

“秩序观”是亚洲安全架构建设的关键

陈东晓

围绕亚洲安全架构的讨论可分为狭义和广义两种。狭义讨论往往是“功能导向”的，侧重安全机制（包括次地区安全机制）的功能设计和能力建设。广义讨论往往是“秩序导向”的，探讨一整套地区安全机制背后的合法性问题。当前围绕亚洲安全“秩序”问题的讨论，已成为能否以及如何构建稳定和可持续的地区安全架构的关键。

“当今世界，秩序唯有依靠培育，而不能强加”。如果亚洲各国在“秩序观”上缺乏共同认知，再精细的架构和关系运筹也无法保持秩序的稳定性和可持续性。其中有两个问题需要深入探讨：

其一，怎么看亚洲安全秩序建设的主体性问题？区域安全问题由域内国家发挥主体作用似乎顺理成章。但亚洲地区面临两个困境：一方面，由于地理、文化、历史、经济、政治等方面的多样性和差异性，亚洲形成了包括东亚（东南亚、东北亚）、南亚、中亚、西亚等叙事特征各不相同的安全板块，讨论亚洲安全主体性无法回避各次区域安全的主体性。另一方面，冷战后亚洲区域内和跨区域的互动、联系明显增强，特别是在日益成为全球产业链、交通链和价值链的重要枢纽后，亚洲的经济、政治和安全边界变得更为模糊，也更为宽泛。上述“差异”、“模糊”、“宽泛”等特性的复合作用，提升了讨论亚洲安全主体性的复杂程度。亚洲安全秩序建设的主体性背后的关键问题在于：谁代表着多样差异的亚洲？谁可合法地决定亚洲及各次区域的安全议程设置？如何平衡安全主体的次区域差异性与作为整体的亚洲统一性？等等。

其二，怎么看美国亚太同盟体系在亚洲安全秩序构建中的角色？毋庸置疑，对美国主导的亚太同盟体系在亚洲秩序构建中的作用，中美两国和其他亚洲国家存在较大认知差距。中方较多批评美国主导的亚太同盟体系存在“牵制”甚至“遏制”中国的一面，是冷战的过时产物，这反过来强化了美国的刻板印象，即中国意图通过削弱美国的同盟体系来削弱其在亚太地区的领导权。美方则强调亚太同盟体系是维护亚太安全秩序的轴心，这也反过来强化了中方关于美国意欲将中国排斥在亚太安全核心机制之外的印象。至于地区内其他中小国家，它们总体上希望中美保持某种均衡态势，从而为其在安全秩序的构建中提供更大空间。因此，着眼于亚洲安全秩序的长远发展，尤其从如何为亚洲安全提供区域公共产品的角度出发，中美和地区国家需要更加坦诚地探讨美国的亚太同盟体系向更加开放、包容的方向转型的路径，共同寻找一条能够与其他地区安全机制增强兼容性、减少排斥性、避免对抗性的新路。这将是未来地区安全秩序建设的一个重要问题。

（作者为上海国际问题研究院院长，研究员、博士生导师）

國際展望

双月刊 总第 37 期

2015 年 第 4 期 7 月 15 日出版

□ 卷首语

“秩序观”是亚洲安全架构建设的关键 陈东晓

□ 亚洲安全新架构

1 机制协调与未来亚洲安全架构 李开盛

15 亚太安全架构的未来图景
——路径差异与模式谱系 封 帅

38 从安全理念的演变看亚信会议框架下的安全合作 强晓云

55 东南亚安全治理中的私人安保公司 邢瑞利 刘艳峰

□ 中国国际战略

70 建立国家安全委员会主导的中国反恐机制 李本先 凌云翔 梅建明

85 海洋安全视域下的中国海权战略选择与海军建设 杨 震 方晓志

102 中国能源安全国际议程设置路径探析 韦进深

□ 世界经济

121 TTIP 谈判进程、趋势及中国因素 钮维敢 王学凯

136 美国对外援助机制及其对中国的启示 孙明霞

157 英文摘要

封三 本刊 2015 年第 6 期, 2016 年第 1、2 期征稿启事, 本刊征订启事

机制协调与未来亚洲安全架构

李开盛

【内容提要】 由于亚洲各国的多元性与安全问题的复杂性，在未来较长一段时期内，对亚洲来说最重要的是如何协调各种安全机制间的关系，而不是建立一个强有力的、统一的、全地区性的安全架构。当前亚洲安全架构面临的主要问题是：对抗型的同盟机制较多，而防御型的集体安全机制缺乏；安全机制与安全问题不够匹配，使得安全机制“冗余”与“赤字”同时存在；主要安全机制及大国间缺乏有效的协调，导致不能有效解决中美这一对新老大国的结构性矛盾。因此要应对上述问题，根本之道在于从中美互动入手，根据亚洲安全问题的特点，建立如下三个层次的安全机制：第一，以亚洲国家为主导，中美参与的、致力于对话与建立互信的论坛性机制；第二，由邻近国家或具有共同利益关切国家组成的、以促进次区域稳定与和平为目的的协调性机制甚至是集体性安全机制；第三，中美共同主导、相关国家参与的、以解决特定问题为目的的强制性机制。由此，可形成由不同层次、领域和议题等安全机制相互配合、协调的安全架构。

【关键词】 机制协调 中美关系 安全架构 亚洲安全

【作者简介】 李开盛，上海社会科学院国际关系研究所副研究员

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0001-14

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504001

很多学者都注意到，亚洲并不缺乏各种次区域的安全安排。从东亚到南亚，再到中亚，都存在众多的双边或地区多边安全安排甚至是同盟，特别是美国主导的双边同盟体系。事实上，在过去10—15年中，亚洲国家已经建立了一批合作性的安全制度、机制和进程。^① 上海合作组织可算其中一例。但是，全区域性的地区安全机制仍然缺乏，以至于常被研究国际机制与制度的西方学者所忽略。^② 相比较而言，世界上其他大陆甚至非洲都已建立了覆盖本区域的综合性组织或安全机制，如欧洲联盟与欧安会、非洲联盟和美洲国家组织等。亚洲相互协作与信任措施会议（亚信会议，CICA）可能是最接近这一目标的组织，它包括26个成员国，但是许多东亚国家目前仍未参与。东盟地区论坛（ARF）成员更多，但它包括美国、加拿大、澳大利亚等非亚洲成员。而且，上述两个组织都属于松散的论坛性质，不是具有强制力的高端安全机制。在这种情况下，推动建立覆盖全亚洲的安全或综合性机制，成为许多亚洲人心中的梦想。

但在笔者看来，在未来较长一段时间内，对亚洲国家来说最重要的仍然是如何协调各种安全机制间的复杂关系，而不是建立一个强有力的、统一的全地区性安全机制。其原因很简单，一方面是现实：“国家的多样性使得建立覆盖全亚洲的安全机制的意图似乎变成了一个可望而不可及的梦想。”^③ 另一方面是需求：亚洲各次区域所面临的安全问题各不相同，需要的是不同而非统一的机制。但亚洲安全问题又确实需要从一种整体性甚至全球性的视角去处理，在这种情况下，关键是要建立一种安全架构，妥善安排机制布局，并对国家间关系以及这些机制进行协调。特别是在当前情势下，随着中国的日益崛起，必然面临地区甚至全球政治安全格局如何重塑的难题，如何协调亚洲现有的安全机制、妥善建立未来的亚洲安全架构将成为一项关键而紧迫的任务。

^① Nick Bisley, “China’s Rise and the Making of East Asia’s Security Architecture,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73, 2012, p. 21.

^② Amitav Acharya, “Made in America? Agency and Power in Asian Regionalism,” *Journal of East Asian Studies*, Vol. 7, No. 3, 2007, p. 370.

^③ 杨成：《亚信峰会：泛亚协作构建亚洲安全机制》，载《中国社会科学报》2014年6月11日，第B1版。

一、当前亚洲安全架构现状

未来亚洲安全架构必须建立在当前评估的基础之上。本文认为，安全架构（security architecture）既非安全机制，也非安全结构，也不是一系列安全机制、进程的简单混和，而是一种不同机制或行为体之间安全关系的有机安排。所以，它不同于安全机制，某种安全架构下可能包括也可能不包括安全机制。其次，安全架构也不同于安全结构，安全结构归根到底是一种权力结构，而安全架构则是一种制度结构。最后，安全架构也不等于安全体系，安全体系不但包括权利义务体系，还包括观念规则体系。在汉语中，“架构”本意是指房屋等建筑的物质结构，而英文中的“architecture”也是指有形结构（physical structures）或物质形式（material form），因此不能将其与安全体系（security system）等同。简而言之，安全架构主要反映的是在一定区域内各有关安全的机制或行为体之间在制度层面的互动关系。依此概念，安全架构的要素包括：相关大国的角色、制度类型、机制的广度与有效性以及大国或制度间的互动等。

根据上述概念与要素，可对当前的亚洲安全架构作一简单评估。

（一）大国角色

一般来说，大国总是在安全架构中充当主要角色，但亚洲的情况相对特殊。尽管亚洲存在众多大国，但缺乏公认的全区域内的领导者。美国以双边同盟的方式主导了亚洲的多数安全制度安排（包括它与日本、韩国、菲律宾、泰国、巴基斯坦的同盟关系以及与许多其他国家的紧密军事合作）。这点在东亚地区体现得特别明显，形成了一种美国控制下的地区等级制（regional hierarchy）。^① 但是，另一个重要大国中国并非其中一员，而且有潜力成为亚洲地区秩序的领导者。事实上，正是中国把东北亚、东南亚、南亚、中亚等区域结合在一起，使之成为一个在地理上相互联系的完整实体。而在安全实践中，由于中国增长的经济和军事力量，以及作为其政治和制度影响增长的结果，中国越来越成为地区秩序建构进程中的核心要素。^② 但是，中国影响

^① Evelyn Goh, "Hierarchy and the Role of the United States in the East Asian Security Order," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 8, 2008, p. 368.

^② *Ibid.*, pp. 353-354.

力的增长被美国视为重大挑战，一些周边国家也对其心存警惕，对一种可能由中国主导的未来地区秩序充满不安。至于日本，它在亚洲各区域都影响广泛，但主要是经济意义上的，还远远无力在安全上承担全亚洲的责任。另一大国印度更是如此，它除了在南亚保持其优势地位之外，在东南亚等其他地区的影响力仍然有限。在这种大国虽多但无一能够主导整体地区安全的背景下，小国或小国集体令人瞩目地扮演着地区机制推动者的角色。例如东盟，尽管它可能不是亚洲地区主义的领导者，但肯定是其轴心（hub）所在。^① 还有哈萨克斯坦，其在亚信会议的创建与发展过程中扮演了奠基者与推动者的角色。上述这种小国扮演地区安全架构“驾驶员”的角色，在其他地区是罕见的。

（二）机制类型

与世界上其他地区相比，亚洲包括了最为多样化的机制类型。除了双边同盟外，绝大多数安全机制都不具有强制力，而且许多都是低层次或非正式的安全机制。

总体来看，亚洲的安全机制主要包括：第一，双边同盟，即美国与亚洲盟友建立的同盟体系，是美国为了应对不同次区域安全挑战而分别建立的安全机制。因此，这些盟友与美国都是单向联系，与美国形成一种轴辐结构。但由于这些机制往往都具有应对中国崛起的功能，美国也在尝试把它的不同盟友联合起来，如撮合其东北亚两盟友日本与韩国的关系，从而达到把双边同盟发展为多边同盟的目的。

第二，临时性安排，即针对一些突出的安全问题而发起的临时性机制，如针对朝核问题的六方会谈、针对伊核问题的“6+1”会谈等。这些“动议和过程”被用来处理具体问题，一旦任务完成它们也将不再存在。^② 当然，由于这些安全挑战可能持续时间很长，因此这些机制往往也会维持较长时间。但从性质上讲，它们仍是临时性机制，而且往往不针对其他安全议题。在一定情况下，也不排除在其基础上建立次区域或功能性的正式安全机制的可能。

第三，战略伙伴关系，这往往是一种双边关系安排，其中也可能包含安全方面的合作，甚至包含倡导和推动正式双边安全机制建设的内容。但是，

^① Amitav Acharya, "Made in America?" p. 372.

^② Nick Bisley, "China's Rise and the Making of East Asia's Security Architecture," p. 23.

战略伙伴关系中的安全机制一般不具有强制力，也往往强调不针对第三国。

第四，多边首脑峰会，如东亚峰会、中日韩峰会等。多边首脑峰会在性质与内容上类似于战略伙伴关系，但由于其往往涉及多个国家，因此在效力上反而可能不如双边战略伙伴关系那样容易落实。

第五，多边安全论坛，如东盟地区论坛与亚信会议。多边安全论坛的主要特点是成员广泛，虽然无法达成有实质意义的一致性协议，但在不同程度上发挥表明各方观点、加强沟通、实施信任措施的作用，最终致力于建立各方之间的战略信任。

（三）机制广度与有效性

鉴于机制在安全架构中的特别意义，安全机制特别是具有强制力或有效性的机制覆盖了多少国家或区域，是衡量一个地区安全架构有效性的重要指标。总体观之，在机制的广度（即覆盖面）与有效性方面，存在如下几种情况：

第一，最具强制性与效力的是美国的双边同盟体系，仅覆盖其盟友日本、韩国、泰国、菲律宾、巴基斯坦这五个国家。虽然这些同盟体系涉及东北亚、东南亚、南亚等区域，但仅包括其中少数国家。

第二，临时性的安全安排也仅仅覆盖有限的国家和地区，如六方会谈的参与方是中、美、俄、日、朝、韩。而且由于这些机制局限于特定议题，因此不具有持久性。

第三，战略伙伴关系虽是双边的，但由于一个国家往往参与多对战略伙伴关系，而且各种伙伴关系相互交叉，其覆盖面也比较广泛。例如，据统计，中国与近 20 个亚洲国家建立了各种战略伙伴关系（包括全天候战略合作伙伴关系、全面战略合作伙伴关系、战略合作伙伴关系、全面战略伙伴关系、战略伙伴关系等，但不包括各类合作伙关系）。^① 而其他国家，如菲律宾与越南，也在尝试建立战略伙伴关系，^② 但战略伙伴关系的有效性比较低，经常受到各种安全事态的影响。

第四，多边峰会的覆盖范围依具体峰会而定，如中日韩峰会只包括三个

^① 陈晓晨：《细说中国对外“伙伴关系”》，载《第一财经日报》2014年11月24日。

^② 《外媒称菲律宾与越南欲建战略伙伴关系意在对中国》，环球网，2015年2月5日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-02/5602137.html>。

国家，但东亚峰会则包括 18 个国家。

第五，多边安全论坛，其参与范围更广，但有效性也最低。

综合来看，尽管亚洲安全机制众多，但多数属于不具强制性或非正式性的安全机制，存在很多机制薄弱甚至空白区域。而且，在许多情况下这些机制存在着机制广度与有效性的负相关关系，即机制包括的国家越多，则效力越低。

（四）机制/大国间关系

缺少机制间的有效互动是亚洲安全架构中最关键的问题，特别是美国主导的双边同盟体系与中国或中国参与的多边安全体系之间的互动，由于其中融入了中美之间的结构性权力矛盾而显得更为重要，它们之间缺乏互动也显得更为突出。

当然，缺乏互动因次区域的情况不同而有所不同。在东北亚，一方是美日、美韩同盟，另一方是中朝特殊关系与中韩全方位战略伙伴关系。这些国家曾通过六方会谈这一临时性议题安排对接在一起，但由于目前六方会谈陷入长期停滞状态，对接渠道因此亦不复存在。韩国虽然同时与中美保持了良好的关系，但目前并未成为衔接中美的角色。

在东南亚，一方是美国与多数东南亚国家的正式或非正式军事关系，另一方是中国与少数东南亚国家的特殊关系以及与东盟整体的战略伙伴关系。双方通过东亚峰会和东盟地区论坛实现对接，但由于这些对接形式缺乏效力，因此不能缓解制度间对抗的张力。

在南亚，一方是美巴同盟，另一方是中巴间事实上的准同盟关系。双方共同利益较多，虽然缺乏对接，但问题相对较小。

在中亚，一方是美国与部分中亚国家的军事合作关系以及在阿富汗的军事存在，另一方是中国参与的上海合作组织。在美国刚开始进行阿富汗战争时，双方关系较为紧张。但目前由于美国正在退出阿富汗，这种紧张关系大大降低，而且事实上双方决策层与学者都在探讨在该地区特别是阿富汗问题上合作的可能性。但鉴于阿富汗问题的重要性在下降，加之中美战略信任度不够，以及阿富汗问题本身的复杂性使得中国难以较深地介入该问题，因此双方在此问题上的合作可能仍是有限的，很难对总体战略合作与安全对接产

生较大影响。

二、问题、目标与挑战

面对日益复杂的亚洲安全形势，现有的亚洲安全架构的缺陷显而易见，主要体现在四个方面：

第一，对抗型的同盟机制较多，而防御型的集体安全机制缺乏，这是导致亚洲安全形势不稳的一个重要原因。同盟与集体安全机制的一个重要区别在于，前者是共同对付外部威胁，后者则旨在制止来自内部的威胁。在国际关系实践中，一些人认为同盟可能对维护国家安全利益更为有效，因为它参与国家少，权利义务关系清晰，而且往往拥有某种强制手段。但对于那些参加同盟的国家来说，由于存在安全困境效应，同盟很可能引起别国的不安全，进而是相互安全竞争甚至对抗的恶性循环。中美之间之所以缺乏战略信任，原因是多方面的，但美国在亚洲的同盟体系不能不说是一个重要因素。总而言之，同盟机制容易导致对抗，它制造的安全问题可能比其解决的安全问题还多。所以，尽管在亚洲很可能不需要全亚洲性的安全体制，但确实需要涵盖一定范围的集体安全机制，在最大程度解决区域安全问题时，又不致产生新的对抗。

第二，安全机制与安全问题不够匹配，使得安全机制“冗余”与“赤字”同时存在。简单地说，在亚洲安全问题上，有效的机制缺乏，但是无效或效果不明显的机制却出现冗余。当前亚洲的多数安全机制都是冷战后的产物（如亚信会议、东盟地区论坛等），或是在冷战中产生，但随着时代的变迁而调整（如东盟）。但是，作为最主要的安全机制，即美国主导的双边同盟安全体系，它仍然是冷战的产物，尽管冷战后也做过一定的调整，但基本性质、框架未变。由于原来的威胁（即苏联）的消失，这些安全机制出现了应对问题与机制设计不匹配的问题。当然，事实上美国已开始将其双边同盟体系调整为应对中国、朝鲜这些潜在或公开的对手。但在实践中，这些双边同盟除了制造怀疑与对抗之外，是否能够有效应对中国崛起也是一个疑问。应对朝鲜，这些机制又有“杀鸡用牛刀”之嫌。总之，不管应对中国还是朝鲜，它们都不

同于原来的苏联，因此也需要不同的制度设计加以应对，但美国只是对这些机制有限的修补，所以也很难有效应对上述问题。

与此同时，对于一些冷战后新出现的问题，却缺乏有针对性的、有效的安全机制，如朝核问题、南海问题甚至伊核问题等。对于许多人津津乐道的“东盟方式”，事实上也不足以解决其在领土争端、地区互信、国内冲突外溢等种种难题。正如有学者指出，“地区安全制度中的‘东盟大家庭’有着混合的记录：它在提升国家间互信方面不无裨益，但在致力于和平变化方面却无所作为；它在一定程度上有助于增进地区稳定，但在解决国家间冲突上毫无作用。”^① 这样，亚洲就出现了安全机制“冗余”与“赤字”同时存在的怪现象。

第三，主要安全机制间缺乏有效的协调，导致不能有效解决中美这一对新老大国间的结构性矛盾。中美结构性矛盾是一个全球性问题，但主要的矛盾点在亚洲。在中国事实上仍未走出亚洲且周边问题众多的背景下，美国将亚洲作为牵制中国的重点地区，其亚太再平衡战略的出台就是例证。2013年9月，中国外长王毅在美国发表演讲，提出新型大国关系的建构首先要从亚太地区开始，“使亚太成为构建中美新型大国关系的试验田”。^② 言语之间，颇含深意。所以，当前中美之间的主要问题是，如何在亚洲特别是东亚实现冲突管控和管理权力的和平转移。这并非一定需要全亚洲性的安全机制，但建立一种将主要大国特别是具备权力竞争关系的新老大国包括在内的安全安排是很有必要的，否则容易出现各自为政甚至相互对抗的两极结构。

目前，在中、美、日、印等主要大国之间，只存在一个松散性的东盟峰会和东盟地区论坛，中日之间是中日韩峰会。这些机制效力都较低，不但应对外部挑战的能力有限，而且自身易受外部因素的影响。例如中日韩峰会已连续两年停滞，而东盟峰会体制在东盟平衡战术不断膨胀下扩容，有效性反倒更加低下。最关键的是，中美之间有效安全机制的缺乏，已对整个亚洲安全造成了重要的挑战。尽管中美已意识到这一问题，并一直开展中美战略与

^① Jörg Friedrichs, “East Asian Regional Security,” *Asian Survey*, Vol. 52, No. 4, July/August 2012, pp. 754-776.

^② 《王毅演讲：亚太应成中美构建新型关系试验田》，凤凰网，2013年9月21日，http://news.ifeng.com/mainland/special/wangyifangmei2013/content-2/detail_2013_09/21/29769744_0.shtml。

经济对话。但多年的实践表明，要应对中美之间深层次、全方位的安全挑战，仅有对话性质的机制是远远不够的；要解决深层次的战略忧虑，就必须在各自所代表的安全机制或安排之间建立更加机制化的互动与协调。

基于以上分析，可以发现当前亚洲安全形势仍然十分脆弱。正如布赞所言，亚洲类似于19世纪处于均势格局的欧洲，仍然主要是传统的军事—政治模式的地区安全态势的范例。他提到了两方面的表现：一是对传统权力的关注依然主导着大多数地区大国的安全议程，战争的可能性仍然是明显的，即使这种可能性是受制约的；二是经济发展成为优先议题，但这不仅是基于福利和维持军事实力的目的，也是为了提升军事权力的地位。^①这种传统安全问题突出与经济迅速发展之间的鲜明反差被许多学者注意到了，如澳大利亚拉筹伯大学教授尼克·比斯利（Nick Bisley）也强调，亚洲不只是世界上经济最有活力的地区，也是防务开支最多的地区。^②但是，安全上的“短板”已使经济发展受到诸多牵累。例如，尽管中国与东盟的经贸关系持续发展，但有学者注意到，“南海问题处理得好与坏直接关系到中国与东盟经贸关系的正常发展。”^③另外，中日韩自由贸易区（FTA）谈判也因中日政治安全关系的走低而受到影响。中国商务部新闻发言人沈丹阳就曾坦率地表示，“三国之间稳定的政治关系是谈判顺利推进的基本保障，因为推动谈判需要有强大的政治推动力。”^④

由于亚洲安全形势复杂，解决这些问题将是一个长期的过程。但是，如下问题具有紧迫性，或在较长时期内具有根本性意义，宜从目前开始着手应对。第一，管控中美结构性权力竞争的问题，特别要避免在东亚发生冲突与对抗。第二，有效解决或至少缓解、管理好现实性安全难题或隐患，如朝核、伊核、南海问题等。如果这些问题得不到有效的管理，它们将随时成为引发地区安全形势恶化的定时炸弹。第三，协调地区各国、各机制间的安全关系，

^① [英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫：《地区安全复合体与国际安全结构》，潘忠歧、孙霞、胡勇、郑力译，上海世纪出版集团2010年版，第91、93页。

^② Nick Bisley, "China's Rise and the Making of East Asia's Security Architecture," p. 20.

^③ 张彦：《RCEP背景下中国东盟经贸关系：机遇、挑战、出路》，载《亚太经济》2013年第5期，第57页。

^④ 《商务部：中日韩稳定政治关系是推动自贸区谈判保障》，中国新闻网，2014年11月18日，<http://www.chinanews.com/gn/2014/11-18/6787890.shtml>。

最大限度地整合现有的各种安全力量，减少安全“冗余”，填补安全“空白”地带。

在实现上述目标的过程中，面临以下挑战。事实上，上述问题的存在也是由于这些挑战尚未得到较好的应对。第一，其他国家如何看待并容纳中国在现有安全架构中崛起。一方面，中国的崛起应该照顾其他国家特别是周边国家的安全关切；另一方面，其他国家特别是美国与周边国家也应该以开放的心态、实质性的制度接纳包容中国的崛起，这是问题的一体两面，忽视其中的任何一面都是不公平的。但遗憾的是，两个方面的问题都没有解决，特别是美国与周边国家更多强调前者，而忽视了后者。

第二，中国如何看待美国的作用，并与美国及其主导下的地区安全机制进行互动。目前的现实是，“美国从亚洲退出是不可能的，因为美国在亚洲存在经济利益，而且美国的退出将意味着其超级大国地位的终结。……很难确定亚洲要花费多长时间才能摆脱对美国的依赖。与在欧洲的情况一样，许多国家发现这样的依赖很惬意（而且合算），尽管有些夸大其词，但很少有人完全反对。”^①

第三，如何发挥中美之外第三方的积极作用。一个成功的亚洲安全架构不仅是中美的舞台，还必须发挥其他亚洲国家的主体性，才有利于建立广泛、有效的亚洲安全体系。但第三方的作用可能具有两面性，正面的情况是扮演中美沟通的桥梁，或是缓和竞争的中间地带；负面的情况是第三方可能成为中美竞争的触发点与催化剂，如当前菲律宾就力拉美国介入南海局势。因此，一种新的亚洲安全架构，必须能够抑制第三方的负面角色，并为其扮演积极角色提供更多空间。

三、中美互动下的机制协调

在上述三个目标中，管控中美矛盾并形成彼此间的机制性互动是关键。这是因为其他亚洲安全问题的解决，基本上都离不开中美两国的参与。如果两国协调不好，这些安全问题往往难以解决。而机制间的协调也有赖于中美

^① [英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫：《地区安全复合体与国际安全结构》，第167页。

间的互动特别是美国主导的双边同盟体系与中国倡导和参与的机制之间的互动。当然，在这个过程中也不能忽视第三方的作用特别是第三方主导的机制，如东盟、亚信会议等在解决安全问题、协调机制间关系方面的作用。以下将从中美互动入手，在综合考虑第三方的基础上，对未来的亚洲机制协调做出设计。

就中美互动与对接而言，从理论上来说，基本包括以下几种路径：

（一）建立中国主导、排除美国的亚洲统一安全架构

中国的崛起不只是自身实力的增长，也伴随着国际秩序的调整。如前所述，中国与亚洲国家的“战略伙伴关系”已经初具规模。但是，“正式的联盟没有在中国当前的安全战略中扮演重要角色，无论是作为联盟成员或是联盟所针对的对象，中国过去有着与联盟或其他安全联合体交往的不幸经历”。^①当前，中国开始积极参与甚至倡导一些开放性的机制安排，如上海合作组织、亚信会议等。但是，建立亚洲安全机制也面临许多问题，例如习近平主席在亚信峰会上提出的“亚洲的安全应该由亚洲人维护”，也被视为排挤美国的一种信号。如果依照这一逻辑，最终理想的结果就是美国解散双边同盟体系，并退出所有的亚洲安全安排。但这一前景既不现实，也非中国所愿，更是当前中国力量所不及，遑论其他亚洲国家的意愿如何。

（二）继续维护美国主导、排斥中国的安全架构

长期以来，美国以双边同盟的方式主导了亚洲的多数安全制度安排，在东亚地区形成了一种美国控制下的地区等级制。这些制度安排充当了亚洲主要的安全框架，但中国并没有参与其中。冷战结束以后，美国有意将这些原来主要针对苏联的安全体系转而对准中国。因此，尽管美国不排除在双边基础上与中国建立更多的安全联系，但不允许中国“染指”这些机制。现实中这种布局面临的问题越来越大，主要体现在：第一，它在中美间制造的问题越来越多，这是美国主导的双边同盟的对抗性所导致的必然结果。第二，这种对抗导致许多地区安全问题无法有效解决，如朝核问题。特别是中国在不断崛起的背景下，它必然在地区安全秩序方面发出更多自己的声音。如果美国继续坚持这一路径，那么所导致的对抗以及地区安全赤字就会越来越严重。

^① Bates Gill, *Rising Star: China's New Security Diplomacy*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007, p. 138.

（三）建立中国主导的安全机制，与美国主导的机制或竞争或共存

这一路径实际上是第二种路径持续发展可能导致的一种结果，即在美国始终排斥中国的情况下，中国选择在安全秩序上“自立门户”。但“自立门户”可能有两种前景：第一，出现冲突性的竞争甚至对抗关系，这是一种极具破坏性的前景，两种机制之间的对抗可能比一个国家与一个机制之间的对抗力度更大，因为中国借助自己主导的机制获得了更大的与美国相抗衡的资本。这种路径实现的关键在于，有多少国家愿意冒着与美国对抗的风险支持中国，除了朝鲜、伊朗之外，中国可选择的国家不会太多。更为关键的是，中国也未表现出选择这一路径的意愿，因为这可能导致中国崛起面临难以承受的压力。第二，中国组建一种机制与美国主导的体制建立基本共存（可能存在有限的、局部的竞争）的关系。有学者曾倡导类似路径，提出中国倡导的多边合作体系与美国主导的双边同盟体系实现兼容共存的“制度嵌套交叠模式”的战略构想。^①但这种路径实现的可能性在于两个体系能够实现错位竞争：一是中国能够满足于一种松散式的安全安排，不对美国的双边同盟体制造成挑战；二是双方的利益焦点或错位或互补，没有形成正面竞争和对抗关系。但事实上，上述两个方面可能都难以成为现实，因为中美在东亚的利益交叉是越来越多而不是越来越少，其中许多都存在结构性或议题性的利益对立。而且，一种松散式的安全安排越来越不符合中国的利益，许多国内的分析人士都在反思不结盟这一战略。总的来看，除非继续压制中国不断增长的安全利益需求，否则这种共存关系是很难实现的。

（四）中国逐步加入美国主导的安全架构

这种路径完全不同于第三种路径，它取决于中美两国的意愿，即美国同意向中国逐步开放其主导的现有机制体系，而中国也有意愿加入这种体系。当然，中国不会作为一个完全被动的国家融入其中，而是要提出自己的改革方案，或是以自身的加入形成一种新的安全架构。这种架构最可能的结果是中美共同主导亚洲安全秩序。从目前来看，中美都未表现出这样的意愿。但比较上述路径后可知，这种方案可能是未来较长时期内中美实现良性安全互

^① 祁怀高：《中美制度均势与东亚两种体系的兼容共存》，载《当代亚太》2011年第6期，第56-74页。

动的唯一理性和可能的选择。中美目前之所以没有这样的意愿，一方面是由于上述第二、三种路径中对抗的恶果尚未全部显现，因为中国崛起尚未在安全领域明显体现出来。但可以确定的是，只要中国继续崛起，而且继续被排除在美国主导的安全架构之外，中国势必会着力建立符合自身利益的安全机制。届时再来协调两种机制的对接，可能为时已晚。另一方面是由于中美间仍存在很深的战略不信任，美国担心中国的加入会对现有安全体系造成颠覆性的影响，而中国也仍无法想象加入一个可能受到美国掣肘的安全架构。

面对上述现实，中美之间所能做的就是逐步推进双边战略信任关系的建立，并在非敏感性问题上尝试建立机制性互动与融合。也正是在这方面，第三方可以发挥一些关键的作用，因为第三方如能以一种较为中立的姿态出现，将有利于弥补双方的不信任，并成为双方沟通的桥梁。这里的第三方，不应该是与中、美任何一方有竞争性关系的国家，例如日本和印度，由于它们在成为地区大国的过程中仍与中国存在竞争关系，无法成为沟通中美的第三方。相对来说，韩国、泰国、巴基斯坦等与中国和美国均保持较好关系的中小国家是较好的第三方，它们虽然无法在力量上平衡中美，但可以提供一种机制化的渠道，促进中美间的沟通。另外，从一些中美具有较多共同利益，且有紧迫性的问题入手，更有利于推进中美间的机制协调。例如，朝核问题虽然僵持未决，但仍可以作为中美机制协调的重要议题。

由此可见，地区内、机制间协调与中美关系协调是一个相互推进的过程。在理清中美互动路径选择这一关键问题之后，根据亚洲的多元性与安全问题的复杂性以及推进中美良性互动的需要，可以设想在未来的亚洲安全架构中，应该有如下三个层次的安全机制：

第一，以亚洲国家为主导，中美参与的、致力于对话与建立互信的论坛性机制。在东亚，继续推进以东盟为主导的东盟地区论坛；在中亚、南亚，则支持由哈萨克斯坦牵头的亚信会议。中美应该共同参与这些机制，而不是相互排斥，并将其作为增进双边信任、推动地区对话，从而建立双边或多边战略互信的渠道。

第二，由邻近国家或具有共同利益关切国家组成的、以促进次区域稳定与和平的协调性机制，甚至是集体性安全机制。这种机制在中亚已有上合组

织，在东北亚已有中日韩峰会等，应该继续推动这些机制在地区国家合作的基础上发挥作用，未来还可以创设南海地区的和平机制。在这些机制中，由于中国多是当事国与成员国，将扮演比美国更加重要的角色。但这些机制在性质上应该坚持非对抗性，从而避免与美国主导的现有体制发生直接冲突。

第三，中美共同主导、相关国家参与的、以解决特定问题为目的的强制性机制。这主要是针对那些中美为当事国或重要参与方，缺少两国的参与就无法解决的问题，如应对阿富汗问题的机制、六方会谈等。之所以要把它们建设成为强制性机制，一是因为这些问题的紧迫性，二是为中美进一步的机制化互动提供经验与渠道。需要指出的是，美国主导的双边同盟也属于强制性机制，但由于其负面作用，应该逐步转变其性质，可向协调性机制转化，从而使之成为中美合作的渠道。

总的来看，上述三个层次的机制是一种相互分工、配合的关系，特别是那些覆盖面广、中美均在其中的论坛性机制可以发挥一种机制间协调、沟通、联系的作用。另外，上述机制间的关系也是动态的，内在的各种机制也仍在演化之中。在较长时期内，亚洲的安全架构都将维持这种动态演变的态势，关键是维系并强化中美合作，确保这一脆弱的态势能够逐渐趋于持久的稳定与和平。

[收稿日期: 2015-05-09]

[修回日期: 2015-05-20]

[责任编辑: 张 春]

亚太安全架构的未来图景^{*}

——路径差异与模式谱系

封 帅

【内容提要】 当前亚太地区的安全挑战主要有三类，即残余的冷战结构、结构性的战略冲突以及非传统安全问题。这三类安全问题本属于不同的历史时段，却同时出现在亚太空间中，从而造成了复杂的系统性安全困局。因此，是否具备同时处理三类不同属性的安全问题的能力，就成为评估和判断未来安全架构有效性与可行性的基本标准。由于亚太各国在冲突根源、理论准备、核心基础、建设目标和基本原则等安全架构建设的关键点上存在明显的分歧，必然导致在安全架构的建设过程中展现出明显的路径差异，最终形成六种典型的亚太地区安全模式，分别是同盟体系模式、东亚峰会模式、中美共治模式、亚信会议模式、次区域协调模式及东盟主导模式。根据以安全问题的类别和属性为基础生成的评估标准，对这六种模式、进行二维空间的落点象限排布，可以简单勾勒出未来亚太安全架构的基本谱系，从而对其未来发展图景进行宏观判断。

【关键词】 亚太安全架构 系统性困局 差异化路径 模式谱系

【作者简介】 封帅，上海国际问题研究院国际战略研究所助理研究员

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0015-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504002

^{*} 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

冷战结束后，亚太地区逐步成长为世界经济版图中最具活力的区域之一，在全球体系中发挥着越来越重要的作用。然而，令人遗憾的是，由于历史因素和现实利益的冲突，亚太国家在地区安全领域的合作始终停滞不前。尤其在2010年以后，亚太安全领域逐渐呈现出传统安全热点问题全面升温，非传统安全挑战层出不穷的复杂局面。在国际体系转型和大国竞争等因素的共同作用下，亚太地区新的军备竞赛趋势正逐渐成形，陷入“安全困境”的风险已不容忽视。^①

事实上，在过去20多年里，亚太地区不同国家和国家集团已经就建构符合地区要求的安全机制进行过多次尝试，并取得一些积极成果。但整体而言，缩小地区安全赤字，管控军事冲突，降低安全风险的目标远未实现。这种结果的出现固然受到亚太地区复杂的地理、历史、政治、文化条件以及发展阶段的巨大差异等客观因素的消极影响，但更重要的是，亚太各国对于当前地区安全问题实质的理解及在设计与建构合理的亚太安全架构的路径选择方面存在明显的分歧，最终造成各国相互掣肘，使整个地区安全体系的建设举步维艰。

本文试图以社会科学的理论工具清晰地呈现当前亚太安全架构建设的复杂进程，描绘亚太安全架构可能出现的不同图景。为了实现这一目标，本文将从当前亚太安全问题的性质和特征出发，分析亚洲安全领域所呈现的系统性困局，并解释处于困局中的亚太诸大国在安全问题上的复杂利益关系。在此基础上，对当前亚太各国尤其是中、美在亚太安全问题方面的关键分歧点进行考察，最终根据各国在亚太安全问题上差异化的路径选择归纳未来亚洲安全架构可能形成的六种模式，以期全景式呈现未来亚太安全架构建设过程中可能出现的复杂图景。

一、系统性困局与亚太安全新架构的使命

进入21世纪第二个十年以来，亚太地区的安全形势明显恶化，无论是在海洋还是内陆，都呈现出旧的安全问题难以解决，而新的热点问题和突发事

^① 于洪君：《亚太安全态势：挑战及应对》，载《学习时报》2013年7月15日，第2版。

件层出不穷的局面，使亚太各国疲于应付。令人目不暇接的安全乱局也让很多亚太国家对本国安全环境表达深切的担忧。

然而，仔细分析当前亚太安全领域的各种问题的属性和特征，便会发现该地区的安全风险和冲突烈度实际上与冷战时期相差甚远，甚至与 20 世纪 90 年代中期相比也有所下降。^① 只是因为亚太地区目前所积累的各类安全议题的不同属性，在地区秩序转型时期形成了相互羁绊、相互制约的复杂结构，从而使该地区陷入了系统性困局。这意味着，如果能够准确判断和分析不同安全议题的性质与意义，就能够在理论上为亚太安全提供体系性认知，这也是构建亚太安全架构的前提和基础。

从安全议题的属性和特点出发，当前亚太地区安全领域的各种热点问题大体上可以划分为三类：

（一）冷战遗产

尽管全球意义上的冷战格局已随着苏联的解体而终结，但冷战遗留下来的各种有形和无形的遗产仍然深刻影响着世界。其中，亚太安全领域便是冷战遗产最为“丰富”的区域之一。^② 作为冷战时期两大阵营对抗的前线，东亚地区仍旧保留了冷战结构的诸多残留，依然在干扰地区安全环境的建设。目前亚太地区风险最大的几项安全议题均属这一类别。

其一，朝鲜半岛安全问题。20 世纪 50 年代的朝鲜战争塑造了冷战在亚洲的基本格局，作为战争遗产，朝鲜半岛南北对峙的局面一直延续至今。当年参战各方至今仍未签署正式的和平条约，半岛和平仅仅维系于《朝鲜停战协定》。从法理上说，战争状态仍未结束。由于对相关各方的安全利益缺乏明确的制度性安排，在苏联解体之后，朝鲜半岛仍然延续着冷战时期的对峙状态，任何关于半岛局势的安全问题都会引起全世界的关注，无论是旷日持久的朝核问题，还是如“天安号”事件、延坪岛炮击等突发事件，都是带有明显冷战色彩的安全议题，同时构成了地区最大的安全风险。

其二，钓鱼岛及南海岛屿主权归属争端。引发亚洲国家之间最多争议的

^① See Michael Swaine, ed., *Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific Region: A Strategic Net Assessment*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2015.

^② See Wendy Slater and Andrew Wilson, eds., *The legacy of the Soviet Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2004; John Mearsheimer, “Why We will Soon Miss the Cold War,” *The Atlantic Monthly*, No. 266, 1990, pp. 35-50.

岛屿主权争端也同样根源于冷战。世界反法西斯战争结束后，冷战随即爆发，战胜国集团迅速瓦解，因此对战败国责任的追究和法西斯国家扩张过程中强占的领土主权的重新划定工作始终没有完成。在东海方面，由于冷战对峙的出现，使得美国采取了拉拢和纵容日本的政策，人为地“制造”了钓鱼岛问题。在南海方面，岛屿主权归属始终没有以国际条约的形式确定下来，从而为当前的岛屿主权争端埋下了伏笔。

除此之外，诸如中国台海问题、领土争端（日韩、日俄、中印）、印巴冲突等亚太地区的其他很多次级热点问题也都属于典型的冷战遗产。这类议题属于与领土主权等敏感问题密切相关的高政治问题，往往难以在短时间内解决，而处理不当则很容易引发高烈度冲突。可以说，冷战结构是亚太地区最棘手的安全难题的主要根源，它的存在为亚太国家之间在安全领域构建相互信任和理解设置了巨大障碍，极大地提升了地区安全机制建设的难度。

（二）结构性战略冲突

除了顽固的、难以根除的冷战遗产，亚太地区作为当代大国利益的重要交汇点，地区国家之间围绕关键资源和战略利益已经形成复杂的竞争关系。国家间的竞争人为地制造或放大了地区间既有的安全矛盾，从而构成当前亚太地区第二类安全问题。

首先，全球和地区大国基于争夺地区战略主导权的目的，人为激化安全矛盾。迄今为止，后冷战时代的亚太地区战略结构仍未成形，主要大国仍将这一区域视为必须加以争夺的重点战略区域，从而人为地“创造”了部分地区安全问题。其中最具有代表性的是奥巴马政府执政以来，美国的“重返亚太”战略。从2009年希拉里·克林顿提出“重返亚太”构想开始，美国通过加强军事存在、扩大同盟体系以及“跨太平洋经济伙伴关系协定”（TPP）的建设，从军事、政治和经济领域保持并扩大美国在亚太地区的战略优势。^①在这一过程中，美国积极利用外交手段，挑起亚太地区国家之间既有矛盾，积极支持部分国家对长期无法解决的争议问题的利益诉求，或通过政治表态等方式激发安全热点问题。以此为支撑，美国试图扩大对亚洲安全事务的参与度，

^① Hillary Rodham Clinton, “Press Availability at the ASEAN Summit,” Laguna Phuket, Thailand, U.S. Department of State, July 22, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126320.htm>.

限制新兴国家影响力的扩展。这种一度被冠以“巧实力”外交的行为实际上引发了一系列亚洲安全问题，对整个亚太安全架构造成严重干扰。^①

其二，后冷战时代，中小国家对地区资源的争夺引发新的安全问题。作为一种特殊的政治军事结构，冷战具有将中小国家的利益诉求暂时冻结的特殊作用。^② 冷战时期，中小国家的安全利益完全维系在以超级大国为首的意识形态阵营中，其在安全领域的利益诉求完全受制于大国战略，无法获得充分的表达空间。冷战结束后，亚太地区中小国家原本被抑制的对地区资源的诉求全面扩展，在民族主义情绪的推动下形成了激烈的资源争夺态势。加之亚太地区本身在安全共识和安全机制方面存在较大欠缺，从而引发了很多新的地区安全问题。其中最为典型的是东北亚、东南亚国家在海洋和大陆架划界问题上出现的复杂争端。

（三）非传统安全问题的严峻挑战

无论是冷战的遗产，还是由于结构性战略冲突引发的安全问题，总体上均属于传统安全问题，集中体现为主权国家间的互动关系。然而，随着亚太地区全球化程度的不断加深，尤其是进入 21 世纪后，亚太区域内的非传统安全问题也浮出水面，并且呈现出明显的跨国性和流动性特征，逐渐成为区域内国家共同的安全问题，从而构成了当前亚太安全领域的第三类威胁。

当前亚太国家所面临的非传统安全挑战非常严峻，不仅种类繁多、影响广泛，更重要的是，目前大多数亚洲国家在非传统安全问题上都缺乏有效的处置能力，更遑论风险预防能力。现阶段对于整个地区影响最大的非传统安全威胁包括：恐怖主义、金融风险、毒品走私、跨国组织犯罪、环境恶化、自然灾害、流行性疾病、信息安全、食品和水资源短缺等。^③ 这些问题虽然在冲突的烈度和对国家层面的影响力不及传统安全问题，但因其波及普通民

^① See Nossel Suzanne, "Smart Power," *Foreign Affairs*, March/April 2004, pp. 131-142; Eric Etheridge, "How 'Soft Power' Got 'Smart'," *The New York Times*, January 14, 2009; Hillary Clinton, "Use 'Smart Power' in Diplomacy," *CBS News*, January 13, 2009.

^② See John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, Oxford: Oxford University Press, 1988; John Mearsheimer, "Why We will Soon Miss the Cold War," pp. 35-40.

