无疑是非常繁琐和耗时耗力的，加之人力资源价格的上升，数据库的建设成本日益增加，并逐渐制约其在全球推广。因此，随着新技术的介入，使机器像人一样理解语言文字之间的联系，从而自动生成完善的数据库，就成为研究者尝试挖掘的蓝海领域。事实上，早在20世纪90年代，堪萨斯大学的菲利普·斯格罗德（Philip A. Schrodtt）教授率领的研究团队就开始尝试使用自然语言技术来构建冲突数据库，并且取得了一定进展。^① 2003年，哈佛大学的加里·金（Gary King）教授从理论上阐述了利用自然语言技术构建的数据库与人工构建的数据库具有同等的精确性。^② 2014年，《和平研究杂志》（*Journal of Peace Research*）专门开设专题，讨论安全冲突数据的采集问题，并深入探讨了引入自然语言技术建设数据库的可能路径。^③

当前，在中国推进“一带一路”建设过程中，沿线国家的安全冲突风险成为研究的重点议题。但是既有研究主要是从安全风险本身和中国可能的应对策略方面进行探讨，^④ 直接从分析方法的角度探讨“一带一路”沿线安全风险的文献并不多，但是这一方面的研究近年来逐渐成为研究的热点问题之一。一方面，以阎学通教授为代表的一批中国学者积极提倡定量研究和数据库研究在国际关系研究中的运用，并对数据库的不同构建方式进行了理论上的探讨，对自然语言系统与数据库建构之间的关系多有论述。^⑤ 另一方面，

^① Philip A. Schrodtt and Paul E. Johnson, *Mathematical Models of Political Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

^② Gary King and Will Lowe, "An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: A Rare Events Evaluation Design," *International Organization*, Vol. 57, No. 3, 2003, pp. 617-642.

^③ Idean Salehyan, "Best Practices in the Collection of Conflict Data," *Journal of Peace Research*, Vol. 52, No. 1, 2014, pp. 105-109.

^④ 这方面的文章主要包括：卢国学：《中国企业“走出去”的风险与控制——从综合安全视角审视中国的“一带一路”建设》，《东南亚研究》2015年第6期，第56-63页；张伟鹏：《“一带一路”沿线非传统安全风险应对分析——以中国与中东地区国家反恐合作为例》，《探索》2016年第3期，第186-191页；张洁：《“一带一路”：战略对接与安全风险》，《世界知识》2016年第7期，第70页；赵明昊：《“一带一路”建设的安全保障问题刍议》，《国际论坛》2016年第2期，第1-6页。

^⑤ 阎学通、周方银：《国家双边关系的定量衡量》，《中国社会科学》2004年第6期，第90-103页；刘丰、陈冲：《国际关系研究的定量数据库及其应用》，《世界经济与政治》2011年第5期，第18-41页；庞珣：《国际关系研究的定量方法：定义、规则及操作》，《世界经济与政治》2014年第1期，第5-25页。

国内很多研究团队已经对创新安全研究方法进行了积极尝试。由国际关系学院谭秀英主编牵头设立的“国际安全研究开源大数据”项目，由《国际安全研究》杂志和对外经济贸易大学国际关系学院大数据国际关系研究中心共同打造，旨在借助现代信息技术对国际安全领域内的开源数据进行挖掘和整理，并借助杂志的平台免费定期发布，供相关研究机构、学者免费使用。^①由高奇琦教授领衔的华东政法大学团队则是将研究重点集中于“国家治理指数”，也是构建和运用数据的有益尝试。^②

以上分析表明，应用科学方法从事安全研究已逐步成为国内外安全研究的重要手段，与传统的研究方法相比，此类方法创新具有多方面优势。

首先，方法创新有助于概念落地。传统研究侧重于历史分析和专家访谈，此类研究中涉及的概念往往更多依赖于研究者自身的主观建构，并且可能伴随语境的不同而发生变化，这样容易产生“一词多义”的情况。而随着研究方法的创新，概念往往会被以一种严密的操作化方式进行组织，可以将概念与某些客观可观测的指标进行测量，从而帮助概念落地。

其次，方法创新可以使论证过程更为严密。传统研究方法在论证过程中主要采用形式逻辑推理和举例进行论证，难免存在剪裁材料、适应观点的选择谬误问题。而在研究方法创新的背景下，论证过程通过严密的科学和数据分析方法进行，从而最大程度规避了个人主观判断对论证的影响，使论证更为严谨。

再次，方法创新可以使相关研究具有相当的可复制与可推广性。传统研究更多依靠研究者自身的思考，因此其研究结果很容易带有研究者自身的特色，其他研究者较难复制。而在研究方法创新的背景下，研究基础来自客观的数据库及数据分析，其分析过程可以最大程度标准化与可视化，故而也可以使相关研究具备可复制与可推广性。

^① 《国际安全研究开源大数据·国际安全态势感知指数（1995—2015年）》，《国际安全研究》2016年第6期，第151-158页。

^② 高奇琦、游腾飞：《国家治理的指数化评估及其新指标体系的构建》，《探索》2016年第6期，第149-156页。

二、方法创新的实践：“一带一路”政治安全风险数据库构建

综合已有的研究经验，我们不难发现，积极探索“一带一路”安全风险研究中的方法创新具有很强的现实性和必要性。但要实现方法创新，其根本途径是在实践中尝试应用新方法，并在实践中不断摸索方法创新的目标与路径，最终实现理论与实践的双重突破。基于此，笔者选择正在建设中的“一带一路”政治安全风险数据库及分析模块作为主要案例，阐释本文所提出的方法创新的具体实施路径。

