

# 构建亚洲相互信任体系和新型安全观

潘光

历史上，亚洲曾以横贯东西的丝绸之路促进了全球的商品贸易和文明对话，推动了人类的进步和繁荣。今天，亚洲仍然是全球最具活力和潜力的地区，正以其广阔地域、众多人口、快速增长、多样文化、区域合作为世界的和平发展作出重要的贡献。

然而，当人类遇到的共同性问题和全球性挑战日益增多之时，亚洲也是世界上安全形势最为复杂的地区。日趋激烈的中东冲突、旷日持久的阿富汗内战、伊朗核问题和朝鲜核问题、国与国之间的领土、岛屿和海洋争端、恐怖主义和极端主义的猖獗以及毒品犯罪、跨国犯罪、环境污染、能源安全、水资源短缺等非传统安全问题，都是亚洲亟待解决的安全难题。

传统的安全观是在革命与战争的年代形成的，主要从政治、军事角度去判断安全环境和安全威胁，以选择维护安全的途径。然而，在以和平与发展为主题的当今时代，全球化、多极化、信息化不断发展，“威胁”和“安全”概念均已大大扩大，随之引起安全性质、安全利益、安全战略以及维护安全途径等因素的相应变化，使我们不得不突破传统安全观的框架去思考问题。

正逐步成型的亚洲新安全观具有四大要素：“互信”，是指超越意识形态和社会制度，注重诚信和诺言，增进相互了解和信任，遵守应尽的国际义务，不以别国为假想敌；“互利”，是指本国利益和他国利益兼顾，互相尊重对方核心利益，在实现本国安全的同时，也充分考虑和尊重别国的安全，让各国利益都得到保障；“平等”，是指国家不分大小、贫富、强弱，都是国际社会的平等一员，都有享受和平与安宁、保护自己利益的平等权利，反对任何国家谋求霸权，推行强权政治，所有国家应平等相待、互相尊重和互不干涉内政；“协作”，是指不结盟，不对抗，不针对第三国，在互信、互利、平等的基础上，通过和平对话与协调消除安全隐患，以协商方式解决争端，促进合作。在新安全观中，互信是基础，互利是目的，平等是保障，协作是途径。

以新型安全观促进亚洲的稳定与发展，地区多边机制可以发挥重要作用。即将在上海召开峰会的亚洲相互协作与信任措施会议（简称“亚信”）就为此作出了贡献。20多年来，亚信以“和平共处五项原则”为基础，致力于维护亚洲的安全与合作，成为增进亚洲国家相互信任的重要平台。同时，上海合作组织、东南亚国家联盟、南亚区域合作联盟、海湾阿拉伯国家合作委员会等以亚洲为主要舞台的区域组织，也在维护亚洲的和平与发展方面作出了贡献。需要指出，维护安全离不开经济、社会的综合发展，中国领导人最近倡导的丝绸之路经济带、海上丝绸之路、孟中印缅经济走廊、中国—东盟命运共同体等一系列战略构想，又为构建亚洲相互信任体系和新型安全观开拓了新的思路。

展望未来，在亚洲各国人民的共同努力下，亚洲互信与安全的前景必将是光明的。

（作者为中国中东学会副会长，上海社科院上合组织研究中心主任，研究员）

# 國際展望

双月刊 总第 30 期

2014 年 第 3 期 5 月 15 日出版

## □ 卷首语

构建亚洲相互信任体系和新型安全观

潘 光

## □ 特 稿

1 亚信：促进亚洲安全与合作的重要平台

程国平

## □ 中国特色外交理论与实践·新型安全观

4 美欧应对中国崛起：理论、战略和互动

赵怀普 王振玲

22 当前中东安全局势及对中国中东外交的影响

李伟建

35 新安全观与中国和东盟的安全困境

张哲馨

## □ 世界经济

51 中国海外利益维护路径研究：基于国际制度的视角

王发龙

68 中国企业跨国经营的政治风险：基于案例与对策的分析

黄 河

## □ 国际政治

88 后卡扎菲时代的利比亚国家安全治理

江 涛

107 北极区域治理范式的核心要素：制度设计与环境塑造

赵 隆

126 联合国在全球气候变化治理中面临的困境及其应对

石晨霞

## □ 学术动态

144 “第六届中非合作论坛部长级会议与 2015 年后全球发展议程”

国际学术研讨会综述

祝 鸣 周玉渊

149 “亚信上海峰会”国际学术研讨会综述

周士新

154 英文摘要

封三 本刊 2014 年第 5、6 期、2015 年第 1 期征稿启事，本刊征订启事

# 亚信：促进亚洲安全与合作的重要平台

中华人民共和国外交部副部长 程国平

今年 5 月，我国将在上海举办亚洲相互协作与信任措施会议（简称“亚信”）第四次峰会，并接任 2014—2016 年亚信主席国。亚信是 1992 年哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在第 47 届联合国大会上倡议成立的。回顾 22 年的成长历程，亚信取得了长足进展。一是亚信的规模不断扩大，现在已经拥有 24 个成员国和 13 个观察员国家和国际组织。亚信的地域范围覆盖了亚洲各个次区域。二是亚信的机制建设日趋成熟，已建立起国家元首和政府首脑会议（峰会）、外长会议、高官委员会会议三级机制。三是亚信的法律基础不断完善。迄今亚信已通过了《阿拉木图文件》、《亚信成员国相互关系原则宣言》、《亚信信任措施目录》、《亚信程序规则》等一系列纲领性、规范性法律文件，确立了协商一致的议事规则。四是亚信确立了军事政治、新威胁新挑战、经济、人文、生态等五大固定领域的信任措施，各方可根据自愿原则参与上述信任措施领域的合作。

亚信从不为人知的论坛，发展成为本地区重要的安全对话平台，说明其倡导的宗旨和理念符合世界发展的潮流和亚洲各国的诉求。纳扎尔巴耶夫总统倡议成立亚信之时，正值冷战结束，延续数十年的安全模式被打破。在求和平、促发展的时代主题下，亚信应运而生。世纪之交，非传统安全威胁上升，亚洲成为“三股势力”和各种新威胁新挑战的活跃区。亚信成员国因形势变化，举办三次峰会，呼吁消除恐怖主义，促进文明对话，为地区合作创造信任与协作氛围，宣示了共同维护地区安全与稳定的决心，为维护亚洲

地区的和平与安宁发挥了独特作用。

当前，在亚信发展进入第三个十年之际，亚洲安全形势仍面临异常复杂的局面。一方面，亚洲是当今世界最具发展活力和潜力的地区之一，亚洲整体复兴崛起有着良好机遇。另一方面，亚洲形势中的不稳定因素日益凸显：大国博弈牵动地缘战略格局深刻调整，地区热点问题有所增多，局部冲突此起彼伏，传统与非传统安全相互交织。本地区国家认识到，维护亚洲和平与安全依然任重道远。

在本地区各类安全对话平台和机制中，亚信展现出巨大潜力和广阔前景。今天，亚信成员国领土面积已占欧亚大陆90%，人口占全球50%，GDP占全球1/3。成员国中包括中国、俄罗斯、印度、土耳其、哈萨克斯坦等重要国家，观察员包括联合国等具有代表性的国际和地区组织。从各国对第四次亚信峰会的重视程度看，亚信作为泛亚安全论坛的作用得到各方高度认可，其致力于加强信任措施、促进对话协作的理念，契合当前亚洲安全形势的现实需要和各国日益上升的安全诉求。

中国是亚信创始成员国之一。长期以来，中国积极参与亚信对话与合作，切实推动亚信发展与进步。中国国家领导人出席了历次亚信峰会。中方积极为亚信秘书处提供资金支持，建设性参与亚信重要文件的制定，为巩固亚信法律基础，深入落实各领域信任措施作出了应有贡献。

在国际和地区形势复杂演变的背景下，中国决定接任亚信主席国并举办2014年亚信峰会，体现了中国对亚洲安全的责任和担当，以及推进亚信进程的意愿和决心。中方将亚信第四次峰会主题确定为“加强对话、信任与协作，共建和平、稳定与合作的新亚洲”，就是希望以此推动各方秉持新的安全理念，构建新的安全合作架构，摆脱冷战思维、强权政治、零和博弈等旧观念影响，发扬团结协作、同舟共济、合作共赢的精神，携手应对新的机遇与挑战，共建全面和不可分割的亚洲安全环境。

当前，亚洲国家普遍面临安全困境，这其中有两方面主要原因。一是受冷战思维、强权政治、零和博弈等旧观念影响，一些国家的思维方式还停留在上世纪，导致亚洲国家在安全领域互信不足，安全合作仍受到思想藩篱的束缚。二是亚洲地区缺乏统一的地区安全合作机制，各类区域和次区域安全合作机制总体上呈碎片化，不少机制并非由本地区国家主导。

中方认为，随着信息化、全球化深入发展，安全正逐步演变为一个包罗

万象、无所不在的综合概念，其内涵已远远超出军事安全的传统意义和一国一域的地理范畴。在这一背景下，以互信、互利、平等、协作为核心的新安全观应被赋予新的内容。我认为至少有四个理念应被提倡：

第一，安全是共同的。谋求单方面“绝对安全”既损人，又不利己。各国应相互保证共同生存，承认他人的合法安全关切，以信任取代敌视，以对话取代对抗，以和谈取代冲突，以世界或地区的普遍安全和共同安全取代集团或联盟安全。

第二，安全是综合的。全球化大背景下，国际安全威胁日益多元化，既有传统安全因素，也有非传统安全因素；既发生在现实世界，也存在于虚拟空间；需要综合施策，标本兼治。

第三，安全是合作的。这不仅指发展模式和观点一致国家之间的合作，也包括发展模式和观点有差异的国家间的合作。各国都应树立合作安全的理念，以合作谋和平，以合作化干戈，以合作促和谐，以合作谋发展。

第四，安全与发展是密不可分的。当今世界许多冲突和动荡，根源都与发展问题密切相关。各国应通过互利合作来实现共赢，通过经济水平的提升和社会的进步来促进安全问题的解决。

作为本地区负责任的大国，中方希望以此次亚信峰会为契机，同各方共商地区安全与发展大计，为地区国家开展对话与合作提供重要平台，切实提高各国联手应对各类安全威胁与挑战的行动能力，共同开创亚洲和平稳定、互利共赢的良好局面。中国将建设性参与国际和地区热点问题的解决和斡旋，积极劝和促谈，引导各方通过平等协商处理分歧和矛盾，推动国际政治经济秩序朝更加公正合理的方向发展。中国将切实践行“亲、诚、惠、容”的周边外交方针，着力扩大同周边和地区国家的利益汇合点，以自身发展促进周边国家共同发展，打造亚洲“命运共同体”和“利益共同体”。总之，中国将努力在亚洲安全合作进程中发出中国声音，贡献中国智慧，体现中国作用，促进各方和平共处、和谐共进。

在 2013 年召开的中央周边外交工作座谈会上，习近平主席用“五个着力”部署了未来 5—10 年我周边外交五大重点任务，其中之一就是要着力推进区域安全合作。中国将以此次举办亚信峰会为契机，推动亚信在维护本地区安全、扩大区域合作方面发挥更大作用，共创亚洲和平稳定、合作发展的美好未来。

# 美欧应对中国崛起：

## 理论、战略和互动\*

赵怀普 王振玲

**【内容提要】**中国能否实现和平崛起是近年来美欧政界与学界辩论的中心议题之一。不同流派的理论家基于不同理论范式对中国崛起的影响作出不同分析，进而就如何应对中国的崛起提出不同看法和建议。理论辩论影响和引导了美欧应对中国崛起的战略建构，权力、制度、文化、国际社会等因素都体现在美欧的具体战略中。但美国和欧盟作为不同性质的行为体，基于自身价值观和软硬实力的不同，其各自的战略中所体现的诸理论要素的结合并不相同。美欧应对中国崛起的宏观战略目标相似，但应对方式却有着很大不同。近年来在国际形势进一步发生新变化的背景下，美欧应对中国崛起的互动协调明显有所加强，但由于欧盟硬实力不足以及美欧亚洲战略的差异，双方的联动合作仍是有局限性的。中国应支持并推动中美欧三边互动，加强三方协调，这有助于化解美欧的联手施压，并增强中国在国际体系中的影响力。

**【关键词】**中国崛起 美欧对华政策 理论 战略建构 互动

**【作者简介】**赵怀普，外交学院国际关系研究所教授、博士生导师；王振玲，外交学院英语与国际问题研究系副教授、2010级国际关系专业博士生

**【中图分类号】**D822

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)03-0004-18

---

\* 本文系外交学院“中央高校基本科研业务费专项资金”项目、外交学院国际关系国家级重点学科项目“美欧对中国崛起的认知与战略互动研究”的阶段性成果。

冷战结束后，随着中国经济的快速增长，美欧政界与学界有关中国崛起的辩论风生水起。辩论之初曾有不少人质疑中国崛起的说法，例如英国学者西格尔（Gerald Segal）曾在1999年发表《中国重要吗？》一文，从经济、军事和政治三方面说明中国称不上大国，而是个中等国家。<sup>①</sup> 进入21世纪后，中国的持续崛起已经成为国际政治中无可辩驳的事实，上述质疑声音逐渐消失。布赞（Barry Buzan）和福特（Rosemary Foot）2004年编辑出版了《中国重要吗？——新的评估》一书，说明中国实力和影响力的上升，否定西格尔有关中国是中等国家的观点。<sup>②</sup> 至此，美欧理论界就中国崛起达成基本共识，之后的辩论重点集中于中国崛起对东亚、美国以及西方主导的国际体系的可能冲击和影响。<sup>③</sup> 金骏远（Avery Goldstein）指出，冷战后关于国际安全的辩论有两个主题，一是大规模杀伤性武器和流氓国家以及国际恐怖主义的结合；二是中国崛起可能对国际社会带来的震荡。<sup>④</sup> 近年来在中西力量对比发生新变化的背景下，美欧应对中国崛起的辩论再起，对中国的战略警惕上升。

国内外学术界对中国崛起及其影响的研究近年来虽不断取得进展，但仍然存在不足。就美欧对中国崛起的认知与战略应对的研究而言，分开来进行研究较多，比较研究相对较少，尤其欠缺对双方互动的研究。本文基于比较视角探讨美国和欧盟对中国崛起的认知与战略应对，旨在发现双方的认知差异和战略差异，并解析美欧应对中国崛起的战略互动及其局限性。需要指出的是，通过理论范式特征来分析美欧应对中国崛起的战略建构，有利于找出双方的战略差异和认知差异，因此从理论分析入手是研究的合理起点。

## 一、美欧理论界关于中国能否实现和平崛起的争论

西方国际关系理论中的现实主义、自由主义和建构主义等三大流派以及

---

<sup>①</sup> Gerald Segal, "Does China Matter?" *Foreign Affairs*, Vol. 78, No.5, September/October 1999, pp. 24-36.

<sup>②</sup> Barry Buzan and Rosemary Foot eds., *Does China Matter? A Reassessment-- Articles in Memory of Gerald Segal*, Oxford: Routledge, 2004.

<sup>③</sup> Zhang Xiaoming, "A Rising China and the Normative Changes in International Society," *East Asia*, Vol. 28, No. 3, September 2011, pp. 235-246.

<sup>④</sup> Avery Goldstein, "First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in US-China Relations," *International Security*, Vol. 37, No. 4, Spring 2013, pp. 49-89.

英国学派对中国崛起都曾有探讨，且对中国能否实现和平崛起争论不已。

在现实主义理论中，根据理论对国家偏好的设定是追求安全还是权力可以区分为防御现实主义和进攻现实主义。<sup>①</sup> 进攻性现实主义假定国家是追求权力最大化的，认为只要是大国就具备称霸的可能性，不论其是否有称霸的意愿。该理论的代表人物米尔斯海默警告美国政府中国崛起的危险，宣称中国崛起或者说任何大国的崛起都会引发冲突。<sup>②</sup> 2010年他发表《积聚的风暴：中国在亚洲对美国权力的挑战》一文，称中国崛起将会导致中美之间激烈的安全竞争，而中国的邻国——包括印度、日本、新加坡、韩国、俄罗斯、越南以及澳大利亚等，大多会和美国联合遏制中国崛起，因此中国的崛起不可能是和平的，必然会引起冲突。在此过程中，美国本身也可能采取强硬行动，这就更增加了亚太地区爆发冲突的风险。<sup>③</sup>

以肯尼思·沃尔兹为代表的防御现实主义则认为，中国崛起未必甚至不会导致冲突，因为：第一，中国实力远落后于美国，挑战美国的代价过高；第二，中国改革开放后不再强调输出革命，对现行国际体系基本处于满意或者温和的修正主义态度；第三，东亚的安全困境轻微。东亚本质上属于形成中的中美两极格局，根据沃尔兹的理论，这一格局尽管紧张但却很稳定。中美双方都有核武器，可以相互威慑；加上两国地理距离遥远，发生直接冲突的可能性很小。<sup>④</sup> 查尔斯·格拉泽（Charles Glaser）认为，推动中美走向冲突的体系性结构力量不强，由于核遏制力量的存在以及地理位置的遥远，中国不可能对美国本土构成威胁；同时中国也在加强威慑力量建设，美国攻击中国的可能性很小。因此，中国崛起是否和平并不取决于体系压力，而是在于中美双方能否妥善把握局势，正确处理彼此关系。美国若能调整适应新的国际环境，做出一些让步，不要夸大危险，中美重大冲突是可以避免的。<sup>⑤</sup>

---

<sup>①</sup> 刘丰、张睿壮：《现实主义理论流派辨析》，载《国际政治科学》2005年第4期，第122页。

<sup>②</sup> John J. Mearsheimer, "China's Unpeaceful Rise," *Current History*, Vol. 105, No. 690, April 2006, pp. 160-162.

<sup>③</sup> John J. Mearsheimer, "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4, 2010, pp. 381-396.

<sup>④</sup> Aaron Friedberg, "Is Conflict Inevitable," *International Security*, Vol. 30, No. 2, Autumn 2006, pp. 7-45.

<sup>⑤</sup> Charles Glaser, "Will China's Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, March/April 2011.



自由主义理论中有重视自由贸易的商业自由主义，重视政治民主的政治自由主义，以及重视国际制度对国家间冲突的制约和调节作用的新自由制度主义。在这些理论中，认为中国能够实现和平崛起的观点居多，主要依据在于全球化条件下的经济相互依赖、国际制度的制约以及中国政治经济逐渐开放的进程。商业自由主义认为，改革开放使得中国和外部世界的相互依赖日益加深，中国对外部市场的依赖在其经济增长中占据着很重要的地位，因此中国能够和平崛起。政治自由主义者对中国崛起的认知往往和他们对中国国内形势的判断有关。对中国改革开放进程中的政治过程持乐观态度者，认为随着中国的经济改革，政治民主化将是必然趋势，因而中国崛起也将是和平的，对美国或者西方世界是有利的。可以看出，政治自由主义的意识形态色彩较重，认为中国必须实行西方式民主，只有如此，和平崛起才有可能实现；否则，中国崛起后其模式对国际体系将会是极大的挑战，一个不民主而具有强大能力的中国其对外行为就会有很大不确定性，可能会发起战争。<sup>①</sup>

在近年来美国的理论交锋中，新自由制度主义似乎成了自由主义的代表。约翰·伊肯伯里（John Ikenberry）强调，国际制度和规则能够推动合作与发展，认为中国加入国际体系会产生俱乐部效应。国际秩序就像一个互助社会，加入即可获得贸易机会、争端解决机制、集体行动的框架、监管协议、联盟安全保护、资源以及危机中的互助。中国目前依靠开放的世界经济体系来支持其经济增长，同时也从规则和多边合作机制中受益，比如利用规则反对贸易保护主义和歧视性行为。此外，当前国际秩序中所包含的威斯特伐利亚体系的主权规范也契合中国的外交政策目标。而如果中国不尊重国际规则和规范，则会面临很多制约：一方面，如果中国对当前国际体系发起全面的地缘政治挑战，可能会导致周边国家联合抗衡中国，形成所谓的自我包围。因此，有理由相信中国会通过参与更多的地区和全球制度来使其邻国相信，中国确实寻求和平崛起。另一方面，中国找不到现行国际秩序的替代模式，即使找到也无法推行，因为大国战争在核武器时代已经变得不可行。伊肯伯里据此得出结论：激励和机会促使中国接触和融入当前国际秩序，以保护其自身的

---

<sup>①</sup> 对自由主义观点的综述，可参见 David Shambaugh, “Tangled Titans: Conceptualizing the U.S.-China Relationship,” in David Shambaugh ed., *Tangled Titans: The United States and China*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2012, pp. 14-18.

利益。<sup>①</sup> 因此，中国的崛起不会挑战当前国际秩序，将会是和平的。当然，基于中美两国国内政治结构和发展动力机制的不同，有些自由主义理论家也担忧中国崛起；他们认为，随着中国融入国际体系并日益开放，其在走向民主和开放的过程中有可能带来国际体系的不稳定。<sup>②</sup>

建构主义的主流思想主要体现在以温特为代表的温和建构主义中。其核心概念是身份、体系文化和规范，主要观点是国际政治的体系结构不仅仅影响行为体行为，更重要的是构建行为体的身份和利益，亦即身份决定利益，利益决定行为，而国际政治的无政府状态是国家造就的。<sup>③</sup> 在温特的建构主义中，体系结构不同于新现实主义的体系结构，后者指的是行为体的物质性力量，而建构主义的体系结构指的是观念的分配，亦即体系文化。温特将国际体系文化分为三类：相互敌对的霍布斯文化，相互视为竞争对手的洛克文化以及相互视为朋友的康德文化。温特认为，目前主导性的国际体系文化为互为竞争对手的洛克文化，即国家间的相互身份是竞争对手，他们相互承认主权，遵循“生存和允许他国生存”的原则。竞争对手可能会使用暴力解决争端，但它们使用暴力是有限度的。竞争对手的身份使国家的基本利益成为寻求安全而不是寻求权力和征服。<sup>④</sup> 建构主义理论对中国崛起的看法较为乐观，认为中国在和国际体系的互动中会逐渐内化国际规范，其身份由此得到塑造，也就会渐渐按照盛行的国际规范界定自身利益和行为，不会去挑战当前国际规范所构成的国际体系。江忆恩从中国在国际制度中的参与程度、对五个主要的国际规范（主权、自由贸易、核不扩散和军控、民族自决、人权）的遵守程度以及对国际制度中游戏规则采取的行为等三个方面阐述了中国对国际体系中国际规范的遵循和认可程度，并得出结论：没有证据表明中国游离于国际体系之外或者致力于修正当前国际体系，相反却是日益融入国际体系，其外交也呈现出合作的特征。<sup>⑤</sup> 按照建构主义的逻辑，美欧应该鼓励中

---

<sup>①</sup> John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, January/February, 2008, pp. 23-37.

<sup>②</sup> Edward Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer 1995, pp. 5-38.

<sup>③</sup> 秦亚青：《权力、制度、文化》，北京大学出版社 2008 年版，第 130、134 页。

<sup>④</sup> 同上，第 134-135 页。

<sup>⑤</sup> Alastair Iain Johnston, "Is China a Status Quo Power?" *International Security*, Vol. 27, No. 4, Spring 2003, pp. 5-56.

国同西方世界接触，在接触中改变中国的身份及中国对自身利益的界定。

但在建构主义的逻辑下，也有人对中国崛起持消极态度，理由是：一个社会的信仰结构很难改变，中国和国际社会的互动可能会加固身份和相互认知中的消极因素。中国会更加认为美欧是现行国际体系的创立者和受益者，而自己是受害者。尤其如果美国继续把持其在亚太地区的主导地位，并卷入中国的一些主权争议，那么中美互动反而可能加固中国的现有身份。换句话说，西方认为中国尚不是一个充分融入现有国际体系中负责任的国家，随着中国崛起，中国可能追求改变现有国际体系中的规则和规范。<sup>①</sup>

上述三大主流理论虽多为美国学者提出，但在欧洲也颇为盛行。但欧洲还有英国学派，其代表人物巴里·布赞综合运用该学派的国际社会概念和现实主义的权力政治概念，认为中国的和平崛起虽然是可能的，但在今后 30 年会充满不确定性，也会非常艰难。布赞认为四个体系因素可能会带来复杂影响：中国在国际社会中的地位已经变得非常重要；世界经济危机；环境问题很可能成为全球所面临的急迫问题；美国领导地位或者说霸权地位的削弱，包括华盛顿共识的崩溃。<sup>②</sup> 但从哲学角度看，布赞同意中国学者秦亚青的观点，认为中国崛起的过程将会是中国和国际社会尤其美欧的互动过程，可能导致双方的正题和反题最终形成一种合体，而非西方哲学或者主流国际理论所说的非此即彼的哲学。<sup>③</sup> 也就是说，中国和国际社会的互动是个相互影响、彼此塑造的过程，中国可以实现和平崛起。但布赞所担忧的是如何管理这一辩证互动的过程，如果其间现实主义观点主导了这一过程，那么很多现实主义的预言就会成为现实，即中国的崛起将不可避免地带来冲突。而自由主义的逻辑则是把对方转化为自己就是胜利，要求对方和自己实施同样的制度，即民主和市场经济，认为只有如此，和平崛起才有可能实现。布赞也认为，这种自由主义哲学逻辑的存在是当今国际社会中的重要现实，也会是中国实现和平崛起的挑战之一。但目前国际上普遍接受的是政府、市场和社会综合作用，需要根据当地实际情况和文化因地制宜地实现综合。因此，只要

<sup>①</sup> See Aaron Friedberg, "The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?" *International Security*, Vol.30, No.2, Autumn 2005, pp. 37-38.

<sup>②</sup> Zhang Xiaoming and Barry Buzan, "Debating China's Peaceful Rise," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010, p. 455.

<sup>③</sup> *Ibid.*, pp. 456-457.

现实主义逻辑不主导中国和美国的政治话语，那么中国崛起将不那么危险。布赞认为，分析中国崛起的最佳路径依然是英国学派的国际社会视角：即使每个国家都在努力维护和培育自身独特的文化和政治体制，但国际社会依然可以维持某种国际秩序。<sup>①</sup> 依此逻辑，美欧就应对中国的政治体制持包容态度，在其应对战略和与中国的互动中放弃意识形态偏见，相互尊重彼此的利益和发展模式，同时双方遵循国际规范和规则，这样中国就可以和平崛起。

需要指出的是，上述辩论往往拘泥于理论范式的限制，仅集中于某一个或某一方面要素，尽管简约深入但却和国际政治的复杂性不符。中国能否实现和平崛起涉及的影响因素甚多，除了诸理论流派提出的各种要素外，中国本身的外交政策和战略意图、美欧对中国崛起的应对以及与中国的互动也相当重要。尽管如此，理论争论仍为决策者的政策制定提供了参照，在很大程度上影响和引导了美国与欧盟应对中国崛起的战略建构。

## 二、美欧应对中国崛起的战略建构

现实中美欧应对中国崛起的战略往往是各种理论要素的结合，权力、制度、文化、国际社会等因素都体现在美欧的具体战略中。但作为不同性质的行为体，基于其价值观和软硬实力的不同，美国和欧盟战略中所体现的诸理论要素的结合并不相同。

冷战后美国国内就如何应对中国崛起出现了两种观点：遏制派和接触派，分别被称之为“龙杀手”和“熊猫拥护者”。接触论者多相信自由主义观点，希望通过双边和多边接触，一方面增加中国和外部世界的相互依赖，同时促使中国变革，成为西方能够接受的西方式民主行为体。而现实主义遏制论者从中国崛起的外围影响入手，重在预防或者阻止中国影响力的外溢。但两种观点均基于如下假定：如果中国在没有成为西方式民主国家的情况下崛起，将会破坏当前国际秩序，引发冲突。

1998年，兰德公司发表题为《遏制并接触中国》的政策报告，<sup>②</sup> 对美国

---

<sup>①</sup> Ibid., p. 460.

<sup>②</sup> Zalmay Khalilzad, “Congage China,” RAND Issue Paper, 1999, [http://www.rand.org/pubs/issue\\_papers/IP187.html](http://www.rand.org/pubs/issue_papers/IP187.html).

建构其应对中国崛起的战略产生了重要影响。文章认为，20世纪90年代老布什和克林顿对中国采取的接触政策是失败的，单纯的接触或者预防和遏制都无法达到美国对华战略的目标。接触政策在促进美国经济利益、促使中国改变的同时，也在帮助中国的经济和军事发展，这可能使中国在未来成为一个更具威胁的敌人；而遏制本身排除了中国可能会变得民主以及和美国合作的可能。因此，美国对中国的战略应该转变为接触和预防性遏制的结合。接触包括三个要素：一是发展经贸关系，促使中国对美国产品开放市场；二是进行政治接触，把冲突保持在尽可能低的水平，同时促使中国加入各种针对大规模杀伤性武器的多边军控机制，加入有关人权的国际制度；第三，推动军方交流，促进互信，避免误解。中国加入并融入国际体系，意味着中国领导人可能接受现行国际规范，增加中国在当前体系中的利益和风险。预防性遏制也包括三个要素：第一，避免任何直接帮助中国发展军力的行为；第二，劝说盟友不要帮助中国发展军力，这需要美国和盟国加强对中国的出口控制；第三，美国要增强自身实力，并增加东亚盟友的能力，对可能的中国侵略行为形成威慑。这意味着加强美国在东亚的联盟，美国甚至可以为未来形成新的正式联盟做准备，并且在必要的情况下建立新的军事基地。

这份报告发表之后，“遏制并接触中国”遂成为美国应对中国崛起战略的代名词，纵然此后仍有学者提倡纯粹制衡战略或者接触战略，但实际上从小布什到奥巴马，美国应对中国崛起的战略一直是各种理论要素的结合。决策者的意见往往居于“龙杀手”和“熊猫拥护者”之间，即双管齐下、接触和制衡并存。做此选择不仅是因为双方观点很难分出胜负，也是因为在美国尚不能确定中国崛起之后的战略意图情况下，这一战略更加符合美国的利益。当然，美国政府会根据国际形势变化或相关决策者的喜好对其加以调整。

在近年来国际形势发生重大变化的背景下，美国对华战略中的安全制衡因素明显加强。2008年爆发的全球金融危机、中国经济的持续快速发展、钓鱼岛和南海紧张局势升级等，导致美国国内再次出现应对中国崛起的辩论。不少人要求美国加强在亚太的军事部署，更加强硬地对待中国。艾伦·弗里德伯格（Aaron Friedberg）在其著作《霸权之争：中国、美国和亚洲控制权之争》中宣称，中美将会在亚洲迎来主导权之争。他认为过多的接触无益于促

使中国的政治改革，美国应该向中国施加更大压力，政策应更加强硬；同时美国要确保其军事优势不会削弱，并向其传统盟友显示在亚洲长期存在的决心。总之，其战略建议的核心就是“强硬”和对中国施以“更好地制衡”。<sup>①</sup>

但对奥巴马重返亚太战略的批评也相当多，很多人认为需要加强和中国的接触，避免大国崛起引发国际冲突的悲剧发生。基辛格、李侃如、史文等都呼吁增加同中国的接触。<sup>②</sup> 史文在《美国的挑战：在21世纪接触崛起的中国》一书中指出，随着中国的崛起，中国在解决全球问题中的地位也日益重要，因此美国需要加强和中国的接触，更好地管控和中国的关系，以便共同合作应对全球和地区热点问题；同时要减少双方的战略猜疑和敌对情绪。<sup>③</sup>

此轮辩论虽未导致美国对华战略出现重大调整，但却出现了策略上的变化，“新策略是与中国打交道的‘外交杰作’，它继续保持威吓、恃强欺凌、强烈不安全感和谨慎的奇妙结合。”<sup>④</sup> 这一变化主要包括：第一，利用亚洲国家间存在的领土纷争制造有利于美国的地区力量制约和平衡；第二，将重返东南亚作为重返亚洲的重点，并采取了一系列意在深度介入的措施；第三，将“亚太再平衡”战略聚焦于中国，强化了对中国的围堵施压，试图构建从东北亚、东南亚到南亚的全方位包围圈；第四，通过巧实力的运用，在与中国竞争对亚洲国家影响力中保持优势；第五，推动建立并谋求主导亚太地区多边机制。<sup>⑤</sup> 这一切充分说明，美国对中国崛起的防范和遏制之心在加重。2012年1月美国国防部公布的军事报告《维持美国的全球领导地位：21世纪国防的优先任务》指出：“作为一个崛起的区域强国，中国有可能在很多方面影响美国的经济和安全。”因此，美国会加大力度，“确保能够在东亚区域自由履行条约责任”。<sup>⑥</sup>

---

<sup>①</sup> Aaron Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, New York: W. W. Norton & Company, 2011, pp. 245-284.

<sup>②</sup> Henry Kissinger, *On China*, New York: Penguin Books, 2012; Kenneth Lieberthal, “Bringing Beijing Back In,” in Martin Indyk, Tanvi Madan, and Thomas Wright eds., *Big Bets, Black Swans: The Presidential Briefing Book*, Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2013, <http://www.brookings.edu/search?start=1&q=Big+Bets%2c+Black+Swans>; Michael Swaine, *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-first Century*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

<sup>③</sup> Swaine, *America's Challenge*, pp. 337-380.

<sup>④</sup> John Pomfret, “U.S. Takes a Tougher Tone with China,” *Washington Post*, July 30, 2010.

<sup>⑤</sup> 王帆主编：《美国对华中长期战略研究》，世界知识出版社2012年版，第223-224页。

<sup>⑥</sup> Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century

欧盟成员国多为战后国际体系的创立者和维护者，因此欧盟对中国崛起的认知和战略必有和美国相似之处。对于中国崛起的认知，欧盟内部也存在两种不同观点：一种观点认为，中国在改革和发展过程中优先推动财富创造、社会经济以及文化等权力，成功地帮助其数千万公民脱贫，并且推行了重大的法律和制度改革。<sup>①</sup> 中国有权通过和平崛起在世界事务中找到自己的位置，欧洲对此应持欢迎的态度。另一种观点认为，中国是“愤怒的中国”，是个具有挑衅性的国家，威胁着台湾和世界的和平。同时，中国还存在大规模侵犯人权、镇压民主等问题。<sup>②</sup> 同美国的“龙杀手”和“熊猫拥护者”一样，两种不同的观点相互论争，共同影响着欧盟应对中国崛起的政策与战略建构。

但基于欧洲本土历经战争浩劫的历史经验以及本身一体化的过程，欧盟对国际体系和秩序的看法和美国也有不同之处。正如 2003 年《欧盟安全战略报告》所提出的，欧盟的安全战略倾向于“有效的多边主义”，更加支持多边国际组织和制度。<sup>③</sup> 这明显不同于美国外交政策的单边倾向和武力倾向。对于中国的崛起，欧盟的认知和应对战略自然也有不同于美国之处。由于欧盟在全球体系中的地位并不是美国那样的霸权国，在亚太地区也没有军事联盟，欧盟更多视中国崛起为机遇，对挑战的强调主要包括来自中国的经济竞争、非法移民、中国内部治理不善或者向发达国家过渡时可能造成的困难等，而非军事威胁。因此，欧盟应对中国崛起的战略是以建设性接触为主。欧盟 1995 年推出的《欧盟—中国关系长期政策文件》开篇即指出，中国的崛起是二战以来绝无仅有的国家经历。中国的崛起将会对国际体系带来巨大的机遇和挑战，中国根据国际规范进行政治、经济和社会改革将是确保中国稳定的最佳途径。<sup>④</sup> 后来欧盟又连续发表了多份政策文件，其中所阐述的对华战略均以中国崛起为前提，可视为欧盟应对中国崛起的战略文件。从这些文件可

---

Defense”, January 5, 2012, <http://www.cfr.org/defense-strategy/sustaining-us-global-leadership-priorities-21st-century-defense/p26976>.

<sup>①</sup> Mark Leonard ed., *China 3.0*, European Council on Foreign Relations, 2012, [http://ecfr.eu/page/-/ECFR66\\_CHINA\\_30\\_final.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR66_CHINA_30_final.pdf).

<sup>②</sup> Nicholas Rees, “EU-China Relations: Historical and Contemporary Perspectives,” in George Wiessala, Pradeep Taneja, and John Wilson eds., *The European Union and China: Interests and Dilemmas*, Amsterdam and New York: Rodopi, 2009, p. 18.

<sup>③</sup> Rees, “EU-China Relations,” p. 19.

<sup>④</sup> Francis Snyder ed., *The European Union and China, 1949-2008, Basic Documents and Commentary*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2009, p. 341.

以看出，欧盟对中国崛起持欢迎态度，其应对战略有两个目的：一是通过接触从中国崛起中获得经济利益；二是通过经贸接触和一系列的能力建设，推动中国内部变革，使得中国社会和制度变得符合西方的预期，亦即变得更加民主和开放。值得一提的是，第二个目标既可以推动欧盟在中国的经济利益，同时也符合对“他者”根据自己的形象进行改造的自由主义目的。

许多学者认为 1995—2005 年是中欧关系的蜜月期。<sup>①</sup> 自 2005 年以后，欧盟对中国崛起的认知开始发生微妙变化。2004—2005 年欧盟尝试解除对华军售禁令的努力，引发了欧盟内部以及美欧之间对中国崛起的辩论。欧盟意识到，虽然欧盟国家大多从中国经济崛起中受益，但中欧贸易逆差逐渐加大。中国对其他国家的发展援助不附加条件，这同附加政治条件的美欧对外援助形成了竞争，在某种意义上也是对西方所推行的治理模式的竞争。此外，美国反对欧盟解除对华武器禁运也使欧盟面临压力。这些因素促使欧盟反思对华政策，2006 年出台了题为《欧盟—中国：更紧密的伙伴，扩大的责任》的新对华战略文件，更加强调中欧关系的互惠性和中国应该承担的国际责任。<sup>②</sup> 该文件所体现的转变是欧盟国家对中国政策辩论之后进行调整的结果。欧盟对外关系委员瓦尔德纳在解释文件出台背景时说，其目的在于因应中国作为经济与国际政治大国的重新崛起，从中不难体会出“中国责任论”的意味。<sup>③</sup>

近年来由于全球金融危机和欧债危机导致中欧力量对比发生新变化，欧盟内部就如何应对中国崛起再次出现辩论。辩论一方认为，欧盟以往应对中国崛起的战略是失败的，并没有为欧盟带来足够的经济利益，中国国内的变化也低于欧盟的预期。他们提出两点批评意见：第一，成员国的具体政策和欧盟宏观战略之间存在矛盾，或者说两个层次上的政策战略缺乏足够有效的协调。成员国之间在对华战略的商业利益方面存在竞争，为欧盟宏观战略的执行带来困难；而在针对中国国内过渡的中欧合作项目方面，欧盟和成员国间缺乏足够沟通，无法使合作项目的效用最大化。<sup>④</sup> 第二，欧盟现有对华战

<sup>①</sup> David Shambaugh, Eberhard Sandschneider, and Zhou Hong eds., *China-Europe Relations: Perceptions, Politics, and Prospects*, New York: Routledge, 2008, p. 303.

<sup>②</sup> EU Commission, *EU – China: Closer Partners, Growing Responsibilities*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2006) 631 final, October 24, 2006, p. 2.

<sup>③</sup> 赵怀普：《当前中欧关系浅析》，载《外交评论》2008年第3期，第19页。

<sup>④</sup> Katinka Barysch, Charles Grant, and Mark Leonard, *Embracing the Dragon: The EU's*



略基于如下认知，即中国仍是一个发展中的大国，其内部发展和过渡仍需要西方国家的支持和帮助；而实际上 21 世纪以来中国的政治和经济实力大幅提升，已经是国际经济和政治中举足轻重的国家，中国也已从发展援助的接受方转变为提供方。因此，欧盟应该改变对中国的无条件接触战略，转向互惠接触，施压促中国进一步对欧盟开放市场，敦促中国在国内、地区和全球政治问题上向欧盟立场靠拢，并承担更多的国际责任等。上述观点集中反映在欧盟智库欧洲外交关系委员会 2009 年 4 月发表的题为《对欧盟——中国关系的权力审计》的政策报告中。<sup>①</sup> 2010 年 6 月，报告作者之一顾德明发表《一种全球的对华政策》报告，指出欧盟需要改变“无条件接触”的对华政策，加强协调一致对华：“需要更有效地在欧盟层面协调自己的政策，并与其他国家合作加强自己对中国的有限影响”。<sup>②</sup> 还有欧洲学者认为，中国在苏丹问题上实施自己的政策，同时又在联合国安理会投票时反对制裁苏丹和津巴布韦，与欧盟的政策大相径庭，对欧中关系的负面影响很大。<sup>③</sup>

面对中升欧降的发展趋势以及学界对欧盟政策的质疑，欧盟对华心态开始变得复杂，两面性有所上升。<sup>④</sup> 一方面，身处逆境中的欧盟希望搭乘中国发展的顺风车，加强对中国的借重与合作，对中欧关系起到很强的促进作用。另一方面，欧债危机打击了欧盟的自信心，加上中欧同质竞争加剧，围绕新一轮更高水平的综合国力竞争优势的博弈在增加，使欧盟对中国的战略疑虑加重，为迟滞中欧力量对比发生逆转，其牵制和防范中国发展的一面在显著上升。欧盟在全力推动“跨大西洋投资与贸易协定”（TTIP）尽早收获的同时，加快实施“全球化欧洲”自贸新战略，加快同中国周边国家的双边自贸

---

*Partnership with China*, London: Center for European Reform, 2005, p. 9; John Fox and Francois Godement, *A Power Audit of EU-China Relations*, Berlin: European Council on Foreign Relations, 2009, pp. 19-31.

<sup>①</sup> John Fox and Francois Godement, “A Power Audit of EU-China Relations,” *Policy Report*, European Council on Foreign Relations, April 2009, [http://ecfr.eu/page/-documents/A\\_Power\\_Audit\\_of\\_EU\\_China\\_Rlations.pdf](http://ecfr.eu/page/-documents/A_Power_Audit_of_EU_China_Rlations.pdf).

<sup>②</sup> Francois Godement, “A Global China Policy,” *Policy Brief*, No. 22, European Council on Foreign Relations, June 2010, p. 9, [http://www.ecfr.eu/content/entry/a\\_global\\_china\\_policy](http://www.ecfr.eu/content/entry/a_global_china_policy).

<sup>③</sup> See Stanley Crossick, “China-EU Strategic Partnership: State of Play,” Paper of FUDAN CES/IFRI/SIES/CSEUS Roundtable in Shanghai, September 24, 2009.

<sup>④</sup> 肖茜：《欧债危机下的中欧关系研究》，外交学院 2010 级硕士研究生学位论文，第 19 页。

谈判步伐，<sup>①</sup> 试图通过构筑“对华自贸协议包围圈”对中国施压。<sup>②</sup> 此外，欧盟在一些政治议题方面也开始对中国强硬起来。

但欧盟并未放弃对华战略中建设性接触这一核心内容，辩论方无论对欧盟现有战略持批评还是支持态度，都认为欧盟应该继续加强与中国的交流和接触。随着中国在全球中的地位日益凸显以及欧盟对中国的借重增强，欧洲政治家们越来越明白中欧合作所具有的战略意义。<sup>③</sup> 欧盟外交和安全事务高级代表阿什顿强调欧中关系的战略性和依存性，认为欧中关系对欧盟未来安全、稳定至关重要，中欧要保持繁荣离不开对方，主张将中欧关系塑造成为21世纪具有决定意义的伙伴关系。<sup>④</sup>

美欧作为现行国际体系的创立者和监护人，在维护该体系的有效性以及将中国和平融入该体系方面根本利益一致。从上述分析可以看出，美欧应对中国崛起的宏观战略目标大致相似，即都希望扩大中国在全球体系中的参与度，希望中国是个维持现状国家，并且认为中国加入国际组织从而逐步接受国际规范，将有助于这一目标的实现。双方也都乐于鼓励中国改善人权与法治，推动民主，维持开放的经济体系。<sup>⑤</sup> 美国学者沈大伟和德国学者瓦克在合编的《美欧与中国的关系：推动共同议程》一书中，列出了美欧在宏观战略上的共同点：推动中国国内改革以及中国国家和社会机构的能力建设；推动中国在世界舞台发挥更加积极的、建设性的作用，并且推动中国参与全球治理；美欧各自保持自身社会对中国各界人士的开放，尤其是中国学生、学者、中央以及地方政府官员、科学家、教师、媒体人员、军官等；和中国共

---

<sup>①</sup> 欧盟已同韩国、新加坡等国签署自贸区协议，正在加快同马来西亚、越南等国的谈判进程，并酝酿启动同日本、印度的谈判。

<sup>②</sup> European Commission, *Overview of FTA and Other Trade Negotiations*, updated August 1, 2013, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf).

