

# 中国海外利益维护路径研究：

基于国际制度的视角 \*

王发龙

**【内容提要】**海外利益是国家于主权管辖范围之外在物质与精神层面上需求的一切权益和好处。全球化时代，海外利益有其合约性、包容性等特性，各国海外利益在国境之内、地区之间乃至全球层面渐呈卯榫相合之势。改革开放以来，中国海外利益在快速发展的同时，面临着日益增多的现实威胁和潜在风险，其敏感性与脆弱性日趋凸显。国际制度乃海外利益维护的合法框架与战略平台，对海外利益具有工具性作用、规范性功能和建构性价值等功能，而上述功能的发挥则取决于国际制度成员的国际制度能力。中国海外利益的发展历程表明，海外利益的实现状况与其国际制度能力密切相关，国际制度能力欠缺、国际制度路径狭窄乃妨碍海外利益维护的痼疾。在制度化、规范化的国际社会，中国海外利益的发展与维护，不可囿于具体的物质利益范畴，应超越纯粹的物质利益观和褊狭的权力思维，加强国际制度层面的战略规划，在参与、改革、构建国际制度等环节上积极有为，逐渐提升国际制度能力而拓展国际制度路径，以获取长远的战略利益。

**【关键词】**全球化 海外利益维护 国际制度能力

**【作者简介】**王发龙，山东大学政治学与公共管理学院 2012 级博士生

**【中图分类号】**F279/D521

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)03-0051-17

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑老师提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

海外利益维护是关涉传统大国兴衰成败的关键，是决定中国能否和平崛起的战略议题。近年来，中国海外利益在快速发展的同时，面临日益增多的现实威胁和潜在风险。因此，党的十八大报告特别强调：“坚定维护国家利益和我国公民、法人在海外合法权益。”<sup>①</sup> 作为新兴大国，中国如何在发展海外利益时规避守成大国的权力掣肘和制度约束？作为国际社会的后来者，中国如何提升维护海外利益的合法性与有效性？作为崛起中的大国，中国如何在实现具体海外利益的同时，逐渐实现长远的战略利益？这不仅是中国特色外交亟须应对的重大现实问题，还是学术界理应探究的重要学理议题。学术界早已关注海外利益问题，但对海外利益维护的战略框架和具体路径的研究不甚充分。本文认为，中国海外利益的发展与维护，不可将重点置于一时一事的物质利益，应在参与、改革、构建国际制度上奋发有为，拓展国际制度路径以实现长远的战略利益。

## 一、理论分析：海外利益与国际制度

作为国家利益的特殊形态，海外利益不同于国内利益和殖民利益。作为国家利益的组成部分，海外利益在各国国家利益格局中的比重和地位日渐上升。在以制度为本位的国际社会，海外利益的发展和维护当以国际制度为合法框架与战略平台，而国际制度功能的发挥则有赖于国家的国际制度能力。

### （一）海外利益辨析

概念乃理论研究的逻辑基点，海外利益研究应从基本概念出发。目前，学术界尚未就海外利益概念的界定达成一致，可分为两种观点。一种观点认为，海外利益是国内利益在境外的存续形态和新增长点。例如，苏长和认为，“中国海外利益是指中国政府、企业、社会组织 and 公民通过全球联系产生的、在中国主权管辖范围以外存在的、主要以国际合约形式表现出来的中国国家利益。”<sup>②</sup> 陈伟恕认为，“中国海外利益又可称作中国境外利益，是指在有

---

<sup>①</sup> 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，载《人民日报》2012年11月9日，第1版。

<sup>②</sup> 苏长和：《论中国海外利益》，载《世界经济与政治》2009年第8期，第13-14页。关于海外利益定义的近似观点参见傅梦孜、刀书林、冯仲平：《中国的海外利益》，载《时

效的中国主权管辖范围以外地域存在的中国利益。”<sup>①</sup> 该类观点将分析视角置于国家层次，认为海外利益主要是国内发展、政策支持等内生变量“催生”的结果<sup>②</sup>，表现为经济利益、安全利益等实体性利益。该类观点抓住了海外利益的原初形态和主体部分，舍弃了国家与国际社会互动的整体研究维度，忽视了对过程性、观念性利益的研究。

另一种观点认为，海外利益是国际社会、国际组织、国际机制等外生变量“赋予”国际社会成员的结果，主要表现为国际社会认同、国际组织身份、国际制度主导权等过程性的非物质利益。其中，饶戈平认为，“国际组织对国家而言，是一种现实的至关重要的国家利益。”<sup>③</sup> 汪段泳认为，国家“对国际经济体系主导权的追求，表明国际规范、国际制度是一种对一国特别是大国而言具有特殊重要意义的海外利益”。<sup>④</sup> 该类观点将分析视角置于体系层次，强调从国家与国际社会互动的整体维度界定海外利益，但研究取向囿于国际机制，缺乏对涉及全球或地区性问题的国际社会共同利益的研究。

笔者认为，海外利益是国家于主权管辖范围之外在物质与精神层面上需求的一切权益和好处。<sup>⑤</sup> 海外利益是一个主体多元、内容庞杂、层次繁多的综合型概念，有其实体性的物质形态和过程性、观念性的非物质形态。海外

---

事报告》2004年6月，第17-25页；毕玉蓉：《中国海外利益的维护与实现》，载《国防》2007年第3期，第7-8页；吴志成：《从利比亚撤侨看中国海外国家利益的保护》，载《欧洲研究》2011年第3期，第31页。

