

# 开创人类可持续安全的新纪元

刘江永

2015年是二战结束70周年。70年前，世界反法西斯战争和抗日战争胜利结束，人类开启了战后谋求和平与发展的历史新时期。驻足这一具有特殊意义的年份做国际展望，一个重要的关键词不容忽视，那就是可持续安全。它不仅是21世纪人类社会的普遍诉求，也是确保国家安全及国际关系健康发展的迫切需要。

战后初期，全世界的独立主权国家不到60个。广大亚非拉国家的主要任务是争取民族独立，维护国家主权。面临十分严峻的国际环境，中国于1954年与印度和缅甸共同倡导和平共处五项原则，即互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处。这不仅是新中国独立自主和平外交的基本方针，也成为世界各国广泛认同的国际关系准则，为妥善处理国家间关系、维护世界和平与发展发挥着重要作用。

如今，21世纪迎来了第15个年头。新的世界大战虽然没有爆发，但剧烈的局部战争及世界各地不断发生的暴力恐怖事件，严重威胁着人类社会的安全。即使在和平状态下，各国在金融安全、经济安全、能源安全、网络安全、生态安全、公共安全等非传统安全领域均面临挑战，已成为世界各国普遍关心的重大安全议题。为应对安全领域的新挑战，中国在继续坚持和平共处五项原则的同时，还需要推动外交、安全理论和实践的创新。

21世纪的世界面临两大战略问题：一是包括和平在内的安全问题；二是包括生态环境在内的发展问题。但就进步和创新而言，安全理论长期落后于发展理论。可持续发展理念早在40多年前就开始倡导，上世纪90年代成立的联合国可持续发展委员会，为人类的发展问题指明了正确的方向。中国也把可持续发展作为基本国策。然而，冷战结束后20多年的事实证明，一些国家依靠绝对军事优势和多国军事打击换来的，只是高成本和难以持续的低安全甚至更不安全；大量战争碳排放严重损害了各国为可持续发展、低碳经济所付出的努力。这种极不合理的状况亟待改变。

不断发展壮大的中国，不仅要维护好本国国内和国际两个安全大局，而且有责任为世界的可持续安全作出开创性贡献。2014年5月，中国国家主席习近平在上海举行的第四次亚信峰会讲话中，首次提出“共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观”，并载入会议发表的《上海宣言》。同年11月，习近平在中央外事工作会议讲话中进一步强调，“倡导共同、综合、合作、可持续的安全观”，使可持续安全四项原则不仅限于亚洲，更具有全球意义。这是继提出和平共处五项原则半个世纪后，中国再度倡导的重要战略原则。中国新的《国家安全法》草案也首次明确提出，国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会持续健康发展和其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障这种可持续安全状态的能力。

综上所述，2014年堪称是可持续安全作为中国国家政策和法律条文用语正式提出的元年。在新的一年里，如果可持续安全理念能够得到更多国家的认同和支持，人类社会就有希望共同开创可持续安全的新纪元。

（作者为清华大学当代国际关系研究院副院长，教授）

# 國際展望

双月刊 总第 34 期

2015 年 第 1 期 1 月 15 日出版

## □ 卷首语

开创人类可持续安全的新纪元

刘江永

## □ 中国特色外交理论与实践

- 1 在“相互依存式主导权”和世界秩序重塑下解读中国梦 [丹] 李 彤  
19 周边战略矿产资源治理合作探析 于宏源  
34 南南合作框架下的中国气候援助 冯存万  
52 海洋强国崛起的经验总结及中国的现实选择 孙悦民 张 明  
71 缘何蒙古国仍未正式加入上海合作组织? 李 超 杨 恕

## □ 中国与安全治理

- 90 “创造性介入”与跨境安全治理  
——以湄公河惨案后续处理的国际法律性为例 谈 谭 陈剑峰  
104 “东突”恐怖活动常态化及其治理 赵国军  
118 如何应对本土恐怖主义  
——以“东突”暴恐活动为例 谢贵平 杨东平  
139 马航空难与国际民用航空安全治理 薛 磊  
152 英文摘要

封三 本刊 2015 年第 3、4、5 期征稿启事, 本刊征订启事

# 在“相互依存式主导权”和世界秩序重塑下解读中国梦

[丹] 李 形

**【内容提要】**本文旨在通过建构“相互依存式主导权”的理论来理解和解读中国梦。以新兴国家为代表的“第二世界”正以“相互依存式主导权”重塑着当今世界秩序。“相互依存式主导权”理论主张现行世界体系的主导权结构，包括价值、财富和体制应与新兴世界秩序相互依存、共生。当前，以西方国家为主导的国际秩序出现结构性松动，现行世界秩序下的主导权体系需要依靠新兴国家的制度供给才能满足其对合法性护持的需求。尽管“相互依存式主导权”并非以单一的国家或国家联盟为国际政治权力的核心，也不追求在单一国家或国家联盟基础上的普世规范和价值，更不试图凭借新兴国家的制度供给形成替代性的主导权结构，但这并不意味着主导权的缺位，而是以一种“相互依存”的形式存在于世界秩序中。在“相互依存式主导权”的视角下解读中国梦，必须跳出中国的层次探求中国梦的内涵和实质，即中国梦同美国梦、欧洲梦一样，均已超越了“自我的梦”而嵌入地区和世界政治变迁的过程中，成为世界秩序演进的一部分。

**【关键词】**中国崛起 中国梦 相互依存式主导权 世界秩序 美国主导权

**【作者简介】**李形，丹麦奥尔堡大学发展与国际关系研究中心主任，教授

**【中图分类号】**D82

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2016)01-0001-18

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501001

中国崛起是当代国际关系研究的热点话题。在国际社会中，学者们在争论中国崛起对国际关系可能产生的重大影响，其中包括对美国的世界主导地位可能构成的挑战、崛起的中国与世界秩序的关系等问题。关于后者的讨论，焦点在于中国崛起与现存世界秩序的关系究竟是冲突对抗，还是和谐共生。笔者认为，中国崛起与现行世界秩序之间既冲突又共生的辩证关系值得学术界加以关注。

长期以来，西方国家的主导权结构试图将以中国为代表的新兴国家组成的“第二世界”<sup>①</sup>纳入现行世界秩序之内。从七国集团（G7）到八国集团（G8）的“8+5”对话模式，再到二十国集团（G20）的演进过程证明了这一点。但是，新兴国家融入世界秩序的进程也充满对抗和冲突。具体而言，以西方为主导的世界秩序与“第二世界”崛起的现实极不协调，难以适应人类对普遍和平、安全与发展的需求。就中国而言，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，需要和平、发展、合作、共赢的国际环境，因此学术界应该在世界秩序演进和重构的时代背景下解读中国梦。

现行的世界秩序形成于二战之后，其政治基础是美苏主宰的“两极世界”及雅尔塔体制，其制度构成立足于布雷顿森林体系，即联合国体系（UN）、世界银行（WB）、国际货币基金组织（IMF）、世界贸易组织（WTO）（1995年前称“关税与贸易总协定”）等西方国家主导的国际组织。在第二次世界大战后很长时间内，以美国为代表的西方国家对主导权的护持构成世界秩序延续的动力。后冷战时期，如苏长和教授所言，“国际关系物质力量对比的状态和国际关系规范力量的对比状态都在发生快速的变化，主导权国家在国际政治经济中从来没有面临如此大的分权压力”。<sup>②</sup>一个不可否认的事实是：

---

<sup>①</sup> 关于“第二世界”的概念，在帕拉格·卡纳（Parag Khanna）的著作《第二世界——新兴国家如何再定义21世纪的全球竞争》中，他宣称美国主导权衰落后很难想象会出现一个单独的领导者有能力替代北美洲的这个超级大国。而新的国际格局蓝图则包括三大力量（Big Three），即美国、欧盟、中国以及“第二世界”。在卡纳的概念中，“第二世界”不是特指前社会主义国家，而是一个国家聚集的空间概念。在这个空间，既包括贫穷的国家，也包括富有的国家；既有发达国家，又有欠发达国家；既有后现代国家，又有前现代国家。详见 Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*, New York: Random House, 2009。

<sup>②</sup> 苏长和：《共生型国际体系的可能——在一个多极世界中如何构建新型大国关系》，载《世界经济与政治》2013年第9期，第4页。

新兴国家以集团化的方式（如金砖国家）加速崛起于现行的世界秩序之内。在融合与冲突中，“第二世界”的兴起与现行世界秩序的存续、西方主导权的护持同步进行。从某种意义上说，新兴国家的兴起对当前世界秩序的延续和西方国家主导权体系的护持既形成挑战，也为世界秩序的重塑以及和平发展提供了机会。本文试图建构理解目前世界秩序的理论性概念框架，并借此讨论和分析中国梦。

## 一、世界秩序主导权的现实与发展

国际关系研究中的主导权概念（hegemony）<sup>①</sup>来源于葛兰西的核心思想理念。对该术语汉译的不同表述（主导权、领导权）以及由此引发的歧义在中国的国际关系学界一直广受诟病。<sup>②</sup>葛兰西的“主导权理论”包含了一系列相互关联的因素，如权力、阶级、利益、国家的国民、公民社会、物质基础、民主等。这个理论建构了一个深刻的有关国家与社会、政治与意识形态辩证关系的概念性框架。葛兰西理论的出发点是通过“主导权”概念来分析统治阶级如何通过“强制和认同”相结合的方式对被统治阶级实施统治。在他看来，主导权机制的存续在于统治阶级成功说服其它阶级或社会集团接受它的道德、政治和文化价值。<sup>③</sup>具体而言，当某个阶级或社会集团获得主导权后，其所建立的主导权体系要不断地调整和协商，这一主导权体系包括意识形态领域的联合阵线（历史集团 historical bloc），物质基础和公民社会。<sup>④</sup>

作为当代西方马克思主义国际关系理论（新葛兰西学派）的代表人物，

---

<sup>①</sup> 英文 Hegemony 一词在中文一直翻译为“霸权”，这样的翻译带有贬义色彩。而源于葛兰西政治理论的“hegemony”是非常正面的语义，指的是统治阶级或一种社会力量能保持领导地位和在国家各领域保持主导权的能力。这种能力包含一定超越阶级和意识形态的普遍性价值观，也包含统治阶级的弹性和伸缩力以及不断妥协、更新和完善自身的素质。国际关系学中新葛兰西理论把此概念提升到国际政治层面来分析美国、是如何运用硬实力和软实力的结合并通过它所塑造的国际组织来保持其在世界秩序中的领导权。因此“hegemony”应翻译为“主导”、“主导性”、“主导权”。

<sup>②</sup> 关于葛兰西思想中“主导权”一词的汉译及其争议，参见周凡：《重读葛兰西的霸权理论》，载《马克思主义与现实》2005年第5期。

<sup>③</sup> 参见李彤：《理解当代资本主义柔性和社会主义局限性的葛兰西方法》，载《国际关系学院学报》2010年第5期，第4页。

<sup>④</sup> 同上。

罗伯特·考克斯（Robert Cox）通过国际机制的运行规则来阐释葛兰西的主导权概念，探讨美国如何将本国的生产方式和价值观用于规范和塑造二战后的世界秩序。为此，考克斯建构了基于观念、物质能力和制度三者之间辩证关系的历史结构，并将其提升到社会力量、国家形式和世界秩序的国际体系层次，据此揭示了主导权从国内社会到国际社会变迁的过程（图1）。

考克斯在图1中试图解释一个主导权国家（美国）如何在世界秩序中确立主导地位：在国家层次，统治阶级的意识形态（价值、文化、共识、社会秩序、社会关系）与物质实力（资本、财富、工业、科技、国防实力）在本国得以体制化和制度化。这三方面的有机结合使统治阶级实现在本国建构主导权（图1左半部分）。国内的主导权试图在国际层次形成一种社会力量，使更多的国家加入这个主导权的国家历史集团中，从而塑造世界秩序（图1右半部分）。简而言之，主导性的建立是指在一个国家的主要社会势力的推动下，将其国家的性质特征渗透和拓展到国际层面并塑造国际关系和世界秩序走向，即美国的价值观、政治经济的互动、阶级和社会势力、游戏规则等对全球的塑造。

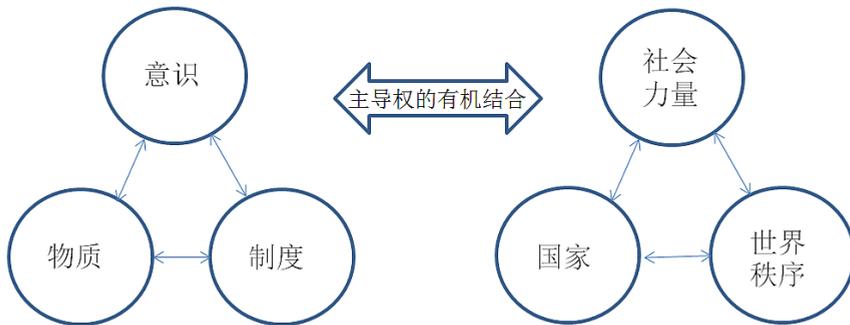


图1：美国主导世界秩序中主导权的历史结构

资料来源：Robert W. Cox, “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, Iss. 2, 1981, pp. 136, 138; 关于两者转化关系的探讨属于作者观点。

现行的世界秩序（或曰战后秩序），源自二战后美国对世界的领导。美

国领导世界的理论基础则奠基于 18 世纪后期康德提出的“自由主义”国际原则以及威尔逊主张的“十四点原则”。在现行世界秩序中，美国的角色是自由世界市场发展的主导权的稳定者，担负着公共产品供给者的角色。换言之，美国对主导权的占有和护持是通过提供安全以及平稳运行的国际制度而实现的。

但也应看到，美国极力维护二战后世界秩序的目的在于维护其在战后建立的独霸全球的主导权和维持世界秩序内不平等的政治经济关系，因为保持国际秩序的不平等和全球性财富差距就能确保美国在世界秩序中保持特权和权力。而目前正在崛起的新兴国家及其对现行秩序的挑战被视为威胁美国的全球关系模式。这一点美国冷战战略的策划者乔治·凯南早在 1948 年就曾赤裸裸地提出：“我们拥有世界财富的 50%，但人口只有 6.3%……在这种情况下，我们不能不成为被嫉妒和怨恨的对象，……我们在未来一段时间内真正的任务是制定一个全球关系模式，它能使我们在这种关系中始终处于受益的位置，……我们应该停止谈论生活水平的提高、人权和民主化。我们不得不对力量对立的时刻并不遥远。我们越少被理想主义的口号所阻碍越好。”<sup>①</sup>

凯南的直言不讳也暴露了美国建构世界秩序的两大隐蔽点，一是所谓的“美国普世价值”——人权、民主、平等、自由——根本不是二战后世界秩序的精神和实质；二是在这一世界秩序中制定和执行国际政治和经济规则时必须嵌入美国利益的内涵和机制（图 2）。

战后世界秩序主导权建立在以下四个支柱基础之上：第一，资本主义世界体系：贸易自由化、固定汇率制度和全球经济日益相互依赖的布雷顿森林体系；第二，全球及地区集体安全机制：围堵和遏制共产主义扩张的美国—欧洲—亚洲军事联盟的建立；第三，全球贸易机制：以欧亚为中心的全球贸易网络的巩固；第四，价值和意识形态体系：以“美国梦”为象征的自由民主和自由竞争的价值体系以及一整套现代化、国际关系理论体系。正是这四大支柱支撑并维系着美国作为世界秩序超级主导国的硬实力和软实力。

美国意识到自身的繁荣很大程度上依赖于世界秩序的存续与盟国的发

---

<sup>①</sup> 乔治·凯南是冷战时期美国国务院政策规划室负责人。上述引文来源于美国国务院政策规划署，Staff/23，1948 年。完整文本于 1976 年发表在《美国外交关系》1948 年卷，第一卷，第 2 期。

展，因此其通过维护盟国的安全与繁荣，提供公共产品来维系并塑造现行世界秩序。1973年，查尔斯·金德尔伯格（Charles Kindleberger）将美国的上述全球单边主义国家行为加以理论化、概念化，进而提出“主导权稳定论”。<sup>①</sup>此后，罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）在1987年将这一理论继续深化。<sup>②</sup>在很多美国学者看来，在过去近70年中，世界秩序主要由美国创立，一旦离开美国或美国的领导，现行世界秩序中的和平、繁荣和自由也将不复存在。<sup>③</sup>

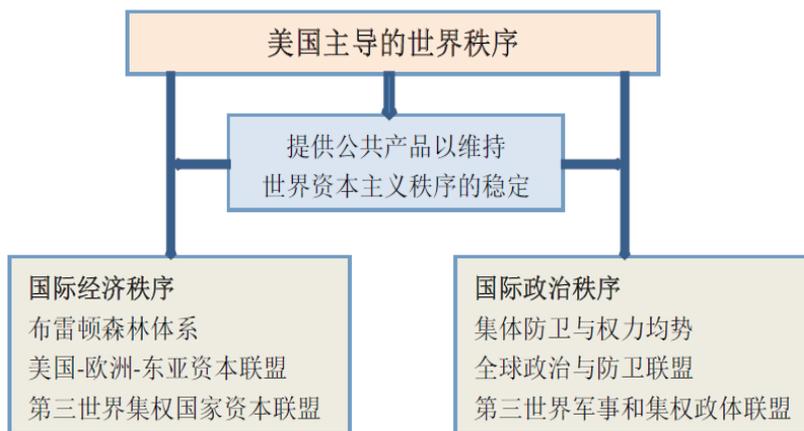


图 2：战后美国主导的世界秩序，1945—1989 年

资料来源：笔者自制。

冷战结束后，美国对世界秩序的一个战略修正就是极力将全球推向一体化和跨国资本主义，从而使其主导权的支柱从冷战期间的“安全主导”转向冷战后的“市场主导”，即通过推动市场化、构建市场准入机制、编制市场规则的方式继续主导世界秩序。这样美国可以迫使所有国家，包括冷战时期的盟国遵守市场和竞争规则。美国还建立了一种新型的带有立法和执法功能的国际组织，即世贸组织，试图利用其在全球竞争中获益；同时继续依靠自

<sup>①</sup> “主导权稳定论”作为现实主义国际关系理论的一个分支，旨在探讨主导权的兴衰与维持问题，最早由美国查尔斯·金德尔伯格提出。

<sup>②</sup> 罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，杨宇光等译，上海人民出版社2006年版。

<sup>③</sup> Robert Kagan, *The World America Made*, New York: Knopf, 2012; Robert J. Lieber, *Power and Willpower in the American Future: Why the United States Is Not Destined to Decline*, New York: Cambridge University Press, 2012.

身的经济和庞大的市场力量维持世界主导地位，而无需支付公共产品。然而美国也忽视了一些问题，以市场全球化为基础的世界秩序是一把双刃剑：对于一些国家，包括美国以其意识形态偏见划定的所谓“非民主国家”和“专制国家”，它们在市场竞争中有比较优势，因为在包括劳动力、资源、文化、发展政策和国家作用方面都有比较优势，中国是典型的例证。

美国在“9·11”事件后陷入反恐战争的泥潭。它的反恐策略和手段尤其是伊拉克战争的单边行动是对其建立和主导的世界秩序（联合国宪章）的公然践踏，进一步削弱了其主导地位。新兴大国和“第二世界”正是在这段时期迅速发展，将世界推向多极、多边，从而形成“相互依存主导权”的概念。

2008年以来，中国的崛起已是既成事实，也是世界大势。面对中国的崛起及其在亚洲影响力的提升，美国推出“重返亚洲”战略，试图夺回其在亚洲的主导权，以达到再平衡中国的目的。美国重返亚洲的确给中国在东亚、东南亚、东海和南海地区的地缘政治和地缘经济造成很多棘手问题，促使该地区很多非主流和非迫切需要解决的历史遗留问题和领土问题浮出水面。

## 二、中国崛起与世界秩序

后冷战时期，中国等新兴“第二世界”国家积极融入、推动全球化特别是经济、市场全球化进程，给西方的主导权结构和现有的资本主义世界秩序带来动力和全新的挑战。在全球化时代，西方主导权结构下的国际组织、国际规则和国际规范都不同程度地受到地区和全球性问题的挑战。美国作为世界上唯一的超级大国，其主导权的合法性和权威性受到挑战，单凭美国或西方主导权的力量已经无法有效应对复杂的地区和全球性问题。美国作为超级大国，也不得不选择通过国际合作的方式，依靠“第二世界”国家的积极参与和制度供给，实现对自身主导权的护持。因此，从辩证的角度看，“第二世界”作为现行世界秩序的受益者和参与者，也从西方主导权结构内部加剧了现行世界秩序存续的危机。

以米尔斯海默为代表的现实主义国际关系理论主张，“大国试图在它所在的地区建立主导权，并确保没有竞争对手在其他地区取得主导权。每一个

大国的终极目标都是最大限度地增加其世界权力分配，并最终支配整个体系。”<sup>①</sup> 在现实主义者看来，中国崛起无疑是对现行自由世界秩序的挑战。同时，在西方的视野中，中国崛起给现行自由秩序带来了危机。更重要的是，就危机本身的逻辑和叙事而言，中国崛起无疑是现行秩序动荡和混乱的根源。

然而，自由主义国际关系理论主张，“中国将继续以维持现状的方式同现行世界秩序和谐相处，但是中国也倾向于利用自己的影响力在现行秩序的框架下寻求属于自己的全球利益。”<sup>②</sup> 在伊肯伯里看来，鉴于中国的成功依赖于美国主导的世界秩序，中国利益的获取更在于接受这一秩序。<sup>③</sup> 但值得注意的是，自由主义者是否作好了迎接中国的崛起和金砖五国的兴起对现行世界秩序的改变与修正的准备？

在末任港督彭定康看来，“中国是第一个利用现行世界秩序取得发展成功的非西方国家，而反过来又对现行世界秩序的根基造成挑战的国家。”<sup>④</sup> 彭定康的论述生动地展示了中国成功崛起的辩证根源，即一方面受惠于融入西方主导的世界秩序，另一方面又挑战现行世界秩序中的一些基本规范和游戏规则。正可谓一个硬币的两面，即辩证的对立和统一的结合体。

在笔者看来，金砖国家的崛起确实在很大程度上使现存国际秩序在多方面面临改革的压力。<sup>⑤</sup> 但这并未从根本上改变现存国际体系的结构力量（structural power）。换言之，中国等新兴大国的崛起并未彻底颠覆现行世界秩序的结构力量。结构力量是指“选择和塑造全球政治经济结构的力量，身处其中的其他国家的政治制度、经济企业特别是专业人员不得不遵守这种结构”，结构力量包含四个相互联系的特征：安全防御能力、对体系中商品和服务生产的控制、对金融和信用结构的控制、对知识和思想的主导。<sup>⑥</sup> 但从

<sup>①</sup> John Mearsheimer, “China’s Unpeaceful Rise,” *Current History*, Vol. 105, Iss. 690, 2006, p. 160.

<sup>②</sup> Joel Wuthnow, Xing Li, and Lingling Qi, “Diverse Multilateralism: Four Strategies in China’s Multilateral Diplomacy,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, Iss. 3, 2012, p. 270.

<sup>③</sup> John G. Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West,” *Foreign Affairs*, Vol. 87, Iss. 1, 2008, pp. 23-37.

<sup>④</sup> 引自 BBC News, 2008.

<sup>⑤</sup> Trine Flockhart and Xing Li, “Riding the Tiger: China’s Rise and the Liberal World Order,” *DIIS Policy Brief*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, December 2010.

<sup>⑥</sup> Susan Strange, “The Persistent Myth of Lost Hegemony,” *International Organization*, Vol. 42, Iss. 4, 1987, p. 565. 参见李彤、奥斯卡·加西亚·奥古斯丁：《相互依赖式主导权：透析“第二世界”和金砖国家的崛起》，崔洋、林宏宇译，载《国际安全研究》2014年第1期。

另一方面来看，美国和西方国家目前已经没有能力完全主导性地垄断结构性权力的供给和维持。更进一步讲，结构力量的基础和养分日益紧密地依赖主导权国（守成国）与新兴国家的联结。

### 三、“相互依存式主导权”的出现

众所周知，守成大国与崛起大国之间可能的冲突和纷争是国际政治永恒的主题。以米尔斯海默为代表的一些悲观现实主义者认为，以中国为代表的崛起大国与以美国为代表的主导权守成国家之间的冲突不可避免。<sup>①</sup>其他的现实主义者也悲观地认为，现行世界秩序的主导权结构并没有为崛起大国维护自身的利益留有太多的空间。但是现行世界秩序的规则基础以及国际制度的充分发展，在某种程度上配合了崛起国家增强其话语权和影响力的诉求。换言之，尽管崛起大国更倾向于创立一个新的世界秩序以更好地适应自身的偏好，但崛起国与守成国之间的冲突并非不可避免。<sup>②</sup>

与此同时，其他坚定的自由世界秩序的学者主张，中国模式与非西方经济体的崛起，新兴国家在国际体系内的发展与赶超的努力，也恰好说明自由世界秩序的伸缩性和容纳性。这既不意味着美国和西方的衰落，也不意味着自由资本主义世界体系的脆弱，而是反映了西方主导权在结构上出现的松动和漏洞，需要与新兴大国分享。主导权日益向相互依存的方向发展。通过剖析全球主导权的内涵（图3），发现除了在软实力领域，包括价值、规范、制度、文化和媒体等仍然被美国为首的西方守成国占据主导和统治地位，其他领域都需要与中国和新兴大国分享，而且在软实力领域与新兴大国分享的趋势也已出现。

新型的相互依存式主导权呈现出以下几个特点：首先，在相互依存主导权下，国家政策和行为的主要动机是对国家利益的考量和成本—收益分析，而不是政治或意识形态的联盟。第二，相互依存主导权不是基于单一国家的

---

<sup>①</sup> See Mearsheimer, “China’s Unpeaceful Rise,” pp. 160-162; John Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, Iss. 4, 2006, pp. 381-396.

<sup>②</sup> Green J. Michael and Daniel M. Kliman, “China’s Hard Power and the Potential for Conflict in Asia,” *SERI Quarterly*, Vol. 4, Iss. 2, 2011, pp. 33-41.

领导，更不倾向于建立一个中心的普世化规范和价值观。第三，相互依存主导权意味着中国和其他新兴大国有明确意识，并不试图“替代主导权”，而是成为一种平衡的方式，以倡导多边主义或制约美国的单一主导权和西方的普世性垄断。第四，相互依存主导权对中国和新兴国家来讲，是试图通过区域相互依存以及由此形成的社会和政治力量，来制衡美国主导权下的全球治理。第五，主导权以相互依存的形式存在，是为了“克服”自身的局限。在笔者看来，“相互依存式主导权”将主导这个时代的世界秩序。在国家利益、地区走向、共同政治议程、政治联盟以及潜在冲突的关联中，守成国和崛起国相互交织于一个重塑国际秩序的持续进程中。



图 3: 主导权内涵的分解和主导权相互依存

资料来源：笔者自制。

简言之，“第二世界”的兴起导致美国主导的西方主导权结构的松动，西方主导权合法性的护持则依赖崛起国家的制度供给（如反恐、能源、环境、国际安全等问题）。与此同时，美国也时刻提醒新兴国家，其集团化的努力更多的则是借力于现有的主导权结构。换言之，尽管重塑未来世界新秩序、

护持西方的主导权都离不开新鲜的血液，但中国等新兴国家的崛起仍依赖现有的世界秩序。在未来相当长一段时间内，中国将以“相互依存式主导权”与西方主导权国家“共生”于世界秩序中。

笔者曾将中国崛起于现行世界秩序的进程比喻为“同床异梦”和“骑虎难下”，并据此分析了以中国为代表的“第二世界”国家和现行世界秩序各自面临的困难与挑战。<sup>①</sup> 面对未来的世界秩序，以中国为代表的新兴国家处于“脚踏两只船”的尴尬境地。一方面，以金砖国家为代表的新兴国家尝试以集团化的方式努力塑造并引导未来世界秩序的走向；另一方面，尽管西方主导权结构已经呈现出日益松动的趋势，但新兴国家集团化的努力也不得不依靠现行世界秩序，以中国为代表的新兴国家对美国等西方国家的贸易依赖就是例子。换言之，新兴国家集团化的努力尚不足以建立广泛的历史集团，以抗衡或取代现有的西方主导权主体结构。面对以美国为主导的世界秩序，中国一直致力于推进世界多极化与国际关系多边主义和民主化，并以此作为自身对未来世界秩序的构想。但在具体的国际事务特别是多边主义进程中，中国的外交行为呈现出四种不同的类型，即观望(watching)、参与(engaging)、回避(circumventing)以及塑造(shaping)。<sup>②</sup>

与此同时，中国等新兴大国与现行世界秩序的关系可以理解为一个相互依赖与相互配合的关系。值得注意的是，中国的蓬勃发展与持续崛起依赖于现行世界秩序的存续，这使得中国日益融入现行世界秩序之中。简言之，中国与现行世界秩序的关系更倾向于合作而非冲突。事实上，尽管中国与金砖国家的关系日益密切、合作不断深化，但美国与欧盟仍是中国的主要贸易伙伴。因此，中国的崛起与现行世界秩序的联结是一种辩证关系。一方面，就经济相互依赖而言，中国与现行世界秩序相互融合；另一方面，就政治、规范、价值以及社会聚集模式而言，中国与现行世界秩序表现出离散的倾向。换言之，中国在结构上和经济上以相互依存的方式同现行世界秩序相融合，

---

<sup>①</sup> Xing Li and Timothy M. Shaw, “‘Same Bed, Different Dreams’ and ‘Riding Tiger’ Dilemmas: China’s Rise and International Relations/Political Economy,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 19, Iss. 1, 2014, pp. 69-93.

<sup>②</sup> Wuthnow, Li, and Qi, “Diverse Multilateralism,” pp. 269-290.

但在国际援助、贸易、金融、货币、安全以及政治意识形态方面，两者存在着不可避免的矛盾和冲突。

对于日渐松动的由西方主导的主导权结构而言，以中国为代表的新兴国家的灵活外交行为显示出现行世界秩序中主导权的垄断性（monopoly）呈现出“相互依存”的趋势。一方面，新兴国家在现行世界秩序中以灵活多样的外交行为应对其“脚踏两只船”的尴尬处境，同时使西方的主导权结构松动；另一方面，单个新兴国家无法改变现行秩序，只能通过集团化的努力，试图成为一支新的社会政治力量立足于世界舞台，弥补美国一国主导的全球治理模式的不足与局限。新兴国家借助其与西方主导权结构之间的相互依赖，以集团化的方式反对美国等西方国家对主导权的垄断，并通过相互依赖弥补单个国家在实力上的不足。笔者认为，“相互依存式主导权”是源于金砖国家的崛起并基于地区合作所形成的伙伴型关系，这种伙伴型关系是为了牵制并超越由单一国家或单一权力中心（西方）垄断的主导权。届时在国家利益、地区走向、共同政治议程、政治联盟以及潜在危机管控等方面，“第一世界”（西方国家）和“第二世界”（新兴国家）将相互影响、相互制约，共同重塑国际安全与国际政治经济秩序。<sup>①</sup>

#### 四、在“相互依存式主导权”世界秩序下解读中国梦

##### （一）中国梦的历史和内涵与世界秩序演进的不可分割性

在笔者看来，中国梦最基本的内涵是实现中华民族的伟大复兴。中国梦的历史和内涵源于中国在近代历史中的惨痛遭遇。近代之前，中国凭借“朝贡体系”居于东亚国际关系中的主导地位，作为中央或中心大国掌握着地区秩序的主导权。但是近代鸦片战争后，中国被卷入西方主导的世界秩序之中，经历“百年国耻”。现在中国提出中华民族伟大复兴的中国梦，对其内涵的解读离不开近代以来中国成长变迁的世界历史背景。中国梦将历史感、认同感、发展感、复兴感融为一体，即从苦难到复兴，塑造集体身份、集体认同

---

<sup>①</sup> 李形、奥斯卡·加西亚·奥古斯丁著：《相互依赖式主导权：透析“第二世界”和金砖国家的崛起》。

感。<sup>①</sup> 对中国梦内涵的体认更离不开中国发展进程与世界秩序演进的大背景，离开国际环境、国际条件、国际体系就不能解读中国梦，更无法追求中国梦。

“中华民族伟大复兴”的口号和中国的地区性大国地位，也引起了周边国家特别是东南亚国家的疑虑与误读。在这些国家看来，中国从地区性大国向世界超级大国跃进的过程，意味着中国试图恢复历史上“中央帝国”与华夏“天下”主导的历史秩序。这种疑虑与误读对中国解决与邻国领土纠纷问题造成很大困难。而且西方国家趁机极力抹黑中国，将其描述为对外“领土扩张型国家”和“资源掠夺型国家”。在“相互依存式主导权”的视域中，不难理解这些国家对中国的疑虑、猜测、误读、妒忌等。因此，如何把握中国梦中“中华民族复兴”的本国历史的内涵和人民的共识与中国已经进入“相互依存主导权”世界秩序之间的平衡。中国有必要与外部世界通过对话、交流宣传中国梦的“和平发展的梦想”和“中国发展有益于世界”的事实。

## （二）中国梦映射出中国从“文明型社会”转向“市场社会”

中国的迅速崛起缩小了中国同西方国家在综合国力、经济发展水平等方面的差距。但值得注意的是，中国同西方国家之间在历史文化根源上有很大差异。中国的崛起带来多面且并进的发展进程，即中国在经济上融入西方主导的世界体系，文化上的磨合，政治上显示中国特色。目前中国崛起使崛起国与守成国之间的矛盾激化，在某种程度上凸显了中西之间在历史文化根源上的差异。就中国来说，美国政治学家白鲁恂（Lucian Pye）将中国定义为“文明型国家”而非“民族型国家”，也指出“民族”概念在中国是淡泊和空洞的。<sup>②</sup> 中国文明型国家的特点是哲学理性而非现实理性、以人为本的“仁治”的传统、人性化的神与宗教、人文文化的多元。在社会各领域中，经济领域从未占据统治地位，加上中国长期抑制资本主导的文化，使中国形成非资本和非市场统治的社会价值。改革开放后，资本和市场的地位逐渐上升，这对中国的历史、文化、传统、价值、体制等都造成了挑战。在政治领域，中国文明型国家相对单一的道德和政治范式，也决定了百年革命和奋斗历史“中

<sup>①</sup> Wang Zheng, “The Chinese Dream: Concept and Context,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 19, Iss. 1, 2014, pp. 1-13.

<sup>②</sup> Lucian Pye, “China: Erratic State, Frustrated Society,” *Foreign Affairs*, Vol. 68, Iss. 4, 1990, pp. 56-74; Lucian Pye, “How China’s Nationalism Was Shanghaied,” *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol. 29, 1993, pp. 107-133.

国化”的必然，如中国化的马克思主义、中国化的社会主义、中国化的市场经济等。中国梦的逐步实现正是强大的“中国化因素”发挥了决定性作用。换言之，中国并未完全陷入市场社会的大转型，并没有出现市场和经济利益推动“多元政治”（polyarchy）和“寡头政治”（oligarchy）的现象。中国文明一直对资本和市场保持警惕，中华文化复兴也包括用文化力量限制资本和市场等极端力量。一个文明和谐的社会，必然包含有序的市场但并非完全由市场属性决定。

反观西方社会，资本主义生产方式在欧洲的萌芽形成人类社会的“大转型”。<sup>①</sup>西方（欧洲）最早进入民族国家和市场社会。资本和市场确立了法治的统治地位，科学的进步和宗教改革酝酿出人神分离的宗教和普世价值倾向。在西方的经济社会领域，其是在以资本和市场为主导的政治和社会体系的引领下，造就了社会内部各利益集团为利益而协商和妥协的政治传统，并视其为利益分配的最佳方式（而西方对外扩张和殖民的历史却是一个征服和杀戮的非妥协历史）。同时也出现市场和经济利益与政治相结合的多元政治和寡头政治的现象。在当今相互依存式主导权的时代，中国和西方必将走过一段斗争、妥协、调节、摸索、互融的崎岖道路。

### （三）中国梦、中国发展模式与世界秩序的游戏规则

通过比较中国和西方历史文化根源的差异，笔者认为，中国梦体现了中国一百多年来从文明型国家转向民族型国家（市场型国家）的艰辛历程。但是强大的中国化力量使中国成功地选择市场竞争的机制，但未采纳与之配套的西方政治体制和价值观。中国崛起的进程是中国作为新兴力量，不断融入、贡献并完善现行西方主导的世界秩序、规则与规范的进程。世界秩序的基本准则源于欧洲的威斯特伐利亚体系。尽管中国能否称得上是一个威斯特伐利亚国家还存在一些争议，<sup>②</sup>但中国在崛起过程中尤其是在融入世界经济体系中，一方面遵守国际规则、遵循国际规范的基本游戏规则；另一方面结合中

---

<sup>①</sup> Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press, 1944/57.

<sup>②</sup> 美国学者奥尼·阿米塔伊和约翰·伊肯伯里在《外交学刊》争论过“中国是否是威斯特伐利亚国家”，以及“中国目前是否比西方国家更加倾向威斯特伐利亚建立的国际原则”。详见 Amitai Etzioni, “Point of Order: Is China More Westphalian than the West?” *Foreign Affairs*, Vol. 9, Iss. 6, 2011, pp. 172-176.

国化的比较优势，摸索有效处理国家与市场的关系，取得经济上的成功。与此同时，中国对西方主导的所谓国际道义与普世价值仍有一定的保留。面对中国对西方主导的世界秩序有支持也有保留的姿态，西方国家特别是守成国更倾向于将中国引入到一个“后主权、后民族国家”、“人类普世价值”、“人权民主无国界”和“责任主权”的时代，即国际关系中的“后威斯特伐利亚时代的世界秩序”。这也解释了中国与西方国家在主权和领土争端的认知和解决方法上存在冲突的原因。

更重要的是，中国的崛起也意味着中国发展模式的崛起（有西方学者将中国发展特色形象地归纳为“北京共识”<sup>①</sup>）。中国梦将继续展示两条并行的发展道路，一是中国将继续调整国家与市场关系、推动教育、医疗、社保等领域的改革，使中国的经济、市场和社会功能都趋向发达的标准；二是中国继续维持自身特色，在保持国家体制（中国共产党领导下的多党合作制）根基不变的基础上有条不紊地探索相应的政治改革。中国发展模式对发展中国家有着巨大的吸引力，必将潜移默化地影响世界秩序的重塑。也使中国在西方主导的世界秩序中成为“不可缺少”的国家，并推动世界秩序转向相互依存的关系，而且中国逐渐具备世界秩序主导国家的基本特征。

#### （四）中国梦与世界秩序关系中“四个维度的中国”的内涵<sup>②</sup>

中国和西方的历史关系经历了从“历史文化中国”到“革命的社会主义中国”，以及随后的“经济中国”，再到“政治中国”的转换（图4），表明了中国与西方之间实力此消彼长的辩证过程。<sup>③</sup>从这个角度来看，中国作为一个崛起的新兴力量，与西方现存的世界强国之间的力量对比将继续此消彼长，而不是像确定性理论解释的那样有目的地向前或向后移动。要理解中国

---

<sup>①</sup> 英国学者乔舒亚·拉莫把中国发展道路概念化为“北京共识”，Joshua C. Ramo, *The Beijing Consensus*, London: the Foreign Policy Centre, 2004。而中国学者的提法是“中国模式”，官方表述是“中国道路”。参见潘维主编：《中国模式：解读人民共和国60年》，中央编译出版社2009年版；邹东涛、欧阳日辉主编：《中国道路与中国模式（1949—2009）》，社会科学文献出版社2009年版。

<sup>②</sup> 关于“四个维度的中国”的论述，参见[丹]李彤主编：《中国崛起与资本主义世界秩序》，林宏宇等译，世界知识出版社2012年版。

<sup>③</sup> 笔者注意到，国内有学者将中国在世界视阈中的变迁概括为：传统中国、现代中国和全球中国。参见王义桅、韩雪晴：《国际关系理论的中国梦》，载《世界经济与政治》2013年第8期。

崛起的真正含义，只能将“四个维度的中国”因素作为相互依存的实体进行系统而非孤立的分析。了解“四个维度的中国”因素之间的相辅相成关系是了解现代中国复杂性和中国崛起影响现有世界秩序的关键。

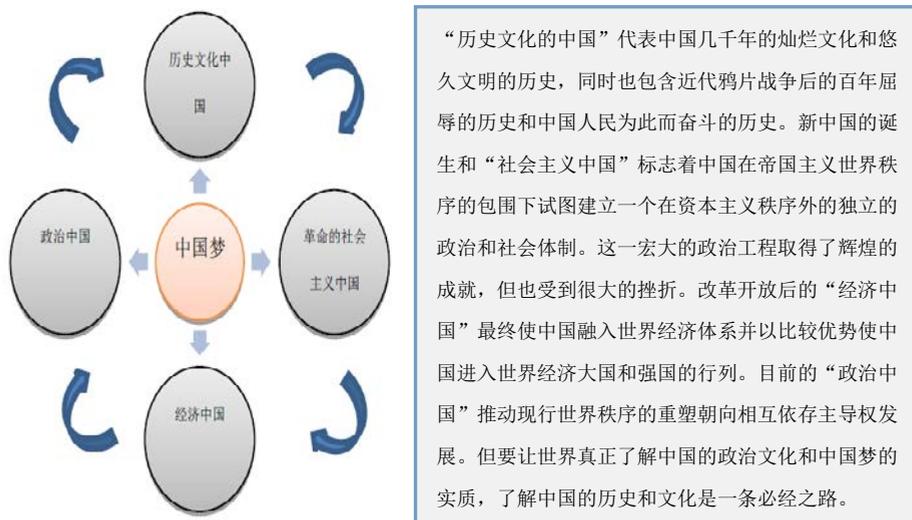


图 4：中国梦与世界秩序互动和演进中的“四个维度的中国”的关联

资料来源：Li Xing, “Introduction: The Rise of China and the Capitalist World Order: The ‘Four-China’ Nexus,” in Li Xing ed., *The Rise of China and the Capitalist World Order*, Farnham, England: Ashgate, 2010, p. 17.

西方对中国的记忆植根于“历史文化中国”和“革命的社会主义中国”。西方传统的观点认为中国是伟大的精神文明，同时也是“邪恶”的共产主义。西方在这一时刻认为中国是最迷人和充满经济活力的国家，下一时刻就可能视中国为随时可能崩溃的“警察国家”。由于不同时期情绪的不稳定变化，导致过去几十年中中国和西方关系不平稳。西方有一个坚定的信念，即它们可以改变中国，但这种信念导致很多对华政策（西方不希望中国的内部发生变革或是试图要求中国按照符合西方利益的方式转变）的失败。早期的西方传教士寄希望于把中国转化为一个西方式的基督教国家，但他们失败了。在历史和文明记载中，中国曾被强大的少数民族，如蒙古族和满族征服和统治了几个世纪，他们试图改变中国的根本性质，但最终却被改变和汉化。中国

虽经过了几个世纪的不断发 展，但只有中国人进行自发性转变的时候才能成功。

在过去的 30 多年中，“经济中国”被西方国家看作是资本主义世界最大的救世主，因为作为资本主义世界体系中心的美国和欧洲都在与苏联的冷 战中被削弱了。然而，如果把毛泽东思想式的自给自足、自力更生的社会主义发展路线看作是一种有威胁的潜在发展模式和意识形态，如果把社会主义政治的核心目标看作是挑战世界经济体系中不平等的体系结构，那么这样一个社会主义中国将会脱离美国主导的资本主义世界体系。换言之，这种“社会主义的威胁”更大程度上只是意识形态的挑战，而非建立新的世界体系来取代现存的资本主义世界体系。但不无讽刺的是，当前的世界经济一体化进程和中国强大的国家实力强化了中国的相对优势，增加了它对世界财富和资源的占有。最重要的是这样一个“威胁”居然和全球资本主义机制共存。

“政治中国”在很多方面反映了西方在应对和适应中国崛起过程中，心理和感情上的一种歇斯底里的症状，可称为“中国综合征”。西方民主的支持者一般很难认同中国飞快的经济增长，因为他们很难相信一个在他们眼中由强权和专制政府控制的、人口过剩的“落后”国家能够取得这么了不起的成就。对于很多西方政治家和决策者来说，中国不符合一些西方最基本的信仰，包括推动国家发展的力量、产权和经济增长之间相互依存的关系，这些关系体现在法律规则和市场经济中，体现在自由的货币流通和经济秩序中，最重要的是体现在政治制度和民众的情绪中。一些西方政治家和决策者仍然对中国“和平崛起”存有疑虑，担心中国是否会运用其积累的实 力和影响力改变现存的规则和规范，向其所需要的方向发展。

## 结 论

目前动荡的世界秩序，包括西方世界内部政治极化、乌克兰危机、朝鲜半岛局势、北非、西亚的战乱等恰恰反映了世界秩序在重塑过程中的两面性。一方面是世界历史发展进程中，一个主导性全球秩序的转折和新秩序建立之前出现的“大国博弈”（Great Power Rivalry）的局面；另一方面则是本文提

出的“相互依存主导权”的潜移默化地发展，最终将成为重塑世界秩序的主流。

在“相互依存式主导权”的语境下解读中国梦，不能只从中国本身的角度来理解和阐释，必须超越中国的维度和层次来探求中国梦的内涵和实质。中国梦同美国梦、欧洲梦一样，都已经超越了“自我的梦”，而是嵌入到地区和世界政治变迁的过程中，成为世界秩序演进的一部分。因此，中国梦必将逐渐走出以发展策略为优先的“韬光养晦”阶段，既不结盟，又不选边，利益平衡，从而步入世界主导力量的一部分和“有所作为”的时代，而且中国的发展和对外政策将以原则、信誉、道德准则、国际义务为行为准则。

中国梦的目标不是试图去建立一个由中国主导的世界秩序，而是参与塑造一个共生的世界秩序。从国际关系角度看，中国梦的提出，是建立在中国与世界关系的全新理解基础上，表达一种中国式的世界秩序图景，它既有弥补西方理论范式的局限和欠缺的意义，也有将中华文明中的合理成分嵌入世界秩序建设进程中的诉求。

[收稿日期: 2014-11-11]

[修回日期: 2014-12-14]

[责任编辑: 张 春]

# 周边战略矿产资源治理合作探析<sup>\*</sup>

于宏源

**【内容提要】**周边国家对中国战略矿产海外供给的重要性日益显现，其中两个因素决定着中国战略矿产资源的安全，一是便利的运输条件，这是安全并及时获得矿产资源的重要保证；二是周边国家在全球战略矿产资源生产中所占据的重要地位。当前中国与周边国家的战略矿产资源合作关系主要受制于两个方面：一是中国与周边国家因政治和经济关系发展不平衡带来的问题；二是区域外大国与中国的地区博弈对周边国家的影响，这两个方面相互联系、彼此影响。如何调整政治关系来稳定或促进战略矿产资源贸易是中国周边外交的重要任务。因此，积极推动与周边国家的战略矿产资源合作是中国和周边国家合作的重要内容。在周边外交中，中国需倡导合作发展理念，通过外交保障、机制设计、通道保障等多种途径实现矿产资源供给安全，积极推动周边合作才可能实现真正的和平发展与共同安全。

**【关键词】**战略矿产资源 安全挑战 治理合作 周边外交

**【作者简介】**于宏源，上海国际问题研究院比较政治和公共政策所所长，研究员

**【中图分类号】**D823/F426

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0019-15

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501002

---

<sup>\*</sup> 本文系中国工程院—清华大学“中国可持续发展矿产资源战略研究”战略咨询项目的阶段性成果。笔者衷心感谢《国际展望》审稿人和编辑的悉心指导，文中错漏由笔者负责。

战略矿产是对经济发展、国防安全和基本民生具有重要影响的自然资源。经济发展中近 90%的能源、80%以上的工业原料和 70%以上的农业生产资料来自于战略矿产资源。随着工业化进程的推进，对战略矿产资源的争夺、开发、利用和占有一直是世界政治和经济发展的焦点。21 世纪以来，中国经济持续高速增长，战略矿产资源的消费和进口数量迅速增加。<sup>①</sup> 在中国工程院定义的 45 种战略矿产中，中国短缺或不能保障自给的多达 27 种，其中一半以上依赖从周边地区进口。<sup>②</sup> 随着中国对周边战略矿产资源进口需求的持续增长，如何科学判断资源供应形势、有效保障海外供应成为影响国计民生的重要问题。本文试图从地缘政治视角分析周边地区在中国战略矿产供应中面临的挑战，以及中国周边外交为保障战略矿产资源的供应所应该采取的策略。

## 一、中国战略矿产资源严重依赖周边地区

战略矿产资源问题是典型的全球性问题，它具有不可分割性和渗透性的特点。所谓不可分割性是指全球战略矿产资源的供应和运输航道问题所涉及的范围是全球性的，需要所有国家共同应对。渗透性是指战略矿产资源与经济、社会、环境等其他问题紧密联系，相互影响、相互作用。战略矿产资源体系的有效运转，不仅同政治和经济政策紧密相关，也同生产国、过境国、消费国的社会状况及公共政策的有效运行密切相关。

在全球化的今天，战略矿产资源出口地所受到的政治和外交压力，大国对海上航道的控制等都成为影响其全球流动的重要因素。美国海军分析中心的报告指出，对战略矿产资源的任何扰动，不仅影响国家安全，而且影响世界经济的稳定。<sup>③</sup> 基于战略资源分布不均匀造成的大国冲突是地缘政治理论产生的重要基础。迈克尔·克莱尔是一位极端的峰值主义者，他认为世界主要的油气和矿产资源的生将逐渐达到峰值，世界上许多关键的能源和矿产资源将迅速耗尽。他强调，“容易开采的油气和矿产资源的时代已结束，从现

---

<sup>①</sup> 笔者对国土资源部地质调查局官员的访谈，北京，2014年2月。

<sup>②</sup> 国土资源部信息中心编：《世界矿产资源年评 2009—2010》，地质出版社 2011 年版，第 10 页。

<sup>③</sup> U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries 2013*, Reston: U.S. Geological Survey, 2013, pp. 2-3.