^③ 参见 Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers, and Amitav Acharya, eds., *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, Burlington: Ashgate Publishing, 2006; 余潇枫等：《非传统安全概论》，浙江人民出版社 2006 年版；傅勇：《非传统安全与中国》，上海人民出版社 2007 年版；等。

众的日常生活，容易对相关国家国内的政治与社会稳定造成直接影响。如果无法得到有效应对，地区国家的稳定恐难持久。

（四）系统性困局与安全架构的评估标准

上述在亚太地区广泛存在的三种安全问题的性质不同，在地区安全问题上产生的影响也具有功能性差异，同时它们之间相互联系，相互影响。这使得亚太安全领域形成了复杂的系统性安全困局。

从时间轴的视角来看，冷战遗产类的安全隐患属于历史遗留问题，属于“过去时”的安全问题。围绕这类安全问题的互动仍然延续着冷战时代的诸多规则和程序，在冷酷的核威胁与战争风险面前，所有理想化的解决方式都很难改变因冷战延续而来的部分国家之间已根深蒂固的认知与互动模式，大规模的武装对峙和赤裸裸的军事竞争仍然主导着这类议题的话语体系。

战略冲突类的安全问题在时间上则属于“现在时”的问题。在后冷战时代，地区秩序进入转型与重构的过渡时期，主要的地区大国和对于自身发展具有期许的中小国家纷纷尝试在新的地区秩序中争取于己有利的位置。这种国家战略层面的竞争趋势很自然地超越了对于新的安全问题的忧虑。作为地区秩序的重要组成部分，安全问题的管控和解决很大程度上受制于地区国家战略层面的冲突。也就是说，在亚太地区的国际秩序建构完成之前，战略冲突的存在就是一个结构性矛盾，很难获得彻底解决。

非传统安全问题属于国际体系中的新议题；在亚太安全的时间轴内，很大程度上属于“将来时”的议题。非传统安全问题具有的流动性和国际性，使得任何国家都无法孤立地应对挑战。这些新的安全问题需要各国之间超越旧的国家关系模式，建立共同的安全认知和良性的互动合作关系，以全球治理的视角和方式加以应对和解决。国际组织和其他非政府行为体能够在这一领域发挥独特的作用。

从理论上讲，虽然上述三类安全问题都可以找到较为清晰的解决路径，但在现实的国际关系中，当处于不同时间轴三类问题同时出现在亚太空间内，应对难度将大幅度提升。一方面，清理冷战遗产是对地区秩序的重新洗牌，其结果将改变整个亚太地区的地缘政治版图，需要全球与地区大国在充分磨合的基础上达成一致，否则将引发难以预估的安全风险，而目前条件显

然尚未成熟。但如果不解决冷战遗产，亚太地区始终难以在安全领域建立实质性互信，也不可能完全摆脱冷战思维的影响。在不触及残余冷战结构的情况下，亚太国家需要对自身在未来地区秩序中的地位加以考虑，大国为获取地区战略主导权积极布局，中小国家则希望尽可能抢占眼前的安全利益，并且尽可能多地获取在地区安全问题上的话语权，以便在未来体系中获得相对有利的位置。这种在地区战略层面的进取态势又会导致新的安全问题。在大国利益缺乏有效协调、中小国家的舒适度难以保障的情况下，很难建构有效的亚太安全架构。

另一方面，在亚太地区传统安全问题的解决多陷入僵局的情况下，新的非传统安全挑战同时出现，并直接威胁着亚太国家普通民众的正常生活，事实上为亚太国家提供了在安全领域开展合作的契机。当前亚太地区很多安全制度都是以应对非传统安全挑战为基础而建立的。但是，在冷战残余和战略竞争结构没有改变之前，亚太国家无法真正基于非传统安全问题形成理想化的治理结构。在需要付出成本的议程上，因为战略竞争所形成的猜忌会使各国不愿做出足够的努力；而那些能够对地区战略结构产生影响的议程，又会成为地区大国竞相争夺的阵地。很多非传统安全问题被大国视为战略博弈的具体“议题”，而非真正需要解决的“问题”。所以，即使是在非传统安全领域，亚太国家达成共识的难度也依然很大。

作为国际体系中最重要的高政治议题，亚太安全架构的建设直接关系到该地区秩序的转型和建构，这意味着这个过程必然是漫长而艰苦的，很难在短期内形成最终结果。

然而，从研究的角度看，通过对当前亚太安全形势的考察，完全可以通过归纳地区安全问题，提出评估亚太安全架构合理与否的基本标准。第一，有能力处理残余的冷战结构，使之不再成为地区安全的威胁；第二，能够有效协调与安置亚太地区大国的战略利益，并为地区中小国家所接受和认同；第三，能够为亚太地区安全领域提供充足的公共产品，有效应对非传统安全问题对亚太国家的挑战。

基于这一标准，可以对当前亚太地区主要行为体在地区安全机制化建设中的路径选择加以剖析，并对亚太安全领域可能出现的不同前景进行初步展

望与评估。

二、安全机制建设的差异化路径

自 20 世纪 90 年代以来，亚太地区内各国对于建设新的安全机制的尝试从未停止。据不完全统计，目前对亚太安全局势能够产生影响的各种形式的多边框架及对话机制将近 20 个，^① 既包括各种次区域国际组织、国际机制，也包括各种类型的国际会议和论坛。

次区域安全机制庞大的数量和相对有限的安全治理效果反映了亚太各国在安全机制建设立场与路径上的明显背离。事实上，根据亚太安全问题的不同类别，对区域内各国在安全议题上的立场进行比较分析，人们会发现亚太地区大国和中小国家在安全机制建设的诸多关键环节的理解和认知上都存在明显分歧，未来亚太安全架构的建设过程将不可避免形成明确的差异化路径。

（一）如何理解亚太安全问题的根源

关于亚太安全架构建设的第一个关键分歧点源于对现实状态的理解，亚太国家对如何解释当前亚太安全问题的根源存在两种完全不同的立场：

一方面，部分亚太国家在域外大国的“指导”下，将亚太地区安全问题的成因解释为中国的崛起，从而将亚太安全问题等同于“中国问题”。这种观点试图从权力与意图两个方面解释中国对亚太安全的影响。他们认为，冷战结束之后，随着中国经济起飞，综合国力迅速提升，这改变了地区国家的力量对比，使中国具备了改变地区安全现状的可能。在此背景下，中国逐渐放弃了 20 世纪 90 年代初提出的“韬光养晦”外交战略，逐渐开始以咄咄逼

^① 目前在亚洲领域内最主要的国际组织、国际机制包括：上海合作组织（SCO）、东南亚国家联盟（ASEAN）、南亚区域合作联盟（SAARC）、东盟地区论坛（ARF）、亚信会议（CICA）、亚太安全合作理事会（CSCAP）、东亚峰会（EAS）、亚太圆桌会议（APR）、美国同盟体系、中日韩三边机制、中俄印三边机制、美日澳三边机制、六方会谈机制。此外，诸如香格里拉对话、香山论坛、博鳌亚洲论坛等主要的地区论坛一定程度上也可以被视为安全问题的讨论平台。其他如跨太平洋经济伙伴关系协定（TPP）、区域全面经济伙伴关系（RCEP）、亚太经合组织（APEC）等经济对话平台，湄公河流域开发机制等依托具体议题形成的多边机制虽然都可能对安全问题产生一定影响，但因篇幅限制，本文暂不讨论。

人的态度干预周边事务，最终造成亚太地区的紧张局势。^① 这种以权力理论为基础的解释虽然存在明显的政治目的和逻辑问题，但由于西方国家在话语体系方面的优势地位，导致其在一定程度上被部分国家奉为圭臬。

另一方面，包括中国在内的众多亚洲国家都已经敏锐地意识到，当前亚太安全问题源于后冷战时代亚太地区秩序转型引发的动荡和调整。^② 冷战时代的地区秩序随着苏联解体而消逝，但新的更为合理的地区秩序却迟迟没有建立起来。随着亚太国家在后冷战时代的快速发展，域内新兴大国与传统安全体系中的霸权国家的力量对比逐渐从失衡走向相对平衡，权力转移过程正在推动整个地区政治结构的变迁。在这个相对漫长的过渡阶段，未来发展前景的不确定性给地区中小国家带来心理上的恐慌，在涉及自身安全问题上进退失据。同样，由于地区秩序的不确定性，各国缺乏互信和安全管控机制，任何安全问题一旦出现就需要较长的解决周期，因而造成当前亚太安全局势中热点问题频发的状况。^③

理解亚太地区安全问题形成的原因，是亚太安全架构建设的前提和基础。亚太地区国家在安全问题理解上的两极化趋势，根本上决定了未来亚太安全架构建设的差异化状态。

（二）如何认识亚太安全架构的理论基础

第二个关键分歧点来自理论层面。在亚太安全领域，中、美及东盟等不同主体在行为方式中展示出不同的理论认知。

^① Daniel Blumenthal, "Riding a Tiger: China's Resurging Foreign Policy Aggression," *Foreign Policy*, April 15, 2011, pp.97-104; Kathleen Miles, "Robert Gates: China, Russia are Becoming Aggressive as They Perceive US Pulling Back," *The World Post*, May 21, 2015; Willy Lam, "Beijing's Aggressive New Foreign Policy and Implications for the South China Sea," *China Brief*, Vol. 13, Issue 13, 2013.

^② 参见吴苑思：《亚太地区安全架构的转型——内涵、趋势及战略应对》，载《国际展望》2015年第2期，第19-33页。

^③ See Peter Shearman, ed., *Power Transition and International Order in Asia: Issues and Challenges*, London & New York: Routledge, 2014; Avery Goldstein, *Power Transitions, Institutions, and China's Rise in East Asia: Theoretical Expectations and Evidence*, London & New York: Routledge, 2007; David Shambaugh, ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, Oakland: University of California Press, 2006; 罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，宋新宁等译，上海人民出版社2007年版，第161-188页；John Mearsheimer, "China's Challenge to U.S. Power in Asia," *The Chinese Journal of International Politics*, No.3 2010, pp.1-12; William Murphy, "Power Transition in Northeast Asia: U.S.-China Security Perceptions and the Challenges of Systemic Adjustment and Stability," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, Issue 4, pp. 61-84.

美国在亚太安全架构建设上仍坚持以“霸权稳定论”或“均势理论”作为理论基础。一方面，美国不断加强在亚太地区的军事存在，提升自己在亚太安全问题上的行动能力，强调美国力量在亚太安全领域的“稳定器”作用，试图延续冷战时代以同盟体系主导地区事务的局面。^①另一方面，美国也的确认识到自身能力的相对下降，因此积极挑动亚洲各国之间在安全问题上的矛盾，试图以域外国家身份扮演亚洲地区的“离岸平衡手”(offshore balancing)角色，维持地区国家间的战略均势。^②这种典型的现实主义安全观对亚太地区安全局势产生了负面影响。

东盟国家在亚太安全领域的努力可以被看作地区中小国家在亚洲范围内对自由制度主义的尝试。^③作为当前亚洲地区一体化程度最高的国际组织，东盟在安全领域的尝试更多地采取建设国际机制的方式加以推进，通过多层次对话达成共识，并通过构建网络化的机制，制约和规范地区大国的行动，通过机制化的方式贯彻和表达自身的安全利益诉求。这种思路是对传统地区安全中的霸权逻辑的实质性否定，具有相当程度的积极意义，一段时期内也取得了较好的实践效果。

在2014年亚信上海峰会上，习近平主席提出以“共同、综合、合作、可持续”为核心的“亚洲安全观”，展现了新时期中国对亚洲安全系统全面的认知。亚洲安全观与和平共处五项原则、和谐世界等中国处理国际事务的原则和理念一脉相承，是在当前复杂的地区安全形势下，中国对集体安全理论的时代性阐述，应当成为未来地区安全架构建设的重要理论基础。^④

(三) 如何选择亚太安全架构的基石

由于对亚太安全状况的理解和各自奉行的安全理念存在差异，不同国家

^① See John Ikenberry and Michael Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, New York: Columbia University Press, 2003.

^② John Mearsheimer, *Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton, 2003, pp. 236-264; Christopher Layne, "From Preponderance to Offshore Balancing," *International Security*, Vol. 22, No. 1, 1997, pp. 86-124; Stephen Walt, "Offshore Balancing: An Idea Whose Time Has Come," *Foreign Policy*, November 2, 2011, pp. 56-63.

^③ See Jusuf Wanandi, "Towards an Asian Security-Community," *Asia-Europe Journal*, No. 3, 2005, pp. 323-332.

^④ 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》（亚信上海峰会主旨演讲），外交部网站，2014年5月21日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/yxhy_667356/zxxx/t1158070.shtml。

选择不同的地区力量作为安全体系的建构基石，从而成为第三个关键分歧点。

第一，单极体系。这种观点认为，一个以霸权国为核心，以围绕霸权国建立的同盟体系为基础构建的体系才是最稳定的地区安全架构。按照这种逻辑，亚洲安全的基石只能是美国的同盟体系，未来安全架构的转型也将是另一个大国（如中国）主导建立新的同盟体系并取代旧体系的过程。

第二，中美共治。这种观点近年来较为流行。从现实出发，决定亚洲安全局势最关键的两个大国毫无疑问是美国和中国，任何亚洲安全问题的解决都很难摆脱中美两国的影响。因此，只有中美之间在安全领域通过机制化方式进行充分的沟通与合作，在涉及地区安全的议题上达成共识，亚太安全架构才能建立稳固的基础。

第三，大国协调。这种观点认为，亚太地区安全的维护不仅需要中美两国的合作，也需要亚太地区诸大国共同承担相应的责任。亚太安全架构的基础是多边框架内的大国协调机制，推动区域内所有大国共同协调管控地区安全问题，并在大国一致基础上维护地区安全与稳定。

第四，多边机制。这种观点强调，地区中小国家认为地区安全不是大国的特殊责任，所有地区国家都有义务参与并拥有平等的发言权。地区中小国家主张最合理的亚太安全架构是由地区国家共同组成的多边安全机制，通过合理的机制体系建设维护地区安全，并且重点规制大国的行为。

（四）如何确定亚太安全架构的建设目标

由于认知和理念存在差异，基础条件各不相同，亚太各国对于亚太安全架构的最终目标也存在明显分歧，这是亚太安全架构建设的第四个分歧点。

关于建设目标的分歧主要集中于：安全架构究竟是一个跨地区机制，还是一个次地区机制？地区内很多国家都将亚太安全视为一个不可分割的整体，主张建立一个有效覆盖整个亚洲及西太平洋区域的安全机制。这样不仅能够最大限度地维护地区安全，也有利于打破亚洲地区长期存在的分散状态，形成独立的亚洲意识，构建亚洲一体化空间。

然而，另一些国家则认为，在当前复杂的安全形势下，各国的利益和立场难以协调，建构跨区域安全机制的难度过大。从现实出发，合理的建设目标应该是努力推进次区域安全机制建设，先在亚太地区打造多个各具特色的

安全机制和安全议程，待时机成熟后，再尝试建立覆盖整个区域的安全机制。

上述两个建设目标的差别不仅体现在安全架构所覆盖的地理范围，还直接影响不同类型安全机制的性质。作为跨区域机制，如果要应对亚太区域内的所有安全议题，必然要具备一定的强制性，以便形成对特定安全问题的执行力。而由于次区域机制是多中心体系，主要突出机制的协调性，从而形成安全对话性质的机制。

（五）如何贯彻亚太安全架构建设的原则

围绕承担体系内责任和义务的原则形成了不同观点，这是安全架构建设过程中最后一个重要分歧点。

主要地区大国从理念上支持“共同但有区别的责任”原则，该原则主张地区内国家不分大小，均有权利参与地区安全事务的讨论。但由于大国在安全问题上具备更强的能力，因此需要在相关安全问题的处理过程中承担更多义务，付出更多成本，发挥更大作用，相应地也就不可避免地在相关问题上拥有更大的发言权。

然而，很多地区中小国家对这一原则带来的潜在风险表示警惕，它们认为安全问题是涉及所有国家的重要事务，各国在安全领域应该拥有平等且共享的权利和地位。大国对安全事务的处理需要以尊重中小国家的观点、立场和舒适度为前提。在传统安全领域，大国事实上已经占据主导地位，所以在安全问题的协调和非传统安全问题的解决上，更需要突出平等协作的原则。

总而言之，分散性是亚太地区人文地理结构和地区政治格局中最明显的特征，这在地区安全机制的建设问题上也得以清晰诠释。尽管建立新的安全机制已经成为域内外国家的普遍共识，但一旦涉及安全架构的具体建设问题，各国之间的分歧马上便凸显出来。

如上所述，亚太地区各国在亚洲安全架构的议题根源、理论准备、核心基础、建设目标和基本原则等多个方面都存在明显分歧，且相互之间妥协的空间和意愿不足。因此，在不同国家和国家集团的推动下，逐渐形成安全机制建设的多元化路径，最终造就了亚太多种安全机制并存且相互掣肘的现实，这也成为未来亚太安全图景的基本框架。

三、亚太安全架构的模式

通过对当前亚洲安全问题的类别和系统性困局的分析，可以确定评估亚太地区安全机制的基本标准。而通过分析亚太各国在安全架构关键议题上的分歧，又可以获得亚太安全架构建设差异性的线索。利用这些分析工具，可以对亚太安全领域纷繁复杂的安全机制进行条块化解析和探索。

基于认知、理论、基础、目标、原则等要素不同的组合方式，结合亚太地区的现实情况，未来的亚太地区可能形成六种比较清晰的安全架构模式。它们特点各异，对地区安全形势和地区大国间关系产生的影响也各不相同。参照基本标准，以机制的有效性和可行性作为基本分析维度对其进行评估，可以勾勒出一张相对完整的未来亚太安全机制模式谱系，从而为中国亚太安全战略的制定和执行提供参考依据。

（一）同盟体系模式

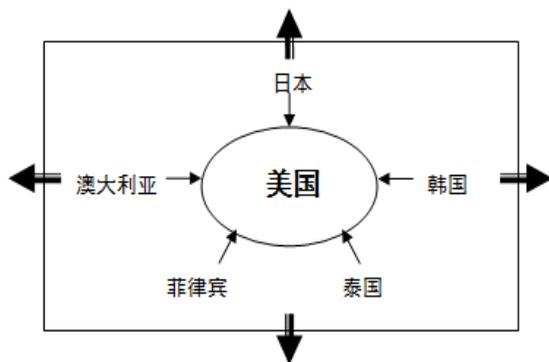


图1 同盟体系模式

亚太安全领域的第一种模式是以美国为核心的亚洲同盟体系（图1）。该模式是美国在冷战时期建立的亚洲“轴辐”式同盟体系的延续，其基本结构是以美国为中心，以美国与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国建立的同盟关系为基础，通过盟国之间安全合作层次的不断提升，构建同盟之间的网络关系，从而维护美国在亚太地区的主导地位。亚太同盟体系被美国政府视

为“亚洲安全的基石和亚太地区繁荣的基础”^①。

同盟体系模式是当代亚太安全领域最典型的带有冷战色彩的地区安全架构，它将中国和其他新兴大国的崛起视为亚洲安全问题的根源，在理念上始终将美国的单极霸权作为维护亚太安全的基本手段和一切多边机制的基础。^②该模式仍以传统同盟关系为纽带，带有明显的结盟对抗色彩，且隐含着将非同盟体系内的大国作为竞争对手的意味。不仅很难建立广泛的亚太安全合作体系，而且容易成为地区安全对抗的重要诱导性因素。

同盟体系模式根本无法消除地区残余的冷战结构，甚至它的存在本身就是冷战在亚太地区的投影。同样，由于其具有明显的对抗性特点，它的扩张将直接引发大国之间的战略博弈，从而为地区安全带来新的风险。可以说，同盟体系模式在处理亚洲安全问题中的有效性和可行性都非常低，是一种明显不适应时代发展的安全模式。

（二）东亚峰会模式

亚太安全领域的第二种模式是东亚峰会（EAS）模式（图2），它的特点是由域外国家决定亚太安全领域的基本议程，亚洲国家参与地区安全合作。东亚峰会是由东盟倡导建立的地区合作机制，尽管名为“东亚”，但从成员国的构成来看，具有明显的亚太性质。美国在2011年加入东亚峰会后，很快便以与日韩澳新的同盟关系为抓手，逐步掌握了东亚峰会的议程设置权，试图将其改造为“（亚洲）地区商讨政治和安全问题的首要论坛”。^③

该模式的基本结构是以美国为核心，充分利用日韩澳新和部分东盟国家在政治和战略上对于美国的依赖，主导亚洲安全议程的设置。另外，利用该平台将中国、俄罗斯、印度纳入美国所设置的地区安全议题轨道，以便有效

^① White House, *National Security Strategy, 2010*, May 2010, p. 42, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

^② 关于霸权与机制之间的关系，参见 Robert Keohane, “The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977,” in Benjamin Cohen, ed., *The International System and the International Political Economy*, New York: Edward Elgar Publishing Company, 1993; Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1987.

^③ Hillary Rodham Clinton: Forrester Lecture at the Naval Academy, April 10, 2012, Annapolis, MD, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/04/187693.htm>;有关美国参与东亚峰会的进程，另可参见王光厚：《美国与东亚峰会》，载《国际论坛》2011年第6期，第29-33页。

限制其作用的发挥。

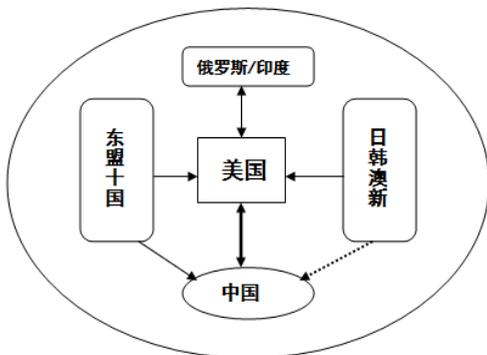


图2 东亚峰会模式

东亚峰会模式的建构在一定程度上凸显了美国在亚太地区积累的传统战略优势，以及利用既有的多边平台将这种战略优势转化为议程设置能力。从理论上讲，东亚峰会模式创建了一个将所有亚太地区大国和国际影响力各异的中小国家都纳入其中的政治对话框架，客观上具有瓦解残余的冷战结构、为地区大国提供战略利益对话平台的潜力。当然，由于该机制的论坛性质，使其在行动力方面受到一定限制，而且这一模式对于中国在亚太安全领域影响力的扩展具有明显的限制作用，中美两国之间的利益协调和立场选择对该地区的未来发展将造成重要影响。

（三）中美共治模式

亚太安全领域的第三种模式是“中美共治”模式（图3），强调以中美在安全领域的协调与合作为基础，为亚洲安全体系的建设提供顶层设计。^① 该模式的核心是推动亚太安全领域最重要的两个行为体，即中国与美国，在安全领域建立机制性协作关系，在达成共识的基础上，建立区域内大国协调机制，^② 并且在尊重中小国家平等权利和地位的基础上建构新的制度化安全体

^① 近年来澳大利亚学者休·怀特对这一模型有比较清晰的阐述，参见 Hugh White, *The China Choice: Why America Should Share Power*, Melbourne: Black Inc, 2012; Hugh White, *Power Shift: Australia's Future Between Washington and Beijing*, Collingwood Victoria: Black Inc, 2010。

^② Hugh White, *The China Choice*, pp. 173-197. 但值得注意的是，在休·怀特的设计中，主

系。这一模式形成的关键在于美国必须承认中国在亚太安全领域的关键地位，而中国也要承认美国参与管理亚太安全事务的权利，在中美新型大国关系的基础上建立地区安全领域的“共治”局面。

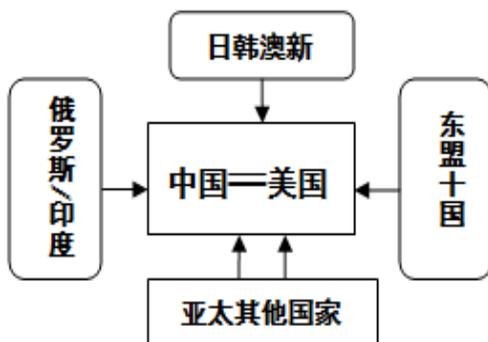


图3 中美共治模式

作为一种理论模型，中美共治模式切中当前亚洲安全的核心问题。中美两国以合作共赢的心态共同处理亚太地区的权力转移，维护过渡时期的地区政治格局，这将是解决地区残余冷战结构、协调各国战略利益，并为地区提供安全公共产品的最合理和最有效的方案。既能够充分体现大国在安全领域的战略优势和突出的行动能力，又能够借助多边安全机制，最终实现亚太安全架构的多重建设目标。

然而，迄今为止，该模式的建构尚未成型，主要阻力在于美国的战略选择。由于无法摆脱传统战略心态和冷战思维的影响，美国在“安全共治”问题上仍然犹豫不决，无法在构建中美新型大国关系方面做出关键性决策。如何突破可行性障碍，将是决定该模式未来前景的关键因素。

（四）亚信会议模式

亚太安全领域的第四种模式是亚信会议（CICA）模式（图4），该模式主张充分发挥亚洲国家的主体性作用，建立由亚洲大陆国家主导的地区安全体系。

张以中美为核心，由中、美、印、日组成大国协调机制，将俄罗斯排除在外，这与笔者观点存在明显差别。

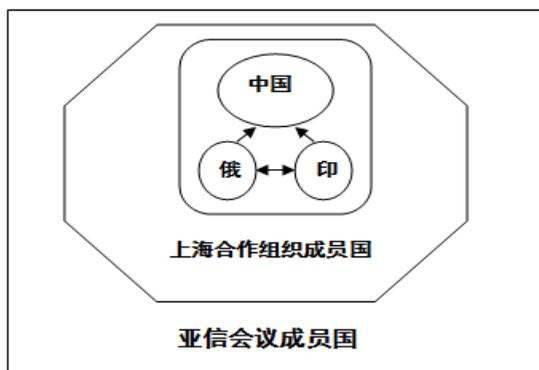


图4 亚信会议模式

以2014年上海峰会为标志，亚信会议已经初步发展为覆盖全亚洲的多边安全对话平台。作为当前亚洲范围内唯一的泛亚安全机制，亚信会议有条件为未来亚太安全架构的创制提供基础性框架。^① 该模式以中国、俄罗斯、印度等欧亚空间内新兴大国为核心，发挥上海合作组织在地区安全领域的关键作用，充分利用亚信框架，将亚信会议机制打造成为一个符合亚洲国家需要的地区安全合作平台。从而改变长期以来域外国家主导亚洲安全议程的局面，实现亚洲国家管理亚洲安全的历史性目标。在该模式的建构中，中国提出的亚洲安全观将扮演重要角色，它将大国作用与中小国家的诉求充分结合起来，建立新型集体安全体系。

该模式将目标直接指向泛亚安全机制，反映出亚洲国家和人民对于管理亚洲事务的强烈愿望。但在执行过程中，存在着将美国力量限制在亚洲核心安全体系之外的意图，短期内很难得到美国及其亚洲盟国的配合。如果缺少美国的参与，亚洲地区的冷战结构无法消除，也无法形成能够被所有大国共同接受的亚太战略结构。因此，如何在该模式中合理安排美国的角色，是决定该模式未来前景的关键要素。

（五）次区域协调模式

亚太安全领域的第五种模式可以称为“次区域协调”模式（图5）。该模

^① 关于亚信会议的基本情况，可参见李新等：《亚洲相互协作与信任措施会议：回顾与前瞻》，上海国际问题研究院研究报告，2013年9月，<http://www.sis.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=130&id=7>。

式的基本构想是承认当前亚太空间的分散化状态，在建立跨区域安全机制的目标无法实现的情况下，尽可能鼓励和推动在不同次区域中构建小范围的安全合作机制，以应对不断出现的各类安全挑战。

在亚洲各次区域空间中，存在很多能够在安全领域发挥作用的多边机制，由于次区域内国家间差异较小，安全矛盾层次相对单一，且具体安全问题的处理对于地区体系影响有限，因此更容易在安全领域形成机制化的合作。如果在稳定的次区域安全机制形成之后，通过多种形式的互动与协调，逐步建立次区域机制间的联系，理论上能够形成次区域机制的网络化结构。

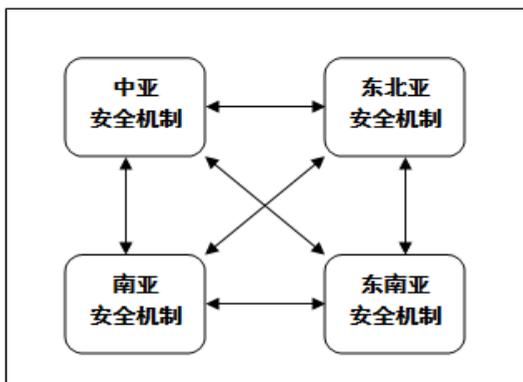


图5 次区域协调模式

该模式在战略目标的选取上放弃了建构跨区域安全机制的构想，转而应对难度较低的次区域安全问题，从而暂时回避了地区安全架构建设中较为困难的跨地区整合问题。然而，次区域安全机制的建设事实上强化了次区域国家的身份认同，这将进一步强化亚洲地区的分散化状态。放弃跨区域安全机制的目标，使得该模式既无法处理冷战结构，也无法平衡亚太空间内大国之间的战略关系，更不能为亚太安全提供有效的解决方案。该模式仅可作为过渡性方案，在不同的次区域中发挥有限的推动地区安全合作和非传统安全治理的作用，难以对亚洲安全问题的解决产生根本性影响。^①

^① 2012年之前，很多中国学者明确支持该模式，参见陈峰君主编：《亚太安全析论》，中国国际广播出版社2004年版，第184-186页；刘学成：《形成中的亚太安全架构与中国的

（六）东盟主导模式

亚太安全领域的第六种模式是东盟主导模式（图6），即由东盟主导亚太安全议程的“小马拉大车”模式。20世纪90年代，东盟抓住冷战后地区大国在安全领域相互防范的微妙心理，创建了以东盟为核心的网络化安全对话机制，^①并以此为基础，在地区安全合作中发挥了舵手作用。在相当长时间内，东盟在推进安全机制建设和促进安全对话方面发挥了积极作用。

然而，随着近年来亚太地区大国战略竞争加剧，地区大国与东盟国家之间的安全问题不断升温，东盟在安全领域发挥主导作用的空间迅速缩小。部分东盟国家在域外大国的怂恿下，试图绑架东盟获取非正当安全利益，最终在东盟国家内部造成了严重分歧。这也暴露该模式的重大缺陷，即只能在不影响大国基本利益的安全问题上发挥协调作用，而一旦涉足大国的核心或重要利益时，不仅无法发挥机制的作用，甚至有可能对自身造成严重影响。^②

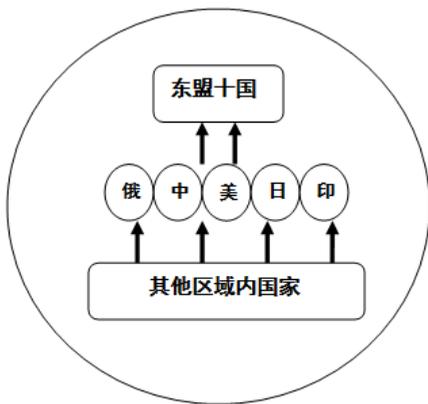


图6 东盟主导模式

亚洲外交》，载《当代亚太》2008年第6期，第93-94页。2012年以后，中国学者大多转向支持在亚太地区建立能有效覆盖整个区域的地区安全机制，参见林利民：《亚太安全机制的“缺位”与“补位”》，载《当代世界》2012年第7期，第22-26页。

^① 该机制的基本形式是东盟地区论坛（ARF）框架，同时充分发挥亚太安全合作理事会（CSCAP）和亚太圆桌会议（APR）等多层次安全对话平台的作用，阐述亚太地区中小国家对地区安全的基本诉求，协调大国在亚太安全问题上的立场，引导亚太安全机制的形成，<http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gjhdqzz/yzxhhy/t536468.htm>。

^② 关于东盟地区论坛在安全机制建设方面的经验与缺陷，参见魏玲：《小行为体与国际制度——亚信会议、东盟地区论坛与亚洲安全》，载《世界经济与政治》2014年第5期，第85-100页。

客观来讲，东盟主导模式是亚太地区中小国家在安全领域的有益尝试，即使在目前遭遇困难的情况下，也不失为一个有效性和可行性较为平衡的机制，它虽然无力解决亚太地区的战略对抗，但可以为地区大国提供磋商与对话平台，也能够通过推动非传统安全问题的解决为各国提供合作经验。但也应该认识到，该模式仅是在地区格局转型初期这一特定阶段的产物，当地区秩序转型进入更深层次，大国需要重构地区战略格局时，处理新的安全问题将超出该模式的能力范围。可以说，东盟主导模式是当前亚太各国仍可积极利用的安全对话平台，但其未来的发展潜力有限，难以构成未来地区安全架构的基础。

四、亚太安全架构的模式谱系

在以分散性为基本特征的亚太区域中，不同行为主体基于对亚太安全的差异化认知和自身国家利益的考量，设计或建构了上述六种地区安全模式。如果依据亚太安全问题类别所形成的评估标准对其加以分析，并按照“有效性”与“可行性”的二元维度对这六种安全模式进行二维空间的落点象限排布，便可以简单勾勒出未来亚太安全架构可能形成的基本谱系，并对其各自不同的发展前景进行宏观判断（图7）。

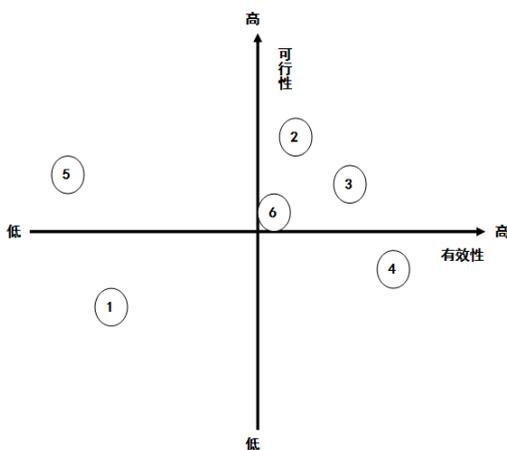


图7 亚太安全架构的模式谱系

如图7所示,在当前亚太安全环境中,同盟体系模式(模式1)和次区域协调模式(模式5)发挥作用的空间显然较为有限。美国主导的同盟体系是冷战时代的产物,其所信奉的“绝对安全观”和区分敌我阵营的冷战思维方式不仅无益于解决地区安全问题,反而会成为新的安全问题的根源,也必然会遭到希望获得稳定的安全环境的诸多亚太国家的抵制,无论是机制的有效性还是操作层面的可行性都非常低。而次区域协调模式则因其避免触及亚太地区安全领域的棘手问题,在短时间内具有一定的可行性;但由于其回避而非解决亚太地区的安全困局,几乎等同于选择维持现状,拖延安全问题爆发的时间。作为一种安全机制,这种鸵鸟式的态度也意味着它在机制的有效性方面存在严重缺陷,也不太可能成为未来地区安全架构的主流。

除此之外,其余四种安全模式则各具特色,均有潜力成为未来亚太安全架构的基本框架。从理论上说,亚信会议模式(模式4)、东亚峰会模式(模式2)与中美共治模式(模式3)都抓住了新时期亚太安全架构建设的关键,即通过各种机制化方案,将中国和美国这两个最重要的行为主体纳入共同框架内,从而规划新的亚太战略秩序和行动机制。可以说,这三种模式都符合地区安全架构的总体要求,有条件为未来的亚太安全架构提供基本框架。

当然,这三种模式也存在微妙的差异,中美共治是一种较为理想化的理论模型,其基础是中美两国通过新型大国关系构建未来亚太安全格局,即美国承认中国在亚太安全问题上扮演的领导角色,同时中国也允许美国在亚洲事务上发挥重要作用,双方基于相互理解和信任,共同讨论和处理地区安全难题。这种模式的建立需要中美双方形成充分共识,并在战略行动上相互妥协。这要求双方在一定程度上修订原有的战略目标,并在战略层面进行较长时间的磨合。而在现实中,中美两国则根据自身需要作出了更有利于维持自身优势地位的战略选择。

美国倾向于在东亚峰会基础上搭建新的亚太安全框架,这一框架可以将中、美两国和俄、印、日等地区大国以及所有具有地区影响力的中等国家都纳入其中,具有较好的代表性。更重要的是,美国的亚太盟国都是该机制的成员国,由此美国的地区影响力可以得到充分发挥。由于目前东亚峰会机制已经初步成型,较之仍然停留在理论层面的中美共治模型,其可行性更高。

它也是美国在亚太安全领域的重要抓手。

中国在地区安全领域的主要机制性依托则是亚信会议和上海合作组织，因为亚信会议从诞生伊始就强调亚洲的主体性，这意味着在亚信框架内，作为亚洲国家代表的中国相对于作为域外国家的美国来说具有天然的优势。同时，上合组织成员国均为亚信成员，且哈萨克斯坦在亚信机制中拥有特殊的创始国地位，中国在亚信机制内更易发挥自身的影响力。而仅作为亚信观察员国的美国，则面临着诸多机制性掣肘。事实上，如果亚洲国家在安全问题上的主体性意识能够充分发挥，亚信会议模式将是最合适的地区安全公共产品提供平台，也是地区安全问题的最佳对话平台，其理论上的效用是所有安全模式中最高。然而，由于美国的消极态度和亚信自身在机制建设方面的缺陷，使得该模式目前的操作难度仍然偏大，在可行性方面得分偏低。

最后，我们也不应忽视东盟主导模式（模式6）的重要价值，作为一项相对“中庸”的安全议程，东盟主导模式的发展潜力有限，其自身的发展也正缓慢进入瓶颈期。但作为亚太安全领域的重要成果，该模式将在很长的中美战略磨合和过渡期内扮演“替补队员”角色。一旦中美双方不能就地区安全问题达成妥协，或由于地区安全矛盾激化，导致东亚峰会、亚信会议和中美共治等三种模式无法进一步推进的情况下，东盟主导模式仍然能够为地区大国提供去敏感化的安全对话平台。因此，尽管东盟主导模式不具备成为新安全架构的核心条件，但仍然可以对未来亚太安全架构的建设提供重要支持。

结 论

在当前这样一个思想激荡、地区政治力量高速分化组合的时代，为亚太安全领域勾勒一幅全面的未来图景并不轻松。新的安全挑战层出不穷，常常能够在最短时间内改变地区安全议程，而新的安全理念和理论模型也随时可能对既有的安全模式产生冲击，最终改变整个地区安全格局。然而，正是因为身处这个纷繁复杂的变革时代，我们才更需要全力推动地区安全架构建设，尽力避免亚太地区这个身处全球化进程前沿，并将引领未来世界经济发展的最活跃经济空间因安全领域的冲突或误判而滑入安全困境的陷阱。

任何稳定合理的安全架构都需要经历充分的磨合才能走向成熟，而当那些原本分别属于过去、现在和未来的不同类型安全问题同时出现在亚太空间，最终形成复杂的系统性困局时，就意味着亚太安全架构的建设不仅需要足够的时间，更需要合理设计、风险管控以及大国间的持续对话与妥协。

由于要处理亚太地区长期存在的残余冷战结构，也要回应域内外大国对地区战略主导权的诉求，未来稳定的亚太安全架构必将带有明显的大国协调色彩，且需要容纳所有对地区安全能够产生关键影响的国家。美国无法依托同盟体系的力量，建构一个排斥中国的地区安全架构，因为这样的安全架构即使建立起来，也无法解决安全问题，只会带来更加激烈的冲突和军备竞赛。同理，中国目前也没有能力维持一个没有美国参与的安全体系。归根结底，亚太安全体系的建构从根本上是要避免亚洲大陆强国与太平洋海洋强国在亚太空间内形成尖锐对抗的局面。

诚然，即使我们能够明晰亚太安全架构建设的合理走向，也仅仅能够做到排除不合理选项，勾勒宏观图景，并不意味着可以准确把握安全架构的发展状况。在不断发展变化的亚太区域中，东亚峰会模式、亚信会议模式以及受到广泛关注的中美共治模式都有能力为地区安全架构提供基础性框架，即使是发展潜力有限的东盟主导模式，也在特定条件下对安全架构建设有所裨益。我们所能做的，只是尽可能罗列安全架构未来发展的多种可能性，并且按照根植于安全议题本身的合理化标准对其进行评估。亚太安全空间始终是开放的、可塑的，未来安全架构的建设过程最终走向何方，仍将受制于地区大国尤其是中美两国的战略选择与战略互动。亚太安全新架构的建设注定要经历漫长的周期，其间必定会出现许多难以预计的难题与风险，但是只要中国能够在地区安全问题上明确战略目标和实现路径，以中美关系为重点，缜密筹划，稳步推进，创建既符合整个亚太地区的总体安全利益、又能够充分展现中国影响力的新型安全架构的目标就能够实现。

[收稿日期：2015-05-11]

[修回日期：2015-06-08]

[责任编辑：张 春]

从安全理念的演变看亚信会议 框架下的安全合作*

强晓云

【内容提要】 新时期亚洲安全局势的复杂特点与严峻局势使建设亚洲安全新架构提上日程。而现有的、包含大多数亚洲国家的亚信会议可以为亚洲安全架构建设提供有益帮助。亚信会议在促进亚洲和平与合作、增进成员国相互了解与信任方面发挥着独特作用。面对亚洲地区存在的共同的、综合性安全挑战，亚信会议的安全理念也在不断演变与完善。中国倡导的亚洲新安全观已经成为亚信会议安全理念的核心内容，这对促进亚洲国家互信与协作，共建安全稳定的地区环境具有深远意义。尊重与照顾所有成员国的安全关切，以对话合作来促进安全互信是亚信会议开展安全合作的主要考虑。未来亚信会议框架下的安全合作应在新安全观基础上，克服认知共同体、利益共同体、责任共同体以及命运共同体缺乏的困境，积极落实各项互信措施，加强机制建设，为建立亚洲安全新架构作出贡献。

【关键词】 亚信会议 亚洲安全架构 安全理念 安全合作

【作者简介】 强晓云，上海国际问题研究院俄罗斯中亚研究中心副主任，全球治理研究所副研究员

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0038-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504003

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

进入 21 世纪以来，亚洲的经济发展为世界所瞩目；同时，各种安全矛盾与冲突也对亚洲的稳定发展构成挑战。地区安全合作滞后于经济合作的现实使亚洲国家开始思考建构或完善亚洲安全架构问题。一个运作良好的地区安全架构应当包括几个要素：第一，成员国应覆盖地区多数国家，代表最广泛的地区安全利益；第二，适应地区的安全形势与特点；第三，理念具有代表性，机制具有有效性，决策具有权威性，行动具有务实性。由哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫于 1992 年 10 月 5 日在第 47 届联合国大会上倡议成立的亚洲相互协作与信任措施会议（以下简称“亚信会议”）囊括了亚洲次区域主要国家，其中不乏一些地区热点国家，在地区安全方面具有很强的代表性。成立 20 多年来，亚信会议在促进亚洲和平与合作、增进成员国相互了解与信任、维护地区安全与稳定、促进区域交流与合作方面发挥着独特作用。可以认为，亚信会议是保障亚洲和平、安全与稳定的国际论坛，其安全合作理念、合作实践可为构建亚洲安全新架构提供有益启示。

一、安全挑战：亚信会议安全合作的动力

亚信会议成员国和观察员国所处的亚洲地区，当前正面临一系列复杂和严峻的安全挑战，包括传统和非传统安全问题。在亚洲地区，既存在着冷战时期形成的安全和军事上的结盟与分裂，也存在着二战和冷战遗留的领土与海洋权益等方面的问题，同时还面临多种非传统安全威胁。

第一，恐怖主义和极端主义已经成为亚信成员国面临的共同安全挑战。这些安全威胁没有国界之分，各方利害相同、祸福与共。目前，亚洲已成为恐怖活动最猖獗的地区。据不完全统计，2014 年全球共发生恐怖事件 2 383 起，亚洲地区则高达 1 794 起，占全球恐怖事件总数的 75.28%。^①此外，“圣战萨拉菲”等思潮不仅鼓动极端势力在中东国家掀起一系列暴恐活动，而且还扩散到与中国相邻的阿富汗、巴基斯坦以及中亚国家。中东变局、美国和北约联军从阿富汗撤军的外溢效应也加剧了中亚、南亚恐怖主义势力的猖獗。原本在海外活动的恐怖主义势力向中亚腹地回流，与已在吉尔吉斯斯坦和塔

^① 《探寻亚洲未来安全发展之道》，载《人民日报》2015 年 5 月 29 日。

吉克斯坦具有稳定基础的“伊斯兰解放党”及在费尔干纳盆地活跃的“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”遥相呼应甚至相互勾联，使中亚国家的安全风险上升，反恐、反极端主义的压力随之加大。恐怖主义与极端主义势力在亚洲的活跃，既严重危害各国正常的社会生活与经济发展，也波及中国在当地的经营投资、能源合作以及企业和公民的人身财产安全，还加剧了中国西部地区安全环境的恶化。共同的安全挑战需要亚信会议国家携手合作，共同应对。

