

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2018年1/2月 第1期 总第52期

2018年1月15日出版

目 次

- 1 关于国际政治研究中三个基础性问题的思考 桑玉成
- 14 “命运共同体”视角下的周边外交理论探索和实践创新 卢光盛 别梦婕
——以澜湄合作为例
- 31 中国周边地区海外利益维护探讨 凌胜利
- 51 境外非政府组织因素对中国外交的影响及其应对 孙海泳
- 70 城市外交与中国特色大国外交 陈楠
——思想契合、战略对接与机制创新
- 86 公共外交视角下的省、市长国际咨询会议 朱佳毅
——功能、效果与挑战
- 108 中美新型大国关系视域下的军事外交 王伟 郭真
- 129 新媒体时代全球智库社交网络影响力探析 相德宝 张文正
- 147 英文摘要

封三 本刊2018年第3、4、5期征稿启事, 本刊声明

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 10 No. 1 January/February 2018

Published on January 15, 2018

Contents

- 1 Thoughts on Three Foundational Questions in International Political Studies
SANG Yucheng
- 14 Exploration and Innovation in China's Neighborhood Diplomacy: A Case Study of the Lancang-Mekong Cooperation Initiative
LU Guangsheng and BIE Mengjie
- 31 Protecting Chinese Overseas Interests in China's Neighborhood
LING Shengli
- 51 The Impact of Overseas NGOs on China's Diplomacy and Chinese Responses
SUN Haiyong
- 70 City Diplomacy and Major-Country Diplomacy with Chinese Characteristics: Basic Principles, Strategic Coordination, and Mechanism Innovation
CHEN Nan
- 86 "International Advisory Council" for Local Governors: A Public Diplomacy Perspective
ZHU Jiayi
- 108 Building a New Type of Great Power Relations: A Case Study of Military Diplomacy between China and the United States
WANG Wei and GUO Zhen
- 129 A Study of the Network Impact of Global Think-Tanks in the New Media Era
XIANG Debao and ZHANG Wenzheng
- 147 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

关于国际政治研究中三个 基础性问题的思考

桑玉成

【内容摘要】 在现代学科体系中，国际政治研究逐渐从政治学研究的范畴中分离，呈现出独立发展的态势与趋势，以至于国际政治研究与政治学研究成为两个独立的学科体系与研究范畴。考察国际政治的研究缘起与价值取向，可以认为，国际政治的研究与政治学的研究在学科范式、价值取向、关系模式等方面是相互通约的，并不存在截然不同的分野。甚而至于，国际政治研究需要以政治学的知识基础与价值基础为依托。因此，有必要明确政治学研究与国际政治研究的关系。遵从政治学研究构筑人类优良政治生活的蓝图并付诸实践，探寻科学有效的方法，提高在非暴力状态下解决人类矛盾和冲突的有效性，设计优良的组织和制度，使千差万别的人类能够各安本分、各得其所、相得益彰、共存共荣的价值取向。统筹国内政治与国际政治的关系，从国家利益的视角把握国内、国际政治互动中的关系格局，从人类命运共同体的高度把握国内、国际政治互动中的利益交织，从研究范式的转换把握国内、国际政治互动中的路径变迁。这无论对于政治学的研究还是国际政治的研究，都是值得重视的。

【关键词】 国际政治研究 政治学研究 制度 国内政治

【作者简介】 桑玉成，上海国际问题研究院特聘研究员，中国政治学会副会长、上海市政治学会会长（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)01-0001-13

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201801001

一般说来,有国家的存在就有国际政治^①问题。然而,作为一个研究对象的国际政治应该还是相当晚近的事情。诉诸源流,人们通常认为,法国人让·布丹(Jean Bodin)在16世纪提出了国家主权理论,而17世纪威斯特伐利亚体系的确立,才标志着近现代国际关系的产生。也就是说,国际政治的研究应当可以追溯到近代民族国家的源起。在原本的意义上,国际政治属于政治学的一个重要领域,只是由于当代学科发展的需要,国际政治才逐渐成为一个独立的学科。尽管如此,国际政治研究还是应该从政治学的一些基础理论出发,这样才能使学科发展具有坚实的知识基础和价值基础。从这一视角出发,我们认为,国际政治研究与政治学研究的渊源,从政治学的主题看国际政治研究的价值取向,国内政治与国际政治的关系,这三个基础性问题值得关注。

一、国际政治研究与政治学研究的渊源

从一般的属种关系而论,政治学的概念比国际政治大,政治学包含国际政治。按照教育部的学科划分来看,国际政治、国际关系和外交学是政治学一级学科之下单独设立的二级学科,在将政治学研究与国际政治研究相并列时,这里的政治学研究相当于政治学一级学科下设的二级学科政治学理论的领域。这一方面意味着政治学理论是政治学其他二级学科发展的基础,“政治学理论发展与积淀的程度在很大程度上决定了其余专业的发展,也在很大程度上代表了政治学学科的发展”^②。另一方面,国际政治、国际关系、外交学等二级学科是单列的,这在某种程度上也说明了国际政治研究的多样化、多层次性,以及国际政治本身的纷繁复杂。

然而,专业以及系科的划分、归属等问题严格说来还不是一个规范意义上的学术问题。随着高等教育的发展,学科的分野也越来越清晰,学科门类、

^① 本文所谈的国际政治可以作广义的理解,从学科上来说,包括国际政治、国际关系、外交学等相关研究领域。

^② 桑玉成、周光俊:《从政治学博士论文看我国政治学研究之取向》,《政治学研究》2016年第4期,第4页。

专业方向等也越来越趋向于精细化。另外，在中国特定的历史条件下，人们对“政治”这个概念往往有一种特殊的感觉，因而使其接受度、认同度都存在一些问题。在这样的背景下，在政治学一级学科之下，国际政治以及国际关系逐渐分离出来“自立门户”，形成独立的二级学科。国际政治与政治学的分野不仅体现在专业属性上，甚至在一些高校的院系归属上，这两个专业也不再隶属于同一个学院，这使得国际政治与政治学的关系渐行渐远。但是，需要指出的是，从政治学与国际政治的发展渊源来看，这样的学科分野是不那么恰当的。

第一，严格说来，作为一种政治现象以及作为一门学科的政治学的研究早已有之。自人类进入文明时代起就应该被视为进入了政治的时代，因而也产生了政治现象和有关政治的研究。从这个意义上说，国家的概念还是后来的产物。然而，只有当国家的概念产生特别是国家形态表现为民族国家之时，才有了国际政治研究。传统国家有边陲无边界的现象^①并不能给国际政治学的发展提供土壤，只有边界界定清晰的现代民族国家建立之后，才为国际政治学的诞生奠定了基础。众所周知，古希腊就有政治学，柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》等著作始终被认为是政治学的经典杰作。而在那时，思想家们讨论的政治问题主要是人类优良政治生活的一般形态及其建构。在国家特别是现代民族国家产生之后，国家就是人类政治生活的一种组织形式，因而国家问题是政治学所要研究并致力于解决的主要问题。也就是说，政治学关注的是人类的政治现象，而国与国的关系仅仅是众多政治现象中的一种，且仅仅是现代民族国家诞生之后的国与国关系，并非帝国或王国之间的关系。

第二，从政治学的角度来看，“国际”的“际”向来是一个模糊的问题。现代社会是一个政治化程度很高的社会，但是现代社会实际上也并没有很长的历史，人类社会在过去很长时期内缺乏这样的政治化特征。也就是说，在人类社会的很长一段历史时期内，很少有现代意义上的国家以及国际的概念，即使是在一国之内，其国民也往往缺乏国家的意识，国际的意识就更无

^① [英]安东尼·吉登斯：《民族—国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，三联书店1998年版，第4页。

从谈起了。这一情况也从另一个角度解释了国际政治研究为什么要追溯到《威斯特伐利亚和约》签订之后的历史，因为从那时起才出现了近现代意义上的国家实体，并产生了国家主权的概念。也正是从这一时期开始，民族国家的概念走进了政治与历史的视野，公民取代臣民成为身份的象征，主权意识萌发，国家意识崛起，因而出现了“我国”与“他国”之分，也就自然产生了国家与国家之间的关系问题，即国际问题。

第三，在当代早期的政治学研究中，国际政治、国际关系等往往被认为是政治学的主要研究领域。20 世纪中叶，在国际政治学会第一届大会上，学者们就政治学的研究领域达成了一般共识，认为政治学研究包括四个基本方面。一是政治哲学、政治思想，二是政治制度、政府，三是政党与公众舆论，四是外交、国际政治。由此可见，国际政治在早期是政治学研究的一个领域。也就是说，国际政治自产生之初就是政治学的研究范畴，是政治学的一个分支学科，并不存在政治学与国际政治的分野。从这个意义上说，包括国际政治、国际关系、外交学等二级学科的发展都要依赖于政治学一级学科基础的政治学理论的发展，由此，就在学科发展上将国际政治研究与政治学研究联系起来，两者存在不可分割的关系。

之所以要讨论政治学与国际政治的关系问题，不仅只是出于其学科分野或学科归属的考虑，而是由于该问题涉及学术研究的基本价值和取向问题。近些年来，可以发现，在国际政治学与政治学分野之后，无论是组织和人员的结构还是研究领域，都存在一种相互分离甚至断裂的倾向。这种现象无论是对于政治学的研究还是国际政治的研究，实际上都带来了一定的不利影响。这种不利影响可以从两个方面认识。一方面，国际政治研究与政治学研究难以形成对话、通约的氛围。随着学科的分野与专业的精细化，国际政治研究与政治学研究已渐行渐远，学科的专业化程度加深导致学科之间的对话困难。当然，这从某种意义上来说或许正是一个学科发展成熟的标志，也是一个学科之所以成为独立学科的理由。尽管如此，这并不意味着学科之间的一些基本价值就可以割裂，或者不可通约。尤其是作为政治学的一个重要研究领域，国际政治研究与政治学研究应该有很多一致和吻合的基本价值和学

术旨趣。另一方面，注重国际政治研究与政治学研究的交叉融合，避免因相对孤立的视角忽略一些基础性问题。譬如，在政治学研究中，如果不关注国际政治的风云变幻，不考虑国际政治对国内政治的影响，那么将使政治学的研究缺乏国际视野；同样，在国际政治研究中，如果忽略政治学的基本理论和基本价值，不从价值的、文化的、历史的背景出发分析错综复杂的国际现象，也难以对国际问题提出深刻的见解。

二、从政治学的主题看国际政治研究的价值取向

政治学到底是一个什么性质的学问，是政治学研究最为基础性的问题。一些政治学教材中有所谓“帝王之学”“统治术”等说法，也有所谓“政治现象说”的说法。可以发现，不同的理解或者倾向必然会有完全不同的学术意趣，也会得出不尽相同的结论。现代政治科学基本上摈弃了“帝王之学”的倾向，注重从科学主义的角度，对人类的政治现象进行研究，也为人类良善政治生活的构建提供价值和知识基础。因而，政治学研究首先需要解决的是价值问题，也就是说，与其他所有学科一样，政治学有其特有的价值关怀。譬如，经济学致力于推动社会物质财富的增长、人们物质生活水平的提高。与之相对，政治学则有责任推动人类的政治发展和政治文明，推动人类良善政治生活的构建。在这一基本价值取向上，无论是国际政治还是国内政治，都应该是一致的。

关于政治学研究主题以及价值的讨论，思想界早已有之。古希腊大思想家柏拉图致力于构想“理想国”，从政治、经济、伦理、教育等多角度设计理想国的治国方案。^① 亚里士多德认为政治学的宗旨是追求最高的“善业”，从个人至善达致国家至善。^② 诸如此类的思想和主张，无不从积极的角度为人类良善政治生活提供了目标和方向。

从宏观的角度而言，政治学研究要解决三大基本问题。^③

^① 参见[古希腊]柏拉图：《理想国》，郭斌和、张竹明译，商务印书馆1986年版。

^② 参见[古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1997年版。

^③ 参见桑玉成：《政治体制改革：问题与战略》，重庆出版社2009年版，第13-15页。

第一，构筑人类优良政治生活的蓝图并付诸实践。现代社会是一个政治社会，任何人和国家都必须过政治生活，政治生活有其普遍性，因而需要每个人参与其中并为之奋斗。在现代社会，人们不仅无法离开政治生活，而且也追求政治生活，更向往和追求优良的政治生活。正如对一个城市的规划，我们要从城市的生态、交通、管理等方方面面来考虑，形成一个总体的城市规划方案，政治学说也需要对国家乃至国际社会的优良政治生活作出规划和设计。人类与其他动物的主要区别就在于，人类具有主观能动性。马克思曾经说过，如果将人类与蜜蜂相比，尽管蜜蜂能够将蜂窝建造得非常精致，但这类行为纯属本能。但是对人类而言，即使是很蹩脚的泥瓦匠，在他用蜂蜡建造蜂房之前，已经在自己的头脑中把它建成了。^① 建构一个政治社会显然比建造任何建筑物都要复杂得多。但是毫无疑问，对于建构和设计政治社会以及政治生活的人来说，确立一种优良的政治社会和政治生活蓝图则是最为重要且基础的工作。任何一个政治学者甚或政治家都必须思考这样的问题，即我们所为之努力追求的政治生活应该是什么样的生活？或者说，什么样的政治生活才是优良的政治生活、如何追求这样的政治生活？这样的问题存在于所有能够左右以及作用于一定社会生活和政治生活的思想家和政治家的头脑当中，并且应该成为所有思想家和政治家的行动指南。

第二，探寻科学有效的方法，提高在非暴力状态下解决人类矛盾和冲突的有效性。当代政治哲学家乔治·萨拜因（George Sabine）认为，所谓政治学说，就是关于有效解决人类集体生活之矛盾和冲突的思想和主张。^② 在人类的政治生活中，不可避免地存在着矛盾甚至冲突。托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes）从人的本性出发，揭示了人类集体生活中的矛盾和纷争的必然性，甚至认为在没有公共权力的情况下，人与人之间就像狼与狼一样，纷争不止，战争不断。由于人与人之间存在的自然和社会差异，导致他们之间存在利益差异，而这些差异造成人类社会的矛盾和冲突在所难免。加之民族、宗教、

^① 《马克思恩格斯文集》（第五卷），人民出版社2009年版，第208页。

^② [美]乔治·萨拜因：《政治学说史：城邦与世界社会》，[美]托马斯·索尔森修订，邓正来译，上海人民出版社2015年版，第16页。

意识形态等因素的交错作用和影响，使这种矛盾和冲突更为复杂。^① 因此，国家、政府、法律甚至国际规则显得十分必要。恩格斯在《家庭、私有制与国家的起源》中谈到，国家作为社会的公共权力，其产生及其存在的根据，就是以其公共权力的特性，来维系社会的秩序，将社会的矛盾和冲突保持在秩序的范围内。^② 因此，国家的特征就是强制性，国家通过强制或暴力手段，来维系社会的正常秩序，抑制社会的矛盾和冲突。而暴力以及战争也是国际政治研究中非常重要的问题。人类不仅具有主观能动性，而且人类的智慧似乎也具有无限的发展潜力。我们可以看到，科学技术的发展已经在很多领域给人类带来了许多变革，但是与此同时，人类智慧的局限性正体现在人类在解决自身的问题上有时还显得捉襟见肘。一个很明显的问题是，人类现在已经做到了毛泽东所说的“可上九天揽月，可下五洋捉鳖”的境界，可以发展人工智能，如此等等，但是人类自身的很多问题尚未找到切实可行的解决办法，人之间的矛盾、冲突乃至战争等，还没有办法彻底有效抑制。从政治学说的角度来看，暴力是国家的本质特征，但是暴力是国家及其政权的最后手段，而不是也不能是经常性的手段。人类政治生活的秩序大多建立在非暴力状态之下，或者说，只有非暴力，才能建立持久且稳定的人类政治生活的秩序。那么如何通过非暴力手段有效解决人类可能发生的矛盾和冲突，就是政治学研究的一个重大问题。而这个重大问题，毫无疑问，也应该是国际政治研究的重大问题。

第三，设计优良的组织和制度，使千差万别的人类能够各安本分、各得其所、相得益彰、共存共荣。人类始终存在着差别，存在着不平等，存在着利益的分化，因而也就不可避免地存在着纷争和冲突。由于利益、种族、民族、宗教、国家等因素导致的矛盾和冲突始终存在。法国启蒙思想家让-雅克·卢梭（Jean-Jacques Rousseau）对人类不平等的起源和基础曾有过辩证性的论述，他认为，人类文明的进程同时也就是人类不平等的进程。^③ 因此，

^① 参见[英]托马斯·霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，商务印书馆 2009 年版。

^② 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社 1995 年版，第 170 页。

^③ [法]让-雅克·卢梭：《论人与人之间不平等的起因和基础》，李平沅译，商务印书馆 2007 年版。

伴随着经济的发展和财富的增长,利益也日益分化,利益的急剧分化又引发一系列社会矛盾和冲突。所以人类社会就需要良好的组织和制度,来使所有人都相安无事、各得其所、官民和谐、贫富共处。政治学作为一门治国安邦的学问,其主要的研究对象就是人。而人的差异性、多样性和复杂性都是一种基本的客观存在。人类的复杂性是一个普遍性的命题。正如恩格斯在其《家庭、私有制与国家的起源》中所分析的那样,当人类社会产生了产品剩余,进而有了私有财产以及私有观念,那么人类社会的矛盾和冲突也就在所难免。于是,国家就作为一种凌驾于社会之上的公共权力,并通过其暴力性质的力量,将矛盾与冲突保持在一个秩序的范围之内。^①从这个意义上看,人类的矛盾和冲突似乎与现代国家以及国际社会并没有直接关系。而自近现代意义上的国家产生之后,国家主权的概念日益强化,人类社会的矛盾和冲突又增添了国家的色彩。在这种情况下,由于受到利益、民族、宗教、国家等种种因素的影响,使人类的矛盾和冲突的发生概率日益上升。因此,从政治学的另一个角度(消极意义)上讲,政治学要为解决人类集体生活的困境、难题、矛盾、冲突等提出思想和主张。正是因为人的差异性、多样性和复杂性,所以政治学研究需要找到一种科学合理的组织和制度,使人类能够各得其所、各安本分、相得益彰、共存共荣。就此而言,这些问题在国际政治领域更为重要。

可以看出,从这样的主题或者价值来看,国际政治研究与政治学研究当然是一致的。“政治学是一门集‘价值、知识、智慧、技艺’于一体的学问。其意义是表明价值、知识、智慧、技艺等既是政治科学的主题,同时也是人类优良政治生活的要义。”^②即使是在国际政治与政治学学科分野的今天,国际政治的研究也应当致力于上述三大问题的解决。这不仅是从政治学分化而来的国际政治秉承政治学研究初衷、承继政治学研究价值的学科传承,而且也是在纷繁复杂的世界变局中寻找最为恰当最为合适的国际问题解决方法应有之义。

^① 《马克思恩格斯选集》(第四卷),人民出版社1995年版,第170页。

^② 桑玉成:《政治体制改革:问题与战略》,第16页。

三、国内政治与国际政治的关系

在一般意义上，我们通常所说的国内政治是主权范围内的政治格局与政治发展问题，国际政治则是指国与国之间的政治，之后又发展为多种行为主体之间的关系。那么，从政治学的视角把握国内政治与国际政治的关系不可避免地要回到政治学所关心的利益问题、价值问题以及研究范式问题。

第一，从国家利益的视角把握国内、国际政治互动中的关系格局。这是基于两个因素的假设，一是国内政治与国际政治的相互影响与互相关联，二是国际政治的主要行为体是主权国家。国际与国内政治关系存在着多种模式，但就最为基本的关系模式而言，如同我们用政治生态学的观点去考察国内政治与国际政治的关系时所注意到的那样，国内政治与国际政治是相互关联与互相影响的。^①一般而言，国内政治是基础，国际政治是延伸。这是一个古老的问题，也是一个常识性问题，但更是一个基础性问题。在国际舞台上，基本的或者主要的行为主体是主权国家，而主权国家受制于其本国的政治传统和政治结构。因此，毫无疑问，国际政治由国内政治塑造并根源于国内政治，^②国内政治是国际政治的基础。正因为各国国内政治的差异和多样性，决定了国际政治的复杂性和多变性。

一般而言，一国国内政治影响国际政治的因素是多样化的，途径和方式也是多样化的。作为国际行为主体，一国在国际舞台上之所以采取这样或那样的行为，或者干脆不参与国际事务，都可以从其国内政治中得到解释。能够决定一国之国际行为的主要因素，一是国家利益，二是统治秩序，三是领袖的个体特质。当然，统治秩序也可以视为国家利益的一种，只是因其特殊的意义，故单独列出。国家利益是一个非常广泛、复杂的概念，并随着时间条件的改变而不断调整其内涵。更为重要的是，国家利益的概念还可以应统治者的需要而作出不同的解释，再加上国家领袖个体特质的因素，这就使国家在国际舞台上的行为更具复杂性。然而，尽管不存在任何合法的权威，但

^① 桑玉成：《政治发展中的政治生态问题》，《学术月刊》2012年第8期，第9-10页。

^② [美]布鲁斯·麦斯基塔：《国内政治与国际关系》，王义桅译，《世界经济与政治》2001年第8期，第64页。

国际社会的行为者都承认已有规则，尊重正式的和非正式的机制，受到相关义务的约束，遵守合作惯例，并以可预见的方式采取行动。^①只是这种可预见的行动方式是以国家利益为依托。所以，毫无疑问，国际政治研究与政治学研究相同，除了承担着一般人类关怀的使命之外，也具有鲜明的国家利益取向。也就是说，迄今为止，学术研究也具有“主权性”，不仅学术研究的成果属于国家，而且学术研究的立场也要有国家利益的考量。

第二，从人类命运共同体的高度把握国内、国际政治互动中的利益交织。在国际交往中，国际政治与国内政治往往相互交织、互相影响。而且在很多情况下，国家利益和国家立场与国家对国际社会的责任和使命也有可能发生冲突。譬如，传统的主权观念在当今的国际社会也不是完全行得通。国际组织产生后，加入国际组织的国家需要让渡部分主权；国际交往的增多，也必然对国家的主权行为产生种种制约。在这种情况下，是国际法服从国内法还是国内法服从国际法，往往也难以分得十分清楚。

在这个问题上，我们也要转变观念，过去往往认为遵循国际规则意味着有条件让渡国家主权，进而影响国家利益，但是在现代国际社会，遵循国际规则、参与国际规则的制定，也有利于国家利益的实现和维护。“每一个时代的理论思维，从而我们时代的理论思维，都是一种历史的产物，它在不同的时代具有完全不同的形式，同时具有完全不同的内容。”^②在国家利益和国际规则、世界话语和本国话语之间，有着交互的作用和影响。尤其是当我们强调本国话语、本国文化等这样的概念的时候，一定要清楚，这里的本国话语以及本国文化绝不能理解成排他的、孤立的。因此，目前中国强调承担国际责任，争夺国际话语权，这并不意味着要另说一套，独辟蹊径，而是要科学合理地处理好国内与国际、国家与世界的关系。

值得一提的是，如何秉承人类关怀的终极意义，超越国家来研究国际问题、全球问题、全人类的问题，为全人类的福祉贡献知识和智慧，也应当是政治学研究与国际政治研究需要共同思考的问题。事实上，这就是一种人类

^① 参见[瑞士]彼埃尔·德·塞纳克伦斯：《治理与国际调节机制的危机》，冯炳昆译，《国际社会科学杂志》（中文版），1999年第1期。

^② 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社1995年版，第284页。

关注的全球政治。^① 党的十九大报告明确,要坚持推动构建人类命运共同体。人类命运共同体的建设不是一国之事,而是需要全世界的参与。在新的时代,世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展,全球治理体系和国际秩序变革加速推进,各国相互联系和依存日益加深,国际力量对比更趋平衡,和平发展大势不可逆转。中国将秉持共商、共建、共享的全球治理观,倡导国际关系民主化,坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等,支持联合国发挥积极作用,支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权。中国将继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量。同时,中国还会将和平的国际环境和稳定的国际秩序作为实现国内稳定发展的前提和基础,始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。

需要指出的是,积极承担国际责任和义务是一个国家致力于在国际事务中发挥建设性、负责任的大国作用的体现,但这同样也是在充分考虑国家利益等国内因素基础上的积极行为。譬如,在开展对外援助和承担国际责任的考量中,仍然要以中国的发展阶段作为承担责任和义务的背景,绝对不能超越自身的发展阶段作出与本国实际地位不相称的承诺,这也正反映了国内政治与国际政治关系的基本准则。

第三,从研究范式的转换把握国内、国际政治互动中的路径变迁。思考国内政治与国际政治的关系不能不涉及研究范式的转换。研究国内政治与国际政治的关系存在两种基本路径,一是从国内政治研究国际政治,这种研究路径有着浓厚的国家中心主义色彩,以主权国家行为体作为主要关注点的国际政治理论出现了理想主义、现实主义和建构主义的范式争论,在此之下,还存在着进攻性现实主义、防御性现实主义、新古典现实主义等多种流派分支。二是从国际政治研究国内政治,这种研究范式往往忽略国家作为国际政治主要行为体的基本事实。因而,从国际政治的视角研究国内政治存在着明显的理想主义色彩。事实上,随着多个行为主体进入国际政治研究的视野,目前国际政治与国内政治研究越来越重视多种行为主体,比如国际组织(世

^① 参见[美]梅尔·格托夫:《人类关注的全球政治》,贾宗谊译,新华出版社2000年版。

界贸易组织、联合国等)、国内组织(美中关系全国委员会、跨国公司等)、次国家主体(省、州、邦等)等。另外,随着行为主体的增加,国际政治研究已经不再局限于前述两条路径,国际政治研究的范围与视野更加开阔,扩展到国家之外的多个行为体。也正是在这个意义上,现代国际政治研究的学科视野更加宽广,出现了全球学、国际组织学等更加细的分支。因而,国际政治与国内政治的关系呈现出多层次的特征,国与国的关系(如中美关系)、国家与国际组织的关系(如中国与联合国的关系)、次国家主体与他国的关系(如加利福尼亚州与中国的关系)、次国家主体与外国次国家主体的关系(如中美省、州长论坛)、智库关系(如中国社会科学院与欧洲科学基金会)等等,都是国际政治研究需要关注的问题。多层次关系模式的出现表明国内政治与国际政治的关系变得复杂多样,需要国际政治研究跳出原有的视域,将视角引向更加开阔的多主体、多层次的行为体的行为与互动过程。

从理论上来说,方法论更多是关于研究路径的思考,具体到国际政治理论则存在国家主义与全球主义的争论,甚至存在国际政治与世界政治的争论。国际政治仍然将单个的国家或组织视为主要行为体,世界政治则是基于一种全球国家或全球政府的视角,根据这一视角,“目前世界仍然只是一个‘非世界’(non-world),它只是一个地理存在,而不是一个政治存在”^①。尽管目前世界是否是一个“非世界”的存在值得商榷,但是随着全球化进程的加快,整个世界是一个整体的趋势越来越明显,由此,气候变化、环境污染、人口爆炸、资源短缺、恐怖主义等全球性问题的凸显更加需要全球治理。在这一背景下,世界政治或许是一个真实的存在。无论如何,将研究视角从单纯的国际政治引向全球主义、世界政治的努力是值得肯定的。

一个比较现实的问题是,国内政治与国际政治的关系问题是否意味着崛起中的中国在新的世界政治舞台上会有更多的作为,以此带动理论创新呢?古老的中国为整个世界创造了灿烂的文明,提供了和而不同的文明交往范式、天下主义的国家交往模式,但也存在着所谓的朝贡体系等。古代中国关于国际问题的思考对现代国际政治理论的建构有一定的借鉴意义,但绝不是现代

^① 赵汀阳:《天下体系:世界制度哲学导论》,江苏高等教育出版社 2005 年版,第 21 页。

国际关系的雏形。现代中国的崛起在一定程度上改变了现有的国际政治格局，但中国在实际上的进步是否意味着理论上的创新是值得商榷的。我们丝毫不否认中国国际政治学者对建构属于中国的国际政治理论的努力，然而，理论上的创新绝不是“另起炉灶”，而必然是在现有理论基础上的创新和对实践经验的总结。

四、结论

国际政治研究始于主权学说和《威斯特伐利亚和约》所界定的现代国际关系，在此之后的发展则得益于全球化的兴起和二战后全球化进程的加快，使其逐渐呈现出独立发展的态势与趋势。这在一定意义上拓展了政治学的研究范畴与学科发展，但是，国际政治独立发展的态势与趋势又使其与政治学的发展出现了某种意义上的分离甚至分裂的倾向，以至于我们不得不在国际政治与政治学二元对立的格局中寻求学科发展的各自领域。这样的取向对于推进学科以及学术研究的专业化无疑具有十分重要的意义，但是本文所提出的问题是，在这样的一种学科分立背景下，尤其需要注意相关学科的共同渊源以及共同的知识基础和价值基础。无论是在学术研究方面，还是在决策咨询方面，秉承政治学研究的价值取向，无论是对政治学的研究，还是对国际政治的研究，都是需要重视的问题。

[收稿日期: 2017-10-21]

[修回日期: 2017-12-09]

[责任编辑: 石晨霞]

“命运共同体”视角下的 周边外交理论探索和实践创新*

——以澜湄合作为例

卢光盛 别梦婕

【内容摘要】 当前，“人类命运共同体”理念受到国际社会越来越多的关注和认同。为了更好地指导周边外交以及周边命运共同体建设，应以“命运共同体”为视角，对周边外交进行理论探索和实践创新。本文在梳理“命运共同体”理念与中国特色周边外交理论有机联系的基础上，分析“命运共同体”视角下周边外交理论思想和理论基础，进而对构建“命运共同体”视角下的中国特色周边外交理论进行了初步探索。这个理论应以“利益—责任—规范”为维度，构成一个三位一体和稳定的理论框架。其中“利益”是前提条件，“责任”是应履行的义务，“规范”是应遵守的价值观及制度，三者互为条件、相互制约，共同指导周边命运共同体的形成和发展。

【关键词】 命运共同体 周边外交理论 “利益—责任—规范” 澜湄合作

【作者简介】 卢光盛，云南大学周边外交研究中心首席专家，教授；别梦婕，云南大学国际关系研究院硕士研究生（昆明 邮编：650091）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)01-0014-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201801002

* 本文系 2017 年国家社科基金重大项目“一带一路与澜湄国家命运共同体构建研究”（17ZDA042）、中国（昆明）南亚东南亚研究院重大课题“东盟共同体建成后东南亚地区一体化问题研究”（CKZD201608）、云南省哲学社会科学基地项目“澜湄机制建设的方向、路径及云南的参与研究”（JD2016YB04）的阶段成果。

2013年10月，在周边外交工作座谈会上，习近平主席强调要“把中国梦同周边各国人民过上美好生活的愿望、同地区发展前景对接起来，让命运共同体意识在周边国家落地生根”^①。中国周边是一个具有深厚潜力与优势，充满勃勃生机与活力的地区。从地缘、自然环境、可持续发展等方面来看，中国与周边国家有着命运与共的紧密联系，周边国家对中国有着十分重要的战略意义。当下，中国应构建一个符合周边地区实际情况以及周边各国利益需求的具有中国特色的周边外交理论，以便更好地指导周边外交以及周边命运共同体建设的开展。对此，本文将对构建“命运共同体”视角下的中国周边外交理论进行初步探索和分析。

一、“命运共同体”理念与中国特色周边外交理论的有机联系

2017年2月10日，“人类命运共同体”理念被首次载入联合国决议；3月17日，“人类命运共同体”理念被首次载入联合国安理会决议；3月23日，“人类命运共同体”理念被首次载入联合国人权理事会决议。^②代表中国方案的“人类命运共同体”，已经得到了国际社会的广泛支持和认可，成为人类凝聚和平共识，推动发展，实现共赢共享的新力量与新希望。从2013年首次提出至2017年3月，习近平主席在各类国内国际重大场合谈及“命运共同体”超过100次。^③“命运共同体”已不是一个简单的理念宣示，而是为世界贡献的顺应时代潮流、汇聚人类力量、承担国际责任、实现合作共赢的中国方案。

随后，习近平主席将“命运共同体”理念延伸出了“人类命运共同体”“亚太命运共同体”“亚洲命运共同体”“周边命运共同体”等理念和倡议。周边地区是中国推进“人类命运共同体”建设的起点。在众多类型的“命运共同体”理念中，“周边命运共同体”是比较有基础、比较有条件去实施的，

^① 《习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根》，中央政府门户网站，2013年10月25日，http://www.gov.cn/lhdh/2013-10/25/content_2515764.htm。

^② 《人类命运共同体载入联合国多项决议 中国理念获国际广泛认同》，《人民日报》（海外版）2017年3月27日，第2版。

^③ 同上。

同时也是可以较快取得成效的。因此，现阶段应对“周边命运共同体”给予重点关注和推进，让“周边命运共同体”成为最终实现“人类命运共同体”的“奠基石”和“试验田”。

现有的关于“周边命运共同体”的研究中，张蕴岭认为，习近平提出的中国与周边邻国构建命运共同体，体现的是一种共生理念，一种共利的关系，所依托的是基于共同利益的合作共处。^① 王晓玲指出，中国构建“周边命运共同体”的过程中，仅靠经济利益的吸引远远不够，人文交流也担负着非常重要的使命，中国需要转换人文交流的思路。^② 翟崑提出中国应创新“3.0版的新安全观”来更好地服务于周边命运共同体的建设。^③ 王俊生在探讨了周边命运共同体构建的困难和动力之后，指出了构建周边命运共同体的路径。^④ 可见，目前有关“周边命运共同体”的研究不仅相对较少，而且相关研究大多集中于对理念和内涵的分析，从政策和实践层面提出了很多建议和想法，但是缺乏理论方面的解读。

2016年5月，习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上提出，“这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代，这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代”^⑤。自此，国内学者纷纷朝着这个方向开始进行积极探索，本文也在为此而努力。“周边命运共同体”是中国在新时期提出的具有中国特色的周边外交新概念，为了更好地指导周边命运共同体建设和中国周边外交的实践，需要一个专门的有中国特色的周边外交理论来进行指导。目前中国还没有形成一个专门的周边外交理论。现有的有关中国周边外交理论的探索中，孙魏、赵珍珍分析了地区主义与中国周边外交政策的关系。^⑥ 许

^① 张蕴岭：《中国与周边关系：命运共同体的逻辑》，《人民论坛》2014年第6期，第36页。

^② 王晓玲：《“周边命运共同体”构建与人文交流思路的转换》，《现代国际关系》2015年第5期，第48-55页。

^③ 翟崑：《新安全观3.0版：推进周边命运共同体建设体建设》，《世界知识》2013年第24期，第24-25页。

^④ 王俊生：《中国周边命运共同体构建：概念、内涵、路径》，《国际关系研究》2016年第6期，第45-58页。

^⑤ 习近平：《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》，人民出版社2016年版，第8页。

^⑥ 孙魏、赵珍珍：《地区主义：中国周边外交政策的精髓》，《漯河职业技术学院学报》2010年第4期，第33-36页。

威分析了中国周边新地缘政治的状况和影响因素，并讨论了在新地缘政治环境下中国周边外交的转型。^①另外，他还从建构主义理论角度出发，阐释了中国周边外交转型的建构主义逻辑。^②张煜讨论了中国周边外交的理论基础、理论内涵和理论贡献。^③可见，现有的为数不多的有关中国周边外交理论的探索基本上都是运用了西方的理论来进行分析，缺乏中国自身的特色和新意，而且与“周边命运共同体”的联系不大，并不能用来指导“周边命运共同体”建设。因此，笔者认为，有必要探索和创新一个专门的、以“命运共同体”为核心的、具有中国特色的周边外交理论，来更好地、有针对性地指导“周边命运共同体”建设。

二、“命运共同体”视角下的周边外交理论基础

“命运共同体”理念，在中国有着悠久的历史基础和坚实的理论基础，彰显着强烈的中国特色。中国传统文化中的“大同”思想就是“命运共同体”的思想基础，而作为中国哲学社会科学指导思想的马克思主义就包含着“命运共同体”的理论基础。

（一）思想基础

“命运共同体”在中国有着深厚的思想渊源。古代儒家经典《礼记·礼运》中提到：“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦……是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭。是谓大同。”它描绘了一个天下为世人所共有，人人诚实相待，和睦相处，彼此合作，夜不闭户的“大同世界”。到了近代，康有为在《大同书》中认为，只要国家存在，国与国之间势必会为了利益的争夺而爆发冲突或战争，从而造成生灵涂炭。因此，他主张“去国界合大地”，建立一个没有国别之分的“大同世界”，到那时，“无

^① 许威：《地缘政治因素变化与中国周边外交转型》，《重庆与世界》（学术版）2015年第4期，第72-76页。

^② 许威：《中国周边外交转型的建构主义逻辑》，《理论观察》2015年第8期，第46-47页。

^③ 张煜：《中国周边外交的理论分析和实践探索》，上海国际问题研究院硕士学位论文，2015年。

邦国，无帝王，人人相亲，人人平等，天下为公，是谓大同。”^①虽然“大同世界”带有一定的空想色彩，但却勾勒出一幅人类社会“互信互爱，人人平等，世界大同”的美好前景，引领着中华民族对“大同世界”的憧憬和追求，为“命运共同体”理念提供了有价值的思想基础，具有积极影响和深远意义。

进入当代后，中国继承和发展了“大同世界”这一优秀思想，并根据时代发展潮流和现实情况赋予其新的内涵，提出了“命运共同体”的构想。2011年《中国的和平发展》白皮书指出，“国际社会逐渐成为了一个利益交融、相互依存，‘你中有我、我中有你’的命运共同体……要以命运共同体的新视角，寻求人类共同利益和共同价值的新内涵，寻求各国合作应对多样化挑战和实现包容性发展的新道路”^②。党的十八大之后，中国领导人相继在各类外交场合中使用和丰富了“命运共同体”这一理念，并逐渐形成了以“命运共同体”为核心的带有中国特色的外交思想体系。习近平主席在2015年3月出席博鳌亚洲论坛年会开幕式时，论述了迈向“命运共同体”必需的“四个坚持”，即“坚持各国相互尊重、平等相待”“坚持合作共赢、共同发展”“坚持实现共同、综合、合作、可持续的安全”“坚持不同文明兼容并蓄、交流互鉴”；^③在2015年9月出席第70届联合国大会一般性辩论时，勾画了如何打造“人类命运共同体”的具体蓝图；^④在2017年1月出席“共商共筑人类命运共同体”高级别会议时，更加系统、全面、深刻地分析了构建“人类命运共同体”应作出的努力。^⑤

（二）理论基础

马克思主义唯物辩证法是阐述世界的存在状态问题的科学思想方法，是

^① 康有为：《大同书》，上海古籍出版社2014年版，第58页。

^② 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》白皮书，中央政府门户网站，2011年9月6日，http://www.gov.cn/zwggk/2011-09/06/content_1941258.htm。

^③ 习近平：《迈向命运共同体 开创亚洲新未来》，新华网，2015年3月28日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-03/28/c_1114794507.htm。

^④ 《习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话（全文）》，新华网，2015年9月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116703645.htm。

^⑤ 《习近平出席“共商共筑人类命运共同体”高级别会议并发表主旨演讲》，国防部网站，2017年1月19日，http://www.mod.gov.cn/shouye/2017-01/19/content_4770351_2.htm。

一个内容深刻、博大精深的思想体系。在这一思想体系中，包含了联系观、发展观、矛盾观等世界观和方法论，为构建“命运共同体”视角下的周边外交理论提供了重要的理论支持。

第一，马克思主义唯物辩证法认为，世界是一个普遍联系的有机整体。在国际关系中，由于国际社会是一个普遍联系的有机整体，整个国际社会是由各个国家共同组成的，整个国际社会与各个国家之间，以及各个国家之间是相互影响、相互依赖的“命运共同体”。因此，在国际交往中，各国应树立全局观念，站在国际社会整体的视角来看待和分析国际问题，选择最佳处理方案，让各国以有序、合理、优化的结构形成一个“命运共同体”，从而实现整体的最优目标。

第二，马克思主义唯物辩证法指出，世界是永恒发展的，任何事物的发展都是前进性与曲折性的统一。“命运共同体”是符合客观规律以及国际关系发展的必然趋势、拥有宏大愿景和茁壮生命力的新理念。虽然国际社会对“命运共同体”这个新理念的认知和理解需要一个过程，但中国仍应对“命运共同体”的最终形成充满信心，不断克服前进道路上的各种困难，积极支持和推进“命运共同体”的建设。

第三，马克思主义唯物辩证法提出，世界上的一切事物都包含着既对立又统一两个方面，国际社会也一样。国与国之间合作与竞争并存，既相互依赖又相互排斥，整个国际社会就是一个包含着对立统一的“命运共同体”。矛盾是国际社会不断发展的源泉和动力，在推进“命运共同体”建设的过程中，既要看到矛盾的对立面，又要看到矛盾的统一面，各国应勇于承认矛盾，并积极探索解决矛盾的方法。

时代潮流是人类发展进程中所表现出的不以人的意志为转移的客观存在，只有坚持唯物辩证法，才能在纷繁复杂的国际社会中找到正确认识和把握时代潮流的内在规律。当今世界，整个国际社会已经成为一个相互依存、紧密联系的有机整体，世界联系性的不断加强已经成为时代的潮流和趋势。“命运共同体”的提出，表明中国领导人敏锐地把握了时代的潮流，顺应了历史发展的趋势，推动了时代与历史的前进。因此，建设“命运共同体”视

