

“全球治理”的中国视角

蒋振西

[内容提要]近年来“全球治理”成为国际社会的一个热门话题,得到了国际社会的广泛重视与讨论。目前,中国综合国力迅猛发展,在国际社会中的地位与作用俱增。与此同时,中国对全球治理的参与程度大大提高,对国际事务的参与不断加深。因此,在当前全球化的国际背景下,探索全球治理对中国参与国际经济、安全等机构的治理改革,增大中国在国际事务中的话语权具有十分重要的意义。

[关键词]全球化 全球治理 联合国改革

[作者简介]蒋振西,中国联合国协会理事。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2015)02-0001-14

一、“全球治理”概念的解读

“全球治理”是冷战结束后提出的一个理念,其主旨是要建立全球治理机制,以处理世界共同面临的多种全球性问题,进一步加强国际合作与协调,动员多方面力量参与全球事务的管理。迄今为止,“全球治理”只是一个理论概念,国际上不同学派对其有不同解读,其理论内涵也在不断丰富和发展。

“全球治理”的概念最初是由西方学者提出的。1992年,德国前总理、社会党国际前主席、国际发展委员会主席勃兰特等成立“全球治理委员

会”，专门研究这一问题。该委员会在1995年联合国成立50周年时，发表了标题为《我们的全球家园》的专题报告，呼吁国际社会开展广泛合作，共同应对在全世界范围出现的公共问题。迄今，该报告已经发表20年了。20年来，国际形势发生了巨大变化：2001年发生了针对美国的“9·11”恐怖主义袭击；美国在阿富汗和伊拉克发动了两场战争；2008年，世界性金融危机爆发，世界经济陷入低迷。在此背景下，“全球治理”概念再次受到关注。

(一)“全球治理”的定义

1995年发表的《我们的全球家园》报告中对“全球治理”作了以下阐述：“全球治理是个人与机构、公共部门与私营部门管理共同事务的多种方式的总合。它是使相互冲突或不同利益的各方得以调和并采取联合行动的持续过程。这既包括通过拥有权力的官方正式机构和机制强制执行，也包括有关人员或机构认为是符合他们利益的非正式安排。”^[1]这是迄今对“全球治理”较为权威的解释，其中强调了全球治理参与者的多元化和所处理问题的多样性，拓展了现有国际治理机制的治理方式。

(二)全球治理的范围

全球治理是一个广泛的世界议程，包括众多领域：一是全球安全，包括国家间或区域性的武装冲突、一些国家爆发的内战和动乱、国际核武器的扩散、常规武器的贸易与非法流通等；二是国际经济发展，包括保护全球金融市场、处理债务危机等；三是生态环境的保护，包括资源的合理利用与开发、生物多样性的保护、应对气候变化等；四是打击国际恐怖活动，以及走私、毒品交易等跨国犯罪活动；五是保护基本人权，提供人道主义救援、防止流行疾病的传播等。

《我们的全球家园》报告将全球治理的对象确定为世界共同面对的全球性问题，涵盖政治、经济、安全、文化等多个领域。报告还着重强调了军事变革、军备竞赛、军火贸易、武装冲突等多种安全威胁，并提到了经济发展不平衡造成南北国家差距扩大、发展中国家贫困等问题。此外，

[1]the Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, 1995.

2008年世界金融危机爆发后，全球经济治理也被列为主要议程之一。

(三) 全球治理的主体

全球治理的主体大概分为三个层面：第一层面是主权国家政府及有关当局。主权国家是全球治理的基本层面，也是国际上最重要的行为主体。它们拥有重要的国家治理权力和资源，也承担着全球治理的责任和义务；第二层面是政府间的国际组织，主要包括联合国、世界银行、世界贸易组织、国际货币基金组织等世界性综合国际组织和专门组织。此外，由地区国家组成的地区性组织也是其重要组成部分，如欧洲联盟、非洲联盟、亚太经济合作组织等。政府间国际组织是解决国际事务的主力军，一直发挥着重要作用与影响；第三层面是非政府国际组织，由非国家行为体组成，包括民营商业机构、非政府组织和民众组织。据国际组织联盟统计，目前世界上共有6.7万个国际组织，其中大多数为非政府组织，包括各种学术团体、研究机构、专业协会和跨国商业组织等。^[1]其中，“国际红十字协会”“绿色和平组织”等最为知名。它们组织世界论坛，提供研究报告，为政府出谋划策，或单独采取大规模行动，已经成为实行人道主义援助、保护生态环境的重要力量。另外，非政府组织的有些活动是与政府共同组织的，比如每年在瑞士达沃斯召开的世界经济论坛，除了邀请世界顶尖经济学家外，还邀请政府官员出席，共同为世界经济把脉会诊。

(四) 全球治理的方式与规则

全球治理的目标是建立完善的国际机制，制定有效的国际规章，实现公平有效的治理。全球治理特别强调要采取“参与、谈判和协调”的方式，而不是诉诸武力，主张根据《联合国宪章》等国际条约与规章处理国际纠纷，规范参与者的行为。《我们的全球家园》报告强调：“全球治理并没有单一的模式，也不会只能是单一的机构及组织。它是一个广泛的、富有活力的复杂过程，是持续介入和应对变化着的环境的互动的决策过程。其中包括改革和加强现有的政府间组织，并增强它们与民间机构和独立组织的合作方式，要求在协商、透明和信赖的基础上协同表达出共

[1]Union of International Organization, *Yearbook of International Organizations*, 2014.

同的意愿。”^[1]。总之，全球治理是一个立体的网络结构，包括多层次与多维度的治理。

二、全球治理的时代背景及面临的新变化

(一) 全球治理的时代背景

全球治理的理论与实践兴起于 20 世纪 90 年代，这与当时的时代背景有密切关系，原因有二：一是冷战结束后美国与苏联两大阵营的对立消失，联合国等国际组织在解决世界性问题中的作用凸显；二是全球化的快速发展，成为全球治理的推动力。全球化的过程是一个包含全球经济、政治和文化不断相互渗透、融合的多维发展过程。全球治理“是全球化进程的逻辑结果，是冷战结束后国际政治、经济秩序新的发展形态，是国际规制有效性的现实要求，是全球公民社会和世界民主潮流的产物”。^[2]

(二) 世界局势发生巨大变化

在全球化背景下，世界局势已发生巨大的变化，其表现为：一是全球政治向多极化发展，世界已在欧洲、亚太、北美、拉美、非洲等地区形成了多个地区发展中心；二是世界经济全球化快速发展，各国经济的依存度不断加深，发展与合作的力度大大增强；三是高新技术的发展与应用极大改变了人们的生活，成为经济发展与社会变化的重要推动力。数字革命席卷全球，新技术尤其是计算机和互联网技术的升级换代，使得当今世界进入了信息化时代，有力地推动了世界经济发展和社会变革。今后“数字革命”将成为驱动世界变革的重要力量之一，给全球治理的决策环境和实践带来深远的影响。

此外，近年来国际格局出现了两个重要变化：一是新兴国家的崛起。以“金砖国家”为代表的新兴国家的国际政治与经济地位迅速上升，对世界政治多极化和世界的和平与繁荣起到了积极推动作用，并将对未来全

[1]the Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, 1995.

[2]俞可平：《全球治理引论》，载《马克思主义与现实》，2002 年 1 期。

球治理的走向产生重要影响。二是“二十国集团”(G20)在稳定国际金融秩序中发挥了突出作用。G20 成立于 1999 年,包括原来以西方国家为代表的 8 国集团(G8)、欧洲联盟和具有广泛代表性的新兴国家,其国民生产总值约占全世界的 85%,人口约为世界总人口的 2/3。2014 年 11 月,在澳大利亚举行的第九次领导人峰会发表的公报中强调:“二十国集团领导人承诺将加强合作,推动经济增长,增强经济韧性,加大努力以实现经济强劲、可持续、平衡增长。”^[1]二十国集团确立了全球共同应对、协同解决全球性金融危机的信念。

(三)世界出现的新安全威胁

国际安全是全球治理的重要领域。2004 年,联合国发表了名为《一个更加安全的世界》的专题报告,将当前世界面临的威胁主要归纳为 6 个方面:一是由贫穷和疾病造成的世界和地区性经济困难和社会动荡;二是国家间冲突;三是由内战和大规模暴力行为引起的一国内部冲突;四是核武器等大规模杀伤性武器的扩散;五是恐怖主义威胁;六是包括毒品走私和海盗行为的跨国有组织犯罪。^[2]

当前,随着国际形势出现重大变化,世界安全威胁也呈现出多样化趋势。表现为:世界安全形势虽然整体稳定,但仍有多个地区爆发武装冲突,涉及主权、领土纷争的传统威胁依然突出;同时恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、以及能源安全和气候变化等带来的非传统安全威胁日益上升,成为国际社会关注的重点领域;此外,网络安全、太空安全、海洋安全成为世界各国关注的新领域。以去年为例。2014 年在中东和非洲地区,一些国家政局持续发生动荡,恐怖主义、宗教极端势力蔓延,形成新的不稳定因素。2014 年 7 月,极端组织在伊拉克北部地区建立“伊斯兰国”并进行残酷暴力活动。他们占领了伊拉克北部大部分地区并扩展到叙利亚

[1]《二十国集团领导人发表布里斯班峰会公报》,新华网:http://news.xinhuanet.com/2014/11/17/c_1113269292.htm。[上网时间:2014 年 12 月 17 日]

[2]威胁、挑战和改革问题高级别小组:《一个更安全的世界,我们的共同责任》,转引自安理会改革课题组:《联合国安理会改革面面观》,载《国际资料信息》,2005 第 7 期。

境内，威胁到地区和国际安全。在非洲地区，“埃博拉”病毒在几内亚、利比里亚、塞拉里昂等国家爆发，使得 2.6 万人感染，超过 1 万人死亡，引起国际社会的严重关注。

三、全球治理与联合国

2015 年是联合国成立 70 周年。70 年的风雨历程表明，联合国是当前最具普遍性和合法性的政府间国际组织，它对国际事务与地区安全发挥着至关重要的作用与影响，在全球治理中发挥着主导作用。

(一) 联合国在全球治理中的主导作用

多年来，联合国作为政府间的国际组织，在全球治理中发挥着动员国际舆论、制订国际准则、实施国际行动、监督决议执行的功能。联合国在全球治理中具有以下特性：一是普遍性，联合国是世界上最具代表性的国际组织，它“为世界政治提供了一个中心舞台”，“在这个舞台上，它最小和最不起眼的成员也能感受到自己是这个世界的一分子”。^[1] 联合国拥有 193 个成员，联合国作出的决议能够得到世界范围的普遍遵守。二是合法性，联合国是世界上最具国际威望的组织，具有制定国际法律的功能，其合法性与公信力较强。近年来，联合国在处理世界热点地区上表现突出，展示了公正形象，取得了良好效果。三是权威性，联合国安全理事会作出的制裁等强制性措施得到大国支持，通常具有约束力，因而权威性较强。比如联合国安理会有关维和行动的授权具有强制性，并能得到地区组织与大国的支持，有较充足的人力、物力和财力支持，取得了显著成效。

(二) 联合国在全球治理中的努力

多年来，联合国在全球治理中的作用是有目共睹的。在气候等非传统安全领域：1992 年，联合国制定了《气候变化框架公约》，为应对全球气候变化制定了纲领性文件；此后联合国又制定了《京都议定书》，提出

[1][英]亚当·罗伯茨等：《全球治理，分裂世界中的联合国》，吴志成、张蒂等译，中央编译出版社，2010 年。

了减少污染物排放的具体措施；2000年，联合国制定了《联合国千年发展目标》，决定以1990年水平为基础，在2015年之前，实现全球贫困水平减少一半的行动计划。这些行动对全球治理起到了推动作用。此外，联合国在打击恐怖主义、防止核武器扩散、控制常规武器贸易、抗击“埃博拉”病毒等全球安全治理领域也发挥了突出作用。在全球经济治理领域：2008年世界金融危机后，联合国加强对国际经济形势的关注；2012年，联合国大会专门就“联合国与全球治理”作出决议，要求加强联合国在全球治理中的协调作用，联合国秘书长并为此提交了专门报告。

(三)联合国在国际安全领域的作用

在国际安全领域，联合国大会和安理会发挥着中枢作用。具体表现在以下几个方面：

一是公正处理地区冲突，彰显国际社会维护世界和平的坚定信念。多年来，联合国对中东地区、非洲、亚洲、欧洲、美洲等地区发生的武装冲突进行了有成效的调解活动，实施了多项维持和平行动，维护了世界和平与安全。目前，联合国在世界各地开展和平调解，促成和平及建设和平的活动，“实施了14项特别政治事务特派团、任命了10名联合国特使或特别顾问，建立了遍及世界各地的100多个联合国国家工作队”。^[1]

二是实施联合国维和行动，推动地区冲突的和平解决。联合国维和行动是其治理地区冲突、维护世界和平与安全的一个重要职能。据联合国发布的统计公报，其当前正在实施的维和行动达15项，参加这些行动计划的总人数近12万人，他们分别来自120个联合国成员国，年度预算大约为75亿美元。^[1]

三是实施人道主义援助，在国际救助活动中发挥组织协调作用。多年来，联合国在实施国际人道主义援助方面一直发挥重要作用，并设立了人道主义办公室专门进行协调工作，在世界各地从事难民救助和人道主义援助活动。

四是制定国际军控条约，防止大规模杀伤性武器扩散。联合国作为

[1]潘基文：《维护国际和平与安全》，联合国网站：<http://www.un.org/zh/sg/speeches/reports/68/report-peace.shtml>。[上网时间：2015年1月2日]

国际军备控制与裁军的主要机构,建立了相关审议机构、谈判机构和决策机构。1968年达成的《不扩散核武器条约》在防止核扩散,促进核裁军及核能的和平利用方面发挥了极其重要的作用。近年来,联合国在解决朝核、伊核危机中发挥了突出作用。此外,2013年以来,联合国与“禁止化学公约组织”共同完成了对叙利亚化学武器的销毁,为防止大规模杀伤性武器的扩散提供了一个成功的国际范例。

五是打击恐怖主义及跨国犯罪。自上世纪90年代以来,联合国安理会将打击恐怖主义作为一项重要任务,对与恐怖主义有关的活动实施了制裁等强制行动。2005年,联合国首脑会议特别制定了《联合国全球反恐战略》,坚决打击恐怖主义,并阻止有关国家对恐怖主义提供任何支持。此外,联合国还在禁止毒品、打击洗钱等跨国犯罪方面发挥了突出作用。

此外,安理会继续严重关切“海盗和海上武装继续不断抢劫在索马里区域运送人道主义援助的物资,对海员和其他人员的安全,对国际航运和海上商业航线安全构成的威胁”。据联合国报告,在国际社会的严厉打击下,2013年亚丁湾的海盗活动有所收敛,索马里沿海海盗事件大幅度减少。

(四)联合国建立全球伙伴关系

联合国在全球治理中发挥着极其重要的作用,但它不是“世界政府”,无力单独解决世界上的一切问题。近年来,联合国在国际安全的治理行动中与主权国家、地区组织和国际组织大力合作。联合国在非洲地区实施的重大维和行动得到了非洲联盟、欧洲联盟以及法国部队的支持,取得了良好效果。近年来,联合国建立了全球合作伙伴关系网络,为全球治理取得成效提供了重要保证。

除了联合国外,其他许多国际组织如世界贸易组织、世界卫生组织、国际货币基金组织,非洲联盟、欧洲联盟、亚太经济合作组织、东盟等国际和地区组织,以及一些国际条约在全球治理中也都发挥着重要作用,它们在政治、经济、安全领域中的作用也都是不可或缺的。全球治理的理念是要对其进行整合、协调,改革,使其发挥更加有效的作用。这对促进国际经济合作、推动国际政治和经济新秩序的建立具有重要的积极意

义。但也要看到，在全球治理中，联合国及许多国际组织目前仍由美国等西方大国所主导，它们往往利用这些国际组织为实现自己的战略目标服务，对此应抱有警觉与防范。

四、“全球治理”的中国视角

近年来，中国学者对全球治理进行了大量的理论研究，从中国视角提出了独特的看法。中国学者认为：“全球治理是各国政府、国际组织、各国民众最大限度地增加共同收益而进行的民主协商与合作。其核心内容应当是健全和发展一套维护人类安全、和平、发展、福利和人权的新的国际政治经济秩序。”^[1]全球治理是指对全球性问题进行有限、必要的国际管理，应突出主权国家政府在全球治理中的主导作用。

(一) 中国学者对全球治理的理论认知

全球治理的理念实际上是既有国际治理秩序的现实反映，但在治理的广度和深度上应有所突破。

一是治理的范围应有所扩大。全球治理比当前的国际治理体系涉及到更宽的领域，不仅包括国际安全领域和经济领域，还包括非传统安全领域。近年来，欧洲和美洲的许多研究机构也加强了对全球治理的研究。美国智库——外交学会专门建立了“全球治理观察网”(GGM)，观察范围包括：武装冲突、跨国犯罪、核扩散、全球金融、海洋保护、气候变化、公共卫生、恐怖主义等8个领域。^[2]设在布鲁塞尔的“全球治理研究所”则确定了5个研究领域，即和平与安全、全球司法、环境与可持续发展、全球经济、深度研究与创新等。其中打击恐怖主义、气候变化、环境保护、全球金融都是近年提出的新课题。

二是应加大公众参与治理的力度。全球治理在治理主体中涉及更多层面，主要是非政府机构和民众组织。“全球治理过去一直认为主要是处

[1]俞可平：《全球治理引论》，载《马克思主义与现实》，2002年1期。

[2]Council on Foreign Relations, Global Governance Monitor, <http://www.cfr.org/global-governance/global-governance-monitor/p18985/>.

理政府间关系，现在则不仅涉及政府及政府间组织，同时也涉及非政府组织、跨国公司、学术界和大众媒体”。^[1]近年来，一些国家的非政府组织在国际军备控制、经济社会、人权领域空前活跃，积极推动一些国际条约的达成。如倡导环境保护的“绿色和平组织”、倡导人道主义的“国际禁止地雷组织”等。

三是应更加强调国际机制的改革。中国学者强调，全球治理的核心应是国际社会各方的普遍参与、普遍受益，要为广大的发展中国家发展创造更加有利的条件和环境，更好利用联合国等多边外交平台，平等协商、合作共赢。联合国秘书长潘基文在其报告中也指出：“若要使全球经济治理制度更具参与性，就必须进一步扩大和发展中国家对国际经济决策和规范制定工作的参与。布雷顿森林体系的治理结构改革应更好地体现成员在世界经济中的相对地位，保护最穷成员的发言权、代表性和包容性，将共同利益转化为共同行动。”^[2]

全球治理并不是要建立“世界政府”。虽然国际上有学者主张建立“世界政府”进行全球治理，但主流派对此并不认同。《我们的全球家园》报告强调：“全球治理并不是要建立世界政府或世界联邦。”^[3]中国学者认同这一主张，强调“世界政府可能是人类社会一个遥遥无期的梦想，但全球治理则可能是一个现实的，可以期待的目标”。^[4]当前，联合国不是世界政府，也不可能成立其他世界政府，只能加强主权国家与有关组织的合作与协调。

（二）中国学者对全球治理理论的评析

全球治理对处理国际事务具有积极作用：一是有利于全球化的发

[1]the Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, 1995.

[2] 潘基文：《全球治理与发展》，A /67/769, [http://www.un.org/zh/sg/statements/。](http://www.un.org/zh/sg/statements/)
[上网时间：2014年10月1日]

[3]the Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, 1995.

[4]朱立群，[意]富里奥·塞鲁蒂：《全球治理：挑战与趋势》，社会科学文献出版社：2014年。

展。全球化把世界各个地区、不同国家紧密地联结在一起,相互依存增加。当前,无论是发达国家还是发展中国家,都对全球治理的议程和目标表现出更多关注。二是有利于世界共同应对世界性问题。当前国际冲突热点突出,经济秩序重构、以及联合国改革、气候变化、环境保护等问题层出不穷,治理领域向网络、极地、空天、海洋等新的领域发展,需要有一个全球治理的理念进行全方位的思考,建立合作框架并采取行动。三是有利于增加主权国家的合作。主权国家是解决全球问题的基础和关键,代表本国人民的根本利益,拥有全球治理的能力和责任。全球治理实际是要加强主权国家的国际协调与合作。四是有利于发挥现有国际组织的作用。目前,世界上有许多国际组织、地区组织以及专业组织,已形成了多层次、宽领域的国际网络。当务之急是使其更加有效。五是有利于建立新的国际秩序。全球治理要依照公认的国际法、国际关系准则和国际惯例,并依据形势发展制定新的规则,妥善处理世界性问题。

总体看来,全球治理理念得到了国际上的广泛认可,有其可行性,理由是:一是全球治理符合世界各国的根本利益,大家在全球化中受益,同时也面临共同的安全威胁。因此,国际社会在维护共同利益中有共同要求,有利于建设利益共同体。二是现有的国际体制与制度已在可靠运行。如由世界银行、国际货币基金组织组成的布雷顿森林体系,以及国际核不扩散体系等,都在国际治理中发挥了突出作用,世界卫生组织在防治流行疾病方面功不可没。三是国际条约不断完善。《联合国宪章》为国际关系制定了准则,保证了世界的和平与安全。《不扩散核武器条约》《联合国气候变化条约》《联合国海洋法公约》都已经在并继续发挥重要作用。

但另一方面,全球治理理论也有其局限性:一是全球治理的概念比较笼统、虚化,定义不明确,且多有歧义,很难指导具体行动。二是缺乏执行力。在没有“世界政府”的情况下,全球治理只能依靠国际合作。国际组织的执行力是有限的,而且达成国际协议的过程复杂而又漫长。三是主权国家存在不同的利益与价值观念,许多问题很难达成一致与谅解。四是由于非国家行为体的参与,各自的利益诉求相去甚远,这就使得决议的达成与执行变得更为困难。因此,全球治理从口号变为现实是一条漫

长之路。

有的学者指出：“全球治理是当今国际社会的共识。然而，全球化与信息化的调整发展并没有改变国际政治的现实，主权民族国家体系与国家利益至上原则使得全球治理面临严重的‘集体行动的困境’。”^[1]究其原因，主要是因为：一是各主权国家、全球公民社会和国际组织各有自己极不相同的利益和价值，很难在一些重大的全球性问题上达成共识。二是美国作为目前世界上唯一的超级大国，奉行霸权主义的国际战略，对公正而有效的全球治理造成了直接的影响。三是现有的全球治理机制缺乏必要的权威性，在国际治理、行动协调方面表现不足，国际治理规制仍不尽完善。

在当前形势下，全球治理应立足于现实，推进全球治理体系的改革。一是明确全球治理的重点，加强全球安全，促进国际经济合作，控制传染性疾病等重大国际问题的治理。二是加强主权国家特别是大国的合作与协调。主权国家是现代国际关系的基础，没有它们的合作，全球治理只能是一句空话。在国际关系中，要切实维护主权国家的正当权益和重要关切，和平共处仍是当前处理国家关系的重要准则。在当前形势下，建立新型大国关系是全球治理的关键。三是促进国际组织的协调。国际组织是国际关系的纽带。它们不仅是国际秩序的维护者和国际问题的决策者，同时也是国际法规的制定者。全球治理首先是由国际机制协同主权国家共同进行的综合治理。四是增加非政府组织对国际事务的参与，全球管理条例应有民营机构和民众的广泛参与，体现民生诉求。近年来，一些重要的国际活动和国际条约的制定都得到了非政府组织的推动。今后，非政府组织的积极作用将会越来越突出。

五、全球治理中的中国行动

近年来，随着中国综合国力的快速增长，中国对国际事务的参与度

[1]朱立群，[意]富里奥·塞鲁蒂：《全球治理：挑战与趋势》，社会科学文献出版社：2014年。

不断提高。中国表示：“在国际关系中弘扬平等互信、包容互鉴、合作共赢的精神，共同维护国际公平正义”，^[1]主张推动国际关系民主化，建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系，增进人类的共同利益。

目前，中国已加入300多个国际条约，是主要国际组织的重要成员。特别是在金融危机爆发后，中国在G20中发挥了积极的引领作用。^[2]中国积极参与国际规则的制定，努力实现从“旁观者”到“参与者”、“引领者”的角色转变。

(一) 中国积极参与全球治理体系的改革

2005年，在联合国成立60周年首脑会议上，中国国家主席胡锦涛发表了《努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界》的演讲，提出了“维护世界和平稳定”、“促进共同繁荣”、“推动互利共赢”、“实现和平共处”等四项主张。^[3]将建立和谐世界作为中国坚持和平发展的最终目标。“和谐世界”与全球治理的提法有共通之处，是中国对全球治理的特别理解。和平、发展、合作、共赢是中国的外交方略。2014年，中国国家主席习近平提出，要“倡导共同、综合、合作、可持续的安全观”，强调“要切实推进多边外交，推动国际体系和全球治理改革，增加我国和广大发展中国家的代表性和话语权”。^[4]

中国将国际体系与全球治理改革作为多边外交的一项重要任务，希望国际社会“在国际法框架内促和平、谋发展。各方应该共同维护联合国的权威性和有效性，改革和完善全球治理体系”。^[5]

[1] 胡锦涛：《在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华网：http://www.gov.cn/ldhd/2012/11/17/content_2268826.htm。[上网时间：2014年12月26日]

[2] 何亚非：《全球治理的中国智慧和中国思想》，载《中国新闻周刊》，2014年第43期。

[3] 胡锦涛：《努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界》，新华网：<http://politics.people.com.cn/GB/1024/3699888.html>。[上网时间：2014年12月15日]

[4] 习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话。新华网：http://news.xinhuanet.com/tgg/2014/11/29/c_1113457723.htm。[上网时间：2014年11月29日]

[5] 王毅：《共谋和平发展 共守法治正义》，北京周报网站：http://www.beijingreview.com.cn/2009news/todaynews/2014/09/28/content_642402.htm。[上网时间：2014年12月1日]

(二) 中国努力承担国际共同责任

多年来,中国对联合国等国际组织提供了多种支持与合作:

一是参加联合国维和行动。中国是联合国维和行动的坚定支持者和积极参与者。作为一个发展中国家,中国承担的维和摊款比额在所有会员国中已居第六位。自 1990 年中国派出军事人员参加联合国维和行动以来,中国在其中发挥的作用日益增强,贡献日益突出。迄今,中国共向联合国维和行动派出 2,500 人次的维和人员,17 名中国维和军人和警察献出了宝贵生命。此时,2,100 名中国维和人员正在冲突地区为和平而值守。

二是中国海军参加亚丁湾护航。2008 年 12 月 26 日,中国政府开始派遣海军舰艇编队赴亚丁湾、索马里海域实施护航,主要任务是保护中国航经亚丁湾、索马里海域的船舶、人员安全,保护世界粮食计划署等国际组织运送人道主义物资船舶的安全,并努力为航经该海域的外国船舶提供安全保护。中国海军第一批索马里护航编队于 2008 年 12 月 26 日从海南三亚军港启航。目前中国海军第 19 批护航编队正在亚丁湾索马里海域执行护航任务。迄今,中国海军护航编队为 5 万多艘船舶护航,成功解救 60 多艘中外船舶。

三是中国援助非洲国家抗击“埃博拉”病毒。2014 年,非洲爆发“埃博拉”疫情后,中国紧急提供人员、物资和资金援助。截至 2014 年 11 月 21 日,中国政府已先后提供价值 7.5 亿元人民币的紧急援助,中方在疫区的医疗人员约 400 人。11 月 25 日,中国政府援建利比里亚“埃博拉”出血热诊疗中心正式交付使用。^[1]

总之,全球治理是当前国际社会的共识,具有广阔的前景。它对推动国际合作、有效应对全球性挑战具有积极作用。当然,实现这一目标具有长期性和复杂性,需要国际社会的不懈努力。

[收稿日期:2015-01-19]

[1]《抗击埃博拉,我们在行动》,中国军网:<http://www.81.cn/201575457/75457.htm>。
[上网时间:2014 年 11 月 27 日]

亚洲安全观的依据、来源和实施路径^[1]

李洪才 杨光海

[内容提要]亚洲安全观的提出标志着中国安全理念的新发展,对于解决当前亚洲面临的安全问题具有重大指导意义。它是针对传统安全观在解决安全问题时的不足而提出的,是和平与发展的时代要求,反映了亚洲各国对共同安全与可持续安全的向往。它是中国传统的“和”文化在现代的延伸,与亚太版合作安全观相辅相成,也与国际法及国际关系基本准则高度契合。但它的落实目前还面临诸多困难,只有综合利用舆论宣传、政经互动等手段,同时积极推动热点问题的妥善解决,才能为亚洲安全观的发扬光大创造条件。

[关键词]传统安全观 亚洲安全观 思想来源 实施路径

[作者简介]李洪才,解放军国际关系学院2013级硕士研究生;杨光海,解放军国际关系学院国家安全战略研究中心主任、教授、博士生导师。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)02-0015-12

2014年5月21日,中国国家主席习近平在“亚洲相互协作与信任措施会议”(亚信)第四次峰会上,呼吁亚洲国家在处理亚洲安全问题时要摒弃传统安全思维,努力营造新型安全关系,提出“应该积极倡导共同、

[1]本文是2011年度国家社会科学基金项目“中国与东盟睦邻关系的建构研究”(项目批准号为11BGJ029)的阶段性成果。

综合、合作、可持续的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全与合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路”。^[1]按照习主席的解释，亚洲安全观的核心内容是“共同安全、综合安全、合作安全与可持续安全”。“共同安全”就是要尊重和保障每一个国家的安全；“综合安全”就是要统筹传统安全与非传统安全；“合作安全”就是要通过对话合作促进各国和本地区安全；“可持续安全”就是要发展和安全并重，以实现持久安全。^[2]亚洲安全观的提出，不仅是中国践行和平发展战略的进一步体现，也是解决安全问题的现实需要，更是和平与发展的时代要求，引起了与会各方的强烈共鸣和国际社会的广泛关注。