第二，毒品种植与贩卖、武器走私、非法移民、跨国犯罪以及由地区冲突引发的难民问题对亚洲地区构成安全威胁。这些非传统安全挑战具有较高的联动性，需要亚信会议国家探寻综合性和一体化的应对方案。以毒品种植与贩卖为例，阿富汗是世界上第三大鸦片生产国，根据联合国毒品犯罪署（UNODC）报告，阿富汗鸦片种植面积已连续三年增长，2014年增长了7%；自美国发动阿富汗战争以来，阿富汗鸦片产量增长了40倍。^①此外，中亚、南亚地区成为阿富汗毒品贩运和消费的主要地区，从阿富汗非法武装和恐怖分子到中亚、南亚的“三股势力”（恐怖主义、极端主义、分裂主义），都利用制毒、售毒、贩毒获得巨额资金，以招募恐怖分子、经营恐怖组织和营地、购买各种现代化先进武器、策划并实施恐怖袭击以及组织相关的煽动蛊惑活动。近十年来，阿富汗毒品通过巴基斯坦和中亚国家向中国新疆渗透，中国境内也出现毒品犯罪与恐怖主义沆瀣一气的状况。尽管中亚国家建立了禁毒中心，但遏制毒品走私必须与防范其他非传统安全威胁相联系，需要在亚信会议框架下加强地区国家间的沟通协调，寻找综合治理之道。

因地区冲突造成的人道主义灾难及难民问题也是不容忽视的综合性安全挑战之一。传统安全威胁容易引发人道主义灾难与难民问题，一旦难民跨越国界进入邻国会造出一系列非传统安全问题，如流行病防控、资源利用等问题都需要难民输出国与输入国之间共同治理。以阿富汗难民为例，截至2015年4月，仅巴基斯坦一国，登记在册的阿富汗难民人数已高达161万，另有100万阿富汗难民待登记注册。^②大规模难民问题是巴基斯坦政府和阿富汗政

^① 《阿富汗是世界第三大鸦片生产国》，中国驻阿富汗大使馆经商参处网站，2014年12月16日，<http://af.mofcom.gov.cn/article/tbbd/201412/20141200834742.shtml>。

^② 《2015年3月阿富汗政治经济动态》，中国驻阿富汗大使馆经商参处网站，2015年4月6日，<http://af.mofcom.gov.cn/article/afdt/201504/20150400933541.shtml>。

府定期磋商的重要内容，但由于阿富汗局势不稳以及其他原因，双边层面解决难民问题的资源并不丰富，急需地区多边安全机制的介入。

第三，缺乏合作使亚洲安全挑战日益严峻。首先，东亚和南亚的领土和海洋权益争端不断。东亚地区因历史原因形成的领土、领海争端长期存在，近年来集中爆发又引发一系列连锁反应，特别是俄日“北方四岛”之争、日韩独（竹）岛之争、中国与日本和菲律宾等国的海洋岛屿之争等，对地区安全造成的负面影响值得注意。此外，泰国与柬埔寨、中国与印度、印度与巴基斯坦之间都存在不同程度的领土争议。其次，美国“亚太再平衡”战略对大国战略互信与合作也造成一定程度的消极影响，导致彼此误判的可能性增加。奥巴马政府将“关注”亚太的重点置于安全领域，全面加大“战略投入”，给亚洲安全带来负面影响。一方面，导致中俄等国对美国的言行产生疑虑；另一方面又使部分存在疑华、恐华心理的亚洲国家进一步接近美国，从而导致亚洲国家相互对立，彼此失和。中国已切实感受到美国重返亚太带来的安全压力，俄罗斯也担心美国重返亚太与北约无止境“东进”对其形成双面夹击之势。大国之间战略互信不足势必对东亚、南亚地区安全稳定构成威胁。再次，中亚国家之间在资源利用方面的冲突与边界划分问题，则是缺乏合作引发非传统安全挑战的典型案例。油气和水资源的分布不均、利用失衡常会引起中亚国家之间的冲突，乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦在费尔干纳地区边界划分上一直争议不断，再加上费尔干纳盆地极端势力的影响以及三国国内民族主义情绪的上升，极易激化矛盾。

第四，能源安全、资源安全、生态安全、粮食安全和网络安全等非传统安全问题与亚信会议成员国和观察员国的经济社会可持续发展息息相关，构成了与发展相关的可持续安全挑战。以能源运输安全为例，世界上共有九条重要的海上运输通道，其中四条在亚洲，马六甲海峡则是其中最关键的一条。2013年平均每天共有1 700万桶石油经该通道运输，同时东亚也经该通道向西亚和欧洲运输大量商品。^①然而，东南亚地区的海盗活动严重影响这条通道的安全。为了保证海上能源运输安全，各国应合力打击海盗。另外，以中亚的生态安全与粮食安全为例，在2000年到2011年期间，因森林大火和持续

^① 《探寻亚洲未来安全发展之道》，载《人民日报》2015年5月29日，第22版。

干旱造成中亚国家尤其是世界重要粮食出口国哈萨克斯坦的粮食产量下降，该国政府不得不限制谷物出口，这迫使塔吉克斯坦政府被迫动用种子粮渡过粮食危机，对其经济社会的可持续发展构成一定威胁。

此外，随着信息化和网络技术的快速发展，网络犯罪、网络恐怖主义、黑客攻击和网络战对国家安全造成重大威胁。网络媒体在中东变局中的特殊角色以及2013年“棱镜门”事件的爆发，充分显示网络安全对一个国家可持续发展的重要性。各国开始积极探索网络空间国家主权及利益的维护，韩国、日本、印度、新加坡等国相继出台网络安全战略或相关规划，中国也成立了由国家最高领导人负责的中央网络安全和信息化领导小组，加快制定网络安全和信息化发展战略。

如此复杂的传统安全与非传统安全威胁相互交织的现实，促使亚信会议成员国与观察员国更加重视安全问题与安全合作，也推动安全理念的逐步演变，以应对日益严峻的安全威胁。

二、亚信会议安全理念的演变

维护地区安全是亚信会议成立的初衷，关注地区安全问题、促进成员国对安全的基本认知渐进趋同是亚信会议历届元首会议、外长会议与高官会议的主要内容。从1992年10月哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫提出成立倡议到2015年，亚信会议的安全理念经历了从关注单一领域安全到关注多领域安全挑战、从模糊到逐渐清晰的发展过程。

（一）第一阶段：初步沟通协调期（1992年10月—2001年1月）

在这一阶段，由于哈萨克斯坦政府和亚洲各国、国际社会的积极努力，许多亚洲国家的学者开始参加亚信专家会议，并决定成立一个筹备亚信外交部长会议的特别工作小组。其间，亚信会议先后于1996年2月和1997年12月召开了两次副外长会议，各国代表纷纷依据本国的地区利益对确立亚信会议规则表态，多数国家对亚信会议能够成为亚洲又一个讨论地区安全问题和实现互信对话的论坛持肯定态度。1999年9月和11月相继召开的亚信外长会议，开始讨论商定各成员国相互关系原则和建立亚洲地区稳定与安全保障机

制的计划，共同签署了《亚信成员国相互关系指导原则宣言》。

这一阶段，亚信会议主要关注安全挑战的共同性，并从共同面临的安全威胁出发，初步提出在亚洲地区加强安全领域相互信任的必要性。亚信会议成员国认为，亚洲各国的安全不可分割，亚洲地区的安全与世界安全具有紧密联系，亚洲安全体系的所有组成部分都相互补充、互为关联，文明的多样化并非产生安全威胁的因素，宽容与对话有助于各国的相互理解与信任，在承认联合国及尊重国际法的基础上展开安全合作是解决地区问题的主要途径。在亚信会议的基础性文件《亚信会议成员国关系原则宣言》中反复强调亚洲安全的共同性与不可分割性，同时也承认由历史文化等因素导致的安全关切的多样性，“承认亚洲安全不可分割的重要性，为防止亚洲和平、安全和稳定面临的挑战和威胁，我们要坚定地加强在该领域的共同行动；承认亚洲和全世界和平、安全与发展之间的紧密联系，并认为其中的任何一项都必然对加强国际和平与安全，对促进各国人民的基本权利、经济和社会进步、福祉都会作出贡献”，“重申亚洲国家民族特点、传统、文化和价值观的多样化不是相互关系分裂的因素，而是具有真正价值的相互丰富的因素”。^①

尽管围绕应对共同安全挑战达成初步共识，但亚信会议成员国有关合作安全的认知并不清晰，关注的重点主要集中在如何加强信任与对话方面。例如，《亚信会议成员国关系原则宣言》指出，成员国“强调国际关系中宽容的重要性和对话作为达成理解、消除和平威胁、加强不同文明间相互关系和交流的重要手段的重要作用。”^②

（二）第二阶段：高层对话磋商期（2001年1月—2009年10月）

在这一阶段，亚信会议成员国的高层围绕安全理念开展对话磋商。在亚信外长、副外长会议的基础上，哈萨克斯坦政府于2001年初开始力推亚信成员国国家元首会议。亚信会议第一次元首会议于2002年6月召开，在此次会议上，各国元首共同发表了《阿拉木图文件》和《关于消除恐怖主义和促进文明对话的宣言》。2004年10月，亚信会议第二届外长会议召开，会议通过

^① 《亚信会议成员国相互关系原则宣言》，Декларация принципов, регулирующих отношения между государствами-членами СВМДА, 亚信会议官方网站, http://www.s-cica.org/page.php?page_id=179&lang=2。

^② 同上。

了《亚信信任措施目录》和《亚信程序规则》，为推动亚信会议成为地区互信安全机制奠定了法律基础。之后又分别举行了第二届国家元首会议、第三届外长会议。

这一阶段亚信会议成员国对地区安全挑战的认识进一步深化，指出恐怖主义、分裂主义是威胁地区国家的共同安全挑战，强调安全领域合作的重要性，并从落实信任措施入手实践合作安全。在亚信会议章程《阿拉木图文件》中就明确指出：亚信会议的主要目标和行动方向是通过多边方式巩固合作以保障亚洲的和平、安全与稳定。为实现上述目标，成员国将采取必要步骤，将亚信会议发展成一个基于亚洲安全共识基础的对话、咨询、决策并实施措施的论坛。亚信会议的宗旨是：扩大合作，保障亚洲的和平、安全和稳定，打击毒品非法生产和流通，为亚洲繁荣和稳定扩大贸易与经济合作，打击任何形式的恐怖主义，在保护环境方面的所有问题上加强合作，防止大规模杀伤性武器的扩散并最终消除这种武器，采取人文领域的信任措施，加强不同文明之间的相互尊重、理解和宽容，在成员国之间落实信任措施，等等。^①

由于九一一事件的发生，亚信会议成员国在这一阶段将反对恐怖主义作为应对共同安全挑战的重点。在2002年举行的第一届亚信会议国家和政府首脑峰会上，发表了《关于消除恐怖主义和促进文明间对话的宣言》，向国际社会表达了亚信会议成员国对打击恐怖主义的立场。成员国“谴责任何形式的恐怖主义，谴责针对无辜百姓生命和威胁他人和平相处环境的暴力行径和犯罪行为。没有任何理由可以为恐怖主义辩护”。同时，宣言还强调“恐怖主义不能与任何宗教、民族或文明混为一谈。绝不允许恐怖主义试图诱使我们陷入宗教、文化或文明冲突之中。我们必须特别警惕，全球反恐斗争正演变成一场针对文化、宗教或民族的战争”。宣言还指出，反恐斗争“应该是全球性的、全面的和持续的，而非有选择的或歧视性的。在反恐斗争中必须避免采用双重标准，反对以打击恐怖主义为借口干涉主权国家内部事务，反对绕过《联合国宪章》对主权国家使用武力。……必须尊重人权依法打击恐怖主义”。另外，宣言还表达了亚信成员国在反恐方面的合作意愿：“我们

^① 《阿拉木图文件》，Алматинский акт, 亚信会议官方网站，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=179&lang=2。

以开放的态度与所有国家、地区、国际组织或机构合作打击恐怖主义。……亚信会议成员国要加强相互之间的合作和对话，促进共同价值观，增进相互理解和信任，共同打击恐怖主义”。^①

意识到地区内出现的一系列因缺乏合作而导致的问题和挑战，亚信会议成员国对安全合作的共识不断提高，这一阶段召开的外长会议以及元首会议都对落实安全合作做出指导性安排。信任措施领域的选择就是一个典型案例。2007年讨论《落实亚信信任措施的合作方法》时，落实军事政治领域的信任措施成为信任措施目录九大领域中争议最大的一个领域。一部分成员国认为，当时亚信会议的发展尚未达到能够进行军事政治领域信任措施的程度；另一部分成员国则认为，应先从社会经济领域来履行信任措施，军事政治领域的信任措施可以推后进行；而另外一些成员国（如哈萨克斯坦）则坚持，军事政治领域的合作应是“亚信会议哲学的核心”^②，并已在《阿拉木图文件》与《亚信信任措施目录》中有所强调。由于在军事政治领域合作方面难以达成一致，《落实亚信信任措施的合作方法》并未涉及如何落实军事政治领域的信任措施，成员国认为应将合作重点首先放在应对新挑战与新威胁和社会经济发展上。在后来的工作实践中，成员国显示出对应对非传统安全威胁的积极性以及对军事安全合作的谨慎态度，搁置分歧，寻求共识并予以落实的合作模式被各领域的协调员国广泛采用。

例如，土耳其与阿富汗分别是应对新挑战与新威胁领域信任措施的协调员国和共同协调员国，工作伊始，土耳其就十分重视推进协商的重要性。与其他协调员国不同，土耳其在召开专家会议之前，并未提交自己的行动计划草案，而是将专家会议的议程锁定在四个主题：边境控制与管理、与警察活动相关的问题、反对恐怖主义、走私问题。然后把与会专家对上述议题的看法以“共同结论”的形式分发给各成员国讨论，获得反馈意见后再向特别工作组提交行动计划草案，两个月后高官委员会通过了土耳其的计划。最终行动计划包含专家会议提及的四个主题，还建立了落实应对新挑战与新威胁领

^① 《关于消除恐怖主义和促进文明对话的宣言》，Декларация об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями，亚信会议官方网站，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=183&lang=2。

^② Эволюция процесса СВМДА，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=395&lang=2&parent_id=139。

域信任措施的国家协调员网络，定期交换该领域的信息、会议和会晤内容等。

尽管深化了对安全挑战的共同性与合作性的认识，但亚信会议成员国对综合性安全挑战及阻碍地区国家经济社会的可持续发展挑战仍缺乏较为清晰的认识。亚信会议将安全内容从军事政治安全拓展到经济安全、生态安全、人文安全、能源安全等领域，其中许多属于“新挑战与新威胁”。例如，“能源安全是日程表中的优先问题之一，能源供应国和需求国之间的对话和合作具有特殊意义。因此需要强调能源安全是经济和社会安全不可分割的一部分，是稳定发展不可分割的一部分”。^① 成员国还认为，面对恐怖主义、分裂主义、跨国有组织犯罪、自然灾害、流行病防疫等跨国性安全挑战，各国应当共同面对、综合治理。例如，《阿拉木图文件》就指出，“和平、安全和发展将会相互补充、相互巩固、相互促进；亚洲安全体系的所有组成部分，包括政治军事、信任措施、经济与生态问题、人文合作与文化合作均相互依存、相互关联，应当积极运作”。^②

（三）第三阶段：深化拓展期（2009年10月—2014年5月）

2009年10月，亚信高官委员会会议在北京国际俱乐部举行，各成员国代表针对亚洲地区经受全球金融危机冲击后潜在的安全风险充分交换了意见，并深入讨论了继续健全亚信会议互信措施与安全对话机制问题。2010年6月，第三次亚信成员国国家元首会议在土耳其伊斯坦布尔召开，这标志着亚信理念正为更多的亚洲国家所接受。

在这一阶段，亚信会议成员国在持续关注共同安全挑战与合作安全的基础上，应对综合性安全挑战的意识日趋强烈，对于影响地区国家可持续发展的安全挑战的认知也愈来愈清晰。在此期间，亚信会议成员国首次提出，“鼓励各国公民、实业界参与反恐行动，发展文明间与文化间对话，促进旨在有效解决该问题的相互理解”。^③ 对于由毒品种植与贩卖、武器走私、跨国有组织犯罪等构成的综合性安全挑战，则再次重申国际合作与综合治理的重要

^① 《第二届亚信会议国家和政府首脑峰会宣言》，Декларация Второго саммита СВМДА，亚信会议官方网站，2006年6月17日，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=183&lang=2。

^② 《阿拉木图文件》。

^③ 《第三届亚信会议国家和政府首脑峰会宣言》，Декларация Третьего саммита СВМДА，亚信会议官方网站，2010年6月8日，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=183&lang=2。

性：“我们承认，没有一个政府能够独立地成功应对该威胁，因此呼吁所有国家为抑制该威胁展开合作、协调与坚决行动。……我们有落实打击国内、地区、国际跨国有组织犯罪战略、制定更有效打击该类犯罪手段的决心”。^①

在这一阶段，能源安全、应对金融危机的负面影响等持续性安全挑战也受到关注。例如，亚信会议成员国承认“能源安全对可持续发展和提高社会经济福祉的重要性”，认为应把技术合作当作保障能源安全的一个主要方向。“强调能源合作的必要性，以加强合作、推广和配置可行的干净环保能源技术，拓展能源利用，在有利条件下促进相关能源技术由发达国家向发展中国家的转移”。^②

（四）第四阶段：趋于完善期（2014年5月——至今）

2014年5月于上海召开的亚信会议第四次国家和政府首脑峰会通过了《上海宣言》，进一步明确和完善了亚信会议的安全理念。《上海宣言》首次明确提出了“共同、综合、合作、可持续安全”理念。指出“在全球化大背景下，安全的涵义已演变为一个综合概念，安全的跨国性、综合性和联动性日益突出。本地区各国不仅利益与共，而且安危与共。任何一国在安全问题面前都难以独善其身。各国应在迄今已达成共识基础上，谋求共同、综合、合作、可持续安全”。^③ 通过上海峰会将亚信会议安全理念以宣言的形式固定下来：共同安全是安全主体，所有国家都安全了才会有真正的安全，“任何国家不能以牺牲别国安全为代价加强自身安全……我们强调任何国家、国家集团或组织在维护和平与稳定方面都不具有特殊优先责任”；^④ 综合安全是安全的内容，既包括传统安全也包括非传统安全；合作安全是实现安全的方式，要通过平等、彼此尊重、相互信任的合作才能达成；可持续安全是安全的基础，强调发展与安全的关系。其中可持续安全是一个新提法。亚信会议成员国希望安全是可持续的，而非短期的；而可持续安全的基础是发展，发展要通过经济合作才能实现。正如中国国家主席习近平在上海峰会上指出的：

^① 同上。

^② 同上。

^③ 《亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上海宣言》，中国外交部网站，2014年5月21日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/yxhy667356/zxxx/t1158307.shtml。

^④ 同上。

“可持续就是要发展和安全并重以实现持久安全。发展是安全的基础，安全是发展的条件。对亚洲大多数国家来说，发展就是最大安全，也是解决地区安全问题的‘总钥匙’”。^① 亚信会议的大多数成员国都是发展中国家，经济和社会的发展始终是这些国家的第一要务，同时，有些安全问题也是由于发展不到位引发的。因此，亚信成员国之间也需要通过加强经济合作来增进互信，进而促进安全。

三、中国对亚信会议的可能贡献

在亚信会议的发展历程中，中国始终积极参与各个阶段的工作。必须强调的是，中国对亚信会议的最大贡献在于完善安全理念，中国提出的亚洲安全观已经成为亚信会议安全理念的核心内容。特别是习近平主席在亚信会议第四次国家和政府首脑峰会的主旨讲话，全面系统地阐述了亚洲安全观，首次提出“共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全”概念，对促进亚洲国家相互信任与协作，共建安全、稳定的地区环境具有深远意义。因此，尽管“新安全观”这一术语并未写入亚信会议宣言文本，但亚信会议的安全理念的确与新安全观高度吻合。

中国倡导的新安全观包含以下几个内容。一是安全挑战具有共同性，安全主体具备普遍性、平等性与包容性。正如习近平主席指出的，安全应该是普遍的，不能一个国家安全而其他国家不安全；安全应该是平等的，各国都有平等参与地区安全事务的权利，也都有维护地区安全的责任；安全应该是包容的，应恪守尊重主权、独立和领土完整、互不干涉内政等国际关系基本准则，尊重各国自主选择的社会制度和发展道路，尊重并照顾各方合理安全关切。安全应是亚洲和世界各国人民的共同安全。

二是突出安全挑战解决方式的综合性。对当前的亚洲而言，传统与非传统安全同时存在，安全问题的联动性与交叉性不断增加，因而在应对安全挑

^① 《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面：习近平在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》，中国外交部网站，2014年5月21日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/yxhy_667356/zxxx/t1158070.shtml。

战时，需要通盘考虑地区安全问题产生的历史渊源与现实依托，以及可能的发展轨迹，充分调动官、民、产、学、研各领域的积极性，在政治、经济、社会、文化、宗教等方面多管齐下，统筹谋划，综合治理。

三是强调安全合作的重要性。基于安全挑战的共同性与综合性，任何一国都无法独立成功应对某一种安全威胁，合作必不可少，且合作必须以平等、尊重为前提，这也是亚信会议历届元首会晤时所强调的原则之一。

四是突出发展与安全的关联性，提出“可持续安全”这一概念。中方认为，发展是最大的安全，也是解决地区各类安全挑战的出发点、关键所在。只有注重发展，改善民生，才能缩小国内与区内贫富差距，减少安全威胁滋生的潜在条件，才能从根本上消除各种安全挑战。

亚洲新安全观的提出及其在《上海宣言》中的反映，体现出亚信会议成员国对新安全观的认可和接纳，对亚信会议安全理念的完善具有里程碑意义。

除了提出理念倡议，中国还可以借助主席国地位为亚信会议框架下的安全合作作出更大的贡献。从2014年5月开始，中国担任亚信会议轮值主席国，主席国的特殊地位以及中国与哈萨克斯坦、土耳其等亚信会议核心国家的良好关系为推动亚信会议的进一步发展提供了可能。

首先，亚信会议国家期待中国在担任轮值主席国期间发挥特殊领导作用，并借助中国的影响力提升亚信会议的能力与影响力。哈萨克斯坦、土耳其学者曾多次提出希望中国在担任主席国期间推动亚信会议升级，加强包括秘书处在内的各机制的领导力与执行力，切实推进安全领域信任措施的落实等。

其次，亚信会议成员国、观察员国的广泛性与代表性为中国发挥主席国特殊领导作用也提供了内生动力。借助中国，亚信会议的国际影响力会获得提升；借助亚信会议，中国在地区安全合作中的影响力与吸引力也会逐渐上升。这是因为中国的周边利益和亚洲利益与在亚信会议中的利益密切相关。大多数亚信会议成员国是中国的周边邻国，也是中国陆向和海向利益的集中地区，亚信会议成员国所覆盖地区的安全稳定与中国周边的安全稳定息息相关。另外，从工具性角度看，亚信会议是中国亚洲外交和周边外交的组成部分。借助亚信会议，中国可以与西方进行国际组织间的对话；通过亚信会议，中国可以加强与亚洲各次区域的战略沟通尤其是南亚、西亚、北非地区；支

持亚信会议，有利于加强中国与哈萨克斯坦之间的双边全面战略伙伴关系。

再次，基于亚信会议成员国、观察员国的多样性和差异性的现实，并全面考察亚信会议的发展历程，中国应该以“具有引领作用的积极参与者”身份推动亚信会议的进一步发展。发挥中国作为轮值主席国的特殊领导作用，需要从凝练具有亚洲特色的亚洲新安全观入手，构建亚信会议框架下安全合作的思想基础，同时推动亚信会议的机制能力建设，包括提升秘书处的统筹协调功能等，加强主席国与核心成员国（哈萨克斯坦、土耳其等）、主席国与区域内国际组织、主席国与世界主要大国的沟通与合作，使亚信会议更加成熟，更具辐射性和影响力。

最后，亚信会议的安全合作理念与中国构建亚洲安全新架构的理念有重要的共通之处。中国反复强调，培育一个符合地区实际、满足各方需求的亚洲安全架构是维护亚洲安全的“必要环节”，“亚洲安全新架构应建立在新安全观基础上，应有利于促进地区经济合作与安全合作的两轮驱动”。^① 在中国与俄罗斯的联合声明中，也多次表明两国对建立地区安全架构的基本设想：以新安全观为指导，在遵循国际法基本原则的基础上，在亚太地区建立开放、透明、平等、包容的安全和合作架构。^② 亚信会议无论在理念还是实践上都明显遵循新安全观，可为亚洲安全新架构建设提供启示与经验。另外，中国担任亚信会议轮值主席国，也可以在一定程度上弥补由“小行为体建设国际制度”^③ 的不足。中国是世界大国，哈萨克斯坦、土耳其是具有地区影响力的中等国家，三国完全有能力在亚信会议中推动由大、中型国家参与并引领的安全合作模式，这也会为亚洲安全新架构建设提供一种参考模式。

四、亚信会议框架下安全合作的困难及对策

尽管亚信会议在安全理念与安全合作实践上已经有所发展，但由于种种

^① 刘振民：《亚洲的安全与中国的责任》，载《国际问题研究》2014年第1期，第26页。

^② 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于合作共赢、深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》，中国外交部网站，2013年3月23日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1024243.shtml。

^③ 魏玲：《小行为体与国际制度——亚信会议、东盟地区论坛与亚洲安全》，《世界经济与政治》2014年第5期，第85-100页。

主客观因素，亚信会议框架下的安全合作也面临一系列困难，这涉及如何推进安全问题上的务实合作。

作为亚洲地区成员国覆盖面最广的国际性论坛，亚信会议最大的吸引力在于它能够为成员国、观察员国提供一个非排他性的平台，就亚洲安全问题以及相互间存在的安全问题进行交流与合作，来处理难以解决和共同关心的问题。尊重、照顾所有成员国的安全关切，以对话合作来促进安全互信是亚信会议开展安全合作的主要考虑。过去 20 多年来，亚信会议在建立信任措施方面取得的成就主要得益于其本身的开放性、渐进性与非强制性，然而，未来亚信会议的进一步发展和影响力的提升很大程度上取决于能否在安全合作方面取得务实突破。笔者认为，当前亚信会议的安全合作务实性不足，主要原因在于成员国之间尚未建立认知共同体、利益共同体、责任共同体以及命运共同体。

一方面，成员国、观察员国的多样性与差异性使各国对安全挑战的认知存在差异，造成认知共同体缺乏，这导致亚信会议的安全议题较为分散。另外，由于成员国对他国安全挑战与本国联动性的认识有限，安全的自我意识促使一些国家不愿意提供公共产品、承担合作成本，这导致利益共同体缺乏，进而使安全决策合力略显不足。

亚信会议成员国、观察员国覆盖了整个亚洲大陆，从东亚到西亚，从俄罗斯的远东地区到东南亚、南亚，各国在历史文化、风俗习惯、意识形态、政治制度、社会发展水平以及地缘政治环境等方面都存在着巨大差异。这一多样性使亚信会议国家不仅对安全有不同的利益诉求，同时对亚信会议安全合作的领域优先次序也存在分歧。例如，中东国家视巴以问题为地区和平的核心，中亚诸国则关心阿富汗局势对地区安全稳定的外溢效应，而东亚一些国家更关注海洋权益争端引起的安全问题。即使在亚信会议国家共同关心的非传统安全问题上，各国关切也各有侧重。例如，中东国家在非传统安全问题上更关注恐怖主义、宗教极端主义的蔓延，中亚国家则更关注毒品走私、跨国犯罪以及水资源利用等问题，东南亚诸国更关注防灾减灾、气候变化等问题。由此可见，亚信会议国家在面临共同安全挑战的同时，也必须面对差异性带来的巨大挑战。而亚信会议所有倡议的执行都以成员国、观察员国的

自愿为基础，安全议题的分散性极易导致亚信会议在安全合作方面的决定与目标务虚多于务实，信任措施缺少具体内容，进而导致各项多边信任措施的执行力度大打折扣，务实合作推进缓慢。如何从纷杂的差异性安全需求中寻找共同的、首要的安全诉求，同时要具备最大程度的包容性可能是亚信会议未来急需解决的难题之一。

另一方面，机制能力建设滞后已经成为阻碍亚信会议进一步发展的主要因素，既没有相应的机制保障使各国能够齐心协力应对各种安全挑战，也缺乏对可持续等安全挑战的主导认识，进而导致缺乏责任共同体与命运共同体意识。成员国、观察员国的多样性与差异性还使得亚信会议在安全合作方面缺乏明确的核心价值观，更制约其机制建设能力的提升。而成员国和观察员国对亚信会议发展方向的不同看法以及亚洲日趋严峻的安全形势，更为亚信会议机制能力建设增添了新的障碍。应当指出，20多年来，亚信会议在安全合作方面已经具备了一些机制，决策机制包括每四年举行一次的国家政府和首脑峰会、外长会议以及每年举行一次或数次的高官委员会会议；工作机制是特别工作组会议和专家会议；职能机制为设在哈萨克斯坦的亚信会议秘书处。然而，现有机制安排并不能够完全保障安全合作目标的务实推进，导致亚信会议的功效甚至其存在的必要性都受到质疑。另外，在亚信会议发展过程中，哈萨克斯坦以及纳扎尔巴耶夫总统作出了巨大贡献，土耳其在担任轮值主席国期间也为亚信会议作出了相当的努力，然而这种“小马拉大车”效应经过20多年正在逐渐递减，如何发挥核心国家的作用，推动其能力建设成为当前亚信会议面临的主要任务之一。

笔者认为，改善认知共同体、利益共同体、责任共同体与命运共同体缺乏的现状需要理念建设与机制建设双管齐下。

众所周知，亚信会议成立伊始，主要是模仿欧安组织的发展模式，因此带有明显的欧洲机制痕迹。然而欧洲合作机制的显著特点是具有共同的价值观，而亚洲的特点则是多样性与差异性，这使亚信会议在发展过程中虽存在较为一致的安全合作理念，但缺乏明确的、为绝大多数成员国所接受的统一的安全认同。多样性固然可贵，但统一性更为重要。因此亚信会议有必要以亚洲新安全观作为维系安全合作的核心认同。这种安全观涵盖了当前国际体

系中通常强调的价值要素，同时还考虑到亚洲所面临的特殊挑战。未来，亚洲新安全观还应进一步与亚洲共享的文化理念相契合，如吉尔吉斯斯坦前外长伊玛纳利耶夫就强调，新安全观应“集中体现亚洲追求和平、人本、包容的文化精神”。^①另外，亚信会议还应进一步完善新安全观的理论内涵，提出既能够回应当前亚洲共同的安全关切，又具备长远时空意义的安全观。除了针对亚信成员国普遍关注的三股势力等现实安全威胁外，还应涵盖网络安全、环境保护、核不扩散、外太空军事化等问题。总之，新安全观既要基于亚洲的历史和文化精神内核，又要面向未来，并能够引起国际社会共鸣。

在机制方面加强亚信会议需要从以下几个方面入手：一是要落实亚信会议安全领域业已制定的信任措施和行动计划，形成更多具体成果；二是在成员国共同关心的议题基础上，集中议题、尽快确定优先合作领域；三是发挥亚信会议轮值主席国的特殊领导作用和核心成员国的协同作用。从亚信会议的发展历程来看，轮值主席国的领导力对推进各项安全合作有着特殊作用，核心成员国的积极参与对落实多边合作也具有积极意义。同时，亚信会议框架下的地区合作需要有大国引导，但也要保持与其他地区机制尤其是上海合作组织、集体安全条约组织、东盟地区论坛等的互动，还要加强与域外主要力量如美国、欧盟等的沟通，这样既可获得更多认同，也可避免亚信会议成为一个排他性机制。

此外，还应注意，亚信会议是一个以安全为主要议程的多边论坛，但又不仅限于讨论安全。这点在亚洲体现得非常明显，即亚洲的安全是一项综合性课题，需要各方从不同层面加强协调和信任措施，其中加强经贸合作、降低安全问题敏感性、寻求各方利益汇合点是亚洲安全架构建设的重要方面。中国提出的新安全观也强调综合、合作、可持续的安全，并辅以地区经贸合作。特别是中国提出加强亚洲各国的互联互通建设，以促进亚洲的共同和可持续利益，这是建立亚洲安全新架构的突出亮点。在这方面，阿富汗以及整个南亚地区都面临新的机遇，相关工程项目建设带来的各种利益，将吸引越来越多的国家。在亚信这个安全平台上拓展出一些其他领域的合作，正是各方所期盼的。

^① 笔者对伊玛纳利耶夫的访谈，2014年4月2日，吉尔吉斯斯坦比什凯克。

综上所述，亚信会议经历了 20 多年的发展，签署并发布了一系列有关安全、和平、发展的文件与宣言，在增进成员国相互了解与信任、促进亚洲的安全稳定方面发挥着独特的作用。进入新的历史时期，亚洲的安全局势更趋复杂，亚信会议成员国对其在安全合作方面提出更高的要求。然而，也需要正视一个客观现实，亚信成员国、观察员国覆盖了绝大多数亚洲国家，而且各国、各次区域对具体的安全挑战的认知各不相同，各自的安全利益也存在较大差异，这导致亚信会议的决策能力、执行能力都受到制约，务实合作进展有限，因而加强各成员国在安全领域的沟通与配合，加快亚信会议的机制能力建设刻不容缓。在这方面，轮值主席国与亚信会议核心国家应当也能够发挥重要作用。

值得注意的是，亚信会议的经验与局限对构建亚洲安全新架构具有一定启示意义。在理念上，亚信会议以广为成员国接受的新安全观为重心；在实践上，尊重所有成员国的安全关切、以对话合作来增进安全互信，提升中小国家的参与度，这是亚信会议的成功之处，也是一个合理的亚洲安全新架构不可或缺的要素。但与此同时，对普遍性与舒适度的过多强调也使亚信会议在务实合作方面存在明显局限，需要通过完善各种机制来应对。亚信会议在机制建设、主要国家的参与模式等方面的完善进程，也是亚洲国家探索如何建设合理的地区安全新架构的过程，这也是亚信会议发展过程中最主要的延伸意义。

总之，基于新时期亚洲安全局势的复杂特点，以及亚信会议安全理念与安全实践，未来亚信会议框架下的安全合作应在倡导亚洲新安全观的基础上，积极落实各项信任措施，加强机制能力建设，进一步发挥其在维护亚洲安全稳定中的特殊作用，为构建亚洲安全新架构作出贡献。

[收稿日期：2015-03-04]

[修回日期：2015-06-23]

[责任编辑：陈鸿斌]

东南亚安全治理中的 私人安保公司*

邢瑞利 刘艳峰

【内容提要】 在经济全球化背景下，治理主体逐渐多元化，安全私有化趋势日益明显，而私人安保公司的出现是上述两种发展趋势的集中体现。在东南亚地区，私人安保公司逐渐成为新兴治理主体，有其自身的优势和特点，在地区安全治理中发挥着区别于其他行为体的作用，当然它也挑战了国家对暴力的垄断权，也面临暴力被过度使用以及难以规制等问题。因此加强对私人安保公司的规制、引导、监督、评估是必要且迫切的。应该将私人安保公司纳入亚太安全新架构的建构中，使其在安全治理中发挥辅助性作用，与国家相配合，共同维护地区安全与稳定。

【关键词】 私人安保公司 新型安全治理模式 亚太安全新架构

【作者简介】 邢瑞利，南京大学国际关系研究院硕士研究生；刘艳峰，南京大学中国南海研究协同创新中心博士研究生

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0055-15

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504004

* 本文系国家社科基金 2014 年重大项目“总体国家安全观下的中国东南周边地区安全机制构建研究”（14ZDA087）的阶段性成果；感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

随着全球化的发展,恐怖主义、跨国犯罪、金融危机和环境恶化等非传统安全威胁日益严峻,且呈现出区域蔓延和全球爆发的态势。这些全球性问题的跨国性和长期性,使主权国家既难以独立应对,也无法在短期内解决。在此背景下,私人安保公司(Private Security Company, PSC)^①应运而生。关于私人安保公司,它是以利润为驱动,主要为客户提供包括军事和安保在内的各种服务。随着安全威胁的增多,越来越多的私人安保公司也提供人员和企业资产保护、风险评估、后勤供应、军事训练、情报收集、解救人质等服务。

近年来,跨国海盗问题和恐怖主义威胁在东南亚地区集中爆发,这促进了东南亚海上安全私有化趋势的发展,私人安保公司如雨后春笋般出现。它们在应对东南亚海上安全威胁中扮演着越来越重要的角色。^②目前,国际海事局(The International Maritime Bureau, IMB)在东南亚打击海盗及海上恐怖主义过程中,越来越多的私人安保公司在各个港口提供海上安保服务。显然,私人安保公司这一新兴行为体已经“悄悄”参与东南亚海上安全治理。卡罗琳·利斯(Carolin Liss)最早对东南亚地区的私人安保公司进行系统研究,^③并将其视为新的安全治理行为体。^④利斯指出,私人安保公司已经在东南亚海上安全治理中发挥重要作用。^⑤

然而,国内学者至今还没有对私人安保公司与东南亚地区安全治理的关系进行系统研究。一方面,私人安保公司在东南亚安全秩序中的作用尚未引起学界重视。另一方面,已有研究也未能敏锐地意识到东南亚私人安保公司在未来安全管理和安全秩序中的角色。因此本文试图对私人安保公司在东南

^① 学界关于提供军事和安保服务的公司名称并未统一,如“私人安保公司”(Private Security Company, PSC)、“私人军事公司”(Private Military Company, PMC)、“私人军事承包商”(Private Military Contractors)、“私人安保承包商”(Private Security Contractors)、“私人军事安保公司”(Private Military Security Company, PMSC)等。本文统一采用“私人安保公司”。

^② Carolin Liss, “New Actors and the State: Addressing Maritime Security Threats in Southeast Asia,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 2, 2013, p. 144.

^③ Carolin Liss, “Losing Control? The Privatization of Anti-piracy Services in Southeast Asia,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 63, No. 3, 2009; Carolin Liss, *Oceans of Crime: Maritime Piracy and Transnational Security in Southeast Asia and Bangladesh*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011.

^④ Carolin Liss, “New Actors and the State,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 2, 2013.

^⑤ Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 343.

亚地区安全治理中的活动及其作用进行探究，并在此基础上讨论相关国家对私人安保公司的规制与管理，以及中国如何推动私人安保公司在亚太安全新架构建设中发挥积极作用。

一、私人安保公司成为东南亚安全治理的新主体

（一）私人安保公司在东南亚的兴起

在伊拉克和阿富汗战争中，美国私人安保公司介入安保和安全治理。2001年九一一事件后，私人安保公司逐渐打破国家对暴力的垄断权，通过提供军事和安全服务活跃于世界各地。彼得·辛格（Peter W. Singer）认为：“受利润驱动，私人安保公司提供军事服务和军事技术，为军事行动和军队培训提供支持，包括情报收集与分析、战略规划以及技术援助等。”^① 2003年，在伊拉克战争中，美国有超过35家私人安保公司介入，提供了20%的士兵，被称为“第一次私有化的战争”。其中，受雇佣的20000名伊拉克士兵负责完成危险地区的军事任务，超过5000名雇佣兵配有重型武器。^② 由此，私人安保公司逐渐被世界各国所关注。根据美国丹佛大学私人安保监管网站的数据显示，2014年美国私人安保公司人员在阿富汗和伊拉克的数量分别高达61352人和3234人。^③ 此外，随着全球政治经济环境的变化，私人安保公司逐渐由传统军事领域转向非传统安全领域。近年来，私人安保公司不仅数量越来越多，而且服务范围也日趋广泛。

私人安保公司在东南亚正逐渐成为一种具有独特优势的新兴安全治理主体。首先，东南亚私人安保公司主要受外生性刺激而出现。冷战结束以来，虽然未发生新的世界大战，但被美苏争霸掩盖的局部战争与冲突逐渐凸显。这些局部战争和冲突通常伴随种族、宗教和部落对抗，跨国犯罪集团、地区军阀、反叛组织及恐怖分子也参与其中。^④ 美国等西方国家鉴于人权、战争

^① P. W. Singer, "Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security," *International Security*, Vol. 26, No. 3, 2002, p. 186.

^② James Conachy, "Private Military Companies in Iraq: Profiting From Colonialism," *World Socialist Web Site*, May 2004, <https://www.wsws.org/en/articles/2004/05/pmcs-m03.html>.

^③ See Data & Statistics, Statistics on the Private Security Industry, Private Security Monitor, University of Denver, http://psm.du.edu/articles_reports_statistics/data_and_statistics.html.

^④ Michael T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, New York: Henry

伤亡及国内舆论压力，并不愿意卷入地区军事冲突，这使“战争外包”、“军事外源化”成为可能，^①域外大国主导的私人安保公司由此介入东南亚地区安全治理。其次，私人安保公司参与东南亚安全治理因海陆差异有所不同。一般来说，因为海上安全威胁可能发生在管辖权有重叠或争议的海域，所以私人安保公司参与方式更为复杂，且政府更难进行规制。最后，东南亚国家无力单独应对非传统安全威胁。从服务范围来看，私人安保公司类似于独立行为体，它已经逐渐成为打击海盗和恐怖主义的新兴行为体。^②

辛格以距离战场远近为标准，将私人安保公司分为三类：第一，军事支持公司，负责后勤运输和技术支持；第二，军事咨询公司，负责提供参谋及培训业务；第三，军事服务公司，直接参与和指挥战争。^③但是辛格的分类限于军事服务功能，不能有效解释和应对东南亚地区非传统安全威胁。此外，还有学者将私人安保公司分为作战公司与非作战公司两大类。非作战公司又分为三种：军事支持公司、私人安保公司和非致命性服务公司，分别负责一般的人员服务、财产安全与个人保护以及非战斗后勤与通信工作。^④这种分类虽提到非作战公司，且对其作了具体划分，然而并未就东南亚私人安保公司的产生渊源、生长土壤和发展脉络作出说明。

鉴于东南亚地区私人安保公司的现实情况，笔者认为可以将其分为外生性私人安保公司和内生性私人安保公司两类，外生性私人安保公司是指由域外大国主导和成立的私人安保公司，后在东南亚设立分支机构。例如在新加坡设立办事处的哈特公司（Hart）和总部设在新加坡的背景亚洲公司（Background Asia）都是美国和英国的大型私人安保公司在亚洲区域的分支机构。^⑤内生性私人安保公司是指东南亚国家基于本地区安全现状和形势，自

Holt and Company, 2001, p. 9.

^① Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 324.

^② David Shearer, *Private Armies and Military Intervention*, New York: Oxford University Press, 1998, p. 13; Janice E. Thomson, *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 8.

^③ P. W. Singer, *Corporate Warriors*, pp. 92-93.

^④ J. Eric Fredland, "Outsourcing Military Force: A Transactions Cost Perspective on the Role of Military Companies," *Defense and Peace Economics*, Vol. 15, No. 3, 2004, p. 207.

^⑤ Carolin Liss, "Losing Control? the Privatization of Anti-piracy Services in Southeast Asia," p. 395.

愿接受、扩展和变革私人安保公司的服务，甚至独立成立私人安保公司。值得注意的是，印度尼西亚、马来西亚和新加坡等国家都明令禁止公民和非国家行为体使用武器，因而东南亚很少有类似于西方国家的私人安保公司。因此，近几年在东南亚迅速扩展的私人安保公司，几乎都是外生性的。

（二）外生性私人安保公司与东南亚安全治理

外生性私人安保公司在东南亚的迅速扩展受到以下几个因素的影响。

第一，外生性私人安保公司迅速扩展的驱动力源于国际政治行为体的多元化趋势。西方国家致力于推动全球化进程，这使国家权威向上流散至区域集团或国际组织，向下流散至跨国公司或私人团体。其中，私人安保公司能够提供优质安保服务，比国家更迅速有效地应对安全威胁。例如，近年来越来越多航行马六甲海峡的商船，选择雇佣私人安保公司来防止海盗攻击和海上恐怖主义，保护船员及运输物资的安全。^①此外，全球化进程需要在国家层面推行新自由主义经济。为此，美国等西方国家推行贸易自由化和解除贸易管制，致使国家部门逐渐被私有化，私人安保公司的出现也是这种私有化趋势的结果，它的出现不仅降低了国家推行意识形态必需的军费成本，而且降低了国内和国际民众的舆论压力。^②总之，私人安保公司是公共服务和国家企业私人化的新形式。

第二，外生性私人安保公司迅速扩展的直接原因是东南亚海盗问题日趋严重、海上恐怖主义日益泛滥。冷战后，金融危机、海盗、恐怖主义、跨国犯罪和环境退化等安全威胁，呈现区域蔓延和全球爆发的态势。而传统的大规模军事冲突鲜有发生，导致各国大量裁军。20世纪90年代，美国现役军人数量由204万降到136万，俄罗斯兵力由280万人降到120万人，英国兵力由30.9万人降到22万人，法国兵力由66万人降到54万人，德国兵力由60万人降到32万人。^③这些被裁减的训练有素且经验丰富的士兵转而受雇于私人安保公司。此后，私人安保公司介入东南亚地区非传统安全问题治理，并逐渐发展壮大。其业务范围广泛且灵活多样，可以适应东南亚地区的各种需

^① Carolin Liss, "The Role of Private Security Companies in Securing the Malacca Strait," p. 16.