角下的周边外交理论既是顺应时代潮流的表现与反应，又是对当今时代潮流的积极回应与理论阐述，具有进步意义。

三、“命运共同体”视角下的周边外交理论框架

上文分析了建设“命运共同体”视角下的周边外交理论思想和理论基础，中国应在此基础上与时俱进地探索一种专门针对“命运共同体”建设的周边外交理论。在此之前关于“命运共同体”内涵或理论探索的研究中，有学者认为，“命运共同体”等新概念的核心理念是“合作共赢”；另有学者提出，中国在推行“命运共同体”时，可以通过经济共同体、安全共同体、文化共同体、发展共同体、价值共同体等来统领相关领域的合作与建设。^①这类探索都比较普通和宽泛，不够具体，缺乏新意。而笔者提出，现阶段可以先初步构建一个“利益—责任—规范”三位一体的周边命运共同体理论框架，以此来对周边命运共同体建设进行更好的指导。

（一）利益

“利益”是一国行为活动的最根本依据。在“利益—责任—规范”三位一体的周边命运共同体理论框架中，“利益”是指中国在推进周边命运共同体时，要给予周边国家适当的“帮助”，包括为周边国家提供安全保障以及经济资源和经济援助等，从而换取周边国家对中国的支持和认可。周边命运共同体的形成，自然要建立在周边国家对中国及命运共同体建设充分认可和支持的前提下。中国作为区域大国，随着自身实力的逐渐强大，所面对的压力也在不断增大。在这种情况下，中国可以“化压力为动力”，运用自身逐渐强大的实力来满足周边小国的一些需求，给予它们适当的“帮助”，从而争取他们对中国及命运共同体建设的认可和支持。

安全是每个国家的首要需求，对于小国来说尤其如此。由于受到自身实力的约束，小国无法确保自身的生存安全，它们只能依赖于大国为它们提供

^① 参见石源华：《中共十八大以来中国周边外交的历史性新进展》，《中国周边外交学刊》2016年第1辑，第34页；王俊生：《命运共同体与中国周边战略构建》，载许利平等：《中国与周边命运共同体：构建与路径》，社会科学文献出版社2016年版，第20页。

长期和可靠的安全保障。同时，为了能够稳定和持续地享受到大国提供的安全保障，小国自然希望大国能够维持为自己提供保障的能力和意愿，因此，小国会心甘情愿地认可和支持大国的存在和强大。由于对中国崛起的担忧，中国周边的一些国家存在着“政治上靠美国，经济上靠中国”的态度，想要依靠美国的介入来平衡中国在区域的力量。这种态度降低了彼此间政治互信的水平，对于周边命运共同体的构建造成了不利的影响。目前，美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）对中国周边一些国家造成了安全和外交上的巨大压力，美国的态度让它们感到前景难测，使它们很容易进一步转向中国、向中国示好。中国可以借此契机为周边国家提供他们所需要的安全保障，与周边国家树立共同、综合、合作、可持续的新安全观，坚持以对话解决争端、以协商化解分歧，用实际行动向周边国家证明，中国的发展绝不会对任何国家构成威胁，从而取得周边国家的信任和支持，为周边命运共同体的推进奠定基础。中国与周边国家只有以真正的信任作为基础，才能建成真正的周边命运共同体。

在安全得到保障之后，经济发展就成为了小国的主要诉求。加强经济合作、促进经济发展是大国与小国深化利益融合、促进相互依赖的有效途径。大国通过经济合作来扩大与小国的共同利益，用自身强大的经济实力来帮助小国实现经济发展，从而树立良好的国际形象，扩大自身的国际影响力和政策感召力。获得经济发展的好处是周边国家愿意与中国构建命运共同体的主要动力。作为区域经济大国，长期以来，中国积极推动与周边国家的经济合作，在谋求自身经济增长的同时，带动周边国家的经济发展，与周边国家在经济上形成了高度的相互依赖。在这种背景下，中国应继续深化与周边国家的经济合作，向周边国家提供更多的经济资源和援助，升级区域经济一体化，加深相互依存。通过让周边国家享受到更多中国经济发展带来的好处，进而调动周边国家与中国深化合作的意愿，推动周边命运共同体的建立。

（二）责任

国际责任是指国际社会某个成员对外部世界在经济、政治、安全、道义

等方面所应承担的国际义务，反映的是一个国家对外部世界所做的贡献。^①在“利益—责任—规范”三位一体的周边命运共同体理论框架中，“责任”是共同但有区别的。一个国家的安全与稳定不可能建立在周边区域不安全和动荡的基础上，一个国家的发展繁荣也不可能基于周边国家的贫穷落后。因此，“共同的责任”是指在周边命运共同体当中，中国与周边国家要共同维护区域的和平与稳定，携手应对区域公共问题，做到同舟共济、权责共担。而“有区别的责任”则是指中国作为命运共同体中的区域大国，应当为促进区域发展承担更多的责任，为周边国家提供更多的公共产品和资金技术支持，构建更为开放、创新、相互依存程度更高的区域市场，发挥中国的“塑造力”和“建设者”作用，使周边国家搭上中国经济快速发展的便车，实现共同发展。

中国与周边国家是安危与共、兴衰相伴的命运共同体，彼此之间有着“一荣俱荣、一损俱损”的连带效应。中国与周边国家共同面对着区域内的许多公共问题，例如，恐怖主义、跨国犯罪、走私贩毒、生态环境等非传统安全问题，任何一个国家都无法单枪匹马地应对这些问题，尤其是恐怖主义问题。当前区域内的恐怖主义形势十分严峻，随着国际恐怖主义威胁的不断增大，区域内各国面临的恐怖主义威胁也在不断上升。反恐是区域内各国共同的责任，任何一个国家都不能在恐怖主义的威胁中独善其身。作为一个整体，区域的命运关乎区域内各个国家的命运，只有同舟共济，才能共克时艰。维护区域的和平与稳定，绝不是中国一国的责任，而是中国与周边国家共同的责任。因此，各国应团结协作，共同应对区域内的问题与挑战，实现区域的和平、稳定与可持续发展。

另外，习近平主席还提出，“迈向命运共同体，必须坚持合作共赢、共同发展”^②。作为区域大国，意味着中国对推动区域的共同发展有着更大的责任。当前，中国虽然在不断发展壮大，但中国周边仍有一些国家的发展还十分落后，这使得周边区域作为一个整体来看还处于相对比较落后的状态。

^① 王公龙：《国家利益、共有利益与国际责任观——兼论中国国际责任观的构建》，《世界经济与政治》2008年第9期，第21页。

^② 习近平：《迈向命运共同体 开创亚洲新未来》，2015年3月28日。

作为紧密联系的命运共同体，中国的繁荣离不开稳定和发展的周边环境，从长远来看，中国只有将自身发展寓于周边区域的共同安全和整体发展之中，才能实现真正的长治久安。因此，中国在谋求本国发展的同时，还应在促进周边区域共同发展方面承担更多的责任。中国应在力所能及的范围内，运用自身不断增强的实力向周边国家提供更多的公共产品，使自身的发展更好地惠及周边国家，推动周边各国和整个周边区域实现共同繁荣与发展，反过来，周边的繁荣与发展最终也会使中国受益。

（三）规范

“规范”是指通过树立中国特色的价值观以及与之配套的制度来建立新的地区规范，从而更好地维护周边命运共同体的发展。周边命运共同体的维持和发展，离不开可对各国行为形成约束的地区规范，而这种规范要想被各国主动遵守，就需要一种对周边国家有吸引力的、可被它们主动尊崇和信奉的价值观来作为思想基础，并建立与之配套的制度，这样周边命运共同体才能获得各国的长久拥护和支持。

中华文化历史悠久、博大精深，中国传统文化中有许多优秀的思想和普世价值观值得吸收和借鉴，因此，中国可以在继承优秀传统文化的基础上，结合时代特点和周边的现实情况，树立一个符合周边区域各国利益的、具有中国特色的价值观，并在此基础上建立一个新的地区规范。“从国际规范形成的规律上讲，促进新的国际规范形成的路径主要有三个：一是倡导者要以身作则，二是对执行者给予奖励，三是对违反者进行惩罚。其中，以身作则所起的作用是本性的。”^①因此，中国倡导的价值观所形成的地区规范，必须是中国自身身体力行并取得成效的。对此，笔者认为，可以倡导一种以“文明、平等、公正”为要素的具有中国特色的价值观。习主席在2017年1月于联合国日内瓦总部发表的演讲中指出，构建人类命运共同体，要“坚持对话协商”“坚持共建共享”“坚持合作共赢”“坚持交流互鉴”“坚持绿色低碳”，^②这“五个坚持”体现的就是“文明、平等、公正”的价值观。

^① 阎学通：《世界权力的转移：政治领导与战略竞争》，北京大学出版社2015年版，第93页。

^② 《习近平出席“共商共建人类命运共同体”高级别会议并发表主旨演讲》，2017年1

同时,“文明、平等、公正”也是中国国内践行的社会主义核心价值观的部分构成要素,这就使中国倡导的周边命运共同体规范与中国国内遵循的社会规范形成统一,达到了内政与外交相呼应的效果。而中国倡导与自身国内规范有相同价值观基础的地区规范,推行起来将更加具有影响力和号召力,更容易被周边国家所接受和认可。“文明”强调周边区域的各国应遵守地区秩序,各国的国家行为应受到文明的约束与规范;“平等”强调各国应享受同样的权力,受到同等的尊重;“公正”强调大国与小国要根据国家实力承担有区别的责任。以“文明、平等、公正”为要素所构成的地区价值观具有合理性和正义性,它兼顾了区域各国的利益,体现了中国身为区域大国对周边小国的关切,以此为思想基础的地区规范将推进周边命运共同体朝着更好的方向发展。

在树立价值观的同时,还需要建立一套与之配套的制度。“制度强调行为体对于规则的遵从,是一种以合约的形式约束国家的行为。”^①“制度是一系列相对稳定的认同与利益的结构,它常常由固定下来的规则或规范组成。制度化的规范是集体持有的,它限制或促进了行为者的政治选择。”^②虽然价值观可以吸引周边国家主动的拥护和支持,但是价值观缺乏强制性的约束力,就会导致周边国家对规范的执行效率降低,容易出现背弃规范的现象。因此,在周边命运共同体当中,还需要建立一套与价值观配套的制度,来对各成员国的行为形成强制约束力。作为地区大国,中国应当充分发挥自身的实力,对制度建设发挥带动作用。为了保证各成员国能够切实遵守所规定的制度,中国应在统一各成员国意见的基础上,推动建立一套符合新时代特征以及各成员国普遍期望和利益需求的制度。该制度除了要包含具体的行为规范外,还要包含相应的监督机制和奖惩措施,以此来为所倡导的“文明、平等、公正”的价值观提供制度保障,促进周边命运共同体稳定有序的发展,推动构建平等相待、互商互谅、共生共享的伙伴关系,为新型的大国—小国

月19日。

^① 齐为群、王在亮:《物质、制度、规范综合视角下的东亚安全秩序》,《南洋问题研究》2017年第2期,第86页。

^② [美]彼得·J·卡赞斯坦:《文化规范与国家安全:战后日本警察与自卫队》,李小华译,新华出版社2002年版,第20页。

国际关系提供样板。

综上所述，“利益—责任—规范”构成了稳定的、“三位一体”的周边命运共同体理论框架。在这个框架中，“利益—责任—规范”是自变量，周边命运共同体的形成和发展变化是因变量。“利益”是周边命运共同体建立的前提条件，“责任”是周边命运共同体中每个成员国应承担的义务，“规范”是周边命运共同体中各成员国应遵循的价值观以及与之配套的制度。“利益”是周边命运共同体建立前的保障，“责任”和“规范”是周边命运共同体建立后维持其更好地运作和发展的保障。周边国家作为命运共同体倡议的接受者，在享受命运共同体带来的“利益”时，应承担作为命运共同体中的一员应承担的相应“责任”，同时还要遵守命运共同体成员应共同遵守的“规范”。“利益—责任—规范”三者互为条件，任何国家都不能只索取“利益”而不承担“责任”、不遵守“规范”。中国作为命运共同体倡议的倡导者，在提供“利益”、承担更多“责任”、制定并以身作则地遵守“规范”的同时，也会得到相应的回报、会从中受益。“利益—责任—规范”三者形成了一个相对平衡的状态，在这个框架下，没有哪个国家是只获利不付出的，也没有哪个国家是只付出不获利的。在周边命运共同体理论中，“利益—责任—规范”构成了一个三位一体的稳定框架，彼此之间相互制约、相互影响，共同促进周边命运共同体的形成和发展。

四、“命运共同体”视角下的周边外交实践创新： 以澜湄合作为例

中国在推进周边命运共同体建设的过程中，应遵循“由易到难、由小到大、由近到远”的原则。一直以来，中国与湄公河国家在地缘、历史、情感和文化上都是紧密联系在一起。因此，纵观整个中国周边，从现实基础、制约因素和重大障碍等方面综合来看，澜湄合作是当前及未来一段时间里中国推进周边命运共同体、周边外交、“一带一路”建设等战略和倡议，最有可能率先取得实质成效的机制和区域。可以说，澜湄国家命运共同体是建设

周边命运共同体乃至人类命运共同体的关键第一步。澜湄合作是落实周边命运共同体战略的具体实践，是中国推进周边外交以及建设周边命运共同体的“试金石”。未来，澜湄合作应在“利益—责任—规范”三位一体的周边命运共同体理论框架的指导下，进一步深入发展，尽早建成澜湄国家命运共同体，进而成为周边命运共同体建设的“探路石”和“奠基石”。

（一）进一步夯实澜湄国家间的利益基础

大多数湄公河国家都存在着贫困人口较多、基础设施落后、资金技术稀缺等制约其发展的问题。中国作为湄公河国家的近邻，拥有强大的经济实力、广阔的国内市场、先进的科学技术，因此，湄公河国家对中国有着强烈的合作需求。而湄公河国家是中国发展周边外交的重要对象，中国推进周边命运共同体建设需要湄公河国家的认可和支持。在此背景下，“澜湄机制”的提出，既符合湄公河国家的需求，又符合中国的需求，可以说是大势所趋、正当其时。

在“利益—责任—规范”三位一体的周边命运共同体理论框架中，“利益”是开展合作的动力和保障。在澜湄合作中，中国提出与湄公河国家开展产能合作、水资源利用与保护、减贫开发、互联互通等合作，通过良性的竞争与合作深化彼此的利益融合，为湄公河国家带去切实的“利益”。这些“利益”正是湄公河国家所需要的，它们希望从澜湄合作中获得“利益”来更好地发展自身，因此，“澜湄机制”一经提出就得到了湄公河国家的积极支持和响应。在澜湄合作首次领导人会议上，李克强总理曾提出，中国要为澜湄合作成立专项基金，为澜湄各国提出的中小型项目合作提供 3 亿美元的支持，并提供 100 亿元人民币的优惠贷款和设立 100 亿美元的信贷额度。经过一年多的发展，澜湄合作专项基金已经收到了来自各国的项目报名和申请，同时，人民币优惠贷款和美元信贷额度也已经在逐渐实施当中。^① 这些都为湄公河国家带去了真正的利益和实惠，为澜湄合作的进一步发展提供了动力和保障。未来，中国应继续扩展“利益”的维度，除了要在经济层面创造更多的利益外，还应在政治—安全层面发挥更多建设性作用。

^① 王毅：《大力推进澜湄合作，构建澜湄国家命运共同体》，外交部网站，2017 年 3 月 23 日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1448115.shtml>。

在“利益—责任—规范”三位一体的周边命运共同体理论框架中，“利益”还包含着“安全保障”的含义，而澜湄合作在这方面还有所欠缺。湄公河地区地缘政治独特，历来为大国博弈之地。众多域外大国纷纷在湄公河地区建立起了以自己为主导的合作机制，以谋求自身地缘利益。最新的趋势是，美国总统特朗普（Donald Trump）上台后，湄公河地区在美国的战略排序上相对靠后，在美国战略重心转移的大背景下，日本或许会取代美国，成为中国在与五个湄公河国家合作中的最大竞争者。可以预见，美、日、印等域外国家与中国在湄公河地区的竞争将呈白热化。而由于历史经验及国家特征，一直以来，湄公河流域的一些国家积极推行“大国平衡战略”，希望引进不同的力量来平衡各大国的势力和影响。由此，澜湄地区形成了中国、湄公河五国和诸多域外国家之间的多方合作与较量格局。因此，中国要高度重视、积极应对域外国家对湄公河地区的介入，要善于发挥澜湄国家命运共同体建设的独有优势和特色，综合运用政治互信、安全合作和市场融合等方法来应对域外国家的挑战。对于次区域内实力日渐增强的中国，湄公河国家还是有所畏惧，担心自己的生存安全受到威胁。为了进一步深化澜湄合作，与湄公河国家形成真正的“命运共同体”，中国应进一步夯实与湄公河国家间的“利益”基础。中国应加深对湄公河国家基础需求的把握，在澜湄合作中加强同湄公河国家在国土完整与安全等方面的合作，为湄公河国家提供安全保障，彻底打消湄公河国家的担忧，从而得到湄公河国家真正的信任与支持。

（二）承担共同但有区别的责任

在“利益—责任—规范”三位一体的周边命运共同体理论框架中，“责任”要求参与合作的各国，无论国家大小，无论实力强弱，都要共同维护区域的和平与稳定。当前次区域内的暴力犯罪、恐怖主义、跨境疾病流行、跨国犯罪、走私贩毒、生态环境等非传统安全问题仍然十分严峻。因此，未来中国与湄公河国家应进一步加深安全领域的合作，承担起共同的责任，共同应对次区域内的非传统安全挑战，携手维护次区域的和平与稳定。

此外，在“利益—责任—规范”三位一体的周边命运共同体理论框架中，“责任”还要求参与合作的大国应承担起更多的责任，带动小国实现共同发

展。在这方面，域外国家更多只是进行所谓道德、道义上的说教，不承担具体的责任义务以及相应的、足够的成本，在一定程度上只是“光说不练”。而中国则付出了实实在在的行动，真正承担了一个大国的责任。在“澜湄机制”成立一年多以来，中国积极推进澜沧江—湄公河流域的森林、水文、生态保护及监管合作；推动同湄公河国家之间的热带病检测预警和风险评估合作；开展扶贫试点合作，促进下游国家减贫能力的提升；大力推进中泰、中老铁路建设，努力实现区域的互联互通。澜湄合作首次领导人会议确定的 45 个早期收获项目已经完成了大半，其余的也在扎实推进当中。^① 这些举措推动了澜湄次区域的和平与稳定，促进了次区域的整体振兴和发展。中国作为不断发展的大国，未来在澜湄合作中，应主动承担起更多的责任，付出更多的代价，做更多的投入。中国应根据需要向次区域提供更多的公共产品，让湄公河国家搭上中国快速发展的“便车”，通过权责共担、同舟共济，带动湄公河国家实现共同发展。

（三）拓展澜湄合作的规范建设

在“利益—责任—规范”三位一体的周边命运共同体理论框架中，“规范”要求参与合作的各方要建立共同的价值观及配套的制度，并以此来约束各成员国的行为规范。中国作为和平共处五项原则的提出国，不应该在对外交往中不必要地限制自己的行为，而应该更加积极主动地去进行规范建设。

“澜湄机制”的建立以及澜湄国家命运共同体的提出，就是中国在规范建设方面的积极尝试。“澜湄机制”是澜沧江—湄公河六国首次提出并共同主导的合作机制，同时也是中国作为次区域内的实力大国，希望在合作中充分利用自身实力、发挥更加有效的作用、进而寻求更多规则制定权和话语权的尝试。^② 从 2015 年 11 月正式成立至 2017 年 3 月，澜湄次区域六国已经陆续召开了一次领导人会议、两次外长会、四次高官会、五次外交工作组会，各优先领域联合工作组也纷纷成立。此外，中国还专门成立了澜湄合作中国秘

^① 王毅：《大力推进澜湄合作，构建澜湄国家命运共同体》，2017 年 3 月 23 日。

^② 卢光盛，别梦婕：《澜湄合作机制：一个“高阶的”次区域主义》，《亚太经济》2017 年第 2 期，第 46 页。

书处，并推出了昵称为“蓝莓”的微信公众号。^①可见，中国和湄公河国家在不断完善澜湄合作的机制建设。

但是，在价值观及配套制度的建设方面，澜湄合作还存在着不足。中国外交部发言人耿爽表示，“澜湄合作是中国和湄公河国家共商、共建、共享的新型次区域合作机制”^②。可以说，“共商、共建、共享”就是中国倡导的推进澜湄合作的价值观，但是，与之配套的具体制度还没有建立起来。在澜湄次区域原有的合作当中，很多合作机制由于制度建设滞后，导致了竞争过度而约束不足等问题。以大湄公河次区域（Great Mekong Subregion, GMS）经济合作为例，GMS 合作的一大特征就是“项目导向”而非制度建设，这种做法有利有弊。利在于灵活方便、实干具体，弊在于有项目尤其是有“油水大”的项目时，大家就一窝蜂争抢，没项目时一拍两散或自行其是，对于跨国项目还容易出现利益不均、扯皮推诿的情况。

因此，未来澜湄合作的发展方向，应集中于制度建设，将规则制定好，谁出钱、谁出力（资源）、收益如何分配以及争端如何解决等问题应通过共同的制度确定下来，并要充分突出国际规则的适应和市场化手段的适用，以一种更为高阶的方式去推进区域合作。例如，强化亚洲基础设施投资银行的市场化运作，探索将援外资金注入丝路基金并制定专门针对澜湄区域资助方案的可行性。探索对澜湄合作基金进行国际信托的可行性，建立一种不是单一由中国操作尤其是不完全由政府部门操办的模式，通过购买服务的方式去开展工作，积极形成项目运作—监理—项目实施—咨询评估的规范流程。此外，在政治—安全合作方面，也要注重相关的制度建设，尤其是加强反恐合作机制的构建。当前，应通过探索澜湄反恐合作机制补齐澜湄合作在政治—安全合作方面的短板。可以借鉴上海合作组织等地区反恐合作机制的成功经验，创立符合澜湄国家国情及次区域需要的反恐合作机制。同时，近期可以“中老缅泰湄公河联合执法”安全合作为基础，争取反恐合作领域的早期收获。

^① 王毅：《大力推进澜湄合作，构建澜湄国家命运共同体》，2017年3月23日。

^② 《中方：愿把澜湄合作建设为“一带一路”重要平台》，中国新闻网，2017年3月10日，<http://www.chinanews.com/gn/2017/03-10/8171008.shtml>。

结 束 语

本文所提出的“命运共同体”视角下的周边外交理论是对中国外交理论的积极探索，是指导中国周边外交实践、推进周边命运共同体建设的理论。本文提出了具体的理论基础和框架，迈出了真正进行理论构建的关键第一步。“命运共同体”视角下的中国周边外交理论以中国传统文化作为思想基础，以马克思主义唯物辩证法作为理论基础，以“利益—责任—规范”三位一体的架构作为理论框架。在这个理论框架中，“利益”是促进周边命运共同体建设的动力和保障，“责任”是周边命运共同体各成员国应承担的义务，“规范”是周边命运共同体各成员国应共同遵守的理念和规则。“利益—责任—规范”三者构成了一个稳定的结构，指导着周边外交以及周边命运共同体的推进和发展。本文对中国周边外交理论建设只是一个初步的探索，未来还应在所提出的理论框架上再进行深入分析和研究，不断地去充实和完善，力求形成一套完整的具有中国特色的周边外交理论。另外，澜湄合作作为周边外交的“探路石”，同时也是周边外交理论的一块“试金石”，创新理论的目的就是为了更好地指导实践。因此，中国在探索和完善“命运共同体”视角下的周边外交理论的过程中，要不断地将理论运用到澜湄合作中去进行检验，用理论来指导澜湄合作和周边命运共同体的建设和发展，待理论成熟时再向周边其他区域推广。要立足周边，面向世界，为周边命运共同体建设乃至人类命运共同体建设提供更多的理论支撑和现实对策。

[收稿日期：2017-09-22]

[修回日期：2017-11-14]

[责任编辑：孙震海]

中国周边地区海外 利益维护探讨*

凌胜利

【内容摘要】 随着“一带一路”倡议的大力实施，中国与周边各国的联系更加密切，中国在周边地区的海外利益也显著增加。无论是经贸关系还是境外投资，抑或是人员往来，中国在周边地区的海外利益都日益凸显，周边地区在中国海外利益中的分量也与日俱增。但是，周边地区海外利益面临政治、经济、社会和安全四大风险，而且在海外利益维护方面面临不干涉内政与建设性影响的“原则困境”、安全问题频发与海外军事支接受限的“力量困境”、依法保护与法律缺失的“法律困境”。对于周边海外利益的维护，要划分海外利益的层次与领域。总体上，海外利益可以划分为核心、重要、一般三个层次，同时可以区分为政治、经济、安全、文化四大领域。对于不同层次和领域的海外利益，要针对性地运用政治、经济、外交、军事、法律五大手段，积极建立国家、企业、社会和个人多元力量参与的“四位一体”海外利益维护模式。

【关键词】 周边地区 海外利益 周边外交 周边安全 大周边

【作者简介】 凌胜利，外交学院国际关系研究所副教授、中国海外安全研究所高级研究员（北京 邮编：100037）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)01-0031-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201801003

* 本文系国家社科基金青年项目“中美亚太‘主导权’竞争及其影响研究”（16CGJ013）的阶段性成果。感谢郎帅博士和《国际展望》匿名评审专家的建议，文中错漏由笔者负责。

随着中国“走出去”战略的不断实施，中国与外部世界的互动日益密切，中国的海外利益也显著增加，如何更有效地保护海外利益成为新世纪以来中国对外战略的重要任务。纵观近年来国内有关海外利益的研究，主要集中在三个方面：一是对海外利益的概念进行辨析，分析其主要内涵，区分其与国家利益的关系；二是对海外利益保护以及相关国际经验进行总结与分析；三是探讨目前中国维护海外利益面临的挑战、风险和对策。但是，对于中国在某一地区、某一领域的海外利益研究则相对较少，而且，对海外利益的研究更多是探讨海外经济利益，对海外安全利益的研究比较有限。

中国海外利益的保护应该针对海外利益的分布情况有所侧重，更加精细、精准地维护日益增加和日趋复杂的海外利益。与此同时，海外利益的保护应该与国家的整体对外战略相契合。周边地区对于中国和平发展至关重要，是中国海外利益分布的重要区域。党的十八大以来，周边外交在中国总体外交布局中的地位进一步提升。为了推动周边外交的开展，中国推动“一带一路”、亚洲基础设施投资银行（亚投行）等合作框架和机制的建设，将构建周边命运共同体确立为长期目标。与此相应，中国在周边地区的海外利益也不断增加，这使得研究周边地区的海外利益维护很有必要，本文也主要基于此进行分析。

随着中国国家实力的增强和国际活动的增加，中国的周边概念已经不再仅仅局限于传统的周边地区，学术界出现了“大周边”的呼声，以区别于以往的“小周边”。袁鹏认为，当前中国需要树立真正意义上的“大周边”意识，超越邻国、东亚、亚太等概念。“大周边”包括内环、中环和外环三个部分，涉及亚洲、非洲、欧洲、美洲甚至极地地区。^①这种大周边在空间上非常广阔，几乎囊括了世界上所有的大洲。与袁鹏的观点有所不同，另一些学者所主张的“大周边”在空间范围上相对小一些，基本上是对目前中国传统周边范围的适度拓展。祁怀高、石源华认为，“‘大周边’的概念需超越传统的地理范围界限，涉及东北亚、东南亚、南亚、中亚、西亚和南太平洋

^① 袁鹏：《关于新时期中国大周边战略的思考》，《现代国际关系》2013 年第 10 期，第 30-31 页。

地区六大‘板块’”^①。但是对于西亚是否应该属于大周边，有学者持不同意见。陈向阳指出，“中国的周边基本涵盖东北亚、东南亚、南亚、中亚与南太平洋五大板块”^②。尽管西亚由于历史、宗教、地理等原因与中国的交往不如其他传统邻国频繁，但随着近年来中国与西亚各国联系的不紧密，特别是“一带一路”倡议向西发展，西亚日益成为中国“大周边”的一部分。

综上所述，大周边与小周边的区别主要在于是否要将西亚、南太平洋地区纳入周边地区范畴。在本文中，周边主要是指超越传统邻国概念但又有所限定的“大周边”，主要包括东北亚、东南亚、南亚、中亚、西亚与南太平洋六大“板块”，总体上可理解为亚洲和大洋洲。

中国与大周边地区的国家大多交往密切，与各国贸易关系紧密，投资不断增加，人员往来日益频繁。近年来，随着“一带一路”、亚投行等合作框架的确立，中国在周边地区的海外利益不断增加，这使得如何保护中国在大周边地区的海外利益更加迫切。加之中国在周边地区拥有重要的政治关系、安全关切、贸易伙伴、投资伙伴、人文伙伴等，这些都决定了维护周边地区海外利益的重要性。为了有针对性地提出维护中国周边海外利益的对策，需要对中国在周边地区的海外利益进行全面系统分析，以便更有效地促进中国周边战略的实施。

一、周边地区海外利益的主要构成

关于海外利益的构成，学术界的既有研究分歧不大，大体划分为政治、安全、经济、社会等方面，但主要聚焦于经济利益和人员安全。在对周边地区海外利益的构成进行分析之前，首先需要明晰海外利益的概念。

纵观近年来国内关于海外利益概念的探讨，可以归纳为三种观点。第一种观点侧重从空间上界定海外利益，认为中国海外利益实际上是国境之外的

^① 祁怀高、石源华：《中国的周边安全挑战与大周边外交战略》，《世界经济与政治》2013年第6期，第44页。

^② 陈向阳：《中国周边环境新常态与周边战略新思考》，《亚非纵横》2013年第1期，第25页。

国家利益，属于国家利益的组成部分；^① 第二种观点在承认海外利益境外性的同时，也承认海外利益有国家、法人、个人等不同主体之分；^② 第三种观点更突出海外利益的合法性，从海外利益的形成来看，主要通过中国政府、企业、社会组织和公民在日益紧密的国际联系中逐渐形成，空间上体现为境外性，合法性方面主要考虑国际合约形式。^③ 由此可见，对海外利益概念的界定，主要分歧在于海外利益的主体是仅局限于国家，还是涉及企业、社团、甚至个人等非国家行为体，^④ 体现了空间的境外性、主体的多元性、规则的合法性、形成过程的联系性等特点。

不过海外利益的认知具有动态性，汪段泳认为，随着海外利益在国家利益中的重要性不断提升，对海外利益的认识逐渐从局限于经济利益的“低政治”上升为国家核心利益的“高政治”，对维护海外利益的手段也日益受到国家重视。简而言之，海外利益的界定及其战略地位，与各国的实力及身份定位密切相关。^⑤ 海外利益概念的界定也关系到国家维护海外利益的战略选择。^⑥ 对海外利益的概念界定实际上也影响了海外利益在国家政策中的地位。随着海外利益的不断拓展，中国对海外利益的认知也不断调整。“以现实建构主义视角分析，中国海外利益的内涵是权力变迁因素和国际社会规范共同作用的产物。”^⑦

有关中国海外利益的构成，目前学术界存在多种看法。陈志武认为，“中国的海外利益包括人员生命安全、财产安全、资源供应、海外市场拓展等四

^① 傅梦孜等：《中国的海外利益》，《时事报告》2004年第6期，第4-6页。

^② 陈伟恕：《中国海外利益研究的总体视野——一种以实践为主的研究纲要》，《国际观察》，2009年第2期，第8页。

^③ 苏长和：《论中国海外利益》，《世界经济与政治》2009年第8期，第14页；肖晞、郎帅：《中国海外利益维护与拓展模式构建探析》，《学习与探索》2015年第9期，第51-52页。

^④ 门洪华、钟飞腾：《中国海外利益研究的历程、现状与前瞻》，《外交评论》2009年第5期，第60-64页。

^⑤ 汪段泳：《海外利益实现与保护的国家差异——一项文献综述》，《国际观察》2009年第2期，第29-30页。

^⑥ 唐贤兴：《海外利益的保护与中国对外政策的变化》，《江苏行政学院学报》2009年第6期，第77页。

^⑦ 王金强：《现实建构主义视野下的中国海外利益分析》，《当代世界社会主义问题》2010年第1期，第109页。

个方面”^①。这种观点只考虑海外经济利益和人员安全。唐昊认为，中国目前的海外利益可以划分为四类：国家安全利益、海外公民权益、海外商业利益和国际社会认同，^②这种观点主要是从问题领域来考虑海外利益的构成。陈晔认为，“海外利益基本内涵分为海外经济利益、海外政治利益、海外安全利益、海外文化利益和海外资源利益”^③，同时比较突出海外资源利益的重要性。曾卓认为，中国海外利益从内容上可分为海外经济利益、海外安全利益、海外政治利益和海外文化利益。^④郎帅认为，海外利益包括海外经济利益（主要表现为进出口贸易、对外投资和国际金融三类），海外政治利益（主要指中国所享有的国际地位、获得的国际认可以及赢得的国际支持），海外人员安全，海外国家形象，国际战略通道安全。^⑤

综上所述，学者们对海外利益的认知分歧主要体现在两个方面：一是海外利益的主体是仅局限于国家，还是包括国家、企业、个人等多元主体；二是海外利益的领域构成主要包括政治、经济、安全、文化四个方面，还是涉及其他领域。在本文中，海外利益可理解为包括国家、企业、个人等多元行为体在政治、安全、经济、文化等诸多领域中的境外利益。中国在周边地区的海外利益主要包括中国政府、企业、社会组织、公民等在周边地区所存在的政治、安全、经济、文化等利益。为了更为直观地理解中国周边地区海外利益的重要性，本文主要选取中国与周边地区的贸易、中国在周边地区的投资和中国与周边地区的人员往来，来分析中国在周边地区的海外利益，重点关注海外经济利益和海外安全利益。之所以选择这三组数据来分析中国在周边地区的海外利益，主要是基于海外利益的主要构成以及相关数据的可量化程度。一是海外利益所涉及的政治利益、文化利益相对而言难以用数据测量，而经济利益和人员安全则相对可以量化；二是目前中国在周边地区的海外利

^① 陈志武：《审视中国的海外利益》，《国际融资》2005年第7期，第27页。

^② 唐昊：《关于中国海外利益保护的策略思考》，《现代国际关系》2011年第6期，第1-2页；

^③ 陈晔：《试析中国海外利益内涵及分布》，《新远见》2012年第7期，第41-43页。

^④ 曾卓：《中国海外利益面临的主要风险及保护》，《江南社会学院学报》2013年第3期，第52页。

^⑤ 郎帅：《中国海外利益维护：新现实与新常态》，《理论月刊》2016年第11期，第119-120页。

益主要还是以经济利益和安全利益为主，而安全利益主要是指非国家行为主体的安全。涉及国家安全利益的虽然可以视为海外利益，但实际上其维护举措往往比维护海外利益具有更高的战略层次，这与维护海外利益以算“经济账”为主有所不同。

第一，从中国与周边地区各国的贸易来看（表 1），周边地区占有重要地位。根据中国海关总署、中国统计年鉴 2014、2015、2016 年的数据可以发现，无论是进口、出口，还是总额，周边地区在中国的对外贸易中都占据重要地位。2014 年，中国与周边国家贸易的进口、出口、总额分别占全球对外贸易的 47.4%、35.6%、41.0%；2015 年，这一比例分别是 45.2%、35.7%、39.7%；2016 年，这一比例分别是 45.6%、36.2%、40.2%。^① 由此可见，周边地区成为中国海外经济利益的重要区域。

第二，从中国对外投资来看（表 2），周边地区（主要指亚洲和大洋洲）是中国海外利益的重要区域。近年来，中国对外投资增长迅速，随着由“中国制造”向“为中国制造”转型，中国的境外投资还会不断增长。^② 由于在中国对外投资中，香港也被统计在内，而香港在 2014—2016 年占中国对外投资存量的比例在 57%—60%之间，扣除香港因素，可以发现中国对周边国家的投资占 30%左右。除 2016 年对周边国家的投资存量少于拉美地区外，其他年份周边国家都居中国对外投资存量的首要位置。而且随着“一带一路”倡议的实施，中国在周边地区的投资还会有所增加。

第三，从周边地区的劳务人员分布来看（表 3），周边地区是中国劳务输出的重要区域。根据《2016 年中国统计年鉴》的数据，无论是工程派遣还是劳务派遣，周边地区的劳务人员都占中国在全球劳务人员的 40%以上。而且劳务人员只是中国人在境外活动的一部分，如果算上庞大的境外旅游人员，这一比例可能会更高，因为周边地区是中国公民出境活动的主要区域之

^① 2014、2015 年数据来自《2015 年中国统计年鉴》《2016 年中国统计年鉴》，<http://data.stats.gov.cn/publish.htm?sort=1>；2016 年数据来自中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49666/module175903/page8.htm>。

^② EY, “Riding the Silk Road: China Sees Outbound Investment Boom Outlook for China’s Outward Foreign Direct Investment,” March 2015, pp. 2-6, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-china-outbound-investment-report-en/\\$FILE/ey-china-outbound-investment-report-en.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-china-outbound-investment-report-en/$FILE/ey-china-outbound-investment-report-en.pdf).

一。^① 例如，2016 年中国公民出境旅游人数达 1.22 亿人次，前十位的出境目的国分别是泰国、日本、韩国、美国、马尔代夫、印度尼西亚、新加坡、澳大利亚、意大利、马来西亚，其中周边国家占八个。^② 随着海外公民活动的不断增多，海外公民保护已成为中国海外利益保护的重要内容，^③ 周边地区的海外公民保护更是重中之重。此外，海外华侨华人利益的维护也不时考验着中国维护海外利益的能力。改革开放以来，华侨华人在全世界的分布不断扩大，但周边地区始终是中国海外华侨华人分布最多的地区，这对中国维护海外利益是不小的考验。^④

表 1 2015—2016 年中国与周边国家贸易关系（单位：亿美元）

地区	2015 年			2016 年		
	进口	出口	总量	进口	出口	总量
东北亚	3570.3	2761.7	6332.0	3427.8	2641.2	6069.0
东南亚	1944.8	2773.9	4718.7	1962.2	2561.5	4523.7
南亚	169.5	939.8	1109.3	148.3	954.4	1102.2
中亚	150.5	175.7	326.2	120.8	179.6	300.4
西亚	929.9	992.9	1922.8	779.1	830.8	1609.9
大洋洲	818.7	462.1	1280.8	794.4	427.0	1221.4
周边地区 总计	7583.7	8106.1	1568.9	7232.6	7594.5	14826.7
全球总计	16795.6	22734.7	39530.3	15874.2	2093.0	36855.7
周边贸易 占比	45.2%	35.7%	39.7%	45.6%	36.2%	40.2%

资料来源：2015 年数据来自《2015 年中国统计年鉴》《2016 年中国统计年鉴》，<http://data.stats.gov.cn/publish.htm?sort=1>；2016 年数据来自中国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49666/module175903/page8.htm>。

^① Mathieu Duchatel, Oliver Brauner, and Zhou Hang, “Protecting China’s Overseas Interests: The Slow Shift away from Non-interference,” *SIPRI Policy Paper*, June 2014, p.41.

^② 《2016 中国出境旅游：1.22 亿人次花了 1098 亿美元》，中国新闻网，2017 年 1 月 20 日，http://finance.ifeng.com/a/20170120/15159395_0.shtml。

^③ 项文惠：《中国的海外公民保护——战略实施、制约因素及策略应对》，《国际展望》2017 年第 4 期，第 87-103 页。

^④ Amy Chang, *Beijing and the Chinese Diaspora in Southeast Asia: To Serve the People* (Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research, June 2013), p. 2.