那么，亚洲安全观的现实依据和思想来源是什么？落实亚洲安全观目前有哪些困难？中国应如何应对这些困难以使亚洲安全观发扬光大呢？本文将对这些问题开展进一步分析探讨，以期为全面理解这一新的安全倡议提供启示。

一、亚洲安全观的现实依据

(一)现实困境：现实主义安全观在解决安全问题时越来越乏力

现实主义认为，自我保存是国家利益的核心，是国家追求的首要目标；自助是国家在国际关系中的最基本、最可靠的行为方式；国际政治的本质是争取权力与安全的斗争；以军事力量为基础的物质权力是维护国家利益的最根本和最有效保障。^[3]这些观点反映了传统的国际政治现实，对各国制定对外战略产生了深远的影响。但是，现实主义仅从狭隘的军事安全角度看待安全问题，所关注的只是战争及其威胁以及国家之间军事实力的对比，而把非国家的社会单元和非军事因素（如经济、社会制

[1]习近平：《应积极倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观》，http://news.xinhuanet.com/world/2014/05/21/c_1110792359.htm?prolongation=1。

[2]同上。

[3]杨光海：《安全观的演进：从传统到非传统的转变》，载《国际政治》，2008年第6期，第37页。

度、思想文化等)排除在外。^[1]这使其注重对抗和冲突而忽略协调与合作,尤其是忽视了相互依赖条件下国际安全态势的新变化。这种安全观指导下的安全政策在解决新时代的安全问题时显得越来越乏力。

当今的亚洲正面临传统与非传统安全威胁相互交织且同时凸显的挑战。在传统安全方面,部分国家之间的领土主权争端长期存在并有不断升温之势,加上历史留下的隔阂,许多国家之间的信任赤字居高不下。另一方面,随着中国的不断崛起,美国、日本等国对中国的敌视、遏制有增无减。周边中小国家对中国的疑虑与防范也有所加剧,它们利用美国重返亚太之机,加强对中国的制衡。非传统安全方面,恐怖主义、分裂主义和极端主义猖獗,不但使许多国家的政治、经济、社会秩序陷入混乱,而且还呈现出向境外扩散、不断蔓延的特点。

面对这样的安全形势,一些国家却仍然固守传统安全思维,不仅不在安全上加强合作,还在领土、岛屿等主权争端上不断采取加剧紧张的举措,从而激起了新的对抗,阻碍了安全合作的开展。比如,日本在钓鱼岛问题上顽固坚持“三不”政策,企图以国有化形式改变钓鱼岛争端现状。这不但使中日双边关系跌入冰点,而且对双方的经济合作也造成了严重冲击。又如,在南海问题上,个别国家采取以邻为壑的做法,不仅拒绝同中国共同寻求解决方式,还大力增加军备,拉拢区外大国介入,不仅破坏了南海地区的稳定,也破坏了合作共赢的氛围。正因为固守传统安全思维使亚洲国家无法走出安全困境,所以亚洲地区急需冲破传统安全观念的束缚,以新的安全观念推进亚洲安全问题的解决,打造新的亚洲安全秩序。

(二)时代要求:和平与发展的时代主题与全球化加速推进促使亚洲各国合作谋求共同安全

自冷战结束以来,“发展”越来越成为世界各国的共识,各国对发展经济越来越重视。上世纪 80 年代,邓小平对当时的国际形势作出了“在较长时间内不发生大规模的世界战争是有可能的,维护世界和平是有希

[1] 杨光海:《安全观的演进:从传统到非传统的转变》,载《国际政治》,2008 年第 6 期,第 38 页。

望的”战略判断，指出了当今的时代主题是和平与发展。^[1]这为中国改革开放和现代化建设指明了方向。随着全球化的加速推进，和平与发展的时代潮流进一步得到加强，国与国之间不仅在经济领域越来越相互依赖，在安全领域也越来越相互联系、相互影响，这使得各国越来越需要通过合作以谋求共同安全。正如习近平主席指出：“今天的亚洲，区域经济合作方兴未艾，安全合作正在迎难而上，各种合作机制更加活跃，地区安全合作进程正处在承前启后的关键阶段。”^[2]因此，合作不仅是亚洲国家的主动选择，更是各国发展的现实需要。亚洲安全观正是基于这样的时代背景提出的，是符合亚洲各国发展实际的，也是应对当今国际安全形势，特别是亚洲安全形势中的问题迫切需要的。

(三)人心所向：亚洲各国人民对于和平与发展的向往

亚洲各国基本上都遭受过帝国主义的侵略与奴役，对战争有切肤之痛。独立后，东亚地区又成为美苏两极对抗的前沿。冷战时期虽然没有大规模战争爆发，但局部冲突不断，整个世界也被笼罩在核战争的阴影下。冷战结束后，亚洲各国才真正看到了和平与发展的希望，并倍加珍惜来之不易的机遇，追求和平安全的地区环境以确保经济发展成了亚洲人民的共识。这也是为什么冷战后虽然面临诸多挑战，但亚洲人民并未选择战争的方式，而是通过合作和协商对话来化解矛盾的原因。东盟地区论坛、上海合作组织、亚信会议、北京香山论坛等地区安全对话与合作机制的相继建立，就是这一意愿的直接反映。

二、亚洲安全观的思想来源

(一)文化渊源：中国“和为贵”的历史文化传统

中国文化以“和”为根本，它是中国传统文化的一个核心要素。“和”作为一种价值观，表示的是和谐、和睦、和平的状态；作为一种方法，表示

[1]《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年版，第127页。

[2]习近平：《应积极倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观》，http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/21/c_1110792359.htm?prolongation=1。

的是使各种因素和谐互补、和睦共存的手段。只有如此，才能使不同的个体有机结合、相互平衡，使世界充满活力、蓬勃发展，最终达到“和”的状态，即形成共生共存、相辅相成的大同世界。因此，中国历朝历代一直追求以“和”为贵。

“和为贵”的思想在处理国家间关系时化成了“协和万邦”的邦交思想。《尚书·尧典》中记载：“曰若稽古，帝尧曰放勋，钦明文思安安，允恭克让，光被四表，格于上下。克明俊德，以亲九族。九族既睦，平章百姓，百姓昭明，协和万邦，黎民于变时雍。”这是一种追求“天下”秩序和谐一体的思想，即在国家强大之时，不倚强凌弱，不蛮横称霸，而是在道德的基础上通过王道的理想而不是霸道的手段来维护国内各民族之间以及国家间的关系。上述思想对历代中国的对外交往产生了决定性影响。如汉唐时期中国国力强盛，但不曾对外侵略，而是注重以“丝绸之路”传播本国文明；明朝和清朝前期中国国力足以对外殖民，但始终不曾有过这样的历史。即使郑和舰队七下西洋，也只是为了宣扬“天恩浩荡”，没有半点殖民的意图。英国著名历史学家汤恩比在比较世界各种文明的发展后指出，中国这个东方大国从来没有对其疆域以外表示过帝国主义野心，传统上就是一个大而不霸的国家。

“和为贵”的思想在处理安全问题时化成了“备战但慎战”、“以防御为主”、“出兵要正义”等战争观。如中国兵家思想史强调：“慎谋者得国”^[1]，“穷兵者亡”，“兵者，非君子之器”，^[2]“兵苟义，攻伐皆可，救守亦可；兵不义，攻伐不可，救守不可”，^[3]“得道者多助，失道者寡助”等。^[4]

总之，中国“和为贵”的传统文化在安全上是以注重和平、追求正义、防御为主、和谐共生为基本特征的，这与当今中国倡导的共同安全、综合安全、合作安全与可持续安全是一脉相承的，也可将其视为这一新安全观的思想源头。

[1] 刘向：《管子·第二十四》，上海三联书店，2014年版。

[2]《老子·三十一章》，中华书局，2014年版。

[3]《吕氏春秋·禁塞》，凤凰出版社，2013年版。

[4]《孟子·公孙丑下》，中华书局，2006年版。

(二)理论来源:从“亚太版”的合作安全观到亚洲安全观

冷战结束后,新的安全观念层出不穷。继1990年加拿大政府最早提出“亚太合作安全观”后,澳大利亚、东盟、日本和中国的学者纷纷进行研究探讨,逐渐形成了独具特色的亚太合作安全理念。“亚太版”的合作安全观主张:在观念上应该摒弃冷战思维,在内容上应该既包括军事方面,也要包括非军事方面;在条件上应该以实现相互安全为条件;在手段上应该以协商对话的方式运作;在实践过程中必须要考虑和照顾亚洲国家的多样性和差异性,鼓励官方与非官方的交流沟通渠道。“亚太版”的合作安全观把共同安全、综合安全、合作安全等新安全理念融为一体,为亚洲安全观的提出提供了借鉴。

亚洲安全观所关注的安全领域的综合性、所强调的安全手段的协商性与合作性、所追求的安全目标的共同性与可持续性,都是与亚太合作安全理念相吻合的。不仅如此,亚洲安全观还注重从心理上来“医治”亚洲国家之间的不信任,达成对国家安全新的认识,促进亚洲国家之间的积极互动而不是消极对抗,使国家间的安全关系跳出安全困境,实现良性发展。就像建构主义所言,“安全是一种自我实现的预言”,如果行为体之间的共有知识能够让它们彼此建立信任,则它们就会以和平的方式解决彼此存在的问题,从而为安全共同体的建立创造心理条件。

从上可看出,亚洲安全观相对于传统安全观而言,其突破和创新之处在于:一个国家并非一定要通过结盟才能获得安全,也并非一定要具备绝对优势才能获得安全,而是可以通过合作的手段共同塑造安全环境和安全心态;以发展的眼光合作处理安全问题,不但可以使大家都安全,而且可以避免陷入军备竞赛和安全的两难。

(三)法理来源:与联合国宪章及国际关系基本准则高度契合

《联合国宪章》在现代国际法和国际关系准则中具有最高权威性,对现代国际法基本原则的形成和发展具有举足轻重的影响。在现代国际法基本原则体系中,《联合国宪章》所确立的七项原则处于核心地位,包括:会员国主权平等;善意履行宪章义务;和平解决国际争端;禁止武力相威胁或使用武力;集体协助;确保非会员国遵守宪章原则和不干涉内政。

1970 年联合国大会通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》(简称《国际法原则宣言》),又以新的措辞进一步明确了这些原则,即:不使用武力或威胁使用武力、和平解决国际争端,不干涉任何国家内政,各国依照宪章彼此合作,各民族权利平等与自决,各国主权平等,善意履行宪章义务。

亚洲安全观的内涵与《联合国宪章》等国际法基本原则的精神完全一致,比如“合作安全”强调以协商、合作的方式解决争端,共谋安全,这正是“不使用武力或威胁使用武力”、“和平解决争端”、“各国依照宪章彼此合作”、“善意履行宪章义务”等原则的具体体现。“共同安全”强调国家不论大小强弱,都享有同等安全的权利,不能为了自己的安全破坏他人的安全,这充分体现了“各国主权平等”、“不干涉别国内政”、“各民族权利平等”的原则精神。

亚洲安全观也是对“和平共处五项原则”的继承和发展。和平共处五项原则即“互相尊重主权和领土完整,互不侵犯,互不干涉内政,平等互利,和平共处”,是中国和印度在上世纪 50 年代共同提出的处理对外关系的基本准则,早就得到了不同类型国家的普遍认同。亚洲安全观强调的共同安全、综合安全、合作安全与可持续安全,不仅体现了尊重各国民平等权利、和平解决争端、加强国际合作的国际法基本原则,也体现了相互尊重、彼此克制、互利共处的“和平共处五项原则”的基本精神。

三、落实亚洲安全观所面临的困难和障碍

亚洲安全观虽然具有深刻的现实依据和深厚的思想渊源,但目前要将其实施并发扬光大仍面临诸多困难和障碍。

(一)美国等西方国家刻意歪曲亚洲安全观

亚洲安全观并非要排斥美国在亚太地区的存在和影响,而且欢迎美国在该地区发挥积极作用。然而亚洲安全观提出后,却受到美国一些学者的恶意解读,认为中国的倡议具有排他性,力图削弱美国在亚洲的影响力或是把美国赶出亚洲,为中国主导地区秩序奠定基础。例如,有美国

学者说：中国长期追求一种把美国排除在外的多边机制……，近来，由北京主办的“亚信会议”仍然没有把美国包括进去。^[1]其实早在2008年，就有美国学者认为，中国的新安全观“与其外交手腕一道，对美国的决策者构成了独一无二且不易察觉的挑战”。^[2]

2014年“亚信”上海峰会结束后，西方某些舆论断章取义，刻意曲解习主席在峰会上倡导的“亚洲的事务终究要靠亚洲人自己解决，亚洲的安全要用亚洲智慧来处理”的含义，把它贴上“中国版门罗主义”的标签加以曲解。^[3]亚洲安全观本是以协商、合作方式来谋求共同安全、可持续安全的新型安全观，但在美国等西方国家眼里却成了中国拉拢周边国家排挤对手的一种手段。西方的这种曲解与诋毁，是对中国和平发展战略和实践的歪曲，否定其思想内涵与法理基础，弱化亚洲国家的思想认同。

(二)传统安全观对亚洲各国对外政策的影响

中国一直秉持“人不犯我、我不犯人”的防御性安全战略。上世纪60年代中国在第一颗原子弹试爆成功后，立刻向世界庄严宣告不首先使用核武器。以邓小平为核心的第二代领导集体，将中国的对外战略从服务于革命外交转向服务于经济建设与和平发展。新世纪以来，中国政府积极以新安全观推动世界安全秩序的构建，营造睦邻友好的周边安全环境，努力建设和谐世界。亚洲安全观的提出是中国向亚洲邻国和整个世界作出的走和平发展道路，而非武力称霸道路的庄严宣告和承诺。

但是，仍有部分国家对中国的崛起抱有疑虑甚至防范心理，试图通过强化联盟、炒作热点问题等方式牵制中国的崛起。中国的部分邻国也借机充当某些大国的马前卒，积极发展军备，利用与中国的岛屿及海域纠纷，频频作出破坏和平友好氛围的举动，导致热点问题不断升温。这些

[1]John Lee, “Nonmilitary Approaches to Countering Chinese Coercion A Code of Practice for the Asia -Pacifc,”Center For a New Amrican Security, *Maritime Strategy Series*, Septmber 2014.

[2]Kerry Dumbaugh, “China’s Foreign Policy: What Does It Mean for U.S. Global Interests?” July 18, 2008. CRS Report For Congress Order Code RL34588.

[3]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。

都是传统安全思维的典型表现,与当今和平发展的时代主题及相互依赖特征背道而驰。在各国彼此依赖度不断增加的当今世界,固守这样的安全思维不仅不会给相关国家带来好处,反而会加剧彼此的矛盾与敌意,并严重影响经济合作,使很多需要共同面对的安全问题被束之高阁,更谈不上相互合作以塑造共同安全。其结果必然是各国不仅不能得到安全,反而会面临更加严峻的安全形势。

(三)海上领土争端升温对亚洲安全观的影响

领土领海争端是国际关系中的常见现象,只要妥善处理,就不会成为国家间建立睦邻友好关系的障碍。但是近几年来,个别与中国存在海上领土争端的国家置中国长期坚持的“搁置争议、共同开发”原则于不顾,不断采取激化争端的做法,严重恶化了地区安全环境,削弱了国际互信的基础。例如,由于南海领土争端的升温,东盟秘书处在2013年初发布的《2013年东盟安全展望》中加入了“南海争议已成为地区安全重大威胁”的表述,强调要“重点推动签订南海各方行为准则”。^[1]东盟的这一表态可视为对“中国威胁论”的变相说法。中国在处理南海问题上一直坚持在重点落实《南海各方行为宣言》的基础上商定“南海各方行为准则”,但东盟将南海争议视为地区重大安全威胁,急于推动签订“南海各方行为准则”,明显是对中国不信任的表现。因为在东盟眼里,中国并非是可以完全信赖的伙伴。南海问题的不断升温,不仅会增加某些东盟国家的对华疑虑,而且会使它们在亚洲安全合作机制建设上有所保留,甚至可能出现表面上积极响应而行动上难以落实的现象。

(四)亚洲各国民族主义上扬对亚洲安全观的影响

亚洲各国都是在西方殖民主义的废墟上建立起来的,都高度珍视自己的民族独立与国家主权,主权意识尤其强烈。由于历史原因,东亚各国之间存在一定程度的隔阂,加上经济增长导致民族自信心增强,以及个

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

别国家不能正确对待历史，狭隘的民族主义在各国都开始上扬，而且还夹杂着民粹主义的成分。钓鱼岛争端导致的中日国内民族情绪的对立、中越船只海上冲撞事件导致的越南反华浪潮等，都是民族主义上扬的表现。越南、菲律宾等国政府在处理这些事件时，不仅不控制国内的民族主义，反而对其煽动利用，进一步推动了民族主义的膨胀。

亚洲安全观在推动建设亚洲新型安全秩序的过程中，必然要以相应安全机制建设为基础，而这必然要求相关国家采取自我克制与适度妥协的方式。然而，由于对民族独立与国家主权的极度珍视，亚洲各国对机制建设仍怀有戒心，尤其是对任何旨在削弱本国主权的区域合作机制产生本能的抵触。不仅如此，若各国的民族主义不能得到有效控制，各国政府将会不断被民族主义裹挟，在处理争端时或者进行相关安全机制建设时即使想保持自我克制与适度妥协，也将心有余而力不足。另外，亚洲国家的历史、文化、制度、经济发展水平等各方面也很不相同，它们对区域安全合作机制必然会产生不同的理解与需要，加上现实的各种矛盾与隔阂，必然会使相关安全机制的深入发展面临更大的障碍。

四、对解决困难和障碍的几点思考

(一)努力推动亚洲安全观的宣传推广

亚洲安全观是不同于传统安全观的新型安全观，其“新”表现在认为处理国家间关系不能仅仅依靠军事实力，而且还要改变观念。只有从观念上改变了“人人自危的心理”，形成维护共同安全环境的共识与合作谋求共同发展的理念，才能够为解决安全困境找到新的出路。所以，要推动亚洲安全观的落实，首先要观念先行，要利用各种机会与平台宣传推广亚洲安全观，努力推动各国安全观的更新，增进各国对安全问题的共识，增强对落实亚洲安全观的主动性与积极性。

以热点问题的妥善解决带动亚洲安全观的落实。亚洲安全观要得到认同，关键是看其在实践过程中效果如何。要努力将“共同安全、合作安全、综合安全与可持续安全”的理念发展成为争端各方的安全共识，在此

基础上推动争端的妥善解决。中国一直致力于推动地区热点问题的和平解决,坚定不移地推进朝鲜半岛无核化进程,积极参与阿富汗和平进程与重建。这些都表明中国一直在践行亚洲安全观,对管控地区冲突、阻止对抗升级发挥了重要作用。

针对南海问题,中国政府最近提出了“双轨解决思路”,即南海的和平稳定由中国和东盟共同维护,南海领土争端由有关争议方通过双边方式谈判解决。这种共同维护南海稳定、协商解决争端的主张正是亚洲安全观的具体体现。今后在“南海各方行为准则”的磋商过程中,也要积极贯彻落实亚洲安全观,以协商合作的方式处理争端,谋求共同安全,保持南海地区的和平与稳定。另外,在南海安全合作方面,也要以亚洲安全观为指导,深化细化在打击海盗和恐怖主义、维护航道安全方面的合作项目,树立合作安全、共同安全的典范。

(二)促进国际合作由经济领域向安全领域扩展

经济合作发展到一定程度,必然要求参与方在政治、安全上加强合作。但在今天的东亚,经济合作的效应并没有扩展到安全领域,相反还出现了二者分离的迹象。比如,某些国家在经济上与中国加强合作,搭乘中国发展快车,在安全上却对中国进行防范和制衡,在领土争端上采取对抗政策,甚至出现了“经济上靠中国,安全上靠美国”的不正常现象。

针对这种情况,应以亚洲安全观为指导,以经济合作为基础,努力促使合作从经济领域向安全领域扩展,并争取在安全领域的合作取得突破。比如,东盟主导的“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)若要如期达成,就需要中国和东盟建立更高层次的政治互信,以排除局部争议的干扰。中国与东盟可以此为契机,推进双方的政治互信,为安全合作打下基础。另外,当前中国提出的“一带一路”、“孟中印缅经济走廊”、“中巴经济走廊”等区域经济合作倡议,由于能使周边国家享受中国发展红利,得到了它们的热烈响应。但这一战略的实施也同样需要各国在政治、安全上进行良性互动,以保证其顺畅运行。这也给中国与周边国家推进安全合作提供了良好的机遇。

(三)加强安全领域的交流与合作,营造良好氛围

首先,加强安全上的交流,防止对对方政策和意图的误解和误判造成安全困境。过去中国曾十分重视经济合作的作用,但需要看到,安全领域的相互疑虑很大程度上需要安全上的沟通和接触来弥合。^[1]加快推动地区国家的多边安全对话,一方面可以强化地区国家在应对非传统安全威胁的协同能力,另一方面也可以增加地区国家之间的安全互信。针对南海问题,应首先推动《南海各方行为宣言》的全面落实,同时稳步推进“南海各方行为准则”的磋商谈判。这样可以最大程度地打消东盟国家的对华疑虑,使双方的安全合作全面持久地进行下去。其次,可以适度提升中国在国防政策上的透明度。

总之,要充分利用舆论宣传的导向作用、热点问题解决的示范作用、经济合作的牵引作用,以及安全互动的润滑作用,来克服亚洲安全观落实过程中所面临的各种困难和障碍,促使其在实践过程中取得成效,在打造亚洲安全新秩序和“命运共同体”上发挥重要作用。

[收稿日期:2015-01-08]

[1] 韩献栋、金淳洙:《中国军事外交与新安全观》,载《现代国际关系》,2008年第2期,第 47—54 页。

中美新型大国关系构建：理想与现实

袁 征

[内容提要]由于缺乏互信、霸权心态和文化差异，美国对于“新型大国关系”理念的态度发生了微妙的变化。中国的和平发展与美国霸权战略存在着结构性的矛盾，这是两国构建新型大国关系面临的重大挑战。它主要包括四个方面：美国维护霸权与新兴大国中国快速上升之间的矛盾；中美在国际体系中的地位与主张的差异；美国追求绝对安全与中国维护日益扩展的安全利益之间的矛盾；未来中美不同发展模式的竞争会进一步凸显。中美“新型大国关系”的构建实际上有低、中、高三种不同的目标诉求。尽管中美构建“新型大国关系”的道路并不平坦，但已经具备了一定的起步条件。我们有理由相信，只要保持战略耐心，加强合作，管控分歧，经过长期艰苦的努力和探索，中美之间避免“修昔底德陷阱”，进而建立起良性互动的大国关系还是完全可能的。

[关键词]中美关系 新型大国关系 修昔底德陷阱

[作者简介]袁征，中国社会科学院美国研究所外交研究室主任、研究员，和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2015)02-0027-13

构建中美“新型大国关系”的设想，是中方对美方积极主动的一次外交实践，体现了中国高层的共识，彰显了中国走和平发展道路的决心，表现了中国希望能够构建更具建设性的中美关系，从而为中国的改革开放和中华民族复兴创造良好的国际环境。本文将结合最新中美关系的发

展,探讨中美新型大国关系构建所面临的挑战与可能前景。

一、美国对“新型大国关系”的态度及其变化

2012年2月,时任国家副主席习近平访美期间,正式向美方提出了要构建“前无古人,但后启来者”的新型大国关系倡议。这一倡议最初得到了美方的积极响应。时任国务卿希拉里·克林顿表示,中美要“共同树立典范,力争在合作与竞争之间达成一种稳定且彼此接受的平衡。这是前无古人的”。^[1]希拉里的讲话实际上是在间接地回应习近平有关中美建立新型大国关系的倡议。2012年5月,中美双方将构建“新型大国关系”作为中美战略与经济对话的主题。此后,中美第三轮人文交流高层磋商、墨西哥二十国集团会议期间的“胡奥会”以及东盟地区论坛系列会议上的中美两国外长会谈,均把构建新型大国关系作为重要内容。中共十八大报告更是明确指出要“推动建立长期稳定健康发展的新型大国关系”。^[2]2013年3月,美国时任国家安全顾问多尼隆(Tom Donilon)首次正式阐述了美方对如何构建美中新型大国关系的设想。他表示,美方欢迎一个和平、繁荣的中国崛起,拒绝“大国冲突论”,将继续高度重视美中关系,进一步同中方加强沟通,推进合作,管控分歧,共同致力于“建立新兴大国与现有大国间的新型关系模式”。^[3]

2013年6月,中美元首安纳伯格庄园会晤,达成了一系列共识,取得

[1]Hillary Rodham Clinton, “Remarks at the U.S. Institute of Peace China Conference”, Washington, DC, March 7, 2012. Available at <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/03/185402.htm>.

[2]胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,中华人民共和国环境保护部网站, http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201211/t20121120_242254.htm。

[3]Remarks By Tom Donilon, National Security Advisor to the President, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” he Asia Society, New York, March 11, 2013. Available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>.

了积极的成果。在这次会谈上，习近平主席阐述了中美新型大国关系的内涵：一是不冲突，不对抗。就是要客观理性看待彼此战略意图，坚持做伙伴、不做对手；通过对话合作、而非对抗冲突的方式，妥善处理矛盾和分歧。二是相互尊重。就是要尊重各自选择的社会制度和发展道路，尊重彼此核心利益和重大关切，求同存异，包容互鉴，共同进步。三是合作共赢。就是要摒弃零和思维，在追求自身利益时兼顾对方利益，在寻求自身发展时促进共同发展，不断深化利益交融格局。

然而在安纳伯格庄园会晤之后，美方对待中美“新型大国关系”这一概念的立场逐渐变得犹豫不定，奥巴马政府在公开场合很少使用这一概念。一个重要的原因就是美国国内精英阶层对于习近平主席提出的中美“新型大国关系”的内涵有所保留，甚至怀有排斥的态度。^[1]几经犹豫之后，2013年11月，美国国家安全顾问苏珊·赖斯(Susan Rice)在乔治敦大学的讲演中，首次使用“新型大国关系”这一概念。赖斯表示，美国将寻求实施运作新型大国关系，在两国利益存在交集的事务上展开更深度的合作，同时管控不可避免的竞争关系。美国官方虽然认可了这一概念，但只是部分认可了中方提出的内涵。在中国宣布设立东海防空识别区、乌克兰问题和网络安全问题凸显后，美国的态度有所改变。美方认为，中国是在依照自己的界定来构建新型大国关系，但美国并不能完全接受。2014年3月28日，美国国安会负责亚太事务的高级主任麦艾文(Evan Medeiros)则表示，中美之间不应强调“核心利益”，而应当注重在两国有“共同利益”的问题上进一步加强合作，同时管控好分歧。^[2]11月4日，克里就中美关系发表讲演，只字未提“中美新型大国关系”这个概念。相反，克里指出：“美国的中国政策实际上以两大支柱为基点：建设性地管理我们的分歧——的确存在分歧——同时也建设性地在拥有一致利益的一

[1]2014年4月初笔者在华盛顿参加“中美青年领袖对话会”，并走访多家智库，多位美方知名智库学者坦率地表达了对于新型大国关系内涵的保留意见，这种看法在美国国内精英阶层中广泛存在。

[2]麦艾文在布鲁金斯学会召开的“中美青年领袖对话会”上应邀做讲演，笔者在现场。

系列广泛问题上协调双方的努力。”他还表示：“美国决不会回避表述我们深信的价值观，或在捍卫我们的利益、我们的盟友和我们在这个地区的伙伴关系上退缩。”^[1]而麦艾文在奥巴马即将赴北京参加APEC会议之前表示，美方无意进行“口号外交”，这不是嘴上说不说的问题，要看实质内容。在11月12日习奥会期间两国元首举行的联合记者招待会上，习主席提出了推进中美新型大国关系建设的6个“重点方向”，而奥巴马在这个话题上保持缄默，只字未提这一概念。显然，美国官方已不情愿在正式场合公开认可这一概念。目前美国的态度是既不公开反对，也不公开赞同。

美国之所以如此，主要有以下几个方面的原因：

其一，美国人内心深处其实并不太认同中国的大国地位，更不愿意让中国与美国平起平坐，美国所寻求的是一家独大的“领导地位”。长期以来，在国际事务中都是美国主导话语权，制造议题，但现在中国却率先提出了中美“新型大国关系”这一概念，美国多少有些不习惯，不太情愿被中方设置的议题牵着走，更担心中国抢占塑造中美关系的话语权和主导权，因此不愿公开附和。况且，一旦美国接受中方的提法，就在有意无意之间把美国与其他国家的关系“降级”，盟国们就会有意见。在美国的心目中，维持与盟友的良好关系是最为重要的，毕竟美国需要以加强同盟关系来为其全球战略利益服务。

其二，美方对于中国所阐释的中美新型大国关系的内涵怀有疑虑。美国对于“不冲突、不对抗”基本上是认同的，但对中方提出的“相互尊重”，美方就有所保留。作为一个意识形态强烈、自诩为“上帝选民”的国度，美国不会停止对外宣扬和推广美国的价值观念。面对社会主义国家中国，反共色彩浓厚的美国更不会放弃其渗透的图谋和行动。不仅如此，美国不愿也不会放弃干预涉及中国主权和领土完整的行为，自然就不会认同中方提出的“尊重彼此核心利益和重大关切”。除了台湾问题之外，

[1] John Kerry; Remarks on U.S.-China Relations, Johns Hopkins School of Advanced International Studies; Washington, DC, November 4, 2014. Available at:<http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/11/233705.htm>.