^② 王宏伟：《私人军事公司的兴起原因及发展前景》，载《国际论坛》2005年第3期，第15页。

^③ 王保存：《世界新军事变革新论》，解放军出版社2003年版，第222页。

求。^① 例如，布朗与路特公司曾经参与过美军在索马里、海地、卢旺达、波斯尼亚、科索沃等地的军事行动。甚至联合国和一些国家都雇佣私人安保公司，来有效应对安全挑战，由此国家安全和国际安全的界线也日益模糊。

第三，东南亚各国的内政改革为外生性私人安保公司提供了生长的土壤。在过去 20 年中，东南亚各国政治民主得到发展，经济快速增长。这加速了政府机构改革，使各国重新审视军队和警察的作用，减少了军队在国家安全方面所占的比重。^② 因此，军队和警察在国家政治中的影响逐渐下降，这为其他“行为体”共同参与海上安全治理奠定了基础。德克·斯滕贝亨（Dirk Steenberg）认为，私人安保公司参与印度尼西亚海洋安全治理增加了印尼安全领域的开放性，“印度尼西亚在 1999 年的政府改革中，就将决策权由中央转向地方，这为私人安保公司参与政府安全治理提供了机会，打开了政治缺口。具体而言，私人安保公司避开了中央权力机构，与地方政府直接进行沟通 and 接触。”^③ 此外，私人安保公司与国际非政府组织密切合作，为组织的发展寻找资金支持。例如，它们借助绿色环保组织倡导“绿色”旅游项目，将大量外国资本引入私人安全领域。

东南亚各国的海上安全兼具敏感性和脆弱性。^④ 这客观上需要外生性私人安保公司介入该地区的海上安全治理。首先，大多数东南亚国家都拥有漫长、曲折的海岸线和大量海岛，国家经济发展严重依赖海洋资源和贸易运输。因而该地区一旦发生海盗袭击，都会牵动各国的神经。其次，东南亚拥有众多战略通道，如马六甲海峡、新加坡海峡、巽他海峡和龙目海峡，客观上增加了海盗袭击的可能性。再次，塔利班政权倒台后，基地组织成员纷纷逃匿东南亚，致使恐怖分子与海上犯罪组织彼此勾结。这使船只和港口设施很容易成为分离主义势力和恐怖组织的袭击对象。最后，“伊斯兰祈祷团”和基地组织等激进团体都能够轻易发动致命性袭击。^⑤ 这些因素使得东南亚各国都

^① 王宏伟：《私人军事公司的兴起原因及发展前景》，第 13 页。

^② Tim Huxley, *Reforming Southeast Asia's Security Sectors*, London: Conflict, Security and Development Group, 2001, p. 84.

^③ Carolin Liss, "New Actors and the State," p. 153.

^④ 关于敏感性与脆弱性的阐释，参见罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著，《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社 2002 年版，第 13 页。

^⑤ John F. Bradford, "The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia," *Naval War College Review*, Vol. 58, No. 3, 2005, p. 70.

无法独自应对恐怖主义和海盗活动。

总之，东南亚安全威胁与海盗、恐怖主义等非传统安全问题相联系，相关国家的民主改革和经济发展引发了该地区政治、经济和社会环境的变化。由于东南亚岛屿争端和主权问题都非常敏感，导致各国合作非常有限。^① 例如，为打击马六甲海域的海盗，新加坡、马来西亚和印度尼西亚在 2004 年创建了马六甲海峡巡逻队。虽然三国在倡议中明确了合作范围与内容，但合作深度仍然十分有限。另外，虽然三国三海里以内领空允许侦察机飞抵，但在实际行动中，三国碍于主权，海军巡逻队只能协同而不能联合，并且不允许在邻国海域进行追踪和巡逻活动，虽然当地政府努力合作以共同应对安全威胁，但是成效不大，海上威胁依然猖獗。总体来看，东南亚各国不能很好地保护航道安全，因此航运公司为保护资产、工作人员和投资安全，转而依赖私人安保公司。^② 私人安保公司已经对政府和企业决策过程以及舆论产生影响。近年来，私人安保公司积极参与东南亚战略要道马六甲海峡的安全治理，并定期参与马六甲海峡安全会议。主流媒体对私人安保公司的安全报告和评估总是积极报道和宣传。^③ 显然，私人安保公司作为一种新兴行为体参与东南亚海上安全治理日益得到当地政府和民众的默许和接受。

二、私人安保公司在东南亚安全治理中的作用

如前所述，安全私有化趋势已经传播至东南亚地区，大批欧美国家的私人安保公司在东南亚地区异常活跃。一方面，私人安保公司打击海盗和恐怖主义，保障航道安全，为海上航行提供安保服务；另一方面，它们挑战了东南亚国家对暴力的垄断权，甚至有可能导致其与国家关系的恶化。

私人安保公司对促进东南亚地区安全治理有着积极作用，主要体现为：第一，私人安保公司与国家之间可以相互促进，共同负责东南亚海上安保和安全治理。首先，私人安保公司和国家目标相同，既要保证船舶航行安全，

^① See Mark J. Valencia, "The Politics of Anti-piracy and Anti-terrorism Responses in Southeast Asia," paper delivered at ISEAS conference: Maritime Security, Maritime Terrorism and Piracy in Southeast Asia, 2004, p. 4.

^② Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 327.

^③ Carolin Liss, "The Role of Private Security Companies in Securing the Malacca Strait," p. 16.

又要消除海盗和恐怖主义威胁。因此，两者不仅没有直接的利益冲突，反而存在共同利益。其次，私人安保公司在某种程度上被视为“中立行为体”，因而可以绕过主权和领土争端等敏感问题。最后，原本需要国家动用军事和民用资源保障海上安全，如今私人安保公司可以分担甚至完全承担该任务。^① 例如，背景亚洲（Background Asia）等一些私人安保公司为穿越马来西亚和印度尼西亚水域的船只提供武装警卫和护航等服务。

第二，私人安保公司自身拥有独特的优势，能够提供比国家更优质和全面的服务。例如，私人安保公司可以提供特定区域的即时威胁信息，向航行船舶发出危险警告，^② 使其能够有效规避风险；定期开展执法人员训练和船舶追踪训练，培养优秀安保人员；^③ 提供武装护卫服务来抗击海盗袭击；^④ 通过优质的训练人员以及船上护卫来预防各类海盗袭击事件，一旦有船只遭到劫持，它们还提供解救服务，英国的两家私人安保公司——灰色页面有限公司（Gray Page Limited）和朝圣者精英有限公司（Pilgrim Elite Limited）就专门提供此类服务。此外，私人安保公司还提供渔业保护服务，并为企业员工和资产提供安保服务等。例如，哈特公司提供专属经济区渔业资源保护服务，具体范围包括保护当地渔民免受非法侵害、保护当地渔民独一无二的资源使用权等。

需要指出的是，私人安保公司在东南亚安全治理中也存在消极影响。第一，国家很难对私人安保公司进行有效规制和管理。当地政府无法完全监督私人安保公司在跨越其领海和专属经济区时遵守相关法律，因此一些国家的政府对其表示担忧。例如，《海峡时报》在2005年4月的一系列文章显示，私人安保公司在东南亚海域的活动遭到印度尼西亚和马来西亚两国的严重抗议。^⑤ 一些国家政府甚至明确拒绝雇佣任何形式的私人安保公司，马来西亚

^① Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 202.

^② Lars Bangert Struwe, "Private Security Companies (PSCs) as a Piracy Countermeasure," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 35, No. 7, 2012, p. 591.

^③ 私人安保公司船员安全意识培训课程的内容，包括海盗行为反应及预防训练，它们还为客户提供24小时监测船舶跟踪系统服务。

^④ Boey David, "Ship Owners Using Hired Guns: Guards Provide Anti-piracy Security for Vessels in Regional Waters," *Straits Times*, April 8, 2005, p. 3.

^⑤ Tracy Sua, "For Hire: Guardians of the Sea: Several Firms Now Offer Escort Vessels and Mercenaries," *Straits Times*, April 15, 2005, p. 2.

警方公共事务和国内安全主管奥斯曼·塔利布（Osman Taleb）警告说：“任何在马来西亚境内发现的私人武装护卫船只，都会被视为恐怖分子或雇佣军被拘留逮捕。”^① 另外，马来西亚上尉诺尔·阿潘迪·奥森（Noor Apandi Osnin）也表示，“目前在马来西亚并没有相关文件允许私人安保公司在境内活动。私人武装护卫在某种程度上是对一国主权的侵犯，它们未经授权就进入东南亚海域进行活动，这可能会为外国军队进入并企图控制该地区开启不好的先例。”^②

第二，私人安保公司在提供优质服务的同时，可能会导致过度使用暴力，恶化冲突，从而引发人道主义问题。私人安保公司目前仍活动于国际法和国内法之间的真空地带，而且它们自配武器，很容易引发安全和道德问题。曾有私人安保公司的武装护卫人员提到，“在任何情况下，我们都要先射击，至于问题和后果，留待以后再说。”^③ 这表明，私人安保公司武装护卫的准则是，任何试图接近商船的可疑人员或船只都会遭到枪击。这种情况对当地渔民和居民人身安全造成了极大威胁，出现误杀和海上暴力事件的可能性大大提高。

第三，私人安保公司挑战了东南亚各国对暴力的垄断权。马克斯·韦伯认为，“国家是拥有合法使用暴力的垄断地位的实体”。^④ 长期以来，保护公民安全一直被视为一国政府的首要职责。然而，私人安保公司目前已然在该领域扮演着重要角色，这是对国家传统权力的侵犯。另外，从本质上说，东南亚私人安保公司受域外大型跨国公司和其他非政府组织的主导和控制。它们往往通过与地方政府的金钱交易参与东南亚海上安全治理，并未得到该国中央政府的允许。例如，斯滕贝亨提到，四王群岛（Raja Ampat）的当地政府机构已经与私人安保公司建立了某种“合作关系”，并将一些执法行动移交给私人安保公司，因为当地政府机构缺乏有效巡逻海域的资源，这显然削弱了国家对暴力的政治控制。^⑤

^① Carolin Liss, “The Role of Private Security Companies in Securing the Malacca Strait,” p. 17.

^② Noor Apandi Osnin, “Armed Escorts in the Strait of Malacca: A Challenge to Malaysia’s Governance,” Paper presented at the MIMA Seminar on Private Maritime Security: Options for Malaysia Conference, Kuala Lumpur, 2006, p. 18.

^③ Carolin Liss, *Oceans of Crime*, p. 340.

^④ H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1970, p. 78.

^⑤ Carolin Liss, “New Actors and the State,” p. 154.

第四，私人安保公司经常参与犯罪，并可能损害国家利益。它们受利益驱使，经常参与地方走私和其他非法活动。例如，在印度尼西亚乌拉湾港口为航运公司提供服务的私人安保公司和港口安全警卫，是由地方政府港口管理公司（Pelindo I）雇佣的，这些保护港口的私人安保公司也参与走私和其他非法活动，但其仍然被雇佣，表明他们与当地政府官员之间已经达成一些协议，这使其与印尼中央政府的关系变得更为复杂。^① 由于私人安保公司的活动具有扩散性和自发性，国家并不能对其进行实时监督。它们基本上在国家法律的真空地带活动，难以对其活动进行有效规制。现实中，私人安保公司经常贿赂地方政府官员，导致国家机构腐败，降低地方的执法效率。

私人安保公司在东南亚海上安全治理中具有双重作用。迄今为止，东南亚大多数私人安保公司基本不受当地中央政府的控制。在东南亚国家之间、各国内部中央政府与地方政府之间，对私人安保公司意见不统一。新加坡政府为加强对私人安保公司的规制，制定了明确的管制准则。印尼和马来西亚地方政府与私人安保公司关系密切，常常引起中央政府的不满。^②

私人安保公司的管制准则以及中央与地方之间的矛盾关系，都不利于创建东南亚地区安全合作框架。事实上，无论何种安全秩序和安全治理模式的发展，都需要在私人安保公司和国家之间保持良性互动。如果要将私人安保公司纳入亚太新安全架构中，就必须规范私人安保公司，不可使其游离于国家视线之外，脱离国家监控，同时要消除其与地方政府保持的某种复杂关系。如若不然，它们对任何安全合作框架都会带来消极影响。

三、如何规制东南亚私人安保公司

东南亚国家越来越担忧经济全球化引发的跨国海盗问题和海上恐怖主义等非传统安全问题。^③ 从目前来看，东盟地区论坛（ARF）和印尼工作组

^① Ibid., p. 156.

^② Carolin Liss, “The Privatization of Maritime Security in Southeast Asia: The Impact on Regional Security Cooperation,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 2, 2014, p. 206.

^③ David Rosenberg and Christopher Chung, “Maritime Security in the South China Sea: Coordinating Coastal and User State Priorities,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 39, No. 1, 2008, pp. 61-63.

(Indonesia Working Group) 等区域对话机制难以应对非传统安全问题集中爆发带来的冲击。近年来，私人安保公司在应对全球非传统安全威胁中发挥了重要作用。全球对私人安保服务的需求在急速增加，预计每年将增加 7.4%，到 2016 年将会达到 2 440 亿美元。^① 私人安保公司的迅速发展为非传统安全议题合作提供了机遇，但对私人安保公司的规制也应提上日程，需要从其自身、国家、国际三个层面进行规制。

第一，私人安保公司应加强雇员信息交流和共享，以增强行业自律和公司声望。私人安保公司在签订合同时应自觉标明自律标准，甚至将标准转化为法律义务。增加私人安保行业的透明度，定期发表声明和报告。加强同行业公司之间的信息交流，实现对雇员信息的共享，建立黑名单制度。逐步建立相关评价机制和体系，着重奖励具有声望且训练有素的私人安保公司和安保人员。同时，私人安保公司应审查安保人员背景，预防和打击参与当地违法犯罪行为。^② 私人安保公司应在雇佣合同中明确违反法律的调查程序，如有安保人员实施违法犯罪行为，公司应有紧急应对措施。此外，私人安保公司还应向起诉恐怖犯罪的相关国家汇报违法调查的真实结果。

第二，相关国家要尽快制定严格的管理措施和规定，加强对私人安保公司的监管力度。东南亚一些国家仅靠相关的行政命令来控制武器的数量和质量，缺乏正式立法。^③ 然而，新加坡关于武器使用的规定十分明确和严格。正如新加坡外交人员所言：“我们是世界上对枪支控制最严格的国家。这是因为我们的公民知道他们可以依靠国家行政效率和司法公正来确保他们的安全万无一失”。^④ 私人安保公司的总部和办事处即使设在新加坡，也几乎不可能

^① 黄莉玲：《联合国人权专家呼吁制定国际公约管制私营军事和保安公司》，<http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/194926/>。

^② 众所周知，2009 年私人安保公司泰坦 (The Titan Corporation) 和 CACI 公司负责翻译及审讯的人员卷入阿布格莱布监狱虐囚事件，经调查发现，CACI 公司 35% 以上的雇佣人员未接受过正规的军事审讯培训，而且美国政府和 CACI 公司也并没有在雇佣前对其雇佣人员进行具体的背景调查。参见 Hannah Tonkin, “Common Article I: A Minimum Yardstick for Regulation Private Military and Security Companies,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 22, No. 4, 2009, p. 780.

^③ Katherine Kramer, *Legal Controls on Small Arms and Light Weapons in Southeast Asia*, Geneva: Small Arms Survey, 2001, p. 3.

^④ See Singaporean Ministry of Foreign Affairs, “Statements at the General Debate of the First Committee on Disarmament,” October 12, 2000, <http://app.mfa.gov.sg/pr/readcontent.asp?View.653>.

在新加坡获得和使用武器。^① 例如，背景亚洲私人安保公司在经过新加坡水域时，必须拆卸武器和禁止使用武器。^②

由此可见，严格的武器规定可以保持国家对暴力的垄断权，有效管理和规制私人安保公司，一定程度上可防止其过度使用暴力，有效规避损害国家利益的行为和可能。此外，政府应建立对私人安保公司及其雇员的许可、审查和追诉制度。明确规定私人安保公司的服务内容和范围。例如，南非《对外军事援助法》第四条，明确禁止私人安保公司提供任何外国军事援助，除非得到全国常规武器管制委员会的授权。^③ 尽快建立对私人安保公司的动态监督报告制度。相关私人安保公司要定期通报其活动状况，对违反国际人道法、国际人权法的行为应及时报告并配合调查。加强对私人安保公司服务期间的活动内容和经营状况的调查，惩罚未获得营业执照和非法经营活动的行为，包括吊销营业执照、终止合同和刑事制裁等。^④ 通过国内立法建立侵犯人权和违反人道法行为的追诉制度，确定责任和赔偿义务。同时，还应同国际社会一道，修订相关定义、规范和公约，将私人安保公司纳入国际法规制范围。

第三，现行国际法应制定具有约束力的法律条文来规制私人安保公司。《消除非洲雇佣军公约》、《反对招募、使用、资助和训练雇佣军的国际公约》等现行雇佣军立法难以适用于私人安保公司，专门规范私人安保公司的文件通常又不具有法律约束力。以《蒙特勒文件》为例，该文件规定了私人安保公司及其安保人员的责任，规定实行透明许可制度，确保监督和问责，规定只允许那些尊重国际人道法和国际人权法的私人安保公司在战争和武装冲突中提供安保服务。尽管该文件对规制私人安保公司以及国家责任作出了具体明确的规定，但需要注意的是，《蒙特勒文件》对参与各方并不具有法律约束力。虽然文件重申各国有义务确保私人安保公司在武装冲突中开展工作时应遵守国际人道法和国际人权法，然而相关规定不但缺乏清晰具体的适用法律

^① Carolin Liss, "The Role of Private Security Companies in Securing the Malacca Strait," p.18.

^② Boey David, "Ship Owners Using Hired Guns," p. 3.

^③ Kevin and O'Brien, *Private Military Companies: Options for Regulation*, 2002, http://www.ssrnetwork.net/upl_aed_files/3541.pdf.

^④ 曹瑞璇：《私营军事和安保公司法律规制》，华东政法大学硕士论文，2014年，第63页。

分类，也没有规定私人安保公司在违反国际人道法和国际人权法后的必要执行机制。^①

有鉴于此，有必要修改现行国际公约，并且制定和出台新的国际规则，使私人安保公司走出国际法的“灰色区域”，接受管制。联合国相关部门应在《监管、监测和监督私营军事和安保公司的国际公约草案》框架基础上，将私人安保公司的服务内容和范围纳入正式法律规范，制定专门规制私人安保公司及其安保人员的具有法律约束力的新国际公约。例如：第一，明确私人安保公司可开展何种活动，预防和惩戒过度使用暴力和挑战国家暴力垄断权的行为；第二，严格控制军事援助服务的出口，同时对相关信息进行登记、注册和发放许可证；第三，规制私人安保公司在开展活动时，遵守国际人道法、国际人权法以及东道国政府的法律法规；第四，建立私人安保公司和雇佣人员问责制度，创设国际仲裁法庭以专门受理一些涉嫌违法活动的私人安保公司的申诉；第五，创设国际注册中心，详细登记私人安保承包服务合同，禁止签订秘密安保服务合同，增强私人安保公司活动的透明度。^②

四、私人安保公司与亚太安全新架构

中国国务院总理李克强在 2013 年第八届东亚峰会上指出，“建立一个符合地区实际、满足各方需要的安全架构势在必行”。^③ 2014 年 5 月 21 日，中国国家主席习近平在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上提出，“要倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全和合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路”。^④ 对中国而言，要推动私人安保公司贡献于亚太新安全架构的建设，首先要回答两个

^① Amol Mehra, “Bridging Accountability Gaps—The Proliferation of Private Military and Security Companies and Ensuring Accountability for Human Rights Violations,” *Global Business & Development Law Journal*, Vol. 22, No. 2, 2009, pp. 328-329.

^② Michael Scheimer, “Separating Private Military Companies From Illegal Mercenaries in International Law: Proposing an International Convention for Legitimate Military and Security Support the Reflects Customary International Law,” *American University International Law Review*, Vol. 24, No. 3, 2009, pp. 640-642.

^③ 《李克强在第八届东亚峰会上的讲话》，新华网，2013 年 10 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/11/c_125510930.htm。

^④ 赵可金：《亚洲新安全：从理念到行动》，载《前线》2015 年第 1 期，第 44 页。

问题：一是私人安保公司是否符合亚太地区的需要；二是亚太地区如何发展自身的私人安保。

就第一个问题而言，在国际行为体日益多元化的全球化时代，私人安保公司作为新兴行为体，有其自身的优势和特点，对维护地区安全稳定发挥独特的作用。而且从目前来看，私人安保公司在打击东南亚海盗和维持东南亚安全秩序中的积极作用大于消极作用。因此从这个角度来看，亚太地区的确需要私人安保这样一种新的治理模式。

然而从长远来看，由于私人安保公司与国家之间的特殊关系，终将引起国家的担忧。因此如何处理国家与私人安保公司之间的关系张力，是解决问题的关键。从现实角度来看，目前只有加强对私人安保公司的规范、引导、监督、评估等，使其在国际社会认可的范围、领域内行动，避免其活动进入国际法盲区或过度挑战国家对暴力的垄断地位。

另外，国家与私人安保公司相比，仍然是最可信任和依赖的安全治理主体。然而，也不能因此否认私人安保公司这一新行为体的出现对于地区安全治理的建设性意义。因此，在理顺上述两者之间的关系基础上，充分发挥国家在地区安全新架构建设中的主导作用，同时鼓励私人安保公司发挥辅助性作用。尤其在地区公共产品的供给方面，应该进行更细致的层次设计：国家提供核心公共产品，私人安保公司提供辅助性公共产品。

就第二个问题而言，应该在亚太安全新架构下发展自身的私人安保。在理念上，中国提出以“共同、综合、合作、可持续”为核心的新安全观，这是对以冷战思维为特征的传统安全观的重大突破，也是对国家安全与国际安全相结合的重大发展与创新。在实践上，中国在推进亚太安全新架构方面也发挥着更加积极的作用。近年来，中国开始越来越强调为国际社会特别是亚洲邻国提供安全公共产品，积极承担国际责任，致力于推动区域安全架构的建立。随着私人安保公司的日益活跃，应该将其纳入到亚太安全新架构的建设中。

另外，在亚太安全架构下发展自身的私人安保公司，从内部来看，军事竞争和传统安全仍旧是东亚安全的主要特征。所以，私人安保公司在东北亚不太可能像东南亚一样迅速生长。但虑及东南亚外生性私人安保治理模式利

大于弊，中国需要思考如何推动私人安保公司在亚太新安全秩序的建构中发挥建设性作用。这样，中国既作出了开拓性努力，也为亚太新安全架构增添了新的活力。正如中国当前以新安全观超越冷战思维一样，中国也能够以负责任的形象致力于实践亚太地区的共同安全、综合安全、合作安全和可持续发展安全的新安全观。

中国应该超越当前的安全竞争和军备竞赛，借鉴英美等发达国家管制私人安保公司的经验，尽快制定相应的管制措施，趋利避害。应当从联合国和国际法、国家、私人安保公司以及具体的船舶航运公司等多个行为体角度综合考虑，发挥私人安保公司的积极作用，同时避免其消极影响。大胆尝试和引入新兴治理模式，积极推进亚太新安全架构良性发展。

东南亚私人安保是一种新兴行为体，当前在东南亚已经得到了政府的默许和民众一定程度的认可。在东亚，中国如若能够基于东北亚安全环境和现实，发展内生性私人安保公司，并且将之纳入到亚太新安全架构中，这将不仅是对亚太安全秩序的贡献，也将为人类推进安全治理和安全秩序做出经验性尝试。当然，这一切的基础还在于要对私人安保公司的产生渊源、生长土壤以及发展脉络进行更系统的研究。

[收稿日期：2015-05-04]

[修回日期：2015-06-03]

[责任编辑：樊文光]

建立国家安全委员会主导的 中国反恐机制*

李本先 梅建明 凌云翔

【内容提要】 中国当前面临的国内外反恐形势依然严峻：恐怖组织数量持续增加，且呈现出网络化、年轻化特点；爆炸、自杀式恐怖袭击成为恐怖组织的主要作案手段，造成大量人员伤亡；中东地区的极端组织发展迅速，反恐风险系数增加。由于在反恐组织体系、情报体系、武装力量、后勤保障、合作反恐等方面的不足，建立国家安全委员会主导的中国反恐机制已成为必然。具体而言，应该以总体国家安全观为指导，进一步完善组织体系、反恐情报、反恐专业力量、反恐资源保障等工作，全面构建中国的安全屏障，保障“一带一路”战略的顺利推进。

【关键词】 国家安全委员会 恐怖主义 反恐机制 一带一路

【作者简介】 李本先，国防科学技术大学博士后，武警警官学院讲师；梅建明，中国人民公安大学教授；凌云翔，武警警官学院教授

【中图分类号】 D815.5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0070-15

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504005

* 本文系国家社科基金项目“反恐维稳背景下边疆地区维稳战略研究”（14BZZ028）、中国博士后基金项目“大数据时代的反恐情报分析方法与技术研究”（2014M562572）、北京市社科基金项目“应对非传统安全威胁的首都大型活动反恐安保工作研究”（13JDFXB006）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部老师的宝贵意见，文中错漏由作者负责。

2013年11月12日，中国成立了国家安全委员会（以下简称国安委），它在国家安全应急反应中扮演重要角色，对指导中国反恐及国家安全工作具有重要的战略指导意义。这一机构是中国总体安全战略的组成部分，为国家安全战略实施提供重要保障。成立国安委也是国家为应对来自国内外的安全威胁采取的重要举措。在应对国家安全方面，非传统安全中的恐怖主义是国安委重点关注的内容之一。从其他国家的国家安全委员会的职责来看，反恐是其工作的重要组成部分，并由其主导。例如，美国在九一一事件后，《情报改革和反恐法案》创建了一个新的职位，即由国家情报总监整合反恐情报，以有效应对美国面临的恐怖主义威胁。^①

自其创建以来，中国国安委在反恐工作中的主导地位尚未得到充分体现。但从国际、国内反恐形势来看，中国非常需要类似国安委的机构来主导反恐工作。通过其整合和协调各部门力量，采取预防和打击相结合的措施，在短期内消除恐怖主义对中国边疆安全的威胁，并从长远角度制定消除恐怖主义生存土壤的战略规划，解决当前反恐工作中面临的诸多难题，以维护国家安全与社会稳定。

一、中国面临的反恐形势

综观当前国际反恐形势，总体可控，但形势不容乐观，恐怖主义的袭击范围和对象不断扩大，“独狼式”恐怖主义盛行。^② 反恐活动呈现出复杂化、国际化等新的特点。^③ 据美国2001年到2013年发布的《国家反恐报告》显示：世界反恐形势依然严峻，人类在短期内仍然无法消除恐怖主义，恐怖主义威胁将长期存在并影响国际安全。^④ 美国2011年6月发布的《国家反恐战略》（National Strategy for Counter-terrorism）认为：在未来20年，恐怖主义仍然是人类面临的巨大威胁之一。至少在2025年之前，全世界面临的反恐形

^① 张骥：《世界主要国家安全委员会》，时事出版社2014年版，第18-61页。

^② 《全球反恐形势依然不容乐观》，载《人民日报》2013年9月11日，第23版。

^③ 朱素梅：《当代有组织犯罪的发展趋势及成因》，载《国际关系学院学报》2008年第5期，第32-35页。

^④ 《美国发布2013年反恐报告》，财新网，2014年5月1日，<http://international.caixin.com/2014-05-01/100672507.html>。

势仍然严峻，反恐斗争也不会终结。^①

(一) 国际反恐形势严峻，并呈现新变化和新特点

2014年4月30日，美国国务院发布的《2013年国家反恐报告》显示，“2013年全球发生了9707起恐怖袭击，造成超过17800人死亡，大多数袭击发生在阿富汗、印度、伊拉克、尼日利亚等国家”。^②世界并不太平，“基地”组织的力量有所恢复，新的恐怖组织不断涌现，而且作案手法更加高明。

第一，国际反恐形势不容乐观。自20世纪60年代以来，恐怖主义在西亚、西欧、拉美、北非等地区泛滥，危害日益常态化。重大暴力恐怖活动持续攀升。据世界著名的反恐数据库“全球恐怖主义数据”(Global Terrorism Data, GTD)、美国国家反恐中心(National Counter-terrorism Center, NCTC)近十年的监测数据显示：全球恐怖事件逐年上升，世界反恐形势不容乐观(表1)。

表1 全球重大恐怖袭击案统计，2004—2013年

年份	袭击次数	死亡人数	受伤人数
2004	3 253	7 476	24 785
2005	10 845	13 898	38 687
2006	14 371	20 455	58 759
2007	14 433	22 737	66 875
2008	11 726	15 734	49 828
2009	10 984	15 324	47 989
2010	8 694	10 126	34 031
2011	5 700	12 533	22 816
2012	6 771	11 000	32 600
2013	9 707	17 800	50 300

资料来源：笔者根据美国历年《恐怖主义国别报告》整理制作，U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism, 2004-2013*, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/>。

^① The White House, *National Strategy for Counter-terrorism*, Washington, D.C., June 2011, pp. 1-10.

^② 《美国发布2013年反恐报告》。

从表 1 中可以看出，九一一事件后，世界仍然笼罩在恐怖主义的阴影之中。尤其在 2012 年到 2013 年之间，恐怖袭击导致的死亡人数上升了 61%，2013 年全球发生了近万起恐怖事件，与过去五年的平均水平相比上升了 30%，造成了大量人员伤亡（表 2）。

表 2 九一一事件后的重大国际恐怖袭击事件

时间	事件	死亡人数	受伤人数
2002.10.12	印尼巴厘岛两家夜总会连环爆炸	202	约 532
2002.10.23	莫斯科一剧院劫持人质案	129	不详
2004.3.11	西班牙马德里火车站爆炸	200	约 1 700
2004.9.1	俄罗斯别斯兰事件	338	1 296
2005.7.23	埃及红海旅游胜地 沙姆伊赫连环爆炸	90	290
2006.7.11	印度孟买铁路爆炸	200	825
2008.11.26-27	印度孟买连环爆炸	195	508
2009.10.25	伊拉克巴格达自杀式汽车爆炸	147	868
2009.12.8	伊拉克巴格达多起爆炸袭击	127	640
2010.1.1	巴基斯坦白沙瓦排球场袭击	75	135
2013.9.21	伊拉克巴格达汽车炸弹袭击	79	225

资料来源：《九一一后重大恐怖袭击进程图》，搜狐网，2012 年 4 月 17 日，
<http://news.sohu.com/s2013/kongbuxiji/>。

从表 2 中可以看到，九一一事件后，重大恐怖袭击事件时有发生，造成的平均死伤率较高，公共场所或公共交通工具仍然是恐怖分子首选目标。在袭击手段方面，爆炸或炸弹袭击案件增多，自杀式爆炸袭击增加。据美国 2012 年发布的反恐报告显示：与 2010 年相比，2012 年发生恐怖袭击的国家从 70 个增至 85 个。同时，反恐遇到一系列难题：恐怖主义生存的根源难以在短期内消除、国际反恐合作陷入困境、恐怖主义的生存与作案模式发生了新的变

化。

第二，“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”（Islamic State of Iraq and the Levant, ISIL）迅速崛起，“东突”组织活跃。上世纪90年代，“基地”组织三号人物扎卡维在阿富汗成立了“统一与圣战组织”。2006年“伊拉克伊斯兰国”（ISI）宣布成立。借叙利亚战乱，ISI进入叙利亚并迅速扩张。2013年4月，ISI宣布与叙利亚反对派武装组织“胜利阵线”合并，ISIL正式成立。2014年6月29日，ISIL宣布建国。

该组织自成立以来，便有明确的政治目标，即要建立一个“伊斯兰国”，并宣称自身对整个伊斯兰世界（包括历史上阿拉伯帝国曾统治的地区）拥有权威地位。采取“圣战”的方式来实现其组织目标，该组织具有突出的反时代、反社会、反人类的恐怖主义组织特性，是继“基地”组织之后最具恐怖特征的组织。该组织的头目来自沙特阿拉伯，其成员主要为伊拉克、叙利亚等国的武装分子，并且积极吸收来自俄罗斯、德国、中国等国家的恐怖分子加入。组织成员大多有实战经历，根据目前相关部门的情报显示，有300多名“东突”恐怖分子加入ISIL，并参加了有关恐怖活动。这些恐怖分子在ISIL接受各种训练，随时有可能通过非法途径进入中国，因此中国面临着输入型恐怖分子的威胁。

第三，周边国家和地区持续动荡，中国处于弧形包围圈中。东南亚地区政局不稳定，恐怖组织异常活跃。随着中国反恐力度加大，“东突”恐怖分子的生存空间被挤压，他们借道与中国接壤的国家进入其他国家，接受训练后潜回中国，伺机作案。国外恐怖分子也可能在本国的反恐压力下，进入中国潜伏起来，伺机参与作案。

“东突”恐怖组织的大本营在国外，组织与策划恐怖事件的主要方式是境外策划、内外勾结。该组织的许多成员通过各种途径出国接受培训或参加战斗，然后秘密返回国内并隐匿起来，接到指令后再参与作案。从目前掌握的相关情报来看，在阿富汗战争、ISIL恐怖组织中，都有“东突”恐怖分子的身影。与新疆接壤的地区是恐怖组织活动的高发区，对中国边疆形成弧形包围圈，受这些地区的影响，一些“东突”恐怖分子参加战斗，接受这些组

组织的训练。有报道称，目前在美国的“东突”分子大约有 1 000 人左右。^① 一位联合国官员指出，“东突”势力与“基地”组织及其附属机构的关系非常密切，“他们一起训练、一起行动”。^② 由此可见，输入型恐怖分子将对中国的边疆安全带来巨大威胁。

（二）国内反恐形势不容乐观，反恐风险系数增高

受国际恐怖主义的影响，中国的反恐形势比较严峻。目前，中国面临的最主要恐怖威胁来自于“东突”恐怖组织，它是一股旨在分裂中国的恐怖主义势力，与国际恐怖组织密切勾结，在中国境内和邻国制造了大量骇人听闻的暴力恐怖事件，造成大量人员伤亡。“东突”恐怖组织中最危险的组织“东突厥斯坦伊斯兰运动”（简称“东伊运”，ETIM）于 2002 年被联合国列入世界最具威胁的恐怖组织之一。^③ 但是令人费解的是，2011 年美国将“东突”恐怖组织从世界恐怖组织的名单中撤出，这在一定程度上反映了美国在反恐行动中的双重标准。^④

纵观“东突”恐怖组织的发展历程，其经历了蛰伏期、发展期、膨胀期，特别是进入 20 世纪 90 年代后，“东突”恐怖分子的威胁越来越突出，制造了多起恐怖事件，且呈现出新的变化。^⑤ 在“东伊运”极端思想的煽动和人员渗透下，“东突”暴力恐怖活动带有明显的“基地”组织色彩。据不完全统计，自 1990 年至 2001 年，境内外“东突”恐怖势力在中国新疆境内制造了至少 200 起暴力恐怖事件，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。^⑥ 2009 年 7 月至 2014 年 4 月，“东突”组织频繁制

^① 《东突黑白两道筹集资金 在美国境内千人隐秘活动》，中国网，2009 年 4 月 25 日，http://military.china.com/zh_cn/important/11052771/20090425/15450424.html。

^② 《如此“英雄”：本·拉登训练“东突”恐怖分子》，凤凰网，2011 年 5 月 3 日，http://news.ifeng.com/history/vp/detail_2011_05/03/6130371_0.shtml#locate。

^③ 《联合国为何认定“东突”为恐怖组织》，搜狐新闻，2002 年 9 月 13 日，<http://news.sohu.com/35/00/news203150035.shtml>。

^④ 《东突首脑已成基地指挥官 美从恐怖名单中删除东突》，凤凰网，2011 年 5 月 13 日，http://phtv.ifeng.com/program/xwjrt/detail_2011_05/13/6372587_0.shtml。

^⑤ 20 世纪 90 年代以来，在中国境内外的“东突”势力为实现建立所谓“东突厥斯坦国”的目的，策划、组织了在中国新疆和有关国家的一系列爆炸、暗杀、纵火、投毒、袭击等暴力恐怖事件，严重危害了中国各族人民群众的生命财产安全和社会稳定，并对有关国家和地区的安全与稳定构成了威胁。

^⑥ 《国信办发布〈恐怖主义的网上推手〉电视专题片》，搜狐网，2014 年 6 月 24 日，<http://news.qq.com/a/20140624/059629.htm>。

造恐怖事件。

第一，“东突”恐怖组织向网络化方向发展。2014年6月24日，国家互联网信息办公室发布《恐怖主义的网上推手——“东伊运”恐怖音视频》电视专题片。该片揭示了暴恐音视频的危害及其与暴力恐怖违法犯罪活动之间的联系，并将境外“东伊运”组织指挥、网上传播暴恐音视频、煽动境内恐怖活动的行径公之于众。^①从近年来侦破的案件来看，“东突”恐怖分子也借助网络宣传极端宗教思想，积极吸收激进青年加入恐怖组织。同时也借助网络购买恐怖袭击的炸药、服装。例如，在昆明“3·1”恐怖事件中，恐怖分子作案时所穿服装便是通过网络购买的。在2009年的“7·5”事件中，热比娅利用网络发布各种信息，煽动相关人员从事恐怖活动。在这些恐怖事件背后，网络均发挥了重要作用。互联网改变了新疆暴恐活动的爆发和传播规律，^②也成为恐怖分子主要的活动阵地之一。在新疆等地，“东伊运”利用社交网络传播扩散各种恐怖视频，宣扬宗教极端思想，煽动所谓的“圣战”。^③未来“东突”恐怖组织将会充分利用网络传播恐怖主义思想，发布各种恐怖袭击信息，以制造更多恐怖事件，网络化生存将是其生存的重要方式。

第二，作案地有向内地扩散的趋势。2014年1—4月，“东突”恐怖组织先后在乌鲁木齐、北京、昆明制造了三起恐怖事件，这反映出“东突”恐怖组织在其生存空间被压缩后，有向内地扩散的趋势。例如，在北京“10·28”恐怖事件中，恐怖分子对作案地进行了周密勘察，购买了作案汽车，不远千里，以汽车和汽油为主要手段，在具有重要政治经济影响的地点作案，以期引起其他恐怖分子的注意，制造更大的轰动效应。^④在昆明“3·1”事件中，恐怖分子辗转多个省份，在有共同信仰、具有存在感与归属感的地方隐藏，选择在人口密集的昆明火车站，实施疯狂的暴力恐怖活动，造成31名无辜民众死亡、141人受伤。从目前的发展趋势来看，“东突”恐怖分子正积极向内地发展其恐怖势力，特别是与新疆接壤、有共同宗教信仰及生活习惯的一些

^① 同上。

^② 李兵、陈晓杰：《部队在稳疆兴疆中应把握的几个问题》，载《国防参考》2015年第10期，第1-5页。

^③ 钟坚：《大陆网络反恐的现实困境》，载《凤凰周刊》2015年第3期，第40-41页。

^④ 李本先、周艳萍、梅建明：《“10·28”恐怖事件对我国反恐工作的启示》，载《中国人民公安大学学报》（社会科学版）2014年第2期，第74-79页。

地区，成为“东突”恐怖组织招募新成员的高危地区，这是值得注意的一个新动向。

第三，作案方式出现新变化。从近几年发生的恐怖事件来看，“东突”恐怖组织的主要作案方式为爆炸、暗杀、劫持、纵火等，同时自杀式袭击案件较多，这主要是因为自杀式袭击的杀伤力更强，且容易引起社会关注和民众恐慌。另外，自杀式袭击的成本较低，隐蔽性较强，成功率高。因此，对恐怖组织来说，自杀式袭击是一种低成本、高收益的袭击手法。

与国际恐怖组织的发展趋势相一致，“东突”恐怖分子在近年制造的恐怖事件中，也倾向于将自杀式恐怖袭击作为其制造恐怖袭击的重要方式。特别是在“10·28”恐怖袭击事件中，“东突”恐怖分子采用汽车加汽油的自杀式方式袭击，与九一一事件中“基地”组织利用民航客机制造恐怖袭击以及在巴基斯坦等地频繁发生的自杀式汽车炸弹袭击，在作案方式上基本相同。

（三）恐怖主义的生存机理复杂，根源难以消除，反恐遭遇难题

恐怖主义的生存机理是一个复杂的社会系统，在这个系统中，涉及其生存的因素包括：经济、政治、文化、宗教、群体利益、国家利益等。恐怖主义从哪里来？其发展背后的动力和原因是什么？这些都需要进行分析研究。

第一，贫穷是恐怖主义发展的催化剂。经济因素是恐怖主义产生与发展的一个重要原因，经济落后导致贫穷，部分人员因贫穷而加入恐怖组织。当然，贫穷并不必然导致恐怖主义，但是在一定程度上促进了恐怖主义成员规模的扩大。

第二，极端宗教信仰是恐怖主义活动的护身符。恐怖主义较为泛滥的地区，大多也是宗教活动较为盛行的地方。恐怖分子往往通过歪曲宗教教义，对部分有激进思想或有意加入恐怖组织的人员进行洗脑，诱使其加入恐怖组织。在活动过程中，也往往打着宗教旗号，从事极端恐怖主义活动。实际上，宗教信仰并不会导致恐怖主义，只是被恐怖主义所利用，进行非法恐怖活动。

第三，文化冲突是恐怖主义产生的主要根源。文化是政治、经济、宗教等多种因素的综合体。文化冲突是组织群体之间在互动过程中由于抵触或对立状态所感受到的一种压力或冲突。在恐怖分子群体中，他们的生存环境或群体文化在现代文明的推动下受到了影响，从而引发对抗，进而产生冲突，

试图寻求政治、经济或文化上的独立，因此诉诸恐怖主义活动。

第四，个别大国主导的国际反恐模式难以奏效。自2001年九一一事件后，美国及其盟国发动了阿富汗战争打击“基地”组织及其盟友阿富汗塔利班政权，发动伊拉克战争推翻萨达姆政权。尽管美国主导的反恐战争取得了击毙本·拉登、重创“基地”组织的积极成果，但是“越反越恐”的困境从一个角度也反映出过去十多年来，美国等少数大国主导的国际反恐模式带来的问题。以单边主义为基础、以武力打击为手段，由大国主导的国际反恐模式既难以实现相关国家利益的协调，也难以实现不同文明之间的平等对话与交流，因而难以从根本上消除恐怖主义的社会温床。事实上，在打击恐怖主义的过程中，人类必须联合起来进行反恐，以避免反恐陷入“公地悲剧”，最后威胁到多方利益。

除了上述四个因素外，政治不稳定等也是恐怖主义滋生的根源。总体来看，恐怖主义滋生的根源在短期内难以消除。而且在反恐过程中，很多国家往往采用武力打击，忽视综合治理，导致国际反恐遭遇难题，出现“越反越恐”的奇怪现状。

二、中国反恐体系面临的挑战

面对国际、国内恐怖主义的威胁，中国正积极采取措施加强对恐怖主义的治理力度。2011年10月24日，全国人大常委会审议了《关于加强反恐怖工作有关问题的决定（草案）》，明确了恐怖活动及其组织和人员的定义，^①并正在推进《反恐法》的制定。但从目前的反恐形势来看，中国仍然面临着很多难题，现有的反恐机制仍面临严峻挑战。

（一）组织体系有待完善，指挥控制能力偏弱

高效的组织体系是完成反恐工作的重要保障。目前，中国的反恐常规工作主要由公安部反恐局统筹完成，武警等进行协助。在组织体系方面，形成自上而下的垂直领导体制，武警协助公安进行相关的反恐工作。在行动过程

^① 《中国首次明确恐怖组织定义》，网易新闻，2011年10月25日，<http://news.163.com/11/1025/01/7H655BII00014AED.html>。

中，公安部门承担了综合反恐角色，集指挥、协调、情报、行动与防范等功能于一体。这种体系在以武力反恐为主的工作中，可以取得较好的效果。但在应对大型反恐事件时，则难以全面协调各方力量，而且反恐工作是一个集情报、战略、战术、战役打击为一体的综合治理体系，整个工作涉及多个部门。在目前的领导体制中，缺乏超越各部门但同时能够协调、指挥各部门行动的统一的组织体系。在具体反恐行动过程中，相互之间推诿、责任不明确、各自为政的情况时有发生。总体而言，中国缺乏一个具备明确的权力且具有相当协调能力的指挥与协调部门全面统筹领导国家反恐工作。

