

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2016年1/2月 总第40期

2016年1月15日出版

特稿

- 1 中国大国外交理论的国家特色和国际交汇 杨洁勉

联合国 2030 年议程与中国

- 17 2030年可持续发展议程与国际发展治理的中国角色 黄梅波 吴仪君
34 2030年可持续发展议程与中国的南南合作 崔文星

中国城市外交

- 56 中国城市外交的若干理论问题 赵可金
76 中日韩城市外交
——动力、模式与前景 陈 维

网络空间治理

- 98 网络空间冲突的治理困境与路径选择 丛培影 黄日涵
117 网络空间治理的力量博弈、理念演变与中国战略 鲁传颖

理论前沿

- 135 国际法视野下的国家间投票交易 严 阳
152 英文摘要

封三 本刊2016年第3、4、5期征稿启事, 本刊征订启事

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 8 No. 1 January/February 2016

Published on January 15 2016

SPECIAL CONTRIBUTION

- 1 China's Great Power Diplomacy: National Character and International Convergence

YANG Jiemian

THE UN 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND CHINA

- 17 The UN 2030 Agenda for Sustainable Development and China's Role in International Development Governance

HUANG Meibo and WU Yijun

- 34 The UN 2030 Agenda for Sustainable Development and China's South-South Cooperation

CUI Wenxing

CHINA'S CITY DIPLOMACY

- 56 Theoretical Exploration on China's City Diplomacy

ZHAO Kejin

- 76 City Diplomacy in China-Japan-South Korea Trilateral Cooperation: Motivation, Modes, and Prospects

CHEN Wei

CYBERSPACE GOVERNANCE

- 98 Conflicts in Cyberspace: Governance Difficulties and Choices

CONG Peiyong and HUANG Rihan

- 117 Cyberspace Governance: Power Games, Conceptual Evolution, and China's Strategy

LU Chuanying

THEORETICAL FRONTIERS

- 135 International Vote-Trading under Perspective of International Law

YAN Yang

- 152 Abstract

Inside Back Cover: Calls for Paper for Vol. 8 Nos. 3, 4, 5; Subscription Information.

中国大国外交理论的国家 特色和国际交汇*

杨洁勉

【内容提要】中国特色大国外交在丰富的实践中形成新的理念和观念，并逐步整合成为系统的大国外交理论。中国特色大国外交理论源于中国的优秀思想文化传统、马克思主义和优秀的国际外交思想理论。中国集世界文明大国、社会主义大国和发展中大国三位于一体，这代表了历史的继承、当代的创新和发展的方向。外交理论同国际社会密切相关，国家特色通过国际交流而更具世界意义，中国为此需要在增强理论自觉和自信、超越传统思维局限和确定国际交流合作方向等方面作出更大的努力。展望未来，中国需要全面和辩证地处理好机遇和挑战、特色和共性、目标和能力这三对关系，从而在中国特色大国外交理论方面取得更大的进步。

【关键词】习近平外交思想 大国外交理论 国家特色 国际交汇

【作者简介】杨洁勉，上海国际问题研究院学术委员会主任，研究员，博士生导师

【中图分类号】 D801

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0001-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601001

* 本文系国家社科基金重大项目“中国特色大国外交的理论探索和实践创新研究”（15ZDA065）的中期成果。

大国是国际体系最主要的行为体，大国外交是当代国际关系最重要的组成部分。在中国外交战略格局中，大国是关键。党的十八大以后，中国特色大国外交提上议事日程，习近平在 2014 年年底召开的中央外事工作会议上指出，中国必须有自己特色的大国外交。^① 本文在分析中国大国外交实践基础上，总结其外交理论的国家特色，强调增强理论自觉和自信，在比较互动中推进国际交汇，与国际社会共同构建顺应时代发展潮流的大国外交理论。

一、大国外交实践的国家特色

自古以来，大国在世界舞台上纵横捭阖，展开了千姿百态的大国外交，演出了一幕幕大国兴衰更替的历史宏剧。当前，大国的内涵和外延都在发生重大变化，它们的外交也具有许多新的时代特点。

（一）当代大国外交的时代背景和实践特点。实践是理论的基础，也是检验理论的最根本标准。建构和发展中国特色大国外交理论必须始于、基于和服务于实践。

第一，当代大国的时代背景和界定。大国是人口疆土、自然禀赋、软硬实力和国际影响等因素的综合体现。不同的时代产生各具特点的大国外交实践。在前资本主义时代，在当时有限的生产、交通、通讯和管理条件下，大国外交的地域性相当突出，中华帝国和罗马帝国分别称雄于欧亚大陆的两端。在资本主义时代，葡萄牙、西班牙、荷兰、英国和法国等殖民帝国跨洲越洋，成为真正意义上的全球大国。二战以后，美国成为不以领土占有而实际主导世界的超级大国，前苏联则控制了前苏东地区的“社会主义大家庭”达 40 余年。进入 21 世纪后，中国和印度等发展中大国的群体性崛起展现了非西方大国外交的新潮流和新特点。

在当前全球化、多极化和地区化的推动下，大国的内涵和外延相对扩大。世界各国政界和学界对大国的界定并不完全一致，本文因重点分析中国的大

^① 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，载《人民日报》2014 年 10 月 30 日，第 1 版。

国外交，故以中国官方界定的“大国”为讨论基础。中国官方认为，当代大国包括美国、欧洲大国、俄罗斯、发展中大国和地区大国等。^① 据此，当代大国大致可分为以下四类国家：一是霸权大国（美国），二是传统大国（德、法、英等欧洲大国和日本），三是金砖国家（中国、俄罗斯、印度、巴西和南非），四是地区大国（主要指参加二十国集团<G20>的意大利、加拿大、澳大利亚、阿根廷、印度尼西亚、墨西哥、沙特阿拉伯、土耳其和韩国）。

第二，各类大国的外交实践。美国作为守成的霸权大国，信奉“美国天命论”和“美国例外论”，借助军事、金融和科技实力，对外推行霸权外交和施压外交。此外，处于国际力量格局转型敏感期的美国，更是时时事事向世界提醒美国的领导权和主导权。奥巴马总统强调，美国在未来一百年要继续“领导世界”。^② 约瑟夫·奈认为，至少在本世纪上半叶，美国在实力、资源方面仍将居于主导地位，并继续在全球均势中发挥核心作用。^③

作为传统大国的德、法、英、日等国，虽已沦为“二流大国”，但带有昔日西方外交的痕迹，仍念念不忘传统势力范围和现实影响力。在全球层面上，它们依靠美国而发挥西方大国的政治、军事和经济作用。在地区层面上，德、法、英在欧洲及传统势力范围内发挥重要作用，法国更是时常在法语非洲国家进行武力干预。日本是亚太地区的重要国家，其影响力也向南亚、中亚、中东和非洲等地延伸。

金砖国家基本上都是发展中大国（俄罗斯被称为“转型国家”），具有当代大国和发展中国家的双重特点。一方面，金砖国家代表广大发展中国家要求增加在国际体系和国际秩序方面的规制权和话语权；推动二十国集团、世界银行和国际货币基金组织的改革，并已创立了金砖国家新开发银行。另一方面，金砖国家的实力和影响有限。当前，在经济普遍下滑的背景下，其相当一部分政治、经济和安全目标仍处于原则诉求而得不到落实。此外，金

^① 参见杨洁篪：《新形势下中国外交理论和实践创新》，载《求是》2013年第16期，第7-10页。

^② 《奥巴马在西点军校2014年毕业典礼上的演讲》，中国日报网，2014年5月28日，http://language.chinadaily.com.cn/news/2014-05/30/content_17555058.htm。

^③ 《美国霸权还是美国主导？》，和讯新闻网，2015年4月30日，<http://news.hexun.com/2015-04-30/175444065.html>。

砖国家作为发展中大国群体，还需要妥善处理同其他发展中国家的关系，从而成为广大发展中国家名副其实的代表。

地区大国（Regional Power）也被称为中等大国（Middle Power）。作为一个群体，它们在全球和地区事务中的作用正在增加。二十国集团中的地区大国，代表着政治和经济多极化的新发展，是国际经济体系和秩序改革的推动者，但它们分属不同政治和经济类别，其作用大都限于次区域和特定领域。

（二）中国的大国外交实践。自 2008 年全球金融危机以来，中国越来越接近世界舞台的中心，其大国外交正在形成中国特色、中国风格、中国气派。

第一，主动营造和平发展内外环境的特色。在长达数千年的历史进程中，中国在对外关系中始终强调和谐共处的外交思想。习近平指出：“和平发展思想是中华文化的内在基因，讲信修睦、协和万邦是中国周边外交的基本内涵。”^① 中国外交坚持和平发展道路是一贯的，但在多个阶段又各有特色。中国过去以利用和平环境发展自己为主，现在更加强调和践行主动塑造和平发展的内外环境。同西方大国强调强权政治和军事结盟相比，中国更加强调安全和发展的互动关系，调动已积累的政治影响和经济实力维护和平与促进发展，形成了中国大国外交的鲜明特色。

第二，平等待人与平衡周全的风格。中国在一穷二白时主张大小国家一律平等，在批判超级大国的霸权主义时反对以强凌弱，这些都比较容易理解，因为中国有这种需要。但是，中国在稳居世界第二大经济体且综合国力日益上升的新形势下，不仅能够坚持且创造性地展示平等待人的外交风格，即在更加广泛的地域和领域中推进公平、正义、平等外交。习近平在 2013 年 3 月就任中华人民共和国主席后，就把非洲列入首轮出访地区。他在多边主场外交中注意中小国家的合理诉求，在双边客场外交中与广大发展中国家协同合作，实实在在地提升了发展中国家在当今全球外交中的地位和作用。此外，中国的思想理念和政治体制又使其在外交上强调政治解决和照顾各方利益。

^① 习近平：《深化合作伙伴关系 共建亚洲美好家园——在新加坡国立大学的演讲》，外交部网站，2015 年 11 月 7 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxt/xjpdynxjpxfw_684502/zxxx_684504/t1312922.shtml。

“同各方面都讲得上话”，使中国在伊朗核问题、朝鲜核问题和叙利亚问题的劝和促谈中独树一帜，并同西方大国急功近利和单方施压恰成鲜明对照。

第三，充满自信与敢于担当的恢宏气派。中国通过积极参与全球和地区重大事务向世界展示了建设性作用。中国在促进全球治理和国际体系建设中发挥了重要作用，与国际社会在共同应对气候变化、防止大规模杀伤性武器扩散、应对埃博拉疫情等全球性问题上取得了重大阶段性成果。而且，中国通过实实在在的贡献提升了全球和地区合作。中国出台了一系列政策举措，倡导建立金砖国家新开发银行和亚洲基础设施投资银行（亚投行），提供更多国际公共产品，获得了国际社会特别是广大发展中国家的好评。此外，中国还通过特大型外事活动向世界展示国家的实力和能力，2014 年 5 月在上海举行的亚洲相互协作与信任措施会议（CICA）峰会、2014 年 11 月在北京举行的亚太经济合作组织（APEC）峰会、2015 年的“九·三”阅兵以及筹备 2016 年二十国集团杭州峰会等，均充分展现了中国外交的自信和担当。

二、大国外交理论的国家特色

中国集世界文明大国、社会主义大国和发展中大国三位于一体，其大国外交的理论渊源是中国的优秀思想文化传统、马克思主义和优秀的国际外交思想理论，这代表了历史的继承、当代的创新和发展的方向。

（一）创造性传承中国的优秀思想文化传统。中国优秀的思想文化传统是一个巨大的宝库，就大国外交理论而言，其主要表现在大同理想、整体思维、文韬武略和包容共存等四个方面。

第一，大同理想。中国先秦思想家的大同理想涵盖了儒、法、墨、道、杂诸家的社会思想。孔子的“天下为公”、韩非子的“均贫富”和墨子的“兼爱”等思想是中华文化的重要组成部分，这些思想精华理所当然地成为当代中国外交公平正义指导思想的重要渊源。到近现代，孙中山留下了“联合世界上以平等待我之民族”的遗训。毛泽东和邓小平在中国还未强大时就作过“不称霸”的承诺。江泽民强调“国际关系民主化”，胡锦涛倡导“和谐世

界”，习近平推出“人类命运共同体”，所有这些思想都体现了中国历届领导集体在国际关系总目标上的一脉相承和与时俱进。

第二，整体思维。中国传统哲学倡导“整体思维”，历来强调要全面、综合和平衡地看问题。苏长和教授指出：“中国传统思维有很强的合解而不是分解的特点，擅长从整体、辩证、统一角度认识世界”。^①在当代，中国的整体思维不仅超越了西方选举驱动的政党政治的局部和短期利益观，而且还具有人类社会应对全球性挑战的整体合力。中国外交在筹划国际体系、全球治理、大国外交、周边以及发展中国家关系时，十分重视它们之间的内在逻辑关系。例如，习近平2013年3月访问俄罗斯后促成了中美元首庄园提早到当年6月举行，习近平2015年9月对美的国事访问也对他后来访英有积极意义。又如，中国倡导建立的亚投行等金融机构也对美国国会最终接受国际货币基金组织（IMF）改革方案起到有力的促进作用。

第三，文韬武略。中国外交向来力主和平，但作为主权国家，还需要居安思危和抵御外敌入侵。一方面，中国把孔子的“和为贵”、“己所不欲，勿施于人”^②视作对外关系的指导思想。另一方面，国家还需具备保家卫国的实力。先秦时期的军事著作《司马法》就曾指出：“国虽大，好战必亡；天下虽安，忘战必危”。韩非子认为，“力多则人朝，力寡则朝于人，故明君务力”。^③中国在坚持和平发展和坚决捍卫国家核心利益时，发扬和光大了中国优秀的传统哲学思想。习近平在十八届中央政治局第三次集体学习时强调：“中国走和平发展道路，其他国家也都要走和平发展道路，只有各国都走和平发展道路，各国才能共同发展，国与国才能和平相处。”^④这是近些年来中国最高领导人首次公开强调各国和平发展的关联互动。习近平的这一思想也得到了基辛格的呼应，后者指出：（习近平等）“中国领导人不希望对外冒险，但正是因为他们感到只能通过强调国家利益来解释改革必然带

^① 苏长和：《“四个全面”战略布局和大国外交新格局》，载《毛泽东邓小平理论研究》2015年第6期，第27页。

^② 《论语·学而》、《论语·卫灵公》。

^③ 《韩非子·显学》。

^④ 《更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础》，载《人民日报》2013年1月30日，第1版。

来的调整,所以他们可能会比过去的领导人更加坚定地抵抗他们眼中对中国核心利益的侵犯。”^① 习近平执政三年来的外交实践表明,中国在国际风云变幻时坚持和平理念与和平外交,支持联合国在维护世界和平中的核心和权威作用,推进重大热点问题的和平解决。但在关系到国家核心利益问题上,中国坚持原则,动用一切资源维护和保卫国家的主权和领土完整,在东海和南海问题上的坚定立场更是令世界刮目相看。

第四,包容共存。中国传统文化历来强调包容共存。相传完成于商周之交的《周易》中就有“君子以厚德载物”(雅量容人)之说。^② 西周末年的史伯已经认识到“和实生物,同则不继”。^③ 二百余年之后的老子和孔子更进一步指出“君子和而不同,小人同而不和”,^④ “大邦者下流”,“大者宜为下”。^⑤ 习近平主张构建以合作共赢为核心的新型国际关系,他强调:“志同道合,是伙伴。求同存异,也是伙伴。……应该变赢者通吃为各方共赢”。^⑥ 在当代中国外交中,中国主张和践行和平共处五项原则,推进各种伙伴关系,强调在国际问题上求同存异和求同化异。中美两国在存在众多重大分歧时仍确认了新型大国关系的原则,共同促成了联合国《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》。中国在推动“一带一路”时,主动对接俄罗斯的“欧亚经济联盟”、哈萨克斯坦的“光明之路”、蒙古的“草原之路”和英国的“北方经济引擎”等,所有这些都充分体现了中国外交的包容共存和合作共赢理念。

(二) 传承马克思主义的世界观和基本立场、方法。历史唯物主义和辩证唯物主义是中国特色大国外交的基本立场和方法。习近平强调:“马克思主义哲学深刻揭示了客观世界特别是人类社会发展的一般规律,在当今时代

^① [美]亨利·基辛格:《世界秩序》,胡利平等译,中信出版集团 2015 年版,第 300 页。

^② 《周易·坤》。

^③ 《国语·郑语》。

^④ 《论语·子路》。

^⑤ 《道德经》第六十一章。【三国·魏】王弼的注为:“江海居大而处下,则百川流之;大国居大而处下,别天下流之”。

^⑥ 习近平:《谋求持久发展 共筑亚太梦想——在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲》,新华网,2014 年 11 月 9 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/09/c_1113174791.htm。

依然有着强大生命力，依然是指导我们共产党人前进的强大思想武器。”^①就当前中国的大国外交理论建设而言，要在历史唯物主义指导下聚焦于分析规律、把握规律和运用规律，要在辩证唯物主义指导下“既要讲两点论，又要讲重点论”。^②中国大国外交把分析客观形势和内外条件、正确处理存在和意识关系、加强顶层设计和问题导向等提升到理论建设的高度，不断有所突破和有所前进。两点论和重点论的统一更是体现了以习近平为总书记的党中央的鲜明特点，即在内政外交上不仅坚持对立统一的辩证法，而且还突出阶段性重点和目标，极大地提高了历史唯物主义和辩证唯物主义对实践的指导意义。^③

（三）优秀的国际外交理论思想。中国在对外交往中，十分重视其他国家的外交理论思想。在继往开来的今天，中国领导集体在借鉴古今中外的外交理论思想上又有新发展。习近平等中国领导人除同各国领导人交流互动外，还特别重视同国际外交界元老交流和切磋国际战略思想，体现了他们尊重历史和兼容并蓄的风范。在这些元老中，既有当年反帝反殖的领袖，也有西方的战略家。习近平在2014年7月22日探望古巴革命领袖菲德尔·卡斯特罗时说他是“古巴革命和建设事业的缔造者”。^④习近平在2014年8月25日会见津巴布韦总统穆加贝时指出：“中津传统友谊是在我们并肩反帝反殖反霸的光辉岁月中凝结而成的，体现出两国共同遵循的独立自主、相互尊重、反对外来干涉等对外关系的基本原则”。^⑤习近平多次会见基辛格，并称赞“基辛格博士总能说出一些新颖的观点”。^⑥习近平分别在2013年

^① 《习近平：推动全党学习和掌握历史唯物主义》，新华网，2013年12月4日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/04/c_118421164.htm。

^② 《习近平在中共中央政治局第二十次集体学习时强调 坚持运用辩证唯物主义世界观方法论 提高解决我国改革发展基本问题本领》，新华网，2015年1月24日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/24/c_127416715.htm。

^③ 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，载《人民日报》2014年10月30日，第1版。

^④ 《习近平探望古巴革命领袖菲德尔·卡斯特罗》，载《人民日报》2014年7月24日，第1版。

^⑤ 《习近平同津巴布韦总统穆加贝举行会谈》，载《人民日报》2014年8月26日，第1版。

^⑥ 《习近平在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲》，外交部网站，2015年9月22日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxt/

5 月和 2014 年 3 月访问德国时拜访会见施密特。施密特于 2015 年 11 月 10 日逝世后，习近平和李克强都向德国领导人发去唁电，沉痛悼念这位伟大的政治家和思想家。习近平在党的十七大调任中央工作后，多次会见李光耀，认为“李光耀是我们尊敬的长者”，“我对他满怀敬重之情”，“是广受国际社会尊重的战略家和政治家”。^① 李光耀于 2015 年 3 月 23 日去世后，李克强总理在唁电中指出：“李光耀先生是世界公认的战略家和政治家”，“为本地区的和平与发展作出了重要贡献”。^②

（四）总结当代、前瞻未来的大国外交理论。和平发展时代需要新的大国外交理论，当前中国特色大国外交理论建设主要集中在理论目标、理论创新和理论体系等三个方面。

第一，理论目标。马克思曾指出：“哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界。”^③ 同理，建设中国特色大国外交理论的目的不仅要讲清楚当代世界并总结其发展规律，而且还要运用规律去改变世界。这个世界首先是指中国本身。中国的理论要更加符合中国外交的需求，成为国家现代化的指导。与此同时，中国的理论还要用于改变外部世界。但这种改变只能通过思想理论交流、具体合作磨合以及必要的斗争逐步推进。以应对全球气候变化为例，从 1992 年的《联合国气候变化框架公约》到 1997 年的《京都协定书》，从 2009 年功亏一篑的《哥本哈根协议》到 2015 年水到渠成的《巴黎协定》，中国逐步发展了气候变化的理论和实践，在改变自身的同时也在改变着世界。

第二，理论创新。中国特色大国外交理论在以下有关国际关系和外交的四大问题上都有新的建树和创新。一是在世界发展愿景方面，倡导“人类命运共同体”。习近平在重大公开场合已经数十次提及和阐述“人类命运共同

xpjdmgjxgsfw_684149/zxxx_684151/t1299508.shtml。

^① 《学习小组：习近平与李光耀如何相互欣赏》，人民网，2015 年 3 月 24 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0324/c1002-26740381.html>。

^② 《李克强就李光耀逝世向新加坡总理李显龙致唁电》，中国新闻网，2015 年 3 月 23 日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/03-23/7149690.shtml>。

^③ 马克思：《关于费尔巴哈的提纲》，载《马克思恩格斯选集》（第 1 卷），人民出版社 1995 版，第 57 页。

体”，指出人类只有一个地球，各国共处一个世界。迈向命运共同体，必须坚持的原则是各国相互尊重、平等相待；坚持合作共赢、共同发展；实现共同、综合、合作、可持续的安全；不同文明兼容并蓄、交流互鉴。^① 中国倡导“人类命运共同体”的重要理论创新是把大国具体的外交理论整合为世界发展愿景的理论，并为此提出了基本原则和推进途径，明显超越了选举驱动的“现实外交”。

二是在处理国家间利益方面，倡导“正确义利观”。外交的基本任务是维护和推进国家利益，但外交的另一重要任务则是妥善处理国家与国家之间的利益关系。美西方信奉唯我独尊，认为只有永久的利益而没有永久的朋友。中国提出的“正确义利观”具有划时代意义。“正确义利观”始于习近平在2013年3月访问非洲时的重要讲话，此后他又多次进行阐述，如在首尔大学演讲时指出：“‘国不以利为利，以义为利也’。在国际合作中，我们要注重利，更要注重义。”^② “正确义利观”的提出，为正在崛起的中国处理利益关系提出了新的标准和要求，也为当代国际关系的公平公正增加了新的时代内涵。

三是在国际关系中倡导“结伴不结盟”。近现代国际关系往往出现结盟和对抗的组合模式，因为针对第三方的利益集团往往容易引发猜疑对抗的轮番升级，甚至还会导致集团之间“热”冲突和“冷”对抗。但是，中国特色大国外交坚持不懈地探索构建全球伙伴关系，努力走出一条“对话而不对抗、结伴而不结盟”的新路。同时，“结伴不结盟”更加符合当今时代要求，更加灵活有效地推进国家之间、地区内外和专门领域的合作共赢，更加有力地推动国际体系的改革和发展。

四是在国际热点难点问题上倡导“政治智慧”。国际热点难点问题最能检验大国外交的理论和实践的正确性。当代国际关系复杂异常，不能依赖老

^① 习近平：《迈向命运共同体 开创亚洲新未来——在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲》，新华网，2015年3月28日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-03/28/c_1114794507.htm。

^② 习近平：《共创中韩合作未来 同襄亚洲振兴繁荣——在韩国国立首尔大学的演讲》，外交部网站，2014年7月4日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2014zt_675101/xjpxdhgfw_675151/zxxx_675153/t1171668.shtml。

路径去解决新问题。小布什总统坚信美国可以用传统军事手段解决复杂的中东问题，结果深陷阿富汗和伊拉克战争的泥潭。中国以“中国式智慧”应对层出不穷的新问题，在处理中美矛盾时倡导“新型大国关系”，在处理南海争端时提出“双轨思想”，在打破中日关系僵局时提出“四点原则共识”，在伊朗核谈判中善用各方的沟通渠道。凡此种种，无一不是中国大国外交智慧的体现。

第三，理论体系。中国特色大国外交中包含着一脉相承的理论，也有许多近些年提出的新理念和新观点。但中国处于特色大国外交酝酿和成长期，需要加强理论的体系建设，在总体思想、基本立场和方法、战略目标和政策原则等方面进行理论性总结和提炼，加强世界观、时代观、体系观、义利观等理念的系统性建构，提升其对外交实践的指导意义。中国特色大国外交理论还需要同中国特色外交理论和中国特色社会主义理论进行衔接，形成层层递进和相互作用的理论体系和子体系。此外，从更加宏观的时空视角看，中国特色大国外交理论需要与全球和地区的外交理论进行对接和融合。总之，外交理论一旦形成科学体系后，其作用和影响力将呈几何式增长。

三、增强理论自信并重视国际交汇

中国特色大国外交理论需要在国际相互交流和比较合作中发展，同时也需要为丰富国际共享的大国外交理论作出贡献。为此，中国需要在增强理论自觉和自信、超越传统思维局限和确定国际交汇合作方向等方面作出更大的努力。

（一）增强理论自觉与自信。中国作为具有全球影响力的大国，经常面临着众多的外交议题，因而更加需要在外交实践基础上增强理论自觉和自信。

第一，在工作中增强理论自觉。外交工作是中国特色大国外交的基本实践，也是中国特色大国外交理论的主要来源之一。但在外交工作方面，中国大国外交理论建设面临双重挑战。一方面，外交的应用性和紧迫性经常往往

会使职能部门和一线官员强调“办案”而疏于理论学习和理论总结，从而导致可贵的工作自觉性难以上升为更加重要的理论自觉性。另一方面，不少学者因为远离实践而只能在概念和词汇中建构理论，但这种空对空的理论难以指导实践。因此，中国政界和学界都需要相互欣赏，共同增强理论自觉性，总结和提炼实践，累进建设理论体系，加强理论指导实践，评估理论的实践检验等。

第二，在成功中增强理论自信。中国外交的成功证明了中国外交理论的正确性。首先，中国外交重实践和重总结，近年来已先后召开了周边外交工作座谈会和中央外事工作会议，重视外交理论建设。其次，中国特色大国外交理论思想经受了客观实践的检验，指导着中国外交不断取得新的成功，而这些成功又不断增强政界和学界的理论自信，提高举国上下对外交理论建设重要性的认识。此外，外交的成功也有利于中国倡导的一些理念得到越来越多的国际支持，如在南非约翰内斯堡举行的中非合作论坛峰会上，非洲国家普遍认可中国对非的合作理念。南非总统祖马指出：“在中非合作论坛的指导下，中非探索了一种独特的合作路径。双方以一种更加紧密的关系在国际事务中合作，加深了政治信任，频频进行高层次的互访、对话、协商、贸易和投资”。“中国还支持非洲一体化进程，增进民间友谊，推动了非洲的和平与稳定，全面提升了中非关系”。^①

第三，理论建设要防止两种倾向。一是不能妄自菲薄。中国学界少数人“言必称希腊”，认为只有美西方的外交理论才是理论，并以此批判中国的外交理论。其实，习近平在不同场合已对被美西方奉为圭臬的理论进行了批驳。例如，2015年9月22日，习近平在访美首站西雅图时就明确指出：“世界上本无‘修昔底德陷阱’，但大国之间一再发生战略误判，就可能自己给自己造成‘修昔底德陷阱’”。^②

二是不能妄自尊大。我们在强调中国道路、理论和制度自信时，不能故步自封和盲目自满，认为已经到了尽善尽美的地步。相反，还要看到中国特

^① 《南非总统祖马：中南关系牢固 中非互利共赢》，中非合作论坛网站，2015年12月1日，http://www.focac.org/chn/lttda/dwjbzzjh_1/t1320604.htm。

^② 《习近平在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲》。

色大国理论建设当前尚处于起步阶段，存在许多不足，需要不断丰富、完善和发展，更不能把世界上优秀的外交理论拒之门外。

（二）超越传统思维局限。中国特色大国外交的理论建设任重而道远，需要不断超越自我，在已有的基础上勇于探索创新。

第一，超越“大国外交”局限。大国外交是立足大国和放眼全球的外交，大国外交理论建设不能局限于在几个“大国”之间讨论“世界秩序”、“国际体系”和“大国关系”等传统的大国外交议题，而需要在世界范围内对大国外交的内涵、作用、影响、局限等进行理论建设和国际比较。中国作为社会主义大国和发展中大国，更要在全局性的理念和理论问题上尽可能多地吸纳各类行为体的积极参与，特别是要听取广大发展中国家和公民社会的意见，增加大国外交理论的代表性和全面性。

第二，超越大国外交的传统内涵。近现代以来的大国外交强调均势理论、势力范围和政治军事联盟等。面对当代国际关系的新形势和新发展，习近平提出了新型大国关系的理念。习近平在 2013 年 6 月同奥巴马总统的“庄园会晤”中指出：“中美建设新型大国关系前无古人、后启来者。中美需要在加强对话、增加互信、发展合作、管控分歧的过程中，不断推进新型大国关系建设”。^① 中国还把中俄关系提升到“全面战略协作伙伴关系”，并增强了中俄对国际关系的“战略引领”。中国在中欧关系上也有新的发展，双方正在共同打造“和平、增长、改革、文明”四大伙伴关系。新型大国关系理念的提出和推进表明，中国正在努力超越大国外交的传统内涵，这是当代大国外交的又一创举。

第三，超越“单向传递”模式。外交是国内政治的延续，从这个意义上讲，内政决定外交。但是，外交和内政之间具有作用和反作用的互动关系。在某一特定时期和问题上，外交对内政具有重要的甚至是决定性的反作用。就大国外交理论而言，国际互动是极其重要的因素。随着综合国力的增强和国际地位与责任的提升，中国外交对本国内政的反作用也将越来越大。因此，

^① 《习近平同美国总统奥巴马共同会见记者》，外交部网站，2013 年 6 月 8 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2013nzt_675233/xjpdwfw_675267/zxxx_675269/t1048842.shtml。

需要及早研究外交理论和实践对内政的影响途径和意义，进行相应的体制机制改革，提高外交在整个国家理论和决策中的地位和作用，增强各级领导的外交意识，培养更多复合型外交人才，增强全民的大国外交素养，等等。

（三）确定国际交汇合作方向。在中国的对外关系中，“求同存异”、“相向而行”、“利益交汇”等词汇出现的频度越来越高，这典型地反映了中国对大国外交理论在“和合”方面的实际努力。

第一，善于处理理论分歧。中国特色大国外交理论同美西方大国外交理论相比，主要存在三方面的分歧。一是道义分歧。中国的大国外交理论主持公道并伸张正义，强调“得道多助，失道寡助”。美西方大国外交理论信奉丛林原则，推行强权政治和赢者通吃。二是立场分歧。中国的大国外交理论强调存在和意识的关系，提倡不同文明的和谐共生。^①美西方大国外交理论突出意识形态因素并具有强烈的优越感。三是途径分歧。大国外交理论具有极强的应用意义，中国和美西方在大国外交重要理念的看法上也有很大的差别，后者对前者倡导的“新型大国关系”和“亚洲新安全观”等新理念就很不以为然。上述三大分歧还将长期存在，但可以妥善处理。例如，中国和美西方在道义上各说各话，在立场上各持己见，但在应对全球金融危机和气候变化等问题上则求同存异甚至求同化异。

第二，确立国际理论合作重点。利益观、秩序观和世界观应当成为中国特色大国外交理论国际合作的重点。首先，国家利益是世界各国外交的出发点和归宿点，中国强调增加利益交汇和实现互利共赢，美西方当权者在权衡战略利益和意识形态取向时一般也以前者为重。其次，当前国际关系十分复杂，全球治理任务繁重，即使是为了不在无序混乱中同受其害，世界各国也需要一定的国际秩序以维护各自的利益。中国和其他大国在联合国、二十国集团、气候变化机制等方面具有共识，中国和广大发展中国家更有共同的历史和前瞻目标。因此，中国和世界各国应当而且可以在国际秩序的理论、目标、机制和途径方面进行更多的合作。最后，中国和各国在世界观方面也存

^① 《习近平主席致亚信非政府论坛首次年会的贺词》，新华网，2015年5月25日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/25/c_127839994.htm。

在一定的共识。中国的“人类命运共同体”意识和美西方的全球“相互依存论”在理论上可以相互借鉴，中国和美西方在经济外交和公共外交方面的一些理念也因接近而可以取长补短。

第三，实现“增量”突破。各国外交理论的“存量”有着悠久且深刻的历史文化背景，它们的汇聚和融合不可能一蹴而就，但在理论“增量”上还是大有文章可做。当前，大国外交理论的“增量”集中在非传统外交和安全问题上。近些年来，中国和世界上大多数国家在共同应对气候变化、恐怖主义、极端主义、防扩散、难民、防疫救灾和发展问题上的共识明显增多，共同努力也在增加。在此背景下，相互依存理论、同舟共济思想、全球一家意识和共同体理想等使建立全球共同理论的可能性正在进一步增加，这可以成为大国外交理论“增量”的突破点。

结 束 语

展望未来，中国在大国外交理论建设方面需要继续坚持历史唯物主义和辩证唯物主义的立场和方法，更加科学地规划当前的阶段性目标。为此，我们需要更全面和辩证地处理好以下三对关系。

第一，善用机遇和应对挑战。机遇和挑战互为因果而相辅相成，重要的问题在于把握大势和善于转化。在机遇方面：中国有声有色的大国外交实践为理论建设提供了坚实的基础，中国领导集体高度重视理论建设也是极其重要的有利条件。世界各国期待中国提供更多理论性公共产品则是新的有利外部机遇。信息化革命更是为世界范围内的理论交流提供了前所未有的便利。但是，中国特色大国外交理论建设是在美西方理论包围下的孤军奋战。而且，国内理论建设相对滞后。如果说中国在建立大国外交理论方面面临的机遇是潜在的话，那么需要应对的许多挑战却是具体的。中国特色大国外交理论尚未形成完整的体系，中国外交理论的指导意义和影响还差强人意，国际社会对中国外交理论的认同度还不够高。因此，中国的政界和学界还需要在挑战中增强问题意识并推进理论建设。

第二，增强特色和趋向共性。“中国特色”是历史的产物，具有阶段性意义。中国是国际社会的重要成员，体量大，影响也大，自然应当研究和建构中国特色大国外交理论。而且，中国处于社会主义初级阶段，在面对苏东剧变后的国际挑战、走向世界大国和强国征途中，我们都需要强调“中国特色”。但中国毕竟只是国际社会的一个成员，其大国外交理论还应当汇入全球主流外交理论之中。因此，中国在进行自身的大国外交理论建设时，要虚心吸取世界一切优秀理论的精华，采取切实措施，加强内外理论互动，努力争取同国际社会共同创造新的理论并取得新的进步。

第三，远期目标和近期能力。应当指出的是，在外交理论建设的目标和能力之间，中国仍存在较大的差距，而缩小两者差距需要时日。因此，在制定目标时，把它分解成符合世情和国情的近、中、远期任务，需要把目标设立在经过努力可以达到的水平之上，而且还要认识到在特定时间段只能完成有限的目标。因而必须确定目标的优先次序，量力而行。此外，中国特色大国外交理论建设既是政治使命，也是学术任务。多年来，中国外交实践一直走在理论建设前面，政治倡导多于学术引领。如果这种局面长此以往，势必影响中国外交的理论建设，这也是笔者反复强调政界和学界需要取长补短的重要原因之一。

[收稿日期：2015-12-27]

[责任编辑：张 春]

2030 年可持续发展议程与国际 发展治理中的中国角色 *

黄梅波 吴仪君

【内容提要】 随着千年发展目标于 2015 年结束，联合国 2030 年可持续发展议程的制定也已完成。国际发展议程和相应治理机制的发展很大程度上始于冷战结束，经历了可持续发展议程、联合国千年发展目标和 2030 年议程等三个阶段的发展。包括中国在内的发展中国家在这三个阶段的发展中有着不同的角色，总体上其影响力和地位正不断提升，根源上得益于新兴国家的群体性崛起。随着 2030 年议程于 2016 年 1 月 1 日正式启动实施，国际发展治理进入一个新的发展阶段。对正处于经济结构转型的关键期的中国而言，2030 年议程的制定和后续落实，既带来了重要机遇，也伴随着不小挑战。为更好地抓住 2030 年议程所带来的历史性机遇，中国应更积极地参与国际发展治理，推动新型全球发展伙伴关系的建构，同时强化影响力不断提升的南南合作，承担更大国际责任，提供更多国际公共产品，推动更加公平合理的国际发展治理机制的构建。

【关键词】 国际发展 治理 2030 年议程 可持续发展目标

【作者简介】 黄梅波，厦门大学经济学院教授；吴仪君，吉林大学行政学院本科生

【中图分类号】 F114.44

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0017-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601002

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

随着联合国千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）于 2015 年 12 月 31 日到期，联合国 2030 年可持续发展议程（以下简称“2030 年议程”）也于 2015 年联合国发展峰会上正式通过。可以认为，2030 年议程的启动将标志着国际发展治理迈入新的历史阶段，南北合作与南南合作都将因此发生重大变化。2030 年议程将为中国带来多重机遇，尽管也提出了诸多新的挑战。在此背景下，思考中国如何抓住国际发展努力升级换代的历史机遇，积极参与国际发展治理努力和相关机制的建构与升级，有着重要的理论和现实意义。

一、国际发展议程与治理机制的演进

从 18 世纪工业革命导致人类活动开始对自然环境产生明显影响，到人类社会对环境问题产生自觉意识，再到 20 世纪 90 年代各国政府和联合国真正开始重视这一问题并采取行动，经历了约三个世纪。1992 年联合国环境与发展大会通过的《21 世纪议程》试图缓解各国发展问题与全球环境问题，但由于国际发展治理的经验和机制缺乏，绝大部分目标都没能如期完成。进入 21 世纪之际，国际社会进一步制定了 MDGs 目标，聚焦于以减贫为中心的八大目标。同样由于治理机制的缺陷，多项 MDGs 目标没有按时完成；即便是在完成的目标中，各地区、各国的差距也很大。在 MDGs 即将到期之际，在《21 世纪议程》和 MDGs 的基础上，联合国于 2010 年启动制定并于 2015 年 9 月通过更具有普适性和可操作性的可持续发展目标，即 2030 年议程，并构建更为公平、合理的国际发展治理机制，从经济、社会和环境三个层面促进全球和各国的可持续发展。

（一）可持续发展目标的提出和国际发展治理的肇始

工业革命以来，人类活动对自然环境的影响和破坏急剧上升，甚至对人类自身的生产和发展构成了威胁。从 20 世纪 60 年代开始，《寂静的春天》、《增长的极限》等一系列著作的问世，使环境问题开始进入人们的视野。^① 1972 年联合国人类环境会议召开，并推进了联合国环境规划署的建立。1987 年世界环

^① 彭斯震、孙新章：《后 2015 时期的全球可持续发展治理与中国参与战略》，载《中国人口·资源与环境》2015 年第 7 期，第 1 页。

境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中第一次提出了“可持续发展”的概念，将其定义为“能够满足当前的需要又不危及下一代满足其需要的能力的发展”，并将能源危机、环境危机与发展相联系，提出改变人类发展模式的建议。尽管多次在联合国各类文件和报告中出现，“可持续发展”长期停留在理论探讨层面。

1992 年 6 月，联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢召开，会议通过的里约宣言和《21 世纪议程》强调环境与经济发展协调一致的重要性，标志着“可持续发展”正式从理论走向实践。与此相对应，涵盖全球的国际发展合作也得以全面启动，《21 世纪议程》成为全人类可持续发展战略的根本原则和行动纲领；^① 同时，以《里约宣言》为指导原则、《21 世纪议程》为行动框架的全球发展治理机制^②的建设也得以启动。

1992 年联合国环境与发展大会所形成的可持续发展议程，包括近 40 项目标及具体的行动计划和实施手段。尽管迈出重要一步，但该议程试图覆盖可持续发展所有领域，从而导致其总目标过多，一方面使各国缺乏支持所有目标实现的人力物力，另一方面则是目标过于分散导致关键问题难以得到有效解决。此外，在对疾病控制目标设定了量化指标之外，联合国对其他目标都只作宽泛描述，致使后期监督审查工作难以进行。

这一时期，国际发展合作的机制建设刚起步，制定的可持续发展目标过于庞大和理想化，各国政府仍主要是自行解决国家经济发展问题和环境问题。因此，尽管可持续发展议程为国际社会提供了一幅完整的蓝图，但限于当时的国际环境和各国国情，其执行结果不尽如人意。

（二）千年发展目标与国际发展治理的推进

在 2000 年联合国千年首脑会议暨第 55 届联合国大会上，国际社会在可持续发展议程的基础上推出了《千年宣言》。以《千年宣言》为指导制定的 MDGs 大幅缩小了目标范围，以消除极端贫困为核心，量化各个目标并制定了最后截止时间，以集中全球力量来解决减贫等关键问题。2001 年联合国提出经过细化

^① 黄梅波、朱丹丹、吴仪君：《“后 2015 发展议程”与中国的应对》，载《国际政治研究》2015 年第 1 期，第 92 页。

^② 彭斯震、孙新章：《后 2015 时期的全球可持续发展治理与中国参与战略》，第 1 页。

的八项具体的以发展与消除极端贫困为核心的可衡量的 MDGs 目标。

MDGs 的提出极大地推进了国际发展治理及相关的机制建设。2002 年在南非约翰内斯堡召开的联合国可持续发展问题世界首脑会议进一步丰富充实了 MDGs 的内容，同年在墨西哥召开的蒙特雷国际会议则为发展筹资问题寻求解决途径。2005 年纽约联合国首脑会议中，所有发达国家和发展中国家共同决定在 2006 年之前制定出各自实现 MDGs 的国家战略；至此，MDGs 正式得以从全球层面延伸至国家层面。^① 从 2005 年起开始，联合国每年都会根据全球范围内各个国家和地区关于目标的落实情况进行调查并发布《千年发展目标报告》、《千年发展目标进度表》、《秘书长报告》以及地区性的《非洲与千年发展目标》等一系列报告来追踪目标完成进度。

与 1992 年的可持续发展议程相比，MDGs 动员了更多的发达国家对发展中国家的官方发展援助。^② 这对发展中国家完成 MDGs 产生了相当积极的影响，发展中国家参与完成 MDGs 的能力和积极性也大大提高。此外，联合国和众多非政府组织的积极推动和帮助，也为 MDGs 的实现贡献了重要力量。需要特别指出的是，在 MDGs 的核心目标即消除极端贫困和饥饿方面，国际社会取得了最为显著的进展；尤其是中等收入国家特别是东亚国家，国家贫困水平大幅度降低，平均降幅甚至高达 80%。^③ 而在普及初等教育、降低五岁以下儿童死亡率、改善产妇保健、与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争方面，尽管具体的量化指标没有达到，但仍取得了相当大程度的进展。

进入 21 世纪后，国际社会吸取经验教训，重新制定了更符合实际、聚焦关键问题的 MDGs。2015 年是 MDGs 的到期年份，出于多种原因，MDGs 完成情况并不理想，大部分目标只是取得部分进展，同时八项目标的落实程度也严重不平衡。由于集中精力于减贫问题，其他目标遭到不同程度的忽视，目标 7（确保环境的可持续能力）和目标 8（建立促进发展的全球伙伴关系）的部分具体目标甚至出现了恶化；地区间的 MDGs 落实情况也存在很大差距。

