

# 國際廣生

## GLOBAL REVIEW

(双月刊)2016年7/8月 总第43期

2016年7月15日出版

### 特稿

1 全球媒体对上海国际大都市的形象建构研究

吴 瑛 郭 可 陈沛芹 吴秀娟

### G20 与 2030 年议程

24 G20 与 2030 年可持续发展议程的落实

张 春

44 2030 年可持续发展议程与 G20 机制转型

朱杰进

### 海外利益保护

57 中国海外利益保护私营化初探

辛 田

76 中国海外公民保护的理念、内涵与未来走势

项文惠

### 研究前沿

93 中国在国际组织中的规范塑造评析

孙德刚 韦进深

116 网络恐怖主义与“一带一路”网络安全合作

汪晓风

133 当代国际政治中的政府道歉

汝绪华

152 英文摘要

封三 本刊 2016 年第 6 期、2017 年第 1、2 期征稿启事，本刊征订启事

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

---

Vol. 8 No. 4 July/August 2016

Published on July 15, 2016

---

### **SPECIAL CONTRIBUTION**

- 1 Study on the Image Building of Shanghai as an International Metropolis in Global Media

*WU Ying, GUO Ke, CHEN Peiqin, and WU Xiujuan*

### **G20 AND THE UN 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

- 24 G20 and Implementation of UN 2030 Agenda for Sustainable Development  
44 The UN 2030 Agenda for Sustainable Development and G20 Institutional Transition

*ZHANG Chun*

*ZHU Jiejun*

### **OVERSEAS INTERESTS PROTECTION**

- 57 Analysis of the Privatization in Protecting China's Overseas Interests  
76 Protection of Chinese Overseas Citizens: Concept, Significance, and Future Trends

*XIN Tian*

*XIANG Wenhui*

### **RESEARCH FRONTIERS**

- 93 On China's Reshaping of Norms in International Organizations  
116 Cyberterrorism and Cybersecurity Cooperation under the One Belt and One Road Initiative  
133 On Government Apology in Contemporary International Politics  
152 Abstracts

*SUN Degang and WEI Jinshen*

*WANG Xiaofeng*

*RU Xuhua*

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

# 全球媒体对上海国际大都市的形象建构研究\*

吴瑛 郭可 陈沛芹 吴秀娟

**【内容提要】** 建构良好的城市形象是城市外交的重要目标。上海作为中国城市化发展的缩影，能否被全球媒体建构为一个国际大都市形象？本文通过对 28 个语种 100 多个国家 38 万条新闻的统计分析，解读了深化改革开放以来尤其是后世博时代上海的国际形象。研究发现，全球媒体涉沪报道量稳步增长，2015 年达历史最高点；报道议程围绕“四个中心”展开，但国际金融中心形象受经济下行和股市震荡影响；报道态度以混合情感为主，正负面倾向随时间和议题有所差异；全球媒体报道上海的消息源仍以西方媒体为主。在分析外媒报道的基础上，本文为加强上海城市外交，提升上海国际大都市形象提供了对策建议。

**【关键词】** 全球媒体报道 上海 国际大都市 形象塑造 城市外交

**【作者简介】** 吴瑛，上海外国语大学新闻传播学院副教授；郭可，上海外国语大学新闻传播学院教授；陈沛芹，上海外国语大学新闻传播学院教授；吴秀娟，上海外国语大学新闻传播学院副教授

**【中图分类号】** D822

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)04-0001-23

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201604001

---

\* 本文系上海市政府外宣办课题《2015 年国际主流媒体涉沪报道分析》、上海市人才资金项目《上海“四个中心”建设的全球多语种国际舆情监测与分析》和中国外文局全国对外传播理论研究课题《提升重大活动对外传播的针对性与实效性研究》的系列成果。

建构良好的城市形象是城市外交的目标之一。上海能否被全球媒体建构为一个国际大都市形象？这将成为评估中国城市化发展的重要指标，也将成为上海进一步深化城市外交的一个参考项。

## 一、研究缘起

西方对国际大都市的论述最早来源于城市科学的奠基人帕特里克·盖迪斯（Patrick Geddes）。在1915年出版的《进化中的城市》<sup>①</sup>一书中，他首次提出“世界城市（world city）”概念，同时将城市科学引入城市规划术语中，开创了区域规划的综合研究。1995年，美国城市社会学家萨斯基娅·萨森（Saskia Sassen）将纽约、伦敦和东京称作“全球城市（global city）”，认为它们是全球资本主义的象征，<sup>②</sup>开启了城市政治经济学研究。

在中国，近代意义上的城市史研究起步于20世纪二三十年代。1926年，梁启超发表《中国都市小史》、《中国之都市》等文，实开近代意义上的城市史研究之先声。<sup>③</sup>此后，有关中国城市发展和上海海派文化的探索成为史学界和文化界研究的一个重要领域。2010年国务院发布《全国主体功能区规划》，将北京定位为“世界城市”，将上海和广州定位为“国际大都市”；两者的区别在于，世界城市或全球城市对该城市成为世界格局中的“全球性节点”要求更高。但在公众和报章杂志使用习惯中，往往将全球城市、世界城市、大都市（metropolis）、世界性城市（cosmopolitan city）等概念统称为“国际大都市”。

具备何种条件才能成为国际大都市？对此学术界并没有统一标准，英国城市地理学家彼得·霍尔（Sir Peter Hall）、美国城市社会学家萨森和美国城市规划学家约翰·弗里德曼（John Friedmann）、戴维·西蒙（David Simon）

---

<sup>①</sup> Patrick Geddes, *Cities in Evolution*, London: Williams & Norgate, 1915.

<sup>②</sup> Saskia Sassen, *The Global City: New York*, London, Tokyo, Princeton: Princeton University Press, 1991.

<sup>③</sup> 熊月之：《中国城市史研究综述（1986-2006）》，载《史林》2008年第1期，第21-35页。

从不同视角作过界定,综合起来主要具备以下条件:<sup>①</sup>一是国际大都市将地区、国家和全球经济相连接,成为全球经济体系中的重要节点;二是拥有金融和贸易中心地位,是全球资本的汇聚地;三是跨国公司总部、国际机构集中地;四是全球信息流的集散地,具有高度的创新能力;五是在服务业和信息部门就业的人口比例较高;六是城市人口达到一定规模,且汇聚了大量国际国内移民和技术人才;七是在国际大都市会形成一个跨国资产阶级,他们的利益建立在全球经济体系的顺利运转之上,并与该区域原住民之间形成利益冲突。

上海是近代中国最早开埠的通商口岸之一,经过 170 余年发展,正稳步推进“四个中心”(国际经济中心、国际金融中心、国际航运中心、国际贸易中心)建设。有媒体认为,从人口和经济指标上衡量,中国第一大城市是上海而不是北京。<sup>②</sup>2010 年上海世界博览会的召开,更是吸引了全球媒体目光,提升了国家和上海的形象。<sup>③</sup>

2010 年以后,上海从世博会的辐射效应受益颇大;但随着中国发展进入新常态,加上近年来面临经济下行的压力,国际社会重现“中国经济危机论”、“中国崩溃论”等论调。盖洛普 2015 年调查显示,40%的美国人认为中国是美国利益的致命威胁,这一数值相比 2013 和 2014 年的 52%有明显下降;与此同时,不认为中国是美国利益重要威胁的人数在上升。在美国人眼里,中国经济已经是“消失的威胁”。<sup>④</sup>这些最新的舆论动态为我们提出了新课题:后世博时代的上海国际大都市形象如何?全球媒体又是如何通过建构上海形象进而认识中国的?

---

<sup>①</sup> John Friedmann, “World City Hypothesis, Development and Change,” Vol. 17, No.1, 1986, pp. 69-83; John Friedmann, “Where We Stand: A Decade of World City Research,” in P. L. Knox and P. J. Taylor, eds., *World City in a World System*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 21-36; David Simon, “The World City Hypothesis: Reflections from the Periphery,” in *ibid.*, pp. 132-155.

<sup>②</sup> “Топ-10 самых дорогих для жизни городов,” ВГТРК. Вестифинанс.ру, June 17, 2015, <http://www.vestifinance.ru/articles/58797>.

<sup>③</sup> 郭可、吴瑛:《试论上海世博舆情外交》,载《国际展望》2011年第2期,第90-112页。

<sup>④</sup> 吴瑛、孙杰、罗祎辰:《2016 年对外传播实践前瞻:基于西方智库民调的分析》,载《对外传播》2016 年第 1 期,第 17-19 页。

## 二、研究方法

(一) 内容分析: 本文借助 Factiva 数据库统计分析了 28 个语种、100 多个国家, 总计 384 025 条新闻。搜索时以“上海”为关键词, 覆盖深化改革开放即 1992 年以来的所有涉沪报道。<sup>①</sup> 在此基础上, 选择 2011 年 1 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日的新闻重点解读, 文本包括英语、日语、西班牙语、法语、俄语、德语、阿拉伯语、葡萄牙语等 8 大语种 65 家主流媒体的 20 000 余篇新闻, 以此展现“后世博时代”全球媒体对上海形象的建构。<sup>②</sup>

(二) 大数据分析: 随着自然语言处理技术的日益成熟, 可以利用计算机进行文本挖掘, 自动实现文本分类、文本聚类、概念实体提取、情感分析、自动文摘、实体关系模型建设等功能。与传统的人工编码相比, 计算机辅助的情感分析可以克服大样本研究耗时耗力的瓶颈, 也有助于发现人工分析可能忽略的问题。评估情感分析有效性的标准包括查全率 (recall) 与准确率 (precision): 查全率指所有准确的条目有多少被检索出来了, 准确率指检索出来的条目中有多少准确。目前国内外利用褒贬含义的倾向对英文文本进行分析, 平均查全率最高可达 80% 以上, 准确率达 80%—90%。情感分析日益成为文本研究具参考价值的新方法。<sup>③</sup>

本文借助两款大数据分析工具进行研究。一是借助 GDELT 平台<sup>④</sup> 开展大数据中的热点地图和情感色彩时序分析; 二是借助 AlchemyAPI<sup>⑤</sup> 软件开展情感分析, 该软件中的关键词自动提取功能可以分析西方主流媒体对上海

---

<sup>①</sup> 1992 年是邓小平南巡和深化改革开放的重要一年; 同时随着文本电子化的推进, Factiva 数据库收录的新闻也日渐完善, 因此选这一年作为分析的起始年。

<sup>②</sup> Factiva 是目前全世界拥有新闻最完备的数据库, 覆盖 200 多个国家 35 000 家媒体的实时数据, 历史最长的可追溯到 30 多年前。

<sup>③</sup> 吴瑛、张结海:《中国智库传播中国声音——从国际媒体引用视角的评估》, 载《国际观察》2015 年第 3 期, 第 70-82 页。

<sup>④</sup> GDELT 平台由 Google Ideas 支持, 监测几乎全球每个国家, 包含 100 多种语言的广播、报纸以及网站等新闻资讯, 并从中提取出人物、地点、组织、来源、事件等信息, 帮助用户掌握每时每刻发生在全球每个角落的新闻, 该平台的新闻数据最早可追溯到 1979 年。

<sup>⑤</sup> 由于目前的情感分析软件对英语文本的处理较为准确, 本文利用 AlchemyAPI 软件分析了《纽约时报》、《华盛顿邮报》、《华尔街日报》、《卫报》、《泰晤士报》、路透社这 6 家媒体报道上海的新闻文本。

的报道，软件运算了国家、地区、人物、组织以及其他重要关键词的情感倾向，情感类别分为混合、中性、正面、负面四类。本文列举了系统提取的每类 10 个共 30 个关键词。

(三) 话语分析：研究媒体文本如何解读和建构上海形象，如何通过报道角度的确立，新闻素材的选择和词语、图片等符号的综合运用，生产出符合媒体立场的新的话语意义。

### 三、全球媒体对上海国际大都市形象的关注度

(一) 全球媒体对上海的关注度逐年增长，2015 年达历史最高点

本文统计了 1992 年即邓小平南行以后的涉沪报道量。数据显示，从 1992 年的 8 904 条新闻，到 2015 年的 22 6104 条，其间增长了 25 倍之多。其中 2007 年前几乎是直线上升；随着奥运会的召开，外媒的视线有一部分转向北京，2008 年和 2009 年有一定下降；到 2010 年随着世博会的召开，报道量比 2009 年增长 40%，但 2011 年后又有所下滑，2015 年则达到了有史以来的最高峰（图 1）。

与上海的上升趋势相比，北京的报道量更高，但报道增幅仅增长了 13 倍，而且 2008 年是有史以来的最高点，此后几年数量明显下滑。

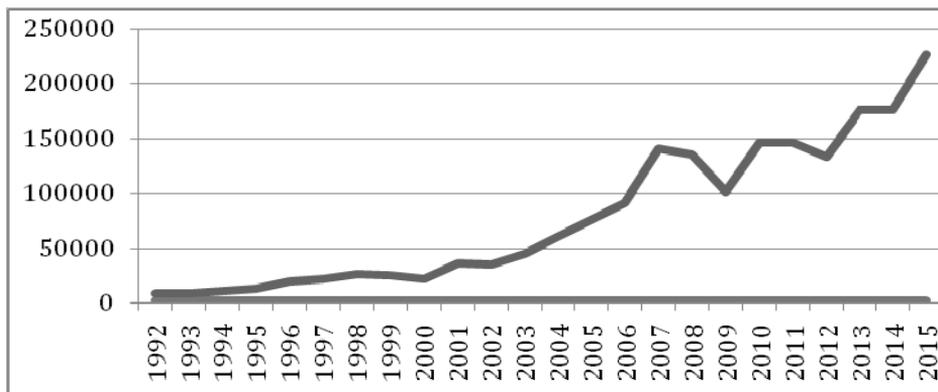


图 1：全球媒体报道上海的新闻数量，1992—2015 年

资料来源：根据笔者统计制作。如非特别提及，下文所有图表均为笔者自制。

具体到一年内的涉沪报道，全球媒体视野下的上海形象往往会受到重大事件尤其是突发事件的影响，外媒对中国经济的敏感度非常高。以 2015 年为例，除 7 月和最后几个月报道量较高外，整体分布相对平稳。7 月量大的原因是股市震荡，从“6.29”股灾后出现密集报道，可见外媒对中国股市和经济形势的敏感度很高。相比之下，年初的踩踏事故虽然吸引了全球媒体目光，但并未占据高位，而 10 月、11 月和 12 月则处于高位，这与大飞机首次下线、人民币加入国际货币基金组织特别提款权（SDR）一揽子货币、科创板正式开盘等重大事件有关。

## （二）西方国家和周边国家最关注上海

从排名前 20 位的语种使用看，英语新闻居报道量之首，接着是日语、俄语、法语、德语新闻。下表 1 显示，排名居前的语种主要分布在西方强国和周边国家中。

表 1：报道量排名前 20 位的语种

排名	语种	排名	语种
1	英语	11	阿拉伯语
2	日语	12	丹麦语
3	俄语	13	葡萄牙语
4	法语	14	瑞典语
5	德语	15	挪威语
6	西班牙语	16	越南语
7	韩语	17	马来语
8	意大利语	18	土耳其语
9	荷兰语	19	匈牙利语
10	印尼语	20	波兰语

西方强国涉沪报道量居前由来已久，周边国家中除了排名前五位的日语和俄语以外，韩语、印尼语、越南语、马来语等语种的使用人群也都围绕着

中国边境线分布。随着“一带一路”倡议的推进，将有越来越多的周边国家媒体报道中国和上海，如泰语新闻对上海的报道也呈现快速上升趋势。这些小语种的涉沪报道，将是提升上海形象的“增长点”。

国际主流媒体能直达这些国家和语区的上流社会，辐射其最有影响力的人群。在报道上海的所有媒体中，路透社是发文量最大的媒体，其次是澳大利亚联合新闻社，排第三位的是法新社。这些排名前 20 位的媒体来源国包括：英国、澳大利亚、法国、美国、俄罗斯、加拿大、新加坡、印度、德国、新西兰，还包括欧洲新闻社联盟等联合组织。与报道语种统计所呈现出的规律相似，西方强国和周边国家主流媒体是关注上海的主要力量。

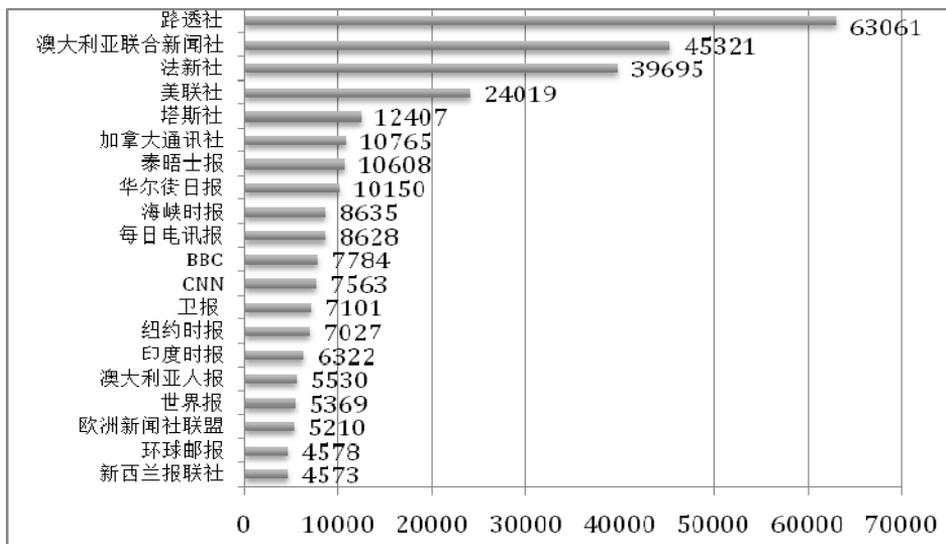


图 2：报道量排名前 20 位的主流媒体

### （三）全球媒体涉沪报道量低于伦敦、纽约和东京，但增速最快

上海在全球都市群里处于怎样的位置？本文选择纽约、伦敦、东京与上海对比。统计时剔除了该城市所在国媒体的报道，仅留下外媒对这些城市的报道。

从绝对值看，全球媒体涉沪报道量低于伦敦、纽约和东京。如图 3 所示，自 2005 年前后开始，外媒对伦敦的报道量超过纽约，纽约居第二，东京第

三，上海排最后。报道量某种程度上与城市综合实力有较高相关性。例如，外媒报道量的多少与英国 Z/Yen 集团 2015 年 9 月发布的“全球金融中心指数”大致一致；在该指数中，伦敦超越纽约居第一位，东京和上海分居第 5 和第 21 位。

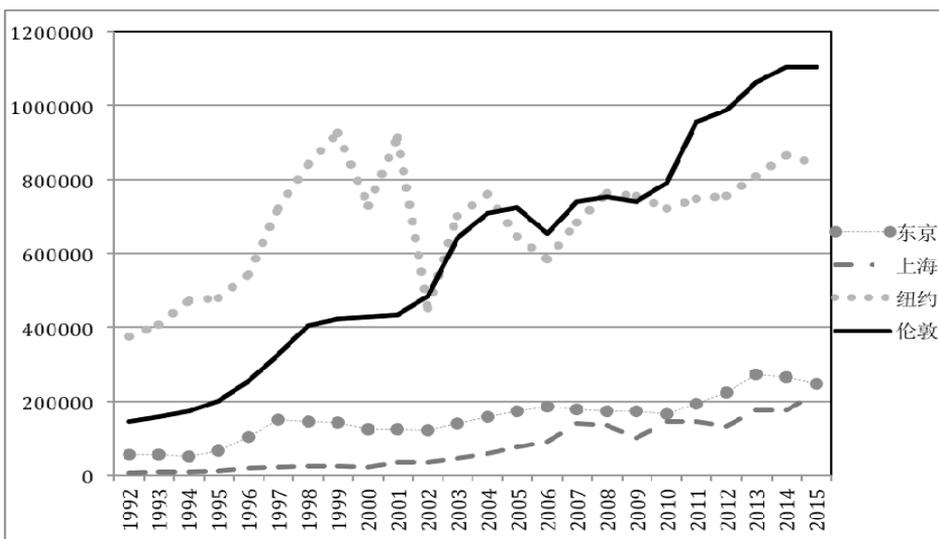


图 3：国际大都市报道量对比，1992—2015 年

从相对值看，上海的报道量增速最快。1992 年以来，上海的报道量呈稳步上升趋势，其间共增长 25 倍；而伦敦同期增长 7.6 倍，东京 4.6 倍，纽约仅 2.2 倍；自 2002 年后，纽约多个年份被伦敦超越，甚至还出现负增长。

#### 四、全球媒体建构上海国际大都市形象的议程

本文在统计 384 025 条新闻的报道上，重点选择英语、日语、西语、法语、俄语、德语、阿语、葡萄牙语这 8 大语种 65 家主流媒体近 5 年的新闻进行解读，以此呈现“后世博时代”上海的国际形象。

（一）上海“四个中心”吸引全球关注，股市震荡影响国际形象

第一，上海作为国际金融中心和国际经济中心的议题压倒多数。从报道

议题看，金融监管、国内经济政策、国内经济问题所占的比例居前 3 位；在排名前 20 位议题中，除了教育问题列第 15 位、医疗体系第 16 位、自然疾病 17 位、犯罪 18 位以外，其他 15 类议题全部与金融经济有关。<sup>①</sup> 此外，外媒报道中国时其他一些比较重要的议题，却并不适用于上海，如城市建设列第 22 位，环保 23 位，反腐败 34 位，军事、武器等更是垫底（图 4）。由此可见，上海形象与中国形象的界定性因素存在重要差异，上海作为“国际金融中心”地位相对显著。但 2015 年股市暴跌引发外媒热议，对上海国际形象产生一定影响，上海的“全球金融中心指数”排名有所下降。需要指出的是，单一的“国际金融中心”形象并不利于上海形象的全面传播，因为国际大都市不仅需要金融、经济等硬实力支撑，也需要信息、文化等软实力支撑。

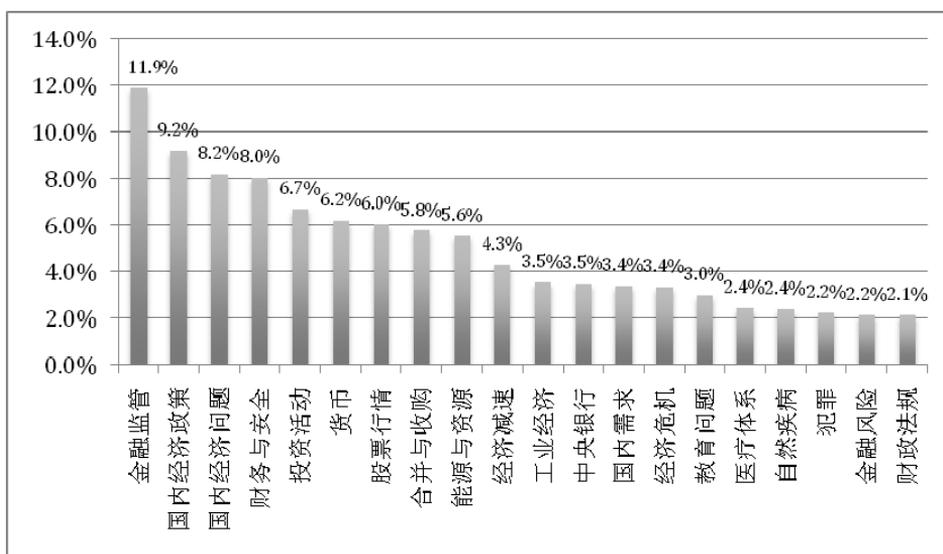


图 4：主流媒体报道上海的议题分布

第二，上海作为国际航运中心的新闻有一定报道，但报道量较少。上海国际航运中心建设稳步推进。外媒关注上海集装箱吞吐量连续 5 年世界第

<sup>①</sup>对议题的统计借助了正在建设的“全球多语种信息监测与辅助决策分析平台”，该平台由上海市发改委立项，由上海国际问题研究院和上海外国语大学联合开发。

一、洋山深水港物流园区发展、吴淞口国际邮轮码头建设、高端航运服务业发展等议题。上海吴淞口正日益成为亚洲最大的邮轮母港。路透社、《泰晤士报》、《华尔街日报》等报道了皇家加勒比邮轮、公主邮轮、歌诗达邮轮、MSC 地中海邮轮、天海邮轮经由吴淞口的航线，关注这些公司持续加大对中国的投资，以满足日益增长的市场需求。彭博新闻社援引消息源的观点称，上海港的目标是在高端航运服务业上有显著增长。新加坡多家媒体关注上海港集装箱吞吐量。指出虽然出口需求正在放缓，但从上海航运交易所发布的数据来看，与上年同期相比，2015年前8个月上海港吞吐量增长平稳，同时也指出上海港受到经济下行压力的影响。

## （二）上海自贸区建设成效获肯定，但负面清单仍需“瘦身”

第一，外媒肯定上海自贸区金融改革所取得的成就。西方主流媒体高度关注上海自贸区建设，道琼斯、路透社、法新社等都有大量报道。西班牙埃菲社等媒体报道了李克强总理会见美国前财长鲍尔森时有关中国金融改革的讲话，指出金融改革的步伐不会停止，且会继续在上海自贸区扩大金融改革，率先推动人民币利率市场化，逐步完善人民币兑换机制。<sup>①</sup> 路透社援引中央银行行长周小川对于未来5年金融改革发展的文章，表现出对改革的决心。在一篇题为《中国国家主席再次保证改革》的文章从英国立场，引用财政大臣奥斯本的话表露出对金融改革的信心。<sup>②</sup>

第二，部分报道对上海自贸区表示失望，认为改革进展缓慢，企业受限范围广，缺乏透明度。由于中国股市暴跌，一些媒体不看好中国政府的金融改革，认为将会受到影响导致拖延计划。日本《每日新闻》的多篇新闻表达了对上海金融改革步伐缓慢的失望，认为虽然自贸区使贸易和开办公司简单了，但金融制度自由化进程仍与中国香港地区和新加坡有巨大鸿沟。<sup>③</sup> 法新社报道了美国商会的商务调查，该调查称在上海的四分之三美国企业认为中

---

<sup>①</sup> “China Asegura que ha Prevenido "con éxito" los Riesgos del Mercado Financier,” China Economía, Agencia EFE, October 23, 2015; “China Asegura que Ampliará Reforma Financiera y le dará un Mayor rol al Mercado,” *El Mercurio*, October 23, 2015.

<sup>②</sup> Pete Sweeney & Kevin Yao, “China President Seeks to Reassure on Reform,” Reuters, September 22, 2015.

<sup>③</sup> 「グローバルマネー; 「賭場」より根深い中国市場の闇」. *毎日新聞社週刊エコノミスト*, 2015年8月4日。

国试验自贸区并未给业务带来实质益处。<sup>①</sup>

第三，外媒认为福建、天津、广东自贸区复制了上海模式，对这三个自贸区的报道量明显少于上海。法新社认为广东、天津、福建自贸区旨在复制上海模式。文章援引中国官方报道称广东自贸区的建立或许会加快广东与香港的经济融合，福建自贸区则将集中于与台湾的关系，天津自贸区被认为巩固了京津冀的经济一体化。<sup>②</sup> 西班牙埃菲社报道，包括上海自贸区在内的四个自贸区的建立，是中国这个亚洲巨人经济改革的历史性一步。<sup>③</sup>

第四，日本媒体关注上海自贸区建设性回应跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP），认为自贸区将会成为周边国家自主消除贸易壁垒的压力和推动力。日本媒体报道了中国自贸区模式的成功对日本带来的挑战及日本的应对策略。《朝日新闻》称中国的努力将会给其他国家带来压力，促使周边各国加速本国经济贸易自由化的发展进程。<sup>④</sup>《日本工业新闻》将上海自贸区视为中国应对 TPP 协定的有力策略。尽管中国目前无法加入 TPP，但仍可以靠自身实现经济贸易自由化。<sup>⑤</sup>

最后，上海自贸区领导班子人事变动、贪污腐败案也被外媒报道。法新社、西班牙埃菲社、巴西多家媒体报道了上海市副市长、上海自贸区管委会主任艾宝俊涉嫌严重违纪和接受调查。

### （三）上海科创中心建设折射上海企业所具有的创新能力和活力

第一，国外政要和媒体赞赏上海市政府为打造全球科创中心所做出的努力，同时也认可上海的创新能力和活力。澳大利亚《金融评论报》援引澳大利亚联邦科学与工业研究组主席观点，称澳洲应向中国学习，他对中国创新政策的

<sup>①</sup> “China Free Trade Zone a Bust so far: U.S. Business Survey,” *Agence France Presse*, March 4, 2015.

<sup>②</sup> “La Chine Ouvre Mardi Trois Nouvelles Zones Franches,” *Agence France Presse*, April 20, 2015.

<sup>③</sup> “China Lanza Tres Nuevas Zonas de Libre Comercio Para Abrir su Economía,” *China Comercio*, Agencia EFE, April 21, 2015; “China Investiga por Corrupción al Director de Zona Libre Comercio de Shanghai,” *China Corrupcion*, Agencia EFE, November 10, 2015.

<sup>④</sup> 中国全土で市場開放なら日本に打撃 アジア経済研など試算. 朝日新聞, 2015 年 1 月 24 日。

<sup>⑤</sup> 【世界を究める】（8）上海自由貿易試験区の影響. 日本工業新聞, 2015 年 6 月 2 日。

了解主要来自上海市委书记韩正。<sup>①</sup> 道琼斯新闻指出,在制造业不景气的现状下,上海政府引导资源投入科技创新,寻找新的增长动力。<sup>②</sup>

第二,外媒强调上海的企业具备创新能力和活力,上海在中国企业创新版图中的地位突出,上海市政府也愿与企业合作推动创新。韩通社指出,中国将成为全球消费技术工业中心,上海是打开中国市场的首站。<sup>③</sup> 阿斯达克财经新闻报道,阿里集团宣布了与上海达成“互联网+”合作协议,助力上海成为全球科创中心。<sup>④</sup>

第三,外媒聚焦股市对高科技企业的资金支持和对创新的鼓励,同时新兴产业和高科技企业也可以在股市表现不佳时拉动股指上扬。《信报·财经新闻》指出,目前中国正掀起创新热潮,场外交易市场和新三板的建立能缓解企业的资金压力。<sup>⑤</sup> 《日本经济新闻》提到,上海建立场外股权交易市场将为高科技股创造一个新的股票交易市场,有助于释放上海经济活力,向科技驱动转变。<sup>⑥</sup>

(四) 国际文化大都市建设提升上海软实力,迪士尼、上海电影节、网球大师杯等成为城市名片

第一,迪士尼是外媒报道上海时提及最多的文化议题。《纽约时报》、《卫报》等主流媒体对此进行了报道,仅《纽约时报》一家的报道量就有10余篇。外媒的报道内容包括两个方面:一是对迪士尼乐园建造和发展情况的报道;全国开展对迪士尼商标侵权的专项活动。外媒还关注到,迪士尼乐园周边近百家公司因污染问题将被关停。这些企业因耗能多,产生较多污染物,因此被政府强制撤离。

---

<sup>①</sup> Tony Boyd, “China Inspires New CSIRO Chair Thodey,” *The Australian Financial Review*, August 8, 2015.

<sup>②</sup> Felicia Sonmez, “China’s Scientific Research at ‘Turning Point’, Study Says,” *Dow Jones Institutional News*, November 26, 2015.

<sup>③</sup> “CES Asia Bringing Latest Technology Innovation to the Asian Marketplace,” *Korea Newswire*, May 27, 2015.

<sup>④</sup> Alibaba, “Shanghai Municipal Government Work Together to Speed up ‘Internet+’ Development,” *AAStocks Financial News*, May 15, 2015.

<sup>⑤</sup> Luk Man, “Why New-Economy Stocks will be Good Bets in China,” *Hong Kong Economic Journal*, November 24, 2015.

<sup>⑥</sup> “OTC Exchange Reflects Shanghai’s High-tech Hub Hopes,” *Nikkei Asian Review*, April 2, 2015.

第二，网球大师杯、上海电影节、各种体育和艺术活动亮点纷呈。有关上海电影节，总计报道量有 50 篇左右。主流媒体如《纽约时报》、《洛杉矶时报》、法新社、《海峡时报》等对明星、参展电影等有较多报道。以色列《团结报》、叙利亚《国家报》等报道了上海大师杯赛。网球运动员罗杰·费德勒成为外媒报道上海时被提及次数最多的人物之一。

（五）大飞机项目被认为是历史性突破，但核心技术来自国外

西方主流媒体关注中国大飞机研制的自主性，同时提及其与波音公司、空客公司竞争的雄心。像俄罗斯国际文传电讯社、路透社、CNN、BBC 等都发表了报道。此外加拿大、印度也密切注意着上海的大飞机项目。国别上，美国和俄罗斯曝光率最高，这也从一个侧面反映了美俄对中国大飞机的关注。2015 年 11 月 2 日，中国自主研发的 C919 大飞机正式总装下线，被誉为中国航空产业“历史性突破”。大部分外媒肯定了这是中国飞机制造业取得的重大进步。但《华尔街日报》等媒体认为大飞机项目核心技术来自国外，缺乏国际认证，且订单多数来自国有航空公司，难以进军国际市场。<sup>①</sup>

（六）全球媒体对外滩踩踏事故深入解读

一些报道将责任归咎于政府，反映上海市政府治安管理等亟待解决的疏漏问题。《金融时报》援引新华社的报道称，难以想象踩踏悲剧会发生在上海这样的国际都市，上海市政府存在警惕性低、疏于社会管理等问题，而中国仍然是一个社会管理薄弱的发展中国家。<sup>②</sup> 德国《汉堡晚报》称“这是近年来发生在中国各大城市中最严重的灾难”。<sup>③</sup>

## 五、全球媒体建构上海国际大都市形象的态度

全球媒体在建构上海国际大都市形象时，其报道的态度和特点如何，本

---

<sup>①</sup> Chun Han Wong, “China Rolls Out Its First Big Airliner – Single-aisle C919 Passenger Jet won’t be Delivered for at Least Another Three Years,” *The Wall Street Journal*, November 3, 2015.

<sup>②</sup> “Shanghai New Year’s Stampede Blamed on ‘Sluggish Vigilance,’” *Financial Times*, January 2, 2015.

<sup>③</sup> Jonny Erling, “Tödlicher Geldregen in Hamburger Abendblatt,” *Hamburger Abendblatt*, January 2, 2015.

文使用大数据方法对近 5 年来的新闻进行了分析。

### （一）报道态度存在时间差异和议题差异

第一，报道态度因重大事件而出现时段性差异。情感分析显示，后世博时代全球媒体对上海报道情感在不同年份分布均衡，近 5 年来的情感曲线显示波形较相似，没有像奥运和世博期间那样大起大伏，同时也会因重大事件而产生一定差异。

以 2015 年为例，GDELT 的情感色彩时序分析显示，外媒报道上海的态度有高峰、有低谷，在不同时间段体现出较大差异。大数据显示，外媒报道上海的态度最低值在 1 月，这与外滩踩踏有密切关系，报道对上海市在公共安全管理上的问题提出质疑。6—8 月也是低谷，这与股市大跌有关，外媒在对股市和中国经济表达担忧的同时，频频提及上海和上证综指（图 5）。

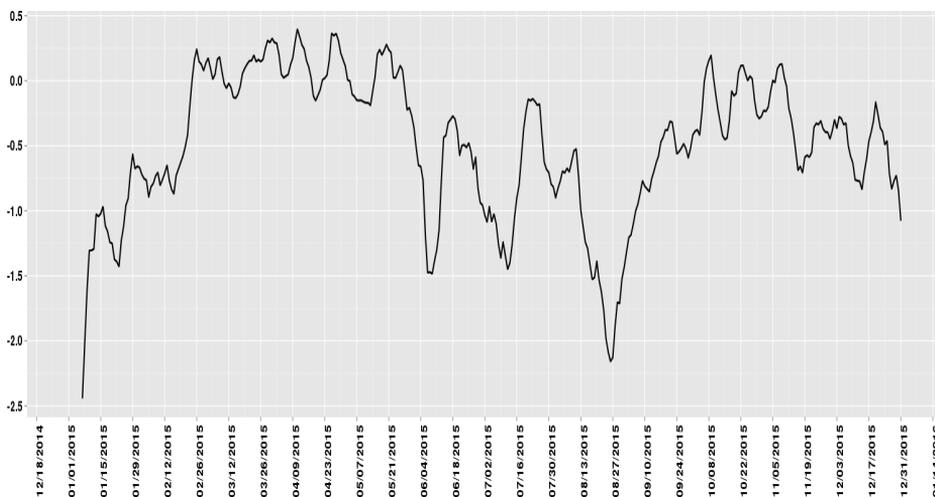


图 5：2015 年外媒报道上海的态度分析

第二，全球媒体对上海报道情感存在议题差异。对上海和上海市政府持“混合情感”，对上海经济持“负面情感”，对教育、迪士尼项目持“正面情感”。AlchemyAPI 情感分析软件显示（表 2），外媒对上海和上海市政府主要持“混合态度”，也就是既有正面也有负面报道。与此相反，外媒在报道“日本”、“香港”时则是正面的。《华尔街日报》记者邓超（Chao

Deng) 是发文最多的记者,他在新闻文本和语境中出现时是正面的。数学教学也被呈现为正面。而对金融、股市等持负面态度,“新年”也因踩踏事故被负面报道。

表 2: 西方主流媒体的关键词态度分析

国家/地区/人物	态度	组织	情感	其他关键词	态度
中国	混合	上海市政府	混合	新年	负面
美国	混合	上海市教委	正面	上海数学教学	正面
上海	混合	华尔街日报	中性	上海旅游	中性
日本	正面	路透社	负面	金融市场	负面
北京	混合	道琼斯	中性	美联储	负面
香港	正面	上海日报	中性	股市	负面
上海政府官员	中性	上海自贸区	混合	油价	负面
艾宝俊	负面	上海地铁	中性	上证指数	负面
戴海波	负面	上海港	中性	人民币	正面
邓超 (Chao Deng)	正面	上海机场	中性	上海迪士尼	正面

外媒对教育议题、迪士尼项目持正面情感。软件自动提取出的“上海市教委”、“上海数学教学”等与教育相关的词几乎全是正面,这与上海学生在国际学生评估项目(PISA)获得数学、阅读和科学第一,引发全球媒体报道有关。西方主流媒体《纽约时报》、BBC、《卫报》等报道了上海的数学教学水平高,以及上海教师赴英国交流。在重大项目上,“上海迪士尼”呈正面情感,其他像“上海地铁”、“上海港”、“上海机场”、“上海旅游”等都呈中性情感。

对经济议题持“负面情感”。随着中国经济发展速度放缓,尤其是对于股市震荡,软件也提取出了一系列与此相关的负面关键词。“金融市场”、“股市”、“上证指数”,以及与官员腐败相关的“艾宝俊”、“戴海波”等词。

## （二）将欧美和“一带一路”国家与上海密切相关

本文利用 GDELT 平台进行热点地图分析（图 6）显示，后世博时代全球媒体在报道上海时提及的其他热点区域。美国尤其是纽约附近是被提及最多的地区，其次是中国国内主要是南方地区以及欧洲地区。此外，东南亚国家、南亚、西亚、中东地区等都与上海密切相关，这些热点也体现了“一带一路”倡议的关注重点。



图 6：涉沪报道 GDELT 热点地图

## （三）报道提及的人物和机构分析

第一，中外领导人和金融领袖被提及的次数最多（表 3）。在近 5 年报道中，习近平的出现频次最高，达 22 992 次；排第二位的是李克强，普京第三位，接着是奥巴马和美联储主席珍妮特·耶伦。数据显示，中央领导人和金融领袖成为外媒涉沪报道最常提及的人物。此外，网球运动员罗杰·费德勒因参加网球大师赛，迪迪埃·德罗巴因加盟上海申花足球队，泰格·伍兹因频频在上海参加活动而受瞩目。

表 3：报道中提及最多的人物

国家	职务	人物	篇数
中国	国家主席	习近平	22 992
中国	总理	李克强	12 228
俄罗斯	总统	普京	8 551
美国	总统	奥巴马	7 725
美国	美联储主席	珍妮特·耶伦	6 673
意大利	欧洲中央银行行长	马里奥·德拉吉	5 628
中国	网球运动员	罗杰·费德勒	4 759
美国	前美联储主席	本·伯南克	4 600
印度	总理	纳伦德拉·穆迪	4 466
菲律宾	总统	阿基诺	4 160
德国	总理	默克尔	2 604
中国	央行行长	周小川	2 177
美国	投资家	巴菲特	1 768
美国	高尔夫球选手	泰格·伍兹	1 655
英国	首相	卡梅伦	1 529
印度	芝加哥大学经济学教授	拉格拉姆·拉扬	1 478
俄罗斯	总理	梅德韦杰夫	1 413
法国	总统	奥朗德	1 337
中国	加盟上海申花球员	迪迪埃·德罗巴	1 328
日本	央行行长	黑田东彦	1 270

第二，上合组织和多家上海机构被外媒高频提及（表 4）。上海在全球媒体中呈现出的的是一个国际金融中心的形象，这从排名靠前的机构中可窥见一斑，美联储、中国人民银行居于榜单之首。5 年来上合组织被提及 18 571 次，上合组织作为第一个以中国城市命名的国际组织，为推进中国与周边国家合作发挥了重要作用。阿里巴巴集团在上海“互联网+”的发展，以及支

付宝总部牵址上海也成为热点。复旦大学、同济大学等高校成为上海的名片。这些高校以政要访问、会议、文化交流等载体进入外媒视线。上海期货交易所、中国东方航空也进入前 20 名。

表 4：提及次数前 20 位的机构名

机构名	篇数	机构名	篇数
上海合作组织	18 571	欧洲中央银行	6 055
美联储	17 847	大众汽车公司	5 941
中国人民银行	17 692	中国东方航空公司	5 097
复旦大学	11 342	同济大学	4 900
汇丰银行	10 812	中国工商银行	4 718
中国证监会	10 623	美国能源情报署	4 483
中国石油化工股份有限公司	9 209	上海期货交易所	4 439
通用汽车公司	7 026	中国建设银行	4 338
苹果公司	6 949	万科集团	4 198
阿里巴巴集团	6 687	上海浦东发展银行	4 068

## 六、全球媒体建构上海国际大都市形象的消息源分析

全球媒体在建构上海国际大都市形象时借助了哪些消息源？中国声音能否影响全球媒体对上海的形象建构？本文从四个方面进行了消息源分析。

（一）西方媒体是外媒报道上海的主要消息源，中国媒体仍有差距

随着中国媒体影响力的提升，外媒涉沪报道越来越多地使用中国媒体作为消息源。在媒体形态上既包括传统媒体，也包括新媒体（表 5）。统计显示，5 年来年外媒报道上海时，引用最多的中国媒体是新华社，被引 18 825 次，其次是微博<sup>①</sup> 被引 12 403 次，《中国日报》11 774 次，《上海证券报》8 274 次，《人民日报》8 217 次。在上海媒体中，除了《上海证券报》，还

<sup>①</sup> 包括新浪微博、腾讯微博、搜狐微博在内的所有中国大陆微博平台。

有《上海日报》、《东方早报》、东方卫视、《解放日报》、ICS 和《文汇报》也有一定引用量，但相比全国性媒体仍有差距。微博、微信成为外媒获取中国第一手信息的重要平台。外媒还常将官方媒体与微博、微信的信息对比，在政府和权威信息上依赖官方媒体，而对基层一线信息则倚重微博微信，而且不同消息源互相印证，可见外媒的引用渠道日益多元。

表 5：外媒报道上海时引用中国媒体情况，2011—2015 年

排名	媒体名	引用篇数	排名	媒体名	引用篇数
1	新华社	18 825	11	新京报	1 284
2	微博	12 403	12	东方早报	1 035
3	中国日报	11 774	13	东方卫视	834
4	上海证券报	8 274	14	中国青年报	599
5	人民日报	8 217	15	解放日报	379
6	环球时报	5 386	16	北京青年报	324
7	上海日报	7 571	17	湖南卫视	297
8	中央电视台	7 509	18	南方周末	237
9	南华早报	7 466	19	ICS	102
10	微信	3 892	20	文汇报	71

但作为消息源，中国媒体与西方主流媒体仍有较大差距。为开展比较，本文选取四家西方媒体，分别统计了他们在 5 年来外媒报道上海的新闻中被引用的次数。数据显示，《华尔街日报》被引用 37 362 次，BBC 被引 9 205 次，《纽约时报》10 601 次，《华盛顿邮报》2 867 次，尤其是引用这些西方主流媒体的往往也是主流媒体，可见中国媒体在“影响有影响力的媒体”上仍有很大的提升空间。

#### （二）政府官员和专家学者发出“上海声音”

上海市委书记韩正、上海市长杨雄、上海市副市长屠光绍、上海自贸区管委会主任沈晓明等政府官员，以及上海国际问题研究院杨洁勉教授、复旦

大学美国研究中心吴心伯、上海外国语大学朱威烈等专家成为国际主流媒体的重要消息源。韩正的发言被法新社<sup>①</sup>、《纽约时报》《华尔街日报》<sup>②</sup>、路透社、《国际纽约时报》<sup>③</sup>、德国《世界报》等媒体引用。报道集中在对突发事件的管理以及对腐败问题的表态上，尤其是在自贸区负责人被调查的事件中。关于杨雄的报道主要涉及上海对外交往领域，世界新闻通讯社<sup>④</sup>、巴勒斯坦新闻网<sup>⑤</sup>、BBC、《华尔街日报》、《海峡时报》、保加利亚通讯社等主流媒体对其有所报道。

### （三）上海市政府新闻发布会的作用仍然有限

上海市政府新闻发布会成为外媒获取官方信息的一个渠道，但在一些重大事件和突发事件的对外发布上作用仍有待加强。针对滴滴打车等软件的经营执照问题，《金融时报》报道了上海市交通委员会召开的发布会，报道倾向是政府打击国外打车软件、扶持国内公司。<sup>⑥</sup>在“外滩踩踏”事故处理上，法新社等媒体引用上海市新闻发布会，虽然消息源提供了第一手信息，但外媒仍从自身立场出发报道，有的甚至还对信息形成“议程的反设置”。<sup>⑦</sup>

### （四）外国记者是塑造上海国际形象的把关人

外国记者是报道上海、塑造上海国际形象的把关人。统计显示，5年来报道上海发稿量最大的记者排名中，排名前20位的以《华尔街日报》为最多。其中排名居首的邓超发稿量高达3471篇，其中包括首发稿件和转载报道。除《华尔街日报》外，香港《南华早报》、法新社、《印度时报》记者也有较大发稿量。对于这些建构上海形象的记者，有关部门需要详细分析他

---

<sup>①</sup> “Shanghai Free Trade Zone Director Under Investigation,” *Agence France Presse*, November 10, 2015.

