

國際展望

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2017年5/6月 总第48期

2017年5月15日出版

- 1 新时期中国外交和安全理论的互动与创新 杨洁勉
- 16 中国外交风险预警模型的建构 张 春
- 36 “一带一路”框架下中国的清洁能源外交
——契机、挑战与战略性能力建设 李昕蕾
- 58 美国楔子战略与亚太联盟预阻 王晓虎
- 78 中国海外安保体系建构刍议 崔守军
- 99 全球公域的内涵、伦理困境与行为逻辑 郑英琴
- 116 北极海域的大陆架划界问题
——法律争议与中国对策 章 成
- 135 北冰洋核心区公海渔业资源共同治理问题研究 白佳玉 庄 丽
- 153 英文摘要

封三 本刊2017年第5、6期和2018年第1期征稿启事,本刊声明

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 9 No. 3 May/June 2017

Published on May 15, 2017

- 1 Interactive Innovation of China's Diplomatic and Security Theories in the New Era
YANG Jiemian
- 16 How to Build China's Diplomatic Risks Early Warning Module
ZHANG Chun
- 36 China's Clean Energy Diplomacy and the Belt and Road Initiative: Opportunities, Challenges, and Capacity Building
LI Xinlei
- 58 U.S. Wedge Strategy and Prealignment in the Asia-Pacific Region
WANG Xiaohu
- 78 On Constructing a Protective System for China's Interests Overseas
CUI Shoujun
- 99 The Global Commons: Connotations, Ethical Dilemma, and Behavioral Logics
ZHENG Yingqin
- 116 The Delimitation of the Continental Shelf in Arctic Seas: Legal Disputes and China's Policy
ZHANG Cheng
- 135 On the Co-governance of Fishing Activities on the High Seas in the Central Arctic Ocean
BAI Jiayu and ZHUANG Li
- 153 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

新时期中国外交和安全理论的互动与创新^{*}

杨洁勉

【内容提要】 党的十八大的召开标志着中国内政外交进入了新时期。中国特色大国外交理论和总体国家安全观在传承优秀中华文明和马克思主义的基础上，在理论架构、问题导向、研究方法等方面取得了显著进步，当前处于系统整合阶段。因此，在迎接党的十九大召开之际，我们更加需要提高实践和理论自觉，增强问题意识并善于提出和抓准问题，进行深入研究分析，提出解决思路；重视总结提炼，形成新的理念理论。中国当前的外交安全理论建设，在系统性方面，要加强外交和安全、外交和内政的衔接；在互动性方面，要加强外交思想、理论、战略和政策的整合；在国际性方面，要在体现中国特色、提升国际影响和世界意义上实现对立统一；在应用性方面，要提升外交安全理论对实践的指导作用；以此使相关理论在探索创新中更上一层楼。

【关键词】 中国特色大国外交理论 总体国家安全观 中国外交理论创新

【作者简介】 杨洁勉，上海国际问题研究院研究员

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0001-15

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703001

^{*} 本文系 2016 年度马克思主义理论研究和建设工程重大项目“党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央推进外交理论和实践创新的重大成果研究”（2016MSJ038）的阶段性成果。

党的十八大的召开标志着中国内政外交进入了新时期。随着综合国力的日益提升和国际影响的持续扩大，中国在外交和安全领域的实践创新和理论探索不断取得进步。但是，中国作为最大的发展中国家和世界第二大经济体，肩负着重要而又特殊的国际责任和义务。因此，在迎接党的十九大胜利召开之际，我们更加需要增强实践和理论的自觉性，系统总结和科学提炼中国的外交和安全理论，对内要与中国特色社会主义理论对接，对外要与国际主流理论互动，从而在更高层次上促进世界的和平、发展、合作、共赢事业。

一、理论建设的新起点

中国特色大国外交理论^①和总体国家安全观是十八大以来中国共产党所进行的理论建设中的两大亮点，也成为新时期中国外交和安全事业的宝贵精神财富和理论指导。

（一）中国特色大国外交理论的发展

任何重要的外交理论都承载着深厚的历史底蕴和时代的发展使命，中国特色大国外交理论正是产生并发展于中国和世界的外交风云际会之中。

第一，中华民族伟大复兴的“中国梦”^②成为中国人民的共同追求。“中国梦”的核心内容是国家富强、民族复兴和人民幸福。^③这些内容和中国所处的国际环境密切相关。在近现代，中国饱受战乱和兵燹之苦，深受西方弱肉强食的“丛林法则”之害。为此，中华民族的优秀代表都把国家兴亡视为己任。孙中山留下了“联合世界上以平等待我之民族共同奋斗”的遗训，毛泽东领导中国人民站起来，邓小平“领导中国人民开始富起来”。^④对鸦片战争后170多年来中国人民的持续奋斗之于民族复兴的意义，习近平给予了

^① 外交部党委：《党的十八大以来中国特色大国外交理论与实践》，《求是》2016年第6期，第20-22页。

^② 《习近平在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》，人民网，2013年3月18日，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0318/c64094-20819130.html>。

^③ 同上。

^④ 石仲泉：《邓小平与中华民族伟大复兴》，《中共党史研究》2014年第5期，第5-14页。

高度评价，认为中华民族的伟大复兴由此“展现出光明的前景”，^①并使得“我们比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标”。^②中华民族的伟大复兴需要有利的内外环境，其中外交负有特殊的使命。

第二，倡导打造“人类命运共同体”。习近平总书记自党的十八大以来多次对“人类命运共同体”作出深刻阐述，不断丰富其理念内涵并逐步深入。

“人类命运共同体”理念所展现的，是中国对世界大势的准确把握以及对人类命运的深刻思考，它所表达的是中国追求和平发展、同各国合作共赢的真诚愿望；“人类命运共同体”理念开辟了中国特色大国外交的新境界，成为新时期中国外交的一面重要旗帜。^③不仅如此，中国倡导的“人类命运共同体”理念和构想正逐渐为国际社会所理解、认可和接受。例如，2017年2月10日，在联合国社会发展委员会第五十五届会议上，“构建人类命运共同体”理念首次被写入联合国决议。^④又如，2017年3月23日，联合国人权理事会第34次会议通过关于“经济、社会、文化权利”和“粮食权”两个决议，决议明确表示要“构建人类命运共同体”，这是人类命运共同体重大理念首次被载入人权理事会决议。^⑤这同时也是“人类命运共同体”理念成为国际人权话语体系重要组成部分的标志。

第三，建构中国特色大国外交理论。2008年，以北京奥运会和中国推进G20峰会为标志，中国加快了从地区性大国向全球性大国过渡的步伐，开始走近世界舞台的中心，以全新的理念为指导，审视和规划中国的外交和安全。2012年秋，习近平同志担任中共中央总书记以后，更加强调在外交上要有顶层设计和战略思维，并提出了“中国特色大国外交”的新命题。此后，中国日益以大国的视野看待国际关系，以大国的胸怀处理全球事务。2013

^① 习近平：《承前启后 继往开来 继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进》，新华网，2012年11月29日，http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/29/c_113852724.htm。

^② 同上。

^③ 杨洁勉：《牢固树立“人类命运共同体”的理念》，《求是》2016年第1期，第60-62页。

^④ 《“构建人类命运共同体”首次写入联合国决议》，新华网，2017年2月12日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-02/12/c_129476297.htm。

^⑤ 《人类命运共同体重大理念首次载入联合国人权理事会决议》，新华网，2017年3月24日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-03/24/c_129517029.htm。

年年中，中国提出要“探索中国特色大国外交之路”。^① 2014年11月，习近平强调：“中国必须有自己特色的大国外交，要……使我国对外工作有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。”^② “中国特色大国外交”不仅指中国对世界大国的外交，而且意指在当前特定阶段的中国外交，即“中国特色外交”。

（二）总体国家安全观的形成和发展

2014年春，国家安全委员会的成立，在中国安全理论和实践发展中具有里程碑意义。在国家安全委员会第一次全体会议上，习近平全面阐释了总体国家安全观的概念，强调要在“准确把握国家安全形势变化新特点新趋势”的基础上，“坚持总体国家安全观，走出一条中国特色国家安全道路”。^③

总体国家安全观是在中国面临日益纷繁复杂的安全挑战的背景下诞生的。在国际上，进入新世纪以来，传统安全与非传统安全相互交织和叠加。国际恐怖主义对美国发动了“9·11”恐怖袭击，阿富汗战争和伊拉克战争旷日持久，朝核问题和伊核问题导致形势紧张，西亚、北非地区的“阿拉伯之春”导致当地局势剧烈动荡，全球金融危机和欧债危机严重影响世界经济，气候变化、大规模传染性疾病和网络攻击形成新的威胁，国际难民潮和美欧社会撕裂互为因果，民粹主义和极端主义同“黑天鹅”事件的频发及政局变动遥相呼应。在出现这些新挑战的背景下，国际社会原有的应对机制和主流理论都已显得力不从心。

在国内，中国面临的安全挑战同样复杂和严峻。作为世界上最大的发展中国家，中国人均国内生产总值的世界排名还较低，发展中面临的不协调、不平衡和不可持续等问题仍然十分突出，科技创新能力不强、产业结构不合理、农业基础薄弱，“重大安全事故频发……法治建设有待加强”^④，党风

^① 中国政府公开发表的有关“中国特色大国外交”的文件是：《探索中国特色大国外交之路——王毅部长在第二届世界和平论坛午餐会上的演讲》，外交部网站，2013年6月27日，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/t1053901.shtml。

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

^③ 习近平：《坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，新华网，2014年4月15日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。

^④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，新华网，2015

廉政建设和反腐败斗争形势仍然十分严峻。在一些地区，群体性事件时有发生，加之民族分裂势力、境外敌对势力的渗透，维护社会和谐稳定和国土安全的任务艰巨。此外，环境污染和资源消耗问题也使中国的生态安全和资源安全面临日益严峻的挑战。^①

有鉴于此，以习近平同志为核心的党中央坚持与时俱进，以大无畏的精神倡导开创认识当代安全问题的新境界，努力探索应对安全问题的新方案，大力推进安全理论的新建设。正是在此背景下，总体国家安全观应运而生，并指导我们应对时代对中国和国际社会提出的新挑战。

（三）从“总结归纳”到“前瞻设计”的新征程

如果说中国外交和安全理论建设在前一阶段的主要任务是进行历史总结和观点归纳，那么今后的重点则要转移到理论的前瞻性顶层设计上去。

第一，要从历史发展的角度来看待并丰富已有的外交安全理论。我们要从历史唯物主义和辩证唯物主义的立场、观点和方法出发，总结和归纳中国在外交安全理论方面有什么、缺什么和补什么。当然，我们既要继承中国优秀的传统文化和国外的优秀文明成果，又要特别珍视新中国的外交和安全思想。但是，这并不意味着我们可以倚靠先人而不思进取和创新。相反，我们要在继承从孔夫子到孙中山以及毛泽东和邓小平的思想理论的基础上进一步发展，形成新的理念和理论体系，奏响时代的理论最强音。

第二，要以时代发展的观点来审视和规划今后的外交安全理论。如果从“两个一百年”和“社会主义初级阶段”的时间框架来看，中国在外交和安全领域将会面临更多和更大的挑战。中国需要在国家、社会嬗变之时，加强国内在外交安全方面的思想和理论共识，明确在实现“全面小康”并向“中等强国”过渡时期的战略目标、阶段任务、主要挑战和方向途径等。只有这样，中国的外交安全理论才能成为应对将要发生的种种挑战的思想武器和理论指导。

第三，要以内外统筹的观点来对待中国和国际社会在外交安全理论方面

年11月3日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm。

^①《总体国家安全观干部读本》编委会：《总体国家安全观干部读本》，人民出版社2016年版，第4-5页。

的互动。党的十八大以来，中国已经成功主办或将要主办亚信上海峰会、APEC 北京峰会、G20 杭州峰会、金砖厦门峰会和“一带一路”北京国际合作高峰论坛等。中国利用主场外交向世界传递中国思想和理论，并提出了外交、安全、经济、文化等方面的新理念。与此同时，中国还利用许多双边和多边场合以及其他途径，同国际社会在外交与安全的实践和理论问题上进行建设性互动。但是，已有的互动同中国应有的规模和作用相比仍远远不够，需要在今后有量的倍增和质的飞跃。而且，在中外交织和内外一体的时代，只有经过国际实践的检验，中国的理论才能真正具备指导性和普遍性。

总之，我们要借助迎接党的十九大召开的东风，加快中国的外交安全理论建设，使这些呼之欲出的新理论和新战略能够长期指导中国的外交和安全工作。

二、理论的物质和实践属性

中国在构建外交安全理论时需要增强其“物质本原性”和“实践第一性”。实践性是马克思主义哲学最显著、最根本的特点。“物质本原性”强调社会生产力和生产关系以及理论和实践的互动本质。“实践第一”强调理论需要付诸实践并指导实践。

（一）中国丰富的外交安全实践是建构相关理论的深厚土壤

自中华人民共和国成立特别是改革开放以来，中国的综合实力持续上升，现已成为世界第二大经济体，相对雄厚的物质基础有力地支撑着国家外交。与此同时，国家外交在克服重重困难中曲折前进，国家安全在战胜许多严峻的内外挑战中也不断得到巩固。中国的外交安全实践之丰富、道路之曲折、成绩之巨大，在当代全球性大国中并不多见。正是这些实践和马克思主义的普遍真理相结合，才产生了中国化的马克思主义，涌现出中国外交新理念和总体国家安全观，丰富并发展了中国特色社会主义理论。

（二）中国的外交和国家安全的内涵及外延不断拓展

随着国家综合国力的增强和国际地位的提升，中国外交早已超越了原有

的地域范畴，正在实现从国家行为体的外交向国家行为体和非国家行为体兼有的外交（如次国家外交和民间外交等）的转变；在具体领域方面，也在从政治外交和安全外交向经济外交、文化外交、社会外交、体育外交等多方面拓展。

同样的，中国的国家安全也逐步从传统的政权安全和军事安全向总体国家安全转变。总体国家安全不仅包括政治、经济、军事、文化、社会、国土、科技、信息、生态和资源等领域的安全，同时也包括网络、海洋、太空和极地等新领域的安全以及人的安全和心态安全等。

（三）中国对外交安全的理解在实践中不断从感性认识走向理性认识

十八大以来，党和国家十分强调实践自觉和实践自信。中国的外交安全首先是实践问题，体现了中国在现阶段的外交安全的逻辑起点。同时，中国外交安全的实践又在不断发展和升华，在实践中不断增强实践自觉和自信。中国外交安全的实践日益丰富、成果愈发显著，这增加了从感性认识上升为理性认识的必要和可能，使实践自觉、自信同理论自觉、自信相互促进。党的十八大以来，中国政府涉外部门加大了理论研究力度，而理论认识的升华又进一步强化了对实践的指导作用。此外，学界虽然并非中国外交安全的直接实践主体，但是他们通过间接和虚拟参与，深化了对实践的感性认识，并以学术理论研究促进了认识从感性向理性的转化。

三、新时期的理论传承

除了实践之外，优秀的中华文明和马克思主义是中国外交安全理论的主要渊源。在新形势下，中国正在通过重新总结和思考，选择传承的重点和要点，以此构建和丰富相关理论。

（一）优秀中华文明的传承

中国外交安全同国家核心利益密切相关，相关理论首先应具有中华文明的特色。在外交安全问题上传承中华文明时，我们在思想上要“两点辩证”，在行动上要“双向互动”。

第一，“国”“家”相依。中国作为一个统一的大国，之所以能够在数千年中绵延不断，在很大程度上得益于民族、社会和人民在“国家”问题上的共识，这种共识的根本理论内核是“国”与“家”相依。孟子有曰：“天下之本在国，国之本在家，家之本在身。”^① 这位 2 000 多年前的先贤关于“国”和“家”富有哲理的论述至今仍有现实意义。一方面，“国”代表中华民族的整体利益。无论是在深受自然条件制约和外族屡屡入侵的时代，还是在当今综合国力竞争的时代，中华民族都需要国家的组织和保障，因此提倡“国而忘家，公而忘私”的价值观。习近平曾言，“精忠报国，是我一生的目标”。^② 另一方面，聚“家”成“国”。“国”的基础是千千万万的家庭和个人，所以又要重视家庭和个人的作用。孔子提出的“修身齐家治国平天下”^③，一直激励着历代志士仁人的“家国情怀”。习近平在许多场合都强调优秀中华文明所蕴含的“国”和“家”的辩证统一关系。他号召要“使千千万万个家庭成为国家发展、民族进步、社会和谐的重要基点。”^④ 由此可见，“国”“家”两者相依互补，这才成就了虽经历史的考验但却生生不息并持续前行的民族伟业。

第二，“和”“战”相应。从远古的夏、商到近代的晚清时期，中国的国家安全和外交一直密切相关。国家追求的目标是“国泰民安”和“天下大同”，无数先贤为此进行了不懈的理论研究和学术探讨，形成了富有中国特色的治国理政与和平外交思想，而孔子的“和为贵”^⑤ 和墨子的“非攻”^⑥ 思想即为其集中体现。但是，在“丛林法则”和“零和博弈”盛行的年代，在屡屡遭受外敌入侵和占领的苦难境遇中，一厢情愿的“唯和平论”不仅行不通，而且也是极其有害的。中国古代兵书《司马法》有云：“国虽大，好战必亡；天下虽安，忘战必危。”正是言简意赅，一语中的。习近平指出：“中

^① 《孟子·离娄上》。

^② 程志坚：《习总书记“精忠报国是我一生的目标”深意何在？》，人民网，2014年6月1日，<http://opinion.people.com.cn/n/2014/0601/c1003-25091285.html>。

^③ 《礼记·大学》。

^④ 《习近平：在 2015 年春节团拜会上的讲话》，新华网，2015 年 2 月 17 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/17/c_1114401712.htm。

^⑤ 《论语·学而》。

^⑥ 《墨子·非攻》。

国走和平发展道路，其他国家也都要走和平发展道路。”^①同时，习近平还强调：“只有各国都走和平发展道路，各国才能共同发展，国与国才能和平相处。”^②这辩证地阐释了和平发展的双向性与多向性的互动关系，对于我们认识和应对当前复杂的国际形势具有重要的指导意义。

第三，“交”“攻”相济。中国的版图自汉唐后基本稳定，中国的农耕经济使其在疆域问题上基本采取守势，这一态势到清朝时才有较大的变化。中国在处理对外关系上，自古就有“协和万邦”^③和“讲信修睦”^④之说，孔子更是提倡“近者悦，远者来”。^⑤但是，如果说中国自古以来的对外关系只讲友好睦邻的一面，那也是不全面和不客观的。在战国时期，各诸侯国之间常以“近交远攻”和“纵横捭阖”来实现力量的重新组合。在汉唐时期，中国在开通和维护丝绸之路时既以强大的硬实力为后盾，也巧妙利用西域各国对付强敌匈奴。在清朝末年，中国即使在“弱国无外交”的窘境下还尽力“以夷制夷”来达到保存国家命脉的目的。

因此，在论述中国对外关系的“交”和“攻”问题上，不能“一点论”，而要“两点论”，有时还要“多点论”。这既符合史实，也更易为外人所接受。

（二）马克思主义的传承

中国外交和安全理论的基础是马克思主义，特别是“中国化”的马克思主义。这些“红色基因”中最重要的是历史唯物主义和辩证唯物主义，亦即马克思主义的立场、观点和方法。在外交安全理论方面，中国共产党将马克思主义的普遍原理同世情和国情相结合，在以下三个方面的传承尤为突出。

第一，公平正义的国际体系。马克思主义认为，国家在其存在的必要历史阶段中，应当强调世界各国的和平相处与公平正义。马克思和恩格斯从唯物史观、对资产阶级的批判以及对未来社会的理想等方面阐述了公平正义思

^① 《习近平在十八届中央政治局第三次集体学习时的讲话》，《人民日报》2013年1月30日，第1版。

^② 同上。

^③ 《尚书·尧典》。

^④ 《礼记·礼运》。

^⑤ 《论语·子路》。

想的主要内容及其特点。中国曾经作为半殖民地和半封建国家长达百余年，对国家和民族平等关系有更执着地追求。中华人民共和国成立后，一直强调公平、合理的国际关系和秉持国际公正。在走向全球性大国和强国之时，中国正积极推进国际体系朝着更加公正合理的方向发展——在外交方面加强国际体系的代表性和合理性，在安全方面主张共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全的新安全观。而且，习近平还强调要将外交、安全以及其他因素相结合，以进行综合考虑。2017年2月17日，习近平在国家安全工作座谈会上强调：“世界多极化、经济全球化、国际关系民主化的大方向没有改变，要引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序”。^① 所有这些，都是马克思主义的国家观、外交观和安全观在新形势下的体现、发展和落实。

第二，合作共赢的国际关系。经典马克思主义的国际关系视野主要是世界交往、国际阶级斗争和世界革命等。^② 俄国十月革命胜利以后，列宁在20世纪20年代初根据国际形势的变化，即社会主义和资本主义力量对比的暂时“均势”和经济交往的实际需要，提出了社会主义国家和资本主义国家可能和平共处的理论观点。^③ 邓小平指导中国外交方针实现了重要转变，他强调要从国家战略利益而非意识形态的角度来处理国家间关系，“这样，什么问题都可以妥善解决”。^④ 斗转星移，目前，以中国为代表的一批发展中大国正在群体性崛起，且已经能够较为平等地同西方发达国家进行对话。习近平强调：“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……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”。^⑤ 目前，中国提出的以合作共赢为核心的新型国际关系正在逐步将当年革命导师们的憧憬和理想变为现实。

^① 《习近平主持召开国家安全工作座谈会》，新华网，2017年02月17日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c_1120486809.htm。

^② 郭树勇：《试论马克思主义国际关系思想及其研究方向》，《世界经济与政治》2004年第4期，第2页。

^③ 参见《列宁全集》第32卷，人民出版社1958年版，第465-466页；第33卷，人民出版社1957年版，第128页。

^④ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第330页。

^⑤ 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网，2014年11月29日，http://news.xinhuanet.com/ttgg/2014-11/29/c_1113457723.htm。

第三，共建共享的命运共同体。关于马克思主义的根本特征，邓小平指出：“马克思主义的另一个名词就是共产主义。我们多年奋斗就是为了共产主义，我们的信念理想就是要搞共产主义”。^① 虽然苏东剧变后国际局势出现重大变化，特别是世界共产主义运动陷入低谷，但是中国依然坚持共产党的领导、社会主义道路和共产主义理想。党的十八大后，习近平倡导建设“人类命运共同体”，这既照顾到当前内外环境的实际状况，也指出了国际社会的发展方向。从发展的眼光来看，“人类命运共同体”也是实现共产主义的阶段性目标，两者相辅相成，辩证统一。

四、创新裂变和互动聚变

外交和安全问题密切相联。习近平强调，要“认清国家安全形势，维护国家安全，要立足国际秩序大变局来把握规律”。^② 因此，中国的外交和安全理论不仅要各自发展，而且要相互促进，并在更加广泛的地域和领域进行交流、交锋、交汇，在创新中裂变，在互动中聚变。

（一）理论的创新裂变

中国的外交安全实践不断深入发展，相关理论建设也相应进入了高度活跃的探索和创新时期。

第一，不同时期的理论发展。中华人民共和国成立以来，形成了不同时期的外交和安全理论。总的来说，这些理论经历了保卫国家政权和政治安全，维护国家核心利益和拓展国家的经济和文化利益，推进全球治理和国际体系改革三个阶段。

在外交理论方面，中华人民共和国成立后，经历了毛泽东外交思想和邓小平外交思想（包括江泽民的外交思想和胡锦涛的外交思想）等阶段。党的十八大后，习近平在纷繁复杂的内外形势和丰富多彩的外交实践中，继承和发展了前人的外交思想。他站在时代发展的前列，立足中国并放眼世界，提

^① 《邓小平文选》第3卷，第137页。

^② 《习近平主持召开国家安全工作座谈会》，《人民日报》2017年2月18日，第1版。

出了建设中国特色大国外交理论的新要求。相关外交理论和创新成果“是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分……必将指导和引领中国特色大国外交不断取得新胜利”。^①

在国家安全理论方面，中华人民共和国成立后，在不同时期形成了不同的国家安全战略思想。“这些安全战略思想既有优先重视政权稳定、维护国家主权安全、坚持独立自主和睦邻友好原则等方面的共性，也有在不同条件下对安全不同解读和应对的特殊性。”^② 总体而言，中国的安全观在横向和纵向上不断扩展。“在横向上，国家安全从以往集中于政治、军事安全向更广泛的安全领域扩展。在纵向上，国家安全从关注自身安全向其他层面的安全扩展。”^③ 对于总体国家安全观之下的中国特色国家安全体系，有研究者指出：“‘总体性’就是要将各领域的安全统合到一起，形成一个‘体系’。从体系的高度来审视国家安全……避免不同领域的安全相互矛盾、冲突、干扰、制约”。^④

第二，纵向和横向的创新之道。中国的外交安全理论发展呈现出纵向、横向和多向整合的三维创新格局。从纵向来看，中国特色大国外交理论和总体国家安全观经历了逐步发展、创新阶段。例如，邓小平外交思想的发展，就经历了邓小平的国际战略思想和邓小平外交的国际战略思想等阶段。又如，总体国家安全观是从1995年的“新安全观”基础上逐步发展而来的。^⑤ 从横向来看，中国外交和安全理论在交叉发展中创新。中国特色大国外交理论中蕴含着国际政治、世界经济、社会文化等多重元素，总体国家安全观则是各类安全观的集大成者。

中国正在对外交安全及其他领域的丰富实践和创新思想进行综合性整

^① 杨洁篪：《坚持外交理论与实践创新 不断开创中国外交新局面》，《求是》2016年第3期，第5-6页。

^② 《总体国家安全观干部读本》编委会：《总体国家安全观干部读本》，人民出版社2016年版，第11页。

^③ 同上，第12-13页。

^④ 刘建飞：《总体国家安全观：理论指导和根本方法》，《学习时报》2016年5月3日。

^⑤ 中国的“新安全观”最早于1995年在东盟地区论坛上提出。2002年7月31日，参加东盟地区论坛外长会议的中国代表团向大会提交《中方关于新安全观的立场文件》，该文件提出了以互信、互利、平等和协作为核心内容的“新安全观”。

合。中国的国内改革和经济发展也不断对外交安全提出新的理论需求，这要求超越传统的理论创新，强调统筹性、综合性和整合性。反过来，不断创新的中国外交安全理论也有力地推动了国内的经济社会发展。

（二）理论的国际互动聚变

中国外交和安全理论不仅需要继续坚持和发扬自身特色，而且还要在此基础上同国际理论交流、交锋和交汇，在互动中发展和成长。

第一，坚持特色和扩大共性。坚持中国的外交安全理论特色，最主要的是坚持中国共产党的领导和社会主义制度，此外还要坚持继承和发扬中国优秀历史和传统文化传统，同时重视当代中国外交的实践创新。

就扩大共性而言，中国需要扩大中华文明大国理论、社会主义大国理论、发展中大国理论和全球性大国理论等国际共性。中国在扩大国际社会的外交安全理论共性时，还需要扩大这些理论所代表的世界各大文明的共性，从而使中国和世界的互动更加深入、持久。发展并扩大中国理论的国际共性，就能为中国特色理论提供更加宽广的平台，也能提升中国特色理论在世界上的感召力和影响力。

第二，交叉互动和创新聚变。在国际外交安全理论界，以美国为代表的西方国家长期占据垄断和主导地位，但是，西方国家的外交安全理论正日益缺乏时代的活力和创新的动力。例如，西方国家在面对中国崛起时，往往求助于已有的理论，搬出“修昔底德陷阱论”，认为新兴大国和守成大国的冲突难以避免。对此，习近平强调指出：世界上本来并没有“修昔底德陷阱”，但是大国之间一再发生战略误判，就有可能自己给自己造成“修昔底德陷阱”。^①

显而易见，习近平以“前无古人、后启来者”的精神为当代国际关系理论注入了新动力。同样，中国在应对气候变化等全球性问题和参与国际合作机制等方面也从国际同行中吸取了经验教训，从而为中国的理论创新开阔了学术和理论视野。

^① 《习近平在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲》，外交部网站，2015年9月22日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xpjdmgjxgfw_684149/zxxx_684151/t1299508.shtml。

（三）加强理论的指导意义

中国特色大国外交理论和总体国家安全观源于实践但又高于实践，而且需要在实践中接受检验和发展完善。

第一，增强理论的实践和应用意义。理论是分层次的，也具有时效性。中国在走向世界舞台中心的时候，最为迫切的需要是能够提供指导应对当前挑战和规划未来发展的应用性理论，以此保障实现“两个一百年”的奋斗目标。

第二，加强理论的体系建设。根据现实需要，中国在外交安全方面提出了不少新的理念和观点，但是它们相互之间的关系还没有形成一个整体。因此，要继续推进中国的外交安全理论更加有机地融入中国特色社会主义理论，并研究两者的关系，进而进行缜密的逻辑演绎和科学的体系构建。

第三，重视理论和实践的结合。外交安全与当前实际情势密切相关，如果把握不准，就容易陷入“只见树木，不见森林”的境地。而系统和科学的理论则能超越具体案例和事件，更好地分析、归纳和整合，进而在此基础上形成前瞻性的理论。因此，在应对外交安全问题时，我们要避免实践和理论“两张皮”的现象。

第四，重视实践对理论的检验。理论需要不断接受实践的检验和评判。外交安全的实践检验是严肃的，有时甚至是残酷的，容不得半点虚假。因此，在对待实践检验理论的问题上，政界和学界都应心存敬畏，并在实践检验的过程中不断完善和创新理论。

结 束 语

伟大的时代呼唤伟大的理论。但是，理论建设又是一项长期和复杂的综合性系统工程，需要感性认识和理性认识的反复互动，相互促进，逐步形成体系。中国的改革开放和“两个一百年”奋斗目标需要加强中国特色社会主义理论体系建设，而中国特色外交和安全理论建设是其重要的组成部分。为了改变当前外交和安全理论建设滞后于实践、学者滞后于领导、学术滞后于

政治的局面，我们需要提高认识并采取切实措施以推动理论探索和创新。

为此，需要增强问题意识，加大理论创新力度。“理论的生命力在于创新……理论创新的过程就是发现问题、筛选问题、研究问题、解决问题的过程。”^① 我们需要有高度的理论自觉和理论敏感，善于提出和抓准问题，进行研究分析，提出解决思路；重视总结提炼，形成新的理念理论。

纵观中国特色外交和安全理论的建设历程，可以发现，当前和今后一个时期的任务将主要集中在外交和安全理论的深化和相互促进、外交安全理论同国内经济社会理论的体系整合、中国外交安全理论在国际上的互动和聚变以及强化实践检验理论和理论指导实践的能动关系等方面。此外，我们还要提高时政研究和对策研究的理论底蕴，加强智库的理论建设。简言之，就是要把主要精力放在理论的应用性和体系性建设方面。展望未来，中国特色外交和安全理论建设任重道远。但是，只要我们提高实践和理论自觉，增强实践和理论自信，坚持不懈地努力和持续不断地创新，终将达到实践和理论的光辉顶峰。

[收稿日期：2016-11-29]

[修回日期：2017-03-18]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① 习近平：《在哲学社会科学工作座谈会上的讲话》，新华网，2016年5月18日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/18/c_1118891128.htm。

中国外交风险预警模型的建构^{*}

张 春

【内容提要】 进入 21 世纪以来,全球政治的复杂变化使覆盖范围正快速拓展的中国外交面临的各类风险大大增加。如何预防各类外交风险,避免其上升为外交危机是目前中国外交面临的严峻挑战之一。在可供选择的各类应对措施中,建立健全外交风险的早期预警与早期响应机制相对更为有效,也更为经济。国际上已有大量可借鉴的早期预警与早期响应模型的建构实践,但中国外交风险预警模型的建构还应充分虑及自身的两个特殊性:一方面,中国一贯坚持不干涉他国内政原则,因此外交风险预警模型不能简单效仿国际做法,仅聚焦对象国内部稳定;另一方面,中国是一个崛起中的大国,中国外交面临的风险往往具有体系性特征,可能产生国际溢出效应。因此,中国外交风险预警模型应至少包含三个要素,即对象国稳定、双边关系稳定及第三方溢出效应等。这一模型能更加客观地观测中国外交所面临的国别、跨国及体系性风险,进而有利于提供更为准确和全面的早期响应策略。

【关键词】 外交风险 早期预警 早期响应 模型建构

【作者简介】 张 春,上海国际问题研究院研究员

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0016-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703002

^{*} 本文系 2016 年度马克思主义理论研究和建设工程重大项目“党的十八大以来以习近平同志为核心的中共中央推进外交理论和实践创新的重大成果研究”(2016MSJ038)的阶段性成果。

进入 21 世纪第二个十年以来,中国外交所面临的风险乃至危机空前上升,以至有学者称中国外交已经进入“战略挑战期”。^① 导致这一局面的原因很多,如中国自身的快速崛起导致外交议题不断增加,海外利益迅速拓展,外部疑虑持续上升;又如全球化时代各种逆全球化思潮的发展,政治制度差异导致的意识形态认知差距,各国政府更替节奏不一导致的政策对接困难;再如当代通信革命使各类偶发与突发事件数量增多、影响增大、传播速度加快;等等。所有这些因素都使中国外交正日益面临一个高度变动、高度复杂的局面,同时呼吁更加系统、高效和前瞻性的应对策略,特别是要明显改变当前中国外交被动应对大于主动规划的局面,或实现从“压力型外交”向“动力型外交”的转变。^② 笔者认为,尽管实现这一战略目标有诸多手段,但相对而言更为有效且更为经济的手段是建立具有全面预测能力的早期预警与响应(early warning and response, EWR)模型,推动中国外交风险早期预警体系的形成和发展。

一、中国外交风险预警的需求分析

全球化与相互依赖的日益深入对国家间关系至少产生了两方面影响:一是国家间关系的紧密程度远超历史记录;二是基于更为紧密的关系,国家之间爆发外交危机甚至战争的可能性大大降低,但发生各类外交摩擦或风险的可能性却大大上升。相应的,国家间关系的关注重点应该从传统、高烈度的外交动荡、外交危机、战争风险等,逐渐转向非传统和低烈度的外交摩擦与外交风险。由于各国外交关系紧密程度远超以往,不加预防或不受控制的外交风险极有可能产生全方位的溢出效应,对经济、政治、安全、文化领域产生消极影响,从而形成全面风险甚至危机。因此,预防和管理外交风险对整个国际体系都具有重要意义。就中国而言,随着国力快速上升,中国正日益向全球大国甚至全球强国发展,中国与世界的关系日益紧密且范围不断拓