（二）情报体系不健全，情报融合困难

情报是反恐工作中的一个重要环节。与普通犯罪情报相比，反恐情报更具时效性、综合性、隐蔽性、分散性等特点。^① 高效、准确、及时的反恐情报是预防与打击恐怖主义的重要保障。但中国的反恐情报体系不健全：缺乏专业的数据库和情报分析人员、反恐情报组织体系不健全、技术情报投入力度不大、人力情报培养难等问题。^② 目前，充分利用大数据时代的技术手段，加强专业反恐数据库建设，真正实现反恐数据融合与情报共享，仍大有可为。在国际上，国际反恐情报合作障碍重重。在此情况下，如何有效实现情报预警，发挥情报辅助决策的功能，以化解恐怖风险，仍是中国面临的重大挑战。

（三）武装力量分散，力量建设有待加强

反恐战争的对象是恐怖分子，与普通的犯罪分子相比，恐怖分子更具残忍性、特殊性。这决定了在打击恐怖主义的过程中，需要专业的打击力量。目前，世界主要国家都组建了自己的反恐部队，如英国特别空勤团、法国宪兵干预队、德国国防军第九大队、美国陆军特种部队等。^③ 中国也组建了本国的反恐部队，这些部队分散在各大军区、公安特勤、武警特战队等，涉及公安、武警、陆军等领域，在地域上又分散在各个地区。机构之间的协调也存在问题，由于很少进行联合作战演习，在执行具体任务时，相互配合不畅。这虽然与中国的国情或军情相符合，但当面对重大恐怖事件时，这些分散的

^① 梅建明：《反恐情报与危机管理》，群众出版社 2007 年版，第 84 页。

^② 李本先、梅建明、张薇：《对反恐情报体系构建中几个问题的思考》，载《情报杂志》2014 年第 4 期，第 1-5 页。

^③ 赵渊：《城市飞虎——世界著名反恐部队》，化学工业出版社 2012 年版，第 2 章。

力量无法及时调遣并开展良好的合作，往往会错失反恐良机。

（四）后勤保障困难，资源供应不足

有力的后勤保障是反恐作战的重要物质基础，也是国家经济力量与反恐行动的桥梁和纽带，更是反恐部队战斗力生成、发挥和再生成的基础。^① 反恐的后勤保障涉及财务、营房、物资器材、技术、油料运输、卫勤、装备保障等。这些保障体系构成一个立体的作战环境，需要各方力量的配合与支援。从中国当前的反恐后勤保障来看，在技术装备保障方面，与国际反恐部队的装备差距较大，一些高精尖的特殊装备难以研发与引进，如高性能直升机。营房、运输、卫勤等保障体系特别是综合保障体系尚未完全建立。这导致在应对重大突发事件时，资源供应不足。例如，在“7·5”事件中，中国的后勤保障较为困难，物资运输难以满足要求。

（五）国际反恐合作面临挑战和困难

恐怖主义是人类共同的敌人，需要各国携手打击。恐怖网络国际化使恐怖活动跨越国界，因此，打击恐怖主义应加大国际合作力度。近年来，中国积极参与国际反恐合作。例如，成立上海合作组织，进行区域性反恐演习，与部分周边国家签署反恐合作条约。但从目前的情况来看，中国在国际反恐合作中面临许多难题：一是缺乏反恐法律保障。时至今日，中国没有一部正式的《反恐法》来确保反恐工作的有序进行。没有明确的法律保障，将会引起反恐争议，在国际合作中容易产生分歧。二是难以建立情报共享机制。对中国来说，“东突”恐怖主义的大本营在国外，要深入了解其活动，必须要与相关国家共享情报；但现实情况是，许多国家为了特定国家利益或目的，不愿与中国分享有关情报。三是跨国打击恐怖主义活动面临困难。目前，中国提出“一带一路”战略规划，但该战略的安全保障是一个难题。同时，随着中国海外投资增多，一些恐怖组织将矛头对准中国的海外投资者，这使投资者的利益频频受到侵犯，因此如何保障中国海外投资不受恐怖主义的威胁，是中国在国际反恐中遇到的最大难题。此外，在国际执法合作中，中国在风险评估、信息共享、情报交流等方面仍存在诸多不足，国际合作有待加强。

^① 陈二曦、孙慎灵、李慧智：《反恐保障》，人民出版社2003年版，第171-175页。

三、建立中国国家安全委员会主导的反恐机制

九一一事件后，为了应对恐怖主义对中国的威胁、保障国家安全，公安部设立了反恐局。为了配合上合组织成员国的反恐合作、适应国家反恐战略需要，2001年中国成立了国家反恐怖工作协调小组。2013年，国家反恐怖工作协调小组升格为国家反恐工作领导小组，以协调各部门反恐工作。2013年中国成立国家安全委员会，以应对国家安全面临的威胁，其中恐怖主义问题是其关注的重点。随着国内外反恐形势的剧变，中国反恐进入深水区，2014年成为中国反恐最严峻的一年。如何在国安委的领导下，协调反恐机构，整合现有反恐资源，建立一个目标坚定、信息灵敏、判断准确、反应快速及措施到位的全新反恐机构，^①是一个急需解决的问题。

具体而言，应当由国安委全面协调、指挥与推进中国的反恐工作，理顺指挥关系，健全情报体系，加强国际合作与交流，强化反恐后勤保障体系，全面统领中国的反恐工作，以实现资源整合、合力反恐、立体打击的整体效应，为维护我国的国家安全与社会稳定提供决策支持，全面保障“一带一路”战略的实施，特别是应对非传统安全的威胁，维护中国国家利益。

（一）建立健全国安委主导下的反恐组织体系

美国是国家安全委员会这一机构和制度的首创者，其设计理念、机构设置和功能运用上的经验为各国提供了借鉴。美国的国家安全委员会在反恐中具有重要地位和作用。^② 2001年9月11日，纽约世贸大楼遭到恐怖袭击，从那一刻开始，美国的国家安全委员会有了一个新的使命——反恐。^③ 对中国来说，面对国内外反恐压力，国安委在反恐工作上责无旁贷，站在国家总体安全高度，强化国家安全体制的集中与统一。^④ 由国安委来主导中国的反恐工作，应将反恐纳入国家安全战略，全面协调反恐工作，使其成为反恐的实体组织。在国安委之下成立联合指挥部，统一指挥，全面统筹协调反恐工作，

^① 陆钢：《反恐 国安委责无旁贷》，载《社会观察》2014年第4期，第7-9页。

^② 张骥：《世界主要国家国家安全委员会》，第61页。

^③ 汪波、樊冰：《美国国家安全应急体制的改革与启示》，载《国际安全研究》2013年第3期，第139-142页。

^④ 复旦大学国际关系与公共事务学院“国务智库”编写组：《安全、发展与国际共进》，载《国际安全研究》2015年第1期，第53-54页。

整合反恐行动的作战力量，统帅反恐行动意图。此外，应在国安委之下设立一个专门反恐部门，建立等级式组织结构，下属机构实行扁平化管理，负责在反恐指挥及控制方面做出战略决策，全面协调各方反恐力量。同时，制定有效的反制性战略传播计划，加强对恐怖主义的基础理论研究，特别是恐怖主义的根源、网络恐怖主义、风险评估、反恐情报、反恐行动作战样式等的研究。另外，在健全组织体系过程中，国安委内部应专门设立一个二级区域部门，负责统管各区域反恐工作，理顺各区域之间的反恐合作关系。

（二）情报主导反恐，强化情报体系

预防与打击相结合是反恐的重要策略。从长远来看，预防远比打击重要，在预防过程中，情报主导反恐，可以有效打击“东突”恐怖势力。世界上许多国家都通过国家安全委员会来主导反恐情报。美国在《2014 年国家情报战略》中，确立了七项情报战略，^① 其中就包括反恐。中国的国安委有必要设立专业的反恐情报中心，统领全国反恐情报的收集、处理及风险评估等工作。同时要明确国安委下属的反恐情报机构在维护国家安全、打击恐怖活动中的特殊地位，理顺情报机构之间的关系，明确反恐情报机构的任务和手段，提高反恐软实力。此外，在反恐情报中心设立相应的反恐智库，评估我国的反恐形势，协助制定反恐规划，并实施应急策略。在反恐情报体系中，要强化数据库建设，整合各种数据，建立智能情报分析体系；强化人工或技术情报，培养反恐情报“线人”，加强对技术手段在反恐中的应用研究，特别是大数据技术、网络科学、无线传感器、高空卫星侦察、航天侦察技术在反恐中的应用；建立反恐情报融合机制，实施军地联合情报信息保障，健全反恐情报的收集、处理、交流、保密等制度，加强对恐怖分子的社交媒体、资金账户的监测与控制，重视反恐指挥与情报信息系统的建设；强化情报队伍建设，广招各方人才，构建立体的情报主导反恐工作机制。

（三）整合武装力量，组建反恐部队

反恐专业力量是打击恐怖主义的关键性要素。针对中国当前武装力量较

^① 美国 2014 年国家情报战略中的七项战略情报分别为：战略情报、超前情报、当前行动、网络情报、反恐、反扩散和反情报七项使命，以及一体化使命管理、一体化事务管理、信息共享与防护、创新、人力资源和伙伴关系六种途径。Office of the Director of National Intelligence, *The National Intelligence Strategy of the United States of America 2014*, Washington, D.C., 2014, pp. 6-10.

为分散的情况，在国安委的主导下，组建专业的反恐部队，同时在国安委之下成立专门的反恐领导机构，全面负责反恐力量的建设与规划，整合现有反恐力量。具体而言，在国安委领导下，将现有反恐力量从各部门划分出来，整合公安、武警以及其他军兵种中的特战力量，成立一支专门的反恐特种部队，主要负责反恐行动，实现跨区作战。另外，组建专业的技术反恐力量，建立防化、排爆等专业反恐分队，以应对未来可能发生的各种恐怖袭击。强化空中、海上反恐力量建设，加大反恐力度并提高反恐效率。加强反恐专业力量的实战化训练、综合战斗技能训练特别是反劫持、反爆炸、反骚乱的处置训练，科学制定训练大纲，保证训练内容、训练保障、训练方法的实战性。

（四）整合后勤资源，优化保障体系

恐怖事件具有突发性特点，这决定了反恐部门在执行任务时，必须高效、精干，具备较强的机动能力，而机动能力只有在后勤保障体系的支持下才能真正形成战斗力。在后勤保障方面，在国安委主导下，应该加强以下两方面工作：一是研发与配备专业的反恐技术装备。决定反恐战争胜败的要素包括人和武器，关键是人，但也离不开专业的装备。从中国现有装备来看，无论是武器装备还是情报装备大多是传统装备，无法适应未来恐怖袭击的现实需要，因此有必要根据中国现有的反恐装备实际，采取自主研发和引进消化的方式，提升现有装备的保障能力。在研发过程中，加强对民用技术的转化，借力民间专业技术力量推动反恐技术装备的转型升级。加强反恐后勤保障医疗装备的研发，成立相应的研究机构，开发适合中国反恐国情的一体化医疗装备，并在部队中培养反恐医疗人才。二是转变反恐后勤保障模式。改变当前自给自足的保障模式，建立区域一体化后勤保障体系，拓展保障渠道及方式，采取地方与部队、上级与下级、属地与导地以及自主与委托的保障模式，特别是在新疆地区，需要建立反恐后勤保障基地，适当储备后勤资源，全面保障反恐部队的后勤资源。

（五）主导国际反恐合作，共同预防与打击恐怖主义

面对中国反恐在国际合作中遇到的难题，国安委有必要主导国际反恐合作，在其下属机构中，依靠当前的组织机构和人员，成立相应的指挥与协调机构，强化国际反恐合作。

一是加强与美国、土耳其等国的合作与交流。美国已经成为“东突”的大本营，也是国际反恐的领导者。在中国的反恐问题上，美国一直采取双重标准，对中国指手画脚，并且干扰中国反恐，暗中积极扶持“东突”恐怖组织，以达到影响或牵制中国发展的目的。土耳其是“东突”恐怖分子活动的关键国家。因此，必须加强与美国和土耳其的对话与交流，构筑多边反恐机制，走联合打击之路。同时努力在反恐问题上形成共识，签署反恐条约，确保中国的反恐行动有序展开。

二是加强国际反恐情报的交流与共享。恐怖分子的活动异常隐蔽，如果没有相应的情报共享机制，很难掌握“东突”在国外的活动情况。因此，在国安委主导的反恐机制中，有必要成立相应的反恐情报机构，对“东突”情报展开专业搜索，并与国外的情报部门建立反恐情报共享与交流机制，及时掌握“东突”恐怖分子的动态发展情况。

三是在国安委的主导下，建立“一带一路”战略的安全保障体系。“一带一路”是中华民族复兴的关键性战略，安全保障问题是实施这一战略的关键性步骤。因此，由国安委牵头，统筹现有反恐部门和力量，共同探讨并建立“一带一路”的安全保障体系特别是应对恐怖主义威胁和有组织犯罪的安全系统，以确保“一带一路”战略实施不受恐怖主义威胁，保障国家经济、政治等方面的利益。

四是强化国际合作执法力度。为了有效开展国际合作和跨境打击恐怖主义行动，需要在国安委主导下，加强与周边国家的磋商，签订区域性反恐公约。另外，强化上合组织、东盟反恐合作机制的功能。必要时，在征得相关国家同意后，可以对境外的恐怖组织训练营、指挥中心实施跨境联合打击。当然，这种跨境国际执法合作需要相关国家进行充分的沟通与协调。

[收稿日期: 2015-05-12]

[修回日期: 2015-05-30]

[责任编辑: 杨立]

海洋安全视域下的中国海权 战略选择与海军建设*

杨 震 方晓志

【内容提要】 冷战结束后，中国的海权潜力得以开发，同时致力于建设海洋强国。但中国面临比较严峻的海上安全形势，美国的海上霸权、中国与周边国家的海洋权益争端以及海上非传统安全威胁，共同制约着中国的海洋强国建设。目前，对中国海权战略的发展存在三种观点：无足轻重的海权、辅助性海权及主导性海权。结合中国的现实需要和海洋安全形势，无足轻重的海权和辅助性海权不能保障中国的海洋利益，主导性海权才是中国发展海权和建设海洋强国的理想选择。作为海权的核心，中国海军必须实现作战理念、军种战略、编制体制以及作战能力方面的全面转型。

【关键词】 海洋安全 中国海权 战略选择 海军建设

【作者简介】 杨震，上海外国语大学国际关系与公共事务学院特约研究员、南京政治学院军事政治学研究中心研究员；方晓志，南京国际关系学院战略与安全研究所讲师

【中图分类号】 E815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0085-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504006

* 本文系国家社科基金重大项目“当代国际核政治和我国国家安全研究”（11&ZD181）、军队 2110 工程重点学科建设项目、上海市哲学社会科学规划课题（2012BZZ004）的阶段性成果；感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

冷战结束后，海洋作为地球表面最大公共空间以及人类生存“第二空间”的战略地位不断提升，海洋安全问题相应地越来越突出。作为一个正在走向海洋的地区大国，中国面临较为严峻的海洋安全形势。为应对海洋安全挑战，中国必须选择、制定和执行正确的海权战略。综合考察中国的海洋安全形势以及国家决策层对海洋战略的规划，主导性海权战略应该是中国目前比较现实的选择。以此战略为指导，中国以海军为主体的海上武装力量必须进行战略转型。

一、中国面临的海洋安全威胁

改革开放后，中国的经济基础发生了重大变化，同时政治、外交以及军事等方面也正在经历整体转型。中国经济的对外依赖性使其从一个传统农业国家转变为一个现代海洋工业国家。^① 作为一个海洋国家，海洋安全是国家的战略问题。然而，中国面临的海洋安全形势却不容乐观。就威胁性质和种类而言，中国面临的海洋安全威胁可分为传统海洋安全威胁和非传统海洋安全威胁两大类，传统海洋安全威胁又主要包括美国的海洋霸权主义和海洋权益争端导致的安全威胁。

（一）美国的海洋霸权主义

美国的霸权是建立在对世界海洋的有效控制基础之上的。^② 近年来，随着中国海权的发展，美国逐渐把中国视为威胁其海上霸权地位的竞争对手，认为其西太平洋的利益必须依靠海权来捍卫。与此同时，中国将美国在西太平洋的海权视作一种威胁，认为这不仅对区域利益形成掣肘，而且是中国通往远洋、获取资源和开拓市场的潜在障碍。^③ 为此，美国频频加强对中国的海空侦察，提出“空海一体战”等针对中国的战略，并宣称“为实现国家安全目标，美国将越来越多地使用海上军事力量。在这个动荡的世界，海上军

^① 倪乐雄：《文明转型与中国海权》，文汇出版社2011年版，第189页。

^② 杨震、方晓志：《论后冷战时代世界海洋战略格局中的中美海权合作》，载《东北亚论坛》2015年第3期，第104页。

^③ RAND Corporation, *The Future of Sea Power in the Western Pacific*, 2013, p. 1, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_briefs/RB9700/RB9709/RAND_RB9709.pdf.

事力量为美国提供了灵活可靠的方式以维持海上自由，对危机作出快速反应，威慑和击败进犯。”^①

作为遏制中国发展远洋海军的举措，美国计划到 2020 年将大约 60% 的军舰和飞机部署在亚太地区。海军将在日本保留一个航母打击群、一个舰载机联队和一个两栖常备群；在关岛现有潜艇的基础上增加一艘攻击潜艇；将前期部署驻扎在新加坡的濒海战斗舰增加到四艘，以提供持久的区域驻军。^② 美国认为，按照遏制理论，中国正是一支扼守着欧亚大陆边缘地带的重要力量，这支力量阻挡着美国向欧亚大陆纵深挺进。不仅如此，当这支力量变得更为强大并与其后方的俄罗斯形成紧密联盟后，甚至可以借助庞大的大陆内生力量的支撑向海上拓展，从而成为美国海上霸权最强有力的挑战者，这是美国所不愿看到的。美国的霸权基础来自海洋，一旦其海上的主控权受到严峻挑战甚至失去效能，美国霸权稳定的基座将会动摇，从而导致态势不稳，这将令美国寝食难安。

由于俄罗斯的几大舰队彼此相距较远，形成合力的障碍较多。相比较而言，中国的海上力量彼此间的合作更为便捷，一旦其海上新型作战力量成军，具备真正的远洋作战能力，并能与空天网电等新兴领域形成一体化作战体系，则守可南北衔接，攻可进退自如。如果台湾问题与南海问题得到解决，那么中国事实上将成为亚太地区的主控者，这将对美国构成相当大的压力。而要防止这种情况出现，并彻底控制这一地区，美国需要进一步挤压中国，在其力量还未完全形成前，构筑起封控其空间拓展的力量网，这不仅要充分调动硬实力，而且要将软实力发挥到极致，而这一切的根本是要将美国的力量移回亚太地区，不再让这里成为美国力量的薄弱环节。^③ 因此，美国在南海问题与台湾问题上频频打压中国，制约中国的海权发展，对中国的海洋安全构成了严重威胁。

此外，美国把公海看作是国际公域，认为越来越多的国家和地区正在拥有先进的海上装备和用以阻止进入公域的武器。例如中国、俄罗斯、日本和

^① U.S. Department of the Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower: Forward Engage Ready*, p. 37.

^② *Ibid.*, p. 11.

^③ 张露：《全球化时代的地缘政治与中美关系》，军事科学出版社 2013 年版，第 138-139 页。

韩国，都在大规模投资海军装备，这预示着未来在公海上将出现许多远洋海军。在美国看来，韩国和印度发展海上力量是为了保护其公域的开放；因为，在谈及自身的新兴海上军队时，韩国和印度都将自身当作国际体系的重要参与者，并设想在打击海盗和其他行动中使用这些装备。而其他国家，如俄罗斯和中国，更多是考虑不断壮大其海军力量。新老海上强国共存，其中一些国家在规范和制度上的意图一直不明朗，给海上公域带来很多问题。此外，当新兴国家强调发展远洋海军时，美国的海上优势地位岌岌可危。^①

国际社会必须确保公域和竞争区域的安全。保持和利用网络和空间领域的竞争优势，是为了确保海上自由航行。安全稳定的海上环境使国际社会尤其是美国大大受益。保障美国国家安全利益的基础在于其是否具备反击其他国家和非国家组织干扰海上公域的能力。行动自由和应对能力仍然是美国经济繁荣和对外交往的关键要素，也是阻止侵略和安抚盟友的基础。如果不能拥有海上军事优势，那么美国将无法保证或扩大自身利益。如果不能保证力量投射的快速和便捷，那么作为稳定全球系统的最终担保人且依赖于“强大海上高速通道”的美国也将无法保证其霸权地位，因此创新理念对维护美国在关键地区的参与和影响力尤为重要。

美国认为，如果中国将反舰弹道导弹的能力发挥到极致，那将会完全抵消美国海军在西太平洋的既有优势，并严重影响东亚的海洋安全和地缘政治稳定。或者说，中国海上力量的发展会提高中国人民解放军反介入/拒止（A2/AD）能力和扩大反介入/拒止范围，迫使美国海军将更多力量用于防御，使其只能在更远程的范围内操控航母。这会使美国海军在军队的条例、策略和防御技术上发生相当大的变化，同时也会使美国减少建立航母战斗群的投资，或者降低其建立海洋基地的重要性。总体来说，虽然中国的海军在作战方面还不成熟，但中国的海军现代化计划已经迈出了很大的步伐，已经拥有成熟海军所需要的组成要素，如武器装备的更新和对先进系统的投资等。^②由此可见，中美之间的海权矛盾将日益严重。

（二）海洋权益争端带来的安全威胁

^① [美]新美国安全研究中心：《争夺中的全球公域——多极化世界格局中美国势力的未来》，付晓兰等译，军事科学出版社2012年版，第24-25页。

^② 同上，第61页。

随着各国对海洋权益的高度重视和对海洋资源的不断开发，中国面临的海洋权益争端正在不断升级，由此所带来的安全威胁也在不断凸现，其中尤为突出的是中日之间关于东海的领土与主权争端。从本质上来看，海洋权益问题是造成中日东海争端的关键所在。由于重大利益诉求的存在，影响东海争端解决的因素不仅包括难以实现共同开发和无法统一划界方法，更包括日本对该地区战略地位的重视和对海域资源权益的争夺。中日东海争端至今没有解决，其根本原因在于中日两国对东海海域都有着重大的利益诉求。^① 东海争端能否妥善解决，不仅关系着中日两国的切身利益，更会关系着整个亚太地区的和平与稳定。

当前中日海洋权益争端所形成的安全威胁主要集中在钓鱼岛和东海大陆架争端问题上。钓鱼岛及其附属岛屿自古以来就是中国的固有领土，中国对此拥有充分的历史和法理依据。但是，日本方面无视大量历史事实，不断声称钓鱼岛为日本的“固有领土”。长期以来，为达到非法占有钓鱼岛的目的，日本依托海上保安厅力量，积极调动各种兵力，在钓鱼岛海域长期形成了“军警协同、联合监控、多层拦截”的严密“封锁线”，其核心是阻止中国民间船只接近钓鱼岛，妄图形成对钓鱼岛“实际占有”的局面。^② 近年来，日本在钓鱼岛问题上更是不断挑战中国的底线。2012年9月，日本宣布对钓鱼岛实施“国有化”，使得两国关系跌入建交以来的冰点。面对日本的“购岛”行为，中国政府采取了极为强硬的外交手段，打出了一系列组合拳，对钓鱼岛的实际控制逐渐加强，军事部署逐渐稳固，打破了钓鱼岛长期以来被日本单方面占有的局面。但随着两国军舰飞机在钓鱼岛附近海域的交叉巡逻，两国发生擦枪走火的危险也在不断上升。

在东海大陆架划界问题上，由于东海大陆架是中国领土向中国东海的自然延伸，最宽处位于上海东南方向约600公里处（根据国际海洋法公约，200海里以外的大陆架为“外大陆架”）。东海大陆架多数地方坡度平缓，延伸至冲绳海槽一带，大部分沉积物来自中国。根据国际法，中国在东海大陆架

^① 姚莹：《解决中日东海争端的司法路径探析》，载《当代法学》2011年第3期，第24页。

^② 刘江永：《钓鱼岛之争的历史脉络与中日关系》，载《东北亚论坛》2014年第3期，第18-20页。

具有排他性主权，日本却对此持有异议，由此也产生了春晓油田的开发问题。两国因海洋资源开发和领土权益争夺的纠纷不断，已经上升到了海权矛盾的高度，对中国的海洋安全造成了重大的影响。

此外，中国还与其他国家存在海洋争端，比如中韩“苏岩礁”争端、中国与越南、菲律宾等国家在南海问题上的争端。这些海洋权益争端恶化了中国的周边安全环境，并对中国的国际形象造成负面影响。

（三）逐步增长的海上非传统安全威胁

中国的海上非传统安全威胁也在逐步增长。海洋是地球表面最大的公共空间，也是非传统安全威胁的多发地带。这些威胁包括海洋灾难性气候、海上恐怖主义、海盗、海洋环境污染、海上走私、通过海洋渠道传播的疾病等等，海上非传统安全威胁现在已经成为一个全球性难题。美国政府认为，伴随着国际海洋贸易的不断增长，利用海洋进行犯罪活动的趋势也持续增长。贩卖人口、贩卖毒品、贩卖武器、海盗等活动，都呈上升趋势。这些海上犯罪活动多集中于海洋贸易活跃的地区，特别是那些政治和经济不稳定的地区，或者是海洋法律强制力微弱甚至是空白的地区。而且这些海上犯罪通常组织性强且装备了先进的通讯设施和武器。这些特点已经在多起海盗事件中得以展示。^①由此可见，海上非传统安全威胁也是中国海洋安全面临的重要挑战。

综上所述，传统海洋安全威胁和非传统安全威胁相互交织，互相影响，集中爆发，很大程度上恶化了中国的海洋安全形势，影响中国周边安全和经济建设大局，因此制定中国海权战略已经成为迫在眉睫的问题。

二、关于中国海权战略选择的思考

就地缘政治属性而言，中国是最大的陆海复合型国家；但从历史上看，中国一直是一个陆权国家。由于经济、政治、军事、文化等多方面原因，中国在20世纪90年代之前一直没有大力发展海权，海权思想也只处于萌芽阶段。国内真正对发展中国海权展开辩论是在冷战结束之后，中国海权战略的

^① U.S. Department of Defense and U.S. Department of Homeland Security, *The National Strategy for Maritime Security*, September 2005, p. 5, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13_MaritimeSecurityStrategy.pdf.

设计也逐渐提上议事日程。

(一) 关于中国海权战略选择的辩论

国内学者对中国海权战略设想大致分为三种：无足轻重的海权、辅助性海权和主导性海权。

无足轻重的海权论认为，从海洋角度看，中国在地缘上先天不足，几乎不可能成为一个海洋强国；作为陆海复合型国家，中国面临战略两难，无法全力以赴发展海权；同时由于受制于美国的海洋霸权，中国发展远洋海军面临巨大困难。因此片面追求海上力量会给中国带来压力甚至是灾难，发展航空母舰编队也将会使中国重蹈德国在第一次世界大战期间的覆辙。有鉴于此，中国保障海上安全的途径是发展隐形飞机、核攻击潜艇以及对地攻击巡航导弹，只有这样才能对美国形成有效的威慑作用，保证中国的安全无虞。^①在此基础上，无足轻重的海权论事实上认为中国海权可有可无。

辅助性海权论认为，中国生存与发展的根本在于大陆而不是海洋，中国既没有能力，也没有动力，更没有意愿发展强大的海权。海洋产业和经济从来不是中国经济产业的主体。中国海权的发展在很大程度上也是出于保卫陆权的需要，是陆权向纵深发展的必要组成部分。^②这种观点认为中国的海权从属于陆权，是为了辅助后者的发展而存在的。因此，中国的地缘战略重心应该在大陆地区而非海洋。另外，中国发展海权是有限度的，即中国海军只要具备保卫“四海一峡”（渤海、黄海、东海、南海四大边缘海和台湾海峡）的能力即可；中国应该主要利用非军事方面的能力，即通过政治、经济、外交、文化方面的影响力以及国际机制来维护国家利益，而非主要通过发展海上军事力量来维护国家利益。^③

主导性海权论认为，当今中国的国民经济很大程度上依赖海洋运输、海外贸易，中国经济的对外依存度达到前所未有的高度，并存在大量海外利益，加之目前中国很多安全威胁来自于海洋，因此中国的地缘政治重心必须置于海洋而非陆地。^④具体来说，海军是构成中国海权的关键，必须集中一切力

^① 石家铸：《海权与中国》，上海三联书店出版社 2008 年版，第 16-17 页。

^② 同上，第 17 页。

^③ 同上，第 17 页。

^④ 同上，第 17 页。

量加速推进中国海军建设。另外，中国海军必须完成战略转型，应该从一支以潜艇为核心的海上拒止型海军转变为以航空母舰为核心的海洋控制型海军。航空母舰对中国海军意义重大：它可以提高中国海军的远程防空能力、海基核力量的生存能力、夺取制海权的能力、对陆地纵深目标的打击能力、统合水面舰艇能力、应对非传统安全威胁的能力以及海军信息化水平。^①

（二）关于中国海权战略选择的思考

第一，关于无足轻重的海权论，笔者认为这一战略设计无法保障中国的国家安全和国家利益。首先，这一战略无法保障中国的海洋安全。上文提到美国是目前中国在海上面临的最大的传统安全威胁。冷战结束后，美国海军开始战略转型，推进一体化海上力量的“前沿存在”，将战场推至濒海乃至内陆纵深地带，充分利用制海权和新军事革命的技术成果，对欧亚大陆对手的纵深地带进行远程精确打击。实施“由海向陆”的作战方略。按照无足轻重的海权战略设计，中国将在海上的高科技局部战争中完全处于下风且无还手之力。

特别值得注意的是潜艇问题，在探测技术日益发达的时代，潜艇面临着巨大威胁。如果潜艇仅仅通过降低噪音来实现隐藏自己的目的，那么降低每一分贝噪音的投入将会越来越大。而且，比较先进的新型探测方法主要用于探测潜艇的迹象，而非声音。这些技术包括低频主动声呐，非声学探测方法即探测潜艇的尾迹或（在短距离内）从潜艇外壳反弹回来的激光或发光二极管发出的光线，等等。数十年来，这些替代技术背后的物理学知识，大多数已为人们所掌握，只是尚未利用而已。当今时代背景下，“大数据”使得先进的海军能够实时构建复杂的海洋地理模型来利用这些探测技术。随着技术的普及，这可以把一些沿海区域变成有人驾驶潜艇的危险区。^②

从军事角度而言，无足轻重的海权论值得商榷。随着远程精确打击体系的发展，地理空间对军事行动的掣肘作用在下降，因为岛链封锁就认为中国不能成为海洋强国未必符合客观事实。但也应该看到，探测技术的发展使中

^① 杨震、杜彬伟：《基于海权视角：航空母舰对中国海军转型的推动作用》，载《太平洋学报》2013年第3期，第70-72页。

^② Bryan Clark, *Is America's Dominance Below the Seas Coming to an End?* January 27, 2015, p. 3, <http://nationalinterest.org/feature/americas-dominance-below-the-seas-coming-end-12125>.

国逐渐成为一个在地理上不利于潜艇使用的国家，中国海军发展如果仍以潜艇为核心恐怕未必恰当。

其次，无足轻重的海权论无法满足中国经济发展对海洋的需求。随着经济全球化和区域化的发展，中国经济逐渐融入世界经济体系，经济利益的延伸需要从更广阔的地理范围思考国家的发展和安全问题，利用经济因素为国家地缘战略发展提供动力，创造机遇。中国目前是一个制造业大国，经济发展对市场、原料、资本、技术的依赖度很高，而且会持续增大。中国既需要从中东、非洲、中亚、拉美以及俄罗斯进口石油、天然气，也需要从拉美、澳大利亚进口铁矿石，还需要从美国、日本以及欧洲国家引进先进技术，更需要遍布全球的市场。^①另外，中国的海外投资也越来越多。西方文明的历史表明：“依赖海洋交通的外向型经济结构”才是滨海国家成为海权国家的根本原因。^②毋庸置疑，目前中国已经是“依赖海洋交通的外向型经济结构”。鉴于此，中国已经具备发展海权的经济动因。

第二，辅助性海权论对海军作战范围的分析在冷战结束初期曾经发挥过作用，为当时中国维护海上安全提供了理论指导。但随着形势的变化，它已不再符合中国的现实。

首先，它不能满足中国在安全方面的需要。该构想提出以国际机制而非自助方式维护国家利益，至少在海洋领域是困难的。其次，技术进步提升了海权的重要性和战略地位。在海战中，海洋与陆地的界限变得越来越模糊。从沿海地区和内陆起飞的战机和发射的导弹同样能干预海战，尤其是发生在边缘海域的战争。此外，随着现代远程精确打击系统的发展，海军对陆地纵深目标的打击能力日益强化。如今的海军舰队与20世纪初的舰队存在着本质差异，其效力不是由武器平台总和来衡量，而是由整个组织中不同的武器平台之间的协同作用来衡量。科技进步也使各种海战资源之间的相互关系更加多样化，空中和外太空领域的战争资源被开发，如超音速飞机、远程导弹以及全球卫星系统的发展。最后，来自美国的压力也使该战略不再适用。美国航母编队在侦察卫星的支援下，监控范围可达1500—1800千米，与舰载机、

^① 蒲宁著：《地缘战略与中国安全环境的塑造》，时事出版社2009年版，第277页。

^② 倪乐雄：《中国海权战略的当代转型与威慑作用》，载《国际观察》2012年第4期，第25页。

水面舰艇和潜艇的对海对岸打击范围基本匹配。此外,美国航母舰载无人机 X—47B 的作战半径达到 1 200—1 500 千米,这意味着美国航母可以在中国岸基战斗机作战半径以外游弋。以一个中队 12 架飞机能够保持 60% 的完好率计算,即 24 小时能够出动 7 架飞机,每架飞机最多可以挂载 12 枚小直径炸弹(SBD),美国航母具备一天之内对中国沿海目标投放 84 枚 SBD 的能力。^① 在这样的现实面前,一支在近海活动、仅能满足保卫“四海一峡”需要的中国海军根本无法完成保卫海洋安全的任务。

第三,主导性海权论的战略设计比较符合当今中国的实际情况。建设海洋强国的目标以及“一带一路”战略的实施无不需中国发展强大的海权,选择并制定更加积极的海权战略。就中国海权的本质而言,是要发展一种有限的海权。首先,目标有限,即维护中国的海洋利益而非争夺霸权;其次,能力有限,即只是一支地区性海上力量;再次,范围有限,即不超过西北太平洋和东印度洋。中国海权的有限性是由中国的国家战略目标、既定国策和对国际局势的认知与看法决定的。^②

三、主导性海权战略视域下的中国海军

马汉曾指出,强大的海军必须与正确的海军战略相配合才能够最终实现海权。^③ 谈到海权与国际政治的关系,最根本的仍然是拥有一支能够对国际政治体系产生影响的海军力量。^④ 因此,海军建设问题是实施主导性海权战略的关键要素。在当今乃至未来相当长的时期内,中国国家利益拓展主要在海洋,国家安全威胁主要来自海洋,军事斗争焦点也集中在海洋,应对信息化条件下海上局部战争成为军事斗争的重点。^⑤ 笔者认为,未来的中国海军应该是一支作战能力、海军战略、编制体制、作战理念等各方面都能满足实

^① 张明:《中国海洋侦察与打击体系和美国的对策》,载《舰船知识》2013年第8期,第58-59页。

^② 杨震、周云亨:《中国海权战略选择与战略海疆拓展》,载《社会主义研究》2014年第1期,第148页。

^③ [美]阿尔弗雷德·马汉:《海权论》,萧伟中、梅然译,言实出版社1997年版,第76页。

^④ 师小芹:《论海权与中美关系》,军事科学出版社2012年版,第3页。

^⑤ 军事科学院军事战略研究部编著:《战略学》,军事科学出版社2013年版,第209页。

施主导性海权战略需要的具有较为强大的远洋作战能力的区域型海军。

（一）作战能力

中国海军目前的作战能力无法满足确立主导性海权的需要。着眼未来，中国海军必须要有足够的作战能力保卫海上战略通道的安全，并扩大本土的海上防御纵深。具体而言，中国海军需要提升反舰、防空、反潜、反水雷、两栖战、对岸突击等方面的能力，重点是防空和反潜能力。现代海战中最重要的课题之一是争夺相关海域或海区的制空权：谁能夺取制空权，谁就能赢得海战的胜利或牢牢掌握战场主动权，控制海战节奏，实现或者达成己方的战役战术目标，从而可以进一步从海洋向陆地施加影响，更有效地为本国的国家利益和外交政策服务。现代海军除了能够运用舰载航空兵或者海军岸基航空兵力量进行制空权的争夺和维持，还可以利用海军水面舰艇展开有效的空中作战行动，这样不仅能够保护舰艇的自身安全，也能够削弱或威胁敌方航空兵力量，为己方航空兵夺取制空权提供直接支援。因此，对于现代海军和海上军事行动来说，舰队防空或者海军水面舰艇防空是最重要的海上作战样式之一。^①此外，中国海军的反潜力量薄弱，周边国家如日本、韩国、印度、越南等均耗费巨资打造潜艇部队，这对中国的海洋安全构成了严重的威胁，因此中国有必要打造一支以大型固定翼反潜飞机为核心的反潜力量。最后，海军还要具备可靠、有效的海基核力量，以弹道导弹核潜艇为核心的海基核力量关系到国家的生存，战略地位非常重要。

（二）海军战略

制定海军战略的目的是在战时及和平时期支撑并增强一国的海权，包括为海战做好全方位的准备工作。海军战略可进一步引申为“有计划地、精心筹划地、集中地利用一国的政治、经济、军事、科技和人力资源，以确保实现该国的海上长期目标”。^②

中国海军面临的地缘条件是独特的。从北部湾到鸭绿江口属于大陆边缘海地理特征，也是典型的封闭型海区，既被岛屿或群岛将其与大洋分割，同时又有海峡形成的通道通往大洋海区。这一由黄海、东海、南海构成的封闭

^① 潜水熊：《中国舰队防空路在何方》，载《现代舰船》2015年第4期A，第35页。

^② [德]乔尔根·舒尔茨、维尔弗雷德·A. 赫尔曼、汉斯一弗拉克·塞勒编：《亚洲海洋战略》，鞠海龙、吴艳译，人民出版社2014年版，第16页。

海区被称为中国海区。在整个中国海区，存在着领海争端和分裂势力的活动，这使得中国海区成为各种纠纷与危机包围的海区。这种海区地缘特色是其他国家所没有的。根据战争地缘学的观点，在整个冲突地区四边形中，中国大陆仅占有一条边，而潜在的危机和敌对势力却布满其他三条边。这使得中国海军战略不仅要包括维护国家能源和贸易生命线的远海海上通道的安全，还必须包括应对近海的各种威胁。^①

20世纪70年代至80年代中期，中国海军的作战指导思想是海上敌后游击战，以袭击敌后方交通线为主。^②随着世纪之交出现的新军事革命和海洋世纪的到来，中国海军的海上战略也随之发生了变化，近海防御战略逐渐被远海积极防御战略所取代。这就要求中国海军具备现代条件的中远海防空、反舰、反潜、电子侦察以及远距离兵力投送能力，而对于远距离兵力投送能力，中国海军面对的也不仅是可预见的台海、南海等传统两栖作战问题，而是要在防范和打击三股势力、远海护航、撤侨护侨、参加维和行动等非战争军事两栖行动中发挥越来越重要的作用。^③今后一个时期，需要重点考虑将战略前沿从东北、东南、西南三个方向的沿海地区向外延展，形成涵盖西太平洋和北印度洋有限区域的弧形战略地带。

在新的战略中，战略方向划分和战区设置也应有新的规划。可考虑扩大单个战略方向的空间，境内外结合，陆地海洋兼顾，立体拓展。内陆战区向境外作必要的延伸，沿海战区向海洋方向拓展。条件成熟时，可考虑设置独立的海洋战区，以更好地挺进海洋、经略海洋。为保卫国家海上安全，并为中国崛起提供和平稳定的海上安全环境，海军必须要打破近海防御的传统，发展远海前出作战能力，也要具备必要时夺控重要海峡、水道的能力和前出大洋与一流海军相持的实力，以确保国家利益的对外拓展，同时保护既有海外利益不受侵害。

此外，我国海军建设要着力加强远程侦察与预警能力、电子战与网络战

^① 管带：《中国海军：转折的年代（8）》，载《海陆空天惯性世界》2013年第5期，第2-3页。

^② 师小芹：《小型舰艇的历史定位与中国式均衡海军》，载《军事历史》2011年第1期，第39页。

^③ 银河：《需求牵引变革——中国海军两栖作战力量发展趋势》，载《舰载武器》2015年第6期，第35页。

能力、大规模兵力投送能力、可持续综合保障补给能力、全纵深打击能力和海上核威慑能力。^①

（三）装备结构

经过半个世纪的发展，虽然中国海军的装备已经初具规模，但与发达国家相比，信息系统建设水平还有很大差距，一些重要领域的发展仍然非常滞后，因此有必要加快发展新一代海军主战武器装备。任何一支强大的海军都以争夺并维持制海权为首要目标，这是一切海上军事行动得以顺利进行的前提和基础。海战的历史始终围绕摧毁敌人机动力量的目标而发展演变，基本遵循两条线：一是平台线，二是武器线。平台方面主要是舰船本身物理性能的发展，适应恶劣海洋环境的能力提升，满足投送武器需要；武器方面，则是从各类火炮向导弹的发展，在距离和精度上不断跃升。^②

军事技术的不断发展使现代海军各兵种战斗装备的任务和作战运用与以往相比发生了重大变化。21 世纪的战争首先是系统与系统、体系与体系的对抗。自进入高技术信息化时代以来，利用太空及空中侦察设施对广阔的战区空间、海域实施有效实时监控，并运用远程作战武器对各种远距离目标实施精确打击已成为当前海上作战的主要形态。因此，太空及空中的大范围战场信息保障极为重要。^③ 高技术局部战争表明，现代海上作战体系早已不是只靠舰艇及舰队自身的探测手段感知战场乃至整个战区动态，而是利用现代先进信息、通信技术，借助远距离侦察预警飞机、水面舰艇、潜艇乃至外层空间的侦察卫星，实现对广阔海域和空间范围的全天时、全天候、全方位信息探测。在这个能够覆盖整个战区空间的作战体系面前，传统的以数量优势为主的国防力量已经完全过时，不堪一击。

海军作为专业技术最密集、多兵种综合性最强的战略军种，在高技术应用方面尤为突出。特别是天基军事系统的介入，使高技术海上战场环境和战争形态发生了根本性变化。侦察卫星系统将海上观察、监视范围大大拓展，同时极大地增强了舰艇的打击和防御作战能力。如卫星通信的应用使现代水

^① 张露：《全球化时代的地缘政治与中美关系》，第 183 页。

^② 陈弋泽：《中国航母最缺电子战飞机》，载《现代舰船》2015 年第 6 期 A，第 31 页。

^③ 天鹰：《也谈“郑州”舰实兵对抗的失利》，载《舰载武器》2015 年第 6 期 B，第 29 页。

面舰艇能够进行可靠的远距离通信，几乎不受天气的干扰；卫星导航使现代水面舰艇的隐蔽机动和远距离精确作战能力达到前所未有的水平，特别是高精度卫星导航与卫星通信的结合为舰艇的远程作战提供了与电子地图进行地形匹配的工具，使之具备了完全依赖外部平台或卫星数据的能力，对远距离目标实施隐蔽的超视距打击能力；卫星预警则为现代水面舰艇提供了最大限度的防御纵深和拦截能力，以大容量通信卫星系统为枢纽的战区指挥、控制、通信和计算机中心则将整个战区的地面、海上、水下、空中所有作战力量和武器系统整合成攻防兼备的有机整体。^①

为了适应信息化条件下近海防御和远海防卫作战需要，适应世界强国海军武器发展趋势，并根据中国当前海区自然地理纵深短浅等特点，重点发展以航母为核心的大中型作战舰艇、先进潜艇（战略核潜艇、攻击型核潜艇和常规潜艇）、远程多功能海上作战飞机、海上（水面、水下、空中）无人作战平台、高性能（对空、对海、对岸）导弹等，同步发展作战保障装备，切实解决制约当前海军体系作战能力特别是远海作战能力的装备短板，加快形成以第四代装备为骨干、以第三代装备为主体的装备体系，形成水下、水面、空中相结合，远、中、近相衔接的立体打击能力。此外，要加强海上新型力量和保障力量建设，适度增编海上特种作战和两栖作战兵力。进一步优化海军指挥结构，适当减少指挥层次，提高指挥效能。

未来，航空母舰是进行海上作战和威慑的战略力量，^②也是海上火力、兵力和信息力量综合投送的主要平台。根据中国航母研制和列装进度，适时组建航母编队，形成海上机动作战的战略“拳头”力量。航母是少数能够在远程机动中保持作战能力的战略性武器平台，也是动用常规武器就能形成战略威慑的重要作战平台。以航母及其舰载机为核心的战斗群具有强大的对空、对海、对陆攻击能力，可以极大地提高国家的海上作战能力，^③其作为远海作战的核心和关键作用已越来越受到许多国家海军的认同。发展航母对于维

^① 天鹰：《高歌猛进——军事技术进步与中国海军力量的成长壮大》，载《舰载武器》2014年第1期，第36页。

^② 杨震、赵娟、卞宏信：《论海权与航空母舰时代的中国海军建设》，载《世界地理研究》2013年第4期，第46页。

^③ 潘文林：《海阔凭鱼跃 天高任鸟飞——漫谈中国舰载战斗机大小选择（下）》，载《舰载武器》2015年第6期B，第17页。

护中国国际地位、提高海上威慑和实战能力具有重大意义。中国军队需要在实践中逐步探索形成一套有中国特色的航母发展和运用模式，加快发展航母编队，使其在新形势下的海上军事斗争中发挥重要作用。^① 未来，中国海军将是具备远海区域作战能力的现代化海上作战力量，而航母和两栖攻击舰作为现代大型载机平台，无疑都将是中國海军远海作战的核心装备。^② 中国海军要完成从近海防御型海军向远洋作战型海军的转型，在兵力结构上也必须将航空母舰和两栖攻击舰作为发展重点甚至是核心。

（四）作战理念

为完成主导性海权战略所赋予的任务，中国海军的作战理念必须从原来的海洋拒止向夺取并使用制海权转变。^③ 所谓海洋拒止，就是阻止敌人自由使用海洋，这是一种弱势海军被动应对的防御态势。而制海权是指在战时实现对海洋的占领，它涉及某一限定的时间和区域，即对战争结果起决定性作用的航线和海域，用以确保对己有利的航线，同时阻止敌方利用这些航线。^④ 从本质上说，制海权就是为了特定目的而对海上交通实施控制。控制海洋并非像控制陆地一样占领某些固定的据点，因为海上并无此类据点。从这个角度来说，“控制”是指具备自由活动于海路、不受明显阻碍或对抗的能力，以及阻止敌方获得此类行动自由的能力。^⑤

谈到制海权，就不得不涉及海上控制。海上控制能够使海军部队建立局部优势，同时阻止敌方获得同样优势。海上控制的基本元素是水面战、水下战、打击战、水雷战、防空和导弹防御、海上领域意识、情报、监测和侦察。建立海上控制需要向岸上投射力量以便消除威胁，或者控制海岸地带。相应地，要在岸上投射力量，就要求在邻近海域和空域建立海上控制。由此可见，海上控制和力量投射是相互加强的关系。这种功能可以支援海军保卫国土、击退进犯并加强伙伴关系。^⑥ 此外，制海权也意味着控制海上交通线。

^① 军事科学院军事战略研究部编著：《战略学》，第212页。

^② 银河：《需求牵引变革》，第43页。

^③ 杨震、赵冰、赵娟：《论后冷战时代中国海权观念的发展》，载《世界地理研究》2014年第3期，第31页。

^④ [德]舒尔茨、赫尔曼、塞勒编：《亚洲海洋战略》，第16页。

^⑤ [美]米切尔·B.辛普森三世：《从马汉到科贝特：海军战略理论的演进》，罗伦士译，载《现代舰船》2015年第1期B，第28页。

^⑥ U.S. Department of the Navy, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, p. 22.