表 2 2014—2016 年中国大陆对外直接投资存量（单位：亿美元）

	2014 年	2015 年	2016 年
亚洲（含香港）	6 009.7	7 689	9 094.5
香港	5 096.2	6 566.4	7 803.1
大洋洲	258.6	320.9	382.4
非洲	323.5	346.9	398.8
北美洲	479.5	521.8	754.7
欧洲	694	836.8	872
拉丁美洲	1 061.1	1 263.2	2 071.5
周边地区合计（除香港外）	1 172.1	1 443.5	1 673.8
全球总计（除香港外）	3 728.6	4 417.9	5 770.8
周边地区占比	31.4%	32.7%	29.0%

资料来源：《2014 年度中国对外直接投资统计公报》《2015 年度中国对外直接投资统计公报》《2016 年度中国对外直接投资统计公报》，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/tjgb/>。

表 3 2015 年中国在周边地区的劳务人员分布情况（单位：人）

	工程派遣	劳务派遣
东北亚	5 204	168 217
东南亚	61 634	111 790
南亚	18 259	2 789
中亚	20 161	1 401
西亚	58 357	22 305
大洋洲	1 514	971
周边地区合计	165 129	307 476
全球合计	407 782	565 921
周边地区占比	40.4%	54.3%

资料来源：《2016 年中国统计年鉴》，<http://data.stats.gov.cn/publish.htm?sort=1>。

通过上述几组统计数据可以发现，中国在周边地区国家的贸易、投资、劳务输出在中国整体的对外贸易、投资、劳务输出中都占据较高比例，这反映了周边地区在中国海外利益维护中的重要性。可以预计，随着中国对周边外交的日益重视，周边地区的海外利益会更加凸显。

二、周边地区海外利益面临的四大风险

周边地区的海外利益在中国整体海外利益中占据首要地位，同时，周边海外利益也面临着政治、经济、社会、安全等诸多风险。

（一）政治风险

中国周边海外利益的政治风险是指周边行为体特别是国家所实施的政策对中国周边海外利益造成的冲击。张曙光认为，“涉及国家海外利益的行为实体，它们的政策行为常常成为影响国家海外利益风险的因素。这些行为包括军事冲突、贸易政策等”^①。谢玮认为，海外利益面临征收/国有化、蚕食性征收风险、汇兑限制风险、战争和政治性暴力事件风险、政府违约风险等，^② 这些构成了海外利益面临的主要政治风险。对于维护周边地区的海外利益，政治风险主要体现在三个方面。一是周边国家政局动荡。中国周边地区国家不乏老人政治、强人政治，这些国家的政治转型面临诸多不确定性，一些国家的民主化进程冲突不断，这对中国的海外投资、企业的海外经营等构成了挑战。例如，中国在泰国、缅甸的投资就曾因政局动荡受损。二是周边国家的政策调整。一些周边国家的相关贸易、投资等制度并不健全，甚至不乏朝令夕改的情况，这使得中国在这些国家的海外利益很难得到比较稳定的保障。周边不少国家在劳工、土地、融资、财政、产业政策等方面的规则不健全、不连续，执法随意性大。^③ 在多边贸易、投资等机制难以有效保障

^① 张曙光：《国家海外利益风险的外交管理》，《世界经济与政治》2009年第8期，第7页。

^② 谢玮：《中国对外直接投资的海外利益及政治风险研究》，复旦大学硕士学位论文，2014年，第26-33页。

^③ 蒋姮：《“一带一路”地缘政治风险的评估与管理》，《国际贸易》2015年第8期，第21-22页。

中国周边海外利益的情况下，如何提升双边制度的保障力度是中国海外利益保护的重要手段。三是周边一些国家对华不友好态度。周边一些国家对中国的欢迎与戒备态度并存，“中国威胁论”在某些国家不乏市场，造成其态度不友好，进而损害中国的海外利益，特别是损害一些投资周期较长、固定投资大、投资回报慢的海外利益。

（二）经济风险

周边地区存在的经济风险也对中国的海外利益构成了挑战，这些经济风险涉及商业运营环境、商业竞争、商业制度等诸多方面。一是商业运营环境有待改善。“一带一路”沿线国家的营商环境排名多处于 100 名以后，营商环境风险整体较高。^①而“一带一路”沿线大部分国家都属于中国周边地区，这也意味着中国周边地区的营商环境普遍欠佳，营商风险不可低估。二是经济危机的潜在风险。周边国家大多在产业、投资、金融等方面存在制度建设不足的问题，因此这些国家都存在着较大的潜在经济风险，如汇率波动、产业调整等，这些风险对中国海外利益的冲击不可忽视。尤其值得注意的是，一些周边国家由于经济结构单一、对外依赖性较强等原因，经济稳定性较差，这使中国在这些国家的长期投资面临较大的不确定性。中国在海外的投资因不了解当地劳工、税收等一系列国内法律问题而经常碰壁，如非法罢工已成为海外中资企业的头疼问题，如何加强投资保护，谨防投资冒进已成为维护海外利益的重要内容。三是大国经济竞争的影响。随着中国崛起和亚太地区战略地位的上升，大国在中国周边地区的经济竞争也更加激烈。例如，中泰铁路的一波三折就与日本的介入有关，中国在印尼的高铁项目也面临着日本的竞争，中美在地区贸易规则上的激烈竞争也此起彼伏。目前，虽然“一带一路”建设倡导共商、共建、共享的理念，但与主要大国的共识还较少，彼此间的经济较量在未来较长时期内依然会延续，中国海外利益深受大国竞争影响也会成为常态。

（三）社会风险

中国在周边地区的海外利益维护有赖于周边国家的社会认同与支持。尽

^① 刘华芹：《“一带一路”战略背景下企业走出去的前景与路径选择》，《对外经贸实务》2015 年第 8 期，第 7 页。

管中国与相关国家政府能够就投资、经贸等达成较多共识，签订相关合作文件，但维护中国海外利益与具体利益所处的外部环境密不可分，这种外部环境不仅包括周边国家对中国的认同感，还涉及中国企业在当地社会的影响、中国人与当地人的关系、当地的社会生态等。从海外利益保护的角度看，社会风险对海外经济利益、海外人员安全、海外国家形象等具有重要影响。中国周边地区海外利益所面临的社会风险主要源自三大因素。一是中国与周边国家的宗教、文化差异，影响着周边国家对中国的认同。尽管周边国家与中国在历史上交往密切，但文化与宗教上的差异始终影响着彼此的相互认知，相互了解有限。二是中国与周边国家的政治制度差异。虽然冷战已经结束，但意识形态因素在中国与周边国家的关系上依然发挥着影响。中国是目前为数不多的社会主义国家之一，这使得一些周边国家与中国交往时心存戒备，因政治制度的差异，中国在周边地区的许多投资问题很容易被上升到国家安全层面，受到诸多限制。例如，中国能源企业在海外的活动常常被认为是受中国政府操控而非市场行为。^① 海外利益的主体包括国家、企业、社会等多元主体，因此，为了避免一些国家或其他行为体将中国的海外利益笼统地视为中国的国家整体利益，需要推动海外投资主体的多元化，鼓励民企“走出去”。三是中国企业的行为影响周边国家的社会认同。中国企业在周边地区的行为直接影响周边国家对中国的社会认同。因而中国企业的行为是否尊重当地法律、习俗，中国企业是否肩负起相应的社会责任都是影响海外利益的社会风险。

（四）安全风险

中国周边地区的投资环境也存在不少安全风险，一些地区和国家因民族、宗教等矛盾而冲突不断，甚至爆发战争。中国在周边地区的海外利益所面临的安全风险主要有四种类型。一是周边地区发生战争。殷鉴不远，中东地区一些国家的战乱频繁，对中国的海外利益造成了重大影响。尽管中国成功完成在叙利亚、利比亚等国家的撤侨行动，但海外资产的损失还是非常惨重。未来，为了规避、减少战争或武装冲突对海外利益的冲击，中国在战前、

^① Julie Jiang and Jonathan Sinton, "Overseas Investments by Chinese National Oil Companies, Assessing the Drivers and Impacts," *General Information*, Vol. 28, No. 4, 2011, pp. 7-8.

战中、战后三个环节均应有所举措。二是周边地区的局部武装冲突。周边一些国家内部存在局部武装冲突，有些甚至是历史难题，例如阿富汗的塔利班问题、缅北的武装冲突问题、印巴冲突问题，这些都对中国在这些国家的海外利益具有重要影响。特别是中国企业在这些武装冲突地区或毗邻地区进行投资时，如何规避安全风险已成为一项需要认真思考的议题。三是恐怖主义活动。中国周边地区的恐怖主义活动非常频繁，中亚、西亚、南亚、东南亚等地区的恐怖主义活动从未停息，对中国的海外利益造成巨大威胁，尤其是在人身安全方面，针对我海外人员的绑架活动时有发生。^①四是违法犯罪活动。中国周边各国的社会治理能力参差不齐，一些国家的违法犯罪活动频繁，甚至还存在一些跨国犯罪问题，这些对中国海外利益也是一大挑战，此前的湄公河惨案就属此类。

三、维护周边地区海外利益的三大困境

对于维护周边地区海外利益，除了上述四大风险外，还存在三大困境。

（一）不干涉内政与建设性影响的“原则困境”

长期以来，中国奉行独立自主的和平外交政策，坚持以和平共处五项原则来处理对外关系，其中“不干涉内政”原则对维护中国海外利益产生了重要影响。中国周边绝大多数国家都处在民族国家阶段，对主权问题尤为重视，且极为敏感。在过去很长时期，中国与周边国家的经济、人员交往较少，而且大多是在“高政治”领域发展国家间关系。但是随着中国在周边国家的海外利益日益增加，中国与周边国家的互动主体也呈现国家、地方政府、企业甚至是个人的多元化发展趋势，彼此间在“低政治”领域的互动也日益频繁，因而对“不干涉内政”原则的理解也应与时俱进，因为影响别国对华态度和不干涉内政并不冲突。一是中国与周边国家的交往从“高政治”领域向“低政治”领域拓展，主权问题的相关性和敏感性呈下降趋势。二是中国在周边国家的海外利益不断增多，如何维护企业和个人正当合法的海外利益，是中

^① Zhu Weilie, “Middle East Terrorism, Global Governance and China’s Anti-terror Policy,” *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 5, No. 2, 2011, pp. 1-16.

国的国家责任所在，这既需要加强与周边国家的战略沟通、政策协调，真正实现外交为民，也需要外交、外事部门重新审视不发声、不抢先、不介入的传统态度，^①更加积极有效地维护海外利益。“不干涉内政”是一项原则，主要针对纯属一国内部事务而言，但海外利益维护却涉及很多具体事务，中国是主要的利益攸关方，这就需要在“不干涉内政”原则的指导下灵活应对，以便更有效地维护中国的海外利益，实现国家间的合作共赢。三是维护海外利益缺乏健全的法律法规，这就需要加强双边或多边的政策沟通，不干涉内政不应该成为不作为和不承担责任的托辞。尊重对方主权和维护中国的海外利益并不冲突，两者可以协调、共存。四是国际规范发生变化，人的安全等因素日益受到重视，这需要作为一种规范的“不干涉内政”原则进行适当变革。^②例如，在一些战乱国家或治理能力较低的国家，如何维护中国海外公民的安全，需要中国增强对相关国家的政策影响。尽管不干涉内政是中国对外政策的一项重要原则，但新时代对其内涵应有新的理解。不干涉内政并不等于不可以寻求对其他国家的政策施加影响，在维护海外利益问题上，中国完全可以依据相关国际规则、双边规则对自身的海外利益进行合法、合理的维护，对于一些国家违背相关规则、条约等损害中国海外利益的行为，可以对其政策施加影响，发挥建设性影响。在一个各国联系日益紧密的全球化时代，绝对主权越来越受到限制。对于中国在周边地区不断增加的海外利益，如何寻求不干涉内政和建设性影响之间的平衡尤为重要，进而才能实现本国利益与他国利益的协调，在开放的国际社会实现合作共赢。

（二）安全问题频发与海外军事支援受限的“力量困境”

随着中国在周边地区海外利益所遭遇的安全风险不断增多，是否要进行海外军事支援也成为学术界讨论的焦点之一。^③但是，出动军队来维护海外利益面临诸多限制因素。一是中国向海外派遣军队维护海外利益缺乏相应法

^① 王逸舟：《创新不干涉原则 加大保护海外利益的力度》，《国际政治研究》2013年第2期，第3-5页。

^② Duchatel, Brauner, and Zhou, “Protecting China’s Overseas Interests: The Slow Shift away from Non-interference.” pp. 1-2.

^③ Christopher D. Yung, Ross Rustici, Scott Devary, and Jenny Lin, “Not an Idea We Have to Shun: Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century,” *China Strategic Perspectives*, No.7, Institute for National Strategic Studies, 2014, pp. 1-7.

律规定。海外军事行动需要法定授权，依法活动，这相应需要对现行的法律进行必要的补充、修订或进行相关立法。^① 二是中国在周边地区缺少军事基地，使得派遣军队维护海外利益受到时间、地点等限制，海上部分可以依靠海军公海巡航，陆上则无法派遣军队。利比亚撤侨也反映了中国军队在维护海外利益方面的短板，有必要建立专门的海外利益维护力量。^② 为了解决周边地区海外利益的安全风险与军事支援之间的“力量困境”，目前可以采取四种措施。一是海外利益保护的私营化。面对日益严峻的安保问题，海外中国企业和公民日渐依靠市场来满足自身的安全需求，选择国内外私营安保公司来获得安保服务。^③ 在政府海外安保受到诸多限制的情况下，通过市场方式来运作海外安保可以成为重要路径。二是可以开展警务合作与警务外交。警务外交兼具国际司法、执法与外交三重性质的独特外交形式，具有硬性功效、协调本质、责任延伸与现时保护四个特征，正在成为中国海外利益保护的有效手段。^④ 相对于动用军队开展境外活动而言，警务力量可行性更强，而且中国近年来也开始对外输出警务力量来维护海外利益，如湄公河联合巡逻，但总体数量还不多，大批量的国际化警察培养尚需时日。三是可以尝试建立一些海外军事基地，增强对海外利益及时进行军事保护的能力，^⑤ 如吉布提保障基地的建设。四是通过国际合作来增强海外利益的安全保障能力。中国可以通过与其他国家不断加强安全合作来提升海外利益的安全保障能力，弥补力量投射和法律限制等不足，如在公海共同打击海盗。总体而言，中国海外利益面临的安全问题多数可以通过私人安保、国际合作等方式解决，只有少数需要进行军事支援。

（三）依法保护与法律缺失的“法律困境”

对于周边地区海外利益的保护，很多专家都建议要依法保护，要合理利

^① 宋云霞、王全达：《军队维护国家海外利益行动法律体系构建》，《国防》2015年第7期，第34-35页。

^② Duchatel, Brauner, and Zhou, “Protecting China’s Overseas Interests: The Slow Shift away from Non-interference,” pp. 52-53.

^③ 辛田：《中国海外利益保护私营化初探》，《国际展望》2016年第4期，第57页。

^④ 李志永：《中国警务外交与海外利益保护》，《江淮论坛》2015年第4期，第123页。

^⑤ 薛桂芳、郑洁：《中国21世纪海外基地建设的现实需求与风险应对》，《国际展望》2017年第4期，第104-121页。

用相关国际规则。遗憾的是，中国在周边地区的海外利益保护面临着法律困境。一是一些多边国际规则对于中国在周边地区维护海外利益并不适用，如多边贸易保护协定不少，但多边投资保护协定效力有限。二是中国与周边国家分别签署相关双边协定颇费周折，也比较困难。因为中国与周边许多国家在贸易、投资等海外利益方面存在不对称性，周边国家认为签订协定主要是保护中国的海外利益，属于单方面保护，因而积极性不高。三是国际法的国内适用问题。在海外利益维护问题上，尽管存在一些国际规则、条约等可以援引，但是也面临着在周边国家国内的适用问题，因为一些国家未能实现国际法的国内化，有法不依、有法难依的现象时有发生。四是法律执行的困难。中国的海外利益即使诉诸法律手段进行维护，也存在司法程序过于漫长、法律维护成本过高、专业法律人才缺乏等问题。总之，尽管法律手段可以成为中国海外利益保护的重要手段，但是面临诸多困境，这需要政府组建专业的海外利益维护法律机构和团队，降低企业、个人的法律维权成本。

四、“四位一体”：维护周边地区海外利益的模式

中国海外利益的保护还处在起步阶段，需要借鉴其他国家的有益经验。英国曾经凭借强大的海上力量为其海外利益保驾护航。^① 美国则通过法律、外交、国际机制、军事力量和非政府力量等多种方式共同维护海外利益。^② 印度运用双边和多边国际合作、对外援助、军事手段、民主价值观等观念性力量及民间力量保护海外利益。^③ 也有学者结合当前中国的发展阶段，研究崛起过程中的海外利益维护，比较美国、日本、印度的经验供中国参考。^④ 甄炳禧则比较全面系统地总结了西方国家维护海外利益的若干手段，主要包括

^① 陈志武：《审视中国的海外利益》，第26页。

^② 王发龙：《美国海外利益维护机制及其对中国的启示》，《理论月刊》2015年第3期，第179-180页。

^③ 刘宗义：《印度海外利益保护及其对中国的启示》，《现代国际关系》2012年第3期，第16页。

^④ 张楠：《崛起过程中的海外利益维护》，《宁夏社会科学》2014年第6期，第12-13页。

外交手段、海外保险机制、企业本土化等。^①

时过境迁，帝国主义和殖民主义已经成为历史，中国显然无法按照帝国主义国家的模式来保护海外利益。美国、印度等国的海外利益保护对中国具有借鉴价值，但也不能完全复制。关于中国维护海外利益的手段，学者们存在不同见解。汪段泳认为中国可以采取国际法赋予的外交工具、国际制度、国际责任和军事措施四种手段维护海外利益。^②其中履行“国际责任”的方式主要是通过对外援助等手段来增加国际认同，提升国际权威。陈志武认为中国应该主要依靠法律手段来保护海外利益，维护现有的国际秩序。^③其理由在于，与英美基于硬实力维护海外利益相比，当今时代国际规范的不完善使中国采取软实力维权更为适宜。李志永认为中国可以利用警务外交来维护海外利益。^④这实际上是通过柔性或隐性硬实力输出的方式来加强海外利益维护，但是从目前来看，中国在这方面的作为并不多。因为这取决于中国国际警务力量建设、国家间关系等多重因素。也有学者认为政府主导型的海外利益保护机制存在资源有限的问题，需要拓宽海外利益保护思路，充分利用行业协会、华人华侨社会网络和民间组织，构建中国海外利益保护的社会机制，^⑤实现国家力量、社会力量的相互补充。当然，中国的海外利益维护手段无疑需要采取多种方式、多种力量。其中，国家在国际机制、国家关系、企业能力、国家能力和国家形象五个方面的努力尤为重要。^⑥也有学者指出，从长远来看，中国海外利益维护的重心不是外交、法制、军事等单一路径，而应基于权力、制度、文化三大维度构建海外利益维护战略。^⑦总之，中国海外利益的维护手段大体包括政治、经济、外交、法律（国际制度）、军事

^① 甄炳禧：《新形势下如何保护海外利益——西方国家保护海外利益的经验及对中国的启示》，《国际问题研究》2009年第6期，第49-50页。

^② 汪段泳：《海外利益实现与保护的国家差异——一项文献综述》，《国际观察》2009年第2期，第33-35页。

^③ 陈志武：《审视中国的海外利益》，第27页。

^④ 李志永：《中国警务外交与海外利益保护》，第123页。

^⑤ 吕晓莉、徐青：《构建中国海外利益保护的社会机制探析》，《当代世界与社会主义》2015年第2期，第134页。

^⑥ 唐昊：《关于中国海外利益保护的策略思考》，第6-8页。

^⑦ 王发龙：《中国海外利益维护的现实困境与战略选择——基于分析折中主义的考察》，《国际论坛》2014年第6期，第30页。

五大手段，涉及双边与多边，参与主体包括国家、企业、社会和个人，针对不同的海外利益采取何种手段应该有所区分。

总体而言，上述关于维护中国海外利益的研究相对比较笼统，缺乏针对中国在不同地区、不同类型的海外利益的专门分析，这就使得对中国的海外利益进行层次性区分十分必要。张曙光将海外利益分为核心、重要和边缘三个层次。其中，核心海外利益是国家安全利益的延伸，重要海外利益是国家对外发展利益的延伸，边缘海外利益是国家对外文化利益的延伸（即文化软实力）。^① 这种区分实际上将海外利益分为安全、发展和文化三个层次。但是如何对海外利益的重要性进行区分，陈伟恕提出了六条原则：（1）重要性原则；（2）紧迫性原则；（3）影响力原则；（4）控制力原则；（5）收益与成本比较原则；（6）风险度原则。这六大原则对于划分海外利益提供了指标体系，可以为海外利益的层次划分提供重要参考。

基于上述两位学者对中国海外利益的层次划分以及中国周边地区海外利益的类型，结合近年来中国政府对国家利益的层次区分，本文尝试对中国在周边地区的海外利益进行更为细致的分类，即对不同问题领域的海外利益进行层次划分，从而能够采取更具针对性的措施。2011年发布的《中国的和平发展道路》白皮书明确了中国的六大核心利益，分别涉及国家主权、国家安全、领土完整、国家统一、中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定、经济社会可持续发展的基本保障，基本是主权、安全、发展三个方面。^② 参照中国在周边地区的海外利益，可以区分为核心、重要、一般三个层次。一是核心海外利益。核心海外利益直接涉及国家的主权、安全、发展利益，具有较长影响周期。在海外政治利益方面主要是国家主权完整、政治制度安全；海外经济方面则是关键资源的获取，事关中国经济社会的可持续发展；海外安全方面主要是战略通道安全，对于当前对外贸易依存度居高不下的中国而言，战略通道对中国海外贸易和海外利益都至关重要；在海外文化利益方面基本不涉及核心利益。二是重要海外利益，尽管不直接涉及国家核心利益，但影响国家维护核心利益的能力，一般具有中短期影响。海外政治利益方面

^① 张曙光：《国家海外利益风险的外交管理》，第7-8页。

^② 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》白皮书，2011年9月6日。

主要是国际地位、国际制度参与；海外经济利益主要是国际贸易利益、国际投资利益，随着中国对外投资的增加，国际投资在海外经济利益中的重要性也会逐渐上升；海外安全利益则主要是人员生命安全（主要是指相对零散的人员安全，如果是因战乱而波及大量海外人员安全，则升级为核心海外利益），海外文化利益方面则是国家形象。三是一般海外利益，对国家核心利益影响有限，但对非国家行为体的海外利益影响较为明显。海外政治利益方面是国际威望；海外经济利益方面是海外市场拓展；海外安全利益方面是生产经营安全、海外资产安全；海外文化利益是国际认同（表 4）。

表 4 中国周边地区海外利益区分

	海外政治利益	海外经济利益	海外安全利益	海外文化利益
核心利益	国家主权完整 政治制度安全	关键资源获取	战略通道安全	无
重要利益	国际地位 国际制度参与	国际贸易利益 国际投资利益	人员生命安全	国家形象
一般利益	国际威望	海外市场拓展	生产经营安全 海外资产安全	国际认同

资料来源：作者自制。

对于海外利益的维护，基本上可以采用五种手段：一是政治手段，主要通过领导人沟通、政治交往等方式进行；二是经济手段，通过经济谈判、经济合作、经济制裁或经济援助等方式进行；三是外交手段，通过外交谈判、国际合作等方式进行；四是法律（制度）手段，通过诉诸相关国际制度、双边条约等方式；五是军事手段，动用武装力量进行威慑、作战等，警务力量不在此列。

一般而言，对于诸多手段的运用还需要遵循以下几方面的原则。一是只有涉及核心利益才采取军事手段，但为了营救中国在海外某地区或国家大量

人员因危机状态而遭受迫在眉睫的安全威胁，可以动用军事手段，如利比亚、叙利亚撤侨。二是对于不同类型的海外利益要进行针对性保护，如海外政治利益主要以政治手段和外交手段为主，辅之以经济手段；海外经济利益则主要以经济手段和法律手段为主，政治和外交手段可以成为有力支撑；安全利益主要以政治手段、外交手段、军事手段为主；海外文化利益主要以政治、外交手段为主。三是海外利益保护在以国家为主导的同时，也应该鼓励企业、社会和个人积极维权，打造国家、企业、社会和个人海外利益维护多元力量。国家是海外利益维护的主导力量和坚强后盾，在涉及核心海外利益方面，国家可以发挥主导作用，积极采用政治、外交、军事等手段。与此同时，国家维护海外利益不仅体现在应急性，还要积极支持企业、社会等海外利益维护主体的能力建设。企业是海外利益的直接相关方，也是海外利益维护的重要主体。企业维护海外利益主要涉及重要海外利益和一般海外利益，可以通过经济手段、法律手段来进行。但企业在海外维护自身利益的同时，也要注意尊重所在国的法律，合法经营、合法维权。随着中国海外利益的不断拓展，仅靠国家公权力和企业力量的投入还不够，难以满足日益复杂的海外利益维护诉求，因此需要作为润滑剂的社会力量的加入。维护海外利益也需要尽可能动员海外社会力量，如海外商会、企业家协会、行业协会。个人是海外经济利益和海外安全利益的重要主体，也是海外利益维护的第一道防线，可以利用相关法律积极维护或争取社会团体和国家的支持。总之，维护海外利益是一个系统工程，要积极构筑维护海外利益四大领域、三个层次、五种手段、四大力量的“四位一体”模式。但是需要注意的是，维护海外利益并非都能立竿见影，因为这不仅涉及国家间的互动，也涉及具体海外利益的属性与现实困难。因此，在维护海外利益方面，加强制度化建设是必由之路。

结 束 语

周边地区是中国海外利益的重要地区，随着“一带一路”倡议的实施，中国在周边地区的海外利益也不断增多，加强对周边地区海外利益的维护十

分必要。对于维护周边地区的海外利益，不仅要聚焦传统周边地区，还要顾及南太平洋、西亚这样的大周边。总体而言，中国在传统周边地区的海外利益较多，但在大周边的一些国家的海外利益也不断增加。另外，对于维护周边地区的海外利益，要确立较为清晰的维护模式，对海外利益进行层次划分和类型区分，有针对性地运用各种手段，积极发挥国家、企业、社会、个人的不同作用。此外，周边地区的海外利益不仅存在政治、经济、社会与安全四大风险，也面临着原则、实力与法律三大困境。在“一带一路”倡议和“走出去”战略大力推进的背景下，中国维护周边海外利益也将面临更为复杂的挑战，以多边与双边相结合的方式维护周边地区的海外利益可以成为重要选择，实现多边促双边、双边带多边的合作。“一带一路”倡议的实施必须重视海外利益的维护，这不仅是各种生产要素走出去，也是中国如何拓展地区影响力的重要途径，为此，可以尝试在“一带一路”框架下制定贸易、投资相关规则，为中国维护周边地区的海外利益提供制度性保障。

[收稿日期：2017-09-11]

[修回日期：2017-11-05]

[责任编辑：樊文光]

境外非政府组织因素 对中国外交的影响及其应对 *

孙海泳

【内容摘要】 自 20 世纪 90 年代以来, 包括非政府组织在内的各类社会组织在国际关系中的地位和影响力逐渐上升。国家权威的相对衰落以及国家功能的有限性凸显, 加之社会转型引发的问题以及对弱势群体权益的关切等, 都为非政府组织的发展提供了新的空间。现实中, 非政府组织在落实政府间国际组织议程, 拓展国际关系议题领域, 影响国际舆论, 介入国际谈判, 为官方外交提供新载体这些方面发挥着重要作用。非政府组织作用和影响力的上升, 有利于促进中外交流与中国国内的经济和社会发展。但与此同时, 境外非政府组织对中国外交政策实施、国际形象建构、海外利益保护、参与全球治理等造成压力。有鉴于此, 中国需要不断丰富外交理念, 支持具有国际化倾向的社会组织发展, 推动本土社会组织构建国际化活动网络, 将社会组织纳入国家对外援助体系, 妥善应对外交关系中的社会组织因素, 拓展新的外交空间。

【关键词】 社会组织 非政府组织 中国外交 民心相通

【作者简介】 孙海泳, 上海国际问题研究院比较政治与公共政策研究所副研究员 (上海 邮编: 200233)

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)01-0051-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201801004

* 本文系国家社科基金一般项目“中国对外直接投资面临的海外社会组织风险及对策研究”(17BGJ039)的阶段性成果。

在国际关系领域，以非政府组织（NGO）为代表的各类社会组织^①是非国家行为体的重要代表。自20世纪90年代以来，NGO对全球议程、国际舆论和国家间关系的影响日益上升，同时，中国对外关系中涉及的境外NGO因素亦日益明显。在中国进一步布局全方位外交，全面推进中国特色大国外交的进程中，强化国内社会组织对中国外交的支持作用，并妥善应对由境外NGO造成的外交压力，是未来中国外交必须面对的重要课题。

一、非政府组织参与国际事务的进程与动因

NGO最初主要借助联合国的平台逐渐介入国际事务。其在国家间关系、区域与全球治理领域发挥着日益重要的作用。在西方国家，NGO发展成熟，成为国家发挥国际影响力的重要渠道，也成为国家外交政策的重要工具。

（一）非政府组织参与国际事务的进程

NGO参与公共事务的历史可追溯至18世纪废除奴隶贸易的民间运动及和平运动。美国是NGO发展较早的代表性国家。与劳工权益和自由贸易相关的运动催生了新的利益代表团体，如创立于1876年的美国第一个全国性工会——国际烟草工作者联合会（International Federation of Tobacco Workers, IFTW），这些组织成为NGO的前身。到20世纪初，NGO开始建立其行业组织，以在国家与国际层面强化身份认同，并关注知识产权、麻醉品控制、公共卫生、农业发展、自然保护等议题。到20世纪二三十年代，NGO对国际事务的参与进一步深入。例如，成立于1919年的国际劳工组织（ILO）成为国际联盟（League of Nations）的一部分，各国向国际联盟派出的四名代表中就包括一名来自工会组织的代表。由此，NGO开始成为国际组织的成员并与各国政府共同应对国际问题。^②20世纪上半叶，NGO在美国已经形

^① 中国国内将社会团体、基金会、民办非企业单位统称为社会组织。国际上对社会组织的提法通常包括非政府组织（NGO）、公民社会组织（civil society organizations）、非营利组织（NPO）、第三部门（The Third Sector）、地方性或草根社会组织（LOs）等，此外，还包括部分独立智库和非营利性基金会等。

^② David Lewis, *The Management of Non-governmental Development Organizations*, New York: Routledge, 2014, p. 60.

成网络化运营格局。美国 NGO 发展的特殊意义在于其具有国际导向或成为国际性的 NGO，并引领全球 NGO 的发展。部分国际 NGO 虽源于美国，但总部却设在他国，其分支机构遍布全球。

联合国与布雷顿森林体系建立后，国际政治的制度环境的复杂性显著上升，NGO 也在这一过程中崛起。^① NGO 这一术语最初由联合国提出，但未对其进行明确定义。1945 年通过的《联合国宪章》第 71 条仅规定联合国经社理事会（ECOSOC）可就与 NGO 有关并属于 ECOSOC 职权范围内的事项征询 NGO 的意见。因此，学界最初主要在联合国事务的语境下，针对相关社会行为体使用 NGO 这一术语。20 世纪 80 年代之后，这一术语已经成为对联合国框架之外的国际与国内社会行为体的普遍称谓。一般而言，NGO 是指独立于任何政府运营的组织，尽管其可能从政府机构接受资助，但其具体运作不受政府监督，也不是政府的代表。^②

从 20 世纪 80 年代起，NGO 进入发展的快车道。特别是冷战结束后，数量不断增加的 NGO 在各领域开展大量活动，包括支持普通民众的发展、推动可持续发展、促进人权保障与社会公正、防治环境退化，以及推动其他受到忽略或本该由政府承担的事业。尽管 NGO 实施的援助项目的规模与政府对外援助项目的规模差距甚远，但 NGO 援助活动的影响和意义日益显著，已获得较其实际援助规模更大的影响力。^③ 而且 NGO 已成为许多国家的国内议程与多边合作平台所承载的全球性议程的重要参与者，其在国际关系中的作用和影响日益上升。关于 NGO 在当前国际关系中的地位，兰德公司高级研究员迈克尔·马萨尔（Michael J. Mazarr）甚至认为，二战结束后的国际秩序中的重要角色包括超过 40 个国家以及与之相伴的非国家行为体网络。这些行为体作为重要节点形成了世界政治的核心——导向联盟（guiding

^① Anna Ohanyan, "Network Institutionalism: A New Synthesis for NGO Studies," in William E. DeMars and Dennis Dijkzeul, eds., *The NGO Challenge for International Relations Theory*, New York: Routledge, 2015, p. 84.

^② "Non-governmental Organizations: Doing the Work Governments Can't or Won't Do," April 19, 2015, <http://ngos.org/>.

^③ Igor Pellicciari, "Feeding the Trojan Horse: International Aid Policies in Support to NGOs (1990-2015)," in R. Marchetti ed., *Partnerships in International Policy-making*, London: Palgrave Macmillan, 2016, p. 301.

coalition)。导向联盟中存在多层结构，国家居于顶端，其下是包括跨国公司、NGO 等非国家行为体在内的各层级行为体，所有层级的行为体共同发挥作用，影响多层体系的运作。^①由此可见，NGO 在很大程度上已经成为国际关系中不可或缺的行为体。

（二）非政府组织参与国际事务的动因

NGO 参与国际事务并在国际关系中崛起的动因，在于全球化进程中国家权威的相对衰落以及国家功能有限性的凸显，加之社会转型引发的的问题以及对弱势群体权益的关切等，都为 NGO 的发展提供了新的空间。

第一，全球化的持续发展使国家权威相对衰落，这为 NGO 等社会组织大规模参与国际事务创造了新空间。由于国家的权威领域在缩减，而且原本专属于国家权威的领域也逐渐被来自不同中心和渊源的权威所分享，从过去两三个世纪经历的权威逐渐集中于国家的时期进入一个权威流散的时期。^②这种权力流散是冷战后国际关系中权力结构性变化的一个重要现象，其主要标志是权力从国家日益流散到国际组织、跨国公司、NGO 等行为体，这一趋势带来了利益多元化及治理方式的变革，对国家的治理能力提出了新要求。^③由于跨国问题以及 NGO 的发展，政府在信息控制领域的权力日益分散，外交人员的作用与 20 世纪初相比大为下降。当政府向获得授权的非国家行为体让渡更多活动空间，官方外交机构将向官方和非官方行为体分散部分权力。新的外交行为体凭借其基层动员能力等能够使外交方式具有更强的灵活性；国家在全球治理中的地位相对下降，也使 NGO 等非国家行为体承担新的外交角色，并在政府难以发挥作用的领域开展活动。^④

第二，冷战结束后，各类跨国性、全球性问题凸显，这为 NGO 深度参与跨国或全球事务注入了新动力。国家间的交流越是密切，跨国性和全球性

^① Michael J. Mazarr, "Preserving the Post-War Order," *Washington Quarterly*, Summer, 2017, pp. 30, 37.

^② 参见[英]苏珊·斯特兰奇：《权力流散：世界经济中的国家与非国家权威》，肖宏宇、耿协峰译，北京大学出版社 2005 年版，第 71-75 页。

^③ 郭延军：《权办流散与利益分享——湄公河水电开发新趋势与中国的应对》，《世界经济与政治》2014 年第 10 期，第 118 页。

^④ John Robert Kelley, "The New Diplomacy: Evolution of a Revolution," *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 21, No. 2010, p. 294.

议题越是多元化,各种国际 NGO 的数量就越多、目标也越多元,这是国际或国内社会的正常“生态”。^①在此背景下,人类的某些共同问题不仅需要主权国家间的合作,还需要 NGO 的参与;社会因素在外交中受到前所未有的重视,社会行为体也已成为各国外交不得不重视的对象。^②而且政府间国际组织在应对日益增长的全球性问题时,开始寻求与作为服务提供者和倡议者的 NGO 进行合作,这对 NGO 而言也意味着可以获得更多的资助机会,从而为其创造更有利的发展环境。^③

第三,冷战结束后,一些国家的社会转型、政局动荡以及国内热点问题的国际化,为各类 NGO 和公民社会组织提供了快速发展的外部环境,^④也为国际 NGO 提供了拓展活动的机遇。西方舆论界认为,冷战结束后,在非洲、中东、东欧、中亚地区出现了所谓的“失败国家”或“准失败国家”。这些国家往往存在中央政府垮台、种族和宗教冲突、侵犯人权、食物短缺、高通胀与高失业率以及大规模难民问题,而很多 NGO 一直致力于应对“失败国家”的人道主义危机、发展前景不确定的问题。^⑤由此,大量西方国家的 NGO 进入东欧、中亚等地区开展活动。同时,在一些落后的发展中国家,当民众面临教育与就业歧视、医疗卫生保障缺失、严重贫困、环境退化和气候变化等一系列问题时,当地政府往往忽视或无力应对其中的大部分问题,这为 NGO 介入并帮助原住民或其他弱势群体应对上述问题提供了活动空间。^⑥而进入这些国家的 NGO 在应对问题的过程中不断发展,最终不仅能够影响当地社会与政府,而且也能够对第三国在当地的利益产生重要影响。

^① 参见王逸舟:《中国外交的思考与前瞻》,《国际经济评论》2008年第7-8期,第6页。

^② 参见赵可金:《非传统外交:当代外交理论的新维度》,《国际观察》2012年第5期,第12页;赵可金:《非传统外交:外交社会化及其后果》,《世界经济与政治》2013年第2期,第102页。

^③ Kim D. Reimann, “A View from the Top: International Politics, Norms and Worldwide Growth of NGOs,” *International Studies Quarterly*, March, 2006, p. 46.

^④ Virág Molnár, “Civil Society, Radicalism and the Rediscovery of Mythic Nationalism,” *Nations and Nationalism*, Vol. 22, No. 1, 2016, p. 165.

^⑤ George Kaloudis, “Non-governmental Organizations: Mostly a Force for Good,” *International Journal on World Peace*, Vol. 34, No. 1, 2017, p. 87.

^⑥ Smriti Sabbarwal, “Indigenous Peoples’ Concerns for Environment: Examining the Role of Non-Governmental Organizations,” *Fourth World Journal*, Winter, 2017, p. 27.

二、非政府组织在国际关系中的作用与影响

国际 NGO 已成为国际政治变革的重要动力。虽然在国际政治中国家仍是主角，但国际 NGO 发挥了约束、限制和影响国家的重要作用。国际 NGO 关注如何在全球范围内扩展活动空间，以及与其他 NGO 进行联系与合作，^①进而获取更多资源。为实现这些目标，NGO 需获得利益相关方和社会的支持。^②在此背景下，NGO 在影响政府间国际组织，拓展国际关系议题领域并影响国际舆论，为政府外交提供新的载体等方面日益发挥重要的作用。

（一）影响政府间国际组织

国家与非国家行为体、公共及私营机构共同构成了世界政治的网络，在基于网络的国际政治的制度化进程中，NGO 是联系不同议题领域的行动者和载体。^③跨国 NGO 大致可分为两类，即操作型 NGO 和倡导型 NGO。就操作型 NGO 而言，联合国机构、世界银行、其他发展机构等能够吸引此类 NGO 在全球各地为之提供包括医疗卫生、灾荒救助、清洁用水和公用设施、教育等方面的专业服务。倡导型 NGO 的活动则主要是积极参与政治议程，并寻求与政府机构以及国际组织合作，以影响后者的决策进程。另外，一些操作型的 NGO 因其关注全球各地的弱势群体，也往往积极介入政治议程。

在此背景下，NGO 基于其跨国网络和基层触角，往往能够协助落实国际组织的相关议程，并在这一过程中，影响国际组织对特定议题的决策。因此，NGO 和政府间国际组织是一种双向互动关系，每一方都关注另一方的工具性作用。一方面，NGO 参与多边会议以及与政府间国际组织合作的主要目的在于希望影响国际规则与标准的制定。这样，NGO 在国内政治领域就能够利用国际准则、标准和规范，尽可能对政府形成影响。而政府间国际组织的认同也会增强 NGO 的地位和权威。另一方面，政府间国际组织发展

^① Sarah S. Stroup and Wendy H. Wong, "Come Together? Different Pathways to International NGO Centralization," *International Studies Review*, Vol. 15, No. 2, 2013, pp. 179-180.

^② Duong Trong Hue, "Fourth Generation NGOs: Communication Strategies in Social Campaigning and Resource Mobilization," *Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing*, 2017, Vol. 29, No. 2, p. 142.

^③ Anna Ohanyan, "Network Institutionalism: A New Synthesis for NGO Studies," p. 84.

与 NGO 关系的主要目的, 在于获得 NGO 在专业知识与技能方面的支持以及其对政府间国际组织政策的支持。由此, NGO 成为政府间国际组织与一国民众之间的中介。^① 此外, NGO 通过问责机制对政府间国际组织的监督, 可以在强化政府间国际组织的责任方面发挥重要作用。作为监督者, NGO 能够在发展、人道主义援助、冲突预防和战后重建、环保、宏观经济管理等议题领域, 监督政府间国际组织的运作, 而且其监督范围有望得到扩展。^②

在全球多边谈判中, NGO 的参与能够对谈判的议题走向和结果发挥影响。其对谈判的介入范围, 不仅包括早期准备阶段的议题定义、议程设置等, 也包括谈判过程中的专业信息支持、倡议动员、游说、文本起草等, 还包括谈判结束后的合作协议的落实、监督工作。特别是 NGO 可通过塑造公众对谈判的预期, 帮助设定谈判议程, 并可通过提出理念和建议, 来强化某一特定谈判方的博弈能力。当然, NGO 也可通过发动大规模的抗议活动, 来阻滞国际谈判进程。值得注意的是, 国际环保领域(如气候变化议题)的谈判与其他多数多边谈判有所不同, 谈判者和 NGO 之间往往能够建立一种建设性合作关系。通过设置“气候正义”等议题, NGO 能获得更多关注, 并可与其他 NGO 以及政府机构建立更广泛的议题联盟。^③ 这有助于优化针对特定环境威胁的国际应对方案, 而且能够提高国际合作的透明度。

(二) 拓展国际关系的议题领域并影响国际舆论

国际政治已不再局限于国家间的互动, 还涉及众多的国家和非国家行为体形成的复杂关系网络。由于非国家行为体尤其是 NGO 越来越多地介入全球事务, 全球议程也在快速拓展, 不断超越传统的“高政治”议题, 而更多关注诸如环境退化、种族权益、文化与宗教冲突、疾病预防、发展问题等“低政治”议题。推动这一进程的力量是多元的, 不仅包括 20 世纪后期的科技

^① Bob Reinalda, “The Co-evolution of Non-governmental and Intergovernmental Organizations in Historical Perspective,” in William E. DeMars and Dennis Dijkzeul, eds., *The NGO Challenge for International Relations Theory*, New York: Routledge, 2015, p. 121.