“一带一路”政治安全风险数据库是上海国际问题研究院、上海外国语大学、上海万达软件开发公司合作开发的“全球多语种信息监测与决策分析平台项目”的重要组成部分。在该数据库的编撰和建设过程中，课题组积极尝试运用新的方法论工具，取得了较为丰富的早期成果。在此，我们将首先介绍该数据库建设的基本思路和构建方法，使读者对数据库建设形成基本的认知，然后重点介绍该数据库目前能够做到的信息呈现方式，以更加直观的方式展现新方法的比较优势。

方法创新服务于实际研究，要使新的方法在理论研究和实践决策中都起到相应的作用。“一带一路”政治安全风险数据库的理论目标在于为理论的验证和学者分析提供更加快捷、有效的路径。通过方法创新，更方便地使用更为结构化的数据，了解冲突发生的频率、地点、时间等，进行趋势性、描述性分析，同时结合收入不平等、族群矛盾、地理格局等问题进行统计相关性分析，以此更好地研究影响冲突爆发、持续与终结的相关变量。^①

该数据库的实践目标在于建立预警与预测系统。在关于“一带一路”安全问题的研究中，风险预警应该成为研究的重点。伴随着企业海外投资的大幅增长，中国海外利益的维护与扩展愈发需要对海外安全形势进行预判与评估。而且，此类评估不能停留在学术层面上的“向后看”，止步于对已经发

^① 例如，美国学者詹姆斯·费伦（James D. Fearon）和戴维·拉蒂尼（David Latini）在关于内战起源的研究中，就使用了包括山地覆盖率、经济不平等、资源分配情况等多个变量，探讨了内战的起源。详见 James D. Fearon and David Latini, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War,” *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, pp. 75-90.

生事实的解释，更要具有超前思维，提前预判可能发生的风险与冲突。但国内目前在此方面的相关研究还停留在借鉴西方数据库或购买国外相关风险咨询公司产品的水平。这虽然在短期内可以满足中国企业和政府部门的需求，但长此以往会导致中国对西方信息的依赖，甚至出现被西方错误信息误导的可能。因此，“一带一路”风险研究的方法创新，也要在实践中为中国企业打破对西方既有安全风险研究产品的依赖提供有力支撑。

在构建“一带一路”政治安全风险数据库的过程中，研究团队始终秉持坚持科学、博采众长、突出特色的原则。首先，坚持社会科学研究方法的基本原则，遵循科学的路径。研究方法创新要利用当前信息时代数据量大的特点，确定可信赖的有效测量指标，将其充分量化和可计算化，并通过这种方式进一步对既有研究中提出的假设和政策方案进行检验，使相关安全理论与政策建议能够与实践相结合。其次，避免西方社会科学研究中出现的过度重视定量研究，忽视定性研究的问题。需要将定性研究的创造性优势与定量研究方法的验证性优势相结合，充分发挥两种方法的融合优势。最后，在数据库设计上凸显中国特色。虽然数据分析方法本身是中立的，但是数据库设计还是能体现研究者自身的意识形态与价值观。在数据库设计过程中，必须在概念界定、概念可操作化标准等方面进行突破，将中国自身的安全理念投射到数据库设计之中，从而在方法创新上突出中国特色。

“一带一路”政治安全风险数据库的构建程序由以下几个环节组成。

第一，综合运用人工编撰与机器学习方式进行资料搜集。在资料搜集过程中，本数据库采取了人工编纂与机器学习相结合的方式。“一带一路”政治安全风险数据库的构建是一个复杂的系统工程，为了确保数据库的持续更新，必须充分利用计算机系统在数据搜集方面的优势。然而，在数据库创建过程中，计算机统计程序需要经过相当长时间的调整，充分利用人机互动和系统自我学习能力，才能使数据搜集和整理工作达到令人满意的程度。

在“一带一路”数据库建设初期，单纯依靠人工进行数据搜集存在效率低下的问题，而一味依赖计算机统计则面临准确度不高的问题。因此，本数据库采取计算机与人工相结合的方式，在人工确定信息来源（包括既有主要

媒体和既有数据库)和信息边界后(即何为需要分析的冲突事件后),由计算机进行抓取,利用计算机的网络搜索能力,锁定其中含有冲突关键词(或信号词)的新闻及其段落,在此基础上直接进行信息提取,并在其中提取行为体、地点和时间等关键信息,从而自动生成一个初级数据库。当然,在这一阶段,数据库的相关信息准确度仍需进一步检验。

在已有数据库的基础上,我们通过人工查重的方式,对机器编码的每一条信息进行检查,排除其重复内容,并确定要素内容的准确性,以期获得一个较为精确的数据库。最终,在进行人工查重之后,相关数据再次反馈到计算机,以人工学习的方式促使机器熟悉使用者的需求和特点,进一步提升计算机自身数据抓取的准确程度。这一人工介入与计算机自动抓取结合的方式既提升了工作效率,也提升了数据的准确性。(图1)

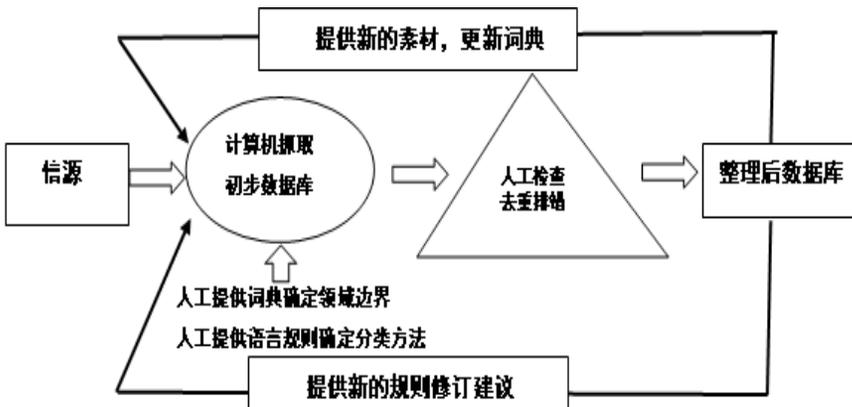


图1 “一带一路”政治安全风险数据库建设流程示意图

资料来源:作者自制。

第二,分析单位细分。在本数据库建构过程中,在分析单位的选择上采取细分下沉的研究方案,其目标在于链接微观现实与宏观格局。在既有研究中,许多地区的国别安全风险情况通常由一个总体的安全风险指数代替,这种做法固然可帮助研究者与决策者从全局、总体的高度把握该区域的安全形势,但是无法获得准确的信息,如冲突的具体类型、发生的具体地点、参与