^① 俞正樑:《中国进入战略挑战期的思考》,《国际观察》2011年第6期,第2-4页。

^② 赵可金:《中国外交3.0版:十八大后的中国外交新走向》,《社会科学》2013年第7期,第4-14页。

宽，外交风险对中国国家利益的影响深度和广度均有所上升。例如，进入 21 世纪第二个十年以来，中国与日本、菲律宾、韩国等国家的外交危机或紧张关系，很大程度上都与早期风险预警与响应机制的缺失有关。因此，中国必须加强对外交风险的理论研究，并切实建立外交风险预警机制。

（一）外交风险的理论分析

随着人类社会进入“风险社会”^①，人们对威胁与风险的区分日益模糊。但事实上必须对这两者加以区分，威胁在很大程度上是一种现实存在，并可能或已经产生某种后果；而风险则往往是潜在的，其后果尚未充分显现。潜在风险是否会转化为现实威胁，很大程度上取决于人们对风险的早期预警和早期响应是否及时和有效。随着现代技术的发展，潜在风险转化为现实威胁的速度已大大提高，^② 这迫切需要人们将风险管理置于比威胁应对更为优先的议事日程上，以避免产生更大的后果和成本。为实现这一目标，首先需要对外交风险作基本的理论分析，并考察中国所面临的具体外交风险，从而为中国建立更有针对性和更为有效的外交风险预警机制奠定学理基础。

笔者认为，外交风险是指外交关系中存在的潜在不稳定因素，它可能随形势变化和应对方略调整而消弭于无形或升级为外交危机。外交风险存续于外交正常状态与危机状态之间的一个连续空间；或者说，外交风险存续于外交危机的潜伏期。在从正常的外交关系向危机状态转变之前，往往会出现各种不稳定因素，对这些不稳定因素的应对是否合理、产生这些不稳定因素的环境是否持续或持续多长时间，往往会严重影响其发展方向。需要指出的是，由于这些不稳定因素很大程度上仍属于风险而非威胁范畴，因此在实践中往往容易被忽视。由于风险一般潜而未发，对外交实践者而言，评估风险升级为危机的可能性本身就充满风险：夸大这一可能性，很可能意味着自身工作不力或能力不够，如果解释工作不够有力、预警信号不够明确、响应措施不

^① 有关风险社会的讨论，可参见乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社 2004 年版。

^② 有关从风险到威胁的转变速度加快的讨论，可参见西萨·希达戈：《资讯裂变：iPhone、超跑、无人机，全球经济与想像力结晶的发展之路》，戴至中译，台北日月文化 2016 年版，第 5、11 章；道格拉斯·洛西科夫：《当下的冲击》，孙浩、赵晖译，中信出版社 2013 年版，第 5 章。

够有效，还可能引发更多连锁效应；低估这一可能性，也会带来风险，一旦事态失控并转化为危机，后果也很严重。因此，对外交实践者来说，既要避免夸大外交风险而导致“自现式预言”实现的局面，也要及时预警和响应以避免风险失控，其中的平衡往往难以把握，外交史上也不乏此类案例。

要改善对外交风险预警的把握，就需要进一步区分外交风险的性质与特征，并辅以相应的早期预警和早期响应努力。首先，应根据外交风险的领域性特征来确定具体的预警和响应努力。从传统的政策领域角度看，外交风险可能涉及政治、经济、军事、文化等领域。但考虑到全球化与相互依赖的日益深入，军事议题引发外交风险甚至冲突的可能性已大大降低；同时，政治意识形态主导的外交风险也有所下降，尽管美国在冷战结束后所推行的民主推广政策使这一类风险在部分国家有所上升；相比之下，各类经济性和人文性接触诱发外交风险的可能性正快速上升，尽管其严重程度可能远不及军事和政治议题。换言之，在极难管理的军事、政治类外交风险大为下降的同时，相对容易管理的经济、文化类外交风险正迅速增加。

其次，应准确识别外交风险的紧迫程度，以便预警和响应时作更为精准的调整。一般而言，由于政治和军事类外交风险的高政治性质，其对外交关系的潜在危害更大，紧迫度也更高；而经济和文化类外交风险的紧迫度则相对较低，而且这类风险可以通过诸多非官方渠道或手段加以缓解，进而可为外交运作争取更大的缓冲空间。

再次，还应区分外交风险是首次发生还是重复发生，不同领域的外交风险如果反复发生，其紧迫程度也会发生变化。一般而言，由于政治和军事类外交风险的高政治性质，这类风险在首次发生时的紧迫程度都相当高，因为一旦应对不够及时或不够恰当，很可能引发外交危机。但在建立了基于相关处理经验的机制后，政治与军事类外交风险反复发生的可能性大大下降，即使发生，其紧迫程度也将明显下降，这一方面是由于有章可循，另一方面则是相关各方均可能不愿为此牺牲全局利益，更多将此当作一枚讨价还价的筹码。相比之下，经济和人文类外交风险在首次发生时往往可通过非外交手段加以应对，但如果反复发生则意味着非官方或非外交手段的失败或无效，甚

至意味着该问题被政治化甚至安全化，需要官方或外交手段介入，因此其紧迫程度反而呈现上升态势。

最后，还应针对外交风险的影响范围（如双边、三边或多边性风险），设计相应的预警和响应机制。大多数外交风险存在于双边关系或其内部特定领域，但仍有不少风险超出双边关系范畴。这既可能是双边性外交风险的溢出效应，也可能是风险本身是由第三方国家/集团所诱发的。因此，早期预警和响应机制必须充分虑及所有或至少是重要的利益攸关方及其关切，尽可能同时消除显性和隐性的外交风险。

（二）中国面临的外交风险

随着自身快速崛起，中国面临的外交风险空前增加，甚至用“全面显现”加以形容也不为过。导致中国外交风险空前增加的主要原因包括以下几个方面：一是快速崛起使中国的外交议题迅速增多；二是中国崛起促使自身海外合法利益迅速拓展，中国的外交使命逐渐从相对单一的利益促进向复合型的利益促进与利益保护发展；三是中国崛起与国际体系转型两大进程的高度重合，为以美国为代表的国际社会预防性地“管理”中国崛起提供了机会；四是冷战结束后进一步强化的各国政治民主化态势或所谓“民主化浪潮”，为各国外交关系的长期相对稳定带来了严峻挑战；五是当代通信技术革命的发展使外交所处的时间关系发生重大变化，各类突发事件、偶发事件的全球性效应超乎想象，这为中国外交带来了重大风险。

需要指出的是，学术界对中国外交风险的研究仍存在很大不足。绝大多数研究都聚焦于中国海外利益所面临的风险，而非真正的外交风险。^① 此外，也有少数讨论涉及领事保护风险、政治风险等，^② 但仍与外交风险本身有所

^① 参见薛力：《中国“一带一路”战略面对的外交风险》，《国际经济评论》2015年第2期；蒋姮：《“一带一路”地缘政治风险的评估与管理》，《国际贸易》2015年第8期；欧阳俊、邱琼：《加勒比地区的投资机遇与风险研究》，《拉丁美洲研究》2015年第4期；李涛：《中国海外经济利益拓展的方式、风险及维护路径探析》，《经济问题探索》2014年第1期；等等。

^② 参见夏莉萍：《中国领事保护需求与外交投入的矛盾及其解决方式》，《国际政治研究》2016年第4期；卢光盛：《斯里兰卡国家风险评估与对策》，《国际工程与劳务》2015年第11期；江天骄：《“一带一路”上的政治风险——缅甸密松水电站项目和斯里兰卡科伦坡港口城项目的比较研究》，《中国周边外交学刊》2016年第1期；等等。

差距。因此，本文试图从外交风险的领域分布、紧迫程度和影响范围来分析中国目前面临的外交风险。但需要说明的是，由于中国的快速崛起，不同地区或国家群体对中国的认知存在重大差异，相应地导致外交风险的领域重要性发生变化。这样，对中国目前面临的外交风险的分析或评估，或许应结合地区/国家群体、领域而判断其紧迫程度及影响范围。

表 1 中国面临的主要外交风险及地区分布

	政治	军事	经济	人文
亚太地区	紧迫 影响面广	紧迫 影响面广	相对紧迫 影响面广	相对紧迫 影响面广
北美地区	紧迫 影响面广	紧迫 影响面广	相对紧迫 影响面广	相对紧迫 影响面广
欧洲地区	相对紧迫	相对紧迫	相对紧迫	相对紧迫
中亚地区	不紧迫	不紧迫	不紧迫	相对紧迫
拉美地区	背景性	不紧迫	不紧迫	紧迫
中东地区	背景性	不紧迫	不紧迫	不紧迫
非洲地区	背景性	不紧迫	相对紧迫	相对紧迫

资料来源：笔者自制。

从主要地区角度看，中国面临的外交风险在亚太地区最为全面、紧迫且影响面广。随着地理距离的增加，中国面临的外交风险的全面性、紧迫性和影响范围都呈总体递减态势（表 1）。就政治性外交风险而言，亚太、北美、欧洲等相对严峻，特别是对中国崛起的长期战略意图持怀疑态度的地区，存在重大的政治性外交风险；相比之下，中亚、拉美、中东及非洲等地区，政治因素更多是双边关系中的背景性因素（尽管未必都是有利的）。例如，根据 2016 年的一项民意调查，非洲 36 个国家的民众对中国持正面看法的比例达到 63%，其中政治因素的影响并不大。^① 军事类外交风险的情况大体上与

^① Mogopodi Lekorwe, Anyway Chingwete, Mina Okuru, and Romaric Samson, "China's Growing Presence in Africa Wins Largely Positive Popular Reviews," *Afrobarometer Dispatch*, No. 122, October 24, 2016.

政治类外交风险一致，但地理因素使亚太地区乃至中国周边地区的军事类外交风险明显高于其他地区。相对而言，经济和人文类外交风险的紧迫性和影响面总体上与中国和对象国家和地区的交往密度相关。中国与亚太、北美、欧洲、拉美、非洲等地区的经济、人文联系相当密切且呈现出迅猛增长的气势，因此出现外交风险的可能性正快速上升，与此相应，其紧迫性在上升，影响面也在扩大。

从主要国家群体看，中国与发达国家的外交风险明显高于与新兴大国和发展中国家的外交风险。总体而言，发展中国家与中国的外交关系更为稳定，出现各类外交风险的可能性较低，影响面也相对较小。基于对国际权势转移的担忧，发达国家对中国持怀疑态度，特别是担心中国可能取代其在国际体系中的主导地位，因此它们与中国在各领域的关系都可能被政治化甚至安全化，进而导致各类外交风险出现的可能性升高。同时，作为一个整体，发达国家联手应对中国崛起的可能性也在上升，因此各类外交风险的影响范围也可能在短时间内迅速扩散，特别是领土领海争端、同质性经济制裁或报复措施以及人文交流限制等。

新兴大国群体作为一个整体并没有特定的单一议事日程，其团结一方面基于传统的南南合作团结精神（solidarity），另一方面基于争取在未来国际体系中占据更高地位的共同愿景，因此中国与这类国家的外交风险要明显低于发达国家。但正是由于缺乏共同的具体议程或目标作为黏合剂，新兴大国之间的分歧仍较为突出，其内部团结往往受到国际社会的质疑。

相比之下，随着中国逐渐实现与发展中地区的整体性合作机制的全覆盖，即从最初的中国—东盟对话，到上海合作组织、中非合作论坛、中阿论坛，再到2015年成立的中拉论坛，中国与发展中国家的合作机制日益成熟、合作层次日渐丰富、合作内容不断深入，政治和军事类外交风险出现的可能性大幅度降低，但由交往密度增加导致的经贸和人文摩擦正迅速增多，从而使经济、人文类外交风险持续上升。

需要注意的是，各地区国家也可根据发展水平进一步加以细分。总体上，各地区内更为发达的国家与中国出现政治和军事类外交风险的可能性更高，

地区内相对落后的国家与中国出现经济和人文类外交风险的可能性更高。因此，中国所面临的外交风险不能简单地通过定性方法加以笼统概括，这也进一步凸显了外交预警模型建设的重要性。

二、中国外交风险预警模型建构的外部参照

自1966年美国社会学家罗蒙德·鲍尔(Raymond A. Bauer)出版《社会指标》^①一书以来，各类早期预警模型迅速兴起，并逐渐从最初的经济、卫生、自然灾害等领域，向社会、安全、暴力冲突等领域扩散，日益成为集体决策必须考虑的因素之一。对中国而言，理解早期预警的基本概念与操作方式，汲取早期预警模型发展的经验与教训，并借鉴早期冲突与外交预警和响应的相关模型，发展自身的独特模型十分重要。

(一) 早期预警和响应的理论与模型发展

早期预警和响应被认为是一个阻止各类危机以保护人民生命的手段，是就潜在冲突或危机的爆发、升级和复发发出预警信号，深化决策者对冲突或危机的原因、发展和影响的理解，并提出响应方法的一个连续过程。顾名思义，早期预警和响应模型包含早期预警和早期响应两个要素。所谓早期预警就是围绕各类议题通过定量、定性或混合方法实现系统性的数据收集、分析和/或提出建议的过程，包括风险评估和信息共享。^②一般而言，早期预警包括三个要素：一是对正出现的威胁风险的时间与规模进行评估；二是分析这些威胁风险的性质并描述可能的场景；三是与决策者就早期预警分析进行沟通。^③与此相应，早期响应是指在想象的风险转化为威胁的各个阶段所展开的旨在减少、消除或改变风险的各种努力。早期预警和早期响应存在多个相互关联的环节，而数据收集、处理、分析等贯穿整个过程。^④

^① Raymond A. Bauer, *Social Indicators*, Massachusetts: The MIT Press, 1967.

^② Alexander Austin, "Early Warning and the Field: A Cargo Cult Science?" *Berghof Handbook*, Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004, p. 2.

^③ Lawrence Wocher, "The Effects of Cognitive Biases on Early Warning," paper presented at the International Studies Association Annual Convention, March 29, 2008, p. 3, <http://www.usip.org/specialists/bios/current/docs/effects.pdf>.

^④ Alexander Austin, "Early Warning and the Field: A Cargo Cult Science?" p. 23.

经过 40 余年三个阶段的发展后，早期预警和早期响应的模型建构已日益全面和完整。第一阶段是 20 世纪 60 年代以经济风险为主的早期预警活动，这一阶段的发展既受到当时重视经济增长进而强化经济风险预警意识的影响，也得益于经济学本身的定量研究方法日益成熟的技术条件。当时较具代表性的经济风险早期预警模型包括美国的哈佛景气动向指数和先行指数以及日本经济企划厅提出的景气动向指数等。第二阶段是 20 世纪七八十年代，风险预警逐渐向社会、政治、生态等其他与经济高度关联的领域扩散，理查德·艾斯特斯（Richard Estes）和约翰·摩根（John Morgan）于 1976 年提出了一个相对完整的国家不稳定衡量指标体系，^① 而定量研究技术的深入发展使 20 世纪 80 年代提出的诸多风险早期预警模型的可操作性大为增强。^② 冷战的结束推动早期预警和响应模型建设进入第三阶段，即全球系统性预警和响应时期，以联合国、世界银行、国际货币基金组织等为代表的国际组织围绕社会、经济、卫生及环境建立了大量风险早期预警和响应模型。

早期预警和早期响应模型的发展呈现四个重要特征：一是从相对短期的重在治标的操作性预警，逐渐向相对长期的旨在标本兼治的结构性预警及更为全面的超越特定国家或地区的系统性预警发展；^③ 二是从单一领域、单一视角向日益全面的领域、视角方向发展，特别是逐渐从经济学向社会学、政治学、管理学、环境科学、系统科学等综合性预警方向发展；三是研究方法经历了从定性到定量再到定性定量相结合的方法的发展，预警模型的可计算性、可操作性不断强化，越来越强调数据收集、处理和分析的重要性；四是从最初单纯强调预警向预警与响应并重的方向发展，强调预警对象、响应针对性等的重要性。

尽管可追溯到 20 世纪 50 年代的情报和军事侦察努力，但与其他领域的早期预警和响应模型的建设相比，外交、安全领域的早期预警和响应模型的

^① Richard J. Estes and John S. Morgan, "World Social Welfare Analysis: A Theoretical Model," *International Social Work*, Vol. 19, No. 2, 1976, pp. 3-15.

^② 转引自鲍宗膏、李振：《社会预警与社会稳定关系的深化——对国内外社会预警理论的讨论》，《浙江社会科学》2001 年第 4 期，第 109-113 页。

^③ Barnett R. Rubin and Bruce D. Jones, "Prevention of Violent Conflict: Tasks and Challenges for the United Nations," *Global Governance*, Vol. 13, No. 3, 2007, pp. 391-408.

建设仍相对较晚,到20世纪80年代,联合国难民事务高级专员开始预测政治性的人道主义危机,1994年的卢旺达种族大屠杀则是当代意义上的冲突早期预警和响应模型建设的主要触发事件。自那以后,国际上逐渐发展出三代冲突早期预警模型,每一代都有所差异且各有所长,形成目前三代模型并存的格局。第一代冲突早期预警模型形成于20世纪90年代后半期,基本上集中于冲突预测并为决策提供分析和支持。第二代冲突早期预警模型则更接近其所关注的地区,增设了现场监控人员或协调人员,在关注预测和分析的同时,也开始对早期响应有所涉及。自2003年出现的第三代冲突早期预警模型具有当地化特点,现场监控人员与响应者的角色往往由同一行为体扮演,其关注的核心是如何有效利用当地的具体信息,根本目标仍是预防特定地区的暴力冲突。^①

为更好地构建外交风险早期预警和响应模型,需进一步识别冲突或安全类早期预警和响应模型的类型差异。尽管并未形成统一认识,但对冲突早期预警和响应模型分类主要有以下方法:一是以模型建构行为体的性质为标准,将其分为政府型、国际组织型、研究型(包括学术、非政府组织和智库)以及私营型;^②二是依据方法论可分为定量、定性和混合模型;三是根据使用目的分为早期预警模型和政策模型;^③四是依据功能范畴,分为条件与因果模型(conditional and causal models)、预测模型(predictive models)和总体风险与能力模型(general risk and capacity models);^④还有学者从应然角度,分为相关性模型(correlation models)、顺序模型(sequential models)、链接模型(conjunctural models)和响应模型(response models)。^⑤笔者认

^① Patryk Pawlak and Andrea Ricci, eds., *Crisis Rooms: Towards A Global Network?* Paris: European Union Institute for Security Studies, 2014.

^② Frederick Barton and Karin von Hippel, "Early Warning? A Review of Conflict Prediction Models and Systems," *PCR Project Special Briefing*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2008.

^③ David Nyheim, *Can Violence, War and State Collapse be Prevented? The Future of Operational Conflict Early Warning and Response*, Paris: OECD/DAC, 2008.

^④ Monty G. Marshall, "Fragility, Instability, and the Failure of States: Assessing Sources of Systemic Risk," *Center for Preventive Action Working Paper*, New York: Council on Foreign Relations, 2008, pp. 9-11.

^⑤ Suzanne Verstegen, "Conflict Prognostication: Toward a Tentative Framework for Conflict Assessment," *Clingendael Institute CRU Occasional Paper*, 1999.

为，上述分类方法均有可借鉴之处。首先，中国的外交风险早期预警和响应模型应当由相对更了解情况的智库创建，并为政府所用，特别是为政府冲突预防和早期响应的决策提供信息和决策输入。其次，中国的外交风险早期预警和响应模型应当结合定量与定性方法，同时兼顾早期预警和早期响应两种功能。再次，中国的外交风险早期预警和响应模型也应当在提供预警和响应的基础上，通过积累发现风险的因果关联尤其是要识别风险转化为威胁或危机的门槛或临界点。最后，中国的外交风险早期预警和响应模型应当基于历史趋势而发展其预测能力，同时重点强调外交对象国及双边关系等的诸多条件与因果关系。

（二）可参考的早期预警和响应模型

对中国外交风险早期预警模型的建构而言，可参照的模型主要来自两个方面（表 2），一是对具体国家自身状况的判断及由此带来的外交启示，二是直接关注外交关系的模型（尽管数量相当少）。

第一，目前国际上已有不少涉及对象国内部政治、经济、社会状况的早期预警和响应模型，其中绝大多数都以判断对象国稳定与否为核心，最为典型的是“失败国家”或“脆弱国家”指标。其中较为重要的有以下几个。

一是美国系统和平中心（Center for Systemic Peace）提出的一系列评估各国政治稳定、社会冲突等的指标。系统和平中心成立于 1997 年，旨在对全球体系条件下的政治暴力进行研究。该中心对世界上主要国家的政治行为加以监控，对所有与国家失败、政治暴力等相关的发展加以汇总并提出预警，2014 年覆盖的国家有 167 个。^① 系统和平中心主要有四个数据库，包括武装冲突与干预数据库（Armed Conflict and Intervention database, ACI），其中最重要的指标体系是政治不稳定指标（Political Instability Index），该指标体系对 1955—2015 年期间全球的国家失败问题加以研究；政体五（Polity V）数据库，它对各国自 1800—2015 年期间的政治体制发展和转型加以统计分析；国家脆弱性指标（State Fragility Index）；印度冲突数据库。

^① “Our Mission,” Center for Systemic Peace, <http://www.systemicpeace.org/mission.html>.

表 2 外交风险预警的主要可参照模型

创建方	模型名称
欧盟	冲突结构性风险清单 (Checklist for Structural Risks of Conflict)
	武装冲突风险评估定量全球模型 (Quantitative Global Model for Armed Conflict Risk Assessment)
德国发展署 (GIZ、BMZ)	和平与冲突评估 (Peace and Conflict Analysis)
荷兰外交部	稳定评估框架 (Stability Assessment Framework, SAF)
	脆弱国家评估框架
	冲突与政策评估框架
	脆弱国家评估方法
经合组织 (OECD)	NiGEM 模型
美国	转型冲突分析跨部门共同框架 (Common Inter-Agency Framework for Conflict Analysis in Transition)
美国国际开发署 (USAID)	冲突评估框架 2.0 版
英国国际发展部 (DFID)	战略冲突评估 (Strategic Conflict Assessment)
世界银行	世界治理指标 (Worldwide Governance Indicator, WGI)

资料来源：笔者自制。

尽管系统和平中心的使命看似中立和客观，但其建立之初的核心使命是为美国外交决策提供预警性研究，特别是目前已更名为政治不稳定工作组 (Political Instability Task Force) 的国家失败工作组 (State Failure Task Force)。该小组以经验研究为基础，对自 1955 年以来主要国家的政治不稳定加以解释，主要应用逻辑回归、网络分析、事件历史模型等方法。尽管数据量很大，但“只有少数变量、没有复杂互动的相对简单的模型，就能基于历史数据准确分析地区内 80% 甚至更多的不稳定和稳定国家”。^① 还需要指

^① Jack A. Goldstone et al., “A Global Forecasting Model of Political Instability,” Political Instability Task Force Phase V Findings, George Mason University Center for Global Policy, 2005,

出的是，政治不稳定工作组所确立的全球性模型，很大程度上也能够适用于地区层面，如撒哈拉以南非洲。同时，尽管有的变量影响力并不明显，但由于涉及主权国家的政治敏感性问题的，如政权类型、政府性种族清洗、地方分裂、领导人在位时间等，这些因素对早期预警和响应而言也非常重要。

二是美国的脆弱国家指标（Fragile States Index, FSI），原名失败国家指标（Failed States Index, FSI），是由与美国政府和国会关系密切的美国和平基金会（Fund for Peace）所制作。它通过将社会科学技术与信息技术相结合，发展出一套冲突评估系统工具（Conflict Assessment System Tool, CAST），每年依据 12 项指标对全球 177 个国家进行国家脆弱程度排名，其评估结果由《外交政策》（*Foreign Policy*）杂志发布。脆弱国家指标共 12 个，分为三类：社会性指标主要包括人口增长、难民和国内流离失所者（internally displaced person, IDP）、社会不满团体及人民抗争；经济性指标则由群体性发展不均衡和经济快速下跌两个指标组成；最重要的是政治性指标，涉及国家合法性、公共服务质量、人权侵犯、安全机构、政党派系、外部介入等。脆弱国家指标以 150 多份国内和国际媒体报告为基础，每月对其研究所覆盖的国家进行打分（0—10），最终形成年度得分。得分越高，国家脆弱性越高，120 分为峰值，90 分即达到脆弱国家预警线。^① 脆弱国家指标自 2005 年起发布，很大程度上是在美国遭受“9·11”恐怖袭击后，认识到所谓失败国家或脆弱国家是对美国国家利益的重大威胁的基础上而展开的，因此其对外交风险的早期预警和响应的意义不言而喻。

三是国际危机小组（International Crisis Group）每月更新的《危机观察》（*Crisis Watch*）。^② 国际危机小组在早期预警和响应领域被认为是一个成功案例，它主要通过田野调查收集相关预警信息。国际危机小组于 1995 年由时任世界银行副行长马克·布朗（Mark Malloch Brown）及少数美国前外交官共同创建，旨在通过预警致命冲突，推动战争的预防，塑造更为和平的世界。国际危机小组最具影响力的早期预警和响应产品是《危机观察》，该出

<http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/PITFglobal.pdf>.

^① 有关脆弱国家指标的情况，可参见其网站 <http://fsi.fundforpeace.org>。

^② 有关《危机观察》的情况，可参见其网站 <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch>。

刊物每月就各类全球冲突提供最新跟踪信息，事实上是为决策者、媒体、企业、公民社会及感兴趣的公众提供的早期预警榜单。《危机观察》于每月初出版，围绕全球 70 余处冲突、危机及脆弱国家提供简短和单独的月度更新，对每个案例或恶化或改善等作出趋势性评估，就新危机或危机升级等作出预警，并围绕早期冲突预警和应对提出政策建议。该指标自 2003 年 9 月推出以来，成为整个国际危机小组最受欢迎的产品，对于各种类型的行为体而言都具有重要的参考价值。

四是世界银行的世界治理指标。^① 该指标从六个方面对全球超过 200 个国家和地区自 1996 年以来的治理情况进行排名。这六个要素包括：公众意见与政府问责、政治稳定与暴力水平、政府效率、管治质量、法治、腐败程度。该指标于 1999 年创建，对外交风险预警和响应有着重要的参考意义。

第二，与聚焦对象国内部稳定或风险的早期预警和响应努力相比，对外交风险的直接预警还远远不够。目前，此类指标主要有两个。

一是旨在为加拿大政府提供信息的国别外交指标（Country Indicators for Foreign Policy, CIFP），它由加拿大卡尔顿大学（Carlton University）负责研发。^② 该指标是迄今为止最全面的政策导向型项目，评估良治与民主进程及暴力冲突和脆弱国家风险的能力。它涵盖六类结构性指标，即法治、人权、政府透明度和问责、政府与市场效率、民主参与、政治稳定与暴力。结构性指标通过指标化方法加以评估，从而得出各国的国家风险水平。目前，国别外交指标项目有三套评估体系，即冲突风险评估、治理与民主进展、失败和脆弱国家评估。国别外交指标项目所确立的早期预警和响应模型对东非地区组织伊加特（Intergovernmental Authority on Development, IGAD）建立其冲突早期预警和响应机制（Conflict Early Warning and Response Mechanism, CEWARN）有重要影响，后者的很多社会、政治和经济指标是在效仿前者的基础上建立的。

二是美国国务院发布的基于各国与美国在联合国的投票一致性及其程度的指标，它每年发布一份《联合国投票实践》（Voting Practice in the United

^① 有关世界治理指标的情况，可参见其网站 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>。

^② 有关国别外交指标，可参见其网站 <http://www4.carleton.ca/cifp/>。

Nations) 报告 (自 1984 年起正式发布, 到 2016 年已经连续发布 32 年)。这一报告是迄今为止少有的对外交一致性的评估报告, 尽管其方法相对简单, 即比较每个国家与美国在联合国大会和安理会的投票是否一致, 特别是在对美国而言重要的议题上投票是否一致。该报告对评估美国与他国外交关系、预测潜在的外交风险等有重要意义, 也是建构中国外交风险早期预警和响应模型的一个重要参照。^①

三、中国外交风险预警的基本模型

建构全面、有效的外交预警模型对中国外交而言非常必要, 同时也有其现实可能性。在国内, 指标化治理方法^② 正逐渐普及并催生一系列安全风险预警模型, 特别是商业性预警模型; 在国际上, 大量相对成熟的早期预警和响应模型也可以为中国外交预警模型建构提供重要参照。总体而言, 中国外交预警模型的根本目的是就中国与他国外交摩擦、外交纠纷乃至外交冲突的潜在可能发出及时、准确的预警信号, 并根据潜在风险的性质、类型和具体征兆提出针对性强、可操作性强的响应建议。与现有的多数早期预警模型一样, 中国外交预警模型的建构也应遵循简单、可衡量、一致和准确四个基本要求。另外, 中国外交预警模型还应该包括三个核心要素: 一是参照国际上主要的早期预警与响应模型, 重点聚焦对象国的内部稳定, 建构“对象国国别稳定指标”; 二是注重其对中国外交的影响, 建构“双边关系稳定指标”; 三是应顾及中国崛起的体系效应, 建构“多边关系稳定指标”。

(一) 对象国国别稳定指标

中国外交对象国的内部稳定程度是决定中国与该国的外交风险高低的根本要素。事实上, 美国、英国、德国、荷兰等西方发达国家建立脆弱国家或失败国家指标正是为了服务于其外交决策。但对中国而言, 由于中国始终

^① 2000 年以来的《联合国投票实践》报告, 可参见美国国务院网站, <http://www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm>。

^② 有关指标化治理方法的讨论, 参见张春: 《G20 与 2030 年可持续发展议程的落实》, 《国际展望》2016 年第 4 期, 第 34-36 页。

坚持不干涉内政原则，因此对象国的内部稳定不能成为中国外交风险预警的唯一指标。参照既有的对象国风险预警模型，结合中国外交的特殊性，中国外交风险预警模型中的对象国国别稳定指标可由政治、经济、社会与外交共计六个具体指标构成。

指标 1：政治制度稳定性。该指标旨在判断对象国政治制度的中长期走势，即该国政治制度在未来发生变更的可能性。该指标衡量的重点不是对象国实行的政党制度，即一党制、两党制或多党制，也不是该国实行的选举制度，即定期选举或事实上的领导人终身制，而是对象国在可预期的未来，其现行政治体制发生重大变化的可能性。例如，非洲很多国家实行总统两任制，但经常出现试图突破这一任期限制的案例。所有这些因素都意味着政治制度的改变可能导致重大的政治、经济和社会后果，进而使中国面临重大外交风险，这种风险可能会巩固现行双边关系，但更可能会使既有双边关系面临重大调整的压力。

指标 2：外交政策稳定性。这一指标与指标 1 密切相关，但其更关注领导人的更替情况。如果领导人发生更替，无论其基本政治制度是否变化，外交政策都可能进行调整。因此，该指标主要依据对象国政府或领导人选举或换届时间是否临近来衡量外交政策的稳定性。距离领导人选举或换届时间越近（包括换届前和换届后），外交风险发生的可能性越高；反之则越低。

指标 3：经济发展稳定性。如果一国经济发展稳定，将有助于维持甚至强化该国国民对自身国家发展的信心，因此与他国发生外交摩擦或冲突等的风险可能降低；反之，如果一国经济发展不稳定，该国国民可能对国家发展产生心理焦虑，进而放大与他国经济关系中的各种矛盾，从而诱发重大外交风险。

指标 4：贫富差距变化趋势。一国的贫富差距拉大，一方面，可能加剧政治、社会分裂，从而对该国外交产生重要影响；另一方面，也可能导致普通民众将经济困难归咎于外国的经济竞争，这对经济上仍保持快速崛起态势的中国来说，也存在潜在的外交风险。

指标 5：经济结构转型速度。一国如果处于快速的经济转型时期，其政

府和普通民众对与外部世界的经济关系可能更加敏感,进而导致出现外交风险的可能性上升。对国别经济结构转型速度的衡量,主要考察其第一、第二和第三产业在整个国民生产总值中所占比重的变化态势。

指标 6: 外交政策支持度。该指标直接显示对象国民众对其国家外交政策的总体支持程度,可通过主要报刊、民意调查等获得相关数据。

上述六个指标共同构成对象国国别稳定指标,但考虑到不同要素的重要性也不相同,在模型建构中应对政治、经济和社会指标赋予不同的权重。具体而言,考虑到中国经济快速崛起,中国与对象国经济联系及外交政策的特殊性,可赋予政治和经济类指标更高的权重,而赋予指标 6 略低的权重。

(二) 双边关系稳定指标

美国、英国等发达国家的外交早期预警和响应主要基于对象国的稳定水平,较少考虑相互间关系的稳定程度,因此表现出明显的强权主义或单边主义倾向。中国仍是一个崛起中的国家,对外交风险的评估、预警和响应必须充分虑及外交关系的相互性,这不仅包括双边关系,也包括三边乃至多边关系的稳定性。惟有如此,中国的外交风险早期预警和响应才可能更为有效、更为合理,且更有利于中国的可持续崛起。在考虑外交关系相互性方面,双边关系稳定性显然比多边关系的稳定性更为重要,因为前者直接涉及中国与对象国的关系,指标设计需覆盖政治外交、经济合作、军事交流和人文交流四个领域。

指标 7: 外交相似度。这一指标用于衡量中国与对象国的政治外交关系。它由静态和动态要素共同构成。静态要素主要包括以下三个方面:一是双边关系中是否存在历史遗留问题或争端,如领土领海纠纷或民族关系史认识分歧等;二是对象国是否是中国的伙伴关系国,如战略合作伙伴、全面战略合作伙伴等;三是双方是否签署了有助于降低外交风险的各类协议,如罪犯引渡条约、危机预防协定,是否建立了海外公民保护机制等。动态因素主要由两个方面组成,一是对象国在联合国大会、联合国安理会一般性议题及与中国相关的重要议题上的投票立场与中国的接近程度;二是连续五年国家领导人互访情况的演变趋势。

指标 8: 经济合作牢固度。这一指标用于衡量中国与对象国的经济合作紧密程度。同样, 经济合作牢固度指标也可分为静态和动态两个方面。静态要素包括: 一是针对双边经贸关系的促进措施, 如是否签署了避免双重征税协定、双边投资保护协定以及是否达成或正讨论达成自贸区安排; 二是对象国是否处于中国提出的“一带一路”倡议框架内。动态要素包括五个方面: 一是贸易增长, 包括纵向历史比较的双边贸易增长率, 横向比较双边贸易额在中国与对象国对外贸易总额中的比重变化, 以及贸易增长与双方经济增长的比较等; 二是贸易结构, 衡量贸易结构与对象国的经济产业结构的匹配情况; 三是投资增长, 包括纵向比较双边投资增长率, 横向比较双边投资总量占各自对外投资总量的比重变化, 以及五年投资额增长率与经济增长率的比率; 四是投资结构匹配度, 即投资的部门分配与对象国经济结构的匹配情况; 五是经济纠纷、摩擦, 衡量当年与上一年所发生的经济纠纷、摩擦事件总量的变化情况。