^① 叶江、崔文星：《联合国千年发展目标实绩评析——兼谈后 2015 全球发展议程的争论》，载《上海行政学院学报》，2014 年第 2 期，第 28 页。

^② 同上，第 32 页。

^③ 同上，第 29 页。

另外，国际发展领域的合作机制仍存在诸多不足和弊端。尽管联合国自 2005 年以后连续发布系列报告以追踪落实进度，各国也的确承诺将推进 MDGs 的落实，但仍有大量缺陷在执行过程中暴露出来，其中最主要体现在两个方面。一是 MDGs 对各国国情差异考虑不够充分，同一目标和量化标准适用于所有国家，但众多内陆国家、小岛屿发展中国家以及最不发达国家和地区并没有相应的能力真正施行和落实，根本没有办法实现 MDGs。二是联合国的追踪报告及各国承诺均不具有法律效力，缺乏强制性，执行手段也不具约束力。就连资源丰富的发达国家都不履行其政治承诺，发展中国家的承诺兑现问题就更大。

（三）2030 年可持续发展议程与国际发展治理机制的建设

基于 MDGs 的成绩与不足，国际社会试图进一步升级国际发展议程和相应的国际发展治理架构。2015 年 9 月联合国发展峰会通过的 2030 年议程正是这一背景下的产物，以应对过去 15 年来变化的国际政治经济格局，提供一个更符合当前及未来国际发展态势的全球发展议程和治理框架。

2012 年，国际可持续发展峰会（The United Nations Conference on Sustainable Development）即“里约+20”（Rio+20）峰会在巴西里约热内卢召开。会议通过的成果文件《我们憧憬的未来》（The Future We Want）成为了制定 2030 年议程——当时仍被称作“2015 年后发展议程”（Post-2015 Development Agenda）——的重要参照。应当指出的是，国际发展议程在其制定过程中保持着高度的延续性，2030 年议程正是以 1992 年的可持续发展议程和 2000 年的 MDGs 为基础，并根据当下具体的国际环境进行相应调整，同时也对 MDGs 的缺陷和不足进行弥补，实现了对 MDGs 的超越。在 2015 年 9 月第 70 届联合国大会上，国际社会围绕可持续发展目标（Sustainable Development Goals, SDGs）对国际发展治理进行一系列改革，并于 9 月 25 日制定了从 2016 年 1 月 1 日开始到 2030 年结束的会议成果文件——《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》（第 70/1 号决议）。相比之下，2030 年议程将可持续发展目标增加到了 17 个，这些目标以“5P”原则^①为核心，作为一个不可分割的整体，同时兼顾可持续发展的三个方面：经济、社会和环境，并被细化为 169 个具体目标。

^① “5P”原则：People（人类），Planet（地球），Prosperity（繁荣），Peace（和平），Partnership（伙伴关系）。

与 MDGs 相比较, 2030 年议程在内容、增长模式和各个目标之间的关联程度上都有很大的不同。首先, MDGs 的核心是减贫, 重点是最贫穷和落后的人群, 满足他们的基本需要和提高他们的福祉, 而随着 MDGs 目标 1 (减少极端贫困和饥饿) 的完成, 2030 年议程转向强调“不让一个人掉队”^① 的可持续道路, 是一个普适性的可持续发展纲领。其次, MDGs 围绕减贫展开, 而为了实现减贫的传统经济发展模式常常忽略环境保护, 过度消耗自然资源, 与可持续发展背道而驰, 因此 2030 年议程强调可持续发展的三个层面, 即经济、社会和环境同步发展, 强调这三者是一个不可分割的整体。最后, MDGs 的八个目标很大程度上是各自推进, 目标间相互关联不大, 2030 年议程则在扩大覆盖面的同时, 增强了对各个目标和领域之间的关联度, 注重整个可持续发展目标的协调一致。此外, 尽管 MDGs 很大程度上表达了“共同但有区别的责任”的原则精神, 但并未明确提及。而 2030 年议程的整个制定过程始终坚持这一原则: 无论是 2013 年联合国系统工作组的第二份报告还是 2014 年 7 月联合国可持续发展目标的开放工作组 (Open Working Group, OWG) 的《成果文件》中, 都明确提到“共同但有区别的责任”原则。^②

2030 年议程受到联合国和各国政府的高度关注, 为了最大限度地支持可持续发展目标的实现, 国际社会从以下方面推动国际发展治理机制的完善。

第一, 建立一套可衡量指标和机制来跟进和审查 2030 年议程目标的进度和落实。联合国将采用一套全球性指标, 配有会员国拟定的区域和国家指标, 涵盖所有可持续发展目标和具体目标, 包括其执行手段。这套指标将由机构间专家组规定, 并于 2016 年 3 月前由统计委员会商定, 而后由经济及社会理事会和联合国大会通过。

第二, 在联合国层面围绕 2030 年议程建立“四轨并进”格局的国际发展治理框架: 一是作为全球治理最主要推动者的联合国大会, 在 2015 年第 70 届联大召开之前, 联合国就已经召开了一系列不同主题的会议为 2030 年议程的制定

^① 《改变我们的世界: 2030 年可持续发展议程》, 联合国大会 2015 年 9 月 25 日第 70/1 号决议, 第 1 页。

^② 叶江: 《“共同但有区别的责任”原则及对 2015 年后议程的影响》, 载《国际问题研究》2015 年第 5 期, 第 19 页。

做准备，一直到 2015 年 9 月各国首脑出席联大发展峰会并通过该议程；二是于 2012 年“里约+20”峰会成立的开放工作组，包括 30 个成员（每个席位均由 2—3 个国家分享，实际有约 70 个国家参与），主要负责可持续发展目标的提出、谈判和建议；三是可持续发展高级别政治论坛（High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF），由原 21 世纪议程下的可持续发展委员会为基础扩展而成，主要为可持续发展的全球实施提供政治领导和指导，并促进经济、社会和环境三个方面的协调和整合；四是政府间可持续发展融资专家委员会（Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF），由“里约+20”峰会授权建立并于 2013 年 8 月启动，负责评估资金需求、调动资源及其有效利用和机制安排以及政策协调。除了基本框架，联合国和国际社会还启动了可持续发展行动网络（Sustainable Development Solutions Network, SDSN）、2015 年后发展议程高级别名人小组（High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, HLP）、联合国发展小组（UN Development Group, UNDG）、小岛国发展中国家（SIDC）可持续发展大会、国际气候变化谈判等机制和平台来支持后 2030 年议程。^①

第三，为了更好地推动可持续发展目标的实现，联合国及其他国际组织还制定了一系列相关的战略和行动方案作为 2030 年议程的组成部分，通过执行《伊斯坦布尔宣言和行动纲领》，《小岛屿发展中国家快速行动方式（萨摩亚途径）》，《2014—2024 十年期内陆发展中国家维也纳行动纲领》，非洲联盟“2063 年愿景”和非洲发展新关系伙伴等，减少国家间冲突，实现持久和平与可持续发展。第 70 届联合国大会也再度肯定了 2015 年 7 月第三次国际发展融资大会所通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》，通过设立推动技术来支持可持续发展目标。

二、国际发展治理中的南北关系

20 世纪 90 年代特别是进入 21 世纪后，国际经济格局发生了重大变化，发

^① 陈迎：《联合国 2015 年后发展议程：进展与展望》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》2014 年第 5 期，第 16-17 页。

展中国家的总体经济规模不断提高，占全球对外直接投资总额及全球贸易总额的比重均大幅上升。国际经济格局的变化必然对国际政治格局产生影响。尽管发达国家在国际治理中仍占据主导地位，但众多发展中国家特别是新兴市场国家处理国际事务和参与全球治理的能力持续上升，参与意愿也越来越强烈，积极推动自身从全球规则的被动接受者向积极建设者转变。从国际经济体系和国际金融体系开始，发展中国家的话语权逐渐扩大并慢慢得到重视，在国际发展领域，新兴市场国家也力图在已有的南北合作框架之外建立南南发展合作的全球治理框架，在发展中国家之间构建国际发展援助体系。^①

在国际政治经济格局的整体变动下，虽然发展中国家的总体实力和国际影响力日益上升，但不可忽视的是发达国家与发展中国家、发展中国家之间发展的差距依旧巨大。世界经济的发展严重不平衡，国家内部和国家之间的贫富差距依旧悬殊，资源和发展机会的分配差距更是日益扩大。全球最先进的科技、最强大的军事实力、最具国际影响力的金融和贸易以及最具国际话语权的国际舆论基本上都掌握在少数发达国家和地区手中，在国际发展治理领域也是如此。

（一）发达国家及国际发展议程的制定

20 世纪 90 年代，在联合国框架下，国际社会召开了一系列国际会议，在发展问题上达成了诸多共识，为可持续发展议程的提出和《千年宣言》的通过铺平了道路。其大致历程为：1990 年联合国教科文组织在泰国乔木提恩（Jomtien）举办的世界教育峰会（Summit on Education for All），1990 年在纽约召开的世界儿童问题首脑会议（World Summit for Children），1992 年在里约热内卢召开的地球峰会提出了可持续发展目标，1995 年在哥本哈根召开的社会发展问题世界首脑会议（Copenhagen World Summit for Social Development）——通过一个包括十项内容的社会发展宣言并成为 MDGs 的基础，2000 年联合国千年首脑会议暨第 55 届联合国大会通过了《千年宣言》，2001 年联合国、世界银行、经合组织等以《千年宣言》为基础制定了 MDGs。

20 世纪 90 年代的世界教育峰会、世界儿童问题首脑会议和地球峰会等虽然是在联合国框架下举行的，但议程基本由发达国家主导；因此，其目标本质上

^① 黄梅波、朱丹丹、吴仪君：《“后 2015 发展议程”与中国的应对》，第 108 页。

是发达国家为发展中国家制定的。发展中国家在 MDGs 的制定过程中几乎没有任何话语权，2001 年制定的八项目标事实上是以经济合作与发展组织（OECD）发展援助委员会（DAC）于 1996 年提出的“国际发展目标”作为蓝本，而经合组织发展援助委员会本质上是一个发达国家俱乐部。发展中国家在 MDGs 的制定过程中根本没有发挥任何有意义的作用。^① 2013 年度《欧洲发展报告》也明确指出，MDGs 及其具体目标的制定完全由发达援助方主导，发展中国家几乎没有任何话语权。^②

与 MDGs 的制定相比，2030 年议程在制定过程中非常强调发展中国家政府、公民社会、私营部门等多元行为体的参与，而包括新兴国家在内的广大发展中国家也积极参与了 2030 年议程的讨论。例如，新兴大国的代表中国和印度都在 2013 年发布了本国在 2015 年后议程上的立场文件。^③ 但从最后确定的 17 项目标看，发达国家在议程与目标的设定方面依然占据主导地位。欧盟委员会在 2014 年 6 月提出了 17 个示范性目标^④，而联合国大会最后通过的也是 17 个目标，其中绝大部分与欧盟的提议相同，就连具体语言表达都是相同的。^⑤ 这充分表明：发达国家的知识和影响力优势使其在全球发展目标的制定过程中掌握着制度性话语权。

（二）南南合作和发展中国家在国际发展治理中的地位

冷战结束后特别是进入 21 世纪以来，以金砖国家为代表的一批新兴经济体群体性崛起，成为新时期推动南南合作的中坚力量。南方总体力量在国际发展合作领域的增强，为其在国际议程中拥有更多的制度性话语权奠定了基础。

^① Markus Loewe, “The Millennium Development Goals: Chances and Risks,” *Discussion Paper*, German Development Institute, June 2008, https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_6.2008.pdf.

^② ODI, ECDPM and DIE, *Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, European Report on Development 2013, Brussels, 2013.

^③ 外交部：《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部，2013 年 9 月 22 日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1078969.shtml；United Nations Resident Coordinator’s Office, *Post-2015 Development Framework: India*, National Consultation Report, 2013.

^④ European Commission, “A Decent Life for All: From Vision to Collective Action,” COM(2014) 335 Final, Brussels, June 2, 2014, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/part1-a-decent-life-for-all.pdf>.

^⑤ 联合国：《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》，2015 年 9 月 25 日联合国大会决议，UNDOC A/RES/70/L.1。

在 MDGs 的制定过程中，南南发展合作的地位并未受到认可。但在其执行过程中，南南发展合作的地位逐渐上升。2000 年 4 月，七十七国集团在古巴首都哈瓦那举行第一次南方峰会。其最后宣言强调了南南合作在新千年的重要性，并倡导南方国家更多地参与国际决策机制。^① 随着以金砖国家为代表的一批新兴经济体群体性崛起，它们在发展合作领域的影响力日益增大，南南合作焕发出新的生机。这尤其突出地表现在新兴国家在国际会议与论坛中日益上升的地位与影响力。经合组织发展援助委员会推动通过的 2005 年《关于援助有效性的巴黎宣言》（Paris Declaration on Aid Effectiveness，以下简称“《巴黎宣言》”），被认为是传统南北合作的重要参考，该宣言中并未提及南南合作行为体与合作模式。但很快，在 2008 年作为《巴黎宣言》后续行动的《阿克拉行动议程》（Accra Agenda for Action）中，南南合作被承认为南北合作的有益补充；《阿克拉行动议程》还鼓励南南合作提供方支持《巴黎宣言》。^② 2010 年 3 月 24 日至 25 日，“南南合作与能力发展高级别会议”（High-level Event on South-South Cooperation and Capacity Development）在哥伦比亚首都波哥大举行。此次会议成功推进了关于南南合作的辩论，确认南南合作是水平或横向发展伙伴关系与能力发展的重要工具，进而为 2011 年釜山召开的第四次援助有效性高级别论坛（Fourth High-level Forum on Aid Effectiveness）做了重要准备。^③ 釜山高级别论坛标志着北方态度的进一步转变：北方援助方竭力要说服包括中国、印度和巴西在内的各行为体签署最后宣言。釜山论坛最后成果文件的发布成为一个重要的转折点，南南合作的合法性得到北方国家的更大承认。^④

2030 年议程的制定使国际发展治理在公平、合理方面达到了一个新的高度。在全球治理的演进中，发展中国家长期处于被领导地位，全球治理的规则和相

^① Group of 77 South Summit, *Declaration of the South Summit*, Havana, Cuba, April 10-14, 2000, http://www.g77.org/summit/Declaration_G77Summit.htm.

^② OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>.

^③ The High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, *Bogota Statement: Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*, March 25, 2010, <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/bogota-statement-final.pdf>.

^④ OECD-DAC, *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, November 29- December 1, 2011, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf>.

关机制建构均由发达国家主导。但 2030 年议程更加重视发展中国家和非政府组织。对新兴国家而言，2030 年议程也为其提供了扩大和增强话语权及国际影响力的机会及平台，例如具体目标第 16.8 明确规定要“扩大并加强发展中国家在全球治理机构中的参与”。2030 年议程使国际社会的国家间地位更加平等，全球治理更加公平和合理。^①

通过参与各种讨论与磋商、起草报告、发布立场文件等方式，发展中国家在 2030 年议程的制定中发挥了明显作用，南南合作也成为关注焦点。联合国系统 2015 年后议程任务小组报告《实现我们共同憧憬的未来：给秘书长的报告》明确指出，“全球伙伴关系需要包括北南合作、南南合作以及三方合作”。^② 联合国高级别名人小组的报告《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》进一步谈到南南合作，“在千年发展目标最初被提出时，当时的发展中国家与现在相比大不相同——其中包括大型的新兴经济体，以及被严重的贫困问题所困扰、或者发展能力十分有限的众多国家和地区……在贸易、投资和金融等领域，发展中国家的联系正在迅速增长。它们可以分享经验，了解如何最好地改革政策和机构体制，从而推动发展。包括主要贫困国家在内的发展中国家正在积极开展合作，并通过‘南南合作’和‘三方合作’等重要活动与发达国家组成联盟。凭借实践成果的积累、网络化知识交流以及更多的区域性合作，发展力会变得越来越强大”。^③ 2015 年 9 月 25 日的联合国大会决议《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》进一步强调了南南合作与三方合作是实现可持续发展目标的重要途径。^④ 中国和印度等新兴经济体强调新议程的执行需要坚持“共同但有区别的责任”，反对把人权和治理等内容作为可持续发展目标之一。这些意见最终都被采纳并体现在 2015 年 9 月份通过的联

^① 彭斯震、孙新章：《后 2015 时期的全球可持续发展治理与中国参与战略》，第 2 页。

^② 联合国系统后 2015 发展议程任务小组：《实现我们共同憧憬的未来：给秘书长的报告》，2012 年 6 月，第 48 页，http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_ch.pdf。

^③ 联合国高级别名人小组：《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》，华盛顿，2013 年 5 月 30 日，第 10 页，http://www.un.org/zh/sg/management/HLP%20Report_Chinese.pdf。

^④ 联合国：《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》。

联合国大会决议中。^① 南南合作所坚持的平等、尊重主权、互利互惠、不附加条件等理念与原则在发展中国家间以及国际论坛上得到更多认可，南南合作在国际发展合作中的话语权得以提升。

三、2030 年议程与中国的国际发展治理角色

中国对国际发展治理的参与随中国自身国力发展而日益积极。尽管几乎很少影响 MDGs 的制定，但中国对 MDGs 落实的贡献却是最大的，这也为中国更大程度、更积极地参与 2030 年议程的制定奠定了坚实基础，同时也为中国在 2030 年议程的后续落实中的更大贡献做好了准备。

（一）中国与千年发展目标的制定和落实

在 MDGs 的制定阶段，中国的经济水平和国家实力均未达到可以积极主动地参与国际事务的水准。一方面，MDGs 的制定是一个相对封闭的过程，主要是由经合组织发展援助委员会国家及少数国际组织所主导。因此，中国并未对 MDGs 的制定产生实际影响。另一方面，中国在 MDGs 的制定过程中更多仍以受援者身份出现，聚焦国内发展，进而只是国际社会的被动参与者，重点是向发达国家学习。但在 MDGs 的实际执行过程中，中国以自身发展作出了积极贡献。同时，中国也参加了一系列推动 MDGs 落实的努力。例如，中国派遣代表团参加了 2005 年的巴黎会议并签署了《巴黎宣言》，这标志着中国正逐渐从受援方的单一身份向既接受援助也提供援助的双重身份转变。在 MDGs 落实过程中，中国在国际发展治理中的作用也越来越大，对国际发展援助体系的影响力也逐渐上升。2005 年 9 月，中国政府在联合国发展筹资高级别会议上宣布了 5 项举措；2006 年 11 月，中国政府在中非合作论坛北京峰会上宣布了 8 项举措；2008 年 9 月，中国政府在 2008 年联合国 MDGs 高级别会议上宣布了 6 项对外援助措施；2009 年 11 月，中国政府在中非合作论坛第四届部长级会议上宣布了新的 8 项举措；2010 年 9 月中国政府在 2010 年联合国 MDGs 高级别会议上宣

^① 同上。

布了 6 项对外援助措施；等等。^① 在 MDGs 落实期间，中国在南南合作框架下为 120 多个发展中国家提供了帮助。^② 这一系列举措表明，中国相当积极地参与到 MDGs 的落实过程中，中国在发展合作领域的话语权也得到了相应提升。

（二）2030 年议程蕴含的机遇与挑战

从 2000 年到 2015 年，中国在国际政治经济舞台及国际发展援助体系中的地位和作用发生了深刻的变化。经济上，中国是世界上最大的发展中国家，并已成为世界第二大经济体、第一大贸易国和最大的外汇储备国；政治上，中国是联合国安理会五大常任理事国之一，二十国集团（G20）重要成员国，也是金砖国家成员国；在国际发展治理领域，中国对外援助迅速增加，中国倡导的南南合作援助方式也开始得到国际社会认同。这推动了中国参与国际事务和全球治理的能力和意愿的持续上升。在此背景下，2030 年议程既带来重大机遇，也附带了潜在的挑战；中国采取何种应对战略，将在很大程度上决定中国在国际发展治理中的地位和作用。就此而言，中国应恰当定位自己在国际发展治理中的角色，实现从国际发展事务的被动参与者向主动建构者的转变。

中国的快速发展引发部分国家的担忧，要求中国在 2030 年议程落实中发挥更大作用时必须采取更加审慎的方式。过去，对中国快速发展的担忧主要来自发达国家；现在，部分发展中国家也开始担心中国发展对其自身发展的后果，这在周边国家中体现得尤其明显。尽管担忧中国发展可能“挤压”其发展空间，多数国家对中国提供更多国际公共产品仍持欢迎态度，要求中国承担更多国际责任，某些要求甚至有些不切实际。这一压力也发生着相似的演变，即从发达国家试图转嫁自身责任、阻遏中国崛起，到发展中国家逐渐忽略中国的发展中国家身份而要求中国承担更多国际责任。

尽管如此，2030 年议程也为中国提供了前所未有的机遇。从参与国际治理、承担国际责任的角度看，经过为期 15 年的 MDGS 落实期的学习与发展，中国已拥有相当能力，在国际社会中迅速从学习者向主动参与者甚至建构者转变，2030 年议程恰好是一个重要平台，为中国在全球治理中提高自己的地位提供两

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，人民出版社 2011 年 4 月。

^② 《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部网站，2015 年 5 月 13 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t1263453.shtml。

个重要契机。一方面，中国坚持“共同但有区别的责任”原则，认为不同的历史使发达国家和发展中国家并不适用于同一量化标准。考虑到发展中国家的国内情况和发展需要，应制定适用于不同国家的可持续发展目标，发达国家应该在实现可持续发展的过程中承担更多的责任。中国认为“共同但有区别的责任”原则是世界各国在国际发展方面的重要共识，是国际发展合作的基石，只有在该原则的前提下，国际社会才能建构新型全球可持续发展伙伴关系。另一方面，通过 2030 年议程提供的平台，中国也需要积极参与国际事务，并通过南南合作、“一带一路”等战略提升自己的国际地位，在国际社会中增大话语权，在国际秩序的塑造中提升自身影响力，为自身发展创造一个更为有利的国际环境。

在 2030 年议程的制定过程中，中国经历了从最初的相对被动应付到积极参与配合，再到后期前所未有的积极、高调参与的过程。

自 2030 年议程制定进程启动以来，中国就积极参与和配合联合国的讨论和磋商，广泛听取国内各方意见，为议程制定提出了很多有益的意见。联合国非常关注中国的建议和态度，中国也高度重视议程进展。在联合国开发计划署的支持下，2012 年 11 月、12 月和 2013 年 3 月，中国联合国协会（简称“联协”）分别在北京、昆明和北京举办了三次国家层面的非正式磋商，以广泛听取各阶层对 2015 年后议程的意见，其中 75% 以上的与会者来自社会团体。他们就议程展开进行了非常广泛的讨论，并集中关注 6 个主要领域，即减贫和包容性增长、环境保护和绿色发展政策、全球健康、女性和儿童、教育以及国际合作。中国外交部于 2012 年 12 月正式成立由 30 多个部委参加的部级协商机制，并召开多次小规模针对性非正式协商。为准备 2015 年 9 月召开的联合国发展峰会，外交部牵头召开了三次部级协调机制会议和成果筹备会。2013 年 9 月 22 日，中国外交部发布了《2015 年后发展议程中方立场文件》，^① 阐述了中国对 2015 年后发展议程的基本指导原则、重点领域和优先方向、实施机制等的立场和看法；2015 年 5 月 13 日，中国政府再次发布立场文件，除了重申 2013 年基本立场之外，还特别突出了全球发展伙伴关系构建、发展融资、全球经济治理以及后续的实施和监管等要素。^② 两份立场文件的公布，清晰地向全世界表明了中国的

^① 《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部，2013 年 9 月 22 日。

^② 《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部网站，2015 年 5 月 13 日。

期待和建议，说明中国已经充分意识到自身实力及国际地位提升的客观事实，并尝试在国际发展治理中发出更多的中国声音，以争取更大的主动权。

（三）中国与 2030 年议程的落实

面对 2030 年议程带来的众多机遇和挑战，中国应抓住机遇，化被动为主动，通过内政外交的配合，积极参与国际事务和国际合作，争取更多的话语权，逐步承担国际责任，在议程落实过程中推动国家核心利益的实现。中国应更为主动地参与议程落实，借助南南合作机制和“一带一路”战略，联合其他发展中国家，构建更为成熟完善的国际发展合作体系，改善和促进中国与其他国家的新型全球发展伙伴关系，拓展中国的国际发展空间，逐步增强中国在国际发展治理秩序和规则中的影响力。

第一，主动参与 2030 年议程，努力构建全球发展伙伴关系。全球治理反映了人类社会利益的同质性，也需要全人类的共同努力。全球利益与国家利益并不冲突，全球利益的增加也将导致单个国家利益的上升，同时也能使更大范围内的民众受益，并可提供一个协调各国政策、促进国际合作持续升级的平台和机制。作为最大的发展中国家和新兴经济体的一员，中国对 2030 年议程全球发展伙伴关系的构建具有重要影响。中国应积极主动地参与全球治理，通过推动 2030 年议程落实而承担更大国际责任，提供更多国际公共产品。

第二，加强对南南合作、多边合作等区域及国际合作平台的构建，动员多方力量推动 2030 年议程的落实。中国应争取更多的发展中国家，在国际上共同发声、共同发展。国际政治经济格局变化的一个后果是，原本相对简单的南北矛盾正逐渐向南北矛盾、南南矛盾并行发展的方向演变。中国的发展中国家地位遭到质疑且被要求承担更多国际责任，有时期望甚至远超过中国的能力。尽管相对其他发展中国家而言发展速度较快，但中国依然属于发展中国家的一员，在国际社会中的基本利益依旧与大多数发展中国家相同，根本立场也始终是一致的，特别是与新兴国家之间并不存在根本利益冲突，因此在 2030 年议程的落实上应该也可以实现抱团合作。中国应该加大对国家基本利益和根本立场的宣传，加强与其他发展中国家的沟通和交流，让国际社会真正理解，中国崛起对任何国家来说都不是威胁，它是国际格局多极化的必然结果。中国国力上升和

影响力提高，能更有效地促进国际社会其他国家的发展。同时，中国还应该加强与其他国家发展更多、更为密切的伙伴关系，如中非全面战略合作伙伴关系，共同探讨和交流发展经验，与其他国家一起发展。

在全球治理体系中，以发展中国家为主的南南合作机制越来越重要，中国应借助这一平台，充分发挥自身能力，实现共同发展。中国应逐渐扩大协调各个领域的国际机制和平台间的交流与合作。例如，中国于 2013 年 10 月倡议建设的亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）是“一带一路”战略的金融杠杆，可从发展融资和国际金融入手加强中国与“一带一路”沿线国家的互联互通。因此，在项目开发与融资的过程中，亚投行就应从整体战略出发，按照“东南亚—南亚—中亚—西亚”的次序，逐步推进以中国为核心的亚欧连接计划。^①又如，国际社会中的大多数合作机制都以地域为基础，但金砖国家的交流合作却是以新兴经济体的身份认同和功能合作为基石，是在国家实力对比的变化和全球金融危机的背景下诞生的，金砖国家合作机制的发展对国际政治、经济、金融、货币等领域均产生了重大影响。中国应积极推动金砖机制的合作升级，坚持金砖国家合作机制的成员高标准，谨慎扩大成员国，防止成员国过多导致金砖国家的共同利益和身份认同遭到破坏和淡化。^②这样，金砖国家合作机制就能以共同利益为基础，协调和统一立场，在国际上以同一个声音说话，更好且更有效地与发达国家进行合作，为 2030 年议程的落实创造更好的环境。

第三，积极承担国际责任，强化对外援助。在未来 15 年 2030 年议程的落实阶段，中国应抓住机遇推动国家利益和可持续发展目标的更好协调。在强调依据“共同但有区别的原则”、不承担超出自己国家能力的国际责任之外，随着国家实力的增长，中国也要更积极地承担属于自己的国际义务，履行更多的国际责任。在 2015 年 9 月的联合国发展峰会上，习近平主席向国际社会做出了一系列重要承诺，如建立中国—联合国和平与发展基金、设立“南南合作援助基金”、免除部分国家的政府间无息贷款债务、设立国际发展知识中心等；其中，首期 20 亿美元“南南合作援助基金”主要用于支持广大发展中国家落实 2030

^① 王达、项卫星：《亚投行的全球金融治理意义、挑战与中国的应对》，载《国际观察》2015 年第 5 期，第 81 页。

^② 李巍：《金砖机制与国际金融治理改革》，载《国际观察》2013 年第 1 期，第 39 页。

年议程目标。^① 这充分展现了中国为全球发展合作承担自身国际责任的决心和勇气,表明中国与国际社会一道为实现全球可持续发展贡献力量的实力和气魄,也使国际社会听到了中国在全球发展和国际秩序构建方面的声音。在制定十三五规划的过程中,中国也提出,将扩大对外援助规模、完善对外援助方式,为发展中国家提供更多免费的人力资源、发展规划、经济政策等咨询培训,扩大科技教育、医疗卫生、防灾减灾、环境治理、野生动植物保护、减贫等领域的对外合作和援助,加大人道主义援助。^② 这是中国政府首次在中央文件和中国共产党国内发展五年规划中明确国际援助的承诺。2015 年 12 月,习近平主席在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上提出中非合作的“十大合作计划”,其中工业化、农业现代化、基础设施建设、公共卫生、和平与安全等都非常契合非洲的发展需要;为推动“十大合作计划”的落实,中国还承诺了 600 亿美元的资金支持——其中包括 50 亿美元的无偿援助和无息贷款,200 个“幸福生活工程”和以妇女儿童为主要受益者的减贫项目等。所有这些,都能有效帮助非洲国家推进落实 2030 年议程目标。这次峰会也使中非合作领域的广度和深度得到极大拓展,体现了中国帮助非洲国家实现自主、可持续发展的诚意,和作为一个负责任大国的担当。^③ 可以认为,随着 2030 年议程于 2016 年 1 月 1 日进入落实期,中国在国际发展治理中的作用和影响力也将随着 2030 年议程的进展而不断提升。

[收稿日期: 2015-12-10]

[修回日期: 2015-12-25]

[责任编辑: 石晨霞]

^① 习近平:《谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话》,外交部网站,2015 年 9 月 26 日,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xpjdmgjxgsfw_684149/zxxx_684151/t1300882.shtml。

^② 《中共中央关于制定十三五规划的建议》,人民网,2015 年 11 月 3 日,<http://politics.people.com.cn/n/2015/1103/c1001-27772701-6.html>。

^③ 《共同描绘中非合作新蓝图》,人民网,2015 年 12 月 9 日,<http://gs.people.com.cn/cpc/n/2015/1209/c345040-27279361.html>。

2030 年可持续发展议程与 中国的南南合作

崔文星

【内容提要】 接替联合国千年发展目标的 2030 年可持续发展议程已获通过。中国的南南合作将在 2030 年议程实施过程中扮演重要角色；同时，新议程的实施也会对中国的南南合作产生重要影响。首先，改革开放前，中国开展南南合作主要基于政治考虑，改革开放后更多追求经济互利互惠，进入 21 世纪后则与“走出去”战略密切相关。其次，2030 年议程为中国开展南南合作带来了机遇。与千年发展目标不同，南南合作的作用得到 2030 年议程正式认可；基础设施被列为新议程 17 个大目标之一，这将为中国产能走出去及发展中国家基础设施建设带来机遇；“超越援助”的讨论使中国将援助与贸易、投资相结合的南南合作方式得到更大认可。最后，在实施 2030 年议程方面，中国的南南合作模式主要是政府间合作，而全球发展伙伴关系则要求中国更多重视公民社会和私营部门等非国家行为体的作用。为了使南南合作在话语权和影响力上进一步提升，中国需要与其他发展中国家在南南合作的界定、统计与评估方面加强合作。

【关键词】 联合国 2030 年可持续发展议程 南南合作 全球发展伙伴关系

【作者简介】 崔文星，复旦大学复旦发展研究院金砖国家研究中心博士后

【中图分类号】 F114.43

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0034-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601003

一般认为,大规模国际发展合作是二战后的现象。随着殖民帝国的解体以及殖民地的纷纷独立,这些新生国家的前途与命运成为国际社会关注的重要议题,而发展学也正是在此背景下产生与发展起来的。这些新生国家在实现发展的道路上面临着种种困难与挑战,而国际发展合作则致力于帮助它们应对上述困难与挑战。国际发展合作通常被划分为北南合作与南南合作,北南合作是发达国家与发展中国家间的合作,而南南合作则是发展中国家之间的合作。南南合作已有几十年的历史,中国长期以来一直致力于南南合作。中国的南南合作受到国内发展与国际局势变迁的影响,在不同的时期呈现出不同的特点。

一、中国南南合作的演变

在对中国南南合作的历史演变进行梳理时,常常以 20 世纪 70 年代末中国实行改革开放政策为界进行划分。在改革开放之前的“毛泽东时代”,中国的南南合作主要基于政治考虑。在实行改革开放政策后,随着中国将重心转移到经济建设上来,南南合作转而为国内经济建设服务,追求经济上互利共赢的目标。进入 21 世纪,随着“走出去”步伐的加快,南南合作成为中国推动企业走向全球以及中国参与全球发展治理的重要途径。

(一) 改革开放前的南南合作

中国的南南合作始于 20 世纪 50 年代,开始是向朝鲜和越南等社会主义国家提供军事与经济援助,后来又向亚洲和非洲友好国家提供经济技术援助。中国开展对外援助并非出于权宜之计,其背后有着深刻的国际主义价值原则。周恩来总理曾在政府工作报告中将这种国际主义与爱国主义结合起来:“我国对外援助的出发点是,根据无产阶级国际主义精神,支援兄弟国家进行社会主义建设,增强整个社会主义阵营的力量;支援未独立的国家取得独立;支援新独立的国家自力更生,发展民族经济,巩固自己的独立,增强各国人民团结反帝的力量。我们对兄弟国家和新独立国家进行援助,把它们的力量加强了,反过来就是削弱了帝国主义的力量,这对我们也是巨大的

支援。”^①

1954年，周恩来总理在与印度谈判西藏问题期间提出了和平共处五项原则：互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处。六十多年过去了，这些原则仍然是中国外交政策与对外援助战略的基石。新中国成立后，曾采取“一边倒”的外交政策，但在20世纪50年代末，中苏关系恶化。面对美国与苏联两个大国的压力，为了在两极世界中保持平衡，非洲新独立的国家和不结盟世界在中国外交中变得更加重要。正是在这一背景下，1963年12月14日至1964年2月10日，周恩来总理先后访问了埃及、阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、加纳、马里、几内亚、苏丹、埃塞俄比亚和索马里等十个非洲国家，并提出中国对外援助的八项原则。^②这八项原则以和平共处五项原则为基础，特别强调了中国对外援助的平等互利、不附加条件与尊重主权的原則。直到今天，这三項原則依然为中国南南合作乃至更广泛的国际南南合作所倡导。^③

20世纪50年代到60年代初，西方国家的援助重点是生产部门和基础设施。其背后的思路是，希望通过援助促进发展中国家的工业化与现代化，而工业化带来的经济增长会渗透到穷人中，进而防止穷国爆发共产主义革命。到60年代中期，这一战略似乎归于失败，革命与暴动持续增加，而且大多数都是以农村为基地。因此，出于投资农村可能防止红色革命的考虑，发达国家的援助重点开始转向农村和基本生活需求。但中国的对外援助并未受这一趋势的影响，反映的依然是中国国内的发展理念，即利用中央计划来推动生产与基础建设。中国在非洲投资国营工厂，其中棉纺厂占据主导地位。“毛泽东时代”的南南合作，政治考虑占据主导地位，主要包括大陆与台湾当局的“外交战”，对抗西方尤其是苏联的影响等。^④1972—1977年，中

^① 《在第三届全国人民代表大会第一次会议上周恩来总理作政府工作报告》，载《人民日报》1964年12月31日，转引自周弘：《中国对外援助与改革开放30年》，载《世界经济与政治》2008年第11期，第34页。

^② 周恩来：《对外经济技术援助的八项原则》，人民网，1964年1月15日，<http://cpc.people.com.cn/GB/69112/75843/75874/75994/5182859.html>。

^③ 南南合作历史上最重要的国际会议包括1955年万隆会议、1979年布宜诺斯艾利斯会议、2009年内罗毕会议、2010年波哥大会议和2013年德里会议等，均强调了这三项原则。

^④ [美]黛博拉·布罗蒂加姆：《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，沈晓雷、高明秀

国国务院组织召开了五次全国性对外援助工作会议，开始反思援助政策。1975 年，周恩来总理在政府工作报告中提出了“四个现代化”的规划，强调要建立一个现代化国家，这需要国家将工作重点转到经济建设上来，并从西方工业化国家引进资金与技术。

（二）“摸着石头过河”与南南合作

20 世纪 70 年代末，世界经济受高油价等因素冲击，许多发展中国家相继要求世界银行和国际货币基金组织提供贷款。在新自由主义思潮的影响下，世界银行批评国家主导的发展模式，要求发展中国家采取市场导向战略，结构调整政策正是在这一背景下产生的。进行结构调整的国家通常被迫采取紧缩政策和市场自由化，而“休克疗法”则意味着需要同时做到这一切。中国向市场转向的道路完全不同，在经历了“大跃进”和“文化大革命”之后，中国不会在没有经过长期研究和试验的情况下大幅度改变政策。这种“摸着石头过河”的渐进模式也同样对中国的南南合作政策产生了影响。

1982 年 12 月底，中国国务院总理访问非洲并宣布“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”四项原则将指导中国与其他发展中国家的经济关系。经济合作四原则的提出，标志着中国将南南合作的重点从援助转向一系列的其他合作。首先，中国加大对发展中国家管理与技术人才的培训，例如，通过设立非洲人力资源开发基金为培训非洲人才提供资金。其次，将贸易与发展计划结合起来。早在 20 世纪 60 年代，中国就与非洲国家签署货物贸易协定，以中国的商品来换取非洲的原材料。但到这一时期，中国扩大了对销贸易体制，将早期的援建项目纳入进来。中国的援助计划也利用非洲各国生产的产品来偿付流动资金贷款、零配件贷款甚至最初的援助贷款，这有利于受援国更有效地使用其有限的外汇。第三，将援助与投资结合起来。1983 年，中国政府向扎伊尔（即今天的刚果民主共和国）提议债转股方案，将扎伊尔欠中国的一亿多美元债务的 10% 转变为中国在合资企业的股份。牙买加是第一个真正与中国实施债转股的国家。^①

20 世纪 90 年代，“大经贸”战略的提出成为中国援外方式改革的另一

译，社会科学文献出版社 2012 年版，第 11-13 页。

^① 同上，第 33-42 页。

个重要背景。1994 年，时任对外贸易经济合作部部长吴仪在“九十年代中国外贸发展战略国际研讨会”上正式提出“大经贸”战略。其要义包括：其一，使对外贸易、利用外资、对外承包工程与劳务合作、对外援助、对外投资和其他对外经济合作业务相互渗透与融合。其二，将对外经贸的宏观管理与国民经济的宏观调控相结合。其三，贸易、工业、农业、商业、技术与银行业相互形成合力，从深度和广度上拓展国际市场，推动全方位、多渠道、多领域的对外开放。^① 改革后的中国对外援助，其核心是实践了援助与贸易、投资相结合的“大援助”理念。^② 在“大援助”理念指导下，援外合资、合作方式成为将援助与投资、贸易和其他互利合作相结合的新方式。在这种方式下，中国政府和受援国政府提供政策与资金支持，推动中国企业与受援国企业进行直接合作。这一方式的好处在于：一是将政府援外资金与企业资金结合起来，扩大了资金来源和项目规模；二是双方企业在管理、技术方面长期合作，项目效益与企业利益挂钩，能够巩固项目成果，提高援助效益；三是受援国能够增加收入和就业，双方企业可以从中受益。^③

（三）“走出去”战略与南南合作

进入 21 世纪后，“走出去”战略成为巩固中国援外改革的又一力量。中国的开放政策既包括“引进来”，也包括“走出去”。“走出去”既包括贸易“走出去”，也包括其他方面的“走出去”。早在 1997 年，时任中共中央总书记、国家主席江泽民便指出：“不仅要积极吸引外国企业到中国投资办厂，也要积极引导和组织国内有实力的企业走出去，到国外去投资办厂，利用当地的市场和资源。”^④ 此后，对外贸易经济合作部会同相关部门出台了一系列鼓励企业走出去，促进对外投资、对外援助和国际合作业务发展的

^① 吴仪：《再接再厉 开拓进取 全面提高对外经贸工作的质量与水平》，载《中国对外经济贸易年鉴 1997/98》，中国经济出版社、世界导报社 1997 年版，第 18-19 页。

^② 参见周宝根：《西方对非援助的教训及借鉴意义》，载《亚非纵横》2009 年第 4 期，第 50-53 页。

^③ 张永蓬：《国际发展合作与非洲：中国与西方援助非洲比较研究》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 96 页。

^④ 江泽民：《实施“引进来”和“走出去”相结合的开放战略》（1997 年 12 月 24 日，在会见全国外资工作会议代表时的讲话），载《江泽民文选》第二卷，人民出版社 2006 年版，第 92 页。

扶持政策和措施。^①

20 世纪 90 年代，西方对发展中国家的援助仍与以增长为重点的结构调整政策、对自由化和私有化的要求等相挂钩。与此同时，贫困和治理得到西方的关注。2000 年 9 月，147 位国家元首齐聚联合国，一致通过了联合国《千年宣言》，后来逐渐具体化为包括八项目标的联合国千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）。MDGs 的关注点主要是社会发展：消除贫困和饥饿、与疟疾作斗争、促进两性平等和普及初等教育等。在非洲，捐助者将其用于社会项目的资金增加到总资金的 60%，^② 对制造业和基础设施的援助降到了历史最低点。而中国的“走出去”战略正好能够填补传统援助者留下的援助真空。

“走出去”战略既包括扶持拥有自主知识产权、高端和高附加值的知名企业，也包括培育“龙头”企业，使之成为具有全球竞争力的跨国公司。通过提供低息贷款，中国进出口银行对这类中国企业加以扶持。此外，为了推动国内经济结构调整，中国政府还鼓励劳动密集型和缺乏竞争力的成熟型产业（如纺织业和皮革业）到其他国家投资建厂。例如，2006 年 7 月，财政部、发改委和商务部为纺织企业建立专项资金，鼓励它们更多地“走出去”。为了使这一战略实施更为稳妥与有序，借鉴国内发展经验，中国商务部在 2006 年宣布境外经贸合作区将成为“走出去”计划的主要平台。中国将支持本国企业在世界各地建立 50 个境外经贸合作区。^③ 这些合作区的重点是中国国内生产能力过剩的成熟型产业，对那些从未进行过对外投资的中国企业来说，合作区为它们提供了减少不确定性与降低风险的投资框架。而对其他发展中国家来说，这些合作区允许它们在合作区试验新的方法而无须改变国家层面的政策。

^① 王晖：《大力实施“走出去”开放战略》，载《中国对外经济贸易年鉴 2001》，中国对外经济贸易出版社 2001 年版，第 66 页。

^② World Bank, “Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Flows,” International Development Association, Resource Mobilization (FRM), February 2007, p. 11.