的具体行为主体等。而在本数据库中，这类问题在一定程度上得到了解决。

本数据库将具体的冲突事件划分为三种。第一种是武装冲突，是指在特定时间和地点，有组织的武装集团所进行的暴力互动。这一类型事件具有两个特征：一是暴力互动，即事件中有武力的使用，武力包括可以伤害对方的各种冷、热兵器；二是有组织的武装集团参与，即有议程、理念、政治目的，并使用武力制造伤害的统一组织。第二种是暴力袭击，是指某一个有组织的实体（包括政府、反政府武装、恐怖组织）发起的针对非武装目标（包括平民、企业或除军队和警察之外的政府机构）的暴力行动。这一类型有两个特征：一是使用暴力手段，既包括武器的使用，也包括针对目标的伤害行为（绑架、谋杀、虐待等）；二是针对非军事目标，如果武装袭击的目标是军队或警察，则将归入武装冲突类。第三种是示威游行，是指针对某一个政治或经济实体（包括政府和企业）的抗议活动。这一活动有两个特征：一是低暴力性，与暴力事件相比，游行抗议的暴力互动程度较低；二是非组织性，与内战相比，示威游行主要由公民自发组织，但部分可能由相关组织发起。

本数据库也对主要行为体进行了细致分类，主要包括政府（文官）、政府武装力量、非政府武装力量、极端势力/分裂势力/恐怖势力、政党、非政府组织、国际组织、企业、平民等。通过将行为体细分，数据库可以更加准确地判断冲突事件的具体发起者，并锁定这类冲突风险的具体受害方，从而为更好的决策和研究提供支持。

第三，运用地理信息系统进行数据呈现。本数据库在建设过程中，注重将地理因素纳入考察范围，在数据统计中确定事件发生的具体地点。一般而言，本数据库吸收的地点信息分为四层：所在国、所在省、所在市、事件发生的精确地理位置。数据库能够提供事件发生地点的经度、纬度，并通过地理信息系统加以呈现。地理信息的介入可以将空间理念引入“一带一路”的相关研究之中，也可以为数据库的使用者提供新的研究思路，还可以为“一带一路”的项目建设提供更加明确的信息参考。

如表 1 所示，目前，“一带一路”政治安全风险数据库建设的已有成果所提供的安全信息主要覆盖中南半岛、南亚地区、西亚地区及北非地区，不

同的行为体类别与实践类别将按照不同标准将特定地区和国家的冲突事件信息分类整理，形成完整的数据信息网络（表1）。本数据库基于对安全风险事件行为体、安全事件类型、安全事件发生地等的细分数据，从微观角度对安全风险事件的空间分布、与不同行为体之间的联系等进行分析。这样可以更好地把握安全风险发生的具体空间特征与袭击特点，从微观动态角度揭示一个国家内部复杂的安全风险运作机制。

表1 “一带一路”政治安全风险数据库提供的信息类别

| 行为体分类 | 政府（文官） | 政府武装力量 | 非政府武装力量 | 极端势力、分裂势力、恐怖势力 | 政党 | 非政府组织 | 国际组织 | 企业 | 平民 |
|-------|--------|--------|---------|----------------|----|-------|------|----|----|
| 事件类型 | 武装冲突 | 暴力袭击 | 示威游行 | | | | | | |
| 覆盖地区 | 中南半岛 | 南亚地区 | 西亚地区 | 北非地区 | | | | | |

资料来源：作者自制。

三、方法创新的成果：政治安全风险的可视化与抽象化

目前，“一带一路”政治安全风险数据库已经完成对“一带一路”框架下11个国家^①在2015年6月至2016年12月期间所有安全冲突信息的数据搜集和整理，并经过人工校对和信息反馈，最终完成了第一阶段的数据库建设工作。本数据库能够提供这一时期相关国家冲突事件的几乎所有时间、空间、主题、性质等方面的信息，能够较为清晰地呈现“一带一路”所涉区域内部分国家的安全状况，为相关研究提供很多有价值的分析视角，有助于推动多个领域的研究向深度拓展。到目前为止，该数据库已经在以下几个方

^① 在数据库建设的第一阶段，课题组选取了印度、巴基斯坦、斯里兰卡、尼泊尔、孟加拉国、缅甸、泰国、柬埔寨、越南、老挝、埃及等11个国家作为试点对象。

面取得了较为明显的成绩。

(一) 能够有效展示相关国家的总体安全状况

对于“一带一路”沿线国家的总体安全状况评估需要对相关国家各层次冲突事件的宏观把握，而在大数据基础上构建的“一带一路”政治安全风险数据库有能力为研究者提供特定空间内清晰的冲突事件图谱（表 2）。