在起，资源开发的难度增加，需要探索更遥远和危险的区域，世界将进入资源普遍不足的时代。” 克莱尔认为，人类已处于一个资源匮乏和剩余资源争夺的时代。这一时代有五个特征：不可再生资源迅速枯竭、新的可替代资源开发不足、人口增长产生巨大的新消费阶层、成本和技术以及生态等因素限制资源开发、气候变化对资源能源造成负面效应。克莱尔将对剩余资源的争夺和国际体系变革联系起来，世界主要国家和资源公司为了保障未来生产的可持续性，将围绕剩余资源展开竞争。在这一竞争中，只有确保关键资源供应链安全的国家，才可能在全球秩序中确立自身的位置和影响力。<sup>①</sup>

全球资源消费与经济发展、人口增长密切相关。中国经济崛起和发展带动全球经济持续增长，资源消费进入新的增长周期并在数量上达到空前高度。林毅夫认为，未来十多年，中国经济将持续发展并可能维持 8% 的增长速度。在此背景下，中国对全球矿产资源的需求保持大规模持续增长的总体态势将难以改变，因此使中国在全球战略矿产资源的消费中占据举足轻重的地位。<sup>②</sup> 2011 年，中国的锌、锡消费量接近全球消费总量的 90%，铜、铝、铅等的消费量也接近或超过全球总消费量的 40%（图 1）。<sup>③</sup>

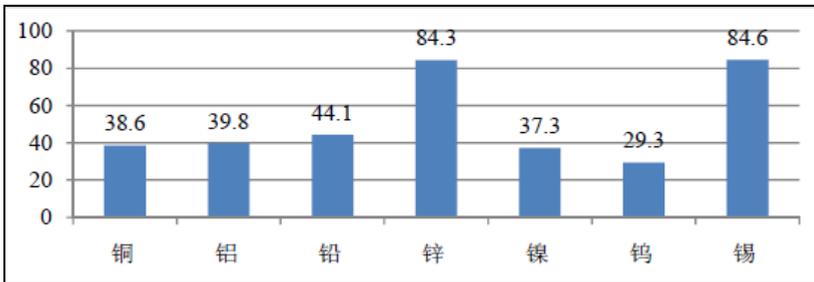


图 1：中国 2011 年战略矿产消费占世界份额 (%)

资料来源：笔者根据美国地质调查局报告整理，U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries 2013*。

<sup>①</sup> See Michael T. Klare, *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*, New York: Metropolitan Books, 2012, pp. 13-19.

<sup>②</sup> 林毅夫：《中国经济未来 20 年有潜力年增 8%》，新华网，2014 年 1 月 10 日，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/11/c\\_118927820.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/11/c_118927820.htm)。

<sup>③</sup> 国土资源部信息中心：《世界矿产资源年评 2009—2010》，第 10 页。

中国的战略矿产资源储量丰富,但种类不全、人均占有不足,需求量较大的黑色金属(铁、锰、铬)和产销量占95%以上的四大有色金属(铜、铝、铅、锌)等大宗金属矿产资源储量不足。此外,中国人口众多,目前矿产资源人均探明储量占世界平均水平的58%,居世界第53位;其中,战略矿产资源铝土和铜的储量分别相当于世界平均水平的14.2%和28.4%,镍的储量仅相当于世界平均水平的7.9%。<sup>①</sup>因此,中国必须依靠大量海外进口保障战略矿产的供应,进口贸易额已由2006年的2,303亿美元增至2010年的4,829亿美元,年均增长20.3%,增速为全球之首;“十一五”期间中国战略矿产资源进口额占全国进口总额的三分之一左右。<sup>②</sup>

战略矿产资源的保障程度可以用对外依存度和进口集中度来衡量。对外依存度是指一国某一类或某一种矿产资源的净进口量与该国内该类或该种矿产资源消费量的比值。2011年的统计数据显示,中国铬矿对外依存度为97.4%,铁矿为73.2%,镍矿为72.6%,铜矿为65.7%。集中度则是指进口矿产来源国的数量,数量越少,集中度越大。目前中国1/3的战略矿产资源进口集中度超过80%,如铝土和镍的进口集中度约为95%,铁矿石为90%,钾肥为85%。<sup>③</sup>不仅如此,从中国海关网2012年主要进口大宗商品数据来看,中国相关战略矿产资源的进口主要集中在周边国家。

中国地处亚洲东部,深入亚洲大陆内腹,接壤的国家包括:南部的越南、老挝、缅甸,西南和西部的印度、不丹、尼泊尔、巴基斯坦、阿富汗,西北部的塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦,北部的蒙古国和俄罗斯,东部的朝鲜,同时又与日本、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、文莱、澳大利亚等国隔海相望。加上邻近的韩国、新加坡、柬埔寨、泰国、孟加拉国、斯里兰卡、伊朗、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦等国,中国的周边邻国占亚洲国家的半数以上。便利的交通和丰富的战略矿产资源储备使周边地区成为中国战略矿产资源的重要供应地。据统计,周边国家主要战略矿产资源的储量占

---

<sup>①</sup> 笔者根据国土资源部信息中心和美国地质调查局报告数据整理,参见国土资源部信息中心:《世界矿产资源年评2009—2010》;U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries 2013*。

<sup>②</sup> 参见国土资源部信息中心编著:《世界矿产资源年评2009—2010》,第20-23页。

<sup>③</sup> 笔者根据中国海关2012年主要进口大宗商品数据整理,中国海关网, <http://www3.customs.gov.cn/default.aspx?tabid=9368>。

全球的比例均超过 20%，如铁 33.9%、铜 22.6%、镍 23.1%、钨 26.6%、锡 35.4%、钾盐 27.6%，其中仅俄罗斯的有色金属出口就达到全球总量的 16%。<sup>①</sup> 2010 年世界铝土矿产量为 2.02 亿吨，而铝土矿主要集中在中国周边的澳大利亚、印度和印度尼西亚等国。2010 年全球镍产量为 153.26 万吨，主要集中在中国周边的俄罗斯、印尼、菲律宾和澳大利亚等国。<sup>②</sup>

截至 2012 年，周边国家已经成为中国进口镍、铝土、煤炭等战略矿产资源的重要供应地，2011 年，中国 97% 的进口镍来自印尼和菲律宾，占进口总量的比例分别为 52% 和 45%；来自印尼和澳大利亚的进口铝土分别占 78% 和 11%；83% 的进口煤炭来自印尼、澳大利亚、越南、蒙古国等周边国家；43.3%、10.7%、2.3% 的进口铁矿石分别来自澳大利亚、印度和俄罗斯；44% 的进口钾矿来自俄罗斯和白俄罗斯；20% 的进口铜矿来自蒙古国和澳大利亚。2010 年，45.3% 的进口铀矿来自泰国和马来西亚。另有部分周边国家的战略矿产资源虽在中国战略矿产资源的进口中所占比重不大，但发展潜力巨大。

## 二、中国周边外交面临战略矿产资源安全挑战

周边国家在中国战略矿产资源进口中的重要地位，决定了周边外交应该将战略矿产资源安全纳入考虑范围。具体包括以下两个问题：一是中国与周边国家战略矿产资源进出口受政治因素影响的程度和水平；二是如何通过政治关系的调整来稳定或促进战略矿产资源的交易。总体上看，由于中国在短期内尚难获得战略矿产资源的议价权，当相关国家的战略矿产资源出口价格及国内政治经济秩序出现变动时，中国会因此而遭受损失。<sup>③</sup> 2000 年到 2010 年间，铁矿石、铜、镍的价格分别上涨 3.8 倍、3.2 倍和 1.5 倍，致使中国遭受较大经济损失。<sup>④</sup> 因此，当前中国在处理与周边国家关系时，针对战略矿

<sup>①</sup> 李因才：《检视全球矿产资源争夺战》，载《今日国土》2010 年第 12 期；袁涛：《对中国在国际铁矿石贸易中应对涨价、提高话语权的几点思考》，载《国际贸易》2009 年第 9 期。

<sup>②</sup> 根据美国地质调查局报告整理，参见 U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries 2013*。

<sup>③</sup> Willis, *Mining Market Review*, Spring 2012, [http://www.willis.com/documents/publications/industries/mining\\_and\\_metals/mining\\_market\\_review\\_2012.pdf](http://www.willis.com/documents/publications/industries/mining_and_metals/mining_market_review_2012.pdf)。

<sup>④</sup> 樊瑛、樊慧：《自然资源贸易：全球治理难题仁》，载《国际贸易》2010 年第 3 期，第

产资源的进口，应着重考虑以下三个方面的影响：一是地区政治关系和经济关系发展不平衡的影响；二是周边国家内部的资源民族主义的影响；三是域外大国与中国博弈产生的影响，如美国重返亚太的影响。这三个方面相互联系、彼此影响。

#### （一）地区政治经济关系发展不平衡的影响

政治经济关系不平衡造成的影响可以分为两类：一是政治关系总体良好，但在战略矿产资源进出口方面受价格、市场等经济因素的影响，需要通过进一步密切或深化政治关系加以应对，如中国与俄罗斯、哈萨克斯坦的关系；二是政治关系不稳定，或是战略矿产资源供应国希望利用资源实现国内政治目标，从而导致中国进口相关战略矿产资源的稳定性受到影响，比如印尼、印度和蒙古国。

俄罗斯是世界上铁矿石资源较为丰富的国家之一，也是世界主要钢铁生产国之一。美国矿业局 1995 年公布的部分国家铁矿石、铁金属储量和储量基础的数据显示，俄罗斯的铁矿石储量高达 640 亿吨，占全球储量约 14.5%，铁矿石储量基础达 780 亿吨，铁金属储量达 240 亿吨，铁金属储量基础达 290 亿吨，<sup>①</sup> 实际上，得天独厚的地缘优势、中俄之间业已结成的全面战略协作伙伴关系以及双方日益强化的政治经济关系，已经为两国进一步拓展矿产资源贸易奠定了基础，但 2010 年中国从俄罗斯进口铁矿石 998 万吨，约为总进口量的 1.4%（6.86 亿吨）。<sup>②</sup> 与此类似，哈萨克斯坦固体矿产资源丰富，境内共有 90 多种矿藏、1,200 多种矿物原料，已探明的黑色、有色、稀有和贵重金属矿产地超过 500 处，钨、铀、铬、铅、锌、铜、铁等矿藏储量占全球储量的比例在全世界名列前茅。<sup>③</sup> 但中哈战略矿产资源贸易量却很少。因此，中国与俄罗斯、哈萨克斯坦的战略矿产资源合作存在较大发展空间。

第二类国家包括印度、蒙古国等。印度铁矿石储量约为全球 8%，曾是中国重要的铁矿石来源国，在 20 世纪 90 年代印铁矿石曾一度占中国进口份额

---

33-38 页。

<sup>①</sup> 张孟伯：《2012 年，俄罗斯铁矿石资源研究》，载《矿床地质》2012 年第 31 卷增刊，第 54 页。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 蒋新卫：《新疆大企业大集团战略与中亚经济合作》，载《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2009 年第 3 期，第 46 页。

的 25%，<sup>①</sup> 但印度出于国内政治和经济考虑，自 2012 年以来对华出口大幅度缩减。作为中国北方重要邻国，蒙古国与中国拥有四千多公里共同边境线。蒙古国地处中亚东西向巨型铜金多金属成矿带中东段，矿产资源丰富。然而在矿产资源方面，蒙古国也希望借助自身在部分矿产种类上的储量优势，与包括中国在内的各大国展开周旋，尤其是希望以此实现摆脱中国影响的政治目标。

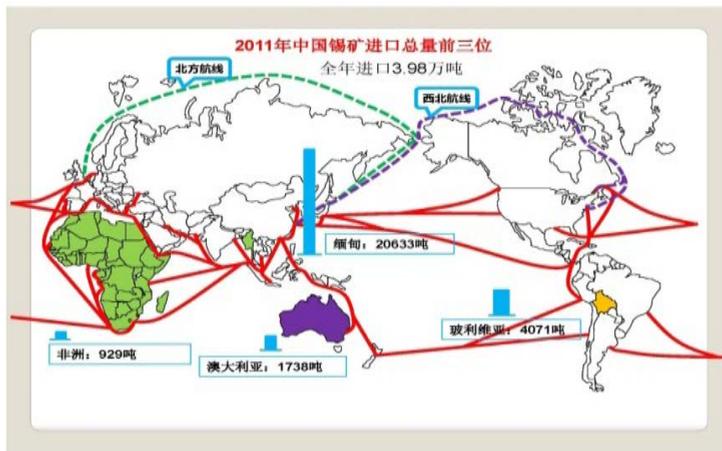


图 2：锡矿进口和周边局势

资料来源：笔者根据中国海关 2012 年主要进口大宗商品数据整理。

## （二）周边地区资源民族主义的影响

复杂的周边环境日益影响到中国的战略矿产资源供应。中国是世界上邻国最多的国家之一，与中国陆地接壤的国家为 14 个，陆地边界线为 2.2 万公里；与中国隔海相望的国家有 6 个，大陆海岸线为 1.8 万公里；还有非接壤但有着密切关系的近邻国家。中国周边国家的政治经济多样性突出，社会制度差异巨大，由于历史和现实的原因，中国与周边国家间的信任度有待深化，特别是受到美国的不断渗透和影响，中国周边关系日益复杂。例如，2011 年中国 2/3 以上的进口锡矿来自缅甸，但随着缅甸国内民主化和反华势力的增

<sup>①</sup> 《重构国际铁矿石产业新秩序》，大宗商品研究中心，2013 年 3 月 9 日，<http://www.100ppi.com/rc/120/detail-20121123-4581.html>。

加，中国的矿产进口面临潜在风险（图2）。

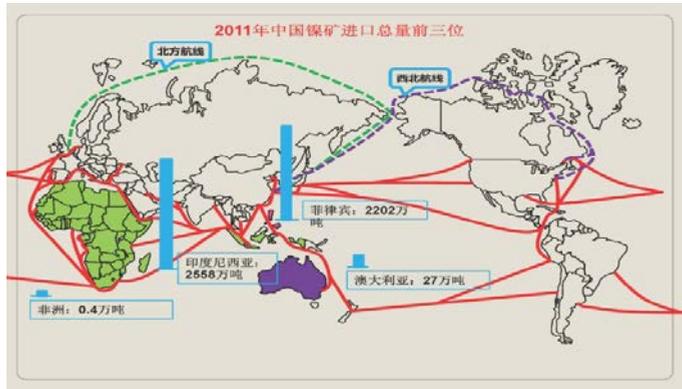


图3：中国镍矿进口主要依赖菲律宾和印尼

资料来源：笔者根据中国海关2012年主要进口大宗商品数据整理。

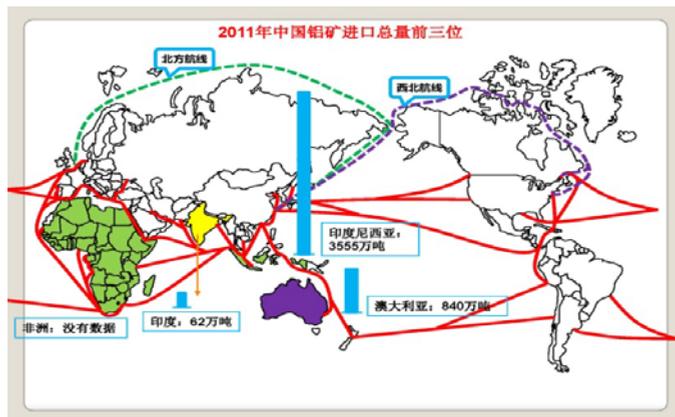


图4：中国铝土矿进口主要依赖菲律宾和印尼

资料来源：笔者根据中国海关2012年主要进口大宗商品数据整理。

中国和东南亚国家间的矿产资源贸易关系目前正受到国际水域问题的影响。印度尼西亚为世界上重要的矿业生产国，其中锡、煤炭、铜、镍产量居世界前列，锡的产量位居世界第二位，铜和镍位于世界第五位。菲律宾的铜矿储量居世界第四位、镍矿居世界第五位、铬矿居世界第六位。中国镍矿的

海外来源地主要是印尼和菲律宾，2011年97%的镍来自印尼和菲律宾，占进口总量比例分别为52%和45%（图3）。中国铝土的海外来源地主要是印尼，2011年占进口总量比例为78%（图4）。但围绕中国在湄公河上游修建水电站的问题，泰国、柬埔寨等东南亚国家出现了诸多针对中国的负面舆论。<sup>①</sup>此外，近年来围绕海洋权益的争议，也影响了越南、马来西亚、菲律宾和文莱等国与中国之间的战略矿产资源合作关系。

中国与印度之间亦因有历史遗留的边界问题，经常出现政治互信不足的情况。印度学者阿斯萨纳（S. B. Asthana）称：中国日益增长的国家实力、军事能力，近海投送力量的发展计划，核打击能力和军事现代化步伐，在不久的将来将对印度安全构成潜在的威胁。<sup>②</sup>印度媒体多次炒作称：位于雅鲁藏布江上游的中国大坝“可能决口”、“印度的东北部地区很可能被洪水尽数淹没”；他们还耸人听闻地宣称：“印度的旱灾、洪灾甚至生活用水都在中国的控制之下”，甚至猜测印度的洪水“是中国军方有意而为之”，是“中国正在对印度试验生态武器”。<sup>③</sup>印度国内部分人士对中国的发展壮大心存疑虑，这些都直接影响到中印两国之间在矿产资源领域的经贸合作。印度曾是中国重要的铁矿石来源国，与澳大利亚铁矿石、巴西铁矿石并称为世界三大矿，也正是伴随着印度铁矿的不断涌入，中国才开启了铁矿石散货市场，即现货矿。但近年来，印度着力发展本国钢铁业以满足国内需求，且通过采取提高关税、铁路运费等措施限制矿石出口。数据显示，2012年1—9月，中国从印度进口铁矿石3,235万吨，同比下降47%，占比降至5.8%，这一数据与中国从南非的进口量非常接近，后者同期的进口量为3,113万吨，同比增长17.8%。其中2012年6—9月，印度对中国的出口量更是连续下滑。<sup>④</sup>

中国与俄罗斯之间也存在类似的问题，如俄罗斯媒体称中国夺取西伯利亚水资源，100多万人及几十家企业将面临缺水甚至停产的境遇。<sup>⑤</sup>部分俄罗

<sup>①</sup> 翟崑：《试析东南亚地区的“中国威胁论”》，载《亚非纵横》2006年第5期，第52-55页。

<sup>②</sup> S. B. Asthana, “The People’s Liberation Army of China: A Critical Analysis,” *Combat Journal*, Vol. 30, No. 2, September 2001, p. 38.

<sup>③</sup> 姜文来：《积极应对“中国环境威胁论”》，载《资源与人居环境》2006年第13期，第57-59页。

<sup>④</sup> 笔者根据中国海关2012年主要进口大宗商品数据整理。

<sup>⑤</sup> 姜文来：《积极应对“中国环境威胁论”》。

斯人还担心俄罗斯会变成中国的“资源附庸”，大量的中国商品涌入俄罗斯，将挤垮俄罗斯的民族工业。<sup>①</sup> 这都制约着中俄两国战略矿产资源贸易的发展。

另外，主要矿产生产国国内政局波动更加剧了矿产进口分布的不均衡，一些资源大国限制出口，如印尼政府逐渐开始禁止铝土矿原矿的出口。<sup>②</sup> 中国海关数据显示，2012年12月中国进口铝土矿总量为353.94万吨，同比减少21.81%，2012年中国进口铝土矿总量为3,961.10万吨，同比减少11.28%。<sup>③</sup> 2011年澳大利亚政府公布税改方案，对全部非可再生资源征收高达40%的矿产资源超额利润税，该方案反响强烈，目前澳大利亚政府要重修《1975年外国投资法案》，以对中国等外国矿产投资加以控制。<sup>④</sup> 蒙古国矿产资源丰富，加之该国政府早期的优惠投资条件，吸引了中国投资者，带动了蒙古国经济的发展，但在矿产开发过程中也不可避免地带来诸多问题。<sup>⑤</sup> 部分蒙古国国民将这些问题归咎于包括中国在内的外国投资者，认为外国投资者开采本国资源是一种掠夺行为。2005年以来，蒙古国出现了“健康社会公民运动”、“我的蒙古土地”、“坚决革新”等一批社会组织，极端民族主义组织频繁发起针对外国人的暴力恐怖袭击事件。2006年5月，约50个“蓝色蒙古”成员欲袭击一处中国工地的80名工人被警方制止。<sup>⑥</sup> 2010年8月底，蒙古国工地冲突事件引起国内巨大震动，民间仇华情绪进一步升级。<sup>⑦</sup> 在这种背景下，蒙古国于2013年通过《禁止于河源、水库保护区及林区进行矿产勘探及采矿营运》的新法律条文，该法律出台后将影响蒙古国生态环境的铁矿、煤矿等国际合作予以注销。

### （三）美国军事战略调整的影响

中国进口战略矿产资源的海洋运输线主要是三大方向：向西印度洋、大

<sup>①</sup> 李静杰：《跨入新世纪的中俄关系》，载《俄罗斯中亚东欧研究》2007年第2期。

<sup>②</sup> 袁玉平、秦红群、吴涛：《印度尼西亚矿产资源与开发形势分析》，载《国土资源情报》2011年第7期。

<sup>③</sup> 笔者根据中国海关2012年主要进口大宗商品数据整理。

<sup>④</sup> 国土资源部信息中心编著：《世界矿产资源年评2009—2010》，第8页。

<sup>⑤</sup> 《蒙古国举办2013国际矿产投资者论坛》，中国商务部网站，2013年9月9日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201309/20130900294114.shtml>。

<sup>⑥</sup> 《民族意识浪潮中的蒙古极端民族主义》，凤凰网，2010年11月19日，[http://news.ifeng.com/fhzk/detail\\_2010\\_11/19/3164758\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/fhzk/detail_2010_11/19/3164758_0.shtml)。

<sup>⑦</sup> 《蒙古国掀起排华暗潮：蒙古技监局工地蒙华冲突始末》，凤凰网，2010年11月19日，[http://news.ifeng.com/fhzk/detail\\_2010\\_11/19/3164730\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/fhzk/detail_2010_11/19/3164730_0.shtml)。

西洋方向；向南大洋洲方向；向东太平洋、美洲、大西洋方向。其中向西和向东的航线为中国两大远洋主干线。<sup>①</sup> 总体上看，中国战略矿产资源进口通道比较单一，印度洋航线组（经苏伊士运河的中东海湾—中国港口航线）承担了大部分石油进口的海上运输。

主要大国对印度洋航线组的地缘竞争由来已久，英国从 1867 年开始掌控马六甲海峡，并以新加坡作为主要港口管理印度洋区域的航运安全。第二次世界大战之后，由于亚太地区的海运贸易量急剧增加，使马六甲海峡在国际贸易中的重要性迅速凸显，印度洋—马六甲航道成为全球贸易的重要纽带，从中东前往中国、东北亚地区的海运石油都必须经过马六甲海峡抵达目的地。据估计，到 2030 年，近 3/4 的中东石油运往东亚地区都必经马六甲海峡，印度洋经由马六甲海峡运输的油气的量将翻一番。以日本为例，其八成以上进口原油必须依赖马六甲海峡输入国内。而在出口商品方面，日本也必须通过马六甲海峡将国内生产的商品运销至世界各地。从 20 世纪 80 年代起，日本政府将马六甲海峡的航运安全视为其国家安全政策的重要一环，并且经常资助、支持许多维护马六甲海峡航行安全的计划，例如日本与新加坡政府在马六甲海峡区域制定了定期的双边防海盗演习计划。<sup>②</sup>

此外，印度洋航线组也是美国资源战略的中心，扇形理论（fan-spread）和“第一岛链”战略<sup>③</sup>表明美国在印度洋航道组将继续谋求最大利益和地缘优势，发挥更大影响力。<sup>④</sup> 苏珊·赖斯（Susan Rice）在乔治城大学的演讲中提出，亚洲经济体在未来几十年中的资源需求非常强劲，亚洲如何解决资源需求问题将会对世界能源供应和气候安全带来重大影响。<sup>⑤</sup> 从俄罗斯能源丰

---

<sup>①</sup> 陆俊元：《中国在北极地区的战略利益分析——非传统安全视角》，载《江南社会学院学报》2011 年 12 期。

<sup>②</sup> John Bradford, "Southeast Asian Maritime Security in the Age of Terror: Threats, Opportunity, and Charting the Course Forward," *RSIS Working Papers*, No. 75, Singapore: IDSS, 2005, pp. 20-30.

<sup>③</sup> 王伟东：《透视 9·11 事件后美国对东南亚的政策》，载《东南亚纵横》2004 年第 12 期，第 31 页。

<sup>④</sup> James Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol. 70, 1992, pp. 1-8.

<sup>⑤</sup> "National Security Advisor Susan Rice's Address at Georgetown on America's Future in Asia," The White House Office of the Press Secretary, November 20, 2013, [http://jakarta.usembassy.gov/news/embnews\\_131121en\\_1.html](http://jakarta.usembassy.gov/news/embnews_131121en_1.html).

富的萨哈林，穿过能源缺乏的朝鲜、韩国、日本，到中国的东南沿海地区，被称为“亚太弧形危机地带”。<sup>①</sup> 前美国总统国家安全事务助理托马斯·多尼隆(Thomas Donilon)强调，要把印度洋—马六甲海运航道控制在美国主导的国际规则下，并提出“美国将努力确保该航线的开放，以规则为基础解决领土争端”。<sup>②</sup> 美国布鲁金斯学会的报告也强调，“长期以来，美国一直承担着有关资源运输的地缘政治风险，而且资源的地缘风险形成一个‘风险轴心’，即‘亚洲轴心’。资源也是影响中美关系中最令人担忧的南海问题的重要因素之一。”<sup>③</sup>

中国对印度洋航线组的依赖延伸为战略与安全问题，中国资源通道面临的潜在威胁与美国在中国周边的军事战略紧密相关。美国以“重返亚太”为名，将东南亚、南亚、北非等作为能源地缘政治的“心脏地带”，实现对全球能源战略通道的控制。目前南海诸岛遭到周边一些国家的侵吞，某些岛礁被他国占据，岛屿争夺背后反映出美国期望主导印度洋航道组并遏制中国发展的图谋。如果与美国等西方大国的政治关系出现动荡，中国的国际资源运输将立刻陷入困境。

此外，中国与周边国家原有的合作模式也不具有可持续性，未充分估计内部政权和政策的变动。在美国积极拉拢周边国家的情况下，周边国家存在减少对华资源合作的倾向。例如，中国2010年锑精矿的主要进口来源国是缅甸，占进口量的23.2%；2011年，中国约52%的锡矿从缅甸进口。但随着缅甸国内政权发生重大变化，加上美国等西方国家的拉拢与扶植，缅甸新掌权者一方面积极寻求西方的支持，另一方面则弱化中国对缅甸的影响。与此类似，近年来美国积极拉拢蒙古国，后者也基于地缘战略的考虑，奉行多极平衡外交策略，希望在中美俄三大国之间的博弈中谋得利益。

---

<sup>①</sup> 曾信：《中国“印度洋困境”中的美国因素》，载《南亚研究》2012年第2期，第52-64页。

<sup>②</sup> “National Security Advisor Donilon’s Remarks at the Launch of Columbia University’s Center on Global Energy Policy,” The White House Press Releases, Fact Sheets and Briefings, April 24, 2013.

<sup>③</sup> Bruce Jones, David Steven and Emily O’Brien, “Fueling a New Order? the New Geopolitical and Security Consequences of Energy,” Project on International Order and Strategy, Brookings, March 2014, [http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2014/04/14%20geopolitical%20security%20consequences%20energy%20jones/14%20geopolitical%20security%20energy%20jones%20steven\\_fixed.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2014/04/14%20geopolitical%20security%20consequences%20energy%20jones/14%20geopolitical%20security%20energy%20jones%20steven_fixed.pdf).

### 三、从大周边外交高度思考战略矿产资源治理

未来十年，中国担负着对内转型和对外和平发展的双重任务。战略矿产资源是大国崛起的关键，而中国是国际资源体系的后来者，随着国力和需求的增长，中国不仅面临着既有治理结构的制约，而且面临着美国等西方国家的遏制。因此，中国应将战略矿产资源安全纳入大周边外交的战略考量之中。

首先，应当在“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的整体框架下，强调中亚、东南亚乃至澳大利亚的大周边矿产资源战略。上述地区内的国家是中国主要的战略矿产来源国以及重要的能源（煤炭和油气）进口地。开展与这些国家的战略矿产资源合作有利于各自经济的可持续发展以及区域和平稳定。中国需要将与俄罗斯、哈萨克斯坦等国关系的政治优势及时转化为经济合作的成果，重点要提高中国从俄罗斯、哈萨克斯坦进口矿产资源的总量和比例。而且中俄应以亚信峰会等区域合作为契机，大规模改造中亚和蒙古国在苏联时期建成的油气管线网络，建设俄罗斯—中亚—东亚跨区域天然气管网系统。在东南亚地区，在加强既有中缅管道、泰国运河等重大能源设施合作基础上，利用中国电网的优势，带动东南亚电力一体化建设，力争中国营运东南亚区域电网，通过推动中国—东南亚能源基础设施一体化进程，提升我国在东南亚国家的辐射能力。中国还需要加强能源安全领域的公共外交。为了消除欧美等发达国家以及俄罗斯、中东等生产国对我国能源投资、贸易、收购等活动的疑虑，应继续强化各种形式的能源公共交流，建立高规格的民间对话机制，尽量减少彼此的猜疑。另外，为了消除能源生产国对中国海外投资和资源进口的戒备心理，应大力营造互利双赢的和谐氛围，遵守当地法律制度，加强友好合作伙伴关系建设。

其次，加强矿产资源合作制度建设，维护中国海外资源利益。全球矿产资源治理体系主要由美国主导，美国和西方国家制定了一系列矿产资源价格、航运规则、资源开发的社会责任等治理机制。矿产资源问题超越国家边界，能源领域的跨境商业活动也带动了全球能源资源治理的发展。主权国家的政治实体性决定其无法全程参与能源资源合作开发的谈判、签约、开采、争端

解决等问题，因此需要推动多元行为体参与全球治理制度。<sup>①</sup> 中国应积极融入并主动引导区域能源资源治理制度建设。

一方面，亚太区域目前缺少统一的能源资源安全组织，现有的大宗商品和能源机制主要以自下而上的市场行为来推动，机制之间缺乏协调并且十分松散。因此中国当前一方面需要不断推动亚太经济合作组织（APEC）能源资源机制的建设和发展。《“亚太清洁发展与气候新伙伴计划”意向声明》、《亚太经合组织领导人关于气候变化、能源安全和清洁发展的宣言》等都是 APEC 能源机制不断发展的成果。然而作为一个松散的、缺乏法律约束力的国际组织，APEC 在推进能源合作方面仍然存在机制上先天不足的问题，如 2014 年的 APEC 会议仅仅以附录的形式提出推动在能源资源领域的合作。但与此同时，亚太区域国家在《亚太清洁发展和气候新伙伴计划》框架内的能源合作提供了制度示范，中国应该继续强调资源合作机制的开放性和包容性，在此基础上不断推进机制建设。

另一方面，中国应该利用现有的合作机制推行大周边矿产资源战略，包括 APEC、中俄沿边地方合作、上合组织、大湄公河区域合作、中国和东盟自由贸易区、中日韩自由贸易区、中俄朝韩蒙图们江合作等。中国的周边战略资源合作应把政治关系纳入考虑的范畴，在中国北部、南部和东部的周边地区进行不同的战略和政策设计。北部周边侧重以政促经，将合作关系提升为资源盟友级别；南部周边应认清美国和东南亚国家对华“利用+防范”的策略，提升中国和东南亚地区地缘经济的共赢效应；东部周边则应考虑受主权领土和其他政治敏感事件冲击的可能性，借鉴《欧洲能源宪章》丰富中日韩资源消费共同体的内涵，并提升东北亚区域的能源资源合作制度建设。

第三，中国应该开展与政治友好关系国的战略矿产资源合作。如加强与上海合作组织和金砖国家成员国的矿产资源合作，如进展顺利，可将这类合作关系提升为资源盟友级别。目前，中国与诸如俄罗斯、哈萨克斯坦、南非、巴西等国家的合作仍有很大提升空间。中国可在金砖国家、上海合作组织等多边层面以及双边层面不断充实战略矿产资源合作，促进战略矿产资源的合作共赢，同时要避免经济合作演变为单纯的资源进口关系。以亚洲基础设施

---

<sup>①</sup> 林伯强：《高级能源经济学》，中国财政经济出版社 2009 年版，第 12 页。

投资银行、丝路基金等为切入点，夯实战略矿产资源合作的机制建设。2014年11月，习近平总书记指出，“要以创新思维办好亚洲基础设施投资银行和丝路基金。发起并同一些国家合作建立亚洲基础设施投资银行是要为‘一带一路’有关沿线国家的基础设施建设提供资金支持，促进经济合作；设立丝路基金是要利用中国资金实力直接支持‘一带一路’建设”。<sup>①</sup>

第四，保障战略矿产资源的海运通道。目前中国过度依赖印度洋—马六甲—南海这一航线来实现战略矿产资源的运输，存在一定的地缘风险。因此，中国需要以战略矿产资源国际通道和基础设施建设为纽带，积极参与北极航道、巴拿马运河二期、东非油气终端等重大矿产资源通道工程的建设。《联合国海洋法公约》为中国的资源运输通道安全提供了相当充分的法律依据支撑，然而在局部地区如南海等关系中国资源安全的海上通道仍存在法律疑问，中国应致力于构建于己有利的海上通道国际法律秩序。

第五，中国应完善矿产资源安全风险分析和战略储备能力，加强智库在矿产资源安全领域的能力建设。中国需要加强宏观矿产资源安全研究，主要是研究全球及自身中长期矿产资源需求趋势、供应趋势和相关进口地区的政治经济风险态势。矿产资源战略储备是为了保障国家的国防安全和经济安全，并在国际上保持独立自主的地位，因此对国家而言意义十分重大。随着中国对各种矿产资源的消费进入新的高速增长期，战略资源储备不应该仅限于石油，还应该包括各类战略矿产资源，同时要通过政治、经济、外交、金融等手段，全面保障国家安全。此外，要将天然气、石油和矿产资源储备与国家整体战略有机结合，统筹考虑。

[收稿日期：2014-07-28]

[修回日期：2014-12-15]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> 习近平：《办好亚洲基础设施投资银行和丝路基金》，新华网，2014年11月6日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/06/c\\_1113144297.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/06/c_1113144297.htm)。

# 南南合作框架下的中国气候援助<sup>\*</sup>

冯存万

**【内容提要】**气候援助是指有关国家或国际组织为应对和适应气候变化而采取的针对特定国家或地区开展的资金、技术等援助措施。气候援助是国际社会应对和适应气候变化的重要组成部分。由于具备相对突出的资金和技术优势，中国于本世纪初开始实施南南合作框架下的气候援助。通过这一实践，中国确立了相对完整的气候援助理念，即坚持气候援助与总体对外援助的统一性，坚持以“可持续发展”为基本导向，倡导南北合作与南南合作“共存并进”，确保平等互信、包容互鉴、合作共赢；通过这一实践，中国还进一步完善了中国气候外交体系，丰富了中国对外援助的模式和内涵，推动了国际政治经济新秩序的建立。为更好地履行中国所担负的国际责任，促进中国气候援助的更大发展，中国应基于既有实践，建立气候援助的长效机制，巩固和深化南南合作型气候外交的模式和途径，持续推进气候治理技术革新，采取多种方式打造气候援助的话语权。

**【关键词】**南南合作 气候援助 中国外交 全球治理

**【作者简介】**冯存万，武汉大学政治与公共管理学院国际关系专业副教授

**【中图分类号】**D82/P467

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0034-18

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501003

---

<sup>\*</sup> 本文为教育部 2012 年人文社会科学研究青年基金项目“欧盟气候外交与中国对策研究”（项目编号：12YJCGJW003）的阶段性成果。

气候变化是当前全球共同面临的重大挑战，深刻影响着人类的生存与发展。积极应对和适应气候变化，推动世界各国全面实现经济社会的可持续发展，是国际社会所有成员义不容辞的共同责任，这需要从多方面着手，开展气候治理，其中针对发展中国家的气候援助已经成为国际气候治理体系的重要议题。与其他类型的国际援助一样，气候援助理应涵盖南北合作、南南合作及三方合作等多种模式。由于在全球气候变化中的特殊地位及相对突出的资金和技术优势，中国于21世纪初启动南南合作框架下的气候援助。这一实践推动了中国气候援助理念的初步确立，促进了中国气候外交体系的发展和对外援助的多样化发展。为促进中国国际责任的更好履行、中国气候援助的更大发展，中国应以既有实践和成绩为基础，创新设计中国气候援助的体系、思路、途径、方式和领域等。

## 一、国际气候谈判体系中的气候援助

气候援助是指有关国家或国际组织为应对和适应气候变化而采取的针对特定国家或地区开展的资金、技术等援助措施。就其产生背景及自身特质而言，气候援助是国际社会为适应全球气候治理的客观需求而衍生出的新型援助，它与一般意义上的国际援助既有联系，又有区别。国际援助的历史由来已久，第二次世界大战后，西方国家为实现其国际战略目标或推行人道主义等公益价值，将国际援助纳入其外交政策体系并在发达国家与广大发展中国家之间付诸实践。目前，国际援助广泛存在于南北国家、南南国家之间，是国际社会的一种常态行为，一般表现为物资、资金和技术等实质性的援助。<sup>①</sup>气候援助是国际援助在气候变化领域的新发展，是在技术、物资、能力等领域拥有比较优势的国家针对容易受到气候变化直接冲击、应对气候变化能力匮乏的国家的援助。与一般意义上的国际援助相比，气候援助的特征表现为：其一，针对性强，即主要面向受到气候变化直接威胁的国家和地区；其二，技术水平高，气候援助所需的低碳、清洁发展技术在当前仍属于高端领域；

---

<sup>①</sup> 罗红波：《意大利：独具特色的发展合作政策》，载周弘主编：《对外援助与国际关系》，中国社会科学出版社2002年版，第402页。

其三，援助效果评估难，由于气候问题的国际公共产品属性，使得目前较为普遍的“发展有效性”或“援助有效性”的评价标准解释力下降，援助效果难以评估。

气候变化问题是国际社会提出并推动气候援助的根本原因。全球气候变化对国际社会产生了巨大的冲击，据政府间气候变化专门委员会预测，到2050年，世界范围内将有1.5亿环境难民。<sup>①</sup>此外，气候变化也涉及生态安全、粮食供应、经济建设、社会稳定等问题，甚至会增加军事冲突的可能性。<sup>②</sup>面对气候变化的冲击，与发达国家相比，发展中国家尤其是部分生态脆弱国家面临的问题更为严峻，而且由于其能力匮乏，很难凭借自身力量应对气候变化带来的影响。这一困境又容易引发社会、经济、生态方面的问题，进而影响到国际社会的均衡发展。具体而言，发展中国家在应对、适应气候变化进程中面临的主要问题是资金和技术能力不足。根据世界银行估算，到2030年，预计发展中国家每年所需要的适应气候变化资金约为750亿美元，促进减排资金约4,000亿美元。<sup>③</sup>

为发展中国家提供必要的应对气候变化的资金和技术援助，已在国际社会形成了广泛共识。1992年通过的《联合国气候变化框架公约》指出，历史上和目前全球温室气体排放的最大部分源自发达国家，发展中国家的人均排放量仍相对较低，因此应对气候变化应遵循“共同但有区别的责任”原则。根据这一原则，发达国家应率先采取措施限制温室气体的排放，并向发展中国家提供相关资金和技术；而发展中国家也应在得到技术和资金支持的同时采取措施减缓或适应气候变化。此后，国际气候谈判进程历经“巴厘路线图”、“哥本哈根协定”、“坎昆协议”与“德班平台”等阶段，其争论的焦点是如何在发达国家之间和发达国家与发展中国家之间划分和落实减缓气候变化责任、资金与技术转让等议题。其中，有关气候变化治理资金和技术转移的问

---

<sup>①</sup> Norman Myers, "Environmental Refugees in a Globally Warmed World," *Bio Science*, Vol. 43, No. 11, December 1993, p. 758.

<sup>②</sup> "International Climate Assistance," *Pew Center on Climate Change Brief*, June 2011, <http://www.c2es.org/publications/international-climate-assistance>, p. 5.

<sup>③</sup> 世界银行：《2010世界发展报告：发展与气候变化》，转引自中国日报：《发展中国家应对气候变化资金存在巨大缺口》，2009年11月10日，[http://www.chinadaily.com.cn/zgzx/2009-11/10/content\\_8935356.htm](http://www.chinadaily.com.cn/zgzx/2009-11/10/content_8935356.htm)。

题已成为影响发达国家与发展中国家之间关系的重要因素。2012年，联合国可持续发展大会通过《我们憧憬的未来》(The Future We Want)，在重申“共同但有区别的责任”原则的同时，敦促发达国家履行针对发展中国家的援助承诺。可以说，气候援助一直是国际气候谈判体系的重要组成部分，也是每个国家参与气候谈判、开展气候外交的重要议题。

受到多种因素的影响，国际社会的共识并未转化为积极而广泛的援助实践行动，从而使国际气候援助始终处于低迷状态。首先，国际格局的转型使国际气候援助的背景更为复杂化。自20世纪90年代以来，国家力量对比发生深刻变化，欧美等发达国家经济发展乏力，而部分发展中国家的经济建设步伐明显加快，并成为国际社会瞩目的新兴大国。发达国家是否有必要继续对这些新兴国家提供援助，新兴国家又应承担怎样的全球责任，都成为极具争议的话题。其次，气候问题的公共物品属性使得援助责任难以厘清。从历史的角度来看，发达国家的工业进程和历史累积排放是造成当前气候变化的主要原因。而部分发达国家则坚称新兴工业化国家以及其他发展中国家的工业化进程对气候变化也有不可推卸的责任。尽管“共同但有区别的责任”原则早已确立，但在事关国家利益的气候援助责任划分、援助力度的裁定方面，国际社会分歧严重，难有进展。再次，与气候变化治理所关联的清洁能源技术转移，在发达国家看来是一个不应主动为之的任务。即使是号称国际气候治理“急先锋”的欧盟，在向发展中国家转让环保技术方面也设置多重障碍，或在国际贸易中附加各种环境条款，甚至将“发展中国家积极参与全球气候合作”作为提供援助的条件，在一定程度上损害了发展中国家的利益，导致环境合作行动的不协调。<sup>①</sup> 因此，国际气候援助的资金和技术一直存在着巨大缺口，难以满足发展中国家应对气候变化的客观需求。

在发达国家提供气候援助的意愿低迷、力度受限的同时，全球气候变化趋势和密集频发的极端气候事件使得发展中国家寻求气候援助的呼声更为迫切、高涨。在这种供需匹配失衡的情况下，发展中国家对气候援助的需求开始扩散至新兴大国，至此，发展中国家之间互助式、尝试性的气候援助的重

---

<sup>①</sup> 张焕波：《中国、美国和欧盟的气候政策分析》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 72 页。

要性日益凸显。而作为最大的发展中国家，中国成为南南合作型国际气候援助的重要参与方之一。

## 二、中国对外气候援助的发展

南南合作是发展中国家在经济、技术、贸易等多领域的合作，是发展中国家自力更生、谋求进步的重要途径，也是确保发展中国家融入和参与世界经济的有效手段。中国是南南合作的积极倡导者，随着国际形势的不断变化，中国的对外发展援助在理念、内涵和实践方面不断丰富。在气候变化影响日益突出的新形势下，作为负责任的发展中大国，中国政府本着“量力而行、尽力而为”的原则，与其他发展中国家共同分享绿色技术创新成果和绿色经济发展经验，支持发展中国家加强应对气候变化能力建设。中国是世界上最大的发展中国家，发展仍然是中国长期面临的艰巨任务。这决定了中国的对外援助属于南南合作范畴，是发展中国家间的相互帮助。<sup>①</sup> 以此为参照，中国的气候援助在参与者类型、合作内容与方式、合作目标与原则等方面与南南合作完全契合。换言之，中国针对发展中国家的气候援助是南南合作框架下的国际援助，是南南合作在全球气候治理领域的新拓展。

全球气候变化问题的复杂性以及气候谈判进程的反复多变，国际气候援助的进展迟滞与中国国力发展的非均衡性，决定了中国实施气候援助举步维艰。但从参与国际气候谈判之时起，中国推动气候援助的信心十足、政策稳健，呈现出积极、谨慎的发展特征。总体来看，中国气候援助的发展历程可以分为如下几个阶段。

第一阶段（1991年至2000年）：中国气候援助的酝酿期。

自20世纪70年代初以来，国际社会对环境问题的关注日益提升。进入90年代以后，气候变化发展成为关键的环境问题之一。中国是联合国框架下全球气候变化治理进程的主要参与者。1991年6月，在北京举行的发展中国家环境与发展部长级会议上，中国就有关气候变化谈判的立场、观点以及公约草案，阐述了有关针对发展中国家开展气候援助的基本观点，其中包括：“发达

---

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，人民出版社2011年版，第5页。

国家应对温室气体的超量排放负有主要责任，对保护全球气候承担主要义务”；“公约谈判中应考虑发展中国家的国民经济和社会发展的需要”；“加强发展中国家气候监测和气候变化及其影响与对策的研究，加强科技合作”；同时，中国强调“发展中国家在谈判中应该加强磋商，协调立场”。<sup>①</sup>

中国的这一主张在1992年联合国环境与发展大会上通过的《联合国气候变化框架公约》及其确立的“共同但有区别的责任”原则中得到了较为全面的体现，也成为中国开展气候外交，实施国际气候援助的根本性原则。在这一阶段，国际气候谈判的焦点在于发展中国家特别是发展中大国是否应承担温室气体限排或减排义务，而对发达国家实施国际气候援助的关注则在达成基本共识之后未作进一步的探讨或争论。因此，中国在气候援助方面的观点也维持在“发达国家有义务援助发展中国家应对气候变化”的层面。

中国的基本立场在1998年第四次缔约方会议上得到充分表述，即应建立一个技术转让机制，以非商业的和优惠的方式来协助发展中国家缔约方获得必要的环境友好技术，以应对气候变化。<sup>②</sup>而在面对发达国家的技术转让进展极为缓慢，援助资金筹措不力这一客观局面时，中国也保持较为宽容、冷静态度，以“敦促”和“希望”的方式来表达对国际气候援助的关注。此外，中国也着重强调自身的发展中国家地位和“受援助国”的属性，并表明希望发达国家按照《联合国气候变化框架公约》向中国提供资金援助和技术转让的愿望。<sup>③</sup>这一时期，中国更多地关注南北合作型的气候援助，南南合作型的援助尚未进入中国的气候外交议程。但是，中国在强调南北合作型气候援助的同时，并没有否定南南合作型气候援助的可能，而是从公平原则角度出发，认为“有能力（尤其是资金能力和技术能力）的国家应该为防止气候变化多作贡献，这也是公平原则的应有之义”，<sup>④</sup>这事实上为后来中国的气

<sup>①</sup> 杨兴：《“气候变化框架公约”研究——国际法与比较法的视角》，中国法制出版社2007年版，第14页。

<sup>②</sup> “Report of the Fourth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change,” *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 97, Monday, 16, November 1998.