<sup>②</sup> Te-Ping Chen, “World News: Shanghai Vice Mayor in Antigraft Probe,” *The Wall Street Journal*, November 11, 2015.

<sup>③</sup> Michael Forsythe, “Shanghai Bans Business Activity by Relatives of Senior Officials,” *International New York Times*, May 6, 2015.

<sup>④</sup> “New Development Bank Opens for Business in Shanghai,” *China News Agency*, July 22, 2015.

<sup>⑤</sup> “Bulgaria PM Supports Sofia-Shanghai Sister Cities Deal,” *Palestine News Network*, November 24, 2015.

<sup>⑥</sup> Charles Clover, “Didi Kuaidi Secures Shanghai Licence and Takes Lead in Legal Race,” *Financial Times*, October 8, 2015.

<sup>⑦</sup> Bill Savadove, “China Sacks Four over Shanghai Stampede as Families Compensated,” *Agence France Presse*, January 22, 2015.

们发布的内容，以及体现出的报道倾向。

**表 6：发稿量最多的境外媒体记**

国家	媒体名	记者姓名	发稿量
美国	华尔街日报	邓超 (Chao Deng)	3 471
美国	华尔街日报	埃斯特·冯 (Esther Fung)	2 983
美国	华尔街日报	丹尼尔·因曼 (Daniel Inman)	2 399
香港	南华早报	丹尼尔·任 (Daniel Ren)	1 604
法国	法新社	丹尼·麦科德 (Danny McCord)	1 576
美国	华尔街日报	洪深 (Shen Hong)	1 530
美国	华尔街日报	乔纳森·程 (Jonathan Cheng)	1 376
美国	华尔街日报	劳拉·伯基特 (Laurie Burkitt)	1 349
美国	华尔街日报	科勒姆·墨菲 (Colum Murphy)	1 209
美国	彭博新闻社	亚力山卓·斯卡格斯 (Alexandra Scaggs)	1 167
美国	华尔街日报	普鲁登斯·霍 (Prudence Ho)	1 084
美国	华尔街日报	丹·施特伦普夫 (Dan Strumpf)	969
美国	印度时报	赛博·达斯古普塔 (Saibal Dasgupta)	961
美国	彭博新闻社	V. 帕尼·库马尔 (V. Phani Kumar)	871
美国	美联社	道格·弗格森 (Doug Ferguson)	594
美国	美联社	伊莱恩·库尔滕巴赫 (Elaine Kurtenbach)	583
美国	纽约时报	大卫·巴布沙 (David Barboza)	509
澳大利亚	金融评论报	安格斯·格里戈 (Angus Grigg)	452
法国	法新社	罗兰·杰克逊 (Roland Jackson)	435
英国	每日电讯报	安德鲁·托特曼 (Andrew Trotman)	401

本文还对拥有驻沪记者站的外媒发稿量进行了统计，排名居前的有路透社、新加坡《联合早报》、澳大利亚《金融评论》、美国彭博新闻社、日本《读卖新闻》、西班牙埃菲社、日本 NHK 等；其驻沪记者发出的报道成为它们塑造上海形象的重要渠道。与驻沪记者交流互动，让他们更为真实、有

效地了解上海，报道上海的发展变化，将有助于提升上海的国际形象。

## 结语：提升上海国际大都市形象的建议

本文分析了深化改革开放以来，尤其是后世博时代全球媒体对上海的报道，发现上海已被呈现为一座充满活力的国际大都市，并开始成为连接世界城市群的“全球性节点”，展现出汇聚资本、信息、人才的强大吸附力。通过上海形象折射出来的中国是世界经济增长的引擎，又是充满生机和面临诸多挑战的经济体。基于上述分析，笔者认为可从几方面来提升上海的国际大都市形象：

第一，开展城市外交，抢占主场有利位置。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。<sup>①</sup>上海国际大都市形象的形成既是全球媒体塑造的结果，也是上海积极、主动设置议程的结果。上海要利用自身优势开展“主场外交”，要进一步明确总体目标、阶段任务和重点，强化战略规划和议程设置能力，进一步发挥主场外交的整体效应。<sup>②</sup>业已发挥重要影响的世博会、亚信峰会和仍将继续发挥作用的网球大师杯赛、国际田联钻石联赛等，都将成为上海城市外交的名片。

第二，以“一带一路”为契机，拓展周边对外传播。中国拥有世界上最为复杂的周边关系，大部分邻国经济不够发达，试图分享中国经济发展成果。随着“一带一路”倡议的推进，上海对周边国家的对外传播显得尤为重要。在对周边国家的对外传播中，要以新媒体为平台，通过多种方式来影响青年人，开展上海媒体与“一带一路”沿线国家的媒体合作，既传播硬性的“上海信息”，又讲述软性的“上海故事”，促进信息互通和民心相通。

第三，在突发事件和重大事件中发出“中国声音”和“上海声音”。中

---

<sup>①</sup> 赵可金：《中国城市外交的若干理论问题》，载《国际展望》2016年第1期，第56-75页。

<sup>②</sup> 陈东晓：《中国的主场外交：机遇、挑战和任务》，载《国际问题研究》2014年第5期，第4-16页。

国媒体、上海的政府官员和专家学者已成为外媒重要的消息源。但在突发事件和重大事件中，中国声音和上海声音的对外传播仍显不足。政府官员要直言中国立场，敢于为上海发声。也建议相关部门多通过各类新媒体和民间渠道加强对外媒报道议程的引导。要监测驻沪外媒和外国记者的报道内容和报道倾向，开展精确化公共外交，提升中国对外传播的有效性。

第四，向世界说明“新常态”下上海全面深化改革的决心。随着经济结构调整，上海正加快形成以服务业为主的产业结构，金融改革迈出新步伐。虽然改革已进入“深水区”，但持续稳健的改革必将惠及周边邻国乃至世界经济。上海媒体要向世界讲述新常态下经济发展的规律与特点，讲述上海推进金融改革的决心。同时也要坚持“以我为主”，坚持“三个自信”，正确回应外媒的批评和质疑，不搞“一刀切”，在此基础上开展应对。

最后，为“创新驱动”的发展战略营造舆论环境。对外传播要顺应产业结构升级需求，挖掘“中国创造”、“上海创造”的商界领袖、先进产品和鲜活案例，推进“中国制造”到“中国创造”的转型，为大众创业营造良好的国际舆论环境，也为吸引和留住国际人才，加快建设上海全球科创中心营造良好的国际舆论环境。

[收稿日期：2016-04-04]

[修回日期：2016-06-09]

[责任编辑：张 春]

# G20 与 2030 年可持续发展 议程的落实

张 春

**【内容提要】** G20 已明确宣示, 将为推动 2030 年议程后续落实贡献重大力量。考虑到 2030 年议程目标框架所提供的政策空间、议程后续落实所需的政治意愿及议程指标化治理方法的行为规范缺失, G20 有重要的政策空间和潜力实现上述目标。通过积极推动 2030 年议程的后续落实, 不仅可实现 G20 从应急机制向发展促进的长期机制转型, 还可切实推动可持续发展目标的实现。要将 G20 建设成为 2030 年议程落实的核心力量, 就应赋予其重要的协调功能并改革既有机制体制, 主要包括: 使作为整体的 G20 成为 2030 年议程后续落实与评估的典范, 通过“榜样”作用推动 2030 年议程的后续落实; 以 G20 发展工作组为核心机制, 推动“共同但有区别的责任”原则升级到 2.0 版本, 促进全球可持续发展伙伴关系的构建; 通过强化与相关机构的沟通与协调, 使 G20 成为 2030 年议程后续落实与评估的桥梁; 提升对“后千年发展目标”及“被忽视的具体目标”的关注, 使 G20 成为重拾议程指标制定过程中遗失目标的核心力量; 积极支持发展中国家权利, 确保 2030 年议程在后续落实过程中不偏向、不跑题; 等等。

**【关键词】** G20 2030 年议程 共同但有区别的责任 全球伙伴关系

**【作者简介】** 张 春, 上海国际问题研究院外交政策研究所副所长, 研究员

**【中图分类号】** F116

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)04-0024-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201604002

2015年9月25日，联合国发展峰会通过2030年可持续发展议程（以下简称“2030年议程”），以接替于2015年底到期的联合国千年发展目标。该议程将指导2016—2030年期间世界各国发展努力和国际发展合作，推动人类实现经济、社会与环境的可持续发展。为避免联合国千年发展目标通过5年之后才正式启动的严重拖延现象重现，各方甚至在2030年议程通过之前便着手准备推进其落实，其典型便是二十国集团（G20）。2015年11月在土耳其召开的G20安塔利亚峰会公报指出，“2030年可持续发展议程，包括可持续发展目标和《亚的斯亚贝巴行动议程》（Addis Ababa Action Agenda, AAAA），为国际发展工作设定了一个转型、普遍、富有雄心的框架。我们积极承诺落实其各项成果，确保我们消除贫困的努力不使任何人被落下，为全人类创造一个包容、可持续的未来。我们核准《G20和低收入发展中国家框架》，以加强我们在发展领域的对话和参与。我们将在2016年制定行动计划，使我们的工作与2030年可持续发展议程更好衔接。”<sup>①</sup>要实现上述目标，就需要在G20与2030年议程之间建设一座桥梁，实现二者的沟通与融通。目前，无论是G20内设机构还是2030年议程落实机制中，均缺乏这一关键性的桥梁。因此，有必要拓展G20框架内既有的发展工作组（DWG）的功能，使之有充分能力在协调G20内设各发展相关机构的基础上，推动实现G20与2030年议程的有效对接。

## 一、2030年议程简介

2030年议程是始于2000年的联合国千年发展目标（MDGs）的后续和升级，它提出了远比千年发展目标更具普遍性、开放性和高质量的目标。

### （一）2030年议程的制定过程

2010年9月召开的第65届联合国大会千年发展目标高级别会议正式启动了有关千年发展目标到期后的国际发展议程的讨论。此后的讨论大致经历

---

<sup>①</sup> 《二十国集团领导人安塔利亚峰会公报》（2015年11月15-16日），2016年G20峰会网站，[http://g20.org/hywj/lnG20gb/201512/t20151201\\_1664.html](http://g20.org/hywj/lnG20gb/201512/t20151201_1664.html)。

了三个阶段：<sup>①</sup>

第一阶段自 2010 年 9 月到 2013 年 8 月，集中体现为全球范围的开放性咨询和参与式讨论进程，其讨论重点是后千年发展目标（post-MDGs），核心目标是收集各种提议的目标，此外还有一个隐藏的目标是如何使新的议程拥有比千年发展目标更大的国际合法性。这一时期发挥主导作用的是多个主要对联合国秘书长负责的咨询进程，主要包括联合国系统工作组（UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, UNSTT）、联合国发展集团（UN Development Group, UNDG）、联合国秘书长 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，简称“高级别小组”）、联合国可持续发展行动网络领导委员会（Sustainable Development Solutions Network，简称“可持续发展行动网络”）、联合国各地区经济委员会（Regional Economic Committees, RECs）、联合国全球契约组织（UN Global Compact）等。

第二阶段是自 2013 年 9 月至 2014 年 8 月，集中体现为联合国大会可持续发展目标开放工作组（Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals，简称“开放工作组”）进程，讨论重点转向如何实现千年发展目标与可持续发展目标（sustainable development goals, SDGs）的合流，“联合国 2015 年后发展议程”逐渐成为拟议中的新议程的代称。这一阶段联大主席和成员国两个渠道同时展开：前者是要通过联大主席工作序列进行，包括联大主席组织的 3 次专题辩论和 4 次高级别会议；后者则通过联合国大会可持续发展目标开放工作组和可持续发展融资专家委员会（Committee of Experts on Sustainable Development Financing）展开，一个负责目标拟定，一个负责融资方案。这一阶段对前一阶段的大量提议目标进行了重大压缩，最终形成了 17 个目标的总体框架，从而为第三阶段的政府间谈判奠定基础。

第三阶段是自 2014 年 9 月至 2015 年 9 月，集中体现为联合国大会政府间谈判进程，讨论重点是以开放工作组成果文件为基础确定最终将于 2015

---

<sup>①</sup> 以下论述主要基于张春：《2015 年后国际发展议程的进程压缩与中国的可能贡献》，载《联合国研究》2014 年第 1 期，第 71-80 页。

年 9 月联合国发展峰会通过的最终议程文本，“2030 年可持续发展议程”于 2015 年 8 月中旬成为其正式官方名称。这一时期最重要的进程是共计 7 轮的政府间谈判。此外，高级别政治论坛（High Level Political Forum, HLPF）也逐渐被确立为 2030 年议程落实阶段的监督与评估机制。

需要指出的是，2030 年议程的制定进程事实上并未因在联合国峰会通过而终止，因为还需要制定衡量具体落实效果的指标。这一进程在 2015 年初便已启动，由联合国统计委员会于 2015 年 3 月创设的可持续发展目标各项指标机构间专家组（Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goals, IAEG-SDGs，简称“指标专家组”）负责，已于 2016 年 3 月基本完成。

## （二）2030 年议程的目标结构

2030 年议程共计有 17 项目标（goals）、169 项具体目标（targets），相应的指标（indicators）基本确定为 230 个（截至 2016 年 3 月底）。<sup>①</sup>

2030 年议程的 17 项目标又被称作“可持续发展目标”，从内容上可以分为四组：第 1—7 项目标涉及消除贫困、消除饥饿、保障受教育权利、促进性别平等、享有水、环境卫生和能源服务等，主要体现保障人自身发展的基本需求，特别是弱势群体的基本权利；第 8—11 项目标涉及可持续经济增长和就业，可持续工业化和创新，减少不平等，建设可持续城市和人类住区，可持续的消费和生产等，重点在促进可持续的经济增长和社会包容；第 13—15 项目标涉及应对气候变化、保护海洋资源和陆地生态系统，强调环境可持续性；第 16—17 项涉及制度建设、执行手段和伙伴关系，重点通过国际合作推动各项目标的落实。

如果从 2030 年议程与千年发展目标的相互关联看，又可将 2030 年议程目标分为三类：一是继续推进千年发展目标中未完成的相关目标，如消除贫困、教育、卫生等，主要集中于第 1—6 项目标中。当然，2030 年议程对所有未完成的千年发展目标都有所升级，提高了门槛。例如，千年发展目标的

---

<sup>①</sup> 除非特别注明，以下提及 2030 年议程的目标、具体目标及指标，均来自联合国：《可持续发展目标各项指标机构间专家组的报告》，E/CN.3/2016/2，2016 年 3 月 8 日至 11 日，“附件三：拟议可持续发展目标指标清单”。

减贫目标是“1990年至2015年间，将每日收入低于1.25美元的人口比例减半”（具体目标1.A），2030年议程将其升级为“到2030年，在世界所有人口中消除极端贫穷，目前的衡量标准是每人每日生活费不足1.25美元”（具体目标1.1）；又如，千年发展目标规定“1990年至2015年间，将五岁以下死亡率降低三分之二”（具体目标4.A），而2030年议程则期望“到2030年，消除新生儿和5岁以下儿童可预防的死亡率”（具体目标3.2）；再如，千年发展目标要求“1990年至2015年间，产妇死亡率降低四分之三”（具体目标5.A），而2030年议程则期待“到2030年，将全球孕产妇死亡率减至每10万活产少于70人”（具体目标3.1）；等等。

二是新增的大量可持续发展目标。在2030年议程的制定过程中，国际社会面临三方面的冲击，一是国际恐怖主义的泛滥，二是全球金融危机的爆发，三是以气候变化、埃博拉等为代表的全球性问题滋生。这三大挑战要求新的国际发展议程提出新的发展观和国际发展合作观，实现国际发展合作的可持续性。这样，可持续发展问题成为2030年议程的核心关注。为此，2030年议程将包容性发展、气候变化、可持续消费与生产、海洋环境保护、生态系统保护、和平与包容社会等都纳入议程之中。2030年议程对前述未完成的千年发展目标的升级努力，也与可持续性要求是一脉相承的。

三是与执行手段、全球伙伴关系的相关目标。与千年发展目标相比，2030年议程相当宏伟，这就要求有更为全面和深入的执行手段及全球伙伴关系的支持。效仿千年发展目标，2030年议程也将相关手段和伙伴关系单独列出，其中第17项目标名为“加强实施手段、重振可持续发展全球伙伴关系”，下有19个具体目标，全部指向全球伙伴关系建设。在前16项目标中，也列出了共计43项执行手段。换句话说，2030年议程的具体目标中有62项涉及执行手段和全球伙伴关系。

### （三）2030年议程与G20的政策空间

联合国副秘书长吴红波认为，2030年议程有四个特征，即制定者“扩面”、适用对象“扩容”、发展理念更新、重在落实。<sup>①</sup> 尽管如此，2030

---

<sup>①</sup> 《人类发展的升级版，如何落实？——访联合国副秘书长吴红波》，载《人民日报》2015年9月22日，[http://www.cssn.cn/hqxx/201509/t20150922\\_2412335.shtml](http://www.cssn.cn/hqxx/201509/t20150922_2412335.shtml)。

年议程仍存在明显不足：第一，尽管千年发展目标的后续落实得到重点强调，但在 2030 年议程中，相关具体目标的数量事实上很少，即使是涉及千年发展目标的具体目标也被重大地升级为可持续发展目标了。在 169 项具体目标中，可持续发展目标的数量接近 100 个，而真正的后千年发展目标不足 10 个。第二，尽管强调 2030 年议程不具法律约束力，但对诸如政策一致性、数据革命、数据的全球可比较性等的强调表明，备受争议的援助附加条件正通过某种技术合理性掩盖，合法进入了 2030 年后议程。第三，尽管 2030 年议程强调“普遍性”，但根本上仍是一种南北关系，整个目标框架中“发展中国家”和“欠发达国家”两词共出现 100 余次，而发达国家不足 20 次，新兴大国不足 10 次。

结合上述两个方面可以发现，在 2030 年议程的落实过程中，G20 有重大的政策空间：一方面，通过积极推动 2030 年议程在制定者、适用对象、发展理念及执行手段等方面的更新得到真正落实，G20 不仅可实现自身从应急机制向发展促进的长期机制的转型，还可切实推动可持续发展目标的实现；另一方面，鉴于 2030 年议程仍存在重大不足，G20 应围绕被遗漏的、特别是与联合国千年发展目标密切相关的领域、全球可持续发展伙伴关系等加大努力，特别是推动创设“富者的责任”（role of the rich）<sup>①</sup>，从而为全球贫困消除、“绝不让任何一个人掉队”目标等作出贡献。

## 二、2030 年议程后续落实的要素

2030 年议程将指导全球未来 15 年的发展努力与发展合作，其落实是一个循序渐进的过程，需要在具体执行过程中不断修正与调整。2030 年议程的后续落实大致可分为四个要素，即国别与地区战略和政策规划对接，国别与地区指标对接与修正，后续落实与评估机制建设，全球可持续发展伙伴关系建设。

---

<sup>①</sup> Barbara Adams and Karen Judd, “2030 Agenda and the SDGs: Indicator Framework, Monitoring and Reporting,” *Global Policy Watch*, March 18, 2016, <https://www.globalpolicywatch.org/blog/2016/03/18/2030-agenda-sdgs-indicator/>.

### （一）国别战略对接

国别与地区战略和政策规划对接是 2030 年议程得以落实的最为重要环节。根本上，2030 年议程是一个全球性的发展议程，并不具备法律约束力，因此必须根据各国具体情况加以调整。正如《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》所指出的，“可持续发展目标和具体目标是一个整体，不可分割，是全球性和普遍适用的，兼顾各国的国情、能力和发展水平，并尊重各国的政策和优先事项。具体目标是人们渴望达到的全球性目标，由各国政府根据国际社会的总目标，兼顾本国国情制定。各国政府还将决定如何把这些激励人心的全球目标列入本国的规划工作、政策和战略。”“我们确认各国对本国经济和社会发展负有首要责任”，“我们会在考虑到本国实际情况、能力和发展程度的同时，依照本国的政策和优先事项，努力在国家、区域和全球各级执行本议程。我们将在继续依循相关国际规则和承诺的同时，保留国家政策空间，以促进持久、包容和可持续的经济增长，特别是发展中国家的增长。”<sup>①</sup> 换句话说，各国和地区如何将自身政策优先、行动规划及预算与 2030 年议程的目标—具体目标—指标（goal-target-indicator, GTI）体系相结合，是关键性的第一步；它不仅有助于推动 2030 年议程的落实，更有利于保证国家对自身发展的所有权。联合国千年发展目标的经验表明，在目标与国家规划、既有政策优先联系最好的地方，成功的可能性更大，可跟踪度更高。国别与地区的战略和政策对接，首先要求所有联合国成员国尽快制定具有雄心的国家对策以落实 2030 年议程，即制定自身的国家发展战略和可持续发展战略。

### （二）国别指标对接

如果说战略与政策规划对接更多体现的是各国落实 2030 年议程的政治意愿的话，那么指标对接与修正便是将 2030 年议程落到实处。指标对于 2030 年议程后续落实的重要性不言而喻，其背后隐藏着全球治理在过去 20 年里的一个重大发展，笔者称之为全球治理的指标化发展或“指标化治理”。所谓指标化治理，不只是意味着全球治理进展的可衡量度得到提高，更意味着

---

<sup>①</sup> 联合国：《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1，2015 年 10 月 25 日，第 9、12 页。

全球治理议程设定的重大权力转移。在新兴大国尚未全面崛起之前，西方发达国家或更准确的传统发展援助方凭借其既有优势，可将其战略议程强加于发展中国家之上，联合国千年发展目标本身便因此而备受批评。一方面为缓解这一指责，另一方面确保新兴大国在参与全球议程设定时不会动摇西方的传统主导地位，指标化治理成为一个新的选择。因为，指标可以传递出与既定议程并不完全一致的政策优先信号；在制定指标时，目标和具体目标所确立的政策优先可能被悄然替换。这样，哪怕西方国家在目标制定时接受了全球权势转移的现实，仍可通过操纵指标制定而否定其在目标制定时所作出的承诺。广大新兴大国和发展中国家显然意识到指标化治理的这一潜在后果，并采取了积极措施予以限制。<sup>①</sup>

尽管如此，由于西方传统的强势地位和新兴大国、发展中国家对指标化治理尚不够了解，导致2030年议程的目标、具体目标在转换为指标过程中，仍出现了大量的被替换、被忽视现象，有诸多指标并未体现相对应的目标、具体目标的真正意图。例如，具体目标1.a要求“从各种来源，包括通过加强发展合作，大力调集资源，为发展中国家，特别是最不发达国家提供适当和可预见的资源，以便执行消除一切形式贫穷的方案和政策”，其核心强调的是“发展合作”，但与之相对应的两个指标均未涉及这一问题。<sup>②</sup>又如，整个指标体系中，最大的不足便是缺乏与发达国家或者“富人”相关的指标，包括其应当为其他国家实现可持续发展目标贡献什么、其自身应当实现什么样的可持续发展目标及如何将“富人”与“穷人”纳入同一衡量体系从而使指标衡量更为合理等。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> 例如，七十七国集团+中国就在2016年3月的第47届联合国统计委员会年会上指出，“指标应当忠实于2030年议程并确保相关性，而不是对具体目标的重新诠释”。Sarah Dayringer, “UN Statistical Commission takes up Global Indicators for the 2030 Agenda for Sustainable Development,” *Global Policy Watch*, March 10, 2016, <https://www.globalpolicywatch.org/blog/2016/03/10/un-statistical-commission-takes-up-global-indicators-for-the-2030-agenda-for-sustainable-development/>.

<sup>②</sup> 指标1.a.1内容为“由政府直接向减贫方案分配的资源百分比”，指标1.a.2内容为“用于基本服务（教育、保健和社会保护）的开支在政府总开支中的百分比”。尽管政府开支中可能有部分来自于发展合作，但这两个指标本身并不能体现合作本身。

<sup>③</sup> Barbara Adams and Karen Judd, “2030 Agenda and the SDGs: Indicator Framework, Monitoring and Reporting”.

因此，尽管战略与政策规划对接可能意味着各国有政治意愿推动 2030 年议程在本国的后续落实，但如果不同国家对指标体系的调整或修正幅度过大，也可能意味着 2030 年议程的严重异化。正因如此，联合国统计委员会一方面强调国情差异，另一方面也强调指标衡量的国际可比较性，但这又引发广大发展中国家对指标“独裁”的担忧。

### （三）后续落实与评估机制

包括全球、地区和国别三个层次的后续落实与评估机制建设，是 2030 年议程得以有效落实的保障措施。根据 2030 年议程，各联合国成员国应当在国家和国家以下各级定期进行包容性进展评估，评估工作由国家来主导和推动。这种评估应借鉴参考土著居民、民间社会、私营部门和其他利益攸关方的意见，并符合各国的国情、政策和优先事项。各国议会以及其他机构也可以支持这些工作。在地区层面，必须巩固加强现有的区域后续落实和评估机制并留出足够的政策空间，鼓励所有会员国寻找交换意见的最恰当区域论坛。区域和次区域各级的后续落实和评估可酌情为包括自愿评估在内的互学互鉴、分享最佳做法和讨论共同目标提供机会。所有国别和地区的后续落实与评估机制将为全球层面（包括可持续发展问题高级别政治论坛，HLPF）的后续落实和评估工作奠定基础。

在后续落实和评估机制建设中，两个方面特别重要。一是如何推动不同层次内部及相互间的政策一致性。政策一致性概念是由经济合作与发展组织发展援助委员会（OECD-DAC）所提出的，因此往往被认为更多是援助共同体对此前援助不够有效的反思产物。<sup>①</sup> 尽管如此，政策一致性概念仍对 2030 年议程的后续落实与评估有着根本的重要性，因为在如此宏大的发展议程的落实过程中，如果缺乏部门协调，其后果将难以想象。具体而言，2030 年议程后续落实与评估过程中的政策一致性应当在四个层次上加以贯彻：各国负责落实 2030 年议程的不同部门相互之间；为 2030 年议程后续落实和评估提供支助的发展合作伙伴相互之间；发展合作伙伴内部的不同支助项目与拨付渠道相互之间；发展合作伙伴与受援方政府相互之间。

---

<sup>①</sup> OECD/DAC, “Policy Coherence: Vital for Global Development,” *Policy Brief*, Paris: OECD, 2003.

二是为推动全球、地区和国别的后续落实与评估，就必须推动在全球范围内推动“数据革命”。尽管广义上的“数据革命”更多与互联网革命及由此而来的大数据、云计算等相关<sup>①</sup>，但2030年议程框架下的数据革命更多指数据的质量、时效、开放等内容。对数据革命的要求首先源于联合国千年发展目标落实的教训，“很多时候，由于对人们生活的社会和经济环境最基本数据的缺乏，对发展所做努力的成效大打折扣”，因此“必须利用新的技术，为所有人提供数据的获得途径”。<sup>②</sup>联合国可持续发展独立数据革命专家组（Independent Expert Advisory Group on the Data Revolution，简称“独立数据专家组”）对“为了可持续发展的数据革命”的具体内容作了界定，包括三个要素：第一，传统数据与新数据的整合，将为用户创造更详细、更及时、更有意义的高质量信息，以满足不同需求，尤其是促进和监测可持续发展；第二，通过公开性和透明度的提升，提高数据的使用率，避免数据滥用对个人和群体的人权侵犯，最大程度减少在数据生产、获取和使用过程中的不平等；第三，更好地为人民赋权，促进更好决策、更好的参与和履责，为全人类提供更好的未来。<sup>③</sup>2030年议程的具体目标17.18和17.19专门聚焦数据革命，中国政府也强调应帮助发展中国家提高统计能力。

#### （四）全球可持续发展伙伴关系

全球可持续发展伙伴关系或更宽泛的围绕2030年议程展开的国际合作，是2030年议程后续落实和评估的另一重要保障。2030年议程呼吁“恢复全球可持续发展伙伴关系的活力”。回顾全球发展伙伴关系的演进可以发现，在进入21世纪之前，促进发展的伙伴关系几乎完全缺失。2002年于南非约翰内斯堡举行的世界可持续发展峰会（World Summit on Sustainable Development）首次正式提出“可持续发展伙伴关系”，这很大程度上是由

<sup>①</sup> 有关技术意义上的数据革命的讨论很多，例如可参见涂子沛：《数据之巅：大数据革命，历史、现实与未来》，中信出版社2014年版；田丽梅：《关联数据：正在到来的数据革命》，载《渤海大学学报》（哲学社会科学版），2014年第5期；等。

<sup>②</sup> High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, *High Level Panel Bali Communiqué*, Bali, Indonesia, March 27, 2013, p. 3.

<sup>③</sup> *A World That Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*, Report prepared at the request of the United Nations Secretary-General, by the Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development, New York: United Nations, November, 2014, pp. 6.

于政府间协议难以推动对发展目标的承诺兑现，因此需要有一种替代性的来自公民社会、私营部门的伙伴关系。因此，伙伴关系很大程度上是被当作一种全球治理的替代方法提出的，这也正是在南非约翰内斯堡世界可持续发展峰会上，伙伴关系被当作“二类协议”（Type-2 Agreement）——政府协议被称作“一类协议”（Type-1 Agreement）——得以提出的原因。<sup>①</sup> 因此，在联合国千年发展目标落实期间，国际社会所强调的全球伙伴关系更多聚焦公私伙伴关系（public-private partnership, PPP）。在 2030 年议程的制定过程中，更引人关注的并非公私伙伴关系，而是由于新兴大国群体性崛起而引发的更新公共伙伴关系（public partnership），由此而来的是南北方围绕“共同但有区别的原则”的激烈争论。最后，2030 年议程具体目标第 17.17 规定“鼓励和推动参照组建伙伴关系的经验和资源配置战略，建立有效的公共伙伴关系、公私伙伴关系和民间社会伙伴关系”，但其相应的指标（17.17.1）却仅提及后两者“为建立公私伙伴关系和民间社会伙伴关系承付的美元数额”，“公共伙伴关系”没有在指标中得到体现，说明有关“共同但有区别的责任”的南北争论仍在继续。

### 三、2030 年议程后续落实的挑战

尽管雄心勃勃，但 2030 年议程的后续落实和评估的确面临诸多挑战。如果说由于资金不足导致诸如技术转移、能力培养、数据革命等相对更为表面且有《亚的斯亚贝巴行动议程》设法解决，那么 2030 年议程制定背后的理念、观念差异等可能使建立桥梁性机制显得更加迫切和必要。

#### （一）指标化治理与行为规范缺失

迄今为止，少有人注意到全球发展议程制定作为全球治理努力的区别性或独特性。一般而言，当论及全球治理时，人们往往想到各种制度性安排，其强调重点是各行为体应当如何行为，其核心机制是对相应行为规范的服从

---

<sup>①</sup> Jan Kara and Diane Quarless, “Guiding Principles for Partnerships for Sustainable Development (‘Type 2 Outcomes’) to be Elaborated by Interested Parties in the context of the World Summit on Sustainable Development (WSSD),” Paper read at Fourth Summit Preparatory Committee (PREPCOM 4), May 27–June 7, 2002, at Bali, Indonesia.

和惩罚机制。<sup>①</sup> 这一规范化治理方法在聚焦行为边界设定的同时，往往忽视此类行为的具体目标，仅罗列出一些相对宽泛和模糊的潜在目标，如全球气候变化治理的 2℃ 目标。相比之下，2030 年议程及此前的千年发展目标有着明显的区别，即设定更为具体的可衡量的目标及相应指标，而对实现此类目标的具体行为规范往往并不涉及，而是留给各行为体自行决定。这便是前文所论述的指标化治理方法。

与规范化治理不同的是，指标化治理的主要逻辑包括四个方面：一是确立政策优先，为行为体的注意力和稀缺资源的分配提供标准；二是鼓励那些致力于实现目标的努力；三是确定具体目标，并配套用于追踪具体目标进展的指标；四是设法确保前述政策优先、资源分配等在目标落实过程中的一致性，或设法平衡其他可能导致注意力分散或资源转移的短期利益。

从行为体致力于推动全球治理的角度看，规范化治理是一种自上而下的方法，因其首先描述了一套行为规范，并设定服从和惩罚机制，目标是诱导行为体相应地调整行为；而指标化治理则是一种自下而上的方法，通过确立合理的政策优先及相应的可追踪、可衡量的进展指标，进而鼓励行为体为实现上述目标而采取相应的自愿性努力。

**表 1：规范化治理与指标化治理的比较**

	规范化治理	指标化治理
政策取向	行为管理	目标管理
动员方式	自上而下	自下而上
落实机制	集体努力	自主贡献
奖惩机制	强制服从与惩罚机制	道德、舆论与社会压力
机制化水平	高	低
伙伴关系空间	小	大

资料来源：笔者自制。

<sup>①</sup> Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge: Harvard University Press, 1995.

如果说规范化治理更为常见，那么指标化治理就更多体现在全球发展议程中。但需要指出的是，这两种方法并非相互独立或相互孤立的，而是各有优势，在现实中应当能够实现优势互补：规范化治理往往目标不明确，而指标化治理则往往缺乏行为规范（表 1）。

作为指标化治理的典型，2030 年议程也缺乏强有力的落实推进机制。尽管议程中为执行手段设置了多达 62 项具体目标，但在国别战略、指标对接等方面仍首先取决于国家的自愿行动。因此，行为规范的缺失可能导致 2030 年议程面临新的困难：一是行为规范缺乏，特别是如何实现国别战略与政策规划、指标等的对接及其后的具体落实；二是短期目标的机会成本结构可能导致各国从 2030 年议程落实上转移资源与注意力；三是由于 2030 年议程目标已经制定，可能产生一种自满和放松心理，即无须再投入时间与精力，或至少是短期内无需继续投入时间与精力。因此，核心的问题还是如何为目标设定型的全球治理进程附加行为规则，但由于很难为已然获得通过的 2030 年议程增添此类内容，因此需要其他机构、组织或进程发挥这一功能，这便是 G20 可以发挥功能的重要空间之一。例如，如何确保各国能在较短时间内实现国家战略和政策规划的有效对接，如何确保各国能尽可能地实现自愿审查，等等。

## （二）指标化治理与关联消失

指标化治理方法需要一个标准的 GTI 框架。GTI 框架将所有联合国成员国都集合到一套目标下，围绕一个特定的议程动员政治意愿和资源，可使全球层次的国别比较变得可能，特别是通过对目标和具体目标的衡量指标加以量化的排名和变化跟踪。<sup>①</sup>但由于 GTI 框架往往包括一些并不容易被衡量的政策领域，如性别平等、和平安全等，因此最终设定的指标可能导致双重政策扭曲：一是成果定量化的政策导向，使原本相当难以衡量的社会性政策、安全性政策都被定量化、数字化，大量观念性指标（perceptive indicator）得以产生，但其客观性本身却存在重大问题；二是指标设定可能传递出与目标、具体目标完全不同的政策优先次序，有的甚至与目标、具体目标的本意相悖。

---

<sup>①</sup> H. K. Hansen and T. Porter, "What Do Numbers Do in Transnational Governance?" *International Political Sociology*, Vol. 6, No. 4, 2012, pp. 409-426.

例如，具体目标 14.2 要求“到 2020 年，对海洋和沿海生态系统进行可持续管理和保护，以免产生重大不利影响，包括加强其韧性，并采取行动助其恢复原状，以确保海洋健康且物产丰富”，但其指标 14.2.1 却是“国家级经济特区当中实施基于生态系统管理措施的比例”，其中显然遗漏了大量内容，如生态系统的“韧性”或“恢复力”。在这种情况下，指标所传递出的何者“重要”、何者“优先”的信息可能具有误导性。一国可能在特定政策领域采取了诸多重要举措并取得了实质性进展，但很可能此类举措没有被量化或指标化或未被指标覆盖，进而不会被认为取得了“进步”。

最为关键的是，指标化治理可能导致大量的相互关联的政策议题因指标定量化和简化而被剥离，尽管在指标设置过程中指标专家组尽量设置能覆盖多个关联性议题的指标，如具体目标 1.5 的指标 1.5.1 和 1.5.2 都与具体目标 2.4、3.d、11.5、13.1、13.b、14.2 及 15.3 相联系，即所谓的“多目的指标”（multi-purpose indicator）。<sup>①</sup> 尽管如此，仍有很多关联性未得到充分体现。

### （三）后续落实与评估机制不充分

尽管 2030 年议程从名义上已于 2016 年 1 月 1 日进入落实阶段，但距离真正落实仍有相当长的路要走，特别是对其后续落实与评估的相关机制体制建设仍严重缺乏。具体而言，目前仅建立了一个统领性机制，即可持续发展高级别政治论坛，其余机制大多依赖既有机制；新设机制努力或者尚未全面启动，或者缺乏创设新机制的政治意愿。

由联合国大会和经社理事会主办的高级别政治论坛将在监督全球的后续落实和评估工作方面起核心作用；也就是说，高级别政治论坛处于全球后续落实和审查进程网络的顶点。高级别政府论坛根据联合国 2013 年 7 月 9 日第 67/290 号决议定期开展评估。该评估应是自愿的，鼓励提交报告，且评估应让发达国家和发展中国家、联合国相关机构和包括民间社会、私营部门在内的其他利益攸关方参加。评估应由国家主导，由部长级官员和其他相关的高级别人士参加。评估应为各方建立伙伴关系提供平台，包括邀请主要

---

<sup>①</sup> IEAG-SDGs, “Goal 1: End Poverty in All Its Forms Everywhere,” *Compilation of Metadata for the Proposed Global Indicators for the Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Updated on March 3, 2016, New York: UN, 2016, pp. 11-21.

群体和其他相关利益攸关方参与。高级别政治论坛每 4 年在联合国大会主持下召开会议，为 2030 年议程及其执行工作提供高级别政治指导，确认进展情况和新出现的挑战，动员进一步采取行动以加快执行。为推动 2030 年议程落实，高级别政治论坛将在 2016 年举行 2030 年议程启动后的首次会议，第二次于 2019 年举行，此后会议周期将重新设定，以便尽可能与四年度全面政策评估进程保持一致。<sup>①</sup>

根据授权，高级别政治论坛应同联合国大会、经社理事会及其他相关机构和论坛携手合作；在对可持续发展目标的进展、包括对贯穿不同领域的问题进行专题审查时，应借鉴经济及社会理事会各职司委员会和其他政府间机构和论坛的审查结果。同时，高级别政治论坛也将评估《亚的斯亚贝巴行动议程》的落实情况，特别是其技术促进机制的具体情况。

2030 年议程后续落实和评估的技术支持主要来自联合国统计委员会及相关机构特别是指标专家组。指标专家组设置了三类指标，即具备完善的方法和数据支持的指标（一类指标）、只具备方法但欠缺数据的指标（二类指标）、方法论尚未确立或需要进一步发展的指标（三类指标）。今后，指标专家组的中心工作将放在发展三类指标上。所有与 2030 年议程后续落实和评估相关的数据，都将通过网上平台发布，从而使评估更加开放，如 2015 年 9 月启动的“可持续发展目标的伙伴关系”在线平台<sup>②</sup>。此外，联合国也将每年出版《全球可持续发展报告》，为高级别政治论坛提供参考、加强科学与政策的衔接。

需要指出的是，在高级别政治论坛之外，无论是全球层次还是地区层次，均未建立系统的推动 2030 年议程后续落实和评估的专门机构，更多通过与现有机构协调一致而开展工作。或许出于对配套机制欠缺的关切，联合国提出对后续落实与评估的“自愿国家审查”方法，“鼓励所有会员国自愿接受高级别政治论坛的自愿国家审查，目标是在 2030 年之前进行至少两次此类

---

<sup>①</sup> 联合国：《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1，2015 年 10 月 25 日，第 30-31 页。

<sup>②</sup> Partnerships for SDGs, <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships>.

审查”，并创建一个在线平台以支持和记录各国的自愿审查状况。<sup>①</sup>

#### 四、G20 的桥梁作用

综上所述，G20 可以在 2030 年议程的后续落实与评估中发挥重要的桥梁作用。但由于 G20 很大程度上仍是一个危机应对型的非正式治理机制，在促进长期可持续发展方面的功能和机制都相当不完善。目前，在 G20 内部有多个工作组与 2030 年议程的后续落实与评估相关，但各个工作组之间相互独立，导致作为整体的 G20 也难以在 2030 年议程的后续落实与评估中发挥重要作用。但另一方面，G20 已经表达出引领 2030 年议程的后续落实与评估的政治意愿。例如，2016 年 G20 主席国中国在 2016 年初宣布，“我们将制定落实 2030 年可持续发展议程的行动计划，把发展问题放在宏观政策协调的突出位置，让 G20 先行一步，带动世界各国实现共同发展。”<sup>②</sup> 要实现这一宏伟政治目标，就必须使 G20 成为 2030 年议程在全球、地区及国别层次后续落实与评估的桥梁，有必要在 G20 机制内部建立一个强有力的、全面的协调机制，在此基础上使 G20 有充分的能力整合自身、引领全球，以推进 2030 年议程的后续落实。

第一，强化 G20 发展工作组的协调功能。在 G20 内部，发展工作由 G20 发展工作组负责，但该工作组层级不够高，难以实现有效协调。因此，有必要将 G20 发展工作组升级为发展工作委员会，使其一方面可与相对更为传统的发展援助机构，如世界银行国际发展机构（IDA）、经济发展与合作组织发展援助委员会（OECD-DAC）等实现对接，同时又能将新兴发展合作伙伴整合进来，还可涵盖更大的发展议程，最终推动 G20 从危机应急机制向长期可持续发展促进机制的转变。这一机制应当是 G20 内部的发展工作组，该工作组本身的核心任务不是承担 2030 年议程中相对具体的议题目标、具体

---

<sup>①</sup> 《在全球统一开展高效和包容的后续落实和审查工作的关键节点：秘书长的报告》，联合国，A/70/684，2016 年 1 月 15 日。

<sup>②</sup> 《王毅部长在博鳌亚洲论坛 2016 年年会二十国集团（G20）分论坛上的讲话》，外交部网站，2016 年 3 月 24 日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz\\_673089/zyjh\\_673099/t1350822.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/t1350822.shtml)。

目标的后续落实与评估，而应被赋予一个综合性的协调作用。

第二，使作为整体的 G20 成为 2030 年议程后续落实与评估的典范，通过“榜样”作用推动 2030 年议程的后续落实。

如前所述，2030 年议程作为一种目标设定努力，严重缺乏行为规范指导，严重依赖成员国的自愿落实与审查。这形成了 2030 年议程后续落实与评估的一个重大挑战，即各国极可能由于资源有限、短期利益、舆论压力等而改变政策优先，从而使 2030 年议程的落实成为空谈。为预防这一情形，仍有必要形成某种行为规范。但任何设定强制行为规范的努力既在时间上过晚，又因各国国情差异巨大而难以达成共识，即使推出某种行为规范也可能相当难以执行。因此，基于各国发展情况差异巨大的客观现实和贯彻“共同但有区别的责任”原则的需要，2030 年议程后续落实与评估更需要一种“软性”的行为规范，其中最为重要的是有一个国家群体树立“榜样”，形成一种“规范”或“道德”压力。这一个国家群体应当由国际社会经济发展水平相对更高的国家组成，而 G20 便是目前最具资格的国家群体。

由此而来，G20 成员国应当在落实 2030 年议程的国别对接上发挥表率作用，这并非单个成员国意义上的，而是作为整体的 G20。因此，建议由 G20 发展工作组负责内部协调：一是负责协调作为整体的 G20 落实 2030 年议程的集体努力；二是负责与 G20 内其他各功能性小组的相互协调和相互配合；三是负责发展 G20 后续落实的具有规范性或道德性引领功能的指导原则，推动 G20 集体性地率先落实 2030 年议程，从而树立标杆或榜样。

第三，以 G20 发展工作组为核心机制，推动“共同但有区别的责任”原则升级到 2.0 版本，进而促进全球可持续发展伙伴关系的构建。

考虑到 2030 年议程所需资金“从百万美元级增长到十亿美元级”，传统意义上的对外援助已不足够。因此需要全方位动员，包括国内资源、跨国公司、慈善基金、外逃资本、援助等，形成一种国际合力，“从多种来源调动额外财政资源用于发展中国家”（具体目标第 17.3）。就国际支持和资助而言，“官方可持续发展支助总量”（Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD）正作为一个新的工具得以倡导，其核心是实现资源的

全方位动员。这一资金需求和动员新格局要求公共伙伴关系、公私伙伴关系、民间伙伴关系的全面发展和配合,但考虑到公共伙伴关系在最后的指标设定中并没有被充分强调,因此 G20 应当在确立公共伙伴关系方面树立“榜样”。

G20 应通过构成一种全球支助的三位一体结构,从而实现对“共同但有区别的责任”原则的升级。具体来说,2.0 版本的“共同但有区别的责任”原则应覆盖所有发展议题,并形成融资问题上的“三位一体”结构,即:(1)发达国家实现将其国民总收入的 0.7%用作对发展中国家的官方发展援助、将其国民总收入的 0.15%至 0.20%用作对最不发达国家的官方发展援助的目标;(2)新兴发展伙伴提出明确的“国家自愿支助承诺”;(3)发展中国家设立明确的国内资源动员目标。

升级“共同但有区别的责任”原则到 2.0 版本既是必要的,也是可行的:一方面,因为该原则已经被 2030 年议程接受从而可从传统的气候变化领域拓展至整个发展领域,但却欠缺具体的落实机制;另一方面,发达国家的官方发展援助目标在 2030 年议程中已有明确提及,而部分新兴大国特别是中国已经就此作出表率,部分发展中国家特别是非洲国家也已形成其国内资源动员的基本目标,即其发展所需的 70-80%将从国内渠道获得<sup>①</sup>。如果 G20 特别是其发展工作组能够推动实现“共同但有区别的责任”原则实现升级和可操作化,对全球可持续发展伙伴关系的构建将大有帮助。

第四,通过强化与高级别政治论坛、地区委员会等相关机构的沟通与协调,使 G20 成为 2030 年议程后续落实与评估的桥梁。

尽管高级别政治论坛与各地区委员会有直接联系,但却缺乏一个有效的整合各地区力量的中介。与联合国相比,G20 既具备覆盖全球所有地区的特征,同时又由于成员范围相对较小但更具代表性,进而对塑造各地区共识可能具有更强的行动能力。因此,在 2030 年议程的后续落实与评估中,G20 完全可以在联合国与不同地区之间发挥桥梁作用,从而推动 2030 年议程不同层面特别是全球与地区层面的有效衔接。

---

<sup>①</sup> “Background Note,” Workshop on Agenda 2063 First 10-Year Implementation Plan, Lusaka, Zambia March 2-6, 2015, <http://agenda2063.au.int/en/events/workshop-agenda-2063-first-10-year-implementation-plan-lusaka-zambia>, Annex 3 “Agenda 2063 Financing, Domestic Resource Mobilization and Partnerships”.