<sup>③</sup> 莫伟：《未来十年的欧盟与中欧关系——中国欧洲学会第八届年会综述》，载《欧洲研究》2011年第3期，第153页。

<sup>④</sup> Andrew Rettman, "Ashton Designates Six New 'Strategic Partners'," *EUObserver.com*, September 16, 2010, <http://euobserver.com/institutional/30828>.

<sup>⑤</sup> See David Shambaugh, "The New Strategic Triangle: US and European Reactions to China's Rise," *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 3, Summer 2005; Rosemary Foot, "Strategy, Politics, and World Order Perspectives: Comparing the EU and US Approaches to China's Resurgence," in Robert Ross, Oystein Tunsjo, and Zhang Tuosheng eds., *US-China-EU Relations: Managing the New World Order*, New York: Routledge, 2010, pp. 212-232.

同维持开放的全球贸易和金融体系等。<sup>①</sup>

但在战略应对层面，美欧间却存在很大差异。正如德国外交政策协会主任桑德施耐德所指出的，虽然所谓的跨大西洋价值观比较类似，使得双方在理论上可以有着类似的设想，但当具体战略和政策涉及具体的国家或地区利益时，美欧仍然很难取得一致意见。造成分歧的主要原因是双方对世界秩序的不同理解、行为体差异和能力差异。<sup>②</sup> 欧盟从自身作为一个规范性力量与民事力量的地位出发，希望在倡导多边主义与多极化方面找到与中国的共同点，并在地区和国际问题上谋求中国的合作。美国同欧盟一样希望能将中国融入现行的国际秩序之中，但它又不愿意失去作为世界唯一超级大国所拥有的影响力，不接受中国成为美国的一个势均力敌的对手。正如季北慈所指出的，美国更多视中国崛起为传统的权力投射威胁，而欧盟更多担心中国内部治理不善导致的问题，诸如经济活动、非法移民、环境恶化、无力遏制犯罪活动等等。<sup>③</sup> 美欧都希望维持东亚和平稳定和繁荣，但欧盟主要考量的是经济和贸易，对安全的顾虑也是出于担忧其对经济的外溢性影响；而美国除了经贸利益，还有着包括台湾问题、朝鲜核问题及美国在亚太军事优势等在内的战略利益，尤其担心中国硬实力的上升会危及其在东亚的安全利益。值得一提的是，虽然美欧学者都认为美欧对中国战略共同点多于差异，但美国人更多强调共同点，而欧洲人更加强调差异性。桑德施耐德认为，美欧对于中国崛起的差异在 2008 年以后依然会是极大的挑战。<sup>④</sup>

### 三、美欧应对中国崛起的互动及其局限性

既然美欧对华战略目标有着类似之处，加上双方的战略联盟关系，其对

---

<sup>①</sup> Eberhard Sandschneider, "Transatlantic Divergences on the Rise of China," in David Shambaugh and Gudrun Wacker eds., *American and European Relations with China: Advancing Common Agendas*, SWP Research Paper, No. 3, 2008, p. 9, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2008\\_RP03\\_shambaugh\\_wkr\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2008_RP03_shambaugh_wkr_ks.pdf).

<sup>②</sup> Foot, "Strategy, Politics, and World Order Perspectives," p. 212.

<sup>③</sup> Bates Gill, "Managing Tensions and Promoting Cooperation: US-Europe Approaches on Security Issues with China," in Ross, Tunsjo, and Tuosheng eds., *US-China-EU Relations*, pp. 259-282.

<sup>④</sup> Sandschneider, "Transatlantic Divergences on the Rise of China," pp. 24-28.

华战略必然相互协调。有学者建议，美欧应在核不扩散、伊朗核问题、朝鲜核危机等一系列国际安全问题上联手促使中国合作；美欧应在安全领域进行积极的对话和政策协调，以有利于推动中国真正和平地崛起并过渡为西方式民主国家。<sup>①</sup> 对于美欧合作以及欧盟在应对中国崛起中可能发挥的作用，在美国有三种看法：第一，欧盟继续做一个免费搭车者，满足于从中欧贸易和在华投资中获取经济利益，而不乐意在国际规范方面去尝试制约中国；第二，鉴于双方的军事能力差距过大，美欧通过达成一致或通过实践自然形成劳动分工是必然的；第三，双方可以找到有限的合作形式，以便在具体领域对中国采取相互一致或者互为补充的策略和战略。<sup>②</sup> 而要确定双方合作的可能性和局限性，就需要了解美国和欧盟在全球和中国的利益、目标及战略等。

正是在此背景下，美国和欧洲的一些中国问题、东亚问题和跨大西洋关系专家于2001年夏末展开对话，对话以中国的崛起会对美国和欧洲产生根本性影响为前提，就相关问题研讨并考察中国的未来走向及其在国际上的作用，并对由于美欧对中国崛起看法上的分歧可能引发的问题进行预判。这就是最初的应对中国崛起的“跨大西洋对话”，<sup>③</sup>对话早期有着鲜明的二轨性质，但对美欧官方政策的影响不容小觑。但“9·11”事件发生后，由于美国外交政策重点的改变，“跨大西洋对话”一度陷入停顿。2005年初，受欧盟对华军售解禁问题的刺激，美欧建立起了由高级决策层参与的应对中国崛起问题的战略对话机制。同年5月，时任欧盟外交与安全事务高级代表索拉纳访美并与时任国务卿赖斯举行了会晤，双方正式启动了这一战略对话机制。11月，美欧再次举行关于中国和亚洲问题的战略对话。但此后随着欧盟对华军售解禁问题的搁置，特别是美欧的注意力为伊拉克、伊朗以及欧盟内部事务所牵扯，跨大西洋战略对话相对松散下来，由学者和官员共同参与的“二轨”框架下的“跨大西洋对话”也不太活跃。<sup>④</sup> 总之，这一时期美欧在东亚的互动

---

<sup>①</sup> W. Bruce Weinrod, "US and European Approaches to China," *Mediterranean Quarterly*, Vol. 17, No. 2, Spring 2006, pp. 17-31.

<sup>②</sup> "Transatlantic Dialogue on China Final Report, 2003," *DGAP-Analyse*, No. 22, 2003, Berlin, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-129664>.

<sup>③</sup> 英文原文为“Transatlantic Dialogue on China”或“The EU-US Strategic Dialogue on East Asia”，直译为“关于中国的跨大西洋对话”或“美欧关于东亚的战略对话”。

<sup>④</sup> 刘得手：《美欧“跨大西洋对话”及其对中国的影响》，载《美国研究》2008年第1期，第59页。

不多，更谈不上有跨大西洋对华政策的形成。<sup>①</sup>

但大致自 2008 年以来，随着美国战略重心东移以及欧盟加大介入亚太事务，美欧在东亚的互动与协调明显有所加强。近年来中国的持续崛起引起美欧更多的战略警惕，但由于中国实力增强特别是经贸实力雄厚，美欧日益感到无力单独对华，因而抱团应对和协调联动的紧迫感上升。美国一些学者甚至认为，“遏制俄罗斯可能不再是维持（跨大西洋）伙伴关系的黏合剂，但约束中国的共同愿望应该是（新的黏合剂）”。<sup>②</sup> 在经贸政策上，美欧轮番出手，提高在经贸政策上对中国施压的强度，已基本形成“美国打头、欧洲跟进”的新模式。美国在亚太强推跨太平洋伙伴关系谈判（TPP）以及美欧双方都大搞撇开中国的“自贸战略”，就明显带有在世界贸易组织（WTO）之外另立国际贸易标准新炉灶，将中国排除在外的企图。<sup>③</sup> 在安全政策上，美欧建立亚太政策磋商机制。2012 年 7 月首次共同发表《亚太事务联合声明》，声明中关于中国的表述，反映出欧盟总体上支持美国的亚洲政策，并希望与美国协调亚洲政策。在 2013 年初的慕尼黑安全政策会议上，欧洲对美“转向亚太”战略罕见地表现出肯定与支持。欧盟追随美国“向东看”，使亚太地区战略与安全形势更加复杂多变。

不过，美欧合作应对中国崛起依然面临很多障碍。虽然美欧初步建立了东亚对话与合作机制，但如何清晰定义双方在该地区的关系、如何就双方合作设置共同议程等仍是紧迫的挑战。由于美欧在东亚的存在与影响力不对称，未来双方互动成效如何，很大程度上取决于欧盟参与东亚事务的能力。目前欧盟的亚洲政策在贸易领域取得不小进展，这有助于提高其在东亚的影响力，但仅有经济实力和软实力还不够，欧盟能否有效维护和促进其在该地区的经济利益和影响力，将取决于其是否有能力发挥一个安全行为体的作用。《里斯本条约》的生效和欧盟新制度架构特别是对外行动署的诞生使欧盟外交增添了新的生命力，对外“一个声音说话”能力有所提升，自身防务能力建设

---

<sup>①</sup> 同上，第 65 页。

<sup>②</sup> Philip H. Gordon, “Engaging China Will Ease Trans-Atlantic Tensions,” *The New York Times*, February 12, 2007. 转引自张健：《欧盟对华认识变化及政策调整》，载《现代国际关系》2007 年第 7 期，第 10 页。

<sup>③</sup> 肖茜：《欧债危机下的中欧关系研究》，第 42-43 页。

方面也取得了一定进展，但欧盟共同外交与安全政策仍未从根本上摆脱国家政策和国家主权等因素的制约，欧盟在全球范围内执行民事和军事使命的能力仍是有限的。欧盟硬实力不足一直是影响和制约美欧在全球范围内互动合作的主要障碍之一。冷战结束以来欧洲国家纷纷削减军费，再考虑到目前仍未消除的欧债危机和经济危机，欧洲国家增大防务开支的可能性甚小，<sup>①</sup>这不仅将限制欧盟硬实力及其投放能力的发展，也意味着欧盟在亚太防务方面给予美国实质性支持的可能性甚小。

美欧亚洲战略的差异同样制约着双方的互动。美欧对在东亚面临的挑战存在着不少共识，双方在东亚大多数问题上的立场都非常接近，但这并不等于它们在东亚所有问题上立场和政策都一致。美国高调重返亚洲，其牵制、遏制、平衡中国发展的意图明显，但欧盟不具备超级大国的实力和称霸世界的野心，与中国更无直接的地缘利益冲突，也没有战略遏制中国的企图和能力。中欧之间虽然有经贸摩擦和各种各样的矛盾和问题，但绝不是中欧关系的全部，也不能改变中欧之间相互借重、互利双赢的发展主流。严格地讲，欧盟和美国在东亚并不是盟友关系，这有别于北约框架内的跨大西洋联盟关系。冷战后欧盟经历了一体化的深化和东扩，日益成熟并成为一个全球性行为体，其对国际问题包括中国崛起问题的意见不可避免地会同美国出现差异。<sup>②</sup>面对着中国的崛起以及东亚地缘政治格局的复杂变化，欧盟在东亚既同美国协调合作，又适度保持一定距离，不愿将自身与这一地区国家特别是中国的关系与美国捆绑在一起。虽然欧盟对美国重返亚洲的政策总体上给予支持与配合，但它也担心美国强化其东亚联盟体系的做法可能加剧地区动荡。欧洲人并不完全认同美国对东亚安全的评估，不愿意参与“对冲中国”的策略。<sup>③</sup>自动跟随华盛顿的领导是无益的，因为美国在地区安全事务中并不是

---

<sup>①</sup> 事实上，几乎所有的欧盟成员国都削减了防务开支，其中拉脱维亚 2008—2010 年间削减达 50%，德国计划到 2014 年削减 25%，英国计划到 2015 年削减 7.5%。See Tomas Valasek, *Surviving Austerity: The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*, London: Center for European Reform, April 22, 2011, [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp\\_981-141.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_981-141.pdf).

<sup>②</sup> Werner Weidenfeld, "Asia's Rise Means We Must Re-think EU-US Relations," *Europe's World*, Spring 2007, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/analy163.pdf>.

<sup>③</sup> Ibid.

中立的。<sup>①</sup> 欧盟在东亚既要同美国保持合作，又要在该地区大国之间尤其是中美之间扮演好平衡者的角色。

另外，美国的国会和总统、民主党和共和党之间以及欧盟内部均有分歧，它们的关注点以及能力也有差异，加上政府内部官僚障碍以及美欧之间的关系时有紧张和摩擦，这些也都将妨碍和制约美欧应对中国崛起的互动合作。

## 结 语

尽管中国反复重申将始终不渝走和平发展道路，绝不谋求世界霸权，但似乎不能消除美欧对中国崛起的疑虑。美欧关系虽然不像冷战时期那样紧密，但鉴于社会制度和基本价值观的相似性以及共同战略利益的交织，美欧应对中国崛起的互动及对华政策协调值得关注。应客观评估近期美欧东亚互动加强及其对中国的影响，既要看到欧盟将联美自保作为战略选择，对美配合、拉拢的一面上升，也要看到美欧抱团助力脱困的短期驱动力更强，双方应对中国崛起的联动合作是有局限性的。中国坚持走和平发展道路，经济上与美欧深度融合，不可能成为美欧共同的“敌人”。美欧在对华战略目标上并不完全一致，而且在经贸利益上也存在竞争，难以真正抱团针对中国。值得考虑的是，中国应支持和推动中美欧三边互动，加强三方协调，这些互动和协调对于当今国际体系中的三支主要力量是非常重要的。通过互动既可以增加美欧对中国的了解，中国也可借此了解美欧的意图，如果三方在一些国际和地区问题上达成共识，则有助于中国确立自身在国际体系中的政治影响力。

[收稿日期：2014-03-24]

[修回日期：2014-04-07]

[责任编辑：张 春]

---

<sup>①</sup> Frans-Paul van der Putten, "The European Union, ASEAN, and the US-China Power Rivalry," *Global Observatory*, May 29, 2013, <http://theglobalobservatory.org/analysis/508-the-eu-asean-and-the-us-china-power-rivalry.html>.

# 当前中东安全局势及对 中国中东外交的影响

李伟建

**【内容提要】**中东变局三年多来，地区安全局势变得日益复杂。除了传统热点问题之外，由政治转型引发和激活的地区教俗、教派以及其他各种政治力量之间的斗争和社会矛盾正成为影响地区安全的新因素。埃及围绕支持和反对穆斯林兄弟会的政治博弈不仅造成该国社会分裂，也对地区稳定构成潜在威胁，叙利亚危机久拖不决致使地区极端主义思潮沉渣泛起、恐怖主义势力趁乱扩张并有向区外国家溢出之势。此外，美国战略重心东移导致原有地缘政治格局发生变化，造成地区国家之间关系出现新的紧张，而美俄等大国在中东乃至全球事务中的互动也对中东安全局势产生深刻的影响。未来相当长的时期里，中东传统热点问题依然是影响地区安全和地缘政治关系的主要因素，而持续深入转型将成为中东各国政治和社会发展的主要特征。中国与中东关系将基于这一趋势而发展，中国的中东外交也应以此为重点，更加积极主动地参与中东事务，促进热点问题的和平解决，并尽自己所能帮助中东国家实现平稳转型。

**【关键词】**中东 安全 影响 中国 对策

**【作者简介】**李伟建，中国中东学会副会长，上海国际问题研究院外交政策研究所所长、研究员

**【中图分类号】**D815.4

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)03-0022-13



中东变局以来，地区安全局势出现了新的发展：其一，在专制政权被推翻之后，那些实现了政权更替的国家普遍陷入了政治权威缺失的困境，不同部落、宗教派别及各种政治力量之间为争夺政权、主导国家意识形态而展开博弈甚至爆发冲突正成为这些国家现阶段的主要特征。由于缺乏强有力的政党和政治家来领导国家迅速恢复秩序和重振经济，民众的不满情绪被重新点燃，极端思想在一些地区悄然回潮，社会不稳定因素在不断上升。其二，宗教极端主义者和恐怖组织利用利比亚战争和叙利亚内战造成的乱局，不断在本地区聚集壮大；同时，其向区外的扩散性和与区外恐怖组织的联动性明显增加。其三，美国中东战略的调整牵动地区地缘政治力量重新分化组合，“旧联盟已经瓦解，新联盟正在形成”，<sup>①</sup> 地缘政治格局的不确定性使地区安全局势发展变得更加扑朔迷离。

中东安全形势的恶化不仅危害地区稳定，对中国在中东的利益、中国的中东外交及与中东国家的关系也是一种威胁和挑战。事实上，当前极端思潮和恐怖主义的蔓延已经威胁到世界及中国的安全。因此，对于未来将要更多地参与中东事务的中国而言，必须调整传统政策思路，加大对中东安全的关注，并在新安全观的指导下，加强与地区内外国家务实合作，积极参与解决各类安全问题，为促进地区和平、安全和稳定发挥独特的建设性作用。

## 一、变局以来的中东安全形势新态势

中东变局已进入第四个年头，与其初期急风暴雨般的“革命”势头以及一些国家对此表现出的极度亢奋相比，当前的局势已失去了原有的方向和路线，甚至出现了逆转。美国著名地缘政治分析师罗伯特·卡普兰 2014 年 3 月在美国《时代》周刊发表题为《地缘政治和新世界秩序》的文章表示，人们曾在几个月时间里称赞“阿拉伯之春”是一种新的地区民主的“阵痛”，但它很快变成了一场中央集权的危机。“带来的不是民主，而是叙利亚的宗教战争，也门和利比亚的混乱局面以及埃及的独裁统治复活。”<sup>②</sup> 变局对当前

---

<sup>①</sup> Jonathan Spyer, “Shifting Mideast Sands Reveal New Alliances,” *Middle East Forum*, March 14, 2014, <http://www.meforum.org/3795/shifting-mideast-sands-reveal-new-alliances>.

<sup>②</sup> Robert D. Kaplan, “Geopolitics and the New World Order,” *Times*, March 20, 2014,

地区安全局势产生的直接或间接影响主要表现为以下几个方面:

(一) 处于政治转型过程中的国家不同程度地都陷入了政治重建和国家的治理困境

中东国家的专制政权被推翻后, 政治权威缺失成为这些国家首先遇到的一个普遍问题。近年来, 人们常常看到的是这些国家内部各种势均力敌的政治力量、不同的部落以及世俗和宗教力量之间为争夺国家发展道路及国家意识形态的主导权而展开激烈博弈甚至冲突的一幕。

突尼斯在两年内完成了议会选举, 组建了联合政府。从体制上看, 似乎已经完成了民主过渡, 因此它被外界认为是唯一实现相对平稳转型的国家。但在头两年里, 突尼斯先后出现过四个过渡政府, 现在又产生了第五个。这表明各政治力量之间的分歧和矛盾依然十分严重, 政治进程时时受到各种干扰甚至中断。尤其是2013年2月和7月先后发生了反对党领袖遇刺身亡事件后, 全国各地连续爆发抗议示威, 一度使国家陷入严重的政治危机中, “而且这场政治运动已愈演愈烈至世俗与伊斯兰政治之争的高度”。<sup>①</sup>

埃及在不到两年里经历两次“革命”, 且后一次引发的社会动荡远超前一次, 军队与穆斯林兄弟会支持者的冲突已造成数百人伤亡和埃及社会的巨大分裂。而今, 虽然军队采取快刀斩乱麻的强硬手段暂时平定了乱局, 但在其对穆兄会“一杀到底”的同时, 也把穆兄会及其支持者推到了当前政治进程的对立面, 让人们对于埃及短期内能否建立起多元包容的政治框架感到担忧。冲突造成的社会分化和对立情绪需要很长时间才能化解, 这增添了全国和解进程难度, 给埃及未来的政治进程和社会稳定带来更多负面影响。

利比亚在后卡扎菲时代的政治转型中一直不平静, 复仇情绪、内部政治斗争和地方部落主义盛行。“的黎波里已经不再是利比亚的首都, 成为各部落、民兵组织和帮派为争取领土控制权而进行谈判的‘调度中心’。”<sup>②</sup> 2013年5月4日, 利比亚议会在武装民兵的压力之下, 通过了所谓的《政治隔离法》。该法规定, 所有曾在卡扎菲时代任过职的高级官员, 一律被禁止拥有选举权和被选举权, 不得在新政府部门任职, 不得组织或参加任何党派和民

---

<http://time.com/31911/geopolitics-and-the-new-world-order/>.

<sup>①</sup> 王金岩:《突尼斯民主转型的成与败》, 载《青年参考》2013年11月27日。

<sup>②</sup> Kaplan, “Geopolitics and the New World Order”.

间团体。这种明显带有“政治复仇”色彩的法案得以通过，不禁让人想到 2003 年战争后的伊拉克，当时伊拉克新政府也曾颁布《清除“复兴党”法》，该法后来成为民族和解和国家安定的主要障碍，而“《政治隔离法》的严酷性更甚于前者。”<sup>①</sup> 2014 年 4 月，利比亚临时总理阿卜杜拉·萨尼上台 5 天就辞职，据称是他和家人遭到了叛军武装袭击威胁；而他的前任扎伊丹在 3 月因为对付叛军不力被赶下台。<sup>②</sup>

（二）转型国家普遍面临严峻的经济困难挑战，民众中弥漫着新的不满情绪

受政治局势动荡和全球经济复苏缓慢等因素影响，加上各政治力量在政治重建中专注于争权夺利，过渡政府拿不出治国理政良策，西方的援助承诺口惠而实不至，转型中的阿拉伯国家普遍面临日益严重的经济困难。最新的一些数据表明，这些国家经济发展增速较之变局前明显放缓，外国直接投资大幅减少，旅游业遭遇重创，外汇储备严重缩水、货币贬值，通货膨胀和失业率持续保持高位。

根据埃及财政部公布的数据，在 2013—2014 财年第一季度，埃及经济增速仅为 1%，与上一财年同期 2.5% 的经济增长率相比大幅下滑。目前，埃及国内通货膨胀率达 12% 的高位，失业率为 13%，青年人失业率超过 20%，贫困率持续上升至 26.3%。<sup>③</sup> 这些经济发展中累积的结构性和深层次矛盾，让埃及经济的复苏前景更趋黯淡。突尼斯政治转型虽然相对平稳，但是经济问题日益突出。突尼斯超过一半的人口在 21 岁以上，革命前夕失业率已高达 30%。在很大程度上，这也是突尼斯爆发革命的一个重要原因。笔者 2013 年底在突尼斯访问时明显感觉到，突尼斯的经济状况比革命前笔者访问时看到的差了很多。突尼斯“伊斯兰民主中心”主任拉德万·马斯茂迪 (Radwan A. Masmoudi) 表示，革命后的突尼斯经济持续下行，外国投资望而却步，经济处于挣扎中。“民众现在很没有耐心，年轻人希望立竿见影看到实效，但现在要稳定经济

<sup>①</sup> 《利比亚隔离法：治疗复仇和动乱的药方》，载《阿拉伯圣城报》社论（伦敦）2013 年 5 月 5 日，*Al-Quds Al-Arabi*, May 5, 2013, <http://www.alquds.co.uk/?p=41019>。

<sup>②</sup> 《利比亚总理上台 5 天就辞职 称遭到叛军武装袭击威》，法新社 2014 年 4 月 14 日报道。转引自《环球时报》2014 年 4 月 14 日。

<sup>③</sup> 胡英华：《埃及经济复苏前景黯淡》，载《经济日报》2014 年 2 月 20 日，第 4 版。

很难”。<sup>①</sup> 利比亚石油丰富，但革命后部落军阀间混战频频，尤其是亲政府的民兵联军和东部的联邦主义武装在艾季达比亚（Agedábia，又译“艾季达比耶”）周边地区的持续冲突，导致利比亚多条输油管道被切断，油田港口被封锁，石油产量下降，国家财政困难，赤字严重。以至于2014年政府财政预算也因此迟迟无法出台。<sup>②</sup>

据了解，突尼斯政府已经需要依赖举债来给公务员发工资，而埃及目前也是等着沙特、阿联酋、科威特等国提供的120亿美元援助来解救燃眉之急。利比亚则由于部落割据，军阀混战导致正常石油出口受阻，该国在2014年3月前7个月相关收入减少了70%以上。利比亚常驻联合国代表达巴希早些时候表示，“这一趋势如果持续下去，国家将面临破产，社会秩序也将受到严重威胁”。<sup>③</sup> 如今，民众对革命三年多来国家的经济表现越来越不满，那些曾经为生计走上街头并在推翻旧体制的革命中冲锋陷阵的底层民众眼下依然在为生计而苦恼，年轻人依然在为找不到工作而犯愁，整个社会正积蓄着新的不满情绪。“经济问题如果被忽视，最有可能引发民众骚乱。”<sup>④</sup>

（三）政治伊斯兰力量在变局中先扬后抑，极端思潮和恐怖主义沉渣泛起

伊斯兰因素及极端思潮主要表现在两个方面，第一，教俗博弈成为中东转型国家政治进程发展的一个重要特征。宗教力量在中东变局中的影响呈先扬后抑之势。在一些国家最初的选举中，获胜的基本都是伊斯兰政党，但自2013年以来，这些伊斯兰政党都不同程度地遭到世俗力量的冲击：有着穆斯林兄弟会背景的埃及民选总统穆尔西上台不到一年就被军队罢黜；突尼斯的复兴运动党上台后，一度坚持要将伊斯兰教义写进宪法，但穆尔西被赶下台后，该党领导已不再坚持这一点。这表明，伊斯兰力量在中东阿拉伯各国依然有深厚的群众基础，但回归伊斯兰不是民众在这次变局中的核心诉求。此

<sup>①</sup> 此系拉德万·马斯茂迪与到访的作者一行座谈时的谈话，2013年12月18日，突尼斯。

<sup>②</sup> 《扎维耶将建设新商业港口以促进经济发展》，中国驻利比亚大使馆经济商务参赞处，2014年3月24日，<http://ly.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201403/20140300527652.shtml>。

<sup>③</sup> 《安理会决定采取措施制止利比亚原油非法出口》，新华网，2014年3月20日，[http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/20/c\\_119850377.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/20/c_119850377.htm)。

<sup>④</sup> Michele Dunne, “Five Questions for Sisi, Egypt’s Man of Mystery,” *Carnegie Endowment of International Peace*, March 26, 2014, <http://carnegieendowment.org/2014/03/26/five-questions-for-sisi-egypt-s-man-of-mystery/h5ua>。

外，在叙利亚问题上，国际社会对其背后的教派争斗因素可能向周边国家扩散并成为地区局势不稳定的主要因素之一已经有所警觉。美国没有利用叙利亚化学武器事件对叙采取军事行动，并且顶住沙特阿拉伯等海湾国家压力与伊朗达成核问题协议，在一定程度上也有重新平衡中东地区地缘政治和教派力量格局，防止逊尼派在地区一派独大的考虑。

第二，各种极端势力和恐怖组织利用旧政权被推翻后出现的安全真空在动荡国家落脚布网，扩大影响。如上所述，各种政治力量 and 不同教派间的权利斗争不同程度地造成了政治转型中国家“乱中求治，治中生乱”的复杂局面。在突尼斯、利比亚和埃及都不时有暗杀、绑架和暴力冲突事件发生，叙利亚则仍在内战中苦苦挣扎，整个地区被一种不安情绪笼罩。与此同时，近年来流窜在中东各地的极端组织和恐怖分子纷纷聚集到动荡国家，这些极端组织和恐怖分子成分复杂，既有在新政府上台后被释放的宗教极端分子，更有新成立的萨拉菲派圣战主义组织。有情报显示，多名来自埃及的“基地”组织领导人已趁乱从巴基斯坦和阿富汗回到埃及，他们将埃及视作全球圣战的新基地。与此同时，来自不同国家的极端武装分子携带从利比亚军火库劫来的武器不断涌入叙利亚。他们与“基地”组织和其他反对派联手，计划将叙利亚变成自己在中东的大本营。据俄罗斯新闻网报道：目前叙利亚总共有10万人在与政府军作战，其中1万人是同“基地”组织有直接关系的圣战者，还有3万—3.5万人是其他极端派别的伊斯兰主义者。<sup>①</sup>他们宣布叙利亚为“圣战之地”，呼吁为建立“世界哈里发”而斗争。许多恐怖分子赴叙利亚参战并积累实战经验后又返回各自国家从事恐怖活动。

综上，中东变局以来，除了原有的热点问题依然没有解决并随时可能再度爆发之外，变局引发的极端思潮蔓延和恐怖主义活动猖獗正在成为影响地区稳定的最大安全隐患。

## 二、美国中东战略调整对地区安全形势的影响

中国学术界对于美国中东战略究竟会如何调整一直有两种截然不同的看

---

<sup>①</sup> 《叙反对派分裂或成局势转折点》，载《参考消息》2013年9月27日，第1版。

法：一种认为，随着重返亚太战略的步步推进，美国将进一步减少对中东的投入，未来中东将出现更多大国参与本地区事务的局面；另一种看法正好相反，认为中东变局将牵制美国战略东移步伐，美国也不会放弃对中东事务的主导。<sup>①</sup> 还有观点认为，尽管战略东移已成为美国的既定方针，但并不意味美国要撤离中东。亚太和中东是美国关注的两大战略重点，鉴于前些年美国过于注重亚太，奥巴马第二任期会进一步加强对中东事务的掌控，以在亚太战略和中东战略间建立一种平衡和协调的关系。“避免‘亚太再平衡’战略影响美国在中东的利益；同时也尽力规避中东战略构成对‘亚太再平衡’战略的牵制”。<sup>②</sup> 美国国内对于奥巴马政府的战略重心是否要从中东移向亚洲也有不同声音。美国新安全中心高级研究员罗伯特·卡普兰（Robert Kaplan）认为，原先奥巴马政府的战略目标的确是要向东亚地区转移的，但在中东部分国家发生的新情况导致这一进程中断，又将高层决策者的关注焦点拉回到中东。美国卡托研究所研究员里昂·哈达尔（Leon Hadar）则认为，华盛顿应当制定一个新战略，目标是逐步减少在该地区的军事介入。但仅就现实层面来看，美国已经投入了如此巨大的资源，包括军事、金融和行政等资源到中东地区，使得美国无法轻易从中东转身，无法抽出更多的时间和精力去对付东亚面临的挑战。<sup>③</sup>

笔者认为，表面上，美国总统奥巴马在第二任期似乎加大了对中东问题的重视，除本人首访以色列外，国务卿克里 2013 年内八访中东。但另一方面，美国针对亚太地区的战略布局不断细化，军事力量在亚太地区频繁调动，包括奥巴马在内的美国政府高官频繁访问亚洲国家，美国战略重点东移已成定势。克里对中东的访问更多是为了安抚中东盟友，缓解其在美国战略调整后的不安情绪并稳定可能由此引发的局势波动，一定程度上也是为缓解国内对奥巴马中东政策批评的压力。

事实上，美国近年来的中东战略收缩已在本地区激起了阵阵地缘政治涟

---

<sup>①</sup> 相关观点参见王林聪：《中东变局牵制美国战略重心东移》，载《中国社会科学报》2011年3月3日；倪峰：《中东变局牵制美国战略东移》，载《东方早报》2011年2月18日；温宪：《克里首访表明大中东难题掣肘美国亚太战略》，人民网，2013年2月25日，<http://world.people.com.cn/n/2013/0225/c57507-20595323.html>；等。

<sup>②</sup> 姚匡乙：《美国中东政策的调整和困境》，载《国际问题研究》2014年第1期。

<sup>③</sup> 《中东乱局牵制美国战略东移》，载《国际先驱导报》2011年3月23日。

滴，并已对地区安全局势产生深刻影响：首先，美国与中东传统盟友的关系发生了微妙的变化。众所周知，埃及军方一向亲美，而美国也长期与之保持密切关系。但是这次埃及军方通过“政变”上台后，却刻意同美国拉开距离，显示出极强的独立性和自主性。在美国因不满军队发动“政变”而以暂停对埃军援相威胁后，沙特等海湾国家立即向埃及伸出援手，承诺提供上百亿美元的援助，以示他们对埃及军方的支持。

海湾国家与美国较劲在过去是不可想象的，这次敢于冒犯，除了埃及军方与穆斯林兄弟会的争斗直接关乎沙特等国的利益之外，沙特对美国也早已心生怨气。埃及的分析人士认为，过去几年来沙特与美国之间在一系列实质问题上出现明显分歧，累积至今已致双方信任之墙几近坍塌。尤其在美伊近期就核问题进行谈判并达成初步协议后，沙特开始怀疑美国是否要放弃对盟友的责任。沙特一是担心美国与伊朗很可能达成最后协议，二是担心最后协议一旦达成，美国将对沙特和其他海湾国家所认定的伊朗导致的不稳定因素听之任之，而“这在事实上意味着美国将抛弃它在海湾的盟友。不仅如此，沙特还发现伊朗在叙利亚发挥作用正好是在美国退出军事干涉之时”。<sup>①</sup>

沙特为此不惜以放弃非常任理事国席位来表达对美国的愤懑。2014年3月28—29日，美国总统奥巴马对沙特进行访问，试图修补两国之间近年来出现的一系列裂痕，巩固传统的战略盟友关系，但在美国战略重点持续东移的大背景下，沙特舆论对奥巴马此行并不看好。沙特《利雅得报》4月1日载文称，过去三年来的美国政策模糊不清，以至于同时向盟友和敌人发出了错误信息，这使本地区处于迷茫和纠结状态。奥巴马上台之初就声明要转移到其他更重要的地区，即中国和太平洋地区，中东地区对他来说不再像以前那么优先了。但是，这些决定困扰了华盛顿与朋友和盟友的关系。因此，“美国应该检讨在中东地区的错误决定，应该重新设计政策，调整优先顺序，以便实现地区国家的安全与稳定，降低紧张和危机水平，创造平静气氛”。<sup>②</sup>美国国务院负责阿拉伯国家过渡的前协调人塔玛拉·科夫曼·威茨认为，沙特

<sup>①</sup> 穆纳尔·舒尔巴基：《沙特美国关系与建立信心》，载《宣言报》（阿联酋）2014年4月2日，<http://www.albayan.ae/opinions/articles/2014-04-02-1.2093215>。

<sup>②</sup> 扎希尔·哈里斯：《华盛顿与利雅得：以坦率的谅解更新关系》，载《利雅得报》（沙特）2014年4月1日，<http://www.alriyadh.com/2014/04/01/article923075.html>。

对这场“政治地震”成因的判断存有“隐含的焦虑”。两国关系通过“石油换安全”原则已经运行了70年，沙特人现在担心美国会随着“能源革命”取得进展而逐步撤走。“他们在考虑美国能源独立性对美国在海湾安全投入的意愿所带来的后果”。<sup>①</sup>英国《金融时报》网站刊登的一篇文章则表示，沙特将继续与美国渐行渐远，因为它认为美国已经放弃了其在中东的领导地位。此外，土耳其也像海湾国家一样，对华盛顿不太重视叙利亚问题感到厌恶。<sup>②</sup>

值得一提的是，被普遍认为关系最为特殊的以色列和美国也出现了裂痕。以色列对奥巴马在巴以和谈问题上频频向以色列施压早已心存不满，对美国和伊朗走近更是大为恼火。为此，以色列加强了与法国等欧洲国家的协调，“并被盛传与沙特阿拉伯密议破坏美国与伊朗改善关系的努力”。<sup>③</sup>2013年11月初，就在克里第七次中东之行前夕，以方突然宣布要在约旦河西岸以及东耶路撒冷新建1,859套犹太人定居点住宅，明显是要让美国难堪。2014年3月3日，奥巴马在白宫与到访的以色列总理内塔尼亚胡举行会晤，重点讨论巴以和谈及伊朗核问题，但因双方分歧太大最终不欢而散。据报道，以色列前外长本·阿米认为，对以色列来说，奥巴马在牺牲前总统穆巴拉克并为穆兄会的掌权扫清障碍时就已经背叛了以色列。如今，他又捅了以色列“第二刀”——背着内塔尼亚胡与伊朗达成协议。<sup>④</sup>笔者认为，沙特和以色列的这些强烈反应并不意味着它们与美国的关系出现了问题，更多反映的是这些已经习惯于将自己完全捆绑在美国战车上的国家对美国战略重心偏离中东的不适、不安和不满的焦虑心态。

其次，阿拉伯世界进一步分裂，海湾阿拉伯国家合作委员会（简称“海合会”）国家长期的内部分歧公开激化。

卡塔尔与沙特等海湾国家面和心不和由来已久，双方的矛盾终于在如何

---

<sup>①</sup> 《奥巴马试图修复与盟友沙特的信任》，载《世界报》（法国）网站2014年3月30日。转引自《参考消息》2014年3月31日。

<sup>②</sup> 爱德华·卢斯：《奥巴马的注意力缺失外交》，载《金融时报》（英国）网站2014年4月6日。转引自《参考消息》2014年4月9日。

<sup>③</sup> 李绍先：《美国战略收缩 中东地缘政治力量重新分化组合》，载《光明日报》2013年12月26日。

<sup>④</sup> 转引自《美以首脑讨论巴以和谈及伊核 因分歧大不欢而散》，载《环球时报》2014年3月5日。



对待穆斯林兄弟会的问题上公开激化。近年来，穆兄会在本地区的影响力不断扩大令沙特、巴林和阿联酋等抵制穆兄会思想的海湾国家十分担忧本国安全，穆兄会在埃及政坛崛起更被海湾三国视为颠覆性威胁。但卡塔尔始终站在穆兄会一边，并长期为穆兄会在埃及分支机构的核心领导人提供庇护。2014年3月5日，沙特、巴林和阿联酋三国宣布撤回他们驻卡塔尔的大使，这一举动被看作是对卡塔尔长期以来支持、资助穆兄会活动的明确回应。3月7日，沙特王国又正式将埃及穆兄会列入恐怖主义名单。这表明，沙特政府与穆兄会彻底决裂，也让其与卡塔尔的关系处于崩溃的边缘。伦敦《阿拉伯人报》于2014年3月11日发表一篇沙特作者的文章称，摆在卡塔尔人面前的只有两种选择：“要么与威胁海合会同胞兄弟安全的穆兄会恐怖分子联合，要么如我们所愿，明智地回归友爱的海湾怀抱，共同创造地区稳定、安全与进步”。<sup>①</sup>阿联酋《统一报》于2014年3月12日载文批评卡塔尔在重大战略考虑方面大大越线，一是不顾其自身的政治分量和影响力，在埃及、沙特、伊拉克和叙利亚等阿拉伯国家政治作用减退之际攫取利益，并为此不惜与阿拉伯国家的竞争对手如土耳其和伊朗协调；二是试图通过花钱来寻求苏丹、巴勒斯坦、黎巴嫩、也门等长远问题的临时解决方案来提高自己的影响力。文章认为，卡塔尔的政治行为已经对海湾国家的安全产生了负面后果，使其面临几大威胁：一是“穆兄会”，它是今天对阿拉伯国家的第一威胁；二是“真主党”，它是伊朗在地区的军事打手；三是“侯西派”，它现在是活跃在海湾地区的极端武装。“卡塔尔需要掂量一下，要么留在海湾同胞兄弟一边，要么继续一意孤行。目前仍有两个海合会成员国尚未加入三国，它们要么劝说卡塔尔重新考虑立场，要么公开宣布它们的立场”。<sup>②</sup>卡塔尔《祖国报》则回击称，卡塔尔的外交政策建立在相互尊重共同利益的基础上，不像某些批评卡塔尔的阿拉伯国家那样干涉其他国家内部事务。“从多哈召回大使的决定，其不公开的目的，是试图将这些国家的政策强加给其他国家（如卡塔尔），试图

---

<sup>①</sup> 穆罕默德·阿希米：《卡塔尔必须在穆兄会恐怖分子与海湾兄弟们之间做出选择》，载《阿拉伯人报》（英国）2014年3月11日，<http://www.alarab.co.uk/?id=17369>。

<sup>②</sup> 穆罕默德·哈拉夫·萨瓦菲：《海湾对卡塔尔的愤怒》，载《统一报》（阿联酋）2014年3月12日，<http://www.alittihad.ae/wajahatdetails.php?id=77925>。

改变它们的公正立场”。<sup>①</sup>

第三，地缘政治力量重新分化组合，本地区正在形成新的安全联盟。中东地区的地缘政治结构正处于变化中，以沙特为代表的逊尼派国家联盟和以伊朗为代表的什叶派联盟争斗的格局正在悄然改变。沙特由于在埃及的政治斗争中明确地站在了埃及军方一边，而埃及军方的代表人物阿卜杜勒·法塔赫·塞西已经宣布参加即将举行的总统选举并极有可能获胜，沙特和埃及塞西政权之间的联盟正在形成。以色列国际事务全球研究中心（GLORIA）的中东问题分析家乔纳森·斯贝尔（Jonathan Spyer）认为，这一联盟还包括阿联酋、巴林、约旦河西岸脆弱的阿巴斯政权，它将崛起成为逊尼派阿拉伯世界最强大的力量。它既反对伊朗领导的什叶派抵抗阵营，也反对卡塔尔、穆兄会阵营。在斯贝尔看来，现在有三大力量集团主导着中东：伊朗领导的什叶派阵营，与其敌对的正在崛起的开罗—利雅得轴心及其领导下较小的逊尼派国家，一个更弱小的卡塔尔—穆兄会联盟。未来一段时期，三者之间的竞争一定会主导地区事务。以色列当然是除这三个力量集团外的地区主导者之一，但斯贝尔认为，以色列实际上是沙特—埃及阵营的同盟。斯贝尔指出，中东这一战略版图的变化被视为美国从该地区抽身，不再担任保护者的结果。这一进程还在继续，目前下任何最终结论还为时尚早。但“沙特和塞西政权的走近绝对是对美国这一举动的重要反应之一。逊尼派阿拉伯国家在下一阶段对抗伊朗野心的基础力量很可能正在形成”。<sup>②</sup>

### 三、中东安全局势对中国中东外交的影响

中东安全局势不稳定对中国究竟有多大的影响？国内学界有过很多讨论，但焦点更多集中在对中国的中东利益及中国西部安全的影响，就其对中国未来可能更多地参与中东事务、开展更积极的中东外交会产生怎样影响的讨论不多。主要原因是对是否应该更积极介入中东尤其是参与中东安全事务，

---

<sup>①</sup> 穆罕默德·易卜拉欣·哈塔尔：《卡塔尔：可敬的立场》，载《祖国报》（卡塔尔）2014年3月8日，<http://www.al-watan.com/viewnews.aspx?n=3856A3D0-85A1-46FE-BEAF-CAB0317117A0&d=20140308&writer=0>。

<sup>②</sup> Spyer, “Shifting Mideast Sands Reveal New Alliances”.