<sup>③</sup> 中国代表团团长刘江部长于1999年在气候变化公约第五届缔约方会议上的发言。转引自薄燕：《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》，上海人民出版社2012年版，第136页。

<sup>④</sup> 张海滨：《环境与国际关系：全球环境问题的理性思考》，上海人民出版社2008年版，第90页。

候援助预留了空间。

第二阶段（2001年至2009年）：中国气候援助的初创期。

自2001年始，美国小布什政府的气候政策立场严重倒退，日本、加拿大、澳大利亚等国也出现消极抵制的态度，国际气候谈判的进程和格局受到重大冲击。为了遏制上述趋势，中国与欧盟等加强合作，通过多方努力维护国际气候谈判体系。同时，从2001年到2006年，中国温室气体排放量急剧增长，引起国际社会的普遍关注，国际能源组织在2006年发布报告，预计中国将在2009年成为世界第一大温室气体排放国，这使中国气候外交面临空前的国际压力。“通过有效的援助来承担和履行中国的国际责任，为中国的发展创造良好的外部环境，是中国援外工作的基本目标”。<sup>①</sup>

为了推动国际气候谈判进程，中国主动承担相应的国际责任，在坚持发达国家负有主要援助义务的原则基础上，开始了初步的、尝试性的自主援助实践。<sup>②</sup> 2007年，中国在“G8+5”峰会上首次承诺，将向已经受到气候变化不利影响的小岛屿发展中国家提供援助。此外，中国政府在中非合作论坛、联合国千年发展目标高级别会议和南非德班联合国气候变化大会等多个场合，宣布了一系列涉及应对气候变化的对外援助举措，承诺在清洁能源、环境保护、提供安全饮用水、气象基础设施能力建设等领域，与有关发展中国家开展广泛的务实合作，帮助其提高应对气候变化能力。这一时期中国的气候援助处于起步阶段，具有鲜明的尝试、探索特征，这与中国的国力增长、技术发展尤其是气候谈判的认知和参与程度密切相关。

第三阶段（2010—）：中国气候援助的快速发展期。

2009年哥本哈根气候大会上，美欧在气候谈判问题上的分歧依旧，同时针对发展中大国的压力不断增加。此后，伴随着欧债危机的持续蔓延，欧盟的气候谈判领导意愿和能力大幅下降，美国针对《联合国气候变化框架公约》及其所涉及的国家减排义务的批评更为激烈。七十七国集团内部出现碎片化倾向，针对新兴经济体特别是中国、印度等的指责愈演愈烈。在此背景下，

---

<sup>①</sup> 刘鸿武、黄梅波等：《中国对外援助与国际责任的战略研究》，中国社会科学出版社2013年版，第48页。

<sup>②</sup> Ida Bjorkum, “China in the International Politics of Climate Change: A Foreign Policy Analysis,” *The Fridtjof Nansen Institution Report*, December 2005, p. 31.

中国在坚持既有的发展中国家不承担硬性减排义务原则的同时，以“力所能及，尽力而为”的方式开展气候援助，有关政策更为灵活多样，援助力度与范围也较前一阶段有了明显的提升和扩展。一方面，中国强调发展中国家的首要任务仍是发展经济、消除贫困、改善民生，国际社会应该将应对气候变化、提高发展中国家的内在发展动力和可持续发展能力紧密结合起来，尊重发展中国家的诉求，以此形成广泛而坚实的基础来应对气候变化；另一方面，中国充分认识到应对气候变化的重要性和紧迫性，明确将继续坚定不移地为应对气候变化做出切实努力，并向其他发展中国家提供力所能及的帮助。

在2010年的全国援外工作会议上，国务院作出了包括“援助要向最不发达国家和小岛屿国家倾斜”等内容在内的具体部署和改进措施。2012年，中国政府在联合国可持续发展大会上宣布中国将开展应对气候变化的“南南合作”，承诺每年安排约1,000万美元用于支持非洲国家、最不发达国家和小岛屿国家积极应对气候变化。2013年3月和6月，中国国家主席习近平在出访非洲及拉美和加勒比地区时，再次表示中国继续在“南南合作”框架内为小岛屿国家、非洲国家提供力所能及的支持。2014年9月，国务院副总理张高丽在联合国气候峰会上宣布，从2015年开始，中国将在现有基础上把每年用于南南合作的资金翻一番，并提供600万美元支持应对气候变化南南合作。总之，哥本哈根峰会后，中国气候援助进入新的时期，开始呈现出目标清晰、立场明确、进展平稳的特征，进一步奠定了气候援助在中国气候外交体系中的地位。

### 三、中国气候援助的外交理念

日益明确的科学结论和近年来频繁发生的极端气候事件，要求国际社会特别是具有较强实力的国家推动国际气候谈判及治理进程，中国国力的快速增长以及发展中国家的期望也使得中国开展气候援助的必要性更为突出；与此同时，中国自身作为发展中国家也面临着巨大的发展和减排压力。因此，相对于中国传统的对外援助，气候援助不仅需要直面多重压力与复杂局面，也需要设定科学、灵活的外交理念，以此来保障气候援助政策与行动的有效性。而纵观中国气候援助所经历的发展阶段以及当前局面，可以较为清晰地

发现贯穿其中的外交理念。

第一，坚持气候援助与总体对外援助的统一性。自1950年向朝鲜和越南两国提供物资援助开始，中国开启了对外援助的序幕。多年来，中国在致力于自身发展的同时，始终坚持向经济困难的其他发展中国家提供力所能及的援助，承担相应的国际责任。<sup>①</sup> 其间，中国根据国情适度调整了对外援助的规模、布局、结构和领域，注重提高对外援助项目的经济效益和长期效果，强化援助方式的灵活性和可操作性。在发展中国家面临气候变化的直接威胁、对气候援助的需求持续走高的背景下，中国自2006年开展了面向发展中国家的气候援助，明确了对外援助的新领域，也强调其与中国总体对外援助的统一性。

这一理念主要表现为如下三个方面：首先，确立总体对外援助与气候援助的包容关系。比如，中国倾向于在阐述对发展中国家援助的语境中涉及气候治理援助，将其作为对外援助的子项目，与减贫、发展、粮食安全、国际新秩序等议题密切联系。其次，遵循中国的援助宗旨与方式，确立了“沟通”与“对话”、“信任”与“合作”的气候援助战略基调。正如中国国际气候谈判代表解振华在2010年绿色经济与应对气候变化国际合作会议上所指出的，中国将“进一步加强与世界各国、不同利益集团的对话与交流，增进相互了解，建立相互信任，推动形成良好的国际合作氛围与环境”。<sup>②</sup> 再次，中国对外援助的八项基本原则将规范、指导气候援助。1964年，中国政府确立了以平等互利、不附带任何政治条件、帮助受援国掌握技术等为核心的对外经济技术援助八项原则，这一系列原则成为指导、规范中国对外援助的基本方针。自开展气候援助以来，中国确保了这些基本方针对气候援助政策设计与项目实施的规范及指导作用。

第二，坚持以“可持续发展”为基本导向。对于广大发展中国家来说，发展是它们在新时代的共同诉求，是无可争辩的时代主题。<sup>③</sup> 党的十一届三

---

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，第1页。

<sup>②</sup> 解振华：《加强国际合作 推动绿色发展——在绿色经济与应对气候变化国际合作会议上的讲话》，中国国家发改委网站，2010年5月8日，[http://xiezhenhua.ndrc.gov.cn/zyjh/201005/t20100514\\_346721.html](http://xiezhenhua.ndrc.gov.cn/zyjh/201005/t20100514_346721.html)。

<sup>③</sup> 周弘：《中国援外六十年的回顾与展望》，载《外交评论》2010年第5期，第7页。

中全会后，中国对外援助确立了“平等互利、形式多样、注重实效、共同发展”的外交理念。通过对外援助，既促进受援国之间的经济发展和社会进步，也推动中国与受援国之间的经济技术合作，以达到共同发展，共同繁荣的目的。<sup>①</sup> 气候变化是发展中国家在社会、经济发展进程中遭遇的全球性问题，它的解决将对发展中国家的发展前景产生广泛而深远的影响。因此，中国认为，气候问题也是一个发展问题，应该从发展的角度着手解决。正是基于这一战略认知，时任国家主席胡锦涛于2008年出席经济大国能源安全和气候变化会议时指出，气候变化问题，从根本上说是发展问题，应该在可持续发展的框架内综合解决。<sup>②</sup> 气候援助是国际气候谈判和治理进程的重要组成部分，因而也必须坚持并践行以可持续发展为基本导向的理念。

在气候变化援助领域，可持续发展理念的内涵更为丰富。首先，由于气候变化问题的严峻性，应对气候变化的战略考量与途径仍然具有相当大的不确定性，需要以变化与发展的眼光来看待当前和未来的援助措施。其次，当前发展中国家受到的气候变化冲击最为直接和严重，因而国际社会需要对发展中国家提供援助，通过经济发展和技术进步等方式，帮助他们提升应对气候变化的能力，并最终实现可持续发展。最后，气候援助应遵循既有的援助原则，尊重被援助国家的主导权。在中国看来，发展的最终动力来自于内生力量。<sup>③</sup> 因此，气候援助的目标是“授人以渔”，是帮助被援助国家建立并夯实应对和适应气候变化的能力，以保障其经济社会的可持续发展。

第三，倡导南北合作与南南合作“共存并进”。气候援助是国际社会应对和适应气候变化的关键途径之一。《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》均以原则方式提出发达国家应该向发展中国家提供资金和技术方面的援助。积极促成和推进南北合作型气候援助已是国际共识，也是中国一贯的气候外交目标之一，而中国也参与了南北合作型气候援助并从中受益。据统计，自清洁发展机制（CDM）建立以来，中国参与的项目数量以及获得的减排单

---

<sup>①</sup> 张效民：《中国和平外交战略视野中的对外援助》，载《国际论坛》2008年第5期，第39页。

<sup>②</sup> 《胡锦涛在经济大国能源安全和气候变化领导人会议上的讲话》，新华网，2008年7月10日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/10/content\\_8519929.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/10/content_8519929.htm)。

<sup>③</sup> 张海冰：《中国对非洲援助的“战略平衡”问题》，载《西亚非洲》2012年第3期，第40页。

位均居世界第一，这带来的技术和资金对缓解本国的能源和环境压力具有重大意义。<sup>①</sup> 因此，中国对南北合作型气候援助持支持态度。

但是，鉴于当前发达国家的援助意愿消极，援助力度偏低的现状，中国一方面要求发达国家兑现承诺，履行援助义务；另一方面也开始在力所能及的范围内实施尝试性的气候援助。在中国看来，南南合作型与南北合作型气候援助之间是彼此认同、平行推进的关系，换言之，中国的气候援助是对南北合作型气候援助的补充，而不是代替。<sup>②</sup> 中国在接受他国气候援助的基础上，积累了相应的技术成果和管理经验，并将其运用于对外援助领域。应该说，南北合作与南南合作这两种气候援助的共存与并进，在中国的气候援助中得到了充分体现，而中国也正努力巩固和提升这一理念，以使国际气候治理取得积极进展。

第四，坚持平等互信、包容互鉴、合作共赢的理念。与传统的对外援助相比，中国气候援助所处的国际环境更为复杂，而作为受援方的发展中国家对中国的援助期望值和认同感也发生了变化。一方面，随着国力的持续增长，中国在资金和技术方面比大多数发展中国家拥有较为明显的优势，甚至部分国家认为中国坚持自身的发展中国家属性这一立场已经阻碍了最贫穷国家实现发展的途径。<sup>③</sup> 这种观念很大程度上推高了发展中国家对中国开展气候援助的期望，并认为这是中国作为世界大国必须担负的国际责任和义务。另一方面，由于中国近年来经济建设稳步推进，对化石能源的需求和温室气体的排放量增长迅速，国际社会已在盛传“中国环境威胁论”，而部分发展中国家更倾向于将自身视为这一威胁的直接受害者，并对中国气候援助的能力上限产生质疑和批评。

为此，中国着力探索并践行了“平等互信、包容互鉴、合作共赢”的气候援助理念。这一理念的基本内涵可以解释为：强调并践行国际气候谈判与治理框架下中国及受援国家之间的平等与互信关系；发达国家的温室气体历

<sup>①</sup> 何一鸣：《国际气候谈判研究》，中国经济出版社2012年版，第145-146页。

<sup>②</sup> 解振华在2013年联合国气候变化大会“应对气候变化南南合作高级别论坛”的发言，原文为“南南合作并非取代南北合作，国际社会和国际发展机构需要支持发展中国家扩大南南合作的努力。”《应对气候变化南南合作高级别论坛》，中国网，2013年11月19日，[http://webcast.china.com.cn/webcast/created/16185/152\\_1\\_0101\\_desc.htm](http://webcast.china.com.cn/webcast/created/16185/152_1_0101_desc.htm)。

<sup>③</sup> *A Global China Policy*, Brussels: European Council on Foreign Relations, June 2010, p. 7.

史累积排放是全球气候变化的根本原因，中国基于全球生态安全的战略考虑在力所能及的范围内开展治理援助；中国气候援助以促进共同发展为最终目标。中国在参与2013年华沙气候大会的“应对气候变化南南合作高级别论坛”时也强调了这一原则，即“南南合作”是发展中国家发挥各自比较优势、团结互助、实现共同发展的重要途径。<sup>①</sup>从宏观视角来看，发展中国家在国际气候谈判进程中出现了分散化、碎片化的趋势，这对推动气候治理进程以及督促发达国家履行援助义务必将产生不利影响。因此，中国的气候援助应起到消除分歧、协调立场、扶危助困、促进发展的作用。而从推动国际气候治理援助的角度来看，这一理念既是一种创新成果，也是对中国长期以来践行的南南合作原则的继承与拓展。

#### 四、中国气候援助的政策部署及意义

依托中国既有的国际援助主管与执行机制，中国对外气候援助的机构也逐步得以建立并发展。商务部是国务院授权的中国政府对外援助主管部门，负责拟定对外援助政策、规章、总体规划和年度计划，审批各类援外项目并对其实施进行全程管理。商务部所属国际经济合作事务局、国际经济技术交流中心和国际商务官员研修学院分别受托管理援外成套项目和技术合作项目、物资项目以及培训项目的具体实施。中国进出口银行负责优惠贷款项目评估以及贷款发放和回收等管理。中国驻外使（领）馆负责中国对驻在国援助项目的一线协调和管理。2008年，商务部会同外交部、财政部等有关部门和机构，正式成立对外援助部际联系机制，并于2011年2月升级为部际协调机制。

在气候援助领域，依照商务部主导的部级协调机制，外交部、科技部、卫计委、农业部、气象局、海洋局等部门也在相关工作领域建立了援助机构，这些机构负责该领域的援助工作，同时与商务部援外司形成有机协调、政策统筹的工作机制。在中国应对气候变化的外交需求拉动和战略指引下，中国

---

<sup>①</sup> 《中国积极倡导南南合作 五方面加强气候领域合作》，中国网，2013年11月19日，[http://news.china.com.cn/world/2013-11/19/content\\_30644528.htm](http://news.china.com.cn/world/2013-11/19/content_30644528.htm)。

开始在对外援助机构的功能拓展和部门增设上进行了有益尝试。2012年国家发展和改革委员会设立了“国家应对气候变化战略研究和国际合作中心”，为应对气候变化工作提供决策咨询和支撑服务。

目前，上述机构在中国对外气候援助中的工作职责与协调关系仍处于摸索阶段，彼此之间还存在一些沟通不畅的问题，这些问题虽未产生严重的阻滞作用，但在一定程度上使中国对外气候援助体系呈现出核心不突出、凝聚力不足的特点。比如，有关部门之间的数据综合、信息共享仍未达到理想状态。随着中国气候外交力度的加大，机构协调与匹配关系可能要经历一个调整过程，职能部门及其功能的整合与重塑也将是一项必要而紧迫的任务。

**表 1：中国对外气候援助政策部署一览表，2006—2013 年**

援助方式	受援国数量	援助内容
物资提供	近 100 个	800 多批次物资援助，涉及风能和太阳能发电及照明设备、移动电源等
项目建设	24 个	已经或正在实施农业技术示范项目
		130 个清洁能源项目
技术合作	43 个	应对气候变化的技术合作项目，涉及农业、水电
	57 个	派驻 60 支中国医疗队、1,300 多名医生
人员培训	约 120 个	2010—2012 年举办 150 期培训班，受训人员 4,000 名，内容涉及低碳产业发展与能源政策、气象灾害早期预警等

资料来源：中国气候变化信息网、国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，人民出版社 2014 年版，第 22 页。

中国气候援助的政策部署及实践也取得了长足的进步，并呈现出多边与双边援助并重、“软式”与“硬式”援助并行的局面（表 1）。在多边层面，主要体现为中国借助或通过中非合作论坛、联合国千年发展计划或联合国气候变化大会制定并推行气候援助计划。双边层面的气候援助主要是在中国与亚

非拉等发展中国家之间。随着全球气候变化问题日益严峻，中国在“硬式”援助领域与突尼斯、喀麦隆、布隆迪等国开展了多方面的合作，涉及基础设施建设、水力发电、新能源项目、农业发展等领域，援助方式包括工程援建、物资赠予、资金支持等。在“软式”援助领域，中国主要采取技术合作、人力资源开发合作、国际救援以及援外志愿者等方式，为受援国的能力建设作出积极贡献。需要注意的是，中国与气候治理相关的对外援助可以追溯到 20 世纪 80 年代，当时中国同联合国有关机构合作，向许多发展中国家传授沼气技术。<sup>①</sup>但由于气候变化问题在彼时尚未成为国际关系的热点问题，中国更重视这类援助项目的政治及经济意义，而没有发掘其在气候变化治理中的价值。随着气候问题关注度的上升，中国在对外援助项目中也开始大量采用环境友好技术，这使中国的气候援助实践以“润物细无声”的方式继续进行。笔者认为，中国今后应充分重视并发掘这类援助项目的气候治理价值。

气候领域中的南南合作是发展中国家之间一种阶段性、渐进性的合作。中国的气候援助将带动发展中国家的气候治理能力建设。正如有学者所言，“中国是一个发展中国家，而且作为一个在近期拥有类似经历的伙伴，它在发展上所取得的成功使其有了很大程度的可信度。”<sup>②</sup>此外也应看到，气候领域中南南合作的受益方不仅仅局限于发展中国家，也包括发达国家在内的国际社会所有成员。因此，南南合作框架下的气候援助是包容式、开放式的合作，它以气候治理技术转移、清洁能源开发、经济发展模式借鉴、发展援助资金合理配置为主要实践内容。目前这种合作主要在发展中国家之间进行，一旦条件成熟，则会对南北合作型气候援助产生明显的鞭策与促进作用，推动更大范围的气候治理合作。由此观之，开展气候援助对中国外交具有相当重要的意义。

第一，完善与补充中国气候外交体系。从 20 世纪 90 年代初以来，中国积极参与国际气候谈判进程，并迅速成长为具有重要影响力的谈判方，同时与以七十七国集团为代表的发展中国家协调立场，为塑造公平正义的气候治理体系及规则做出了不懈努力。近年来，国际社会对气候变化的关注度有所

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，第 24 页。

<sup>②</sup> [美]黛博拉·布罗蒂加姆：《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，沈晓雷、高明秀译，社会科学文献出版社 2012 年版，第 11 页。

下降,发展中国家由于自身需求无法得到满足,也对气候治理进程渐失信心,内部凝聚力也不断下降,这使中国气候外交面临非常大的压力和挑战。与此同时,相比其他发展中国家,中国已经拥有较为完善和成熟的技术体系以及强大的经济力量。适时、适度地开展气候援助可以逐步完善中国气候外交的结构和体系,即推动参与气候谈判、承担减排义务及帮助相关国家展开气候治理和节能减排等工作同步进行。当然也必须认识到,中国气候援助也有其自身的特点,它是一种兼具辅助与保障功能的外交行为。发展中国家面临的根本问题是发展,中国的气候援助是以这一认识为基础的新型外交。它主要体现为推广节能减排理念和技术,有效降低气候变化、全球升温带来的破坏性影响,保障受援助国家的经济建设与社会发展。

第二,拓展与丰富中国对外援助模式。自20世纪50年代以来,中国逐步建立起发展引导型的援助模式,为增强中国外交的影响力、促进发展中国家的经济和社会发展发挥了不可估量的作用。新的国际形势对中国对外援助产生新的挑战,客观上要求其有所发展。事实上,“援助不是一个孤立的政策领域,必须和其他相关的政策领域,比如贸易、投资、旅游等相结合,否则相互矛盾的政策将会相互抵消,从而削弱发展援助的实际效果。”<sup>①</sup>同样,对外援助也与国家的气候外交相互关联。自20世纪90年代以来,西方援助大国尤其是欧洲国家开始更多地从政治、经济、社会、安全等综合角度谋划发展援助战略,在国际发展援助领域呈现出各种全球性议题相互关联和相互捆绑解决的趋势。<sup>②</sup>如果中国对外援助因循守旧,不能与时俱进,将会在援助模式和功效等方面面临更大的挑战。因此,发展中国家持续的援助需求和发达国家的政策调整,客观上要求中国在援助模式上进行必要的革新。从这一意义来说,气候援助包含了应对气候变化、支持经济发展的多重目标,是对气候外交与对外发展援助的融合,是对既有援助模式的丰富与拓展。

第三,增强南南合作,推进建立国际新秩序。中国认为,建设国际政治经济新秩序的前提是缩小发达国家与发展中国家的差距,和谐世界的基础在于消除地区和国家间的发展不平衡。因此,实现共同发展是中国发展引导型

---

<sup>①</sup> 张海冰:《发展引导型援助—中国对非洲援助模式研究》,上海人民出版社2013年版,第161页。

<sup>②</sup> 同上,第204页。

援助的最终目标。<sup>①</sup>众所周知，开展气候援助，在减排和适应方面加强对发展中国家的引导与帮助，有利于提高发展中国家的生存和发展条件，进而带动其尽快掌握清洁能源和技术，在低碳经济发展中实现突破，由此持续推进国际政治经济新秩序的建立，这与中国的总体外交相得益彰。

## 五、推动中国气候援助的大发展

气候变化背景下的南南合作有诸多新问题、新特征，新趋势。发展中国家之间的经济发展水平差距拉大，不同国家对气候援助的需求日趋多样化。全球气候治理进程中的发展中国家合作呈现碎片化态势，观念分歧普遍存在且短期内无法消弭。更为重要的是，中国的温室气体排放量和国际舆论产生的强大压力将持续存在，对外援助政策的本质及预期受到了质疑和挑战。这些问题意味着中国对发展中国家的气候援助可能面临着赞赏与批评、理解与质疑并存的复杂环境。因此，为更好地履行中国所担负的国际责任，促进中国气候援助的更大发展，必须在既有实践和成绩的基础上，强化中国气候援助在体系、思路、途径、方式、领域等多方面的周密而科学的设计。

首先，将气候援助置于外交战略高度，建立气候援助的长效机制，并尽早开展制度设计工作。国际援助是实现气候治理的重要途径。2012年4月，经济合作与发展组织公布的数据显示，金融危机后，发达国家经济复苏乏力，财政紧张的情况持续存在，已严重影响其对外援助规模和进展，进而压制了发展中国家在应对和适应气候变化方面寻求援助的诉求。其中，撒哈拉以南非洲、最不发达国家的受援助额整体下降。<sup>②</sup>与此同时，在世界经济总体不景气的环境下，中国经济却持续增长，从而使中国的对外援助政策与力度受到广泛关注。很多发展中国家将获取援助的希望转向中国。在国际社会中，“中国是最大的发展中国家，是经济增长速度最快的国家，也是在气候援助

---

<sup>①</sup> 同上，第133页。

<sup>②</sup> 《发达国家14年来首次削减对外援助》，中国商务部网站，2012年4月9日，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jshz/zn/201204/20120408056849.html>。

中可以作出更大贡献的国家。”<sup>①</sup> 这意味着中国面临着比以往更为迫切的国际援助期望，这既是中国国家力量增长的体现，也是一种长期存在的外部压力。从历史的角度来看，中国开展气候援助不仅可以帮助发展中国家积极应对和适应气候变化，也可以为发展中世界的经济发展和社会稳定奠定坚实的基础，因此中国应着眼长远，制定一项面向未来、时效长久的气候援助战略。

其次，中国需要巩固和深化南南合作型气候外交模式。冷战结束以来，国际热点问题层出不穷，而南方国家在气候治理问题上也出现了多样化的诉求和政治立场，进而对中国造成巨大压力。如果中国依然采取传统的单打独斗搞支援的模式，则可能导致外交效果大打折扣甚至出现难以应付的局面。因此，中国应通过广泛的合作方式来引导并释放这一压力，借助发展中国家的团结来保证各方在气候治理中的基本权益和治理效果。中国应逐步加强与新兴大国的沟通与协调，争取在南南合作援助的基本性质和做法方面达成较为统一的认识和口径，在国际上形成相对一致的声音，为南南合作援助的进一步发展拓宽空间。实际上，在气候外交领域，中国也已通过基础四国这一合作平台获得了一定的成果。应该注意到，基础四国是发展中国家的基础四国，是在“77+1”框架下的核心组织。因此，中国应该借助并推动基础四国的发展来促进气候援助的发展，积极打造以基础四国为核心枢纽的南南合作型气候援助体系。

再次，应持续不断推进气候治理的技术革新。气候变化及其治理所需要的技术直接决定着“低碳”经济的发展前景和国家优势。目前，这些技术的知识产权主体部分主要由发达国家所掌握。虽然中国近年来在温室气体减排和清洁能源技术等方面有了长足进步，但与欧美国家相比仍然有较大差距。包括中国在内的发展中国家对欧美气候治理技术的需求非常庞大且迫切。由于欧美国家在技术出口管制政策方面趋于严格，气候治理所需的大量技术未能及时进入援助体系，从而为中国的技术援助赢得一些竞争压力较小的生存空间。必须注意到，当前的援助技术供需关系并不具有稳定性，而是随着技术进步和全球气候治理进程的推进发生新的变化。这客观上要求中国持续推

---

<sup>①</sup> 张海滨：《气候变化与中国的国家战略——王缉思教授访谈》，载《国际政治研究》2009年第4期，第80页。

动技术研发，在向欧美等环保技术基础和实力雄厚的国家学习与借鉴的同时，增强自主研发力度。中国只有努力获取技术优势，才能保证南南合作型气候援助的可持续发展。

最后，中国要采取多种方式争取气候援助的话语权。冷战后，中国的南南合作在持续稳健推进并获得良好成效的同时，也面临着部分国际舆论的质疑和指责。而在气候变化议题方面，中国的话语权弱势更为明显，急需从多角度展开对气候援助话语权的塑造。其中，中国应重新审视已有的对外援助并充分发掘其气候治理意义，从而有效纠正“中国对外气候援助力度小、起步晚”的误解。比如，在“南南合作”的框架下，中国政府自 20 世纪 80 年代以来就派出专家前往莱索托、贝宁、埃塞俄比亚、突尼斯等非洲国家推广沼气技术，实施由联合国组织、中国政府参与的沼气技术培训项目。在此基础上，从 21 世纪初开始，中国对突尼斯等国进行了沼气发电示范工程建设及技术培训。显然，此类援助项目在应对气候变化治理中的价值和历史意义不容忽视。此外，中国应通过多边、联合的渠道来塑造南南合作型的话语权。目前，中国已经在基础四国机制发展和推动气候变化谈判等方面取得了显著的进步和成就；而在气候援助方面，中国同样可以挖掘这种合作机制的潜力。换言之，中国应逐步加强与新兴援助大国的沟通，争取在南南合作援助的基本性质和做法方面达成较为统一的认识和口径，在国际上形成相对一致的声音，为南南合作援助的进一步发展拓宽空间。<sup>①</sup>

[收稿日期：2014-10-22]

[修回日期：2014-12-08]

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> 毛小菁：《国际援助格局演变趋势与中国对外援助的定位》，载《国际经济合作》2010 年第 9 期，第 60 页。

# 海洋强国崛起的经验总结及 中国的现实选择\*

孙悦民 张明

**【内容提要】**海洋强国既是依托海洋实现国家崛起、强大的漫长过程，也是在海洋领域拥有强大综合实力和国际影响力的国家实现崛起的目标。建设海洋强国已成为中国 21 世纪面临的时代命题，中国必须建设海洋强国以巩固陆地经济建设成果，制约美国海洋霸权主义，建设“国际和谐海洋”。在海洋强国崛起的过程中，中国既不受诸如葡萄牙、西班牙、荷兰、英国等早期欧洲殖民海洋强国陆地资源匮乏的局限，又能够超越美国海洋强国的霸权主义范式，同时能够汲取古代中国在海洋领域只“崛起”不“强国”的教训，从而建设海陆经济一体化、海洋权益得以维护、海洋资源可持续开发、海洋贸易通道畅通、海洋国际影响力扩大的海洋强国，开辟中国崛起的新道路。

**【关键词】**海洋强国 崛起经验 海洋价值观 中国崛起

**【作者简介】**孙悦民，广东海洋大学经济管理学院副研究馆员，中央民族大学博士生；张明，广东海洋大学讲师，博士

**【中图分类号】**D82/P72

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0052-19

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501004

---

\* 本文为 2013 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目（项目编号：13YJC630143）、广东海洋大学人文社科项目（项目编号：C14060）和（项目编号：1312080）的阶段性研究成果；感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部老师的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

2012年,党的十八大报告明确提出“建设海洋强国”的目标,这顺应了全球海洋开发的历史潮流,凸显了中国政治、经济、社会发展达到一定阶段的内在要求。海洋是地球表面被陆地分隔但彼此相通的广大水域,总面积约3.6亿平方公里,远远大于陆地面积,占地球表面积约71%,在人类社会发展中价值不可估量。海洋对人类社会的价值随着历史的发展不断被挖掘,并越来越受到重视。两千五百多年前,古希腊政治家、统帅、海洋学家狄米斯托克利(Themistocles)曾言:“谁是大海的主人,迟早也能成为帝国的主宰。”<sup>①</sup>两千多年前,古罗马政治家、哲学家西塞罗(Marcus Tullius Cicero)说:“谁控制了海洋,谁就控制了世界。”<sup>②</sup>一些国家很早就意识到海洋除了“兴鱼盐之利,通舟楫之便”的自然属性外,还具有经济、军事、政治等社会功用。在此海洋价值观的驱动之下,海洋的社会价值属性逐渐被放大,海洋成为世界各国角逐、争霸的制高点。几百年来,葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、美国等国家通过海洋实现国家强大,进而建设成为世界性强国,影响世界发展几百年。<sup>③</sup>

21世纪更是海洋大开发的时代,全球性的海洋开发和利用将成为国际竞争的焦点。世界各沿海国家大力争夺、开发海洋,发展海洋经济和海上力量,维护本国海洋权益。美国为了构建海洋政策体系和增强海洋力量将触角伸向世界的每一个角落,日本、越南等国也为了海洋利益不断侵扰中国的海域。因此对中国崛起而言,海洋成为关键点。中国古代社会已经错失了历史机遇,在从海洋自然属性向社会属性认知提升的过程中同西方分道扬镳,走上了一条“海禁”、“闭关锁国”的不归路,导致被那些取道海洋蜂拥而至的西方列强轮番凌辱。新中国在新的历史际遇面前,已经转变了“郑和下西洋”注重“赏赐”、“和番”、“示中国富强”的低端价值认知,<sup>④</sup>不断深化海洋价值认知。特别是改革开放以来,陆地经济快速增长,促使中国不能仅仅停留在传

---

<sup>①</sup> 李丹柯:《埃吉那与地米斯托克利海军政策的关系》,载《四川大学学报》1980年第3期,第88-91页。

<sup>②</sup> 冯承柏、李元良:《马汉的海上实力论》,载《历史研究》1978年第2期,第72-83页。

<sup>③</sup> A. T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 172-196.

<sup>④</sup> 赵君尧:《郑和下西洋与15世纪前后中西海洋文化价值取向比较》,载《湛江海洋大学学报》2004年第5期,第19-28页。

统海洋发展模式、海洋主权宣示等静态层面，需要适应时代要求立足于陆地经济发展的基础上积极开发海洋、开拓新的增长极，也需要海洋在能源供给、贸易通道、生存空间等方面提供有力支持。同时，应对周边国家的海洋挑衅，中国同样需要转变模式，从突出“搁置争议、共同开发”转向强调“主权在我”。总之，“海洋强国”已成为中国21世纪面临的时代命题，既是顺应世界趋势，也是中国政治、经济等领域实现进一步发展的必然要求。

## 一、中国建设海洋强国的必要性

海洋在人类历史发展过程中占据至关重要的地位。在海洋价值观念转变、经济社会发展、政治现实需求、国际秩序优化等主客观因素驱动下，中国建设海洋强国有其必然性。中国需要通过打造海洋资源开发升级版、拓展海洋生命支持功能，实现海洋强国，为中国崛起开辟新航道，实现中华民族的伟大复兴。

### （一）海洋价值观演进的必然选择

海洋价值观是人类对海洋价值的基本看法和观点，对人类的海洋实践活动具有反作用。中国古代对海洋价值的认知同西方是一致的，经历了从海洋自然属性认知向海洋社会属性不断挖掘的过程。中国从“兴鱼盐之利，通舟楫之便”的自然属性认知向“海者，晦也，言其晦暗无知”<sup>①</sup>的抽象认知转变。从对无边无际的大海望洋兴叹中“摸着石头过河”，探索海洋的国内军事、国际示威等社会功能。但是中国古代社会得益于黄河流域和长江流域肥沃土壤的大陆民族品格阻碍了其走向海洋的步伐，虽有“郑和下西洋”昭告天下、往来朝贡的“惊艳一现”，但一直企图以雄踞北方的万里长城和环绕东方、南方的近四万里“海疆”营造一个“天朝上国”，直到西方列强的坚船利炮击碎了拿破仑口中“沉睡雄狮”的美梦。<sup>②</sup>新中国成立后，中国先后出台了一系列政策宣示海洋权益，但直到改革开放之后，中国才真正全方位地迈出进军

---

<sup>①</sup>（清）孙希旦撰：《礼记集解》，沈啸寰、王星贤点校，中华书局1989年版，第189页。

<sup>②</sup>《走向海洋》节目组：《走向海洋》，海洋出版社2012年版，第39-143页。

海洋的步伐。<sup>①</sup>党的十一届三中全会提出改革开放的国策为海洋开发提供了有力的政策保障。世纪之交，中国逐步实现了从“海洋权益维护”向“海洋资源开发”的观念转变，这一转变可以从党的十四大以来各届全国代表大会报告中体现出来（表1）。

**表1：中共十四大以来历届全国代表大会报告“涉海”内容一览**

历届党代表大会	报告“涉海”内容
1992年中共十四大	“…… 保卫国家……领海主权和海洋权益……”
1997年中共十五大	“……执行……海洋等资源管理和保护的的法律……”
2002年中共十六大	“实施海洋开发……”
2007年中共十七大	“……发展……海洋等产业……”
2012年中共十八大	“提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国。”

资料来源：笔者自制。

由此可见，中国对海洋的关注从无到有，从“轻描淡写”到“浓墨重彩”，以至从众多对象中独立出来，并实现了价值认知的根本转变。2012年中共十八大报告明确提出“建设海洋强国”的目标，并提纲挈领地概括了实现这一目标的基本策略：“提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益”。这一句完整的“涉海”表述是一个有机整体，包括一个宏伟的总目标，也包括实现目标的四个基本方向，系统地描绘了中国海洋开发的未来图景，从而将海洋价值功能提升到一个前所未有的高度。中华民族“涉海”实践活动历经五千多年的血雨腥风，终于完成海洋价值观的根本转变。从“兴鱼盐之利，通舟楫之便”的传统海洋价值观，历经“闭关锁国”、“海禁”、“迁界”等自我封闭的倒退阶段，实现了向海洋价值观多元化的转变。认识到海洋不仅仅是世界交通重要通道、资源宝库，也是人类生命系统的重要组成部分，更是实现中华民族伟大复兴的重要基石。

<sup>①</sup> 张明、孙悦民：《海洋价值观的历史演进及发展趋势》，载《海洋信息》2014年第3期，第53页。

## （二）经济—社会发展的内在驱动

随着陆地经济的大繁荣和转型，海洋成为人类关注的焦点，世界沿海国家和地区纷纷将视野转向海洋。中国同样需要提出海洋强国战略，通过国家顶层设计保持国家经济、海洋经济的快速、可持续发展。

第一，拓展国家经济发展空间。20世纪中叶之后，陆地资源的大规模开发和利用已经造成陆地资源匮乏、生态环境恶化，陆地经济随之放缓、停滞的后果。<sup>①</sup> 中国自改革开放以来，陆地经济发展能力经历了一个快速发展期后将逐渐降低，需要拓展海洋空间。海洋蕴含的丰富矿产、空间等资源为经济的持续发展提供有效动力。

第二，提高海洋资源开发能力。海洋为人类的可持续发展提供了取之不尽的丰富资源和广阔空间，但随着人类对海洋的开发力度不断加大，海洋生态也遭到同陆地生态同样的破坏。提高海洋资源开发能力重点强调海洋资源开发利用的节约、集约和可持续性。这要以海洋强国战略的总体要求作出海洋开发的规划，强化保护海洋、生态用海的意识，规避海洋开发过程中的生态破坏活动。

第三，发展外向型经济。中国经济发展对外依存度超过50%，远超美国、法国、英国等。中国需要通过海洋贸易进口铁矿石、石油、天然气等资源，同时出口各类商品。巨额的海外贸易需要畅通、安全的海上通道。因此中国必须建设海洋强国，为持续发展的海外贸易提供安全保障。

## （三）维护海洋权益的现实需求

中国面临复杂的海洋权益争端。中国管辖海域达300多万平方公里，包括渤海、黄海、东海、南海四个海区。渤海为中国内海，不存在争议问题。其他三个海区分别需要与八个海上邻国进行海洋划界。据初步统计，中国需要划定的海上边界约为7,400多公里，但迄今为止，中国仅完成了第一条海上边界的划定，即中越北部湾海洋界线，长约506公里。中国双边或多边争议海域面积达150多万平方公里，占中国依据公约主张面积的52%。<sup>②</sup> 中国需要有效维护自身的“蓝色国土”，也需要稳定周边环境为中国经济发展创造良好的外

<sup>①</sup> 蒋磊：《蓝色大潮——21世纪上半叶人类文明与海洋发展》，海潮出版社2013年，第23-43页。

<sup>②</sup> 孙悦民、张明：《中美海洋资源政策比较》，载《国际展望》2014年第2期，第80页。

部条件。中国必须建设海洋强国，在同周边国家的岛礁主权归属、海域划界等争端中获得主动权，在世界贸易中能够获得安全、自由的贸易通道。

#### （四）响应国际海洋治理的时代呼声

15世纪至19世纪，葡萄牙、西班牙、荷兰、英国等国家通过海洋运输、贸易、殖民等手段掠夺财富，进而控制世界，从而进行殖民和掠夺，形成了其统治世界的一个有效、稳定的路径。19世纪末至20世纪，美国在马汉（Alfred Thayer Mahan）“海权论”<sup>①</sup>的影响下，强调制海权的重要性，通过强大的舰队确保主要航线上的商船能够自由航行，从而同各国港口开展贸易，攫取最大的商业利益。欧洲早期海洋强国通过殖民统治的方式掠夺世界的发展成果，而美国则通过霸主管制的方式攫取国家利益。随着人类民主共治的发展，民主的阶级性将逐渐丧失话语权，西方国家通过统治、管制等方式影响世界的历史必将终结。人类必将摒弃民主、正义的局限性，共同构建海洋治理新时代。

中国古代“郑和下西洋”等“宣扬国威”的海洋实践活动，采取的是海洋“和善”政策，没有欧洲殖民者所到之处的杀戮、掠夺，也没有美国民主外衣下的经济入侵。中国古代海洋实践活动也因此丧失了如同欧洲列强“统治”、美国“管理”海洋的大好机会。这一政策导向暗含了海洋友好、共享的理念，这一理念恰恰是当今国际“和谐海洋”发展趋势的另一种阐释。可见，中国古代海洋价值观生不逢时，远远超越了时代发展。世界变幻，海洋发展，根植于中国儒家思想的海洋核心观念始终如一。如今，强调“和谐海洋”理念的中国终于契合了时代的发展要求，应该成为人类共享、共治海洋的引领者。中国建设海洋强国，并非谋求对海洋的“统治”和“管理”，而是响应国际海洋治理的呼声，勇于承担国际海洋社会责任，谋求人类共同的海洋利益。

#### （五）实现中华民族伟大复兴的应有之义

中华民族伟大复兴的中国梦，体现了全国人民的夙愿与共同追求。中国梦的本质是国家富强、民族振兴、人民幸福，它是中华民族伟大复兴的形象表达。中国梦既包括我们在政治、经济、文化等领域内不断强盛，实现中国崛起，也包括中国建设海洋强国的理想。西方列强的海洋国家崛起和中国经

---

<sup>①</sup> Mahan, *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, pp. 172-196.

济发展的现实需求表明,中国必须实现海洋强国的崛起,而且建设海洋强国是中国崛起、中华民族实现伟大复兴的重要一环。世界海洋发展的历史规律表明,向海而兴,背海而衰。葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、美国等依托海洋,顺应时代发展,攫取国家利益。通过海洋崛起,建设海洋强国,成为影响世界的强大国家。中国古代社会拥有灿烂的文明,但一再止步于海洋,海洋成为其崛起的边界,进而沦落为西方列强欺凌的对象。中国需要汲取经验教训,从“海洋”中站起来,建设海洋强国,助推中国崛起,延续中华民族曾经拥有的光荣和骄傲,实现中华民族的伟大复兴。

## 二、海洋强国建设的历史经验

“海洋强国”既是一个时代命题,也是一个历史话题。中国古代社会“海洋崛起”的过程,以及葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、美国等“海洋强国”的成长过程,都能够为中国实现海洋强国目标提供有益的启示和借鉴。

### (一) 古代中国的海洋崛起

中国五千年的发展史就是一部同海洋搏击的历史,其间也包含着海洋崛起的过程。早期原始人群以“筏”、“独木舟”开创了中国远古的海洋文明。夏、商、周、春秋、战国陆续出现了水师,公元前485年,吴王夫差派遣徐承“率舟师,将自海入齐,齐人败之,吴师乃还”,<sup>①</sup>这是中国有史料记载的最早海战。秦始皇多次巡海,派遣齐人徐福率领三千童男童女东渡日本求仙药。<sup>②</sup>汉、唐、宋、元时期积极开展海上航运,发展海外贸易,领先于世界。明朝初期,中国的海洋实力达到顶峰,“郑和下西洋”便是极好的例证。1405—1433年间,郑和率领舰队七下西洋,经过东南亚,远至印度洋和非洲东海岸,打开国门、走向世界。郑和七下西洋向世界展示了明王朝的实力,提高了中国的国际威望,成就了“远人来贡,百王来朝”的鼎盛时刻,也附带性地拓展了海外贸易,带动了中西文化的交流。由于海洋价值观认识的局限,统治者最终断定“下西洋劳民伤财”,遂重新开始“海禁”,中国自此进入了闭海自

<sup>①</sup> (春秋)左丘明著:《左传》,蒋冀骋点校,岳麓出版社2006年版,第16-25页。

<sup>②</sup> 陈定樑、龚玉和:《中国海洋开放史》,浙江工商大学出版社2011年版,第28-32页。

守的漫长时代。清朝复开海禁，轻视海洋及其岛屿的作用，最终为历史大潮所抛弃。中国古代的海洋崛起几经夭折，未能如欧洲列强和美国一样成长为海洋强国。

中国历史上只有海洋崛起，却没有建立海洋强国，原因主要有：第一，中原广袤大陆形成的封建经济比较发达，无须贸易足以自给，譬如清政府认为“天朝物产丰盈，无所不有，原不籍外夷货以通有无”；第二，国家海洋价值观的认知不足，即使获利的“鱼盐”亦可从内河、湖泊获得，于是随后出现“海禁”，<sup>①</sup>海洋价值认知仅仅停留在海洋自然属性上；第三，中国古代社会农民起义风起云涌，国家军队建设必须重视陆军以维护统治而轻视了海军建设；第四，中国封建社会的资本主义手工工场在封建经济的压制中一直处于萌芽状态，没有成为推动国际贸易的强大动力；第五，儒家“仁义”的内敛思想造成海权进取心缺位，其“和善”的海洋价值观超越了“统治”及“管制”的时代要求，被历史边缘化。

在种种因素的影响下，中国海洋崛起只在路上，没有最终完成海权强国的建构，只表现出两个基本特征：一是遵循谋取海权的大儒思路，发展睦邻友好关系，宣扬国威，迎接“万邦来朝”；二是有限的海外贸易主要服务于炫耀国力，并没有在交易中谋取高额利润。中国没有从强盛的陆权大国转变为海洋强国，最终沦为西方海洋强国轮番殖民的对象。

## （二）早期欧洲殖民国家的海洋崛起

西方海洋强国崛起于15世纪至19世纪，西方人将这段历史称为“大航海时代”。1298年成书的《马可·波罗游记》不仅给西方人描绘了东方世界的地理轮廓，而且“遍地黄金”的场景也引起了西方人对贸易、殖民的价值追求，再加上“郑和下西洋”事迹的传播。所有这些使受制于陆地资源匮乏的葡萄牙、西班牙、荷兰、英国纷纷致力于海洋事业的发展。15世纪末期和16世纪，葡萄牙通过恩里克王子、达·伽马不断开辟新航路成为东方殖民帝国，西班牙通过哥伦布发现新大陆、麦哲伦环球航行树立了海上霸权。17世纪，荷兰通过控制海洋运输通道谋取了“海上马车夫”的海洋霸主地位。17世纪后半

<sup>①</sup> 万明：《郑和下西洋终止相关史实考辨》，载《暨南学报》2005年第6期，第113-123页。

期、18世纪和19世纪，英国通过殖民方式建立了强大的“日不落帝国”。<sup>①</sup>

早期殖民国家海洋崛起的原因主要有以下几个方面：一是陆地发展空间受限。葡萄牙、西班牙、荷兰等欧洲国家，陆地国土面积相对较小，且多为山地、丘陵地形，农耕文明发展受限，需要寻求更为广阔的发展空间，“靠海吃海”大力发展海洋事业成为首选。二是资本主义工业发展。从14世纪资本主义萌芽至18世纪英国工业革命，欧洲资本主义的发展史无不是一部海洋强国史，海洋贸易为工业产品建立销售渠道。三是航海技术的成熟。中国指南针、造船技术等传入西方后，大大提升了西方殖民国家的航海能力。四是国家海洋意识的觉醒。早期殖民国家比较重视海洋的价值功能，葡萄牙恩里克王子亲自进行航海活动，西班牙王后伊莎贝拉卖掉钻石首饰支持哥伦布的远航，在此带动下形成举国航海的局面。

西方殖民国家通过海洋崛起成为海洋强国，其存续期间的共同特征在马汉的“海权论”中有着系统的描述，<sup>②</sup>主要有三个构成要素：第一，通过国际贸易获得巨额利润，为国家发展注入强大动力；第二，通过建立强大海军获得制海权，控制世界贸易通道，垄断贸易利润；第三，通过殖民弱小国家，为生产和贸易提供原料和市场。通过殖民、生产、贸易形成经济循环圈，不断攫取利益。

欧洲海洋强国经济循环圈在世界地理大发现中形成，但也因此埋下断裂的种子。随着人类文明传播速度的加快和幅度的扩展，依靠海权建立起来的殖民垄断模式和信息不对称格局逐渐被打破，国际贸易超过“60倍”、“600%”的利润不复存在。随着民族国家意识的觉醒，殖民地独立运动蓬勃发展。失去了殖民地的生产、贸易中的超额利润，这些海洋强国最终又回到其狭窄的陆地，渐渐丧失海上霸权。

### （三）近现代美国的海洋崛起

1894年美国虽然已经成为世界第一经济强国，但还只是一个陆权大国。但是美国在两次世界大战中大发战争横财，快速发展海军，通过海洋崛起成为海洋强国。它成为海洋强国的原因主要有：第一，陆地经济实力的迅速发

<sup>①</sup> 许文明等：《走向海洋世纪——海洋科学技术》，珠海出版社2002年版，第158页。

<sup>②</sup> Mahan, *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*, p. 231.