<sup>①</sup> 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》，载《国际观察》2009年第2期，第8页。陈伟恕对中国国家海外利益、中国海外利益两个概念做出了区分。他认为，中国国家海外利益即中央政府视角关注的涉及国家总体利益方面的具体利益，而中国海外利益涵盖中国国家海外利益，包括官方和民间的法人、公民各种视角关注的多种局部利益。

<sup>②</sup> 唐贤兴认为海外利益是客观存在的，但海外利益的产生在相当程度上源于国家的主观认知、政治变迁、政策和战略支持等内生变量。他认为，在主观性上，中国海外利益的产生依赖于改革开放、“请进来”与“走出去”的政策支持和经济发展需求下的主动追求。参见唐贤兴：《海外利益的保护与中国对外政策的变化》，载《江苏行政学院学报》2009年第6期，第77-82页。

<sup>③</sup> 饶戈平：《论全球化进程中的国际组织》，载《中国法学》2001年第6期，第135页。

<sup>④</sup> 汪段泳：《海外利益实现与保护的国家差异——一项文献综述》，载《国际观察》2009年第2期，第32-33页。关于海外利益概念界定的类似观点参见唐昊：《关于中国海外利益保护的策略思考》，载《现代国际关系》2011年第6期，第6页。

<sup>⑤</sup> 本定义受阎学通和王逸舟对国家利益界定的启发，参见阎学通：《中国国家利益分析》，天津人民出版社1996年版，第10-11页；王逸舟：《国家利益再思考》，载《中国社会科学》2002年第2期，第160-170页。

利益并非新事物，随国家对外交往的开启而生成，随全球化的深化而发展，符合资本逐利的逻辑必然和国家发展的历史必然，是人类社会发展的规律性现象。全球化时代的海外利益有其特性。一方面，海外利益异于殖民利益而有合约性，多受利益所在地法律或国际法、国际制度的承认与保护；另一方面，海外利益异于国内利益而有共存性。随着国际相互依赖的日益紧密，各国海外利益将在国境之内、地区之间乃至全球层面渐呈卵榫相合之势。

## （二）国际制度对海外利益的功能

德国学者沃尔克·利特伯格（Volker Rittberger）将国际制度理论分为基于权力(power-based)、基于利益(interest-based)和基于知识(knowledge-based)的三大流派，即现实主义者侧重研究权力关系，新自由主义者以利益的聚合为研究基础，认知主义重点在于知识动力、传播和认同，三者最大差异在于对国际制度作用大小的认可程度。<sup>①</sup> 作为结构性因素，国际制度对海外利益具有工具性作用、规范性功能和建构性价值。

首先，国际制度对海外利益具有工具性作用。在罗伯特·基欧汉看来，国际制度具有降低交易成本、减少不确定性、促进合作等功能。<sup>②</sup> 在制度化的国际社会，国际制度还是各国发展、维护海外利益的重要手段。纵观历史，有意脱离国际制度的国家实属罕见，国家无论大小强弱大多参与国际制度以增进国际认同、获取国家利益。

兰德尔·斯通（Randall W. Stone）认为：“国际组织的形式和功能，使得国际组织的主导国与其他成员国之间的利益趋于平衡。”<sup>③</sup> 对中小国家来说，加入国际制度主要目的是将国际制度作为实现国家利益的工具。对大国来说，国际制度不仅是谋取权益的手段，还是竞相追求的战略资产。“塑造对本国有利的国际制度、国际体系并谋求其主导权，甚至追求在更大范围内的国际社会领导地位，则是只有大国才愿意并能够竞逐的海外利益。”<sup>④</sup> 二

<sup>①</sup> Andreas Hasenclever, Peter Mayer, and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, London: Cambridge University Press, 1997, pp. 1-2. 转引自门洪华：《对国际机制理论主要流派的批评》，载《世界经济与政治》2000年第3期，第23页。

<sup>②</sup> 罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和、信强、何曜译，上海人民出版社2012年版，第107页。

<sup>③</sup> Cindy Cheng, “Review of ‘Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy’ (Randall W. Stone),” *Political Science Quarterly*, Vol. 127, No. 3, 2012, p. 486.

<sup>④</sup> 汪段泳：《海外利益实现与保护的国家差异》，第30页。

战后，美国攫取了异于大英帝国权力霸权的制度霸权，靠的不单是无与伦比的综合国力，更主要的是掌控了国际制度的主导权。康多莉扎·赖斯认为，“能反映我们价值观的国际秩序是我国国家利益的最好保障”。<sup>①</sup>

其次，国际制度对海外利益具有规范性功能。国际制度的具体规范不仅是界定权利与义务的行为标准，还是行为体在社会互动中形成并共同持有的、界定适当性行为的共同预期。约翰·米尔斯海默认为，国际规则“对可接受的国家行为的形式予以限定，对不可接受的行为的种类予以禁止。这些规则由国家通过谈判达成，……要求各国共同接受作为‘以权利和义务界定的行为标准’的更高一级的规范。”<sup>②</sup>借此，国际制度成员在交流、互动中将国际制度的价值、规范逐渐内化，并以此为界定利益、发展利益的行为规范。

在以制度为本位的国际社会，国际制度是国家发展海外利益的合法框架与战略平台，各自的利益与意志可在国际制度内汇集和表达。詹姆斯·马奇（James G. March）和约翰·奥尔森（Johan P. Olsen）亦认为，制度不但界定特定群体成员在具体情境中的适当性行为，而且内嵌于意义结构和解释框架之中。<sup>③</sup>在国际制度框架内，国家可获取更多的稳定预期和共有观念，并在海外利益的发展、维护中做出符合国际制度的适当性行为。