国内学界一直有不同的意见。不少学者认为，目前中东安全局势十分混乱，中国不适合在这个时候加大参与力度。有学者甚至表示，连美国都准备撤出来了，中国参与进去干什么？

笔者以为，尽管当前的中东安全局势确实充满了风险和不确定性，但无论从中国利益的全球拓展趋势，还是从中国正在向大国外交转型这一层面看，中国未来要更积极地参与中东事务特别是中东安全合作势在必行。因此，有必要从这一必然性出发科学地评估中东安全局势对中国外交的影响。笔者认为，中东地区安全局势变化对中国的中东外交有着隐性和显性两方面的影响。从隐性的层面看，中东局势近年的变化将促进对中东外交的许多思考，进而改变中国传统的外交思维和观念。比如，中东外交如何与中国的大国外交转型相协调？“新安全观”、“新义利观”等外交新思想新理念如何有效地运用到中东外交的实践中去？中国正在谋求与美国等大国建立的新型大国关系如何通过在中东问题上的国际合作来加以体现？如何赋予以确保能源安全为主轴的传统外交以更丰富的思想内涵？如何利用中国的发展优势帮助中东国家实行平稳转型等等。显性的影响是，不管是否愿意，中国的中东外交必须面对中东已经并且还在发生着的实际变化。比如，中国传统上一直将其视为一个整体来与之打交道的阿拉伯世界正进一步分裂，一直是中国中东外交重点的海湾合作委员会也开始分化。再如，过去中国更多关注与中东国家的政治和经贸关系，而今中东国家要求中国加大对中东安全关切的呼声越来越高。中国过去在原有地区安全格局下与各国多年打交道已经有了一定的经验积累，但现在中东旧有地区安全框架正逐渐瓦解，而新的安全架构尚未形成，这对中国未来如何更加积极地参与中东安全事务，在外交上是一个全新的考验。当然，中东安全局势的变化不会改变中国发展同中东国家全面友好关系的外交宗旨和原则，但新的安全形势对中国的中东外交提出了更高的要求，需要对现有政策作更细致的规划和调整。

毋庸讳言，在当前的中东安全局势下，中国要更积极地参与中东事务尤其是加强对安全问题的关注和参与中东的安全合作，在外交上确实会遇到许多挑战。就自身而言，中国缺乏这方面的经验，更重要的是缺乏对参与中东安全合作的必要性的足够认识和支持。但中国进一步参与包括安全合作在内

的中东事务也有许多有利因素。从国际层面看，虽然美国在未来相当长的时期内依然是中东的主导力量，但其战略重点东移已成定局，单边行事的主观愿望和实际能力都在下降。未来，将有更多国际力量参与中东事务，国际竞争和合作将成为常态，大国在中东热点问题上展开合作的可能性增加。美国在中东现在是求稳怕乱，因此对中国参与中东事务的心态趋于务实，甚至期待与中国在维持中东稳定方面进行合作。从中东层面看，近年来，中东国家对中国综合国力和国际影响力的认知有了极大提高，发展对华关系意愿强烈。尤其是经历大变局之后，希望深化与中国合作、借鉴中国的发展经验和获得中国的经济援助已经成为不少转型国家的现实需要，希望中国在地区事务中发挥更积极的作用也已成为中东地区的主流呼声。美国战略重心东移之后，阿拉伯国家出现寻找新的大国力量作为战略依托的倾向，这也给中国展开积极进取的中东外交带来更大的空间。近两年，中东国家领导人纷纷到中国进行访问，其中传递出的一个强烈的信息是，中东各国对中国的期望在迅速上升。例如，尽管对中国的叙利亚政策仍有不满，但沙特王储兼副首相、国防大臣萨勒曼仍于2014年3月对中国进行了正式访问。沙特舆论对此予以高度评价，并强调了与中国关系的重要性。以色列方面继总理内塔尼亚胡2013年访华之后，总统佩雷斯又于2014年4月以91岁的高龄到中国访问。此外，还有一些中东国家的领导人也要利用2014年5月参加亚信上海峰会之机到中国访问。

综上所述，在当前中东安全局势下，中国外交在向更积极地参与中东事务和安全合作方向发展时确实面临一定风险和挑战，但总体上机遇大于挑战。此外，作为中国向大国外交转型的一个重要组成部分，中国未来在中东安全事务上发挥更积极的建设性作用也是势在必然。

[收稿日期：2014-04-02]

[修回日期：2014-04-20]

[责任编辑：张 春]

# 新安全观与 中国和东盟的安全困境

张哲馨

**【内容提要】**针对世纪之交东亚地区安全与区域一体化形势的发展，中国于2002年7月向东盟地区论坛提交《中方关于新安全观的立场文件》，全面系统地阐述了中方的安全观念和政策主张。这些观念与东盟当时的地区安全观彼此相容，为本世纪头十年双方关系的全面发展奠定了良好基础。然而，随着近年来东亚地缘局势的变化，东盟的地区安全观出现重大转变，中国与东盟在地区安全面临的主要威胁、实现地区安全的基本条件以及维护地区安全的方法等方面均产生较为严重的分歧。在此情况下，东盟对华战略疑虑不断上升，一些国家开始大力提升军备并寻求区外大国的帮助和保护，这又与美国的“亚太再平衡”战略相互契合，形成东盟与美国合作共同抗衡中国的战略态势。由此而来，中国和东盟之间出现一定程度的安全困境，对双方关系的全面发展形成严重障碍。为了巩固有利于自身和平发展的周边环境，中国须调整和补充新安全观的具体内容及表现形式，对其进行及时“升级”。具体而言，需要在坚持新安全观核心思想的基础上，重点促进地区各国对利益相系、义利相融这一原则的共识，主动消除东盟对中国的战略疑虑，不断扩大双方的利益共同体、责任共同体和命运共同体意识，从而逐步超越中国与东盟的安全困境，使双方关系重回全面包容性合作的轨道。

**【关键词】**新安全观 周边外交 中国—东盟关系 安全困境

**【作者简介】**张哲馨，上海国际问题研究院亚太研究中心助理研究员

**【中图分类号】**D822

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)03-0035-16

1991年中国与东盟开始正式对话之后,双方在重点推进经贸联系与民间往来的同时,不断扩大政治互信,并就地区安全问题达成诸多共识。在国际安全威胁来源多元化及地区政治、经济一体化蓬勃发展的背景下,中国于世纪之交提出以“互信、互利、平等、协作”为核心思想的新安全观,与当时东盟普遍持有的地区安全观相契合,成为之后多年里推动中国—东盟关系全面快速发展的重要政治基础。然而,随着近年来东亚地区实力对比的变化,东盟的地区安全观出现重大转变,一些国家开始大力提升军备并推动建立某种旨在平衡中国影响的对抗性安全机制,中国和东盟之间出现一定程度的安全困境,对双方关系的全面发展形成严重障碍。为进一步加强中国与东盟的战略互信,巩固中国和平发展所必需的良好周边环境,有必要对中国和东盟的地区安全观进行系统分析和比较,进而探讨以新形势下的地区安全观为指导,逐步突破双方安全困境的途径和方法。

## 一、新安全观共识与中国—东盟关系的全面发展

建构主义理论认为,国家的安全观念产生于国家环境的文化及制度因素,再通过“塑造某一特定认同所应采取的适当行为的集体期望”而形成普遍规范。<sup>①</sup>换句话说,一个国家对所处安全环境的总体看法,不仅塑造了对自身安全利益的认知,也直接塑造其国家政策。中国于世纪之交提出的新安全观与当时东盟普遍认同的安全观彼此契合,对于双方采取互容互利的外交与安全政策,推进双边关系全面发展发挥了巨大作用。

### (一) 新安全观提出的背景及核心内容

冷战的终结使全球安全形势发生了重大变化。就东亚而言,由于冷战后十多年中全球安全关注重心仍在东欧、中亚和中东一带,再加上东亚地区普遍对发展经济的渴求,地区各国开始相对自主地开展各种形式的合作,积极寻求建立融合自身安全、经济发展和地区稳定三方面要求的地区安全框架。无论是成立于1994年的东盟地区论坛、1997年启动的东盟与中日韩之间的

---

<sup>①</sup> 罗纳德·杰普森、亚历山大·温特、彼得·卡赞斯坦:《规范、认同和国家安全文化》,载彼得·卡赞斯坦主编:《国家安全的文化:世界政治中的规范与认同》,宋伟、刘铁娃译,北京大学出版社2009年版,第34-73页。

“10+3”等政府间协商合作机制，还是1993年成立的亚太安全合作理事会（CSCAP）等半官方对话机制，根本宗旨都是尽量独立于外部势力的主导和干扰，以适合本地区的方式解决本地区的问题。

在此背景下，中国首次于1996年在第三届东盟地区论坛会议上提出建立新安全观的倡议。次年，中国又在与俄罗斯签订的联合声明中进行具体阐述，主张摒弃“冷战思维”、反对集团政治、以和平方式解决国家间争端、以对话协商推进政治互信、通过双边及多边协调合作促进安全等内容。<sup>①</sup>1997年东南亚金融危机爆发后，东亚各国对维护地区安全特别是金融安全的认识更加深刻，从而进一步加快地区合作。2001年发生的“9·11事件”使人们认识到，恐怖主义与极端势力等非国家行为体对各国安全造成的威胁正超越国与国之间的竞争，成为地区面临的共同安全挑战。针对这些变化，2002年7月31日，参加东盟地区论坛外长会议的中国代表团向大会提交《中方关于新安全观的立场文件》（以下简称《立场文件》），全面阐述了中方在新形势下的安全观念和政策主张。

虽然《立场文件》仅有2,200余字，却非常系统而具体地表达了“互信、互利、平等、协作”等核心思想。总体看来，《立场文件》提出的新安全观呼吁摒弃冷战思维和强权政治心态，主张各国超越意识形态和社会制度异同，通过对话与合作促进政治互信与经济融合，从而实现共同安全。其特点在于：一是反对倾向于权力对抗和集团政治的“冷战思维”；二是强调安全合作的政治前提和基础；三是重视经济发展对国际安全的作用；四是强调安全合作的地区适应性与多样性。<sup>②</sup>国外学者也注意到，相较于当时国际社会普遍认同的现实主义安全合作观，新安全观不仅强调安全利益的多样化，更强调外部安全与内部安全的互动，是对国际安全理论的重要贡献。<sup>③</sup>

## （二）新安全观与当时东盟主流安全观的异同

从本质上说，《立场文件》表达的新安全观同当时东盟各国的安全观是一致的，包括反对地区霸权主义、重视综合安全、强调以经济合作推进政治

<sup>①</sup> 《中俄关于世界多极化和建立国际新秩序的联合声明》，载《人民日报》1997年4月24日，第1版。

<sup>②</sup> 郭新宁主编：《亚太地区多边安全合作研究》，时事出版社2009年版，第76-79页。

<sup>③</sup> David Capie and Paul Evans, *The Asia-Pacific Security Lexicon*, 2nd edition, Singapore: ISEAS, 2007, pp. 169-172.

互信、提倡所有国家通过共同参与以和平方式解决争端等。但二者在未来目标及实现路径的设计上存在一定差异。

就根本目标而言，新安全观的实质是“超越单方面安全范畴，以互利合作寻求共同安全”，在全方位合作中逐步建立地区安全合作机制。东盟则更强调东盟自身的安全需求，主张在巩固“国家抗御力”（national resilience）的同时提升东盟集体的“地区抗御力”（regional resilience），在此基础上发展亚太安全机制。<sup>①</sup>这说明东盟的安全观一直以自身为主，强调在确保自身安全的前提下促进共同安全。而中国的新安全观则是从更高的角度，在维护地区和平稳定的基础上推动自身安全，强调安全概念的包容性、互利性与共同性。

从实现安全的途径看，东盟强调的“合作安全”寻求扩大并增强东盟内部凝聚力，同时重视军事合作的作用，以维护东盟对本地区事务的主导地位。东盟认为，在新型地区安全机制建立之前，加强东盟内部及同区外国家的双边和多边军事合作，不仅可以促进内部团结，逐渐形成强大的“东盟力量”，也将使其在面临外部威胁时有更多的安全选项。<sup>②</sup>可以说，东盟的安全观始终带有维持地区权力平衡的色彩。相对而言，中国提倡的“安全合作”更加重视对话协商等“软方式”，认为“新安全观的合作模式应是灵活多样的，包括具有较强约束力的多边安全机制、具有论坛性质的多边安全对话、旨在增进信任的双边安全磋商以及具有学术性质的非官方安全对话等。促进经济利益的融合，也是维护安全的有效手段之一”，关键是“以和平谈判的方式解决争端，并就共同关心的安全问题进行广泛深入的合作，消除隐患，防止战争和冲突的发生”。<sup>③</sup>

就当时的地区局势而言，由于东盟相对于中美日等地区大国来说太过弱小，许多国家内部政治矛盾依然突出，东盟对自身未来发展缺乏信心，尤其对1997年金融危机的冲击心有余悸，故坚持一切以东盟利益为主的安全观是可以理解的。中国新安全观并不质疑东盟的这一立场，而是强调以对话增互

<sup>①</sup> 陆建人：《东盟的新安全观》，载《当代亚太》1999年第9期，第5-7页。

<sup>②</sup> ASEAN Vision 2020, ASEAN Summit, 1997, <http://www.asean.org/news/item/asean-vision-2020>.

<sup>③</sup> 中华人民共和国外交部：《中国关于新安全观的立场文件》，2002年7月31日。  
[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tytj\\_611312/t4549.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/t4549.shtml)。



信，以合作促安全，这与东盟的安全观不仅不矛盾，反而有助于双方共同安全观的树立。

### （三）新安全观的地区反应与贯彻情况

《立场文件》的发表得到了国际社会的普遍赞赏。特别是东盟各国看到中国经过多年的高速经济发展，国际地位日益提升，又在1997年金融危机中以负责而沉着的行动帮助整个地区渡过难关，因而对中国倡导的新安全观反应热烈。无论东盟秘书处还是各国的官方表态，均对加强同中国的全方位合作表现出相当大的信心和期待。<sup>①</sup>

在这种积极氛围下，中国与东盟从增强政治对话入手，逐步推进安全、经贸、文化等各个领域的交流合作，双方关系几乎每隔一两年就迈上一个新台阶：2002年11月，双方签署《南海各方行为宣言》，确认将通过友好协商和谈判，以和平方式解决南海争议。2003年10月，双方正式确立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”，中国还作为第一个东南亚区外大国加入《东南亚友好合作条约》。2004—2009年，双方先后签署了货物贸易、服务贸易和投资等三大协议，为2010年中国—东盟自贸区的如期建成奠定了基础。

截至2010年，中国与东盟已建立了领导人会议、部长级会议、高官会晤、联合合作委员会等十多个对话协商机制，并于2008年首次向东盟派驻大使。同时，中国与东盟国家的双边合作不断深入，特别是同泰、新、马、印尼等国的经济、文教与民间往来日益热络。在安全合作领域，中国不仅与一些东盟国家建立了防务磋商和联演联训机制，还在东盟地区论坛倡导召开了安全政策会，举办了“10+3”武装部队救灾研讨会及非传统安全论坛等。

总之，中国新安全观与东盟的安全观相互包容与支持，使双方得以通过各个领域的合作，逐渐巩固战略互信，共同维护了东南亚地区的和平稳定与

---

<sup>①</sup> 2002—2004年，东盟秘书处发表了一系列报告和文章，大都看好中国—东盟关系的前景。见 S. Pushpanathan, “Building an ASEAN-China Strategic Partnership,” ASEAN, July 1, 2004, <http://www.asean.org/news/item/building-an-asean-china-strategic-partnership-opinion-and-editorial-by-s-pushpanathan-for-the-jakarta-post>; “Appreciating, Understanding the ASEAN Concept,” ASEAN, August 9, 2003, <http://www.asean.org/news/item/appreciating-understanding-the-asean-concept-by-s-pushpanathan-for-the-jakarta-post>。同时，也有东盟报告指出中国同东盟在经贸议题上可能出现竞争。见 Thitapha Wattanapruttipaisan, “ASEAN-China FTA: Advantages, Challenges and Implications for the Newer ASEAN Member Countries,” *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 20, No. 1, April 2003, pp. 31-48。

繁荣发展。甚至有学者认为，正是由于中国提倡的新安全观与东盟主张的地区规范产生了积极互动，才通过地区行为体的身份和利益建构，推动了东亚的观念结构由强调权力与敌对竞争的霍布斯文化向强调国际法和国际规则的洛克文化演进，并开始显现出具有合作共赢特征的康德文化的萌芽。<sup>①</sup> 新安全观的贯彻落实，无疑促进了中国与东盟对地区独特性和共同命运的认识，对巩固中国—东盟关系的政治和思想基础意义重大。

## 二、安全观分化与中国—东盟安全困境

《立场文件》发表后近八年时间里，东盟各国对中国的新安全观一直持信任和支持态度，中国—东盟关系也取得持续进展。然而，大致从2010年下半年起，东盟对华战略疑虑不断上升，许多国家开始对自身外交及安全政策进行调整，整个东盟的对外战略也呈现出更多“平衡中国”的意味，使中国和东盟陷入一定程度的安全困境，严重影响到双方关系的全面深入发展。例如，东盟出于对中国快速发展的疑虑，试图引入区外大国势力加以平衡，而中国民众则急于得到国际社会对中国崛起的认可，故倾向于将东盟的大国平衡行为解释为“包围”甚至“遏制”中国的企图。再如，在双方经济合作中，东盟担心自己的获利份额越来越少，将日益成为中国经济的“附庸”，而中国许多人则对长期向东盟单方面让利表示怀疑，认为这无助于根本上增加东盟对中国的亲近和信赖。<sup>②</sup> 当前，东盟“经济依靠中国、安全依靠美国”的论调甚嚣尘上，正是中国与东盟之间安全困境逐渐加深的反映。

笔者认为，除一些外部因素的影响外，当前中国与东盟的安全困境主要源于双方在地区安全观上的分歧逐渐扩大，具体表现为双方对地区安全观“三要素”——即地区安全面临的主要威胁、实现地区安全的基本条件以及维护地区安全的方法——的认知出现明显差异。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 姜伟：《观念认同与地区秩序建构——兼谈中国新安全观在建构东亚秩序中的作用》，载《东南亚研究》2012年第1期，第53-57页。

<sup>②</sup> 李晨阳：《对冷战后中国与东盟关系的反思》，载《外交评论》2012年第4期，第10-20页。

<sup>③</sup> 关于地区安全观涵盖的三个主要层面，见阎学通：《中国的新安全观与安全合作构想》，载《现代国际关系》1997年第11期，第28页。

### （一）地区安全面临的主要威胁

中国与东盟对地区安全威胁的主要来源曾经持有相似的观点。《立场文件》指出，当今地区安全的主要威胁已不再是国与国之间的竞争对抗，而是来自恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全领域。就中国与东盟关系来说，由于中国“积极寻求通过和平谈判解决与邻国的争议问题……领土、领海争议已不再是中国与周边国家开展正常合作、发展睦邻关系、共筑地区安全的障碍”。此外，中方还认为，地区安全面临的威胁根本取决于国家或国家集团之间的政治关系而非实力差距。这些看法均得到当时东盟的普遍赞赏和支持。

然而，随着之后十余年中国综合实力的迅速提升，东盟对中国的整体观感开始发生变化：第一，《立场文件》发表时，中国同东盟国家在国防建设投入水平上并无太大差距。2002年，中国国防支出约528亿美元，而东盟十国军费总计约218亿美元。仅仅十年后的2012年，中国军费已达1,576亿美元，而东盟十国的国防支出则仅有330亿美元。<sup>①</sup>如此悬殊的军费差距自然令东盟感到紧张。第二，中国与东盟在经济表现上的差距越来越大，加剧了双方在贸易和吸引投资方面的竞争和摩擦。例如，尽管中国在与东盟签订的各种贸易协议中写进多个单方面让利条款，但2012年中国对东盟贸易顺差仍达85亿美元，令东盟担心中国将很快主导地区经济命脉。第三，中国的周边政策特别是南海政策有朝强硬方向发展的趋势。东盟倾向于认为，中国不仅以军事实力和强硬态度谋求南海利益最大化，更试图“重新制定一套地区行事规则”，以达到“中国治下的‘和谐’”。<sup>②</sup>因此，无论中国如何表达以新安全观引领地区各国合作共赢的意愿和信心，始终难以消除东盟的对华疑虑。

这种观念上的变化越来越多地体现在东盟文件、智库报告及媒体评论之中。比如，东盟秘书处于2009年6月发表的《东盟政治安全共同体蓝图》尚看好地区安全合作前景，对南海问题也坚持通过加强东盟内部协商并与其他

<sup>①</sup> 瑞典斯德哥尔摩和平研究所公布的2012年统计数据，见The SIPRI Military Expenditure Database, <http://milexdata.sipri.org/>。如按中国政府公布的数据，2002年中国军费开支约1,708亿人民币，仅相当于约300亿美元；2012年中国国防预算为6,702亿人民币，约合1,047亿美元。文中数字均按2011年美元价格计算。

<sup>②</sup> Bhaskar Roy, "Why China Is Subject to Suspicion and Hostility," *Chennai Centre for China Studies*, August 26, 2011, <http://www.c3sindia.org/china-internal/2536>.

声索国和平谈判的方式来解决,但在2013年初发布的《2013年东盟安全展望》中却加入了“南海争议已成为地区安全重大威胁”的表述,强调要“重点推动签订‘南海各方行为准则’”。<sup>①</sup> 这与中国在重点落实《南海各方行为宣言》的基础上商定行为准则的立场明显不同。尽管东盟各国在正式文件及官方表态中从未明言,但无疑有越来越多的人将中国视为地区安全的潜在威胁,而非可以完全信赖和依靠的安全伙伴。

## (二) 实现地区安全的基本条件

对于这个问题,东盟的看法从最初就与中国不尽相同。《立场文件》指出,由于“安全的涵义已演变为一个综合概念,其内容由军事和政治扩展到经济、科技、环境、文化等诸多领域”,因而要实现地区安全,既不能靠纯粹的实力优势,也不能靠国与国之间的同盟关系,只能通过推动各层面的交流合作逐步扩大各国的共同利益与相互信赖。东盟则相信,要持久维护地区安全,必须建立以东盟为主导的新型地区安全机制,在此之前需加强同盟内部团结及与区外国家的安全合作。<sup>②</sup> 换言之,中方认为实现地区安全的基本条件是不断增强的共同利益,直至形成足够的共同体意识;东盟则认为基本条件只能是维持地区权力平衡,直至建立新的地区安全机制。

这一分歧在中国提出新安全观后的很长时间里并未对中国与东盟促进战略互信和全面合作形成很大困扰,一方面由于双方实力差距远不如今天这样大,另一方面也因为东盟相信,美国拥有超强的实力和足够的意愿为东盟提供保护,足以平衡中国的影响。然而,经过两场反恐战争和全球金融危机的冲击后,美国的经济发展前景一度非常暗淡,对东亚地区的关注也呈下降趋势。东盟国家普遍怀疑,一旦美国不愿或无力为自己提供保护,现有地区安全体系会失去阻止冲突发生的能力,一些大国可能越来越多地采取单边主义行动。东盟尤其担心日益强大的中国会以武力为后盾改变地区规则,如新加坡前总理李光耀断言的那样,中国“除了要在南海问题上按自己意愿解决外,还要‘借宣示领海主权树立自己的国际地位’”。<sup>③</sup> 就此而言,一些国际媒

<sup>①</sup> ASEAN Secretariat, *ASEAN Political-Security Community Blueprint*, June 2009, <http://www.asean.org/archive/5187-18.pdf>; ASEAN Secretariat, *ASEAN Security Outlook 2013*, <http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/asean-security-outlook-2013>.

<sup>②</sup> *ASEAN Vision 2020*.

<sup>③</sup> 《李光耀:中国已重新定义海洋规则》,环球网,2014年3月28日, <http://oversea.huanqiu>.

体的确时常有意无意地曲解中国的官方表态，片面夸大“中国威胁”，但中国一些官员、学者乃至军方人士在言论上不够谨慎，也给国际社会特别是东盟国家造成了这种负面印象。<sup>①</sup>

这样，一边是中国强调的共同安全利益因南海争议不断升温、中国对外态度日益“强硬”而逐渐失去东盟国家的认同和信赖，另一边是东盟对本地区权力失衡后自身安全的担心持续上升，愈加急迫地引入外部势力来平衡中国。双方对于实现地区安全的条件的理解分歧越来越大。

### （三）增进安全的途径和方法

如前所述，尽管东盟强调的“合作安全”同中国提倡的“安全合作”在道路及方式上有所区别，但双方均支持以和平方式解决争端，以经济合作推进政治互信，通过全方位合作促进所有国家的共同安全。《立场文件》还明确表示，各国应“根据公正、全面、合理、均衡的原则，在各国普遍参与的基础上，实行有效的裁军和军控……不搞军备竞赛”。假如这些原则能够继续坚持下去，双方的安全政策仍将彼此包容，乃至最终殊途同归。然而，随着其战略焦虑不断上升，东盟再次回到加强单边安全的老路上。

首先，由于东盟开始将中国视为地区安全的潜在威胁，而东盟实力远不及中国，向区外大国寻求保护和帮助便成为首选的安全途径。这又与美国着意推动的“亚太再平衡”战略相互契合，使双方迅速形成通过加强政治、安全合作一道抗衡中国的战略态势。

其次，随着菲律宾、越南等国同中国的岛礁争议不断发酵，东盟开始增强在南海问题上的内部协调以及同美、日、澳、印等非直接相关国家的沟通协商，一些原本持旁观态度或者主张以外交渠道解决争端的国家也逐渐倾向于推动南海问题的国际化和法律化，试图通过约束性多边机制甚至国际仲裁来强行规范各方，这与中国新安全观对“在互信基础上”“通过谈判和平解决领土、边界争端”的一贯主张形成矛盾。

---

[com/breaking-comment/2014-03/4937711.html](http://com/breaking-comment/2014-03/4937711.html)。

<sup>①</sup> 根据笔者2014年2月在英国对美国前助理国务卿坎贝尔（Kurt Campbell）及一些东盟国家驻英外交官的访谈。此外，美国前国防部长盖茨在回忆录中也披露了不少类似例子，见 Robert M. Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York: Alfred A. Knopf, 2014. Chapter 11。

最后，东盟各国除推动内部及同区外大国的安全协商与合作外，还加快了自身军事建设特别是海军力量提升的步伐。例如，2010年以来，越南、印度尼西亚、新加坡、泰国及菲律宾等国均优先发展海军，积极建设潜艇基地和发展训练设施，以至于许多观察者担心这种“单边防卫能力的提升”和各国间的“刺激—反应模式”将引发新一轮地区军备竞赛。<sup>①</sup>这与过去地区各国对增强自我克制和逐渐裁军的共识是背离的。

综上所述，东盟的地区安全观正从过去强调地区各国普遍参与的“合作安全”向加强内部合作、引入外部力量平衡中国的单边安全方向发展。这种变化固然与美国推动“亚太再平衡”以及个别东盟国家刻意恶化局势以便从中渔利有关，但中国自身的缺失也不容忽视。正如王逸舟教授所指出的：一方面，中国至今“整体上缺乏长远的亚洲构建蓝图，缺乏统筹有效、富有亲和力的引导方式，缺乏世界大国通常具备的宽厚与整合力”，另一方面，在处理争端时“没能最佳地把握‘硬’与‘软’的尺度”，在加快自身国防建设的同时“却没有及时有效去除东盟国家内部的疑惑”，“没有向周边国家提供让人心悦诚服的难题安置方案”。<sup>②</sup>

可以说，对于中国与东盟之间安全困境的产生，从中国角度讲，是因为在综合实力迅速发展的同时尚未做好承担新的地区角色的准备，未能根据东盟对中国认知和期待的变化而及时调整自身践行新安全观的方式和重心。从东盟角度讲则是因为其逐渐舍弃了原来追求所有国家参与构建共同安全的和平、自主、互利、合作的地区安全观，转而采取在中美之间“两面下注”、推动地区政治及安全议题的国际化和法律化等手段来平衡中国的地区影响，试图维持自己在地区事务中的主导地位。一些学者对此提出批评，认为不管是通过军事联盟推行“硬平衡”，还是通过多边机制实施“软平衡”，都反映出东盟对华疑虑乃至对抗性心理的不断上升，明显与其提倡的“合作安全”精神和主旨相悖。<sup>③</sup>若不能有效去除这种对抗性心理，中国与东盟的安全困

---

<sup>①</sup> Desmond Ball, "Asia's Naval Arms Race: Myth or Reality?" 25th ISIS Asia-Pacific Roundtable, May 30, 2011, [http://www.isis.org.my/files/25APR/paper\\_cs\\_2\\_desmond\\_ball.pdf](http://www.isis.org.my/files/25APR/paper_cs_2_desmond_ball.pdf); see also Christian Bedford, "The View from the West: Asia's Race for Carriers," *Canadian Naval Review*, Vol. 5, No. 1, Spring 2009, pp. 33-5.

<sup>②</sup> 王逸舟：《周边外交研究需要创新》，载《国际展望》2014年第2期，“卷首语”。

<sup>③</sup> 郑先武：《中国—东盟安全合作的综合化》，载《现代国际关系》2012年第3期，第47-53

境恐将继续扩大，给双方战略伙伴关系的未来发展带来更多困扰。

### 三、以升级版新安全观超越安全困境

尽管中国与东盟之间存在一定程度的安全困境，但必须看到，互利合作仍是当前中国—东盟关系的主流，双方在政治、经济、文化等方面的相互依赖关系一直有增无减，大多数东盟国家也并没有在安全问题上孤立中国的企图。事实上，由于新安全观是对东盟倡导的合作安全及各成员国协商一致的“东盟方式”的巨大支持，中国与东盟的合作曾经被寄予厚望，认为它将带动整个地区的安全合作逐渐走向制度化，并最终实现建立“地区安全共同体”的目标。<sup>①</sup>这说明，并非新安全观对友好协商、互利共赢等基本原则的坚持不再符合当前地区的普遍心理，而是必须根据地区局势的不断变化，及时调整和补充新安全观的具体内容及表现形式。具体而言，这一“升级版”的安全观需要在坚持新安全观核心思想的基础上，重点促进地区各国对利益相系、义利相融这一原则的共识，从而逐步超越中国与东盟的安全困境，使双方回到全面包容性合作的轨道上来。

#### （一）坚持新安全观对地区安全合作的引领作用

面对当前东亚地缘局势中出现的不利于中国和平发展的变化，一些中国学者开始质疑中国能否以及是否应该继续把新安全观当作筹划中国对外战略的思想基础。比如，阎学通教授认为，随着中国不断崛起，中国同美国的战略矛盾和相互疑虑必将持续上升，中美之间竞争面注定大于合作面。由于缺乏强有力的政治领导，东盟将进一步走向分裂，各成员国将分别寻求中国或美国的安全保护和经济保障。这一趋势是不以人们的意愿为转移的。无论中国为建立一个开放、合作的地区安全共同体付出怎样的努力，都不可能成功。因此，他建议中国放弃一直秉持的新安全观，转而通过加强自身主导的地区安全合作，同美国进行持久战略对抗，关键是摒弃原来的不结盟政策，以提供安全保障来争取地区盟友。<sup>②</sup>

---

页。

<sup>①</sup> 吴心伯等著：《转型中的亚太地区秩序》，时事出版社 2013 年版，第 61 页。

<sup>②</sup> 阎学通著：《历史的惯性——未来十年的中国与世界》，中信出版社 2013 年版。

尽管这一观点从纯粹的权力政治角度看不无道理，但过去百年的世界历史表明，一旦开始形成分别由两个大国主导的对抗性政治—军事联盟，无论在现实利益和意识形态上，还是在联盟运行方式上，都将朝着全方位对抗方向发展，局部的矛盾冲突也很可能引发整个两极结构的全面反应。可以说，对抗性安全同盟本身就是同盟战争的先导。鉴于当今各国的经济相互依赖程度以及安全利益的多样化与复杂联系，即使中国能够在未来推动形成以自己为核心的地区安全同盟，也不可能真正保障自身及同盟的核心利益，更遑论促进地区和平与稳定了。

正如习近平总书记在2013年10月24—25日的周边外交工作座谈会上指出的，“走和平发展道路，是我们党根据时代发展潮流和我国根本利益作出的战略抉择，维护周边和平稳定是周边外交的重要目标”；“我国周边环境总体上是稳定的，睦邻友好、互利合作是周边国家对华关系的主流”。<sup>①</sup> 这表明，虽然中国当前面临的地区安全环境存在一些不利因素，但仍需坚持新安全观强调对话协商、互信互利的主旨。只有继续发挥新安全观对地区安全合作的引领作用，以更大的信心和诚意贯彻睦邻、安邻、富邻的外交政策，才有望逐渐消除东盟对中国的疑虑，使双方关系不断全面深入发展，带动整个地区继续走向和平、稳定与繁荣。

## （二）大力促进利益相系、义利相融的地区共识

随着中国与周边国家实力差距的日益扩大，过去那种主要以经济合作带动政治、安全合作的模式越来越难以应对中国与东盟的安全困境。尽管双方经济合作有利于彼此，但东盟感到自己所占的收益份额逐渐减少，在同中国的经济交往中愈加处于弱势地位。同时，一些国家还利用当前东盟对中国的疑惧心理，不惜挑动东盟整体同中国的对立而从中渔利。这说明，必须在未来中国—东盟合作中大力弘扬正确的义利观，强调各国利益之间，以及“义”与“利”之间是密切联系、不可分割的。

习近平总书记在周边外交工作座谈会上强调，要做好新形势下的周边外交工作，关键之一是“要找到利益的共同点和交汇点，坚持正确义利观，有

---

<sup>①</sup> 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话强调 为我国发展争取良好周边环境 推动我国发展更多惠及周边国家》，新华网，2013年10月25日，[http://news.xinhuanet.com/2013-10/25/c\\_117878944.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-10/25/c_117878944.htm)。



原则、讲情谊、讲道义，多向发展中国家提供力所能及的帮助”。<sup>①</sup> 2014年4月10日，国务院总理李克强在博鳌亚洲论坛2014年年会开幕式上的演讲中进一步指出，应“坚持共同发展的大方向，结成亚洲利益共同体”，“构建融合发展的大格局，形成亚洲命运共同体”，“维护和平发展的大环境，打造亚洲责任共同体”。<sup>②</sup> 由此可见，中国新一代领导集体有关义利平衡的新型义利观正逐渐成形。这一思想深深植根于重义轻利的中华传统政治理念。

《论语·宪问》即表达了“见利思义”的要旨，意味着当看见对自己有利的东西，能多考虑一下义的方面，衡量一下自身所得是否合情合理。只有始终将义利结合起来，才能最大限度地实现各方的持久收益。

从共同利益的角度举例来说，东盟主导的“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）若要如期达成，需要中国和东盟建立更高层次的政治互信以排除局部争议的干扰。按照东盟最初设定的时间表，谈判过程于2013年初启动，2015年底前需完成所有谈判，之后进入实施阶段。该协定不仅关系到东盟能否在2015年顺利建成“东盟经济共同体”（AEC），还将决定东盟在未来区域合作中的地位和作用。<sup>③</sup> 就东盟而言，假如一些国家同中国在南海岛礁争议及如何对待美国“亚太再平衡”战略等政治、安全问题上的矛盾出现恶化，该协定的谈判进程必然深受影响。而对中国来说，该协定的达成有助于提高本地区的经济一体化程度，因而也将促进中国对外经济的发展。这个例子充分证明，中国与东盟之间不仅经济利益一致，双方的政治、安全利益与经济利益之间也是互为依托、相互促进的。

再从“义”和“利”之间的关系看，近年来菲律宾等国执意推动南海问题国际化和法律化，甚至不惜采取武力对抗方式继续霸占中国南海岛礁，进一步绑架了东盟的整体利益。若东盟执意追求不讲原则的“内部团结”，甚至为了获得外部势力的“安全保护”而公开采取同美国一道平衡中国的政策，则非但无益于维护自身安全和地区稳定，反而必将被迫放弃“以东盟为中心”

---

<sup>①</sup> 同上。

<sup>②</sup> 李克强：《共同开创亚洲发展新未来——在博鳌亚洲论坛2014年年会开幕式上的演讲》，外交部网站，2014年4月10日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1145916.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1145916.shtml)。

<sup>③</sup> 许宁宁：《RCEP：东盟主导的区域全面经济伙伴关系》，中国—东盟自由贸易区网，2012年10月8日，<http://www.cafta.org.cn/show.php?contentid=65652>。

(ASEAN Centrality) 的一贯立场, 在安全上形成对美国的过分依赖。<sup>①</sup> 事实上, 东亚安全局势自 2012 年以来出现进一步恶化趋势, 局部冲突爆发的可能性日益增加, 已经使东盟更加意识到加强同中国协商合作的必要性和紧迫性, 逐渐对中国“舍小利以逐大义”的观念予以积极回应, 共同探索有效管控危机的途径, 从而维护整个地区的最大利益。

总之, 中国和东盟之间必须进一步促进利益相系、义利相融的共识, 使各方认识到彼此利益是相互依赖、相互促进的, 因而需要做到相互包容而非锱铢必较地算计; 应该在彼此尊重和信任的基础上努力扩大共同利益, 而非永远追求自身利益最大化, 更不应为了一己之利而置整个地区利益于不顾。归根结底, 只有逐渐塑造基于正确义利观之上的安全共识, 方能真正克服中国与东盟的安全困境, 确保双方关系持续全面发展。

### (三) 有针对性地消除东盟对中国的战略疑虑

作为东亚地区最大的国家, 中国有责任主动消弭周边国家对快速中国发展的担忧, 展现更多的宽容和谦让精神。习近平总书记在周边外交工作座谈会上提出, “我国周边外交的基本方针, 就是坚持与邻为善、以邻为伴, 坚持睦邻、安邻、富邻, 突出体现亲、诚、惠、容的理念……这些理念, 首先我们自己要身体力行, 使之成为地区国家遵循和秉持的共同理念和行为准则”。<sup>②</sup> 为了切实有效地贯彻这些理念, 须进一步强调“升级版”新安全观的合作精神, 逐渐消解东盟对中国的战略疑虑。

第一, 要更加强调新安全观的“共同安全”与“可持续安全”的内涵, “占据国际安全的道义制高点”。<sup>③</sup> 应主要从两方面入手: 一是加强中国与东盟的安全交流。过去中国曾过分重视经济合作的作用, 但需要看到, 安全领域的相互疑虑很大程度上需要安全上的沟通和接触来弥合。<sup>④</sup> 2014 年 3 月对失踪的 MH370 航班的搜救过程暴露出整个地区在灾难救助、人道救援等非

---

<sup>①</sup> Benjamin Ho, “ASEAN’s Centrality in A Rising Asia,” *RSIS Working Paper*, No. 249, September 13, 2012, <http://www.rsis.edu.sg/publications/WorkingPapers/WP249.pdf>.

<sup>②</sup> 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话强调 为我国发展争取良好周边环境 推动我国发展更多惠及周边国家》。

<sup>③</sup> 刘江永: 《新兴大国的可持续安全战略——“中国梦”视野下的新安全观》, 载《学术前沿》2013 年 6 月号(上), 第 22-27 页。

<sup>④</sup> 韩献栋、金淳洙: 《中国军事外交与新安全观》, 载《现代国际关系》2008 年第 2 期, 第 47-54 页。

传统安全领域的情报与后勤合作仍然存在许多障碍和不足，各国应尽快加强合作予以弥补。二是加快推动形成以中国和东盟国家为主体，能够在未来容纳所有地区国家的有约束力的多边安全机制，如在双边友好协商基础上先同东盟签署“南海各方行为准则”，再努力将区外国家纳入其中。惟其如此，方能最大程度打消东盟国家的对华疑虑，使双方合作全面持久地进行下去。

第二，主动提升中国在国防建设上的透明度，根除“中国威胁论”产生的土壤。中国学者过去一般认为，政治互信和军事透明度互为条件，只有“积极寻求和构建互信互利、平等协作的新安全制度，才能找到安全困境的有效解决途径，也才能为解决军事透明度问题提供必要前提”。<sup>①</sup>但在其他国家看来，政治互信的基础是军事透明，而“中国在国防预算、军备结构和未来现代化计划方面均缺乏透明度”。他们认为，中国官方经常表示军事透明会使较弱一方变得更易受攻击，但现在中国已是全球第二大经济体和第二大军费支出国，就连澳大利亚、印度、日本这样拥有不小实力的国家都对中存疑惧，遑论更加弱小的东盟国家了。“正由于中国的军事能力快速上升，国防预算雄踞地区首位，缺乏透明度才导致地区疑虑的不断增加”。不仅如此，“缺乏透明度也使得其他国家倾向于夸大中国军力，并影响中国国内的舆论方向，使中国更加难以制定和执行客观合理的外交与安全政策”。<sup>②</sup>客观地讲，这些看法不能说全无道理。中国应吸取其中的合理成分，逐步培养东盟及整个国际社会对中国的理解和信任。

最后，加快“海上丝绸之路”建设，推动地区经济一体化深入发展。尽管安全问题有时需要通过安全方面的直接沟通来处理，但政治互信和共同利益根本上仍需通过不断扩大经济合作加以巩固，在当前中国与东盟国家的产业优势互补格局远未形成、中国快速发展的溢出效应也未充分惠及东盟地区的情况下更需如此。2013年10月3日，习近平主席在印尼国会发表题为《携

---

<sup>①</sup> 李义虎、赵为民：《中美军事透明度问题的新安全观思考》，载《现代国际关系》2005年第11期，第50-56页。

<sup>②</sup> Phillip C. Saunders and Michael Kiselycznyk, “How Transparent is the PLA?” *PacNet*, No. 30, June 15, 2010, Pacific Forum CSIS, <http://csis.org/files/publication/pac1030.pdf>; Kenneth G. Lieberthal and Wang Jisi, “Addressing U.S.-China Strategic Distrust,” *Brookings Institution Report*, March 2012, [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330\\_china\\_lieberthal.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_china_lieberthal.pdf).