在钓鱼岛和南海等问题上，美国所理解的自身利益甚至和中方主张的“核心利益”相互冲突，因此更不可能接受中方的这一提法。此外，美国在东亚地区的盟友和伙伴既担心也反对美国接受这一提法。而对于“合作共赢”的提法，美国同样有所保留，主要是顾及盟友及其伙伴的反应。事实上，美国的盟友和伙伴担心美国会越过他们而在一些问题上和中国达成一致，损害他们的利益。具体到东亚地区，日本、菲律宾等国就非常担心美国在关键时刻不能兑现其承诺的义务，甚至在特定条件下越过这些国家而与中国达成交易，再次出现 20 世纪 70 年代“尼克松冲击”的场景。

其三，和之前对中国“韬光养晦”的认知一样，美国甚至质疑，中国构建中美新型大国关系只是为了缓解崛起困境的权宜之计，一旦中国能力强大到可以挑战美国就不再需要这种关系了。美国担心中国利用新型大国关系来削弱美国的地区主导权。

其四，中美文化的差异也使得两国对于中美“新型大国关系”这一概念认知的落差，造成一头热一头凉的局面。中方的思维定式往往是先确立战略目标和战略框架，然后再来谈具体合作事宜。而美国实用主义思维定式则是侧重具体合作，然后再来考虑战略目标和战略框架问题。因此在对华政策上，美国并不是特别重视远大的战略目标和战略框架，而是强调在具体问题上的实际合作。中美在战略与经济对话机制上的思维差异同样反映到构建中美“新型大国关系”问题上来。而美国 4 年一次大选、总统任期限定 8 年的周期，也强化了美方追求短期效应的思维定式。在不少美方精英人士看来，中美构建“新型大国关系”的概念其实并不重要，重要的是中美双方如何在具有共同利益的领域加强合作，同时妥善管控双方存在的分歧。

二、中美构建新型大国关系面临的挑战

应当说，中国关于构建新型大国关系的倡议实际上表达了中方积极的政治意愿。然而，美国一些人士担心这只是中方的一种“圈套”，意在为中国的崛起赢得时间，并诱导美国上钩。这种对中国倡议的猜忌，恰恰在很大程

度上彰显了中美缺乏战略互信。缔造和维护霸权是二战以来美国一直奉行的大战略。中国的和平发展与美国霸权战略存在着结构性的矛盾,这是中美构建新型大国关系面临重大挑战,它主要表现在四个方面:

一是美国维护霸权和新兴大国中国快速上升之间的矛盾

出于意识形态的偏见、地缘政治的考量和霸权心态,美国对于中国的防备心理远没有解除。美国的霸权心态决定了其难以容忍和接受新兴大国的崛起,因此会对任何可能挑战其霸权的新兴大国加以防范。近年来,美国的霸权心态又因为自身实力的相对下降和中国国力的不断上升而变得愈发不自信,从而防范心理更加强烈。

根据世界银行的统计数字,1990年,中国的国内生产总值(GDP)总量是3,569亿美元,美国是57,508亿美元;2000年,中国的GDP总量达到11,985亿美元,美国是98,988亿美元;而到了2013年,中国的GDP猛增到了92,403亿美元,美国则为167,681亿美元。^[1]2014年中国的GDP总量首次超过了10万亿美元,而美国则不到17万亿美元。尽管中美之间的差距仍显而易见,但在大幅缩小,且中国增长的势头迅猛,这让美国人感到吃惊。在过去的20多年中,美国GDP总量依旧排列世界第一位,而中国先后超过英国、德国和日本,自2010年起名列世界第二位,仅次于美国。

依照目前这种增长速度,未来5—10年,中美力量对比将进一步发生变化。中国的GDP总量赶超美国也只是时间问题。2014年4月,世界银行依照购买力平价理论,甚至认为中国将在当年超过美国。自第二次世界大战后,美国一直在国际体系中居于主导地位。随着中美综合实力差距进一步缩小,美国的焦虑感上升。面对新兴大国的崛起,美国需要有一个心理适应的过程。

二是中美在国际体系中的地位与主张的差异

在当今的国际体系中,中美两国所处的位置明显不同,对于外部世界的看法也有着明显的差别。一个是当今世界唯一的霸权大国,一个正在崛起的新兴大国;一个是西方资本主义世界的“领头羊”,一个是当今最大的社会主义国家;一个是发达国家,一个是最大的发展中国家。这

[1]世界银行统计数据,参见 <http://data.worldbank.org/?display=default>。

些明显的差异决定了中美两国看待当今世界的视角会有所不同，出发点也有差异。中美不仅在建立什么样的世界政治经济新秩序上存在分歧，而在如何建立的问题上也同样存在矛盾。中国希望能够建立更为公正的国际政治经济新秩序，但一手建立战后国际秩序并在国际体系中居于主导地位的美国远非心甘情愿。

三是美国追求绝对安全与中国维护日益扩展的安全利益的矛盾

美国的霸权心态注定了其追求绝对安全的诉求。进入 21 世纪，美国着手部署全球导弹防御体系和战区导弹防御体系的做法已经充分反映了这一点。面对中国的崛起，美国则加大防范力度。美国推进“亚太再平衡”战略的一个重要动机，就是制衡中国，压缩中国的战略空间。奥巴马政府加大在亚太地区的军事、经济和外交投入，强化同盟关系，加强同这一地区各国的合作，并有意利用中国和周边国家的领土和海权争端来制衡中国，对中国谋求“为中华民族的伟大复兴争取一个总体和平、有利的外部环境的外交战略目标”构成了严峻挑战。随着中国力量的上升和海外利益的拓展，中国的安全利益也在扩大。面对复杂的国际环境，中方也不得不加快国防现代化。由于缺乏战略互信，中美两国在亚太地区就容易陷入一种“安全困境”。太平洋是足够大，但是否能够容得下中美两个大国，还需要两国的协调与妥协。

四是未来中美不同发展模式的竞争会进一步凸显

事实上，意识形态、社会制度和文化传统的差异都加深了中美双方的猜忌。“华盛顿共识”还是“北京共识”，已经一度成为人们讨论的热门主题。一旦中国继续高速发展，国际影响力不断提升，那么两种发展模式之间的竞争就会加剧。这种态势也无可避免会影响到中美两国新型大国关系的构建。

上述深层次的矛盾会有意无意影响到双方的思维和行为模式，因此在诸多问题上蕴含冲突与对抗的风险，可能导致两国关系的大幅震荡。这些风险点主要包括：美国插手涉及中国领土、领海主权之争，诸如台湾、新疆、西藏问题及东海、南海主权争议；中美之间包括外太空和网络空间在内的军备竞赛的潜在风险；中美在西太地区的军事博弈强化，美

国近海抵近侦察与反侦察导致海上和空中擦撞的可能性上升；美国利用中国国内不稳定因素进行渗透，推波助澜，包括利用民主与人权等问题对华施压，等等。此外，第三方因素如果处置不当，也有可能将中美拖入对抗的局面，甚至颠覆整个中美关系。

三、构建中美新型大国关系的目标与基础

中美关系所面临重大挑战，反过来又印证了双方构建新型大国关系的必要性和重要性。参照新兴大国与守成大国之间关系演变的历史经验教训，结合中美关系发展的历史与现实，“新型大国关系”的构建实际上有低中高三种不同的目标诉求。

最低目标是“不冲突、不对抗”，防止出现新冷战局面，更要避免直接发生军事对抗与冲突。这也是中美致力于构建新型大国关系的初衷。从传统的现实主义国际关系理论和近代以来大国兴衰的历史来看，新兴大国往往和守成大国之间不可避免地发生正面碰撞，从而陷入“修昔底德陷阱”。而中美关系异常复杂，存在着结构性的矛盾，意识形态、价值观念和文化传统又有很大差异，美国的霸权心态一时间不可能改变，也不会轻易放弃对涉及中国核心利益的领土主权问题的直接和间接干预。如何能够规避冲突、管控危机就显得非常重要。

中级目标是构建一个你中有我、我中有你的“利益共同体”，相互依存，致力于合作，从而保持中美关系的长期和平稳定。在全球化日益发展的大背景下，人类社会是一个相互依存的共同体。中共十八大报告强调：“人类只有一个地球，各国共处一个世界”，“要倡导人类命运共同体意识在追求本国利益时兼顾他国合理关切，在谋求本国发展中促进各国共同发展，建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系，同舟共济，权责共担，增进人类共同利益”。^[1]这一主张同样适用于复杂的中美关系。中美

[1] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，中华人民共和国环境保护部网站，http://www.zhb.gov.cn/zhxx/hjyw/201211/t20121120_242254.htm。

相互依存不断加深，共同利益日渐扩大，双方在全球治理问题上都需要对方的合作。合作共赢、对抗双输的结果也使得双方认识到两个大国之间合作的必要性。这些基本要素的存在使中美构建新型大国关系具有一定的基础。

高级目标则是中美共同努力，密切沟通，协同探索，开辟出一种和平共处、合作共赢的新型大国关系模式。这将是历史上从未有过的大国关系模式，从而建立一种以合作共赢为核心的新型国际关系。应当说，这种关系模式将是新型大国关系的最高境界，也是非常理想化的目标。

目前，在构建中美新型大国关系的目标上，中美既有共识，也有明显的差异。从美国政要的公开言论中，可以看出美方更为现实，将主要目标放在“不冲突、不对抗”上。而对于中方阐释的“相互尊重”与“合作共赢”两点内涵却躲躲闪闪，鲜有正面回应。美国的霸权心态决定了其模棱两可的态度，而中美缺乏战略互信更是增加了美国及其盟友们的疑虑。

应当说，中美构建“新型大国关系”不会一蹴而就，而是一个长期磨合和探索的过程，也不能改变两国关系合作与竞争的基本模式。未来美国对于“新型大国关系”看法的转变是完全可能的。随着中国综合国力的不断增强，中美之间力量的差距逐步缩小，以致于形成持平态势乃至反超，美国就不得不更加认真考虑构建新型大国关系的必要性和急迫性。

作为中方来讲，力保最低目标，进而争取为中级目标的实现打下一定的基础，是在中短期内相对现实而理性的诉求。之所以做出这样的基本判断，是基于中美关系的现实和国际大势而得出的结论。

国际形势的变化为中美构建新型大国关系创造了必要的时代条件。当今世界正在发生深刻复杂变化，但和平与发展依旧是当代世界的主旋律。如同中共十八大报告所指出的：“世界多极化、经济全球化深入发展，文化多样化、社会信息化持续推进，科技革命孕育新突破，全球合作向多层次全方位拓展，新兴市场国家和发展中国家整体实力增强，国际力量对比朝着有利于维护世界和平方向发展，保持国际形势总体稳定具备更多有利条件。”尽管美国的霸权主义思想一时间难以改弦更张，但经历了伊拉克、阿富汗两场战争和金融危机之后，美国的总体实力相对下降，对

外干预的意愿和能力都有所减弱。

过去40年中美关系的平稳发展是中美构建“新型大国关系”的重要基石，提供了重要的经验与教训。回顾自1972年中美和解以来的双边关系，人们不难发现，尽管时有波折起伏，但中美关系总体上是不断向前发展的。在全球化的大背景下，两国相互依存不断加深，利益交集扩大，合作日益深化。无论是在全球还是地区问题上，中美都需要相互协调与合作。尽管中美之间缺乏战略互信，但相互间的基本信任还是具备的。况且，在武器装备日新月异的核武时代，两个大国之间的战争不仅会出现没有赢家的局面，而且会给世界带来巨大灾难。

中美两国领导人都高度重视中美关系，致力于推进中美关系的发展。随着中国的不断发展，两国精英阶层的主流认知是“中美合作则双赢、冲突则双输”，因此两国政府一直试图就中美关系的发展方向进行定位，探寻和平相处、合作共赢的路径。我国领导人相继提出“和谐世界”理念、“和平发展道路”、“命运共同体”等思想，而构建“新型大国关系”的倡议正是这一系列新思想、新理念的延续与深化。而随着中国国力的不断上升，美国上下日益认识到中国的重要性，发展对华关系符合美国的国家利益已成为两党主流共识。美国政界和思想界也提出了诸如“利益攸关方”、“G2”等概念，表达了推进对华关系的意愿。奥巴马总统在不同场合多次表示，“美国欢迎中国作为一个世界大国继续和平崛起。事实上，中国继续走向成功符合美国的利益。因为我们相信，中国的和平、稳定和繁荣不仅有利于中国，也有利于全世界和美国”。^[1]奥巴马政府最新发布的《国家安全战略报告》中指出：“美国欢迎一个稳定、和平和繁荣中国的崛起。我们寻求同中国发展一种建设性关系，这能够为我们两国人民带来福利，推动亚洲和全世界的和平与繁荣。”^[2]

中美之间逐步建立起来的各种沟通与协调机制有助于避免误解，管

[1]《奥巴马总统和中国国家主席习近平在双边会谈前发表讲话》，Available at:
http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2013/06/2013061127591_6.html#axzz3To3P9R11。

[2]National Security Strategy, February 2015, p.24.

控分歧。在中美关系错综复杂的情况下,这些机制对于构建中美“新型大国关系”是十分重要的。作为当今世界最大的发达国家和发展中国家,中美两国无论在意识形态、社会制度、价值观念和文化传统上都有很大差异,缺乏战略互信,存在矛盾和分歧在所难免。而两国间建立起来的诸如战略与经济对话等大约 100 个各类机制,则有助于加强沟通、化解矛盾、推进合作。

不难看出,尽管中美构建“新型大国关系”的道路并不平坦,但已经具备了一定的起步条件。

四、构筑新型大国关系的主要路径

构建“新型大国关系”是中美两国的一种探索,也是当代国际关系的一种尝试。如前所述,中美关系既有积极的一面,也有很多消极面。实际上,能否成功构建中美“新型大国关系”的质疑声在两国一直存在。而要构建中美“新型大国关系”,就需要双方付出艰苦努力才能成为现实,对此,两国应当有足够的战略耐心。中美两国只有相向而行,加强合作,才能在这个新理念的指导下有所建树,取得丰硕的成果,造福于两国人民和世界。这个过程既是中美关系不断发展的进程,也是中美心理调适与较量的过程。

未来中美构建“新型大国关系”应侧重于三个层面的努力:

一是如何解决安全困境问题,这在亚太地区尤为重要。当前东亚出现了“二元结构”,即中国是东亚地区经济发展的“火车头”,而美国则成为地区安全的主导力量。周边国家也利用这种态势左右逢源,使得中美博弈加剧。未来随着中美实力的逐步缩小,这种竞争与博弈会更加凸显。两国如何采取措施,实现良性竞争,而非恶性对抗,则是中美及地区内各国面临的重要课题。

二是如何在全球治理问题上加强合作。作为当今世界的两大经济体,中美在全球治理问题上有很多共同利益。未来中美在全球治理问题上进一步加强合作,有助于增进相互信任,自然也有助于推进中美“新型

大国关系”的构建。

三是如何减少误解，管控分歧。除了良性互动之外，中美之间的矛盾客观存在，一时间难以得到根本解决。两国只能以客观务实的态度，求同存异，加强沟通协调，避免让矛盾和分歧“外溢”，影响到双边关系的良性发展。

关于推进中美新型大国关系建设，习主席向奥巴马总统提出了六个重点方向^[1]：加强高层沟通和交往，增进战略互信；在相互尊重基础上处理两国关系；深化各领域交流合作；以建设性方式管控分歧和敏感问题；在亚太地区开展包容协作；共同应对各种地区和全球挑战。

面对纷繁复杂的世界和中美关系，中方应采取积极进取的态度，毕竟中国是通过改变自己来改变世界的。

一是做好自己，中国综合国力的不断提升是中美建立“新型大国关系”的根本保障。中国应继续坚持和平发展的道路，坚持改革开放。着眼于当今国际关系的客观现实，中美“新型大国关系”的建立，从根本上来说实力还是基础。尽管改革开放以来中国发展很快，但中美间的实力差距依然不小。中美关系的复杂性决定了中国必须坚持以斗争求合作的策略。一厢情愿的理想主义最终很可能面临残酷的现实。没有实力作为后盾，美国不太可能将中国视作平等对话与合作的伙伴。只有练好内功，进一步推进软硬实力的发展，建立有效的战略威慑能力，也就更能保障最低目标的实现，有力地遏阻美方可能的冒险主义挑衅行为。

二是开展多边外交，合理利用国际博弈，寻找最佳着力点，尽量避免正面碰撞，达到“四两拨千斤”的效果。在中美关系异常复杂的情况下，有时多边外交反而会直接或间接地影响到双边关系的发展，尤其是在心理层面上会产生微妙而积极的影响。从构建中美“新型大国关系”的角度来看，这至少包括四个层面的外交博弈：其一是积极利用大国间的互动与制衡。习近平主席上任后首次出访的国家就是俄罗斯，这从一定程度上促成了中美安那伯格庄园的首脑会晤。而“克里米亚事件”之后，中俄进

[1] 刘华：《中美：不冲突不对抗 合作共赢》，和讯网，<http://news.hexun.com/2014-11-13/170334048.html>。

一步靠近，也会对奥巴马政府产生微妙的影响。同样，中欧关系的发展也可以对中美关系产生推进作用。其二，中国应积极参与塑造和改造国际制度，逐步提升自身的国际话语权，并合理利用国际规则来牵制美国的行为。其三，继续拓展与发展中国家的合作关系。这种关系的发展，既为我国赢得更多的市场和资源，也有助于提升中国的国际地位。在多边框架下，中国将会赢得更多支持。其四，努力推进与其他新兴大国之间的关系，努力将金砖国家的合作做大做强。金砖国家的合作与诉求同样会对以美国为首的西方国家构成压力。总之，跳出传统思维，适当利用国际博弈，借助第三方力量来制衡或牵制美国，更能让美国意识到与中国合作的重要性。

三是重视构建中美新型大国关系的周边战略，稳妥处理好同周边国家的关系。周边外交的成功与否对于中国具有重大战略意义，不仅可以明显改善中国所处的外部环境，而且周边稳固了，中国就可以集中精力来应对美国的压力。这在美国推进“再平衡”战略的大背景下尤为重要，是构建中美新型大国关系不可或缺的重要环节。

四是继续推动中美军事交流，保持近两年来良好的发展势头。自冷战结束以来，两军关系就是双边关系中的短板，两军之间战略互疑最多。尽管军事互信一时间还很难建立起来，但有接触总比没有接触好，有交流总比没有交流好，对话比对抗好，接近比疏远好。即使是在双方尖锐分歧的问题上，如美国对中国的抵近侦察，双方也可以进行对话；即使一时还不能根本解决问题，达成一种临时性、过渡性安排也是个办法。

中美构建新型大国关系的成功与否，取决于两国的共同努力。尽管面临诸多困难，但我们有理由相信，只要保持战略耐心，加强合作，管控分歧，经过长期艰苦的努力和探索后，中美之间避免“修昔底德陷阱”，进而建立起良性互动的大国关系还是完全可能的。

[收稿日期：2015-03-10]

中国经济外交新范式^[1]

竺彩华

[内容提要]2014年是中国外交全面进取的丰收之年，其中，经济外交成为中国外交中当之无愧的最大亮点。诸多经济外交举措的大力推出一方面体现了中国需要，另一方面也展现了中国作为负责任大国的理念和智慧。本文从中国经济外交面临的新形势、中国经济外交的战略目标和中国经济外交的新理念三个方面出发，对中国经济外交新范式进行理论上的梳理，并从风险和海外利益保护、经济和政治二元化两个方面指出了中国经济外交存在的具体问题及应对之策。

[关键词]经济外交 经济外交目标 经济外交理念 海外利益 政经二元化

[作者简介]竺彩华，外交学院国际经济学院院长、教授，和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)02-0040-17

时至今日，世界经济格局深度调整，中国与世界互动空前紧密。在这一背景下，中国外交正面临新一轮深度转型。有学者^[2]认为，这次转型是新中国成立以来的第三次外交转型，其核心是从发展型外交（目的是为

[1]本文受“中央高校基本科研业务经费专项资金”资助，项目编号3162014ZYKA03。

[2]赵可金：《建设性领导与中国外交转型》，载《世界经济与政治》，2012年第5期。

中国现代化赢得良好的国际和周边环境)向领导型外交(即努力成为一个全球经济和社会问题的建设性领导者)转型。也有学者^[1]认为,这次转型的核心是由普通国家外交逐渐转变为大国外交,由弱势外交转变为强势外交,由消极被动外交转变为积极主动外交。无论是向大国、领导外交转型,还是向强势、积极外交转型,毋庸置疑,经济外交已成为新一轮外交转型的强劲动力。

伴随世界与中国经济步入新常态,中国推动经济外交的力度空前增大,呈现出目标高、理念新、举措多的新范式。中国用实际行动向世界诠释了中国理念,发挥了中国影响,凸显了中国贡献。经济外交正在助力中国外交转型,且已展现出作为大国的凝聚力和影响力。

一、中国经济外交面临的新形势

自金融危机爆发以来,世界经济陷入低迷。目前尽管已经进入回升进程,但回升之路并非坦途,无论发达国家还是发展中国家,无论主动还是被动,各国都在经历艰难的结构性调整,并努力寻找新的经济增长点。同时,长期的经济增长不平衡导致世界经济格局进一步调整,发达国家与新兴市场和发展中国家在世界经济中的地位和作用正处于从量变到质变的重要节点。由此,全球经济治理(包括体系构建和规则制定)也进入一个全新的变革时期。此外,中国经济转型也需要高度的内外联动。

(一)世界经济回升仍面临不确定性

由金融危机导致的财政危机一直困扰着发达国家,加之新兴市场和发展中国家经济的不稳定性和脆弱性,导致世界经济自2010年开始回升以来,一直面临很大的不确定性,国际货币基金组织(IMF)多次降低对世界经济增长的预期。其最新(2015年1月)发布的《世界经济展望》^[2]将2015和2016年世界经济增长预期,由2014年10月预测的3.8%和

[1]刘胜湘:《中国外交周期与外交转型》,载《现代国际关系》,2010年第1期。

[2]“World Economic Outlook (WEO) Update: Cross Currents”, January 2015, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/>.

4.0%分别降至3.5%和3.7%，下调了0.3个百分点。这次下调的主要原因是由于中国、俄罗斯、欧元区和日本经济增长预期下调，主要石油出口国家因油价暴跌也导致其经济疲软。在主要大国中，只有美国经济增长预期有所提高。油价和金融市场不稳定是未来世界经济面临的最大风险。尤其对于新兴经济体来说，随着美国货币政策的正常化，其面临的资本逆转的风险极大。总的来说，世界经济需要新的增长点，而新的增长点则正蕴含于各种变局之中。

(二)世界经济格局正处于质变节点

当前，国际经济力量对比正处于从量变到质变的重要节点，世界经济版图正在重新划分。中国经济规模按美元汇率计算早在2010年就超过日本，成为仅次于美国的世界第二经济大国。根据世界银行(WB)国际比较项目（international comparison program, ICP）报告，^[1]按购买力平价(PPP)计算，2011年中国国内生产总值(GDP)总量达到了美国的87%（2005年只有美国的43%）。结合中美两国最近几年的增长情况，世界银行声称中国在2014年GDP将超过美国。即便按照美元汇率计算，中美之间的经济实力差距也仍处于持续缩小的通道之中，中国经济规模赶超美国指日可待。根据IMF统计，2000年中国GDP仅仅相当于美国的12%，而到2009年，中国GDP已相当于美国35.3%，2014年又攀升至美国的59.5%，预计到2019年将达到美国的70%。^[2]按此态势，到2030年中国经济总量按美元汇率计算也将超过美国。当然，从综合实力来看，中国与美国确实还有巨大差距，但是中国巨大的经济总量使其成为关键的国际力量已是不争的事实。

同时，其他新兴经济体和发展中国家也继续保持赶超势头。根据PPP计算，2011年印度成为全球第三大经济体，俄罗斯、巴西、印度尼西

[1] “World Bank: Summary of Results and Findings of the 2011 International Comparison Program”,<http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/270056-1183395201801/Summary-of-Results-and-Findings-of-the-2011-International-Comparison-Program>.

[2]数据来源：IMF《世界经济展望》数据库，2014年10月版。

亚和墨西哥都跻身于世界前 12 大经济体。^[1]根据 IMF 统计,2000 年发达经济体占世界经济的比重高达 80%,而新兴经济体和发展中国家仅占 20%;到 2014 年,上述比重已分别调整为 60.7% 和 39.3%。预计到 2019 年,上述比重将进一步分化为 57% 和 43%。^[2]

(三)全球经济治理体系进入变革期

新兴经济体的迅速崛起导致现行全球经济治理体系变得越来越不合时宜,甚至产生合法性危机^[3],并带来了变革的压力和动力。变革并不意味着把现有国际治理体系完全推倒而另起炉灶,这既不现实也不可能。因为发达国家尽管在全球经济中日渐式微,但也绝不甘心大权旁落,因此,变革仍将是一个艰难而漫长的过程。但毫无疑问,全球经济治理体系的变革已然到来,主要体现在对原有治理机制的改革和新的治理机制的出现。

一方面,新兴经济体在已有全球经济治理机制中的话语权得到提升。尽管支撑当前国际经济体系的 IMF、WB 等国际机构的基本架构没变,但它们均进入了一个改革和调整期。改革的主要方向之一就是进行份额改革和治理结构改革。2010 年世界银行发展委员会通过份额改革方案,金砖国家(BRICS)在国际复兴开发银行中的投票权将升至 13.1%,其中,中国的投票权获准从 2.77% 增至 4.42%,仅次于美国和日本,超过德国、英国和法国。同年,IMF 也通过了新的份额与投票权改革方案,将向有活力的新兴市场和发展中国家转移大于 6% 的份额和 5.3% 的投票权。其中,中国的份额将从 4% 上升至 6.39%,成为仅次于美国、日本之后的第三大份额国,投票权也将从 3.65% 升至 6.07%。这意味着新兴市场国家,特别是中国在 IMF 的话语权将获得大幅提升,巴西、印度和俄罗斯

[1]Chris Giles, “China poised to pass US as world’s leading economic power this year”, Financial Times, <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/d79ffff8-cfb7-11e3-9b2b-00144fea bdc0.html#axzz3TOLEswfV>.