这一桥梁作用包括两个方面：一方面，作为整体的 G20 应协调自身的 2030 年议程后续落实与评估，为高级别政治论坛的评估奠定基础。尽管高级别政治论坛每四年召开一次会议，但它仍每年围绕特定目标展开评估，同时目标 17 每年都会评估。尽管是全球性评估，但关键性国家的进展构成了高级别政治论坛评估的核心，而这些关键性国家大多是 G20 成员国。因此，无论是对 G20 成员国的国内落实还是其国际支助贡献进行提前评估，都能极大地提高高级别政治论坛或全球层面的评估成效。

另一方面，G20 成员国覆盖全球所有地区，可通过“主导国家”机制实现 G20 与各地区委员会的有效衔接。G20 成员国大多具备担任各自地区“主导国家”的潜力，因此对于推动各区域 2030 年议程的后续落实与评估、区域可持续发展论坛召开、区域技术促进机制建设等，均可发挥重要作用。为推动全球层面的 2030 年议程后续落实与评估，G20 一方面可鼓励成员国积极发挥地区“主导国家”作用，另一方面统筹、协调不同地区“主导国家”的努力与进度，特别是如在不同地区开展和推动“最佳实践”，推进地区间经验交流与共享，等等。

第五，提升对“后千年发展目标”及“被忽视的具体目标”的关注，使 G20 成为重拾议程指标制定过程中遗失目标的核心力量。

一方面，如前所述，尽管 2030 年议程是联合国千年发展目标的后续努力，但 2030 年议程中“后千年发展目标”所占比重相对较低。但事实上，千年发展目标的落实情况不尽如人意，特别是在非洲仍有大量目标没有实现。因此，对非洲及其他类似地区和国家而言，首要任务并非关注更高的可持续发展目标，而是如何继续完成千年发展目标的“未竟事业”。目前，这一要务尚未得到国际社会充分重视，尽管以中国为代表的发展中大国一直在强调“后千年发展目标”的重要性，但仍需一种机制性努力，将其提升到特定的战略高度。G20 是一个恰当的平台，它既不会因为层次太高而动摇业已通过的 2030 年议程框架，也不会因为层次太低而缺乏动员效果和执行力。G20 发展工作组应承担更为具体的战略拟定、组织动员、资源配置等工作。

另一方面，2030 年议程尽管相当全面，但在对目标、具体目标的指标

制定过程中，仍有不少目标和具体目标可能被有意或无意忽视了。例如，2030 年议程共有 62 项具体目标明确提及国际合作，与其相对应的指标共计 76 项，但其中明显涉及国际合作的指标却只有 49 项。<sup>①</sup> 换句话说，尽管指标数量貌似不少，但事实上却有 13 项国际合作的具体目标可能被有意无意地忽视或替换了。作为一个南北合作的重要平台，G20 有必要提醒各国特别是富国，并以适当方式将上述被有意无意忽视或替换的具体目标“复活”，从而真正推动 2030 年议程的后续落实与评估。

第六，作为一个南北合作的核心平台，G20 还应在支持发展中国家权利上起到积极作用，确保 2030 年议程在后续落实过程中不偏向、不跑题，核心是避免传统的南北关系或者说“援助国—受援国”模式以新的形式出现。其中尤其需要关注的是两个方面：一是在为 2030 年议程后续落实与评估提供各类支助时，必须“尊重每个国家为制定和执行消除贫穷和可持续发展政策而保留的政策空间和发挥的领导作用”（具体目标第 17.15）；二是在推动各国数据统计能力提高的同时，不能简单将“数据革命”等同于“问责革命”，因为这对广大发展中国家来说有着重大的政治风险，特别是数据独立、数据主权等面临被侵害的风险；“数据革命”应当强调各国数据统计能力特别是分类数据统计能力的提高，首先关注各国国家统计系统的能力建设，而非强加发达国家的数据标准于发展中国家身上。<sup>②</sup>

[收稿日期：2016-05-08]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> 笔者根据联合国文件统计得出，提升对“后千年发展目标”及“被忽视的具体目标”的关注，使 G20 成为重拾议程指标制定过程中遗失目标的核心力量。

<sup>②</sup> 张春、高玮：《联合国 2015 年后发展议程与全球数据伙伴关系》，载《世界经济与政治》2015 年第 8 期，第 99-101 页。

# 2030 年可持续发展议程与 G20 机制转型 \*

朱杰进

**【内容提要】** 联合国 2030 年可持续发展议程为 G20 实现从危机应对向长效治理的机制转型带来了战略机遇，体现在中长期目标设定、政治合法性以及执行机构支撑等三个方面。而 G20 要提高在落实 2030 年议程中的贡献，其发展工作组除了要在自身确定的支持国内发展资源、促进经济增长和提升包容性以及机会平等方面发挥引领作用外，还要在优化人员组成、促进信息共享、设置发展议程和推广政策工具等方面提升 G20 其他工作组的发展职能，加强 G20 各工作组在落实 2030 年议程中的协调和政策一致性，实现可持续发展议程在 G20 治理中的主流化。同时，G20 发展议程还面临议题泛化、政治层级不高、成员构成复杂、对其他国际发展议程影响力不够以及与 G7 发展议程竞争等挑战。

**【关键词】** G20 2030 年议程 机制转型 工作组协调 主流化

**【作者简介】** 朱杰进，复旦大学国际关系与公共事务学院、金砖国家研究中心副教授

**【中图分类号】** F116

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)04-0044-13

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201604003

---

\* 本文系国家社科基金课题“G20 建章立制‘中国方案’研究”（项目号：11CGJ006）和商务部中国国际经济技术交流中心委托课题“支持 G20 发展议程并促进全球发展合作”的阶段性成果，也得到英国国际发展部（DFID）“中国国际发展研究网络”（CIDRN）的支持，特此致谢。

作为世界上最大的发展中国家和“G77+中国”的成员，中国比任何一届二十国集团（G20）峰会的主席国都更加重视发展议题。发展理念贯穿于 2016 年 G20 杭州峰会主题议题和成果设计的始终，是峰会筹备的鲜明主线，也是峰会的亮点和重点。可以预期，在即将召开的 G20 杭州峰会上，发展议程将会实现 G20 历史上的两个“第一次”：第一次就落实联合国 2030 年可持续发展议程（以下简称“2030 年议程”）制定行动计划；第一次把发展问题融入 G20 的整体框架，实现发展议题在 G20 治理中的主流化。<sup>①</sup>

笔者将从机制转型的角度探讨 G20 缘何及如何引入 2030 年议程。G20 要实现从危机应对机制向长效治理机制的转变，就必须有效提升机制的中长期目标、政治合法性以及执行力等要素，而 2030 年议程作为一个为期 15 年的具有普遍性和富有雄心的全球发展目标，恰好可以为 G20 的机制转型提供此类长效治理要素。在推动 2030 年议程落实的过程中，G20 发展工作组需要发挥更大的作用，实现从单一的工作组向发展动力源的转变，同时加强与 G20 其他工作组的协调，关注发展领域各工作组间的政策一致性，使得发展元素广泛渗透于 G20 的各项议题和各工作组的讨论当中。

## 一、将 2030 年议程引入 G20 框架

2008 年国际金融危机的爆发，促使 G20 机制从财长会议发展成为领导人峰会，并朝着“国际经济合作首要平台”的方向发展。但不容忽视的是，G20 机制迄今仍保留着危机应对的特征。在宏观经济政策协调上，G20 主要讨论成员国短期的财政货币政策；但随着成员国政策分化加重，政策协调效果明显下降。在全球经济治理体系改革议题上，相对 2008—2009 年而言，发达经济体改革治理体系的意愿大大下降，目前只能选择一些技术性较强的领域非常缓慢地推进改革，如监管影子银行、打击国际逃避税等。在这一背景下，如何打破 G20 只在金融危机时有效的“魔咒”，实现该机制从危机应

---

<sup>①</sup> 王毅：《力争打造杭州峰会十大成果》，2016 年 G20 峰会官网，2016 年 5 月 27 日，[http://www.g20.org/dtxw/201605/t20160527\\_2285.html](http://www.g20.org/dtxw/201605/t20160527_2285.html)。

对向长效治理的转型，成为G20发展亟须破解的难题。

引入2030年议程将有效促进G20的机制转型进程<sup>①</sup>：首先，2030年议程可为G20设立一个新的中长期目标，克服G20的“迷失感”。在金融危机期间，G20的目标相对明确，那就是避免世界经济重现1929—1933年的大萧条，正是这种共同的“恐惧感”使G20国家有了共同的目标指引，协调一致地采取了巨额的经济刺激计划。<sup>②</sup>在金融危机爆发8年之后，共同的恐惧感已不复存在，成员国各自为政，政策分化明显，短期利益压过了长期利益。而2030年议程是一项普遍的议程，涵盖发达国家和发展中国家要共同实现的可持续发展目标，G20国家作为世界主要的经济体，应发挥引领作用，带头落实2030年议程，为大力促进世界经济长期稳定增长，实现可持续发展目标提供坚实基础和有利条件。

其次，2030年议程可以为G20成为全球经济长效治理机制增添“政治合法性”。尽管G20国家的国民生产总值（GDP）占全球85%，人口占2/3，但它始终无法摆脱一个质疑：凭什么世界上20个主要的经济体就能决定世界经济的所有大事。在金融危机时，只要主要经济体能够带领国际社会走出危机，合法性就不成问题；但在后危机的长效治理中，部分中小国家抱怨G20是“经济大国俱乐部”，欠缺合法性。相比之下，2030年议程是联合国通过的全球发展议程，几乎所有国家都参与了该议程的制定，具有很高的政治代表性。如果将2030年议程作为G20的目标，并强调大国并不谋求特权，而是承担更大的国际责任，帮助其他国家实现2030年议程目标，那么G20成为“国际经济合作首要平台”的合法性就会得到更多认可。

最后，2030年议程可为G20增强执行力提供机构支撑。决策效率和执行能力低下是制约G20机制转型的突出难题。本质上，G20是一个非正式国际机制或论坛，没有法律条约作为基础，也没有常设秘书处提供机构支撑。在G20会议上达成的共识，很难通过一个常设机构来进行落实，容易出现“以

---

<sup>①</sup> 张海冰：《试析G20在联合国2015年后发展议程中的角色》，载《现代国际关系》2014年第7期，第44-51页。

<sup>②</sup> 关于“共同利益困境”与“共同失利困境”的讨论，参见Lisa Martin, “Interests, Power and Multilateralism,” *International Organization*, Vol. 46, No. 4, 1992, pp. 765-792。

会议落实会议”、“以文件落实文件”的局面，这也导致历届 G20 峰会成果文件大有“一届盖过一届”的势头。而 2030 年议程是一个涵盖 17 项目标、169 项具体目标的具体行动议程，每项议程都有相应的联合国机构或其他国际机构在负责落实。<sup>①</sup> 如果 G20 能够介入这些机构的具体落实工作，则既可作为世界最主要的经济体为这些机构提供“政治推动力”，又可通过制定本国的 2030 年议程国别落实计划，形成大国示范引领、各国竞相落实的良好局面，同时这些机构也会为落实 G20 峰会共识提供相应的人力、财力和物力保障，从而有效提高 G20 的执行力。

总体上看，2030 年议程为 G20 机制转型提供了重要战略机遇，使后者在中长期目标、政治合法性以及机构支撑等方面都具备了长效治理的基础，但究竟如何将 2030 年议程引入 G20 框架呢？或者说，G20 该如何在 2030 年议程的落实中发挥更大作用呢？一方面，作为 G20 中专门负责发展问题的工作机制，G20 发展工作组（Development Working Group，简称 DWG）需要发挥更大作用，从一个发展问题的“工作组”转变成为推动 G20 更加关注发展问题的“动力源”。另一方面，发展工作组还要推动 G20 其他工作组更加关注可持续发展问题，加强 G20 各工作组之间的协调和政策一致性，实现可持续发展议程在 G20 治理中的主流化。

## 二、G20 发展工作组与 2030 年议程的落实

自 2010 年 G20 多伦多峰会授权建立以来，发展工作组就强调 G20 的发展议程与其他国际发展议程既要相互补充、又要相互区别（complementary but differentiated）：一方面，G20 的发展议程以促进低收入发展中国家的经济增长作为主攻方向，与七国集团（G7）和经济合作与发展组织（OECD，即经合组织）以官方发展援助（ODA）为核心的发展议程和多边开发银行以发展融资为核心的发展议程相区别；另一方面，G20 的发展议程要帮助发展

---

<sup>①</sup> 张春：《中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的战略思考》，载《国际展望》2015 年第 5 期，第 112-127 页。

中国家尤其是低收入发展中国家实现联合国制定的全球发展目标，与捐助国、联合国系统、多边开发银行和其他国际发展机构的努力形成补充。

正是在这样的指导思想下，2010 年 G20 首尔峰会达成了《分享增长的首尔发展共识》（Seoul Development Consensus for Shared Growth）和《跨年度发展行动计划》（Multi-Year Action Plan on Development），设定了发展工作组开展工作的 6 项指导原则和 9 大行动支柱。<sup>①</sup> 这 6 项原则分别是聚焦经济增长、加强全球发展伙伴关系、关注全球或区域系统性问题、推动私营部门参与、发挥 G20 比较优势和成果导向；9 大行动支柱分别为：基础设施建设、私营部门投资和就业、人力资源开发、贸易、普惠金融、抗风险增长、粮食安全、国内资源动员和知识共享。2012 年洛斯卡沃斯峰会将绿色包容性增长纳入其中，使发展工作组的行动支柱扩展为 10 个。

2013 年《圣彼得堡发展展望》（St. Petersburg Development Outlook）<sup>②</sup> 和 2014 年《布里斯班发展更新》（Growth for All: 2014 Brisbane Development Update）<sup>③</sup> 继承了“首尔发展共识”，但对发展工作组的“行动支柱”进行了精简和优化，集中在基础设施、粮食安全与营养、普惠金融与侨汇、人力资源开发、国内资源动员等 5 个领域。值得强调的是，尽管在这 5 个领域取得了突出成果，发展工作组仍只是作为 G20 下推动全球发展议程的诸多工作组之一，事实上 G20 的其他工作组也在开展类似努力，如能源可持续工作组对非洲能源可及性的讨论。这就导致在 G20 内部，发展工作组与其他工作组在发展问题上的重复努力甚至相互冲突。

2015 年安塔利亚峰会通过了《G20 和低收入发展中国家框架》（G20 and Low Income Developing Countries Framework）<sup>④</sup>，标志着发展工作组从一个

---

<sup>①</sup> G20, *Seoul Development Consensus for Shared Growth*, November 12, 2010, G20 Information Center, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-consensus.html>; G20, *Multi-Year Action Plan on Development*, November 12, 2010, G20 Information Center, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>.

<sup>②</sup> G20, *St. Petersburg Development Outlook*, September 5, 2013, G20 Information Center, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2013stpetersburg.html>.

<sup>③</sup> “Growth for All: 2014 Brisbane Development Update,” G20 Working Group Reports, November 16, 2014, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2014brisbane.html>.

<sup>④</sup> G20, *G20 and Low Income Developing Countries Framework*, November 16, 2015, G20 Information Center, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2015antalya.html>.

单独的工作组开始转型成为 G20 发展问题的动力源，将发展融入到 G20 的整体框架中，并划分为三个主要方面：支持国内发展资源、促进经济增长、提升包容性和机会平等。

在支持国内发展资源方面，G20 发展工作组的核心关注是提升发展中国家的税收能力。目前，低收入发展中国家面临着一系列税收方面的挑战：税收政策不完善、税收征管能力不强、偷税漏税严重、税基狭窄、税收与公共财政支出没有形成良性互动及非法资金流动严重等。针对上述挑战，OECD、国际货币基金组织（IMF）、世界银行已向 G20 发展工作组联合提交《支持发展更高效的税收体系》（Supporting the Development of More Effective Tax Systems）报告，就 G20 如何在税收领域提高领导力和政治支持提出建议，尤其是在税基侵蚀和利润转移（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS）以及税收情报自动交换（Automatic Exchange of Information on Tax, AEOI）方面。<sup>①</sup>在税基侵蚀和利润转移项目上，G20 发展工作组正推动发展中国家以平等身份参与规则制定和落实，并要求 OECD 等国际组织开发新的政策工具以帮助发展中国家落实新的税收规则。在税收情报自动交换项目上，G20 采纳了 IMF、世界银行等联合提出的“税收征管诊断评估工具”（Tax Administration Diagnostic Assessment Tool）以及 OECD、联合国开发计划署（UNDP）联合提出的“无国界税收稽查员”（Tax Inspectors without Borders）倡议，帮助发展中国家参与税收情报的全球自动交换。此外，帮助发展中国家提高税收征管的能力建设也是发展工作组在税收领域的一项重要关切。

在促进经济增长方面，G20 发展工作组主要聚焦通过加强基础设施建设以便有效促进经济增长、增加就业、提高经济竞争力并削减贫困。目前，全球约有 7.5 亿人缺乏干净的饮用水，约 10 亿人没有全天候的公路，而要缓解这一基础设施困境，每年约需额外投入 1 万亿美元资本，尤其是需要动员

---

<sup>①</sup> OECD, *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>; OECD, *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters*, OECD Publishing, 2014, <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-account-information-for-tax-matters-9789264216525-en.htm>.

更多的私人部门投资基础设施建设。<sup>①</sup> 为此，G20 发展工作组采取了一系列措施，以促进发展中国家的基础设施投资，主要包括：一是开发新的金融工具，发展工作组利用新的金融工具帮助发展中国家改善基础设施的项目准备，吸引机构投资者参与基础设施建设；二是诊断和分析风险，发展工作组组织在发展中国家开展基础设施投资的特别风险诊断和评估，与多边开发银行一起探讨在各国促进基础设施投资的路径；三是发起成立新的机构，发展工作组在澳大利亚悉尼发起成立了全球基础设施中心，促进基础设施投资的信息共享和协调，消除投资障碍、提高项目投资的使用效益，为项目潜在投资者提供有效对接平台，加快推进重大基础设施项目的融资和发展。<sup>②</sup>

在提升包容性和机会平等方面，发展工作组提出了包容性商业(Inclusive Business, 简称 IB) 的倡议。包容性商业主要是通过市场化的方式将金字塔底端的民众带入到生产、销售、消费等价值链和供应链的各个环节。目前，部分发展中国家在包容性商业方面面临着一系列挑战，如信息不畅、规则限制、金融资源不足、基础设施落后等。对低收入发展中国家来说，建设开展包容性商业的激励机制尤其困难。为此，发展工作组提出了《包容性商业框架》(Inclusive Business Framework)，提出了发展包容性商业的政策思路 and 战略举措，并对 G20 和非 G20 国家以及私人部门提出了具体的政策建议。2016 年，发展工作组推动创建包容性商业全球论坛(Global Forum on Inclusive Business)，以促进各国开展包容性商业的信息分享和交流。

总体上看，发展工作组正从处理发展问题的“工作组”转变为促进 G20 更加关注发展问题的“动力源”，重点放在支持国内发展资源、促进经济增长和提升包容性等三大领域。但实际上，除发展工作组外，G20 其他工作组也开始越来越多地涉及可持续发展议题，特别是 2030 年议程涵盖了经济、社会、环境等多个维度，已远远超出发展工作组的职责范围。在这一背景下，加强 G20 发展工作组与其他工作组的协调，实现可持续发展议程在 G20 框架内的主流化，正成为将 2030 年议程引入 G20 框架的另一重要维度。

---

<sup>①</sup> G20, *G20 and Low Income Developing Countries Framework*, November 16, 2015, G20 Information Center, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2015antalya.html>.

<sup>②</sup> Global Infrastructure Hub, <http://www.globalinfrastructurehub.org>.

### 三、G20 工作组协调与 2030 年议程的落实

目前，发展工作组重点关注的领域主要有 5 个，即基础设施、粮食安全、普惠金融、人力资源开发、国内资源动员等。需要指出的是，在 G20 内部还有其他工作组与发展工作组有着重叠的关注，如投资和基础设施工作组对基础设施的关注，农业副手会对粮食安全的关注，普惠金融全球伙伴关系对普惠金融的关注，就业工作组对人力资源开发的关注，财金副手会对国内资源动员的关注，等等。因此，加强发展工作组与这些工作组在 2030 年议程落实中的协调和政策一致性，也就成为 G20 优化发展议程，提升其在 2030 年议程落实中贡献度的重要方面（表 1）。

此外，尽管有的发展议题并未列入发展工作组的重点领域，但却为其他的 G20 工作组所关注，同时也是 2030 年议程目标（又称作可持续发展目标，Sustainable Development Goals, SDGs）的组成要素。例如，能源可持续工作组对能源问题的关注，反腐败工作组对反腐败的关注，增长框架工作组对增长战略的关注，等等（表 1）。因此，发展工作组也应强化与这些工作组的协调与合作，以推动 G20 作为整体为 2030 年议程落实贡献更大力量。

在落实 2030 年议程的背景下，发展工作组应当如何加强与 G20 其他工作组的协调和政策一致性？换言之，对发展工作组而言，应该采取哪些措施来提升 G20 其他工作组的发展职能？笔者以为，以下四个方面尤其重要：

首先，应优化人员组成。发展工作组可建议 G20 其他工作组增加工作人员，以便更好地体现发展元素。这些人员既可以来自于发展工作组，也可以来自联合国系统各专门机构，还可以来自各地区性组织的相关专业委员会。例如，G20 反腐败工作组的人员构成分为核心组（Core Group）和专家组（Expert Group），核心组的成员主要来自 G20 国家大公司的首席执行官（CEO），而专家组的成员构成尽管不如核心组那样单一，但也主要来自发达国家，其中不乏商界人士。这些专家在知识、文化和职业背景上高度相似，尽管其建议相当专业，但反腐败工作组的人员构成在推动 2030 年议程落实中的反腐败合作以及低收入发展中国家反腐败能力建设上依然有着局限性：

表 1: G20 工作组与 2030 年议程可持续发展目标的关联性

发展议题	G20 工作组	2030 年议程目标
基础设施	投资和基础设施工作组 (IIWG)、发展工作组 (DWG)	可持续发展目标 6、7、9、11
粮食安全	农业副手会 (Agriculture Dep.)、发展工作组 (DWG)	可持续发展目标 2、12
普惠金融	普惠金融全球伙伴关系 (GPII)、发展工作组 (DWG)	可持续发展目标 1、8、10
人力资源开发	就业工作组 (EWG)、发展工作组 (DWG)	可持续发展目标 4、5、8
国内资源动员	财金副手会 (Finance Dep.)、发展工作组 (DWG)	可持续发展目标 8、17
能源	能源可持续性工作组 (ESWG)	可持续发展目标 7、13
贸易和投资	贸易和投资工作组 (TIWG)	可持续发展目标 8、10、17
反腐败	反腐败工作组 (ACWG)	可持续发展目标 16
金融体系	国际金融架构工作组 (IFAWG)	可持续发展目标 10、17
增长战略	增长框架工作组 (FWG)	可持续发展目标 1、8、10
气候资金	气候资金研究小组 (CFSG)	可持续发展目标 13、15

资料来源：“Template on G20 Members Actions to Implement the 2030 Agenda for Sustainable Development,” G20 Development Working Group Official Document, 2nd DWG Meeting, Nanjing, China, April 6-8, 2016.

一是其对低收入发展中国家腐败情况的复杂性了解不够,无法抓住低收入发展中国家腐败问题的症结,进而难以对症下药;二是这些专家更多了解政商

关系领域的腐败，对其他领域的腐败问题并不熟悉，特别是涉及政治结构和政府自身问题时，无法给出特别有操作性的建议。因此，发展工作组可建议反腐败工作组通过特定方式优化人员构成，增加来自低收入发展中国家的人员，或者是来自非洲联盟反腐败委员会的人员，以进一步多元化其反腐败队伍。当然，考虑到反腐败工作组仍是 G20 的内设机构，其核心组人员仍应以 G20 国家为主，但其专家组成员可以更加多元化。只有在“人”的方面实现了突破，才有可能提升反腐败工作组对低收入发展中国家反腐败的贡献。

其次，应促进信息共享。一方面是要加强发展工作组和 G20 其他工作组之间的信息共享，交流各自的工作计划和工作进展，具体做法是邀请各自的代表参加对方的会议，做到“双向交流”。另一方面是要加强 G20 成员国与低收入发展中国家之间的信息共享。在落实 2030 年议程的过程中，G20 国家和低收入发展中国家都有一些好的经验和做法，要加强信息交流和分享，具体措施可以是推动建立联合数据和案例研究中心。例如，在普惠金融领域，由于各国发展阶段不一，普惠金融在各国发展差异极大，尤其是发达国家和低收入发展中国家之间。尽管普惠金融全球伙伴关系（Global Partnership for Financial Inclusion, GPFII）已将普惠金融数据库建设列为工作重点之一，但其主要关注局限在 G20 国家内部。因此，发展工作组可建议纳入非 G20 国家的数据，与 GPFII 联合建立“全球普惠金融数据中心”。此外，部分发展中国家在普惠金融方面的成功案例实践也可以纳入其中，如肯尼亚的移动支付系统（MPesa），中国的支付宝和微信支付系统等，都可以与其他 G20 国家以及低收入发展中国家实现经验和信息的分享。

再次，应设置凸显发展元素的新议题。在宏观议程框架内，发展工作组可从低收入发展中国家角度出发，为 G20 其他工作组设置反映低收入发展中国家利益诉求的新议题，增强其他工作组的发展元素。例如，在税收议程内，G20 财金副手会主要关注税基侵蚀和利润转移以及税收情报自动交换等议题，意在打击发达国家跨国公司和富人的海外逃税，而对于税收与发展以及如何帮助低收入发展中国家提高税收征管和国内资源动员能力等议题没有充分重视。因而，发展工作组可以根据低收入发展中国家对全球税收议程的

需求，向财金副手会建议增设一些反映低收入发展中国家国情和发展利益的新议题，丰富有关税收议程的讨论，并提升其落实 2030 年议程的能力。

最后，应推广政策工具。对于发展工作组和 G20 其他工作组而言，部分具体的技术性工作实际上是交由相应国际组织完成的，由这些国际组织来提出各种政策工具（policy tools）。例如，在人力资源开发领域，就业工作组主要负责 G20 国家的人力资源开发，而发展工作组则主要负责非 G20 国家的人力资源开发。但事实上，具体的技术性工作并不是由发展工作组或就业工作组完成的，而是由一些实体性的国际组织来完成，如世界就业技能指标（World Indicators of Skills for Employment, 简称 WISE）是由 OECD 制定的，技术和职业教育与培训（Technical and Vocational Education and Training, 简称 TVET）则是由国际劳工组织开发的。因此，发展工作组和就业工作组需要在政策工具的推广上加强协调，使在一个工作组内运用的政策工具也能在另外工作组得到应用。这样，一些好的政策工具既可以在 G20 国家得到应用，也可以供非 G20 国家参考甚至予以推广，最大限度地增强 G20 全球经济治理和推动全球发展的政策一致性。

#### 四、G20 发展议程的挑战

发展工作组可以从优化人员组成、促进信息共享、设置发展议题和推广政策工具等四个方面来提升 G20 其他工作组的发展职能，加强 G20 各工作组在落实 2030 年议程中的协调，势必将大大增强 G20 对 2030 年议程落实的贡献。但不容忽视的是，G20 发展议程仍然面临着一系列挑战。

首先，发展工作组议题泛化，政治层级不够。发展议题涉及面广，要在 G20 平台取得实际效果，需要整合制度框架。以增长议题为例，2009 年匹兹堡峰会提出“强劲、可持续、平衡增长框架”，有效地维持了 G20 对全球经济增长议题的持续关注。与之相比，发展议题囊括了基础设施、粮食安全、普惠金融、国内资源动员、人力资源开发等多个领域，但整合性不够。

G20 峰会筹备目前采取“财金轨道+协调人轨道”的“双轨制”。财金

轨道早在领导人峰会机制建立前就已建立并运转 10 余年,较为成熟,对 G20 进程影响力较大。但该轨道更多关注宏观经济等短期议题,对人力资源开发、粮食安全等中长期议题关注较少。因此,财金轨道更多关心的是“增长”而非“发展”议题。发展工作组向协调人轨道负责,是协调人轨道下属的众多工作组之一,政治级别和受重视程度有限。

其次,发展工作组成员复杂,构成对推进发展议程的挑战。<sup>①</sup>对发达国家来说,发展问题主要指帮助低收入发展中国家发展,其核心是对外援助问题。而在发展中国家,几乎所有部委都参与解决发展问题。因此,在 G20 内部,发达国家和发展中国家基于不同立场讨论发展问题,前者关注对外援助,后者关注经济增长。具体到成员构成,发展工作组的成员国代表中,7 个来自外交部、5 个财政部、4 个国际发展合作部/机构、1 个经济发展部、1 个发展规划部、1 个商务部,外加一个欧盟代表。较为分散的代表结构凸显发展事务的复杂性和多样性,使成员国间难以实现相互间的有效对接。这又导致代表间关注重点的差异,进而构成对 G20 发展议程的挑战。例如,来自外交部和国际发展合作部的代表可能更多从对外援助的视角来看待发展议题,而经济发展部代表可能会更多从经济增长的角度看待发展问题。

再次,发展工作组对其他国际发展议程的影响力不够。国际发展议程涉及诸多国际机构,如联合国、OECD、世界银行等,千年发展目标和 2030 年议程在国际发展目标设定上最具权威性。OECD 发展援助委员会在协调捐助国发展援助和发展筹资上举足轻重。多边开发银行在具体的发展项目上也有着重要的影响力。G20 作为国际经济合作的首要平台,发展工作组强调“要对捐助国、联合国系统、经合组织、多边开发银行的努力形成补充”,起到“增值”作用。但现实是,G20 发展议程的成果并未得到国际社会的重视,并未发挥价值增值和“首要平台”的作用。这既与发展工作组和其他国际发展议程的互动不够有关,也与 G20 发展议程缺乏实体机构支撑有关。

最后,与 G7 发展议程的差异和竞争。例如,2016 年的 G7 伊势志摩峰会和 G20 杭州峰会都将落实 2030 年议程作为重要目标,但其侧重点和落实

---

<sup>①</sup> 胡玉炜:《G20 如何促进全球发展》,凤凰国际智库,2016 年 4 月 15 日,[http://pit.ifeng.com/a/20160415/48467083\\_0.shtml](http://pit.ifeng.com/a/20160415/48467083_0.shtml)。

途径迥然不同。2016年G7峰会延续了2015年峰会有关粮食安全、气候融资等问题的讨论。同时，抗击艾滋病、结核病、为疟疾全球基金增资等问题也得到重点讨论。相比之下，2016年G20杭州峰会的重心是讨论制定落实2030年议程的行动计划，不会涉及如何动员发展资金等问题。因此，有批评意见认为，G20发展议程是在“空谈发展，没有实际举措”，在广大发展中国家受关注程度不高。<sup>①</sup>一旦G7在卫生、性别、粮食、气候等领域取得“实质性成果”，G20发展议程的推进必将面临更严峻的挑战。

## 结束语

自2008年全球金融危机爆发以来，G20在应对危机方面已取得重大进展；但随着危机逐渐缓解和长期化，G20面临自身发展方向抉择难题。如何推动G20从危机应对向长效治理机制的转变，已成为2016年G20峰会的一个重要关注。而2015年9月通过的2030年议程可能为G20机制转型提供了一个重要的机遇。G20需要将2030年议程全面引入自身议程，并使自身成为2030年议程落实的排头兵和中坚力量。在此过程中，G20发展工作组应发挥核心作用。除了在自身重点领域发挥引领作用外，发展工作组还应加强与G20其他工作组的协调，提升其他工作组的发展职能，实现发展议程在G20中的主流化。正如中国G20事务协调人李保东所言，“发展应成为G20议程的基因，从宏观经济政策到国际贸易投资，从创新增长方式到全球经济治理，发展的身影无处不在。这体现了中国对发展问题的重视，也体现了在中国推动下，G20对发展中国家的关注”。<sup>②</sup>

[收稿日期：2016-06-20]

[责任编辑：张春]

---

<sup>①</sup> John Kirton, “G20-G8 Partnership in Global Economic Governance,” G20 Informational Center, University of Toronto, May 11, 2013 <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton-chathamhouse-2013.html>.

<sup>②</sup> 李保东：《在实现可持续发展目标联大高级别辩论上的讲话》，外交部网站，2016年4月21日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw\\_673019/t1357596.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1357596.shtml)。

# 中国海外利益保护私营化初探<sup>\*</sup>

辛 田

**【内容提要】** 随着“走出去”战略进入加速推进时期，中国企业和公民正大量涌向海外，在收获巨大回报的同时，安全方面也承受着同样巨大的风险。随着中国的海外利益规模不断扩大，传统的海外利益保护措施已无法有效地满足多样化与多层次的海外安保需求，凸显出国家行为体在海外安保供应上的重大缺陷，开发新的供应渠道已成为必然。面对日益严峻的安保问题，海外中国企业和公民日渐依靠市场来满足自身的安全需求，选择国内外私营安保公司以获得安保服务，中国海外利益保护的私营化正在悄然进行。但与其他国家相比，当前中国的私营安保公司发展水平仍然较低，走出国门的安保企业数量也较少。同时，在中国海外利益保护私营化的过程中，还面临着不少亟待解决的问题，如缺乏相关的法律规范、缺少明确的境外枪械使用制度、可能会对国家权威形成挑战、引发大规模冲突等。因此中国的私营安保公司想要成为成熟的海外安保供应者，仍然有很长的一段路要走。

**【关键词】** 海外利益 安全风险 私营化 私营安保公司

**【作者简介】** 辛 田，中南财经政法大学国际关系专业硕士研究生

**【中图分类号】** D822

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)04-0057-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201604004

---

<sup>\*</sup> 本文系中南财经政法大学 2015 年研究生教育创新资助项目（项目号：2015S0206）的阶段成果。

进入 21 世纪以来，中国海外合法利益的大规模扩张也带来了重大的安全保护需求，以国家为中心的安保措施愈显无力，中国企业和公民更多地选择通过市场获得安保服务，中国海外利益保护的私营化业已发生。安全保护私营化，主要指个人和团体倾向于依赖私营安保力量而不是警察或其他准军事化部门来保护其人身及利益的安全。<sup>①</sup> 它的出现一方面是由于安全治理模式转变所引发的安保供应领域的碎片化与分散化；<sup>②</sup> 另一方面则是社会公众的风险意识觉醒，愈发重视预防各类安全风险，也鼓励了私营安全行为体的增多。<sup>③</sup> 安保私营化的主要载体是私营安保公司，根据其所提供的服务大致可以分为两类：一类是乐意与政府签订合同并提供直接战斗支援的公司；另一类是提供大量的军事或准军事服务但不直接参与作战的公司。<sup>④</sup> 中国实际运营中的私营安保公司发展水平较低，大多归属于第二类。面对巨大的海外安保需求缺口，新型安全行为体从市场中脱颖而出，并积极进军海外，正努力成为中国重要的海外安保供应者。

## 一、中国海外安保私营化的进程、现状与特点

### （一）中国安保私营化的历史进程

早在古代，中国就曾出现过安保私营化的趋势。明清时期，异地商贾为保护人身与财产安全往往雇佣镖客沿途进行保护，镖行除了押运货物外还承接看家护院的业务<sup>⑤</sup>，这无疑是早期安保私营化的体现。1984 年中国第一家保安服务公司在深圳蛇口区成立，代表着中国现代保安服务业正式开启。“门卫、巡逻、守护、押运、随身护卫、安全检查以及安全技术防范、安全风险评估等服务均可纳入到中国现代保安服务业的范畴”<sup>⑥</sup>。2010 年国务院出台

<sup>①</sup> Robert Mandel, "The Privatization of Security," *Armed Forces & Society*, Fall 2001, p. 130.

<sup>②</sup> Ian Loader, "Plural Policing and Democratic Governance," *Social & Legal Studies*, September 2000, p. 323.

<sup>③</sup> Rita Abrahamsen and Michael Williams, "Security Privatization and Global Security Assemblages," *Brown Journal of World Affairs*, September 2011, p. 173.

<sup>④</sup> J. Eric Fredland, "Outsourcing Military Force: A Transactions Cost Perspective on the Role of Military Companies," *Defence and Peace Economics*, February 2004, pp. 207-208.

<sup>⑤</sup> 李刚、郑中伟：《明清镖局初探》，载《华夏文化》1999 年第 4 期，第 36-37 页。

<sup>⑥</sup> 王瑞山：《安全管理与私人保安》，上海人民出版社 2014 年版，第 67 页。

实施《保安服务管理条例》，对保安行业进行严格规范，规定该行业的监督管理由公安部直接负责。<sup>①</sup> 同年，公安部又出台实施《公安机关实施保安服务管理条例办法》，进一步明确保安行业的管理细则，对创建中外合资安保公司以及安保人员持证上岗等事项作了具体说明。<sup>②</sup> 作为非政府和专业性商业组织，私营安保公司承担维护民事安全的重任，主要通过各种恰当的手段预防安全风险，保护人身和财产不受损害。

在国际上，利用私营安保公司保护本国企业和公民的安全已是通行的做法。有研究称，2015 年全球安保行业增速超过 11%，2017 年安防市场规模将达到 1700 亿美元，中国市场将占据全球市场的 30% 以上，仅次于美国市场。<sup>③</sup> 很显然，这是块巨大而诱人的利润蛋糕。2010 年 5 月，中国政府出台实施《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，明确表示民营企业应积极“走出去”，参与到国际竞争中，鼓励民营资本在海外市场发展。<sup>④</sup> 对准备迈向海外市场的国内安保公司而言，明确的政策信号不啻为一针强心剂。进入 21 世纪特别是第二个十年以来，针对中国企业和公民的恐怖袭击事件时有发生，给正在急速拓展海外利益的中国敲响了安全警钟，各方人士呼吁官方应建立健全海外企业和公民安全利益保护机制，走出国门的私营安保公司无疑是一支不可或缺的力量。

## （二）中国海外安保私营化的发展现状

安全是刚性需求，需要充足的供应，当国家提供的安全服务无法满足需求时，企业和个人便会从市场上寻求补充。安保业自有其独特的发展规律，2015 年新加坡南洋理工大学学者亚历桑德罗·阿尔杜伊诺（Alessandro Arduino）曾指出，中国现今涉足海外业务的安保公司主要有两类：一类是与外国安保企业进行合作或是中外合资安保企业，向海外的中方企业提供安

---

<sup>①</sup> 国务院办公厅：《保安服务管理条例》，中华人民共和国国务院令第 564 号，2009 年 10 月 13 日，[http://www.gov.cn/zwgc/2009-10/19/content\\_1443395.htm](http://www.gov.cn/zwgc/2009-10/19/content_1443395.htm)。

<sup>②</sup> 公安部：《公安机关实施保安服务管理条例办法》，中华人民共和国公安部令 112 号，2010 年 2 月 3 日，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3493/n3823/n441872/2340395.html>。

<sup>③</sup> 韩方明：《应允许中国安保公司武装作业》，人民政协网，2015 年 11 月 25 日，<http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-11-25/633315.shtml>。

<sup>④</sup> 刘德炳：《现代“镖局”的 2000 亿生意》，载《中国经济周刊》2010 年第 50 期，第 49 页。

保服务或其他相关业务；另一类是成熟的大型海外安保企业，大多是国内安保企业早期市场竞争存活下来的强者，各类专业人才储备雄厚，还与中国外交机构和大型国企保持一定的合作关系。<sup>①</sup> 这两类企业其实是中国安保企业走出国门的基本代表，前者意味着企业开始与国外同类企业进行接触，了解国际市场规则，学习外国先进经验和技能；后者代表着中国安保企业目前所能达到的最高水平，与国企相互扶持共同开拓海外市场。

尽管涌现出一批典型企业，但中国安保行业整体上仍处于走出国门的尝试阶段，有实力开拓海外市场的私营安保公司并不多，总体规模仍在个位数。例如，在人身安保方面，以北京天骄特保（保镖）安全顾问有限公司为典型。2011年5月，该公司与以色列国际安全学院（International Security Academy）进行全面战略合作，标志着中国保安行业正式与国际接轨，中国也开始培养具有顶尖国际水准的私人保镖。2012年8月，天骄特保公司创立全球华人安全联盟，该机构能为海外中国公民提供基本的安全防范培训，在海外活动期间如有任何安保需要还可向其当地分支机构寻求帮助。该联盟通过与世界各地安保机构进行合作，形成联网模式，为全球华人提供安保服务。

在企业安保方面，山东华威保安集团股份有限公司走在前列。该公司前身为曲阜市保安服务公司，于2009年成功进行股份制改造，成为全国首家改制的保安企业，并于2010年组建了首家民营保安集团。2010年10月，该公司组建国内首家海外保安服务中心，开始向中东、非洲等海外市场进军。2013年底，华威还与南非雷德公司签署战略合作协议，成立了中国首家海外合资安保公司，对华威公司的非洲业务拓展起到了积极的促进作用，开创了中国保安公司走出国门的先河。<sup>②</sup>

在海上安保方面，华信中安（北京）保安服务有限公司颇具代表性。2011年该公司设立海外事业部，积极开展海上武装护航、海外驻地安保、海外安全培训、海外安全风险评估等业务。在2012年首次成功护航以前，华信中

---

<sup>①</sup> 宿亮、邓媛：《中国民营安保公司“出海”记》，参考消息网，2015年11月27日，<http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2015/1127/1010198.shtml>。

<sup>②</sup> 《山东华威保安集团与南非雷德公司签订战略联盟协议》，华威保安官网，2013年11月29日，[http://www.hwbaolan.com/news/N\\_810.html](http://www.hwbaolan.com/news/N_810.html)。

安公司已在斯里兰卡、埃及、吉布提建立有长期的海外工作基地，在也门、沙特和坦桑尼亚则设有临时基地。<sup>①</sup> 2012年3月15日，首批经过严格和系统培训后的华信中安公司武装护航队员为中远集团的“刚强轮”通过印度洋海盗高危海域提供武装护航。此次护航的成功，开创了中国航运史和中国安保史的两个第一，华信中安公司也成为国内唯一有能力开展海上武装护航业务的安保企业。<sup>②</sup>

尽管有上述代表性企业，但中国私营安保公司整体发展不足的状况，仍与中国企业大量走出国门的整体步伐和海外安全利益保护的巨大需求不相匹配。为改变这一情况，除积极学习西方成熟的行业规范之外，中国安保企业还应形成合力，相互扶持、业务互补，为海外中国企业和公民提供规模化的安保服务，这样才能真正成为海外安保的有力供应者。

### （三）中国海外安保私营化的主要特点

目前，越来越多的私营安保公司正努力将目光从国内转向海外市场，但面对竞争激烈的国际安保市场，怎样才能让国内外企业考虑雇佣刚刚走出国门的中国安保公司而不是业已成熟的其他国际安保公司呢？目前，中国海外私营安保公司的比较优势主要体现为两个方面：

其一，中国安保公司价格低廉。据粗略估算，中国私营安保公司员工平均每月工资大致在3000元到6000元之间，一支12人的标准安保小组每日的运营成本大约只有3500元，类似于阿富汗当地安保企业的薪酬水准，不及西方安保公司的十分之一。<sup>③</sup> 例如，黑水公司的安保人员日薪就高达数千美元。尽管中国安保企业也会花费重金招募经验丰富的业内人士，但相对低廉的价格仍是中方在海外市场的主要优势。定位于高端安保市场的西方安保公司难以适应动荡国家较为广泛的低端市场需求，这给中方安保企业提供了锻炼与发展的机遇。

其二，中国私营安保公司的专业素质与西方同样出色，尽管其企业发展

---

<sup>①</sup> 刘畅：《中国武装安保与欧美竞争，曝曾在苏丹营救人质》，环球网，2013年10月25日，<http://mil.huanqiu.com/paper/2013-10/4488522.html>。

<sup>②</sup> 姚亚平：《华信中安：探路中国武装保安护航》，载《中国远洋航务》2015年第7期，第25页。

<sup>③</sup> 《中国安保企业在海外有诸多优势》，载《南国早报》2013年2月2日，第19版。

水平仍有较大差距。走出国门的中国私营安保公司都有渠道也有能力聘用到从警察或军队退役的精英人员，“退役特种兵”已成为中方企业对外宣传的金字招牌。最为重要的还是忠诚度。退役官兵的政治素质过硬且绝对没有不良记录，而东道国的安保公司则不完全可信，且易受国家局势变动的影响。聘用来自母国的安保员工无疑可以让人产生极强的信赖感，共同的语言和文化、相互之间的熟悉面孔会让公司员工和老板感到舒适放心，最起码交流上不会存在障碍。<sup>①</sup>更为关键的是，中国私营安保公司以提高海外企业和公民的安全防范能力为主要目的，而不像国外私营安保公司纯粹受利益驱动。中国私营安保公司不论在国内还是在海外都要接受国家安全机关的监督管理，在追求企业经济效益的同时还要考虑自身所担负的社会责任，坚持两方面的统一。因此，面对陌生的海外环境，中国私营安保公司不必产生畏难心理，坚持发挥自身优势必然能够打开一片属于自己的市场。

## 二、中国海外安保私营化的动力

随着走出国门成为“新常态”，海外的中国企业与公民对于保护自身安全利益的需求已呈现爆发性增长的态势。据外交部领事保护中心统计分析显示：2015年中国驻外外交和领事机构全年受理的领事保护和协助案件数量持续大幅攀升达86678件，同比增长45.61%，中国海外安全风险形势不容乐观。<sup>②</sup>与此形成鲜明对比的是，传统的海外利益保护手段已无法有效满足增长迅猛的安全需求，中国海外利益保护私营化已成必然。

### （一）中国海外利益面临巨大风险

2004年是中国海外利益保护的觉醒之年，当年发生多起性质恶劣、影响重大的涉中国公民生命财产的安全事件。同年，中国外交部涉外安全事务司开始运行，并首次提出了海外利益的概念。“当越来越多的中国人参与到

---

<sup>①</sup> Andrew Erickson and Gabe Collins, “Enter China’s Security Firms,” *The Diplomat*, February 21, 2012, <http://thediplomat.com/2012/02/enter-chinas-security-firms>.