手建设中国—东盟命运共同体》的重要演讲，全面阐述了中国对东盟的睦邻友好政策，提出双方共同建设 21 世纪“海上丝绸之路”的构想，为中国—东盟关系进一步发展指明了方向。10 月 9 日，出席第 16 次中国—东盟（10+1）领导人会议的国务院总理李克强也提出了中国与东盟深化两点政治共识及未来十年合作框架的七点建议（即“2+7”框架）。这些提议均表明中国主动加强与东盟全方位合作的良好意愿，凸显中国积极维护地区和平稳定，塑造互利共赢格局的战略思维，为中国—东盟的未来合作提供源源不断的动力。

## 结 束 语

随着当前周边形势的发展变化，作为中国多年来外交战略理念之一的新安全观也需进行及时调整。发挥升级版新安全观对地区合作的引领作用，逐步消除中国与东盟的合作困境，不仅对新时期中国周边外交的成败关系重大，也将体现中国对未来世界的价值观和国际规则的贡献能力。若能在中国—东盟关系中不断加深各国对利益相系、义利相融的共识，进一步推广和实践新安全观所提倡的互利合作精神，必将对维护一个有利于中国和平发展的良好周边环境产生积极意义。过去中国学界对新安全观的研究多集中在内涵和意义等观念方面，而对实现新安全观的现实途径研究较弱。这不仅是由于中国学术界与政策界的长期“脱节”现象所导致的，也说明新安全观在中国外交思想中的重要地位尚未充分确立。今后，对新形势下中国新安全观的研究、普及和实践工作需要得到更多的关注和支持。

[收稿日期：2014-03-10]

[修回日期：2014-04-15]

[责任编辑：陈鸿斌]

# 中国海外利益维护路径研究：

基于国际制度的视角 \*

王发龙

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

**【关键词】**全球化 海外利益维护 国际制度能力

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

**【中图分类号】**F279/D521

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)03-0051-17

---

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

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

## 一、理论分析：海外利益与国际制度

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

### （一）海外利益辨析

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

---

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

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

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

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

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

---

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

<sup>①</sup> 陈伟恕：《中国海外利益研究的总体视野：一种以实践为主的研究纲要》，载《国际观察》2009年第2期，第8页。陈伟恕对中国国家海外利益、中国海外利益两个概念做出了区分。他认为，中国国家海外利益即中央政府视角关注的涉及国家总体利益方面的具体利益，而中国海外利益涵盖中国国家海外利益，包括官方和民间的法人、公民各种视角关注的多种局部利益。

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

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

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

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

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

## （二）国际制度对海外利益的功能

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### （三）国际制度能力论析

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

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

---

<sup>①</sup> 同上，第3页。

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

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

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

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

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

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

## 二、经验考察：历史回顾与问题分析

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

### （一）历史回顾

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

---

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

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

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

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

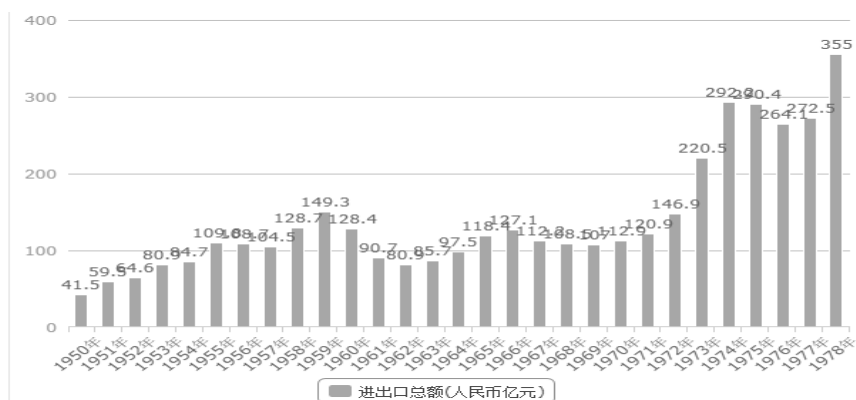


图 1：中国年度货物进出口总额，1950—1978 年

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

这一时期，中国对海外利益的维护充满意识形态色彩和权力政治特征，

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

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

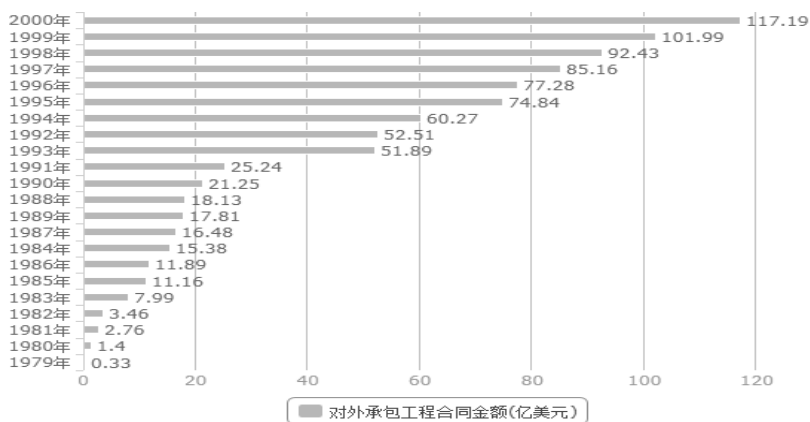


图 2：中国年度对外承包工程合同金额，1979—2000 年

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

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

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

<sup>②</sup> *Ibid.*, p. 13.

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

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

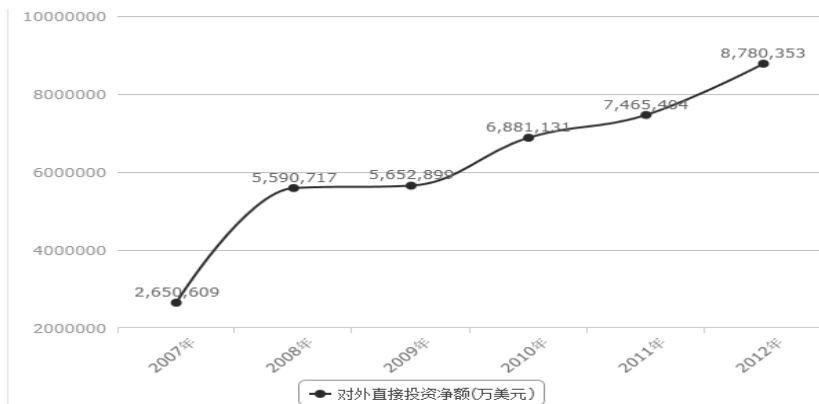


图3：中国年度对外直接投资净额，2007—2012年

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

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

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

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

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

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

## （二）问题分析

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

---

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

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

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

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

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

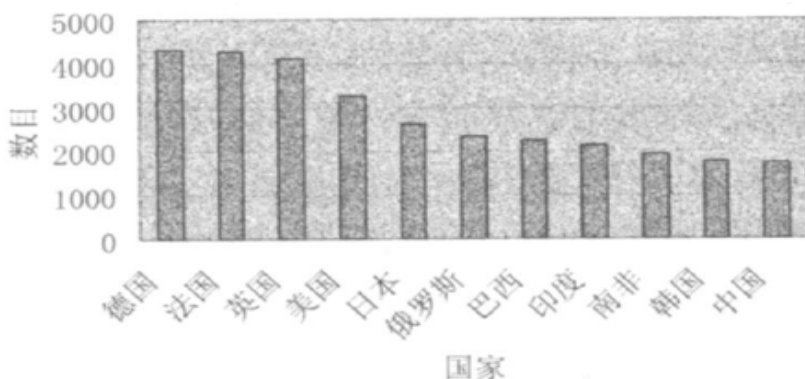


图 4：各国参与协定性国际组织的数目，2007 年

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

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

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

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

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



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

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

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

### 三、战略选择：提升国际制度能力与拓展国际制度路径

和平发展中的新兴大国需要新型的发展路径，维护全球化时代的海外利

---

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

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

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

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

### （一）参与国际制度

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

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

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

---

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

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

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

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

## （二）改革国际制度

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

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

<sup>①</sup> 基欧汉：《霸权之后》，第106页。

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

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

<sup>④</sup> 基欧汉：《霸权之后》，第106页。

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

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

全球治理的进展和国际制度本身的发展。

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

### (三) 构建国际制度

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

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

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

---

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

<sup>②</sup> 基欧汉：《霸权之后》，第106页。

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

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

[收稿日期：2014-03-19]

[修回日期：2014-04-11]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> 同上，第62页。

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

# 中国企业跨国经营的政治风险：

## 基于案例与对策的分析\*

黄 河

**【内容提要】**在中国经济持续发展和企业实力不断增强的背景下，中国政府提出实施“走出去”战略，鼓励和支持有条件的各种所有制企业按照国际通行规则开展跨国经营。目前，中国已成为继美国、日本之后的世界第三大对外投资经济体，在境外形成了若干个原油和矿产资源生产基地，获得了国民经济和社会发展所需的油气、矿产资源和其他资源。风险性无疑是跨国公司经营中的一个突出特征；作为一种市场行为，中国企业海外经营必然会遭遇两类风险：经营性风险和国外政治性风险。随着中国企业越来越多地现身于国际商业和资本市场，国外政治风险已成为影响我国企业海外投资和国家经济安全无法回避的一个重要因素。

**【关键词】**中国企业 跨国经营 政治风险 案例分析

**【作者简介】**黄河，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，复旦大学国际经济与政治研究中心副主任，政治学博士后、经济学博士后

**【中图分类号】**F279/D521

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)03-0068-20

---

\* 本文是 2011 年度国家社会科学基金一般项目“当前中国企业跨国经营的国外政治风险及对策研究”（批准文号：11BGJ010）的中期成果，成果同时受“复旦大学金融研究中心高端学术研究课题”的资助。研究生谢玮、华琼飞、凌云志、Senko Mikhail（俄罗斯）、Carolina Gil（西班牙）对本文的完成作出了贡献。特此致谢。

自中国政府 1999 年实施“走出去”战略以来，中国对外直接投资迅速从 2000 年的 9.15 亿美元上升到 2012 年的 842.2 亿美元，年复合增长率高达 45.76%，目前，中国已成为继美国、日本之后的世界第三大对外投资经济体。<sup>①</sup> 中国对外投资能够达到如此庞大的规模，离不开中国企业与世界市场的紧密联系，也离不开跨国企业在其中所发挥的重要作用。与世界其他国家的跨国企业一样，中国企业也必须开展跨国经营，为自己的商品开拓更广阔的市场，为持续的发展谋求更丰富的资源，并为公司的运作搭建更高效的平台。近年来，受困于全球金融危机，国家保护主义抬头，全球对外投资环境日趋恶化：局部冲突动荡依然存在，恐怖主义尚未偃旗息鼓；全球范围内政治风险发生的几率仍在提高。与此同时，因独特的历史原因和国家利益诉求，中国企业在对外投资过程中仍缺乏对投资目的地政治风险的敏感性，尚缺乏“走出去”的相应经验。因此，与政治风险防控相关的理论研究有待进一步深入，相关实践机制有待建立和健全。在上述背景下，深入研究中国企业跨国经营的政治风险并提出一些积极建议，无疑有着十分重要的意义。

## 一、企业跨国经营政治风险的理论演进

跨国公司的兴起是历史发展的必然，其在国际社会中的作用将进一步凸显。但当今国际体系仍由主权国家所主导，没有一个强力机构能够将其权力和意志凌驾于主权国家之上。跨国公司所面对的政治风险正是源于市场力量和国家力量的碰撞。罗伯特·吉尔平在分析国家和市场两种力量在国际关系中的作用时指出：“两种对立的社会组织形式——国家与市场交织在一起，贯穿着数百年的历史，它们的相互作用日益增强，逐渐成为决定现代世界国际关系性质与动力的关键因素”。<sup>②</sup> 对于企业来说，风险和收益是相伴而生的。特别是跨国企业，不仅要面对国内的政治和经济风险，还要分析和规避由于被投资国和国际环境等因素所造成的不利影响。因此，考察政治风险的

---

<sup>①</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, New York and Geneva, 2013, “Overview,” pp. xiv.

<sup>②</sup> 张贵洪、蒋晓燕，《跨国公司面对的政治风险》，载《国际观察》2002 年第 3 期，第 31 页。

概念并分析政治风险研究视角的变迁，显然具有重要的意义。

政治风险是一个宽泛且模糊的概念，目前学术界尚未给出公认而统一的定义。20世纪50年代到90年代期间，有关企业跨国经营政治风险的理论基本上是西方学者站在发达国家跨国公司立场上，以当时的世界政治经济格局为背景提出的，因而具有明显的局限性。从国外的研究文献来看，对于政治风险问题的研究最早可追溯到20世纪50年代。第二次世界大战结束后，欧美投资者在国家资本输出的带动下，以跨国公司为主体大规模向发展中国家输出资本，形成了第三次资本输出的高潮。与此同时，作为资本输入国的发展中国家在政治上已摆脱了发达国家的控制，获得了独立，进而迫切希望得到经济上的独立。这些国家逐步通过法律取消了发达国家在本国的种种特权，收回了自然资源的租让、开采和占有权，对重要经济部门实施国有化，把握了本国经济的命脉。因此，20世纪六七十年代，跨国公司与发展中国家政府间的正面冲突大量出现。前者以绕开贸易壁垒、实行全球经营、充分利用生产要素资源和追求更大利润为动力，向第三世界大举进军，构成所谓“对外投资的60年代”。后者则以日益强盛的政治和经济力量为后盾，以保护国家利益与资源财富、建立国家经济新秩序和反对新殖民主义为目标，对外国资本实施严厉管制乃至直接征用和没收，导致出现所谓跨国公司“撤退的70年代”。<sup>①</sup>在上述跨国公司与发展中国家的较量中，国有化行为举世瞩目，成为政治风险观念的起源。国际经济中的国有化，旨在将外国投资及资产收归投资地所在国国家所有。有国际经济存在，就有国有化行为的发生。根据联合国的统计资料，在1960—1977年期间，全球实施过国有化政策的国家达72个，累计事件达1922起；其中阿尔及利亚、智利、古巴、埃塞俄比亚、斯里兰卡、乌干达和委内瑞拉等7国的国有化事件占全部事件的73.4%。这类国有化往往以各自的政治因素为契机，均出于投资地政府直接或间接的作为，无法为投资者和经营者所左右，完全不同于一般商业意义上的国外经营风险，构成了政治风险的研究对象。

20世纪50年代，美国学者最先提出“政治风险”这一概念，主要用来反映企业被东道国政府国有化的现象。例如，1953年，墨西哥将铁路、石油、

---

<sup>①</sup> 王巍：《国家风险——开放时代的不测风云》，辽宁人民出版社1988年版，第100页。



香蕉种植园收归国有；1956年，埃及从英法两国的公司手中收回苏伊士运河公司；1960年，古巴宣布工业国有化；1969年，秘鲁征用标准石油公司股份，1973年，征用赛罗公司股份。<sup>①</sup>在上述背景下，许多学者开始对政治风险进行研究。起初，对政治风险概念的研究主要集中于政府行为给企业带来的影响。鲁特（Franklin R. Root）认为，政治风险就是在国内或国外发生的能够引起一个国际商业运作的利润潜力和/或资产损失的政治事件的可能性，如战争、革命、政变、没收、征税、交易限制和进口限制等。政治风险至少包括四个要素：不连续性——发生在商务环境中的激烈变化；不确定性——难以预测这种变化；政治压力——来自于政府及其他政治实体；商务影响——对公司利润及其他目标的可能影响。<sup>②</sup>在罗博克（Stefan H. Robock）看来，国际投资和经营中的政治风险产生于由政治变化带来的经营环境出现了难以预料的不连续性，经营环境中的这些变化必须对某家企业的利润或其他目标有重大影响的潜在可能性时才构成“风险”。<sup>③</sup>柯布林（Stephen J. Kobrin）主张从两个方面来定义政治风险，一是根据政府或主权国家的干预行动来定义政治风险。这一概念与东道国政府的政治活动对私人商业企业的所有不适宜结果有关，表现为没收、现金返还、对商业交易的限制等；二是将政治风险等同于任何强加给企业的政治事件的发生，如暴力、恐怖主义以及游击队活动等。<sup>④</sup>

20世纪70年代末以后，政治风险的研究视角有两个新的发展：一是由政府直接和极端行为转向更加多样的限制性措施，二是日益重视政府以外的力量。杰弗里（Simon Jeffrey）将政治风险定义为“政府的或社会的行动与政策，起源于东道国内部或外部，负面影响一个选定的团体或大多数外国商业运作与投资。”<sup>⑤</sup>菲茨帕特里克（Mark Fitzpatrick）将其他学者对政治风险的

---

<sup>①</sup> 吴玉春、王静、刘自学：《采掘业跨国经营的政治风险管理》，载《经营与管理》2012年第11期，第80页。

<sup>②</sup> Franklin R. Root, "U.S. Business Abroad and Political Risks," *MSU Business Topics*, Winter 1968, pp. 73-80.

<sup>③</sup> Stefan H. Robock, "Political Risk Identification and Assessment," *Columbia Journal of World Business*, Vol. 6, No.4, July-August 1971, p. 7.

<sup>④</sup> Stephen J. Kobrin, "When Does Political Instability Result in Increased Investment Risk?" *Columbia Journal of World Business*, Vol. 13, No. 2, Fall 1978, pp. 113-122.

<sup>⑤</sup> Simon Jeffrey, "Political Risk Assessment: Past Trends and Future Prospects," *Columbia Journal of World Business*, Vol. 17, No. 2, Fall 1982, pp. 62-71.

27 种定义做了分析,并将其归纳为三类:根据第一类定义,政治风险产生于政府和国家主权的行爲,这些行爲对企业造成有害的后果;在第二类定义中,政治风险是指政治事件或限制对特定行业或特定企业产生影响;第三类定义认为,政治风险是由环境的不确定性产生。<sup>①</sup>杰弗里进一步指出,东道国不是政治风险的唯一因素,考察政治风险时应该同时注意四个方面的问题:东道国环境、跨国公司所在国环境、国际环境和全球环境。<sup>②</sup>肯尼迪(C. R. Kennedy, Jr.)从更广义的角度来定义政治风险,涉及影响企业盈利的宏观经济社会政策(财政、货币、贸易、投资、产业、收入、劳工及发展)等法律和政府的非市场因素与政治不稳定性(恐怖主义、暴乱、政变、内战和起义等)引起的超法律(Extra Legal)政治风险。<sup>③</sup>丁(Wenlee Ting)则认为,政治风险是影响企业既定经营结果(收入、成本、利润、市场份额、经营的连续性等)的非市场不确定性或变化,这可能来源于东道国政治、政策、外汇制度的不稳定性。<sup>④</sup>兰斯克(R. Lensik)将政治风险定义为在政治、社会和经济环境中存在的不确定性,他认为政治风险研究的是社会中政治和经济实体关系的不确定。政治风险是一种政治力量引起的经济生活变化,后者对公司的经济活动造成负面影响。<sup>⑤</sup>

进入 21 世纪以后,经济全球化的兴起为跨国公司的生产和经营提供了新的环境。特别是世界各国发展经济和改善人民生活福利的渴望使得以革命、大规模内战、政变、没收、征用、国有化和冻结等为代表的传统极端性政治风险逐步减少,此类政治风险往往发生在经济落后、发展不平衡的发展中国家。为了维护本国的民族利益,以东道国政策的变化、资源保护、经济和政治报复、文化差异、第三国干预、民族主义和宗教矛盾、各国内部利益集团和非政府组织的政治参与等非极端型政治风险则日益成为主流。这类风险在

---

<sup>①</sup> Mark Fitzpatrick, "The Definition and Assessment of Political Risk in International Business: A Review of the Literature," *Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 2, 1983, pp. 249-254.

<sup>②</sup> Simon, "Political Risk Assessment," pp. 62-71.

<sup>③</sup> C. R. Kennedy, Jr., "Political Risk Management: A Portfolio Planning Model," *Business Horizons*, Vol. 31, No. 6, 1988, pp. 27-33.

<sup>④</sup> Wenlee Ting, "Multinational Risk Assessment and Management: Strategies for Investment and Marketing Decisions," *The International Executive*, Vol. 20, No. 2, 1988, pp. 31-33.

<sup>⑤</sup> R. Lensink, "Capital Flight and Political Risk," *Journal of international Money and Finance*, Vol. 19, No. 1, 1999, pp. 73-92.

发展中国家和发达国家同样存在。<sup>①</sup> 新形势下的政治风险研究视角有两个新的观点：一是认为导致政治风险的多种因素之间存在相互作用的关系。例如，关税的变化引起产业生存环境的变化，导致罢工和社会骚乱，进而影响公司的正常经营活动。二是认为政治风险因素随着时间的变化以及国内外政治、经济环境的变化而变化。有研究者认为，所谓跨国公司的政治风险是指由于东道国与母国（甚至第三国）政治、经济、安全等关系发生变化、东道国政治和社会的不稳定性以及政策变化而导致的跨国公司跨国经营活动和价值受影响的可能性。<sup>②</sup>

笔者认为，定义的宽泛性导致了政治风险定义的不确定性。例如，我们应如何区分经济风险与政治风险？在某种程度上说，市场性风险往往由政策性风险所导致。在开始研究前就确定严格的风险范围，对于政治风险的研究既不实际也不科学。比较科学与可行的办法是通过研究者的经验和具体的案例来确定其中的政治风险。为了研究的便利，笔者将“政治风险”的概念界定为“能够引起一个跨国商业运作的利润潜力或资产损失的任何类型的政治事件”。政治风险一般存在于跨国投资活动之中，其产生或发生于东道国的政治军事事件、政策抑或社会制度的不稳定性等非市场因素的不确定变化。政治风险是所有风险中最不可预测和防范的风险，一旦发生必然会给投资者带来巨大损失。随着国际政治经济环境的演变，政治风险可以分为传统与非传统政治风险，下文将对此作进一步讨论。

## 二、中国企业海外经营政治风险的分析框架

自实施“走出去”战略以来，随着经济的快速发展和综合国力的提升，中国对外直接投资呈迅猛增长态势，但也面临较高政治风险。政治风险研究是对政治风险表现和影响因素的综合分析。布林克（C. H. Brink）认为：“风险分析是一项古老的技术，它由商人及贸易者在数世纪的实践中形成，于 20

---

<sup>①</sup> 钞鹏：《对外投资的政治风险研究综述》，载《经济问题探索》2012年第11期，第167页。

<sup>②</sup> 张贵洪、蒋晓燕：《跨国公司面对的政治风险》，第32页。

世纪70年代中叶成为一个流行的学术研究领域”。<sup>①</sup> 冷战期间，风险分析成为一种用以帮助决策的相关科学方法，在1973—1974年石油危机之后更是蓬勃发展，并于20世纪80年代达到顶峰。第一次石油危机使投资者意识到对未来投资的政治风险进行分析的重要性。冷战结束后的数十年间，对政治风险进行分析的兴趣曾一度下降。“9·11”以后，“不确定性的增加、非传统商业的兴起以及如恐怖主义、腐败、气候变化和全球变暖等社会危机，不仅增加了在一种复杂环境下的风险意识，也增加了对风险分析的需求”。<sup>②</sup> 由于国际形势的风云变幻以及各国国情的巨大差异，跨国公司在跨国经营时面临着诸多挑战和风险，对风险进行评估显得至关重要，没有一个决策者会不经评估和考量，把自己所领导的企业置入一个充满风险的环境。

许多学者试图在政治风险的预测和预知之间做出区分并更主张预测。布林克指出：“政治风险分析无法（也不应该）预知风险的出现，或它们会在什么时候发生，但它可以通过尝试观察现行事件的某些趋势及它们的结合方式来预判其概率”。<sup>③</sup> 政治风险模型的设计本身并不能预知一个事件会在何时发生。这是因为，分析方法的性质因模型而异，而政治风险模型是由不同因素组成的，这些因素在各模型之间区别很大，取决于投资者的需要。例如，蒙古国成为全球各经济强国争夺资源的一块新阵地。世界各国对其两大矿产塔本陶勒盖（Tavan Tolgoi, TT）和敖包特陶勒盖（Ovoot Tolgoi, OT）焦煤所有者南戈壁资源的控股股权的投资争夺战也愈演愈烈。从2012年7月开始，除中国以外，俄罗斯、加拿大、美国、日本和澳大利亚等多个国家也在塔本陶乐盖项目上展开激烈角逐。在矿产投资水涨船高的同时，蒙古国在吸引外商投资上却越来越谨慎。2012年4月5日，中国铝业（简称中铝）拟出资10亿美元控股南戈壁的消息传出后，蒙古国内民族情绪躁动，迫使蒙古政府于2012年5月17日匆匆出台《战略投资法》，中止了多种先前被允许的外商投资方式，如不限制外商在蒙古设立公司、仅须备案即可收购股权和矿产等。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> C. H. Brink, *Measuring Political Risk: Risks To Foreign Investment*, Burlington: Ashgate Publishing, Ltd., 2004, p. 3.

<sup>②</sup> Michael Hough, Anton Du Plessis, George P. H. Kruys, *Threat and Risk Analysis in the Context of Strategic Forecasts*, Pretoria: University of Pretoria, Institute for Strategic Studies, 2008, p. 6.

<sup>③</sup> Brink, *Measuring Political Risk*, p. 27.

<sup>④</sup> 王衍：《中铝投资盟国矿产落败内幕》，载《凤凰周刊》2012年第29期，第54页。

由此可见，欲对政治风险进行有效的分析，需要对东道国的投资环境和投资者需求等因素有深入的了解。这可通过收集数据和信息并将其用于分析东道国政治风险模型的方法来实现。政治风险分析的定性模型可通过对软性因素的分析来考察，而政治风险分析的定量模型则可通过对硬性因素的分析来考察。就国外研究现状来看，对政治风险的量化评估方法多数是针对发达国家的企业在发展中国家的政治风险进行测定，因此，这些定量评估方法具有诸多缺陷：第一，在既有定量评估模型中，如富兰德指数着重考察由经济增长率、国家外债率和通货膨胀率等指标构成的经济波动对投资的影响，这实际上是考察对外投资中面临的经营风险和市场风险而非政治风险；第二，一些定量评估模型如政治制度稳定指数（PSSI）尽管注重了政治因素的考察，但其选取的指标如国内暴乱的次数和政治变动的频率等主要适合政治稳定性较低的发展中国家，而对于政治稳定性较高的发达国家来说，国内暴乱和政变等事件发生的可能性极小，因此并不适用；第三，定量评估模型中的风险指数与指标的选取直接相关，不同的评价标准也会影响到赋值的高低，因此定量评估往往具有较大的随意性；进入 21 世纪以来，政治风险更多地受到意识形态、文化宗教、民族主义和国际关系的影响，这些主观的和抽象的因素较难用量化分析的方法来衡量。

霍夫（M. Hough）等认为，要改善上述定量分析的诸多缺陷，就需要运用一种方法对特定行业（类型、规模、结构、对外扩展经历）、特定时间（短期、中期或长期投资）和特定投资环境的政治风险进行分析，而不是采用所谓的“通用”模型。为了保证分析的有效性和权威性，数据应来源于拥有对东道国政治进程的完整知识的专家。此外，还要对预期的商业本身有深入了解。分析员获得的有关该商业的如结构动态、技术位置、战略管理政策、市场政策及财政资产与债务等信息越多，就越能提供完整的政治风险分析。<sup>①</sup> 例如，伊朗和尼加拉瓜革命导致外国投资者巨额资产流失。这使人们对政治风险评估的兴趣大增，但与先前学者们试图建立的科学模型背道而驰。<sup>②</sup> 有关国家利益、国家独立性、国家动乱程度以及政治体系类型的研究与实际需求

---

<sup>①</sup> Hough, Plessis, Kruys, *Threat and Risk Analysis in the Context of Strategic Forecasts*.

<sup>②</sup> F. R. Root, *Analyzing Political Risk in International Business: Multinational Enterprise in Transition: Selected Reading and Essays*, Detroit: Darwin Press, 1972.

没有太大关系。在判断对国际市场投资与否的时候，理论往往被置于次要位置，跨国公司只对政治风险的实用性感兴趣，开始转向“软”的政治科学和社会数据。学者们更多地从国际政治经济学的角度出发建立政治风险的理论框架。

腊克斯(H. L. Lax)指出，除了与行业相关的某些因素与指标，政治风险还应包括一些可能在宏观层次上影响该行业的变量，如普通政治、经济及社会风险。这些风险因素的指标包括汇率波动、不利的收支平衡局面、战争威胁、不稳定的政治与经济环境、恐怖主义、国民与劳工骚乱及其他因素。可以说，这些宏观因素及指标不仅可能会影响到特定行业，也可能影响到经济中的任何部门。同时，在微观层面上，特定行业如石油天然气行业会受一些特定因素影响，如环保活动、能源漏洞和石油投资限制等。分析师在进行政治风险分析时应注意到这些“特有的、特定行业的微观政治风险，同时也考虑到普遍的宏观政治风险”。<sup>①</sup> 霍马克(T. Hallmark)也认为，“在进行政治风险评估时，对宏观及微观风险进行基本区别很重要”：<sup>②</sup> 如战争、恐怖主义、劳工骚乱、政治不稳、腐败等属于宏观风险，它们以不同程度影响到几乎所有的行业与部门；其他因素如能源漏洞、环保运动及石油天然气出口限制，则属于微观风险，是仅影响石油天然气行业的特定行业因素。在进行政治风险分析时，应同时考虑宏观变量与微观变量，并了解到微观变量可能会因特定行业的特性而有大的影响效果。基于上述考虑，在构建政治风险的分析框架时，需要区分有差异性的特定公司（微观）政治风险，与不直接指向特定公司但遍及全国的宏观政治风险。例如，下图 1 提供了研究油气行业政治风险因素层次的简略图，主要分为东道国政治风险和投资国与东道国关系政治风险两个层次。东道国政治风险包含三个核心风险因素：包括政治环境、游戏规则、司法体系与法律、腐败、商业行政压力、国家控制战略资产整顿、资源民族主义、地缘政治风险、战争与安全等的政治和社会风险；主要集中于经济总体表现的经济风险；主要分析东道国对外国投资在石油天

---

<sup>①</sup> H. L. Lax, *Political Risk in International Oil and Gas Industry*, New York: Greenwood Press, 1983.

<sup>②</sup> T. Hallmark and K. Whited, "The IHS Energy Group's Political Risk Rating and Ranking Index," in Llewellyn D. Howell ed., *The Handbook of Country and Political Risk Analysis*, New York: The PRS Group, 2001.

然气行业影响的案例的油气风险。投资国与东道国关系政治风险重点关注两国关系如何影响油气行业的投资，包含油气合作因素风险和两国关系变化及国际因素风险等。

图 1：油气行业政治风险因素层次的简略图

层次一

东道国政治风险	政治及社会因素风险
	经济因素风险
	油气因素风险

层次二

本国与东道国政治风险	油气合作因素风险
	两国关系变化及国际因素风险

资料来源：笔者自制。

需要指出的是，在研究中也需区分源于政府权威的政府风险与源于政治势力斗争的不稳定风险。这需要借助一系列变量来定性，具体包括：政府性特定公司风险（差别性规定、逐步征收、违反合同）、不稳定性特定公司风险（怠工、绑架、抵制特定公司）、政府性国家层面风险（大规模国有化、更改规定、拒绝兑换货币）、不稳定性国家层面风险（大规模罢工、城市暴动、内战）等。其中，大规模国有化和内战等风险又被称为传统政治风险。关于传统政治风险和非传统政治风险的定义，学界并没有严格的定义和区分。海外投资领域的传统政治风险主要指因战争、政局动荡、政府不稳定、社会政策突变性高等因素；而非传统政治风险主要指由于双方观念上、认知上的分歧或矛盾导致战略上、政治上的互不信任及其引发的一系列后果。例如，在对中国企业进行海外投资时面临的风险进行考查时，中国学者的相关研究主要关注宏观经济风险、东道国法律法规的变动风险以及因人员、文化等原因引发的并购后整合风险。涉及政治风险时，既有研究主要涉及企业对外投资时东道国的政局动荡或社会不稳定因素，即所谓传统政治风险，研究如何应对非洲、拉美、中东地区因政局动荡而引发的资源输送链条断裂因素。更

为紧迫的非传统政治风险因素尚未得到足够重视：东道国政府或企业因为与中国在关于国家利益的观念上、认知上有分歧，导致战略上、政治上的互不信任，进而产生对我国企业海外投资的排斥或限制。尤其是“中国威胁论”的声音使许多国家在审批中国企业海外投资与并购交易时愈发严格，一些国家和地区的政府对中国企业国际化道路的推进和中国国际地位的迅速崛起表示忧虑，<sup>①</sup>担心中国企业在扩大国际市场份额之外会进一步掠夺世界自然资源、传播政治制度与文化。这表明，中国企业在走出国门的过程中遭遇更多的是非传统政治风险。传统的大型、灾难性和不可抗型的政治风险已让位于各种中型风险，而后者通常相互关联。因此，贝林（A. Berlin）认为，分析政治风险除了需要关注国家政府的行为外，还应更多关注地方与区域层级。例如，地方政府在经济中的参与程度、各级政府的债务负担以及利益集团可在何种程度上成功地阻碍决策进程。<sup>②</sup>

在分析框架的构建方面，腊克斯认为分析框架的作用是组织各种变量，使之成为有用的分析工具。由于在建立特定行业的分析框架时变量实在太多，分析人员必须进行处置。一个分析方法必然包含了进程中所涉及的一些研究视角，即使该研究视角没有成形或未被清晰呈现。<sup>③</sup>因为政治风险的背后往往涉及政治制度、发展阶段和文化背景。政治风险在很大程度上是由社会发展阶段和本土知识共同决定的。<sup>④</sup>因此，任何精细化的研究模型带入不同的地区研究中都会出现巨大偏差。人们往往忽视了特殊性，而政治风险往往肇始于这些特殊性。研究政治风险的最佳办法就是通过对具体案例的分析来思考各种具体的对策。

中国对外直接投资的政治风险可以被看作是中国经济发展过程中所面临的外部挑战的一部分。中国经济发展正面临多方面挑战。国际市场的变动对中国经济增长有着直接的影响，如美国社会消费能力的下降对中国出口导向型增长模式构成的挑战。在中国国家利益中，海外利益的比重日渐增大。扩大内需、“走出去”战略和对国际资源的深入依赖，表明中国与外部经济环

---

<sup>①</sup> 参见马丁·雅克：《当中国统治世界》，张莉、刘曲译，中信出版社2010年版。

<sup>②</sup> A. Berlin, "Managing Political Risk in the Oil and Gas Industries," *Oil, Gas & Energy Law (OGEL)*, Vol. 1, No. 2, 2003.

<sup>③</sup> Lax, *Political Risk in International Oil and Gas Industry*, p. 120.

<sup>④</sup> 张永宏：《非洲发展视域中的本土知识》，社会科学出版社2010年版，第79页。



境的联系越来越紧密，跨国经营的政治风险已经成为中国发展战略中不可忽视的关键一环。结合中国经济发展和海外投资的实际，运用案例分析法对中国海外投资的政治风险进行全面和深入的分析，显然有助于深化对中国企业海外投资政治风险的认识。

### 三、基于案例的分析

由此可见，对政治风险的不同研究视角折射出政治风险理论的发展与研究随着时代的发展在不断演化，人们对政治风险的认识在不断地扩展和加深，政治风险的研究视角逐步从笼统模糊的政治环境和政治结果来评估，过渡到从具体的政治、经济和社会因素进行研究，从而对政治风险的分析 and 评估更为全面。下面从传统与非传统政治风险两个不同的视角对中国企业对外直接投资中面临的政治风险进行案例分析。

#### （一）中国企业对外投资中的传统政治风险

企业对外投资中的传统政治风险一般指由于东道国国内的政治环境或政策出现变化而造成跨国公司损失的风险。这种风险可能是东道国出于自身利益直接没收跨国公司资产，或变更国家政策来限制跨国公司的发展；也可能是东道国的政治出现巨大变革，如内战、政权被推翻和被侵略等，而造成跨国公司的资产无法获得正常的保障所带来的损失。大卫·布鲁门斯德(David A. Brummersted)对国际直接投资中的传统政治风险进行了归纳(表1)。

传统政治风险已成为中国企业对外投资决策中一个必须考虑的因素。据商务部统计，截至2009年底，中国在世界177个国家和地区拥有1.3万家海外企业，资产超过1万亿美元。福布斯中文网发布的《2011福布斯中国海外直接投资国家(地区)风险排行榜》分析了中国海外直接投资的184个国家和地区，认定风险级别最高的国家和地区有37个，分别为大洋洲3个，非洲23个，亚洲10个，南美洲1个；从政局稳定指标来看，最不稳定的国家主要有阿富汗、苏丹、刚果民主共和国等；法制环境最差的国家主要有阿富汗、津巴布韦、委内瑞拉等。<sup>①</sup>可以看出，中国企业海外投资的国家中不发达国

<sup>①</sup> 《2011福布斯中国海外直接投资国家(地区)风险排行榜》，福布斯中文网，2011年

家的风险级别最高，而这恰好是中国海外投资最多的地方。<sup>①</sup> 例如，矿产和油气资源蕴藏丰富的中东、北非、南美等地区成为各大政治、经济、军事集团争夺的焦点地区，占世界石油、天然气剩余可采储量 2/3 和 1/3 的中东地区多年来战乱不断。中国近年加大了到中东、北非、南美等地区开发矿产和油气资源的步伐，因此也面临较高的传统政治风险。在战争和内乱环境中，国民经济运行大多处于无序状态，一些工程项目被迫中途下马，外资企业生产和经营难以正常进行，甚至连企业职工的人身安全也无保障，不仅谈不上盈利，就连投资本金的安全性也面临极大威胁。下文以中国企业在缅甸和非洲面临的部分“传统”政治风险为例进行分析。

**表 1：国际直接投资中的传统政治风险**

	宏观层面：所有公司		微观层面：部分公司	
	社会	政治实体	社会	政治实体
内部	革命、政变、内战、局部战争、国内骚乱	征用、国有化、NGO 活动、高通货膨胀、官僚政治、领导权斗争	针对性恐怖主义、针对性罢工、针对性抗议、国家抵制公司	针对性征用、违反合同、合资公司压力、歧视性税收、地方法
外部	跨国的游击战、国际恐怖主义、国际压力、国际舆论	战争、边界冲突、交换盟友、贸易禁运	国际活动组织、针对性恐怖主义、跨国公司竞争、国际抵制公司	双边贸易协定、多边贸易协定、出口限制、外交压力、外国政府干预

资料来源：David A. Brummersted, “Host Country Behaviour Issues and Concepts in Comparative Political Risk Analysis,” in J. Rodgers ed., *Global Risk Assessment: Issues, Concepts and Applications Book 3*, Riverside: Global Risk Assessments, Inc., 1988.

12月31日, <http://www.forbeschina.com/list/1670>。

<sup>①</sup> 吴盈盈：《论海外投资面临的政治风险及规避建议》，载《法制博览》2012年第5期，第224页。

例如，非政府组织的活动与针对性抗议属于传统政治风险的范畴，中国企业在缅甸即遭遇了此类政治风险。在过去的 20 年里，随着中缅关系的巩固和西方对缅甸制裁的升级，中缅两国保持着一种特殊的友好关系。至 2012 年，中国对缅投资总额达 140 多亿美元，约占缅甸外资的 50%，是缅甸的第一大投资来源国。2010 年大选是缅甸政治发展的重要分水岭，缅甸由军人政权转型为民选政府，陆续在政治、经济、社会等领域推行了一系列重大改革，呈现出政治生态多元化、经济社会利益复杂化以及国内外各种力量竞争激烈化的特点，给中缅关系以及中国在缅投资带来了重大影响和挑战。2011 年以后，缅甸的公民社会空间得到一定程度的开放，从事非政府组织活动人数也大大增长，其活动范围遍及全国各地，涉及领域非常广泛，中国的投资活动不断受到非政府组织的不当批判和不实指责。其中一些非政府组织 NGO 不只是专业环境组织也是政治组织。这在密松电站项目上表现得尤为明显。密松电站项目的停建是因为受到缅甸国内和少数民族政治团体的压力，而克钦发展网络集团(Kachin Development Networking Group, KDNG)起了很大作用。KDNG 是缅甸克钦族活动家和海外克钦人士自愿组织的非政府组织，宣称其目标是与当地克钦组织协作实现可持续发展，推动当地克钦人民建立平等和公正的公民社会，争取克钦社会和政治改革。在密松电站停建后，包括中缅油气管道在内的其他重大中缅合作项目也受到攻击。“国际地球权益组织”(Earth Right International)和“瑞天然气运动”(Shwe Gas Movement)多次发表研究报告，指控中缅油气管道项目在征地、环境破坏、强制移民和军事劳役方面损害了缅甸人民权益。若开石油观察(Arakan Oil Watch)发表报告称，数十亿美元的天然气销售收入被军人首领非法占有，中国投资增加了这种不透明性。其提供的证据在国际社会产生了非常恶劣的影响。有消息来源称，以“88 学生组织”为首的缅甸极端民族主义势力已将矛头对准了中缅油气管道项目，在管道沿线雇佣当地人搜集大量有关中缅油气管道项目强制劳役、强行征地、破坏环境和收入不透明的所谓证据，并在仰光和曼德勒等大城市不断活动，与当地新闻媒体一起制造舆论，不排除其矛头最终指向中缅油气管

道等项目的可能。<sup>①</sup>

与上述政治风险案例形成对照的是，在非洲地区长期存在着反政府势力、地方恐怖势力和西方干涉势力。首先，在反政府势力方面最典型的案例是所谓“阿拉伯之春”，尽管有人将其视作阿拉伯国家民众改变自身生存状况和提高自身政治权利的内在诉求，但其所导致的北非伊斯兰国家政局动荡的确给中国在这些地区的投资带来巨大政治风险。突尼斯、埃及和利比亚等国家迫于压力进行了政治改革，既有的政治秩序被骤然打破，陷入较为严重的失序状态，短期内无法回归稳定。<sup>②</sup>其次，非洲地区的恐怖主义活动也一直较为猖獗。尤其是“基地”组织分支“伊斯兰马格里布基地组织”的势力近年来还有所增强，其人员规模和活动范围不断扩大，由其策动的绑架和恐怖袭击活动时时有发生，在当地造成了较为严重的人员伤亡和财产损失。2012年1月28日，中国水电集团位于苏丹南科尔多凡州的一处工地遭到反政府武装袭击，29名中国工人被绑架，1名中国工人不幸中弹身亡。2012年1月31日，20余名中国工人在埃及西奈半岛中部地区被当地贝都因武装人员绑架。<sup>③</sup>除反政府势力、地方恐怖势力以外，西方国家对非洲的干涉也使非洲各国政治生态更趋复杂。由于战略位置重要资源分布密集，非洲与亚欧交界地区一直是世界各主要力量的“角力场”。一些西方国家更是通过干涉区域内国家的内部事务和政治进程以扩大在区域内的影响力，进而实现其战略目标。在利比亚内战中，北约军队军事干预重创了利比亚政府军，直接导致卡扎菲政权的垮台，被认为是一次“军事干预的典范”。但在其结束军事任务后，利比亚社会却陷入了部落纷争、民兵武装割据的混乱状态，致使中国企业在利比亚蒙受了巨大经济损失。又如，苏丹刚刚独立便陷入长期的纷争和冲突，北部阿拉伯人和南方黑人之间深刻的种族差异和民族矛盾难以调和，苏丹南北方两度陷入激烈且旷日持久的内战并最终分裂。由资源争夺引发大规模种族冲突的达尔富尔危机更是引起国际社会的广泛关注。20世纪80年代末，美国

---

<sup>①</sup> 卢光盛等：《缅甸政治经济转型背景下的中国对缅投资》，载《南亚研究》2013年第3期，第48-60页。

<sup>②</sup> 刘林智：《北非地区动荡化与中国海外利益维护》，载《现代国际关系》2012年第5期，第39页。

<sup>③</sup> 刘曙光、郭宏宇：《对非投资的政治风险：新动向与应对建议》，载《跨国经营》2012年第6期，第39页。

与苏丹的关系开始急剧恶化,美国国务院于 1993 年将苏丹巴希尔政权列为“国际恐怖主义活动的支持者”。此后,美国及西方国家一直试图推翻苏丹巴希尔政权未果,于 2005 年促使苏丹南北方通过《全面和平协议》(Comprehensive Peace Agreement, CPA),其直接后果是南苏丹于 2011 年 7 月得以独立成为世界上最新的国家。正是美国等西方国家的大力支持促成了南苏丹的独立,但这并不能从根本上消弭南北双方的矛盾和冲突。南苏丹获得独立后,先前政治诉求不同的各类武装组织并未停止活动,南北苏丹境内多次发生武装冲突和暴动。中国企业在整个苏丹地区拥有的资产在 230 亿美元以上,苏丹分裂的结果绝不是中国企业希望看到的。<sup>①</sup>

## (二) 中国企业对外投资中的非传统政治风险

中国企业对外投资的非传统政治风险主要指他国对中国在战略层面的不信任、对中国市场经济地位的怀疑、对中国“政企不分”状态的疑惑以及对中国企业海外拓展的真实意图的担忧等带来的政治风险。“中国威胁论”和“非市场经济”是一些国家在意识形态上常用来抨击中国的论调,也是中国企业在国际化的进程中面临政治风险的原因之一。基于对中国经济实力发展的担心和遏制,一些国家往往千方百计地阻挠和破坏中国企业的国际化进程。下面以中国企业在美国与冰岛的投资为例予以说明。

2012 年,中国企业对美国投资增长率达到 123.5%,美国成为继中国香港之后的中国第二大投资目的地。但中国在对美投资过程中遇到越来越多的“非传统”政治风险。中国大型企业投资美国失败的新闻屡屡见诸报端。例如,联想于 2004 年斥资 12.5 亿美元收购 IBM 公司的全部个人电脑业务。尽管最终成功,但并购过程中,美国外国投资委员会(Committee on Foreign Investment of the United States, CFIUS)以“可能危及到美国的国家安全”为由展开调查,给并购带来极大风险。又如,2005 年,美国国会以“国家安全”为由阻挠中海油收购优尼科,最终迫使中海油以“不确定因素”为由撤出。再如,2008 年华为公司联合美国股权投资基金贝恩资本(Bain Capital)并购美国 3Com 公司,却在美外国投资委员会的安全审查关卡前铩羽而归。类似的案例还有

---

<sup>①</sup> 李昕:《原苏丹分裂对中国石油利益的影响》,载《现代国际关系》2012 年第 10 期,第 73 页。

很多，如2009年陕西西色国际投资有限公司收购位于内华达州的第一金矿公司（Firstgold Corp）失败，2010年唐山曹妃甸投资有限公司投资美国太阳能光伏和光纤材料制造企业（Emcore）失败，2011年三一重工在美国投资风力发电项目失败，等等。

中国企业在欧洲的投资也遭遇了类似问题，其典型案例是2011年中坤集团董事长黄怒波购买冰岛土地申请失败。该项投资旨在开发旅游项目，无论是单纯的购地还是后续的项目建设，都属于中国民企在冰岛的商业投资行为，且在项目启动之初得到冰岛有关部门甚至总统本人的大力支持。但进入2011年11月后，一次冰岛内阁会议将该项商业投资行为解读为政治行为，冰岛政府以中坤集团不具备冰岛政府特批其购地申请的所需条件为由正式拒绝了该项投资申请。事实上，作出这一决定的真正原因在于冰岛政府对于北极治理的政治关切。<sup>①</sup> 随着北极地区正日益成为国际争夺的热点以及中国成为北极理事会观察员，北极国家特别是美国与俄罗斯对中国参与北极事务保持高度警惕，中坤集团的投资行为引发各方担忧，英国媒体甚至认为这可能威胁整个欧洲的军事安全。<sup>②</sup> 欧洲各国的政治态度对冰岛具有很重要的影响。

综上所述，中国企业的对外直接投资正遭遇越来越多的传统与非传统政治风险，且非传统政治风险呈愈演愈烈之势。因此，在国际形势日趋复杂、发达国家与发展中国家相对地位悄然变化的背景下，研究中国企业在跨国并购过程中遭遇的传统与非传统政治风险及应对策略，并提出切实可行的建议，对壮大中国企业实力，提升中国的综合国力具有现实意义。

#### 四、对策与建议

对中国企业而言，必须从战略高度认识加强海外政治风险管理的重要性。在中国已融入全球化的背景之下，海外政治风险管理能力是决定“走出去”战略能否成功的关键因素之一，相对于西方老牌跨国公司，中国企业在这方面的经验和能力还十分有限，必须从战略上高度重视海外政治风险管理能力

---

<sup>①</sup> 康文中：《大国博弈下的北极治理与中国权益》，中共中央党校博士学位论文，2012年，第4页。

<sup>②</sup> 王占峰：《黄怒波惹怒谁了》，载《企业家观察》2011年第10期，第60页。

的培养和相关经验的积累，应采取主动的管理策略。具体来说应考虑以下几个方面。

### （一）逐步建立完善的境外投资保险制度

根据 2010 年《世界投资与政治风险》报告，政治风险被认为是影响外国直接投资流向的最重要因素。<sup>①</sup> 西方发达国家在二战后均陆续建立起完善的保险制度，为本国在海外的投资提供保障。中国相关保险的发展起步相当晚，开展这项业务的公司很少，而现有的针对企业海外投资保险的投保费也普遍偏高，中小企业的投保率很低。在 1998 年以前，中国人民保险公司只承保外商来华投资的政治风险，而不受理中国境外投资企业的政治风险保险业务。从 1998 年起，中国开始试办境外投资政治风险保险业务，由中国人民保险公司出口信用险部受国务院委托办理。2003 年，中国出口信用保险公司推出境外投资保险新产品，承保部分境外投资政治风险。中国推出政治风险保险业务已有一段时间，对促进与保护中国境外投资也发挥了一定的作用，但由于尚未建立完善的境外投资保险制度，也没有对境外投资保险业务进行有效的推广，该业务在中国保险业务中所占比例还很小，专业承保公司资金实力也有限，导致中国境外投资保险覆盖面较为狭窄，对境外投资保护力度偏小。<sup>②</sup> 因此，中国应借鉴西方国家的经验，制定符合国情的政治风险保险制度，特别是为民营企业与中小企业提供海外保险的相关补贴与担保，降低他们在政治风险中的损失。

### （二）建立政治风险评估与预警机制

为促进“走出去”战略的实施，政府需要为企业海外投资搭建评估与预警的信息平台。与美国等国权威的评估机构相比，中国有关部门的通报机制还十分落后，对政治风险的专注度也较低。在这种情况下，有关部门应该积极整合各方面的数据，建立一个相对权威与全面的风险评估数据库，减少企业为寻求第三方评估带来的支出，并促进海外投资的健康发展。例如，2008 年冰岛爆发主权债务危机之后，政局一度陷入动荡，但中国国内并没有专门针对企业在海外敏感地区投资而建立的评估预警机制，这对中国企业对冰岛

<sup>①</sup> MIGA, *World Investment and Political Risk 2010*, New York: World Bank Group, 2011.