再次，国际制度对海外利益具有建构性价值。作为一个历史范畴，海外利益有历史性和动态性，其生成、发展取决于内生变量与外生变量的交互作用。基于不同的国际体系、国际形势，国家对自身利益做出不同的认知和界定。全球化时代，国家利益不再单由国家决定而超越了传统的认知视野。作为结构性因素，国际制度对海外利益的生成具有能动作用和建构价值，通过赋予国家以集体身份和共有知识而影响国家对利益的认知，国家则“通过与他者——其他国家、国际组织、非政府组织——之间的互动来理解利益。”<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Condoleezza Rice, "Rethinking the National Interest: American Realism for a New World," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4, July/August 2008, p. 4.

<sup>②</sup> John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/1995, pp. 8-9.

<sup>③</sup> James G. March and Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders," in Peter J. Katzenstein ed., *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Massachusetts: The MIT Press, 1999, p. 308.

<sup>④</sup> 玛莎·费丽莫：《国际社会中的国家利益》，袁正清译，浙江人民出版社2001年版，中文版“序言”。

全球化推进了国际社会的制度化进程，而国际制度影响着国家对利益的偏好和界定。费丽莫认为：“国家利益是根据国际上公认的规范和理解——什么是善的和合适的——来定义。……规范的语境也随时间变化，当国际上公认的规范和价值变化时，它们就引起体系层面上的国家利益和行为的相应转变。”<sup>①</sup> 相较国际权力结构，国际制度结构对国家利益具有明显的建构价值，赋予国家追求海外利益的合法性与正当性，是后者生成的重要外生变量。

### （三）国际制度能力论析

对国际制度的成员而言，其国际制度能力是影响国际制度工具性作用、规范性功能和建构性价值得以发挥的决定性力量。对中国而言，“国际制度能力是中国海外利益的基础所在，是确保国家实力稳步提升不可或缺的要素，也是未来中国持续崛起的支撑性力量。”<sup>②</sup>

学术界并未对国际制度能力给予明确界定，但可从已相当丰富的国内制度研究予以推导。俄罗斯经济学家弗拉基米尔·波波夫指出：“国家的制度能力就是政府执行法律法规的能力。”<sup>③</sup> 景维民与黄秋菊从国家与制度变迁的角度认为，国家制度能力是“国家制定、实施和推动制度变迁的能力。”<sup>④</sup> 董海军从博弈论的角度认为，国家制度能力是“国家在与社会的博弈条件下的制度供给能力，其关键是对国家权力的运用和约束。国家制度能力包括制度选择、制度实施、制度监督、制度裁决的能力。”<sup>⑤</sup> 可见，国家制度能力主要表现为代表国家的中央政府在经济发展、政治治理、社会管理等方面，借助制度处理国家与社会、政府与市场关系的能力。比如，波波夫认为，中国的经济发展方式与西方经济模式有相似性，而“中国的特殊性在于，现在它在国家的制度能力方面看起来很像一个发达国家。”<sup>⑥</sup>

---

<sup>①</sup> 同上，第3页。

<sup>②</sup> 门洪华、钟飞腾：《中国海外利益研究的历程、现状与前瞻》，载《外交评论》2009年第5期，第70页。

<sup>③</sup> Vladimir Popov, “Is The Chinese Variety of Capitalism Really Unique?” *Transition*, May 2010, p. 2.

<sup>④</sup> 景维民、黄秋菊：《国家制度能力与经济结构调整：基于转型期的中俄比较研究》，载《南开学报》（哲学社会科学版）2011年第1期，第115页。

<sup>⑤</sup> 董海军：《转轨与国家制度能力研究：一种博弈论的分析》，上海人民出版社2007年版，第35页。

<sup>⑥</sup> Popov, “Is The Chinese Variety of Capitalism Really Unique?” p. 2.

目前，学术界关于国家制度能力的研究大多囿于国内政治制度范畴。基于对国家制度能力的认识，笔者认为国际制度能力是国家在国际社会参与、改革、构建和实施国际制度的能力。<sup>①</sup> 国际制度能力是国家能力的组成部分，是国家实力在国际制度领域的一种投射和体现。<sup>②</sup> 国家的国际制度能力因实力大小而有强弱之分，大国通常因具有较强的国际制度能力而占据国际制度的主导地位。美国在战后凭其无可比拟的综合实力，构建了以其为首的世界银行、国际货币基金组织、关贸总协定等国际经济机制，显示出超强的国际制度能力。国际制度能力既是手段也是目的，是国家获取国家利益、提升国际地位的重要工具和国家软实力的重要构成要素。恰如约瑟夫·奈所言：“软权力往往来自文化和意识形态吸引力、国际机制的规则和制度等资源。”<sup>③</sup>

## 二、经验考察：历史回顾与问题分析

新中国成立以来，中国在由国际制度的挑战者转变为参与者、建设者的同时，其海外利益亦得到不断拓展和维护。中国海外利益的实现状况与其国际制度能力密切相关，在各问题领域呈相伴而生之势。目前，中国较低的国际制度能力妨碍着海外利益的有效维护。