^③ 《中国将建立 50 个境外经贸合作区 欲解决贸易摩擦》，人民网，2006 年 6 月 20 日，<http://finance.people.com.cn/GB/4505340.html>。

二、2030 年议程与中国南南合作的机遇

MDGs 的截止期限是 2015 年年底。早在 2010 年前后，国际社会就开始密集地总结 MDGs 的实施经验和教训，并以此为基础制定 2015 年后全球发展目标。2015 年 9 月，新的 2030 年可持续发展目标（以下简称“2030 年议程”）取代了 MDGs。与 MDGs 重点关注社会部门、仅适用于发展中国家不同，2030 年议程不再局限于发展中国家，而是适用于世界各国。此外，总结 MDGs 的教训，新议程强调在经济、社会与环境三个维度上保持平衡。新议程包含 17 个大目标，前 16 个是国际社会致力于实现的目标，第 17 个（全球发展伙伴关系）是用来实现前 16 个目标的手段（在前 16 个目标中也有特定的执行手段）。新的发展框架的确立特别是对全球发展伙伴关系的倡导，为中国的南南合作带来了机遇。

（一）国际发展议程与南南合作

根据发展合作的主体不同，国际发展合作常被划分为北南合作与南南合作。一般认为，北南合作始于美国总统杜鲁门提出的开发落后地区的“第四点计划”，而南南合作则与 1955 年的万隆会议和随后的不结盟运动密切相关。虽然两者都与殖民体系解体和美苏冷战相关，但总体来说这两种发展合作模式有着不同的起源，在相当长的时期内也没有交集。从万隆会议到不结盟运动与建立国际经济新秩序的斗争，从布宜诺斯艾利斯行动计划再到 20 世纪八九十年代的低潮，南南合作经历了波折与起伏。进入 21 世纪后，随着新兴经济体的群体性崛起，南南合作才焕发出新的生机与活力，并得到北方国家的逐渐认可。2005 年，由经济合作与发展组织（OECD）发展援助委员会（DAC）推动的《关于援助有效性的巴黎宣言》（以下简称“《巴黎宣言》”）并未提及南南合作行为体与合作模式。2008 年，作为《巴黎宣言》后续行动的《阿克拉行动议程》则承认南南合作是北南合作的有益补充。^① 2011 年，在韩国釜山举行的第四次援助有效性高级别论坛则标志着北方态度

^① OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>.

的更大转变，南南合作的合法性得到北方国家的进一步承认。^①

从联合国层面来看，MDGs 的制定过程是由经合组织主导，是北方国家为南方国家制定的发展目标，其执行目标的主要方式是北方向南方提供援助。不论是在发展目标的制定还是实施过程中，南方国家都处于相对被动的地位，而 2030 年议程的制定则有很大不同。2030 年议程的讨论于 2010 年下半年正式启动；尽管在讨论过程中，北方国家仍然占据着话语权与主导地位，最后通过的 17 个可持续发展目标也主要是以欧盟提议为基础，^② 但与 MDGs 的制定相比，发展中国家发挥了更大作用。2015 年后联合国发展议程高级别名人小组（High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda）中包含众多发展中国家成员，作为新兴经济体重要代表的中国^③ 和印度^④ 都发布了关于 2015 年后议程的官方立场文件，非洲国家也积极参与其中，并于 2014 年 2 月 28 日在乍得首都恩贾梅纳发布了非洲关于 2015 年后议程的共同立场。^⑤

发展中国家的参与影响了 2030 年议程的最后确定，印度和中国都认为发展议程不是治理议程，尽管诸如人权和治理这类问题与全球发展有关，但不能将它们作为发展议程的重点，更不能作为目标。欧盟提议的 17 个目标中，第 16 个目标为“人权、法治、善治和有效的机构”，联合国大会通过的最终文本并没有这一目标。在第 17 项可持续发展目标（加强执行手段恢复可持续发展全球伙伴关系的活力）中，南南合作与三边合作的重要性得到了肯定。^⑥

^① OECD-DAC, “Busan Partnership for Effective Development Co-operation,” Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, November 29- December 1, 2011, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>.

^② See European Commission, “A Decent Life for All: From Vision to Collective Action,” Brussels, June 2, 2014.

^③ 《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部，2013 年 9 月 22 日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1078969.shtml；《2015 年后发展议程中方立场文件》，新华网，2015 年 5 月 13 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/13/c_127796126.htm。

^④ United Nations Resident Coordinator’s Office, *Post-2015 Development Framework: India, National Consultation Report*, May 2013.

^⑤ African Union, “Communique of Ndjamena on the Common African Position on the Post 2015 Development Agenda,” February 28, 2014, <http://ea.au.int/fr/sites/default/files/Final%20Communique%CC%81%20-EN.pdf>.

^⑥ 联合国：《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》，2015 年 9 月 25 日联合国大

（二）基础设施领域的南南合作——中国大有可为的领域

回顾北南合作的历史，受发展理念演变与国际局势变迁的影响，北方国家援助的重点最初置于基础设施与生产部门，20 世纪 70 年代后转向农村与贫困问题，80 年代重新回到经济维度并强调结构调整的重要性，90 年代则更多关注人权、民主与善治，21 世纪重新强调基本需求与社会部门。这一演变过程反映了北方国家对发展问题的理解不断深入，传统援助机构将援助重点更多地转向了所谓“更软性”的支出，理论导向则逐渐从“发展目标论”滑向“发展条件论”。^① 学术界在民主与发展、善治与发展、发展条件与发展结果孰先孰后问题上存在着激烈的争论。在辩论中各方可以各执己见，但在具体实践中则应由发展中国家自行选择发展道路，北方与南方发展合作伙伴可以发挥各自的比较优势。正是通过辩论与试错，2030 年议程将钟摆从强调社会部门回调到强调经济、社会与环境三个维度的平衡。可持续发展目标的第 9 项目标（建设有韧性的基础设施，促进包容性的可持续工业化，推动创新）将基础设施建设单列出来，反映出国际社会对基础设施重要性所达成的新共识。

基础设施落后成为发展中国家发展道路上的重大障碍。以非洲为例，其基础设施非常落后，不能满足经济社会发展的需要。首先，多数非洲铁路是单轨，从沿海通向内陆。非洲铁路线路密度非常低，有 16 个非洲国家没有国内或国际铁路线路。^② 其次，地区发展不平衡。沿海国家交通较发达，内陆国家交通运输非常落后，有的甚至仍然处于交通运输线的空白区。第三，带有显著的殖民地痕迹。非洲各地的铁路轨距不同，有 11 种之多。第四，非洲未形成洲际交通运输体系。迄今非洲只有一条横贯东西的铁路，而无一纵贯南北的铁路。此外，非洲国家侧重于重要城市和沿海地区的交通建设，而忽视城乡之间、地区与地区之间、国与国之间的经济交往。^③ 基础设施的

会决议，UNDOC A/RES/70/L.1。

^① 张春：《中非关系国际贡献论》，上海人民出版社 2013 年版，第 211 页。

^② African Development Bank Group, African Union and NEPAD, *Study on Programme for Infrastructure Development in Africa*, Inception Report, April 2010, p. 91. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/PIDA%20-%20Inception%20Report.pdf>.

^③ 张忠祥：《非洲基础设施建设报告》，载舒运国、张忠祥主编《非洲经济发展报告 2013

落后制约了非洲内部的贸易往来与一体化进程，对物流系统造成严峻考验，也限制了本地区内部的产品运输能力，并最终影响了产品价值链的形成。^① 世界银行 2010 年的一份报告显示，非洲国家每年基础设施的资金缺口高达 310 亿美元。^② 由于基础设施落后，非洲内部贸易（包括进口与出口）的比例一直很低，2012 年仅占非洲对外贸易总额的 11.5%，^③ 明显低于世界平均水平。1/4 的非洲人没有电力供应，非洲的发电能力只达到南亚的一半。^④ 此外，非洲道路和出口路径的旅行时间比亚洲高两到三倍，也增加了贸易商品的价格。

在国际合作方面，中国是非洲基础设施建设的重要参与者与合作方。早在 20 世纪 60—70 年代，中国援建了著名的坦赞铁路。进入 21 世纪后，中国在非洲基础设施建设方面发挥了更大的作用。2007 年 7 月 10 日，世界银行发表的《搭建桥梁：中国在撒哈拉以南非洲国家基础设施融资中不断增长的作用》（*Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*）报告称，中国、印度和多个海湾国家在撒哈拉以南非洲的基础设施投资项目数量空前，中国向非洲每年投入数十亿美元的基础建设资金。北京和 35 个非洲国家达成协议，帮助建设大批基础设施。^⑤ 在 2012 年 7 月召开的中非合作论坛第五届部长级会议上，中国政府承诺在未来三年内向非洲国家提供 200 亿美元的贷款，重点支持非洲基础建设、农业、

—2014》，上海人民出版社 2014 年版，第 89-90 页。

^① [南非]马丁·戴维斯：《中国如何影响非洲发展？》，载门镜、[英]本杰明·巴顿主编：《中国、欧盟在非洲：欧中关系中的非洲因素》，李靖堃译，社会科学文献出版社 2011 年版，第 257-258 页。

^② Vivien Foster and Cecilia Briceño-Garmendia, *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2010, p. 1.

^③ United Nations Economic Commission for Africa, *Annual Report 2014*, E/ECA/COE/33/11, March 21, 2014, p. 3.

^④ 《新的融资方在缩小非洲地区的基础设施融资缺口》，世界银行网站，2008 年 7 月 10 日，<http://www.shihang.org/zh/news/press-release/2008/07/10/new-financiers-narrowing-africas-infrastructure-deficit>。

^⑤ Vivien Foster, William Butterfield, Chuan Chen, and Nataliya Pushak, *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C.: World Bank, 2009, p. xi.

制造业和中小企业发展。^① 2013 年 11 月 28 日，肯尼亚最大的基础设施工程——东非铁路正式动工，工程总造价高达 138 亿美元。^② 2014 年 5 月 5 日，中国土木工程集团与尼日利亚联邦交通部在尼首都阿布贾签订尼日利亚沿海铁路项目框架合同，合同金额达 131 亿美元。尼日利亚沿海铁路项目是西非共同体“互联互通”铁路网的主要组成部分，建成后对于拉动整个西非地区经济发展、建设沿海经济走廊具有重要的战略意义。^③

基于中国“要想富、先修路”的发展理念，基础设施建设在中国已经开展了几十年。进入 21 世纪后，中国在基础设施建设领域的产能逐渐过剩，急需开拓国外市场。其他发展中国家对基础设施的迫切需求与中国在此领域的比较优势高度吻合。除了双边合作外，中国也积极利用甚至创建多边平台推进南南基础设施合作。2012 年 6 月，在上合组织成员国元首理事会第十二次会议上，时任国家主席胡锦涛就指出，“各成员国要努力建成铁路、公路、航空、电信、电网、能源管道互联互通工程，为古老的‘丝绸之路’赋予新的内涵”。^④ 2013 年 9 月，习近平主席在提出“丝绸之路经济带”倡议时建议，“通畅从波罗的海到太平洋、从中亚到印度洋和波斯湾的交通运输走廊”，^⑤ “逐步形成连接东亚、西亚、南亚的交通运输网络，为各国经济发展和人员往来提供便利”。^⑥ 更为引人瞩目的是由中国倡议建立的亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）：它是政府间性质的亚洲区域多边开发机构，法定资本 1000 亿美元，重点支持基础设施建设，旨在促进亚洲区域实现互联互通并推动经济一体化进程，同时加强中国及其他亚洲国家和地

^① 胡锦涛：《开创中非新型战略伙伴关系新局面——在中非合作论坛第五届部长级会议开幕式上的讲话》，外交部网站，2013 年 7 月 19 日，<http://www.focac.org/chn/lda/dwjbzzjh/zyjh/t953168.htm>。

^② 《肯尼亚东非铁路正式开工 由中国公司承建》，环球网，2013 年 11 月 30 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-11/4616474.html>。

^③ 《中土与尼日利亚签约沿海铁路项目 合同金额 131 亿美元》，新华网，2014 年 5 月 6 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/06/c_1110552365.htm。

^④ 胡锦涛：《维护持久和平 促进共同繁荣——在上海合作组织成员国元首理事会第十二次会议上的讲话》，载《人民日报》2012 年 6 月 8 日，第 2 版。

^⑤ 习近平：《弘扬“上海精神” 促进共同发展——在上海合作组织成员国元首理事会第十三次会议上的讲话》，载《人民日报》2013 年 9 月 14 日，第 2 版。

^⑥ 习近平：《弘扬人民友谊 共创美好未来——在纳扎尔巴耶夫大学的演讲》，新华网，2013 年 9 月 8 日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/08/c_117273079.htm。

区的合作。截至 2015 年年底，亚投行意向创始成员国为 57 个，其中域内国家 37 个、域外国家 20 个。

（三）“超越援助”与中国南南合作的机遇

北方国家对发展合作的理解主要是从官方发展援助来界定的。根据经合组织发展援助委员会的定义，官方发展援助是指：（1）由官方机构提供，包括国家和地方政府或通过其执行机构进行；（2）官方发展援助的主要目标是用以促进发展中国家的经济发展与福利；（3）具有优惠性质，至少包含 25% 的赠款。^① 即使在发展援助委员会内部，上述定义也仍在争论之中。同时，南南合作各方也认为其内容过于狭窄，主要强调赠款和优惠贷款，未能涵盖发展合作活动的特殊性与全面性。发展中国家强调，其他合作形式是用来促进发展的强有力手段，但却被排除在经合组织发展援助委员会的传统定义之外。因此，国际发展合作需要将上述定义排除在外的合作形式包含进来，如促进出口、削减关税、促进投资、优惠幅度较小的贷款类型、学生奖学金、降低汇款成本及支持私营部门的发展等。受南南合作话语的影响，再加上北方国家对援助有效性、发展有效性、发展政策一致性等议题的重视，贸易、投资与迁徙等因素正日益被纳入对发展合作的讨论中。欧洲学界在关于 2030 议程的讨论过程中形成的一个共识是，新议程在目标设定方面要“超越千年发展目标”（beyond MDGs）、“超越援助”（beyond aid）。《欧洲发展报告 2013》在对国际发展框架进行讨论时，除了援助之外还着重分析了其他发展融资方式、贸易与投资、迁徙对促进发展所发挥的作用。^② 这推动了北南合作与南南合作分析框架的趋同。

贸易是世界经济体系中国家间货物和服务的交换过程。国际贸易的增加有助于减少贫困，因为它可以创造就业机会，增强竞争力，改善教育和卫生，并促进技术学习。发展中国家的产品出口面临着各种各样的贸易壁垒，包括关税、补贴、配额、标准和规定以及日益增多的安全检查。对更具包容性的全球化来说，保护的减少至关重要。发展中国家贸易出口市场准入标准的高

^① OECD DAC Statistics, Official Development Assistance-definition and coverage, <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>.

^② ECDPM, ODI, DIE, *Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, European Report on Development 2013, European Union, 2013.

低也影响着贫困人口的数量。因此培养与贸易相关的能力十分必要，尤其要鼓励出口产品的多样化，避免一律的标准化初级产品。此外，外国直接投资也有助于缓减贫困，因为它有助于创造就业，提高教育水平，培训投资所在国的工人，并方便转移技术。长期以来，移民是贫困人口摆脱贫困的最重要手段。除有助于摆脱贫困外，移民还通过向国内亲属汇款而为减贫作出贡献。在一些汇款数额较大的地区，汇款额甚至超过了实际外国直接投资总额。^①

事实上，在将援助、贸易与投资的结合方面，中国已作了不少有益的探索。20 世纪 50 年代到 70 年代期间，中国对外援助主要通过直接提供成套项目建设、技术援助、物资援助和现汇援助的形式进行，以中国提供单向援助为主。到 70 年代末启动改革开放之后，为解决履行国际义务和国内能力有限的矛盾，中国政府开始调整援外政策。以 1983 年提出的“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”四项原则为标志，中国对援外方式逐步进行改革。80 年代上半期，为了解决中国海外工程承包企业资金不足等问题，中国推出援外与工程承包相结合的合作方式。具体做法包括：一是通过贷款给国内企业，中国政府支持国内企业到国外承包项目；二是为受援国的招标项目提供少量资金，从而使受援国通过招标方式将该项目交给中国公司承包实施。加蓬党部大楼和索马里巴尔德拉水坝设计项目便采用类似方式。^② 通过中国企业的参与，为受援国解决部分资金缺口并提供项目实施条件，同时带动中国企业“走出去”，实现互利共赢。进入 90 年代后，发展中国家的经济自由化和私有化进程对中国传统的援外方式提出了挑战。中国政府认为必须推动中国企业与受援国企业直接合作。90 年代初中国的援外方针是，通过帮助受援国发展中小型生产项目，与发展双边、多边经贸关系和互利合作相结合，促进外援方式、内容和资金来源渠道的多样化；通过推动中国企业与受援国企业直接合作开办合资、合作企业，巩固援助成果，让有限的外援资金发挥更大效益，促进受援国与中国的共同发展。^③ 1995 年 10 月，中

^① [南非]伊恩·戈丁、[美]肯尼斯·瑞尼特：《全球化与发展问题研究——贸易、金融、援助、移民和政策》，张蓝予、王林译，经济科学出版社 2008 年版，第 11-14 页。

^② 田润之：《1987 年中国对外经济技术援助概况》，载《中国对外经济贸易年鉴 1988》，中国展望出版社 1988 版，第 63 页。

^③ 张炽鑫：《贯彻援外新方针 开拓援外新局面》，载《中国对外经济贸易年鉴 1994》，

共中央召开进一步改革援外工作的会议，对援助方式与政策进行调整，其切入点是建设适合当地需求和资源的生产性项目，并将援助与投资 and 贸易结合起来，通过发挥企业和金融机构的作用，实现投资与生产的相互促进，既有利于受援国的经济发展，也有利于中国企业的发展。

改革后的中国对外援助，核心是实践援助与贸易、投资和减免债务相结合的“大援助”理念。主要分为三种方式：第一种是政府贴息优惠贷款。中国政府提供具有援助性质的优惠贷款，其优惠利率与银行基准利率之间的利息差额由国家援外经费进行补贴。其好处包括：政府援外资金和银行资金相结合，能够扩大对外援助规模；银行作为实施优惠贷款方式的机构，能够提高援外资金的使用效益；推动中国设备、材料和技术的出口。第二种是援外合资、合作方式。这是援外与投资、贸易和其他互利合作相结合的新方式，由中国政府与受援国政府提供政策与资金支持，推动中国企业与受援国企业进行直接合作。这一方式也有其好处：一是将政府援外资金与企业资金结合起来，扩大了资金来源和项目规模；二是项目效益与企业利益挂钩有助于提高援助效益。第三种是无偿援助。中国继续提供少量无偿援助，用于受援国公共和社会福利项目等的建设。^①

由此可见，中国的南南合作早已超越单纯的援助，将援助与贸易和投资等结合起来。援外改革后的实践效果良好，逐步得到受援国的认可和欢迎。中国的南南合作实践可为北方国家的发展政策一致性讨论和 2030 年议程的实施提供参考。同时，2030 年议程及国际发展合作的新动向也对中国的南南合作实践提出了新的要求。

三、2030 年议程与中国南南合作的挑战

MDGs 的 8 项目标中，前 7 项^② 是发展中国家要实现的目标，第 8 项

中国社会科学出版社 1994 年版，第 65 页。

^① 参见张焜鑫：《援外工作在改革中发展》，载《中国对外经济贸易年鉴 1996/97》，中国经济出版社、世界导报社 1996 年版，第 72-73 页。

^② 这 7 个目标分别是：消灭极端贫穷和饥饿，实现普及初等教育，促进两性平等并赋予妇女权力，降低儿童死亡率，改善产妇保健，与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争，确保环境

（制定促进发展的全球伙伴关系）则是实现前 7 项目标的手段。目标 8 强调应充分发挥私营部门的作用来促进 MDGs 的实现。在 MDGs 实施期间，国际形势发生了重大变化，其中之一是权力扩散——从国家行为体向非国家行为体扩散，从发达国家向发展中国家扩散。这一变化体现在发展合作领域就是参与国际发展合作的行为体更为多元化，包括发达国家、发展中国家、政府间国际组织、公民社会、私营部门、智库机构乃至个人。包括中国南南合作在内的国际南南合作主要采取政府对政府的合作方式。在动员其他行为体为发展合作作出贡献以及与其合作方面，中国还有很多需要学习的地方。

（一）进一步发掘公民社会组织对 2030 年议程的贡献

与其他利益相关者相比，公民社会组织扮演着十分不同的角色。它们代表了相当的人口，反映着不同社区的广泛需求。公民社会组织在减贫战略的议题选取、政策制定、政策实施、监测与评估方面都扮演着重要的角色。

第一，在制定目标方面提出倡议。公民社会组织能够将公众注意力集中到一定目标，并为实现目标采取行动。公民社会组织能够动员草根阶层对领导人进行监督，使其对民众负责。公民社会组织能够使公众关注政府对实现目标所作的承诺，突出政府需要立即采取行动的重点，并确保不同群体的需求均被加以考虑。例如，英国的“让饥饿成为历史运动”（*Make Poverty History Campaign*）动员民众敦促政府组织发达国家积极参与发展合作尤其是 MDGs 方面取得重大突破。^①

第二，促进政策制定。虽然多数公民社会组织将重点放在宣传方面，但仍有一些组织则在政策制定过程中发挥着关键作用。许多国家的经验表明，政策制定过程的开放程度直接影响政策的质量和执行效率。公民社会组织可以帮助确定需要重点投资的领域和社区，帮助制定有效的执行战略，确定国家和地方预算中的轻重缓急，并确保穷人和边缘化群体成为主要受益者。

第三，扩大服务交付。公民社会组织和各国政府可以通过让当地社区参与、人的能力建设、加强地方治理和领导服务交付这四个主要渠道帮助扩大

的可持续能力。

^① UNDP, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, p. 128.

服务交付。当地社区动员涉及在服务提供的决策中将直接受益者和未被充分代表的群体（尤其是妇女）囊括进来。在人的能力建设方面，公民社会组织可以培训教师、社区工作者和义务工作者。公民社会组织在多地创新性地建立了成功的交付模式，政府可进行大规模复制，尤其是在难以到达的地区和冲突地区。在过于敏感的问题上，公民社会组织往往发挥着更大的作用。例如，泰国的公民社会组织在为边缘人群和被视为罪犯的群体（如吸毒者、性工作者、移民）提供医疗服务方面发挥着显著的作用，这些群体的成员往往不愿与政府官员打交道。

第四，监督问责。公民社会组织还可以对目标进展情况进行监督，这对于建立问责制至关重要。它们可以指出进展缓慢的原因及需要付出的努力。此外，它们可以追踪政府支出并向公众实时反馈进展情况。

早在 20 世纪 80 年代，中国政府就开始吸纳非政府组织参与对外人道主义援助，扩大资金来源。在 2004 年东南亚海啸救灾期间，国内首次出现大规模民间力量参与对外人道主义援助。中华慈善总会和中国红十字会成为政府指定接收社会捐款的非政府组织。之后，中国扶贫基金会也加入国际人道主义救援行列。尽管如此，公民社会组织参与中国南南合作仍然不足，^① 且其参与方式相对单一。随着中国经济的发展，公民社会的日益壮大是必然趋势。中国应充分发挥公民社会组织在本国发展、对外发展合作中的积极作用。更为重要的是，中国在南南合作过程中只与伙伴国政府打交道是不可能的。中国政府在提高与伙伴国公民社会组织交往能力的同时，还应鼓励本国公民社会组织积极参与。总之，公民社会组织是 2030 年议程制定与实施过程的重要行为体，鼓励其积极参与既是南南合作进一步发展的内在需求，也是中国参与全球发展伙伴关系并为 2030 年可持续发展目标作出贡献的重要途径。

（二）进一步探索私营部门参与 2030 年议程的途径

私营部门在发展合作中发挥着重要作用。近年来，由于全球经济危机的影响，公共部门提供发展融资的能力受到极大限制。在这种情况下，国际社

^① 黄梅波：《中国对外援助机制：现状与趋势》，载《国际经济合作》2007 年第 6 期，第 9 页。

会加大了对其他发展融资渠道的探索，其中一个重要方面就是更大程度地发挥私营部门的作用。

第一，私营部门对发展的贡献。任何国家发展目标的实现都需要将私营部门的增长考虑在内。通过提高劳动生产率、创造就业机会以及公私合作伙伴关系（PPPs）提供服务，私营部门可以直接为促进可持续发展目标的实现贡献力量。通过参与政策设计、公开倡导发展目标以及各类企业慈善活动，公司及其领导人可以在更大范围内采取行动支持发展目标。通过这些方式，企业可以成为国家发展中可靠的合作伙伴。^①

其一，有助于提高生产率和创造就业机会。在以市场为基础的经济中，民营企业可以通过多种渠道为减贫作出贡献。当生产力上升、就业机会增加、工人之间的竞争推高工资时，贫困会因此而减少。私营部门大量提供日用必需品和服务还有助于使这些商品和服务保持低价，从而增加贫困人口的实际有效收入。随着企业的成长，它们为政府提供了大量的税收，这反过来又为公共投资的增加提供支持。

其二，通过公私合作伙伴关系提供服务。在很多情况下，私营部门可以与政府在提供服务方面进行合作。为了实现可持续发展目标，政府需要普及电力、道路、供水和卫生服务。在许多情况下，民营企业具备大规模有效提供商品和服务的专业知识和物流资源。公私合作伙伴关系可以将公共和私营部门各自的优势整合起来。私营部门可以发挥其效率高、成本低、输送系统更为多元的优势；公共部门则可以通过提供资金来资助贫困家庭，从而确保民营企业在进入大市场时消费者拥有足够的购买力。

其三，负责任的企业治理与公民责任。在所有活动中，民营企业及其主管领导有义务遵守企业治理和公民责任方面的规定。民营企业的生产过程和交付机制往往有着广泛的经济、社会和生态后果，企业对此负有社会责任。一些国际条约和文书，如《世界人权宣言》《国际劳工公约》《哥本哈根社会发展问题宣言》的通过，有助于确保私营部门能够造福于社会 and 环境保护。2000 年，联合国全球契约组织（UN Global Compact）倡导全球性企业签订

^① United Nations, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, 2003, p. 10.

行为规范，尊重人权、劳工标准并打击腐败。^①

其四，倡议制定发展目标。由于私营部门的成员经常会获得公共辩论的机会，它们可以对刺激私人经济发展的公共投资规模（特别是在低收入国家）提出倡议。通过公开游说，民营企业可要求改善基础设施，为工人提供更好的医疗服务，并为劳动力提供更好的教育，进而影响发展目标的制定。它们也可以协助规划中长期大规模基础设施建设；它们还可以告知本国政府维持经济增长所需的投资规模和类型。大型跨国公司还能在全球倡议活动中发挥领导作用：或者通过游说当地政界人士，使其相信全球发展是一项有价值的事业；或者使本国人民了解并支持 2030 年议程的目标。

其五，企业慈善。许多企业还通过直接捐助或其他慈善模式为 MDGs 和 2030 年议程作出贡献。总体来说，企业捐助或慈善类的资金规模比较大。例如，2003 年美国最大的 232 家公司为国际慈善事业捐赠了 11 亿美元。^② 虽然这些资金并不单纯流向发展中国家，但它代表了来自企业的大量资源，对许多国家的减贫事业具有重要作用。

第二，私营部门参与发展合作的方式。在与私营部门开展发展合作方面，欧洲国家特别是德国表现突出。根据德国的经验，以下两个私营部门参与发展合作的形式值得借鉴，特别是公私伙伴关系。

首先，赞助与共同融资。赞助是企业用于沟通的工具。20 世纪 90 年代，赞助出现了两种形式：社会赞助（socio-sponsoring）和生态赞助（eco-sponsoring）。企业通过赞助来提升品牌价值和提高市场占有率。在开展赞助的过程中，企业正越来越多地与政府和非政府发展组织合作。作为回报，企业也从这些组织对其的积极评价和良好印象中获益。在提供赞助的情况下，企业的目的是获得直接回报，服务于它的沟通目标。与此相反，当企业家或公司进行慈善性资助时，他们并不期望获得任何商业利益方面的回报。对非政府组织来说，企业赞助已经成为其资金的重要来源。目前，虽然企业对国家发展合作项目的资助或与政府的联合融资还处于起步阶段，但它

^① 参见联合国网站，<https://www.unglobalcompact.org/>。

^② “Corporate Contributions Continue to Rise,” *PR Newswire*, October 12, 2004, <http://www.prnewswire.com/news-releases/corporate-contributions-continue-to-rise-74246877.html>.

正在成为一个新的选项。需要强调的是，在发展合作中需要鉴别赞助的性质，应尽量避免“漂绿”（greenwashing）^①型赞助。

其次，公私合作伙伴关系。“公私合作伙伴关系”这一术语起源于公共采购领域，是指将执行某一公共任务的责任转移给私营部门的行为体。德国交通、建设与城市发展部（BMVBS）将“公私伙伴关系”定义为，可以被抽象地描述为公共与私营部门行为体之间为执行公共任务而进行的一项长期的、以合同为基础的合作安排，所需的资源（如专业技术、设备、资金、人员）由双方共同组织，项目风险根据项目伙伴的危机管理能力来分担。公共部门在公私伙伴关系中所追求的主要目标是舒缓公共预算压力，并通过利用私营部门的专业知识来提高效率。对于私营部门的合作伙伴来说，公私伙伴关系是其核心业务的一部分。它们所追求的目标包括开发市场和改善业务，有时也包括与企业社会责任相关的目标。公私伙伴关系在英语国家（主要是英国、美国和澳大利亚）有着悠久的传统，在德国则相对较新。^②

长期以来，中国承担援外工作的主体较为有限，对外援助多由国有企业承担，民营企业参与较少。2004年东南亚海啸发生后，中国企业开始主动参与对外人道主义援助，如华为集团向印尼紧急提供了大量无线通信设备。未来，中国应该更多地将有资质、有实力、有信誉的民营企业吸纳到发展合作中来：一是可以借助企业力量扩大合作规模；二是可以通过转变传统的直接拨款给受援国政府的方式，提高援助资金的利用效率，实现更好的援助效果；三是可以适当“缓冲”和“稀释”官方援助的政治性；^③四是可以缓解在“走出去”战略实施过程中中国公司所遭受的诸多指责。中国在参与2030年议程的过程中应进一步发掘私营部门的潜力，探索私营部门参与发展合作的新方式，为2030年可持续发展目标的实现做出贡献。

（三）南南合作面临的挑战

^① 术语“漂绿”特别用于非政府组织，指其使用的公关方法，为某一公司塑造环保和负责任的形象。赞助有时用于此目的。

^② Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany (BMZ), “Forms of Development Cooperation Involving the Private Sector,” *Strategy Paper*, 05/2011e, 2011.

^③ 刘鸿武、罗建波：《中非发展合作理论、战略与政策研究》，中国社会科学出版社2011年版，第310页。

中国对外援助与其他形式的经济合作的管理分属不同的部门。随着对外援助的开展，中国逐步建立了以商务部、外交部和财政部为主，23 个部委以及地方省区市商务部门共同参与的对外援助管理体系。商务部主要负责拟定对外援助政策、编制对外援助计划、拟定国别援助方案等；外交部负责在外交战略上提出对外援助的建议，包括对哪些国家提供援助、采取什么方式援助等；财政部负责制定对外援助的具体预算。^① 目前，中国现有的以及正在建设的援外管理机制包括：商务部、外交部和财政部三部门援外工作联动机制，商务部、中国人民银行、财政部及国家开发银行、进出口银行等部门和机构的减免债务工作机制，商务部、外交部、解放军总参谋部等部门的紧急人道主义援助联动工作机制，23 部委援外合作机制，商务部与地方省区商务部门的工作联系机制，进出口银行优惠贷款联系会议工作机制，等。^② 虽然中国的援助机构间存在众多的合作与联系机制，但总体上仍是“各自为政”，^③ 不同部委负责援助的部门横向沟通较少，也很少与外界接触甚至不与本部委的其他部门接触。^④ 而很多发达国家都设有专门负责发展合作的高级别部门，如美国国际开发署（USAID）、英国国际发展部（DFID）、德国联邦经济与合作发展部（BMZ）、澳大利亚国际发展署（AusAID）等，中国政府也可考虑设立一个专门负责发展合作事务的部级单位。

如前所述，经合组织发展援助委员会国家对发展合作的理解过于狭窄并受到众多指责，但总体上传统援助国在发展合作的概念、统计与评估方面已达成了相当共识。经合组织发展援助委员会在数据统计方面扮演着重要角色，且已举办了四次关于援助有效性的高级别论坛^⑤，对各国的发展合作政策与实践进行协调。与之相比，发展中国家尚未对南南合作的概念形成统一

^① 李小云、唐丽霞、武晋编著：《国际发展援助概论》，社会科学文献出版社 2009 年版，第 314 页。

^② 黄梅波：《中国对外援助机制：现状与趋势》，第 6 页。

^③ Ai Ping, “From Proletarian Internationalism to Mutual Development: China’s Cooperation with Tanzania, 1965-95,” in *Agencies in Foreign Aid: Comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*, New York: Macmillan, 1999, pp. 156-201.

^④ [美]黛博拉·布罗蒂加姆：《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，第 95 页。

^⑤ 这四次论坛分别为 2003 年在罗马举行的第一次高级别论坛，2005 年在巴黎举行的第二次高级别论坛，2008 年在阿克拉举行的第三次高级别论坛和 2011 年在釜山举行的第四次高级别论坛。

认识,在统计与评估方面更加薄弱。北南合作与南南合作虽然可以相互补充,但很多时候也存在着竞争。因此,在如何提升南南合作的话语权与影响力方面,南方国家需要进行协调;在数据统计、结果与过程的评估方面,努力达成共识。目前,南南合作的量化与核算等存在一些问题,主要原因在于:南方国家对南南合作的记录方式尚未达成一致;各国负责开展发展合作的机构往往高度分散,缺乏一个中央协调机构和报告框架;透明度与问责制薄弱;缺乏对数据进行收集、分析与报告的共同方法;技术合作与知识转让方面的南南合作常常难以用货币价值来衡量。这也是中国面临的主要问题。

在发展合作的影响方面,北南援助常常受到激烈的批评。很多发展中国家接受发达国家的援助已经有几十年的历史,但它们依旧未能实现发展。因此很多文献开始强调南南合作的优势,但这些文献很难提供具有说服力的证据。我们不应该随意批评北南援助,在构建南南合作框架的过程中,首要的问题是要对北南合作的经验与教训进行总结,因为北南合作在长期实践中所形成的评估原则与标准都值得南南合作借鉴。经合组织发展援助委员会的援助者已经在以下五个评估发展援助项目的标准上达成一致:第一,相关性(relevance)——援助活动与目标群体和接受者的优先事项与政策相适应的程度;第二,有效性(effectiveness)——衡量援助互动在多大程度上实现了目标;第三,效率(efficiency)——衡量相对于输入的输出;第四,影响(impact)——发展干预所产生的积极与消极变化,不管是直接或间接、有意还是无意;第五,可持续性(sustainability)——涉及衡量活动带来的好处在援助者资金撤回后是否能继续。发展中国家可以此为参考并结合南南合作互利互惠等特征构建南南合作的评估标准。在制定原则与标准的过程中,中国需要与其他发展中国家进行密切协调与合作,同时中国的南南合作需要融入全球南南合作的主流中才能发挥更大的影响力。

结 束 语

中国的南南合作从改革开放前的“政治挂帅”到改革开放后对经济上互

利互惠的追求，其演变过程受到中国国内发展道路与国际局势变化的影响。进入 21 世纪后，包括中国在内的一批新兴经济体实现了群体性发展，南南合作焕发出新的生机与活力，并成为推动 MDGs 取得进展的重要力量。2008 年全球金融危机对发达国家造成了严重冲击，在自身财政紧缩的情况下，它们也难以再为发展提供更多资金。正是在这一背景下，全球发展伙伴关系进一步受到重视。全球发展伙伴关系要求充分发挥新兴经济体、其他发展中国家、非政府组织、私营部门等其他行为体的作用，南南合作因此成为 2030 年议程的重要推动力。

南南合作对援助、贸易、投资等因素的协同作用的重视，以及对发展合作外延的扩展日益受到传统援助者的认可，这为南南合作话语权和影响力的提升提供了机遇。联合国 2030 年议程汲取了 MDGs 的经验教训，从过于强调社会部门转为强调经济、社会与环境三个维度的平衡。新议程进一步突出了基础设施在发展中的作用，并将其作为一个大目标单列出来。基于自身的发展道路，中国在基础设施领域具有巨大的生产能力和过剩的产能，因此需要在该领域实施“走出去”战略。而其他发展中国家的基础设施则急需得到改善，这为中国与其他发展中国家的互利合作提供了重要机遇。

2030 年议程目标的实现，需要复兴全球发展伙伴关系。而这一伙伴关系又需要发挥更多的公民社会和私营部门的促进作用。中国南南合作在与非国家行为体打交道方面已经有了一些有益的探索。但在与其他发展中国家开展合作的方式方面，总体上还是以政府对政府的模式为主。为了进一步发掘中国南南合作的潜力，中国需要借鉴其他国家的有益经验，在加强非国家行为体的参与方面进行探索。另外，中国还需要与其他发展中国家进行协调与合作，在南南合作的定义、统计与评估方面制定统一的标准与框架，这样才能更好地发挥中国南南合作的影响力。

[收稿日期：2015-11-30]

[修回日期：2015-12-26]

[责任编辑：杨立]

中国城市外交的若干理论问题*

赵可金

【内容提要】 在全球化时代，城市越来越成为国际关系中活跃的行为体，城市的外交职能也得以不断完善，城市外交成为一种新兴的外交形式。中国城市外交的兴起，有其深厚的理论基础，它既是全球化和中国改革开放政策的必然产物，又是权力下放赋予城市涉外自主权和外交能力的内在要求。此外，中国的城市外交既与传统的国家总体外交有密切关系，同时又有新的内涵，其核心问题在于如何从城市的角度更好地处理跨国关系。中国城市外交的关键问题是制度设计，需要培育城市精神、建立健全外交体制和运行机制。另外，中国城市外交应该将立法、明责、制略、建制、保障等几个方面作为工作重点。与西方国家相比，中国是城市外交的后来者，随着中国国际化程度的日益深入，城市外交正在成为中国大国外交战略的重要组成部分。由于外交是一种高度敏感的政治性事务，城市在参与外交事务的过程中，最重要的问题是遵守相应的外交规则、规范和惯例，在其现实性上表现为构建成熟的城外交制度。

【关键词】 城市外交 全球化 城市功能 外交制度

【作者简介】 赵可金，清华大学国际关系学系副教授，察哈尔学会高级研究员

【中图分类号】 D827

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0056-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601004

* 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,城市外交引发社会各界的浓厚兴趣,不仅越来越多的外交学者开始将研究焦点锁定城市,挖掘全球化时代城市的外交潜能,而且越来越多的城市和政治家也开始强调城市外交的重要性。^①在中国,早在20世纪70年代,在毛泽东和周恩来的直接领导下,天津和神户建立了第一对国际友好城市。改革开放以来,邓小平强调国际友好城市要服务经济发展和促进国际合作,以友好城市和友好省州为主要内容的城市外交日益活跃。在1992年,中国人民对外友好协会发起成立中国国际友好城市联合会,建立了经济合作委员会和国际友好城市交流中心,并加入了世界城市和地方政府联合组织。截至2015年12月16日,我国有30个省、自治区、直辖市(不包括台湾省及港、澳特别行政区)和449个城市与五大洲133个国家的485个省(州、县、大区、道等)和1488个城市建立了2225对友好城市(省州)关系。^②城市外交已经成为中国民间外交的重要组成部分。

国际友好城市的成功实践,逐步强化了对城市外交重要性的认识。2004年8月,时任天津市人民对外友好协会秘书长的龚铁鹰发表了《国际关系视野中的城市》一文,明确提出了“城市外交”的概念,并认为城市外交是总体外交的一个组成部分,在性质上属于半官方外交。^③龚铁鹰的论文在学界引发热烈反应。暨南大学的博士生杨勇,外交学院的赵汗青、贺耀芳、周萍萍,广东外贸外语大学的徐琨琳、上海外国语大学的谢樱等对北京、上海、广州等地的城市外交实践进行了扎实的案例研究。^④2009年11月8日,时

^① Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations,” *Clingendael Diplomacy Papers*, No. 10, The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007; Arne Musch, Chris van der Valk, Alexandra Sizoo, Kian Tajbakhsh, eds., *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-Building, Post-Conflict Reconstruction*, The Hague: VNG International, 2008; 熊炜、王婕:《城市外交:理论争辩与实践特点》,载《公共外交季刊》2013年春季号,第14-19页。

^② 中国国际友好城市联合会网站, <http://www.cifca.org.cn/Web/YouChengTongJi.aspx>。

^③ 龚铁鹰:《国际关系视野中的城市——地位、功能及政治走向》,载《世界经济与政治》2004年第8期,第42页。

^④ 参见杨勇:《全球化时代的中国城市外交——以广州为个案的研究》,暨南大学2007年博士学位论文;赵汗青:《北京城市外交发展研究》,外交学院2012年硕士论文;贺耀芳:《北京城市外交实践研究》,外交学院2012年硕士论文;周萍萍:《日本东京都城市外交的特点——以友好城市交流为例》,载《太平洋学报》2012年第8期,第49-56页;徐琨琳:《广州城市外交研究》,广东外语外贸大学2009年硕士论文;谢樱:《上海城市外交研究》,上海外国语大学2012年硕士论文。

任中国人民对外友好协会会长陈昊苏在中国国际友好城市大会开幕式致辞中明确提出“城市外交”概念，强调城市外交要服从和服务于总体外交。^① 时任国家副主席习近平和全国政协主席贾庆林也都在讲话中提出加强城市外交，将以国际友好城市作为城市外交的主渠道。^② 2013年9月，广州市成立第一家城市外交协会，在其举行的研讨会上，多数学者认为城市外交已经成为新时期城市的重要功能，城市应在未来的外交中担当更加重要的角色。^③

《公共外交季刊》2013年还刊发一组文章，强调城市外交对于公共外交具有重大意义。^④ 2014年5月15日，国家主席习近平在人民大会堂出席中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动并发表重要讲话，强调要推进城市外交，大力开展国际友好城市工作，促进中外地方交流，推动实现资源共享、优势互补、合作共赢。^⑤ 这是中国最高领导人首次明确提出“城市外交”的概念，为新时期中国城市外交指明了前进方向。

理论是行动的先导。要想在外交实践中充分发挥城市外交的效能，必须首先解决城市外交所面对的一系列理论问题，比如：为什么需要城市外交？城市外交要致力于解决什么问题？城市外交和其他外交形式之间的关系是什么？等等。本文将围绕城市外交的若干理论问题进行探讨，以求教于方家。

一、为什么需要城市外交？

外交是一种代表国家和平处理国与国之间关系事务的活动。传统上，处理外交事务的权力通常属于各国中央政府（联邦政府）及其专业外交部门，地方政府和其他政府部门没有处理外交事务的权力。自新中国成立以来，外

^① 陈昊苏：《在中国国际友好城市大会开幕式上的讲话》，中国国际友好城市联合会，2008年11月8日，<http://www.cifca.org.cn/web/videoDetails.aspx?id=1542&ztid=26>。

^② 习近平：《加强国际友城交流合作 增进世界各国人民友谊——在中国国际友好城市大会开幕式上的致辞》，中国国际友好城市联合会，2008年11月8日，<http://www.cifca.org.cn/web/videoDetails.aspx?id=1547&ztid=26>。

^③ 《城市应在未来外交中担当更重要角色》，新华网，2013年9月2日，http://news.xinhuanet.com/2013-09/02/c_117195817.htm。

^④ 熊炜、王婕：《城市外交：理论争辩与实践特点》，第14-19页。

^⑤ 习近平：《在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动上的讲话》，载《人民日报》2014年5月16日，第2版。

交工作始终奉行“外事无小事”的铁律，外交大权属于中央尤其是集中于最高领导人，外交事务的权力高度集中，十分敏感。即使外交部长和驻外大使也只拥有有限的授权，不可逾越权限。之所以在外交事务上坚持“外事无小事”的原则，不仅因为外交事务攸关全局，更因为冷战时期明确的敌我友区分。在冷战高压下，外交事关国家安危，是国际统一战线的重要渠道，稍有不慎就会造成严重后果，故非但普通民众没有机会涉足外交事务，政府官员甚至不具有外交权限的高层领导人也尽可能与外交事务保持距离，将外交事务视作高度敏感的禁区，除非中央统一安排，否则不会轻易介入。

然而，改革开放以来，中国的国际化程度日益深入，内政与外交的界限日益模糊，越来越多的经济和社会事务开始进入外交领域，如对外贸易、招商引资、教育文化交流、出国旅游等，国门的开放也使越来越多的行为体包括地方政府、企业、媒体、智库等参与国际事务的积极性日益高涨。如此众多的跨国经济和社会事务一齐涌到最高领导人和外交部门的案头，令其不堪重负，不得不将处理涉外事务的权力授予其他政府部门和地方政府，由此权力下放成为 20 世纪 80 年代中国政府改革的一个重要特征。同时，由于冷战终结，全球化浪潮蓬勃发展，国际上的敌友界限日益模糊，对外事务的敏感性也大大下降。即使某一经济或社会领域中发生处置不当的问题，也不会造成重大的负面外交后果，越来越多的地方政府和城市在获得外交授权后，在处理涉外事务的过程中不断积累经验，其外交自主性和能力也稳步提升。城市外交正是在这一时代背景下成长起来的一种新兴外交形式。

事实上，发展城市外交的必要性也日益明显，主要有以下两个因素。一是全球化和改革开放激发了城市参与外交的强烈意愿并要求完善其外交职能。城市是“城”与“市”的结合体，“城”是一个安全概念，指为人口集聚地提供安全保卫的地域。“市”是一个商业概念，指进行商品交易的场所。在《辞源》中，“城市”是指人口密集、工商业发达的地方。从起源来看，世界各国城市的起源基本有因“城”而“市”和因“市”而“城”两种类型，前者多见于战略要地和边疆城市，如天津起源于天津卫；后者多见于交通要道和港口城市，如上海、香港，它们本质上是工商业的聚集和交易中心。

学界普遍认为，真正意义上的大规模城市是工商业发展的产物。在东方国家，大多数规模庞大的城市均地处商业交通咽喉地带，如唐都长安、宋都汴梁以及晚清的广州，皆因工商业繁荣而形成。在西方国家，无论是早期意大利的米兰、威尼斯、佛罗伦萨和拜占庭的君士坦丁堡，还是后期英国伦敦、法国巴黎、德国法兰克福，均与商业兴衰休戚相关。近代以来的英、法、德、美等工业化强国，其城市化水平也都相当之高。因此，工商业的发展是城市生命力的根本，一切城市功能的拓展均与工商业的发展直接相关。

在全球化时代，城市功能也全球化了，真正具有全球竞争力的城市无不积极融入全球化经济体系，成为连接全球经济体系和地方社区体系的枢纽。因此，在全球化推动下，越来越多的城市呈现出“组团化”发展的趋势，逐步形成了以一个中心城市为核心、周围环绕一系列中小城市的城市群。例如，美国东海岸的“波士顿—华盛顿城市带”、美国西海岸的“旧金山—圣迭戈城市带”和美国中西部的“芝加哥—匹兹堡城市带”，日本的“东京—名古屋—大阪城市圈”，英国的“伦敦—利物浦城市带”，等等。中国也是如此，以“香港—深圳—广州”为核心的珠江三角洲城市群，以“上海—杭州—南京”为中心的长江三角洲城市群，以“北京—天津”为核心的京津冀城市群，都是城市融入全球化经济体系的产物，这些地区也是中国改革开放的前沿地带。对这些城市群而言，融入全球化经济体系的程度越深，对本国和他国外交政策的敏感性和脆弱性也越高，恐怖主义、跨国犯罪、经济摩擦、文化冲突等问题或矛盾会首先在城市中释放，如果这些问题得不到及时处理，将会对城市发展造成十分严重的后果。因此，城市国际化面临的机遇和挑战，从正反两个方面激励城市参与外交事务，通过开展与其他国家政府、企业和社会等众多行为体的城市外交应对内外挑战，为城市发展保驾护航。城市外交是全球化时代工商业发展的内在要求，一个城市是否具有活力和竞争力，主要取决于其是否能够通过在全球范围内建立发达的交流体系而抓住机遇，是否能够及时有效地化解来自各方的挑战。

二是权力下放使得城市拥有了处理涉外事务的自主权，具备了进行城市外交的实际能力。中国是一个单一制国家，外交权力高度集中。根据宪法规

定，国务院负责“管理对外事务，同外国缔结条约和协定。”为调动地方政府积极性，自 20 世纪 80 年代以来，中央政府采取多项措施将许多权力下放给地方政府。从 1979 年起，中央允许多个省区市建立自己的外贸公司；在 1980 年设立了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区；1984 年公布了 14 个沿海开放城市，赋予其低税率、较高的财政收入分配权、享受特殊制度和政策的环境以及设立特别经济区、经济开发区等发展自主权，并将更多国有企业委托给省、市、县三级政府，并在财政上实行“分灶吃饭”和“财政包干”；最终在 1994 年实行分税制，极大地下放了经济管理的权限，使地方政府在教育、卫生、住房、社会保障、基础设施建设等领域承担更大的责任。在干部管理上，中央也下放了干部管理权限，确立了只管下一级主要领导干部的新体制，实质性扩大了地方自主权。此外，国务院启动行政审批制度改革，先后取消和调整 2 497 项审批项目，极大地调动了外资企业登陆中国的积极性。截至 2002 年底，全国共批准外商投资企业 424 196 家，外商投资合同总额 8 280.6 亿美元，实际投入外资 4 479.66 亿美元。^①

经过几轮权力下放，中央政府将干部管理权、行政管理权、社会管理权和财政、税收、金融等方面的权力下放给地方政府，这带来了中央与地方关系的调整，后者成为中国外交事务的重要参与者。^② 其中，城市成为参与外交最为活跃的角色。一位英国学者在研究分权与中国对外政策后发现，分权已经把中国从一个统一的国家转型为一个模糊状国家（muddle states），现在中央只是貌似在统治地方，而地方也只是貌似在被统治。^③

在“摸着石头过河”思维的主导下，只要未造成重大外交后果，中央政府对地方政府的对外交往行为采取包容态度。一个有意思的现象是，中共中央和国务院规定外交大权归中央，中央外办和外交部也强调“外事无小事”，因此地方政府的外事管理更多被视为民间外交工作，与之联系更加密切的是中国人民对外友好协会。尽管出国审批权仍然要按照规定由外交部和相关机

^① 吴敬琏：《当代中国经济改革》，远东出版社 2004 年版，第 288 页。

^② 陈志敏：《次国家政府国际事务研究》，长征出版社 2001 年版。

^③ Gerald Segal, “China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy,” *Adephi Paper*, No. 287, London: Brassey’s for IISS, March 1994.