展使其成为陆权大国，为海洋强国建设提供坚实的物质基础；<sup>①</sup> 第二，欧洲海洋强国在两次世界大战中两败俱伤，而且国土作为战场遭到损毁，经济损耗严重，美国坐收渔翁之利；第三，美国的文明跃进来自海上，因此拥有强烈的海洋意识，而且海洋战略学家马汉的海权理论为美国海上称霸奠定了思想基础。

美国海洋强国表现出了与众不同的系统特征：第一，称霸世界背景下的海洋霸权，确保海洋安全超越了传统的国际通道诉求；第二，强大的陆权基础，以强盛的陆地经济支持海洋强权的建立，这是欧洲殖民国家无法克服的软肋；第三，海洋资源大开发，通过先进的海洋科技进军深海、极地，加大拓展海洋生命支持系统的功能；第三，在新殖民主义指导下开展政治、经济、文化、军事等全球侵略，确保商品市场、原料产地的存在，最大限度地榨取财富。<sup>②</sup>

美国通过海洋崛起实现了海洋强国的目标，称霸至今并保持着强劲的发展势头，但也存在着无法克服的局限性：一是以霸权为基础的海洋强国模式违背国际合作、共赢的时代潮流，在全球治理理念不断深入人心的今天，更需要强化主体多元化、大国伙伴关系等新特质；二是遭遇盛极必衰的“天花板效应”，美国面临发达后的发展瓶颈，为了维护其成长上限内的世界霸权地位必然分散有限的发展资源，也会存在阻碍、违背世界发展要求的不良行为，甚至故步自封、沾沾自喜，一如中国封建社会晚期的夜郎自大。

#### （四）海洋强国的经验总结

通过对中国古代社会海洋崛起的失败教训和欧洲列强与美国海洋崛起成功经验的考察，建设海洋强国需要具备以下一些共同特征：第一，海陆互动是王道。海洋强国需要陆地的支持，葡萄牙、西班牙、荷兰等海洋强国为陆地资源匮乏所迫，终究成为历史的过客。大陆强国也需要走向海洋，如古代中国雄踞大陆却沦为列强的半殖民地。美国首先依靠广袤的陆地资源成为强大的陆权国家，然后大步走向海洋，称霸世界至今。

---

<sup>①</sup> 胡德坤、刘娟：《从海权大国向海权强国的转变》，载《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2010年第4期，第492-497页。

<sup>②</sup> 刘佳、李双建：《从海权战略向海洋战略的转变》，载《太平洋学报》2011年第10期，第79-85页。

第二，海洋强国需要顺应时代的动态要求。海洋崛起是一个动态的历史过程，表现出不同的特征和要求。欧洲列强的“殖民统治”和美国的“渗透管理”迎合了海洋发展的阶段需求，而中国的海洋友好政策严重超越了时代发展阶段。自早期的掠夺、贸易、殖民到如今的称霸，未来走向应该是符合世界潮流和人类发展需要的治理。通过国际海洋治理模式，建立国家间的平等、合作关系，共同开发、探索海洋对人类生命支持的可持续模式，从而形成海权影响力，获得国际海洋领域的话语权，成为世界性海洋强国。海洋强国需要适应不断变化的国际形势，积极承担海洋引领者的角色。

第三，海洋意识的觉醒是关键。海洋崛起实践行为的先声是海洋价值观念的自觉。中国古代社会虽有领先的航海技术和海洋实践行为，但海洋价值认知的不同导致同西方国家海洋实践行为的天壤之别，最终使海洋实践行为偏离了正常的运行轨道。欧洲列强由于受到陆地资源有限的制约，自然将目光投向未知的海洋。曾经纵横海洋世界的葡萄牙恩里克王子、西班牙王后伊莎贝拉，其涉海行为无不表明国家统治阶层引导下的海洋意识觉醒是海洋实践活动能够持续进行、正向发展的关键。美国海洋称霸行为也是在马汉“海权论”理论指导下实现海洋意识的觉醒，进而打造海洋强国。

### 三、中国海洋强国的基本内涵及构成要素

海洋强国既是一个过程，也是一个结果。海洋强国作为一个过程，强调海洋崛起的漫长过程，是依托、借助海洋实现国家强大的过程，其终极目标是成为世界性强国。海洋强国作为一个结果，是海洋崛起的目标所在，强调在认识、开发、利用、治理海洋等领域，拥有强大综合实力和国际影响力。海洋强国的内涵及其构成要素随着时代的发展也有新的内容。中国古代社会海洋崛起、早期欧洲列强及美国等海洋强国在存续时间、存在模式、影响范围等方面也大不相同，值得汲取教训、总结经验。中国当前建设海洋强国处在一个新的历史起点和世界格局中，需要夯实和完善以下几个方面。

#### （一）海陆经济一体化发展

从改革开放到2012年，中国经济平均增长率为9.8%，保持着较高的增长

速度。2010年,中国GDP赶超日本成为世界第二大经济体。中国依靠陆地“世界工厂”的优势,迅速成长起来,为建设海洋强国奠定了基础。据国家海洋局海洋公报显示,2012年全国海洋生产总值比上年增长7.9%,占国内生产总值的9.6%,海洋经济占比较高,呈现出强劲的发展势头,但更需要关注海洋对打造中国经济升级版的驱动作用。美国海洋经济同期占比较低,但美国80%的GDP受到了海岸地区的驱动、GDP的40%以上也受到海岸地区的驱动,只有8%是受到陆地领域的驱动。<sup>①</sup>一些学者认为海洋资源开发对国民经济的贡献是有限的,但海洋与陆地之间是物质能量交换关系。<sup>②</sup>因此,美国从陆地走向海洋,以海洋驱动内陆,实现海陆一体化,最终成为世界强国,避免了欧洲殖民国家单纯依靠海洋支撑经济的不稳定情形。同样,中国既需要强大的陆地经济为海洋发展提供人才、资金、技术支持,也需要充分挖掘海洋对陆地的驱动能力,加强海陆资源互补、产业互动、技术对接,实现海陆一体化,为建立海洋强国乃至世界强国奠定稳固的基础。

## (二) 海洋权益得以维护

中国建设海洋强国需要有足够实力维护自身海洋权益,主要是三个方面。

第一,海洋权益争端的有效解决。中国面临着复杂的海洋权益争端问题。与周边包括日本、越南、菲律宾等国都存在海洋争议,加之美国等发达国家往往借助钓鱼岛、南沙群岛等众多岛礁之争挑拨事端,牵制中国崛起。中国近海海洋权益得到维护是成为海洋强国必须解决的问题,也是其内在特征。

第二,国际海底区域矿产勘探。2013年国家海洋局公布,目前中国在国际海底区域拥有三块专属勘探权和优先开采权的富钴结壳矿区。美国最早从事多金属结壳勘探,20世纪70年代初实施“国际洋底铁锰沉积矿产研究计划”。日本已探明的海底镍矿可供本国消费100年。据《环球时报》报道,中国海洋勘探技术至少落后美国30年。截至2013年,中国“蛟龙号”下潜深度达到7,000多米,而美国潜水器早在20世纪60年代已经达到1万多米。不断扩展国际海底区域权益并提高调查、开采能力,为建设海洋强国地位提供充足的能源储备。

---

<sup>①</sup> 宋炳林:《美国海洋经济发展的经验及对中国的启示》,载《吉林工商学院学报》2012年第1期,第26-28页。

<sup>②</sup> 卢宁、韩立民:《海陆一体化的基本内涵及其实践意义》,载《太平洋学报》2008年第3期,第82-87页。

第三, 谋求极地权益空间。极地权益也是海洋强国的象征之一。中国虽然远离南北两极, 但先后在两极建立科考站, 以便争取最大的极地权益。目前世界上有实力的国家都将目光投向了地球最后的处女地, 美国、俄罗斯等国家的北极“圈地运动”已呈现白热化。极地丰富的矿藏、寒冷的气候、独特的自然景观也是人类未来发展的重要资源。

### (三) 海洋资源有序开发

目前中国形成了较为完整的海洋产业体系, 但仍以传统产业为主, 产业附加值不高。同时也存在许多问题, 开发强度过大, 近海捕捞失控; 开发技术落后, 海洋盐业仍然采用手工作业; 开发观念滞后, 新型海洋能源的利用率较低; 海洋保护力度不足, 海洋生态污染持续恶化, 深海特别是国际海底区域海洋矿产资源的开发亟需快速推进。

提高海洋资源开发能力是中国建设海洋强国的必然要求, 需要做到以下几点: 一是树立海洋资源可持续发展的理念, 保护海洋生态环境, 先保护后开发, 由初级利用向循环利用转变, 建立良性循环系统; 二是打造海洋资源开发的升级版, 由粗放利用向精深加工转变, 以高新技术提高海洋资源的利用效率; 三是建立以科技含量高、技术水平高、环境友好为特征的海洋战略型新兴产业体系; 四是提高深海资源开发能力, 由近岸浅海向深海大洋转变, 为国家建设提供源源不断的原材料和能源支持。<sup>①</sup>

### (四) 海洋贸易通道畅通

畅通的海洋通道是海洋强国的典型特征之一。中国需要进口原材料、能源等, 出口各类商品, 保持畅通无阻的海洋航运通道至关重要, 因此需要解决两个问题。一要突破美国等西方列强的海上封锁。1951年美国国务卿杜勒斯提出利用地缘政治关系, 设计了以台湾为核心枢纽的第一岛链、第二岛链乃至第三岛链, 从政治、经济等方面围堵中国, 企图控制中国以石油为中心的海上航运, 从而达到遏制中国经济发展和崛起的目的。这些围堵岛链又同中国的海洋权益争端交织在一起, 从而增加了中国突破封锁的难度, 因此需要通过多种外交途径加以应对。

---

<sup>①</sup> 李双建、赵鹏:《提高海洋资源开发能力是建设海洋强国的必然要求》, 载《中国海洋报》2012年12月24日, 第3版。

二要积极开展公海护航。根据《联合国海洋法公约》相关规定，公海护航可以行使属人管辖（针对具有本国国籍的人）、属地管辖（针对悬挂本国国旗的船舶），也可以对公海上发生的违背人类利益的国际罪行以及某些违背国际法的行为行使普遍性管辖。2008年中国海军首批护航编队赴亚丁湾参加打击海盗行动，执行公海护航任务。多年来中国出航10多批次，在有限的范围内维护了本国的贸易通道。中国未来还需要发展海洋实力，由护航走向震慑、由自卫走向公义。

#### （五）海洋国际影响较大

新中国成立后，中国在融入国际海洋社会中面临很多障碍，世界两大阵营的对抗致使中国丧失了接触国际海洋社会的机会。1996年中国政府批准加入《联合国海洋法公约》，但由于意识形态、国际资源分配的利益冲突，中国在国际海洋社会并没有太多的话语权。中国建设海洋强国需要争取国际海洋社会的主导权，以“和谐海洋”的理念影响整个海洋世界，主要表现为以下三个方面：一是“不战而屈人之兵”的海洋影响力，通过强大的经济实力、军事实力谋求海洋社会的主导权，倡导对海洋进行有秩序、可持续地开发利用。二是超越霸权，倡导海洋社会的平等、合作、共赢。中国从陆地走向海洋，从维护海洋权益到海洋资源开发，从利用海洋贸易通道到主动维护国际海域安全，从而提升在国际社会的影响力，这区别于美国曾经奉行的海洋扩张的霸权道路。海洋是人类共同的海洋，海洋治理需要多元的主体，海洋权益也要遵循陆海地缘相连的涉海国家能够获得充分的海洋权益，非涉海国家也能够获得公海、极地的海洋权益的原则。<sup>①</sup>三是通过海洋崛起成长为世界强国。海洋强国是一个过程，海洋是强国的手段和工具，应充分发挥海洋对人类生命系统的支持功能、对陆地的支持作用，通过海洋实现国家繁荣富强。

## 四、中国建设海洋强国的路径选择

中国需要学习早期欧洲殖民列强、美国等建设海洋强国的有益经验，又

---

<sup>①</sup> 胡波：《中国选择全新的海上崛起之路》，载《中国经济周刊》2013年第31期，第18-19页。

要汲取中国古代社会海洋崛起的教训，根据构建海陆经济一体化、维护海洋权益、开发海洋资源、保护海洋贸易通道、提升海洋国际影响力等海洋强国要素，建设富有中国特色的新型海洋强国。实现上述目标需要从海洋的治理模式、管理手段、资金投入、科技发展、军事实力、国际关系、国民意识等方面采取强有力的政策措施，提供独具特色的路径选择，保障实现海洋强国。

### （一）海洋治理改革

海洋管理、海洋综合管理、海洋行政管理等无法应对实践主体、内容、手段等丰富多样的发展需求，多元化成为一种趋势。海洋管理多元化就是海洋治理。海洋治理可以分为三个层次：国际海洋治理、国家海洋治理、全民参与海洋治理。通过国内海洋治理，依法治海，规范涉海主体实践行为，在海洋资源开发、陆海经济发展等方面实现管理主体与客体的自治网络，形成自我规范、合作共管的模式。通过国际海洋治理，调动涉海和非涉海国家的积极性，拓展海洋资源开发、海洋科技共享、海洋权益维护等管理领域，汇集人类共识，促进海洋发展。中国倡导海洋治理改革，不仅改善了国内海洋管理的模式，也提出了国际海洋管理、合作的命题，为建设海洋强国提供体制保证。以新的理念改革海洋管理机制，完善海洋治理模式，提高海洋资源开发效果、促进陆海经济升级、改善国际海洋关系，建设囊括国内外的“和谐海洋”状态，完成中国海洋强国的构建。<sup>①</sup>

### （二）依法治海

海洋开发的有序进行需要稳定的规则，依法治海也是各涉海主体的共同价值诉求。依法治海需要以健全的涉海法规体系作为基础。这一涉海法规体系需要从三个维度进行完善。

一是从涉海法规内容上看，广义角度的涉海法规体系既包括国内涉海法律、国际涉海公约和协定，也包括指导和框定涉海法律的海洋政策。同美国、澳大利亚等国家相比，中国涉海法规的规范幅度较窄，大多为部门法规，如《海洋环境保护法》、《海上交通安全法》等。因此，中国需要注重制定综合性较强、规范幅度较大的涉海法规，加强海洋资源所涉及领域的协调发展。在国际法建设上既要立足于国家利益，又要兼顾国际社会的合作、协调发展，

---

<sup>①</sup> 王琪等：《变革中的海洋管理》，社会科学文献出版社 2013 版，第 30 页。

积极参与国际海洋公约和协定的制定、修改，维护人类共同的海洋利益。

二是从涉海法规层次上看，中国海洋法规多为涉海的行政法规、地方法规、部门规章、地方规章等，缺乏海洋基本法，法规层次较低。美国、日本、韩国等都出台了法规层次较高的海洋基本法。中国也需要尽快出台海洋基本法，为依法治海、依宪治海提供依据。

三是从涉海法规过程上看，中国涉海法规在制定上往往开发在前规范在后，在执行上片面强调部门利益，在监督上缺乏独立的监督体系。中国需要优化海洋法规的运行机制，在制定、执行的过程中能够积极鼓励公民的参与，统一海洋执法队伍，形成良好的运行机制。2013年国务院重新组建国家海洋局，以中国海警局名义开展海上维权执法，优化了涉海监管体系。

通过依法治海，为海洋资源开发和陆海经济发展提供依据，保证海洋权益得到维护和海洋贸易通道的畅通，扩大海洋国际影响力。

### （三）加大资金投入

中国建设海洋强国需要巨大的资金投入，在借鉴陆地经济发展中“农业支持工业、工业反哺农业”的成功经验基础上，制定“陆地支持海洋、海洋反哺陆地”的发展策略，实施“海洋大开发”战略。海洋资金主要投入在以下几个方面：一是海洋科技研发和调查，提高海洋科技核心竞争力；二是涉海教育，培养高素质海洋从业者，启迪国民的海洋意识；三是海洋环境修复和保护，促进海洋可持续发展；四是战略性新型海洋产业，扶持发展海洋工程装备制造业、海洋生物医药业、海水综合利用产业、海洋新能源产业、现代海洋服务业；五是海军，建设一支装备先进、战斗力强、战略得当的强大海军，掌握制海权；六是海洋危机处理，建立海洋自然和非自然灾害的应对机制。海洋强国的构成要素需要投入大量的资金，实现全要素的海洋强国也需要雄厚的资金支持。

### （四）发展海洋科技

在新的时代背景下，海洋强国建设需要先进的海洋科技作为支撑。海洋科技的发展需要双向推进：一是深入开展海洋科技基础研究，提高人类对海洋物理、海洋化学、海洋地质、海洋生物等基础领域的规律和特征的认识，为人类利用海洋提供科学指导；二是重视海洋应用技术的自主创新，提高海

洋调查特别是深海、极地探测和开发技术的水平,提高海底石油、天然气等传统海洋能源的开发效率,提高海洋潮汐、波浪、风能等新能源的开发利用能力,提高高新技术在涉海军事、设备、管理、经济等领域的应用力度,加强海洋科技成果的转化和产业化。海洋科技为海洋强国建设提供动力,并促使中国超越欧洲殖民国家、美国等海洋崛起模式。<sup>①</sup>

#### (五) 增强海洋威慑力

海洋威慑力主要由两部分构成:一是针对国内涉海事务的秩序维护,即海洋执法队伍建设;二是针对国际海洋权益维护、海洋贸易通道护航的海军建设。2013年国家海洋局重组,海洋、渔政、港监、边防、海关等多个部门的海洋执法力量统一起来,确立了海防综合治理蓝图,以维护国内涉海秩序。中国自古以来陆地广阔、人口众多、民族关系复杂,因此非常重视陆军在维护统治秩序中的功能,因此陆军发展相对成熟,海军建设相对落后。近年来,中国加大了海军建设力度。2012年中国首艘航母“辽宁号”交付使用,为提升海军远航作战能力迈出了重要一步。总体来看,中国需要加强海军和海洋执法队伍建设,构建完整的涉海秩序维护体系,增强海洋威慑能力,为中国建设海洋强国提供良性环境。<sup>②</sup>

#### (六) 建设新型海洋睦邻友好关系

中国在海洋上与朝鲜、韩国、日本、菲律宾、文莱、马来西亚、印度尼西亚、越南8个国家为邻,与一些邻国也存在海洋边界争议,但也有着悠久的睦邻友好传统。在边界争议中,中国将有理、有利、有节地维护海洋权益,也遵从“搁置争议、共同开发、主权在我”的基本策略。虽然美国与中国海上邻国建立了围堵中国的岛链,但中国发展的成功经验可以为海上邻国提供借鉴,也可以加强与这些国家的合作深度,通过经济、文化的交流和沟通帮助海上邻国从美国新殖民主义的梦魇中苏醒,摆脱经济依附、实现政治自决,坚持以和平共处五项基本原则处理国与国之间的关系而非逆来顺受美国霸权主义干涉。<sup>③</sup> 中国所处的地理位置决定了必须从发展睦邻友好关系出发,维

<sup>①</sup> 杨瑾、李蕊:《我国海洋科技现状及其在新时期的机遇与挑战》,载《海洋开发与管理》2013年第8期,第37-40页。

<sup>②</sup> 夏立平:《中国周边国家的海军力量》,载《社会观察》2013年第9期,第60-62页。

<sup>③</sup> 赵可金、殷夕婷:《美国战略调整与中美新型大国关系》,载《国际关系学院学报》2012

护海洋权益并保证海洋贸易通道的畅通无阻，从而建设海洋强国。

### （七）强化国民海洋意识

国民海洋意识影响海洋实践行动，需要从三个方面进行强化：一是树立多元海洋价值观，丰富国民海洋认知内容，突破传统局限走向自由开放，引导国民科学开展海洋实践活动；二是提升高层的海洋意识，将海洋问题提升到国家战略高度予以重视，对国家海洋强国战略抉择具有决定性作用；三是普及海洋通识教育，强化公众维护国家海洋权益的使命感和责任感，推动海洋强国战略的有效执行。海洋意识在国家海洋崛起过程中具有启蒙作用，超前的海洋意识能够促使国家在海洋政策选择过程中抢占先机，对中国建设海洋强国发挥着引导作用。通过近几年党的相关报告可以看出，中国海洋意识逐渐觉醒并越来越受到重视，于是提出“建设海洋强国”的目标，打出了实现海洋强国乃至世界强国的鲜明旗帜。中国海洋意识要超越美国霸权思维，从人类共治的视角树立和平利用海洋的观念。<sup>①</sup>

## 结 束 语

中国历史的深刻教训是，陆上强国不以海洋强国为目标，终将无法摆脱其他海洋强国的掠夺与侵略。欧洲殖民国家的海洋强国之路的经验则表明，没有陆权强大的经济体作为支撑也无法建立真正的海洋强国。美国从陆权国家走向海洋，成为海洋强国进而成为世界强国，但美国建成世界强国是基于霸权主义，终将无法应对世界各国对海洋越来越强烈的利益诉求。这是美国的海洋强国之路给予我们的警示。中国成为第二大经济体之后，面临着两个无法推卸的时代使命：一是巩固陆地经济建设成果，避免历史重演；二是制约美国在海洋领域的霸权主义，建设“和谐海洋”。在此背景下，中国必须从陆上强国走向海洋，建设成为海洋强国。

中国建设海洋强国具有先天的优势：首先，中国拥有欧洲殖民强国梦寐以求的肥沃陆地，能够为海洋开发提供强力支持。其次，中国已经对历史上

---

第6期，第71-84页。

<sup>①</sup> 陈韶阳等：《国民海洋意识的窘境与出路》，载《海洋信息》2012年第3期，第58-61页。

陆上强国的传统思维进行了深刻批判和反思，为走向海洋准备了强大的思想武器。最后，深受殖民、霸权侵害的中国，能克服美国式霸权主义，充分吸取美国的教训，从海洋强国“掠夺——贸易——殖民——霸权”的历史路径中走向“治理”。中国拥有儒家中庸“和谐”的思想，尊重多元文化的发展要求，<sup>①</sup>能够适应“海洋治理”的时代发展要求，通过海洋多元权利主体之间的平等、协商、合作实现海洋共赢，推动海洋乃至世界由单极走向多极。

海洋强国是一个结果，通过海洋崛起，建设成为海上强国，但不一定是世界性的强国。海洋强国更是一个过程，一个通过充分挖掘海洋价值而实现国家强大的过程，以建设世界性强国为最终目标。不难看出，海洋既是一个目标，也是一种手段。因此，海洋强国为中国崛起开辟新的道路主要表现为以下三个方面：第一，海洋领域的强盛，一个世界性强国必然也是一个海上强国，海洋领域的强大同陆上实力一样具有不可或缺性。对于中国而言，需要300多万平方公里的海洋国土同陆地国土一样欣欣向荣。第二，海洋是陆地经济发展的手段，能够为陆地经济的起步和转型提供支持，而中国现阶段非常需要海洋对陆地经济转型升级提供支持，实现海陆经济的协同发展。第三，陆上强国的发展是有限的，海洋强国的发展也是有限的，世界强国同样有限。人类只有超越了霸权主义，才能结成治理共同体。中国海洋强国建设有别于其他国家，既有对自我历史的反省，也有对西方海洋强国经验的批评性总结，更有对目前美国在海洋领域霸权主义的客观审视。在此基础上中国谋求国际海洋共同繁荣，进而建设符合时代发展要求的新型海洋强国，为中国崛起开辟新的道路。

[收稿日期：2014-09-04]

[修回日期：2014-10-27]

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> 陆连海：《浅析儒家“仁”的思想对中国海洋文化的影响》，载《改革与开放》2012年第22期，第177-178页。

# 缘何蒙古国仍未正式加入 上海合作组织？\*

李超 杨恕

**【内容提要】**无论从哪个角度看，蒙古国正式加入上海合作组织都值得期待。一方面，自2004年成为上海合作组织首个观察员国至今，蒙古国已参与上合组织活动十年有余。另一方面，在上合组织的所有观察员国中，对蒙古国成为上合组织正式成员国的争议最少。但蒙古国对此始终保持谨慎态度。笔者认为，蒙古国未正式加入上合组织的根本原因在于国内考虑，而非外部障碍。这具体包括国家对外战略、外交政策和外交布局三个层面：从国家对外战略层面来看，加入上合组织并不符合蒙古国的对外战略；从外交政策层面来看，上合组织与蒙古国的国家政策契合度不高；从外交布局层面来看，中亚地区并非蒙古国外交关系的优先选项。这些因素导致蒙古国对正式成为上合组织的成员国并不积极，与外界期待有差距。短期内，只要这三个因素不发生变化，蒙古国对继续维持上合组织观察员国的基本态度不会发生较大变化。

**【关键词】**蒙古国 观察员国 成员国 上合组织

**【作者简介】**李超，兰州大学管理学院国际关系专业硕士研究生；杨恕，兰州大学中亚研究所所长，教授

**【中图分类号】**D814

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0071-19

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501005

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

自蒙古国于2004年6月上合组织塔什干元首理事会成为上合组织首个观察员国后，外界对于蒙古国正式成为上合组织成员就颇为期待。一方面，蒙古国在成为上合组织首个观察员国后，相当广泛地参与到该组织各个领域的活动中：2005—2006年，时任蒙古国总统那·恩赫巴亚尔（N. Enkhbayar）两次参加上合组织元首理事会。2006年上合组织元首理事会前夕，时任蒙古国外长尼·恩赫包勒德（N. Enkhbold）表示需要扩大上合组织各国代表的参与形式；<sup>①</sup> 2007年4月，应蒙古国外长恩赫包勒德邀请，上合组织秘书长努尔加利耶夫（Nurgaliev）对蒙古国进行正式访问，双方就加强蒙古国同上合组织在能源、经济、交通、旅游等领域合作问题进行了探讨；<sup>②</sup> 2010年1月，乌兰巴托首次举办上合组织实业家委员会会议；2010年11月在杜尚别举办的上合组织政府首脑会议期间，时任蒙古国外长贡·赞登沙塔尔（G. Zandanshatar）提议，由乌兰巴托举办2012年上合组织科学家论坛。<sup>③</sup>

另一方面，尽管上合组织内部在组织扩员问题上并未达成一致，但就蒙古国正式加入问题却少有争议。一是由于蒙古国的国际形象较好，特别是与上合组织其他观察员国（印度、巴基斯坦、伊朗、阿富汗）相比。1992年，时任蒙古国总统彭·奥其尔巴特（P. Ochirbat）在第47届联合国大会上宣布蒙古国为无核区，随后又签订了《核不扩散条约》，与印度和巴基斯坦形成鲜明对比。蒙古国国内不仅政局稳定，国家民主化程度较高，与邻国也没有领土争端。蒙古国曾被美国小布什政府评价为经济开放、社会民主，是地区乃至世界范围内转型国家的典范。<sup>④</sup> 二是中国和俄罗斯一致希望蒙古国积极参与上合组织活动。2005年蒙古国总统访华，时任国家主席胡锦涛表示：“中国支持蒙古国在上合组织内发挥积极作用，也支持蒙古国参与到其他地区合作组织中”。<sup>⑤</sup> 目前，中国在上合组织吸收蒙古国为成员国问题上并无太多异议，

---

<sup>①</sup> ИА «Забинфо», 2006年6月14日。

<sup>②</sup> 上海合作组织大事记（2007），上海合作组织官网，2007年4月25日，<http://www.sectsc.org/CN11/show.asp?id=236>。

<sup>③</sup> ИА «Монцамэ», 2010年11月26日。

<sup>④</sup> Alan M. Wachman, “Mongolia’s Geopolitical Gambit: Preserving a Precarious Independence While Resisting ‘Soft Colonialism’,” *EAI Fellows Program Working Paper Series*, No. 18, May 2009, p. 18.

<sup>⑤</sup> Sharad K. Soni, “Mongolia’s Security Thinking and Outside World: A Reappraisal,” 载《蒙藏现况双月报》2006年第6期，第34页。

更多是在等待和观察蒙古国自身对正式加入上合组织的立场。<sup>①</sup>而在蒙古国还未成为上合组织观察员国时,俄罗斯就积极支持其参与上合组织活动。2000年俄罗斯时任总统普京对蒙古国进行国事访问,在此期间双方发表《乌兰巴托宣言》,两国共同表示将联合打击威胁地区安全、稳定和发展的恐怖主义、宗教极端主义和地区分离主义,<sup>②</sup>而打击“三股势力”正是上合组织的核心任务和目标。2004年1月,时任俄罗斯外长伊万诺夫访问蒙古国,俄蒙两国发表外长联合声明,表示两国对上合组织的一些重大任务进行定期磋商,包括讨论蒙古国以某种方式参与到上合组织的活动中。<sup>③</sup>三是上合组织内部对蒙古国成为上合组织成员国也存在较大共识。2010年,上合组织塔什干峰会通过了《上海合作组织接收新成员条例》。与会期间乌兹别克斯坦与蒙古国举行双边会谈,乌兹别克斯坦总统卡里莫夫向蒙古国总统查·额勒贝格道尔吉(T. Elbegdorj)表示:“依据组织内部各国首脑的会晤结果来看,在观察员国之中蒙古国可能成为首个正式成员国”。<sup>④</sup>以当前形势分析,如果蒙古国申请正式加入上合组织,不仅能够得到中俄两国的支持,而且其他成员国也没有理由反对。

尽管最有可能成为上合组织扩大的首批成员国,但蒙古国对此问题态度谨慎。蒙古国既未对成为正式成员国表现出浓厚兴趣,也未向上合组织递交过正式加入的申请。笔者认为,导致这一现状的核心原因在于蒙古国的各种国内考虑,而非诸如成员国利益不一致、相关法律和机制不够完善等外部因素。其中,最为核心的因素来自蒙古国的国家对外战略、外交政策和外交布局三个层面:在国家战略层面,蒙古国对外战略与上合组织成员国的目标并不一致;在总体对外政策方面,上合组织和西方国家间组织都对蒙古国加入上合组织的决策产生了影响;而在外交布局方面,蒙古国对本国地缘发展方

---

<sup>①</sup> Jagannath P. Panda, “Beijing’s Perspective on Expansion of the Shanghai Cooperation Organization: India, South Asia, and the Spectrum of Opportunities in China’s Open Approach,” *Asian perspective*, No. 36, 2012, p. 508.

<sup>②</sup> “The President of Russia and Mongolia Signed the Ulan Bator Declaration,” November 14, 2000, <http://archive.kremlin.ru/eng/events/chronicle/2000/11/133135.shtml>.

<sup>③</sup> Joint Russia-Mongolian Statement, *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 12, 2005, p. 110.

<sup>④</sup> Родионов В.А., “Центральноазиатский вектор внешней политики Монголии: фактор ШОС,” *Ойкумена. Регионоведческие исследования*, No. 4, Vol. 23, 2012, p. 105.

向的定位以及蒙古国与中亚地区交往的紧密程度也影响着其相关决策。

## 一、加入上合组织是否符合蒙古国的对外战略

蒙古国自1992年9月苏联军队完全撤出后，改变了独立以来完全倒向苏联的对外政策，开始制定本国的宪法、外交政策、安全战略以及军事学说，从而走上独立自主的道路。1994年，蒙古国相继颁布《蒙古国外交政策构想》、《蒙古国国家安全构想》和《蒙古国军事学说》，三个文件相互关联，构成了蒙古国对外战略的理论基础。2010年和2011年，蒙古国又分别对《蒙古国国家安全构想》和《蒙古国外交政策构想》进行了修订，进一步完善了自身的国家对外战略。

《蒙古国外交政策构想》（1994）的总则部分提出，蒙古国将奉行开放的不结盟外交，在政治领域追求“多支点”外交政策，禁止任何国家或组织的军队驻扎在蒙古国境内或部署武器并从事针对其他国家的军事行动。<sup>①</sup> 2011年蒙古国将“第三邻国”政策正式写入新修订的《蒙古国外交政策构想》中，并对“第三邻国”政策以法律形式加以确立。<sup>②</sup> 《蒙古国国家安全构想》（1994）指出，蒙古国的外交政策应该在国际社会中寻求更多的安全合作伙伴，只要国家的根本利益未受到威胁，蒙古国将致力于不结盟政策。<sup>③</sup> 在2010年修订的《蒙古国国家安全构想》中，明确写入了“多支点”外交政策和“第三邻国”策略。强调蒙古国主权独立和领土完整的维护将主要依靠“多支点”外交政策，即与外国或国际组织建立积极的合作关系，而“第三邻国”策略则强调蒙古国与发达、民主国家在政治、经济、文化和人权领域进行双边和多边合作。<sup>④</sup> 《蒙古国军事学说》（1994）提出，蒙古国将与联合国和世界有影响力的国家发展军事关系，与全球各国友好往来，积极参与构建区域和全球的安全体系。<sup>⑤</sup> 通过对以上三份文件的研究与总结，蒙古国的对外战略可

---

<sup>①</sup> *Concept of Foreign Policy, Mongolia, 1994.*

<sup>②</sup> 夏安凌、魏力苏：《中国学术界近20年关于蒙古国问题研究综述》，载《现代国际关系》2013年第4期，第56页。

<sup>③</sup> *Concept of National Security, Mongolia, 1994.*

<sup>④</sup> *Concept of National Security, Mongolia, 2010.*

<sup>⑤</sup> 王成娟：《当代蒙古国外交政策研究》，外交学院博士学位论文，2011年，第29页。

以概括为以“多支点”外交政策为核心，以“第三邻国”策略为手段，以创造一个良好的外部环境为目标的平衡外交战略。其特点为：一方面，蒙古国在国家领土和主权完整不存在直接威胁的情况下，不参加任何军事联盟，以“多支点”外交政策为指导，确保与世界各国和国际组织发展友好关系；另一方面，蒙古国与发达国家或某一地区保持紧密合作，通过这种“第三邻国”的外交策略平衡中俄两国对本国的巨大影响，进而扩展蒙古国的国际空间。蒙古国对外战略的上述两个特点对其正式加入上合组织产生了较大阻碍作用。

第一，蒙古国对上合组织是否会发展为军事联盟存在疑虑。尽管上合组织各成员国尤其是中俄两国均表示上合组织不是针对“第三方”的军事联盟，但蒙古国及部分西方国家对上合组织的定位一直存在争议和质疑。这些国家的质疑主要依据三个方面：首先，上合组织框架内军事演习涉及常规作战内容并已机制化。2007年上合组织比什凯克峰会前期，各成员国防长签署联合军演框架协议，同年举行首次全体成员国联合军演，军演涉及各国军事力量相互支援和协同，此后在多次和平使命军演期间，参演国出动坦克、自行火炮和飞机等涉及常规作战的重型武器。其次，在一定程度上，上合组织已经建立了地区安全机制。2006年上合组织峰会明确表示，针对可能会破坏地区和平与稳定的威胁，成员国将立即予以磋商并进行有效回应，而这样的地区安全机制在作为军事联盟的北约中也存在。<sup>①</sup>最后，上合组织与集体安全条约组织逐步加强合作。2007年10月，上合组织与集安组织签署谅解备忘录，该备忘录表示两个组织将合作反对恐怖主义以及确保地区和世界的和平与稳定。由于集体安全条约组织是一个军事组织，上合组织与其加强合作无疑会增加上合组织的军事成分。<sup>②</sup>

如果上合组织发展成为军事联盟，蒙古国成为其成员国之后，将会与其以不结盟为特征的“多支点”外交政策相左。蒙古国学者图格斯宝尔干（T. Tugsbilguun）在2008年《蒙古国国际事务》上曾专门撰文分析上合组织是否为军事联盟。他指出，尽管目前上海合作组织无论在理论还是现实角度都还

---

<sup>①</sup> Marcel de Haas, “The Shanghai Cooperation Organisation’s Momentum towards a Mature Security Alliance,” *South African Journal of Military Studies*, Vol. 36, 2008, p. 18.

<sup>②</sup> Ibid.

不是一个军事联盟，但它可能是一个更灵活、更松散的新型联盟，并且拥有演化为一个更加成熟的安全组织的潜力，而这种安全组织不一定与传统的联盟理论保持一致。<sup>①</sup> 按照上述观点，上合组织作为新型联盟的特征之一是具有灵活性，它的“联盟形式”会随着地区力量格局、成员国之间的利益以及组织任务的变化而改变。显然，尽管上合组织成员国一再强调它不是军事联盟，但在正式加入上合组织的问题上，蒙古国政府可能对该组织的灵活性的范围存在疑虑，也可能会顾忌到该组织发展成为军事联盟的潜力，进而担心正式加入后可能与自己不结盟的对外战略相互矛盾。

第二，蒙古国对上合组织的立场与本国的“第三邻国”政策相背离有所顾虑。“第三邻国”的概念是时任美国国务卿詹姆斯·贝克在1991年访问蒙古国时提出的，他指出美国将本国视为蒙古国的第三个邻国。蒙古国执行“第三邻国”政策的主要原因是由于其特殊的地缘政治环境，为了摆脱在各领域对中俄两个邻国的过度依赖，通过与其他国家加强合作，增加蒙古国对外合作的多样性，进而平衡中俄两个邻国对其巨大的影响力，确保国家安全。同时，通过“第三邻国”政策获得国际社会的更多认同和支持，改善蒙古国封闭的周边环境，扩大它的国际空间。《蒙古国外交政策构想》（2011）把蒙古国的“第三邻国”的理想伙伴确定为美国、日本、欧盟、印度、韩国和土耳其等国家。<sup>②</sup> 无论从蒙古国官方文件对“第三邻国”的排序还是从蒙古国对该政策的实践中观察，美国都是蒙古国最重要的“第三邻国”。1998年美国国家安全战略首次提出发展与蒙古国的关系，在90年代末两国开展代号“平衡魔法”的年度联合军事交流培训。“9·11”事件之后，蒙古国军队参与美军领导的阿富汗和伊拉克军事行动。由于蒙古国的两个邻国中国和俄罗斯均反对美国在伊拉克的军事行动，蒙古国此举不仅反映了其外交政策与中俄两个邻国明显不同，更反映了蒙古国对蒙美关系的重视。自此之后，蒙美关系迅速升温。2003年，蒙美举行代号“可汗探索”的年度军事演习；2005年，时任美国总统小布什对蒙古国进行访问，成为首位访问蒙古国的美国总统。当前，美国一直在经济领域对蒙古国保持着较高水平的援助。而在军事领域，美国

---

<sup>①</sup> T. Tugsbilguun (Mongolia), "Does the Shanghai Cooperation Represent an Example of a Military Alliance?" *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 15-16, 2008, p. 100.

<sup>②</sup> *Concept of Foreign Policy*, Mongolia, 2011.

更占到外国对蒙古国军事资助额的90%。<sup>①</sup> 时任蒙古国外长额尔敦楚伦（Erdenechuluun）甚至这样评价蒙古国与美国的关系：“对于蒙古国的众多政府官员和政客而言，美国就像一个救世主，是蒙古国国家安全的主要支柱”。<sup>②</sup> 由此可见，美国在蒙古国对外关系中占据着特别重要的地位。

然而，包括美国在内的部分西方国家，认为上合组织具有先天的“反美”倾向。其理由在于，上合组织宪章的原则是互不侵犯，不干涉内政，在国际关系中不使用武力或以武力相威胁，这与美国在国际社会广泛干涉别国内政，诉诸武力的单边主义截然不同。此外，2005年上合组织阿斯塔纳峰会宣言曾敦促美国制定美军撤出中亚的时间表。<sup>③</sup> 这被外界广泛解读为上合组织致力于消除美国在中亚地区的军事存在，西方学者甚至认为阿斯塔纳宣言以及此后的2005年中俄上合组织军演，标志着上合组织正在成为一个反美“轴心”。<sup>④</sup> 不可否认的是，中俄两国是上合组织内部的主要大国，同时也与美国在地缘政治上存在竞争关系，两国反对美国主导国际事务并谋求建立国际政治经济新秩序。例如，在阿斯塔纳峰会召开前夕，中俄两国共同发表联合声明，不指名地谴责某国追求主导和垄断国际事务，试图将国际社会划分为主导和附属阵营并且对他国强加社会发展模式。<sup>⑤</sup> 蒙古国学者蒙迪·杰戈尔赛罕（Mendee Jargalsaikhan）认为，如果蒙古国成为上合组织成员国，将会受到上合组织内部章程和地缘战略的限制，从而可能减少蒙古国的外交独立性，限制蒙古国实施“第三邻国”对外政策。<sup>⑥</sup> 所以，蒙古国国内对上合组织可

---

<sup>①</sup> Robert E. Bedeski, “Mongolia in Northeast Asia: Issues of Security Survival and Diplomacy: Mongolia’s Place in Asia Today,” *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 12, 2005, p. 39.

<sup>②</sup> Alicia Campi, “Mongolia in Northeast Asia – The New Realities,” *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 12, 2005, p. 50.

<sup>③</sup> 阿斯塔纳宣言指出：“鉴于阿富汗反恐的大规模军事行动已经告一段落，上海合作组织成员国认为，反恐联盟有关各方有必要确定临时使用上海合作组织成员国上述基础设施及在这些国家驻军的最后期限。”参见上海合作组织成员国宣言，上海合作组织官网，2005年7月5日，<http://www.sectsco.org/CN11/show.asp?id=169>。

<sup>④</sup> Cohen and Tkacik, “Sino-Russian Military Maneuvers: A Threat to U.S. Interests in Eurasia,” quoted in Tugsbilguun, “Does the Shanghai Cooperation Represent an Example of a Military Alliance?” p. 61.

<sup>⑤</sup> Alyson J. K. Bailes, Pál Dunay, Pan Guang and Mikhail Troitskiy, “The Shanghai Cooperation Organization,” *SIPRI Policy Paper*, No. 17, May 2007, p. 7.

<sup>⑥</sup> Mendee Jargalsaikhan, “Factoring Mongolia’s Non-Membership in the Shanghai Cooperation Organization,” *Voices from Central Asia*, No. 3, July 2012, p. 4.

能具有“排美”的地缘战略有所忧虑，进而担心正式加入上合组织后，蒙美双边关系的发展会受到影响，从而打破蒙古国与中俄两国关系间的平衡，最终导致蒙古国“多支点”外交战略难以为继乃至损害其国家安全利益。

总而言之，蒙古国对上合组织的定位和未来发展还不确定，因此担心成为上合组织成员国之后，自身对外战略的独立性将会受到影响，这是蒙古国至今对正式加入上合组织态度不明确的主要原因。需要进一步说明的是，尽管上合组织的中亚成员国与美国也保持着密切交往，但四个中亚成员国除乌兹别克斯坦以外都是俄罗斯主导的集体安全条约组织成员国，而乌兹别克斯坦的最大贸易合作伙伴也是俄罗斯。事实上，由于历史、文化、政治、经济等方面的紧密联系，使得这些国家的外交政策仍与俄罗斯基本保持一致，2005年阿斯塔纳宣言就是这方面的例证。相比较中亚国家而言，尽管蒙古国在经济和安全领域很大程度上也依赖中俄两个邻国的支持，但蒙古国是一个陆锁国，在地缘政治意义上也是一个缓冲国，其独立后一直处于邻国之间的地缘竞争中。冷战结束后，基于在地理和历史方面的特殊性，以及出于国家安全的考虑，蒙古国没有加入任何军事集团，并且将“第三邻国”政策以法律形式确定下来，并将与西方发达国家和民主国家的关系特别是蒙美关系置于更加重要的位置。所以在对外战略中，蒙古国更注重其外交政策的独立性，也更看重美国对本国的态度。

## 二、加入上合组织是否符合蒙古国的对外政策

如果说蒙古国的对外战略以不参加军事同盟和不损害“第三邻国”为基点，那么其外交政策的两个重点方向便应该是上合组织和西方政府间组织，这二者很大程度上同时影响着蒙古国是否正式加入上合组织的最终决策。

就与上合组织的交往如何影响蒙古国的加入决策而言，一个某种程度上具有讽刺意味的结论是，随着参与上合组织的范围的拓展，蒙古国对加入上合组织的怀疑态度也在同步上升。

首先，从历史发展看，蒙古国并没有参与上合组织的客观需要。上合组织的前身为上海五国会晤机制，该机制形成的基础为中国与前苏联关于边界

划分问题的谈判，通过1996年和1997年分别在上海和莫斯科签署的《关于在边境地区加强国防安全信任的协议》和《关于在边境地区互相裁减国防武装力量的协议》，五国机制逐步建立起来，而解决边境地区的安全与稳定问题也构成了上合组织的基石。然而，由于蒙古国早在1991年就与中苏两国解决了所有的边界争议问题，<sup>①</sup> 所以尽管蒙古国曾经是苏联的“卫星国”，但苏联解体后蒙古国并没有必要参与到上海五国会晤机制中。此外，1993年、1994年蒙古国先后与俄罗斯签订《蒙俄友好互助条约》，与中国修订并签署《中蒙友好合作关系条约》。中国和俄罗斯在友好条约中均表示尊重蒙古国独立、主权和领土完整，两国政府以法律条约的方式，使蒙古国的边境地区甚至国家安全在较大程度上得到了保障。

其次，从当前现实看，蒙古国所面临的非传统安全威胁不太可能通过加入上合组织得到全面解决。2002年签署的《上海合作组织宪章》确立了组织的宗旨、任务、原则和合作方向等，其中明确上合组织的核心任务包括打击恐怖主义、分裂主义、极端主义以及打击非法贩卖毒品、武器以及非法移民等跨国犯罪。但与中、俄以及中亚各国深受“三股势力”的困扰相比，蒙古国国内鲜有分裂主义和各民族之间冲突对立的报道；与民族问题错综复杂的中亚国家相比，内部更加安全、稳定，也较少受到“三股势力”的威胁。蒙古国前外交官奥勒兹沃伊（H. Olzvoy）曾指出中亚地区是许多潜在和现实威胁的根源，不应将蒙古国与中亚联系起来。<sup>②</sup> 事实上，上合组织的核心任务并未完全涵盖蒙古国的核心关切。目前蒙古国面临的跨国犯罪主要包括三个方面：一是毒品问题，但目前并不严重且更多集中在乌兰巴托；二是走私问题，但其合作对象主要是中国、亚洲开发银行以及美国，<sup>③</sup> 上合组织可提供的帮助并非不可或缺；三是贩卖人口问题，这是蒙古国目前面临的最为严重的跨国犯罪问题，但上合组织所能发挥的作用相当有限。

最后，从未来发展看，蒙古国正式加入上合组织并不符合其中长期国家

<sup>①</sup> Jeffrey Reeves, "Mongolian State Weakness, Foreign Policy, and Dependency on the People's Republic of China, Department of International Relations," The London School of Economics and Political Science, January 2010, p. 86.