^② Mark T. Buntaine, “Accountability in Global Governance: Civil Society Claims for Environmental Performance at the World Bank,” *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 1, 2015, pp. 108-109.

^③ Jen Iris Allan and Jennifer Hadden, “Exploring the Framing Power of NGOs in Global Climate Politics,” *Environmental Politics*, Vol. 26, No. 4, 2017, p. 616.

进步，而且包括国际社会出现的国家间经济与生态的相互依赖。随着 NGO 以及新的社会运动的崛起，外交的功能正在被越来越广泛的人群所承担，那些参与外交的民间行为体往往是现行政治议程的颠覆者或变革者。^① 另外，NGO 的持续倡议和行动，能够影响国际舆论并成功塑造新的国际议程。例如，冲突地区的非法钻石贸易，即“血钻”（conflict diamonds）贸易曾助推塞拉利昂、安哥拉和民主刚果的血腥内战。由于持续的政府行动，“全球见证”（Global Witness）等 NGO 的积极推动，以及世界钻石协会（World Diamond Council, WDC）等行业机构的参与，在全球范围内限制“血钻”贸易的努力取得了显著成效。当然，NGO 的这种舆论塑造能力对主权国家的国际形象及对外政策议程亦会产生重要影响。

（三）为国家外交提供新的行动载体

无论是全球性还是地方性 NGO，其运营几乎都不是完全独立于政府之外，但各类 NGO 与政府机构的联系方式与紧密度却呈现多样性。由于 NGO 具有政府不具备的三方面关键资源，即可信度、专业知识和必备的关系网络，相对于政府，NGO 的信誉度相对较高。NGO 具有专业人力资源和关系网络，可以动员积极分子和专家、接触外国政要，进而可以利用这些网络在既定的政策领域发挥影响力。^② NGO 参与各种议题领域的跨国治理也有助于传播其母国或资助方的价值观，并能够拓展母国或资助方开展公共外交的跨国社会基础。尽管与政府合作是 NGO 的明智选择，但在发展中国家，NGO 与政府的关系模式仍存在差异。在南亚的印度和孟加拉国，政府对 NGO 的发展给予支持和鼓励，NGO 倾向与政府形成紧密的合作关系；非洲的 NGO 也认识到与政府紧密合作的必要性，并尽量避免出现对抗局面；但大多数拉美国家的 NGO 则长期处于政府的对立面，一些转型国家的 NGO 将自身视为强化公民社会的关键力量。^③

自 20 世纪下半叶以来，NGO 的发展得到许多国家和国际组织的支持。

^① John Hoffman, “Reconstructing Diplomacy,” *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No. 4, 2003, p. 539.

^② Mark Leonard, “Diplomacy by Other Means,” *Foreign Policy*, Vol. 132, 2002, pp. 54-55.

^③ Francis Amagoh, “Improving the Credibility and Effectiveness of Non-governmental Organizations,” *Progress in Development Studies*, Vol. 15, No. 3, 2015, p. 234.

例如，目前大约有 150 万个 NGO 在美国运营，其活动涉及外交政策、选举、环保、卫生、妇女权益、经济发展等领域的政治倡议，以及志愿服务、分享宗教信仰、扶助弱势群体等非政治性活动。^① 美国 NGO 对外开展的“文教经援”“选举监督”等活动在美国软实力外交中发挥着重要作用，这些活动几乎都离不开政府的支持和资助。当然，这些 NGO 所拥有的志愿精神以及在相关领域的专业技能也可弥补政府外交能力的不足。^② 因此，从资源交换角度来看，NGO 通过发挥沟通政府与公众之间的中介作用可以汲取资源。政府可制定符合 NGO 预期的政策，由此 NGO 可提升其信誉与民意支持，这又可资 NGO 影响官方政策。同时，政府和公众均可提供融资支持。^③ 欧盟也不断增加对 NGO 的资金支持，设立于 20 世纪 60 年代的欧盟对外援助项目自 20 世纪 70 年代中期之后，开始对 NGO 进行资助。

以美国为代表的西方国家的 NGO 经过长期发展，已在参与官方对外援助、减贫与推动发展、保障弱势群体权益、应对全球性问题等领域发挥了积极作用。但许多 NGO 也成为西方国家推广价值理念、实现外交政策目标的重要工具。虽然国际 NGO 运作的项目大部分在发展中国家，但其总部多设在西方国家，以便获取资助和开展国际交流。西方国家往往通过资助本国 NGO，再由这些 NGO 有条件地资助有助于项目落实并在理念、宗旨与西方趋同的发展中国家的 NGO 来开展相关项目，以提升资助方在对象国的影响力和话语权。在对外援助领域，成立于 1961 年的美国国际开发署 (USAID)，自 1973 年起向 NGO 提供资金支持，帮助其拓展海外活动。1981 年，美国国会立法规定至少 13.5% 的政府对外发展援助支出需通过 NGO 执行，到 21 世纪初，USAID 甚至将其总预算的 30% 以上分配给 NGO。^④ 同时，美国的 NGO 在培植国外亲美力量、影响热点地区局势等方面发挥了重要作用。以

^① U.S. Department of State, “Non-governmental Organizations (NGOs) in the United States,” January 20, 2017, <https://www.state.gov/j/drl/rls/fs/2017/266904.htm>.

^② 马方方：《“亚太再平衡”战略下美国软实力外交探析——以非政府组织为视角》，《当代世界与社会主义》2015 年第 1 期，第 129 页。

^③ Wiebke Marie Junk, “Two Logics of NGO Advocacy: Understanding Inside and Outside Lobbying on EU Environmental Policies,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 2, 2016, pp. 238-239.

^④ Michelle Keck, “Stated Funded NGOs in Civil Wars: The US Case,” *Contemporary Politics*, Vol. 17, No. 4, 2011, p. 412.

美国国家民主基金会（National Endowment for Democracy, NED）为例，该机构是一个致力于推动世界各地民主的私人非营利组织，旨在通过协助世界各地的 NGO 团体，推动全球民主化，其资金主要源自国会的年度拨款。冷战结束后，NED 开始接受其他政府机构和私人的捐赠，由其将资金分拨给以推动海外民主为目标的 NGO，或用于其他以扩散民主为目标的项目，因此 NED 成为美国推行外交战略的有利工具。^① 近年来，缅甸成为 NED 的重点活动区域，中国企业在密松（Myitsone）水电站项目上受挫，与 NED 对在缅活动的 NGO 的支持与操纵密不可分。

三、境外非政府组织对中国外交的影响

在对华关系中，境外 NGO 在深化中外交流与助力中国对外开放、关注弱势群体、力行减贫扶困、促进经济发展与民生改善、输入先进理念、提供科教资源等领域发挥了不容忽视的积极作用。但由于受到政治制度、文化背景差异等因素的影响，一些具有西方国家背景的 NGO 的活动对中国对外关系也造成负面冲击。在中国影响力日益上升的非洲、东南亚等区域，一些与西方国家存在历史渊源、资助关系的当地 NGO 在人权、环保等议题领域与西方 NGO 或西方国家政府遥相呼应，联手对华施压。而在全局治理与地区合作领域，中国本土的社会组织的影响力仍相当有限，这将在一定程度上限制中国参与全球治理与区域合作的能力。

（一）中国的对外政策及国际形象受到非政府组织的负面影响

随着中国与外部世界特别是西方国家关系的进一步发展，NGO 逐渐以其母国的国内行为规范对待中国政府和社会，成为中国与有关国家外交关系中较为棘手的部分。目前，中国与西方关系中的许多矛盾的背后都有西方 NGO 的身影，无论其是否具有政府背景，都会对中国的内政、外交产生负面影响。^② 中国经常面临如此困境：当一些具有西方背景的 NGO 在人权、

^① 张勇安、刘海丽：《国际非政府组织与美国对缅外交——以美国国家民主基金会为中心》，《美国研究》2014 年第 2 期，第 22-25 页。

^② 参见李庆四：《社会组织的外交功能：基于中西互动的考察》，《世界经济与政治》

环保、贸易逆差等议题上对华发难时，其母国政府可置身事外，但这却让中国承受巨大国际压力。因为西方 NGO 提供的批评“论据”往往较易获得关注与同情，与之对抗的任何政府往往会因激起众怒而丧失道义制高点。^① 这类情况往往对中国外交造成干扰。如在苏丹达尔富尔（Darfur）问题上，美国政府曾借 2008 年北京奥运会之机对华施压，以迫使中国与之协调立场，为此美国政府资助众多 NGO 开展相关活动，这些 NGO 很快就将北京奥运会与达尔富尔问题挂钩。^② 此后，具有浓厚政治背景的国际人权组织推动达尔富尔问题不断发酵，借机指责中国，并借助媒体等渠道在全球范围内传播此类话语，试图改变中国在该问题上的外交立场。例如，2012 年 2 月，大赦国际（Amnesty International）指出，达尔富尔冲突的延续是由于外来武器不断流入该地区，并指责中国的军售使该地人权状况恶化。^③ 其实，西方国家干预达尔富尔问题具有复杂的政治与战略动机，它们支持 NGO 介入这一议题并对华施压，可用“民意”外衣掩饰其内在动机，并对中国形成舆论压力。尽管西方国家及其所支持的 NGO 最终并未完全达到目的，但在这一过程中，中国的国际形象一度遭受负面影响。

不容忽视的是，在一些发展中国家特别是非洲国家，NGO 的活动相当活跃，已经逐渐发挥包括提供福利等功能。NGO 不仅成为非洲重要的游说团体，而且在部分国家正成为社会治理的主要利益相关方。许多非洲 NGO 经常就中国企业侵犯劳工权益、导致环境退化，中国所持的不干涉内政政策对促进非洲良治造成所谓潜在不良影响等问题批评中国。^④ 不可否认，一些

2009 年第 6 期，第 67-68 页。

^① 吕晓莉：《中国非政府组织在民间外交领域中的作用研究》，《中国治理评论》2013 年第 1 期，第 150 页。

^② 2007 年 3 月 28 日，NGO 达尔富尔梦（Dream for Darfur）的创办人好莱坞演员米娅·法罗（Mia Farrow）与其子若南·法罗（Ronan farrow）在《华尔街日报》发表题为《种族灭绝的奥运会》的文章，这是国际社会第一次公开将北京奥运会与达尔富尔问题挂钩。参见龙小农、陈阅：《NGO 与中国在非洲国际影响力及话语权的建构》，《现代传播》2013 年第 7 期，第 58 页。

^③ Amnesty International, “New Weapons from China and Russia ‘Fuelling Darfur Conflict,’” February 9, 2012, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2012/02/darfur-new-weapons-china-and-russia-fuelling-conflict/>.

^④ David Brenner, “Are Chinese NGOs ‘Going Out’? The Role of Chinese NGOs and GONGOS in Sino-African Relations,” *Journal of Public and International Affairs*, 2012, p. 138.

情况的出现与个别中国企业存在的经营行为失范问题存在一定关联，但 NGO 对中非合作的指责乃至偏见无疑会影响到当地民众对中非关系的正确认知，在民间播下对华不满的种子。^① 当西方与非洲的 NGO 在环保、人权、社会治理等新兴领域抹黑中国在非洲的形象时，中国只能主要通过官方渠道澄清事实，效果往往较为有限。

（二）中国的海外经济利益面临 NGO 的冲击

由于国内经济发展需要大量能源和资源，中国海外投资不得不主要投向非洲、拉美等资源丰富的地区。而这些地区开采条件较好的资源已被发达国家的跨国公司分割完毕，因此中国企业往往只能参与那些开采难度较大、各类风险较高的项目。在此过程中，若不能妥善应对涉及环保、原住民权益等方面的问题，会引发中方投资者和当地居民关系的紧张和冲突。而许多 NGO 为扩大影响力，会针对当地工程项目制造舆论议题，加之一些当地 NGO 受到西方的资金支持和业务培训，并与西方 NGO 相互配合夸大工程项目的负面影响，这种舆论影响力常会产生倍增效应，使工程项目的负面信息迅速扩散，甚至可能出现使中国企业猝不及防的突发事件。^② 与此同时，迫于国内外的压力，当地政府最终可能被迫以环保等理由中止工程项目。由此可见，由 NGO 引发的社会风险最终可能上升为政治与政策风险，使中国企业的海外项目蒙受损失。总体而言，NGO 干扰中国企业的海外项目的主要原因包括项目所在国国内及国际双重因素。在国内层面，当地政府执政能力不足，国内发展利益分配失衡，民主化转型导致民粹主义泛滥，经济民族主义思潮暗流涌动，从而使 NGO 拥有在当地发展网络和发起运动的社会资源；在国际层面，部分 NGO 成为西方国家遏制和削弱中国的“棋子”。^③

目前，中国企业在东南亚、非洲等区域已经面临许多由 NGO 间接引发的项目风险。2011 年 9 月底，缅甸政府宣布搁置中国企业投资建设的伊洛瓦

^① 韦红：《非洲非政府组织对中非合作关系的压力及对策思考》，《当代世界与社会主义》2009 年第 4 期，第 138 页。

^② 舒欢：《“一带一路”重大工程建设正面形象的舆论营造研究》，《南京社会科学》2016 年第 11 期，第 153 页。

^③ 柳建文：《“一带一路”背景下国外非政府组织与中国的国际区域合作》，《外交评论》2016 年第 5 期，第 1 页。

底江上最大的水电项目——密松水电站，就是一个集环境、政治和文化问题于一体的典型案例。^① 此前，随着中国在缅投资的增加，在中国投资比较集中的缅甸西北部地区，NED 开展了一系列社会项目，以此来影响当地民众对中国投资项目的认知。参与反对中国在缅项目的众多 NGO 如丹瑞天然气运动（Shwe Gas Movement）、克钦发展网络组织（Kachin Development Network Group, KDNG）等均直接接受 NED 的赞助，其行动直接或间接地配合了美国政府在缅抗衡中国影响力的对外战略需求。^② 也正因缅甸具有重要的地缘战略价值且处于政治转型进程中，中国在缅大型投资项目屡因 NGO 引发种种风险。

值得注意的是，在推动落实“一带一路”倡议的背景下，由于沿线国家数量较多，民族文化与制度具有较大差异性，地缘政治因素暗流涌动，项目实施层面因素复杂，使中国在落实“一带一路”倡议的进程中面临与 NGO 因素相关的诸多障碍和潜在风险。例如，在中国落实“一带一路”倡议与开展区域合作的重点地区，NGO 的数量庞大、成分复杂，仅在大湄公河地区活动的环保类 NGO 就有 1.7 万余个，其中很多参与了针对中国的“反坝、反矿和反油气管道”活动。^③ 2017 年初，当中国的施工单位在泰国参与疏浚湄公河航道这一“一带一路”互联互通项目时，超过 100 个 NGO 以保护生态为由，通过发起抗议活动等方式，阻挠在湄公河上建设任何水坝等设施。其实，抗议活动在很大程度上源自抗议者对日益上升的本国国内不平等的不满，但导致了袭击中国工人事件以及对华裔的不满，使之成为替罪羊。^④

（三）中国参与全球治理与区域合作缺乏社会组织的有力护持

国际社会的空间结构已从一元的、等级的架构向多元的、网状的结构演变。仅靠政府单方面参与全球治理难以进行全方位的沟通及取得成效，NGO

^① 韩秀丽：《中国海外投资中的环境保护问题》，《国际问题研究》2013 年第 5 期，第 106 页。

^② 张勇安、刘海丽：《国际非政府组织与美国对缅外交——以美国国家民主基金会为中心》，第 32-33 页。

^③ 柳建文：《“一带一路”背景下国外非政府组织与中国的国际区域合作》，第 3 页。

^④ “Anti-Chinese Feeling: Strong Sentiment Turns into Strong Actions,” ASEAN Today, June 27, 2017, <https://www.aseantoday.com/2017/06/anti-chinese-feeling-strong-sentiment-turns-into-strong-actions/>.

从公共外交角度发挥作用，成为国家参与全球治理的补充路径。^① 20 世纪 80 年代后，包括世界银行、国际货币基金组织、联合国粮农组织（FAO）等国际组织纷纷与 NGO 建立正式合作伙伴关系，并邀请 NGO 参加其内部重要会议或合作执行项目。在联合国大会上，一些获得联合国经社理事会咨商会员资格的 NGO 也可参会讨论相关议题。但目前中国社会组织获得该咨商地位的数量极少，总数仅为美国的 1/20、印度的 1/4，在金砖国家中仅比巴西与南非的情况略好。^② 这一状况与中国的实力地位极不相符。

同时，作为正在崛起的新兴大国，在提供全球公共产品方面，中国正面临国际社会的更高期待，而中国的大国意识也在提升，希望在全球治理领域发挥更大作用与影响。全球公共产品既包括物质层面的力量，又包括制度层面的组织、机制、规范，还包括引领人类发展的理念与价值。^③ 推动中国社会组织参与全球治理进程，对于充分发挥社会组织的民间身份优势，加大对制度、理念层面的公共产品贡献力度，具有重要意义。目前，在气候变化领域，国内社会组织已开始理念倡导和方案供给方面发挥影响，但在多数全球性问题上和专业的国际组织中，其参与度、行业认可度与影响力仍明显不足。这一状况不利于中国在全球与区域治理中提升话语权和影响力。当前中国已成为全球治理的重要参与者、建设者和贡献者，在参与全球治理中亟待推动国内社会组织在多边场合阐释和推介中国的新理念、新倡议和新方案，通过政府与民间组织共同努力，提升中国在全球治理中的话语权和影响力。

四、重视社会组织因素 提升中国外交能力

鉴于目前 NGO 在国际关系中的影响力日益上升及其对中国外交的重要影响。中国需重视本土社会组织在对外关系中的作用，提升本土社会组织的国际化能力，并加大对其“走出去”的支持力度，提升中国的国际软实力。

^① 参见吕晓莉：《中国非政府组织的国际化路径研究》，第 120 页。

^② 王逸舟、张硕：《中国民间社会组织参与国际公共产品供给：一种调研基础上的透视》，《当代世界》2017 年第 7 期，第 18 页。

^③ 蔡拓：《中国参与全球治理的新问题与新关切》，《学术界》2016 年第 9 期，第 8-9 页。

（一）重视社会组织因素在中国特色大国外交中的作用

在中国特色大国外交的发展进程中，需重视并借助社会组织因素提升外交能力，拓展中国外交的活动空间，需扭转对外关系中过度依赖政府间关系的传统方式，重视发挥社会组织因素及民间关系的积极作用。这有助于赢得足以支撑双边关系可持续、深入发展的民意基础。一方面，中国在融入国际社会的过程中往往与西方 NGO 发生摩擦与冲撞，多数情况下导致中国外交陷入被动，对此需依靠国内社会组织来有效化解。对于越来越有能力作为负责任大国的中国而言，充分发育的社会组织将在外交上发挥政府无法替代的功能。^① 另一方面，在诸多发展中国家，NGO 等社会组织在国内社会、政治领域的影响力日益上升，考虑到其复杂的背景、利益诉求以及对外交和海外利益保护的重要影响，更需在中国的对外政策议程中予以积极应对。

（二）支持具有国际化导向的国内社会组织的发展

总体而言，目前中国的社会组织数量快速增长，总数已超过 79.5 万，^② 但其中具有深厚社会根基与较高国际化程度的社会组织还相当有限，难以满足维护中国外交利益的需要。

第一，应根据培育本土社会组织“走出去”的需要，有选择地支持建立相关社会组织。合法身份的获得是社会组织开展活动的基础和前提，也是中国社会组织面临的生存与发展的最大障碍。因此，对于有助于促进社会和谐和提升中国外交能力的社会组织，如具有国际化倾向的环保、扶贫、卫生健康、科技、人文交流等领域的社会组织，应在注册登记、项目审批等环节予以优先支持。

第二，淡化“走出去”社会组织的政府背景或政治色彩。非政府性是社会组织的基本属性之一，然而许多社会组织具有浓厚的政府背景，相当一部分社会组织由党政机构直接创办，或由党政机构转变而来，或由原党政官员及与党政关系密切的知名人士创办，这些组织的主要资源不仅源于党政机关，而且在观念、组织、职能、活动方式、管理体制等方面均严重依赖于政

^① 李庆四：《社会组织的外交功能：基于中西互动的考察》，第 66 页。

^② 参见民政部网站，<http://www.chinanpo.gov.cn/search/searchOrgList.do?action=searchOrgList>。

府，甚至依然作为政府的附属机构发挥作用。^① 这类社会组织可能因其浓厚的政府背景而在促进民心相通中面临代表性方面的质疑。有鉴于此，中国需支持官方色彩较淡且可助力中国外交与海外利益保护的社会组织的发展，提升其国际化能力。同时，需加强社会组织管理与运营的人才队伍建设，借助国内有关高校及科研院所类智库已经成立的涉及社会组织与全球治理的研究机构，培养具有相关领域专业知识、精通外语、熟悉国外法律与社会制度、具有国际视野的复合型运营人才，以此提升社会组织管理的专业化水平和国际化能力。此外，还需参照国际标准，通过及时披露等方式，保证社会组织国际化项目财务、决策、项目管理与执行情况等信息的透明度，提升其行业认可度。

第三，可设立社会组织“走出去”的专项资金，以缓解部分社会组织尤其是民办或草根型社会组织“走出去”面临的资金瓶颈，并采取项目招标的方式来实现对社会组织的间接资助。在资金申请与拨付过程中，需严格遵循公开透明、公平竞争的原则，确保项目的招标、投标、竞标等各环节的公平与透明。在项目执行和资金使用过程中，需委托第三方财务、审计或评估机构进行监督，以确保资金的合理使用和项目的实际效果。

（三）推动构建社会组织的国际化活动网络

第一，构建社会组织的跨界合作机制，创新跨界合作的资金纽带。中国的一些社会组织的运营资金主要依靠政府拨款，而众多草根型社会组织的资金往往依靠境外资助。由于草根型社会组织经过充分发展有望成为国内社会组织“走出去”的生力军，因此要支持其中具有国际化潜质的社会组织与国内企业、政府附属机构建立合作关系，特别是探索社会组织与中资民营企业之间的协作机制。作为资源丰富的投资者和捐赠者，国内企业对社会组织而言是很有吸引力的合作伙伴，较之利用境外资金，利用国内商界的资金更符合政府的监管要求。^② 通过构建社会组织与商界的合作关系，充分调动与发

^① 安芳华：《浅析我国社会组织面临的现实问题》，中国社会科学网，2014年1月15日，http://www.cssn.cn/dybg/gqdy_sh/201401/t20140115_943991.shtml。

^② Pauline Hope Cheong and Aimei Yang, “Chinese Non-governmental Organizations, Media and Culture: Communication Perspectives, Practices, and Provocations,” *Chinese Journal of Communication*, Vol. 10, No. 1, 2017, p. 6.

挥社会组织的作用，对中国海外投资与利益保护具有“放大”效应。^①可推动社会组织通过提供调查、咨询等方式向海外中资企业提供投资所在国社会风险信息以及履行企业社会责任的服务，并由社会组织帮助企业搭建履行社会责任的平台，由此推动形成双方合作拓展海外利益与国际空间的良性互动格局。

第二，应培育一批具有深厚社会基础、专业服务能力较强的本土社会组织，并逐步建立广泛的以民间机构为主体的海外活动网络，使其成为中国外交的得力助手。社会层面的深入交往有助于促进民心相通，但对于那些希望利用人权和发展援助推动发展中国家政治转型的力量而言，其担心中国社会组织在相关国家的活动会降低西方 NGO 或西方国家对该国政治发展的影响力，因此其可能会对中国社会组织持批评立场。^②有鉴于此，应着重加强中国社会组织与活动所在国那些拥有影响力及话语权的 NGO 的交流与合作，并通过资助中国本土社会组织，再通过其间接资助当地的 NGO，让这些 NGO 在当地积极传播关于中国的正面信息或澄清外界对于中国的误解，传播中国的价值理念和中国的发展经验，由此可影响当地民间社会的舆论走向。同时，需适时邀请境外对华友好的 NGO 代表来华交流、访问、列席官方国际会议等，加强联系。

第三，需加强中国社会组织与政府间国际组织、国际 NGO 之间的沟通与协作，充分利用国际多边外交舞台，扩大双方之间的多方面、多层次合作关系。一是应大力推动国内社会组织与全球或区域多边机构建立合作关系，逐渐提升中国在全球治理领域的话语质量和话语权。二是支持本土社会组织积极参加国际 NGO 开展的全球性公益活动与专业性活动，优化中国的国际形象，并提升中国在各专业领域的话语权。三是中国社会组织在“走出去”的过程中，不仅要处理与东道国 NGO 的关系，还要面临与第三国 NGO 的合作与竞争关系，因此需在活动所在国建立与第三国 NGO 群体的沟通、协

^① 陈积敏：《论中国海外投资利益保护的现状与对策》，《国际论坛》2014年第5期，第37-38页。

^② Reza Hasmath, “China’s NGOs Go Global,” *Diplomat*, March 23, 2016, <https://thediplomat.com/2016/03/chinas-ngos-go-global/>.

调与合作机制，融入国际性社会组织活动网络，巩固中国社会组织在海外的生存土壤。四是以“一带一路”民间组织合作网络国际指导委员会和秘书处的建立为契机，推动沿线社会组织合作进程，并探索在全球范围内建立针对不同议题领域的社会组织论坛并发展会员，定期开展交流和研讨，借此推介中国的发展理念和对外政策等。

（四）将社会组织充分纳入国家对外援助体系

在国际发展援助领域，由于援助国与受援国之间往往存在明显的社会与文化差异，NGO通过发起民间合作项目，有助于减小这类差异的负面影响，在对外援助发起国与受援国之间构建合作伙伴关系。同时，NGO往往以维护和促进公益为己任，有利于避免非议与干扰。此外，NGO往往扎根基层、运作高效、反应敏捷，且拥有同行网络的支持，这有助于保障援助资源得以合理、高效使用。NGO等社会组织在外援机制较成熟的国家中正发挥越来越大的作用。切实发挥中国社会组织的作用，创新对外发展援助的具体方式，对于提升中国的外援效果具有重要意义。

目前，中国也已开始探索和吸纳社会组织参与对外人道主义援助。今后宜将社会组织纳入对外援助体系，使之成为对外援助的重要参与方和执行者，按照“民办官助”的模式运作，但对于使用援外资金的社会组织，对其自身的资质、实力、透明度、问责制则应加强审查。^①可由社会组织承接部分中国对外发展援助的具体实施环节，并在此过程中强化中国社会组织与在受援国活动的NGO的合作关系。特别是在“一带一路”沿线，部分国家在经历“颜色革命”后加强了对外来社会组织的审查和管控力度，因此，中国社会组织以对外援助的方式“走出去”更容易在活动所在国落地生根。^②它们可开展扶贫、农村发展项目，拓展医疗培训与卫生援助、人道主义物资捐赠项目，推介及推动建设环保项目，也可探索在对外援助项目中设立相关培训基金，根据中国在海外开展活动的社会组织的推荐与选拔，对部分发展中

^① 张玲、张万洪：《“一带一路”倡议中的民间外交——基于缅甸田野调查的反思》，《上海对外经贸大学学报》2017年第3期，第39页。

^② 宰思焯：《非政府组织助推“一带一路”共同体建设路径》，《中国市场》2016年第8期，第27-28页。

国家的同行进行专业培训。通过在社会基层扩大中国在当地的影响力，促进民心相通，为中国与各国关系的发展厚植社会根基。

结 束 语

在全球范围内，NGO 等各类社会组织对跨国交流、国际事务的广泛深入参与将是一种长期趋势。NGO 开展的诸多活动对于提升跨国民间交流水平、扶助弱势群体、保障公平正义、促进经济发展以及保护自然环境具有重要意义。在此过程中，NGO 不仅可以其民间组织的身份提出政治倡议与推进项目实施，还能发挥政府外交助手的作用，维护国家的外交利益。受这一双重身份的影响，加之 NGO 的理念宗旨、利益背景等因素的复杂性，一国 NGO 的活动可能会对别国利益产生负面影响。当前，中国正在全球范围内积极拓展伙伴关系，扩大与各国的共同利益，并倡导建设人类命运共同体。在此过程中，如何规避、化解境外 NGO 等各类社会组织所造成的负面影响，并妥善利用 NGO 等各类社会组织的积极作用，将考验中国外交。通过妥善应对境外 NGO 并充分发挥国内社会组织的作用，提升中国的外交能力，将有助于夯实对外交往的社会基础，深化民心相通，为人类命运共同体的构建培育新动力。

[收稿日期：2017-11-08]

[修回日期：2017-12-02]

[责任编辑：樊文光]

城市外交与中国特色大国外交*

——思想契合、战略对接与机制创新

陈楠

【内容摘要】 城市外交是中国国家总体外交的有机组成部分，随着“中国特色大国外交”新进程的开启，需要更好地发挥城市外交在总体外交格局中的战略性作用。首先，中国的城市外交奉行互利共赢、求同存异、以人为本的基本原则，与中国特色大国外交所倡导的合作观、义利观和民本观相契合，其核心功能是提升国家的外交能力，为国家战略的实施提供有效手段，为国家融入国际体系创造有利条件。其次，城市外交与国家战略相对接的路径有两个方面：一是通过城市交往，自下而上地夯实大国关系的社会基础，使有关城市成为特定方向或领域外交的重要依托，并与相关国家城市共享发展成果和治理经验，以此来配合地域外交或整体外交；二是通过全球问题的应对、领域规范的创建和国家形象的传播，推动中国全面融入全球体系，拓宽领域外交的维度。再次，提升城市外交的战略地位需要机制保障，探索一个中央与地方协同、部门统筹、政民互动的城市外交机制有助于进一步挖掘城市外交的潜力。在推进中国特色大国外交的进程中，需要城市外交携手并进，不断丰富中国外交的手段与内涵。

【关键词】 城市外交 中国特色大国外交 外交战略 外交手段

【作者简介】 陈楠，华东师范大学国际关系与地区发展研究院博士研究生、上海市人民政府参事室秘书处（宣传交流处）干部（上海 邮编：200062）

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)01-0070-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201801005

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

城市参与国际事务，已经成为当前中国对外关系发展中引人关注的现象。虽然对于中国外交传统而言，城市外交不是主流，但代表了一种新的对外关系发展方向。目前，被国内外学界较为广泛接受的定义认为，“城市外交是城市或地方政府以追求地方利益为目标，在国际政治舞台上与其他行为体发展互动关系的制度和过程”^①。与城市外交相类似的提法还有“城际外交”（city-to-city diplomacy）、“姐妹城市”（sister cities）、“地方外交”（local diplomacy）、“地方对外政策”（local foreign policy）、“次国家政府对外事务”（sub-national government foreign affairs）等。^② 根据国情，中国学者多从主权国家框架下的大外交视角出发理解城市外交，一般认为城市外交应在中央政府的“政策指导”和“授权”下开展，但也不乏城市的地方特色。^③

中国城市外交是在全球化、信息化、多元化的时代背景下兴起的。进入21世纪以来，中国城市对外交往工作的领域、重点和形式都发生了根本性的变化，开启了地方外事外交化的进程。这种“外交化”包括两个层面：一是国家的外交系统更加开放，城市获得了更大的舞台和更丰富的资源，从而具有了适当的外交身份，在外交事务中发挥独特的作用；二是全球化时代外交议题领域不断拓展，传统的一般涉外事务都有可能上升为攸关国家外交大局的重要外交议题，城市作为联系中国与世界的关键节点，在处理相关议题

^① 该定义由荷兰国际关系研究所的简·梅利森和罗吉尔·范·德·普拉伊吉姆在2007年提出。参见 Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations,” *Clingendael Diplomacy Papers*, No. 10, The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, 2007, p. 12.

^② 关于对“城市外交”类似概念的梳理以及辨析请参见陈楠：《全球化时代的城市外交：动力机制与路径选择》，《国际观察》2017年第5期，第87-100页。

^③ 参见龚铁鹰：《国际关系视野中的城市——地位、功能及政治走向》，《世界经济与政治》2004年第8期，第42页；杨勇：《全球化时代的中国城市外交——以广州为个案的研究》，暨南大学博士学位论文，2007年，第38-42页；《陈昊苏在中国国际友好城市大会开幕式上的讲话》，人民网，2008年11月8日，<http://world.people.com.cn/GB/57507/8311402.html>；熊炜、王婕：《城市外交：理论争辩与实践特点》，《公共外交季刊》2013年春季号，第14-19页；赵可金、陈维：《城市外交：探寻全球都市的外交特色》，《外交评论》2013年第6期，第61-77页；陈志敏：《城市外交的新起点》，《上海外事》2014年第6期，第25-26页；赵可金：《嵌入式外交：对中国城市外交的一种理论解释》，《世界经济与政治》2014年第11期，第135-154页；陈维：《中国城市外交：理念、制度与实践》，《公共外交季刊》2017年第2期，第126-132页；等等。

时扮演重要角色。

城市外交突破了传统意义上的地方外事框架，成为国家总体外交的有机组成部分。党的十八大以来，中国开始以全球大国的身份总结丰富的外交实践，开启了“中国特色大国外交”新进程。^①在中国特色大国外交的视角下，如何进一步提升城市外交在新时期中国总体外交格局中的地位？如何使城市外交融入国家外交顶层设计，发挥城市外交的战略性作用，从而更好地从地方层面、从非传统领域的参与方面来推进中国特色大国外交？本文尝试把城市外交放在中国特色大国外交的框架下进行研究，在分析中国城市外交的基本原则和功能的基础上，思考城市外交与国家外交战略对接的路径选择，并探索城市外交的机制创新。

一、中国城市外交的基本原则和主要功能

中国的城市外交，作为在中央政府的授权和指导下围绕非主权事务所开展的制度化国际交往活动，其核心功能就是实现国家广泛的对外政策目标，提升国家的外交能力。虽然城市在国际交往中也要实现地方的国际利益，但需要指出的是，这种地方层面的国际利益也是国家利益的延伸，城市的国际竞争力也是国家竞争力的重要组成部分。作为一类特殊的国际事务参与者，城市的国际行为所追求的地方利益并不必然与国家利益相一致，但可以与国家外交形成合作共赢。^②

（一）城市外交的基本原则

要提高城市外交的战略定位，首先要以“外交”思维开展工作，遵循新时代中国特色大国外交的思想要素，把握好城市外交的几个基本原则。

第一，城市的对外交往要以互利共赢为基础。城市外交一方面致力于维护国家利益、实现国家的对外政策目标，另一方面致力于提升城市的国际竞争力，为城市的繁荣、安全和发展营造良好环境。全球化时代的中国城市不

^① 杨洁勉：《中国特色大国外交理论的构建方向》，《现代国际关系》2017年第3期，第1-8页。

^② 陈志敏：《次国家政府与对外事务》，长征出版社，2001年版，第32页。

仅参与合作，也需要参与全球竞争，但无论是竞争还是合作，城市的国际交往需遵循互利共赢的原则。2014年5月，习近平主席在中国国际友好大会上的讲话中强调，“要推进城市外交，促进中外城市地方政府的交流，实现资源共享、优势互补、合作共赢”^①。

中国特色大国外交的一个重要内涵就是在有效维护和拓展国家利益的同时，通过积极参与全球事务，彰显大国责任和大国形象。^②因此，中国的城市外交除了维护国家利益、实现城市多样化的经济社会利益以外，也要捍卫全球正义，共同应对全球性问题，共享城市发展经验，以实现全世界城市的可持续发展为目标追求。联合国前秘书长潘基文曾指出，让我们的世界变得更美好的手段是改变我们的城镇。2016年，第三届联合国住房和城市可持续发展大会（“人居三”大会）通过的《新城市议程》（*New Urban Agenda, NUA*）倡议各方在不同层次的治理之间建立起新的合作关系。^③通过参与全球合作，可以在一定程度上体现中国城市在承担全球责任。城市外交要处理好义利的辩证关系，在国际合作中不能唯利是图，见利忘义，而要义利兼顾，不仅要实现利益，更要承担责任。

第二，城市外交旨在促进人类不同文明的交流。“人类命运共同体”是一种新型文明观，而城市是文明多样性与共同性的统一。“文明因交流而多彩，文明因互鉴而丰富”^④，城市外交突破了传统的民族国家外交范式，超越了狭隘的民族主义和国族认同，使世界不同城市在交流合作中促进人类文明的交流与融合。中国城市的国际文化交流要秉持求同存异、和而不同的思想，借助世界不同文明的持续对话而达成共赢。^⑤例如，在文化领域开展城市外交，就是要促进形成中国的具有国际影响力的文化交流中心，通过城市

^① 习近平：《在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动上的讲话》，《人民日报》2014年5月16日，第2版。

^② 罗建波：《中国特色大国外交：新理念、新战略与新特色》，《西亚非洲》2017年第4期，第28-49页。

^③ 《“人居三”大会通过“新城市议程”》，联合国人居署网站，2016年10月21日，<https://cn.unhabitat.org/new-urban-agenda-adopted-at-habitat-iii/>。

^④ 习近平：《在纪念孔子诞辰2565周年国际学术研讨会上的讲话》，人民网，2014年9月25日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0925/c1024-25729181.html>。

^⑤ 徐艳玲、李聪：《“人类命运共同体”价值意蕴的三重维度》，《科学社会主义》2016年第3期，第108-113页。

这一现代文明的窗口，向世界展示中国的制度、文化和国际形象。

第三，城市外交要体现“外交为民”的理念。随着中国外交逐步从“精英政治”向“大众政治”转型，高度重视民众在外交工作中的主体作用，成为中国外交的一大特色。充分发挥城市外交的地方性和民间性，能够有效贯彻中国特色大国外交所强调的“以人为本、执政为民”的宗旨。^①这一宗旨的内涵包括：外交为人民的根本利益服务，人民是外交的基石和后盾。^②开展城市外交，就是从“低政治”领域切入，以关注城市地方经济社会发展和公民个体权益为出发点，使城市公民、非政府组织等作为行为主体参与到对外交往中，从而向世界展示“中国外交从国家中心主义到以公民为中心的转变”^③。城市外交虽然是在政府引导下的对外交往行为，但最终要落到人际交往来实现。城市的市民作为参与主体之一，可以产生“润物细无声”的效果，有利于进一步增强中国外交的亲力和感召力。

总之，要提高城市外交的战略定位，区别于一般意义上的地方外事，就要以“外交”的思维指导实践。中国的城市外交要发挥与自身实力相符合的作用，不仅要维护国家和城市利益，也要承担城市的国际责任，贯彻“以人为本”的宗旨，促进不同文明的交流互鉴，这些原则与中国特色大国外交所倡导的时代观、合作观、义利观和民本观相契合。

（二）城市外交的功能

国家外交力，实际上是指各类型、各层次行为体协同参与外交、外事活动的直接能力。城市外交主要从两个方面促进国家外交能力的提升。

第一，为国家战略的实施提供有效的手段和渠道。首先，城市能够通过地方实践服务于国家对外战略的具体实施。例如，城市外交将成为“一带一路”建设的有效支撑和重要实践终端。在确立“一带一路”建设的愿景目标

^① 李玲飞：《中国外交迎来民本时代——从历次撤侨行动看中国民本外交思想》，《学习月刊》2011年第7期，第33-34页。

^② 参见李肇星：《外交工作就是服务》，中国网，2004年3月6日，http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-03/06/content_5511589.htm；杨洁篪：《中国对外建设和谐社会，强调外交为民》，中国经济网，2007年5月20日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/200705/20/t20070520_11420017.shtml。

^③ 金灿荣、刘世强：《论以人为本的中国外交思想》，《外交评论》2009年第5期，第30-39页。

时，决策部门已经清晰地认识到，需要“依托国际大通道，以沿线中心城市为支撑，共同打造陆上跨国经济合作走廊；以重点港口为节点，建设通畅高效的海上运输大通道……欢迎沿线国家重点城市之间缔结友好城市，以人文交流为重点，开展城市交流合作”^①。其次，城市外交有助于夯实国家关系的社会基础。通过加深国家间经贸关系和人民感情，维系“当事国”之间关系稳定发展。尤其是在国家间关系紧张，中央政府不便出面的情况下，地方政府能够填补合作的空缺。例如，上世纪80年代末中国和西方国家关系处于低潮期时，上海等城市代表团通过访问欧美国家的许多城市，为恢复中国与这些国家的关系发挥了地方层面的重要作用。^②再次，城市外交能够提升国家主导的各类国际合作机制的实效。虽然在正式外交场合，国际组织和各国中央政府共同或单独倡导的次区域合作中，很少出现城市地方政府的身影，但是，一旦具体深入到次区域合作的执行过程，区域内主要城市是非常活跃和重要的力量之一。譬如边境城市，它们就能够成为跨边界次区域合作的重要参与者。

第二，为国家融入国际体系创造有利条件。当今的国际制度体系不仅包含国与国之间的关系、国家与国际组织之间的关系，也包括城市地方政府和国际组织、国际非政府组织等之间正在出现的新关系。城市外交能够通过多种方式，包括建立城市间国际组织，使现有的国际机制、协议等更多地包含城市的内容，以此来嵌入国际制度，推动深度治理。城市发展模式和治理理念折射出其所在国家的全球治理方略。城市通过参与全球治理，对外传播和推介治理理念，不仅使得某些领域全球治理的规范得到改进和创新，提升治理成效，更在无形中使城市所在国在创建全球规范方面取得更大的话语权。

中国的城市外交不仅在国家的法律和外交制度框架内开展，也积极从地方层面融入国际制度体系。经过多年的改革开放，中国的城市已经多方位融入全球市场网络和政策网络，加入了如世界城市和地方政府联合组织（The World Organization of United Cities and Local Governments, UCLG）等城市间

^① 国务院授权发布：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，新华网，2015年3月28日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

^② 陈楠：《全球化时代的城市外交：动力机制与路径选择》，第87-100页。

国际组织，参加了如 C40 城市气候变化领导小组等城市合作网络，具备了在全球治理中发挥作用的能力。^① 中国城市对国际制度的参与，能使城市外交成为中国智慧和中國方案的一部分，为中國政府提升在全球治理平台中的话语权、进一步融入国际体系开辟更多的渠道。

党的十九大报告指出，要“坚持推动构建人类命运共同体……始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者”^②。“构建命运共同体”是中国特色大国外交的指导思想和追求目标。城市作为人类社会的创造物，具有深刻的共同体意义。城市共同体的重要发展趋势就是日益成为一种具体的命运共同体。在“人类命运共同体”价值理念指引下，中国的城市外交能够从现实意义上探索人类命运共同体的多层次建构路径，从地方层面呼应中国特色大国外交的新思想、新理念，促进形成全球城市发展的利益共同体、责任共同体和命运共同体。

二、与国家外交战略对接的路径选择

当前和今后中国特色大国外交战略布局具有地域和领域两轮驱动的特点。^③ 城市外交的功能不是静态的而是动态的，如何实现与国家外交战略的对接，需要在地域和领域外交战略框架中综合考量。

（一）从地方层面配合国别与地域外交

城市外交可以通过发挥其地方性和民间性，配合并呼应国家的国别与地域外交战略。

第一，城市外交与大国关系。虽然城市外交对大国关系的影响是间接的，但是可以通过缔结友好城市、搭建城市地方政府交流平台等方式，有效促进相关国家城市经济社会发展，加深相关国家人民感情与相互了解。例如，中

^① 根据皮特·泰勒的相关理论，除了全球市场网络以外，还存在以全球管理体系为基础的全球政策网络。参见 Peter J. Taylor, “New Political Geographies: Global Civil Society and Global Governance through World City Networks,” *Political Geography*, June 24, 2005, pp. 703-730.