<sup>②</sup> 聂名华、颜晓晖：《中国对东盟直接投资的政治风险及其法律防范》，载《当代亚太》2007年第1期，第39页。

的投资是不利的。

### （三）遵守东道国法律法规，寻求法律保障

跨国企业在对外投资的过程中首先应该认真遵守东道国的法律法规，并尊重当地的文化宗教习俗，使自己的投资或经营符合当地的用工或环境等方面的标准。因此，在面对政治风险时，中国企业也要学会利用东道国的法律来保障自身的利益。例如，德国法律对属于可同时用于军事和民事领域的两用物项的知识产权出口到海外有严格限制。就资产使用和转移而言，欧洲各国法律也有很多限制，如企业的盈利不能转出东道国，进入母公司账户。而一旦亏损，母公司就必须再投入，不能置之不理。又如，欧洲的社会保障措施非常完善，并购后企业人员的调整和遣散员工，均需支付大笔补偿，有时并购所需费用的 1/3 都必须用于员工安置。中国企业应注意前期对拟并购企业的公司背景、当地法律法规以及劳动保障条款等状况进行调查，并设法规避可能存在的风险，特别要依靠有经验的专业财务顾问公司和律师团队来完成这些工作。在寻求法律保障方面还有一点很重要，即在国外经营企业一定要聘请专业法律顾问。公司运营在运营过程中难免遭遇法律纠纷，专业法律顾问能帮助公司迅速做出回应。特别是当语言和法律都有一定障碍时，更要通过专业律师来维护企业权益。<sup>①</sup>

### （四）对外投资企业要培养良好的企业形象

企业的良好形象有利于降低企业在东道国所面临的政治风险。好的企业形象可通过捐助慈善事业、建立奖学金、雇用残疾人员和注重社会事业等方式加以发展。例如，IBM 公司通过在许多东道国建立培训中心和设立奖学金，成功建立了倡导教育的良好形象。此外，考虑到中国大多数企业对外投资规模小、抗风险能力弱，这些企业可以通过各种联盟形式增强其抗风险能力。<sup>②</sup>

### （五）加强国家软实力建设，改善国家形象

中国企业海外遭遇的政治风险的重要原因有两个方面，一是东道国对中国社会制度、中国社会文化的了解，二是美国等西方国家在国际上故意诋

---

<sup>①</sup> 《中国对外投资合作发展报告（2011-2012）》，中华人民共和国商务部，2012年，第71页。

<sup>②</sup> 曹旭平、黄灿、沈杰：《中国对外投资风险防范研究》，载《工业技术经济》2010年第5期，第139页。



毁和丑化中国的形象以达到遏制中国的目的。因此，需要大力改善中国的国际形象，加强国家的软实力建设。加强国家软实力建设除了需要从培育国家形象精神内涵、提高公民国家形象意识、拓宽国家形象传播渠道和打造自主品牌等方面努力外，还需要注重国家与公民关系的改善和国家政治经济体制的改革。一个国家的国际形象与该国外国政府与国民的关系密切相关，保护本国公民的权益、改善政府与民众的关系是国家形象建设的重要内容。近年来，中国政府在汶川和玉树地震中的积极表现、利比亚危机中的人员撤退以及积极介入船员在泰国被劫杀的调查都极大地改善了国际形象。<sup>①</sup>

#### （六）转变增长模式，提升企业核心竞争力

除上述几个方面以外，还应关注中国经济转型以及企业发展过程中的内生因素，从根本上转变增长模式，才能更好地化解企业“走出去”时的阻碍。根据美国学者的观点，国家的竞争力源于有创新力的企业，这种企业需要具有竞争对手难以模仿的能力，同时重视内外部发展环境的匹配与变化趋势。<sup>②</sup>但中国的现实情况却是，当企业遇到贸易摩擦、海外投资瓶颈和国际谈判障碍时，中国政府代替企业冲在了前面，如中国轮胎遭遇美国“特保案”、中国采购铁矿石谈判等案例数不胜数，都使东道国尤其是发达国家可借此抨击中国的“非市场经济模式”，从而在国际贸易与跨国投资的各个环节设置壁垒和惩罚性措施。因此，确立企业的市场主体地位，避免让行政过多干预企业自主经营，是推动中国经济发展模式与资源配置方式转型的重要举措，也是赢得东道国信任、减少海外经营政治风险、逐步消除他国疑虑的有效途径。

[收稿日期：2014-02-26]

[修回日期：2014-03-18]

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> 崔永杰：《中国海外投资的政治风险分析》，载《河北经贸大学学报》2011年第4期，第12页。

<sup>②</sup> C.K. Prahalad and G. Hamel, "The Core Competences of the Firm," *Harvard Business Review*, Vol. 66, 1990, pp.79-91.

# 后卡扎菲时代的利比亚 国家安全治理\*

江 涛

**【内容提要】**传统上，冲突后的安全治理模式主要有三种：安全部门改革（SSR），解除武装、复员和重返社会（DDR），临时稳定措施（ISM）。卡扎菲政权被推翻后，利比亚安全重建进展缓慢，目前已经陷入了游击队和武装组织失控、安全机制失范和地区安全结构失衡的困境。利比亚战争对后冲突时代的国家重建影响巨大，是造成当前利比亚“三失”状况的重要原因。解决利比亚安全困境必须将上述三种模式结合起来，集各方之力，制定出宏观的、长期的利比亚安全治理路线图，根据不同的情况逐步解除游击队的武装，加强安全部门的制度建设，加快建立协调机构，与利比亚重建相关的重要外部行为体应发挥建设性作用，高度重视利比亚动荡的外溢效应，共同推进利比亚的安全治理向良性发展的趋势演变。在利比亚冲突和重建中，中国既坚持了传统的不干涉内政原则，又根据具体情况灵活适度地介入，其中东外交正在发生令人瞩目的变化。

**【关键词】**利比亚 重建 安全治理 困境

**【作者简介】**江涛，中央财经大学政府管理学院副教授，法学博士

**【中图分类号】**D741.335

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)03-0088-19

---

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

2011年2月,受西亚北非政治动荡的影响,以律师菲西·塔贝尔遭逮捕为诱因,利比亚多个城市爆发示威游行。在民众示威游行遭到当局镇压后,利比亚动荡局势迅速演变为内战。反政府武装在东部班加西成立“国家过渡委员会”,政府军和反政府武装在多个战略要地展开激战。2011年8月,在北约的支援下,利比亚反对派武装攻入首都的黎波里,卡扎菲政权的统治终结,利比亚进入了冲突后的重建时代。然而,两年多过去了,尽管利比亚执政当局和国际社会付出了巨大的努力,但是后卡扎菲时代的利比亚安全环境却迟迟没有得到根本改善,同时利比亚局势还对整个马格里布地区甚至整个西亚和北非地区产生了巨大的消极影响,利比亚的安全治理已经全面陷入困境。那么,利比亚安全重建为什么迟迟无法取得进展?其困境在哪里?如何破解这一困境?本文先梳理冲突后国家安全治理的几种路径和模式,然后分析当前利比亚安全治理的特点,指出产生治理困境的原因,然后结合以上几种治理模式给出利比亚安全治理困境的出路。

## 一、冲突后国家安全治理的路径与模式

安全是国际政治的一个核心概念,也是所有政治与社会生活中的一种基本价值。安全在任何时候、对任何国际行为体而言都是参与国际交往的基本条件与首要目标。因此,长期以来,安全问题是国际政治研究的最重要内容之一。近些年来,安全问题不断有新的思想和研究视角涌现,而安全治理(security governance)就是其中的新理念之一。

对于什么是安全治理,不同的学者给出的定义也不尽相同,最早研究该问题的欧洲学者的基本思路是将安全的内涵加以拓展,并通过治理的视角加以重新诠释,<sup>①</sup>而中国学者则更倾向于在非传统安全领域来使用这一术语。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 参阅 Elke Krahnmann, “Conceptualizing Security Governance,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, No. 1, 2003, pp. 5-26; Mark Webber et. al., “The Governance of European Security,” *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 1, 2004, pp. 3-26; Emil J. Kirchner, “Regional and Global Security,” in Emil J. Kirchner and James Sperling eds., *Global Security Governance: Competing Perceptions of Security in the 21st Century*, London: Routledge, 2007, pp. 3-29; 等。

<sup>②</sup> 参见张东升:《新世纪欧洲安全研究的理论思考》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2007年第5期;张东升:《新世纪欧洲安全问题研究——安全治理》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2010年第5期;崔顺姬、余潇枫:《安全治理:非传统安全能力建设的

不过，由于经历冲突之后的国家通常都会面临一系列安全挑战，很多挑战都根源于国家失去了对合法使用武力的控制，因此，学者们普遍认同冲突后背景下的一个国家或者地区内部的安全治理已经成为安全治理研究的重要内容和指向。<sup>①</sup> 长期研究冲突和军控问题的学者艾伦·布莱登（Alan Bryden）强调，必须重视冲突后的安全问题。20世纪90年代初期，冲突后干涉重点强调经济和社会重建，而提高国家提供安全的能力建设经常被忽视了。但是如果和平要得到持续，就必须解决国家和人民的安全关切，也必须将安全摆在与政治和经济同样重要的位置。<sup>②</sup>

尽管有不同的安全治理路径，但是对于经历了外部干涉和内部冲突的国家来说，目前得到公认的、并且已经得到广泛实践的应对安全困境问题的治理主要思路有两个：一个是安全部门改革（security sector reform, SSR），另一个是解除武装、复员和重返社会（disarmament, demobilization, and reintegration, DDR）。

SSR是20世纪90年代出现的概念，其倡导者主要是一些安全部门的专家和致力于发展和民主转型的人士。SSR的早期目标是在民主治理的框架内对国家和个人安全的有效保障。<sup>③</sup>经济合作与发展组织（OECD）给出的定义是“包括所有行为体以其角色、责任和行为在内的整个安全系统的转型”，<sup>④</sup>而联合国对SSR的定义是“在国家当局主导下进行的评估、审查和实施工作以及监测和评价工作，其目的是在不歧视和充分尊重人权和法治的情况下，有效和负责地加强国家和人民的安全。”<sup>⑤</sup>换句话说，SSR的思路是，一个

---

新范式》，载《世界经济与政治》2010年第1期；钟振明：《欧盟在国际安全治理中的功能与挑战分析》，载《同济大学学报（社会科学版）》2011年6期；郭延军：《安全治理：非传统安全的国家能力建设》，经济科学出版社2011年版；张茗：《“全球公地”安全治理与中国的选择》，载《现代国际关系》2012年第5期；等。

<sup>①</sup> Alan Bryden, Timothy Donais, and Heiner Hanggi, “Shaping a Security Governance Agenda in Post-Conflict Peacebuilding,” *Policy Paper*, No. 11, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, November, 2005.

<sup>②</sup> Alan Bryden and Heiner Hänggi, *Security Governance in Post-conflict Peacebuilding*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005, p. 4.

<sup>③</sup> Alan Bryden and Heiner Hänggi, *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2004, p. 3.

<sup>④</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, “Security System Reform and Governance,” *A DAC Reference Document*, Paris: OECD, 2005, p. 20.

<sup>⑤</sup> *Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*, Report of the Secretary-General, January 23, 2008, S/2008/39, para. 17.

失效的、效率低下的、弱治理的安全部门构成了安全和发展的主要障碍。SSR 主要是指在民主治理的框架下，旨在促进国家和个人安全得到有效保障的一系列活动。<sup>①</sup> SSR 涉及多个行为体，其中包括国际组织、政府、网络、公民社会和专业人士等。在冲突后背景下，对国家安全部门进行改革是关键。在这些情况下，让人民感到安全 and 有保障，在国家及其人民之间重建信任，对持久和平与发展而言至关重要。在其他背景下，SSR 甚至能够防止发生或再度陷入冲突或危机，它也是许多国家为应对新兴威胁或潜在内外压力而定期开展的一项工作。<sup>②</sup>

与 SSR 一样，DDR 最早出现在 20 世纪八九十年代。作为管控从战争向和平过渡的一种工具，它最初主要是由国际组织特别是联合国（负责安全问题）和世界银行（负责发展问题）执行的一系列活动，旨在满足在冲突后的环境中处理社会的需要，后来逐步扩展到更为广泛的司法和发展问题。现在已包括经济发展、地方治理、正义与和解、SSR 和制度建设等方面的内容。<sup>③</sup> 在联合国的维和中，DDR 已成为冲突后巩固和平的一个组成部分。解除武装是从战斗人员和一般平民手中收集、记录、控制和处置小型武器、弹药、爆炸物和轻重型武器的过程。复员是活跃的战斗人员正式地和受控制地脱离武装部队和团伙，其中包括一个为前战斗人员提供短期援助的“安插”阶段。重返社会是前战斗人员获得平民身份，并获得可持续就业和收入的过程。这是一个没有期限的政治、社会和经济过程，主要是在地方一级的社区中进行。<sup>④</sup> 先前的战斗人员在复员或者重返社会后，必须接受全面的工作训练、教育、安置测试和必要的心理辅导，以便克服战争创伤。由于 DDR 的过程是一个长期的过程，因此外部捐助者必须提供持续的资金支持，从而确保整个过程的顺利进行。

---

<sup>①</sup> Alan Bryden and Vincenza Scherrer, *Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012, p. 8.

<sup>②</sup> 《安保部门改革》，联合国维持和平行动部网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/issues/security.shtml>。

<sup>③</sup> The World Bank, *The Cartagena Contribution to Disarmament, Demobilization and Reintegration*, Washington: The World Bank, 2009, p. 15.

<sup>④</sup> 《解除武装、复员和重返社会》，联合国维持和平行动部网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/issues/ddr.shtml>。

人们已普遍接受，SSR 与 DDR 是解决冲突后安全治理困境的重要思路。但也有批评指出，SSR 缺乏全面的指导文件和评估机制，而 DDR 过于程式化，很难适应不断变化的现实环境。<sup>①</sup> 最重要的是，这两种治理思路的实际效果并不那么令人满意。SSR 与 DDR 的实施需要有一定的预设条件，如一个相对能够发挥作用的政府、一个相当稳定的劳动力市场和最低限度的相互信任。而在现实中，很少有国家和地区能够完全符合这些条件。也就是说，这两种安全治理路径在理论和现实之间存在着不小的差距。

那么，如何弥补这一差距呢？有学者指出，由于 SSR 的成功在很大程度上依靠取决于 DDR 的迅速和有效落实，有必要提出将两者结合起来的密切互动协同战略（表 1）。<sup>②</sup>

表 1：理想状态下的 SSR 与 DDR 协同策略

	DDR 支柱		
	解除武装	复员	重返社会
SSR 视角	通过 DDR 加强对武器转移、走私和使用的控制与规范，并视其为未来国家规范和管理武器计划的一部分；通过各种努力使前战斗人员对社区的安全充满信心，然后再解除武装。	通过对 SSR 的目标、优先顺序及吸纳能力进行评估，决定相关部队的人数和建制，复员过程必须考虑其对安全部门的影响，减少因安全真空所带来的危险。	将前战斗人员整合到安全部队应该是长期和可持续的，还要关注其合法权益，通过增强社区安全，在对安全部门的改革过程中完成重返工作。

资料来源：Bryden and Scherrer, *Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform*, p11.

针对 SSR 以及 DDR 在理论与实践的差距，罗伯特·马噶 (Robert Muggah)

<sup>①</sup> Bryden and Scherrer, *Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform*, pp. 7-11.

<sup>②</sup> Ibid., pp. 10-11.

跳出传统思维,提出了阶段性的解决方法,即临时稳定措施(interim stabilisation measures, ISM)。他认为这一措施特别适合和平协议刚签署直到完全落实的这一阶段,即从冲突刚结束到初步的安全环境确立这段时期。根据马噶的研究,临时稳定措施有很多种,其中最值得借鉴的包括以下几种:一是民用服务团,这通常是由一部分个人组成的组织和机构,这些个人在自愿或者付费的基础上服务一段时期。南非曾经采取过这一模式。在种族隔离制度废除之后,一些前武装人员没有满足加入南非国家军队的条件,不得不复员回归平民生活。政府提供了两种选择:一种是包括现金和培训计划在内的社会和经济一揽子解决方案,另一种是加入南非民用服务团,服务至少 18 个月。二是军事一体化,即按照法定的程序将地方游击队、起义军和革命团体等非法武装团体融入到如国家警察、军队和预备役部队等法定的安全框架。在冲突后,不少国家采用了这一模式,如在刚果民主共和国通过整编形成新的军队,在布隆迪整合和重新融入社会的方案,在安哥拉通过整合叛乱集团以后的复员等努力。三是过渡安全部队。将现存的武装部队转化为过渡时期的安全部队,以便防止出现真空。例如,在科索沃自行宣布独立后,其解放军并没有完全解除武装,而是转变成为科索沃警察部队或科索沃保安部队。四是过渡地方自治部队,允许在一定时期内在国家允许的情况下先控制地方。例如,柬埔寨洪森政府在 1996 年宣布允许红色高棉重返社会的双赢政策,主要包括三个层次:军事重返、管理重返和社会化经济重返。通过这一双赢政策,柬埔寨人民党能够为红色高棉的回归者提供实实在在的激励措施,包括人员和财产安全、社会聚合力以及逐步融入现有治理机制的机会等。<sup>①</sup>

在上述综合联动方法和阶段性解决方法之外,也有学者对 SSR 的特定领域进行了讨论。美国圣地亚哥大学的达斯汀·夏普(Dustin Sharp)认为,在冲突后环境中,建立一个负责任、尊重人权和透明的安全机制是 SSR 的核心,而国际法律规范和制度可以帮助填补安全治理理论和现实的差距。为此,安全部门的改革必须特别注意尊重人权和正义,同时促进国家和个人的安全,将审查、人权方面的培训、性别和反腐败等工作纳入改革进程。<sup>②</sup> 而罗里·基

<sup>①</sup> Quoted from Nat J Colletta, "Interim Stabilisation in Fragile Security Situations," *Stability*, Vol. 1, No. 1, 2012, pp. 47-49, <http://www.stabilityjournal.org/article/download/sta.aa/2>.

<sup>②</sup> Dustin Sharp, "Security Sector Reform for Human Security: The Role of International Law

恩等人 (Rory Keane) 则研究了既有各种 SSR 的模型后, 提出了他们认为最有效的提高 SSR 成功率的九条建议, 这些建议主要包括确定合适的所有权, 采用第二代 SSR 方式, 强调社区层面而不是国家层面的接触武装和重返社会行动, 了解实际情况, 增强灵活性, 减少不确定性, 建立信任, 确立警察调查员和检察官之间的关系, 支持可持续的改革等。<sup>①</sup>

可以认为, 上述三种安全治理方案的侧重点明显不同: SSR 试图通过对广义、虚弱的机制进行重组从而实现安全局势的稳定, DDR 方案的核心问题实际上是如何处理好冲突爆发前的武装人员问题, 而临时稳定措施很明显是一种过渡时期的特殊安排, 其根本目标是完成从冲突到初步建立和平这一转型期的平稳过渡。同时, 上述三种方案也有许多相通地方。广义上讲, DDR 可以看成 SSR 的一个组成部门。类似地, 对临时稳定措施来说, 要想实现过渡时期的各种目标, SSR 与 DDR 也不可或缺。整体来看, 在应用这些方案时, 必须考虑目标国的具体环境, 必须制定一个综合的治理方案, 并且根据不断变化的形势进行必要的调整。

## 二、后卡扎菲时代利比亚的安全治理困境

冲突基本结束后的国家重建是一项浩大、繁复、长期的系统工程, 任何国家的重建步骤都不可能完全相同。但从一般意义上讲, 国家重建包括安全重建、政治重建、经济重建以及社会重建等四个方面, “要重建一个备受战争摧残的破碎国家, 任何努力都应该包括四个基本内容: 政治上重新建立起一个合法的有能力的政府; 经济重建包括重新建设这个国家有形的基础设施和创立无形的使市场经济能够运转的规则和制度; 社会重建包括恢复 (在某些国家是创建) 有利于公民自愿参与和限制政府权力的公民社会和政治文化;

---

and Transitional Justice in Shaping More Effective Policy and Practice,” Draft chapter to appear in Matthew Saul and James A. Sweeney eds., *International Law and Post-Conflict Reconstruction Policy*, Routledge, Forthcoming 2014, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2391453](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2391453).

<sup>①</sup> Rory Keane, “Security-Sector Reform Applied: Nine Ways to Move from Policy to Implementation,” *International Peace Institute Policy Paper*, February, 2012, [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6816~v~Security-Sector\\_Reform\\_Applied\\_Nine\\_Ways\\_to\\_Move\\_from\\_Policy\\_to\\_Implementation.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6816~v~Security-Sector_Reform_Applied_Nine_Ways_to_Move_from_Policy_to_Implementation.pdf).



提供广泛的安全，建立安全和有序的环境。”<sup>①</sup> 尽管这四个方面的相辅相成的，但安全是其他支柱顺利开展的基础，因为提供公共安全是获得该国人民支持的基本条件；只有当地的人民感到安全，他们才会与执政当局和其他介入方进行合作。因此，从某种意义上，一个国家如果没有一个安全的环境，国家重建的其他三个支柱就无法真正开展，也很难完全转型成功。

2011年9月，联合国安理会一致通过第2009号决议，决定向利比亚派遣联合国利比亚支助特派团。2011年10月，“过渡委”主席贾利勒在班加西宣布，利比亚全国解放。这样，以联合国通过的决议和利比亚宣布全国解放为标志，利比亚的冲突后重建正式启动。从2011年10月利比亚冲突基本结束到2014年2月，利比亚的重建已经进行了两年多。在这两年多的进程中，利比亚的政治重建相对顺利，基本上按照过渡委承诺和国际社会的要求按部就班地展开，<sup>②</sup> 但安全重建进展缓慢，利比亚的整体安全形势没有根本好转，并在一定的时间内呈现出不断恶化的趋势，陷入了进退两难的困境。整体看，当前的利比亚的安全问题呈现出三个相对独立又密切结合的“三失”困境：游击队和民兵的失控、安全治理机制的失范和地区局势的失衡。

首先，利比亚各种游击队和民兵组织“不断壮大”，冲突不断，日益脱离现有法律体系的监管，呈现出失控状态。在卡扎菲时代，尽管存在不少反政府势力，但在相当长时间内，利比亚政府通过庞大的官僚体制和高压政策基本上可以实现国家的稳定。然而，自从2011年2月利比亚国内冲突爆发后，一大批新的行为体出现在利比亚的军事和政治舞台，这其中就包括多得难以统计的武装团体，利比亚的国内局势变得错综复杂。在后卡扎菲时代，在国内冲突中不断崛起的游击队和民兵组织不仅在数量上急剧增加，其行为也日益失去监管。这些组织抢劫财物，设立关卡，私自逮捕和扣留犯罪嫌疑人，制造爆炸事件，占领机场和油田，走私武器，贩卖军火，袭击警察和军队，最后发展到公然围攻政府机构，绑架包括利比亚总理在内的政府官员，迫使政府作出让步等。总之，利比亚民兵组织似乎可以无法无天，为所欲为。

客观地讲，这些游击队具有两面性，必须辩证看待。一方面，这些游击

<sup>①</sup> Larry Diamond, "What Went Wrong in Iraq," *Foreign Affairs*, September/October 2004, p. 37.

<sup>②</sup> 韩志斌、闫伟：《后卡扎菲时代利比亚政治重建及前景》，载《国际论坛》2013年第1期，第7页。

队的存在有很强的合理性，已经并且仍在发挥重要的维稳作用。尽管这些武装组织鱼龙混杂，但在反对卡扎菲的内战中发挥了重要作用，尤其是来自米苏拉塔、津坦和班加西等地的游击队。在冲突结束后，由于没有警察和军队愿意或者被用来维护冲突后的安全环境，过渡委和利比亚临时宪政当局又拒绝任何外国支持，于是利比亚出现了安全真空，这只能靠互助组织、游击队、革命旅甚至是武装劫匪来填补。在可预见的将来，利比亚执政当局安全治理能力依然虚弱，无暇顾及利比亚的各个城市和乡村，由游击队提供稳定的模式将延续下去。另一方面，在冲突后，许多游击队和武装组织无法或者不能约束其成员及其行为，使其越来越成为社会稳定和国家发展的毒瘤。更值得关注的是这些先前被认为是乌合之众的游击队已有不少向正规部队转变，开始采取类似政府运作和管理的形式。此外，随着利比亚政治重建步伐的加快，不少武装组织也开始介入利比亚政治的两极化，其负面性日益显现，彻底解决该问题的压力日益紧迫。国际社会和利比亚国内派别已经达成共识，必须尽快处理游击队的问题。但这显然不是一件容易的事情，早在2011年12月，过渡委就建议将5万名游击队员转化为安全人员，但这显然不切实际。已在战争事务委员会登记的大约25万人中，只有6000人想加入军队，2200人加入边界警察部队，1.1万人成为油田安全保卫人员。大部分人要么想成为内政部或者国防部的公务员（4.4万人），或者自己做生意（7.8万人）。<sup>①</sup> 总体上看，在解除游击队武装的问题上，利比亚执政当局面临着第22条军规的困境：在建立强有力的国家军队前无法解散所有的武装组织，而不解散所有的武装组织就无法建立强有力的国家军队。<sup>②</sup>

其次，利比亚的安全机制存在着巨大的缺失，执政当局的强力部门无法为民众提供必要的安全保障。早在卡扎菲统治时期，利比亚的安全部门就存在着碎片化、非集中化的特点。卡扎菲以军事政变起家，在他刚刚上台的时候，还是十分重视军队建设的，但当1975年革命指挥委员会两名成员发动政变的企图被挫败后，卡扎菲终止了建立一支强大的职业军队的设想，开始了

---

<sup>①</sup> Florence Gaub, "Libya: The Struggle for Security," *ISS Briefs*, No. 25, June 2013, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief\\_25.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_25.pdf).

<sup>②</sup> Jason Pack, "In War 's Wake: the Struggle for Post-Qadhafi Libya," *Policy Focus*, No.118, The Washington Institute for Near East Policy, February 2012.

军队的个性化和碎片化的进程，以便保护自身的安全。<sup>①</sup> 1988年9月，卡扎菲在“九月革命”19周年纪念日宣布了废除国家正规军与警察的计划，取而代之以新的民兵组织。1991—1992年，卡扎菲建议将全国分为1500个自治公社，每个公社负责自身的防务。有观察家认为，卡扎菲的想法实际很简单，就是为了再一次将军队碎片化，降低未来军事政变的可能性。<sup>②</sup> 实际上，在进入21世纪之初，卡扎菲就已经构建了一个高度分裂的军事部门。军队没有统一的领导部门，每个部队对临时国防委员会负责，并最终向卡扎菲直接报告。这样，军队的各个单位既相对独立，又相互牵制。为了加强对军队的控制，卡扎菲还逐步将自己部落成员和家族的成员安排到军队和安全部门担任要职，并且通过不断更换政府官员来确保其对自己的忠诚。由于安全部门的官员是根据种族和出身而不是根据能力获得升迁，因此武装部队整体上士气低下、缺乏凝聚力。更为严重的是，许多部队的装备严重过时，缺乏维护，还有一些部队仅仅是名义存在，先前估计约有7.6万人的武装部队，实际上只有2万人。<sup>③</sup>

在卡扎菲政权被推翻后，利比亚执政当局没有抓住有利时机，大力加强安全部门的建设。经过两年多的努力，利比亚虽然颁布了相关的法律，初步建立了内政部和国防部等强力部门，名义上拥有了包括利比亚之盾和最高安全委员会等在内的准军事部队，但利比亚的安全部门依然严重失范。比如，没有一支真正属于政府控制的全国统一的国防军和警察部队，无法为包括首都在内的主要城市提供最基本的安全保证，“一个清晰界定的重建和改革国家安全机构的政府计划尚未商定，也未获得政府正式核准或国民议会认可。仍然亟须与革命队伍和其他武装队伍开展互动协作，以消除处理国家安全问题方面的诸多障碍。”<sup>④</sup> 利比亚陆军参谋长曾经指责扎卡丹政府不希望组建一支国家军队，相反正试图建立一个与军队平行的国民警卫队。<sup>⑤</sup> 2013年5

<sup>①</sup> Dirk Vandewalle, *A History of Modern Libya*, New York: Cambridge University Press, 2006.

<sup>②</sup> 罗纳德·布鲁斯·圣约翰：《利比亚史》，韩志斌译，中国出版集团2011年版，第171页。

<sup>③</sup> Gaub, “Libya”.

<sup>④</sup> 《秘书长关于联合国利比亚支助团的报告（S/2013/516）》，联合国网站，2013年9月5日，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/516](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2013/516)。

<sup>⑤</sup> 《陆军参谋长批评阿里扎伊丹不注重利比亚军队建设》，中国驻利比亚经商参处网站，2013年7月15日，<http://ly.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201307/20130700200278.shtml>。

月，利比亚当局通过了“政治隔离法”，对卡扎菲政权官员进行“清算”，不仅引发利比亚新一轮的政坛动荡、加剧国内动荡，而且会导致相当数量军队指挥官被迫辞职，进一步削弱利比亚军队实力。<sup>①</sup>

此外，针对外国人特别是领馆和使馆工作人员的恐怖袭击时有发生，而利比亚政府对此束手无策。从2012年6月到8月，米苏拉塔和班加西先后5次发生针对红十字国际委员会的暴力行为。从2012年6月到2013年8月，突尼斯和美国驻班加西领事馆、法国、意大利及阿联酋驻利比亚大使馆等外国使领馆工作人员先后遭到不同程度的武装袭击。这些袭击虽然规模不大，但的确反映出利比亚安全治理的缺失，损害了利比亚在国际上的形象，也给在利比亚的外国人心理上造成了极大恐慌。

最后，利比亚的安全局势已经产生了重大的外溢效应，导致整个马格里布地区原有安全格局的失衡，并对整个西亚北非地区的稳定构成新的威胁。就人口和国土面积来说，利比亚是马格里布和北非地区的重要国家。在卡扎菲时代，利比亚始终保持着地区强势地位，尤其是在“九月革命”胜利后的第一个十年间，卡扎菲曾深度参与非洲事务。在“整个20世纪70年代，非洲成为利比亚外交与宣传革命理念的舞台，最终成为卡扎菲革命政权收获外交胜利的地方，其成果令人震惊。”<sup>②</sup>正是基于地缘和政策的原因，利比亚对周边的国家的影响很大。在卡扎菲政权被推翻后，整个马格里布和北非的安全结构发生了重大变化，失去了原有的平衡状态。第一，由于无法保证边界安全，利比亚与周边国家的非法越界、各类武器和毒品走私更加猖獗。利比亚南部与尼日尔接壤，该地区被称作多孔的边界，据说该地区的走私历史已经超过2000年，而现在似乎更加严重。一位尼日尔移民指出，“在利比亚内战前，每次约有一二辆卡车进入利比亚，现在每次约有十到二十辆。”<sup>③</sup>2013年8月，突尼斯政府宣布，为保护国家安全，防止恐怖分子潜入境内，决定在利比亚和阿尔及利亚边界地区设立军事隔离区。第二，利比亚战争爆发后，

---

<sup>①</sup> 王秋韵、尹炯：《利比亚“政治隔离法”恐加剧动荡》，新华网，2013年5月10日，[http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/10/c\\_115721660.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/10/c_115721660.htm)。

<sup>②</sup> 圣约翰：《利比亚史》，第157页。

<sup>③</sup> John Thorne, “Libya’s Greatest Security Threat: Its Porous Southern Border,” *The Christian Science Monitor*, August 7, 2013, <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2013/0807/Libya-s-greatest-security-threat-its-porous-southern-border>.

大量卡扎菲招募的图阿雷格军人重返马里，使得马里北部的政治生态发生了巨大变化，直接导致了北部分裂主义运动的内部政治生态激变，刺激了马里和整个西部非洲的恐怖主义活动，使得马里安全局势日趋复杂，最后导致法国和其他国家出兵干预。第三，利比亚的安全真空进一步刺激包括“基地”组织在内的极端势力的兴起。自中东政治动荡以来，“基地”组织在利比亚东部地区、马里北部地区、西奈半岛、叙利亚等多地建设了安全庇护所。该组织的北非分支——伊斯兰马格里布基地组织（AQIM），是势力增长最快的一支分支组织。2013年1月，该组织在阿尔及利亚绑架了多名西方人质。诸多迹象显示，该地区已经成为全球恐怖主义威胁新的策源地之一。2013年1月，联合国秘书长利比亚事务特别代表米特里曾经表示，目前利比亚的安全局势仍存在许多问题，而薄弱的边防线和邻国马里的冲突使利比亚局势更加复杂。<sup>①</sup>

2014年2月17日是利比亚革命三周年的日子。然而，三年过去了，利比亚战争造成的影响特别是消极影响却远未消除。从某种意义上说，利比亚战争是当前利比亚安全“三失”状况的元凶。首先，由于利比亚的政权更迭是以内战的形式实现的，而其反卡武装的“星星之火”存在形式和革命的“武装割据”成功夺权方式，使得冲突后的利比亚出现的大量“革命组织”变得非常难以控制和消化。其次，利比亚战争彻底打破了卡扎菲时期的安全结构，造成了利比亚地区之间、部族之间、本国居民和外国人的新冲突甚至仇恨，使得利比亚的安全机制几乎是从零起步，短期内无法正常运行，更无法应付层出不穷的安全危机。最后，利比亚战争造成的武器大量扩散，客观上助长了恐怖主义在非洲的趁势蔓延，这不仅使非洲的和平与安全成为利比亚战争的牺牲品，而且还使美国借机进一步加强其在非洲的军事存在。<sup>②</sup>可以毫不夸张地说，利比亚战争的爆发与部分国家和区域组织的介入是地区安全失衡的始作俑者。

<sup>①</sup> 《特别代表：利比亚安全局势持续动荡且受到马里问题影响》，联合国网站，2013年1月，<http://www.un.org/zh/focus/northafrica/newsdetails.asp?newsID=19190&criteria=libya>。

<sup>②</sup> 贺文萍：《利比亚战争的相关影响及启示》，载《亚非纵横》2011年第6期，第24页。

### 三、利比亚安全困境的出路

在 2010 年到 2011 年爆发的“阿拉伯之春”运动中，北非的几个国家先后发生动荡，但程度明显不同。埃及和突尼斯等国尽管也经历了动荡，但其革命总体上是和平的民众运动，而利比亚却是从一开始的非暴力革命逐渐演变成一场旷日持久且血腥的武装对抗，加上外部力量的介入，利比亚革命的暴力性显然要剧烈得多，这就决定了利比亚的安全环境和民主过渡比其他国家要更复杂，也更艰巨。

那么如何打破目前利比亚的安全困境呢？根据以上三种安全治理范式，结合利比亚当前的安全现实，笔者认为，要想打破困境，必须首先制定一个全面的利比亚安全治理的战略和路线图，其次是综合运用三种模式中最有效的措施有针对性地解决安全治理的“三失”问题，最后是做好各方的协调工作，共同推进利比亚的安全治理朝着不可逆转的趋势演变。

首先，集各方之力，制定出宏观且长期的利比亚安全治理路线图。必须承认，任何一个经历冲突的国家的重建都不是一件容易的事情。美国兰德公司的一份研究表明，在一个人口约 500 万、人均 GDP 约 500 美元的国家进行重建，简单的维持和平行动约需要 15 亿美元，而复杂的缔造和平行动约需要 150 亿美元；国家重建要取得成功，至少需要 5—7 年。<sup>①</sup> 面对如此大的开支和如此长的时间跨度，战略规划的重要性不言而喻。尽管利比亚执政当局围绕重建的政治路线图较为清晰，但其安全重建的思路仍模糊不清，因此利比亚安全治理的当务之急是强化顶层设计，勾勒未来几年的治理路线图。这份路线图至少应该包括宏观架构（安全部门评估、国家安全战略及主要政策）、安全与司法保证（国防改革、情报部门改革、边境安全改革、警察改革、司法改革等）、民事管理和民主监督、冲突后时代的相关活动以及期待解决的突出问题等。在冲突后重建中，联合国有着丰富的经验，由联合国牵头，召开有关利益方参加的高层会议制定这样的路线图是可行的。

其次，必须着力解决当前利比亚安全治理中的“三失”问题。第一，针对不断壮大的游击队，应对其区别对待，创造条件，逐步解除武装。利比亚

---

<sup>①</sup> Dobbins James et. al., *The Beginner's Guide to Nation-Building*, Santa Monica, California: RAND, 2007, p. 256.

“革命队伍”至少可以分为四类：一是在东部和西部都存在的革命部队，如米苏拉塔、津坦和班加西等地。这些部队一开始是非正式的巷战团体，但逐渐发展为有能力攻击坦克的组织。它们已经建立了当地协调结构如军事委员会和革命者联盟，占有游击队的75%到85%。二是不受监管的旅，是从当地的军事委员会和革命旅中分裂出来的，主要发挥社区治理功能。三是革命后武装，来源于被击败的卡扎菲部队，主要存在于支持卡扎菲的地区，如巴尼瓦利德和苏尔特等，其作用基本上是填补安全真空。四是包括有组织犯罪团体和极端分子在内的游击队。<sup>①</sup> 必须承认，不同的游击队有不同的利益诉求，必须采取不同的策略加以应对。对于第三、第四类“革命队伍”原则上应该以打击为主，通过国家强力部门尽可能给予彻底铲除。而对于第一、第二类游击队，可首先采取临时稳定措施，然后借鉴南非和科索沃的经验，给予一定时期的特殊安排，然后再按照DDR和SSR方法逐步消化。联合国的报告指出，这些武装组织的成员大都表示希望重返平民生活。<sup>②</sup> 因此，利比亚政府下一阶段应作出更大努力以创造就业、培训和学习机会。

第二，必须加强安全部门的制度建设，加快建立协调型的机构。在大规模的冲突或战争结束之后，该国稳定和安全的最大威胁是各类潜在冲突，既包括前政府残余力量发动的直接袭击，也包括新生利益集团的内部冲突，还有各种无法确定的流血事件，等等。换句话说，在重建过程中始终存在着一些力量，其行动与国家重建的目标并不一致。使冲突向协调转化的措施很多，在其他条件给定的情况下，其中最重要的因素是协调型制度或机制的存在。制度的关键功能是增进秩序，它是一套关于行为和事件的模式，具有系统性和随机性，因此是可以理解的。在社会动荡的地方，社会相互交往必然代价高昂，信任和合作也趋于瓦解，而作为经济福祉主要源泉的劳动分工则变得不可能。秩序鼓励信赖与信任，并降低合作的成本。当秩序占据主导地位时，人们就可以预见未来，从而能更好地与他人合作。奥兰·杨(Oran Young)就认为，一项制度的存在，确定了行为关系的网络或模式，从而在人类生活中

<sup>①</sup> Brian McQuinn, "After the Fall: Libya's Evolving Armed Groups," *Working paper of the Small Arms Survey*, 2012, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/F-Working-papers/SAS-WP12-After-the-Fall-Libya.pdf>.