<sup>②</sup> 《领事馆数据述说 2015 年中国境外领事保护与协助案件总体情况》，中航国旅旅游网，2016 年 5 月 10 日，[http://www.zhgl.com/zixun/184992\\_1004401.htm](http://www.zhgl.com/zixun/184992_1004401.htm)。

海外工程项目建设与公司运营时，他们将不得不面临西方国家曾经遭遇过的难题。中国政府机构和公司必须认真思考怎样才能更加妥善地保护自己的公民与员工”。<sup>①</sup> 中国海外人员遇袭事件主要分为两大类：一类是中国企业员工遭受绑架或袭击；另一类是在海外活动的中方个体人员遭到抢劫或杀害。<sup>②</sup> 自 2004 年以来，中国海外人员遇袭事件中受侵害人数不断增多，案件的危害程度也逐渐加大。遇袭事件的案发地点分布也较为明显，主要集中在西亚北非和中部非洲地区。在中国政府的努力下，人质的生还几率较大。面临日渐增多的海外安全问题，中国政府积极采取措施进行应对，但仍力有未逮，传统的海外安保供应难以填补不断增大的需求缺口。

## （二）中国传统的海外利益保护供给不足

第一，东道国的安全保护力量存在问题。中国海外利益保护的首要供应者一般是企业东道国或公民出境目的国自身所拥有的安保力量，中国海外利益的受损程度与东道国政府的处置能力息息相关。如果东道国政府能够提供可靠的安全保护且其执行效率较高，中国的海外利益就能够得到有效保护，可能产生的损失也较小；反之，中国的海外利益将面临巨大风险。就东道国而言，影响中国海外利益保护的因素主要包括东道国的意愿和能力。由此可将东道国分为四种类型：有意愿但无能力、有意愿且有能力、无意愿且无能力、无意愿但有能力（图 1）。在这四类国家中，有意愿但无能力的国家最多，它们往往与中国保持良好的外交关系，但由于国家内部动乱或安保力量素质较低等原因，无法向中国企业和公民提供有效的安全保护；有意愿且有能力的国家同有意愿但无能力的国家一样，大多以军队或警察来保护中国的海外利益，差别在于执行效率的高低，但这一做法可能不可持续、难以实现常态化，一旦出现问题其代价也比较高昂<sup>③</sup>；无意愿且无能力的国家以内战时期的利比亚为例，其国家当时的要务是终止内乱、维持国家统一，因此完全

---

<sup>①</sup> Evan Ellis, "China's Cautious Economic and Strategic Gamble in the Venezuela," *China Brief*, 2011, p. 10.

<sup>②</sup> 戴高城：《中国企业海外员工遇袭地图：超过 60% 发生在非洲》，澎湃新闻网，2015 年 11 月 22 日，[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1399941](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1399941)。

<sup>③</sup> 和静韵：《保护海外工人能否派驻安保公司》，载《武汉晚报》2012 年 2 月 5 日，第 19 版。

没有意愿和能力保护我国在当地的合法利益；无意愿但有能力的国家大多与中国存在利益上的纠纷，尽管拥有维护我海外利益的能力，但出于多种原因不愿运用这一能力，如排华运动时期的菲律宾与越南。

意愿 (W)	有意愿但无能力 (W.C.1) 阿富汗、伊拉克、南苏丹、尼日利亚、埃塞俄比亚、厄瓜多尔	有意愿且有能力的国家 (W.C.2) 巴基斯坦、坦桑尼亚、俄罗斯	能力 (C)
	无意愿且无能力 (W.C.3) 利比亚 (内战时期)	无意愿但有能力的国家 (W.C.4) 菲律宾、越南 (排华运动)	

图 1：东道国与中国海外利益保护

资料来源：笔者自制。

第二，中国驻外领事保护与外交协调的效果有限。中国驻外领事保护是现有中国海外安全保护的又一传统渠道。领事保护是正常双边关系下的两国间外交协调行动，中国政府一直致力于加强领保工作。李克强总理在 2014 年访问安哥拉时召开的海外民生座谈会上强调：“外交工作既要顶天，服务国家大局，又要立地，服务海外企业和公民。……同胞们不管走到哪里，领事保护服务就跟到哪里。大家平安是我们最大心愿。”<sup>①</sup> 由此可以看出，政府保护海外企业和公民的意愿是十分强烈的，但领事保护往往难以满足巨大的海外安保需求，有时甚至收效甚微。

外交部领事司于 2006 年首次设立领事保护处，专门处理和协调中国海外公民和法人合法权益的保护工作。截至 2015 年，我国与外国就在国外设立

<sup>①</sup> 《李克强在安哥拉召开海外民生座谈会时强调 更加注重海外民生工程建设 维护海外企业公民合法权益》，外交部，2014 年 5 月 9 日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/ywzt\\_675099/2014zt\\_675101/lkqzlfwss\\_675135/zxxx\\_675137/t1154180.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2014zt_675101/lkqzlfwss_675135/zxxx_675137/t1154180.shtml)。

116 个领事机构达成协议，目前已有 97 个开始运行。<sup>①</sup> 中国的领事保护机构看似不少，但面对日渐增大的安保需求，领事保护资源也越发捉襟见肘。2015 年 4 月 12 日，中国外交部领事司副司长、领保中心主任翟雷鸣在介绍中国面临的领保工作压力时曾说：“中国目前领保工作人力吃紧，每个人要负责 20 万人次的领保工作，没有任何一个国家受理过如此庞大的工作量。”<sup>②</sup> 美国这一比例为 1: 5000 左右，在日本则大约是 1: 1.2 万，<sup>③</sup> 与发达国家相比，中国领事保护能力仍然薄弱。

同时，领事保护也不是万能的。领事保护主要通过外交途径敦促东道国慎重对待并妥善处理，但主动权不在中方。效果如何完全取决于对方的意愿和能力，而处于政治动荡或社会骚乱的高危国家政府显然欠缺这方面的能力。<sup>④</sup> 因此，面对井喷式爆发的中国海外安保需求，从东道国政府和外交协调层面进行努力的手段单一而且效果欠佳。

第三，中国直接对外派遣军力进行安全保护面临阻碍。事实上，中国并不缺少保护本国企业和公民的意愿。但需要指出的是，中国传统上坚持不干涉内政原则，这意味着如果中国的投资对象国发生内乱，中国政府将不会插手其内政事务，而会选择尽快撤离该国，尽量减少损失。

但随着中国海外投资的增多，尤其是在一些冲突高发地区，保护海外利益的必要性已导致对不干涉政策原则的质疑。有评论和研究认为，不干涉他国内政的承诺使中国在应对他国动荡时只能处于被动局面，进而不干涉内政原则成为中国外交政策“困境”中重要的一环，“中国应该明了地告诉世界，中国需要在全球范围、地区层次以及多边领域内进行干涉，一个全球化的中国需要进行对外干涉”。<sup>⑤</sup> 实际上中国官方的态度已经有所改变，以利比亚

---

<sup>①</sup> 外交部：《盘点 2015，期冀 2016—外交部举行领事工作国内媒体吹风会》，中国领事服务网，2016 年 2 月 3 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1337887.shtml>。

<sup>②</sup> 宋方灿：《外交部领保中心主任：走出国门有六大风险，需打造“大领保”》，中国新闻网，2015 年 4 月 13 日，<http://www.chinanews.com/hr/2015/04-13/7204445.shtml>。

<sup>③</sup> 俞飞：《中企海外投资安全忧虑何解》，中国经营报网，2015 年 11 月 28 日，[http://www.cb.com.cn/economy/2015\\_1128/1154426.html](http://www.cb.com.cn/economy/2015_1128/1154426.html)。

<sup>④</sup> 蒋凯、叶小娇：《2009 年海外中国公民安全形势及对策分析》，载《前沿》2010 年第 17 期，第 27 页。

<sup>⑤</sup> Mathieu Duchâtel, Oliver Bräuner, and Zhou Hang, “Protecting China’s Overseas Interests: The Slow Shift away from Non-interference,” *SIPRI Policy Papers*, June 2014, p. 13.

撤侨行动中国出动军舰为例：中国香港《东方日报》称中国政府越发重视中国公民在海外的安全与利益，这是中国外交的一大进步；英国《泰晤士报》也认为中国动用海军展开人道主义营救行动，可能表明中国的外交思想正在发生重大转变；美国《华尔街日报》则认为中国决策者为以后的类似行动开创了先河。那么中国未来的类似政策是不是就一定能够增大中国海外利益保护的供给呢？其实不然。首先，中国海外的企业和公民面临的商业利益损失和人身安全威胁更多的是非传统安全问题的体现，但动用军队这一传统安全保护手段不仅涉及重大国家战略决策，而且也难以常态化，往往导致海外利益保护的手段不匹配；其次，中国海外利益的规模在不断扩大，所涉及的国家 and 领域也在日益增多，动用军队这一传统保护手段难以满足日渐扩大的现实需要，会形成海外利益保护的规模不匹配；最后，对外派遣军力一直是中国部队的短板，不仅在投送能力上存在不足，而且在适应当地文化观念、收集相关情报信息等方面也面临着不小的挑战，会造成海外利益保护的信息不匹配。因此，这样的政策面临各种现实阻碍，无法成为中国海外安保供应的长期有效手段。

由此看来，上述三个传统安保渠道都无法有效地满足中国海外利益保护的需求，因此迫切需要市场领域的非政府机构来填补。基于以上原因，中国海外安全利益保护私营化很有必要。

### 三、中国海外安保私营化面临的主要挑战

如前所述，中国海外利益保护的私营化仍处于起步阶段，还存在诸多问题。只有妥善应对各类新旧挑战，才能进一步推动中国海外安保私营化的发展，真正发挥保护中国海外利益的作用。

#### （一）法律规范挑战

从国际法层面来看，国际范围内缺乏具有强制约束力的法律条文和行为规制。既有的国际法规范过于空泛，难以有效应对与私营安保公司相关的复杂问题。法律上的真空令很多学者感到忧虑，他们坚信只有合乎规范的力量

才能塑造善举，因而希望法律能够赋予海外安保领域以秩序。<sup>①</sup> 国际上有关私营安保公司责任义务的共识性文件是《武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》，简称《蒙特勒文件》。文件规定了私营安保公司的相关国际法律义务，规定了公司及其员工的行为责任，规定实行相关国问责制，还提出了 70 多条具体的“良好规范”与行为建议。尽管该文件对私营安保公司做出了明确的相关规制，但该文件并不具备实际约束力，其解释权归签署国自身所有。虽然文件试图明确私营安保公司有义务在开展安保业务时遵守国际人道法和国际人权法，但文件却缺乏分类明晰的适用情况，也没有明确规定违反相关法律后所必需的强制处罚措施。<sup>②</sup> 因此，国际社会应该对所谓的“良好规范”进行修订和补充，将规范变为具有强制约束力的法律，从而改变该行业目前存在的乱象。<sup>③</sup>

从国内法律层面来看，有关私营安保公司的主要立法是《保安服务管理条例》。但是，该条例在实施时并没有充分考虑到海外私营安保公司的问题。依据在私领域“法不禁止皆自由”的基本法理，再加上国际上其他国家对海外私营安保的通行态度，应该确认中国私营安保公司海外存在的合理性。<sup>④</sup> 2012年3月，对外友好界委员在全国政协十一届五次会议上集体发起了《关于加强海外机构和公民安全保护的提案》，建议政府出台相关政策，允许中国安保公司走出国门，为高风险地区的中国驻外机构和企业提供武装保卫服务。<sup>⑤</sup> 考虑到民间要求加强立法规范的呼声，再加上海外私营安保服务本身所具有的特殊性与复杂性，国家应该对《保安服务管理条例》予以扩张解释，

---

<sup>①</sup> P. W. Singer, "War, Profits, and the Vacuum Of Law: Privatized Military Firms and International Law," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 42, No. 2, 2004, p. 541.

<sup>②</sup> Amol Mehra, "Bridging Accountability Gaps - The Proliferation of Private Military and Security Companies and Ensuring Accountability for Human Rights Violations," *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, Vol. 22, No. 2, January 2010, pp. 328-329.

<sup>③</sup> 宋世峰：《私人军事和安全公司的国际法地位述评》，载《探索与争鸣》2009年第3期，第70页。

<sup>④</sup> 王鹰、王越琳：《风险全球化中的民事安全：中国海外权益的非政府安全保卫》，载《中国公共安全（学术版）》2011年第2期，第40页。

<sup>⑤</sup> 夏莉萍：《海外中国公民安全风险与保护》，载《国际政治研究》2013年第2期，第13-14页。

将海外私营安保服务纳入法律规范和监督管理中。<sup>①</sup> 在设定关于海外私营安保公司的具体立法规范时,首先应该明确国内私营安保公司开展海外业务的资质条件,对想要开展海外业务的国内安保公司,在审核其从业资质标准上,要在国内同类行业的基础之上再加以提高;其次,打破国内私营安保公司的已有业务范畴,在考虑到海外安保的实际需求和国际通行的安保惯例的基础上,以立法形式明确细化私营安保公司的海外业务范畴;最后,要建立健全中国海外安保公司自身的权益保护体系,以立法形式有效保护安保行业的合法权益。<sup>②</sup>

## (二) 枪械使用挑战

在大多数国家中,私营安保公司都允许使用手枪,甚至有些国家允许使用大型枪械。比如,安哥拉允许私营安保公司持有如 AK47 一类的突击步枪;在阿富汗和伊拉克,西方私营安保公司更是可以使用诸多武器,包括 9mm 手枪、7.62mm 突击步枪和其他类型的机枪。<sup>③</sup> 但中国国内对持有枪械有着严格的规定,非法持有枪支弹药,依据《刑法》可被判处三年以下有期徒刑、拘役或者管制,情节严重的,将面临三年以上七年以下有期徒刑。<sup>④</sup> 涉及枪支的法律法规除《刑法》外,主要还有《中华人民共和国枪支管理法》、《公务用枪配备办法》、《保安服务管理条例》、《专职守护押运人员枪支使用管理条例》、《保安押运公司管理暂行规定》、《公安机关实施保安服务管理条例办法》等 30 余部规范性文件。这些文件对国内私营安保企业配备枪支的具体条件、类型数量、管理携带、相关责任等问题都做出了明确规定,形成了一套相对完善的安保企业用枪管理体制,但明显欠缺有关海外安保时枪械使用问题的法律规范。虽然进行海外安保活动时并不必然需要使用枪械,但面对突发的紧急局势,尤其爆发剧烈的武装冲突时,持有枪械可以提

---

<sup>①</sup> 李卫海:《中国海上航运的安保模式及其法律保障——以应对 21 世纪海上丝路的的海盗为例》,载《中国社会科学》2015 年第 6 期,第 146 页。

<sup>②</sup> 张进红:《中国保安企业开展海外业务的法律与监管》,载《重庆大学学报(社会科学版)》2015 年第 2 期,第 117-119 页。

<sup>③</sup> 赖竞超:《中国“保镖”在海外:以退役特种兵为招牌 不允许配枪》,凤凰网,2015 年 4 月 16 日, [http://news.ifeng.com/a/20150416/43568245\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20150416/43568245_0.shtml)。

<sup>④</sup> 赵秉志:《新刑法典的创制》,北京法律出版社 1997 年版,第 178 页。

供强烈的安全感,部分企业宁愿花大价钱雇用西方私营安保公司的原因就在于此。因此,多数中国私营安保公司会选择在控枪措施较为宽松的国家进行注册,以规避获取和使用枪支的风险。<sup>①</sup>

笔者认为,在处理有关境外枪械使用的问题上应遵循三个原则:首先是属人原则,凡在我国登记注册的安保公司,不论其在何地进行安保活动,在枪械使用问题上都必须遵守国内有关法律规定。相关部门可以参照国内安保行业枪械特许法规,对境外活动的私营安保公司作出类似的规定,允许其持有轻型武装枪械;其次是属地原则,枪械使用还会牵扯到相关国家的具体法律规定,在与我国法律没有冲突的情况下,海外私营安保公司应遵守其所在地国家的有关法律;最后是协商原则,如果私营安保公司驻在国同我国在枪械使用问题上出现冲突,应遵照我国与该国的有关协议进行优先处理。<sup>②</sup>如无相关协议则按照国际社会的通行做法<sup>③</sup>,同该国进行协商解决问题。

### (三) 政府权威挑战

有国外学者认为,私营安全行为体的重新出现威胁到国家权威,甚至被视作是国家失败以及随之而来的社会瓦解的象征。<sup>④</sup>此类解释或许对于那些处于全球化边缘、战乱不断的国家来说是真实的,安保私营化所导致的私营安全武装力量的存在损害了这些国家本就不多的政府权威,加剧了其内部的脆弱化。<sup>⑤</sup>但这并不意味着私营安保力量的崛起就等同于国家的失败。事实上,这种说法显然高估了安保私营化对当下安全治理转变进程的影响,也高估了私营安保公司在安全治理网络中所占据的份额。<sup>⑥</sup>全球化使得安全保护

---

<sup>①</sup> 赵可金、李少杰:《探索中国海外安全治理市场化》,载《世界经济与政治》2015年第10期,第154页。

<sup>②</sup> 李卫海:《中国保安企业开展海外业务的法律与监管研究》,北京法律出版社2015年版,第177-183页。

<sup>③</sup> 国际上有关私人保安公司枪支管理与使用问题的相关规定主要包括《蒙特勒文件》、《私营保安公司国际行为守则》、《私人安全服务供应商国际行为准则》、《关于对在高风险区域的船上提供独立签约的武装保安人员的私营海事保安公司的临时指南》、《武装保安合同》等。

<sup>④</sup> Rodney Bruce Hall, "Private Authority: Non-State Actors and Global Governance," *Harvard International Review*, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 69-70.

<sup>⑤</sup> Moshe Schwartz, *The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Afghanistan and Iraq: Background, Analysis, and Options for Congress*, Congressional Research Service Reports, Washington, D.C.: Library of Congress Press, 2011, pp. 18-20.

<sup>⑥</sup> Rita Abrahamsen and Michael Williams, "Security Privatization and Global Security

的供给不能再单纯地以国界或公私领域进行划分，私营安保公司不是国家的对立面，它同公共权威一样也只是复杂安全网络中的一部分。况且，安全治理领域的转变远远没有达到可以形成规范标准的程度，而是随着时间与空间的转化在发生着剧烈变动。例如，随着非洲部分国家的政府权威重启自我安保意识，其国内存在的过量私营安保武装也逐步遭到瓦解，这是安全治理再聚合的过程。<sup>①</sup> 政府权威并不会被动地应对安保私营化趋势，而是采取制度性措施规范私营安保公司的行为，合理化解可能存在的挑战。这就需要政府制定相应的法规制度对私营安保公司的权责大小、营运范围、武装程度、监督管理等方面做出详细的安排，为中国海外安保私营化建设提供一条良性的发展道路。

对国家权威的挑战还表现在对安全资源的分配问题上。安全资源的私营化意味着，安全这一人类社会核心资源的分配将基于财富而非公共权威，私营化必然也带来安全分配的贫富分化，这势必对海外弱势群体和中小型企业的安全利益构成伤害，因为他们缺少安全利益保护的有效获取手段。对于那些冒着巨大风险进入动荡地区牟利的中国个体商人或中小企业来说，私营安保服务将难以负担。当地反政府武装可能试图通过将矛头对准这些未能受到有效保护的公民和企业，来达到自身的政治目的。同时，这些小商人或是单个普通公民在国外的活动难以追踪，一旦发生意外极易引发国内外媒体的广泛关注，这一难题将使中国政府处于极为被动的局面。而且私营安保公司并不意味着万能和绝对安全，个人旅游和留学不能寄希望于私营安保公司全程保驾护航。对于安全这一稀缺资源的分配最终还是需要政府依据现实情况进行权威调节，私营安保公司也应主动承担起自身的社会责任，中国政府与私营安保公司双方合作，才能有效构建起中国海外企业和公民安全保护的完善体系。

#### （四）引发大规模的冲突及其相关道德与法律问题

中国海外投资项目建设所在地区大多局势动荡，私营安保公司的进驻可

---

Assemblages,” *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 18, No. 1, 2011, p. 171.

<sup>①</sup> Oldřich Bureš, *Private Security Companies: Transforming Politics and Security in the Czech Republic*, London: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 13-34.

能引发与当地敌对武装势力的直接冲突。再加上安保公司员工曾经的警察或军队服役背景，他们极有可能将自身装备成士兵，且随身携带武器。那么全身武装的安保人员很可能被误判成中国官方军事力量的一员，引发不必要的暴力冲突进而威胁到中国的当地利益。在处理暴力冲突事件时，如果中方私营安保公司员工过度使用暴力，引发大规模流血事件或中方安保员工遭受袭击大量伤亡，都容易导致暴力冲突上升为两国的外交事件，引发直接的国家对抗。笔者建议，一方面政府要加强对安保公司出国员工的资格审查，通过当地大使馆武官对当地存在的中方安保力量进行工作指导和监督，与外交人员进行充分的信息交流；另一方面安保公司要严格报备公司持有枪械数量、规格与持有人员信息，同时就武装力量的使用采取谨慎的态度，尽量避免产生不必要的冲突，一切以保护雇主利益为先。

中国海外安保私营化还需要特别注意海外私营安保力量的存在可能引发的道德与法律问题。在提及私营安保力量时，不论是国内还是国外总会有学者使用“雇佣兵”这样的字眼，尽管私营安保公司不是传统意义上的雇佣兵组织，但确实会引发相关的道德与法律关切。有国外学者以美国私营安保公司参与伊拉克重建为例指出，“由于海外工作常常处于监管真空，安保人员极有可能轻易杀害那些被他们视作是安全威胁的分子，哪怕他们可能看起来并不具备作战能力……那些被绑架和谋杀的普通公司员工可能正是由于这些安保公司的存在而被视作是外国军事干涉行动的一分子”；<sup>①</sup> 中国私营安保公司在海外作业时也可能会陷入相似的困境。除了“持枪的安保员工在进行安保工作时是否有权利提前射击”这样的道德问题以外，还可能会牵扯到私营安保公司员工引发冲突后的法律处理问题。假如中国安保公司员工在海外犯罪，中方可能将其引渡回中国进行法律审判；但这一做法可能对当地司法系统形成挑战，弱化当地政府的权威形象，且极易引发人们怀疑，正是由于政府的弱势，民众自身的合法权益无法受到保护，并进而产生中国在本国享有治外法权这样恶劣的印象。<sup>②</sup> 解决这样的问题一方面需要中国与东道

<sup>①</sup> Kjell Bjork and Richard Jones, “Overcoming Dilemmas Created by the 21st Century Mercenaries: Conceptualising the Use of Private Security Companies in Iraq,” *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4/5, 2005, pp. 781-782.

<sup>②</sup> Andrew Erickson and Gabe Collins, “Enter China’s Security Firms,” *The Diplomat*,

国进行合作、相互磋商，建设透明有效的问责机制，建立侵犯人权后的合理补救办法，实行母国、东道国双重登记注册政策等；另一方面还需要中国加强公共外交宣传，化解当地民众的误解，同时加强私营安保公司内部对其员工的培训与监督机制建设，严格审查其上岗资格等。

中国海外安保私营化发展仍处于起步阶段，许多行业规范标准并不明确，在发展过程中必然会出现诸多问题。在学习西方先进经验的同时，国家也需要加强对私营安保公司海外工作的规制，引导中国海外安保私营化走向良性发展的道路。

#### 四、政策建议

面对巨大的海外安保需求缺口，中国海外安保私营化已成必然。但中国的私营安保产业起步较晚，在发展过程中存在着诸多问题，尚有待解决。更为关键的是，由于政府指导政策的不充分，中国海外私营安保的未来走向尚不明晰。笔者认为，中国海外私营安保的私营化发展需要围绕以下四个方面展开：

##### （一）在政府适度监管与行业自主实践的良好配合下形成合理规范

私营安保行业想要得到良性发展必须首重规范，而政府监管对于规范的建立与明确尤为重要。但过分细致周密的监管措施反而会抑制行业自身的活力，政府有必要在一定程度上放手让企业进行自我发挥。虽然 2010 年出台的《保安服务管理条例》中已明确允许民营资本进入私营安保行业，但目前接受公安机关监督管理的私营安保公司实际上仍然处于“官督商办”的垄断地位。指令性经营是计划经济时代的产物，缺乏主动性和创造性，如果不加修正早晚会被竞争激烈的市场经济所淘汰。未来私营安保行业必然是国企转型企业、民营企业、外资或合资企业并立的激烈竞争局面，市场化运营是必由之路。现行政企不分的监管模式在一定程度上严重阻碍了安保行业的健康发展，亟待改变。政府相关部门应该坚持业务上指导、发展上自主的监管原

则，建立权责明确、政企分离、自主经营、行业约束的市场化监管模式，彻底扭转私营安保行业“等、靠、要”的惰性经营理念<sup>①</sup>，引导企业发挥自我能动性，强化其市场竞争意识，在大浪淘沙中完善自我，只有这样才能让更多有实力的国内私营安保公司走出国门。同时，坚持“大社会小政府”的治理理念，在树立大的规范框架后，充分发挥行业自身的能动性，在发展中探索出适合海外私营安保行业的运行细则，在充分的实践检验中确立行业规范。政府部门还要及时依据实际情况进行修正补充，通过制定规范与实践检验的互动实现私营安保行业的良性发展。

### （二）在增强创新意识与提高业务水平的基础上抓住机遇走出国门

私营安保行业正处于剧烈的变革之中，但政府不是企业的父母，想要在激烈的市场竞争中胜出，企业不能单纯依靠政府的指导，而应发挥身为企业人的魄力与雄心，努力提高自我，向高层次、专业化的方向迈进。从行业发展角度讲，海外巨大的安保需求是国内私营安保企业走出国门，进行转型升级的重要机遇，国家也在积极倡导企业“走出去”，但开拓海外市场不是所谓实地考察、设立几个办事处就能轻易实现的。想要走出国门，一方面要加强与西方成熟的私营安保公司合作，交流并学习其成功经验；另一方面还要注重加强与东道国私营安保行业的联系，通过合资的方式进入当地市场，这有助于国内私营安保企业落地后开展工作。另外，当前在海外拓展业务的私营安保公司大多停留在传统的安全执行层面（保镖类业务），而能够提供风险咨询或安全管理业务的高端私营安保公司凤毛麟角，这与中国海外企业和公民多层次和多形式的安全需求现实不相吻合，也无法有效匹配复杂多变的海外安全形势。这就需要行业自身建立健全情报收集与分析、风险评估与预测、技防开发与装备保障等具有前瞻性和综合性的业务领域。同时还要加强企业自身的创新意识，依托云计算、大数据分析等智能化和网络化的先进技术，为广大企业和公民提供更多更好的安全服务。

### （三）在政府政策支持和企业自身努力的合力下打造高素质人才队伍 私营安保行业想要获得长远发展，必须重视本行业各方面的人才储备。

---

<sup>①</sup> 张进红：《中国保安企业开展海外业务的法律与监管》，第118页。

我国的私营安保公司在拓展海外业务时最为缺少的就是像领队这样经验丰富的基层管理人才。在海外执行安保任务，尤其是在一些高危国家和地区担当安保队伍领队，不是一般人能够胜任的。领队不仅要考虑整支队伍的管理，协调当地政府执法部门和所服务的企业之间可能存在的矛盾冲突，同时还要分析驻地情报、设定安保日程安排、应对突发事件，这些工作都需要领队具备全面综合的业务能力。有了他们，海外安保工作才能进行得相对顺利。但是，走出国门的老安保骨干要么是缺乏与国外执法部门打交道的经验，要么是缺少在高危地区从事安保业务时所必需的知识，有的甚至不懂英语或当地语言，给安保工作带来诸多不便。虽然中国已于 2006 年将安保服务人员纳入国家紧缺人才培养工程，但我国整体教育系统仍然欠缺对安保职业的重视，大多仍停留在中等职业教育的水平，缺乏高级的专业人才。而像欧美等私营安保行业比较发达的国家，多数已经建立起科学正规的职业培训教育体系，不少综合性大学都开设有安保专业的学士和硕士课程，以美国为例，有 300 多所学院或大学设置有安保专业，其中约 50 所院校把安保专业列为学士课程，9 所院校列为硕士课程，美国安保行业一半以上的从业人员都具有大专以上学历。<sup>①</sup> 政府方面，应该改变社会中对于安保工作存在的职业偏见，协调教育资源分配，制定相关职业培训制度的指导标准。而私营安保公司则要将精力与资金放在打造高素质人才队伍上，而不是着重于刻意的宣传。只有政府支持、企业努力，形成系统化、长期化、稳定化的专业人才培养流程，才能真正提高安保行业从业人员的业务素质，真正实现私营安保行业全面的改观，为走出国门提供精兵强将。

#### （四）在第三方监管和自身风险管控的共同努力下提升安保服务质量

安保护卫工作的关键就在于风险控制，具有同保险业天然的内在联系。因此，部分西方国家通常会运用市场机制，高度重视保险业对安保服务的监督作用。以德国为例，德国安保行业服务标准主要是由德国保险协会制定。德国整个社会高度保险化，许多公共服务都被纳入强制保险，否则不予核发证照，安保行业就在其中。保险公司为了获取高额利润同时最大限度程度地

---

<sup>①</sup> 贺红梅：《我国保安业风险防范与控制探析》，载《湖南社会科学》2007年第3期，第131页。

避免风险，通常会在客户进行投保时协助客户寻找适合自身需要的安保服务，并对不同级别的安保服务制定不同的偿付标准。<sup>①</sup> 保险公司利用在安保市场中的优势地位对安保服务制定较为严格的行业标准，私营安保行业在保险行业的监督下则具有较高的服务质量，同时还减轻了政府监管的负担，实现了顾客、保险行业、安保行业、政府多方的共赢。“脆弱性”和“可靠性”是安保服务的两大显著特征，发展海外私营安保业务要坚持平衡风险与责任，不可过分偏重也不能忽视任何一方。私营安保公司应该积极建立健全自身的风险评估体系，跟踪和控制风险发展；在应对风险危机时，应提前做好应急预案和补救措施，以快速弥补损失，防止危害扩大。政府方面应该加强立法，充分设立各种相关险种，制定相关政策调动中国保险公司的积极性，有效发挥其监督作用，利用市场机制，合理转移和控制风险的危害。<sup>②</sup>

目前，私营安保公司已经成为中国海外利益保护的新兴行为体，但仍不够成熟。国家也没有出台相应的法律法规予以承认并加以规范，这意味着在未来很长一段时间内，行业发展既可能生气蓬勃，也可能乱象丛生。为了走出一条良性的发展道路，私营安保公司应该在自我成长中加强企业自律，学习先进经验，充分发挥灵活优势，努力成为真正意义上的中国海外安保供给者。政府方面也要出台相关的管理文件，支持和引导私营安保公司合理有序地参与到国际竞争中，并将其纳入到中国特色大国外交的框架内，培养出一支真正的安保力量，为中国海外企业和公民保驾护航。

[收稿日期：2016-06-13]

[修回日期：2016-06-20]

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> 朱得旭、李姊靓、陆晓妹：《德国保安业法规评析》，载《中国公共安全》2007年第6期，第26页。

<sup>②</sup> 李卫海：《中国海上航运的安保模式及其法律保障——以应对21世纪海上丝绸之路的海盗为例》，第151页。

# 中国海外公民保护的 理念、内涵与未来走势\*

项文惠

**【内容提要】** 中国海外公民保护是全球化时代中国海外利益日渐拓展的产物，在海外利益或国家利益中居于最重要、最优先位置，纳入总体国家安全观的视野。与西方海外公民保护的实践相比，中国坚持以人为本、不干涉内政、合作共赢等理念，表现出目标明确、主体多元、形式多样的特点。随着自身实力地位以及国际影响力的提升，在海外公民保护实践中，中国正从国家资源的供给者转变为市场治理的推动者、从所有受众的维护者转变为重点人群的聚焦者、从传统方式的践行者转变为现代科技的受益者、从海外民生的关注者转变为国际责任的承担者、从国际制度的适应者转变为全球机制的塑造者。相对应地，中国应当从市场治理趋势、企业能力建设、科技使用水平、国际责任、公共产品方面锻造国家外交能力，构建海外公民保护机制，在全球海外安全治理中贡献中国智慧。

**【关键词】** 海外公民保护 理念 内涵 未来走势 中国外交

**【作者简介】** 项文惠，浙江工业大学之江学院教授

**【中图分类号】** D822

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)04-0076-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201604005

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵意见和建议，文中错漏由笔者负责。

随着全球化的推进，各国的海外利益日渐拓展。与此同时，海外公民的人身和财产愈加遭到政局动荡、恐怖袭击、人质绑架、海盗活动以及重大自然灾害等传统和非传统安全的威胁，尤其是许多非传统安全威胁的行为主体渐成网络化态势，其影响跨越人为边界设定，使传统的地理边界变得日益模糊。海外公民安全不再是个别国家的问题，正上升为全球性的重大议题。由此，海外公民保护成为各国普遍认同的最基本、最重要的海外利益或国家利益，即使一些影响力基本局限在特别地区的国家也不例外。例如，波兰就把本国海外公民安全保障和给予必要帮助明确纳入国家战略目标，包括直接向海外派兵提供保护。<sup>①</sup>

进入 21 世纪以来，随着中国“走出去”战略不断深入，越来越多的中国公民赴海外经商、工作、旅游、留学，人数从先前年均不到 1 万人次到 2014 年首次破亿。海外中国公民面对的安全威胁随数量增加而同步上升，每年由外交部处理的领事保护案件，从 20 世纪 90 年代末的年均数百起增加至 2015 年的近 8 万起，较 2014 年递增三分之一，涉及将近 30 万海外公民。<sup>②</sup>这是中国与世界互动、交融的现实，也构成中国外交甚至国家安全的挑战。但挑战并非都是负面的，它可能有利于促成中国海外公民保护理念的提升、机制的形成和实践的推进，从而丰富中国海外公民保护的内涵。

然而，过去讨论中国海外公民保护多把重点放在安全事件的类型、分布、来源以及对策上，很少提及理念、内涵和未来走势的问题。围绕中国海外公民保护，学者大多聚焦其实践推进，有关理论思考稍显不足，即使出于学科背景和研究的需要有所涉及，也缺少认真讨论。因此，笔者旨在回答：中国海外公民保护的理念、内涵有哪些？对全球治理的贡献又有哪些？中国海外公民保护未来走势如何？笔者认为，面对近年日渐严峻的海外公民安全形势，中国正在努力提升外交能力和水平，构建海外公民保护机制，从而为全球海外安全治理贡献了中国智慧。

---

<sup>①</sup> National Security Bureau, *National Security Strategy of The Republic of Poland, 2014*, Warsaw, November, 2014, pp. 10-11.

<sup>②</sup> 《中国领事保护与服务：盘点 2015，期冀 2016》，中国领事服务网，2016 年 2 月 3 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/szxc/xgxw/t1337903.shtml>。

## 一、中国海外公民保护的观念

### （一）西方观念的演变

海外公民保护并非新现象，最初也非出现在中国。“民”系“国”之本源，当海外公民安全以及其他合法权益遭到威胁或不公平待遇时，对其进行保护是各国的一项公共职能。由于对国家安全的威胁不仅来自内部而且来自外部，外部固然包括领土争端、主权侵犯、经济掠夺、政权颠覆、意识形态渗透，也包括对海外公民直接或间接的安全威胁，各国在新的总体国家安全观下强化对海外公民保护，已成为一个不争的事实。<sup>①</sup> 尽管如此，如何实现海外公民保护一直是困扰西方的棘手问题，并经历围绕“领事裁判权”的冲突、“国际最低保障标准”和“卡尔沃主义（Calvo Doctrine）”之争、“保护的责任”的持续辩论的变化过程。

领事裁判权萌芽于十字军东征时期，目的是保护意大利商人在殖民地的利益，当时并不包含侵害接受国司法主权的内容，总体奉行相互平等的原则。从16世纪土耳其以特惠条例的形式单方面给予法国商人一定特权开始，到大航海时代，葡萄牙、西班牙、荷兰、英国等凭借其海军力量，在全球范围掠夺财富，占领殖民地，并借口保护本国侨民，与近东和远东所谓“落后”国家签订不平等条约，强改司法主权为领事裁判权，且将适用范围扩大到派遣国的所有居留于接受国的侨民甚至本国侨民与第三国侨民之间的民事和刑事案件。另一方面，殖民地为捍卫主权，不懈斗争，曾引发与西方殖民者的激烈冲突。领事裁判权饱受质疑，甚至西方殖民者也承认，“原为保护其国人民之利益与安全，今乃利未睹而害先形，欲损人先以自损”。<sup>②</sup>

第二次世界大战结束以来，在全球去殖民化的浪潮中，领事裁判权逐步得以废除。同样出于主权原则，海外公民的属人管辖、属地管辖虽符合法理精神，但围绕何者拥有更为直接和优越的地位则颇具争议，并集中表现在发

---

<sup>①</sup> 滕宏庆：《海外公民权利保障的三维研究》，载《学术研究》2015年第5期，第63-69页。

<sup>②</sup> 郝立舆：《领事裁判权问题》，商务印书馆1925年版，第73页。

达国家“国际最低保障标准”和发展中国家“卡尔沃主义”的争论。前者强调必须形成各国统一的最低标准，据此一视同仁地对待任何外国人；后者主张外国人只能获取“国民待遇”，即各国给予外国人与自己公民同等的待遇，不允许寻求任何形式的非当地救济。争论获得发展中国家尤其是去殖民化浪潮中新独立民族国家的拥护，其中许多原则甚至一度被写入联合国大会的重要决议。而20世纪80年代开始的投资自由化，又提升了穷尽当地救济的外交保护的地位，“卡尔沃主义”陷入低谷：“可以这样断言：卡尔沃主义从来没有作为一项国际法原则得到承认。有鉴于此，它现在已经死了”。<sup>①</sup>“卡尔沃主义”试图限制外交保护等非当地救济，争取国与国之间、民与民之间的平等，其出现具有历史的合理性。

冷战结束以来，西方借助联合国人权保障机制，试图构建以其认知的“民主”、“人权”为核心的国际社会“新文明标准”，推动以所谓“人道主义”、“保护平民”为理由的国际干预，从而引发了迄今仍在持续的辩论<sup>②</sup>；其中“保护的责任”成为辩论的中心。“保护的责任”提出责任主权和国际干预两个基本理论。对于前者，国际社会基本达成共识，即国家承担着对其公民和国际社会的责任；对于后者，国际社会承认因派遣国、接受国受制于主观或客观原因而无法承担保护责任时，才有义务采取干预行动，联合国尤其是安理会在行动过程中应扮演重要角色。但有关干预的合法性、授权者、效果、影响尤其是实施的法律标准、实践操作等，并未达成充分的一致意见。

总体而言，西方的海外公民保护主要体现在如下四个方面。第一，“公民主权”被纳入国家主权的视野。海外公民保护源于“国”与“民”之间的社会契约关系，加上人的安全被新的国家安全观界定为最高层次的安全利益，其主权特征越来越明确，各国都把海外公民安全置于海外利益或国家利益最优先、最重要的位置，海外公民保护已经深入人心；第二，海外公民安

---

<sup>①</sup> Donald R. Shea, *The Calvo Clause: A Problem of Inter-American and International Law and Diplomacy*, Minnesota: University of Minnesota Press, 1955, p. 205.

<sup>②</sup> Zhang Xiaoming, "A Rising China and the Normative Changes in International Society," *East Asia*, Vol. 28, No. 3, 2011, pp. 235-246; Andrew Hurrell, "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Powers?" *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, 2006, p. 3; John Ikenberry, "The Future of the Liberal World Order," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, 2011, pp. 56-68.