指标 9: 安全交流密切度。军事交流与合作是两国外交关系紧密程度的重要指标, 对衡量外交风险也有重要意义, 但困难在于较难获取数据。安全交流密切度指标同样由静态与动态要素组成。其中, 静态要素包括两个方面: 一是两国是否设有武官处, 是否有正式的军事交流机制; 二是两国是否存在迄今仍被时常提及的武装冲突或战争历史。动态要素也包括两个方面: 一是以连续五年为周期考察军事交流水平, 即最近一个五年周期与上一个五年周期相比, 军事交流密切程度的变化; 二是以连续五年为周期考察军事冲突或紧张水平, 即最近一个五年周期与上一个五年周期的军事冲突或紧张水平的变化。

指标 10: 人文交流密切度。这一指标是衡量两国人文社会关系的紧密程度。人文交流是否紧密往往也是外交关系是否密切的重要指标。衡量人文交流密切度指标的要素包括三个: 一是双方留学生人数增速, 即从一定周期观察双方留学生人数的增长速度, 考察人员交流情况; 二是双方人文交流机制与重要事件, 有无固定的人文交流机制, 每年的人文交流活动数量的变化情况, 包括大型人文交流会议、论坛、国家年、文艺团体互访等; 三是对双

边关系的舆情变化进行量化并加以计算。

考虑到上述四个指标对中国与对象国外交关系的影响是不同的，因此也必须对其进行权重赋值。总体上，对不同对象国的指标权重差异主要体现在其对中国崛起的政治、文化和军事安全的态度方面。具体而言，美欧等发达国家和中国周边邻国对中国崛起更为担忧，当然它们之间也存在差异，而不相邻的发展中国家对中国崛起总体上不太担忧，有的国家甚至欢迎中国在政治、安全和文化领域发挥更大作用。因此，可将对象国分为两类，即欧美国家和邻国、发展中国家。对发展中国家，四个指标的权重赋值可相对平均；但对欧美发达国家和邻国，则应适度降低经济指标的重要性，相对平衡地突出政治、军事和人文交流的重要性。

（三）多边关系稳定指标

中国外交潜在的风险可能来自对象国本身，也可能来自双边关系，还可能来自第三方或多方。因此，要对中国外交风险进行预警，也应虑及多边关系对双边关系造成的潜在冲击。多边关系影响双边关系的渠道主要是三个层次：一是体系层次，如整体的国际政治、经济、安全形势或体系性突发事件；二是多边国际组织层次，如中国与对象国及其他各方在联合国的互动；三是多边国家关系，如印度对中国与巴基斯坦关系的影响，或美国对中日关系的影响。考虑到体系层次对几乎所有双边关系都存在相似的影响，因此不必将其纳入多边关系稳定指标加以衡量。这样，衡量多边关系稳定程度的具体因素主要有两个。

指标 11：国际组织内互动密集度。这一指标主要衡量对象国与中国在多边组织内的互动情况，从其密集度判断双边关系的稳定度或外交风险。对象国与中国在国际组织内的互动越频繁，第三方导致的外交风险就越低；反之，则外交风险越高。需要指出的是，衡量国际组织内互动频率非常复杂且数据量庞大，为简化计算，可通过两个要素加以衡量：一是对对象国与中国参与的国际组织数量比，这是一个静态衡量多边关系对中国外交风险的要素。二是对对象国与中国在两国之外第三地参加国际组织会议期间，代表团团长会见数量与共同参与的会议数量的比较。

指标 12: 第三国制造麻烦。这一指标用以衡量关键第三方对中国与对象国的关系造成外交风险的可能性。考虑到多边关系往往难以衡量,可将其简化为仅关注最为重要的第三方,具体涉及的要素包括:一是对象国与体系内主要大国的正式/非正式结盟关系,或前殖民地国家与其殖民宗主国关系;二是对象国的主要盟友或殖民宗主国的对华友好程度;三是对象国与中国的双边关系是否涉及前者主要盟友或殖民宗主国的重要利益。

将上述对象国国别稳定指标、双边关系稳定指标和多边关系稳定指标相结合,并赋予不同的权重,可大致得出中国外交风险预警的基本模型。这一模型兼顾国别、双边和多边(全球)三个层次,避免了相关国际模型仅聚焦国别稳定度的偏颇,也凸显了中国崛起这一特性对外交风险的重要意涵,更能从学理上为早期预警和早期响应模型及机制体制的建设作出贡献。

结 束 语

自 2016 年以来,反全球化运动日益凸显,这使各国均面临更为严峻的外交风险。另外,快速崛起这一进程也使中国面临的外交风险尤为突出。因此,中国急需建立健全早期预警和早期响应体系,其中外交风险预警模型的建构是核心。笔者尝试以早期预警与响应模型建构的既有方法论和模型为基础,结合中国外交的特殊性,提出中国外交风险预警的基本模型。但是,这一努力仍是基础性的。下一阶段,仍需围绕数据库建设、实证案例检验、方法论与模型优化等展开研究。同时,中国外交风险预警模型的建构对推动中国特色外交理论的方法论和要素的完善和深化,实现中国国际关系理论历史—哲学方法与科学行为主义方法的更好平衡,均有重要的理论和现实意义。

[收稿日期: 2017-02-24]

[修回日期: 2017-03-24]

[责任编辑: 石晨霞]

“一带一路”框架下中国的 清洁能源外交*

——契机、挑战与战略性能力建设

李昕蕾

【内容提要】 清洁能源外交是为了保障国家绿色能源安全并推进能源转型，实现区域清洁能源善治，以及构建国际能源治理新秩序所采取的外交协作战略。中国的“一带一路”建设为加快清洁能源产业“走出去”注入了内部动力，沿线国家的绿色能源发展需求不仅是清洁能源外交的外部推力，也创造了资源互补、产能优化及绿色融资平台，这些都为中国清洁能源外交提供了新契机。针对目前清洁能源外交面临的政治经济安全风险、大国地缘博弈、生态脆弱性挑战以及政策标准的差异性等各种制约性因素，中国应全方位提升战略性能力建设，分别从绿色外交实力、制度性能力、资源协调能力、绿色金融引领力以及话语性能力这五个方面来推动中国清洁能源外交，并以此为契机推进“一带一路”绿色命运共同体的建设。

【关键词】 一带一路 清洁能源外交 战略性能力 命运共同体 能源治理

【作者简介】 李昕蕾，山东大学政治学与公共管理学院副教授

【中图分类号】 F426.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0036-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703003

* 本文系 2015 年国家社科基金青年项目“中国清洁能源外交战略研究”（15CGJ010）的阶段性成果。

能源供应一般被视为国家发展过程中必不可少的“血液”。要实现能源的可持续发展,就要求大力发展以风能、太阳能、水能、生物质能以及核能为代表的清洁能源,开辟一条清洁、安全、高效的可持续性能源发展路径。自2009年以来,中国在风电、太阳能热、光伏发电、水电、新能源汽车等领域的装机容量和绿色投资均处于世界领先地位,并带动与之相关的上下游绿色行业随之快速发展,形成区域低碳辐射效应。2015年国家发展和改革委员会、外交部、商务部发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(下称《愿景与行动》)指出,中国应抓住自身在清洁能源领域的发展优势,大力推进与“一带一路”沿线国家的各类绿色能源合作。2016年9月,在G20杭州峰会上,清洁能源发展和绿色融资成为重要议题。2017年召开的德国G20系列会议,将发展绿色能源视为实现2030可持续发展目标的关键性路径。因此,清洁能源产业将成为推动国际能源合作迈向绿色低碳新里程的重要支点,也将为全球能源治理新秩序的构建提供不竭动力。“一带一路”清洁能源产业“走出去”的过程为中国清洁能源外交的全方位开展创造了有利条件,也是中国开展负责任大国外交不可缺少的一环。此外,清洁能源外交的有序推进不仅有利于促进中国清洁能源产业链的优化升级,助推地区层面能源供给侧的系统性革新,而且有利于提升中国在区域能源治理中的话语权和国际影响力,也将为推进“一带一路”区域能源转型及建设绿色能源共同体铺平了道路。

一、中国清洁能源外交的内涵与功能

自20世纪80年代以来,能源安全经历了从强调能源的“外部供应安全”到兼顾环境和社会影响的“内部使用安全”的转变。进入20世纪90年代后,可持续发展理念日益被引入各国的能源发展战略之中,基于应对气候变化危机,减少对化石能源的过度依赖,促进低碳经济发展和开发替代性能源的能源安全理念日益被国际社会广泛接受。^①特别是进入21世纪以来,以风能、

^① 李昕蕾:《国际政治中的国家学习机制与话语建构:中国能源安全观念的绿化及其对

太阳能、水能、生物质能等为代表的清洁能源在全球范围内快速发展，这为清洁能源发展与外交战略的融合提供了现实基础。以德国、美国为首的西方大国在推进双边和多边清洁能源合作，建立清洁能源国际组织，以及构建区域伙伴关系网络等方面均先行一步。

总体而言，清洁能源外交是指围绕清洁能源问题制定对外交往的路线、方针、战略以及开展对外交往活动，如开展政府间合作，签署双边或多边合作协议，处理危及国家利益的贸易摩擦和冲突，构建对话协调机制和制度性合作平台，拓展对外发展援助路径，等等。清洁能源外交的主要目标是保障国家绿色能源安全、推进能源全面转型、实现区域清洁能源善治以及构建国际能源治理新秩序。

相较于西方国家，中国是清洁能源发展领域的后起之秀，但经过一系列的可再生能源政策学习与创新，中国仅用了十年时间就实现了在清洁能源领域的超越型发展。自 2009 年以来，中国日益成为全球清洁能源领域的引领性国家，在清洁能源累计装机容量、设备制造、绿色投资以及市场发展方面均处于世界首位。截至 2014 年底，中国拥有 433 兆瓦清洁能源产能，年度产能是美国的近 4 倍（图 1）。2015 年，中国在清洁能源产业的投入已经超过美国和欧洲的总和。^① 这些都为清洁能源外交奠定了坚实基础。

2007 年，中国颁布了《可再生能源与新能源国际科技合作计划》，在互利合作、多元发展、协同保障的新能源安全观指导下开启了清洁能源外交的新局面。中国同西方大国的外交进入机制化提升阶段，2009 年成立了中美清洁能源联合研究中心（CERC），2010 年成立了中欧清洁能源中心（EC）。随着新兴国家的崛起，中国同金砖国家之间的合作也逐渐加强，同时将清洁能源列入国家援助计划的重点领域，推进南南合作模式的不断创新。自 2013 年以来，清洁能源外交日益同中国的传统能源外交、周边外交、新型大国关系建设等紧密结合，融入各种多边合作机制，成为中国积极参与多维度全球治理以及全面推动“一带一路”建设的重要抓手。

能源和气候外交的影响》，《复旦国际关系评论》2013年第十二辑，第243-289页。

^① REN21 Secretariat, *Renewables 2016 Global Status Report*, Paris:Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, 2016, http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2016/10/REN21_GSR2016_FullReport_en_11.pdf.

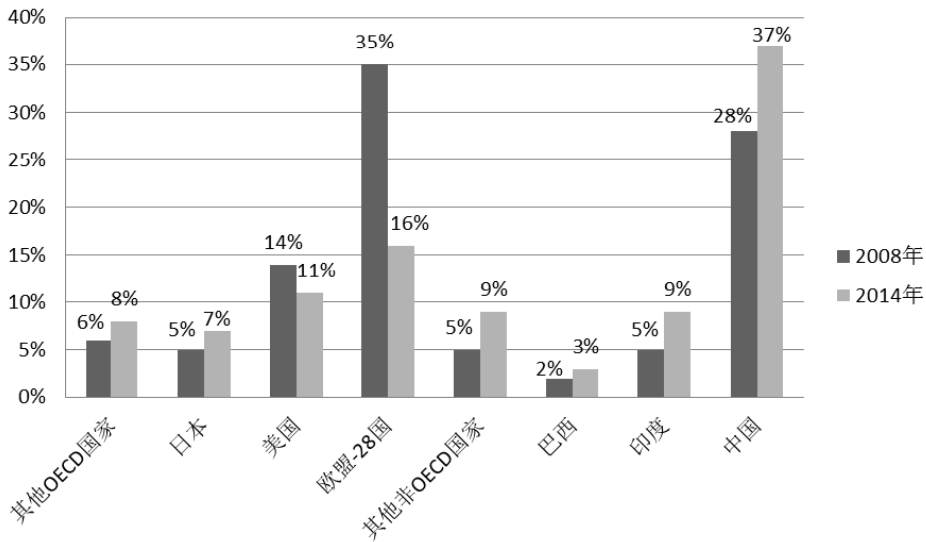


图1 全球非水能可再生能源年度产能比例（2008/2014年）

资料来源：根据 IEA, *Medium-Term Renewable Energy Market Report*, 2016 数据绘制。

总体而言，中国开展清洁能源外交的功能体现在以下三个方面：第一，清洁能源外交有助于在绿色能源利益共享基础上加强与周边国家的友好关系，特别是增进国家间亲和度和信任感。能源是一个国家经济发展和人民安居乐业必不可缺少的“血液”。虽然“一带一路”沿线国家拥有丰富的清洁能源，各国也急需利用这些资源发展国内经济，但由于缺乏技术、投资以及相关从业人员，在发展清洁能源方面存在各种问题。中国可以通过卓有成效的清洁能源外交来推进沿线国家的能源转型和清洁能源发展。例如，通过发展沼气、分布式风能和光伏等项目来彻底解决一些国家贫困地区的电力缺乏和能源接入问题，将清洁能源发展同当地的减贫、就业、环保和可持续发展联系在一起，直接改善当地人民的基本生活，以此来获得周边国家的认同和支持，并增强其对中国的亲近度与向心力。

第二，清洁能源外交有助于缓解严峻的地区能源地缘安全局势。以石油和煤炭为代表的传统化石能源因其储量的有限性和分布的非均衡性成为各

国地缘政治布局和争夺的重要目标，能源地缘纷争日益成为地区冲突乃至战争的导火索。^① 相比之下，清洁能源代表了能源的可持续发展，其供给量很大程度上取决于风机、太阳能光板及储能入网等技术的革新，具有明显的“去地缘化”特性，这有助于各国在追求能源安全的过程中跳出“零和竞争”的窠臼。因此，清洁能源外交从各国的长远利益出发，更容易实现“多边共赢”。

第三，清洁能源外交有助于彰显中国负责任大国形象，并体现道义性引领力。作为占全球温室气体排放 1/4 以上的发展中大国，中国在全球气候治理中承担的大国责任日益增加；与此同时，作为世界上能源消耗第一大国，中国在全球传统能源治理格局中却处于较为边缘的地位，话语权有待提升。而清洁能源外交不仅有助于增强中国在世界能源和气候治理格局中的灵活主动性，也有助于提升中国的国家形象，特别是为“南南合作”的开展提供新路径。例如，2010—2012 年，中国已为 58 个发展中国家援建了包括风能、光伏、沼气设备在内的 64 个清洁能源利用项目。^② 2015 年 9 月，国家主席习近平在联合国宣布出资 200 亿元建立“中国气候变化南南合作基金”，其中清洁能源项目已经成为帮助其他发展中国家向绿色、低碳、气候适应型经济转型的重要方式。

二、“一带一路”建设是清洁能源外交的重要机遇

“一带一路”建设是中国在经济新常态背景下拓展对外合作和规划外交战略的核心，它不仅有利于改善中国的外部环境，还有利于推动构建互利共赢的地区命运共同体。在中国政府颁布的《愿景与行动》中，着眼于沿线国家生态环境保护和绿色产业发展的“绿色丝绸之路”建设已日益受到重视。清洁能源国际合作和“南南援助”为中国开展相应的清洁能源外交提供了重要契机。

^① David Crikemans, “The Geopolitics of Renewable Energy: Different or Similar to the Geopolitics of Conventional Energy?” *ISA Annual Convention*, Canada, 2011.

^② 《中国的对外援助（2014）》，新华网，2014 年 7 月 10 日，http://news.xinhuanet.com/2014-07/10/c_1111546676.htm。

(一) “绿色产业走出去”为清洁能源外交注入动力

近年来，国内清洁能源的快速发展为“一带一路”中的“绿色产业走出去”奠定了基础。2015 年，国家发改委、外交部、商务部联合发布的《愿景与行动》明确将清洁能源视为构建“绿色丝绸之路”的重要依托，旨在根据优势互补和互利共赢原则来推进并强化沿线国家在清洁能源技术和产业领域的深入合作，利用中国的优势来推进地区能源绿色转型及 2030 可持续发展目标的实现。此外，全球清洁能源产业发展态势良好，国际投资前景广阔，“一带一路”沿线国家对清洁能源的关注度和投资量均不断攀升（表 1）。这些因素均为清洁能源外交奠定了较好的基础。

表 1 美洲地区与“一带一路”地区可再生能源投资量对比（单位：10 亿美元）

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015 总额
美洲地区	美国	5.6	11.9	29.1	33.2	35.5	23.9	34.7	49.1	40.6	35.3	37.0	44.1	64
	巴西	0.8	3.1	5.2	11.4	11.8	7.9	7.2	10.2	7.7	4.4	8.0	7.1	
	其他美洲国家	1.7	3.3	3.7	5.0	6.1	5.5	12.0	9.3	10.1	12.0	13.3	12.8	
“一带一路”地区	欧洲	24.8	33.3	46.9	66.8	81.8	82.7	113.4	122.9	89.0	60.0	62.0	48.8	222
	中东和非洲	0.6	0.8	1.1	1.8	2.3	1.6	4.1	3.0	10.2	9.3	7.9	12.5	
	中国	3.0	8.3	11.2	16.7	25.6	38.8	39.6	47.4	61.7	62.0	87.8	102.9	
	印度	2.7	3.0	4.9	6.7	5.6	4.3	8.8	12.8	7.8	6.6	8.3	10.2	
	其他亚洲国家	7.3	9.0	10.0	12.4	13.6	13.9	19.3	23.8	30.2	44.4	48.8	47.6	

资料来源：FS-UNEP, *Global Trends in Renewable Energy Investment 2016*, FS-UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance, 2016.

根据国际能源署（IEA）2016 年报告，在气候变化“450 情景”中，^① 预

^① 《2008 世界能源展望》首次对“450 情景”进行了详细阐述，它是指将大气层中的温室气体浓度控制在 450ppm 二氧化碳当量，以实现全球 2℃ 温控目标。

计 2040 年的发电量中近 60% 来自可再生能源，其中近半数来自风能和太阳能光伏。^① 中国在清洁能源技术研发上已经积累了相对丰富的经验，并逐步缩小同发达国家在关键领域的差距。^② 随着中国经济进入新常态，日臻成熟的产品技术和设备成本优势提升了中国清洁能源产业的竞争力，“一带一路”为“清洁能源产业走出去”提供了难得的历史机遇。通过充分利用国内外“两个市场”和“两种资源”来不断整合区域性清洁能源优势资源，在维护地区可持续发展的同时提升中国在全球清洁能源供应链中的地位。2015 年，中国广核集团率领包括金风科技、东方电气、上海电气等多家清洁能源和电力企业赴哈萨克斯坦推介核电和清洁能源技术和项目。在了解到中国清洁能源的发展优势和竞争力之后，哈萨克斯坦国家原子能公司与中国广核集团签署了开发清洁能源合作谅解备忘录。2016 年 3 月，由中国产业海外发展协会承办的亚洲太阳能产业合作论坛召开，外交部亚洲司、“一带一路”工作领导小组办公室、国家发改委外资司、各国使馆等 100 多家机构的 200 名代表均出席会议，共同推动清洁能源外交的平台构建和实践。

（二）沿线国家的绿色能源发展需求助推中国的清洁能源外交

“一带一路”沿线覆盖亚、欧、非三大洲数十个国家，其中多数国家是城市化或工业化处于起步或加速阶段的发展中国家。还有像巴基斯坦、缅甸、尼泊尔等经济发展水平较低、电网等基础设施建设落后、面临能源发展两难困境的国家。一方面，这些国家的快速工业化使其对能源的需求大幅增加；另一方面，由于资金和技术的短缺，导致这些国家的能源可获性较低，自身的清洁能源资源也未得到充分开发。根据世界能源理事会 2016 年报告，全球仍有 12 亿人口无法获得电力供应，其中大部分分布在“一带一路”沿线的亚、非发展中国家。因此，这些沿线国家迫切需要提升自身的清洁能源开发能力，从而更有效地应对环境容量紧迫、能源安全威胁以及国内可持续发展等问题。目前，沿线大部分国家均提出了自身的清洁能源发展目标和支持性政策，这为国际清洁能源合作提供了契机（表 2）。同时，也需要一种全

^① IEA, *World Energy Outlook 2016*, Executive Summary, 2016, p. 3.

^② IEA, *Energy Technology Perspectives 2015: Mobilizing Innovation to Accelerate Climate Action*, Executive Summary, 2015, p. 6.

方位的外交协调来加以推进，这为清洁能源外交的发展提供了重要动力。

表 2 “一带一路”部分沿线国家清洁能源支持性政策（2016 年）

“一带一路”不同区域国家	国家清洁能源目标	清洁能源规制性政策							清洁能源财政激励和公共融资政策				
		固定电价上网 FIT	清洁能源配额制 RPS	净计量/净计费	绿色交通规制	绿色热力规制	可交易的 REC	清洁能源项目招标	资金补贴, 贷款, 退费	投资生产免税优惠	销售、能耗增值等税费减免	能源生产	公共投资, 贷款或专款优惠
中国	R	R	●		●	●		●	●	●	●	●	●
中亚	哈萨克斯坦	●	●					●	●				
	塔吉克斯坦	●	●								●		●
	乌兹别克斯坦							●					
东北亚	俄罗斯	●	●					R	●				
	蒙古	R	●						●		●		
	日本	R	R					●	●	●	R		●
	韩国	●		●	●	R	●	●	●	●	●	●	●
东南亚	新加坡	R		●					●				●
	马来西亚	●	R	●		R					●		●
	泰国	R	R			R					●	●	●
	印度尼西亚	R	●	●		R			●	●	●		●
	缅甸	R									●		
南亚	菲律宾	●	R	●	●	●			●	●	●	●	●
	斯里兰卡	●	●	●	●	●			●		●	●	●
	印度	R	●	●	R	R	●	●	●	●	R	●	●
	孟加拉国	R							●	●	●		●
中东	巴基斯坦	●	R	●	●			●	●		R		
	伊朗	●	●							●		●	●
	约旦	R	●	●	●	●			●		●		●
	黎巴嫩	R		●							●		●
非洲	加纳	R	●	●	●	●		●	●		●		●
	阿尔及利亚	R	●						●	●		●	●
	安哥拉					●							●
	南非	●		●		R	●		●	●		●	●
肯尼亚	●	●	●		●			●			●	●	

注：●包括国家和地方层面的政策；R 政策修订过（一项或多项此类政策）

资料来源：在 REN21 报告基础上进行数据归类。REN21 Secretariat, *Renewables Global Status Report*, 2016, pp. 119-121.

2015年8月,在中国酒泉召开的第六届国际新能源博览会上,“一带一路”沿线36个国家的能源部官员积极参与,不仅介绍了各自的清洁能源发展情况,也表达了与中国开展合作的强烈愿望。例如,电力短缺问题已成为威胁泰国能源安全的重要因素,泰国政府已将清洁能源置于能源战略的首位,期待通过中泰合作在2020年将清洁能源在能源总量中的比例从2015年的13%提高到25%。巴基斯坦也希望利用中国的清洁能源科技推进其绿色发展。2015年2月,中国电力建设集团承建的巴基斯坦萨察尔风电项目在北京正式签署贷款协议,这成为“一带一路”中巴经济走廊建设的首个绿色融资项目。^①同时,“一带一路”沿线一些重要的石油输出国也开始重视能源转型,认识到“后石油时代”发展清洁能源产业的重要性,对同中国开展合作具有浓厚的兴趣。2014年,伊朗计划于2018年实现光伏和风电新增装机容量达5吉瓦,并明确表示欢迎中国投资者,伊朗政府将为20年的长期合作协议提供补贴。2016年1月,中国与沙特签署了《中国国家能源局与沙特阿卜杜拉国王核能及可再生能源城关于可再生能源合作的谅解备忘录》,旨在共同推进中沙在清洁能源开发和利用方面的互利合作。^②

(三) “一带一路”为清洁能源外交提供了多元合作平台

“一带一路”为清洁能源外交提供了一个资源互补、产能优化及绿色融资的发展平台。

第一,“一带一路”沿线国家清洁能源资源丰富,可因地制宜促进清洁能源合作开发。根据商务部2016年的统计,在中国对外投资额超过3000万美元的项目中,有65%与清洁能源和电网优化相关(图2)。中国可发挥在光伏、风电和水电等技术和产品上的优势,来带动沿线国家的绿色产业发展。例如,中国与东南亚各国在跨境河流水能综合利用上的合作;中国与俄罗斯在远东和西伯利亚地区,与塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦在水力丰富地区合作开发小水电;中国与乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、土库曼斯坦和南亚等

^① 《“一带一路”能源基础设施建设先行》,中国新能源网,2015年4月8日,<http://www.china-nengyuan.com/news/75418.html>。

^② 《中沙签署可再生能源领域合作谅解备忘录》,国家能源局,2016年2月3日,http://www.nea.gov.cn/2016-02/03/c_135070053.htm。

国合作，推广光伏发电；中国在风能集中的哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和蒙古等国家推广大规模风能项目；中国在东南亚、南亚各国推动沼气、生物乙醇、生物质发电；等等。

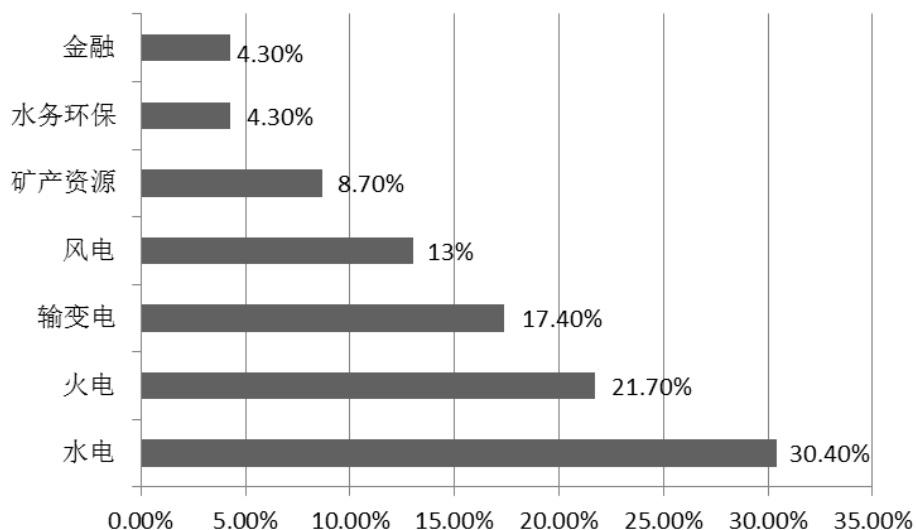


图 2 2015 年中国对外投资额超过 3000 万美元的项目构成

注：3000 万美元以下的光伏投资项目未统计在内。

数据来源：商务部《2016 年中国对外投资合作发展报告》，第 105 页。

第二，“一带一路”建设可优化中国与沿线国家的产能供给结构，在提升中国清洁能源产业链的同时，促进不发达地区的清洁能源基础设施建设。除高铁和卫星外，以光伏、风电和水电为代表的清洁能源被视为最具竞争力的“走出去”产业。从行业特点、先进程度、要素密集程度等来看，中国清洁能源产业都比较符合沿线国家的需要。2015 年国务院《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》明确提出，要推进“一带一路”新能源的国际产能合作。具体来看，中国在非洲承建的电力项目中，清洁能源占 2010—2020 年间承建项目发电总装机容量的 56%，其中以水电为主，但光伏和

风电比例也在不断上升（超过 7%）。^①

第三，“一带一路”建设为沿线国家的清洁能源合作和援助项目提供了新的绿色融资机制。清洁能源和绿色电网等基础设施建设需要的投资规模巨大，但回收周期长且存在很多风险。中国发起成立的亚洲基础设施投资银行和丝路基金等金融机构和融资机制已经开始运营，上合组织开发银行也在筹划之中，这都将为清洁能源外交提供资金支持。^②

三、“一带一路”框架下清洁能源外交面临的挑战

虽然“一带一路”建设为中国大力开展清洁能源外交提供了历史性契机，但在推进清洁能源外交的过程中仍面临各种挑战。

（一）沿线国家内部风险威胁中国清洁能源海外资产安全

“一带一路”沿线的中东、中亚及南亚等地区安全形势较为复杂，这对清洁能源合作带来了挑战。清洁能源合作项目的前期投资一般较大，风机、水利以及电力输送网络等设备资产的投资、运营和管理均需要安定的周边环境，否则中国的海外资产利益将受到威胁。“一带一路”的风险主要体现在政治、社会和经济三个方面。

首先是政治风险，包括各国国内的政治局势动荡以及国家间的利益交涉与武力冲突，这需要中国对目标国家的政治制度及地区安全进行全面考察。例如，作为“一带一路”战略支点国家的巴基斯坦对瓜达尔港和中巴经济走廊建设一直持积极态度，但也不能忽视其国内政局的动荡以及军方接管政权的可能，新政府上台往往会影响上一届政府批准的项目。存在类似情况的还有泰国，军政府与民选政府之间的不断交替使其政局走势不甚明朗。又如，受中菲在南海问题上的对峙以及菲律宾国内政治风波的影响，2015 年中菲电网建设合作曾几近破裂。由此可见，中国需要充分考察和评估合作对象国

^① 《中国参与非洲电力发展践行“走出去”》，中国经济社会理事会，2016 年 9 月 23 日，<http://www.china-esc.org.cn/c/2016-09-23/1050627.shtml>。

^② 王跃生：《世界经济“双循环”“新南南合作”与“一带一路”建设》，《新视野》2015 年第 12 期，第 12-18 页。

的国内发展环境和中国自身的危机应对能力,通过建设投资保险银行等措施来完善“一带一路”风险管理体系,从而保障中国海外资产的安全。

其次是社会安全风险,包括国内民族和宗教冲突以及恐怖主义。“一带一路”沿线民族和宗教关系复杂,其中夹杂着极端民族主义、宗教极端主义、国际恐怖主义和跨国毒品与武器走私等安全威胁。例如,作为“一带一路”枢纽地区的阿富汗,自 2014 年美国 and 北约撤军后,当地的恐怖势力有所强化,阿富汗与巴基斯坦交界地区频繁发生暴力动乱事件,直接影响中巴铁路项目建设。^①

再次是经济风险,包括合作对象国金融和经济体系动荡、脆弱,表现为国家外汇储备低、负债率高、本币持续贬值、抗外部经济风险能力差。例如,巴基斯坦的美元储备有限,负债率有时高于 20% 的国际警戒线,交易过程中可能因美元供需悬殊而要求远高于市场水平的汇兑溢价,这会使清洁能源项目蒙受巨额损失。因此需要中国采取投资与经验传授相结合的复合型实施路径,以降低投资风险。^②

(二) 大国地缘政治博弈的影响

美国在“一带一路”沿线均有重要的地缘利益,印度和俄罗斯作为地区大国,也在地区事务中拥有重要影响力,大国博弈显然会增加“一带一路”建设的复杂性。虽然清洁能源开发具有一定的“去地缘性”,但各大国为了保持自身在新能源产业链中的竞争优势并提升其地区影响力,相互间竞争乃至冲突的可能性均有所上升。例如,在跨国水资源合作中,美国通过“湄公河下游行动计划”(LMI)和“湄公河下游之友”等区域机制加速自身的战略布局并使中国地位边缘化。

特朗普执政后,国际形势进入高度不确定时代,这对“一带一路”的冲击体现在两个方面:一方面体现为特朗普的亚太政策基于“实力及利益外交”的进攻性现实主义思维,这种更加针对和防范中国的政策将影响整个地区安

^① 王郁:《“一带一路”背景下能源资源合作机遇与挑战》,《人民论坛》2015 年第 7 期,第 82-84 页。

^② 张世翔、张晓铃:《中国电网建设“走出去”战略实施路径研究》,《上海电力学院学报》2016 年第 3 期,第 306-310 页。

全局势，并使地缘政治进一步复杂化。另一方面体现为特朗普在经贸领域奉行的保守主义，进一步强化了“逆全球化”思潮，对全球治理和区域一体化提出严峻挑战，必然会冲击基于多元包容性发展理念的清洁能源外交。^①

印度作为一个区域性大国，一直在争取国际事务中的主导权和话语权。在传统能源领域，中印存在竞争关系，均将中亚视为重要的能源来源地。在中国推进清洁能源外交的过程中，印度与中国也有着复杂的竞争和博弈。近年来，印度的清洁能源产业快速发展，截至 2015 年底，其水电、风电和光伏发电的装机容量均已跻身世界前五位，同中国呈现出竞争之势。^② 另外，在水电领域，受中印边界问题的影响，两国在雅鲁藏布江—布拉马普特拉河水电开发上矛盾丛生。印度大肆宣扬“中国水威胁论”，^③ 并借此在其非法侵占的藏南地区加快建设上西昂河水电站。此外，中国同中亚国家加强清洁能源合作也引起俄罗斯的担心和疑虑，这也增加了中俄在中亚地区竞争的可能。“一带一路”倡议与俄罗斯的欧亚经济联盟战略一定程度上存在竞争性。俄罗斯担忧中国借助清洁能源外交来增强与中亚各国的经贸合作，进而获得在中亚地区更大的主导权。

综上所述，在推进“一带一路”建设中，中国必须避免与主要大国之间出现恶性竞争，努力扩大共同利益。

（三）沿线国家的环境和社会风险

“一带一路”沿线国家往往生态较为脆弱，且应对环境危机的能力差，基础设施落后，产业发展滞后。具体而言，“21 世纪海上丝绸之路”沿线国家面临气候变化和极端天气事件增多的风险。而“丝绸之路经济带”覆盖的亚欧大陆的内陆地区往往水资源匮乏、土地荒漠化问题严重。一些国家由于水资源短缺，进而引发包括能源安全、粮食安全在内的一系列连带安全问题。在“一带一路”建设中，中国对沿线国家的投资不断增加，一方面将带

^① 张茉楠：《“特朗普主义”下的逆全球化冲击与新的全球化机遇》，《中国经济时报》2017 年 2 月 16 日，http://lib.cet.com.cn/paper/szb_con/482091.html。

^② REN21 Secretariat, *Renewables Global Status Report*, 2016, pp. 16-18.