^② 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版，第 25 页。

^③ 杨洁勉：《中国特色大国外交理论的构建方向》，第 1-8 页。

美通过城市间在经济、社会、文化等领域的交往合作，一方面加深了两国地方之间经贸相互依赖的程度，为双边邦交关系的稳定夯实经济基础；另一方面，通过与美国地方政府和基层民众加强交往，在一定程度上对联邦政府的对华政策产生影响，增强了中美战略互信。^① 再例如，中国正与欧洲主要国家加强开展城市外交的力度，使之成为中欧关系发展的新引擎。^② 中英、中法地方层面的领导人论坛机制初步建立。^③ 中欧城市外交不仅可利用双方巨大的市场潜力和经济互补优势，加快中国城市实现经济转型和创新发展，促进欧洲经济复苏，同时还可借助中欧各自深厚的文化底蕴，促进文化认同。

目前，中国与印度、巴西和南非等新兴大国的城市外交开展还相对缺乏。截至 2017 年 8 月，印度共有 8 个城市、南非共有 18 个城市、巴西共有 38 个城市与我国城市建立友好城市关系。^④ 相较于与传统大国城市交往，中国与新兴大国城市开展合作交流还处于起步阶段。与金砖国家合作机制相配套，首届金砖国家友好城市暨地方政府合作论坛于 2011 年 12 月在三亚市举办。^⑤ 友好城市论坛有望成为金砖五国城市和地方政府互通有无、互学互鉴的桥梁。^⑥ 金砖国家间在友好城市发展上还有很大的空间和潜力，城市外交需要进一步为金砖国家合作机制添砖加瓦。

第二，城市外交与周边外交。习近平主席在周边外交工作座谈会的讲话

^① 黄建达：《新时期（1979-2010）中美城市外交问题初探》，中国政法大学硕士学位论文，2011 年，第 22-23 页。

^② 同上。

^③ 首届中英地方领导人论坛于 2016 年 3 月在英国伦敦市和谢菲尔德市举行，第二届中英地方领导人论坛于 2016 年 11 月在上海举行，关于“中英地方领导人会议”参见中国人民对外友好协会网站介绍，<http://www.cpaffc.org.cn/project/about-70737.html>；首届中法地方政府合作高层论坛于 2005 年在武汉举办，双方发布了《中法地方政府合作武汉宣言》，参见《首届中法地方政府合作高层论坛昨闭幕，发表“中法地方政府合作武汉宣言”》，《长江日报》2005 年 10 月 29 日，第 1 版。

^④ 参见关于世界各国与我国建立友好城市关系的统计，中国国际友好城市联合会网站，<http://www.cifca.org.cn/Web/WordGuanXiBiao.aspx>。

^⑤ 该论坛旨在推动金砖国家地方的交流与合作，每年在金砖轮值主席国举办。2017 年 7 月，第二届论坛在成都举行。参见李利国：《中国国际友城工作发展现状与总体目标》，《公共外交季刊》2013 年春季号，第 40-47 页。

^⑥ 《2017 金砖国家友好城市暨地方政府合作论坛成功举办》，中国人民对外友好协会网站，2017 年 7 月 12 日，<http://www.cpaffc.org.cn/content/details21-75227.html>。

中指出,要“加快沿边地区开放,深化沿边省区同周边国家的互利合作”^①。城市外交可以成为中国周边外交的重要依托。

在中国周边外交战略布局中,许多边境城市都参与到了中国—东盟合作、中国—中亚地区合作、大湄公河次区域合作、澜沧江—湄公河合作等次区域合作机制中。如满洲里、绥芬河、二连浩特等北方边境城市,喀什、阿拉山口等西北边境城市,以及瑞丽、腾冲、文山等西南边境城市,有的承载了跨境经济合作区和边境经济合作区等经济合作功能,有的扮演着对接国际国内两个市场的枢纽角色。^②再如广西具有沿海、沿边、沿江“三位一体”的区位优势,其首府南宁是中国距离东盟最近的省会城市和边境区域中心城市,也是与海上丝绸之路建设有机衔接的重要门户城市。由中国—东盟博览会促进而形成的“南宁渠道”,成为中国面向东盟开放合作的前沿和窗口。中国的边境城市外交要贯彻“亲、诚、惠、容”的周边外交理念,充分发挥城市的地缘优势,开展周边跨国的城市间合作,并共同应对周边挑战。

第三,与发展中国家城市的交往。中国外交强调要照顾发展中国家利益,多为发展中国家发声、办事,^③城市外交也越来越重视发展中国家这个基础。从城市层面对应中国与发展中国家合作机制的实践已经起步,例如,中非合作论坛框架下的“中非地方政府合作论坛”成为中非全面战略合作伙伴关系的一个组成部分。^④此外,配合“孟中印缅经济走廊”建设倡议,中国自2015年起举办“孟中印缅地方政府合作论坛”^⑤。

中国城市,尤其是大城市,要通过承担更多义务和发展中国家城市共享发展成果和城市治理经验,通过加强互利合作扩大相互间的共同利益,通过参与全球治理促使国际秩序更加有效地维护发展中国家的正当权益。随着国际力量对比格局的变化,新兴国家城市在世界城市体系中的等级与地位普遍

^① 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》,人民网,2013年10月25日,<http://politics.people.com.cn/n/2013/1025/c1024-23332318.html>。

^② 陈维:《中国城市外交:理念、制度与实践》,第126-132页。

^③ 《习近平会见候任联合国秘书长古特雷斯》,新华网,2016年11月28日,http://news.xinhuanet.com/2016-11/28/c_1120007625.htm。

^④ 陈维:《中国城市外交:理念、制度与实践》,第126-132页。

^⑤ 关于论坛介绍参见中国人民对外友好协会网站2015年12月8日发布的《2015孟中印缅地方政府合作论坛》,<http://www.cpaffc.org.cn/content/details21-69227.html>。

提升。^①但位于世界城市体系金字塔顶端的依然是纽约、伦敦、巴黎、东京等发达国家城市，处于底端的仍是发展中国家城市。长期以来，发达国家城市在无形中对发展中国家城市发展的实践产生着影响。如今，中国城市也积累了极为成功的发展经验，中国的上海、北京等在如何提升城市竞争力方面就颇有成效，对广大发展中国家城市可以起到示范效应。例如，印度城市孟买学习了上海城市发展经验，南非城市约翰内斯堡所制定的《约翰内斯堡增长和发展规划 2040》借鉴了北京的世界城市长期战略规划。^②

（二）从多元维度拓宽领域外交

城市外交多元多形的特性有助于推动中国全面融入全球关系，拓宽中国领域外交的维度。

第一，全球性问题的应对。当前非传统安全治理呈现出日益明显的“城市化”趋势，城市越来越成为不同层次安全融合的主要节点。^③如何在发展过程中应对共同的问题，通过合作共赢的方式实现各国城市的可持续发展，是中国城市外交对接领域外交战略的一个重要方面。

在经济治理领域，加强城市与世界经济的联动，有助于实现并增强中国与世界各国的“你中有我、我中有你”的相互依存关系。作为崛起中的大国，中国面临着全球层面和地区层面的战略竞争者，而通过城市间在经济领域的交往和错综复杂的经贸活动，则有利于不断加深与全球相互依赖的程度。如上海这样具有广泛的全球联系的中国超大城市，可以在国际经济、金融、贸易、航运中心建设过程中进一步在全球范围内拓展集群化发展，将影响力从区域扩大到全球。中国当前设立自由贸易试验区的城市，可在推进形成更为合理的全球投资贸易规则方面全方位创新，应对全球化带来的负面效应，反对各种形式的保护主义。中国城市拓展全球经济伙伴，不仅是经济领域治理的积极行为，更是中国与发展中国家未来关系模式探索上的有益尝试。

^① Ben Derudder, Peter Taylor, Pengfei Ni, “Pathways of Change: Shifting Connectivity in the World City Network, 2000-08,” *Urban Studies*, Vol. 47, No. 9, 2010, pp. 1861-1877.

^② “Joburg 2040, Growth and Development Strategy,” http://www.joburg.org.za/gds2040/pdfs/joburg2040_gds.pdf, 转引自汤伟：《发展中国家巨型城市的城市外交——根本动力、理论前提和操作模式》，《国际观察》2017年第1期，第84-96页。

^③ 汤伟：《非传统安全的“城市化”》，《社会科学》2015年第4期，第3-12页。

在气候变化领域，中国积极参与推动了自1992年里约会议至2015年巴黎会议等的一系列国际进程，以争取在合作减排温室气体这一全球气候谈判中心议题上取得实质性进展。近年来，国家层面在全球气候治理方面呈现出一定的局限性，以城市为代表的次国家行为体在该领域发挥着越来越重要的作用。^① 在2015年全球气候谈判通过的《巴黎协定》中，城市开始被正式列入气候变化的利益和责任攸关方。^② 然而，参与气候变化方面的全球治理至今仍是中国城市外交实践中的短板。中国的城市目前还没有承办过世界气候大会，参与各类跨国城市气候网络和协作平台的城市数量还较少、参与程度还较浅。中国的城市参与全球气候变化领域的治理，要始终与中国国家层面气候变化领域外交的战略原则保持一致，坚持发展中国家和发达国家“共同但有区别的责任”^③ 原则。

第二，领域规范的创建。中国在成为全球大国和强国的历史进程中，需要向世界提供的不仅是物质性的公共产品，更应该是战略性和思想性的公共产品。^④ 城市外交可以通过实际行动，贯彻中国在全球领域战略中所树立的“全球思考，地方行动”的多层治理观念，在应对相关领域全球性问题时，发挥城市外交的机制性优势，创造并扩散一种多层、多元、协同的治理新模式，探索机制创新与规范创建，给出中国城市的解决方案，展现中国智慧。

中国城市在跨国合作中，要善于利用各种现有的全球性机制，与一些专门性组织、倡议和现有各种区域、次区域合作平台相呼应。更为重要的是，城市跨国合作还要探索构建中国主导的国际和区域性机制在次国家层面的对应机制。例如，应进一步发挥上海作为金砖国家开发银行总部城市的作用；鼓励中国城市举办好附属于二十国集团机制的二十国集团民间社会会议，为G20合作构筑广泛社会基础；应使城市在中国的主场外交中扮演更重要的角

^① Matthew J. Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting With a Global Response After Kyoto*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

^② 于宏源：《城市在全球气候治理中的作用》，《国际观察》2017年第1期，第40-52页。

^③ 《中国官员谈欧盟应对气候变化最新文件》，中国政府网，2010年3月23日，http://www.gov.cn/jrzq/2010-03/23/content_1562951.htm。

^④ 杨洁勉：《中国走向全球强国的外交理论准备——阶段性使命和建构性重点》，《世界经济与政治》2013年第5期，第4-14页。

色；应鼓励更多城市参与中国主导的次区域合作机制。

在 2015 年“世界城市日”系列活动的一场研讨会上通过的《未来五年中国城市国际化战略发展共识》草案指出，中国城市将在国际制度设计与国际组织建设等方面扮演更突出的角色，发挥更重要的作用。^① 构建城市协作平台将成为新时期中国城市外交的重要着力点，将与越来越多的全球机制、区域机制产生交互感应和层次叠加，从而实现城市层面的合作机制创新。

第三，国家形象的传播。随着中国越来越靠近世界舞台中心，外国公众了解中国的需求逐渐增加，城市就要充分发挥“国家名片”的作用，在文化外交、公共外交领域有所作为。中国城市既要强调作为全球城市网络节点的“共性”，遵循市场规律，追求绿色、生态、繁荣、可持续的城市发展愿景；也要自信地凸显自己的“特性”，大力发掘、整合东方优秀历史文化资源，坚持社会主义核心价值观，让更多国际受众了解更真实的中国、更鲜活的中国城市。城市的文化外交和公共外交应以培育自己独有的城市精神为基础。2015 年中央城市工作会议要求，中国的城市要结合自己的历史传承、区域文化、时代要求，打造自己的城市精神，对外树立形象，对内凝聚人心。^② 城市精神的培育不仅有助于中国在国际舞台上展现更具特色、更真实的国际化形象，也有助于城市外交理念从自发到自觉的升华。

城市外交需要进一步将城市精神扩展为城市共识。一些城市借助丰厚的历史文化积淀，通过开展“文化周”、“文化节”、“旅游节”、展览会等形式，将城市的悠久历史文化多角度地展现出来，从而提高外国民众、企业和社会组织等对该城市的认同感。还有的城市注重体验式的公共外交手段，通过外国游客的文化体验，外国公民的生活、学习体验，工作与创业体验等，呈现该城市宜居、宜游、宜学、宜业、宜商的感受，避免概念化、介绍式的对外传播。

总之，无论是在地域外交还是领域外交方面，或是在“一带一路”这样

^① 《专家学者来沪研讨城市外交》，人民网，2015 年 10 月 26 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/1026/c157278-27741412.html>。

^② 《中央城市工作会议在北京召开》，新华网，2015 年 12 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_1117545528.htm。

的重大国家倡议中，城市外交都要进一步与新时代中国特色大国外交战略相对接，成为中国构筑全球伙伴关系网络的有力支撑。在中国的城市外交战略中，不同类型的城市可有所侧重，进行功能的划分。如北京、上海等超大城市已具备一定的全球竞争力，^①有良好的国际化发展基础，在全球网络中具有较强的辐射力与吸引力，因此可与不同类型国家城市进行互动，在不同领域的国际交往中发挥综合性作用。又如南宁、昆明、乌鲁木齐、郑州、杭州、厦门等区域性国际城市，有的具有地缘优势，可在周边外交中发挥更多影响，有的作为区域性枢纽城市或是“一带一路”重要节点城市，可在区域合作中起到引领作用。再如扬州、义乌等中小城市可凭借自身特色与专长在某些领域外交中发挥独特作用。中国的城市外交要在方式、手段等方面进行创新型研究，推动城市外交往实处做、往深处走，为中国的全球战略提供积极支撑。

三、城市外交的机制创新

当前中国的城市外交还存在一些问题，包括城市国际化发展战略与国家外交战略融合度不够、城市外交资源的整合度不高、城市外交管理存在若干碎片化问题、城市参与全球治理不足、城市外交的社会参与度和公众知晓度欠缺等，导致城市外交的功能还未充分发挥。解决这些问题需要靠机制创新，形成一个多层多元的城市外交机制，包括中央和地方间、城市各机构间以及政府与社会间的统筹协调。

（一）中央和地方的协同

^① 根据布鲁金斯学会《2011 年全球都市圈监测报告》，上海在 2011 年全球发展速度最快都市圈中排名第一，参见 The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, “Global Metromonitor 2011,” <https://www.brookings.edu/metro>; 根据日本森纪念基金会 2013 年发布的全球城市实力指数，上海和北京分别处于第 12 位和第 14 位，参见 Mori Memorial Foundation, “Global Power City Index 2013,” <http://www.mori-m-foundation.or.jp/gpci/pdf/GPCI2013eng.pdf>; 在科尔尼公司发布的 2014 年全球城市指数排名中，北京和上海分别处于第 8 位和第 18 位，参见 AT Kearney, “Global Cities Index and Emerging Cities Outlook,” <https://www.atkearney.com/documents/20152/436064/Global+Cities+2014.pdf/68d46899-ac72-7b2a-4817-a50d6b3c0d54>; 参见刘冠南：《全球城市竞争力 广州排名第 15》，《南方日报》，2017 年 10 月 31 日，第 1 版；苏宁、王旭：《金融危机后世界城市网络的变化与新趋势》，《南京社会科学》2011 年第 8 期，第 60-66 页。

无论是缔结友好城市、举办国际性活动，还是参与区域性跨国合作机制，城市实质上是作为一种“有限参与行为体”，在对外关系活动中与国家力量协同，进而争取、整合与分配全球性资源的过程。^①

在国家层面，应推动建立国家总体外交与城市外交的协调机制。国家外交主管部门要加强与城市地方政府的联动，在非主权事务领域进一步放权，调动城市参与对外交往的积极性，将丰富的地方外交外事资源整合为国家外交的资源。鼓励更多城市参与全球治理，对于不同城市承接重大国际活动、参与国际合作机制进行总体上的规划和部署，采取相关政策鼓励城市在全球治理中更有作为。^②

在城市层面，需要通过实施国际化战略，制定城市外交的规划，服务于国家总体外交、地方发展和多样化的国际交往需求。目前，大多数中国城市的国际化战略更多地包含于城市发展规划之中，负责城市发展规划的主要是城市政府的发展改革、土地规划等部门，而外事部门的参与明显不够，从而导致城市发展规划与国家对外战略的融合程度有限。^③城市外交的规划需要符合中央对不同城市的发展定位，从中央的发展战略中去寻找城市发展的机遇和空间，从而实现参与对外关系发展的“合作最大化”目标。

（二）地方政府内部的统筹

建立市长领导下的城市外交统筹机制。在发达国家，一些城市的国际交往由市长领导下的工作机构直接协调，通过市议会会对不同领域的利益进行整合，建立一种对外事务的“市长—利益集团—市议会”共同参与的政策网络。国际经验表明，一个强有力的市长是开展城市外交的强大武器，如 C40 城市集团是在伦敦市原市长肯·利文斯顿（Ken Livingston）的提议下成立的，纽约市原市长迈克尔·布隆伯格（Michael Bloomberg）在减少温室气体排放

^① 参见张鹏：《论地方部门作为对外关系有限参与行为体》，《世界经济与政治》2013年第8期，第139-155页；张鹏：《论中国超大城市的国际资源整合能力》，《国际观察》2017年第1期，第53-68页。

^② 赵可金：《中国城市外交的若干理论问题》，《国际展望》2016年第1期，第56-75页。

^③ 陈楠：《全球化时代的城市外交：动力机制与路径选择》，第87-100页。

中扮演了重要的角色。^① 在中国，市长在城市外交中的名片效应需要进一步发挥。我国的城市外交可明确市长作为第一责任人，形成一支专业化的队伍从事城市外交工作，而不同于传统的迎来送往的外事活动，围绕明确的城市外交议题，通过积极的外交努力，实现战略目标。

此外，针对城市对外交往中国际投资、对外贸易、外事侨务等领域事务管理所呈现出的“碎片化”格局，需要协调并统筹城市政府内部不同部门主导的对外交往活动，提高城市外交的整体性。要适当提高城市外事归口部门协调各方的权限，明确城市地方人大和政协外事委员会、商务、侨务、对外宣传等各个涉外机构在城市外交中的职能，并统筹文化、教育、科技、旅游等部门的对外交往，建立起城市外交可操作的协同工作机制。

（三）政府与社会的互动

由于城市外交具有官方加民间的特性，政府与社会的协调显得尤为重要。在中国当前的城市外交实践中，还存在主导力量不平衡的情况，即政府是主导力量，社会力量相对较弱。要改变这一现状，首先，要积极培育和扶持国内非政府组织的发展，创新对非政府组织管理的体制机制，促进人民团体、社会团体进一步转型，使我国非政府组织更加自主化和多元化。在一些领域的对外交往中，可采取政府委托或购买服务等新模式，让非政府组织走到前台，与国外相关机构和组织交往，而政府则发挥把握方向和监督管理作用。其次，要有效提高城市外交的公众参与度、知晓度。只有让社会力量参与到城市外交中，才能真正做到民心相通。要让企业、智库、媒体和社会各界参与到城市外交的决策和实践中，形成一个多方参与的城市外交共同体。

中国作为一个后发国家，一方面，为了推动从传统社会向现代社会的转型，逐步建立了与国内现代化进程相适应的成熟的现代外交制度；另一方面，为了能够进一步融入国际社会，中国也必须同发达国家一样，将一些后现代的外交制度元素整合进中国外交制度总体框架。^② 应在中国特色外交制度框

^① 布隆伯格在接受英国广播公司（BBC）采访时强势表态，国家、国际社会和各州在应对气候变化方面都缺乏作为，现在是市长在解决环境问题上大有作为的时刻了。参见 Michele Acuto, “Are Mayors the New Diplomats?” May 31, 2012, <https://www.diplomaticcourier.com/2012/05/31/are-mayors-the-new-diplomats/>.

^② 赵可金：《中华人民共和国外交制度变迁的理论阐释》，复旦大学博士学位论文，2005

架内，通过实践探索，构建适应全球化发展的系统规范、运转协调的城市外交机制，使城市外交机制创新与中国外交制度转型形成良性互动。

结 束 语

当代中国外交顺应了国际关系正走向全球关系的历史进程，不仅关注国家行为体，还重视非国家行为体；不仅关注政府间外交，而且还重视公共外交和人文交流；不仅关注经济利益关系，还重视政治、安全、科技、文化、和社会等综合因素，形成了全方位、多层次、宽领域的总体外交格局。在推进中国特色大国外交的进程中，需要城市外交携手并进。中国的城市外交要成为一种“道”，而不仅仅是一种“术”，并非只停留在形式和技巧方式层面，更要提高城市外交的战略性和战略性，在思想、战略和机制层面与国家总体外交全面衔接。

当前，中国已向世界表明了全方位开放的鲜明态度，拉开了新一轮全面深化改革、不断扩大开放的大幕。党的十九大向世人宣示，中国进入了“日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献的新时代”^①。这为中国城市外交发展开拓了更广阔的空间，也提出了更高的要求。中国的城市外交潜力巨大，同时也面临不小的挑战，需要在理论上进一步加强研究，在实践中自上而下和自下而上地共同努力，使中国城市能在世界上更好地“代表”中国，构建上下联动和立体化的国家总体外交格局。

[收稿日期：2017-11-12]

[修回日期：2017-12-04]

[责任编辑：孙震海]

年，第 15-20 页。

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，第 10-11 页。

公共外交视角下的省、市长 国际咨询会议*

——功能、效果与挑战

朱佳毅

【内容摘要】 自 20 世纪 80 年代末以来，中国各地的地方政府依托自行组织的省、市长国际咨询会议，开辟了针对特定海外人士的国际交流新路径。省、市长国际咨询会议的实质是地方公共外交的一种特殊形式和创新工具，具有提供“内引式”交流平台，建立双向化沟通渠道，提升对外宣传辐射能级与范围的独特功能。从效果来看，建立省、市长国际咨询会议机制有助于提升地方的国际吸引力和竞争力，深化目标群体对本地发展的关注度和认同感，一些地方的会议还体现出服务国家总体外交的作用和价值。目前，不少地方的省、市长国际咨询会议在发展中也遇到了一些问题和瓶颈，因此，应当通过将会议纳入地方对外交往的整体规划，不断创新互动形式，并适时提供国际公共产品，以解决面临的问题，增强省、市长国际咨询会议发展的动力并拓展其空间。

【关键词】 地方政府 公共外交 国际咨询会议 国际顾问会议

【作者简介】 朱佳毅，上海外国语大学国际关系与公共事务学院博士研究生、上海市人民政府外事办公室经济发展处干部（上海 邮编：200040）

【中图分类号】 D822 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)01-0086-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201801006

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

20世纪80年代末以来,在中国地方政府的对外交往中,一种新型跨国交往方式逐渐兴起并被日益频繁地运用。很多地方政府以自行组织国际咨询或顾问会议的形式,建立了地方决策者与外国特定群体之间规模化和机制化的交流模式。这些会议多由地方政府的行政首长作为发起者和直接参与者,以国际商界人士为主要受邀群体,同时也有学者、前政要等其他具有国际代表性的人士参与,采用圆桌会议等形式开展双向交流,旨在促进地方的经济社会发展,强化对外合作交流,在国内外已经产生了一定的知名度和影响力。本文拟对此类具有特色的中国地方对外交往现象展开研究,剖析省、市长国际咨询会议的性质,并探讨其功能、效果以及未来的发展方向。

一、省、市长国际咨询会议现象及其性质

近年来,随着中国地方政府国际活动能力的不断提升,不少地方政府先后参与举办了二十国集团领导人峰会、亚太经合组织领导人非正式会议等多场重大国际会议,但由于这些会议多由国际组织或中央政府主办,往往对地方政府推进自身的对外交流效果有限。与此相对,省、市长国际咨询会议长期以来在各地的国际交往中扮演着重要角色。此类会议由地方政府自主发起和举办,是以地方政府决策层与特定外国非官方群体进行面对面交流为主要沟通形式的机制化国际会议。^①由于国内不少地方政府相继引入和复制了这一模式,其已经成为中国地方政府对外交往中一种值得研究的现象和趋势。根据笔者的不完全统计,国内由地方政府先后建立的省、市长国际咨询或顾问会议已达18个之多,基本情况如下(表1)。

^① 以上海市为例,根据上海市旅游局的统计,2010年至2014年5年间,在上海市举行的各类国际会议共3556场,其中由上海市政府(不包括组成部门)作为唯一主办方,且由其独立组织并连续举办的地方非专业技术类国际会议仅有上海市市长国际企业家咨询会议一例。具体可参见上海市旅游局国际旅游促进处、上海旅游会展推广中心:《上海国际会议一览2010》,第8-87页;《上海国际会议一览2011》,第7-70页;《上海国际会议一览2012》,第7-77页;《上海国际会议一览2013》,第8-57页;《上海国际会议一览2014》,第5-57页。

表 1 国内省、市长国际咨询/顾问会议情况一览表

会议名称	成立年份	邀请对象	主要目标	会议规模	举办次数及周期
上海市市长国际企业家咨询会议	1989 年	世界 500 强企业的全球董事长或 CEO、部分学者、前政要等	让世界了解上海,使上海的投资环境更具吸引力	66 位成员、特邀嘉宾、观察员等 (2017 年)	29 次, 每年一次
北京市市长国际企业家顾问会议	1999 年	世界 500 强企业的最高层领导	借鉴国际先进经验,让跨国企业进一步了解北京,发展与北京的合作与交流	14 位顾问 (2016 年)	12 次, 2004 年之前每年一次,之后每两年一次
南京市长国际咨询会议	2005 年	知名专家、学者和企业家	听取对城市发展的建设性意见和建议,为政府决策提供依据	15 名知名专家、学者,以及知名机构、企业高管(2017 年)	12 次, 每年一次
重庆市市长国际经济顾问团会议	2006 年	世界 500 强企业和国际知名企业董事长或总裁	促进国际企业界对重庆发展和投资环境的了解,提高重庆的国际知名度	31 位顾问、咨询顾问及代表 (2016 年)	12 次, 每年一次
广东经济发展国际咨询会	1999 年	世界 500 强跨国公司 & 世界著名科研机构的高层领导人	加强广东与世界著名跨国公司和教育、科研机构的联系与合作,展示广东改革开放形象和良好的投资环境	12 位顾问 (2017 年)	11 次, 2001 年之前每年一次,之后每两年一次
武汉市政府国际顾问咨询团会议	1998 年	世界 500 强企业全球副总裁以上高管、知名国际机构相关负责人、著名专家学者	让世界更加了解武汉,使武汉更快地走向世界	近 30 位顾问、代表及特邀嘉宾 (2015 年)	9 次, 每两年一次
陕西省政府国际经济高级顾问会议	2001 年	世界 500 强企业和国际知名投资贸易促进机构的精英	通过发挥顾问的智库作用,促进国际知名企业和机构了解陕西、投资陕西	50 位顾问及代表 (2017 年)	9 次, 每两年一次
江阴市国际咨询委员会	2006 年	世界著名企业的高层领导人、专家	为进一步提升江阴在国内外的知名度,为经	39 位委员 (2011 年)	5 次 2006、

		及社会知名人士	济和城市的科学发展提供帮助		2007、2009、2010、2011年
振兴东北国际咨询委员会顾问会议	2004年	国外对口商会、协会、跨国公司等机构的驻华首席代表	帮助东北地区企业和外商建立联系,协助东北地区进一步扩大国际影响	15位顾问(2006年)	4次 2004、2005、2006、2007年
江苏发展国际咨询会	2005年	世界著名跨国公司董事长、总裁和国际著名科学家、专家、学者	对江苏改革开放和现代化建设提出咨询建议,扩大江苏的国际知名度,促进国际经济技术合作与交流	12位顾问和7位顾问代表(2011年)	4次 2005、2007、2009、2011年
天津市长国际顾问论坛	2001年	世界500强企业高层、前政要、社会团体领袖等	扩大天津对外经济交流的广度与深度,为天津招商引资营造良好的国际环境	17名顾问论坛代表、市政府经济顾问(2002年)	2次 2001、2002年
海口市海外智囊团会议	2008年	海外侨领、专家学者和知名人士	为海口市发展建言献策	53位顾问(2011年)	2次 2008、2011年
成都市政府国际咨询顾问团专题咨询会议	2016年	世界500强企业负责人、海外华商领袖、重要商/协会组织负责人、专家学者、国际知名机构负责人等	为成都市政府决策提供咨询,在国际上积极宣传和推介成都	12位顾问(2017年)	2次,每年一次
福建经济发展国际咨询会议	2001年	知名企业家、金融家、国际组织代表	推动福建适应经济全球化浪潮、扩大对外开放、树立良好形象	25名顾问和专家学者等(2001年)	1次
青岛市市长国际企业家咨询会	2001年	海外企业家	使更多的企业家了解青岛,关注青岛,为青岛的发展献计献策	30余位企业家(2001年)	1次
江西省开放型经济国际咨询年会	2005年	跨国公司总裁、高层管理人士和著名专家学者	借鉴国际成功经验,对江西发展提出建议;加深世界对江西的了解,提高江西知名度、辐射力和影响力	20位顾问(2005年)	1次
南通市市长国际咨询会	2007年	投资界、金融界、实业界的企业家	对进一步改善南通的投资环境、提高南通城市竞争力建言献策	/	1次

济南市市长国际经济咨询委员会年会	2017 年	世界 500 强企业高管、新兴产业领先企业和境外著名咨询（服务）机构知名人士	就济南整个城市的发展提出建设性的意见建议并帮助宣传、推介济南市	21 位成员（2017 年）	1 次，每年一次
------------------	--------	--	---------------------------------	----------------	----------

注：表中会议以举办次数降序排列（截至 2017 年 10 月），如举办次数相同则以创建年份升序排列。其中会议规模的数据为可公开查询到的最近一次会议的相关数字。

资料来源：笔者根据互联网公开资料整理所得。

从区域分布来看，已建立省、市长国际咨询或顾问会议的地方既包括上海、江苏、广东等经济发达的沿海省市，也包括江西、陕西等内陆或西部重要省份。而从行政级别来看，会议的组织者既包括 8 个重要省份以及全部 4 个直辖市政府，也包括南京、成都、济南等副省级省会城市政府，还包括计划单列市青岛和县级市江阴的地方政府。整体来看，自 1989 年上海首创上海市市长国际企业家咨询会议至 2017 年，全国至少有 20 个不同区域、不同层级的地方政府先后引入此类会议模式，开展地方对外交往。这类会议发展历史长、分布范围广。根据表 1 统计，截至 2017 年，有超过 1/4 的会议举办次数已超过 10 次，其中创建时间最长的已近 30 年（上海，1989 年）。同时，有一半的此类会议在近两年内继续保持活跃并举行过年会，而且近两年均有新的地方政府引入国际咨询会议机制（成都，2016 年；济南，2017 年）。总体而言，国际咨询会议已成为各省市扩大国际视野、推进国际化战略、树立良好国际形象，加强与世界 500 强企业交流与合作的重要平台。^①

对于上述现象，学界的观察和研究颇为有限。目前涉及的学术观点主要有如下几类。第一种观点从城市的国际资源整合能力角度对省、市长国际咨询会议进行考察，认为会议的举办及其成果表明，如果中国的超大城市发挥其主观能动性，能够具备有效整合国际资源的能力。^② 该观点将省、市长国际咨询会议的建立作为验证地方政府整合国际资源能力的例证，并未对这一现象的本质作出明确界定。另一种观点则将地方政府国际咨询会议视为地方

^① 《2009，五省市国际咨询会演绎“脑力激荡”》，《领导决策信息》2009 年第 45 期，第 8 页。

^② 张鹏：《论中国超大城市的国际资源整合能力》，《国际观察》2017 年第 1 期，第 60 页。

政府决策的“外脑”，将其纳入智库的研究范畴。^① 关于智库的定义尽管不尽相同，但国内主流观点大多认为智库应当是一种专业的常设研究机构。^② 显然，各地的省、市长国际咨询会议虽有一部分类似智库的研究功能，但并不具有智库的组织形态。还有一种观点认为，省、市长国际咨询会议主要是一种招商引资行为。从招商引资的内涵来看，一般是指政府出面游说投资方在辖区内投资的行为，尤其强调通过一定的优惠政策来吸引外部资本。^③ 就省、市长国际咨询会议的实践而言，一方面，其受邀对象一般是在本地辖区内已经进行投资甚至设立地区总部的跨国公司领袖，同时也包括非商界的其他各界人士；另一方面，与招商引资通常召开的投资洽谈会、交易会等形式不同，省、市长国际咨询会议的主要内容并非对本地具体投资环境和政策优惠措施的宣讲，其主会大多也不涉及地方政府为本地企业与外国企业牵线合资或合作的内容。省、市长国际咨询会议的主题，一般是更加宏观的地方经济或整体发展的综合性议题，有些甚至与国家最新的对外战略紧密相关，详见表 2。

表 2 国内省、市长国际咨询/顾问会议主题汇总

会议名称	最近一次举办年份	会议主题
上海市市长国际企业家咨询会议	2017	迈向卓越的全球城市
重庆市市长国际经济顾问团会议	2017	重庆自贸试验区——探索、开放和创新
广东经济发展国际咨询会	2017	集聚高端要素，促进产业金融科技融合发展
陕西省政府国际经济高级顾问会议	2017	共享“丝路”合作、开放创新共赢

^① 曹为忠：《江苏新型智库建设研究》，南京大学硕士学位论文，2014年，第21-22页。

^② 上海社会科学院智库研究中心项目组、李凌：《中国智库影响力的实证研究与政策建议》，《社会科学》2014年第4期，第6页。

^③ 曹洪：《地方政府在招商引资中的竞争策略演变探析》，《当代财经》2005年第10期，第9页。

南京市市长国际咨询会议	2017	推进枢纽经济建设，打造“强富美高”新南京
济南市市长国际经济咨询委员会年会	2017	济南新旧动能转换：挑战与应对
成都市政府国际咨询顾问团专题咨询会议	2017	加快发展先进制造业，增强城市产业支撑力
北京市市长国际企业家顾问会议	2016	北京服务业发展环境建设与服务创新/构建‘高精尖’经济结构，促进首都经济提质增效
武汉市政府国际顾问咨询团会议	2015	建设国家创新型城市，驱动武汉经济和城市升级
江阴市国际咨询委员会会议	2011	优化提升和可持续发展
江苏发展国际咨询会	2011	加强科技创新，推进江苏经济转型升级
江西省开放型经济国际咨询年会	2005	经济全球化与江西开放型经济发展
天津市市长国际顾问论坛	2002	中国加入世贸组织后天津如何改善投资环境
福建经济发展国际咨询会议	2001	经济全球化与福建产业发展

资料来源：笔者根据互联网公开资料整理所得。

就实践来看，各地国际咨询会议举办期间多由地方领导人向受邀群体介绍城市的综合发展情况，以及国家整体战略框架下的地方政策，同时邀请外国代表从多元视角就如何改善和优化地方发展环境，提升本地国际吸引力建言献策，是一种务虚性质的地方国际会议。省、市长国际咨询会议的举办固然能够促进本地经济的发展，但也不能简单地将这类会议理解为常规的招商引资行为。从地方对外关系的视角来看，地方政府发起的省、市长国际咨询会议是一种特殊形式的公共外交。

首先，省、市长国际咨询会议是一种政府对外国公众的国际行为，而这一形态正是公共外交行为的重要特征。^① 从行为主体来看，会议的发起者是

^① 参见高飞：《公共外交的界定、形成条件及其作用》，《外交评论》2005年第3期，第106页。

直接代表地方政府的地方行政首长。按照当前国际关系学界的普遍观点，地方政府虽然不是外交行为的主体，却可以成为公共外交的发起主体和执行者。例如，荷兰学者简·梅立森（Jan Melissen）认为超国家和次国家行为体都可以推进各自的公共外交政策。^① 还有一些研究认为新公共外交产生于新的互利关系体系，该体系不再以国家为中心，而是由多元行为体和网络所组成。^② 从行为对象来看，会议的受邀群体绝大多数是商界领袖、学者、前政府官员等具有一定社会地位和影响力的公众人士。需要说明的是，公共外交的对象不仅是一般意义上的全体公民，也可以是社会精英和利益集团等特定受众。例如，唐小松认为中国的公共外交对象应以国外精英为主，兼顾一般普通民众。^③ 但由于地方政府的国际活动主要集中于经济、文化等非主权层面的跨国交往，因而其对外活动的对象主要来自于商界领袖等精英层是符合逻辑的。从省、市长国际咨询会议的主体、客体性质来看，公共外交是最接近准确描述这一行为模式的国际关系概念。

其次，就当前各地省、市长国际咨询会议的主要目标来看，基本可以提炼为两方面。一是通过了解外国特定人群对本地发展的需求和期待，促进本地的经济社会发展和国际化进程；二是促进会议参与者更好地了解本地的发展情况，提升本地在国际上的知名度和影响力。后者属于典型的公共外交目标，而前者也被越来越多的学者视为广义公共外交目标体系的一部分。例如，梅立森认为公共外交追求的目标除了“软实力”方面的引导公众意见，还包括促进贸易、吸引外资等。^④ 美国公共外交顾问委员会（U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy）前执行主任布鲁斯·格里高利（Bruce Gregory）认为，随着各种行为主体的兴起和参与，公共外交的目标已扩展到治理、经济增长、民主发展、商品和服务分配等各个领域。^⑤ 柯银斌认为，

^① Jan Melissen, "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice," in Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 12.

^② 美国南加州大学公共外交研究中心网站, <http://uscpublicdiplomacy.org/page/what-pd>.

^③ 唐小松:《中国公共外交的发展及其体系构建》,《现代国际关系》2006年第2期,第46页。

^④ Jan Melissen, "The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice," p. 7.

^⑤ Bruce Gregory, "Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, 2008, p. 276.