全一直是各国重点保护的海外利益。从西方海外公民保护的变化可以看出，随着海外利益拓展，各国从来没有放弃对海外公民保护的义务，强国与弱国尤其是殖民者与殖民地海外公民保护中的争论和冲突，实质上反映了各国对海外公民保护的重视；第三，西方对于海外公民保护不遗余力。但其通过殖民、强权、国际干预等方式凌驾于接受国之上的特点十分明显，时刻表露出在海外公民保护中的强势甚至霸道；第四，与上述三点相适应，海外公民安全保障渐成全球化时代的一种外交现象。因为海外公民安全早已不再是个人的问题，而关乎派遣国与接受国之间的双边、多边关系以及国家在国际社会的地位和影响力等问题，使之成为各国外交不得不重视的对象。

## （二）中国观念的发展

相比西方海外公民保护观念演变过程中体现出的强势特点，尤其是初期赤裸裸的殖民主义色彩，中国面对新近愈加严峻的海外公民安全形势时，始终不渝走和平、发展、合作、共赢的道路，更多依赖相对温和的方式加以处理，体现出鲜明的中国特色。

第一，以人为本外交观念体现了对人权和主权的均衡对待。以人为本、外交为民的外交观念自 21 世纪初被提出以来，其内涵更多地体现在海外公民保护中，“急人民之所急，想人民之所想，在国际上为维护我国法人和公民的合法权益多做实事”。<sup>①</sup> 尽管如此，海外利益保护因关注民间利益而长期被认为是国际关系中的低端政治。到 2013 年后，海外利益保护日益获得与事关国家利益的高端政治相提并论的地位，成为高级政治会晤的一项重要内容。2013 年 3 月，习近平访问坦桑尼亚时，用“真”、“实”、“亲”、“诚”四个字概括新形势下的中非关系，表示“解决合作中的问题，我们讲一个‘诚’字”；“我们也真诚希望，非洲国家为中国企业和公民在非洲开展合作提供相应的便利”。<sup>②</sup> 2014 年 9 月在马尔代夫与其总统会谈时，习近平又鼓励更多的中国公民赴马旅游，并希望马方采取有效措施，切实保障

---

<sup>①</sup> 葛军：《中国外交以人为本》，载《世界知识》2004 年第 7 期，第 20 页。

<sup>②</sup> 《习近平“真、实、亲、诚”四字概括中国对非关系》，中国网，2013 年 3 月 25 日，[http://www.china.com.cn/news/txt/2013-03/25/content\\_28354800.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2013-03/25/content_28354800.htm)。

中国游客的安全以及其他合法权益。<sup>①</sup> 2014年8月,李克强在会见马达加斯加总理时表示,马达加斯加是中国侨民最多的非洲国家之一,希望马方为他们提供工作、生活便利。<sup>②</sup> 海外民生工程之所以被高度重视,不仅在于中国理应承担海外公民保护的责任和义务,而且在于个人只有在得到真正保护的情况下才会更支持自己的国家。此外,海外公民保护对“维护国家形象和尊严”有重要意义,“事关党和政府的形象和执政能力建设”。<sup>③</sup> 如果一个国家连其海外公民都不能或不愿保护,又怎能得到各国的尊重。在这一意义上,国家和海外公民是紧密联系在一起,人权和主权并不矛盾或对立,也不能用某一方取代另一方,以人为本外交理念恰恰调和了两者的关系。

第二,不干涉内政原则体现了对接受国和国际社会的尊重。冷战结束后尤其是进入21世纪以来,对中国奉行的不干涉内政政策的质疑来自多个方面,在海外公民保护上也有类似说法。例如,有学者甚至认为,“更加糟糕的是中国政府所奉行的不干涉政策”,因试图建构并努力维持一种“无害”的形象,不太愿意与接受国的军警开展合作,而这对保护在加勒比海和拉美地区扩展业务的中国企业和人员通常至关重要。<sup>④</sup> 甚至有人简单地解读不干涉内政政策,把采取干涉片面理解为中国应在需要时派遣军队保护海外中资企业和公民。但不干涉内政政策作为中国独立自主和平外交政策的核心原则,理论上,“无论是从整个国际体系的发展看,还是从互不干涉内政原则的生命周期看,抑或是从坚持中国外交传统和推动和谐世界建设的角度看,坚持互不干涉内政原则仍具有很大的合理性和合法性”;<sup>⑤</sup> 实践中,中国反复强调国家主权平等,尊重相关接受国的意愿,不会在接受国直接对海外公民进行保护;中国将严格遵守联合国宪章的相关规定,在联合国框架下根据

---

<sup>①</sup> 《习近平同马尔代夫总统亚明会谈 携手构建中马面向未来的全面友好合作伙伴关系》,载《人民日报》2014年9月16日,第1版。

<sup>②</sup> 《李克强会见马达加斯加总理库卢》,新华网,2014年8月28日,[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/28/c\\_1112272859.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/28/c_1112272859.htm)。

<sup>③</sup> 《外交部设立领事保护中心 杨洁篪要求要以人为本》,中国政府网,2007年8月23日,[http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/23/content\\_725700.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/23/content_725700.htm)。

<sup>④</sup> Evan Ellis, *China on the Ground in Latin American: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*, New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 167.

<sup>⑤</sup> 潘亚玲:《从捍卫式倡导到参与式倡导——试析中国互不干涉内政外交的新发展》,载《世界经济与政治》2012年第9期,第45-57页。

具体情况判断和处置，不会随意、随便行动，东帝汶撤侨、利比亚撤侨、亚丁湾护航、湄公河护航都得到国际社会和相关国家的接受，即使是亚丁湾护航这一被看作郑和下西洋 600 多年来中国海军在西印度洋的首次军事行动，也是根据联合国有关决议以及索马里政府同意后才进行的<sup>①</sup>，而且其威慑作用可以抑制更多安全威胁的出现。<sup>②</sup> 在海外公民保护中，不干涉内政政策并非一成不变，而是在实践中不断发展和完善的。

第三，合作共赢是中国海外公民保护的关键。全球化使人类进入了相互依存的时代，国际社会已经发展成为你中有我、我中有你的命运共同体。中国海外公民保护不可能自行其是或漠视不顾，离不开与接受国以及国际社会的磋商对话。中国始终把合作写在海外公民保护中，双边、多边合作是其重要政策选项。宏观上，中国始终强调遵守联合国宪章和国际关系准则，做国际制度建设性的参与者和维护者，如 1975 年申请加入《维也纳外交关系公约》、1979 年又申请加入《维也纳领事关系公约》。到 2015 年底，中国已经加入 300 多个多边条约和协定，如《本国工人与外国工人关于事故赔偿的同等待遇公约》、《关于防止和惩处侵害受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》等。中观上，在坚持平等相待、尊重接受国主权尊严的基础上，至 2013 年底，中国与外国签署了 77 个双边领事协定（或条约），达成 304 个设立或升格领事机构协议，共有 96 个驻外领事机构，199 个外国驻中国内地领事机构。<sup>③</sup> 微观上，寻找与接受国共同利益和共识的契合点，创新合作的工具和方式。例如，2011 年，莫桑比克建立了由莫警察部队、中国驻莫使馆、在莫中资企业和旅莫华侨代表参加的“警民联防机制”。<sup>④</sup> 同年，中国驻安哥拉使馆也与安当局探讨成立治安联防机制，为华商统一配备对讲机、制作地图，以便遇险时迅速报警，

---

<sup>①</sup> Daniel M. Hartnett, "China's First Deployment of Combat Forces to a UN Peacekeeping Mission-South Sudan," U.S.-China Economic and Security Review Commission, March 13, 2012, p. 3, [http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/MEMO-PLA-PKO\\_final.pdf](http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/MEMO-PLA-PKO_final.pdf).

<sup>②</sup> 汪段泳：《海外利益实现与保护的国家差异——一项文献综述》，载《国际观察》2009 年第 2 期，第 29-37 页。

<sup>③</sup> 笔者根据历年《中国外交》统计，其中数据截至 2014 年版《中国外交》。

<sup>④</sup> 《驻莫桑比克大使黄松甫与莫警察部队负责人举行工作会晤》，中国领事服务网，2011 年 7 月 27 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lxw/t842919.shtml>。

配合警方做出快速反应。<sup>①</sup>

## 二、中国海外公民保护的内涵

内涵作为逻辑学用语，是概念描述的所有可能事物的总和。就中国海外公民保护而言，无论是官方还是学界在概念或提法上都较明确。从20世纪90年代末起，官方将“保护中国国家及中国公民在国外的正当合法权益”作为外交部门基本职责；<sup>②</sup>此后，“坚定维护国家利益和我国公民、法人在海外合法权益”又被列入《政府工作报告》和党的十八大报告。<sup>③</sup>学术界的表述更为详细，认为中国海外公民保护“主要指中国为了在接受国境内保护中国公民正当、合法的人身财产安全，以及与此相关的权利、利益，依据国际法、双边条约以及派遣国和接受国的有关法律，由外交机关（包括驻外使领馆）统一部署领导，领事机关具体实施的，针对中国公民所遭受的或可能遭受的不法侵害，所进行的一系列必要的合理、合法的援助和指导活动，包括，外交交涉、预防、保护、善后等工作”。<sup>④</sup>尽管官方和学界的界定涉及中国海外公民保护的主体、对象、内容、形式等，但都未充分意识到海外公民保护的内涵变化，因其操作环境或外交的内涵与外延已发生了深刻变化。

全球化时代的外交内涵正逐步丰富化，具体表现在：从由外交官办理国家之间事务，上升为以主权国家为主体，处理国与国之间的关系以及国际事务；从国家垄断对外事务，扩展为非国家行为体也参与国家的外交事务；从侧重于政治、军事等高端事务，转变为高端事务和经济、文化等低端事务并举。在此背景下审视全球化时代的中国海外公民保护，要充分考虑其主体和

---

<sup>①</sup> 《驻安哥拉使馆与安警方共同商讨华人华商安全保护》，中国新闻网，2011年10月31日，<http://www.chinanews.com/hr/2011/10-31/3426731.shtml>。

<sup>②</sup> 中华人民共和国外交部政策研究司：《中国外交》，世界知识出版社1998年版，第842页。

<sup>③</sup> 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告（2012年11月8日）》，载《人民日报》2012年11月18日，第1版。

<sup>④</sup> 陶莎莎：《海外中国公民安全保护问题研究》，中共中央党校博士论文2011年，第59-60页。

对象的多元化趋势、形式或机制的多样性等内容。也就是说，在界定中国海外公民保护内涵时，既遵循逻辑学一般规则，考虑主体、对象、内容、形式等维度，更要把中国的特有属性纳入进来，凸显中国特色。基于此，笔者把中国海外公民保护的内涵界定为：它是全球化时代中国海外利益日渐拓展的产物，是相关行为体围绕海外公民安全威胁，采用多样形式或构建多种机制，维护中国海外利益或国家利益的一种外交活动。这一概念界定体现出目标明确、主体多元、形式多样的特点。

第一，中国海外公民保护的目标明确，核心是“中国”和“海外公民”两个关键词。一方面，中国作为一个负责任的大国，因自身实力地位增强而不断参与重大国际事务的处理，如撤侨时救助难民，护航中打击海盗；但中国海外公民保护有特定的目标，即“中国”是最为重要的关键词。这意味着无论纷争还是合作，中国海外公民保护所围绕的中心问题或特定主题，一定是中国国家利益维护中的外交议题，“决不能放弃我们的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果”<sup>①</sup>。“中国”构成了海外公民保护最为鲜明的特征。另一方面，中国海外公民保护有其特殊的历史发展历程：上可追溯到晚清时期的护侨行为；毛泽东在1945年提出“保护华侨利益，扶助回国华侨”的方针，成为新中国诞生后护侨政策的基础与出发点；“五四宪法”第98条规定“中华人民共和国保护国外华侨的正当的权利和利益”，延伸了宪法规定的公民的基本权利的外延；改革开放以来，海外公民保护的重心由华侨扩展为其他的海外群体，如1986年的护侨对象中已包括海外的留学生<sup>②</sup>，2006年《中国外交》则首次使用“海外公民”一词，今天的“海外公民”不仅包括长期定居、短期旅居或定期移居海外的中国国籍者，如侨民、游客、留学生、商务和劳务人员、驻外人员和军人等，也包括香港、澳门、台湾同胞在内。<sup>③</sup>因此，“中国张开‘有力臂膀’

---

<sup>①</sup> 《习近平：决不拿核心利益做交易》，中国日报网，2013年1月30日，[http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-01-30/content\\_8165311.html](http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-01-30/content_8165311.html)。

<sup>②</sup> 中华人民共和国外交部外交史编辑室：《中国外交概览》，世界知识出版社1987年版，第447页。

<sup>③</sup> 滕宏庆：《海外公民权利保障的三维研究》，载《学术研究》2015年第5期，第63-69页。

保护海外公民”<sup>①</sup>，基本目标是发挥国家在海外公民保护中应有的主导作用。

第二，中国海外公民保护的主体日渐多元化。全球化促进了国际行为体的多元化，使在“国家”这一曾经长期被认为是主要甚至唯一的国际行为体外，个人、企业、民间团体、国际组织等非国家行为体越来越多地参与国际事务，渐成当代国际关系中的活跃因素。尽管中国政府仍是海外公民保护的主体，但随着海外公民安全保障在海外利益或国家利益中的重要意义不断上升，面对日渐严峻的海外公民安全形势，越来越多的非国家行为体开始主动或被动地介入其中，也构成中国海外公民保护不可或缺的主体。2000年首次发布的《中国境外领事保护与服务指南》（后改称《中国领事保护和协助指南》），一直把海外公民个体作为自律、自救、自保的主体看待；但2015年版《中国领事保护和协助指南》中，除“领事官员可以为您做什么”（10条）、“领事官员不可以为您做什么”（8条）以外，“出国前特别提醒”（10条）、“出国后特别提醒”（10条）、“寻求领事保护的常见问题”（20条）、“文明出行平安常在”之“公民个人”（9条）、“企业法人”（6条），都是针对海外公民的。例如，华人商会组织在2010年吉尔吉斯斯坦种族骚乱中扮演了积极角色，帮助确定撤侨人数、联系缺乏登记的个体华商等；又如，2012年，由北京市人民政府牵头，组织解决了刚果（金）弹药库爆炸问题，地方政府参与相关的海外公民安全保护是中国的一大特色，减轻了中央政府因人员和精力不足的负担；再如，利比亚中资公司撤侨时，充分依赖当地部族力量，使撤侨轮船可在班加西靠岸。<sup>②</sup>

第三，中国海外公民保护的形式多种多样，具有兼容性。笔者所说的形式多种多样，并非一般意义上的诸如派遣国的领事保护、外交保护，接受国的行政和司法救济以及国际社会的干预行动等，而是指中国在实现海外公民保护中不会也不可能限于特定路径。它既可以是和平的，也不排除强制的；既可以借助经济文化方式，也不排除政治军事手段；既可以是官方的，也不

---

页。

<sup>①</sup> 《英媒：中国张开“有力臂膀”保护海外公民》，参考消息网，2015年6月1日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20150601/801090.shtml>。

<sup>②</sup> 黄立志：《大领事时代——“保护海外公民：中国与欧洲的经验与视角”研讨会侧记》，载《国际政治研究》2013年第2期，第174-184页。

排除民间的；既可以是个体的，也不排除群体的；既可以是双边的，也不排除多边的。同时，这一划分也并非绝对；事实上，各种形式是交织、重叠、并存的，在实践中更是相互兼容的。

不管采取一种还是多种形式，都不外乎平时的、临时的两种。前者表现在初步形成预警—应急—平时建设三位一体的体制<sup>①</sup>：预警方面，动态评估不同国家或地区的安全形势，及时发布预警信息；应急方面，建立由外交部牵头、国务院 25 个部委参加的“境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议制度”，其步骤是组成应急小组，制订工作计划；确定联络方案，保障信息畅通；开设热线电话，收集各方资讯；平时建设方面，由领事司（领事保护中心）处理和协调海外公民保护的日常工作。后者以撤侨行动最为典型，是海外公民保护最直接的方式，在 2006 年至 2015 年 10 年间，中国进行了 18 次规模不一的撤侨行动。<sup>②</sup> 其中，2011 年利比亚撤侨行动共调用了 91 架次民航包机、12 架次军机、5 艘货轮、1 艘护卫舰、租用 35 架次外国包机、11 艘次外籍邮轮和 100 多辆次客车，撤侨 3.586 万人，是冷战以后最大规模的撤侨行动，人数超过了以往各次的总和。<sup>③</sup>

### 三、中国海外公民保护的未来自势

海外公民作为一个流动的整体，其安全保障在海外利益或国家利益中的角色地位十分明确，但安全威胁及其安全需求的绝对无限性决定了中国对其保护从来不会直线向前推进。未来五到十年，中国海外公民保护的内容和态势必将发生深刻变化。

第一，从国家资源的供给者转变为市场治理的推动者。在理论上，国家向公民和企业征税，设立军队、警察等国家暴力机关，再向公民和企业供给

---

<sup>①</sup> 《王毅考察外交部领事保护中心 强调外交须造福人民》，中国新闻网，2013 年 3 月 22 日，<http://www.chinanews.com/gn/2013/03-22/4665881.shtml>。

<sup>②</sup> 笔者根据中国领事服务网（<http://cs.fmprc.gov.cn/>）“祖国接你回家——历年撤侨行动”统计得出。

<sup>③</sup> 《中国在利比亚人员已全部回国撤离行动圆满结束》，中国政府网，2011 年 3 月 6 日，[http://www.gov.cn/jrzg/2011-03/06/content\\_1817344.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2011-03/06/content_1817344.htm)。

安全，这是早已被普遍认可的国家和公民之间的社会契约关系。基于此，中国政府是海外公民安全的主要保障者，也是国家安全资源的关键供给者。随着中国公民大规模“走出去”，海外安全事件越来越多，国家作为安全资源供给者的垄断地位受到挑战，不再是海外公民保护的唯一主体。以2012年中水电公司雇佣武装安保人员解救被绑架人质事件为分界点<sup>①</sup>，个人、企业、民间团体、国际组织等非国家行为体尤其是市场力量——私营安保公司开始参与其中，并逐步辐射到海外公民保护的每一个群体。海外中资企业、大型民营企业首先选择私营安保公司，作为对自身安全保护的力量；政府机构即使如中国外交部驻外使领馆的工作人员及其家属也选择“国际SOS”，以获取不间断的安全援助和安全信息的服务，并使用私营安保公司在一些使领馆的外围进行安保，甚至越来越多的个人赴海外时，直接选用旅行安全服务公司的服务<sup>②</sup>。巨大的利润空间触发中外市场力量的高涨热情，私营安保公司迎来发展的良好时机，预计全球需求每年将增加7.4%，2016年将达到2440亿美元。<sup>③</sup>受国家安全资源与海外公民保护供求矛盾制约，也与20世纪90年代尤其是2001年“9·11”恐怖主义事件以来私营安保公司活跃于全球各地的态势同向而行，尽管中国尚未明确以私营安保公司为代表的保护主体的地位，但一些指导性文件已提到应使用私营安保公司这一市场力量，业界也持积极乐观态度，意味着国家在某种程度上对私营安保公司的承认或肯定。但因多家私营安保公司曾曝出丑闻，因此如何选择、规范、管理、约束私营安保公司，又成为摆在中国面前的一道紧迫难题。

第二，从所有受众的维护者转变为重点人群的聚焦者。中国正进入“大领事”时代，每一个海外公民都是被保护的對象。但受国内产业结构、经济增长方式的制约，中国经济对外部世界已高度依赖，外溢到海外产业战略布局，则表现为海外投资规模扩大，对外直接投资（FDI）流量以年均50%以

---

<sup>①</sup> Brian Spegele, et al., “China’s Workers Are Targeted as Its Overseas Reach Grows,” *The Wall Street Journal*, February 1, 2012.

<sup>②</sup> 赵可金、李少杰：《探索中国海外安全治理市场化》，载《世界经济与政治》2015年第10期，第133-160页。

<sup>③</sup> 黄莉玲：《联合国人权专家呼吁制定国际公约 管制私营军事和保安公司》，联合国电台，2013年11月6日，<http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/193128/>。

上的速度递增,未来几年将逾万亿美元,而2002年时还不到30亿美元。<sup>①</sup>其中,资源、能源及基础设施建设是投资重点,且集中在许多因局势动荡属于不为或很少为欧美发达国家选择的高危或高风险地区;在全球风险最高的10个国家中,中国是其中5个国家的最大投资者。相对应的,至少有500万以上的劳务人员在海外工作、生活,其中,在劳务人员超过5000人的24个国家中,有1/5属于高危或高风险国家。<sup>②</sup>相对于其他海外公民如游客、留学生等更多遭遇日常性、民事性安全事件,该类人群多涉及政局动荡、恐怖袭击、人质绑架、海盗活动等重大恶性安全事件,而且还涉及巨额海外投资及其相关工程和项目,人身安全、投资风险紧密相连。中国因海外产业战略布局的某些不合理,使相关联的海外公民渐成矛盾焦点,是重点保护对象。

第三,从传统方式的践行者转变为现代科技的受益者。科学技术作为第一生产力,在生产诸要素中具有特殊地位,推动着中国积极探索海外公民保护的提升之道;其中,在预防和反应环节率先使用现代科学技术就是具体表现。前者侧重三项:一是充分利用中国领事服务网、领事直通车微信(LS12308)、中国各驻外使领馆网站等信息平台,发布各目的地的国家概况、入境居留、安全防范、交通出行、物价医疗、实用信息等,增强海外公民对各目的地的了解;二是跟踪各目的地社会治安、卫生状况、宗教人文、风俗禁忌等信息,动态评估安全状况,及时发布安全提醒;三是开通出国及海外中国公民自愿登记系统,掌握海外公民简要信息及联系方式,并及时向他们推送各类安全提醒信息,在紧急情况发生时能够取得联系,必要时可以提供保护和协助。后者最重要的是开通外交部领事保护与服务应急呼叫中心24小时热线电话,现已覆盖全球270个驻外机构,使海外公民遇到安全事件时,能全天候、零时差、无障碍拨打呼叫中心热线12308,向国内寻求保护和服务。由此不难理解,正是现代科学技术的进步,缩短了中国和分散在全球各地的海外公民的距离,使其更加自如、快捷地互动。未来,随着现代

---

<sup>①</sup> 《美媒:保护海外公民成中国外交新课题》,参考消息网,2015年6月17日,<http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20150617/821076.shtml>。

<sup>②</sup> 《一周数读:中国海外投资遍布高风险国家》,网易,2015年7月31日,<http://data.163.com/15/0731/06/AVR6PBF500014MTN.html>。

科技的不断进步，中国海外公民保护的技术条件将进一步改善。

第四，从海外民生的关注者转变为国际责任的承担者。中国作为全球最大的社会主义发展中国家，也是一个负责任的大国，在因自身实力地位增强而不断加大对海外公民保护深度和广度的同时，改变了置身重大国际事务之外的做法，并没有“搭便车”<sup>①</sup>。相反，随着扮演积极角色的自信心增长，中国正成为重大国际事务的重要参与者，从亚丁湾、湄公河护航到利比亚、也门等撤侨时协助其他多个国家的海外公民，已承担区域性甚至全球性海外公民保护的责任。例如，亚丁湾护航除了负责保护航行于该海域中国船只、人员的安全，还要对世界粮食计划署等国际组织运送人道主义物资船只、人员的安全进行保护。截至2012年12月，共派出13批34艘次舰艇、28架次直升机、910名特战队员，完成532批4984艘中外船舶护航任务，其中中国大陆1510艘、香港地区940艘、台湾地区74艘、澳门地区1艘；营救遭海盗登船袭击的中国船舶2艘，解救被海盗追击的中国船舶22艘。<sup>②</sup>2011年利比亚撤侨，协助撤离来自希腊、意大利、尼泊尔、孟加拉国等12个国家约2100名外侨；2015年也门撤侨，应巴基斯坦等15国请求，协助撤离279名外侨。<sup>③</sup>随着中国在联合国和其他多边舞台上同其他国家良性互动关系的不断深入，在海外公民保护中将呈现更多大国责任和担当。

第五，从国际制度的适应者转变为全球机制的塑造者。受自身实力地位和国际影响力的限制，中国在很长一段时期内不得不面对甚至迁就既存的国际制度框架，申请加入《维也纳外交关系公约》、《维也纳领事关系公约》等300多个多边条约和协定，借以实现海外公民保护。这些国际制度源于西方，由欧美发达国家所主导，不公正、不合理的规则和机制颇多，即使被普遍认同的也未必适合中国。随着欧美发达国家整体实力地位相对下降，作为

---

<sup>①</sup> 吴旭、袁珊：《国际观察：奥巴马何以怨中国“搭便车”》，中国新闻网，2014年8月12日，<http://www.chinanews.com/gj/2014/08-12/6485816.shtml>。

<sup>②</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2013年中国的国防：中国武装力量的多样化运用》，2013年4月，[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/16/c\\_115403491.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/16/c_115403491.htm)。至2016年5月已派出23批护航编队，完成922批6139艘中外船舶护航任务。尽管如此，迄今为止最详尽的数据仍是2013年国防白皮书。

<sup>③</sup> 参见中国领事服务网（<http://cs.fmprc.gov.cn/>）“祖国接你回家——历年撤侨行动”栏目相关报道。

新兴大国群体力量的佼佼者，中国有了通过推进国际制度改革实现海外公民保护的迫切需要和强烈愿望。2000年，外交部首次发布《中国境外领事保护和服务指南》，目前已更新到2015年版；2009年，国务院法制办公室全文公布《中华人民共和国领事工作条例（征求意见稿）》；相关部门也都发布了针对性极强的通知和办法，如商务部对劳务人员、教育部对留学生、旅游局对游客。这些规则紧密结合海外公民保护实践，颇具中国特色。随着全球化的纵深发展以及呈现的信息化、网络化态势，海外公民保护已步入相互依存的时代，未来如何摒弃画地为牢、故步自封思维，创设一系列成熟制度安排，以协调与接受国和国际社会的关系，也将成为考验中国海外公民保护以及外交智慧的新议题。

#### 四、中国海外公民保护的 Policy 建议

综上所述，中国海外公民保护的观念、内涵以及未来走势的核心仍源于中国国家整体战略的方向、自身实力地位的提升及由此引起的内外深度复杂互动，这是适应未来五到十年中国海外公民保护的出发点。

第一，顺应市场治理趋势。保护主体多元化、治理方式市场化渐成海外公民保护的常态，中国要顺应这一趋势。一方面，正确对待国家公权的作用，最大限度地避免使用军事和外交手段，改变“大政府、小社会”的既定模式；加强宣传、引导，使公民和企业对国家海外公民保护的“正当边界”有理性的认识，面对安全威胁，动辄“要求国家‘强力’反应，并不合适”。<sup>①</sup>也就是说，除国家外，还有其他保护主体可供选择，私营安保公司就是其中之一。另一方面，针对私营安保公司引起的诸多类似雇佣兵问题的道德和法律关切，首先要引导中国的国有或民营安保公司把业务目标对准赴海外的商人、大型能源和基建企业，拓展海外市场，并出台相应的法律支持和制度保障，如获取、使用、管理武器；从国家层面出台严格的管理措施和规定，明确武器管理、公司选择、审查、追诉、监督等，将其纳入监管范围，妥善处

---

<sup>①</sup> 沈彬：《国家保护海外公民的边界在哪里》，载《东方早报》2014年5月8日。

理因市场治理所衍生的问题，避免或减少其负面作用；此外，国际相关法律制度也存在一定的盲点，有进一步完善的空间，如《消除非洲雇佣军公约》、《反对招募、使用、资助和训练雇佣军的国际公约》等并不适用私营安保公司，《蒙特勒文件》等又缺乏明晰的适用法律分类，也未规定私营安保公司在违反国际人道法和国际人权法后的必要执行机制。中国要与相关国家、国际社会一道，督促联合国在《监管、监测和监督私营军事和安保公司的国际公约草案》框架基础上，出台新国际公约，明确私营安保公司的地位、责任、义务以及服务内容、范围等。<sup>①</sup>

第二，加强企业能力建设。如果不改变中国海外产业战略布局的不合理之处，海外公民在高危或高风险地区的安全威胁仍将十分严峻，使同样也属于被保护对象的企业渐成保护主体，是海外公民保护的关键力量。企业要增强自律，在与劳务人员签订合同时，除自觉标明可能涉及劳务纠纷、经济权益的内容和标准以外，要突出人身安全的内容，并以法律形式固定下来；留有安保预算，内部植入武装级别较高的安保部门（首选国内的），直接负责劳务人员安全，也可走市场化道路，选择品牌硬、声望高的私营安保公司落实海外公民保护，并制定严格的管理措施和规定，监管私营安保公司；与国内、接受国以及国际社会一道，将海外公民保护纳入制度化、规范化的轨道。

第三，提升科技使用水平。要进一步探索现代科技使用之道，挖掘现有网络资源，改出国及海外中国公民“自愿”登记系统为“必备”登记系统，根据掌握的信息及联系方式，除及时向海外公民推送各类安全提醒信息外，也方便迅速找到身在全球各地的每一位海外公民；海外公民应养成智能手机随时刷屏的习惯，增强应急呼叫中心热线 12308 功能，变被动接听为主动服务，或对接中国领事服务网等，通过微信、APP 与海外公民实时互动；分门别类，完善相关部门网站，对不同保护对象要强化相应保护主体的保护和服务功能，使责任和义务、内容和范围等更具针对性。

第四，承担国际责任。金融危机以来，欧美发达国家实力地位相对下降，中国实力地位仍处继续攀升过程，使国际社会的中国观发生深刻变化，“中

---

<sup>①</sup> 邢瑞利、刘艳峰：《东南亚安全治理中的私人安保公司》，载《国际展望》2015年第4期，第55-69页。

国责任论”、“中国威胁论”成为其主要版本。基于此，中国一方面要继续坚持以人为本的外交理念，重视海外公民安全保障在海外利益或国家利益中的地位，同时更加自觉地坚持和平发展，辩证地奉行不干涉内政原则，让国际社会对中国在海外公民保护中的奋发有为理解和信任，而非防范和戒备；另一方面，要充分展示建设性合作姿态，通过与各接受国的和平共处、相互尊重以及磋商沟通，形成于我有利、同时利他的战略性格局。例如，要在领事磋商对话机制的基础上，尝试构建信息畅通机制和主体参与机制。信息畅通机制指把原来单方发布、仅给海外公民的各类安全信息提供至包括接受国在内的相关利益者，保持信息畅通传播，提高共同面对安全威胁措施的可行性和透明度；主体参与机制指按照不同行为体，构建非国家行为体参与海外公民保护的机制，把公共意见议程化，使相关政策的制定更加合理、可行。在海外公民保护常态下，继续在撤侨、护航、维和及其他重大国际事务中发挥积极、主动作用，促进全球战略稳定，塑造负责任大国的国际形象。

第五，提供公共产品。中国能否成为真正意义上的海外公民保护者，不仅在于对每一个具体对象的保护，着眼于每一项安全事件的处理，或通过既存国际制度框架获得暂时性保护，还要确立成熟大国的理性与心态，展现理论自觉与行为自觉，创设选择性的激励机制。一方面，保持在海外公民保护中的开放性，吸取西方经验，如详尽精准的实时预警、应急反应、信息跟踪经验，如挪威将撤侨中的女性便利、公民网上预订酒店等细节纳入监管，英国把安全威胁的预警信息、撤侨程序、撤侨模式分成若干等级，采取相应对策并强调尽量优先使用商业手段等做法；<sup>①</sup> 另一方面，要把中国的价值观念、法律制度尤其是以人为本、不干涉内政、合作共赢等理念传播出去，使之成为相关全球机制的一部分。

[收稿日期：2016-03-14]

[修回日期：2016-05-04]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> 黄立志：《大领事时代——“保护海外公民：中国与欧洲的经验与视角”研讨会侧记》，《国际政治研究》2013年第2期，第174-184页。

# 中国在国际组织中的 规范塑造评析<sup>\*</sup>

孙德刚 韦进深

**【内容提要】** 塑造新的国际规范正成为中国与国际组织互动的重要内涵。中国塑造新国际规范的努力同时在全球和地区性国际组织两个层面展开，前者包括全球安全型、政治型、经济型和环境型国际组织，后者包括中国主动融入和积极创建的地区组织。研究表明，中国重非正式机制，西方重正式制度；中国重进程，西方重规章；中国重软约束，西方重硬约束；中国重开放性与包容性；西方重封闭性与排他性；中国重多元价值基础上的任务导向型合作；西方重共同价值观基础上的责任分担。在国际游戏规则的重塑和议题重置过程中，中国应提升嵌入式议题设置能力，增加在全球和地区组织中的话语权，建立统一战线，推动西方主导的全球治理体系向各方共同参与的全球共治的方向演变。

**【关键词】** 国际组织 国际规范 中国外交 规范塑造 地区组织

**【作者简介】** 孙德刚，上海外国语大学中东研究所研究员；韦进深，上海外国语大学俄罗斯研究中心助理研究员，复旦大学理论经济学博士后

**【中图分类号】** D815.5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)04-0093-23

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201604006

---

<sup>\*</sup> 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“新时期中国参与中东地区治理的理论与案例研究”（项目号：14JJD810017）、上海市“浦江人才计划”（项目号：14PJC092）、上海市“曙光计划”（项目号：15SG29）和上海外国语大学创新团队的阶段性成果。

进入 21 世纪以来, 中国与国际组织的互动日益成为国际关系研究的一个热点领域。一方面, 自新中国成立至今, 中国的国际组织行为发生了从反向参与(挑战、游离于国际组织之外)到正向参与(接触、履约和融入)的根本转变, 为国际组织理论的创新和发展提供了丰富案例。另一方面, 中国对国际组织的全面融入和主动塑造强化了国际组织本身的正当性和合法性, 巩固了国际组织在全球治理和地区治理中的主导地位, 提高了治理效率。因此, 中国与国际组织的互动“不仅构成了中国对外交往的一个重要组成部分, 而且是国际社会接触中国的一个不可缺少的途径”<sup>①</sup>。

## 一、塑造规范：中国与国际组织互动的分析框架

中国与国际组织的互动不仅包括认知和行为变化, 也包括中国对国际组织所倡导的国际规范的理解、接受、利用和改革。然而, 在中国与国际组织关系的研究中, 国外学者往往以中国参与国际组织的发展进程和中国国际组织行为的变化为主要研究对象<sup>②</sup>, 对行为变化背后的规范理解和认知变化则关注不够。整体上讲, 利益诉求、国内合法性、国际声誉和担心付出代价成为美国学者研究中国在国际组织内采取合作行为的主要关注点。<sup>③</sup> 随着建构主义和国际规范理论的兴起, 一些中国学者从国际规范的社会化和国内化的视角考察中国与国际组织的互动, 取得了不俗的科研成果, 部分学者甚至探讨了中国的和平发展与国际规范的演变、变迁的关系。<sup>④</sup> 在前人科研成果的

---

<sup>①</sup> 王逸舟:《中国与国际组织关系研究的若干问题》, 载《社会科学论坛》2002年第8期, 第9页。

<sup>②</sup> 美国著名学者埃克诺米和奥克森伯格主编的《中国参与世界》对中国参与联合国、军控、人权、贸易等八大国际体制的行为表现为主要研究对象加以分析。参见[美]伊莉莎白·埃克诺米、米歇尔·奥克森伯格主编:《中国参与世界》, 华宏勋、闫循华等译, 新华出版社2001年版。

<sup>③</sup> 江忆恩:《美国学者关于中国与国际组织关系研究概述》, 载《世界经济与政治》2001年第8期, 第52页。

<sup>④</sup> 苏长和:《从关系到共生——中国大国外交理论的文化和制度阐释》, 载《世界经济与政治》2016年第1期, 第5-25页; 康晓:《利益认知与国际规范的国内化——以中国对国际气候合作规范的内化为例》, 载《世界经济与政治》2010年第1期, 第66-83页; 潘亚玲:《国际规范更替的逻辑与中国应对》, 载《世界经济与政治》2014年第4期, 第122-135页; 张小明:《中国的崛起与国际规范的变迁》, 载《外交评论》2011年第1期, 第34-47页。

基础上,笔者试图提出一个理解中国与国际组织互动的初步分析框架,对中国在全球性和地区性国际组织中塑造规范的行为加以总结和分析。

随着主权国家与国际组织互动日益频繁,塑造新规范成为中国与国际组织在新时期互动的一个主要特征。中国在充分掌握国际组织游戏规则的基础上,尝试提出问题治理的中国方案,增强在国际组织中的议题设置能力,塑造符合中国和广大发展中国家利益的新规范。因此,研究和分析中国在国际组织中新规范的塑造,不仅有助于理解中国在国际组织中的行为变化,也增加了国际规范演化和变迁的实证检验,对于推动国际规范理论的发展不无裨益。中国在国际组织中塑造规范的分析框架,包括以下基本内容:

首先,中国对国际规范认知和行为的变化。新中国成立后,中国与国际组织的关系大体分为抵制(1949—1971年)、初步接触(1971—1979年)、全面接触(1979—1989年)、全面融入(1989—2002年)和主动塑造(2003年至今)五个阶段。在不同的历史阶段,中国对国际规范的认知和行为也不尽相同。在新中国成立后较长一段时期内,由于受东西方意识形态竞争、西方国家对华采取敌对、封闭和孤立的政策及“革命外交”的影响,新中国将几乎所有的国际组织视作西方操纵的工具,采取了游离于国际组织之外的做法。在恢复联合国的合法席位之前,除加入一些社会主义国家建立的区域性或功能型国际组织之外,新中国与当时主要的国际组织处于隔绝状态。中国认为当时的国际规范是代表超级大国和西方国家的利益,损害了第三世界民族国家的利益,不利于世界和平。以核禁试和核不扩散规范为例,1963年美、苏、英签订《部分禁止核试验条约》后,中国明确表示反对,认为“这个条约企图巩固三个核大国的垄断地位,而把一切爱好和平的国家的手脚束缚起来”。<sup>①</sup>中国坚决反对《全面禁止核试验条约》,不同意把这个条约强

---

页;阎学通:《国际领导与国际规范的演化》,载《国际政治科学》2011年第1期,第1-28页;刘兴华:《国际规范、团体认同与国内制度改革——以中国加入FATF为例》,载《当代亚太》2012年第4期,第4-32页;宋伟:《自由主义的国际规范对中国是否有利?》,载《国际政治研究》2014年第1期,第84-103页;崔荣伟:《中国参与塑造国际规范:需求、问题与策略》,载《国际关系研究》2015年第3期,第38-47页;等等。

<sup>①</sup>《中华人民共和国政府声明》(1964年10月16日),转引自李少军:《中国与核不扩散体系》,载《世界经济与政治》2001年第10期,第61页。

加给所有国家。中国政府认为《核不扩散条约》是美、苏、英为维护其核垄断地位、束缚其他国家发展自身核力量而炮制的一个阴谋。

以恢复在联合国的合法席位为标志，中国与国际组织的互动从初步接触转向全面接触，进入新的发展阶段。这一时期，中国对国际组织和国际规范的认知发生了深刻变化，中国不再以“革命者”的姿态挑战国际秩序，而是“开始进入一个接受国际社会的核心价值 and 规则、逐渐融入国际社会的过程”。<sup>①</sup> 1988年，中国加入联合国维和行动特别委员会。截至2016年4月，中国是联合国安理会五个常任理事国中派遣维和部队人数最多的国家（共派出3042人次）。此外，中国成为国际货币基金组织（IMF）和世界银行（WB）的理事国，并加入了一系列区域性经济金融组织。在核不扩散机制中，中国签署了《核不扩散条约》和《全面禁止核试验条约》，加入了国际原子能机构。在人权领域，1981年中国加入联合国人权委员会。中国与国际组织的互动体现出中国对国际规范的遵守和维护。

冷战结束后，尤其是进入21世纪以来，中国与国际组织的互动达到了前所未有的高度。一方面，中国是国际社会的高度履约的国家，严格遵守国际组织的规章制度和签署的条约。另一方面，面对不断涌现的全球性问题和国际规范变迁的事实，从维护自身利益和广大发展中国家利益出发，中国尝试提出问题治理的中国方案，设置国际议程，主动塑造规范，包括发起成立亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）、金砖国家新开发银行、丝路基金等。这不仅体现了中国是国际秩序的遵守者和维护者，也彰显了中国负责任大国的形象。

其次，国际规范在中国的内化与影响。国际规范的国内化是国际规范理论关注的重要问题，也是近年来中国与国际组织互动的研究重点。玛莎·芬尼莫尔（Martha Finnemore）认为国际规范之所以会被国家内化，在于国际规范的合法性特征能够“教育”国家改变对自身利益的认知。<sup>②</sup> 彼得·卡赞斯坦（Peter J. Katzenstein）也认为，规范具有构成和规定两种作用，前者构

---

<sup>①</sup> 张小明：《中国的崛起与国际规范的变迁》，第38页。

<sup>②</sup> [美]玛莎·芬尼莫尔：《国际社会中的国家利益》，袁正清译，上海世纪出版集团2012年版。

成认同,后者规定行为。<sup>①</sup>杰弗里·奇克尔(Jeffrey T. Checkel)则提出了国际规范内化的国内结构理论,剖析了国际规范内化的机制。<sup>②</sup>

国际规范国内化的理论探讨为中国与国际组织互动的研究提供了新的理论视角。一些学者用中国参与国际组织的案例对理论加以验证。在《社会国家:国际制度中的中国 1980—2000》一书中,江忆恩(Alastair Ian Johnston)以中国参与国际制度的具体案例验证国际规范的国内化方式:模仿、劝说和社会影响。<sup>③</sup>在国内,一些学者以中国对国际规范内化的实践为案例对国际规范理论进行了实证分析,检验或修正了国际规范的国内化机制。如康晓通过对国际气候合作规范在中国的内化分析后认为:“现有的国际气候机制激发了中国希望在应对气候变化问题上掌握主动权的需要,从而形成了一种积极的国家利益认知。这种国际规范国内化的表现就是中国决定彻底转变经济增长方式。”<sup>④</sup>刘兴华以中国加入反洗钱金融行动特别工作组(FATF)为例,验证了国际规范通过“教育”的方式内化为国内立法。为了加入反洗钱金融行动特别工作组,中国通过学习《40+9项建议》的规则,进行了全面的国内反洗钱制度改革。<sup>⑤</sup>

总体而言,国际规范在中国的内化与影响已成为中国与国际组织互动的关注重点。随着全球治理领域的拓展和中国与西方国家对待具体国际规范的认识差异凸显,部分学者呼吁中国积极参与国际规范的建构、修正与调整,从而影响国际规范的变迁,正确和合理运用国际规范维护自身利益。<sup>⑥</sup>

最后,中国塑造国际规范与国际规范的变迁。进入21世纪以来,塑造

<sup>①</sup> Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, p. 5.

<sup>②</sup> Jeffrey T. Checkel., “Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe,” *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No.1, 1999, p. 91.

<sup>③</sup> Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton: Princeton University Press, 2008.

<sup>④</sup> 康晓:《利益认知与国际规范的国内化——以中国对国际气候合作规范的内化为例》,第66页。

<sup>⑤</sup> 刘兴华:《国际规范、团体认同与国内制度改革——以中国加入FATF为例》,第4-32页。

<sup>⑥</sup> 张小明:《中国的崛起与国际规范的变迁》,第34-47页;刘鸣:《建立新型大国关系的一项议题:国际规范与对外安全战略关系的协调》,载《国际关系研究》2013年第6期,第3-14页。

新的国际规范成为中国与国际组织互动的现象。在全球性和区域性国际组织中，中国不断发起新的倡议，就全球性或区域性问题上提出新的方案，进而塑造新的国际规范。其原因在于，第一，中国的实力增长提升了塑造国际规范的能力。在过去 30 多年时间里，中国积累了与国际组织互动的经验，熟悉和掌握了国际组织运行的原则、规则和决策程序，中国有能力在国际规范的变迁中发出中国声音，提出中国方案。第二，维护中国和发展中国家利益的现实需要。由于现行的国际秩序由西方国家主导，国际规范“往往是美国等强权国家使用的自由主义工具，其目的是确保国际体系的正常运行和体系内优势国家的利益”<sup>①</sup>。现有国际规范往往反映西方发达国家利益和价值观，作为发展中国家的代表和新兴国家，中国在接受并遵守国际规范和国际制度约束的前提下，为维护自身利益，对一些存在较大争议、难以被国际社会普遍接受的国际规范进行完善、修正甚至重塑，成为应有之义。第三，中国塑造新的国际规范有利于推动全球性问题的治理，体现了中国是现有秩序的维护者和捍卫者，中国的根本目的不是要推翻现有国际秩序，而在于推动国际关系的民主化和全球治理目标的实现。

因此，国际规范的兴起、发展、衰退乃至被新的规范取代，是一个历史变迁的过程，有其自身的生命周期。中国塑造新的国际规范，是主动适应国际规范变迁的选择，有其正当性和合理性，日益成为中国与国际组织互动的重要内容。然而，从现实来看，中国塑造国际规范仍面临不少问题和挑战，这不仅体现在中国塑造国际规范的能力上，而且体现在塑造国际规范的意愿上，更体现在效果上，即新规范能否被国际社会所广泛认可。下文将分别考察中国在全球性和地区性国际组织中的规范塑造，并就中国提高塑造规范的能力提出建议。

## 二、中国在全球性国际组织中的规范塑造

根据塑造国际新规范的性质不同，笔者分别从安全型、政治型、经济型

---

<sup>①</sup> 刘鸣：《建立新型大国关系的一项议题》，第 3 页。

和环境型等四类国际组织出发，考察中国对全球性国际组织中新规范的塑造。

### （一）中国在国际安全组织中的规范塑造

国际安全组织种类繁多，较有代表性的是裁军会议（CD）、《核不扩散条约》审议大会和《全面禁止核试验条约》审议大会等。中国还参加东盟防长扩大会、东盟地区论坛、香格里拉对话会、雅加达国际防务对话会、西太平洋海军论坛等多边对话与合作机制，举办香山论坛等多边活动。1992年，中国宣布加入《核不扩散条约》，此后关闭了青海核武器研制基地<sup>①</sup>，全面承担了核武器国家所应承担的各项不扩散义务。为使《核不扩散条约》更好得到执行，美、俄、中、法、英等五国于1995年在华盛顿举行会谈，并就《不扩散大规模杀伤性武器准则》达成协议。<sup>②</sup>

中国在国际安全组织中的新规范塑造主要包括以下几个方面。首先，在《核不扩散条约》审议大会等国际安全会议中，中国政府认为，二战结束以来，国际核扩散的势头有增无减，这与西方国家尤其是美国在防扩散方面执行的双重或多重标准有很大关系，如以色列和印度等所谓“民主国家”在寻求核武器时，美国采取“模糊”政策；同美国敌对国家在寻求核武器时却常常遭到打压，如伊拉克、利比亚、朝鲜、伊朗等。其他西方国家也在核扩散问题上执行双重标准，如2002年12月9日，西班牙军队根据美国军方提供的情报，在阿拉伯海截获了来自朝鲜的飞毛腿导弹，后来发现这些导弹不是运往伊拉克而是运往也门，于是批准货船通行。<sup>③</sup>这是美国和西方国家执行双重标准的例子。西方以伊朗发展核计划为由实施制裁，截至2015年共导致伊朗石油收入减少1000亿美元，外来直接投资减少5000亿美元。<sup>④</sup>中国政府认为，大国尤其是核大国站在国家利益而不是全球利益的角度审视《核

<sup>①</sup> 参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的军控、裁军与防扩散努力》（白皮书），新华网，2005年9月，[http://news.xinhuanet.com/mil/2005-09/01/content\\_3429141.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2005-09/01/content_3429141.htm)。

<sup>②</sup> 刘华秋主编：《军备控制与裁军手册》，国防工业出版社2000年版，第84页。此部分内容可参见赵伟明等：《国际核不扩散机制与中东地区核扩散研究》，时事出版社2012年版，第一章。

<sup>③</sup> Ian Bellany, *Curbing the Spread of Nuclear Weapons*, Manchester: Manchester University Press, 2005, p. 149.