### （一）历史回顾

在新中国成立至改革开放的第一阶段，作为国际制度的挑战者，中国与国际制度呈双向排斥关系，影响了海外利益的发展与维护。一方面，国际形势变化影响了中国参与国际制度的进程。冷战爆发后，西方大国视社会主义国家为洪水猛兽，臆断资本主义体系为国际社会的正统，视新中国为“异端”并拒其于国际制度之外。20世纪60年代末，美苏争霸态势的转变提供了中国

---

<sup>①</sup> 门洪华认为国际制度能力主要是国际制度成员对国际制度的参与度和议程设置能力。参见门洪华、钟飞腾：《中国海外利益研究的历程、现状与前瞻》，第56页。此外，苏长和提出了中国在国际制度中的“制定规则能力”、“建制能力”等问题，参见苏长和：《论中国海外利益》，第15-18页。

<sup>②</sup> 王绍光认为，国家能力是指国家将自身意志（preference）转化为现实的能力，受国家实际实现的干预程度和国家希望达到的干预范围两个变量的影响。参见王绍光：《安邦之道：国家转型的目标与途径》，生活·读书·新知三联书店2007年版，第5页。

<sup>③</sup> 约瑟夫·奈：《硬权力与软权力》，门洪华译，北京大学出版社2005年版，第97页。

参与西方国际制度的时机。尼克松表示，“考虑到将来，在我和苏联人进行对话的同时，我也能需要在中国问题上为自己找个可以依靠的有利地位。”<sup>①</sup> 苏攻美守的争霸态势促使美国借中国之力牵制苏联，消减了中国参与西方国际制度的阻力。另一方面，中国对国际制度的态度影响了参与国际制度的进程。建国初期，中国对国际制度进行抵制，拒绝参与西方国际制度。1974年2月22日，毛泽东提出“三个世界”的理论，淡化了中国的国际制度挑战者角色并有限参与西方国际制度，但仍未消除敌视姿态。该时期，中国长期游离于西方国际制度之外，无法分享西方国家的发展成果，主权独立、政治承认、军事安全成为中国在国际社会的主要利益诉求，海外经济利益极其有限且从属于政治安全利益。由图1可见，中国海外经济利益受对外关系的显著影响。自1971年恢复联合国合法席位以来，中国得到了联合国在财政、技术等方面的援助，海外利益得以迅速发展，年度货物进出口总额由1971年的120.9亿元快速增至1978年的355亿元。

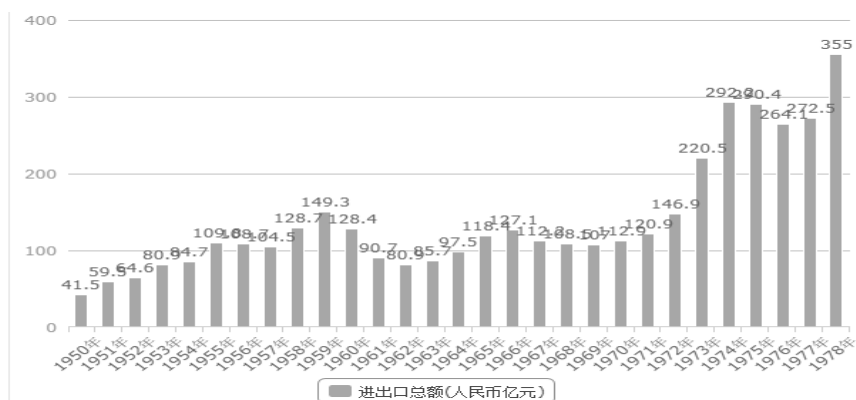


图 1：中国年度货物进出口总额，1950—1978 年

资料来源：笔者根据中华人民共和国国家统计局网站数据制作，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

这一时期，中国对海外利益的维护充满意识形态色彩和权力政治特征，

<sup>①</sup> 理查德·尼克松：《尼克松回忆录》（中册），裘克安等译，商务印书馆 1978 年版，第 13 页。



几乎没有国际制度路径可循，通过联合在意识形态、革命经历等方面相近的国家，在意识形态和军事安全领域进行斗争。

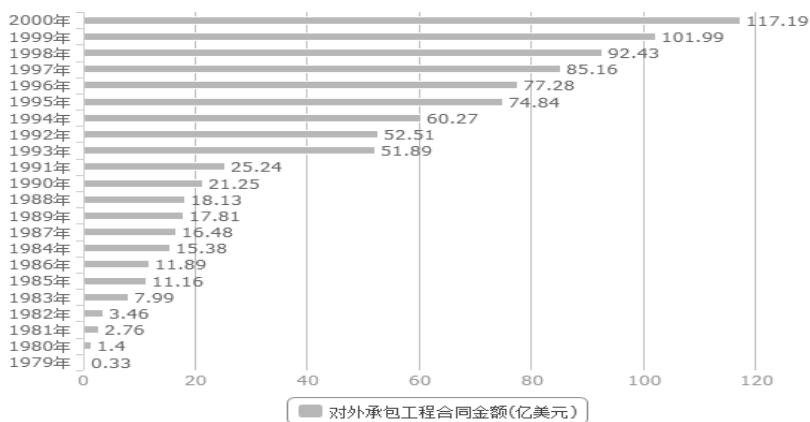


图 2：中国年度对外承包工程合同金额，1979—2000 年

资料来源：笔者根据中华人民共和国国家统计局网站数据制作，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