<sup>②</sup> Родионов В.А., "Центральноазиатский вектор внешней политики Монголии: фактор ШОС," p. 106.

<sup>③</sup> Reeves, "Mongolian State Weakness, Foreign Policy, and Dependency on the People's Republic of China, Department of International Relations," pp. 91-92.

发展方向。上合组织未来最具潜力和影响力的发展领域是能源领域，并可能成立能源俱乐部并成为世界首个由能源输出国、消费国和转运国组成的能源组织，对地区乃至全球的能源和政治格局具有重要影响。<sup>①</sup>但这可能与蒙古国的国家发展方向相冲突。《蒙古国国家安全构想》（2010）有关能源和矿产资源政策的第二条明确表示：煤炭是蒙古国主要资源，蒙古国本国将创造使用煤炭的有利条件，通过减少能源进口增加能源出口来支持本国能源产业及增加国内就业。在未来的十年内，蒙古国将通过开发便宜和清洁的能源（太阳能、风能、水电和生物燃料）并合理利用本国的能源燃料（煤炭资源），以实现能源的自给自足；第三条进一步指出：减少对外部国家的石油依赖，确保未来十年间蒙古国国内的石油开采量完全满足国家需要。<sup>②</sup>由此可见，至少在2020年前，蒙古国将主要利用煤炭资源，这不仅由于其煤炭储量丰富，而且也由于煤炭开采是其国家支柱产业，所以石油和天然气的大量进口不仅不利于蒙古国经济战略安全，而且有可能影响其就业问题，进而导致国内社会不稳定。此外，蒙古国的石油和天然气进口主要依赖于俄罗斯，对相关多边组织的需求度不高。同时煤炭和矿产资源在中亚国家也十分丰富，所以未来以石油和天然气为主的上合组织能源俱乐部对蒙古国能源进出口领域的发展并没有很大的影响。

在上合组织之外，蒙古国一直与各类国际和区域组织保持紧密合作，如欧盟、欧安组织、世界银行、欧洲复兴开发银行、亚洲发展银行等。这些交往与合作，特别是其与西方的政府间组织的合作，某种程度上削弱了蒙古国加入上合组织的动力。首先，西方国家的政府间组织与上合组织的任务重合。以欧安组织为例，2012年蒙古国成为欧安组织第57个成员国，欧安组织在政治军事层面也包含边境地区的安全管理、武器扩散的防控、加强邻国的军事互信以及反恐等任务，甚至在教育、人权和生态环境等领域，两个组织也有相似之处。<sup>③</sup>欧安组织还涵盖除中国以外的所有上合组织成员国，所以两个

---

<sup>①</sup> 俄罗斯总统普京在2006年上海峰会上提出建立上合组织能源俱乐部的想法，2007年上合组织各成员国在建立能源俱乐部的问题上达成一致，2013年中国国家主席习近平在上合组织比什凯克峰会上表达了对上合组织能源俱乐部的支持态度。

<sup>②</sup> *Concept of National Security, Mongolia, 2010.*

<sup>③</sup> Marcel de Haas, "The Shanghai Cooperation Organisation and the OSCE: Two of a Kind?" *Helsinki Monitor: Security and Human Rights*, No. 3, 2007, p. 252.

组织在地理范围上也有重合。这使蒙古国在欧安组织框架内就可以与中亚国家和俄罗斯在相关领域特别是在预防地区冲突、维护地区和平方面进行合作。

其次,西方政府组织与蒙古国合作的时间更早、范围更广、程度更深。以欧盟为例,早在1993年欧盟与蒙古国达成贸易合作协议,合作领域包括经济、教育,自然灾害的防控等,重点目标是促进蒙古国向市场经济转型,包括人才培养、中小企业的扶持、基础设施和机构的建设等。截至2000年,蒙古国的农村发展财政支出80%来自欧盟。<sup>①</sup>《2007—2013年蒙古国—欧共体战略文件》显示,欧盟对蒙古国的援助项目主要包括独联体国家技术援助项目(TACIS)和亚洲、拉美国家援助项目(ALA)。1993—2007年欧盟共援助蒙古国7,000万欧元,当前欧盟对蒙古国财政援助的预算为每年300—500万欧元。<sup>②</sup>相比较而言,上合组织在经贸领域的合作和援助进展并不显著。尽管2004年中国在上合组织框架内设立了9亿美元的信贷资金,2005年和2006年上合组织也分别成立了银行联合体和实业家委员会,但目前上合组织在经贸领域的合作还处于设立目标和制定条款的阶段,并没有足够的证据证明相关活动已经取得阶段性成果。<sup>③</sup>所以,在经济和社会发展层面,由于西方国家的政府组织已经在经济合作、财政援助方面对蒙古国的社会发展产生了重要影响,而上合组织在经贸领域合作发展迟缓,这两方面因素共同促使蒙古国需要继续加强与西方政府间组织在相关领域的合作,而不是积极寻求上合组织的支持。

再次,在价值观层面,由于蒙古国在冷战后选择了西方式的民主发展道路,对西方政府间组织有更多的亲近感。2011年蒙古国当选为民主共同体主席国(CD),这也是亚洲前社会主义国家中首个主席国。<sup>④</sup>2013年蒙古国政府邀请欧安组织的民主制度和人权机构监督蒙古国大选。同时,蒙古国人权委员会也多次邀请欧盟国家代表访问本国,共同讨论蒙古国的民主和人权问题。

---

<sup>①</sup> *Mongolia-European Community Strategy Paper 2007-2013*, Version: SP Mongolia EN-23-02-2007-final.

<sup>②</sup> *Ibid.*

<sup>③</sup> Bailes, Dunay, Pan Guang and Troitskiy, "The Shanghai Cooperation Organization," p. 27.

<sup>④</sup> 民主共同体是政府间国际组织,宗旨是在全球范围内彼此合作推进民主建设和民主规范。参见 Jargalsaikhan Mendee, "Mongolia's Quest for Third Neighbours: Why the European Union?" *EUCAM Policy Brief*, No. 25, July 2012, p. 3.

欧盟也在人权事务方面表示对蒙古国的全力支持，欧盟人权事务和安全政策代表凯瑟琳·阿什顿（Catherine Ashton）曾指出：“欧盟与蒙古国在人权领域有着许多共同的价值观，欧盟重申对蒙古国在民主建设方面的全力支持”。<sup>①</sup> 在人权领域，尽管上合组织宪章中也有提高各成员国人民生活水平、改善生活条件以及促进保障人权和基本自由的内容，但在人权的界定范围和维护手段方面与西方社会还存在分歧。例如，在2005年乌兹别克斯坦安集延事件中，上合组织反对西方国家对乌进行干预，认为西方国家不应将维护人权与反恐相联系，更不能以此为借口干预他国内政。总之，蒙古国与西方国际组织在人权领域的合作必然会在价值观上降低其对上合组织的认可。

由此可见，无论是从上合组织的历史基础、当前的核心任务还是未来的发展方向分析，它对蒙古国的吸引力都是有限的。与其他上合组织观察员国相比，蒙古国并没有迫切成为上合组织正式成员国的动机。<sup>②</sup> 而蒙古国与邻国或西方政府间组织的合作，在一定程度上已满足了它的安全、经济和社会发展的需要，这进一步降低了蒙古国对正式加入上合组织的热情。2009年和2010年，蒙古国情报研究院曾两次对其民众关于是否需要正式加入上合组织进行问卷调查。其中认为需要立刻正式加入上合组织的比例在2009年为14.5%，2010年为15%，增长人数非常有限；而认为没有必要成为上合组织成员国的人数从2009年的15.4%增长到2010年的18.8%，认为蒙古国应该继续保持观察员国地位的从2009年的32.3%增长到2010年的34.4%。<sup>③</sup> 从调查结果来看，印证了蒙古国社会对成为上合组织正式成员国的热情不高这一判断。总体而言，只有约1/6的蒙古国民众认为本国应成为上合组织正式成员国，而超

---

<sup>①</sup> Mendee, “Mongolia’s Quest for Third Neighbours?” p. 3.

<sup>②</sup> 目前伊朗、巴基斯坦、印度对加入上合组织表现出浓厚兴趣，伊朗希望加入上合组织来阻止来自美国等西方国家对其可能的干涉；巴基斯坦希望能够成为上合组织连接欧亚大陆与南亚以及阿拉伯海的经济通道，从而为其带来巨大的经济利益；印度也希望通过与中亚国家合作来扩大贸易并满足本国的巨大能源需求。相关论文可参见 Aylin Ünverno, “Iran and the Shanghai Cooperation Organization: Is It Possible for Iran to Become Full Member of the Shanghai Cooperation Organization under Pressure of Nuclear Issue,” *Perception*, 2006, pp. 79-104; Rizwan Zeb, “Pakistan and the Shanghai Cooperation Organization,” *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 4, No. 4, 2006, pp. 51-60; Surendra Kumar, “India and the Shanghai Cooperation Organization: Issues and Concerns,” *India and the International Journal of China Studies*, Vol. 4, No. 3, December 2013, pp. 343-359.

<sup>③</sup> Jargalsaikhan, “Factoring Mongolia’s Non-Membership in the Shanghai Cooperation Organization,” p. 4.

过1/3的民众认为蒙古国应继续维持当前作为上合组织观察员国的地位。

### 三、加入上合组织是否符合蒙古国的外交布局

目前，上合组织六个成员国中有四个为中亚国家，而且上合组织也以中亚地区为主要活动区域，所以蒙古国对正式加入上合组织的态度在一定程度上也取决于其与中亚成员国之间关系的密切程度。蒙古国与中亚地区的联系分为主观联系和客观联系。主观联系强调蒙古国政府对自身地缘发展方向的定位，客观联系则强调蒙古国与中亚地区在政治、经济和社会领域的联系。

第一，上世纪90年代初，冷战后的蒙古国面临地缘战略发展方向的选择，分别是西面的中亚地区和东面的东北亚地区。鉴于蒙古国在历史背景、地缘政治、地理环境和经贸往来的联系和需要，更考虑到国家未来的发展机遇，蒙古国最终选择将东北亚地区作为国家的优先发展方向。<sup>①</sup>

蒙古国驻联合国代表奥勒兹沃伊曾表示，东北亚地区对蒙古国对外经济活动的多样化和扩展都起到重要作用。<sup>②</sup> 更加值得注意的是，蒙古国政府已经将东北亚地区纳入自身的地缘安全战略中，目的是提高蒙古国的经济、技术来源的多样性，平衡中俄两国对其经济发展的巨大影响。蒙古国前外长额尔登楚龙曾指出，通过特定国家平衡俄罗斯和中国对其影响在未来是不可想象的，与其说“第三邻国”是一个国家，倒不如设想为一个地区。<sup>③</sup> 时任蒙古国副总统奥其尔巴特则进一步指出：“蒙古国目前采取的外交策略重点是同东西方工业化发达国家发展双边关系特别是发展与东北亚国家的双边关系，在采取这个策略的同时我们引入了‘第三邻国’的概念，其设想就是优先发展同东北亚国家的关系。”<sup>④</sup> 从上述蒙古国官员的表态中可以看出，蒙古国已将东北亚地区置于国家地缘安全层面，发展同东北亚地区的双边或多

---

<sup>①</sup> P. Ochirbat (Mongolia), "Mongolia's Efforts toward Peace and Stability in North East Asia," *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 14, 2007, p. 29.

<sup>②</sup> Khumbagyn Olzvoy, "Political and Economic Aspects of Mongolia's Transition into a Market Economy," *Regional Economic Cooperation in Northeast Asia, Proceedings of the Yongpyeong Conference* (Yongpyeong, South Korea: September 26-28, 1993), pp. 215-216.

<sup>③</sup> Campi, "Mongolia in Northeast Asia," p. 52.

<sup>④</sup> Ochirbat (Mongolia), "Mongolia's Efforts toward Peace and Stability in North East Asia," p. 29.

边关系是其安全战略的优先考虑，所以东北亚地区对于蒙古国的重要性显然高于中亚地区。

当前，蒙古国国家发展战略也将发展同东北亚国家的双边关系置于中亚国家之上。蒙古国大呼拉尔在2008年2月通过决议，签署并通过国家新千年综合发展战略。该决议同时规定蒙古国政府的工作规划、财政预算和社会经济发展的政策方针，均需依照国家新千年综合发展战略而制定。该项新千年综合发展战略对蒙古国经济、外交、科技、文化等领域未来14年作了规划，在其外交战略目标的制定中，将蒙古国与不同国家的双边关系按先后排序进行了说明。在蒙古国的对外关系中，位于首位的是与中国、俄罗斯两大邻国的关系；随后是维护与美国、日本、欧盟国家的全面伙伴关系；其次是扩展同印度、韩国、东盟国家在投资、文化和人权事务领域的合作；再次是扩大与东欧国家的传统友好关系；最后才是巩固和发展同土耳其、哈萨克斯坦和一些阿拉伯国家的关系。<sup>①</sup> 从该战略对外交对象国的层次划分中也可看出，在蒙古国的对外战略中将优先发展同东北亚国家（韩日）而不是中亚国家（哈萨克斯坦等）的关系。

第二，尽管蒙古国与中亚国家地理相近、文化相似、历史相连，但蒙古国与中亚国家在各个领域的交往联系并不紧密，在中亚五国中，蒙古国也主要发展同哈萨克斯坦的双边关系。

首先，在政治外交领域。因为蒙古国与哈萨克斯坦距离最近处不超过40公里，哈萨克族为蒙古国第二大民族，仅在蒙古国的西部省份巴彦乌勒盖就曾有16万哈萨克族人居住，所以在中亚国家之中，蒙古国与哈萨克斯坦的交往最为密切。两国在1992年互设大使馆，1993年哈总统纳扎尔巴耶夫正式访问蒙古国，从此开启了两国双边关系的发展。在哈萨克斯坦的推动下，1990—1992年共有6万哈萨克族蒙古国人返回哈萨克斯坦。1999年哈萨克斯坦向蒙古国的西部省份提供了电视接收设备，以便当地哈萨克族蒙古国人接收哈国国内电视。2000年后，哈萨克斯坦驻蒙古国大使馆发行了蒙语杂志《阿尔泰》，用以介绍哈萨克斯坦国内情况和哈蒙两国关系。<sup>②</sup> 在政治领域，蒙古

<sup>①</sup> *Millennium Development Goals-Based Comprehensive National Development Strategy of Mongolia*, Mongolia, p. 30.

<sup>②</sup> Монголия-далекая и близкая, КАЗИНФОРМ, 6 августа 2008.

国与中亚国家的合作表现为2002年6月蒙古国成为由哈萨克斯坦倡议并召开的亚信会议（CICA）成员国，同时蒙古国官方也支持在中亚地区建立无核区。

然而总体来看，蒙古国与中亚国家在政治领域的合作并不紧密。一个突出的例子是，尽管在中亚五国独立之初蒙古国就与之建立了外交关系。但目前在中亚国家中，蒙古国仅在哈萨克斯坦建立了大使馆。这与蒙古国在所有东北亚国家包括朝鲜建立大使馆并且积极倡议建立东北亚安全机制和促进东亚地区经济一体化的现状明显不同。<sup>①</sup> 原因除了历史上由于苏联中央政府控制着中亚国家经济、政治和外交事务，“人为”地切断了蒙古国直接与该地区的商务交往以外，民主认同因素在蒙古国与中亚国家的双边关系发展中产生了负面影响，部分中亚国家和蒙古国学者均注意到了这一点。民主认同因素体现了双方在价值观和意识形态方面存在巨大差异。例如，蒙古国学者蒙迪·杰戈尔赛罕自豪地认为，蒙古国是共产主义和后共产主义国家中唯一一个能自信地宣布自己是实行民主制度的国家。尽管吉尔吉斯斯坦也开启了相关进程，但蒙古国的民主进程更加坚定和平静。<sup>②</sup> 另一位学者图格斯宝尔干则明确批评中亚国家所谓“中亚特色的民主道路，因为没有公平选举、透明的政府和富有活力的公民社会，其实质仍是民主原则的退步”。<sup>③</sup> 中亚学者也进一步指出，尽管蒙古国官方声明不会切断与社会主义和集权国家的联系，但也并没有将外交资源更多地投入到发展与这些国家的双边关系中，而是主要发展与美国、欧盟国家等主要民主国家之间的关系，蒙古国认为如果在政治领域与这些集权国家（包括中亚国家）的联系过于紧密，蒙古国的民主价值观将会受到质疑。<sup>④</sup> 总之，在当前政治领域，蒙古国与中亚国家的关系，

---

<sup>①</sup> 早在 1989 年，蒙古国就提议创建讨论非政治议题的东北亚对话机制，促进东北亚地区在经济、文化、科学、教育、生态和人权领域的合作；2000 年，蒙古国在第 55 届联合国大会再次提出建立东北亚对话安全机制，并且以图们江区域合作开发项目为基础推进东北亚一体化建设。参见 Campi, “Mongolia in Northeast Asia,” p. 47; Mongolian Development Research Center, “Policy Recommendation on Enhancing the Role of Mongolia in Northeast Asia,” *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 13, 2006, pp. 68-76.

<sup>②</sup> Jargalsaikhan (Mongolia), “Factoring Mongolia’s Non-Membership in the Shanghai Cooperation Organization,” p. 3.

<sup>③</sup> T. Tugsbilguun (Mongolia), “Democracy in Central Asia: Authoritarian Regimes or Hybrid Regimes?” *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 18, 2013, pp. 125-126.

<sup>④</sup> Алишер МАКСУДОВ, “Почему Монголия не желает дружить с Казахстаном?” *ZONAKZ*, 20 августа, 2013г.

仅集中在哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦两个在中亚地区民主化程度相对较高的国家。整体而言，蒙古国与中亚国家交往并不密切，同时由于双方政治体制和价值观的差异，<sup>①</sup>影响到蒙古国与中亚国家在政治领域的相互信任。

其次，在经贸领域。蒙古国与中亚地区的经贸联系主要集中在蒙古国的西部省份与哈萨克斯坦东部各州之间的经济合作上。2007年，蒙古国与哈萨克斯坦讨论了共同建立联合投资基金的可能。<sup>②</sup> 2002年，蒙古国加入亚洲开发银行倡议的《中亚区域经济综合合作计划》(CAREC)。2005年，包括蒙古国在内的CAREC成员国为了深化电力出口领域的合作，成立电力监督论坛，但尚未有显著迹象表明CAREC有效地促进了蒙古国与中亚国家的经济融合。<sup>③</sup>

由于蒙古国与中亚国家在出口产品方面具有相似性(煤炭、矿产、羊毛、皮革)，而且双方均无出海口，也无直接相连的铁路和公路，所以双方的经济联系较少。到目前为止，蒙古国与哈萨克斯坦的贸易总额仅约为4,400万美元，其中蒙古国的出口贸易额约1,800万美元，进口贸易额约2,600万美元，而来自哈萨克斯坦的直接投资仅为1,200万美元，这个作为与蒙古国关系最为密切的中亚国家仅列蒙古国外资伙伴的第35位。<sup>④</sup> 以2009年为例，蒙古国与哈萨克斯坦的贸易额占蒙古国对外贸易总额的0.49%，吉尔吉斯斯坦占0.04%，乌兹别克斯坦占0.01%。<sup>⑤</sup> 相比之下，当前蒙古国与东北亚国家的贸易额以及东北亚国家对蒙古国的投资金额，均占到蒙古国对外贸易总额和外国投资总额的80%。<sup>⑥</sup> 其中韩国和日本分属蒙古国第三和第四大贸易伙伴，韩国占蒙古国对

<sup>①</sup> 在政治体制上，中亚国家除吉尔吉斯斯坦在2010年建立议会制以外，其它四个国家均为总统集权制，而且在这些国家中普遍实行的是一党独大(土库曼斯坦只有一个合法政党)。在《国际问题研究》2003年第3期中，汪金国教授指出“中亚国家的总统制可以归纳为西方总统制外壳+本国现实需要+前苏联中央集权的本质”。蒙古国自1992年以来实行议会制，举行多党选举，积极鼓励本国公民社会的发展，在民主建设方面更加贴近西方社会的标准。

<sup>②</sup> Монголия-далекая и близкая, КАЗИНФОРМ, 6 августа 2008.

<sup>③</sup> 1997年亚洲开发银行倡议并发起《中亚区域综合行动计划》，2002年正式建立合作机制，其宗旨是加强成员国在贸易、能源、经济领域的合作。目前，《综合行动计划》覆盖8个国家，即阿富汗、阿塞拜疆、蒙古国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和中国。

<sup>④</sup> Алишер МАКСУДОВ, “Почему Монголия не желает дружить с Казахстаном?” ZONAKz, 20 августа, 2013г.

<sup>⑤</sup> Родионов В.А., “Центральноазиатский вектор внешней политики Монголии: фактор ШОС,” р. 106.

<sup>⑥</sup> Ochirbat (Mongolia), “Mongolia’s Efforts toward Peace and Stability in North East Asia,” р.

外贸易量的3.5%，日本所占比例为3.2%。<sup>①</sup>所以在对外经贸领域，与东北亚地区相比，中亚地区对蒙古国的影响几乎可以忽略不计。

最后，在社会交往领域。一方面，以蒙古国入境人口来看，根据2013年蒙古国边境管理机构发布的信息分析，所列21个国家和地区中（包括中国香港和台湾地区），入境旅客数量前六位的国家依次是：中国（260,088），俄罗斯（76,843），韩国（46,347），日本（18,731），美国（15,966），哈萨克斯坦（11,790）。尽管哈萨克斯坦排名比较靠前，但东北亚各国在入境人数上远高于哈萨克斯坦，而且在所列国家中，整个中亚地区仅有哈萨克斯坦一国位列其中。入境旅客来自世界不同地区的人数比例为：东亚和太平洋地区占70.3%，欧洲占24%，美洲占4.1%，中东占0.8%，东南亚占0.5%，非洲占0.3%，而中亚地区的相关数据并未计算，说明它的比例甚至低于0.3%；在对入境人口的意图统计方面，东北亚和太平洋地区分别占公务活动、私人活动和旅游人数的74.2%、68%和50.4%。<sup>②</sup>

另一方面，从蒙古国人出境的流向分析，在蒙古国境外活动的蒙古国人由于流动性较大以及存在偷渡和签证过期等非法现象，至今蒙古国官方对在各国外工作和生活的蒙古国人缺乏准确的统计数据。根据蒙古国外交和贸易部门的官方报道，目前约有10万蒙古国人工作和生活在其他国家，根据蒙古国2003年人权委员会的报告显示，在韩国的蒙古国人超过17,000人。<sup>③</sup>由于在韩国的蒙古国人较多，韩国的大学已经设立了蒙语专业，在政府和非政府组织的共同资助下，韩国还向蒙古国派遣了科考队。<sup>④</sup>而在蒙古国与中亚地区的社会交往层面，根据蒙古国信息网显示的非官方数据（2011），在哈萨克斯坦工作的蒙古国人约有一半已经具有哈萨克斯坦和蒙古国双重国籍。<sup>⑤</sup>但蒙古国与哈萨克斯坦的社会联系主要以“血缘关系”为特征，两国在科学、教育、

---

29.

<sup>①</sup> Родионов В.А., “Центральноазиатский вектор внешней политики Монголии: фактор ШОС,” p. 106.

<sup>②</sup> “Inbound and Outbound Passengers,” *Infomongolia*, 2013, <http://www.infomongolia.com/ct/ci/7708/163/Inbound%20and%20Outbound%20passengers,%202013>.

<sup>③</sup> Metz, “Human Trafficking in Mongolia,” p. 101.

<sup>④</sup> Campi, “Mongolia in Northeast Asia,” p. 55.

<sup>⑤</sup> “Number of Mongolian in Foreign Countries (by an unofficial count),” *Infomongolia*, 2011, <http://www.infomongolia.com/ct/ci/821/133/Mongolians%20in%20foreign%20countries>.

文化等领域的交流较少。例如，据哈萨克斯坦的资料显示，每年不超过5个蒙古国留学生在哈萨克斯坦学习。<sup>①</sup> 通过以上对比分析，蒙古国与东北亚地区的交往更加紧密，并且双向交往（入境、出境）的特征十分明显。而在中亚地区，蒙古国只与哈萨克斯坦交往紧密，与其他中亚国家的社会交往尚无规模化。

综上所述，蒙古国在中亚地区的利益存在并不广泛。在双边关系层面，除了哈萨克斯坦，其他中亚国家与蒙古国的来往并不多。相比之下，由于东北亚地区在地理上是蒙古国的出海口，而且东北亚国家普遍发展迅速、经济实力雄厚、科技水平较高，所以无论从蒙古国国家发展战略还是社会联系的角度来看，东北亚地区的发展对蒙古国的发展影响更为巨大。基于上述分析可以看出，成为以中亚地区为主要活动范围的上合组织正式成员国并不是蒙古国外交布局中的优先方向。此外，蒙古国与中亚国家在意识形态领域的差异，也是阻碍蒙古国正式加入上合组织的因素。例如，蒙古国认为上合组织是“集权国家俱乐部”，其成员更加关注自身政权的安全。<sup>②</sup> 如果蒙古国与上合组织占多数的中亚四国在政治和经济上没有相互依存关系，在价值观方面也缺乏同质性，那么必然影响其对上合组织的认同感，从而对其正式加入上合组织的意愿产生实质性影响。

## 结 束 语

基于蒙古国国家对外战略、对外政策和外交布局的既有方向，其对上合组织发展方向的定位以及在过去十余年中一直对该组织持“积极参与、保持距离”的态度。可以认为，短期内蒙古国对正式加入上合组织的立场不会发生重大改变，除非其国家对外战略、对外政策或外交布局发生重大变化。

第一，很大程度上，基于自身“多支点”对外战略的需要，蒙古国多数国内政治精英和普通民众倾向于继续保持上合组织观察员国的身份。这种身

---

<sup>①</sup> Алишер МАКСУДОВ, “Почему Монголия не желает дружить с Казахстаном?” ZONAKz, 20 августа, 2013г.

<sup>②</sup> Thomas Ambrosio, “Catching the ‘Shanghai Spirit’: How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia,” *Europe-Asia Studies* Vol. 60, No. 8, 2008, pp.1321-1344.

份定位是基于以下几点考虑：一是可以在一定程度上参与到上合组织的活动中，特别是在经济、教育等非安全领域的合作，也可以通过参与上合组织来增加周边地区对蒙古国的安全透明度；二是观察员国的身份可以维护蒙古国自身对外战略的独立性和灵活性，在上合组织的目标和性质进一步明确之后，再考虑是否成为该组织正式成员国。

第二，就目前情况而言，上合组织两大成员国中国和俄罗斯的地缘环境并不稳定。乌克兰危机和美国“亚太再平衡”战略挤压了中俄两国的战略空间，中俄两国不仅签署了《中俄关于全面战略协作伙伴新阶段的联合声明》，也举行了联合程度较高的中俄“海上联合—2014”军事演习。在外界普遍认为中俄联合“抗美”的新形势下，蒙古国对上合组织的未来发展趋势的判断以及对正式加入该组织的态度可能会更加谨慎。

第三，与其他上合组织观察员国相比，蒙古国当前并没有正式加入上合组织的强烈愿望。在今后一段时期内，蒙古国外交布局的首要关注是积极参与东北亚地区合作，并以此为支点融入整个亚太地区经济发展之中。在世界范围内，同发达国家、民主国家以及国际组织进行合作，从而提升蒙古国的国际认可度，而与中亚地区的合作并非蒙古国优先考虑事项。例如，2006年2月，蒙古国发展研究中心创立了每两年一届的乌兰巴托论坛，其目的是为了提升蒙古国的地区和国际形象，同时加强其在东北亚地区发挥更重要作用的能力。<sup>①</sup>此外，对于亚太经济合作组织，蒙古国也表现出强烈的加入意愿。

[收稿日期：2014-10-22]

[修回日期：2014-12-08]

[责任编辑：杨立]

---

<sup>①</sup> Ulan Bator Forum I, Mongolian Research Development Center, May 14, 2013, <http://www.mdrc.mn/ub-forums/2013-05-14-02-09-01/ulaanbaatar-forum-i>.

# “创造性介入”与跨境安全治理

——以湄公河惨案后续处理的国际合法性为例\*

谈 谭 陈剑峰

**【内容提要】**随着中国与周边国家交往日益频繁，各类跨境安全威胁也与日俱增，对中国的周边外交特别是跨境安全治理提出了重大挑战。2011年10月湄公河惨案发生后，中国展开了一系列的后续处理行动，成为通过“创造性介入”实现跨境安全治理的重要尝试。本文重点考察这一案例的国际合法性问题，即从国际法角度来分析中国对该案件的管辖权、跨境侦查、引渡与审判嫌犯、判决执行等问题。笔者认为，中国此举不仅符合国际法律规范和规则，而且通过跨境安全治理提升了在东南亚地区的影响力。尽管不能高估其普遍意义，但这一跨境安全治理尝试对中国未来的周边跨境安全治理、海外利益和公民保护等仍有着重要的启示。

**【关键词】**跨境安全治理 湄公河惨案 创造性介入 国际合法性

**【作者简介】**谈谭，上海政法学院国际事务学院副教授；陈剑峰，上海政法学院国际事务学院教授

**【中图分类号】**D815.5

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0090-14

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501006

---

\*本文是上海政法学院2014年度校级科研项目“当代中国外交的伙伴关系战略”（项目编号：2014XJ21）和上海市教委科研创新重点项目“分而治之：南海管控路径研究”（项目编号：14ZS164）的阶段性成果。

随着中国与周边国家关系的日益紧密，再加上中国与周边国家的边境地区发展程度差距，导致边境地区各类传统和非传统安全威胁与日俱增，跨境安全治理问题逐渐提上议事日程。特别是2011年10月发生的导致13名中国船员遇害的湄公河惨案，更是凸显了跨境安全治理的紧迫性。如何顺应新的形势，以创造性的方法应对新的挑战，是下一阶段中国与周边国家在跨境安全治理上的新任务。湄公河惨案发生后，中国积极推动与老挝、缅甸、泰国迅速开展联合警务执法合作，这不仅标志着中国与周边国家在跨境安全治理方面的重大进展，也标志着中国政府保护境外中国公民安全实践的新突破，更标志着中国在地区性国际执法合作中的新成就，同时也被人们视为中国外交“创造性介入”的典型案列。但也有一些人对中国政府处理该事件的方式和过程是否符合国际法存有疑问。就目前对该事件的研究来看，国内仍严重缺乏从国际法角度全面分析中国政府对该事件后续处理的深入研究。<sup>①</sup>为解疑释惑，本文将就此做一尝试，并将进一步分析中国通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理的国际法律性和国际合法性。

## 一、湄公河惨案后续处理中的跨境安全治理

2011年10月5日，两艘中国商贸船“华平号”和“玉兴8号”（两船当时悬挂中国、老挝、缅甸、泰国四国国旗）在湄公河老挝段航行时被驾驶两艘武装快艇的匪徒劫持，船上共13名中国船员全部遇害，部分船员尸体被抛入河中。之后，武装匪徒将总计92万颗冰毒（按当时泰国市价估值600万美元）放入两艘船里，驾驶两船和另外四艘小船航行至泰国与老挝交界水域时

---

<sup>①</sup> 目前从国际合作角度分析湄公河惨案的论文有3篇，分别是罗敏：《从湄公河案的侦破解读中国警察的国际执法合作》，载《云南警官学院学报》2013年第2期；周江：《从湄公河惨案的侦破谈国际侦查合作》，载《广西警官高等专科学校学报》2013年第3期；吴夏一：《中国与东盟侦查合作浅析》，载《江西警察学院学报》2012年第5期。还有几篇从国际关系或中国外交层面进行分析的文章，例如方晓：《湄公河惨案考验中国外交限度》，载《东方早报》2011年10月31日，第A11版；卢光盛：《湄公河流域：劫船惨案后国际合作怎么办》，载《世界知识》2011年第22期；廖宇夫：《合作与发展：“湄公河案件”后中国与东南亚国家关系的走向》，载《战略决策研究》2012年第4期。唯一一篇从国际法角度探讨湄公河事件的文章是司平平：《湄公河事件相关国应履行国际法义务》，载《法制日报》2011年10月25日，第10版，但该文发表于惨案发生后不久，中国政府对该案的处理才开始，因此无法对案件的后续处理过程和结果进行国际法分析。

被泰国军方发现，武装匪徒与泰国军方发生短暂交火后驾四艘小船逃逸，两艘商船被泰国军方截获。这就是震惊中外的湄公河惨案。

惨案发生后，中国、老挝、缅甸、泰国四国迅速联合开展警务执法合作，成为中国跨境安全治理的重要尝试。2011年10月31日，中、老、缅、泰四国代表在北京召开湄公河流域联合执法会议，决定建立四国湄公河流域安全执法合作机制。会后，中国公安部组织联合专案组，随后专案组派出6个工作组分赴老挝、缅甸和泰国。在中国与老挝、缅甸、泰国等国的通力合作下，四国警方开展了大量侦查工作，收集掌握了大量相关证据，案件真相逐渐明朗。证据显示，湄公河惨案的主要嫌疑人是缅甸佤邦武装贩毒集团头目糯康及其同伙，该团伙在湄公河流域曾多次绑架人质和武装劫持商船。2012年4月25日，在中国和老挝、缅甸警方的合作下，糯康等犯罪嫌疑人在老挝境内被抓获。2012年5月10日，老挝政府正式将该案移交给中国方面处理。2012年9月20日，犯罪嫌疑人糯康等六人在云南省昆明市中级人民法院接受审判。2012年11月6日，昆明市中院一审判处被告人糯康、桑康·乍萨、依莱、扎西卡四人死刑，被告人扎波死缓，被告人扎拖波有期徒刑8年，同时判决六名被告人连带赔偿各附带民事诉讼的原告人共计人民币600万元。糯康等六人均不服判决，提出上诉。2012年12月26日，云南省高级人民法院进行二审宣判，裁定驳回上诉、维持原判，并依法报请中国最高人民法院核准对糯康等四人的死刑裁定。2013年2月22日，昆明市中院收到最高人民法院关于糯康等四名被告人的死刑复核裁定和死刑执行命令。2013年3月1日，糯康等四名被告人在云南昆明被依法注射执行死刑。<sup>①</sup>

湄公河惨案发生后，中国政府对整个事件的处理——首次境外武装执法、审判糯康犯罪集团——被视作中国外交“创造性介入”<sup>②</sup> 特别是通过创造性方法实现有效的跨境安全治理的一个典型事例。然而，国外一些媒体却对事件的处理过程投以疑惑和猜忌的目光。英国《经济学人》发表了一篇题为《金三角：中国法律的威力》的文章认为：“整个事件的处理过程是中国权力延

<sup>①</sup> 《10·5 案件大事记》，人民网，2013年11月5日，<http://society.people.com.cn/GB/223276/203009/349076/index.html>。

<sup>②</sup> 王逸舟、章迪禹：《中国是否应加强介入国际事务——“创造性介入”与中国外交片段》，载《世界知识》2012年第2期，第14-21页。

伸至其边界以外的里程碑”。<sup>①</sup>《纽约时报》也发表题为《中国通过追捕糯康显示地区影响力》的文章评论该事件，其中引用了保罗·钱伯斯（Paul Chambers）的观点：“糯康被捕发出一个信号，即在湄公河流域，任何国家或集团都不能轻慢中国。如今人们都明白中国是湄公河的真正掌控者。”<sup>②</sup>

要化解上述疑虑和误解，有必要从国际法角度考察中国在湄公河惨案后续处理中的跨境安全治理尝试，特别是对中国处理整个事件的全过程进行分析，对为什么糯康等人在中国受审？中国在处理整个事件的过程中是否征得相关国家的同意、认同或接受？是否侵犯相关国家的主权等问题做出回应。

## 二、以“创造性介入”实现跨境安全治理的国际法律性

如前所述，中国在湄公河惨案后续处理中的跨境安全治理尝试，被认为是“创造性介入”的典型案列。这种“创造性介入”首先需要具备国际法律性——即符合国际法规范和规则，然后才可能具备国际合法性。本节主要对湄公河惨案后续处理中的案件管辖权、跨境侦查和引渡嫌犯、审判与判决执行等存在争议的国际法要素加以分析，以探讨中国通过“创造性介入”实现跨境安全治理的国际法律性。

所谓“创造性介入”是一种新的积极态度，即在新世纪第二个十年到来之际，中国对国际事务要有更新的参与意识和手法，这种新的“创造性介入”立场，既不是对“韬光养晦”姿态及做法的抛弃，又绝非西方的干涉主义和强权政治，而是符合中国新的大国位置、国情国力和文化传统的新选择。<sup>③</sup>王逸舟教授认为，“创造性介入特别强调中国外交的引导性、主动性和建设性，把塑造于我有利、多数认可的国际规则和话语观念，力争在和平、合作、共赢的方式下解决纠纷，视为夯实‘有所作为’方针的中心点。”<sup>④</sup>他还提出，

---

<sup>①</sup> “The Golden Triangle: The Long Arm of Chinese Law,” *The Economist*, Vol. 405, No. 8810, November 10, 2012, p. 29.

<sup>②</sup> Jane Perlez and Bree Feng, “China Flaunts Regional Clout With Manhunt,” *The New York Times*, April 5, 2013.

<sup>③</sup> 王逸舟：《创造性介入——中国外交新取向》，北京大学出版社2011年版，第21-22页。

<sup>④</sup> 王逸舟：《国际大选年的中国应对——谈“创造性介入”的中国外交战略》，载《人民论坛》2012年4月上，第38-39页。

中国在对外事务中的“创造性介入”必须注意和遵守三项原则：首先，在任何情况下都要参照《联合国宪章》的基本精神，讲求介入过程的国际合法性；其次，中国的“创造性介入”一定要尊重对象国的权利与尊严，尊重国家主权原则和各国人民的自主选择原则；第三，当中国的利益受到直接威胁或损害时，或者当中国的国际角色与当事国的政治意愿发生矛盾时，中国的“创造性介入”要选择好时机，避免被其他大国捆绑裹挟，坚定地采取自主表态、自主进入或撤出的立场。<sup>①</sup>

实际上，基于上述第一项和第二项原则所采取的外交行动既具有国际合法性，也具有国际合法性。众所周知，国际合法性表现为国际社会各行为体对其他行为体的某项外交决策、外交行为或对某项国际制度的认同与接受，有学者认为影响认同与接受的关键因素是该项外交决策、外交行为或国际制度向国际社会提供公共产品的能力。<sup>②</sup>从本质上来讲，一国对外政策、外交行为或国际法律文件的效力与合法性就在于国际社会行为体特别是相关主权国家对这些政策、行为或法律文件的认同与接受。这种认同和接受是主权国家政府或相关国际社会行为体真实、自由而非被迫做出的。《联合国宪章》作为当今国际社会广泛接受的国际法文件，其精神和宗旨是维护世界和平。尊重介入对象国的国家主权及其人民的自主选择、遵守《联合国宪章》的外交“介入”本身就代表着中国的“创造性介入”行为获得了被介入对象国政府的认同与接受。关键是“当中国的利益受到直接威胁或损害时”，中国如何进行“创造性介入”，既要维护中国的国家利益又要得到当事国政府的认同与接受，即既维护自身利益又能获得国际合法性。在这方面，中国对湄公河惨案的后续处理就是一个成功案例。

#### （一）中国拥有对湄公河惨案的管辖权

湄公河惨案发生在国外，犯罪嫌疑人也非中国籍，中国对该类事件是否有合法的管辖权是一个必须明确的问题。众所周知，湄公河惨案是一起外国

---

<sup>①</sup> 王逸舟教授分别在2011年和2012年先后提出中国外交“创造性介入”的三项原则，前两项大致相同，第三项存在差异。详见王逸舟：《创造性介入——中国外交新取向》，第95-96页；王逸舟、章迪禹：《中国是否应加强介入国际事务》，第14-21页。

<sup>②</sup> 叶江、谈谭：《试论国际制度的合法性及其缺陷——以国际安全制度和国际人权制度为例》，载《世界经济与政治》2005年第12期，第43页。

犯罪嫌疑人在中国境外针对中国公民的重大刑事犯罪案件。首先，该案件的13名受害者均为中国公民，从国家执法保护本国公民的角度看，中国对此案应该有管辖权。第二，根据《中华人民共和国刑法》第八条规定，“外国人在中华人民共和国领域外对中华人民共和国国家或者公民犯罪，而按本法规定的最低刑为3年以上有期徒刑的，可以适用本法，但是按照犯罪地的法律不受处罚的除外。”<sup>①</sup> 糯康等犯罪嫌疑人的行为明显达到了中国《刑法》对其行使管辖的条件，而且按照泰国、老挝和缅甸法律，也会对该案的犯罪行为进行处罚，因此中国可以对此案拥有管辖权。第三，湄公河惨案性质特别恶劣，并且涉及毒品犯罪。根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》等相关国际法文件，<sup>②</sup> 可以将该案归入适用普遍性管辖的案件，中国可以拥有管辖权。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第十五条“管辖权”第一款规定：“犯罪发生在犯罪时悬挂该缔约国国旗的船只或已根据该缔约国法律注册的航空器内”，各缔约国应采取必要措施以确立该缔约国的犯罪管辖权；该条第二款规定：在不违反本公约第四条“保护主权”规定的基础上，缔约国在“犯罪系针对该缔约国国民”的情况下“可对任何此种犯罪确立其管辖权”；同时，该条第六款规定“在不影响一般国际法准则的情况下，本公约不排除缔约国行使其依据本国法律确立的任何刑事管辖权”。<sup>③</sup> 《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药

<sup>①</sup> 《中华人民共和国刑法》，刑事法律网，2011年2月25日，<http://www.szxingshi.com/95w9.html>。

<sup>②</sup> 中国于1989年9月批准《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，2003年9月中国代表向联合国秘书长递交中国加入《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的批准书。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第二条“术语的使用”规定：“有组织犯罪集团”系指由三人或多人所组成的、在一定时期内存在的、为了实施一项或多项严重犯罪或根据本公约确立的犯罪以直接或间接获得金钱或其他物质利益而一致行动的有组织结构的集团。据此，糯康团伙显然属于有组织犯罪集团。该公约第三条“适用范围”包括：“犯罪在一国实施，但涉及在一个以上国家从事犯罪活动的有组织犯罪集团；或犯罪在一国实施，但对于另一国有重大影响。”中国、泰国、老挝都是这两个公约的缔约方。

<sup>③</sup> 《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第四条“保护主权”共两款：“1、在履行其根据本公约所承担的义务时，缔约国应恪守各国主权平等和领土完整原则和不干涉别国内政原则。2、本公约的任何规定均不赋予缔约国在另一国领土内行使管辖权和履行该另一国本国法律规定的专属于该国当局的职能的权利。”参见联合国毒品和犯罪问题办事处编：《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书》，联合国毒品犯罪办公室网站，2013年6月11日，[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOC\\_ebook-c.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOC_ebook-c.pdf)。

物公约》第四条“管辖权”规定：“犯罪发生在犯罪时悬挂其国旗的船只或按其法律注册的飞行器上”，各缔约国应确立本国的管辖权。<sup>①</sup>因此，虽然案件发生在国际通航河流湄公河的金三角水域，不在中国境内，但是“华平号”和“玉兴8号”均在中国注册和悬挂中国国旗，而且该案件所有受害人都是中国公民，中国对该案具有管辖权。

## （二）中国跨境侦查和引渡糯康等嫌犯符合相关国际公约

湄公河惨案的发生促使中、老、缅、泰四国政府意识到，四国于2000年4月签订的《澜沧江—湄公河商船通航协定》亟待完善，<sup>②</sup>只有各国执法部门加强合作，建立联合执法机制，才能共同维护湄公河通航后的安全。2011年10月31日，中、老、缅、泰四国政府代表在北京召开湄公河流域联合执法会议，共同发表了《关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》，决定建立四国湄公河流域安全执法合作机制，并在此机制框架下建立情报交流、联合巡逻执法、联合打击跨国犯罪、共同应对突发事件等合作机制。<sup>③</sup>2011年11月25—26日，中、老、缅、泰四国湄公河联合巡逻执法部长级会议在北京举行，具体落实四国湄公河流域安全执法合作机制。2011年12月10—13日，中国巡逻执法船顺利与老挝、缅甸、泰国三国警方进行首次湄公河联合巡逻执法。

四国联合执法行动开始后，其首要任务是抓捕湄公河惨案主犯糯康及其团伙成员。根据中国媒体的报道，2011年12月13日、2012年4月20日糯康团伙三号人物依莱、二号人物桑康·乍萨先后落网。几经周折后，老挝警方于2012年4月25日控制主犯糯康。“老挝当时并没有立即答应将其移交中国，认为只有中国有证据证明糯康制造了‘10·5惨案’，才可以移交。最终经过深入

---

<sup>①</sup> 《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，新华网，2009年5月27日，[http://news.xinhuanet.com/forum/2009-05/27/content\\_11443374\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/forum/2009-05/27/content_11443374_2.htm)。

<sup>②</sup> 2000年4月20日，中国、老挝、缅甸、泰国签署《澜沧江—湄公河商船通航协定》（同日生效），该协定第十八条规定：如缔约一方的船舶在缔约另一方境内航行遇险或发生任何其他事故，该缔约另一方主管当局应立即进行搜寻救助，向船舶、船员、旅客及货物提供一切可能的帮助和救护，并立即通知有关缔约方主管当局。参见《中华人民共和国政府、老挝人民民主共和国政府、缅甸联邦政府和泰王国政府澜沧江—湄公河商船通航协定》，甘肃省法制信息网，2006年4月14日，<http://www.gsfzb.gov.cn/FLFG/ShowArticle.asp?ArticleID=21276>。

<sup>③</sup> 《中、老、缅、泰关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》，新华网，2011年10月31日，[http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/31/c\\_111136595\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/31/c_111136595_2.htm)。

沟通协调，老挝高层决定将糯康移交给中国。”<sup>①</sup>糯康被捕后，团伙其他成员陆续向缅甸军方投降，四号人物翁蔑是最后一位投降者。2012年8月28日，翁蔑被押解到中国接受调查审讯。2012年9月20日，糯康等六人以故意杀人罪、运输毒品罪、绑架罪、劫持船只罪被提起公诉，在中国云南省昆明市中级人民法院受审。