地方公共外交的目标体系包括服务、配合国家的总体外交战略与政策,增进国际社会对本地的了解,提升本地在国际上的知名度、美誉度和影响力,以及服务于当地的经济社会发展,尤其是在招商引资与引智等领域。^①而当前各地所建立的省、市长国际咨询会议均以扩大地区国际知名度和影响力为导向,服务于地方乃至国家的整体经济社会发展,属于公共外交目标的范畴。

综上所述,从省、市长国际咨询会议的特征和目标构成来看,此类国际行为应属于在地方政府的特有条件下展开的,具有公共外交基本特征,同时在形式上有所突破与创新的地方公共外交行为。

二、省、市长国际咨询会议的公共外交功能

就中国各地方政府的具体实践而言,省、市长国际咨询会议作为传统公共外交的补充工具和手段,具有独特的功能与价值,主要体现在三个方面。

(一) 提供“内引式”交流平台

与传统“外推式”的公共外交形式不同,省、市长国际咨询会议属于“内引式”的公共外交。所谓“内引式”公共外交是指,由一国凭借自身政治、经济、社会、人文等方面的卓越表现,有意识地吸引外国人员大规模来本国考察、访问、学习、交流。^②“内引式”针对性强,目标受众明确,着眼长远,往往会收到对象国民众主动“追随”的效果,让对象国民众心悦诚服地认同目标国的发展模式和价值观等。^③类似国家层面的“内引式”公共外交,地方政府通过自主举办国际会议的形式吸引目标群体定期赴辖区内进行对话和沟通,既可以避开地方行为体赴境外行动身份相对受限等问题,又易于在短时间内聚集数量可观的目标群体,使地方行为体的信息投放更为精准、高效,便于与会者实地了解本地的真实情况和发展动态。

第一,政策宣传、介绍和发布。一般情况下,国内地方政府受制于有限

^① 柯银斌:《地方公共外交的推进战略》,《南方日报》2013年5月14日。

^② 陈雪飞:《如何加强公共外交建立“内引模式”机制拓展公共外交深度》,《中国社会科学报》2011年5月31日。

^③ 同上。

的外交权力，在国内或对外交往的国际场合中，其主要官员很少能获得直接向来自多国的公众或媒体宣传、介绍本地政策的机会，而各地的省、市长国际咨询会议通过“请进来”的方式，为地方政府集中对外进行本地乃至国家政策的发布提供了重要机会，成为外界了解本地最新发展动态的独特窗口。

根据公开资料显示，在 2001 年的福建省经济发展国际咨询会上，时任福建省省长习近平向近 30 位外宾介绍了福建省改革开放以来取得的成就和“十五”计划纲要的内容。^①北京市政府领导则在 2016 年北京市市长国际企业家顾问会议上介绍了北京“十三五”规划纲要的内容，并披露了中央政府已批复同意北京市成为中国首家开展服务业扩大开放综合试点城市的消息。^②1989 年以来，上海市历任市长曾在上海市市长国际企业家咨询会议上向众多与会的世界 500 强企业、专家学者等发布和阐述包括开发开放浦东，“一年一个样，三年大变样”，以及“四个中心”在内的最新发展战略和目标，^③而国家有关部委也曾借助上海市长咨询会议的平台，就当时外界极为关心的中国“入世”后的政策和应对亚洲金融危机的举措等，向国外各界人士表态和进行解读。^④省、市长国际咨询会议提供的集体化交流平台大幅度扩展了地方公共外交的受众面。仅 2016 年，北京市、重庆市、上海市的市长咨询或顾问会议，就分别吸引了 14 位、35 位和 45 位世界 500 强或其他领军企业的全球负责人、知名学者等与会。^⑤

相较于公共外交传统的“外推模式”或“点对点”交流，省、市长国际

^① 参见习近平：《在福建经济发展国际咨询会上的致辞》，《发展研究》2001 年第 6 期，第 5-6 页。

^② 付连英：《国际智囊为北京发展献策》，《国际商报》2016 年 5 月 31 日。

^③ 姜平等：《世界智慧上海发展》，世纪出版集团 2008 年版，第 63、75、149 页。

^④ 参见李志石：《“入世”主导上海市长国际企业家咨询会议——龙永图强调中国坚决履行“入世”谈判两个承诺》，《国际商报》2001 年 11 月 5 日。袁恩桢：《别具一格的市长咨询——记上海市市长国际企业家咨询会议》，《上海经济研究》1998 年第 12 期，第 66-67 页。

^⑤ 参见《王安顺主持第 12 届市长国际企业家顾问会议》，人民网，2016 年 5 月 28 日，<http://leaders.people.com.cn/n1/2016/0528/c58278-28386657.html>；《重庆市市长国际经济顾问团会议第十一届年会将召开》，中国政府网站，2016 年 9 月 20 日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/20/content_5109812.htm；《第 28 次上海市市长国际企业家出席名单》，上海市市长国际企业家咨询会议网站，2016 年 11 月 4 日，<http://www.iblac.gov.cn/iblac/index/huiyi>。

咨询会议大大缩短了地方政府接触相关目标人群的周期。在 2014 年上海市市长国际企业家咨询会议期间，上海市市长会见了与会的世界 500 强企业代表 13 批次共 70 余人，占当年上海市市长全年会见国际企业家代表总数的近 1/3。^① 省、市长国际咨询会议为引起国际业界精英对本地发展变化的关注和兴趣，争取海外人士对本地或本国政策的理解和支持，构筑了其他公共外交手段难以提供的规模化平台。

第二，地方形象的展示。作为一种“内引式”公共外交平台，地方政府还能够利用省、市长国际咨询会议嵌入各类参访活动，多角度地展示地方形象，帮助外国公众实地了解本地的经济发展水平、政策环境、工作生活条件、城市文化、社会习俗等，客观感知地方政府的政策制定和执行能力，更深入地认知地方形象。例如，1990 年，时任上海市市长朱镕基在咨询会议后的答谢宴上，将象征中国金融市场改革产物的股票作为礼品赠送给与会嘉宾，向外国企业家生动展现了上海进一步开放的形象，引起热烈反响。^② 2013 年，北京市组织国际企业家顾问单位代表赴北京市交通运行监测调度中心（TOCC）参观考察，代表们表示通过参观 TOCC 不仅增进了对北京交通工作的理解，也提升了对北京交通发展的信心。^③ 2015 年在重庆市市长国际经济顾问团会议上，增设了川剧等重庆特色文化表演，用精简务实又独具特色的活动，加深了顾问们对重庆人文风情的理解和认识，收到良好效果。^④

第三，国际资源的跨级共享。省一级地方政府的国际咨询会议还能够为下辖的地方政府提供国际交流和推介平台，通过“搭便车”的形式实现公共外交资源的共享。相较省或直辖市政府，地级市以及基层的地方政府受制于自身的国际活动能力，在对外交往中与高层次目标群体直接接触的机会往往

^① 这些数据由上海市市长国际企业家咨询会议秘书处提供，并根据上海市人民政府外事办公室、上海市商务委员会提供的原始数据分析得出。

^② 参见阚治东：《朱镕基市长的特别礼物》，《文史博览》2010 年 11 期，第 10-11 页。

^③ 中国国际贸易促进委员会北京市分会：《顾问单位代表参观中关村科技园区及市交通运行监测调度中心》，中国国际贸易促进委员会北京市分会网站，2013 年 7 月 12 日，http://www.ccpitbj.org/web/static/articles/catalog_ff80808136f8e07c013758895425165c/article_ff8080813f3cb4b6013fd175b765031e/ff8080813f3cb4b6013fd175b765031e.html。

^④ 《黄奇帆会见市长国际经济顾问团会议第十届年会嘉宾》，《重庆商报》2015 年 9 月 20 日。

有限。而省级地方政府通过国际咨询会议形式将相当数量的国际知名企业家、专家学者等邀请至本地，为下级地方政府提供了与上述目标群体难得的接触机会，使公共外交的成果能够惠及更广的范围。例如，2009年延安市政府充分利用陕西省政府国际经济高级顾问会议召开的契机，与参会的世界500强企业进行了广泛的沟通，加深了顾问们对延安的了解和印象，引起了顾问们对延安的浓厚兴趣和关注。^①

（二）建立双向互动渠道

在传统公共外交形式中，政府主要以单向传输的方式向外国受众传递信息，而当代的新公共外交概念则强调公共外交是一种“双向通道”，认为除了公共外交主体对外传播信息、价值观之外，倾听和了解外国公众的利益诉求也是公共外交的重要方面。约瑟夫·奈（Joseph Nye）认为，有效的公共外交应是既有倾听又有表达的双向通道。公共外交发起者需要理解对方的想法以及共有的价值观念，双向交流比单向宣传更有成效。^②杨洁篪曾撰文指出，“公共外交不是单向灌输，而是注重通过双向交流，达成理解和共识。政府通过公共外交对公众民意产生影响，民意也对政府决策产生反作用”^③。

相较于传统的地方公共外交手段，省、市长国际咨询会议的独特优势在于其能够在地方政府的决策者和外国受众之间建立直接对话的双向信息交互平台，有助于地方政府倾听和接收外方的建议和意见，同时建构外国群体向地方政府进行情况咨询、建言献策和政策游说的渠道。与地方公共外交常用的媒体宣传、举办展览和节庆活动等单向传播手段相比，省、市长国际咨询会议采用主客体面对面交流的形式，从传播学的角度看，这种交流方式不借助任何介质，属于人际传播。按照奥斯古德—施拉姆传播模型（Osgood and Schramm's Model of Communication），在人际传播中，双方不再被机械地划分为发送者和接收者，双方都是发送者，同时又都是接收者。^④在省、市长

^① 宋伟：《我市充分利用省政府国际高级经济顾问会议大舞台》，《延安日报》2009年9月5日，第2版。

^② Joseph Nye, "Public Diplomacy and Soft Power," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, 2008, p. 103.

^③ 杨洁篪：《努力开拓中国特色公共外交新局面》，《求是》2011年第4期，第43页。

^④ 参见余绍敏：《传播学概论》，厦门大学出版社2003年版，第60页。

国际咨询会议的平台，地方政府和目标群体之间的信息交换完全可以达到对称化，甚至主体、客体角色可以随时互换，更能适应现代公共外交“双向化”的需求。吸纳咨询建议的形式有助于降低地方政府与特定外国群体的沟通成本，加快凝聚共识，通过提升本地的发展水平实现双方的共赢。

在具体实践中，省、市长国际咨询会议提供的互动平台一直是外国企业家、专家学者和其他各界精英人士对地方政府进行政策建议和游说的重要渠道。在 2004 年的北京市市长国际企业家顾问会议第六届年会上，近 20 位国际企业家和其他机构管理者从城市国际化战略、人才教育、奥运会组织筹备等各个角度向北京市市长及其团队提出咨询建议。^① 在 2007 年重庆市市长国际经济顾问团会议闭幕后的新闻发布会上，时任市长王鸿举表示，通过会议进一步了解到当今世界经济的“领舞者”们对本地政府角色与定位的希望和期待。在制度和政策等方面提出了可直接吸纳的咨询建议。^② 在 2013 年上海市市长国际企业家咨询会议上，汇丰集团（HSBC）等世界 500 强企业高层人士和知名学者马凯硕（Kishore Mahbubani）等共提出 17 条政策建议，内容涉及上海的国际组织参与、投资环境建设、环境保护等各个方面，上海地方政府随后结合本地的政策逐条进行了可行性研究，并就意见采纳情况向外方作了详细的反馈。^③

（三）提升对外宣传辐射能级与范围

部分起点较高的省、市长国际咨询会议还体现出在对外宣传中的辐射与扩展效应，成为强化地方公共外交功能的工具。由于这些地方政府的国际咨询会议在起步阶段就将目标群体定位为具有全球影响力的知名企业家、顶尖学者等，因此受益于会议成员本身较大的国际影响力和关注度，地方政府更易于使海外主流媒体和普通大众接收其对外传播信息，间接扩大了公共外交的潜在受众范围。时任重庆市市长王鸿举就曾指出，全球 500 强的首席执行官本身就是全世界媒体关注的焦点，顾问会议的召开有助于世界更好地了解重

^① 参见《为北京的建设和发展献计献策——北京市市长国际企业家顾问会议第六届年会发言摘登》，《北京日报》2004 年 5 月 21 日。

^② 罗士平：《重庆经济崛起借力“洋高参”》，《国际商报》2007 年 10 月 1 日。

^③ 参见《第 25 次上海市市长国际企业家咨询会议成员意见建议研究采纳情况汇总》，2014 年，上海市市长国际企业家咨询会议秘书处。

庆，了解中国的西部地区。^① 相较于传统的地方对外交流活动多以本地媒体报道为主，一些地方政府的省、市长国际咨询会议对境外媒体有着较强的吸引力，参与媒体的规模和新闻发布数量都相当可观，客观上增强了地方的海外传播能级与范围。

1999 年召开的首届广东经济发展国际咨询会议，媒体空前聚集，美联社、美国有线电视有限公司、英国《金融时报》等 20 家境外媒体都派出了采访团队，^② 这样的媒体规模在当时国内地方自主举办的国际会议中并不多见。在亚洲金融危机后外界对中国是否会发生全面经济危机普遍存在疑虑的背景下，广东经济发展国际咨询会议引发的媒体关注为外国公众深入了解广东的开放和经济实力、传达中国继续坚持开放和发展的决心发挥了积极作用。对于 2013—2014 连续两年的上海市市长国际企业家咨询会议，路透社、法新社、埃菲社、道琼斯新闻社、《联合早报》等境外主流媒体大篇幅刊发了上海市市长对自贸区的政策解读。^③ 在当时不少外国媒体对自贸区发出质疑声音的背景下，上海借助参与市长咨询会议的外国媒体，对各国公众及时、客观了解上海以及自贸区的真实情况，发挥了积极的作用。

三、省、市长国际咨询会议的公共外交效果

从各地方政府开展的省、市长国际咨询会议的公共外交效果来看，主要体现在以下三个层次。

（一）吸纳与会者的建议，提升地方的国际竞争力和吸引力

作为地方对外开展公共外交的高层次平台之一，省、市长国际咨询会议最直接的效果在于通过了解和倾听会议参与者对本地发展的预期和需求，引

^① 廖晖、刘汪洋：《“洋脑袋”带给重庆的启示——重庆市市长国际经济顾问团会议第一届年会侧记》，《重庆与世界》2006 年第 8 期，第 34 页。

^② 付琳、言已：《智慧盛宴 风云际会 世界头脑为粤猷献“锦囊”》，《广东大经贸》1999 年第 11 期，第 4 页。

^③ 参见上海图书馆：《第 25 次上海市市长国际企业家咨询会议简报集》，上海图书馆，2013 年；上海图书馆：《第 26 次上海市市长国际企业家咨询会议简报集》，上海图书馆，2014 年。

入通行的国际准则和规范，促进和加速本地行政制度、营商环境以及其他发展领域的革新和优化，提升地方的国际吸引力和竞争力。例如，广东经济发展国际咨询会议自 1999 年举办以来，外国商界领袖或学界精英提出的许多具有前瞻性和针对性的建议，已经融入地方政府的战略规划和宏观政策中或转化为具体的发展举措，对地方发展改革发挥了强大的智力支持作用。^① 武汉市政府认为该市的前七次国际咨询顾问团会议均取得了显著成效，顾问们许多有益的意见和建议，推动和优化了政府部门决策，对推进武汉更好、更快发展发挥了有力的促进作用，同时也提高了武汉在世界上的知名度，拓展了武汉与国外的交流合作领域。^② 从 2006 年到 2015 年十年间，外方与会者在重庆市市长国际经济顾问团年会上共贡献了 652 条意见或建议，其中部分政策建议得到了重庆市政府的采纳，并制定了相应的政策法规予以推进落实，在使城市发展标准与国际接轨的同时，客观提升了城市的竞争力，促成了大批合作项目。^③ 在 2017 年重庆市市长国际经济顾问团年会期间，超过 20 家顾问公司表达了在重庆加大投资合作的意愿，计划投资超过 100 亿美元，^④ 这一数字几乎相当于重庆上一年实际利用外资总额的九成。^⑤ 在改善和优化重庆营商环境的同时，市长顾问会议也成为地方提升国际吸引力的重要手段。

（二）提升与会者对本地发展的关注和信心，深化其对本地发展的融入程度和认同感

省、市长国际咨询会议的着力点并非招商引资项目的落实或政策的落地，而是在双方交流过程中，增强外方对本地发展潜力和前景的信心。正如广东省时任省长卢瑞华指出的，省长咨询会议的主要功效并非在于具体的招

^① 《“十大金点子”——历届广东经济发展国际咨询会集萃》，南方网，2017 年 9 月 13 日，http://news.southcn.com/gd/content/2017-09/13/content_177523702.htm。

^② 武汉市外事侨务办公室：《武汉市人民政府国际咨询顾问团会议：为城市发展建言》，凤凰网，2013 年 12 月 4 日，http://hb.ifeng.com/news/cjgc/detail_2013_12/04/1548336_0.shtml。

^③ 李栋：《重庆市市长国际经济顾问团会议第 11 届年会今日举行 前 10 届年会洋顾问为重庆贡献 652 条金点子》，《重庆晚报》2016 年 9 月 24 日。

^④ 《二十家顾问公司计划在渝投资百亿美元》，《重庆时报》2017 年 9 月 25 日。

^⑤ 据重庆市外经贸委统计，2016 年重庆市实际利用外资 113.4 亿美元，摘自《重庆市外经贸委统计资料》，2016 年 12 月。

商引资，而在于通过双向的展示和交流，增强外方对本地发展的信心，加深本地与世界的相互了解。^①

随着咨询会议主体、客体双方互动的持续深入，咨询会议的效果不再建立在简单的利益交换基础上，而是在潜移默化中提升参与者的信任度与认同感，赢得与会者对城市发展参与的积极性和荣誉感。例如，陕西省政府通过积极回应外国顾问在会议上提出的建议，不断提升陕西的营商环境，赢得了外国企业在陕西持续发展的信心。^② 重庆市长顾问团会议的各顾问公司在感受到自身意见得到重庆市政府领导高度重视的同时，也积极回馈重庆，大力推动重庆经济建设。^③ 武汉市国际咨询顾问团会议经历了从最初很难邀请到跨国企业高管到 500 强企业总裁主动自荐出任咨询团顾问的过程，^④ 会议参与者对本地发展的参与热情有了显著上升。上海市政府则借助市长咨询会议的平台成功提升了跨国企业家对上海发展的关注和参与度，自 1989 年至 2016 年间，会议吸纳的 500 强企业高管人数和每年参会的人数均呈现总体上升趋势（图 1）。

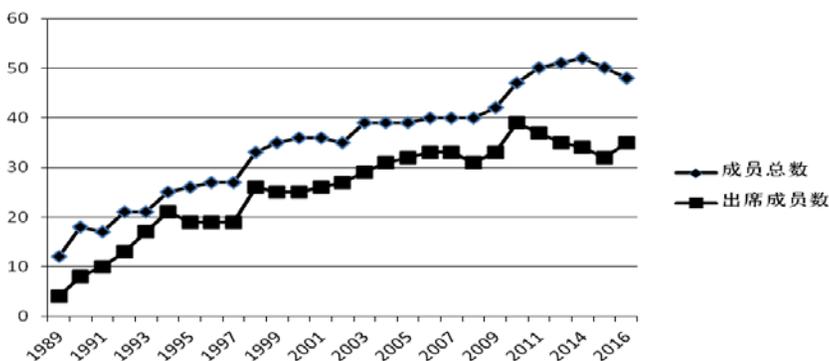


图 1 历年上海市市长国际企业家咨询会议成员总数和参会人员总数

资料来源：根据上海市市长国际企业家咨询会议秘书处提供的原始数据统计、绘制。

^① 付琳、言己：《智慧盛宴 风云际会 世界头脑为粤猷献“锦囊”》，第 5 页。

^② 杜瑶：《国际经济顾问带来什么》，《陕西日报》2017 年 10 月 16 日，第 18 版。

^③ 罗士平：《重庆经济崛起借力“洋高参”》，《国际商报》2007 年 10 月 1 日。

^④ 雷清萍：《武汉“外脑大会”》，《国际人才交流》2014 年第 2 期，第 13 页。

实践证明，省、市长国际咨询会议中主体和客体的双向互动，尤其是地方政府对与会者建议的吸纳，有助于化解外方对地方发展中政策变化等不确定因素的担心，使其逐步感受到本地甚至本国在各个发展阶段的积极变化，加深外国各界精英在地方发展中的参与度和融入程度，强化客体对主体的情感认同，提升对本地发展的预期和信心。

（三）借助与会者的国际影响力，服务国家总体外交

从效果上看，以外国精英人士为主要与会者的省、市长国际咨询会议还可能产生更大的国际影响，促进国家层面的对外交往。精英理论普遍认为，精英是社会的少数，但他们对社会的发展有着极其重要的影响和作用。^① 在欧美发达国家中，社会精英的言论和立场往往对大众舆论具有很强的引导力和影响力，尤其是在一些国际问题上，西方国家常常受到精英阶层、政治家和媒体潜移默化的影响。^② 而借助于这些精英，省、市长国际咨询会议的公共外交能级可以得到明显提升，产生积极的舆论引导甚至是扭转不利局面的效果，服务于国家的总体外交。

20 世纪 80 年代末，中国的国际环境曾急剧恶化。在此背景下，在上海市政府的坚定支持下，酝酿已久的上海市市长国际企业家咨询会议如期举行，地方政府以较为灵活的身份积极行动，通过多种渠道与外方积极沟通，最终邀请到美国国际集团（AIG）董事长莫里斯·格林伯格（Maurice Greenberg）、意大利菲亚特集团（FIAT）执行副总裁弗朗西斯科·加洛（Francesco Gallo）等十多位当时在国际上具有相当影响力的企业家，他们顶住母国政府和国际舆论的压力如期来华与会，形成了对华友好人士支持中国的局面。这些企业家之后不断在各种国际场合宣传介绍中国的真实情况，帮助中国对各国政府和企业进行游说。首届咨询会议也直接促成了 1990 年在上海召开的国际金融研讨会，成为国际金融界和中国金融界自 1989 年以后规模最大的一次聚会，^③ 加速了上海与世界重新接轨的进程。召开上海市

^① 惠春琳、黄景源：《个人影响力与公共外交》，载赵启正、雷蔚真主编：《中国公共外交发展报告（2015）》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 270 页。

^② 郭可：《当代对外传播》，复旦大学出版社 2003 年版，第 172 页。

^③ 参见刘建平等：《“共和国总理朱镕基”特刊》，《南方周末》2003 年 3 月 6 日。

市长国际企业家咨询会议这一创举在一定程度上打破了西方发达国家对华经济和舆论的高压态势，为中国国际环境的逐步改善发挥了舆论先导和铺垫作用。

2002年，上海市政府邀请咨询会议成员对上海申办2010年世博会给予建议和支持，得到了成员们的积极响应。当年与会的咨询会议成员（共35位跨国公司领袖）在会上签署了一封支持上海申办世博会的联名信，递交给国际展览局（International Exhibitions Bureau, BIE）时任秘书长维森特·冈萨雷斯·洛塞泰斯（Vicente Gonzalez Loscertales）。^① 美国通用汽车公司（GM）、英国保诚集团（Prudential）的全球董事长对媒体表示将通过动员在华员工和游说本国政府等方式支持上海申办世博会。^② 会议成员展开的集体和单独游说在当时产生了积极的效应和影响，对上海最终获得世博会主办权产生了很好的公共外交效果。^③

地方政府除了可委托与会者直接开展针对他国政府或国际组织的政策游说外，还可发挥与会者的媒介作用，邀请一些较少有机会接触到的外国团体，在一些棘手或敏感话题上展开沟通，为国家层面的公共外交提供支持。例如，上海市领导在咨询会议成员的引荐下曾先后会见美国外交关系委员会（Council on Foreign Relations, CFR）、美国企业高管国家安全促进会（Business Executives for National Security, BENS）、美国商会、彭博社等美方各界代表，获得了他们对进一步促进中美高层相互沟通与理解的积极表态，^④ 以及做出向州政府官员展开中美友好合作游说的承诺，^⑤ 收到了良好成效。

就国内现状来看，上述效果中的第一层次，即以沟通促发展，提升地方

^① 参见屠光绍、张伊兴等：《世界智慧 上海发展 2013》，世纪出版集团 2013 年版，第 34 页。

^② 陈春燕、潘华：《联名支持中国申博》，《解放日报》2002 年 11 月 4 日，第 6 版。

^③ 张鹏：《中国对外关系展开中的地方参与研究》，上海外国语大学博士学位论文，2013 年，116 页。

^④ 参见沈轶伦：《韩正会见美对外关系委访华团》，《新闻晨报》2011 年 5 月 14 日，第 5 版；孟群舒：《杨雄会见美国企业高管国家安全促进会代表团》，《解放日报》2016 年 6 月 18 日，第 4 版。

^⑤ 参见《屠光绍副市长访问美国、智利和巴西三国的工作报告》，2012 年 8 月，上海市市长国际企业家咨询会议秘书处提供。

吸引力仍是当前大部分省、市长国际咨询会议的基本功能，尤其是对于引入国际咨询会议机制时间相对较短的省、市，容易在短期内产生明显的效果。而部分举办时间相对较长的省、市长国际咨询会议，如重庆、广东、武汉等地的会议，已经显现出以交流促互信，增进与会者对本地情感认同的第二层次效果。而借助与会者的国际影响力传播本地和本国形象的则以目前层次最高、历史最长的上海市市长国际企业家咨询会议为典型代表，这也是这类会议的第三层次效果。本文认为，省、市长国际咨询会议的公共外交效果的层次与各地方当前的发展阶段和目标需求直接相关。在国际化程度尚待提升的城市与区域，地方对外交往的首要目标多与提升本地的国际吸引力与竞争力紧密相关，因此更多致力于通过倾听和吸收外部意见加速本地的全球化进程，而随着地方经济实力的增长和开放程度的提高，会议的主导作用也会从为地方主体带来直接的经济和智库效益，转化为推动与会者对各地方形成情感认同和凝聚价值共识。在部分国际化程度较高且会议发展相对成熟的城市，地方政府通过同与会者充分、持续的互动，已经产生了对与会者的国际动员能力，进而支持国家的总体外交。尽管这种情况目前并不具有普遍性，但是可能成为各地省、市长国际咨询会议未来的发展方向之一。

尽管目前国内各省、市长国际咨询会议的起点、目标和具体效果各有差异，但其功能和运作形式基本一致，在地方对外交往中体现了较强的多重应用价值，迎合了新时代公共外交多维度和多向度的交流需求，成为一种拥有强大生命力的公共外交模式。

四、省、市长国际咨询会议面临的挑战与对策

当前，省、市长国际咨询会议的发展也面临不少问题与挑战。一方面，不少会议的生命周期较短，缺乏可持续性。如果对表 1 中 2015 年以前的会议进行统计，可以发现超过 50% 的会议未能连续举办超过五届，更有部分会议如昙花一现，在举办一到两届会议后，就无法持续推进。另一方面，部分地方的会议存在与会者逐年萎缩或扩容势头减缓的趋势。不少地方的咨询

会议在创始之初将与会者群体定位于有全球影响力的商界领袖、知名学者等，但目前在实际操作中仍能保持相当水准和规格，并能够与海外商界高层建立直接联络机制的只有上海等几个省市的会议，其他各地的会议影响面大多只局限于顾问单位派驻本国或本地的负责人，其对外传播的辐射力度和实际效果有限。国内部分二线甚至一线城市的会议因为与会者的到会率不足而不得不延长会议周期，由一年一次改为两年一次或多年一次，甚至面临无限期停办的风险。

本文认为，造成上述问题的深层次原因在于，地方政府在依托国际咨询会议平台开展公共外交的过程中重外交而轻会议，多着眼于会议服务公共外交的咨询和传播功能，却忽视了对会议平台本身的维护和打造。由于国际咨询会议模式的独特功能与价值，一些省、市的地方政府未经长远规划便急于引进和复制相同模式，看似形成了遍地开花的热闹景象，实际却因与会者的重合造成严重的同质化竞争，导致一些国际资源相对缺乏的省、市的会议难以为继。同时，一些地方的会议容易受到地方领导人更换、政策变化等因素的干扰，导致出现会议临时改期或停办的情况，损害会议的长期形象，进而影响会议机制的持久性和稳定性。

此外，在一些建立国际咨询会议历史相对较长，操作形态相对成熟的地方政府中，也有一部分因墨守成规，缺乏持续的创新和变革，逐渐导致会议吸引力不足，进而影响会议的公共外交效果。一些地方在会议连续举办数届之后，便认为会议已经成为城市名片，或是已经成功跻身知名国际会议品牌，被媒体冠以“小达沃斯”“小财富论坛”等称号，认为仅靠当时会议自身的品牌价值就足以吸引与会者，逐渐忽视了对会议本身的进一步建设和投入。实际上，即使是目前国内省、市长咨询会议中出席层次最高、会议规模最大的上海市市长国际企业家咨询会议，如果对其成员的忠诚度和会议本身的结构价值进行皮尔逊相关系数（Pearson correlation coefficient）检测，也不足以得出会议已经显现系统性吸引力的结论，与会者的参与很大程度上仍可能主要依赖于地方自身的吸引力。^① 而从省、市长国际咨询会议的发展历程来

^① 检测方案设计和原始数据详见朱佳毅：《地方公共外交的会议型载体研究》，上海外国语大学博士学位论文，2017年，第90-95页。

看，一些一线城市在早期凭借大量的政策、市场和资源优势，容易在初始阶段吸引到大量的高层次参与者，然而随着城市经济发展速度的趋缓和政策红利的减少，地方原有的竞争优势和吸引力开始相对减弱，导致既有与会者逐渐流失，同时也无法吸引新的与会者。而一旦咨询会议的规模和层次下降，地方公共外交的效果就会相应降低，进而影响地方政府召开会议的兴趣和动力，减少对会议载体建设的支持，造成会议发展面临停滞甚至倒退的风险，形成恶性循环，最终可能对会议的发展进程产生不可逆转的负面作用。

本文认为，要解决国内省、市长国际咨询会议在发展中面临的上述问题，并实现未来的可持续发展，地方政府可以从以下几个方面着手加以应对。

第一，将省、市长国际咨询会议纳入地方对外交往的整体规划，重视立足长远的会议品牌建设。所谓“工欲善其事，必先利其器”，既要重视会议的公共外交功能的开发，也要重视会议自身的维护和发展，两者不可偏废。地方政府应该根据自身城市或辖区的特点，定位合适的海外参会者，确立会议对主体、客体双方具有共同价值和利益的核心理念，尽可能避免同质化竞争。同时，地方政府应不断跟踪和了解会议参与者的利益需求，动态调整会议的导向和重点，力求使双方能够在各种新形势下尽快理解对方的意图，达成共识并帮助传播对方的理念，提升公共外交的成效。此外，注重省、市长国际咨询会议和其他地方对外交往手段的相互配合，必要时调用和集中地方的其他国际资源支持会议建设，同时也可以将咨询会议与其他各领域的涉外资源整合起来，从而达到提升地方（城市）外交能力，为国家总体外交、地方战略和多样化的国际交往服务的目标。^①

第二，不断创新省、市长国际咨询会议的互动形式。新时代的公共外交既然是一种双向沟通行为，其形式必然要充分满足主客体双方的表达需求，而不能只迎合单方的传播诉求。目前，上海、北京、重庆等地方的会议仍然采用单一的大会作为最主要的互动形式，虽可基本满足地方政府政策传递和咨询的需要，但很难长期满足主客体日益增长的双向沟通和互动需求。根据2015年上海市市长国际企业家咨询会议发起的调查显示，接近70%的受访

^① 赵可金：《中国城市外交的若干理论问题》，《国际展望》2016年第1期，第72页。

成员希望能够增加会议的互动性，满足双向沟通需求。^① 省、市长国际咨询会议应加快形式创新。一方面，设置多元的现场互动机制，通过主旨发言、小组讨论等方式，充分表达各自的观点，并倾听对方见解；另一方面，也须充分依托形式多样的新型媒介技术，从时间和空间上拓展交流渠道，形成常态化的互动机制。

第三，在省、市长国际咨询会议发展到一定阶段后，可考虑创造知识类的国际公共产品，进一步提升地方公共外交的能级。为国际社会提供公共产品，从而进行利益分享，这也是公共外交的重要途径之一。^② 在现阶段，大部分省、市长国际咨询会议的互动仍是主客体双方基于既有观点或独立研究的信息互换，而很少通过机制化的合作，主动生产原创性的公共产品。而如果能够仿效世界经济论坛等知名国际会议，建立系统化的合作机制，通过主客体双方的共同投入与合作研究，创造出在区域甚至全球范围内具有传播力的智力产品，在增强会议吸引力的同时，也可能大大提升地方的公共外交效果。因此，国内的地方政府可以尝试建立会议的中外合作研究机制，在如“一带一路”倡议等国家对外合作框架下，有机整合双方的海外网络和资源，提供在国际上具有吸引力和消费价值的国际公共产品，以更务实的方式推进国家和地方的公共外交。

作为中国地方政府开展公共外交的一种独特手段，省、市长国际咨询会议在实践中已体现出与众不同的价值与功效。未来，随着中国各层次对外交往的日益增多，如何通过此类地方公共外交机制更好地传递自身理念，倾听外部声音，将是地方政府需要面对的重要课题。

[收稿日期：2017-10-09]

[修回日期：2017-12-03]

[责任编辑：石晨霞]

^① 朱佳毅：《地方公共外交的会议型载体研究》，第114页。

^② 周鑫宇：《再谈公共外交的途径》，《世界知识》2017年第15期，第74页。

中美新型大国关系视域下的 军事外交*

王 伟 郭 真

【内容摘要】 中美建交近 40 年来军事外交曲折发展的事实表明, 稳定健康的中美军事关系不仅有利于巩固两国的外交关系, 而且有利于维护亚太地区的和平与安全。自 2013 年中国明确提出构建中美新型大国关系以来, 虽然奥巴马政府采取“三不”态度, 特朗普政府表态认同, 但如何在新型大国关系框架下构建“互信、合作、不冲突、可持续”的中美新型军事关系, 成为摆在中美军事外交面前的重大现实问题。中美军事外交具有波动性、互利性、不对称性和发展性等基本特征, 还深受利益、意识形态、实力对比和国际战略环境等因素的制约和深刻影响。中美新型军事关系的构建既需要中美双方相向而行, 也需要中方积极主动发挥作用, 用新安全观引领两国军事关系的良性互动。双方要以互信和沟通为基础, 依托两军在国际安全领域的合作共识, 推动两军合作共赢, 助力中美新型军事关系向纵深发展。

【关键词】 中美军事外交 新型军事关系 互信与沟通 务实合作

【作者简介】 王伟, 海军工程大学政治理论系讲师; 郭真, 海军工程大学政治理论系教授 (武汉 邮编: 430033)

【中图分类号】 D822.371.2 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)01-0108-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201801007

* 本文系国家社科基金项目“新型大国关系框架下的中美军事外交关系研究”(14BZZ089)的阶段性成果。

在中美关系中，军事外交是最特殊也是最敏感的，中美两国的军事外交随着两国关系的亲疏冷热起伏而发生着微妙的变化。1972年，中美双方基于地缘战略需要，为应对共同安全威胁开启了两国交往。^①随着两国于1979年正式建交，两国间的军事外交也随即展开。在近40年的中美军事外交进程中，两国军事外交主要围绕高层互访、对口交流和务实合作等方面展开，受多种因素的影响，总体上经历了一个由全面开花到跌宕起伏，再到摩擦与合作相互交织、全面深化发展的过程。

1979—1989年，是中美两国军事外交的起步与展开阶段，这一时期两国的军事外交全面启动和展开。自1980年实现国防部长互访开始，中美两国开启了其后10年时间高度务实的军事合作。^②这10年间，两国军方的高层互访不断、军事代表团访问络绎不绝；随着美方逐步放宽对中方的武器装备出口的限制，两军间的军事技术合作也达到了建交史上仅有的高潮；中美两国海军的交往也构成了两国军事外交中一道亮丽的风景线，海军舰艇实现了互访与交流。

1989—2001年，是中美军事外交的冲突与探底阶段，两国的军事关系在这一时期跌宕起伏。1989年发生“政治风波”之后，中美军方高层间的交往陷入停滞，美方不仅中断了与中国的军事交流与合作，还宣布向台湾地区出售150架F-16战斗机，使得两军关系降至建交以来的冰点。此后，1995年台湾地区领导人李登辉访美、1996年“台海危机”、1999年中国驻南使馆被炸、2001年南海“撞机事件”都使得本不稳定的中美军事关系受到重大影响。与此同时，中美两国基于对军事危机事件的应对需要，在这一时期开始建立军事互信机制。如1998年中美双方签署了《中美两国国防部关于建立加强海上军事安全磋商机制的协议》，^③并于同年7月在北京举行了关于海上军事安全问题的首次年度会晤。

2001—2012年，是中美军事外交的恢复与稳定阶段，两国军事外交呈

^① 傅莹、王缉思主编：《超越分歧走向双赢——中美智库研究报告（中方）》，中国社会科学院全球战略智库与北京大学国际战略研究院，2017年5月22日，第122页。

^② 同上，第123页。

^③ 《中美关系大事记》，《中国日报》（中文网），2015年9月17日，http://cn.chinadaily.com.cn/xjpfm2015/2015-09/17/content_21908871.htm。

现出摩擦与合作相互交织的状态。这一时期虽然由于美方对台军售导致两军关系一度中断，奥巴马政府推行的“亚太再平衡”战略也使得两军关系摩擦不断，但双方始终保持了高频度的军事交往，维持了军事关系的持续性和稳定性，并在推动军事互信机制建设方面取得了一系列突破。例如，2008 年 4 月，中美两国国防部开通直线电话；2011 年 5 月起，两国军方参与了中美在“战略与经济对话”框架下的两次中美战略安全对话。此外，两军之间的联演联训、互相开放军事设施、互邀观摩军事演习等行动，也有效促进了两军互信。

2013 年至今，是构建中美新型军事关系的探索时期，这一时期两军关系不断深化发展。虽然奥巴马政府对中方提出的“新型大国关系”采取了“态度上不主动、认知上不接受、行动上不相信”的做法，但两国在军事外交方面却取得了一系列重大进展。例如，2015 年 4 月，中国人民解放军总参谋长和美国参联会主席进行了首次视频通话；^①中美军事领域机制建设在海空安全行为准则和重大军事行动相互通报机制方面形成了重大共识；两军在联合演习的若干领域实现了历史性突破。特朗普政府上台后，2017 年 3 月美国国务卿蒂勒森（Rex Tillerson）访华时主动提到，“美方愿本着不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的精神发展对华关系”^②，这标志着美方事实上已经接受了中方提出的构建中美新型大国关系的理念。6 月，中美双方在美国进行了首轮外交安全对话，使得中美军事关系又迈上了一个新台阶。8 月美军参谋长联席会议主席邓福德（Joseph F. Dunford）访华期间，签署了《中美两军联合参谋部对话机制框架文件》，对推动两军关系稳定发展，相向而行，积累了一定的正能量。^③11 月 30 日，中美两军联合参谋部对话机制首次会议在美举行。^④中美两国军事交往的概况参见表 1。

^① 《房峰辉与美军参联会主席进行首次视频通话》，中国军网，2015 年 4 月 10 日，http://www.81.cn/jwzb/2015-04/10/content_6438390.htm。

^② 《中国掀起“春季外交”热潮》，新华网，2017 年 3 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-03/21/c_1120668380.htm。

^③ 《习近平会见美军参联会主席邓福德》，国防部网站，2017 年 8 月 17 日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2017-08/17/content_4789482.htm。

^④ 《中美两军联参对话机制首次会议近日在美举行》，国防部网站，2017 年 11 月 30 日，http://www.mod.gov.cn/jzhzt/2017-11/30/content_4798725.htm。

表 1 中美军事外交的发展进程（1979 年以来）

时间	发展表现	合作内容	主要问题	机制
1979-1989	全面开花	高层互访、代表团互访（军舰互访）、军事技术合作	对台军售	
1989-2001	跌宕起伏	高层互访、代表团互访（军舰互访）、军事技术合作、观摩美军演习	对华武器禁运与制裁、对台军售、李登辉访美、台海危机、中国驻南使馆被炸	建立国防部副部长级防务磋商机制，建立加强海上军事安全磋商机制，中美两军人道主义救援减灾研讨交流机制等
2001-2012	摩擦与合作交织	高层互访、代表团互访（军舰互访）、联合搜救演练、互邀参观军事演习与军事设施、人道主义减灾救援合作	南海“撞机事件”、美对台军售	探讨中美海空军事安全行为准则，实施战略安全对话机制，建立中美战略安全、多边军控与防扩散等问题副外长级磋商机制，建立国防部直通电话机制等
2013-至今	全面深化发展	高层互访、代表团互访（军舰互访）、联合搜救演练、	“美军机抵近侦察”、“中	建立中美亚太安全对话磋商机制，签署《中美陆军交流与合作对话机制框架文本》、《建立重大军事行动相互通报信任措施机制的谅解备忘录》和《海

		联合军事演习（海军、陆军）、中美+X 多边联合军演	美军舰南海对峙事件”	空相遇安全行为准则谅解备忘录》及其相关附件，中国人民解放军总参谋长和美国参联会主席进行视频通话、建立中美外交安全对话机制，签署《中美两军联合参谋部对话机制框架文件》等
--	--	---------------------------	------------	---

资料来源：根据陶文钊：《中美关系史》（修订版），上海人民出版社 2016 年版；张芳：《当代中国军事外交历史与现实》，时事出版社 2014 年版；新华网、人民网、中国军网、国防部网站等资料绘制。

一、中美军事外交的特点

纵观中美两国军事外交的发展历程，不难发现，一方面，两国之间的关系制约着两军关系的好坏，当两国关系不断向前发展时，两军关系也向前发展，反之亦然；另一方面，两国关系虽受到多方面因素的影响，但两军关系在一定程度上却可以“逆势互补”，因为两军关系更多的是“合作大于分歧”。

（一）中美军事外交过程的波动性

在相当长的一段时期内，中美军事关系一直是两国关系中最不稳定的部分，两国之间一旦发生问题或矛盾，军事交流往往最先受到影响甚至中断，成为两国关系波动的“牺牲品”和“抵押品”。中美关系一旦紧张，两国军事关系就会“最先中断”，“最后恢复”。

第一，中美军事外交过程的波动性体现在它深受两国政治关系变化的影响。中美建交以来，由于双方的政治冲突导致两国的军事交流多次出现中止状况。有时军事交流是被美方主动叫停，但更多的是中方针对美方的所作所为提出抗议而使军事交流推迟或中断，如 1995 年美方邀请台湾地区领导人李登辉访美、1999 年 5 月中国驻南联盟使馆被炸等。