表 2 “一带一路”沿线部分国家安全风险状况（2015 年 6 月—2016 年 1 月）
单位：次

| 国家 \ 风险类型 | 武装冲突 | 暴力袭击 | 示威游行 |
|-----------|------|------|------|
| 印度 | 236 | 139 | 3037 |
| 巴基斯坦 | 164 | 103 | 493 |
| 斯里兰卡 | / | 4 | 41 |
| 尼泊尔 | 1 | 18 | 550 |
| 孟加拉国 | 101 | 84 | 131 |
| 缅甸 | 98 | 19 | 26 |
| 泰国 | 55 | 33 | 35 |
| 柬埔寨 | 2 | 4 | 53 |
| 越南 | / | 5 | 27 |
| 老挝 | 6 | 2 | / |
| 埃及 | 319 | 149 | 239 |

资料来源：“一带一路”政治安全风险数据库。

如表 2 所示，“一带一路”政治安全风险数据库可以展示当前“一带一路”框架下 11 个国家的国内冲突总体状况。通过该表显示的信息，我们可以发现该区域安全冲突分布的一些特点。

第一，从区域分布上看，安全冲突呈现出地缘集聚的特点。总体而言，西亚、南亚地区的安全风险明显高于东亚、东南亚地区。与中国相邻的东南亚是较为稳定的地区，各种类型的政治冲突和安全事件相对较少。东南亚各国武装冲突类事件仅为南亚国家武装冲突事件的 1/5。而在安全风险最严重

的中东地区,仅埃及一国的武装冲突事件就超过了东南亚所有国家冲突事件的总和。同时,在“一带一路”沿线的各类冲突事件的多发地区,冲突事件会产生跨边界传导,从而形成冲突事件的地缘集聚。例如,在南亚地区,印度和巴基斯坦的具体冲突数据显示,印度的武装冲突事件主要集中在其与巴基斯坦有争议的克什米尔地区,而巴基斯坦国内主要的武装冲突也集中在与阿富汗交界地区、即塔利班活动较为活跃的区域。与之相对,同属南亚地区的尼泊尔和斯里兰卡因与阿富汗等冲突热点地区在地理上存在明显的隔离,因此在内战问题解决之后,其国内并未出现较为严重的冲突情况。

第二,冲突状况与特定国家的国家建构程度存在明显的正向联系。例如,在东南亚地区,缅甸和泰国爆发了比该地区其他国家更多的武装冲突和暴力冲突,而老挝、越南和柬埔寨相对较为稳定。从这一特征可提出一种研究假设,即在东南亚地区,由社会主义政党执政或受到社会主义影响的政治体制在控制冲突发生方面显著优于实施竞争性政治体制的国家。然而,根据同样的数据,研究者也能提出另一种可能的假设,即东南亚地区国家稳定的程度与其自身的转型阶段有关。在柬埔寨于1998年结束内战后,其内部各个政治派系也基本完成了从斗争到合作的进程,其国家权力结构保持基本平稳,从而使其国家稳定程度相对较高。与之相对,缅甸还处于政治转型的探索阶段,泰国南部靠近马来西亚的边境地区也仍然存在相当数量的地方民族武装,在国家层面的族群关系和相关政治安排未得到彻底妥善处理之前,它们将面临因民族问题引发的武装冲突上升的局面。由此可见,利用本数据库的信息,有助于研究者提出研究假设。

第三,冲突数量与国内不稳定程度之间并非线性关系。一般而言,冲突数量越多意味着该国内部政局越不稳定,但根据本数据库的冲突事件分类,我们能够发现上述两者之间可能存在复杂而微妙的关系。要从整体上判断一个国家是否稳定,除了要探讨绝对的冲突事件数量,还要分析冲突的烈度。有些国家可能冲突事件的绝对数量较多,但大部分事件为示威游行,烈度较高的武装冲突和暴力袭击并不多。针对此类情况,就需要研究者对该国内部情况进行综合分析。

例如，数据库显示，印度国内发生冲突事件的数量是南亚最高的，是其邻国巴基斯坦的 7 倍，这一数据与人们对两国的直观安全感受有明显差异。这一和直觉背离的情况可从两方面进行解释，一方面，巴基斯坦国土面积和人口数量都小于印度，故而其冲突事件数量自然会少于印度；另一方面，从烈度较高的武装冲突（武装冲突、暴力袭击）占冲突事件总数的比例来看，巴基斯坦明显高于印度，分别为 2/3 和 1/10。因此，从这一角度来看，印度的冲突事件的绝对数量虽然远高于巴基斯坦，但是其整体的稳定程度并不低于巴基斯坦。这种状况说明数据库建设能够为研究者研究和思考地区安全议题中的不同要素的重要性作出提示。

（二）能够以可视化方式展示冲突事件的空间分布特征

本数据库在构建过程中借鉴了 ACLED 数据库关于规制冲突事件地理分布的思路，在分析冲突事件时，不仅罗列冲突发生的国家，也要统计冲突所在的地区，并且将其发生的经度、纬度坐标进行精确记录。凭借详细的地理数据，本数据库可以利用地理信息系统技术，将相关国家内部不同地区冲突情况和其他可以搜集到的地理信息变量以可视化的方式呈现出来，从而使读者形成更加直观、更加深刻的认知。

为了展示当前本数据库这一类别研究达到的效果，笔者选择了数据库中关于巴基斯坦和埃及的冲突数据，并使用 ArcGis 软件，制作了两国冲突事件分布地图，可以为研究者提供上述两国在 2016 年 1—6 月的国内冲突情况分析。

案例一：巴基斯坦政治冲突事件分布（2016 年 1—6 月）

巴基斯坦政治冲突事件分布图（图 2）能够以直观的方式传递出丰富的信息。在 2016 年 1—6 月，巴基斯坦的冲突事件发生频度在全国范围内分布相对较为均衡，在不同地区均有较多的冲突事件发生。仅在南北两端，即巴基斯坦北部靠近中国的地区和南部靠近阿拉伯海的瓜达尔港地区，呈现出较为平稳的态势。