糯康团伙能引渡到中国受审，主要归因于相关国际公约和老挝、缅甸政府的合作。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第十六条“引渡”第四款规定：“以订有条约为引渡条件的缔约国如接到未与之订有引渡条约的另一缔约国的引渡请求，可将本公约视为对本条所适用的任何犯罪予以引渡的法律依据。”该条第六款规定：“不以订有条约为引渡条件的缔约国应承认本条所适用的犯罪为它们之间可相互引渡的犯罪。”该条十七款规定：“各缔约国均应寻求缔结双边和多边协定或安排，以执行引渡或加强引渡的有效性。”需要说明的是，2002年2月，中国与老挝在北京签订了引渡条约（2003年8月生效）。该条约指出：在相互尊重主权和平等互利的基础上，为促进两国在打击犯罪方面的有效合作，决定缔结本条约，其中第一条“引渡义务”规定：双方有义务根据本条约的规定，应对方请求，相互引渡在一方境内发现的被另一方通缉的人员，以便对其进行刑事诉讼或者执行刑罚。<sup>②</sup>此次，老挝政府同意将案件嫌犯引渡到中国受审，这一举动不仅符合国际公约和双边引渡条约，而且彰显本次四国国际执法合作的成效。

### （三）中国法院判决的承认与执行

经过侦查、起诉、审判和判决，最后是对法院判决的执行。执行判决是通过对受害者进行执法保护来维护公平正义，即对受害者进行救济，同时使犯罪分子得到惩罚。法院判决能否得到彻底、及时的执行，对维护法律的公平与尊严有着重要意义。然而，判决的执行有时并不容易，尤其是当执行判决涉及两个或更多国家时。目前，国际上关于外国判决与执行的国际法文件大多涉及民事和商事案件，涉及刑事案件的主要是2000年12月《联合国打

<sup>①</sup> 钱昊平、刘长、杨佳秋：《中国警方海外缉凶解密：“10·5”湄公河惨案主要嫌犯糯康受审》，南方周末网，2012年9月21日，<http://infzm.com/content/81147>。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国和老挝人民民主共和国引渡条约》，中国外交部网站，2012年2月12日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tytj\\_611312/tyfg\\_611314/t422913.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/tyfg_611314/t422913.shtml)。

击有组织犯罪公约》以及其他各种专门性公约，如1998年7月《国际刑事法院罗马规约》。这些国际法文件与各种双边、多边协定及国内立法共同构成一个国家对外国法院判决的承认与执行的法律体系。

一般来说，一国承认与执行外国法院判决的条件主要包括：按照承认与执行国的法律和相关国际协议，作出判决的该外国法院对案件具有司法管辖权；与案件有关的诉讼程序具有必要的公正性；该判决是已经发生法律效力合法判决；承认与执行国未就同一案件作出生效判决，或未承认第三国对同一案件的生效判决；执行国与该外国有条约关系或存在司法互惠关系；该判决不违反承认与执行国的公共秩序和善良风俗。<sup>①</sup>因此，一国对外国法院判决的承认与执行，主要取决于该国是否承认外国对某个跨国案件具有司法管辖权以及两国之间是否存在条约关系或者司法互助关系。前文已经论证了中国对湄公河惨案的合法管辖权，而且中国和其他相关国家也签订了相应的司法互助条约或协定等文件，如1999年1月签订的《中华人民共和国和老挝人民民主共和国关于民事和刑事司法协助的条约》（2001年12月生效）、2003年6月签订的《中华人民共和国和泰国关于刑事司法协助的条约》（2005年2月生效），2008年11月在中国与东盟总检察长会议上，中国与东盟一致同意建立刑事司法互助机制。这些条约或法律文件无疑证明了中国和涉及湄公河惨案的老挝、泰国和缅甸之间存在司法互惠关系，同时也说明，根据互惠原则及相关条约、协定等文件，中国法院的判决应该在相关国家得到承认和执行。此外，《联合国打击有组织犯罪公约》第十六条“引渡”第十二款规定：“如为执行判决而提出的引渡请求由于被请求引渡人为被请求缔约国的国民而遭到拒绝，被请求国应在其本国法律允许并且符合该法律的要求的情况下，根据请求国的请求，考虑执行按请求国本国法律作出的判刑或剩余刑期。”

昆明市中级人民法院对湄公河惨案相关涉案人员的判决分为刑事判决和民事判决两部分。刑事部分，根据前述我国《刑法》第八条规定，糯康等六人都被判服刑3年以上，据此可以适用我国《刑法》并在中国执行。因此，对于刑事部分的判决，由于糯康等犯罪嫌疑人已被引渡到中国受审，其他相

---

<sup>①</sup> 郭洪彦：《外国法院判决承认与执行研究——以我国立法与实践为视角》，中国海洋大学2011年硕士学位论文，第17-27页。

关国家只需对中国法院的判决表示承认而不用执行。相对困难的是民事部分赔偿判决的执行，不过糯康在一审庭审中表示，愿意用个人财产赔偿被害人家属。案件开庭后，糯康将个人财产 600 万元人民币交纳至法院，作为对被害人家属的赔偿。<sup>①</sup> 判决生效后，2013 年 3 月 4 日，昆明市中级人民法院及时对受害者家属给予民事赔偿。另一个比较困难的问题是如何执行对糯康等人的“没收个人全部财产”判决。对此，法院可依照我国缔结或签订的国际条约，或按照我国与老、缅、泰等国签订的双边司法协助协定或协议，要求三国政府承认和执行。

综上，中国在湄公河惨案后续处理过程中展开的一系列跨境安全治理，无论是在管辖权、案件侦查、嫌犯引渡，还是在判决承认与执行方面，都符合国际法相关规范和规则，具有国际合法性，为中国通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理奠定了国际合法性基础。

### 三、以“创造性介入”实现跨境安全治理的意义和不足

中国有着漫长的陆上边界，各类跨境安全威胁和风险层出不穷。更为重要的是，中国与周边国家交往日益增多使得跨境安全治理愈益重要。就本文所聚焦的湄公河地区而言，其安全形势长期以来都非常严峻，也是中国开展跨境安全治理的重要挑战。湄公河惨案发生前，该水域曾发生过多起游客和船员遭遇抢劫的事件。同时，湄公河属于国际河流，是中国与周边国家重要的贸易交通线，维护湄公河航道的安全符合中国及沿岸各国的利益。因此，湄公河惨案发生后，中国通过“创造性介入”进行创新性的跨境安全治理，表达了追查凶犯、保护本国公民的鲜明立场（时任国务院总理温家宝曾亲自打电话给时任泰国总理英拉），积极寻求与相关国家开展合作，将糯康等犯罪分子缉拿归案并依法惩处。这一创新性的跨境安全治理无论是对遏制跨境安全威胁，还是对处理中国与周边邻国关系，都有着积极意义。

首先，湄公河惨案的后续处理标志着中国外交已经超越外交保护和领事

---

<sup>①</sup> 《糯康案一审判决热点解读》，人民网，2012 年 11 月 7 日，<http://society.people.com.cn/n/2012/1107/c223276-19517188.html>。

保护的层面，进入执法保护层面。惨案发生后，中国警察在缅甸、老挝、泰国境内与当地警察合作开展警务活动，成功侦破案件并且缉拿、引渡犯罪嫌疑人。这些做法是中国政府对境外中国公民安全保护实践的新突破，也是中国政府“执法为民”政策在境外的延伸，彰显了中国维护国家利益和境外公民人身安全的决心，表明中国政府履行了完整意义的公民保护责任，有利于确立政府公信力并增强政府的执政合法性。

其次，中国政府倡议的联合武装巡逻执法是对国际警务执法合作形式的新突破。在中国政府的积极推动下，中、老、缅、泰四国联合在湄公河流域武装护航，通过对各国公民和商船采取保护性措施来保障其人身和财产安全。中国很大程度上主导了这一跨境安全治理：决定武装护航的会议在北京召开，行动总指挥部设在云南关累港，中国还制定了其基本规则并承担相关经费。<sup>①</sup>这显示中国愿意为区域的安全稳定承担责任，是一个负责任的大国。

再次，湄公河惨案的成功处理标志着中国通过“创造性介入”实现跨境安全治理的重大进展。这有利于提升我国在东南亚地区的影响力，进而提升在全球事务中的影响力。这一跨境安全治理也有助于深化湄公河流域国家间的区域合作，加强各国在平等协商、互利互惠、联合行动的基础上开展具体的事务性、功能性合作。中国可以在四国联合武装巡逻执法的成功经验基础上，倡议四国协商全面安全合作协议，进而倡议建立湄公河流域安全合作机制。未来，中国与东南亚区域各国的合作方向应该是共同为本区域提供安全稳定、航道通畅、贸易合作和经济发展等区域性国际公共产品，提高区域一体化的水平和层次，培养大湄公河次区域共同体意识。<sup>②</sup>

最后，就湄公河惨案的后续处理而言，中国外交的“创造性介入”将有利于中国政府切实维护海外中国公民的合法权益。随着越来越多的中国企业“走出去”，而且中国公民出国求学、工作、经商、旅游的人数越来越多，中国政府面临的公民境外安全执法保护任务也十分迫切和繁重。为了更好地保障境外中国公民的合法权益，“中国应该认真履行国际执法合作公约，在国内

---

<sup>①</sup> 赵可金、孙学峰、章迪禹：《执法湄公河——武装护航的意味》，载《世界知识》2012年第3期，第18-19页。

<sup>②</sup> 卢光盛、罗雪峰：《10·5惨案和湄公河航道国际安全合作》，载刘稚主编：《大湄公河次区域合作发展报告（2011-2012）》，社会科学文献出版社2012年版，第36-46页。

适时制定国际公约相关法，以便使国际公约有效贯彻。”<sup>①</sup>可以预见，这将有助于促使中国政府对加入相关国际公约和进行国际执法合作持开放态度。

然而，中国在湄公河惨案后续处理中启动的跨境安全治理也反映了中国外交所存在的问题和不足。其一，如何协调“创造性介入”与不干涉内政原则的关系？以湄公河惨案的管辖权为例，根据《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》等相关国际法文件，该案件可以归入适用普遍性管辖的案件，中国可以拥有管辖权。换言之，该案件的管辖权并非专属于中国，其他国家（缅甸、老挝、泰国）对该案件也可以拥有管辖权。中国最终获得该案件的管辖权在很大程度上是中国政府高度重视，积极推动相关国家合作的结果，即缅、老、泰三国当局承认中国对该案件拥有管辖权。中国执法人员的跨境侦查和糯康等嫌犯的引渡同样得到了上述三国当局的承认和接受，从这一层面来说，“创造性介入”与不干涉内政原则并不矛盾。

但也应看到，中国政府在湄公河惨案后续处理中“创造性介入”的普遍意义或其可复制性仍有待进一步提升。例如，在案件侦查过程中，中国在向缅甸相关部门提出侦查合作请求时，只能通过互惠条件进行协商。虽然缅甸政府答应了中国的请求，但这样的侦查合作具有不确定性，因为缅甸政府也可以国家内政为由拒绝合作。同样，当糯康被捕获，中国方面向老挝当局提出引渡请求时，老挝当局并没有立即答应中方的请求，之后经过双方高层深入沟通后，老挝当局才同意将糯康引渡到中国。可以说，在糯康被引渡到中国之前，对于其能否被引渡也存在着不确定性。这种不确定性显示了“创造性介入”与不干涉内政原则之间的张力和冲突。尽管“内政概念并非是一个固定不变、静态意义上的概念”，也“不是一种地域概念”，“它的具体内涵和范围随着国际法与国际关系的发展而发展”，<sup>②</sup>随着国家领导人观念的变化而变化，只是我们无法得知何时会发生变化。

其二，由前一点而来的，中国通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理还面临着制度化的重大挑战。中国通过“创造性介入”实现有效的跨境

<sup>①</sup> 罗敏：《从湄公河案的侦破解读中国警察的国际执法合作》，第39页。

<sup>②</sup> 李伯军：《不干涉内政原则研究——国际法与国际关系分析》，湘潭大学出版社2010年版，第73-74页。

安全治理应有一套相对固定的理念、规范、规则和制度。湄公河惨案后续处理所展现出的偶然性或灵活性并不利于跨境安全治理的可持续性。换句话说, 仅从本文所讨论的湄公河惨案后续处理来看, 中国通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理还谈不上实现制度化。比如, 中国尚未与涉及该案的缅甸签订任何涉及案件侦查合作的双边协议或条约。<sup>①</sup> 已经开展的中、老、缅、泰四国联合巡逻执法尽管成效显著, 恢复了湄公河国际航道的通畅, 但其仅是四国之间临时性的跨境安全合作, 因为四国开展联合巡逻执法的法律基础也是临时性的《关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》, 而且四国至今尚未依照联合声明的规定签署《湄公河流域执法安全合作协定》。换言之, 中、老、缅、泰四国联合巡逻执法至今尚未制度化、机制化, 因此中国通过“创造性介入”实现跨境安全治理的制度化仍有很长的路要走。

其三, 中国在湄公河地区通过“创造性介入”实现有效的跨境安全治理能否向其他地区推广? 中国有着漫长的陆上边界, 且各地区的跨境安全威胁各不相同, 如新疆、西藏更多面临跨境的暴恐威胁, 而其他多个省区边境面临着跨境非法移民问题, 等等。面对不同的跨境安全威胁, 中国如何实现有效的跨境安全治理? 更为长期的, 目前在湄公河流域和未来中短期在其他跨境地区展开的跨境安全治理, 与中国当前面临的日益加重的海外利益和公民保护的跨国合作之间, 能否实现理念、规范、规则和机制的有效对接? 就目前的实践看, 要回答上述问题, 仍有待进一步完善相关的理念和机制。

总体来看, 中国通过“创造性介入”实现在湄公河流域的跨境安全治理, 既是地区安全合作的新突破, 也是国际法领域的新实践; 但这一实践的成功仍很大程度上体现出偶然性和临时性特征, 尚不足以成为可推广、可复制的典型案列。因此在未来的周边跨境安全治理方面, 中国与相关国家有待探索更具机制化、常态化的合作方式。

---

<sup>①</sup> 2002年11月, 中国与东盟发表了《中国与东盟在非传统安全问题领域合作联合宣言》, 明确将打击非法贩卖毒品、贩卖人口、海盗、恐怖主义等跨国犯罪列为应当合作的领域。2004年1月, 双方又签署了《在非传统安全问题领域合作谅解备忘录》, 进一步深化了2002年联合宣言, 就包括侦查合作在内的具体事项作了规定。但是以上法律文件在很大程度上都只是为侦查合作提供了发展和完善的方向, 仅仅起到了宏观层面的指导作用, 具体到侦查合作的真正开展, 还是要依据相关国际公约和双边协议。

## 结 束 语

中国的快速发展既是中国外交的新机遇，也带来了重大挑战。其中相当重要的是，中国如何对自身外交理念加以更新和创新，因而有效应对日益复杂的外交形势。作为一种理念创新，“创造性介入”很大程度上体现了中国外交当前之所需和所为，尽管其方式、标准、合法律性和国际合法性等都有待进一步深入研究。就本文所讨论的案例而言，中国通过“创造性介入”实践了在湄公河流域的跨境安全治理，特别是实现对湄公河惨案的管辖权、跨境侦查、嫌犯引渡与审判、判决执行以及后续的湄公河联合武装护航，既解决了跨境安全治理的国际合法律性问题，也通过为次区域国家提供专门性的国际公共产品而增加了跨境安全治理的国际合法性。

需要指出的是，这一以“创造性介入”实现有效的跨境安全治理模式更多是临时性和应急性的，远未实现制度化，进而更多具有个案意义而非普遍意义，短期内难以在其他地区推广和复制。尽管如此，这一实践仍为中国今后推动周边跨境安全治理、在境外维护本国公民人身和财产安全、维护中国企业利益、与其他国家开展执法合作提供了经验和启示。例如中国可以在安全形势堪忧但经贸关系密切的国家或地区设立警务联络官，与相关国家和地区（中亚、南亚、非洲）建立警务信息共享机制和合作平台，等等。这将有利于提升中国的国际影响力和负责任大国的形象，也有利于周边跨境地区的安全稳定、贸易合作和经济发展，更有利于提升中国与相关国家和地区政治经济合作的层次和质量。

[收稿日期：2014-08-10]

[修回日期：2014-12-07]

[责任编辑：张 春]

# “东突”恐怖活动常态化及其治理

赵国军

**【内容提要】**近年来，“东突”恐怖活动日益频繁，呈现常态化发展趋势。在恐怖活动指数、活动模式、袭击地域、目标和工具等方面，“东突”恐怖主义均呈现明显的常态化特征。这将使得“东突”恐怖主义活动在一定时期内保持数量上的较高水平，特别是小规模恐怖袭击活动可能持续增加。这一态势是内外因素勾联、互动的结果，既与境内宗教极端主义思潮的泛滥有关，也受到全球日益复杂的反恐形势的驱动，在很大程度上也与外部势力对其纵容和支持分不开。“东突”恐怖主义威胁在一定时期内的常态化，加上中国自身的脆弱性，提出了建立应对恐怖主义常态化的长效机制的要求。这一长效机制应针对“东突”恐怖主义的复杂成因，实行多管齐下：一方面，需要加强内部治理，对恐怖主义进行综合治理，消除分裂主义与恐怖主义的生存土壤；另一方面，需要进一步加强国际反恐合作，挤压“东突”恐怖主义在境外的生存空间。但我们也要警惕掉入“全球圣战运动”陷阱的危险，重蹈美国式反恐的覆辙，要加强在各种双边和多边机制下的合作，特别是与伊斯兰世界和联合国框架下的反恐合作。

**【关键词】**“东突”组织 恐怖主义 常态化 反恐 治理

**【作者简介】**赵国军，上海社会科学院国际关系研究所助理研究员，博士

**【中图分类号】**D815.5

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0104-14

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501007

目前，中国所面临的恐怖主义威胁日益严峻：境内恐怖活动有渐入常态化的趋势，预期将持续较长时间。这一恐怖主义威胁常态化趋势的主要表现是“东突”恐怖活动的常态化，特别是其活动指数、活动模式、袭击地域、目标和工具等方面均呈现明显的常态化特征，这将使得“东突”恐怖活动在一定时期内保持数量上的较高水平，特别是小规模恐怖袭击活动可能持续增加。尽管从长期来看，恐怖主义必将得到有效遏制，但导致恐怖活动持续的动力机制短期内不会消失，这使“东突”恐怖活动的常态化将在较长时间内得以延续。这一发展势必对中国的反恐、反恐努力提出更高要求，需要新的应对思路。应从被动应对转向构建常态化治理机制，同时应清醒评估“东突”与“全球圣战运动”的关系，此外还应推动双边与多边国际反恐合作，加强与伊斯兰国家以及联合国框架下的反恐合作。

## 一、“东突”恐怖主义的发展历程

“东突”分裂活动早在19世纪末就断断续续地出现，但其极端化则是最近二十余年的事。20世纪三四十年代，“东突”分裂分子先后分别在英国或苏联的支持下上演过短暂的“东突建国”闹剧。新中国成立后，一大批“东突”骨干或被捕，或逃亡境外，或蛰伏地下。其中，老牌分裂分子伊敏和艾沙等人逃至中亚和南亚地区，成为境外“东突”分裂活动的肇端。改革开放之初，随着党的民族宗教政策调整，一些被关押改造的“东突”分子释放后，打着“宗教自由”的幌子，非法开办地下传经班，培训了一大批宗教极端主义分子，成为境内“东突”势力的主要来源，并开始与境外的分裂组织加强互动。

20世纪90年代以来，“东突”恐怖主义的发展经历了再度兴起、相对沉寂与新一轮高发期三个阶段。第一阶段从1990年4月新疆阿克陶县巴仁乡发生暴乱到2001年“9·11”事件，是“东突”恐怖活动兴起时期，也是本土滋生的“东突”恐怖主义外溢并与“基地”组织开始合流的时期。

1993年，一些“东突”分子在境外建立了“东突厥斯坦伊斯兰运动”（以下简称“东伊运”），但不久后解体。1997年新疆伊犁“2·5”暴恐事件发

生后，中国政府强化反恐，一些“东突”恐怖组织骨干被迫逃到境外，其中包括艾山·买合苏木。买合苏木在巴基斯坦与阿富汗交界地区重组“东伊运”，并与本·拉登领导的“基地”组织合流，从后者获得培训与资金支持。这一时期成立的其他“东突”组织还包括“东突厥斯坦解放组织”、“世界维吾尔青年大会”、“东突厥斯坦新闻信息中心”等。它们在这一时期制造了大量恐怖事件。根据2002年国务院新闻办发表的《“东突”恐怖势力难脱罪责》白皮书的不完全统计，从1990年至2001年，境内外“东突”恐怖势力在新疆境内制造了至少200余起暴力恐怖事件，造成各族群众、基层干部、宗教人士等162人丧生，440多人受伤。<sup>①</sup>为应对“东突”恐怖组织的挑战，中国开始积极筹划“上海五国”在反恐和其他非传统安全领域的合作，并推动其顺利向上海合作组织（以下简称“上合组织”）过渡。这一时期反恐行动的总体特征是低调而有力，主要是不希望“东突”借机扩大国际影响，同时也担心国际上一些敌对势力干扰中国的反恐行动。

第二阶段，从“9·11”事件到2009年，“东突”恐怖组织遭到沉重打击，进入沉寂期。“9·11”事件后，中国迅速承诺在国际反恐行动中为美国提供大力支持。随后，美国在阿富汗的反恐战争给予“基地”组织沉重打击，也对其庇护者塔利班政权造成毁灭性打击。联合国和美国先后将“东伊运”列入恐怖组织黑名单，斩断其活动资金链。“东伊运”头目买合苏木在2003年针对巴基斯坦部落区的一次军事行动中被击毙。

一方面由于“9·11”事件后国际反恐力度加大，另一方面由于中国在上合组织框架内强化了与俄罗斯和中亚国家的反恐合作，为逃避打击，“东突”恐怖组织不得不进行策略调整，采取所谓的文武并用“两条腿走路”策略。

“东突”组织开始分化为两股力量。第一个分支是以“东伊运”为代表的极端暴力恐怖组织。在接受“基地”组织资金援助和人员培训的基础上，直接在阿富汗参与“基地”组织和塔利班对抗美国及其北约联军的行动。“东伊运”还派遣成员潜入境内，设立训练营，宣传“圣战”思想，为发动恐怖袭击蓄积力量。另一分支则由“世界维吾尔青年代表大会”、“东突信息中心”

---

<sup>①</sup> 《“东突”恐怖势力罪责难逃》，国务院新闻办公室，2002年1月22日，<http://www.people.com.cn/GB/paper447/5280/552238.html>。

与境外的“东突国民大会”等组织勾结，于2004年4月在德国慕尼黑成立了“世界维吾尔代表大会”（以下简称“世维会”）。“世维会”是一个“伞状”的分裂组织联合体，标榜西方价值观，宣称走和平的道路，实际上仍然支持“东伊运”的恐怖活动。“东突”分裂组织和恐怖组织在“疆独”目标上是一致的，只是强调的手段有所不同，这样可以做到相互呼应、互相支援。

第三阶段，从2009年新疆乌鲁木齐“7·5”事件至今，是“东突”恐怖组织由外而内渗透、策划、实施恐怖活动的高峰期。早在2008年北京奥运会前后，“东突”组织就曾企图通过制造恐怖事件来扩大影响。它们不仅在奥运会前在新疆多地制造多起重大恐怖袭击事件，还通过互联网威胁在奥运会期间发动恐怖袭击。2008年前后的恐怖袭击事件表明，在经过一段时间的沉寂后，“东突”恐怖势力开始伺机而动。2009年7月5日，在“世维会”的煽动下，境内“东突”势力在乌鲁木齐制造了“7·5”严重暴力事件。2010年以来，在国际恐怖主义卷土重来的背景下，境内外“东突”组织相互勾结，在境内更是频频制造大量恐怖事件，“东突”恐怖活动由此进入了一个常态化时期。

## 二、“东突”恐怖活动常态化的表现

2009年“7·5”事件后，中国面临的“东突”恐怖主义威胁日益严峻，某种程度上正进入一个常态化时期。无论从恐怖袭击数量、危害程度，还是其卷入全球“圣战”运动的程度来看，“东突”恐怖活动都是当前和今后较长时期内中国面临的最主要的非传统安全威胁。

首先，从总体指数上看，中国面临的恐怖威胁持续上升。尽管从全球范围看，中国并不是面临恐怖威胁最严峻的国家。全球恐怖活动的重灾区仍是中东、中南亚地区。<sup>①</sup>但无论是横向还是纵向比较，中国所面临的恐怖威胁都在持续上升。横向比较，发生在中国的恐怖活动数量事实上已超过美国，

---

<sup>①</sup> 根据美国国务院《国别反恐报告2012》，伊拉克、巴基斯坦、阿富汗、印度、菲律宾、泰国、尼日利亚、也门、叙利亚和索马里是全球遭受恐怖袭击次数最多的国家。参见 *Country Reports on Terrorism 2012*, USA State of Department, 2012, <http://www.state.gov/jct/rls/crt/2012/index.htm>。

中国已成为最易受恐怖威胁的国家之一。根据澳大利亚经济与和平研究所发布的《全球恐怖指数》报告，从2002年到2013年，中国的恐怖指数从3.27上升到5.21，排名由43位上升至25位。同一时期，美国的恐怖指数则从7.84下降到4.71，在该指数上的排名也相应由第1位降至第30位，下降幅度最大。就世界平均水平而言，美国国内的恐怖活动也相对温和：在这十年中，美国共发生了127起袭击事件，23人丧生，76人受伤；在这些恐怖事件中，肇事者与宗教极端势力有关的比例不到3%（表1）。<sup>①</sup>

表1：“9·11”事件以来中美国内面临的恐怖主义威胁比较

年份	国家		得分		排名	
	中国	美国	中国	美国	中国	美国
2002	3.27	7.84	39	1		
2003	2.7	7.17	47	4		
2004	2.55	6.52	43	12		
2005	1.81	5.86	52	16		
2006	1.56	3.38	54	36		
2007	0.76	3.12	68	40		
2008	4.12	3.5	32	38		
2009	5.85	4.1	16	34		
2010	5.24	4.02	18	32		
2011	4.93	3.52	23	41		
2012	4.83	3.86	22	38		
2013	5.21	4.71	25	30		

资料来源：根据澳大利亚经济与和平研究所全球恐怖指数（GTI）相关资料整理，*Global Terrorism Index, 2002-2013*, Institute for Economic and Peace, Australia, <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/terrorism-index>。

<sup>①</sup> 美国国内面临的恐怖威胁并不完全来自“基地”组织及其分支，而是美国本土产生的各种极端主义个人行为，即所谓的“独狼”式恐怖行为。其中很大一部分是由“白人至上主义”者、极端环保组织和极端动物保护组织实施的恐怖活动。*Global Terrorism Index, 2002-2013*, Institute for Economic and Peace, Australia, <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/terrorism-index>。

纵向比较，中国遭受的恐怖袭击增长态势明显。2008年以前，新疆发生的恐怖袭击事件每年最多不过数起，2008年达到15起；2008年之后，每年发生的恐怖案件迅速飙升到百起以上。造成184人死亡的2009年“7·5”事件位列2002—2011年全球最严重恐怖袭击事件第21位。2012年，新疆暴恐案件发生190余起，取缔非法宗教活动点732处，查获利用互联网和移动介质宣传、煽动民族仇恨及宗教狂热案件475起，收缴非法宣传品15.7万余件。2013年新疆破获的暴恐团伙案仍呈上升趋势，爆发的恐怖袭击事件高达200多起，连续两年的发案数均接近或达到1990年到2001年10年间发生的所有暴恐案件总数。<sup>①</sup>

除境内威胁外，“东突”恐怖势力对中国境外利益威胁也在上升。它们曾在中亚地区制造了枪杀我驻外领事馆官员事件，并在中国与中亚国家的交通工具上制造恐怖袭击事件。与“东突”势力有联系的国际恐怖势力，如“基地”组织北非马格里布分支，也曾威胁要对中国的海外利益实施恐怖报复。

其次，从活动模式看，“东突”恐怖分子不仅模仿“基地”和其他恐怖组织的袭击方式，还推动了恐怖活动的多样化。一方面，“东突”势力早就开始学习“基地”组织的袭击手法。新加坡国防与战略关系研究所专家皮埃尔（Kenneth George Pereire）早在2008年就指出，“基地”组织和其他恐怖团伙将继续与“东伊运”合作，后者可能将自杀战术用于中国国内的恐怖袭击中，这对中国来说将是新的安全挑战。<sup>②</sup>“东伊运”恐怖分子向外界展示的训练场景录像中包括“9·11”袭击场景，这说明“东伊运”已经受到“基地”组织恐怖袭击方式的影响。2013年11月，“突厥斯坦伊斯兰党”在互联网上公布了一段视频，将北京的“金水桥事件”称为“圣战者”发动的“圣战行动”，而该事件是典型的自杀式恐怖袭击。另一方面，“东突”恐怖活动在“基地”组织及其他恐怖主义组织的基础上朝多元化方向发展。一是“东突”势力吸收的恐怖分子更加多元化，除中青年男性恐怖骨干分子外，女性恐怖分子已不鲜见。在2013年北京金水桥“10·28”案件和2014年昆明“3·1”案件中，都有女性恐怖分子参与，昆明案件中的一名女性嫌疑人年仅16岁。

<sup>①</sup> 阿依努尔、毛咏：《恐怖袭击发出的危险信号》，载《瞭望》2014年第10期，第49页。

<sup>②</sup> Rohan Gunaratna and Kenneth George Pereire, “An AL Qaeda Associate Group Operating in China?” *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 4, No. 2, 2006.

二是“东突”恐怖袭击手段也更加多样化，几乎涵盖了恐怖主义所有的可用手段，从使用砍刀之类的冷兵器到投掷爆炸装置、再到企图劫持飞机等。

再次，从袭击地域和目标看，“东突”恐怖袭击的对象都更加广泛。一方面，“东突”恐怖袭击正从新疆局部向全疆甚至全国范围扩散。在新疆，它已从南疆和田、喀什、阿克苏等传统恐怖袭击重灾区扩散至北疆哈密、鄯善等地区。自2013年以来的全国性扩散，其首要标志是2013年“10·28”案件，然后是2014年昆明“3·1”案件。另一方面，“东突”势力的袭击目标从硬目标转向软目标。这与中亚地区的“圣战派萨拉菲”以强力部门作为主要攻击目标不同。<sup>①</sup> 在新疆，恐怖分子以前主要针对公安和政府机构等硬目标，但近年来的袭击目标不仅包括政府机构，还包括火车站、集市等软目标，造成大量维汉无辜民众的伤亡。

最后，从袭击手段或介质上看，“东突”恐怖势力对互联网的利用日益娴熟。利用互联网和其他新技术、媒体宣传、鼓动极端主义，是“东突”组织向境内渗透的重要途径。统计数据显示，近年来“东伊运”恐怖组织频繁发布暴恐音视频。2010年发布8部，2011年13部，2012年32部，2013年109部，2014年截至6月已发布72部，其数量和频率逐年攀升，并不断通过各种渠道传入境内。<sup>②</sup> “东伊运”甚至利用互联网招募人员，传授暴恐技术，筹集活动资金，策划恐怖袭击。在近年来破获的暴恐案件中，多是境外恐怖组织制作的暴恐音视频通过互联网、手机等传播，极端分子受到“圣战”思想洗脑后发生的。例如，在2013年新疆鄯善县鲁克沁镇发生的“6·26”严重暴恐袭击案中，两名恐怖分子艾合买提·尼买孜斯迪克和艾力艾合买提·尼买孜就多次收听、观看境外“东伊运”等恐怖组织宣扬的所谓“圣战”音频、视频资料，受到了宗教极端思想的蛊惑、煽动和影响。

### 三、“东突”恐怖活动常态化的根源

“东突”恐怖活动的常态化，很大程度上源于恐怖主义在境内的生存土

<sup>①</sup> 杨恕、蒋海蛟：《“圣战派萨拉菲”在中亚的活动及其影响》，载《现代国际关系》2014年第5期，第40页。

<sup>②</sup> 《暴恐音视频成影响新疆稳定最大毒源》，载《法制日报》2014年7月17日。

壤没有被有效铲除。换句话说，就中国所面临的防恐、反恐形势而言，如“东突”生存的极端主义思想、全球伊斯兰“圣战”运动的泛滥、外部势力的纵容和支持等导致恐怖主义的动力机制在短期内不会消失，因此“东突”恐怖活动的常态化仍将延续。

首先，宗教极端思想在境内的持续传播是根本原因。南疆地区经济发展相对落后，成为恐怖活动滋生的主要诱因。从近年来破获的恐怖团伙组成人员来看，大多属于文化程度低、失业或处于社会底层的闲杂人员，他们很容易受到极端思想的渗透。日益严密的边境管控导致直接派人入境从事“圣战”变得越来越困难，因此通过传播极端思想来渗透，成为境外“东突”势力影响境内恐怖势力的重要手法。“东伊运”不断通过地下经文学校传播极端思想，或通过互联网传输暴恐音视频，鼓吹所谓的“圣战殉教进天堂”等谬论，青少年很容易被煽动，在洗脑后成为恐怖分子的一员。除“东伊运”外，中亚地区的伊斯兰极端组织“伊扎布特”（即“伊斯兰解放党”）和“伊吉拉特”也大量渗透进入新疆。“伊吉拉特”在疆内开办非法传经点，进行宗教极端主义宣传。与“伊扎布特”不同，“伊吉拉特”又名“迁徙圣战组织”，并无正式的组织形式，更为注重“圣战”思想的传播，是新疆近年来影响较大的组织，且在一系列恐怖活动中发挥了催化作用。2012年新疆和田“6·26”劫机事件和2014年昆明火车站“3·1”事件均是恐怖分子受到“伊吉拉特”“圣战”思想影响而实施的恐怖事件。

其次，全球伊斯兰“圣战”运动的勃兴扩大了“东突”恐怖势力的活动空间。“9·11”事件爆发以来，与美国反恐战争进程相一致，“东突”势力在境外的活动空间也经历了从被压缩到逐步收复的过程。“9·11”事件前，“东伊运”在巴基斯坦和阿富汗交界部落区受到塔利班和“基地”组织的庇护、资助并接受恐怖袭击的培训。“9·11”事件后，美国发动的反恐战争在重创塔利班和“基地”组织的同时，也歼灭了不少“东突”分子。巴基斯坦军队击毙了“东伊运”头目艾山·买合苏木，美国也抓获22名“东突”恐怖嫌疑人，将其关押到古巴关塔那摩海军基地。与此同时，上合组织国家间的反恐合作也压缩了“东突”势力的活动空间。

但美国发动的全球反恐战争客观上又推动了全球伊斯兰“圣战”运动的

反弹。一方面，美国发动的反恐战争使“基地”组织残余向全球各地分散化发展。反恐战争虽然击毙了本·拉登，但并未彻底消灭该组织，只是使其变得更加分散。尽管其发动大规模袭击的能力被大大削弱，但只要其继续存活，就仍具有不断演化和调整的能力。<sup>①</sup> 由此“基地”组织开始化整为零，散落世界各地的分支机构变得更加活跃，从事恐怖活动的能力也日益增强。另一方面，在未取得反恐战争预期成效的背景下，美国出于传统地缘政治博弈、防范大国崛起的需要，开始实施“甩手”战略，导致阿富汗及其周边地区的极端势力卷土重来，并借助地区热点问题的升级而壮大力量。除“基地”组织阿拉伯半岛分支、马格里布分支、尼日利亚“博科圣地”等极端恐怖组织外，最新崛起的“伊拉克—黎凡特伊斯兰国”（ISIL）更是将目标定为“建立一个从中东到中亚的伊斯兰哈里发帝国”，并在很短时间内占据了伊拉克和叙利亚边境地区的大片领土，成为美国反恐战争失败的最好注脚。

显然，全球伊斯兰“圣战”运动的反弹对“东伊运”恐怖组织来说也有着特殊的意义。一方面，全球伊斯兰“圣战”运动的反弹使中国周边反恐环境进一步恶化，为“东突”势力的活动提供了便利。美国国务院2013年报告显示，发生恐怖袭击次数最多的10个国家中，5个位于中国周边（分别是巴基斯坦、阿富汗、印度、泰国和菲律宾），这些国家在2012年遭受的恐怖袭击事件占全球总数的46%。<sup>②</sup> 在中亚，以“圣战派萨拉菲”、“虔诚首领之军”和“哈里发战士”为代表的恐怖组织迅速兴起。自2011年以来，这些组织在吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦等国频繁制造恐怖事件，<sup>③</sup> 特别是在哈萨克斯坦这样的曾经很少遭受恐怖袭击的国家，“哈里发战士”的出现也使其面临严重威胁。可以认为，上述周边国家恐怖主义的外溢效应不容忽视。目前，中亚地区伊斯兰极端主义的复兴，如男性蓄须、女性蒙面纱等做法在中国新疆也逐渐流行起来，使新疆、西藏等靠近上述恐怖主义袭击重灾区的省份面临更为严峻的反恐形势。另一方面，受到全球伊斯兰“圣战”运动反弹的鼓舞，“东伊运”等组织更积极地参与“全球圣战运动”。在叙利亚和伊拉克，先后有“东突”分子前往参加“圣战”，特别是2012年5月以来，“东突”

<sup>①</sup> Jessica Stern, "The Protean Enemy," *Foreign Affairs*, July/August 2003.

<sup>②</sup> *Country Reports on Terrorism 2013*, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/index.htm>.

<sup>③</sup> 杨恕、蒋海蛟：《“圣战萨拉菲派”在中亚的活动及其影响》，第39页。

组织纠集成员组成“圣战”小组潜入叙利亚参战。在中东随后兴起的“伊斯兰国”中，也发现“东突”分子混迹其中。

最后，外部势力特别是土耳其和美国等对“东突”恐怖势力的纵容和支持。土耳其人认为其在血缘、宗教、语言文化等方面与中国新疆境内的维吾尔穆斯林有着密切联系，因而有支持维吾尔人的道义责任。“7·5”事件后，埃尔多安政府一再指责中国政府“侵犯”维吾尔族人权，宣称要为“世维会”头目热比娅发放访问签证。这样，土耳其成为“东突”恐怖势力活动的一个重要基地。不少“东突”恐怖分子从境内出逃，转道东南亚到达土耳其，其中一部分再前往欧洲甚至辗转进入叙利亚和伊拉克参加所谓“圣战”。近年来，土耳其与欧盟的关系由于入盟问题有所降温，出于战略考虑，其不得与中国接近，因此在“东突”问题上的表态也更加谨慎，表示不会支持其在土境内从事分裂中国的活动。但随着土耳其国内伊斯兰保守主义思潮的兴起，中土合作打击“东突”势力将受到越来越多的干扰。

美国始终对“东突”恐怖势力采取模棱两可的立场，也是中国打击“东突”势力的不利因素。客观上讲，美国的反恐战争在一定程度上打击了“东突”恐怖势力，一些“东突”恐怖组织被迫改头换面。但美国将“东突”恐怖组织列入黑名单的根本原因是其对美国国家安全利益的威胁。美国对中美合作反恐仍持保留态度，因此其对“东突”势力的划分实际上是为了牵制中国。美国有限度地打击作为“基地”组织附属的“东突”恐怖势力，暗中支持“世维会”等组织的分裂行为，公开、高调地对该组织所谓的“人权”、“民主”诉求予以支持，并且通过“国家民主基金会”予以资金援助。通过支持“世维会”，美国为“东突”恐怖势力提供了间接支持。因为“世维会”本身就包含了被中国公安部认定为恐怖组织的“世青会”，同时“世维会”也经常为恐怖活动辩护。

美国政府还资助“新疆工程”，打着学术研究的幌子，竭力为“疆独”分裂活动辩护，将其歪曲为民族问题和“内部殖民主义”问题。<sup>①</sup> 美国政府对于“东突”恐怖组织最直接的纵容，体现在对于关在关塔那摩基地监狱的

---

<sup>①</sup> 熊坤新、张培青：《〈新疆工程〉与美国的涉疆政策》，载《中国民族报》2013年8月2日；S. Frederick Starr ed., *Xinjiang: China's Muslim Borderland*, New York: M. E. Sharpe, 2004.

22名“东突”恐怖嫌犯的处理上。美国政府不仅以“人权”为由拒绝了中国政府要求引渡这些犯罪分子回国接受审判的要求，而且动用一切外交资源，恩威并施，将其安置到阿尔巴尼亚、帕劳等国家。因此，美国对“东突”恐怖势力的纵容和支持将使中国的反恐努力变得更加困难。

#### 四、“东突”恐怖主义常态化的治理路径

需要指出的是，尽管“东突”恐怖主义在今后一段时期内会保持常态化发展，但它并不具备在境内发动大规模袭击的能力，也很难得到境内维吾尔族民众的支持。<sup>①</sup> 同时应重视的是，恐怖主义威胁在一定时期内的常态化，加上中国自身的脆弱性，提出了建立应对恐怖主义常态化的长效机制的要求。这一长效机制应针对“东突”恐怖主义的复杂成因，实行多管齐下：一方面，需要加强内部治理，消除分裂主义与恐怖主义的生存土壤；另一方面，需要进一步加强国际反恐合作，挤压“东突”恐怖主义的生存空间。

首先，中国反恐要从被动应对转向建构常态化治理机制。治理新疆问题需要采取三个相辅相成的手段：高压打击、经济援疆与防止宗教极端主义，这三者在反恐工作中的着力点有所不同。高压打击体现为强硬的一手，对于直接打击暴恐活动是必需的，要坚持“打早打小、露头即打”的原则，以形成震慑力。在很长时间内，这是治理恐怖主义的主要路径，但这一方法忽视了如何消除滋生恐怖主义的经济与思想基础的问题，长期积累形成了“头痛医头、脚痛医脚”的惯性。经济援疆与推动民生改善是削弱因贫困造成的恐怖主义的手段，其效果具有长期性和根本性，特别是在削弱“东突”恐怖势力在南疆落后地区的影响有很大作用。此外，最易忽视的是“软性”的一手，即宗教信仰等精神层面的措施。在新疆地区，伊斯兰教与维吾尔族民众的日常生活紧密结合在一起，必须充分利用伊斯兰教的积极因素来防止极端伊斯兰势力宣传“圣战”观念，同时也要制止非法的地下经文学学校的泛滥，还要借鉴现代土耳其立国之初的世俗化经验，对维族青少年加强现代科学文化知

---

<sup>①</sup> 美国国务院的反恐报告也承认，只有极少部分人支持“东伊运”的分裂运动。参见：*Country Reports on Terrorism 2003*, USA State of Department, 2003, <http://www.state.gov/jct/rls/crt/2003/31759.htm>。

识教育。反恐与改善民生、防止宗教极端主义之间是相互联系、相互影响的，需要制定长远的战略规划，对恐怖主义进行综合治理。

二是客观评估“东突”恐怖主义与“全球圣战运动”的关系。近年来境内发生的一系列恐怖袭击事件带有明显的“圣战”标志，如袭击者收看“圣战”音视频，袭击时呼喊“圣战”口号等。这让人误以为“东突”组织与“全球圣战运动”已联为一体，中国正在成为全球伊斯兰“圣战”运动的目标。一旦美国撤离阿富汗，中国将成为“圣战主义者”的下一个前线。<sup>①</sup>因此，中国应客观评估伊斯兰“圣战”运动与“东突”恐怖组织的关系。既要“东突”恐怖组织融入“全球圣战运动”的趋势提高警惕，也要避免陷入全球“圣战”可能设下的陷阱。一方面，“东突”恐怖组织宣扬、支持“圣战”早已存在。诸多“东突”恐怖分子希望帮助“基地”组织发动“圣战”，并在阿富汗战争期间实际帮助塔利班与“基地”组织抗击美国和北约联军。“7·5”事件后，“基地”组织北非马格里布分支曾叫嚣准备袭击中国的海外设施。2014年崛起于的“伊拉克—黎凡特伊斯兰国”，其在建国纲领中将中国新疆作为首要扩张目标。从发展趋势来看，不排除将来“全球圣战运动”借助“东突”势力将“圣战”目标指向中国。

另一方面，中国仍是“基地”组织全球“圣战”议程中的次要目标。“东突”恐怖主义本质上仍以实现“疆独”分裂主义为目的，恐怖活动以及“圣战”口号是实现这一目标的主要手段。“东伊运”靠拢“全球圣战运动”主要是为了实现其分裂主义目标。与全球伊斯兰极端主义希望建立“全球伊斯兰哈里发”的宏伟目标不同，“东突”组织企图建立的“伊斯兰国”主要是在中国新疆或者中亚地区，即所谓的“东突厥斯坦”或“突厥斯坦”。因此对于中国而言，“东突”恐怖威胁还未上升到全球“圣战”的高度。<sup>②</sup>“圣战萨拉菲”推行的极端反世俗的主张，如反对妇女参加社会工作、政教合一、

---

<sup>①</sup> “Beijing, Kunming, Urumqi and Guangzhou: The Changing Landscape of Anti-Chinese Jihadists,” *China Brief*, Vol. 14, Issue 10, The Jamestown Foundation, May 23, 2014.