^③ “中国水威胁论”主要是指印度指责中国利用处于河流上游的地缘优势，以修建水电站来牵制下游国家的言论。参见杨晓萍：《超越“稀缺—冲突”视角：中印崛起背景下跨境水资源问题》，《国际论坛》2012 年第 4 期，第 37-43 页。

动当地经济发展,另一方面则可能在一定程度上影响当地的环境变化。如果不重视可持续发展及污染物排放的妥善处理,则会产生负面的环境和社会影响,引发当地群众对中国工程项目的抵制和破坏,也会为国际上所谓的“中国投资引起环境污染论”提供口实,严重影响中国的海外资产安全以及国家形象。因此,在投资过程中,中国要强调项目前期的生态脆弱性调研评估,并提高企业环境责任意识。

还需要指出的是,即使是清洁能源项目,也要重视环保评估。例如,中国在境外建设大型水利设施因缺少相关的环保测评或环保风险评估一直饱受争议。从中国以前的对外投资与合作来看,一些项目会因对外投资的环境责任不到位而引发贸易摩擦,甚至演化为敏感的政治性问题。特别是在政局复杂和社会动荡的地区,西方国家一直借环保问题来进行政治操纵,实现对中国境外投资的遏制,^①如2006年签署的中缅密松水电站项目就因“中国水坝威胁论”及各类社会力量对电力分配额度的质疑,导致该项目从2011年起一直被搁置。由此可见,中国亟须建立“一带一路”沿线国家和地区生态环境风险清单以及生态环境风险评估机制。^②此外,中国还应重视官方与民间外交的结合,特别是为中国民间组织和非政府组织的参与创造机会。

(四) 沿线国家的清洁能源支持政策及产业标准等领域的差异性

由于生产成本仍然高于传统电力,清洁能源发展特别是风能和光伏项目开发 and 运营都离不开政府的支持性政策。然而“一带一路”沿线国家对清洁能源产业的法律规制、价格补贴、行业标准、管理体系、政策环境、社会接纳条件等都与中国存在很大差异(表2)。如果忽视这些差异性,则会对清洁能源外交的有序开展产生消极影响,包括以下三个方面:一是法律政策环境变迁的影响,以风电、光伏和水电为代表的清洁能源项目通常具有操作环节多、周期长等特点,沿线很多国家的法制环境还不完善,因此更要注意风险。一旦合作对象国的清洁能源政策出现重大调整,必然会对中国的投资项目带来重要影响。二是标准对接问题。“一带一路”沿线国家的清洁能源行

^① 世界自然基金会:《区域开发机构环境与社会管理框架国际经验研究》,2015年。

^② 严小东、程翠云:《“一带一路”绿色发展的战略实施框架》,《中国环境管理》2016年第2期,第31-41页。

业标准不一。由于中国与沿线国家实行不同的清洁能源补贴政策，在缺乏有效、顺畅的协调机制和战略互信的背景下，很容易引发清洁能源反倾销案件、甚至上升为外交摩擦和纠纷。例如，近年来由于中欧之间的补贴标准差异以及欧元危机导致的经济衰退，2012年11月，欧盟光伏制造商联盟对中国输欧太阳能电池（板）提起反倾销和反补贴调查诉讼，这对中国光伏产业造成3500亿元的损失。^①因此，中国除了同沿线国家进行政策沟通之外，更要强化各类工业标准的对接，特别是加快制定通用清洁能源标准。中国在采用已有国际清洁能源标准的同时，还要积极参与可再生能源、智能电网等新领域国际标准的制定工作，抓住相关技术标准处于空白期的机会，及时提出有利于广大发展中国家清洁能源产业发展的国际标准。三是后期管理问题。很多清洁能源项目对后期的项目管理和售后服务提出很高的要求，需要对设备进行定期维护和检修，如在境外建设沼气和光伏项目往往存在后期工程维护困难的问题。这需要中国一方面在项目设计和建设过程中尽量减少后期运行中的问题；另一方面则要加强对外方人员的技能培训，提升其独立操作和后期维护的能力。总之，中国清洁能源“走出去”不仅仅是资金“走出去”，更涉及包括标准对接、技术推广、政策落地以及后期服务等在内的系统工作。

四、提升中国清洁能源外交的战略能力

一个国家外交战略的实施效果根本上取决于外交战略性能力水平，而外交能力集中体现为外交实力、资源协调能力、制度建构能力以及话语性权力。针对“一带一路”框架下开展清洁能源外交面临的各种挑战，中国需要从以下五个方面来提升战略性外交能力。

（一）夯实清洁能源外交实力

清洁能源外交的顺利实施离不开国内绿色产业发展实力以及各部门协调能力的提升。目前，中国清洁能源产业发展最大的症结在于上游产业发展

^① 《中国光伏业已准备好贸易战 3500亿损失超50万人失业》，新华网，2013年6月6日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-06/06/c_124818746.htm。

迅猛，即设备制造业和装机总容量发展迅速，但下游配套产业发展迟缓，如入网问题和客户端使用便捷性有待提升。虽然 2009 年各方就提出通过配额制(Renewable Portfolio Standard, RPS)来弥补固定电价上网制(Feed-in-Tariff, FIT)的不足，^①但是由于牵涉众多利益相关方且涉及现实利益的具体指标分配，导致配额制难以落实。此外，由于国际油价的持续走低和中国经济进入新常态，中国“弃风限电”形势日益严峻，2015 年弃风电量高达 339 亿千瓦时，平均弃风率达到 15%。^②在推进“一带一路”建设过程中，中国西部地区是推进清洁能源外交发展的前沿重镇，但是清洁能源发电项目并未给当地带来较好的社会和经济效益。因此，国家只有尽快对清洁能源电力外送建立统筹协调的消纳机制和利益分配机制，才能促进产业的良性发展。例如，针对全国配额制推行困难的现实，国家可再生能源中心(CNREC)参照国外经验推行配额考核制度，要求到 2020 年燃煤发电企业承担的可再生能源配额应达到 15%以上，否则会取消其发电许可证。^③当然这一任务的完成离不开政府机构的改革和系统性政策创新。2017 年碳排放权交易体系的全面实施将使清洁能源融入电力市场和碳市场，从而促进低碳治理体系的整体优化。另外，清洁能源外交的顺利开展有赖于国内各部门之间的有效协调。一是设立国家级的清洁能源外交协调机制，促进各部门之间以及各部门同地方政府之间的沟通与协作；二是推进相关清洁能源产业协会之间的联合，整合好国内资源，克服企业“单打独斗”“走出去”遇到的困难。^④例如，在“一带一路”建设中，由中国产业海外发展协会、中国循环经济协会可再生能源专业委员会等组织推动的中国新能源海外发展联盟于 2016 年正式成立，这一行业组织旨在优化区域产能合作，并在清洁能源产业海外发展中发挥交流、沟通及协调作用。

^① 李昕蕾：《国际政治中的国家学习机制与话语建构：中国能源安全观念的绿化及其对能源和气候外交的影响》，第 243-289 页。

^② 《2015 弃风限电创历史新高》，国际新能源网，2016 年 2 月 3 日，<http://newenergy.in-en.com/html/newenergy-2256759.shtml>。

^③ 国家发改委能源局：《国家能源局综合司关于征求建立燃煤火电机组非水可再生能源发电配额考核制度有关要求通知意见的函》，2016 年 4 月 22 日。

^④ 徐晖：《中国新能源抱团“走出去”——中国新能源海外发展联盟创立大会暨亚洲太阳能产业合作论坛成功召开》，《中国电力设备产业》2016 年第 4 期，第 56-57 页。

（二）提升外交制度性能力

中国清洁能源外交制度性能力的提升主要体现在强化自身在清洁能源治理中的议程设定权、规制制定权以及话语引领权，特别是要强化既有的绿色合作平台，同时打造新的合作平台。

首先，应充分利用和对接现有的多边合作平台，如上海合作组织（SCO）、亚太经合组织（APEC）、金砖国家机制（BRICs）、中国与东盟（10+1）、亚信会议（CICA）、亚欧会议（ASEM）、中阿合作论坛、中国—海合会战略对话、大湄公河次区域合作（GMS）等，通过这些平台来提升中国在清洁能源治理中的引领作用。例如，2014年中国在APEC能源部长会议上宣布成立的“APEC可持续能源中心”（APSEC），旨在建立稳定、成熟的科研信息共享平台和高效的政策协调机制。又如，在中国的推动下召开了两届东亚峰会清洁能源论坛，旨在促进东亚地区特别是中国与东盟清洁能源领域的合作与发展。

其次，应借助多边的全球治理平台积极发挥影响力。此外，2016年中国在担任G20轮值主席国期间，也充分体现了建章立制的能力。2016年6月，G20能源部长会议通过了《2016年G20能源部长会议北京公报》，将清洁能源发展、能效提升、能源的可持续性以及落后地区能源可获性作为建构全球能源治理新秩序的突破点。^①2017年德国成为G20主席国，鉴于特朗普政府在气候变化和清洁能源问题上的消极立场，中国可以利用G20平台加强同德国等欧洲国家的协调与合作，进一步提升自身在气候和清洁能源治理中的制度性权力。

再次，中国还应关注其他创新性合作平台的构建。2016年12月，联合国环境规划署（UNEP）同中国环保部签订绿色发展“一带一路”备忘录，旨在建立一个信息分享和绿色金融平台，关注中国和沿线国家的环境状况，对相关项目对当地发展、环境的影响进行评估，并引导资金更多投入到清洁能源项目合作中。^②2016年9月，“一带一路”生态环保大数据服务平台

^① 杨斯阳：《G20能源部长会议通过〈北京公报〉将继续发展可再生能源》，中国经济网，2016年7月1日，http://www.ce.cn/cysc/ny/gdxw/201607/01/t20160701_13342476.shtml。

^② 刘毅：《“一带一路”：环保国际合作新平台》，《今日中国》，2017年1月24日，

网站正式启动,借助大数据、卫星遥感等信息技术,对沿线国家的生态环境状况以及环境保护政策、法规、标准、技术和产业发展等相关信息进行梳理,为企业投资和清洁能源外交的开展提供环保基础信息和决策支持。^①类似于此的工作,今后应继续加强和深化。

(三) 提升外交资源协调能力

清洁能源外交协调的首要核心是基于利益共享的原则,以“绿色共赢”理念来推动灵活多样的“新型大国关系”的构建,并通过清洁能源地区公共产品的供给来提升中国外交布局中的绿色资源性权力,以实际外交行动来诠释“命运共同体”的含义。中国应把握清洁能源发展优势,建立新型能源大国关系。一是建立大国制度化战略协调与沟通机制。中国与其他国家可以就某个清洁能源议题建立制度化、常态化的沟通与协调机制,或可尝试将清洁能源议题同其他地区政治经济议题联系起来,借助双边或多边平台进行沟通与协调。二是探索建立大国清洁能源合作示范区。通过与沿线地区大国共同推动清洁能源利用项目的开发,逐步建立清洁能源合作示范区。

另外,随着清洁能源全球治理的网络化发展,在推进“一带一路”建设过程中,中国还应重视通过既有的网络平台来增强自身的外交资源协调能力,同可再生能源与节能合作伙伴(REEEP)、21世纪可再生能源政策网(REN21)、国际可再生能源署(IRENA)等全球政策网络和国际组织加强互动,打造地区乃至全球性清洁能源伙伴关系网络。IRENA是为了在全球范围内推动可再生能源的广泛普及和可持续利用而成立的国际组织。中国自2014年加入该组织以来,积极推动建立低碳合作平台。2015年11月,中国与IRENA在苏州共同主办“国际能源变革论坛”,倡议设立国际能源变革联盟,推进全球能源转型,并成立国际可再生能源署—中国能源研究及交流合作中心以支持联盟活动。与此同时,以清洁能源输送为合作重点的全球能源互联网建设也是“一带一路”建设中的重要问题,这也成为推进全球伙伴

http://www.chinatoday.com.cn/chinese/economy/ls/201701/t20170124_800086237.html。

^① “一带一路”生态环保大数据服务平台的首个重要成果《“一带一路”生态环境蓝皮书——沿线重点国家生态环境状况报告(2015)》为“一带一路”的环境风险评估和环境社会包容性治理提供了科学性依据。刘毅:《“一带一路”:环保国际合作新平台》。

关系网络构建的重要抓手。^① 2015年9月，习近平主席在联合国发展峰会上提出构建全球能源互联网的倡议。^② 中国可以凭借自身在特高压技术上的优势，首先打造以特高压电网为骨干网架、以输送清洁能源为主导的“一带一路”能源互联网，并以此为契机加强全球伙伴关系建设。2016年3月，中国国家电网公司、日本软银集团、俄罗斯电网公司、韩国电力公社共同签署了《东北亚电力联网合作备忘录》，并成立了全球能源互联网发展合作组织，这是中国在能源领域发起成立的首个国际合作组织。

（四）提升绿色金融引导能力

为了履行2030年或之前碳排放达到峰值的国际承诺，并实现国内环境治理目标，预计中国未来每年需投入3—4万亿元绿色投资，但财政资金只能解决15%左右的资金，八成以上的绿色投资需源自社会。^③ 如果缺少多元资金投入，“一带一路”建设中的清洁能源投资和环保资金需求将对政府财政构成巨大压力。因此中国在提供绿色公共产品的过程中，不仅要发挥政府部门的能动性，还要调动私人部门和社会力量的积极性，为清洁能源项目的海外拓展提供更多融资渠道，从根本上提升清洁能源外交的结构性影响力。从国际实践来看，如果缺少相关政策的引导，私营部门的资金不会自动流入清洁能源领域，因此需要构建一个有效的绿色金融体系，引入包括绿色信贷、绿色债券、绿色保险和以碳交易市场为代表的碳金融体系来引导“一带一路”建设中的投融资方向。2016年G20峰会筹备过程中，中英G20绿色金融研究小组（GFSG）撰写了《G20绿色金融综合报告》，而且该议题最终被纳入《G20领导人公报》中。根据气候债券倡议组织的预测，中国到2018年将成为全球绿色债券发行量最大的国家。^④

与此同时，绿色金融的引导能力还体现在将市场标准、金融监管等规范金融市场的原则制度化和国际化。^⑤ 目前，除了2016年金砖国家新开发银

^① 国际能源署：《中国参与全球能源治理之路》，2016年。

^② 参见刘振亚：《全球能源互联网》，中国电力出版社2015年版。

^③ 马骏：《论构建中国绿色金融体系》，《金融论坛》2015年第5期，第18-27页。

^④ Sean Kidney and Beate Sonerud, “Green Bonds Can Help Plug the Climate Finance Gap,” *Chinadialogue*, April 12, 2015, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/8398-Green-bonds-can-help-plug-the-climate-finance-gap>.

^⑤ Nick Robins, “2017: What Next for Green Finance?” *Huffington Post*, January 16, 2017,

行的首批 8.11 亿美元贷款项目属于清洁能源项目之外，亚洲基础设施投资银行（AIIB）和丝路基金尚未对绿色投资作出明确规定。因此，“一带一路”框架下的清洁能源外交首先要推动各方接受“赤道原则”（EPs）^①，建立高标准的环境风险管理制度，充分披露环境信息，特别是在项目投资中强调“绿色采购”和“可持续性基建”等原则。这样有利于在沿线国家拉动清洁能源产品的消费，同时维护中国负责任大国的形象。在目前的形势下，只有加强中国的绿色金融引导能力，才能从根本上提升中国在区域公共产品供给方面的结构性影响力和大国引领力。另外，通过改善全球投资治理，为全球气候和能源新秩序的构建提供动力。

（五）提升外交话语性能力

清洁能源外交凸显了中国外交思想中的道义性和规范性力量。提升中国清洁能源外交的话语性能力，意味着要努力为中国的外交思路和创新性观念提供包括科学依据、理性利益分析和道德原则阐述在内的因果逻辑论证和规范性话语诠释，从而将自身的优势理念转化为可以被广泛接受的国际主流话语。但需注意的是，目前中国清洁能源外交更多注重“自上而下”的官方外交，即中国政府在对外交往和公共产品供给中承担主要角色，非政府行为主体参与较少。事实上，在树立国家形象和塑造国际话语方面，以民间社会团体、非政府组织、智库、媒体、行业协会等非国家行为体为中坚力量的公共外交具有独特的优势。由于各类民间组织具有专业权威性和信息透明化的优势，它们在外交中可以一种“润物细无声”的方式，从各个角度向国外公众阐述和说明中国的国情及相关政策，可以尽可能减少国外民众因缺乏交流而带来的误解。

另外，清洁能源公共外交能够发挥“第二轨道外交”的作用，弥补官方外交缺乏弹性的局限，提升合作的灵活性。一些不便通过第一轨道传达的信息，通常可以通过第二轨道传达，并且更容易为当地民众所接受。因此，政府应该鼓励多元行为体参与清洁能源外交，改进中国对自身清洁能源立场和

http://www.huffingtonpost.com/nick-robins/2017-what-next-for-green_b_14203706.html

^① 赤道原则要求金融机构在进行项目投资时，要对项目进行环境和社会影响的综合性评估，利用金融杠杆推动该项目在可持续发展和社会环境责任方面发挥积极作用。

主张的表达方式,开拓更多元的清洁能源外交手段。除了推进文化交流项目、召开记者招待会、利用国际广播和互联网宣传等,还可以通过参与国际会议、伙伴关系对话会等活动、发布相关研究报告、资助国内非政府组织和行业协会等参与国际清洁能源网络行动、资助清洁能源治理的学术项目及推进绿色融资等各种形式的合作。^①例如,中国环境非政府组织——全球环境研究所,它的工作领域包括能源与气候变化、投资贸易与环境能力建设等,其中较有影响的是“老挝—中国可持续土地和自然资源管理合作中心项目”和“斯里兰卡沼气修建培训项目”。^②全球环境研究所通过融入当地社区,将清洁能源发展的经验和技術传授给对方国家民众,增强了当地民众对中国的好感,提升了中国清洁能源外交的规范性。^③

结 束 语

在后金融危机时代,随着新兴发展中国家的整体性崛起,世界权力体系出现“东升西降”的结构性变化。“一带一路”倡议是在发达国家经济相对衰落、整体影响力相对下降的背景下提出的,在重视中国与其他发展中国家经济发展客观需要的基础上,使中国这一古丝绸之路的开拓者成为新时代丝绸之路的主导者和引领者。这一区域合作模式一方面整合了现有的较为分散且影响因素复杂的发展中国家经济合作机制,大大降低相关国家之间的合作成本;另一方面凸显了中国在提供区域公共产品中的负责任大国作用。需要注意的是,“一带一路”沿线大多是发展中国家,普遍面临全球产业转移、工业化和城市化所带来的资源无序开采和环境污染等多重挑战;与此同时,受到经济发展、资金技术等方面的限制,沿线国家应对气候变化和环境危机的能力往往较差,因此绿色发展应成为“一带一路”建设中的题中应有之意。

面对全球经济低迷、能源可持续性安全和气候变化在内的三重挑战,一

^① 张丽君:《气候变化领域中的中国非政府组织》,《公共外交季刊》2016年第1期,第48-53页。

^② 全球环境研究所项目信息, <http://www.geichina.org/?controller=Articles&action=View&aid=121>。

^③ 张丽君:《气候变化领域中的中国非政府组织》,第48-53页。

场在世界范围内以清洁能源为主导的低碳经济产业革命已经开启，基于清洁能源的新型外交模式日益成为国家外交战略中不可或缺的一部分。中国作为一个清洁能源发展中大国，可以利用自身在绿色发展中的优势和经验来开展“一带一路”框架下的清洁能源外交，以增强周边国家对中国的认同，更好地推动绿色命运共同体的构建。

虽然“一带一路”建设为中国清洁能源外交提供了契机，但是也面临诸多挑战，特别是面对特朗普执政之后在全球化、气候问题、能源问题上立场的倒退，中国未来的清洁能源外交战略在推进过程中应该有所侧重、有所突破，特别要注重全方位的外交战略性能力建设。在上述五种能力提升路径中，基于国内层面的清洁能源外交实力发展是基础。制度性能力和资源协调性能力是提升中国外交结构性权力的关键抓手，另外，全球能源互联网平台也将是今后发展的着力点，可以在网络性利益共享机制的基础上，逐渐改变世界能源地缘政治格局，进而推动国际能源气候治理秩序的变革。绿色金融引领能力则是提升中国清洁能源外交活力的重要催化剂，可以通过一种市场化的制度安排，利用多种金融工具来发挥金融杠杆作用，调动包括私人部门在内的多利益攸关方的参与积极性，提供与“一带一路”建设相匹配的绿色金融服务。在调动私人部门积极性的同时，也要重视“自下而上”的清洁能源公共外交，努力提升规范性话语权。综上所述，在“一带一路”框架下，中国凭借国内清洁能源发展优势以及灵活务实的外交行动，可以构建一个具有发展包容性的全球能源治理机制，并打造具有绿色、多元、网络化特征的能源治理新秩序。

[收稿日期：2017-03-02]

[修回日期：2017-04-07]

[责任编辑：石晨霞]

美国楔子战略与亚太联盟预阻*

王晓虎

【内容提要】 冷战结束以来，联盟与分化联盟的思维始终贯穿于美国历任政府的国家安全政策之中。特朗普就任美国总统之后，其外交安全战略虽尚未定型，但在国际安全层面仍然延续了联盟思维。本文认为，楔子战略是美国目前亚太战略的重要组成部分，其战略目标是在亚太地区实现联盟预阻，即致力于预先阻止亚太地区形成任何反对美国的潜在安全联盟或联合。楔子战略的具体运行机制主要依靠“选择性调适”型楔子战略的“认可”及“补偿”两种手段，对目标行为体施加分化压力，在利诱一方的同时施压另一方，并利用美国在特定国际政治议题上的立场，撬开并扩大目标行为体与相关国家之间的罅隙，从而获取战略利益。尽管中国奉行“结伴而不结盟”的外交政策，但美国基于威胁制衡理论及联盟预阻思维，仍然寻求在中国与其他亚太国家之间打入楔子，以谋求其自身在亚太地区地缘政治格局中的利益。对此，中国必须保持战略定力并有效应对。

【关键词】 楔子战略 中美关系 威胁制衡 联盟预阻

【作者简介】 王晓虎，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

【中图分类号】 D871.22

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0058-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703004

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

在国际安全研究领域，联盟政治的地位举足轻重。国家为何结盟以及如何选择盟友一直是国际政治研究领域的重要议题。斯蒂芬·沃尔特（Stephen M. Walt）认为，“塑造国际联盟的力量是国际政治中最重要的组成部分，许多关于外交政策和大战略的争论主要根源于有关国际联盟起源的观念分歧”。^① 随着国际政治现实的不不断演进，与联盟为何形成相对立的议题，即联盟为何瓦解逐渐成为联盟研究的另一项重要议题。刘丰和董柞壮认为，“联盟形成与瓦解的机制并不相同，维持联盟的条件消失或改变可能不会直接导致联盟瓦解，抛弃联盟是国家的一项战略选择，机会主义的表象背后反映了国家的理性考量”。^② 事实上，无论是联盟为何形成，还是联盟为何瓦解，在国际政治现实中都不乏经典案例，冷战时期的中苏同盟即是其中之一，当前美国在亚太地区实施的楔子战略可谓是联盟政治的新形式。

楔子战略（Wedge Strategy）作为分化联盟的重要表现形式，亦属于联盟政治的范畴。冷战结束以来，联盟与分化联盟思维始终影响着美国对外安全战略。客观而言，选举政治下的美国虽然会出现周期性政党轮替和政府更迭，但是美国的国家安全战略存在一定的延续性。因此，从某种程度而言，特朗普就任美国总统之后，在安全战略层面延续了美国的联盟与分化联盟思维。而从楔子战略分化联盟视角探析美国的亚太战略，对于理解并研判特朗普政府的对华战略思维与决策具有重要参考价值。

一、关于楔子战略的既有研究

总体而言，目前学界关于楔子战略的研究尚未形成体系，且多以冷战为大背景而展开，在相关理论建构与作用机制研究方面，共识与争议并存。现阶段，楔子战略的定义尚在逐步完善之中，而学界关于楔子战略研究的争论主要集中在何种楔子战略的作用机制更为有效等方面。此外，学界关于楔子

^① [美]斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，北京大学出版社2007年版，第253页。

^② 刘丰、董柞壮：《联盟为何走向瓦解》，《世界经济与政治》2012年第10期，第4页。

战略的具体研究主要包括三个方面，分别是制衡研究、楔子战略理论研究、楔子战略的历史经验研究。^① 需要指出的是，虽然对楔子战略的作用机制和战略效果尚有一些争议，但并不能因此否认其在瓦解联盟方面发挥的重要外部分化作用。

（一）楔子战略的定义：预阻（Prealignment）与分化（Disalignment）

目前学界对楔子战略的定义尚在逐步完善之中。相关领域的主流学者对此有一定阐述。例如，美国学者蒂莫西·克劳福德（Timothy Crawford）认为，楔子战略是“一国以一种可接受的成本试图阻止、破坏或弱化威胁性或围堵性联盟出现的战略”^②；而“分化敌对联盟或阻止潜在的敌对联盟形成，亦是楔子战略运用的体现”^③。中国学者钟振明认为，“楔子战略本质上是国家利用适当的分化策略和手段来劝说或迫使某国不与他国结盟或联合来制衡或对抗自己”^④。刘丰则认为，“主动采取措施削弱、限制和破坏针对自己的实际或潜在联盟，可被称为分化对手联盟战略”^⑤。在此基础之上，凌胜利认为，“楔子战略是联盟（超国家行为体）、国家行为体或次国家行为体基于阻止潜在的敌对联盟形成或分化、破坏、瓦解已经形成的敌对联盟的目标，综合运用政治、经济、军事等资源，采取对抗或调适等战略手段来实现这些战略目标的艺术与科学”^⑥。本文讨论的楔子战略亦采用这个较为完善的定义，将主要探析楔子战略的联盟预阻目标。

（二）“对抗”型楔子战略与“选择性调适”型楔子战略

楔子战略主要包含两种分化敌对联盟的战略手段，分别是“对抗”（confrontation）和“选择性调适”（selective accommodation）。在蒂莫西·克劳福德看来，“国家通过操纵承诺与胁迫、奖励与惩罚来运用楔子战略影响

^① 凌胜利：《楔子战略与联盟预阻》，《世界经济与政治》2015年第7期，第69页。

^② Timothy Crawford, "Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics," *International Security*, Vol.35, No. 4, 2011, p.156.

^③ Timothy Crawford, "Wedge Strategy, Balancing, and the Deviant Case of Spain, 1940-41," *Security Studies*, Vol.17, No.1, 2008, p. 1.

^④ 钟振明：《楔子战略理论及国际政治中的制衡效能》，《国外社会科学》2012年第6期，第76页。

^⑤ 刘丰：《分化对手联盟：战略、机制与案例》，《世界经济与政治》2014年第1期，第48页。

^⑥ 凌胜利：《楔子战略与联盟预阻》，第73页。

他国的联盟意图”^①。一般而言，这种奖励与惩罚主要指“胡萝卜”与“大棒”策略。^②而克劳福德的楔子战略则超越于此，“对抗”与“调适”都可达到分化对手联盟的目的。但是对于何种类型的楔子战略更为有效，学界尚存在争论。克劳福德认为“选择性调适”型楔子战略更为有效，“选择性调适”综合运用“胡萝卜”与“大棒”策略，在既有或潜在的敌对联合行为体之间施加分化压力。^③而“选择性调适”综合使用“胡萝卜”与“大棒”策略，其逻辑原理在于，“向一方吹暖风，同时向另一方吹冷风，”^④即在激励一方的同时打压另一方；分化者针对敌对联盟不同目标行为体采取不同态度，既用“胡萝卜”利诱一方行为体，同时用“大棒”威慑另一行为体，一拉一打，以此区别对待的方式撬开并扩大敌对联盟之间的罅隙。戴维·鲍德温（David A. Baldwin）认为，与对抗高压相比，运用“胡萝卜”利诱目标行为体与其盟友分化，这种方式风险更小，也更为有效。^⑤日本学者泉川泰博（Yasuhiro Izumikawa）则认为“对抗”型楔子战略更为有效，当目标国与其盟友使分化者感知到重大威胁，且分化者没有足够的奖赏来分化敌对联盟时，分化者趋于采用“对抗”型楔子战略。^⑥因此，“对抗”型楔子战略和“调适”型楔子战略哪种更为有效，学界并未取得一致认知，本文的分析主要针对“选择性调适”型楔子战略。

（三）楔子战略研究的三大领域：制衡研究、理论研究、历史经验研究

目前学界关于楔子战略的研究主要集中于三大领域，“一是在有关制衡的研究中，对楔子战略有所涉及；二是有关楔子战略的理论研究；三是有关

^① Timothy Crawford, "Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics," p. 159.

^② Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1997, p. 338.

^③ Arnold Wolfers, "Peace Strategies of Deterrence and Accommodation," in Wolfers, ed., *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1962, chapter 9; Timothy Crawford, "Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics", *International Security*, Vol.35, No.4, 2011, p. 160.

^④ Crawford, "Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics," p. 161.

^⑤ David A. Baldwin, "The Power of Positive Sanctions," *World Politics*, Vol.24, No.1, October 1971, pp. 23-27.

^⑥ Yasuhiro Izumikawa, "To Coerce or Reward? Theorizing Wedge Strategies in Alliance Politics," *Security Studies*, Vol. 22, No. 3, 2013, p. 498.

楔子战略的历史经验研究。”^① 具体而言，首先，从制衡角度研究楔子战略主要指将楔子战略视为一种外部制衡的方式。^② 其次，对楔子战略进行理论研究的学者多从楔子战略的定义、类型、目标、作用机制等方面对其作出理论化的分析和归纳总结。例如，克劳福德明确定义了楔子战略，提出了楔子战略的四个战略目标，包括联盟预阻、联盟分化、联盟中立、联盟重构，并认为“选择性调适”型楔子战略具有较好的预阻及分化联盟的效果。泉川泰博认为“对抗”型楔子战略比“调适”型楔子战略更为有效，尤其是分化者没有足够战略资源分化敌对联盟时，更趋采用“对抗”型楔子战略。钟振明、刘丰、凌胜利等学者则从分化对手联盟角度对楔子战略理论进行了完善，除了尝试清晰界定楔子战略理论之外，还对楔子战略的作用机制进行分析。最后是关于楔子战略和分化对手联盟的历史经验研究。例如，浓缩中国古典军事战略思想的《孙子兵法》^③，论述西方古典战略思想的《战略二十讲》^④，以及约翰·加迪斯（John Lewis Gaddis）的《长和平：冷战史考察》^⑤等。

综上所述，目前学界关于楔子战略的研究尚在完善之中，对于“对抗”型和“选择性调适”型两种类型的楔子战略，何种类型更为有效仍存在争论，而且迄今为止的相关研究多集中于制衡研究、楔子战略理论研究、历史经验研究等三大领域。具体到美国的楔子战略，既有研究主要在冷战期间美苏对抗大背景下展开，较少结合当前美国的安全战略进行分析。

二、美国的楔子战略与亚太联盟预阻思维

本文着重探析当前（从 2012 年美国提出“亚太再平衡”战略至今）的美国相关亚太战略。从楔子战略分化联盟角度探析美国联盟预阻的战略目标，对分析美国对外战略背后的分化联盟思维，评估美国未来的亚太战略具

^① 凌胜利：《楔子战略与联盟预阻》，第 69 页。

^② Robert G. Kaufman, “To Balance or to Bandwagon? Alignment Decisions in 1930s Europe,” *Security Studies*, Vol. 1, No. 3, 1992, pp. 417-447.

^③ 孙武著：《孙子兵法》，郭化若译，上海古籍出版社 2006 年版，第 2-10 页。

^④ 时殷弘编：《战略二十讲》，天津人民出版社 2007 年版，第 195-200 页。

^⑤ John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, New York: Oxford University Press, 1989, pp. 147-194.

有重要参考意义。

（一）美国的联盟预阻思维：预先阻止亚太地区任何潜在的“反美联合”

根据威胁制衡理论（Balance of Threat），国家趋于“制衡那些构成最严重威胁的国家，而后者不一定是体系内最强大的国家”。^① 于美国而言，日渐崛起的中国对美国构成了最严重的潜在威胁，因此应预防中国在亚太地区构建反对美国介入地区事务的潜在联合，此即联盟预阻思维。具体而言，美国在亚太地区一直致力于预防任何可能的“反美联合”的出现，而且这种行为不会因为其领导人更迭而发生根本变化。中国综合实力愈强，美国的威胁认知愈强，相应地，美国在亚太地区实施楔子战略进行联盟预阻的意愿就愈强。这意味着无论中国是否采取“结伴而不结盟”的外交政策，只要中国综合实力被认为对美国亚太主导地位构成潜在威胁，美国客观上都会基于威胁制衡理论及联盟预阻思维实施楔子战略，预先阻止任何可能由中国主导并对美国构成威胁挑战的联盟（Alliance）或联合（Coalition）的形成。

本文拟通过对萨德反导系统部署问题、钓鱼岛问题、南海问题三个案例的深入分析，阐明美国一直试图利用这些亚太敏感议题在中国和周边国家之间打入楔子，挑起并激化域内国家与中国的矛盾，以此预阻中国不断强大的经济实力转化为地区政治影响力，限制中国的区域拒止能力，预阻中国主导形成“潜在的反美联合”（potential anti-U.S. Coalition）。此外，美国亚太战略目标不仅限于制衡中国，同时还要管控韩国、日本、东盟国家等行为体，维系美国主导下的亚太均势及美国的政治影响力与主导权。

（二）楔子战略与亚太联盟预阻：以较少战略资源获取较大战略收益

楔子战略包含四个战略目标，分别是联盟预阻（prealignment）、联盟分化（disalignment）、联盟中立（dealignment）、联盟重构（realignment），其中联盟预阻主要指寻求目标行为体的中立性及倾向性，预先阻止其加入敌对联盟或敌对联合。^② 具体而言，分化者（divider）一旦感知到目标行为体有加入敌对联盟的潜在可能，即发起行动以预先阻止此种倾向。原因在于，

^① [美]斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，第254页。

^② Crawford, “Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics,” p. 166.