当然，制海权分为不同的强度，即对海洋局部和全部的控制。在理论上，即使实现绝对的、完全的制海权，并不能保证取得绝对胜利。因此，在战争中，制海权的目的在于阻止敌方通过海洋实现其商业和军事目的，而且所采取的行动要对战争的结果有决定性影响。当一方独占海上交通线，导致另一方无法使用时，便达到制海权的目的。在当今世界中，大多数国家及其国民经济很大程度上都依赖海上交通线。因此，如果一方控制海上商业交通线，就有可能扼制另一方的经济发展，但这需要通过长期部署才能实现。

此外，取得制海权能够保证军力到达任何海岸。这主要通过水陆两用装备和后勤支援来实现。显而易见，海军可能直接介入陆战，尤其是通过航母中的航空器及水面舰、潜艇和空军部队发射的巡航导弹实施介入。^①有鉴于此，中国海军的作战理念必须从传统的海上拒止向海上控制转型，以适应未来变化的海上安全形势。

结 束 语

随着中国经济发展模式转型与国家利益拓展的持续推进，未来和平发展的主要支撑点将逐渐从内陆转向海洋，走向海洋是中国崛起的必然选择。事实上，冷战结束后，作为一个陆海复合型国家，中国的地缘战略重心也正在从陆地转向海洋。^②这是时代发展的必然要求，也是经济全球化、国际政治格局多极化以及新军事革命深入发展的需要。

与此同时，随着中国改革开放的不断深入和国力的持续增长，中国的海外利益也持续拓展，发展海权成为现实需要。一方面，各种海上外贸航线、石油航线和海上战略通道对中国未来的发展意义越来越重大，需要予以保护。另一方面，越来越多的派驻人员、劳务人员及海外华侨、华人需要国家提供保护。在中国日益走向世界的过程中，如何保护遍布全世界的海外利益，是时代赋予中国主导性海权的新使命。这种主导性海权在平时表现为武力威慑、危机处理、人道主义救援、海盗打击等，战时则表现为争夺制海权、远洋护

^① [德] 舒尔茨、赫尔曼、塞勒编：《亚洲海洋战略》，第17-18页。

^② 张露：《全球化时代的地缘政治与中美关系》，第183页。

航、保护海上交通线。作为实施该战略的主导力量，中国海军必须在作战理念、军种战略、编制体制以及作战能力方面进行转型、转变或提升，以满足实施主导性海权战略的需要。中国海军不仅要具备在第一岛链内执行近海综合作战的能力，而且要突破第一、第二岛链，前往影响国家战略安全的更广阔大洋水域执行各种任务，实现向远洋攻防战略的转型。作为中国海权的核心构成部分，拥有一支具有强大作战能力的远洋海军将使中国成为一个真正的海洋强国，并深刻而长久地影响亚太地区地缘政治格局。

中国崛起将不可阻挡，但必须要在海洋领域为其未来的世界强国地位做好准备，也就是说，要为中国成为世界强国后的安全和发展需求提供支持和保障，而只有建立主导性海权才能真正实现这一目标。对于中国来说，建立主导性海权将在更高层次上维护中国的国家利益，为中国的安全和发展提供直接保护，并有利于扩大海外影响力，同时在和平时期可以对潜在敌人进行有力威慑，在战时则克敌制胜，从而在整体上更好地支撑中国作为未来世界强国的战略地位和身份。

[收稿日期：2015-03-04]

[修回日期：2015-06-19]

[责任编辑：石晨霞]

中国能源安全国际议程 设置路径探析*

韦进深

【内容提要】 保障能源安全对于中国实现和平发展战略具有重要的现实意义。或独立或联合地积极设置能源安全国际议程，是实现保障中国能源安全的有效路径之一。本文提出了能源安全国际议程设置的分析框架，从现实需要、能力、意愿、经验和时机五个方面论证了中国设置能源安全国际议程的可行性，从国际议程设置过程和围绕议程设置的竞争两个方面分析了中国设置能源安全国际议程的制约因素。基于上述讨论，中国能源安全国际议程设置的路径选择，应当积极参与能源安全多边国际制度，掌握议程设置的“进入渠道”，遵循“兼顾国家利益与全球利益”的原则，实现问题界定清晰明确，设计敏感性和显著性强的能源议题，出台操作性强的政策备选方案，最终实现议题的“去安全化”。

【关键词】 能源安全 国际议程设置 路径

【作者简介】 韦进深，上海外国语大学俄罗斯研究中心助理研究员

【中图分类号】 TK01

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0102-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504007

* 本文系上海外国语大学区域国别研究中心课题“新兴大国在 G20 中的国际议程设置研究”、上海外国语大学 2014 年度校级重大科研项目“二十国集团与全球经济治理研究”的阶段性成果；感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

近年来，中国能源安全面临的形势十分严峻。一方面，随着环保和低碳经济时代的到来，中国的能源结构面临调整的压力，亟须改变以煤炭消费为主的能源结构现状。另一方面，能源供应不足日益制约中国的经济发展。自1993年成为石油净进口国以来，中国石油对外依存度不断攀升；根据国际能源机构（IEA）的预测，到2020年，中国石油对外依存度将达到68%，2030年将达到74%。^①此外，中国还面临着能源（石油）供应地局势动荡和能源运输通道受制于人的困境。如何保障能源安全成为事关中国经济发展和实现和平发展战略的重大现实问题。

国际议程设置理论的兴起和大国设置能源安全国际议程的实践，使能源安全进一步成为国际社会关注的热点问题。从理论上讲，对议程设置者来说，设置国际议程是其扩大国际影响力、提升国际形象、增强软实力的重要方式。从实践上看，大国设置能源安全议程的具体领域并不相同，能源出口国关注能源需求安全，能源进口国关注能源供应安全，能源过境国则关注能源运输安全。设置不同的能源安全议程，对于各国维护其国家利益也是不同的。

对中国来说，成功设置能源安全的国际议程——无论是独立还是联合地，正日益成为捍卫国家利益、保障能源安全的重要内容。一方面，作为国际社会中的大国，中国是国际能源论坛、世界能源大会、亚太经合组织、东盟“10+3”等多边组织正式成员，与美国、英国、俄罗斯、日本、石油输出国组织（OPEC）等建立了双边或多边的能源对话机制，拥有设置国际议程的“进入渠道”。另一方面，设置符合中国自身国家利益的能源安全国际议程是保障能源安全的现实需要。本文认为，通过多边场合设置能源安全国际议程，提出自己的主张和见解，从而推动地区和国际合作的深入进行，有利于中国积极主动发挥负责任大国作用，提升中国国际形象，也是保障中国能源安全的重要途径。

一、能源安全国际议程设置的分析框架

所谓国际议程设置是指“相关行为体将其关注或重视的议题列入国际/全

^① 陈柳钦：《中国亟需构建和完善石油金融体系》，载《中国能源报》2013年12月13日，第13版。

球议程，获得优先关注的过程。”^① 国际政治学中关于议程设置的研究始于 20 世纪 70 年代，在《权力与相互依赖》一书中，罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）和约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）提出了“国际议程设置”概念，即在国际层次上，国家和其他行为体“在各种论坛展示自己的观点，并力图使自己关注的问题在国际组织中提出来，通过议程的扩大或缩小追求自身优势的最大化。”^② 约瑟夫·奈将议程设置称之为“制造情势”，即通过各种公开或隐蔽的手段，将事情发展引向对自己有利的方向，并且在外界看来具有正当性和合理性，从而形成集体行动的共识。^③ 在某种程度上，“设置议程、塑造世界政治状态结构，和在具体案例中让他国发生改变一样重要”^④。在当今国际政治中，各行为体高度重视国际议程设置，将其视作影响国际舆论、掌控国际话语权的重要途径。议题控制“成为获取和拓展权力的工具”。^⑤

作为软实力的重要组成部分，设置国际议程成为国际社会行为体发挥影响的重要途径和方式。对于国家来说，拥有国际议程的进入渠道，通过独立或联合的方式设置国际议程，可以维护国家利益，提高国际声誉。因此，国际议程设置日益受到世界各国尤其是大国的重视。

能源安全关系一国的生存与可持续发展，是左右国家命运的关键所在。能源安全问题包括能源供给安全、能源需求安全和能源运输安全。就能源供给安全而言，据《BP 世界能源统计 2006》的数据显示，以当时的开采速度计算，全球石油储量可供开采 40 年，天然气和煤炭则分别可供开采 65 年和 162 年。^⑥ 此外，近年来世界主要产油国的政治不稳定和社会动荡使能源进口国的能源进口风险持续上升。能源需求安全则反映在国际金融危机导致石油价

^① 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，载《世界经济与政治》2011 年第 10 期，第 45 页。

^② Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company, 1977, pp. 23-37.

^③ Ibid., pp. 23-33; [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖：转变中的世界政治》，门洪华译，北京大学出版社 2003 年版，第 34-35 页。

^④ Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power,” *Foreign Policy*, No. 80, 1990, pp. 155, 166; Joseph S. Nye, Jr., “The Changing Nature of World Power,” *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2, 1990, p. 181.

^⑤ Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South,” *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, p. 313.

^⑥ 《BP 世界能源统计：全球石油储量可供生产 40 年》，新华网，2006 年 7 月 4 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-07/04/content_4792295.htm。

格大起大落，对世界能源出口国的经济造成严重威胁。此外，能源运输安全问题则表现在能源运输技术问题和海盗、恐怖主义等非传统安全问题对国际能源运输（海上运输和陆上管道运输）构成的严重威胁。

设置能源安全国际议程日益成为世界主要大国保障本国能源安全、捍卫本国国家利益的重要方式。例如，1973年石油危机后，美国将能源安全纳入国际议程，并倡导成立了IEA，以此协调西方发达国家在能源安全问题上的立场，这在很大程度上维护了西方发达国家能源安全的整体利益。又如，作为主要的石油生产国，沙特阿拉伯在2008年倡议召开国际能源会议。在此次会议上，世界主要石油生产国、消费国以及国际能源机构等的代表就日益严重的高油价问题及其应对策略进行了讨论。再如，另一石油生产大国俄罗斯高度重视能源安全的国际议程设置。2008年金融危机爆发后，国际能源市场价格波动使俄罗斯的能源安全风险进一步加大。在此背景下，俄罗斯利用主办国际会议的契机，将能源安全纳入国际议程，希望借此巩固和提高其在世界能源政治结构中的地位和影响。

今天，设置国际议程的主体既有主权国家、政府间国际组织，也包括大量非政府组织（NGO）、媒体、跨国公司乃至个人，尤其是部分非国家行为体在特定议题领域拥有重要的议程设置能力。由于权力和偏好差异，各行为体设置的国际议程不尽相同，议程设置后产生的国际影响也不一样。总体而言，由于主权国家拥有最为完全的国际法人地位，拥有更多的资源和权力，并且在议程设置中拥有协调各方立场的能力和议程设置后强大的执行能力，主权国家仍是国际社会中国际议程设置最为重要的行为体。从国际议程设置的理论和国际能源安全议程设置的实践出发，本文提出一个国际能源安全议程设置的分析框架，认为国际能源安全议程设置应包括以下内容：

首先，国际能源安全议程设置进入渠道的选择。在《寻找理论：一种全球政治的新范式》一书中，理查德·曼斯巴赫（Richard W. Mansbach）和约翰·瓦斯克斯（John A. Vasquez）指出单个行为体能否成功地将其个体议程设置为全球议程或国际议程，关键取决于其能否拥有国际议程的“进入渠道”（access routes），“这些进入渠道决定了何种资源对于将议题纳入议程是必不可少的。”不同行为体设置国际议程的方式不同，“声势显赫”的行为体（high-status

actors) 对全球传媒及国际组织拥有重大的影响力, 可以直接设置国际议程; 弱小的行为体由于资源有限, 必须借助与这些“声势显赫”行为体的“特殊关系”或利用国际组织, 才有可能引起前者的注意, 从而间接设置议程。^①

在国际能源领域, 作为国际能源结构主导者的美国无疑是设置能源安全议程的“声势显赫”的行为体。1973年的石油危机严重冲击了西方世界, 使美国、西欧、日本产生了能源供应的安全问题, 进而使西方国家在中东问题上的立场产生分歧。为化解因石油危机而出现的分歧, 维护西方世界的团结及重塑国际能源秩序, 维系美国在国际能源体系中的主导地位,^② 美国推动了能源安全议程的成功设置并倡导成立了 IEA, 从而建立了以美国为主导的国际能源领域的多边国际制度, 掌握了国际能源议程设置和国际能源规则制定的话语权。

随着 OPEC 和 IEA 先后建立, 国际能源领域多边国际制度逐渐形成, 能源安全国际议程设置的进入渠道出现了多样化趋势。例如, IEA 对能源供应安全、能源保存合作以及替代能源发展、能源与环境等议程的设置, 对推动国际社会在能源安全问题上的合作发挥了重要作用。

因此, 在设置能源安全国际议程时, 选择什么样的“进入渠道”是议程设置者面临的首要问题。议程设置者可以选择凭借自身的“显赫”地位和在国际能源结构中的权力直接设置能源安全议题, 也可以选择在国际能源领域多边国际制度框架内发出倡议, 设置议程。

其次, 能源安全国际议程设置中的议题选择。议题选择是国际议程设置的重要环节, 也是能否进行广泛冲突拓展、利益动员和建立议题联盟的关键。一方面, 在议题选择的过程中, 问题界定的清晰度、问题的敏感性与显著性以及能否出台操作性强的政策备选方案是议题选择应遵循的标准。能源安全是国际社会高度关注的问题领域, 能源安全成为一些重要国际会议的主要议题, 但往往陷入“议而不决”的尴尬境地, 难以达成有约束力的协议或共识。从技术层面看, 主要问题在于进行议题选择时未能遵循上述标准。

^① Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York: Columbia University Press, 1981, pp. 96-103.

^② 关于美国与国际能源机构关系的论述, 参见舒建中: 《美国对外能源政策与国际能源机构的建立》, 载《美国研究》2013年第1期, 第87-101页。

另一方面，议题选择的关键在于对“议程切入点”的把握。所谓“切入点”是指行为体构建议题的场所。在国际政治中，它大致包括四类场所：全球知识生产场所、跨国网络及传媒、关键的国际组织或机制、国际会议或联盟等外交活动。在设置能源安全议程的过程中，不同的行为体往往选择不同的议题设置场所，能源问题领域的专家和专家委员会凭借其专业知识而具有知识权威，通过运用这种权威，他们往往能够提出能源安全的问题和建议，从而设置国际议程；大众传媒由于掌握了信息传播的渠道而能够影响公共议程；国际组织则由于国家授权和作为国际社会利益的代表而具有权威，并在能源安全国际议程设置中发挥重要作用；国家往往通过国际会议或谈判、联盟等外交活动来设置国际议程。史蒂芬·利文斯通（Steven G. Livingston）认为，议程设置是通过“议程切入点进行的，也是通过切入点来进行议程控制的”。^① 一项成功的议程设置，在于选择适当的议程切入点，并将问题的界定、政策备选方案以及议题显著性三者结合起来。

最后，能源安全国际议程设置的最终目标是实现能源问题的“去安全化”。哥本哈根学派的安全化理论认为，当启动对一个议题的安全化时，一项国际规范就可能产生。而随着这一安全化逻辑的日益扩散并被其他国家接受，国际规范逐渐普及和内化，从而最终实现该议题的“去安全化”。议题安全化的进程可以分为三个阶段，即认知存在性威胁、展开话语行为和建构该议题的主体间性。所谓存在性威胁是指在特定领域，针对特定指涉对象所存在的威胁。展开话语行为则是将已经认知到的存在性威胁提升到安全议程的过程，成功的话语行为不但由话语行为的施动者决定，而且由话语行为的受动者决定。建构主体间性则是指话语行为的受动者对施动者的话语行为产生认同，认识到存在性威胁并就此达成一致，确立起相关规范的过程。在相关规范得以确立后，该议题事实上已经不再需要非常规手段加以应对，安全化进程事实上结束；换句话说，安全化的三个阶段，事实上是该议题从不被人关注到进入议事日程并得到特殊关注、最终又进入常规政治或者说实现“去安全化”的过程。议题安全化过程的三个阶段可以作为评判或检验国际议程设置成效高低的指标。

^① Steven G. Livingston, "The Politics of International Agenda-Setting," p. 313.

从议题安全化过程看，在能源安全国际议程设置中，由于各种制约因素的存在，能源安全国际议程的设置往往处于认知存在性威胁和展开话语行为的阶段，很难建构主体间性，即各方难以就能源安全出台国际规范并内化，最终推动能源安全进入常规政治而实现“去安全化”目标。在认知存在性威胁方面，不同能源安全议程的设置者关注的重点不同，能源进口国担心国际能源市场的价格波动和能源供应的中断，能源出口国则担心国际能源市场价格的暴跌和国际需求的萎缩影响本国的能源出口。国际组织则担忧煤炭、石油等矿物能源的过度开发和耗竭威胁人类的可持续发展以及由此产生的气候变暖、环境破坏等环保问题。对能源安全问题中“存在性威胁”认知的分歧往往削弱了国际社会做出相关政策选择的动力。因此，目前国际社会设置能源安全国际议程的现实是：虽然国际社会众多行为体呼吁重视能源安全领域中的“存在性威胁”并展开话语行为，但往往难以在具体的能源安全议题上形成具有主体间性的国际规范。

二、中国设置能源安全国际议程的可行性

党的十八大报告对国际形势进行了深刻分析，认为“国际金融危机影响深远，世界经济增长不稳定不确定因素增多，全球发展不平衡加剧，霸权主义、强权政治和新干涉主义有所上升，局部动荡频繁发生，粮食安全、能源资源安全、网络安全等全球性问题更加突出”；并明确指出：“中国将坚持把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来，以更加积极的姿态参与国际事务，发挥负责任大国作用，共同应对全球性挑战”；“我们将积极参与多边事务，支持联合国、二十国集团、上海合作组织、金砖国家等发挥积极作用，推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展。”^① 本文认为，设置国际议程，一方面可以将与自身利益密切相关的重大议题设置为全球议题，从而捍卫自身的国家利益；另一方面可以推动整个国际社会对危及全人类生存的全球性问题的关注和治理，从而发挥中国负责任大国的作用。此外，随着自

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2012年11月18日，第1版。

身实力增长、国际责任意识增强、参与全球治理经验日益丰富，中国设置能源安全国际议程的可行性也相应提高。

第一，能源安全挑战是中国设置能源安全国际议程的现实需要。

资源约束矛盾突出是中国能源发展中的一大制约因素。中国能源生产总量居世界第三位，“中国人均能源资源拥有量在世界上处于较低水平，煤炭、石油和天然气的人均占有量仅为世界平均水平的 67%、5.4%和 7.5%。虽然近年来中国能源消费增长较快，但目前人均能源消费水平还比较低，仅为发达国家平均水平的 1/3。”^① 中国人均能源探明储量只有世界平均水平的 33%，也是世界上唯一以煤为主的能源消费大国，在中国现有的能源消费结构中，煤占 68%。根据国际能源机构的预测，2030 年煤仍占中国能源消费总量的 60%。^②

20 世纪 90 年代以来，随着中国经济的快速增长，能源供应不足成为制约中国经济发展的瓶颈。进入新世纪，中国能源安全形势更加严峻，能源对外依存度过高、石油海上运输和油气管道运行问题、国际能源市场价格波动等是中国能源安全面临的主要问题。2014 年，中国原油进口超过 3 亿吨，对外依存度近 60%。^③ 从石油进口地区分布看，中国 2014 年原油进口的一半以上来自中东地区，超过 20%的原油进口来自非洲，^④ 西亚、北非地区的动荡局势严重威胁着中国的能源供应。从能源运输来看，中国能源运输主要采用海上运输和管道运输，其中 80%左右的海上运输要通过马六甲海峡，从而形成了制约中国能源安全的“马六甲困局”（the Malacca Dilemma）。中国能源安全面临的困境和挑战制约了中国经济发展与和平发展战略的实施，中国需要通过设置能源安全国际议程来保障能源安全。

第二，实力增长和国际影响力提升使中国设置能源安全国际议程的能力

^① 《中国的能源政策》（2012），载《人民日报》2012 年 10 月 25 日，第 14 版。

^② International Energy Agency, *World Energy Outlook 2002*, Paris, 2002, p. 249. 转引自杨泽伟：《中国能源安全现状及战略选择》，载《人民论坛》2009 年第 30 期。

^③ 田春荣：《2014 年中国石油和天然气进出口状况分析》，载《国际石油经济》2015 年第 3 期，第 58 页。

^④ 2014 年，中国从中东地区进口原油 1.6 亿吨，从非洲地区进口原油 0.68 亿吨，分别占中国当年原油进口的 52.1%和 22.1%。参见田春荣：《2014 年中国石油和天然气进出口状况分析》，第 60-61 页。

不断增强。

进入 21 世纪以来，中国经济整体上保持高速增长的态势。2010 年，中国国内生产总值（GDP）达到 5.87 万亿美元，超过日本跃居世界第二。2013 年，中国 GDP 升至 9.4335 万亿美元，达到美国（16.1979 万亿美元）的 58%。GDP 增长使中国的教育、科技、国防、投资等支出保持较高水平的增长，这将进一步缩小中国与美国在相关领域的差距。在对外贸易方面，2013 年，中国进出口总额首次超过 4 万亿美元，达到 4.16 万亿美元，其中进口总额为 1.95 万亿美元，出口总额为 2.21 万亿美元。^① 中国超越美国成为全球最大贸易国。

世界经济格局的重大变化推动着全球治理格局的变革，在这一转变过程中，中国的国际影响力不断提升。以中国在主要国际组织中的话语权为例：目前中国是联合国安理会五大常任理事国之一；在国际金融货币领域，2011 年世界银行投票权改革中，中国在世界银行的投票权从 2.77% 提高到 4.42%；2012 年 IMF 投票权改革中，中国的份额从不足 4% 升至 6.19%。在这两大国际组织中，中国均成为投票权仅次于美国和日本的第三大国。这标志着中国的综合实力和全球话语权的显著提升。

作为实力增长与影响力提升的自然后果，中国的议程设置能力持续强化。一方面，在重要国际组织中话语权的增强使中国拥有了设置能源安全国际议程的进入渠道。另一方面，国际影响力的提升使中国在设置能源安全国际议程时掌握了对其他行为体的关系性权力，使其更易接受中国对议题设置的主导并对中国设置议程产生认同，从而推动议程的成功设置。

第三，中国国际责任意识的提升使其产生设置能源安全国际议程的意愿。

自 2005 年时任美国副国务卿佐克利提出鼓励中国成为国际社会负责任“利益攸关方”以来，国际社会要求中国承担更多国际责任的呼声持续增强。新一轮的“中国责任论”有其兴起的客观原因：一方面，由于改革开放的国家政策和总体上有利于中国和平发展的国际环境，推动了中国的经济实力迅速增长，同时与国际社会的相互依赖程度日益加深，自身的利益不断拓展，中国也能够承担更多与自身实力相符的国际责任。另一方面，进入新世

^① 国家统计局：《2013 年中国进出口总额 4.16 万亿美元 增长 7.9%》，人民网，2014 年 2 月 24 日，<http://finance.people.com.cn/n/2014/0224/c1004-24446725.html>。

纪以来，国际形势更为错综复杂，粮食安全、气候问题、能源问题等全球性问题以及地区冲突的解决都离不开中国的参与。在能源领域，中国日益增长的能源需求导致西方媒体对中国能源安全问题大肆炒作并宣扬所谓的“中国能源安全威胁论”。

国际社会的关切得到了中国政府的积极回应。2007年，胡锦涛在十七大报告中明确提出中国将承担相应的国际义务，“我们将继续积极参与多边事务，承担相应国际义务，发挥建设性作用，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。”^① 2012年，党的十八大报告进一步指出：“中国将坚持把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来，以更加积极的姿态参与国际事务，发挥负责任大国作用，共同应对全球性挑战。”^② 2013年3月，习近平主席在首次出访前接受外媒采访时指出，“随着国力不断增强，中国将在力所能及范围内承担更多国际责任和义务，为人类和平与发展作出更大贡献。”^③

中国国际责任意识的提升和变化反映了中国对体系转型和大国关系认识的变化，即认识到体系的转型不仅可以通过战争、冲突的对抗方式实现，而且可以通过和平、合作的方式实现，大国间关系不仅有“彼失即我得”的零和博弈，也有相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系。在此基础上，中国不仅确立了“负责任大国”的国家定位，提升了自己的国际责任意识，也增强了通过设置或参与设置国际议程，推动全球性问题的治理，缓和地区冲突和对抗，维护世界经济秩序的稳定。

第四，中国融入国际社会的进程和参与全球治理的实践是设置能源安全国际议程的宝贵经验。

以中国与国际制度的关系为例，参与国际制度是后发国家融入国际社会的一个重要体现。中国与国际制度的关系经历了“从拒绝到承认、从扮演一

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2007年10月25日，第1版。

^② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》。

^③ 习近平：《坚定不移走和平发展道路 坚定不移促进世界和平与发展》，新华网，2013年3月19日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/19/c_115083820_2.htm。

般性角色到争取重要位置、从比较注重国内需求到更加兼顾国际形象”^①的曲折过程；在认识上，中国对国际制度经历了从“制度有助于降低交易成本”的功利性认识到“成员国应展开合作、遵守约定”的责任性认识的转变。新中国成立60多年来尤其是改革开放以来，中国通过学习规则、参与各个领域的国际机制乃至积极主动参与规则的制定，为中国外交不断调整创新积累了丰富的经验。

中国实力的增长和对国际体系、国际制度、国际秩序认识的变化为中国参与全球治理提供了较完备的条件，中国积极参与全球治理，成为全球治理中的重要一员，在世界经济复苏、国际贸易自由化、气候变化与节能减排等领域，中国的立场和主张日益引起国际社会的关注。中国是国际能源论坛、世界能源大会等国际能源机制的正式成员，也是《能源宪章条约》的观察员，与IEA保持着较为密切的联系。此外，中国与美国、英国、俄罗斯等国家建立了双边能源对话机制，与OPEC建立了多边能源对话机制。同时，中国参与了东亚地区的清洁排放贸易、亚太清洁发展和气候伙伴计划、“碳收集领导人论坛”、“甲烷市场化伙伴计划”和“氢能经济伙伴计划”等能源计划。可以说，作为国际制度的重要一员，中国在享受制度所提供的公共产品的同时，也为公共产品的形成作出了力所能及的贡献，承担了一个负责任大国应尽的国际义务。

第五，中国主办重要国际会议是设置能源安全国际议程的重要机遇。

利用主办重要国际会议的机遇提出议题是国家行为体设置国际议程的主要方式之一。美、英、法、德等传统大国利用主办八国集团（G8）峰会、核安全峰会、二十国集团（G20）峰会等有关全球治理的重要国际会议，提出会议的议题，并推动议题的最终解决，从而在维护本国在该问题领域的国家利益的同时，扩大了自身国际影响力。以G8首脑峰会为例，进入新世纪以来，G8首脑峰会通过讨论打击恐怖主义、保障国际安全与促进经济增长、非洲发展、气候变化、能源安全、传染病防治、教育、制定稳定金融市场规则、多哈回合全球贸易谈判、商务自由化、粮食安全、发展援助、全球核安全、中

^① 王逸舟：《磨合中的建构：中国与国际组织关系的多视角透视》，中国发展出版社2003年版。

东局势、欧债危机、叙利亚局势等议题，从而设置了国际议程，主导了全球治理的话语权。

进入新世纪以来，以俄罗斯、印度、巴西、中国、南非等为代表的新兴国家群体性崛起成为国际关系中最为引人瞩目的现象。对这些国家来说，如何在发达国家主导的国际秩序中表达自身的利益诉求，提升在全球治理中的话语权，设置国际议程成为主要方式之一。以俄罗斯为例，通过主办 G8 峰会（2006 年）、俄罗斯—欧盟峰会、第十届 APEC 能源部长会议（2012 年）等重要国际会议，提出能源安全议题，并将其设置为国际议程，在维护其国家利益的同时，提高了俄罗斯在该问题治理领域的话语权和影响力。^①

随着经济发展和国际影响力扩大，中国正成为重大国际会议的举办国。仅 2014 年，中国就主办了包括亚太经合组织领导人非正式会议、亚洲相互协作与信任措施会议峰会、博鳌亚洲论坛年会、阿富汗问题伊斯坦布尔进程外长会等多场重要国际会议。通过主办国际会议，中国向世界阐述了有关能源安全的理念、政策和实践，提出中国对能源治理的看法和主张，表达中国的诉求和关切，从而为中国设置能源安全国际议程提供了重要的历史机遇。

三、中国设置能源安全国际议程的制约因素

对于积极融入国际体系、参与全球治理的中国而言，设置国际议程是承担国际责任、提升国际话语权的重要途径，也是维护国家利益的重要方式。但是，在设置能源安全国际议程的实践中，中国将不可避免地面临议程设置本身及其他因素的制约，能源安全国际议程的成功设置，将不得不考虑这些制约因素的影响。

国家实力与议程设置的能力密切相关，但并不等同于议程设置能力。因此，中国实力的增长并不意味着国际议程设置能力的同步增强。就国际议程设置本身而言，议题的界定、备选方案的选择以及能否推动建构主体间性，都在考验着议程设置者的能力。议题的类型与国际受众的注意力密切相关，

^① 关于俄罗斯设置能源安全议程，可参见韦进深：《俄罗斯能源安全议程设置：安全化的视角》，载《国际展望》2013年第3期，第108-123页。

议题与受众相关性越大，所涉及问题的不确定越高，则受众对议题导向的需求越大，国际议程设置的效果就越好。

随着中国工业化、城镇化进程的加快，能源需求在今后相当长的时间内仍将持续增长，能源安全问题将会越来越突出。一方面，从能源安全形势看，中国能源对外依存度上升较快，特别是石油对外依存度接近 60%。石油海上运输安全风险加大，跨境油气管道安全运行问题不容忽视。此外，中国能源储备规模较小，应急能力相对较弱，国内能源供应受国际能源市场价格波动影响较大。另一方面，中国人均能源资源拥有量在世界上处于较低水平，国内能源资源约束矛盾突出的现状难以在短期内得到根本改变。与此同时，能源效率相对较低，能源体制机制改革以及环境压力不断增大，已经成为维护能源安全、推动能源科学发展的严重障碍。

中国能源安全问题的产生是由“国际能源竞争格局、中国生产力水平以及所处发展阶段所决定的，也与产业结构和能源结构不合理、能源开发利用方式粗放、相关体制机制改革滞后密切相关。”^① 设置能源安全的国际议程，最终着眼点在于解决中国能源发展面临的问题，维护能源安全。但如果仅从自身利益出发来设计议题并将其纳入能源安全议程设置的进程，议题的敏感性和显著性较低，国际受众的关注度也有限，往往难以有效建立议题联盟。

在能源安全国际议程设置的实践中，一些国家或组织在重要的国际会议中提出了能源安全议题，往往由于未能有效建立议题联盟，而导致议题“议而不决”或难以达成有约束力的决议。正如欧盟贸易委员曼德尔森评述俄罗斯能源安全议题时所说的那样：“虽然人人都在谈论能源安全，但我们需要的是供应安全，而俄罗斯需要的是需求安全。”^②

当问题界定和议题设计获得稳固的地位之后，议程设置者需要考虑可行的备选方案。备选方案的选择是一个冲突与合作的过程，对于进入议程设置的议题的备选方案，各国利益不尽相同，承担的义务也有所差异，利益冲突和义务的差异将导致各方的权力博弈，往往难以通过该议题的最终方案，从而不利于国际议程的设置。甚至出台了该议题的最终方案，但由于成员国拒

^① 《中国的能源政策》（2012）。

^② 沈骥如：《八国集团应更新合作理念》，载《人民日报》（海外版）2006年7月18日，第1版。

绝承担相应的义务而违反决议。以《京都议定书》为例，作为国际社会应对气候变化的国际条约，最终由于对发达成员国规定了有约束力的减排指标而遭到一些发达国家的反对，美国和加拿大甚至在签署后又退出《京都议定书》。

能否推动国际社会建构能源安全议题的主体间性，实现该议题的“去安全化”，是检验议程设置成功与否的关键。此外，议程设置的形式、密度和强度对国际议程能否成功设置也将产生影响。因此，在设置能源安全议程的过程中，需要对议程设置的各个环节，包括问题的界定、议题的设计、备选方案的选择甚至议程设置的形式、密度和强度认真加以考虑，这些因素制约着中国能源安全国际议程的设置，也是对中国的议程设置能力的考验。

中国设置国际议程的另一制约因素是围绕议程设置展开的竞争。竞争包括议程设置行为体的竞争和围绕特定议题的竞争。在今天的国际政治中，权力的分散带来了国际议程设置行为体的多元化，而议程设置行为体多元化对于促进全球性问题的治理发挥了重要作用，但客观上强化了国际议程设置的竞争态势，各种国际议程的设置带来了国际受众注意力的分散和关注度的下降，从而提高了中国成功设置国际议程的成本。

美国、日本、西欧等发达国家和地区在国际能源体系结构中居于主导地位，IEA、OPEC等国际能源组织在能源领域拥有巨大的话语权和影响力，这些国家和组织掌握着国际能源安全议程设置的主导权。随着新兴国家的群体性崛起和能源安全问题的加剧，设置或参与设置能源安全国际议程的行为体日益增多。近年来，作为国际能源主要出口国的俄罗斯不断提出能源安全议题，设置能源安全的国际议程。联合国通过整合成员机构，成立了联合国能源机制，“主要关注能源领域实质性以及协作性的活动，包括从制定政策、开发项目到实际方案的实施等整个过程。”^① G20也将其主要议题从金融危机拓展到能源安全。例如，在G20布里斯班峰会上，加强国际能源合作成为峰会讨论的主要内容之一。能源安全国际议程设置行为体增多的事实一方面有利于国际社会对于能源问题的治理，另一方面也表明能源安全议程设置行为体之间竞争的加剧。

在能源安全国际议程设置的实践中，各行为主体都希望将对己有利的议

^① 《联合国能源机制》，联合国网站，<http://www.un.org/chinese/esa/energy/unsystem.shtml>。

题纳入议程设置，将对己不利的议程排除在议程设置之外。在特定议题领域上，各国的权力、利益不尽相同，设置国际议程的意愿也不相同。因此很可能出现这样一种状况，拥有权力优势但利益受到影响的大国没有意愿设置该议题国际议程，而不拥有权力优势但利益密切相关的其他国家没有能力设置该议题的国际议程，从而导致该问题全球治理的缺失。中国经济的发展和能源进口的增长使得一些国家通过散布“中国能源威胁论”、“中国能源新殖民主义”丑化中国的国家形象，破坏中国的国际能源环境。由于中国长期被排斥在主要的能源机构如 IEA 之外，难以掌握国际能源话语权，与自身利益相关的能源安全问题往往很难进入能源安全国际议程设置，从而难以维护能源安全。

总之，国际议程设置是一种话语权，由于国际议程设置决定了哪些议题能够进入全球治理的决策，哪些议题被排除在外，从维护中国国家利益、保障能源安全的立场出发，中国必须设置或参与设置能源安全的国际议程。

四、中国设置能源安全国际议程的现实路径

如何设置、设置什么样的国际议程是能源安全国际议程设置的核心问题，也是中国能源外交的重要内容之一。从国际议程设置理论逻辑与国际社会其他国家和非国家行为体设置和参与设置能源安全国际议程的实践出发，中国设置能源安全国际议程应当遵循以下路径：

第一，积极参与多边能源制度，掌握能源安全议程设置的进入渠道。

深化与多边国际制度的合作，在多边国际制度的框架内表达自己的利益诉求和关切，发出合作倡议，参与全球治理，日渐成为中国对外行为的重要组成部分。中国的国际组织外交，成为改革开放以来中国外交中极富活力和特色的重要领域。在能源领域，中国并非“声势显赫”的行为体，难以通过自身的权力直接设置能源安全国际议程。因此，只有积极参与多边国际制度安排，中国才能掌握设置能源安全国际议程的进入渠道。

中国与世界在能源领域的联系与互动推动着中国对于能源安全认知和实践的变化。在认知上，中国政府认识到“随着全球化的不断深入，中国在能

源发展方面与世界联系日益紧密。中国的能源发展，不仅保障了本国经济社会发展，也为维护世界能源安全和保持全球市场稳定作出了贡献。”^① 在实践中，中国的国际能源合作在双边和多边层面展开。但需要指出的是，在国际能源合作中，中国往往更为重视双边或地区层面上的能源合作，全球层面的实质性合作不多，且多为一般性和对话性的合作。有学者建议加强对国际能源机构的了解和研究，深化与国际能源机构的合作甚至加入其中。^② 从设置能源安全国际议程、保障能源安全来看，参与全球性的能源合作多边机制，有助于掌握能源安全国际议程设置的进入渠道。

第二，进行议题选择时应坚持“兼顾国家利益与全球利益”的原则，在能源安全议题上进行广泛的冲突拓展和利益动员。

国际议程设置的根本目的在于将与本国国家利益密切相关的个体议题上升为公共议题，使国际社会对该议题从忽视到重视，进而展开行动，最终实现该议题的“去安全化”。在此过程中，议程的设置者不仅通过推动国际社会形成集体行动的共识而占据了伦理道义的制高点，同时通过不是引导人们“如何思考”而是告知人们应该“思考什么”的方式维护了自身的国家利益，并且使自身的行为具有正当性和合理性。以美国为例，九一一事件发生后，反恐成为美国的重大国家利益，也是美国安全和外交政策的重点。美国通过倡议组建反对恐怖主义联盟，不仅成功将反对恐怖主义这一个体议程设置为国际议程，掌握了对恐怖主义的界定权，而且为美国发动反恐战争提供了正当性和合理性。

需要指出的是，并非所有的个体议程都可以设置为国际议程。成功设置国际议程的前提条件是该议程的影响具有普遍性，与国际社会的利益密切相关。所以，设置国际议程应遵循“兼顾国家利益与全球利益”的原则，只有在设置国际议程时兼顾了国家利益与全球利益，才可能引起国际社会对该议题的关注、认知和重视，最终推动该议程的成功设置。

进入新世纪后，能源安全问题对国际政治经济关系的影响日益凸显，能

^① 《中国的能源政策》（2012）。

^② 赵宏图：《国际能源组织与多边能源外交》，载《国际石油经济》2008年第10期，第17页；王联合：《中国与国际能源机构：一项规范研究》，载《国际观察》2009年第4期，第16页。

源安全已不再是某一国或地区的问题，而是世界各国共同关注的全球性问题，“以能源独立为目标的传统能源安全观念和保障体系变得越来越不现实。”^①

对中国而言，影响能源安全的问题表现在能源对外依存度上升较快，特别是能源储备较小，应急能力有待提高；能源运输安全保障不足；能源市场价格波动；等。^②其中一些问题是我国能源发展中特有的问题，也有一些则是国际社会面临的共同问题，具有普遍性。解决这些问题符合国际社会的共同利益，而共同利益的扩大为保障中国能源安全的国家利益提供了可能，也为中国设置能源安全国际议程提供了更为自由的选择空间。因此，在能源安全问题界定和议程设置过程中，应当坚持“兼顾国家利益与全球利益”的原则，不仅使其他国家认知该议题的“存在”，而且“认同”该议题的重要性，从而在能源安全议题上进行广泛的冲突拓展和利益动员，从而成功设置该议题的国际议程。这也是中国政府提出互利合作、多元发展、协同保障的新能源安全观的动因所在。

第三，在设置能源安全议程时，问题界定应清晰明确，设计敏感性、显著性强的议题。

如前所述，由于在能源安全问题上，世界各国关注的重点不尽相同，这是全球能源安全问题难以得到有效治理的根源所在。能源出口国关注的是能源的供给安全，即如何保持国际能源需求市场的旺盛并稳定“合理的”价格，最大限度地追求自身效益；能源消费国关注的则是能源的需求安全，即以稳定的“低价”便利地从国际能源市场获得发展经济所需的能源；而无论是能源进口国、能源出口国还是能源的过境运输国，能源运输安全则是其关注的共同重点。由此可见，不同的国家对于能源安全关注的重点并不一致。但与此同时，在能源安全问题上，世界各国之间的相互依赖程度较高，这是在能源安全问题上开展国际合作的重要前提。因此，作为世界第二大经济体和主要石油进口国，中国有意愿也有能力在能源安全议题上进行广泛的冲突拓展和利益动员，设置能源安全的国际议程。

除了清晰界定问题有助于国际社会对该问题的认知外，设计敏感性、显

^① 赵宏图：《全球能源安全对话与合作——能源相互依赖时代的战略选择》，载《现代国际关系》2006年第5期，第38页。

^② 《中国的能源政策》（2012）。

著性强的议题也有助于吸引更多的潜在支持者和盟友。另外，议程设置应当保持一定的灵活性，因议程设置场所、议程设置参与者不同而调整具体的议题，而议题一旦进入国际议程设置进程后，应当坚持议程设置的持续性和灵活性。国际经验表明，任何一项国际议程的成功设置，都是一个长期的过程，只有对某一议题持续不断的关注和强调，才能使国际社会认知其存在，认同其重要性，从而使国际社会在对议题的重要性排序时更加关注该议题。

第四，出台操作性强的政策备选方案，最终推动该议题的“去安全化”。

能源安全国际议程的设置，最终目标不应聚焦在认知能源安全问题带来的存在性威胁，而是通过议程设置者的话语行为，将该类威胁提升到安全议程。并最终实现问题的“去安全化”。因此，设置能源安全国际议程，不仅有助于实现能源安全问题的治理，也有利于维护我国的国家利益。为了实现这一目标，在进行能源安全议程设置时应协调各方立场，出台操作性强的政策备选方案，促进相关协议的达成。

从政策备选方案看，能否成功设置能源安全国际议程，在于议程的设置方能否使国际社会形成对能源安全问题“存在性威胁”的认同，并且提出现实可行的解决方案，从而吸引更多的潜在支持者或盟友。“如果议题提出方能够结成广泛的议题联盟，实现最大程度的利益动员，出台可行的解决方案，那么该议题进入国际议程的可能性就越大，反之则进入国际议程的可能性越低。”^①这正是冲突拓展与利益动员的过程。

因此，在能源安全国际议程设置中，中国不仅应在议题的界定、备选方案的选择以及推动主体间性建构方面精心准备。还应考虑到国际议程设置过程中的竞争，界定和强化议题的属性，提高议题的显著性和关联性以建立议题联盟，出台操作性强且被普遍接受的备选方案，从而推动能源安全问题主体间性的建构。

结 论

中国能源结构的调整和能源需求的增长使能源安全问题凸显。维护中国

^① 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，第50页。

的能源安全对于促进国内经济社会的发展和世界能源安全的稳定具有重要意义,如何统筹国内、国际大局,推动建立国际能源新秩序,实现能源安全问题上的国际合作和共赢,成为维护中国能源安全面临的重要问题。

国际社会对全球性问题的治理经验表明,设置国际议程不仅有助于国际社会对该问题的认知和治理,而且有利于议程设置者扩大国际话语权,捍卫议程设置者的利益。设置能源安全国际议程是中国摆脱当前不利的能源安全形势,维护国家利益、保障能源安全的一种有效途径,同时也是中国外交新的创新和发展。

中国是国际能源合作中负责任的积极参与者,^①维护能源安全的现实需要、能力的提高、国际责任意识的增强和参与全球治理的经验日益丰富使中国设置能源安全国际议程具有现实可行性。在分析国际议程设置理论和中国设置国际议程的制约因素的基础上,本文认为中国在设置能源安全国际议程的过程中,应充分利用能源安全国际议程设置的“进入渠道”,清晰界定能源安全问题,重视议题的敏感性和显著性,精心选择并设计能源安全议题,在议题选择上进行广泛的冲突拓展和利益动员,强化国际社会对存在性威胁的认知,吸引更多的潜在支持者和盟友,使议题成功设置为国际议程。

由于建构主体间性是能源安全问题实现治理的关键,也是国际议程设置的重要目标。中国应当通过积极而灵活的议程设置,消除其他国家的顾虑和疑忌,出台操作性强的备选方案,推动主体间性的建构。最后,需要指出的是,能源安全国际议程的设置是一个漫长的过程,绝非通过一两场国际会议就能完成,应当充分认识到中国设置能源安全国际议程面临的问题和挑战。

[收稿日期: 2015-01-19]

[修回日期: 2015-03-23]

[责任编辑: 陈鸿斌]

^① 《中国的能源政策》(2012)。

TTIP 谈判进程、趋势及中国因素*

钮维敢 王学凯

【内容提要】 美欧 TTIP 谈判的议题日益具体、市场准入雏形初显,但双方围绕监管和规则设定仍存在较大分歧,预计最早可能在 2017 年达成总体协定,更全面的协定和更具体的议题有待进一步优化、完善与充实。回顾 TTIP 谈判进程,其前三轮核心聚焦为市场准入,第四、五轮则集中围绕过渡性初步文本展开,第六至九轮聚焦点转向监管与规则。尽管 TTIP 将对中国构成围堵与挑战,但无法回避中国经济影响。因此,中国应继续全面深化改革、做大做强自身;以新的理论与观念为指导,积极创新国际经济规则与机制,构建具有经济同盟性质的伙伴关系,为发挥国际引领作用做好准备;利用自身优势加深欧美对华依赖度,在欧美经济分歧中实现机遇最大化。

【关键词】 TTIP 谈判 谈判特点 趋势 中国因素 应对策略

【作者简介】 钮维敢,中共江苏省委党校世界经济与政治教研部副教授,南京师范大学东亚问题研究中心特约研究员;王学凯,中共江苏省委党校世界经济与政治教研部硕士研究生

【中图分类号】 F740.41

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0121-15

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504008

* 本文为钮维敢主持的国家社科基金项目“冷战后美国两洋同盟演化与国际格局转型研究”(13CKS029)阶段性成果之一;2014 年江苏省社会科学基金课题“实现‘中国梦’进程中的亚太秩序困境研究”(批准号 14SZB002)的阶段性成果之一;本文得到江苏政府留学奖学金资助。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部老师的宝贵意见,文中错漏由作者负责。

在2001年世界贸易组织(WTO)多哈回合谈判陷入僵局之后,尽管各方致力于重启谈判,但仍踟躇不前,导致多边国际经济合作长期搁浅。然而,自2008年国际金融危机爆发以来,美国积极推动跨太平洋伙伴关系协定(TPP)和跨大西洋贸易与投资伙伴协定(TTIP)谈判。国内学者对TPP与中国的关系探讨较多,但对TTIP与中国互动关系的探讨则相对较少,本文试图对后者进行初步考察与分析。

一、谈判初衷及进展

(一) 谈判起因及目标

TTIP谈判主要基于以下两个因素的考虑:

第一,经济利益驱动,为了促进经济增长并创造更多就业机会。美国与欧盟自2008年以来相继遭受金融危机与主权债务危机重创,经济颓势难以改变。在此背景下,双方都希望通过推动自由贸易协定谈判来促进投资与贸易的发展,因此一拍即合。据有关研究报告称,如果TTIP谈判成功,不仅能促进欧盟内部生产总值(GDP)增长682亿—1192亿欧元,也能使美国GDP增长495亿—949亿欧元;按最乐观情况估算,每个欧洲家庭的年收入将增长545欧元,每个美国家庭每年的一次性额外收益也将达到655欧元,进而推动欧盟和美国GDP年增长率分别上升0.5%和0.4%;在贸易方面,若降低非关税壁垒,欧盟对美国出口将提高28%,美国对欧盟出口将提高36.57%。^①美国官方也认为,若TTIP谈判成功,将为美欧创造数百万个优质就业岗位。^②

第二,再塑国际经济机制,制定贸易与投资等方面的国际经济新规则。“在WTO这一多边协议发展受阻的情况下,欧美另立门户,以高标准为基础,进一步制定国际贸易与投资新规则”。^③这种判断不无道理,由于美欧间平均关

^① Joseph Francois, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Center for Economic Policy Research, London, March 2013, p. 2, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.