<sup>②</sup> 正如新疆喀什艾提尕尔清真寺伊玛目居玛·塔伊尔大毛拉所指出的那样，“目前，中国的穆斯林生活的很好，没有人侵犯我们，新疆不存在‘圣战’的环境。很多‘东突’分子都是从遥远的欧洲和西亚经黑海来到这里，假借宗教名义或以吉哈德的名义实施暴恐活动，事实上并不符合吉哈德的精神。”

教权至上等在当前的新疆社会中并不具有很大吸引力。<sup>①</sup>

因此，中国应当防止“东突”“圣战”化问题在国际关系层面被政治化。一些西方人士确实希望诱使中国掉入与全球“圣战”对垒的陷阱。例如，以保护中国在伊拉克等冲突地区的海外利益为由，劝告、诱导甚至迫使中国介入所谓的反恐战争，接替美国的角色。在中东地区“伊斯兰国”迅速发展的背景下，美国《福布斯》杂志甚至质疑“如果要轰炸伊拉克，难道不应是中国？”<sup>②</sup> 美国总统奥巴马也借美国打击恐怖主义之机指责中国一直在“搭便车”，没有承担国际责任。事实上，虽然中国需要与西方国家合作应对全球伊斯兰“圣战”运动，但不能步美国的后尘，卷入新一轮全球反恐战争。

第三，加强双边与多边国际反恐合作。“东突”恐怖组织是跨国恐怖组织，需要通过国际合作来加以治理。一是要推动中国与美国和伊斯兰世界的反恐合作。美国对“东突”恐怖势力的支持力度很大，既有官方也有非政府组织的支持，既有资金也有政治和舆论的支持。如果没有美国的支持，“东突”势力的活动很大程度上将难以为继。因此中国必须加强与美国在“东突”问题上的合作性博弈，必须要寻求两国在该问题上的共同利益，并将负面因素转变为正面因素。当前，应以中美构建新型大国关系为契机，加强在反恐问题上的沟通与合作。新型大国关系本质上要求彼此尊重对方的核心利益，而新疆问题涉及中国的核心利益。但对美国而言，新疆问题并非那么重要，中国如果立场坚定、坚持底线思维，美国不会在这一问题上与中国全面对抗。另外，可以通过加强与美国在阿富汗问题上的合作来增进中美共同利益，进而增强在涉疆问题上的战略互信，将新疆问题从中美战略负债转变为战略资产。阿富汗的稳定符合中美的共同利益，中国可以加大与美国在“后美军时代”共同维护阿富汗局势的合作力度。具体而言，中国可以继续与美国在阿富汗反恐行动中进行情报交流，在培训阿富汗军警上加大合作力度，同时中国还应继续参与阿富汗国内重建，促进阿经济社会发展，从根本上消除恐怖分子生存的社会土壤。作为战略交易，中国则应当要求美国在“疆独”问题

<sup>①</sup> 潘光：《欧亚大陆腹地极端与恐怖主义组织发展态势及对中国的威胁》，载《国际展望》2013年第5期，第92页。

<sup>②</sup> Gordon G. Chang, "If Anyone Bombs Iraq, Shouldn't It Be China?" *Forbes*, June 15, 2014, <http://www.forbes.com/sites/gordonchang/2014/06/15/if-anyone-bombs-iraq-shouldnt-it-be-china>

上不要以“人权”名义干预中国的反恐行动。

二是要加强中国与中东阿拉伯伊斯兰世界的合作。未来“东突”恐怖势力与全球“圣战”合流的地域主要集中在中亚和中东地区。由于中亚地区政治发展和社会变革的前景具有不确定性，一旦该地区局势出现不稳定，极端势力的冲击将极有可能波及中国新疆地区。中东阿拉伯国家之间的国情差异较大，对伊斯兰极端主义的看法也存在差异。随着中国在中东、中亚地区的利益日益扩展，加上境内“东突”势力与这些地区的恐怖主义组织联系日益紧密，中国需要从应对全球“圣战”恐怖主义的角度，加强与上述地区国家的反恐合作。从长远来看，中国有必要将应对全球伊斯兰极端思潮的发展作为中国与阿拉伯、伊斯兰国家合作关系的重要内容。最后，加强与阿拉伯世界的反恐合作可通过上合组织、中阿合作论坛、海湾阿拉伯国家合作委员会等机制框架。

三是应加强联合国框架下的国际反恐合作。在全球恐怖主义依然活跃的背景下，美国宣布退出全球反恐战争，无疑在国际反恐合作方面留下一个很大的缺口。目前，中国尚无能力来填补美国留下的缺口。但需要看到的是，美国的“不完全退场”也为联合国恢复其本应具有的国际反恐主导者角色提供了契机。由于美国在“9·11”事件后的单边主义行为，联合国在国际反恐行动中的角色长期被边缘化，甚至一度沦为替美国发动反恐战争提供背书的工具。因此，美国作用的主动下降，有利于联合国发挥更大的作用。中国与联合国在反恐理念、方式等方面持有比较类似的立场，如都强调治标与治本相结合的反恐理念，反对以单边主义的方式侵犯国家的独立主权，因此中国未来应进一步加强与联合国在反恐方面的协调与合作。

[收稿日期：2014-08-16]

[修回日期：2014-12-19]

[责任编辑：樊文光]

# 如何应对本土恐怖主义\*

## ——以“东突”暴恐活动为例

谢贵平 杨东平

**【内容提要】**本土恐怖主义正成为一个全球性现象，尽管也有着深刻的外部原因。新疆与内地爆发的多起暴力恐怖事件表明，中国所面临的本土恐怖主义风险和威胁正呈上升态势。“东突”有相当深刻和长期的内生性根源，复杂的外部因素更是起到了推波助澜的作用。这不仅造成了严重且深远的危害，更加剧了中国应对本土恐怖主义的困难。要有效应对本土恐怖主义，就必须采取综合治理方法，提高反恐预警、预防与应急管理能力，充分动员国际社会、国家、社会与公民等多元行为体的力量，形成全民反恐新格局。

**【关键词】**本土恐怖主义 外生性催化剂 “东突”势力 综合治理

**【作者简介】**谢贵平，浙江大学公共管理学院博士生，塔里木大学非传统安全与边疆民族发展研究院常务副院长、副教授；杨东平，甘肃政法学院公安分院讲师，浙江大学公共管理学院博士生

**【中图分类号】**D815.5

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0118-21

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501008

---

\* 本文系国家社科重大项目“中国非传统安全威胁识别、评估与应对研究”（批准号：12&ZD099）、国家社科一般项目“新疆重大突发社会安全事件应急管理体系研究”（批准号：12BZZ019）、甘肃省财政厅项目“西部民族地区非传统安全犯罪对策研究”、新疆人文社科重点研究基地塔里木大学非传统安全与边疆民族发展研究院重点项目“新疆社会安全事件驱动力变量与安全治理研究”（批准号：090112B02）的阶段性成果之一。

进入 21 世纪以来,以本国公民为主发动的各类恐怖主义事件正日渐增多,被称作“本土恐怖主义”。很大程度上,本土恐怖主义正成为一个全球性现象,少有国家能够幸免,中国也不例外。例如,2014 年,新疆与内地爆发多起暴力恐怖主义<sup>①</sup>事件,尤其是境外“东突”组织公然认领部分暴力恐怖事件,公开播放制作爆炸物过程的视频。这充分表明,中国所面临的本土恐怖主义威胁也正持续上升。需要指出的是,本土恐怖主义尽管有着深刻的国内根源,但也有着重要的外生性根源;它很大程度上仍是内生性和外生性因素共同驱动的结果。本文尝试以新疆“东突”暴恐活动为例,探讨本土恐怖主义的合理和有效应对方法。笔者认为,要有效应对本土恐怖主义,就必须采取综合治理方法,提高反恐预警、预防与应急管理能力,充分动员国际社会、国家、社会与公民等多元行为体的力量,形成全民反恐新格局。

## 一、“东突”暴恐活动：本土恐怖主义的典型

长期以来,“东突”势力为了达到将新疆分裂出去的政治目的,不仅在国内尤其是新疆地区,而且在国际社会多次制造暴力恐怖事件,给中国和国际社会带来严重的非传统安全威胁。因此,无论是从其历史根源还是现实根源看,“东突”暴恐活动都是一种典型的本土恐怖主义活动。

### (一)“东突”暴恐势力的历史发展

20 世纪三四十年代,“东突”势力在南疆喀什与北疆伊犁地区曾建立了两个分裂政权。其间,一些“东突”激进分子曾多次发动“反汉”、“排汉”运动,用暴力恐怖手段杀害汉人。20 世纪 50 年代,“东突”势力在和田、墨玉、洛浦、英吉沙等地制造暴乱及暴乱未遂案件 5 起。1962 年,在“东突”势力制造的北疆“边民外逃”事件中,一些暴徒趁机进行打砸烧抢。“文化大

---

<sup>①</sup> 关于恐怖主义学术界有不同界定,但一般认为有两大特征:一是以制造暴力恐怖事件扩大社会影响;二是具有明确的政治目的。在新疆,由于区情、社情与敌情异常复杂,制造暴力恐怖事件者不仅有“东突”恐怖组织的团伙成员,还有受到“东突”、“圣战”思想毒害的一般暴徒与民众,后者可能并没有明确的政治目的,但是他们受到具有明确分裂新疆目的的“东突”势力的煽惑与利用。如果说“东突”势力是直接的、显性的恐怖主义者,后者则是间接的、隐性的恐怖主义者。本文将两者制造的暴恐事件都纳入“东突”暴恐事件之列。

革命”期间破获的“东突厥斯坦人民革命党”案件，规模之大、参与人数之多、涉及领域与地域之广令人震惊，最终该预谋并未得逞，否则后果不堪设想。80年代，“东突”势力在阿克苏市、叶城县、伽师县、喀什市、乌鲁木齐市等地制造较大规模的闹事与暴乱7起，一些暴徒制造了打砸烧抢事件，并造成重大人员伤亡与财产损失。90年代，“东突”势力在阿克陶县巴仁乡、和田地区、伊宁等地制造了5起较大规模的群体性闹事与骚乱事件，一些暴徒也乘机打砸烧抢，造成多人伤亡，其间一些暴徒在沙雅县、库车县、新河县、疏勒县、乌鲁木齐市等地与警方公开进行的枪战达6次之多。一些思想受到毒害的教民以“圣战”名义排斥甚至杀害所谓的“异教徒”，制造民族仇恨。他们还实施了所谓的“拆桥行动”，打击、排挤甚至杀害那些被冠以“维奸”的维吾尔族爱国宗教人士和干部群众。

新世纪以来，“东突”势力在新疆哈密、阿图什、墨玉等多地，在内地的山西、云南、北京、广东等地，曾组建恐怖袭击团伙与组织，策划袭击北京奥运会场，袭击出操武警官兵、警察与乡镇联防队员，制造群体示威事件，进行打砸烧抢，砍杀汉人，谋划劫机未遂，冲击基层派出所、公安局，制造系列爆炸案，等等。公安机关破获多个暴力恐怖团伙与分裂组织，缴获大量半成品手雷、管制刀具、易燃易爆物品与一些暴恐视频等，这些均反映了新疆暴恐问题的严重性。

总体来看，“东突”势力出现在新疆有近百年的历史，其活动轨迹大致可划分为：初始期（1933—1989年），据不完全统计，在此期间政府至少打掉了27起暴力恐怖活动；威慑期（1990—1995年），警方共破获案件109起，涉案人员1,831人；高发期（1996—2000年），1997年警方破获56起案件，死亡42人，受伤294人；1998年116起；1999年76起，涉案1,650人，三年合计破获案件248起。另据权威部门统计，1990—2006年6月，“东突”势力共制造暴力恐怖案件253起，政府打掉分裂和暴力恐怖组织团伙503个，恐怖分子与警方发生武装对抗、枪战57次，武警官兵牺牲26人、受伤74人，群众死亡140人、受伤371人。新世纪以来，“东突”势力活动可分为收敛期（2001—2004年）、危险期（2005—2008年）、爆发期（2009年—）等三个阶段。据有关部门统计，截至2009年，“东突”势力在境内外共制造了包括新中国成立以来发生

的性质最恶劣、死伤人数最多、财产损失最严重、破坏程度最大、影响最坏的乌鲁木齐“7·5”事件在内的260多起严重暴力恐怖事件，造成包括维吾尔族在内的各族无辜群众、基层干部和宗教人士等316人丧生，2,140人受伤，大量公私财产被抢被毁。<sup>①</sup> 据不完全统计，20世纪90年代以来，中国境内公开报道的“东突”暴恐事件达60多次，还有许多暴恐及暴恐未遂事件未公开报道。特别是新疆近年来连续发生的流动和随机的暴恐事件都是在该地区警戒不断加强的背景下发生的：2012年新疆发生的暴恐案件达190多起，<sup>②</sup> 2013年200多起，2014年也发生多起暴恐事件，这凸显了“东突”势力的猖獗与新疆安全治理的难度。

“东突”势力不仅在国内而且在国外也制造暴力恐怖事件。20世纪90年代以来，境外“东突”势力曾冲击、开枪袭击、炸弹袭击中国驻土耳其、美国、德国、荷兰、日本、澳大利亚、瑞典、挪威等国大使馆、总领事馆。他们还在吉尔吉斯斯坦绑架枪杀维吾尔族侨商，纵火焚烧比什凯克中国商品市场，杀害执行清查任务的哈萨克斯坦警察，杀害中国驻吉尔吉斯斯坦外交官，制造吉尔吉斯斯坦与中国喀什的跨国长途客车惨案，袭击中国在阿富汗、巴基斯坦的工人、工程技术人员，在南亚制造“中国人俱乐部”爆炸事件。此外，他们还与中亚、西亚以及南亚地区的国际恐怖势力勾结，并参与这些恐怖组织的军事训练，加入阿富汗“基地”组织、车臣与科索沃战争，介入叙利亚内战。据不完全统计，境外“东突”势力仅在中亚、西亚与南亚、欧洲、北美制造的恐怖暴力事件达到20多次。

## （二）“东突”暴恐活动的本土性特征

“东突”暴恐活动从根本上说主要产生于本土，其驱动因素主要是“内生性”的，因其行为主体往往因异质文化冲突、对社会现实不满甚至仇恨或受到国内外敌对势力思想渗透毒害而在主观上产生实施暴恐行为的意识并加以实施。

---

<sup>①</sup> 《“东突”10年制造260多起恐怖事件致160余人死亡》，载《东方早报》2005年9月6日，<http://news.163.com/05/0906/07/1SUUVN770001124S.html>；毛咏、周生斌：《新疆维吾尔自治区政府新闻办负责人答记者问：乌鲁木齐“7·5”事件无辜死亡156人》，载《人民日报》2009年8月6日。

<sup>②</sup> 阿依努尔、毛咏：《恐怖袭击发出的危险信号》，载《瞭望》2014年第10期。

第一，民汉族际之间异质文化冲突引发民族分界意识。随着市场经济的深入发展、人口流动的加速，民汉族际之间的交往面也不断拓展。由于民汉族际之间在种族相貌、文化传统、宗教信仰、生活习俗等方面存在很大差异，尤其是在维汉族际交往过程中，由于一部分汉族民众对维吾尔族文化传统、生活习俗等方面缺乏了解，存在一些对维吾尔族民众缺少尊重乃至直接或间接歧视现象，由此引发一些维吾尔族民众对汉族民众的排斥，这会强化维汉族际间的分界意识。

第二，社会转型时期各种社会矛盾极易引发一些狭隘民族意识。改革开放以来，中国的社会建设比经济建设要落后很多，社会结构严重滞后于经济结构。<sup>①</sup>新疆地区各种社会矛盾，如贫富悬殊、失业问题凸显、社会腐败等社会不公平、不公正现象的普遍存在，极易导致一些人的心理失落与失衡，从而产生对政府与社会的不满乃至仇恨心理，为此他们大肆传播狭隘的民族主义情绪。一是将新疆民族文化权利、宗教信仰等民族问题国际化。“东突”势力以维护本民族文化的纯洁性为借口，过度强调本民族在政治权力、语言文字、宗教信仰、风俗习惯、生存环境等方面的独特利益和要求。指责党和政府在新疆实行的各项民族、宗教、文化政策，呼吁国际社会帮助新疆解决民主、自由与人权问题。二是将新疆相对贫困、就业难、社会治理与犯罪等社会问题民族化。他们牵强附会地把中国现阶段普遍存在的社会问题与民族问题联系起来，将个体或部分维吾尔族人的不幸遭遇上升为整个民族的遭遇，宣扬新疆少数民族的贫困问题主要是由汉族对维吾尔族的盘剥所造成的，新疆就业难是由他们的民族身份受到汉族人歧视所造成的；把一些关涉维汉族际之间的民族纠纷与矛盾、社会治安与违法犯罪等个体事件看作是汉族对维吾尔族的欺压。三是将新疆移民、生态、资源开发等发展问题狭隘化。“东突”势力宣扬新疆汉族移民不仅抢夺了维吾尔族人的饭碗，还造成生态环境的破坏；新疆是维吾尔民族的，资源也是新疆和本民族的，把国家对新疆的优势资源转换战略视为国家和汉族对新疆资源的掠夺性开发，并认为这是造成新疆少数民族贫困的根源。

这种民汉族际之间的异质文化冲突与社会转型时期的社会矛盾相互叠加

---

<sup>①</sup> 陆学艺：《社会建设论》，社会科学文献出版社2012年版，第86-87页。

使一些人对本民族的生存发展权利进行狭隘的思考，他们认为民族落后就要挨打，只有发展与强大本民族，自己当家作主，才能不受寄人篱下的歧视。这种狭隘的民族意识和片面的民族主义情绪的传递如果长期得不到教育与引导，并被敌对势力尤其是“东突”势力所利用，极易使一些人走上恐怖暴力犯罪的道路。

第三，一些民众的思想意识形态受到渗透毒害。长期以来，境内外“东突”势力为了达到分裂目的，对新疆教育、宗教与文化领域进行广泛深入的分裂主义思想宣传：一是宣扬“历史独立论”，宣称新疆自古以来就是“突厥人”的土地，叫嚣“历史上新疆一直是一个独立国家”，即所谓的“东突厥斯坦”；二是宣扬“资源掠夺论”，诬蔑“汉族是野蛮的侵略者”，“‘东突’大量资源被掠夺”，导致了新疆贫困；三是宣扬“民族灭绝论”，他们谎称国家对少数民族实行计划生育、在新疆实施核武器试验，其目的是搞“种族灭绝”；四是宣扬“侵犯人权论”，诬蔑中国政府“践踏东突人权”，“实行汉化政策”，宣称汉族“镇压少数民族”，剥夺少数民族应该享有的语言文字权与传统文化教育权；五是宣扬“民族觉醒论”，号召维吾尔民族觉醒，同汉人进行斗争，“反对汉族人入侵，争取民族独立解放”、“赶走汉人”；六是宣扬“宗教圣战论”，谎称共产党在新疆“迫害宗教人士，乱抓无辜”，打击“东突”势力是“破坏宗教自由”、鼓吹“圣战”，消灭所谓的“异教徒”汉人；七是宣扬“民族自决论”，鼓吹“民族独立是时代潮流”，争取“民族自决”和“民族独立”，建立“东突厥斯坦共和国”。<sup>①</sup>

从近两年发生的暴力恐怖事件来看，其共同特点是暴徒均为宗教极端分子，事前一般都有组织地开展过地下讲经班、点，或在地下讲经班、点观看过宣传宗教极端和暴恐内容的音像视频，受到极端宗教思想的毒害。他们大多公开打出“圣战”旗帜，呼喊“圣战”口号，追求“伊吉拉特”意识形态化的迁徙圣战模式。从发生的“独狼式”袭击来看，暴徒都曾接受过极端宗教思想的灌输与洗脑，活动方式从传统的地下讲经点与出版物，到互联网、光盘、手机等电子设备，无所不用。一些教师甚至公然在课堂上或公开场合

---

<sup>①</sup> 参见靳娟娟、金天义主编：《新疆边防管理与边防建设》，社会科学文献出版社 2011年版，第 198-199 页。

宣扬暴力思想，如被批捕的中央民族大学教师伊力哈木·土赫提，曾宣称“维吾尔人要像当年反抗日本侵略者一样反抗政府”、“维吾尔人要用暴力的方式开展抗争”。正是因为受到这些分裂主义思想与暴力恐怖思想的毒害，一些少数民族民众尤其是青少年群体成为暴力恐怖活动的“马前卒”与“牺牲品”。“一些充斥着暴力思维的极端思想经由现代传播技术进入新疆，在很多南疆青少年的房间里，都挂着一手拿着枪、一手拿着《古兰经》的塔利班战士的照片，这些暴力恐怖分子竟被一些青少年奉为偶像和崇拜的英雄。从他们的智能手机里，能找到很多这样的视频：一个人在用维吾尔语宣讲，天下穆斯林都是一家，而他的背后，是一排排拿着枪的阿拉伯武装分子。”<sup>①</sup>近来在乌鲁木齐大街上竟有少数维吾尔族少年向汉族民众扔玩具手雷，个别维族少年竟公然挑衅武装巡逻的武警。所有这些都足以说明分裂主义思想与恐怖暴力思想的泛滥成灾。近年来，新疆爆发的多起暴恐事件多是由思想受到暴恐视频毒害的暴徒所为。

第四，他族对维吾尔族的标签化歧视引发的不满情绪极易被利用。新疆一些少数民族个体或部分违法犯罪分子与犯罪集团的违法犯罪事件等被其他民族尤其是汉族中的一部分人误解、渲染和放大后，被解读为特定地域的特定民族问题与特定宗教问题，被贴上“区域化”、“民族化”、“宗教化”的标签。一些政府与相关部门在宣传教育、执法检查、办理有关事项时，有意无意地存在一定程度的族际差别性对待现象，方式上的简单粗暴，极易伤害少数民族同胞的自尊心，造成民汉族际之间的偏见与歧视，以及民汉族际群体之间的心理排斥与互不认同，这些又容易被国内外敌对势力所煽惑利用。

第五，少数维吾尔族“精英人士”的政治野心。自19世纪末20世纪初“东突”分裂思想诞生以来，新疆境内的一些少数民族精英人士包括知识分子、宗教人士、大商人群体甚至党政官员，如民国时期的麦斯武德、默罕默德·伊敏、艾沙、沙比提大毛拉等，还有建国后的阿不力克木·买合苏木阿吉、吐尔贡·阿勒玛斯、热比娅等，他们受政治权力、经济社会利益等驱动，以民族代言人自居，一直想把新疆从中国独立出去，建立一个“东突厥斯坦

---

<sup>①</sup> 张弛：《新疆：保守思潮的危险信号》，载《凤凰周刊》，2014年3月20日，[http://news.ifeng.com/opinion/sixiangpinglun/detail\\_2014\\_03/02/34338584\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/opinion/sixiangpinglun/detail_2014_03/02/34338584_0.shtml)。

国”，这种精英人士的政治野心至今仍具有延续性。

## 二、外生因素对“东突”暴恐活动的驱动及其特征

尽管“东突”暴恐活动产生于本土，但却得到了外部尤其是国外势力的大力支持，各种外生因素的卷入是本土“东突”暴恐活动得以泛滥并造成严重恶果的重要原因。具体而言，外部势力对“东突”暴恐活动的支持主要体现在以下方面。

第一，境外“东突”势力的恐怖宣传对境内“东突”分子的潜在影响。从近年来破获的“东突”暴力恐怖案件分析，中国境内“东突”暴力团伙宣扬伊斯兰极端主义的材料，以及传播暴恐制造技术等大多来自境外。2005年9月，被中国公安部2003年底首批列为四个“东突”恐怖组织之一的“东突厥斯坦解放组织”（East Turkestan Liberation Organization, ETLO），先是向总部设在德国慕尼黑的“东突信息中心”送去一盘录像带，后又向英国广播公司（BBC）中文部传送了录像带链接。BBC播放的录像显示，三名蒙面人手持自动步枪，以“东突”分裂组织的月牙星旗为背景，用维吾尔语宣读一份声明。声明“号召”维吾尔人抵制新疆维吾尔自治区成立50周年的庆祝活动，并表示将利用一切手段向中国政府发动武装战争。<sup>①</sup>2008年6月，“东伊运”头目买买提明·买买提<sup>②</sup>亲自发布恐怖威胁视频声明，警告“准备参加北京奥运会的全体运动员和观众”，叫嚣“要利用最简单的方式给中国政府致命的打击”，并策划了一系列暴力恐怖活动。<sup>③</sup>境外“东突”组织还利用所在国的影响，引诱新疆维吾尔族青年出国参加分裂破坏活动。新疆地区一些高校维吾尔族大学生曾多次收到中亚、西亚一些国家邮寄的出国留学“录取通知书”，

<sup>①</sup> 《“东突”宣布向中国发动武装战争》，英国广播公司，2005年9月29日，参见李湛军：《恐怖主义与国际治理》，中国经济出版社2006年版，第182页。

<sup>②</sup> 1993年，新疆和田人买买提·托乎提和阿不都热合曼纠集一伙“东突”分子在境外建立了“东突厥斯坦伊斯兰运动”，同年解体。1997年，艾山·买合苏木和阿不都卡德尔·亚甫泉纠集一伙“东突”分子，在境外恢复建立“东伊运”。该组织已于2002年9月11日被联合国认定为恐怖组织，艾山·买合苏木于2003年11月在阿富汗被美军击毙，随后“东伊运”由买买提明·买买提（化名阿不都哈克）领导。

<sup>③</sup> 《公安部认定8人为第二批“东突”恐怖分子：8名“东突”恐怖分子名单及其主要罪行》，新华网，2008年10月21日，<http://www.news.cn>。

煽惑他们出国参与境外“东突”组织。据统计,目前自治区5所高校和5个文化单位出国未归人员分别达395人和42人,其中一些人已取得他国居住权,一些人积极从事分裂中国活动,成为团伙骨干力量。<sup>①</sup>

第二,境外“东突”恐怖分子在境外经过培训后潜入新疆制造暴恐事件。美国在阿富汗反恐战争后不久,时任国防部长拉姆斯菲尔德也曾公开在电视上说,“塔利班”的外籍士兵中有来自中国新疆的“东突”分子,其中被美国捕获的不在少数。美国媒体较多的说法是,约有200多名新疆恐怖分子在本·拉登的“基地”组织接受过训练。他们多以经商、朝觐为名,从塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦进入阿富汗,在阿富汗的营地接受训练并筹足活动经费后,再陆续潜回新疆从事恐怖暴力活动。一些在巴基斯坦与阿富汗部落区的“东突”恐怖分子经“基地”组织的言传身教,学会了如何制造简易爆炸装置和实施自杀式爆炸技术,随后伺机潜回新疆实施恐怖袭击。2011年7月30日、31日发生在喀什的连环袭击事件策划周密、行动复杂,“东伊运”随后发布的视频证实一名袭击者曾在巴、阿部落区接受恐怖培训。

第三,西方反华势力对“东突”势力的扶持与利用。一是西方反华势力对新疆的思想渗透破坏。近年来,西方反华势力对中国宗教渗透的方式更加多样、范围更加广泛、手段更加隐蔽,公开与秘密并举,具有很强的煽动性和欺骗性。目前,“美国之音”、“BBC”、“自由亚洲电台”等8个主要电台的128个频率,每天以汉、维吾尔、乌兹别克语对新疆进行意识形态渗透,对党和政府在新疆的民族宗教政策以及西部大开发等战略进行诋毁,对新疆一些维汉族际矛盾和冲突故意进行片面解读、曲解,宣扬中国政府甚至汉族对维吾尔族的压迫等思想,一度在新疆边境地区泛滥成灾,很容易造成少数民族民众思想混乱,极易引发他们对党和政府的不满乃至仇恨心理。二是西方反华势力对“东突”势力暴恐活动的暗地支持。近年来中国经济的快速发展与军事力量的明显提升,成为美国等西方国家的“心头大患”。以美国为首的西方国家为了西化、分化、弱化和牵制中国发展,他们在反恐问题上持双重标准,口头上反对恐怖主义,暗中却纵容、支持“东突”组织,通过提供经费、

---

<sup>①</sup> 张秀明:《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》,新疆人民出版社2009年版,第93页。

辩护、庇护，甚至给境外“东突”势力提供训练营地、武器和技术方面的专家等支持。此外，一些美国政府要员或公开或秘密地接见境外“东突”组织头目，并对其进行资助与支持。美国国家民主基金会在2007年和2008年对“维吾尔美国协会”的资助金额每年维持在24—27万美元之间，对“世界维吾尔大会”的资助金额也升至13.6万美元（2007年）和14.6万美元（2008年）。“9·11”事件后，美国继续推行反恐双重标准，打击对自己不利的、袒护对自己有利的国际恐怖势力。<sup>①</sup>三是西方一些反华势力为“东突”势力的暴恐开脱罪行。美国、加拿大、德国等国的一些反华势力不仅以“维护人权”、“防止人道主义灾难”为幌子，进而提出“人权高于主权”、“民主不受国界限制”等谬论，向中国政府打压“东突”势力施加压力，支持“东突”分裂势力，还为暴力恐怖主义分子鸣冤叫屈，向政府机关大量投寄“声援书”，竭力为暴力恐怖主义分子开脱罪责。

第四，国际“双泛主义”<sup>②</sup>势力对“东突”势力的支持。长期以来，国际“双泛主义”势力企图与“东突”势力联手，力图建立一个“大突厥”统一体，他们或是资助新疆境内“东突”分子出国培训和留学，或是派遣志愿人员到新疆进行宗教渗透，并为“东突”势力寻求广泛的国际支持。如国际极端宗教组织“伊扎布特”潜入新疆进行极端思想宣传，鼓吹“圣战”。他们还在全球各地掀起以“圣战”方式建立独立民族政权的浪潮，煽惑与刺激境内外“东突”势力制造暴力恐怖活动。国际“双泛主义”势力还在麦加等地向中国尤其是新疆的穆斯林朝觐人员进行各种形式的拉拢，并赋予他们回国传播“圣战”任务。此外，他们还引诱新疆穆斯林出逃境外、通过各种渠道担保和挑选有“培养前途”的新疆少数民族青少年去国外深造，向他们灌输“圣战”思想，并宣扬不杀死“异教徒”，到麦加朝觐是没有意义的，鼓励新疆穆斯林用暴力手段实现新疆“独立”。据外电报道，在新疆穆斯林前往麦加朝觐时，一些伊斯兰组织的官员居然唆使中国新疆地区的朝圣者：“你们为什么不起来武装暴动，只要你们行动起来，我们就会全力支持你们，其他方面也会支持你们的。我们希望听到你们的枪声。我们的血是真主给的，和异教徒作斗争

<sup>①</sup> 刘强、李环：《美国国家民主基金会及其对“疆独”组织的资助》，载《环球视野》第319期，摘自《中国外交》2010年1月，<http://globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=22627>。

<sup>②</sup> “双泛主义”是指泛伊斯兰主义和泛突厥主义。

是重要的一功，它就像‘五功’一样重要，不敢起来和异教徒作斗争，来麦加朝觐是没有意义的”。<sup>①</sup> 鼓吹“圣战”，煽动反汉情绪。<sup>②</sup>

在国外势力的大力支持下，尽管其根本性质是本土性的，但“东突”暴恐活动仍显得异常复杂，体现出明显的外部驱动性。这也是对其实施有效综合治理时所不能忽视的。具体而言，“东突”暴恐活动的特征主要表现为以下几个方面：

第一，境外遥控指挥，境内组织实施。近年来，藏匿在巴基斯坦、阿富汗部落区的“东伊运”不仅通过出版电子杂志、发布视频，加强对新疆进行宗教极端思想的渗透，还通过多种渠道向境内散播恐怖谣言、制作易燃易爆物品等。2008年，“东伊运”效仿“基地”组织恐怖宣传与煽动手法，开始出版阿拉伯语电子杂志并制作和发布恐怖宣传视频。根据美国恐怖情报分析机构“情报中心”（Intel Center）统计，从2008年到2013年，“东伊运”发布的视频增多，其中2012年共发布20多个视频，而2013年的数量增加了一倍，达40多个，视频配音有维吾尔语、汉语、土耳其语、阿拉伯语、俄语和哈萨克语等多种版本。<sup>③</sup> 2013年，“东伊运”首次开始制作教学性视频，以遥控方式培训恐怖分子发动袭击。为了扩大自身的国际影响，在中国制造社会恐慌，境外“东突”势力还曾宣称在国际航班放置炸弹、袭击北京奥运会会场、宣称对上海、昆明等地的公交车爆炸案负责等，蛊惑、煽动境内“东突”势力制造暴力恐怖活动。

第二，境外人员与境内“东突”分子共同策划、组织与实施暴恐活动。20世纪90年代以来，境外“东突”势力与中亚、西亚以及南亚地区的国际恐怖势力相勾结，加入其组织参加军事训练，甚至介入叙利亚内战以获取其支持，不断提升实战经验并伺机潜入新疆进行更大规模的分裂破坏。据美国国务院2002年5月21日发表的《2001年度全球恐怖主义形势报告》<sup>④</sup> 披露，

<sup>①</sup> 朱昕昌主编：《中国周边安全环境与安全战略》，时事出版社2003年版，第458-459页。

<sup>②</sup> 马大正：《国家利益高于一切》，新疆人民出版社2002年版，第79-80页。

<sup>③</sup> 严帅：《警惕“东突”暴恐新动向》，中国网，2014年3月8日，[http://news.china.com.cn/live/2014-03/08/content\\_25363332.htm](http://news.china.com.cn/live/2014-03/08/content_25363332.htm)。

<sup>④</sup> 美国国务院国际信息局（IIP）：《2001年全球恐怖主义形势报告》，载《美国参考》2002年5月21日，参见李湛军：《恐怖主义与国际治理》，中国经济出版社2006年版，第167页。

“维吾尔人被发现在阿富汗同‘基地’组织共同作战”。“东突”与“基地”组织在武器、物资、培训等方面关系密切。<sup>①</sup> 其他一些国际媒体的估计则是“1,000 多人曾在阿富汗接受军事训练”。<sup>②</sup> “东突”恐怖分子为了获得战争经验，甚至赴车臣、科索沃参加非法武装斗争。<sup>③</sup> 在阿富汗有许多新疆籍的年轻人，都参加了“塔利班”的战斗。<sup>④</sup> 2012 年 5 月以来，“东突”组织纠集成员，组成“圣战”小组潜入叙利亚参加内战。“东突”势力境外参战的主要目的包括：一是“练兵”；二是以此获得国际恐怖势力的“认同”和“帮助”，<sup>⑤</sup> 增强自身的活动能力。部分在境外受训的“东突”恐怖分子曾潜入新疆实施暴力恐怖活动。

第三，境外引诱，境内出逃境外进行“迁徙式圣战”。境外“东突”组织为壮大自身力量，通过各种方式引诱新疆境内的异议分子、暴徒出逃国外，加入他们的分裂组织并接受训练，煽动中国境内人员出国参加“圣战”以补充其有生力量，再潜回新疆从事暴恐活动，或者遥控指挥境内的“东突”组织从事暴恐活动。近年来，新疆高校一些少数民族大学生多次收到境外“东突”组织与国外相关机构的留学邀请函。2011 年 12 月 28 日，新疆和田地区皮山县一个 15 人恐怖团伙试图从皮山县出境，接受恐怖组织的训练，参加所谓的“圣战”。2014 年制造昆明火车站“3·1”恐怖袭击案的团伙原计划出境参加“圣战”，未遂后在昆明火车站发动了恐怖袭击。

第四，境内暴恐，境外认领，互相声援。境内“东突”势力制造暴恐事件，境外“东突”组织认领暴恐事件，遥相呼应。境外“东伊运”曾对中国境内的多起暴力恐怖事件进行认领。2013 年 11 月 24 日，“东伊运”发布视频称北京天安门“金水桥”袭击为“圣战者”发动的“圣战行动”。此外，他们

---

<sup>①</sup> 张洁：《中国的反恐政策：原则、内容与措施》，载《当代亚太》2005 年第 11 期，第 32 页。

<sup>②</sup> 《基地组织全球扩散千余“东突”分子潜入中国》，载《环球时报》2002 年 6 月 3 日，转引自李湛军：《恐怖主义与国际治理》，中国经济出版社 2006 年版，第 168 页。

<sup>③</sup> 国务院新闻办专文：《“东突”恐怖势力难脱罪责》，中国网，2002 年 1 月 21 日，<http://www.chinanews.com/2002-01-21/26/156158.html>。

<sup>④</sup> 《采访被捕“东突”分子，新疆已抓获百余名恐怖分子》，新华网，2012 年 9 月 16 日，<http://mil.news.sina.com.cn/2002-09-16/84061.html>。

<sup>⑤</sup> 《“东突”分子组成“圣战”小组参与叙利亚内战》，人民网，2012 年 10 月 29 日，[http://news.ifeng.com/world/special/xuliyia/content-3/detail\\_2012\\_10/29/18634576\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/world/special/xuliyia/content-3/detail_2012_10/29/18634576_0.shtml)。

还声称对2014年4月30日的乌鲁木齐火车南站的暴恐事件负责。

第五，境内打压暴恐，境外歪曲干预。中国在境内打击暴恐行为，国际社会一些反华势力则打着“民主与人权”的旗号进行干预，破坏中国的国际形象，从而间接鼓舞暴恐分子，使“东突”势力更加有恃无恐。

### 三、内外生因素互动下的中国反恐困境

由于新疆自古以来就是一个多民族（种族）、多宗教与多文化的交汇之地，地缘生态环境复杂，历史与现实问题、民族问题与宗教问题、国际问题与国内问题、敌我矛盾和人民内部矛盾相互交织，区情、社情与敌情异常复杂。“东突”暴恐事件既有异质文化冲突的矛盾，也有社会转型时期各种矛盾激化引发的狭隘民族意识的高涨、民族矛盾与民族冲突，还有敌对势力的思想渗透毒害、西方大国利用“东突”势力牵制中国发展，图谋对中国实行战略围堵，加之一些少数民族精英人士政治野心的膨胀，这些因素复合交织或不同组合共同催生了“东突”势力的暴恐行为，造成了严重且长远的危害。

首先，它威胁到作为整体的人类安全。作为国际恐怖主义势力的重要组成部分，“东突”势力鼓吹“圣战”思想，公开号召中国境内的穆斯林通过爆炸、投毒等手段，对幼儿园、学校、政府等目标在汉族人群中制造恐怖事件，袭击中国武装力量和政府部门。<sup>①</sup> 为了扩大影响，达到分裂目的，他们不仅在国内而且在国际社会制造暴力恐怖事件，滥杀无辜，枪杀中国海外公民与华人，不仅对国内人民，而且对海外中国公民与华人华侨生命财产造成重大损失，威胁到人类安全，是一种反人类、反人性的极端主义势力。据不完全统计，自1990年至2000年6月，境内外“东突”势力在中国新疆境内制造了253起恐怖暴力事件，造成各民族群众、基层干部、宗教人士等162人丧生，440多人受伤。<sup>②</sup> 20世纪90年代以来，“三股势力”在和田地区组织、策划和实施了一系列爆炸、暗杀、袭击等恐怖暴力活动，仅被警方缴获的手雷有5,000余枚，各种枪支100余支。据不完全统计，造成各族人民群众、基

<sup>①</sup> 《反恐，中国政府义无反顾的选择》，新华网，2003年12月15日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-12/15/content\\_1232529.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-12/15/content_1232529.htm)。

<sup>②</sup> 刘汉太、都幸福：《中国打击“东突”报告》，新疆人民出版社2003年版，第5页。

层干部、宗教人士、干警等 300 多人伤亡。<sup>①</sup> 乌鲁木齐“7·5”事件是新疆 60 年来发生的性质最恶劣、伤亡人数最多、财产损失最严重、破坏程度最大、影响最恶劣的暴力犯罪事件。<sup>②</sup>

二是威胁到国际安全。为了增强活动能力并扩大国际影响，“东突”势力与“基地”组织、巴基斯坦恐怖主义、车臣反政府武装沆瀣一气，甚至还介入叙利亚内战，在国际社会多次制造暴力恐怖事件，严重威胁国际安全。同时，“东突”势力也得到瑞典、加拿大、德国等一些西方国家、部分伊斯兰国家的政府首脑、地方政府和主要政党以及非政府组织的关注与支持，这势必造成中国与这些国家外交关系的紧张。

三是威胁到中国国家安全。“东突”势力与国际反华势力联手试图把新疆从中国分裂出去，严重威胁到国家领土、主权完整，而且增加了中国反恐斗争的复杂性与艰巨性。其长期的意识形态渗透，也严重威胁中国意识形态安全。他们在国际社会歪曲宣传、诬陷诋毁并“妖魔化”中国，不仅极易误导国际舆论，而且严重破坏了中国的国际形象。

四是威胁社会稳定。首先，“东突”暴恐活动极易恶化民族关系。新疆一些少数民族个体或部分违法犯罪分子与犯罪集团的一般性违法犯罪事件被其他民族尤其是汉族中的一部分人误解、渲染和放大后，被解读为特定地域的特定民族问题与宗教问题，被贴上“区域化”、“民族化”、“宗教化”的标签，极易恶化维汉民族关系，影响民族团结。其次，严重影响新疆经济的持续健康与稳定发展。如“7·5”事件后，新疆经济发展遭到很大冲击，仅旅游业损失超过 200 亿元，<sup>③</sup> 旅游业的下滑影响到服务业及相关行业，如交通、餐饮等，也影响到投资商在新疆的投资积极性。诸多不稳定因素的存在也使维稳成本极其高昂，为了反恐与维稳，中央和新疆地方政府不得不投入大量人力、物力和财力防范和打击暴力恐怖犯罪，这些都直接影响到新疆地区经济的持续稳定发展。近年来，暴力恐怖事件蔓延到内地省区，使得内地省区也

---

<sup>①</sup> 笔者 2007 年 10 月在和田地区的调研资料。

<sup>②</sup> 中共新疆维吾尔自治区委员会宣传部编：《“加强民族团结 维护新疆稳定”宣传教育材料》，新疆人民出版社 2009 年版，前言部分。

<sup>③</sup> 国际关系学院国际战略与安全研究中心：《中国国家安全概览》，时事出版社 2010 年版，第 434 页。

加大了武警巡逻等安保防卫措施，其投入的人力、物力与财力也耗费巨大。再次，影响社会稳定。“东突”势力通过极端宗教思想的渗透破坏，煽动民族仇恨或民族歧视，非法制造枪支与易燃易爆物品，组织、领导、参与有组织的恐怖行动，特别是由暴恐引发的群体性恐慌，已经在各种场所肆虐、蔓延。昆明火车站暴恐案后，成都、广州相继发生群体逃散事件，严重影响社会稳定。最后，影响中国对外开放的国际形象。“东突”势力的暴力恐怖活动严重损害了中国尤其是新疆的对外开放形象，使新疆在与中亚、南亚等国际通道建设、边境口岸建设与对外贸易等方面均造成严重的负面影响。

由于“东突”暴恐活动有着深远的本土性根源，同时得到国外势力的大力支持，其分裂破坏活动尤其是暴力恐怖活动日渐猖獗并蔓延到内地，使得中国反恐形势严峻、困境凸显。

一方面，中国面临的反恐形势严峻。首先，暴恐事件的地域扩散加快。“东突”势力为了扩大影响，其分裂破坏活动由传统的“敏感”地带（如新疆喀什、和田、阿克苏与克孜勒苏四地州为主）逐渐向“非敏感”地区（如东疆、北疆等地）转移，并由疆内向内地蔓延。其次是其渗透领域增多。“东突”势力思想渗透破坏的领域从传统的政治、宗教领域转向以政治领域为主，包含文化、教育、宗教、学术研究等多领域。再次是其参与成员复杂。参与分裂破坏活动的主体除了“东突”精英顽固分子、骨干成员之外，被煽动直接或间接暗中参与的成员还有公务员、教师、学生、工人、农牧民及无业游民等，其中不乏妇女和儿童。第四是破坏方式的联动性。“东突”势力的分裂破坏活动通过疆内不同地区、疆内与疆外、国内与国外的多维联动，形成复杂网络，并企图通过西方和国际反华势力向中国政府施压。第五是实施手段不断翻新。“东突”势力为了扩大渗透破坏与分裂活动的影响，利用网络传播制爆技术、散布恐怖谣言、宣扬分裂思想，进行分散化、虚拟化地洗脑；利用人群集聚区域进行由点到面的煽动，利用民族宗教情感挨家挨户进行点对点鼓动；利用政府管理的强弱、紧张择机进行游击式的“突袭”；利用妇女、儿童“打头阵”以逃避打击，利用思想受到毒害者实施恶性分裂破坏活动且事后并不逃跑，甚至“视死如归”以为后来者作示范和榜样。第六是分裂力量传代。“东突”势力对那些受到政府打压、判刑的“东突”分子的子

女进行收留拉拢并予以小恩小惠，向他们灌输极端主义分裂思想，从小培养他们仇视政府、社会以及汉人的心理意识，这些“东突”新生代从事分裂破坏活动则更加凶狠。最后，袭击目标扩大化。“东突”恐怖分子的恐怖袭击不仅针对公安局、派出所等国家机构，而且还针对平民聚集的场所发动攻击，并试图最大限度地滥杀平民。其暴力恐怖的对象不分民族，普通老百姓是主要受害者。

另一方面，中国也正陷入一种反恐困境。除“东突”势力制造的暴恐事件具有频发性、隐蔽性、突发性、危险性等诸多特征之外，中国尤其是新疆面临的非传统安全威胁的不确定性日益凸显，也加剧了中国目前面临的反恐困境。

一是暴恐威胁的不对称性。“东突”势力一般以非国家行为体对抗国家，他们利用全球化、信息化优势，以“游击式”突袭、自杀式人体炸弹、播放恐怖视频、认领暴恐事件等形式，以较小成本引起社会较大范围内的心理恐慌。而当政府出动大量警力巡逻震慑时，他们则潜伏藏匿，以逸待劳；当政府有所放松时，他们则伺机袭扰。最为重要的是，我在明处，敌在暗处，更多的情况是“我中有敌、敌中无我”，所以尽管政府动用大量的人力、物力与财力进行反恐，但成效甚微。

二是暴恐威胁的不确定。暴恐事件发生的缘由往往比较复杂，难以明确识别，有泄愤、报复社会、对抗政府、受极端思想毒害实施极端行为、制造社会恐慌等。同时，发动和参与暴恐事件的行为体也难以确定，有“独狼式”的、家族式的、分裂团伙或分裂政党等不同行为体，其参与人员以青少年为主体，其中不乏妇女。此外，爆发事件的时间与地点难以确定，其演化过程与发展态势也难以确定，以致难以预警、预防。

三是暴恐事件并不单一。首先，“东突”的暴恐路径是境外遥控指挥、境内组织实施，境内制造暴恐事件，境外认领；一旦中国政府打压，西方一些国家则打着“民主与人权”旗号说三道四，进行干预，破坏中国国际形象。其次，参与暴恐策划与实施的不仅有“东突”精英顽固分子、还有凶残的暴徒、思想受毒害的一般民众。再次，暴恐问题与民族、宗教问题、转型期各种社会矛盾相互缠绕，敌我矛盾与人民内部矛盾彼此交织。最后，“东突”

恐怖主义势力与国际恐怖主义势力沆瀣一气，狼狈为奸。

四是暴恐事件的不易控制。“东突”势力在新疆进行了长达近百年的意识形态渗透和破坏，毒害了相当多的维吾尔族民众，使其分裂破坏活动有一定的群众基础，加上国际敌对势力的援助与支持，短期内难以控制。而暴恐威胁形成的历史渐进性与爆发时间、地点的随机性，也导致局部性预防与应急响应难以奏效。令形势变得更为复杂的是，随着人口流动的频繁和加速，“东突”势力在内地制造暴恐的几率也在加大，加之其隐蔽性强、布控精密、爆发迅速、变化随机、突发性明显，且那些暴徒不怕死、无所顾忌、不计后果，对其预警、预防与应急管理的难度也在不断加大。

#### 四、本土恐怖主义需要综合治理

可以预见，随着国内外形势的发展变化，今后一段时期中国尤其是新疆地区的暴恐活动可能会进入高发期与活跃期，如果暴恐分子能在国际社会获得更先进的枪支弹药、重型武器乃至生化武器等制造暴恐事件，其破坏力与危害性将更大，中国面临的反恐形势也将更加严峻。从“东突”暴恐事件频发的驱动因素分析，境内外“东突”分裂势力是中国境内尤其是新疆地区暴恐事件的主要制造者，他们打着民族宗教幌子，利用维吾尔族民众朴素的民族宗教情感以及社会转型时期的各种社会矛盾，与国际敌对势力沆瀣一气，煽惑、鼓动新疆维吾尔族民众尤其是青少年群体参与分裂破坏活动、制造暴恐事件，并对中国国家安全、新疆的民族团结与社会稳定造成严重威胁。所以，新时期本土恐怖主义不仅需要治标，即对境内外“东突”势力进行严厉打击，而且需要治本，即有效解决各种社会矛盾，加强国际合作，创造良好的反恐社会环境，动员各种力量，形成全民反恐格局，进行系统综合治理，才能取得良好的反恐效果。

##### （一）加强反恐能力建设，形成全民反恐格局

第一，建立健全反恐组织领导体系。国家安全委员会要建立专门的反恐机构，各级政府要设立专门的反恐部门，设立反恐信息、咨询、决策、协调和监督机构，打破中央与地方脱节、部门分立、信息孤立、条块分割现象，

改变各个职能部门“铁路警察各管一段”的弊端，将反恐纳入地方政绩考核指标，形成中央与地方、新疆地方与兵团、疆内与疆外网络化、专业化的联合反恐格局。

第二，建立专业化反恐部队。当前要全力整合现有条块化、分散化的反恐力量，公安、武警、安全部门通力合作。每次恐怖行动的成功都是一次情报工作的失败，针对“东突”势力信息不对称、“游击式”的突袭，加大互联互通的情报搜集系统与反恐隐形力量建设，建立装备先进、机动敏捷、能适应各种复杂地形与气候条件、综合作战能力强的专业化反恐部队。