相较于在目标行为体已经加入敌对联盟之后再对其进行分化，提前利诱其不加入敌对联盟的成本则更低，且更易获得成功。对于已经正式结盟的行为体而言，违背联盟契约的成本较高、风险较大，若分化者此时诱使目标行为体则需付出较高的谈判成本；相比较而言，采取先发制人的行动预先阻止目标行为体的结盟立场，只需付出相对较少的谈判成本，动员相对较少的战略资源，即可获得较大的战略收益。于美国而言，联盟预阻也正是其当前在亚太地区实施楔子战略的目标。自 2012 年美国提出“亚太再平衡”战略以来，多数研究虽已指出此举意在重新调配美国的战略资源以制衡不断崛起的中国，但并未指出该战略背后的联盟预阻思维。特朗普政府虽声称不再推行奥巴马政府的“亚太再平衡”战略，但将继续强化美国在亚太地区的军事存在，并增加美国在亚太地区的军事投入，可以说是特朗普版本的亚太再平衡战略。无论其具体的战略名称是什么或有无具体名称，美国亚太战略背后的重要战略思维及战略目标并未改变，即致力于预先阻止亚太地区形成任何反对美国的安全联盟或联合。

（三）美国“选择性调适”型楔子战略的手段：“补偿”与“认可”

美国在亚太地区联盟预阻的楔子战略目标确定之后，其战略手段主要采取“选择性调适”。

第一，需要指出的是，“调适”（accommodation）不同于“激励”（incentives），它是指分化者在实施楔子战略过程中为提升与目标行为体之间的关系或避免与之发生冲突，会做出相应让步和妥协。“选择性调适”综合运用“胡萝卜”与“大棒”策略，在既有或潜在敌对联合的行为体之间施加分化压力。^①从这一角度而言，“调适”类似于“软制衡”，即“不直接挑战一个威胁国家的军事优势，但利用非军事手段延迟、阻止或破坏其侵略性的军事政策的行为”。^②如前文所述，“选择性调适”作用机制的逻辑在

^① Arnold Wolfers, “Peace Strategies of Deterrence and Accommodation,” in Wolfers, ed., *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1962, chapter 9; and Crawford, “Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics,” p. 160.

^② Robert Pape, “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005, p. 10.

于，在激励一方的同时打压另一方，以此撬开并扩大敌对联盟之间的罅隙。

第二，就理论而言，“选择性调适”这一楔子战略手段包含三种形式，分别是“绥靖”(appeasement)、“补偿”(compensation)、“认可”(endorsement)，分化者在每种形式中都在特定议题上对目标行为体进行“奖励”(awards)。具体而言，“绥靖”的代价最为高昂，分化者需要在自身首要战略利益上对目标行为体进行让步；一般而言，“绥靖”多适用于战争或极端紧急时期，且多以分化者控制的领土、战略航道、海外领地等首要战略利益来利诱目标行为体，因此该种手段并不常用。“补偿”则基于分化者的次要利益，多涉及分化者调整自身外围势力范围声索、与盟友关系、经贸关系、谈判某个特定议题的意愿等。相较于“绥靖”，“补偿”的成本较低。^①相对而言，“认可”的成本最低，分化者通过在特定议题的冲突之中表态支持目标行为体，即可达到较好的战略效果。“认可”的形式包含多种，例如分化者操纵自身在一般战略利益上的立场利诱目标行为体，尤其是当目标行为体在特定议题上与某国存在争端时，分化者通过支持该行为体来介入争端，并对其提供不同程度的承诺支持来换取目标行为体的追随。^②于美国而言，冷战结束之后其在世界范围内所拥有的“一超独霸”地位，使其不需要通过“绥靖”的方式来达到自身的楔子战略目标，而“补偿”和“认可”已足以使美国达到其亚太楔子战略联盟预阻的战略目标。

第三，具体到美国的亚太楔子战略，“选择性调适”战略手段主要指美国向中国“吹冷风”，同时向韩国、日本、菲律宾等国“吹暖风”，用“胡萝卜”利诱其保持与美国一致的立场，预先阻止因东亚地区一体化而可能产生的安全联盟。原因在于，若中国、日本、韩国主导建立东亚地区的政治经济联合体，美国在亚太地区则将失去主导权，甚至将失去在亚太地区存在的“合法性”，这对美国而言极为不利。因此，美国主要通过“补偿”和“认可”这两大“选择性调适”战略手段在亚太地区实现联盟预阻的战略目标。

^① Christina L. Davis, "Linkage Diplomacy: Economic and Security Bargaining in the Anglo-Japanese Alliance, 1902-23," *International Security*, Vol. 33, No. 3, 2009, pp. 143-179.

^② Crawford, "Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics," pp. 168-172.

例如，在钓鱼岛问题上美国即采取“认可”的战略手段在中日之间打入楔子。美国通过在钓鱼岛问题上支持日本的立场来巩固美日盟友关系，同时以钓鱼岛问题这个楔子来维持中日之间的矛盾和争端。换言之，只要中日之间存在钓鱼岛问题这个楔子，中日关系就不可能大幅度改善，这也意味着中日不会联手对抗美国，而美国联盟预阻的战略利益则可以长久维系。

（四）楔子战略行为分析框架

本研究引入了一个研究战略行为的分析框架，从战略行为的角度分析美国如何在亚太地区实施楔子战略。第一，该分析框架按照主要行为体的重要性，将战略行为分为四个阶段，分别是“战略评估、战略决策、战略动员和战略执行”^①（表1）。

表1 战略行为的阶段划分

战略行为阶段	主要行为体	辅助行为体
战略评估	情报收集和评估系统	决策层
战略决策	决策层	情报和智库系统
战略动员	官僚体制	决策层
战略执行	官僚体制、具体的执行人员	决策层、情报系统

资料来源：左希迎、唐世平：《理解战略行为：一个初步的分析框架》，《中国社会科学》2012年第11期，第186页。

第二，在以上四个阶段基础上评估美国楔子战略行为的成败。“一个成功的战略行为意味着在四个阶段都是成功的，而且同时也要求国家的不同战略不存在突出矛盾，对外部环境的变化把握基本准确。”^② 这意味着，任一

^① 具体而言，战略评估指国家对国际环境、国家能力和国家政策选择等因素做出尽可能全面和准确的评估过程；战略决策指领导人根据战略评估确立一整套战略规划或战略政策，借以指导国家的战略行为；战略动员即战略准备，指国家通过动员国际、国内战略资源尤其是物力和人力，以实践已确定的战略；战略执行指国家利用已经动员的战略资源，实施既定战略。参见左希迎、唐世平：《理解战略行为：一个初步的分析框架》，《中国社会科学》2012年第11期，第186-187页。

^② 左希迎、唐世平：《理解战略行为：一个初步的分析框架》，第188页。

阶段的失败都有可能导致该战略行为最终的失败。具体而言，依据四个阶段的划分可推导出 16 种不同的成败组合（表 2）。

第三，以此分析框架按阶段评估美国在亚太地区实施楔子战略的成败。鉴于楔子战略是一项长期性的战略，因此对美国楔子战略的全面分析显然会跨越美国不同任期的政府。本研究即跨越了奥巴马政府两个任期及特朗普政府执政初期的亚太战略，从战略行为的角度分别从战略评估、战略决策、战略动员、战略执行四个阶段，综合评估美国在亚太地区进行联盟预阻的楔子战略。

表 2 评估战略行为失败或成功的不同组合（“+”表示成功，“-”表示失败）

战略评估	战略决策	战略动员	战略执行	正确的答案
-	+	+	+	评估失败
-	-	+	+	评估失败；决策失败
-	-	-	+	评估失败；决策失败；动员不足
-	-	-	-	全部失败
-	+	-	-	评估失败；动员不足；执行失败
-	+	-	+	评估失败；动员不足
-	+	+	-	评估失败；执行失败
-	-	+	-	评估失败；决策失败；执行失败
+	+	+	+	全部成功
+	-	+	+	决策失败
+	-	-	+	决策失败；动员不足
+	-	-	-	决策失败；动员不足；执行失败
+	+	-	-	动员不足；执行失败
+	+	-	+	动员不足
+	+	+	-	执行失败
+	-	+	-	决策失败；执行失败

资料来源：左希迎、唐世平：《理解战略行为：一个初步的分析框架》，《中国社会科学》2012年第11期，第189-190页。

三、案例分析：美国如何在亚太地区实施楔子战略

在美国的联盟思维认知中，经济实力日趋上升的中国可能会“以经促政”，以经济影响力扩大国际政治影响力，并拉拢韩国、东盟各国等亚太国家形成反美联合，制约美国在亚太区域的主导权和影响力。因此，美国自2012年以来愈发明显地将中国视为其在亚太地区的潜在挑战者，多份对亚太防务环境的评估报告均将中国视为这一地区的潜在威胁。例如，美国国防部于2012年1月发表了题为《维持美国的全球领导地位：21世纪防务的优先事项》的防务战略指南，其中勾勒的21世纪美国防务优先议题之一即是“向亚太地区再平衡，以维护该地区的和平与稳定”。^①此后，美国国防部于2014年3月发布了《四年防务评估报告》，在第一章“未来安全环境”评估中认为，“在未来几年，中国等国将持续采用‘反介入/区域拒止’（anti-access and area-denial, A2/AD）手段，以及新型网络、外空技术和先进的一体化防空能力，限制美国在其领土外水域和空域的进入和机动自由。此外，中国等国持续增长的常规弹道导弹和巡航导弹对美国及其盟友的海军及陆基设施而言意味着高成本的挑战。”^②

特朗普执政特别是两国元首实现首次会晤之后，中美双边关系表现出积极健康的发展势头。但是，美国的主流政治势力的既有理念显然不会在短时间内出现颠覆性变化，美国国内的相关政治力量对中美关系的影响仍不可低估。

美国若要实现亚太联盟预阻的战略目标，必须利用地区重要议题在中国与亚太相关国家之间打入楔子，撬开并强化中国与相关国家之间的罅隙。在这一方面，比较有代表性的案例主要有三个，分别是萨德入韩事件、钓鱼岛问题、南海问题。可以说，美国在亚太地区实施的楔子战略，将韩国、日本、

^① “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” U.S. Department of Defense, January 2012, pp. 2-3, http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

^② “Quadrennial Defense Review 2014,” U.S. Department of Defense, March 4, 2014, at http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf, pp. 6-7.

菲律宾等国和中国之间的特定争端议题作为楔子，打入中国与相关亚太国家之间，试图撬开并扩大其既有罅隙，进而确保实现亚太联盟预阻的战略目标。

（一）萨德入韩与楔子战略：美国以萨德在中韩之间打入楔子，在安全层面强化美韩同盟

第一，运行机制：美国楔子战略的“选择性调适”与“补偿”。对美国而言，萨德入韩是其在亚太实施楔子战略的重要一环，通过“补偿”的“选择性调适”，预阻潜在的中韩联合的形成。其背后的运行机制是拉拢韩国与施压中国并行。既在朝核问题、美国核保护议题、朝鲜半岛统一议题、韩国国内政治纷争等议题上利诱韩国，换取韩国执政党支持萨德入韩，将韩国纳入美国亚太安全情报网络，并强化其制衡中国的作用；同时又以萨德反导系统本身强大的战略威慑力施压中国，改变地区战略平衡，以此分化中韩之间的合力。作为美国的一种战略行为，在韩国部署萨德反导系统具有明显的楔子战略意图：一方面，在安全层面强化美韩同盟，巩固韩国作为美国亚太安全链条上重要角色的地位；另一方面，在中韩之间打入楔子，既破坏了中韩近年来良性互动的经贸关系，同时又使得中日韩自贸区谈判更加难以取得明显成效，美国则可确保自身不被排除在东亚一体化进程之外，并以此在安全和经贸两个层面强化美韩同盟。

第二，预期目标。通过这一楔子战略，美国可以实现多重战略目标：其一，预先阻止中韩在安全层面的潜在联合，并在安全和战略层面威慑中国，以打破中美在亚太地区的既有战略平衡，对中国形成不对称的战略优势；其二，可以抵消中国在亚太地区日益提升的经贸实力及相应的政治影响力，预先阻止中日韩自贸区的形成，进而巩固美国在亚太地区的经贸及政治影响力；其三，在阻滞中韩经贸关系发展的同时强化美韩双边经贸关系，进而达到美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）后在亚太地区强化美国与相关国家双边经贸关系的效果，以利美国国内经济发展；其四，通过萨德系统所带来的巨额军购回报美国国内洛克希德·马丁（Lockheed Martin Space Systems Company）、雷神（Raytheon Company）军火利益集团对特朗普政府的政治献金，进而获得美国国内更多的政治支持。概言之，美国通过“补偿”这一

“选择性调适”楔子战略，迫使韩国以部署萨德换取美国的安全保护和政治支持，成功地在中韩之间打入楔子，分别在安全和经贸两方面强化了美韩同盟，预先阻止任何可能的中韩安全联合或中日韩自贸区的形成，为实现美国在亚太联盟预阻的战略目标迈出重要一步。

第三，效果评估。其一，战略评估。美国对萨德入韩及由此可能产生的战略效果进行了较为完整的评估，国防部情报局（DIA）、国家对外情报委员会（NFIB）、总统情报顾问委员会（PFIAB）对既有中韩关系现状、中韩国内政治做出系统的事前评估，呈报总统。其二，战略决策。美国总统及国家安全委员会、参谋长联席会议等核心决策层基于情报系统提供的战略评估，综合考量美中、美韩关系等现实因素后，由总统最终确定同意萨德入韩的决策。其三，战略动员。美国行政部门与国会沟通，最后得到国会批准，之后动员国防部、美军太平洋司令部、美军战略司令部等战略资源。其四，战略执行。借美韩联合军演，实战演练萨德系统，进而借机实现萨德实质入韩。例如，2017年3月，美韩举行超大规模“关键决断”军演，除了动用卡尔·文森号核动力航母、F-35B先进隐形战机等战略手段外，美韩首次演练模拟萨德系统拦截朝鲜发射导弹。由此，美韩军队以演习进行萨德反导系统的联合操练，为实现萨德入韩奠定基础。综合评估以上四个阶段，结合目前东北亚局势而言，美国利用萨德反导系统部署问题较为成功地实现了对中韩的楔子战略（表3）。

表3 评估美国对中韩楔子战略行为

美对中韩 楔子战略	楔子	阶段性评估 (成“+” 败“-”)	整体评估 (成“+” 败“-”)
战略评估	萨德入韩	+	+
战略决策		+	
战略动员		+	
战略执行		+	

资料来源：作者自制。

总体而言,在韩国部署萨德反导系统使美国成功地在中韩之间打入了一个楔子,潜在的中韩联合被美国预阻,其阶段性战略效果较为符合美国预期。

(二) 钓鱼岛争端与楔子战略:“认可”美日安保条约,固化中日分歧

第一,运行机制:美国楔子战略的“选择性调适”与“认可”。鉴于中日之间的既有分歧与争端,美国对中日实施楔子战略相对容易,通过动员较少的战略资源即可获得较大的战略效果,只要中日间钓鱼岛争端仍然存在,美国即可不必担心形成中日联合。其背后的运行机制是美国以《美日安保条约》对日本的安全防卫承诺,以及由美国领导人在公开场合表达《美日安保条约》第五条适用于钓鱼岛,即可利诱日本分担更多的制衡中国的责任。例如,2017年2月10日安倍晋三在与特朗普的联合记者会上确认,“《美日安保条约》第五条适用于钓鱼岛”^①,安倍也同意日本承担更多驻日美军军费的要求。这意味着美国通过领导人在钓鱼岛问题上公开表态支持日本的立场,即可起到拉拢日本、遏制中国的战略效果,中日之间的政治交流只能是有限的,潜在的中日韩联合更无从谈起,而美国则可确保实现中日不形成反美联合。换言之,只要以“认可”机制持续固化中日钓鱼岛争端这个楔子,美国即可实现中日之间潜在的联盟预阻战略目标。

第二,战略目标。美国利用钓鱼岛问题对中日实施楔子战略的目标明确,即巩固并强化美国对日本战略控制,同时让日本承担更多义务来牵制中国。特朗普就任之后也提出了让日本承担更多驻日美军军费的要求。首先,在安全层面强化美日同盟及驻日美军的战略价值,利用日本国内特定甚或主流社会势力所谓“正常国家化”的图谋和解禁集体自卫权的动作,以制衡逐渐崛起的中国。其次,推动日本承担更多驻日美军军费,为美国节约宝贵的战略资源,以投入到其他更重要的全球议题之中。再次,全力阻遏中日经贸关系和政治关系向好,以强化美国在亚太地区的持续存在和主导权。

第三,效果评估。其一,战略评估。长期以来,美国情报系统及决策层对钓鱼岛问题已形成较为清晰的认知,随着中日围绕钓鱼岛展开的博弈形势

^① Office of the Press Secretary, “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference,” White House, February 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/10/remarks-president-trump-and-prime-minister-abe-japan-join-t-press>.

的演变，官方情报系统及美国决策层已对相关态势进行了较为充分的战略评估。其二，战略决策。事实上，美国历届政府在钓鱼岛问题上的政策存在一定的延续性，即依据《美日安保条约》处理相关争端，有时刻意保持一定的战略模糊，以增大美国政策的回旋余地。其三，战略动员。在处理对日关系上，美国的战略动员相对容易，国会与行政部门的分歧较小，这为美国楔子战略的执行奠定了良好基础。其四，战略执行。在具体的战略执行阶段，美国倾向于政治、军事两轨并行，一方面在政治外交层面打造良好的美日关系形象，支持亲美的日本政府上台，反对持对华友好立场的日本政治势力主导日本国内政治。另一方面在军事安全上绝对主导美日同盟，确保日本在美日同盟框架之内发挥制衡中国的作用（表4）。

表4 评估美国对中日实施楔子战略行为

美对中日楔子战略	楔子	阶段性评估 (成“+” 败“-”)	整体评估 (成“+” 败“-”)
战略评估	钓鱼岛问题	+	+
战略决策		+	
战略动员		+	
战略执行		+	

资料来源：作者自制。

总体而言，美国以钓鱼岛问题为楔子对中日实施楔子战略，较为成功地实现了联盟预阻的战略目标。

（三）南海问题与楔子战略：预阻中国与东盟国家“结伴”

第一，运行机制：“选择性调适”与“认可”。作为域外国家，美国本无正当性介入南海问题，但却以所谓航行自由为名强行介入，并试图强化南海问题的楔子角色，分化中国与东盟国家关系，在中国与东盟国家之间进行联盟预阻。该楔子战略的运行机制为：一方面，美国通过高层外交、援助承

诺拉拢东盟国家，并以高层领导人公开表态形式为南海问题声索国背书；另一方面，美国派遣军舰、战机进行所谓“巡航”，对中国施加压力，同时高层官员和保守智库指责中国在南海进行陆域吹填工程，以此形成拉拢东盟、施压中国的常态，企图以这样的手段预先阻止任何潜在的中国—东盟联合，维系美国在亚太地区重大议题上的主导权和政治影响力。

第二，战略目标。东南亚国家虽多是发展中国家，但东盟在区域一体化层面的影响力近年来有较大提升，并且菲律宾、越南等国家在南海问题上的声索可以成为美国介入南海问题的着力点。在区域一体化层面美国顾虑较多，因为对美国而言，若“10+3”机制持续深化，且区域全面经济伙伴关系（RCEP）在中国主导下达成实质成果，那么没有美国参与的亚太区域一体化进程将会大幅推进，中国可能因日益增强的经济实力发挥更大的政治影响力，这将有损于美国在亚太地区的主导权。因此，美国在东南亚地区实施楔子战略的主要目标是预先阻止中国与东盟国家形成潜在的中国—东盟联合，以南海问题为楔子，保持美国对东南亚事务的持续介入和主导权。

第三，效果评估。虽然美国在战略评估、战略决策、战略动员三个阶段都投入了较多战略资源，但是最终的战略执行并未取得预期的战略效果。其一，战略评估。美国对南海问题的战略评估主要以军方为主导，美国国防部在近年来提交给国会的《中国军力报告》（China Military Power Report）^①中渲染中国南海陆域吹填工程对美国的战略威胁；同时，美国重要的智库如兰德公司（RAND）、战略与国际研究中心（CSIS）等机构亦接受美国国防部等部门的委托，公开发表南海问题评估报告。其二，战略决策。基于前期的战略评估，美国决策层在涉及南海问题的决策上会综合考量多种因素，且决策多受到军方和国会的影响。其三，战略动员。一方面，美国国防部自2002年起每年都向国会提交《中国军力报告》，该报告既是美国军方对域内安全态势的评估，也可视为对实施楔子战略的动员，争取国会批准更多军费预算以使美军有更多战略资源可以动用；另一方面，在东南亚，美国动员包括菲

^① Office of the Secretary of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2016,” U.S. Department of Defense, April 26, 2016, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>.

律宾在内的一些东盟国家在南海问题上对抗中国。其四，战略执行。一方面，开展高层外交，并承诺巨额援助；另一方面，美国鼓动菲律宾阿基诺三世政府提起所谓南海仲裁，并企图将非法仲裁结果强加于中国。但由于中国与域内相关国家密切沟通，并保持理性与克制，南海问题明显降温。此外，由于菲律宾国内政府轮替，新任的杜特尔特总统奉行与中国友好相处的政策。以上多种因素的交织，使得美国利用南海问题实施的楔子战略目前并未取得预期战略效果（表5）。

表5 评估美国对中国-东盟楔子战略行为

美对中国—东盟 楔子战略	楔子	阶段性评估 (成“+” 败“-”)	整体评估 (成“+” 败“-”)
战略评估	南海问题	+	-
战略决策		+	
战略动员		+	
战略执行		-	

资料来源：作者自制。

总体而言，美国试图利用南海问题在中国与东盟国家之间打入楔子，但随着中国与相关国家的积极互动，以及菲律宾国内政府更替，美国在战略执行阶段未获成功，此项楔子战略目前也未达到预期战略效果。

四、楔子战略的局限及中国的应对

美国楔子战略的局限性使其不可能在所有问题上奏效，在纷繁复杂的国际环境中，中国需要保持战略耐心和战略定力。

第一，楔子战略主要发挥外部分化作用，并不对目标行为体产生根本影

响。作为一种分化联盟或分化联合的战略行为，楔子战略仍属于联盟政治的范畴，而联盟的分化瓦解由多个变量所致，包含多种复杂的因素。而且，内因是联盟分化的根本原因，楔子战略只是一种外部诱因，起到一种外部分化促进作用，不会对联盟预阻、联盟分化、联盟重构等战略目标的实现构成根本性影响。具体到联盟预阻的楔子战略而言，分化者对目标行为体的施压和利诱仅能起到外部分化作用，联盟预阻能否实现从根本上还要取决于目标行为体的内因，如国家利益。对美国而言，这意味着在亚太地区实施联盟预阻的楔子战略也只是对中、韩、日、东盟等起到分化作用，这些国家能否形成某种形式的联合或联盟，最终将由其国家利益决定，美国的楔子战略并不会对这些国家的战略行为产生根本性影响。

第二，楔子战略具有长期性，战略目标能否实现面临偶然性和不确定性。楔子战略作为一种战略行为，具有长期性特征。这意味着楔子战略在实施过程之中会面临很多无法预见和不确定因素的影响，对该战略的评估也需要将其置于长期的历史环境之中来进行。本文对美国亚太联盟预阻战略行为的评估也只是一种阶段性评估，美国虽然可以在一段时期内实现联盟预阻的战略目标，但并不意味着这一局面会始终持续。尤其是亚太地区局势复杂，未来任何重要的国际政治事件都有可能影响地区局势乃至国际政治大局。例如，从2013年至2016年，美国怂恿菲律宾阿基诺三世政府发起所谓的“南海仲裁案”，阿基诺三世政府一直扮演美国利用南海问题实施楔子战略的马前卒。然而，2016年6月，菲律宾国内出现政府更替，新任总统杜特尔特谋求中菲关系全面改善，他在访华时公开表示，“菲律宾奉行独立自主的外交政策，愿意永远同兄弟般的中国做朋友。菲中在很多问题上看法相近，应该密切沟通协调，共同促进亚洲区域发展。菲方愿同中方通过对话协商妥善处理有关海上问题，共同努力维护两国关系改善和发展势头”。^①这使得美国政府在利用南海问题实施楔子战略的过程中出现不可控因素，导致该战略的效果大打折扣。因此，楔子战略的效果会受到各种意外和偶然因素的影响。

^① 《习近平会见菲律宾总统杜特尔特》，外交部网站，2016年11月20日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1416875.shtml>。

第三，楔子自身具备能动性，使事态演化可能超出分化者的预期。楔子战略实施所依赖的楔子具备能动性，且处于动态的演化之中。在联盟政治中，分化与瓦解源自内因和外因的交互作用，而楔子在发挥预阻或分化等作用时，自身存在一些自主性，其自身的演变并不会完全遵循分化者预期的战略规划来进行。就美日同盟而言，一方面，日本在美日同盟中一直处于从属和配合地位，但日本自身也有一定的能动性，其执政党的对外政策有时并非与美国完全一致。例如，日本前首相鸠山由纪夫（Yukio Hatoyama）曾在2009年执政后多次提及“东亚共同体”建设，倡导“以区域经济一体化为基石，通过自由贸易区、经济共同体、货币联盟等形式，进一步发展为安全共同体和社会共同体，最终形成与美国、欧盟并列的第三极”。^①美国对此表示强烈不满，时任助理国务卿坎贝尔（Kurt Campbell）明确表示，亚太地区的任何一体化进程都不能排除美国。鸠山由纪夫倡导的东亚共同体理念与美国防止中日韩一体化的联盟预阻立场相左，这意味着日本这个楔子自身具备一定的主观能动性。另一方面，特朗普执政之后在亚太地区实施某种程度的战略收缩，同时让日本等亚太盟友承担更多义务。安倍政府也很积极地配合美国的亚太战略部署来制衡中国，并试图在亚太地缘政治中扮演更重要的角色，其原因在于日本企图借重美国，逐步摆脱战后国际秩序，朝着所谓“正常国家”的目标迈进，逐步突破“专守防卫”的制约，解禁集体自卫权，这导致日本和平宪法第九条事实上已被架空。从长远看，这与美国在亚太地区的战略利益未必相符。这意味着日本在安全和战略方面表现出的主观能动性未来可能会超出美国的预期，这并非美国的联盟预阻楔子战略所期望的。

第四，保持战略定力，把握正确方向是中国的根本应对之策。尽管中国一直奉行“结伴而不结盟”的外交政策，但美国基于威胁制衡理论及联盟预阻思维，仍寻求在中国与其他亚太国家之间打入楔子。联盟思维与分化联盟思维一直贯穿于自冷战结束以来美国历届政府的国家安全政策之中。特朗普就任美国总统之后，从某种程度而言，亦在安全战略层面延续了美国的联盟与分化联盟思维。楔子战略是美国当前亚太战略的重要组成部分，其战略目

^① 陶文钊：《冷战后美日同盟的三次调整》，《美国研究》2015年第4期，第23-24页。

标是在亚太地区实现联盟预阻，即致力于预先阻止亚太地区形成任何反对美国的安全联盟或联合。其具体运行机制主要是“选择性调适”型楔子战略，即“向一方吹冷风（大棒）的同时，向另一方吹暖风（胡萝卜）”，一打一拉，通过萨德入韩、钓鱼岛问题、南海问题等特定国际政治议题，撬开并扩大目标行为体中国与相关国家之间的罅隙，并从中获取战略利益，预防中国日渐崛起的经济实力转化为区域政治影响力，进而联合韩国、日本、东盟国家等亚太地区行为体，形成所谓反对美国的联盟或联合。

针对这种情况，中国尤其需要保持战略定力和战略耐心，并应以有效的、综合性的外交手段加以破解。第一，继续争取实现中美关系平稳发展的有利局面。在具体手段上，既包括和美国执政当局保持密切沟通，也包括和其他有影响的政治力量积极互动。第二，以长远眼光理性处理亚太地区出现或可能出现的问题与矛盾，保持定力，以静制动。第三，加强与本地区发展中国家的战略互动和政策沟通，积极构筑命运共同体。

[收稿日期：2017-03-31]

[修回日期：2017-04-22]

[责任编辑：孙震海]

中国海外安保体系建构刍议^{*}

崔守军

【内容提要】 中国“走出去”规模的急剧扩大导致海外安全需求增加，而安全供给的严重不足则诱发了“高风险、低安保、损失重、救济弱”的安全困境。为化解矛盾，中国亟须构建与海外安全利益相匹配的海外安保体系。这既能为“一带一路”建设提供支持，又能拓展护侨手段，还能为海外维和提供后勤保障。中国应借鉴发达国家经验，在继续运用“自上而下”的外交与政治手段的同时，辅之以“自下而上”的市场与民间手段，打造立体防护体系。在继续发挥政府主导作用的同时，应充分调动社会和市场主体的积极性，打破横向分隔，以建立一种跨单元的横向协作型海外安保体系。中国应从海外安全保障的供给侧角度出发，在国家安全委员会的统筹下建构“五位一体”的海外安保体系，以领事保护机制为核心，以企业、私营安保公司、保险公司、海外侨团为支柱，相互配合、相互支撑，形成一个官民结合、体系完备、运转有序、反应快速的横向协作型互动架构，从而实现海外安全供给的长期性、稳定性和连续性。

【关键词】 海外安全风险 领事保护 安全保护 海外安保体系

【作者简介】 崔守军，中国人民大学国际关系学院副教授、国家发展与战略研究院研究员

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0078-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703005

^{*} 本文系中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）（14XNJ005）的阶段性成果，并受到中国人民大学明德青年学者计划的资助。

“走出去”和“一带一路”建设带来了中国公民和企业向海外流动规模的日益扩大，海外利益的全球化也带来海外风险的全球化；海外安全需求急剧放大，而安全供给却严重不足。由于中国企业的跨国经营多集中在中东、非洲等高风险地区，东道国往往缺乏相应的安全监管能力，因而海外安全事件频发。鉴于中国的特殊国情，长期以来中国企业和公民习惯了政府“包办”和“包管”式的海外安全管理模式，因此中国公民海外安全保护的重担长时间都落在政府的肩上，主要依托领事保护来实现。然而，当前中国领事保护的手段和能力建设还远远跟不上中国企业和公民向海外流动的速度与规模，中国在境外的市场化投资行为面临“高风险、低安保、损失重、救济弱”的困境，建立和完善我国公民和企业的海外安全保护体系刻不容缓。面对日趋严峻的海外安全风险，中国应在政府的主导下构建“五位一体”的海外安保体系，充分发挥政府、企业、私营安保公司、保险公司、海外侨团五方力量的作用，打破各个单元之间的横向分隔，从而化解海外安全供需失衡的矛盾。

一、中国海外安保面临的压力与挑战

随着企业“走出去”的日益深化，中国公民和企业在海外的数量快速增长，在境外的活动范围和影响也逐步扩大，中国国家利益的国际化趋势日益明显。2015年中国内地居民出境人次突破1.2亿人次，在外留学人员达170.88万人。^①同时，中国在近200个国家和地区设立企业逾3万家，境外资产逾3万亿，境外各类劳务人员总数超过102万，^②一个颇具规模的“海外中国”正在逐渐形成。中国海外利益的广泛出现、多向延伸和快速增长带来了海外安全风险的急剧放大，使得当前中国海外安保面临的压力日益增大。这主要体现在安全需求和供给两个方面，并尤其突出地暴露出了市场化供给缺乏和长效机制不足等问题。

^① 《中国领事保护与服务：盘点2015，期冀2016》，中国领事服务网，2016年2月3日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/szzc/xgxw/t1337903.shtml>。

^② 《2015年我国对外劳务合作业务简明统计》，商务部对外投资和经济合作司，2016年1月21日，<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201601/20160101239878.shtml>。

（一）中国公民和企业的海外安全需求急剧扩大

近年来，随着企业“走出去”规模的不断扩大，中国公民和机构在海外遇险的频率大幅上升，“领事保护案件呈现常态化、群体化趋势，政治性、敏感性增强，工作的繁重性、复杂性突出”。^①从统计数据看，2015年外交部领保中心和驻外使领馆妥善处置约8.7万起领事保护与协助案件，其中包括上百起重大领事保护案件，撤离战乱和自然灾害地区中国公民6000余人，安全营救遭绑架劫持人员50多名。与2014年相比，2015年领事保护与协助案件总量同比增加2.7万件，增幅达45.61%，增量和增幅均创下近3年新高。^②2016年外交部领保中心和驻外使领馆妥善处置领事保护与协助案件10万余起，同比增加15%。^③中国公民海外遇险事件“量率齐升”的严峻态势使得中国的领事保护工作面临巨大压力。

与此同时，中国企业面临的境外安全风险也在不断增加。据商务部不完全统计，自2010年至2015年，共发生涉及中国企业的各类境外安全事件345起，主要涉及偷盗抢劫、人身伤害、绑架勒索等。^④随着“一带一路”建设的深入推进，中国对外承包业务也在快速增长，境外企业面临的非传统安全挑战更加严峻。据商务部统计，截至2016年底，中国对外承包工程业务累计签订合同额1.8万亿美元，累计派出各类劳务人员约850万人。^⑤遍布全球各地的外派劳务人员数量逐年递增，已成为一支庞大的海外劳动力大军。在实践中，从事铁路、交通、能源与矿产开发等大型工程项目的相关企业，往往需要深入中东、非洲等基础设施建设相对落后、地区安全相对不稳

^① 外交部政策研究司编：《中国外交》，世界知识出版社2006年版，第354页。

^② 《2015年中国境外领事保护与协助案件总体情况》，中国领事服务网，2016年5月5日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/ajztqk2014/t1360879.shtml>；《中国领事保护与服务：盘点2015，期冀2016》，中国领事服务网，2016年2月3日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/szcc/xg/xw/t1337903.shtml>。

^③ 《外交部领事司：2016年妥善处置领保与协助案件10万余起》，人民网，2017年1月25日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0125/c1002-29049444.html>。

^④ 《2010年至今共发生涉中企机构境外安全事件345起》，中国新闻网，2015年12月2日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/12-02/7652169.shtml>。

^⑤ 《2016年我国对外承包工程业务简明统计》，商务部对外投资和经济合作司，2017年1月19日，<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201701/20170102504422.shtml>；《2016年我国对外劳务合作业务简明统计》，商务部对外投资和经济合作司，2017年1月19日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgz/201701/20170102504425.shtml>。

定的地区施工作业。由于施工地点相对偏僻,加之施工周期长、不可避免地要与外界接触,容易成为绑架事件受害者。据英国危机管理咨询公司 NYA 透露,2014 年共有 47 名中国公民在海外遭到绑架,而 2013 年为 18 人,上升趋势明显;美国在 2013 年和 2014 年则分别有 11 人和 17 人被绑架。^① 中国成为绑架事件的主要受害国。尼日利亚、苏丹、阿富汗、伊拉克、南苏丹、利比亚等国家都是中国外派劳务人员遭绑架的“重灾区”。一旦中方人员遭遇绑架,中国政府便陷入“两难困境”。尽管尽快解救人质是政府义不容辞的责任,但政府又难以与恐怖分子或绑匪直接进行谈判并支付赎金,否则“花钱救人”可能导致更多绑架事件发生。^② 由于海外安全形势更加复杂,部分地区局势动荡,传统与非传统安全威胁交织,中国公民和企业在海外遇险频率大幅上升,海外安保需求急剧放大。

(二) 领事保护能力与海外安全保护刚性需求之间存在较大差距

一般而言,领事保护是指派遣国的外交、领事机关或领事官员,在国际法允许的范围内,在接受国保护派遣国的国家利益、本国公民和法人的合法权益的行为。^③ 实施领事保护的主体是政府,在国外主要是驻外使领馆。领事保护是主权国家对海外公民实施保护的主要手段之一,进入新世纪以来,中国的领事保护制度逐步实现了由“主体单一、保护被动”阶段向“多方参与、主动预防、积极处置”阶段的转型,取得了积极的成效。

但是,就外交部门承担的领事保护而言,由于驻外使领馆人员有限、精力有限、预算有限,这“三个有限”必然制约海外安全保护的深度、广度与力度。首先,驻外使领馆的人员配备不足。受制于中国人口总量大的特殊国情,中国驻外领事官员与出国公民的配比严重失衡,“瓶颈”效应明显。当前,中国外交部在编人员数量约为 9 000 人,但驻外使领馆的领事工作人员

^① NYA International, “The Kidnap Risk Facing Chinese Nationals Overseas,” May 8, 2015, <http://www.krmagazine.com/2015/05/08/analysis-nya-the-kidnap-risk-facing-chinese-nationals-overseas/>.