与中巴经济走廊数个重要早期收获项目^①的地理位置进行比对后，我

^① 包括南部卡西姆港 1320 兆瓦火电设备项目、喀喇昆仑公路奥依塔克镇—布伦口段、卡拉奇拉合尔公路等。

们发现这些项目在选址上都避开了冲突事件较多的联邦直属部落地区和俾路支省，而集中在冲突事件较少的中巴边境地区和信德省南部，选址较为妥当。但中国在巴基斯坦修建的 M-8 国家公路（Motor Way）则经过了俾路支省，这一地区武装冲突相对较多，安全风险相对较高，因而需对其安全风险加以充分重视。

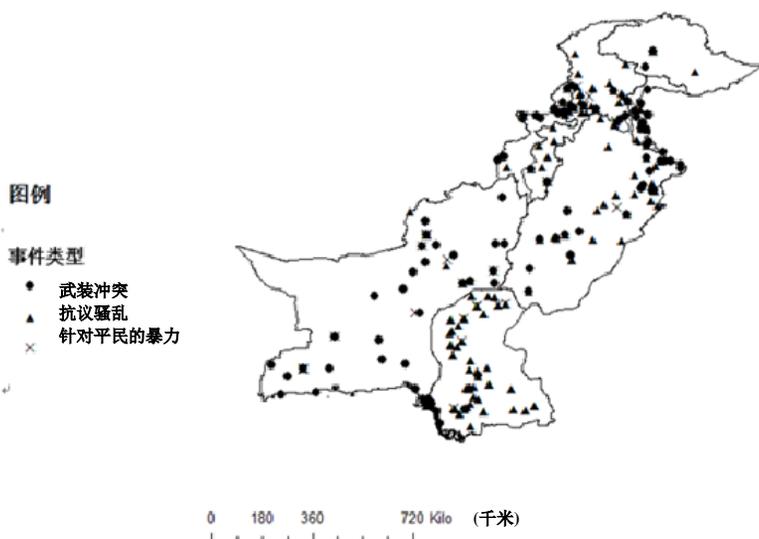


图 2 巴基斯坦冲突事件分布示意图

资料来源：“一带一路”政治安全风险数据库、ACLED 冲突事件数据库。

图片制作：ArcGis

图 2 中所展示的另一现象是巴基斯坦国内不同类型的冲突往往与特定地理空间形成明显的对应关系。在巴基斯坦西部地区，如联邦直属部落地区和俾路支省，其内部冲突以武装冲突为主要形态，这种特征显然与该地区临近阿富汗有直接关系。这一地区作为塔利班巴基斯坦分支的主要活动区域，出现了恐怖主义、分离主义与国际极端主义合流的态势。各种极端主义和分裂势力将对中国投资的基础设施构成严重威胁。与之相对，在信德省和旁遮普省，主要的冲突形式是暴力程度较低的抗议和骚乱，基本上都是抗议企业

行为不端、要求提高工资水平、反对政府削减福利待遇的抗议事件，而且抗议的对象也较为多元，不仅有当地政府，还有当地的医院、企业、商会等，因而此类抗争的政治性和暴力性都相对较低。

案例二：埃及政治冲突事件分布（2016年1—6月）

如果将冲突事件的地理信息与其他信息进行叠加处理，则可以使数据呈现出更多元的维度，从而为研究者提供更新的研究思路。例如，埃及冲突事件分布图（图3）就以新的呈现方式展示了埃及2016年1—6月政治冲突事件的分布。在制图过程中，我们利用 ArcGIS 软件将埃及地区的冲突事件分布图和埃及不同地区的人口失业水平两个变量进行重叠比对，从而为读者展示数据叠加处理的效果。

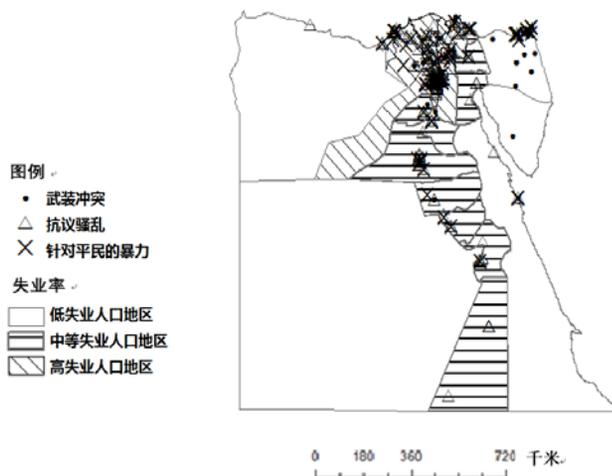


图3 埃及冲突事件分布示意图

资料来源：“一带一路”政治安全风险数据库，ACLED 冲突事件数据库

图片制作：ArcGis

埃及的冲突事件类型与地域均呈现出高度集中的特点，所有类型的冲突在地理分布上都高度集中，在分布图上出现了极其醒目的冲突地带。如图3

所示，冲突地带主要沿尼罗河分布，集中在首都开罗地区以及靠近加沙地带的西奈半岛地区。冲突在地理上的集中也印证了埃及的人口沿尼罗河分布的基本特征。

但是，如果将埃及不同地区的失业人口数量作为变量与冲突事件分布进行叠加处理，再进行相关性分析，则可以发现一些异常的结论。如图3所示，一方面，从冲突沿尼罗河分布可以看出冲突形势随着失业人口数量的增加而逐步恶化，这验证了“阿拉伯之春”的爆发源于青年失业人口过多的观点。另一方面，在埃及的西奈半岛，虽然其人口总量和失业人口数量非常有限，但却存在着大量的冲突事件，而且以武装冲突居多。这说明在西奈半岛地区的武装冲突与失业水平的相关性不高，主要可能与其毗邻加沙地带，受到巴以冲突波及，加之政府管控能力薄弱，导致该地区反叛武装与极端主义团体的活动猖獗。由此可见，通过上述方式，可以对原有理论进行有意义的修订或补充，对拓展研究者的思路具有重要的参考价值。