^② Office of United States Trade Representative, “Fact Sheet: United States to Negotiate Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union,” February 13, 2013, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2013/february/US-EU-TTIP>.

^③ 陆燕:《美欧加速推动跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定谈判的动因》,载《国际贸易》2013年第7期,第35-40页。

税率一直低于 4%，所以 TTIP 谈判的重点绝非降低传统贸易协议中的关税壁垒，而是在包括知识产权、跨国争端解决机制、关税及贸易便利化、能源、中小企业等方面制定新规则（表 1）。旨在制定新规则的 TTIP 谈判与 TPP、服务贸易谈判（TiSA）相呼应，在全球共同重塑投资与贸易的新机制。这种新规则不仅适用于欧美自身，而且势必将扩展到双方的贸易伙伴，最终将不可避免地渗透甚至改造 WTO 机制。这样，欧美大国就能够掌握修订规制与创设规则的主动权，对国际经济体系进行改造甚至彻底换血。

表 1 历次 TTIP 谈判

轮次	时间	谈判议题
第一轮	2013.7.7-12	投资、政府采购、跨境服务、纺织业、原产地、能源与原材料、法律、卫生与检疫、市场准入、工业产品、劳工保护、环境等 20 项框架
第二轮	2013.11.11-15	服务业投资与贸易、监管问题（监管融合、技术性贸易壁垒、行业规则）、能源、卫生与检疫等
第三轮	2013.12.16-21	服务业、政府采购、能源、卫生与检疫、知识产权、劳工与贸易问题、纺织业、中小企业、监管融合、行业规则等
第四轮	2014.3.10-14	服务业、劳工、房地产、知识产权、监管部门等
第五轮	2014.5.19-23	监管融合、知识产权、劳工、特定行业监管、服务与投资、技术性贸易壁垒、农业市场准入、原产地等
第六轮	2014.7.13-18	制造业（水平监管融合、技术性贸易壁垒、特定部门、能源）、农业（农业市场准入、监管）、服务与投资及政府采购、规则（可持续发展、关税与贸易便利化、国有企业、中小企业）等
第七轮	2014.9.29-10.3	市场准入（贸易、农产品市场、服务与投资）、监管（监管融合、卫生与检疫、技术性贸易壁垒、汽车、化工、药品、医疗设备、化妆品、信息通信技术、工程、农药）、规则（能源、关税与贸易便利化、知识产权、中小企业、跨国争端解决机制、法律问题）等
第八轮	2015.2.2-6	市场准入（关税与农业、商品贸易、服务业、政府采购）、监管（食品安全与动植物检验检疫、监管融合、技术性贸易壁垒、汽车、化工、药品、医疗设备、化妆品、纺织品、信息通信技术、工程、农药）、规则（贸易与可持续发展、能源与原材料、关税与贸易便利化、知识产权、地理标志、中小企业、原产地规则、争端处理机制）等
第九轮	2015.4.20-24	监管合作（汽车、药品、医疗设备、化妆品、工程、纺织品、化学品、农药、信息通信技术）、规则（能源与原材料、中小企业、关税与贸易便利化）等

资料来源：笔者根据美国贸易代表办公室和欧盟委员会公布的 TTIP 谈判信息整理制作。

（二）谈判进程

从2013年7月到2015年4月，美国与欧盟之间的TTIP谈判已经进行了九轮（表1）。随着时间推移，TTIP谈判日益集中在三个较为核心的议题上，即市场准入及其涵盖范围、监管和非关税壁垒、制定规则及其内容。第七轮谈判取得了较为显著的进展，在监管方面的技术工作与特定领域都取得成效，很多议题已建立定期联系制度。但在诸如技术贸易壁垒（TBT）方面，谈判双方仍然存在意见分歧。^①

随着谈判的深入，谈判议题呈增多趋势、内容也越来越细化。第八轮与第九轮谈判都稳步推进了上述三个核心议题，并取得了一系列共识与成果。但在第七轮谈判无法达成共识的技术贸易壁垒问题上，直到第九轮也无进展，仍需进一步磋商。这不仅需要调整知识产权谈判，而且需要将投资保护纳入讨论范围。^②

二、谈判特点、成果与趋势

（一）TTIP谈判的特点

从TTIP目前已经进行的九轮谈判来看，反映出以下几个特点：

1. 谈判议题日渐具体

随着谈判的日益深入，谈判议题越来越具体，其中市场准入的服务业是典型的例证。在前三轮谈判中，欧美双方仅限于如何确定谈判框架、对比列出彼此的标准并申明双方立场；但在第四至第六轮谈判中，双方经历了从服务贸易上的相互探底，到美方提出服务业标准，再到较为具体地磋商双方最高水准的服务业的过程；最近三轮谈判，主要基于前期达成的初步文本展开具体磋商，其内容相当深入并聚焦到管理机构、授权制度及稀有资源等更细致的方面。

^① European Commission, “TTIP: Report of the Seventh Round of Negotiations,” October 2014, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/october/tradoc_152859.pdf.

^② European Commission, “Report of the Eighth Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership,” February 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153175.pdf.

监管方面的谈判也经历了逐步细化的过程。第二轮和第四轮谈判涉及药品、化妆品等方面的监管合作；第五、第六轮谈判也只是概要性地谈到不同领域的监管合作，提及特定行业的监管问题；而在第七、第八轮谈判中，磋商内容已具体到汽车、化工产品、纺织品、医疗设备、药品、化妆品、信息通信技术、工程及农药等方面。

与实践领域相似，规则领域的谈判也逐渐细化。最初欧美双方仅就能源与原材料的重要性及是否将其纳入谈判框架交换看法；第五轮和第六轮未谈及此议题；但在第七轮谈判中已商讨原材料、能源的第三方准入、运输及中断的技术性问题；第八、第九轮谈判则进一步推进到新能源及能源利用率方面，同时也聚焦监管与合作议题，且涉及诸如设备的质量管理系统审计。

总体来看，市场准入谈判初具雏形，但监管方面的分歧仍然存在，规则设定有待完善。从第八轮谈判后公布的报告看，关于市场准入议题，欧美之间的分歧已经不大，初步形成共识，只需讨论如何修订前期的文本。然而在监管议题上，直到第七轮才进行了实质性的谈判，双方还需要进一步讨价还价。值得注意的是，截至 2015 年第九轮谈判，个人投资者与东道国的争端解决机制（ISDS）还未被列入谈判议程，这说明关于规则问题的谈判还不完善，争议较大。

2. 谈判议题难度逐步增加

从三大议题谈判的难易程度来看，由于欧美市场准入标准较为接近，谈判相对比较容易，与此类似的可持续发展、知识产权保护及中小企业等问题逐渐被列入详细讨论的议程；监管议题则有所不同，需要进行多次讨论；规则议题是欧美谈判的较新领域，且对谈判极为重要，因而双方在该领域的谈判更为谨慎，博弈过程也更复杂和艰难。

在第一至第三轮谈判中，三大核心议题都处于准备阶段，但相对而言更集中于市场准入领域，因为市场准入涉及更多具体工作，而在监管与规则议题上，欧美则未进行实质性谈判；第四轮和第五轮谈判是过渡性的初步文本形成阶段，^①前者就卫生与动植物检疫措施准备形成书面建议，后者在市场

^① 徐曼：《TTIP 的谈判进展与中国的应对策略》，载《国际经济合作》2014 年第 6 期，第 87-90 页。

准入方面形成文本材料；第六至第九轮谈判的核心议题是监管与规则，在市场准入方面更多是对前期形成的文本协议进行修订，甚至第九轮谈判没有明确提到市场准入的具体事宜，而监管议题则始终是全面铺开的，每轮谈判都会涉及，内容包括监管一致性、技术性贸易壁垒及具体的行业监管等问题。

（二）TTIP 谈判的成果

经过前期九轮谈判，TTIP 在市场准入、监管、规则等议题方面均取得了一些成果（表 2）。

第一，已经就协议形成初步文本。无论在服务业、制造业，还是金融投资业上，几乎都初步形成文本协定，但有的方面规定较为模糊。例如，在规则议题上的知识产权保护，虽然双方聚焦合作潜力，已经完成对知识产权和创新的论述，但由于欧盟强调商标保护，美国尚不明朗，致使文本只能大而化之。当然，有的方面已经较为明确。例如，在市场准入方面，双方协议以国民待遇为基础提高各级政府采购的准入机会；在监管上，卫生与动植物检疫措施，欧盟已提交详细文本与草案，美国作了补充与修订，最后形成较为详细的文本。不同文本的形成，尽管有的不完善，都为最后总框架协议的签订奠定了非常重要的基础。

第二，在重要领域的谈判有所突破。在规则制定方面的谈判，一些比较棘手的问题，如知识产权保护、劳工和环境、通关程序以确保贸易便利化以及能源与原材料，美欧双方都达成较为一致的初步协议；尤其明显的突破是在监管方面的谈判，如技术性贸易壁垒，双方在各自制度讨论标准化、透明化、一致性与合作等问题上，基本达成比较一致的看法。这样的文本形成，不仅完成了贸易与投资协定谈判中一个非常关键的议题，排除了其中的一个重大障碍，也为后续谈判中如何设计对外竞争准备了重要前提。

（三）TTIP 谈判的趋势

从上述 TTIP 谈判的进程大致可以看出，TTIP 谈判已经取得一些进展，但是实现欧美的预期谈判目标仍然面临很多困难，而且整个谈判进程也充满不确定性。

表 2 九轮 TTIP 谈判成果

轮次	谈判成果		
	关于市场准入	关于监管	关于规则
第一轮	确定初步议题	确定初步议题	确定初步议题
第二轮	投资：双方赞同构建宏伟协议；从公共利益方面立法以确保彼此的监管自由 服务业：对比双方金融业、服务业等的跨境方式；列举各自服务业的准入利益	双方确认水平监管和行业承诺的重要性； 商讨监管一致性和技术性贸易壁垒附加协议 (TBT plus)； 磋商化妆品、医疗设备等领域的监管融合问题	探讨如何共同应对挑战的方式； 讨论能源与原材料市场的重要性
第三轮	欧盟重申其承诺：大幅降低进口商品关税； 允许双方任一公司参与竞标彼此政府的采购项目； 开放服务业市场以便利投资	商讨关于公民健康、安全、环境的保护及金融和数据防护； 预设能适应现存监管规则的相关制度	讨论在海关条例信息可得性及简化海关程序方面的相关贸易规则
第四轮	对降低关税进行初步交流； 探讨服务贸易与政府采购	增强监管一致性和融合性； 形成技术性贸易壁垒的书面建议； 准备形成有关卫生和动植物检疫措施的书面建议； 磋商有关药品、化妆品等行业的融合性监管	按照欧美现有制度创建可持续发展、劳工与环境的规则； 欧盟希望将能源与原材料写入 TTIP； 精简通关程序以便利贸易
第五轮	美国提出服务业准入标准； 部分领域已形成文本材料	监管一致性； 特定行业监管	知识产权保护； 劳工与环境
第六轮	详细商讨代表双方最高水准的服务业； 在国民待遇基础上增加各自政府采购的准入机会	继续探讨多领域的监管合作； 特定行业监管	在统一文本基础上的跨国争端解决机制更加趋同； 关于中小企业与贸易便利化问题的文本材料正在形成中； 深入商讨可持续发展问题
	商品贸易：修订关于国民待遇与市场准入文本；	卫生和动植物检疫措施：欧盟已提交了详细文本，美方也将尽早提交；	能源与原材料：继续讨论关于第三方准入、运输及中断的技术性问题；

第七轮	农产品市场准入：深入讨论非关税问题，形成特定文本机制；服务与投资：继续磋商以期形成统一文本，探讨应用型人才及企业家流动问题	一致性监管：在美方提议的解决监管透明度问题基础上，商讨通过建立第三方咨询而达到新的透明度；技术性贸易壁垒：按各自规则讨论标准化、透明化、一致性与合作，等等；继续磋商：汽车业、化工产品、医疗设备、药品、化妆品、工程、信息通信技术及农药，等等	关税和贸易便利化：前期共识已写入文本，仍需探讨监管问题；知识产权保护：商定以前期合作为基础，将继续磋商；中小企业：美方阐述其规则制定上的透明度、中小企业与会商讨等情况，形成首个关于中小企业合作与透明度的文本；跨国争端解决机制：在同一文本基础上讨论；法律问题：继续商讨美方提出的免责条款及国际连锁承诺协议
第八轮	关税与农业：调整农产品关税，考察葡萄酒和非关税问题；商品贸易：对前期文本进行修订；服务业：继续磋商前期文本，在授权制度、管理机构与稀有资源上取得进展；政府采购：磋商公私合营及透明度等问题	食品安全与动植物检疫：对前期文本建议进行修订；监管一致性：欧方提交草案，美方提供额外说明；技术性贸易壁垒：磋商标准化、透明度、一致性评估与第三方途径；继续讨论：汽车、化工产品、药品、医疗设备、纺织品、化妆品、信息通信技术、工程及农药，等等。	贸易与可持续发展：仍在商讨贸易、劳工和环境问题；能源和原材料：技术性讨论，聚焦新能源与能源利用率；关税与贸易便利化：修订前期文本，继续探索经过双边接触的长期合作；保护知识产权：注重合作潜力，完成对知识产权及创新的论述，欧方强调商标保护，美方仍不明朗；中小企业：合作机制有所进展，形成中小企业补充谅解备忘录；原产地：欧美识别共同位置取得进展；争端解决机制：继续磋商针对跨国争端的解决机制
第九轮	深化技术问题磋商，其他则未明确提及	药品：针对良好的监管实践及如何通过合作让仿生制品交易更加便利化交换意见；汽车：详细探讨有关现存规则的等价情况的验证方法；医疗设备：探讨质量管理体系审计上的互信认同	能源与原材料：欧方发言首次全面涉及所有要素；中小企业：双方对中小企业的具体收益进行磋商；关税和贸易便利化：共识已形成统一文本；可持续发展：讨论非法和无监管的捕鱼业

资料来源：笔者根据美国贸易代表办公室和欧盟委员会公布的 TTIP 谈判信息整理制作，第五轮谈判的市场准入内容来源于“Brussels Briefing on Trade: All You Need to Know for May 27-June 11,” May 27, 2014, <http://www.vieuws.eu/foreign-affairs/brussels-briefing-on-trade-all-you-need-to-know-for-may-27-june-11/>。

最初美欧双方乐观地认为到 2014 年底就可以完成谈判，但截至 2015 年 6 月，一些议题仍存在很大分歧，而另一些议题由于双方不能达成一致意见，致使其尚未进入谈判程序。由此可见，TTIP 谈判仍处在克服困难与迎接挑战的进程中。

第一，谈判障碍繁杂。首先，不仅欧美彼此利益分歧众多，欧盟成员国内部在某些领域也存在争议，而且双方内部的社会利益阶层的要求不同，这些因素都影响谈判进程。^① 其次，欧美双方实力不对称、谈判内容庞杂、新旧矛盾交织，这些都影响 TTIP 谈判进程。^② 仅就具体谈判内容而言，在监管议题上，虽然监管不是保护主义，但也可能形成新的贸易壁垒；^③ 在关税问题上，原本就很低的关税如果降为零，必然会影响一些产业的发展；在农产品贸易方面，欧盟对农业实行高额补贴，还设立了高标准的贸易壁垒，欧盟能否改变农业保护政策也是不确定的；在文化产品方面，美、英要将文化产品纳入谈判进程，而法国等欧盟其他成员国认为应区别对待文化产品。^④ 另外，在扩大 TTIP 透明度上，欧美除了应从各自内部广泛听取意见外，还应与包括发展中国家在内的第三方进行必要的沟通。^⑤

第二，综合性制约因素显著。首先，在机制方面，英、法、德拥有谈判否决权，而美国国会还未授予总统快速贸易通道特权（TPA），所以即使谈判达成协议，最终能否得到美国国会的认可并通过尚存变数。其次，在政治方面，怀疑欧盟或欧洲一体化的政党（疑欧政党或疑欧主义政党）在新一届欧洲议会选举中崛起。法国国民阵线公开反对谈判，英国独立党敦促欧盟将贸易谈判权交还各成员国政府。再次，在互信方面，美国棱镜计划的曝光极大

^① 李巍、张玉环：《奥巴马政府国际贸易战略走向与中国的应对》，载《国际关系研究》2014 年第 2 期，第 121-133 页。

^② 周茂荣：《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）谈判及其对全球贸易格局的影响》，载《国际经济评论》2014 年第 1 期，第 77-93 页。

^③ Simon Lester, "The Challenges of Negotiating a Transatlantic Trade and Investment Partnership," CATO Institute, February 26, 2013, <http://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/challenges-negotiating-transatlantic-trade-investment-partnership>.

^④ 江时学：《“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”的进展与影响》，载《欧洲研究》2013 年第 6 期，第 10-16 页。

^⑤ Romain Pardo, "The Transatlantic Trade and Investment Partnership-A Long Hard Road to Multilateralism?" European Policy Center, July 19, 2013, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3670_the_transatlantic_trade_and_investment_partnership.pdf.

地损害了美欧间互信。德国智库的研究认为,英国可能是 TTIP 的最大获益者,而德国只处于平均获益水平,法国获益更少,这势必影响欧盟成员国之间的信任。最后,在经济模式方面,尽管美欧同为资本主义经济,但“新美国模式”与“莱茵模式”存在差别,这将影响美欧合作的稳定,也会引发不确定性。^①

此外,奥巴马总统的任期将在 2017 年初结束。如果届时 TTIP 谈判未能签署最终框架协议,新任总统的个人意愿、美国政党因素及选民舆论,加上美国面临的国内外形势变化,将会使谈判变得更加复杂。

总之,尽管 TTIP 部分谈判议题的初步文本已经形成,良好的预期开始实现,但其在未来谈判中仍会出现波折,预计欧美双方有可能最早在 2017 年签订一个不完全的、初步的、且有粗制滥造之痕的框架协议(部分议题未达到预期的高标准、部分议题也无法达成共识,如 ISDS 问题很可能搁浅,待后续补充谈判)。

(四) TTIP 谈判的影响

从谈判进程可以看出,TTIP 的设计首先是出于欧美双方的利益,并试图改造当今国际经济机制与体系,使美欧继续掌握世界经济发展的主导权,遏制新兴经济体的发展,弱化新崛起国家的经济影响。此外,TTIP 也存在一些良性溢出效应。例如,非 TTIP 成员国在欧美投资生产的产品可以在 TTIP 关于市场自由化的措施下,获得减免关税、消除非关税壁垒的利益,也可以利用美欧简化统一生产标准来降低成本和进入门槛,^②这主要表现为 TTIP 将开削减非关税壁垒的先河,设定国有企业的全球标准,并创设其他新规则以引领全球经济自由化。通过这些措施,TTIP 将为美欧双方的贸易伙伴带来高收益。^③

^① 江洋、王义桅:《TTIP 的经济与战略效应》,载《国际问题研究》2014 年第 6 期,第 116-125 页。

^② 崔洪建:《欧美 TTIP: 由来、目标与影响》,载《国际问题研究》2013 年第 5 期,第 60-72 页。

^③ European Commission, “Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Economic Analysis Explained,” September 2013, p. 10, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf.

三、TTIP 与中国的互动

（一）TTIP 谈判对新兴大国的规制倾向

为了存续与巩固美欧发达行为体在国际经贸格局中的主导地位，TTIP 不仅要优化跨大西洋经济交流结构、促进双方经济发展，以增强与新兴经济体的竞争力及优势，也要应对欧美意向下的新兴经济体崛起对其（尤其是美国的）国际经济主导地位的威胁，更要巩固美欧在国际贸易规则及经济治理机制中的话语权。^① 一方面，虽然美欧都宣称 TTIP 不歧视第三方，但实际上可能导致 WTO 多边规则的影响力减弱甚至丧失，而且会冲击 WTO 在解决贸易争端中的中立性、公平性及有效性。^② 另一方面，争夺国际经济规则的制定权和修订权。TTIP 既在国有企业、知识产权保护及政府补贴等方面重定新规则，又在电子商务、新能源及环境等方面抢先定规则，^③ 以迫使其他国际经济行为体追随其改变自身规则，实质是要以掌控定制权最终达到掌握国际经济收益分配的主导权。

（二）TTIP 将对中国经济发展造成负面影响

除了规制新兴经济体之外，TTIP 将对中国经济崛起构成合围态势，并且影响中国的全球战略尤其是与欧盟及美国的双边关系。中国长期以来致力于探索中美合作的可行性，虽然在投资、贸易及反腐败方面取得一些进展，但始终未签署正式的自由贸易协定（FTA）。2013 年中国与欧盟公布《中欧合作 2020 战略规划》（简称《中欧规划》），成为新时期中欧合作的良好开端，但其范围过于宽泛，缺少实质性内容。事实上，欧美的 TTIP 谈判客观上对中欧、中美的双边合作形成挤压之势。相应的，由于传统经贸关系稳定，加上意识形态的同质性，欧美着力打造 TTIP，这使其难以投入更多精力来拓宽和深化欧中、美中双边合作。

从经济影响力看，由于欧美本来就是现存国际经济体系的主导者，而 TTIP

^① 屠新泉、张中宁：《跨大西洋贸易与投资关系协议谈判及中国的战略选择》，载《国际贸易》2013 年第 7 期，第 29-34 页。

^② 姚怡昕等：《美欧启动跨大西洋贸易与投资伙伴协议谈判的影响分析》，载《财政研究》2013 年第 8 期，第 73-74 页。

^③ “Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth,” February 11, 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.

一旦构建成功会削弱中国这样的新兴国家的经济影响力。那些与美国保持同盟或准同盟关系的国家，如日本、加拿大、澳大利亚、墨西哥等，极有可能在美国借助 TTIP 对世界经济操控能力激增的情况下疏离中国。而那些长期扮演“游移”角色的国际行为体，诸如印度、菲律宾、越南及其他东盟成员也可能站到美国或欧盟一边，从而使中国与东盟以及其他双边 FTA 空心化。

从相关发展中国家与地区看，在现实利益驱动与安全关切的影响下，它们必须面对 TTIP 下的经济权威与利益分享问题，也不得不考虑如何站队才能有助于自身发展。因此，在对外经济关系的方向定位及选择合作伙伴时，中国将不得不考虑这些现实因素，并客观评估 TTIP 对中国与一些发展中国家或地区的合作关系。

此外，据相关资料显示，TTIP 对中国经济的负面影响将是：拉低 GDP 的 0.32% 至 0.41%，降低年出口额的 0.2% 至 0.24%，降低年进口额的 0.32% 至 0.4%，对服务贸易的影响也非常显著。^①

总体来看，TTIP 将对中国经济发展形成遏制与孤立之势，同时存在侵蚀中国全球经济战略的可能。

（三）TTIP 难以避开中国因素

从地缘政治上看，人们通常认为中国因素对美国主导的 TPP 的影响比对 TTIP 的影响更大，这是因为 TTIP 是美欧谈判的双边协定，空间上距中国更远，中国对其影响更显微弱。但实际上，由于中国是世界第二大经济体，而且中美、中欧之间的经济关系紧密，加之现代通信技术的迅捷，这使得 TTIP 谈判事实上根本无法摆脱中国因素。

除了在现有国际经济体系中的权重及影响之外，中国在 2008 年金融危机爆发后的二十国集团（G20）峰会、金砖国家（BRICS）峰会以及金砖国家开发银行中具有举足轻重的地位。此外，中国在亚太经济合作组织（APEC）及全球数量可观的双边 FTA 中，与美欧有着直接或间接的经济联系，因此即使 TTIP 谈判没有专门针对中国的议题，也不能忽视中国因素。

更为重要的是，中国在提出实施“一带一路”战略之后，又提出建立亚

^① 陈虹等：《TTIP 对中国经济影响的前瞻性研究——基于可计算一般均衡模型的模拟分析》，载《国际贸易问题》2013 年第 12 期，第 79-86 页。

洲基础设施投资银行（亚投行，AIIB），这将对世界经济格局产生重要影响。2015年3月12日，中国公布了英国正式申请加入亚投行的确认函，^① 紧随其后，法、德、意等欧盟主要成员国宣布以创始会员国身份加入亚投行，^② 西方七国集团（G7）中4国已加入亚投行组建进程，此后卢森堡与瑞士也确认加入亚投行，^③ 而欧盟其他成员国加入亚投行的势头仍在持续，荷兰、丹麦与芬兰也先后申请以创始会员国身份加入组建进程。这一现象被欧洲政策研究中心主任丹尼尔·格罗斯（Daniel Gross）解读为：“欧洲一定程度上是看重中国在中亚等地区的影响力，这可以为欧洲公司在相关地区的投资安全提供‘中国担保’，增强投资保护”。^④ 一位布鲁塞尔智库的专家弗雷德里克·埃里克松（Frederick Eriksson）认为：“英、法、德、意四国申请加入亚投行，是对中国政府投出的一张信任票。”^⑤ 亚投行对欧美经济关系的影响已经成为国际经济焦点之一，甚至被国际舆论认为是中国应对 TTIP 的重大举措。

四、中国的应对之策

一方面，TTIP 谈判既对中国有潜在消极影响，为中国发展和参与世界经济体系带来了挑战。另一方面，TTIP 也无法回避中国经济崛起，这又为中国带来重要的新机遇。为有效应对挑战、最大化机遇，中国需要在国家战略、政策方面提出相应的对策。

（一）坚持“打铁还须自身硬”的硬道理，不断加强中国经济实力、提升应对 TTIP 挑战的能力

^① 财政部国际财金合作司：《英国正式申请作为意向创始成员国加入亚投行》，财政部网站，2015年3月12日，http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201503/t20150312_1201640.html。

^② “France and Germany Join UK in Asia Bank Membership,” *BBC*, March 19, 2015, <http://www.bbc.com/news/business-31921011>。

^③ “Luxembourg Confirms to Become Founding Member of AIIB,” *Global Times*, March 19, 2015, <http://www.globaltimes.cn/content/912911.shtml>; “Swiss Back China-based Development Bank,” *SWI*, March 20, 2015, http://www.swissinfo.ch/eng/asian-infrastructure-investment-bank_swiss-back-china-based-development-bank/41337342?rss=true。

^④ “‘EU Member’ AIIB Enthusiasm Welcomed in Brussels,” *China.org.cn*, March 19, 2015, http://www.china.org.cn/business/2015-03/19/content_35104406.htm。

^⑤ 《欧洲国家纷纷确认加入亚投行意愿》，载《中国财经报》2015年3月20日，财政部网站，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201503/t20150320_1204984.html。

中国需要认准国际经济发展潮流，继续深入落实“四个全面”特别是全面深化改革，将整合资源与加强体制创新相结合，提升国内经济发展水平与实力。依据国际经济发展潮流，客观评估国内经济发展的具体状况，优化产业结构，加快经济转型升级，以保障中国经济可持续发展的活力。在机制方面提升自我调节能力，同时要在保障经济安全的前提下，提升中国经济发展的影响力与吸引力，加强与国际经济体系的互动与交流，尤其是与西方发达经济体的协调与合作。

同时，中国也应加强人才队伍建设。不仅要培养具体实践型的经济人才，更要加大力度培养和组建具有国际视野与高度经济敏感性的高素质经济理论研究人才队伍，紧紧围绕维护中国国家利益这个核心，既要提升他们的国际谈判能力，又要锻造他们对国际问题与现象的穿透性分析能力和准确预判能力。

（二）主动参与修订现有国际经济规则与积极谋划国际机制创新

应对第一经济大国主导的 TPP 与 TTIP 企图围堵中国经济发展，要结合中国长期的可持续崛起，未来世界发展也必将在客观上需要中国的引领。从长远的战略着眼，这要求作为当今世界第二经济大国的中国，在超越的过程中逐步做好引领世界经济发展的准备。显然，世界经济发展的引导角色，不是被动地适应现存不完善不合理的国际经济秩序，而是要主动对其加以改造与创新，修订或废弃业已成为国际经济发展障碍的国际经济规则，研判并结合自身及其他发展中国家的中长期发展特点和趋势。中国须提出一套由国际经济发展的新观念、新理论、新规范、新规则构成的新机制，既反制 TTIP 的负面影响，又构建中国未来国际角色的新舞台。

要建立具有联盟倾向的国际伙伴关系，不仅在政治和安全领域，更要在经济领域形成一系列具有重大国际影响力的双边或多边合作关系，主动出击，整合全球经济战略资源，积极参与制定互利共赢的经济合作机制，打破经济围堵与封锁局面。在稳步推进与深化“一带一路”战略实践中，积极推进中日韩自贸区谈判，并强化“10+3”机制。同时，持续强化中拉合作、中非合作，将其与“一带一路”、金砖峰会、金砖银行及亚投行等机制相对接，为提升中国经济对抗外来风险的能力和在世界经济中的未来领导力奠定基础。

(二) 欧美并非铁板一块，在欧美分歧中见缝插针。欧美在 TTIP 谈判的很多议题上都存在分歧，即使在谈判较为顺利的市场准入议题上也存在利益纷争，更不必说在规则议题、监管议题上的重重谈判障碍。鉴于此，中国应持续关注并深入研究 TTIP 的谈判分歧，通过双边沟通的方式，在投资、进出口贸易及技术合作等领域影响欧美谈判。尤其在规则议题的谈判上，中国应该设法通过各种途径致使 TTIP 谈判不要远离中国关切。

通过强化中欧合作，打破 TTIP 可能对中国形成的经济遏制与孤立局面。法国与德国作为最重要的两个欧盟成员国，一直与中国保持着非常紧密的经济联系。这对欧盟其他成员国具有积极的示范作用，使中欧深化全面经济合作关系成为可能。因此，中国应积极优化并进一步细化《中欧规划》的具体内容，并借此强化双边经济合作。在落实《中欧规划》的实践中，要尽量加强中欧经济的融合度，避免其因 TTIP 谈判而与中国渐行渐远。发挥中国经济崛起的优势和特点，将欧盟经济利益与中国经济发展更紧密地联系起来，以此来削弱与抵冲美国通过构建 TTIP 经济同盟挑战中国经济发展的风险。

上述三方面的应对之策，既有所不同，又彼此联系，相互策应；既需要做强本国，又要关注他国；既要立足现实，又要未雨绸缪，应对未来发展中可能面临的挑战。

[收稿日期: 2015-04-01]

[修回日期: 2015-06-15]

[责任编辑: 樊文光]

美国对外援助机制及其对中国的启示*

孙明霞

【内容提要】 美国是最早实现对外援助机制化和法制化的国家之一。美国对外援助机制主要由以《对外援助法》为主导的对外援助法律体系和以国际开发署为核心的对外援助执行体系构成。上述对外援助法律体系和机构设置确保了美国对外援助项目的稳定性和原则性。与此同时，不同时期内国会通过的相关法案和行政部门出台的相关行政指令，加上根据需求建立和参与的其他对外援助机构，保证了美国对外援助在不同时期服务于具体外交政策目标的灵活性和实时性。需要指出的是，美国对外援助机制也存在四个方面的问题：《对外援助法》内容过时，相关法律和行政指令繁多；缺乏高级别对外援助机构充分参与政策制定、项目执行管理和监督；对外援助目标缺乏清晰和统一的界定；机构间合作机制不够有效。在中国对外援助规模不断增长的背景下，考察美国对外援助机制的优势和不足，具有重要的启示意义。

【关键词】 美国对外援助 援助机制 对外援助法律体系 中国对外援助

【作者简介】 孙明霞，北京大学国际关系学院博士研究生

【中图分类号】 D812

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0136-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504009

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

在对外援助领域，美国的影响力是其他国家无法比拟的。作为对外援助第一大国，美国预计在 2016 财年对外提供高达 533 亿美元的经济援助和军事援助。^① 作为对外援助领域权威机构经济合作与发展组织发展援助委员会（OECD-DAC）^② 的重要成员，美国外援金额在该组织一直占有很大比重：在 1950 年到 1968 年间均在 50% 以上，1974 年以后长期维持在 20%—30% 之间，1991 年到 2000 年间降到 10%—20% 之间，2001 年以来，回升至 20% 以上，2009 年到 2010 年平均为 24%。^③ 另外，根据 OECD-DAC 数据，不计军事援助在内的美国外援金额在 2014 年为 327.28 亿美元，是排名第二位的英国（其援助数额为 193.86 亿美元）的 1.6 倍。^④ 由此可见美国在对外援助领域的重要性和地位。

对于如此大规模的对外援助，美国政府是怎样管理和执行的？如何评估美国的对外援助机制？这些问题的回答对于正在大幅增加对外援助的中国具有特殊的启示意义。本文试图探讨上述问题，以期增加人们对美国对外援助很重要的一个维度——对外援助机制的认识。通过分析美国对外援助机制的优势和问题，为中国建立完善的对外援助机制提出建议。

一、美国对外援助机制：法律体系与组织架构

美国政府管理和执行对外援助项目主要依据对外援助法律并依靠对外援助机构来实现。因此，美国对外援助机制主要包括两个部分，第一部分是对外援助的法律体系，第二部分是对外援助的组织架构。美国对外援助法律体

^① Susan B. Epstein, Marian L. Lawson, and Alex Tiersky, “State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2016 Budget and Appropriations,” *CRS Report for Congress*, R43901, May 13, 2015, p. 1.

^② 发展援助委员会是经济合作与发展组织下属的一个机构，现有 29 个成员国，其目标在于向发展中国家和地区提供援助、促进其发展并减少贫困。目前世界上 90% 的官方发展援助由该组织提供。

^③ 丁韶彬：《美国对外援助的法律架构及其演进》，载《国际论坛》2012 年第 2 期，第 67 页。

^④ OECD, “Aid to Poor Countries Slips Further as Governments Tighten Budgets,” April 3, 2013, <http://www.oecd.org/development/stats/aidtopoorcountrieslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm>.

系主要由国会通过的对外援助法案^①与总统行政指令构成。美国对外援助的组织架构则是由美国国际开发署（USAID）、国务院、国防部、农业部、财政部、千年挑战集团（Millennium Challenge Corporation）和一些独立执行机构以及其他联邦政府机构构成。

（一）美国对外援助法律体系

美国对外援助法律体系包括两个部分，第一部分是国会经立法程序通过的相关法案，另一部分是总统签署和颁布的行政指令。这两部分都对对外援助政策的制定和实施发挥着指导和约束作用。

1. 国会立法

美国现代意义上的对外援助始于1947年马歇尔计划的实施。60多年来美国国会通过大量有关对外援助的法案，形成了以《对外援助法》为主导，其他对外援助授权法案为补充，对外援助拨款法案为执行基础的比较完备的法律体系。

1961年国会通过的《对外援助法》是美国第一部对外援助基本法。之所以将其称为对外援助基本法是因为这部法案具有以下三个特点：第一，原则性。这部法案对对外援助的定义、宗旨与目的、途径、物资和服务采购、援助限制等作了原则性的规定。^②第二，全面性。《对外援助法》分为三个部分，第一部分对发展援助作了规定，第二部分对军事援助作了规定，第三部分是对发展援助和军事援助执行、管理、协调方面的安排和具体规定。^③这部法案将美国绝大多数对外援助的项目包含在内，因此具有全面性。第三，时效性。这部法案在1961年通过后，虽然历经修改，但仍是指导美国对外援助项目执行的最基本的法律。目前版本的《对外援助法》由最初的49页增加到417页，有108个目标和优先事务，涉及37个政府部门、60个办公室。^④

^① 法案（Act）主要是指由立法机关制定的法律，该单词常用于某一特定问题的法律名称。法律（Law）可以指单部法律或法规，又可表示一般和抽象的含义，但它一般不用作某个特定的法律名称。文中提及单一法律时用法案来表述，提及一般法律含义时用法律来表述。如国会通过各种法案，美国对外援助法律体系。

^② 丁韶彬：《美国对外援助的法律架构及其演进》，第69页。

^③ *The Foreign Assistance Act of 1961*, Public Law 87-195, <http://democrats.foreignaffairs.House.gov/111/FAA61.pdf>.

^④ “Advocating for Foreign Assistance Reform,” January 12, 2010, http://ajws.org/what_we_do/advocacy/advocating_for_foreign_assistance_reform.pdf.

在《对外援助法》这一基本法之外，国会在不同时期会依据具体外交政策目标提出的对外援助需求，通过相关的对外援助授权法案，指导对外援助项目的设计和执行。截至 2014 年底，涉及对外援助授权的法案有 20 余部。这些法案一部分是针对特定区域、特定时间、特定国家或特定问题的对外援助的实施而通过的专项授权法案，另一部分是对外关系相关立法中涉及对外援助的条款或规定（表 1）。

表 1 涉及对外援助授权的法案，1945—2014 年

法律类型	功能	名称
专项授权法案	特定时间和特定对象	1980 年非洲开发基金法案
		1989 年支持东欧民主法案
		1992 年支持俄罗斯和欧亚新兴民主国家自由和开放市场法案
		2006 年达尔富尔和平和责任法案
		2009 年加强与巴基斯坦合作法案
		2010 年海地债务减免和地震恢复法案
		2011 年白俄罗斯民主和人权法案
		2012 年美国—以色列加强安全合作法案
		2014 年评估海地进步法案
	特定问题和特定领域	1954 年农产品贸易发展和援助法案
		1962 年移民和难民援助法案
		1979 年国际安全援助法案
		1986 年特殊对外援助法案
		2003 年布什总统艾滋病法案
		2003 年美国领导防治艾滋病、肺结核和疟疾法案
		2003 年千年挑战法案
		2004 年促进全球人民福祉委员会法案
		2004 年微型企业结果和问责法案
		2005 年援助发展中国家孤儿和其他弱势儿童法案

		2006年进出口银行再授权法案 2008年美国领导防治艾滋病、肺结核和疟疾再授权法案 2013年总统防治艾滋病紧急救援计划管理和监督法案 2014年世界用水法案
涉及对外援助授权的法律	法律规范的对象不是对外援助,但其中部分涉及对外援助执行的授权	1945年布雷顿森林协议法 1976年武器出口控制法案 1998年国际宗教自由法案 2010年安全合作法案

资料来源:根据以下资料统计绘制。1945-2006年涉及对外援助法案,参见 Lael Brained, ed., *Security by Other Means: Foreign Assistance Global Poverty and American Leadership*, p. 341; 2006年之后的对外援助法案,参见 Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson, “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy,” *CRS Report for Congress*, R40213, April 20, 2012, pp. 28-29; 以及美国国会图书馆网站 <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>。

为了执行对外援助项目,国会通过对外援助授权法案和拨款法案来指导对外援助项目的执行,并划拨资金。《对外援助法》是最主要的永久授权法案。不同时期通过的对外援助法律也是对外援助不同领域的授权法案。政府会根据各对外援助授权法案和行政指令的内容提出预算提案,提交国会,国会投票通过后形成拨款法案。对外援助拨款法案不仅规定了援助账户^①的拨款数额,资金投向哪些国家,还会根据新的总统倡议设立新的援助账户,从而改变现有的对外援助政策。^② 2008财年之前国会每年通过单独的“对外行动、出口资助和相关项目”(Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs)的拨款法案对外援项目进行拨款。2008财年后,这一对外援助拨款法案与国务院的拨款法案合并,成为“国务院、对外行动和相关项目”(Department of State, Foreign Operations, and Related Programs)拨款法案。其

^① 援助账户是援助拨款法案中设立的接收拨款的单位。国会根据不同的目标、相关的授权以及政策规定向指定的账户划拨资金用于援助事务的执行。每个账户之下设立多个援助项目,来分配和使用资金。

^② Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson, “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy,” p. 29.