^② Javier C. Hernández, “Chinese Citizen Held by ISIS Poses Test for Beijing,” *New York Times*, September 10, 2015, https://www.nytimes.com/2015/09/11/world/asia/fan-jinghui-chinese-citizen-held-by-isis-poses-test-for-beijing.html?_r=0.

^③ 《中国领事保护和协助指南(2015年版)》,外交部领事司,2015年4月30日,第20-21页, <http://cs.mfa.gov.cn/lshbzn/P020150430332905369480.pdf>。

只有近 600 人,^① 领事保护中心的编制也只有 15 人,^② 人员配备严重不足。按照 2015 年出境 1.2 亿人次计算, 平均每位领事官员要服务 83 万人次以上的中国公民。而美国、日本、俄罗斯和英国每位领事官员负责的本国公民分别是 0.5 万人次、1 万人次、1.3 万人次和 2.9 万人次。^③ 其次, 海外安全事件日趋复杂, 处理工作量庞大。随着中国公民赴海外人数增多, 驻外使领馆的工作量成几何级数增加, 工作强度不断加大。当前, 海外涉中国公民和机构的重大领事保护案件全球多点同时爆发态势更加明显, 2015 年海外领事保护与协作案件平均每天发生近 240 起,^④ 处理这些案件必然要花费大量的时间和精力。最后, 领事工作的预算有限。中国外交经费呈现出逐年递增的趋势, 且增幅较大。2016 年外交部经费总预算为 93.5 亿元, 比 2015 年增加 36%, 但大量经费多用于国际组织会费以及国际维和支出, 其中专门用于领事管理事务的经费只有 7 320 万。^⑤ 鉴于中国公民与企业走出国门的井喷式增长态势, 在人员、精力和预算有限的情况下, 中国领事保护的能力与海外安全保护的刚性需求之间仍存在较大差距。

(三) 缺乏处置境外安全事件的长效机制

2004 年, 以国务院为领导机构, 外交部为核心, 公安部门、商务部门和军事部门为主体的“部际联席会议机制”初步确立。这意味着政府主导下的“大领事”工作格局初步形成, 保护境外企业和公民权益的“大领保”意识更加自觉。这是中国境外安全事件应急协调机制初步建立的重要标志。

^① 王逸舟:《创造性介入:中国外交的转型》,北京大学出版社 2015 年版,第 201 页;《中国妇女发展白皮书:中国有 1695 名女外交官》,中国新闻网,2015 年 9 月 22 日,<http://www.chinanews.com/gn/2015/09-22/7537560.shtml>。

^② 《中国领事工作》编写组:《中国领事保护》(上册),世界知识出版社 2014 年版,第 336 页。

^③ 谢杭生:《有力维护海外中国公民和法人的正当权益》,新华网,2012 年 3 月 11 日,http://news.xinhuanet.com/politics/2012lh/2012-03/11/c_111637217_2.htm。

^④ 《2015 年中国境外领事保护与协助案件总体情况》,中国领事服务网,2016 年 5 月 5 日,<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztl/ajztqk2014/t1360879.shtml>。

^⑤ 《外交部 2016 年部门预算》,第 15-17 页,外交部网站,2016 年 4 月,http://www.fmprc.gov.cn/web/wjw_673085/zfxxgk_674865/xxgkml_674869/ysxxl_674871/P020160415588977437831.pdf;《外交部 2015 年部门预算》,外交部网站,2015 年 4 月 17 日,http://www.fmprc.gov.cn/web/wjw_673085/zfxxgk_674865/xxgkml_674869/ysxxl_674871/t1255584.shtml。

在这种机制下，外交、公安、商务和军事部门分别行使领事保护、跨国警务合作、企业安全培训和海上护航等职能，各司其职，分工相对明确，有效调动了各方力量参与领事保护与服务工作。

但是该机制主要应对重大、紧急、突发的海外安全事态，而非海外安全常态处理机制，因而有其局限性。面对复杂的海外生存环境，海外安全事件呈现出从传统安全向非传统安全领域，从偶发、单发向频发、群发过渡的态势，^① 建立长效安全管理机制尤为迫切。首先，从领事保护的角度看，领事保护在时间上具有滞后性，要遵循“用尽当地救济”的原则。根据国际法中有关管辖的一般原则，属地管辖优于属人管辖。领事保护权的行使不但要遵守国际法，还要有限遵守当地的法律。其次，从警务保护角度看，公安部派驻在我国使领馆的警务联络官并无司法执法权，在涉华安全事件发生后只能向驻在国警务部门提出交涉，而不能使用强制手段直接介入当地的涉华社会治安事件。再次，从商务保护角度看，商务部针对企业的风险预防管理措施在大型国有企业中落实较为到位，但在中小企业与民营企业中的效果却不尽如人意。据中国商务部统计数据显示，目前中国投资非洲的企业以中小型企业占据主导。在非洲投资的2000多家中国企业中，中小企业及民营企业占70%以上。^② 中小企业及民营企业往往受制于成本控制和利润追求而忽略海外安全投入，不具备对海外风险的防控能力。最后，从军事保护手段的利用看，海军护航费用高昂，开销巨大。中国海军护航编队在亚丁湾的常态化护航是经联合国授权后中国向国际社会提供的安全公共产品，并在近年来的几次撤侨行动中发挥了突出作用。然而，现阶段中国海军的“军事投射能力”有限，而国际航运水道数量众多，以有限的军事能力难以覆盖多条国际航线进行护航，也并非每次撤侨行动都如也门撤侨这般幸运地发生在护航线路附近。同时，军队参与的撤侨行动也让很多中国公民对政府产生了过高甚至不切实际的期待。^③

^① 方伟：《中国公民在非洲的安全与领事保护问题》，《浙江师范大学学报》（社会科学版）2008年第5期，第43页。

^② 中华人民共和国驻加蓬经商参处：《中国企业投资非洲需注意的问题》，商务部网站，2014年8月5日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzgd/201408/20140800686902.shtml>。

^③ 林宝轩：《靠领事保护，也靠自身尽责》，《人民日报》（海外版）2015年5月30

（四）市场化的海外安全产品供给不足

检视当前中国海外安全保护的各种实践，便可以发现结构和路径上的两重弊病。其一，中国海外安全产品的供给结构单一，主要提供主体是国家和政府，民间力量的参与十分有限，因而导致了海外安全需求和供给之间的失衡；其二，海外安全供给的贯彻路径是“自上而下”的，缺乏“自下而上”的呼应机制，市场和社会力量的积极性并未充分统筹调配到位，因而海外安全网络编织得不够细密。在政策实践中，依托领事保护机制而建立起来的“政府中心型安全网”主要由外交、警务、商务、军事部门等构成，分别行使领事保护、跨国警务合作、企业安全培训、海上护航等职能，虽然取得了积极的成效，但囿于应对能力和应对手段上的局限性，中国企业和公民面临的海外安全风险形势依然严峻。反观西方发达国家，其海外安全产品的供给结构呈现出多元化、多层次、多维度的特点，供给路径是“上下贯通”的，多方主体积极参与共同编织出一个密集的海外安全防护网络。欧美等发达国家在官方主导的领事保护机制之外，还有市场与社会力量的充分介入，私营安保公司、情报与危机管理公司、保险公司、反绑架公司、行业组织等都积极参与，各司其职，相互配合，发挥了极为重要的替代和补充作用。总之，虽然近年来中国海外安保工作取得了一定成效，维护海外企业和公民安全与正当权益的意识更加自觉，意志更加坚定，但是也应看到在应对能力和应对手段上存在的诸多不足，尤其是其中市场化海外安全产品供给能力的严重不足。

二、构建海外安全保护体系的重要性

安全是一个具有丰富内涵的话语。在《韦伯词典》中，“安全”（Security）一方面指安全的状态，即免于危险，没有恐惧，另一方面还有安全维护的含义，指安全措施与安全机构。^①从风险防控的角度看，安全多指一种不存在

日，第6版。

^① Websters Merriam, *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, Merriam-Webster Inc., p. 1062.

威胁、免于危险的状态。^①从安全供给的角度,安全状态的实现有赖于安全主体提供长期、稳定、不间断的安全产品,这个过程称之为安全保护,简称“安保”。本文认为,海外安保体系是对海外安全保护整体状态的一种概述,是指在政府主导下各个部门、机构、企业和组织之间交叉配合、互相合作、有机互动而形成的海外安全保护体系,旨在调动一切安保力量切实维护本国公民与企业的海外利益。

当前,海外安全需求日益扩大与安全供给相对不足之间的矛盾是中国海外安保实践发展的主要矛盾,这一矛盾的解决有赖于建构与保障海外安全相匹配的海外安保体系。从海外安全供给角度出发,构筑新型海外安保体系需要在继续完善现有领事保护机制的基础上,充分发挥私营安保公司、企业、保险公司以及海外侨团的作用,政府、市场、社会“三驾马车”共同努力,从而实现对外海安全的长期性、稳定性和连续性供给。面对“碎片化”和“零散化”的全球安全版图,充分调动和释放市场主体和社会主体的力量,构建立体化的海外安保体系极为重要,具有深远的战略意义。

(一) 可以为“一带一路”建设提供积极保障

“一带一路”倡议的提出标志着中国从全球化的参与者转变为塑造者,表明中国在世界经济中的地位发生了重要变化。“一带一路”建设是中国对外开放的升级版,在“一带一路”建设背景下,中国对外投资合作的性质也开始发生变化,尤其是市场化的投资和资本运营行为已经不同于政府行为下的援助与援建合作。在经历了原材料输出、工业产品输出后,中国已经进入资本净输出的新阶段,成为对外投资大国。统计显示,2014年中国的对外直接投资(ODI)首次超过外国直接投资(FDI),成为资本净输出国。^②2016年中国对外非金融类直接投资净额达1701亿美元,比2015年增长44.1%,中国已是仅次于美国的世界第二大资本输出国。^③从海外项目类型上看,中

^① 李少军:《国际政治概论》,上海人民出版社2005年版,第150页。

^② Yawen Chen and Kevin Yao, “China Financial Outbound Direct Investment Surges 26 Percent in 2015,” *Reuters*, September 22, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-china-economy-odi-idUSKCN11S06X?il=0>.

^③ 《2016年我国对外非金融类直接投资简明统计》,商务部对外投资和经济合作司,2017年1月19日, <http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201701/20170102504421.shtml>。

国目前的资本输出，基本上还是以基建工程和资源开发为主，比如铁路、港口、矿山、油气开发等。这些大型工程项目具有投资大、工期长、风险高、回报率低的特点，项目的成败与当地稳定的政治环境、安全环境密切相关。

“一带一路”沿线的局部地区存在政局动荡不稳、社会治安不靖、恐怖主义势力活跃、政府管控能力薄弱等不利因素，在这些地区，中国企业开展“一带一路”建设所面临的安全环境不容乐观。“走出去”步伐的加快，使得中国企业和资本全面暴露在各种海外风险之中，治安风险防范面临的压力随之加大。2015年，中国驻外使领馆处理社会治安类案件6487件，主要涉及偷盗抢劫、人身伤害、绑架勒索等。其中非洲地区的治安事件的案发率高居全球之首，平均案发率是亚洲和美洲的4倍之多。^①企业安全机制的建立、商业保险以及侨团力量的运用，能够有效改变过去海外利益保护过多依赖政治与外交手段，“风险金字塔”重心偏高的弊病，从而使海外保护体制“重心下沉”，更多地覆盖“走出去”的主体——企业。与此同时，私营安保公司作为“准军事力量”的介入，恰好可以弥补企业在安保经验上的欠缺，为企业提供全方位的风险评估、预警、防范、应对与处置的服务，增强企业和雇员的安全感。保障海外中国企业与人员的安全是“一带一路”建设稳健有序开展的基础条件之一。

（二）可以拓展海外护侨手段

海外华侨华人是实现中国民族伟大复兴的重要资源和支持者，一个战略性、长期性的护侨政策应该及时提上议事日程。统计显示，目前全球华侨华人总数达6000多万，分布在198个国家和地区。^②保护侨胞的人身安全与合法权益，关心华人的生存条件与长期发展，是中国领事保护和侨务工作的重要任务。^③从实践看，中国海外护侨手段大致可以分为两种：一种是重大突发事件中紧急撤侨行为，主要由中国政府负责，奉行“特事特办”的原则，

^① 《2015年中国境外领事保护与协助案件总体情况》，中国领事服务网，2016年5月5日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/tztl/ajztqk2014/t1360879.shtml>。

^② 《海外华人华侨有6000多万，分布在世界198个国家和地区》，新华网，2014年3月5日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/05/c_126225434.htm。

^③ 《中国领事工作》编写组：《中国领事保护》（下册），世界知识出版社2014年版，第575页。

这是护侨的终极方式。在遭遇诸如政变、内战等重大突发事件时，中国政府的撤侨和护侨行为展现出了保护本国侨民的决心与实力，对维护旅外侨民的生命财产安全起到至关重要的作用。据不完全统计，从1978年改革开放至今，中国已经进行了27次规模不等的撤侨行动，累计撤侨人数近8万。其中，在1978年到1999年期间有7次撤侨行动，2000年到2015年期间则有20次撤侨行动。^①进入21世纪后，撤侨行动的频率、规模都大幅增大，经费开支成为制约撤侨行动的一个瓶颈。例如，在2011年利比亚撤侨行动中，中国政府动用海、陆、空三种方式从利比亚撤离3.5万余名中国公民，中国政府的撤侨开支共计1.52亿美元，人均费用为4238美元。^②未来，海外风险和撤侨规模的不确定性决定了撤侨行动的高成本性。另一种是日常性的华侨权益保护行为，主要由驻外使领馆负责，是常规性的保护方式。在新形势下，这种常规性的领事保护方式也面临挑战。在一些不发达国家，部分华侨居住分散，生活相对封闭，使领馆难以及时掌握他们的情况和动向。比如在非洲，进入新世纪以来华侨数量增长迅速，目前有200万左右，^③多以“海外个体户”的方式从事小规模商业活动，在正当权益受到侵害时，领事保护的启动往往会缓不济急。可以说，这部分华侨是最为弱势、最需要保护的一个群体。针对上述情况，海外安保体系的建立可以弥补现有护侨手段上的不足。一方面，在紧急情况下，政府可以通过购买公共服务的方式聘请中资私营安保公司介入海外撤侨行动，相对于调动军队而言，安保公司有着经济成本低、政治影响小、派遣方式灵活等优点。另一方面，在日常工作中，驻外使领馆可充分整合中资企业、中资私营安保公司和当地侨团的资源和优势，实现群防群治，有效减轻使领馆在人力、资金方面的压力，更好地维护侨胞的安全与正当权益。

^① 《中国领事工作》编写组：《中国领事保护》（下册），第340-344页；《“祖国接你回家”撤侨系列专题》，中国领事服务网，2015年4月10-17日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/zgjnjh/>。

^② Jonas Parello Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: The International Institute for Strategic Studies, May 2015, p. 114.

^③ Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchâtel, "How Chinese Nationals Abroad are Transforming Beijing's Foreign Policy," *East Asia Forum*, June 16, 2015, <http://www.eastasiaforum.org/2015/06/16/how-chinese-nationals-abroad-are-transforming-beijings-foreign-policy/>.

（三）可以延伸海外安全危机的应对方式

从 2014 年和 2015 年领事保护案件的统计数据看，在海外中国公民面临的安全风险中，涉及偷盗抢劫、人身伤害、绑架勒索等的社会治安类风险高居榜首。^① 在这些安全风险中，中国公民被境外犯罪分子、海盗甚至恐怖组织绑架劫持的情况时有发生。人质劫持事件发生后，中国外交部领事部门通常会在第一时间与东道国进行沟通，并要求东道国迅速、安全地营救被劫持的中国人质。同时，外交部领事部门也会通过各种渠道积极与劫持方联系，并尝试通过多种方式营救人质，包括支付赎金等。例如，在 2014 年 6 月，中国石油天然气集团公司（以下简称“中石油”）一名工程师在伊拉克被“伊斯兰国”极端组织武装劫持。在该事件中，中国外交部门以外交照会方式向伊拉克政府施压成功，促使伊拉克政府对恐怖分子的家属采取限制人身自由措施，并最终促使劫持方同意释放中国人质，但中石油仍需额外向绑匪支付 50 万元。^② 事实上大多数人质劫持事件发生后，中方多选择通过低调支付赎金等方式与劫持方达成和解以换取人质安全。然而，针对恐怖分子制造的绑架事件，联合国安理会在 2014 年 1 月一致通过一项决议，促请所有会员国不向恐怖分子支付赎金或向其做政治让步。^③ 虽然针对中国公民的“绑赎案件”并非都是由恐怖分子实施，但这一决议无疑会对“花钱救人”的解救方式形成制约。面对上述“安全困境”，保险公司、反绑架公司以及私营安保公司的多方参与可为中方提供更加灵活的危机应对方式。一方面，可将安全风险转嫁给保险公司，由保险公司与反绑架公司直接介入营救行动，避免政府支付赎金所带来的道德压力；另一方面，若无和平营救人质的可能且当地政府无力组织有效的营救行动时，中方还可聘用私营安保公司对人质实施武装营救，弥补无法直接使用军队的短板。第三方机构的积极运用，可为解决海外安全危机提供多元化的应对工具选择。

^① 夏莉萍：《中国领事保护需求与外交投入的矛盾及解决方式》，《国际政治研究》2016 年第 4 期，第 13 页。

^② 《伊数百被困中国员工抵达巴格达，撤离难度加大》，澎湃新闻，2014 年 6 月 29 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1252908。

^③ 《安理会呼吁不向恐怖分子付赎金和做政治让步》，新华网，2014 年 1 月 28 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/28/c_119158074.htm。

（四）可以为海外维和行动提供后勤保障

近年来，一些联合国成员国积极推动联合国引入市场化解决方案来提高维和行动效率、减少成本开支，私营安保公司作为一种便利的市场化“安全外包”工具与联合国维和行动之间的关系日益紧密。^①私营安保公司参与联合国维和行动一般有两种方式，一种是被联合国总部直接聘用，另一种是被参与维和行动的联合国成员国间接聘用。联合国直接聘用私营安保公司已经成为一种新的发展趋势。据联合国项目服务办公室（UNOPS）发布的数据，2009年联合国各机构共斥资4 450万美元向私营安保公司购买“安保服务”，而到2012年该项支出则增长至1.24亿美元，这些支出中相当大的一部分用于国际维和行动。^②2013年7月，联合国将其驻南苏丹特派团的安全保护工作全部外包给一家私营安保公司，这一举措极具象征意义。^③间接聘用方式也早已被联合国成员国所采用。以美国为例，美国在联合国框架下所派遣的民事维和警察大多为私营安保公司DynCorp的雇员，向海地和利比里亚派遣的维和部队成员来自私营安保公司PAE。对美国而言，使用私营安保公司参与维和行动有诸多优势，除了节约费用、提高效率外，还能减少美军的战斗负荷、扩大军事活动自由度。中国是联合国维和事务的坚定参与者，自1990年首次参与维和行动以来，已累计派出3万多名维和人员，为维护国际和平与安全作出了积极贡献。2015年9月，习近平主席在联合国峰会上作出了建设8 000人规模的维和待命部队的承诺。^④中国在扩大维和行动的参与力度的同时，维和官兵面临的安全风险也将随之增加。从非洲维和实践看，中国在非维和行动受到后勤问题的严重困扰，而私营安保公司在后勤保

^① Eric George, “The Market for Peace,” in Sabelo Gumedze ed., *From Market for Force to Market for Peace: Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations*, Institute for Security Studies, 2011, pp. 17-19.

^② Lou Pingeot, *Contracting Insecurity Private Military and Security Companies and the Future of the United Nations*, Global Policy Forum/Rosa Luxemburg Stiftung, 2014, pp. 6-7.

^③ “Warrior Security Ready to Employ All Independent Contractors,” *Sudan Tribune*, June 29, 2013, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article47143>; and “UN Chief in South Sudan Says Outsourcing of Security Guards will Continue,” *Sudan Tribune*, June 10, 2013, www.sudantribune.com/spip.php?article46892.

^④ 《习近平出席联合国维和峰会并发表讲话》，人民网，2015年9月29日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0929/c1024-27649002.html>。

障层面的积极运用有望缓解这一问题。^① 由于维和行动通常在局势不稳定的高危国家开展，且维和官兵人数有限、任务繁重，在当地聘用的物资运送人员与外聘安保人员往往因身份背景复杂而带来安全风险，有时甚至反噬雇主。若中国维和部队能聘用中资私营安保公司承担运输、警戒、交通、通讯等后勤保障服务，则能够有效防范遇袭事件的发生，保障中国海外维和行动的顺利开展。

可见，在外部安全环境日益严峻的情势下，各行为体积极参与，构建新型海外安保体系能够保障“一带一路”建设的顺利实施，为中国企业和公民“走出去”提供积极保障，同时丰富海外护侨手段、拓展海外安全危机的应对方式，并为执行海外维和任务的官兵提供后勤保障。

三、中国海外安保体系的构建路径

当前，中国海外安保体系的建设还处在起步和探索阶段，在构建过程中应借鉴发达国家的先进经验，在继续运用“自上而下”的外交与政治手段的同时，辅之以“自下而上”的市场与民间手段，加强海外安保能力建设，尝试构建“上下循环、交融运行”的立体防护体系。从海外安全的供给侧角度出发，中国应在国家主导下构建“五位一体”的海外安保体系，完善国家安全委员会的“海外安全指挥中枢”作用，以领事保护机制为核心，以私营安保公司、企业、保险公司、海外侨团为支柱，“一个核心”与“四大支柱”相互配合、相互支撑，从而形成一个官民结合、体系完备、运转有序、反应快速、职责清晰的良性互动机制与架构，协力保障中国公民和企业的海外安全与权益。

（一）完善国家安全委员会的全局统摄协调功能

考虑到中国海外利益的“超大规模”特性，中国海外安保体系需要动与之相匹配的各种力量和资源，为此需要建立一个强有力的“海外安全指挥

^① 王洪一：《中国如何应对非洲安全形势的挑战》，张宏明主编：《非洲发展报告（2015-2016）》，社会科学文献出版社2015年版，第249页。

中枢”。目前，参与中国海外利益保护的部门数量众多，包括但不限于外交部、商务部、公安部等。由于诸多原因，这些部门在保护海外公民安全行动上的协调性尚有待提高，有可能产生行动上的障碍，从而增加应对海外安全问题的成本。^①

例如，2011年利比亚撤侨行动是中华人民共和国成立以来中国政府最大规模的有组织撤离海外中国公民的行动，取得了巨大的成功，但也折射出中国领事保护机制上存在的一些问题，值得反思。2011年利比亚安全局势恶化后，中国外交部与商务部分别于2月19日、20日发出警告，发布时间并不一致。而当中方于2月22日宣布撤离时，美欧等国家的人员已基本撤离完毕。^②利比亚撤侨行动在决策上稍显犹豫，暴露出海外安全危机应对的两个薄弱环节：一是信息捕捉滞后，综合研判能力有待加强；二是部门之间的统筹协调不够，快速反应机制运作稍显迟缓。究其原因，在于现有的“部际联席会议机制”只是应急协调机构，并非常设机构，在复杂的海外风险发生时其启动的时间节点往往无法精准把握，因而在信息研判与统一行动方面难免有所迟缓。相比之下，新成立的国家安全委员会可以发挥“海外安全指挥中枢”的作用，为跨部门协调提供可能性。^③

相比之下，2015年的也门撤侨行动则果断、迅速。各部门之间之所以配合顺畅，被认为是国家安全委员会在其中发挥了重要的主导和协调作用。然而，国内外学术界认为，相较于西方大国，中国的国家安全委员会筹建时间较晚，在运作机制和工作内容等方面仍有不少值得改进和提升的空间。^④但是尽管存在一些问题和不足，在外部安全挑战日益复杂和多元化的形势下，目前能够有效协调各个涉外部门间关系，最大限度地维护和拓展中国海外利益的，仍非国家安全委员会莫属。未来可进一步明确和细化国家安全委员会

^① David M. Lampton, “Xi Jinping and the National Security Commission: Policy Coordination and Political Power,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 95, 2016, p. 763.

^② 夏莉萍：《从利比亚事件透析中国领事保护机制建设》，《西亚非洲》2011年第9期，第115页。

^③ Mathieu Duchâtel, Oliver Bräuner, and Zhou Hang, *Protecting China's Overseas Interests: The Slow Shift Away from Non-Interference*, Stockholm International Peace Research Institute, Policy Paper, No. 41, 2014, pp. 50-51.

^④ 王存刚：《外部战略环境的新特点与中国海外国家利益的维护》，《国际观察》2015年第6期，第35页。

的职能，制定国家安全委员会介入海外重大紧急危机事件的标准以及与国务院应急协调机构的衔接机制，并视海外安全事件的威胁程度而采取有差别的介入方式。^① 同时，在国家安全委员会的指导下，完善以外交部为核心的部际横向联动协调机制，提升领事保护机制的运作效率。事实上，2015年7月《国家安全法》的颁布为完善“大领保”格局提供了充足的法律依据。《国家安全法》第48条明确规定，“国家根据维护国家安全工作需要，建立跨部门会商工作机制，就维护国家安全工作的重大事项进行会商研判，提出意见和建议”。^② 以此为依据，在国家安全委员会的领导下，可进一步强化“部际联席会议机制”。在“国家总体安全观”的整体目标与框架之下，国家安全委员会可以在最高层级上对外交、经济、军事、安全、信息等职能部门进行集中统筹与全面协调，打破和超越部门或局部利益，理顺政策制定与执行上的分歧与冲突，以求实现决策的一体化、效率的最大化、行动的最优化，从而更好地满足维护中国海外利益的需要。

（二）推动中国私营安保公司“走出去”

“走出去”规模越大，程度越高，安全需求就越大。由于受到诸多条件和因素的限制，仅依靠东道国政府和中国的领事保护不足以满足境外企业的安全需求。而私营安保公司作为一种具有诸多优势的市场工具，能够有效地填补安全需求与供给之间的“安全鸿沟”，中国企业和公民可以诉诸市场向私营安保公司购买安全服务。^③ 所谓私营安保公司(Private Security Company, PSC)，即合法设立的以军事或准军事手段系统性地向客户提供安全服务的公司。^④ 私营安保公司脱胎于冷战时期的私营军事安全公司(Private Military Security Company, PMSC)，后者由于受到1977年联合国《日内瓦公约》

^① 薛澜、彭龙、陶鹏：《国家安全委员会制度的国际比较及其对我国的启示》，《行政管理》2015年第1期，第150页。

^② 《中华人民共和国国家安全法》，新华网，2015年7月1日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-07/01/c_1115787801_5.htm。

^③ 赵可金、李少杰：《探索中国海外安全治理市场化》，《世界经济与政治》2015年第10期，第144页。

^④ Carlos Ortiz, *Private Armed Forces and Global Security: A Guide to the Issues*, Westport: Praeger, 2010, p. 48.

“雇佣兵”禁止条款的限制而逐渐演化为前者。^① 私营安保公司在西方国家兴起已久，跨国企业、国际组织、政府机构甚至一般的公民都诉诸安保公司谋求自身人身和财产安全。事实上，中资企业已开始大量从私营安保公司购买安全服务，以保障在高危国家和地区投资项目的日常安全运营。

“一带一路”建设和国际产能合作的实质性推进必然导致海外安全需求的急剧增加。面对海外安全供给不足的被动局面，中国应借鉴西方发达国家的经验，支持中资私营安保公司“走出去”参与中国海外安全治理。虽然中国民营安保起步晚、发展慢、国际化程度低，但具备“走出去”的基本条件。一是中国国内民营安保行业有了一定的发展，二是国际市场上存在较大扩展空间。统计显示，2011年全球私营安保服务行业的市场容量为1 320亿美元，由于恐怖活动与暴力犯罪形势日趋严峻，2012-2019年，全球安全市场会以7%的速度增长，到2019年市场规模将达到2 200亿美元。^② 当然，中国民营安保公司走出去也面临诸多制约因素，比如安保行业规范缺失、高水平及国际化安保人才匮乏等。为此，政府当前应从政策和行政管理上予以积极扶持，包括由政府部门协调整合安保行业力量、制定行为标准和行业规范等，形成强有力的协调机制；与此同时，高校与智库等社会力量也可在外交资源、人才资源、智力资源等方面对安保企业的外向发展予以帮助。

（三）引导中资企业建立“嵌入式”的安保机制

着眼于中国与外部世界关系发展的大趋势，尤其是更大规模走出去的历史趋势，未来中国企业必须确立境外安全风险主体的责任，^③ 把境外经营安全视为头等大事。为此，中国企业应尽快建立“嵌入式”安保机制，将安保制度“内化”到企业的海外经营管理中。具体来说：首先，企业首先要树立安全成本意识。安全成本是安全经济学（Safety Economics）研究的范畴，

^① 王宏伟：《私人军事公司的兴起原因及发展前景》，《国际论坛》2005年第3期，第13页。

^② Ernst & Young, “Private Security Services Industry: Securing Future Growth,” 2013, p. 3, <http://ficci.in/spdocument/20329/Private-security-services-industry-Securing-future-growth1.pdf>.

^③ 《商务部等7部委联合发布关于印发〈境外中资企业机构和人员安全管理规定〉的通知》，商务部网站，2010年8月13日，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/201008/20100807087099.html>。

安全经济学是研究企业安全投入与经济效益之间关系的科学。^① 西方发达国家对安全经济学的研究可以追溯到 20 世纪 30 年代,在全球化语境下其核心内涵是以预防性安全支出来防范或减少风险,保护人员与财产安全。^② 然而,在实践中,中国企业大多未引入经济安全成本制度,安全成本无法记入财务报表,这种情况必然外溢到企业境外经营过程中。有些企业在投资合作中忽视安全成本核算,因而缺乏安全风险评估和相应预案。其次,企业应将安全成本纳入跨国经营管理过程中。国有企业在参与海外工程项目时,应制定项目专属的安保预算,并将安保支出纳入海外项目合同,不能为了刻意压低项目经营成本而忽视安保投入。相关政府部门(如商务部)可颁布条例,强制性要求海外投资企业将合同金额的一部分预留用于安保支出,参照国内安保规定划定硬性比例下线,并要求专项安保预算由第三方监管结算,以确保“专款专用”。再次,企业应设立专属安保部门或“安全官”,学会“持剑经商”。在高风险国家参与项目时,专属安保部门或“安全官”应在谈判和论证阶段就开始介入,负责对企业所处地区的社会安全进行风险评估,以研判所处的安保环境。^③ 在项目运营过程中,专属安保部门或“安全官”应监督企业安保工作标准化的执行,及时平衡企业安全需求和安全供给之间的关系,部署企业在当地的安全保卫工作。^④ 目前,在高风险国家拥有大量油气项目的中石油已率先成立并扩编海外安保部门,在海外风险防范中取得了积极的成效。未来,可将中石油的成功经验予以复制和推广。

(四) 依托商业保险转嫁海外劳工风险

中国企业在“走出去”过程中,比较突出的安全风险是绑架勒索。当境外绑架事件发生时,很多中资企业能够想到的依靠对象往往只有外交领事机构和企业自身关系网络等,对于拥有庞大服务网络的商业保险机构求助不多。

^① 田水承、柴建设、王莉编著:《安全经济学》,中国矿业大学出版社 2014 年版,第 2 页。

^② Barrie Stevens, “The Emerging Security Economy: An Introduction,” *The Security Economy*, The Organization for Economic Co-operation and Development, 2004, p. 8.

^③ 汤长江、刘连民等:《壳牌石油公司安保模式的启示与思考》,《警察技术》2011 年第 3 期,第 69-70 页。

^④ Gerald L. Kovacich and Edward P. Halibozek, *The Manager's Handbook for Corporate Security: Establishing and Managing a Successful Assets Protection Program*, Butterworth-Heinemann, 2003, pp. 25-28.