构批准，但真正协调和联络的却是全国友协和地方友协，很多省市友协和外办是合署办公。因此，外交部和中央外办在地方政府对外交往中扮演的角色更像是一个“否决者”，只要此种交往没有在外交上造成严重后果，外交部基本不予过问。这种奇怪的外交体制反而为地方政府尤其是城市开展外交创造了绝佳的环境，很多城市几乎都是在开展“静悄悄的外交”，在权限、规划、人力和预算均到位的情况下，城市外交职能有了飞速发展。在北京、上海、广州、深圳等一线城市，外办和友协都建立了庞大的人才队伍，而且承担着繁重的外交外事任务，这些任务既来自于中央政府和外交部的委托，也有来自企业和社会的外事需求，更多的来自地方党委、政府赋予的使命。

二、中国城市外交的核心是“名分”

作为一种新兴的外交形式，城市外交新在何处？城市外交产生后，是否改变了外交的本质内涵呢？是否解决了传统外交所不能涉及的新问题？尤其是在中国，作为总体外交的重要组成部分，城市外交需要处理的核心问题是什么？这些问题是中国城市外交理论的核心。

（一）城市外交新在何处？

关于城市外交的概念，笔者在《城市外交：探寻全球都市的外交角色》中进行了考察，“作为一种特殊的外交形态，城市外交是在中央政府的授权和指导下，某一具有合法身份和代表能力的城市当局及其附属机构，为执行一国对外政策和谋求城市安全、繁荣和价值等利益，与其他国家的官方和非官方机构围绕非主权事务所开展的制度化沟通活动。^①因此，与传统外交强调处理主权性事务不同，城市外交更强调非主权事务，它是传统外交的补充和发展。与民间外交相比，城市外交又具有一定的官方性，但城市外交也不同于泛指地方对外交往的地方外事，城市外交具有较强的自主性，不仅会参与诸如裁军谈判、军备控制、地区冲突与战后重建等“高级政治”议程，甚

^① 赵可金、陈维：《城市外交：探寻全球都市的外交角色》，载《外交评论》2013年第6期，第69页。

至会对中央政府形成竞争性压力，不仅为城市自身的发展创造更大的空间，而且会对地区和国际秩序产生深远影响。可见，城市外交的兴起，并没有改变外交的本质内涵，城市外交仍然强调和平处理国际关系的智力和机智，同时也意味着城市拥有了传统上由中央政府和职业外交官才能承担的外交职能，成为国家总体外交的重要组成部分。

尽管城市外交并未改变外交的本质内涵，但在三个方面发展了传统外交，承担了传统外交所无法或无力承担的外交任务。

一是城市外交所立足的社会情境是超越国家体系的国际体系，这使城市外交不仅是国家建设功能的一部分，更是国际体系的一部分。与职业外交仅仅强调维护国家利益不同，城市外交除了维护国家利益外，还强调实现城市多样化的社会利益，这些利益往往在强调“一种办法管到底”（One Method For All）的传统外交中无法完全实现。比如在处理多样化族群、文化、宗教、环境、恐怖主义、跨国犯罪、经济、金融等领域产生的外交问题时，城市外交不仅需要和中央政府在对外政策上保持密切沟通，而且还要与世界各国政府、跨国公司、非政府组织等保持密切联系，为城市的安全、繁荣和发展营造良好的环境，谋求提升城市竞争力，拓展城市发展空间。

二是城市外交所遵循的规则和规范要比传统外交复杂得多，既要遵守《维也纳外交关系公约》等外交游戏规则，还要遵守一些行业规则、社会规范和道德准则。毫无疑问，在城市代行国家总体外交时，必须严格遵守传统外交规则和规范，与外交部和驻外使馆没有差异。但是，当城市在国家法律和外交制度框架内，处理跨国性的招商引资、社会犯罪以及文化交流等事务时，还必须遵守其他国家的国内法律和制度，甚至还要顾及国际组织、非政府组织的规则。因此是一种更加复杂的外交事务。

三是城市外交的沟通模式是一种相互交叉的多重网络，它是一个呈现为网络化、多边化、多面化（polylateralization）的开放系统。^① 由于城市处于国际体系与国家体系互动的枢纽地带，是众多行为体聚集的场所，特别是随

^① Paul Sharp, "For Diplomacy: Representation and the Study of International Relations," *International Studies Review*, Vol. 1, No. 1, 2000, pp. 33-57; Paul Sharp, "Making Sense of Citizen Diplomats: The People of Duluth, Minnesota, as International Actors," *International Studies Perspectives*, Vol. 2, No. 2, 2001, pp. 131-151.

着大众传媒、互联网和社交网络的拓展，城市成为全球化网络的节点，中央政府、跨国企业总部和地区分部、全球性媒体、非政府组织、宗教、族群、领事馆和大使馆以及国际组织总部汇聚于此，城市的任何风吹草动都会产生复杂的沟通效应。对于城市而言，其外交战线是多重的，它面临着一个复杂的利益相关方网络，既要代表中央政府的对外政策，也要代表利益相关方的权益，它需要谨慎地平衡各方利益，竭力维持良好的城市环境。因此，与传统外交仅强调政府间封闭式的沟通模式不同，城市外交需要同时驾驭封闭式沟通和开放式沟通两种模式，还要注意及时换位，以应对不同对象的需求。

（二）“名分”是中国城市外交的核心问题

外交的核心问题是如何和平处理国际关系中的问题；相应地，城市外交的核心问题是城市如何和平处理跨国关系。然而，与国家总体外交不同，城市所处的节点地位决定了其在参与外交事务时面临来自国家外交体系、城市社会体系和国际体系之间的交错压力，如何谨慎应对内外压力，避免秩序失控，成为城市外交的核心问题。在中国，这一交错压力表现得更加集中和突出。对中国众多城市而言，在开展城市外交时，最大的问题是“名分”问题，只要解决了该问题，城市外交的其他问题就迎刃而解了。

在全球化时代，卷入全球化体系就意味着要面临形形色色的对外事务，诸如国际贸易、国际投资、跨国劳务输出、移民、出入境、跨国犯罪等，即使是那些永远不走出国门且并不承担中央政府委托的外宾接待等任务的城市，也无法回避来自“远方的挑战”，这是全球化时代的特征。此外，对于置身于国际大循环中的诸多城市而言，如何区分哪些事务属于城市外交，哪些事务不属于城市外交，是一件较难的事情。特别是在中国，“党管外交”和“外事无小事”的原则决定了一旦城市外交越权，就会带来政治上的麻烦；因此，中国大多数城市不愿触碰外交红线。除了中央政府授权和委托的外交任务外，即使属于城市外交的事务，城市也极力将其转化为一般性的涉外事务，以降低政治和外交风险。这一外交红线成为中国的城市开展外交的紧箍咒，如果不能在外交体制和制度框架内赋予城市外交以明确而适当的外交地位和“名分”，城市外交就很难实质性展开。

但随着城市国际化水平的提升,即使中央政府对一些城市外交行为采取容忍和姑息的态度,城市外交还不可避免地会触及另一条中国外交的红线——不干涉内政原则。城市要进行国际化交往必然要同世界各国政府、企业、国际组织和非政府组织打交道,尽管城市极力强调此种交往不涉及主权性事务,但随着外部力量对中国的渗透日益深入,最终都会对中国内政形成干涉的威胁,至少会引发国内治理上新的挑战。例如:广州的非洲人聚居问题、一些国际非政府组织在中国西藏和新疆问题上的错误立场、一些跨国公司对中国国家安全的挑战等,所有这些问题都可能会触及城市外交红线。因此,很多城市在开展外交的时候或多或少存有顾虑,担心可能引发麻烦,各个一线城市的外办都竭力维持与外交部的良好关系,尽可能防止出现外交事件。

此外,城市外交即使将重心锁定为向海外拓展,也面临外交“名分”的难题。由于国家外交大权集中在中央,导致一些国际化程度高的城市在开展对外事务时缺乏代表能力。比如在申办奥运会、世博会和亚运会时,北京、上海和广州就很难独立开展城市外交,而是必须在国家总体外交的统一领导下进行。香港、澳门等特别行政区在参与涉外事务时,也缺乏适当的外交“名分”,在遭遇海外侨民和法人被绑架、遇袭以及合法权利遭到伤害时,不能及时作出有效反应。同时,中央政府在处理此类事件时,也要受制于其他因素,外交服务的针对性不足。因此,在考察中国城市外交的进展时,可以根据城市的政治地位来确定城市外交的水平,中国的城市在政治地位上分为中小城市、沿海开放城市、经济特区、副省级城市、直辖市、特别行政区等,城市外交的水平也基本按照这个次序排列。政治地位越高的城市,其享有的外交自主权越大,国际化联系也更加广泛,城市外交的水平也更高。显然,决定中国城市外交的核心问题是政治地位和外交“名分”,只要确定了适当的政治地位,城市外交的规模和水平就大致确定了。

三、中国城市外交的关键是制度设计

既然决定中国城市外交的核心问题是政治地位和外交“名分”,是否意

意味着只要政治地位和外交“名分”确定了，城市外交的水平就会自然地得到提升？现实并非如此，政治地位和外交水平并非是一一对应和自动实现的关系。例如，同样是直辖市，北京、上海、天津、重庆的城市外交水平显然并非处于同一水平；再如，15个副省级城市的外交水平也存在较大差异。由此可见，除了政治地位和外交“名分”外，城市外交还受到众多因素的影响，包括地理位置、经济实力、产业结构、社会环境、文化特色、城市发展战略、体制机制和人员队伍等。在众多因素中，决定一个城市外交绩效的关键还是制度设计，因为在全球化时代，城市作为全球体系、国家体系和地方体系的枢纽，在开展对外交往时并不缺乏机会、信息和资源，而是缺乏将众多资源整合起来的制度，防止出现资源浪费和恶性竞争。能否建立成熟的城市外交制度是影响该城市外交能力的关键。一个城市的国际化水平越高，就越需要构建适应全球化发展需要的系统规范、运转协调和功能强大的城市外交制度，特别是建立有效处理外交事务的一系列体制机制。

城市外交制度是一个涵盖价值原则、组织体系和运行机制等内容的广义概念，是指一个城市处理对外事务、国际关系的各种指导原则、准则、规范和惯例，是规范城市政府机构与公务人员进行外交活动的言论和游戏规则的总和。具体来说，城市外交制度需要解决以下三个方面的问题：

（一）城市精神

中世纪贸易网络（即汉萨同盟，Hanseatic League）的德国城市吕贝克大门上有一句格言：“城市的空气使人自由”（Stadt Luft macht frei）。不管是因城而市，还是因市而城，只有确立自由的城市精神，城市才是流动的和充满活力的。一个没有自由精神的城市必然是一个封闭保守的城市，商业、金融、投资、旅游等各种形式的交流都必然僵化，城市外交无从谈起。美国城市社会学家乔尔·科特金（Joel Kotkin）在《全球城市史》中提到，究竟是什么使得城市如此伟大？又是什么导致它们逐渐衰退？对此，他的回答是，在神圣、安全和繁荣“共同存在的地方，城市文化就兴盛；反之，在这些因素式微的地方，城市就会淡出，最后被历史所抛弃”。^①因此，城市精

^① [美]乔尔·科特金：《全球城市史》，王旭译，社科文献出版社2005年版，第5-20页。

神是城市的灵魂，国际大都市都十分重视培育城市精神，通过与世界各地建立紧密的联系，提高城市的对内凝聚力和对外影响力。比如纽约强调多元整体中的个人主义精神，伦敦强调理性与自由精神，巴黎强调创新与批判精神，柏林强调秩序与静穆精神，这些精神是缔造城市竞争力的不竭源泉。^①

从这个角度来讲，城市外交首先是一种“道”，代表着一种强大的城市精神，而不仅是一种“术”，也并非是一些外交技巧和方式方法。如果一个城市没有自己独特的城市精神，一味迎合国家外交的需要，就不可能有实质意义上的城市外交，而只能是国家总体外交的代理者。因此，确立独立的的城市精神，并努力将其扩展为城市共识，构建强大的文化环境，这是开展城市外交的前提和基础。近年来，中国众多城市都在积极打造城市精神，比如北京强调爱国、创新、包容、厚德“北京精神”，上海致力于打造“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神，深圳强调“开拓创新、诚信守法、务实高效、团结奉献”的“深圳精神”，这些都是城市外交理念从自发到自觉的重要体现。

（二）外交体制

城市外交体制是城市在处理外交事务中的众多机构之间的权力分配和领导隶属关系，主要包括权力结构和决策体制。世界上众多国家的不同城市在治理体系上存在诸多差异，如市议会制、议会市长制、市长议会制、市委员会制、市经理制等等，不同体制下的对外事务管理体制更加多样。尽管如此，但各城市都必须建立一个专业化的对外事务治理体系。例如，纽约市政府在市长办公室设立了专门负责国际事务的办事机构，负责代表纽约市政府联络外国政府、联合国、美国国务院等机构，并具备以下功能：就外交和领事事务对市政机构提供咨询建议，为外交和领事机构提供相关建议，处理突发性的涉外危机和紧急事件，协助外资企业获得相关服务和信息，推动纽约与世界各地建立城市伙伴联系，等等。不难看出，这一机构建立了与美国联邦政府、外国政府、国际机构、跨国企业和其他社会行为体的沟通体系，对外代表纽约市政府，在市长的直接领导下处理涉外事务，是一个专业化的“纽

^① 奚洁人：《世界城市精神文化论》，学林出版社 2010 年版，第 12-28 页。

约外交部”。此外，伦敦、东京、柏林、巴黎等也都建立了类似机构。

在中国，县级以上城市均设立了外事办公室等专门机构，但在重要性上明显弱于其他政府部门，无法像纽约市政府国际事务办那样统领涉外事务，中国各个城市外事办公室的功能更多是处理迎来送往的事务性工作。中国城市是由中国共产党党委领导下的政府体系来治理的，在对外事务上也坚持“党管外交”的原则。因此，要建立统领整个城市的对外事务，外事办公室必须同时是同级党委外事工作领导小组的办公室和同级政府的外事办公室，外事办公室主任应当能够列席市委常委会，能够从宏观上把握一个城市开展对外交往的战略意图和行动计划，能够统筹协调各方面资源为城市发展战略目标服务，这是中国城市外交体制建设的关键。

（三）运行机制

在建立城市外交体制后，还要建立功能强大的运行机制，即行政程序和行政准则，主要是指外交执行机制和程序，所有的外政法令和原则进入执行过程之后，通过哪些渠道落实，具体执行环节中的相关程序和规定的制度化程度如何，都是行政机制的内容。对一个城市而言，至少需要建立健全三方面的运行机制：

一是内外互动机制。随着经贸、旅游、留学等跨国事务的上升，不少城市强调在海外设立办事处，通过城市之间的对话和沟通，建立顺畅的城市外交互动机制。比如，为推动两国旅游业的发展，2006年在洛杉矶市政府的鼓励与支持下设立洛杉矶会议及旅游局驻华办事处，它成为中国国家旅游局、中国外交部及中国公安部联合批准的首家境外官方办事处。2013年4月，该机构又成立了上海办公室，它成为迄今唯一一家被中国国家旅游局认可的国外市级旅游推广机构。与洛杉矶类似，伦敦市政府也在北京设立了伦敦投资局北京办事处，这是伦敦市政府在海外设立的第一家与市政府有关的投资办事处。^① 作为中国的特别行政区，香港在海外也设立了11个办事处，负责与香港有关的经济及贸易等事务，以中国香港的名义，参与世界贸易组织（WTO）等国际组织的事务并签订国际贸易协定。经与当地政府磋商，

^① 周文林：《伦敦投资局在北京设立第一个中国办事处》，新华网，2006年4月20日，http://news.xinhuanet.com/stock/2006-04/20/content_4450721.htm。

香港驻海外经济贸易办事处获得了特权及豁免权，便利了各经贸办在不受干预的情况下履行职务。建立海外办事处，并建立顺畅的沟通机制，是城市外交顺利运行的基础。

二是统筹协调机制。在全球化体系下，一个城市与世界的交往是全方位和立体化的，涉及各个部门和各个领域。随着国际化的深入，对外贸易、国际投资、经济技术协作、侨务外事、旅游促进等领域的事务日益复杂，呈现为“碎片化”管理格局。如何统筹协调不同部门间的对外交往，使之成为相互呼应的整体，这也是城市外交的重要工作。在西方国家，一些城市通过市议会将不同领域的利益进行整合，由市长领导下的工作机构直接协调，形成了对外事务的“利益集团—市议会—市长”共同参与的政策网络，将协调纳入制度化和法治化轨道。相比之下，中国的城市外交更多是在中国共产党的统一领导下开展的，党的领导小组制和归口管理制是统筹协调的主导机制。随着城市涉外事务的复杂化和细化，仅仅依靠党的协调面临着与国外机构不对称的问题，多数情况要求以市政府名义出面进行沟通和协调，因此加强政府层面的统筹协调制度越来越迫切。在统筹主要地方外事部门，如地方外事办、外宣部门、地方发改委、商务委（厅、经贸厅）、侨办、政协外事委等的基础上，协调教育、文化、科技、旅游等部门，同时充分发挥企业、智库、媒体和社会各界的对外交往能力，构建灵活高效的城市外交共同体。

三是央地协调机制。作为国家总体外交的重要组成部分，城市外交不能脱离国家总体外交的轨道，必须在国家总体外交的统一指挥下进行，但城市外交任务的多样性决定了城市外交也要有适当的灵活性，为了兼顾两者就要求建立央地协调机制。在一些联邦制国家，此种协调机制多以法律做出了明确规定，城市主要在经济、社会、文化等交流事务上发挥更大的自主权。当然，一些城市所开展的对外事务可能也会对国家总体外交形成挑战。^① 在中国这样的单一制国家，如何推动建立国家总体外交与城市外交的协调机制是一个十分重要的课题。在与国家总体外交协调方面，城市应主动向外交部请

^① Rik Coolsaet, “The Transformation of Diplomacy at the Threshold of the New Millennium,” in Christer Johnsson and Richard Langhorne, eds., *Diplomacy, Volume 3: Problems and Issues in Contemporary Diplomacy*, London: Sage, 2004, p. 13.

示、报告工作，接受外交部的领导；反过来，外交部也应切实加强和地方政府和城市的沟通，充分了解城市外交的需求和问题，将城市的积极性和资源整合为国家外交的资源。随着新一轮全面深化改革的推进，如何进一步加强外交部与城市间的协调，也是改革的一项重要内容。

总体来看，城市外交制度的三个层次是彼此紧密联系、相互联结的，城市精神是城市外交制度的灵魂和支柱，是决定城市外交组织体制和行政机制的“指挥棒”，城市精神的改变将带来组织体制和行政机制的大幅度调整；当然，外交组织体制和行政机制也具有一定的相对独立性，对于城市精神具有修正和补充的功能。

四、中国城市外交的五大重点

在全球化时代，城市作为全球体系和国家体系互动的枢纽，在外交中的地位日益重要。随着中国国际化水平的提升，如何相应提升中国的城市外交水平，成为新时期中国外交的重要课题。迄今为止，中国城市尤其是特别行政区、直辖市、副省级城市、省会城市和沿海开放城市，已经在对外事务领域开展了大量卓有成效的工作，为改革开放和现代化建设作出了巨大贡献。但是，与新时期中国全面深化改革和打造开放型经济体系的要求相比，仍然存在思想不够解放、认识不到位、制度不健全和能力不够强等问题，表现为城市外事管理机构地位较低、管理体制混乱以及城市外交界限不清晰和战略不到位等问题，直接影响了中国城市在全球化体系中的竞争力。从城市外交理论和城市外交面临的问题来看，新时期提升中国城市外交水平，需要从以下五个方面努力：

一是立法。如前所述，中国城市外交面临的最大问题是外交“名分”问题，很多由城市出面处理的涉外事务并未被视作外交事务，由于受到“外事无小事”铁律的制约，中国城市更多扮演国家总体外交的“耳目”和“手脚”的角色，缺乏城市外交的独立“大脑”，很多城市的领导人对城市外交也讳莫如深，不愿意触碰外交红线。因此，如果不能解决中国城市外交的“名分”

问题，一切努力都是徒劳。在解决城市的外交“名分”问题上，尽管中央可以赋予城市以外交自主权，此种安排可以使城市外交具备一定的弹性，像设立经济特区、自由贸易试验区、经济开发区等特殊政策安排，但此种政策安排也有其弊端，即很容易造成体制性混乱，不同城市由于政策灵活度不同，导致一些城市享有过多特权，这与开放型经济体系和市场经济的原则相悖，并可能造成一些违规操作、双轨制和腐败等行为。

因此，解决城市的外交“名分”问题最重要的是要将其纳入法治化轨道，即将城市的外交权纳入宪法、政府组织法和对外关系法的框架内，将城市外交权与政府机构改革、法律修改综合考量，将城市外交权法制化，出台《中华人民共和国外交法》，明确规定城市的外交权。在具体安排上，可以区分不同政治地位的城市，将特别行政区、直辖市、副省级城市、省会城市、沿海开放城市、中小城市进行区分，分别赋予其相应的外交权限，城市在其权限范围内可自由开展对外交往活动。作为辅助性措施，中共中央和国务院应制定《中央外事管理实施意见》，明确规定哪些事务属于城市外交，哪些事务属于一般外事，并制定协调央地关系的外交/外事管理规范。通过上述举措，可以解决城市的外交“名分”和“代表权”问题，使城市外交真正具有合法性，城市能够放心大胆地开展城市外交，为城市发展和国家利益服务。

二是明责。在解决了城市外交的外交“名分”问题之后，还要明确城市外交的职责。与国家总体外交强调服务外交政策和维护国家利益相比，城市外交的职能是多样化的。目前，很多城市强调在开展外交时，服从中央统一指挥，始终围绕着坚持“三个服务”，即“坚持服务中央总体外交、服务地方经济社会发展、服务地方日益增长的国际交往需求”来开展城市外交。^① 总体来看，“三个服务”的界定基本涵盖了城市外交的主要职责，而且实践证明也是行之有效的，尤其是在经济、社会、文化和环境等非主权性事务领域，城市外交大有可为。比如，哥本哈根在气候变化议题中的角色、伊斯坦布尔在“伊斯坦布尔水共识”倡议中的角色，都产生了重大的外交影响。

与西方国家的城市外交相比，中国城市外交在全球治理、反恐、防扩散、

^① Michele Acuto, "Are Mayors the New Diplomats?" *Diplomatic Courier*, May 31, 2012. <http://www.diplomaticcourier.com/news/topics/global-cities/696-are-mayors-the-new-diplomats>.

调停热点问题等方面的作为还很不够。在一些欧美国家，很多城市领导人开始积极参与众多安全与和平建构行动，比如国际姐妹城市组织（Sister Cities International）在美国国务院的帮助下，于2004年发起了“美国—伊拉克国际和平伙伴计划”（U.S.-Iraqi International Partners for Peace）倡议，致力于加强美国和伊拉克社群的关系，通过公私伙伴关系，该倡议培养人文援助项目合作和知识交换、培训、互惠学习，^① 达拉斯、图森、费城等美国城市都参与其中，推动了美国与伊拉克关系的缓和与改善。随着中国面临的传统安全和非传统安全问题的增多，中国城市也完全可以在雾霾治理、打击“三股势力”、调停地区热点等外交问题上发挥更大作用。一些城市完全可以通过承接国家重大外交活动、独立参与外交事务等渠道，在全球治理中表现得更加积极、更有作为。比如南宁在中国—东盟博览会中的积极表现、银川在中国与阿拉伯国家与海合会合作上的贡献以及西宁举办世界凉爽城市大会等，都是城市外交奋发有为的典型案列。

三是制略。在跨国交流互动加速的时代，城市外交的资源十分丰富，几乎各个领域都具备大量的跨国交流资源。对中国城市外交而言，要想提升城市外交能力，根本是要将各领域的涉外资源整合起来，通过制定明确的城市国际化战略，确立城市外交的路线图，统一各方面的认识，为国家总体外交、地方战略和多样化的国际交往需求服务。近年来，越来越多的城市在国际化战略上的自觉性大大增强，上海、北京、广州、深圳、西安、武汉等城市纷纷提出了建设“国际性大都市”、“世界城市”、“国际化城市”等战略目标，为制定清晰的城市外交战略提供了难得的机遇。

目前，在城市外交中存在“西方中心论”的问题，绝大多数对全球治理有影响力的城市网络，比如大都市组织（Metropolis）、气候领导者集团（Climate Leadership Group）均由欧美国家的全球性城市所主导，亚洲、拉美、中东和非洲地区的城市在其中属于少数，存在着话语权不足和利益代表不足的问题。尽管中国与其他国家已经建立了两千多对友好城市和友好省州，但大多缺乏实际内容，停留在口头上，缺乏实质性的经济社会交流，更

^① “Communities in Some 125 Countries Work for Peace through Sister Cities.” *City Mayors Organizations*, http://www.citymayors.com/orgs/sister_cities.html.

谈不上外交合作了。之所以存在上述缺陷，最主要的原因是缺乏系统的城市外交战略。首先，作为一个整体，中国外交系统缺乏明确的城市外交战略，国际友好城市被作为民间外交活动，由中国人民对外友好协会和国际友好城市联合会协调，与国家整体外交存在着对接不足的问题，很多人脉资源和友好城市资源没有转化为更大范围的国际合作外交资源。其次，就大多数城市而言，它们长期缺乏明确的国际化战略，更多将国际化服从于城市发展规划，而城市发展规划由发改委主持起草，外事、商务、侨务、友协等机构参与不足，影响力十分有限。因此，提升城市外交水平，国家要制定明确的城市外交战略，将城市外交纳入国家对外战略框架，明确城市外交是中国特色大国外交的重要组成部分。同时，要鼓励各个城市制定明确的国际化战略，充分发挥城市外交在国际城市战略中的主力军作用，为建设世界城市作出更大贡献。

四是建制。鼓励城市参与外交事务、支持它们在外交上更有作为，并不意味着城市在外交事务中没有章法可循。城市外交是有组织、有秩序的制度交流，要有明确的游戏规则，不能一哄而上。从国家建设角度而言，城市外交必须服从总体外交的法律和制度约束，不能逾越国家总体外交的授权，更不能自行其是、任意而为。从国际体系的角度而言，中国要参与全球化进程，加入国际组织，举办奥运会，加入国际公约，参与国际事务，就必须改善国内治理结构，建立符合国际社会的一般性规范，包括城市在内的所有行为体都要严格遵守国际制度和规范。因此，推进奋发有为的城市外交，必须实现规则制度先行，将城市参与外交的热情和积极性纳入制度化轨道，防止四面出击和自乱阵脚的倾向。

外交主管部门要加强对城市外交的管理，将城市外交资源纳入国家总体外交的轨道。要改变国际友好城市仅仅由中国人民对外友好协会和国际友好城市联合会协调管理的现状，明确外交部对城市外交的政治监督权。外交部应出台《城市外交管理规范》，向重要城市派遣特派员，与地方党委共同建立特派员办公室，在城市外交事务方面实行“负面清单”管理模式，以加强对城市外交工作的领导。要明确对外友好协会与国际友好城市联合会对城市

外交事务的协调管理权，在具体涉外事务上赋予城市更多的自主权和灵活性，在“负面清单”模式管理下，可以自主决定开展对外交流事务。

城市党委和政府要着重理顺城市外交组织体制，构建一个系统完善的城市外交体系。市委市政府要设立城市外交工作领导小组，下设办公室，办公室主任由常务副市长担任，统筹协调各部门的对外工作。要理顺外事、商务、侨务、发改委、公安、文化、环境、海关、质检等涉外部门的关系，通过建立跨部门协调委员会，在市委市政府的统一领导下，有组织、有秩序地开展城市外交。此外，还要重视制定人员、财务、请示报告、考核评估、监督检查等一系列规章制度建设，确保城市外交做到有章理事。

五是保障。开展城市外交，必须要有坚强有力的人、财、物保障。首先，要勇于组织精兵强将开展城市外交。领导要高度重视城市外交，明确市长作为外事工作的第一责任人角色，充分发挥市长在城市外交中的名片效应。国际经验表明，一个强有力的市长是开展城市外交的最强大武器，纽约市前市长布隆伯格（Michael Rubens Bloomberg）在减少温室气体排放中扮演了比国务卿更重要的角色，他在接受英国广播公司（BBC）采访时强势表态，国家、国际社会和各州在应对气候变化方面都缺乏作为，现在是市长在解决环境问题上大有可为的时刻了。^① 在强有力的市长领导下，还要建立一支强大的专业化团队从事城市外交工作，他们的工作重点不是迎来送往的礼宾接待事务，而是围绕某一明确的议题，通过持续的外交努力，实现外交战略目标。

其次，还要为城市外交提供强有力的预算保障。缺乏预算在当今世界各国城市外交面临的共同问题，很多城市网络和市长倡议计划都高度依赖诸如欧盟、经合组织、世界银行等组织的捐助，缺乏预算使它们更像一个非政府组织，在实质性外交合作方面进展缓慢。中国城市外交要在制定明确战略的同时，提供充足的预算，确保将各个项目落到实处。

此外，城市外交基础设施建设也非常重要，包括办公场所、信息网络、辅助人员、办公系统等。城市外交与企业、媒体、非政府组织、市民等的联系极为密切，需要建立发达的外交服务设施，以提升城市外交能力。

^① Michele Acuto, “Are Mayors the New Diplomats?”

结 束 语

与欧美国家相比，中国城市外交是一个后来者，是随着中国改革开放的深入而逐步展开的。尽管在新中国成立之初，多数城市特别是北京、天津、上海、广州、南京等设立了外事办公室，但这些外事办公室都是在中央统一领导和部署下开展外交工作，是“地方版”的国家外交，并不属于真正意义上的城市外交。改革开放以来，随着国际化水平的提升，越来越多的城市外交职能迅速发展，不少城市通过举办经贸博览会、国际性体育赛事和文化活动以及推进国际合作提升城市国际化程度，也促进了外交职能的不断完善。

随着中国国际化水平的不断提升，城市越来越成为中国外交的重要行为体。党的十八届三中全会之后，中国拉开了新一轮全面深化改革的大幕，致力于建立国家治理体系和打造开放型经济体系，推动行政审批权下放，这些都为城市外交创造了难得的机遇。尤其是设立中国（上海）自由贸易试验区，推动丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设，为中国城市的国际化战略和立体化布局打开了广阔的空间。如何提升中国城市外交的水平，从而为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”服务，成为新时期中国外交的重要组成部分。今后，中国需要制定明确的城市国际化战略，将丰富的城市国际交往资源整合为外交制度，奋发有为地推进城市外交，为增强城市全球竞争力和服务国家外交作出更大的贡献。

[收稿日期：2015-11-13]

[修回日期：2015-12-23]

[责任编辑：陈鸿斌]

中日韩城市外交*

——动力、模式与前景

陈 维

【内容提要】 城市外交是当前中日韩三国合作中的重要组成部分。本文从国际、国家和地方三个层次考察中日韩合作中城市外交的发展动力,发现全球化、国家激励和地方主导三个因素共同推动着中日韩城市外交的发展。在保持友好城市双边交往的基础上,中日韩通过建立论坛机制、搭建协作平台等形式,将友城外交推向深入,并积极发展基于议题领域的跨国城市网络,推进城市外交发展模式的完善。目前,中日韩城市外交在加强沟通、完善全球治理、塑造区域认同方面发挥着积极作用,同时也受制于东北亚政治局势以及城市外交本身的限度。加强在观念、机制和能力层面的持续建设,是中日韩未来城市外交稳步推进的重要路径。

【关键词】 城市外交 中日韩合作 跨国城市网络 东北亚国际关系

【作者简介】 陈维,大连外国语大学讲师,清华大学国际关系学系博士研究生

【中图分类号】 D827

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0076-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601005

* 本文系辽宁省教育厅 2013 年科学研究一般项目“东北亚地区能源安全合作研究”(W2013195)和大连外国语大学 2014 年校级创新团队“东北亚国家智库观点翻译与研究”的成果之一。本文初稿曾参与上海交通大学国际与公共事务学院“‘一带一路’与城市公共外交”研讨会的讨论,感谢与会专家的点评与建议。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,文中错漏由笔者负责。

中国、日本、韩国三国人口占东亚地区的 74%、世界的 22%，经济总量占东亚的 90%、世界的 20%，贸易总量占东亚的 70%、世界的 20%。^① 三国的合作不仅有利于自身经济发展，还将推动东亚一体化进程，为处于后金融危机时代的世界经济增添动力。在三国合作中，地方政府特别是城市之间的交流与合作日趋增多，成为值得关注的现象。中日韩发展地方政府（城市）之间交流的动力是什么，有何一般性与特殊性？中日韩合作中的城市外交有哪些模式可供选择，运行效果如何？在中日韩的合作框架中，城市外交发挥了怎样的作用？其未来发展态势如何？这些是本文探讨的主要问题。

一、中日韩城市外交的动力

（一）关于城市外交及其动力机制的分析

城市外交的兴起是多重力量共同作用的产物。20 世纪 80 年代后，随着全球化的发展，国际关系行为体开始呈现多样化发展态势，包括各级地方政府在内的次国家行为体日益活跃于国际关系舞台，并因其前所未有的参与广度和深度而备受瞩目。^② 城市外交作为全球化进程中地方和全球连接的重要纽带，日益受到关注。

关于城市外交的定义，目前学界普遍采用的是荷兰国际关系研究所的罗吉尔·范·德·普拉伊吉姆(Rogier van der Pluijm)和简·梅利森(Jan Melissen)的广义定义，即认为“城市外交是城市或地方政府为了代表城市或地区和代表该地区的利益，在国际政治舞台上发展与其他行为体的关系的制度和过程”，该界定认为城市外交活动的领域涵盖了安全、发展、经济、文化、网络和代表(representation)等领域。^③ 中国学者则更倾向于认为，城市外交

^① 参见《中日韩合作（1999—2012）》（白皮书），中国政府网，2012 年 5 月 9 日，http://www.gov.cn/jrzq/2012-05/09/content_2133457.htm。

^② See Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, Boulder CO and London: Westview Press, 1986.

^③ Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Relations,” *Clingendael Report*, No. 10, The Hague, Clingendael Institute of International Relations, April 2007, p.12.

是国家总体外交的一个组成部分，在性质上属于半官方外交，具有从属性、中介性等特点^①，是“城市配合国家总体外交，在中央政府的授权和政策指导下参与国际交往的活动”。^②

理解城市外交的动力机制，全球化和地方化是两个关键的维度。一方面，全球化的发展重构了中央与地方、强制与自由、等级与平等、秩序与离散等传统国家与社会关系的核心命题，也冲击了人们对于这些关系的认知框架，消解了传统的主权概念，开始注意到国际政治呈现的无序化、分散化和碎片化趋势，认为“地方”和“全球”分别从次国家层面和超国家层面分享了国家的政治优先权^③；另一方面，地方政府对全球化并非只是被动地回应，而是通过积极参与被称作“再地域化”（reterritorialization）的进程重新绘制国际关系的图景，发展出自身的外交身份和实践，使随地域配置的稀缺资源在国际关系和外交中发挥日益增长的作用。^④ 伴随此类现象的增多，国际关系学界开始承认国际关系和国内政治之间的联动关系，探索国内政治结构、政治制度对国际关系的影响。^⑤ 国内的一些研究也从建构主义视角探讨地方政府和城市的国际身份的形成，城市作为国际行为体的指标因素，城市的自

^① 龚铁鹰：《国际关系视野中的城市——地位、功能及政治走向》，载《世界经济与政治》2004年第8期，第42页。

^② 熊炜、王婕：《城市外交：理论争辩与实践特点》，载《公共外交季刊》，2013年春季号，第14页。

^③ James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in A Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 99; Gerald Segal, "Deconstructing Foreign Relations," in David S. G. Goodman and Gerald Segal, eds., *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, London: Routledge, 1994, pp. 322-355; 约瑟夫·A. 凯米莱里等：《主权的终结？——日趋“缩小”和“碎片化”的世界政治》，李东燕译，浙江人民出版社2001年版；Timothy O'Riordan, "Globalization and Localization," in Timothy O'Riordan, ed., *Globalism, Localism and Identity: Fresh Perspectives on the Transition to Sustainability*, London: Earthscan Publications Ltd, 2001; 唐士其：《全球化与地域性：经济全球化进程中中国与社会的关系》，北京大学出版社2008年版；等等。

^④ David Criekemans, "Exploring the Relationship between Geopolitics, Foreign Policy, and Diplomacy," *International Studies Review*, 2011, p. 714.

^⑤ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-460; Peter B. Evans, Harold K. Jacobsen, and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 1993; Helen V. Milner, *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997; Chris Brown, et al, *International Relations in Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002; Chris Brown, *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press, 2002.