第三，对外要做好各项外交工作，加强国际反恐合作。中国尤其是新疆地区的暴恐事件背后都有深刻的国际背景，仅仅依靠国内的一些强力部门是不够的，还需要情报、外交等部门予以密切配合。一是要以上海合作组织为依托，深化区域性的反恐合作机制，共同打击包括“东突”势力在内的国际恐怖主义。二是要分化瓦解境外“东突”组织，压缩“东突”势力国际生存与发展空间。三是加强全球性的反恐合作，借鉴美国反恐经验，利用高科技在全球范围内对恐怖头目与恐怖势力进行跟踪、抓捕，取缔与摧毁国外“东突”组织老巢，切断“内乱”的国外源头。

第四，进行全民动员，建立社会反恐防控体系。反恐要最大限度地团结和依靠各族人民群众，要和人民群众建立血肉相连的紧密关系，只有得到各族人民的有力支持，工作才能“打有重点，防有目标”。一是充分发动各族群众，孤立、分化与打击“东突”恐怖势力，严惩幕后指使者、操纵者，将敌人与人民剥离，严防“东突”势力将人民裹挟至其分裂歧途，组建由各民族组成的民兵队伍负责地方反恐维稳与治安工作。二是依托政府与高校联办的培训机构，加强对政府相关部门领导与公务员的反恐宣传教育与应急培训，提升决策层反恐的认知与管理水平。三是通过电视、互联网、报纸等媒介，加强对反渗透、反分裂与国家安全法等知识的宣传，向公众开展防范恐怖活动的安全教育和应急自救知识教育，强化普通民众的风险防范意识以及预警、预防和举报意识，将反恐维稳教育纳入学校与公众的国防教育、安全教育之中，对公民进行反恐应急技能的培训，建立全民参与的社会反恐防控体系。

第五，加强多维协调与联动的反恐预警预防与应急管理机制建设。新时期只有充分发挥国际社会、国家、社会与公民等多行为体的不同作用，协同共治，加强综合反恐体系建设，才能取得良好的反恐成效。一是国际与国内、中央与地方、新疆兵团与新疆地方、政府与社会、区内与区外要建立跨国家、跨区域、跨部门、跨层次的多维互动的反恐维稳协调机制。二是各地公安、武警、安全部门与民兵等紧密配合，建立条块结合的反恐维稳快速联动机制。三是公安、民宗、宣传、统战、工商、文化、新闻出版、海关等部门要大力整治与打击“东突”势力的思想渗透破坏，建立多层次、多渠道、多类型的反恐预警、预防与应急管理机制。

第六，加强反恐法制法规建设。一是要补充制订与完善反恐怖立法、惩治恐怖主义犯罪的刑法。二是要加强新疆地方反分裂、反恐怖立法建设，完善爆炸物品监控与管理的法律法规建设。三是要建立紧急状态协调机制和运行程序的法律保障制度。

## （二）大力解决各种社会矛盾，营造良好的反恐社会环境

从全球范围来看，历史积怨深、发展不均衡而导致贫富悬殊大、失业群体多、分配不公平、社会不公正、缺乏民主自由、得不到媒体公正对待、缺少利益表达话语权、诉求无望、弱势群体被边缘化、敌对势力蛊惑等是暴恐产生的温床。因此新时期需要采取各种措施，营造良好的反恐社会环境。

在政治方面，给予各民族平等的参政议政权与畅通利益诉求的渠道，消解一些人“身在家乡为异客”、“当家难做主”等失衡心理。严防一些政府官员公权私用、乱用与滥用，严惩腐败，警觉一些地方干部出于“维位”目的而“维稳”，如为了虚假政绩遮掩问题，为了应付检查而弄虚作假，为了私利或个人升迁而欺上瞒下。也要防止部分干部因行政不作为而推卸责任，把个别或局部问题贴上“区域化”、“民族化”、“宗教化”标签，甚至把安全问题“踢给”中央，把谋利的事留给自己。要大量提拔政治立场坚定、综合素质高的少数民族干部，同时要严惩那些挑拨民族团结与融合的“精英”群体。

在经济方面，要通过切实的“惠民工程”提高少数民族民众的收入，解决区域性、民族性的贫困问题与就业问题，改善民生。特别是在自然资源开发过程中，要照顾当地民众的利益，使他们能共享发展成果。推行绿色 GDP

考核，开发和利用新疆自然资源的企业要增缴“环保税”，反哺新疆的生态环境保护。

在社会方面，要借鉴习近平总书记在“平安浙江”建设中的经验，建立干部“下访、回访、约访、接访”制度，使得下情得以上达。通过增加医院、增强卫生防疫、重视弱势群体救助等社会保障机制，使得社会正义得以伸张，社会公平得以体现，社会矛盾得以化解，社会冲突得以缓解。要逐渐打破一些地方尤其是南疆地区少数民族高度聚居格局，建构民汉杂居社区，实行重奖、鼓励民汉族际之间的通婚。在宗教管理方面要堵、疏结合，在关闭地下经文班、点的同时，要“另开炉灶”（如可在报刊、电视、网络上讲授基本的经文知识和宗教礼仪知识，在初高中开设宗教知识选修课）以满足正常的宗教需求。此外要组织多方力量，重译《古兰经》，凸显其善意、善行与善德。

在文化教育方面，要大力发展免费教育与职业技术教育，有效提高各族民众的科学文化素质，有效减少民族地区的“三盲”（文盲、法盲与教育）群体。尊重少数民族文化传统和风俗习惯，传承保护少数民族优秀文化遗产。强化双语教育，促进民汉族际之间的文化交流、理解、包容、欣赏，建构民汉通融的文化仪式。此外，国家要强化公民教育、法治教育与国家认同教育。

国家只有从总体上妥善解决新疆地区各种社会矛盾，切实尊重少数民族的宗教信仰、语言文化与生计方式，体现公平、公正与民主自由，创设良好的社会环境，使新疆各族人民重建归属感、确立公正感、保障安全感，使他们的物质利益与精神需求获得心理上的平衡感与皈依感，能够从国家共同体中获得其生存价值的自我确认，才能争取民心，凝聚民心，从而赢得他们的支持和信任，使他们自愿加入反恐行列，帮助政府做好情报收集工作，才能有利于形成全民自觉检举与揭发隐藏于民众内部的犯罪分子。

### （三）加强文化戍边工程建设，抵御暴恐思想毒害

“东突”势力对新疆宗教、教育与文化等领域的渗透破坏尤其是暴恐思想毒害对当代中国意识形态安全造成极大威胁，是暴恐频发的重要思想根源，必须引起高度警惕。在新时期，只有大力加强文化戍边工程建设，国内外联合共治，多部门协调联动，共铸反分裂、反渗透统一战线，从思想意识源头上切断暴恐思想的毒害，才能逐渐减少暴恐事件的发生。

第一，与国际社会联合共治，协力抵御“东突”势力渗透破坏。中国政府应通过外交途径与新疆周边邻国乃至境外“东突”势力所驻国家通力合作，在国际社会加大揭批“东突”势力罪恶分裂行径的宣传力度，让国际社会认清“东突”分裂势力的本质和危害，共同遏制境外“东突”势力勾结国际反华势力利用跨国宗教文化交往对新疆进行意识形态的渗透破坏，此外还要严防国际“双泛主义”势力对新疆的渗透破坏，把国际舆论宣传引导到有利于中国反恐斗争的轨道上来。

第二，国内多部门协同联动，共铸反分裂、反渗透统一战线。统战、宣传部门要加大宣传力度，大力揭批“东突”势力分裂活动的罪恶行径，正确引导日益高涨的民族主义意识；法制部门要开展普法宣传教育，提高社会各界的法制观念；工商管理、公安与安全部门要加强对网络通讯等新媒体传播的审查把关、整顿管理以及监测防控，严厉惩治暴恐信息与视频的传播者，对那些屡教不改、蓄意传播暴恐信息者要追究刑事责任，深挖幕后人与打击教唆犯。

[收稿日期：2014-08-20]

[修回日期：2014-09-25]

[责任编辑：陈鸿斌]

# 马航空难与国际民用航空 安全治理

薛 磊

**【内容提要】**本文围绕 2014 年的两次马航航班空难事件探讨国际民用航空安全面临的新挑战。首先对现有基本法律和组织架构加以简要回顾和评析，主要包括当前基本条约体系与国际民用航空组织的职能。其后则根据两次空难事件所引发的具体安全问题进行分析。一方面，马航 370 航班失联事件不仅提出如何保持对民航客机不间断跟踪、乘客身份文件标准及识别等技术性问题，同时也牵涉到国家间海上联合搜救行动的相互协调。另一方面，马航 17 航班在乌克兰东部冲突地区被击落事件则涉及民航航班飞越冲突地域上空的安全可靠性问题，需要重申国家所承担的保障民用航空安全的义务，并有必要将这一义务施加于非国家武装团体；同时也应对地区冲突对国际民用航空安全造成的影响做审慎评估；该事件还触及防空导弹技术和装备扩散问题，需要缔结或修订国际条约以扩展防止大规模杀伤性武器扩散制度的适用范围，从而预防对民用航空器的武力攻击。

**【关键词】**马航 空难 民用航空 安全治理

**【作者简介】**薛磊，上海国际问题研究院海洋与极地研究中心助理研究员

**【中图分类号】**D81/V328

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0139-13

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501009

对于国际民用航空业而言，2014年注定将成为难以忘却的一年。在发生的几起空难事件中，马来西亚航空公司370航班失联事件与17航班在乌克兰境内被击落事件至今仍谜团重重，其所牵涉的利益和冲突已经超越单纯的民用航空安全问题。总体来看，诚如国际民用航空组织（ICAO）专家所言，“民用航空仍是安全系数最高的交通运输方式之一，上述空难事件并未从本质上改变这一事实”。<sup>①</sup>然而，马航航班两次空难事件反映出当前国际形势变化及技术变革所带来的新挑战。具体而言，马航370航班失联事件和17航班空难事件分别对国际民用航空安全提出新的议题和挑战，本文将分别探讨这两起事件所涉及的不同性质的法律问题。就370航班而言，其失去联络的事实再次向国际民用航空监管规则和从业人员提出如何保持对民航客机不间断跟踪的问题，同时也牵涉到国家间海上联合搜救行动的协调问题。就17航班而言，其在乌克兰东部冲突地区被击落的事实使人们对民航航班飞越冲突地域上空的安全性产生质疑。这一事件也要求国际社会重申国家所承担的保障民用航空安全的义务，并且有必要将这一义务施加于非国家武装团体。这些挑战已经对国际民用航空安全形成重大威胁，相关国际法制度和规则以及相应的国内立法需要对上述威胁做出回应，以确保民用航行安全，追索各责任方的法律责任，同时也为世界各国在空难救助方面提供更加清晰的、可操作的法律框架。

## 一、国际民用航空安全法律制度基本架构

### （一）国际民用航空安全条约体系

总体来看，现行国际民用航空管理体系主要是由一系列条约所组成，包括：1944年《国际民用航空公约》（简称《芝加哥公约》）；1963年《关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》（简称《东京公约》）；1970年《关于制止非法劫持航空器的公约》（简称《海牙公约》）；1971年《关于制止危害民用航空安全非法行为公约》（简称《蒙特利尔公约》）；1988年《补充关于制止危害民用航空安全非法行为公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非

---

<sup>①</sup> “Joint Industry Task Force Addressing Conflict Zones,” *ICAO Journal*, Iss. 3, 2014, pp. 7-8.

法暴力行为的议定书》(简称《蒙特利尔公约补充议定书》); 1991年《关于标注塑性炸药以便探测的公约》; 2010年《制止与国际民用航空有关的非法行为公约》(简称《北京公约》, 尚未生效); 2010年《制止非法劫持航空器公约的补充议定书》(简称《北京议定书》, 尚未生效)。

在上述条约中, 1944年《国际民用航空公约》即《芝加哥公约》是具有奠基意义的基础性条约, 为国际民用航空的国际制度建设、组织管理以及法规和标准的嗣后发展确定了指导原则和基本架构。该公约在尊重国家主权及管辖权与保障国际航行自由及安全二者之间达到适当程度的平衡。国际民用航空飞越的空域分为两类: 一是国际空域, 主要包括专属经济区及公海上空空域; 二是国家领空, 包括国家领土, 如陆地、岛屿、内部水域、领海等区域上空空域。多数情况下国际民用航班需要飞越多个主权国家的领空。根据国际法的一般原则和制度, 国家对其领空享有不得侵犯的主权及管辖权, 任何国家的任何航空器在飞越其他国家领空时都必须尊重空域所属国主权, 尊重该国有关空域管理的管辖权。各国政府有权以适当方式拦截或驱离侵犯其主权和管辖权的航空器。另外, 该公约缔约国均有义务为国际民用航行提供便利, 该义务事实上对国家的管辖权施加了一些限制。缔约国有义务为经其允许飞向、飞离或过境的其他缔约国的航空器提供空中航行服务, 并需要保证其空中航行服务符合国际民航组织所建议的标准或实践相协调。当航空器在其境内发生事故时, 该空域所属国有义务提供协助并进行事故原因调查。<sup>①</sup>

《芝加哥公约》签订之后, 随着航空技术的不断进步以及国际交流的日益频繁, 国际民用航空快速发展, 但也面临诸多安全威胁。早期较为明显的威胁主要体现为劫持民航客机的行为, 这也是1970年《海牙公约》产生的基本背景和原因。该公约的主要成就在于将劫持民用航空器的罪行提升为国际犯罪行为, 因而要求各国在其刑法中规定相应的罪名和刑罚。然而, 该公约中关于所谓“自由战士”的条款却在国际反劫机行动方面出现了重大的漏洞, 这意味着很多劫机罪犯可以利用所谓“具有政治目的的政治犯罪”而逃脱引渡乃至追诉。该条款是冷战中两大集团对立的时代背景的直接反映, 事实上也刺激和包庇了很多劫持航空器的行为和罪犯。当然, 这一漏洞在之后

<sup>①</sup> Brian F. Havel and Gabriel S. Sanchez, *The Principle and Practice of International Aviation Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, pp. 45-46.

一系列针对民用航空器犯罪行为的公约中得以弥补。特别是在 2001 年“9·11”事件之后，以安理会相关决议为指导，任何针对平民所实施的恐怖犯罪，无论其目的是什么，都不能逃脱国际社会和相关国家依据法律进行的追诉和引渡行动。

目前恐怖主义已成为威胁国际民用航空安全的主要因素之一，其对飞行中航空器造成的威胁和危害更为巨大，由此也促成新的国际条约产生。其中一个具有重要意义的条约是 1991 年《关于注标塑形炸药以便探测的公约》。军事技术的发展在某种程度上已经超越民用航空安全检测设备的检测能力，为防止某些具备先进技术要素而难以被普通民用航空检测设备所侦测的爆炸装置对民用航空构成威胁，该公约特别要求缔约国在塑形炸药生产阶段添加某种注标物，以便安全检测设备可以探知爆炸装置的存在。另外，该公约缔约国实际上所承担的义务已超出上述内容，由于此类爆炸装置通常只能由各国政府和军队合法拥有，因而各国政府有义务加强此类装置的管理，严格管控与其相关的武器贸易，避免其通过非法途径流入恐怖分子或其他犯罪分子手中。

针对国际民用航空安全威胁日益复杂的发展趋势，国际社会在推动相关国际条约立法进程中也更倾向于综合性方式，将更多危及国际民用航空安全的行为纳入各国共同打击犯罪的国际合作进程中，其成果主要体现在从《蒙特利尔公约》向《北京公约》的发展。2010 年《北京公约》全面吸收了国际社会打击恐怖犯罪活动的立法成果，在《蒙特利尔公约》所规定的罪行基础上，新增五种可能对人身安全、财产或环境造成严重损害的犯罪行为方式，其中包括：以使用中的航空器为武器造成损害；从使用中的航空器内释放或排放生化核武器或者其他危险物质；对使用中的航空器或在使用中的航空器内使用生化核武器或者其他危险物质；在航空器上运输、导致运输或便利运输炸药、放射性材料、生化核武器以及原材料、特殊裂变材料以及辅助设备、材料等物品；当情况显示造成的威胁可信时，行为人威胁实施公约规定的某种罪行。<sup>①</sup>为促进更多国家参与以法律形式预防和惩处针对民用航空器的罪

---

<sup>①</sup> 杨惠、张莉琼：《国际航空保安公约的新发展——以〈北京公约〉和〈北京议定书〉为视角》，载《中国民用航空》2012年第8期，第26-27页。

行,《北京公约》较之于《蒙特利尔公约》增加了新的管辖权连接点,例如航空器承租人的业务运营地、受害人国籍所属国等。该公约还借鉴众多国际反恐公约中普遍采用的方式,为缔约国之间引渡犯罪嫌疑人提供更多便利。公约第 13 条规定,“公约中所列罪行均不应被视为政治罪或与政治罪有关的罪行或政治动机引起的罪行,并且不得只以其涉及政治罪或与政治罪行有关或由政治动机引起为理由而拒绝引渡”。由此可见,严厉打击危害民用航空安全的罪行,保障国际民用航空乘客及机组人员安全,已经成为国际社会的共识,代表着国际民用航空法律制度的发展方向。

## (二) 国际民用航空组织安全管理制度

根据相关规定,1944 年《芝加哥公约》是此后设立的国际民用航空组织(ICAO)的基础性法律文件,国际民航组织由此成为推动不断完善和进一步扩展与深化国际民用航空安全所需标准和实践的主要机构。该组织由大会、理事会及秘书处构成,其中理事会是主要的执行机构,由 36 个成员国代表组成,每 3 年举行一次选举。理事会有权选出理事会主席,并任命国际民航组织秘书长。理事会的首要职责是发展和采纳《芝加哥公约》附件中列举的“标准与推荐做法”(SARPs)。根据《芝加哥公约》第 54 条第 1 款和第 90 条的规定,国际民航组织理事会有权在获得其理事国 2/3 多数票时增加或修订《芝加哥公约》的附件。一旦获得通过,新附件或修订后的附件将在 3 个月后生效,除非多数缔约国拒绝采纳此项改进。

目前大多数涉及国际民用航空安全的法律文件并非体现为各国缔结的国际条约形式,而是凝聚于国际民航组织不断更新和改进的“标准与推荐做法”。这些标准与实践做法包含各国政府以及国际民航业从业者在航行安全方面达成的共识,具有较强的指导性和操作性,并经常根据对相关安全威胁变化的评估加以调整和修订。尽管国际民航组织所发布的标准或实践做法并不具有强制性,但是一般都会得到成员国的普遍采纳。因为拒绝采纳将可能损害其他国家对该国空中交通管理体制,以及检查旅客和货物以抵御恐怖袭击方面的能力和信心。而且这可能还会引发其他国家发布旅行警告,禁止其航班和乘客飞经这些不履行上述标准和实践做法的国家。美国与欧盟都已设立机构审查世界各国对这些标准及实践做法的遵从度,如果存在严重偏差,

其民用航空主管机关可以冻结、减少或暂停来自不遵从国家航空公司的航空运输权利。<sup>①</sup>

在民用航空安全方面,《芝加哥公约》附件 17 是主要标准及推荐做法,其关注点也随着形势和时代的变迁而发生变化。早期国际社会对民用航空安全威胁的认识主要集中在劫持客机行为,因此附件 17 的各种标准和建议措施都聚焦于应对劫持航空器的行为,之后则日益关注对民用航空器及其相关设施的破坏行为,包括破坏民用航空器的行为、对飞行中的航空器的袭击行为或对航行设施的攻击行为等。2002 年蒙特利尔会议通过的《增强航空安全行动计划》则进一步强调,在国际民航组织的协调下,各国、各机场应建立定期、强制性、系统性且协调一致的航空安全计划,全面推进核查,评估所有缔约国的航空安全状况,以帮助缔约国查明并认识到在执行国际航空安全标准及建议措施中存在的缺陷。由此国际民航组织及其相关民用航空安全法规、制度及实践也更多地从综合性和系统性的角度来发展和改进其相关措施,以推动国际民用航空安全的组织及技术性标准得到进一步完善。

## 二、马航370事件涉及的相关技术及法律问题

### (一) 国际航行定位追踪系统技术标准的改进

马航 370 航班失去联系后,尽管许多国家都参与了大规模、大范围的搜寻活动,但到 2014 年底仍无法确认失联航班的踪迹。更为关键的是,在该航班与地面空管人员进行最后一次通话和联系之后,在长达数小时的时间段内航班的飞行路线竟然完全从相关国家空管人员的视线中消失。事实上,正是由于缺乏航班最终方位的精确定位信息,才使得 370 航班的搜寻工作耗费了大量的时间和精力,又经历诸多曲折。这一事件也对当前国际民用航空业所采用的航班定位和跟踪系统的技术标准带来重大挑战。根据国际民航组织的建议,目前民用航空器上使用的定位和跟踪系统一般为所谓紧急定位传输系统(ELT),然而它并未得到国际民用航空从业者的认可,他们一直认为这一系统并不能恰当发挥所需功能。从近年的几起空难事件来看,如法航航班在

---

<sup>①</sup> Havel and Sanchez, *The Principle and Practice of International Aviation Law*, pp. 62-63.

巴西沿海失踪和此次马航客机失联事件，在事故发生时 ELT 系统都未能被激活。可以说，这一系统是一项失败的技术和不恰当的模式。<sup>①</sup> 在此之前，2010 年蒙特利尔航空安全会议就已通过决议，要求国际民航组织对改进飞行监控以及在大洋上空或遥远地域的通讯条件所需的技术调整进行评估。其相关建议也指出：“国际民航组织在评估其标准和建议以及相关指导文件时，应优先考虑改进对于大洋上空及遥远地域的航行器的监督、飞行监控及通讯，以及在必要地区提供及时和充分的搜救协助”。<sup>②</sup>

## （二）国际航行乘客身份识别

在 370 航班失踪之后，对于航班乘客的调查显示，其中几位乘客竟然是通过使用他人遗失的护照登机，这一度将航班失联与恐怖分子袭击联系起来，尽管后来确定这一可能性很小。然而，乘客信息的失准已对航班安全造成潜在威胁，这也给自 2001 年“9·11”事件后国际民用航班加强乘客信息核实和确认的工作蒙上阴影。在这一方面，国际民航组织一直推行所谓可供机器识别旅行文件计划（MRTD），将在很大程度上改进目前使用的乘客识别系统。有专家指出，有效的乘客识别系统应将以下 5 个因素整合起来，即识别证据、文件签发和管理、可供机器识别旅行文件、检查系统和工具以及兼容性应用协议等。<sup>③</sup> 更为重要的是，各国需要推动出入境旅客旅行文件的标准化，这样可以促进旅行文件的可靠性及可信度。国际民航组织目前针对相关证件的签发及验证工作的规定有助于推动这一标准化进程。该规定强调有效的文件审查和数据应用，具体包括先期乘客信息登记（API）、乘客姓名记录（PNR）以及关于“可信”或“加快”乘客与观察名单的设立等。<sup>④</sup>

## （三）海空联合搜救行动的协调与信息共享

马航 370 航班失联后，众多国家联合展开大规模海上搜救行动，将传统

---

<sup>①</sup> International Council of Aircraft Owner and Pilot Associations, “General Aviation Experience with Aircraft Tracking,” document presented to the Multidisciplinary Meeting Regarding Global Tracking, Montreal, 12-13 May, 2014, Global Tracking 2014-WP/9, May 9, 2014.

<sup>②</sup> ICAO Secretariat, “Airline Flight Tracking: The Need and Available Technologies,” *Global Tracking 2014-WP/1*, May 9, 2014.

<sup>③</sup> “ICAO Drives Outreach and Awareness on New Traveler Identification Program,” *ICAO Journal*, Iss. 2, 2014, p. 31.

<sup>④</sup> “Securing Our Priorities: A Journal Report on Assessing the Outcomes and Consensus that Emerged from the ICAO’s 2012 High-Level Conference on Aviation Security,” *ICAO Journal*, Iss. 4, 2013, p. 14.

的海上搜救和空难救助紧密结合起来。到2014年底,搜寻范围已经覆盖南海、马六甲海峡、安达曼海、南北走廊及南印度洋等广大水域。继大规模水上搜寻后,搜寻工作又继续进入以扩大和加强海底搜寻为主的新阶段。<sup>①</sup>与此相关的是1979年《海上搜救国际公约》确立的国际海上搜救体系,只要事件发生在海上,无论其原因是什么,涉及救助海上被困人员的行动一般都由依据该搜救公约所建立的搜救中心进行协调,公约缔约方都有义务保证在其邻近水域保持充分的海上搜救能力。该公约也鼓励缔约方与其邻国达成海上搜救协议,内容涉及设立搜救区域、设施共享、制定通用程序、培训及友好访问等。为加强海上搜救合作,该公约还要求各缔约方采取措施以加快其他缔约方搜救单位进入其管辖水域的速度。在公约生效之后,国际海事组织海事安全委员会将世界四大洋划分为13个搜救区域,相关国家则进一步确定各自承担的海上搜救责任区。与1979年《海上搜救公约》的修订相适应,国际海事组织与国际民用航空组织共同编纂了国际航空与海事搜救手册(IAMSAR),该手册为三卷本,其内容包括组织与管理、任务协调、移动设施。

根据该公约要求,许多邻国以及地区内国家之间达成一系列搜救协议,通过各国设立的搜救协调中心进行海上搜救合作及协调。以北极地区为例,2011年5月12日,北极理事会8个正式成员国(美国、加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、俄罗斯以及瑞典)签署《北极地区航空和海事搜救合作协议》,该协议将协调北极周边国家在国际海事及航空搜救方面的范围及行动,其适用范围覆盖北极地区约1,300万平方公里的地域。<sup>②</sup>该协议在其附件中明确划定了8个缔约国各自负责的搜救责任区的具体经度、纬度范围,并要求所有缔约国在其负责区域内保持充足的搜救能力。该协议第8条特别就出于搜救目的进入缔约国领土提出相关请求作出规定,一缔约国的搜救单位如出于搜救目的(包括补充燃料)进入其他缔约国领土,该国应向相关国家搜救中心提出请求。被请求国应及时确认收到该请求,并通过其搜救协调中心确认该请求是否已得到许可以及采取相关行动需遵循的条件。同时,被请求国及所

<sup>①</sup> 《澳、马、中三方会议联合新闻公报》,中国领事服务网,2014年5月7日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/mhkjst/t1153431.shtml>。

<sup>②</sup> “Secretary Clinton Signs the Arctic Search and Rescue Agreement with Other Arctic Nations,” United States Department of State, May 12, 2011, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/05/163285.htm>, accessed on April 4, 2014.

涉过境国应在其法律允许范围内，采用最快捷的过境手续以便利搜救行动。

根据 2006 年 1 月 23 日发布的《国家搜救应急预案》，中国海上搜救行动涉及的地域范围很广泛。一方面，搜救行动包括我国管辖水域和承担的海上搜救责任区内海上突发事件的应急反应行动，按照国际海事组织划定的搜救责任区，中国及中国香港在南中国海海域的海上搜救责任区为北纬 10 度以北，东经 124 度以西的海域。另一方面，搜救行动也包括发生在我国管辖水域和搜救责任区外，但涉及中国籍船舶、船员遇险或可能对我国造成重大影响或损害的海上突发事件的应急反应行动。1989 年，国务院、中央军委联合发文设立中国海上搜救中心，负责全国海上搜救工作的统一组织和协调。此后又分别建立国家海上搜救和国家重大海上溢油应急处置两个部际联席会议机制，负责海上生命救助和海上溢油应急处置、防止船舶污染、通航水域应急清障工作。2011 年 5 月，交通运输部应急办公室与中国海上搜救中心、中国海上溢油应急中心合署办公，统一承担应急日常工作和应急总值班工作。<sup>①</sup> 在马航 370 航班的搜寻过程中，中国政府派出多艘搜救船、海军军舰以及军用飞机在所涉及海域进行搜寻。这也是中国在海上的搜救方面进行的最大规模和最大范围的搜救行动，充分显示出中国海上搜救能力的增强以及承担海上搜救任务的积极意愿。类似地，在亚航 8501 航班于 2014 年 12 月 28 日失联后，中国政府也迅速做出反应，积极协助国际搜救工作。

### 三、马航17航班涉及的相关法律机制问题

#### （一）民用航空器遭受武力攻击

马航 17 航班在乌克兰上空被击落的悲剧似乎重演了几十年前曾经发生的数次空难事件，例如 1983 年 9 月韩国民航客机被苏联战机击落、1988 年 7 月伊朗客机被美国军舰击落等等，这些空难事件引发国际社会对国际民用航空器安全的严重关切，也促成了之后相关法律法规的出台以及条约的修订。简而言之，国际社会在之前的悲剧事件发生后，特别强调基于人道原则的民用

---

<sup>①</sup> 《2013 年海上搜救工作新闻发布会》，中国交通运输部网站，2013 年 12 月 31 日，<http://www.mot.gov.cn/zhuzhan/wangshangzhibo/2013haishangsoujiu/wenzishilu/>。

航行器安全问题，认为民航客机遭受武力攻击严重违反国际人道法有关保护平民的法律规定。在这种情况下，相关国家应该通过最大限度的努力确保民航客机乘客及机组人员的安全。

1983年9月，苏联击落一架韩国民航客机，之后国际民航组织决定对《国际民用航空公约》进行修订，主要针对该公约第3条，其中规定了关于缔约国承担的对民用航空安全给予适当关注的义务。与此相关的还有该公约附件二，其中对拦截民航客机所需履行的正当程序作出规定。修订后的公约在原有第3条的基础上新增附加第3条（Article 3 bis），该条款规定：“缔约国认识到任何国家都必须避免针对飞行中的民用航空器使用武器，如果要采取拦截行动，则必须不至危及机上乘客人身安全和航空器安全。”<sup>①</sup> 值得注意的是，新条款的用语只是限制缔约国对民用航空器使用武器（use of weapons）的行动，并未排除使用武力的情况，这是对国家主权及管辖权条款的尊重。任何国家都有权采取拦截行动以迫使飞越其领空的航空器离开或降落。当然，在采取此种行动时，各国政府都应当将民用航空乘客及航空器的安全置于首要位置，不应造成对乘客及航空器不恰当的严重损害和危险。

然而，2001年“9·11”事件之后，恐怖分子以民用航空器作为恐怖袭击工具的方式又使这一问题变得更加复杂。如果某国政府已经确信一架民用航空器已经被恐怖分子劫持，并可能被用来造成地面目标更大程度的平民伤亡和财产损失，那么该国政府是否可以授权击落这一民用航空器，是涉及人道主义的重大问题。2003年，德国联邦议会曾通过法律，授权准许对于造成类似“9·11”事件中重大威胁的民用航空器使用武器，但德国宪法法院之后裁决该法律违反德国基本法的原则和规定，因为这是对无辜乘客生命权的无视，而且该法律事实上将乘客视为物体而非拥有尊严和自身价值的个人。<sup>②</sup>

由此可见，尽管国际法赋予主权国家以行使自卫权的权利。但在上述情况下，对于人的权利、尊严及价值的尊重和维护仍是各国宪法的优先目标，而以武力方式针对民用航空器行使自卫权只是在极为特殊的情形下的例外做

---

<sup>①</sup> Malcolm N. Shaw, *International Law*, fifth edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 475.

<sup>②</sup> Andrew Clapham, *Brierly's Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in International Relations*, seventh edition, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 201-202.

法。因此，通过具有一般性特征的立法形式来界定这一特殊问题，必然会触犯宪法所赋予和保护的人的尊严和权利。可以说，包括国际人道法在内的当代国际法制度以更高的法律权重和价值赋予民用航空器乘客不可侵犯的权利，因而任何针对民用航空器所采取的强制或拦截行动都应优先考虑机上乘客和机组人员的人身安全，只有在极端例外情形下，才能被允许进行武器攻击。

## （二）冲突地区威胁评估及预警

在马航 17 航班被击落之前的较长时期内，乌克兰东部地区就处于内战和武装冲突状态，乌克兰东部独立武装团体与政府军在事件发生区域附近频繁交火。更为重要的是，此前乌克兰政府军的武装直升机就曾在这一区域被击落。因此，围绕这一事件的反思是：在武装冲突持续不断的情况下，国际民用航空器飞越冲突地区是否符合维护民用航空安全的基本原则，相关国家政府或当事方是否有义务事先发布警告信息，从而使航空公司有时间选择绕开冲突地域；同时，相关国家政府是否应当为此事件承担相应的责任。这些都是空难事件提出的尚待研究和解决的问题。

马航 17 空难事件发生后，国际民航组织与航空业主要航空公司于 2014 年 7 月 29 日共同建立“冲突地区对民用航行造成风险工作组”。该工作组在工作之初就启动两个研究项目：一是关于如何改进现有的飞行员告示系统以更好地发布有关冲突地区风险的信息；二是关于如何建立新的协调管理体制以促进信息的及时共享，从而确保当事人能够在适当时间获取准确信息。<sup>①</sup>

此次事件再次说明获取关于影响乘客及机组人员安全的信息和情报的必要性。这也是国际协调中一个高度复杂和敏感的领域，不仅涉及民用航行规制条例，还涉及国家安全情报搜集活动。为此，很多专家建议国际民航组织应研究如何建立安全渠道以确保主要威胁信息能够被及时传递至民用航空主管机关和航空公司。<sup>②</sup> 总之，马航 17 航班的遭遇要求国际民航业在冲突早期增加预警及安全威胁分析方面的关注度，应及时充分地向各国航空公司发布信息或警示，以避免国际民用航班飞越存在严重安全威胁的冲突区域上空。

<sup>①</sup> Olumuyiwa Benard Aliu, “Message from the Council President: Responding Promptly and Effectively to Conflict Zone Risks,” *ICAO Journal*, Iss. 3, 2014, p. 3.

<sup>②</sup> “Joint Industry Task Force Addressing Conflict Zones,” *ICAO Journal*, Iss. 3, 2014, p. 6.

### （三）防空导弹技术发展与武器扩散的威胁

马航 17 事件显示，在降低民用航行安全外部威胁方面，减少未经授权的人员获得具备击落飞行中民用飞行器所需射程和精确性导弹装置的可能是非常重要的一环。然而，目前还缺乏相应的法律规定来限制向非国家行为体转让防空导弹。迄今为止，防空导弹尚未受到国际军备控制体系的重视，由于其打击目标具有针对性，很难被视为如核武器及生化武器那样的大规模杀伤性武器（WMD），更重要的是其具有防御性特征。<sup>①</sup>

另外，更为严重的威胁来自单兵便携式防空导弹（MANPAD）的扩散和发展。由于受到射程的限制，目前这类武器装备的有效目标主要是低空飞行器，对于飞行在一万米高空以上的民用航空客机不构成直接威胁。然而随着导弹技术的不断发展，便携式导弹装置的射程不断扩展，很可能在将来对民用航空客机造成直接威胁，由此也对国际社会提出如何控制和预防此类具有造成重大损害可能的武器装备的扩散和发展问题，马航 17 航班的悲剧已经使这一问题变得日益突出，这需要国际社会以及各国政府共同努力来加以应对。

一些航空界从业者也指出，国际民航组织应通过联合国框架来推动国际法的发展，从而将现代反航空器武器的设计、生产及部署的措施纳入法律框架。这应当是推进国际合作的一个有益尝试，而且也是维护国际社会共同利益的重要举措。武器的日益小型化和便携化也意味着其针对目标的不确定性，任何国家的民众都可能成为不幸的受害者。因此，需要结合现有的国际武器扩散管控条约体系，确立直接针对危及国际民用航空安全的武器扩散问题的应对机制，从而逐步通过国际条约和各国国内立法使这一威胁得到有效预防和控制。

## 结 束 语

综上所述，2014 年马航航班的两次空难事件给全世界带来很多疑惑与思索。在国际交流日益频繁的时代，国际民用航空安全直接关系到每个人的切身利益，也成为各国政府必须努力加以维护的国家利益。许多国家对于马航

---

<sup>①</sup> Berry Kellman, "MH17 and the Missile Threat to Aviation," *ASIL Insight*, Vol. 18, Iss. 19, September 8, 2014.

370 航班搜寻工作的广泛参与恰恰说明了这一点。尽管国际民用航空的安全性总体上仍然较高，但其所面临的挑战也越来越严峻。先进科学技术的发展和大范围传播扩散，宗教极端主义和恐怖主义思潮的蔓延，地缘政治形势动荡与武装冲突频发，这些因素都使当前保障国际民用航空安全工作成为一项系统性和综合性的任务。

马航上述两次空难事件既暴露了现有民航安全方面的问题，也揭示了新的问题和风险，其中既涉及国家间政治和安全问题，也包括更具体的技术标准的统一协调问题。从武装冲突对民用航空安全的影响、武器技术发展造成的新挑战，到乘客旅行文件的国际标准化进程与民用航空器全球定位及跟踪系统的改进，都说明在维护国际民用航空安全方面，需要国际组织、各国政府、各专业性组织和军事机构的共同参与。同时，国际民用航空的发展需要兼顾安全性与便捷性的双重目标，既要确保安全检查、信息审核、技术标准等方面万无一失，又要尽量减小相关安全措施对乘客造成的延误和不便。这也正是国际民用航空安全法律制度所需要平衡和达到的目标，从而为国际人员流动和物资运输提供明确、可预测并且安全可靠的国际法律架构。

与此同时，随着国际交往和人员流动的日益增加，中国也面临更多在国际民用航空安全方面的挑战。民航 370 航班上众多中国乘客的罹难已使得这一问题与中国自身的国家利益密切相关，有必要采取积极行动以确保中国公民在海外的人身和财产安全。首先，中国需要充分参与到有关航空安全的国际新规则的研究和制定以及各种技术标准的确立过程，以确保中国的诉求和利益得到充分反映。其次，通过各种对外渠道，要求各国主管机构及时提供有关航班安全的准确信息，以确保及时预防各种航行安全威胁。最后，随着自身能力的不断提升，中国应该在国际海空搜救行动和空难事故协助及调查方面承担更多的责任。这既可以彰显中国的大国责任感，也将为维护和提升国际民用航空安全提供强有力的支持。

[收稿日期: 2014-10-22]

[修回日期: 2014-12-20]

[责任编辑: 樊文光]

# Abstracts

## **Exploring and Interpreting the Chinese Dream in an Era of Interdependent Hegemony and World Re-ordering**

*LI Xing*

This article intends to provide a framework for comprehending and interpreting the Chinese dream through the theory of “interdependent hegemony”. The emerging powers and the “Second World” are reshaping the world order characterized by “interdependent hegemony”. The concept of “interdependent hegemony” posits that the hegemonic structure of the existing world order, including its values, material wealth and institutions, is in an increasingly interdependent nexus and co-existence with the emerging new world order. The Western dominated world order currently displays structural weakness, while the maintenance of the order’s system of hegemony and legitimacy needs inputs from the emerging powers. Interdependent hegemony holds that the international political power center is neither based on the domination and universalization of norms and values by one single country or an alliance of countries, nor is it to be replaced by any alternative hegemonic structure offered by emerging powers. Hegemony still exists, and it exists in a form of “interdependent co-existence”. To interpret and explore the Chinese Dream through the lens of “interdependent hegemony”, it is imperative to study the contents and substance of the Chinese Dream beyond China’s national level. Accordingly, like the American Dream and the European Dream, the significance of the Chinese Dream has already extended beyond “China’s self-dream”. The Chinese Dream is being embedded in the transformative processes of regional and global politics, and it is an integral part of the evolution of the world order.

## **Management of and Cooperation on Strategic Minerals in China's Peripheral Diplomacy**

*YU Hongyuan*

China's overseas supply of strategic minerals is affected by its neighboring countries through two factors, the transport conditions that guarantee a safe and timely access, and the position of these countries in the global production of strategic mineral resources. Currently the relationship between China and its neighboring countries in strategic mineral resource faces two interrelated challenges: First, the uneven development of political and economic relations between China and its neighboring countries; second, the strategic gaming between China and big powers outside the region. Thus, how to adjust the political relations between China and its neighboring countries to stabilize or promote the strategic mineral trading becomes the main content for the two sides. China should more actively promote the concepts of cooperation and development in its neighborhood policy and seek diversified ways including diplomatic guarantee, institution design and channel protection, so as to realize the security of material resources. The peaceful development and common security require active promotion of neighborhood cooperation.

## **China's Climate Assistance in the Framework of South-South Cooperation**

*FENG Cunwan*

Climate assistance is one critical part of the endeavors by international community to address and adapt to climate change, which is implemented by certain countries or international organizations toward those states and regions under direct or indirect impacts of climate change. Due to the comparative advantages of technical and finance capacity, China started to undertake climate assistance in the framework of south-south cooperation at the beginning of 21<sup>st</sup> century. China has

established relatively advanced climate assistance strategic ideas including integrating the climate assistance into the general assistance agenda; adhering to the guidelines of sustainable development and coexistence of south-south and south-north cooperation, and ensuring the principles of equality, mutual trust, tolerance, mutual learning, cooperation and common prosperity. China's endeavors in climate assistance to developing countries have not only contributed to the improvement of its systematic climate diplomacy, but also to the model and nature enrichment of foreign assistance, even to the progress of a new international order. To meet the international demands and fulfill its responsibilities, China still needs to build a long-term climate assistance strategy, solidify and deepen the south-south climate cooperation, push forward the climate technology innovation and develop more discourse power in this field.

### **Experience of Marine Power and Realistic Choice of China**

*SUN Yuemin and ZHANG Ming*

Marine power is a long process in which a nation becomes powerful and grows up by the marine. Marine power is also the goal of maritime rise of a nation which has strong comprehensive strength as well as international influence in the understanding, development, utilization, and management of the marine. In the twenty-first century, it is necessary to build China into a maritime power in order to consolidate the achievements of land economy, surmount American ocean hegemony and construct the "international harmonious ocean". During its maritime rise, China is neither confined by a shortage of land resources such as in Portugal, Spain, Netherlands, Britain or other early European colonial maritime powers, nor does it have to follow the path of the US maritime hegemony. In the meantime, China has yet to learn from the lessons of the ancient history where its maritime rise failed to translate into a strong maritime power status. Building China into a maritime power will not only promote the integration of its land and marine

economy and safeguard its maritime rights and interests, but it will also enhance the sustainable development of ocean resources, protect international trade routes and develop its international marine influence.

### **Why Does Mongolia Still Not Seek Full Membership in the SCO?**

*LI Chao and YANG Shu*

From whichever perspective, Mongolia should have formally joined the Shanghai Cooperation Organization (SCO). On the one hand, since Mongolia became the first observer country of the SCO in 2004, it has participated in SCO events for more than ten years. On the other hand, in all the SCO observer countries, Mongolia becoming a full-member would be least controversial. But in the past ten years, Mongolia has always been cautious in joining the SCO formally. The author believes that the fundamental reason is domestic factors rather than external obstacles. Specifically, the domestic factors include three levels of the Mongolia's foreign strategy, foreign policy and diplomacy layout. Firstly, the full-member of the SCO does not comply with Mongolia's foreign strategy. Secondly, the SCO is not congruous to the foreign policy of Mongolia. Lastly, the Mongolian diplomatic relations in Central Asia are not a policy priority. Although there is an expectation gap in the outside world, these factors cause a negative attitude of Mongolia toward becoming a full-member of the SCO. As long as these three factors remain, Mongolia will continue to be an observer country of the SCO in the foreseeable future.

### **A Tentative Analysis of the Relationship between Creative Involvement of China's Diplomacy and the Cross-border Security Cooperation**

*TAN Tan and CHEN Jianfeng*

With the ever more intense exchanges between China and its neighboring countries,

and the increasing cross-border security threats, China's diplomacy faces a major challenge, especially in cross-border security cooperation. After the Mekong Massacre in 2011, China launched a series of follow-up actions which has been called the "Creative Involvement" of China's diplomacy. It is a successful but preliminary attempt in China's cross-border security cooperation. Questions remain as to whether it is in accordance with the international law, and whether it is of international legitimacy or has significance to China's future cross-border security cooperation. Therefore, it is necessary to analyze China's follow-up actions in dealing with the case of Mekong Massacre in 2011 from the perspective of international law. In fact, China has jurisdiction of the incident and China has obtained the relevant country's acceptance or assent to arresting, extraditing, trying the suspects and executing the sentences. In other words, Chinese Creative Involvement in the case is not only consistent with international legal norms and rules, but it also enhances its international influence in Southeast Asia. It has been a landmark of China's international judicatory cooperation. Although its universal significance cannot be overestimated, it will surely have implications on China's future cross-border security cooperation, civil protection, and the protection of China's overseas interest.

### **The Normalization of “East Turkistan” Terrorist Activities and the Governance Path**

*ZHAO Guojun*

In recent years, terrorist activities of “East Turkistan” have happened more frequently, which presents the trend of normalization. Specifically, the index, mode, territory and target of terrorist activities of “East Turkistan” have become normalized, which led to the high frequency of the terrorist activities of “East Turkistan” in a certain period of time, among which the small-scale terrorist activities may continue to increase. The situation is the result of interaction

between inside and outside factors related to the overflow of extremist religious thoughts and the increasingly grim situation of global anti-terrorism. In addition, the severe situation is also inseparable from the indulgence and encouragement of external forces. As an overall consideration for the threat of the normalized “East Turkistan” terrorism over a certain period, and the vulnerability of China, a long-term mechanism is required to be established as an immediate calling for correspondent resolutions. Such a long-term mechanism is expected to be effective for complex causes of “East Turkistan” terrorism, and therefore would serve multiple purposes—on one hand, to enhance internal management, and comprehensive management of terrorism to eliminate the root of separatism and terrorism; on the other hand, to strengthen international cooperation against terrorism to squeeze the living space of “East Turkistan” terrorists. Furthermore, we should also have a clear awareness of the trap of “global Jihad” to avoid repeating the mistakes of the American counter-terrorism. We also need to enhance all kinds of bilateral and multilateral cooperation, especially with the Islamic world and Anti-terrorism cooperation under the framework of the United Nations.

### **How to Deal with Home-Grown Terrorism?**

#### **A Case Study on “East Turkistan” Violent Terrorist Activities**

*XIE Guiping and YANG Dongping*

Home-grown terrorism is becoming a global phenomenon, although it also has profound external reasons. More and more violent terrorist incidents breaking out in Xinjiang and other provinces show that China’s home-grown terrorist risks and threats are on the rise. The historical development of the “East Turkistan” shows that it has a profound and long-term endogenous source, and complex external factors or exogenous factors also plays a part. This not only causes serious and profound harm but also exacerbates the difficulty of China’s response to the home-grown terrorism. To effectively deal with home-grown terrorism, we must

take a comprehensive approach to enhance early warning, prevention and emergency management ability, and fully mobilize the power of multiple actors such as the international community, the state, society and citizens, so as to form a new pattern of collective involvement in anti-terrorism.

### **Implications of Malaysian Airlines Incidents for International Civil Aviation Security Governance**

*XUE Lei*

The main focus of this article lies in the exploration of new challenges posed to international civilian aviation security by the two incidents of Malaysian airlines. It first makes a brief survey of the existing legal framework and organizational structure concerning international civilian aviation security. Then it focuses on the specific problems raised by the two incidents respectively. On the one hand, the missing of MH370 presents the issue of uninterrupted global tracking of civilian aircrafts. It is also concerned with the coordination of joint maritime search and rescue operations. On the other hand, the shooting down of MH17 in the airspace above the eastern region of Ukraine raises doubts over the safety and reliability of civil flights flying over conflict zones. There is a need to reaffirm the obligation undertaken by states around the world to secure the safety of civilian aircrafts and also to ensure that non-state armed groups be held responsible and accountable. It also touches upon the issue of proliferation of anti-aircraft missile technology and equipments, which means that we need to sign new treaties or revise old ones to expand the scope of anti-proliferation of WMDs so as to prevent the threats of use of weapons against civilian aircrafts.