

以史为镜 推动国际体系成功转型

杨洁勉

在隆重纪念世界反法西斯战争（二战）胜利、中国人民抗日战争胜利和联合国成立七十周年之际，从指导思想、组织机制和案例实践等方面研究“国际体系转型”再次成为政界和学界讨论的重要议题。就国际关系学术界的研究而言，我们不仅要研究国际体系转型的方向、条件和困难，而且要在历史和现实的经验教训基础上进行理论总结、战略规划和体制机制设计。

七十年的合理和进步因素需要不断巩固和发扬。尽管存在诸多不足，但二战后国际体系仍显著超越了以殖民主义和帝国主义分赃为主要标志的一战后国际体系，长期维护了国际机制的运行和世界总体和平与稳定。更为重要的是，二战后国际体系中包含了许多公正合理的积极因素，如《联合国宪章》确立的国际关系基本原则，发展中国家倡导的和平共处五项原则和不结盟原则，发达国家和发展中国家共同实践的南北合作精神，等。冷战结束后，全球意识、跨国合作、包容发展、合作共赢等新的国际关系指导思想又增添了进来。站在历史的新起点，当前的国际体系转型应当而且能够发扬上述既具有深刻历史进步意义，又能深入、广泛地倡导和践行国际公义的新理念与新原则。

七十年的国际机制需要与时俱进并不断创新发展。酝酿于二战后期、诞生于二战后初期的国际机制是战后国际体系极其重要的组成部分，联合国及国际货币基金组织、世界银行、关贸总协定（世界贸易组织）等迄今仍发挥着极其重要的作用。在当前的国际体系转型过程中，又涌现出许多创新机制，如二十国集团、金砖国家、区域性合作、亚洲基础设施投资银行、丝路基金等。但上述创新机制大都局限于经济领域，因而需要在合作、共赢、包容、发展等新理念指引下，向政治、安全、军事、文化和非传统领域拓展，需要在转型中逐步整合并发挥作用，需要进一步体现国际体系的公正合理性。时代正呼唤政界、学界设计出与时俱进和创新发展的国际新机制，推动本次国际体系的成功转型。

七十年的丰富实践需要深入研究和总结提炼。当代国际体系转型同国际关系、国际政治、国际法、世界经济等众多学科密切相关，“三合一”的七十周年系列纪念活动更为学界提供了深入研究和总结提炼的重要契机。我们要在丰富的国际体系发展和转型实践中不断总结和运用规律，要在研究中正视历史和面向未来，更要把七十年乃至更为久远的历史经验教训转化为当前国际体系转型的重要借鉴，通过发挥中国特色大国外交作用和国际社会的共同努力，继续推动国际体系朝着更加公正合理的历史方向前进。

（作者为上海国际问题研究院学术委员会主任，研究员、博士生导师）

國際廣生

双月刊 总第 36 期

2015 年 第 3 期 5 月 15 日出版

□ 卷首语

以史为镜 推动国际体系成功转型

杨洁勉

□ 国际体系转型与中国

1 战后国际体系的未来发展与中国外交理论

苏长和

14 反法西斯战争期间上海的国际统一战线

——纪念世界反法西斯战争和中国抗日战争胜利 70 周年

潘 光

27 战后国际法体系演变与中国角色

盛红生

44 从体系依赖者到体系改革者

——中国参与国际货币体系的角色演变

李 巍 苏 晗

□ 全球治理

67 二十国集团与国际货币体系改革

李 蕊

85 联合国选举援助及其运作

李因才

103 “伊斯兰国”的资源动员和策略选择

曾向红 陈亚州

□ 国际政治

123 中国崛起背景下“日美澳印民主同盟”的构建

屈彩云

142 试析日本在吉布提军事基地的部署与影响

孙德刚 陈友骏

162 英文摘要

封三 本刊 2015 年第 5、6 期, 2016 年第 1 期征稿启事, 本刊征订启事

战后国际体系的未来发展与 中国外交理论 *

苏长和

【内容提要】 战后国际体系经历了从分裂走向整体的过程，中国始终发挥着积极的作用。人们应一以贯之而不是分裂地看待改革开放前后两个阶段中国与国际体系的关系，中国一直是战后国际体系和国际秩序的建设者和贡献者。但在一个异质性很强的国际体系中，如何实现不同文明、价值、制度和道路之间的互相承认与尊重、和谐与共生，避免国际体系分裂对抗，仍然是国际社会的重要任务。中国与国际体系的关系是概括中国外交理论的重要样本。当前国际体系经历的从转型到定型的过程，必然也是一场知识范式革命。中国外交理论的解释体系并非只能解释中国自身、中国与世界的关系，还能解释他国与世界的关系，并为处理这种关系提供借鉴。这是中国特色外交理论在经历理论本土化阶段后，实现国际化和在外部世界的当地化过程。

【关键词】 战后国际体系 中国外交史 中国外交理论 国际化 当地化

【作者简介】 苏长和，复旦大学国际关系与公共事务学院副院长、外交学系教授、博士生导师

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0001-13

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503001

* 本文系国家社科基金2011年度重大课题“中国特色外交理论研究”(11&ZD074)的成果之一。

一、如何看待改革开放前后两个阶段中国与国际体系的关系

国际体系是一个名或者概念，这个“名”随着时代变化被赋予了不同的含义。不同国家在使用“国际体系”这个概念时，其所指往往有所不同。从法律意义上看，二战结束后成立的联合国形成了一个由主权国家组成的国际体系。1949年新中国成立后，一度被排除在联合国体系之外，直到1971年才恢复合法席位。没有占世界人口1/4的中国以及广大亚非拉独立国家的加入，联合国体系就是残缺的、不完整的。冷战期间，为应对以美国为首的西方国家对新中国的孤立和遏制战略，当时的外交工作重点之一就是寻求国际上更多国家对新中国的承认。同时，联合国体系也持续扩容，随着民族解放运动的兴起和殖民体系的土崩瓦解，广大第三世界国家纷纷加入联合国体系。与其刚成立时相比，今天的联合国成员数量翻了近两番。此外，随着战败国日本、德国（联邦德国、民主德国）相继加入联合国，联合国成员体系与其初创时相比已经发生了根本变化，它既不将新兴独立国家排除在外，又吸纳了战败国，因此早已不再是创立时期的体系，今天的联合国最能反映主权国际体系的全貌。

从国际政治、经济组织意义上看，“国际体系”的含义则更为复杂。美苏冷战爆发后，世界出现两极政治状态，国际体系由此也分裂为两个体系，美国和苏联分别组建起意识形态、政治、经济、军事两大阵营，各自所言的“国际”体系含义不同，不少新兴独立国家被迫卷入两大体系竞争之中。两大体系之间互相隔绝，来往不多，尤其在经济层面；同时，两大体系内部也逐渐出现分裂，加上越来越多的新兴独立国家不愿在美苏之间选边站队，在国际上高举不结盟运动旗帜，到20世纪七八十年代，两大体系逐渐显现出瓦解的迹象。苏联解体后，两个体系实际上已经不复存在。因此，人们现在所说的“国际体系”，更多是从全球或世界整体意义上来讲的，与冷战时期的资本主义国际体系或社会主义国际体系的语境相比，已经发生了很大变化。但北约军事联盟体系、世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等深深打上冷战和美国印记的组织体系至今仍然存续。这类组织尤其是经济组织虽然经历

多次扩容，但主导权基本还是掌握在美国等少数西方大国以及跨国公司手中。从词语政治学来说，值得注意的是，在英美这一支国际政治理论传统中，尤其喜欢用普遍性词语来命名许多功能性组织，例如以“国际”、“世界”、“全球”等普遍性修饰词语，使得不少西方世界内部组建的国际组织从一开始就给人以世界性的、国际性的心理效果。当然，不在这个体系之内的国家往往被归为“异类”、“另类”、“不入主流”、“自我孤立”等。这是我们读西方政治学著作和外交措辞时需要注意的一个词语现象。^①

在战后国际体系复杂演变中，中国究竟扮演了什么样的角色？这里涉及一个很关键的问题，即对中华人民共和国外交史的认识，或者是对改革开放前与改革开放后中国与国际体系两个阶段彼此关系的看法。目前，官方以及一般外交史教科书侧重于分述这两个阶段的外交，将其视为两个不同的阶段；从学界研究来说，有一种观点至今仍然在国内外中国外交史叙事中比较流行，认为改革开放前中国被孤立在国际体系之外，是国际体系和国际秩序的挑战者甚至是革命者，改革开放后中国改变了自己的国际体系战略，开始主动“加入”、“融入”国际体系，是国际体系的参与者、建设者、贡献者。^②

本文认为这种历史叙事方式需要改变。我们应该坚持一以贯之的一期法，而非两个阶段分立的分期法来看待中国与国际体系的关系。简单地认为中国在改革开放前是国际体系的挑战者，而在改革开放后才是国际体系的建设者、贡献者，既不准确，也容易引起误解，且容易导致反向心理暗示效果，即中

^① 读西方政治学著作和外交措辞时需要注意一种词语现象，有些词语如果直接拿来运用而不转换的话，往往会不自觉地思维上将自己归到“另类”一边。例如，人们习惯用英语学术研究中所说的改革开放后“中国‘加入’国际体系”这一用法，正如后文所阐述的，这种表述不加转换地使用，会有误导效果。在这里，“加入”是指加入西方所言的“国际”体系，实际上，中国并不存在改革开放后加入国际体系这个问题，新中国成立后，就一直是主权国际体系的一部分。西方所言的“国际”体系，是指其所主导的国际体系，那也只是国际体系的一部分，并不能代表全部。在英语学术研究和媒体中，还经常将朝鲜、伊朗、古巴等国描述为“国际”体系、“国际”社会之外的国家，但这些国家都是堂堂正正的联合国会员国，是联合国代表的主权国际体系的组成部分，怎么就成了国际体系、国际社会之外的“另类”国家了呢？

^② 人们一旦习惯了这种外来叙事，会慢慢不自觉地认为改革开放前中国是国际体系的挑战者、威胁者、革命者，改革开放后才成为国际体系的合作者、建设者、贡献者。这种现象反映了词语使用和思维改变之间的微妙关系。与此相关的对外来理论和概念不加转换和鉴别地使用的现象还不少，一定程度上反映了中国学术生态还没有完全从“跟着别人说”到“自己如何说”的自觉性、关键性、创造性转变。

国直到 1978 年改革开放后才开始对国际体系有所贡献。显然，这种叙事和分析方法多少受到英美国际关系史标准的影响。在英美国际关系史叙事中，其讨论的“国际”体系实际上是指由其主导的西方国际体系，新中国成立后一度与这个体系交往不多，被人为排除在该体系之外，因而按照其外交史叙事，自然习惯于将新中国说成是这个国际体系的挑战者甚至是革命者，而不是一个“合作者”。因此，看待中国在战后国际体系演变中的角色，应该坚持连贯而不是割裂的原则来进行分析，准确地说，应该是新中国成立以来，中国就一直是国际体系的参与者、建设者和贡献者，这样也就完整了。^①

中国一直是联合国主权国际体系的维护者。中华人民共和国建国后一段时间与联合国有过不愉快的经历，包括 20 世纪 50 年代初美国操纵联合国拼凑“联合国军”武装干涉朝鲜半岛局势，以美国为首的西方国家阻挠恢复中国的联合国合法席位。即使在这种国际环境下，中国并没有否定联合国以及联合国宪章的宗旨和原则。新中国用了 20 多年的时间，最终恢复了在联合国的合法席位。在被人为排除在联合国体系之外的年代，中国在 20 世纪 50 年代同新兴独立国家共同倡导的和平共处五项原则和亚非会议十项原则，同联合国宪章基本原则并不相悖，反而是对其的重要丰富和发展。恢复联合国合法席位以后，中国也一直是联合国尊重主权与互不干涉内政原则的维护者。因此从联合国代表的主权国际体系来说，认为改革开放前中国是国际体系的挑战者和革命者，改革开放后才是国际体系的建设者和贡献者，这种说法既不全面也不客观，问题的关键在于对“国际体系”含义的不同理解上。

进而言之，中国外交以实际行动推动了联合国主权国际体系的扩容，使得联合国体系更具广泛性和代表性。这里涉及新中国外交史的另外一个问题，即人们经常从消极意义解读新中国成立后与广大第三世界民族解放运动和民族独立运动的关系，简单用“输出革命”来将那段外交关系史定义为消极的、负面的、不可取的，或者直接用“革命外交”来定义那段时期中国与国际体系的关系，这种看法多少受到美国国际关系史立论的影响，因为后者的立论倾向于认为广大发展中国家对美国主导的国际体系一直采取不认同或者挑战

^① 笔者认为不仅仅是中国与国际体系，就新中国外交史而言，我们也不应以相互否定和相互对立的观点来看改革开放前后两个阶段的中国外交，参见苏长和：《从外交看中国道路》，载《人民日报》2014 年 11 月 10 日，第 7 版。

的态度，从负面意义定性“革命”。然而，一旦将这个问题客观地摆到当时整个国际体系变革环境中看，就能够更正面、更积极地评价这段时期中国外交对推动国际体系扩容所作出的贡献。2015年是亚非会议（即万隆会议）召开60周年，亚非会议本身是新兴独立的亚非国家试图在国际体系中争取平等权利的一座里程碑，会议对当时殖民地地区如火如荼的民族解放运动、争取民族独立运动产生了很大的鼓舞作用，并最终推动了几百年来国际殖民体系的土崩瓦解。可以说，当时的国际关系潮流、主题和民心所向还不是和平与发展，而是解放与独立。中国革命道路的成功本身就对许多殖民地、半殖民地国家争取民族独立具有示范和启蒙效应，新中国外交抓住了这一世界民心和大义所向，站在国际正义和世界历史发展的正确方向上，支持、援助、引导并紧跟亚非民族解放和独立的潮流。同时，一大批亚非新兴独立国家加入联合国主权体系，从根本上改变了联合国体系的成员结构，也正因为联合国成员结构的变化，中国后来恢复在联合国合法席位也就水到渠成。从这个意义上来说，不能简单地从西方话语“挑战国际体系和国际秩序”角度理解新中国成立后的“革命外交”，应该从贡献意义上阐释新中国这段外交对国际体系扩容以及国际关系民主化的意义。如果我们在这个世界历史规律和叙事线索下看，改革开放前与改革开放以来中国与国际体系的关系史，就不是割裂的，而是连贯的，即新中国成立以来，而非改革开放以来，就一直是国际体系改革和国际秩序建设的建设者和贡献者。

二、战后国际体系的新变化与中国

当前国际体系与战后国际体系相比已经出现了许多新情况，呈现出一些具有新的世界历史意义的变化特点，中国对此要有充分的评估。

第一，国际体系的容量与主权国家的数量基本稳定，形成一个互相承认、互相确认的主权国际体系。

1990年纳米比亚的独立宣告了殖民时代的正式终结，1991年苏联解体则宣告了冷战的终结。解放和独立作为世界潮流，至少从20世纪70年代末以后就已经进入尾声，不再是国际关系的主题，取而代之的和平、发展、合作、

共赢则成为时代潮流。以联合国为代表的主权国际体系的定型是对主权国家完整性的一种保证，由此真正确立主权国家之间相互承认、相互确认的体系，这是国际关系来之不易的进步。主权国家之间互相承认、互相确保，至少从形式上抑制了霸权国家像历史上的大国那样肆意地侵略、瓜分、占有他国。

主权国际体系的定型对国际关系的意义非常重要。简单地讲，就是在联合国成立之初，广大殖民地、半殖民地地区争取民族和国家独立的运动是正义的；但是，当几乎所有地区的国家均成为联合国主权体系的成员以后，彼此处于相互承认、相互确保状态时，成员内部的民族分离主义运动就应该受到抑制而不是鼓励，否则现存主权秩序将受到威胁。此时，一个革命的、需要不断扩容的国际体系被一个相互承认的主权国际体系所取代。对于大国来说，它需要对支持和鼓励民族解放和独立运动的外交进行调整，转而坚决支持相互承认的主权秩序，避免主权国际体系由于分离主义或者破坏主权的行而陷入动荡。这个道理同样适用于那些从革命者转为执政者的新兴独立国家的政府。正是基于主权国际体系逐步定型的外交判断，在一个明确的、相互承认的主权国际体系中，中国自身也完成了外交调整，从声援、支持第三世界民族解放运动、争取国家独立、打破殖民体系的正义运动，转而支持这些新兴独立国家主权的巩固和完整，同时与时俱进地不再把解放和独立视为国际关系的潮流和主题，作出和平与发展成为国际关系潮流的时代新判断。表面上看中国这一立场转变似乎是矛盾的，但本质上是一致的，都是对主权原则的支持。因此，只有在这个背景下看新中国外交，才能更进一步从连贯的角度认识 20 世纪 70 年代末 80 年代初中国外交的调整和转变。

反过来或者对比起来看，在 20 世纪 80 年代以前，殖民大国竭力阻止或者延缓殖民地、半殖民地国家的独立浪潮。直到 20 世纪 80 年代后，随着联合国主权国际体系的定型，在一个本应相互承认、相互确保的主权体系内，却又出现了各种对主权国家的新干涉主义逆流，直接或间接、公开或隐蔽地支持主权国家内部的反对派、分离主义、各类所谓“颜色”革命等，这种行为与二战结束后支持民族独立解放运动的性质已经不可同日而语。20 世纪 90 年代后的一段时期，联合国又被所谓的民主、人道主义干涉理念所误导，执行了许多卷入他国国内冲突的项目，同时，个别大国以民主的名义支持一国

国内反对派甚至极端派、人道主义干涉、颠覆他国合法政府以及保护的责任的滥用等，威胁到现存本应互相承认、互相确保的主权体系。这是当前主权国际体系值得关注的动向，它实际上已经导致西亚北非国家内部的分裂和动荡。肆意破坏主权的行为和实践，如果不予以抑制的话，其对国际体系造成的混乱将是不可想象的。联合国和负责任大国必须积极行动起来，抑制这种行为，那些追随个别大国干涉其他国家的中小国家，将来很可能也会成为被干涉的对象和牺牲品。

互相承认、互相确保的主权国际体系在受到尊重的时候，人们并不会感觉到它带来的稳定秩序，而该体系一旦遭到破坏，则必失之而后悔。在主权体系尚未覆盖世界上绝大多数地区之前，殖民主义、帝国主义、霸权主义利用各种学说为其对外扩张寻求说辞，围绕势力范围的争霸战争屡续不绝，而随着一个具有广泛代表性的主权国际体系定型，在一定意义上从法律和道德上减少了霸权国家对国际体系稳定的威胁。就此而言，战后世界没有发生系统性的战争，并不能简单地归因为核武器、两极体系规则、大战的痛苦历史记忆等，而一个走向稳定的主权国际体系功不可没。当前，人们都在谈论国际体系和国际秩序的变革问题，但联合国、大国以及更多国家如果不能更多地从主权秩序的本质来看待国际秩序建设，则很可能舍本逐末，失去要领；如果轻率地舍弃或者否定主权，国际体系势必陷入混乱和动荡之中。

第二，世界政区的变化对当前国际体系转型的影响。

不少发展中国家在引进西方输出的对抗性民主政治之后，国内政治和国家治理仍处于艰难的适应过程中，而且这种对抗性民主政治也为外部干预留下了漏洞，由此导致灭国之灾的事例也有不少。这里并不是要评判他国政治制度的好坏，而是从客观的政治学立场和人民的福祉出发，来反思对抗性民主政治被发明和推广后，对国家分裂和互相承认、互相确保的主权国际体系的潜在冲击。纯粹站在学术研究立场上，讨论对抗性民主政治可能是人类最糟糕的一种政治发明可能会让一些人不快或不适，但是从稳定与秩序计，它是否真的有利于当前互相承认、互相确保的主权国际体系则值得反思。

但有分必有合。战后国际关系既有国家增生和国际体系扩容的趋势，也有合作和统一的趋势。战后国际体系当前转型的一个重要方面体现在世界政

区的变化上，表现为地区合作和地区性统一组织的兴起，它反映了国际政治多极化、多中心化的趋势。中国对此的评估是乐见其成，积极推动，而非消极阻碍、搞离岸平衡。中国深厚的大一统政治文化使得其在国家问题上形成了鲜明的历史认识，也就是统一、稳定、秩序远比分裂、动荡、混乱更有利于人民福祉。中国鼓励各个地区探索实行地区联合的自强运动，积极与欧盟、东盟、非盟、阿盟、海合会、拉共体、太平洋岛屿国、中东欧国家等建立超越国家层次的合作伙伴关系。

政区变化正在对联合国体系产生一定程度的稀释作用，在一些情况下也具有补充效果。一方面，地区统一组织越来越多地承担着联合国体系及其下属组织在地区层面难以实施的项目和议题；另一方面，近年来地区组织或者地区内核心国家开始处理越来越多的安全事务。非盟正在加速组建自己的维和部队，处理非洲安全问题；2015年3月29日，第26届阿盟首脑峰会决定成立阿盟联合军，介入也门的内部冲突中。在此类外交和安全实践中，联合国安理会并无连贯的表态，从一个侧面反映出地区组织和联合国体系之间的矛盾状态。我们可以进一步假设，未来一旦在欧盟、非盟、阿盟、东盟、拉共体、上合组织等出现成员国内部冲突时，这类地区组织是否都会以抛开联合国安理会的方式，介入到组织内部的冲突之中？国际政治的许多规则并非是因为人们有先见之明而预先规划并制定出来的，常常是通过频繁的外交实践创造出来的，有时甚至是通过破坏规则的方式创造出来的，诸多外交实践成为惯例以后，便成为各方接受的规则。显然，在联合国成立70周年之际以及联合国后续改革上，地区组织和联合国体系的关系问题将成为一项重要的国际议程。地区组织频繁介入地区成员内部冲突终将削弱安理会在国际安全领域中的核心作用，中国显然需要对这种新的外交现象作出评估和反应。

第三，避免国际体系陷入结盟对抗是大国的共同责任所在。

这个命题是金应忠先生提出来的。^① 一个互相承认的主权国际体系已经将各国纳入一个命运共同体、责任共同体之中。作为一个命运共同体，国际体系成员需要从几百年殖民主义、帝国主义、霸权主义的历史中汲取教训，

^① 金应忠：《避免全球性结盟分裂对抗是当代大国的历史使命》，载《国际展望》2014年第1期，第14-25页。

努力避免国际体系内部再度分裂，走向对抗，这是全世界面临的一个共同安全问题。今天紧密联系的国际体系，经不起回到过去对抗状态下的折腾。一些国家在没有充分协商的情况下，草率地将根本无望在联合国安理会通过的草案付诸表决，从而人为地制造出安理会的分裂和无效状态；在西方主导的国际舆论中，冷战时期惯用的外交词汇重新开始流行；希望通过制造外部战争来转嫁国内经济危机的想法和做法，也需要引起国际社会的警惕。

无论是在大战时期还是冷战时期，敌友关系都不仅仅表现在你死我活的战场上，同时也表现在国内政治领域。结盟对抗既是大国政治的悲剧，往往也会造成国内政治的悲剧，这就是双重悲剧。冷战时期，美苏两国不仅在双边关系，而且在双边关系之外确认敌友，陷入全面对抗状态，美苏国内政治也一度出现内部找敌人的人人自危状态。国际体系虽然有了很大进步，但是寻找敌人、制造敌人的对抗性国际政治文化并没有消退，国际政治如果只被这种敌友文化所支配，就难以发展到和谐共生状态，这就需要寻找新的文化和伦理资源，以使各方在一个多极、多中心世界中实现和平共处。

三、国际体系转型与中国外交理论

大国都有本国特色的大国外交理论，法国、英国、德国、美国、苏联及现在的俄罗斯等在处理与世界的关系中都形成了自身特色的外交理论、文化和风格。就各个大国与国际体系交往的历史来看，中国具有相对丰富和全面的经验，对此要珍惜和利用。其一，中国在历史上就形成了一个自己与周边国家相互依托的国际体系，中国处理与现代国际体系关系时，自然受到其历史上多次组织地区秩序经验的影响，而其他大国鲜有这样的历史。^①其二，近代以来，中国经历了从不平等条约国际体系到主权国际体系平等成员的艰难发展历程，中国一度成为列强瓜分和分而治之的对象，是加害的对象，而不是加害别国的国家。这种近代历史体验使得中国在理论上更能够从弱者角

^① 这里用“相互依托”来形容中国与周边国家的关系，较能凸显东亚体系的共生性。严格来说，近代以前东亚没有“国际体系”这个名词，中国用“中外关系”来阐述自身与外部国家的关系，至今中外关系史（中外交通史）仍然是中国史的一个下设方向，在学科设置上它不是被置于国际关系学科下，而是在中国史学科下。

度感受不平等国际体系的缺陷，与发展中国家产生历史共鸣，并努力将平等主义理念带入并贯彻到自己的国际体系外交中。这可以解释为什么中国对主权的独立性如此敏感，而那些立国以后就逐步占据国际体系主导地位的国家，相应来说没有这样的经验。其三，新中国成立后中国的漫长崛起，几乎是与相互确认、相互承认的主权国际体系同步发展的，这决定了中国的强大绝不可能借助过去殖民大国划分和瓜分他国的方式来完成崛起。换句话说，中国崛起的外部条件比早期大国要更为艰难，但中国由于没有加害他人的负担，却又积蓄了道德正当性的资源，这对中国在未来国际体系中发挥更大的领导作用是弥足珍贵的资源。其四，冷战时期，中国有与分裂的国际体系交往的经验，中国是当时社会主义国际体系的一部分，积极投身第三世界国家建立国际经济政治新秩序进程中，改革开放后也与美国主导的西方国际体系保持紧密的交往，今天更是全球性体系的重要国家，这有利于中国更为平衡而非摇摆、更为全面而非割裂、更为肯定而非否定地看待与外部世界的关系。

中国与国际体系的互动经历是观察中国外交理论的一个有益样本。学者们已经从行为和实践层面总结了很多做法和观点，本文主要从历史观和世界观念层面思考其对中国特色大国外交理论的启示。

从历史观来看，中国参与国际体系改革和建设进程受到新的世界历史观的支配和影响，这也是中国始终能够较为准确把握国际体系改革和发展方向的原因之一。第二次世界大战以后，民族解放运动和殖民体系的土崩瓦解，预示着新的世界历史的展开。在整个20世纪，具有世界历史意义的伟大斗争就是弱势民族和国家在国际体系中争取独立、发展、振兴的艰难而辉煌的历程。占人类大多数的被压迫民族的觉醒和独立，进而作为一个主体和整体首次参与到世界历史的塑造过程中，这是20世纪下半叶改变国际关系的决定性力量之一，影响既远且深，至今仍未消退。进入21世纪以来，发展中国家工业化发展进程还将对未来世界地缘经济版图产生重大的塑造作用。截至2015年，46个亚洲国家和54个非洲国家的经济总量达到29万亿美元，占世界经济总量的37.5%。世界历史动力在一段时间被描述为来自西欧、英美、西方，西方提供并垄断了一套世界历史叙事和解释体系，但是这种看法至少到20世纪后期甚至已经不是西方学界的主流观点了。随着霸权史学和西方中心论逐

步消退，“重写世界史”成为当前国际学术界的趋势，而世界史撰写方式的变化本身反映了发展中国家政治自觉和文化自觉运动对国际知识格局变动的深远影响。

中国革命的胜利本身是新的世界历史展开的一个重要环节，中国建设和改革也是新的世界历史发展的一个重要组成部分。对新的世界历史发展规律和方向的准确把握，保证中国外交始终将自身发展与最大多数国家及其人民的命运、利益、责任联系在一起，建构了与发展中国家多层次的相互依托共生关系；反之，中国在未来一旦失去同发展中国家的共同历史联系和命运纽带，必然也会在国际体系中独木难支。正如上文所述，从支持民族解放独立运动改革主权国际体系，到主权国际体系走向定型后对其的维护，以及当代中国对国际体系的改革和增益，都可以归入新的世界历史发展的轨道上。这种历史观将来仍然是中国围绕国际体系改革的基本理论和实践导向。也正是在此意义上，本文一开始即提出这样的命题，即新中国成立以来而不是改革开放以来，中国始终扮演着国际体系的改革者、建设者、贡献者的角色，中国一直努力地在增益国际体系。

就世界观来说，中国把国际体系视为既有对立也有共生的一个整体，体系中各方处于各种可能的相互关系转化之中。中国领导人在国际场合经常引用中国先贤的名言来阐述对世界的看法，如“夫物之不齐，物之情也”、“万物并育而不相害，道并行而不相悖”等。这种整体主义世界观与政治哲学与另外一种对立主义世界观恰好形成了一种有趣的对照，后者倾向于假设世界是黑白两立、敌友分明、冰炭不容的状态，可谓敌友政治，而前者则认为世界并不绝对是黑白两立、敌友分明、水火不容的，各方处于你中有我、我中有你的伙伴政治状态。世界在敌友与伙伴关系之间并非是泾渭分明的，关键在于世界作为一个整体，其并非静止而是流动的，各种关系作为一个整体在流动中存在相互转换的多种潜能和可能，从关系到共生是世界作为一个共同体的追求目标。这种世界观至少使得中国并不会像西方民主和平论那样抱有幻想，认为将别国变成同自己一样，就可以形成一个和平的共同体；相反，其认为在一个多样多元复杂的状态中，应该通过促进共生来形成一个和平共同体。

整体主义世界观既是中国国内政治文化的一部分，投射到国际体系改革和国际秩序的理解上，也成为中国外交文化的一部分。和谐共生是一种很高的价值追求，实际上，国际关系实践中经常充满着不和谐、不共生的现象。在趋向和谐共生的国际体系进程中，首先应当赋予国际体系成员更多平等的内涵，互不干涉内政因此被视为和谐共生国际体系应当珍视的一种政治美德。从道德推理上讲，如果一个大国由于倾向于将别国定义为邪恶的、异教的、不合自己标准的，因而拥有进行干涉的正当性权利的话，逻辑上很可能造成一个可怕的结果，即由于对善恶、正反定义的随意性，它同样可以走向极端，对所有国家进行专制性的干涉。“嗜杀者不能一统天下”！以杀尽天下恶人的方式求得所谓的“美好”社会，最后好人也会遭殃，一个都不留。从这个意义上说，以一种自己随意解释的价值对外实施干涉的外交行为必须加以限制，以防止其走向专制的一面，为此，国际体系必须警惕罗尔斯理论对世界秩序构建的危害性，其教训不可谓不多，损人不利己。^① 国际社会伦理的一个镜鉴是，目前还没有比互不干涉内政更好的伦理原则，来充分保护国际体系中的中小国家，中小国家在参与霸权国家对他国的干涉过程中，很有可能自己也会成为被干涉的对象。由此，不结盟、不参与对他国的干涉应该成为国际秩序的基本底线。目前以联合国为代表的国际社会已经形成了互相承认、互相确保的主权国际体系，对主权的尊重至少从形式上为国际秩序确立了一条基本底线。但是人们在不同文明、价值观念、政治制度、发展道路上还没有形成互相承认、互相确保的共生体系。这是国际体系和国际秩序进步的方向。

结 论

在漫长的历史变迁中，每一个大国的崛起都会为世界提供一套具有其民族风格的外交理论话语。当前，在西方特色国际关系理论陷入一片沉闷之际，人们将目光转向中国，对中国外交理论寄予厚望。中国与国际体系交往关系是演绎和归纳中国外交理论的一个有益样本。中国外交理论不在于照搬流行

^① 笔者曾将其命名为“罗尔斯规则”，简单说就是所谓的“自由”国家有权正当地干涉“非自由”国家。

的个别大国的外交和国际关系理论，而在于按照自己对自身以及自身与世界关系的理解，为国际体系改革和国际秩序转型提供来自中国的一套概念体系和解释体系。更为关键的是，这套解释体系并非只能解释中国自身以及中国与世界的关系，它也能解释他国与世界的关系，并为他国处理其与世界的关系提供借鉴，这其实是中国特色外交理论在经历外交学理论本土化以后，实现其国际化以及在外部世界的当地化过程。

本文概要梳理了中国与战后国际体系及其当代转型的关系。战后国际体系经历了从分裂走向整体的过程，新中国成立时置身于分裂的国际体系中，但是却一直在同步推进国际体系向整体性、综合性方向发展。我们应当以连贯而不是分立的态度，看待改革开放前后两个阶段中国与国际体系的关系。一以贯之地说，新中国自成立以来就一直是国际体系改革和完善的建设者和贡献者。如今，互相承认的主权国际体系已经形成，但是在一个异质性很强的国际体系中，如何实现不同文明、价值、制度、道路之间的互相承认和尊重，和谐与共生，避免国际体系分裂对抗，仍是国际社会的主要任务，也是中国外交理论和实践的挑战所在。中国在国际体系中积累了丰富的经验。可以预见的是，国际体系从转型到定型的过程，必然也是一场知识范式革命。正如上文所述，这个过程已经开始出现在世界历史领域，近年来开始逐步蔓延到发展经济学、政治学和比较政治学领域，而国际关系理论对此变化则更为敏感。中国国际关系和外交理论创新并不仅仅表现在对一些与西方特色国际关系理论“共名”的概念——例如国家、权力、民主、援助、经济外交、调解、人道主义等——进行再阐释，更为自觉和自主的是，它正在努力为国际关系理论和外交理论提供来自中国的新概念、新范畴、新表述，例如天下、和谐、共生、新型义利观、和平共处五项原则、命运共同体、关系、结伴不结盟、互联互通、协商民主、共商等等。学者的责任除了自觉用这些概念建构一种新的知识体系外，还应在致力于对他人的传道授业解惑过程中，让人们熟悉和使用这些概念，这就是中国外交理论走出去的过程。

[收稿日期：2015-04-18]

[责任编辑：张 春]

反法西斯战争期间上海的国际统一战线

——纪念世界反法西斯战争和中国抗日战争胜利 70 周年

潘 光

【内容提要】 70 多年前，上海的中外人士在包括中国抗日战争在内的国际反法西斯斗争中互相支持，使这个东方大都市成为国际反法西斯统一战线的一个重要战场。中国人民、上海人民积极参与、支持全球范围的反法西斯斗争，而且以实际行动救助来到上海的各方难民。同时，中国人民、上海人民在艰难困苦之中特别是在全民抗日战争中，也得到了在沪、在华外国友人和全世界人民的支持。研究世界反法西斯统一战线在上海这个大都市的活动及其留给我们的宝贵启示，不仅在国际关系史和二战史研究方面具有重要学术价值，而且对观察当前国际形势具有现实意义，特别是在部分人和国家妄图否定、篡改历史的背景下，这个问题所具有的正视历史、开辟未来的重要现实意义就更显突出。

【关键词】 反法西斯战争 上海 国际统一战线 启示

【作者简介】 潘光，上海世界史学会会长、上海社会科学院研究员、上海政法学院特聘教授

【中图分类号】 D81/D613

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0014-13

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503002

20世纪30年代，上海已有常住外籍人士10多万人，大批欧洲犹太难民的涌入又使这一数字直线上升。上海的中外人士在反法西斯斗争中互相支持，使这个东方大都市成为国际反法西斯统一战线中的一个重要战场。本文通过考察五个方面的重要人物和事件，对那段令人难忘的历史加以回顾和研究，并从中总结出一些宝贵启示，以纪念世界反法西斯战争和中国人民抗日战争胜利70周年。

一、声援、支持抗日斗争中的中国人民

1932年“一·二八”事变和1937年“八一三”战事发生后，上海的外籍友人立即掀起了声援中国人民抗日斗争的浪潮，不但发表声明谈话，而且纷纷捐钱捐物，更积极救助中国难民。

在救助难民方面，最突出的是震旦大学法籍教授饶家驹（Robert Charles Emile Jacquinet de Besange）神父，他建立的难民收容所和安全区救助了数十万中国难民。同时，在沪外国友人捐献大量钱物，还为中国军队提供后勤支持，如旅沪韩国侨民各团体组织了救护队支援中国抗日部队，其中上海韩人青年同盟组织的救护队，还奔赴前线救护与日寇血战的十九路军和第五军的受伤官兵。韩国侨民团也积极募款，数日之内即募得千余元，购买了医用棉花、纱布、碘酒及其他救护用品数十箱，送往前线。旅沪韩侨爱国妇女会也积极从事反日援华工作，在街头演出革命剧，鼓舞民众的抗日情绪，并在马路上张贴反日标语。^①许多上海犹太商人，如阿夫拉莫（A. J. Aframu）、斯皮尔曼（M. Speelman）、亚伯拉罕夫人（R. D. Abraham）等积极向中国红十字会和国际救济委员会捐款。^②中法工商银行经理慨捐法币1000元，指定500元救济难民，500元救济伤兵。^③值得一提的是，一些德国侨民也投入了捐助热潮。1937年8月26日，德国旅沪侨商总会主席就将上海全体德商捐助之法币17510元捐赠给上海难民救济机构。^④

^① 崔志鹰、潘光、汪之成：《旅沪外侨及国际友人对上海抗日斗争的支援》，载《社会科学》1995年第7期，第12-16页。

^② *Israel's Messenger*, October 25, 1937.

^③ 《立报》1937年8月31日。

^④ 《申报》1937年8月27日。

在无数积极宣传、支持中国抗日斗争的国际友人中，这里主要介绍三位。波兰作家兼记者汉斯·希伯（Hans Shippe）是共产党员，大革命时期曾任北伐军国际宣传部负责人，此后一直在上海为报刊撰稿。抗战全面爆发后，希伯致电自己的密友、蒋介石的政治顾问欧文·拉铁摩尔（Owen Lattimore）先生，痛陈反共摩擦必须制止，主张民主团结，共同抗日。^①他还冒着生命危险深入抗日前线采访，向世界人民宣传中国的抗日斗争。1938年秋，他到皖南新四军驻地采访，此后撰写了大量宣传新四军的文章并在国外发表。^②

奥地利记者魏璐诗（Ruth F. Weiss）于1933年抵达上海，随即写了几篇谴责日本侵略的报道，遭到日方抗议。此后，她积极协助美国记者史沫特莱进行抗日宣传。在“一二·九”运动中，她采访和报道上海学界为抗日救国向南京政府的请愿活动。抗日战争全面爆发后，魏璐诗帮助友人创办英文报纸，将世界各地反法西斯斗争的消息介绍给中国读者，并协助宋庆龄领导的保卫中国同盟做工作。在欧洲，魏璐诗的父母和千百万犹太人被关进集中营惨遭迫害。出于对法西斯的愤恨和对中国的热爱，她申请加入了中国国籍。^③中国人民没有忘记这位国际主义战士，2009年4月，在上海宋庆龄陵园隆重举行了魏璐诗墓碑揭幕仪式。^④

加拿大友人莫里斯·科恩（Morris A. Cohen）曾任孙中山先生的副官，后成为中国军队的将军，以“双枪科恩”著称，长期居住上海。抗战爆发后，他奔走于中国和世界各地，在中国军队拓展对外联络和采购武器装备方面发挥了特殊作用。1944年6月，他呼吁道：“中国的抗战已进入了第八个年头，中国人民正在进行着一场举世瞩目的战争。但是，为赢得这场战争的胜利，她还需要加强空军力量和重型武器装备。”^⑤他为支持中国抗战作出的重要贡献永载史册。

除了支持中国的抗日战争，上海的中外人士也积极支持世界其他地方的

^① 《大众日报》1942年7月7日。

^② Wang Huo, “He Died on China’s Soil, The Story of Hans Shippe,” *China Reconstructs*, December 1979, pp. 17-19.

^③ 叶丽茶主编：《来自异国的朋友——在中国有过特殊经历的外国人》，解放军出版社1993年版，第209-211页。

^④ 《解放日报》2009年4月26日。

^⑤ Daniel Levy, *Two-Gun Cohen, A Biography*, New York: St. Martin’s Press, 1997.

反法西斯斗争。在上海，中外人士多次联合发起、组织抗议纳粹德国屠杀犹太人、支持西班牙人民反法西斯斗争、声援埃塞俄比亚人民抗击意大利法西斯侵略、支持朝鲜人民抗日独立运动、声援苏联伟大的卫国战争等集会和示威。上海犹太人和部分外侨还冲击了纳粹分子在上海举行的庆祝“胜利”活动，发起了抵制“德国制造”商品的运动。这些无疑也是对中国人民抗日战争的极大鼓舞和支持。

二、直接投身于中国人民的抗日战争

令人感动的是，不少在沪外国人还直接投身于中国人民的抗日战争，同中国人民并肩奋战，有的还献出了自己的生命。

1932年上海“一·二八”抗战爆发后，旅沪朝鲜爱国志士十分愤慨，决心与中国军民一起迎头痛击日本侵略者。4月29日，在大韩民国临时政府领导人金九亲自指挥下，韩人爱国团成员尹奉吉将炸弹装进水壶混进了戒备森严的虹口公园。当日本侵沪军总司令白川义则大将等日本在沪军政要员登上检阅台时，尹奉吉将装有炸弹的水壶奋力扔向检阅台，随着一声巨响，白川大将等日本30余人当场被炸伤。此事使上海人心振奋，极大地鼓舞了中国军民的抗日斗志。尹奉吉被捕后壮烈就义。今日，在虹口公园建有纪念尹奉吉烈士的“梅亭”。

1941年10月，前文提到的希伯到山东根据地考察，受到当地各界人士的热烈欢迎。中共代表、八路军代表、山东抗日民主政府代表在欢迎宴会上致辞，对希伯深入抗日第一线的英勇精神及帮助中国抗日的正义行动深致敬意，并号召全省军民以实际工作与反“扫荡”的胜利来回应当国际友人的愿望。11月30日，希伯在山东沂南县的一次战斗中牺牲，倒下时手中还紧握钢枪。中国人民为他建立了纪念碑，碑文上铭刻着“为国际主义奔走欧亚，为抗击日寇血染沂蒙”。^①

奥地利犹太医生雅各布·罗生特（Jacob Rosenfeld）是社会民主党员，德国吞并奥地利后被投入集中营，后几经周折来到上海，在法租界经营一家诊

^① Wang Huo, “He Died on China’s Soil, The Story of Hans Shippe”.

所。1941年3月，罗生特经地下交通线来到苏北盐城，加入了新四军，担任新四军卫生部顾问。中共中央华中局机关报《江淮日报》称：“在苏北，参加新四军的国际友人，罗生特大夫还是第一个”^①。在新四军中，他除了医治抢救了许多抗日军民外，还为部队培养了大批医护人员，被誉为“新四军中的白求恩”。1943年4月，为诊治罗荣桓严重的肾病，罗生特转赴山东担任山东军区卫生部顾问。抗战胜利后，他又担任了东北民主联军第一纵队卫生部部长，成为我军中担任最高医务职务的外国人。1949年，罗生特去奥地利、以色列探亲，于1952年病逝。现在，访问以色列的中国人都要去特拉维夫附近的罗生特墓献花。在奥地利维也纳的中心公园，建立了罗生特纪念碑。在中国山东，建立了罗生特国际和平医院。

另一位奥地利犹太医生理查德·傅莱（Richard Frey），早在儿童时期就加入了维也纳革命少儿组织。1938年德国吞并奥地利后，奥地利共产党人和犹太人遭到残酷迫害，成批逃往国外。傅莱也不得不告别父母，于1939年1月15日来到上海。同年3月，傅莱北上，与晋察冀根据地取得了联系。1941年秋，在八路军地下交通员的护送下，他经北平到达晋察冀军区的中心地区。聂荣臻司令员对他表示热烈欢迎，亲切地为他起了个中文名字“傅莱”，并安排他在白求恩卫生学校担任教员。在严酷战争年代，傅莱始终以饱满的革命热情投入战斗。1944年，他与战友在极其困难的条件下建立了生产粗制青霉素的实验室，解决了部分药品短缺问题，为此受到了毛主席等中央领导亲切接见。^②

在旅沪俄国侨民中，许多人加入中国军队助战。“八一三”抗战爆发后，白俄将军莫洛契科夫斯基（Moloqikofsky）等人驾驶装甲车上阵参战，后又掩护中国军队撤退，为中国抗战作出重要贡献。还有一些旅沪俄侨直接参加了国民党空军，驾驶飞机与日寇作战，有的为了抗击日寇捐躯沙场。还有原无国籍的白俄300余人后来均加入中国国籍，与苏联侨民一起为中国作战，其中大都也来自上海。^③

据外刊报道，至1937年年底，外国人士在中国从戎者共有451人，其中

^① 《江淮日报》1941年3月25日。

^② 冯彩章、李葆定：《红医将领》，北京科学技术出版社1991年版，第683页。

^③ *Shanghai Evening Post & Mercury*, January 5, 1938.