[2]数据来源:IMF《世界经济展望》数据库,2014 年 10 月版。

[3]徐秀军:《新兴经济体与全球经济治理结构转型》,载《世界经济与政治》,2010 年第 10 期。

也将跻身前十大份额国之列。但遗憾的是,这一改革方案大限已过,目前美国仍没有提交国会批准,这一方面反映了美国不愿意降低其份额和投票权的实质,另一方面也激发了新兴市场国家寻求在IMF之外建立多元化国际金融组织的愿望。

另一方面,二十国集团(G20)和金砖国家的兴起带来了全球治理机制的突破性进展。新兴经济体群体的经济实力和战略作用的日益增强,改写了全球大国俱乐部的成分,发达经济体不得不调整其全球或区域战略,转而寻求借助新兴经济体的力量来解决自身和全球性问题。在G20中,新兴经济体占了11个席位且发挥着越来越重要的作用。仅就2014年G20峰会来说,中国提交了130多项额外增长措施,为G20实现额外增长2%的目标做出了30%的贡献。^[1]而日本和欧洲基本上就不敢触及为世界经济增长做贡献这一类话题。另外,一些新的治理机制的出现,更是为全球经济治理机制带来了多元化的突破。其中标志性的新机制当属金砖国家成立开发银行和建立应急储备安排。中国牵头筹建的亚洲基础设施投资银行和为“一带一路”建设成立“丝路基金”等,也都是全球治理体系新的突破性进展。对这些新进展,我们必须认识到:一方面,这些新机制并不是国际治理体系的主流机制,而是对现有主流机制的补充;另一方面,以新兴经济体和发展中国家为主建立起来的新机制,确实具有全球性影响且意义深远,值得关注。

(四)中国经济转型需要高度内外联动

2014年习近平主席在亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会开幕式主旨演讲中,阐述了新常态下中国经济不同于过去30年的三个特征:一是从高速增长转为中高速增长;二是经济结构不断优化升级,第三产业和消费需求逐步成为主体,城乡区域差距逐步缩小,居民收入占比上升,发展成果惠及更广大民众;三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。^[2]

[1]《中国经济“新常态”将助力G20峰会2%额外增长》,新华网, http://news.xinhuanet.com/2014-11/17/c_1113285663.htm。

[2]《全面准确理解中国经济新常态》,新华网, http://news.xinhuanet.com/fortune/2014/11/10/c_127195555.htm。

从逻辑上说,正是因为中国经济发展模式和结构转型,才导致增长速度也需要相应调整。过去,我们更多依赖国外市场,现在我们需要积极培育国内市场;过去我们积极引进外资来增加产能和制造业竞争力,现在我们需要“走出去”转移过剩产能并进一步提升国际竞争力;过去我们依靠消耗大量能源和资源换来经济增长,现在资源、能源和环境的瓶颈制约和矛盾已经成为难以承受之重。从现实来看,转型需要时间,更需要内外联动。在经济高度全球化的今天,只有综合利用好国际国内两个市场、两种资源和两类规则,才能在国际竞争中占据有利地位,从而顺利实现经济转型。因此,中国需要构建一个新型、高水平的开放经济体。正是在上述形势下,中国经济外交才大有可为,迎来了一个全新时期。

二、中国经济外交三大战略目标

在新的历史时期,中国外交最重要且唯一的使命,就是全力服务于实现中华民族伟大复兴的中国梦。在这一使命指引下,中国经济外交背负着三大战略目标:一是提升经贸合作利益;二是保障资源和要素供给;三是塑造有利的国际经济新秩序。这些战略目标都具有宏观性、长期性、全面性、相对稳定性、可分性和阶段性特征。2014年中国经济外交在这三大战略目标上都有了进一步提升。

(一)提升经贸合作利益

获得经贸利益是经济外交的直接目标。中国经济长期增长的重要原因之一就是搭上了经济全球化的快车,获取了市场开放和要素流动带来的实实在在的利益。为了进一步提升经贸合作利益,中国不断提升对外开放水平。2014年上海自由贸易试验区取得一系列制度创新成果,中韩、中澳自贸区结束实质性谈判,中美投资协定实质性结束文本谈判,中欧投资协定谈判启动,在APEC会议上通过《亚太自贸区路线图》等。在上述经济外交努力的推动下,2014年中国取得了重大经贸成果。

第一,贸易大国地位更趋巩固。2014年我国进出口总值4.30万亿美元,同比增长3.4%,明显高于全球平均增速。预计全年出口占全球份额

达 12.2% 左右,较 2013 年提高 0.5 个百分点。在国内经济下行压力加大的情况下,外贸对经济增长起到了重要的支撑作用,按支出法核算,货物和服务净出口对国内生产总值增长的全年贡献率预计在 10.5% 左右,创 2008 年以来最高水平。另外,中国实施自贸区战略效果明显,不含港澳台地区的其他 17 个自贸伙伴在我国出口总额的占比较 2013 年上升了 0.6 个百分点。

第二,利用外资水平持续提升,对外投资合作快速发展。2014 年非金融类实际使用外资 1,195.6 亿美元,同比增长 1.7%;非金融类对外直接投资 1,028.9 亿美元,同比增长 14.1%。如果考虑全行业投资,双向投资首次接近平衡。承接离岸服务外包合同金额和执行金额分别为 718.3 亿美元和 559.2 亿美元,分别同比增长 15.1% 和 23.1%。承接“一带一路”沿线国家服务外包合同金额和执行金额分别为 125 亿美元和 98.4 亿美元,同比增长分别为 25.2% 和 36.3%。其中承接东南亚国家的服务外包执行金额 53.8 亿美元,同比增长 58.3%。^[1]我国与“一带一路”沿线国家的合作明显加深。

第三,经贸合作领域不断拓展。经济外交大力推动对外经贸合作不断由传统领域向新领域拓展。2014 年,李克强总理 5 次出访,足迹遍布欧洲、亚洲和非洲,涉及 13 个国家,共带回了至少近 1,400 亿美元的大单。^[2]每到一处,每出席一个会议,每会见一位领导人,总理都不忘扮演他的另一个角色——“超级推销员”。从钢铁、水泥、平板玻璃、电厂等基础设施,到核电、高铁、电信、港口等高端装备;从石油炼化、成品油加工、煤化工等能源加工,到风能、太阳能、水电等新能源项目,总理不遗余力地为这些“中国制造”代言,创造条件让中国产品和企业“走出去”,以期

[1]《商务部召开例行新闻发布会》,商务部网站,<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20150121.shtml>。

[2]《“2014 最强推销员” 李克强:五次出访尽责推销中国货》,央广网,http://china.cnr.cn/ygxw/20150101/t20150101_517284047.shtml。

与他国实现优势互补,擦出合作的火花。^[1]在全球经济复苏乏力、中国经济步入新常态的大背景下,这样的推销无疑更具战略意义,有“一箭三雕”之功效:其一是化解国内的多余产能,适应经济新挑战;其二是推动中国装备走出去,打造新的增长点和合作发展新引擎;其三是提升中国在全球经济的影响力,扩大培育利益共同点。数据显示,2014年我国装备制造业出口额达2.1万亿元,占全部产品出口收入的17%,电力、通信、石化、航空等大型成套设备出口呈快速增长势头。^[2]

(二)保障能源和资源供给

中国虽然地大物博,但由于人口众多,人均能源和资源占有率远低于世界人均水平。能源和各种资源在全球分布的不均衡,也决定了世界上没有任何一个国家可以完全依靠本国的供给来满足发展需要,加强国际合作是必由之路。目前中国石油对外依存度超过60%,天然气对外依存度超过30%,经济外交在保障能源和资源安全方面任重道远。2014年,中国在互利合作、多元发展、协同保障的新能源安全观指导下,打开了能源外交新局面,能源多元化格局成效显著。

中俄能源合作实现破局。《中俄东线供气购销合同》《关于沿西线管道从俄罗斯向中国供应天然气的框架协议》和《关于万科油田项目合作的框架协议》相继签署,承诺共同开发俄罗斯西伯利亚和远东地区的煤矿,另外还达成了水电站建设的合作协议。

中美在第六轮战略与经济对话期间,就能源与气候变化合作达成了多项共识,签署了《中国国家能源局与美国能源部关于战略石油储备合作的谅解备忘录》。在APEC期间,中国与美国发布了《中美气候变化联合声明》,双方表示将在清洁煤技术、页岩气开发、核电和可再生能源、低碳城市、绿色贸易产品等领域加强合作。

另外,中欧在核电合作方面签署了相关协议和备忘录;中国与加拿

[1]新华网评:《总理再当“超级推销员”,一箭三雕谋长远》,新华网, http://news.xinhuanet.com/comments/2014/12/18/c_1113688607.htm。

[2]转引自张君荣:《装备“走出去”,擦亮中国“新名片”》,载《中国社会科学报》,2015年第709期, http://www.cssn.cn/sf/bwsf_sh/201503/t20150304_1533598.shtml。

大签署了“关于中核集团与加拿大坎杜能源公司组建合资公司的框架协议”；与巴基斯坦签署了《中巴经济走廊能源项目合作的协议》；与秘鲁签署了《中国石油和秘鲁能矿部关于石油天然气领域合作的谅解备忘录》。

在“一带一路”战略指导下，中国与土库曼斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦等中亚各国的能源合作渐入佳境。与相关国家将在油气加工、炼化合作以及风能、太阳能等清洁能源领域开展合作。

除了保障能源和资源供给，应对能源领域的贸易争端和摩擦也成为中国经济外交工作的重要组成部分。由于中国在可再生能源领域异军突起，给国外的公司造成竞争压力，在其推波助澜之下，争端不断被扩大。2014年1月份，美国商务部对原产于中国的晶体硅光伏产品进行反倾销立案调查。5月，欧盟对原产于中国的太阳能玻璃作出反倾销终裁，最高反倾销税达到36.1%；澳大利亚对原产于中国的晶体硅光伏模块或面板进行反倾销立案调查；印度对原产于中国的风力发电机组铸件进行反补贴立案调查。7月，美国商务部发布公告，对原产于中国的晶体硅光伏产品作出反倾销初裁。为肃清争端的源头，形成对等的反击，中国商务部裁定原产于欧盟的进口太阳能级多晶硅产品存在倾销和补贴，自2014年5月1日起，对上述产品征收反倾销、反补贴税，实施期限为两年。^[1]

(三)引领塑造国际经济新秩序

塑造公正合理的世界经济秩序，是一个更高层次的战略目标。伴随中国等新兴市场国家的整体崛起和世界经济格局的深度调整，原有国际经济秩序受到严重挑战。以世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织为三大支柱的国际经济体系面临各方诟病。世界需要更多的新生力量来提供包括金融稳定、开放贸易以及发展援助等公共产品。尽管以美国为首的西方国家在向世界提供公共产品时已经捉襟见肘，远远不能满足世界需要，但也绝不会轻易拱手相让其在现有国际体系中的地位与话语权。相反，它们还利用战略优势固化其在经济方面的主导权和领导权。最明显的表现就是在中国等新兴市场国家向IMF注资后，美国不但对于提

[1]《2014年中国能源对外合作盘点》，中国电力网，<http://www.chinapower.com.cn/newsarticle/1225/new1225929.asp>。

升中国等在 IMF 投票权的承诺迟迟不予兑现,反而还通过主导“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)谈判,欲成立一个将中国排除在外的高门槛、小范围的自由贸易区。

对此,中国清醒认识到,必须在塑造国际经济秩序方面有所作为,中国需要在国际规则制定中发出更多中国声音,注入更多中国元素,维护和拓展我国发展利益。以目前的经济实力,中国要发挥世界性影响力尚未成熟,但发挥区域影响力是可能的。2014 年中国利用 APEC 主场外交,开始打了一场战略上的“翻身仗”,将“一带一路”结合“亚太梦”构想,形成了中国在地区经济秩序中的顶层设计。

一方面,“一带一路”、互联互通成为亚太国家共同努力的目标。中国召开“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会,通过筹建亚洲基础设施投资银行、宣布设立 400 亿美元“丝路基金”,为“一带一路”沿线国家的基础设施、资源开发、产业合作和金融合作等与互联互通有关的项目提供投融资支持。APEC 领导人非正式会议还批准了《互联互通蓝图》,确立了在 2025 年前实现加强软件、硬件和人员交流互联互通的远景目标。

另一方面,提出亚太自由贸易区路线图,以避免亚太地区经贸规则的碎片化之虞。中国首先加快推动中韩、中澳两个高水平双边自贸区完成谈判,为 TPP 到来做好充分准备。其次,主动发力推进亚太自由贸易区进程,最终峰会批准了《APEC 推动实现亚太自由贸易区路线图》,决定开展亚太自贸区联合战略研究,建立亚太地区自贸信息交流机制,制定自贸区能力建设行动计划。

三、中国经济外交呈现的新理念

中国经济外交需要不断创新思维,用新的理念来指导外交实践。经过多年摸索,2014 年中国经济外交开启了新思路、新视野和新局面,一个“以合作与发展为核心、集开放与包容为一体、全力服务中华民族伟大复兴”的中国经济外交新理念已然形成。

(一)以合作与发展为核心

中国经济外交将重点放在与各国增强经济合作、实现共同发展上，通过增加与他国的利益融合点来实现外交目标。中国的经济外交既为中国利益而来，更为中国和世界的共同利益而来。

习近平主席 2013 年 3 月在莫斯科国际关系学院发表重要演讲时就强调，建立以合作共赢为核心的新型国际关系。^[1]在 2014 年中央外事工作会议上，习主席再次强调“要坚持合作共赢，推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系，坚持互利共赢的开放战略，把合作共赢理念体现到政治、经济、安全、文化等对外合作的方方面面”。^[2]外交部长王毅表示，新型国际关系，新就新在“合作共赢”这个核心上，“中国在主要大国中率先把实现合作共赢确定为国际间交往的根本目标，符合中华文化的优秀传统，符合中国外交的一贯追求，符合经济全球化和国际关系民主化时代潮流，为当今世界处理国与国关系提供了崭新思路，必将对国际关系的发展演变产生积极和深远的影响”。^[3]当然，合作理念在经济领域的接受度要远高于政治、安全领域，因为经济安全是能够带来双赢局面的最佳选择。尤其在当前世界经济复苏乏力，各国经济都在历经结构性调整的背景下，合作可以带来新的经济增长点和利益融合点，可以让各国抱团取暖，因此，合作共赢理念为世界各国普遍接受。而在政治、安全领域，如涉及领土争端、主权问题时，可回旋余地与合作空间则十分有限。

2014 年中国经济外交在合作共赢理念的倡导下大展身手。在周边方向，大力推进利益共同体和命运共同体建设，与周边国家各层次、各领域合作全面展开。例如，与东南亚国家：中泰铁路等基础设施互联互通合作积极推进，建立中马全面友好合作伙伴关系，启动中国—东盟自贸区升级版谈判，推动区域全面经济伙伴关系协定进入实质性磋商阶段；与东

[1]《习近平在莫斯科国际关系学院发表重要演讲时强调建立以合作共赢为核心的新型国际关系》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2013/03/24/c_124495567_2.htm。

[2]《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2014/11/29/c_1113457723.htm。

[3] 王毅：《合作共赢为当今世界处理国与国关系提供了崭新思路》，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1222369.shtml。

北亚国家：中蒙铁路互联互通合作有力推进，中韩自贸区完成实质性谈判；与中亚国家：中国—中亚天然气管道C线通气并启动D线建设，建立中国—欧亚经济合作基金，签署了商谈10年之久的上海合作组织国际道路运输便利化协定，开启了上合组织的扩员进程；与南亚国家：宣布启动中斯自贸区谈判，启动科伦坡港口城项目，有力推进了“21世纪海上丝绸之路”建设。

在大国方向，中美在应对气候变化、签证互惠安排等众多领域的合作取得重要进展；中俄在很多重大合作项目上取得突破性进展，例如，结束长达10年的天然气谈判，签署了《中俄东线供气合同》和《西线天然气管道供气协议》，另外还签署了1,500亿元人民币/8,150亿卢布的双边本币互换协议，进一步拉紧了两国利益融合纽带；中欧合作不断开创新局面，开创了中国装备尤其是高铁装备与技术进入欧洲大陆的先河。

在非洲方向，提出了推动“六大合作工程”、共建“三大交通网络”^[1]等重要倡议，中非铁路、矿业、农业大项目合作取得积极进展。在中东方向，提出中阿共建“一带一路”、打造“1+2+3”^[2]合作新格局倡议，得到阿拉伯国家热烈反响。

在拉美方向，正式创建“中国—拉共体论坛”，为中拉关系提升到更高水平搭建了新平台，实现了我国同发展中国家整体合作机制的全覆盖。在南太方向，中澳自贸区完成实质性谈判，同时也推进了同南太建交岛国的整体合作。

如果说，合作共赢理念是对大国、周边、发展中国家等各个方向外交理论创新成果的融会贯通，那么发展的理念则是中国团结广大发展中国家的智慧结晶。发展的命题始终是发展中国家面临的最重要的命题，中国倡导和践行的发展理念得到了发展中国家的普遍认同。一方面，分享

[1]“六大合作工程”包括中非产业合作、金融合作、减贫合作、生态环保合作、人文交流合作、和平安全合作等六大工程；“三大网络”即为建设非洲高速铁路网络、高速公路网络和区域航空网络。

[2]“1+2+3”合作格局，即以能源合作为主轴，以基础设施建设、贸易和投资便利化为两翼，以核能、航天卫星、新能源三大高新领域为新的突破口的合作格局。

中国发展故事成为中国与广大发展中国家交往的重要内容。中国改革开放使世界五分之一人口脱离了贫困，人民福祉大大提升，因此，在一定程度上，中国的发展经验和模式已成为重要的外交资源，中国成为广大发展中国家效仿的榜样。另一方面，中国在以经济手段与世界交往的过程中，不仅注重追求自身经济发展，还注重世界各国的共同发展，努力为国际社会共同利益做出实实在在的贡献，展现了负责任大国的形象。正如习近平主席2014年访问蒙古国时强调，中国开展对发展中国家的合作，将坚持正确的义利观，不搞我赢你输、我多你少。中国欢迎其他国家搭乘中国发展的列车，实现互利共赢。

基于共同发展的理念，2014年中国经济外交充满了大手笔。以务实合作为主要内容的“一带一路”建设为欧亚大陆共同发展注入了强劲动力。在推进“一带一路”建设中优先部署联通与巴基斯坦、孟加拉国、缅甸、老挝、柬埔寨、蒙古国、塔吉克斯坦等不发达邻国的铁路、公路项目；未来5年，中国将为周边国家提供2万个互联互通领域的培训名额，帮助周边国家培养自己的专家队伍。^[1]当世界大多数国家受困于财政短缺而囊中羞涩时，中国为金砖国家开发银行与金砖国家应急基金分别注资100亿美元与410亿美元，为亚洲基础设施投资银行注资500亿美元，出资400亿美元成立了“丝路基金”。维护金融稳定、加强基础设施等互联互通建设，有利于各国经济发展和人民福祉的提升。中国的慷慨和自信，正是源于“发展是硬道理”的理念自信。

除了上述大手笔外，中国在各层次外交中也更加注重发展理念。2014年北京主办的APEC峰会包括的三大议题（即推动区域经济一体化；促进创新发展，推动经济改革和增长；加强全方位互联互通和基础设施建设）无一不紧扣发展问题，不仅如此，中国还出资1,000万美元支持APEC组织机制建设和能力建设，为发展中成员提供培训名额等；在2014年第17次“10+3”领导人会议上，李克强总理提议实施“东亚减贫合作倡议”，并提供1亿元人民币开展乡村减贫推进计划，建立东亚减贫合作示

[1]《习近平在“加强互联互通伙伴关系”对话会的讲话》，财新网，<http://www.caixin.com/2014-11-08/100748550.html>。

范点，并于 2015 年向东盟欠发达国家提供 30 亿元人民币无偿援助。^[1]可以说，中国的贡献正在为本地区长期发展注入新的动力。

(二)集开放与包容为一体

面对世界各国国情不一，尤其在经济发展水平、经济结构等方面存在的巨大差异，经济外交必须融开放和包容于一体。在经济全球化的今天，这种差异既为各国开放带来了资源和优势互补的潜在利益，同时也带来了利益诉求融合的难度，需要各国在开放的同时超越社会制度与意识形态的差异，用包容心态将潜在利益转化为务实合作，最大限度地谋求共同利益。正像习近平主席所指出的，“志同道合，是伙伴。求同存异，也是伙伴”。一国经济外交只有既能促进自身经济发展，又能使其他国家真正受益，才能算得上成功的外交。

中国提出的“一带一路”和“亚太梦”，充分显示了高度的开放性和包容性。“一带一路”经济合作倡议包括 65 个国家、44 亿人口（占全世界人口的 63%），合作不限国别范围，不是一个实体，不搞封闭机制，有意愿的国家和经济体均可参与进来，成为“一带一路”的支持者、建设者和受益者。中国运用开放包容的智慧，在北京 APEC 峰会上提出构建“亚太梦”理念，推出建设面向未来的亚太伙伴关系、打造开放型亚太经济格局、发掘经济增长新动力、勾画全方位互联互通蓝图四点构想，引领了区域合作方向，在亚太发展的关键时刻发挥了重要作用。

中国在筹建亚洲基础设施投资银行的过程中，更是秉持了开放包容理念。尽管美国等表示不加入，但中国始终与各国保持沟通并持欢迎态度。外交部发言人公开表态：“我们愿意同各方一道，把亚投行打造成开放、包容的基础设施融资平台和多边开发银行，共同促进亚太地区的发展。”^[2]中国也一直强调，该机制与现有的多边机制是互补的关系，可以为亚太基础设施建设发挥各自的作用。

[1]《李克强在第十七次东盟与中日韩(10+3)领导人会议上的讲话》，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1210821.shtml。

[2]外交部：《中国对亚投行持开放、包容态度》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2014/10/31/c_1113069429.htm。

(三)全力服务中华民族伟大复兴

习近平主席在2014年中央外事工作会议上强调：“要高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，统筹国内国际两个大局，统筹发展安全两件大事，牢牢把握坚持和平发展、促进民族复兴这条主线，维护国家主权、安全、发展利益，为和平发展营造更加有利的国际环境，维护和延长我国发展的重要战略机遇期，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保障。”这是党中央在全面分析国际形势和我国外部环境变化的基础上对我国外事工作提出的任务和要求。

经济外交要服务于中华民族的伟大复兴，实现“双百目标”。其实也就是服务于中国的可持续发展。中国经济目前已经进入到中等收入国家行列，但要进一步发展困难重重，也就是所谓的“中等收入陷阱”，仅仅通过国内要素和力量是无法解决的，因而必须通过与世界的良性互动来加以摆脱：一方面通过贸易投资这些经济纽带的互动来进行产业重构、满足各种要素需求；另一方面，也是对中国更加重要的是，过去快速发展中积聚的矛盾已经导致自身体制与机制的更新进入临界，但利益的固化导致这种更新很难自发实现，而经济外交则使中国面临经济规则和体系重构的压力，必然会对国内的改革形成倒逼机制。因而，中国经济外交的过程实际上也应该是促进国内深化改革的过程，经济外交与国内改革、经济转型的良性互动才是实现伟大中国梦的正确道路。

另外，经济外交因其兼具国家经济战略和国家对外战略的二重性而具有独特作用：经济外交可以是以营造国际环境为手段，以获取经贸利益、促进国内发展为目的；也可以是以国内快速增长的经济实力为手段，以营造和平国际环境，实现国家对外战略为目的。而事实上，对外战略从根本上也是要服务于中国和平发展的中国梦。目前中国已经进入到“经济服务于外交”和“外交服务于经济”这两种逻辑相互支撑、良性互动的阶段。2014年中国经济外交通过大力探索更广阔的市场，构建更稳健的国际贸易体系，建设更积极的经济合作伙伴关系，从而为中国经济转型和产业升级提供了良好的外部条件。同时，中国也利用扩大互利共赢的经济合作关系来努力为中国营造和平国际环境。截至2014年底，中国在

坚持不结盟原则的前提下,同 67 个国家、5 个地区或区域建立了 72 对不同形式、不同程度的伙伴关系,形成了遍布全球的伙伴关系网络。

四、中国经济外交应注意的问题

如前文所述,中国经济外交已步入全新时代,呈现出理念新、目标高、力度大的新特点。与此同时,必须清醒认识到,要实现中国经济外交的战略目标,还有很多问题亟待系统研究和积极应对。

一是风险和海外经济利益保护问题。尤其作为国家战略的“一带一路”建设,具有相当大的风险。中国投巨资筹建的金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行与“丝路基金”,以及正在推进的上合开发银行等的投资重点,多属市场机制尚未充分建立、国内政治制度尚不稳定的新兴市场和发展中经济体,投资这些国家和地区的风险是显而易见的。目前中国还没有建立海外利益保护机制,这将导致很多海外合作项目在遭遇各种非商业风险后得不到补偿而付出巨大代价。2009 年中国在缅甸投资兴建的密松水电站,到 2011 年缅甸政府宣布搁置该项目时,外界推算中方至少已投入近 20 亿美元。^[1] 最近,又有墨西哥突然取消中国高铁合同,希腊叫停港口出售项目,斯里兰卡叫停中资科伦坡港口城项目,印尼撕毁中印渔业合同等等。海外风险与海外利益保护问题已不容忽视。

二是经济和政治二元化问题。这是一个困扰中国很久的问题。中国崛起使亚太地区的经济中心和安全中心逐渐有了分属中美两国的态势。这一态势的结果是周边国家对华关系出现了“经济贸易依赖中国,政治安全依赖美国”的悖论。区域内各国对中国经济依存度越来越高,但这并未转化为对中国的政治信任。相反,不少国家在与中国经贸关系日益紧密、共同利益不断扩大的过程中,对中国的政治猜疑、安全防范却不断强化,甚至在特定问题的激发下形成政治对立、安全冲突。伴随中国经济外交全面展开,这一悖论是否会被复制以及如何防范被复制是非常值得研

[1]《缅甸中资额度急剧下降国际资本顺势涌入》,载《国际商务时报》,<http://www.ibtimes.com.cn/articles/30301/20130607/976947.htm>。

究的问题。

为此,中国政府在积极开展经济外交、推动中国企业“走出去”的同时,还需要建立相应的经济外交支撑和服务体系。

首先,政府应为企业跨国经营提供更加完善的体制和政策环境,加快建立为企业“走出去”服务的管理体系,尤其要利用政府自身优势和外交渠道,帮助企业更多了解海外经营环境,为企业“走出去”提供经验指导,使其尽可能避免“触礁”。

其次,健全海外投资保障体系,为“走出去”企业提供非商业性风险的保障措施。为此,政府除了要加强海外直接投资的法律保障制度建设外,还应积极参与国际多边投资框架谈判和与有关国家签订双边投资保护协定;同时也要依靠外交资源和外交手段来促进并保护境外投资,减少和排除企业合作中的非商业壁垒;还要有效发挥我国海外投资保险制度防范政治风险的应有功能。

第三,加强与各国,特别是与主要贸易、投资合作伙伴的人文交流与合作。在追求经济发展的过程中,由于不重视人文交流与合作,各国之间日益加剧的经济领域的竞争也极易引发民族主义情绪,民族主义往往具有尖锐的甚至是极端的方式,引起政经二元化的矛盾。

第四,积极培育经济外交人才。我们的人才培养已远远落后于经济外交发展的步伐,尤其在全球治理领域来自中国的人才极其匮乏,导致产生“话语权提升了,但自己的全球治理能力跟不上”的困境。因此,国家亟需培养既懂外语又具备深厚专业基础、既具有全球视野又能立足于中国政治体制并代表中国利益的国际性人才。

[收稿日期:2015-03-10]

奥巴马政府国际反恐联盟评析

杨荣国 张新平

[内容提要]面对日益严峻的全球反恐形势,为打击极端组织“伊斯兰国”,奥巴马政府将构建广泛的国际反恐联盟作为国家反恐战略的重要举措。其基本思路是:扩大联盟参与范围,构建多层次开放型的联盟体系;避免重陷“反恐泥潭”,发挥阿拉伯国家的“领导作用”;综合采取多重反恐手段,提升反恐的正当性和有效性;加大军事支持与经济援助,协助盟友增强自身的反恐能力。但由于存在内部利益和态度分化、组成结构包容性缺乏、地面力量战斗力不足等问题,给国际反恐联盟的发展前景增加了诸多不确定因素。

[关键词]奥巴马政府 反恐战略 反恐联盟 ISIS

[作者简介]杨荣国,兰州大学马克思主义学院中国现代政治发展研究所博士研究生;张新平,兰州大学马克思主义学院常务副院长、教授、博士生导师。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)02-0057-15

2014年9月10日,在“9·11”事件13周年之际,美国总统奥巴马高调宣布了美国对极端组织“伊斯兰国”(ISIS)^[1]实施系统军事打击并最终

[1]“伊斯兰国”是目前中东地区最活跃、影响范围最广的具有逊尼派背景的宗教极端组织,其前身是2006年由“基地”组织伊拉克分支成立的“伊拉克伊斯兰国”(ISI),2013年4月与叙利亚反对派武装组织“胜利阵线”合并为“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”(ISIL),2014年6月更名为“伊斯兰国”(ISIS)。

予以摧毁的新反恐战略。其主要内容包括：第一，继续对“伊斯兰国”实施空袭，并将空袭范围从伊拉克扩大到叙利亚；第二，向伊拉克增派军事顾问，并为进行地面作战的武装力量提供装备、训练及技术支持；第三，加强国际合作，以防范“伊斯兰国”对美国和国际社会的袭击；第四，为流离失所的无辜平民提供人道主义救援。奥巴马强调，新反恐战略的实施需要争取更多的合作伙伴并构建广泛的国际反恐联盟。^[1]随后，奥巴马政府便积极为建立国际反恐联盟而全力游说。9月11日，美国与沙特阿拉伯、埃及、伊拉克等10个阿拉伯国家签署了联合公报，这标志着以美国为首的打击“伊斯兰国”的国际反恐联盟初步建立。应该说，奥巴马政府领导的国际反恐联盟是全球反恐形势变化和美国国家反恐战略调整的产物。

一、构建国际反恐联盟的战略考量

2014年6月，“伊斯兰国”极端组织活动频繁，伊拉克和叙利亚的许多重要地区被其占领，中东反恐局势骤然紧张。在强大的国内国际压力之下，奥巴马政府对美国家反恐战略进行了重新调整，改变了第一任期中的以“威慑性防御”为主的反恐战略，强化了反恐在国家安全布局中的地位，将构建广泛的国际反恐联盟作为国家反恐战略的重要举措。具体而言，奥巴马政府构建国际反恐联盟主要基于以下战略考量：

（一）削弱并最终摧毁“伊斯兰国”

“伊斯兰国”是近年来中东地区最危险的极端组织，其分支遍布中东和东南亚。它利用叙利亚内战和伊拉克教派冲突的机会迅速壮大，占领了两国重要地区并获得了大量战略物资和先进武器。“伊斯兰国”极端组织采取暴力、叛乱与常规军事手段相结合的方式，制造恐怖袭击、屠杀异教徒和平民、暗杀政治对手以及训练外国恐怖分子，对中东国家、美国及

[1]The White House, Office of the Press Secretary, “Statement by the President on ISIL,” September 10, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/remarks-president-barack-obama-address-nation>.

其欧洲盟友的安全构成了严重威胁。基于此，奥巴马在新反恐战略中宣布：“我们的目标明确，即通过一项综合的、持续的反恐战略削弱并最终摧毁‘伊斯兰国’。”^[1]因此，对“伊斯兰国”极端组织实施系统军事打击，削弱并最终将其摧毁，成为美国构建国际反恐联盟最现实、最迫切的需要。

(二) 减轻美国反恐压力和成本

经济发展的长期低迷导致美国财政困难，在2013年3月正式生效的《美国联邦政府预算支出的强制性削减》中，要求国防开支到2021年前强制削减约5,000亿美元。按照这一要求，美国2014财年的国防预算从2013财年的6,330亿美元削减为5,266亿美元，2015财年则再次削减至4,960亿美元。美前国防部长哈格尔认为，“国防预算的削减将限制美国有效应对全球突发事件和打击恐怖主义的能力”。^[2]而随着美国战略重心的转移，美国“亚太再平衡”战略也将消耗更多国防开支。在国防预算不断削减以及“亚洲再平衡”战略持续推进的背景下，奥巴马政府急需通过建立国际反恐联盟来分担反恐压力和成本，并将有限的反恐经费投入到特种部队的作战能力以及无人机侦查、监视、打击能力的提升，以更加精简的人员和装备来实施美国的反恐战略。

(三) 重建中东反恐体系和地区秩序

“9·11”事件之后，美国高举“反恐”大旗发动了伊拉克战争和阿富汗战争，用军事强权推翻了萨达姆和塔利班政权、重创了“基地”组织，但同时也导致中东地区权力真空的出现、地区局势的动荡以及极端思潮的泛滥。“伊斯兰国”极端组织迅速崛起，“基地”组织分支和塔利班残余活动频繁，美国陷入越反越恐的恶性循环。奥巴马政府认为，只有恢复中东政治版图、重建中东政治秩序，才能从根本上消除恐怖主义和极端思潮滋

[1]The White House, Office of the Press Secretary, “Statement by the President on ISIL,” September 10, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/remarks-president-barack-obama-address-nation>.

[2]U.S. Department of Defense, “Hagel: Proposed Defense Budget Tailored to Meet Future Threats,” June 18, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122497>.