<sup>④</sup> Armin Rosen, "Iran's Nuclear Program May Have Cost the Country \$500 Billion or More," *San Francisco Gate*, June 30, 2015.

不扩散条约》，必然出现偏见与歧视，双重或多重标准将降低《核不扩散条约》的效能。

在建立无核区问题上，中国用实际行动欢迎和支持非洲、东南亚、中亚、加勒比及拉美、南太平洋和蒙古无核区建设。2015年4月，中国全国人大审议批准了《中亚无核武器区条约》议定书；当月，中国副外长李保东率团出席《不扩散核武器条约》第九次审议大会，介绍了中国为推进核治理作出的贡献，强调中国是核裁军进程的忠实支持者、核不扩散体系的坚定维护者、和平利用核能的积极践行者。<sup>①</sup> 2015年《中国的军事战略》指出：“中国始终奉行不首先使用核武器的政策，坚持自卫防御的核战略，无条件不对无核武器国家和无核武器区使用或威胁使用核武器，不与任何国家进行核军备竞赛，核力量始终维持在维护国家安全需要的最低水平。”<sup>②</sup> 中国的上述立场，比西方提出的仅要求敌对国家不谋求核武器的做法更受发展中国家的欢迎。

其次，在国际裁军大会上，中国政府提出了“共同安全”的概念，认为消除国与国之间安全博弈的重要途径是增进共同安全，打破安全困境与零和博弈，使军控与裁军真正取得实质性进步，受到广大发展中国家以及西方国家的普遍称赞。中国政府还认为，要实现共同安全，大国必须树立榜样，特别是美俄等核大国应加快核裁军步伐，以带动其他大国的核武器与常规武器裁军，最终消灭核武器。因此，中国强调，美国退出反导条约、拒绝批准《全面禁止核试验条约》等做法都不利于国际裁军和军控努力，也难以实现大国之间的共同安全。在国际安全组织中，中国政府多次利用军控与裁军大会，与俄罗斯等国一道提出建立“关于签订阻止外空军备竞赛条约”的临时委员会，以确保人类和平利用太空。<sup>③</sup> 这一新方案受到国际社会的积极响应。2015年9月3日，在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年大会上，习近平主席宣布，中国将裁军30万人，这也是新中国第11次单方面

---

<sup>①</sup> 《外交部副部长李保东在〈不扩散核武器条约〉第九次审议大会一般性辩论中的发言》，外交部网站，2015年4月27日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/t1258430.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1258430.shtml)。

<sup>②</sup> 《中国的军事战略（全文）》，国防部网站，2015年5月26日，[http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content\\_4586723\\_2.htm](http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723_2.htm)。

<sup>③</sup> Ann Kent, *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*, Stanford: Stanford University Press, 2007, p. 89.

宣布裁军，受到世界各国的普遍欢迎。<sup>①</sup>

最后，中国在国际安全组织中认为，要实现军控与裁军目标，必须一步一个脚印，本着先易后难的原则，避免西方盲目冲动、一蹴而就的急躁做法，这一主张在历届核安全峰会上也得到了认可。2016年4月，习近平主席在第四届核安全峰会上提出，应强化政治投入，把握标本兼治方向；并提出中国将积极推进核安全国际合作，分享技术和经验，贡献资源和平台；承诺中国将构建核安全能力建设网络、推广减少高浓铀合作模式、实施加强放射源安全行动计划、启动应对核恐怖危机技术支持倡议、推广国家核电安全监管体系。<sup>②</sup> 中国认为，军事安全是国家安全的核心，发展中国家只能分步骤实现军事透明化，这一主张也成为国际裁军大会的重要共识。

## （二）中国在国际政治组织中的新规范塑造

联合国是当今世界最大的国际组织，中国与联合国的关系互动，使中国进一步与联合国及其他国际政治组织建立了密切联系，包括国际劳工组织（ILO）、联合国反酷刑委员会（UN Committee against Torture）、联合国人权委员会等涉及人权的组织。中国在国际政治组织中的新规范塑造主要体现在两个方面：

首先，提出了“集体人权”和“发展权”优先的原则。20世纪90年代以来，西方国家以中国政府剥夺民众结社、集会和新闻自由等为由，攻击中国的人权状况，中国则在国际人权规范的框架内，一方面接受了国际人权组织的基本概念，包括将人权保护写入《中华人民共和国宪法》，另一方面提出新的人权观。在这些组织中，中国政府一直强调，人权不是抽象的，而是具体的，不是普世的，因国情和传统文化不同而具有多样性。中国在国际人权组织中提出的人权观尽管长期不为西方国家所认可，却得到了包括印度、巴西、俄罗斯和南非等发展中大国的理解，并得到中小发展中国家的积极支持。《2014年中国人权事业的进展》白皮书指出，近年来中国代表团出席了

---

<sup>①</sup> 《中国裁军 30 万迎来世界点赞》，载《人民日报海外版》2015 年 9 月 11 日，第 16 版。

<sup>②</sup> 习近平：《加强国际核安全体系，推进全球核安全治理——在华盛顿核安全峰会上的讲话》，载《人民日报》2016 年 4 月 3 日，第 1 版。

联合国人权理事会第 25、26、27 次会议，联合国人权理事会第 20、21、22 次特别会议，第 69 届联合国大会第三委员会，联合国人权理事会国别人权审查工作组第 18、19、20 次会议，以及联合国人权理事会下属“社会论坛”、“工商业与人权论坛”等多边人权会议，积极宣示中国人权理念，反映发展中国家合理主张，推动联合国人权机制公正、客观处理各类人权问题。2014 年 3 月，中国本着开放的态度接受了各国提出的有关人权改善的 204 条建议，占建议总数的 81%，受到国际社会一致好评。<sup>①</sup> 在国际人权规范领域，中国政府提出“集体人权”的概念，提出了发展中国家“民生先行”、“主权至上”的原则，这些概念和主张实际上与西方提出的“人权高于主权”、“普世价值观”等人权规范形成了鲜明对比。

其次，提出了“主权不容侵犯”和“司法主权”的原则。在联合国反酷刑委员会，中国从广大发展中国家的主权、领土完整和尊严出发，反对西方大国利用该委员会，粗暴干涉他国内政；反对西方大国在联合国框架内实行人道主义干预政策。因此，中国政府在国际政治组织规范中，强调国与国之间的关系必须坚持和平共处五项原则，不能以人权保护和阻止人道主义灾难为借口，对他国的内部事务粗暴干涉。<sup>②</sup> 2016 年 3 月，美、英、日、澳等 12 国在联合国人权理事会第 31 次会议上发表联合声明，对中国人权状况恶化特别是所谓“拘禁维权人士、公民领袖和律师”表示关注。中国则敦促上述国家停止将人权问题政治化，停止借此干涉他国内政和司法主权。<sup>③</sup> 在联合国，中国积极主张大国遵守联合国千年发展目标，向广大发展中国家提供必要的发展援助，更加关注人类的发展与脱贫问题而不是民主与自由化问题；在国际人权规范领域，西方倡导透明、普世性个体人权观，中国则强调秩序、平等的集体人权观。

### （三）中国在国际经济组织中的新规范塑造

国际经济组织以世界银行、IMF、二十国集团(G20)、金砖五国(BRICS)、

---

<sup>①</sup> 孙铁翔：《〈2014 年中国人权事业的进展〉白皮书发表》，载《光明日报》2015 年 6 月 9 日，第 1 版。

<sup>②</sup> Katherine Morton, “China and the Future of International Norms,” *ASPI Strategic Policy Forum*, June 22, 2011, p. 1.

<sup>③</sup> 《坚决反对借人权指责中国》，载《人民日报海外版》2016 年 3 月 12 日，第 4 版。

亚太经合组织（APEC）、亚投行、丝路基金等为代表，中国的新规范塑造能力相对较强。在世界银行和 IMF 等国际经济组织中，投票权并不采用“一国一票”的规则。随着中国经济总量的增长，中国从受援国变成了资本净输出国，中国在国际经济组织中的影响力和地位也不断提高。2000 年，中国的外贸总额仅为 4740 亿美元；2015 年，中国进出口总值为 39 586.4 亿美元，连续三年保持世界第一贸易大国地位。<sup>①</sup> 中国在国际经济组织中的规范塑造最明显，主要包括以下几个方面：

首先，在世界银行和 IMF 中，中国自加入之日起就一直主张，应当把国际经济和金融领域的问题与国际政治问题划分开来，避免国际经济和金融事务的“政治化”取向，避免国际经济组织沦为大国政治博弈的工具。本着这一原则，中国政府一直呼吁，世界银行和 IMF 向发展中国家提供更多的贷款和援助，且援助不应附加任何政治条件，以确保国际经济组织能够奉行“中立化”立场。1989 年后，世界银行宣布暂缓对华新贷款，甚至关闭了在北京的办事处，无疑将自己绑在了美国对华制裁的战车上。2009 年，IMF 以缺乏“良治”为由，拒绝向刚果民主共和国提供 90 亿美元的经济援助，也受到中国政府的批评。世界银行也承认，自中国加入后，世界银行已学到了很多，包括：在涉及敏感政治问题上开诚布公地进行磋商和讨论；避免戴着有色眼镜看待发展中国家面临的各种政治和社会问题，区分民主和民生两类问题等。世界银行和 IMF 接受了中国和其他发展中国家提出的主张，即它们提供的援助项目，必须归受援国所有。<sup>②</sup>

其次，中国政府主张各国的宏观经济和金融政策必须采取渐进式改革模式，国际经济组织不能越俎代庖，粗暴干涉。考虑到发展中国家国情，中国认为，自下而上的市场自由化改革比自上而下式的政府主导型改革更加有效，不能强迫发展中国家在市场准入、货币自由兑换等方面推行激进改革，因为“摸着石头过河”比“盲目改革”和“休克疗法”更利于保持经济和金

---

<sup>①</sup> 《2015 年 12 月进出口简要情况》，商务部网站，2016 年 1 月 13 日，<http://zhs.mofcom.gov.cn/article/aa/201601/20160101233311.shtml>。

<sup>②</sup> Ann Kent, *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*, pp. 113-114, 250.

融秩序稳定，否则将导致国际经济与金融市场动荡，甚至引发连锁反应。<sup>①</sup> 无论是世界银行还是 IMF，都十分重视中国提出的国际经济和金融秩序的改革方案，这些组织利用经济援助干涉发展中国家内政的做法已大大减少。因为它们清楚，如果国际组织不给所谓的“独裁”国家提供援助，中国完全可以通过双边渠道向这些国家提供经济贷款和援助。进入 21 世纪第二个十年以来，中国对非经济援助已经超过了世界银行在非洲的援助额度，且中国的援助不附带政治条件，受到了非洲国家的普遍欢迎。正如塞内加尔前总统阿卜杜拉耶·瓦德（Abdoulaye Wade）在英国《金融时报》上撰文指出的：“中国的援助方式比欧洲投资者、国际组织和非政府组织的援助方式更适合我们，后者太缓慢；中国快速经济振兴计划值得我们非洲国家学习。”<sup>②</sup>

再次，全球金融危机爆发以来，中国在国际经济组织中新规范塑造更趋明显。例如，中国人民银行行长周小川在 IMF “特别提款权”（SDR）的基础上，提出的“超级主权”全球货币（Super-sovereign Reserve Global Currency）特别提款权，用以代替美国在国际金融体系中的地位；<sup>③</sup> 中国政府还在国际上推行人民币结算试点，避免对相对疲软的美元的结算依赖。自 2008 年全球金融危机以来，中国对全球金融改革的呼声不断高涨。例如，周小川在 2010 年 4 月明确指出，IMF 需要改革；全球经济的主要风险来自于发达国家；主权债务风险已经成为全球金融稳定和经济复苏的重大和现实的威胁，其潜在的系统影响值得国际社会关注。<sup>④</sup> 中国在国际经济和金融领域提出的改革构想也得到国际社会的积极响应。2012 年 3 月，金砖五国行动以“超级主权”全球货币取代美元的地位。2016 年 1 月，IMF 宣布《董事会改革修正案》正式生效，以推进份额和治理改革。根据方案，约 6% 的份额将向新兴市场和发展中国家转移，中国份额占比将从 3.996% 升至 6.394%，排名从第六位跃居第三，仅次于美日。中国、巴西、印度和俄罗斯 4 个新兴经济

---

<sup>①</sup> Ibid., p. 114.

<sup>②</sup> Stephen Olson, “The Evolving Role of China in International Institutions,” *The U.S.-China Economic and Security Review Commission*, January 2011, pp. 17-29.

<sup>③</sup> Nina Hachigian, Winny Chen, and Christopher Beddor, “China’s New Engagement in the International System,” Washington, D.C.: Center for American Progress, November 2009, p. 26.

<sup>④</sup> Stephen Olson, “The Evolving Role of China in International Institutions,” p. 28.

体跻身 IMF 股东前十名。该方案生效后, IMF 的“特别提款权”货币储备规模也从原来的 2385 亿美元增至 4770 亿美元。<sup>①</sup>

最后, 全球金融危机爆发以来, 中国积极促进 G20 机制化建设。G20 机制化建设符合全球新兴经济体的共同利益, 因为 G20 成员中近一半属于发展中大国, 中国、韩国、印尼、沙特、土耳其、印度、日本等亚洲国家占七席, 同时中国、俄罗斯、印度、巴西和南非金砖五国全部在 G20 中, 进一步提升了中国作为亚洲大国和金砖国家的地位, 有助于提升亚洲国家和新兴经济体在国际新规范塑造中的地位。与西方七国集团相比, G20 具有以下特点: 一是代表性, 它兼顾不同地域的发达和发展中经济体, 人口占全球的 2/3, 国土面积占全球的 60%, GDP 占全球的 90%, 贸易额占全球的 80%; 二是平等性, 基于协商一致的原则, 新兴经济体同发达经济体在相对平等的地位上交换看法; 三是实效性, G20 为应对金融危机、促进世界经济复苏、推动国际金融货币体系改革扮演重要角色。<sup>②</sup> 例如, 2016 年 9 月 G20 杭州峰会将重点讨论“创新增长方式”、“更高效全球经济金融治理”、“强劲的国际贸易和投资”、“包容和联动式发展”四大议题, 也是中国参与全球经济规范重塑的重要多边舞台。<sup>③</sup> 此外, 在 APEC 中, 中国积极主张消除贸易保护主义, 将该组织建设成为亚太地区重要的“开放型地区组织”; 在金砖五国机制中, 中国倡议成立了金砖国家新开发银行, 这些都促进了中国在国际经济组织中的新规范塑造。

#### (四) 中国在国际环境组织中的新规范塑造

国际环境组织以联合国气候变化会议为代表, 中国对国际新规范的塑造也日益明显。2007 年, 中国投资 120 亿美元用于可再生能源的开发, 仅次于德国。客观地讲, 无论是发展中国家还是发达国家都认为环境保护和气候问题事关全人类的共同利益, 但在责任分担方面却存在不同看法。以美、欧、

---

<sup>①</sup> 《IMF 份额改革正式生效, 中国投票权升至第三》, 载《证券日报》2016 年 1 月 29 日, 第 A2 版。

<sup>②</sup> 《二十国集团》, 2016 年 G20 峰会官网, 2015 年 12 月 1 日, [http://www.g20.org/gyg20/G20jj/201510/t20151027\\_871.html](http://www.g20.org/gyg20/G20jj/201510/t20151027_871.html)。

<sup>③</sup> 姜增伟: 《凝聚起全球工商界智慧, 共谋世界经济增长之策》, 载《人民日报》2016 年 6 月 14 日, 第 1 版。

日等为代表的西方发达经济体认为，无论是发展中国家还是发达国家，都应承担同等的责任，但中国政府在国际气候大会上多次倡导“共同但有区别的责任（Common but Differentiated Responsibilities）”原则，即各国在环境和气候问题上面临共同责任，但发达国家理应在节能减排方面树立榜样，为发展中国家调整能源和产业结构提供更多的技术转让和资金支持，并且充分照顾到发展中国家国情多样性和发展水平差异性的实际情况，更加有耐心。2015年11月，习近平主席在气候变化巴黎大会上宣布，中国将于2030年左右使二氧化碳排放达到峰值并争取尽早实现，2030年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%—65%，非化石能源占一次能源消费比重达到20%左右。<sup>①</sup>

在国际气候大会上，中国经常走在其他发展中国家甚至发达国家前面。例如，中国早在2002年就批准了《京都议定书》，在遵守国际气候规范方面树立了榜样，也带动了加拿大和俄罗斯在中国之后批准《京都议定书》；<sup>②</sup>在2009年12月的哥本哈根联合国气候变化会议上，中国顶住西方压力，提出“发展中国家的发展权不容剥夺”的主张，这一立场客观上有助于非西方国家提升其在联合国气候变化会议上的话语权。<sup>③</sup>2015年9月，中国宣布设立200亿元中国气候变化南南合作基金，并于2016年启动在发展中国家开展10个低碳示范区、100个减缓和适应气候变化项目及1000个应对气候变化培训名额的合作项目。<sup>④</sup>

### 三、中国在地区性国际组织中的规范塑造

中国参与的地区组织大体可分为两类，一是中国主动融入的地区组织，二是中国积极构建的地区组织。前者如APEC、东盟地区论坛等，中国对新

---

<sup>①</sup> 《习近平在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话》，载《新华每日电讯》2015年12月1日，第1版。

<sup>②</sup> Ann Kent, *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*, p. 250.

<sup>③</sup> Malcolm Cook, “The Historical and Economic Foundations of China’s International Norms,” *ASPI Strategic Policy Forum*, 22 June, 2011, p. 5.

<sup>④</sup> 《习近平在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话》。

规范的塑造主要以提出某些议题为主，如中国在 APEC 提出将食品安全作为讨论的议题；<sup>①</sup> 后者则体现出中国区域一体化的总体构想，如中阿合作论坛、中非合作论坛、中国—东盟自贸区和上合组织等，这些组织体现出中国提出的“尊重多样性”、“民生为先”、“开放地区主义”和“结伴而不结盟”等地区主义新规范。

### （一）尊重多样性的新规范——以中阿合作论坛为例

中国属于东方儒家文明的代表，阿拉伯世界属于伊斯兰文明的代表。前者是主权国家，后者是 22 个阿拉伯国家组成的政治联盟，在政治制度、意识形态、宗教派别、经济发展阶段、与西方关系等领域差异甚大。中国在充分尊重阿拉伯世界多样性的基础上，与阿拉伯国家建立了战略关系。2004 年“中国—阿拉伯国家合作论坛”（简称“中阿合作论坛”）成立以来，中阿经贸和文化关系快速发展，截至 2015 年，中国成为阿盟第二大贸易伙伴和 10 个阿拉伯国家的第一大贸易伙伴。2014 年 6 月，习近平主席在出席中阿合作论坛第六届部长级会议上提出中阿“1+2+3”的战略构想，其中“1”是以能源合作为主轴，“2”是以基础设施建设、贸易和投资便利化为两翼，“3”包括核能、航天卫星和新能源。”<sup>②</sup>

基于阿拉伯世界多样性的基本认识，中阿战略合作主要依靠双边机制和多边合作两个舞台。双边机制主要表现为中国高度重视阿拉伯世界地区强国的作用，现已与埃及、阿尔及利亚、沙特、阿联酋、卡塔尔、约旦、摩洛哥、苏丹、伊拉克 9 个阿拉伯国家建立双边战略伙伴关系，其中与埃及（2014 年）、阿尔及利亚（2014 年）和沙特（2016 年）建立全面战略伙伴关系。2016 年习近平主席首次出访便选择了两个阿拉伯国家，进一步提升了双边战略合作关系的水平。多边合作主要以中阿合作论坛机制化建设为平台。2016 年 1 月，中国公布首份《中国对阿拉伯国家政策文件》，系统阐述了中阿合作论坛框架下全方位合作关系。2016 年 5 月，中阿合作论坛第七届部长级会议在多哈举行。双方在《多哈宣言》中强调要加强中阿合作论坛机

<sup>①</sup> Stephen Olson, “The Evolving Role of China in International Institutions,” p. 10.

<sup>②</sup> 习近平：《弘扬丝路精神，深化中阿合作——在中阿合作论坛第六届部长级会议开幕式上的讲话》，载《人民日报》2014 年 6 月 5 日，第 2 版。

制建设，如文明对话机制、企业家大会、能源合作论坛、新闻合作论坛、友好大会、互办艺术节等 6 大机制；召开广播电视、卫生合作、北斗 3 个合作论坛；发挥技术转移中心、核能培训中心、北斗卫星导航系统落地 3 大高新项目的引领作用。<sup>①</sup>

## （二）平等、互利、合作的新规范——以中非合作论坛为例

在近代，如果说拉美是美国崛起的后院与依托，东欧和中亚是苏俄崛起的后院与依托，非洲则是欧洲列强崛起的后院与依托。在西方列强开展的长达数百年的殖民统治过程中，非洲实际上与欧洲列强形成了沃勒斯坦（Immanuel Wallerstein）提出的单向度“中心—外围”结构，西方殖民大国与非洲殖民地的关系并无“平等、互利、合作”可言；冷战期间，非洲成为美苏竞争的“主战场”，经济援助成为大国联系非洲的主要纽带；冷战结束后特别是进入 21 世纪以来，随着中国的和平发展，非洲这块发展中国家最密集的大陆正朝着“多向度”、“网状平等型”的多元文明交往、自主对话的方向转变。<sup>②</sup> 随着和平、发展、合作的时代主题进一步凸显，中国和非洲之间面临着构建战略合作关系的巨大潜力，中国国内体制的变迁、非洲国内政治的发展与国际体系的转型成为影响未来中非战略合作的主要因素。2000 年中非合作论坛的成立，旨在将双方的合作制度化，包括中国向非洲提供技术培训、减债、贷款、援助和加强非洲基础设施建设等。2006 年 11 月，中非合作论坛北京峰会暨第三次部长级会议在北京举行，中国同 48 个非洲国家代表团齐聚一堂，这在国际关系史上还是第一次。<sup>③</sup> 2015 年 12 月 4—5 日，中非合作论坛约翰内斯堡峰会举行，会议一致同意将中非关系提升为全面战略合作伙伴关系，通过了《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》和《中非合作论坛——约翰内斯堡行动计划（2016—2018）》，决心共同致力于做强和夯实政治上平等互信、经济上合作共赢、文明上交流互鉴、安全上守望

---

<sup>①</sup> 于杰飞：《“一带一路”上谱写中阿友谊的“欢乐颂”》，载《光明日报》2016 年 5 月 16 日，第 12 版。

<sup>②</sup> 刘鸿武、李新烽主编：《全球视野下的达尔富尔问题研究》，世界知识出版社 2008 年版，第 244 页。

<sup>③</sup> 杨福昌：《中非关系的里程碑》，载张德广主编：《变动的世界与中国外交》，世界知识出版社 2008 年版，第 78 页。

相助、国际事务中团结协作“五大支柱”。<sup>①</sup>

中非合作论坛体现了中国在地区组织中的新规范——平等、互利、合作，它是双方政治合作的自然延伸。近代西方从未平等对待非洲，而中国能够将非洲国家以兄弟相待，体现了双方的主权平等、互利共赢的新型合作关系。中非双方同属发展中国家，强调发展模式的多样性，认为各国人民有权选择自己的发展道路；主张在人权问题上开展对话而不是动辄采取制裁；主张社会制度和发展模式的多样性而不是西方政治制度和价值观垄断非洲。

中非政治关系的发展超越了双边关系的范畴，具有全球性意义，成为影响中国与美国、欧盟、俄罗斯、东盟和非盟等大国和国家集团关系的重要因素。正如中国学者所言，中非关系往往是撬动中国与外部世界关系结构的一个支点，是中国有尊严地走向外部世界的一个平台。<sup>②</sup>然而，与新时期中阿关系一样，中非合作论坛这种非正式机制易于使双方达成共识，但双方合作的制度化程度仍有待提升。

（三）开放地区主义的新规范——以中国—东盟领导人会议机制(10+1)为例

中国和东盟十国不仅政治制度、意识形态、发展道路、宗教信仰差异甚大，而且存在现实的领土争端，包括中国、越南、马来西亚和菲律宾等国围绕西沙和南沙群岛归属的争端，新加坡、马来西亚和印尼之间的领土争端、泰国与柬埔寨的领土争端等。与跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）等排他性地区安排不同，中国尊重东盟成员国国情的多样性和与域外大国建立多重战略合作关系，主张实行开放的地区主义。根据马来西亚前总理马哈蒂尔 1990 年的倡议，东亚经济共同体（East Asia Economic Caucus）或东亚共同体旨在将东盟十国与中国、日本、韩国紧密地联系在一起，将北京、首尔、东京、上海、台北、香港、马尼拉、河内、曼谷、新加坡、吉隆坡、雅加达等东亚大城市连为一体，并将东北亚中日韩共同体，中国大陆、中国台湾、香港和澳门形成的大中华共同体，以及东盟

<sup>①</sup> 《习近平出席中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式并发表致辞》，载《人民日报》2015年12月5日，第1版。

<sup>②</sup> 刘鸿武、李新烽主编：《全球视野下的达尔富尔问题研究》，第248-249页。

三个共同体连为一体，形成“哑铃结构”<sup>①</sup>，使日本海、黄海、东海和中国南海这一广阔海域成为宁静、和平与繁荣之海，成为并列于欧盟和北美自由贸易区的世界第三大经济共同体。在东亚共同体建设中，中国地方政府尤其是省市级单位正发挥积极作用，如图们江区域合作、大湄公河次区域合作等。

就与东盟关系而言，美国在冷战期间曾经建立了“辐辏”体系，即以美国为中心，以东南亚国家为外围，建立密切的军事、政治和经济关系；日本在 20 世纪 80 年代提出了“雁形模式”战略，提出以日本为雁头、以“四小龙”为雁身、以其他国家为雁尾的发展战略。<sup>②</sup> 无论是辐辏体系还是“雁形模式”体系都是建立在非对称关系基础上，实际上将东南亚国家放在次要的被领导和被支配的位置。诚然，中国和东盟十国在经济规模、地域面积、军事实力和人口数量等诸多方面悬殊，具有鲜明的非对称性。但中国实践的开放地区主义建立在主权平等的基础上，彰显全方位开放性、弱制度性、有限约束性等特点，既注重区域内合作，又强调对区域外国家和国际组织开放，倡导平等、互信、合作与发展，实际上体现了中国和东盟成员国的求同存异。<sup>③</sup> 它强调中国和东盟开展功能性合作，为今后东亚经济和政治共同体建设奠定经济、机制和理念的基础。2015 年 11 月，李克强总理在出席第 18 次中国—东盟（10+1）领导人会议上指出：双方要明确以增进互信夯实合作根基、融合发展促进共同繁荣、求同存异缩小分歧为发展大方向，抓住难得历史机遇，充分对接各自发展战略，提升 11 个国家整体发展水平，力争实现 2020 年建成东亚经济共同体目标。<sup>④</sup>

#### （四）结伴而不结盟的新规范——以上海合作组织为例

如果说北约是冷战思维的产物，是集团政治斗争的工具，上合组织则无意与其他国家和国际组织搞军事对抗，或使用武力解决成员国与其他国家的矛盾和纠纷，与北约存在根本区别。上合组织安全合作有指向外部威胁的一

<sup>①</sup> 陈洁华著：《21 世纪中国外交战略》，时事出版社 2001 年版，第 202 页。

<sup>②</sup> Zha Daojiong and Hu Weixing, *Building a Neighborly Community: Post-Cold War China, Japan, and Southeast Asia*, Manchester: Manchester University Press, 2006, p. 19.

<sup>③</sup> 苏浩：《东亚开放地区主义的演进与中国的作用》，载《世界经济与政治》2006 年第 9 期，第 43 页。

<sup>④</sup> 《对接发展战略，提升发展水平，促进东亚地区永久和平与繁荣》，载《人民日报》2015 年 11 月 22 日，第 1 版。

面，但其具体所要防范的对象并未在条约中明确说明。十余年来，上合组织成员国在应对非传统威胁层面进行了密切的安全合作，形成了“结伴而不结盟”的欧亚新型合作关系。2015年7月，上合组织成员国乌法峰会通过关于启动接收印度、巴基斯坦加入上合组织程序的决议；阿富汗、白俄罗斯、伊朗、蒙古目前是观察员国；阿塞拜疆、亚美尼亚、柬埔寨、尼泊尔、土耳其、斯里兰卡是对话伙伴国，上合组织已经成为联系东亚、南亚、中亚、中东、欧洲和俄罗斯等欧亚大陆主要国家的重要安全合作平台。上合组织体现出中国在区域安全领域的新规范塑造，其“结伴而不结盟”主张主要具有以下特点：

第一，安全上的软制衡。上合组织与北约存在与生俱来的地缘政治竞争性，它的存在客观上对北约具有某种平衡作用。这种平衡不是精心设计的，而是自然产生的。<sup>①</sup>但是，中俄和中亚国家均在政策宣示上重申，上合组织的成立和它的目标都不针对美国或北约。中国与俄罗斯等开展安全合作，反对霸权主义和强权政治并不寻求军事上对抗北约，不寻求推翻西方主导的国际体系，而是试图通过政治上的对话与外交上的协调敦促西方国家兼顾发展中大国的核心关切，试图从政治上对美国主导下的北约和美日联盟采取软制衡，推动未来的多极化世界更加公正，也更能新兴大国提供一席之地，使国际体系更符合发展中国家的利益。这种软制衡风险更低，需要支付的成本也更小。2015年7月上合组织乌法峰会发表的《上海合作组织成员国元首关于世界反法西斯战争暨第二次世界大战胜利70周年的声明》指出：“坚决反对从道德和法律上歪曲二战成果，以及忘记这一全人类悲剧教训的图谋。”<sup>②</sup>这一声明就是对日本右翼势力的“软制衡”。

第二，战略上的模糊性。上合组织框架下，中国外交政策路线强调要努力发展国家实力和培育国际伙伴，在追随战略和中立战略之间寻求中间道路，同时力图避免采取明显的霸权战略或制衡战略所带来的挑衅性结果。通过与世界上许多大国和大国集团开展首脑外交，中国构建了伙伴关系网络，

---

<sup>①</sup> 赵华胜著：《中国的中亚外交》，时事出版社2008年版，第438页。

<sup>②</sup> 《习近平出席上海合作组织乌法峰会并发表重要讲话》，载《人民日报》2015年7月11日，第1版。

凸显大国之间在安全领域的平等、协作的伙伴关系。这种伙伴关系网络具有重要的积极意义：一是建立稳定的双边关系，但不公开针对任何第三方；二是促进伙伴国多领域的协调与合作；三是不干涉伙伴国的内政，避免国内政治的争论以及消除政治制度差异对伙伴国外交的影响；四是建立定期政界和军方会晤机制，使军事和外交连为一体。<sup>①</sup>

第三，大国间的协调。上合组织成立以来，中国外交不仅强调和平与发展，而且强调大国之间的合作与协调。大国之间既需要斗争，也需要联合，包括对美国。上合组织有望使中、俄、美、日、欧、印等相互协调，能够超越“敌人的敌人是我的朋友”、“朋友的敌人是我的敌人”这一非黑即白、零和博弈的逻辑；中国强调，“一带一路”倡议与俄罗斯的“欧亚经济联盟”战略完全可以对接，中、俄、印、伊朗和土耳其等欧亚大陆国家有必要加强协调与沟通。上合组织重申：当地区和平、稳定与安全受到威胁时，上合组织成员国将立即举行磋商，对突发事件立即作出反应。<sup>②</sup> 2016年5月上合组织成员国外长会议结束后，上合组织秘书长阿利莫夫就南海问题发表声明指出，上合组织理解并支持中国政府为维护南海地区和平稳定所做出的努力。<sup>③</sup> 从以上可以看出，上合组织是一种新型安全合作关系，它具有很强的地区大国协调的色彩。

## 结束语

新中国成立以来，随着国际秩序的转型，中国在国际体系中的角色和地位也发生了变化，中国与国际和地区组织的互动关系也不断演变，大体可分为国际规范的抵制者（新中国成立到20世纪70年代初）、国际规范的怀疑者（1971—1979年）、国际规范的接受者（1979—1989年）、国际规范的

---

<sup>①</sup> 金骏远著：《中国大战略与国际安全》，王军、林民旺译，社会科学文献出版社2008年版，第45、147、151页。

<sup>②</sup> Marcel de Hass, *Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and beyond*, London and New York: Routledge, 2010, p. 44.

<sup>③</sup> 《上海合作组织秘书长就南海问题发表声明》，载《光明日报》2016年5月25日，第12版。

利用者（1989—2003年）和国际规范的重塑者（2003年以来）五个阶段。这五个阶段既体现出中国国际地位的提高和国际话语权扩大，也彰显出中国认识、内化、接受和改造国际规范的动机和能力。未来，随着中国从世界大国向世界强国迈进，中国塑造新规范的能力将进一步提高，通过游戏规则的重塑和议题的重置，中国不仅能够体现东亚文明古国的智慧，也能够提升中国嵌入式的议题设置能力，增加中国在国际社会中的话语权、集体倡议能力与参与全球治理的能力。

国际规范的塑造过程，实际上就是提升一国隐性权力的过程。在此过程中，尽管中国已经在国际安全组织、国际政治组织、国际经济组织、国际环境组织以及地区组织的规范塑造方面取得巨大进步，包括在联合国、世界卫生组织、IMF、世界银行等国际组织中任职的华人数量的增加，中国理念、中国方案和中国立场日益引起各方的关注。中国在国际和地区组织中新规范的塑造（表1），体现出北京共识与华盛顿共识治理模式的差异性，是一种发展理念的竞争。<sup>①</sup> 这些不同点表现在：中国偏好非正式协定，西方偏好正式制度；中国偏好进程，西方偏好规章；中国偏好软约束，西方偏好硬约束；中国主张国际组织的开放性与包容性；西方主张国际组织的封闭性与排他性；中国倡导多元价值观基础上的任务导向型合作；西方倡导共同价值观基础上的责任分担。

与美欧等西方发达国家相比，中国在规范塑造方面仍存在较大差距，尤其是在国际规范面前被动应对的局面尚未从根本上得到改变。因此，随着新兴大国在全球治理中的地位进一步提升，中国塑造国际新规范的能力建设仍有较大提升空间。

首先，中国外交与外事工作部门对外应获得更多授权，以增强国际谈判的自主性，提高其在外交与外事活动中提出倡议的积极性与主动性，提升中国在国际规范塑造过程中的国际游说能力。

---

<sup>①</sup> Stephen Olson, "The Evolving Role of China in International Institutions," p. 84.

表 1、中国在国际和地区组织中的新规范塑造

性质 组织	分类	主要代表	新主张、新规范	规范塑造能力
全球性 国际组织	国际安全组织	裁军会议、《核不扩散条约》审议大会和《全面禁止核试验条约》审议大会	执行统一标准、共同安全、渐进实施、核大国率先	中
	国际政治组织	国际劳工组织、联合国反酷刑委员会、联合国人权委员会等	去政治化、集体人权、发展权优先、主权至上、司法主权	低
	国际经济组织	IMF、APEC、世界银行、G20、亚投行、金砖国家新开发银行、丝路基金等	去政治化、渐进改革、反对贸易保护主义、开放的地区主义、“超级主权”全球货币	高
	国际环境组织	联合国气候变化会议等	共同但有区别的责任、重视发展中国家的发展权、向发展中国家提供节能减排援助	中
地区性 国际组织	中东为主	中阿合作论坛	尊重对象国多样性、双边与多边机制相结合	中
	非洲	中非合作论坛	平等、互利、合作	中
	东南亚	中国—东盟 10+1 领导人会议机制	开放的地区主义	低
	中亚为主	上海合作组织	结伴而不结盟	高

资料来源：笔者自制。

其次，在国际人权规范方面，中国尚未提出让国际社会普遍接受的人权规范，只是停留在被动应对西方的人权指责层面。中国应提出在国际政治组织中自己的规范主张，尤其对“人权”内涵的本源重新加以解读，真正体现出大国政治自信和理论自信。

再次，在规范塑造过程中，中国还需打破西方—非西方二元对立的惯性思维，解放思想，关注新情况与新问题，包括在国际经济和气候大会等组织中，无需刻意宣传新兴大国与西方大国的对垒。新时期，无论是西方还是非西方国家，都不是铁板一块的。中国需要认真研究，西方主导的国际安全、政治、经济和环境规范中哪些是符合时代潮流的理念与实践，哪些是过时理念与实践；哪些符合世界主要国家中长期发展利益，哪些不符合世界主要国家中长期发展利益；哪些规范是通过中国的努力和其他成员的接受能在短期内加以改变的，哪些是中国短期内没法改变的。

最后，在以往国际规范建设过程中，中国习惯于同广大发展中国家步调一致，但在新时期发展中国家日益分化和多样化时代下，很多国家与中国存在不一致看法，影响了中国的新规范塑造能力。随着中国国力的进一步提升，中国笼统地从全体发展中国家的角度提出新规范的做法，难以满足自己的利益需要。中国必须学会如何在规范塑造时组建政策联盟，联合其他国家，组建“小集团”，形成任务导向型“利益共同体”，共同发起倡议、提出新规范。2015年中国发起组建的亚投行，创始会员国中既有发达经济体，又有发展中经济体；既有亚洲邻国，又有欧洲大国，实际上突破了传统西方—非西方阵营之间的藩篱，是在利益共同体的基础上，超越政治分歧、共同塑造国际规范、推动国际共治的有益尝试。

[收稿日期: 2016-04-22]

[修回日期: 2016-06-22]

[责任编辑: 樊文光]

# 网络恐怖主义与“一带一路” 网络安全合作\*

汪晓风

**【内容提要】** 网络恐怖主义是网络空间与经济社会运行融合和国际恐怖主义演变两大趋势互动的结果，当前网络恐怖主义主要表现为宣扬恐怖理念、招募组织成员、发布恐怖信息、传授恐袭技能等网络支恐活动。对“一带一路”合作而言，网络恐怖主义意味着助推地区恐怖主义势力发展，阻碍信息基础设施互联互通，干扰“一带一路”合作社会基础等不利影响。推动反恐和网络安全合作，可以提升“一带一路”倡议在促进共同安全方面的吸引力，保障“一带一路”合作项目顺利实施，预防恐怖主义在网络空间滋生和蔓延。作为“一带一路”倡议发起国，中国可以通过区域反恐合作和网络安全合作，建立打击网络恐怖主义的共识，促进应对网络恐怖主义的政策协调和机制合作。

**【关键词】** “一带一路” 网络恐怖主义 反恐合作 网络安全合作

**【作者简介】** 汪晓风，复旦大学美国研究中心、复旦大学台湾研究中心副研究员

**【中图分类号】** D815.5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)04-0116-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201604007

---

\* 本文系国家社科基金一般项目“美国棱镜计划的系统分析及综合应对研究”（项目编号：15BGJ049）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵意见和建议，文中错漏由笔者负责。

近年来,恐怖主义的发展日益与网络空间相融合,恐怖主义势力越来越频繁地使用互联网来传播恐怖主义理念、招募战斗人员和支持者、散布恐怖信息、施加政治影响,演化出以网络支恐为核心的网络恐怖主义形态,对国际社会构成新型威胁。同时,恐怖主义势力也从未放弃对关键信息基础设施和重要网络系统发动网络攻击的企图,给网络空间安全带来潜在风险。“一带一路”倡议覆盖亚、欧、非六十余个国家,是恐怖主义势力聚集和恐怖主义活动活跃的地区,防范和应对网络恐怖主义应当成为“一带一路”区域合作的重要内容。中国既面临恐怖主义的威胁,也是跨国网络攻击的受害者,作为“一带一路”倡议发起国,可在推动“一带一路”沿线国家合作应对网络恐怖主义方面发挥主导作用。笔者将重点探讨网络恐怖主义的演变和网络支恐活动的主要表现,网络恐怖主义对“一带一路”合作的影响,以及在“一带一路”倡议框架下应对网络恐怖主义的合作路径。

## 一、“一带一路”倡议面临网络恐怖主义威胁

作为网络与恐怖主义相结合的产物,网络恐怖主义是网络空间与世界经济社会运行日益融合和国际恐怖主义发展两大趋势互动演变的产物:一方面,互联网应用范围不断扩大和人类社会日益依赖网络空间,为网络恐怖主义提供了滋生的土壤;另一方面,面临国际社会联合打击压力,恐怖主义势力寻求利用新技术手段争取支持者和扩展影响力,也推动了网络恐怖主义的兴起。网络恐怖主义既是“一带一路”沿线国家正在面临的现实威胁,也是“一带一路”合作顺利推进需要化解的潜在风险。

### (一) 网络恐怖主义的演变

早在 20 世纪 90 年代中期互联网开始发展之初,一些国家就非常警惕关键信息基础设施和重要网络系统成为恐怖袭击目标的可能,并采取措施遏止恐怖主义和激进分子利用互联网来扩展恐怖和极端活动的的能力,而这正是网络恐怖主义通过互联网制造社会恐慌和支持恐怖主义活动的主要体现。

作为互联网创始国和高度网络化的国家,美国在积极推广互联网应用的

同时，也认识到需要防范恐怖主义对计算机网络系统发动攻击的可能。巴里·科林（Barry C. Collin）首先提出网络恐怖主义的概念，并将其界定为网络与恐怖主义结合的产物。<sup>①</sup>克林顿政府非常重视对关键信息基础设施的保护，重点是防止对关键信息基础设施的恐怖主义攻击，同时阻止恐怖主义分子获得先进的信息通讯技术。美国 1996 年《参与和扩展的国家安全战略》指出，要尽力防止恐怖主义和大规模杀伤性武器等破坏性力量对美国的重要信息系统构成威胁。<sup>②</sup>1999 年《新世纪国家安全战略》认为，恐怖主义分子、犯罪集团或敌对国家可能发动网络攻击，从而对美国国家安全构成跨国威胁，“国家关键基础设施面临各种威胁，除了物理的攻击或破坏，还有来自恐怖主义分子或犯罪集团以及敌对国家的网络攻击威胁”，“各种复杂技术越来越容易获取意味着流氓国家和恐怖主义分子可以得到更大的破坏能力。”<sup>③</sup>“9·11”恐怖主义事件发生后，小布什政府将防止恐怖势力发动网络攻击作为反恐战略的重要内容，奥巴马政府则将恐怖主义和网络攻击提高到国家安全威胁的最高层级。美国的政策演变清晰地反映出网络恐怖主义的发展脉络。

对网络恐怖主义的早期关注主要是对恐怖主义分子发动网络攻击的担忧，认为恐怖主义分子可能通过入侵计算机系统、植入特洛伊木马和传播恶意病毒等方式，中断水利、电力、电信、金融等关键基础设施的运行，引发社会动荡和经济损失，或操控水坝和化工厂等设施的控制系统，制造重大安全事故和大规模人员伤亡。然而，迄今为止尚未有恐怖主义分子对关键信息基础设施和重要网络系统发动网络攻击、并造成重大经济损失和人员伤亡的实例。对这一现象，有两种解释：一是各国的严格保护使恐怖主义分子难以下手，因为那些关乎国计民生和国家利益的关键信息基础设施都是各国政府的保障重点，对支撑其运行的重要网络系统也采取高度严密的保护措施，甚

---

<sup>①</sup> Barry C. Collin, “The Future of Cyberterrorism: Where the Physical and Virtual Worlds Converge,” *Crime & Justice International*, Vol. 13, Issue 2, 1997, p. 16.