美国 152 人，法国 124 人，苏联 115 人，英国 55 人，其他国籍 5 人。这 451 名外侨中，飞行员居 9/10，年龄在 21 岁至 39 岁不等，大都来自上海。^①

三、战斗在反法西斯秘密战线上

最值得称颂的是一批长期帮助中国和盟国做反法西斯地下工作的外籍人士，他们在敌伪统治的恶劣环境中冒着生命危险，机智勇敢地战斗在秘密战线上，为反法西斯事业作出了重大贡献，有的甚至献出了自己宝贵的生命。

著名的苏联英雄理查德·佐尔格（Richard Sorge）于 20 世纪 30 年代在上海领导秘密情报工作，他的情报小组中有德、英、美、日、中、俄等各国人士，如史沫特莱、张文秋、陈翰笙、刘思慕等。周恩来曾亲自会见佐尔格，并调派一批中共党员参加佐尔格的情报工作。^② 佐尔格情报组为苏联和中共获取了大量日本高层及军方的机密情报，包括日本进攻中国的计划和部署、德国进攻苏联的日期等，为打击德日法西斯作出了重要贡献。佐尔格情报组的一个重要成员是苏联侦察员路得·厄休拉（Rude Ursula），代号“索妮娅”。作为情报组的联络员，厄休拉在家中与中外隐蔽战线上的人物进行了无数次的联络、接头和交谈，佐尔格的备用电台就在她家，许多中国左翼人士在此躲过了追捕。由于厄休拉在情报战线屡建奇功，后来两次获得红旗勋章。情报组另一个重要成员是日本共产党员尾崎秀实，曾任《朝日新闻》常驻上海特派员，是中国问题专家，进而成为日本首相近卫文麿的顾问兼私人秘书，可以自由出入首相官邸，参加首相的智囊团会议。在抗战最艰苦的年代，他向苏联和中国共产党提供了日军统帅部的许多战略决策、日本天皇御前会议内容、日军作战部署、日本和汪精卫勾结情况以至军用作战地图等情报，尾崎通过在上海的中西功将情报发往延安。中西功是日本共产党中央委员，也曾加入中国共产党，先后在佐尔格小组和潘汉年情报系统工作，最大的贡献是准确预报了太平洋战争的爆发时间。毛泽东对这些“国际同志”的贡献作了极高评价，周恩来称他们为“国宝”。

^① 崔志鹰、潘光、汪之成：《旅沪外侨及国际友人对上海抗日斗争的支援》，第 12-16 页。

^② 苏智良主编：《佐尔格在中国的秘密使命》，上海社会科学院出版社 2014 年版，第 46 页。

1941年6月德国进攻苏联后，日本南进还是北进成为斯大林和中共中央最关注的问题。尾崎秀实在得知日本决心同英美开战的情报后，通过佐尔格及时告知莫斯科，使斯大林决心西调远东军20个精锐师去莫斯科前线，在危急时刻扭转了战局。正是为了获取这一重要情报，佐尔格的真实身份暴露，与尾崎秀实等人一起被捕，于1944年11月英勇就义。1964年，苏联政府正式授予佐尔格“苏联英雄”称号。厄休拉曾应邓小平邀请，随民主德国老战士代表团在20世纪80年代重访中国，在其去世前不久还荣获普京总统颁发的勋章。尾崎秀实、中西功等人的英雄事迹也逐渐为世人所知。2014年11月，在东京、上海等地都举行了纪念佐尔格、尾崎秀实等烈士就义70周年的活动。

旅沪犹太人的反法西斯地下组织也十分活跃。他们与印度巡捕合作，帮助被捕美国飞行员从提篮桥监狱脱逃到中国军队后方；他们与瑞士驻沪领馆合作，将工部局的康奈尔·S. 富兰克林（Cornell S. Franklin）法官救走。其中值得一提的是旅沪犹太社团女活动家朱迪丝·哈什（Judith Hasser），她在上海沦陷后长期为重庆国民党方面做抗日情报的传递工作，曾多次被汪伪警方和日本宪兵队传讯，但均因日伪当局找不到她“通敌”的证据而获释。^①在日本当局建立的虹口无国籍难民隔离区内，犹太人的地下反法西斯活动也十分活跃，曾出现过反法西斯地下刊物和传播盟军获胜消息的油印传单。弗兰克·塞莱格（Frank Theyleg）是上海犹太难民中的一位工程师，当日本当局要他帮助指导生产手榴弹和其他军火时，他便与中国工人密切配合，设法使生产的手榴弹无法爆炸，以这种方式打击日本侵略者。^②

上海犹太难民中的左翼人士还组织了一个地下反纳粹小组，其骨干有瓦尔特·舒列克（Walter Czollek）和岗特·诺贝尔（Gunter Nobel）等。据该小组核心人物岗特·诺贝尔介绍，他们大约有20—30人，具有强烈的反纳粹立场，但并没有与德国的反纳粹地下组织和中国共产党建立直接联系，只是定期聚会，在一起学习马克思、列宁等人的著作并交流信息。^③不过，诺贝尔说，该小组的某些成员自己与苏联和中国共产党建立了关系。如该小组的核心人物汉斯·柯尼希（Hans Koenig）为苏联塔斯社工作，后来曾任民主德国

^① 潘光等主编：《犹太人忆上海》，上海市政协文史资料编辑部1995年版，第65页。

^② 潘光等主编：《犹太人忆上海》，第150页。

^③ 作者采访岗特·诺贝尔记录，1997年8月21日，柏林。

首任驻华大使。该小组的创建人就是上文提到的汉斯·希伯，上文提到的罗生特也曾是小组成员。1988年，应邓小平邀请，民主德国老同志代表团重访中国，厄休拉·岗特·诺贝尔和夫人都是代表团成员。

1941年12月后，日本与英美开战，但根据《日苏中立条约》继续与苏联保持非战关系，一些持有苏联护照的俄侨便利用其合法地位为苏联和其他盟国做情报工作，为反法西斯事业作出了贡献。前面提到的莫洛契科夫斯基将军1941年后移居上海辣斐德路（今复兴中路）559号D，为中国某重要机关工作，提供了许多有价值的情报。1941年10月26日晨，日本宪兵队侦查到其在法租界内的秘密电台，随即突袭其寓所，莫洛契科夫斯基将军开枪自杀，年仅45岁。^①

另外，一些并非共产党员的德国、日本官员也参与了反法西斯斗争。日本驻上海副领事柴田贡（Shibata Mitsugi）在得知纳粹德国梅辛格上校向日本方面提出的屠杀上海犹太人的“上海最后解决”计划后，立即通知了上海犹太领导人，使他们有时间采取应对措施。他被逮捕并遭严刑拷打，后来被押送回日本。^②德国驻上海的海军谍报军官路易斯·西夫金（Louis Hifkin）上校暗中进行反希特勒活动，将日德合谋迫害犹太人的计划通报上海犹太社团，还将日本当局在犹太人中收买的奸细名单告诉地下组织。^③战后，他因此受到赞扬和表彰。

四、载入《日内瓦公约》的“饶家驹安全区”

著名法籍天主教神父、震旦大学教授饶家驹在抗战初期的上海难民救助工作中作出了载入史册的重要贡献。

从1937年8月13日开始，日军对上海持续进行狂轰滥炸，并由海陆各方向对上海大举进攻，随即导致成千上万的难民涌入日军尚不敢侵犯的公共租界和法租界。据记载，仅8月13日一天，就有“6万难民涌入租界”。^④至

^① 《申报》1941年10月27日。

^② 潘光等著：《犹太人与中国》，时事出版社2010年版，第53页。

^③ 崔志鹰、潘光、汪之成：《旅沪外侨及国际友人对上海抗日斗争的支援》，第12-16页。

^④ 陶菊隐：《孤岛见闻——抗战时期的上海》，上海人民出版社1979年版，第3页。

8月底，涌入公共租界和法租界的中国难民“达到70万人左右”。^①面对骤然出现的汹涌难民潮，收容和救助难民工作成为大上海的当务之急，社会各界迅速动员起来，开展了各种救援活动，形成了上海市救济委员会、上海市慈善团体联合救灾会和上海国际救济会三大难民救济体系。

上海国际救济会（International Refugee Committee）由饶家驹和中国银行董事长兼上海华洋义赈会会长宋汉章于1937年8月13日共同发起建立，饶家驹亲自负责救济组工作。^②该会成立后，即在吕班路（今重庆南路）的震旦大学校园内建立三个难民收容所，收容难民6000余人。9月7日，又设立第四难民收容所和第五难民收容所，前者收容杨树浦一带的难民，后者收容大场、江湾、南翔、真如等处难民。后又在钱庄会馆设立了第六难民收容所。^③然而租界内毕竟地域狭小，容不下太多难民，大批难民在租界外处境困难。

到1937年秋，中国军队即将撤离上海，饶家驹神父预料难民问题将更趋严峻，遂提出在租界外的南市设立保护难民的安全区和难民收容所的设想，并为此四处奔走。饶家驹作为处在交战状态的中日双方的调停人，以多重临时身份分别与上海市长俞鸿钧、日本驻沪总领事冈本季正商定了一些非正式的“协议”，同意在南市设立一个供非战斗人员居住的区域，在战争时期保持该区域的非军事化。由于各方在该区域性质和主权等问题上争执不下，饶家驹以高超的斡旋技巧提出了一个用自己名字命名的特定区域“饶家驹区”

（La Zone Jacquinet，也称“饶家驹安全区”），终于获得各方认可。1937年11月4日，上海市政府批准设立南市安全区的建议，日军当局表示同意。^④于是，上海国际救济会、上海市政府和日军当局于11月5日达成协议，成立由饶家驹为主席的机构，负责此事，从11月9日中午12时开始实行。这样，世界现代史上第一个战争时期的平民安全区——“饶家驹区”在上海诞生了。

此后，上海各救济团体在“饶家驹安全区”内各自设立了难民收容所，各同乡会也设立了众多难民收容所。11月8日，就有5000难民进入南市各难民收容所。南市难民区的设立解决了租界内无法容纳大量难民这一问题，使

^① 《立报》1937年8月31日。

^② *North China Herald*, August 25, 1937.

^③ 《申报》1937年10月31日。

^④ 罗义俊：《南市难民区述略》，见上海市文史资料委员会编：《抗日风云录：抗日战争胜利四十周年纪念专辑》，上海人民出版社1985年版，第174-175页。

上海的难民收容工作向前迈出了一大步。至 11 月中旬，南市“已安置难民十几万人”。^① 据专家估计，南市安全区即“饶家驹安全区”总共收容约 30 万难民。^②

“饶家驹区”开创了一种新的模式，即在战争期间不仅要保护交战双方的伤员，而且要保护战区的平民。德国人约翰·拉贝（John H. D. Rabe）领导的南京国际安全区，正是根据“饶家驹安全区”的模式，并通过饶家驹神父与日方进行联系，在南京大屠杀期间保护了 20 多万中国难民。此后，在抗战期间的武汉、杭州、广州、福州等地，“饶家驹安全区”模式在不同程度上得到复制，特别是 1938 年武汉沦陷前，饶家驹神父又创建了汉口难民区，再次救助了 4 万中国难民。

自 1937 年 11 月起，红十字国际委员会驻中国代表卡拉姆（L. P. Calame）多次参观南市难民区。经他提议，1938 年，第 16 届国际红十字大会通过了《安全区决议案》，主要动因就是上海“饶家驹安全区”的成功实践。1948 年，第 17 届国际红十字大会通过了《战时保护平民公约草案》。1949 年，63 国代表在此基础上制定了日内瓦公约及附件，第四公约就是《关于战时保护平民之日内瓦公约》。其中第 15 条附件的评注写道：“第 15 条是一定数量的实际经验积累的结果……1937 年中日战争期间，一个中立区也在上海建立起来……它被称为饶家驹区，是为了纪念成立这个区的人。”^③ 1977 年，公约的两个《附加议定书》签订，以补充和澄清 1949 年文件。其中再次提及“饶家驹区”案例。^④ 今日，在乌克兰、伊拉克、也门等国家，所有平民保护行动的国际法依据均源于此。

2014 年，在上海召开了纪念饶家驹国际研讨会。据悉，在纪念世界反法西斯战争和中国人民抗日战争胜利 70 周年之际，上海将在原南市地区建立饶家驹纪念牌。

^① 《救亡日报》1937 年 11 月 18 日。

^② 张化：《饶家驹与南市难民区》，载《文汇报》2012 年 7 月 9 日。

^③ 参见《日内瓦公约》，1949 年 8 月 12 日签订，瑞士日内瓦。

^④ 参见《日内瓦公约》关于保护非国际性武装冲突受难者附加议定书，1977 年 6 月 8 日签订，瑞士日内瓦。

五、救助犹太难民：上海历史上的难忘篇章

从1933年到1941年，特别是从1938年到1941年，大批从希特勒屠刀下逃生的欧洲犹太人远涉重洋来到上海，其总人数达3万，除了其中数千人经上海去了第三国外，至1941年12月太平洋战争爆发，仍有25 000名左右犹太难民把上海当作他们的避居地，仅后一个数字就超过了加拿大、澳大利亚、印度、南非、新西兰五国当时接纳犹太难民的总和。^①

中国人民强烈谴责纳粹的反犹暴行，并积极救助避难来沪的犹太难民。早在1933年5月，纳粹德国掀起反犹恶浪之时，总部设在上海的中国民权保障同盟就派代表团前往德国驻上海总领事馆提出强烈抗议。代表团以宋庆龄为首，团员包括蔡元培、鲁迅、林语堂、杨杏佛、史沫特莱、伊罗生等中外知名人士。他们义正辞严地指出：“德国政府和法西斯党有计划地组织并鼓动的对犹太人的迫害以及反犹暴行是人类文化倒退到中世纪和帝俄的最黑暗日子的征象”。^②

“八一三”事变后，许多上海市民自身也沦为难民，不得不在难民所中栖身。但即使在这种困境下，他们仍然克服种种困难，给予犹太难民无私的接纳和真诚的帮助。在犹太难民聚居的虹口地区，上海市民腾出自己的住房给难民居住，帮助犹太难民寻找工作，为犹太难民提供生活上的各种帮助，如临时照顾犹太儿童、借给犹太难民一些生活用具、安排犹太儿童同中国儿童一起学习等。在犹太难民医院建立之前，中国医院还收治了许多犹太难民。中国教会和上海救援或慈善团体，如上海难民收容所、上海基督教青年会等也都捐房捐款帮助犹太难民。1939年上海出版的《东方杂志》刊文指出：“虽然我们在上海尚有十多万难民的生活不易维持，但我们只要能力能办到，总可以尽力帮助犹太难民……我们应站在弱小民族的联合战线上，一致对付欺凌弱小民族的敌人。”^③ 1939年2月17日，鉴于逃亡到上海的犹太难民越来越多，安置越来越困难，时任中华民国立法院长、国防最高委员会委员孙科

^① Alex Grobman and Daniel Landes, eds., *Genocide, Critical Issues of the Holocaust: A Companion to the Film Genocide*, Los Angeles: Rossel Books, 1982, p. 299.

^② 宋庆龄：《谴责对德国进步人士与犹太人民的迫害》，载宋庆龄：《为新中国奋斗》，人民出版社1952版，第49-51页。

^③ 贺益文：《犹太民族问题》，载《东方杂志》1939年第36卷，第12号，第12页。

提出一项议案，建议在西南边区划定犹太人寄居区域，以容纳更多无家可归的欧洲犹太难民。^① 由于战火蔓延、经费缺乏等原因，这一计划最终没有全面实施。

太平洋战争爆发后，在德国的反犹政策影响下，上海的日本占领当局开始对欧洲犹太难民进行限制和迫害。1943年2月，日本当局在虹口设立“无国籍难民隔离区”，迫使犹太难民迁入隔离区。此后，犹太难民们经历了他们居留上海期间最困难的两年半。在此期间，上海人民和犹太难民在虹口同甘苦，共患难，结下了深厚友谊。犹太难民莉莉·芬克尔斯坦(Lilli Finkelstein)在回忆录中写道：“我们发现中国邻居非常友好，他们知道我们的处境是多么困难，但他们并没有利用我们的困境牟利。”^② 战时与犹太难民一起居住在虹口的王发良老人回忆道：“那时希特勒迫害犹太人，日本人迫害中国人，我们与犹太难民同处患难之中，大家在一起友好相处，互相帮助”。^③ 犹太难民威廉·肖特曼(William Schurtman)认为，生活在中国人中间，犹太难民感受到在欧洲从未体验到的友好气氛。^④ 1945年7月，美国飞机误炸虹口区犹太难民居住区，造成31名犹太难民死亡，250名难民受伤，周围的中国居民虽同样伤亡惨重，但仍奋不顾身地冲入火海，抢救出许多犹太难民。

1994年，上海市政府在虹口区建立了犹太难民纪念碑，后又建立了犹太难民纪念馆。以色列历任总统和总理、德国总统和总理、奥地利总统、美国第一夫人等各国贵宾均专程到此，以缅怀那段历史，并对中国人民表示深切的谢意。

结论：研究那段历史的重要价值和意义

综上所述，可以得出几点结论。

第一，上海作为中国最大的城市，早在1932年初就开始了抗日斗争，直

^① 中国第二历史档案馆：《重庆国民政府安置逃亡犹太人计划筹议始末》，载《民国档案史料》1993年第3期，第19页。

^② 潘光等主编：《犹太人忆上海》，第163页。

^③ 作者采访王发良记录，1994年4月18日，上海。

^④ 作者采访威廉·肖特曼记录，1996年6月16日，纽约。

到1945年9月，历时近14年。在这艰苦和漫长的岁月里，中国人民和上海人民的抗日斗争始终与各国人民的反法西斯斗争密切结合，使上海成为世界反法西斯统一战线的一个重要战场。

第二，中国人民、上海人民的全民抗战，得到了在沪、在华外国人士和全世界人民的支持，同时中国人民、上海人民也大力支持世界各地的反法西斯斗争，而且以实际行动救助来到上海的各方难民。这种互相援助充分体现了世界反法西斯统一战线的强大力量，在世界人民反法西斯斗争的历史上写下了光辉一页。

第三，就意识形态和价值观念而言，上海的中外居民千差万别，如外侨中一些人（特别是欧美国家侨民中的上层人物）是靠不平等的特权起家的，另一些人（如部分白俄代表人物）曾经是坚决反苏反共的。然而，当全人类面临法西斯的威胁时，上海中外居民中的大多数人，即使是上述两类人都毫不犹豫地站到了坚决抗击德、日法西斯一边，为支持中国抗日战争做出了力所能及的事。这使我们更加深刻地体会到超越意识形态的反法西斯统一战线的伟大凝聚力和重要意义。审视今日世界，在应对恐怖主义、气候问题、食品安全等诸多全球性挑战方面，也形成了这样的超越意识形态、包容性强的“统一战线”。

第四，研究世界反法西斯统一战线在上海的活动及其取得的巨大成果，不仅具有重要学术价值，而且还具有重要现实意义。近年来，国际上霸权主义与强权政治横行，新纳粹、种族主义、极端主义和恐怖主义再次泛滥，“文明冲突论”甚嚣尘上，有人公然否认法西斯犯下的历史罪行和世界人民反法西斯战争的胜利成果，这使这个问题具有的以史为鉴、温故知新的意义愈发突出。同时，这个问题因其特有的内涵又在促进中国人民与各国人民的友谊方面发挥着重要作用。今天我们纪念那段历史，就是要弘扬人类历史上友好互助、抗邪扶正的正义业绩，传承人类文化中的真善美价值观，以构建和谐、包容、美好的世界。

[收稿日期: 2015-04-19]

[责任编辑: 陈鸿斌]

战后国际法体系演变与中国角色^{*}

盛红生

【内容提要】 第二次世界大战结束 70 年来，国际法体系发生了巨大变化。一方面，国际法主体持续增加并日渐多元，国际法客体也不断扩大，一批国际法新分支陆续形成，国家权利义务范围也并行扩展；另一方面，国际法体系“从主权优先到人权优先”、“从同意导向到强制导向”以及“从整体性到分散性”的转变日趋明显。中国与战后国际法体系的互动始终是双向的，在国际法体系对中国的发展与崛起产生重要影响的同时，中国也以自身的能力和方式塑造着国际法体系。由于两者的密切互动，在努力实现国内国际两级法治的过程中，中国应当也能够成为国际法体系的建设性力量。中国推动国际法体系发展的具体路径应当是，通过从融入到参与、从主动到主导，最终实现从规则“接受者”到规则“制定者”的身份转变，逐步引导改变不合时宜的国际法原则和规则，推动构建新的国际法体系，在增进人类福祉的同时，有力维护中国自身的国家利益。

【关键词】 国际法体系 中国崛起 国际法律秩序 体系转型

【作者简介】 盛红生，上海政法学院教授、“中国—上海合作组织国际司法交流合作培训基地”上海合作组织研究院研究员

【中图分类号】 D99

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0027-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503003

^{*} 本文得到上海政法学院创新性学科团队支持计划的资助。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。

第二次世界大战结束 70 年来，国际法体系不断经历着艰难嬗变和逐步发展。对战后国际法体系的演进过程及其规律进行系统梳理，重点考察其对中国的影响以及两者之间的互动，以此为基础对国际法体系未来中长期的整体走向作出预判，无疑具有重要的理论意义和实践价值。

一、战后国际法体系的发展及其对中国的影响

第二次世界大战结束前后召开的一系列重要国际会议，从总体上为国际社会规划了包括政治秩序、经济秩序、军事秩序和法律秩序等在内的战后秩序。^① 作为第二次世界大战结束后形成的整体战后体系的一个组成部分，国际法体系对世界历史和整个战后国际秩序产生了重要影响。^②

（一）战后国际法体系的发展特点

第一，在战后国际法体系中，国际法主体增多，国际法客体扩大。特别是冷战结束以来，国际组织、非政府组织和个人在国际政治舞台上的地位和作用不断上升，诸如“基地”组织、“伊斯兰国”恐怖组织等另类“非国家行为体”的出现，使国际法主体从未像今天这样多元。与国际法主体增多相对应，国际法的客体也在不断扩大，从传统的国家领土逐步扩展到外层空间、海床洋底、南北极地甚至网络空间等。2013 年 12 月，埃博拉病毒在非洲西部大规模爆发后，联合国安理会多次召开会议商讨大规模流行性传染病对于国际和平与安全的严重威胁以及国际社会必须采取的应对措施。作为联合国内部以维持国际和平与安全为“首要责任”的执行机构，安理会多次开会专门讨论疾病、健康和卫生问题，这在以往是无法想象的。^③

第二，国际法新分支（部门法）层出不穷，国家的权利与义务范围并行扩展。在当代国际法体系中新涌现出诸如国际行政法、国际旅游法、核法和极地法等数十个新分支（部门法），而传统意义上的国际法分支从未超过十

^① 参见龚向前：《联合国与国际法律秩序的发展》，载《政治与法律》2004 年第 1 期，第 82 页。

^② Antje Weiner, et al., “Global Constitutionalism: Human Rights, Democracy and the Rule of Law,” *Global Constitutionalism*, Vol. 1, No. 1, 2012, p. 1.

^③ 联合国安理会在 2000 年 1 月 10 日新千年的第一次会议上，专门讨论艾滋病对非洲和平与安全的影响，这是安理会首次介入公共卫生领域。

个。由于全球气候变暖使北极出现（季节性）新航道，北极地区以外的国家基于各种国际法依据对北极提出了权利主张。国家管辖内部事务的外部边界越来越不清晰，诸多传统意义上的内政成为国际事务且范围一再拓展，如人权保护、卫生健康、环境保护、反恐和打击跨国犯罪等，国家很难再以“内政”为由排斥国际管辖，即“国家保留”的范围在缩小。^①

第三，国际人权法和国际人道法对暴力使用施加限制，无论未来出现何种新的作战手段和方法，“人道原则”都将居于首位。即使出现对作战手段、方法产生影响的新军事技术，作战手段和方法依然受“马顿斯条款”（The Martens Clause）制约。^② 有学者指出“马顿斯条款之所以重要，是因为它通过习惯法，强调了习惯规则对调整武装冲突的重要性”。^③ 还有西方学者认为，“即使是最为完善的法律规则也无法将所有可能性穷尽。规律决定了情况列举得越详尽，出现疏漏的风险也越大。因此，在这个意义上，如果无法援引1949年《日内瓦四公约》的具体条款来解决问题，‘马顿斯条款’就可以起到‘安全阀’的作用”，^④ 这种观点不无道理。

第四，国际刑法复兴和快速发展以及国际法制裁^⑤ 功能加强，一定程度上使国际法出现了从“弱法”逐步向“强法”转变的势头，逐渐改变国际法的“弱法”性质，强化其实际效能，并促使国际法体系不断丰富和完善。

（二）国际法体系的中长期发展趋势

冷战结束后，世界经济和国际政治格局都发生了复杂而深刻的变化。与此相适应，国际法体系也在经历一场重大的重构过程，以适应这个变化了的世界。以冷战结束后的国际法新理论和新规范为基础，在未来较长历史时期

^① 参见梁西主编：《国际法》，武汉大学出版社2000年版，第31页。

^② 1907年《海牙陆战法规条约》的“序言”称：“在本议定书或其他国际协议所未包括的情形下，平民和战斗人员仍受来源于既定习惯、人道原则和公众良心要求的国际法原则的保护和支配”。这就是国际法学者通常所说的“马顿斯条款”。

^③ [英]鲁伯特·迪斯赫斯特：《马尔顿条款与武装冲突法》，曹永刚译，李兆杰主编：《国际人道主义法文选》，法律出版社1999年版，第30页。

^④ Stanislav E.Nahlik, “A Brief Outline of International Humanitarian Law,” *International Review of the Red Cross*, July-August 1984, Offprint, pp. 36-37.

^⑤ 2015年2月24日，联合国安理会就中东局势举行公开会议并一致通过决议，决定延长对威胁也门和平、安全或稳定，阻碍其政治过渡顺利完成的个人和实体所实施的资金冻结、旅行禁令等制裁措施。参见《安理会新决议延长对威胁也门和平稳定者的制裁》，联合国新闻网，2015年2月24日，<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?newsID=23508>。

内，整个国际法体系可能呈现如下发展趋势。

第一，从“重国际和平安全”到“和平安全与经济社会发展并重”，国际法将从传统“高政治”向非传统“低政治”领域拓展。在继续强调维持国际和平与安全功能的同时，以联合国为核心的国际组织将更多的注意力投向各国的经济社会发展、环境和卫生等领域。由于各国在经济贸易领域的交往增多，进一步从客观上强化了“国际经济法”这个新分支的确立和巩固，使其与传统的“国际公法”、“国际私法”并列成为国际法的三大领域。

第二，从“重主权”到“重人权”，国际法的价值基础正发生重大变化。在“人权优先”理念下，国际刑法祭出“普遍管辖权”的大旗，试图穿透国家主权这一最后的坚硬“盔甲”，绕开国家司法独立和外交特权与豁免，直接为个人（包括享有特权与豁免的政府官员）创设权利与义务。这种做法使严重侵犯人权的行为受到了限制和制裁，一定程度上减少了“有罪不罚”现象。与此同时，《国际刑事法院规约》也适用于非缔约国，突破了条约法的一项重要原则，即“条约对第三国无损益”(Pacta tertiis nec nocent nec prosunt)。

第三，从“重意愿”到“重规范”，国际法由“同意导向”逐步向“强制导向”转变。例如，联合国维持和平行动传统上主要是维持和平，但从20世纪90年代起出现了维和部队主动使用武力打压交战一方和以武力强迫停战停火的“强制和平”。传统上，维和人员只能使用最低限度的武力而且仅限于自卫，然而2008年初由联合国维持和平行动部颁布的《联合国维持和平行动原则与指针》已经将“除自卫外不得使用武力”修改为“除自卫和履行授权外不得使用武力”。^①此外，《卜拉希米报告》对联合国维和行动传统的“中立原则”也有重大突破，提出“公正并不等于中立”。^②这些现象都充分说明国际法出现了由“同意导向”逐步向“强制导向”转变的端倪。

第四，从“整体性”到“分散性”，国际法部门法之间冲突增多。这些问题突出表现在“个人刑事责任与外交特权豁免”、“保护的责任与不干涉内政原则”和“国际管辖与国内管辖”等几对关系上的矛盾冲突上。仍以国

^① 齐三平等编：《和平行动中的国际人道法研究》，军事科学出版社2012年版，第225页。

^② 参见盛红生：《联合国维持和平行动法律问题研究》，时事出版社2006年版，第146页。

国际刑法与国际法其他部门法之间的冲突为例，过度扩张的国际刑法在一定程度上侵蚀了国家主权和司法独立，甚至在国家集团之间造成“撕裂”，国际刑法进一步加剧了国际法的“碎片化”，与国际法其他部门之间由于冲突形成的强大张力则削弱了国际法调整国际关系的作用。

第五，法律强国的国内法向国际法“外溢”，^①从“国际道德”向“国际法”转化的速度加快。突出表现在将道德转化为立法的趋势十分明显，受西方大国主流价值观影响，许多原本属于道德规范尤其是个人层次的道德规范正上升为法律。

（三）战后国际法体系对中国的影响

虽然中国古代存在某些“国际法”的历史遗迹，^②但无论是当时的“国家”和“国际”，还是“法”的概念都无法与今天同日而语。国际法学家梁西先生认为：“1840年鸦片战争之后，国际法开始从西方输入中国”。^③也有学者认为，早在17世纪中叶中国就已经与近代国际法有了一些交集。^④然而，在其后的一百多年中，西方列强利用坚船利炮多次入侵中国，迫使中国签订一系列不平等条约并割地赔款。国际法并不能用来维护中国的利益，恰恰相反，近代国际法给中国留下的大都是“负资产”，比如“势力范围”、“领事裁判权”和“租界”等。直到第二次世界大战行将结束的1943年，中国才开始逐步废除美国等西方强国的“领事裁判权”。

第一，以联合国创始会员国和安全理事会常任理事国为标志，中国成为世界性大国。中国作为第二次世界大战中反对和抵抗法西斯侵略势力的中坚力量，作出了巨大牺牲和贡献。战争临近结束时，中国几乎参加了所有的重要国际会议。1945年10月24日，联合国成立，中国作为创始会员国派代表签署了《联合国宪章》，并成为拥有否决权的联合国安全理事会常任理事国，此举第一次正式从法律角度确立了中国的世界大国地位。

^① 例如1993年比利时通过了过于超前的《普遍管辖权法》，规定凡涉及战争罪、反人类罪和种族灭绝罪，不管案件的当事人是否为比利时人，也不管事件发生在何地，比利时法院都拥有管辖权并可以审理案件。该法在国际社会引起了广泛的争议。

^② 参见陈顾远：《中国国际法溯源》，台湾商务印书馆1973年版；刘达人、袁国钦：《国际法发达史》，中国方正出版社2007年版；孙玉荣：《古代中国国际法研究》，中国政法大学出版社1999年版。

^③ 梁西主编：《国际法》，第36页。

^④ 杨泽伟：《国际法史论》，高等教育出版社2011年版，第336页。

第二，拥有联合国安理会常任理事国身份并在其他国际组织占有重要职位使中国的国际话语权有所提升。从1971年10月起，中国恢复了在联合国的席位和一切合法权利。中国除了是联合国安理会常任理事国之外，中国人还先后担任联合国副秘书长、国际法院法官、联合国国际法委员会委员、联合国海洋法法庭法官、世界银行副行长、国际货币基金组织副总裁、国际民航组织秘书长等重要职位。这些都为中国在国际事务中掌握一定的国际话语权和在重大国际问题上的决策权提供了重要的制度保障。

第三，战后国际法体系特别是《联合国宪章》之下的集体安全机制为防止全球规模的战争提供了机制保障，也在客观上为中国的经济社会发展创造了良好的外部环境。2015年2月23日，中国外交部长王毅指出，“《联合国宪章》宣示了国际社会消弭战祸、永保和平的坚定信念，确立了当代国际关系的基本准则，建立了止战维和的保障机制”。^① 作为反法西斯战争的直接成果，取得战争胜利的同盟国和其他国家一道建立起战后的政治法律秩序，其中最重要的制度安排包括对日本、德国等“前敌国”在一定范围内限制主权，^② 例如对德国和日本实施军事占领，德国和日本制定和平宪法，^③ 德国和日本不得保有常备军队以及放弃国家的交战权等。

第四，参与联合国维和行动成为中国向国际社会提供公共产品的重要途径。中国参与联合国维和行动的实质是配合实施国家整体外交战略的军事外交活动，是中国通过在“高政治”领域向国际社会提供公共产品（国际和平与安全以及人道主义保护等）的有效方式，同时也是借助“创造性介入”^④ 进一步彰显负责任大国作用并赢得国际威望的有效途径。

^① 《中国外长王毅主持安理会部长级公开辩论会议 强调〈联合国宪章〉仍具现实意义》，联合国新闻网，2015年2月23日，<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?newsID=23502>。

^② 《联合国宪章》第一百零七条规定：“本宪章并不取消或禁止负行动责任之政府对于在第二次世界大战中本宪章任何签字国之敌国因该次战争而采取或授权执行之行动”。

^③ 例如《德意志联邦共和国基本法》第二十六条第一款规定：“一、扰乱国际和平共同生活之行为，或以扰乱国际和平共同生活为目的之行为尤其是发动侵略战争之准备行为，均属违宪，此等行为应处以刑罚”；《日本国宪法》第九条规定：“① 日本国民衷心谋求基于正义与秩序的国际和平，永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段。② 为达到前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权”。

^④ 参见王逸舟：《创造性介入——中国之全球角色的生成》，北京大学出版社2013年版。

二、中国对战后国际法体系的贡献和影响

在过去 70 年中，中国与国际法体系之间的关系经历了一个十分复杂曲折的过程。其中充满了矛盾和冲突，也存在着协调和适应，中国无论在理论、实践和学术研究上都对战后国际法体系的形成和演变产生了较大的影响。

（一）中国对战后国际法体系的贡献

第一，中国与印度、缅甸三国共同倡导的“和平共处五项原则”，对现代国际法基本原则体系的发展产生了重大推动作用。1954 年 6 月底，周恩来总理应邀先后访问印度和缅甸，在分别与印度总理尼赫鲁和缅甸总理吴努发表的《联合声明》中都写进了“互相尊重主权和领土完整”、“互不侵犯”、“互不干涉内政”、“平等互利”及“和平共处”等五项原则，并进一步确认其适用于与亚洲及世界其他地区国家的关系。从本质上讲，“和平共处五项原则”与“《联合国宪章》七项原则”并行不悖，这也是第一次由西方大国之外的国家倡导确立的国际法基本原则，对于补充和完善现代国际法基本原则体系作出了突出贡献。

第二，中国一贯坚持现代国际法基本原则和国际关系基本准则，秉持国际公义。中国特别强调国家主权原则和不干涉内政原则，在联合国安理会中多次行使否决权，阻止某些国家利用联合国干涉他国内政。例如为坚持国际正义，中国和俄罗斯在 2011 年 2 月至 7 月的联合国安理会叙利亚问题决议表决中连续三次动用否决权。在中国的影响下，联合国集体安全机制的理论与实践不断发展变化，这将在一定意义上促进“集体安全法”或“国际和平法”成为国际法的新分支。

第三，中国在朝鲜和伊朗核危机等重大问题上，坚持以和平方式解决国际争端，反对非法使用武力或者以武力相威胁。在朝核和伊核问题上，中国主张对和平利用核能与军事利用核能作出区分，并不支持西方大国和国家集团对伊朗实施制裁的主张，而是要求区别对待，特别是反对在核扩散问题上适用“双重标准”，呼吁批判和重新反思现行防止核扩散机制。中国学者对美国倡导的“海上防扩散倡议”也提出异议和保留，认为屡次拦截其他国家政府船舶的行为，可能构成国家支持之下的海盗行为或海上恐怖主义行为。

第四,中国坚持国际正义,积极支持非洲国家抵消国际刑事司法消极作用的努力。国际刑事法院的建立某种程度推动了国际法逐渐由“弱法”向“强法”转化。在充分肯定国际刑事法院惩治“核心罪行”和促进实现国际法治的同时,也应看到其消极影响。迄今为止,国际刑事法院审议的九项情势均为非洲国家,这不能不引起国际社会的广泛争议,甚至在国家集团之间造成分裂。例如在“能否起诉在任国家领导人”问题上,中国与西方大国的立场就形成了尖锐对立。关于国际刑事法院审判肯尼亚领导人问题,中国常驻联合国代表于2013年11月4日表示,根据《联合国宪章》,安理会应支持地区组织维护本地区和平与安全的努力。非洲联盟为解决非洲冲突作出了重要贡献,安理会应认真听取并尊重非洲联盟的意见。肯尼亚作为非洲的重要国家,在维护地区稳定、斡旋地区热点问题、打击恐怖主义中发挥着重要作用。安理会应肯定肯尼亚所作的贡献,致力于让肯尼亚领导人集中精力履行宪法赋予的职责。国际司法机构应充分尊重当事国的司法主权,遵守国际关系准则。国际司法机构的管辖权要尊重有关国家和地区的司法传统和现实需要。^①

(二) 中国与国际法体系的三种互动模式

回顾自1648年威斯特伐利亚和会以来近四百年的国际法历史不难发现,从提出“主权平等”到废除“领事裁判权”,从基本原则的确立到具体规则的改变,国际法的每一次重大变化无不涉及国际政治经济力量对比。尽管西方发达国家长期在世界经济格局中占据主导地位,但中国的崛起无疑正成为促进国际政治、经济秩序发生重大变革的主要推动力量。由于经济总量和世界经济占比出现变化,中国在主观和客观上都必须获得与综合国力基本相称的话语权,这使中国在崛起过程中与国际法体系的互动呈现出以下三种模式。

第一,主动适应型——从“复关”到“入世”。由于经济贸易领域受意识形态和政治因素影响相对较小,因此中国从1986年开始就积极主动采取行动,要求恢复在关税与贸易总协定(GATT)中的缔约国地位和权利。然而,“复关”尚未完成,GATT已被新成立的世界贸易组织(WTO)取代。当初申请“复关”的所有机构和人员很快便转变为申请“入世”的机构和人员。

^① 《安全理事会11月轮值主席、中国常驻联合国代表刘结一大使介绍安全理事会11月工作》,外交部网站,2013年11月4日,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/zwbd_611281/t1095809.shtml。

在加入 WTO 后的十多年中,中国的经济社会发展经历了翻天覆地的变化,“市场经济就是法治经济”的理念逐渐深入人心,这极大地改变了人们的思维模式和行为方式。政府、企业和个人在经济活动中遵守规则的意识普遍加强,对待通过诉讼解决国际经济纠纷的心态也和以往有了很大不同。加入 WTO 对中国的影响是具体而实在的,包括汽车关税降低、货物自由往来、国内企业更注重内涵建设。有的学者甚至认为 WTO 的原则规则本身就是一部“模范国际法”,这似乎也并不为过。

第二,矛盾对抗型——“保护的责任”及国际刑法。中国崛起对于当前国际法中“国家主权与全球治理”这一对矛盾的冲击和影响也十分巨大。进入 21 世纪以来,在国际法治和全球治理思潮的影响下,“保护的责任”^① 理论横空出世。有国外学者认为,当一国政府明显无法承担保护人民的职责时,国际社会可以通过联合国采取“及时和决断”的行动来承担集体责任保护人民不受暴力犯罪的伤害。这个问题也引起了国内学者的广泛关注,但“保护”究竟是权利、义务抑或责任,仍存有争议。^② 然而,2011 年伊始利比亚形势便急转直下,利比亚在不经意之间成为西方大国利用联合国负起“保护的责任”和进行“司法干涉”^③ 的试验场。实际上“保护的责任”概念并未被国际社会广泛接受,而是所谓“人道主义干涉”的当代变种。因此有学者认为“西方人道主义干预在理论上的变化集中体现为‘保护的责任’的规范性扩散,即在‘后主权时代’,国际社会的正义优先、突破主权的平等原则,主张有条件的主权,将‘对主权国家的个人的保护’置于首要地位,道德色彩非常鲜明。”^④ 在国际刑法领域,在 1998 年《国际刑事法院规约》(《罗马规约》)通过问题上,中国代表团投了反对票,主要原因在于中国认为《国际刑事法院规约》规定的国际刑事法院的管辖权近乎确立了普遍管辖权,^⑤ 这

^① 参见黄瑶:《从使用武力法看保护的责任理论》,载《法学研究》2012 年第 3 期,第 195-208 页。

^② 参见蔡从燕:《联合国履行 R2P 的责任性质:从政治责任迈向法律义务》,载《法学家》2011 年第 4 期,第 140-150 页。

^③ 参见宋杰:《国际关系中的司法干涉:新干涉时代来临》,载《世界经济与政治》2011 年第 7 期,第 111-127 页。

^④ 参见刘波:《西方人道主义干预理论新发展》,载《中国科学报》2013 年 9 月 9 日,第 7 版。

^⑤ 英国国际法学家认为:“实在国际法至今还不能说有一般的规则,授权各国对犯有违反

将有损于第三国的国内司法主权，势必造成在第三国非自愿的情况下，影响其国内司法程序，对国际关系可能造成难以预料的紧张和混乱。2014年5月22日，联合国安理会在将叙利亚问题提交国际刑事法院的有关决议草案举行投票时，俄罗斯和中国投了否决票，致使草案最终未获通过。

第三，调整协调型——从坚决排斥到积极参与联合国维持和平行动。中国与联合国维持和平行动的关系经历了从冷静旁观、区别对待到积极参与的发展阶段。冷战结束后，中国主动积极参与维和行动，在人力、物力和财力三方面都给予联合国大力支持。在联合国安理会五个常任理事国中，中国是向联合国维和行动出兵最多的国家。参加联合国维和行动与中国的国家利益在许多方面是契合的，具体包括彰显负责任大国形象、争取战乱国家对中国的支持、扩大与外军交往和为中国军人提供实战训练机会等。

三、中国成为国际法体系发展的建设性力量

与国内法类似，国际法体系也具有一定的滞后性，某些变化还无法及时和充分反映中国的诉求，中国仍在努力争取获得或者增强在制定国际法新原则和规则过程中的话语权，从规则接受者逐步转变为规则制定者，至少是新规则的共同制定者。

（一）中国发挥建设性作用的有利条件

第一，在政治和法律上继续维持现有的联合国体制特别是“大国一致”体制和核不扩散体制，对中国较为有利。第二次世界大战结束时确立的战后整体秩序对于维持战后70年未发生世界性战争发挥了极为重要的作用。因此，中国理应成为战后秩序的维护者和捍卫者，与其他爱好和平与主持正义的国家一道为国际和平与安全、经济社会发展以及保护人权继续发挥作用。

第二，近年来中国在国际司法机构中的法官、委员、仲裁员增多，国际司法话语权有所增强。^① 中国力主加强国际司法机构解决国际争端避免武装

人道罪的外国国民给予惩罚，犹如他们有权惩治海盗行为一样。”参见[英]詹宁斯、瓦茨修订：《奥本海国际法》，第一卷，第二分册，王铁崖等译，中国大百科全书出版社1998年版，第363-364页。

^① 参见 Sheng Hongsheng, “Growing Legal Influences: China Gets Increasingly Involved in International Law Making and Enforcement,” *Beijing Review*, No. 40, October 6, 2011, pp.

冲突和战争的功能并促进实现国际法治。在 2012 年的国际法院、联合国国际法委员会等五大国际法机构的选举中，中国籍候选人全部当选。国际司法机构在解决国际争端的过程中在西方国家法律理念之外引入新的法律文化和观念，在很大程度上也进一步促进了国际司法的多元化和包容性。

第三，在国际经济性组织中的表决权增加，在 WTO 上诉机构指定专家名单中，中国专家人数增多。到 2011 年，共有 19 名由中国政府推荐的专家被列入 WTO 争端解决专家组指示性名单。推荐专家组成员是 WTO 成员国的一项重要权利。中国多名专家列入 WTO 专家组成员指示性名单对中国在更宽领域、更深层次上参与该组织事务具有重要意义。

第四，中国积极倡导建立新的区域性国际组织体系，为发挥建设性作用提供了机制保障。上海合作组织成员国从联合打击“三股势力”起步，现在已经将合作范围逐步扩大到经贸和文化等领域。无论某些西方学者如何批评上海合作组织，甚至称其完全是“对抗西方的产物，因而不具有合法性”，^①但无法否认和忽视的事实是，上海合作组织正在发展成为重要的地区组织，无论是成员数量还是职权范围都有所扩大，目前已经涵盖群体性崛起的新兴国家中的一部分成员（中国和俄罗斯）。从 2015 年 7 月起，上海合作组织的成员国将陆续增加印度、巴基斯坦和伊朗等国，这无疑成为后冷战时期国际关系中最为引人瞩目的现象。自 2015 年 3 月 12 日英国向中方申请加入亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）后，越来越多的国家在 2015 年 3 月 31 日创始成员国资格确认截止日期前加入申请行列。在短短一周内，德国、法国、意大利、瑞士和卢森堡等国陆续宣布有意愿成为亚投行的创始成员国。韩国和澳大利亚也一改此前的谨慎态度，转而积极讨论加入事宜。

第五，在提升综合国力的同时，中国更加注重软实力建设，^②提出了一

12-13。

^① 参见 Matthew Crosstoc, “The Pluto of International Organizations: Micro-Agendas, IO Theory, and Dismissing the Shanghai Cooperation Organization,” *Comparative Strategy*, No. 32, 2013, pp. 283-294; Stephen Aris and Aglaya Snetkov, “Global Alternatives, Regional Stability and Common Causes: the International Politics of the Shanghai Cooperation Organization and Its Relationship to the West,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 54, No. 2, 2013, pp. 202-226.

^② 关于中国软实力建设问题，有学者将其归纳为“中国的道德性崛起”，参见张春：《中国实现体系内全面崛起的四步走战略》，载《世界经济与政治》2014 年第 5 期，第 49-63 页。

系列令人耳目一新的理念，极大地加强了道德感召力。进入 21 世纪以来，中国领导人陆续提出了构建“和谐世界”、“新型大国关系”、“合作共赢新型国际关系”、“新安全观”、“一带一路”和“亚洲梦”等新概念。^① 中国还主导建立了中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉论坛等一系列涉及政治、安全和经济社会发展的双边或多边合作机制。这些举措进一步加强了中国的软实力建设并已经产生积极的影响。

（二）妨碍中国发挥建设性作用的负面因素

在努力实现国内国际两级法治的过程中，国际法体系的发展变化与中国崛起密切相关。与积极因素相伴的是，制约中国崛起的一系列消极因素依然存在，突出表现在民族自决权被曲解、恐怖主义问题和国际刑事司法问题等。此外，中国从海洋小国和弱国转变为海洋大国和强国这一过程中出现的诸多问题也成为严峻的挑战。

第一，联合国安理会扩大以及常任理事国增多的可能性，将削弱中国的国际地位以及影响力。由欧洲国家提出的全球治理概念迄今并未在各国之间达成共识，因而在一定程度上缺乏合法性。所谓“全球治理”^② 或者“国际法治”仍是不太确定的概念。在 2005 年前后成为国际政治热点的联合国安理会扩大问题上，除了德国和日本要求成为联合国安理会新的常任理事国外，印度和巴西两国也积极争取，南非还主张自己作为非洲大国也应该成为未来新增加的联合国安理会常任理事国候选国。美国对此的立场和态度也有微妙变化，似乎希望吸收一些亲美的国家进入安理会，以实现在某些方面牵制中国的目的。这些问题在未来相当长的一段时间内还会反复出现，例如 2015 年新年伊始日本即开始积极活动寻求支持。

第二，某些国家或国家集团可能利用曲解“民族自决原则”来干涉中国内政。在这方面，已有先例。2008 年 10 月 8 日，应塞尔维亚的请求，联合国大会通过决议将“科索沃独立是否符合国际法”作为一个重要议题提交国际法院，希望国际法院发表咨询意见。应国际法院的要求，中国与其他国家就该问题向国际法院提交了书面意见，并当庭阐述书面意见的主要考虑。这是

^① 《中国外长王毅主持安理会部长级公开辩论会议 强调〈联合国宪章〉仍具现实意义》。

^② 韦宗友：《新兴大国崛起与全球治理改革》，载《国际论坛》2011 年第 2 期，第 8-14 页。

历史上中国第一次向国际法院提交书面意见，对中国国际法的发展具有里程碑意义，表明中国在重大的、与中国无直接关系的国际法问题上阐述了自己的看法，与国际法院的合作也更进一步。尽管联合国国际法院 2010 年 7 月 22 日在为此发表的咨询意见中称“科索沃单方面宣布独立并不违反国际法”，但中俄两国对此观点持明确保留意见。^①

第三，国际刑法和普遍管辖权过于强势，侵蚀了国家主权和司法独立，国际司法干涉初露端倪。冷战结束后，国际刑法经历了复兴和快速发展，^② 在不到 20 年时间里陆续建立了国际刑事法院等七个国际刑事司法机构。以中国等新兴国家为代表的一些国家和国际组织对“普遍管辖权”^③ 持保留甚至反对意见，旨在防止国际刑事法院成为某些国家实现一己私利的政治工具。在“侵略罪”的定义问题上，^④ 中国也反对西方的做法，主张该问题对维护国际和平与安全的影响十分重要，定义通过后将涉及各国重大利益，因此定义不应由国际刑事法院来确定，而应由联合国安理会来处理，联合国安理会的地位和作用不能被削弱，《联合国宪章》确定的机制不能被损害。从 2005 年起，某些国家（如西班牙）在其国内对中国卸任或者在任领导人提起诉讼。2008 年 7 月国际刑事法院又对苏丹在任总统巴希尔发出逮捕令，引起国际社会的极大关注。从本质上讲，起诉外国官员侵害了当事人的外交特权与豁免，已经严重妨碍国际关系的正常发展，对国际法律秩序产生了明显的消极影响。这种国际法部门法之间的冲突在短期内恐怕难以解决。针对是否可以起诉国家官员的争议问题，中国代表在联合国大会上指出：当前国际社会虽将种族灭绝、种族清洗、危害人类罪等确定为严重国际罪行，但没有形成排除官员享有豁免的惯例或国际法规则。^⑤

^① 参见余民才：《“科索沃独立咨询意见案”评析》，载《法商研究》2010 年第 6 期，第 47-54 页；何志鹏：《大国政治中的司法困境——国际法院“科索沃独立咨询意见”的思考与启示》，载《法商研究》2010 年第 6 期，第 54-62 页。

^② Dirk van Zyl Smit, “Punishment and Human Rights in International Criminal Justice,” *Human Rights Law Review*, Vol. 2, No. 1, 2002, pp. 1-17.

^③ 参见高铭瑄、王秀梅译：《普林斯顿普遍管辖原则及其评论》，载《中国刑事法杂志》2002 年第 3 期，第 102-112 页。

^④ 参见姚采福：《国际法上侵略罪定义的发展》，载《国际关系学院学报》2011 年第 4 期，第 94-100 页。

^⑤ 《中国代表在第 69 届联大六委关于“国际法委员会第 66 届会议工作报告”议题的发言》，外交部网站，2014 年 10 月 30 日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/lhghywj/fyywj/>

第四,在海洋領土爭端解決方面,自2000年以來,國際法院更多適用“有效控制”原則來決定爭議島嶼主權歸屬,^①這種情況可能對中國不利。通過案例研究不難發現,近20年來國際法院在處理島嶼爭端時,如果當事國提供的歷史證據和地理因素過於模糊,難以確定島嶼主權歸屬,那麼國際法院就會傾向於適用“有效控制”對案件作出判決,這方面代表性的案例有國際法院2008年5月23日對“馬來西亞訴新加坡白礁、中岩礁和南礁主權案”作出的判決。^②1844年英國計劃在白礁島建設燈塔時,該島處於柔佛蘇丹的主權之下,這是有歷史證據的。但1953年9月21日柔佛代理國務大臣在給新加坡的信函中稱“柔佛政府對白礁島不主張所有權”。^③由此看來,國際法院並非不重視歷史證據,而是馬來西亞方面無法提供1844年之後仍然擁有白礁島主權的歷史證據。相反,新加坡卻長期對白礁島進行了“有效控制”,依據國際法院的意見,時至20世紀80年代,該島的主權已經轉移到了新加坡,故國際法院2008年5月23日作出了對新加坡一方有利的判決。^④

第五,核擴散的危險進一步加劇,一批無核國家試圖跨越核門檻成為有核國家。一方面,某些核大國在防止核擴散問題上搞“雙重標準”,未能履行其防止核擴散的國際義務;另一方面,2014年4月23日,曾在第二次世界大戰後被美國當作核試驗場、飽受核輻射之苦的馬紹爾群島共和國向國際法院提起了一項“史無前例”的訴訟,要求美國、俄羅斯、英國、法國、中國、以色列、印度、巴基斯坦和朝鮮等世界九個擁有核武器的國家履行削減核武器的承諾,並稱擁核國家“公然違反”國際法,對現行核體制發起嚴峻挑戰。

在目前國際和平與安全遭遇嚴峻挑戰的情況下,應當加強防止核擴散機制,同時建立關於保證不對無核武器國家使用或威脅使用核武器的有效國際

2014/t1207043.htm。

^① 參見曲波:《有效控制原則在解決島嶼爭端中的適用》,載《當代法學》2010年第1期,第144-151頁。

^② International Court of Justice, *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Special Agreement*, July 24, 2003, <http://www.icj-cij.org/docket/files/130/1785.pdf>.

^③ 參見 International Court of Justice, *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore)*, Judgment of 23 May 2008, Paragraph 196, <http://www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf>.