从改革开放到 20 世纪末是中国与国际制度关系的第二阶段。改革开放后，中国转变为国际制度的积极参与者，与国际制度呈双向选择关系，海外利益大为拓展且得到了有力维护。一方面，国家发展的需要成为中国参与国际制度的内在驱动。十一届三中全会后，中国在将党和国家的工作重心转向经济建设的同时，加快了参与国际制度的步伐。江忆恩认为，“在后毛泽东时代，中国在国际机制和国际组织内的会员身份明显增加”。<sup>①</sup> 另一方面，国际形势的发展提供了中国参与国际制度的体系背景。20 世纪 80 年代，随着美苏争霸态势的趋缓，中国参与国际制度的进程大为加快。从 20 世纪 60 年代中期到 90 年代中期，中国参与国际组织的数量由几乎为零增至大约为美国、日本的 70%、印度的 80%、世界平均值的 160%。<sup>②</sup> 与此同时，中国在投资、金融等方面的海外利益快速拓展。如图 2 所示，中国年度对外承包工程金额快速

<sup>①</sup> Alastair Iain Johnston, “Is China a Status Quo Power?” *International Security*, Vol. 27, No. 4, Spring, 2003, p. 12.

<sup>②</sup> *Ibid.*, p. 13.

提升，由1979年的0.33亿美元增至2000年的117.19亿美元。此外，中国在国际形象、国际认同等精神层面的海外利益亦得以拓展。“中国始终强调自己是发展中国家的一员，关注‘负责任的大国’的国家形象，这是中国在全球化国际社会建构过程中形成的海外利益的新‘坐标’”。<sup>①</sup> 中国的发展模式获得了国际社会的高度赞誉，印度社会学家拉姆戈帕尔·阿加瓦拉认为：“中国的经验应该是人类历史上最受赞赏的经验。中国走其自己的道路。”<sup>②</sup>

这一时期，中国海外利益维护缺乏宽广的国际制度路径，对国际制度具体规则、规范了解不够、运用不足。

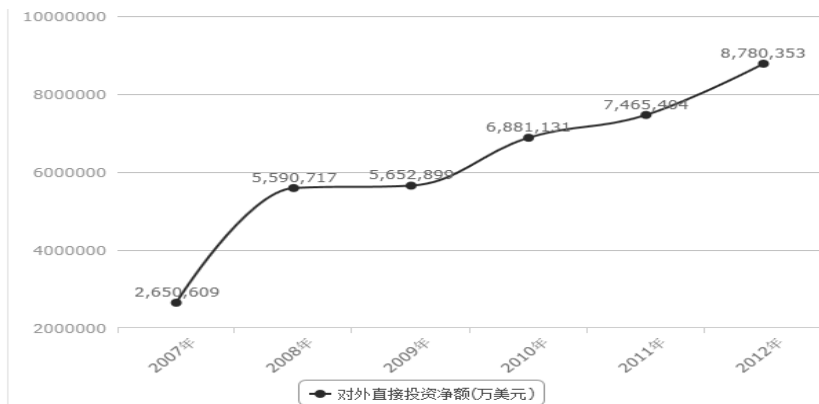


图3：中国年度对外直接投资净额，2007—2012年

资料来源：笔者根据中华人民共和国国家统计局网站数据制作，<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

进入21世纪以来，中国成为国际制度的建设者，与国际制度呈双向融合关系，海外利益得到了较好的发展和维护。一方面，国际制度发展为中国融入国际制度提供了时代良机。国际制度在对非传统安全问题的治理上存在制度赤字、制度失灵等问题，为中国参与国际制度改革提供了难得的机遇。另一方面，国家发展的需求为中国融入国际制度提供了内在动力。一定意义上，

<sup>①</sup> 王金强：《国际体系下的中国海外利益分析》，载《当代世界》2010年第4期，第56页。

<sup>②</sup> 乔舒亚·库珀·雷默：《从华盛顿共识到北京共识》，载《国际社会科学文摘》2004年第7期，第7页。

中国的快速发展是加入国际制度的结果，国家发展的需要充实了中国在国际制度内拓展、维护海外利益的充足动力。作为转型中的新兴大国，中国海外利益将在国际制度内生成、发展和维护。在这一时期，中国海外经济利益在国际制度框架下得到了快速发展。“自1980年中国恢复世界银行成员资格到2005年年中，中国在约270个项目上获得了世界银行共约400亿美元的贷款支持（其中，国际复兴开发银行提供约300亿美元硬贷款，国际开发协会提供约100亿美元软贷款）。”<sup>①</sup>在对外经贸方面，中国年度对外直接投资净额，由2007年的265亿美元快速增至2012年的878亿美元（图3）。2013年4月7日，习近平在博鳌亚洲论坛上指出：“今后5年，中国将进口10万亿美元左右的商品，对外投资规模将达到5000亿美元，出境旅游有可能超过4亿人次。”<sup>②</sup>

这一时期，中国对海外利益的维护仍缺乏较好的法治理念和制度路径，难以提升海外利益维护的有效性与合法性。比如，2011年的利比亚动乱使中国遭受约188亿美元损失，因缺乏充分的法制救济手段只获得不足4亿元人民币的保险赔付。有学者直言道：“我们绝望地发现，中国尚未与利比亚政府签订任何双边投资保护条约。由此，在中国政府与利比亚现任政府以及将来可能上台的新政府的关系上，存在着天然的法律救济手段的缺位。”<sup>③</sup>

## （二）问题分析

首先，中国的国际制度参与度较低。国际制度参与度是衡量一个国家参与国际社会的主要标准之一。<sup>④</sup>作为国际制度的“后来者”，中国对国际制度的态度经历了从抵制到承认、从扮演一般角色到争取重要位置的曲折历程。中国的国际制度参与度不仅远落后于西方大国，甚至还不及某些中小国家。据《国际组织年鉴》（2008—2009年）统计，2007年全球共有61,836个国际

<sup>①</sup> Pieter Bottelier, “China and the World Bank: How a Partnership Was Built,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 16, No. 51, May 2007, p. 251.