我利益、国家利益、国际利益对其国际行为的影响，以及城市的国际行为与国家行为的关系特征等。^① 这种全球—国家—地方政府（城市）的层次分析为理解城市外交的动力机制提供了一般性的分析框架。

（二）中日韩城市外交的动力

中日韩三国之间地方政府（城市）层面的交流由来已久。可以说，中日韩国家外交关系的建立和发展具有地方先行的传统。中国地方对外交往起步于 20 世纪 70 年代；正是得益于中日关系的发展，中日友城外交成为中国友好城市工作的起点。1972 年中日两国建交后，两国地方政府之间的交往开始活跃起来。在日本神户市市长、日中友好体育恳谈会顾问宫崎辰雄率日中友好青少年访华团到访中国期间，周恩来总理会见了宫崎辰雄市长，欣然同意其加强中日港口合作的提议。随后在廖承志等人的推动下，1973 年 6 月 24 日，天津市和神户市正式结为友好城市。这也是中国对外缔结的第一对友好城市。^② 此前，日本横滨曾在 1971 年中日恢复邦交前致函中国国务院，希望与上海市发展友好城市关系。在神户市与天津市结为友好城市的推动下，上海市与横滨市在 1973 年 11 月 30 日结为友好城市，由此掀起了国际友好城市工作的热潮。西安与奈良和京都、上海与大阪、南京与名古屋等先后建立友好城市关系。20 世纪八九十年代，两国缔结友城的数量更是迅速上升。

在中韩建交过程中，地方政府也发挥了重要作用，有研究表明，以山东省为代表的地方政府出于扩大与韩国双边贸易和吸引韩国投资的经济需要，向中央政府“陈情”和“游说”，为推动中韩建交发挥了积极作用。^③ 在传统双边友城外交稳步发展的基础上，20 世纪 90 年代至 21 世纪初期，中日韩开始发展三国友城多边交往的论坛机制（如中日韩友好城市大会），一些基于议题的协作网络（如东亚经济交流推进机构）得以建立，三国地方（城市）合作日益活跃。

^① 高尚涛等：《国际关系中的城市行为体》，世界知识出版社 2010 年版。

^② 参见《天津友好城市的发展》，天津政务网，2007 年 8 月 31 日，http://www.tj.gov.cn/zjtj/yhcs/ycdywj/200708/t20070831_3087.htm。

^③ 参见祁怀高：《中国地方政府对中韩建交的影响——以山东省的作用为例》，载《当代韩国》2010 年冬季号，第 66 页。

中日韩城市外交的动力机制也可运用国际—国家—地方三个层次的分析法加以考察。首先是国际层次的发展。第二次世界大战结束后，国际政府间组织、跨国公司、国际非政府组织等非国家行为体在国际事务中越来越活跃，影响力也越来越大，主权国家垄断外交的格局逐渐被打破。同时，国际事务和国内事务的界限越来越模糊，诸如全球金融危机、气候变化、恐怖主义、跨国犯罪等国际问题越来越成为国内各级政府的棘手问题，传统上将国内问题和国际问题区别对待的做法已经越来越捉襟见肘。在应对全球转型时，治理在不同的地域范畴经历着重构过程，全球化是中日韩城市外交发展的国际背景。“随着全球化程度的加深，它产生了一种重新划分社会经济活动领域的压力，这种划分通过次国家、地区和超国家经济区域、治理机制以及文化复杂性的形式来体现”。^① 城市和主权国家的关系也被置于这一全新图景中重新审视。作为全球化网络的节点，城市聚集着复杂的全球组织指挥系统，它日益成为全球政治、经济和社会生活命脉的主宰。“城市间经济网络开始主宰全球经济命脉，使若干世界性的节点城市成为在空间上超越国家的实体，并逐渐形成多极、多层次的世界城市网络体系。”^② 这种转变在国际关系中的一个重要表现就是城市外交的兴起。

其次是国家层面的激励。中日韩三国中央政府的宏观政策为中日韩城市合作奠定了基调。目前，由中日韩领导人会议机制、三国在各领域的部长级会议机制、三国经济界人士召开的商业论坛以及各界人士开展的联合研究所组成的一套自上而下的，囊括官、产、学三个层次的合作体系初步建立。^③ 中日韩合作框架经历了对“10+3”框架的依赖和脱离，由领导人会议到部长会议再到民间论坛，自上而下逐渐拓展，并将科技、物流、卫生、旅游等作为重点。2009年10月，三国领导人会议决定筹建三国合作秘书处。2010年12月，三国在韩国首都首尔签署了《关于建立三国合作秘书处的协议》。

^① David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge: Polity Press, 1999, p. 28. 转引自[英]彼得·纽曼、安迪·索恩利：《规划世界城市：全球化与城市政治》，刘晔等译，上海人民出版社2012年版，第25页。

^② 罗红波主编：《城市：全球化网络的节点》，社会科学文献出版社2010年版，第22页。

^③ 参见王涛：《中日韩合作机制的形成与演进》，载《国际研究参考》2012年第10期。

2011年9月,三国合作秘书处在韩国首尔正式运行。由此,三国合作体系框架更加完整,合作机制具备一定独立性,并提出以“东亚共同体”作为三国合作的未来方向。

在此框架下,三国的交流合作正迎来地方与城市唱主角的时代。中日韩三国合作秘书处副秘书长毛宁指出,“在三国合作中,地方合作大有可为。地方政府在推进中日、中韩、中日韩合作方面展现出来的热情和积极性非常高,一些合作的想法和项目也很有新意和创造性。”^① 2015年6月1日,中韩自贸协定正式签署,协定第十七章第25条创新性地设立了促进两国地方经济合作的条款,将山东威海与韩国仁川自由经济区作为地方经济合作示范区,并把合作建设烟台中韩产业园写入协议附件。^② 双方在包括但不限于贸易、投资、服务、产业合作领域探索和实施合作,并在地方经济合作方面发挥示范和引导作用。这些机制和平台的建立,为中日韩的地方政府(城市)通过开展公共外交,促进三方合作提供了一定的政策基础和制度激励。

最后是地方层面的主导。相关文献认为,地方政府(城市)的主要动机是追求地区经济利益,主要有两类研究:一是从财政分权角度的研究考察地方政府国际行为,^③如苏长和运用现代产权经济学中的委托—代理人理论解释财政分权对地方政府国际行为的影响;^④二是对国际经济合作与地方政府行为的研究,国内的此类研究多围绕中国沿海、西南、西北和东北等地区的省份参与次区域合作而展开。^⑤ 尽管研究视角有所不同,但两类研究均认为

^① 《专家谈中日韩地方合作》,凤凰网,2014年3月6日,http://finance.ifeng.com/a/20140306/11817171_0.shtml。

^② 《中韩自贸协定 山东威海先行先试》,新华网,2015年6月3日,http://news.xinhuanet.com/local/2015-06/03/c_1115501361.htm。

^③ 陈志敏:《次国家政府与对外事务》,长征出版社2001年版;苏长和:《国内—国际相互转型的政治经济学》,载《世界经济与政治》2007年第11期,第6-13页;杨勇:《全球化时代的中国城市外交——以广州为个案的研究》,暨南大学2007年博士学位论文;苏长和:《国际化与地方的全球联系——中国地方的国际化研究(1978-2008年)》,载《世界经济与政治》2008年第11期,第24-32页;苏长和:《中国地方政府与次区域合作:动力、行为及机制》,载《世界经济与政治》2010年第5期,第4-24页;王立军:《全球化背景下的中国地方政府国际合作》,山东大学2012年博士学位论文。

^④ 苏长和《国际化与地方的全球联系——中国地方的国际化研究(1978-2008年)》,第24-32页。

^⑤ 代表性研究有陈志敏:《沿海省份与中国的对外政策》,载郝雨凡、林廷编:《中国外交决策:开放与多元的社会因素分析》,社会科学文献出版社2007年版;周元:《当代中

地方政府的主要行动逻辑是追求自身经济利益。

对中日韩三国城市外交动力的考察，基本符合这类行为逻辑。中日韩三国的地方政府（城市）对开展城市外交具有很强的主动性。首先，根据世界银行的数据，中日韩三国 1950—2012 年城市化水平均呈快速增长的发展趋势。日本已进入高度城市化的后期阶段，城市化率高达 91.73%；韩国处于城市化后期阶段，城市化率为 83.47%；而中国刚刚步入城市社会，处于城市化中期阶段，城市化率为 51.78%。^① 城市化水平的提升，是促使中日韩地方政府（城市）开展对外交往的重要因素。其次，中日韩在推进地方交流方面均设置了负责统筹和协调的专门机构，这正是地方（城市）对外交往达到一定规模与活跃度的体现。中国人民对外友好协会在 1991 年成立的国际友好城市办公室基础上，推动成立了中国国际友好城市联合会，作为国际友好城市工作的专门管理机构，^② 并建立了经济合作委员会和国际友好城市交流中心，逐步形成具有中国特色的、比较完善的国际友城管理机制。推动日本地方政府国际行为的机构主要是日本财团法人自治体国际化协会（CLAIR），该协会设立于 1988 年，是日本各地方政府为促进国际交流，推动各地区国际化进程而联手成立的共同办事机构，其致力于加强日本城市同海外的交流与联系。^③ 韩国则有韩中友好协会、韩中亲善协会、韩国地方自治团体国际化财团（2010 年并入韩国全国市道知事协议会）等机构推动地方合作，其广域自治团体也都拥有涉外专门机构。^④

国省会城市参与对外交往的研究》，载《人大国际评论》2004 年第 1 期，第 149-150 页；杨文武：《中国四川与东南亚经贸合作研究》，巴蜀书社 2008 年版；韦朝晖、陈万华：《面向可持续协调发展——广西与周边东盟国家互利合作》，广西师范大学出版社 2009 年版；陈迪宇：《云南与“大湄公河次区域经济合作机制”》，载《国际观察》2008 年第 6 期，第 18-19 页；全洪镇：《东北亚跨国地方间经济合作研究——以中国吉林省、俄罗斯滨海边疆区、韩国江原道为主》，吉林大学 2009 年博士学位论文；李道军、胡颖：《中国新疆参与中亚区域经济合作的机制比较与启示》，载《新疆社会科学》2011 年第 3 期，第 54-58 页。

^① 李芬、李岱青、张林波、侯春飞、朱夫静：《中日韩城市化过程中的资源环境变化比较研究》，载《中国人口、资源与环境》2015 年第 4 期，第 126 页。

^② 阮虹著：《韩叙传：一个外交家的经历》，世界知识出版社 2004 年版，第 502 页。

^③ 参见日本财团法人自治体国际化协会（CLAIR）官方网站，<http://www.clair.or.jp/>。

^④ 杨龙、张彦华：《中韩地方政府跨国合作的现状与前景》，载《南开学报》（哲学社会科学版）2013 年第 2 期，第 4 页。

二、中日韩城市外交的模式

（一）友好城市交往：中日韩城市外交的基础

国际友好城市，是两个国家的地方政府（省、州、市、县）为了加强友好合作而通过协议形式建立起来的一种固定的国际联谊与合作关系。它是各国城市与地方政府对外关系的重要平台，也是各国城市外交和地方政府外交的重要形式，还是各国城市与地方政府对外交流合作的重要渠道。中日韩城市外交的基础正是传统的国际友好城市交往。

中日韩三国在对外缔结友好城市方面都展现出很高的热情。根据中国国际友好城市联合会统计，到 2015 年 12 月 16 日，中国有 30 个省、自治区、直辖市（不包括台湾省及港、澳特别行政区）和 449 个城市与五大洲 133 个国家的 485 个省（州、县、大区、道等）和 1 488 个城市建立了 2 225 对友好城市（省州）关系。^① 根据日本自治体国际化协会和韩国全国市道知事协议会的统计数据，日本地方政府（包含都道府县、市区町村）与海外缔结的友好城市数量为 1 684 对，^② 韩国地方政府（包括广域自治团体与基层自治团体）与海外缔结的姊妹城市数量则为 1394 对。^③ 可以看出，中日韩极为重视友好城市交流活动的开展。友好城市交往包括双边友城外交和多边友城外交，这两种类型的城市外交活动在中日韩之间都得以开展。

第一，双边友城外交稳步发展。中日韩之间缔结的双边友城数量均位列各自友城总数前列。在中国与外国缔结的 2 225 对友好城市（省州）关系中，与日本的友好城市（省州）关系为 250 对，与韩国的友好城市（省州）关系为 163 对，分别居中国与外国缔结友好城市（省州）的第一位与第三位。^④ 日本方面，在日本与外国缔结的 1 684 对友好城市（省州）关系中，与中国的

^① 参见中国国际友好城市联合会官方网站，<http://www.cifca.org.cn/Web/YouChengTongJi.aspx>。

^② 参见日本自治体国际化协会官方网站，<http://www.clair.or.jp/index.html>。

^③ 参见韩国全国市道知事协议会官方网站，<http://exchange.gaok.or.kr/exchange/listNation.action>。

^④ 参见中国国际友好城市联合会官方网站，<http://www.cifca.org.cn/Web/YouChengTongJi.aspx>。

友好城市（省州）关系为 361 对，与韩国的友好城市关系为 259 对，分别居日本与外国缔结友好城市（省州）关系的第二位与第三位。^① 韩国方面，在韩国与外国缔结的 1394 对友好城市（省州）中，中国和日本也分居第一位和第二位，是韩国地方政府对外交流的主要对象。^②

以友好城市为主要载体的地方交流，在国家关系较好的时期，是国家交流与合作的重要载体，在农业、科技、城市建设、医疗、救灾等领域可开展互惠互利的务实合作；在两国关系困难的时期，友好城市又可以其半官方的灵活性，为缓和矛盾、转圜两国关系作出贡献，发挥“以民促官”、“以地方促中央”的独特作用，成为双边关系的重要社会基础。例如，中日关系在 2004—2005 年间降至冰点，青岛市与其友好城市下关市排除各种困难，如期举办了“青岛—下关结好 25 周年”庆典，为维护中日关系作出了努力。2010 年 9 月末，日本非法扣押中国渔船船长事件发生后，在舆论紧张的情况下，青岛市向 85 岁高龄的下关市日中友好协会会长金田满男授予了青岛市人民对外友好协会荣誉理事称号，此举经日本主流媒体报道后，给当地对华友好人士注入了一针强心剂。^③ 2015 年 5 月 25 日，在中日关系因历史问题、领土问题等陷入冰点之际，日本自民党总务会长二阶俊博率领 3 000 人访华团到北京参加中日友好交流大会，并获习近平主席接见，访华团中有许多人是日本地方政府官员。二阶俊博在大会结束后还以大连荣誉市民的身份率 300 人到访大连。^④ 这些以地方政府（城市）为载体的交流，在两国关系的特殊时期，成为保持善意沟通的纽带，尽管不可高估其作用，但“至少对中日关系恢复正常发展的趋势，能起到积极作用。在日本政府不愿意反省的

^① 参见日本自治体国际化协会官方网站，<http://www.clair.or.jp/cgi-bin/simai/j/02.cgi>。需要说明的是，由于统计时间以及标准的某些差别（尤其在中国与日本“市、区、町、村”一级缔结的友好城市方面），此处引用的中日两国关于双方友城数量的统计数据有一定差异，但不影响对总体占比的判断。以下行文中，若无特殊说明，一般以中国国际友好城市联合会的统计为准。

^② 参见韩国全国市道知事协议会官方网站，<http://exchange.gaok.or.kr/exchange/listNation.action>。

^③ 张静：《中日友好城市的缘分》，载《瞭望东方周刊》2012 年 9 月 21 日，<http://news.sohu.com/20120921/n353709953.shtml>。

^④ 笔者与大连市人民政府外事办公室有关人士的访谈，大连，2015 年 8 月 6 日。

情况下，（民间交流）对日本政府开倒车的行为也是一种牵制。”^①

双边友城外交中值得关注的特例是首都城市的合作与交流。中国首都北京、韩国首都首尔和日本首都东京之间相互缔结了友好城市关系。北京、首尔、东京都是世界级大都市，都举办过奥运会，也均面临许多共同的问题，通过城市外交，可以更好地互相学习。近年来，东京都知事和首尔市市长都分别明确使用了“城市外交”的提法。日本东京都知事舛添要一 2014 年 2 月 18 日接受日本《产经新闻》的采访时表示“要和北京、首尔这样的姐妹城市开展与国家意义不同的城市外交”。^②随后在受北京市邀请访华并与中日友协会长唐家璇的会谈中，舛添要一呼吁在城市外交基础上改善中日关系，唐家璇对此表示欢迎。2015 年首尔市长朴元淳访问日本，其间在早稻田大学向 300 余名学生和市民发表了以“首尔市的新沟通市政和城市外交”为主题的演讲，强调以城市外交为出发点，共同克服老龄化、低生育率、青年失业、城市再生等问题，并提议构建首尔—东京—北京的三城协商机制。日本和韩国首都城市行政长官对“城市外交”的公开使用，体现了其积极推进城市外交的态度。需要指出的是，对于日韩使用“城市外交”的提法，其出发点和具体内涵还需置于具体语境下仔细甄别、谨慎回应。

第二，多边友城外交有序开展。多边友城外交一般通过论坛或搭建协作平台的形式将交往推向深入，这方面的典型是中日韩友好城市大会机制。中日韩友好城市大会始于 1999 年，由中国人民对外友好协会、韩国全国市道知事协议会、日本自治体国际化协会共同主办，在三国轮流举行，每年由建立友城关系的城市派代表出席，共商友城合作和城市发展经验，迄今已举办 17 届，成为三国地方政府交流与合作的重要机制，为三国地方政府沟通信息、扩大协作提供了重要平台（表 1）。

^① 《为何 31 年后重现日本 3000 人交流团访华？》，新浪网，2015 年 7 月 30 日，<http://news.sina.com.cn/c/zg/jpm/2015-05-26/23391077.html>。

^② 《日本东京都知事拟推行城市外交 欲改善同中韩关系》，中国网，2014 年 2 月 19 日，<http://www.chinanews.com/gj/2014/02-19/5857227.shtml>。

表 1 历届中日韩友好城市大会情况一览

时间	举办城市	议题	主要成果
第一届 (1999)	韩国 首尔	增进中日韩自治体之间交流	开启交流大会，参会对象为现有友城
第二届 (2000)	中国 北京	新千年中日韩三国地方政府间的交流与合作展望	初步形成交流大会机制
第三届 (2001)	日本 东京都	全球化时代新的区域合作方式的探索	进一步丰富议题
第四届 (2002)	韩国 首尔	通过地方政府的共同发展，促进东北亚地区经济合作	在深化三国地方政府之间的交流与合作方面进行讨论
第五届 (2003)	中国 无锡	地方自治体国际交流在振兴地区经济合作、促进区域关系中的作用	首次在非首都城市举行，扩大影响力辐射面
第六届 (2004)	日本 新潟县	面向三国相互发展的区域政策：对区域间联合和交流的促进	在深化三国地方政府之间的交流与合作方面进行讨论
第七届 (2005)	韩国 江原道平昌郡	中日韩地方政府为东北亚地区共同发展所发挥的作用	首次将参会对象的范围扩大为有结好意愿的城市，专门新设城市交流会
第八届 (2006)	中国 哈尔滨	促进东北亚地区和谐，实现共同发展繁荣	在深化三国地方政府之间的交流与合作以及公共安全、环保、地域经济发展等问题方面进行讨论，发表《哈尔滨宣言》
第九届 (2007)	日本 奈良县	扩大东北亚交流与地方政府的作用	发表《奈良宣言》，表示将加强三国城市在旅游、产业、环境、文化等多方面交流
第十届 (2008)	韩国 全罗南道灵岩郡	活跃地方经济、促进区域发展	围绕开发旅游资源、保护生态环境、发展会展经济三个议题进行讨论，通过《全罗宣言》
第十一届 (2009)	中国 长春市	加强三国地方政府交流与合作，促进东北亚地区共同发展	讨论金融危机形势下经济社会发展以及节能环保、青少年交流等问题
第十二届 (2010)	日本 长崎县	推动地区合作，促进东北亚发展	在后金融危机时期如何转变经济增长方式、促进地区经济的发展，开展环保领域的交流与合作，发挥地区文化优势、促进区域间文化交流等方面进行讨论
第十三届	韩国	充分发挥地方特色	在促进地方经济发展、城市建设、低碳绿色增

(2011)	全罗北道扶安郡	推动东北亚地方政府交流	长以及地方政府在灾害预防和灾后重建中的作用和政策等方面进行讨论
第十四届 (2012)	中国 昆明市	深化交流合作, 共促友城发展	来自中日韩三国 10 个地方城市的代表围绕“传统文化保护与现代旅游业发展”、“地方生态建设与可持续发展”、“地方政府交流促进区域经济发展”等话题结合实例介绍了各自的经验, 设置“城市交流广场”
第十五届 (2013)	日本 富山县	发挥地区特色、谋求东北亚共同发展	在促进产业振兴, 加强商务交流, 推动旅游观光, 开展环保合作等方面达成广泛共识
第十六届 (2014)	韩国 庆尚北道龟尾市	深化交流合作, 共促友城发展	在扩大经贸交流、发展旅游及文化交流、促进区域经济发展等方面达成广泛共识
第十七届 (2015)	中国 义乌市	城市间可持续交流及城市国际化发展	就发展地方经济、培育中小企业、加强文化交流、推动旅游观光等共同关心的课题和合作项目进行讨论, 配套举行义乌商贸推介会

资料来源: 笔者根据中日韩媒体的公开新闻报道、有关省市外事办公室官网、中国人民对外友好协会官网、《友声》杂志、日本自治体国际化协会官网等信息综合整理而成。

除中日韩友好城市大会以外, 中日韩还有其他机制化和常态化的地方政府(城市)会议。例如, 由中国人民对外友好协会、中日友好协会和日本全国知事会共同主办的中日省长知事论坛就体现了两国地方政府加强友城交流, 增进国民相互了解和信任, 深化互利合作, 推动两国关系改善与发展的愿望。该论坛是在已经持续 15 年的“意见交流会”的基础上形成的, 迄今已举办两届。又如, 于 2002 年启动的中韩地方政府交流研讨会以增进中国各地方政府国际交流部门与韩国地方政府驻华代表之间的友谊, 促进地区发展和相互合作为目的, 迄今已举办 12 届, 并已成为两国地方政府间交流与共享信息的坚实平台。这些机制化的多边城市论坛与协作平台“能将一对一的友好城市‘点’转化成‘面’, 将原先单个需求连接起来, 整合资源, 节省时间和成本, 实现规模经济效应, 而贸易、投资、能源、环境和人文等单个领域的多边交流合作又能适度超脱于国家间政治, 找到各自所需, 进而有利于多边地方发展, 促进多边关系。”^①

^① 汤伟: 《“一带一路”与城市外交》, 载《国际关系研究》2015 年第 4 期, 第 65 页。

此外，在首都城市方面，在双边首都友城合作的基础上，最初由一位首尔大学教授于 1991 年提议的北京—东京—首尔都市圈合作（BESETO）也有一定进展。设想中的北京—首尔—东京都市圈合作包括三个阶段：第一阶段是意见交流与议程设置，通过经济领域的相互投资、劳务输出，城市管理的信息交流、科技领域的信息网络、环保和文化领域的信息交换等，推动合作分委员会的建立；第二阶段包括经济领域的合资、城市官员的交流、学术领域的交流、交通和旅游线路的设计、文化中心的建立等，打造三市合作研究院；第三阶段包括全方位的合作规划，外交使馆的建立，开展文化节庆活动，建立永久性的机构，等等。^① 总体而言，首都圈合作具有引领作用，对周边具有辐射性。北京、首尔、东京的交流能取长补短，带动相邻城市地带的发展，为东北亚的和平与繁荣作出贡献。随着京津冀一体化进程的发展，首都友城的合作可以扩展为北京、天津—首尔、议政府—东京、横滨城市圈，直至拓展为环黄海经济圈的都市合作。

（二）跨国城市网络：中日韩城市外交的趋势

近年来，网络在国际关系中的运用得到了越来越多的重视。网络被视为“促进集体行动与合作、施加影响以及作为全球治理方式的组织模式”，^② 美国学者泽夫·毛兹（Zeev Maoz）甚至直言，“国际关系成了关于网络的关系”，^③ “网络权力”（Network Power）的概念也被提出并讨论。^④ 城市作为新兴行为体，在全球化时代被卷入形形色色的跨国社会网络之中，许多原本属于市政管理的事务加入了复杂的跨国因素而变得更加复杂和不确定，城市面临着与国家体系、国际体系和全球体系的频繁互动，跨国城市网络（transnational municipal networks, TMNs）应运而生。上述城市间合作（city-to-city cooperation, C2C）通常是城市网络的基石。

^① Hieyeon Keum, “Globalization and Inter-City Cooperation in Northeast Asia,” *East Asia*, Vol. 18, No. 2, 2000, p. 105.

^② Emilie M. Hafner-Burton, Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery, “Network Analysis for International Relations,” *International Organization*, Vol. 63, No. 3, 2009, p. 560.

^③ Zeev Maoz, *Networks of Nations: The Evolution, Structure and Effects of International Networks, 1816-2001*, Berkeley: University of California Press, 2009, p. 4.

^④ David Singh Grewal, *Network Power: the Social Dynamics of Globalization*, New Haven: Yale University Press, 2008; Manuel Castells, “A Network Theory of Power,” *International Journal of Communication*, Vol. 5, No. 5, 2011, pp. 773-787.

跨国城市网络可界定为“随着作为次国家层面重要经济、政治和文化节点的城市能动性和相互依赖性不断强化,为了更有效地处理共同面对的全球性和地区性议题,城市之间通过一种超越国家边界的自愿、互利及协商式的横向互动交流方式来建立一个制度化的合作平台,从而汇集治理资源,分享知识与信息,交流最优实践并强化共识。”^① 跨国城市网络最初起源于欧洲,20世纪中叶后向北美、大洋洲、亚洲和拉美地区扩散。跨国城市网络往往具有三个特征:一是成员城市的自主性(autonomy)和自愿性;二是多中心、横向与非等级制特征;三是成员城市之间的“去中心化合作”特征。^② 相比于国家层面推动的友城模式,最初由市民社会驱动的跨国城市网络日益成为城市外交发展第三阶段的特征,^③ 不仅表现为国家之间的政府关系,也表现为一种社会文化之间的社会关系,一定程度上反映了外交从“国家间政治”(politics among nations)向“跨网络间政治”(politics among networks)的转变。^④ 马可·凯纳(Marco Keiner)和阿雷·吉姆(Arley Kim)曾根据空间范围、部门/专题议题、成员、创建/主导机构等标准对城市网络作了类型划分。^⑤ 根据中日韩合作中的跨国城市网络及其间的城市外交行为,笔者将分类标准进行适当修改,以求更好地考察中日韩参与跨国城市网络的现状和特征(表2)。

第一,中日韩参与跨国城市网络的现状和特点

中日韩城市网络^⑥的发展与世界范围的其他跨国城市网络相比起步较晚(表3)。这与东亚三国市民社会的发展程度有一定关系,东亚三国都具有强势政府的传统,使其合作更多是由国家自上而下推动,而较少由社会力量自下而上推动。20世纪六七十年代起,日本非政府组织开始出现并发出

^① 李昕蕾、宋天阳:《跨国城市网络的实验主义治理研究——以欧洲跨国城市网络中的气候治理为例》,载《欧洲研究》2014年6月,第133页。

^② Marco Keiner and Arley Kim, “Transnational City Networks for Sustainability,” *European Planning Studies*, Vol. 15, No. 10, 2007, p. 1373.

^③ 具体论述参见赵可金、陈维:《城市外交:探寻全球都市的外交角色》,载《外交评论》2013年第6期,第65页。

^④ 赵可金:《非传统外交导论》,北京大学出版社2015年版,第300页。

^⑤ Marco Keiner and Arley Kim, “Transnational City Networks for Sustainability,” p. 1380.

^⑥ 需要说明的是,友城网络也是一种城市网络,但由于更多属于自上而下的国家主导型,因此本文将其归入友好城市的多边外交加以论述。

市民社会的声音,日本地方政府国际交往的基本思路和实际操作也逐渐从重“国际交流”向重“国际合作”、从重“双边往来”到重“多边网络化组织”转变。^①这类多边城市组织往往吸纳多国的城市参与,具有双边合作难以替代的优势。由于其间多国的整体利益往往优先于其中两国的个别问题,因而一般会相对淡化个别国家的复杂政治纠葛,而更注重具体问题的解决。

表2 中日韩城市网络的类型

空间	部门/专题议题	成员/行为体	创建/主导方	运行效果
中日韩	生态/环境	国家和地方政府	中国	建立年份
东北亚 (中、日、 韩、俄、 蒙)	能源	地方政府(城市)	日本	组织结构
	政策议题(城市管理、能力建设)	城市中的非国家行为体(科研机构、大学、企业、私营部门、非政府组织、社区组织、个人)	韩国	预算来源
东亚	城市议题(贫困、城市发展、城市再生)		域外国家	预算规模
亚太	社会议题(社会融入和社会凝聚、性别、人权)		联合国等国际组织	网站信息(内容和可达性)
全球	文化议题	城市、地方政府	伙伴网络	数据库、资源、沟通形式和频率、信息交换
	通讯/技术转移(电子/信息技术)			项目、奖项

资料来源:笔者根据马可·凯纳和阿雷·吉姆的城市网络类型图表修改而成。Marco Keiner and Arley Kim, “Transnational City Networks for Sustainability,” p. 1380.

从表3可以归纳中日韩参与跨国城市网络的几个特点。首先,从空间范围看,中日韩在跨国城市网络中的合作覆盖了不同的空间范围,既创建了东亚三国之间的跨国城市网络,也参与了东北亚地区(包括俄罗斯、蒙古)、亚太地区乃至全球范围内的跨国城市网络合作。总体而言,相对于由国家层面推动的城市间国际合作,东亚三国通过加入跨国城市网络来开展国际气候

^① 徐洁:《日本地方政府开展城市间国际合作的考察与研究——以日本横滨市为例》,复旦大学2009年硕士学位论文。

表 3 中日韩参与跨国城市网络情况

空间	网络名称	成员/行为体	创建方(时间)	部门/专题议题	运行效果
中日韩	东亚经济交流推进机构(OEAED)	会员城市包括中国大连、青岛、天津、烟台；韩国釜山、仁川、蔚山；日本福冈、北九州、下关；会员团体包括三国 10 个商会团体	日本北九州市、下关市，韩国仁川市、釜山市，中国大连市、青岛市(2004)	制造业分会、环境分会、物流分会、旅游分会	已举行五届机构总会、三届东亚城市合作论坛；制造业、环境、旅游分会分别召开九届会议；物流分会召开六届会议
东北亚	东北亚地区地方政府首脑会议(GCONA)	中国吉林省、俄罗斯滨海边疆区、韩国江原道、日本鸟取县、蒙古国中央省	1994	经贸、物流、旅游、环保、文化	已举行十九届会议，促进区域合作深化；打造合作平台
	东北亚地区地方政府联合会(NEAR)	中国山东省、黑龙江省、宁夏回族自治区、湖北省、湖南省、河南省、吉林省；日本 10 个县；韩国 16 个道	韩国庆尚北道发起，中国、日本、韩国、俄罗斯四国 29 个省级地方政府参加(1996)	下设经济通商、环境、文化交流、防灾、一般交流、边疆合作、科学技术、海洋与渔业、旅游等专门委员会	已召开十届全体会议 2016 年将于伊尔库茨克召开第十一届全体会议
亚太	北九州倡议网络(KI)	18 个国家的 62 个城市，其中中国大陆 15 个城市、中国香港、中国澳门；日本成员有福冈、广岛、北九州、水俣、宇部、横滨；韩国成员有清州、大邱、济州、全州、浦项	日本北九州(2001)	环境保护	已运转两轮(第一轮 2000—2005 年，第二轮 2005—2010 年)
	亚太城市间合作网络(City Net)	中国会员城市是南昌、南京、上海、武汉；日本会员城市是横滨；韩国会员城市釜山、昌原、仁川、首尔、水原	27 个创始会员城市(1987)	能力建设、灾害、住房、基础设施融资和城市规划	亚太地区最大的城市间合作网络
	亚洲清洁空气倡议网络(CAI Asia)	中国大陆 14 个城市和香港特别行政区是其“伙伴成员”；日本和韩国无成员参与(但日	亚洲开发银行、世界银行、美国国际发展署	空气质量和气候变化、低排放城市发展、清洁	在中国的国家网络与中国国际民间组织合作促进会已合

		本政府是其赞助方之一)	(2001)	能源和交通工具、绿色货运与物流	作十余年
	亚太城市市长峰会 (APCS)	每届参加城市不同, 2015年, 中国有11个城市参加, 日本有2个城市参加	澳大利亚布里斯班 (1997)	每届主题不同	
全球	世界城市和地方政府联合组织亚太区 (UCLGASPAC)	中国(大陆)成员有中国人民对外友好协会和19个城市; 韩国成员有韩国地方行政教育院、韩国全国市道知事协议会、韩国城市联盟和8个市(道); 日本成员有日本自治体国际化协会、日本静冈县、日本滨松市	2004	城市建设和地方政府合作	
	倡导地方可持续发展国际理事会 (ICLEI)	中国大陆沈阳; 日本18个县市区; 韩国58个道(县、市、区)	1990	可持续、低碳、韧性、生物多样性、资源高效	

资料来源: 笔者通过各组织官方网站与出版物等信息综合整理而成。

治理等议题交流与合作的进程相对迟缓, 对亚太和全球范围跨国城市网络的参与体现出明显不同的选择。例如, 韩国对参与 ICLEI 最为积极, 中国则对 UCLG 最为积极, 尽管日韩城市均未参与 CAI-Asia, 但日本却为该组织提供赞助。需要特别指出的是, 目前尚难以判断中日韩三方在这些网络内是否存在明显互动。^① 与欧美国家相比, 东亚三国在同跨国城市网络的互动过程中还较为被动, 更倾向于推进自身发起的城市网络(日本较为明显), 以下关于网络运行效果的分析也进一步证实了这一点。其次, 从参与主体看, 既有地方政府(城市), 也有非政府组织、双边或多边发展机构、学术和研究机构等, 参与主体比较多元, 例如东亚经济交流推进机构(OEAD)的成员就既有会员城市, 又有商会等会员团体。再次, 从议题领域看, 主要集中于低政治领域尤其以环境保护、灾害管理等为主。由于环境问题具有跨界性和

^① 感谢匿名评审专家对这一重要视角的提醒。

弥散性，往往成为网络治理关注的首要议题之一，紧随其后的是城市建设议题，同时旅游、文化、经贸、物流等领域的合作也已受到关注，体现出较强的经济利益导向，部分印证了本文第一部分关于地方层面动力的分析。最后，从运行效果看，东亚三国城市网络的合作具有较强的持续性，许多机制的常设会议已运行超过 10 年，这种持续性是运行效果的重要保障。相比之下，对亚太和全球城市网络的参与则具有较大的不稳定性。

第二，跨国城市网络在中日韩合作中的发展趋势及其作用。首先，网络合作方式的优点是其非约束性。以环境合作为例，中日韩环境合作目前尚未形成以条约体系构建的有约束性的制度规范，而以地方政府（城市）为主要参与者的治理网络则更具弹性，能在自愿、互利、协商的基础上，寻找共同关切，这种在地方层面的合作“有自身的灵活性和优势，对于推进整体区域一体化具有基础性作用”^①。其次，网络合作强调多元行为体的参与，具有显著的治理特征。“城市是信息交换、传播中心，也是信息生产核心地带，非政府行为体只有依托城市才能参与全球治理进程，反之城市通过非政府行为体才能实现对全球公民社会的参与。”^②例如 OEAED 的决策机构——机构会议就由城市市长会议和商会会长会议两部分组成，充分调动商会、企业等行为体的参与。最后，网络可促进参与者之间的相互学习、形成共识。例如，已成功运行两轮共计十年的北九州清洁环境倡议就特别注重成功实践（successful practice）的复制（replication），通过协调技术来支持和激活资源，尤其是低成本、低技术需求和基于当地的活动可以较好地复制。^③

与欧美相比，中日韩三国在缔造和参与跨国城市网络方面起步较晚且进展相对迟缓，但跨国城市网络是中日韩城市外交的新趋势，它有助于城市相互间交流和分享成功实践和治理经验，有助于中日韩城市共同问题的解决。

^① 石晨霞：《区域治理视角下的东北亚气候变化治理》，载《社会科学》2015 年第 4 期，第 19 页。

^② 汤伟：《超越国家？——城市和国际体系转型的逻辑关系》，载《社会科学》2011 年第 8 期，第 21 页。

^③ Toshizo Maeda, *Kitakyushu Initiative for a Clean Environment, Final Report*, Institute for Global Environmental Strategies (IGES), 2010, p. 29, http://kitakyushu.iges.or.jp/publication/KI_FinalReport_2010.05.19.pdf.

三、中日韩城市外交的前景

中日韩城市外交已取得了一定成果，在三国中央政府关系因历史问题和领土争端等时有波折的情况下，在各个领域和层面上以地方政府为主体的合作发挥了保持民众交流、沟通了解的作用。传统的中央政府间外交有其局限性，而地方和城市的交流以其灵活和务实的特点，可有效发挥地缘和资源优势，是开展公共外交的有效手段，也是值得积极开拓的重要合作途径。根据一些学者提出的对城市外交的“嵌入式”解释，^① 中日韩城市外交在嵌入东亚主权国家体系的同时，并没有从根本上否定主权外交体系，而是适应全球化和城市化的需要，通过功能性适应而发展出一种与主权外交体系并存的新外交体系。

目前，中日韩城市外交主要起到以下三方面积极作用：加强沟通、完善全球治理、塑造区域认同。第一，加强沟通。在中日韩三国中央政府层面的合作受制于政治关系而曲折前行的过程中，城市外交能有效规避中央政府合作中的政治敏感度。地方政府（城市）既具有一定权威性，又具有一定灵活性的身份，使其在合作中无论作出承诺还是履行承诺，都能从更务实的角度出发，就事论事，较少受三国政治关系波动的牵制，从而保持民众层面的交流和沟通。

第二，促进全球治理。现有的国际治理体系存在的一个重大缺陷是成员资格多由主权国家垄断，非国家行为体和次国家行为体表达意见的机会有限，此种安排已经招致部分学者的怀疑和责难。^② 近年来，城市和地方政府开始寻求提升国际制度的透明度，扩大全球治理的参与度，通过倡议政策日程、呼吁国际舆论、缔结“跨国倡议网络”^③、施加社会压力等方式提升城

^① 参见赵可金：《嵌入式外交：对中国城市外交的一种理论解释》，载《世界经济与政治》2014年11期，第143页。

^② [美]奈格尔·伍兹、安瑞塔·纳利卡：《治理与责任的限度：世贸组织、国际货币基金组织与世界银行》，载联合国教科文组织编：《国际社会科学杂志》2002年第4期。另可参见 A. Prezworski, S. Stokes, and B. Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999。

^③ [美]玛格丽特·凯克、凯瑟琳·辛金克：《跨越国界的活动家：国际政治中的倡议网络》，韩昭颖、孙英丽译，北京大学出版社2005年版，第9-11页。

市在全球治理中的影响力。治理的主要特征是多元行为体的参与，在城市外交中，不仅地方政府要参与其中，而且当地企业、媒体等也应参与其中，这是全球治理的题中应有之义。

第三，塑造区域认同。研究东北亚合作的学者普遍认为，东北亚区域认同的缺失阻碍了地区合作机制的形成和建立，这不利于东北亚共同价值观、内聚力和相互依赖的形成，也不利于东北亚区域合作的推进。因此，为加强合作，必须从重塑各国身份认同着手。基于跨国城市网络的城市外交能增进城市在共同关注领域的相互学习，从而塑造共同的认知。例如，在环境保护领域，大连与北九州多年来的合作与交流曾获得时任驻日大使王毅“中日间友好城市交流典范”的高度评价。^①在污水处理等领域，两市除了在供水、污水和污泥处理的技术领域进行广泛交流与合作外，还十分注重开展人才培养与交流合作，^②实现由技术分享到理念分享，最终塑造关于环保标准的共同认知。关于颇具成效的大连与北九州的环境合作，一些分析认为，全球环保标准的扩散及其本地化，才是这项城际合作的重要动机。^③

中日韩城市外交的发展还面临一些制约因素。其一，东北亚政治局势。一方面，由于日本不能正确认识和对待历史，使三国在中央政府层面的关系处于较紧张状态，这也制约了地方的交往。进入 21 世纪以来，在政治右倾化背景下，日本在历史问题和钓鱼岛问题上一再挑起事端，背离中日邦交正常化的原则和精神，导致中日关系陷入“政冷经冷”、“官冷民冷”的低谷。要消除两国关系的政治障碍，还需双方加强相互认知，重建政治安全互信。另一方面，朝鲜半岛的和平与稳定是东北亚城市交流合作的前提。东北亚地区目前的结构矛盾是经济依存度高而安全关系紧张。二战以后美国在东亚缔造了军事同盟体系，在政治与安全方面隔离中国，如今东亚三国合作的深度推进，也在很大程度上受制于美国这个域外因素。中日韩合作攸关东北亚稳

^① 于涛：《准确把握功能定位 大力开展城市外交——以大连城市外交为例》，载广州城市外交研讨会会刊《城市外交——中国城市外交的理论与实践》，2013年9月，第161页。

^② 参见《我市与日本北九州市共同召开环保水道事业推介会》，大连市城建局网站，2011年4月13日，http://www.cjj.dl.gov.cn/info/157591_182259.htm。

^③ See Peter M. Haas, “UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment,” *Global Governance*, Vol. 8, No. 1, 2002, pp. 78-91.