^④ 同上, Paragraph 276; 黃瑤、凌嘉銘:《從國際司法裁決看有效控制規則的適用——兼論南沙群島主權歸屬》,載《中山大學學報》2011年第4期,第181-192頁。

制度，促使各国尽早缔结全面禁止使用核武器国际公约，积极推动各国裁减常备军队，为普遍安全创造条件。

（三）中国成为建设性力量的路径

中国积极推动国际法体系发展正面临难得的历史性机遇。以美国为首的西方国家集团整体实力相对下降，中国和以中国为代表的新兴国家整体实力相对上升。在这个宏大国际背景之下，中国理应也能够成为积极的建设性力量。从内部来讲，中国也有进一步使国内法和国际法相衔接形成系统完整国内法体系的动力。例如中共十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》就强调，“积极参与国际规则制定，推动依法处理涉外经济、社会事务，增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力，运用法律手段维护我国主权、安全和发展利益”。^① 具体而言，中国成为国际法体系转型发展的建设性力量可从以下方面着手：

第一，中国成为推动国际法体系发展的建设性力量主要有两条路径：逐步融入与趋利避害。坦率地讲，目前整个国际体系依然由西方大国和资本主义国家所主导，^② 西方国家在主要领域依然占据优势地位，中国崛起的空间较为有限。在此背景之下，融入现有国际体系依然是中国的主要选择。此外，如何利用积极因素、化解消极因素以促进和推动国际法体系健康发展也是中国成为国际法体系建设性力量的重要任务。

第二，实现“从融入到参与”、“从主动到主导”的转变，逐步引导改变不合时宜的国际法原则和规则，倡导制定新规则和建立新机制。中共十八届四中全会公报提出要“加强涉外法律工作。适应对外开放不断深化，完善涉外法律法规体系。”^③ 作为国际社会“由弱变强的成员”和目前“新兴大国”阵营中的重要一员，中国应按照“自主参与”、“全面了解”、“主动利用”、“积极影响”和“逐渐改变”的思路，增强“话语权”和“主导权”，利用一切国际场合反映中国的观点和要求，最终实现与国际社会其他

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，新华网，2014年10月28日，http://news.xinhuanet.com/legal/2014-10/28/c_1113015330_7.htm。

^② 参见张小明：《中国的崛起与国际规范的变迁》，载《外交评论》2011年第1期，第34-47页。

^③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

成员共同制定国际法原则和规则的目标。在大力维护国家利益的同时，也应着力增加国际社会的共同福祉，争取做到“多赢”和“共赢”。

第三，通过对外经济援助和更多地参与联合国维和行动，中国在“高政治”和“低政治”两大领域同时向国际社会提供更多的公共产品，不失为主动推动国际法体系发展的有效方法。目前最关键的问题是，中国等新兴国家群体究竟能为国际社会提供何种以及多少公共物品，特别是在政治伦理价值方面，是否能够提出不同于西方大国主流价值观的思想，在国际法律秩序中建立类似国内政治中的“分权”与“制衡”原则，^①为国际社会进入全球治理阶段并逐步实现国际法治状态作出贡献。有理由相信，在未来十年中，后冷战“共赢型国际法”的出现与形成的可能性较大。日本东京大学著名国际法学者大沼保昭（Yasuaki Onuma）曾指出，“国际法帮助人们，包括相互之间有冲突的人们，互为理解各个行为体的身份认同，以共同的语言相互沟通，并在全球社会中分享共识”。^②与此相适应，在国际法领域中也表现为改良和渐进式地改变旧有原则、规则、机制，而不是彻底否定和颠覆。英国学者安德鲁·赫里尔（Andrew Hurrell）也认为，二十国集团（G20）的成立也在全球治理问题上架起了南北对话的桥梁，就新兴国家而言，它们仍是规则的接受者而非制定者。^③

结 束 语

中国崛起无疑是后冷战国际格局演变中最重大的事件。作为世界经济总量构成变化的结果，国际政治中的实力对比也出现变化，国际社会涉及全球性重大事务决策权的权重与分布均发生了相应变化。具体表现在西方国家在发展援助和预防冲突等方面所占据的支配性地位正在下降，世界权力重心向东方转移。中国崛起与现行国际法体系演变之间的关系十分复杂，对于国际法体系发展变化施加的重大影响也极为广泛和深远。

^① Weiner *et al.*, “Global Constitutionalism,” p. 2.

^② 联合国国际法网:《联合国国际法视听图书馆简介》，第8页，<http://www.un.org/law/avl>。

^③ 参见[英]安德鲁·哈瑞尔(Andrew Hurrell):《新兴国家崛起并不意味着第三世界的终结》，笄钰婕编译，载《中国社会科学报》2012年6月13日，第B-05版。

在调整国际社会关系方面，与其他规范相比，国际法的优势十分明显。诚如国际法院前法官、国际空间法学会名誉理事弗拉德连·韦列谢京（Vladlen Stepanovich Vereshchetin）所指出的：“对法律性质和法律义务的理解困难在法律史上始终存在。正因如此，才有沃尔夫冈·弗里德曼（Wolfgang Friedmann）教授如下之说：‘几千年来，各国最聪明睿智的头脑都一直未能商定法律的普遍定义’。但不可否认的一个事实是，法律的拘束力、一致性、稳定性及由此产生的可预期性以及违法所致的法律责任都使法律有别于其他社会秩序。”^①当前，国际法体系仍处于一个急剧变动的时期，只有经过更大范围的变革，才能使国际法体系逐渐适应已经发生了重大变化的国际格局。

毋庸讳言，战后国际法体系本身就存在一定的缺陷。它仍然是根植于近代欧洲国际法的法律体系，缺乏完整性，代表性不足，反映和维护的也主要是西方大国的利益。当然，在中国与国际法体系互动过程中也有值得反思之处，主要表现为：由于以往过于关注意识形态对国际法的影响，对国际法的评价偏于消极；国内缺少高水平的国际法人才，难以判断国际法具体原则规则对中国的潜在影响；在不少重大国际法问题上对自身利益理解不深、不透，也不够全面，在投票表决时往往“以国划线”；这些问题都在一定程度上造成了被动局面甚至损失。中国应当在变动的国际法体系和国际秩序中努力塑造负责任的大国形象，不再以“旁观者”而是以“融入者”的身份参与国际事务，积极面对以前可能并不需要直面的问题。应当重视构建新的国际法体系，把中国的合理权益和主张上升为新的国际法规则，将中国价值、法治观念和法律思想注入新的国际法体系。与此同时，在关注国际法理论和实践的过程中，中国国际法学者也应当立足中国、放眼世界，形成一套成熟的、能够体现中国特色和增进中国诉求的国际法理论体系。

[收稿日期：2015-03-04]

[修回日期：2015-03-23]

[责任编辑：樊文光]

^① 联合国国际法网：《联合国国际法视听图书馆简介》，第8页。

从体系依赖者到体系改革者^{*}

——中国参与国际货币体系的角色演变

李 巍 苏 晗

【内容提要】 改革开放以来，中国一方面积极融入国际贸易体系，另一方面则致力于加入国际货币体系。在维持封闭的国内货币环境以防范货币风险的同时，中国成功地搭乘了既有国际货币体系的便车，成为美元体系的依赖者。这一战略保障了中国对外经济活动特别是推动出口和吸引外资的大规模展开，从而实现了经济快速崛起。但随着全球金融危机的爆发和中国快速崛起引发的中美战略竞争，高度依赖美元的国际货币战略引发了关于经济安全和经济效率的双重忧虑。中国自2009年起采取的一系列新举措，意味着其正从国际货币体系内的美元体系依赖者向美元体系改革者转变，这很大程度上也是中国与国际体系整体关系变化的缩影。

【关键词】 国际货币体系 美元体系 人民币国际化 体系依赖者 体系改革者

【作者简介】 李巍，中国人民大学国际关系学院副教授；苏晗，中国人民大学国际关系学院硕士研究生

【中图分类号】 F821.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0044-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503004

^{*} 本文系中国人民大学明德青年学者项目“人民币国际化的政治基础研究”（14XNJ006）的成果之一。

自 1978 年 12 月实行改革开放以来，中国的对外经济政策总体上包括两个方面的核心内容：一是积极利用西方开放的商品消费市场，推行出口导向型贸易政策，加入世界贸易组织（WTO）标志着这一政策达到顶峰；二是积极利用外资，通过吸引外国直接投资（FDI）引进先进技术和管理方式，从而促进中国经济的发展。无论是促进出口还是利用外资，都离不开一种稳定的国际货币作为联通国内与国际市场（商品市场和生产市场）的媒介。为了实现上述两大目标，中国选择了一项利用美元进而依赖美元的国际货币政策，积极搭乘美元体系的便车，即封闭人民币流出国界，不鼓励人民币发挥国际货币职能，而是主要使用美元作为中国参与国际经济活动的主要币种。这一政策既帮助中国实现了促进出口和利用外资的双重目标，又有利于中国防范金融和货币风险，从而实现了中国经济的快速崛起。

但在 2008 年美国金融危机爆发之后，中国在政治和经济两个层面都逐渐意识到“美元便车”的不安全性和不便利性，希望减少对美元体系的依赖。为此，中国在国际货币舞台上开展了一系列卓有成效的货币外交活动，在全球、区域和双边三个层面均有所作为，同时辅之以国内货币政策的调整，从而使中国在国际货币领域实现了从体系依赖者向体系改革者的华丽转变。本文将详细分析中国在国际货币体系中角色发生转变的表现和原因，同时也试图为中国在国际货币体系中进一步推动有利于自身安全、利益和权力的制度改革（简称“改制”）和制度建设（简称“建制”）提供粗略的路径建议。

一、搭乘美元体系的便车

第二次世界大战结束后形成的以美元为中心的国际货币体系既是美国霸权在货币领域的体现，同样也是美国凭借超强实力为国际社会提供的重要公共物品。尽管这一公共物品在布雷顿森林体系崩溃之后开始出现“私有化”的特征，但总体而言，美元体系维持了战后国际货币关系的稳定，促进了战后资本主义世界经济的复苏和快速发展。1979 年走上改革开放道路的中国也开始主动参与美元体系，将美元作为自己参与国际经济活动的主要国际货币，以享受这一“便车”所带来的各种“红利”。

（一）美元体系的形成与演变

1944年7月，美国凭借其雄厚的经济基础和强大的政治领导能力，挟二战即将胜利之威，在布雷顿森林会议上与英国的货币外交博弈中，取得绝对的优势地位，美元被“黄袍加身”，其国际货币关系中的核心地位得到各国官方认可，一举成为具有压倒性优势的国际主导货币，国际货币体系实现了由英镑霸权向美元霸权的转移，世界进入了一个以美元为中心、其他发达国家货币为外围的“美元体系”时代。^① 不仅如此，这次会议还建立了国际货币基金组织（IMF）和世界银行两大国际金融组织，成为美国捍卫美元体系的关键制度工具。^②

与此同时，“1944年体制”也建立了一种对美元的强大约束机制，由于美元宣布与黄金按固定比例挂钩，美元的信誉得到了黄金的担保，美国在国际货币体系中总体上扮演了一个“仁慈霸权”（benign hegemony）的角色，即美元作为一种稳定而优质的国际货币，发挥了重要的“国际公共物品”职能，^③ 处于中心国的美国对频频违背汇率稳定协议的外围国家也表现出很大程度的容忍，并予以积极的金融援助。

总之，霸权国美国、作为全球金融关系基础的美元以及由美国主导建立的由国际货币基金组织、世界银行和关贸总协定“三驾马车”所构成的国际经济制度体系，共同为国际社会提供了必要的国际公共物品，包括稳定的国际金融和货币体制、完善的国际自由贸易体制、国际宏观经济的协调机制、稳定和平的国际政治体系等。^④ 此时的美国同时扮演着“世界财务经理”和“世界警察”两个角色，帮助资本主义世界实现了经济的迅速复苏和国际经济活动规模的迅速扩大。

^① 参见[美]本·斯泰尔：《布雷顿森林货币战：美元如何统治世界》，符荆捷等译，机械工业出版社2014年版；张振江：《从英镑到美元：国际经济霸权的转移》，人民出版社2006年版；等。

^② 参见门洪华：《霸权之翼：美国国际制度战略》，北京大学出版社2005年版，第184-199页。

^③ Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley: University of California Press, 1973; Charles Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides," *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 1981, pp. 242-254.

^④ 参见 Charles P. Kindleberger, "International Public Goods without International Government," *American Economic Review*, Vol. 76, No. 1, March 1986, pp. 1-13.

20 世纪 70 年代，三次大规模美元危机导致了布雷顿森林体系的瓦解。美元从一种由黄金支撑的货币转变为完全建立在单边信誉基础之上的、不再受到任何制度约束的、不可兑现的国际货币，国际货币体系彻底演变为一个“纯粹美元本位”的信用货币体系。由于美元以固定价格自由兑换黄金的约束机制不复存在，美国滥用货币特权就显得无所顾忌。^① 美元霸权开始出现了由“仁慈霸权”向后布雷顿森林时代的“掠夺性霸权”(predatory hegemony) 演变。^② 这种掠夺性表现在美国经常性地利用其货币地位对世界其他国家进行“经济盘剥”和“政治压榨”，美元政策也更多地表现出自利的民族主义而非利他的国际主义色彩。

即便如此，凭借石油美元计价和结算权的牢牢确立、世界超强的军事实力、美元霸权业已形成的市场网络以及 20 世纪 90 年代信息技术革命重建美国在世界经济中的优势地位，美元在国际货币体系中的中心地位反而被不断巩固和强化。在 2008 年美国爆发危机之前，全球货币体系尚没有其他任何一种货币比美元更具有担当国际货币的基础和能力。第一，美国是世界第一大经济强国，并且具有世界上最发达的金融市场，因而能够很好地维持其货币流动性、提供持有和交易美元资产的便利性，这是世界其他国家都不可匹敌的。第二，在国际市场长期的使用习惯和累积的经济效益下，国际市场对美元已经形成了强大的路径依赖，美元交易网络的规模遥遥领先，这也为世界各地的美元持有者和交易者提供了最大的便利。第三，美国作为世界第一大政治、经济以及军事强国，为美元的持有者排除了许多非经济因素风险，各国的投资者有理由相信，相比于其他货币，美元是最为安全的货币，从而赢得了持有者最基本的信任。正因为如此，美元作为一种国际公共物品，在战后成为支撑整个国际经济秩序稳定的核心基石，即便欧元诞生后也难以挑战美元的至尊地位。^③ 而中国正是在这一背景下，选择融入美元体系，并成为美元体系的依赖者。

^① Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organization*, Vol. 41, No. 4, 1987, p. 569.

^② Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol. 39, No. 4, 1985, pp. 579-614.

^③ Ben S. Bernanke, "The Euro at Five: An Assessment," in Adam S. Posen, ed., *The Euro at Five: Ready for a Global Role?*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 2005, p. 185.

（二）依赖美元的国际货币政策

20世纪70年代末，中国开始走出封闭，实行对外开放，而开放的对象主要是以美国为代表的西方资本主义世界。面对主宰当时国际货币格局的美元体系，中国选择积极融入这一体系，其本质是在对外经济活动中支持使用美元作为国际货币，在国际货币关系上奉行对美元的追随战略，并不鼓励甚至主动约束人民币国际化，也并不像欧洲那样谋求建立一个独立自主的区域货币体系。具体而言，中国对美元的依赖战略主要体现在如下三个方面。

第一，在对外贸易、国际金融活动和对外直接投资中主要使用美元作为计价和结算货币。自1985年建立国民经济核算体系以来，美元一直是中国国内生产总值（GDP）对外核算的单位；而中国对外贸易中的大宗商品、金融产品和公开市场上非官方金融资本都主要使用美元计价，中国在跨国贸易和直接投资中也大多使用美元结算。这不仅局限于中美两国的双边贸易，在中国与其他大多数国家的经济交往中都是如此。同样，这也不仅局限于石油等战略性资源，中国对外贸易中的农产品、矿产等其他大宗商品也基本是使用美元计价和结算。

在2008年美国金融危机之前，中国对外贸易额的90%都以美元结算，只有极少数是以其他币种结算。即便是在金融危机之后，受到美元信誉危机和人民币国际化战略的影响，美元仍旧是中国对外贸易中的主要结算货币。2014年，跨境贸易人民币结算业务也仅占跨境贸易总额的24.78%，^①其余的大多数仍使用美元结算。正因为对外贸易中美元的大量使用以及中国在对外贸易中的长期顺差，中国积累了大量的美元外汇储备。

第二，在汇率政策上紧紧钉住美元，将美元作为人民币汇率主要甚至唯一的参考标准。2005年以前，美元一直是人民币汇率唯一的参考标准。从新中国成立初期实行的高度集中的计划经济外汇管理体制，到1978年改革开放之后实行的双重汇率制度，再到1994年第三次外汇体制改革之后实行的以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。在这三种看似不同的汇率制度下，人民币汇率的形成实际上有一个共同特点，即单一钉住“美元锚”，

^① 根据路透社报道和中国人民银行网站数据计算得出。《背景资料：2014年中国跨境贸易及直接投资人民币结算量一览》，路透社，2015年1月19日，<http://cn.reuters.com/article/2015/01/19/idCNL3S0UV3FT20150119?feedType=RSS&feedName=optionsNews>。

以美元作为决定人民币汇率的主要标准。在 1995 年至 2005 年的十年时间内，人民币基准汇价一直保持在约 8.3—8.2 人民币/美元的水平，^① 而也正是这十年奠定了中国出口导向型经济发展模式的基本雏形。

自 2005 年 7 月 21 日起，中国放弃与美元联动，开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度，人民币汇率从原来实际单一钉住美元更改为参考一篮子货币来调节。^② 但事实上，美元仍是一篮子货币中最为重要的参考货币，其他币种几乎不能发挥重大影响，人民币汇率仍受美元汇率的直接影响。到 2008 年美国爆发金融危机之后，人民币汇率再次与美元紧紧挂钩，直到 2010 年 6 月才重新开始有限浮动。由此可见，尽管中国有着越来越强烈的改革愿望，但美元仍是人民币汇率形成最为重要甚至是唯一的参考货币。以美元作为人民币汇率的主要参考标准，意味着中国必须奉行与美联储同步的货币政策，这进一步强化了对美元的依赖。

第三，将美元资产作为中国最主要的外汇储备资产。过去十年，中国国家外汇储备增幅高达 369.7%，跃居世界第一。而在外汇储备构成上，中国政府公开声明“以美元为主体，适度分散化”为原则的货币配置。根据国际清算银行的数据显示，美元资产在中国的外汇储备中占到 70% 左右，欧元和英镑约为 20%，日元约为 10%，而黄金却仅占 1.05% 左右。^③ 在外汇资产结构上，中国大部分外汇储备也是投资于美国国债、联邦机构债券以及公司债券等。在中国近 4 万亿美元的外汇储备中，近 3 万亿是美元资产，其中美国国债占中国外汇储备的 32.4%，中国已成为美国国债的最大持有国。^④ 正因持有大量美元资产，中国在货币领域成为美国最大的“利益攸关方”。^⑤ 中国亦可

^① 根据中国人民银行网站数据整理所得。

^② 《中国人民银行公告（2005）第 16 号：中国人民银行关于完善人民币汇率形成机制改革的公告》，中国人民银行，2005 年 7 月 21 日，http://www.pbc.gov.cn/publish/zhengcehuobisi/641/1375/13752/13752_.html。

^③ 根据中国人民银行调查统计司统计数据计算，具体参见 <http://www.pbc.gov.cn/publish/html/kuangjia.htm?id=2014s09.htm>。

^④ 根据美国财政部数据，2014 年 12 月中国持有美国国债 12 443 亿美元，占总额 61 537 亿美元的 20.46%，位居外国持有者第一位，具体参见 <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt>。

^⑤ 2005 年 9 月，美国时任常务国务卿罗伯特·B. 佐利克首次提出“利益攸关方”的概念，指出美国和中国是国际体系中两个重要的利益攸关的参与者，双方应该共同担负国际关系领域中的权利义务。

能成为美元崩溃的最大受害者，因此在2008年美国金融危机爆发后，作为战略竞争者的中国不仅不落井下石，反而积极协助美国渡过难关。

上述中国对美元作为交易媒介、货币锚、价值储藏和储备货币等国际货币职能的强力支持，映射出中国对美元体系的高度依赖，而中国的这种战略选择既缘于美元在国际货币体系中的显著优势，也基于中国的自身国家实力和特定时期发展战略的需要。

在改革开放初期，中国还处于从计划经济向市场经济的艰难转型期，金融市场不发达，人民币完全不具备作为一种国际货币的基础性经济条件。此后，随着中国经济的成长，中国仍然选择依赖美元而非支持人民币国际化，这是源于防范金融风险的需要，因为人民币的国际化意味着一个开放的金融市场和自由兑换的货币环境，而这无疑会加剧金融风险。对于改革开放初期的中国而言，无论是出口导向型的贸易政策，还是大规模引进外资来促进中国制造业发展的发展战略，都离不开一个稳定的国际货币环境，因而约束人民币的国际使用，主动利用和参与美元体系，对维护中国的金融安全和实现中国的发展战略而言无疑都是最好的选择。1997年亚洲金融危机时，中国得以置身事外，国内金融体系得以免受危机的冲击，正是得益于中国以固定汇率和资本管制为核心的追随强者的货币战略。

在这样的货币战略下，中国通过努力融入以美国商品和金融市场以及美国货币为中心的国际经济体系，并在其中充分发挥自身的比较优势，实现了自身经济的快速增长。^① 首先，以美元作为对外贸易中主要的计价和结算货币，为外国投资者和出口部门提供了极大的便利，在吸引大量外资的同时获得世界范围内尤其是美国的广袤的出口市场。其次，通过将人民币汇率在较低位置钉住美元，中国不但可以有效控制国内的通货膨胀，维护国内货币环境的稳定，而且赋予本国产品以及劳动力和土地等生产要素在国际市场上的

^① 林毅夫等学者虽然以比较优势解释了中国经济的奇迹，但他们只是解释了一部分，因为使中国得以充分发挥比较优势的是美国主导的国际经济体系，中国通过融入这个体系获得了巨大的好处，而这种政策选择的背后是一种强大的政治力量的支持。因此，林毅夫等学者的解释只回答了问题的一半。参见林毅夫、蔡昉、李周：《中国的奇迹：发展战略和经济改革》，上海三联书店1994年版。对中国改革开放的政治学分析，参见Susan L. Shirk, *How China Opened Its Door: The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1994。

价格优势，提升了中国产品的竞争力，同时，紧紧钉住美元一方面有效降低了因美国货币政策导致的中国对美国出口的影响，另一方面美元对欧元贬值，又扩大了中国对欧盟地区的出口。^① 再次，长期贸易顺差积累的以美元为主的大量外汇储备通过购买美元资产的方式回到美国，确保了我国能在拥有强大外汇储备的基础上，扩大对外开放规模，同时也确保了我国对美国出口的增长。

总之，在 2008 年之前，作为美元体系依赖者的中国，享受了美元作为国际公共物品的各种“红利”，实现了促进出口和利用外资的双重目标，从而实现了中国经济的快速崛起。

二、作为“改革者”的姿态出现

2008 年美国爆发金融危机、2010 年欧洲爆发债务危机和中国经济总量超过日本跃居世界第二，标志着冷战结束后国际关系特别是经济关系进入一个新的时代。作为一个逐渐成长并迅速壮大的新兴经济体，中国一改往日“沉默小伙伴”的角色，开始质疑美元体系，并在国际货币体系的舞台上开展了一系列内容丰富的货币外交活动，以更积极的姿态参与到国际货币体系的“改制”和“建制”努力中来。中国作为一个既有国际货币体系改革者的形象越来越清晰地呈现在国际舞台上，这种形象的改变在全球层面、区域层面、双边层面和单边政策选择方面均有所体现。

第一，在全球层面，中国积极进行“改制”努力。2008 年以来，中国通过推动二十国集团（G20）取代七国集团（G7）成为全球经济治理（包括货币治理）的核心平台，争取到了更大的货币发言权。^② 作为 G20 中的重要成员，中国开展了大规模的全球金融外交，来促进国际货币体系的结构改革。

在这个全新的外交舞台上，中国首先积极推动特别提款权（SDR）的作用扩展和地位提升，以此来分散全球储备资产对美元的单一依赖。2009 年 3 月，

^① 宋国友：《中国对外金融战略从美元中心到货币制衡》，载《现代国际关系》2010 年第 8 期，第 38-39 页。

^② 参见崔志楠、邢悦：《从“G7 时代”到“G20 时代”：国际金融治理机制的变迁》，载《世界经济与政治》2011 年第 1 期，第 134-154 页。

在 G20 伦敦峰会之前, 中国人民银行行长周小川公开发文提议, “创造一种与主权国家脱钩、并能保持币值长期稳定的国际储备货币, 从而避免主权信用货币作为储备货币的内在缺陷, 是国际货币体系改革的理想目标。”^① 周小川还提出, SDR 具有超主权储备货币的特征和潜力, 应该特别考虑充分发挥 SDR 的作用, 着力推动 SDR 的分配, 并呼吁扩大 SDR 在公共和私人市场上储值、交易、定价的范围, 以此来替代单纯以美元作为国际储备货币的现行体系。这种用“超主权国际储备货币”取代现行“单一国际储备货币”的提议, 将矛头直指美元体系下美国的特权, 此提议得到国际上的众多支持, 并被普遍认为是中国首次公开对美元国际地位的挑战。^②

此外, 中国还一直试图将人民币纳入特别提款权, 以提升其国际影响力。IMF 将于 2015 年 11 月重新审核特别提款权, G20 成员可能将会对人民币加入 SDR 一篮子货币展开积极讨论, 人民币极有可能被纳入 SDR 货币篮子。^③ 这将是人民币国际地位提升的一次重大突破, 意味着人民币作为主要国际货币的努力开始受到国际社会认可, 也预示着国际市场对人民币需求的大幅增加。

其次, 中国致力于推动既有全球性国际金融机构改革, 不断实现中国在 IMF 等国际金融机构中的份额权(包括与之相关的投票权)和人事权的扩大。自 2009 年以来, 中国积极以“贡献者”的身份通过增资等途径着力提高在 IMF 和世界银行这两个主要国际金融机构中的份额权。在中国的努力下, 2010 年, IMF 和世界银行曾做出份额权改革的决议。其中, 中国在 IMF 中的份额权从 3.994% 升至 6.390%, 投票权从 3.803% 升至 6.068%;^④ 在国际复兴开发银行 (IBRD) 这一世界银行的关键决策机构中的投票权也升至 5.25%。^⑤ 改革完

^① 周小川:《关于改革国际货币体系的思考》, 中国人民银行网站, 2009 年 3 月 23 日, <http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=4200&id=279>。

^② Daniel W. Drezner, “Bad Debts: Assessing China’s Financial Influence in Great Power Politics,” *International Security*, Vol. 34, No. 2, Fall 2009, p. 39.

^③ 《IMF 可能积极讨论将人民币纳入特别提款权》, 环球网财经, 2015 年 1 月 28 日, <http://finance.huanqiu.com/roll/2015-01/5524314.html>。

^④ IMF Finance Department, “Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010,” IMF, March 3, 2011, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf。

^⑤ Corporate Secretariat of World Bank, “International Bank for Reconstruction and Development Voting Power of Executive Directors,” World Bank, April 1, 2015, <http://sitereferences.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDedVsVotingTable.pdf>。

成后，中国将超过德国、法国和英国，成为上述两个国际金融机构的第三大股东。^①但由于美国国会一直拖延表决，这项改革目前还仍然停留在纸上。^②2014年11月，中国国家主席习近平在G20领导人第九次峰会上再次呼吁IMF份额权改革，^③表达了中国在该问题上的坚定立场。在推动主要国际金融机构人事权改革方面，继2008年中国经济学家林毅夫担任世界银行副行长之后，中国人民银行副行长朱民于2010年5月就任IMF“总裁特别顾问”；2011年7月，朱民又获提名任IMF副总裁。中国不断增强在IMF的发言权，积极参与到国际金融机构的管理中，努力扮演负责任的大国角色。^④

第二，在区域层面，中国则积极进行“建制”努力。中国以金砖机制、东盟“10+3”机制和上海合作组织三大区域性制度平台，努力推动区域性货币合作，以打破对现有美元体系的依赖。^⑤

自2009年成立以来，金砖国家在反对美元霸权、增加新兴国家在国际金融机构中的份额权等问题上发表了一系列坚定而严厉的呼吁，在国际货币外交舞台上的话语影响力不断增强。不仅如此，金砖国家还通过推进本币贸易结算、成立金砖应急外汇储备机制和金砖国家开发银行等加强内部合作，以实际行动推动建立多元化的国际货币体系，以减少对美元的依赖。而作为金砖五国中的最大经济体，中国在这些行动中一直扮演着核心角色。

东盟与中日韩（“10+3”）峰会机制是东亚区域金融外交的核心平台，随着中国参与国际经济体系的不断深入，中国正以越来越积极的姿态介入东亚货币秩序建设。中国借助“10+3”首脑峰会及财长和央行行长会议平台，积极出资建立东亚外汇储备库，于2010年3月24日正式生效，并由来自中国的魏本华担任该机构首任主任，一个中国作为核心领导者的区域性危机救援机制正式成立并不断壮大。在中国的努力下，2012年东亚外汇储备库的规模

^① 《IMF通过份额改革方案 中国排名从并列第六跃居第三》，中国新闻网，2010年11月6日，<http://www.chinanews.com/cj/2010/11-06/2638998.shtml>。

^② 《IMF份额改革被美国延误 中国成第三份额国落空》，搜狐财经，2012年10月15日，<http://business.sohu.com/20121015/n354850220.shtml>。

^③ 《习近平 G20 峰会敦促改革国际金融体系 加快 IMF 份额改革》，观察者网，2014年11月16日，http://www.guancha.cn/Neighbors/2014_11_16_287100.shtml。

^④ 李巍：《金融外交在中国的兴起》，载《世界经济与政治》2013年第2期，第77-98页。

^⑤ 参见李巍：《人民币崛起的国际制度基础》，载《当代亚太》2014年第1期，第4-30页。

又由1 200亿美元翻番至2 400亿美元,而与IMF贷款条件挂钩的比例下降至70%,独立性得到增强。^①

更引人瞩目的是中国在2013年底发起成立亚洲基础设施投资银行(简称“亚投行”),世界各国包括美国的诸多“亲密盟友”纷纷宣布加入亚投行。在接受创始成员国申请的最后期限(2015年3月31日)之前,已有57个国家申请成为亚投行创始成员国。^② 预计亚投行将于2015年底投入运营。^③ 这一明显打上中国烙印的新型国际金融机构,是中国不满美国主导的IMF和世界银行等现有国际金融机构,开始尝试进行国际金融制度建设的重要标志,它也展示了中国在国际金融和货币领域拥有的国际政治动员能力。

不仅如此,中国还以上海合作组织为平台,努力推动区域性贸易和投资的结算支付体系建设,扩大与成员国的本币贸易结算规模,推动上合组织开发银行建立,不断推进人民币的区域化,为人民币国际化打下坚实基础。

第三,中国还在双边层次展开了积极的货币外交服务于人民币的崛起。2008年美国金融危机之后,中国以跨境贸易人民币结算试点为起点,全面拉开了人民币国际化的大幕,从而迈出了降低美元依赖程度的实质性步伐。为了服务这一大战略,中国在双边层次上与有着良好政治关系和密切经济往来的周边国家、新兴国家和部分发达国家开展了一系列积极有为的货币外交,初步构建起一个庞大的货币伙伴网络。

首先,货币互换外交构成中国人民币崛起外交的第一步。自2008年年底首先与韩国开展本币互换之后,在此后的六年时间里,中国先后与28个国家(含欧洲央行)签订了本币货币互换协议,并且有多个协议续签和增资。其中,中国与韩国、欧洲央行、新加坡、英国、澳大利亚、加拿大的货币互换规模都在2 000亿元人民币以上。一个以人民币为中心的、仅次于美元和欧元的世界第三大货币互换网络开始形成,这是中国货币影响力不断扩大、他国

^① 《东亚外汇储备库逐步脱钩IMF 规模将扩容一倍》,载《第一财经日报》2012年3月22日, <http://finance.ifeng.com/news/hqcj/20120322/5785163.shtml>。

^② 《亚投行创始国申请今日截止 美日仍未表态是否加入》,中国广播网,2015年3月31日, http://china.cnr.cn/qhygbw/20150331/t20150331_518185187.shtml。

^③ 《财政部副部长史耀斌: 预计亚洲基础设施投资银行年底投入运营》,载《21世纪经济报道》2015年3月9日,第5版, http://epaper.21cbh.com/html/2015-03/09/content_123064.htm?div=-1。

对人民币价值的信心不断加强、人民币需求不断增加的重要表现，也是中国加速推进人民币国际化、减少对美元依赖的重要努力。

其次，货币互换为人民币结算提供了基础，扩大人民币在国际贸易中的使用成为中国新的战略方向。从 2009 年起，推动人民币跨境贸易本币结算成为中国货币外交的新重点；尤其是 2013 年以后，中国同时在中多边和双边外交框架下推动本币结算，并频繁将本币结算写入官方联合声明以增强法律效应。目前，中国已与俄罗斯、韩国、印度等 30 个国家在外交层面共同推动本币结算。通过开展跨境贸易本币结算，人民币在国际市场中的使用量得以快速提升，目前人民币已经成为世界第五大支付货币。^①

再次，本币结算的广泛推行直接引发了国际市场上对人民币与更多外币可直接交易的巨大需求。从 2010 年开始，中国开始围绕货币直接交易展开外交活动，并于 2014 年驶入快车道。目前，中国已与美元之外的韩元、新加坡元、欧元、英镑等九种货币实现可直接兑换。这意味着人民币与这些货币之间的汇率关系可以根据直接交易做市场报价形成，大大降低了对美元作为汇率锚的依赖，直接削弱了美元作为中介货币的地位。

最后，随着人民币被越来越多地用来结算、支付和直接交易，人民币的清算机制急需成立，从而为人民币更大规模的使用提供便利。2013 年以来，建立货币清算机制成为中国货币外交的一个重要方面，中国先后与新加坡、德国、英国等 11 个国家签署货币清算机制的备忘录，一个人民币清算的海外网络初步形成。这大大便利了人民币的海外流通，也是人民币在国际市场上更加成熟的标志。

中国与近 50 个国家开展的不同内容的双边货币合作，为人民币崛起搭建了一个遍布全球的货币伙伴网络，从而构成了人民币崛起的重要政治基础。^②除了这些双边货币外交之外，中国还大力推动人民币作为国际货币功能的发挥，特别是作为储备货币的功能。自 2006 年 12 月人民币首先被菲律宾确定为储备货币以来，马来西亚、韩国、柬埔寨、泰国的中央银行先后将人民币

^① 《人民币跃升为全球第五大支付货币》，中国新闻网，2015 年 1 月 28 日，<http://finance.chinanews.com/fortune/2015/01-28/7013725.shtml>。

^② 参见李巍、朱红宇：《货币伙伴外交与人民币崛起的战略支点国》，载《外交评论》2015 年第 1 期，第 27-54 页。

作为储备货币。据报道，目前至少有40个国家和地区以不同的方式将人民币作为储备货币，人民币已经成为全球第七大储备货币。^①而人民币成为日益重要的国际储备货币，将被证明是对美元体系的最大挑战。

总之，从2008年之后，在国际货币体系中，中国不断告别“韬光养晦”、“搭乘美元便车”的传统角色，开始变得“积极有为”，积极致力于推动体系改革，减少对美元的依赖，以谋求更大的货币权力和货币利益。

三、中国角色转变的动力机制

中国在国际货币体系中的角色转变——从体系依赖者到体系改革者，有着强大的外部和内部动力机制：既有美元体系本身的不安全性，也有自身谋求更大的国际货币利益和货币权力的内在需求。理解中国货币角色转变的动力机制是理解今后国际货币格局演变的重要基础。

（一）外部动力机制：美元体系的掠夺性质

美元体系本身的不安全性是中国由既有国际货币体系的依赖者转变为改革者的深层原因，这种不安全性的本质在于美元体系的两面性：一方面，在美国经济繁荣的时候，稳定的美元能够扮演国际公益的角色；另一方面，在美国经济处于下行状态时，其内在的掠夺性便暴露无疑。美元体系本质上是一种不对称的国际货币关系，处于中心的美国和处于外围的其他国家在权力和利益分配上都呈现高度失衡状态，这根本上源于美国对由美元的霸权货币地位为其带来的超额经济利益和特殊政治权力的滥用。

首先，美元的霸权地位为美国带来了巨额经济利益，这种利益主要以铸币税的形式表现出来。^②目前在全球流通的美元现钞超过9000亿美元，大约有2/3的美元在美国本土以外流通，这意味着美国向海外征收的存量铸币税至少为6000亿美元。一项关于美国铸币税的研究表明，美国平均每年能够获得大约250亿美元的铸币税收益，第二次世界大战以来累计收益在2万亿美元

^① 《人民币目前为全球第七大储备货币》，人民网，2014年10月23日，<http://finance.people.com.cn/n/2014/1023/c1004-25891863.html>。

^② 所谓铸币税，是指货币所代表的购买力超过货币发行成本的部分。

左右。^①

而铸币税的另一个变种就是“通货膨胀税”(inflation tax),其实质就是通过超额印刷美元,制造美元的对外贬值和对内通胀,来压低其他国家持有美元的实际购买力,进而减少美国的对外负债。美国每年要向各储备国付息3%左右,因此只要使通胀率达到3%,就相当于自动抵消了美国的付息。美元作为国际首要货币,使得美国可以通过货币政策改变货币代表的财富价值,实现财富的国际转移。在过去,美国每在关键时刻就会采用输出通胀、美元贬值的办法,把调整的负担转嫁给债权国。^②本杰明·科恩(Benjamin J. Cohen)称其为转嫁权(power to deflect)。^③正因为如此,“通货膨胀税”甚至被认为是“最后的库收”(revenue of last resort),^④它也是货币霸权国最容易滥用且危害最大的一种特权。2008年美国在金融危机爆发之后推出多轮量化宽松政策对外转嫁经济调整成本,也是美国滥用货币霸权的显著一例。^⑤

此外,作为国际货币发行国,美国可以维持长期的和规模较大的国际借贷。这种特权被科恩称为“拖欠权”(power to delay)。^⑥美国从1971年成为债务国,2009年负债升至创纪录的11.46万亿美元。长期以来,美国之所以在储蓄与消费严重失衡的情况下,仍然保持了总体经济的稳定,就是源于以美元为中心的国际货币体系,使得美国可以依靠别国的储蓄来消费和发展。^⑦

其次,美国凭借美元的霸权货币地位享有特殊的政治权力,一是通过定价权控制国际战略性资源(比如石油)带来的资源性权力,^⑧二是其他国家对美元依赖为美国带来的操控权。美元可以利用其作为计价货币的地位,通过控制货币数量影响商品价格,从而形成一种控制市场价格的权力。最典型

^① 张明:《全球金融危机与中国国际金融战略》,中国金融出版社2010年版,第265页。

^② Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony," p. 569.

^③ Benjamin J. Cohen, "The Macrofoundations of Monetary Power," in David Andrews, ed., *The International Monetary Power*, Ithaca: Cornell University Press, 2006, pp. 46-49.

^④ Charles A. E. Goodhart, "The Political Economy of Monetary Union," in Peter B. Kenen, ed., *Understanding Interdependence: The Macroeconomics of the Open Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 452.

^⑤ 李巍:《霸权护持:奥巴马政府的国际经济战略》,载《外交评论》2013年第3期,第59-60页。

^⑥ Cohen, "The Macrofoundations of Monetary Power," pp. 41-46.

^⑦ 李若谷:《国际货币体系改革与人民币国际化》,中国金融出版社2009年版,第2页。

^⑧ 龚刚:《人民币突围》,人民出版社2013年版,第55-56页。

的例子就是世界石油价格的波动在很大程度上受到美国货币政策的影响。2008年由美国引发的全球金融危机爆发之后，由于需求锐减和对未来的经济预期悲观，国际石油价格由2008年7月的每桶147美元下跌到2009年2月的每桶33美元；但随后美国采取宽松货币政策，以美元计价的石油价格经历了新一轮大牛市，从每桶33美元一路飙升到2011年初的每桶110美元。在短短两年多的时间里，国际油价的大幅涨跌几乎不是受市场供求关系的影响，而完全受制于美国货币政策的调整。

正是因为美国享受了国际货币的巨大权力和利益，但往往未尽到其作为国际货币发行国维护国际货币秩序稳定的责任，反而成为破坏世界经济秩序的始作俑者，近年来关于国际货币体系改革的呼声从未间断。尤其是全球金融危机爆发以后，现行国际货币体系长期积累的内在矛盾和外在冲突更加凸显，世界各国对美元愈发不信任，联合国、G20和新兴经济体等国际行为体先后发出改革国际货币体系的呼声，在国际社会引发了关于取代美元作为首要国际货币的巨大舆论。^①

与此同时，世界不约而同地将目光投向需求不断增加、升值期望不断上升的人民币，关于人民币是否会成为国际货币的讨论源源不断。而美国也从另一方面希望人民币承担更加重要的国际职责。进入21世纪以来，以美国为首的西方国家不断就人民币汇率问题向中国施压，^②希望通过人民币升值来缓解美国和世界经济失衡的压力，并因此要求中国“下车”。这种国际环境的变化使得中国难以再享受美元体系的“红利”，反而受到胁迫和损害，“下车”成为中国的必然选择。

（二）内部动力机制：中国的战略和利益需求

除了美元体系本身的缺陷外，中国在当前国际货币体系中角色的转变，是在人民币的国际地位与中国的国际经济和政治地位严重不匹配的情况下，

^① [美]约瑟夫·斯蒂格利茨等著：《斯蒂格利茨报告：后危机时代的国际货币与金融体系改革》，江舒译，新华出版社2011年版。

^② 2003—2009年间，美国不断提出指责中国长期压低人民币汇率、要求中国政府大幅升值人民币汇率的法案，并且通过举行国会听证等方式将人民币汇率问题政治化，通过制造“人民币威胁论”、“中国产品威胁论”等舆论和对中国发出严厉警告、征税报复等政治和经济手段，在双边及多边外交平台上向中国施压。2009年年初以来，美国通过多轮量化宽松政策引发的货币战争，主要目的之一也是为了逼迫人民币升值。

为维护国内经济安全，防范金融风险，同时获取更多国际政治权力和经济利益所作出的理性战略选择。

第一，促使中国改革美元体系的根本内部动力在于中国对于深陷“美元陷阱”所带来的货币和经济安全的担忧。^①这种担忧既有对整个国际经济秩序的担忧，包括美国持续的经常账户赤字、不断上升的负债、不负责任的货币政策，可能影响全球货币的稳定，也有因为过于依赖美元作为储备货币而对中国自身经济安全的担忧。

作为世界第一大外汇储备国，在持有美元储备规模日益庞大且与日俱增的同时，中国承受着越来越大的安全成本，尤其是当美国通过美元贬值来对外转嫁危机的时候。中国对美元资产的单方面支持使自身成为最大的受害者，中国比其他任何国家都需要减少对美元储备资产的依赖。^②这是中国政府开始积极寻求摆脱对美元体系依赖的最大动力。在政治上，由于中美战略竞争态势日益明显，^③中国将如此巨额的外汇储备投入到美国金融市场，有可能成为一种“金融人质”，成为中国对美关系的关键性战略制约。

第二，这种担忧还来源于随着中国经济体量的骤然增大，中国在搭美元体系的便车时所付出的费用越来越高昂。首先，中国作为世界上最大的美元非居民持有者，事实上向美国政府缴纳了极高的铸币税和通货膨胀税。^④尤其是在2008年全球金融危机之后，美国先后出台多轮量化宽松政策，使中国面临外汇储备严重“缩水”的风险。其次，随着中国成长为世界第一大贸易国，对美元体系的过度依赖给中国企业的外贸活动带来了日益巨大的汇率风险和汇兑成本，而美元作为国际中间货币，却获得了巨额收益。^⑤再次，对美元作为驻锚货币的依赖，约束了中国货币政策的自主性。根据保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）于1998年提出的“三元悖论”，在开放的经济条件下，

^① Eswar Prasad, “The Dollar Trap,” *Harvard Business Review*, December 2013, Vol. 91, No. 12, pp. 40-40.

^② Morris Goldstein and Nicholas Lardy, “China’s Role in the Revived Bretton Woods System: A Case of Mistaken Identity,” Working Paper, No. 05-2, Washington D.C.: Institute for International Economics, p. 9.

^③ 李巍、张哲馨：《战略竞争时代的新型中美关系》，载《国际政治科学》2015年第1期，第25-53页。

^④ 参见李巍：《金融外交在中国的兴起》，第92页。

^⑤ 以美元兑换人民币为例，银行按交易金额的1.25%收取汇兑费用。若人民币可用于跨境贸易结算则可减少其中一次兑换并节省相关费用。

货币政策的独立性、汇率的稳定性和资本的自由流动三个目标不可能同时实现。^① 对于中国这样一个经济大国而言，为增强政府对国内经济的治理能力，中国需要保持货币政策的独立性，而不是单方面追随美国的货币政策。

第三，促使中国成为美元体系改革者的另外一个内部动力就是经济崛起的中国也存在对更高货币权力的诉求，因为货币地位关乎政治权力。^② 回顾国际货币史，无论是英镑的崛起还是美元的替代，都是源于国际政治权力结构的改变。自2000年以来，中国的名义GDP一直以8%以上的增速稳定持续增长，并在2010年超过日本，成为仅次于美国的世界第二大经济体。不仅如此，有预测认为到2020年，中国的名义GDP有可能超过美国，成为全球第一大经济体。^③ 同时，中国进出口贸易额占世界进出口贸易总额比重也增长迅速，截至2013年已经达到12%，位列世界第一位。在中国快速迈向世界经济大国的同时，人民币的国际地位却与中国的经济地位十分不相符。

人民币打破既有的国际货币格局，发展成为一种主要的国际货币，不仅可以为中国带来巨大的经济利益，还可以为中国赢取庞大的权力资源。这种权力资源包括体现于国际社会中的地位 and 尊重的身份性权力、主导国际货币政策协调的操控性权力、^④ 享有独立货币政策的资源性权力以及作为国际驻锚货币地位的依赖性权力等。因此，改革国际货币体系，提升人民币国际地位是中国强国战略的重要一环。

总之，对于在国际舞台上迅速崛起的中国而言，人民币不是一种国际货币也成为阻碍中国由一个贸易大国成长为金融大国直至走向政治大国的关键性制约因素。中国因对美元体系的依赖所承担的安全风险、付出的经济成本和政治成本越来越大，而收益却越来越小，这促成中国转变货币战略，成为国际货币舞台上一个备受瞩目的改革者。

^① Paul Krugman, "The Return of Depression Economics," *Foreign Affairs*, January 1999, Vol. 78, No. 1, pp. 56-74.

^② Philipp Hartmann, *Currency Competition and Foreign Exchange Markets: The Dollar, the Yen and Euro*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 2.

^③ 数据来源于《EIU 各国竞争力指南库》，转引自张群发：《美元霸权和人民币国际化》，载《经济经纬》2008年第2期，第44页。

^④ C. Randall Henning, "The Exchange-Rate Weapon and Macroeconomic Conflict," in David Andrews, ed., *The International Monetary Power*, Ithaca: Cornell University Press, 2006, pp. 117-138.