生的土壤,但仅靠美国一国之力无法实现这一目标。美国需要获得国际社会的广泛支持,才能建立稳定可靠的反恐体系,防范、打击、消灭中东恐怖主义。因此,重塑中东反恐体系和地区秩序,也成为奥巴马政府构建国际反恐联盟的题中之义。

(四)服务于国家新反恐战略的实施

奥巴马指出,美国的反恐战略不是寻求进行一场“无休止的全球反恐战争”(A Boundless Global War On Terror),而是通过一系列持续的、有针对性的努力来消除暴力极端分子对美国及其盟友的威胁。^[1]事实上,奥巴马政府的新反恐战略能否取得实际成效,在很大程度上取决于中东国家以及国际社会参与和配合的有效性。美军参谋长联席会议主席马丁·登普西坦言,美国新反恐战略的实施需要依靠三种军事手段:一是对极端组织采取直接军事打击;二是在中东地区寻找盟友;三是帮助盟友提高反恐能力。^[2]也就是说,构建国际反恐联盟是奥巴马政府新反恐战略得以顺利实施的重要保障和政策基石。

二、构建国际反恐联盟的基本思路

美国国际关系学者斯蒂芬·沃尔特(Stephen Walt)认为,国家结盟的主要目的是为了应对共同的威胁,而威胁水平取决于综合实力、地缘的毗邻性、进攻实力和进攻意图四个方面。^[3]根据沃尔特的联盟理论,我们可以对极端组织“伊斯兰国”的威胁水平进行评估。

一是从综合实力来看,“伊斯兰国”组织成员众多、装备精良、资金充

[1]The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President at the National Defense University,” May 23, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-defense-university>.

[2]U.S. Department of Defense, “Department of Defense Press Briefing by Secretary Hagel and General Dempsey in the Pentagon Briefing Room,” August 21, 2014, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5491>.

[3][美]史蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,周丕启译,北京:北京大学出版社2007年版,第16—47页。

足。据联合国统计，“伊斯兰国”至少拥有来自 80 多个国家和地区的 1.3 万名参战人员，而美国中央情报局估计其成员可能高达 3.15 万人。此外，该组织不仅配备 AK-47 突击步枪、M16 自动步枪、RPG 火箭筒、苏制 12.7 毫米重机枪等轻武器，还拥有装甲车、直升机、便携式防空导弹系统、商用无人机等先进装备。“伊斯兰国”还通过黑市石油交易、抢劫、敲诈以及阿拉伯富商捐助获取雄厚资金。二是从地缘的毗邻性来看，“伊斯兰国”及其众多分支广泛分布于中东各国，直接威胁中东国家、美国及其欧洲盟友的安全。三是从进攻实力来看，该组织作战人员训练有素、纪律严明，“极端组织将意识形态及宗教因素与兼顾战略、战术的军事训练相结合，极大地提升了作战人员的作战能力”。^[1]四是从进攻意图来看，“伊斯兰国”企图建立包括伊拉克、叙利亚、黎巴嫩、以色列、约旦、巴勒斯坦以及土耳其南部地区在内的“哈里发国”的政治愿景，将从根本上改变中东地区的政治版图，使中东地区乃至全球地缘政治环境进一步恶化。

评估表明，“伊斯兰国”极端组织已成为中东国家、美国及其欧洲盟友的重大威胁，单靠某一国家的力量无法彻底将其消除，相关国家需结成联盟以共同应对。因此，奥巴马政府构建国际反恐联盟的基本思路包括以下方面：

(一) 扩大联盟参与范围，构建多层次开放型联盟体系

奥巴马宣布打击“伊斯兰国”极端组织的新反恐战略之后，美国政府便开始通过双边或多边场合积极寻求更多强有力的支持和承诺。2014 年 9 月 11 日，美国国务卿约翰·克里出访中东，与沙特、埃及、伊拉克、土耳其等 11 国外长就建立打击“伊斯兰国”极端组织的国际反恐联盟展开磋商，并与阿拉伯 10 国共同发表了联合公报。9 月 19 日，克里在法国巴黎主持联合国安理会外长会议时，阐述了美国的新反恐政策，号召与会各国共同打击“伊斯兰国”。9 月 24 日，奥巴马在联合国大会发表讲演，呼吁国际社会采取具体措施来应对恐怖极端分子和宗教狂热分子所带来

[1] U.S. Department of Defense, “Department of Defense Press Briefing by Secretary Hagel and General Dempsey in the Pentagon Briefing Room,” August 21, 2014, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5491>.

的威胁，希望更多国家加入国际反恐联盟。与此同时，美国寻求建立广泛国际反恐联盟的努力也获得了更多国家的回应。克里表示：“现在世界各国的讨论重点不是是否应该支持美国打击‘伊斯兰国’而是如何支持，同意参加国际反恐联盟国家已增加到 60 多个。”^[1]奥巴马政府的行动表明，美国致力于构建一个开放的联盟体系，而联盟的开放性也决定了参与国所处地位的差异以及作用影响的不同。

通过威胁感知度、决策有效度、行动参与度三个维度，可以区别联盟内的不同层次：一是核心层，即在联盟中处于主导地位并承担主要反恐任务的国家，具体包括美国与阿拉伯 10 国（沙特阿拉伯、阿联酋、卡塔尔、巴林、埃及、伊拉克、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼）。处于核心层的国家威胁感知度最强，一般受到极端组织“伊斯兰国”更直接更危险的威胁；决策的有效度和行动参与度最高，负责对该组织适时展开空袭和地面进攻、防止其成员跨境活动、禁止本国国民和团体向其提供资金、拒绝承认其意识形态以及阻止外国武装人员和武器装备进入伊拉克等。^[2]二是紧密层，即在联盟中处于辅助地位并承担部分军事作战和军事援助任务的国家，具体包括法国、英国、德国、澳大利亚、加拿大、意大利、土耳其、丹麦等。处于紧密层的国家由于未受到“伊斯兰国”的直接威胁，因此威胁感知度相对较弱；决策的有效度和行动参与度也相对较低，负责协助美国对“伊斯兰国”展开空袭、制裁其招募者和资金筹措者以及为盟国提供武器装备等。三是拓展层，即在联盟中处于边缘地位并不直接参与军事行动的国家和地区，具体包括日本、韩国、新西兰、新加坡、西班牙、瑞士等。处于拓展层的国家由于地理位置、国家性质等因素，对“伊斯兰国”极端组织的威胁感知度最弱；决策的有效度和行动的参与度也最低，

[1]U.S. Department of State, “Statement as Chair of Ministerial Debate of the UN Security Council on Iraq,” September 19, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/09/231882.htm>.

[2]U.S. Department of State, “Joint Statement by Secretary Kerry and Secretary Hagel on the ISIL Meeting,” September 5, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/09/231291.htm>.

并不参与反恐政策和行动方案的制订与实施,只是出于国际道义或者政治考量,对联盟表示支持或为相关国家提供情报分享、后勤服务以及人道主义援助等。

(二)避免重陷“反恐泥潭”,发挥阿拉伯国家“领导作用”

阿富汗战争和伊拉克战争极大地消耗了美国的军力和财力,严重损害了美国的国际声望。有鉴于此,奥巴马执政后摒弃了小布什时期的军事单边主义政策,逐步从中东事务中抽身,以避免重陷“反恐泥潭”。但随着中东局势的恶化,美国民众开始不断指责奥巴马政府在中东事务上的软弱和不作为。^[1]NBC新闻和《华尔街日报》的民调显示,61%的美国民众认为对“伊斯兰国”极端组织采取军事打击符合美国国家利益,而持反对意见的美国民众只占13%。另外,有34%的美国民众支持政府派遣地面部队参战。^[2]在美国民众的压力和中东国家的请求下,奥巴马政府决定对“伊斯兰国”实施有限军事打击。

为了避免重陷“反恐泥潭”,奥巴马政府制定了三项具体方针:一是拒绝派遣地面部队。奥巴马反复强调,“美国对‘伊斯兰国’极端组织的军事行动不同于阿富汗战争和伊拉克战争,它不涉及美国部队在外国土地上的作战……,美国通过使用空中力量支持中东盟友的地面进攻部队,以确保美国不会在伊拉克卷入另一场战争”。^[3]二是支持伊拉克联合政府。奥巴马政府认为,由海德尔·阿巴迪领导的伊拉克联合政府是一个具有包容性和代表性的民主政府,能够团结包括逊尼派、什叶派、库尔德人以及基督徒在内的所有伊拉克人共同打击“伊斯兰国”极端组织。因此,

[1]Robert W. Merry ,“Why the American Public Wants to Strike ISIS,” *The National Interest*, September 12, 2014. <http://nationalinterest.org/feature/why-the-american-public-wants-strike-isis-11266>.

[2]NBC News, “Been There,Tried That: What Obama Won’t Say in Foreign Policy Address,” September 10, 2014, <http://www.nbcnews.com/politics/first-read/been-there-tried-what-obama-wont-say-foreign-policy-address-n1993>.

[3]The White House, Office of the Press Secretary, “Statement by the President on ISIL,” September 10, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/remarks-president-barack-obama-address-nation>.

支持伊拉克联合政府成为美国打击“伊斯兰国”的一个关键性步骤。奥巴马政府一方面呼吁北约盟友与国际社会给予伊拉克新政府更多的支持与认可,另一方面积极为伊拉克政府军提供军事训练和物资援助,帮助其提升反恐作战能力。三是发挥阿拉伯国家的“领导作用”。奥巴马政府宣称,美国与阿拉伯国家在反恐联盟中处于领导地位,强调阿拉伯国家在打击“伊斯兰国”中负有的特殊职责,并赋予阿拉伯国家在联盟军事行动中更多自主权和决策权。对此,克里在中东11国外长会议期间公开表示,阿拉伯国家是打击“伊斯兰国”极端组织的中坚力量,在国际反恐联盟中发挥领导作用。^[1]

(三)综合多重反恐手段,提升反恐的正当性和有效性

奥巴马政府认识到,消除恐怖主义威胁不能单纯依靠军事打击,还需发挥道义感召、政治和解、经济发展和社会进步的重要作用。国际反恐联盟需要综合军事、政治、外交、经济以及道德等多重手段,以切实提高打击“伊斯兰国”的道义正当性和行动有效性。

第一,军事打击“伊斯兰国”极端组织。奥巴马强调,“伊斯兰国”不同于传统的恐怖组织,它是一个兼具恐怖主义、领土野心和军队战术的某种混合体。^[2]国际反恐联盟军事打击该极端组织的目标是:遏制其进攻和扩张势头、压缩其生存空间和活动范围、剿灭其重要领导人和军事指挥官以及削弱、瓦解其武装力量并最终将其摧毁。^[3]根据联盟的军事行动方案,美国及其阿拉伯和欧洲盟友负责对伊拉克和叙利亚境内的“伊斯兰国”目标实施空袭,伊拉克政府军队、库尔德地方武装和叙利亚温和反对派武装负责对该组织发动地面进攻。

第二,明确、有力、持续地反对“伊斯兰国”的意识形态。奥巴马在抨

[1]U.S. Department of State, “Joint Press Statement With Saudi Foreign Minister Saud al-Faisal,” September 11, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/09/231506.htm>.

[2]CBS News, “President Obama: What makes us America,” September 28, 2014, <http://www.cbsnews.com/news/president-obama-60-minutes/>.

[3]The White House, Office of the Press Secretary, “Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest,” September 29, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/29/press-briefing-press-secretary-josh-earnest>.

击该极端组织扭曲伊斯兰教义宣扬“圣战”时指出：“伊斯兰教教导和平，全世界穆斯林渴望有尊严和正义感的生活。我们重申，美国没有也永远不会与伊斯兰交战。”^[1]为了对抗“伊斯兰国”极端组织的意识形态，奥巴马政府和联盟参与国采取了以下措施：一是动员政治和宗教领袖、教育工作者以及记者来揭露、批判该极端组织意识形态的欺骗性和危害性；二是招募志愿者帮助伊拉克、叙利亚穆斯林社区的年轻人、妇女和儿童抵御“伊斯兰国”的影响；三是防止极端主义分子对本国民众的煽动，尤其是对大学和监狱的渗透；四是限制极端组织利用互联网和社交媒体宣传其意识形态的能力。^[2]

第三，打破教派冲突恶性循环，推动中东政治和解进程。奥巴马政府认为，由阿萨德政权“残暴统治”引发的叙利亚内战不仅造成了近 20 万人的死亡和数百万人流离失所，而且导致大片领土处于失控状态，为“伊斯兰国”极端组织的发展壮大创造了条件。因此，奥巴马政府领导的国际反恐联盟希望叙利亚尽快结束内战，并建立起一个具有包容性的新政府，以推动中东地区的政治和解进程，消除极端主义和恐怖主义滋生的土壤。奥巴马强调：“叙利亚问题唯一持久的解决办法是各方力量达成政治和解，建立一个包容的过渡政府符合所有叙利亚公民的合法愿望。”^[3]

第四，重视青年作用，促进穆斯林世界的经济发展与社会进步。穆斯林世界大部分国家经济社会发展水平相对落后，年轻人多数家境贫寒且文化程度低，容易受到极端思潮和恐怖组织的鼓动和影响。奥巴马政府呼吁联盟中的阿拉伯国家和穆斯林国家重视年轻人的作用，积极为年轻人创造良好的经济条件和社会环境，使年轻人“不再关心自己是什叶派

[1]The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly,” September 24, 2014,<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>.

[2]Prime Minister’s Office, 10 Downing Street, “PM speech at the UN General Assembly 2014,September 25,2014,” <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-the-un-general-assembly-2014>.

[3]同[1]。

还是逊尼派，而是关心自己是否接受良好的教育以及获得满意的工作”。同时，联盟中其他发达国家也应加大对穆斯林世界的经济援助，促进其经济发展和社会进步，鼓励创业、发展教育和支持青年，因为“这些投资将是暴力的最好解药”。^[1]

(四) 加大军事与经济援助，协助盟友增强反恐能力

作为打击“伊斯兰国”极端组织的地面部队，伊拉克政府军队、库尔德地方武装以及叙利亚温和反对派武装的反恐能力将直接影响联盟的反恐成效和战略。对此，联盟参与国主要通过以下方式助其增强自身反恐能力。

第一，援助武器装备与军用物资。为了加强地面部队的军事力量，各联盟成员国为其提供了大量的武器装备和军用物资。卡梅伦声明，英国将为伊拉克政府和库尔德地方政府提供充足的武器弹药以保障其有足够的力量应对“伊斯兰国”的进攻。^[2]除此之外，德国为库尔德武装提供了可以装备 4,000 名士兵的武器装备，^[3] 包括 1.6 万支突击步枪和数百套反坦克武器。阿尔巴尼亚和荷兰援助库尔德武装 2,200 万发子弹、3.2 万发炮弹、1 万支突击步枪、1,000 套防弹装备以及 1,000 万美元的军用物资。意大利和爱沙尼亚为伊拉克政府军队提供了 1,000 万发子弹和 1 架大力神运输机以及 260 万美元的军用物资。

第二，派遣军事顾问及帮助训练士兵。美国国防部表示，联盟需要为“值得信任的军事指挥官和具有作战能力的部队提供战略战术指导以帮

[1]The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly,” September 24, 2014,<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>.

[2]Prime Minister's Office, 10 Downing Street, “ISIL: UK government response,” August 13, 2014, <https://www.gov.uk/government/news/isil-uk-government-response>.

[3]Sebastian Payne, “What the 60-plus members of the anti-Islamic State coalition are doing,” *The Washington Post*, September 25, 2014,<http://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2014/09/25/what-the-60-members-of-the-anti-islamic-state-coalition-are-doing/>.

助其应对复杂的战斗环境”。对此，奥巴马政府宣布向伊拉克增派 475 名军事人员，其中 15 个军事顾问组为伊拉克政府军提供具有“战略性和操作性的建议和咨询”，150 名军人为伊拉克政府军和库尔德士兵提供军事训练。同时，要求国会拨款 5 亿美元，用于训练和装备叙利亚温和反对派武装。^[1]沙特阿拉伯同意美国在本国境内实施对地面部队的培训计划，并承诺给予资金支持。德国向伊拉克派出 40 名军事顾问，为库尔德地方武装提供咨询，并计划在德国南部的军事基地训练库尔德士兵。澳大利亚则派出特种部队为伊拉克政府军队进行战术指导。

第三，设立反恐应急行动基金。奥巴马政府认为，向地面部队给予必要的、合适的资金支持，有助于提升其作战能力和作战意志。根据奥巴马政府的提议，联盟决定，由美国出资 50 亿美元、欧盟出资 10 亿美元设立反恐应急行动基金，以保障地面部队的资金供给。反恐应急基金主要有以下三种用途：一是为地面部队反恐演习与训练提供资金；二是保障地面部队武器装备和军用设施供给；三是为相关国家和地区提供物资及人道主义援助。美国国防部副部长鲍勃·沃克指出：“联盟充足的资金支持对于地面部队继续承担反恐职责、提升作战能力和扩大反恐成果具有重要作用。”^[2]

三、国际反恐联盟面临的问题

国际反恐联盟的军事行动摧毁了“伊斯兰国”极端组织部分指挥机构、武器弹药库、通讯系统以及仓储和训练设施，并配合伊拉克政府军和库尔德武装的地面攻势，成功夺回了包括摩苏尔和哈迪塞水坝在内的一些关键区域和重要设施，“伊斯兰国”的整体实力和活动空间遭到一定的削弱和压缩，中东反恐局势基本得到控制。同时，联盟也面临诸多问题，

[1]U.S. Department of Defense, “Hagel Explains President’s Strategy to Destroy ISIL,” September 16, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=123180>.

[2]U.S. Department of Defense, “Contingency Funds Support Operations, Recovery, New Missions,” July 16, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122686>.

为联盟的未来发展增加了更多不确定性。

(一) 联盟内部利益和态度持续分化

尽管多数联盟参与国的安全受到恐怖主义的威胁,但各国在意识形态、国家利益考量以及对“伊斯兰国”的威胁感知程度上存在着较大差异。这也决定了联盟成员国在打击“伊斯兰国”的态度和具体政策上的不同。例如,一些阿拉伯国家认为,打击“伊斯兰国”“是又一场美国主导的战争”,中东地区的核心问题仍是巴以冲突和叙利亚内战,因而对联盟的军事行动参与有限。土耳其虽然表示愿意尽一切可能支持联盟的军事行动,但认为推翻阿萨德政权比打击“伊斯兰国”更为重要,其致力于如何借助叙利亚内战为自身谋利。英国和法国为了避免卷入叙利亚内战,宣布不参加针对叙利亚境内“伊斯兰国”的任何空袭行动。荷兰、比利时、西班牙等也表示,不会派出地面部队打击“伊斯兰国”极端组织。

一般来说,当联盟参与国所面临的国际环境相似、对外政策目标重合度较高时,联盟才具有较强的凝聚力和可靠性。^[1]在联盟参与国利益持续分化和态度无法一致的情况下,联盟不仅难以有效地集中联盟力量应对威胁,甚至还有走向解体的危险。因此,能否协调好联盟参与国之间的利益和态度差异是奥巴马政府面临的重大挑战。为了维持联盟关系,奥巴马政府或采取更加强有力的约束机制或向盟友承诺更多的安全收益。不过,无论采取何种方式,奥巴马政府都需要为联盟的维持付出更多成本。

(二) 联盟组成结构缺乏包容性

此次国际反恐联盟主要由美国及其欧洲盟友和亲美国家组成,奥巴马政府并未将俄罗斯、叙利亚和伊朗等重要国际反恐力量纳入联盟。虽然叙利亚和伊朗也都面临“伊斯兰国”的威胁,但奥巴马政府认为,这并不意味着“敌人的敌人就是朋友”,美国与叙利亚、伊朗等国联合打击“伊斯兰国”极端组织“不合适”。^[2]

[1] 董祚壮:《联盟类型、机制设置与联盟可靠性》,载《当代亚太》,2014年第1期,第110—111页。

[2] CBS News, “President Obama: What makes us America,” September 28, 2014, <http://www.cbsnews.com/news/president-obama-60-minutes/>.

目前，美国与叙利亚阿萨德政权仍处在敌对状态。奥巴马政府一方面指责叙利亚已成为“全球范围内极端武装的起源地”，另一方面则支持叙利亚反对派推翻阿萨德政权。虽然叙利亚方面表示，愿意与美国共同打击“伊斯兰国”，但奥巴马政府认为，阿萨德政权已经丧失了执政合法性，美国在组建反恐联盟打击“伊斯兰国”的同时，还“必须与阿萨德政权做斗争”。此外，伊朗也由于核问题而遭受美国严重的经济制裁，奥巴马政府因此将伊朗排除在联盟之外。

而作为中东事务的“利益相关方”——俄罗斯也未明确被奥巴马政府邀请加入国际反恐联盟。尽管美国试图劝说俄罗斯对叙利亚境内“伊斯兰国”实施打击，但由于两国根深蒂固的不信任感以及美国在乌克兰问题上对俄罗斯的施压和制裁，俄罗斯无意加入美国主导的打击“伊斯兰国”极端组织的军事行动。俄罗斯认为，打击叙利亚境内“伊斯兰国”可能间接帮助叙利亚反对派武装推翻阿萨德政权，因此必须获得叙利亚政府或联合国的许可。^[1]

简而言之，俄罗斯、叙利亚和伊朗等国的缺席体现出国际反恐联盟缺乏包容性。它不仅使奥巴马政府失去了一支重要的反恐力量，而且美国与这些国家的紧张关系还将极大地分散美国的反恐精力，限制国际反恐联盟的反恐能力。^[2]

(三) 联盟地面力量战斗力不足

奥巴马政府为了避免重陷“反恐泥潭”，拒绝派出地面部队，而选择通过装备和训练伊拉克政府军、库尔德地方武装和叙利亚温和反对派来承担地面进攻任务。但经过一个多月的作战，进展差强人意。对此，奥巴马坦承，美国情报机构低估了“伊斯兰国”的威胁，同时也高估了伊拉克政府军和库尔德地方武装打击“伊斯兰国”极端组织的能力和意愿。2014年10月8日，美国国防部发言人约翰·柯比表示，仅依靠联盟的空袭难以摧毁“伊斯兰国”的有生力量，击败该极端组织的关键在于训练和装备

[1]《俄无意助美打击“伊斯兰国”》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2014-09/30/c_127052380.htm。

[2]周戎：《美国反恐联盟“注定孤单”》，载《文汇报》，2014年9月15日，第6版。

一支具有较强作战能力的地面部队。^[1]

目前，美国和其他联盟参与国都已加大了对地面部队的支持和训练力度，但在短期内也无法使其战斗力有较大幅度地提升。地面部队战斗力不足已成为国际反恐联盟的战略短板。美国国会众议院议长约翰·博纳指出：“即使国会通过奥巴马政府为装备训练叙利亚反对派申请的 5 亿美元拨款，美国也难以在短时间内训练出具有较强作战能力的反对派士兵。”事实上，美国所扶持的叙利亚温和反对派主要由农民、医生和城市贫民组成，其战斗力和忠诚度都有待考验。博纳认为，只有地面部队才能彻底摧毁“伊斯兰国”的有生力量，如果伊拉克政府军队、库尔德地方武装和叙利亚温和反对派无法完成地面作战任务，那么“美国将别无选择地派出地面部队”。^[2]

(四) 联盟面临人道主义危机

奥巴马政府和国际反恐联盟在打击“伊斯兰国”极端组织的同时，还面临着由此造成日益严重的人道主义危机。这些危机主要体现在：一是“伊斯兰国”不断劫持、屠杀平民。为了报复美国及其盟友的军事打击，该极端组织杀害了法国人质埃尔韦·古德尔、英国人质戴维·海恩斯、美国记者詹姆斯·福利和史蒂文·索特洛夫以及日本记者后藤健二等，并通过不断劫持外国人勒索赎金以满足其资金需求。此外，该极端组织还在其控制地区严格执行伊斯兰教法，屠杀了数以千计反抗和不服从其统治的平民。二是伊拉克和叙利亚难民数量急剧上升。受“伊斯兰国”的威胁和袭击，大量伊拉克和叙利亚难民被迫逃往边境地区或涌入约旦和土耳其等国，这不仅加剧了联盟的经济负担，也导致了严峻的政治和社会问题。据联合国难民署的统计，截至 2014 年 8 月底，伊拉克难民已达 140 万人，叙利亚难民则超过 300 万。三是军事行动造成大量平民伤亡。自

[1] U.S. Department of Defense, Spokesman: Airstrikes Only Part of the Strategy Against ISIL, October 8, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=123370>.

[2] ABC News, “This Week” Transcript: House Speaker John Boehner, September 28, 2014, <http://abcnews.go.com/ThisWeek/week-transcript-house-speaker-john-boehner/story?id=25778660>.

2014年6月伊拉克安全局势恶化以来,各类武装冲突已造成伊拉克至少6,000多名平民死亡、7,000多人受伤。此外,“伊斯兰国”为了躲避美国及其盟友的密集空袭逐步转入平民区活动,使得联盟空袭难以辨别袭击对象,导致大量平民在联盟的空袭中伤亡。

国际反恐联盟面临的诸多问题不仅制约着联盟打击“伊斯兰国”极端组织的能力和效果,也使联盟的发展前景充满不确定性。一是联盟能否有效履行反恐职责。虽然奥巴马政府宣称已有60多个国家加入国际反恐联盟,但鉴于联盟参与国利益和态度的分化以及日益严重的人道主义危机,联盟是否会产生分裂甚至走向解体?二是绕开阿萨德政府,在叙利亚打击“伊斯兰国”极端组织能否成功。奥巴马明确表示,美国不会帮助阿萨德政府实现叙利亚的稳定统一,叙利亚的统一进程也不可能由阿萨德来主导。但缺乏阿萨德政府的支持,联盟在叙利亚打击“伊斯兰国”的行动恐怕难以取得较大进展。三是美国及其他联盟参与国最终是否会派遣地面部队。随着联盟军事行动的持续推进,土耳其总统建议美国及其他西方盟友派遣地面部队,并在叙伊边境建立“禁飞区”和“缓冲区”。尽管克里认为土耳其的意见具有建设性,但美国及其他联盟参与国是否会对“伊斯兰国”极端组织发动地面进攻还无法确定。四是奥巴马结束任期后,继任者能否延续奥巴马政府反恐政策。根据联盟的行动计划,打击“伊斯兰国”极端组织至少需要持续三年时间,共分为大规模空袭、重组伊拉克政府和击败叙境内“伊斯兰国”极端分子三个阶段,而奥巴马任期仅剩两年,奥巴马结束任期后继任者能否延续其反恐政策、继续支持国际反恐联盟打击“伊斯兰国”极端组织还有待进一步观察。

[收稿日期:2015-01-28]

[修回日期:2015-03-25]

非政府组织与美国对华文化外交^[1]

马方方

[内容提要]冷战结束以来，美国的对华文化外交呈现出活动形式多样化和参与主体多元化的双重特征，其中，“人权苛责”、“文教经援”和“舆论压制”是三条重要路径。而既不是政府部门、也不是企业的美国非政府组织凭借自身优势在上述三条路径中作用显著。通过剖析非政府组织在美国对华文化外交中所扮演的角色，笔者认为，在当前国际形势下要构建中国自身核心文化体系，加强本国非政府组织建设对于中国国际形象的改善与提升，意义重大。

[关键词]非政府组织 文化外交 NGO 软实力建设

[作者简介]马方方，北京语言大学国际关系学院副教授，博士。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)02-0072-12

一、美国的文化外交及非政府组织

“文化外交”这一概念最早是由美国外交史学家拉尔夫·特纳(Ralph Turner)在20世纪40年代提出的。^[2]所谓“文化外交”，是指以文化表现形式为载体进行的国际交往活动，是主权国家彼此间通过文化手段来实现

[1]本文受北京语言大学青年英才培养计划资助。

[2]李智：《文化外交——一种传播学的解读》，北京大学出版社，2005年版，第1页。

自己特定的政治目的、输出本国价值观和实现文化战略的一种手段,它是国际交往发展到一定阶段的产物。英国学者 J.M.米切尔将文化外交定义为“文化是以辅助工具的形式在国家政治、经济、外交上的一种运用”。^[1]中国学者则将文化外交提升到一个更高的层次,认为它是“政府或非政府组织以教育文化交流项目、人员往来、艺术表演与展示及文化产品贸易等手段,……构建和提升本国国际形象与软实力的一种有效外交形式,是外交领域中继政治、经济之后的第三支柱”。^[2]文化外交的主体可以是以政府为主,也可以是个人或非政府组织。目前看来,非政府组织在文化外交中的作用越来越突出。

美国历来重视文化外交,它是美国实现其战略意图的一种颇有成效的外交活动形式。美国开展文化外交不仅有现实战略利益的考量,更有其深刻的思想根源。美国学者莫雷特曾说过,美国人“从立国开始,就一直相信自己的天命是通过民主示范,使自由和社会正义普及全人类;……美国不仅要成为让其他民族效仿的优良的国内民主生活方式的灯塔,而且还要成为在道德上优于他人的国际行为的楷模”。^[3]中美两国因意识形态、社会制度、文化背景和生产力发展水平的不同,在对核心价值观的建构和认知上存在着本质差异,因此,积极开展对华文化外交,影响和塑造中国成为美国对华交往的重要内容。

美国对华文化外交主要包括“政府间文化事务的交流及教育文化交流、资讯文化交流、语言文化交流、体育文化交流等”。^[4]其中政府间文化事务的交流包括国际组织内的多边文化交往、文化代表团互访、艺术展览及城市文化外交等,主导者是政府。而其他层面的文化交流,除了政府,还包括非政府组织及个人。

“人权苛责”、“文教经援”、“舆论压制”是美国输出其价值观的三条

[1] J.M. Mitchell, *International Cultural Relations*, London: Allen & Unwin, 1986, p.81.