<sup>②</sup> U.S. White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, D.C., February 1996, p. 26.

<sup>③</sup> U.S. White House, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, D.C., December 1999, p. 14.

至从物理上与互联网隔离；二是恐怖主义分子之所以迄今未能成功实施对关键信息基础设施和重要网络系统的网络攻击，是因为恐怖主义组织无法获得组织大规模和高水平网络攻击的技术、人员和能力。在诸如利用震网病毒破坏伊朗核能设施、发动网络攻击致使爱沙尼亚和格鲁吉亚全国网络长时间中断运行等案例的背后，都有大国政府的支持和参与，而个人黑客、网络犯罪集团或是恐怖主义组织尚未掌握发动这种国家层级网络攻击的能力。

恐怖主义组织和恐怖主义势力转而越来越乐于和善于利用互联网作为支持恐怖主义活动的途径和手段，从基地组织通过网络聊天室和电子邮件与支持者联系、在新闻网站和论坛上发布恐怖主义信息、通过网络媒体公布斩首画面和基地首领本·拉登的音视频讲话，到“伊斯兰国”制作精美招募宣传广告、以网络支付和数字货币募集、运作和转移资金、通过云存储保存和分发培训录像、在社交媒体上与支持者互动等等，恐怖主义组织利用互联网进行信息传播、资金管理和在线交流越来越熟练，因此网络支恐活动逐步成为当前网络恐怖主义的主要表现方式，如何协调各方政策立场和形成联合行动能力，有效应对这类“软恐怖”活动是对当前国际反恐合作机制的新挑战。

## （二）网络支恐活动的主要表现

网络支恐是当前网络恐怖主义的主要表现，即恐怖主义分子利用互联网开展招募、宣传、策划、洗钱、组织恐怖主义袭击等活动，这已经成为全球恐怖主义发展变化的重要特点，“一带一路”沿线的部分国家甚至成为网络支恐活动的策源地。

首先，宣扬和传播恐怖主义理念。当今世界是一个开放和多元的社会，信息来源广，传播速度快，恐怖主义组织认识到瞒骗和煽动已不能获得长期支持，需要对其核心理念和政治诉求进行包装，融入宗教、民族、文化和情感等易于传播和触及内心的内容，并赋予手段和目标的正当性和神圣色彩。互联网开放的信息发布机制和便捷的互动传播应用为恐怖主义宣扬扩展其理念诉求提供了便利。近年来，恐怖主义组织积极探索网络传播规律，寻找在海量信息中接触受众和保持黏性的方法。例如，“伊斯兰国”将系统阐述“建国”理念和实现途径的内容发布在其官方网站上，同时利用公共网络平

台推送短平快的言论信息。又如，联合国安理会认定的恐怖主义组织“东突厥斯坦伊斯兰运动（东伊运）”也很擅长运用网络进行恐怖主义支持活动，该组织运行的“以色列之声”宣传中心利用网络存储及分发暴力恐怖主义和宗教极端内容的资料信息。据中国公安部数据，“东伊运”从2010年到2014年在互联网上发布的恐怖主义音视频就高达282部，且数量逐年增多。<sup>①</sup>恐怖主义组织还通过社交媒体向一些政府叫板，要求进行公开的“政策辩论”。

其次，招募恐怖主义组织战斗人员和追随者。互联网应用特别是社交媒体的普及，为恐怖主义组织通过网络平台招募新成员提供了非常有效的途径。据《纽约时报》报道，至2015年8月，估计有超过4000名西方人奔赴叙利亚和伊拉克，其中女性超过550名。为了吸引年轻女孩，“伊斯兰国”精心拍摄了大量手拿武器、相貌英俊的圣战分子照片，加上富有诗意和浪漫气息的文字，让一些西方女孩认为有机会与帅气的极端武装人员相恋。对这些女孩而言，加入“伊斯兰国”是一种从父母及令她们失望的西方社会中解脱出来的途径。对“伊斯兰国”而言，招募到西方女性对提振士气大有帮助，因为可以显示圣战的吸引力，他们还可以用这些女孩来诱使更多追随者，“看，这些女孩选择圣战而非西方。”那些西方女孩用宗教和极端方式表达自己的叛逆，在她们的世界中，伊斯兰信仰就是朋克和摇滚，戴头巾则是解放自我，胡须则意味着性感。<sup>②</sup>可见网络恐怖主义在利用虚拟空间和快捷网络宣传方面已经具有很强的系统性和煽动力。

第三，散布传播恐怖主义信息，施加政治和社会影响。恐怖主义采取所有手段的核心目的都是为了制造恐怖，而通过对社交媒体工具和云存储空间的恰当使用，可以达到放大恐怖效果和扩展传播范围的目的。因此，不难理解恐怖主义组织为何特别积极地认领各种具有强烈震撼效应的灾难、爆炸和恐怖主义袭击事件。随着网络技术的发展，恐怖主义组织越来越擅长运用最新的多媒体设计和制作技术，最大限度地将斩首、残杀和战斗的血腥和恐怖

---

<sup>①</sup> 2014年11月20日中国公安部网络安全保卫局局长顾建国在乌镇互联网大会上的讲话，网络视频见<http://www.wicnews.cn/system/2014/11/19/020368140.shtml>。

<sup>②</sup> Katrin Bennhold, “Jihad and Girl Power: How ISIS Lured 3 London Girls,” *The New York Times*, August 18, 2015, p. A1.

主义的场面渲染出来,从而对受害者家属、当事国和国际社会造成强烈的心理冲击。恐怖主义组织对于能够施加政治影响的技术和手段都毫不迟疑地加以使用。有评论认为,互联网特别是社交媒体已经成为“伊斯兰国”对国际社会和各国政府展开宣传战和心理战的场所。例如,2013年4月23日,自称“叙利亚电子军”(Syrian Electronic Army)的恐怖主义组织侵入美联社推特官方帐号,并发推文称“白宫发生两次爆炸,奥巴马受重伤”,这一消息导致美国社会恐慌和股指大幅波动。<sup>①</sup>由于互联网的开放性和一些国家给予网络传播不受约束的自由,恐怖主义组织在开放的社交媒体平台上发布信息和建立链接,将大量恐怖主义音视频资料存储在云存储空间,既规避了法律限制,又可以最大限度地扩大传播效果。

第四,传授恐怖主义技术技巧,训练恐怖主义袭击能力。恐怖主义组织通过录制音视频、编制手册教材,详解枪械、弹药、毒品等恐怖主义工具的制造和爆炸、绑架、恐吓等恐怖主义手段的运用,通过社区论坛发布、电子邮件群发、网络课堂教学等途径进行传播。如“东伊运”在推特上开设账户,并在专门时段详细介绍多种炸药的制作方式,节目音频被录制下来,作为恐怖主义技术训练教材转发。<sup>②</sup>对于恐怖主义组织而言,通过网络传播暴恐手段,可以最大限度地扩大接受训练者的范围,并能解决传统恐怖主义训练活动组织周期长、费用高、风险大等问题。此外,恐怖主义分子还可以通过在线互动,将恐怖主义技术和工具的使用技巧和效果告知其他恐怖主义组织成员,达到相互学习的目的。

由于互联网发展提供的便利条件,网络恐怖主义团体运用网络进行支恐活动的的能力、灵活度和影响力都在不断增强,而国际社会对于网络恐怖主义认知理解的差异、网络安全国际治理机制的缺失、各国互联网管理政策的差异,都给网络恐怖主义的滋生和蔓延留下了活动空间。

### (三) 网络恐怖主义对“一带一路”合作的威胁

---

<sup>①</sup> Stuster J. Dana, “Syrian Electronic Army Takes Credit for Hacking AP Twitter Account,” *Foreign Policy*, April 23, 2013, <http://foreignpolicy.com/2013/04/23/syrian-electronic-army-takes-credit-for-hacking-ap-twitter-account/>.

<sup>②</sup> 转引自2014年11月20日中国公安部网络安全保卫局局长顾建国在乌镇互联网大会上的讲话,网络视频见 <http://www.wicnews.cn/system/2014/11/19/020368140.shtml>。

“一带一路”沿线国家处于恐怖主义势力聚集和恐怖主义活动频繁的高风险地区，网络恐怖主义既是各国共同面临的现实威胁，也是区域合作有效展开的潜在障碍。

首先，网络恐怖主义的首要影响在于助推恐怖主义势力，威胁区域和平与稳定。“一带一路”倡议顺利推进的前提是一个和平稳定的地缘政治和安全环境。根据经济与和平研究所（Institute for Economics and Peace）《全球恐怖主义指数 2015》的数据，2014 年全球范围受恐怖主义影响指数排名前十位的国家几乎都在“一带一路”沿线区域。<sup>①</sup> 其中，伊拉克、阿富汗、巴基斯坦、叙利亚分列 1、2、4、5 位，印度、也门、泰国、菲律宾、乌克兰、埃及等多个“一带一路”沿线国家的恐怖主义影响指数也都在前 20 位，中国列第 22 位。这意味着“一带一路”合作顺利推进面临的首要安全威胁和地缘政治障碍就是恐怖主义，而当前最活跃的恐怖主义组织“伊斯兰国”又最善于运用网络支持恐怖主义活动。此外，“伊斯兰国”的网络支持者也主要分布在“一带一路”区域，美国布鲁金斯学会（Brookings Institution）的一份报告指出，从 2014 年 9 月到 12 月，推特上至少有 4.6 万个活跃的“伊斯兰国”支持者账户，这些账户既有“伊斯兰国”成员，也有与“伊斯兰国”并无直接联系但积极从事转发和传播“伊斯兰国”的宣传材料和招募信息的孤立支持者；从地理数据来看，最活跃的用户分布在沙特阿拉伯、叙利亚、伊拉克和美国。<sup>②</sup> 这都表明，与网络融合已经为恐怖主义提供了更多活动空间，对“一带一路”合作而言意味着长期和持续的隐忧。

其次，网络恐怖主义的直接影响在于威胁“一带一路”倡议的互联互通合作。“一带一路”沿线区域涉及国家众多，各国自然资源禀赋和政治文化传统千差万别，经济发展水平和基础设施状况各异，投资环境和市场容量也各有千秋。“一带一路”倡议将这些国家连接在一起，需要推出一系列有吸

---

<sup>①</sup> *Global Terrorism Index 2015: Measuring the Impact of Terrorism*, IEP Reports, No. 36, Sydney, New York and Mexico City: Institute for Economics and Peace, November 2015, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.

<sup>②</sup> Cole Bunzel, “From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State,” *Brookings Institution*, March 2015, <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/03/ideology-of-islamic-state>.

引力、互补型、可持续的合作项目。“数字丝绸之路”构想是指促进“一带一路”沿线国家在数据信息服务、互联网业务和国际通信业务的互联互通的项目。<sup>①</sup>“数字丝绸之路”建设包括共同推进跨境光缆和洲际海底光缆等通信干线网络建设、完善空中和卫星信息通道、提高区域国际通信互联互通水平，扩大信息交流与合作，构建畅通、便利和开放的区域信息空间。显然，包括“数字丝绸之路”在内的互联互通项目需要置于完备的安全保障之下。如前所述，尽管迄今未有恐怖主义组织针对关键信息基础设施发动大规模网络攻击的案例，但显然恐怖主义势力并不会排斥或放弃这种选择，并将竭力获取相应的网络攻击能力。而对关键信息基础设施和重要网络系统的全方位保护往往需要巨大资金投入和人力支持，在政府治理不足或安全防范不到位的国家和地区，对关键信息基础设施直接的物理破坏也是一大隐忧。

第三，网络恐怖主义的长期影响在于干扰地区社会发展进程，威胁“一带一路”倡议的社会基础。网络恐怖主义的传播受众和宣传对象主要是年轻人。在一些社会转型或经济形势不稳的国家，部分年轻人由于对家庭、教育和就业的不如意及对社会秩序的不满，往往滋生报复社会和特定人群的心理，恐怖主义组织就针对这些年轻人精心描绘出一个可以随心所欲、摆脱规则束缚的理想世界，而发动袭击、毁灭和杀戮是到达该世界的必由之路，非常有蛊惑力的宣传往往促使一些涉世未深的年轻人以及被主流社会边缘化的人群投向恐怖主义组织。网络恐怖主义宣扬的理念是扭曲的、目标是荒诞的、手段是残暴的，但却极具诱惑力。在一些“一带一路”沿线国家，政治秩序不稳、社会思潮混乱、年轻人失业率居高不下，为网络恐怖主义滋生和蔓延提供了现实土壤。即便在与“一带一路”倡议相连接的欧洲发达国家，由于经济不景气造成的对社会不满，由于就业压力引发的民族主义排外情绪，也可能被恐怖主义势力利用，在网络空间形成合流。而这种可能为恐怖主义提供源源不断新生力量的社会发展进程，对于“一带一路”倡议的推进是非常不利的，“一带一路”倡议和进程已被一些恐怖主义组织宣扬为是经济资源掠夺和文化传统入侵。

---

<sup>①</sup> “数字丝绸之路”构想是中国国务院《周边国家互联互通基础设施建设规划》的一部分，由工业和信息化部参与制定，于2014年11月完成规划。

## 二、“一带一路”倡议下共同应对网络恐怖主义的意义

“一带一路”倡议是中国推动区域合作共赢和共同发展的战略构想，涵盖产能互补、交通基础设施建设、信息基础设施互联互通等广泛领域的合作，这些合作倡议与区域国家寻求发展的共同愿望和切实需求相契合，因而受到国际社会的广泛关注和沿线国家的普遍欢迎。但迄今为止推出的“一带一路”合作构想主要侧重基础设施和经贸合作，能否及如何设置安全议题尚未纳入议程。也有观点认为，“一带一路”倡议应充分重视地缘政治冲突、恐怖主义、有组织犯罪等各种地区安全问题，并从提供安全公共产品的角度加以应对。<sup>①</sup>从网络恐怖主义对地区安全和区域合作的影响来看，在“一带一路”倡议中纳入共同应对网络恐怖主义的内容不仅必要，而且可行。

（一）在“一带一路”倡议框架下应对网络恐怖主义的必要性<sup>②</sup>

一方面，“一带一路”倡议需要全方位的安全保障，遏制网络恐怖主义的活动可以为合作项目的顺利实施和共享设施的稳定运行提供更好的支持，这可以归结为一种保障性作用。

如前所述，对网络空间进行破坏或加以利用是网络恐怖主义的两大表现。因此，打击网络恐怖主义既可以阻止恐怖主义势力攻击信息基础设施，也可以削弱恐怖主义势力利用网络组织和支持恐怖主义活动的的能力。关键基础设施的互联互通是“一带一路”倡议的重点合作领域，而信息基础设施又是关键基础设施的核心和枢纽，网络空间与信息基础设施更广泛的连通性和更便利的互操作性是一种普遍需求。这一趋势一定程度上赋予人们通过信息系统管理大规模关键基础设施的能力，也使得在信息化程度比较高的国家和行业中跨部门和跨国界存取海量数据成为事实和进一步发展的方向。“一带一路”倡议也可以看作是一个将区域以及全球的先进经验和最佳实践逐步推

---

<sup>①</sup> 参见刘海泉：《“一带一路”战略的安全挑战与中国的选择》，载《太平洋学报》2015年第2期，第74-77页。

<sup>②</sup> 感谢匿名评审指出共同应对网络恐怖主义对“一带一路”倡议的保障性作用和预防性作用。

广普及的过程，中国政府明确将加强与“一带一路”沿线国家的网络发展合作，以图打通“一带一路”覆盖区域的“血脉经络”。<sup>①</sup>在这一开放程度高的环境中，一些重要信息系统往往成为别有用心者觊觎的目标，而网络系统互操作性强的特性也给恶意攻击者以可乘之机，恐怖主义势力一直在网络空间或通过网络寻找可以造成社会恐慌和带来巨大损失的机会。因此，对于“一带一路”倡议的过程、成果和以互联互通联结起来的一体化基础设施，需要不断提高区域性安全公共产品的供给。只有这样，推进“一带一路”倡议的数据、信息、运输、交通、物流才能获得更安全的环境。

网络恐怖主义已经将网络空间作为联络、组织和运行的场所。近年来一系列重要的恐怖主义袭击事件都显示，恐怖主义组织对网络的运用频率不断提高。如2015年11月13日，法国巴黎系列恐怖主义爆炸事件后，“伊斯兰国”公布了一份安全手册，其中包含使用加密浏览器和邮箱进行沟通，利用脸书和推特的注意事项等。“伊斯兰国”还在跨平台即时通讯工具Telegram中创建了一个帮助桌面，为组织成员和支持者提供技术支持和实时指导，这充分显示恐怖主义组织对网络空间的依赖性在逐步增强。因此，促进区域网络安全合作和共同打击网络恐怖主义，防止网络空间成为恐怖主义势力藏匿和活动的场所，也将为“一带一路”合作提供安全保障。

另一方面，“一带一路”倡议是一个不断推进的长期进程，打击网络恐怖主义可以降低因利益纠纷、社会矛盾和国家间分歧引发激进主义和恐怖主义势力在网络空间滋生和蔓延的几率，这可以归结为一种预防性作用。

网络空间的发展创造了一个开放性的平台，其广泛连接、快速传播和信息冗余的特性，往往使反政府和无政府的极端思想更易于得到推崇和效仿。而网络恐怖主义正是利用这一特性，将社交媒体和即时通讯等网络应用作为其宣传造势的平台。“一带一路”倡议基于区域国家自然禀赋互通和竞争优势互补的便利条件，不断发现和扩展利益交汇点。但一个不容忽视的事实是，区域国家的政治制度、社会文化和意识形态存在着巨大差异。在这样的环境中推动合作，将面临更为复杂的政治和舆论阻力，各社会群体对“一带一路”

---

<sup>①</sup> 鲁炜：《坚持尊重网络主权原则 推动构建网络空间命运共同体》，载《求是》2016年第5期，第35页。

倡议的认知不一，甚至有人将“一带一路”倡议看作中国意图控制亚洲的“新马歇尔计划”。<sup>①</sup>实际上，认知差异并不会构成不可逾越的障碍，而利用认知差异诱导极端情绪，则是网络恐怖主义善用的手法。因此，共同打击网络恐怖主义，可以促进在区域内建设开放、安全和共享的网络空间，压缩网络上极端势力和恐怖主义的活动空间。

预防性作用还可体现在对于其他网络相关风险的防范上，如发展区域网络金融和在线支付等的互联互通是“数字丝绸之路”的重要内容，而恐怖主义组织也日益频繁地通过网络途径进行筹措、转移和分发资金。因此，网络基础设施越完善，网络应用越丰富，对于监控和整治网络不法行为的能力要求也就越高，共同打击网络恐怖主义也是在区域内促进这种能力建设的一个重要方面。

## （二）在“一带一路”沿线国家合作应对网络恐怖主义的可行性

网络恐怖主义的负面影响对于“一带一路”倡议的推进是不利因素。但从积极角度看，“一带一路”倡议是区域综合发展战略，共同应对网络恐怖主义也有可能成为推动“一带一路”倡议的推动力，如：恰当设置议程，促进区域形成合作应对网络恐怖主义共识，塑造有助于反恐和网络安全合作的“一带一路”文化，等等。建立区域网络治理公共政策协调机制，将有助于压缩网络恐怖主义的活动空间，从而形成更富有吸引力的“一带一路”合作预期。

一方面，“一带一路”倡议是开放性的合作构想，只要有助于区域国家经济和社会发展、有助于地区和平与稳定的合作都可考虑纳入“一带一路”倡议的合作框架。汇聚遭受恐怖主义威胁、有共同应对恐怖主义意愿的政府、组织和机构，构建行之有效的预防打击网络恐怖主义的机制，也符合“一带一路”倡议关于构建弹性开放和包容合作的精神；而由“一带一路”合作供给网络安全和打击恐怖主义的公共产品，将反过来促进“一带一路”倡议的黏性和活力。尽管“一带一路”倡议是促进区域经济、贸易和金融合作的构

---

<sup>①</sup> Michele Penna, “China’s Marshall Plan,” *World Politics Review*, December 9, 2014, <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/14618/china-s-marshall-plan-all-silk-roads-lead-to-beijing>; “China’s Marshall Plan: Xi Jinping Bids to Take Leadership away from the U.S.,” *Wall Street Journal*, November 11, 2014, <http://www.wsj.com/articles/chinas-marshall-plan-1415750828>.

想，安全议题并没有成为当前倡议的核心内容。但无论是促进互联互通的关键基础设施建设，还是削减关税壁垒促进市场公平的经贸合作，或是增加区域国家之间的政治互信，都有其内含的安全保障需求；甚至一个国家的政治安全环境也是能否得到投资机会的首要条件。

另一方面，网络恐怖主义跨越网络安全与恐怖主义两大领域，都是威胁当今国际和平与稳定的全球性公共问题，但相关认知差异较大且各方政策协调较弱，以“一带一路”倡议的合作模式或可探求有效化解网络恐怖主义攻击和网络恐怖主义传播威胁的可行之路。

就维护网络安全而言，既包括整个网络环境的连通、稳定和安全，也包括数据处理、存储和传递的完整、保密和安全，应对既可能攻击关键信息基础设施、也可能进行网络支恐活动的网络恐怖主义。无论是网络安全国际治理机制的建设，还是各国政策法规对网络行为合法性的规定，都远远不能适应网络恐怖主义不断蔓延的现实。推动网络安全国际合作面临的最大障碍是，各国政府难以在网络行为规则上达成一致。例如，网络自由表达是一个普遍接受的原则，但如何不使网络信息传播威胁社会稳定和政治秩序，区域各国的认知和政策就有很大差异，特别是 2011 年西亚北非的“阿拉伯之春”促使域内国家普遍谨慎看待网络空间的信息传播。对于阻止和防范为恐怖主义提供支持和便利的网络活动，国际社会已经达成了较多共识。联合国安理会 2129 号决议《恐怖主义行为对国际和平与安全的威胁》显示，国际社会对于打击网络恐怖主义持一致支持态度；该决议对恐怖主义分子通过互联网实施煽动、招募、资助或策划活动等恐怖主义行为表示严重关切，明确要求联合国反恐机构会同各国政府和有关国际组织加强对网络支恐活动的打击力度。<sup>①</sup>

就打击恐怖主义而言，区域国家在是否认定一些实施暴恐行为的组织为恐怖主义组织的问题上，也往往根据其自身利益诉求和历史渊源而采取不同的标准，这为打击恐怖主义的区域合作设置了障碍。而对于网络恐怖主义的

---

<sup>①</sup> 《恐怖主义行为对国际和平与安全的威胁》，联合国安全理事会第 2129（2013）号决议，2013 年 12 月 17 日，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2129\(2013\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2129(2013))。

行为,无论网络支恐或网络攻击,在绝大多数国家都被认定为违法犯罪行为,都可以在双边刑事司法互助的框架下达成合作。如果区域国家在合作打击网络犯罪的层次上打击网络恐怖主义的活动,也可以大大削弱恐怖主义的活力和影响力。

### 三、“一带一路”合作应对网络恐怖主义的路径

网络恐怖主义难以得到有效遏制有多方面的原因,包括网络空间的虚拟特性和网络活动的跨国特性、各国政府网络治理理念和网络治理能力的明显差异、全球和区域网络安全合作缺失等。在“一带一路”沿线国家所构成的区域,这些因素尤为明显。应对网络恐怖主义需要综合治理,既要从反恐合作角度打击网络恐怖主义,也要从网络安全合作角度促进区域国家网络空间公共政策协调。

#### (一) 应对网络恐怖主义的反恐合作

网络恐怖主义首先是恐怖主义的一种表现形式,因而在“一带一路”沿线区域促进反恐合作,是防范和遏制网络恐怖主义影响的有效途径。这可以从两个方面加以考虑。

一方面,促进区域共同安全理念与“一带一路”倡议相结合。发展和安全是“一带一路”合作的两大驱动力。从发展角度看,共建“一带一路”“顺应世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的潮流,秉持开放的区域合作精神,致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济。”<sup>①</sup>从安全角度看,“一带一路”沿线国家中,部分国家政局不稳,部分地区极端势力和恐怖主义势力强大,部分国家的经济和社会发展深受恐怖主义之害。因此,以“一带一路”倡议为契机,在“一带一路”沿线区域形成应对网络恐怖主义的共识,有助于地区安全和稳定,也可以为“一带一路”倡议的推进提供更为广泛的动力。将对地区和平与发展构成共同威胁的网络恐怖主义纳

---

<sup>①</sup> 中国国家发改委、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,2015 年 3 月 28 日。

入“一带一路”倡议，不仅能够加深“一带一路”沿线国家的发展共同体意识，也能够促进地区安全共同体意识，进而形成更具感召力和凝聚力的命运共同体意识。这种命运共同体意识与中国政府构想从亚洲到世界的未来发展趋势是一致的，“面对风云变幻的国际和地区形势，要把握世界大势，跟上时代潮流，共同营造对亚洲、对世界都更为有利的地区秩序，通过迈向亚洲命运共同体，推动建设人类命运共同体。”<sup>①</sup>

另一方面，促进将打击网络恐怖主义纳入现有全球和区域反恐合作议程。上海合作组织是区域反恐合作的重要机制，也在探索合作应对网络恐怖主义中积累了一些经验。2006年6月，上海合作组织各国元首签署《关于国际信息安全的声明》，指出“各成员国在国际信息安全的关键问题上立场相近，愿在本组织框架内共同努力，应对新的信息挑战和威胁”，声明还决定建立成员国国际信息安全专家组，制定信息安全行动计划。2008年5月，上海合作组织成员国国防部签署合作协定，决定加强应对地区安全面临的新挑战、新威胁的行动，各国国防部制订并落实在相关领域加强合作的具体计划，包括打击“三股势力”的合作以及保障国际信息安全行动计划。2009年6月，上海合作组织成员国签署《保障国际信息安全政府间合作协定》。2013年上海合作组织成员国元首签署《关于构建持久和平、共同繁荣地区的宣言》，强调成员国反对将信息和通信技术用于危害成员国政治、经济和社会安全的目的，防止利用国际互联网宣传恐怖主义、极端主义和分裂主义思想的一致立场。上海合作组织在多边合作应对网络安全和恐怖主义相结合方面的实践和探索，可以为“一带一路”倡议框架下的反恐合作提供经验参考和平台支持。

## （二）应对网络恐怖主义的网络安全合作

“一带一路”沿线国家合作加强网络安全防御的能力建设，有助于提升区域整体网络安全水平，这种安全能力既包括技术手段，也包括政策协调和制度安排，还包括网络威胁信息和最佳实践的共享。

首先，在“一带一路”沿线区域形成打击网络恐怖主义共识。恐怖主义

---

<sup>①</sup> 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》，载《人民日报》2015年3月29日，第2版。

是世界经济社会运行肌体上的一颗毒瘤，网络恐怖主义则是其新变种，应对网络恐怖主义不仅需要继续推动国际反恐合作，还需要应用网络安全治理的新途径和新方法。防范恐怖主义势力破坏网络或利用网络的活动，一个很大的障碍是恐怖主义势力利用网络途径传播极端理念与网络言论自由难以区分，在一些国家甚至受到法律保护。2014年12月，印度警方以涉嫌发布“伊斯兰国”的残忍信息为由逮捕了推特(twitter)博主迈赫迪·比斯瓦斯(Mehdi Masroor Biswas)。比斯瓦斯运营的推特账号有1.77万粉丝，发布数千条和“伊斯兰国”有关的推文，月浏览量超过200万次，该账号实际上充当了“伊斯兰国”的宣传窗口和恐怖主义分子间的沟通桥梁。比斯瓦斯在推特上的活动危害极大，但比斯瓦斯既不是恐怖主义分子，与“伊斯兰国”也没有直接联系。印度学者阿贾·萨尼(Ajai Sahni)表示，印度现有法律难以对比斯瓦斯定罪，“审判过程将会非常漫长，……而且印度并没有取缔‘伊斯兰国’。”<sup>①</sup>对于这类危害极大的网络支恐行为，应当从促进区域国家间网络安全立法和网络管理政策的协调着手，阻止通过网络传播暴力恐怖主义信息，压缩以网络自由表达为名行网络支恐之实等网络恐怖主义行为的生存空间。

其次，在“一带一路”区域倡导网络空间国际行为准则。建立国际共享的网络空间行为准则是实现网络空间治理的重要途径，是构建网络恐怖主义无法立足的网络环境的必要条件，也是共同应对网络犯罪和网络恐怖主义的基础。由于主要网络大国在网络战略上的理念、利益和目标各异，国际社会制定网络空间行为准则的努力迄今收效甚微。中国、俄罗斯、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等国于2011年向联合国大会提交了一份《信息安全国际行为准则》议案，提案的核心是尊重各国在网络空间的主权，发挥联合国在网络规则制定上的主渠道作用。<sup>②</sup>针对网络恐怖主义不断蔓延的形势，议案建议“合作打击利用信息通信技术包括网络从事犯罪和恐怖主义活动，或传播宣扬恐怖主义、分裂主义、极端主义的信息，或其他破坏他国政治、经济和社会

---

<sup>①</sup> Ajai Sahni, "The Hatred Comes Home," *South Asia Intelligence Review*, Vol. 13, No. 25, December 22, 2014, [http://www.satp.org/satporgtp/sair/Archives/sair13/13\\_25.htm](http://www.satp.org/satporgtp/sair/Archives/sair13/13_25.htm).

<sup>②</sup> 马晓天：《网络安全离不开国际合作》，载《人民日报海外版》2012年5月30日，第1版。

会稳定以及精神文化环境信息的行为。”<sup>①</sup> 美国国会有议员认为“该行为准则为一国政府排他性地控制（本国）互联网资源寻求国际合法性，对互联网信息自由流动构成了威胁，并将损害自由表达的权利”。<sup>②</sup> 2015年1月，中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等国将该行为准则更新后再次提交联合国大会，美国政府仍以“使政府控制网络资源合法化和限制网络基本自由”为由表示担忧，<sup>③</sup> 美国的固执己见已经阻碍了网络空间安全治理的国际合作进程。由于该行为准则提案国均为“一带一路”沿线国家，在应对网络恐怖主义问题上已有广泛的一致意见，可推动该议案关于网络安全行为准则的内容在“一带一路”沿线区域的双边和多边议程进行广泛讨论，进而扩大共识。

第三，在“一带一路”沿线区域共享网络安全治理最佳实践。网络空间的开放性和管理滞后于技术发展的现实，往往被网络恐怖主义所利用。迄今为止，各国治理网络空间的政策法规都不尽完善，网络应用和信息传播的技术性特征也使得一些国家在应对网络突发事件和跨境网络监管时显得无能为力或无从下手。因此，将一些行之有效的政策法规、制度设计、应对方案、技术手段在区域层面进行推广，有助于增强各国网络空间治理能力，提升区域应对网络恐怖主义的整体水平。针对中国境内恐怖主义、分裂主义和极端主义“三股势力”运用网络传播恐怖主义音视频和相互勾连的态势，中国政府出台一系列打击通过包括网络途径在内的传播恐怖主义音视频的政策措施，对恐怖主义音视频的界定、传播、持有、存储作出了具体规定。应当说，中国建立了相对完善的立法和行政措施，对网络恐怖主义内容进行了清晰的界定，对可能为网络支恐活动利用的网络平台加强了管理，要求社交媒体和

---

<sup>①</sup> 联合国大会文件：《信息安全国际行为准则》（A/66/359），2011年9月12日，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/66/359](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/359)。

<sup>②</sup> U.S. House, 112th Congress, *H.RES.628 - Expressing the Sense of the House of Representatives that the United States Should Preserve, Enhance, and Increase Access to an Open, Global Internet*, April 19, 2012, <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-resolution/628>。

<sup>③</sup> 美国国务院副发言人玛丽·哈夫（Marie Harf）在2015年3月2日例行记者招待会上回答关于中俄《信息安全国际行为准则》问题时的表态。Marie Harf, Deputy Spokesperson, Daily Press Briefing, Washington, D.C., March 3, 2015, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2015/03/238132.htm>。

网络存储的运营者及时清理恐怖主义音视频和文字内容，有效地打击了网络恐怖主义的影响力和活跃度。将这些行之有效的方法在“一带一路”沿线国家加以交流和推广，可以提升整个地区应对网络恐怖主义的水平。

## 结束语

“一带一路”倡议是中国政府基于塑造和平发展、互利共赢理念的区域合作构想，是中国国家发展战略的外向延展，扩大和深化对外合作、确立开放发展新方向的重大布局。能否契合和满足区域国家对发展与和平的全面追求，是“一带一路”倡议能否获得持久动力的根源。作为倡议发起国，中国应综合考虑“一带一路”倡议推进中的机遇与风险，主动提供公共产品以争取应对各种安全威胁的主导权。同时，中国既是网络攻击的主要对象，也是恐怖主义的受害者，因此也负有应对网络恐怖主义的双重责任。例如，以“东伊运”为代表的东突恐怖主义势力将互联网作为组织、联络和训练的重要平台，不仅威胁中国国家安全，也威胁地区安全与稳定。网络恐怖主义的跨国性和虚拟特性意味着中国的应对也必须获得相关国家的支持。从国际层面来看，网络恐怖主义已经是全球性威胁，“打击网络恐怖主义是国际反恐斗争的新课题、新任务、新挑战，国际社会既需延续应对传统恐怖主义的策略和方法，又要针对网络空间特征和网络恐怖主义活动特点，找准突破口和发力点，拿出新思路和新举措。”<sup>①</sup>“一带一路”倡议下的反恐和网络安全合作，理应成为探索应对网络恐怖主义新思路和新举措的先行者。

[收稿日期：2016-03-18]

[修回日期：2016-04-11]

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> 中国外交部副部长张业遂2014年11月17日在北京“全球反恐论坛”打击网络恐怖主义研讨会上的发言，见《“全球反恐论坛”打击网络恐怖主义研讨会在京举行》，人民网，2014年11月18日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1118/c157278-26048316.html>。

# 当代国际政治中的政府道歉<sup>\*</sup>

汝绪华

**【内容提要】** 随着政治文明的进步,原本属于社会生活领域的道歉日渐被纳入政治学范畴。政府道歉热是国际正义觉醒的产物,越来越成为政府纠正历史性国家非正义、寻求和解的重要途径,也是处理国与国之间关系、应对政府治理失败的重要方式。实践与相关研究表明,作为国际交往的方式之一,政府道歉对于修复对立和冲突关系是非常有效的,为维护世界和平与稳定、缓和地区紧张局势、实现国家和解作出了巨大贡献。然而,政府道歉也不是万能的,政府道歉不仅受制于道歉双方的道歉意志,同样受国际国内局势左右。尽管政府道歉仍然存在诸多不足,但无法否认的是,它代表着一种全新的解决国际历史遗留难题与现实政治中棘手矛盾的努力与尝试,承载着人类力图告别“丛林法则”迈向文明道德时代的期望,展现着人们以道歉“宽恕”的力量化干戈为玉帛,为施害国与受害国创造了捐弃前嫌、携手合作、共创未来的前景。

**【关键词】** 国际政治 政府道歉 正式道歉 全球化趋势

**【作者简介】** 汝绪华,中国石油大学(华东)经济管理学院公共管理系副教授

**【中图分类号】** D815.5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)04-0133-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201604008

---

<sup>\*</sup> 本文系教育部人文社会科学研究规划基金青年基金“我国政府道歉的路径选择研究”(项目号:12YJC810018)、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(项目号:16CX04001B)的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵意见和建议,文中错漏由笔者负责。

小到个人、大至国家，道歉都是人类社会备受赞许的共同行为准则。随着政治文明的进步，自 20 世纪 70 年代起，特别是 90 年代以来，原本属于社会生活领域的道歉日益被纳入政治学范畴。在国际政治领域，政府道歉愈益成为政府纠正历史性国家非正义、寻求和解与宽恕、建立互信的重要途径，愈益成为政府处理当代国际关系、应对政府治理失败的重要方式。实践与相关研究显示，作为社会交往的方式之一，道歉是对个人心灵与道德的救赎，对于修复对立与冲突关系非常有效；作为国际交往的形式之一，真诚的政府道歉不失为一种“低成本”的化解冲突、缓和矛盾、换取宽恕、润滑关系的好办法，正日益成为一种新的“国际道德”与“新全球化”趋向。<sup>①</sup>

## 一、政府道歉的兴起背景与作用

### （一）政府道歉的兴起背景

顾名思义，国际政治中的政府道歉指的是：在国际政治领域，一国政府就所有涉及公共权力应担责问题进行的道歉，以及出于礼仪进行的道歉。20 世纪 90 年代以来，政府道歉热是不争的事实，政府治理话语的变化是与广泛的社会背景、国际背景联系在一起的，“语言使用中的变化是更加宽泛的社会变化和文化变化的一个重要组成部分”<sup>①</sup>。政府道歉方兴未艾有其历史必然性，与政治转型、社会变迁、全球化趋势、大众媒介技术的发展等因素息息相关。具体来说，其兴起的背景与诱因可以概括为七点<sup>②</sup>：

第一，第三次民主浪潮是政府道歉产生与发展的重要语境，对 1974 年以来成功实现民主转型的国家来说尤其如此。<sup>③</sup> 经济发展之后政治合法性问题必然凸显出来，民主政治的建立与发展，促使政府对选民采取更为负责的

---

<sup>①</sup> Elazar Barkan, *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2000, p. ix.

<sup>②</sup> [英]诺曼·费尔克拉夫：《话语与社会变迁》，殷晓蓉译，华夏出版社 2003 年版，第 5 页。

<sup>③</sup> 汝绪华、汪怀君：《国外政府道歉研究述评》，载《国外理论动态》2013 年第 9 期，第 89 页。

<sup>④</sup> [美]塞缪尔·亨廷顿：《第三波——二十世纪末的民主化浪潮》，刘军宁译，上海三联书店 1999 年版。

态度，政府犯了错就应该道歉；作为一种“低成本”而又能够迅速赢得民心的手段，政府道歉被普遍采用。在新公共管理运动的推动下，西方民主国家的选民愈加重视政府的合法性、回应性，政治参与热情更加高涨。政府道歉已经成为现代政府必须履行的道德责任，甚至是法律义务。

第二，公众持续走强的溯源正义诉求是迫使政府逐渐对历史性错误进行道歉的动力。在西方国家，贫富差距的鸿沟日益拉大，少数族裔、有色人种期望通过“溯源正义”诉求改善自身处境，力图为将来的发展创造良好的环境，这是促使西方国家逐渐对历史性非正义道歉的推动力所在。对于20世纪70年代以来成功实现民主转型的国家而言，新兴民主政府对历史非正义的认识与清算过去的程度，不仅涉及历史真相的廓清与正义伸张，也深刻影响到新兴民主的深化与巩固。公众强烈的“转型正义”诉求无疑是迫使政府彻底清算与解决威权时期国家暴力与人权侵害问题至关重要的因素。

第三，作为传播与沟通载体，大众媒介技术的进步客观上推动了政府道歉的迅猛发展。大众媒介的技术进步大大推动了公众的政治参与。一方面，现代化大众媒介可以让政府过错迅即传播，迫使政府必须积极正面回应公众质询与究责，真诚道歉不失为一种换取公众谅解、塑造良好形象的重要举措。另一方面，如果政府低头认错、真诚道歉，或许尚能挽回民心；倘若政府拒不道歉，经过大众媒介的报道与发酵，公众持续的关注与批评，不但会消解政府治理的合法性基础，政府的形象与信誉也会受损。

第四，全球化的迅速发展与现实需要是迫使有关国家对其他国家、地区或民族曾经施加的历史性非正义进行道歉的诱因。在全球化背景下，西方国家不仅需要发展中国家的自然资源与市场，也需要发展中国家政治、外交的支持。因此，对历史上在发展中国家犯下的殖民罪恶、战争罪行进行道歉无疑是实现上述目的的重要手段。同时，随着南北贫富差距日益扩大，一方面，发展中国家普遍要求改变现存国际经济关系中的不合理状况；另一方面，一些历史上曾经遭受伤害的发展中国家强烈呼吁施害国政府向被害国政府与人民真诚道歉，深刻反省，并给予合理补偿。

第五，当代国际社会对“丛林法则”的反思成为开启道歉时代的重要因

素。“人们在第二次世界大战和冷战结束之后更加重视道德和公义问题。换言之，为了求生存，我们正在改变自己的行为。”<sup>①</sup> 受害国在反思与行动，2013年加勒比国家经济合作组织“加勒比共同体”14个成员国联合向前殖民宗主国英法荷提出索赔要求，要求他们为18—19世纪所进行的奴隶贸易道歉，并为奴隶制度延续至今的恶果给予赔偿。施害国同样也在反思与行动，联邦德国首任总理康拉德·阿登纳（Konrad Adenauer）上任后所做的第一件事，就是向法国真诚道歉，因而赢得了法国的宽容，为法德关系解冻、和解奠定了坚实基础，也为欧洲和平作出了杰出贡献。2013年荷兰政府正式就其军队于1945—1949年在殖民印尼时所进行的一系列草率枪决公开道歉并赔偿，“荷兰政府希望这项道歉，能了结于1945—1949年遭系列草率枪决直接影响的受害者家属的心愿，还他们一个公道。”<sup>②</sup> 纵观当今世界，越来越多的施害国就历史非正义问题向受害国道歉赔偿，这正成为推动世界各国化解历史恩怨、携手合作的重要推动力。

第六，跨国、跨文化语境中政府道歉选择形式的争议也是政府道歉兴起的重要推动力。随着全球化趋势的加速，各国的相互依存程度空前加深，秉持互尊互信、合作共赢是维护世界和平，创造世界繁荣的重要内容。若要推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系，施害国与受害国在历史性非正义问题上达成和解，适当的政府道歉无疑是最值得考虑的捷径。世界上许多国家通过这条捷径走上了冰释前嫌、合作共赢之路，然而，也有一些施害国采用偷换概念暗度陈仓、口惠而实不至、顽固拒不道歉等伎俩继续戕害受害国民众的感情，制造地区局势紧张。

第七，政府道歉话语获得普遍认可。人是心理的动物，“成功的道歉之所以起作用是因为它们满足了受害者至少一种——有时甚至是几种——心理需求。这些需求包括：恢复自尊和尊严……与受伤者坦诚对话”。<sup>③</sup> 政府道歉之所以自20世纪90年代以来迅速席卷全球，获得普遍认可，不得不

---

<sup>①</sup> [美]阿伦·拉扎尔：《道歉》，王绍祥译，商务印书馆2008年版，第17页。

<sup>②</sup> 《1940年代殖民进行草率枪决，荷兰正式向印尼道歉》，新华网，2013年9月13日，[http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/13/c\\_125386753.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/13/c_125386753.htm)。

<sup>③</sup> [美]阿伦·拉扎尔：《道歉》，王绍祥译，商务印书馆2008年版，第51页。

说它在很大程度上慰藉了受害者受到伤害的心灵，满足了公众对政府的“道德审视”。政府道歉语言的频繁使用即表明了政治社会文化、公众心理、国际政治环境发生的革命性变化。科学研究表明：人是唯一能接受暗示的动物，经过大众媒体的传播，政府的道歉实践与效果给予受害者、公众以强烈暗示，“我们同样如此，我们也需要”；由于主观上已经肯定了它的存在与意义，心理上便竭力趋向于此，这是政府道歉被普遍认可的心理基础。

## （二）政府道歉的作用

20 世纪的政府道歉浪潮滥觞于国际政治领域，是国际正义觉醒的产物，国际政治中的政府道歉主要有三方面的作用：

第一，国际政治中的政府道歉在一定程度上充当着国与国之间“润滑剂”的作用，为维护世界和平与稳定、缓和地区紧张局势、实现国家和解作出了巨大贡献，尤以法德的和解最为典型。法国和德国是两个宿怨深厚的邻国，历史上战争频发，仇恨深重。20 世纪 60 年代他们开始开启和解之旅，联邦德国向法国真诚道歉，从而赢得了法国的宽容。随着一系列历史遗留问题的顺利磋商解决，1963 年 1 月 12 日阿登纳与法国戴高乐总统签订了《爱丽舍条约》，旨在清除两国的历史宿怨，促进实质合作，两国开始走向联合。为德法和解设立的欧洲煤钢共同体最终扩展为欧洲联盟，德国与法国成为欧洲一体化的发动机与轴心，两国的真诚和解与合作成为欧洲联合与一体化运动的重要推动力。“法德和解在欧洲形势的发展中仍然具有积极意义，其重要性是怎么强调也不会过分的。”<sup>①</sup> 2004 年在纪念第二次世界大战中盟军登陆诺曼底 60 周年时，法国总统希拉克说：“我们树立起法国与德国和解的榜样，是为了向世界宣示：仇恨没有未来，通往和平之路永远开放。”<sup>②</sup> 法德和解的案例表明，若要推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系，施害国与受害国在历史性非正义问题上达成和解，政府道歉无疑是最值得考虑的捷径。世界上许多国家通过这条捷径走上了冰释前嫌、合作共赢之路。