四、中国推动体系改革的路径选择

在当今国际货币体系中，中国作为一个改革者的姿态已经愈发突显，其改革意愿和改革能力在今后只会更加强烈。总体来看，中国面临着体系内改革和体系外改革两种路径。鉴于美元体系的路径依赖和美国综合实力的领先性，中国推动国际货币体系改革的道路并不平坦，相反会面临着许多困境和挑战。这既是对中国经济和金融实力的考验，也是对中国政治领导和外交动员能力的考验。

（一）体系内改革：利用既有制度约束美元霸权

所谓体系内改革，即在现有的国际货币体系和框架下，对与国际货币相关的制度进行渐进式改革，进而约束美元霸权。这具体包括两种途径：一是在 IMF 的架构下，培育超主权货币，分散和削弱美元发挥国际货币的功能；二是通过发挥和强化既有制度体系特别是 IMF 的监督功能，对美元的发行进行国际监督。

第一，将 IMF 改造成一个超主权的“世界中央银行”来发行一种全球共同货币，这是解决美元滥发问题的根本途径。早在布雷顿森林会议上，来自英国的谈判代表、著名经济学家凯恩斯就倡议缔造一种超主权的货币“班柯”来承担国际货币的职能。而在实践中，1969 年诞生的由 IMF 创设的 SDR 作为一种储备资产和记账单位，就是一种超主权货币的雏形。此前在中国持续的外交努力下，IMF 于 2009 年增发 2 500 亿美元 SDR，其中发展中国家和新兴国家获得 1 000 亿美元。^① 通过进一步提升和发挥 SDR 的国际货币作用，使之与美元共同承担世界货币来分散美元的超级特权，是一个比较可行的国际货币体系改革办法。

但目前要建立一个“SDR 体系”，将 SDR 发展成为世界货币还有很多问题需要解决。首先，SDR 的货币篮子构成存在缺陷。在 SDR 的一篮子货币计价方式中，美元占 41.9%，欧元占 37.4%，英镑占 11.3%，日元占 9.4%，^② 货

^① 《SDR 增发方案出炉 新兴国家分得千亿美元》，中国证券网，2009 年 7 月 21 日，http://www.cnstock.com/08haiwaigs/2009-07/21/content_4447576.htm。

^② 2010 年调整前一篮子货币组成中四种货币所占比重分别为，美元 44%、欧元 34%、英镑

币构成的代表性不够，无法反映全球经济格局中各个经济体的权重，SDR 作为世界货币的中立性也被削弱。其次，SDR 的供给和分配次数过少、分配方式的不合理也满足不了新兴经济体和发展中国家的需求，造成发达国家与发展中国家间的不平衡。再次，SDR 在国际市场中狭小的份额和十分有限的实用性，导致其在国际货币体系中显得无足轻重，难以对各国产生吸引力。

针对 SDR 现存的问题和面临的困境，SDR 必须进行一些重要的改革。首先，推动 SDR 货币篮子计价方案、发行和分配方式的改革。提升发展中国家在 SDR 货币篮子中的权重，提升人民币在其中的影响力，推动 SDR 定期增发，扩大其作为储备资产的用途。其次，提升 SDR 的实用性。推动各国 GDP、国际贸易和投资、大宗商品和金融产品等的 SDR 计价，扩大 SDR 在政府官方和私人领域结算功能的使用，鼓励 SDR 头寸借贷，推进 SDR 利率每日计价。再次，推动 IMF 进行实质性改革。^① 加强 IMF 职能和管理的独立性和透明性，推进 IMF 治理结构改革，尤其是投票权份额改革，提高新兴市场国家的影响力，推进 IMF 决策机制改革，使 IMF 具备在危机时迅速采取行动的能力，以成为一个真正的管理全球信用的“全球中央银行”。

第二，在国际制度的层面尝试对美元建立硬约束，使美国的货币政策接受全世界的监督。这种方案的实质就是承认美元在国际货币体系中的主导地位，沿袭现行国际货币体系，但对美国货币发行当局施加有效监管，通过国际制度的设计使美联储成为世界央行，最理想的状态则是让其他国家代表参与美联储事务，并担任美联储的理事，从而使美联储的货币发行符合全球各个群体的利益，而不仅仅只迎合美国的单边利益。这一路径只具有理论上的可行性，因为国际社会与国内社会的本质区别就是前者是无政府状态的。美国只想更多享受国际货币的好处，更少承担国际货币的成本，因此不会愿意将美联储发展成为世界央行，而世界各国也不愿意接受美联储作为世界央行。技术上，美联储的货币政策即便在国内也备受争议，更何况建立一种精巧的国际制度来确保美联储的货币发行符合全球各个群体的利益。

（二）体系外改革：利用多元货币制衡美元霸权

11%、日元 11%。

^① [美]罗伯特·阿利伯：《新国际货币游戏》，刘战兵译，中国财政经济出版社 2013 年版，第 201-215 页。

所谓体系外改革，即通过国际货币多元化来制衡美元霸权，也就是支持多种货币共同发挥国际货币的职能，防止国际市场过于依赖一种货币，通过来自货币同侪的竞争压力以对美元进行制衡和监督，以约束美国货币霸权滥用的限度。国际货币多元化的最重要的价值，就是不至于使国际货币市场形成对某种单一主权货币的过度路径依赖，从而降低市场行为体改变国际币种使用的成本。^①

国际货币的多元化所带来的多种货币竞争的关系，将使得美国货币发行当局不得不保持谨慎，进而对美元滥发形成有效制约，否则一种货币相对于其他货币的超发都将导致本币贬值、通胀上升，将使得市场行为体很容易使用其他货币进行替代，进而导致该种货币作为国际储备货币地位的下降。国际货币相互竞争的格局给储备货币发行提供了新的约束机制，从而有可能形成竞争制衡的新格局。著名经济学家巴里·艾肯格林（Barry Eichengreen）就明确指出，一个由美元、欧元和人民币三足鼎立的国际货币体系将是对美元单极主导的国际货币体系的重大改进，因为多元货币体系将对国际货币发行国施加更大的纪律约束。^②

欧元自诞生以来一直保持着世界第二大货币的国际地位，并在很多方面展现出成为主要国际货币的能力和意愿。从经济实力和贸易规模上来看，目前欧元区基本实现了经济的稳定繁荣，它的出口是美国的两倍，且拥有高度发达的金融市场和规模庞大的债券市场；从中央银行的表现来看，欧洲中央银行一直坚定保持欧元币值稳定。但2010年欧债危机也暴露出欧元区面临的内部发展差异和制度设计等问题，以及欧元缺乏强有力政治领导的缺陷。欧元未来的成长历程将充满坎坷，其是否能够成为国际货币格局中制衡美元霸权的重要一极，德国能否发挥区域政治领导力团结其货币伙伴，对欧元进行更好的制度设计，这些都成为欧元能否发挥制衡美元作用的关键。

由于日元国际化的失败，同时英镑限于其有限的经济规模也难以成为主要国际货币，因此，在欧元之外，唯一可能与美元竞争国际货币地位的只有

^① Masayuki Tadokoro, "After Dollar?" *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 10, No. 3, 2010, pp. 425.

^② Barry Eichengreen, "The Renminbi as an International Currency," Policy Paper, Berkeley, January 2010, p. 7, http://emlab.berkeley.edu/~eichengr/renminbi_international_1-2011.pdf.

人民币。人民币已经具备了成为一种有影响力的国际货币的经济基础，这表现在中国排名世界第二的经济规模和排名世界第一的国际贸易规模。不仅如此，在过去六年时间里，中国政府还进行了积极的货币外交为人民币国际化夯实政治基础。

目前，人民币国际化的进展可谓日新月异。2013年，中国以人民币结算的对外贸易额达4.63万亿元，占中国贸易总额的18%，而在2010年时这一数字仅为3%。^① 如果中国的经济发展态势不发生重大逆转，人民币有可能在未来十年里，成为一种占据相当份额的国际货币，进而发挥对美元的制衡效应。

但是，人民币成为真正意义上能与美元和欧元地位媲美的国际主要货币，除了经济条件特别是国内的金融改革之外，还取决于未来十年中国能否在国际舞台上有效地发挥政治领导力。这种政治领导力更加依赖于中国对软实力、巧实力和硬实力的综合运用，其中包括中国在国际政治和经济领域的国际组织中的动员能力。

首先，中国需要提升自身软实力，以加强政治公信力。这种软实力不仅是依赖于空洞的舆论宣传，而是扎根于实际的国际信誉和真实的国际形象，以获取他国对中国的尊重和信任。中国在崛起进程中如何塑造一个“国强而不霸”的形象，对自身的权力欲望进行严格约束，以真正赢得伙伴的追随，这是对中国智慧的重大考验。此外，中国能否进行深入的制度改革，包括走向更加民主开放的社会以及改变重商主义的国际形象，牢牢建立他国对于中国遵守国际多边规则的信心，对于中国的货币抱负十分重要。^② 总之，货币的信心关乎对一个国家总体的信心和信任。

其次，中国需要提升自身的巧实力，这种巧实力的发挥有赖于中国作为国际社会负责任的成员，积极参与国际公共产品的供给。中国作为一个世界大国，为了实现更大的战略抱负，在利益分配上就不能完全依据锱铢必较的原则。具体到货币领域，中国应该努力实现更高水平的市场开放，让周边国家和中小国家分享中国经济成长的好处，同时应该主动参与到各种国际危机

^① 《人民币正逐渐被全球接纳》，载[新加坡]《联合早报》2014年7月22日，<http://www.zaobao.com/finance/comment/story20140720-367956>。

^② [美]阿文德·萨勃拉曼尼亚：《大预测》，倪颖、曹槟译，中信出版社2012年版，第179页。

救援机制的建设中，在全球金融机构和各种区域性金融机构建设中发挥更积极的领导作用。只有更加积极地为国际社会提供公共产品，才能增强中国的国际动员能力，进而争取到更多的货币伙伴，并推出有利于自身的国际货币制度安排。

最后，中国也有必要加强政治强制力的建设。尽管在人民币崛起之初，中国政府应该对这种权力的展示保持高度的节制，但强制力仍然是国际货币最后也是最重要的政治后盾。在过去，作为弱者的中国，还不习惯于在国际领域实施强制力，中国有限的强制力实施都被运用在国家安全和领土完整等至关重要的国家利益方面。近年来，中国开始在经济领域实施强制力。在频繁爆发的经济战中，中国开始使用报复手段，2013年针对欧盟的光伏倾销案就是典型一例。在未来的货币战中，中国需要学会使用政治强制力来保卫人民币的国际地位。但这种力量的使用必须建立在政治公信力和政治向心力的基础之上，任何单纯依赖强制力得到的东西都注定不会长久。历史经验已经证明，穷兵黩武和过度扩张，都难免衰落的命运。^①

总之，人民币的崛起对于美元体系而言，是一股重大的体系外力量。在人民币崛起的进程中，中国必须做好围绕国际货币地位可能进行的国际政治博弈的准备。尽管最初美国会对人民币国际化冷眼旁观，甚至会在一定程度上乐见其他货币承担国际货币的责任和义务，以使美元政策获得更大的灵活性，^②但随着人民币的国际使用形成一定规模，特别是开始出现对美元的替代效应，美国出于维护自身核心利益的需要，势必通过各种手段抑制人民币国际地位的上升。因为对美国而言，除了军事优势地位之外，其次重要的就是美元的优势地位。中国在货币崛起进程中如何与美国达成谅解，一方面让美国能够在一定程度上接受人民币地位的上升，另一方面又有足够的能力应对美国对人民币可能施加的各种压力，并最终促成一个多元化的国际货币体系，这考验着中国货币外交的智慧。

^① 对这一历史规律的有力阐述，参见[美]保罗·肯尼迪：《大国的兴衰》，陈景彪等译，国际文化出版公司2006年版。

^② 在美国，目前有一种声音认为美国应该支持国际货币体系多元化的趋势，因为建立在美国巨额贸易赤字和一味维持强势美元基础上的美元国际地位不利于美国进行经济政策的调整，代表人物就是伯格斯特，参见 C. Fred Bergsten, "The Dollar and the Deficits: How Washington Can Prevent the Next Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 6, 2009, pp. 23-25.

结 论

改革开放初期，中国对美元体系的依赖是中国出口导向型经济发展模式下的政策需要，通过搭乘美元体系的便车，中国享尽了“红利”，实现了促进出口和利用外资的战略目标，从而实现了中国经济的快速崛起。而2008年全球金融危机之后，中国在国际舞台上展开了一系列积极有为的货币外交，从既有体系的依赖者转向改革者。中国国际货币姿态的调整，既是在当下美元体系饱受国际诟病和质疑的背景下，积极融入国际货币体系改革浪潮的现实需要，又是经济崛起之际的中国为规避货币风险，追求更高国际货币地位的主动选择。

过去六年时间里，中国在全球、地区、双边多个层次展开了积极有为的货币外交，以助力实现国际货币体系的改革。但由于中国的国内制度阻碍以及现有体系对霸权货币的路径依赖效应等因素，中国的体系改革之路，无论是体系内改革还是体系外改革，都不平坦，必然面临各种困难。未来如何在国际舞台上展示一个货币大国的形象，这既是对中国经济基础实力的考验，更是对中国政治领导能力的考验。

[收稿日期：2015-04-02]

[修回日期：2015-04-20]

[责任编辑：张 春]

二十国集团与国际货币体系改革*

李 蕊

【内容提要】 作为国际经济合作的首要平台，二十国集团在推动国际货币体系改革进程中发挥了积极的作用，通过塑造成员国之间较为广泛的共识，达成国际金融机构改革承诺及出台和实施较为具体的金融监管改革方案。但由于国际货币体系改革的核心议题地位不够持久、承诺兑现水平低下、改革共识流于表面以及美国对国际金融的控制权及其国内的激烈博弈等原因，改革议程的推进面临着重大困难，如储备货币体系改革停滞不前、对美国拖延执行国际货币基金组织改革无能为力、《巴塞尔协议 III》落实进度不一等。为使 G20 成为推进国际货币体系改革的有效平台，应将国际货币体系改革作为 G20 的持续性核心议题之一，在保持 G20 非正式性的同时充分利用正式机构的强制力，分阶段达成对国际货币体系改革方案的“实质共识”，并加强 G20 成员之间的利益协调。

【关键词】 二十国集团 国际货币体系改革 国际金融监管 议程设置

【作者简介】 李蕊，上海外国语大学国际金融贸易学院副教授

【中图分类号】 D821.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0067-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503005

* 本文系国家社科基金一般项目“非同步经济周期下宏观经济政策的国际协调研究”（13BGJ037）的阶段性成果，并得到上海市教育委员会和上海市教育发展基金会“晨光计划”（13CG31）、2013 年度上海高校青年教师培养资助计划（YQ13LR001）、上海外国语大学 2013 年度青年基金项目（KX181112）的资助。

从1999年成立之时起，二十国集团（G20）就一直关注国际货币体系及体系内国际金融机构的改革。^①2008年全球金融危机爆发后，G20由部长级会议升级为首脑级会议。随着G20机制的转型和完善，新一轮更具包容性和代表性的国际货币体系改革正在全面展开。本文着重梳理G20升级为峰会后有关国际货币体系改革的进程，总结其在国际储备货币改革、国际金融机构改革和国际金融监管改革上的成就，分析改革方案难以进一步落实的困境和原因，对未来G20在推进国际货币体系改革中的对策做出分析和展望，并简要探讨利用G20推进国际货币体系改革的中国方案。

一、二十国集团推动国际货币体系改革的进程

国际货币体系是指国际货币制度、国际货币金融机构以及由习惯和历史沿革形成的约定俗成的国际货币秩序的总和，既包括有法律约束力的关于货币国际关系的规章和制度，也包括有传统约束力的各国已经在实践中共同遵守的某些规则和做法，还包括在国际货币关系中起协调、监督作用的国际金融机构。^②国际货币体系涉及的内容相当广泛，包括经济体之间的货币关系、汇率、资本流动以及流动性提供。纵然如今已是牙买加体系的年代，世界经济格局已经发生了结构性变化，但国际货币基金组织（IMF）和世界银行两大国际金融机构的存在表明，现行国际货币体系依然镌刻着布雷顿森林体系的印记，国际金融规则的制定权仍然把持在少数发达经济体手中。当前国际货币体系中存在的种种弊端迫切需要围绕国际储备货币、国际金融机构和国际金融监管来改革现有的国际货币体系。

迄今为止，G20已经召开了九次峰会，在国际货币体系改革方面已经取得了一系列进展（见表1）。

^① G20 部长级会议多次对国际货币体系改革和国际金融机构改革进行了深入探讨。2005年，在中国召开的G20财政部长和央行行长会议上，还形成了专门的布雷顿森林体系机构的改革宣言（G20 Statement on Reform of the Bretton Woods Institutions）。

^② 姜波克：《国际金融新编》（第四版），复旦大学出版社2008年版，第290页。

表1 G20峰会关于国际货币体系改革的主要内容

	关于国际货币体系改革的主要内容
华盛顿峰会 2008年11月 14-15日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加强监管机制，审慎监督和风险管理，对国内监管体系进行透明评估 2. 推动布雷顿森林体系下国际金融机构的改革，以反映世界经济权重变化的格局，增强其合法性和有效性，新兴经济体和发展中国家应该享有更大的发言权和代表权 3. 扩大吸收新兴经济体加入金融稳定论坛（FSF）
伦敦峰会 2009年4月 1-2日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 将IMF可用资金提高2倍，至7500亿美元；支持增发2500亿美元的特别提款权（SDR）份额；支持多边发展银行提供至少1000亿美元的额外贷款；确保为贸易融资提供2500亿美元的支持 2. 建立金融稳定理事会（FSB），取代金融稳定论坛 3. 加强国际金融机构建设，承诺落实2008年4月达成的IMF份额和发言权改革方案及2008年10月达成的世界银行改革方案
匹兹堡峰会 2009年9月 24-25日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立高质量资本，减弱经济顺周期性，所有G20的主要金融中心在2011年前实施《巴塞尔协议II》，加强对场外衍生品市场的监管 2. 承诺各方将注资超过5000亿美元，用于扩大IMF新借款安排机制 3. 承诺向新兴市场和发展中国家转移5%以上的IMF份额；向发展中国家和转型经济体转移3%以上的世界银行投票权
多伦多峰会 2010年6月 26-27日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提出金融部门改革的四根支柱：强有力的监管框架、有效监管、处置系统性机构、透明的国际评估和同行审议 2. 提出通过公开、透明、择优的进程遴选国际金融机构负责人和高层管理人员，增加来自新兴市场国家的比例 3. 提出建立一个更加稳定和更富弹性的国际货币体系
首尔峰会 2010年11月 11-12日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 将超过6%的IMF份额转移到有活力的新兴市场和发展中国家 2. 加强对影子银行、大宗商品衍生品市场的监管 3. 建立一个更加稳定、更具弹性的国际货币体系，进一步巩固全球金融安全网
戛纳峰会 2011年11月 3-4日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 特别提款权的货币组成将在2015年甚至更早时进行再评估 2. 增强金融安全网，支持IMF推出新的预防流动性额度 3. 同意采取全面措施避免出现金融企业“大而不能倒”

	4. 强化多边监督，整合双边监督，改进 IMF 监督工具箱，充实多边监督报告和溢出效应报告，加快全面执行 IMF 的 2010 年份额和治理结构改革方案
洛斯卡沃斯峰会 2012年6月 18-19日	1. 重申构筑有效的全球性与区域性金融安全网的重要性 2. 再次重申将会在 2012 年 IMF 及世界银行年会前全面实施 2010 年 IMF 份额改革，将在 2013 年 1 月前完成 IMF 份额计算方式的全面检查，在 2014 年 1 月前完成下一轮份额总检查 3. 承诺将进行金融部门改革，加强普惠金融
圣彼得堡峰会 2013年9月 5-6日	1. 重申 2010 年 IMF 份额与治理改革方案的重要性和紧迫性。 2. 就份额公式达成一致，在 2014 年 1 月前完成第 15 轮份额总检查 3. 重申戛纳峰会通过的关于 IMF 与区域金融安排合作的一般原则，强调应加强合作，同时维护各机构的职能和独立 4. 呼吁 IMF 研究如何将全球流动性指标更广泛地纳入监督工作中。 5. 承诺按照各国均同意的时间表落实《巴塞尔协议 III》 6. 对金融稳定理事会监管影子银行的简要路线图达成一致
布里斯班峰会 2014年11月 15-16日	1. 将致力于保持一个强有力、以份额为基础、资金来源充足的 IMF 2. 公开督促美国尽快批准落实 2010 年 IMF 改革方案，如果到 2014 年年底仍无结果，将要求 IMF 在现有工作基础上做好下一步采取其他措施的准备 3. 加强对金融领域监管以避免新一轮金融危机出现，呼吁监管机构取得更实质的进步，更迅速落实已商定的 G20 金融衍生品市场改革 4. 同意更新后的影子银行监管路线图

资料来源：笔者根据历次 G20 峰会公告整理而成。

由于国际货币体系改革涵盖的方面较为广泛，所以历次峰会都或多或少涉及到其中一些议题。然而，尽管国际货币体系的改革极为迫切，但并非每届主席国都将其列为核心议题。比如洛斯卡沃斯峰会、圣彼得堡峰会在核心议题的设置上都融入了轮值主席国自己的特色和偏好，在短暂的峰会期间将大部分讨论时间分配在主席国感兴趣的议题上，而对于国际货币体系改革的

内容虽有提及，但更多的只是宣称继续推进之前峰会上达成的承诺或决议，鲜有实质性的变革思路和措施。相比较而言，在历届主席国中，法国对国际货币体系改革最为关切，不仅将其作为峰会的核心议题，在轮值期间的部长级会议中也多次讨论该议题，形成了比较完善的改革思路（见表2）。

表2 法国在 G20 轮值主席国任期内关于国际货币体系改革的思路

	金融监管	汇率及货币监管	资本流动监管
当前国际货币体系中存在的问题	<ul style="list-style-type: none"> • 新兴市场国家在国际货币体系中的作用不断增强 • 无体系的体系 • 全球不平衡 	<ul style="list-style-type: none"> • 货币战争 • 外汇储备过度积累 • 汇率失调 • 浮动恐惧 • 单极世界 • 特里芬困境 	<ul style="list-style-type: none"> • 资本流动剧烈波动 • 资本流动突然停滞 • 无规则的金融自由化
目标	<ul style="list-style-type: none"> • 全球治理机制改革 • 世界经济再平衡 • 美元的主导货币地位不变 	<ul style="list-style-type: none"> • 货币国际化 • 国际货币多元化 	<ul style="list-style-type: none"> • 中间道路：资本流动监管 • 既不是放任资本自由流动，也不是对资本流动进行严格控制
工具	<ul style="list-style-type: none"> • 特别提款权 • IMF 份额 • 不平衡指标 • 相互监督 • 国际金融机构改革 	<ul style="list-style-type: none"> • 特别提款权 • 相互监督 • 中央银行货币互换 	<ul style="list-style-type: none"> • 设立金融自由化规则 • 多边主义 • IMF 对资本平衡的监管
机构	<ul style="list-style-type: none"> • IMF 	<ul style="list-style-type: none"> • IMF • G20 • 各中央银行 	<ul style="list-style-type: none"> • IMF

资料来源：Emmanuel Carré and Jézabel Couppey-Soubeyran, “The Financial and Monetary Issues of the French G20 Presidency,” Lecture at the University of Paris 13 and Lecturer at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2011.

除了将国际货币体系改革列入核心议程之外，轮值期间，法国还在部长

级会议和研讨会等不同形式、不同级别的会议中多次讨论国际货币体系改革的议题。如2011年3月31日在中国南京召开的G20研讨会，主题就是国际货币体系改革。在2011年2月和4月召开的G20财长和央行行长会议上，国际货币体系及其改革也是其中的核心议题。在法国的主持下，经过一系列的协商和合作，最终在G20框架下就国际货币体系改革达成了如下成果：第一，为更好地管理资本流动建立了一个参考性框架，赋予管理资本流动的合法性，同时辅以稳健的宏观经济政策，以应对资本的大规模流动和剧烈波动。第二，采取灵活的汇率机制，以缓解外汇储备的过度积累；推进在2015年特别提款权货币篮子纳入新的货币，为此IMF应明确可纳入篮子的货币标准。第三，国际货币体系改革是长期的，G20成员国将为此进行长期的持续的努力，在此过程中，提高IMF的反应能力和监管能力。^①

二、二十国集团在国际货币体系改革中取得的成就

（一）多数成员国内部达成有关国际储备货币及其汇率体制弊端的共识

各国对于当前国际货币体系的质疑主要表现在四个方面：第一，美元在国际货币体系中的比重与美国经济增长对世界经济增长的贡献不对称。第二，美国货币当局管理美元的方式令人质疑。第三，发达国家汇率波动频繁导致大宗商品价格波动频繁，加重依赖大宗商品出口的资源国经济体系的脆弱性。第四，在现行国际货币体系下，许多发展中国家出于自保（self-insurance）的需要，被迫积累大量外汇储备，成为全球经济金融失衡的诱因之一。G20在2008年金融危机后被推向前台，也承载着全球经济再平衡的重任。经过密集的峰会讨论，G20在推动国际货币体系改革上取得了一定的进展，各成员国已经认识到现行国际货币体系的种种弊端，尽管各国的改革意愿并不完全同步。

从议题设置上看，在首尔峰会和戛纳峰会后，降低美元在国际储备货币中的比例，改变现行以美元为中心的货币体系，建立由特别提款权、美元、欧元和人民币等货币多元共存的国际货币体系，已经在绝大多数成员国之间

^① 参见“The Cannes Summit: What Outcomes?” Published by the French Presidency of the G20, November 4, 2011, G20 Information Center, <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-g20-france-outcomes.html>。

形成共识。在汇率体制方面，一系列承诺的达成，如加强国际经济政策协调，保持主要经济体之间货币汇率稳定，授权 IMF 监督系统重要性国家的中央银行实行更具弹性的汇率政策并防止持续的汇率错配，等，都体现出越来越多的成员国致力于推动国际货币体系改革，并希望取得实质性的成果。即使对于缺乏改革动力的成员国，迫于国际舆论压力，也在 G20 会议上认可了国际货币体系改革的必要性。

从协调机制上看，在多边层面上，扩大特别提款权规模和丰富特别提款权篮子货币的组成成为各方讨论的焦点，建立全球金融安全网的倡议也有利于改变发展中国家被迫积累巨额外汇储备的局面。在双边层面上，各国之间签订货币互换协议已经取得令人瞩目的进展，人民币、俄罗斯卢布的国际化也在有序推进。无论出于自愿还是被迫，G20 成员国在一个宏观的层面就国际储备货币体系和汇率体制存在的弊端，基本达成了应该进行改革的共识。

（二）达成了对国际金融机构进行改革的承诺

G20 在改革国际金融机构方面的进展主要表现在承诺向发展中国家转移 IMF 和世界银行份额，以提高发展中国家的代表性和发言权。

一是 IMF 改革。关于 IMF 中各国份额和投票权的改革，在 2006 年 IMF 新加坡年会上就已经开始讨论。但在 2008 年国际金融危机之后，改革才真正得以推动。2008 年 IMF 的份额与投票权改革，基于一个新的份额公式，提升了 54 个成员国的份额，受益国家在 IMF 中的份额比例整体上提高了 4.9%；基本投票权扩大了 3 倍，从原来的 250 票增加到 750 票，提高了低收入国家在 IMF 中的话语权；增加了 IMF 执董会非洲席位的副执行董事的人数，提高了非洲国家的代表性。^① 2008 年的改革方案于 2011 年 3 月 3 日开始生效。

为了继续提高 IMF 的合法性和有效性，维护全球金融稳定，2009 年 9 月，G20 匹兹堡峰会决定将 5% 的 IMF 份额从代表性过高的发达国家转移给代表性不足的新兴市场和发展中国家，以适应国际政治经济格局的变化。2010 年 11 月，在 G20 首尔峰会上达成了关于 IMF 份额与治理结构改革的新方案，改革内容主要包括：第一，在 2008 年改革的基础上，将 2 384 亿特别提款权增加一倍到 4 768 亿，大大提高了 IMF 可利用的金融资源。第二，将 6% 以上的份

^① IMF, "Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy," April 2007, Revised March 2008, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2007/041307.pdf>.

额转移到有活力的新兴市场和发展中国家以及代表性不足的成员国。根据改革方案，中国、印度、巴西和俄罗斯等金砖国家的份额从 3.996%、2.442%、1.783%、2.494%上升到 6.394%、2.751%、2.316%、2.706%，均跻身为国际货币基金组织的前十大股东，尤其是中国从第六位跃升至第三位。第三，来自欧洲国家的执行董事减少 2 名，而新兴市场和发展中国家增加 2 名执行董事席位。执董会的规模仍保持在 24 个席位，每八年重新审议一次。^① 在 2010 年的 IMF 改革方案达成的过程中，G20 为新兴市场和发展中国家表达自己的主张提供了新平台，对加强各成员国之间的有效沟通和方案协调起到了积极的推动作用。

二是世界银行的改革。2005 年 10 月，在中国香河召开的 G20 财长与央行行长会议上，提出了改革布雷顿森林体系机构的议题，但从随后的实践操作来看，改革的重心偏向于 IMF。^② 在 G20 升级为峰会后，历次领导人宣言对世界银行的改革均有提及却着墨不多。就多边机构的改革路线图而言，通常是 IMF 的改革先于世界银行，世界银行中国际复兴开发银行（IBRD）的改革又先于集团的其他机构。^③ 在 2008 年 10 月举行的世界银行和 IMF 秋季年会上，世界银行集团同意开始两阶段的改革，以提高发展中国家和转型国家（DTCs）在世界银行的参与度，包括增加 DTCs 的投票权、股份、执行董事席位、对 DTC 关于发展的看法做出回应等内容。具体包括：第一，增加 DTCs 的投票权，根据新的计算公式，分两个阶段将 DTCs 的 IBDR 投票权从 42.6% 提高到 47.19%，同时，将 DTCs 在国际开发协会（IDA）的投票权从 40% 提高到 46%，将 DTCs 在国际金融公司（IFC）的投票权提高 6.07 个百分点至 39.48%。第二，对世界银行增资。通过普遍增资和与投票权相联系的有选择增资，为 IBDR 增资 862 亿美元，IFC 增资 2 亿美元，作为增加 DTCs 股份的一部分。第三，对 IBRD 和 IDA 的股份结构进行定期评估。每五年对 IBDR

^① Andrew Tweedie, Sean Hagan, and Reza Moghadam, "IMF Quota and Governance Reform-Elements of an Agreement," IMF, October 31, 2010, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/103110.pdf>.

^② 熊爱宗：《世界银行近期改革：进展及评价》，载《国际经济合作》2010 年第 1 期，第 60-65 页。

^③ 钟伟：《世界银行改革及中国的政策选择》，载《国际金融》2012 年第 5 期，第 7-10 页。

和 IDA 的股份结构进行一次评估，以保证股份结构能够反映各自的经济占比以及对世界银行的贡献。第四，将撒哈拉以南的非洲国家在执董会的席位增加到 3 名，提高了该区域 47 个非洲国家的代表性。执董会席位从原来的 24 个增加到 25 个。^① 世界银行的改革仍在进行中，G20 对世界银行的改革方案持肯定和支持的态度，在多次峰会声明中都承诺要尽快落实改革方案。

（三）出台并实施了比较详细的金融监管制度改革措施

对于国际金融监管方面的改革，G20 同样功不可没。1999 年，七国集团为了更好地加强与国际金融机构之间关于金融监管政策的协调，成立了金融稳定论坛（FSF）。2008 年 11 月，首次 G20 峰会要求扩大 FSF 成员的范围。2009 年 4 月，在 G20 伦敦峰会上，FSF 升级为金融稳定理事会（FSB），成员扩容后涵盖所有 G20 成员、原 FSF 成员以及西班牙和欧盟委员会，与 IMF 共同对全球宏观经济和金融风险进行监测。在峰会发表的“加强金融体系”的宣言中，G20 成员国支持了一系列行动，而这些行动共同构筑了一个全球金融监管改革的全面蓝图，也提出了一个雄心勃勃的时间表。FSB 在落实 G20 促进全球金融稳定的议程方面起到非常重要的协调作用。FSB 和 G20 有着非常紧密的协调与合作，所以 FSB 同时也可以把金融改革和政治议程结合起来。这样金融改革事实上得到了政治上的支持，甚至得到立法层面的一些支持。目前，FSB 被誉为继 IMF、世界银行、世界贸易组织（WTO）之后的第四大国际经济组织。FSB 正朝着正式化和法律化的方向加速发展，成为一个具备国际法人资格的正式国际组织。在 FSB 的组织和协调下，一系列国际金融监管的新规则纷纷出台并完善，《巴塞尔协议 III》、全球系统重要性银行（G-SIBs）监管框架以及对影子银行的监管是其中相对重要的三个方面。

《巴塞尔协议 III》体现了微观审慎监管与宏观审慎监管有机结合的新思维，按照资本监管和流动性监管并重、资本数量和质量同步提高、资本充足率与杠杆率并行的总体要求，确定了国际银行业监管的新标杆。^② 《巴塞尔

^① World Bank, “Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in the World Bank Group: Implementation of Reforms,” 2008, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/12/15/000333037_20081215005512/Rendred/PDF/464620BR0REPLA11110MIGAR20081006511.pdf.

^② 上海国际问题研究院国际金融体系改革课题组、杨洁勉等：《国际金融体系改革的评估与展望》，载《国际展望》2011 年第 5 期，第 75-90、127-128 页。

协议 III》明确了最低资本要求的新标准，加强资本框架并明确了资本定义，扩大了风险覆盖范围，引入并更新整体杠杆比率，提出前瞻性的拨备、资本留存及反周期超额资本以降低亲周期效应的影响，提出超额资本、应急资本以降低系统性风险，提出全球流动性标准。新协议的意义不仅仅是发布新的规章制度，关键在于实施的持续性和一致性，以为国际性的银行提供一个稳定的公平竞争环境，因此 G20 领导人多次在峰会上呼吁各国应当以全面、及时和持续的方式实施《巴塞尔协议 III》。

巴塞尔银行监管委员会在 2011 年 11 月发布了有关 G-SIBs 及其附加损失吸收能力的规则文件。G20 领导人在戛纳峰会上签署了这份文件。G20 领导人也要求巴塞尔委员会和 FSB 继续努力迅速扩展全球系统重要性金融机构的制度框架至国内系统重要性银行（D-SIBs）。委员会希望通过一系列监管政策达到两个总体目标：一是通过提高 G-SIBs 持续的损失吸收能力来降低其倒闭的可能性；二是通过改进全球恢复和处置框架来降低全球系统重要性银行倒闭的程度和影响力。2013 年，巴塞尔银行监管委员会发布了《巴塞尔协议 III：流动性覆盖比率和流动性风险监测工具》和《更新后的全球系统重要性银行评估方法及额外损失吸收能力要求》，出台了有关资产证券化资本计提、交易账户基础评估等监管新规的征求意见稿，并对单个经济体开展了监管一致性评估项目（RCAP）。

自美国次贷危机之后，对影子银行的监管开始提上日程。2011 年，FSB 提出了采取“两步走”的基本方法应对影子银行风险。第一步，广泛监测。关注所有非银行信用中介组织和业务，确保覆盖所有可能引发影子银行风险的领域。第二步，重点监管。集中于增加系统性风险和存在监管套利的非银行信用中介。G20 成员国在首尔峰会、戛纳峰会、洛斯卡沃斯峰会、圣彼得堡峰会、布里斯班峰会上均强调要强化对影子银行体系的监管，并要求财政部长和央行行长会议审议这一领域的进展。圣彼得堡峰会上提出了加强影子银行监管的路线图，在布里斯班峰会上 G20 领导人进一步认可了更新后的影子银行监管路线图。G20 对影子银行监管的重视程度和推进力度可见一斑。

G20 框架下各成员国的有效协调和积极作为为国际货币体系改革这一庞大的工程描绘了较为清晰的路线图和结构图，这是良好的开端。国际储备货

币体系改革、国际金融机构改革和国际金融监管改革各自在不同程度上取得进展，G20 在其中的作用不容忽视。如果没有 G20 提供的协调平台，世界主要经济体就国际货币体系改革这一问题达成共识的历程将更加曲折和艰难。

三、国际货币体系改革的困境及原因

（一）国际货币体系改革的困境

尽管在 G20 框架下取得了多项关涉国际货币体系改革的承诺，但总体来看，由于国际货币体系改革涉及利益重大，而且参与方众多，目前在改革推进的过程中出现了较大的困境，主要表现在：

一是储备货币体系改革停滞不前。金融危机后，美国在摇摇欲坠的险境中意外保全了美元在国际储备货币体系中的核心地位。伴随着美国国内经济的稳步复苏，美国更加不愿对现有的国际储备货币格局进行任何主动的改革。在现行的国际货币体系中，美元的本位地位在短期内难以动摇。从交易职能看，美元依然是全球外汇市场和外汇衍生品市场交易额最大的货币。根据国际清算银行（BIS）统计，2013 年全球外汇市场美元交易额为 4.65 万亿美元，位于第二位的欧元交易额是 1.78 万亿美元，美元交易额是欧元交易额的 2.6 倍；2013 年全球外汇衍生品市场美元交易额为 2.96 万亿美元，居于第二位的欧元交易额是 1.03 万亿美元，美元交易额是欧元交易额的 2.9 倍。^① 从储备职能看，尽管美元在官方外汇储备中的占比自 2005 年以来不断下降，但美元依然是官方外汇储备中占比最大的货币（见表 3）。一步到位的换血式改革在现有政治经济条件下基本没有实现的可能，然而对于扩大特别提款权篮子以构建更加平衡的储备货币体系等过渡方案，^② 美国也没有表现出明显的兴致。

^① 数据来源：BIS Statistics. 参见“Triennial Central Bank Survey of foreign exchange and derivatives market activity in 2013,” <http://www.bis.org/publ/rpfx13.htm?>

^② 关于加强特别提款权地位的建议和方案，可参见：*Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, a Reference Document for the Preparations for the UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development, New York, June 24-26, 2009, http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport_210509.pdf; 周小川：《关于国际货币体系改革的思考》，中国人民银行，2009 年 3 月 23 日，http://www.pbc.gov.cn/publish/hanglingdao/2950/2010/20100914193900497315048/20100914193900497315048_.html; 乔依德、徐明棋：《加强 SDR 在国际货币体系中的地位和作用》，

无论是激进式的改革还是渐进式的改良都停滞不前，难以继续推进。

表 3 2005—2014 年官方外汇储备（已分配）货币构成比例（%）

年份 货币	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
美元	66.9	65.5	64.1	64.1	62.2	62.1	61.5	61.3	61.0	62.9
欧元	24.1	25.1	26.3	26.4	27.4	26.5	24.8	24.2	24.4	22.2
英镑	3.6	4.4	4.7	4.0	4.3	4.2	4.0	4.0	4.0	3.8
日元	3.6	3.1	2.9	3.1	2.9	3.3	3.8	4.1	3.8	4.0
瑞士 法郎	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3
其他 货币	1.7	1.8	1.8	2.2	3.1	3.8	5.6	6.2	6.5	6.8

数据来源：笔者根据 IMF currency composition of official foreign exchange reserves (COFER) 数据库计算制作。

二是对美国拖延执行 IMF 改革方案无能为力。关于国际金融机构改革，虽然 2010 年 IMF 份额与治理结构改革方案已获得国际货币与金融委员会的确认，但仍需不低于总投票权 85% 的国家的批准，因为很多国家牵涉到国内立法程序，尤其是目前美国国会仍在该问题上制造障碍。2013 年 3 月 11 日，美国参议院否决美国政府拟增资 IMF 的提议，使得 IMF2010 年的改革议案搁置。G20 戛纳峰会、洛斯卡沃斯峰会、圣彼得堡峰会、布里斯班峰会均呼吁要尽快落实 IMF2010 年改革方案，但二十国领导人也只能停留在呼吁层面，对美国的拖延尚没有足够有效的解决办法。IMF 总裁克里斯蒂娜·拉加德（Christine Lagarde）早在 2013 年就曾提出，如果美国仍然拖延执行，将采取 B 计划（Plan B）。G20 布里斯班峰会也发出通牒，如果 2014 年年底美国仍不通过 IMF 改革方案，将采取下一步行动方案。^①

载《国际经济评论》2011 年第 3 期，第 52-65、4 页。

^① G20 Leaders' Communiqué, Brisbane Summit, G20, November 16, 2014, http://g20watch.edu.au/sites/default/files/pictures/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf.

遗憾的是，无论是拉加德的 B 计划还是 G20 的“下一步方案”，目前还只是一个试图起到威胁作用的概念，并不具备详尽的操作细节。“绕开美国”的 B 计划并不比 A 计划简单，目前存在三种可能的操作方法。第一种是分离法，以巴西财长吉多·曼特加（Guido Mantega）为代表，建议将份额改革和投票权改革进行分离，而前者仅需 70% 投票权的同意，目前这一条件已经具备，无需理会美国国会的态度。^① 第二种是稀释法，以彼得森国际经济研究所的弗雷德·伯格滕（Fred Bergsten）和埃德温·杜鲁门（Edwin Truman）为代表，提议通过两种途径达到规避美国或稀释美国发言权的目的：其一是将 2012 年拉加德提议设立的临时双边信贷额度（temporary bilateral credit lines）永久化，目前有 38 个国家参加，资金池近 5 000 亿美元，而美国拒绝参加。如果成为永久性安排，相关决策将由出资国家控制，美国出局；其二更为激进，增加 IMF 的总份额，从而达到稀释美国份额、使其无法达到一票否决的目的。^② 第三种是替代法，以其他国际机制替代 IMF 的功能。例如以金砖国家开发银行和亚洲基础设施投资银行替代 IMF 的部分职能，以达到倒逼 IMF 改革的目的。尽管三种方法都绕开了美国对于改革方案的拖延，但或多或少都会影响 IMF 在全球的作用和影响力。当 2014 年年底得知 IMF2010 年份额和治理改革并未进入美国国会的预算立法考虑中时，拉加德对美国仅存的些许希望破灭，她失望地公开表示：“应成员国的要求，我们现在将开始讨论推进份额和治理改革以及确保 IMF 具备充分资源的‘其他方案’（alternative options），首先从 2015 年 1 月的执董会会议开始”。^③ 这些替代方案能否奏效，IMF 能否继续提高其可信度、合法性和有效性，都是国际金融机构改革进程中的不确定因素。

三是《巴塞尔协议 III》落实进度不一。关于全球金融监管改革，当前的主要问题是《巴塞尔协议 III》的落实问题。在国际范围内制定统一的金融监管规则，主要是为了维持全球的金融秩序和金融稳定，为国际性金融机构提

^① 参见 Guido Mantega, Statement Given on the International Monetary and Financial Committee, April 12, 2014, <http://www.imf.org/external/spring/2014/imfc/statement/eng/bra.pdf>.

^② 参见 Fred Bergsten and Edwin Truman, “The IMF Should Move Ahead without the United States, Letter to the Editor in the Financial Times,” *Financial Times*, April 9, 2014.

^③ 参见 IMF, “Statement by IMF Managing Director Christine Lagarde on IMF Quota and Governance Reforms,” December 12, 2014, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14568.htm>.

供良性、公平的竞争环境。在金融全球化不断走向纵深的今天，如果不能实现全球范围内同步实施，规则制定的意义和效果都将与预期有所偏离。在 G20 的协调和推动下，巴塞尔委员会逐渐拥有了一定约束力，G20 成员国基于各国领导人的承诺，应该尽可能同步实施《巴塞尔协议 III》，巴塞尔委员会也通过同行评议等方式试图强化这一协同步伐。但这毕竟只是一种软约束，一些国家尤其是金融发达程度居于世界领先地位的大国故意延迟实施，使得各国之间落实规则的同步性大大降低。

（二）当前改革难以推进的原因

G20 推动国际货币体系改革进程中存在诸多问题，究其原因，主要在于：

第一，受制于主席国的议程设置偏好，国际货币体系改革作为核心议题的持续性不高。G20 成员国轮流担任主席国的机制充分发挥了各成员国的积极性，但存在议题的连贯和有效衔接问题。G20 目前采取的主席国“三驾马车”制度（上任、现任和下任主席国共同协商）在一定程度上提高了机制的延续性，^①但在议题设置上的连贯性仍然有待加强。当前的峰会议题大致可以分为核心议题和选择性议题。其中核心议题是一直延续下来的，在历次峰会上都会讨论的议题，一般是长期的、迫切的、重要的议题。而选择性议题则更多地融入了主席国的偏好，各国都试图利用轮值的机会将选择性议题引导至本国亟待解决的问题或是对本国有利的方向。虽然历次峰会都涉及国际货币体系的改革，但对这一问题讨论的深度和兑现承诺的程度却因主席国的偏好不同而有所差异，国际货币体系改革诉求强烈的国家必然通过议程设置影响其他成员国乃至公众对这一议题的关注程度，而对国际货币体系改革关切度较小的国家则可以通过压缩对该议题的讨论时间和议程，而将其他成员国引导至选择性议题的讨论上。因此，从整体上看，国际货币体系改革尚不能算作具有持续性和连贯性的核心议题。

第二，G20 的非正式机制导致承诺的兑现水平低下。金融危机后 G20 的迅速反应为拯救全球经济作出了突出贡献，其有效的快速反应机制得益于 G20 的非正式性。然而，非正式国际机制在保持灵活性和相机性抉择的同时，也

^① 朱杰进：《二十国集团的定位与机制建设》，载《阿拉伯世界研究》2012年第3期，第40页。

饱受履约率和执行力低下的困扰。从历史上看，G20 已经在国际货币体系改革上作出了有足够影响力的承诺，这些承诺如果得以兑现无疑将有效推动国际货币体系的改革进程，适应世界经济金融演变的格局，缓解全球金融的不平衡。然而，由于缺乏类似正式国际机制具有强制力的约束条件，G20 的承诺仅仅是承诺，只能起到短暂的提振信心的作用，难以成为实质性地解决国际货币体系改革的持续动力。

第三，各成员国对于国际货币体系改革只存在“表象共识”。对于储备货币改革、国际金融机构改革等问题，各成员国之间依然存在严重的共识困境，导致 G20 机制推进国际货币体系改革的内生动力日趋弱化。虽然金融危机后 G20 各成员国或多或少都意识到当前国际货币体系的弊端，但在改革的必要性、迫切性以及改革的具体方案和预期结果上，G20 各成员国依然严重缺乏共识，导致其在峰会上达成的承诺更像是表象上的共识，是在迫于国际形势和舆论压力下达成的缺乏履约意愿的协调结果。美国作为现行国际货币体系的最大受益者，尽管也认识到当前国际货币体系存在不少弊端，但仍不愿在让渡国际货币体系中的主导地位上做任何妥协或实质性改变。法国和金砖国家都有改革国际货币体系的意愿，但也未能形成较为一致的改革提案，现有的方案中体现出的更多是个体偏好和自我主张，不仅难以令美国动容，即使在主张改革派中也难以趋同，因而难以催生集体行动。各国之间的分歧在很大程度上约束了国际货币体系改革的行为空间。

第四，美国对国际金融控制权的把持和激烈的国内博弈。纵观货币史，没有任何一种货币会自愿退出中心货币的地位，美元也是如此。金融危机在一定程度上削弱了美元的国际地位，但美国仍将牢牢把持国际金融的控制权，绝不乐见其他新兴崛起的货币来挑战美元的核心地位。法国、中国和俄罗斯对增强特别提款权地位与作用的关注和努力令美国在改革上的态度更加谨慎。尽管法国和中国等国家一再声明改革并非要取代美元的主导地位，仅是为了构建多极的、更平衡的储备货币体系，但这并不能消除美国的疑虑，更不能构成推动美国进行国际货币体系改革的原动力。此外，美国国内激烈的政治博弈也是导致其拖延国际金融机构改革的重要原因。IMF2010 年改革方案是奥巴马认可的，通过 IMF 改革为白宫和奥巴马代表的民主党赢得国际社

会的赞誉并为其形象加分，但共和党显然不会善罢甘休，便节外生枝拖延方案的执行，以获取更大的政治博弈资本。

四、进一步推动国际货币体系改革的思考

G20 在落实 2010 年 IMF 改革方案上的无能为力导致一些替代性国际机制的活跃和兴起，如 2014 年 7 月成立的金砖国家开发银行和同年 10 月成立的亚洲基础设施投资银行，就被许多人视为“另起炉灶”的国际机制。一旦西方国家逐渐走出金融危机的阴影，开始稳健复苏，G20 本身面临的诸多问题和困难都将凸显，在面对其他替代性国际机制的竞争时，可能被边缘化，这将进一步制约国际货币体系的改革。因此，未来 G20 若要加强自身建设并实质性地推动国际货币体系改革，需要把握以下几个原则。

（一）将国际货币体系改革作为 G20 持续性核心议题之一

G20 现行三驾马车的运作模式是以现任主席国为核心，现任主席国的峰会协调人应该与其上任和下任保持密切沟通，保证峰会在议程设置和决议执行方面的前后连贯。这一模式可以继续完善并发挥充分的协调延续作用。除此之外，在具体的议题设置上，应该将国际货币体系改革的相关问题列入核心议题，要求每届峰会必须进行讨论，以提高各成员国对国际货币体系的关注度。可以考虑设置某一理事会专门负责该议题的国际协商与决议执行。借鉴金融稳定理事会的正式化和法律化路径，在必要的情况下，也可成立新的国际独立法人机构专司其职，以提高国际货币体系改革决议的合法性和有效性。

（二）保持 G20 的非正式性同时充分发挥正式机构的强制力

从目前来看，G20 的非正式性虽有缺陷但没有必要转变为正式机制，没有设立秘书处等官僚机构的必要，也不需要达成有法律约束力的国际协议。但这并不意味着 G20 必须与正式国际组织迥然相异。恰恰相反，G20 应该与其他多边组织形成良好的互动，充分利用正式国际机制具有的强制性和高执行力的特点，在保持 G20 非正式性的前提下，监督落实 G20 的相关决议。事实上，G20 与正式国际组织之间一直存在合作与协调关系。一方面，正式国际组织受 G20 委托，在各级别的 G20 会议筹备过程中就有关议题提供技术和智力

支持，包括背景文件、工作建议等；另一方面，正式国际组织也成为 G20 重要成果的落实者和执行者。^① 在国际货币体系改革问题上，IMF 作为最主要的正式国际机构之一，其与 G20 关系密切。IMF 不仅为 G20 提供了必要支持，同时它本身份额和治理结构的改革也构成了国际货币体系改革的关键组成部分。未来 G20 可以继续走这样一条融合正式国际机构强制力和非正式机制灵活性双重特点的复合型道路，结合全球经济形势和格局演变，为国际货币体系改革设立一个总体目标，引导各国进行相关的结构性改革，借助 IMF 的第三方角色进行监督落实，从而提高各成员国的履约水平。

（三）分阶段达成对国际货币体系改革方案的“实质共识”

从国际货币体系改革的具体内容来看，金融监管改革是最容易达成共识的环节，也是当前难度最小的环节。随着美欧相继同意开始落实《巴塞尔协议 III》，各国在国际金融监管改革上的分歧也在逐渐弥合。国际金融机构的改革已有良好的改革基础，关键在于落实，如果美国国会能够批准方案或者 IMF 能够达成效果良好的替代方案，则有望提高国际金融机构的合法性、代表性和有效性。而国际储备货币的改革则最为棘手也最为耗时，因此可以选择从比较容易达成共识的金融监管领域入手，金融机构改革作为第二步，最后才是储备货币体系改革，以点带面，有序统筹三个方面的改革，这是未来通过 G20 有效推进国际货币体系改革的可行路径。