[2] 胡文涛:《解读文化外交——一种学理分析》,载《外交评论》,2007年第6期,第54页。

[3][美]詹姆斯·B·莫雷特:《美国的非常规冲突政策和战略》,中国现代国际关系研究所选编:《冷战后的美国与世界》,北京:时事出版社,1991年版,第97页。

[4] 关世杰:《国际文化交流与外交》,北京大学出版社,2004年版,第133—134页。

重要路径。所谓“人权苛责”，是指虽然中国在人权上取得的巨大进步有目共睹，但基于中美在意识形态和社会制度上的差异，美国总是以人权问题为口实，对中国进行肆意诽谤和攻击，并以帮助中国改善人权状况的名义输出其意识形态和价值观。所谓“文教经援”，主要指通过文化教育援助项目，对华推广美式民主和文化。所谓“舆论压制”，是指美国凭借其信息优势，积极谋取和掌握国际道义制高点，制造舆论话题，对华进行压制和打击。在这三条路径中，美国非政府组织的作用发挥得最为突出。

非政府组织亦被称为非营利民间组织，^[1]具有“组织性、私立性、非利润分配性、自治性、志愿性五大特点”。^[2]在推动对华文化外交的非政府组织中，比较具有代表性的有：国家民主基金会、卡特中心、自由之家、亚洲基金会、欧亚基金会、国际人权法组织、选举制度国际基金会等。在美国对华外交中，非政府组织利用自身的非政府优势，通过选举观摩等活动，对华输出西方人权理念；通过为“文教经援”提供资金支持，对华推广美式民主和文化；通过发布“自由度评估”等相关涉华报告，对华进行“舆论压制”。在当今时代背景下，美国的对华文化外交呈现出活动形式多样化和参与主体多元化的双重特征，“既不是政府部门、也不是企业”^[3]的非政府组织扮演着不可或缺的角色。

二、美国对华“人权苛责”

人权问题历来是困扰中美关系的一个重要问题。众所周知，中美在人权问题上存在着根深蒂固的分歧。在人权问题上影响和塑造中国可以说是美国对华文化外交的重要战略目标之一。

1977年，美国总统卡特正式打出“人权外交”的旗帜，此后，人权问题

[1] 王名：《全球化未来的 NGO》，载《国际学术动态》，2000年第1期，第4页。

[2][美]萨拉蒙等著：《全球公民社会》，陈一梅等译，北京大学出版社，2006年版，第12—14页。

[3] 王杰、张海滨、张志洲：《全球治理中的国际非政府组织》，北京大学出版社，2004年版，第12页。

就成为历届美国政府对华政策的一项重要议题。克林顿入主白宫以后，更是把积极推进西方的“民主”、“人权”作为其外交政策的三大支柱之一。与前几任相比较，克林顿更注重将人权问题与提供贷款和经济援助联系起来，迫使别国接受美国的“人权标准”。到小布什及当前的奥巴马执政时期，人权问题仍是美国对华外交的主要议题之一。就本质而言，美国对华“人权苛责”的最终目的在于以人权问题为手段，攻击中国的社会政治制度，将美国的人权观和社会制度等强加给中国，削弱中国影响力，进而实现自己的国家利益。及至目前，美国每年仍然要发布《人权报告》，以道听途说的报道甚至谣言为依据，以人权问题为借口，对中国进行毫无根据的指责。从表面上来看，美国对华人权攻势的标准是世界通用的标准，但其本质仍是美国标准。尼克松并不讳言，“这些国家的政治自由不符合美国或欧洲的标准”，要“强迫那些政府在人权方面达到我们自己的严格标准”。^[1]而在苏联解体之后，时任美国国务卿詹姆斯·贝克坦言：“苏联的崩溃产生了一个世纪才有一次的在全世界推行美国的利益和价值观念的机会。”^[2]这些言论很直白地表明了美国对华“人权苛责”的根本目的。布热津斯基在《大失败》一书中赤裸裸地指出：“倡导尊重人权影响巨大，意义深远，可加速共产主义衰亡的进程。”^[3]中国改革开放 30 多年的成就，再一次证实了中国走社会主义道路的正确性，这些对于美国推行霸权主义无疑形成了巨大阻碍，中国发展模式及文化吸引力的增强也对美国的文化外交构成了一定冲击。基于此，美国利用人权问题攻击中国，企图西化、分化中国的既定方针没有丝毫改变。

非政府组织以其“独立性”、“非政府”等特点对华输出西方人权理念，为美国影响和塑造中国充当急先锋。其中，最具代表性的非政府组织

[1][美]尼克松：《1999：不战而胜》（中译本），北京：长征出版社，1988 年版，第 247 页。

[2]里根政府 1981 年 10 月提交国会的《人权备忘录》，转引自罗艳华《东方看人权》，北京：新华出版社，1998 年版，第 33 页。

[3]里根政府 1981 年 10 月提交国会的《人权备忘录》，转引自罗艳华《东方看人权》，北京：新华出版社，1998 年版，第 32 页。

当属美国前总统卡特所领导的卡特中心。打出“人权外交”旗帜的卡特总统卸任后，在人权外交领域仍然相当活跃。为了在全球推广“人权”中具有核心地位的“选举权”，其所领导的卡特中心自 1989—2013 年 12 月，已观摩了 38 个国家的 96 次选举。其中，特别值得关注的是对中国基层选举的 14 次观摩。^[1]纵观卡特中心对中国基层选举的介入模式，他们除了观察（或田野调查）之外，还会在观摩的基础上向中国的立法机关或相关行政机构提出问题，提供法律法规层面的一些修改意见，并提供一些赞助，试图影响中国的民主进程。例如，卡特中心曾于 2000 年 8 月与民政部合作召开过一次《村民委员会选举规程》修改研讨会。^[2]同时，该中心还借此资助印刷了 5 万本经过修改的《村民委员会选举章程》手册。

在对中国基层选举做深度调研的同时，卡特中心还邀请中国学者和官员到国外考察，从 1998 年起，它就开始邀请国内知名大学的专家学者到美国考察中期选举和总统大选，同时给予全额或部分资助。当然，卡特中心的资金来源除了美国各领域的资助外，还包括其他国家的资助。组成人员除了美国非政府组织的代表外，还包括其他国家积极关注民主发展问题及具有民主经验的人士。概言之，通过对华基层一系列的选举观摩和选举援助活动，卡特中心不仅对中国选举监督的发展水平产生了重要影响，更使得美国所宣扬的人权理念得到推广。而卡特中心自身也成为在推动民主和人权发展、和平解决冲突等领域具有广泛影响力的非政府组织。可以说，以卡特中心为代表的非政府组织在美国对华文化外交中的作用不可小觑。

三、美国对华“文教经援”

除了通过“人权苛责”对华输出西方人权理念之外，美国还通过文化

[1] 卡特中心网站：<http://www.cartercenter.org/peace/democracy/observed.html>。[上网时间：2014 年 11 月 10 日]

[2] 何云峰、杨龙波：《国际非政府组织介入我基层选举的双重作用及对策》，载《理论经纬》，2012 年辑刊，第 251 页。

教育项目援助对华传播美国文化。在美国政府推行的文化教育援助项目中,类属非政府组织的各种基金会的作用非常突出。这些基金会不仅为经援提供资金支持,而且淡化了美国进行意识形态渗透的色彩。与卡特中心相比,广泛参与“文教经援”的各类基金会在美国对华文化外交过程中扮演着更为重要的角色。所谓“基金会”,美国基金会中心将其定义为“一种以非营利性法人或慈善信托形式存在、以资助与其没有联系的机构、协会或个人的科学、教育、文化、宗教或其他慈善活动为主要目的,促进社会公共福利发展的组织”。^[1]作为一种非营利机构,基金会在 100 多年的时间里已经形成了一套完备的制度体系,其“数量之多、规模之大和影响之重要,是 20 世纪美国的独特现象”。^[2]可以说,基金会不仅在美国社会中发挥着重要作用,在对外关系中也占据着相当重要的位置。

以亚洲基金会为例。该基金会成立于 1951 年,是美国对华文化外交的重要参与者之一。其原名是自由亚洲委员会,1954 年更为现名,总部位于旧金山,在华盛顿哥伦比亚特区及 18 个亚洲国家和地区设有办事处,项目主要涉及包括中国在内的 22 个国家和地区。政府拨款是其最重要的资金来源,2012 财年,亚洲基金会接受美国国会拨款达 1,700 万美元,接受美国国际开发署和其他相关政府部门拨款共计 6,030 万美元,^[3]这些拨款几乎占据亚洲基金会 2012 财年全年收入的 1/2。从项目制定和运作过程来讲,亚洲基金会的主要关注点包括亚洲地区各国的民主制度建设、政府治理水平提升、亚太地区整体的稳定和合作等。^[4]自 1960 年以来,亚洲基金会已经在 20 多个亚洲国家实施了“自由与公正选举”项目,^[5]并通过文化交流、提供教育资源等路径有力地推广了美国的价值

[1] 谢秋葵:《基金会——美国高等教育发展的重大推动力》,载《高等教育研究》,2005 年第 3 期,第 97 页。

[2] 资中筠:《散财之道——美国现代公益基金会述评》,上海人民出版社,2003 年版,第 4 页。

[3]<http://www.state.gov/documents/organization/209012.pdf>.

[4] Department of State, “Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2013”, <http://appropriations.house.gov/uploadedfiles/sfops-fy13-fullcommitteereport.pdf>.

[5]<http://www.asiafoundation.org/publications/pdf/4>.

理念,对美国在亚太地区的文化外交功不可没。同时,亚洲基金会的很多项目还以当地社会的弱势群体为援助对象,如妇女权益、幼儿营养等,并且多以慈善救助、人道援助的方式进行,这样不仅更易于为接收方所接受,而且通过亚洲基金会遍布各地的网络体系加以传播,使美国的文化思想深入对象国人心。以中国近邻阿富汗为例,为推动2014和2015年度的选举,亚洲基金会正在帮助他们进行选民教育、选举治理,尤其是鼓励妇女参政议政。同时,基金会还邀请了很多宗教领域的专家在清真寺和一些团体中心举行了沙龙式的对话论坛。^[1]可以说,亚洲基金会的选举培训或治理援助一定程度上或许促进了当地的人权保护或基层民主发展,但获益更大的或许是美国本身,受训民众得到更多的应是美式的政治观念,也更易于亲美,如果美国试图“改造”某个国家,无异于正在为未来的“改造”积蓄基层支持力量。

亚洲基金会的对华项目始于1979年,内容涉及法律与治理、妇女权益保护、环境保护、自然灾害危机管理及中美关系等,同时还包括以会议、研讨会等形式向中国的精英阶层传递美国文化理念。此外,亚洲基金会在教育、法制改革等层面也多有成效,并且这些活动也成为美国对华文化外交的重要内容。以“向亚洲赠书”项目为例,作为亚洲基金会在亚洲地区运行时间最长的项目,它不仅使基金会本身成为亚洲地区最大的境外图书捐助组织,而且成为诸多亚洲国家最大的教学资源捐助来源。^[2]就中国而言,从1980年至今,亚洲基金会累计向中国各机构赠送的图书达380万册左右,^[3]内容涵盖经济、金融、工程、医学、农业、计算机等涉及社会经济发展类的专业性书籍。这些图书对传播美国的价值观念及文化思想意义重大。

[1] “Elections and Political Processes in Asia,” <http://www.asiafoundation.org/resources/pdfs/Elections.pdf>.

[2] “Books for Asia: Delivering a World of Information and Opportunity,” <http://www.asiafoundation.org/resources/pdfs/BFABrochure.pdfs>.

[3] “An overview of The Asia Foundation’s work in China,” <http://www.asiafoundation.org/resources/pdfs/China.pdf>.

四、美国对华“舆论压制”

除了“人权苛责”和“文教经援”外，操控国际舆论，为中国发展设置障碍也是美国对华文化外交的重要路径。其中，通过非政府组织对华进行“自由度”评估，是美国对华舆论压制的重要手段之一。

以“自由之家”为例，作为美国资历最老的人权组织，该组织以其超党派及基础广泛的优势，通过每年发布的《世界各国新闻自由度调查报告》及相关举措，为美国操控国际舆论立下了汗马功劳。该组织由艾琳娜·罗斯福、温德尔·威尔基等于1941年创建，创立之初的目的是反对欧洲的纳粹主义与共产主义。它由信托理事会领导，其成员包括民主党与共和党的高层人士、独立人士、企业与劳工领袖、前政府高官、学者、作家及新闻工作者。时至今日，“自由之家”的主要活动包括针对特定地区开展各种项目、出版各种研究报告及进行所谓的“世界各国自由度评比”。从研究报告的种类和内容来看，主要包括《世界自由度年度报告》《转型国家年度报告》《新闻自由调查年度报告》及不定期出版的特殊调查报告。以《世界自由度报告》为例，“自由之家”从1978年起每年对全球100多个国家的政治权利与公民自由状况进行评估并打分，一般长达600页。其相关材料与数据被各国决策者与新闻工作者所广泛采用。显而易见，“自由之家”借助广泛的国际影响力，所发布的各种报告不仅有助于美国巩固其国际舆论中心的位置，也使得包括中国在内的部分非西方国家成为国际舆论打击的对象，在国际话语权竞争中明显处于劣势。

“自由之家”发布的各项研究报告及“自由度”报告，与美国的全球舆论战略也是一脉相承的。奉行“信息自由”流通准则的美国早在二战结束之初，即以此名义打破了二战之前形成的英国的舆论霸权。冷战时期，挫败苏联“新闻封锁”政策的同样是“新闻自由”。冷战结束之后，美国仍然坚持这一准则。在对华大力推广“信息自由”原则的同时，更加重视和强调“自由、民主、人权”等普世价值。具有深厚政府背景的“自由之家”秉承政府外交战略需要，通过引导国际舆论对中国宣扬其“人权”和“自

由”。究其本质，其所宣扬的“新闻自由”、“信息自由”原则是建立在美国国际传播霸权及对于中国巨大信息优势的基础上，终极目标不是维护中国的“新闻自由”，而是更有利于保障美国对全球新闻信息采集及新闻传播渠道控制的自由，保障美国的民主能够向中国输出的自由。显而易见，建立在这种美国舆论霸权基础上的“新闻自由”，只能由美国单方面享有，对中国而言往往意味着对主权独立的损害。与此同时，以“自由之家”为代表的美国非政府组织还经常借助新闻事件肆意渲染、引导舆论。在中国新疆问题上，美国非政府组织积极介入。每当新疆出现一些突发事件或者中国政府出台新的相关政策时，美国非政府组织通常就会迅速做出反应，“有时表达关注，有时提出谴责，有时则直接发布无法证实的消息”。它们如此迅速地表明立场，一方面是因为其无需为自己的言论负责，另一方面也是为了创造、培养实现自身目标的舆论氛围，为美国对华的“舆论压制”服务。

五、对中国的启示

由上文不难看出，非政府组织所开展的“选举监督”、“文化教育援助”、“自由度评比”等项目和活动，在美国对华文化外交中发挥了举足轻重的作用。而它们之所以能够在美国对华战略实施过程中崭露头角，一方面表明非政府组织自身具有特殊的优势，另一方面也说明它们扮演着政府合作者的角色。对于美国政府而言，这些参与对华文化外交的非政府组织，它们所拥有的志愿精神与服务意识以及相关的专业技能，不仅能够弥补政府外交能力的不足，更可以在一些敏感领域充当实现国家战略目标的具体执行者。与其他外交模式相比，文化外交的敏感度相对较强，尤其对于在价值观领域存在巨大分歧的中美两国而言。而非政府组织在开展活动的过程中，通常以“非官方”、“独立性”、“专业性”的形象出现。它们所宣扬的理念、提供的服务及统计出的数据，不仅易于为对象国所接受，也具有较强的公信力。因而，在对华文化外交方面，这些非政府组织的参与带来了不可估量的影响。中国如何保障国家文化安全及文

化发展的自主性,成为当前中国急需认真对待并加以解决的问题。同时,这也给中国非政府组织发展及文化安全的构建带来深刻的启示。

首先,应鼓励中国的非政府组织积极参与国际对话,充分发挥它们在文化外交中的作用。中共十八大报告指出:“我们将扎实推进公共和人文外交,维护我国的海外合法权益。我们将开展同各国政党和政治组织的友好往来,加强人大、政协、地方、民间团体的对外交流,夯实国家关系发展社会基础。”而公共和人文外交的主力军之一,即是非政府组织。充分发挥非政府组织在文化外交中的作用,探索有中国特色的文化外交道路,不仅能更好地为中国总体外交服务,而且有助于维护国家文化安全。

就提升中国非政府组织参与多边、双边外交事务的能力而言,一方面应加快弥补中国非政府组织自身存在的诸多不足,如经费欠缺、人力资源匮乏、专业技能低下、官僚习气浓厚等,在此基础上,鼓励境内非政府组织积极成为在国际社会传播中国文化、价值理念的得力助手。另一方面,中国非政府组织有必要对国内研究力量加以整合,在“保持国际关系中的文化自主性”、“发展中国特色社会主义民主”等问题领域形成研究网络,进而在国际社会发出自己的声音。这不仅有利于渐进式地培养国际社会对中国的正确认识,向世界展示一个真实、全面的中国形象,而且有利于从战略层面消除美国的过多猜疑,塑造美国的“中国观”。

其次,积极开展对美文化外交,不仅有助于保障中国国家文化安全,更有助于从整体上推动中美新型大国关系的构建。作为当今世界上最主要的双边关系,中美在诸多领域存在着分歧,尤以文化、价值观领域的分歧最为突出。由于中美文化间的差异,美国对华文化外交对中国的考验是全方位的。具体到意识形态层面,美国通过在全球推广“普世价值”,将中国“塑造”成一个与“民主国家”完全不同的国家,既不利于中国文化安全,更不利于中美战略合作。在美国看来,中国的发展与强大即是对美国式自由民主制度的挑战和威胁。在此前提下,美国对华文化外交的战略目标之一,即是向中国输出西方民主。面对美国的这一战略,中国需要走出一条独具自身特色的社会主义民主之路。

30 多年的改革实践证明,中国的民主建设必须从细微之处着手,通

过持续的量的积累,以最终达到制度的整体优化。正如罗伯特·达尔所指出的:“一些重要的政府决策,常常都是采取一种渐进的方式,而不是盲目的冒进。尽管每一步小得让人灰心,但日积月累,也会造成深刻的、也可以说是革命性的变化。由于这些渐进的变化是和平的,并得到广泛的公众支持,因而能够持续地进行。”^[1]中国国情的特殊性决定了中国的民主建设同样要采取渐进的策略,只有使民主的理念真正深入人心,民主水平才能得到实质性的提高。中美两国政治文化价值体系的差异,决定了中国必须“选择并开创一条独特的、符合中国国情的民主化道路,而不是完全效仿美国。”^[2]

从文化安全的角度而言,加强对美文化外交,一方面可以引进美国文化产业先进的企业制度和先进管理经验,以提升中国文化产业发展水平,另一方面可以通过文化外交有效促进中美关系良性互动,以更加积极密切的文化交流来构筑中美整体关系的坚实基础,有助于防范美国对华战略中的消极因素,进而弱化其给中国文化发展所带来的消极影响。

再次,利用美国对华文化外交中的积极因素,力促中美文化交往走向机制化。一方面,中国应积极发挥自身文化优势,将中华民族优秀的传统文化传承并发扬光大,进而强化国人对民族文化的自豪感和认同感。另一方面,也应积极吸收世界不同文化的精华,反对文化孤立主义。事实也证明,随着中国综合国力的迅速增强及国际影响力的日益增长,美国对华文化外交中的合作因素在其利益需要的促动下也开始逐步增加。中美人文交流高层磋商等对话机制的建立和发展,有力推动了双方的文化交往。中国应该从长远着眼,推动中美文化交流机制化水平不断提升。

所谓“机制化”,一般包括几方面的指标,“一是双方处理核心、重大以及各种具体功能性问题的协商合作机制的丰富程度;二是这类机制在处理双方矛盾分歧中的效能和效率;三是为了减少和避免具体领域的纠

[1][美]罗伯特·达尔:《论民主》,李柏光等译,北京:商务印书馆,1999年版,第105页。

[2]李丽娜:《美国的民主战略及其应对方式》,载《环球经纬》,2007年第7期,第23页。

纷扩散、干扰两国关系的总体发展,两国政府特别是两国领导层领导和总揽双边关系机制建设的能力和投入”。^[1]很显然,双边关系的机制化程度愈高,其稳定性也就相对愈强。然而,“战略互信的缺失不仅是导致中美之间产生诸多危机的根源,更是使双方对危机的处理复杂化的根本原因”。^[2]因此,中美文化交往机制化任重而道远。

总之,鼓励中国的非政府组织积极参与国际对话,大力开展对美文化外交,力促中美文化交往机制化,应该成为中国应对美国对华文化外交的三大重要策略。只有这样,才能为中国文化的自主性发展创造一个有利的外部环境,也有助于推动中美关系良性发展。

[收稿日期:2015-01-09]
[修回日期:2015-02-21]

[1]David M. Lampton, *Same Bed, Different Dreams: Managing US-China Relations, 1989-2000* (California: University of California Press, 2001), p.358.转引自陈东晓《复杂性与中美关系结构的新变化》,载《美国研究》,2006年第2期,第53页。

[2]Kurt Campbell and Richard Weitz, “The Limits of US-China Military Cooperation: Lessons from 1995~1999,” *The Washington Quarterly*, Vol.29, No.1 (Winter 2005~2006), p.186.

北极理事会视域下的中加北极合作^[1]

肖 洋

[内容提要]北极理事会是加拿大北极战略实践的重要成果，亦是中国制度性参与北极治理的多边平台。在这一框架下，加拿大积极与区域内外各国合作，树立了负责任大国形象，并取得了较大的话语权。本文在分析加拿大北极战略“三大支柱”的基础上，指出获取中国等亚洲国家的支持是加拿大提升在北极理事会领导地位的新途径。同时，中国的北极利益诉求也需要得到加拿大的认可与支持，两国在北极理事会框架下的北极合作空间广阔，前景光明。

[关键词]北极理事会 中加关系 北极战略 中国外交

[作者简介]肖洋，北京第二外国语学院国际问题研究中心研究员、副教授、博士。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)02-0084-14

北极理事会是加拿大护持本国北极权益、推进北极跨区域合作的主要舞台。近年来，加拿大在该框架下，倡导并推广了一系列“北极治理规制”，包括“原住民扶助”、“北冰洋防污治理”、“泛北极海空搜救”等，其加速构建北极治理话语权优势地位的趋势，引起各国纷纷调整自身的北极战略。中国制度性参与北极治理的战略谋划也需借力于加拿大的国际

[1]本文是作者主持的国家社会科学基金项目《北极地区国际组织建章立制及中国参与路径研究》(项目批准号：14CGJ009)的阶段性成果。

影响。北极理事会是中加在跨区域北极治理背景下开展合作的核心平台,而如何界定非北极国家的权利与义务则是不容回避的环节,亦是中加关注的重点、合作的瓶颈和突破的关键。有鉴于此,分析加拿大在北极理事会的策略对于中国的影响,提出中国的应对机制方案,则成为中加有效推进北极合作的核心问题。

一、加拿大北极战略的三大支柱

加拿大是北极地区的中等强国,其40%的陆地面积和16.2万公里的海岸线都位于北极圈之内。加拿大地广人稀,政治、经济和军事实力极为有限,难以完全掌控北极领土,却一直努力想成为北极治理的主导者。^[1]在20世纪,加拿大曾设法以最小规模的国家资源投放来建立其在北极的主权边界,对北部领土的经济建设投资极为有限。但随着北极冰雪消融的速度不断加快,加拿大政府开始忧虑对该地区的实际控制能力。因此,加拿大面临的持续性挑战在于:如何在北极成为国际资源、海运通道的同时,加强对北极领土的管理。整体而言,主权权利、环境保护与多边外交是加拿大北极战略的三大支柱。

(一)主权权利

2009年,《加拿大北部的策略:我们的北方、我们的遗产、我们的未来》中罗列了其北极战略的优先事项,即致力于建设一个健康、繁荣、安全、强盛且独立的加拿大。^[2]史蒂芬·哈珀(Stephen Harper)的保守党政府认为,主权支柱是国家第一要务。尽管加拿大政府努力妥善处理与邻国的边界、水域划分争端,但仍担心外国会挑战加拿大的北极陆地和海洋主权。为了进一步维护国家安全与北极权益,加拿大在多边框架内积极

[1]Randy Boswell, “Canada Is ‘Arctic Superpower,’ ” *Ottawa Citizen*, June 28, 2009. <http://www.arctic-journalists.com/webmaster/visindlaeg.aspx?filadresse=../indlaeg/xml/20090629210408.xml&grafikfolder=../indlaeg/grafik/.> [上网日期:2015年2月12日]

[2]Government of Canada, “Canada’s Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future”, Ottawa, 2009. <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-eng.asp>.

开展国际合作。

主权独立与领土完整是加拿大北极战略的核心目标,包括两方面的内容。一方面,维护对北冰洋西北航道的管辖权。美国认为西北航道应为国际公海,适用于自由通航原则,但加拿大政府认为西北航道是本国内海,适用于无害通过原则,并以环境保护为由对其实施交通监管机制。另一方面,确保加拿大对北冰洋大陆架的主权。加拿大政府采用“多边+双边”的策略,坚持在《联合国海洋法公约》的国际法框架下,采取中间线原则与邻国进行大陆架划界。

(二)环境保护

北极航道的商业通航必然推动过境船舶的增多,但北极脆弱的生态环境无法承载过多的人类经济活动,这使得加拿大北极地区面临环境恶化的风险。加拿大政府意识到北极的环境问题对国家安全与社会发展带来的严重影响,^[1]特别是对于自然条件与社会条件极为恶劣的原住民聚居区,加拿大政府坚持以可持续发展的原则来释放北方地区的经济潜能。在加拿大的《北方战略》中,一再强调要加强北极科技发展,通过建立自然保护区等方式保护环境,特别是防止海上石油污染。为了获取周边邻国的支持,加拿大推动与邻国在北冰洋近海石油开发领域的环保合作,建立环境监测标准。例如,加拿大在1970年颁布了《北极水域污染防治法》,在200海里专属经济区内禁止船舶污染。2004年《加拿大海洋行动计划》的出台,则进一步推动了北冰洋海事管理机制化,维护了北冰洋的生物多样性与生态平衡。

(三)多边外交

加拿大是北极地区多边合作的倡议者,北极理事会是加拿大积极追求北极多边合作的最重要外交成果与核心平台。^[2]加拿大将北极理事会构想成一个涵盖政治、经济、军事、环境和社会等多类议题,并具有常设

[1] 郭培清、常晶:《简析构建加拿大北极环境政策的主要因素》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2011年第1期,第11页。

[2] John English, *Ice and Water: Politics, People, and the Arctic Council*. Toronto: Penguin Canada/Allen Lane, 2013, p25.