定和中国的长远利益，也是探索在国家间政治关系不佳的情况下，如何发挥城市外交作用的案例。

其二，城市外交本身的限度。地方层面的交往具有较强的灵活性，可以处理国家层面暂时不便解决的某些难题，但其始终具有附属性和局限性，若处理不当，会产生一定的负面效应。例如，在东京都知事舛添要一提出“城市外交”概念后，日本国内对此也有不少反对和质疑的声音，称城市外交难以回避国家间的争议分歧，反而可能会向国际社会传递错误信息。结合日本地方自治扩大的趋势，地方外交的一些负面影响值得关注 and 警惕。地方政府层面在发展对外关系包括对华关系时，通常会从局部利益、眼前利益甚至政客的个人利益出发，这就大大增加了其政策的不确定性。再加上一些伺机扩大地方自治权力的政客的私利驱动，一些地方成为右翼势力活动的舞台。曾有学者分析“日本一部分外交资源向强势地方政府的集结会给日本对外关系注入新的特质，甚至影响双边关系大局”，^① 对此我们也应有所警惕。

总体上，中日韩三国中央政府的宏观政策为中日韩城市合作奠定了基础，由中日韩领导人会议机制、各领域部长级会议机制以及涉及经贸、环保、人文等领域 50 多个官方交流合作机制组成的自上而下的合作体系已初步建立。在此框架下，三国的交流合作将迎来地方与城市唱主角的时代。城市既是国家主权体系的权力节点，也是国际体系和全球体系的重要支点，是多重体系功能和权力重叠的地带。中日韩城市外交是适应全球化和城市化的需要，通过功能性调整而发展出的嵌入东北亚主权国家体系的新外交体系，这一体系既是东北亚主权国家外交体系的重要组成部分，也是国际制度和国际社会体系的重要组成部分，应从东亚区域合作、亚太合作和区域治理等多重视角思考其未来发展。基于已经取得的成绩和当前面临的挑战，中日韩城市外交的未来发展需要从以下几个方面加以推动：

首先，中日韩城市外交应充分关注对方的国际利益、国家利益和城市利益，这是三国城市外交实现可持续发展的根本基础和强大动力。中日韩城市外交应在保持友好城市双边交往的基础上，通过定期召开会议（论坛）与搭

^① 沈旭晖：《日本地方政府的“次国家外交”》，搜狐网，2012年8月2日，<http://roll.sohu.com/20120802/n349664377.shtml>。

建协作平台的形式，将友好城市外交推向深入。由于带有较强的网络式治理特征，聚焦特定议题的跨国城市网络也是推进中日韩合作的有效形式，未来应考虑如何强化在国际城市外交网络下的中日韩跨国城市网络的真正建设，尤其是探索中国主导的议题网络建设，增强中国在相关议题领域的话语权。

其次，在观念层面，要促进中日韩三国中央政府对地方（城市）合作重要性的认识，积极探索在现有合作框架下，发挥地方政府（城市）交流与合作作用的空间。区域合作的推进离不开政治共识与安全共识的达成，这对于历史纠葛复杂、结构矛盾难解的中日韩三国而言尤为重要。目前三国正在推进的“中日韩智库网络”（Network of Trilateral Cooperation Think-tanks）建设就旨在通过加强三国智库间的对话与合作，研究三国合作的共同利益基础、优先领域、面临的机遇和挑战，为三国合作积累共识，提供理念引领和智力支持。从目前该网络的进展看，发展地方政府（城市）层面的合作是其重要的研究和对话领域之一。

再次，在机制层面，要实现城市外交工作由外事部门“一元化”统筹向各相关部门团结协作的“多元化”方向转变；另外，在行动层面开展交流要坚持“以人为本”、官民并举、以民促官的原则，充分调动社会资源和民间力量，推进市民、文体团体、青少年、学校及企业等各层次的交流。

最后，在能力层面，要提升地方外交能力，包括加强对地方领导人的对外政策和外事纪律的教育，进行必要的公共外交与媒体应对能力的培训。东北亚地区政治、安全关系复杂，地方政府（城市）对外交往的增多将使相关部门和人员不可避免地应对一些复杂事态和突发状况，提升相关部门和人员的政治素质和业务素质，能更好地发挥城市外交的积极作用，为服务国家总体外交做出更大贡献。

[收稿日期：2015-11-20]

[修回日期：2015-12-29]

[责任编辑：陈鸿斌]

网络空间冲突的治理困境与 路径选择 *

丛培影 黄日涵

【内容提要】 网络空间安全治理问题正日益引起国际社会的普遍关注；其中，网络空间冲突治理问题更是备受关注。与现实的物理空间冲突相比，网络空间冲突具有行为体多元化、进攻手段快速更新、冲突后果不可预知等新特点。这导致网络空间冲突治理面临认知分歧严重、规范难以有效管辖、威慑无效和“结构性难题”等现实挑战。因而，网络空间冲突治理需要转变治理理念，通过国家间务实合作，整合各方优势资源，构建网络空间全球治理机制，并培育合作、共享的治理文化。作为全球网络大国，中国一直以来都积极倡导建立多边、民主、透明的全球治理体系。同时中国将在创新治理理念，弥合数字鸿沟，开展双边、多边国际合作等方面，为构建网络空间国际规则和全球网络治理机制作出积极贡献。

【关键词】 网络空间 冲突 治理 困境 选择

【作者简介】 丛培影，中国青年政治学院青少年研究院助理研究员；黄日涵，华侨大学国际关系学院助理研究员，中国与全球化智库研究员

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0098-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601006

* 本文系国家社科基金青年项目“世界政治 2.0 时代的新型大国关系研究”（13CGJ011）、国家社科基金重大项目“网络空间的国家安全战略研究”（11&ZD061）的阶段性成果。

随着网络信息技术在全球范围内的广泛应用和快速发展,网络与国家安全的关系日趋紧密且受到各国高度重视。在安全议题中,最引人关注的是网络空间冲突。网络空间被军事战略学家和未来学家称为“下一个战争空间”(next battlespace)。各国政府在网络空间中的首要目标是确保本国的核心利益不受损害,保障国民免受网络袭击的侵扰。但现实情况是绝大多数网络袭击并非由政府直接发动和实施,而是由非国家行为体直接策划操作。而且,发动网络袭击的成本低廉、行动隐蔽,且能引发严重后果。这也造成网络空间容易爆发冲突甚至网络战争(cyber warfare)。一旦网络空间发生冲突或战争,其规模和影响范围将难以估量。网络空间冲突也可能导致国家间在现实世界中的直接敌对与冲突。此外,由于缺乏必要的国际法律管辖与规范,网络空间冲突治理也面临着严峻挑战。有效控制网络空间冲突的烈度,制定网络空间国家行为准则,将是国际社会探索网络空间冲突治理的新课题。

一、网络空间冲突的变化与挑战

网络空间冲突源于行为体对网络威胁的感知和由此作出的反应。网络威胁大致可分为两类:一类被称为网络袭击,是指蓄意破坏网络系统的行为;另一类被称为网络牟利(cyber exploitation),即利用网络基础设施来达到非法目的,但不会对网络系统本身造成伤害的行为。^①网络袭击针对的目标是国家和非国家行为体,包括主权国家、组织和个人,既可以破坏硬件和计算机的其他方面,也可以通过非法入侵计算机操作系统,运用不正当的手段获取信息或实施远程控制。网络袭击可能引发网络冲突,而网络冲突又可能升级为网络战争。网络战争一般是指一个民族国家为渗入另一个国家的计算机或网络所进行的破坏和扰乱行为。^②网络战争可能严重危害国家的政

^① Abraham D. Sofaer, David Clark, Whitfield Diffie, "Cyber Security and International Agreements," in *Proceedings of a Workshop on Deterring Cyberattacks: Informing Strategies and Developing Options for U.S. Policy*, Washington, D.C.: The National Academies Press, 2010, pp. 179-180.

^② Richard A. Clarke and Robert Knake, *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do about It*, New York: Harper Collins, 2010, p. 10.

治、经济和社会安全与稳定，是网络冲突的最高形式。

网络信息技术所具备的即时性、便捷性、廉价性特质，使冲突和战争变得易于操作和实施。网络信息技术使传统的冲突与战争发生了颠覆性变革。只要有一台联网的计算机，少数人就可以实施网络攻击，发动一场没有硝烟的小规模战争。网络空间的武器开发成本极低，只要一两台计算机，且能够实现网络连接，再配备几名高水平的黑客，就足以制造极具杀伤力的网络武器。^① 因此，互联网对国家安全的影响都将是全面的、彻底的和前所未有的。网络信息技术源自通讯技术的不断创新与发展。即时通讯技术的出现和不断更新，提升了战场上的政治决策效率。网络信息技术对于武器技术的革新具有重要推动作用，尤其是在核武器时代，计算机技术使核武器更加精准、可靠和高速。冷战时期，美、苏两国十分重视发展信息处理技术。随着计算机技术的全面发展，美国率先提出了“信息战理念”（information warfare doctrine），也就是利用信息技术力量，在策略和手段方面超越对手。西方学者表示，目前国际社会最大的隐患不再是大规模杀伤性武器，而是大规模破坏性武器（weapons of mass disruption）。^② 在技术突破之外，网络空间冲突与战争更深刻的变革体现在行为主体、攻击手段和冲突后果等方面。

（一）行为主体日益多元化

网络空间为非国家行为体提供了更加广阔的活动平台，使其可以超越领土和主权的限制，在现实和虚拟世界发挥更大的作用。传统的冲突与战争发生在不同群体之间，一般被实力强大的国家所垄断，而单独个体难于发动对群体的攻击。网络信息技术极度放大了相对弱小行为体的力量。借助于网络信息平台，小国可以向霸权国发起挑战，规模小的群体可以向实力强大的主权国家发动袭击，个人也可以发动对群体的攻击。美国一直以来都将朝鲜视为网络空间中的威胁。据美国福克斯新闻网透露，2010年年初的报告显示，朝鲜已经培训了数千名顶级的计算机专业学生成为出色的“网络战士”（cyber

^① 樊高月、赵力昌主编：《不流血的战争：网络攻防经典之战》，解放军出版社 2014 年版，第 117 页。

^② Craig B. Greathouse, “Cyber War and Strategic Thought: Do the Classic Theorists Still Matter?” in Jan-Frederik Kremer and Benedikt Muller, eds, *Cyberspace and International Relations: Theory, Prospects and Challenges*, Verlag Berlin and Heidelberg: Spinger, 2014, p. 23.

warrior)，其行动目标锁定为美国和韩国。^①近年来，恐怖主义也借助网络载体和信息工具获得了“新生”。基地组织利用互联网技术宣传其极端理念，并利用网络平台实施成员招募、在线培训、资金募集、远程指挥等活动。可以说，网络空间的隐蔽性和开放性特征加大了国际社会防范和打击恐怖主义的难度。^②2008年，波兰一名14岁少年通过入侵并控制洛兹市（Lodz）的有轨电车系统，从而引发混乱，导致4辆电车脱轨，12人受伤，所幸事故未造成人员死亡。^③对于日益多元化的网络袭击者，美国战略司令部司令凯文·希尔顿（Gen. Kevin P. Chilton）曾形象地认为，“我们的敌人范围，不仅包括令人厌烦的年轻黑客，也包括犯罪组织，还涉及国家行为体”。^④

（二）攻击手段不断更新

互联网发展的初衷是便于信息的有效流动，实现资源共享、互联互通。开放的环境往往会给安全防御带来更多风险和挑战，网络空间中因而出现了“攻守不平衡”问题。这种结构上的不平衡会激发网络恶意攻击，从而降低对威慑和有效防御的信心。^⑤网络空间中的简单静态防御（static defenses），即被动防御，是指最多被强大的黑客视为一个新挑战或待解决的问题。^⑥技术娴熟的网络袭击者能够轻松找到网络漏洞并成功绕开安全防御软件。与传统的冲突相比，网络空间中的袭击者处于隐蔽处，并专门攻击目标的薄弱环节。在“攻方压倒守方”的背景下，网络进攻性武器变得十分普遍。一般的网络进攻武器，包括计算机病毒、恶意软件、逻辑炸弹（logic bomb）、拒

^① Kelley Beaucar Vlahos, “Special Report: The Cyberwar Threat from North Korea,” Fox News, February 14, 2014, <http://www.foxnews.com/tech/2014/02/14/cyberwar-experts-question-north-korea-cyber-capabilities>.

^② 丛培影、黄日涵：《网络恐怖主义对国家安全的新挑战》，载《江南社会学院学报》2012年第2期，第2页。

^③ John Leyden, “Polish Teen Derails Tram after Hacking Train Network,” *The Register*, January 11, 2008, http://www.theregister.co.uk/2008/01/11/tram_hack/.

^④ Kelvin P. Chilton, “Cyberspace Leadership Towards New Culture, Conduct and Capabilities,” *Air & Space Power Journal*, Fall 2009, p. 7.

^⑤ Kenneth Lieberthal and Peter W. Singer, “Cybersecurity and U.S.-China Relations,” Brookings Institution, February 23, 2012, http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/2/23%20cybersecurity%20china%20us%20singer%20lieberthal/0223_cybersecurity_china_us_lieberthal_singer_pdf_english.pdf.

^⑥ Erik M. Mudrinich, “Cyber 3.0: The Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace and Attribution Problem,” *The Air Force Law Review*, Vol. 68, p. 181.

绝式服务（denial of service）等。低端网络武器的目标只是简单的窃取信息、获取密码、修改程序等，一般不会产生重大危害。相比较而言，高端网络武器能够造成数据和关键设施的中断或严重受损。一系列的网络攻击能够演变为重大突发事件，在一段时期内中断关键服务，包括破坏军事指挥或信息系统，关闭电力供应或石油管道，停止金融服务等。2008年，美国国防部储存加密军事信息的电脑网络就曾感染恶意代码。恶意代码在未被察觉的情况下扩散到加密和未加密文件系统。虽然被及时发现，但美国军方对此十分恐慌，认为此类事件可能会使其军事机密文件被上传给国外情报机构，甚至是未知的敌对势力，后果将不堪设想。^①

复杂高端的恶意代码具有很强的自我伪装能力，很难被发现，往往是在已经造成严重伤害后才会被发现。2010年，伊朗核设施受到“震网病毒”（Stuxnet）的攻击，使伊朗纳坦兹铀浓缩工厂的1000多台IR-1型离心机由于非正常运转并遭到破坏而不得不更换。事实表明，“震网病毒”的攻击目标非常精确或单一，即德国西门子公司控制系统（SIMATIC WinCC）。这是一款数据采集与监视控制（SCADA）系统，被伊朗广泛使用于国防基础工业设施。“震网病毒”在入侵一台电脑后，就会自动寻找西门子软件，确认找到软件后，这种病毒会在无人察觉的状态下控制工业用的电脑系统，并控制电脑软件对工厂其他电脑发出既定指令。网络安全专家认为，“震网病毒”是第一个以物理世界基础设施为攻击目标的“精确制导”蠕虫病毒。^②作为第一个披露“震网病毒”的德国著名网络安全问题专家，拉尔夫·朗纳（Ralph Langner）经过系统分析，认为“震网病毒”的结构比想象中的还要复杂，包含两个不同的“数字弹头”（digital warhead），分别针对不同的进攻目标，铀浓缩设施和布什尔核电站的外部涡轮机。他认为第二个弹头的威力相当于对布什尔核电站进行一次精确的空中打击。^③美国信息安全问题专

^① William J. Lynn, “Defending a New Domain: The Pentagon’s Cyber Strategy,” *Foreign Affairs*, September/October 2010, Vol. 89, No. 5, p. 97.

^② 樊高月、赵力昌主编：《不流血的战争：网络攻防经典之战》，第123页。

^③ Jerusalem Post, “Stuxnet Specifically Targeted Iranian Nuclear Program,” *The Jerusalem Post*, November 20, 2010, <http://www.jpost.com/Iranian-Threat/News/Stuxnet-specifically-targeted-Iranian-nuclear-program>.

家凯文·克莱曼 (Kevin Coleman) 2010 年在美国国防科技网上发表的文章认为, 网络袭击的数量将会急剧升级。为支持这一论断, 他提到 2009 年恶意软件的数量达到了此前 20 年来的最高水平, 多份报告显示超过 2 500 万个恶意软件被确认, 而且这种增长趋势还将继续。^①

通过以上事例, 不难看出网络空间中的进攻武器技术含量高且具有极强的针对性。这样的武器比常规武器更隐蔽、更精准、更具进攻性和破坏性。与此同时, 网络进攻性武器不能重复使用, 必须不断升级换代。美国著名智库兰德公司的数字战专家马丁·利比奇 (Matin Libici) 认为, 一旦有人了解了网络战武器的工作原理, 它就不再是一种武器了。最好的武器是敌人所不知, 但自己却已拥有的。^②

(三) 冲突后果不可预知

传统冲突中的对手是清晰可见的, 冲突的结果也是可以预测的。在网络空间的冲突中, 进攻武器一旦发挥威力, 所造成的破坏规模和影响力一般都会不断地复制和散播, 很难像传统冲突那样能够得到有效控制。更为严重的是, 网络袭击会给社会带来严重恐慌, 其后果比传统战争更为严重。现代社会中的各类基础设施都是由计算机和互联网系统控制, 一旦网络袭击波及水、电、金融控制系统, 带来的损失将是无法估量的, 甚至可能造成严重的社会动荡。美国学者设想了网络攻击可能引发的严重后果: 没有航空控制系统或者机场安监系统, 没有电子管控的铁路交通, 没有依赖电子计算机日夜投递的包裹或邮件, 没有雇主通过支付软件支付工人工资的电子支票, 没有电子取款记录, 没有自动取款机, 医院或者健康中心没有可信赖的数字记录, 没有电力导致没有灯光, 没有热力, 没有加油系统或者燃料、汽油, 没有交通信号灯, 没有电话, 没有网络服务, 没有警察有效的治安管理, 这一系列问题将使美国社会陷入短时瘫痪。^③ 据美国中央情报局透露的发生在 2007

^① Paul A. Matus, "Strategic Impact of Cyber Warfare Rules for the United States," *Homeland Security Digital Library*, March 23, 2010, <http://www.handle.dtic.mil/100.2/ADA522001>.

^② 《源代码之战》, 载《国际金融报》2011 年 8 月 1 日, 第 4 版, http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2011-08/01/content_885812.htm?div=-1。

^③ Michael J. Glennon, "State-level Cybersecurity," *Policy Review*, February/March, 2012, p. 85.

年针对美国公用电力网的多起网络袭击事件表明，由于担心会造成严重的社会恐慌，电力公司的负责人甚至不愿谈及这些事件的风险。

此外，网络空间的开放性特征使网络袭击一旦发生，其影响范围将具有扩散性。2013年4月，黑客窃取了美联社的推特账号，发布了美国总统奥巴马在白宫的一次爆炸中受伤的虚假消息。几分钟后，美联社官方使用另一个推特账号声明之前的账户已被盗。白宫发言人也通过广播澄清奥巴马总统没有受伤。但已有很多人看到了被盗推特账号发布的消息，该事件导致道琼斯工业指数和S&P500指数双双下挫，之后两个交易指数又快速反弹。据称美联社的推特账号有200万受众，其发布的即时消息影响力十分巨大。^①这一事件也给美国政府敲响了警钟，一起简单的账户被盗事件很可能引发一场金融恐慌，从而严重扰乱社会秩序。

网络冲突治理的上述新特点产生了严重的后果。行为体的多样性使人们很难在短时间内转变观念，克服认知差异与分歧；网络攻击手段的不断革新使国际法律制度和威慑很难发挥作用；而后果的难以预测则加重了国家间的相互猜疑。这些因素将严重阻碍网络空间冲突治理机制的形成并发挥作用。

二、网络空间冲突治理机制的困境

网络空间冲突与传统意义上的国际冲突有很大差异。现行全球治理机制的主要行为体是主权国家，它们在对传统武装冲突理解和认知的基础上提出一系列管控规则。但在网络空间中，对非国家行为体的行为进行有效规范在法律和道德方面是一个空白。而“结构性困境”等现实问题也加剧了网络空间冲突治理的难度。

（一）认知分歧阻碍有效治理

当前，各国对网络安全核心概念的理解以及对网络安全事件的归因（attribution）和认定都存在深刻分歧。例如，美、英、日、德、法和欧盟等

^① “Hacked AP Twitter Account Sends Dow Jones Down,” *Southern California Public Radio*, April 24, 2013, <http://www.scpur.org/programs/airtalk/2013/04/23/31465/hacked-ap-twitter-account-sends-dow-jones-down/>.

都制定了网络安全战略,通过对比可以发现,各方对“网络空间”、“网络安全”、“网络战争”等核心概念的界定存在明显差别。^①在网络空间中,如何确定一些行为已经违反了国际法基本准则,并可以实施武力打击?个人和组织是否可以成为国家发动网络进攻的目标?如何界定网络空间的国家主权?对于这些问题,现行的国际法律体系没有现成答案。联合国作为维护国际和平与安全的具有广泛代表性的国际组织,自身也存在局限性,突出表现在《联合国宪章》的制定远早于网络信息时代的到来,因此并没有考虑到网络袭击的问题。根据现行的国际法准则很难将网络袭击定义为使用武力。在2008年格俄战争前的三周时间中,未知行为体利用商业IP地址在多个国家发动分散拒绝式服务袭击格鲁吉亚总统网站。外界认为,相关恶意软件(被命名为MachBo)是在俄罗斯编写并被俄罗斯黑客所普遍使用,尽管没有确切证明表明是俄罗斯政府策划并实施了网络袭击。现行国际法律规范面临的另一困境是网络犯罪与网络战之间的模糊界限。现实的认知分歧突出表现为,受攻击的国家认为网络攻击行为是一种网络犯罪,而鼓励实施或在背后提供支持的国家则认为网络攻击行为是为维护本国利益的网络战。由此可见,缺少统一的认知标准和行动准则使网络空间冲突治理难于开展。

一般而言,网络空间行为可以分为三类,一是合法的(公认的是合法的);二是犯罪(非法的,现行法律规范认定其为犯罪);三是不合法的(被国家和非国家行为体认定为恶意的,但现行法律框架却没有明确界定的)。可以确定的是,网络袭击首先应该属于国内法管辖范畴。如果袭击者触犯了国内法律,所属国政府必然会实施管辖。如果袭击者对他国目标实施攻击,同时目标国与所在国的关系并不友好,就存在一个现实认定的问题。尤其是对于情报收集(intelligence gathering)、中断通信(disruption of communications)或者是对敌军发布错误指令等网络行为,就很容易出现实施者由于受到所在国的偏袒,不被认定为是网络袭击,从而不会受到应有的惩罚。^②

^① 蒋丽、张晓兰、徐飞彪:《国际网络安全合作的困境与出路》,载《现代国际关系》2013年第9期,第56页。

^② Yoram Dinstein, "Cyber War and International Law: Concluding Remarks at the 2012 Naval War College International Law Conference," *International Law Studies*, Vol. 89, 2013, p. 284.

（二）国际法律规范难以有效管辖

现行国际法律体系和治理机制确实存在诸多问题。第一，存在将现行的关于武装冲突的规则应用到网络空间的问题；第二，现行国际规则能否适用于网络空间治理，多数国际规则聚焦国家间冲突，而网络空间中的非常规性冲突却越来越多；第三，缺少法律专家；第四，现行规则关注聚焦如何限制网络战，但对物理和附带性伤害等潜在问题关注较少。^① 这些问题使现行的国际法律制度既无法对网络冲突行为实施有效管控，更无法为民用基础设施和普通平民提供法律保护。

“战争与武装冲突法”（简称“武装冲突法”）起源于 19 世纪中叶，是规范暴力与冲突的人道主义规范。武装冲突法专门适用于国家之间的正规军队的冲突。各国于 1864 年对《日内瓦公约》达成共识，于 1868 年在圣彼得堡正式签订。但武装冲突法、《联合国宪章》中的政府参战的法律制约和战时战争行为的约束都不适用于网络空间。而且现行法律规范都没有明确界定“战争行为”（war of act）的概念。一般意义上，战争是指国家间相互使用武力的法律后果。武装冲突法建立在使用武力和侵略概念上。在网络空间中，对于网络袭击是否等同于使用武力而应受到武装冲突法的管辖存在较大争议。一方面，虽然没有明确界定，但通常认为，网络袭击是在网络空间中带有敌意（hostile）的使用网络和信息技术来达到一定目的或者效果的行为；另一方面，网络袭击能否被称为冲突或战争，仍需国际社会的普遍认定。^②

现行国际法律规范对于管控网络空间冲突存在空白区。在现行国际法律框架下，治理冲突的国际法律准则是武装冲突法，其主要的法律渊源是国际条约和国际习惯。它是在战争和武装冲突中调整交战各方之间以及交战各方同中立国之间的关系以及交战行为的有约束力的原则、规则和规章、制度的总和。^③ 武装冲突法约束的主体是国家，而不涉及对个人和国际组织实施管辖权的问题。另外，在网络袭击中，如何有效区分军事与非军事目标也是个

^① Duncan B. Hollis, “Why States Need an International Law for Information Operations,” *Lewis & Clark Law Review*, Vol. 11, No. 4, 2007, pp. 1023-1024.

^② Scott W. Beidleman, “Defining and Deterring Cyber War,” *Military Technology*, Vol. 11, 2011, p. 60.

^③ 顾德欣编：《战争法概论》，国防大学出版社 1991 年版，第 9 页。

现实挑战。在传统的战争领域，军事与非军事目标界限分明，就像绿色坦克运载士兵，黄色汽车运载学生一样。但在没有明确界限的网络空间中，两者的界限是模糊的。界限的模糊化将会造成进攻目标的偏向与转移，如在一国军事设施的打击很可能转移到民用基础设施目标上。在网络战争中，对于指挥者来说，很难区分哪些网络有军事战略目的，哪些目标是民用的。更棘手的问题是，很难确定袭击者的远距离攻击。即使能确定实施袭击者和袭击本身的存在，仍很难确定袭击者身份。

网络空间冲突还存在对传统战争中自卫权的适用问题。如果针对一个国家的网络袭击已经发生，按照《联合国宪章》的规定，受到攻击的国家拥有自卫权。但如何确定实施主体、判定网络袭击是否为对国家的攻击、界定攻击的程度等，都没有统一的标准。虽然现行国际法律制度明确规定，常规战争不能使用大规模杀伤性武器，但如果从恶意代码和恶意软件可能产生的破坏程度看，它们几乎等同于使用大规模杀伤性武器。如果这一假设成立，将对上述原则构成严重挑战。而网络军队如果在公用网站上嵌入恶意代码，而感染代码的非军事系统要比军事系统多，这应该被认为是违反了武器滥用原则。网络空间中是否也存在“网络大规模杀伤性武器”，对这些能够造成严重后果的武器，国际社会还没有达成禁止使用、共同打击的共识。另外，21世纪网络信息技术的发展使得士兵与他们的战争行为相分离。与战争行为分离得越彻底，也就越难保留武装冲突法中暗含的人道主义精神。同时，网络空间的开放性，使得公共与私人、政府与民间网络相互渗透、相互重叠。这将造成网络袭击后果的连带性，并可能引发物理性的损失与伤害。

（三）网络威慑失去效用

网络空间国际法律制度尚不健全已是一个既存事实，那么网络威慑战略是否可以有效实施并达到预期目的呢？威慑战略讲求实力与意志力的较量。威慑是指一方的实力足够强，以使其对手不敢发动袭击，否则将付出重大代价。威慑的前提是可能性和可信性：可能性意味着一方拥有发动报复与还击的绝对能力，可信性意味着在关键时刻一方决定对其对手实施必要打击。要实现影响对手决策的目的，就需要让对手明确地了解和感知到威慑实施方的

绝对实力和报复决心。现实中，在网络空间中运用威慑战略存在严重局限：

首先，威慑理论一般应用于两个强大的对手之间，威慑之所以能够有效是假定对方是理性的，无法承受发动攻击而产生的代价。但在网络空间中，发动袭击的实体与受攻击的对象之间可能实力严重不对称，即使实施有效的报复，也无法达到威慑目的。

其次，报复手段的非对称性，会扰乱现行国际规则。假若网络攻击者只发动了一般的分散性拒绝式攻击、仅导致受攻击国网络系统瘫痪，如果受攻击国使用常规军力与核军力加以回击，将会造成大量的经济损失和人员伤亡，这将背离国际法中的“相称原则”，其回击行为将因此丧失法律正当性。

最后，网络攻击是瞬时、一次性的，成功或失败只是在转瞬之间，攻击实施成功，就会造成伤害，受害者在遭受攻击后再实施报复，威慑将彻底丧失意义，因为伤害已经产生。在网络环境中，发动网络袭击的一方通常会通过“僵尸电脑”（被侵入后受到劫持的电脑）间接发动袭击，这就对受害国确定袭击者增加了很大难度。此外，确定袭击者身份的过程需要花费很长时间，待确认无误后，损失已经产生且无法挽回。在这样的条件下再实施报复行动，将会挑战国际法规定的“自卫原则”，因为《联合国宪章》第 51 条明确规定“自卫”的前提是正在遭受武力攻击的情况下才能采取行动。更具挑战性的问题是，如果袭击者被确定为是一个组织或个人，各种国际法准则将无法发挥作用。美国国防部前副部长威廉·林恩（William Lynn）也提到了网络威慑的难度，“威慑可信的前提条件是对于敌手身份确认无疑，但是在网络空间几乎没有这样的案例”。^①

（四）“结构性难题”威胁国际合作

与现实世界一样，网络空间也处于无政府状态。在这种状态下，不存在绝对的权威，因而网络空间的国家间关系面临着“结构性难题”。这突出表现为两方面：

一是网络发达国家和新兴网络大国之间的竞争关系，这具体表现在网络安全议题上的两大阵营的“不同声音”。第一阵营是以美国为首的西方国家

^① William Lynn, “Cyber Security,” Speech at the Center for Strategic and International Studies, June 15, 2009.

集团，它们都出台了相应的国家网络安全战略，并提出反映西方国家价值观的合作方式和治理理念。2014 年 3 月，美国表示与欧盟加强在与网络相关事务上的双边与多边协调与合作。美国明确表示，美欧合作建立在共有价值、共同利益，多利益攸关方（multi-stakeholders）治理理念，网络自由和保护网络空间人权的基础之上。^① 2015 年年初，美国和英国表示要在保护关键基础设施、加强网络防御、支持网络学术研究等方面开展务实合作。^② 同年 6 月，美国和日本就提升网络威慑而加强信息和情报共享达成协议。^③ 不难发现，以美国为首的第一阵营更加强调网络空间中自由、民主的价值理念和加强自身的网络威慑能力。第二阵营是中国、俄罗斯等新兴国家集团。“棱镜门事件”发生后，中、俄等国十分关注维护网络国家主权问题，呼吁国际社会关注美国以网络空间开放、自由为名、实际侵犯别国主权的行径。2014 年在巴西召开的金砖国家峰会上，俄罗斯建议加强金砖国家的网络安全合作。^④ 以俄罗斯和中国为代表的金砖国家认为，“维基解密”和“棱镜门事件”表明，美国等西方国家在网络安全问题上推行双重标准：一方面倡导所谓的网络空间绝对自由，另一方面又利用网络窃取别国信息。两大阵营中一方主张“网络自由至上”，另一方主张“网络主权至上”，双方意见分歧明显且难以消除。

二是发达国家与发展中国家的不平等关系。发达国家因先期发展优势，已在网络信息技术方面拥有了主动权；而广大发展中国家因历史、经济发展和技术条件等因素的限制，网络信息技术长期处于落后地位。国际电信联盟与其他相关机构的统计数据显示，截至 2011 年，全球在线网民人数已达到 23 亿，发展中国家的互联网渗透率约为 25%，发达国家的互联网渗透达到

^① “Fact Sheet: U.S.-EU Cyber Cooperation,” The White House Office of the Press Secretary, March 26, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/26/fact-sheet-us-eu-cyber-cooperation>.

^② “Fact Sheet: U.S.-United Kingdom Cybersecurity Cooperation,” The White House Office of the Press Secretary, January 16, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/16/fact-sheet-us-united-kingdom-cybersecurity-cooperation>.

^③ Franz-Stefan Gady, “Japan and the United States to Deepen Cybersecurity Cooperation,” *The Diplomat*, June 2, 2015, <http://thediplomat.com/2015/06/japan-and-the-united-states-to-deepen-cybersecurity-cooperation>.

^④ “China, Russia to Sign Information Security Pact: Report,” *The Brics Post*, October 21, 2014, <http://thebricspost.com/china-russia-to-sign-information-security-pact-report/#.Vg4sYi-hdMs>.

70%，欧洲互联网用户人均带宽相当于非洲人均带宽的 25 倍。^① 地位上的不平等，将使广大发展中国家长期处于边缘和被动地位。虽然美国等西方国家提出在网络安全议题上向广大发展中国家提供必要的援助，但由于它们在实施援助的同时还附带宣扬西方价值理念，实际上是对广大发展中国家进行“价值观输出”。广大发展中国家十分担心与美国等西方国家形成网络安全技术层面的“依附关系”，网络空间冲突治理的南北合作也难于实现。

三、网络空间冲突治理机制的路径探索

战争已进入信息化时代，应该对现行国际法进行必要的改进和升级。多元的行为体、进攻技术的不断升级以及后果的不确定性，都呼唤网络空间冲突的全球治理。人们意识到网络犯罪、网络黑客、网络恐怖主义这些问题已经成为全球性问题，仅靠单个国家力量无法解决。因而，网络安全问题不仅仅是个别国家的国内安全问题，必须开展长期、广泛和深入的国际合作。与此同时，现行国际法律规范亟待更新完善。对于治理国际冲突的国际法律准则而言，应增加网络空间冲突的防范与管控条例。同时，网络空间合作需要培育和平与合作、发展与共赢的治理理念。只有治理理念深入人心，国际网络空间冲突治理行动才会受到关注，也才能在国际社会被广泛认可。

（一）全球治理意识的转变

虽然存在爱沙尼亚、格鲁吉亚网络遭袭和“震网病毒”对伊朗核设施造成严重破坏等典型案例，但到目前为止尚未发生大规模国家间网络冲突。尽管如此，人们仍高度担忧网络空间冲突，迫切需要转变相应的治理意识。

首先，参与网络空间冲突治理的最重要主体仍是主权国家。尽管个人和群体的作用被网络空间所放大，但其力量仍是有限的。个人与群体引发大规模网络冲突甚至战争的可能性仍微乎其微。因此，对网络冲突的聚焦仍应是国家。只有各国依据法律有效管理和规范自身及其国内组织、个人的行为，

^① 复旦国务智库编：《增量改进——全球治理体系的改进和升级》，复旦全球治理报告 2014，复旦大学国际关系与公共事务学院，2014 年，http://www.sirpa.fudan.edu.cn/_upload/article/8e/7e/f72c6ae04f998c052fe4230493c5/b3ef8190-df38-40fb-829f-1a0c6f6f49a5.pdf，第 36 页。

国家间的合作才能够发挥作用。

其次，要协调和整合各方力量和资源。需要特别注意的是，网络空间本身超越国界，不能完全依托政府和国家力量。美欧等西方国家在网络防御中最值得借鉴的经验是充分整合民间资源，实现官方与民间的有效互动。应该意识到非国家行为体在网络安全领域中的重要作用，而非国家行为体也希望与政府合作降低网络风险。^① 2010年，美国国家安全局（National Security Agency, NSA）曾在谷歌公司遭受高持续性攻击（Advanced Persistent Threat, APT）情况下，为其提供情报和技术帮助。^② 网络空间的基本元素是个人和社会团体，只有激发个人和社会组织的活力，提升其网络安全与合作意识，网络空间才会更加安全。在政府的积极推动下，整合技术人员、专家学者、社会团体、企业、政府等各方面资源，才能有效消除网络空间中的各类威胁。在某些情况下，对待网络空间问题也需要在网络中寻找答案。现实中，对于“白客”的利用就是重要的战略选择。2014年1月，俄罗斯联邦委员会提出利用“白客”（无犯罪前科、能够发现系统漏洞且具有丰富经验的网络专家）的服务，以应对复杂多变的网络攻击。^③ 美国网络安全软件供应商的专家也强调，应关注“白客”群体，不能让其为黑暗势力所诱惑甚至利用。^④

第三，要对网络行为实施分层级管控。国际社会面临的最大挑战是各国在很多网络空间治理问题上无法达成一致。从危害程度来看，从低到高的行为包括网络破坏（cyber vandalism）、网络间谍和网络犯罪、拒绝式服务、网络袭击和大规模网络攻击。前三类业已存在，而网络袭击和大规模网络攻击尚未发生，尽管它是最受关注、也是最可能引发网络冲突的行为。由于网络袭击和大规模网络攻击针对的都是关键性基础设施，可能引发受攻击国家严重的社会动荡。因此，这种行为几乎无法容忍，并会引发受害国的报复。

^① Salma Shaheen: "Offense-Defense Balance in Cyber Warfare," in Jan-Frederik Kremer and Benedikt Muller, eds., *Cyberspace and International Relations*, Berlin: Springer, 2014, p. 91.

^② Jon R. Lindsay: "The Impact of China on Cybersecurity," *International Security*, Vol. 39, No. 3, 2014, p. 27.

^③ 《俄联邦委员会拟利用“白色黑客”应对网络攻击》，人民网，2014年1月26日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0126/c157278-24226902.html>。

^④ "The Chinese Cyber Threat: Challenges and Solutions," AEI, July 22, 2015, <http://www.aei.org/events/the-chinese-cyber-threat-challenges-and-sollutions/>。

对于前三类相对较轻的破坏行为，各方可通过协商合作予以解决；对于可能产生严重后果的网络袭击和大规模攻击，各国应通过协商，达成明确禁止此类行为的网络空间国际行为准则。

（二）培育合作理念

网络空间中的“攻方压倒守方”现实使网络空间威慑难以实现，这会从另一个方向鼓励网络入侵者，最终导致网络军备竞赛。从表面上看，进攻能够带来一定收益并产生安全感，但后果将是网络空间行为体间相互竞争、相互敌视的状态。因此，在互联、开放的网络空间中是不可能获得绝对安全的。

相反，如果防守方占优，各行为体会更倾向于合作。任何有威胁的入侵，都是在成功绕开防御措施的基础上进行的。因此，提升防御能力才能获得积极和持久的安全。这要求建立两类机制：一是早期预警机制，使受攻击的国家能够尽早发现并采取必要的防范措施。从“震网病毒”袭击案例中可以看到，病毒入侵必须绕开受害国的安全防火墙。如果采取了安全防御措施，“震网病毒”是无法实施破坏的。二是信息共享机制，各方相互协调与配合将有助于实现共同安全。这首先要要求国家间实现信息共享，这可以增加彼此信任，有利于开展务实有效的合作，实现互利双赢的目标。其次，政府和私人企业之间的信息共享也十分必要。很多情况下，国家的基础设施都是由私人企业负责运营，但与国家相比，企业在信息和情报收集渠道、数量和质量上存在明显不足。其三，在网络空间冲突治理中也要注重培育“人道主义”精神，在物理空间中发动袭击的一方有义务将平民的伤害最小化。任何技术能力超强的国家在使用网络武器时，也必须考虑将平民伤害降至最低。有学者甚至认为，网络武器造成的伤害程度应该限制在小于一枚炸弹的损伤。^①

（三）构建冲突治理机制

国际社会一直在倡导创立治理冲突的国际机制，其目的在于通过国家之间的政策协调，在达成共识的基础上形成网络冲突治理机制，并逐渐建立网络空间国际秩序，进而培育全球网络空间治理文化。^② 国际社会高度重视网

^① “Cyber Security and International Law,” Chatham House, May 29, 2012, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/290512summary.pdf>.

^② 黄日涵：《网络战山雨欲来 安全困境亟须破局》，载《中国社会科学报》2014年12

络空间冲突难以估量的破坏力和影响力，在实践中尝试双边和多边合作并取得了一些成果，这可为全球性网络空间治理机制的建设提供必要借鉴。

作为最具影响力的政府间组织，联合国应在网络空间冲突治理中发挥主导作用。抛开联合国的网络空间冲突治理机制不具有广泛的代表性，也无法获得国际社会的普遍认可。早在 2006 年，联合国成立了开放性的互联网治理论坛（Internet Governance Forum, IGF）。^① 截至 2014 年，互联网治理论坛已经连续举办 9 届。2015 年 4 月，联合国围绕俄罗斯提出的“网络犯罪”国际公约展开对话，但由于发展中国家和美国、加拿大、欧盟等发达国家和组织的严重分歧，没有达成共识。这表明各国已经为达成全球性协议打开了对话的大门。^② 作为联合国的专门机构，国际电信联盟（ITU）也发挥了重要作用，正积极倡导“利益相关方”（stakeholder）理念，号召全球各国参与维护国际社会的网络安全的过程中来。国际社会的探索与尝试都表明，网络空间治理本身是全球治理的一部分，每个国家都面临网络袭击、网络冲突乃至网络战争的威胁，因此参与多边合作是各国维护自身利益的最优选择。

同时，区域性国际组织也在探索网络空间治理的新模式。2007 年召开的上海合作组织（SCO）第七次首脑理事会提出了针对信息安全的“行动方案”（Action Plan），强调国家对网络系统和信息内容的管控权。2008 年初，北约针对爱沙尼亚事件专门召开了北大西洋理事会紧急会议，并出台了网络防御政策（cyber-defense policy），第一次将网络安全问题确立为其集体防御义务的内容。北约声称，如果其成员国遭受灾难性的网络袭击，新的网络安全政策将为其提供有效的回击工具。同年 3 月，北约网络防御管理机构（NATO Cyber Defense Management Authority, CDMA）成立，旨在形成对盟国网络行动能力的统一调配；5 月，北约协作网络空间防御卓越中心（Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence, CCS COE）正式在塔林

月 10 日，第 B02 版。

^① 《联合国互联网治理论坛（IGF）简介》，国家工信部网站，2008 年 2 月 21 日，<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11295361/n11296722/11642344.html>。

^② Mark Ballard, “UN Rejects International Cybercrime Treaty,” *ComputerWeekly.com*, April 20, 2010, <http://www.computerweekly.com/news/1280092617/UN-rejects-international-cyber-crime-treaty>.

(Tallinn) 成立, 旨在加强北约网络防御的综合能力, 两大机构的设置成为北约网络防御事业迈向机制化的标志。^① 北约官方也表达了与韩国和其他东亚国家在网络空间进行安全合作的意图。

现行全球治理机制中, 网络空间冲突治理较为成功的案例是多边法律互助条约 (Mutual Legal Assistance Treaties, MLATs)。它针对的是各国公认的网络犯罪, 规定参与国分享信息、证据及其他形式的合作。该条约主要适用于利用网络系统实施的犯罪。欧洲理事会于 2001 年签订《网络犯罪公约》(Council of Europe Convention on Cybercrime, CEC), 以定义和惩治进而威慑相关网络犯罪。《网络犯罪公约》是针对网络袭击最为重要的多边合作协定, 也是世界上第一个打击网络犯罪的国际公约, 必将对很多国家的立法产生重要影响。有学者建议依据该公约开展打击网络犯罪的国际司法合作。^② 约瑟夫·奈认为, 限制所有的网络入侵是不可能的, 但可以从打击网络犯罪和网络恐怖主义方面进行合作, 而大国在这些问题上存在很多共同利益。^③

无论是联合国还是其他区域性国际组织, 都通过自身的实践探索网络空间全球治理的模式。这些实践将极大丰富网络空间冲突治理的理论基础和现实经验, 对推动国际社会构建相关治理机制有着重要意义。网络空间冲突治理要达到的终极目标是突破观念分歧, 在共同利益的基础上, 实现超越国界、领域、层级的全方位、立体式合作, 最终净化网络空间, 达至善治。这个过程可能需要很长时间, 而且需要国际社会的共同努力。

四、中国在网络空间冲突治理中的角色及贡献

据中国互联网中心 (CNNIC) 发布的第 36 次《中国网络发展统计报告》显示, 到 2015 年 6 月, 中国的网民数量已经达到 6.68 亿, 互联网普及率达到 48.4%。这表明中国已经是全球网民数量最多的国家, 也说明中国人的生

^① 毛雨: 《北约网络安全战略及其启示》, 载《国际安全研究》2014 年第 4 期, 第 112 页。

^② 王孔祥: 《网络安全的国际合作机制探析》, 载《国际论坛》2013 年第 5 期, 第 4 页。

^③ Joseph S. Nye, Jr, "From Bombs to Bytes: Can Our Nuclear History Inform Our Cyber Future?" *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2013, Vol. 69, No. 5, p. 13.