其原因主要在于：一是中国企业风险意识较为淡薄，疏于防范。西方发达国家的企业风险防范意识较强，愿意用百分之一的既定成本来防范风险可能造成的百分之百的损失；而很多中国企业则认为风险是小概率事件，忽视小概率风险可能造成巨大损失。二是中国商业保险行业发展相对滞后，可供中国企业选择的海外投资险种并不多。中国商业保险公司为外派劳务人员提供的主要险种为常规类的雇主责任险、出境人员意外伤害险、境外紧急救援险等，极少公司有能够提供诸如“绑赎险”等特殊安全防护险。反观西方国家，反绑架业务已成为具备标准价格、程序和中间人的正规产业，“绑赎险”也成为一种特殊的危机处理险种。以英国为例，化险集团（Control Risks）、希思可保险公司（Hiscox）、NYA 安全公司（NYA International）等都是这个行业的翘楚。英国《卫报》称，目前 75% 的世界五百强企业为海外员工购买“绑架赎金险”。^① 一旦劫持事件发生后，欧美国家的保险公司可以不受政府“不谈判、不妥协、不支付”公开立场的束缚，通过秘密给付赎金解救人质。^②

近年来，恐怖主义的泛滥和“伊斯兰国”极端势力的崛起使中东地区成为绑架事件的高发地。据英国化险集团的数据，2010 年中东地区绑架事件占全球的 5%，到 2015 年则上升到 16%。^③ 针对中东地区绑架等发散性风险的日益增多，中资保险公司应该按照《2014 年国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》的要求，提升保险业对外开放水平，尝试多形式、多渠道“走出去”，为中国海外企业提供特殊安全防护险。中国平安保险公司已迈出了重要的一步，于 2015 年 11 月与英国危机管理公司 NYA 合作，率先推出“绑赎险”。^④ 此外，外资跨国保险公司也开始抢占中国市场，诸如

^① Derek Kravitz and Colm O'Molloy, "The Murky World of Hostage Negotiations: Is the Price Ever Right?" *Guardian*, August 25, 2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/aug/25/murky-world-hostage-negotiations-price-ever-right-insurance>.

^② Rukmini Callimachi, "Paying Ransoms, Europe Bankrolls Qaeda Terror," *New York Times*, July 29, 2014, <https://www.nytimes.com/2014/07/30/world/africa/ransoming-citizens-europe-becomes-al-qaedas-patron.html>.

^③ Nicola White, "Kidnapping Trends Worldwide," Control Risks Group, April, 2016, <https://www.controlrisks.com/en/our-thinking/analysis/kidnaps-by-region-in-2015>.

^④ 黄蕾：《平安产险独家推出“绑架勒索保险”》，《上海金融报》2015 年 11 月 27 日，第 4 版。

美国国际集团（AIG）旗下的美亚保险公司等纷纷在中国开展“绑赎险”业务。面对不断增大的海外绑架风险，中国企业应学会“借船出海”，即借助本土和外国大型跨国保险网络为自身员工安全提供保护，通过商业工具转移海外风险。

（五）发挥海外侨团的“安全杠杆”作用

海外华侨华人是中华民族的重要组成部分，也是推动中外交流合作的友好使者和实现民族复兴的宝贵资源。规模庞大的海外华侨华人并非无序存在，而是通过社团组织（即侨团）有机整合在一起。侨团是海外华侨华人社会赖以生存发展且有序运行的组织形式，也是联系、团结、服务侨胞的重要载体。目前，世界各国的海外华侨华人社团数量有 2.5 万多个，^① 这些侨团并不是孤立封闭的个体，而是以地缘、亲缘和业缘为基础建立了各种级别的联合组织以及所在国总机构。当前海外侨团联合的趋势不断扩大，日益呈现出区域化和全球化的趋势。^② 世界性的侨团组织不断涌现，据不完全统计，已有上百个之多。^③ 从全球结构看，海外侨团呈现出一种“伞状结构”的特征，处于“伞轴”位置的是“中华民族向心力”，处于“伞辐”位置的是各个层级的华侨华人社团。在海外安全形势日益复杂的背景下，庞大的海外同胞资源不只是中国政府保护和服务的对象，更是中国海外安保体系链条上的重要一环。一方面，海外侨团根植于当地社会，与东道国政府及社会各界有着千丝万缕的联系，熟谙当地的舆情、民情与社情，人脉资源丰富，政商关系通达；另一方面，对海外华侨华人而言，积极参与和推动海外安保体系的建立，可以有效抵御安全侵害，有利于维护自身的安全与正当权益。

在海外风险的预防和救助中，同胞、同族之间的互助往往是极为重要的资源。事实上，在中国长期积贫积弱的时代，这种华侨华人之间的守望互助，

^① 纪娟丽：《目前海外华侨华人社团数量达 2.5 万多个》，《人民政协报》2016 年 5 月 18 日，第 3 版。

^② 廖小健：《世界华商网络的发展与潜力》，《世界历史》2004 年第 3 期，第 61-62 页；王立芳：《全球化下的海外华人社团》，《福建论坛》（人文社会科学版）2005 年专辑，第 100-101 页；汪玲：《试论当代华侨华人社团的若干特点》，《八桂侨刊》2002 年第 1 期，第 13-14 页。

^③ 周南京主编：《华侨华人百科全书：社团政党卷》，中国华侨出版社 1999 年版，第 3 页。

曾经是大批海外华人最重要的安全保障。当前面临日趋复杂严峻的海外安全形势，侨务工作应该围绕凝聚侨心、汇聚侨智、发挥侨力这条主线，发挥侨团平台的“安全杠杆”作用。

第一，搭建信息共享平台。从实践看，许多侨领在当地有较高威望和知名度，掌握信息全面，而当地侨团在信息获得的及时性上也优于其他渠道。因而，中国可借鉴英美等发达国家的经验，由使领馆牵头定期举办安全形势研讨会，邀请侨领、中资企业、驻外记者等参加，就东道国当地安全形势进行系统性分析研判，形成在“全信息、全语种、全时段”环境下获取信息的能力，并及时将安全信息汇总，发布给境外企业与公民。

第二，推广海外安全联防机制。近年来，中国部分驻外使领馆已经在试点建立领事保护联络员及安全联防机制，旨在借助海外社会力量拓展领事保护服务网络，丰富领事保护的手段和工具。^①这一机制初步建立了以我驻外使领馆为核心、爱国侨团为主要力量的境外安全保护工作队伍，在维护中国机构和公民的海外安全和合法权益中发挥了积极作用。未来，应把海外安全联防机制进一步推广至中高风险国家，以增强处置境外突发事件的应对能力，实现对境外安全风险的系统化管控。

第三，完善“华侨华人互助中心”服务平台。维护侨胞权益、解决好各类诉求是调动侨团积极性的前提与基础。从2015年起，国务院侨办支持有实力和公信力的海外侨团，在海外侨胞集中的28个地区设立了首批32个“华侨华人互助中心”（简称“华助中心”），与当地警务、司法、移民、海关、税务等部门建立良好关系，对侨胞关爱帮扶，维护侨胞正当权益。^②除相互帮扶与支持外，“华助中心”还能有效地加强侨团之间横向联动，以及侨团与政府机构之间纵向协调，有利于扩大影响，展现族群力量。在海外安全体系的建构中，依托海外侨胞的资源和网络优势，发挥海外侨团的“安全杠杆”作用，既可有效维护华侨华人的合法权益，又可提升海外风险应对能力。

^① 《市政府外办拓展领事保护服务网络加强境外安全保护工作队伍建设》，北京市政府外办，2016年11月24日，<http://www.bjfao.gov.cn/wsdw/wbdt/93051.htm>。

^② 严瑜、张冀北：《华助中心：打造海外为侨服务“升级版”》，《人民日报》（海外版）2015年4月17日，第12版；裘援平：《将“华助中心”打造成侨胞温馨家园》，中国侨网，2016年7月27日，<http://www.chinaqw.com/sqjg/2016/07-27/96798.shtml>。

结 束 语

中国已经成为一个全球性国家，中国海外利益的迅速拓展与广泛延伸是中国日益融入全球体系之中的必然结果，切实维护中国海外公民与企业的安全与权益已成为外交与国家安全工作的重要内容。在中国国家利益大举向外扩散的同时，非传统安全威胁带来的挑战日益严峻，加强海外安全风险管控迫在眉睫。海外投资并不是简单的资本输出，而是中国企业国际化经营的重要途径，全球化的资源配置需要有全球化的安保体系作为支撑。若不从全球化和市场经济背景出发重构海外风险防控体系，中国驻外使领馆即便增加再多的人员编制和经费，也只能起到“救火”的作用，无法从根本上应对此起彼伏的海外安全事件。面对日趋严峻的海外安全挑战，在继续发挥政府主导作用的同时，还应充分调动社会和市场主体的积极性，打破各单元之间的限制，实现多部门、多组织和多机构之间的高效协作，从而形成一种协力型的海外安保体系，切实维护中国在海外的长久利益。海外安保体系，既要师夷长技，借鉴西方发达国家先进经验，又要立足国情，从中国的实际出发，不可偏废。只有设计出一套适合自己国情的海外安保体系，才能有效推动自身海外经济、政治利益的拓展，实现国家利益的最大化。

[收稿日期：2017-03-03]

[修回日期：2017-04-17]

[责任编辑：孙震海]

全球公域的内涵、伦理困境 与行为逻辑^{*}

郑英琴

【内容提要】 全球公域是指处于国家主权管辖范围以外的区域及其资源。全球公域这一概念本身内涵着某种超越国家主权的规范。其公有属性意味着对国家权力和利益的限制，而开放性和资源的竞争性则造成国家间在全球公域进行博弈以获取更多利益的现实，两者之间互相矛盾，这也是全球公域治理的伦理困境所在，即在全球公利与国家私利之间如何平衡的问题。全球公域中存在着理性逻辑和实践逻辑，这两种行为逻辑互相制约，加上全球公域的公有属性，使得国家权力在全球公域具有边界性，利益的最大化受到制约。为了有效维护全球公域的公有属性，需要加强制度建设以规范国家行为。本文对现有全球公域治理制度面临的问题和挑战也进行了分析，指出全球公域的治理制度亟待完善。中国历来积极参与全球公域治理，可以从价值理念、制度建设等层面提供公共产品，以推动全球公域秩序朝着更为公正合理的方向发展。

【关键词】 全球公域 伦理困境 行为逻辑 全球治理

【作者简介】 郑英琴，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0099-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703006

^{*} 本文得到国家海洋局“南北极环境综合考察与评估”专项子专题“中国极地外交、新疆域治理和国际合作研究”（CHINARE2017-04-06-02）的资助。

全球公域从无主地、公有地的问题发展而来。无主地意味着可占有性，而公有地则意味着共有性。全球公域从无主地向公有地发展演变展现出公共属性，“人类共同继承财产”“人类共同利益”等原则是对公域公有性质的确定，但全球公域本身所包含的公共性和开放性造成治理的伦理困境，即既要自由开放和利用，满足个体生存和发展需求，又要维护其作为公有物满足集体的利益和需求，且尽量确保公平公正，即公域的公利性与个体的私利性之间存在如何取舍与平衡的问题。这一两难困境始终贯穿在全球公域的治理实践之中，也是全球公域的秩序建设所要解决的主要问题。

一、全球公域的概念起源及内涵探讨

全球公域（又称“全球公地”，global commons），泛指任何国家主权管辖范围以外的区域及其资源。目前关于全球公域的具体概念和范畴界定，学术界还没有明确的共识。^①这里倾向于采用国际法维度所界定的全球公域范围，即由《联合国海洋法公约》、《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》（简称《外层空间条约》）、《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》（简称《月球协定》）、《南极条约》等所确认的公海及国家管辖范围以外的海床洋底及其底土以及该区域的资源（下文简称为“国际海底区域”）、外层空间、南极等领域。^②因为这几个领域均从国际法的层面明确了“全人类共同利益”“人类共同继承财产”

^① 关于全球公域的范围，争议较大的是网络空间。美国主张将网络空间视为全球公域的一部分，早在2009年美国国防部发布的《四年任务使命评估报告》中就指出，“网络空间是与太空、海洋并列的第三大全球公域，建议将军事力量引入到其中”。参见 The U.S. Department of Defense, *Quadrennial Role and Missions Review Report*, January, 2009, p. 6。但网络空间的主权色彩浓厚，中国于2015年新颁布的《中华人民共和国国家安全法》强调，“维护国家网络空间主权、安全和发展利益”。该法已由第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2015年7月1日通过。此外，习近平主席在世界互联网大会上多次强调“应该坚持尊重网络主权”。详见习近平：《共同构建网络空间命运共同体》，新华网，2015年12月17日，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-12/17/c_134924702.htm。鉴于网络空间的主权色彩浓厚，而全球公域则淡化主权色彩甚至不存在主权，因此本文认为网络空间不应被视为全球公域。

^② United Nations Statistics Division, Term of Global Commons, <http://unstats.un.org/unsd/environment/gl/gesform.asp?getitem=573>.

等体现全球公域公有性质的原则，且落实到相关机制建设上。^①

从“全球公域”一词本身的构成来看，可以从两个角度加以剖析：一是公域性，二是全球性。“全球公域”的公域性是指其与公有地、无主地问题在本质上的联系，这涉及公域最为根本的层面；而“全球公域”的全球性则表明这一概念的演变日益与超越主权、跨越国界的人类公共问题紧密相关。

（一）概念起源：公有地与无主地问题

全球公域问题实际上是从无主地、公有地问题发展而来的。公有地、无主地即某种公有物、无主物，这两个概念的核心是产权的归属问题。罗马法认为，“公有物”（*res communis*）用于指代那些不能被任何个体所独自拥有的物品，即不存在私有产权的问题。其“不属于任何人，人人均可使用”；也不能被独占，一旦被独占就变成了私有财产，不再具备公有的性质。^②公有物体现为一种共有的性质，而“无主物”（*res nullius*）是指该物品因为尚未被占有而不属于任何人，即它很可能被某一方占有而具有私有产权的性质。因此，公有物的特征至少包括三点：公有性、开放性、整体性。无主物则具有可占有性、开放性和部分性等特征。

从理论角度而言，公有地具有共有性、共享性，而无主地意味着先占性和可强占性。但公有地和无主地之间有时很难区分，甚至可以互相转化。公有地由于属于所有人，常被当作无主地而被忽视。亚里士多德曾指出：“属于最大多数人的东西，常常也是最少受人照顾的东西，人们关心着自己的东西，而忽视公共的东西”。^③也有学者认为，公有地与无主地之间是整体与部分的关系；无主地可以攫取，而公有地作为整体不可攫取，如自然环境、生态系统等。^④公有地的问题在于产权不够明晰，当其被视为无主地时，便存在被私有化的可能。

^① 其中，国际海底区域和月球及其他天体被明确定位为“人类共同继承财产”，公海和南极明确定位为“全人类共同利益”服务。但南极比较特殊，因为1959年的《南极条约》仅暂时搁置了南极的领土主权问题，之前七个南极主权声索国的主权要求只是暂时被冻结。从这个意义上说，南极可以视为一个“准全球公域”。

^② Catherine Larrere, “Biodiversity: Common Good or Common World?” *International Social Science Journal*, Vol. 64, No.211-212, March-June 2013, pp. 125-133.

^③ Aristotle, *Politics*, BookII, Chapter 3; 1261b.30.

^④ M. Remond-Goulloux, “Ressouces Naturelles et Choses Sans Maître,” in B. Edelman and M.A.Hermitteeds., *L'homme, la Nature, et le Droit*, Paris: Christian Bourgois, pp. 219-236.

公有地的私有化问题,核心在于私有化的合法性何在。洛克(John Locke)对此问题进行了经典的论证,^①认为只要在攫取公有财产的同时留有足够多的同样的好东西给他人共有,^②将自我的劳动融入公有财产就意味着从公有财产里获得了自己的财产。洛克称之为“默示同意”,认为这种私有化得到了社会的一种约定性的认同。但洛克的这一假设是在理想的自然状态下,公有地被私人占有后,不损害他人利益。学者对洛克的私有化理论既有批判,也有继承发展。^③洛克的这一理论为“私利即公益”的看法奠定了基础。洛克的论证有其合理性,但其忽略了几种现实可能:现实中的公有地往往具有一定的稀缺性,并非洛克所描述的充沛的理想状态;越具有稀缺性,公有地的价值就越大,私有化的可能性就越高,这其中必会有竞争。例如,如果越来越多的人对该公有地进行私有化尝试,那么该公有地的共有属性将受到影响。又如,如果不同的人对同一公有地赋予了自己的劳动,那么该公有地的私有权归属如何划分,其他没有付出劳动的人是否就丧失了对该公地的权利,如何保障公地的公有权益,诸如此类问题,不一而足。

综上所述,全球公域实际上是全球范围内的公有地、无主地,即国家主权管辖范围以外的区域,由于不属于任何国家或个人,相当程度上就是无主地或公有地,存在被私有化的可能,也存在着如何保障公有权益的问题。全球公域究竟是公有之地还是无主之地,实践中不同的认知有不同的对待方式。全球公域的治理实践中存在这样一个普遍现象——绝大多数行为体视其为公有之地,不可独占;但公有之地中的各种资源却常常被视为无主物,遭到一定程度的争夺。因此,对全球公域这一整体的性质究竟如何认知,尚存在较大分歧。这也是引发全球公域治理各种矛盾的一大根源。

^① 洛克认为,人类获得公有地的逻辑原理有两条:一是自然理性,因为地球及其一切为人类所公有,这样每个人都有权利占有公地的一部分,可以通过某种途径使其满足自己的需求;二是人类将劳动附加到公有地,由于人类对自身劳动拥有私有权,从而对公地也有了所有权。他指出,“只要一个人使任何事物脱离了自然安排的状态和所处状态,他便在这一事物中加入了自己的劳动,附加了自己独有的东西,使之变成自己的财产”。参见 John Locke, *Second Treatise on Civil Government*, Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1980, sec. 27, p. 19.

^② John Locke, *Second Treatise on Civil Government*, p. 19.

^③ 例如,亚当·斯密(Adam Smith)的“效益论”,正是在洛克关于“如何摆脱所有权这一桎梏”的论述的基础上提出的。

（二）全球公域的内涵与性质

不同学科领域对全球公域性质的探讨与研究视角有很大不同。与全球公域较为相关的四个领域是：政治、经济、认知及科学（表1）。

表1 四个领域对全球公域的解读及关注焦点

全球公域	政治领域	经济领域	认知领域	科学领域
全球性	国际关系	世界经济	世界共同体	整个生态圈
公域性	合法性	竞争性	社团主义	相互关联性

资料来源：作者根据相关文献整理而成。可参见 Paul B. Hartzog, “Global Commons: Is Definition Possible?” 一文。April 2003, http://www.academia.edu/2757037/Global_Commons_Is_Definition_Possible。

从国际关系的视角研究，学者们认为全球公域主要是关于无政府国际社会中的合法性问题，^① 即全球公域治理秩序的合法性是如何构建起来的。具体而言，即全球公域的共同规则与国家权力的自主性之间如何处理的问题。经济学关注的是全球公域与世界经济相关联的一面，即全球公域在资源开发与利用中的竞争性与（非）排他性问题。这涉及全球公域的一个核心是：全球公域的权益分配问题——非排他性的开发利用中存在着竞争性的问题，其公有性质如何确保权益的公平分配。从认知的视角看，全球公域实质上可以被视为一个世界共同体，社团主义意识是重点，这涉及全球公域的一个核心问题是，如何建构世界范围内的行为体对全球公域的认同。从科学的角度看，全球性的生态系统，包括各领域的相互关联，是它们关注的全球公域的主要问题。这涉及全球公域的一个核心问题是，全球公域各领域的相互关联性，即各公域自然属性可能不尽相同，但各部分构成了一个完整的整体，全球公域的治理由此可以分解为一种功能化的管理机制，^② 但这种治理应是系统性

^① 政治学将“合法性”定义为一个共同体对共同规则的接受和认可。参见[加]史蒂文·伯恩斯坦、威廉·科尔曼主编：《不确定的合法性——全球化时代的政治共同体、权力与权威》，丁开杰等译，社会科学文献出版社2009年版，第5页。

^② Paul B. Hartzog, “Global Commons: Is Definition Possible?” April 2003, http://www.academia.edu/2757037/Global_Commons_Is_Definition_Possible。

而非碎片化的。

总体而言，全球公域具有如下性质：一是所有权的公共属性，主权色彩弱化甚至不存在。全球公域处于国家主权管辖范围之外，表明其不具有主权性质。全球公域属于全人类共同所有，这一公有属性作为一个规范性的界定，本身意味着对国家权力的限制，全球公域不能无节制地被开发利用，并禁止被宣布单独占有。无论此前作为无主地（如南极）还是作为公有地（公海及国际海底区域、外层空间），各类公域都不得被单独占有。二是使用权的开放性，但并非完全开放，实际上具有一定的排他性。全球公域属于所有人，这决定了其使用权对所有人开放——任何行为体均有权使用全球公域。但由于有些公域的参与门槛较高，如极地和外空，要求参与者具备一定的科技水平，这意味着不是所有的行为体都有能力参与公域活动，很多行为体甚至都无法到达这些公域，如外空、深海等。因此，这种使用权具有一定的排他性。三是资源使用存在竞争性。全球公域所蕴藏的资源，有的是无限的，非排他性的，例如，航道通行、南极的科研环境等；但有的资源是有限的，排他性的，例如，公海的鱼类、国际海底的矿产资源、南极的矿物资源、外空的地球静止轨道资源等。这些资源虽属于公有，但由于资源使用具有竞争性，部分国家实际上掌控着这些资源开发和利用的主导权，存在“先到先得，先占为王”的做法。例如，在南极洲建设科考站，有些具有战略价值的地点一旦被占据，就意味着其他国家失去了该地缘战略点的使用权。这些有限资源可能被先占或强占，使得公域具有发生“公地悲剧”的可能。四是全球公域的整体性。即所有公域实际上处于同一个生态系统之中，共享着整个生态环境；每个公域之间相互联系，相互影响。例如，如何处理公海的纠纷可能会影响南极外大陆架问题，如何处理外空的非军事化问题亦会影响南极利用的非军事化界定，等等。

总之，全球公域本身意味着某种超越国家主权的规范。其公有属性意味着对国家权力和利益的限制，其开放性和资源的竞争性意味着国家在全球公域的博弈，这两者之间其实是相互冲突的；而全球公域的整体性和系统性则意味着治理的跨国性，需要各国、各行为体之间的合作与协调。全球公域本

身是公有之物，但其中又涉及国家等行为体的私利获取问题，如何规范行为体在公域的行为，成为全球公域治理的核心所在。

二、全球公域治理的伦理困境

如上所述，全球公域是一个超主权的规范概念。全球公域的公有属性和开放属性表明其本身存在的内在矛盾，这是全球公域治理的困难所在：一方面要最大化地利用这些公域以满足个体的生存与发展的需求，另一方面又面临着保护公域使其保障并服务于集体需求。这就产生了全球公域的公共利益属性与国家自由获取利益之间的矛盾。虽然这两者之间不必然产生冲突，但却存在如何平衡的问题，加上全球公域在开放自由使用的同时，又要确保一定的公平正义，这引发了全球公域治理的伦理困境：作为所有人共有且所有人都可利用的全球公域，如何在个体私利与全球公利之间取舍与平衡。

（一）全球公域包含着合理保全公有利益的治理目的

“人类共同利益”和“人类的共同继承财产”等原则对全球公域的利益公有性进行了规范和界定，同时，全球公域承载了人类生存和发展所需要的大量资源，又是面向所有人开放使用的。作为一种公共资源，其使用上的竞争性说明每个行为体的活动都具有负外部性，例如，每个国家在公海捕鱼时都会减少其他国家可以得到的渔获数量，但只考虑本国利益的国家不会考虑这种负外部性；而全球公域的非排他性又无法抑制每个消费者的这种负外部性，加上公域有限的环境承载力及资源供应，最终可能导致“公地悲剧”。有人就此提出产权私有化的处理方式，认为可以利用产权制度激励所有者保护环境，提供将外部性成本内在化的动力。^①这一处理模式对全球公域的根本属性构成了威胁。因为全球公域之所以为全球公域，就是因为其不可私有化，各领域或属于“公有产权”，或属于“无产权”。全球公域产权公有的实质是利益的共有。如何避免公有利益不被私利完全侵蚀，是全球公域治理

^① 蔡华杰：《自然资源：公有抑或私有？——国外关于自然资源资产产权的争鸣和启示》，《探索》2016年第1期，第39—46页。

面临的一大难题。

为了推动全球公域公有利益的实现，相关国际法从原则上进行了界定。以“全人类共同利益”“人类的共同继承财产”等原则为典型，这些原则大都明确写入相关的国际法中。特别是“人类的共同继承财产”（common heritage of mankind，又称“人类共同遗产”）原则，作为一种价值理念，已经发展成为一个法律概念和制度规范，目前被正式写入了两个国际条约之中：一个是1982年通过的《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》），《公约》规定“区域”及其资源是人类的共同继承财产，^①另一个是1984年生效的《月球协定》，该协定规定“月球及其自然资源均为全体人类的共同财产”。^②这些规定成为指导外层空间及国际海底区域这两大公域的秩序构建的主要原则。

对“人类的共同继承财产”原则的内涵有多种解读。斯茅茨（M.C. Smouts）探讨了该理念的三个价值：其一是一个观念，即“遗产就是我们已接收的、必须传承的有益之物；遗产的资源万不可利一代而枯竭”。因此，遗产有多代传承之意。其二是一种认识，“使用遗产资源，必须用一套管理体制，这套体制要由代表全体使用者的机构来管控，所谓全体使用者，包括世界范围内的现实（real）和潜在（potential）使用者”。这意味着不仅要超越私有财产的界限，还要超越行政管理界限。其三是一种公平，“开发利用人类遗产而获取的收益，必须公平分享”。^③有学者指出，作为一个法律性质的概念，“人类的共同继承财产”是以人类为主体，财产为客体，所有权方式为共同所有的概念。换言之，这个概念具有共同拥有、共同管理、共同参与和共同获利的特征。^④综合来看，“人类共同继承财产”原则的核心在于强调公共资源的开发和利用应以和平为目的，通过公平利用以造福全人类，且为下一代考虑。^⑤

^① 参见《联合国海洋法公约》第136条。

^② 参见《月球协定》第11条第1款。

^③ 转引自凯瑟琳·拉莱尔：《生物多样性：是共同利益还是共同世界》，张大川译，《国外社会科学》2015年第4期，第29-38页。

^④ 金永明：《海洋问题专著》（第2卷），海洋出版社2012年版，第3页；金永明：《国际海底制度研究》，新华出版社2006年版，第42-62页。

^⑤ Kemal Baslar, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, The

“人类的共同继承财产”虽已被法制化，但很多人认为，这个原则过于空虚，对落实全人类共同利益缺乏具体的指导意义。但本文认为，该原则从最根本的层面上对相关领域的性质进行了界定——确定全球公域属于人类公有的核心原则，而且，这种界定是基于法律的，因此更具有权威意义。但是，面对全球公域治理的现状，需要进一步思考的是，该原则如何外化为指导全球公域治理的具体规制，其在推动全球公域公有利益的实现上如何发挥作用，怎样推动该原则适用于更多的公域领域，等等。

（二）全球公域治理面临着公私利益如何平衡的难题

合理保全全球公域的公有利益，并不意味着禁止一切私利的获取。因为全球公域作为人类公有的空间和领域，作为人类生存与发展所需资源的承载之地，其意义就在于人类通过开发利用以满足生存与发展的需求。但鉴于全球公域的公有属性，所有权的共有本质上是利益的共有，这种共有包含着某种公正与平衡的要求，意味着必须防止单一个体攫取公域的全部资源。但是在现实中，由于全球公域对所有国家和个人开放，各国利用公域的能力很不平衡，难免会获益不均，甚至可能出现部分国家占用了绝大多数公域资源的情况。特别是在实践中，多个公域都具有投入越多获利越多的趋势，无论是资金的投入还是人力的投入，要获益就必须付出成本。而投入与收益相匹配在某种程度上已成为全球公域各领域的一条不成文规则。^① 追求利益是每个国家、个体在无政府状态中生存与发展的本能，有所投入也就希望能有所回报。但全球公域的公有属性决定了个体利益不能无限最大化，否则全球公域很可能被私有化或者发生“公地悲剧”。这就要求个体的获利不能以排斥他人获利甚至是损害他人利益为前提。以什么伦理价值为基础，才能在维护全球公域公共利益的同时，使个体发展的需求得到合理满足，即在个体利益和全球公利之间达到合理平衡，这是全球公域所面临的另一个挑战。

Hague, The Netherlands: Kluwer Law International, 1998; and Kim Alaine Rathman, *The “Common Heritage” Principle and the U.S. Commercialization of Outer Space*, Ph.D. Dissertation, Graduate Theological Union, USA, 1996.

^① 例如，在南极事务上，1988年的《南极矿产资源活动管理公约》规定，各国在南极开发资源时能够享受的资源份额将由其对南极科考事业的贡献程度决定。该公约虽未最终生效，但这一条款所包含的“投入与收益相匹配”的原则被视为对南极将来可能的开发利用提前进行了规范。参见郑英琴：《南极话语权刍议》，《国际关系研究》2014年第6期，第62-72页。

总之，全球公域治理的伦理困境在于：一是既要开放自由使用——这意味着凭能力获得利益，又要保持公正公平——这意味着利益分配的平衡。这是自由与公平在全球公域造成的伦理困境。二是作为公有之物既要合理保全公共利益，又要满足国家等个体的私利需求，虽然这两者不一定构成冲突，但是却存在程度差别的问题，即如何限制私利的最大化从而保障公利，这是公与私之间的问题。

三、全球公域的行为逻辑与国家权力边界

如上所述，全球公域面临着公利与私利如何协调与平衡的难题。如何规范国家在全球公域的行为，使全球公域的治理按照有利于所有个体的长远发展、服务于最大多数个体利益的方向演进，是全球公域治理的核心问题。解决这个难题，首先需要厘清国家在全球公域中的行为逻辑。从理论和现实的角度来看，主要有两种行为逻辑贯穿其中：理性逻辑和实践逻辑。这两种逻辑相互作用，对国家权力的行使进行了限制。

（一）理性逻辑与实践逻辑

理性选择是一种以结果为导向的行为逻辑(logic of consequences)，^① 这里的“理性”更多是一种工具意义的理性，即假设人都是以利益追求为目标的，人的行为则以对利益的权衡与成本的算计为基础。这种理性选择逻辑更多关注行为体想的是什么，至于它们想法的起源，则没有太多说明，^② 即把世界更多地当作一个象征性的、有待诠释的抽象问题，而非一个亟待实践解决的具体问题。^③ 但“公地问题”本身是一个具体的实践问题，纯粹的理性

^① 关于“理性逻辑”，参见 Robert Nalbandov, “Battle of Two Logics: Appropriateness and Consequentiality in Russian Interventions in Georgia,” *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3, No. 1, 2009, pp. 20-36; and James G. March and Johan P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Order,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 943-969.

^② Vincent Pouliot, “The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities,” *International Organization*, Vol. 62, No. 2, Spring 2008, pp. 257-288.

^③ Loic J. D. Wacquant, “Towards a Social Paradology: The Structure and Logic of Bourdieu’s Sociology,” in Pierre Bourdieu and Loic J. D. Wacquant eds., *An Invitation to Reflective Sociology*, Chicago: University of Chicago Press, 1992, pp. 1-59.

考虑似乎都忽视了一个背景事实——自有公地以来，人们是怎么在公地上开展实践活动的，这是否会对公地问题的解决方式产生一定的影响，因此，需要强调的是，全球公域领域还应关注另一种重要的行为逻辑——实践逻辑（logic of practicality）。^①

实践逻辑与理性逻辑是相对的，是基于与社会学及人类学相关的社会实践的理论。有学者将国际关系领域中对实践逻辑的研究描述为国际关系的“实践转向”。^② 实践逻辑的一个核心假设是“行为体不一定明白为什么，但清楚怎么做”。这样的行为逻辑来自于日常的实践累积，当一种实践成为日常行为，以至于行为体对该行为不假思索地执行时，该实践就形成了一种背景性知识，从而直接导向了相应的行为。背景性知识是一种基于经验的认知、无需思考又与实践密不可分的知识，通常我们称之为常识、直觉、经验等，这是对现实世界的习惯性反应，这种习惯性反应可能无法说清楚“为什么”，但却很清楚“该怎么做”。^③ 习惯性反应为实践提供了一种潜在的规则基础，但其基于既有的社会条件与社会环境。其实，我们的大部分行为往往是基于实践逻辑，即受到过往经历所形成的习性和特定的社会环境这两个因素的影响。在多数情况下，学者将行为体的行为归因为规则，但事实上行为体实施某一行为时可能并没有意识到规则，而只是基于某种常识或直觉做出习惯性反应。这种习惯性反应使得权力的投射作用不再那么突出，因为不管是否从中受益，行为体都会遵从规则，而权力关系则成为一种象征。

实践逻辑对人的认知与行为的影响在于会形成一种习惯性的行为依赖路径，其他行为体参与并重复同样的行为，使得这一行为成为一种集体性的社会实践。比如，公海航行自由作为一种最为传统的海洋行为，通过不同行为体的长年实践使其成为海洋实践的日常工作，并得到广泛认可且不受质

^① See Vincent Pouliot, “The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities”; and Emanuel Adler and Vincent Pouliot, eds., *International Practices*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

^② See Emanuel Adler and Vincent Pouliot, eds., *International Practices*; and Emanuel Adler and Vincent Pouliot, “International Practices,” *International Theory*, Vol. 3, No. 1, 2011, pp. 1-36.

^③ Vincent Pouliot, “The Materials of Practice: Nuclear Warheads, Rhetorical Commonplaces and Committee Meetings in Russian-Atlantic Relations,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 45, No. 3, 2010, pp. 294-311.