机构的综合性国际机构，致力于将理事会推上符合本国利益的发展轨道。加拿大的北极理事会政策呈现出两大特征。

一是努力创建综合性北极多边治理规制。加拿大希望在该机制中将部分双边问题多边化，增加本国谈判筹码，例如，借助北极理事会的平台实现减少美国在加拿大驻军的愿望。加拿大还积极促进北极合作从低政治领域向高政治领域外溢，以期拓宽北极理事会职能范围。例如，加拿大积极推动北极治理建章立制的过程，推动签署了《持久性有机污染物协定》《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动纲领》《北极海空搜救合作协定》等，其中加拿大的负责区域包括了美加两国存在司法管辖权和法律地位争议的西北航道。^[1]

二是调整外交策略以平衡区域内大国的影响力。一方面，积极引入以原住民组织等非国家行为体来平衡俄美等国的影响力。加拿大在2013年再次担任北极理事会主席国时声称：将把北极理事会建成为北极八国与原住民组织合作的高级论坛。^[2]另一方面，适时转变对域外国家的排斥态度以制衡域内大国的单边行动，而来自亚洲的北极理事会观察员国无疑是加拿大合纵连横战略的最佳选择。

二、北极理事会的亚洲观察员国

中等强国为了确保自己的利益，通常会依据国际政治格局变动及时调整外交政策，从而具有较高的政策灵活性。加拿大在北极理事会的外交活动极好地展示了这一特点，主要表现为适时拉拢域外国家来平衡来自域内大国的压力。目前，加拿大的北极治理规划主要包括三方面内容：

[1]Alec Crawford, Hanson and David Runnals, “Arctic Sovereignty and Security in a Climate-changing World”, International Institute for Sustainable Development, 2008, pp5–7. http://www.iisd.org/pdf/2008/arctic_sovereignty.pdf. [上网日期：2015年2月12日]

[2]“永久参与方”包括北极阿萨巴斯卡议会(AAC)、阿留申国际协会(AIA)、哥威迅国际理事会(GGI)、因纽特人北极圈理事会(ICC)、俄罗斯北方原住民协会(RAIPON)和萨米人理事会(Saami Council)。

一是强调资源开发和寻求促进工商业在北极理事会的角色；二是强调北冰洋安全运输和海洋环境的有效管理，这涉及发展北极旅游、敦促邮轮运营商使用国际海事组织的国际极地代码等；三是解决北极可持续发展所面临的挑战，包括延续原住民传统文化生活方式，以及应对气候变化带来的挑战。因此，加拿大和北极理事会的亚洲观察员国在上述领域存在合作的可能。

(一)从抵触到接纳：加拿大对亚洲国家的立场转变

加拿大对于域外国家参与北极事务存在一定的抵触情绪，最直观的体现就是在北极理事会的早期构想中限定了非北极国家不享有任何投票权。加拿大对北极治理“国际化”、非北极国家的议题设置、北极国家的权威丧失、北极原住民的影响增加等问题日益担忧。从加拿大的视角来看，更多的观察员会使北极理事会的议程复杂化，不仅会难以达成共识，而且会削弱北极国家对北极的控制权。

2013年5月15日，北极理事会基律纳部长级会议决定接纳中国、印度、日本、新加坡和韩国等国作为北极理事会永久观察员国，这与加拿大对域外国家参与北极事务的态度从谨慎转向适度开放有重大关系。尽管加拿大在理事会成立时发挥了领导角色，但它并非北极治理格局中的主角。近年来，俄罗斯在北极大陆架和北极资源开发方面咄咄逼人的单边主义，是促成加拿大转变对亚洲国家态度的主要原因。虽然2007年俄罗斯的北极点海底“插旗”行为受到加拿大的坚决反对，但2013年俄罗斯仍提交了声索鄂霍次克海大陆架权益的申请，一旦获批，将使得俄加罗蒙诺索夫海岭大陆架争端朝着有利于俄罗斯的方向倾斜。加拿大由于破冰能力和深海科考技术落后，对北冰洋海底地质地貌的考察测绘进展缓慢，往往需要借助美国等其他国家来共同展开极地测绘工作。加拿大批准亚洲国家的正式观察员身份，也部分缘于中国等国承诺将对北极科考项目做出贡献，这无疑有助于加拿大改善过度依赖美国的状况。加拿大众议院的《加拿大和北极理事会：区域领导议程》报告指出，吸引非北极国家、特别是中国等新兴大国参与北极理事会的科研工作，能够使北极理事会工作组的资金来源和技术人员构成更加多元化，削弱美俄两个大

国对工作组的影响。因此,加拿大不得不高度关注亚洲国家在北极治理中的作用与动向。

(二)排他性开放:对亚洲观察员国提出约束条件

2009年北极理事会伊卢利萨特峰会曾声明,要以现有足够强大的法律和政治体系解决潜在的争端,特别是北极国家与非北极国家的冲突。加拿大领导人也多次公开要求,亚洲国家介入北极治理的前提是必须尊重北极国家的主权和管辖权。^[1]在当前北极治理体系存在现实不公正的情况下,中、印等非北极国家一再强调,北极是“全球公域”和“人类共同的遗产”,因此北极治理不能由北极国家来完成,而应走向“国际化”。^[2]这些主张无疑会动摇加拿大等北冰洋沿岸国家的地缘优势。此外,中、日、韩等亚洲观察员国一方面高度重视航海自由,坚持西北航道是国际海峡而非加拿大的内海;另一方面,也承认北极理事会的独特性质,认识到广泛的国际法律框架能促进区域可持续发展,并意识到参与北极事务应当尊重北极国家的利益关切。然而北极理事会不是董事会,其扩容遵循的是“北极是北极国家的北极,北极理事会必须由北极国家主导”的“门罗主义”逻辑,这意味着即使非北极国家能够加入北极理事会,也永远不可能获得和北极八国一样的决策权,难以有效利用北极理事会来维护本国的北极权益。事实上,北极八国正是抓住非北极国家迫切想入会的这一心理特征,利用自身在北极理事会中的权威身份,一方面批准非北极国家的入会申请,将北极理事会打造成一个开放型的国际组织,另一方面又极力排斥非北极国家参与北极治理的核心议程,严格限制其权限,增大其承担的义务。

例如,加拿大最终同意亚洲非北极国家加入北极理事会,但它反对

[1]Steven Chase, “Q&A with Harper: No Previous Government Has ‘Delivered More in the North’”, *The Globe and Mail*, January 17, 2014. <http://www.theglobeandmail.com/news/national/the-north/qa-with-harper-no-previous-government-has-delivered-more-in-the-north/article16387286/>.

[2]孙凯:《参与实践、话语互动与身份承认——理解中国参与北极事务的进程》,载《世界经济与政治》,2014年第7期,第48页。

亚洲国家试图对其进行改革、以及创建消损北极国家主权的北极治理新机制的意图。为了断绝观察员国升格为北极理事会成员国的可能，加拿大联合其他北极国家要求，新晋永久观察员国必须坚持2011年5月北极国家设定的“三个必须承认”原则。^[1]即必须承认“北极国家在北极地区的主权权利和管辖权”，承认“包括《联合国海洋法公约》在内的广泛法律框架在北冰洋的适用性”。^[2]这意味着永久观察员国必须认可北极国家采用国内法在北极的扩张，甚至包括接受其国内法管辖，所发生的冲突也只能由北极国家内部处理。《努克宣言》被认为是北极版的“门罗宣言”，是以加拿大为代表的北极大国试图将区域外国家和国际组织排除在北极治理进程之外的尝试。

(三)对亚洲国家采取限制性合作的策略

面对北极理事会观察员国数量的急剧增加，加拿大政府认识到采取一味地排斥策略并不能将亚洲国家拒之门外，而应转变思路，加强与亚洲国家的有条件合作，即：只要有相当数量的观察员国对加拿大的主权予以足够的理解和尊重、只要北极理事会的观察员国并不阻碍成员国的讨论，那么加拿大在北极理事会中的权威地位就依然会稳固如山。由此，加拿大政府一再强调要厘清北极理事会框架内“完全参与者”（即北极正式成员国和永久参与方）和纯粹旁观者（观察员国）之间的权限，强调非北极国家参与北极治理与经济开发，要尊重和维护北极国家在北冰洋海域（包括公海海域）的管辖权。

毕竟，加拿大的主权以及在北极地缘政治格局的地位都源于当代国际法的核心宗旨——国家主权神圣不可侵犯。在接纳亚洲观察员国一事上，加拿大和其他北极国家迈出了重要一步，即使当前北极理事会尚为国际多边论坛，但随着非北极国家加入其中，北极理事会的国际权威性和合法性将不断提高，这为北极国家与非北极国家提供了平等对话的机会，同时也为北极经济开发与环境治理提供了平台与资源投放的渠道。

[1]肖洋：《排他性开放：北极理事会的“门罗主义”逻辑》，载《太平洋学报》，2014年第9期，第13页。

[2]Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011, p.50.

三、中国参与北极事务的利益诉求

随着北极海冰数量的加速缩减,关于开放北极航线、开发北极地区自然资源的讨论日益白热化。由于北极航线比巴拿马运河或苏伊士运河等传统航线的航程要短,因此在可预见的未来,北极航线的交通量将逐渐增大,同时拉开大规模开采北极能源与矿产资源的序幕。中国作为新兴大国,密切关注北极资源开发进程。2013年5月,中国成为北极理事会的永久观察员国,并且开展了6次北极科考。随着中国经济的持续发展,从政治和经济层面参与北极治理是中国“海洋兴国”战略的必然要求。然而,非北极国家的身份劣势决定了中国不可能完全自主地介入北极事务,而需要采取“多边+双边”的策略,在北极理事会等多边平台加强与地区性大国的合作。加拿大无疑是中国参与北极治理的重要合作伙伴。^[1]

(一) 北极理事会:中国制度性参与北极治理的支点

目前北极理事会已经基本完成“域内组织化”阶段,并开始向“威权化”方向发展,由核心(北极八国)、半核心(北极理事会)、半外围(近北极国家)、外围(国际社会)组成的北极治理结构已基本形成。尽管北极理事会仍处于由“软法”向“硬法”转变的状态,但它拥有一个高效的科技研究制度——尤其是《北极气候变化影响评估》(ACIA)、《北极海洋环境保护及规划》(PAMEP)和《北极海上运输评估报告》(AMSAPE)——同样还有科技合作和经济社会领域的国际协商机制。由此可见,中国护持北极权益的内在动因:一是北极气候变化已经影响到中国本土的生态环境安全,另一方面,中国制定的“海洋强国”战略需要在国际机构中拥有相当的话语权,以便表明中国的立场、维护合法权益。经济利益与科考利益是目前中国在北极地区的核心利益诉求,而积极进行北极科考,则是护持中国北极权益的基础。中国之所以会选择北极理事会作为制度性参与北极治理的立足点,就是看重该组织没有政治外溢力,不涉及军事、主权、

[1] 柳思思:《“近北极机制”的提出与中国参与北极》,载《社会科学》,2012年第10期,第34页。

国家安全等高级政治议题,因此北极国家不会担心中国参与北极治理会危及它们的主权权益。

(二) 北极科考:中国开发北极的科技准备

中国对北极科考全球化的响应非常迅速,并于1995年成为国际北极科学委员会第15个成员国,在该国际组织的框架内承担了若干个国际合作研究项目,并于2002年在斯瓦巴德群岛新奥尔松建立了第一个北极科考站——黄河站。中国积极加入“国际极地年”(IPY)组织的2007—2008年研究计划。从1999年至今已完成了6次北极考察,考察重点主要集中在海洋学、生物学、气象学和冰川学等4个方面,集中研究北冰洋海流循环的规律;重点关注白令海峡北部的波弗特海和楚克奇海的冰川消融与移动;调查海洋生物与海冰消融的关系;研究高纬度气象与臭氧层变化。^[1]

2014年9月18日,中国交通运输部发行全球首部中文版《北极航行指南(东北航道)》。该书是中国海事服务国际水域航运安全的首次重大举措,为计划在北极东北航道航行的船舶提供海图、航线、海冰、气象等全方位航海保障服务。^[2]随着中国成为北极理事会永久观察员国,中国制度性参与北极事务的合法性不断提升,这引起了国外北极科研机构和情报部门对中国北极科技发展动向的高度关注,包括自主建造大型破冰船、北极科考计划及航道选择、在格陵兰岛和加拿大努纳武特地区的矿产资源开发技术等。这也从一个侧面看出,在中国的北极研究走向世界的同时,新一轮北极科技暗战也悄然拉开序幕。

(三) 北冰洋航线:中国洲际贸易新通道

随着全球气候持续变暖,北极海冰面积连年缩小,北冰洋航线有望全年通航,这将对中国的航运安全与经济发展产生重要而深远的影响。北冰洋航线的开通不仅可以缓解中国海上运输通道面临的安全困境,更有助于优化中国对外经贸格局、促进国民经济可持续发展(见表1)。

[1]中国的北极研究所研究包括“极地海洋学”和“极地上层大气物理学”。

[2]中国政府网:《〈北极航行指南〉(东北航道)出版发行》,http://www.gov.cn/xinwen/2014/09/18/content_2752215.htm。[上网日期:2015年2月12日]

2007年3月，中国参与了在冰岛举办的北极航运研讨会，^[1]表达中国政府愿意与北极国家共同开展对北极运输和气候科学的研究。随着2014年沟通亚欧大陆的北冰洋“东北航道”全线贯通，中国政府和中国航运公司进一步密切关注加拿大境内“西北航道”的发展动态。虽然与东北航道相比，西北航道并不一定在任何情况下都是最短的路程，但其具有的战略价值与经济价值远高于航道自身的意义。

中国对加拿大北极航道的兴趣点在于其是否适用于集装箱运输。西北航道不是一个很深的航道，因此一些较大的油轮和货轮难以充分利用它，至少不能让这些油轮和货轮装载货物，除非它们利用麦克卢尔海峡（McClure Strait），相对小型的集装箱船则更为适合西北航线。但2007年的数据发现，麦克卢尔海峡的冰川在很短的时间内就消失了，这使西北航线的开通前景更为光明。

（四）北极地区的自然资源：中国工业原料的新产地

根据美国地质调查局对北极自然资源的最新评估，北极地区未探明的石油储量达到900亿桶、天然气47.3万亿立方米、可燃冰440亿桶。^[2]在地理上，北极地区比非洲、南美洲更接近中国，北冰洋航线的开通可以改变目前中国的石油和天然气等能源主要依靠从政局不稳的中东和非洲地区进口的格局。^[3]北极地区的能源和资源储量决定了其在中国能源和资源全球战略中的地位将不断提升，开通北冰洋航线有利于使该地区的经济潜力转变为现实吸引力。事实上，俄罗斯的油气、加拿大北极地区的钨矿石、美国阿拉斯加和挪威的海产品早已成为中国的进口对象。为了推进北极地区的资源开发，北极理事会在2009年4月29日的《特罗姆斯宣言》中出台一个为矿物开采和航运专门制定的法律规制。

[1] “Breaking the Ice: Arctic Development and Maritime Transportation,” conference organized by the Icelandic government, Akuyeri, Iceland, March 27–28, 2007, p.4. http://library.arcticportal.org/333/1/Breaking_The_Ice_Conference_Report.pdf.

[2] U.S. Department of Interior, Circum-Arctic Resources Appraisal: Estimate of Undiscovered Oil and Gas north of the Arctic circle, July 2008, pp.6–8.

[3] 国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心：《国外极地考察信息汇编》，2010年，第18期，第6页。

加拿大北极地区已探明的石油和天然气储量比较丰富,^[1] 这些油气田位于加拿大专属经济区或大陆架之内,开采油气需受到加拿大国内法律的约束。到目前为止,中国石油公司已经申请了在加拿大北极近海地区开采石油的许可证,但没有投资任何一家加拿大石油公司在此地进行开采,想要顺利开发,最终还需要通过市场化进程来实现。此外,加拿大北极地区的铁矿资源也很丰富,如巴芬岛的玛丽河铁矿可采储量为4.5亿吨,为世界级大矿。^[2]

表1：欧洲、北美和中国港口之间的海运距离(单位:千米)

| 起点—终点 | 巴拿马 | 西北航道 (穿越麦克卢尔海峡) | 东北航道 (穿越喀拉海) | 苏伊士— 马六甲海峡 |
|---------|-------|--------------------|-----------------|---------------|
| 鹿特丹—上海 | 25588 | 16100 | 15793 | 19550 |
| 波尔多—上海 | 24980 | 16100 | 16750 | 19030 |
| 马赛—上海 | 26038 | 19160 | 19718 | 16460 |
| 热亚陶罗—香港 | 25934 | 10230 | 20950 | 14093 |
| 巴塞罗那—香港 | 25044 | 18950 | 20090 | 14693 |
| 纽约—上海 | 20880 | 17030 | 19893 | 22930 |
| 纽约—香港 | 21260 | 18140 | 20985 | 21570 |

资料来源：作者使用 MapInfo 与 ArcGIS 等地理信息系统软件估算而成。

四、中加北极合作的路径选择

毋庸置疑,北极理事会中的亚洲国家将通过寻求在自然资源、北极

[1] Phillip Cornell and Jochen, “Energy and High North Governance: Charting Uncertainty”, *Journal of Energy Security*, June 2009, http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&id=202:energy-and-high-north-governance-charts-uncertainty&catid=96:content&Itemid=345. [上网日期:2015年2月12日]

[2] Canadian International Council, The Panda Bear Readies to Meet the Polar Bear: China Debates and Formulates, June 2010, p.8.

航道或区域治理等领域的合作。迄今为止,西方国家密切关注中国参与北极治理的政策选择。^[1]客观来讲,北极理事会的扩容对中加两国都是一个新的合作契机。中国若要扩大在北极治理进程中的话语权与外交空间,通过加强与加拿大政府的全方位合作不失为重要突破口。厘清加拿大联邦政府与北方原住民地方政府的政策特点,通过经济开发活动扩大中国在努纳武特和育空地区的影响力,建立中加政治互信措施的成效机制,为中国进一步参与北极事务争取生存空间。夯实中加合作的共同基础,不仅要仔细斟酌两国的共同利益,同时也要考虑合作的切入点。总体而言,中加北极合作的路径选择可从以下几方面进行思考。

首先,推动中加在北极理事会框架内的政策沟通与对话。北极理事会支持加拿大与中国进行多渠道、全方位合作。例如,北极理事会通过制定新的法律工具来推动北极地区的可持续发展,这不仅能引起非北极国家对北极原住民权益的高度重视,还可吸引亚洲国家以“北极思维”来考虑问题。^[2]随着中国国力的进一步提升,增强与中国在北极理事会框架下的合作是加拿大政府的必然选择。对于加拿大来说,鼓励中国参与北极理事会下设的工作组,可以促进相关领域的区域治理成效,并在议题设置问题上颇有助益。对于中国来说,获得加拿大的支持有助于中国提升在北极理事会的发声权,充分发挥本国的经济、科技优势,因为两国在北极科研、海运环境管理、国际海事条约的解释、推动全球治理多元化等方面具有共同利益,都致力于北极治理进程能够达成国际共识。

[1]Curtis, David Wright, “The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China”, China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College:Newport, RI, August 2011, p22. <http://www.andrewerickson.com/2011/10/the-dragon-eyes-the-top-of-the-world-arctic-policy-debate-and-discussion-in-china/>. [上网日期: 2015年2月12日]

[2]James Manicom and P. Whitney Lackenbauer, “East Asian States, the Arctic Council and International Relations in the Arctic,” Centre for International Governance Innovation, Policy Brief, No. 26, April 2013. <https://www.cigionline.org/publications/2013/4/east-asian-states-arctic-council-and-international-relations-arctic>. [上网日期: 2015年2月12日]

其次,加强中加北极科考合作。加拿大希望扩大和深化与中国在北极科学研究方面的双边合作,从而加强其在北极科考、技术创新领域的独立性。中国不仅可以对北极理事会的科研项目提出议题设置建议,还可积极参与其下设各工作组的科学实践,加强区域和全球之间的联系(如候鸟种群和跨界污染等)。中国的北极科考船也可以搭乘加拿大的科学家,在科考结束后分享科研成果,实现北极科学信息的互利共赢。

再次,加强中加矿产资源开发合作。吸引中国对加拿大的矿业投资是其对华经济外交的重要组成部分。例如,加拿大北部拥有世界级影响力的格林菲尔德铁矿,但由于开发难度过大和高成本操作,几十年来该地的矿业开发止步不前。加拿大政府把资源开发作为提高北方居民生活质量、吸引外资的有效方式。中国对海外矿产资源的渴望为经济状况逐年疲软的加拿大带来了获取外资的机会,而加拿大则给中国提供了一个稳定、可靠的投资环境。^[1]

第四,推动中加在北极原住民事务上的交流与合作。加拿大倾向于在北极地区进行政治性投资,并极力提升境内原住民在北极治理进程中的地位。鉴于原住民位于加拿大北极战略的中心位置,为了获得加拿大对中国参与北极治理的支持,中国就必须尊重原住民在参与北极治理中发挥的独特作用。由于中加北极经济合作的主要地区在努纳武特,因此中国应加强了解《努纳武特土地所有权协定》的法律地位,为因纽特人提供就业机会,发挥中国企业的基建优势造福当地民众,为进一步投资奠定舆论基础。

最后,加强中加涉北极法律互助。针对加拿大的北极主权主张,中国应进一步加强研究涉北极的国际、区域、国别法律制度。例如,中国始终坚持以《联合国海洋法公约》作为北极海洋事务管理的法律依据,同时也尊重加拿大等北极国家的专属经济区和对大陆架资源的主权。中国可以

[1]Carin Holroyd, The Business of Arctic Development: East Asian Economic Interests in the Far North,"*Canada-Asia Agenda*, May 14, 2013.<http://www.asiapacific.ca/canada-asia-agenda/business-arctic-development-east-asian-economic-interests-fa>.[上网日期:2015年2月12日]

通过支持国际海事组织(IMO)提议的《极地规则》(Polar Code)在极地安全航行领域发挥重要作用。同时,中国还应对加拿大北极生态保护政策研究加大投入,同时对北极原住民非政府组织的法律地位与影响力进行研究评估。由于面临着美国拒绝承认加拿大在西北航道申请治理权诉求的风险,加拿大政府可以让中国参与到北极航运规则的制定过程中。加拿大可以利用中国观察国的身份与北极理事会的成员国进行建章立制的沟通与协调,以加强区域内外国家的合作力度与决策透明度。

五、结语

有限的国力、广袤的领土、大国的雄心,使得加拿大北极战略处于“心有余而力不足”的困境之中。作为一个拥有巨大北极利益的“中等强国”,加拿大无力与俄罗斯、美国平起平坐,在推进北极理事会建章立制的过程中又难以独立支撑。因此,加拿大迫切需要借助外力来推动北极理事会向符合本国利益的方向发展。随着北极理事会向越来越多的非北极国家扩容,这个最大的北极治理平台影响日隆,加拿大也通过在北极理事会框架下与区域内外国家积极合作,树立了负责任大国的形象,取得了一定的议题设置权与领导国地位。中国作为近北极国家参与北极治理,离不开加拿大的支持。因此,中国应不断拓展中加北极合作空间,在推动北极善治的同时,积极探索护持中国北极利益的路径。

[收稿日期:2015-02-27]

策动西藏独立的西姆拉会议史实辨正^[1]

马加力

[内容提要]1913年举行的“西姆拉会议”是英帝国主义者一手策划的阴谋，是其妄图实现侵略西藏、鼓动和支持西藏独立的产物。“麦克马洪线”则是这次会议中非法秘密交易产生的“怪胎”。它虽然是非法无效的，但影响却十分深远，至今仍是中印边界纠纷的重要渊薮。忠实地还原这段历史，对今天的中印关系仍具有重要的现实意义。

[关键词]中印关系 西姆拉会议 “麦克马洪线” 西藏问题

[作者简介]马加力，中国改革开放论坛常务理事。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)02-0098-18

20世纪初叶，趁中国推翻清王朝、政局动荡之际，英印两国政府阴谋策划在印度召开了“西姆拉会议”，企图促使西藏独立，从中谋取特殊利益，其影响深远，至今仍流毒不散。

一、会议背景及筹备情况

辛亥革命之后，“民国初建，国势动荡，列强环伺”。^[2]此时，英印政府

[1]本文为国家社科基金2012年度项目《新中国成立以来中印关系发展的历史经验与现实意义研究》(批准号：12BDJ023)的阶段性成果。

[2]冯明珠：《中英西藏交涉与川藏边情》，中国藏学出版社，2007年版，第275页。

加紧对西藏的战略攻势，并以“承认中华民国作为先决条件”，压迫民国政府与之谈判，以便通过“合法”的方式攫取在西藏的利益。1912年8月17日，英方向北京政府提交《8·17备忘录》，期望将中国在西藏的主权淡化或降低为所谓的“宗主权”，实现其对西藏的罪恶目的。

中国方面识破了英印政府的这一险恶用心，予以断然拒绝。但是，英方抓住袁世凯急欲获得英国承认的心理，继续不断施压。在此情况下，北京政府外交部同意派全权特使温宗尧赴伦敦谈判。而英方坚持举行三方会议，以解决“西藏问题”，甚至威胁说“若不派使会议，英藏即行订约”。^[1]迫使北京政府最后同意参加所谓“中英藏三方会议”。之后，英方又在出席会议的代表人选、代表名称和权限、谈判方式和会议地址等问题上提出无理要求。

关于代表人选问题。英印方面派出外交事务大臣麦克马洪爵士为全权代表，辅以英印政府驻锡金行政官贝尔和驻云南腾越前领事罗斯，达赖喇嘛方面委派的代表是伦钦夏札，助手为副马基（藏军副司令）台吉赤门巴以及三大寺代表各一人。中方代表初为前清时期的驻藏帮办大臣温宗尧，后其坚决辞职，拒绝往会。随后，北京政府改派具有与英人打交道经验的张荫棠。但英方认为此人“明察藏事，精明强硬”，^[2]极力反对他当代表。英国驻华公使于1913年6月4日会见袁世凯，不顾外交礼仪，公然提出不能接受张荫棠，直接点名陈贻范担任中方“议约专员”。袁世凯为了讨好英人，当场“允诺接受此建议”。^[3]陈贻范曾经在英国当过领事，办事随和，深得英人喜欢。

关于代表的名称和权限。英国为了造成“西藏独立”的事实，坚持给西藏地方政府的代表以平等的地位，即用全权代表的名称，平等地与英、中代表一起在条约上签字。（“有言会议之时，西藏不能居下级地位，亦无

[1] 民国政府外交部编：《西藏问题》，转引自周伟洲编：《英国、俄国与中国西藏》，中国藏学出版社，2000年版，第375页。

[2] 周伟洲编：《英国、俄国与中国西藏》，中国藏学出版社，2000年版，第376页。

[3] 《朱尔典爵士致爱德华·葛雷爵士》，载[英]《外交部档案》，全宗第535号，第16卷，第245页。

居下级地位之理由”)^[1]这种主张自然遭到中方的坚决拒绝,因为这等于承认现在地方政府的代表可以与中、英代表平起平坐,不能体现西藏是中国一部分的主权。中方意将西藏地方政府的代表称为“随同商议的掌权员”。^[2]但中方的意见遭到英方的无理拒绝,最后,迫于英方的威逼利诱,中方无奈被动接受。

关于会议地址。最初被任命为中方谈判代表的温宗尧提议会议在伦敦召开,其初衷是直接与英国政府打交道,避免直接与利益更为直接的英印政府打交道。当他得知会议地点确定在英属印度召开时,便推卸成命,改由陈贻范赴会。最初,英印方面选择大吉岭作为会议地点,后又改在英属印度的夏季办公地点西姆拉。英印方面认为,在西姆拉开会,既可尽享地主之便,也可肆意压制民国政府的意见。

就这样,袁世凯政府不得不走进英国人与西藏地方上层早已勾结预谋好的陷阱,被动地应付英方的安排。正如中国学者吕昭义所说:“可以说,西姆拉会议是在对中国最不利的时间和地点,由对方最为狡诈贪婪的谈判对手和自己最为软弱无能的代表参加的会议。^[3]”

二、会议经过及各方立场

1913年10月13日,西姆拉会议在印度北部名城西姆拉举行。表面上,英方代表麦克马洪宣称自己是“调停中藏争端的‘诚实的经纪人’”,实际上,整个会议(共7轮,前后持续7个多月,到1914年4月27日会议破裂)都是由他进行掌控操纵的。

[1]“西藏议约案”,1913年7月30日地字第7825号:《严秘书往英馆问答一件:西藏事(7月29日下午)》,转引自卢秀璋:《论西姆拉会议——兼析民国时期西藏的法律地位》,中国藏学出版社,2003年版,第153页。

[2]卢秀璋:《论西姆拉会议——兼析民国时期西藏的法律地位》,中国藏学出版社,2003年版,第148页。

[3]吕昭义:《英帝国与中国西南边疆1911—1947》,中国藏学出版社,2001年版,第174页。

在第一次会议上，首先做出两项决定，即会议不设时限，不设议题；会议的工作语言为英文。麦克马洪让西藏代表夏札将事先准备好的英文和藏文文本的《西藏要求条件》递交大会。夏札提交的《西藏要求条件》包括前言部分和 6 项要求，核心是西藏独立。前言部分把中央政府与西藏的关系说成是“施主”与“法主”的关系，宣称“中国与西藏彼此从无隶属关系，将来亦永远互不联合”。^[1]6 项要求为：(1) 西藏独立，1906 年在北京签字的中英条约无效；(2) 划定中藏疆界（西藏提出的藏界包括青海全部及理塘、巴塘等地）；(3) 1893 年及 1908 年之印藏通商章程由英藏修改，中国不得过问；(4) 中国不得派员驻藏，华商无藏护照，不准入境；(5) 中蒙各处庙宇皆认达赖为教主，由达赖委派喇嘛主持，中蒙僧徒以金钱布施藏中寺庙，以后一律禁止；(6) 所有中国勒收之瞻对税款及藏人所有损失，中国政府须一律缴还赔偿。^[2]

对此，一向希望西藏成为中印之间缓冲国的英印政府方面自然十分高兴，但英国出于全盘考虑，并不急于明白无误地赞同西藏地方政府公开打出独立的旗号。据载，会前贝尔通过与夏札的交谈，已得知他将提出的主要条件。尽管英印方面认为所提条件显然是中方不能接受的，但为了显示其居间调停的身份，还是纵容夏札在会上正式提出，以便将会谈纳入英国的轨道。

夏札提出的无理要求受到中方的强烈反对。陈贻范将《西藏要求条件》急报中国政府后，中国政府认为藏方要求“无理至极，根本无从与议”，遂于 10 月 20 日急电指示陈贻范，提出驳复。根据这一指示，陈贻范于 10 月 30 日对夏札所提 6 点要求进行逐条批驳。

第一，西藏应承认为中国领土之一部分，西藏和英国不得图谋破坏

[1] 北京人：《藏边划界记，民国二、三年中英藏三方会议要录》，民国 29 年北京出版，第 3 页。转引自周伟洲编：《英国、俄国与中国西藏》，中国藏学出版社，2000 年版，第 380 页。

[2] 《西藏议约案》第 2 函，第 8 册，民国二年十月十九日外交部致陈贻范电，转引自冯明珠：《中英西藏交涉与川藏边情》，中国藏学出版社，2007 年版，第 284 页，详文见多杰才旦主编：《元以来西藏地方与中央政府关系研究》，中国藏学出版社，2005 年版，第 874—876 页。

这一关系。西藏与中国向有之关系一律照旧；中国在西藏之一切权力应得到西藏之尊重和英国之承认。中国允准不将西藏改为行省，但英国也应承诺不侵占西藏或其任何一部分。

第二，中国中央政府有权派驻藏长官驻拉萨，与前无异，并可随带汉兵卫队2,600名，其中1,000名驻拉萨，其余部分分驻各地。

第三，“西藏外交、军政事宜，均需听中央命令”，中央代表还特别声明：“西藏不得单独与外国谈判，除非由中国政府充当中间人”。

第四，凡西藏官吏与人民仅因向与华人夙具亲睦而被藏官监禁或更将产业抄没者，藏方应一律释放给还。

第五，藏方“宣言”中所提第五条可允讨论。

第六，“1893年12月5日和1908年4月27日所订通商章程之修订，如有必要，务由各方协商并在1906年4月27日附约第三条之基础上做出”。

第七，中国内地省份与西藏毗连之界“应按附图（即宣统二年傅嵩渊所测绘、清廷核准之西康省与西藏行政区划界限图内载明藏界东至江达为限）所示划分”。^[1]

在1913年11月18日举行的第二次会议上，麦克马洪提出，由于中方与西藏地方的意见诉求迥异，因此建议先行解决界务纠纷，然后再谈其他问题。夏札立即进行附和，而陈贻范提议首先讨论夏札声明中除了界务以外的其他各项问题，解决西藏的政治地位，然后讨论疆界的问题，但是遭到麦克马洪的拒绝。其后，由于西姆拉的气温大降，三个代表团移师德里，在英属印度外交部继续进行非正式接触，先后五次交换对界务问题的看法。西藏代表夏札始终坚持以第一次会议提出的疆界为准，并举证唐朝吐蕃时代竖立的长庆会盟碑，强烈要求将青海诸地纳入藏境。陈贻范则据理力争，力陈中国与西藏的历史关系，称青海与康区本位固