（四）加强 G20 成员国之间的利益协调

从数量上看，G20 成员国在发达国家和新兴市场国家中的代表性基本平衡，但在国际货币体系改革问题上，并不能简单地划分为发达国家阵营和新兴市场国家阵营。从整体上看，发达国家对国际货币体系的改革热情远不如新兴市场国家高涨，但在发达国家内部，如法国、澳大利亚等国家也有较强的改革诉求。而新兴市场国家整体上具有较强的改革诉求，但关于改革的细节和具体方案却并不完全一致，如部分新兴市场国家可能并不乐见人民币走向国际化并成为国际货币体系的一极。因此，加强 G20 成员国之间的利益协调，在大的方向上求同，在小的细节上存异，是未来形成国际货币体系改革

^① 金中夏：《中国与 G20——全球经济治理的高端博弈》，中国经济出版社 2014 年版，第 12 页。

共识的关键和现实之举。作为国际储备货币发行者，主要发达国家央行应及时向其他国家阐明其政策立场和实施方案，以稳定市场预期。各国应在监管和宏观审慎政策方面加强协调与合作，以增强金融体系稳健性。

结 束 语

国际货币体系改革进程中的种种困境昭示着一种货币的国际地位并不随着国家经济总量的提升而自然上升；对体系中的非核心国家而言，话语权的提升并非一日之功。因此任何一个国家都不能低估国际储备货币体系改革的长期性、国际金融机构改革的复杂性以及国际金融监管合作的重要性。

位居世界经济总量第二位的中国，将是国际货币体系改革红利的潜在受益者。因此，中国应该积极参与国际货币体系的改革。中国将在 2016 年担任 G20 轮值主席国，通过 G20 推进国际货币体系改革的时间窗口已然打开。为此，中国应抓住时机，合理规划。在国际储备货币体系改革上，继续推动特别提款权发挥更大的作用，利用 G20 平台呼吁将人民币纳入特别提款权货币篮子；在国际金融机构改革上，利用好金砖国家投资银行和亚洲基础设施投资银行，与 IMF 形成良性竞合关系；在国际金融监管改革上，保持落实国际规则的领先优势，按照 FSB 路线图进一步加强系统性金融机构和影子银行治理。上述三个方面应统一部署，协同推进，从而更有效地利用 G20 平台深化国际货币体系改革。

[收稿日期：2014-09-09]

[修回日期：2015-01-08]

[责任编辑：石晨霞]

联合国选举援助及其运作^{*}

李因才

【内容提要】 作为冷战后兴起的一种新型援助活动，联合国所提供的选举援助非常特别。它既介入国家内部，侵蚀了传统意义上的主权，同时又成为国家能力的积极建设者。鉴于选举的敏感性和复杂性，联合国在提供援助前，须由会员国或地区首先向其提出申请，如果必要，联合国会派出需求评估团进行更彻底的实地考察。根据评估结果，最后决定是否对援助请求做出答复。援助的形式主要包括：组织和操办选举、选举监督、选举核查、协调与支助国际观察员、支助国内观察员、选举观察和技术援助等七种。在过去 20 余年里，联合国选举援助的接受国主要分布在亚非拉地区，其中对非洲援助最多。这既反映出亚非拉国家在国家能力建设方面的制度基础薄弱，同时也反映了发达国家在制度设计、民主规范扩散上的主导地位。出于对主权原则的坚持与守护，尽管赞同实施选举援助的必要性，中国目前的参与是消极和边缘性的，并刻意与联合国的选举援助保持距离，但未来则有拓展的空间和可能。

【关键词】 联合国 选举援助 援助形式 民主输出 国家主权

【作者简介】 李因才，上海社会科学院国际关系研究所助理研究员

【中图分类号】 D813.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0085-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503006

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“外部援助与撒哈拉以南非洲‘弱国家’建设研究”（14CGJ027）的阶段性成果，并得到上海社科院“国际关系”创新团队资助。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

一、概念界定与研究意义

冷战结束后，邀请联合国这样具有权威、政治上也更为中立的国际组织参与选举进程，并为其提供有关选举事务方面的必要援助成为当时的迫切需求。原因主要在于：一方面，美欧等西方国家在东欧、拉美和亚非地区全力推动民主化进程；另一方面，多数国家缺乏民主选举的经验，或者民众对本国组织的大选缺乏信心和信任。

1991年12月17日，第46届联合国大会第75次全体会议通过了一份名为《提高定期真正选举原则的效力》的第46/137号决议。决议“请秘书长在接到会员国要求核查选举的正式请求时通知联合国的主管机关，并根据该机关指示提供适当援助”。^① 决议同时授权秘书长在其办公室“指定一名高级官员”，以“协调和审查”会员国的选举援助请求并协调联合国相关机构提供援助。^② 根据该决议，秘书长在次年4月任命主管政治事务的副秘书长詹姆斯·乔纳为协调人，并在政治事务部下设立了选举援助股（1994年升级为选举援助司，简称选援司）。联合国开始正式向会员国提供选举援助。

选举援助是援助的类型之一，也是外部行为体围绕对象国或地区的特定需求及特定问题而产生的跨国互动行为。但作为冷战后兴起的一种新型援助活动，选举援助又非常特别，具体说来，它具有以下几方面的特征：

其一，选举援助围绕选举、投票及相关领域展开。由于选举或投票关涉不同派别、族裔之间的重大权力和利益分配问题，因而这种援助具有高度的政治关联性。这一特性表明选举援助既难以脱离对象国或地区内部的政治权争，也可能会在对象国或地区政治进程中发挥重要且直接的作用。在这一跨国互动进程中，受援国或地区的选举事务乃至更为广泛的政治事务，或多或少会受到外界的影响而被“国际化”。

^① 第四十六届联合国大会：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件A/RES/46/137，1991年12月17日，执行部分第13段。（本文所有引用的联合国中、英文文献都可以在“联合国正式文件系统”中依据文件编号查阅，具体网址见<http://documents.un.org/simple.asp>。）

^② 同上，执行部分第9段。（部分文献中文版本表述存在差异，如“Effectiveness”一词在这里译为“效力”，在下文引用的某些文件里则译为“效率”或“有效性”，为尊重原文，本文不做调整。）

其二，选举援助在满足受援国家或地区特定需求的同时，也积极传播民主选举的价值观，从而便利了西方权势和意识形态的扩张。因此，有人将其视为民主援助的一种形式。^①但民主援助有其鲜明的价值取向，即明确以促进民主化为宗旨，这可能会影响选举援助在国家建设方面的积极功用。选举援助发端于西方国家所推动的民主化潮流，同时也是受援国或地区对内部治理需求或对危机的现实回应。民主援助试图通过直接或间接的施压方式，约束政府自主行为，增强社会对抗暴虐国家侵害的能力；而选举援助则旨在增强国家整合社会、治理社会的能力。另外，选举援助偏向于国家，聚焦于如何提升和完善国家层面成功举行选举的能力和制度，而后者关注的则是个体的人。

其三，选举援助既重视国家层面的制度和能力建设，也强调政权的社会支持基础。选举是连接社会和国家的制度化纽带，是普通民众每隔几年通过选票对国家政权的重新赋权，故而选举援助虽偏重国家层面的制度和能力建设，却无法忽视对受援国社会层面的关注。在这一方面，选举援助既包括公民和选民教育以及促进妇女参与这样的权利型活动，也包括诸如支持国内观察者、协助政党参与大选、强化媒介公正报道这样的能力型活动。选举援助旨在通过推动整个选举进程及其制度、能力建设，从而促进受援国国家—社会关系的有效融合，引导国家建设进程。

概而言之，选举援助具有高度的政治敏感性，它既介入国家内部，侵蚀了传统意义上的主权，又是国家能力的积极建设者。在提升国家能力的同时，它也关注作为个体的人以及全球规范网络的影响。而作为这种新型援助的主要提供者，联合国一方面是当前最主要的多边国际组织，在维持和平、促进发展以及推动全球问题的解决中发挥着核心作用；另一方面，由于建立在主权国家基础之上，联合国的权限又受到《联合国宪章》和会员国的严格约束。一些区域组织如欧盟可以采取惩罚措施或将民主选举视为硬性的门槛条件，^②

^① 比如卡罗塞斯就将选举援助与政党援助一并归结为民主援助。参见 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

^② 比如欧盟可以通过成员身份对会员国或申请加入国家施加约束和影响，参见 Jon C. Pevehouse, "Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization," *International Organization*, Vol. 56, No. 3, Summer 2002, pp. 515-549; Jon C. Pevehouse,

联合国显然无法这样做，它也无法像非政府组织那样灵活地介入国家内部的选举事务。^① 这种有限或者较为谨慎的角色使联合国的选举援助体现出独有的特色。

总体而言，选举援助这样一种独特的跨国行为是本文的研究对象。文章试图回答以下问题：联合国是如何实施选举援助的？援助的具体形式有哪些？哪些国家和地区接受了这一援助？中国对选举援助的立场和观点又是怎样的？下文将主要围绕这些问题展开。

二、联合国选举援助的实施程序

鉴于选举的敏感性和复杂性，联合国秘书长于1992年就未来选举援助的指导方针向联合国大会建议，联合国的选举援助必须获得受援国内部的广泛支持，并充分考虑该国的特殊情势以及国际社会和所在地区的意愿。因此，联合国提供选举援助的首要条件是，收到受援国国家当局的请求，^② 亦即该国需事先主动提出申请（而且在该国内部达成了广泛共识）。

为了充分审查请求并做足准备，联合国要求会员国在“预定选举日期之前至少四个月”向协调人发出正式申请，而且这一申请须由该国选举当局、首脑办公室或外交部等权威机构提出，政党、公民团体等的申请通常不予考虑。^③ 在收到申请之后，选援司将会同其他部门包括派驻该国的联合国机构

“With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy,” *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, 2002, pp. 611-626; Daniela Donno, “Who Is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms,” *International Organization*, Vol. 64, No. 4, 2010, pp. 593-625。对区域外国家则威逼利诱，如威胁津巴布韦政府，要求2000年大选时允许欧盟入驻观察团，否则对其实施制裁。参见 Liisa Laakso, “The Politics of International Election Observation: The Case of Zimbabwe in 2000,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 40, No. 3, September 2002, pp. 437-464。

^① 参见 Vikram K. Chand, “Democratisation from the Outside in: NGO and International Efforts to Promote Open Elections,” *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 543-562。

^② “Guidelines for Member States Considering the Formulation of Requests for Electoral Assistance,” see Report of the Secretary-General, “Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections,” A/47/ 668/Add. 1, November 24, 1992, pp. 1-2。

^③ 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效率》，联合国文件 A/56/344，2001年10月19日，第19页。

的主管（如秘书长特别代表办公室或联合国驻该国协调员、驻地代表）、政治部、维和部以及开发计划署进行协商，讨论该国的选前条件是否符合联合国的援助标准。

如果协调人认为必要，会与开发计划署等部门联合派出需求评估团，进行更彻底的实地考察。需求评估团成员主要由选援司工作人员、所聘专家及开发计划署等利益攸关方组成。考察内容包括：评估受援国的政治、选举和安全状况；评估联合国的援助能否发挥效用、对其可能产生何种影响；选举当中的冲突风险以及受援方所提要求的合理性；等。^① 审查受援国“是否存在展开合法和真正民主进程的基本条件”则是评估的最重要内容；在1994年的大会报告中，秘书长将其列为“必须确定”的部分。^② 与此同时，当对象国提出的请求内容不够明晰时，需求评估团还需要与该国政府及各政治派别磋商后，共同确定请求援助的内容。评估团考察时间不超过十天，考察后提交评估报告，就是否应当提供援助以及以何种形式援助等事项向“协调人”提出建议。^③

由于派出需求评估团所费不赀，在某些情况下，如收到的请求内容明确，所需援助又是纯粹技术性的，选援司会采取更为便捷的“案头评估”方式。2010年，由政治事务部与开发计划署合作制订了一份关于《修订后的关于选举援助的准则说明》的文件，认定三类情形可以适用于这一评估方式：援助并非是对安理会或大会所授权任务的追加，即提供的是一些无需额外政治授权的小型援助；此前为其提供过选举援助，新的援助没有重大变动；根据政治局势和选举环境，选援司认为需要进行案头审查的。^④ 前两种情形都指出，在一国曾经开展过援助项目的，由于对其状况较为了解，可以采取这一简化

^① Department of Political Affairs of the United Nations Secretariat and the United Nations Development Programme, “Revised Note of Guidance on Electoral Assistance,” September 18, 1992, <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/new---note-of-guidance-on-electoral-assistance/Note%20of%20Guidance%20Final%20September%202010.pdf>.

^② 会员国考虑申请选举援助的指导方针，见秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效率》，联合国文件 A/49/675 附件三，1994年11月17日，第29页。

^③ 经济及社会理事会：《内部监督事务厅关于深入评价政治事务——选举援助的报告》，联合国文件 E/AC.51/2007/2/Add.1，2007年3月29日，第10页。

^④ Department of Political Affairs of the United Nations Secretariat and the United Nations Development Programme, “Revised Note of Guidance on Electoral Assistance”.

模式。

根据评估结果，最后由“协调人”报请秘书长，决定是否对援助请求做出肯定答复。若批准，选援司将与其他机构合作，筹备适当的援助项目方案。若援助涉及政治议题或安全议题，比如派遣军事人员协助，“协调人”还需经由秘书长向大会或安理会汇报，由其审议并寻求相关机构授权。在做出提供援助的决定之后，选援司与负责实施的部门如开发计划署办事处进行磋商，最后共同与受援国就援助的核心原则和内容达成协议。

三、联合国选举援助的具体形式

概而言之，联合国的援助形式大致分为七种：组织和操办选举、选举监督、选举核查、协调与支助国际观察员、支助国内观察员、选举观察和技术援助。^①

七种形式当中，技术援助所占比例最大，每年大约 1/3 以上的国家或地区要求联合国提供具体的选举技术援助。开发计划署、人权高专办、经社部等部门负责实施，其中开发计划署承担的任务最多，援助的范围也最广。从选前的宪法和法律的制定和修改、负责主持大选的选举委员会及工作人员的能力培训、选民的教育和登记到选举日的计票、选举后的能力再培育，都能看到开发计划署的身影。相对于其他几种尤其是前三种援助形式，技术援助不需要担负太大的政治风险，所需费用也不会太高，通常由一两名联合国工作人员或者聘任的选举事务专家即可完成任务。不过，由于方便快捷、能够满足受援国特殊需求，因而这种援助对选举能力的长远发展往往发挥着至关重要的作用。

组织和操办选举、选举监督、选举核查比较复杂。它们通常是联合国大型维和或政治特派团承担任务的组成部分，前者涉及军事或警察人员的派出，需要安理会的特别授权，后者则须由大会决定。也就是说，如果有国家或地区请求联合国提供这三方面的援助，“协调人”及选援司包括秘书长本人都

^① 会员国考虑申请选举援助的指导方针，见秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/49/675 附件三，第 30 页。

无法直接回应，须获得安理会或大会的特别授权后方能提供。不仅如此，会员国或地区在请求这三种援助时，应当证明该国或地区的选举事关国际或地区的和平与安全（包括潜在的影响）。^①

组织和操办选举涉入程度最深。迄今联合国只在两个国家开展过此类活动：1991—1993年的柬埔寨和1999—2002年的东帝汶。在这两个国家，从选民登记、选民教育、政党竞选、媒体宣传到组织投票，直至最后结果的宣布，联合国全面参与并发挥主导作用，承担着过渡时期“准委会”的角色。与此同时，在两国的特派团还被赋予广泛的安全和行政职权，被称为联合国驻该国的“过渡权力机构”。从1991年10月设立先遣团，到1993年9月“联合国柬埔寨过渡权力机构”随着柬王国宪法的颁布和新政府的组成而最终退出，联合国在两年过渡期共在柬部署了约2.2万名军事和文职人员，前后投入金额高达16.2亿美元。^②在东帝汶，“联合国东帝汶过渡权力机构”授权期是从1999年10月至2002年5月，共计7687名军警人员、737名国际文职人员和1745名当地文职人员参与执行了任务。其预算仅2001—2002财年即达到4.77亿美元。^③

与组织和操办选举类似，选举监督也需要投入大量人力、物力和财力。为监督1989年11月纳米比亚举行的制宪议会选举，联合国动用大批文职、警察和军事人员，高峰时将近8000人。在选民登记和投票环节，联合国部署的工作人员与由南非管理当局任命的执行该选举任务的选举人员人数几乎相当。而且执行该次行动的联合国人员必须随时就选举进程中出现的问题向主持选举的南非机构交涉，以确保整个大选进程的高效推进。这种大型的选举援助只是联合国在特殊情势尤其是非殖民化进程下的一种特殊参与，一般情况下不会轻易批准上述两种援助。

选举核查对联合国的挑战相对较小。在20世纪90年代，联合国在南非、

^① Report of the Secretary-General to the General Assembly, “Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections,” U.N. Doc. A/47/668, November 18, 1992, pp. 15-16.

^② 参见《柬埔寨过渡时期联合国权力机构》，联合国网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/missions/past/untac/>。

^③ 《东帝汶过渡当局的情况和数据》，联合国网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/missions/past/etimor/UntaetF.htm>。

安哥拉、萨尔瓦多、厄立特里亚、海地、莫桑比克等国广泛承担了核查任务。在提供这种形式的援助时，选举由当地政府组织和操办，联合国则现场观摩，负责检查核实选举各个阶段是否自由、公正、合法，选举结果是否真实有效。以莫桑比克的核查行动为例，该任务是安理会于1992年12月授权设立的“联合国莫桑比克行动”的一部分。大选由该国国民议会指定的21名成员组成的选举委员会组织，定于1994年10月27、28日投票。截至当年6月，联合国已在各省部署了126名观察员，他们负责全程监测选民登记、公民教育、竞选前及竞选期间各政党和媒介的活动。投票日前后，联合国以自身名义又在全国分组部署了约2300名观察员，对8000个投票站进行抽样监测。选委会于11月19日宣布选举结果，随后秘书长特别代表则根据观察员的报告，宣布选举是自由、公正的。^①

协调和支助国际观察员、支助国内观察员和选举观察，这三类活动都涉及对选举进程的某种“观察”。有些观察任务要求覆盖从选民登记到最终结果宣布的整个进程，有些则只要求观察投票日当天的进程。无论哪种形式，联合国都被要求“在场”。不同之处在于：前两类活动联合国并不直接负责观察，而是为承担观察任务的国际社会或该国国内的观察员提供协调和支助。

20世纪90年代，联合国在阿尔及利亚、喀麦隆、刚果、吉布提、加蓬等国家观察过选举。2001年，联合国应斐济看守政府的请求派遣了观察团，此后，联合国再未直接承担过观察任务。^②与核查不同，观察的规模通常不大，只需一二名选援司工作人员或所聘专家或人权高专办的官员。另外一种形式更为灵活，被称为“观察和报告”活动，它在1992年的喀麦隆议会选举中首次采用。当时由于筹备时间短，联合国要求驻地协调员就地观察选举进程，并将观察结果内部通报秘书长。这一办法后来在不少地方采用。^③之所以在2001年后没有再承担观察任务，主要原因在于：其一，联合国并不适宜观察自己

^① 参见秘书长大会报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件 A/50/332，1995年8月7日，第27-28页；秘书长安理会报告：《秘书长关于联合国莫桑比克行动的进一步报告》，联合国文件 S/1994/1002，1994年8月26日，第6-8页。

^② 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效率》，联合国文件 A/56/344，第6页。

^③ 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/48/590，1993年11月18日，第15页。

提供过某方面援助（主要是技术援助）的选举，如此有自我评测之缺陷；其二，更重要的是，欧安组织、美洲国家组织、非盟等地区性组织以及不少非政府组织已经成为选举观察的主体，在此情况下，联合国派遣少量观察员作用不大，象征意义大于实际作用。^①

应会员国或地区请求为国际观察团提供协调和支持，这种形式的援助于1992年首次在埃塞俄比亚被采用，此后在莱索托、马拉维和尼日尔等国家采用，且进一步改进了方法。^②这种援助经济有效，对促进不同组织和机构协同行动、防止相互间由于观察方法、视角和政治倾向等差异出现观察乱象有较大作用，体现了联合国的权威、中立地位。与此同时，联合国无须对选举本身发表观点，因而不会对受援国或地区的主权产生侵扰。在援助时，联合国通常在该国或地区设立一个小型秘书处，和组织选举的行政当局共同向观察员介绍情况，提供共用设施，确保不同的观察组在部署行动时相互配合，并在选举后各方同意时共同发表联合声明。^③

为一国内部的非政府组织或政党观察员提供培训、咨询等技术援助，这种形式的援助适用于“相当发达且多元并拥有较强意愿参与国家选举观察的适合的非政府组织的国家”。^④墨西哥在1994年和2000年先后两次获得这方面的援助。2000年，联合国还在墨西哥政治形势复杂的恰帕斯州的地方选举中提供了类似协助。^⑤在莫桑比克，联合国则支助其政党观察团。这种援助对一国发展长期自主的观察能力、增强民众对选举的信心具有重要作用，不过也存在因侵犯主权而带来的政治风险。因而这方面的援助目前主要是一些非政府组织和国家机构在开展。

除了上述七种援助形式之外，联合国还通过提供选举物资以支持受援国的选举。这些物资由联合国开发计划署和外勤支持部等部门筹措，并在必要时负责运送和分配。这类援助通常与上述七种援助形式相互结合统一提供，

^① 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/49/675，第9-10页。

^② 秘书长大会报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件 A/50/332，1995年8月7日，第28页。

^③ 秘书长大会报告：《加强联合国在提高定期真正选举原则的效力和促进民主化方面的作用》，联合国文件 A/60/431，2005年10月14日，第6-7页。

^④ 秘书长大会报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件 A/50/332，第30页。

^⑤ 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效率》，联合国文件 A/56/344，第14页。

尤其是在前三种援助形式中，物资援助通常不可或缺，而且数量庞大。由于不是独立提供，也并非由选援司负责，因此本文不再单独列出。

四、联合国选举援助的数量及地理分布

1992年4月选举援助机构设立后，当年就收到了来自31个会员国的33项援助申请；^①此前三年共计8项。^②此后，联合国每年收到的请求数和实际提供的援助数持续变化。数据统计显示，1989—2006年间，联合国收到了102个国家及4个地区（科索沃、巴勒斯坦、西撒哈拉及新西兰的自由结合区库克群岛和纽埃）提出的共计391项选举援助请求（见图1）。^③如果加上此后几年提供的100余项以及在新会员国黑山（2006年独立并被接纳为会员国）和南苏丹（2011年独立并被接纳为会员国）开展的活动，联合国共参与了104个会员国和4个地区的选举事务，援助请求数量达到500项以上。^④

从图1中可以发现，1992年的高峰过后，随后几年会员国的请求数量虽有所下降，但总体呈现曲线上升的趋势。如果将前四年的8项去掉，那么从1993年到2006年，联合国平均每年收到25.5份不同内容的援助申请。有些年份的请求数量较多，如1992年有33项、1999年32项、2002年34项、2005年多达39项。有些年份的申请量偏少，最低是1997年，只有16项。请求的波动情况和会员国的选举有一定关系，如不少国家在1992年（多数在非洲）和1999年（多数在亚洲）首次举行民主选举，而2002年和2005年则是由于国内冲突增加，联合国多次为冲突后选举提供了援助。^⑤

^① 包括厄立特里亚发出请求时还不是联合国会员国，随后于1993年独立。参见第五十一届联合国大会秘书长报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件A/51/512，1996年10月18日，第40页。

^② 这八项选举援助（请求）分别是：尼加拉瓜（1989）、纳米比亚（1989）、罗马尼亚（1990，技术援助）、海地（1990）、马里（1991，技术援助和观察）、西撒哈拉（1991）、莱索托（1991，技术援助）、安哥拉（1991，核查与技术援助）。同上，第22-41页。

^③ Economic and Social Council, "Report of the Office of Internal Oversight Services on the in-depth Evaluation of Political Affairs: Electoral Assistance," U.N. Doc. E/AC.51/2007/2/Add.1, March 29, 2007, p. 5.

^④ 参见秘书长大会报告：《加强联合国在提高定期真正选举原则的效力和促进民主化方面的作用》，联合国文件A/64/304，2009年8月14日；联合国文件A/66/314，2011年8月19日。

^⑤ Economic and Social Council, "Report of the Office of Internal Oversight Services on the

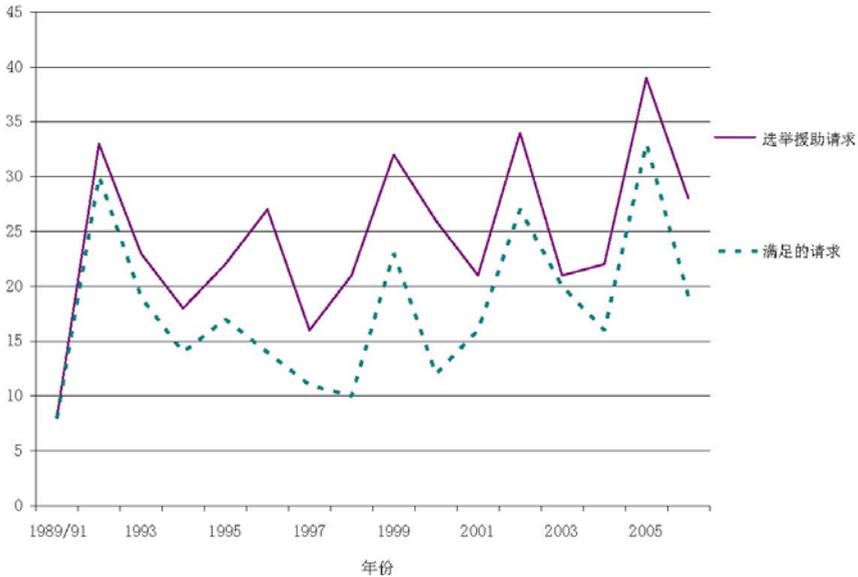


图 1 1989—2006 年选举援助申请及满足的数目变化

资料来源：联合国文件 E/AC.51/2007/2/Add.1。

另外，并非所有会员国的援助申请都能得到肯定答复和实际援助。从图 1 很容易发现，联合国在 1989—1992 年期间很少拒绝会员国的援助请求，但从 1993 年开始，拒绝会员国请求的比例开始上升。在 1992 年的 33 份请求中，有 2 份以筹备不足的理由拒绝（爱沙尼亚和阿塞拜疆），1 份在协调过程中出现问题（加纳）。^① 33:3 的比例在此后很难见到，比如 1993 年的请求和满足请求之比是 23:19，1994 年是 18:14，1995 年是 22:17。在 1989—2006 年的 391 项请求中，实际获得援助 289 项，占有所有请求的 74%。

从地理分布来看，联合国选举援助的对象国主要分布在发展中世界。1992 年在发出请求的 31 个会员国中（包括厄立特里亚），有 4 个是拉美国家（秘鲁、圭亚那、阿根廷与萨尔瓦多），4 个转型国家（罗马尼亚、阿塞拜疆、阿

in-depth Evaluation of Political Affairs: Electoral Assistance,” U.N. Doc. E/AC.51/2007/2/Add.1, March 29, 2007, pp. 5-6.

^① 参见第五十一届联合国大会秘书长报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件 A/51/512，第 22-41 页。

尔巴尼亚、爱沙尼亚），亚洲则只有菲律宾，其余的 22 国都位于非洲。^① 四年后，发出请求的非洲国家则增加到 43 国。其间，拉美加勒比地区的墨西哥、巴西、哥伦比亚、多米尼加、洪都拉斯、巴拿马、巴拉圭也纷纷提出申请，加上此前曾援助过的海地和纳米比亚的新申请，使这一地区请求援助的国家数量达到 13 个。在东欧中亚地区，到 1996 年，包括俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、匈牙利等在内的 15 个新独立或转型国家发出了援助申请（见表 1）。^②

表 1 1989—1996 年按地区排列的国家援助数量

地区	请求援助的国家数量	实际援助的国家数量
非洲	43	39
拉美加勒比	13	13
亚洲	3	3
东欧	15	11
中东	2	1
共计	78	69

资料来源：联合国文件 A/51/512。

不过，相对于非洲、拉美加勒比以及亚洲地区，东欧中亚地区援助请求的成功率以及联合国的参与程度都要低得多。这期间该地区向联合国提出的多是选举观察请求，由于提出的时间距离选举日不足一个月，联合国无法及时筹备，因而回绝了不少援助请求。比如 1992 年阿塞拜疆的总统选举和 1993 年的公民投票、1993 年拉脱维亚的国会选举、1994 年匈牙利的议会选举、1994 年白俄罗斯的总统选举等。1994 年拉脱维亚在举行地方选举时，甚至提前不到 10 天才发出邀请。联合国也参与了一些国家的观察任务，但规模都不大，比如 1993 年在俄罗斯的联邦议会选举中，联合国只派了两名代表观察选举；而 1994 年乌克兰的议会、总统选举以及摩尔多瓦的议会选举，都只由一名联

^① 同上。

^② 同上，第 41-42 页。

联合国人权事务中心的官员承担任务。^① 这说明，联合国在东欧中亚地区的政治转型中发挥的作用并非如想象那样大。

除了苏联解体后新独立的中亚国家外，亚洲其他地区最初几年申请援助的国家数量一直不多。联合国组织了 1993 年柬埔寨冲突后的大选，在 1995 年和 1996 年为孟加拉国的普选提供了需求评估和技术援助。如果加上之前援助过的菲律宾以及中东的也门和非会员国巴勒斯坦，该区域提出援助的正式会员国到 1996 年时也只有 4 个。

1999 年是一个转折点，这一年尼泊尔（要求协调和支助）和印度尼西亚（要求提供技术援助）同时首次提出了援助请求。非会员国巴勒斯坦、中亚国家塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦以及孟加拉国、柬埔寨，也在 1999 年前后再次发出邀请，要求联合国以不同形式参与其选举事务。^② 尤其是在东帝汶，联合国派出的援助团——联合国驻东帝汶特派团，全面主持了当地于 1999 年 8 月 30 日举行的全民公决行动，为东帝汶的独立和此后的立宪建国作出了重要贡献。在此之后，要求援助的亚洲国家数量开始增加，先前申请过的多数国家，又多次提出新的请求。到 2006 年，已有 20 个亚洲国家向联合国申请过选举事务方面的援助（见表 2）。其中既有冲突后的国家，如伊拉克、阿富汗，也有政局趋于稳定的国家，如印度尼西亚、孟加拉国、柬埔寨、不丹。

近些年提出援助申请的亚洲国家越来越多，东欧国家则逐渐减少。从 2007 年 9 月到 2011 年 7 月，联合国向 64 个国家（地区）提供了选举援助，东欧只有摩尔多瓦和罗马尼亚，亚洲则有 14 个国家（包括巴勒斯坦）。^③ 造成这种现象的主要原因是，东欧多数国家已经被纳入欧盟，这些国家选举事务方面的援助主要向欧盟这一地区组织申请并由其提供。无论是资源的供给能力还是方便程度，地区组织都较联合国更有优势。相比之下，亚洲地区则缺乏这样的区域组织，加之冷战后南亚、东南亚、西亚和中亚的不少国家或经历战

^① 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/48/590、A/49/675 和 A/50/736，附件部分。

^② 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/54/491，1999 年 10 月 25 日，第 7-13 页。

^③ 这些亚洲国家包括：阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、伊拉克、马尔代夫、尼泊尔、东帝汶、不丹、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦、黎巴嫩、也门和巴勒斯坦。参见秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/64/304，2009 年 8 月 14 日，第 15-16 页；联合国文件 A/66/314，2011 年 8 月 19 日，第 17-19 页。

乱，或处于政治转型中，因而申请联合国援助的国家数量出现上升趋势。

表 2 1989—2006 年按地区排列的国家援助数量

地区	请求援助的国家数量	接受援助的国家数量
非洲	48	47
拉美加勒比	20	19
亚洲	20	19
东欧	14	11
西欧	2	2
其他	2	1
共计	106	99

资料来源：联合国文件 E/AC.51/2007/2/Add.1。

总体来看，非洲国家一直是联合国选举援助的主要对象。非洲 53 国（2011 年南苏丹独立后变为 54 国），向联合国发出过援助请求的国家多达 48 个，联合国在 47 个国家实际开展过各种援助活动，但仅是截至 2006 年的数据（见表 2）。2011 年 2 月，南部苏丹人民就统一或分离问题举行全民公投，联合国派出了负责监督该进程的三人小组，并为投票提供了技术援助。^① 此外，随着西亚北非政局的变动，联合国在埃及和利比亚也陆续开展了选举事务方面的援助行动，因而非洲地区的选举援助数量还在增长。

非洲国家数量最多，但绝大多数国家的独立时间都非常晚。1945 年联合国初创时，只有 4 个会员国来自这一地区。^② 由于民族与国家建构的历程较短，现代化的制度基础普遍薄弱，加之冲突频仍，在其独立过程中和独立之后，都需要国际社会在选举事务方面为其提供大量援助，这是导致该地区选

^① 《秘书长苏丹全民投票问题小组》，联合国网站，<http://www.un.org/zh/focus/Southernsudan/group.shtml>。

^② 这 4 个国家是：埃及、埃塞俄比亚、利比里亚和以英联邦成员身份加入的南非，参见联合国网站：《会员国的增长——1945 年至今》，<http://www.un.org/zh/members/growth.Shtml>。

举援助请求数量和实际援助数量连年居高不下的重要原因。

与非洲相似，拉美加勒比国家也是联合国较为关注的地区。1990年在尼加拉瓜和1990—1991年在海地的大规模特派行动，曾开启了联合国选举援助的序幕。这一地区除了国家制度能力不足和内部冲突因素外，美洲国家组织对选举制度的大力倡导和推动也起到重要作用，在20世纪90年代拉美加勒比的选举中，这种规范的影响力使得该地区的主要选举几乎都能发现地区组织的身影。^①

除了少数殖民地时期留下的遗产，如新西兰的自由结合区库克群岛和纽埃、荷属安的列斯群岛，发达经济体基本不向联合国提出选举事务方面的援助请求。联合国所提供的援助主要集中在亚非拉以及此前的中东欧地区，这既体现出发达经济体在选举制度上的成熟和自信，也反映了其在国家制度设计、民主规范扩散上不平衡的主导地位。

五、联合国选举援助与中国的参与

1988年联合国大会将“提高定期真正选举原则的效力”议题列入议程之后，中国最初对联合国参与这一领域的事务持明确反对态度。1990年12月28日，大会首次对该议题草案进行表决，中国是八个投反对票的国家之一。^②中国代表在大会发言中坚持认为：“根据《联合国宪章》的宗旨和原则，在非特殊情况下，联合国不具有过问会员国选举事务的权利。”不仅如此，“选举是一个国家的政治制度和选举制度，也是其公民固有权利。这种权利不应受到任何形式的外来干涉，包括所谓的联合国的选举援助。”^③

在1991年7月回答联合国秘书长德奎利亚尔的有关征询意见中，中国政

^① 参见 Arturo Santa-Cruz, “Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring,” *International Organization*, Vol. 59, No. 3, Summer 2005, pp. 663-693; Arturo Santa-Cruz, *International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm*, New York: Routledge, 2005.

^② 八个投反对票的国家分别是：安哥拉、中国、哥伦比亚、古巴、伊朗、缅甸、苏丹和越南。参见第四十五届联大：《第六十九次会议临时逐字记录》，联合国文件 A/45/PV.69，1991年1月23日，第14页。

^③ 同上，第13页。

府就自身立场作了更为详尽的解释和说明：其一，选举制度属于一国的内部事务，应由该国根据自身的法律程序建立；联合国不具有干涉会员国的内部事务包括选举事务的权利。其二，迄今，联合国仅在特定情况下向有关国家提供选举援助，比如非殖民化、解决危及和平与安全的地区冲突的有关安排，或者是接到独立主权国家的邀请且不存在联合国向会员国提供正常的选举援助的必要性。其三，世界各国在制度、历史背景和文化传统上的差异非常大，因而不可能建立一种适宜所有文化背景、所有国家的单一选举援助机制。^①

由于担心选举援助成为西方国家推行价值观和意识形态、肆意干涉他国内政的工具，主权独立和不干涉内政是中国政府立场的核心。为进一步确保这一原则得到尊重，中国还投票支持由古巴、阿富汗、安哥拉等国提出的“在选举进程中遵守国家主权和不干涉他国内政原则，以此作为促进和保护人权的要素”决议草案。该决议进一步重申，“有关选举程序和方式、建立有关体制并决定其实施的方法完全是各国人民的事情；……任何试图直接或间接干涉……的外部活动，都违反了《宪章》……所规定原则的精神。”^②

当然，中国政府并非完全不赞同联合国提供选举援助，但需要满足两个条件：其一，“承认各国自由选择和发展其政治、社会、经济和文化制度，承认没有任何一种政治制度或选举方法适合于所有国家及其人民。”^③其二，更重要的是“只有当主权国家提出请求后，联合国才应考虑并决定以何种方式、方法向其提供援助”，而且，“决定是否接受联合国的选举援助是会员国的固有主权，这一决定应由相关政府做出”。^④

由于这两个条件在1991年后通过的《提高定期真正选举原则的效力》系列决议中都有所体现，中国未再投反对票。随着联合国选举援助体制的建立以及援助的大规模开展，中国的角色也由最初的反对者演变为旁观者甚至某

^① Report of the Secretary-General to the General Assembly, “Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections,” U.N. Doc. A/46/609/Add.1, November 15, 1991, p. 15.

^② 第四十四届联大：《在选举进程中遵守国家主权和不干涉他国内政原则，以此作为促进和保护人权的要素》，联合国文件 A/RES/44/147，1989年12月15日，第2段和第3段。

^③ 第四十五届联大：《第六十九次会议临时逐字记录》，联合国文件 A/45/PV.69，第13页。

^④ Report of the Secretary-General to the General Assembly, “Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections,” U.N. Doc. A/46/609/Add.1, p. 15.

种意义上的参与者，不仅在后续大会表决中投赞成票放行该系列决议，而且开始以自己的方式参与这一领域的事务。

中国参与选举援助主要通过两种方式：提供选举物资和资金、参加选举观察活动。提供选举物资主要见于中国周边的一些国家，比如1998年柬埔寨大选时，中国提供车辆等物资援助，2003年又向其捐赠2万美元办公用品。2004年在阿富汗的首次冲突后大选中，中方提供100万美元的物资援助，在2009年和2014年的大选中，中国又供应了所有的投票箱，并向阿富汗独立选举委员会进行了捐赠。2013年尼泊尔举行第二届制宪会议选举，中国政府援助了包括办公用品和相关设备在内的价值约1000万元人民币的选举物资。近年来，随着中国对全球事务的普遍参与，中国提供选举物资的区域大幅扩展到非洲、拉美国家，提供的金额也有所增长。选举观察活动则由驻在国的外交官员现场观摩，或者作为党际交流或政治交流活动的内容，多属于礼节性的。近年来，也有部分研究机构的学者受邀观摩大选。

不过，中国对国外选举的参与总体来看还是消极和边缘性的。其一，从提供的选举物资和资金来讲，由于没有任何限定条件，而且主要由受援方的大选组织机构直接使用和支配，因而中国的援助往往集中于后勤支持，无意对其选举进程施加影响。而参与的选举观察活动也与前述作为援助形式之一的选举观察有别，因为中国观察员只是受邀观摩，不会单边或与其他组织联合就大选进程发表任何主观评论，也不试图推销或将自己的选举标准强加于别国，从而对选举组织方施加压力或影响。其二，更重要的是中国基本不参与多边组织包括联合国的选举援助活动，中国有限的参与集中在双边框架下的援助与交流。

尽管赞同联合国在收到请求之后提供选举援助的必要性，但中国仍然与其刻意保持距离，并不时提醒联合国及其援助人员尊重受援国的主权、尊重制度的多样性和复杂性。在可预见的将来，中国的这一姿态估计不会出现太大变化。不过在联合国框架之外尤其在双边层面，出于维护地区和国际和平与安全的大局以及自身日益扩展的海外利益，中国在选举援助领域除了继续提供物资和资金、参加选举观察之外，还有一些空间和途径可以拓展。其一，在冲突后环境下，积极采取调解和斡旋等外交方式，确保作为和平协议一部

分的大选顺利推进，减少因选举引发的纠纷和暴力冲突。其二，协助建立和完善基本的选举制度。其三，加强“治国理政”方面的交流互鉴，建立选举、立法、行政等机构之间的双边交流机制，为需求方提供相关人员的知识和能力培训；其四，在联合国等多边机构或组织中，一方面维护受援方的主权不受侵犯，另一方面协助更多国家和区域组织参与选举援助，倡导援助模式的多元化，尤其是推动援助主体的区域化和本土化，使之注入更多“南南合作”的色彩，从而消解西方在选举援助中的话语和制度霸权。

结 束 语

联合国选举援助是全球政治演进的微妙缩影，这一活动的出现和拓展不仅反映出联合国在冷战后的权势扩张，也体现了国际一国内的频繁互动及由此引发的治理边界和治理主体的流变。

联合国选举援助肇始于20世纪五六十年代的非殖民化运动，在地区安全压力尤其是20世纪80年代末的全球民主化潮流推动下，选举援助得以迅速发展。不过，联合国之所以决定成立专门机构用以提供选举援助，也源于大批缺乏选举经验的国家的内部需求。这正是其规模和影响得以扩展的最重要原因，也是理解为何对主权议题异常敏感的亚非拉第三世界国家会愿意将选举这一特殊领域向外部开放，并成为受援国主体的关键所在。

同时，全球化和地区一体化的迅猛发展、全球民主规范网络的兴起、战争等内部机制的弱化，也将发展中世界的国家置于与早期欧洲民族国家建设完全不同的场域中。跨国因素对国家内部的建设进程发挥着日益显著的影响。

对选举援助的细致考察有助于剖析和展示全球政治的上述演进轨迹。不过，本文的研究只是初始性的，仅仅是对联合国在这一领域所开展活动的一个简单梳理和描述，后续的研究有待更深入的理论探讨和案例发掘。

[收稿日期：2015-01-13]

[修回日期：2014-03-16]

[责任编辑：石晨霞]

“伊斯兰国”的资源动员 和策略选择*

曾向红 陈亚州

【内容提要】 2014年6月以来,“伊斯兰国”异军突起,对中东甚至全球安全构成重大威胁。“伊斯兰国”的崛起并非偶然,而是其长期经营和精心谋划的结果。“伊斯兰国”借助中东变局带来的动荡局势,不断提高自身能力,实现了从弱到强的转变。本文从资源动员能力和策略选择能力两个方面分析了“伊斯兰国”迅速崛起的原因。首先,“伊斯兰国”通过招募成员和筹措资金获取了大量资源,大幅提升其实力。其次,“伊斯兰国”确立了严格的组织结构,制定了明确的军事战略、管理战略和宣传策略,进一步提高了其作战能力。尽管美国主导的军事联盟的打击在一定程度上遏制了“伊斯兰国”的发展势头,但未能彻底摧毁其资源动员和策略选择能力。

【关键词】 伊斯兰国 资源动员 策略选择 恐怖主义

【作者简介】 曾向红,兰州大学中亚研究所、管理学院教授;陈亚州,兰州大学管理学院硕士研究生

【中图分类号】 D815.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0103-20

【DOI编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503007

* 本文系国家社科基金西部项目“中东国家的社会变迁与社会运动研究”(13XGJ001)与国家社科基金青年项目“中亚萨拉菲与恐怖极端势力的关系及其对新疆安全的影响研究”(14CGJ016)的阶段性成果。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。

近年来,中东恐怖主义的发展出现了很多新特点。各种恐怖主义组织活动能力日渐增强,中东恐怖主义呈现强劲反弹的趋势。^①其中,最具代表性的是“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”(Islamic State of Iraq and al-Sham,简称“ISIS”或 Islamic State of Iraq and the Levant,简称“ISIL”,下称“伊斯兰国”),它已崛起为全球实力最强、影响最大的恐怖组织。^②不过,直到2014年6月10日伊拉克北部尼尼微省首府、伊拉克第二大城市摩苏尔(Mosul)被占领后,“伊斯兰国”才为世人所知。该组织狂热地攻城掠地,其凶悍的战斗力的曾一度使伊拉克安全部队溃不成军。2014年6月29日,该组织宣布建国。虽然中东恐怖主义一直是世人关注的焦点,但“伊斯兰国”的迅速壮大使那些即使长期关注该地区的人们始料未及。“伊斯兰国”在中东地区的突然崛起不仅使伊拉克局势骤然紧张,也为中东安全局势增加了诸多不确定因素。

目前,学术界对“伊斯兰国”的认识比较模糊。鉴于此,本文拟考察“伊斯兰国”由小变大、由弱变强的发展演变过程,具体考察其招募成员、筹措资金的能力和制定战略战术的能力。本文借鉴社会运动理论的分析方式,认为“伊斯兰国”迅速崛起的原因在于其具备较强的资源动员能力和策略选择能力。以往学者们在分析中东恐怖主义产生原因时,多集中于国际体系(中东地区局势、美国的中东政策和反恐政策)和国家层面(该地区各国的宗教冲突、民族矛盾、经济低迷、政治腐败、民生问题等),而较少关注恐怖主义组织自身的发展。结构层次的分析虽为认识恐怖主义的产生原因提供了一种视角,但也容易忽视恐怖主义组织自身的能动性。21世纪以来,动荡的中东局势是“伊斯兰国”产生和发展的结构性因素,然而“伊斯兰国”自身的能动性却使其迅速实现了崛起。因此,从资源动员和策略选择两个方面分析“伊斯兰国”崛起的原因,一方面有助于深入认识中东恐怖主义产生的原因,另一方面也可为遏制和消除恐怖主义提供政策参考。

按照上述思路,文章主要考察“伊斯兰国”的发展演变过程;分析“伊斯兰国”的资源动员能力,包括成员招募、资金获取两个方面的策略;同时

^① 刘中民:《恐怖主义缘何在中东强劲反弹?》,载《社会观察》2014年第8期,第52页。

^② 董漫远:《“伊斯兰国”崛起的影响及前景》,载《国际问题研究》2014年第5期,第54页。

对“伊斯兰国”的策略选择能力，包括军事战略、管理战略以及宣传策略加以分析；最后指出国际社会应对“伊斯兰国”存在的不足及改进措施。

一、“伊斯兰国”的产生与发展

“伊斯兰国”的发展过程贯穿 21 世纪初至今的十几年，其产生与发展和 中东局势的发展变化息息相关。2014 年 6 月初，攻占摩苏尔标志着“伊斯兰国”的正式崛起，也标志着其作为一支独立的极端力量开始影响中东政局和全球安全。自 1999 年出现“伊斯兰国”的雏形至今，可大体将其发展历程划分为五个阶段：初步发展阶段、依托“基地”组织发展阶段、缓慢发展阶段、发展壮大阶段和发展成熟阶段。

（一）初步发展阶段（1999—2003 年）

“伊斯兰国”可追溯到 1999 年约旦人扎卡维（Abu Musab al-Zarqawi）创立的“团结圣战团”（Jamaat al-Tawhid wa'l-Jihad，简称“TWJ”）。^① 该组织信奉马蒂斯（Abu Mohammed al-Maqdisi 或 Isam Mohammad Tahir al-Barqawi）^② 的教义，采取暴力方式反对约旦政府和什叶派穆斯林。“团结圣战团”创立时势单力薄，为扩大影响，扎卡维回到阿富汗与“基地”组织开始接触。然而，本·拉登和扎瓦希里（Aiman al-Zawahiri）刻意与扎卡维保持一定的距离。在此背景下，扎卡维在阿富汗西部创立了一所训练营，并建立了黎凡特武装（Jund al-Sham）。2001 年塔利班倒台后，扎卡维迫于压力离开阿富汗前往伊拉克，要求加入“基地”组织。在美国入侵阿富汗但尚未入侵伊拉克期间（2001—2003 年），扎卡维籍籍无名，为招募“圣战者”和为“团结圣战团”寻找落脚点而游走于伊朗、伊拉克库尔德地区、叙利亚和伊拉克逊尼派三角地带。^③ 2003 年美国入侵伊拉克后，扎卡维将组织更名为“一神教和圣战”（Monotheism and Jamaat al-Tawhid wa'l-Jihad），以此表达对推翻逊尼派萨达姆政权的不满，

^① Aaron Y. Zelin, “The War between ISIS and al-Qaeda for Supremacy of the Global Jihadist Movement,” *Research Notes*, 2014, p. 1.

^② 马蒂斯是当时最著名的萨拉菲主义鼓吹者，扎卡维和马蒂斯在 20 世纪 90 年代相识，参见 Richard Barrett, *The Islamic State*, New York: Soufan Group, 2014, p. 11.

^③ Zelin, “The War between ISIS and al-Qaeda for Supremacy of the Global Jihadist Movement,” p. 2.