第二，这种波动性深受两国外交冲突的影响。由于中美两国国家利益的不一致性，导致双方之间始终存在着不可避免的利益冲突，一旦双方发生这种矛盾或冲突时，军事交流便不可避免地受到严重影响。这种波动性在两国

间的多起外交冲突事件中表现得尤为明显。例如，1989年发生的波折导致美国对中国实施全面制裁；1996年美国航母编队陈兵台湾海峡；1999年美国轰炸中国驻南联盟大使馆；2001年，美国在南海撞落中国战机等。这一系列外交冲突都对两国军事外交造成了重大影响，也印证了双方军事交流的敏感性和脆弱性。

第三，这种波动性还深受美国历任总统的对华政策的影响。克林顿政府对华实施“全面接触战略”，一定程度上促进了双方的军事交流与合作，但其同意李登辉访美使得中美关系和两军关系跌入谷底。小布什政府上台之初对华实施“预防性遏制+接触”战略，但“9·11”事件的爆发让其认识到两国可以建立“一种非常具有建设性的关系”，有效推进了两军交往。奥巴马政府上台后，对华实施“遏制加接触”战略，并通过实施“亚太再平衡”战略不断加强在西太平洋地区的军事存在和与地区盟友间的关系，直到2011年中美两国元首会晤后，其才认识到健康、稳定和可靠的军事关系是全面积极合作的美中关系的重要组成部分。总体而言，奥巴马政府时期两军关系虽时有摩擦但仍在向前发展。特朗普政府上台后，充分认识到两军关系在两国关系中的重要地位，虽然两军在所谓“南海航行自由”等方面摩擦冲突不断，但两军关系仍保持了稳定发展的势头。

（二）中美军事外交的互利性

从中美两国建交以来的军事交流情况来看，两国在面对共同威胁时，基于对共同利益的诉求，双方加强交流与合作，因而这种短暂的合作也促进了军事交流方面的发展。但我们也应清醒地看到，由于政治制度的不同、意识形态的差异等多种因素，中美两国在不同领域仍存在较大分歧，所以目前中美之间的共同利益远未达到美国与其盟国那样的极端重要或直接关系两国切身利益的程度，所以这就注定了两国的军事外交仍然停留在较低层面，开展军事合作的基础也不够牢固，自然无法掩盖与解决两国间存在的重大分歧。

中美两国军事外交的互利性，集中表现在应对共同的安全威胁方面。这种共同的安全威胁严重危害两国的国家利益，两国必须鼎力合作才能加以有

效控制。只有在这时，两国间的军事交流与合作才是最稳定、最牢固的。中美建交之初的十年之所以能够成为两军关系的“蜜月期”，一个很重要的原因就在于两国都是为了抵御当时苏联的全球进攻型战略的威胁。这一时期，中美军方进行了频繁的互访、密切的交流与对话，军事技术交流与合作也达到了建交近40年来的最好水平。小布什政府上台之后，虽然其推行的“预防性遏制+接触”政策严重影响了两军的交流计划，但是2001年“9·11”事件的发生让美国决策者意识到了恐怖主义才是对美国国家安全真正的、迫在眉睫的威胁。基于此，两国关系因反对国际恐怖主义而逐渐升温。在同年10月举行的亚太经合组织领导人非正式会议期间，布什总统把中国称作全球反恐同盟的重要伙伴，并对中美关系做出了明确的定位：“寻求与中国建立坦诚的、建设性的合作关系”^①。从那时开始，两国间的军事交流活动达到了一个新的高度。在奥巴马政府时期，虽然其推行“亚太再平衡”战略，在亚太地区加强军事存在，但朝核问题的久拖不决使得两国在军事方面虽存有摩擦但仍有合作的空间。^②对美国而言，解决朝核问题必须有中国的合作；对中国而言，和平解决朝核问题有利于维护地区的和平稳定，符合中国的安全利益。特朗普政府上台后，由于朝鲜在核试验问题上毫无收敛，基于在朝核问题上对中国的迫切需要，两军关系基本上保持了稳定的发展势头；同时我们也应看到，如何从妥善解决朝核问题角度出发，进一步加强互信、交流与合作，成为摆在中美两军关系面前的一个新的课题。

（三）中美军事外交的不对称性

自冷战结束以来，美国凭借其世界霸权地位，在处理一系列重大国际问题上始终发挥着主导作用。回顾中美军事交流的历史，可以清楚看出，美方在两国军事交流中同样也发挥着主导作用。

第一，中美军事外交中的不对称性，表现为两军在交往中始终是合作与摩擦相互交织，从来都不是平稳的。从中美两国军事交往的历史来看，一方

^① 陶文钊等：《当代中美关系研究》（1979-2009），中国社会科学出版社2012年版，第192页。

^② 自冷战结束后，美国将大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散视为对美国安全的首要威胁，将防扩散作为美国国家安全战略最紧迫的重点之一。

面，两国出于共同的利益诉求，进行军事交流的意愿和合作的机遇不断增强，军事合作领域也不断拓展；另一方面，两国间又由于各自利益诉求的差异，存在着不同程度的摩擦和冲突。在两国建交以来的近 40 年时间里，军事交流虽然出现过几个相对积极、稳定的发展时期，但始终没有形成平稳渐进的发展态势，一个很重要的原因就是美国基于本国利益的现实考虑，始终没有停止过对中国国家安全和主权的干涉和危害，这在美对台问题上表现得尤为明显。

第二，中美军事合作目的的不对称性。不可否认，两国间开展军事交流与合作都有自身的利益诉求，但是利益诉求的差异性较大。中方希望通过双方的军事交流活动，能够促进两国之间的军事互信，实现两国密切的平等合作，进而消弭相互之间的敌对情绪，不仅为本国的发展赢得重要的战略机遇期，同时也能为两国之间更深层次的合作交流发挥积极的推动作用。而美方希望通过双方的军事交流来实现美国国家利益诉求——保证美国在世界范围内的领导权，所以这就注定了美方在与中方开展军事交流与合作方面总是有选择的，凡是有利于推行美国全球战略的，美方就积极主动地开展；反之则反。可以说，两国在军事交流意图上的不一致直接导致了合作目的的不对称性。正如美国前国防部长卡特（Ashton Carter）所言：“中国人民解放军与美国国防部门开展交流的目的恐怕是想改善它的作战能力……这种目的与美国的利益背道而驰”^①。

第三，中美在军事合作领域上的不对称性。如前文所述，由于美方在与中方开展交流合作方面带有鲜明的选择性，这就势必导致中美双方在诸多领域合作程度上的不同，自然也导致两国在涉及国家利益与国家安全等核心领域合作上的不对称性。例如，在“9·11”事件发生之后，中美双方都认为恐怖主义威胁到了两国的核心安全利益，自然加强了合作。但是美国却在这一问题上持双重标准，它一方面加强与中国在国际反恐怖主义行动中的全方位合作；另一方面却又在事关中国国家核心利益的台湾问题上屡屡向“台独”势力释放错误信号，并坚持向台湾地区出售武器，严重损害了原本可以健康

^① [美]艾什顿·卡特、威廉姆·佩里著，胡利平、杨韵琴译：《预防性防御：一项美国新安全战略》，上海人民出版社 2000 年版，第 108 页。

发展的两国军事关系。

（四）中美军事外交的发展性

从中美两国近 40 年来军事外交的发展历程来看，不管是建交之初的军事外交的全面开花，还是冷战结束后十年间的跌宕起伏，不管是本世纪初以来的逐步恢复与稳定，还是自提出构建新型军事关系以来的积极发展，总体上来看，两国军事外交一直是向前发展的。

第一，中美两军关系在应对军事危机的基础上不断拓展，逐步形成了一系列有利于推动两军关系发展的长效机制。据不完全统计，自中美两军建立军事交流与合作关系以来，已初步建立了一系列机制，诸如国防部副部长级防务磋商机制（1997）、中美海上军事安全磋商机制（1998）、国防部直通电话机制（2008）、中美亚太安全对话磋商机制（2014）、解放军总参谋长和美国参联会主席视频通话机制（2015）、中美外交安全对话机制（2017）、签署《中美两军联合参谋部对话机制框架文件》（2017）等。

第二，中美军事外交作为两国外交关系的重要支柱之一，已由最初的高层互访、军事代表团互访、海军舰艇互访，发展到现在各军兵种之间交流更加扩大、军事联演联训范围更加广泛的程度。例如 2013 年 11 月，中方参演部队首次踏上美国夏威夷举行人道主义救灾演练；2014 和 2016 年，中国连续两次参加由美国主导的两年一度的“环太平洋”多边联合演习；2015 年 11 月，两国海军首次在大西洋海域进行联合军事演练。

第三，中美军事外交的发展性还体现在随着世界战略格局的演变与变化，着眼于应对世界范围内的安全威胁，中美两国作为世界上举足轻重的大国，对维护世界安全与地区和平稳定责无旁贷。两国军事外交的内容不断得到拓展，已经从两国间传统的军队高层互访、代表团互访、军事技术合作等层面逐步拓展到了更广的范围，特别是随着涉军事活动的新领域的出现，中美军事外交增加了对网络、极地、打击恐怖主义、反海盗、甚至是对气候变化的关注。此外，随着中国军事力量的不断发展，中美军事力量之间的差距不断缩小，中国在两国军事外交中的主动性不断上升。这在事关亚太地区和和平与稳定的朝核问题上表现得尤为明显。中国的态度在一定程度上发挥着主

导作用。这从中美两国元首举行会谈所达成的共识上可见一斑：“双方重申致力于促进亚太地区和平、稳定与繁荣”^①。

二、影响中美军事外交的因素

纵观中美两国建交以来所进行的军事外交活动，它在发展过程之所以几经波折，又几度峰回路转，就是受到了两国政治制度、国家利益、文化、意识形态、经济以及国际环境等多方面因素的影响。有学者认为，环境性因素、策略性因素和认知性因素是影响中美两国军事外交的重要因素。^②笔者认为，研究分析制约中美两国军事外交的因素，应从中美两国军事外交的历史出发，分析把握其中最根本的影响因素。

（一）利益是影响中美军事外交的根本因素

国家利益是一国对外政策行为的根本动因，同时也是解释和判断一国对外政策行为的基本线索。^③军事外交战略，作为国家整体外交战略的一个重要组成部分，服从并服务于国家总体外交战略。因此，国家利益不仅是国家整体外交的出发点和归宿，也是军事外交战略最重要的制约因素。

中美两国在对国家核心利益的认知方面的差异始终制约着两国的军事外交。中国的核心利益包括主权、安全和发展利益三个方面，集中表现为总体国家安全观思想。^④而美国国家核心利益在其政治话语中更多地表述为“美国的持久利益”。总体而言，国家安全、经济繁荣、价值观和塑造国际秩序始终是美国历届政府界定的国家核心利益。^⑤

^① 《习近平同美国总统特朗普举行会谈》，《人民日报》2017年11月10日，第1版。

^② 张芳：《错失与机遇：二战以来的中美军事关系研究》，时事出版社2016年版，第147-191页。

^③ 郭新宁：《论军事外交与当代中国实践》，国防大学出版社2011年版，第120页。

^④ 2014年4月15日，习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上提出总体国家安全观。总体国家安全观的丰富内涵，可以归结为五大要素和五对关系。五大要素：以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。五对关系：既重视外部安全，又重视内部安全；既重视国土安全，又重视国民安全；既重视传统安全，又重视非传统安全；既重视发展问题，又重视安全问题；既重视自身安全，又重视共同安全。

^⑤ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, February

一方面，在中美军事关系中，台湾问题事关中国的核心利益，是中美军事关系中最具原则性、波动性、爆发性的问题。自从美国把向台湾出售武器作为确保台湾安全的基本手段并用《与台湾关系法》的形式确定之后，美对台军售的问题在过去 30 多年一直都是两国关系发展的最大障碍。^① 例如：1995—1996 年，由于美国政府允许李登辉访美和军事介入台海危机，刚刚得到恢复的中美军事交流遭到破坏；2001 年 4 月，小布什政府不仅批准对台军售而且作出“尽其所能协防台湾”的承诺，导致中美军事关系跌至冰点；2008 年 10 月，美国向我国台湾地区出售大批武器装备，则使曾一度发展势头良好的中美军事交流再遇挫折；2010 年初，奥巴马政府不顾中国政府的强烈反对，批准了大额对台军售案，使得原本良好的两军交往势头受到严重冲击；2017 年 7 月，美众议院通过“军舰泊台”草案，给原本稳步向前发展的两军关系蒙上了一层阴影。

另一方面，美国在与中国开展军事交往的过程中，始终把美国的利益置于首位。中美军事外交之所以在建交之初会出现“蜜月期”，主要是源于美国制衡与应对苏联挑战这一自身国家利益的迫切需要。小布什政府时期之所以会选择将初期确定的“遏制”策略改为“建设性的合作”策略，主要是源于“9·11”事件的发生，使得美国切实认识到恐怖主义的威胁是其面对的主要问题。而奥巴马政府时期之所以实施“亚太再平衡”战略，则主要是源于中国国力的迅速崛起对自冷战结束以来的美国的“领导地位”形成了严重的挑战与威胁。特别是面对中国在维护国家主权、安全和发展利益（诸如维护海洋权益、确保太空、网络等新领域安全）方面的迫切需求，美国将此视为来自中国的严峻挑战。特朗普政府上台后，虽然对中美新型大国关系这一理念表态接受，表明了其对中国国家核心利益的认可，但出于自身利益的考虑，美方继续打着“航行自由”的旗号派舰机在中国南海岛礁邻近海域抵近

2015, p. 2. 如 2015 年发布的《美国国家安全战略》报告中将美国国家利益界定为：（1）美国及其公民和美国的盟友和伙伴的安全；（2）强大的、创新的和不断增长的美国经济在一个开放的国际经济体系中的促进机会和繁荣；（3）在国内和世界各地尊重普世价值观；（4）由美国的领导作用促进的一个以规则为基础的国际秩序，它通过加强合作促进和平、安全和机会，以应对全球性挑战。

^① 陶文钊等：《当代中美关系研究》（1979-2009），第 57 页。

侦察，给原本健康的两军关系增添了隐患。

（二）意识形态差异在一定程度上影响中美两国的军事外交

美国现实主义外交政策大师亨利·基辛格（Henry A. Kissinger）指出，共同的价值观能减少诉诸武力的愿望。因此，相同的价值观更容易增进国家间的协调和合作；相反，对立的价值观则会增加国家间的对立与敌意。^①中美两国作为意识形态截然不同的国家，两国建交近 40 年来，意识形态因素在中美军事外交中始终扮演着不和谐的角色。

作为一个具有所谓强烈“使命感”的国家，美国的对华外交政策时常明显地体现出其意识形态特征。苏联解体和东欧剧变之后，美国认为这是西方自由民主制度的胜利，他们期盼在中国也发生类似的情况，但是结果却让美国大失所望。这刺激了美国对中国的意识形态偏见，也“激活”了美国对华政策中的意识形态因素。^②1989 年，美国曾因意识形态和政治原因停止了与中国的所有军事交流，不再执行军售与技术合作协议，并至今对华实施军事技术封锁和武器禁运。随着近年来中国国力的不断增强，美国国内不断出现“中国威胁论”。美国国防部对中国军事力量的增长高度戒备，指责中国“对其日益增长的军事能力及战略决策过程缺乏透明度，增大了地区国家对中战略意图的担忧”^③。2015 年以来，美国国防部发布的《亚太海上安全战略》（Asia-Pacific Maritime Security Strategy）和《网络空间战略》（The DoD Cyber Strategy）等文件，以及美国高级将领在国会听证会上的讲话等，也都以激烈言辞谈论所谓中国“威胁”。虽然两国在应对全球的传统安全与非传统安全威胁方面有着一系列的合作与交流，但美国始终认定中国不是一个“民主国家”。虽然美国“欢迎一个强大、和平和繁荣的中国”，但同时强调，“中国的民主化发展对那种前景将是至关重要的”^④。由于意识形态的差异，“人权问题”也成为影响中美两国军事外交的一个不和谐的音符。例

^① 周宇豪：《利益攸关——中美关系的过去 现在 未来》，中国传媒大学出版社 2007 年版，第 184 页。

^② 周琪：《意识形态与美国外交》，上海人民出版社 2006 年版，第 11 页。

^③ Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, May 2013, p. 16.

^④ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, September, 2002, p. 29.

如 2015 年《美国国家安全战略报告》提到：“我们将从强势地位管控竞争，同时坚持要求中国在从海上安全到贸易和人权等问题上遵守国际规则和规范”^①。由此可见，中美两军关系随着意识形态因素在两国关系中的地位的变化而变化。意识形态因素和美国现实利益因素犹如中美军事关系这一天平上的两个砝码，当意识形态因素的砝码加重时，美国就会出于这一考虑对中国采取不友好甚至是敌对的态度和政策，造成双方关系的紧张或对抗；当现实利益因素的砝码加重时，美国就会基于现实利益的考虑强调中国的战略重要性，意识形态因素就会居于其次，从而使两国之间的军事关系得到改善，合作得到加强。

（三）中美军事实力对比的变化深刻影响中美军事外交

纵观中美两国军事外交的发展历程，其间两国综合实力的发展变化在一定程度上也影响着两国的军事外交。一方面，自中美建交以来，在相当长的一个时期内，不管是美方出于两国之间的政治冲突而主动宣布中止军事交流与合作：还是中方针对美方的所作所为提出抗议而使军事交流出现推迟或中断，总体上来说，主动权主要掌握在美国一方，而中方主要体现为被动应对。即便是在中美军事关系跌宕起伏的冲突与探底阶段，美方在中美军事外交中始终把握着主动权。例如在 1994 年，美国防部长访华，使得自 1989 年以来中断的中美军事关系逐步回暖。即使是在中美外交冲突激烈的 1996 年，也是美方对华主动接触，才促成了年底的中国国防部长访美，并针对台海危机的爆发，建立了国防部副部长级的防务磋商机制，为双方在军事领域的交流与合作制定了框架并一直延续至今。即便在奥巴马政府推出“亚太再平衡”战略之后，虽然中美两国围绕“南海航行自由”、美方军机抵近侦察等事件摩擦不断，但美方仍在表面上加强了与中国的军事友好交流与合作，表现出美方积极与中国开展军事交往、建立军事互信、增加军事透明度的意愿。另一方面，随着中国军力的逐步增强，从一定层面上来说，中国在中美军事外交方面的主动权进一步增强，许多重大问题不再是被美方牵着鼻子走，而呈现出主动设置议题的趋向，这在“南海巡航”问题上表现得尤为突出。美方

^① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, February 2015, p. 24.

也愈来愈注意到中国军事力量的崛起影响到了其在亚太地区的所谓安全利益。对此美国一方面通过每年一次的《中国军力报告》渲染“中国威胁论”，并借此进一步强化在亚太地区的军事存在，进一步利用其军事盟友（日、韩等）形成对华遏制的局面；另一方面又不得不承认中国在维护亚太地区和平、稳定与安全方面的重要作用，特别是在打击恐怖主义、核安全、反海盗等事关国际公共安全的领域，由于自身能力作用的有限性，美方期盼中国给予其积极支持，这在朝核问题的和平解决方面表现得尤为明显。

（四）国际战略环境的变化制约中美军事外交的顺利开展

在中美建交近 40 年的发展进程中，国际战略环境因素在两国的军事外交中也发挥着微妙的作用。中美军事外交的前十年之所以能够成为蜜月期，根本原因就在于两国在国际战略态势方面有着一定的共识和共同利益。苏联和东欧局势发生剧烈变动之后，美国在冷战时期的最大对手苏联不复存在，这不仅消除了中美面临的共同威胁，同样也瓦解了冷战后期形成的中美战略合作的基础。所以在这一时期，两国的军事外交几乎降至冰点。而海湾战争的爆发和朝核问题的出现，使得美国再度对中国有所需求，美国期望中国利用所拥有的影响力，鼓励朝鲜采取合作立场。正是由于中国在朝核问题上的积极斡旋，促成了中美朝韩“四方会谈”。所以在这一时期，虽然中美两军交往因受到台湾问题的严重影响时断时续，但由于国际战略形势的不断变化亦保持着必要的联系。小布什政府上台之初虽然明确提出中美两国是“战略竞争者”，但“9·11”事件的发生，使得防止大规模杀伤性武器扩散成为美国外交政策的首要关注点。基于这一国际战略形势，小布什政府提出要寻求与中国建立坦诚的、建设性的合作关系。也正是在这样的基础上，中美两国加强了在反恐、朝核问题、伊核问题等领域的合作，所以在这一时期中美两军关系不断回升，并取得了一系列突破。奥巴马政府上台之后，面对恐怖主义威胁的相对减弱和中国迅速发展与崛起对美国维持在全球范围内的领导地位构成了所谓的“严重威胁”的现实，遂于 2012 年推出了“亚太再平衡”战略，并进一步加强在东亚和环太平洋地区的军事部署。虽然在这一时期两国围绕“南海航行自由”、中国设立“东海防空识别区”等问题摩擦不

断,但朝核问题、“萨德”入韩、中日“钓鱼岛危机”和中菲“黄岩岛”争端等第三方因素对亚太地区安全产生了较严重影响,美国迫切需要加强与中国的对话。与此同时,中美两军在亚丁湾海域围绕打击海盗的共同巡航,又把两军的关系向前推进了一步。特朗普政府上台后,中美两国领导人围绕事关亚太地区安全与稳定的朝核问题先后多次交换意见,^①可以说,朝核问题的妥善解决事关两国两军的重大利益,需要双方进一步增强战略互信,有效管控危机,化解分歧。由此可见,国际战略格局的变化在中美两军的交流过程中始终发挥着微妙的作用,中美两军的关系虽然主要受到台湾问题这一关键因素的影响,但国际战略环境的变化往往能在关键时刻发挥“四两拨千斤”的作用,使得两军关系始终不至于完全中断。

三、积极构建中美新型军事关系

2015年6月,时任中央军委副主席范长龙访美与时任美国国防部长卡特会谈时首次提出了中美新型军事关系的核心内涵:“互信、合作、不冲突、可持续”。随着特朗普政府的上台及其对中美新型大国关系理念的认可与接受,中美两军关系进入了一个新的时期。笔者认为,当前及未来一个时期,要积极构建两国新型军事关系,应主要从四个方面入手。

(一) 以中国的新安全观引领中美军事关系的良性互动

习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告中明确提出,要坚持推动构建人类命运共同体,强调树立共同、综合、合作、可持续的新安全观。^② 这为构建中美新型军事关系指明了方向。可以说,习近平总书记所倡导的新安全观与构建中美新型军事关系有着深度的契合之处。

^① 2017年4月6—7日,习特海湖庄园会晤谈及朝核问题;2017年4月12日,就朝鲜半岛局势交换意见;2017年4月24日,就朝鲜半岛局势交换意见;2017年7月8日,就朝鲜半岛核问题深入交换意见;2017年8月12日,就朝鲜半岛局势交换意见;2017年11月8—10日,就朝鲜半岛核问题进行商讨;2017年11月29日,就朝鲜试射导弹问题进行商讨。

^② 习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,新华网,2017年10月27日,http://news.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。

虽然中美两国在维护亚太地区安全和处理全球安全事务方面有着共同的利益与开展合作的潜力，但是不可否认，中美两国和两军产生矛盾的焦点区域在亚太地区，因为这一地区的和平、安全与稳定不仅关乎美国及其盟友的利益，同时更关乎中国的主权、安全与发展利益。对此，笔者认为以中国的新安全观引领中美军事关系的良性互动应从三个方面入手。

第一，应着眼于维护亚太地区的共同安全，尊重并照顾各方合理的安全关切。这就要求中美双方在谋求自身安全利益的同时，尊重和保障每一个域内国家的安全。作为中方而言，应该利用军方高层外交及时向美方阐释新安全观的理念，引导美方摒弃其固有的“冷战思维”，使其充分认识到既不能牺牲别国安全谋求自身所谓绝对安全，也不能以维护地区共同安全为借口强化针对第三方的军事同盟。只有这样，才能共同维护亚太地区的和平稳定。

第二，要兼顾中美双方的重大利益关切，扩大中美双方的利益共识。正如习近平主席在论及中美关系时多次指出的那样，“太平洋足够大，容得下中美两国”^①，这就要求中美双方进一步加强沟通与合作，在事关两国切身利益和亚太地区和平稳定的重大问题上遵循元首外交达成的共识，应努力避免陷入“修昔底德陷阱”，推动两军关系相向而行。特别是针对美国所谓的“南海航行自由”这一问题，中方要在维护自身利益的同时，与美方加强对话沟通，避免两军之间发生不愉快事件。

第三，充分发挥中美两个大国的作用，坚持发展和安全并重以实现持久安全。中美两国合则两利、斗则两伤。中美两国的和谐共处，以及围绕亚太地区和国际安全领域的重大问题达成共识，不仅有利于两国的各自利益，有助于为两国的发展提供良好的国际环境，而且也有助于亚太地区的和平稳定，这些都有赖于中美两个大国的共同努力。对此，中方应借助良好的大国形象与地位，进一步展现负责任大国的形象，对维护亚太地区和国际的和平稳定积极贡献中国智慧和中方方案。

（二）以互信和沟通为基础，构建中美新型军事关系新格局

当前，战略不信任已经成为影响中美关系的核心因素之一。^② 因此，加

^① 《习近平与美国总统特朗普举行会谈》，《人民日报》2017年11月10日，第1版。

^② 王缉思：《释疑：走出中美困局》，社会科学文献出版社2014年版，第10-39页。

强两军之间的互信与沟通，有助于消除相互之间的疑虑，从而促进两军的交流与合作。从 2017 年 4 月和 11 月两国元首会晤的成果来看，中美双方都认识到了两国关系的重要性，并为两国关系下一步的发展构建了积极的基调和建设性的路线图。特别是中美外交安全对话机制的确立，使得两国军方在加强互信与沟通方面又迈出了坚实的一步。

长期以来，美对台军售、舰机抵近侦察和针对中国的军事技术交流限制始终是横亘在两军关系之间的三大障碍，严重影响着中美新型军事关系的构建。如何增强军事互信，有效管控危机，妥善处理分歧，实现合作共赢不仅事关两国战略互信，而且成为构建中美新型军事关系的关键性难题。构建中美军事关系新格局应从三个方面入手。一是中美双方都应冷静客观地判断对方战略意向，在此基础上确立两国关系的战略定位和两军关系定位，进一步在战略目标、军事理论和战略意图等领域进行坦诚的沟通，防止因为误判导致两国军事关系乃至整体关系的紧张。正如中美两国元首海湖庄园会晤达成的共识所言：“双方要保持两军各级别交往……用好并不断完善重大军事行动相互通报信任措施机制和海空相遇安全行为准则两大互信机制”^①。只有这样，中美战略互信才能真正建立，并得以巩固和发展。二是两国应相互理解对方的地位、处境、利益，尊重彼此的核心利益和重大关切。正如参加中美两军联合参谋部对话机制首次会议的中央军委联合参谋部副参谋长邵元明所言，“中方愿与美方一道，以相互尊重核心利益为前提，以增进互信为基础，以加强沟通为途径，以合作共赢为目的，使两军关系成为两国关系的稳定因素，为中美关系发展做出积极贡献”^②。对于中国而言，应针对当前存在的对台军售、美军舰机抵近侦察等涉及核心利益的问题进一步加强与美国的对话，特别是在相关问题上不能被动应对，而要主动设置议题，坚守底线、及时亮明底牌，进一步增强双方在危机管控方面的合作。三是在中美当前争端比较突出的美方提出的所谓“南海航行自由”问题上，积极寻求最佳

^① 《习近平同特朗普举行中美元首第二场正式会晤》，新华网，2017 年 4 月 8 日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-04/08/c_129527507.htm。

^② 《美军参联会主席邓福德会见邵元明》，国防部网站，2017 年 12 月 2 日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2017-12/02/content_4798862.htm。

解决方案。自特朗普政府上台以来，美方多次派军用舰机非法进入中国南海岛礁邻近海域，^①造成了双方海空兵力的近距离接触，进一步加大了两军之间的摩擦几率。在首轮中美外交安全对话中，双方虽在支持维护南海和平稳定、支持通过对话管控分歧等方面达成了共识。但美方借口所谓“南海航行自由”，持续加强在南海地区的军事存在，不断派军队舰机对中国开展非法抵近侦察的做法在短期内不会有所收敛，而这也成为当前影响两军关系的重要干扰因素，为两军关系的发展制造了困难与障碍。对于中方而言，应在坚守底线、严格遵守国际法的基础上，有理、有力、有节地适时进行坚决反击，把握主动权。如2017年8月，中国海军舰艇参与了在南海航行的美海军落水水兵的搜救行动，这可以说是中方积极负责的表现。因此，在这一问题上，还需要中美双方进一步加强对话、本着“不冲突、可持续”的原则共同推进两军关系发展。

（三）依托在国际安全领域的合作共识，推动两军合作共赢

中美大国关系的互动直接影响着地区地缘政治格局和全球和平、稳定和发展的前景。当前中美双方在应对非传统安全威胁方面有着很大的合作空间。特别是面对一系列新的挑战 and 威胁，中美虽有很多分歧，但都具有强烈的合作愿望，正如中国国防部新闻发言人所指出的：“中美两军的共识远远多于分歧，高于分歧，大于分歧”^②。对此，中美双方应基于共同的利益基础，在诸如人道主义救援、打击恐怖主义、遏制大规模杀伤性武器的扩散方面，利用既有的平台与机制，谋求更加深入的合作。

当前，两军在交往中虽然摩擦不断，但是我们要清醒地看到，两国在国际安全领域有着广泛的共同利益，如两国都希望看到一个和平、稳定、繁荣的亚太，都致力于防止大规模杀伤性武器的扩散，都致力于维护太空、网络空间、海洋等全球公域的安全。正如有学者指出：实事求是地说，在世界舞

^① 2017年5月25日，美国“杜威”号导弹驱逐舰擅自进入中国南沙群岛有关岛礁邻近海域；7月2日，美国海军“斯坦塞姆”号导弹驱逐舰擅自进入中国西沙群岛领海；8月10日，美国海军“麦凯恩”号导弹驱逐舰擅自进入中国南沙群岛有关岛礁邻近海域；10月10日，美国海军“查菲”号驱逐舰擅自进入中国西沙群岛领海。

^② 《2017年6月国防部例行记者会文字实录》，国防部网站，2017年6月29日，http://www.mod.gov.cn/jzhzt/2017-06/29/content_4784102_4.htm。

台尤其是在亚太给中国一个合适位置,将有助于美国的发展并保证美国的国家安全。^①当前,朝核问题成为影响亚太地区安全与稳定的最大变量,中美双方在这一问题上基本上达成了共识。从2017年4月和11月中美两国元首两次会晤的成果来看,中美双方在实现朝鲜半岛无核化、维护朝鲜半岛和平稳定方面有着共同的利益。朝鲜半岛的动荡不安不仅不利于美国,也不利于中国。这就要求中美双方相互尊重,坚持对话谈判、政治解决的大方向,积极发挥两国在解决朝核问题上的关键性作用。所以,当前构建中美新型军事关系,不是中国和美国任何一方的单方行为,需要中美双方的共同努力和积极应对,主要应通过协商和谈判的手段来解决双方在国际安全问题领域产生的争议,寻求最佳的解决办法。在必要时,双方可以采取“2+X”的模式来解决争议,寻求最佳解决方案。中方应切实发挥好作为安理会常任理事国在维护世界和平与安全方面的积极作用,特别是针对朝核问题,积极斡旋努力,为维护东北亚地区安全切实树立起负责任大国的形象,从而赢得美国的理解与尊重。美方则应积极地听取中方建设性的意见与建议,摒弃“冷战思维”,接纳中方所倡导的新型安全观。具体来说:就是应该借力于两国在维护国际安全方面的共识,进一步加强两军在非传统安全领域的合作,特别是围绕打击恐怖主义、维护网络空间安全、打击海盗、维护海上战略通道安全等达成共识,在现有的已建立起的有效机制的基础之上,不断拓展合作的领域与空间,力争在信息共享、情报互通等方面有所突破,进一步提升双方的危机管控能力,从而为维护亚太地区以及国际和平与稳定等发挥重要作用。

(四) 发挥军事外交正能量作用,助力中美新型军事关系向纵深发展

习近平主席在会见美国总统特朗普(Donald Trump)和美参联会主席邓福德时分别指出:“两军关系应该成为中美关系的稳定因素”^②,“希望双方相向而行,用好现有合作机制和平台,为两军关系积累正能量”^③。

^① 郭真:《新型大国关系视野中的构建中美新型军事关系探析》,《社会主义研究》2016年第5期,第149页。

^② 《习近平同美国总统特朗普举行会谈》,人民网,2017年11月9日,<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1109/c64094-29637071.html>。

^③ 《习近平会见美军参联会主席邓福德》,新华网,2017年8月17日,http://news.xinhuanet.com/politics/2017-08/17/c_1121500715.htm。

发挥中美军事外交在两国外交中的正能量作用，主要应从五个方面入手。一是中美军事外交要借助高层互访顺势推进，借助外交安全对话机制达成的一致共识，尽快拓展相关领域的军事交流。例如，在军事技术转让方面，力争取消美方的对华武器装备技术禁运；着眼于双方应对的非传统安全威胁，加强信息共享。正如中国海军司令员沈金龙会见美国海军太平洋舰队司令时所指出的，“希望美方在‘环太平洋—2018’演习的组织中对中方更加开放”^①。二是中美两军要利用现有的对话交流机制，严格落实“重大军事行动相互通报机制”和“海空相遇安全行为准则”，特别是围绕美方提出的所谓“南海航行自由”，进一步加强对两国海军一线部队的沟通和管控，降低两国军事冲突风险。除了坚持按照国际通行的“游戏规则”和双方已经达成的“行为准则”开展军事活动外，一旦发生意外事件，两军应及时管控、沟通，防止升级、扩大事态及引发恶性循环。三是进一步加强两军在联合搜救演习、人道主义救援方面的合作，在现有的海军、陆军联合搜救和救援模式的基础上，打破军兵种之间交流的限制，从而促进中美两军各军兵种之间的深层次交流，进一步拓宽合作的途径与渠道。例如，可以依托亚丁湾护航，进一步完善中美两军的海空相遇规范和准则，落实常态化的交流机制，这既可以促进两军在共同打击海盗方面的经验交流与分享，也能够为两军更规范的互动创造条件。四是中美军方还可以利用联演联训、代表团互访等方式，扩大两军之间对话的渠道与途径，进一步增进两军之间的了解与认识。可以进一步加大双方中低层军官之间的了解与沟通，让美方真正了解中国的国防政策、军事安全战略、了解中国军队，从而为两军之间的合作与交流打下坚实的基础。五是进一步加强两军在防范大规模杀伤性武器扩散方面的合作。特别是利用在朝核问题、叙利亚化武问题等重大问题上形成的共识，借鉴中俄两军在押运叙利亚化学武器方面积累的成功经验和有益做法，形成情报定期通报机制，加强两军间的对话与协商，从而提升双方合作应对突发事件的危机管控能力。

^① 《海军司令员沈金龙会见美国海军太平洋舰队司令》，中国军网，2017年6月17日，http://www.81.cn/hj/2017-06/17/content_7642925.htm。

结 束 语

当前，中美两军在加强各级别交往对话、推动军事互信机制建设、深化务实合作等方面取得了一系列新的进展，这为推动两军合作与发展、构建两军新型军事关系奠定了良好的基础。但我们也应清醒地看到，两军之间仍然存在着一些误解与摩擦，这些误解与摩擦的加深，势必会影响甚至损害两军关系乃至两国关系的健康发展。2014 年以来，随着中国军力的崛起，美方的“中国威胁论”不绝于耳，加之朝核问题、“萨德”入韩以及美方所谓“南海航行自由”等各种因素的影响，中美两军关系不排除出现恶化的可能，这就要求两军进一步加强战略互信与沟通，谋求两国的合作共赢。特别是中方要进一步发挥两国军事交往中的主动性，在事关两国两军核心利益的问题上主动设置议题，寻找两军间合作共赢的切入点，从而推动两军关系健康稳定发展。此外，针对诸多学者提出的当前中美两国关系发展到了十字路口的论断，笔者并不认同。笔者认为，中美双方都不愿意陷入大国竞争的“修昔底德陷阱”，因为这对任何一方而言都是有弊无利；相反，随着中方国力的增强，在引导双方军事关系方面的主动权逐步增强，中美双方的竞争不仅不会愈来愈激烈，反而会在两国共同利益的基础之上相向而行，形成一种相对而言较为健康稳定的两军关系。

[收稿日期：2017-06-16]

[修回日期：2017-12-07]

[责任编辑：陈鸿斌]

新媒体时代

全球智库社交网络影响力探析*

相德宝 张文正

【内容摘要】 本文首次运用社会网络分析方法对全球智库社交网络影响力进行研究，认为全球智库社交网络存在核心—边缘结构。核心区域智库大多来自美英等发达国家。亚洲智库社交网络影响力弱，全都位于边缘区域。中国智库国际社交网络影响力与数量不相称。本文以美国布鲁金斯学会为例对全球智库社交网络影响力进行内容分析，发现布鲁金斯学会的社交媒体平台信息发布专职化、专业化；注重围绕全球热点和国内重大民生问题设置议题；通过科学调查、权威数据等影响政府和公众对议题的认知并影响决策。本文认为，中国智库应加强传播能力建设，建立专业化信息传播机制；高度重视新媒体，充分利用社交媒体平台；提升话语创新能力，形成中国话语体系，用中国原发性概念和理论引领国际议程，提升中国智库国际社交网络影响力。

【关键词】 全球智库 社交网络影响力 话语创新 对外传播 中国智慧

【作者简介】 相德宝，上海外国语大学新闻传播学院副教授；张文正，上海外国语大学信息技术中心工程师（上海 邮编：200083）

【中图分类号】 D5 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)01-0129-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201801008

* 本文系国家社科基金一般项目“美国‘中国通’国际社交媒体涉华舆论中国观、影响路径及引导策略研究”（17BWX048）的阶段性成果，并得到上海外国语大学第二届科研创新团队经费资助。

当今世界的竞争已经不仅仅是经济、军事等“硬实力”的竞争，更是以思想、观念、文化为核心的“软实力”竞争。作为创新思想的源泉，智库正成为各国“软实力”竞争的新焦点。^①与此同时，伴随中国硬实力的提升，以媒体、智库等为依托的国家软实力建设正紧锣密鼓地展开。2015年1月，中办、国办发布《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，明确提出要实施国家高端智库建设规划。衡量国家高端智库建设的一个重要标准就是智库是否具有全球影响力，能否在全球重大舆论事件中引导舆论，进而在全球舆论场域发挥意见领袖作用。

新媒体时代，社交网络成为新型全球公共舆论平台，成为国际思想文化信息的集散地和全球重大事件舆论的放大器。社交网络成为新媒体时代各国智库拓展全球影响力的重要场域。各国智库纷纷抢滩社交网络，传播信息，沟通民众，影响舆论。早在2007年，瑞士世界经济论坛（World Economic Forum）、美国传统基金会（Heritage Foundation）等全球智库就纷纷开通推特（Twitter）账号，利用社交媒体拓展全球影响力。因此，如何客观评估全球智库社交网络影响力成为当下智库研究的重要理论和实践话题。

一、特定的研究角度：运用社会网络分析方法 分析智库社交网络影响力

将社会网络分析方法运用到全球智库影响力的评估中具有创新意义。随着中国兴起智库建设的热潮，评估、衡量智库影响力也成为当下智库研究的热点。在国内，从2014年开始，一些智库研究中心连续发布国内智库影响力报告。其中，有的基于智库决策影响力、学术影响力、公众影响力，同时综合智库的成长与营销能力进行评估；有的则基于决策影响力、舆论影响力、社会影响力、专业影响力和全球影响力五级指标体系进行评判。^②

^① 王辉耀：《中国智库国际化的实践与思考》，《中国行政管理》2014年5月，第20-24页。

^② 参见上海社会科学院智库研究中心项目组，李凌：《中国智库影响力的实证研究与政策建议》，《社会科学》2014年第4期，第4-21页；曾江、饶嘉：《中华智库影响力报告（2016）发布》，中国社会科学网，2016年1月9日，http://ex.cssn.cn/zk/zk_rdgz

在国际上,美国宾夕法尼亚大学(University of Pennsylvania)自2007年起发布《智库全球影响力指标》(Global Go to Think Tank Index Report),对智库影响力进行评估。其采用专家提名、定量和定性分析相结合的研究方法,基于资源指标(Resource indicators)、声誉指标(Utilization indicators)、成果指标(Output indicators)和影响指标(Impact indicators)四大指标体系,对全球智库的综合表现进行评估。^①

上述评估属于运用“传统”手段开展的智库影响力评估。由于社交网络日益嵌入到当下人们的政治、经济、社会和文化生活之中,并在现实世界产生着愈益重要的作用,媒体的网络影响力评估已经为研究者所重视,而社交网络影响力评估则应该成为衡量智库影响力的重要指标。

(一) 智库社交网络影响力研究具有重要意义

国内方面,学界早已通过考察网络影响力来对媒体的整体影响力进行评估。中国传媒大学“电视媒体网络影响力”课题组2008年正式开始运用电视媒体网络影响力新型指标评价体系,对传统电视在互联网领域的影响力进行评估,并发布年度报告。这是国内首次提出网络影响力指标概念,具有创新意义。自2012年开始,中山大学推出媒体微博运营年度报告,对传统媒体微博影响力进行评价。^②

国外方面,2009年,美国克劳特公司(Klout)研究推出Twitter用户影响力指数(Klout Score),并从2010年开始把影响力评估扩大到脸书(Facebook)。目前,该指数已经成为衡量现实机构社交网络影响力的重要依据。2011年5月17日,英国《星期日泰晤士报》(The Sunday Times)首次发布大英社交网络前2000名社交排行榜(The Social List)。^③

全球社交网络已成为新媒体时代各国智库拓展全球影响力的重要场域,各国智库纷纷抢滩社交网络,如何衡量全球智库社交网络影响力已成为重要

/201611/t20161109_3270791.shtml。

^① McGann, James G., “2016 Global Go To Think Tank Index Report,” TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports 2017, http://repository.upenn.edu/think_tanks/12.