第二，政府道歉浪潮推动着国际正义力量的增长，增强着国际正义力量

---

<sup>①</sup> [美]兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社 1998 年版，第 86 页。

<sup>②</sup> 马立诚：《仇恨没有未来》，载《社会科学报》2014 年 1 月 16 日，第 8 版。

对历史性非正义、当代国际政治中的非正义问题的批判力度以及对受害对象的同情与支持。一国的历史以及如何看待自己的历史，很大程度上决定着该国未来的走向。“前事不忘，后事之师”。一战、二战发动者德国采取了直言不讳、深刻反省的态度，不但对犹太人受害者、欧洲受害国履行了高额赔偿义务，严厉打击新纳粹主义势力，而且至今仍不断地向受害者真诚道歉，德国政府的真诚道歉赢得了受害方与全世界的认可。这一点与日本形成了鲜明对比，日本政府在侵略战争、慰安妇等历史非正义问题上的模糊态度与顽固蛮横令世界侧目。1996年4月联合国人权委员会通过有关《战时军队性奴隶问题调查报告》的决议，敦促日本政府承担法律责任并赔偿损失。2007年美国众议院、2014年美国参议院分别通过涉及慰安妇问题的法案，要求日本政府正式道歉。国际社会正义力量的施压、受害国的强烈谴责与国际关系的需要迫使顽固的日本政府部分让步。譬如，向美国被强征战俘劳工道歉，向韩国慰安妇道歉，但其选择性的政府道歉更加令人不安。日本理应正视和深刻反省侵略历史，干净彻底地与军国主义侵略历史切割，向受害国人民作出诚挚道歉。

第三，政府道歉的迅猛增长也增强了受害者民间索赔的力量与希望，放大了他们的呼声，为其赢得了更多的同情与支持。以慰安妇问题为例，中韩民间慰安妇以及相关团体一直在不断地通过呼吁、司法的手段来争取日本政府道歉与赔偿。2001年7月16日，中国海南省的林亚金等8名原日军“慰安妇”在东京地方法院以日本政府为被告提起诉讼，要求判令日本政府在中日两国媒体上公开赔礼道歉。韩国作为慰安妇问题的最大受害国之一，一直以来与日本就该问题交锋不断。韩国要求日本就慰安妇问题进行赔偿和道歉，而日本则坚持慰安妇问题已经解决，两国分歧严重，朴槿惠也曾多次拒绝日本提出的举行首脑会晤的呼吁。日本政府拒绝道歉与赔偿的态度，激起了全世界爱好和平与正义力量的愤慨。2013年联合国反对虐待委员会表示，日本政府需要保障慰安妇受害人的权利，就慰安妇问题进行正式道歉，同时将相关内容反映到教科书中。2015年5月5日，187名国际知名的史学家向安倍发出联名公开信，敦促日本政府就“慰安妇”问题明确道歉。在国际社

会压力之下，2015年12月28日，韩国和日本就慰安妇问题谈判达成一致，日本首相安倍晋三会以内阁总理大臣的名义“向慰安妇受害人表示诚挚道歉和反省”，并且由政府出资赔偿受害者。然而，令人心寒的是日本至今无视中国等亚洲其他国家慰安妇受害者的痛苦与正义诉求。

## 二、政府道歉的形式与类别

### （一）政府道歉的形式

一般而言，政府道歉可以分为两类：一是历史性非正义的政府道歉：因历史非正义问题向受害方及其后代进行的道歉；二是当代政治实践的政府道歉：因处理当代国际关系、应对政府治理失败的道歉。

第一，依据道歉范围与对象的差异，历史性非正义的政府道歉可以分为四种类型：一是针对侵略战争罪行而对受害国的政府道歉。譬如，2014年，德国总统高克（Joachim Gauck）向捷克小镇泰雷津的二战受害者纪念碑敬献花圈并鞠躬致歉。二是西方国家针对前殖民地的政府道歉。譬如，2001年9月1日在南非德班举行的联合国第三届反对种族主义世界大会上，德国外长约施卡·菲舍尔（Joseph Martin Fischer）代表德国向受害国道歉。三是虽然不是施害方，但由于未尽责，某国政府及其代表而向受害方及其后代进行的道歉。1994年卢旺达发生了震惊世界的种族大屠杀，但出于对自身利益的考虑，克林顿政府决定对此事采取“不作为”的态度，在大约100天的时间里大批无辜民众被杀。1998年3月，克林顿访问卢旺达时专门在基加利机场对大屠杀幸存者发表讲话，委婉表达了歉意。四是针对某一外来族裔历史性非正义的政府道歉。譬如，2015年摩纳哥首次为二战期间驱逐犹太人道歉。二战时期，大约90名犹太人来到当时的中立国摩纳哥寻求避难，却被摩洛哥政府逮捕并遣返，最终只有9人生还。摩纳哥亲王阿尔贝二世（Albert II）说：“我们犯了无法弥补的错误……在今天这个特殊的日子，在你们面前，我请求得到原谅。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 《摩纳哥首次为二战期间驱逐犹太人公开道歉》，人民网，2015年8月29日，

第二,依据道歉范围与对象的差异,当代政治实践的政府道歉可以区分为六种实践形式:一是针对一国政府及其相关部门在处理涉及外国公民事件时,有重大过失而进行的政府道歉。譬如,2005年11月马来西亚连续发生三起辱华案件,马来西亚内政部部长拿督·阿兹米·卡利德(Datuk Azmi Khalid)向中国道歉。二是针对国与国之间关系的政府道歉。譬如,2013年,印度尼西亚总统苏西洛就印尼林火造成的烟霾问题对新加坡和马来西亚作出正式道歉。三是官员(或议员)仅以个人名义进行的公开道歉,但明显代表政府或国家,虽然道歉形式不正式,但仍然可以算作政府道歉。譬如,在2013年恒天然奶粉受污染事件中,新西兰总理约翰·基(John Phillip Key)就表示,他将于当年晚些时候访华,以个人名义就新西兰恒天然奶粉受污染事件向中国消费者道歉。约翰·基在接受采访时承认,作为一名国家领导人,因为一家私人企业而亲自致歉是“不寻常的”,这是因为恒天然公司的声誉与新西兰“密不可分”。<sup>①</sup>如果仅以个人名义道歉,则不属于政府道歉。譬如,2015年,因为国内“烧芭”问题引发的烟霾扩散,印度尼西亚一位国会议员向马来西亚与新加坡致歉。四是针对国内某些机构、个人的不当涉外言论进行的道歉。譬如,2008年,就以色列帆板选手沙哈里·祖巴里(Shahar Zubari)侮辱中国人事件,以色列总统佩雷斯向中国驻以大使赵军表示道歉。五是离任政府官员依据政府授权而进行的道歉,可以称作政府道歉。譬如,2010年美国前总统卡特访问平壤,并以美国政府与个人名义对戈梅斯(Jaron Marley Gomes)非法进入朝鲜道歉。六是由于对松散邦联某一成员国的战争行为,施害国因顾及到与该联邦首要国家的外交关系而进行的道歉。1983年,在未警示最亲密盟友英国的情况下美军入侵英联邦国家格林纳达,招致英国、加拿大以及特立尼达和多巴哥的严厉批评,美国总统里根给他最亲密的盟友英国首相撒切尔夫人打去电话表示歉意。

## (二) 政府道歉的类别

尽管依据具体道歉事件或问题的性质,政府道歉的形式可以清晰地辨识。然而,针对不同的事件或问题采取何种类别的政府道歉,却一直以来纠

---

<http://world.people.com.cn/n/2015/0829/c157278-27530319.html>。

<sup>①</sup> 《新西兰总理或将来华道歉》,载《宁夏日报》2013年8月14日,第6版。

缠不清, 争执不断, 与政府道歉的宗旨背道而驰。因此, 理清政府道歉类别, 是在纷繁复杂的政府道歉现象中准确把脉政府道歉, 激浊扬清、还原真相的重要步骤。从理论与实践上来看, 政府道歉类别可以分为四种情形:

第一, 正式道歉。正式道歉必须是在正式场合、采用符合法律规定的形式、或采用符合受害方传统和习惯的形式进行道歉。国际上的正式政府道歉必须符合国际法的规定, 国际法中对道歉的形式是有明确规定的: “道歉可以用口头表达, 也可用书面方式表达, 还可以采取其他方式表示”。<sup>①</sup> 譬如, 1992年4月1日, 捷克斯洛伐克总统哈维尔 (Vaclav Havel) 访俄, 俄罗斯总统叶利钦就 1968 年以苏联为首的华约军队入侵该国表示道歉, 并转交了华约军事入侵捷克斯洛伐克的档案文件。

第二, 非正式道歉。非正式道歉则是指以非正式方式、采用不符合法律规定或不符合受害方传统和习惯的形式进行的道歉, 绝大部分非正式道歉通常不被认为是政府道歉。譬如, 在 2012 年美军强暴小学女生事件, 驻日美军司令安杰瑞勒 (Salvatore A. Angelella) 以个人名义进行的道歉, 这是典型的非正式道歉。目前, 国际政府道歉实践中, 大量以遗憾、认错、对不起、难过、哀悼、慰问等字眼替换“道歉”的现象屡见不鲜, 如果态度诚恳, 尽管没有用道歉字眼, 也可以归于非正式道歉范畴; 如果偷梁换柱, 百般狡辩, 态度恶劣, 尽管使用了一些带有“歉意”的词汇, 则不属于非正式道歉范畴。另外, 无授权的道歉也是一种非正式道歉。譬如, 2013 年“广大兴 28 号”事件中, 菲律宾驻台湾地区代表白熙礼 (Antonio I. Basilio) 向死者家属表示道歉, 却被菲律宾总统府否认, 就属于非正式道歉。

第三, 礼仪性政府道歉。礼仪性政府道歉指的是政府针对国内某些机构、个人 (非政府机构与官员) 的不当涉外言论而对当事国进行的道歉, 这种形式的政府道歉是一种“软政府道歉”; 因为政府并不负有直接责任, 因此用词不一定非“道歉”不可, “哀悼”、“深切慰问”等都可以。譬如, 2013 年, 韩国外交部发言人赵泰永 (Cho Tai-young) 就韩国《东亚日报》电视台主持人有关韩亚航空空难不当言论一事向中国国民表达歉意。韩国总统朴槿

---

<sup>①</sup> 柳华文: 《道歉的法律真义》, 载《联合早报》2001 年 4 月 17 日。

惠也致电中国国家主席习近平，对中国乘客遇难表示慰问。

第四，实质性政府道歉。实质性政府道歉指的是政府道歉不仅要有其形更要具备其质；简单地说，精神层面的道歉、适当的物质赔偿以及后续纠错措施是必要的。譬如，1988年，美国政府为二战时将日裔美国人关进集中营道歉，并赔偿每人2万美元。再譬如，根据美国国会决议，美国政府应就“不理智政策和对印第安人采取的暴力、抢劫以及破坏与北美土著人达成的协议”道歉。2010年5月堪萨斯州议员布朗巴克（Samuel Dale Brownback）代表美国政府就其对印第安人采取的“不理智和暴力政策”向五名印第安人代表当面致歉。报道称，但该文件同时也规定，该文件不得成为印第安人向美国政府提出任何法律要求的依据。<sup>①</sup>因此，布朗巴克的道歉是政府道歉，但不是实质性政府道歉。

### 三、真诚与伪善的政府道歉

任何国家权力除了必需的法律依据外，还需要有道义基础与社会道德舆论的支撑。真诚的政府道歉不仅认为适当的物质赔偿以及后续纠错措施是必要的，更看重施害国道歉态度的真诚。伪善的政府道歉则尽显道歉方的虚伪与诡诈，不仅无法起到认罪赎罪、获得宽恕与谅解、携手面向未来的作用与效果，反而会“旧疤未愈又添新伤”，无休止的争吵进一步撕裂本已脆弱的关系。实践一再证明，真诚的政府道歉确是一种消解冲突、谋求谅解、润滑关系的好途径。

#### （一）真诚的政府道歉

第一，在道德的公共政治中，真诚的政府道歉必须是公开、郑重且良知内省的，唯有如此，才能具有庄重仪式化的道德净化效应与社会反思效果，也才能让受害者冰释前嫌、谅解与宽恕。然而，若要实现真诚的道歉却非易事，遑论人际间真诚道歉的不易，真诚的国家间政府道歉更是难上加难。但

---

<sup>①</sup>《美政府正式向印第安人道歉，但拒绝赔偿》，环球网，2010年5月20日，<http://world.huanqiu.com/roll/2010-05/822424.html>。

正因为来之不易，才更值得珍惜与褒扬，才更能涤荡人的灵魂，弘扬社会正义。从归因视角分析，真诚的政府道歉往往受制于三方面条件：一是环境条件的变化；二是受害方持之以恒的抗争；三是施害国政府（或其继任、后世政府）和民众的反思。三者往往缺一不可。然而，具备上述条件并不必然导致真诚政府道歉的产生，它们只是真诚政府道歉的充分条件。除此之外，施害国政府有没有勇气跳出现实利益的掣肘、能否选择最为恰当的道歉方式，则是判断道歉是否真诚的必要条件。

第二，政府道歉之所以难，现实利益的考量是主因，政府道歉意味着忏悔、利益受损；真诚的政府道歉之所以更难，深层次的原因在于：承担责任以及承担责任之后的道德顾虑。虽然詹娜·汤姆逊（Janna Thompson）认为：“政府道歉绝不是毫无争议且普遍被接受的实践……对政府道歉的意涵，并不存在一致观点……政府道歉与补偿性正义有何关系。”<sup>①</sup> 但埃内科·桑斯（Eneko Sanz）通过研究发现，国家道歉必须具备适当的形式、内容与进一步行动，其中进一步行动包括象征性赔偿、纠正行动、物质补偿等。<sup>②</sup> 真诚政府道歉首先意味着要勇于承担责任，损害了他国的正当权益，道歉与赔偿是必要的；但承担责任并不意味着一定要补偿，在一些历史性非正义事例中，承诺永不再犯更是负责任的表现。德国是两次发动世界战争的罪魁祸首，二战后德国进行了深刻反省，严厉打击新纳粹主义势力，并积极赔偿受害者，德国先后制定了《联邦赔偿法》、《联邦财产返还法》、《联邦赔偿法最后条款》，为德国的战争赔偿奠定了坚实的法律基础。在国际政治中，当政府道歉由于掺杂了地缘政治利益等现实掣肘时，承担责任之后的道德顾虑就更加明显，历史性国家非正义的道德负罪会否成为受害国为现实地缘政治利益施压的政治工具，在一定程度也成为施害国想当然的功利算计，跨国道歉中

---

<sup>①</sup> Janna Thompson, "Apology, Justice and Respect: A Critical Defense of Political Apology," in Mark Gibney, Rhoda E. Howard-Hassmann, Jean-Marc Coicaud, and Niklaus Steiner, eds., *The Age of Apology: Facing Up to the Past*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2007, pp. 31-44.

<sup>②</sup> Eneko Sanz, *National Apologies: Mapping the Complexities of Validity*, Siem Reap, Cambodia: The Centre for Peace and Conflict Studies, April 2012, [http://www.centrepeaceconflictstudies.org/wp-content/uploads/National\\_Apologies.pdf](http://www.centrepeaceconflictstudies.org/wp-content/uploads/National_Apologies.pdf).

的“模糊道歉法”就是其试图逃避责任的方式。<sup>①</sup>但法德和解实例有力地证明了“承担责任之后的道德顾虑”者们想当然的虚妄。

第三,施害国能否选择最为恰当道歉方式是判定政府道歉是否真诚的重要标志。选择恰当的政府道歉方式表明了其真诚的悔意,是尊重受害国尊严的体现,是换取谅解与宽恕、达成真正和解的必由之路。然而,在现实政治中,故意模糊政府道歉方式的实例却比比皆是。譬如,在2010年马尼拉人质事件中,菲律宾政府解救行动本来应该是一场完全可以避免的公共灾难,正是由于菲律宾政府、警方、媒体的一连串失误,才最终导致悲剧的发生。国际法经典著作《奥本海国际法》指出:“……至少,在不法行为者方面的正式道歉通常是必要的。这种道歉可能必须采取某种礼节行为的形式,例如对受害国的国旗或国徽致敬、派遣道歉特使等等。”<sup>②</sup>因此,菲律宾政府应该为马尼拉人质事件的悲剧负责,必须进行政府道歉。从菲律宾的政体性质以及总统、政府在马尼拉人质事件中的责任来看,该道歉应该由菲律宾总统阿基诺三世或其完全授权的代表携带正式官方道歉文件向香港特区政府、受害者及其家属进行正式的官方道歉,才是最适当、最正式的道歉方式。然而,菲律宾总统阿基诺三世却一再拒绝道歉,百般狡辩,令人心寒。

## (二) 伪善的政府道歉

伪善的政府道歉指的是以各种托词、各种偷换概念、各种鬼魅伎俩百般狡辩拒不道歉,虽然也使用一些看似表达歉意但却模棱两可的词语,其目的是企图混淆是非、浑水摸鱼,“这种道歉具有欺骗性、误导性和冒犯性”<sup>③</sup>。“政治人物糊弄语言往往有不可告人的欺骗目的,而诚实的政治则必须要求清晰的语言。”<sup>④</sup>虚假的政府道歉非但无法化解矛盾与冲突,反而会火上浇油,甚至有可能危及国际和平与稳定。最常见的情形有:

第一,作秀式政府道歉是在国内外强大舆论压力与受害国的强烈呼吁下,施害国被迫在历史性国家非正义问题上低头道歉,虽然其道歉避实就虚、

<sup>①</sup> 吴旭:《说说“跨国道歉”》,载《对外传播》2009年第4期,第43页。

<sup>②</sup> [英]詹宁斯·瓦茨修订:《奥本海国际法》,王铁崖等译,中国大百科全书出版社1995年版,第416页。

<sup>③</sup> [美]阿伦拉·扎尔:《道歉》,王绍祥译,商务印书馆2008年版,第62页。

<sup>④</sup> 徐贲:《诚实的政治,清晰的语言》,载《南方周末》2009年10月29日,第F30版。

态度暧昧、遮遮掩掩、有形无实，但却出于宣传、公关等缘由大肆炒作、虚假表演，包括权宜型道歉、公关型道歉、模糊型道歉、卸责型道歉等方式。作秀式政府道歉为作秀而道歉、为公关炒作而道歉、为道歉而道歉，政府道歉仅仅是实现其不可告人之目的的工具，只不过是掩盖事实真相的表演道具。它既无心灵的忏悔与赎罪意识，更不会在乎受害方的利益损失、情感伤害。尽管作秀式政府道歉被世人所唾弃，但作秀式政府道歉者们却试图占领道德高地，浑水摸鱼，大张旗鼓，蒙骗造势。作秀式政府道歉之所以屡见不鲜，概因其能够为道歉者带来一时之利。现任日本首相安倍晋三可谓是作秀式政府道歉的典型。自2012年12月安倍二度执政以来，他一面称“对那场战争深刻悔悟”，一面审议通过了右翼势力编写的历史教科书，肆意篡改历史美化侵略；一面表示会“总体继承”“村山谈话”，一面在“侵略”、“殖民统治”、“反省”、“道歉”等表述上采用过去式；一面声言“我们再也不应该用任何武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段”，一面又不断解禁集体自卫权，妄图修改和平宪法；一面强调“将历史的教训深深地铭刻在心，开拓更加美好的未来”，一面却妄言“我们不能让与战争毫无关系的子孙后代担负起继续道歉的宿命”<sup>①</sup>等等，令人侧目。日本前首相村山富市评价道：“谈话看起来像一篇注重措辞、费了很大力气写出的文章，但给人留下模糊焦点、完全不明白的强烈印象……”。<sup>②</sup>

第二，选择性政府道歉指的是把政府道歉对象分为三六九等，依据实力对比与形势变化区别对待，其实质是道德虚无主义，是歧视性道歉。与作秀式政府道歉相比，选择性政府道歉性质更为恶劣，对于选择性政府道歉者们来说，在利益与正义、政治与道德、权术与良知的天平上，倾向哪方完全取决于“算计”。当然，危害也更甚，因为无论出于什么目的、何种利益，选择性政府道歉都是侮辱性的、恶毒的、毫无良知与责任感的，更是不道德的、非正义的。譬如，日本政府曾经在2009年和2010年对美国战俘进行正式道歉，但却无视中、韩等国被强征劳工的抗议与痛苦，无视受害国人民的感情。

<sup>①</sup> 《日本官方发布“安倍谈话”中文版本》，人民网，2015年8月15日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0815/c1002-27465833.html>。

<sup>②</sup> 《“安倍谈话”被指模糊不清》，载《福州晚报》2015年8月15日，第A24版。

虽然三菱公司愿意向二战中受奴役的中国劳工幸存者及遗属道歉并达成和解，但日本政府仍置若罔闻。日本之所以向美国道歉、抱美国大腿，概因美国实力使然，日本政府道不道歉、怎样道歉取决于美国的反应，而非源自内心的正义与良知。

第三，诡辩式政府道歉指的是政府道歉主体通过偷换概念的形式，对所犯罪恶轻描淡写、轻率敷衍、避重就轻，试图洗脱罪责。诡辩式政府道歉毫无诚意可言，实质上是“披着羊皮的狼”。在日语中“反省”、“遗憾”、“迷惑”并不表示道歉，只有“御詫”、“谢罪”才真正表示向对方道歉。迄今，在日本所有正式文件里面，从来没有向中国人民道歉。虽然首相安倍晋三历次讲话中多次谈及对战争深刻反省，但避谈反省内容，决口不提谢罪，且不断通过偷换概念的诡辩形式，淡化侵略，敷衍塞责。安倍甚至表示在战后 70 周年谈话中没必要写入“殖民统治”、“侵略”以及“由衷道歉”等措辞，令人侧目。虽然在国内国际压力之下，战后 70 周年安倍谈话涉及“村山谈话”的四大关键表述——“道歉”、“反省”、“侵略”、“殖民统治”，但却不使用第一人称而用第三人称，回避历史责任，回避正面直接道歉，避重就轻，态度模糊暧昧毫无诚意。越来越多的偷换概念、虚情假意的伪道歉往往还会让受害方感受到新的伤害和愚弄，酿成新的冒犯和污辱等负面影响。芭芭拉·凯勒曼（Barbara Kellerman）指出，越来越多轻率而敷衍的道歉将招致更多负面效果。<sup>①</sup>

第四，条件式政府道歉指的是政府道歉主体设定或嵌入道歉条件，如果满足条件就道歉，如果不能满足就拒绝道歉，且依据自己的意愿肆意解释道歉协议，毫不顾忌道歉对象的感受。表面上看，政府道歉对象占据道德舆论高地，占据道歉条件诉求的话语优势。然而，面对政府道歉主体“事实上的强势地位”，道歉对象讨价还价的空间很小。与作秀式政府道歉、选择性政府道歉、诡辩式政府道歉相比，条件式政府道歉虽是当事双方“自愿”达成的，实则一丘之貉，甚至更恶劣，尽显政府道歉主体一贯的霸凌本性，卑鄙无耻的伎俩倒在其次，不思悔改才是最危险的。譬如，在国际社会压力之下，

---

<sup>①</sup> Barbara Kellerman, "When Should a Leader Apologize—and When Not?" *Harvard Business Review*, Vol. 84, No. 4, 2006, pp. 72-81.

2015年12月28日韩国和日本就慰安妇问题谈判达成一致，日本政府承认在慰安妇问题上负有责任，日本首相安倍晋三会以内阁总理大臣的名义向饱受身为慰安妇的痛苦、遭受难以治愈的身心创伤的所有人表示由衷的谢罪和反省，并且由政府出资补偿受害者。日本外相岸田文雄则在当天联合记者会上特别强调日方向基金出资是“日韩合作的项目”，不是“国家赔偿”；强调达成的是“最终且不可逆”的解决方案，日韩今后应在联合国及其他国际场合避免就“慰安妇”问题相互批评、指责。英国哲学家奥斯汀（John L. Austin）提出了言语行为理论，说任何一句话时，人们同时要完成三种行为：言内行为、言外行为、言后行为，言内行为的目的是言外行为，言外行为的目的是言后行为；其中，言语外行为体现了其说话意图。<sup>①</sup>从岸田文雄言语中，可以清晰地分析出其真实意图：日韩两国终结慰安妇争议，避免就“慰安妇”问题相互批评。次日，安倍就放话“道歉仅此一次，今后不再谢罪”<sup>②</sup>，着实令人怀疑日方解决慰安妇问题的诚意。非但如此，协议达成后，日方陆续给出不同于协议内容的解释。由此可见，日韩道歉协议绝不是道歉正义的胜利。难怪韩国受害慰安妇援助团体“挺身队问题对策协议会”当天就谴责韩日两国就慰安妇问题达成协议是“辜负受害慰安妇与韩国人民厚望的外交勾结”。<sup>③</sup>日本的伪善道歉再次展露无遗。

尼古拉斯·塔乌奇斯（Nicholas Tavuchis）说：“如果没有被宽恕，就无法释然于我们所酿成的后果……我们将永远是后果的受害者，就像不会咒语的魔法师学徒去破解魔咒”。<sup>④</sup>真诚政府道歉的价值正在于获取宽恕与建立互信。伪善的政府道歉则背道而驰，危害性极大，它践踏道德底线，挑战人类良知，蔑视人类文明，挑起冲突与隔阂，摧毁信任与合作，破坏国际秩序，危及世界和平。

---

<sup>①</sup> John L. Austin, *How to Doing Things with Words*, Oxford: Clarendon Press, 1962, pp. 101-102.

<sup>②</sup> 《外媒：安倍称将不再就慰安妇问题谢罪，令道歉打折扣》，人民网，2015年12月31日，<http://world.people.com.cn/n1/2015/1231/c1002-27997987.html>。

<sup>③</sup> 《慰安妇受害者并不满意 韩国团体不满“屈辱外交”》，新华网，2015年12月29日，[http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/29/c\\_128576374.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/29/c_128576374.htm)。

<sup>④</sup> Nicholas Tavuchis, *Mea Culpa: A Sociology of Apology and Reconciliation*, Stanford: Stanford University Press, 1993, p. 128.

## 四、政府道歉的限度

人们总喜欢比较不同的政府道歉；殊不知，政府道歉不仅受制于道歉双方的道歉意志，同样受国际国内局势左右，在国际政府道歉领域尤其明显。政府道歉就像一个放大镜，放大了人性、官德、民族性与国民性；政府道歉又像一个万花筒，光怪陆离，折射出政府道歉的复杂多变。

### （一）一个忧伤的故事

自政府道歉诞生以来，人们赋予它太多的光环与荣耀，它承载着人们过多的心声与期待，然而其背后却有着太多的功利算计与顾虑，太多的光明与阴影，太多的希冀与失望，让人爱恨交加。这是一个忧伤的故事，人们猜中了开头却往往无法猜中结尾，“出师未捷身先死，长使英雄泪满襟”，世事多变，令人唏嘘。列夫·托尔斯泰在《安娜卡列尼娜》中曾言：“幸福的家庭都是相似的，不幸的家庭各有各的不幸。”换作政府道歉又未尝不是如此。备受赞誉的政府道歉是相似的，备受诟病的政府道歉各有各的原因。何其精辟，一语道破政府道歉真相，它不仅仅是人类道德内省的结果，更多地受国际国内局势走向的影响，充分显示了它的脆弱性。譬如，同样是英国殖民时期的暴行，“幸有英国高等法院的‘力挺’和2011年被解密的殖民档案”<sup>①</sup>，英国政府最终向肯尼亚“茅茅”起义受害者道歉赔偿；但因恐惧天文数字般的赔偿要求，英国至今仍拒绝为包括马来西亚巴东卡里屠杀案等前殖民统治暴行道歉赔偿。

政府道歉不仅是利益与利益的博弈，更是心灵与心灵的交流；不仅是政府与个体、群体的交互，有时也是国家与国家、民族与民族、人民与人民之间的交往，知易行难，不可等闲视之。道歉难，接受道歉更难，学会“铭记历史”、学会“放下”难上加难。道歉双方必须拿出十分的诚意，方得善果。在民主政治中，政府官员应该多一些政治家的担当与诚实，少一些政客的嘴脸与诡诈，在政府道歉问题上更应如此。在国际政府道歉领域中，作为道歉

---

<sup>①</sup> 《英国：历史“旧账”英镑还》，载《青年参考》，2013年5月15日，第A16版。

国的领导人更应有最起码的是非感，而非迷离于时下利益的算计，道歉双方必须拿出十二分的诚意，“而不是斤斤计较于谁大谁好这个问题”<sup>①</sup>，从勃兰特的“千年一跪”到默克尔的“承担一份永久责任”的承诺莫不如此。人不能仅活在当下，还应“活”在未来，丹书铁卷“叙”正义，人类历史的进步“点滴”于斯。正因为来之不易，道歉双方都必须小心呵护、倍加珍惜。面对“难分难解”的政治难题，道歉双方都是需要些情怀的。

## （二）“打折扣”的政府道歉

“良好的开端是成功的一半”，政府道歉的“开局”也很重要。作为政府道歉开局的领导人如果一味计较个人得失，在“国际国内局势”中随波逐流，就是不负责任的，不配称作“政治家”。如果在把握国际国内局势的前提下，以坚定的意志、内心刚毅的正义信仰力挽狂澜，为本国人民、为世界正义开创全新的历史，那他就是真英雄。1970年勃兰特在华沙犹太人死难者纪念碑前真诚下跪道歉，开启了德国的道歉之旅；2013年英国外交大臣黑格（William Hague）宣布英国向肯尼亚“茅茅”起义受害者道歉赔偿，打开了英国对殖民统治暴行的道歉赔偿之门，“代表肯尼亚受害者的英国律师赞扬黑格‘正视历史’的勇气。”<sup>②</sup>他们敢于直面历史，勇于承担历史罪责，不仅赢得了受害国政府与人民的谅解和信任，还为国际政治中的政府道歉树立了新典范。

日本对受害国的道歉令人诟病，这在日本政府道歉的源头就埋下了“争议”的种子。1972年9月25日，日本首相田中角荣访问中国，在为日本侵略行为道歉时使用的是日文“迷惑”，但日方译员却译为“给中国人民添了很大的麻烦”，引起中方不满。9月26日，举行第二次首脑会谈时，周恩来总理一上来就对前一天晚上田中的“问题”道歉提出了批评，“在中国，某人不慎把水泼在女孩子的裙子上，说给您‘添了麻烦’——这是一种轻微的道歉。而日本军国主义的侵略战争给中国人民带来了深重的灾难，日本人

<sup>①</sup> [美]阿伦拉·扎尔：《道歉》，王绍祥译，商务印书馆2008年版，第312页。

<sup>②</sup> 《英国政府向肯尼亚“茅茅”起义受害者道歉赔偿》，新华网，2013年6月7日，[http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/07/c\\_124824973.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/07/c_124824973.htm)。

民也深受其害,用‘添了麻烦’作为对过去的道歉,中国人民是不能接受的。”<sup>①</sup>田中首相意识到翻译出了问题,他说,日文“迷惑”就是诚心诚意谢罪。中方接受了这种解释;于是,在随后签署的《中日联合声明》中就有了日本对“过去战争给中国人民造成的重大损害的责任,表示深刻的反省”的表述。如果日本首相田中角荣采用“谢罪”等正式道歉的词汇,而非模糊需要解释才明晰、且易于“误读”的“迷惑”,如果他再多些勇气与担当,直面历史真相,日本的政府道歉或许会是另一个形态。历史是不能假设的。20世纪80年代以来,日本国内政治右倾化严重,接连发生美化侵略战争等歪曲历史真相的事件,这给中日关系的健康发展蒙上了阴影。

开局固然重要,传承更重要,一代代“薪火相传”,政府道歉的诚意才不会变质。自二战结束至今,德国历届政府都不避讳历史罪行,击鼓传花式地一再向曾遭受纳粹侵略与残害的受害国人民忏悔、道歉与赔偿。从战后阿登纳公开谴责纳粹罪行,到1970年勃兰特在华沙犹太人死难者纪念碑前下跪忏悔,到1990年德国政府发布官方道歉文告,到1995年科尔跪在以色列的二战犹太死难者纪念碑前,再到2013年德国总理默克尔誓言德国对纳粹罪行“永久担责”,一代代德国领导人为大屠杀罪行诚心忏悔与道歉,给受害者与世人留下了真诚悔罪的深刻印象。反观日本则是另一副嘴脸,日本反省历史的“四大谈话”,从1982年提出教科书内容不刺激邻国的“宫泽谈话”,到1993年就强征日军慰安妇道歉的“河野谈话”,到1995年对日本侵略和殖民统治道歉的“村山谈话”,再到2015年对侵略战争“痛彻的反省和衷心的道歉”的“安倍谈话”,道歉精神与内容均未能得到一以贯之的继承。由于日本政府中右翼势力猖獗,其国内军国主义思潮日趋泛滥和国家主流意识的严重右倾化,日本政府道歉都明显受到右翼势力的干扰,这使得日本政府的道歉“反省”看起来只是表面文章,是故作姿态的权宜之计。“战后迄今,70年来日本国会通过了许多决议,但是从未通过一项对近代侵略战争和殖民统治表示道歉的国会决议。这说明,在这个十分重要的问题上,

---

<sup>①</sup> 刘柠:《“迷惑”的“麻烦”?——中日关系史上的一段公案》,载《南方周末》2012年11月29日,第D26版。

日本至今尚未形成统一的国家意志。”<sup>①</sup>

“打折扣”的政府道歉固然可恶，但一句谎言就要需要编一百个谎言来圆这个谎言，这才是最可怕的。日本的政客们偏执地“编织着谎言”，肆意地操弄着民意，在政府道歉问题上，无视是非曲直一味裹挟着民意“裸奔”，刻意挑起冲突，煽动仇恨，这绝不是什么“爱国主义”、“自尊自爱”，而是新历史条件下“狭隘民族主义与军国主义”的变种，必将在危害他国的同时，再次置自身于险境。在日本政客多年“苦心”刻意诱导与灌输下，“潘多拉的盒子”已悄然打开，日本年轻一代对受害邻国的“道歉诉求”感到厌烦，日本在历史认识与战争责任问题上态度偏右，愈益倾向于“推卸战争责任，粉饰侵略历史，拒绝反省和认罪”。在多年的精心培育与蛊惑下，“受害者意识与和平论相结合后，日本又陷入到了自己是牺牲者的意识之中，相反则淡化了对日军在太平洋战争中作为侵略者所犯的种种罪行的反省。”<sup>②</sup>侵略别人而导致自身受害，与遭受侵略而受害，是两种性质完全不同的事。日本迷失于自身受害的“悲情情绪”，却漠视自己带给他国的罪孽，是极端危险的。己所不欲，勿施于人。正如英国19世纪哲学家塞缪尔·斯迈尔斯在其《品格的力量》一书中所说：“哪一个民族缺少了品格的支撑，那么，就可以认定它是下一个要灭亡的民族。哪一个民族如果不再崇尚和奉行忠诚、诚实、正直和公正的美德，它就失去了生存的理由。”<sup>③</sup>

[收稿日期：2015-09-07]

[修回日期：2016-04-15]

[责任编辑：杨立]

---

<sup>①</sup> 刘江永：《“安倍政治学”与中日韩关系》，载《东北亚论坛》2015年第3期，第10页。

<sup>②</sup> 中日韩三国共同历史编纂委员会：《超越国境的东亚近现代史（下）》，社会科学文献出版社2013年版，第292页。

<sup>③</sup> [英]塞缪尔·斯迈尔斯：《品格的力量》，刘曙光等译，北京图书馆出版社1999年版，第29页。

# ABSTRACTS

## **Study on the Image Building of Shanghai as an International Metropolis in Global Media**

*WU Ying, GUO Ke, CHEN Peiqin, and WU Xiujuan*

**ABSTRACT:** As a microcosm of the development of China's urbanization, can Shanghai be constructed as an international metropolis in global media? Based on statistical analysis of 380 thousand pieces of news in 28 languages from 100 countries, this paper interprets Shanghai's international image in the years since the launch of the reform and opening-up policy, especially in the post-Shanghai World Expo period. The study reveals that global media coverage of Shanghai has increased steadily, reaching a record high in 2015; the agenda of global media focuses on establishing the "four centers" in Shanghai, but the image of Shanghai as an international financial is affected by the economic downturn and stock market volatility in recent years; the attitude of global media reports is mixed, with positive and negative emotions varies in different time periods and regarding different topics; although Chinese media, officials, scholars, and experts are expanding China Voices to the world, there is still a gap compared with the Western media, and global media still rely on Western media as the main source of information. After analyzing foreign media reports, this paper also puts forward policy recommendations to improve the image of Shanghai as an international metropolis.

**KEY WORDS:** Global Media, Shanghai, International Metropolis, Image Building, City Diplomacy.

## **G20 and Implementation of UN 2030 Agenda for Sustainable Development**

*ZHANG Chun*

**ABSTRACT:** G20 has clearly exhibited its political willingness to contribute to the implementation of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development (2030 Agenda). G20 has significant policy room and potential to realize above goals given the huge policy spaces provided by the 2030 Agenda, the political willingness gaps in implementation of the 2030 Agenda, and the absence of behavioral rules on indicization approach adopted by the 2030 Agenda. To actively promote the implementation of the 2030 Agenda will not only facilitate the transition of G20 from an ad hoc mechanism to a long-term institution for sustainable development, but also contribute to the realization of global sustainable development. To facilitate G20's role in implementation of the 2030 Agenda, it urgently needs to strengthen its coordinative authority and to reform existing institutions, including: to push G20 as a whole to set an example for the rest of the international community in regard to implementation of the 2030 Agenda; to advocate version 2.0 of the common but differentiated responsibility (CBDR) principle with G20-DWG as the key driver, for facilitating the establishment of the global partnership for sustainable development; to strengthen communication and coordination with the UN High Level Political Forum (HLPF), UN regional committees and relevant organizations for building bridges for the follow-up and review mechanisms of the 2030 Agenda; to mobilize public awareness of those post-MDG targets and lost-targets for strengthening the central role of G20 in implementation of the 2030 Agenda, and; to play a proactive role in supporting development rights of the developing world through keeping implementation of the 2030 Agenda always on the right track.

**KEY WORDS:** G20, UN 2030 Agenda for Sustainable Development, Common But Differentiated Responsibility, Global Partnership.

## **The UN 2030 Agenda for Sustainable Development and G20 Institutional Transition**

*ZHU Jiejun*

**ABSTRACT:** The implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development provides a good opportunity for the G20's institutional transition from a crisis committee to a steering committee in global economic governance, in terms of institutional mandate, legitimacy, and supporting entity. The G20 Development Working Group (DWG) will lead on its own development priorities, including supporting domestic resources, strengthening key areas for economic growth, and promoting inclusion and equal opportunities. Meanwhile, it will also enhance the coordination and policy coherence with other G20 work streams and act as a policy resource for development across the G20. It can advise other G20 work streams to optimize the membership, information sharing, set agendas with more development implications, and facilitate the policy tools to increase the development elements. However, the DWG is also facing a series of challenges: lack of prioritization, low level of political participation, limited influence on other international development agendas, and prominence of G7 development agenda as an alternative and so on.

**KEY WORDS:** G20, 2030 Agenda, Institutional Transition, Coordination and Coherence, Mainstreaming.

## **Analysis of the Privatization in Protecting China's Overseas Interests**

*XIN Tian*

**ABSTRACT:** With the "Going Global" strategy entering the accelerating stage, an increasing number of Chinese enterprises and citizens are flocking overseas. For all the economic benefits, Chinese enterprises and citizens also face growing security risks. With the scale of China's overseas interests expanding, traditional security measures have fallen short, unable to effectively meet the diverse needs,

highlighting the country's defects in the protection of overseas interests. Faced with the increasingly serious security issues, Chinese overseas enterprises and citizens have begun to obtain services from foreign or domestic private security companies and rely on the market to meet their own security needs. The privatization process is going on quietly. But compared with other countries, Chinese private security companies' development level is still lower today, and the number of the companies operating abroad is much fewer. Furthermore, there are a lot of problems to be solved in the process of privatization, such as the lack of relative legal regulations, the absence of standards on firearms use, the possible challenge to the authority of the state, and the prospects of large-scale conflicts. There's still a long way to go before Chinese private security companies can be reliable overseas security providers.

**KEY WORDS:** Overseas Interests, Security Risk, Privatization, Private Security Company.

## **Protection of Chinese Overseas Citizens: Concept, Significance, and Future Trends**

*XIANG Wenhui*

**ABSTRACT:** There is an increasingly urgent need for better protection of Chinese overseas citizens as China's interests expand globally. The well-being of Chinese overseas citizens has been regarded as a prominent matter of national interest and take precedence over other interests. In practice, China's protection of overseas citizens follows a distinct set of principles: human-centric, non-interference in others' domestic affairs, and win-win cooperation. This article argues that in terms of protection of overseas citizens, China has turned from a supplier of national resources to a facilitator of the market governance; from a defender of all to a focus on important people; from a practitioner of the traditional way of protection to a beneficiary of modern technology; from a stakeholder on the sidelines to an undertaker of international responsibility; from

a rule-taker to a rule-maker. The author recommends that China should improve the protection of overseas citizens by enhancing Chinese enterprises' capacity, exploiting advances in science and technology, assuming greater international responsibilities, and providing public goods.

**KEY WORDS:** Protection of Overseas Citizens, Concept, Significance, Future Trend, Chinese Diplomacy.

### **On China's Reshaping of Norms in International Organizations**

*SUN Degang and WEI Jinshen*

**ABSTRACT:** In the 21st century, China's reshaping of international norms is a conspicuous phenomenon in its interactions with international organizations, which is a reflection of its changing understanding and perception of international regimes. China's practice in this respect is of great significance to democratization of international relations, to the transformation of international order, and to the legitimacy of international organizations. The research shows that China is inclined to informal mechanisms, processes, soft constraint, openness, inclusiveness, and task-oriented cooperation based on diverse values in international organizations, while the West places more emphasis on formal norms, hard constraints, closeness, exclusiveness, and burden-sharing based on common values in international organizations. China's reshaping of the international regimes can be divided into two dimensions: global and regional. The former refers to China's initiatives in the international security, political, economic, and environmental regimes; the latter refers to China's participation in regional integration either passively or actively. This has offered a new angle to probe China's behavior in the multilateral arena. Based on the theoretical and empirical studies of China's reshaping of the global and regional regimes, this paper argues that it needs to improve its ability to initiate new norms in its rise from a regional power to a global power. However, such ability of putting forward initiatives and innovating international regimes are so far both

confronted with challenges. China should improve its imbedded agenda-setting capability, foster its international discourse power, and build a dynamic coalition, so that the Western-dominated global governance can be transformed into a co-governance by all parties concerned.

**KEY WORDS:** International Organization, International Regime, Chinese Diplomacy, Regime Reshaping, Regional Organization.

## **Cyberterrorism and Cybersecurity Cooperation under the One Belt and One Road Initiative**

*WANG Xiaofeng*

**ABSTRACT:** Cyberterrorism originates from the interaction of two major trends: the integration of cyberspace and the running of economy and society, and the evolution of international terrorism. Current cyberterrorism mainly takes the form of cyber-enabled activities to spread terrorist ideology, to recruit members, to share terror information, and to teach terror attack skills. Cyberterrorism poses serious challenges to the One Belt and One Road Initiative in that it could hinder the interconnection of information infrastructure and undermine the social basis of the Belt and Road cooperation. Encouraging the cooperation on counterterrorism and cybersecurity can promote the appeal of the Belt and Road initiative by ensuring common security, securing the successful establishment of the Belt and Road cooperation projects, and preventing the rise of terrorism in cyberspace. As the initiator, China is better positioned to build broad-based consensus and facilitate policy coordination and institutional cooperation in countering cyberterrorism, through regional counterterrorism and cybersecurity cooperation.

**KEY WORDS:** One Belt and One Road Initiative, Cyberterrorism, Counterterrorism, Cybersecurity Cooperation.

## **On Government Apology in Contemporary International Politics**

*RU Xuhua*

**ABSTRACT:** With the progress in political civilization, apology has been increasingly studied in political science. The wave of government apology is an indisputable fact, which is the product of international justice awakening and has increasingly become an important way to rectify historical national injustice and seek reconciliation. It has also become a more and more important means to deal with state-to-state relations and government failure. Related research shows that government apology is very effective for repairing confrontational and conflictual relationship in international politics and makes a great contribution to safeguarding world peace and stability, easing regional tensions and facilitating national reconciliation. However, government apology is not a panacea. It is not only subjected to the will of both the initiator and the receiver, but is also affected by the international and domestic situation. Although government apology still has many problems, it represents a new effort to address historical grievances and intractable issues. It reflects mankind's expectations to jettison the law of the jungle and march towards moral civilization. Government apology also represents the first step by both the perpetrator and the victim toward a better future.

**KEY WORDS:** International Politics, Government Apology, Formal Apology, Globalization.