并开始在美国发动恐怖袭击。2003年8月，他组织发动了对位于巴格达的约旦大使馆、联合国驻伊拉克办事机构总部、纳杰夫(Najaf)的伊玛目阿里清真寺和一个重要的什叶派圣地的袭击活动。^①整体而言，从1999年至2003年，“伊斯兰国”尚处于初步发展阶段，力量十分有限。其主要活动区域从约旦到阿富汗再到伊拉克，目标已由推翻约旦政府转变为反对美国。在这一阶段，扎卡维试图借助“基地”组织的力量实现“伊斯兰国”的发展，但由于本·拉登的猜忌，“伊斯兰国”并未成为“基地”组织的正式分支。

(二) 依附“基地”组织发展阶段(2004—2006年)

在美国发动伊拉克战争后的2004年10月，经过与“基地”组织近八个月的谈判后，扎卡维将“团结圣战团”更名为“伊拉克基地组织”(Al-Qaeda in Iraq, 简称“AQI”)，宣布效忠“基地”组织。这标志着“伊斯兰国”进入了依附“基地”组织发展的阶段。AQI的成员大多是激进的伊拉克人，他们的目标是和“基地”组织一起将美军赶出伊拉克。美国国务院情报和研究局的数据显示，2006年AQI的成员为1000多人，远低于美国军方估计的2万—3万人。^②尽管成员数量较少，但AQI在这一时期活动频繁。据统计，仅在2007年上半年，AQI发动的袭击事件就占伊拉克境内袭击事件总数的15%。其中，2007年3月AQI制造的伊北部泰勒阿费尔镇卡车炸弹袭击事件共造成150多人死亡，成为自伊拉克战争以来死亡人数最多的单次袭击事件。^③

AQI之所以能实现与“基地”组织的联合，除了共同目标一致外，主要原因在于：第一，对于AQI而言，如何募集更多的资源以维持组织的运作成为关系其生存和发展的关键问题。扎卡维认为，与“基地”组织联合，有助于AQI招募到更多的人员并募集到更多的资金。第二，对“基地”组织而言，本·拉登迫于美国的军事压力，希望在躲避美国打击的同时继续领导伊拉克圣战运动以保持其影响力，也试图将“基地”组织打造成伊拉克最活跃的圣战阵线。在此背景下，“基地”组织同意了AQI的加入。由此可见，AQI和“基地”组织的联合是形势使然，两者均认为与对方联合对自己有利，且都想借

^① Barrett, *The Islamic State*, p. 11.

^② Andrew Tilghman, "The Myth of AQI," *Washington Monthly*, October 2007, <http://www.washingtonmonthly.com/features/2007/0710.tilghman.html#Byline>.

^③ Ibid.

助对方的力量发展和壮大自己。不过，这种权宜关系维系了不到两年就开始出现裂痕。导致分歧出现的一个重要原因在于“基地”组织并不认同 AQI 的行动策略。为了尽快扩大影响，AQI 经常针对行动目标实施残忍的斩首行为并利用自杀式炸弹袭击什叶派宗教目标、什叶派平民等。尽管这使扎卡维“声名鹊起”，甚至许多外国人也受其“感召”加入 AQI；^① 但是 AQI 的行动策略导致“基地”组织对其排斥。2005 年，本·拉登和扎瓦希里认为 AQI 不加区别地袭击穆斯林将削弱“基地”组织的支持基础；同年 7 月，“基地”组织对 AQI 的担忧加深，并明确质疑扎卡维的战略。在扎卡维不顾“基地”组织的屡次劝告继续袭击什叶派文化遗址后，其与“基地”组织的关系开始破裂。^② 但是，这并未导致双方之间彻底决裂，它们的关系一直维系到 2013 年年底。

（三）“伊斯兰国”缓慢发展时期（2006—2010 年）

从 2006 年至 2011 年，在叙利亚出现大规模的民众抗议并引发内战之前，AQI 因受到诸多因素的制约处于被压制状态。这些因素包括：美国的打击、什叶派的反击、逊尼派伊拉克人的支持减弱和“基地”组织的猜疑等。因此，在此阶段，“伊斯兰国”进入了缓慢发展时期。为了摆脱被压制的状态，该组织对其武装力量、领导结构和组织目标进行了部分调整。2005 年年初，扎卡维将几个团体合并，组建了“圣战军舒拉理事会”（Mujahedeen Shura Council）。2006 年 1 月，扎卡维又将其他几个伊拉克叛乱派系和 AQI 合并，建立了“协商委员会”（Majlis Shura al-Mujahedin，简称“MSM”）；2006 年 6 月，扎卡维在美军的空袭中被炸死后，MSM 选举阿布·阿卜杜拉·拉希德·巴格达迪（Abu Abdullah al-Rashid al-Baghdadi）为该组织新的领导者，并选举阿布·阿尤布·马斯里（Abu Ayyub al-Masri）为首席伊斯兰法学家。马斯里于 2006 年 10 月 15 日将 MSM 更名为“伊拉克伊斯兰国”（Islamic State of Iraq，简称“ISI”），其中将“圣战军舒拉理事会”纳入其中。ISI 在反对美国的基础上，将其斗争目标扩展至推翻中东地区亲美的“傀儡政权”，并致力于在包括伊拉克在内的地域范围内建立一个政教合一的“伊斯兰国”。^③ 此时的 ISI 虽然依旧是“基地”

^① Zelin, “The War between ISIS and al-Qaeda for Supremacy of the Global Jihadist Movement,” p. 2.

^② Zachary Laub and Jonathan Masters, “Islamic State in Iraq and Greater Syria,” *Backgrounders*, June 12, 2014, p. 2.

^③ 董漫远：《“伊斯兰国”崛起的影响及前景》，第 52 页。

组织的一个分支，但 ISI 的领土野心日益引起后者的担忧。^① 2006 年下半年，随着大多数伊拉克逊尼派穆斯林接受马利基政府和美国领导的联盟对他们提供的承诺和保护，ISI 逐渐失去了逊尼派伊拉克人的支持。实际上，伊拉克逊尼派并不想成为“伊斯兰国”的一部分，他们仅将 ISI 视为一支平衡政府的力量。^② 虽然 ISI 进行了各方面的调整，但并未走出低迷状态。不仅如此，在 2010 年 4 月马斯里与阿布·阿卜杜拉·拉希德·巴格达迪死后，包括“基地”组织在内的中东恐怖主义力量均处于低迷状态。从这一时期开始，知名的恐怖分子阿布·巴卡尔·巴格达迪 (Abu Bakr al-Baghdadi) 被选为 ISI 新的领导者，他试图通过发动残酷的汽车炸弹和自杀式炸弹袭击等极端方式重振 ISI。

(四)“伊斯兰国”发展壮大阶段(2011—2013 年)

2011 年叙利亚乱局为 ISI 搭建了施展拳脚的舞台。通过参与叙利亚内战，“伊斯兰国”逐渐摆脱了低迷状态，不断发展壮大。不过，ISI 在叙利亚内战初期持观望态度，它将叙利亚内战视为对其以伊拉克为中心的关注焦点的分散，为此甚至阻止其成员参与叙内战。但随着叙内战愈演愈烈并变得更为暴力，ISI 最终同意其九名成员在阿卜·默罕默德·戈拉尼 (Abu Mohammed al-Golani) 的领导下赴叙利亚北部参加叙内战以推翻巴沙尔政权，并希望在该国实行政教合一的原教旨主义统治。戈拉尼获得扎瓦希里的支持，包括从巴基斯坦和其他地方抽调人员帮助。这样，戈拉尼到处招兵买马，很快建立了有效的作战力量。叙利亚内战吸引了世界上数以千计的战斗人员，其声势掩盖了巴格达迪在伊拉克的活动，削弱了其地区影响力。为此，阿布·巴卡尔·巴格达迪在重新评估其地区影响力的基础上，于 2013 年 4 月宣布戈拉尼是其下属，并要求戈拉尼领导的“黎凡特人民支持阵线”(Jabhat al-Nusra li Ahl al-Sham 或 the Support Front for the People of the Levant) 与 ISI 合并。然而，戈拉尼拒绝承认“黎凡特人民支持阵线”是 ISI 的分支，它只是“基地”组织的分支。这一龃龉持续了数月。最后，扎瓦希里拒绝了 ISI 与“黎凡特人民支持阵线”的合并，并要求巴格达迪将其活动局限在伊拉克境内，同时委任戈拉尼为“基地”组织在叙利亚的代理人。2013 年底，在叙境内活跃的多个极端组织合并为“圣战军”(Mujahedeen Army)，它们要求 ISI 放弃叙利亚的领

^① Laub and Masters, “Islamic State in Iraq and Greater Syria,” p. 2.

^② Ben Connable, “Defeating the Islamic State in Iraq,” *Testimony*, 2014, p. 2.

土并离开叙利亚，^① 2014年2月，扎瓦希里公开表示“基地”组织与“伊斯兰国”没有任何联系，这标志着“伊斯兰国”与“基地”组织关系的彻底破裂。

（五）“伊斯兰国”的发展成熟阶段（2014年至今）

ISI在叙利亚的长期经营使其实力大增，为其恢复和扩大在伊拉克的影响奠定了基础。参加叙内战期间，阿布·巴卡尔·巴格达迪于2013年将ISI更名为“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”，即“伊斯兰国”。参加叙内战不久，ISI便成为叙利亚反对派中的一支主导性力量。^② 然而，在“圣战军”的压力下，“伊斯兰国”不得不退出叙内战，并把立足点转向叙利亚和伊拉克边境，后来又深入伊拉克北部。自此之后，“伊斯兰国”开始在伊拉克大肆活动。通过攻城掠地，“伊斯兰国”极大地扩展了其影响。2014年6月29日，巴格达迪自称为哈里发。2014年7月4日在摩苏尔的大清真寺，巴格达迪作为哈里发发表了第一次演说。他表示其是遵循了伊斯兰学者的要求而接受哈里发这一头衔。巴格达迪自称哈里发以及攻占摩苏尔，为“伊斯兰国”带来了一段短暂的招募高潮，同时也引起了国际社会的广泛关注。2014年8月8日，奥巴马政府宣布对“伊斯兰国”进行空袭；9月11日，奥巴马又宣布组建军事联盟共同打击“伊斯兰国”。自2014年9月以来，在美国领导的军事联盟、中东多个国家的库尔德武装以及伊拉克安全部队的共同打击下，“伊斯兰国”的发展势头得到一定程度遏制。到2015年年初，“伊斯兰国”已初具国家架构，在其实际控制的省份按国家的方式实行管理。这表明“伊斯兰国”已经步入成熟发展阶段。

“伊斯兰国”从创立至今经历了初步发展阶段、依托“基地”组织发展阶段、缓慢发展阶段、发展壮大阶段和发展成熟阶段。其发展历程表明，中东地区的动荡局势为“伊斯兰国”的产生和发展提供了重要的结构性因素。更重要的是，“伊斯兰国”从与“基地”组织的联合中得到了一定支持（包括物资、人员和影响力），然后又通过参加叙利亚内战得到了人员上的扩充，并使其初步具备了组织、军事、管理等各方面的能力。在撤回伊拉克，与伊拉克安全部队对抗的过程中，“伊斯兰国”已发展为一个具有极强进攻能力的极

^① Laub and Masters, “Islamic State in Iraq and Greater Syria,” p. 3.

^② Barrett, *The Islamic State*, pp. 12-13.

端主义组织。由于巴以冲突、叙利亚内战的持续，国际社会与观察者在很大程度上忽视了“伊斯兰国”的发展动向。下文将从资源动员能力和策略选择能力的视角，剖析“伊斯兰国”能够实现迅速崛起的原因。

二、“伊斯兰国”的资源动员能力

“伊斯兰国”迅速崛起的原因之一是其具备较强的资源动员能力。对于任何一个组织而言，要在短时间内实现崛起，首先需要具备人、财、物等资源。资源是进行社会冲突的必要准备，就此而言，资源的集合体是理解“伊斯兰国”崛起的关键。^① 具体而言，“伊斯兰国”在成员招募、资金筹措等方面做了大量工作，从而确保资源的持续供给，同时实现组织的强劲发展。^②

第一，成员招募。就成员结构而言，“伊斯兰国”并不是一个本土的恐怖主义组织。其战斗人员主要由国内战斗人员和国外（除伊、叙两国）战斗人员构成。其中“伊斯兰国”的国内战斗人员是其骨干成员，主要来自原“基地”组织伊拉克分支和车臣伊斯兰武装，同时也吸纳了来自世界几十个国家的“圣战者”，这部分人员的数量大约为3 000人。^③ 不过，“伊斯兰国”的国外战斗人员数量远远高于其国内战斗人员。到2014年底，“伊斯兰国”吸引了80多个国家的外国武装人员为其效力，其中大多数是青年人，有的来自西亚、北非各国，有的来自欧美发达国家。外国战斗人员已经成为“伊斯兰国”战斗人员中的主导力量。关于“伊斯兰国”国外战斗人员的构成，各方统计结果不太一致。美国民间信息机构“搜帆组织”（Soufan Group）统计显示，截至2014年6月，已进入叙利亚并有可能加入“伊斯兰国”的西方国家参战者大约是3 000人，其中法国700人、英国400人、德国270人、澳大利亚和比利时各250人，美国至少有70人。^④ 而美国中情局2014年9月的统计显

^① John D. McCarthy and Mayer N. Zald, “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory,” *American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6, 1977, p. 1216.

^② Doug Mcadam, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, Chicago: The University of Chicago Press, 1982, pp. 54-56.

^③ 董漫远：《“伊斯兰国”崛起的影响及前景》，第55页。

^④ 王鸣鸣：《中东乱局下的仇恨与杀戮——“伊斯兰国”突起的原因及挑战》，载《当代世界》2014年第10期，第46页。

示,“伊斯兰国”在伊拉克和叙利亚所能召集的人员在 2 万—3.1 万人之间,超过 1.5 万外国战斗人员已抵达叙利亚,其中有 2 000 多名来自西方国家。^①

英国伦敦大学国王学院战争研究系的国际激进化和政治暴力研究中心(ICS R)对参与“伊斯兰国”的外国战斗人员进行长时间的跟踪研究后,于 2015 年 1 月 26 日发布了一项新的研究报告。根据这份报告,加入“伊斯兰国”的外国战斗人员总数为 20 730 人,这是自 1945 年以来极端组织在伊斯兰国家动员的最大规模的人员。其中西欧国家的战斗人员增至 4 000 人,与 2013 年 12 月的统计数据相比,增加了一倍。^②就外国战斗人员地区分布而言,首先是中东地区,它是“伊斯兰国”外国战斗人员最大来源地,总人数达 1.1 万人。他们或从陆路经埃及抵达约旦和巴勒斯坦,或通过水路从地中海偷渡到达巴勒斯坦,最后进入伊拉克和叙利亚两国。其次是欧洲,大约有 4 000 人。他们通过东南欧国家进入土耳其,然后从土、叙边界进入叙利亚。再次是中亚,中亚五国均有一定数量的人员参加,总人数为 1 400 名左右。他们通过伊朗和阿富汗两国前往伊、叙两国。俄罗斯、巴基斯坦和中国参加“伊斯兰国”的人员数量也较多。此外,爱尔兰、瑞士、阿富汗、巴林、科索沃、科威特、马其顿、新西兰、卡塔尔、塞尔维亚、索马里、乌克兰、阿联酋等国也均有人员参加“伊斯兰国”,其中绝大部分国家的人员数量在 100 人以下。不过,据伦敦大学的评估,5%—10% (约 1 000—2 000 人)的外籍战斗人员已经死亡;10%—30% (2 000—6 000 人)的人员已离开冲突地区,一部分已经返回各自的国家,还有部分人员暂时逗留在一些中转国。^③据此可以推测,目前仍在伊拉克和叙利亚的外国战斗人员的实际数量大约为 1.2 万—1.7 万人。可见,如果这些外国战斗人员继续效忠“伊斯兰国”,那么在未来数年内,“伊斯兰国”无疑依然是全球“圣战”运动的主导力量。

如此庞大的战斗人员数量反映了“伊斯兰国”高超的动员能力,其招募成员的方式多种多样。就招募本国战斗人员而言,“伊斯兰国”发现,在伊拉

^① Jim Sciutto, Jamie Crawford, and Chelsea J. Carter, “ISIS Can ‘Muster’ between 20 000 and 31 500 Fighters, CIA Says,” *CNN*, September 12, 2014, http://edition.cnn.com/2014/09/11/world/meast/isis-syria-iraq/index.html?hpt=hp_t1.

^② Peter R. Neumann, “Foreign Fighter Total in Syria/Iraq Now Exceeds 20,000; Surpasses Afghanistan Conflict in the 1980s,” *ICS R*, January 26, 2015, <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-Afgh-anistan-conflict-1980s/>.

^③ *Ibid.*

克，逊尼派穆斯林相对于其他宗教派别的信徒更容易被吸纳进该组织。因为逊尼派穆斯林不满马利基政府的政策，将其视为是什叶派对逊尼派的压制。许多逊尼派穆斯林初期反对加入“伊斯兰国”，不过，由于马利基政府压制逊尼派穆斯林的政策一直在持续，逊尼派穆斯林认为“伊斯兰国”是可信任的，这些因素相结合共同驱使越来越多的逊尼派穆斯林参与或支持“伊斯兰国”。此外，劫狱也是“伊斯兰国”招募成员的一种方式。2013年7月21日，“伊斯兰国”同时袭击了巴格达以西和以北的两所监狱，释放了包括“基地”组织成员在内的500多名囚犯；2014年6月11日，“伊斯兰国”攻占提克里特市后也释放了数百名囚犯。这些囚犯或被迫或自愿为“伊斯兰国”作战。

“伊斯兰国”综合运用线上、线下两种方式招募外国战斗人员。一方面，“伊斯兰国”非常善于利用英文社交媒体发布各种宣传材料招聘成员，配备专门的“网络营销”专家。部分欧美人就是通过在线社交网站加入“伊斯兰国”的。占领摩苏尔之后，“伊斯兰国”在推特（Twitter）等社交媒体上上传视频、发布声明，大力宣扬“伊斯兰国”如何实现建立一个持久哈里发国家的目标。广泛的宣扬让“伊斯兰国”“声名远扬”，吸引了不少“慕名而来”的成员。另一方面，“伊斯兰国”在各地设立秘密组织网络，召集并引导外国人员前往伊、叙两国。例如在东南亚，“伊斯兰国”秘密组织的成员为不少东南亚国家和中国新疆极端分子提供伪造证件，以方便甚至带领他们到达土耳其；在中亚，“伊斯兰国”逐渐活跃，不少中亚人或为了“圣战”，或为了谋生等目的加入“伊斯兰国”。不过，多数人是被“伊斯兰国”在当地的招募小组所宣传的意识形态所引诱而加入的。在此背景下，截至2015年1月底，中亚五国参加“伊斯兰国”的人数达1400人。^①而且，大部分参加“伊斯兰国”的中亚人随组织活动，短期内返回中亚的意愿并不强烈。^②

第二，资金筹措。“伊斯兰国”需要庞大的经费维持组织的正常运转。按照资金需要的轻重缓急，“伊斯兰国”能够合理安排其资金用途。首先，“伊斯兰国”必须保证战斗所需的大量武器装备、弹药、后勤供应、通信设备和实战培训等所需资金。其次，为战斗人员提供充足的生活必需品，尤其在在

^① Ibid.

^② 《“伊斯兰国”渗透中亚：中国战略后方变前线？》，西陆网，2015年2月12日，http://www.xilu.com/20150212/1000010000742056_3.html。

其控制区内结婚的成员更是一切从优。^① 此外，“伊斯兰国”奖励表现出色的成员、发放薪水、向阵亡成员的家属发放抚恤金等。根据家庭成员的数量和国籍，“伊斯兰国”为3万多名战斗人员每月发放200美元到600美元不等的工资，还为他们提供免费住房。“伊斯兰国”为其成员提供了丰厚的福利，吸引了更多的人加入。再次，“伊斯兰国”要为己占领城镇和乡村的民用设施和管理人员支付费用，以赢得他们的支持。在其控制区，“伊斯兰国”为当地民众兴建和改造整套的城乡生活设施。特别是在边境地区和战略意义重要的地区，为了达到有效管控这些地区的目的，“伊斯兰国”更是不惜重金投入。除此之外，“伊斯兰国”还为这些地方的管理人员支付管理费用，高级管理人员每月可得到300—2000美元不等的收入。最后，“伊斯兰国”为能更有效地开展宣传，资助新闻媒体使用高科技为其宣传服务。尽管开销巨大，“伊斯兰国”仍被认为是目前最富有的恐怖组织。据来自“伊斯兰国”成员住所的一份文档显示，占领摩苏尔之前，“伊斯兰国”拥有大约8.7亿美元的现金和资产。占领摩苏尔后，“伊斯兰国”袭击了摩苏尔的伊拉克中央银行，获得了4亿美元的资金。^② 据伊拉克情报机构估计，“伊斯兰国”约有20亿美元的资产。

“伊斯兰国”的资金来源分为外部支援和内部筹措。过去“伊斯兰国”的大部分资金来自约旦、叙利亚、沙特阿拉伯等国政府的支援。伊朗政府也曾通过秘密渠道为AQI提供资金以反对美国在该地区的存在。不过，近年来，“伊斯兰国”外部资金的来源已经由上述各国政府逐渐转移到海湾国家的个人和慈善组织。“天课”（Zakat）是穆斯林每年一次的慈善捐款方式，主要扶助对象是贫困的穆斯林群体。然而，出于对“伊斯兰国”的认同与同情，他们将部分捐款用于资助“伊斯兰国”。尽管慈善组织受到当地和国际社会的严格监控，但他们组织隐蔽的人员网络，以支持“圣战”的名义向富人索要捐款。另据华盛顿布鲁金斯学会（Brookings Institution）的消息，“伊斯兰国”主动利用海湾国家相对开放的银行系统为其转移资金。当存入这些银行的资金被“伊斯兰国”提走时，银行的监控系统并不会向银行发出警报。“伊斯兰

^① 《“伊斯兰国”缘何“剿而不灭”》，新华网，2015年2月27日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-02/27/c_127523414.htm。

^② Lina Khatib, “What the Takeover of Mosul Means for ISIS,” *Carnegie Endowment for International Peace*, June 12, 2014, <http://carnegieendowment.org/2014/06/12/what-takeover-of-mosul-means-for-isis/hdng>.

国”正是利用海湾国家银行的系统漏洞，并在这些银行与伊拉克和叙利亚结算业务之际，采取迂回方式取走资金。^①

尽管如此，“伊斯兰国”的大部分资金仍主要通过内部筹措获得，^②包括石油收入、犯罪收入和强征强收。首先，石油收入是“伊斯兰国”最主要的收入方式。“伊斯兰国”控制了许多伊拉克和叙利亚的重要油田，包括60%的叙利亚石油，这为其提供了巨大的石油财富。^③据估计，叙利亚和伊拉克被占领区的石油产出为每天3万—8万桶，如果以每桶20—50美元的价格出售，“伊斯兰国”每天可获得200万—400万美元的收入。其次，“伊斯兰国”还通过走私、勒索、倒卖文物、绑架等犯罪手段获得部分收入。随着全球油价的下跌，“伊斯兰国”加大了对历史古迹和文物的搜刮，将其走私到文物黑市倒卖，甚至直接与国际军火走私商联系，将文物换成自行火炮、轻重机枪等。联合国报告显示，仅2014年，“伊斯兰国”就通过绑架等方式获取了4500万美元赎金。^④“伊斯兰国”还洗劫什叶派、基督徒、政府支持者等与“伊斯兰国”对立的个人和团体的财物。再次，强征强收。“伊斯兰国”掠夺杂货铺、工厂和牧场，向大型能源公司、通信公司、水利公司等收取“保护费”。在其所控制的地区，“伊斯兰国”向每个成年男子征收720美元的人头税。另据报道，每辆进入摩苏尔的大卡车必须缴纳400美元，小型货运车100或50美元。在伊拉克和叙利亚，“伊斯兰国”通过占领主要交通干线来敲诈过往司机。^⑤最后，战利品所得。“伊斯兰国”从被控制地区的国营或私营厂矿企业、银行、博物馆等获得大量的文物珠宝以及农田作物和畜牧资源。^⑥

根据以上考察可以发现，与其他恐怖主义组织相比，“伊斯兰国”突出的特点是成员较多，资金充裕。这表明“伊斯兰国”具有较强的资源动员能力，这是“伊斯兰国”迅速崛起的重要原因之一。但是，“伊斯兰国”在人员招募和资金筹措方面均有诸多不足之处。在人员招募上，以外国战斗人员为主体

^① Haytham Mouzahem, “How Islamic State Gets Its Cash,” *Middle East Eye*, March 19, 2015, <http://www.middleeasteye.net/column-s/how-isis-gets-cash-39592257>.

^② Ibid.

^③ Laub and Masters, “Islamic State in Iraq and Greater Syria,” p. 2.

^④ 《“伊斯兰国”渗透中亚：中国战略后方变前线？》，西陆网，2015年2月12日，http://www.xilu.com/20150212/1000010000742056_3.html.

^⑤ 董漫远：《“伊斯兰国”崛起的影响及前景》，第55页。

^⑥ 《“伊斯兰国”渗透中亚：中国战略后方变前线？》。

的人员构成潜藏着一定风险。各国普遍担心“伊斯兰国”回流人员会对本国安全造成威胁，因此也加大了对参加“伊斯兰国”的本国人员的监控和拦截。进入伊、叙两国的外国战斗人员的数量受到一定程度的遏制。同时，石油生产设备需要常规的技术维护，且易成为军事联盟的空袭目标。在军事联盟打击和全球油价下跌的背景下，“伊斯兰国”石油收入已经大幅减少。^①

三、“伊斯兰国”的策略选择能力

“伊斯兰国”不仅具备较强的资源动员能力，而且拥有一定的策略选择能力。它将宗教激进主义和伊斯兰复兴主义作为其意识形态，旨在建立单一的伊斯兰国家。^②为此，“伊斯兰国”制定了“两步走”战略：第一步通过军事征服控制一定面积的领土；第二步通过建立“国家”进一步扩大影响。在此战略之下，“伊斯兰国”还制定了包括宣传策略在内的许多具体策略。目前，“伊斯兰国”在军事征服、管理“国家”、扩大宣传等方面均取得较大进展。

在军事征服方面，“伊斯兰国”将其控制下的叙利亚和伊拉克的领土视为未来“国家”领土的一部分。这些领土通过持续的军事“扩张”所得，扩张逐渐变成“伊斯兰国”最重要的原则、目标和战略。^③因此，“伊斯兰国”将“持续和扩大”（lasting and expanding）作为其进行军事征服的动员口号。从2014年起，“伊斯兰国”在军事“扩张战略”的指引下坚持“开疆辟土”。2014年1月，“伊斯兰国”占领伊拉克安巴尔省（Al-Anbar）拉马迪（Ramadi）、费卢杰（Fallujah）、卡尔马（Karma）；6月10日，攻占伊拉克北部尼尼微省首府摩苏尔；6月11日，攻陷萨拉赫丁省首府提克里特；6月21日，攻占伊拉克边境小镇加伊姆（Qaim）；到2014年7月，“伊斯兰国”完全控制了叙利亚的拉卡（Raqqa）和阿勒波（Aleppo），并直接管控这些省的司法、教育、救助、宗教和基础设施。同时，还不同程度地控制着哈塞克省（al-Hasaka）、霍

^① “Pentagon: Oil is no Longer ISIS’ Main Source of Income,” *Al Arabiya*, February 5, 2015, <http://english.alarabiya.net/en/news/middle-east/2015/02/05/Pentagon-oil-is-no-longer-ISIS-main-source-of-income-.html>.

^② Barrett, *The Islamic State*, p. 18.

^③ “ISIS on Offense in Iraq,” *Al-Monitor*, June 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/06/syria-iraq-isisinvasio-ns-strength.html>.

姆斯省 (Homs) 和代尔祖尔省 (Deir ez-Zour)。^① 8月24日,“伊斯兰国”攻占叙利亚拉卡省的塔布卡空军基地,彻底控制了拉卡省;2014年10月以来,“伊斯兰国”不遗余力地抢占叙利亚边境小镇科巴尼。在一系列军事行动中,“伊斯兰国”表现出高度的灵活性和协调性,特别是其仅以800多人就攻占了摩苏尔,足以证明其高效的军事能力。

“伊斯兰国”取得一系列军事胜利的原因在于其熟练运用战略战术。从进攻的方向来看,“伊斯兰国”先深入伊拉克中部,占领了巴格达北部的几个城市,然后沿着底格里斯河一路北上攻占摩苏尔。此后,着手攻占底格里斯河与幼发拉底河之间的部分区域,随后又沿着幼发拉底河向北推进,跨过叙利亚,最后占领拉卡,并“定都”拉卡。从其控制领土的地理范围来看,“伊斯兰国”实际控制着幼发拉底河和底格里斯河沿岸地区及两河之间的部分地区,不过尚未完全控制整个两河流域。整体而言,“伊斯兰国”控制的领土呈条带状,因此《纽约时报》2014年8月20日称,“伊斯兰国”看起来更像一条条道路网络。^② 从进攻的策略来看,“伊斯兰国”在具体操作中会灵活选择和运用恐怖主义、叛乱、袭击、斩首、集体处决、种族清洗等军事策略。一般情况下,“伊斯兰国”首先通过恐怖手段“软化”其目标。其次,向目标地的居民和防卫力量重点渗透,以在进攻之前控制一部分地区。最后,尽可能争取当地部落武装的支持并对其余部分发动进攻。^③ 尽管“伊斯兰国”扬言要在五年之内占领西亚、北非、中非和中国新疆等地,但其目前军事扩张的重点依然是攻占叙利亚和伊拉克的更多领土。虽然约旦和黎巴嫩国内也都有“伊斯兰国”的支持者,但“伊斯兰国”尚未打算进入这些地区。

“伊斯兰国”的管理战略集中体现为,致力于在占领地区树立完美形象以赢得民众支持。在叙利亚,“伊斯兰国”宣称要提供一种与腐败无能的阿萨德政权不同的替代方案。在伊拉克,“伊斯兰国”利用逊尼派伊拉克人对什叶派主导的政府的不满,依靠逊尼派部落的支持,设立部落事务机构处理所占

^① Charles C. Caris and Samuel Reynolds, *ISIS Governance in Syria*, Washington D.C.: The Institute for the Study of War, 2014.

^② Kathy Gilsinan, “The Many Ways to Map the Islamic ‘State’,” *The Atlantic*, August 27, 2014, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/08/the-many-ways-to-map-the-islamic-state/379196/>.

^③ Barrett, *The Islamic State*, p. 36.

领土内的安全问题、财产纠纷、资源分配等。在所有占领的领土内，“伊斯兰国”以省为单位委任人员进行管理。对于那些对其世界观有异议的人和反对派，“伊斯兰国”则执行“零容忍”政策，并构建非正式网络和安全机构以确保其权威不受任何挑战。^①然而，“伊斯兰国”扰乱正常生活秩序、强推着装和行为规范、粗暴惩罚犯罪等行为，使人们更多出于恐惧而非自愿选择服从。

拉卡是“伊斯兰国”“首都”，其治理状况最能反映“伊斯兰国”的“治国策”。“伊斯兰国”在拉卡建立了一套较完整的治理系统，涵盖宗教、教育、司法、安全、慈善、基础设施项目等各个领域。“伊斯兰国”一般将治理系统分为管理系统和服务系统。管理系统主要负责安全、宗教政策的宣传和执行，法院和惩罚，教育计划、公共关系和部落事务。服务系统负责卫生、人道主义援助，食物供给、道路清洁、水管和电力等基础设施的维护。“伊斯兰国”对其领土的治理遵循循序渐进的方式。首先建立宣传中心和初级法院，在军事上巩固之后，“伊斯兰国”一般会制定宗教政策、严格的惩罚制度和教育体制，配备专职人员并投入一定的资金。当“伊斯兰国”完全控制领土时，通常会扩大提供服务的范围，扩展至修复下水道、水管和电路等。“伊斯兰国”也尝试接管诸如阿勒波省的大坝和火力发电厂等较大的工业设施。此外，“伊斯兰国”还出版英文杂志 *Dabiq*，宣传其在管理穆斯林的宗教事务和政治生活方面取得的成就。总之，“伊斯兰国”自视为一个无所不包的管理者。^②

此外，“伊斯兰国”也高度重视宣传战略，以提升自身的影响力。与其他极端组织相比，“伊斯兰国”另一个显著的特点是非常善于利用社交媒体。早在 2012 年，“伊斯兰国”就在推特上开设了自己的账户——“喜讯的黎明”(The Dawn of Glad Tidings)，用阿拉伯语在该平台上宣传和发布相关信息。当用户申请成为“喜讯的黎明”的好友时，就默许“伊斯兰国”向自己的账户发布推特信息。这使“伊斯兰国”的推特账户好友多达数百甚至数千个，为“伊斯兰国”营造了一种受欢迎的氛围。此外，包括 Facebook、Twitter、YouTube 和 WhatsApp 等在内的多个社交网站都有“伊斯兰国”的存在。这些活动都在有组织、有计划地开展，这需要“伊斯兰国”具备较强的舆论塑造能力。为此，“伊斯兰国”任命了一名负责媒体宣传的专职人员——阿布·埃米尔·沙

^① Barrett, *The Islamic State*, pp. 41-42.

^② Caris and Reynolds, *ISIS Governance in Syria*, p. 4.

米 (Abu Amr al-Shami), 他控制着一支由作家、博客主和社交媒体监督者组成的信息工作队伍。他们一方面雇用市场营销、公关和视频制作领域的专家以确保上传信息的合法性; 另一方面也教授人们避开政府网络审查的方法。^① 经过在诸多社交网站的长期经营, “伊斯兰国”最终建立了广泛、有效的网络宣传平台, 进一步提高了组织的宣传能力。

“伊斯兰国”的社交网络直接为其军事目标和资源获取服务, 其社会效应主要表现在以下三个方面: 一是树立“伊斯兰国”值得信赖的信念。“伊斯兰国”每次在叙利亚占领村庄后, 都会利用社交网络宣传和鼓吹其胜利, 以展现“伊斯兰国”的强大力量。二是招募成员。一个典型的例子是占领摩苏尔之后, “伊斯兰国”通过社交媒介发布了大量视频、声明, 大力宣扬“伊斯兰国”建立哈里发国家的目标, 不少人在其煽动下加入了“伊斯兰国”。^② 三是塑造自我形象。“伊斯兰国”社交专家的手段非常高明。他们既能利用网络技术获取推特用户的电子邮箱向他们发送宣传资料, 也善于利用温情攻势, 在社交平台上努力营造人畜无害的形象, 比如发布“圣战”士兵与小动物的温馨合影, 消除潜在支持者的抗拒感。^③ 此外, “伊斯兰国”还上传血腥的视频传播恐怖情绪。2014年9月2日, “伊斯兰国”公布了杀死美国记者史蒂文·索特洛夫的视频; 10月3日, 发布了斩首英国人阿兰·亨宁的视频; 11月16日又上传了处死美国人彼得·爱德华·卡西格和斩首15名叙利亚军事人员的视频。此举意在使叙利亚和伊拉克本地居民及武装人员产生恐怖心理, 迫使他们放弃抵抗。此外, 也向西方国家传递其抵抗到底的决心。

不论是军事战略、管理战略还是宣传策略, “伊斯兰国”都通过其高度集权化的、具有严格等级制的组织制定和实施 (见图1)。^④ “伊斯兰国”的组织结构可分为四个层级。最高领导层是哈里发, 由阿布·巴卡尔·巴格达迪担任。他宣称, 哈里发是“伊斯兰国”和世界上所有萨拉菲主义者的哈里发。第二领导层是巴格达迪的地区代理人, 包括伊拉克头目法迪勒·艾哈迈德·阿

^① David Wallace, “ISIS: Terror Has Gone Social,” *Infographic Journal*, August 21, 2014, <http://infographicjournal.com/isis-terror-has-gone-social/>.

^② Khatib, “What the Takeover of Mosul Means for ISIS”.

^③ 叶敖: 《社交网络上的恐怖阴影》, 和讯网, 2014年9月25日, <http://news.hexun.com/2014-09-25/168844680.html>.

^④ Barrett, *The Islamic State*, pp. 24-34.

卜杜拉·海亚里（Fadil Ahmad Abdallah al-Hayyali）（“伊斯兰国”二号人物）和叙利亚头目阿布·阿里·安巴里（Abu Ali al-Anbari）。两人都是前伊拉克复兴党的成员。这两个领导层是“伊斯兰国”的决策层，巴格达迪和他的两名高级顾问制定组织的战略目标，决定何时何地发起行动。第三领导层由舒拉议会（The Shura Council）和沙里亚委员会（The Sharia Council）构成。舒拉议会以阿梅利（Abu Arkan al-Ameri）为首，有 9—11 名成员，其主要任务是将决策层的命令传达至具体的指挥官，以确保任务的完成。沙里亚委员会由巴格达迪亲自监管，是“伊斯兰国”最有权力的机构，其职责是在宗教事务委员会的协助下选举哈里发、执行伊斯兰教法、制定宗教政策和奖罚措施、监督意识形态等。“伊斯兰国”特别重视伊斯兰法学者，因为后者可以赋予其合法性。在舒拉议会和沙里亚委员会之下又分为 6 个具体的事务委员会，包括负责巴格达迪的人身安全和挫败任何反对巴格达迪企图的安全与情报委员会，负责发动战役夺取领土和保卫已占领土的军事委员会、负责监管“伊斯兰国”各省民众的地方委员会、财务委员会、宗教事务委员会及媒体委员会。财务委员会和媒体委员会还负责共同照顾战斗人员及其家属。

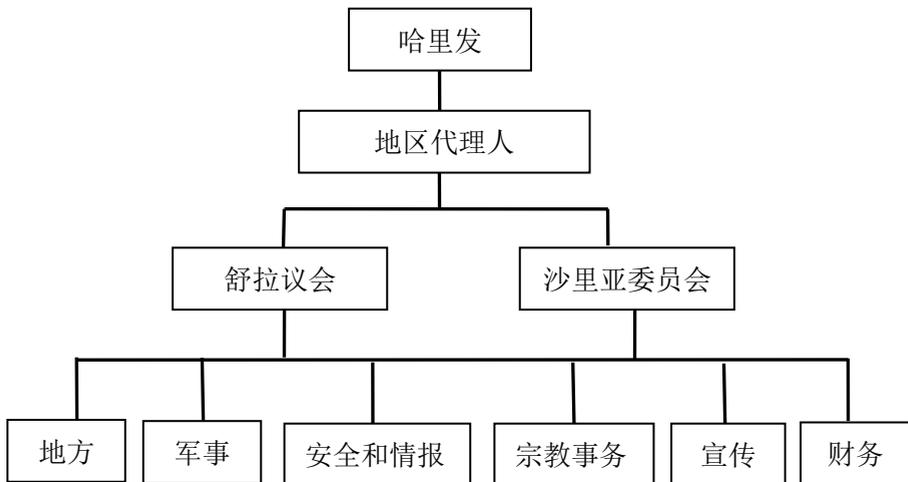


图 1 “伊斯兰国”组织结构图

资料来源：笔者自制，Barrett, *The Islamic State*, pp. 23-24。

总之,“伊斯兰国”在严密的领导体制下制定了明确的军事战略、管理战略和宣传策略。在这些战略、策略的指导下,“伊斯兰国”一方面通过军事征服不断获取领土;另一方面通过建立“国家”进一步扩大其影响。但是,在实际运作过程中,“伊斯兰国”的军事战略、管理战略和宣传策略都暴露出一些问题。军事策略过于残忍血腥,对其形象造成诸多负面影响。管理战略虽然严密,但事实上主要目的是为了防止反叛。凡是参加“伊斯兰国”的外国人员,必须宣誓效忠“伊斯兰国”。一旦被发现试图离开,他们就会被“伊斯兰国”视为叛徒,遭到监禁、拷打甚至面临斩首的威胁。“伊斯兰国”处决的外逃人员达数百人,而且“伊斯兰国”组织已经成立一支“宪兵队”,专门搜捕试图返回或逃跑的外国武装人员。^① 宣传策略欺骗性强且教义吸引力不强,部分外国战斗人员一度被“伊斯兰国”的宣传所诱导。但参加“伊斯兰国”后,这些战斗人员往往发现自己面对的现实与其参加的初衷存在较大反差,因此试图逃离伊、叙两国。

余论：国际社会应对措施和不足

本文梳理了“伊斯兰国”的产生与发展历程,重点考察了“伊斯兰国”的资源动员能力和策略选择能力。笔者认为,中东地区长期的动荡局势是“伊斯兰国”产生的重要结构性原因,而“伊斯兰国”迅速崛起的主要原因在于其较强的资源动员能力和策略选择能力。“伊斯兰国”崛起后,对中东政局造成了重大的冲击与影响,也促使中东地区的恐怖主义活动进入新的活跃期。^②

为了遏制与消灭“伊斯兰国”,从2014年9月起,以美国为首的军事联盟开始联合打击“伊斯兰国”。尽管美国早已意识到切断“伊斯兰国”资金链与阻止外国战斗人员的参加至关重要,^③但是在行动初期,以军事打击为主

^① 《“伊斯兰国”组织处决百名外国“变节者”》,新华网,2014年12月22日, http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/22/c_127324183.htm。

^② 王雷:《“伊斯兰国”极端组织兴起与中东政治变迁》,载《亚非纵横》2014年第6期,第11页。

^③ The White House, Office of the Press Secretary, *Statement by the President on ISIL*, September 10, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/remarks-president-barack-obama-address-nation>.

的策略一定程度上放松了对“伊斯兰国”资源动员能力的削弱。不过，西方各国很快意识到这一问题。特别是进入2015年后，西方国家将应对“伊斯兰国”的策略由军事打击为主转变为军事手段与经济手段并举。为此，西方国家将空袭的重点放在“伊斯兰国”的石油设施上，同时加强对“伊斯兰国”金融交易的监管，取缔其非法资金流动，并清查与“伊斯兰国”有牵扯的国际金融往来等。此外，各国均加强了对出入境人员的监控，以切断本国人员参加“伊斯兰国”的通道。2014年9月24日，联合国安理会通过一项决议，号召各国采取措施以应对外国恐怖主义战斗人员造成的威胁。在此号召下，各国均采取了积极的应对措施。尽管这些措施一定程度上遏制了“伊斯兰国”迅猛的发展势头，但仍未能彻底摧毁其资源动员能力和策略选择能力。主要原因如下：

第一，“伊斯兰国”的资金筹措渠道隐蔽化。石油收入不再是“伊斯兰国”的主要收入来源。^①这是因为军事打击摧毁了“伊斯兰国”在伊、叙两国的石油生产设施，且全球石油价格下跌也使黑市油价下降。在此背景下，“伊斯兰国”将筹措资金的渠道转移至灰色收入、现金交易和非常规银行体系。其资金来源更加多元，仅凭借传统的金融手段无法渗透到该系统中。^②第二，如前文所述的几项评估显示，“伊斯兰国”战斗人员的数量事实上呈上升态势，且尚未找到有效手段阻止外国战斗人员参加“伊斯兰国”。由此可见，“伊斯兰国”对世界各地的极端分子仍有较强的吸引力。而且为了招募更多的成员，“伊斯兰国”放宽了成员招募程序，加强了在叙利亚和伊拉克的人员招募，并在两国建立了46处训练营。^③第三，尽管伊拉克的库尔德武装和安全部队近日解放了北部尼尼微省多个村庄，并已推进至距摩苏尔市中心不足20公里的地区，但“伊斯兰国”仍然控制着伊拉克第二大城市摩苏尔及伊、叙两国大面积的土地。即使已解放了一些地方，但另一些地方又落入“伊斯兰国”之手。第四，在持续的战斗中，“伊斯兰国”的军事战略与管理战略均得到一

^① “Pentagon: Oil is no Longer ISIS’ Main Source of Income”.

^② 董春岭：《切断“伊斯兰国”的资金链：美国的金融“暗战”》，载《世界知识》2015年第1期。

^③ 《“伊斯兰国”放宽招募审核大举扩军》，新华网，2014年11月6日，http://news.xinhuanet.com/mil/2014-11/26/c_127250713_2.htm。

定程度提高。“伊斯兰国”并没有被反恐联盟的空袭吓退，反而采取了诸多风险规避措施，因而快速地适应了新形势。例如尽可能避免其武装人员大规模集结在一起，遭遇进攻时让车队分散而行，且面临空袭时能够快速分散战斗人员躲避战机等。随着时间的推移，“伊斯兰国”对其控制区的管理越来越细化，它的管理已深入控制区的各个方面，包括从水电管道、医院等基础设施的建设到日常生活秩序的维护等。因此，将“伊斯兰国”彻底赶出伊叙两国仍然面临较大困难。

鉴于此，除了继续军事打击外，西方国家应着力继续削弱“伊斯兰国”的资源动员能力和策略选择能力，尤其是资源动员能力，因为资源是“伊斯兰国”实施军事战略、管理战略和宣传策略的物质基础。一方面，国际社会应开展广泛的国际合作，各国政府应继续加大力度，禁止一切与“伊斯兰国”有关的国际金融业务；加强情报收集，发动伊、叙两国群众的力量，鼓励他们举报“伊斯兰国”的非法交易活动；在“伊斯兰国”非法交易活动频繁的地区，广泛部署快速反应人员，及时挫败其交易活动。另一方面，投入更多资源，例如在伊、叙两国设立国际秘密调查小组等，以跟踪、监控在外战斗人员的一切活动及其发展趋势。各国政府不仅要允许安全机构在潜在战斗人员外出之前切断其出境计划，而且要组织多重拦截防线。需要有针对性地在边境和各国人员前往（或返回）伊叙两国的重要通道上，布置专门的国际监控和拦截机构。此外，政府也应有针对性地引导和引渡在外人员回国，以瓦解“伊斯兰国”的战斗人员。今后如不能彻底摧毁“伊斯兰国”的资源动员能力，那么“伊斯兰国”无疑将依然是全球“圣战”运动的主导力量。

[收稿日期：2015-01-28]

[修回日期：2015-02-13]

[责任编辑：樊文光]

中国崛起背景下“日美澳印民主同盟”的构建*

屈彩云

【内容提要】 随着 21 世纪以来中国的迅速和强劲崛起,日美澳印拉近距离,打着价值观的旗号,以过时的冷战思维为指导进行“民主同盟”、“准同盟”的构建与尝试,企图围堵遏制中国。通过军事威慑、经济阻挠、外交干涉、舆论主导、意识形态攻击等手段,日美澳印对中国进行软、硬两手制衡。自 2006 年提出战略合作框架以来的近十年里,日美澳印战略合作持续推进,虽然四方战略对话停滞,但是双边和三边合作呈现强化趋势,并逐渐形成一个“准同盟化的联合体”。显然,日美澳印存在结盟的可能,但在四方战略对话仍未重启的情况下,“日美澳印民主同盟”的实现并不容易。尽管遏制中国是日美澳印战略利益的交汇点,但追求本国利益最大化才是各国利益追求的终点。目前,在日美澳印围绕遏制中国的这一战略合作与博弈中,四国尚未找到追求本国利益最大化的平衡点。因此,中国应积极抓住时机,采取不同的策略,瓦解四国战略合作,突破崛起困境,营造良好的周边环境。

【关键词】 日美澳印 中国 民主同盟 准同盟 硬制衡 软制衡

【作者简介】 屈彩云,中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员

【中图分类号】 D81

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0123-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503008

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议,文中错漏由笔者负责。

在中国崛起背景下，日本、美国、澳大利亚与印度四国渐行渐近，加强战略合作，试图构建“民主同盟”，遏制围堵中国。然而，随着日美澳印四方战略对话的受挫，其构筑“民主同盟”的最初尝试宣告失败。但日美澳印战略合作并未因此终止，而是以双边和三边合作的方式间接推进，通过构建“准同盟”，对中国进行软、硬两手制衡。近年来，日美澳印战略互动频繁，战略合作增强，但是仍未重启四方战略对话，更未组成四国同盟。在急剧变动的国际格局和相互依存的当今世界中，日美澳印组建遏制中国的“民主同盟”尚需时日。

一、从“同盟”到“准同盟”

21世纪以来，中国崛起的趋势日益明显，崛起的速度日趋加快。日美澳印四国在共同和不同利益的驱动下，跨越太平洋与印度洋的地理界限，拉近距离，加强战略合作，尝试不同的路径，试图构建围堵、遏制中国的“民主同盟”。

（一）打造“民主同盟”

随着中国的崛起，美日澳加强彼此的合作，加快了遏制中国的步伐，并且一改之前因核试验谴责、疏远印度的态度，而是打着拥有共同价值观的旗号，拉近与印度的关系，试图构筑遏制中国的“民主同盟”。而对中国崛起日益警惕的印度也加强了与美日澳的合作，试图平衡中国。

第一，美日澳加强三边关系，打造稳固的战略三角，奠定四国同盟的基础。

一方面，美日澳升级三方安全对话，增强三边合作与战略互动。第二次世界大战结束以来，美日澳三边关系并不是互为交错的同盟网络结构，而是一种以美国为中心，美日、美澳同盟为主体的双边同盟结构，缺乏三方直接的战略互动。20世纪末21世纪初，随着中国崛起，加上亚太多边机制功能薄弱以及恐怖主义威胁的上升等导致亚太格局出现新的变化，美日澳欲加强三方安全合作，维护其在亚太格局中的传统优势地位。在时任澳大利亚外长唐纳的提议下，美日澳于2002年召开首次三方副部长级安全对话。此后，在美

国的提议下，美日澳三方安全对话于 2006 年升级为部长级别。在首次三方部长级战略对话中，美日澳强调三方紧密合作，维护共同战略利益，并表示“我们欢迎中国建设性参与地区事务，……我们认识到加强与印度的全球伙伴关系的重要性，”^① 这传递出三国对中国的关注，对印度的重视，更传递出三国欲拉印度平衡中国的意味。美日澳三方安全对话的升级与加强，增强了该战略三角的机制与功能，推动了华盛顿—东京—堪培拉战略轴心的互动与合作。

另一方面，日澳加强了安全合作，增强战略三角的功能，弥补其薄弱之处。日澳关系是美日澳战略三角中最不对等和发展较弱的一环。日澳虽然同为美国的盟国，但由于澳大利亚对日本的仇隙仍未冰释，日澳在战后初期并没有建立非常密切的双边安全合作关系，也没有建立符合美国意愿的直接同盟。随着日澳双方冰释前嫌，双边关系逐渐深化。在美国的怂恿与支持下，日澳开启安全合作的大门。特别是 21 世纪以来，日澳加快双边安全合作的步伐，签署《防卫交流理解备忘录》。而且，日本政府在以邻为壑、远交近攻的外交路线中陷入四面楚歌的孤立背景下，对于邻国中国的崛起表现出对抗和遏制的姿态。与此同时，试图积极融入亚洲的澳大利亚也对中国的崛起表现出明显的担忧。基于各自的国家利益和目标，日澳增强了双边安全合作。

2006 年 3 月，日澳外长提出发展两国的全面战略关系，此后就加强双边安全合作的重要性达成共识。随着安倍的上台，日澳关系得到了进一步深化。安倍视澳大利亚为其提倡的遏制联盟的潜在参与者，^② 逻辑上的伙伴，并着手建立基于与美同盟的新伙伴关系，构建围堵和遏制中国的日美澳印四边合作框架。^③ 2007 年 3 月 13 日，日澳签署《安全合作联合宣言》，强调其与美国的共同战略利益与同盟关系，提出双边安全合作框架，确立“2+2”（外长+防长）定期会晤机制。需要强调的是，不应孤立地看待该宣言，而应与同期

^① Yoichiro Sato, “Japan-Australia Security Cooperation: Jointly Cultivating the Trust of the Community,” *Asian Affairs: American Review*, Vol. 35, No. 3, September 2008, p. 159.