（三）能够以网络化方式展示冲突事件的本质

“一带一路”政治安全风险数据库的另一个重要特点是能够为研究者提供冲突事件中各行为体之间的关系网络信息，从而以更加直观的方式对冲突事件的实质进行展示。利用数据的网络化展示，研究者可以更容易地选取冲突事件的关键节点展开有针对性的研究，或针对关键点提出有效的应对策略。为进一步说明这一点，本文以数据库中埃及和巴基斯坦的冲突行为数据为例，展示网络化方式对冲突事件本质的分析。

案例一：埃及国内冲突行为的网络化展示

埃及武装冲突行为体网络示意图（图4）是以网络化方式呈现的埃及国内冲突状况。如图所示，从行为体关系网络来看，当前埃及国内冲突有以下两方面的特点。

第一，埃及国内冲突主要源于各种武装团体与政府武装力量之间的矛盾与对抗。图4显示，埃及国内存在“伊斯兰国”西奈分支（Sinai Branch of Islamist State）、伊斯兰民间武装（Islamist Militias）以及多个未识别的武装组织，其中，某未识别武装团体和“伊斯兰国”西奈分支是发动袭击数量最

多的武装团体，在统计时段内（2015年6月—2015年12月），两者发动的袭击事件合计近300起。这些武装组织的主要目标都指向政府武装力量，即针对埃及军队和警察等部门。

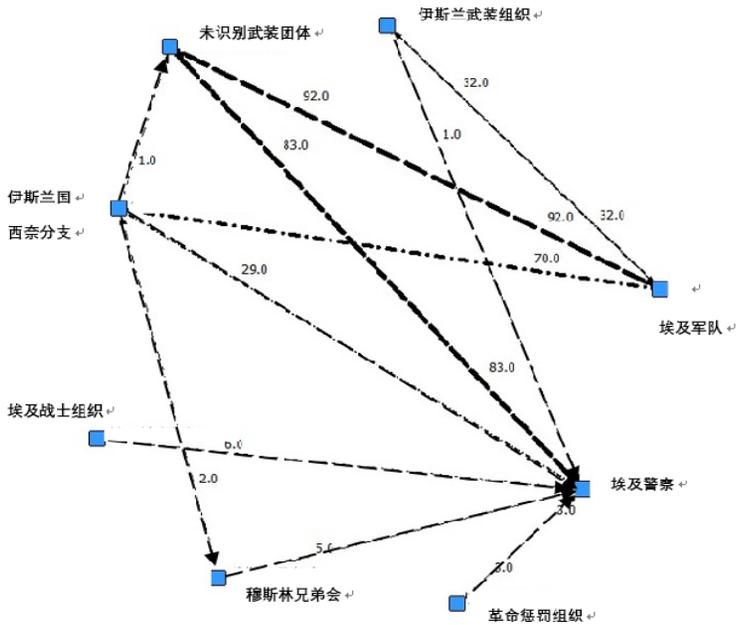


图4 埃及武装冲突行为体网络示意图

资料来源：“一带一路”政治安全风险数据库
图片制作：UCINET

第二，图4也显示出，在埃及当前的武装冲突中，非政府武装团体呈现出明显的碎片化特征。很多武装组织仍处于零散活动的阶段，暂时尚未被整合进一些较为知名的武装团体中，所以无法在冲突事件中进行有效定义。现实中，这些碎片化组织正是埃及国内冲突的主要来源。此外，该图也显示出“伊斯兰国”西奈分支和穆斯林兄弟会与其他未识别的武装团体之间也发生过少量冲突。总体而言，武装团体与埃及军队和警察的冲突是埃及国内的主要冲突，武装团体内部的冲突是埃及国内的次要冲突。

案例二：巴基斯坦国内冲突行为的网络化展示

巴基斯坦武装冲突行为体网络示意图（图 5）是以网络化方式呈现的该国国内冲突的基本状况。图 5 清晰地展现了巴基斯坦国内冲突行为体的特点。如图所示，巴基斯坦国内主要是两种冲突，一是巴基斯坦与印度的军事冲突；二是国内武装团体与强力部门的冲突。图 5 显示，巴基斯坦国内的武装团体包括巴基斯坦塔利班、基地组织和俾路支省独立组织等，其中巴基斯坦塔利班和基地组织南亚分支是其国内安全的主要威胁，俾路支系统的各种武装力量虽然较为分散，但也对巴基斯坦国内安全造成影响。