<sup>②</sup> 《秘书长关于联合国利比亚支助团的报告(S/2013/516)》，联合国网站，2013年9月5日，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/516](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2013/516)。

注入秩序和可预测的因素。<sup>①</sup> 当前，利比亚虽然已经初步确立了新的政治体制，但仍缺乏这一协调性的机构，利比亚执政当局应该考虑利用制定宪法这一契机，建立更为广泛的全国和解机构。此外，利比亚必须加快国家武装部队建设，组建特殊力量保护机构和个人（政府领导人和宗教领袖、关键文化部门和遗址）、保护个人的财产、工厂和关键的建筑（机场、道路、桥梁、医院、交通要道、银行、发电厂），建立信息与情报的共享机制等。

第三，与利比亚重建相关的各重要外部行为体应发挥建设性作用，高度重视利比亚动荡的外溢效应，与利比亚当局密切合作，谋求地区局势的稳定。利比亚长期以来是大国博弈的重要场所，在2011年的利比亚内战中，外部力量扮演了重要的角色。在冲突后时代，也有多个行为体参与利比亚的重建工作。从安全治理方面来看，北约在2013年应利比亚政府请求考虑提供制度建设方面的帮助；联合国在利比亚支助团框架内建立了安全部门建议与协调部，为利比亚的国家安全建设、武器和弹药管理、警察、国防、边界安全以及DDR等方面提供帮助；部分欧盟国家建立了包括安全部门发展在内的约9500万欧元对利比亚援助资金，而美国也通过国际开发署提供超过500万美元的援助，用于利比亚政府的转型与全国和解，这笔援助将有相当部分用于名为“支持利比亚司法和安全部门”的项目。<sup>②</sup> 不过，当前利比亚政府和民众对外部行为体的介入正处于一种矛盾的态度。一方面，利比亚安全局势的恶化使得利比亚政府和民众希望得到国际社会的更大帮助；另一方面，利比亚人对外国使馆和外国人的不断袭击，尤其是对美国大使的暗杀行为，又反映了当地人对外部干预的强烈反感。在这种情况下，外部行为体必须适应这一新的情况，适度调整介入策略，继续发挥建设性作用。鉴于在干预中充当急先锋的法国、英国、美国以及北约等西方国家和组织无意广泛介入利比亚的重建行动，阿拉伯国家联盟和非洲联盟没有足够力量和能力单独部署维和部队，由联合国主导，将联合国利比亚支助团升级为维持和平行动，建立类似应对马里危机

---

<sup>①</sup> 转引自苏长河：《全球公共问题与国际合作：一种制度的分析》，上海人民出版社2000版，第83页。

<sup>②</sup> Anni-Claudine Buelles, "Libya: Dealing with the Militias and Advancing Security Sector Reform," *Primer Paper*, No. 1, Centre for Security Governance eSeminar Primer Papers, November 2013, <http://www.ssrresourcecentre.org/wp-content/uploads/2013/11/CSG-eSeminar-Primer-No.1-Libya.pdf>.



那样的多层次综合稳定团将是一个优先选项。此外，对利比亚执政当局来说，应该进一步充实边界力量，考虑组建边界部队。作为过渡安排，可以开展与周边国家的边境联合执法，也可以聘请专业的保安公司承担边境保卫责任。对于周边的国家来说，召开有利比亚参加的地区协调会议十分必要，重启阿拉伯马格里布联盟，建立萨赫勒—撒哈拉国家协调机制也是优先选项。鉴于北非地区已经成为恐怖组织的重要策源地之一，利比亚当局还应该考虑如何与有关国家联合起来共同反恐。

最后，组建一个由总理直接领导的综合协调机构，形成利比亚重建的合力。当前，参与利比亚重建的有国际组织和地区组织，有政府组织和非政府组织，有国家主体，也有个人行为体。尽管不同机构、部门和个人在国家重建过程中发挥着不同的功能，但历史经验表明，这些行为体的行动往往是单独进行的，缺乏协调。这样，加强介入国家重建各行为体之间的联系，建立一支经验丰富、有实际操作能力的民事和军事队伍十分必要。因此，有必要根据具体情况，提供必要的资源，建立一个各方能够接受的协调机构，由谁来执行评估、制订计划、提供监督和指导等任务，以便各利益方能够形成合力。

#### 四、中国与利比亚的冲突后安全治理

在利比亚危机爆发前，中国有 75 家企业在利比亚投资，共涉及 50 多个项目的工程承包，合同总金额约 188 亿美元。<sup>①</sup> 冲突结束后，中国在利比亚的原有利益需要保护，利比亚巨大的重建市场也离不开中国的参与。更为重要的是作为联合国安理会的常任理事国，利比亚问题还事关中国的国际地位和作为负责任的大国的国际形象，中国在利比亚危机前后的表现就曾被看做是中国外交战略调整的重要一环。因此，中国应该而且可以在利比亚的冲突后重建中发挥重要作用。目前，中国参与利比亚重建的形式主要有三种：一是支持和参与联合国在利比亚的重建；二是通过多边和双边的渠道为利比亚

---

<sup>①</sup> 钟啸：《188 亿美元合同前途未卜 中资企业难估利比亚项目损失》，载《南方日报》2011 年 8 月 24 日，第 A15 版。

重建提供人道主义和其他方面的力所能及的援助；三是鼓励中国企业参与利战后重建。

就利比亚冲突的安全治理而言，中国主要做了以下几个方面的工作：首先，中国积极推动联合国在利战后过渡和重建进程中发挥主导作用。中国始终强调联合国在利比亚问题上的主导作用，首先是对多灾多难的利比亚人民负责，是对国际关系体系稳定的关照，是对利比亚重建过程中的公正性的维护。<sup>①</sup> 中国认为，由联合国主导利比亚重建，是国际社会的共识。利比亚战后重建工作任重道远，联合国就此发挥主导和协调作用至关重要。只有联合国才有权威和能力帮助利比亚走出战争，开启对话，恢复重建。<sup>②</sup> 中国先后在多个场合表达了这一观点。

其次，中国对于联合国在利比亚的重建尤其是安全重建的努力表示支持，并已适度参与在利比亚的维和行动。对于联合国安理会关于设立联合国利比亚支助团及其他涉及利比亚战后重建的决议，中国都表示支持并投了赞成票。2011年9月，中国常驻联合国代表李保东大使在安理会强调，处理利比亚问题应坚持以下四项原则：第一，尽快恢复利比亚稳定与秩序。这符合利比亚人民和国际社会的共同利益。第二，尊重利比亚人民的意愿和选择。利比亚的主权、独立、统一和领土完整必须得到切实尊重。利比亚前途和国家事务只能由利比亚人民自主决定。第三，尽早启动具有包容性的政治进程，推进民族和解，让利比亚早日走上国家重建和发展的道路。第四，在向利比亚重建提供帮助方面，要根据《联合国宪章》的宗旨和原则，充分发挥联合国和安理会的主导作用。<sup>③</sup> 2013年9月，应联合国要求，中国决定向联合国利比亚任务区派遣一支140人的维和警察防暴队。首批14名先遣队员已经于同年9月30日启程，前往利比亚维和任务区。先遣队主要承担接收维和装备物资、修缮营地、对外联络等工作，为大部队进驻任务区打好基础。这是中国第一次向非洲派遣建制维和警察防暴队。

---

<sup>①</sup> 钟声：《不能削弱联合国主导作用》，人民网，2011年9月1日，<http://opinion.people.com.cn/GB/15560936.html>。

<sup>②</sup> 《外交部就中国向巴基斯坦洪灾提供援助情况等答问》，中央政府门户网站，2011年9月13日，[http://www.gov.cn/xwfb/2011-09/13/content\\_1946375.htm](http://www.gov.cn/xwfb/2011-09/13/content_1946375.htm)。

<sup>③</sup> 《常驻联合国代表李保东大使在安理会通过利比亚问题决议后的解释性发言》，外交部网站，2011年9月17日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/dszlsjt\\_602260/t859881.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/dszlsjt_602260/t859881.shtml)。

最后，中国还派高级别官员参加有关利比亚问题的会议，并提出解决利比亚安全形势的建设性主张。2011年9月，联合国举行利比亚问题高级别会议，时任中国外交部长杨洁篪出席，并提出了平等尊重、包容团结、和衷共济以及统筹协调的四点主张。2012年9月，第67届联合国大会一般性辩论在纽约联合国总部举行，中国外交部长杨洁篪再次率团出席并发言。在涉及利比亚问题时，中国再次强调，“中方始终尊重利人民的意愿和选择，相信利人民有智慧、有能力探索出适合本国国情的政治制度和发展道路”，“国际社会应充分尊重利主权、独立、统一和领土完整，在联合国框架内为利战后重建工作提供切实帮助。中方支持有关各方为恢复利局势稳定、推动利政权平稳过渡所做的努力，将继续与国际社会一道，推动利早日实现和解与重建。”<sup>①</sup> 2014年2月，利比亚国际援助部长级会议高官专家筹备会在意大利外交部举行，来自美国、俄罗斯等25个国家和联合国、欧盟、非盟、东盟、阿拉伯马格里布联盟等国际和地区组织代表出席，中国驻意大利使馆参赞亓菡和外交部亚非司副司长杨翊参加了会议。这表明中国正在积极稳步地拓展重建参与领域。

长期以来，中国与包括利比亚在内的广大西亚北非国家保持着友好关系。在利比亚冲突和重建中，中国既坚持传统的不干涉内政原则，又根据具体情况灵活适度地介入，显示“中国的中东外交正在发生令人瞩目的变化，也表明中国作为负责任的大国，在参与全球治理中正日益发挥建设性作用。”<sup>②</sup>

## 结束语

利比亚的安全重建正处在一个关键的十字路口。尽管利比亚当局相当重视当前的安全治理困境，但一系列挑战使得这一努力难以奏效：部际纠纷严重阻滞了复员进程；制度缺失导致民兵在军队和警察交叉注册；政治进程缓慢延迟了安全决策；高层官员变动频繁；等等。当前利比亚的困境是内部和外部安全问题共同作用的结果，并可能与新生的政治文化相互交织，加剧其

<sup>①</sup> 《2012年第67届联合国大会中方立场文件》，中华人民共和国常驻联合国代表团网站，2012年9月21日，<http://www.china-un.org/chn/zt/67ga/t971885.htm>。

<sup>②</sup> 王泰：《国际格局调整与中国的中东战略》，载《西亚非洲》2014年第1期，第24页。

国内安全治理困境。

当然，对利比亚国内安全治理的重建也不宜过于悲观。例如，初级官员招募工作已经开始，军事教育系统也已经开始启动，已有 2.6 万人注册成为警察并接受正规的基本教育，全国代表大会已于 2013 年 6 月 18 日通过法律决定尽快解决所有游击队，等等。但无论如何，建立一个有能力保护自己的安全部门需要数年甚至十多年时间。<sup>①</sup> 十年之后，利比亚也许“风波不断——但会更接近于民主，而不会更接近于混乱、独裁或分裂。如果国际社会和利比亚人自己清楚所要追寻的目标——从全体国民的利益出发，利用该国的石油和天然气资源，并在法治的基础上，建立一个统一、包容、能够捍卫并维系自己存在的利比亚——那么，我们将更可能看到最好状况的出现。”<sup>②</sup> 正如联合国秘书长利比亚事务特别代表米特里所指出的那样，“不应低估利比亚的风险，并且根据同样道理，不应忽视机会……在可预见的将来，利比亚人民将继续承受数十年残暴统治留给他们的沉重的后遗症。因此，过渡期的管理必然是困难的，也许比我们一年前想象的更加困难。”<sup>③</sup>

[收稿日期：2013-01-13]

[修回日期：2014-02-24]

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> Gaub, “Libya”.

<sup>②</sup> Daniel Serwer, “Imagining Libya, a Decade from Now,” *Foreign Policy*, August 22, 2011, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/08/22/imagining\\_libya\\_a\\_decade\\_from\\_now?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/08/22/imagining_libya_a_decade_from_now?page=full).

<sup>③</sup> 《联合国安理会第 6981 次会议临时逐字记录 (S/PV.6981)》，联合国网站，2013 年 6 月 18 日，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.6981](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6981)。

# 北极区域治理范式的核心要素：

## 制度设计与环境塑造\*

赵 隆

**【内容提要】** 北极事务治理范式的发展存在明显的阶段性特征。在以区域治理为特征的初级范式中，相关国家往往强调区域内的多元整合、良性互动和价值认同，通过制度设计推动身份认同，构建对外排他性和内部协商性共存的“自主治理”模式。“罗瓦涅米进程”和“伊卢利萨特进程”都建立在这种排他性的基础上，但二者存在封闭性狭义区域治理和半封闭性广义区域治理的制度设计和环境塑造差异。随着问题影响范围的扩大，权力的无序扩张和对于外部资源需求的增长，北极区域治理范式暴露出在跨区域性和集体原则上的缺陷，进而不得不逐步从区域治理向多边治理这一中级范式递进。随着治理主体对于身份观念、同化观念和自律观念的内化程度提高，客观“物质”变量中体系取向、权力结构和技术革新的客观发展，北极事务的治理范式将朝着更高级的阶段发展。

**【关键词】** 北极 区域治理 多边治理 共生治理 制度设计

**【作者简介】** 赵隆，华东师范大学国际关系与地区发展研究院 2009 级博士研究生，上海国际问题研究院助理研究员

**【中图分类号】** D815

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2014)03-0107-19

---

\* 本文系笔者主持的国家海洋局中国极地科学战略研究基金项目“全球治理中的北极问题——多元行为体的视角”（项目批准号：20120402）阶段性成果。

由于气候变化带来的北极融冰加速,导致北极问题近年来日益受到世界关注。目前,各国对于北极问题的认识已基本从冷战时期的敏感区域转变为多边合作的新平台,随着治理主体的多元化、挑战影响的去边疆化和合作方式的多选项发展,国际社会正积极探索建构以化解矛盾、应对挑战和发掘机遇为目的的北极治理范式。总体而言,北极治理目前仍处于相对低级的区域治理阶段,制度设计和环境塑造是其核心要素。这一相对低级的治理范式在其特殊的时空背景下的确在议题设定和机制构建上取得了一定成效。但随着客观环境变化,特别是以多主体、多边疆和多选项为特征的“三多趋势”的出现,正对北极治理的现有范式构成重大挑战,进而也成为推动北极治理范式向更高级别迈进的基本动力。

## 一、区域治理的理论基础

区域治理的理论基础来自于区域主义,在国际政治研究中并非新兴产物。这一理论的核心要义是“区域决定论”,也就是强调个体需要借助某一区域框架,在谋求自身利益的导向下,行为体间进行的内部互动。这种互动通常表现为要素间的整合,并显现出一体化的趋势。“本地优先”(Prioritize the local)思想是区域治理中的关键,也就是一切都以本地区为首。国家间的区域治理强调区内的互动,并促进区域内的历史、文化和身份等多元认同。而国家层面的区域治理,则指通过系统的方法来组建地方政府,将尊重和保留地方自治权作为其核心。<sup>①</sup>

那么,区域治理中“区域”的概念应当如何界定?学者们自20世纪六七十年代以来展开了大量讨论。<sup>②</sup>总体上,可将区域分为三个类型:首先是“超

---

<sup>①</sup> Achibani, *Localism: A Philosophy of Government*, 3rd edition, New York: The Ridge Publishing Group, 2013, p. 76.

<sup>②</sup> 在地区一体化问题的争论中,学者们对“地区”、“地区一体化”(Regional integration)、“区域主义”(Regionalism)和“区域化”(Regionalization)有着诸多不同的理解, see Bruce Russett, *International Regions and the International System: A Study in Political Ecology*, Chicago: Rand and McNally, 1967; Louis Cantori and Steven Spiegel, “International Regions: A Comparative to Five Subordinate Systems,” *International Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 4, 1969, pp. 361-380; Louis Cantori and Steven Spiegel eds., *The International Politics of Regions. A Comparative Approach*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1970.

国家区域”（Supra-national Regions），主要包含一组或多组相邻的主权国家；其次是“次国家区域”（Sub-national Regions），指一国内部的固定政治实体；最后是“跨境区域”（Cross-border Regions），也就是涉及两国或多国间的边境地区。如果作进一步的概念细分，次国家区域或跨境区域更多被看作是“微观区域”，而超国家区域则是“宏观区域”，也就是全球范围内的区域。宏观区域更多地被视为国际政治研究中的主要单元，而微观区域则是研究国内经济和社会发展的主要指标。约瑟夫·奈关于宏观区域的定义是：“因地理关系或相互依存程度联系在一起有限数量的国家”。<sup>①</sup> 也就是说，国际政治中的区域概念并非只因地理原因而自然形成，更是由不同的政治要素组成的一个互动范围。但在当前的国际事务中，由于国内与国际的疆界趋于模糊，更多的微观区域发展体现出跨界效应，因而更为强调微观与宏观区域间的共同性。<sup>②</sup> 具体来看，关于区域治理的范式核心分为三个不同维度：

首先是以制度为导向的区域治理。这类观点认为，制度是区域治理的核心，利用制度来推进一体化进程，才能实现区域主义的治理。把这个定义作为出发点，奈提出可在政治一体化（跨国政治制度）、经济一体化（跨国经济）和社会一体化（跨国社会）之间寻找突破。<sup>③</sup> 也有观点认为，“区域治理的根本建立在制度之上，是一种制度框架内的协商过程，而这一制度框架具有明显的区域特征”，<sup>④</sup> “权力、制度和结构是影响区域主义形成与发展的关键变量。”<sup>⑤</sup> 也就是说，区域治理的主要表象是一体化进程，而这种一体化进程的载体则是不同的制度或治理结构。在实践中，此类区域治理模式以部分地区的一体化进程为主要范例，其治理根基以地理归属为主要标志，而治理效果则是以一体化程度作为指标，强调统一的互动标准和行为准则，如欧盟、亚太经合组织（APEC）和南方共同市场（Mercosur）等。

<sup>①</sup> Joseph Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston: Little, Brown and Company, 1971, p. 7.

<sup>②</sup> Nikki Slocum and Luk Van Langenhove, “The Meaning of Regional Integration: Introducing Positioning Theory in Regional Integration Studies,” *Journal of European Integration*, Vol. 26, No. 3, 2004, pp. 227-252.

<sup>③</sup> Quoted in *Ibid.*, pp. 230.

<sup>④</sup> Edward Mansfield and Etel Solingen, “Regionalism,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 13, No. 1, 2010, pp. 145-163.

<sup>⑤</sup> 卢光盛：《地区主义与东盟经济合作》，上海辞书出版社 2008 年版，第 12 页。

其次是以体系为导向的区域治理。这类观点认为，需要建立一个多中心的体系来代替国际体系单极或两极格局。他们认为，不同的集团代表不同的区域，而利用多集团格局可以取代冷战时期的两大阵营对峙状态，此种模式含有稳定的因素，在一定程度上能够保障国际体系的和平与稳定。<sup>①</sup>这一学说与区域主义兴起时的冷战背景紧密结合；但从实践来看，具有很强的理想主义色彩。虽然当时的确产生了以社会主义阵营主导的华沙条约体系和以西方自由主义阵营主导的北约体系，此外还有其他国家所倡导的不结盟运动强调奉行独立自主、不与任何超级大国结盟的外交政策，但就国际体系的根本特征来看，仍处于两极对抗的态势且一度触碰战争的边缘。

最后是以认同为导向的区域治理。此类观点的论据核心在于，区域治理的构建关键在于区域内国家的某种集体认同。<sup>②</sup>这种认同不但包括物质层面的客观性，还包括非物质层面的主观性，也就是共同价值观、共享目标和共识等要素的建构。这种主观性可以借助政治、经济、文化目标等工具进行认知塑造，从而决定了区域的范围。在主体界定上，通过塑造区域身份概念决定参与者的范围和种类。也就是说，此类区域治理将不同的要素认同作为首要界定标准，将地理构成或机制建设作为次要考量。<sup>③</sup>例如，法语国家组织（Organisation Internationale de la Francophonie）就强调以法语为第一语言，并且受到法国文化显著影响的国家为主体，而阿拉伯国家联盟（The League of Arab States）强调国家间的历史与文化认同。

总的来看，区域治理的核心要义包括制度、体系和认知三个方面。有学者认为，“区域治理的根本是形成一种‘目标共同体’，包括具体的价值观或理念共享，在此基础上创造出有限空间内的行为规范，并且激励空间内行为体为了共同目标而产生积极互动的渴望或行为。”<sup>④</sup>笔者认为，北极区域治理范式主要指相近地缘结构的主权国家群体，在利益拓展的过程中寻求共

---

<sup>①</sup> Roger Masters, "A Multi-Bloc Model of the International System," *The American Political Science Review*, Vol. 55, No. 4, 1961, pp. 780-798.

<sup>②</sup> David Camroux, "Asia...Whose Asia? A 'Return to the Future' of a Sino-Indic Asian Community," *The Pacific Review*, Vol. 30, No. 4, 2007, pp. 551-575.

<sup>③</sup> Frederik Soderbaum and Timothy Shaw, *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 46.

<sup>④</sup> Michael Schulz et. al. eds., *Regionalization in A Globalizing World: A Comparative Perspective on Forms, Actors and Processes*, London: Zed Book, 2001, pp. 22-23.



同认知和目标，并以此为框架借助相应的标准和行为准则进行互动的观念。其中，共同的地理联系和形态结构，向外扩展逻辑所产生的外溢效应与共同利益以及共同的区外挑战和区内需求，构成了范式实践的主要推动力。

区域治理在理论指向上存在广义和狭义两种类型，二者的区别主要有以下几个方面：首先，是表现形式上的差异。狭义区域治理强调政治或经济领域的深度整合，建立内部高度合作和外部高度排他的共同体，消除彼此间的壁垒。广义区域治理更为强调区内的跨领域整合，建立内部良性竞争和外部限制性互动的模式。这也造成了两者在成员范围、议题设置和制度设计中的明显差异。其次，在于两者的兼容性差异。狭义区域治理认为，区域的整合需要借助内部力量来完成，更多是依靠区内国家间更为密切的经济关系来实现，但对于区域间或区域外合作并不关注。广义区域治理不但强调区域内部的一体化，还认为这种区域意识或认同是建立在区域间合作之上。这也就意味着，广义区域治理不但重视区内自下而上的推动，也就是区内借助国家间合作的一体化进程，同样看重由外向外的外部力量，通过国家与区外机制的合作以及机制间的互动促进区内的良性竞争。因此，狭义区域治理的关注点仅限于内部整合能力，无法与外部力量和结构相互兼容。广义区域治理则自我消除了这一弊端，更为关注国际体系和地区间关系的作用，重视外部输入性的整合动力。最后，是两者认同标准的差异。狭义区域治理更为强调主权国家的利益认同，认为一体化的终极目标是服务于区内各自的国家、民族利益或区域共同利益。广义区域治理除了强调单一的利益认同，还关注与跨国家、跨民族、跨区域的利益及规范认同，而全球跨区域间的共同利益，应当处于自身或民族利益之上。也就是说，狭义的区域治理更倾向于封闭式的互动方式，而广义的区域治理中存在更多的区外因素，具有半封闭式的特征。

## 二、北极治理的客观需求

北极问题并不新鲜，人们对其的关注与重视程度经历了较长时间的演变。这种演变与外界变化紧密相连，特别是与国际政治、经济、社会大环境息息相关。具体来看，至少经历了四个主要阶段。第一阶段以 19 世纪以前的北极

探险活动为主，可称之为北极探险期。这一时期，大量勇敢的探险家踏上危险的旅程，试图揭开地球最北方的那层面纱，为后人留下了很多宝贵的探险日志。第二阶段以 19 世纪至 20 世纪初期对于北极航线大规模考察开拓为主要特征，可称之为航线开拓期。在这一阶段中，北极地区的活动以航线开拓为主，最大的变化是随着国际贸易需求的增加，人们对于北极航线的利用产生了新的认识。第三阶段是从 20 世纪初期至 21 世纪初，其间横跨了两次世界大战和冷战时期。在这一阶段，北极问题以军事对抗背景下的无序竞争为主，反映的主要问题集中于战时与战后背景下的集团对立，有着明显的意识形态对抗色彩，可统称为“权力扩张期”。第四阶段从 21 世纪初至今，北极问题的焦点体现在跨界背景下的多元合作态势。气候变化带来的影响超越了国家和主权范畴，而问题边界也从主权、资源等传统领域延伸至生态、社会各个方面，无法通过单一的国家行为解决，由此产生了更多的合作需求，可称之为北极治理探索期。这种划分标准既体现了北极问题由无序到有序的转变，也突出了其“竞争—矛盾—合作”的三阶段态势。

2004 年，北极理事会(Arctic Council)和国际北极科学委员会(International Arctic Science Committee, IASC)共同进行的“北极气候影响评价”(Arctic Climate Impact Assessment, ACIA)项目发布报告，提出“1974—2004 年间，北极地区的年平均海冰量下降了约 8%，面积减少了近 100 万平方公里，超过美国得克萨斯州和亚利桑那州面积的总和，冰层融化导致全球海平面平均上升近 8 厘米。”<sup>①</sup> 此外，报告还总结了北极气候变化的 10 个重点趋势。<sup>②</sup>

2014 年，政府间气候变化委员会(IPCC)发布的《气候变化 2013：自然科学基础》报告指出，1979—2012 年间北极海冰范围以每十年 3.5%—4.1% 的速度缩小，达到 45 万—51 万平方公里。北极夏季的多年海冰范围则以每十年 9.4%—13.6% 的速度减少，达到 73 万—107 万平方公里。另一方面，20 世纪

---

<sup>①</sup> Arctic Climate Impact Assessment, *Impacts of a Warming Arctic*, Synthesis Report, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 2-3.

<sup>②</sup> 这十个重点趋势包括：北极变暖的速度和范围可能超过预期；北极变暖及其后果将造成全球性影响；气候变化将对北极植被生长带来广泛影响；北极物种的多样性和分布情况将发生变化；诸多沿海设施面临气候变化引发的暴风威胁；融冰增速将为海洋运输和资源开发开创新机遇；陆地融冰将打乱现有交通、建筑等基础设施建设；原住民群体将受到外部经济和文化影响；紫外线辐射水平的提高将对人类和动植物产生影响；多重变化的相互作用将对生态系统产生巨大影响；等等。

80年代初以来，北极的多年冻土区出现解冻现象，在阿拉斯加北部一些地区的升温幅度达到 $3^{\circ}\text{C}$ ，俄罗斯的北部地区达到 $2^{\circ}\text{C}$ ，多年冻土层厚度和范围大幅减少。根据这一趋势，北冰洋在本世纪中叶前就可能在9月出现无冰的情况。<sup>①</sup> 根据统计上可见的显著趋势，北极3月份海冰平均水平与1981—2014年间相比每十年减少2.6%。<sup>②</sup> 这种科学预测结果为各国提供了两种完全不同的思路：部分国家把这种环境变化视为灾难性的挑战，担心由此引发海洋生态系统的崩溃和世界最北部“净土”的消亡；更多国家则把这种趋势看为机遇，因为这意味着出现更多沿岸活动的可能性，更多潜在资源可被开发利用，以及人类“非传统区域”的形成。

其次，北极成为国际航运的潜在核心走廊。北极不但经历着“海冰消融、冰川消逝、冻土融化、岸上活动增多的侵蚀和植被区的转移”<sup>③</sup>，还逐步成为海上交通的重要走廊。2008年夏季，北极实现了历史上首次西北、东北航道的同时通航，使各航运大国重新聚焦于此。根据估算，从日本横滨港出发经东北航道前往荷兰鹿特丹港的航程比传统的苏伊士运河航线缩短了近5,000海里，航运成本节约40%；而从美国西雅图经西北航线抵达鹿特丹则比传统的巴拿马运河航线节省2,000海里的航程和25%的航运成本。<sup>④</sup> 这种看似简单的成本变化与航道转移，带来的影响却远远超越经济层面。随着航道和相关基础设施的进一步开发建设，将形成新的战略要地和关键地区，甚至会改变整个地区的地缘政治格局。

最后，北极成为油气资源的潜在核心储地。1962年，苏联在其北部的塔佐夫斯基地区（Тазовский Район）发现的大型油气田，成为北极地区油气开发的起源。1967年，美国在阿拉斯加的普拉德霍湾（Prudhoe Bay）地区也发现了大型油田。据统计，北极圈内有61个已探明大型油气资源区，其中43

---

<sup>①</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, 2014, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>.

<sup>②</sup> National Snow and Ice Data Center, *Average Monthly Arctic Sea Ice Extent, March 1979-2014*, <http://nsidc.org/arcticseaicenews/>.

<sup>③</sup> Lawson Brigham, "Thinking About the Arctic's Future: Scenarios for 2040," *The Futurist*, September-October 2007, p. 27.

<sup>④</sup> Lawson Brigham and Ben Ellis eds., *Arctic Marine Transport Workshop*, September 28-30, 2004, Institute of the North, U.S. Arctic Research Commission and International Arctic Science Committee, [http://www.arctic.gov/publications/other/arctic\\_marine\\_transport.pdf](http://www.arctic.gov/publications/other/arctic_marine_transport.pdf).

个位于俄罗斯境内，11个位于加拿大境内，6个位于美国阿拉斯加地区，1个位于挪威境内。<sup>①</sup> 2008年，美国地质调查局（United States Geological Survey）公布《环北极资源评估：北极圈内未开发油气资源计算》报告，将北极地区划分为33个油气资源单元，认为其中25个具有超过10%的概率蕴藏50亿桶的原油储量。该报告认为，北极地区拥有超过900亿桶原油，1,669万亿立方英尺（约等于47.2万亿立方米）天然气，440亿桶天然气凝液（NGLs）储量，共相当于4,120亿桶油当量（Barrel Oil Equivalent）。其中，近67%为天然气资源，84%为近海离岸资源。<sup>②</sup> 据此，北极地区可能蕴藏着约占世界总储量13%的石油储量和30%的天然气储量。从资源的国别分布来看，俄罗斯约占资源总储量的一半，其天然气储量高居榜首，美国阿拉斯加地区拥有最多的石油储量（图1）。对拥有离岸油气开采能力的北极五国来说，能源争夺战似乎迟早会发生。出于这一考虑，五国在大陆架外部界限划界问题上一致表现出对外扩张意愿。正如罗杰·霍华德（Roger Howard）在《北极淘金：为明日自然资源的新争夺》一书所称，新一轮的北极“淘金热”似乎已悄然开始。<sup>③</sup>

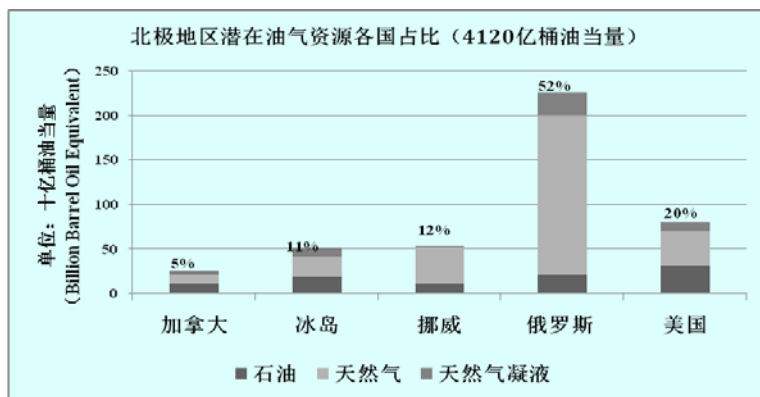


图1：各国北极油气资源储量图

<sup>①</sup> U.S. Department of Energy, Energy Information Administration, *Arctic Oil and Natural Gas Potential*, Report, October 2009.

<sup>②</sup> U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, Report, May 2008. 该报告所涉及的资源评估包括永久海冰区和水深超过500米的海域，利用现有技术可被开采的油气资源。值得注意的是，并未涉及如煤层气、气体水合物、页岩气和页岩油等非传统资源。

<sup>③</sup> Roger Howard, *The Arctic Gold Rush: the New Race for Tomorrow's Natural Resources*, London and New York: Continuum, 2009, pp. 58-59.

资料来源：笔者根据美国地质调查局《环北极资源评估：北极圈内未开发油气资源计算》数据整理。U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, Report, May 2008.

### 三、北极区域治理的制度设计

北极的区域治理范式强调客观约束，以“半封闭”或“封闭式”的制度框架限制治理主体范围，特别是以北极理事会为代表的“罗瓦涅米进程”和以北极五国外长会议机制为代表的“伊卢利萨特进程”，<sup>①</sup> 强调北极区内部的身份认同和利益排他，形成对外排他性和内部协商性共存的互动格局。其治理核心在于主体资格的区域排他性、客体范围的区域集中性、利益争端的区域协商性以及终极目标的概念性。

制度设计 (institutional design) 在北极区域治理范式中扮演着重要角色。这一概念由部分西方学者提出并应用于国际关系领域，他们关注的重点并非制度对个体的约束和协调效应，而是着重讨论制度形成的起源，强调理性主义的选择过程<sup>②</sup>，以反向路径研究个体对制度本身的影响，从而提出主观设计的可能性。从功能的角度观察，制度的存在旨在减少行为体间交易成本的有效路径，在谋求个体利益最大化的基础上以固定规则为指导进行交往行为。<sup>③</sup> 这种基本的理性个体假设希望证实各行为体将以绝对收益来计算行为，也就是以预期结果决定先期过程。该概念提出制度作为约束个体行为的“游戏规则”，其中的个体意志与价值导向无法避免。对于个体行为的共同预期和约束下的利益最大化是制度设计需要关注的重点，西方在研究制度设计时的理

---

<sup>①</sup> 笔者分别以北极理事会奠基文件《北极环境保护宣言》的签署地芬兰罗瓦涅米和北冰洋外长机制奠基文件《伊卢利萨特宣言》(Ilulissat Declaration)的签署地格陵兰伊卢利萨特命名这两个不同的机制进程。

<sup>②</sup> Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol. 55, No. 4, 2001, pp. 761-799.

<sup>③</sup> 赵隆：《海洋治理中的制度设计：反向建构的过程》，载《国际关系学院学报》2012年第3期，第36-42页。

性主义范式<sup>①</sup>、强调跨国行为者和民主合法性的作用<sup>②</sup>及部分中国学者强调的规范性<sup>③</sup>，实际上是从不同的侧重点观察影响制度设计的因素。具体来看，北极现有的区域治理制度主要包括：北极区域环境保护策略及其机制化成果北极理事会、巴伦支欧洲—北极理事会、北极地区议员大会和北欧部长理事会等。在这一系列制度的起源、形成和完善过程中，区域主义理念均占据了主导性地位，特别是以北极理事会的建立为主的“罗瓦涅米进程”和以北极五国外长会议机制为主的“伊卢利萨特进程”。

“罗瓦涅米进程”起源于1989年的北极环境保护协商会议和1991年的《北极环境保护战略》，也就是北极环境保护合作的开始。根据这一文件的要求，签约国内部将实现污染数据和信息共享，控制污染物排放和应对外部输入性污染，深化北极环境合作。<sup>④</sup>在机制化建设层面，不但设立了定期会议制度，还组建了一系列相关工作组。<sup>⑤</sup>“罗瓦涅米进程”的核心成果是1996年成立的北极理事会。北极圈内8国为北极理事会的成员国，理事会主席一职由各成员国每两年轮流担任。法国、德国、荷兰、波兰、西班牙、英国、中国、意大利、日本、韩国、新加坡和印度为观察员国。除了成员国外，6个北极本地社群代表成为北极理事会中的永久参与方<sup>⑥</sup>，另有部分政府间或议会

---

<sup>①</sup> Cary Coglianese, “Globalization and the Design of International Institutions,” in Joseph Nye and John Donahue eds. *Governance in a Globalizing World*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000, pp. 297-318; Alexander Wendt, “Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design,” *International Organization*, Vol. 55, No. 4, 2001, pp. 1019-1049; John Duffield, “The Limits of Rational Design,” *International Organization*, Vol. 57, No. 2, 2003, pp. 411-428.

<sup>②</sup> Jonas Tallberg, *The Design of International Institutions: Legitimacy, Effectiveness, and Distribution in Global Governance*, Collaborative Project at Stockholm University, Funded by the European Research Council for the Period, 2009-2013, <https://su.avedas.com/converis/contract/281>.

<sup>③</sup> 朱杰进：《国际制度设计中的规范与理性》，载《国际观察》2008年第4期，第53-39页。

<sup>④</sup> *Declaration On The Protection of Arctic Environment*, [http://iea.uoregon.edu/pages/view\\_treaty.php?t=1991-DeclarationProtectionArcticEnvironment.EN.txt&par=view\\_treaty\\_html](http://iea.uoregon.edu/pages/view_treaty.php?t=1991-DeclarationProtectionArcticEnvironment.EN.txt&par=view_treaty_html).

<sup>⑤</sup> 具体包括：海洋环境保护工作组（The Protection of the Arctic Marine Environment Working Group, PAME）、监测与评估工作组（Arctic Monitoring and Assessment Programme Working Group, AMAP）、突发事件预防、准备和反应工作组（Emergency Prevention, Preparedness and Response Working Group, EPPR）和动植物保护工作组（Conservation of Arctic Flora and Fauna Working Group, CAFF）。

<sup>⑥</sup> 具体包括：北极阿撒巴斯卡议会（Arctic Athabaskan Council）、阿留国际协会（Aleut International Association）、哥威迅国际议会（Gwich'in Council International）、因纽特北

间组织<sup>①</sup> 和非政府组织<sup>②</sup> 享有观察员地位。

北极理事会中享有完全参与能力的主体构成符合关于宏观区域的定义，也就是因地理关系或相互依存程度联系在一起的数量有限的国家，以地理意义上的北极地区为治理范围，其工作组的设置标准也符合以推动区内的合作协调应对未来环境挑战的治理议题。不可否认，部分观点认为北极理事会是北极问题的主要治理机制，在谈论北极多边合作时，也以北极理事会作为案例加以论证。但如果从北极理事会建立的起源、进化演变过程和规章制度来看，实际上具有非常明显的区域主义治理特征，在成员构成和成员国、永久参与方以及观察员国间的权责划分上表现得尤为明显。

2011年，北极理事会发表的《努克宣言》<sup>③</sup> (Nuuk Declaration) 中提出采用北极高官会议 (Senior Arctic Officials) 报告附件 (Annexes to the SAO Report) 方式，对观察员地位所享有的权利和义务提出了一系列明确的约束限制。<sup>④</sup> 具体来看，这些约束要求观察员承认北极圈国家在该地区的主权和派生权利以及相应的管辖权，接受《联合国海洋法公约》等现有多边法律框架在该地区的适用性。文件特别提出，需要尊重原住民的价值观、文化、传统和相应的

极圈会议 (Inuit Circumpolar Council)、俄罗斯北部地区原住民协会 (Russian Association of Indigenous Peoples of the North)、萨米理事会 (Saami Council)。

<sup>①</sup> 具体包括：红十字会与红新月会国际联合会 (IFRC)、世界自然保护联盟 (International Union for the Conservation of Nature, IUCN)、北欧部长理事会 (Nordic Council of Ministers, NCM)、北欧环境金融公司 (Nordic Environment Finance Corporation, NEFCO)、北大西洋海洋哺乳动物委员会 (North Atlantic Marine Mammal Commission, NAMMCO)、北极地区议员常驻委员会 (Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region, SCPAR)、联合国欧洲经济委员会 (United Nations Economic Commission for Europe, UN-ECE)、联合国开发计划署 (UNDP)、联合国环境规划署 (UNEP)。

<sup>②</sup> 具体包括：海洋保护咨询委员会 (Advisory Committee on Protection of the Seas, ACOPS)、北极文化网关 (Arctic Cultural Gateway)、国际驯鹿养殖者协会 (Association of World Reindeer Herders, AWRH)、极地自然保护联盟 (Circumpolar Conservation Union, CCU)、国际北极科学委员会 (IASC)、国际北极社会科学协会 (International Arctic Social Sciences Association, IASSA)、国际环极健康联盟 (International Union for Circumpolar Health, IUCH)、国际原住民事务工作组 (International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA)、北方论坛 (Northern Forum, NF)、北极大学 (University of the Arctic)、世界自然基金会北极规划小组。

<sup>③</sup> Nuuk Declaration 2011 of Arctic Council, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=37:nuuk-declaration-2011>.

<sup>④</sup> Arctic Council, *Senior Arctic Officials Report to Ministers*, Nuuk, Greenland, May 2011, [http://Arctic-council.npolar.no/accms/export/sites/default/en/meetings/2011-nuuk-ministerial/docs/SAO\\_Report\\_to\\_Ministers\\_-\\_Nuuk\\_Ministerial\\_Meeting\\_May\\_2011.pdf](http://Arctic-council.npolar.no/accms/export/sites/default/en/meetings/2011-nuuk-ministerial/docs/SAO_Report_to_Ministers_-_Nuuk_Ministerial_Meeting_May_2011.pdf).

利益。同时，观察员应展示自身的合作意愿，特别是一定的资金能力，促进永久参与方或原住民群体的发展；同时，观察员需要调整自身利益诉求，实现与北极理事会的逐渐趋同，对北极理事会工作表现出相应的能力和意愿需求，将成员国或永久参与方作为代理方，向北极理事会转达关切议题。也就是说，北极国家通过制度设计界定了北极主权争议的归属范围，表现出治理的半封闭性。该制度将治理主体范围进行了严格限制，分为“完全行为能力”和“限制行为能力”两个类型。

其中，成员国和永久参与方作为完全行为能力主体，扮演了观察员的代理者角色。观察员作为限制行为能力主体，只能通过这一代理者表达自身意愿和诉求，并且没有对任何决议的实质性否决权。不但如此，限制行为能力主体的旁听权利也受到严格限制，必须得到完全行为能力主体的许可和邀请。但为了提高北极理事会相应的项目运行能力，限制行为能力主体获得了部分项目的资金参与权，也就是通过北极理事会各类工作组的项目计划，开展项目资助活动。值得注意的是，这种资助的额度被严格限制在完全行为能力主体的资助额度以下。同样，限制行为能力只有经轮值主席国批准，才可以针对相关议题发表看法或提交书面意见，而这种意见表述行为也必须位列于完全行为能力主体之后。<sup>①</sup> 通过制度设计限制参与主体的行为能力，目的在于维护治理权力的区域集中性，也从客观上反映出对于北极治理的超区域化和权力外溢效应存在排斥。

另一方面，区域治理范式的重点在于强调区内的身份认同和利益排他，这也就势必导致相关制度以身份和地域特征为主，强调共同利益和对外立场的一致性。“伊卢利萨特进程”起源于2008年召开的北冰洋沿岸国家部长级会议。会议讨论了气候变化、海洋环境、航行安全等一系列问题，并签署了《伊卢利萨特宣言》。这一进程特别强调阻止建立任何“新的综合性国际法律制度来治理北冰洋”<sup>②</sup>，在《联合国海洋法公约》的框架下通过合作与协商自主解决北极事务，继续发挥北极理事会的重要作用。北冰洋五国提出，由

---

<sup>①</sup> Arctic Council, *Senior Arctic Officials Report to Ministers*, Nuuk, Greenland, May 2011, [http://Arctic-council.npolar.no/accms/export/sites/default/en/meetings/2011-nuuk-ministerial/docs/SAO\\_Report\\_to\\_Ministers\\_-\\_Nuuk\\_Ministerial\\_Meeting\\_May\\_2011.pdf](http://Arctic-council.npolar.no/accms/export/sites/default/en/meetings/2011-nuuk-ministerial/docs/SAO_Report_to_Ministers_-_Nuuk_Ministerial_Meeting_May_2011.pdf).