^② Aurelia George Mulgan, “Breaking the Mould: Japan’s Subtle Shift from Exclusive Bilateralism to Modest Minilateralism,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 1, April 2008, p. 56.

^③ Thomas S. Wilkins, “Japan’s Alliance Diversification: A Comparative Analysis of the Indian and Australian Strategic Partnerships,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 11, No. 1, 2011, p. 128.

发生的相关事件，如日澳美三边安全或日美澳印四边安全关系相联系。^① 日澳安全合作符合美国的亚太战略部署，是美国亚太同盟体系的延伸和扩展，更是美国打造铁三角同盟的最后一环。

第二，美日澳积极拉拢印度，加强双边合作，建构紧密的关系。

美印两国虽然拥有共同的民主和价值观，但在冷战时期由于印度选择亲苏外交并配合苏联“抗美制华”的全球战略规划，同时美国也没有充分重视印度的战略地位，因此美印并未建立密切的双边关系。冷战后，随着美印两国对外战略的调整和对彼此的战略认知加深，特别是印度传统外交路线的改变，美印关系得到了明显改善，但因印度核试验的重创而再次冷却。虽然 21 世纪初美印关系有所缓和，建立了“战略伙伴关系”，但是核问题始终是影响美印关系的晴雨表。然而，在中国崛起背景下，印度逐渐加强与美国的合作，欲借世界超级大国之力平衡中国。美国日益重视印度的战略地位与地缘角色，表现出明显拉拢印度的姿态，不仅与印度签署《防务合作框架协议》，而且逐渐改变对印度核问题的态度与政策。2006 年 3 月 2 日，美印签署《民用核能合作协议》。此外，白宫催促国会修改法律，为印度核问题松绑。同年 12 月 18 日，美国参议院通过了《亨利·海德 2006 年美国—印度和平原子能合作法案》，扫除美印核合作的障碍。美国对印度核问题的政策转变，不仅是美国追求更大利益的经济考虑，更有美国拉印度平衡中国的战略考虑。

日印虽然同为亚洲国家，但在冷战格局中分别追随美苏两国，彼此忽视和不满。尽管战后民主体制的印度渴望与民主化的日本发展关系，但是东京始终将新德里排斥在亚洲之外。日本的决策者认为印度很遥远，很难应对，不具有重要的物质和战略价值。^② 冷战后，印度推行全方位外交，日本加强对印度的关注，日印关系得到改善，但因印度核问题的冲击而降至冰点。虽然 21 世纪初，日印关系缓和，建立了“全球伙伴关系”，但发展迟滞。2006 年以来，日印加强彼此战略认知，尤其日本表现出明显拉拢印度的姿态。安倍在其著作中明确提出，“如果美国实力在亚太地区衰退，日印关系将会由于双方在塑造地区平衡中有着共同利益而在十年内超越日美关系和日中美

^① Mulgan, “Breaking the Mould,” p. 53.

^② Purnendra Jain, “Japan-India Relations: Peak and Troughs,” *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 99, No. 409, August 2010, pp. 403-404.

系。”^① 2006年9月，安倍首次上任就积极建立“日印部长级战略对话框架”，表现出对印度的重视。而积极推进“东进战略”的印度也非常重视日本，安倍上任不久，辛格便实现自2001年以来印度总理时隔五年的访日。日印双方将两国关系提升为“全球战略伙伴关系”，同时日本表示加强对印度的援助并参加“马拉巴尔—2007”联合军演，邀请印度加入其倡导的日美澳印战略合作构想。安倍在2007年访印期间，在以经济援助拉拢印度的同时，还打着价值观的旗号拉拢印度，发表“大亚洲民主伙伴关系”演说，指出日印伙伴关系将融入跨越整个太平洋的美澳合作的巨大框架中，^② 兜售四国同盟构想。这充分体现安倍以提升日印双边关系来推进四国战略合作的意图。

澳印两国虽然同为英联邦国家，共享英国主体制的遗产，但是长期以来双边关系脆弱而疏离。印度地处与中国、巴基斯坦为邻的紧张的南亚地区，尽管其广阔的海岸线延伸至澳大利亚西部，但是印度并不认为澳大利亚是该地区的重要成员。澳大利亚在地区认同中，一直以与美联盟的中等国家身份向宽松的东亚和东南亚安全架构融入和发展。^③ 分属美苏两大阵营的澳印两国彼此忽略。尽管冷战后澳大利亚开始关注印度，并努力发展与印度的经济关系，但是普遍认为20世纪下半叶澳大利亚更关注东亚，并未努力构建稳固的对印关系。^④ 而印度核试验更使原本脆弱的澳印关系遭受重创。21世纪以来，澳印两国在亚太格局剧变，对外战略目标趋同的背景下，逐渐拉近距离。特别是澳大利亚表现出积极加强与印度合作的姿态。2006年3月，澳大利亚总理霍华德时隔五年后再次访印，并与印度签署《经济贸易框架协议》和《防务合作谅解备忘录》，加强两国经济、国防和安全领域的合作。澳印关系的加强为日美澳印战略合作的建立创造了条件。

第三，日美澳印启动四方战略对话，构建四国同盟。

显然，从2006年以来，日美澳不仅加强三边和双边合作，而且积极拉拢印度，密切与印度的关系。在日本的积极倡导和推动下，以及美国的暗中怂

^① 参见安倍晋三『美しい国へ』、文藝春秋、2006年版、159頁。

^② David Brewster, "The India-Japan Security Relationship: An Enduring Security Partnership?" *Asian Security*, Vol. 6, No. 2, May 2010, p. 98.

^③ Gary Smith, "Australia and the Rise of India," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 64, No. 5, November 2010, p. 567.

^④ Peter Mayer and Purnendra Jain, "Beyond Cricket: Australia-India Evolving Relations," *Australian Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1, March 2010, p. 137.

息和支持下，日美澳印四方战略对话启动。2007年5月，日美澳印四国借在菲律宾马尼拉举办的东亚地区安全论坛之际举行了首次部长级会谈，拉开了四方对话的序幕。9月4日，日美澳印新又在孟加拉湾举行了大规模联合军事演习，从而使美印“马拉巴尔—2007”联合演习变成了五国联合演习。此后，美日澳三国首脑在悉尼的亚太经合组织峰会上进行了非正式会晤，强调“关注印度和这个国家对于广泛的亚太地缘政治的重要性”，^①充分反映出美日澳拉印度构建四国同盟围堵中国的意图。然而，日美澳印四方战略对话进展并不顺利。2008年以来，日美澳印四方战略对话便陷入沉寂。日美澳印打造四国同盟的幻想遭遇挫折。

（二）发展“准同盟”

尽管日美澳印四方战略对话如昙花一现，但日美澳印战略合作仍在继续。通过加强双边和三边战略与安全合作，日美澳印四国构筑“准同盟”，推进四国战略合作。

第一，加强双边安全合作。

在2006年之前，日美澳印四国双边安全合作非常不均衡，除了日美、美澳同盟外，日澳虽在地区安全问题上早有合作，但两国之间的双边安全合作仍在磋商之中；美印虽已开启安全合作，但发展较缓；日印、澳印安全合作仍处于临界状态。而在2006年至2008年日美澳印打造四国同盟期间，四国双边安全合作又有新的变化，日澳建立安保关系，澳印也开始了防务合作对话。自2008年以来，日美澳印四国双边安全合作进一步加强。

一是日澳安全合作加深。自确立双边安全合作框架以来，日澳积极推动双边合作的深化。2008年，日澳签署《军事防卫合作协议》，此后在2010年签署《后勤防务相互援助协议》，2012年签署《情报安全协定》，2014年签署《防卫技术和装备转移协定》，从不同层面加深安全合作。尤其是《防卫技术和装备转移协定》，它是日本废除武器出口三原则后首次实施的与澳军事合作，直接提升了日澳防卫合作水平。此外，日澳积极开展联合军演，加

^① Alexander Downer, “U.S.-Japan and Australia in 3-way Meeting Discuss Engaging India,” *International Herald Tribune*, September 2007, in William T. Tow, “Asia’s Competitive ‘Strategic Geometries’: The Australian Perspective,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 1, April 2008, p. 39.

强军事交流与信赖。目前，日澳已签署了五份安全合作协议，其安全合作已上升到新的阶段，军事同盟的雏形已经出现。

二是日印安全合作启动并逐渐加强。2008年，日印签署《安全合作联合宣言》，确立两国安全合作基本框架，建立不同层次的对话机制。2009年，日印建立副外长和副防长级别的“2+2”定期对话机制，提升双方安全合作级别。日印双方就防卫合作、核合作、安理会改革、海上安保合作等进行磋商，并加强联合军演。2014年，日印签署《防务合作协议》，进一步加强双方在防务、陆海空领域的合作。

三是美印安全合作深化。美印根据《防务关系新框架》推进安全合作。美印于2010年启动首次战略对话，构建战略对话机制。目前，美印已举行了五次战略对话，双方就双边、地区及全球问题开展高层磋商与合作。2014年，美印达成共识，从2015年起延长双边防务合作协议。此外，美印在2015年首脑会晤中发表“亚太和印度洋地区联合战略展望”，强调在航行自由、海上及空域安全中的合作。

四是澳印安全合作启动。相较于日澳、日印安全合作，澳印安全合作启动较晚。2009年，澳印发表《安全合作联合声明》，提出构建双边安全合作框架。此后，澳印不断推动双边安全合作走向实质化，于2014年再次签署新的《安全合作协议》，提出定期举行国防部长会晤，定期开展双边联合军演，加强防务交流与海洋安全合作，推动澳印安全合作的机制化。

从双边安全合作来看，除了日美、美澳同盟外，日澳形成了更深层次的准同盟，美印表现出明显的准同盟化倾向，日印明显加强安全合作、澳印也积极推进安全合作。日美澳印四国之间均建立了安全与防务合作关系，出现准同盟化的趋势。

第二，加强三边战略对话与合作。

在推进日美澳战略三角的同时，日美澳印积极构建新的三方战略合作。互为交错的三方战略对话不仅是凝聚日美澳印的纽带，也是推动日美澳印战略合作的一种路径。

一是巩固日美澳战略三角。日美澳三方战略合作启动较早并建立了较为成熟的三方对话机制。日美澳每年围绕地区安全问题、加强三方安全合作等

进行磋商，在朝鲜半岛、东海、南海以及反恐行动问题上密切合作。以日美澳战略对话为平台，三国插手地区安全问题，干涉地区争端，插手东海、南海问题，恶化的事端，干扰中国维护领土主权。同时，日美澳也加强军事联合演习，推进三方安全合作。自2007年举行首次海上联合军演以来，日美澳围绕朝鲜半岛、南海、东海等安全问题，分别在冲绳海域、文莱海域、日本九州以东太平洋海域举行了数次联合演习。另外，日美澳加强了防空联合演习。2012年以来，日美澳举行了三次代号为“对抗北方”空军联合演习。总体而言，日美澳战略三角无论从合作机制上，还是合作范围与深度上，都在逐渐走向成熟化。

二是启动日美印战略合作。随着日美印三国关系的密切和战略利益的趋同，三方安全合作提上日程。自2007年日美印首次海上联合演习以来，三国陆续在冲绳以东海域举行了几次军演，加强海上安全合作。2011年，日美印召开首次三方对话，确立了三方高层定期会晤机制，而且以此为基础探索三方部长级对话。日美印三方聚焦中国，围绕中国军事现代化、中国与周边国家的领土、领海争端等地区安全问题进行协商与合作，防范中国的意图非常明显。虽然，相较于日美澳战略三角，日美印战略三角发展仍很不成熟，但是将印度拉入三方对话，在一定程度上实现了日美澳印四国通过两个战略三角进行战略互动与合作的目的。

目前，日美澳印之间已建立了日美澳、日美印两个战略三角。通过三方战略对话，四国在不同的平台上加强战略协商与合作。从双边与三边安全合作来看，一个“准同盟化的日美澳印联合体”正逐渐形成。

二、从“硬制衡”到“软制衡”

日美澳印在加强战略合作的同时，也加强对中国的制衡。而且，日美澳印对中国软硬兼施，既采用军事遏制的“硬制衡”手段，也采用外交、经济、意识形态等“软制衡”手段。这两种制衡并不排斥，而是相辅相成，只是在不同的阶段有所侧重而已。

（一）“硬制衡”

加强军事实力、增强同盟与伙伴的合作、保持绝对的军事优势是日美澳印对华“硬制衡”的主要手段。2006—2007年，日美澳印对中国的“硬制衡”非常明显。虽然此后有所减弱，但近两年又有增强的趋势。

第一，增强军事情报领域的合作。

日美澳印四国加强双边军事情报信息的交换与共享。美澳两国情报领域合作较深入。2005年10月，美国宣布与澳大利亚分享绝密情报，加强两国军事机密和反恐情报的共享与合作。由此澳大利亚成为继英国之后第二个享有此特权的国家。2008年2月，美澳签署《秘密间谍卫星协议》，加强地球空间领域方面的情报合作，监视亚洲地区。2013年，美澳又签署《空间态势感知谅解备忘录》，将共同建立一个C波段大功率雷达地面监测站，在澳大利亚安装太空监视望远镜，加强太空领域合作，构筑监视太平洋和印度洋，紧盯亚洲全境的太空防线。^①美日也加强情报领域合作。2006年12月，美日签署《地理空间情报合作官方文件》，共享各自掌握的他国地形、航道等地理情报，进一步增强和完善美日在亚太地区搜集情报信息的能力。2007年8月，美日又签署《军事情报保密协定》，将美军和日本自卫队作战、训练、共同研发的技术等情报作为保密对象，特别是关于导弹防御系统合作方面的情报共享与保密。澳印也开始加强情报领域的合作。2007年7月，澳印签署《情报共享安排协议》，2008年签署关于“情报对话”方面的协议。另外，日印在2008年的安全合作声明中也强调情报交换方面的合作。而日澳也于2012年签署《情报安全协定》，加强两国在军事机密和反恐领域的情报共享。此外，美印在反恐中已实现了首次军事情报共享，并且就共享中国军事外交情报、联合海军演习、朝鲜核试验问题等进行合作。^②可见，日美澳印四国已实现了不同程度的情报信息合作，构建了一张严密监控中国及整个亚洲的情报网。

第二，加强军事技术合作与转移。

美日澳印加强了军事技术研发、共享与转移的合作。一是美日、美澳同

^① 王联合：《美澳安全同盟关系的新变化》，载《现代国际关系》2014年第1期，第38页；U.S. Department of Defense, “United States and Australia Space Partnership,” November 14, 2012, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=15678>。

^② 任福兵：《试论美国情报国际合作战略》，载《现代情报》第2期，第219页。

盟在军事技术方面的合作已有深入的发展并不断推进。2007年9月,美澳签署《安全协定》,便于澳大利亚获得美国先进的军事技术和设备。而2011年日本武器出口三原则的松动,更深化了日美军事装备和技术方面的合作,扩大了日美同盟的合作空间。二是美印军事技术合作加强。在十年防务合作协议中,美印加强了关于武器生产、导弹防御等方面的合作。2009年7月,美印签署《终端用户监督协议》,向印度出售先进武器装备和防务科技。而在2015年延长的防务合作协议中,美印加强了两国国防工业和军事技术研发的合作。三是日澳开始进行武器技术转让方面的合作。自签署《防卫技术和装备转移协定》后,日本向澳大利亚转让“苍龙”级潜艇技术。四是日印也开始军事技术方面的合作。2015年,日本向印度出口海上自卫队救援飞艇“US2”。显然,日美澳印之间已实现了高端军事技术的流动与转移。

第三,调整军事部署。

日本作为美国遏制共产主义的“桥头堡”和“前哨”,成为美国增强战略部署的重镇。2005年,美日决定在日本国内部署美国新型雷达,提高两国防御系统的威慑力,遏制中国崛起。2006年,日美联合建立战区导弹防御系统,在冲绳县嘉手纳美军基地部署“爱国者-3”导弹。2007年,日本以朝鲜发射导弹为由,提前部署美国国家导弹防御系统,对朝鲜、中国进行威慑与遏制。随着中国军事现代化的推进和海军实力的增强,美国逐渐调整在遏华的第二、第三岛链的军事部署。一方面,日美调整军事基地和驻军规模,提升日美军事一体化进程。2009、2012年,日美先后达成协议,将驻扎在冲绳的8000名美军分别迁往关岛、澳大利亚和夏威夷。2010年,美日将美军普天间基地迁至冲绳县边野古地区。通过对驻日美军进行精简、有效、优化的配置,充分发挥日本自卫队的功能,推进日美军事一体化。此外,日美决定在关岛和北马里亚纳群岛建立自卫队与美军共同训练基地。随着2014年日本解禁集体自卫权,日美同盟的功能得到强化。另一方面,日本加强西南防卫和军事部署。2006年以来,日本防卫重心向西南方向转移。2009年,日本在那霸基地配备F-15战斗机,确立实效的防空态势。2010年,日本将在冲绳的陆上自卫队(即第一混合团)改编为第15旅团。另外,美澳加强军事基地建设,增强对澳军事部署。2011年,美澳达成协议和共识,澳向美开放更多

军事基地或军港，美从 2012 年起陆续在澳北部的达尔文港部署海军陆战队，增加对澳驻军规模，强化美在澳的军事存在。2014 年，美澳签署兵力部署协议，推进驻军事宜和防务合作。而印度也在《国防年度报告》中声称，其对于中国在印度附近和周边的军事活动保持怀疑和警惕，并正采取必要措施发展必备的能力，以回击任何可能对印度安全造成的负面影响。^① 美日澳印之间加强军事部署，剑指中国的意图昭然若揭。

第四，加强同盟与伙伴之间的关系。

2006 年以来，日美澳印之间的双边关系得到加强。以同盟为纽带的美日、美澳关系进一步深化。虽然因安倍晋三参拜靖国神社、慰安妇等历史问题，美日产生分歧，但双方仍本着深化同盟的准则修复了双边关系。同样，虽然澳大利亚在“追随美国”和“融入亚洲”问题上不断调整，有所倾斜，但是历届澳政府都在沿袭重视美国的外交路线。而日澳两国关系也不断升级，实现了全方位的发展，成为“新的特殊战略伙伴关系”。美印关系升级为全球战略伙伴虽受到“外交风波”的影响，但在莫迪与奥巴马的互访中得到了修复。美国愈益重视印度，而印度更把与美国的伙伴关系置于首要位置。^② 日印两国关系不断升温，升级为“特别的战略全球伙伴关系”。随着澳大利亚对印度铀禁令的取消，双边关系不断加强。日美澳印四国关系日益密切，试图构建“准同盟联合体”遏制中国。

（二）“软制衡”

日美澳印通过政治舆论主导、外交干涉、经济遏制、意识形态攻击等手段对中国实施“软制衡”。虽然在 2006 年后的最初几年，日美澳印对华的“软制衡”不太明显，但是随着美国亚太再平衡战略的推行，这种制衡愈益明显。

第一，炮制“中国威胁论”、“中国责任论”，从政治上主导国际舆论。

一是渲染“中国威胁论”，诋毁中国的国家形象，破坏中国崛起的周边环境。渲染“中国威胁论”是欧美以及部分东亚国家为达到本国目的而惯用的妖魔化、诋毁中国的伎俩。它是以制造舆论、混淆视听、恶化中国形象的

^① Indian Department of Defense, *Annual Report 2013-2014*, New Delhi, 2014, p. 8, <http://mod.nic.in/writereaddata/AnnualReport2013-14-ENG.pdf>.

^② 《莫迪访美折射印美关系走势》，新华网，2015 年 2 月 23 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-10/01/c_1112701261.htm。

方式，轻易对中国进行的一种“软遏制”。随着中国的崛起，传统大国对中国的戒心和周边国家对中国的疑虑日渐增强，“中国威胁论”的市场不断扩大。美日澳印四国在公开出版的防务报告、安全报告以及演讲中含沙射影，散布“中国威胁论”。美国在2001年出台的《四年防务评估报告》中以可能出现的“拥有丰富资源的军事对手”来影射中国，而在2006年《四年防务评估报告》中更是将中国列为“处于战略十字路口的国家”，视中国为潜在的最大军事威胁，^①并在《国家安全战略报告》中不断强调“关注中国的军事现代化和在地区的扩张”，^②渲染“中国威胁论”，为其加强在亚太的军事部署、维持地区霸主地位提供借口。而打着“中国威胁论”幌子不断突破和平宪法、发展军事力量的日本，在2004年《防卫白皮书》中首次明确提出“以中国为假想敌进行战略构想”，^③在2007年《防卫白皮书》中更是竭力鼓吹“中国威胁论”，强调必须慎重分析作为地区大国中国军事现代化的稳步推进对地区局势和日本安全的影响，^④此后在《防卫白皮书》中仍不断强调中国军力的强化和透明度问题，无端指责中国在周边海空的活动，明确表示密切关注中国发展动向，^⑤为其向海外派兵、解禁集体自卫权、推进国家正常化寻找托辞。澳大利亚也在《国防白皮书》中强调对中国军事力量的关注，认为中国将是亚洲最大的军事力量，……但是如果中国对其军事发展语焉不详，也不与其他国家沟通以建立对其军事计划的信任，那么中国军事现代化的步伐、规模与结构已有可能使其邻国有理由担忧。^⑥而印度更是打着“中国威胁论”的旗号进行核试验，在2005年以来的《国家安全报告》中强调“继续密切监视军费开支以两位数增长、核武器和导弹持续升级换代的中国军事

^① 张继业、郭晓兵：《2006年美国国家安全战略报告解析》，载《现代国际关系》2006年第4期，第57页。

^② The White House, *The 2010 National Security Strategy*, Washington D.C., 2010, p. 43, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf; The White House, *The 2015 National Security Strategy*, Washington D.C., 2015, p. 24, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

^③ 日本防衛省『防衛白書』、国立印刷局、2004年版、50頁。

^④ 日本防衛省『防衛白書』、2007年版、2015年2月25日、http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2007/2007/index.html。

^⑤ 日本防衛省『防衛白書』、2014年版、2015年2月25日、http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2014/html/n1132000.html。

^⑥ Australian Department of Defense, *Defense White Paper 2009*, Canberra, 2009, p. 34, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2009/docs/defence_white_paper_2009.pdf。

现代化、中印边境基础设施发展以及中国与印度邻国特别是与巴基斯坦的安全合作关系，^① 对于中国军事现代化对地区和印度国家安全影响保持怀疑和警惕，^② 视中国为威胁。日美澳印四国打着“中国威胁论”的幌子，误导国际舆论，孤立中国；插手亚太地区争端，干涉中国维权，遏制中国的地区影响力；离间中国与周边国家的关系，拉拢周边国家制衡中国。

二是推出“中国责任论”，试图拖垮中国经济，延缓中国崛起的步伐。

“中国责任论”是近几年国际舆论对华的另一主要论调。它不同于“中国威胁论”明显的政治攻击，而是表现出一种“政治合作”的姿态，以“国际道义”的旗号试图引导中国进入美欧等西方国家设置的规则与轨道，约束中国的行为，削弱中国的实力。2005年，美国国务卿赖斯、副国务卿佐利克相继提出“中国责任论”。此后，美国在2006年《国家安全战略报告》中首次以官方文本的形式明确了对华“利益攸关方”的角色定位。随着中国实力的提升以及金融危机的爆发，国际社会对中国寄予更多期待，“中国责任论”不时被提出。美国在2010年《国家安全战略报告》中强调“欢迎中国以负责任的领导者与美国共同应对国际问题”。^③ 奥巴马也在2011年夏威夷亚太经合组织（APEC）峰会上说“中国已经长大了”，期待中国成为“负责的领导者”。而日本也在2011年《防卫白皮书》中首次明确提出“希望中国认识到作为大国的责任，遵守国际规范，以合作的方式积极应对全球问题”。^④ 倡导“中国责任论”的这些国家从本国利益出发，提出不同版本的“中国责任论”，如在人民币汇率、贸易顺差、金融市场开放、国际债务减免、履行世界贸易组织（WTO）义务等经济问题，碳排放、能源、环境污染等全球治理问题，反恐、维和、地区安全事务等传统和非传统安全问题上，让中国贡献财力物力，承担更多责任甚至是美欧推卸的责任。这些所谓的“中国责任论”使中

^① Indian Department of Defense, *Annual Report 2005-2006*, New Delhi, 2006, p. 10, <http://mod.nic.in/writereaddata/MOD-English2006.pdf>; Indian Department of Defense, *Annual Report 2006-2007*, New Delhi, 2007, p. 6, <http://mod.nic.in/writereaddata/MOD-English2007.pdf>.

^② Indian Department of Defense, *Annual Report 2009-2010*, New Delhi, 2010, p. 7, <http://mod.nic.in/writereaddata/AR-eng-2010.pdf>; Indian Department of Defense, *Annual Report 2011-2012*, New Delhi, 2012, p. 6, <http://mod.nic.in/writereaddata/AR-eng-2012.pdf>.

^③ The White House, *The 2010 National Security Strategy*, p. 43.

^④ 日本防衛省、『防衛白書』2011年版、2015年2月29日、http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2011/2011/index.html。

国陷入两难困境，如果中国在责任问题上采取强硬态度，很容易引发“替罪羊效应”，即一旦出现国际合作失败事例，西方首先指责中国，迫使中国承担破坏合作的罪名；如果中国在责任问题上采取较为妥协的态度，则容易引发“责任连锁效应”，即西方将会把越来越多的国际责任甚至一些与中国风马牛不相及的责任视为中国应当承担的国际责任。^①“中国责任论”表面是欢迎、接受中国崛起，承认中国是崛起的大国，塑造中国的国际形象，实质是打着“国际责任”的招牌，用西方的博弈规则束缚中国，让中国承担更多的风险与挑战，拖垮中国经济，延缓甚至阻断中国崛起的进程。相较于“中国威胁论”，“中国责任论”是一种更高明、富有“道义感”和“协作精神”，极具迷惑性的“软遏制”。^②

第二，插手地区事务，从外交上向中国施压。

日美澳印四国运用外交手段，彼此呼应，互相支持，向中国施压，阻遏中国对外战略的推进。在东海、南海等地区争端中，日美澳印抱团向中国施压、恶化争端的现象时有发生。如在中日钓鱼岛争端中，美澳表现出明确支持日本的立场，并且日美澳共同发表“反对任何有可能改变东海现状的强制性、单方面行动”^③的联合声明，阻挠中国对领土主权的维权行动，增强日本对抗中国的气势。而在中国划设东海防空识别区问题上，美日澳保持一致立场向中国发难，日印也就该议题发表所谓“基于国际法确保飞行及航行自由的重要性”^④的声明。在南海争端中，日美澳印四国作为域外国家干涉中国维权，搅浑南海局面。如在中菲黄岩岛争端中，除了盟友美国明确支持菲律宾外，日澳也积极追随美国，明显倾向于菲律宾，不仅加强与菲律宾的双边关系，而且增强对菲军备援助。而在中越南海争端中，日美澳印四国表现出明显支持越南的立场，积极加强与越南的合作，抗衡中国。美国与越南正式建立军事合作关系，签署“军事医疗协议”，向越南提供援助，便于越南

^① 甘均先：《“中国责任论”解读与中国外交应对》，载《国际展望》2010年第4期，第59-60页。

^② 郭树勇：《论西方对华“软遏制”战略及其对策思考》，载《毛泽东邓小平理论研究》2008年第12期，第72页。

^③ 《日美澳外长就钓鱼岛及南海问题发联合声明》，新华网，2014年3月10日，http://news.xinhuanet.com/mil/2013-10/06/c_125487601.htm。

^④ 《日印共同声明触及中国东海防空识别区》，新华网，2014年3月10日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/27/c_126066488.htm。

购买新的巡逻船。日本与越南签订“防卫合作备忘录”，向越南提供技术、设备等方面的援助。印度不仅与越南合作开发南海油气田，而且帮助越南提升武装部队实力。澳大利亚也明显增强与越南的关系，签订“国防合作谅解备忘录”，加强国防工业合作。日美澳印四国在南海问题上频频进行的战略互动与配合，不仅提升了菲、越的实力，而且助长了菲、越对抗中国的气焰和意志，给中国进一步通过外交手段解决争端增加了压力。另外，对于日本解禁集体自卫权这一突破战后体制与和平宪法的制约，同时令中韩等东亚国家紧张和疑虑的行为，作为和平宪法制定者的美国在自相矛盾的逻辑中积极支持日本，澳印两国也高调支持日本。这不仅是一种简单的四国战略互动，更是四国希望加速日本国家正常化步伐的体现，增强抗衡中国力度的战略配合。

第三，推动《跨太平洋伙伴关系协定》谈判，从经济上孤立或挤压中国。

《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）是美国主导的区域性多边自由贸易协定。澳、日加入 TPP 进一步扩大和夯实了美国主导的亚太经济体系。而且，美国将利用周边国家对中国崛起的警惕心理，以经济诱饵引诱其加入 TPP，构建美国主导的亚太多边经济合作框架，从经济上孤立、边缘化中国，挤压中国的战略空间，削弱中国在亚太地区的影响力。此外，由于 TPP 将中国排除在外，使中国融入和推动亚太一体化面临新的严峻挑战。

第四，宣扬西方价值观，进行意识形态攻击。

宣扬西方价值观，进行意识形态攻击一直是美欧日等西方国家对华进行“软制衡”的重要手段。日美澳印四国打着民主、自由、市场等共同价值观的旗号，加强战略合作。尤其是日本首相安倍宣扬“价值观外交”，标榜日本是一个崇尚和尊重自由、民主、人权、市场的法治社会，应加强与其拥有共同价值观的美、澳、印的合作，试图构建“日美澳印价值观联盟”，从意识形态方面孤立中国。

日美澳印以构建“民主同盟”或“准同盟”为目标，运用“硬制衡”和“软制衡”手段阻遏中国崛起。虽然对中国的外交和周边环境形成了一定的压力，但是无法阻止中国的和平崛起。

三、日美澳印构建“民主同盟”失败的原因

随着中国的崛起，日美澳印首先尝试启动四方战略对话，构建“民主同盟”，对中国进行“硬制衡”。但是四方战略对话在刚刚启动不久便销声匿迹，导致日美澳印“民主同盟”的构想化为泡影。这主要源于以下几个因素的综合影响。

（一）金融危机的冲击

2007年，在日美澳印四国联合构建“民主同盟”遏制中国的同时，一场由次贷和信用危机引发的金融海啸开始在美欧涌动，并随着华尔街金融风暴的发生而成为席卷全球的金融危机，引发了全球性经济萧条。美、欧、日等发达国家经济严重衰退，中、印等发展中国家经济也受到严重影响。特别是作为此次金融危机的发端国，美国经济霸主地位岌岌可危，面临着空前严峻的挑战。而对于泡沫经济破灭后仍未走出低迷状况的日本经济而言，此次金融危机更可谓雪上加霜。在金融危机的冲击下，日美澳印开展四方对话、组建“民主同盟”的步伐不得不放缓。

（二）日美澳印四国国内政治的变化

对于开展四方战略对话，日美澳印四国的热情也不完全一致。美国虽积极支持四国战略合作，但表现出谨慎态度。2007年8月，日本防卫相小池百合子访美时提出加强日美澳印在安保领域的合作时，美国国务卿赖斯当即提出异议，认为“这有可能向中国发出意想不到的讯号，应慎重推进合作”。^①而且，随着2008年奥巴马上台，对布什“单边主义”路线的修正，美国对华政策也有很大调整。在防范、遏制中国的同时，美国对华开展“巧实力”外交，加强与中国的合作，通过让中国承担更多责任来缓解经济危机的压力。

与中国保持紧密经济联系的澳大利亚为了尽早走出金融危机的阴霾，也加强与中国的合作。为了推进中澳战略对话，避免刺激中国，澳大利亚表示不希望有一个正式的四边防卫与安全的战略对话。^②并且，在2008年2月中澳首次部长级战略对话中，澳大利亚明确表示不推进日美澳印四方战略对话。

^① 《安倍“拉印进弧”胜算几何》，新华网，2015年3月24日，http://news.xinhuanet.com/world/2007-08/27/content_6609627.htm。

^② Tow, “Asia’s Competitive ‘Strategic Geometries,’” p. 40.

在中、美、日、澳等国之间搞平衡外交的印度，急需获得外国资金和技术支持来推进自身的崛起，也不想因直接对抗而失去从中国获取更多经济利益的机会。而且，印度政府内部对该战略对话持慎重态度的呼声也很强烈。印度外交秘书希夫·尚卡尔·梅农曾告诫日本不要和中国展开“一方获益则另一方必然受损的零和游戏”。^①

作为日美澳印战略合作倡导者的日本，则表现出非常大的积极性和热情。2006年，正是在安倍的积极推动下，开启了日美澳印四方战略对话。但当时日本政局混乱，内阁更迭频繁，对外政策的连续性受到一定程度的影响。毫无疑问，安倍的突然下台使日美澳印四方战略对话失去了最积极的推手。而随着鸽派福田康夫的上任，安倍的价值观外交被抛弃。虽然麻生太郎继承了安倍的价值观外交，但是2008年以来美澳印对于进一步启动日美澳印四方战略对话的热情已冷却。更何况此后上任的鸠山对价值观外交更是嗤之以鼻。此外，日本国内也有部分人士对日美澳印战略合作持有异议。日本前驻华大使阿南惟茂曾指出，组建四国战略同盟“绝非高明的外交政策”。^②

（三）中国积极自信的外交

对于日美澳印战略合作，中国明确提出质疑和反对。由于中国的强烈谴责和反对，澳大利亚、印度甚至美国对于四方战略合作倡议变得犹豫。^③面对全球金融危机，中国积极应对，在国内采取有效的财政政策和宽松的货币政策，推出4万亿元的经济刺激计划，扩大内需，促进本国经济的稳定增长；在国际上积极承担责任，帮助他国，陆续在欧洲采购150亿元的商品，刺激贸易和投资活动。冰岛总理声称：“金融危机后，冰岛得到的最大帮助不是来自欧洲，也不是来自其他西方国家，而是来自中国。”^④在此次金融危机中，中国体现了作为一个大国的国际责任感和特有的中国魅力。正如世界银行顾问帕尼科·德梅特里亚德所言：“中国正在对世界经济发展作出特殊的

^① 《日本欲撇开中国建“大亚洲” 美澳印都不买账》，中国日报网，2015年3月26日，http://www.chinadaily.com.cn/hqzg/2007-08/24/content_6040305_2.htm。

^② 《日本打造四国战略同盟受挫》，新华网，2015年3月26日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-08/05/content_6474134.htm。

^③ Brewster, “The India-Japan Security Relationship,” p. 98.

^④ 《格里姆松：冰岛金融危机后得到的最大帮助来自中国》，新华网，2015年4月1日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-09/15/c_12552884.htm。

贡献，并将在应对此次危机中发挥积极作用。”^① 中国积极自信的外交在提高中国影响力的同时，给那些试图围堵遏制中国的国家以有力的回击。

随着金融危机第一浪潮的消退，美日澳等逐渐走出经济不景气状态，印度也成为全球经济增长最快的国家之一。安倍再次执政后又提出“民主安全菱形”战略，积极推进日美澳印战略合作，构建四国同盟。尽管日美澳印加强了双边和三边战略合作，但是仍未能重启四方战略对话，直接结盟。这很大程度上源于一个最根本的因素，即国家利益诉求的变化。虽然在遏制中国方面日美澳印四国有共同的利益，但是四国同时还有其他的利益诉求。随着国家利益的再确认和诉求的变化，日美澳印四国对于中国崛起的认知有了新的变化，对中国的制衡程度也有所不同。

中国与美国存在着战略性竞争和利益冲突，美国对中国的遏制将长期存在。但是，中美两国存在着战略性相互依存，在双边、地区与全球层面存在着许多共同利益。中美冲突的代价远远超过中美合作的收益。美国希望中国在不挑战其霸主地位的情况下和平崛起，并承担更多的国际责任。美国在推进亚太再平衡战略的同时，也非常重视与中国的合作。

中国与日本存在着历史认识问题、领土争端问题、东亚地缘政治经济与战略之争以及根深蒂固的安全困境。日本对中国的崛起持有非常复杂的心态，对中国采取非常明确的强硬对抗甚至敌视态度。因此，遏制中国将是日本长期的对华战略。

中国和印度存在着边界争端、印度洋地缘战略之争以及互为邻国的战略猜疑。印度对中国的崛起愈加警惕，平衡中国的意愿日益增强。但是与中国的实力仍有很大差距，迫切希望实现自身崛起的印度更需要与中国的合作。而且，同为发展中国家的中印两国也有着共同的利益与合作空间。

澳大利亚与中国既没有历史认识问题，也不存在领土纠纷，更没有明显的战略竞争。澳大利亚对中国不是“零和博弈”型的敌对与遏制，而是平衡与防范。^② 澳大利亚对中国崛起的认识有非常明显的改变。在2013年国防白

^① 《2008年全球金融危机：中国特色彰显魅力》，新华网，2015年4月1日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-08/01/c_123507085.htm。

^② 庞中鹏：《日本与澳大利亚加强防务合作关系的分析》，载《当代世界》2014年第12期，第31页。

皮书中，澳大利亚明确表示欢迎中国崛起，明确提出不将中国视为对手。^①

利益也是一个动态的概念。国家在不同的环境和条件下有着不同的利益诉求，并据此进行战略调整。遏制中国是日美澳印共同战略利益的交汇点，但是追求本国利益最大化才是日美澳印各自的着眼点。显然，在围绕遏制中国这一战略合作中，日美澳印四国还没有找到追求本国利益最大化的平衡点。尽管安倍不遗余力地推进四国战略合作，但在当前情况下，实现四国同盟还为时尚早。

结 束 语

日美澳印战略合作不仅是四国简单的外交互动行为与模式，更是亚太地区环境急剧变动下地区大国、中等国家重塑地区格局的构想与蓝图。推行亚太再平衡战略的美国、推进东进战略的印度、构建中等强国的澳大利亚、争当政治大国的日本，四国各有打算，互为借重，通过战略合作与博弈，遏制中国崛起，谋取亚太地区秩序重建的主导权，追求本国利益的最大化。

虽然日美澳印四国仍未结盟，但并不意味着四国没有结盟的可能。中国应抓住有利时机，理性应对，突破崛起困境。一是采取分化策略，破解其合纵连横的战略布局；二是有效推动“一带一路”建设，打破日美澳印对中国的海上封锁；三是积极推进亚洲基础设施投资银行建设，确立中国在国际金融领域的重要地位；四是继续坚持和平共处五项原则和“亲、诚、惠、容”的外交理念，积极推进周边外交，构建稳定的周边环境。

[收稿日期：2015-03-04]

[修回日期：2015-03-23]

[责任编辑：杨 立]

^① Australian Department of Defense, *Defense White Paper 2013*, Canberra, 2013, p. 11, http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf.

试析日本在吉布提军事基地的 部署与影响*

孙德刚 陈友骏

【内容提要】 进入 21 世纪后,日本的海外军事部署经历了两个阶段的发展:参与九一一事件后美国在阿富汗和伊拉克的相关行动是其准备阶段,在吉布提部署反海盗基地则是其升级阶段。日本在吉布提部署军事基地的动因包括:日本追求在非洲的政治和经济大国地位、日本国内对部署吉布提军事基地的支持、吉布提政府的欢迎态度、美国政府的推动等。安倍晋三执政以来,中东和非洲成为日本“地球仪外交”的重要组成部分,吉布提军事基地既是美、日、欧反海盗与反恐合作的重要平台,也是日本与新兴大国争夺非洲市场的桥头堡,因此具有地缘政治和地缘经济的双重意义。

【关键词】 日本 非洲政策 军事战略 吉布提 军事基地

【作者简介】 孙德刚,上海外国语大学中东研究所研究员;陈友骏,上海国际问题研究院助理研究员

【中图分类号】 E331.313

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0142-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503009

* 本文系国家社科基金项目“美国在中东伊斯兰地区军事基地的战略部署与调整趋势研究”(13CGJ042)的前期成果,并得到教育部“新世纪优秀人才支持计划”(NCET)、上海市“浦江人才计划”和上海外国语大学青年教师科研创新团队“新时期东亚与中东区域大国全方位合作关系研究”的资助。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵意见,文中错漏由笔者负责。

日本与中东伊斯兰世界的联系可追溯到中国唐朝。当时日本的遣唐使与来自西亚的使者曾经在中国有过接触，这是有关日本与中东伊斯兰世界交往的最早记录。^① 二战时期，日本军事实力居亚洲之首，曾在其占领下的泰国、新加坡、菲律宾以及太平洋岛屿上部署过近百处军事基地。战败后，日本在亚太地区的大部分军事基地为美军所得。1947年颁布的日本和平宪法规定：日本武装力量只有单独自卫权，没有集体自卫权和在海外部署军事力量的权利。

二战后数十年中，日本的中东和非洲政策从属于美日同盟。日本奉行“军事上不介入中东和非洲事务、政治上追随美国、经济上维护石油安全”的务实政策，其中东的利益仅限于能源与经贸利益。从二战结束到1973年之间的二十余年中，日本经济的高速增长很大程度上得益于廉价而稳定的中东石油供应。日本国内能源消费的75%来自于海外，其中40%来自于石油输出国组织中的阿拉伯国家。1973年第四次中东战争爆发后，国际油价是战争前油价的4倍，沙特阿拉伯、科威特等阿拉伯产油国将日本列入制裁国家之列（即“不友好中立国”），极大地冲击了日本的国内经济发展，迫使日本自1973年开始更加重视与阿拉伯产油国的关系，并在中东奉行更加独立的政策，避免被美日同盟所“绑架”。^②

海湾战争期间，尽管不情愿卷入中东安全事务，但迫于美国的压力，日本海部俊树及宫泽喜一政府最终不得不承担130亿美元的多国部队军费开支。1997年，美日在扩大自卫队在国际上的活动空间这一问题上达成共识，两国公布了新版《日美防卫合作指针》，美国允许日本自卫队在1000海里范围内支持美国的军事行动，包括补给、运输、维修、医疗、警备、通信服务等，为日本在21世纪初出兵中东奠定了基础。同时，日本自卫队尽管规模有限，却是亚洲装备最精良的军队之一，其中海上自卫队44400人，拥有16艘战术性攻击潜艇、45艘驱逐舰等，包括“大隅”级运输舰3艘（“大隅”、“下北”、“国东”）、“十和田”级补给舰3艘（“十和田”、“常磐”、“滨名”）和“摩周”

^① Kunio Katakura and Motoko Katakura, *Japan and the Middle East*, Tokyo: Middle East Institute of Japan, 1991, pp. 1-2.

^② Ibid., pp. 70, 85; 另可参见 Walid I. Sharif, *The Arab Gulf States and Japan: Prospects for Cooperation: Proceedings of a Joint Symposium on the Energy Industries*, London: Croom Helm, 1986.

级补给舰 2 艘（“摩周”、“近江”）及准航母“日向”号直升机驱逐舰等，为自卫队“借船出海”提供了技术条件。^①

日本在吉布提的军事基地是日本对中东和非洲安全战略的重要组成部分。吉布提既是阿拉伯国家，又是非洲国家，处于亚洲与非洲、红海与阿拉伯海的十字路口，战略地位显要。目前学界对日本与吉布提关系的专题研究尚不深入，现有成果主要关注日本与非洲的政治和经贸关系特别是从日本对非洲官方开发援助（ODA），探讨日本的非洲政治和经济战略，而冷战后日本对非洲的军事战略研究成果相对较少。^②

一、探索阶段：日本派兵阿富汗和伊拉克

冷战结束初期，日本是中东石油的最大消费国，但受到日本国力与和平宪法第九条^③的限制，日本在中东继续奉行“政治中立”与“经济参与”的双轨政策。例如，1990 年美国老布什政府曾经要求海部俊树政府在联合国安理会授权干预海湾危机后，派出日本海上自卫队前往海湾地区，但日本以“宪法限制”为由，拒绝派遣部队，延续了不介入中东安全事务的原则。冷战后，日本政要以“临时法案”的形式，为日本自卫队“借船出海”亮起绿灯。例如，1992 年 6 月，议会通过《国际维和法》（PKO Law），授权日本自卫队在外国从事联合国维和与国际救援任务。据此日本政府于 1996 年 2 月参加联合国在戈兰高地的“脱离接触观察员军事力量”（Disengagement Observer Force）。此后，日本在叙利亚戈兰高地部署了 43 名军人，并派出 2 名军官参与联合国

^① Andrew T. H. Tan, *The Politics of Maritime Power: A Survey*, London and New York: Routledge, 2007, p. 201; 徐万胜：《冷战后日本海外派兵析论》，载《和平与发展》2010 年第 4 期，第 17 页。

^② 参见熊淳：《人文贫困与基础教育援助：日本的非洲策略研究》，上海三联书店 2013 年版；周玉渊：《从东南亚到非洲：日本对外援助的政治经济学》，载《当代亚太》2010 年第 3 期，第 107-124 页；宋效峰：《简论日本政治大国战略下的非洲外交》，载《江南社会学院学报》2012 年第 4 期，第 32-37 页；Howard P. Lehman, *Japan and Africa: Globalization and Foreign Aid in the 21st Century*, London: Routledge, 2010；等。

^③ 和平宪法第九条规定战后日本放弃以武力或以武力威胁的方式解决国际争端，具体内容表述为：①日本国民致力于谋求基于正义与秩序的国际和平，永久放弃以国权发动的战争、以武力威胁或以武力作为解决国际争端的手段；②为达到前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权。

维和部队的规划与协调工作。其主要工作是运输食品、筑路、设备维修、人道主义救援、交换战俘与士兵遗体、组织跨境失散家庭团聚等。^① 日本不仅在联合国维和行动的框架内积极参与国际热点问题解决，而且突破联合国的框架，追随美国参与各种军事行动。

21 世纪初，日本右翼和民族主义势力在政府中的影响力增强，要求日本成为“正常国家”、恢复政治大国地位、主张自卫队走出去的呼声不断高涨。2001 年九一一事件的发生客观上为自卫队走向中东创造了机遇。时任日本首相小泉纯一郎不仅允许自卫队为驻日美军提供后勤支持，而且宣布将日本自卫队派往国外执行人道主义任务。2001 年 10 月，日本政府通过《反恐特别措施法》（《反恐法》），授权日本自卫队协助美军在海外的军事行动，并宣布自卫队有权出于自卫目的使用武力。2001 年 12 月，日本向印度洋海域派出一艘加油船和两艘军舰，为参与阿富汗战争的美军军舰提供加油、侦查、情报搜集等服务。^②

日本以立法的形式允许自卫队为美国在日本的军事基地提供后勤支持与安全保障，同时允许日本自卫队离开本土，前往 1 000 海里以外从事后勤保障任务，为 21 世纪日本在中东和非洲的军事部署奠定了基础。由于日本政府打着“国际人道主义救援”的旗号，其国内 76% 的民众支持自卫队协助美军在阿富汗开展军事行动。^③ 2002 年 10 月，美国国防部负责亚太事务的副部长助理理查德·劳利斯（Richard Lawless）请求日本自卫队在阿富汗为美军承担更多的准军事任务。当年 12 月，日本海上自卫队再次向印度洋派出高科技情报搜集船，该情报搜集船配备先进的“宙斯盾”导弹防御计算机系统，与美国海军情报船联网，提供实时信息共享服务。^④

伊拉克战争的爆发再次为自卫队借船出海创造了条件。2003 年 7 月 3 日，日本众议院支援伊拉克重建特别委员会通过了政府提出的向伊拉克派遣自卫

^① Yakiko Miyagi, “Japan’s Middle East Security Policy: Rethinking Roles and Norms,” *Ortadoğu Etütleri*, Vol. 3, No. 1, 2011, p. 22.