<sup>②</sup> 习近平：《共同创造亚洲和世界的美好未来》，载《人民日报》2013年4月4日，第1版。

<sup>③</sup> 冷新宇：《利比亚危机，中国损失怎么办？》，载《中国经济周刊》2011年第20期，第18-19页。

<sup>④</sup> 参与国际组织、国际机制、国际协约的数量是评估国际制度参与度的主要指标。刘玉安认为，衡量国家的国际组织参与度的标准除了成员身份外，还包括对国际组织的财政贡献、人员贡献以及政策输入等。参见刘玉安：《中国在全球事务中的责任》，载《国外理论动态》2007年第6期，第39-43页。

组织，中国只参与了其中的 4,386 个（参与率为 7.0%）。其中，中国参与全球协定性国际组织的数目，不但仅占德国（4301 个）、法国（4281 个）、英国（4101 个）的 33%，美国（3266 个）的 50%，而且低于巴西、印度、南非等发展中国家（图 4）。<sup>①</sup> 西方国家长期认为，中国是在功利主义和实用主义指导下决定是否参与国际制度的。比如，塞缪尔·金认为：“中国对联合国的工作既没有起积极作用，也没有产生消极影响。事实上，中国采取的是一种相机行事的最低参与策略。”<sup>②</sup>

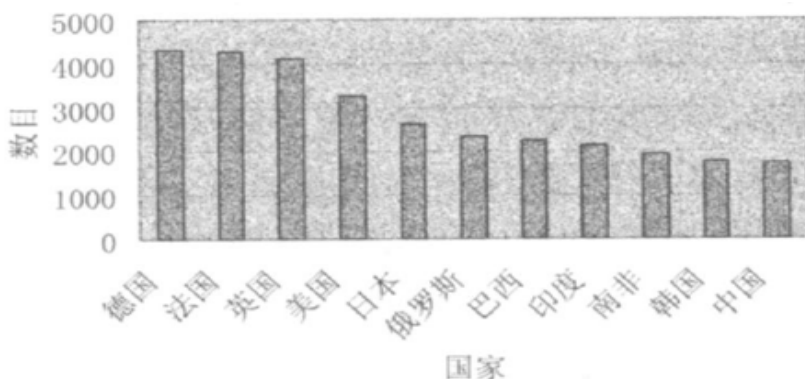


图 4: 各国参与协定性国际组织的数目, 2007 年

资料来源: 转引自朱立群、黄超:《中国参与国际体系的评估指标及相关分析》, 载《江海学刊》2009 年第 5 期, 第 165 页。

其次，中国的国际制度议程设置能力不足。改革开放以来，中国逐渐成为众多国际制度的参与者，而非国际制度议程的制定者，通常对别国提出的议程做出被动反应。2007 年，中国国际经济规则制定权为美国的 19.5%，国际政治规则制定权为美国的 66.7%，总体国际规则制定权为美国的 43.1%。<sup>③</sup> 其中，在跨国投资领域有《汉城公约》、《解决国家与他国国民之间投资争端公约》、《能源宪章条约》等国际协议，但中国尚处于了解、学习和消化

<sup>①</sup> 朱立群、黄超：《中国参与国际体系的评估指标及相关分析》，第 165 页。

<sup>②</sup> 伊莉莎白·埃克诺米、密歇尔·奥克森伯格：《中国参与世界》，华宏勋、闫循华等译，新华出版社 2001 年版，第 68 页。

<sup>③</sup> 阎学通、徐进：《中美软实力比较》，载《现代国际关系》2008 年第 1 期，第 28 页。

具体规则的阶段，运用规则保护对外投资的意识和能力不足，遑论在制定国际制度上的发言权了。此外，中国在国际制度内提出的具体议程和主张，通常过于宽泛、空洞，象征性、原则性十足而实质性、可操作性不足。作为最大的发展中国家和主要的新兴大国，中国无论在全球性国际制度内还是在区域性、次区域性国际制度内的议程设置能力、制度构建能力都较为欠缺。

再次，中国的国际制度主导权有限。斯蒂芬·克拉斯纳认为：“一个国家可以通过加强国家实力，在与其他国际行为者的争端中占据优势，而不需改变解决争端的条件的原则、规范和规则。”<sup>①</sup> 改革开放以来，中国快速提升的综合实力、国际地位使其逐渐具备了建设、改革国际制度的能力。截至2012年，在中国设立总部的政府间国际组织仅有国际竹藤组织、联合国亚太农业工程与机械中心、亚太空间合作组织、上海合作组织等5个，以中国为主导的非政府间国际组织仅有23个。<sup>②</sup> 虽然作为世界第二大经济体，但“在国际经济机制内，中国提出的新规则寥寥无几。……中国通常会接受世贸组织的全部决策程序和结构，并且在组织内发挥领导作用一直较为谨慎。”<sup>③</sup> 相较西方大国，中国缺乏国际制度内的主导权、决策权，不仅与其综合实力、国际地位不相符，还严重阻碍了海外利益的维护。