产生活、经济的增长和创新都与网络密切相关，中国已经成为一个名副其实的
全球网络大国。作为一个全球大国，中国始终都将自身在网络空间安全治
理中的角色定位为：参与者、建设者和实践者。中国的国家战略是从一个网
络大国发展为一个网络强国，并为推进建设平衡发展、规则健全和秩序合理
的全球网络空间而不懈努力。作为最大的发展中国家，中国长期致力于为广
大发展中国家争取权利，并积极参与构建和平、安全、开放、合作的网络空
间，推动建立多边、民主、透明的全球互联网治理体系。^①与此同时，中国
政府在既有治理经验的基础上提出了具有中国特色的网络治理原则，如依法
治网、秩序优先和积极融入等，这些对于那些与中国国情相似的广大发展
中国家具有重要的参考价值和借鉴意义。^②2015年9月，中国国家主席访问
美国期间，在接受《华尔街日报》书面采访时表示，中国是网络安全的坚定
维护者。一方面，中国将加强与美国、欧盟、俄罗斯的合作，通过建立双边
与多边合作机制，以增加互信，并致力于构建网络安全行为准则。另一方面，
中国将在网络空间全球治理中更加主动，努力将中国所倡导的维护网络主
权，重视网络公平，开展务实合作等理念纳入网络空间国际准则中。同时，
中国也将履行承诺，积极推动网络空间全球秩序的构建。

此外，中国正着手制定适合本国网络安全的相关法律规范。2015年6
月，全国人大首次审议了《中华人民共和国网络安全法（草案）》。法案总
则第5条明确提出“中国将积极加强在网络空间治理、网络技术研发和标准
制定、打击网络违法犯罪等方面的国际交流与合作，推动构建和平、安全、
开放、合作的网络空间。”^③这表明中国致力于通过法律界定网络安全、维
护网络主权、规范网络行为，推动网络空间国际合作。同时，中国也积极主
张在网络空间治理中发挥联合国的主导作用。2011年，中国和俄罗斯等国共

^① 《共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间 建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系》，人民网，2014年11月20日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/1120/c1024-26057363.html>。

^② 丛培影、黄日涵：《中国网络治理模式的世界意义》，光明网，2014年12月15日，http://theory.gmw.cn/2015-12/15/content_18098761.htm。

^③ 《中华人民共和国网络安全法(草案)》，中国人大网，2015年7月6日，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2015-07/06/content_1940614.htm。

同向第 66 届联大提交了“信息安全国际行为准则”，就维护信息和网络安全提出一系列国家行为基本原则，并呼吁各国在联合国框架内开展进一步讨论。^① 2013 年 6 月，中国与美国等 15 个国家在联合国举行的网络安全对话中，明确主张《联合国宪章》适用于网络空间。^② 2014 年，中国与联合国共同举办信息与网络安全国际研讨会，这是中国为推动网络空间国际规则制定的重要体现。2015 年 12 月，中国国家主席习近平在第二届世界互联网大会上发表讲话，全面阐述了中国关于网络空间发展和安全的基本立场，展示了中国对网络空间人类未来发展的前瞻性思考，并呼吁全球各国应加强沟通、扩大共识、深化合作，共同构建网络空间命运共同体。^③此外，中国也积极维护发展中国家的网络空间利益和“网络主权”。中国在多个国际场合主张弥合数字鸿沟。网络空间威胁是无国界的，其影响也是跨国性的。很多发展中国家的网络漏洞将成为被袭击目标，同样它们也可能被操控变成“僵尸网络”（bonnet）而向其他国家发起攻击。在互联网技术应用和开发领域，中国与西方国家还存在明显差距。中国主张网络主要用于商业目的，而不应用于政治和军事目的。未来，中国将继续在网络安全技术方面进行自主研发和创新，这些网络安全技术可以成为中国对外技术援助的重要内容。目前中国正在推进“一带一路”建设，其中的合作重点就包括推进沿线国家和地区网络基础设施建设。同时，中国也愿意在网络空间合作中承担更多责任，发挥积极作用。

[收稿日期：2015-10-20]

[修回日期：2015-12-15]

[责任编辑：石晨霞]

^① 《中俄等国向联合国提交“信息安全国际行为准则”文件》，新华网，2011 年 9 月 13 日，http://news.xinhuanet.com/2011-09/13/c_122022390.htm。

^② Patrick Goodenough, “U.S., China Among 15 Countries Agreeing U.N. Charter Applies in Cyberspace,” *CNS News*, June 10, 2013, <http://cnsnews.com/news/article/us-china-among-15-countries-agreeing-un-charter-applies-cyberspace>。

^③ 《习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》，新华网，2015 年 12 月 17 日，http://news.xinhuanet.com/zgjx/2015-12/17/c_134925295.htm。

网络空间治理的力量博弈、 理念演变与中国战略*

鲁传颖

【内容提要】 全球网络空间治理进程不仅涉及信息发达国家与信息发展中国家在互联网关键资源、网络权力和网络安全等领域的复杂博弈，还包括政府、私营部门和市民社会等行为体之间的相互博弈。“棱镜门事件”在加剧网络空间治理博弈的同时，也推动各方政策立场持续调整，增加了治理合作的可能性。与此同时，网络空间领域的博弈也反映出互联网治理与网络空间治理等相关治理理念的相互冲突与相互融合趋势。目前，中国在全球网络空间治理上的参与仍面临诸多挑战。中国需要以网络空间博弈的发展趋势和治理理念的演进为基础，结合“十三五”规划提出的网络强国战略，以国际机制塑造、人才培养及技术发展等为核心建构长远、完备和全面的参与战略。

【关键词】 互联网治理 网络空间治理 多方博弈 网络强国战略

【作者简介】 鲁传颖，华东师范大学国际关系与地区发展研究院博士研究生，上海国际问题研究院全球治理研究所助理研究员

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0117-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601007

* 本文系国家社科基金青年项目“‘棱镜门’与中国参与国际互联网治理战略研究”（15CGJ001）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部老师提出的建设性修改意见，文中疏漏由笔者负责。

2013年6月,美国国家安全局(NSA)前雇员爱德华·斯诺登披露了该局的“棱镜”监听项目。该事件^①使网络空间治理在国际议程中的优先次序再度提升,但也加剧了各方立场的分化,导致网络空间治理陷入困境,为网络空间治理的建章立制带来极大挑战。另外,国际社会对网络空间及其治理的复杂性缺乏清晰、统一的认知,由此而造成的片面立场和单一政策进一步加剧了治理困境。面对上述复杂情势,约瑟夫·奈(Joseph Nye)试图通过借鉴环境治理领域的机制复合体理论来解释网络空间治理的实践,通过多个不同的治理机制组成的松散耦合复合体来分析网络空间治理。^②这为分析网络空间治理形势提供了一个有益的视角,即网络空间治理是由多个而非单一的治理机制组成,各种机制之间的相互作用对治理产生影响。本文拟从更加宏观的视角来审视网络空间治理发展的进程,并试图探索网络空间博弈背后的理念演变,同时分析政府、私营部门、公民社会等治理行为体在国际、国内两个层面的复杂关系。在此基础上,探讨中国的应对措施和参与网络空间治理的战略。

一、网络空间治理的力量博弈

网络空间治理的进程伴随着各国政府之间的博弈过程。根据各国政府在网络技术、网络能力和网络使用度等方面的情况,可以将其划分为信息发达国家、信息发展中国家和信息不发达国家三类。^③也有国际组织以网络就绪度(Readiness)为指标衡量各国的信息化程度。这种排名基本上与传统的发达、发展中以及不发达国家的三分法相重叠,当然也存在个别发展中国家的信息化水平上升到发达国家行列,或部分发展中国家的信息化水平跌落到不发达国家的水平。因此,按照信息发达国家、发展中国家和不发达国家的三分法来划分在学术上更加精确。网络空间治理的力量博弈主要有三个方面:

^① 该事件一开始被称作“斯诺登事件”,后来逐渐改为“棱镜门事件”。为便于叙述,本文统一称之为“棱镜门事件”。

^② Joseph Nye, “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities,” *Global Commission on Internet Governance Paper Series*, No. 1, 2014, pp. 5-13.

^③ 杨剑:《数字边疆的权利与财富》,上海人民出版社2012年版,第158-159页。

一是信息发达国家与信息发展中国家在网络权归属、网络资源分配方面的博弈；二是非政府行为体与政府之间就互联网关键资源控制、网络安全与自由等问题的博弈；三是作为网络空间中的主导国家，美国政府联合其境内的私营部门、市民社会与其他国家之间在互联网关键资源归属等问题上的博弈（图 1）。

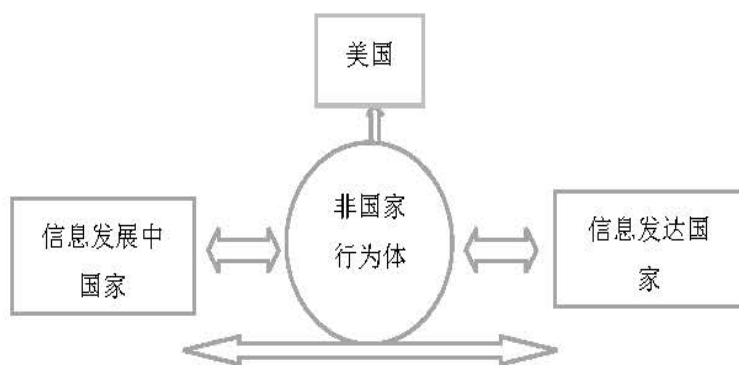


图 1：网络空间博弈的基本态势

资料来源：作者自制。

首先，信息发达国家与信息发展中国家围绕着网络空间的关键基础设施和网络技术之间的博弈。根据网络空间治理领域力量博弈的行为体、议题和特点，可以将其划分为三个阶段。

第一阶段是早期的互联网治理时期，这大致从国际互联网的形初期到联合国召开信息社会世界峰会（World Summit on Information Society, WSIS）为止；该峰会分为 2003 年日内瓦会议和 2005 年突尼斯议程两个阶段。信息社会世界峰会表面上表现为各国政府与私营部门和市民社会之间的斗争，实质上则是美国与其他国家就互联网控制权而展开的博弈。

这一时期是互联网快速发展的阶段，大量新的技术及技术标准被创造出来，美国政府借机大力推动信息技术发展，并制定了一系列国际技术标准、行业和产业规范。而信息发展中国家还处于学习、借鉴阶段，这使美国等发

达国家在该领域处于绝对强势地位。^① 这一阶段的互联网治理主要围绕互联网域名注册与解析及其相应的 13 台根服务器控制权、互联网协议 (IP) 地址分配等关键资源展开争夺。美国几乎控制了互联网标准制定和管理的所有国际组织和核心企业,并拒绝将相关管理职能国际化或交由联合国专门机构管理。^② 因此,在信息社会世界峰会上,尽管面临来自联合国、信息发展中国家甚至欧洲国家的压力,美国依然拒绝交出国际互联网管理权。进入 21 世纪后,以中国为代表的信息发展中国家的网络科技力量不断提升,它们所拥有的域名、用户等互联网资源已经超过了信息发达国家,但在互联网治理中的代表性远远不足,因此对现有互联网治理体现的合法性提出了质疑。

第二阶段是网络空间治理的政治竞争和主权竞争阶段,有人称之为政府在网络空间的“回归”阶段。这一阶段从信息社会世界峰会到 2011 年。2011 年,中国、俄罗斯等国向第 66 届联大提交了“信息安全国际行为准则”,主张联合国在网络空间治理中发挥主导作用。同年,美英等国政府主导的全球网络空间治理大会(Global Cyberspace Conference),又称伦敦进程(London Process)正式召开。

这一阶段网络空间治理博弈的特点是,随着网络技术的不断突破及其对现实社会的颠覆性变革,网络空间已经成为人类社会的“第五战略空间”。围绕网络空间中秩序、权力与财富的分配,信息发达国家与信息发展中国家在下列问题上产生了严重分歧:网络空间属性是“全球公域”还是“主权领域”;治理手段是政府主导的“多边治理”,还是非政府行为体主导的多利益攸关方(Multi-stakeholder)模式;治理文化是西方主导的“一元文化”,还是平等协商的“多元文化”。^③ 这一时期的矛盾焦点还集中体现在信息内容的自由流通领域,希拉里·克林顿就任美国国务卿时,针对互联网自由发表了多次讲话,鼓吹美国的互联网自由战略。在始于 2010 年年底的西亚北非动荡之中,美国政府与社交媒体网站在背后所扮演的角色引起了信息发展

^① 杨剑:《数字边疆的权利与财富》,第 213-221 页。

^② 沈逸:《全球网络空间治理原则之争与中国的战略选择》,载《外交评论》2015 年第 2 期,第 66-70 页。

^③ 鲁传颖:《试析当前网络空间全球治理困境》,载《现代国际关系》2013 年第 9 期,第 44-47 页。

中国家的广泛关注，并加强了对互联网的管理。^①

第三阶段从“棱镜门事件”之后一直到现在，这一阶段的竞争更加聚焦网络空间的安全治理。“棱镜门事件”使美国在网络空间治理领域的道德制高点遭受质疑、领导力下降，迫使其在推动网络空间治理中放低姿态。与此同时，网络空间安全形势进一步恶化，各国面临的安全威胁进一步加大。在经历了“棱镜门事件”初期的激烈对抗之后，信息发达国家与信息发展中国家均意识到维护网络空间的安全需要各国的共同参与，没有任何国家可以单独主导网络空间治理进程。信息发达国家与信息发展中国家在认知层面的差距逐渐缩小，对抗性举措减少，合作的空间开始增长。

其次，“棱镜门事件”引起了政府与私营部门、市民社会之间在网络安全、公民隐私等问题上的激烈博弈。美国国家安全局前雇员爱德华·斯诺登揭露了一个包括“棱镜”、“X 关键分”（X-Keyscore）、“美景”（Fairview）、“核心”（Main core）等近 10 个监控项目在内的监控体系，该监控体系由国家安全局、中央情报局、联邦调查局等多个情报机构参与，几乎覆盖了网络空间的社交网络、邮件、即时通讯、网页、影片、照片等所有信息。^② 国家安全局要求微软、谷歌、脸谱等 9 家主要全球互联网企业向监控项目开放数据库以便开展数据监控。在“棱镜门事件”曝光后，微软、谷歌、脸谱等企业向法院公开起诉联邦政府。^③ 市民社会也纷纷行动起来，反对大规模数据监控。美国市民社会联盟在网上发起“停止监视我们”（Stop Watch Us）的行动，向美国政府施加压力，得到数万网民在网站上的签名、留言及数百个公民团体的响应，他们通过组织游行示威、向国会请愿、发起网络倡议等方式配合该行动。^④

在“棱镜门事件”引发了其他国家对与美国政府合作开展监控项目 ICT

^① “Secretary Clinton’s Remarks on Internet Freedom,” *IIP Digital*, December 8, 2011, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/12/20111209083136su0.3596874.html#axzz2eIWPYNRu>.

^② “NSA’s Prism Surveillance Program: How it Works and What it Can Do,” *The Guardian*, June 9, 2013, www.theguardian.com/world/2013/jun/08/nsa-prism-server-collection-facebook-google.

^③ “Obama Weighing Security and Privacy in Deciding on Spy Program Limits,” *The New York Times*, December 20, 2013.

^④ See “Stop Watching Us” Website, <https://optin.stopwatching.us/>.

企业的不满，各国纷纷采取新的措施保障网络空间安全。例如，中国政府加快了网络空间的法制化进程，并开始讨论网络安全设备自主可控的指导思想、制定了网络安全审查办法，在先后出台的《国家安全法》、《反恐怖主义法》、《网络安全法（草案）》和《刑法修正案（九）》中都大幅增加了涉及网络安全的条款。这些举措引起了美国信息通信技术企业的严重关切，并游说美国政府对华施压，要求中国政府取消相关规定，如《反恐怖主义法》第十八条中规定“电信业务经营者、互联网服务提供者应当为公安机关、国家安全机关依法进行防范、调查恐怖活动提供技术接口和解密技术支持和协助”。^① 尽管从政府角度看，这些举措有助于维护网络安全和国家安全，但在私营部门看来，上述规定的举措不仅将增加技术上的投入，也会大幅度增加成本。只要网络空间治理未实现突破，政府与私营部门、市民社会之间的博弈会继续存在，并在一定程度上将演变为国家间博弈。

最后，美国政府与其境内的私营部门、市民社会之间结盟与其他国家在互联网关键资源归属问题上的博弈。互联网关键资源包括：IP 地址分配、协议参数注册、通用顶级域名（gTLD）系统管理，国家和地区顶级域名（ccTLD）系统的管理及根服务器系统的管理和时区数据库管理等。有学者形象地用掌握网络空间中的“封疆权”来形容互联网名称与数字地址分配机构（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN）在网络空间治理中的地位。^②

由于历史的原因，这些资源一直由美国国家通信与信息管理局（National Telecommunication and Information Administration, NTIA）下属的互联网数字分配机构（Internet Assigned Numbers Authority, IANA）负责管理，NTIA 通过定期与 ICANN 签订合同，授权其管理 IANA 的职能。因此，可以认为美国政府控制着互联网的关键资源。联合国任命的互联网治理工作组（WGIG）在报告中指出，美国政府单方面控制着如根区文件在内的互联网关键资源。^③

^① 《中华人民共和国反恐怖主义法》，中国人大网，2015年12月28日，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-12/28/content_1957401.htm。

^② 杨剑：《数字边疆的权利与财富》，第213-221页。

^③ WGIG, *Report of the Working Group on Internet Governance*, Château de Bossey: WGIG, 2005, <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>.

国际社会对这种情况一直不满，WGIG 报告中提出了四种方案以取代既有架构，希望通过政府间组织或全球性机构来接管互联网关键资源。^① 对于 ICANN 来说，虽然一直寻求独立于美国政府之外并与之开展了多次争夺，但它更关注的是如何避免其他政府间组织或机构接管或取代其地位。弥尔顿·穆勒将这种现象描述为“一些网络自由主义者甚而最终转变成了国家主义的秘密支持者，因为只要被挑战的国家是他们的祖国，他们就转而为美国辩护，允许其控制、主导互联网。”^②

因此，在一些情况下，ICANN 选择与美国政府“结盟”共同阻止其他国家或政府间组织影响其治理结构。在 ICANN 的组织架构和决策体制中，各国政府代表所在的政府咨询委员会（Government Advisory Committee, GAC）只有资格提名一名不具有表决权的联络员。信息发展中国家认为，作为一种互联网治理的国际机制，在 ICANN 中来自信息发展中国家的代表性不足，在其未来的管理架构中，应当体现政府的职责和权力，增加政府咨询委员会的权限。但 ICANN 多次表示不会接受这种改变。对于这种情况，无论是在政府咨询委员会中，还是在 ICANN 的全体会议上，美国政府代表与 ICANN 的官方立场高度一致。直到“棱镜门事件”爆发，美国政府才迫于多方面压力宣布重启 ICANN 的国际化进程，这将网络空间治理博弈导向了新的阶段。

二、网络空间治理未来的发展态势

随着网络空间治理进程的推进，各方对网络空间属性的认知逐渐达成共识，并由此使其在治理方法、路径上的分歧缩小。特别是在认知层面，各国对网络空间的认知由基于不同的政治、经济、文化背景，强调各自的独特性转向基于网络空间的客观属性和规律，强调不同观点之间的融合。^③ 网络空

^① Ibid.

^② [美]弥尔顿·L.穆勒：《网络与国家：互联网治理的全球政治学》，周程等译、王骏等校，上海交通大学出版社 2015 年版，第 4 页。

^③ 王明国：《全球互联网治理的模式变迁、制度逻辑与重构路径》，第 69-70 页。

间的互联、共享属性决定了零和博弈不适用于网络空间，网络空间的安全、发展、自由是政府、私营部门和市民社会所追求的共同目标。同时，安全、发展、自由这三个议题的相互制约关系，使得任何一方都不能忽视其他行为体的利益，而追求自身的绝对利益。正如习近平主席 2015 年 12 月 16 日在第二届世界互联网大会（World Internet Conference, WIC）开幕式的主题演讲中指出：“在信息领域没有双重标准，各国都有权维护自己的信息安全，不能一个国家安全而其他国家不安全，一部分国家安全而另一部分国家不安全，更不能牺牲别国安全谋求自身所谓绝对安全”。^① 这一立场反映了网络空间治理的上述特殊属性。由此，国际社会也逐步意识到，没有任何一方可以主导网络空间治理进程。

首先，美国的网络空间战略调整与 ICANN 国际化进程将推动网络空间治理架构的重大转型。面临重重压力，美国通过部分放弃互联网关键资源的直接控制权，为其网络空间国际战略的调整做准备。^② 2014 年 3 月 14 日，美国商务部下属的 NTIA 宣布将放弃对 ICANN 的控制，并在移交声明中指出，将由 ICANN 管理层组织全球多利益攸关方讨论接收问题，但明确拒绝由联合国或其他政府间组织接管。^③ ICANN 自成立以来一直在寻求自己的独立地位，ICANN 国际化的目标不仅是要摆脱美国政府的制约，同时还要确保在美国政府放权后，不会被其他国家和政府间组织接管。因此，ICANN 既需要与美国政府达成协议以保证自己的独立性，也要与其他国家政府展开博弈，避免其国际化遭到强烈反对。

其次，联合国在网络空间治理中的作用持续提升，将有力地推动网络空间治理架构和规范的建设步伐。通过联合国信息安全政府专家组（GGE）的努力，国际社会在网络空间的行为规范和建立信任措施等方面也取得了重要突破。2013 年 6 月，联合国发表了一份由 15 个国家的代表组成的专家组的

^① 《习近平出席第二届世界互联网大会开幕式并发表主旨演讲》，中央网信办，2015 年 12 月 16 日，http://www.cac.gov.cn/2015-12/16/c_1117480642.htm。

^② 沈逸：《全球网络空间治理原则之争与中国的战略选择》，第 65-66 页。

^③ “NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions,” *The NTIA*, March 14, 2014, <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>.

报告。报告首次明确了“国家主权和源自主权的国际规范及原则适用于国家进行的通信技术活动，以及国家在其领土内对通信技术基础设施的管辖权。”同时，报告进一步认可了“联合国宪章在网络空间中的适用性”。^①“各国在努力处理通信技术安全问题的同时，必须尊重《世界人权宣言》和其他国际文书所载的人权和基本自由。”^②与 2010 年的专家组报告相比，上述内容分别作为 2013 年报告的第 20 和 21 条款出现，这是一个巨大的进步，表明信息发达国家和信息发展中国家在网络空间治理认知理念的兼容性不断提高。2015 年 7 月，联合国关于从国际安全的角度看信息和电信领域的发展政府专家组公布了第三份关于网络空间国家行为准则的报告。这份报告在保护网络空间关键基础设施、建立信任措施、国际合作等领域达成了原则性共识。信息发展中国家关心的网络主权进一步得到明确，信息发达国家主张的国际法特别是武装冲突法在网络空间中的适用也写入其中。^③

最后，政府与非国家行为体在网络空间治理中的竞争与合作模式将发生重大转变，多层次博弈将成为网络空间治理的“新常态”。在治理方式和路径方面，各国在网络空间治理中的政策立场也更强调从实际出发，特别是在处理政府与其他行为体的关系上。各方都意识到应当根据网络空间治理中的问题来划分政府与其他行为体的职责。对于多利益攸关方治理模式，信息发达国家与信息发展中国家的认知逐步统一，政府与私营部门、市民社会根据各自的职能参与网络空间治理。认知缩小意味着一方对另一方的关切更加了解，信息发达国家与信息发展中国家在网络空间治理中的博弈将更具针对性，表现为竞争与合作同步进行，以竞争促进合作。当然，这与信息发展中国家加大了对网络空间建章立制的投入，在网络空间治理的话语权上的增长有关。巴西、中国先后建立了网络空间多利益攸关方会议（NetMundial）和世界互联网大会机制，探讨网络与国家安全、网络主权等核心问题，信息发

^① *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, UN General Assembly Document A/68/98, June 24, 2013.

^② *Ibid.*

^③ *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, UN General Assembly Document A/70/174, July 22, 2015.

展中国的声音将越来越多、越来越大。

三、网络空间治理的理念演变

在信息发达国家与信息发展中国家，政府、私营部门和市民社会等围绕网络空间治理的博弈从冲突转向融合的背后，反映了网络空间治理理念的持续演变。尽管围绕网络空间治理的博弈主要是为了争夺网络空间的权力与财富，但行为体对治理的主体、客体和方法的不同认知对治理的冲突与融合产生了重要影响。微软首席研究及战略官克雷格·蒙迪（Craig Mundie）在第七届中美互联网论坛上就曾指出，“中美双方在网络空间的误解很大程度上是由于对‘互联网治理’和‘网络空间治理’两个概念的混淆所导致”。^① 同样，网络空间治理博弈和冲突也反映了上述两种治理概念之间的冲突。

互联网治理被认为属于一种由非政府行为体主导的多利益攸关方治理模式，但网络空间治理也需要政府和政府间组织的参与和协调。互联网治理项目（Internet Governance Project, IGP）将互联网治理定义为“所有者、运营商、开发者和用户共同参与的一个由互联网协议所联接起来的与网络相关的决策，包括确立政策、规则和技术标准的争端解决机制，制定资源分配和全球互联网中人类行为的标准。”^② 上述定义包括三个方面，即技术标准和协议的接受和认可，域名和 IP 地址等互联网资源的分配，人类的互联网行为产生的垃圾邮件、网络犯罪、版权和商标争议、消费者保护问题、公共部门和私人的安全问题等相关的规定、规则和政策等。劳拉·迪娜尼斯（Laura DeNardis）提出要按照互联网传输的 TCP/IP 协议的层级，并根据不同层级的不同功能构建互联网模式，依据功能、任务和行为体分别讨论互联网资源控制、标准设定、网络接入、网络安全治理、信息流动、知识产权保护等六个层面的互联网治理内容。^③

^① 克雷格·蒙迪于 2014 年 12 月 4 日在华盛顿召开的“第七届中美互联网论坛”上发言。

^② Mathiason J., “A Framework Convention: An Institutional Option for Internet Governance,” Internet Governance Project, December 20, 2004, <http://internetgovernance.org/pdf/igp-fc.pdf>.

^③ Laura DeNardis and Mark Raymond, “Thinking Clearly about Multistakeholder Internet Governance,” Paper Presented at Eighth Annual GigaNet Symposium, November 14, 2013, pp. 1-2,

网络空间治理从原先互联网治理所强调的专业性、技术性领域转向更广泛的政治、安全和经济范畴，政府和政府间组织在网络空间治理中的重要性也日益凸显。网络空间是一个更广泛的领域，它不仅包括互联网，还包括网络中传输的数据，网络的用户以及现实社会与虚拟社会的交互等。相对应的网络空间治理则是一个更加宽泛的概念，它是“包括网络空间基础设施、标准、法律、社会文化、经济、发展等多方面内容的一个范畴”。^① 它所包含的治理议题更加多元，面临的挑战也在不断增加。如“棱镜门事件”引发的对大规模数据监控的关注、政府在网络空间开展的网络行动导致的高持续性威胁（APT）、全球范围内的数字鸿沟（Digital Divide）与数据贫困（Data Poverty）、网络恐怖主义、网络商业窃密等越来越多的治理议题已经超越了传统的互联网治理理念的范畴。

网络空间治理博弈中涉及的“全球公域”与“网络主权”、“网络自治”与“国家主导”等冲突反映出人们未能客观、正确地理解“互联网治理”与“网络空间治理”之间不同的治理主体、客体和方法，试图用单一的治理方法去解决其中的多元议题。以 ICANN 为代表的互联网治理主体所推崇的自下而上、公开透明的治理模式，对于国家在应对网络战、大规模数据监控、窃密等高可持续性威胁、网络恐怖主义等问题而言，缺乏有效性和针对性。与此同时，以国家为中心、自上而下的网络空间治理理念也无法有效应对当前国际互联网治理的现实问题，不能取代互联网国际组织在该领域的主导地位。

随着网络空间治理进程的推进，上述两种治理理念和方法在碰撞中也开始不断融合。约瑟夫·奈认为，网络空间是由多个治理机制组成，其中互联网治理聚焦于技术层面，是网络空间治理的一个子集。应当根据不同的治理议题，构建不同的治理机制，让不同的行为体来发挥主导作用。^② 治理观念的融合还表现在各方对多利益攸关方治理模式共识的增加。ICANN 采用的是一种自下而上、基于共识基础的决策过程，并主张限制政府作用的治理模

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2354377.

^① Panayotis A. Yannakogeorgos, “Internet Governance and National Security,” *International Strategic Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 3, 2012, p. 103.

^② Joseph Nye, “The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities,” pp. 5-13.

式。^① 很多信息发展中国家最初对多利益攸关方治理模式持反对态度，强调应当采用政府主导的多边治理模式。随着治理进程的深入，信息发展中国家逐步接受多利益攸关方治理模式，只要政府的作用得到合理体现，这种观点也在私营部门和市民社会代表中获得越来越多的共识。政府、私营部门和市民社会根据各自的功能与责任来参与决策过程，不刻意将其他行为体排除在外，也不刻意追求个别行为体的领导权，体现出更加客观和平衡的网络空间治理理念。

四、中国的战略应对

中国政府提出了网络空间全球治理的两大目标，即共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间和建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系，同时还将网络强国战略作为重要战略目标纳入“十三五”规划建议中。前者主张对外参与国际网络空间治理进程，以此来建立有利的国际治理体系；后者主张发展网络技术力量，培育网络产业，增强国家网络实力。两者之间的相互支持和相互促进需要有一个能够统筹内外、应对复杂网络空间形势的国际战略。尽管中国政府并未公布具体的网络空间国际战略文件，但通过分析现有的相关政策，仍可以发现中国的网络空间国际战略还处于摸索阶段。因此，有必要对照网络空间力量博弈的特点和网络强国战略来分析和探讨中国的网络空间国际战略。

（一）中国网络空间国际政策实践

自 1994 年接入国际互联网起，中国就制定了各种形式的网络国际政策融入国际网络空间体系。这一方面是扩大开放的需要，希望通过国际合作学习、引进国外先进的技术标准；另一方面是信息技术的驱动，融入全球化必须全方位参与国际体系。^② 此外，随着中国在国际事务中的影响力越来越

^① Miles Kahler, ed., *Networked Politics: Agency, Structure and Power*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 2009, p. 34.

^② 杨洁勉：《新时期中国外交思想、战略和实践的探索创新》，载《国际问题研究》2015 年第 1 期，第 18 页。

大以及对网络的依存度上升,主动参与网络空间治理也是维护国家利益的重要路径和方式。中国的网络政策在很大程度上受到国际网络空间治理形势的影响,并在与国际网络空间治理制度的互动中得到发展和提升,呈现出多领域、多层次和多主体的特点。

第一,中国政府网络国际政策覆盖了国际技术标准合作、信息通信技术产业合作、全球互联网治理、打击网络犯罪、网络经济、数字鸿沟等多个领域,与全球网络治理的发展趋势总体上保持一致。首先,从早期的技术、产业和互联网标准的合作逐步拓展至更加广泛的网络相关政策合作,很多政策领域实际上已经超出了互联网本身的范畴,与国际经济、政治、安全相结合。其次,“棱镜门事件”之后,随着网络空间安全治理成为治理中的主要议题,中国网络政策的关注点也相应聚焦于网络安全治理,及建立在此基础上的国家安全、政治安全、经济安全和社会安全。中国不仅在国际上大力反对大规模网络监控,提倡维护国家网络主权,而且在国内政策上也更加注重与网络安全相关的立法工作,在实践中维护国家安全和主权。

第二,中国的网络空间国际政策覆盖了双边、地区、多边和国际等多个层级。从双边层面来看,中国与韩国、英国、澳大利亚等国家建立了政府间对话合作机制,这些合作不仅覆盖网络安全、数字经济和发展等内容,还成为双边外交关系的重要内容和支撑。此外,中美、中俄之间在网络安全领域开展了不同程度的建立信任措施(Confidence Building Measures, CBMs)。^①在地区层面,中国与东盟、上合组织、欧盟、阿盟等地区组织和国家之间建立了多种形式的网络对话合作机制。2009 年中国政府分别与东盟和上合组织成员国签订了《中国—东盟电信监管理事会关于网络安全问题的合作框架》和《上合组织成员国保障国际信息安全政府间合作协定》。^②中国还积极参与东盟地区论坛网络安全工作组的工作,并于 2013 年 9 月在北京召开了东盟地区论坛“加强网络安全措施研讨会——法律和文化视角”。会议倡

^① “FACT SHEET: President Xi Jinping’s State Visit to the United States,” White House, September 25, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>.

^② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国互联网状况》,人民出版社 2010 年版,第 1-16 页。

议互联网的发展需要法律规则的引领，也需要促进和尊重文化多样性，各方应在网络安全领域加强交流、增进互信、推进合作，共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间。^① 最后，中国还积极参与多边和国际层面的网络空间治理机制，无论是联合国框架下的信息安全政府专家组、国际电信联盟、信息社会世界峰会、互联网治理论坛，还是联合国框架之外的伦敦进程、网络空间多利益攸关方会议等机制，中国都是主要参与者；此外，中国还通过召开世界互联网大会来开展网络空间的主场外交。中国还与俄罗斯、乌兹别克斯坦等上合组织成员国共同向联合国大会提交了两个版本的“信息安全国际行为准则”。^② 中国也是全球互联网治理联盟的主要参与方，国家互联网信息办公室（网信办）主任鲁炜和阿里巴巴集团董事局主席马云当选为该联盟的委员。

第三，随着网络空间治理所覆盖的内容越来越广泛，中国网络空间国际政策参与的主体也从传统的外交部、工信部进一步扩展到公安部、商务部、财政部以及新成立的网信办，外交部专门设立了“网络事务办公室”来应对网络空间的外交事务。其中，外交部主要负责双边、地区、多边和国际层面的网络外交工作，它还是中国对接联合国框架下网络治理机制的主要力量，特别是来自外交部军控司的官员全程参与四届联合国信息安全专家组的工作。网信办作为中央网络安全与信息化领导小组的常设机构，是中国为了统筹应对网络安全与信息化新设立的重要机构。网信办作为统筹、协调中国网络事务的机构在网络国际政策中的角色越来越重要，不仅开展了多层级的国际网络安全与数字经济合作，还建立了世界互联网大会治理机制。此外，公安部在打击网络安全犯罪、网络反恐，商务部在信息通信技术市场准入，财政部在网络基础设施对外援助等领域的工作都将是今后实施网络空间国际战略的坚实基础。

^① 《东盟地区论坛网络安全研讨会在京举行》，人民网，2013年9月12日，<http://media.people.com.cn/n/2013/0912/c40606-22893628.html>。

^② *International Code of Conduct for Information Security, Annex to the Letter Dated 12 September 2011 from the Permanent Representatives of China, the Russian Federation, Tajikistan and Uzbekistan to the United Nations Addressed to the Secretary-General*, UN General Assembly Document A/66/359/, September 14, 2011.

由此可见，中国已经形成了一个较为全面、深入的网络空间国际战略架构，包括多元的参与主体、宽领域的议题覆盖和多层级的参与路径，这为网络空间治理的国际战略构建奠定了良好基础。伴随着中国从网络大国向网络强国的发展，中国将会建立一个全面、完善的网络空间国际战略。

（二）网络空间国际战略面临的挑战

网络空间治理的力量博弈变化给中国的网络空间国际战略带来了多重挑战：一是信息发达国家将继续主导网络空间治理博弈的方向，这对中国的网络空间国际战略构成挑战；二是由于缺乏高级互联网治理人才，导致中国在互联网国际组织中的代表性严重不足；三是网络空间治理博弈转向强调能力建设（Capacity Building）、最佳实践（Best Practice）等方向，将给中国带来竞争压力。这些问题和挑战对中国网络空间国际战略将产生较大冲击，若处理不当，会对网络强国战略的实施造成负面影响。

第一，信息发达国家继续主导网络空间治理博弈方向对中国国际战略构成的挑战。网络空间全球治理是通过各种形式的治理机制发挥作用，机制的构建取决于各行为体之间的谈判，谈判的筹码不仅取决于各行为体的权力大小，还与各方在网络空间全球治理中的议程设置能力息息相关。^①按照约瑟夫·奈的定义，前者可称之为“硬权力”，后者是“软权力”。^②信息发达国家在这两个领域的优势明显，特别是在通过选择性或者优先设置议程左右网络空间治理的机制构建。比如在网络安全治理中，美国依靠其议程设置能力阻止国际社会将大规模数据监控列为治理议程，同时将其重点关切的网络经济窃密设置为优先议程。此外，信息发达国家在设置网络人权议程时，将重点置于自由领域，而民主（一国一票）、平等（大小国家拥有同等话语权）等同样重要的议题则被排除在议程之外。不仅如此，对于各国在“棱镜门事件”后要求加强行使网络主权的趋势，美国则提出“数据本地化”（Data Localization）这一议程以规避在全球治理机制中讨论网络主权。与信息发达

^① [美] 奥兰·扬：《世界事务中的治理》，陈玉刚、薄燕译，上海世纪出版集团 2007 年版，第 36 页。

^② [美] 约瑟夫·奈：《理解国际冲突：理论与历史》，张小明译，上海世纪出版集团 2009 年版，第 78 页。

国家相比，信息发展中国家在议程设置能力上还存在较大差距，缺乏主动设置议程的能力。近年来，随着中国、巴西、印度等国先后建立了各种网络空间治理机制，新兴大国在网络空间全球治理中的议程设置能力不断增强。但总体而言，中国与信息发达国家在治理能力方面的差距依旧存在，并将影响中国通过国际机制维护自身国家利益，以及表达自身关切。

第二，由于缺乏高级网络空间治理人才，导致中国在互联网国际组织中的代表性严重不足。网络空间治理博弈的趋势表明，ICANN、IETF 等国际组织对互联网关键资源的控制权不会受到政府和政府间组织的挑战。随着美国政府放弃对 ICANN 的控制权，后者将具有更大的独立性。网络空间建立在互联网基础之上，网络空间治理的基础也是互联网治理。因此，中国的网络空间国际战略必须要在互联网治理领域实现突破，同时提升在互联网国际组织中的影响力和代表性。对包括中国在内的广大信息发展中国家而言，必须增加在 ICANN 等国际组织中的代表性，让更多来自中国和其他发展中国家的声音出现在 ICANN 中。

第三，网络空间治理博弈转向强调能力建设、最佳实践等方向，这将给中国带来严峻的竞争压力。网络空间治理博弈理念的融合使得国际社会对网络空间治理的焦点转向了能力建设、最佳实践等可操作和可落实的领域，包括向信息发展中国家和信息不发达国家提供网络基础设施；提供与网络空间治理相关的技术、法律、政策等人才的培训；提供网络空间治理中遇到的解决各种具体问题的最佳实践。这对于中国参与网络空间治理的国际战略提出了更高的要求，信息发达国家在上述领域的资源优势、人才优势短期内难以撼动，这不仅需要中国政府投入更多资源，也需要中国的互联网企业、行业协会、法律专家的共同和积极参与。

（三）中国参与网络空间治理的战略思路

确立中国网络空间国际战略的基本路径与中国整体对外战略强调的融入国际体系，并推动改革国际体系的宏观目标相一致。^① 为应对复杂的网络空间治理博弈，中国一方面要加强能力建设，并注重将能力转化为参与网络

^① 杨洁勉：《新兴大国群体在国际体系转型中的战略选择》，载《世界经济与政治》2008年第6期，第6页。

空间全球治理的影响力；另一方面在网络安全与开放之间寻求平衡，通过参与国际网络空间建章立制来维护自己的合法权益，避免过度安全化带来的负面影响；并加强网络强国战略与网络空间国际战略之间的战略互动，形成相互支持的网络空间战略体系。

第一，结合网络空间治理的新近和未来发展态势，强化对国际机制的塑造能力。在网络空间全球治理层面，围绕治理平台的斗争日趋激烈。包括互联网论坛、国际电信联盟、伦敦进程、巴西网络空间多利益攸关方会议以及中国的世界互联网大会在内，各个平台都有其主导力量，参与的行为体所关注的议题和发挥的影响力均不相同。中国应结合世界互联网论坛以及参与的其他网络空间治理机制，在网络安全、网络犯罪、能力建设、网络经济、网络文化、数字鸿沟等议题中，探索如何提升自身向国际社会提供能力建设方案、最佳实践和解决方案等公共产品的能力。

第二，着重培养参与网络空间治理的国际化人才。国际互联网治理组织多为非政府组织，其采用的多利益攸关方治理模式通常要求从互联网社群中选拔高级管理人才，根据选拔对象对互联网技术、治理所作出的贡献来担任相应的高级管理职务，而非传统政府间组织的一国一票或按照人口、经济比例来分配名额。以 ICANN 为例，其现有的管理架构是由董事会和 3 个支持组织、3 个咨询委员会及 2 个技术咨询机构组成。董事会由 16 名具有表决权的成员和 5 名不具有表决权的联络员组成，除 ICANN 总裁之外，其余 15 个名额分别来自支持组织、一般会员咨询委员会、区域一般会员组织和提名委员会。要想当选为有投票权的委员，必须要通过自下而上的提名和选举。因此，中国应当理顺体制和机制，积极向 ICANN 等国际非政府组织输送人才，鼓励互联网企业、行业组织和学术机构积极参与 ICANN、IETF、互联网架构委员会（Internet Architecture Board, IAB）等机构的人才选拔，以此来提升在互联网国际组织中的代表性和发言权，并提高中国对互联网治理的影响力。

第三，加强网络强国战略与网络空间国际战略之间的战略互动。中国在“十三五”规划建议中正式提出网络强国战略，并从技术创新、网络文化、

网络基础设施、网络安全和信息化建设、国际合作五个方面着手，推进网络强国建设。^① 网络强国战略中多次提到了对外开放、积极参与国际互联网治理，甚至将国际合作作为单独一章。由此可见，网络空间国际战略与网络强国战略之间相互融合、相互支撑。两者的有效互动，关系到中国对网络空间的开放、安全与发展关系的处理。从双层博弈的角度来看，任何一个国家的战略都面临外部形势和内部利益集团的双重约束，过度强调开放或者安全都不利于整体国家安全和利益。强化网络强国战略与网络空间国际战略之间的互动，有助于提高决策者对于网络空间的安全与开放，网络空间的安全、发展、与开放之间关系的认知，打破双重约束，制定更加符合客观规律的政策。

从技术层面来说，网络强国战略可以更好地为中国参与全球网络空间治理提供支撑。当前网络空间治理的主要竞争已经从认知、理念层面的博弈，转向提供解决方案、最佳实践、能力建设等具体的议题合作领域。缺乏有效的支撑，网络空间国际战略难以持续，并赢得国际社会的认可。与此同时，网络空间国际战略也有助于为网络强国战略营造有利的外部环境、提供外部先进的经验和教训，向国内的 ICT 企业提供广阔的国际市场。最后，还可借鉴对外援助领域的经验，通过 ICT 领域的对外援助缓解甚至消除网络空间治理中的数字鸿沟问题，一方面可以为网络空间治理贡献中国力量，另一方面也有助于中国 ICT 企业的国际化战略。

[收稿日期：2015-12-04]

[修回日期：2015-12-24]

[责任编辑：樊文光]

^① 《网络强国战略》，新华网，2015年11月12日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/12/c_128421072.htm。

国际法视野下的国家间投票交易^{*}

严 阳

【内容提要】 国家间投票交易是指一国通过为外国提供一定利益甚至使用威胁等方式，以换取外国在某一国际问题上对其立场的支持。国家间投票交易是当今国际社会中的一种普遍现象，由于现实的复杂性，很难确定其利弊。国家追求自身利益和国际立法空白，都是促使投票交易产生的原因。在现代国际法中，强行法和国家对国际社会的整体义务，加上主权平等、不干涉内政等国际法原则，尽管在现实中都存在或多或少的弊端，但也为规制国家间投票交易提供了理论基础。同时，完全禁止投票交易抑或将其合法化都不现实，这也需要各国际行为体特别是第三方的监督。从现实的角度看，以国际软法的方式达成规制不公平的投票交易的国际法文件，不失为一个合理的选择。就中国而言，既要坚决反对并积极应对不公正的投票交易，也要团结发展中国家积极推动规制投票交易的国际法治建设，在各类国际组织中代表发展中国家的利益，为实现合作共赢、共同发展而努力。

【关键词】 投票交易 国家利益 强行法 主权平等原则 国际软法

【作者简介】 严阳，武汉大学国际法研究所博士研究生

【中图分类号】 D990

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)01-0135-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201601008

^{*} 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

尽管国家间投票交易^①是国际社会中的一个老问题，却是国际法上的一个新问题。国外学者多以国际政治的视角分析投票交易问题，但并未引起国际法学者的充分重视。在国内法中，股东购买股权，依自己的偏好投票参与公司事务的治理，绝大多数情况下股东的出发点是为自身牟利，利他主义没有深刻地体现。国家也不是利他主义者，在参与国际问题决策时，各国往往将国家利益置于国际共同体利益之上，尤其是部分强国在攸关切身利益的国际问题上，以援助之名甚至是威胁的方式换取弱国、小国在该问题上与之一致的立场，国家间投票交易的国际法问题便应运而生。那么，何谓国家间投票交易？投票交易现象是如何产生的？现行国际法规则是否为规制投票交易提供了理论基础？以国际法规制投票交易是否可行？本文首先介绍国家间投票交易的概念和性质，接着阐述该现象产生的原因，之后着重论述国际法为规制国家间投票交易提供的理论基础，最后探讨国际法规制国家间投票交易的可行性，并在结论中探讨中国的应对策略。

一、国家间投票交易概述

国家间投票交易是指一国为外国提供一定利益甚至采用威胁方式，以换取外国在某一国际会议上的投票或决定，目的在于使外国在某一国际问题上与之保持同一立场。^②正如国际政治学者们难以界定“国家利益”一样，国家间投票交易中“购买方”所提供的利益也难以界定，不仅仅限于物质利益，还包括潜在利益、集团或联盟利益、远期战略利益、预设期待等；也就是说，投票交易的“出售方”所获利益也大致如此。因而，国家间投票交易在国际政治中显得愈加复杂，国际法也难以对其加以规制。

国家间投票交易现象在国际会议和国际组织中表现得更为明显，可以

^① 关于“投票交易”的英文表述，国外学者使用了 *international vote-buying* 和 *international vote-trading* 两种不同的措辞。笔者最初使用了“购买投票”这一术语，它在字义上更偏向单方面方面的交易，强调“购买方”的行为，但并未体现“交易”的互动性；况且，*buying* 一词本来就有“交易”的意思。因此，笔者认为采用“投票交易”这一术语更为合适。

^② Natalie J. Lockwood, "International Vote Buying," *Harvard International Law Journal*, Vol. 54, 2013, p. 97.