^② Yukiko Miyagi, *Japan’s Middle East Security Policy: Theory and Cases*, London: Routledge, 2008, pp. 51-52.

^③ George Ehrhardt, “Japan Between the United States and the Middle East,” in Jack Covarrubias Mira Furic and Tom Lansford, eds., *Strategic Interests in the Middle East: Opposition and Support for US Foreign Policy*, Hampshire, England and Burlington, US: Ashgate, 2007, p. 105.

^④ Miyagi, *Japan’s Middle East Security Policy*, pp. 94-95.

队的法案，即《支援伊拉克重建特别措施法案》（《伊拉克重建法》）。根据这项期限为四年的法案，日本自卫队向伊拉克提供人道主义和重建援助，为驻伊拉克美军提供饮用水、燃料、武器、弹药等补给服务，并与美军共享情报。但法案也规定，日本自卫队在伊拉克的活动仅限于“非战斗区”，且自卫队不得使用武力或以武力相威胁，除非出于自卫目的。^①

伊拉克战争爆发后，日本部署 300 名海上自卫队官兵在伊拉克南部港口乌姆盖萨尔，航空自卫队 150 人部署在科威特和 4 个伊拉克机场，为美军提供运输服务。日本陆上自卫队 550 名官兵在伊拉克战争中承担了大量人道主义紧急援助任务。这是二战后日本自卫队首次在联合国维和框架外，向海外派出战斗人员，为后来日本在吉布提建立军事基地做好了准备。为体现日本海外军事部署的“柔性”特点，小泉纯一郎政府还向伊拉克难民提供了人道主义援助，包括向土耳其、约旦、埃及和叙利亚的伊拉克难民分别提供 9 亿、2.5 亿、1.5 亿和 2 亿美元的人道主义援助，并向巴勒斯坦提供了 1 000 万美元的援助。伊拉克战争结束后，日本政府还向联合国难民署、联合国世界粮食计划署、联合国儿童基金会、国际红十字会等国际组织在伊拉克的行动提供了 5 亿美元的援助。日本为伊拉克战后重建提供的援助数额占国际社会援助总额的 10%，达到 50 亿美元。日本对中东的官方开发援助从 20 世纪 70 年代占日本对外援助总额的 10% 增加到伊拉克战争后的 17.31%，增加了 7.31 个百分点。^②

2005 年 5 月，日本小泉纯一郎政府提出宪法修改草案，以确保日本自卫队在美日军事同盟的框架下进一步走出国门、承担更多“国际义务”。^③ 2006 年日本《防卫白皮书》为 21 世纪日本向海外派驻军事力量再次亮了绿灯，强调“今后日本将参与国际和平合作行动，加强军事部署；日本自卫队将加强与美军在情报和其他领域的合作。”^④ 2009 年日本《防卫白皮书》进一步强调

^① 《布什说驻伊美军现在不撤》，载《新华每日电讯》2003 年 7 月 4 日，第 5 版。

^② Miyagi, “Japan’s Middle East Security Policy,” p. 24; Miyagi, *Japan’s Middle East Security Policy*, p. 97.

^③ Mohammad Abo-Kazleh, “Transformations in Japanese Foreign Policy toward the Middle East: From Low to More Active Political Engagement,” *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Vol. 5, No. 17, 2009, p. 183.

^④ Miyagi, “Japan’s Middle East Security Policy,” p. 24; Miyagi, “Japan Opening First Overseas Military Base Since World War II,” *Word Press*, May 4, 2010, <http://justinwrites.wordpress.com/>

日本建立海洋战略的必要性与紧迫性，为其在海外建立军事基地提供依据。

二、升级阶段：日本建立吉布提反海盗基地

亚丁湾地区是国际航运最繁忙的地区之一，每年有全球 20% 的商船经过此海域。从 2007 年开始，索马里附近海域海盗猖獗，对过往船只构成了威胁。2008 年全球共报告海盗袭击事件 293 起，比 2007 年增加 11%，其中发生在索马里附近海域的海盗袭击事件 135 起，约占一半。2008 年，在全球各海域中，海盗成功劫持货船 49 起，其中多达 44 起发生在索马里海域。较具代表性的劫持事件包括：沙特“天狼星”号油轮（Sirus Star）遭索马里海盗劫持，当时货船装有 200 万桶原油（价值 1 亿美元），船主最后不得不支付多达 300 万美元的赎金；2008 年 9 月 25 日，乌克兰“法伊尼”号（MV Faina）军火船载有 33 辆 T—72 坦克、火箭发射器和小型武器，计划前往肯尼亚港口，结果也遭索马里海盗劫持，并被迫于 2009 年 2 月 4 日支付 320 万美元赎金。^①

索马里海盗劫持日本船只事件被日本媒体大肆渲染，为日本自卫队借船出海提供了理由。2007 年，日本的化学品运输船“黄金丸”遭索马里海盗劫持，直到日本交付赎金后才获准放行；2008 年，日本 15 万吨油轮“高山”号（Takayama）被海盗火箭推进榴弹（Rocket-propelled Grenades）击中，所幸该油轮最终被德国巡逻舰营救。^② 这两起海盗袭击日本商船事件一度受到日本国内媒体的炒作，使日本政府中主张增兵亚丁湾的一派占据上风。向索马里海域派出巡逻船则是日本在该海域建立永久性军事基地的第一步。2009 年，日本以打击索马里海盗为由，向亚丁湾海域派出 2 艘护卫舰和 2 架 P—3C 巡逻机，日本海上自卫队 150 人临时部署在美国在吉布提的军事基地。^③

2009 年 3 月，日本防卫大臣滨田靖一（Yasukazu Hamada）宣布，日本海上自卫队自 14 日起将派遣两艘驱逐舰赴索马里海域执行护航任务。执行任务

2010/05/04/japan-opens-first-overseas-military-base-since-world-war-ii/.

^① Christopher Joyner, “Navigating Troubled Waters: Somalia, Piracy, and Maritime Terrorism,” *Law & Ethics*, Winter/ Spring 2009, p. 83.

^② “Japan to Build Navy Base in Gulf of Aden,” *UPI*, May 11, 2010, http://www.upi.com/Business_News/Security-Industry/2010/05/11/Japan-to-build-navy-base-in-Gulf-of-Aden/UPI-60511273596816/.

^③ “Japan Constructs Large Military Base in Djibouti,” *Pan Orient News*, November 15, 2010.

的是来自广岛海上自卫队基地的特别警卫队，专门负责打击海盗。两个月后，日本又增派两架 P-3C 巡逻机参与护航。随着索马里海盗活动日益猖獗，日本于 2009 年 6 月通过《海盜对策法》以打击海盜。2009 年版的日本《防卫白皮书》也强调海权在日本未来安全战略中的关键作用。尽管日本在野党（如共产党）反对，但自民党政府最终突破和平宪法的束缚，为日本在海外部署军事基地留下“法律空子”，也为日本海上自卫队走出国门“松绑”。^①

2009 年，日本和非洲之角的吉布提签订协定，在这个红海和亚丁湾交汇处的国家建立军事基地。为避免给中、韩等东亚国家留下日本侵略扩张的印象，日本政府在官方文件中尽力低调处理在吉布提的军事基地，甚至避免使用“基地”一词，而是用更具有防御性质的称谓——“设施”，即“日本在吉布提执行反海盜任务设施”（Japanese Facility for Counter-Piracy Mission in Djibouti），突出该军事“设施”的临时性与任务导向性。^② 2010 年 5 月，日本海上自卫队大佐北川敬三（Keizo Kitagawa）宣布，日本将在海外建立二战结束以来首个军事基地——吉布提军事设施，该基地也是日本首次在非洲大陆部署的军事存在。2010 年 5 月，日本防卫大臣北泽俊美和吉布提外交与国际合作部长马哈穆德·阿里·优素福（Mahamoud Ali Youssouf）在东京签署日本使用吉布提军事基地的协定。^③

日本在吉布提军事基地位于安布利（Ambouli）国际机场东北部，其主要建设项目已于 2011 年 5 月竣工，建设费用为 4 000 万美元。在军事基地建成前，日本使用美国在吉布提的军事基地作为临时司令部。该基地建成后，拥有 12 公顷独立军事基地，新设施总价值为 47 亿日元，驻吉布提军事基地的日本海上自卫队人数从 150 人增加至 180 人。^④ 负责协调该行动的日本海上自卫队大佐北川敬三指出，此军事基地不仅是日本在非洲的唯一军事基地，也是二战后日本在海外建立的首个军事基地。他解释说：“日本在这里部署基

^① 陆海英：《日本建立海外军事基地的海洋战略分析》，载《重庆科技学院学报》（社会科学版）2010 年第 8 期，第 25 页。

^② Yoichi Kato（加藤洋一），“SDF’s New Anti-Piracy Base Creates a Dilemma,” *Asahi Shimbun*（《朝日新聞》），August 5, 2011.

^③ Miyagi, “Japan Opening First Overseas Military Base Since World War II”.

^④ Alex Martin, “First Overseas Military Base since World War II to Open in Djibouti,” *Japanese Times*, July 2, 2011. 另可参见孙德刚、邓海鹏：《大国在中东伊斯兰地区军事基地的获取方式及其对中国的启示》，载《国际展望》2014 年第 5 期，第 87-88 页。

地，是为了打击海盗，也是出于自卫。日本是个海洋国家，亚丁湾海盗日益猖獗令人担忧。每年世界上有两万艘船只经过这个海湾，该地区的海盗猖獗很令我们不安。日本在吉布提的军事基地将为我们的人员和物资提供补给场所。经过亚丁湾的船只中，有 10% 来自日本，日本出口商品的 90% 依赖国际航道，而该航道在两年前几乎完全被海盗所控制。”^① 日本共同社援引防卫省官员的话报道称，日本租用吉布提国际机场北侧土地，建设办公楼、宿舍、P—3C 巡逻机机棚和体育馆等设施。日本海上自卫队幕僚长杉本正彦说，新设施将使自卫队活动更有效率，但它不是自卫队永久驻扎的海外基地。日本海、陆、空自卫队齐聚东非，在吉布提租用了两个美军码头，其中 100 人来自海上自卫队，负责监视海盗预警；50 人来自陆上自卫队“中央快速反应连队”，负责机场据点的安全警戒；日航空自卫队 2 架 P—3C 反潜机则在亚丁湾展开空中警戒。^②

2011 年 7 月 7 日，日本在吉布提的军事基地正式投入使用。吉布提总理穆罕默德·迪莱塔（Mohamed Dileita）和日本防卫副大臣小川胜也（Katsuya Ogawa）出席军事基地的启用仪式。^③ 小川胜也强调指出，该据点在日本自卫队执行海外任务方面具有划时代意义，它表明日本政府打击海盗的坚强决心。日本船东协会会长、商船三井会长芦田昭充（Akimitsu Ashida）作为嘉宾出席军事基地的启用仪式，并高度赞赏日本政府在吉布提建立新军事基地设施的决定，认为“此举可对海盗产生巨大威慑作用”。^④

据 2013 年日本防卫省发表的白皮书《保卫日本 2013》透露，日本在吉布提部署的 2 架 P—3C 巡逻机执行反海盗巡逻任务，防务范围与日本面积相当，以对索马里海盗进行实时监控，同时日本自卫队还与盟国如美国等分享海盗信息。从 2009 年 6 月到 2013 年 4 月 30 日，日本部署在吉布提军事基地的 P—3C 巡逻机总共飞行达 6 880 小时，为 68 500 艘过往货船提供了护航，执行了 7 700 次反海盗行动。在此过程中，日本自卫队还组建了空运中队，使用 C

^① Miyagi, “Japan Opening First Overseas Military Base since World War II”.

^② 楚睿：《日本开建海外首个军事基地》，载《中国国防报》2011 年 6 月 7 日，第 2 版。

^③ Mohamed Osman Farah, “Japan Opens Military Base in Djibouti to Help Combat Piracy,” *Bloomberg*, July 8, 2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-08/japan-opens-military-base-in-djibouti-to-help-combat-piracy.html>.

^④ Yoichi Kato, “SDF’s New Anti-Piracy Base Creates a Dilemma”.

—130H 多次完成空运任务。在日本自卫队租用吉布提安布利国际机场附近作为军事基地时，新的“吉布提当地反海盗协调中心”于2012年7月成立，使日本在吉布提的军事基地成为联系吉布提与反海盗各国的平台。^①

在安倍“地球仪外交”中，中东和非洲日益成为重要一环，吉布提则成为连接中东和非洲的战略支点。2013年4—5月，安倍访问沙特、阿联酋和土耳其；2013年8月24日，安倍对海湾地区的巴林、科威特、卡塔尔三国及非洲之角吉布提进行国事访问。在吉布提访问期间，安倍视察了日本自卫队部署在该国的军事基地，并竭力宣扬自卫队在反海盗及维护地区稳定方面的积极贡献，凸显日本军事存在的重要性。^②在安倍启程前一天，日本防卫省宣布，在2014财政年度，日本将向阿尔及利亚、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、摩洛哥、尼日利亚和南非7个非洲国家派遣自卫队员。2014年1月，日本首相安倍晋三率领丰田等30余位日本大企业总裁访问科特迪瓦、莫桑比克和埃塞俄比亚三国；2015年1月，安倍访问埃及、约旦、以色列和巴勒斯坦。由此可见，安倍对中东和非洲的一系列访问旨在扩大日本在上述地区的影响力和存在感。

三、日本在吉布提部署军事基地的动因分析

近年来，日本在吉布提部署军事基地，受到日本追求在非洲的政治和经济大国地位、^③日本国内对部署吉布提军事基地的支持、吉布提政府的积极态度、美国政府的推动等因素的共同影响。

（一）追求在非洲的政治和经济大国地位

日本是西太平洋国家，冷战结束后，日本的战略影响力局限于太平洋地区，对印度洋周边地区的政治和军事影响力较弱。索马里海盗的猖獗，为日本扩大在印度洋的军事和政治影响力提供了难得的机会，也为日本未来制定太平洋和印度洋“两洋战略”做好了准备。同时，日本与其他新兴国家尤其

^① Japanese Ministry of Defense, *Defense of Japan 2013*, Tokyo, Japan, White Paper, 2013, pp. 126-127.

^② 「内外記者会見」、首相官邸、2013年8月28日、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0828kaiken.html。

^③ Abo-Kazleh, “Transformations in Japanese Foreign Policy toward the Middle East,” p. 185.

是中国在经贸领域的差距日益明显。截至 2013 年，中国成为全球 120 多个国家的第一大贸易伙伴，在国际贸易体系中处于重要地位。2013 年，中国是阿拉伯世界第二大贸易伙伴，是 9 个阿拉伯国家的第一大贸易伙伴，中阿双边贸易额达 2 400 亿美元。^① 自 2009 年以来，中国已经连续五年成为非洲第一大贸易伙伴，2014 年中非双边贸易额达 2 200 亿美元，而非洲与日本的贸易额仅为 275 亿美元。除中国外，近年来印度、巴西等也加大了与中东和非洲的经贸合作关系。

日本在吉布提部署军事基地，有助于其同中、印等新兴大国争夺非洲市场和资源，扩大其在整个非洲大陆的政治影响力。自 1993 年以来，日本政府每五年举行一次非洲发展东京国际会议，旨在促进日本与非洲国家领导人之间的战略对话，为非洲发展筹集资金。吉布提是东非与南部非洲共同市场的 19 个成员国之一，该共同市场有 3.4 亿消费人口，是日本寻求海外市场与贸易的跳板。2011 年吉布提驻日本大使艾哈迈迪·阿里 (Ahmed Arita Ali) 指出：“日本在吉布提的军事基地对吉来说很重要，不仅因为日本重新建立了独立的军事基地，而且因为日本可以吉布提为门户，打开通往非洲的大门。”^② 2013 年，第五届非洲发展东京国际会议在日本横滨召开，50 多个非洲国家和国际组织出席会议，日本提供 3.2 万亿日元的对非援助，其中包括 1.4 万亿日元的政府开发援助。若按五年平均计算，日本政府每年给予非洲的政府开发援助将达 28 亿美元，远超现有日本对非援助水平。^③

安倍晋三重新担任首相以来，日本对非洲战略的重心主要是“入常”和能源问题，即日本希望非洲国家能够支持其加入联合国常任理事国，与此同时，持续依赖非洲国家的能源出口以保证日本国内的能源安全及经济稳定。^④ 日本外务省高级官员指出：“日本对非洲的援助将有助于其在申请联合国安理会常任理事国席位时，获得更广泛的支持，因为日本在推动关于安理会改革

^① 习近平：《弘扬丝路精神，深化中阿合作——在中阿合作论坛第六届部长级会议开幕式上的讲话》，载《人民日报》2014 年 6 月 5 日，第 1 版。

^② Martin, “First Overseas Military Base since World War II to Open in Djibouti”.

^③ 苏杭：《基于 TICAD 视角的日本对非洲经济外交的新发展》，载《现代日本经济》2014 年第 4 期，第 22 页。

^④ 陈友骏：《日本的新政治经济观》，时事出版社 2013 年版，第 313-314 页。

倡议中，需要得到 54 个非洲国家的支持。”^① 2014 年日本外务省公布的《外交蓝皮书》强调指出，非洲是日本重要的商品进口来源地、制造业基地及消费市场，与非洲开展贸易与投资合作有利于日本经济的未来发展；非洲在联合国拥有 1/4 以上的成员，在国际社会中的话语权不断提升，将为日本在国际舞台上提供更多支持。^② 从《外交蓝皮书》不难发现，日本对非洲的战略覬覦始终围绕着政治与经济双重构架展开。随着非洲经济及政治重要性持续上升，其在日本外交战略中的地位亦不断提高。因此，部署吉布提军事基地也是日本对非战略的直接表现，是日本摆脱美国束缚、实现“独立自主”的重要立足点之一。

长期以来，由于受到和平宪法的限制，且日本对外政策长期受到美国的“绑架”，这使日本在中东和非洲的军事影响力非常有限。在吉布提部署军事基地不仅表明日本对非战略再度迈出实质性的一步，使日本对非战略的安全保障点前移至非洲大陆，同时也为日本转变为政治大国提供重要的“事实依据”。2014 年《外交蓝皮书》进一步提出非洲在日本对外战略中的地位，强调在进口来源、投资基地、消费市场等方面非洲拥有巨大潜力，有助于日本经济恢复活力。^③

日本在吉布提的军事基地部署将引发域外大国在中东与非洲之角的博弈。日本在吉布提建立军事基地，引发传统大国与新兴大国在红海和海湾地区的安全竞争，诱使美、欧、俄、中、印和伊朗以打击索马里海盗为契机，纷纷加强在该地区的军事存在。2009 年 5 月，法国总统萨科奇宣布在阿联酋阿布扎比建立永久性军事基地，2014 年，英国卡梅伦政府宣布将在巴林建立永久性军事基地，均是例证。

（二）日本国内对部署吉布提军事基地的支持

冷战后，日本政治由自民党一统天下到多党公开竞争，日本政府对和平宪法的解释与修改，颁布有关反恐、反海盗等法律法规，这是新时期日本制

^① Hajime Furukawa (古川肇), “Djibouti Base ‘in National Interests’”.

^② 日本外務省：『外交青書 2014』，2014 年 11 月 4 日，第 101 页。

^③ 胡令远、王盈：《日本对非外交的新理念、新动向及新挑战——以 2005 年入常受挫为起点》，载《东北亚论坛》2014 年第 6 期，第 73-80 页；外務省：《外交青書 2014》（要旨），<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000034502.pdf>。

定中东和非洲军事战略的又一动因。日本国内对于中东能源、贸易和投资的依赖决定其对类似索马里海盗等问题不能熟视无睹，派出护航编队并在吉布提部署军事基地是日本维护中东能源、贸易和投资利益的重要手段。

从日本国内政治诉求来看，日本右翼政党认为在海外部署军事基地是自卫队维护本国商船不受海盗袭击的“自卫”行动；而日本左翼政党如共产党则对自民党和民主党政府在海外部署军事基地的做法提出批评，认为现阶段日本严格遵守和平宪法至关重要。尽管许多国家均在索马里海域部署了巡逻舰艇，但海盗袭击事件仍时有发生，表明向海外派出军事力量并不是解决海盗问题的有效途径。^①

在吉布提的军事基地是日本对和平宪法和二战后秩序的又一次“柔性突破”。2010年12月，菅直人内阁通过新《防卫计划大纲》，提出“动态防卫”概念，即平常时期就努力收集情报，进行警戒和监视，通过日美联合训练等方式提高作战能力，增强威慑力；自卫队应从以往静态的防守型转向动态的攻防型。^②自安倍重新担任首相以来，日本国内要求建立“正常国家”的呼声越来越高。建立“正常国家”，就要改变日本战后“经济巨人、政治侏儒”的局面，使日本成为受世人尊重的军事、政治、经济和文化“全能大国”，而不只是经济大国，为今后日本成为安理会常任理事国奠定基础。^③日本曾经发动的侵略战争给亚洲和世界人民带来了深重灾难，其部署海外军事力量自然也面临各方面的约束。为实现“正常国家”的目标，日本政府对内突破和平宪法的约束，对外突破联合国和国际法的约束。在此过程中日本政府采取了巧妙的“渐进式突破”方法，从强调“人道主义干预”转向“双重保护责任”，即对内强调日本政府有责任维护日本船东的利益，在吉布提部署军事基地主要出于保护日本过往船只不受索马里海盗袭击，因而说服日本国会根据具体任务制定任务导向型法案，如《反恐特别措施法》、《补给支援特别措施法》、《支援伊拉克重建特别措施法》、《海盗对策法》等；对外强调日本有责

^① “Japan Constructs Large Military Base in Djibouti”.

^② 游博：《日本军事战略的调整及中国的应对之策》，载《理论月刊》2014年第11期，第164页。

^③ 陆伟：《“联合机动防卫力量”：日本新军事战略的构建和影响》，载《外交评论》2014年第5期，第40页。

任根据安理会决议参与国际维和行动，同国际社会一道派出反海盗力量，保护国际商船不受海盗侵扰，强调这是日本向国际社会提供的安全公共产品。通过将日本海外军事部署的政治问题转变为国内和国际法律问题，日本找到了海外军事部署的法理依据，为自卫队借船出海创造了条件。

从日本国内经济诉求来看，吉布提军事基地有助于日本维护中东和印度洋地区的贸易航线安全，阻止索马里海盗劫持日本船只，维护日本在中东地区的能源利益和投资利益。正如吉布提驻日本大使艾哈迈迪·阿里在接受《日本时报》采访时指出的：“尽管近年来索马里海盗袭击次数减少了，但仍是个大问题。我们相信日本在吉布提的（军事）存在有助于地区形势稳定。我们愿同日本建立互利共赢的伙伴关系。”^① 日本国内推动在吉布提部署军事基地的最大利益集团是日本船东协会（Japanese Shipowners' Association, JSA），该协会要求日本政府为亚丁湾航行的日本商船提供护航、巡逻服务，并要求日本政府在亚丁湾地区建立永久性军事基地。^② 日本船东协会的这一请求与日本民族主义势力要求自卫队“借船出海”的构想不谋而合。日本政府声称，在打击索马里海盗过程中，日本在亚丁湾急需一处军事基地，为 P-3C 巡逻机执行安全任务提供场所。

从日本国内舆论来看，右翼媒体在日本在吉布提部署军事基地问题上持肯定态度，而左翼媒体则持否定态度。正如日本右派媒体之一的《读卖新闻》在 2011 年指出的，日本在吉布提的军事基地不同于西方大国在中东的军事基地，其目的是国际维和，是 1992 年日本自卫队首次在柬埔寨执行联合国维和行动以来又一次参与联合国行动。在近 20 年时间里，日本在世界上七个国家和地区参与维和行动，2006 年日本《自卫队法》进一步明确了新时期参与国际维和行动是日本自卫队的首要任务之一，与国防任务同等重要。按照这一逻辑，《读卖新闻》认为：“日本在吉布提的军事基地有助于国际反恐行动，使美日能够合作打击中东与非洲恐怖主义，也有利于吉布提及其周边邻国。日本在吉布提的军事基地部署是日本向国际社会作出的重大贡献，提高了日本自卫队的国际声誉。”^③

^① Martin, "First Overseas Military Base since World War II to Open in Djibouti".

^② Yoichi Kato, "SDF's New Anti-Piracy Base Creates a Dilemma".

^③ Hajime Furukawa, "Djibouti Base 'in National Interests'," *Yomiuri Shimbun* (《読売新聞》),

与《读卖新闻》对日本在吉布提的军事基地持正面评价不同,《朝日新闻》等日本中左翼媒体则认为,日本在吉布提的军事基地将使日本处于进退两难的境地。一方面,日本在吉布提部署军事基地后,试图同美国等一道封锁索马里海盗出海线路,但由于军舰数量有限,索马里海盗仍然可以突破美、日、法等大国巡逻舰的封锁,在阿拉伯海甚至印度洋等更广阔的公海实施劫持行动,继续玩“老鼠戏猫”的游戏,日本在吉布提的军事基地短期内并不能取得明显成效。另一方面,与中国和印度在亚丁湾海域临时部署巡逻舰不同,日本在吉布提建立永久性军事基地,已经投入数千万美元,并建立独立的军事设施,未来关闭该军事基地不仅将造成经济损失,而且会面临巨大的政治风险。正如日本驻吉布提大使西冈淳所指出的:“索马里海盗问题既没有迅速解决的办法,也没有万能药。在可预见的将来,我们很难找到合适的理由从吉布提撤军。”^①但总体来看,日本在吉布提部署军事基地打着反海盗、承担国际维和任务的旗号,并且得到国内保守主义势力的“背书”。

(三) 吉布提政府对日本部署军事基地的欢迎态度

日本在吉布提部署军事基地也具备外部条件。2008年索马里海盗日益猖獗,日本派出军事专家小组,先后赴也门、阿曼、肯尼亚和吉布提考察,讨论建立军事基地的可能性。2008年5月,吉布提总统盖莱出席第四届非洲发展东京国际会议,日本首相福田康夫在与之会晤时承诺,未来五年对吉直接投资将翻倍。日本派海上自卫队赴索马里海域护航后,吉布提与日本的关系持续升温。2013年,吉布提总统盖莱出席第五届非洲发展东京国际会议,并与安倍晋三首相举行会谈。^②

日本最终选择吉布提而不是其他海湾周边国家部署军事基地,主要出于以下原因:第一,吉布提的地理位置优越,处于曼德海峡与亚丁湾之间,连接亚洲的阿拉伯半岛和非洲之角,成为海上交通咽喉。第二,与也门、肯尼亚和阿曼相比,吉布提是弹丸小国,面积仅2.3万平方公里,人口不足90万,政策灵活务实,政局相对稳定,反对大国部署海外军事基地的民族主义势力

May 29, 2011.

^① Yoichi Kato, “SDF’s New Anti-Piracy Base Creates a Dilemma”.

^② 中华人民共和国外交部:吉布提国家概况,外交部网站,2014年7月, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/fz_605026/1206_605414/.

相对较弱。第三，吉布提国土大部分是荒芜的沙漠，适合日本自卫队参与美国和法国等组织的多边军事演练。第四，尽管吉布提属于阿拉伯—伊斯兰国家，但自近代以来一直拥有法国的军事基地（现驻军 2 900 人左右），美国近年来也在吉布提建立了其在非洲的首个军事基地（现驻军 1 500 人左右），美、日、法在吉布提能够保持较好的军事交流关系。第五，吉布提经济落后，是世界上最贫困的国家之一，西方大国在吉布提的军事基地为当地带来了就业机会，基地租金占该国总收入的 20% 左右，因此日本自卫队部署军事基地不会受到当地政府以及非洲民众的大规模反对。

吉布提政府主要从经济层面审视域外大国部署军事基地，对日本部署军事基地持欢迎态度。2009 财年，日本政府向吉提供的各类援助达 3 500 万美元，其中与吉布提签署的 4 项双边无偿援助协议总计 23.77 亿日元，比 2008 年增长 174.8%；2010 年 12 月，盖莱总统访日，拜会日本明仁天皇和首相菅直人，双方就日本援吉 3 亿日元以落实吉国家社会发展设想和反海盗行动中移交被捕海盗的技术问题签署协议。^① 吉布提总统盖莱与菅直人举行会谈时重申，吉布提将不遗余力地同日本自卫队开展反海盗合作。^② 2011 年日本在吉布提的独立军事基地建成后，吉布提驻日本大使艾哈迈迪·阿里指出：“日本在吉布提的军事基地将为日本提供重要机遇，在更广领域参与国际维和，并使日本和吉布提建立更加紧密的联系。”^③ 如前所述，吉布提允许日本建立军事基地，主要是从经济和安全的双重视角出发。日本政府在吉布提的军事基地每年租金为 3 000 万美元，^④ 这对于资源贫乏、经济落后、人口稀少的非洲发展中国家来说，是一笔重要的财政收入。2011 年 7 月，吉布提外交与国际合作部长马哈穆德·阿里·优素福在公开讲话中重申欢迎日本部署军事基地，并表示“吉布提政府很高兴成为他们的东道主”。^⑤

（四）美国政府对日本自卫队走出国门的推动

冷战后，日本的中东和非洲战略一直处于矛盾之中。一方面，日本根据

^① 同上。

^② Hajime Furukawa, “Djibouti Base ‘in National Interests’”.

^③ Martin, “First Overseas Military Base since World War II to Open in Djibouti”.

^④ Farah, “Japan Opens Military Base in Djibouti to Help Combat Piracy,” *Bloomberg*, July 8, 2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-08/japan-opens-military-base-in-djibouti-to-help-combat-piracy.html>.

^⑤ Yoichi Kato, “SDF’s New Anti-Piracy Base Creates a Dilemma”.

和平宪法强调自卫队只能用于和平与自卫目的，在中东的利益仍局限于能源、经贸和投资领域，总体上奉行不介入中东内部冲突的超脱政策；另一方面，由于美日军事同盟的结构性原因及美国深深卷入中东事务，美国多次敦促盟友日本履行超出盟约范围的义务，包括要求日本向中东派出防御力量，因此日本的中东政策又常常体现美国的意志。

美日军事同盟这一结构因素推动了日本在吉布提的军事部署。九一一事件后，美国既面临全球反恐的艰巨任务，也面临来自中国、俄罗斯、印度和巴西等新兴发展中大国群体性崛起的重大挑战，亟需来自当时世界第二大经济体的盟国日本的安全协助，向伊拉克、阿富汗、叙利亚戈兰高地、苏丹等地区派驻维和部队与后勤部队，在吉布提部署军事基地协助打击索马里海盗，以减轻美军在中东和非洲地区的安全负担。2008年以来，因深陷金融危机，加上阿富汗和伊拉克局势不稳，美国无力向红海—亚丁湾地区派出大规模军事力量，因此鼓励日本和北约盟国在非洲之角发挥更加积极的作用。

日本在吉布提的军事基地成为日、美和北约成员国合作的平台，有助于美国加强同北约盟国（如英、法、德）和东亚盟国（如日本）在非洲之角和阿拉伯半岛南部地区在反海盗和反恐等领域的协调与合作。长期以来，美国的盟友分为两大群体：亚太盟友，如澳大利亚、日本和韩国等负责亚太事务；大西洋盟友，如加拿大、英国、法国和德国等负责大西洋事务。美国的亚太与大西洋盟友之间的互动相对较少。索马里海盗危机爆发后，美国有意在亚丁湾地区促进美国亚太盟友与大西洋盟友的战略合作。日本国会先后通过《反恐特别措施法》、《补给支援特别措施法》、《支援伊拉克重建特别措施法》等法案，为自卫队在国外活动奠定了法律基础。^①

截至2011年，美国、法国和日本均在吉布提部署了军事基地，德国、意大利等欧洲大国也在北约框架下，在吉布提部署了临时反海盗军事力量。日本在吉布提的军事力量有助于美国在西亚和非洲之角地区整合欧洲和东亚盟国的力量，在打击非洲之角“基地”组织成员方面，日本在吉布提的军事基地同样发挥重要支撑作用。^② 2011年，美国部署在吉布提的“非洲之角联合

^① 张凤坡：《自卫队走出国门“卫”什么？》。

^② “Japan to Build Navy Base in Gulf of Aden”。

任务小组”总司令、海军少将迈克尔·弗兰肯（Rear Admiral Michael Franken）与法国一道，热烈欢迎日本在吉布提部署军事基地，并对日本指出：“我认为那些关于你们只能在特定地区执行任务的狭隘观念已经过时了。现在你们的活动必须是全方位的，拓展日本活动的地域范围，这是关键。日本人民就应当这样看待日本在这里的基地。”^① 美国海军少将的上述言论表明：奥巴马政府鼓励美国的大西洋盟友和太平洋盟友在印度洋开展合作，承担安全义务，弥补其在中东和非洲军事力量之不足。

结 束 语

日本的海洋战略长期以西太平洋为重点区域。21 世纪初以来，日本政府以参与国际维和、维护日本商船不受侵扰为由，向西印度洋拓展影响力。索马里反海盗的国际联合行动为日本军事力量远洋出海提供了“契机”。

首先，日本在吉布提的军事基地是观察安倍“积极和平主义”的重要视角。日本将反海盗视为拓展军事实力的“良机”，并依托中东和非洲平台宣示日本的军事存在具有重要价值。2008 年索马里海盗的猖獗严重影响了日本在亚丁湾海域的商船航行安全，也为日本借船出海、在中东地区部署有史以来亚洲大国在中东和非洲地区的首个军事基地提供了战略机遇。2015 年 1 月，日本防卫大臣中谷元视察日本在吉布提的军事基地，强调今后该基地的功能除反海盗外，还包括反恐功能。日本人质后藤建二与汤川遥菜被“伊斯兰国”武装分子杀害后，安倍宣布将继续奉行“积极和平主义”政策，兑现提供 2 亿美元支持国际社会打击“伊斯兰国”的承诺，向中东派出更多武官，这意味着未来日本在吉布提军事基地的主要任务将从反海盗向反恐和应对突发危机的方向转变。联系日本在海外部署军事基地、“违宪”扩展军事存在等一系列举动，日本的“积极和平主义”应该引起足够的重视。2015 年 1 月，日本防卫大臣中谷元再次表示，日本必须制定永久派遣法律，使自卫队随时可部署海外就是其中一例。

其次，日本在吉布提的军事基地是日美军事同盟再定义和日本国内安全

^① Yoichi Kato, “SDF’s New Anti-Piracy Base Creates a Dilemma”.

机构整合的重要尝试。吉布提军事基地显示美日军事同盟的战略协作在地域覆盖上得以广泛延伸，同时更凸显日本在军事同盟中的分工有所增进。日本前防卫大臣小野寺五典在其撰写的《修改自卫队法以应对新威胁》一文中，突出强调日本必须深化日美同盟合作和修改自卫队相关“约束性”法律的必要性和重要性（集体自卫权就是其中之一）。^① 为积极迎合其在军事上的战略演进，日本还进行了国家安全决策机制的重大内部改革。2013年11月27日，日本参议院召开全体会议，自民党、公明党、民主党等通过法案，批准创建“国家安全保障会议”，后者将成为日本外交和安全政策的“指挥部”。国家安全保障会议以首相、外相、防卫相和内阁官房长官“四大臣会议”为核心，首相亲自出任主席。此外，由国家公安委员长、国土交通相等阁僚参与的“九大臣会议”，首相根据需要召集相应阁僚参加的“紧急事态大臣会议”，与“国家安全保障会议”一道，成为影响未来日本安全战略制定的重要机构。^② 更为重要的是，“国家安全保障会议”的组建标志着由首相官邸直接领导下的安全防卫体制业已形成，而在决定日本未来军事发展、国家安全等相关问题上，首相及政治家的个人权利有无限放大之嫌。

再次，日本以保护海外经济利益为由拓展中东和非洲政治影响力的做法值得警惕。日本在吉布提的军事基地，既具有维持其在中东和非洲能源与贸易利益的地缘经济意义，又有类似于西方大国在中东军事基地的地缘政治意义，且这种地缘政治意图经过所谓“承担国际责任”的包装。与美国、英国、法国和俄罗斯在历史上长期关注大国在中东的相对军事影响力并努力通过海外军事基地确立自己的势力范围不同，日本在吉布提的军事基地的表面出发点是反海盗，而不是谋求主导权、拓展西方民主价值观、维护地区稳定、遏制地区大国构成的威胁等。尽管日本在吉布提的基地部署在短期内具有目标单一性和任务导向性的特点，但中长期的战略目标仍不明确。2012年版《防卫白皮书》指出：“美日同盟是日本国防政策的支柱”。^③ 日本在吉布提的军

^① 小野寺五典：「新たな脅威に自衛隊法改正で立ち向かう」『Voice』、2013年4月号、第54-59頁。

^② 《日本国会批准创建国家安全保障会议》，环球网，2013年11月28日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-11/4609101.html>。

^③ Japanese Ministry of Defense, *Defense of Japan 2012*, p. 1.

事基地具有同中国争夺非洲大陆、锻炼日本自卫队远洋作战能力、增强日本军事大国意志、扩大日本自卫队与美国、西欧大国军事合作平台的地缘政治涵义。

最后，日本在吉布提的军事基地部署对中国拓展在非洲的政治和经济影响力具有启示意义。从经贸层面来看，中日在吉布提、非洲之角乃至整个非洲都存在一定的竞争关系。截至2010年，中国在吉布提的邻国埃塞俄比亚投资额达25亿美元，2010年上半年，中国与埃塞俄比亚双边贸易额突破8亿美元，中国在南、北苏丹投资额则超过了200亿美元。随着在中东和非洲之角的经济影响力不断提升，中国在该地区的政治和军事影响力也在不断增强，引起日本的不安。2012年以来，中国承建埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴至吉布提港口的电气化铁路，总投资40亿美元，其中约70%由中国进出口银行提供优惠贷款，有望于2015年年底建成通车。日本在吉布提的军事基地，有助于其改善同中国在西亚与非洲之角外交博弈过程中所处的不利地位。^①同时，从反海盗层面来看，中、日、韩三国的索马里护航编队已经形成协调与合作机制，目前中日护航编队的交流渠道畅通。中日两国继续扩大在索马里海域的信任与合作，参与联合搜救与反海盗演习，建立更加稳定的两军磋商机制，仍具有较大潜力。

时至今日，中国仅仅将吉布提作为后勤补给站，而不是像日本那样建立军事基地。中国在中东和非洲地区无需部署永久性军事基地，但任务导向型的海外柔性军事部署已经成为新时期中国维护在中东和非洲投资利益、侨民安全和展现中国负责任大国形象的重要手段。日本自卫队走出国门面临的障碍主要是国内和平宪法与国际法，中国军事走出去面临的主要障碍是中国长期奉行的外交原则，即中国坚持走和平道路，以经济发展为中心，奉行防御性国防政策，不搞海外军事扩张，不在他国领土部署军事基地。同时，中国的军事力量正在不断走向世界，承担国际维和、护航、培训等任务。值得注意的是，不久前中国从也门撤侨的第一目的地选在了吉布提，这既说明吉布提等非洲国家战略位置的特殊性及重要性，同时更表明中国需要在类似于吉

^① “The Potential Regional Effects of Japan’s Djibouti Base,” *APIOR*, July 22, 2011, <http://apiorfocus.wordpress.com/2011/07/22/the-potential-regional-effects-of-japans-djibouti-base/>.

布提这样的、具有突出地理优势的国家或地区设立战略补给，为中国海外利益的延伸与拓展保驾护航。当然，与日本在吉布提部署军事基地、维护“私利”的本质不同，中国在南苏丹、苏丹达尔富尔、刚果（金）等维和部队受联合国指挥，是中国参与非洲安全治理的重要途径，是中国向非洲提供的安全“公共产品”。

另外，新时期大国在海外军事部署的功能发生了变化，即从传统的作战、遏制与威慑等军事功能转向赈灾、护航、搜救、撤侨等民事功能，中国的索马里护航编队、非洲维和部队和非洲军事培训项目等既出于维护中国海外经济、能源和侨民安全的考量，又是在联合国框架下参与全球治理的重要手段，是中国作为安理会常任理事国应承担的国际责任，体现出中国的新国际主义和多边主义思想，也是中国构建利益共同体和命运共同体的现实需要。

[收稿日期: 2015-01-05]

[修回日期: 2015-03-24]

[责任编辑: 陈鸿斌]

Abstracts

Future Trajectory of the Post-WWII International System and China's Diplomatic Theory

SU Changhe

This paper mainly examines the dynamic relationship between China and the post-WWII international system. Different from the prevailing view, the paper argues that China has always been a contributor and constructor, rather than a challenger or revisionist, in the evolution of the postwar international system. With its growing power and global influence, China plays a more active role in transforming the sometimes incongruous international system into one that both allows the harmonious coexistence of different civilizations, political systems, social values, and development roads, and avoids the splits and confrontation like those of the Cold War era. This paper also explores Chinese diplomatic theory in the context of interactions between China and the international system. Based on the current paradigm shift of studies of the transformation of the international system, the author strongly recommends that the Chinese academia go beyond the prevailing diplomatic theories with Western characteristics, in order to make greater contributions to a more open, peaceful and equitable international system.

Shanghai's International United Front during the Anti-Fascism War: In Commemoration of the 70th Anniversary of Victory of the Anti-Fascism War and the Anti-Japanese War

PAN Guang

More than seventy years ago, Shanghai served as an important battlefield in the international anti-Fascism campaign where local citizens and foreign residents formed a united front to resist Japanese aggressors. The Shanghai people participated in the worldwide anti-Fascism campaign and provided sanctuary for those seeking refuge in Shanghai. At those extremely difficult times, Shanghai citizens were supported by foreigners living in Shanghai and China, apart from other forms of international assistance. Research on the united front formed in Shanghai during the anti-Fascism war not only enriches the academic literature on wartime international relations and history but also provides a historical perspective on contemporary international politics. It serves as an important lesson

for those who intend to negate, obfuscate, or rewrite human history.

Evolution of the Post-WWII International Legal System and China's Role

SHENG Hongsheng

Dramatic changes have taken place in the international legal system since the end of World War II, such as the expanding arenas for application of international law, the emergence of a series of new legal institutions, and the parallel extension of both rights and obligations of states around the world. In recent years, new developments keep arising in the international legal system, manifested by three important sets of transition, that is, from a "sovereign priority" to a "human rights priority;" from "consent-orientation" to "coercion-orientation;" and from "integrity" to "fragmentation." The rise of China and the evolution of international law are closely related: while China's ascent has been achieved within the parameters of the international legal system, a more prosperous and stronger China will certainly influence the future trajectory of the evolving system. China should and can be a positive force in constructing a contemporary international legal order through promoting domestic justice and international rule of law. In this process, China needs to take a more proactive role and evolve from a recipient to a rule-maker to modify those outdated principles and rules in international law.

From a Dependent to a Reformer:

China's Changing Role in the International Monetary System

LI Wei and SU Han

Since the beginning of its reform and opening-up over three decades ago, China has taken great efforts to integrate into the GATT/WTO-centered international trade system and the U.S. Dollar-centered international monetary system. By using the U.S. Dollar as the principal currency in its international economic engagement while exercising strict capital controls domestically, China has practically adopted a U.S. Dollar-dependent strategy to promote export, attract foreign investment and maintain financial security, thus has achieved lasting economic growth. However, with the declining credibility of the U.S. Dollar due to the U.S. financial crisis in 2008, and the increasing strategic competition between China and the U.S., more and more Chinese in the policy and academic circles are dubious of China's highly dependent monetary policy. Since 2009, China has begun to adopt a more proactive international monetary strategy by taking such measures as promoting the RMB

internationalization, initiating new reforms of the international monetary system, and fostering a new regional monetary order. Such changes imply that China is adjusting its role from a dependent to a reformer of the U.S. Dollar system, which reflects a salient dimension of the evolving relationships between China and the broader international system.

International Monetary System Reform under the G20 Framework: Achievements and Difficulties

LI Rui

As the principal forum for international economic cooperation, the Group of 20 (G20) has made significant achievements in the process of international monetary system (IMS) reform. G20 members have reached a broad consensus regarding the necessity to reform the current international reserve currency system and its exchange rate arrangement. They have also committed themselves to reforming the international financial organizations, and adopted a series of specific reforms to enhance financial supervision and regulation. However, there are still obstacles in the reform process, such as the slow progress of the reserve currency system reform, the U.S.'s reluctance to ratify the IMF 2010 reform, and the varied devotion of different Basel Accords signatories to implement Basel III. The main reasons are in four strands. Firstly, subject to the presidency's preference in agenda setting, the issue on IMS reform is not always a core priority. Secondly, as an informal regime, G20 has a weak binding force in following the agreed commitments. Thirdly, G20 members have only reached an ostensible consensus on IMS reform. And lastly, the U.S. is reluctant to abandon its dominance of international financial affairs. To become an effective forum for promoting IMS reform, G20 should set it as a lasting priority, keep its overall framework flexible but strengthen its institutionalization via international organizations, call on its members to build a substantive consensus on IMS reform step by step, and enhance coordination among G20 members.

UN Electoral Assistance and Its Operation

LI Yincui

As a new form of assistance arising after the Cold War, UN electoral assistance is very special. It intervenes in the internal affairs of the recipient state in violation of state sovereignty in the traditional sense, while trying to promote the recipient's

capacity building. Given the sensitivity and complexity of elections, the assistance is based upon the premise that the recipient state must first make a request to the UN for assistance. If necessary, the UN will send a needs-assessment mission for thorough field investigations, and then make the final decision whether or not to respond to the request. Its form can be roughly divided into seven categories: organization and conduct, supervision, verification, coordination and support of the activities of international observers, support of the activities of domestic observers, observation, and technical assistance. Over the past two decades, the recipients are mainly Asian, Latin American, and especially Africa countries. This not only displays these countries' weak institutions and state capabilities, but also reflects developed countries' dominant position in the field of national system design and democratic norms diffusion. Although subscribing to the necessity of such assistance, China deliberately keeps a distance from UN electoral assistance due to its position of upholding the principle of national sovereignty supremacy, and its current involvement is by and large marginal, leaving ample space for more active and extensive participation in the future.

Resource Mobilization and Strategy Choosing:

The Rise of the Islamic State of Iraq and al-Sham

ZENG Xianghong and CHEN Yazhou

The Islamic State of Iraq and al-Sham (ISIS, or IS) has been extending its influence since June 2014, which poses a growing threat to the Middle East and world security. It has become a strong force by taking advantage of the uprisings in the Middle East. In other words, the IS's rise is not an accident, but the result of its implementing an elaborate plan. This paper analyzes the rise of the IS from the perspectives of resource mobilization and strategy choosing. It argues that the IS firstly increased its power by recruitment and fund raising. Then, it began to establish a rigorous internal structure, and adopted some innovative military, management, and propaganda tactics. Although the military alliance led by the U.S. has deterred the IS to some degree, it cannot eradicate the IS's abilities to mobilize resources and employ creative tactics.

The Construction of a "Japan-U.S.-Australia-India Alliance of Democracy" in the Context of China's rise

QU Caiyun

With China's rapid and spectacular rise in the 21st century, Japan, the U.S., Australia, and India are drawing closer on a shared value-based identity, and may head toward an alliance or quasi-alliance of democracy to hedge against or even contain China out of an outdated Cold War mentality. The four countries are likely to take both hard and soft balance to contain China through military deterrence, economic obstruction, diplomatic intervention, public opinion misleading, ideological attacks and other means. It has been almost ten year since the "Japan-U.S.-Australia-India" strategic cooperation framework was proposed in 2006. Although the quartet strategic dialogue has stalled, the strategic cooperation among them has continued to strengthen at bilateral and trilateral levels, featuring a quasi-alliance. However, it is not so easy for Japan, the U.S, Australia, and India to achieve an "alliance of democracy" before the quartet strategic dialogue is formally resumed. China is certainly the common strategic target of the four countries, but to maximize their respective national interests is their ultimate goal. Considering such an alliance is still at its rudimentary stage, China should actively seize the opportunity to adopt a different strategy, so as to break down the quadrilateral strategic cooperation, overcome the current security conundrum, and create a favorable environment for its peaceful rise.

Japan's Military Base in Djibouti and Its Implications

SUN Degang and CHEN Youjun

Japan's foreign deployment of armed forces has undergone two stages since the beginning of the 21st century, i.e. the preparatory stage in which it participated in the U.S. military operations in Afghanistan and Iraq, and the upgraded stage in which it opened an anti-piracy base in Djibouti. The motivations behind the Djibouti deployment include Japan's pursuit of major power status in Africa in political and economic terms, popular domestic support, the Djibouti government's request and embracing posture, and the U.S. endorsement. Since Shinzo Abe took office, the Middle East and Africa have become an important component of his "global diplomacy." The military base in Djibouti serves not only as a venue for anti-piracy and counter-terrorism cooperation among the U.S., Japan, and the EU, but also a bridge tower for Japan's competition for the African market with emerging economies. Therefore, it is significant in both geopolitical and geo-economic terms.