长远看来，海外利益的快速发展是国家利益发展的大势所趋，制度化、规范化乃国际社会发展的历史必然。西方大国用以维护海外利益的黠武主义、单边主义已不合时宜，不但难以跳出集体行动的逻辑困境，还易于陷入列强争霸的历史窠臼。为此，中国海外利益维护应超越西方大国褊狭的权力思维而强化法制观念，打破权力博弈的历史窠臼而拓展国际制度路径。

### 三、战略选择：提升国际制度能力与拓展国际制度路径

和平发展中的新兴大国需要新型的发展路径，维护全球化时代的海外利

---

<sup>①</sup> Stephen D. Krasner, *Structural Conflict*, California: University of California Press, Ltd., 1985, pp.14-15. 转引自刘青建：《发展中国家国际制度选择的困境及其理性思考》，载《世界经济与政治》2002年第12期，第48页。

<sup>②</sup> 李培广、李中洲、贾文杰：《国际组织落户纽约对北京城市发展的启发》，载《中国市场》2012年第33期，第80页。

<sup>③</sup> Johnston, “Is China a Status Quo Power?” p. 23.

益需要全球性的理念和思维。对中国而言,应拓展海外利益维护的国际制度路径,强化“格劳秀斯式”的法制理念和“改变自己,影响世界”的战略思维。具体说来,中国应在国际制度的参与、改革、构建等环节上奋发有为。

### (一) 参与国际制度

参与国际制度即接受和参与既定的国际制度,按照国际制度的框架来界定自己的利益和规定自己的行动,成为国际社会“以国际制度的名义和标准”衡量的一个负责任国家。<sup>①</sup>参与国际制度不仅是国家基于利益考量做出的理性选择,还是国家与国际制度在双向社会化过程中的一种相互建构。

鉴于国际制度已嵌入国际社会各领域的现实,参与国际制度乃中国的明智选择。一方面,参与国际制度有利于拓展海外利益维护的制度路径。中国参与国际制度,有助于依国际社会的整体维度明确国际身份、界定国家利益。中国接受具体国际规则,不仅使外国在华利益得到维护,而且有利于维护自身国家利益。从国际社会的发展趋势来看,中国将不可避免地进一步融入国际制度。另一方面,参与国际制度有助于获取改革国际制度的机会。尽管国际制度存在合法性与有效性不足的问题,不足以有效维护海外利益,但它毕竟是海外利益发展的合法框架与战略平台。列宁曾指出:“堡垒是最容易从内部攻破的。”<sup>②</sup>只有首先参与、利用现行国际制度,才能逐渐获取改革国际制度的时机,进而提升国际制度内维护海外利益的合法性与有效性。

中国海外利益的发展与实现面临着守成大国的认知问题,国际制度有提供行为预期与合法性保障的功能。考虑到中国对国际制度的参与落后于西方大国甚至某些中小国家,应加快参与步伐。首先,坚持有利于国家主权和根本利益的原则。汉斯·摩根索指出:“只要这个世界在政治上由国家组成,国家利益在世界政治中就具有决定意义。”<sup>③</sup>获取国家利益是国家参与国际制度的终极旨归,主权让渡是国家参与国际制度的重要议题,是否让渡主权应基于对国家利益与国际地位的考量。其次,遵循有所为有所不为的方针。

---

<sup>①</sup> 苏长和:《全球公共问题与国际合作:一种制度的分析》,上海人民出版社2009年版,第240-241页。

<sup>②</sup> 联共(布)中央特设委员会:《联共(布)党史简明教程》,中央编译局译,人民出版社1975年版。

<sup>③</sup> 汉斯·摩根索:《又一次“大辩论”:美国的国家利益》,载[美]斯坦利·霍夫曼:《当代国际关系理论》,林伟成译,中国社会科学出版社1990年版,第94页。

西方大国把持着战后国际制度的主导权，要求中国成为“利益攸关者”和“负责任的大国”，其以国际制度约束中国的“司马昭之心”昭然若揭。中国应基于需求与可行的原则，有选择地加入国际制度以免陷入西方大国的制度陷阱。再次，加强对新加入国际制度的了解和运用。参与到国际制度中的国家通常会遵循国际制度的具体规则，“即使这样做可能不符合它们的短视利益。在多事的世界中，这种明显的自我抑制恰恰反映了理性的利己主义。”<sup>①</sup>

## （二）改革国际制度

改革国际制度即“在利用原有国际制度的同时对其不合理的地方逐步地进行适当的调整，它是一个渐进和利益各方互相磨合的过程。”<sup>②</sup> 改革国际制度将解决国际制度如何发展的规范问题。

梁启超在《变法通议》中说：“要而论之，法者，天下之公器也。变者，天下之公理也。”<sup>③</sup> 一方面，改革国际制度是大国的国际责任和时代担当。现行国际制度存有合法性低、效度不足等缺陷，但“由于构造国际机制的困难，尽可能地调整现有机制，而不是推倒重来，才是真正理性的行为。”<sup>④</sup> 作为国际制度的重要获益者，中国应在国际制度改革中承担相应的国际责任。另一方面，改革国际制度是国际制度自身发展的现实需要。道格拉斯·诺斯指出：“什么是有效的制度框架？人们为实现某种目标功能而建立制度，如果由此得出的结果不符合初衷，我们就要修改制度，直至制度能够产生出我们想要的结果。”<sup>⑤</sup> 战后国际制度是西方大国进行国际垄断资本剥削的主要工具，加剧了全球范围内的两极分化，阻碍了发展中国家乃至全世界的和平与发展。诚如罗伯特·考克斯所言：“现行国际机制加强了发达国家对世界其他部分的统治，是不公正分配的结果，因而在道德上是应该受到谴责的。”<sup>⑥</sup> 此外，现行国际制度本身存有合法性、公正性、有效性不足的痼疾，阻碍了