<sup>②</sup> Arctic Ocean Conference, *The Ilulissat Declaration*, Ilulissat, Greenland, May 27-29, 2008, [http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf).



于本次会议的主题是讨论北冰洋的司法制度和法律管辖权问题，北极理事会其他三个非北冰洋沿岸成员国并未受邀参加会议。此外，作为北极问题主要参与方的北极原住民组织，也没有被邀请参加该会议。导致“伊卢利萨特进程”启动的原因在于北极国家内部出现的较为明显的分化趋势：以北冰洋沿岸国家为主体的“核心成员”和其他北极圈内国家为主体的“外围成员”二者间虽然有广泛的共同利益，但源于实力差异的力量失衡引发了对议题主导权的争夺。对外围成员来说，实力差异促使其更希望引入区外平衡力量，通过区域间或多边合作来改变当前的“议题依附”状态。而对于核心成员来说，区外力量的加入将明显稀释其在北极区域治理中的现有主导权，特别是议题设定和制度设计权。因此，北极五国谋求建立具有外部排他性的小范围协调机制<sup>①</sup>，借助实力优势实现各自的利益诉求，并对外围成员进行某种“责任捆绑”，通过增强权力集中性促进区域治理。

笔者认为，“伊卢利萨特进程”的基本逻辑在于强调其成员所具备的北冰洋沿岸国共同身份，并且表明对于《联合国海洋法公约》的共同制度认同，其主要目的在于避免法律或制度“真空论”，从根本上消除产生北极新法律制度或条约体系的可能性。也就是说，无论是“罗瓦涅米进程”还是“伊卢利萨特进程”，其共同核心在于主体资格的区域排他性、客体范围的区域集中性、利益争端的区域协商性以及终极目标的区域概念性，具有明显的区域治理范式特征。两者的区别在于，前者在表现形式上强调区内的跨领域整合，建立北极国家间良性竞争和与非北极国家的限制性互动模式。在兼容性上更为关注国际体系和地区间关系的兼容作用，重视外部输入性的整合动力。在认同标准上除了强调单一的利益认同，还关注与跨国家、跨民族、跨区域的利益及规范认同。也就是说，狭义的区域治理更倾向于封闭式的互动方式，而广义的区域治理中可以看到更多的区外因素，具有半封闭式的特征。

#### 四、北极区域治理的环境塑造

无论是封闭性或半封闭性的制度设计中，环境塑造都是区域治理范式不

---

<sup>①</sup> Michael Byers, *Who Owns the Arctic? Understanding Sovereignty Disputes in the North*, Vancouver: Douglas and McIntyre Publishers, 2009, pp. 18-20.

可或缺的一部分。这里的环境既包含区内各国合作中所面临的挑战这一内部环境，也包括区内国家对于外部挑战的关切度这一外部环境，既包括治理过程中各行为体的互动意愿这一主观环境，也包括治理机制中的互动结构这一客观环境。北极区域治理通过环境塑造提升区域一体化动力，强调区域内外的身份塑造和区内“自主治理”的意识塑造。具体来看，可以分为以下两个层面：

一是区域内外的身份塑造。身份塑造是指对于某种特定身份认同的建构方式。身份认同代表了成员在特定社会系统中所扮演的角色，代表了不同身份所享有的权利和责任义务，通过特定身份在系统内参与整合。按照传统理论的理解，区域主义治理所必需的核心要素首先是“区域”联系。<sup>①</sup> 这种区域不但是地理意义上的地区，也包括统一的身份认同、理念认同和环境认同。也就是说，区域治理范式中的行为体，对区内与区外的合作态势、挑战威胁和治理角色应当具有一致性，努力实现共同目标，并在环境塑造上取得共识。例如，北极国家将北极环境问题塑造为“内部事务”而拒绝外部参与。加拿大《北极外交政策声明》中提出，北极国家有能力通过内部协调妥善解决现有北极问题，而区外国家只是补充性力量。加拿大认为，北极五国协调机制与北极理事会机制是北极治理的关键平台，增强区内的合作将有效促进北极治理关键伙伴间的互动。<sup>②</sup> 从实践来看，“罗瓦涅米进程”中的完全行为主体及“伊卢利萨特进程”中的核心成员，均强调拥有共同的地域身份认同，塑造出参与治理的固定范围。除了地理身份，由地理联系而产生的利益交汇和重叠被视为其共同利益，或者说是利益身份。<sup>③</sup> 这种利益身份又可以被看作作为一种间接身份，相较于地理身份而言，其认同更容易被建构和塑造。例如，在北极渔业问题上就因对于渔业资源需求的差异而出现生产国和消费国的不同身份<sup>④</sup>，在北极航道开发问题中出现的直接受益方和间接保障方，在北

---

<sup>①</sup> Laursen Finn, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Surrey: Ashgate, 2004, pp.78-79.

<sup>②</sup> Government of Canada, *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy: Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy*, 2010, [http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/assets/pdfs/canada\\_arctic\\_foreign\\_policy-eng.pdf](http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/assets/pdfs/canada_arctic_foreign_policy-eng.pdf).

<sup>③</sup> Gail Osherenko and Oran Young, *The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 45-46.

<sup>④</sup> 赵隆：《从渔业问题看北极治理的困境与路径》，载《国际问题研究》2013年第4期，

极环境保护问题上出现的积极方和消极方等。值得注意的是，这些利益差异虽然将不同国家捆绑于不同的身份认同，但始终是处于北极区域这一地理身份之下的间接身份，也可以被看作为次级身份。按照区域主义治理的指标构成来看，这种塑造恰恰是结合了客观共性与主观建构。身份认同的建构首先以固定的北极区域为平台，也就是地理上的共享关系，是一种自然形成的共性特征。而对于不同利益身份的建构则产生于行为体的主观意愿，这也包括在面对共同威胁、挑战或针对共同目标所进行的主观建构。

二是区内“自主治理”的意识塑造。对于区域治理来说，行为体在推进一体化或激励互动行为的同时，还会面临诸如“公共地的悲剧”、“囚徒困境”等集体行为中的主要矛盾，从而造成单个国家作为治理行为体的理性行动带来集体的非理性化结果。在应对这一悖论上，有着以制度约束为主的控制说和以放任自由为主的自由说两类观点，而自主治理就是二者延伸演变出来的另一种集体行动理论。这一理论强调在较低的外部压力环境下，小规模群体形成较为固定的治理框架，通过对于公共物品的自主管理与使用，达到有效治理。<sup>①</sup> 该理论的代表学者为埃莉诺·奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 提出，“自主治理必须遵从清晰界定边界原则、收益和成本对称原则、集体选择的安排原则、监督原则、冲突解决机制原则、对组织权最低限度的认可原则等方面。”<sup>②</sup> 从建构主义角度看，这些原则的表现形式以正式和非正式机制并举展开。按照自主治理理论所提出的观点，治理目标的特征为复杂性和不确定性，无法仅以单一方式进行治理。<sup>③</sup> 北极问题恰好具备了这样的特性。自主治理强调普遍性权威下的行为一致，也就是行为体出于对自主治理框架的认同，促进集体行为的产生。<sup>④</sup> 这一标准符合北极区域治理范式中所强调的

---

第 69-82 页。

<sup>①</sup> 这一理论认为，由于组织成员之间以及组织成员与公共资源之间利益的高度相关性，他们比任何外部的权力中心更关心资源的良性发展和存续问题，以及如何对公共资源进行治理才能保证这种良性发展和存续的实现，这种多中心的自主制度是解决“公地困境”的最好选择。

<sup>②</sup> 埃莉诺·奥斯特罗姆：《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》，徐逊达译，上海三联书店 2000 年版，第 51 页。

<sup>③</sup> John Anderies, Marco Janssen and Elinor Ostrom, “A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective,” *Ecology And Society*, Vol. 9, No. 1, 2004, p. 18.

<sup>④</sup> Buck Susan, “Book Reviews on Elinor Ostrom’s *Governing the Commons: The Evolution of*

模式，即由区内行为体提供相应的公共物品，以制度或非制度安排的协商性治理为工具的互动模式。从区域主义治理的构成指标来看，这实际上就是加强现实联系和潜在纽带的关系。自主治理不但强调内部的政治、经济、社会相互依赖程度，还强调对区域机制的认可程度，其灵活的制度安排则避免了制度约束过强可能引发内部合作意愿与外部利益诱惑的矛盾失衡现象，而制度约束赤字则又会导致组织结构松散。<sup>①</sup>从根本上说，北极自主治理所体现出的是对外的排他性和对内的协商性，也是狭义区域治理的重要实践。

## 五、北极治理的挑战和未来方向

总体而言，北极治理目前仍处于以封闭和半封闭为特征的相对较低的阶段，但从“罗瓦涅米进程”向“伊卢利萨特进程”的演进也说明，北极治理的范式正逐渐从低级向中级迈进，未来有可能迈向更高层次。就此而言，既有的北极治理模式面临着以多主体、多边疆和多选项为特征的“三多趋势”的重大挑战，当然这也是北极治理向着更高级阶段发展的根本动力。

所谓多主体，是指参与北极治理的治理主体是多元和多结构的，既包含国家与非国家行为体的二元横向结构，也包括中央政府、地方自治体与原住民间的多元纵向结构，还包含区外国家和区内国家、组织机制成员与非成员的复合立体结构。在不同结构内部，又需要按照不同的标准再次归类划分。值得注意的是，在国家行为体和非国家行为体的二元结构中，从属于国家行为体分类的为相关主权国家，而如何界定“相关”的含义显得尤为重要。<sup>②</sup>按照一般理解，北极问题的治理主体自然是北极国家，也就是以地理概念作为标准，界定具体的参与方。但值得注意的是，1920年签订的《斯瓦尔巴德条约》作为北极地区的首份多边文件，一直被视为北极治理的重要参考。<sup>③</sup>该

---

Institutions for Collective Action,” *Natural Resources Journal*, Vol. 32, No. 2, 1992, pp. 415-417.

<sup>①</sup> Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton NJ: Princeton University Press, 2005, pp. 35-37.

<sup>②</sup> Oran Young, *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1998, pp. 72-76.

<sup>③</sup> Richard Sale and Eugene Potapov, *The Scramble for the Arctic: Ownership, Exploitation and Conflict in the Far North*, London: Frances Lincoln Limited Publishers, 2010, pp. 52-54.

条约通过明确挪威对斯瓦尔巴德群岛的主权，换取各签约国在该地区进行开发的非歧视性原则，并禁止建立任何军事设施，从而有效保障了各国和平、平等、共同利用该地区。按照这一标准，所有签约国都应被视为治理参与方，也自然享有治理主体的资格。同时，北极地区的构成要素是北冰洋，相关海域的资源、环境等问题也适用于《联合国海洋法公约》的管辖范围，因此从理论上讲，所有签约国也都应被视为治理主体。可以看到，北极治理的主体既有地理范畴的北极国家，也应该包含法理范畴中的相关缔约国。

所谓多边疆，是指北极问题本身具有一定的公共性特征，任何单一的问题都可能对其他领域形成延伸影响，而领域间的界限又模糊不清，很难按照一般标准来界定议题属性。具体来看，这种多边疆反映在以下两组关系中：一是权力（Power）和权利（Right）的互动关系。在北极治理中，权利并非简单的“权力利益复合体”，而是包含了政治、经济、安全和科技等多个层面的合情、合理、合法的正当诉求，而权力则限于“国家对北极的控制”。<sup>①</sup>权力的核心概念是保证安全，指一国发展北极军事、经济、政治、文化力量的出发点，是其国家安全整体概念的延伸部分。北极权力是维护权利的切实保障，而实现北极权利又是发展权力的有力基础，这两者间既有紧密的逻辑联系，又有切实的互动关系。各国以维护自身北极权利为目标，通过多途径强化其北极权力，把传统的安全因素和资源开发、环境保护、科技发展等能力按照合理比例纳入权力的构成要素，在一定程度上确保了自身安全，也促进了北极以和平的方式实现可持续发展。但是，部分国家因历史或现实原因，以安全为由一味追求北极权利的非理性夸大和权力的无边界扩张，打破了两者间的逻辑关系，由此导致北极权利和权力互动的失衡，引发各国在此类概念间的争夺与妥协。由此可见，平衡和协调权利和权力之间的互动关系是当前北极治理的迫切需求。

二是北极开发与保护的矛盾关系。北极地区一直被视为一块尚未开发的“净土”，这主要是从资源角度得出的结论。由于特殊的地理和气候环境，人们对北极的资源开发始终无法摆脱相关不确定性的影响。气候变化的影响

---

<sup>①</sup> Olav Schram Stokke and Geir Hønneland, *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building*, London and New York: Routledge, 2006, pp. 74-79.

使北极资源的大规模开发重新列入议事日程，为相关国家开发利用北极航道提供了新机遇。但融冰加剧带来的影响具有明显的两面性。气候变化还带来了北极地区冰川和冰架的融化以及永久冻土层出现解冻等现象，对现有生态系统造成冲击。相关研究还表明，北极海域的融冰会反作用于气候系统，加速全球气候变暖。<sup>①</sup> 从渔业资源发展角度看，随着需求的快速增长，北极渔业市场的规模和捕捞总量也将持续攀升。有观点认为，全球超过75%的深海渔业市场处于饱和与过度开发状态。<sup>②</sup> 这一趋势将对全球海洋生物多样性造成潜在威胁，也会影响北极渔业市场和贸易的合理水平。北极问题的边界在某种程度上超越了地理范围，造成全球性的广泛影响。但是，开发主权管辖范围内的资源，却是相关国家的合理诉求。如何校正北极开发的“正负极”，最大限度地减少开发与保护之间的矛盾，充分平衡当前与未来的可持续发展，处理好人与自然的协调关系，是北极问题的核心。

所谓多选项，是指目前对于北极问题的解决，尚未出现较为统一的认同。无论是在全球范围内，还是在北极国家内部，对于参与北极治理的准则、形式、渠道、份额均未达成共识。因为，北极治理的路径还处于探索之中，具有各种不同的选项。与此同时，发达国家与发展中国家，区内与区外国家在对话合作的同时，在规制的建构上存在分歧，在责任的认定上存有偏差，在利益的出让上无法达成一致。<sup>③</sup> 可见，北极区域治理范式中强调有限主体构成、单一议题范围、差异化能力限制的制度设计与环境塑造，已经无法满足今后一段时期北极问题快速变化，治理需求快速发展的需要，特别是无法平衡区内大国间、区内大国与中小国家间以及区内与区外国家间的权益界定和责任划分。随着北极多边合作的逐步深入，各主体在观念、价值以及客观需求上逐步形成较多的共识性基础，越来越多元化的治理主体和更多的制度选择正在促进治理范式朝着更为开放的多边治理递进。

---

<sup>①</sup> Arctic Climate Impact Assessment, *Policy Document*, November 24, 2004, Issued by the Fourth Arctic Council Ministerial Meeting, [http://www.acia.uaf.edu/PDFs/ACIA\\_Policy\\_Document.pdf](http://www.acia.uaf.edu/PDFs/ACIA_Policy_Document.pdf).

<sup>②</sup> OECD, *Strengthening Regional Fisheries Management Organizations*, Paris: OECD, 2009, p. 17, <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/5309031e.pdf>.

<sup>③</sup> 赵隆：《议题设定和全球治理——危机中的价值观碰撞》，载《国际论坛》2011年第4期，第21-29页。

## 结束语

综上所述，北极区域治理范式强调区域内部的多元整合、良性互动和价值认同，通过制度设计推动身份认同和利益排他，构建出完全和限制行为能力的主体区分标准，以主体资格的区域排他性、客体范围的区域集中性、利益争端的区域协商性和终极目标的区域概念性为核心标准，将北极问题纳入有限主体范围、权利与义务的非对等化和议题设定权高度集中的狭义区域治理当中。此外，主观塑造共同的地域身份和共享的利益身份环境以及强调普遍性权威下的行为一致，也就是行为体出于对自主治理框架的认同，促进集体行为产生的区内“自主治理”模式。

在特定的时间和背景下，北极问题以区域治理范式为指导，的确在议题设定和机制构建上取得了一定成效。但随着客观环境的变化，区域治理范式无法适应北极从低等级战略区域转为具有全球属性的非传统区域的治理需求，无法体现各主体参与治理路径的约束性原则、效率原则和代表性原则，也无法进一步平衡治理主体间的利益、权利和责任，平衡治理路径的灵活性和适应性。<sup>①</sup> 虽然区域治理将各主体间的互动限定在一定范围内，但未解决主体间利益矛盾导致的集体利益分化问题。在缺乏集体利益为导向的区域结构中，各行为体的互动就会缺乏动力和一致性，主体间的利益诉求差异还导致区域内部的治理执行力弱化。笔者认为，区域治理范式是北极治理范式中的初级阶段，无法作为北极治理的统一适用标准。目前的北极治理正处于由区域向多边治理的范式递进过程中，随着治理主体对于核心观念的内化程度提高以及北极“物质”变量的客观变化，将朝着更高级别的治理范式递进。

[收稿日期：2014-02-28]

[修回日期：2014-04-16]

[责任编辑：杨立]

---

<sup>①</sup> AGP International Steering Committee, *The Arctic Governance Project, Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward*, The Arctic Governance Project, April 10, 2010, p. 12, <http://arcticgovernance.custompublish.com/arctic-governance-in-an-era-of-transformative-change-critical-questions-governance-principles-ways-forward.4774756-156783.html>.

# 联合国在全球气候变化治理中面临的困境及其应对<sup>\*</sup>

石晨霞

**【内容提要】**联合国框架下的全球气候变化治理进程经历了40多年的发展，逐渐使气候变化问题从一个单纯的科学问题演变为全球瞩目的政治问题，从治理进程的起步到基本治理框架的确立、再到治理结构的逐步完善与调整，全球气候变化治理取得了一定成果与实效。但联合国作为主要的协调中心与治理主体却在治理进程中面临着治理结构混杂而松散、综合治理能力明显不足、地位逐渐被边缘化的困境。因此，联合国需要新的国际背景、新的形势下努力推动治理模式的转型，通过改革治理机制、提升治理能力、创新治理理念、重新定位自身角色等手段应对当前面临的问题和挑战，并逐步建构综合性的治理框架推动全球气候变化治理走出困境，实现全面有效治理，同时在全球治理领域确立真正的引领者地位。

**【关键词】**气候变化 全球治理 联合国

**【作者简介】**石晨霞，复旦大学国际关系与公共事务学院博士后

**【中图分类号】**D813.2/P467

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)03-0126-18

---

<sup>\*</sup> 本文是中国博士后基金面上资助项目“联合国框架下的全球气候变化治理模式转型研究”（批准号2013M541437）的阶段性研究成果。



气候变化是当前人类面临的主要全球性问题之一。它不仅是一个气象问题，影响着大气环境；也是一个复杂的社会问题，制约着人类经济社会的发展。近年来，随着气候问题的凸显，包括主权国家、国际组织、跨国公司、全球公民社会等多元治理主体纷纷参与全球气候变化治理努力，并形成了一系列治理机制，其中最主要的是联合国框架下的全球治理机制。在过去的几十年中，联合国成为应对气候问题的主要平台，联合国的治理框架也是最重要的合作渠道，联合国框架下的气候变化治理也取得了诸多成就。但是，随着气候变化治理中涉及的问题越来越多、治理主体之间的矛盾不断激化，整个气候变化治理结构面临着前所未有的困境。因此，作为全球气候变化治理的主要协调中心，联合国需要适时调整其结构和功能，有效应对挑战，引领气候变化治理实践实现新的突破。

## 一、联合国与全球气候变化治理进程

从上世纪 80 年代中期开始，气候变化问题逐渐从一个单纯的科学问题转变为国际政治中的焦点问题。如今，气候变化已然成为世界关注的首要发展议题<sup>①</sup>，也是诸多国际会议无法回避的重要议题，因此成为全球治理的重点关切和关键内容之一。按照《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC，以下简称“《公约》”）的界定，气候变化是指“除在类似时期内所观测的气候的自然变异之外，由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化”。<sup>②</sup>由此可见，气候变化问题从本质上是由人类活动所引起的，影响范围遍布全球的，必然要求人类从生产方式、生活方式以及处理人与自然关系等方面做出适度的调整与改变，以共同应对的全球性公共问题。<sup>③</sup>

如同其他新生的全球性问题<sup>④</sup>，气候变化问题具有鲜明的特点。第一，跨

---

<sup>①</sup> 黄仁伟：《新兴大国参与全球治理的利弊》，载《现代国际关系》2009 年第 11 期，第 21 页。

<sup>②</sup> 《联合国气候变化框架公约》第 1 条，<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf>。

<sup>③</sup> 于宏源：《环境变化和权势转移：制度、博弈和应对》，上海人民出版社 2011 年版，第 113 页。

<sup>④</sup> 有关全球性问题的增生的讨论，可参见杨洁勉等著：《体系改组与规范重建：中国参与解决全球性问题对策研究》，上海人民出版社 2012 年版，第一章。

国性。气候变化问题无论从影响范围还是治理过程都具有跨国性特点，是单个国家所无法单独应对的全球性问题。第二，长期性。气候变化问题的产生不是近期人类行为的结果，而是自工业革命以来两百多年人类活动累积的结果。因此对于该问题的治理也是一个长期的过程，不可能一蹴而就，同时治理效果的显现也需要数十年甚至上百年时间。第三，复杂性。从目前来看，气候变化问题早已不是一个单纯的气象学问题，而是涉及政治、经济、能源、社会、生态等领域的多元复合问题，对于该问题的应对，不仅影响各个主权国家的经济发展空间，也是影响国际格局演变的重要变量。第四，不确定性。直到现在，对于全球变暖这一问题的争论仍在持续，仍然有人在质疑气候变化问题的科学依据。上述独特属性是理解气候变化问题的重要维度，同时也是导致气候变化治理实践步履维艰的重要原因。

联合国框架下全球气候变化治理进程大致可以分为四个阶段：

第一，科学研究与认知阶段（1972—1987年）。上世纪70年代，科学家已经认识到气候变化的威胁，并进行了系统的研究。但由于各种研究结论的不确定性，尚未形成统一的看法。随着科学研究的深入以及气候问题的频繁突显，气候变化问题逐渐超越学术讨论的范畴，成为社会焦点问题，引起国际社会的关注。1972年联合国人类环境会议通过了《人类环境宣言》、《行动计划》等文件，标志着包括气候变化在内的各类环境问题首次成为国际社会的重要问题。随后1979年召开的第一届世界气候大会号召各国政府“充分利用现有的关于气候变化的知识，加强相互之间的合作协调，规划经济社会发展”。<sup>①</sup>1985年，菲拉赫气候会议召开，科学家围绕气候变暖问题的成因和影响达成一定共识，这是该问题在科学研究中迈出的重要一步。与此同时，科学研究的进展也推动了人们认知的深入，为气候变化全球治理奠定了基础。

在气候变化科学研究与认知阶段，联合国发挥了非常突出的作用，主要表现在：第一，通过发布气候变化信息，提升国际社会对气候变化问题的认识；第二，联合国较早认识到气候变化问题的严峻性，并积极推动其向政治进程的转变；第三，呼吁国际社会重视气候变化问题，通过召开国际会议推动国际社会达成共识。总体来看，联合国是这一时期国际社会应对气候变化

---

<sup>①</sup> The First World Climate Conference, *Declaration ('An Appeal to Nations') and Supporting Documents*, Geneva, February 1979, <http://www.wmconnolley.org.uk/sci/iceage/wcc-1979.html>.

的引领者，其积极行动使气候变化问题被世界所认识，并逐渐将其确立为一项国际性的议题。

第二，基本治理框架确立阶段（1988—1994年）。1988年多伦多气候变化大会召开，呼吁国际社会立即采取联合行动加以应对，要求发达国家到2005年温室气体排放量比1988年减少20%，同时建立综合性的框架公约和气候基金来保护大气层。<sup>①</sup>同年11月，世界气象组织和联合国环境规划署共同推动建立了联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC），IPCC为气候变化治理提供科学依据和政策指导。1992年联合国环发大会154个国家正式签署了《公约》，《公约》确立了气候变化治理的“共同但有区别的责任”（CBDR）原则，并“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上”<sup>②</sup>确立为最终目标。《公约》成为气候变化治理中最关键的法律基础，也标志着气候变化基本治理框架的确立。1994年《公约》正式生效，开始正式指导此后的气候变化谈判。

联合国在这一时期也发挥了重要的作用。首先，联合国从呼吁国际社会关注气候变化问题转变为号召采取联合行动应对该问题，并提出了具体的应对指标和措施，使气候变化治理实现了从科学进程向政治进程的转变；<sup>③</sup>其次，联合国推动了相关治理机构，即IPCC的建立，它成为指导气候变化治理的权威、科学评估机构；再次，《公约》正式确立了联合国框架下的气候变化治理的法律基础、治理目标和原则，是全球气候变化治理发展中具有里程碑意义的成果。在此基础上，联合国确立了它在气候变化治理中的主导地位。

第三，治理结构丰富与完善阶段（1995—2009年）。这一阶段的气候变化治理主要是在《公约》的框架下建构全面、具体的治理机制。1997年《公约》第三次缔约方会议（COP3）通过了《京都议定书》，随后经过8年艰难谈判，最终于2005年生效，它首次对工业发达国家规定了具有法律约束力的

---

<sup>①</sup> HL Ferguson, “The Changing Atmosphere: Implications for Global Security (Toronto Conference Statement),” *American University Journal of International Law and Policy*, Vol. 5, 1989-1990, p. 517.

<sup>②</sup> 《联合国气候变化框架公约》第2条，<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convch.pdf>.

<sup>③</sup> 藺雪春：《全球环境事务进程分析：以联合国气候变化议程为例》，载《国际论坛》2010年第6期，第27页。

温室气体减排幅度、减排时间表以及减排的温室气体种类，<sup>①</sup> 并制定了更为细致的规则。《京都议定书》是对《公约》的重要补充和扩展，使国际社会对气候变化的治理达到一个新的高峰。<sup>②</sup> 2007年巴厘岛会议通过巴厘路线图探讨了2012年后气候谈判进程，并确认了“双轨”谈判进程，启动了一个旨在通过长期合作，全面、有效和持续地履行《公约》的综合性进程。<sup>③</sup> 2009年哥本哈根会议最终达成一个不具法律约束力的《哥本哈根协议》。虽然会议的成果令人失望并使气候变化治理陷入低谷，但此次会议将国际社会对气候问题的认知和关注推向了前所未有的高度。<sup>④</sup> 总体来看，这一阶段的气候变化治理机制逐步完善，气候谈判进入实质性阶段。

联合国在这一阶段的气候变化治理进程中的作用主要体现为：其一，通过对气候变化问题进行科学的评估和报告，为国际社会有效应对提供依据；其二，强化相关议程和议题的设定，推动气候谈判的发展；其三，协调各谈判方的分歧与矛盾。总体来看，这一阶段气候变化治理进程进展缓慢甚至遭受一定挫折，导致联合国的地位开始下降。

第四，治理调整阶段（2010年一目前）。2010年的《坎昆协议》是国际社会集体应对气候变化长期挑战，采取全面具体行动的重要协议。<sup>⑤</sup> 它维护了《公约》、《京都议定书》和巴厘路线图，并将“减缓”和“适应”置于同等优先的位置，决定着力提升发展中国家的适应能力。<sup>⑥</sup> 2011年德班会议最终确定实施《京都议定书》第二承诺期、建立德班增强行动平台特设工作组、正式启动绿色气候基金，及时避免了《京都议定书》过早退出历史舞台的结果。同时，各方在德班会议上的态度也更加理性务实<sup>⑦</sup>，为下一步行动奠

---

<sup>①</sup> 《京都议定书》规定了六种主要的限排温室气体，分别是：二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、六氟化硫、氢氟碳化物和全氟化碳。

<sup>②</sup> Pamela S. Chasek, David L. Downie, and Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics*, Sixth edition, Boulder: Westview Press, 2013, p. 160.

<sup>③</sup> Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA), [http://unfccc.int/meetings/ad\\_hoc\\_working\\_groups/lca/items/4381.php](http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/4381.php).

<sup>④</sup> Chasek, Downie, and Brown, *Global Environmental Politics*, p. 165.

<sup>⑤</sup> *The Cancun Agreements*, December 2010, <http://cancun.unfccc.int/cancun-agreements/main-objectives-of-the-agreements/#c33>.

<sup>⑥</sup> 《坎昆气候大会通过应对气候变化决议》，新华网，2010年12月11日，[http://news.xinhuanet.com/world/2010-12/11/c\\_12870312.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2010-12/11/c_12870312.htm)。

<sup>⑦</sup> 《解读德班会议三大关键词：诚意、务实和妥协》，中国网，2011年12月12日，[http://www.china.com.cn/international/zhuanti/cop17/2011-12/12/content\\_24126962.htm](http://www.china.com.cn/international/zhuanti/cop17/2011-12/12/content_24126962.htm)。

定了基础。2012年多哈会议的重要性在于承前启后，它结束了5年前启动的巴厘路线图进程，开启了旨在2015年达成所有缔约方均参与的新协议谈判。<sup>①</sup>2013年华沙会议将“共同但有区别的责任”原则作为德班平台的重要原则，同时在资金支持、损害赔偿问题上作出了一些承诺，但三个议题的实质性争议没有解决。尽管如此，在“基础四国”和其他发展中国家推动下，气候谈判仍然能够克服阻力前行，取得“各方都不满意但都能接受”的成果。<sup>②</sup>

这一阶段的气候谈判主要是对哥本哈根气候谈判受挫之后的调整，联合国的作用主要体现在：一方面维持《京都议定书》的存续，另一方面着手启动2020年后的谈判，具有明显的承前启后作用。同时，谈判各方也更加务实和理性，通过这一阶段的调整，气候变化谈判进程将进入一个新的阶段。但《京都议定书》的实施效果却并不乐观，很多国家都无法如期兑现承诺，既严重影响了气候变化治理效果，同时也影响了联合国的地位。

纵观联合国框架下全球气候变化治理的进程可以认为：一方面，联合国发挥了非常积极的作用，促使气候谈判在特定的框架下不断进展；另一方面，联合国的地位却随着气候变化治理进程的深入而逐渐下降，甚至边缘化。笔者认为，其原因主要包括以下方面：第一，随着治理进程进入非常具体的层面，涉及的利益越来越复杂，同时气候变化问题自身的复杂性也导致各方利益分歧逐渐拉大；第二，全球金融危机的爆发使许多国家着力应对经济、金融问题，无暇顾及气候问题，从客观上影响了治理进程的推进；第三，其他治理机制的发展对联合国形成一定挑战；最后，就联合国自身来看，在不涉及各主权国家核心利益的领域，如宣传气候变化问题、提高认识、设定议题议程等，联合国具有一定的自主性和优势，主权国家一般都会响应。但在涉及到主权国家核心利益的领域中，如具体谈判和利益协调，难度就会明显加大。由于上述因素的制约，联合国的协调难度越来越大，治理进程受挫导致治理效果不佳，其合法性和地位也不可避免受到影响。

---

<sup>①</sup> 《多哈气候大会在掌声与错愕中落幕 承前启后留悬念》，中国新闻网，2012年12月10日，<http://finance.chinanews.com/ny/2012/12-10/4394719.shtml>。

<sup>②</sup> 《气候谈判克服阻力向前行》，新华网，2013年11月24日，[http://news.xinhuanet.com/world/2013-11/24/c\\_118270071.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-11/24/c_118270071.htm)。

## 二、联合国气候变化治理的困境与挑战

联合国作为全球气候变化治理的重要主体之一，在提升人类对气候问题的认识，通过持续发布科学和权威的气候评估报告为各国制定政策提供科学依据，为多边气候谈判提供平台，设定议程，协调利益矛盾及凝聚社会共识等方面发挥了不可替代的作用。但联合国也存在很多问题，特别是松散的治理结构和有限的治理能力使其难以有效推动气候变化治理进程的发展，也无法真正发挥主导作用，相应地也导致其在该领域地位和影响力的下降，面临日益被边缘化的挑战。

### （一）治理结构松散

全球气候变化治理有赖于联合国机构的有效运作以及各项规制的顺利实践。但是长期以来，联合国却一直面临着机构臃肿和庞杂的问题，许多机构的职能出现重叠。例如，在气候变化治理中，除了最主要的 IPCC、联合国环境规划署、世界气象组织等机构外，包括世界银行集团、可持续发展委员会、联合国开发计划署等其他众多机构和组织均卷入其中，同时它们相互间在很多工作内容上是重复的（见表 1）。这种情况同样存在于多边气候协议的缔约方大会及其辅助机构中。这不仅很大程度上造成资源浪费，而且无形中降低了各机构的工作效率。<sup>①</sup>

表 1：参与联合国全球气候变化治理的主要机构

《公约》附属科学和技术咨询机构 (SBSTA)	IPCC
联合国环境规划署 (UNEP)	世界气象组织 (WMO)
联合国开发计划署 (UNDP)	世界银行 (WB)
联合国工业发展组织 (UNIDO)	联合国贸发会议 (UNCTAD)
全球环境基金 (GEF)	联合国大学 (UNU)
联合国训练研究所 (UNITAR)	联合国教科文组织 (UNESCO)

资料来源：笔者自制。

<sup>①</sup> Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate, and Kelly-kate Pease, *The United Nations and Changing World Politics*, 7th edition, Boulder: Westview Press, 2013, p. 298.

此外，尽管在气候变化治理问题上涉及众多的组织和机构，但它们之间却缺乏明确分工和充分协调，往往是众多机构混杂而分散，不能形成合力，所有机构都希望确保其独自界定的行动权力。<sup>①</sup> 气候变化治理机制与经济治理机制之间的协调和互动不充分，特别是世界银行和国际货币基金组织等经济治理机制引导下的经济行为很可能导致温室气体排放的增加，结果往往是气候变化治理的效果不佳。资料显示，自 1992 年以来，世界银行审批的新能源项目与传统的不可再生能源项目的比例是 1: 25，而且在世界银行的所有项目中，只有不足 1/10 接受对环境影响的审查。<sup>②</sup> 这些问题导致联合国在气候变化治理中面临重要挑战，治理结构上的分散导致其治理效率低下，治理效果不佳，从根本上影响联合国的权威和合法性。

## （二）治理能力不足

联合国的治理能力强调其促使成员国采取集体行动实施有效治理的能力，其中包括协调整合能力、责任控制能力、强制能力、监督能力等几个方面。<sup>③</sup> 从现实角度来看，联合国目前在气候变化方面的治理能力明显不足。

首先，联合国的协调整合能力有限。气候变化问题的跨国性要求治理的全球性，因而协调整合多元主体的不同利益诉求应是联合国的主要功能之一，也是全球治理的题中应有之义。随着气候变化谈判中利益集团的分化组合加快，迫切需要加强利益协调来维系脆弱的集体行动，但联合国有限的协调能力并不足以将分散的利益整合起来，也未能在主要国家之间建立起应有的共识和信任，这在历次气候会议的谈判中都有所体现。每当谈判陷入僵局，联合国似乎完全成为一个谈判的平台，基本不能真正发挥协调者的作用，化解僵局往往是少数大国以双边接触代替多边谈判，最终达成的协议多以少数大国的双边或多边妥协为基础。

其次，监督能力有待提高。气候变化治理的效果最终取决于各成员国对减排、资金和技术援助承诺的落实和执行，这有赖于成员国对国内政策的调

<sup>①</sup> 亚当·罗伯特、本尼迪克特·金斯伯里主编：《全球治理——分裂世界中的联合国》，吴志成等译，中央编译出版社 2010 年版，第 358 页。

<sup>②</sup> 卢静：《透析全球治理的困境》，载《教学与研究》2010 年第 8 期，第 75 页。

<sup>③</sup> Jon Barnett, "Security and Climate Change," *Tyndall Centre Working Paper, No.7, 2001*, pp. 5-7.

整。但在政策执行过程中，联合国缺乏有效的监督和评估能力，因此无法监测执行情况，也很难评估治理效果。此外，联合国也没有配套的履约奖惩制度，成员国出现违约情况时，往往采取非约束性和自愿性纠纷解决程序。<sup>①</sup> 这些问题也是导致治理效果不佳的重要原因。

第三，执行能力低下也是联合国面临的重要问题。在气候变化治理中，主权国家之间围绕治理目标、减排承诺等问题进行着艰难的谈判，共识的达成实属不易，但执行不力往往使得谈判成果的意义降低。减排承诺最终要靠执行才能体现其价值，否则便是一纸空文。而这正是当前气候变化治理所存在的问题。

最后，强制能力不足。联合国在气候变化治理中的条约、原则、规范的“柔”性特征非常明显，大多数治理规制不具有法律约束力，主要依靠成员国的自愿遵守，一旦成员国基于利益考量不愿遵守，就会导致治理进程停滞不前。总体来看，联合国在应对气候变化中的治理能力还很有限，通过逐步改革努力提升治理能力是其必然选择。

### （三）地位逐渐边缘化

近年来，联合国在全球气候变化治理中的地位呈现边缘化趋势，成为联合国在该问题上面临的主要挑战。从纵向看，如前所述，联合国在全球气候变化治理进程中的地位并非一成不变，而是随着治理的细化和深入而扮演不同角色。20世纪八九十年代，气候变化问题进入国际政治议程初期，联合国作为最具权威和普遍性的政府间国际组织，在凝聚国际共识、提升国际认知、推动国际环境法制建设等方面都发挥了非常关键的作用。<sup>②</sup> 一方面，《公约》和《京都议定书》均在这一时期通过，联合国推动了气候变化治理框架的形成；另一方面，在联合国的引导下，主权国家尤其是发展中国家在这一时期逐渐了解并重视气候变化问题，将其作为制定国内政策的重要考量，并适时调整国内环保政策。由此可见，联合国在这一阶段中真正处于全球气候变化治理的主导者地位。但进入21世纪以来，气候变化谈判中的各种矛盾日益突出，主权国家之间的分歧也越来越大，致使气候变化治理步履维艰、迟滞不

<sup>①</sup> 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，浙江人民出版社2009年版，第65页。

<sup>②</sup> Chasek, Downie, and Brown, *Global Environmental Politics*, pp. 312-314.



前。与此同时，联合国尚未具备超越矛盾与分歧、有效协调各方利益的能力，只能在主权国家的推诿与争论中眼看着自身主导地位的逐步削弱，<sup>①</sup> 甚至出现被边缘化的趋势。

从横向看，联合国正日益面临来自其他治理机制的竞争与挑战压力，这也一定程度上导致其地位的边缘化。随着气候变化治理的深入发展，越来越多性质不同、功能各异的组织和机构开始创设新的治理机制。这些新机制以地区治理为导向，以协调地区内主要国家间的气候政策为重点，致力于气候变化问题的控制和改善。如八国集团（G8）、二十国集团（G20）、亚太经济与合作组织（APEC）等也将气候变化作为重要议题，开展地区内合作治理。此外，还有一些专业性的多边治理机制或论坛也开展了非常有效的治理活动（表 2）。上述地区性或专业性治理机制一般具备较好的合作基础，成员国之间分歧相对较小，易于推动治理目标的实现，对联合国框架下的气候变化治理机制形成了一定挑战，加速了联合国在全球气候变化治理中的边缘化。

表 2: 《公约》之外应对气候变化的主要多边协商机制

名称	主要成员国	概况	工作重点
亚太清洁发展与气候伙伴关系（APP）	美国、澳大利亚、加拿大、中国、印度、韩国和日本	成立于 2006 年 1 月，旨在建立国际自愿合作框架，探讨解决相互关联的发展、能源、环境和气候变化问题的政策手段，就制订和执行发展和能源战略问题交换经验。	通过合作项目，在成员国之间开展技术交流、鼓励共同参与、提高能效、有效提高应对气候变化的能力。
主要经济体能源与气候变化论坛（MEF）	美国、澳大利亚、巴西、英国、中国、法国和德国等 17 个主	成立于 2009 年 3 月，是全球能源与气候变化领域的“安理会会议”，不仅影响了联合国气候变化谈判的格局，也一定程度上左右《公约》和《京都	推动全球量化减排；加强低碳技术的市场推广；推动低碳经济的发展。

<sup>①</sup> Shannon K. Orr, “Reimagining Global Climate Change: Alternatives to the UN Treaty Process,” *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 4, 2011, p. 135.

	要经济体	议定书》框架下的谈判进程。	
国际氢能经济伙伴计划 (IPHE)	美国、欧盟、俄罗斯、日本、巴西、中国等 18 个国家	成立于 2003 年, 旨在提供一种组织、评估和协调国际间氢能研究、开发、示范和推广的合作机制, 以引导全球向氢能经济过渡。	推动氢能和相关技术的市场扩展; 提高人们对氢能经济的认识; 监控氢能、燃料电池及其辅助技术的发展。
亚太全球变化研究网络 (APN)	美国、日本、中国等共 21 个亚太地区成员	成立于 1996 年, 旨在建立一个政府间协作网络, 以促进亚太地区各国的全球变化研究以及加强各国处理全球环境变化问题的能力。	预测在自然或人为强迫背景下的变化; 评估区域自然和人类系统的脆弱性; 帮助制定可持续发展政策。
碳封存领导人论坛 (CSLF)	中国、美国、欧盟委员会等共 25 个成员	成立于 2003 年, 旨在促进碳收集和储存技术方面的合作, 发展成本效益更高的技术以分离和捕捉二氧化碳并实现运输和安全储存。	开展国际间气候变化科技合作; 与利益相关者保持互动; 提高应对气候变化的技术水平。

资料来源: 笔者根据各机制官方网站资料整理。

总体而言, 随着气候变化治理的逐步深入, 涉及的利益日益复杂, 治理格局的分化组合加速, 集团化趋势逐渐显现, 联合国在结构、功能等方面均面临着巨大挑战, 只有通过适时的结构调整和功能革新才能做到快速反应, 及时应对。

### 三、联合国有效应对挑战的路径

联合国框架下的气候变化治理目前面临诸多困境, 整体治理效果不佳, 其中主要原因是发达国家与发展中国家在治理目标、责任分担、资金、技术

转让等问题上存在分歧，很难达成一致。同时，作为气候变化治理的组织者和推动者，联合国自身也存在很多问题，需要从总体上实现转型以适应新的形势。在这一背景下，完善治理机制、提升治理能力、创新治理理念、明确角色定位都有利于联合国应对挑战，引领气候变化治理走出困境，开辟新的发展空间，同时也是联合国重塑国际形象的必由之路。

### （一）机制改革

尽管联合国在应对气候变化问题中的表现差强人意，但维持联合国框架下的治理机制仍是最明智的选择，也是实现公平、合理、有效治理目标的现实选择。<sup>①</sup> 正如联合国秘书长潘基文所言：“联合国的地位和能力是独一无二的。我尤其相信，气候变化和我们对此采取的行动，将决定我们自己和我们时代的特性，并最终决定我们留给世界的遗产。”<sup>②</sup> 但是，对现有治理机制进行适度改革和完善也是必须的，这是防止气候变化治理陷入僵局、停滞不前的首要举措。

首先，联合国环境规划署的地位和能力提升。在应对气候变化问题中，联合国内部并不存在一个独立和有利的治理机构来推动治理进程的发展，而作为该领域最重要的机构，联合国环境规划署并非专门机构，而且常常受制于《公约》秘书处，作用非常有限，地位也很尴尬。<sup>③</sup> 因此，对联合国环境规划署的改革应该提上日程。联合国应提供必要资金，使环境规划署成为一个专门的联合国机构，提高其地位并强化其责任，赋予其处理环境包括气候变化问题的能力。<sup>④</sup> 这样的机制创新不仅能将松散的治理机构更好地整合起来，也有利于创造更有利的合作环境。

其次，谈判机制的改革。目前在气候变化谈判机制中，过度强调减排目标这一支柱，而忽视了适应、资金、技术等其他三大支柱。<sup>⑤</sup> 事实上，减排

---

<sup>①</sup> Chukwumerije Okereke, “Equity Norms in Global Environmental Governance,” *Global Environmental Politics*, Vol. 8, No. 3, 2008, p. 31.