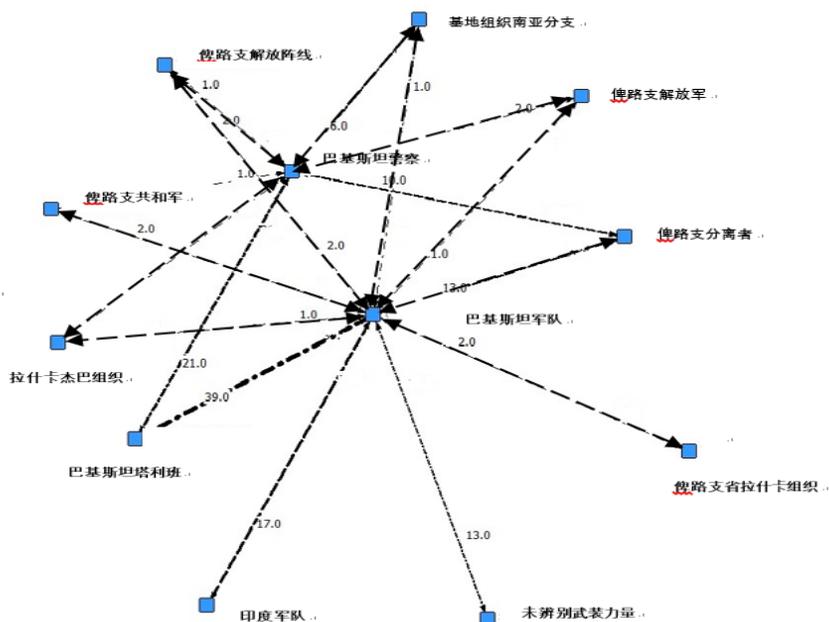


图 5 巴基斯坦武装冲突行为体网络示意图

资料来源：“一带一路”政治安全风险数据库

图片制作：UCINET

巴基斯坦国内复杂的安全形势通过数据分析以一张网络图得以充分展示，其国内传统冲突与非传统冲突、国际冲突与国内冲突相互交织的特点在图上得以反映，各类冲突的次数与频率也可以通过直观的方式表现出来。这

些信息对于我们理解巴基斯坦国内状况，在巴基斯坦推进“一带一路”建设都具有重要的现实意义，也能为相关问题的理论研究提供充分的数据支持。

余 论：探索国际问题研究的新工具

随着大数据时代的来临，新的科学技术研究方法越来越多地运用于社会科学领域，方法的创新在国际问题研究中的重要性日益上升。方法创新不仅是一国国际问题研究能力的重要标尺，也是推动一国研究能力发展的基础条件。通过研究方法的创新，可以极大地拓宽研究的深度和广度，使其更加细致、精确，而且使可重复、可验证的研究成为可能，从而使研究者能够更加深刻地理解国际事务的变迁和演化规律。

在当前的时代背景下，我们要积极参与方法的创新，探索有利于国际问题研究的新方法和新工具，这种尝试的初步成果是“一带一路”政治安全风险数据库的建立。通过合理的技术手段与建构路径，该数据库目前已经能够在一定程度上有效展示相关国家的总体安全状况，以可视化方式展示冲突事件的空间分布特征，并能够以网络化的方式展示冲突事件本质方面的工作。另外，该数据库的建设能够为“一带一路”沿线国家的政治风险研究提供有力的数据与技术支撑，对推进“一带一路”建设具有重要的理论和现实意义。

截至目前，该数据库仍处于建设过程中，无论是在数据搜集还是在流程设计方面都有很大的改进空间，我们对方法创新的探索也将一如既往。大数据时代的来临，赋予国际问题研究更广阔的发展空间。因此，努力探索国际问题研究的未知领域，积极尝试新的技术手段，在实践过程中不断推动国际问题研究的方法创新，也应当成为新一代研究者自觉承担的责任与使命。

[收稿日期：2017-03-17]

[修回日期：2017-07-24]

[责任编辑：石晨霞]

ABSTRACTS

The Influence of the New Science and Technology Revolution on International Competition

FENG Zhaokui

ABSTRACT: The new round of science and technology revolution will affect the strength of each country in the world, especially the major powers, reshape the position of each country's competitiveness in the world, and hasten a profound adjustment of the world's economic and political structure in the future. Against this backdrop, the competition among big powers is increasingly expanding toward new strategic domains, such as space, polar regions, deep sea, and cyberspace. The misuse of scientific and technological achievements will seriously affect the international security environment: weaponry innovation will change the form of future warfare; competition among scientific and technological personnel is becoming more and more fierce among the countries all over the world, especially among big powers. In order to seize the opportunity presented by the new revolution, China should strive to build itself into a "talent magnet" and build more "talent magnet" cities, vigorously promote military innovation, civil military integration, and comprehensive technological system innovation; make conscious effort to prevent an arms race with the hegemonic power and its allies; strengthen independent technological development, and continue to implement the policy of introducing foreign advanced technology.

KEYWORDS: new science and technology revolution, international competition,

talent competition, institutional innovation

On the Theoretical Interpretation, Perception Divergence, and Policy Focus of International Migration

SONG Dexing

ABSTRACT: International migration has become an urgent global issue increasingly related to national security, human ethics, and global governance, prompting a new round of international academic effort at theoretical construction. Perception divergence on international migration can be classified into three categories: pragmatic views centered on economic growth; liberal and right-based views, and more traditional ethnicity-based views. A low politics-related debate on international migration focuses on the relationship between migration and security; a social-centric debate focuses on the relationship between immigration control and national power expansion; and a debate over immigration absorption focuses on deportation of illegal immigrants. As far as China is concerned, it is an urgent task to formulate an immigration policy that reflects national conditions and serves national interest.

KEYWORDS: international migration, migration policy, global migration governance

A Study of China's Responses to Refugees and Illegal Immigrants on the Border

REN Hongsheng

ABSTRACT: Refugees and illegal immigrants are a major problem that plagues the international community. Refugees and illegal immigrants who come to China mainly live in border areas and can be classified into three categories: Vietnamese refugees, Burmese refugees, and North Korean illegal immigrants. These people have very distinctive ethnic or religious characteristics and live together in China's border provinces. Despite the multifaceted efforts of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Chinese Government, there have been humanitarian crises in these areas, which have led to a series of social problems and even black camps in refugee camps, due to lack of resources and conditions. China is facing not only a refugee problem, but also a potential geopolitical crisis caused by a greater refugee crisis, which will lead to a certain degree of geopolitical threats in Northeast China, northwest and southwest regions. This paper argues that China's main countermeasures to solve such problems are legislation, implementing agency, and special regional construction. In practice, China needs to make breakthroughs in these areas: first, the establishment of the principle of cross-border intervention in refugee affairs; second, the establishment of the principle of foreign aid for refugees; and third, the establishment of Confucius Institute in refugee camps.