中对外行动部分是对外援助项目拨款情况的介绍。^①国会每年通过的对外援助拨款法案是对外援助项目日常执行的基础。

2. 总统行政指令

除了国会通过的相关对外援助法案之外，历届总统还通过签署行政指令的方式实现对外援助政策制定和执行的指导。总统行政指令（Executive Order）指的是在宪法或法律的授权下，总统管理联邦行政机构运行的指示。^②其宪法依据是宪法第二条第三款，“他应负责使法律得到切实执行”。国会在制定法律时，有时为了寻求两党的一致，在某些环节上会含糊其辞。法律在执行过程中可能出现一些意想不到的问题，重新修订法律需要很长时间。此时总统发布行政指令就是“使法律得到切实执行”的一个重要手段。一般来讲，这类行政指令不仅带有法规的性质，而且可以回避来自国会的制约。在涉及对外援助的行政指令中，比较具有代表性的有：2002年美国国家安全战略、2006年美国国家安全战略、2010年美国国家安全战略、2009年美国全球发展政策研究总统指令、2010年美国全球发展政策指令。

除了总统行政指令之外，还有一类政策文件常常会对具体对外援助项目的执行提出建议，给予指导，即总统倡议（presidential initiative）。涉及对外援助的比较有代表性的总统倡议有奥巴马政府时期的“全球卫生倡议”（Global Health Initiative）、“未来粮食保障倡议”（Feed the Future）、“全球气候变化倡议”（Global Climate Change Initiative）。这些总统倡议一般会通过相关的专项授权法案或者附在每年的拨款法案中，像以上提到的三项总统倡议都出现在了奥巴马政府时期的拨款法案中。

（二）美国对外援助组织架构

现有的美国对外援助机构主要由国际开发署、国务院、国防部、农业部、财政部、千年挑战集团和其他一些独立执行机构，包括和平队、贸易和开发署、海外私人投资公司、泛美基金会、非洲开发基金会以及其他一些联邦政府机构构成。

^① Susan B. Epstein, “Department of State and Foreign Operations Appropriations: A Fact Sheet on Legislation, FY1995-FY2015,” *CRS Report for Congress*, R43751, March 24, 2015, p. 1.

^② Regulatory Information Service, “Unified Agenda,” *Federal Register*, Vol. 67, No. 92, May 13, 2002, p. 32819.

1. 美国国际开发署

1961年建立的国际开发署是美国最主要的对外援助机构，^①至今仍管理着美国大部分对外援助项目。国际开发署主要负责以建立可持续发展、良治、满足人民基本需求为目标的长期发展援助项目。其直接管理的援助账户有：

“发展援助”(Development Assistance)、“国际灾难援助”(International Disaster Assistance)、“转型计划”(Transition Initiative)、“复杂危机基金”(Complex Crises Fund)、“发展信贷授权”(Development Credit Authority)以及部分“全球卫生项目”(Global Health Programs)。^②

此外，国际开发署还与其他机构合作，负责管理和实施一些援助账户。这样的援助账户有：“总统艾滋病紧急救援计划”(President's Emergency Plan for AIDS Relief)、“经济支持基金”(Economic Support Fund)、根据480号公法第二章实施的粮食援助即“粮食换和平计划”(Food for Peace Title II)。

2. 国务院

国务院是国际开发署的领导机构，开发署署长直接向国务卿汇报。同时国务院本身也承担一些援助任务。这些援助任务主要与安全 and 难民救助有关。负责的援助账户有：“移民和难民援助”(Migration and Refugee Assistance)、“紧急难民和移民援助”(U.S. Emergency Refugee and Migration Assistance)、“国际麻醉品管制和执法”(International Narcotics Control and Law Enforcement)、“防扩散、反恐和排雷”(Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs)、“国际组织和项目”(International Organizations and Programs)。^③

国务院也与其他机构合作，管理和执行一些援助账户。如国务院下属的全球艾滋病协调员办公室，是负责管理“总统艾滋病紧急救援计划”的机构。这一计划的实施由国际开发署联合其他机构来完成。国务院还同国际开发署

^① Carol Lancaster and Ann Van Dusen, *Organizing U.S. Foreign Aid: Confronting the Challenges of the Twenty-first Century*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005, p. 14.

^② Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson, “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy,” p. 21.

^③ “Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Fiscal Year 2016,” February 2015, <http://www.state.gov/documents/organization/236395.pdf>, pp. 94-96, 104-113, 122-123.

联合负责管理“经济支持基金”，国务院负责该账户政策制定，国际开发署则负责具体项目执行。除此之外，国务院还与国防部合作，负责一些援助账户的拨款和政策制定，而国防部负责具体项目的实施。这样的援助账户有：“对外军事资助”（Foreign Military Financing）、“国际军事教育与培训”（International Military Education and Training）、“维持和平行动”（Peacekeeping Operations）、“特殊国防采办基金”（Special Defense Acquisition Fund）。^①

3. 国防部

国防部主要负责军事援助，在国务院政治—军事局的政策指导下，实施“维持和平行动”、“国际军事教育与培训”、“对外军事资助”、“特殊国防采办基金”账户下的援助项目。^②除了在援助拨款法案中出现的与国务院联合管理的援助账户，国防部在本部门的拨款法案中，通过“指挥官应急响应计划”（Commander’s Emergency Response Program）、“伊拉克救援和重建基金”（Iraq Relief and Reconstruction Fund）、“阿富汗基础设施建设基金”（Afghanistan Infrastructure Fund）以及国防部健康计划、反毒品行动、人道主义和灾难救援、训练和装备伊拉克和阿富汗警察等对外援助项目，向伊拉克和阿富汗提供发展援助。^③

4. 农业部

美国农业部主要负责粮食援助。管理的援助账户有三个：一是根据第480号公法（P.L. 83-480）第二章进行的“粮食换和平计划”。这一账户主要是用于解决全球范围内粮食紧缺问题和接受发展援助的国家的粮食安全问题，^④农业部获得拨款，由国际开发署负责实施。二是“为教育和儿童营养麦戈文—多尔国际食品援助”（McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program）。此账户用于向国外学校提供食品捐助，减少营养不良、因饥饿导致的死亡事件，由农业部负责管理、实施。^⑤三是“美国农业

^① Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson, “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy,” p. 21.

^② “Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Fiscal Year 2016,” pp. 114-121.

^③ Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson, “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy,” p. 23.

^④ “Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Fiscal Year 2016,” p. 133.

^⑤ Ibid., p. 134.

部地方和区域粮食采购计划”(USDA Local and Regional Food Aid Procurement Program)。国会设立的这一新账户主要用于在非紧急情况下向农业部提供资金购买当地或地区市场的农产品。^①

5. 财政部

负责国际事务的财政部副部长管理该部门的对外援助事务。其援助账户有三个：“国际金融机构”(International Financial Institutions)、“债务重组”(Debt Restructuring)和“国际事务技术援助”(International Affairs Technical Assistance)。财政部通过“国际金融机构”账户向世界银行等多边发展机构提供捐助，并通过任命总统提名的银行负责人，在多边机构的援助工作方面代表美国的立场；^② 财政部利用“债务重组”账户处理外国债务问题，包括减少或免除贫困国家的债务；同时，财政部还通过“国际事务技术援助”账户向那些实施经济改革（如建立金融机构，制定预算、税收政策，打击金融犯罪，建立金融问责体制等）的国家提供建议和技术支持。^③

6. 千年挑战集团

2002年3月在墨西哥蒙特雷召开的联合国发展筹资国际会议上，小布什总统提出建立千年挑战账户的计划。该账户旨在集中美国优势资源向那些实行良治、投资于人民，实施自由经济政策的发展中国家提供发展援助。^④ 受援国将自己规划、提出和实施双方都同意的长期援助计划。^⑤ 这些援助计划主要集中在基础设施建设上。2004年2月，小布什政府建立了一个独立的机构——千年挑战集团管理千年挑战账户。参议院任命一名首席执行官(CEO)负责千年挑战集团的日常管理，由国务卿、财政部长以及总统预算与管理办公室主任组成的董事会进行监督，千年挑战集团负责人每年向由国务卿领导的董事会作年度报告。^⑥

^① “Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Fiscal Year 2016,” p. 135.

^② Curt Tarnoff and Alex Tiersky, “State, Foreign Operations Appropriations: A Guide to Component Accounts,” *CRS Report for Congress*, R40482, January 13, 2015, p. 12.

^③ “Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Fiscal Year 2016,” p. 103.

^④ Larry Nowels, “The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New Foreign Aid Initiative,” *CRS Report for Congress*, RL31687, March 19, 2004, p. 2.

^⑤ *Ibid.*

^⑥ Larry Nowels, “The Millennium Challenge Account: Congressional Consideration of a New

7. 其他执行机构

美国其他的对外援助机构还包括：和平队、美国贸易和发展署、海外私人投资公司、泛美基金会和非洲发展基金会这些独立机构以及一些其他联邦机构。和平队主要是通过 9 000 名志愿者向 75 个国家提供人力方面的援助。志愿者一般在受援国执行教育、医疗和社区发展方面的援助项目；贸易和发展署主要是对私人部门在扩大美国贸易出口可行性研究上进行资助；海外私人投资公司主要对在发展中国家进行投资的美国公司提供政治风险的保险和为其投资提供贷款和保证，同时它也支持投资活动并提供投资前的信息服务；泛美基金会和非洲开发基金会主要负责向受援国的小公司和自食其力的平民提供小额的无偿资金援助，帮助他们发展、脱贫。^①

除了这些出现在每年援助拨款法案中的独立执行机构之外，还有一些联邦政府机构也参与一部分援助项目的实施。这些机构援助项目的拨款不包括在每年的援助拨款法案中，而是根据援助项目的技术要求，由相对应的机构在本部门预算中划拨一部分资金用于项目执行。参与对外援助项目执行的联邦政府机构有：美国环保署、美国内政部下属的美国渔业和野生动物局、美国能源部、美国劳工部、美国卫生部、美国司法部以及美国和平研究所。^②

二、美国对外援助机制的优势

总体来看，美国对外援助机制是由以《对外援助法》为主导的比较完备的对外援助法律体系和以国际开发署为核心的庞大的对外援助执行体系构成。这一套对外援助机制使美国对外援助项目的执行在不同时期能够保持稳定性和原则性。与此同时，不同时期通过的相关援外法案和出台的行政指令及根据需求建立或纳入的其他对外援助机构保证了对外援助在不同时期的灵活性和实时性。这样的对外援助机制使美国对外援助项目的执行和管理能力得以明显提升，有力地促进了对外援助在维护美国国家安全方面的作用。

Foreign Aid Initiative,” p. 20.

^① Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson, “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy,” p. 23.

^② Marian Leonardo Lawson and Susan B. Epstein, “Foreign Aid Reform: Agency Coordination,” *CRS Report for Congress*, R40756, August 7, 2009, p. 10.

（一）美国对外援助机制的原则性和稳定性

二战后，美国对外援助机制的发展大致经历了两个阶段。第一阶段从1947年到1961年。这一阶段美国对外援助的立法分散，对外援助机构根据援助的任务不同，经常进行增设、撤销和合并。第二阶段从1961年至今。随着1961年《对外援助法》的通过和国际开发署的成立，美国拥有了自己第一部对外援助基本法和第一个专门执行对外援助的机构，自此奠定了其对外援助法制化和机制化的基础。尽管之后美国政府对对外援助机制进行过几次调整，但《对外援助法》作为基本法、国际开发署作为最主要的对外援助机构的这一设置没有变化。这样的对外援助机制保证了美国对外援助项目的执行和管理的稳定。

美国第一次现代意义上的官方援助始于1947年出台的马歇尔计划。^① 为了实施马歇尔计划，美国国会于1948年通过《经济合作法案》^② 以管理和实施该援助计划，并据此创建了一个独立的对外援助管理机构——经济合作署（Economic Cooperation Agency）。《经济合作法案》就经济合作署的职能、援助的性质和方式、保护国内经济定期向国会报告、援助的终止等内容作了具体规定。^③ 1950年，美国国会通过了《国际发展法案》，该法案主要是为了实施1949年杜鲁门总统在就职演说中提出的“第四点计划”。根据该法案的授权，美国政府成立了一个隶属国务院的技术合作署（Technical Cooperation Administration），负责相关对外援助事宜。

1950年6月25日，朝鲜战争爆发，美国调整了对外援助的方向，由经济援助转向军事援助。马歇尔计划在这一年被缩减。同年10月31日，国会通过《共同安全法》，将军事项目、经济项目与技术援助统一起来，建立共同安全署（Mutual Security Agency）管理援助事务。1953年朝鲜战争结束，美国通过合并取代共同安全署和技术合作署，设立援外事务管理署（Foreign

^① J. Brian Atwood, "Dispelling a Few of the Myths about U.S. Foreign Aid," *Christian Science Monitor*, Vol. 87, Issue. 47, February 2, 1995, p. 19.

^② 《经济合作法案》是1948年通过的《对外援助法》四项方案中的一项，主要管理和实施马歇尔计划。其他三项为《1948年国际儿童紧急资金援助法案》、《1948年希腊—土耳其援助法案》和《1948年中国援助法案》。

^③ 丁韶彬、周宝根：《美国对外援助管理：历史与现实》，载《国际经济合作》2012年第4期，第78页。

Operations Administration) 进行对外经济和技术援助。1954 年, 该机构并入国际合作署 (International Cooperation Agency)。

到 20 世纪 60 年代初, 美国对外援助立法分散且机构变换频繁。肯尼迪总统在 1961 年推动国会通过《对外援助法》和建立国际开发署之前, 曾作出如此评价, “美国对外援助项目太多样化, 对外援助机构太分散, 随意地建立或撤销; 不同时期通过不同的立法, 这些对外援助法律目标太多且没有连贯性。美国对外援助机制不适合目前对外援助的需求”。^① 1961 年《对外援助法》的通过以及美国国际开发署的建立, 推动美国对外援助特别是发展援助的活动快速增长, 美国对外援助由此进入了一个新时期。^② 尽管此后美国对外援助机制进行了几次调整, 但《对外援助法》作为基本法、国际开发署作为核心机构的基本架构没有发生变化。(图 1)

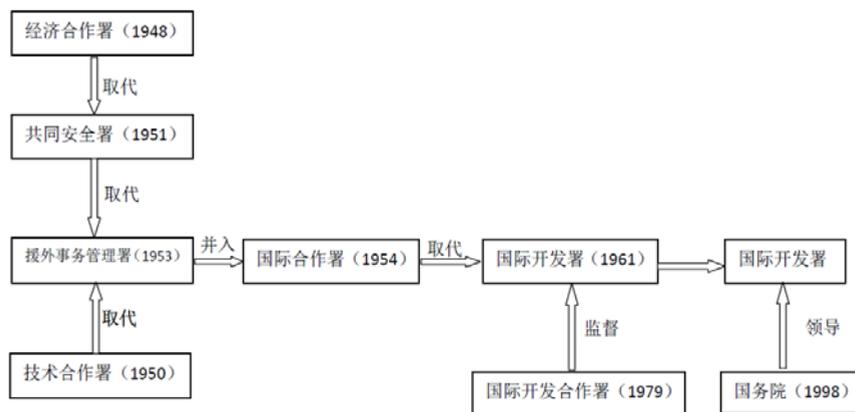


图 1 美国对外援助机构演变图

资料来源: 作者在关春巧:《布什政府的美国对外援助政策改革探析》, 载《国际政治研究》2005 年第 4 期, 第 112 页图“冷战时期美国外援机构变革过程图”的基础上修改绘制。

(二) 美国对外援助机制的灵活性和实时性

如前所述, 在《对外援助法》之外, 美国行政部门和国会在不同时期根

^① Carol Lancaster and Ann Van Dusen, *Organizing U.S. Foreign Aid*, p. 26.

^② USAID, “USAID History”.

据具体外交政策目标的需要，发布行政命令或通过涉及对外援助的法案来指导对外援助项目的执行。比如为了更好地帮助独立后的东欧国家建立民主体制和市场经济，美国国会曾通过《1989年支持东欧民主法案》、《1992年支持俄罗斯和欧亚新兴民主国家自由和开放市场法案》推动因苏联解体而独立的这些原社会主义国家向民主国家转型。又如，海地地震发生后，为了更好地向海地提供人道主义援助，国会通过了《2010年海地债务减免和地震恢复法案》。为了应对日益严重的全球性疾病，如艾滋病、疟疾、肺结核等，美国政府和国会通过一系列行政指令和专项法案来防治这些全球性疾病。这些在不同时期由国会和政府通过以及签署的对外援助相关法案和行政指令，确保了美国对外援助项目根据外交政策目标的需求来展开，也确保了对外援助项目执行的时效性和灵活性。

1961年之前，美国对外援助机构设立、合并、撤销频繁，自国际开发署成立以来，它成为美国专门从事长期发展援助的对外援助机构，至今仍然管理着大部分对外援助项目。除此之外，美国政府在1961年之后还陆续建立了一些新的机构来承担不同时期的对外援助任务。例如，泛美基金会于1969年设立，旨在向拉美和加勒比地区非政府和非营利的草根或社区组织、企业、地方政府提供无偿的资金援助。^①又如，1979年，根据参议员休伯特·汉弗莱的建议，美国政府通过总统行政指令设立内阁级别的国际开发合作署，以便监督国际开发署。^②再如，美国国会于1980年通过《非洲开发基金法案》，并设立与泛美基金会类似的美国非洲开发基金会，向那些难以从政府、非政府组织或其他国际发展机构获得资助的非洲社区团体和小企业提供无偿援助。^③进入新世纪，小布什政府还陆续建立千年挑战集团和全球艾滋病事务协调员办公室来实施新的对外援助项目。这些新机构的建立为不同时期新的对外援助项目的执行提供了组织保障。

一般来说，建立新的机构往往花费的政治成本较高。美国政府更多依托其他联邦政府机构来执行与这些机构业务相关的对外援助项目。比如美国环保署负责管理通过非政府组织实施、向他国政府提供的环境保护和污染治理

^① 丁韶彬、周宝根：《美国对外援助管理：历史与现实》，第79页。

^② USAID, "USAID History".

^③ 丁韶彬、周宝根：《美国对外援助管理：历史与现实》，第79页。

方面的技术援助；^① 美国内政部下属的美国渔业和野生动物局负责跨国物种保护基金会、热带候鸟保护、北美湿地保护基金援助项目；^② 美国能源部在核不扩散方面对外国政府的协助和国际节能与清洁能源合作方面进行参与；美国劳工部资助旨在减少其他国家童工的使用、在工作场合提高艾滋病意识的项目等。^③ 这些机构一般在本部门预算中分配一部分拨款，用于相关项目的管理和实施。这些联邦政府机构的参与使得美国政府可以通过更多部门的预算获得对外援助项目的拨款，并从这些机构获得执行对外援助项目所需的技术支持。进入新世纪以来，随着全球性问题的增多，其他政府机构参与对外援助执行的现象将持续。除了原有主要对外援助机构，新建立的对外援助机构，特别是其他联邦政府机构参与对外援助项目的执行，满足了美国政府在不同时期执行不同对外援助项目的组织需求和技术需要。

三、美国对外援助机制存在的问题

尽管美国对外援助机制具备原则性、稳定性、灵活性、实时性的优势，但美国对外援助机制仍然存在着很多问题。首先，诞生于冷战期间的《对外援助法》内容过时，其他各种相关法案和指令太多，这对于对外援助机构的执行是一种沉重的负担。其次，缺乏级别较高的对外援助机构负责对外援助政策制定、执行的管理和监督。第三，对外援助目标缺乏统一和清晰的界定，从而导致援助账户设置混乱且无法有效评估对外援助效果。第四，机构间合作机制不够有效，多个机构无法联合有效实施同一对外援助项目。

（一）《对外援助法》内容过时及各种相关立法和行政指令繁多

1961年通过的《对外援助法》诞生于冷战期间，该法最初只有49页，经过几次修改，扩充到417页。该法仍包含很多关于冷战和反共目标的优先事务规定和命令。这些内容已经过时且不能反映当今国际形势的变化。^④ 除了

^① Carol Lancaster and Ann Van Dusen, *Organizing U.S. Foreign Aid*, p. 17.

^② USAID, *Overseas Loans and Grants*, http://gbk.eads.usaidallnet.gov/about/reporting_concepts.html#notes.

^③ Marian Leonardo Lawson and Susan B. Epstein, "Foreign Aid Reform: Agency Coordination," p. 10.

^④ Susan B. Epstein, "Foreign Aid Reform, National Strategy, and the Quadrennial Review," *CRS Report for Congress*, R41173, April 12, 2010, p. 1.

庞大臃肿的基本法，国会和政府在不同时期通过或签署的有关对外援助法律和行政指令中，涉及对外援助的法案有 20 多部，而总统行政指令特别是每年附在拨款法案中的总统倡议更是繁多。^① 这些对外援助法案和行政指令是对外援助机构执行过程中的沉重枷锁。

（二）缺乏高级别对外援助机构

美国对外援助机构众多，但缺乏高级别对外援助机构参与对外援助政策制定并负责所有项目的管理、监督。国际开发署虽然是最主要的对外援助机构，管理着大部分援助项目，但仅是一个次内阁机构，在政策制定与预算管理方面接受国务院的领导。国务院是美国负责管理外交事务的机构，对外援助事务并不是国务院负责的首要事务。缺乏高级别对外援助机构对对外援助政策的制定、执行和评估都带来了负面影响。

在对外援助政策制定方面，国际开发署不是内阁机构，无权列席日常的国家安全委员会会议。一旦会议讨论对外援助政策制定和执行，最了解对外援助事务并处于对外援助执行第一线的官员的意见无法上达。奥巴马总统执政后，承诺建立一个强有力的国际开发署，并允许其在必要时列席国家安全委员会会议。^② 尽管如此，国际开发署在制定对外援助政策方面的影响依然很有限。国际开发署只是在必要时列席国家安全委员会会议，仍然无法参与日常会议。此外，由国际开发署领导的旨在为总统提供发展政策建议的全球发展委员会（U.S. Global Development Council）从 2010 年建立以来，直到 2014 年才召开了第一次会议。全球发展委员会的缓慢发展进程预示着其在影响对外援助政策制定方面的影响很有限。^③ 前国际开发署署长拉吉·沙赫（Raj Shah）在 2015 年初卸任前曾提出多项倡议，如“全球发展实验室”（Global Development Lab）、“非洲电力”（the Power Africa）等，这些倡议在其卸任

^① Stewart Patrick, “U.S. Foreign Aid Reform: Will it Fix What is Broken?” Center for Global Development, September 2006, p. 7, http://international.cgdev.org/files/10497_file_Foreign_Aid_Reform.pdf.

^② U.S. Department of State and U.S. Agency for International Development, “Leading Through Civilian Power the First Quadrennial Diplomacy and Development Review,” 2010, p.115, <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf>.

^③ Nancy Birdsall and Ben Leo, “US Global Development Council Finally Weighs In with An Excellent Blueprint,” April 21, 2014, <http://www.cgdev.org/blog/us-global-development-council-finally-weighs-%E2%80%A6-excellent-Blueprint>.

前也没有获得国会授权。^① 国际开发署作为最主要也是执行第一线的对外援助机构，在制定对外援助政策方面的有限参与，不利于政府制定符合当地实际的对外援助政策。实际上驻在各国的国际开发署执行团队一直对新目标和新政策难以在当地具体化为项目加以实施颇有微词。^②

除了需要一个高级别对外援助机构在政策制定过程发挥重要作用之外，对外援助项目的执行也需要高级别机构来统一管理、协调和监督。参与美国对外援助项目执行机构众多，特别是一些传统意义上非涉外的联邦政府机构。这些机构往往没有具体的预算信息，^③ 也经常无法提供项目的执行情况。2006年设立的对外援助指导办公室（其负责人仅为副国务卿级别）曾要求参与对外援助事务的机构能够提供执行信息，但很多机构因为执行过程中的时间不统一，对外援助任务非本机构的首要任务，不愿意给自己的员工增加额外负担，导致信息收集很不顺利。^④ 没有整体的对外援助执行信息，对外援助项目的执行状况无法得知，进而对外援助评估很难做到精准和全面。这就为随后的政策制定埋下了隐患。此外，在海外事务顾问小组（Overseas Presence Advisory Panel）的报告中，多位执行援助项目的负责人还提到了海外执行援助任务时的混乱状况。一线工作人员会接到很多优先任务的指令，这些指令没有等级次序，使他们不知道应该执行哪一个。正如顾问小组人员所言，“这是一种接近危机的状态”^⑤。

（三）对外援助目标缺乏统一和清晰的界定

现有的对外援助法律存在目标重复甚至混乱的状况。^⑥ 以发展援助为例，促进受援国发展是对外援助的一个最基本的要求，具体表现为促进受援国人

^① Michael Igoe, “The End of an Era for USAID,” December 18, 2014, <https://www.devex.com/news/the-end-of-an-era-for-usaid-85134>.

^② Casey Dunning, “What Should We Look for in the Next USAID Administrator?” Center for Global Development, February 19, 2015, <http://www.cgdev.org/blog/what-should-we-look-next-usaid-administrator>.

^③ Connie Veillette, “Foreign Aid Reform: Issues for Congress and Policy Options,” *CRS Report for Congress*, RL34243, November 7, 2007, p. 2.

^④ Marian Leonardo Lawson and Susan B. Epstein, “Foreign Aid Reform: Agency Coordination,” p. 12.

^⑤ Carol Lancaster and Ann Van Dusen, *Organizing U.S. Foreign Aid*, p. 18.

^⑥ Jean Arkedis, “Getting to a ‘Grand Bargain’ for Aid Reform: The Basic Framework for U.S. Foreign Assistance,” Center for Global Development, February 2011, p. 2, <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424793>.

表 2 执行发展援助的机构与相关账户

机构	援助账户
国际开发署	发展援助*、发展信贷授权*
千年挑战集团	向实行良治、投资于民生，实施自由经济政策的发展中国家提供发展援助
国务院	经济支持基金*
财政部	国际金融组织*、债务调整*、国际事务技术援助*
和平队*	执行教育、医疗和社区发展援助项目
国防部	指挥官应急响应计划*、伊拉克救援和重建基金*、阿富汗基础建设基金*、国防部健康计划*、反毒品行动*、人道主义和灾难救援*
泛美基金会*、非洲开发基金会*	向受援国的小公司和自食其力的平民提供小额的无偿资金援助，帮助他们发展、脱贫

资料来源：作者根据“Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Fiscal Year 2016”整理。

注：带*为援助账户，详细介绍参见第一部分对外援助组织架构。

均收入水平提高、减少贫困，提升健康和教育水平，推动储蓄、投资和贸易，建立良治政府。^① 按照这一定义，很多援助机构的援助账户都是以促进发展为目标。比如国际开发署的“发展援助”、“发展信贷授权”与千年挑战集团、国务院的“经济支持基金”、财政部的“国际金融机构”、“债务重组”和“国际事务技术援助”、国防部针对伊拉克和阿富汗的重建工作、和平队、泛美基金会和非洲开发基金会等（表 2）。这些机构所负责的这些援助账户都旨在促进受援国的经济发展与良治的实现。尽管这些机构都在执行发展援助的项目，但无论是机构本身还是国会每年通过的拨款法案都未对分工进行详细的说明。这些从事发展援助的机构在同一国家执行任务时很容易出现任务重叠的现象，从而造成援助资源的浪费。因此，应该对对外援助目标进行统

^① Carol Lancaster, *George Bush's Foreign Aid: Transformation or chaos?*, Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2008, p. 3.

一和清晰的界定，确定对每个目标的大体拨款数额，对投向哪些国家、由哪些机构来实施、方式如何进行明确的规定，尽量避免因目标重复造成的援外资源浪费的状况。

除了在对外援助执行中存在目标重复的现象，很多援助账户还存在目标混乱的问题。作为维护美国国家安全的工具，对外援助除了促进受援国发展之外，还具有其他的目的。^① 研究援助问题的著名学者兰凯斯特（Carol Lancaster）认为对外援助具有多重目标，其中发展与外交是对外援助最主要的两个目标。^② 此外，根据援助账户设立的意图，对外援助还被用来解决全球性问题，^③ 如气候变化、跨国犯罪、毒品交易、全球性疾病、资源短缺等问题。人道主义救援也是对外援助的一个目标。目标不同，评估的标准也不同。发展目标主要在于是否促进了受援国经济的发展和良治的实现，外交目标则在于是否推进了美国与具有战略意义的国家的外交关系或者维护了美国战略地区的稳定。解决全球性问题项目的评估则是看这些全球性问题是否在援助到位后，有所纾缓或解决。缺乏清晰的统一的目标界定，会影响对外援助执行的评估。以“经济支持基金”为例，这一援助账户主要是向对美国有战略意义的国家提供发展援助。从表面看这一账户执行的是发展援助，国会也以发展援助的标准来评估执行的效果，但实际上这一账户的主要目标旨在推进与美国具有战略意义国家的外交关系或维护对美国具有战略意义的地区的稳定。因此，以发展标准来衡量经济支持基金的执行情况将会南辕北辙。^④

（四）缺乏有效的机构间合作机制

美国有很多对外援助项目是由多个机构联合实施的。如“经济支持基金”、国务院与国防部联合实施的军事援助。这些项目都是由国务院制定相关政策，国际开发署以及国防部负责具体项目的执行。又如“总统艾滋病紧急救援计划”是由国务院、国际开发署、国防部、卫生部、商务部、劳工部与和平队

^① 援助目标不属于本文讨论范围。但这里笔者在借用 Carol Lancaster 观点基础上，认为援助目标分为：发展、外交和安全、应对全球问题、人道主义救援等。Lancaster 教授认为除上述四个目标外，反恐也是对外援助的目标。但笔者将反恐归入外交和安全目标之下。可参阅 Carol Lancaster, *George Bush's Foreign Aid*.

^② Carol Lancaster, *George Bush's Foreign Aid*, p. 3.

^③ 所谓全球性问题，是指当代国际社会面临的超越国家和地区的界限，关系到整个人类生存与发展的严峻问题，如环境、气候变化、跨国犯罪、资源短缺、毒品泛滥等。

^④ Jean Arkedis, "Getting to a 'Grand Bargain' for Aid Reform," p. 3.

联合实施。九一一事件后，为了更好地在冲突后国家开展维稳和重建工作，美国政府还建立了各种促进国防部和其他民事机构之间的合作机制。美国对外援助项目执行中这种政出多门的现象很普遍，尽管政府在推动机构间的合作和协调方面不断做出努力，但实际的效果很有限。

例如，国务院在 2004 年建立全球艾滋病事务协调员办公室来协调总统艾滋病紧急救援计划的实施。这一协调机制虽然推动了各机构间的分工和合作，但与受援国和其他援助国的合作进展不顺利。以莫桑比克艾滋病防治计划的实施为例，有五个部门同时在该国执行这一援助计划，分别是卫生部下属的疾病防控中心、国际开发署、国防部、国务院及和平队。每个机构都有自己的部门规定和执行程序，这种执行模式不仅给受援国带来困惑，也使得其他援助国在寻求合作时，很难确定与哪一个机构联系合作事宜。^①

为了促进国防部和国务院、国际开发署等民事机构在重建工作中的合作，2012 年国会新设立全球突发安全应急基金援助账户。该账户主要用于加强民事机构援助执行力，使民事机构在冲突后能够代替国防部提供后续的援助，但由于国防部提供大部分资金，在执行过程中其发挥了主导作用。美国政府促进军事机构与民事机构在重建工作中合作的尝试未取得理想效果。而 2006 年国务院设立的对外援助主任（Director of Foreign Assistance）发起的促进各机构之间合作和协调，实现执行过程合理化的改革更是以失败告终。^② 缺乏有效的机构间合作机制会影响多个机构联合执行同一项目的效果。

结语：美国对外援助机制对中国的启示

新中国自建立之初就开始实施对外援助，并一直将对外援助视为对外工作的一部分和履行国际义务不可或缺的重要内容。进入新世纪以来，中国对外援助金额保持了快速增长的势头，据 2011 年 4 月国务院新闻办发布的《中国对外援助》白皮书统计，自 2004 年至 2009 年，中国政府对外援助金额连

^① Marian Leonardo Lawson and Susan B. Epstein, "Foreign Aid Reform: Agency Coordination," p. 7.

^② Ibid., pp. 11-12.

续四年平均年增长率为 29.4%，^① 到 2009 年底，总额达到了 2 562.9 亿元。^② 从 2010 年至 2012 年，中国的对外援助规模持续增长，对外援助总金额为 893.4 亿元。^③ 在援助规模不断扩大的背景下，如何更加有效地管理和执行对外援助是中国政府面临的一个新课题。中国政府目前负责对外援助管理的机构是商务部下属的援外司，其在主管援外工作过程中比较侧重对外援助的经济层面。^④ 这样的组织架构无论是从机构级别还是业务范围都无法适应不断增长的对外援助规模的管理需求。同时，在立法方面，中国也缺乏完善的法律体系对对外援助活动予以规制。^⑤ 通过对美国对外援助法律体系和组织架构的考察，可为中国对外援助机制的未来发展提供有益参照。

在立法方面，中国应该建立对外援助领域的基本法，就对外援助的定义、宗旨、原则、目的、方式等进行规定。同时，基本法应该根据不同时期的国际形势需求进行调整和变动。在制定对外援助领域基本法之外，面对一些实时的援外事务，可以通过行政法规、管理办法等规范性文件来指导对外援助工作。但这些规范性文件不能与基本法内容相冲突，也要避免彼此之间的冲突或重叠，应该内容具体且具有针对性，能够作为基本法的补充来满足对外援助工作的实时立法需求。

在机构设置方面，中国应该设立一个级别较高的机构作为专门性的对外援助管理机构。美国政府没有类似的机构，因而无论是援外项目管理还是机构协调，抑或是政策制定和评估方面都存在着问题。除了建立专门对外援助管理机构之外，同时也应该制定对外援助战略，根据战略确定政策内容和目标，对不同的目标予以清晰的界定，对由哪些机构负责实施，拨款的数额是多少，投向哪些国家，援助方式如何予以明确规定。设立相应的机构参与制度，允许其他国内机构为对外援助项目的执行提供充分的技术支持。此外，

^① 中华人民共和国国务院办公厅新闻办公室：《中国对外援助（2011）》，新华网，2011 年 4 月，http://news.xinhuanet.com/2011-04/21/c_121332527.htm。

^② 同上。

^③ 中华人民共和国国务院办公厅新闻办公室：《中国对外援助（2014）》，凤凰网，2014 年 7 月，http://news.ifeng.com/a/20140710/41100232_0.shtml。

^④ 黄梅波、胡建梅：《中国对外援助管理体系的形成和发展》，载《国际经济合作》2009 年第 5 期，第 33-34 页。

^⑤ 曹俊金：《中国对外援助立法的价值定位及立法宗旨》，载《国际经济合作》2014 年第 9 期，第 77 页。

还应该政策制定、执行层面建立有效的机构间合作机制（包括与其他援助国机构的合作机制）。机构参与机制和机构间合作机制的建立，是促进不同机构在执行对外援助项目过程中实现有效分工和合作的制度保障。

对中国而言，在对外援助规模不断扩大的背景下，创新中国的对外援助机制，是加强中国对外援助管理水平和执行力的现实需求，也是有效实施对外援助以提升中国软实力的题中应有之意。美国作为最大的援助国，也是最早完成对外援助机制化和法制化的国家之一，其对外援助机制存在的优势和面临的问题对中国对外援助机制的完善具有启示意义。中国应提高对外援助管理机构的级别和扩大其业务管理范围，制定对外援助基本法。同时，为了应对不同时期对外援助事务的需要，应该通过一些灵活的立法方式，比如行政法规、管理办法等规范性文件来指导对外援助工作。建立其他机构参与机制和机构之间的合作机制，确保对外援助实时执行的立法需要和组织需求。制定对外援助战略，根据战略制定政策内容和明确对外援助目标，指导对外援助的日常执行。

[收稿日期：2015-01-13]

[修回日期：2014-03-16]

[责任编辑：石晨霞]

Abstracts

Institutional Coordination and the Future Asian Security Architecture

LI Kaisheng

Due to the diversity and complexity of security issues in Asia, the highest priority of Asian security in the long run is how to coordinate all kinds of security regimes, rather than to construct a strong and integrated security architecture at the regional level. The current architecture is facing fundamental challenges. Firstly, the offensive, confrontational alliances are proliferating while defensive, collective regimes are scarce. Secondly, the current regimes are always irrelevant to the existential problems, which results in the weird co-existence of redundancy and deficit of security regimes. Lastly, the China-U.S. structural conflict has not been managed effectively because of little coordination among major security regimes and great powers. To overcome these challenges, the China-U.S. interaction is the key to find the fundamental solution. Then, a system of security regimes based on Asian realities should be built on three levels. The first level is a forum which is led by Asian countries and participated by China and the U.S. in order to achieve more dialogues and mutual trust. The second level is a regional concert of regimes or even collective security regime incorporating neighboring countries or countries sharing common security concerns. The third level is coercive regimes established to address specific problems, which are led by China and the U.S. and participated by other parties. A coordinated security architecture will thus come into being when these regimes of different levels, domains, and issues are integrated.

Prospects of an Asia-Pacific Security Framework:

Path Difference and Spectrum of Models

FENG Shuai

The current security challenges in the Asia-Pacific region come from three

directions: the remnants of the Cold War structure, structural strategic conflict, and non-traditional security issues. These security problems, with different timeframes, appear in the Asia-Pacific region simultaneously and result in a complex systemic security dilemma. Therefore, the basic standard to assess the effectiveness and feasibility of the future security framework is the ability to deal with all the three types of security issues at the same time. Since Asia-Pacific countries have obvious different attitudes on the key issues such as the root of security problems, basic theory, core structure, target of construction, and basic principles, different countries in the process of building the security framework will inevitably result in path difference. Six models of regional security architecture are now taking shape in the Asia-Pacific region: the alliance system model, EAS model, Sino-American joint governance model, CICA model, sub-regional coordination model, and ASEAN-led model. Base on the assessment of their efficacy, the author depicts the basic spectrum of models of the Asia-Pacific security framework, in order to forecast its future evolution.

The Evolution of Security Concept and Security Cooperation within the CICA Framework

QIANG Xiaoyun

The complexities and urgency of Asian security situations calls for a new Asian security architecture. The Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA), with most Asian countries as its members, could help establish such a new Asian security architecture. CICA has played a unique role in promoting peace and security, enhancing mutual trust and understanding among member states. Nowadays, Asia is facing common, comprehensive, cooperative, sustainable security challenges, and the security concept is also evolving and improving. The New Security Concept for Asia, which China advocates, has become CICA's core security concept. The dynamics behind CICA's focus on security cooperation include respecting and accommodating the security concerns of CICA members, and upholding mutual security trust via dialogue and

cooperation. The future security cooperation under the CICA framework should advocate the New Security Concept, overcome the lack of community awareness, the lack of community of interests, the lack of community of responsibility, the lack of a common destiny, actively implement the confidence-building measures, and contribute to Asia's security and stability.

Private Security Companies in Security Governance in Southeast Asia

XING Ruili and LIU Yanfeng

Against the background of economic globalization, the main actors of governance are multiplying and the trend of security privatization is becoming increasingly prominent. Riding on the two inexorable trends, private security companies proliferate and thrive. On the one hand, because of their own advantages and characteristics, private security companies in Southeast Asia have gradually become a new actor of governance and play a different role from others in regional security and governance. On the other hand, private security companies also give rise to new troubles, including challenging the state monopoly of violence, excessive use of violence, and unruly behavior, to name just a few. Therefore, it is necessary and urgent to strengthen the regulation, guidance, supervision, and evaluation of private security companies. We should bring private security companies into the Asia-Pacific new security architecture and make it work together with the state to play a supporting role in security governance, and maintain regional security and stability.

On Building a Chinese Counterterrorism Mechanism Led by the National Security Commission

LI Benxian, MEI Jianming, and LIN Yunxiang

Terrorism poses a serious security challenge to China. Terrorist organizations are multiplying, their members younger and better networked. Explosive and suicidal terror attacks result in heavy casualties. Extremist groups in the Middle East

proliferate and make inroads into Chinese territory, compounding the existing security risks. The establishment of the National Security Commission is an inevitable choice to compensate for the shortcomings in China's counterterrorism architecture, intelligence system, armed forces, logistics, and international counterterrorism cooperation. To be more specific, a Chinese counterterrorism architecture aims to erect a national security commission-led security barrier against terrorism to facilitate the implementation of the "Belt and Road" strategy by improving organizational structure, intelligence, expertise, and resources for counterterrorism.

Strategic Choices for China's Sea Power and Navy Buildup:

A Maritime Security Perspective

YANG Zhen and FANG Xiaozhi

After the Cold War, China has devoted itself to the development of its sea power potential to become a maritime power. However, China is facing severe maritime security challenges, and its sea power development is constrained by the U.S. maritime supremacy, disputes between China and its neighbors over maritime rights and interests, and non-traditional maritime security threats. For the moment, there are three predictions relating to China's sea power strategy development, i.e. irrelevant sea power, supporting sea power, and dominant sea power. In consideration of China's actual demands and maritime security environment, neither irrelevant sea power nor supporting sea power can guarantee China's sea interests. Dominant sea power is the ideal choice for China to develop its sea power to become a maritime power. As the constituent core of China's sea power, the Navy must realize overall transformation in operational concept and capabilities, service strategy, and organizational structures.

Path Analysis of Chinese International Energy Security Agenda-Setting

WEI Jinshen

Energy security is of great strategic importance in China's peaceful development

strategy. Involvement in international agenda-setting is an effective way of ensuring China's energy security. The author proposes an analytical framework for international energy security agenda-setting, analyzes the feasibility of China's setting the international energy security agenda in terms of practical needs, capabilities, will, experience and opportunity, and assesses the constraints on China's agenda-setting efforts. The article reaches the following conclusion: the Chinese government should seek deeper integration into the multilateral regimes on international energy security by broadening its access to international agenda-setting. Taking both Chinese and global interests into account, China should define energy issues accurately, unveil more practical alternative policy, and introduce workable policy options.

TTIP Negotiations:

Process, Trends, and the China Factor

NIU Weigan & WANG Xuekai

Currently, between United States and Europe, the negotiations over the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP) are becoming increasingly specific. Preliminary agreement has been reached on market access. But in terms of specific regulations and rules, opinions between the two sides are so largely divided that it is estimated that a general agreement will not be reached until at least 2017. Even so, more comprehensive agreements and more specific topics are pending and need to be further optimized, improved, and enriched. Recalling the process of TTIP negotiations, the first three rounds focused on market access; the fourth and the fifth shifted focus onto the transitional, initial text, while the sixth to the ninth rounds focused on regulations and rules. Although TTIP will pose challenges to China, it cannot ignore the China factor. Therefore, the most important thing for China is to continue to deepen its own comprehensive reform, to make itself more powerful, and in this course put forward new theories and ideas on international relations, advocate innovation in international economic rules and mechanisms, and build partnerships to the extent of economic alliance, in

order to prepare for its leadership role in the economic sphere. China should also further promote its partnership with Europe and make the best use of the divisions between the United States and the European Union to better serve China's interests.

A Study of the U.S. Foreign Aid System and Implications for China

SUN Mingxia

The United States is one of the first countries that have established an integrated legal system for its foreign aid. The U.S. foreign aid system is mainly composed of a legal framework revolving around the Foreign Assistance Act and an organizational structure which has USAID as the core executive agency. Such a system ensures the stability and the main principles of implementation and management of U.S. foreign aid programs. At the same time, the U.S. Congress passes related legislations and the executive branch gives executive orders according to requirement of specific foreign policy goals in different periods. Besides, new foreign aid agencies and other federal agencies are established when needed, which ensures the feasible and real-time implementation of American foreign aid programs. It is also important to point out four problems in the U.S. foreign aid system which includes the outdated Foreign Assistance Act and numerous complicated executive orders encumbering the operation of foreign aid agencies, the lack of a cabinet-level foreign aid agency, failure to distinguish between foreign aid goals and less effective interagency cooperation. As China rises, its foreign assistance has increased drastically. How to make its foreign assistance programs effective and useful has become an important concern for China. It is strategically important to study the advantages and disadvantages of the U.S. foreign aid system so as to draw some useful lessons for China in this regard.