<sup>①</sup> 基欧汉：《霸权之后》，第 106 页。

<sup>②</sup> 许嘉、蔡玮：《国际制度与中国的选择》，载《国际政治研究》2007 年第 4 期，第 142 页。

<sup>③</sup> 梁启超：《变法通议》，华夏出版社 2002 年版，第 15 页。

<sup>④</sup> 基欧汉：《霸权之后》，第 106 页。

<sup>⑤</sup> 道格拉斯·诺斯：《改变中的经济 and 经济学》，载《北京大学国家发展研究院简报》2002 年第 13 期。

<sup>⑥</sup> Robert W. Cox, “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 2, June 1981, pp. 126-155.

全球治理的进展和国际制度本身的发展。

改革国际制度势在必行，中国应有所作为并发挥积极作用。首先，体现出建设者而非革命者的角色。客观而论，国际制度乃守成大国与新兴大国进行控制和反控制的重要场所。改革国际制度将难免冲击国际制度主导国的既得利益，但中国无心亦无力挑战现行国际制度。其次，坚持符合国际社会需求和大多数国家利益的导向。后冷战时代，消减全球性问题是国际社会的普遍要求，也是保障各国海外利益健康发展的现实需要。国际制度在全球治理中暴露出的“制度失灵”、“制度赤字”等缺陷，成为另一项“全球性问题”。为此，改革国际制度应以提升国际制度的合法性与有效性为基本目标。再次，寻找问题突出、切实可行的突破点。中国参与国际制度改革，应有重点、有选择地进行。在政治领域，应推进联合国特别是安理会的改革。在经济领域，应推动二十国集团(G20)、金砖国家机制(BRICS)和国际货币基金组织(IMF)等机制的改革，促使其在全球治理中发挥应有作用。

### (三) 构建国际制度

构建国际制度即“在与有关国家的合作中应通过积极创建国际制度争取占有制度领导权，或多方合作领导权，从而在国际制度中占有主动。”<sup>①</sup> 构建国际制度是一个理性选择的过程，主要解决国际制度供应赤字、效率不足等现实问题。

一方面，构建国际制度是国际社会发展的客观需要。后冷战时代，国际制度是推进全球治理、维持国际社会稳定的有力杠杆。日渐凸显的全球问题表明，国际制度是国际社会的“稀缺品”，仍有现实和潜在的“巨大市场”。构建符合国际社会需要的国际制度也是一个重要的“全球问题”。另一方面，构建国际制度是崛起大国的战略选择。英美等国的崛起都伴随着国际制度的创建，而崛起中的中国在国际制度内鲜有主导权。国际制度主导权是异于霸权和强权的合法权益，而非西方大国的特权和专利。只有积极构建国际制度的国家，方能体现出在国际社会的主体性，并最终实现长远的战略利益。

利己的政府能够在共享利益的基础上，理性地去建立国际机制。<sup>②</sup> 中国

---

<sup>①</sup> 许嘉、蔡玮：《国际制度与中国的选择》，第141页。

<sup>②</sup> 基欧汉：《霸权之后》，第106页。



应在国际制度构建上发挥建设性作用，这不仅符合大国崛起的正常逻辑，也符合国家利益发展的现实需求。首先，应秉持量力而行、权责对等的原则。根据现实主义，国际机制很大程度上将由体系中追求自身利益的那些最有力的成员所设计。<sup>①</sup> 随着综合实力的提升，中国在构建国际制度上应有所作为，“实现国际制度的转型，甚至是另起炉灶建立新制度，与改革现存国际制度一样重要，是中国不能放弃的选项。”<sup>②</sup> 其次，综合利用工具主义与规范主义的国际制度设计路径。国际制度具体原则、规范、规则和决策程序的设计，既应注重国际制度的工具功能，又要坚持民主、正义等普世价值。再次，善于寻找国际制度的“空白地带”。在全球性国际制度建设上，中国应在气候治理、太空安全、大洋底层管理等低敏感度领域探寻着力点。在区域性国际制度建设上，中国可在地区性、次地区性问题领域寻找突破口。中国已在上海合作组织、中非合作论坛、朝核六方会谈等国际机制建设中体现出主要建设者的角色，应继续在人民币区域化、孟中印缅经济走廊建设等方面着力，搭建海外利益发展和维护的国际制度平台。

全球化时代，海外利益面临着不断增多的现实威胁与潜在风险。国际制度仅海外利益维护的路径之一，中国应增强维护路径的综合性与层次性，既要提升国家实力以夯实权力基础，增强国际制度能力以拓展制度路径，又要加强国家形象、国际认同等文化层面的提升；既要在宏观层次上借国际制度开展国际合作，中观层次上提升国家维护能力，又要强化微观层次上海外利益主体的自我维护能力。惟其如此，中国方可不断提升海外利益维护的合法性与有效性。

[收稿日期：2014-03-19]

[修回日期：2014-04-11]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> 同上，第62页。

<sup>②</sup> 庞中英、王瑞平：《全球治理：中国的战略应对》，载《国际问题研究》2013年第4期，第63页。