KEYWORDS: refugee, asylum seeker, border security, cross-border intervention

The Europe Refugee Crisis: An International Perspective and Possible Solutions

HUANG Rihan and LI Congyu

ABSTRACT: The influx of large numbers of refugees affect the recipient countries in many ways and to varying degrees. European countries are under enormous social pressure as a result of the significant increases in refugees due to the Syrian civil war and the rise of ISIS. On the one hand, Central and Eastern Europe countries are the first to bear the brunt because of their geographic proximity to the Middle East; on the other hand, Western European countries are refugee's destination because of their loose immigration policy and sound welfare policy. The refugee crisis exposes the inherent defect in Europe's social governance model. The international community and European countries should reinvigorate the regional peace process and step up their efforts to introduce corresponding policies. Meanwhile, China should learn a lesson from the current Europe refugee crisis in order to improve its capability of participation in global governance.

KEYWORDS: refugee crisis, social governance, national involvement, solutions

Addressing Legal Gaps of Admiralty Law in De-territorialized Border Control of Refugees and Unsafe Migration

CHEN Jinggen and LIU Kanbin

ABSTRACT: Traveling by sea has been the top choice for refugees to seek asylum in other countries; however, irregular means of migration has cost many lives. To prevent such tragedies, states of destination have commonly performed border controls outside their own territories, i.e., de-territorialized border control.

However, the legal framework is inadequate in this regard. Most of existing international maritime treaties are inapplicable to refugees and unsafe migration. For instance, as the principle of “no cure no pay” does not apply to rescuing human lives, there is the moral hazard that nearby ships provide no assistance at all. Moreover, unilateral maritime operations may lead to conflicts between different legal regimes of maritime control due to the principle of “par in parem non habet imperium” (one sovereign power cannot exercise jurisdiction over another sovereign power). Last but not least, the mechanism of maritime crime control and punishment is not effective. These legal gaps of admiralty law in border control of refugees and unsafe migration need to be addressed. A special maritime regulation could be accelerated by the “implied remedy process”. The maritime rescue system can be improved by objectifying human lives and identifying compensation measures. Related organizations should establish mechanisms for sharing information, and innovating regional institutional arrangements.

KEYWORDS: refugee and unsafe migration, de-territorialized border control, maritime rescue, regional institutional arrangement

Bipolarity in the International System and China’s Middle East Policy

LIU Shengxiang and HU Xiaofen

ABSTRACT: The international system and the situation in the Middle East have undergone significant changes since the twenty-first century. China and the U.S. will be the largest players in the international arena as well as in the Middle East. As the strengths and influence of U.S. declined relatively, it is restless in world

and Middle East affairs; on the contrary, China is cautious about engaging in the world affairs even with its rising influence. Other countries' stances are extremely complex; in general, they choose to side with China or U.S. Faced with the continued turmoil in the Middle East, U.S. dominance, the rise of the Islamic State, and Russian re-interference in the Middle East affairs, China is confronted with several challenges in its Middle East policy: how to participate in the Middle East affairs, how to deal with the threat from the Islamic State, and whether to establish the axis countries in Middle East. In this context, China needs to actively participate in the Middle East affairs. It may declare its position to the world by issuing China's Middle East Strategy Report, and propose the "Chinese solution" to resolve the Middle East issues.

KEYWORDS: global framework, bipolarity, China-U.S. competition, China's Middle East policy

Changes and Challenges of Global Health Governance and Implications for China

GAO Ming, TANG Lixia, and YU Lerong

ABSTRACT: Global health governance is beyond the limit of borders, which is different from issues of international political and economic governance. The global health governance system has been dynamic in the response to globalization. In particular, the concept of health governance is more inclusive and multiple stakeholders participate in the governance. In addition, the importance of the private sector is becoming more visible, and the scope of

governance is expanded and the ways of cooperation are more diverse. However, the global health governance system is faced with challenges arising from instability of sources of funds, differences in concepts of governance, and the complex political nature of the governance. As a rising economic power, China will be more involved in the global health governance under the framework of “South-South Cooperation” and “Belt and Road” initiative. The challenges for the global health governance system are also the challenges for China’s health development strategy “going out.” In the first place, China should clarify its understanding of global health governance, then gradually shift its role from an executive participant of global health governance to the rule-maker. It should also expand cooperation and policy coordination with more stakeholders in global health governance, give local knowledge full play in health development assistance, and involve more domestic players from the private sector to participate in global health governance.

KEYWORDS: globalization, global health governance, Chinese contribution, private sector, health development assistance

Innovated Method of Security Risks Analysis: With the Example of Building the BRI Political Security Risks Dataset

ZHOU Yiqi and FENG Shuai

ABSTRACT: With the deepening of the Belt and Road initiative (BRI), collecting related security information and conducting the early warning of security risks of Belt and Road countries becomes all the more important, which

calls for innovating scientific research methods. In recent years, Shanghai Institutes for International Studies has made great efforts in developing the dataset of BRI political security risks, which integrates the methods of manual collection and machine learning. The dataset disaggregates the unit of analysis and visualizes the results with the GIS technology. The dataset can present the overall security condition of Belt and Road countries, and demonstrate the geo-graphical distribution and social networks of relevant political conflicts. The dataset provides statistical support for BRI and offers references for innovating relevant research methods.

KEYWORDS: Belt and Road Initiative, political risk dataset, early warning, methodological innovation