[1] 台北“国史馆”藏外交部档“西藏档”，西姆拉会议文件：“The Chinese Counter—Proposals to the Statement of Tibetan Claims”《中国对西藏声明之驳复》（1913年10月30日）。

始汉地，与西藏无关，而西藏本身就是中国疆域的一部分。^[1]而夏札此时提出一份反驳陈贻范草案的所谓“辩驳书”，书中陈列 8 点意见。辩驳书采取歪曲历史的手法，避而不谈元明清三代中央对西藏的一系列行使主权的统治措施，包括设置各种机构和册封西藏高级官员等，而是大谈唐朝时西藏的“独立地位”，以此证明西藏是一个独立的国家（其实是一个土番）。同时，他强调地域极其宽泛的疆界范围，基本上把川、青、滇几个省份的藏族地区全部划入了西藏管辖的地盘。针对如此狂妄的主张，陈贻范驳斥了夏札关于“西藏一贯独立”的荒谬言论。他严肃地指出，藏方提出的以唐蕃会盟碑为划界依据是荒谬的，因为它早已被雍正四年（即公元 1636 年）宁静山界碑划定的界限所代替，因此不存在川藏界重新划定的问题。对于麦克马洪迫使中国代表强行讨论川藏划界事宜之意图，陈贻范向国内报告称：“英人心理一意以保全印度领土主权为主旨，深恐他人得志于西藏则俯仰全印，有被其吞噬之隐患，故欲扶持西藏，使之成一瓯脱之邦，以隔断中俄印直接交通……开疆拓土本英人之惯技，此次英人对于西藏问题，仍本其往日增加领土之野心，智取术驭，以达其并吞之目的……”。^[2]

1914 年 1 月 12 日在德里举行的第三次会议上，陈贻范和夏札分别提出对于西藏疆域的主张，附带提交证明和说明性文件。陈贻范正式提出《中国对于藏域的声明》，开宗明义地表达中国政府对康藏领域的划分，论据充分地驳斥夏札关于西藏范围的主张。而夏札提出的文件基本内容未变，即西藏自唐以来就是一个独立的国家；达赖喇嘛的宗教权力及其影响所至的藏区就是其实现了政权统治的依据；各地藏区对寺院的布施就是纳税的行为；康区的土司任免、承袭都要经过噶厦政府，云云。

1914 年 2 月 17 日，麦克马洪主持第四次会议。英方以书面形式提出

[1]《陈贻范致外交部报告举行非正式会议情形电》，载《西藏议约案》第 3 函，第 10 册。转引自周伟洲、周源：《西藏通史——民国卷》，中国藏学出版社版，第 54 页。

[2]《陈贻范致外交部报告 12 月 5 日在印外部会议界务情形函》，载《西藏议约案》第 3 函第 11 册，外交部与 1914 年 1 月 21 日收到。转引自周伟洲、周源：《西藏通史——民国卷》，中国藏学出版社版，第 55 页。

了《英国关于藏域的声明》，分别交给陈贻范和夏札会后详加研究。此次会议时间仅历时 20 分钟即告结束。在《英国关于藏域的声明》中，首次提出了“内藏”和“外藏”的概念，别有用心地将西藏分为两个区域，凸显了英帝国主义侵略西藏的野心和阴谋。其目的就是把中国对西藏的管辖由主权降为“宗主权”，使西藏获得独立式的自治，确保英印对西藏的扩张得以顺利进行。于是，麦克马洪拿出一张标有红蓝两线的地图，红线是“内藏”与中国内地各省的交界线，蓝线是划分“内藏”与“外藏”的界线。对此，陈贻范颇为震惊，表示强烈保留，会后与麦克马洪的两度协商也未有所获。同时，陈贻范立即致电外交部，请求指示。北京外交部获电后，一边报呈国务院，一边电复陈贻范，确认此系英人蚕食西藏的阴谋，要求他务必不能接受麦克马洪的提议。^[1]1914 年 2 月 25 日，外交部接奉国务院旨意，包括如下三点：(1)内、外藏之名不可用：中国公私文件从无内、外藏名目，细核陈使所寄之图，凡四川之巴塘、里塘、金川及青海全境，皆划入内藏之中。此时虽有可保地位之言，将来必为得步进步之计，可虑者一。(2)察木多等地不可划归外藏：查察木多至恩达一带前清已划隶川边，多经设治公布选举区，均将郡县列入四川第八区之内，今若划分入藏，则已设郡县均须撤弃，失险失地，可虑者二。(3)内藏须与西藏土地完全无碍之说不可能：此说恐有限制我川边及青海治权之意，如经允认，将来牵碍必多，可虑者三。^[2]于是，外交部电告陈贻范称，麦克马洪的意见万难遵行，并提出 7 点反驳的具体理由，要求陈贻范“据之与议”。据此，陈贻范于 3 月 7 日拟就一份否认将西藏分为内藏外藏的《备忘录》，正式递交英方。其主要内容如下：

(1)世界各国领土疆域均已以最后划定者为准，唐碑绝不能引用作为划分西藏疆域的依据；关于夏札所提青海、巴塘、里塘、打箭炉等处属于西藏之说，今已不能成立。

(2) 关于英员所谓“中国有时权力偶及之范围与中国仅布命令之范

[1]《外交部致陈专员电》(1914 年 2 月 21 日)，载《西藏议约案》，第 3 函第 12 册。

[2]《外交部收国务院西藏界务函》(1914 年 2 月 25 日)，载《西藏议约案》，第 3 函第 12 册。

围”，中国政府答复如下：自雍正朝起巴塘、里塘及其他各地已隶四川省管理，设粮员、营汛等各级文武官员，并在各处征税发放军饷至今，二百年来对各地的抚治镇守与内地郡县无异，可谓权力常及。关于划分内、外之说，自乾隆十五年后已废除藏王，全藏均归驻藏大臣，已落实了统治全藏的权力。

(3)英国代表提出划分内外藏的说法，中国政府不能同意。

(4)关于英国代表所称，有些藏域原是中国军队征服的（指赵尔丰改土归流地方），后来当地土著起来反抗驱逐了汉人；中国政府的答复：英国代表大概忘了中国清朝确实已在全藏行使治权，而中国军队是在英国政府的调解劝说下撤出的。

(5)关于西藏内政自治权一节，中国政府可斟酌考虑，但权力大小，当视谈判结果而定。

(6)关于藏域中国政府主张：西康地方除清朝时已收回归入四川省外，其余疆界如下：青海西界自 80 度起，循昆仑山向东北接阿尔丁台富亨包脱岭，行至 92 度办渐折向南，循南山接连甘肃，又偏西南接四川西北界，再折西南至 95 度察木多之北，复折北循当拉岭南麓而西，绕丢柏来克岭向西北直达起点。

在此次交涉的过程中，中方有力地反击了英方所提出的歪理邪说，如对用唐朝的“会盟碑”说事，对“象征性疆域”、“权力偶及”的范围、“周期性干预”等说辞进行了驳斥，甚至用反诘的语气对己方主张进行论证。例如，“世界各国领土疆界均已最后划定者为准，当中的一段时期的情况不得引以为据，遑论古代？”“唐时在印度方面，西藏疆界达于恒河畔，未知有何商谈？”^[1]

中方所做的驳复有理有据，事实确凿，英印方面的谬见歪理不攻自破。同时，中国方面还在西姆拉会议之外与英国展开外交斗争。例如，中国国务院参事顾维钧会晤英国使节朱尔典，声明青海之地为中国所有，中英谈判“不应牵入，致多枝节”。三天后，顾维钧再次约见朱尔典，提出

[1] 祝启源：《中华民国时期西藏地方与中央政府关系研究》，中国藏学出版社，2010 年版，第 53 页。

划界的有力证据，即“前清康熙五十七年（1718年）、乾隆五十九年（1794年）因邻族犯藏，经我国出师恢复藏境，在拉萨及前后藏各处均立有纪念碑，足见西藏早为我国所有；康熙末年，川云总兵周璜即驻扎察木多；雍正元年在理塘设有副将同知，巴塘至恩达均设有管汛塘铺，可见西康之地二百年来向归我国管辖”。^[1]

在1914年3月11日举行的第五次会议上，麦克马洪仍继续要求讨论英方提出的“调停草约”，对中方所提反驳意见完全不予理会。会上，英方还提出中国不得在藏驻扎文武官员，不得兴办殖民之事，粗暴干涉中国内政，企图分裂中国领土。

1914年4月7日在应中方要求举行的第六次会议上，中方代表陈贻范表示，领土是前朝所留，不能分割，但为了展现诚意，中方愿做最大让步，即以怒江为界，以东为川，以西至江达划入西藏自治的范围。对于中方如此重大让步，因没有达到英方和西藏地方上层的意愿，英藏两方根本没有兴趣讨论。夏札谎称身体有恙，没有出席，竟然提出由麦克马洪的助手、英方驻锡金政务官贝尔代他出席。对于英方明目张胆地公然以中国西藏地方代表代言人的身份出席会议的咄咄怪事，陈贻范本应提出抗议采取相对对策，但却退让迁就，致使国家主权受到不应有的损害。^[2]

4月15日，陈贻范再赴英印政府外交部要求讨论相关事项，麦克马洪傲慢地仅派下属罗斯代表磋商。中方再次声明，强烈反对将西藏地方作为享有主权的、独立的“国家”给予与中国和英国平等的地位；不承认约稿中所有关于中国对西藏无主权的表述，提出应该确认中国中央政府代表在西藏对外事务中的指导地位；对通商章程的修改不得损害中国在藏的主权地位；维护中央在藏、川、青、甘藏区的管辖权，反对约稿中对西藏进行赔偿的内容。^[3]但各方没有在西藏政治地位及其范围这两个根本问题上取得突破。4月22日，原本是麦克马洪计划各方对约稿进行草签

[1]吕秋文：《中英西藏交涉始末》，台湾商务印书馆，1974年5月版，第248页。

[2]程时敦：《清末民初外人入侵我西藏史》，第89页。

[3]台北“西藏档”，西姆拉会议文件，附件：《1914年4月15日陈贻范和娄师（即罗斯）会谈笔记》。

的日子。但是陈贻范表示，会议没有仔细讨论中方提出的几个重要问题，不会匆匆草签约稿。夏札表示，他的政府本意为做出“任何牺牲来解决问题”，但是鉴于陈贻范的态度，拒绝接受约稿中关于在拉萨恢复驻藏官员和将德格、聂朗排除在自治的西藏之外的协定。在这种情况下，麦克马洪决定再拖几天，继续向中方施压，声称如果中方不能签约，英方将与西藏单独签署条约，同时要求夏札再做些微让步，以此诱使陈贻范就范。在不顾各方仍然存在巨大分歧的情况下，麦克马洪坚持于 27 日举行第七次会议。他语带威胁地提出，今日各方（实际是单指中方）必须做出明确表态，否则只能宣布会议破裂，那么中方就不能享受约稿中对其有利的一切条款。而且，“如贵专员不于今日画行，则只有将约稿中之第二、第四款删去，而与西藏直接订约，不再与贵专员商议”。此时，会议气氛已经十分紧张，麦克马洪威逼陈贻范称，乐见各方签字。陈贻范有些犹豫地答复说：“未得训令，碍难照办。”麦克马洪虽然甚为气恼，但还是存有一线希望，“建议”陈贻范离开会场冷静考虑后再行定夺。于是，陈贻范被罗斯带到另一个房间进行“最后的开导”。就在罗斯竭力说服陈贻范的时候，麦克马洪嘱人送来一张字条，内称英方又压夏札做出让步，即“将白康普陀岭、阿美马顷岭东北之地划归青海”，“外藏不派议员”（原为西藏不派议员），又称麦克马洪已与夏札签字。在这种情况下，陈贻范返回会议室，极不情愿地在约稿上签字，同时声明“画行（草签）与签押当分为两事”、“本专员画行不能强我政府因而签押”、“签押条约非奉政府训令不可”。^[1]

签字后，麦克马洪宣布说：“约虽画行，不能再事更改，然今日商办情形不能宣泄于外，因何日宣布以前，吾等商议结果恪守秘密，中英藏文稿尚需整理之事，正是不少，仍望诸僚友协助以竟全功也。”^[2]此后，陈贻范愤愤离席，悻悻而去。麦克马洪和夏札等人心中窃喜，以为达到了预期目的。麦克马洪对夏札说：“此次为了中藏间的谈判，数月辛劳未尝虚掷，西藏方面得到了最好的收获。所有各项问题在一定时期内英方将守密不

[1] 程时敦：《清末民初外人入侵我西藏史》，第 94 页。

[2] 《陈贻范西姆拉会议记录》，见北洋政府外交部编：《西藏问题》。转引自《元以来西藏地方与中央政府关系研究》，中国藏学出版社，2005 年版，第 904 页。

宣，希望先生亦除向国家（按：指西藏地方政府）报告外，其余切勿告别人，不予宣布最好。”麦克马洪还对夏札表示，他在同中方代表谈判时“不顾情面给西藏以帮助”，希望今后西藏能领其情。^[1]

三、会议性质及事态发展

西姆拉会议是英帝国主义者一手策划的阴谋。它既是英国实现侵略西藏政策的阴谋，又是鼓动和支持西藏独立的阴谋，其手段可谓极其卑劣。正如著名西方学者马克斯韦尔在《印度对华战争》一书中指出的，在西姆拉会议中，英方的“外交手段、强权政治和间谍活动都有过五花八门、错综复杂的表演”。^[2]

陈贻范草签（initial，与签字 sign 意思不完全相同）之后，觉得事关重大，立即向国内发电报告。外交部获悉后，立即复电指示，要求陈贻范迅即发表声明，取消约文。电文如下：“27 日电悉，英员仅许一隅之地划归青海，迫我允认，殊堪诧异。执事受迫押行，政府不能承认，立即声明取消。如英员愿和平续商，仍应接议。中国固不愿意遂行停议也。”^[3]陈贻范接电后立即会见麦克马洪，宣布《草约》作废，提出继续磋商的要求。麦克马洪听后脸色大变，怒不可遏地表示，既然中方不正式签字，《草约》即告消灭，其中第二和第四条款自然同时取消。至于继续讨论磋商的问题，完全不可能。

与此同时，中国外交部将陈贻范被迫画押的事情经过电告驻英公使刘玉麟，命令他正式书面通知英方，强烈表达中国政府的立场，声明《西

[1]《元以来西藏地方与中央政府关系研究》，中国藏学出版社，2005 年版，第 905 页。

[2]卢秀璋：《论西姆拉会议——兼析民国时期西藏的法律地位》，中国藏学出版社，2003 年版，第 173 页。

[3]《致西藏议约陈专员电》（1914 年 4 月 29 日），载《中英藏议约文件》中卷，石印线装本，第 58 页。转引自周伟洲编：《英国、俄国与中国西藏》，中国藏学出版社，2000 年版，第 392 页。

姆拉草约》无效。此后一段时间，中方经过多轮交涉，并无实质性收获。英方先是狡辩，后又转趋强硬，并以最后通牒的方式，强行将最后一次会议的时间定于7月3日晚11点多开始。麦克马洪一如先前态度，要陈贻范和夏札签署《约稿》。陈贻范明确表示，奉政府之命不能签押。而夏札表示已奉准签押。当陈贻范看到英藏方面径自签押，便立即声明：“凡英藏本日或他日所签之或类似文牍，本国政府一概不能承认。”麦克马洪当时承诺将中方声明载入会议记录。在此情况下，历时大半年的西姆拉会议以流产告终。《西姆拉协定》也就成了不具法律效力的文件，但其流毒却给中国带来了巨大的麻烦，麦克马洪提交英国印度事务部的书面汇报中表示：“在我离开印度之前，未能使中国政府在三方协定上正式签字，我对此感到非常遗憾。”^[1]

陈贻范在整个西姆拉会议期间的表现既可恨，又可怜，遭到国人痛骂。肃政使夏守康、汪绍杰奋笔上书，声讨他“不考疆界，不遵权限，一味媚外，将英人开出条款，未经政府训示，遂行私自认可画行”，要求按照前清惩治崇厚和有泰的先例，“按律治罪”。陈贻范本人被撤职回京后，承认“擅自画行，上负任命，惶疚万状”，因此“自请惩罚”。^[2]他在写给袁世凯的“罪己诏”《历陈西姆拉会议各情并自请处分》中，历数英人阴险，反省自己过失，提出警世思考。陈贻范自此身败名裂，成为历史的罪人。^[3]

特别需要指出的是，在西姆拉会议期间，英国和西藏的议约代表还干了另外一桩十分肮脏的阴谋勾当，即进行印度与西藏边界问题的“秘密换文”以及签订《英藏通商章程》。

1914年1月15日，贝尔与夏札举行第一次秘密会谈。会谈一开始，贝尔就假装绅士，以外交辞令说，“由于英国政府与西藏政府的关系是友

[1] 麦克马洪：《关于1914年5月1日至7月8日谈判进程备忘录》，载《印度事务部致外交部》，见[英]《外交部档案》，全宗535号，第17卷，第255页。转引自周伟洲编：《英国、俄国与中国西藏》，中国藏学出版社，2000年版，第400页。

[2] 吕昭义：《英帝国与中国西南边疆(1911—1947)》，中国藏学出版社，2001年版，第213页。

[3] 多杰才旦：《元以来西藏地方与中央政府关系研究》，中国藏学出版社，2005年版，第913页。

好的,为了有利于这种友谊的保持,因此应当划分一条明确的边界线,以便避免摩擦”。^[1]然后,他就以不容分说的口气称,根据英印方面的考察和公平原则,他们划了一条边界线,希望以此为蓝本安排印藏边界问题。随后,贝尔将标有内藏和外藏及英方提议的印藏边界地图交给夏札。^[2]图上的印藏边界线西起不丹东界,经色拉山口将达旺一分为二,向东北延伸,将洛隅地区囊括在印度一侧。在察隅地区,该线在瓦弄北边的喀耗以北跨洛希特河,经达鲁克山口进入滇缅边界,然后继续向东北上行,又折向东南,直至伊索拉希山口。

1月28日,应夏札要求举行第二次秘密谈判。夏札表示,英方地图胃口太大,并把传统上归属贵族拉鲁和西藏其他贵族在色拉以南的领地划在印度一方,而且把扎日朝圣的路线拦腰切断了。(扎日朝圣的规模很大,有些年份人数可达10万之众)^[3]

1月31日,麦克马洪根据前一天秘密谈判的进展情况,交给夏札一份新的分界图。此图将达旺方向的位置向北推移大约20公里。根据西藏方面的历史档案,夏札所做新的让步背后有着可耻的交易。司伦雪康给夏札的一封信件一语道破这起交易的真相:“本来这次(指划界事)将政府、世家、寺院的土地、百姓收入丧失给外人,政府所损失及长远危害甚巨,但如西藏衷心依靠之大英政府有所不悦,是不合适的。希望强调提出要求,今后能使西藏获得独立,并使康区的汉军官兵全部立即撤回汉地,只要能做到这些,则在一奉到(英方)通知后,即可派人将西藏政府的收入和土地、百姓,移交大英政府之人员。”^[4]

虽然西姆拉会议以流产告终,但是英印方面并没有忘记西藏,还在利用一切机会千方百计地企图复活《西姆拉条约》。他们利用袁世凯镇压

[1] 贝尔正式记录(1914年1月17日),转引自梅赫拉:《麦克马洪线及其以后》,第227页。

[2] 按照英国人的说法,内藏是指接近印度的部分,包括拉萨、日喀则、昌都等地,接近中国本部的地区为内藏,包括巴塘、理塘、打箭炉与西康大部。

[3] 贝尔:《没有护照的西藏之行》,转引自吕昭义:《英帝国与中国西南边疆1911-1947》,中国藏学出版社,2001年版,第182页。

[4] 杨公素:《中国反对外国侵略干涉西藏地方斗争史》,第194页。

“二次革命”的机会，抓住他图谋复辟帝制、意欲黄袍加身的心理，不断加大诱惑的力度和频度。后袁世凯美梦破灭，并于 1916 年 6 月 5 日病故，令他们大失所望。1917 年 5 月 17 日，英国驻成都副领事台克满提出一份关于西藏问题的备忘录，建议英印政府抓紧时间再度召开三方会议。

在西姆拉会议期间，麦克马洪为了怂恿夏札顺从英国的意志，与中国中央政府对抗，曾经多次表示，英国将给予西藏外交和军事援助。西姆拉会议失败以后，麦克马洪随即向夏札担保，“西藏可以依靠国王陛下政府的外交支持，如果中国要发动侵略，可以得到我们能够给予的军火援助”。^[1]后来，夏札三次致信麦克马洪，要求其履行诺言，提供军火援助，派员到川藏边监察。^[2]经过二人的周密安排，英印政府以各种方式扶持西藏地方分裂势力扩军备战，包括援助武器弹药，在江孜开办军官学校，接受藏军军官到印度的果扎和西罗等地学习火炮、机关枪的使用方法，协助噶厦政府成立马基康（藏军司令部）。到 1915 年时，藏军规模已达万人以上。在此情况下，藏军与川边地区的防卫力量对比发生了很大变化，助长了藏军向东扩张的气焰。川藏内战之时，英印方面再次活跃起来，英国公使朱尔典与北京政府进行了 9 次接洽，甚至直接会见段祺瑞，要求中国政府派员谈判西藏问题。^[3]1921 年华盛顿会议前夕，英国外交大臣寇松发表声明，再次催逼中国政府开议藏事。这时，经过“五四运动”后的中国外交虽仍属软弱，但还是以“国内朝野上下多持异议，恐生风潮”^[4]为理由，予以拒绝。

此后较长一段时间里，西姆拉会议逐渐淡出人们的视线。1929 年，英

[1] 格鲁致哈定（1914 年 7 月 1 日），转引自吕昭义著：《英帝国与中国西南边疆（1911—1947 年）》，中国藏学出版社，2001 年版，第 246 页。

[2] 梅赫拉：《麦克马洪线及其以后》，第 300—301 页，转引自吕昭义著：《英帝国与中国西南边疆（1911—1947 年）》，中国藏学出版社，2001 年版，第 246 页。

[3] 吕昭义：《英帝国与中国西南边疆（1911—1947 年）》，中国藏学出版社，2001 年版，第 251 页。

[4] 外交部为朝野反对已告英使缓议事致驻英使馆电，见《元以来西藏地方与中央政府关系档案史料汇编》第 6 卷，转引自吕昭义：《英帝国与中国西南边疆（1911—1947 年）》，中国藏学出版社，2001 年版，第 261 页。

印政府出版的《艾奇逊条约集》对西姆拉会议的记载仅寥寥数语：“1913年，西藏、中国和英国的全权代表在印度开会，试图解决中藏边界事宜，并于1914年拟就和草签了一个三方条约。但是中国政府不准其全权代表进行正式签字。”^[1]

1938年，英属印度政府外秘卡罗(Caroe)为了达到自己的卑劣目的，将1929年版的《艾奇逊条约集》按照自己的政治需求做出明显改动后重新印制，但扉页上仍标明为1929年版。英属印度外交部将68册伪版送给英国印度事务大臣，希望他通过行政手段以假代真，用篡改的版本替换原来的版本。原版收回后做销毁处理，目的是希望以此让人们遗忘历史的真实。但是历史是不能随意涂抹的。尽管英印政府用尽心机掩饰西姆拉会议的真相，但这种偷梁换柱的丑陋行为还是露出了马脚。据印度学者古普塔考证，他在英国伦敦原“印度事务部”档案馆发现了真版的《艾奇逊条约集》，也有人发现在美国哈佛大学图书馆里也有一本真版的《艾奇逊条约集》。

伪版《艾奇逊条约集》写道：“1913年在西姆拉召开了英国、中国和西藏全权代表会议，试图就西藏的国际地位，特别是关于三国政府的关系、西藏与中国以及西藏与印度的边界，通过谈判达成协议。经过长时间的谈判，会议在亨利·麦克马洪爵士的主持下起草了一个英国、中国与西藏的三方条约。此条约于1914年由三方代表在西姆拉草签，可是中国政府拒绝批准这一协定。他们的拒绝使中国被剥夺了根据该条约赢得的好处，包括西藏处于中国宗主权之下的明确承认，和对于一项允许在拉萨保持一名中国官员和一支适当的、不超过300人的卫队的协议。但是英国和西藏通过发表一个对他们具有约束力的声明，批准了整个条约。”

“条约包含了中藏和印藏边境的定界。对中藏边境划定了一条双重边界线，在两条边界线之间的一部分称作内藏，位于两条边界线以西的那部分称作外藏。可是，由于中国政府没有批准，这些边界线依然是不固定的。另一条边界线即陛下政府和西藏政府所接受的位于阿萨姆和缅甸

[1]《艾奇逊条约集》，第14卷，1929年，见[印]卡·古普塔：《中印边界秘史》，中译本，中国藏学出版社，1990年版，第88页。

边境的印藏边界线，划在不丹东部边境与伊洛瓦底江和萨尔温江分水岭的伊索拉吉山口之间。在布拉马普特拉河河套以西，这条边界的大部分都沿着喜马拉雅山主山脊走，在此点以东则包括处于阿萨姆和缅甸政府政治控制下的所有部落地区。这条边界线整个都位于离印度平原和缅甸平原大约 100 英里的地方。英国和西藏根据该条约制订了一套新通商章程，以代替原先于 1893 年和 1908 年制定的章程。”

《艾奇逊条约集》全称是《印度与邻国的条约、协议、证书汇编》，是由英属印度外交政治部秘书艾奇逊主编的官方文件。它应该是最真实的历史记录，但经过篡改的《艾奇逊条约集》第 14 卷却是英国政府、英属印度政府伪造历史的铁证。

早在西姆拉会议之前，作为后来英印全权代表的麦克马洪就与贝尔进行了秘密策划，并派出三个考察队非法进入中国西藏地区。为侵占中国领土准备地理信息。在西姆拉会议期间，麦、贝二人狼狈为奸，背着中国中央政府的代表，与西藏地方政府代表夏札进行私下接触。期间，麦克马洪指使其顾问贝尔与夏札进行私下交易。贝尔以支持西藏“反对中国侵略”以求最终独立为诱饵，提出划定英属印度和西藏之间边界的要求。西姆拉会议结束以后，夏札在返藏途中，接获英印方面的电报，称已开始发运步枪 5,000 支，子弹 50 万发，“作为礼品悉数赠与西藏”。^[1]

双方经过一番讨价还价，麦克马洪与夏札于 1914 年 3 月 24—25 日以私人通信的方式确定一条“印藏边界线”并秘密画押。这就是后来所称的“麦克马洪线”。按照该线的走向，它将该线以南至雅鲁藏布江之间原属中国西藏的门隅、洛隅、下察隅大约 9 万平方公里的土地划入了印度的版图。该线的大致走向是：西起东经 91 度 39.7 分，北纬 27 度 44.4 分，迄于东经 98 度 22.8 分，北纬 27 度 34 分。从地面实际情况来看，该线西起达旺以北与不丹交界的地方向东，再向东北挺进，经过西巴霞曲(河)上游、加玉河等转向东南，在雅鲁藏布江下游向北，经丹巴江流域向南再向东，越过察隅河、独龙江，到高黎贡山脉的伊索拉希山口为止。这条线把英属印度东北部阿萨姆地区与西藏接壤的传统边界向北推进了大约 100

[1] 周伟洲：《英国、俄国与中国西藏》，中国藏学出版社，2000 年版，第 420 页。

公里。正如《印度对华战争》一书的作者马克斯维尔所说：“‘麦克马洪线’的实质就是把边界向北推进了大约 60 英里(1 英里约等于 1.6 公里), 把边界从战略上暴露的山麓提升到阿萨姆的喜马拉雅山顶。”^[1]

中国学者吕昭义先生指出：“被吵得沸沸扬扬的‘麦克马洪线’，其出生和来历是一桩英国和英属印度的‘家丑’。”^[2]对于这个“私生子”，就连麦克马洪本人都三缄其口，讳莫如深。贝尔在其专著中虽然有一些涉及，但也是闪烁其词。西姆拉会议流产以后，几乎没有什么人再提这个非法秘密交易产生的怪胎了。“麦克马洪线”以南地区的绝大部分一直都在西藏地方政府的管辖治理之下。英国官方出版的地图，例如印度事务部、国防部、皇家地理学会、泰晤士报社和大英百科全书的地图，都是沿喜马拉雅山南麓的山脚下标画中印边界的。而在英属印度，1935 年以前，很少发生英属印度军队入侵中国和边界传统习惯线中方一侧的事件。直到 1936 年前后，英属印度各种地图对中印边界的画法与传统习惯性一致。1936 年英属印度测量局的《西藏高原及其周围地区》图中，中印之间边界的西段和中段均未画出，东段画出所谓“麦克马洪线”，但使用的是未经标定符号。1938 年，英属印度测量局的《西藏与邻国》的官方地图中，东段画法与传统习惯性一致。即便是尼赫鲁所著的《印度的发现》一书所附的英属印度地图，也没有使用“麦克马洪线”标识中国和英属印度之间的边界。尽管西藏地方当局无权代表国家对外签署涉及边界问题的文件，麦克马洪本人也没有得到与中国谈判划分边界的授权，他所划出的“麦克马洪线”是非法的、无效的，但是它的影响却是十分恶劣而深远的，至今仍是中印边界纠纷的重要渊薮。

[收稿日期：2015-03-16]

[1] 内维尔·马克斯维尔：《印度对华战争》，世界知识出版社，1981 年版，第 47 页。

[2] 吕昭义：《英帝国与中国西南边疆（1911—1947 年）》，中国藏学出版社，2001 年版，第 359 页。