<sup>②</sup> 潘基文：《秘书长关于联合国工作的报告》，第62届联合国大会，2007年，第2页。

<sup>③</sup> Jeffrey L. Dunoff, “From Green to Global: Toward Transformation of International Environmental Law,” *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 19, No. 2, 1995, p. 249.

<sup>④</sup> Frank Biermann, *Reforming Global Environmental Governance: The Case for a United Nations Environment Organisation*, SDG2012 – Stakeholder Forum’s Programme on Sustainable Development Governance towards the UN Conference on Sustainable Development in 2012, 2011, pp. 6-7.

<sup>⑤</sup> Mukul Sanwal, “Trends in Global Environmental Governance: The Emergence of a Mutual

目标和减排份额确定之后，最主要是通过发达国家对发展中国家的资金和技术援助来落实上述目标，因此平衡减缓、适应、资金、技术四个方面的关系是气候谈判急需改善的地方。

第三，强化法律约束机制。《公约》并不具备法律约束力，只是提出了气候变化治理的框架性原则，而《京都议定书》虽然对附件一国家设定了具有约束力的减排份额，但是第一承诺期已过，多数发达国家尚未完成规定减排目标，联合国并无相应的惩罚机制。因此，联合国应该逐步强化各类气候变化治理条约、机制的法律约束力。

## （二）能力提升

在气候变化治理中，能力不足是制约联合国发挥作用的关键因素，也是导致其地位边缘化的重要诱因。能力建设是一项系统工程，涉及联合国内部众多机构、部门，也与主权国家、非政府组织、社会团体的支持密切相关，是一个复杂的进程，同时也是一个长期的渐进过程。<sup>①</sup>

其一，整合能力是联合国能力建设中的重中之重。由于面临的根本性挑战是主要国家对于合作应对气候变暖问题的政治意愿不足，也未赋予全球治理机制足够的权力和资源，<sup>②</sup>因此联合国应该着力提升整合能力，强化主要国家的政治意愿，促进合作治理。另外，主权国家应该在气候问题上赋予联合国适度资源，使其能真正发挥作用。

其二，监督能力也是联合国能力建设的关键问题。长期以来，联合国缺乏监督机制来监测成员国对协议的执行情况，导致治理效果无法评估。因此，在未来的发展中联合国应设法弥补监督机制的缺失，建立相应的监督、奖惩制度，以提升治理效果。

其三，提高融资能力也是联合国必须考虑的问题。资金问题是联合国长期面临的问题。气候变化治理项目资金的匮乏严重制约着联合国的治理能力，有限的环境基金无法保证联合国主导的气候项目的顺利进行。联合国融资能

---

Supportiveness Approach to Achieve Sustainable Development,” *Global Environmental Politics*, Vol. 4, No. 4, 2004, pp. 19-20.

<sup>①</sup> Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate, and Kelly-kate Pease, *The United Nations and Changing World Politics*, Seventh edition, (Boulder)Westview Press, 2013, p.352.

<sup>②</sup> Halliday, Fred, “Global Governance: Prospects and Problems,” *Citizenship Studies*, Vol. 4, Issue. 1, 2000, pp. 21-24.

力的提升应从两方面着手：一方面动员成员国切实履行承诺并向全球环境基金捐款（表3），努力拓宽资金来源；另一方面，加强内部相关资金机制的整合。<sup>①</sup>

最后，合作能力的提升也是一项重要内容。随着气候变化合作治理的趋势越来越明显，联合国需要和其他国际机制（如世界贸易组织、世界银行等）和非政府组织（如绿色和平组织、地球之友）加强合作，实现优势互补，全面提升治理能力。

表3：主要国家对环境基金的资金捐助（单位：美元）

国家	2010年	2011年	2012年
荷兰	12,901,000	10,368,800	10,017,600
德国	9,819,747	10,496,639	9,696,293
英国	8,572,758	8,211,870	5,707,440
美国	6,000,000	6,000,000	6,587,000
法国	5,440,000	5,440,000	5,850,000
日本	2,963,807	2,818,436	2,779,194
俄罗斯	900,000	900,000	900,000
中国	500,000	500,000	500,000
印度	100,000（承诺）	100,000（承诺）	100,000
南非		63,000	63,000（承诺）
巴西	280,000（承诺）		
总额	79,177,781	80,623,280	71,075,586

资料来源：UNEP Annual Report, 2010, 2011, 2012, New York: UNEP, 2010, 2011, 2012, <http://www.unep.org/publications/>.

### （三）理念创新

理念指导行动，理念改变世界，新的理念是改变人们生活方式和思维方

<sup>①</sup> 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，第62-63页。

式的动力，也是人类行为模式创新的先导。同样，治理理念指导治理行为，引领治理进程，指导治理实践。因此，促进理念创新是当前全球治理的重点领域。在气候变化治理中，联合国也需要实现理念创新，将更多的共生价值、可持续发展理念、危机意识、全球意识融入到新的治理模式中，从观念、理念和意识层面推动治理进程的发展。此外，联合国历来是新理念的倡导者、践行者，理念创新不仅具有提升联合国价值的作用，也是发挥其优势的重要契机。

理念创新在实践意义上，主要体现于联合国着力推动一些传统观念的变革与扬弃：在国际层面上，联合国应该积极倡导国际社会和谐共生理念。共生理念是指在全球化背景下，以多元互补、利益相关、彼此平等为基础，以全球共生系统中人与自然、人与社会、人与自身的相互依赖，互惠共存，全面和谐的关系为主要内容，以最终实现人的全面自由发展为根本价值取向的新理念。<sup>①</sup> 面对日益严峻的全球性问题，和谐共生是人类发展的必然选择，尽管目前在处理气候变化等全球性问题上，主权国家之间仍然围绕利益争吵不休，很难达成一致，但和谐共生的价值理念是超越竞争与冲突，实现人类和谐发展的指引，因此联合国应该在该领域作出应有的贡献。

在国家层面上，联合国应该积极倡导实现从传统政治理念向生态政治理念的转变。生态政治理念是对传统主权观念的深刻变革，强调在全球化背景下国家权利弱化的同时，国际社会的权威相对增强、全球市民社会的价值得以体现，同时要重视处理经济发展与生态环境之间的复杂关系，生态政治理念的发展会使主权国家在全球环境和气候合作中更容易找到共识，也会潜在地影响国家内部气候政策的调整。

在企业层面上，联合国应该在全球范围内倡导社会责任理念，引导企业在自身发展战略和日常经营中融入社会责任，建立起负责任的管理体系和制度。<sup>②</sup> 同时，联合国应该以全球契约组织（UN Global Compact）<sup>③</sup> 为平台，

<sup>①</sup> 胡守钧：《走向共生》，上海文化出版社2002年版，第52页。

<sup>②</sup> 《WTO 经济导刊》，北京大学社会责任与可持续发展国际研究中心：《2012 金蜜蜂中国企业社会责任实践基准报告》，2013年6月5日，第3页，<http://www.csr-china.net/FILES/CSRREPORT2012/中国企业社会责任实践基准报告2012.pdf>。

<sup>③</sup> 联合国全球契约于2000年启动，汇集了企业与联合国机构、劳工界、民间社会、政府共同推进人权、劳工标准、环境和反腐败领域的十项公认原则。全球契约旨在通过集体行

积极传播社会责任理念，努力推动环境可持续发展与企业社会责任的联结，真正促进全球企业社会效益、经济效益的不断提高。<sup>①</sup>

#### （四）角色定位

全球治理需要具有权威性和广泛影响力的主导者，没有合适的主导者，全球治理难以真正实现。<sup>②</sup>而在众多治理主体中，只有联合国具备主导全球治理的基本条件，尤其是在气候变化这样的“柔”性议题中。但这并不意味着联合国会成为当然的主导者，而在于其能否通过准确的角色定位和功能转变将自己置于核心地位。

一方面，联合国迫切需要进行角色调整，积极承担治理进程的主导者角色。面对日益边缘化的困境，联合国需要充分发挥它所拥有的广泛代表性和影响力、道德价值观以及在气候变化领域的科学评估能力等优势，以更加开放的态度加强与相关行为体的合作，重新确立其主导地位，维持并完善现有的治理制度，推动联合国主导下的全球气候变化治理的发展。与此同时，气候变化治理进程的停滞不前迫切需要联合国充分利用其多边舞台和协调机制，促进存在分歧的各国的及时和有效沟通与协调，促进共识达成，发挥主导者作用，引领全球气候变化治理走出困境。联合国还应确保气候变化治理在公平正义的原则指导下推进，使责任与权利得到公平、合理的分配。

另一方面，联合国应该处理好其行政角色与政治角色的转换。联合国的行政角色强调它在组织各类全球事务中的功能性价值，包括提供会议场所、议题议程安排、会议成果发布等事务性功能。但在强调这一行政功能时，联合国却经常忽视其作为一个全球治理主体的价值，即它与主权国家、国际组织等一样具备参与问题解决的独立地位和能力。现实中，联合国更多地扮演行政角色，为主权国家的谈判和协商提供服务，其后果是削弱了它作为独立治理主体的作用。因此，为了更好地发挥联合国的作用，应使其更多地扮演

---

动的威力，使十项原则纳入世界各地企业活动的主流；促成支持更广泛的联合国发展目标的行动。全球契约拥有来自120多个国家逾4000家企业的参与，现已成为全球最大的自愿企业公民倡议。

<sup>①</sup> Jennifer Clapp, “Global Environmental Governance for Corporate Responsibility and Accountability,” *Global Environmental Politics*, Vol. 5, No. 3, 2005, pp. 31-32.

<sup>②</sup> Christer Karlsson, Charles Parker, Mattias Hjerpe, Björn-Ola Linnér, “Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among Climate Change Negotiation Participants,” *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, p. 92.

政治角色，作为独立主体参与治理。<sup>①</sup>

面对日益复杂的国际形势和不断涌现的全球性问题，联合国必须在新的时代背景与环境中向更加自主、高效、权威的方向实现转型，从而在机制、能力、理念、角色定位等方面实现相应的提升和转变，才能真正适应新形势下的新要求，为推动国际合作、促进发展、谋求人类共同福祉发挥应有的作用。

## 结 束 语

从1972年斯德哥尔摩人类环境会议开始，全球性的气候变化治理已走过40多年的历程，其间实现很多突破，为人类的生存和发展作出了贡献。但与气候问题本身的长期性相比，数十年的气候变化治理仍是短暂的。而且，目前的气候变化治理面临困境，气候谈判困难重重，治理效果不佳。这表明，全球气候变化的整体治理进程远远落后于现实需求，因此未来人类共同应对气候问题的使命仍任重而道远。客观地讲，气候变化治理的未来发展将会更加艰难，因为短期内人类还无法破解“吉登斯难题”，即气候变化所引发的抽象后果与日常生活相去甚远，人们虽然已认识到它的重要性，却缺乏作出实质性努力的动力。<sup>②</sup>此外，在整体经济形势比较严峻的国际背景下，很难期待主权国家会将更多精力投注到气候变化的治理中，这是气候变化问题本身的附属性所决定的。最后，气候变化治理中的公平正义问题尚未得到真正厘清，在这种原则性问题上的模糊很难开启充满活力的气候变化治理。因此，短期内实现气候变化的有效治理可能并不现实。

尽管如此，联合国作为全球舞台上最具权威和影响力的国际组织，有责任推动治理进程走出困境，除了自身在能力、机制、理念、角色等方面的完善之外，更应以一种全球共同价值为指引，超越主权国家之间的利益分歧，凝聚多元主体的力量，真正为人类共同生存与发展作出实质性的努力。从另

---

<sup>①</sup> Mukul Sanwal, "Current Debates: Evolution of Global Environmental Governance and the United Nations," *Global Environmental Politics*, Vol. 7, No. 3, 2007, pp. 10-11.

<sup>②</sup> Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change*, Cambridge: Polity Press, 2009, "Introduction," p. 2.



一个角度来讲，联合国应该在气候变化治理这样一个新领域中重塑自身的价值与地位。联合国在安全、发展、人权等领域的功能和价值有所不同：在安全领域，由于涉及主权国家的传统核心利益，联合国的弱势地位一时很难改变。但包括气候变化在内的发展领域理应成为联合国有所作为的领域，因为发展问题的不可分割性更加明显，更需要全球合作。联合国凭借自身在道义和合法性方面的优势真正推动人类的可持续发展，这将是提升其地位的重要契机。

在全球气候变化治理问题上，中国始终坚持联合国是应对该问题的主渠道，也积极参与联合国框架下的气候变化治理。作为最大的发展中国家，虽然并不承担具有法律约束力的减排义务，但中国主动提出从 2005 年到 2020 年单位 GDP 减排 40%—45%，为国际社会共同应对气候变化做出了力所能及的努力。此外，在气候谈判中，中国也始终坚持联合国框架下的治理原则，积极推动国内低碳经济、绿色能源开发等方面的工作。当然，在治理进程不断受挫、迟滞不前的情况下，中国对于推动联合国整体转型也持欢迎态度，但强调联合国要始终坚持民主、公正、有效原则，保障其广泛代表性，尤其是保障广大发展中国家的利益。

[收稿日期：2014-02-21]

[修回日期：2014-04-09]

[责任编辑：杨立]

# “第六届中非合作论坛部长级会议 与 2015 年后全球发展议程”

## 国际学术研讨会综述

祝 鸣 周玉渊

2014 年 3 月 17—18 日，“第六届中非合作论坛部长级会议与 2015 年后全球发展议程”国际学术研讨会在上海召开，会议由上海国际问题研究院与斯坦陵布什大学中国研究中心、“更安全世界”组织联合举办。来自中国商务部、科技部、联合国开发计划署、联合国工业发展组织、联合国非洲经济事务委员会、非洲联盟委员会，南非斯坦陵布什大学中国研究中心、南非国际问题研究所、肯尼亚非洲和平论坛、第三世界网络非洲分部、南非冲突转型行动支持中心，北京大学、中国农业大学、厦门大学、浙江师范大学，英国爱丁堡大学、纽约大学，“更安全世界”组织、“拯救儿童”组织等政府机构、国际组织、学术机构和公民社会代表共 40 余人参加了会议，与会代表围绕中非对 2015 年后议程的政策立场、中非如何在 2015 年后议程上建构共识及如何将第六届中非合作论坛与 2015 年后议程相结合等议题展开了深入讨论。

### 一、中非对 2015 年后全球发展议程的政策立场

非洲代表指出，非洲现在不是缺乏发展计划，而是发展计划过多；因此非洲需要在 2015 年后议程框架下，制订非洲自身的综合性目标，即 2014 年 1

---

祝鸣为上海国际问题研究院全球治理研究所助理研究员；周玉渊为上海国际问题研究院西亚非洲中心助理研究员。

月非盟首脑会议通过、2月乍得《恩贾梅纳宣言》正式公布的“非洲共同立场”。非洲代表认为，这既非“千年发展目标”（MDGs），也非“可持续发展目标”（SDGs），而是“非洲发展目标”。联合国非经委非洲经济发展与规划所所长阿德巴约·奥陆柯希(Adebayo Olukoshi)教授指出，非洲必须实现范式转变，超越 MDGs，确保政策一致性和长期性，动员非洲自身的发展资金，充分利用南南合作提供的机会，追求非洲自身的发展议程。非盟经济事务委员会官员多希那·约（Dossina Yeo）详细介绍了非洲发展目标 6 大支柱的内涵。这 6 大支柱分别为：结构经济转型和包容性增长；科技与创新；以人为本的发展；环境可持续性、自然资源管理及自然灾害风险管理；和平与安全；融资和伙伴关系。他特别指出，为解决非洲发展所面临的资金缺乏问题，除传统的南北合作渠道和新兴的南南合作外，非洲应着重动员自身资源，一是非洲各国国内资源，二是与侨汇密切相关的公私伙伴关系（PPP）。

厦门大学中国国际发展研究中心黄梅波教授与上海国际问题研究院叶江教授分别对中国的 2015 年后全球发展议程立场及其展望进行了分析。他们指出：第一，中国立场与联合国基本一致，其核心内容是减贫，可持续和包容性增长是前提，各国应根据自身实力切实履行各自的责任与义务，南南合作是南北合作的有益补充；第二，中国的指导原则主要是尊重主权和发展道路的多样性、共同但有区别的责任、以 MDGs 为基础、避免发展目标过于繁杂；第三，中国依然将减贫视为发展议程的核心目标，这能确保与 MDGs 的一致性和延续性；在 2015 年后发展议程的制定中，应该更加重视发展中国家的关切；中国在参与国际发展合作的过程中应该秉持全球性视野。

联合国开发计划署驻华代表处国别副主任萨文（Steven Sabey）介绍了 2015 年后议程的主要进展。他指出，MDGs 的实现前景并不乐观，诸多目标在 2015 年底到期时将无法实现。2015 年后议程尝试结合 MDGs 和“里约+20”峰会上提出的 SDGs，联合国为此举行了一系列开放和包容的全球性对话，其典型便是“百万人心声”（A Million Voices）的全球对话，包括 88 场国别咨询、11 场专题咨询以及 150 万人参与的“我的世界”（MY World）网上民意调查。上述全球性对话显示，MDGs 仍相当关键，需要进一步强化；未来的全球发展议程应更具野心，应是转型性和普遍性的，并需要问责革命；等等。

## 二、2015年后全球发展议程的领域性问题

2015年后议程包括了诸多领域，与会代表围绕消除贫困与不平等、环境与社会包容性发展、和平与安全等角度进行了深入交流。

消除贫困与不平等应是2015年后议程的核心议题。联合国非经委宏观经济部官员巴托罗缪·阿玛（Bartholomew Armah）指出，消除贫困要求追求可持续发展，突尼斯、埃及等近年来的政治动荡说明，减贫指标的完成情况并不能说明问题。现有的国际贫困线并不符合不断变化的现实，需要更多关注经济结构转型和升级。在消除贫困和不平等这一消极目标得到确保的同时，应当为2015年后议程增加可持续发展这一积极目标，平衡消除贫困与积极增长的相互关系。中非关系是一对互利共赢的关系。中国已经成为发展中国家第一大援助者，中国的发展和对外援助正在为非洲国家提供重要的机遇。联合国粮农组织前副总干事、北京大学何昌垂教授就指出：非洲的农业和粮食体系正在经历快速的转型和积极的变化，非洲不仅能实现自身的粮食供给，而且具有改善全球粮食安全的潜力。在他看来，非洲2015年后发展议程的重中之重应是建立可持续的农业发展和粮食体系。联合国工业发展组织官员阿佳尼（Adegboyega Ajani）认为非洲所设定的新发展目标可从以下方面来缩小不平等：财富再分配；壮大中产阶级并提升其购买力；实现经济、社会和环境的可持续发展。另有非洲代表指出，非洲目前的根本问题是缺乏政治意愿。非洲应重视基于自身发展关切的战略建构，包括创造就业、有效利用资源等的可持续发展远比单纯的大量资金投入重要得多。

环境与社会的包容性发展涉及整个社会、环境、国家等发展的弹性和韧性。斯坦陵布什大学中国研究中心何瑞龙（Harrie Esterhuyse）认为，可持续目标的实现必须以经济发展为支撑，而现代化或标准意义上的经济发展往往又会导致与可持续发展的冲突。中国和非洲国家都在经历这样的发展困境。选择正确的发展道路或方向至关重要。传统能源和新清洁能源这两种模式的选择对于非洲国家具有重要的意义。目前中国已经成为全球最大的清洁能源投资国，在这方面中国与非洲已经开展合作，且大量合作潜力尚未得到释放。

上海国际问题研究院于宏源教授与叶玉博士指出，从全球、地区和多领域的角度看，资源、环境保护与能源实质上构成了互相密切联系的复合性问题。同为发展中国家，中非面临总体相似的发展挑战，需要加强合作，如量化并公开中国在非洲的基础设施建设、农业发展和能源等关系可持续发展领域的贡献；规避将发展与环境保护隔离的风险；及时总结中非实现可持续发展的代表性案例并对外推介；等等。来自英国爱丁堡大学的肯尼斯·金（Kenneth King）教授指出，中非合作论坛更重视高等教育，而 2015 年后发展议程重视基础教育；中非合作论坛具有区域性，而 2015 年后发展议程具有全球整体性。非洲等发展中国家正面临着由于受教育水平低而导致的“学习危机”。第六届中非合作论坛有必要就此提出强化措施。“拯救儿童”上海项目总经理贾影博士认为，MDGs 没有充分关注到极端贫困和边缘人群，尤其儿童又是最为脆弱和最容易被忽视的弱势群体。

和平与安全是发展的前提。非洲和平论坛执行主席阿达拉（Ochieng Adala）大使指出，中国在非洲的和平与安全事务中正发挥越来越大和越来越积极的作用，特别是在南苏丹、安哥拉等国的冲突后重建中。但中国不可能单独解决非洲的问题，非洲国家应该在坚持不干涉内政原则基础上鼓励中国通过外交和政治途径参与非洲问题的解决。中国维和警察培训中心何银副教授和浙江师范大学非洲研究院王学军博士对中国所倡导的“发展型维和”展开了讨论，认为这有助于丰富国际安全合作规范和范式。“更安全世界”的惠勒（Thomas Wheeler）认为，2015 年后议程应当有单独的和平与安全目标，如减少暴力死亡率、确保社会性安全、提升社会凝聚力等，同时在其他目标中也应充分考虑和平与安全要素。当然，2015 年后议程中的和平与安全应坚持：不涉及国家安全和国际安全，不取代联合国安理会，不涉及“保护的责任”，不干涉内政。在讨论中，有与会非洲代表指出，对非洲而言，和平与发展必须成为 2015 年后议程的支柱之一。非洲和平与安全框架的构建必须以非洲国家为中心，其核心机制包括非洲和平与安全委员会、非洲大陆早期预警机制、非洲名人小组、非洲常备军建设、次地区和平与安全架构等。但由于资源严重不足，非洲需要国际社会的支持，非洲需要建立一个国家动员与国际社会支持良性互动的体系。

### 三、对第六届中非合作论坛的展望

2015年既是MDGs到期和2015年后议程设定的最后期限,同时第六届中非合作论坛部长级会议也将在南非召开,与会学者围绕如何结合2015年后议程与第六届中非合作论坛主题展开了热烈讨论。

商务部国际发展合作研究院毛小菁副研究员指出,新全球伙伴关系的实质是要实现共同、平等和均衡的发展,全球化要求各国必须相互协作和承担责任才能实现共同发展。南非行动支持中心理查德·史密斯(Richard Smith)认为,2015年后全球发展议程很有可能会带来全球发展范式的革命性变化,即从由慈善驱动、施舍型向着更加平等互利和各方认可的发展合作关系转变。还有与会代表指出,非政府组织可推动全球发展进程更具有公正性和包容性,特别是在监督非法资金流动、提供发展机会、强化问责机制等方面。

南非国际问题研究所的内森·巴萨拉蒂(Neissan Besharati)认为,非洲国家必须设定自己的议程、努力规划自身的优先发展项目、着力解决腐败等关系民生的重大问题。中国作为世界第二大经济体和新兴援助大国,有能力和责任在全球发展问题上承担更大的国际责任、提供更多的全球公共产品。在非洲国家与中国的发展合作关系上,非洲国家应要求中国遵守以下原则:政策透明化;中国对非的投入资金应公开,使援助、贸易和投资真正推动非洲的就业和产业发展;在政治和安全事务中,非洲国家需要中国更大的参与,同时恰当处理与东西方的关系,从而能够推动非洲更好的发展。

上海国际问题研究院张春副研究员指出,中非都有自己的中长期发展规划,分别为“中国梦”和“非洲2063愿景”。双方可以2015年后议程为实现长期愿景的中期平台,以第六届中非合作论坛为短期政策平台,进而实现双方长、中、短期目标的相互契合,尽管这仍面临着不小的挑战。

与会者一致认为,本次会议迈出了中非围绕2015年后议程建立共识的扎实一步,中非应基于既有合作、以第六届中非合作论坛在南非召开为契机,推动新型全球发展伙伴关系和中非新型战略伙伴关系的全面建构。

# “亚信上海峰会”

## 国际学术研讨会综述

周士新

2014年3月21—22日，上海国际问题研究院召开“亚信上海峰会：亚洲安全和发展合作的机遇与挑战”国际学术研讨会。来自中国、俄罗斯、巴基斯坦、哈萨克斯坦、土耳其、泰国、伊朗、吉尔吉斯斯坦、卡塔尔、塔吉克斯坦、韩国、印度和乌克兰的专家学者围绕亚信（即“亚洲相互协作与信任措施会议”）与亚洲新安全观构建、亚洲安全机制、地区经济一体化和亚信成员国经济合作、亚信会议成员国共建“丝绸之路”、加强人文合作，实现民心相通、成立亚信会议智库圆桌会议等议题进行了深入交流和热烈讨论，达成了诸多共识。

### 一、树立亚洲新安全观，构建地区安全机制

亚洲面临着传统与非传统安全威胁、热点问题与历史问题并存的挑战，历史遗留下来的领土争端和现实存在的军事同盟与冷战思维加剧了相互间的安全困境。高玉生大使认为，亚洲是国际恐怖主义、极端主义、分裂主义、跨国贩毒、网络犯罪等最大延伸区和重灾区，也是经济、环境、气候、食品和能源安全的脆弱区。亚洲安全观的构建要从亚洲安全的实际出发。安全问题的处理应坚持摒弃零和思维、确保相互安全、积累互信、扩大共识的原则。各国应通过外交手段协商解决彼此间的纷争。历史与现实问题应得到妥善解

---

作者为上海国际问题研究院外交政策研究所助理研究员。

决。各方要在协商一致基础上形成新安全观，为亚洲地区形成有效的多边安全机制提供思想、政治、理论和法理基础。

亚洲新安全观重视互信、互利、平等、协作的原则，各国需共同努力让亚洲成为国际社会和平、稳定、合作的榜样。外交部欧亚司副司长苏方道表示，新安全观倡导世界各国超越意识形态和社会制度，摒弃冷战思维和强权政治，互不猜疑和敌视，平等相待，以和平的方式解决争端，就共同关心的安全问题进行广泛的合作。安全是共同的，应该让地区所有国家都参与区域安全架构的建设，防范一国安全问题的溢出效应。安全是相互的，不应该也不可能追求绝对安全，任何国家都不能把自己的安全建立在损害他国安全的基础上。安全是综合的，经济安全和非传统安全问题日益重要，解决这些问题必须综合管理。

外部大国因素不可忽略。地区大国要有足够的意愿提供安全公共产品，为促进地区的和平与稳定作出贡献、发挥示范作用。吉尔吉斯斯坦中亚研究所的谢尔贝克·朱里亚夫（Shairbek Dzhuraev）认为，亚洲国家还没有完全主导自己的实力，外部大国仍主导着亚洲事务，这使亚洲的力量格局具有高度的不平衡性。域外大国插手地区热点问题让许多问题更加国际化、更趋复杂、更难解决。大国之间相互竞争的利益关系，有时让小国无所适从，担心被边缘化，沦为牺牲品。大国之间的争斗往往会牺牲小国的利益，亚信会议需要考虑到处在边缘地带小国的利益。亚洲安全机制需制订具有规劝性甚至强制性的规范，有效敦促大国之间保持理性协调，不选边站队，不折腾添乱。

构建亚洲多边安全机制应学习迄今为止人类社会一切文明成果，包括欧洲地区存在过的一系列多边安全机制。华东师范大学冯绍雷教授认为，多边安全体制概念是逐步发展的。亚洲不同于欧洲，文明的多样性、国家大小和发展水平的悬殊，亚洲比欧洲复杂得多。亚洲多边安全机制的创立、改善和修补需要发挥亚洲的优势，结合亚洲的文化和历史传统，既要学习其他地区好的经验，同时也要结合当地实际情况。东北亚安全机制应是多层和多边的，应该从低到高发展，从环境保护、气候变化、海上救援、能源安全这些软议题向硬议题逐步发展。

通过分享与欧洲安全合作的经验，俄罗斯能够为亚洲安全机制建设作出



自己的贡献。俄罗斯科学院的维克多·拉林（Viktor Larin）认为，俄罗斯赞赏亚信会议提供的机会和中国在亚信会议中所起的领导作用。参与亚信会议有助于俄罗斯重返亚洲和欧亚地区，有助于其亚洲身份和认同的建立，有助于其在亚洲的和平与稳定方面发挥更大作用。俄在远东地区的能源和经济政策，目的在于帮助俄融入亚太安全体系，帮助亚太地区实现和平、稳定与繁荣，促进彼此之间的互信。俄希望真正成为亚太的一部分，尤其是作为一个平等的伙伴被亚洲国家所接受。俄转向亚洲是认真的，但这并不意味着反西方或反美，而是俄的多元化战略。

## 二、实施“丝绸之路”战略，促进亚洲经济整合

亚洲拥有多种成功的经济发展模式，各国应加强理念交流，在构建地区发展共同体的过程中，进行科学有效的分工协作。中国社科院西亚非洲研究所所长杨光研究员认为，中国一方面从亚洲国家获得能源和初级产品供给，有力地改善了他们的贸易条件，中国庞大的需求推动了初级产品价格的上涨。与此同时，中国输出的廉价贸易品降低了亚洲国家的进口成本，总体上推动了亚洲国家贸易条件的改善。另一方面，中国对亚洲国家的直接投资产业结构符合当地经济特征，尤其是相关劳动密集型产业的技术转移比较适合这些国家工业化早期的发展。因此，亚信机制下的亚洲地区合作是基于当前亚洲实际提出的符合亚洲经济现实需求的战略。

习近平主席提出的“一带一路”战略显著区别于美国 2011 年提出的“新丝绸之路”计划，后者旨在建立以阿富汗为中心，连接中亚和南亚的经济发展带。巴基斯坦战略研究所的纳杰姆·拉菲克（Najam Rafique）认为，当前中国提出的“一带一路”战略是一个开放包容的倡议，吸引了更多成员和组织，涵盖了更广泛内容，更符合亚洲国家的发展实际。它强调倡导与谋求和平发展，是一种经济导向的新安全观。亚洲国家之间的有效合作至关重要，当前亚洲国家需要增进经济合作，推动基础设施建设，消除国家之间的合作壁垒，打破相互之间的隔阂。中国的“丝绸之路”战略有助于亚洲区域内资源的配置和优势互补，有助于增进地区间的合作发展，更好地融入到世界经

济和贸易体系中，所有这些推动经济一体化的努力，都将有利于亚洲地区的真正发展和互信。

实施“一带一路”战略需要维护好持续性强劲动力，从“需求驱动”和“压力推动”差异的角度探讨丝绸之路发展的路径。上海国际问题研究院世界经济研究所的李新研究员认为，“一带一路”是各国内外需求驱动的政策表现。从中国方面来看，西部大开发和全方位对外开放格局形成了向外拓展商品市场和稳定能源资源来源的内生性需要，而有利的经济环境增强了中国参与地区一体化的兴趣，也为各国充分发挥经济增长潜力提供了可能。这种“走出去”与“引进来”有机结合的发展态势，加上“以本国为中心、平衡各国利益”的政策取向，有助于亚洲国家进行战略调整，为更高层次的开放奠定基础。亚洲国家正面临这样的发展需求，需要为政策上的互联互通提供有利的经济发展环境，借助贸易自由化和经济一体化释放本地区经济增长潜力。

泛亚洲地缘政治与经济架构需要进行沟通和整合。根据经济基础与上层建筑的辩证关系，经济合作可以增进政治互信，为相互间在安全领域合作奠定基础，并为全面合作提供持续推动力。打击“三股势力”，消除安全威胁，有助于保障亚洲东西部通畅，增进各经济要素的互补与融合。中国国际问题研究所的石泽研究员认为，在推动亚洲合作模式上，由于地区间存在较大的发展差异，中国应避免用单一模式推动亚信合作；注重务实合作，不必追求大而全的机制，应立足于双边和具体项目；经济合作应该充分遵循循序渐进的原则，争取在一些小多边、次地区的机制上进行合作；亚信成员国之间的合作可以与南盟、上合、伊斯坦布尔进程等现有机制有效结合，以组织间合作的方式提升实际效率。

### 三、促进亚洲人文交流，扩大智库深入合作

亚洲地区的特征不仅体现在政治理念与发展模式的不同，更表现为文化多元和种族多样。国际关系差异性的处理结果关系到它将成为合作和创新的动力还是阻力，进一步夯实还是销蚀社会文化认同的基础。从地区合作实践来看，文化认同的强劲支撑是地区一体化成功的关键。同时，各国在促进地

区合作的相互磨合的进程中逐渐会衍生或建构出一种新的文化认同。这是人类文明在互动中不断演化与进化的必然历程。上海社科院历史研究所的王健研究员认为,地区文化认同大致可以分成三个层次。第一是回应性认同,每个成员在与地区内外的他者在相对性和差异性中确认自己的地区身份。第二是功能性认同,各国在交往过程中建立了一种相互依赖的关系,逐渐形成了利益的共同体。每个国家意识到自己与这个共同体具有密不可分的利益关系。第三是归属感认同,在长期交往中,形成一种文化上的紧密联系。目前亚洲地区的合作文化认同,基本上属于前面两个层次。

文化认同既是国家间长期人文合作的结果,也是在更宽广领域进行深度合作的黏合剂。上海政法学院国际事务和公共关系学院的王蔚教授认为,世界各国人民在漫长的历史过程中都创建了各具特色的文明。多样性是世界文明的基本特征。多样性意味着差异,差异需要交往,交往促进了发展,而发展最终成就了文明。亚洲东西部在文化上具有共性,如悠久的文明史和文化传统,当前都面临现代化任务,都与丝绸之路相关,总体上保持着良好关系;但也存在差异性,如发展程度不同,国家之间和民众之间贫富差距明显,政治体制和意识形态各异等。和平与发展是它们的共同诉求,秉持人类命运共同体意识,通过交流合作打造利益共同体,是共同努力的希望与方向。

亚洲人文合作重在保留和尊重各文明或文化特性,体现地区文化的核心价值观。亚洲人文合作不仅包括人员往来、文化交流、媒体互动等,还有为此准备的各种服务平台与机制,为不同思想的平等互动与包容互鉴提供制度支持。人文合作的内容绝不是清谈与务虚,更要体现在务实领域中。在本次会议上,主办方上海国际问题研究院学术委员会主任杨洁勉研究员强调,上海国际问题研究院愿坚持和延续团结协作、同舟共济的亚洲精神,发挥主席国的积极作用,主办年度亚信智库圆桌系列会议,作为亚信会议的二轨机制,协调相关国家的研究单位,定期深度探讨共同关心的与亚信会议相关的具体问题,并以开放包容的形式在目标酝酿、议题设定、原则确立和机制建设等方面寻求共识,逐步进入亚信会议相关决策进程,为实现亚洲地区和平、稳定、发展与共赢的愿景作出贡献。

# Abstracts

## **European and U.S. Responses to China's Rise:**

### **Theory, Strategy, and Interaction**

*ZHAO Huaipu & WANG Zhenling*

In recent years, whether China can rise peacefully has been a central topic in the policy-making circles and academia of Europe and the United States. IR theorists of different schools have analyzed this topic through their respective paradigmatic prisms, and offered their suggestions on how to respond to China's rise. Theoretical debates have influenced and even guided the formulation of EU and American strategies on China's rise, as the elements of power, institution, culture and international community are all embedded in their specific strategies and policy responses. However, due to differences in their behavior, values, and soft and hard powers, they differ in the combination of theoretical elements in their strategies. As a result, even though the U.S. and the EU have similar goals regarding China's rise, their approaches are very different. With new changes in the international situation in the past few years, the EU and the U.S. have strengthened their interaction and coordination in their responses to China's rise. But because of insufficient hard power on the part of the EU and the differences in transatlantic Asia strategies, cooperation on their China strategies is still limited. China should support and push for stronger trilateral interaction and coordination, as this will help lessen joint pressure from the two and enhance China's influence in the international system.

## **The Current Middle Eastern Security Situation and Implications for China's Middle East Diplomacy**

*LI Weijian*

Three years into the upheaval, the security situation in the Middle East has become increasingly complicated. Apart from traditional hot-spot issues, regional secular-sacred rivalry, sectarian conflicts, and political strife among different forces activated by political transformation have become new factors threatening regional security. The political game between pro-Brotherhood and anti-Brotherhood forces in Egypt has torn apart the society, breeding potential threats to regional stability. The protracted and unsettled Syrian crisis has kicked up the dust of regional extremism and enabled terrorists groups to expand by exploiting the turmoil,

threatening a spillover effect on regions beyond. Moreover, the U.S. strategic rebalance to Asia has changed the regional geopolitics, creating new tensions among regional powers. Interplay among major powers like the U.S. and Russia on Middle Eastern and global affairs have influenced the security situation in the Middle East. For quite a long time in the future, traditional hot-spot issues in the Middle East will remain the major factor affecting regional security and geopolitics, and the prolonged and profound transition will remain the single most prominent feature in Middle Eastern political and social development. China's relations with the Middle East and its foreign policy toward the region will be based and focused on these realities. China will have greater involvement in Middle Eastern affairs with a view to helping peacefully settle hot-spot issues and contributing to stable transitions in regional countries.

### **New Security Concept and the Security Dilemma between China and ASEAN**

*ZHANG Zhixin*

In view of the development of regional security situation and growing regionalism at the turn of the 21st century, China submitted the *Position Paper on the PRC's New Security Outlook* to the ASEAN Regional Forum in July 2002, which, in harmony with ASEAN's regional security concept, served as a good foundation for the all-round development of their relationship in the 2000s. With the geopolitical changes in East Asia in recent years, however, ASEAN's strategic distrust of China has been rising and its security concept shifting toward bandwagoning with the U.S. and other outside powers to hedge against China. A security dilemma is thus taking shape between China and ASEAN, which hinders the further development of their strategic partnership. In order to consolidate a favorable neighborhood for lasting peaceful rise, China must upgrade the existing New Security Concept. More specifically, China should emphasize the building of regional consensus on "indivisible common interests and the integration between interests and justice" while adhering to the core proposals of New Security Concept, so as to overcome the security dilemma between China and ASEAN and bring their relations back on the track of comprehensive and inclusive cooperation.

### **Approaches of Safeguarding China's Overseas Interests:**

#### **Analysis Based on International Institution Theory**

*WANG Falong*

Overseas interests refer to all rights and benefits of a country based on material and spiritual needs, which are outside the scope of national sovereignty. In this age of globalization, overseas interests are contractual and inclusive by nature; overseas interests of all countries experience a gradually consistent and interdependent trend within borders, among different regions, even at the global level. Since the reform and opening up, China's overseas interests has been developing rapidly. Meanwhile they face growing real threats and potential risks and their sensitivity and vulnerability become increasingly prominent. International institution is the legal framework and strategic platform to safeguard overseas interests, which plays an instrumental, normative and constitutive role in safeguarding national overseas interests. However these functions depend on members' international institutional abilities. The development of China's overseas interests suggests that the realization of overseas interests is closely related to its international institutional abilities. Lack of these abilities and narrow paths of international institution seriously constrict a country's ability to safeguard the overseas interests. In the institutionalized and normalized international community, China should not be restricted to specific material interests, but it should go beyond the purely material interests and parochial power thinking. China should enhance strategic planning on the international institution level, making efforts to participate in, reform and construct international institution, improve its ability, develop more new approaches to get long-term strategic interests.

### **Political Risks of China's Multinational Enterprises:**

#### **Case and Policy Analysis**

*HUANG He*

In the context of China's sustained economic growth and corporate strength increased, Chinese government proposed the implementation of the "going out" strategy to encourage and support qualified enterprises of various forms of ownership to carry out transnational operations in accordance with international rules. At present, China has become the third largest economy in the world in terms of foreign investment and has established a number of offshore oil and mineral resources production bases which provide enough oil & gas, mineral resources, timber and meet the demands of economic and social development. As a market behavior, Chinese enterprises operating overseas business will inevitably encounter two types of risks: business risks and foreign-based political risks. As more and more Chinese enterprises appeared in international business and capital markets,

foreign political risk has become an important factor affecting overseas investment of Chinese enterprises and the national economic security.

### **Libyan Security Governance in the Post-Gaddafi Era**

*JIANG Tao*

Traditionally, there are three security governance models in post-conflict reconstruction: disarmament, demobilization and reintegration (DDR), security sector reform (SSR) and temporary stabilization measures (ISM). After Muammar Gaddafi's regime was overthrown, Libya's security reconstruction was rather slow. The guerrillas and armed groups are out of control, the security regimes are out of service and the regional security structures are now in imbalance. Libya's war has tremendous impacts on the country's post-conflict reconstruction, which is also the important reason of the current grim status of Libyan security. The solutions to the dilemma lies in the combination of the traditional ways, developing a comprehensive management strategy and roadmap, taking targeted measures to disarm the guerrillas under different circumstances, strengthening the construction of the security sector, and accelerating the establishment of the coordinating organization. And all the related actors should play a constructive role and attach great importance to the spillover effects of the Libyan unrest to promote security governance in Libya towards irreversible trend. During the process of Libya's conflict and reconstruction, China has not only adhered to the traditional principle of non-interference, but also involved creatively which implies remarkable changes of its Middle East diplomacy.

### **Key Factors in Arctic Regional Governance Paradigm:**

#### **Institutional Design and Environment Shaping**

*ZHAO Long*

Arctic governance paradigms have curtailed periodic characteristics. As the initial stage of Arctic governance, regional governance emphasizes the building of common values as well as positive interaction and integration of different parties within the region. Regional Arctic governance is evaluated by three criteria, namely objective commonality and deliberate construction of values, the actual interaction and potential platforms as well as external challenges and the maneuvers of related parties throughout their cooperation. With regard to the framework of governance, various institutions have been designed to promote

common identity and ensure exclusive interests, with growing efforts to shape favorable environment for *self-governance* within the region. *Rovaniemi process* and *Ilulissatprocess* are built on the basis of exclusiveness, but they have demonstrated closed and semi-closed regional governance differences of institutional design and environment shaping. With the expansion of the scope of the problem, the sprawl of power and demand for external resources, the Arctic region exposes flaws in the governance paradigm of cross-regional and collective principles, gradually progressive multilateral governance from the region to the middle of this paradigm. The traditional paradigm of regional Arctic governance cannot meet the demands of the Arctic today that has transformed from a strategically low-tension region to one with global impacts on many non-traditional issues. With the growing internalization of core ideas by related actors and with the changes of physical variables in the region, Arctic governance is showing a tendency toward an even higher stage of symbiotic governance.

### **Challenges and Responses of UN in Global Climate Change Governance**

*SHI Chenxia*

The global climate change governance under the framework of the United Nations has developed for more than 40 years. During the process, the climate change problem gradually shifted to a global political problem from a purely scientific problem. With the basic governance framework put in place, and an improved governance structure, the global climate change governance has achieved some results on the whole. But as the main coordination center and governing body in the process of governance, the United Nations is caught in a plight, characterized with a loose governance structure, lack of governance capacity, and a gradually marginalized status. So the United Nations needs to respond in several dimensions, ranging from mechanisms, capacities, ideas, and the role of positioning to enhancing overall governance capacity and constructing a comprehensive governance framework, in order to address the challenges of climate change and promote global governance, implement a comprehensive and effective governance, and at the same time, consolidate its leading position in the field of global governance.