^② 媒体微博运营项目组:《2013年中国外宣媒体微博影响力报告》,《传媒》2014年第2期,第8-13页。

^③ Kelsey Blair, “The Social List: The Sunday Times Social Media ‘Rich’ List,” *The Sunday Times*, May 17, 2011.

研究课题。目前对智库影响力的评估,无论是国内智库影响力评估还是全球智库影响力评估,基本上是基于智库现实综合影响力的讨论,缺少对智库社交网络影响力的评估。

本文运用社会网络分析方法对全球智库社交网络影响力进行研究。主要包括以下内容:第一,全球智库在社交网络上是否形成了具有一定网络密度的网络社群;第二,全球智库社交网络影响力表现如何,哪些智库具有较高的社交网络影响力;第三,全球智库社交网络是否存在核心—边缘结构(Core-periphery structure),处于核心区域的智库和边缘区域的智库分别具有何种特征;第四,发达国家智库如何提升社交网络影响力;第五,中国智库全球社交网络影响力如何。并基于对全球智库社交网络影响力的分析,提出增强中国智库社交网络影响力的策略建议。

(二) 运用社会网络分析方法分析全球智库社交网络影响力的创新性

社会网络(social network)指的是社会行动者(Actor)及其相互关系的集合。一个社会网络由多个节点(社会行动者)和节点之间的相互连线(关系)组成。社会网络分析(Social Network Analysis)是分析社会网络中各种关系结构及其属性的方法,它通过建立行动者之间交往关系的模型,来描述群体关系的结构,并分析它们对群体功能或群体内部个体的影响。社会网络分析的重点是发现具有突出作用或居于核心区域的网络节点及其相互关系。

社会网络分析是基于中心论的一种分析方法。中心性(Centrality)是对社会网络结构、关系和权力的一种描述和度量。通过社会网络中心性分析可以直接找出在整个社会网络中最具影响力的节点。社会网络分析不仅在方法上,而且也在理论上突破了传统的研究范式。^①

社会网络分析方法肇始于 20 世纪 50 年代,目前在社会学、人类学和经济学等社会科学以及生物学、计算机科学、物理学等自然科学领域都得到广泛运用。但是,在国际关系、国际政治、国际传播领域运用社会网络分析方法的研究并不多见。根据对既有研究文献的分析发现,迄今为止,运用社会网络分析方法对智库影响力开展研究也很稀少。而本文则尝试运用社会网络

^① 陈冲、刘丰:《国际关系的社会网络分析》,《国际政治科学》2009 年第 4 期,第 92-111 页。

分析方法对全球智库在社交网络上的影响力进行评估。

将社会网络分析方法运用到智库影响力相关研究上,同样有利于突破传统的智库影响力评估方法和体系,为科学、全面评估智库社交网络影响力提供一个新的维度和视角。在运用社会网络分析方法对智库社交网络影响力进行评估时,需要注意点度中心性与智库社交网络影响力的关系,并需要探讨研究的参照系及数据分析的方法。

第一,点度中心性与智库社交网络影响力的关系。当前对中心性最主要的度量指标是点度中心性(Degree centrality)、接近中心性(Closeness centrality)和中介中心性(Betweenness centrality)。其中,点度中心性是最先被提出的、概念相对简单的一个中心性度量指标。点度中心性通过测量节点的出度(Out degree)和入度(In degree),直接找出网络中的中心点。出度和入度是计算特定行动者与其他行动者发生交互关系数量的指标。入度指的是直接指向该点的点的总数,出度指的是该点所直接指向的点的总数。点度中心性是在网络分析中刻画节点中心性的最直接度量指标。本文将点度中心性等同于智库社交网络影响力。一个节点的点度中心性越大,其社交网络影响力就越强。

第二,研究的参照系及数据分析的方法。本文选取国际社交网络 Twitter 作为研究对象。首先, Twitter 是国际社交网络中最具影响力的网站之一,同时也是极其重要的全球公共舆论平台。根据网站排名公司亚历克萨(Alexa.com)的数据, Twitter 在全球网站排名第九。本文选取美国宾夕法尼亚大学《2015 全球智库报告》中综合排名前 175 位的全球智库^①作为研究对象。全球前 175 位智库具有综合性、全球性和跨领域的特点,对于开展本研究具有积极意义。本文对 175 家智库开设的 Twitter 账号进行了检索,确认共计 80 家智库在 Twitter 上开设账号。它们分属 35 个国家。其中,美国、英国、印度、比利时、德国智库在 Twitter 上开设账号最多。在上述 175 家全球智库中,美国智库共计 25 个,其中 23 个在 Twitter 开设账号;英国 15 个,9 个开设账号。德国 12 个,3 个开设账号。印度 9 个,5 个开设账号。

^① McGann G.James, "2015 Global Go To Think Tank Index Report," TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports, 2016, http://repository.upenn.edu/think_tanks/10.

中国 9 家智库登上全球智库 175 强榜单，但所有智库均未开通 Twitter 账号。

通过分析全球智库网络之间的相互关注关系和结构，可以对其社交媒体影响力进行判断。本文将开设 Twitter 账号的 80 家全球智库视为独立的行动者，智库之间的相互关注关系构成一个相对稳定的网络结构。利用 Python 程序^① 抓取 80 家智库账号的粉丝数据和关注数据，则可以形成智库相互关注的网络矩阵。之后，我们就可以运用社会网络分析工具 UCINET^② 和 ORA^③ 展开相关分析了。

二、全球智库社交网络影响力及结构分析

全球智库在社交网络上形成紧密连接的全球智库网络社群，同时存在核心—边缘结构，处于结构中不同区域的智库，其社交网络影响力不同。

（一）紧密连接的全球智库网络社群与核心—边缘结构

网络与结构是社会网络分析的重要关注点。网络密度衡量网络中节点的紧密程度。网络结构可以清晰体现不同区域智库的社交网络影响力。

第一，紧密连接的全球智库网络社群。网络密度是指一个网络的凝聚力的总体水平，是测量网络行动者联系的紧密程度以及信息交流的积极程度的重要指标。网络密度的值介于 0 和 1 之间，越接近 1 则代表彼此间的关系越紧密。分析结果显示，全球智库网络密度为 0.154，表明全球智库在 Twitter 上具有一定的关联度。网络中 80 个节点共有 975 条连线，双向相互连接数 253 条；单向连接线 469 条。网络集聚系数（Density-Clustering Coefficient）为 0.424。

网络平均距离指的是网络中任意两个节点之间交流所需经过的连线数，又称网络特征路径长度（characteristic path length），是网络全局特征的一个重要指标。全球智库网络平均路径长度（characteristic path length）为 2.147。

^① Python 是一种面向对象的解释型计算机程序设计语言，具有高效、灵活、简洁的特点。

^② UCINET 是加州大学欧文分校社会网络（University of California at Irvine NETwork）的简称，是一种功能强大的社会网络分析软件。

^③ ORA 是美国梅隆大学开发的一款社会网络分析软件。

通过网络密度和网络平均路径长度可以发现，全球智库在社交网络 Twitter 上形成紧密连接的网络社群。在 80 个网络节点中，76 个节点紧密连接，只有 4 个游离在整体网络外。本文运用 ORA 可视化功能制作了 Twitter 全球智库网络的总体结构图，参见图 1。

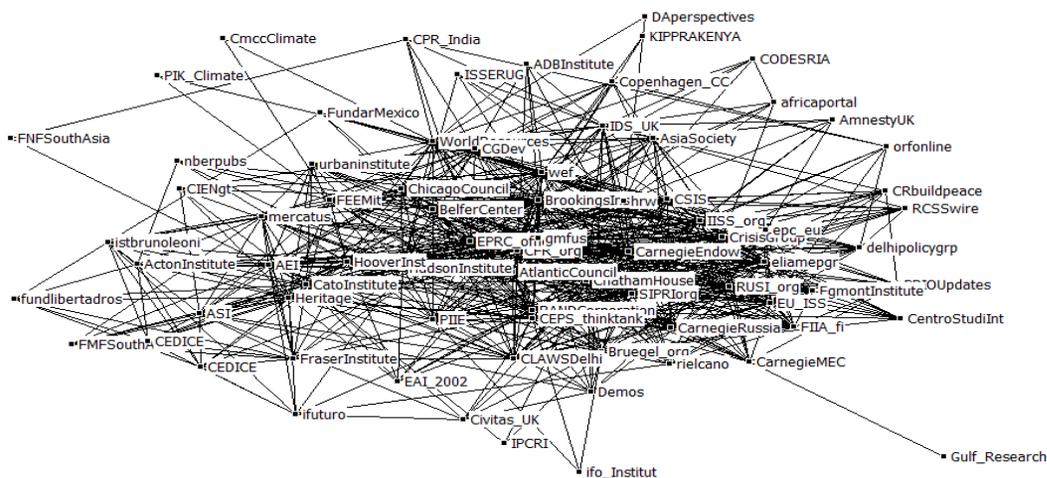


图 1 全球智库社交网络结构图

资料来源：根据笔者统计自制。

第二，全球智库核心—边缘结构。社会网络分析从模型的角度研究网络的核心—边缘结构。核心—边缘结构分析根据网络中节点之间联系的紧密程度，将网络中的节点分为核心区域和边缘区域。位于核心区域的节点在整个网络中占据重要地位。对全球智库社会网络进行核心—边缘结构分析可以清楚把握哪些智库处于核心地位，哪些智库位于边缘地位。这有利于对处于网络核心区域或边缘区域的智库特征进行深度分析。

本文利用 UCINET 软件核心—边缘结构模型对全球智库社交网络进行分析发现，全球智库社交网络同样存在着核心—边缘结构。27 家全球智库处于核心区域，53 家智库处于边缘区域。全球智库社会网络核心—边缘结构参见图 2。

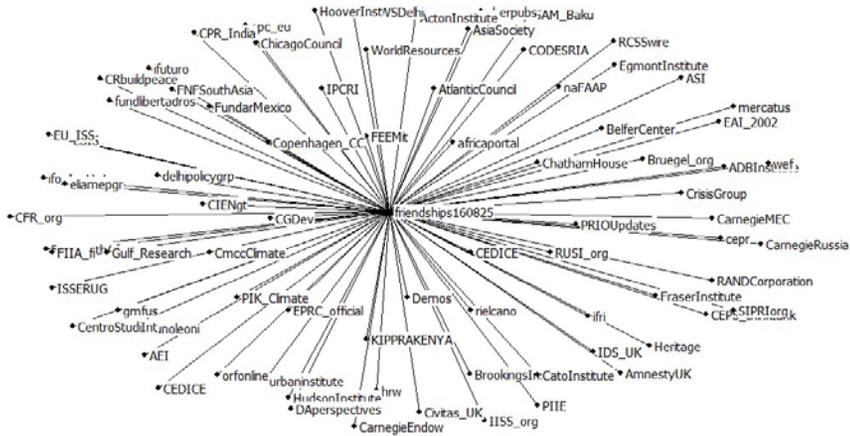


图 2 全球智库社交网络核心—边缘结构图

资料来源：根据笔者统计自制。

（二）不同位置的智库特征

本文分别观察分析核心区域智库和边缘区域智库的特征，并概括出了一些共性特征。

第一，核心区域智库特征。枢纽中心性（hub centrality）是度量一个节点成为中心枢纽（Hub）的测量单位。如果一个节点外部链接了很多重要的有影响力的节点，就说明它是一个重要的中心枢纽。根据对全球智库社交网络枢纽中心性的统计，可以发现核心智库在地域分布上的特点。全球核心区域智库 27 家，具体参见表 1。

表 1 社交网络核心区域 27 家全球智库名单

排名	智库名称	国别	现实影响力
1	布鲁金斯学会	美国	1
2	英国皇家全球事务研究所	英国	2
3	卡内基全球和平基金会	美国	3

4	华盛顿战略与全球问题研究中心	美国	4
5	布勒哲尔国际经济研究所	比利时	5
6	外交关系委员会	美国	6
7	全球战略研究所	英国	7
8	兰德公司	美国	8
9	卡托研究所	美国	11
10	传统基金会	美国	12
11	彼得森全球经济研究所	美国	20
12	欧洲政策研究中心	比利时	21
13	斯德哥尔摩全球和平研究所	瑞典	22
14	全球危机组织	比利时	27
15	美国企业公共政策研究所	美国	28
16	皇家联合研究所	英国	45
17	人权观察	美国	47
18	世界经济论坛	瑞士	53
19	贝尔弗尔科学与全球事务研究中心	美国	86
20	大西洋理事会	美国	96
21	哈德逊研究所	美国	106
22	经济政策研究中心	乌干达	143
23	世界资源研究所	美国	152
24	德国马歇尔基金会	德国	153
25	全球发展中心	美国	156
26	欧盟安全研究所	法国	169
27	胡佛研究所	美国	170

资料来源：笔者根据社会网络分析结果自制。

首先，绝大多数核心区域智库来自发达国家。美国智库社交网络影响力最强，位于社交网络核心位置智库数量最多。27家核心区域智库当中，16家来自美国。主要包括布鲁金斯学会（Brookings Institution）、卡内基全球和平基金会（Carnegie Endowment for International Peace）、华盛顿战略与全球问题研究中心（Center for Strategic and International Studies）、外交关系委员会（Council on Foreign Relations）、兰德公司（RAND Corporation）等。英国和比利时智库社交网络影响力位居第二和第三位，共计3家英国智库处于网络核心区域，包括总部设于比利时的“跨国智库”在内，比利时也有3家智库位于网络核心区域。瑞典、瑞士、法国、德国、乌干达各1家。

其次，只有个别发展中国家智库在社交网络上进入核心区域。27 家核心区域智库中仅有乌干达经济政策研究中心（Economic Policy Research Centre）一家智库来自发展中国家。该中心枢纽中心性在全球智库中排名第一（0.239），同时，其出度排名在全球智库排名中同样位居第一，出度值为 38。由此可见，乌干达经济研究中心尽管来自发展中国家，现实影响力不高，在全球现实影响力排行榜位居 143 位，但在全球社交网络中链接了许多具有高度社交网络影响力的节点，从而出现在了核心区域，扮演了网络中心枢纽（Hub）的角色。全球智库枢纽中心性排名参见表 2。

表 2 枢纽中心性排名前 10 位的智库名单

排名	智库名称	国家	枢纽中心性
1	经济政策研究中心	乌干达	0.239
2	德国马歇尔基金会	德国	0.216
3	美国外交关系协会	美国	0.207
4	布鲁金斯学会	美国	0.190
5	哈德逊研究所	美国	0.189
6	斯德哥尔摩国际和平研究所	瑞典	0.188
7	贝尔弗尔科学与国际事务研究中心	美国	0.182
8	胡佛研究所	美国	0.178
9	希腊欧洲和外交政策基金会	希腊	0.178
10	芝加哥全球事务委员会	美国	0.163

资料来源：笔者根据社会网络分析枢纽中心性结果自制。

再次，智库社交网络影响力与现实影响力存在一定关联，具有较高现实影响力的全球智库同样具有较高社交网络影响力。将全球智库社交网络影响力排名与宾夕法尼亚大学智库现实影响力排名进行对比分析，可以发现，全球智库社交网络核心区域 27 家智库排行榜的前 8 位智库与宾夕法尼亚大学全球智库现实影响力排名完全重合。仅 7 家排名 100 位之后的全球智库进入网络核心区域，而且 100 位之后进入网络核心区域的智库主要来自美国（5 家）。其他 20 家全部为 100 位以内的全球智库。

第二，位于边缘区域的 53 家智库特点。亚洲等地区的发展中国家智库

大多位于边缘区域，社交网络影响力较弱。亚洲地区共计 8 个国家的 13 家智库进入全球智库前 175 位，其中包括亚洲开发银行研究所（Asian Development Bank Institute）、韩国东亚研究院（East Asia Institute）、印度观察家研究基金会（Observer Research Foundation）等，但全部位于边缘区域。非洲国家中，除乌干达之外，包括塞内加尔非洲社会科学研究发展理事会（Council for the Development of Social Science Research in Africa）、埃塞俄比亚东非—南非社会科学研究组织（Organization for Social Science Research in Eastern and Southern Africa）、南非自由市场基金会（Free Market Foundation）等全都位于边缘区域。拉美的阿根廷、巴西、墨西哥、危地马拉、委内瑞拉等发展中国家智库同样如此。在 13 个欧洲国家中，英国、比利时、法国、瑞典、瑞士智库社交网络影响力较高，丹麦、德国、俄罗斯、芬兰、西班牙、希腊、意大利、挪威的智库位于边缘区域。

尤其重要的是，位于边缘区域智库的现实影响力也同样较弱。根据与宾夕法尼亚大学全球智库排行榜现实影响力比较，在 53 家边缘区域智库中，39 家全部为排名 100 位之后的全球智库，排名前 100 位之内的全球智库当中，仅有 14 家位于边缘区域。

（三）智库的国别特征及美国智库优势

全球智库点度中心性的统计结果显示，美国布鲁金斯学会、外交关系委员会和卡内基全球和平基金会位列全球智库社交网络影响力前三名。其中，布鲁金斯学会社交网络影响力最高（0.229），入度值同样最高，为 47。其次是外交关系委员会（0.225），入度值为 43。排名第三的是卡内基全球和平基金会（0.224）。第四至第十位的全球智库分别是英国皇家全球事务研究所（Chatham House）（0.210）、美国战略与全球研究中心（0.183）、瑞士世界经济论坛（0.177）、比利时全球危机组织（International Crisis Group）（0.177）、美国大西洋理事会（Atlantic Council）（0.174）、美国人权观察（Human Rights Watch）（0.173）和英国全球战略研究所（International Institute for Strategic Studies）（0.170）。

社交网络以其信息传播的快捷性、互动性和全球性优势而成为美国智库

众多传播渠道中的新宠。社交网络传播是美国智库扩大全球影响力的重要手段。通过社交网络，全球网络用户可以第一时间了解美国智库研究的前沿动态和成果；美国智库则以这种平和的、看似“不露声色”的方式，在全球范围内构建起了美国的软实力。

三、智库扩大社交网络影响力的路径

本部分以社交网络影响力排名第一的美国布鲁金斯学会为例，采用内容分析的研究方法，从议题设置、内容生产和社交媒体信息发布机制三个层面对全球智库社交网络影响力的来源因素进行深度剖析。

布鲁金斯学会 2010 年 6 月 2 日开设 Twitter 账号，截至 2017 年 8 月 15 日，共计发布信息 52 476 条，在所有智库中排名第二。信息发布条数最多的是美国传统基金会，共计 55 698 条，其粉丝数为 238 490，排名第六。布鲁金斯学会获得点赞数共计 98 501 个，排名第一位。

发文数是衡量账号活跃度的指标；粉丝数衡量的是账号信息的传播力，即一条信息能够到达的范围；点赞数衡量的是账号内容的影响力。因此，无论从发文数、粉丝数和点赞数来看，美国布鲁金斯学会的表现都令人瞩目。这也从另外一个角度印证了本文社会网络分析的结果。

本文通过加拿大多伦多大学全球社交媒体信息监测和分析系统 Netlytic 抓取布鲁金斯学会在 Twitter 社交媒体平台上 2017 年 7 月 28 日至 8 月 7 日发布的全部信息 360 条，进行内容分析，以判断布鲁金斯学会在社交媒体上的信息发布、内容生产、议题设置特点。

（一）社交媒体平台信息发布专职化、专业化

布鲁金斯学会尤其注重通过社交媒体平台与政府、公众进行信息沟通。它建立了官方网站，启用了博客、播客，并在主要社交媒体包括 Facebook、Twitter、Youtube 上开设账号进行信息发布，实现了社交媒体信息发布的专职化和专业化。

第一、运用专业化社交媒体信息发布及监测系统跨平台信息发布和

管理。布鲁金斯学会社交媒体 Twitter 上的信息全部通过萌芽社交 (Sprout Social) 发布。萌芽社交是一款集信息发布、效果监测、客户分析、团队协作于一体的社交媒体软件,能够对 Facebook、Twitter、Youtube、Google+、Instagram 等多个社交媒体平台同步发布信息,同时又能对每条信息的传播效果,包括点赞数、传播路径、关注用户进行大数据分析,实现了信息发布和信息管理的同步。

第二、由擅长传播的专职人员进行社交媒体信息发布,更新频率快,满足全球用户需求。根据 2017 年 7 月 28 日至 8 月 6 日的监测统计,布鲁金斯学会每天信息发布总数为 30 多条。具体数量为 7 月 28 日 30 条、29 日 35 条、30 日 34 条、31 日 33 条、8 月 1 日 32 条、2 日 34 条、3 日 34 条、4 日 35 条、5 日 36 条、6 日 30 条,平均每天发布 33 条。信息发布的时间从每天上午 9 点至晚上 24 点滚动进行,而且信息更新频率快,平均每 30 分钟更新一次,较好地满足了全球用户获取信息的需求。

第三、精于传播。布鲁金斯学会深谙传播之道,擅长将专业和艰涩的研究报告转化成通俗易懂的社交媒体语言。根据统计,布鲁金斯学会 Twitter 账号发布的每条信息平均 18.3 个字,非常符合社交媒体时代用户碎片化阅读习惯。同时,每条信息后面都附有链接,方便用户就感兴趣的内容进行深度阅读。其发布凸显内容的探究性、权威性和可读性,同时大量使用图片和图表。360 条推文中,图片和图表的使用率达 61.3%,其中图表 18 张,图片 198 幅,另有 5 个短视频。使用图片和图表的优势是既能保持权威性,又直观、一目了然。布鲁金斯学会在历年移民数据、就业率、大学生贷款曲线等热点上,将复杂问题直观化,利用社交媒体语言进行传播,避免曲高和寡,避免艰涩的学术语言,同时又保证信息的专业性和权威性。这种专业与通俗相融的做法,使发布方在社交网络上获得受众信任、肯定和喜爱,产生了广泛而深远的影响力。

(二)围绕全球热点和国内重大民生问题设置议题,发布权威调查报告、研究和评论文章,以此影响决策

作为顶级智库之一,布鲁金斯学会的核心宗旨是对全球重要政策问题进

行独立研究和分析。因此，布鲁金斯学会在社交媒体议题设置上尤其注重围绕当下全球热点话题，通过开展独立调查研究，提供不同层面研究结论和权威数据，以自己的独立见解，影响公众观念和美国政府的国内外政策。

布鲁金斯学会强调全球议题，同时关注国内重大民生议题。根据对前述 360 条信息内容进行的分析，外交和国际关系议题信息数量最多，共计 142 条，占 39%。其次是美国民众关注的国内社会民生类议题 90 条，占 25%。其他议题当中，经济议题 50 条，占 14%；教育议题，39 条，占 11%；政治议题 31 条，占 9%。

在上述时段的外交和国际关系议题中，最多的是针对美国总统特朗普（Donald Trump）的政策法案，发表布鲁金斯学会的系列调查、研究和评论文章。具体包括移民问题、特朗普曾经宣示的对华经济制裁、美国国际援助法案、俄罗斯情报调查、肯尼亚选举、委内瑞拉危机和美国中东军事介入、叙利亚问题、朝核问题等。尤其是在时间上贴近社会热点，例如在选举年关注特朗普的竞选活动及其结果，并展开有关讨论。

在经济议题当中，包括财务限制、通货膨胀、减少移民对经济的影响。社会民生类话题主要关注美国本土的健康、医疗、教育、安全、毒品、种族歧视等。具体包括大麻政策法案、就业问题、医药费增长、毒品问题、健康政策、有偿就业规定、大学生贷款、大学入学种族歧视、医疗救助等。

（三）着力影响其决策部门和公众对议题的认知，进而影响决策

布鲁金斯学会强调通过独立调查研究，提出独立议题框架，引导和影响政府、公众对议题的深度认知，引导舆论和建构议题，体现了智库的价值。或许这才是美国布鲁金斯学会智库影响力的真正来源。

例如，关于特朗普总统上台以后签署新的移民法案之事，特朗普的议题框架是合法移民数量减半，并倾向于吸纳高技术移民。布鲁金斯学会通过深度调查研究发布系列独立调查研究结果、评论文章和权威数据，从不同角度对特朗普移民政策的危害进行分析，提出明确反对观点。

同时，针对特朗普有关要对中国实行经济制裁的言论，布鲁金斯学会发表观点称，“特朗普正考虑的保护主义措施对中美来说将两败俱伤”、“惩

罚性经济措施不明智”，也明确对特朗普的涉华主张表达了反对意见。

四、积极提升中国智库国际社交网络影响力

本部分从加强智库传播能力、利用社交媒体平台和增强话语创新能力三个角度，对提升中国智库国际社交网络影响力进行探讨。

近年来，伴随国际社交网络成为重要的全球涉华舆论场，中国主要媒体和外宣机构纷纷在国际主要社交网络开设账号，发布信息，引导舆论，拓展海外社交网络影响力（表3）。中央电视台、人民日报社、新华社分别于2009年、2011年和2012年注册Twitter账号，进行信息发布。国务院新闻办公室也在2015年9月开设Twitter账号。中国主要媒体和外宣机构在诸如二十国集团领导人杭州峰会、“一带一路”建设及高峰论坛、所谓“南海仲裁案”等国际社交网络一系列重大涉华议题的舆论引导中传播了中国声音、阐释了中国立场、塑造了中国形象，成为重要舆论“节点”。

表3 中国主要媒体和外宣机构开设Twitter账号一览表

机构	发文数	粉丝数	时间
中央电视台	29 768	154 898	2009年7月
人民日报	43 242	2 512 660	2011年5月
新华社	74 186	6 738 406	2012年2月
国务院新闻办	8 335	5 247	2015年9月

注：发文数和粉丝数均截至2017年5月。

资料来源：笔者自制。

根据美国宾夕法尼亚大学《2015 全球智库报告》，中国是世界第二智库大国，智库数量达到435家，^①仅次于美国。尽管智库数量很多，但中国智库不善于利用全球社交网络将成果转化为影响全球舆论的资源。^②

^① 华凌：《〈全球智库报告2015〉：中国智库数量位居世界第二》，《科技日报》2016年1月28日，第6版。

^② 王眉：《智库国际传播与对外话语体系构建》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科

2015年,中办、国办在《关于加强中国特色新型智库建设的意见》中明确提出加强对外传播能力和话语体系建设,提升中国智库的全球竞争力和全球影响力的要求。^①智库作为中国对外传播话语体系的重要力量,更应借鉴中国主要媒体和有关外宣部门的成功经验,积极利用社交网络开展对外传播工作,拓展中国智库全球社交网络影响力。

(一)加强智库传播能力建设,建立专业化信息传播机制,善于影响外部世界

目前,国内智库普遍存在不重视和不善于传播的问题,妨碍智库影响国际公共舆论进而影响相关国家决策目的的实现。其中的重要原因是,国内智库缺乏传播意识,缺少与媒体沟通的经验和专业人才。中国智库要真正成长为具有全球影响力的大国智库,必须借鉴其他国家智库的成功经验,建立专业化的信息传播机制,加强传播能力建设。

加强智库传播能力建设,首先需要转变观念,改变过去不重传播、不善传播的状况,树立信息服务、媒介沟通、公开传播等理念。其次,应建立和完善专业化的信息传播机制,遵循传播规律,加强智库与国际公众和媒体的沟通与对话。再次,应拓展多种传播渠道,利用传统媒体、自媒体、门户网站等多种渠道加强信息传播。最后,应加强议题策划和内容推广,并提升传播最后一公里的影响效果。

(二)高度重视新媒体,充分利用社交媒体平台,提升中国智库国际社交网络影响力

相较传统媒体,社交媒体对外传播具有先天的优势:迅捷、及时、互动,海量用户,全球传播,受众多为年轻一代。社交媒体的诸多优势将使其成为新时代提升中国特色新型智库影响能力的利器。目前,中国智库利用社交媒体进行对外传播的能力严重不足,国际社交网络影响力与智库的整体实力和数量严重不匹配。因此,要充分认识和提升社交媒体手段在中国特色新型智

学版)2015年第6期,第94-100页。

^①中共中央办公厅、国务院办公厅印发:《关于加强中国特色新型智库建设的意见》,中央政府门户网站,2015年1月20日,http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/20/content_2807126.htm。

库建设中的战略地位，布局全球社交网络，扩大影响。

第一，鼓励中国智库通过全球社交媒体与全球公众对话和沟通。应积极占领全球社交媒体阵地，与全球公众及时沟通和对话，设置议程，澄清不实传闻，塑造形象，扩大影响。应建立全方位社交媒体信息传播机制，包括第一时间在社交网络上发布智库研究成果，以及适时开展与全球网民的互动交流活动等。

第二，开通智库知名研究员专栏，提升智库社交网络影响力。智库学者是意见领袖的主要来源，在塑造国内外舆论方面扮演着十分重要的角色。据统计，美国的主流媒体评论文章，多出自智库学者之手。一些专栏作家，也是智库的兼职研究员和智库活动的座上宾。应发挥智库知名研究员的权威作用，提升中国智库的全球社交网络影响力。

第三，加强与全球智库链接，打造自己的社交网络朋友圈，扮演全球智库社交网络的中心枢纽角色。社交网络影响力的评估很大程度上基于某个节点在整个网络中所处区域和该节点的对外链接。在社交媒体时代，智库要加强横向链接，打造属于自己的社交网络朋友圈，培育自己的粉丝群。同时，要经常“刷屏”，通过活跃度、链接量，提升自身影响力。乌干达经济政策研究中心尽管自身实力不强，但通过链接了具有全球重要影响力的节点，从而成为全球智库社交网络的信息枢纽。中国智库面对社交网络影响力不强的现状，加强与全球拥有高度社交网络影响力的智库之间的链接无疑是增强自身影响力的捷径。

（三）增强话语创新能力，形成中国话语体系，用中国原发性概念和理论引领国际议程和话语框架

中国智库缺少国际社交网络影响力的更深层原因是话语创新能力不足，未能用中国智库的概念、理论和体系引领世界。因此，提升智库社交网络影响力更重要的是增强智库话语创新能力，形成中国特色话语体系，实现从智库大国向智库强国的转变。

第一，增强主导国际议程的话语塑造力，提出引领性和原发性概念以及理论或体系。文明冲突论、利益攸关方、中美 G2 模式、软实力、巧实力等

引领全球话语的概念或战略名词，均由美国智库首先提出或推出，并通过国际主流媒体广泛传播而成为“国际话题”或议程。中国智库在内容生产方面缺乏引领性概念和原发性观点。^①因此，增强主导国际议程的话语塑造力，是中国智库提升国际影响力的当务之急。^②中国智库需要增强话语创新和独立设置议题的能力，只有这样，才能用自身话语创新引领国际舆论。

第二，立足中国，讲述中国“故事”，建构中国本土的国际话语体系。中国智库的理论创新必须扎根中国土壤、中国现实和中国实践。近40年来，中国改革开放取得了举世瞩目的成就。如何把中国发展优势和综合实力转化为话语优势，关键在于理论创新和话语建构。^③要建立一套中国本位，同时也是国际化的话语体系，并用中国的标准和话语评判西方和世界事务。如果脱离了中国语境，中国智库的理论创新也将失去吸引力、感染力和生命力。

第三，扩大全球视野，设置世界议程，为世界发展提供中国方案，贡献中国智慧。在全球化迅猛发展的今天，中国智库要广泛关注和研究全球重大议题，就全球问题提出中国解决方案，为全球政治和经济秩序建设贡献自身力量。在西方国家极力维护话语霸权、输出西方价值观的情况下，广大发展中国家的成功经验尤其值得向世界推广。中国智库要抓住各种机遇，积极发声，以开放、包容的姿态参与国际性话题讨论，在国际事务中更好地体现出中国的理论主张，为中国智慧贡献自己的力量。^④

[收稿日期：2017-04-05]

[修回日期：2017-12-04]

[责任编辑：杨立]

^① 王眉：《智库国际传播与对外话语体系构建》，第94-100页。

^② 毛莉：《增强中国智库话语塑造力》，《中国社会科学报》2017年1月13日。

^③ 张维为：《关于理论创新、话语建构和新型智库建设的一些思考》，《新湘评论》2016年6月1日，第17页。

^④ 王眉：《智库国际传播与对外话语体系构建》，第94-100页。

ABSTRACTS

Thoughts on Three Foundational Questions in International Political Studies

SANG Yucheng

ABSTRACT: In the modern academic disciplinary system, international political studies has increasingly been separated from the field of political science to become an independent discipline. But on closer examination, it is safe to conclude that studies in international politics and political science as two disciplines shared many commonalities in terms of research paradigm and value orientation. We may also conclude that studies in international politics must build on the knowledge and value basis of political science. Therefore, it is necessary to examine and explore the relationship between political science and international political studies with the aim of searching for science-based effective ways and approaches to address various human discords and conflicts in a nonviolent and rational manner through setting up viable and robust institutions and norms. It is also helpful if we could appreciate the relationship between domestic politics and international relations not only from the perspective of national interests but also from that of a community of a shared future for mankind.

KEYWORDS: international political studies, political science, political value, institution, domestic politics

Exploration and Innovation in China's Neighborhood Diplomacy: A Case Study of the Lancang-Mekong Cooperation Initiative

LU Guangsheng and BIE Mengjie

ABSTRACT: China's vision of building the world into a community of a shared future has gained worldwide prominence. To realize this vision in China's neighborhood so as to better serve China's diplomacy toward its peripheries, it is imperative to conduct theoretical exploration and practical innovation. This article attempts to establish a three-dimensional (including interest, responsibility, and norms) theory for China's neighborhood diplomacy. In this theoretical framework, interest is the premise, responsibility entails duty, and norms encompasses values and institutions. The interaction among the three "dimensions" are of a complementary nature and will facilitate the formation and evolution of a community of a shared future in China's neighborhood.

KEYWORDS: community of a shared future, theory for neighborhood diplomacy, "interest - responsibility - norm", Lancang-Mekong cooperation initiative

Protecting Chinese Overseas Interests in China's Neighborhood

LING Shengli

ABSTRACT: As China vigorously promotes the Belt and Road Initiative, its links with neighboring countries have intensified and Chinese overseas interests have expanded dramatically in its peripheries. China's overseas interests are wide-ranging, from unfettered trade to expanding global investment to free flow of people, and the share of interests near-abroad in its general overseas interest have also increased significantly. At the same time, political, economic, social,

and security risks still remain. In specific terms, the dilemmas has to be overcome before China could better protect its overseas interests. The first is the dilemma which China's non-interference principle is at odds with its occasional effort to play a constructive mediating role. The second is a dilemma in which China's military capabilities fall short in the face of serious security risks abroad. The third is a legal dilemma in which there are few legal institutions tailor to the need for better overseas interests protection. Generally, China's overseas interests can be classified into three categories, namely, core, vital, and ordinary in terms of significance and into four categories, namely, political, economic, security, and cultural in terms of their nature. To better protect its overseas interests, China needs to establish a four-pronged model which involves efforts of the state, enterprises, society, and individuals, and integrate and coordinate political, economic, diplomatic, military, and legal tools.

KEYWORDS: neighboring areas, security, overseas interests, diplomacy

The Impact of Overseas NGOs on China's Diplomacy and Chinese Responses

SUN Haiyong

ABSTRACT: Since the 1990s, Nongovernmental organizations (NGOs) have become an increasingly influential player in the international arena against the background of the relatively declining authority and limited functions on the part of the state and the growing attention paid to rights protection of marginalized groups and to other related problems during the social transformation periods. Specifically, NGOs have played an important role in implementing the agendas of intergovernmental international organizations, expanding agendas in

international relations, shaping international public opinion, engaging in international negotiations, and providing alternative venues for governmental diplomacy. The growing role and influence of NGOs have contribute not only to China's economic development and social progress but also to its engagement with the outside world. At the same time, foreign NGOs also constrains China's efforts to implement its foreign policy, build a global reputation, protect overseas interests, and participate in global governance. Therefore, China needs to support the development of international-oriented social organizations, encourage and facilitate homegrown social organizations' effort to establish an international network, and integrate social organizations into the government's foreign aid system, and let social organization play an appropriate role in China's overall diplomacy.

KEYWORDS: social organization, NGOs, China's diplomacy, people-to-people bonds

City Diplomacy and Major-Country Diplomacy with Chinese Characteristics: Basic Principles, Strategic Coordination, and Mechanism Innovation

CHEN Nan

ABSTRACT: City diplomacy is an integral component of China's overall diplomacy. Along with its growing national strengths and international concerns, China has started a new process of its diplomacy in a major country's capacity. It is important to strengthen the strategic position of city diplomacy in China's overall diplomacy. Firstly, city diplomacy advocates win-win cooperation, seeking common ground while reserving differences, and people orientation,

echoing the philosophy of China's diplomacy. The main function of city diplomacy is to improve national diplomatic capacity by implementing national strategies and creating conditions to be integrated into the international system. Second, city diplomacy should be embedded into the overall diplomacy through both the regional and the realm-specific dimensions. On one hand, the communications between cities will help consolidate the social foundation of major countries' relations. The cooperation between some certain cities will be an important channel to deal with the relations with neighboring countries. Sharing development achievements and governance experience with some related cities is of strategic significance. On the other hand, city diplomacy will facilitate the progress for China to be integrated into the global relations through tackling global problems, establishing norms and building national image. Third, a better city diplomacy mechanism should be created which supports interactions between central and local governments, among different departments in a city, and between the local government and the public. Developing city diplomacy will be an effective way to enrich overall diplomacy means and measures in the course of building major-country diplomacy with Chinese characteristics.

KEYWORDS: city diplomacy, major-country diplomacy with Chinese characteristics, diplomatic strategy

“International Advisory Council” for Local Governors: A Public Diplomacy Perspective

ZHU Jiayi

ABSTRACT: Since the end of the 1980s, local governments in China have been organizing “international advisory councils,” a new method to interact with

specific overseas experts, whose nature is a special form of local public diplomacy. The local international advisory council provides an important platform for communications between the governors and council members. In effect, the international advisory councils have boosted attractiveness and international competitiveness of host provinces and cities, and have aroused more interests and attention of the target groups to the local development. Some of the advisory councils contribute to the general diplomacy of the country as well. Nevertheless, the development of local international advisory councils has hit a bottleneck at the moment. Therefore, local governments may take steps to integrate the advisory councils into their overall plan of foreign affairs, develop new channels of interaction, as well as produce international public goods by setting up the research system of the council, which will also be conducive to the future development of the new-style public diplomacy.

KEYWORDS: local government, public diplomacy, international advisory council

Building a New Type of Great Power Relations: A Case Study of Military Diplomacy between China and the United States

WANG Wei and GUO Zhen

ABSTRACT: The development of military diplomatic relations between China and the United States in the past 39 years indicates that stable and healthy military-to-military relations are conducive not only to the bilateral relations, but also to Asia-Pacific peace and security. After China proposed to build a new type of great power relations between China and the United States, while the Obama administration held its reservations, the Trump administration embraced the idea. Nevertheless, there remains a vital problem which is how to build a new type of

military relations featuring “mutual trust, cooperation, no conflicts, sustainability” under the framework of a new type of great power relations. Military exchanges are mutually beneficial and of great potential, but are asymmetric in information and vulnerable, as they are greatly influenced by factors including interests, ideologies, national strengths competition, and international strategic environment. To build a new type of military relations, China and the United States should meet each other half way. China, in particular, should be more proactive and lead the development of bilateral military relations in accordance with the “New Security” concept. Building on mutual trust and communication, the two countries should expand their common ground in the international security domain, so as to achieve win-win cooperation and promote the development of a new type of military relations.

KEYWORDS: Sino-American military diplomacy, new type of military relations, mutual trust, communication, practical cooperation

A Study of the Network Impact of Global Think-Tanks in the New Media Era

XIANG Debao and ZHANG Wenzheng

ABSTRACT: With the methodology of social network analysis, this paper examines the network influence of global think-tanks in the social media. It finds that there is a core-periphery structure existing in the social network of the global think-tanks. Think-tanks at the core are mainly developed countries like U.S. and UK. Asian think-tanks are all on the periphery. The social network influence of the Chinese think-tanks is disproportionate to their scale. Furthermore, the paper studies the example of Brookings Institution with content analysis. It reveals that

it has a professional team publicizing information on social media platform, with agendas set around global hot topics and major domestic issues, using well-founded research and authoritative data to influence the government's decision-making and public opinions. Therefore, in order to enhance their social network influence, Chinese think-tanks should establish professional teams for communication, strengthening their communication capacity building. They should attach greater importance to new media, making full use of international social media platforms. The Chinese academia should innovate its discourse, forming the discourse system with Chinese characteristics, and setting international agendas with Chinese concepts and theories.

KEYWORDS: global think tanks, social network impact, discourse innovation, publicity, Chinese wisdom