说,自区域性政治联盟产生,国家间投票交易现象便存在。起初,在不存在固定的国际会议或常设的国际组织时,国家之间私下会盟就相关问题达成共识并采取一致行动,萌生了国家间投票交易的雏形。早在春秋战国时期,诸侯相互间会盟便是外交关系的雏形,各国纵横捭阖、权力制衡,弱国将自身置于强国保护之下,不仅弱国维系了国家安全的核心利益,强国也获得“霸主”地位,这近似于现代国际社会中的投票交易现象。事实上,基于“礼治”建立的东亚朝贡体系^①也类似于投票交易现象:一方面,封建中央王朝为维护统治的正统性,要求周边国家岁岁来贡;另一方面,周边国家被赐予封号或给予赏赐,可免受侵略从而安享和平。^②近代国际关系始于威斯特伐利亚体系,三十年战争后的欧洲政治力量相对均衡,为发展以主权国家平等关系为主导的近代国际法奠定了政治基础。^③随着国家主权平等原则成为国际法和国际关系的基石,加上外交日益透明化,国际性会议常态化,国际组织迅猛增长并作为解决国际问题的重要场合,国家间投票交易现象日益普遍。

在当今国际社会,国家间投票交易是一种普遍的国际政治现象,不仅发生在强国、大国与弱国、小国之间,而且发生于国家集团或者国家联盟中。海湾战争之前,要获得安理会授权对伊拉克使用武力,美国需要安理会成员的支持或弃权,因此美国为哥伦比亚等国提供了有条件援助,并向苏联承诺将拉脱维亚等三国排斥在1990年巴黎峰会之外,解禁对华贸易禁运;相反地,美国削减了对也门的700万美元援助,以惩罚其在该问题上投反对票的行为。^④2003年,为在入侵伊拉克问题上获得安理会成员的支持,美国帮助安哥拉重建,对墨西哥移民实施农业减让政策,以此来换取这些国家在安理会决议上的赞成票。^⑤以上是最为常见的投票交易现象,各方都基于短期

^① 参见尚会鹏:《“伦人”与“天下”——解读以朝贡体系为核心的古代东亚国际秩序》,载《国际政治研究》2009年第2期,第31-34页;陈康令:《试论传统东亚秩序的礼治:一种分析框架》,载《当代亚太》2015年第3期,第29-59页。

^② 参见简军波:《中华朝贡体系:观念结构与功能》,载《国际政治研究》2009年第1期,第133-135、138-140页。

^③ 参见白桂梅:《国际法》(第二版),北京大学出版社2010年版,第9页。

^④ Ofer Eldar, "Vote-Trading in International Institutions," *European Journal of International Law*, Vol. 19, 2008, p. 17-18.

^⑤ Natalie J. Lockwood, "International Vote Buying," pp. 103-104.

利益进行投票交易，美国对他国单方面使用武力违反禁止使用武力原则，这种寻求政治支持的行为在道义上并不具正当性，也不能排除背后存在威胁或胁迫的情形，但另一方面，处于弱势地位的中小国家却能因此而获得经济援助或贸易优惠政策，这有助于推动其国内经济发展并改善民生。国家间投票交易不仅仅限于物质利益的交换，互投赞成票（logrolling）便是例证，各国在相关问题或者各自关切的事务上达成一致的決定，互相支持，以取得预期利益，比如在选举国际组织的席位时，一国赞成另一国竞选该席位，另一国也同样支持该国。^①

国家间投票交易也会发生在国家集团或联盟的内部。冷战时期，美苏两大阵营对抗，社会主义国家唯苏联马首是瞻，在联合国的投票中与苏联保持一致立场。这不仅是由于其他社会主义国家存在物质利益的诉求，得到苏联在经济、技术、人力等资源方面的援助；更为重要的是，社会主义阵营内部的中小国家在面临西方大国的威胁时，出于国家生存与安全这一根本利益的考虑，将自身置于苏联的社会主义阵营以共同发展经济，打破西方阵营的封锁。在此特殊历史时期，国家的诸多外交行为都打上了意识形态对抗的烙印，这些国家对社会主义制度和社会主义国家的身份认同，也决定了其利益和行动上与苏联保持一致。固然，国家集团内部的国家间投票交易有利于团结该阵营的国家，以共同发展经济并保持外交上的一致性，益于国家和平共处，然而，冷战期间苏联“霸权”和“大国沙文主义”的行径也屡见不鲜，忽视个别国家的意见，威胁或强制他国与之保持一致的立场，而有悖国家主权平等原则。

最后，值得注意的是，在国际社会中，有些行为看似是国家间投票交易，实则是一种长期战略联盟的考量，以促进该联盟各方的共同发展。20世纪70年代，新中国恢复在联合国的合法席位，受到发展中国家尤其是非洲国家的支持，可以说是非洲国家把新中国“抬进了”联合国，原因不仅是中国在自身建设举步维艰的情况下援助广大发展中国家，更是中国作为最大的发展中国家，在安理会常任理事国席位上代表发展中国家维护发展中国家的利

^① Ofer Eldar, "Vote-Trading in International Institutions," p. 24.

益，而且中国一如既往地提升发展中国家在全球治理中的发言权，“中国在联合国的一票永远属于发展中国家”。^① 在国际交往中，每个国家都有特定的利益期待。例如，发展中国家尤其是中小国家往往抱团取暖，就某些事项保持一致；20世纪六七十年代，新兴发展中国家为了改变不公平的国际经济旧秩序，一致推动联大通过了诸多建立国际经济新秩序的宣言。不仅如此，还有一些中小国家在国际事务上主动与大国保持一致，主要是为了搭乘大国发展的顺风车，获得潜在利益。

总之，对于国家间投票交易的性质，不可以偏概全。无论是在联合国大会、联合国安理会，还是在国际法院、世界贸易组织、国际捕鲸委员会等，国家间投票交易的利弊得失都难以判断。^②

二、国家间投票交易产生的原因

国际社会各国主权平等，不论国家大小、贫富、强弱、政治经济社会制度有怎样的不同。这既阐明了各国在法律上的平等，同时反映了国际社会中各国实力不平等的现实。从国际体系的变动来看，欧洲协调、美苏争霸、一超多强、国际社会多极化都反映了国家实力的差异和权力的角逐，因此也有学者认为国际社会存在“等级制”。^③ 与此同时，国家在对外交往中将国家利益置于首位，现实主义学者将人性之恶推至由人组成的国家，^④ 国家本身也难以成为一个天生的利他主义者，比如美国往往将一些国际组织当作其实施外交政策的工具。^⑤ 有学者从国家追求何种利益的角度出发，将国际组

^① 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，外交部网站，2015年9月29日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1301660.shtml。

^② Ofer Eldar, “Vote-Trading in International Institutions,” pp. 17-41.

^③ 参见[美]戴维·莱克：《国际关系中的等级制》，高婉妮译，东方编译出版社2013年版；[澳]杰里·辛普森：《大国与法外国家》，朱利江译，法律出版社2008年版。

^④ 参见[美]汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），肯尼斯·汤普森修订，徐昕、郝望、李保平译，北京大学出版社2009年版，第27-28页。

^⑤ 有研究表明，美国利用联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国开发计划署（UNDP）作为其实施外交政策的工具，尤其体现在援助方面。参见 Ilyana Kuziemko and Eric Werker, “How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United

织的决策分为两类：一类是基于偏好的决策（preference-decisions），国家往往是依据自身利益或偏好进行投票，使其自身利益最大化；另一类是基于判断的决策（judgment-decisions），国家应该更多地考虑集体利益或者其他国家和人民的利益，最终要为国际共同体的利益服务。^① 国家就特定国际事务作出决策时，往往将国家利益置于国际共同体利益之上；^② 尽管国家行为可能在效果上增进了国际共同体利益，但很大程度上是由于该国际共同体利益与其国家利益相契合，本质上仍服务于国家利益。

在国家间投票交易这一问题上，不论是否存在一方被另一方强迫或威胁的情形，国家都是在权衡利弊的基础之上，追求国家利益最大化。对弱国、小国而言，维系国家生存、追求国家利益更是首要选择，它们可能根本无力增进国际共同体利益。这些国家的领土、自然资源、人口、经济、军事等权力要素远不如强国、大国，即使在平等共存、有序竞争的国际社会中，都难以与强国、大国抗衡，遑论那些难以维系自身生存发展的贫穷国家。因而，在国际社会交往过程中，弱国、小国面临着两种选择：一种是与弱国、小国“抱团取暖”，另一种是“追随”强国、大国。“抱团取暖”的策略并不稳固，在各国实力较弱且均衡的情形下，弱国、小国很容易相互背叛而导致集团瓦解。例如，在2001年多哈回合谈判中，14个发展中国家集团决定对抗发达国家，但由于美日等发达国家给予这些国家不同的优惠措施，该集团最终瓦解。^③ 反而，“追随”大国、强国的策略更为稳固，不仅仅由于大国、强国的实力威慑，而更重要的是，这很大程度上取决于弱国、小国的利益需求。一方面，绝大多数情况下，弱国、小国将国家生存发展置于国家根本利益的首位，因此，它们可能要比强国更需要资金的援助；^④ 另一方面，弱国

Nations,” *Journal of Political Economy*, Vol. 114, 2006, pp. 921-923.

^① Ofer Eldar, “Vote-Trading in International Institutions,” p. 6.

^② Antonio Cassese, *International Law*, second edition, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 6.

^③ Ofer Eldar, “Vote-Trading in International Institutions,” pp. 27-28.

^④ 这类类似于金钱对穷人比富人更有价值一样，“货币边际效用递减”这一经济学术语便能说明这一问题。参见 Richard L. Hasen, “Vote Buying,” *California Law Review*, Vol. 88, 2000, p. 1329。“边际效用递减”是指在一定时间内，在其他商品的消费数量保持不变的条件下，随着消费者对某种商品消费量的增加，消费者从该商品连续增加的每一消费单位中所得到的效用增量即边际效用是递减的。参见高鸿业：《西方经济学（微观部分）》（第七版），中

更倾向于放弃并非至关重要的利益，与外国达成外交上的妥协，^① 往往通过出卖其掌握的一票以换取强国提供的利益。

在实践中，美国常以援助方式换取其受援国的政治支持，^② 日本在捕鲸问题上向国际捕鲸委员会中的小国提供援助以换取其赞成捕鲸的立场。这些小国也乐意接受援助，^③ 因为这些国家往往需要更多的资金以消除贫困、发展经济。从作为理性经济人的国家这一角度出发，有需求便有供给，同时“有形的手”能使交易有序并合法地进行。然而，国际社会不存在“有形的手”对投票交易进行规制，何况在国际社会中一国以物质利诱甚至威胁即“胡萝卜+大棒”的方式换取他国的投票，大多情况下这种私下交易满足了双方的需求。同时，国家间投票交易建立在成本与收益的基础上，国际法并未明令禁止投票交易，国家违背国际法的成本也比较低，无须顾虑国家责任、国际制裁等潜在损失，而且投票交易为双方带来的收益往往大于付出的成本。

国际法是协调各国国家利益的重要手段，^④ 也是国家利益的产物和反映。国际法尚未禁止国家间投票交易，某种程度上反映了国家在该问题上的价值导向。国际法曾受个别国家支配并为其利益服务，沦为“霸权主义国际法”，^⑤ 投票交易现象自外交关系产生就存在，但强国、大国在该问题上几乎占有绝对的主导权和话语权，故而一时难以有所改观。在国际关系民主化和国际法迈向良法善治的今天，国际法规制投票交易才迎来契机。与此同时，国际法规制投票交易也存在困难。国家间投票交易是在外交谈判的基础上达成的，其内容往往具有隐秘性。尽管二战之后美国前总统伍德罗·威尔逊提出禁止国家间缔结秘密协定，但《联合国宪章》第 102 条仅规定条约未在联

国人民出版社 2013 年版，第 60 页。

^① 参见[美]汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），第 583-587 页。

^② Axel Dreher, Peter Nunnenkamp, Rainer Thiele, “Does US Aid Buy UN General Assembly Votes? A Disaggregated Analysis,” *Public Choice*, Vol. 136, 2008, p. 157.

^③ Jonathan R. Strand and John P. Tuman, “Foreign Aid and Voting Behavior in an International Organization: The Case of Japan and the International Whaling Commission,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 8, 2012, pp. 409-430.

^④ 梁西：《国际法的社会基础与法律性质》，载《武汉大学学报》（社会科学版）1992 年第 4 期，第 33 页。

^⑤ 蔡从燕：《国际法上的大国问题》，载《法学研究》2012 年第 6 期，第 188-206 页。

联合国秘书处登记则不得向联合国任何机关援引，可见秘密协定并未明令禁止，而只能依赖道德约束和国家自觉。^① 就投票交易而言，不仅很难捕捉其具体的内容，其相关行为是否确立权利义务也存在疑问，而且建立相关的监督制度实属不易，因而，难以回答该行为是否有损国际社会的“公益”、是否违反了具体的国际法规则等问题，遑论进行禁止性立法。

三、国际法规制投票交易的理论基础之一： 国际共同体利益

国际法是不成体系的，某种程度上这导致国际法各分支“各自为政”，但并不意味着它们“老死不相往来”，而正由于国际法不是自主的法律体系，各分支相互影响并相互渗透，人权、发展等价值观念已经渗入各个部门，国际法有走向共同体国际法的趋势。^② 国际共同体成员中的国家不再是单一、封闭的个体，考虑自身利益的同时也应逐步关注共同体利益。作为追求霸权的美国也只是在明显关涉自身利益的问题上以“世界警察”的身份行动，^③ 而且美国所做决定也受到利他主义和自身利益的双重影响。^④ 就投票交易的双边关系看，强国、大国给予弱国、小国经济援助以换取投票权，而弱国、小国消除贫困并发展经济，增进了国民福利；但很显然，投票交易对第三方特别是国际决策的利益攸关方的影响并未被纳入考虑。^⑤ 投票交易所带来的效益，不能仅仅在交易双方之间做加减法，而应该置于整个国际共同体的框架内审视其是否增进了全人类的福利。

然而，“国际共同体利益”抑或“全人类共同利益”这些概念过于抽象和模糊，没有确切的定义，即使国际社会就某一关切全人类共同利益的问题达成一致，也往往采用不具法律约束力的国际软法或政治性文件的形式，其

^① Charles Lipson, “Why Are Some International Agreements Informal?” *International Organization*, Vol. 45, pp. 532-537.

^② Antonio Cassese, *International Law*, 2nd edition, pp. 45, 21.

^③ *Ibid.*, p. 44.

^④ Ofer Eldar, “Vote-Trading in International Institutions,” p. 22.

^⑤ Natalie J. Lockwood, “International Vote Buying,” pp. 124-125.

措辞的模糊性往往致使国家做出偏向本国利益的解释。正如有学者指出,如果投票交易中的购买方旨在追求一个“善”的决策,而购买了具有“恶”性偏好的国家的投票,购买方可被称为追求“善”的国家;^①在这种情况下,投票交易可以认为增进了国际社会的共同利益。但问题在于:“善”“恶”的标准是什么?谁来设定这一标准?又由谁据此作出评判?国际法远未达到良法善治的阶段,^②并不是说国际法对正义、善恶等价值问题不关注,而是国际法远远不能达到兼具程序正义和实质正义的程度;即使国际法治近乎完美,国际法明确规定了平等、正义、公平的标准,也仅是停留在“法律之上”而非“法律面前”,因为这种应然的表述和状态,无法顾及由于国家权力的大小和国家权利、能力的差异所造成的实然状态。^③另外,国际法缺乏民主基石,很大程度上因为它并不具备国内社会的“金字塔”式的纵向权力。就现状而言,国际法尚不存在体现民主的最佳方式,但或多或少地体现在建立于“一国一票”基础上的多数决定制度。事实上,即使就国际共同体利益达成多数一致后,也总会出现少数反对多数的现象,即使在协商一致的基础上达成共识,由于缺乏实际履行力和制裁机制,如不积极协调各方利益,各国只会依照自身利益解释规则而自由行事。因而,评价国家间投票交易的标准,不能仅仅依靠“国际共同体利益”这种抽象的理念,而需要具体的实在规则,强行法和国家对国际社会的整体义务提供了一种可能。

强行法和国家对国家社会的整体义务代表着全人类的共同体利益。依据《维也纳条约法公约》第 53 条,强行法是指“国家之国际社会全体接受并公认为不许损抑且仅有以后具有同等性质之一般国际法规律始得更改之规律”。强行法带有自然法的色彩,^④相对于条约、习惯、一般国际法原则地位更高,但对于哪些规则是强行法,国际社会并未形成普遍的共识。比如,在德国诉意大利的司法管辖豁免案中,国际法院并没有明确阐明强行法的范

^① Ofer Eldar, “Vote-Trading in International Institutions,” p. 9.

^② 何志鹏:《“良法”与“善治”何以同样重要——国际法治标准的审思》,载《浙江大学学报》(人文社会科学版)2014年第3期,第141-142页。

^③ Jessup C. Philip, *A Modern Law of Nations*, London: The Macmillan Company, 1948, pp. 27-28.

^④ 罗国强:《国际法本体论》,法律出版社2008年版,第89-110页。

畴,认为司法豁免和强行法是两个不同的问题而不存在冲突;^①而特林达德(Cançado Trindade)法官站在人权和司法正义的立场上极力反对国际法院的裁决,继而认为德国不应当享有司法豁免。^②虽然国际法院很巧妙地回避了主权与人权的争辩,谨慎地做出裁决,但也折射出国际法诸多领域中人权和主权的争辩,换言之,这是国家的个体主义与国际社会的集体主义之间的角逐。国际法发展至今,虽然已“注意到国际政治中潜在的人类共同体在运作”^③,其所具有的人本化发展趋势也以国家间合作为基石,^④但并不意味着国际法已经完全注重全人类的共同利益并将个人视为国际法的首要主体。主权的神话短期内不会消弭,各个国家依然将国家利益放在首位,代表国际共同体利益的强行法的性质、范围和认定仍难以达致共识。^⑤

就投票交易而言,一方面,强行法的范围存在争议而难以适用,特别是以威胁甚至使用武力的方式进行投票交易是否严重危害国际共同体利益仍然存疑;另一方面,如果国家间自愿达成投票交易,则无法适用条约因违反强行法而无效这一规则,姑且不论其秘密性导致其法律约束力成疑。此外,国家对国际社会的整体义务体现着一种全人类利益,包括禁止侵略、禁止种族灭绝、禁止奴隶制、禁止大规模破坏环境,^⑥相比于强行法,它更停留在理论层面。正如科斯肯涅米(Martti Koskenniemi)教授所指出,强行法和国家对国际社会的整体义务整合了各国和全人类的多元化价值,但他也承认“诸如强行法或国家对国际社会的整体义务等公法概念,倾向于运用宏大的术语来表述,以至于这些概念重述了目的的悖论。”^⑦抽象的法律术语往往

^① *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment*, I.C.J. Reports 2012, pp. 140-142, paras. 92-97.

^② *Ibid.*, pp. 179-290.

^③ Antonio Cassese, *International Law*, 2nd edition, p. 21.

^④ 曾令良:《现代国际法的人本化发展趋势》,载《中国社会科学》2007年第1期,第89-107页。

^⑤ 参见 UNGA, *Report of the International Law Commission*, UN A/69/10, August 2014, Annex, pp. 274-282, para. 20, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/69/10>。联合国国际法委员会(ILC)在2015年才将“强行法”列入长期工作方案,并且任命迪雷·特拉迪先生(Dire Tladi)为特别报告员,参见 UNGA, *Report of the International Law Commission* UN A/70/10, August 2015, para. 286, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/70/10>。

^⑥ 参见[英]莫里齐奥·拉佳齐:《国际对世义务之概念》,池漫郊等译,法律出版社2013年版,第20-21页。

^⑦ Martti Koskenniemi, “What is International Law for?” in Malcolm D. Evans, ed.,

极具灵活性，而现实世界中权力的行使却恰好披着这些法律的外衣；无论是强国、大国，还是弱国、小国，都可借此按各自偏好解释强行法或国家对国际社会的整体义务。由此而来的明显后果是，旨在整合多元价值的规则本身往往被多元价值的冲突所破坏。因此，通过第三方中立且公正地解决此类解释性矛盾，可有效推动国际法的发展。但在缺乏统一立法机构的国际社会，不可能存在国内法中的“立法解释”，国际司法机构在裁判中解释并发展了有关规则，至少缓解了不同价值带来的矛盾，但最终仍需依赖一项具体的国际法规则和原则解决纠纷。强行法和国家对国际社会的整体义务及其暗含的国际共同体利益，可以作为规制投票交易的理论基础，但需更为详尽的规则对投票交易加以规制，而不是依靠那些抽象灵活且依赖于国家解释的规则。

四、国际法规制投票交易的理论基础之二： 国际法基本原则

相对于强行法和国家对国际社会的整体义务，国际法基本原则更为明晰。国家主权平等原则、不干涉原则、善意履行国际义务原则，都为国际法规制投票交易提供依据。1970 年通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法宣言》阐明，“各国一律享有主权平等。各国不论经济、社会、政治或其他性质有何不同，均有平等权利与责任，并为国际社会之平等会员国。”^①此外，该宣言还强调主权平等原则尤其包括各国法律地位平等这一要素。源于国家主权平等原则的“一国一票”原则也是其重要体现。

International Law, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 106. 中文译本参见科斯肯涅米：《国际法的目的是什么？》，陈一峰译，苏子汀、罗欢欣校，载《北大国际法与比较法评论》，北京大学出版社 2014 年版，第 71-101 页。具体而言，国际法维护和平安全和国际正义，但是，“和平”“安全”“正义”具有抽象性而很难界定，在具体情形下难以指明国家应该作为还是不应作为，这就是“目的的悖论”。该悖论事实上也涉及了国际法的规范性和确定性，科斯肯涅米教授在其著作中有详细阐述，另参见 Martti Koskeniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, New York: Cambridge University Press, 2005, pp. 16-70.

^① UNGA, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, UN A/RES/25/2625(XXV), October 24, 1970, <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>.

国家在国际组织中投票，是国家在国际社会行使主权的重要表现。所以，从主权平等的角度来看，一国提供物质利益购买他国投票，意味着他国失去了在某一国际问题上的投票权。那么，是否可以据此推论出国家间投票交易有悖主权平等原则的结论呢？

事实上，“一国一票”原则中“一票”的质量不一，所产生的效果也不尽相同，这说明了平等原则在国际社会中“实然”和法律上“应然”的差别。根植于国际社会的国际法也应当关注主权国家的实然地位，而不能过于苛求应然上的平等。随着“加权表决制”的出现，作为国际组织法基础的平等原则受到了侵蚀，有学者指责这是霸权主义的产物，不符合国家主权平等的原则，但是不得不承认的是主权平等原则已经受到侵蚀，绝对的主权平等原则过于理想主义。因此，主权观念弱化的时代也是国家让渡主权达成合作的时代。一国让渡自己的投票权，另一国以物质利益作为交换，在两国合意的基础上此种行为也具有合理性。另外，国际法并无强制性规定禁止国家自行让渡权利，它并不像国内法一样禁止私人将自损的身体一部分交易于他人，^①因而，一国自愿出让其投票权，也并未被国际法所禁止。

国际组织法中的全体同意原则反映了国家主权平等原则，但随着各国国家利益的多元化，在多边外交谈判中，极少数国家也可以否决绝大多数国家的意见，造成多边性造法公约流产。协商一致制度的出现便弥补了这一缺点，各国在协商让步基础上达成基本一致的结果，但由于要反复协商和妥协折中，有时各国并不能达成实质上的一致。^②在协商一致决定程序中，只要各方都不反对作出决定，就可认为协商取得基本一致，^③这也说明协商一致也遵循“一国一票”的基本原则，但与此同时，协商一致制度也为国家间投票交易提供了机会。在一些国际决议付诸投票之前，各方的偏好已经基本被知晓，^④往往是一些强国、大国威逼利诱弱国、小国出卖投票，而经济上的利

^① Antonio Cassese, *International Law*, 2nd edition, pp. 45, 10-11.

^② 李浩培：《条约法的一个突破：多边外交中的协商基本一致决定程序》，载黄炳坤编：《当代国际法》，广角镜出版社有限公司 1988 年版，第 66 页。

^③ 同上，第 52 页。

^④ Ilyana Kuziemko and Eric Werker, “How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations,” p. 924.

诱、威胁减少或者撤销援助很难被认定为违反国际法。

不干涉原则也是由主权平等原则派生的原则，是《联合国宪章》的基本原则之一。1970年《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法宣言》规定，“任何国家均不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他措施强迫另一国家，以取得该国主权的屈从，或从该国获取任何利益。”^① 学者们对干涉的界定存在分歧。广义而言，干涉的方式不仅局限于武力方式，还包括经济手段。就投票交易而言，以武力方式威胁他国投票或与之保持一致的立场，难以判定的是该结果是否满足了违反不干涉原则的条件；若以停止援助的方式行为之，也难以判定是否违反不干涉原则。正如在尼加拉瓜境内对其从事军事和准军事行动案中，国际法院并不认为美国违反经济条约和终止援助违反不干涉原则这一习惯国际法。^② 也有学者认为，认定干涉行为时，干涉手段的强迫程度越高，干涉对象的重要性就可以降低，^③ 那么，一般情形下，经济干涉的手段强迫性不及武力干涉，所以在认定是否违反不干涉原则时，经济干涉的对象极其重要，也就是说要认定经济干涉是否危及了一国内政或核心利益。另外，经济干涉是否属于不干涉原则的范畴，国际社会和学界都没有取得一致看法。虽然存在上述问题，不干涉原则在特定情况下仍然可以适用于投票交易，也有待于国际社会的实践。

国家间主权平等也意味着国家在行为时对彼此的尊重，在履行各自义务时亦应如此。善意履行国际义务是国际法的基本原则之一，是指国家在履行国际法义务时应善意行事。所以，善意原则不是一项独立的国际法规则，而要依赖于其先前所存在的国际法义务。^④ 以一国威胁取消对他国援助为例，判断是否违反善意履行国际义务原则时，需要考察是否存在国家间援助协议或者单方面援助声明？该协议是条约而具有约束力，还是非条约性协定^⑤ 而

^① UNGA, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*.

^② *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua Case (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Report, 1986, pp. 125-126, paras. 244-245.

^③ 陈一峰：《论当代国际法上的不干涉原则》，北京大学出版社2013年版，第153-155页。

^④ Natalie J. Lockwood, "International Vote Buying," p. 112.

^⑤ 有关非条约性协定的阐述，参见白桂梅：《国际法》（第二版），第52-60页；Hartmut Hillgenberg, "A Fresh Look at Soft Law," *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, p.

不具约束力？或者，该单方面援助声明是否是单方行为，继而是否会产生国际法义务？最终结果是取决于该援助行为的性质，仅仅是条约义务，还是道义上的义务？若存在条约义务，该行为又在何种程度上违反了条约义务？可见，善意履行国际义务原则也难以规制国家间投票交易行为。

五、国际法规制投票交易的可行性

尽管上述国际法规范对于规制投票交易仍存在缺陷，但并不意味着不存在部分限制国家间投票交易的可能。首先要明确的是，完全禁止投票交易并不具有现实的可行性。一方面，这将遇到来自强国、大国的强大阻力，因为禁止该行为将对各国国家利益造成影响，强国、大国可能因此丧失了一种施加国际影响的手段，弱国、小国则失去了一种收入来源。^① 另一方面，如果不加区分地完全禁止国家间投票交易行为，也可能与国家自由行使主权原则相背离，因为国家自主行使主权的范围遭到侵蚀；同时，国际法并不禁止国家的“自损”行为，换言之，投票交易中一方只是放弃了自身的投票权。因此，限制投票交易的核心在于如何界定投票交易。有学者认为，国际法可在特定情形下禁止或限制投票交易，如禁止权力或财富极不对称的国家间交易、禁止秘密交易、为出卖投票设置价格的上限或下限。^② 值得怀疑的是，国际法允许特定范围内的投票交易是否会导致投票“商品化”趋势，^③ 是否意味着投票交易是合法的且不被禁止，继而可能影响国际社会的秩序。总之，国际法规制投票交易，至少要面临以下问题：哪些国家间投票交易行为必须禁止？而对于无需或无法全面禁止的投票交易行为，如何制定一个规范体系加以规制？谁来监督国家间投票交易？又如何确保投票交易的公开透明？

就何种投票交易行为必须加以禁止而言，依据现行国际法体系，以威胁

499-515。

^① Natalie J. Lockwood, "International Vote Buying," p. 155.

^② Ibid., p.155.

^③ 投票与生俱来地带有一种“共同的善”，应该关注“公益”，参见 Richard L. Hasen, "Vote Buying," *California Law Review*, Vol. 88, 2000, pp. 1335-1337。投票“商品化”的趋势可能会与其“公益”性质相悖。

或胁迫的方式进行投票交易极可能会违反国际法的基本原则，因此应当采取措施全面禁止。换句话说，所有的国家间投票交易，都必须是交易各方自愿同意、相互妥协的结果，而不能通过威胁或胁迫方式实现。

对于通过交易各方自愿达成的投票交易行为，也需要引入合法、正当的监督机制，以确保其公正和合理。由于主权国家往往是投票交易的主要行为体，因此，由第三方监督是一个良好的选择，其中国际非政府组织是较为合适的候选者。随着国际非政府组织在全球治理中发挥着愈加重要的作用，允许其在国际造法中逐渐介入国家的核心利益，本着正义和中立的原则监督国家行为，保障国家在国际法治的轨道中运行，具有一定的可行性。此外，非政府国际组织可以引导、规制投票交易的国际软法产生，^① 正如国内社会选民有行使监督候选人的权利一样，国际社会也应发挥非政府组织的第三方监督作用。当然，也不能过分夸大国际非政府组织的作用，因为在国家建构的国际法框架下，它也只是间接参与国际社会的治理，^② 其正当性、独立性和中立性存在局限性。^③

笔者认为，国际人权条约体系中的监督执行机制，即国别报告制度、国家间指控制度和个人来文制度为监督规范国家间投票交易提供了制度借鉴。但国家间指控制度需要缔约国自由决定是否接受，^④ 个人来文制度更是如此，且该执行机制的状况并不乐观；相反，国别报告制度具有强制性，^⑤ 缔约国必须定期提交报告，相关国际机构就各国国际人权条约的履行状况进行审议，并提出意见和批评以促进人权之保护。相比于国际人权法，国家间投票交易具有更强的政治性，可能会涉及国家的根本利益，因此规制投票交易的可行性依然取决于各国的态度。

最后，对以何种方式造法以规制国家间投票交易的问题，笔者认为，第

^① Natalie J. Lockwood, "International Vote Buying," pp. 155-156.

^② 黄志雄主编：《国际法视角下的非政府组织：趋势、影响与回应》，中国政法大学出版社 2012 年版，第 218-221 页。

^③ 对非政府国际组织的批评和质疑的著述颇多，比如黄志雄主编：《国际法视角下的非政府组织：趋势、影响与回应》，第 71-79、100-102、225-256、306-321 页。

^④ 例如《公民权利和政治权利国际公约》第 41 条。

^⑤ 国别报告制度是由国际劳工组织（ILO）首次建立的，《公民权利和政治权利国际公约》第 40 条也对此有所规定。

一，国家不可能以条约的形式规制投票交易，这不仅由于该事项牵涉国家利益并具有强烈的政治性，还因各国不愿承担违反条约义务的责任。即使各国达成一致以规制投票交易，其更可能的方式是以不具法律约束力的国际软法为载体制定国际规范。国际软法的造法时间短且能较快生效，易于应对国际社会产生的新问题，况且国家选择国际软法，很大程度是因为其事先已考虑到不遵守承诺的可能，软法本身的灵活性使国家掌控着解释权以影响其履行承诺的程度。^① 第二，相对于依旧规定主权平等或互惠的权利义务的传统国际法，软法更易于纳入针对某些国家的特殊规定，^② 比如倡导强国、大国承担更多责任和义务。第三，国际软法的创制使得国际组织、国际非政府组织、个人等非国家行为体参与规制投票交易的过程中，从长远来看，也有利于非国家行为体监督国家的行为是否正当合法。第四，也是最为重要的一点，国际软法表明国际社会在处理国际事务的路径上达成了一致同意，而且更多地运用激励而非命令式的措辞指引国家行为，这种指南性文件为国家实践指明方向，经过国家实践和法律确信可能导致习惯国际法的产生，也可能成为条约造法的基础。^③ 就像 1948 年《世界人权宣言》主要规定了公民权利和政治权利与经济权利、社会权利和文化权利，被认为是制定 1966 年两份国际人权公约的前奏，国际法规制国家间投票交易也可以先采用不具法律约束力的建议、宣言或指南的形式，作为嗣后条约或国际习惯的基础和前奏。

结 束 语

正如国际法院在“科索沃单方面宣布独立是否符合国际法”的咨询意见中所言，“某一问题具有政治性的一面，这一事实不能使其丧失作为一个法律问题的特征。”^④ 一方面，现行国际法为规制国家间投票交易提供了理论

^① Dinah Shelton, ed., *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, New York: Oxford University Press, 2000, p. 12, pp. 109-110, p. 238.

^② Alexandre Kiss, “Commentary and Conclusion,” in Dinah Shelton, ed., *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, p. 238.

^③ Antonio Cassese, *International Law*, 2nd edition, p. 507.

^④ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, p. 405. 国际法院在威胁或使用核武器

基础，国际人权条约的监督机制为规制投票交易提供了机制上的借鉴，而以国际软法的形式规制投票交易是一项较优选择。另一方面，国家间投票交易具有强烈的政治性，因牵涉国家外交和国家利益而更具复杂性，也有赖各国尤其是大国的政治智慧以解决该问题。

作为国际秩序的坚定维护者和国际法治的忠实践行者，中国倡导国际关系民主化，反对任何强权政治；尤其在全球治理的新时代，中国外交也要“创造性介入”，与发展中国家构建投票联盟，维护共同利益。毋庸置疑，任何联盟的建立都以国家利益为基础，而国家利益的差异与冲突也会导致成员的背叛甚至联盟的瓦解。作为最大的发展中国家，中国可以作为投票联盟的核心国，这必然要求强大的软硬实力支撑。同时，中国也要协调好联盟内部的各方利益。共同利益是构建投票联盟的基础，因而，中国必须衡量各方的成本和收益。比如，联盟内部存在利益冲突可能导致一方的背叛，而至关重要的是，投票上立场一致所带来的收益，或者中国为其提供的无条件援助或补偿，是否远超或足以弥补另一方受损的国家利益。此外，投票联盟内部成员之间要加强协调，因为在存在相互背叛的囚徒困境中，国家间多次反复的博弈使彼此信息得到充分交流和完善，加上威慑惩罚等因素的作用，纳什均衡才逐渐趋向帕累托最优。从长远来讲，中国在推动建立合理的投票交易规范机制上应有所作为，进而掌握话语权和主导权。一方面，中国与发展中国家在构建投票联盟的基础上，可达成政治性文件，并通过持续一致的国家实践创设相关国际规则。另一方面，不能忽视非官方机构的作用，国际社会如能在推动规范国家间投票交易的机制上达成一致认同，可以由相关学者组成专业性机构，针对该议题开展研究，而中国也应积极参与其中，表达中国立场。

[收稿日期：2015-09-25]

[修回日期：2015-11-30]

[责任编辑：樊文光]

的合法性问题的咨询意见中，也作出了类似的表述，参见 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, p. 234。

ABSTRACTS

China's Great Power Diplomacy: National Character and International Convergence

YANG Jiemian

Rich experiences in Chinese diplomacy have generated new ideas and concepts which can be integrated into a great power's diplomatic theory. The Chinese diplomatic theory draws wisdom from traditional Chinese thoughts, Marxism, and time-tested foreign diplomatic theories. The trio-identity of China as a civilized nation, a socialist state, and a developing country, has charted the course of this major power's future development. China's diplomatic theories are closely related to the realities of the rest of the world and the national character of these theories acquires worldwide significance through interactions with the outside world. China should make greater efforts to strengthen its theoretical self-awareness and confidence, transcend traditional mindsets, and set the direction for international convergence. Looking into the future, China needs to take a holistic and dialectic approach to better handle the three sets of relationships, namely, challenges vs. opportunity, uniqueness vs. universality, and objectives vs. capabilities.

The UN 2030 Agenda for Sustainable Development and China's Role in International Development Governance

HUANG Meibo and WU Yijun

The 2030 Agenda for Sustainable Development has been endorsed in late 2015. International development agenda and the corresponding governance mechanism, which was largely a post-Cold War phenomenon, has undergone three stages of evolution--Sustainable Development Agenda, Millennium Development Goals, and the 2030 Agenda. Developing countries including China play different roles in the three agendas. Generally speaking, due to their rise as a group, emerging economies are becoming more and more influential on international development cooperation. With the formal implementation of 2030 Agenda on January 1, 2016, international development governance will step into a new era. For China, which is at a critical juncture of economic structural transformation, the formulation and implementation of the 2030 Agenda is both an opportunity and a challenge. To grasp the historic opportunity brought by the Agenda, China should actively participate in international development governance and promote the construction of Global Partnership for Sustainable Development. At the same time, China should also strengthen the increasingly influential south-south cooperation, assume more international responsibilities, provide more international public goods, and promote the construction of more equitable and reasonable international development governance mechanisms.

The UN 2030 Agenda for Sustainable Development and China's South-South Cooperation

CUI Wenxing

As the successor to the UN Millennium Development Goals, the UN 2030 Agenda for Sustainable Development has been adopted by the General Assembly. China's South-South cooperation will play an important role in the implementation of the 2030 Agenda, and the new agenda will also have important implications for China's South-South cooperation. This article examines the evolution of China's South-South cooperation first, then analyzes the opportunities of China's South-South cooperation brought by the UN 2030 Agenda. Different from MDGs, the role of South-South cooperation was formally emphasized by the 2030 agenda. Infrastructure building as one of the 17 SDGs creates opportunities for China's "go global" strategy and for other developing countries in their improvement of infrastructure. The discussion on "beyond aid" converges with China's approach of combining aid, trade, and investment together. Finally, the article examines the challenges China's South-South cooperation faces in the implementation of the 2030 Agenda.

Theoretical Exploration on China's City Diplomacy

ZHAO Kejin

In a globalized era, cities have become increasingly active in international relations and city diplomacy has become an important component of a nation's overall diplomacy. The rise of China's city diplomacy has been driven mainly by globalization, China's opening-up policy, and power decentralization in policy-making process. China's city diplomacy, as one

important component of traditional Chinese diplomacy, has acquired a new dimension in dealing with transnational relations from the perspective of cities. So, the fundamental task of China's city diplomacy is institutional design including city spirits, diplomatic system and mechanisms, legislation, defining functions, strategic arrangement, institutional formulation, and resource management. Compared to Western countries, as it becomes increasingly internationalized, China, as a late comer, should strengthen city diplomacy as an integral part of its overall diplomacy. As a new diplomatic actor, Chinese cities should also follow traditional diplomatic norms, rules, and practices in its interactions with foreign cities.

City Diplomacy in China-Japan-South Korea Trilateral Cooperation: Motivation, Modes, and Prospects

CHEN Wei

City diplomacy is one of the major forms of current China-Japan-South Korea trilateral cooperation. This article provides a framework for analyzing the motivation of city diplomacy within China-Japan-South Korea trilateral cooperation. It points out that the pursuit of international interests, national interests, and city interests increase the willingness of cities in these three countries to conduct diplomacy while their capabilities are strengthened by relevant laws, policies, and city functions. As for the modes of city diplomacy, besides traditional bilateral city-twinning activities, the three countries have developed forum mechanisms and cooperation platforms, as well as issue-based transnational city networks. City diplomacy within China-Japan-South Korea cooperation framework

has played an important role in fostering communication, facilitating networked governance, and shaping identity, while restricted by some elements. To better promote city diplomacy within China-Japan-South Korea cooperation, a consistent construction of conception, mechanism, and capability is needed.

Conflicts in Cyberspace: Governance Difficulties and Choices

CONG Peiying and HUANG Rihan

The international community has been paying growing attention to global governance in cyberspace. Governance of cyberspace conflicts is one of the focuses. Compared with conflicts in physical space, cyberspace conflicts are characterized by the diversified actors, innovative offensive weapons, and uncontrollable consequences, which have created new difficulties for effective cyberspace governance, such as cognitive differences, lack of sound international legal regimes, unavailability of deterrence and structural dilemma. Cyberspace conflict governance calls for new ideas and can be realized by international cooperation, integration of different resources, global institution construction, and governance culture development. As a big power in the cyber world, China initiates the concept of multiple, democratic, and transparent international governance. China will make a contribution to international regulation and global cyberspace governance by idea innovation, bridging digital gaps, and developing bilateral and multilateral cooperation.

Cyberspace Governance: Power Games, Conceptual Evolution, and China's Strategy

LU Chuanying

Global cyberspace governance includes two levels of competition, one is the contest between developed countries and developing countries for critical Internet resources, cyber power, and cyber security, the other is the competition among the governments, the private sector, and civil societies. "PRISM" has intensified the struggle in global cyberspace governance and provided an opportunity to adjust the stances of all parties. The competition in cyberspace also reflected the conflicts and convergences of the different governance ideas like Internet governance and cyberspace governance. So far, China's participation in global cyberspace governance has confronted a number of challenges. China should combine the Cyber Powerful Country Strategy proposed in the 13th Five-Year Plan with the trend of the cyberspace competition and the direction of governance idea's evolving so as to establish a long-term, comprehensive strategy, which focuses on international regime construction, capacity building, and technology development.

International Vote-Trading under Perspective of International Law

YAN Yang

International vote-trading is a conduct whereby states offer some benefits to other states or even threaten them in exchange for their votes or decisions in international institutions. While quite popular, it is impossible to determine whether international vote-trading is beneficial or harmful.

This phenomenon emerged because states are self-centered and international vote-trading is not forbidden by international law. Under the current international law system, Jus cogens and sovereign obligations owed to the international community as a whole, along with the principle of sovereign equity and other related principles, may regulate international vote-trading. However, some problems and obstacles exist. If possible, it is a good choice for international society to regulate international vote-trading through “soft” international law. China resolutely opposes and actively responds to the unjust international vote-trading, and at the same time, on behalf of developing countries, should unite developing countries and peace-loving nations to seek win-win cooperation and common development.