疑，这一实践其实就发展成了一种普遍认知和行为规范。就全球公域而言，以往的研究较少从实践的角度进行理论分析，对于公域的实践停留于一种历史或事实的描述，没有挖掘实践逻辑对“公地问题”及类似问题的影响和作用。实际上，在每一个现实问题中，往往既存在理性逻辑，也存在实践逻辑，两者相互交织，在全球公域领域也是如此。前者更多体现为条件性反射，后者则是习惯性反射；前者是基于对“既有现实”的分析与观察，而后者则直接构成了现实的一部分。从全球公域来看，既要分析如何处理公域问题，也不能忽略实践视角中全球公域的历史及现实实践所造成的结果和影响。

（二）国家在全球公域中的权力边界

如上所述，理性逻辑和实践逻辑在全球公域同时存在。从理性逻辑来看，利益是行为的目标。作为全球公域中最主要的行为体，国家在全球公域的目标是获取尽可能多的资源和利益，尽可能满足国家利益需求。特别是由于公域的开放属性，凭借能力获取相应的资源和收益似乎是一种自然权力。但全球公域本身的性质和规范特征限制了这一目标，即国家权力和利益在全球公域是有边界的。并且，实践逻辑也同时在制约着国家的行为。在全球公域的既有行为体规范中，有些来源于长期的实践经验，这种实践逻辑在某些时候并非基于权力的大小，而是出于习惯或惯例。例如，航行自由；又如，南极地区的科考实践及其相关的环境保护规范，像防止科考站的油污和废物排放带来的污染等要求。这些实践中的规范和原则未必符合国家利益最大化的逻辑，但却被日常经验验证为必需的，也渐渐成为全球公域实践活动的组成部分。因此，实践逻辑可能对理性逻辑构成一定的制衡，两者相互作用的结果是使国家的权力在全球公域中有所节制。

在全球公域的治理中无法完全避开政治权力游戏，一方面是由于主权国家仍是全球公域最主要的行为体；另一方面是因为全球公域本身的功能及属性隐含遵循优势的逻辑，^①使其难以完全摆脱权力的桎梏。但国家权力在全球公域是有边界的，国家权力的边界性体现为如下两个方面。

^① 全球公域作为“科学边疆”“经济重心”和“军事高地”，前两者遵循合作、开放原则，而“军事高地”则遵循优势逻辑。参见张茗：《“全球公地”安全治理与中国的选择》，《现代国际关系》2012年第5期，第22-28页。

一是国家在全球公域行使权力的同时负有相关的国际义务。在全球化深化、各类行为体相互依存的背景下，个体利益在很多层面已经和他者利益、整体利益相重叠，在全球公域更是如此。因此至少可以认为，国家权力对于保护和实现本国与他国之间的共有利益负有义不容辞的责任。国家权力从单纯地保护本国利益发展为保护他国或其他行为体与本国之间的共同利益。这可以看作国家义务范围的自然扩展。而且，国家作为国际条约的主要缔约方，在全球公域的诸多领域被视为责任主体，国际法赋予其相应的法律责任和义务。例如，在外空领域，射入外空物体所造成的损害的赔偿、宇航员的解救、空间碎片的清除等行为的责任主体都是主权国家。国家作为本国国民及企业等行为体的担保者和责任主体，有责任和义务管辖隶属于本国的非国家行为体在全球公域的一切活动。

二是“权力界定利益”这一被现实主义奉为圭臬的原则在全球公域受到制约。最明显的表现是强权的退让，国家利益最大化受到限制。例如，在国际海底区域，美国主张以市场为导向的国际海底资源分配制度，即主张按照“公海自由”原则，有能力者可自行加以开发。这与广大发展中国家和非沿海国的利益不符。1967年，在第22届联合国大会上，马耳他大使阿维德·帕多（Avid Pardo）提出了一项历史性建议：“国家管辖范围之外的海床和洋底应专门用于和平目的，其资源应宣布为人类的共同继承财产”。“帕多提案”被列入第22届联大的议程中，“人类的共同继承财产”原则也被正式写入《联合国海洋法公约》中，成为主导国际海底资源秩序构建的价值规范，这完全超越了美国所主导的自由竞争原则。美国不满该《公约》关于国际海底制度的规定，至今未予批准，却也无法推翻《公约》关于海底秩序的安排，仅能争取以柔性的方式规避《公约》的约束。同时试图“另起炉灶”，通过系列双边及小多边协定建立另一套海底制度安排。

总之，国家权力在全球公域的行使是有边界的，同时也是有义务的。为此，需要综合上述两种行为逻辑，强化全球公域长期实践中形成的道德约束，加强机制建设使其更有效地规范国家权力，制衡强权的利益最大化要求。

四、全球公域的发展挑战及中国的参与

综上所述，克服全球公域治理的伦理困境需要更强有力的国际制度。但是，随着全球公域本身的发展及国际格局的演变，目前全球公域在建章立制方面面临着一些问题和挑战。全球公域是新兴的国际竞争与合作舞台，全人类在这里面临着共同的治理困境，解决全球公域的治理难题是各国的共同责任，需要各国的共同参与和合作，也需要更有效的制度建设，对国家和其他行为体的行为进行约束和规范。

（一）全球公域的发展与挑战

全球公域的发展带来的挑战主要表现为全球治理制度建设的滞后以及安全转向这两个方面。首先，全球公域的治理制度存在滞后和空白的问题。一是相关国际条约的规定落后于现实发展。例如，与外太空相关的五大国际条约，^① 都是 20 世纪六七十年代制定的，但是之后并没有出现适应科技发展和实践变化需要的新公约或对既有公约进行充分完善。二是诸多条款的规定存在模糊问题，导致这样一个现实：谁掌握条约的解释权，谁就掌握了规则的话语权，而大国往往对有争议的条款做出有利于本国的解释。三是相关条约的约束力不足的问题。全球公域的许多规章都以软法的形式出现，缺乏强制性约束力。

其次，全球公域的全球治理出现了安全转向，即军事和安全色彩加重的趋势。特别是 2015 年 1 月，美国国防部正式将 2010 年提出的“空海一体战”（Air-Sea Battle, ASB）作战概念更名为“全球公域介入与机动联合”（Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons, JAM-GC），这使全球公域作为大国战略焦点更为凸显。国际社会对全球公域的关注已经开始由治理层面的公共维度转向战略层面的安全维度，因此全球公域的新安全观及全球公域的安全秩序必须进行重新思考和构建。例如，如何避免全球公域成

^① 这五大条约包括：1967 年生效的《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》、1968 年生效的《营救宇宙航天员、送回宇宙航天员和归还发射到外层空间的物体的协定》、1972 年生效的《空间物体所造成损害的国际责任公约》、1976 年生效的《关于登记射入外层空间物体的公约》以及 1979 通过的《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》。

为未来战场也是构筑全球公域新秩序必须考虑的问题。

有鉴于此,全球公域治理制度的完善极为重要且迫切。各主要大国围绕全球公域的制度建设,在价值理念、科学技术、权益分配等层面展开竞争与博弈。在国际体系大转型及权力转移的大背景下,发达国家越来越重视通过对既有秩序的维护以及制度的创设,来维护其在全球公域中的主导权。但既有的全球公域治理秩序在实现全人类共同利益、实现国际分配正义方面尚有很多不足,需要进一步改革和完善。要打破发达国家对全球公域治理主导权的垄断,需要发展中国家更多地参与。作为世界上最大的发展中国家,中国历来积极参与全球公域治理,倡导并推动更为公正合理的秩序建设。

(二) 中国应更积极地参与全球公域治理

中国在全球公域的各领域有较长的参与历史和丰富的实践经验,且历来主张应维护全球公域的公有属性以使其造福更多国家,促进全人类共同分享相关利益。这从中国就全球公域相关领域发布的政策白皮书中可见一斑,如《2016年中国的航天》白皮书、^①《中国海洋经济发展报告2015》^②等。上述文件中多次强调并呼吁国际社会对全球公域和平利用,使其造福全人类,提倡国际合作以实现公平和互利,倡导这些领域的可持续发展。这些文件既明确了中国在全球公域的立场和主张,也阐明了中国对全球公域的价值取向和利益所在。^③

随着国力的提升,中国对全球公域治理的影响力也不断上升。作为世界第二经济大国,中国向何处去越来越意味着世界向何处去,在全球公域也是如此。中国积极参与海洋、极地、外空等全球公域的国际治理秩序建设,不存在挑战既有秩序的问题,而是要推动这一秩序向更为公正合理的方向发展和完善。这些领域的治理困境的突破,也亟待中国提供治理方案和中国智慧。

^① 2016年12月27日由国务院新闻办发布。

^② 2015年12月底由国家发展改革委、国家海洋局联合发布。

^③ 需要指出的是,中国官方较少使用“全球公域”这一概念,而更多使用“新疆域”概念。“新疆域”是指科技含量高的新兴战略领域,一般包括空天、极地、深海、网络等领域。事实上,“全球公域”与“新疆域”两者之间有所区别,一般认为前者突出主权淡化这一特点,而后者并没有突出强调这一点。由于全球公域对主权的淡化,美国多次以“全球公域”之名欲将公域的范围泛化,以满足其自由进出并掌控相关领域霸权的需求。

基于此，中国应更积极参与全球公域的国际治理与制度建设。

首先，从理念上提供中国智慧。中国在价值理念上提倡“人类命运共同体”。“人类命运共同体”倡导共建、共赢、共享、共同发展等价值理念，着眼于整体而非局部，强调全人类的共同福祉而非某一部分人的利益。这一理念蕴含着超越个体及自我的义利观，要求兼顾整体利益与个体利益，这与全球公域的公有属性和治理目标高度契合，若能将其作为全球公域治理的价值共识，在此基础上创建相关规制，不仅有利于突出中国负责任的大国形象，也有助于全球公域建立更为公平合理的新秩序。

其次，从制度建设上贡献中国方案。在实践中，中国应继续重视加强与相关国家及国际组织的合作，致力于将全球公域本身的公有价值属性落实到国际机制中，推动全球公域治理秩序的完善。

一是广泛参与各类国际性和区域性的多边组织和多边机制，并发起和推动小多边的区域安排以推动国际合作。例如，在南极，中国自1983年加入《南极条约》，1985年成为《南极条约》协商国后，积极参与南极的全球治理，维护南极的和平、科学合作、环境保护等，并倡导发起了“极地科学亚洲论坛”（Asian Forum for Polar Sciences, AFoPS）这一小多边的区域安排，积极推动南极国际科学合作。2017年5月，中国也将在北京主办第40届《南极条约》协商国会议（Antarctic Treaty Consultative Meeting, ATCM）。按照这样的发展方向，中国今后可以继续深化在相关领域的多边及小多边合作。

二是加强相关领域的制度建设，特别是在那些制度薄弱的领域，积极参与规范创建。例如，在外空领域，中国积极倡导防止外空武器化、防止外空军备竞赛，推动外空非武器化的国际条约以维护外空的和平利用。中国于2008年与俄罗斯共同提交了《防止在外空部署武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约》（Treaty on Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force against Outer Space Objects, PPWT）草案，之后又于2014年提交了草案新案文，得到了国际社会的支持。又如，在南极领域，中国与印度、俄罗斯、澳大利亚等国家合作，共同推动“拉斯曼丘陵南极特别保护区”的建设，等等。今后，中国有必要在全球公域治理

中进一步参与或推动新议题设置，与相关国家共同合作，开展制度建设和规范设计。

再次，注重优势互补和利益共赢。中国可以通过传统的双边渠道，深化与相关国家的信息沟通与实践合作，达到优势互补和合作共赢的目的。例如，中国与澳大利亚等国家在南极科研和物流等领域的合作，既基于各自国家的利益需求，又有利于发挥双方在南极各自所具有的优势——澳大利亚在南极科研经验、地理位置等方面具有优势，而中国则可以提供科研基金和先进设备等，优势互补，是互利共赢的合作典型。在全球公域治理中，类似的领域还有待各方共同发掘并寻求合作之路。此外，互利共赢和互补型合作，在内容方面既包括信息合作，也包括科研、科考、救助等其他方面的合作。这将成为今后中国参与全球公域治理并与各方互动的坚实基础。

总之，全球公域治理秩序的完善需要各国一致努力和共同合作。中国与国际社会应积极互动，通过价值层面、制度层面以及技术层面的公共产品的提供，推动全球公域的公有价值在国际规制上的固化和作用发挥，进而促进全球公域治理秩序朝更公正合理的方向发展。

[收稿日期：2016-09-19]

[修回日期：2017-04-15]

[责任编辑：樊文光]

北极海域的大陆架划界问题^{*}

——法律争议与中国对策

章 成

【内容提要】 北极海域大陆架划界问题是影响北极区域法律秩序发展方向的中心议题。北极海域大陆架划界问题产生法律争议的根本原因在于，《联合国海洋法公约》体系下有关大陆架划界的法律规则在北极地区无条件直接适用，这是北极争端产生的核心因素，对北极地区的地缘政治形势和整体法律地位造成全局性的影响。但《公约》有关 200 海里外大陆架划界规则的全新制度设计以及北极区域的法制架构现状，使北极地区成为国际法规制的一大盲区，客观上为少数北极国家假借《公约》大幅“圈占”北极公地提供了制度上的便利。因此，中国需要从整体上增强自身在北极事务中的法律实践与应对能力，并抓住北极地区大陆架问题中的重点内容，即 200 海里外大陆架划界部分确定相应的应对策略，多管齐下，维护自身的北极权益。

【关键词】 北极 大陆架划界 《联合国海洋法公约》 北极治理

【作者简介】 章成，武汉大学中国边界与海洋研究院讲师、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员

【中图分类号】 P941.62/D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0116-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703007

^{*} 本文系中国博士后科学基金第 59 批面上一等资助“中国参与极地治理的行为机制分析”（2016M590718）和中央高校基本科研业务费专项资金“中国参与北极治理的法律问题研究”（413000004）的阶段性成果。

北极问题在当前形势下具有高度的复杂性，现在的北极可谓区域国际法制建构的“处女地”。在没有像南极一样确立一套专门的法律制度的北极区域，各种不同类型的法律争议并存且互相影响，这进一步加剧了相关国家对这一地区的争夺。^① 其中，尤以北极海域的大陆架划界问题最为复杂、牵涉国家最多、影响范围最广。这一问题的发展走向，亦与中国的国家利益息息相关。因此，本文旨在研究和分析北极海域大陆架划界问题的来龙去脉及其相关法律争议，并就此问题探讨中国可行的应对方略。

一、北极海域的概念与大陆架划界相关的法律制度

探讨北极海域大陆架划界问题的前提在于界定北极海域的概念和地理范围，从而明晰大陆架法律制度及其划界规则适用于该地区的重要意义。

（一）北极海域的概念及地理范围

北极海域包括北冰洋主体区域及其附属边缘海。海洋是北极地表、地貌的主体形态，北冰洋占北极地区总面积的60%以上，其绝大部分水域都在北极圈以北。^② 北冰洋（the Arctic Ocean）的面积在四大洋中最小，主体部分仅为1300多万平方公里，约占全球海洋面积的2.6%；囊括其附属边缘海后，北冰洋的总面积也不足1500万平方公里，仅为全球海洋面积的4.1%。^③ 由于北冰洋的面积相对于其他三大洋而言很小，因此又有“北极海”一称。北冰洋与其他三大洋最显著的区别是其“白色冰海”的物理外观。这些存在于北冰洋水域的固态和浮动海冰，使北冰洋的海水盐度平均不足34.8‰，只有在北冰洋洋底和南部边缘海域，海水的含盐量才稍高。^④ 根据中国第五次北极海洋科考测得的数据，北冰洋表层水域的水（水深150米以内）为低温、平均盐度低于34‰的极地水（Polar Water），其中最表层水域的海水盐度不

^① 黄德明、章成：《北极海域200海里外大陆架划界与北极区域法律制度的建构》，《法学家》2013年第6期，第168页。

^② 北极问题研究编写组：《北极问题研究》，海洋出版社2011年版，第2页。

^③ See Stephanie Holmes, “Breaking the Ice: Emerging Legal Issues in Arctic Sovereignty,” *Chicago Journal of International Law*, Vol. 9, No. 1, pp. 323-351.

^④ 北极问题研究编写组：《北极问题研究》，第3页。

足 30%。^① 而且,在北冰洋边缘的格陵兰岛及其附近的岛屿上,还分布着大量冰川,属于可供人类转化利用的丰富淡水资源。由于北冰洋南部外缘存在大量星罗棋布的岛屿岬角,这些岛群北端构成了北冰洋中心区域与其南部附属子海域的天然分界线,岛群南翼边沿则是北极海域整体与外部太平洋、大西洋海域之间的分界线。对北冰洋来说,狭窄的白令海峡是其与外围太平洋联通的唯一通道,在北美方向与大西洋之间的联通也需要经过加拿大北极群岛及其与格陵兰岛之间的若干岬角、狭长的海峡、海湾,^② 有“圣杯”之称的“西北航道”就穿过这里。这些边缘海、海峡和海湾未来将是无冰的北极航运的咽喉要道和通向三大洲的捷径。^③ 只有在欧洲方向,通过格陵兰—扬马延群岛—斯匹茨卑尔根群岛一线相互衔接的巴伦支海—挪威海较为宽阔,北大西洋暖流经此得以进入北极圈以内,进而一直影响到北纬 70 度的挪威高北地区以及北纬 69 度且与大西洋距离甚远的俄罗斯摩尔曼斯克一带。和北冰洋水域在其他方位上与其他大洋水域的分界线十分清晰明了不同,这部分海区的北极海域与北大西洋海域之间的界限要模糊得多。

(二) 与大陆架划界相关的法律制度

大陆架构造发达、面积广阔是北极海域所共有的且最重要的地质地貌形态特征,以最严格的科学标准来界定,大陆架的区域面积至少占整个北极海域海底地形的 1/3,即不少于 400 万平方公里。因此,北极海域的大陆架划界问题最终将从理论探讨转向具体实践。故有必要对与大陆架划界相关的法律制度作一系统陈述。

第一,国际海洋法中的“大陆架”概念及其历史发展。“大陆架”(Continental Shelf, CS)原本是一个地质地理术语,指从大陆沿岸逐渐地向

^① 马德毅主编:《中国第五次北极科学考察报告——首次北极五大区域准同步观测》,海洋出版社 2013 年版,第 61 页。

^② 主要的海峡、海湾有喀拉海峡(Proliv Karskiye Vorota)、戴维斯海峡(Davis Strait)、丹麦海峡(Danmarksstrædet)、内尔斯海峡(Nares Strait)、哈德逊湾(Hudson Bay)、巴芬湾(Baffin Bay)、福克斯湾(Foxe Bay)、阿蒙森湾(Amundsen Gulf)、布西亚湾(Gulf of Boothia)等。

^③ 章成:《北极海域外大陆架划界问题研究》,南昌大学 2012 年硕士学位论文,第 16-17 页。

外自然延伸直到大陆坡度平缓的海底区域。^①它通常是指环绕大陆周围、坡度极小的平缓海底和浅海地带,平均坡度一般为0.07度,平均深度为130米左右。^②全世界大陆架的总面积为2710万平方公里,占地球总面积的5.3%。^③作为自然形态的大陆架,其延伸的宽度在全球各个海区中的分布可谓参差不齐、差异显著。例如,西伯利亚北冰洋沿岸、白令海、西太平洋地区以及大西洋西部海区的大陆架面积很大,海底地表形态平坦宽阔,一直绵亘数百甚至上千公里。而美洲地区东太平洋一些水域则受制于太平洋板块与美洲板块之间的挤压碰撞,大陆架的地质构造单元在沿海国家的海岸线附近直接消失。例如,靠近秘鲁、智利等国海岸线一侧的海水深度,在近岸处就达到2000米以上;同样,美国加州海岸线外也有一段不足100海里的狭窄大陆架。^④

与地球地貌学意义上的大陆架范畴相比,法律上的大陆架概念则必须确定一个清晰的外部边界划定标准,从而严格界定法律意义上的大陆架宽度范围,而不必考虑这种界定标准是否会导致大陆架在自然形态和法律属性上的背离。法律上的大陆架概念还必须在一定程度上突破科技手段的限制,因为利用现代技术对大陆外缘的划界依然不够清晰,即使有些大陆边(Continental Margin)可利用现代地球物理学技术准确绘制出陆海边缘,但更多大陆边的陆坡脚极难确定。^⑤这是因为大陆架划界在法律意义上需要具有法律效果的确定性,大陆架的法律制度赋予了沿海国在其大陆架上行使主权权利的合法性,从而有利于其勘探和开发附着于其大陆架之上的海床和底土自然资源。因此大陆架外部界限的确定具有科学与法律上的双重属性。

对沿海大陆架提出法律权利声索的主张最早可以追溯到1916年。当年

^① 章成:《北极海域外大陆架划界的法理探讨》,《大连海事大学学报》(社会科学版)2013年第4期,第55页。

^② 梁西主编、曾令良修订主编:《国际法》(第三版),武汉大学出版社2011年版,第162页。

^③ Nick Sciuillo, "Canada and Russia in the North Pole: Cooperation, Conflict, and Canadian Identity in the Interpretation of the Arctic Region," *Crossroads*, Vol. 8, No. 1, 2008, pp. 93-109.

^④ 陈德恭:《现代海洋法》,海洋出版社2009年版,第159页。

^⑤ See Olav Eldholm and Filippou Tsikalas, "The Scientific Characteristics of Continental Shelf," 转引自傅岷成等编译:《弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集(1977-2007)》,厦门大学出版社2010年版,第1220-1228页。

已有西班牙和阿根廷的学者粗略提出了与大陆架权利相关的内容，同年，俄国认为西伯利亚以北的一些岛屿属于其大陆的连续，这一主张在 1924 年为苏联政府所重申。^① 但在当时，这种与后来大陆架概念很相似的理论和政策主张并未引起普遍关注，直到 1945 年 9 月 28 日，美国发布的《杜鲁门公告》（Truman Proclamation）成为现代国家海洋边界管辖权扩大的主要标志，^② 这表明大陆架的法律概念已正式进入国际社会的视野。但是，《杜鲁门公告》并未提出界定美国在大陆架上的法律权利的具体距离标准，也未使用“主权”（Sovereignty）这一措辞。^③ 《杜鲁门公告》在颁布之初的性质是美国的国内法律文件，并不当然具备约束其他国际成员的国际法效力。但由于《杜鲁门公告》扩大了美国的海洋管辖权，这不可避免地会对其他国家的海洋权利造成连带影响，继而引发各国的海洋实践大调整，从而为一项全新的习惯国际法的形成做好了铺垫。

第二，《联合国海洋法公约》中的大陆架划界规则。在《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）框架下，大陆架的法律制度有了重大发展，从而极大地改变了世界海洋管辖权的版图。在《公约》中，有关大陆架的法律概念基本采纳了地理学上的描述方法和认定标准，但由于法律上的大陆架范围有距离标准的限制，因此《公约》所指的大陆架与科学意义上的大陆架是两个完全不同的概念。《公约》第 76 条第 2 款规定“沿海国的大陆架不应扩展到第 4 至第 6 款所规定的界限以外”。依此，完全符合大陆架构造自然条件的海床和底土，不一定会被全然确认为一国或若干国家可以享有法律权利的大陆架。但是同样的距离标准也可以使窄大陆架国家从中受益，因为不完全符合一国陆地领土自然延伸条件的海床和底土，也有可能被认定为其上之主权性权利归该国所有（如果没有妨害其他国家陆地领土自然延伸的话）。该条第 1 款规定了大陆架在《公约》中的理论宽度至少为 200 海里。因此从

^① 梁西主编、曾令良修订主编：《国际法》（第三版），第 163 页。

^② See Eero J. Manner, “Settlement of Sea- Boundary Delimitation Disputes According to the Provisions of the 1982 Law of the Sea Convention,” in Jerzy Makarezyk ed., *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague: Martinus Nuhoff Publishers, 1984, p. 626.

^③ 黄瑶、廖雪霞：《国际法院海洋划界的新实践——2014 年秘鲁诉智利案评析》，《国际法研究》2014 年第 1 期，第 30 页。

某种意义上讲,《公约》对大陆架概念的界定已然超越了大陆架构造自然条件的应有之义,而是要在宽大陆架国家与窄大陆架国家之间达到一种利益平衡,使后者所享有的大陆架面积不至于与前者相差太大。这也是宽大陆架国家和窄大陆架国家激烈博弈的结果。但毫无疑问,窄大陆架国家一般情况下不可能享有比宽大陆架国家更多的大陆架面积。宽大陆架国家自然地理条件的相对优越性就体现在《公约》在外大陆架界限划定问题上的有关规定。

根据《公约》孟加拉湾谅解备忘录的阐释,大陆架外部界限划定的起始要素是沿海国邻接有非常宽广的浅海地质构造的大陆架海区。相反,如上文提到的秘鲁、智利以及美国加州等国家和地区,它们虽然濒临宽广的太平洋,但因其岸外海底地形没有足够宽阔的大陆架构造单元,故无法直接在其邻接的东太平洋海区申请划定 200 海里外大陆架,除非有关国家通过利用《公约》所规定的“洋脊规则”来绕开上述地形地质条件的限制,才能实现其大陆架外部界限的扩展。

《公约》第 76 条第 4 至 6 款确立了两项“公式线”(Formula Lines)和两项“限制线”(Constraint Lines),用以作为划定超过 200 海里的大陆架外部界限的具体划界方法。“公式线”和“限制线”两者结合以确定沿海国延伸大陆架的外部界限。关于“公式线”,《公约》第 76 条之第 4 款规定,“定点上沉积岩厚度大于等于至大陆坡脚最短距离的 1%”和“定点相距大陆坡脚外小于等于 60 海里”,这两个规定用于确定 200 海里外大陆架外缘的公式选择;关于“限制线”,《公约》第 76 条第 7 款确立了“小于等于 350 海里”和“小于等于 2 500 米等深线之外的 100 海里”这两项限定性标准,目的是限制“公式线”的无节制适用,从而抑制和修正沿海国过度延伸 200 海里外大陆架的行为。

虽然“限制线”往往更容易吸引社会公众的注意力,但“公式线”必须先于“限制线”而适用。这种选择性赋予外大陆架划界申请国以极大的自由选择空间,申请国在选择其外大陆架外部界限的主张范围时,既有视实际情况自行决定选用何种“公式线”及“限制线”的自由,亦可视实际情况在决定外大陆架外部界限的主张上是否需在外部界限的不同部分采取不同的“公

式线”和“限制线”方法。因此在实践中，各国为了将本国的利益最大化，通常会选择兼用不同的“公式线”和不同的“限制线”。在实际操作中，申请国往往从最大限度利用规则的角度来反向运用外大陆架划界规则，即先“咬定”“限制线”范围，然后再按照“限制线”的范围来设法根据“公式线”寻找相应的地质沉积物证据，并运用后者来修正前者以达到利益最大化的目标。

当上述外大陆架划界方法适用于特定的洋脊海底地理形态时，还需符合《公约》第76条第3款所规定的“洋脊规则”，即在200海里之外的大陆架进行划界时，在深洋洋脊、海底洋脊及海底高地这三种不同的洋脊形态属性情况下，外大陆架外部界限可延伸的最远距离有所不同。深洋洋脊不享有扩展200海里外大陆架的权利，海底洋脊的外大陆架外部界限不得超过350海里，而海底大陆架的形态如被认定为海底高地，则有可能突破“从领海基线量起小于等于350海里”的距离标准限制，按照“小于等于2500米等深线之外的100海里”的限制标准获得最大份额的200海里外大陆架面积。这里需要说明的是，实际上，上述三种海底构造在其自然形态上都属于同一种地貌，即均是大陆架之上的凸出洋脊，但《公约》也按距离领海基线200海里为标准，对在其之内和之外的大陆架做了不同的制度安排：沿海国在200海里内，对海床和底土所享有的主权性大陆架权利可以包括深洋底、任何大洋洋脊以及延伸到200海里区域内的洋脊部分。

二、北极海域大陆架划界包含的法律争议问题

由于《联合国海洋法公约》中的大陆架制度设计以及北极区域的法制架构的现状均存在适用上的漏洞，因此客观上为少数北极国家假借《公约》大幅“圈占”北极公地提供了制度上的便利。根据《公约》，200海里以内和200海里以外的大陆架划界问题在《公约》中受不同的法律规则的调整，尽管两者在自然科学属性上并无区别，但超过200海里的北极外大陆架划界争议在法律定性上却与200海里以内的大陆架划界问题处理方式殊异。各国关

于前者虽然争议较大,但本质上多属于争端国家之间的事务,预计主要通过双边划界协定或多边划界协定的形式来进行解决。^①换言之,该问题的解决主要根据《公约》的有关规定和国际司法机构在实践中所确立的划界方法来进行。

(一) 200海里内大陆架划界规则及其在北极海域的适用状况

根据《公约》第83条的规定,沿海国之间的200海里以内的大陆架划界争议主要由当事国之间自行协商解决。国际司法机构在其相关判例中确立的200海里以内的大陆架划界规则,在该类型大陆架划界争端的解决过程中占有突出地位。如前文所述,200海里以内的大陆架划界工作主要体现为当事国间缔结双边划界协定。但在实际情形中,两个沿海国之所以需要签署划界协定多数是因双方各自的200海里边界诉求不能同时得到满足。《公约》第15条也明确规定,除历史性所有权等特殊情形外,进行海洋划界的当事国无权将其领海界限延伸至中间线以外。由此可知,划定200海里以内大陆架边界的主要方法是按等距离中间线划界,其直接法律依据来自于《公约》。但在实践中,有关争议海区的划界情况千差万别,争议双方很难达成一致意见,因此国际司法机构的相关判决及其在判例中所确立的划界标准与方法,在200海里以内的大陆架划界实践中具有重要的参照价值。近20年间国际法院实际处理过不少代表性判例,完善了对影响200海里以内大陆架划界的有关因素的分析。

按照最常用的“北极圈线划分法”,在北极圈内拥有领土的国家有8个,分别为丹麦、芬兰、美国、冰岛、加拿大、瑞典、挪威和俄罗斯。因此这8个国家又被称为“北极国家”(Arctic States)或“北极八国”(Arctic Eight, A8)。^②其中,美国、俄罗斯、加拿大、丹麦(格陵兰)和挪威拥有直接面向北冰洋主体区域的海岸线,因此这五国又被视为是北极国家群体中的“核心五国”,它们在北极问题特别是北极海域的大陆架划界问题上拥有比

^① 刘惠荣、董跃、侯一家:《保障我国北极考察及相关权益法律途径初探》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2010年第6期,第2页。

^② 章成:《国际法视阈下的北极海域外大陆架划界问题论析》,《国际论坛》2013年第4期,第46页。

其他三国更大的话语优势。当然，作为小岛国的冰岛，其北部虽然也拥有直接濒临北冰洋的海岸线，但由于冰岛在地理位置、国力方面处于弱势，因此它很难对北冰洋主体区域的权属划分造成实质性影响。此外，冰岛属于典型的洋脊之上的国家，而且所处洋脊的属性为只能按 350 海里标准扩展外大陆架外部界限的海底洋脊。冰岛虽非位于按照《公约》完全不能扩展 200 海里外大陆架界限的深洋洋脊之上，即便如此，它的地理位置和地质构造属性也会极大地削弱其在北极海区的大陆架划界主张。因此，在本文所关注的北极海域大陆架划界问题上，冰岛以及在北极海域没有海岸线的瑞典、芬兰所能发挥的作用较为有限。

结合北极地区的具体情况可知，目前北极国家之间已在相关海域先后划定了多条 200 海里以内的海洋边界线，其中绝大部分边界线是以单一划界的方式加以划定的。单一划界是目前通行的一种海洋划界方法，即海洋划界当事国以同一划界方法统一划定彼此之间的专属经济区和大陆架边界，使不同权利属性的当事国海洋管辖区域之间仅存在一条单一的海洋边界。因此，有关国家在北极海域划定的海洋边界既包括了 200 海里以内的大陆架界限，也确定了相互之间在北极海域的各自专属经济区（通常以“渔区”或“海洋生态保护区”的名义）。除了一些争议因素外，目前仍实质性存在于北极国家之间的 200 海里以内海洋划界纠纷为数很少，这从北极国家之间相互缔结的海洋划界协定中可以看出。北极国家之间的 200 海里以内大陆架划界问题现在大部分已经解决，各国之间大都相互签署了有关的海洋划界协议，1920 年签订的《斯瓦尔巴德条约》还对相关区域作出了比较特殊的制度安排。^① 目前最主要的北极地区 200 海里以内大陆架划界纠纷是美国和加拿大在波弗特海地区的界限划分争议，这一争议是北极区域目前尚存而且没有达成任何解决意向的双边划界问题。^② 上文对北极地区 200 海里以内大陆架划界问题的梳理，有利于更好地理解各国围绕北极所产生的复杂纷争现象背后的本质。

^① 章成：《北极地区大陆架划界争议的法律问题及其应对思路》，《武大国际法评论》2016 年第 1 期，第 209 页。

^② 章成：《北极地区大陆架划界争议的法律问题及其应对思路》，第 212 页。

（二）北极海域的 200 海里外大陆架划界问题及其法律争议

200 海里以外的大陆架划界问题则是北极大陆架划界问题中适用规则最复杂、解决最为困难、处理结果外溢效应最大的问题，它是影响北极区域形势的重中之重。从《公约》在对内架和外架的制度内容设置，也可以看出两者之间的显著差异，这也是其与 200 海里以内的大陆架制度的法理基础的最大不同之处。与此同时，有关国家在北极地区申请外大陆架的尝试也面临着不少法律障碍。

对于《公约》框架下的大陆架划界规则在北极海域的适用问题，还需结合具体海域的不同地理状况来进行具体分析。因为北极海域的不同区域，大陆架地质结构在其不同海底海床地区的发育情况差异较大。在俄罗斯亚洲部分的西伯利亚以北，大陆架的延伸面积极为宽广，^①而在北美洲大陆以北，大陆架面积却相对有限，部分地区的大陆架甚至非常狭窄，无法达到《公约》所规定的将大陆架外部界限延伸到 200 海里之外的前提条件。例如，位于加拿大巴芬岛和丹麦海外自治领格陵兰之间的巴芬湾由于面积关系，不存在超过 200 海里外大陆架的划界问题。从目前北极海域的具体大陆架划界现状来看，（1）挪威和俄罗斯两国在经过四十余年的漫长谈判后，于 2010 年签署了关于北极巴伦支海海区的海洋划界条约，实现了双方在该海区的 200 海里以内的大陆架/专属经济区的单一边界和 200 海里以外的大陆架相邻边界划界问题的一揽子解决；（2）冰岛和挪威本土、丹麦（格陵兰）与挪威扬马延群岛之间也已完成大陆架边界的划定工作，其中格陵兰岛和扬马延群岛之间的海洋边界是通过 1993 年国际法院的司法判决途径划定的。但格陵兰岛和挪威斯瓦尔巴德群岛之间尚未进行大陆架划界；（3）美国和俄罗斯之间的北极海域大陆架划界也有双方在 1867 年和 1990 年两个既定划界条约的约束，双方在北极楚科奇海的大陆架边界是确定无争议的。虽然俄罗斯对双方在白令海的海洋边界走向存在不满，但白令海通常不被认为是北极海域的组成部分，而且俄罗斯也无反对白令海边界的实质行动；（4）目前北极地区现存的 200 海里以内大陆架划界纠纷主要是美国和加拿大在波弗特海的划

^① 朱瑛：《北极地区大陆架划界的科学与法律问题研究》，中国海洋大学 2012 年博士学位论文，第 21 页。

界争议。这一部分的划界纠纷也延伸到了双方在北极波弗特海的 200 海里以外的大陆架相邻边界。也有观点认为,受制于双方特别是加拿大在波弗特海的海岸线和海底海床地质地理情况,双方尤其是加拿大很难将其大陆架划界诉求延伸到 200 海里以外;(5) 加拿大和丹麦(格陵兰)可以在北极林肯海及其更北的海区进行大陆架乃至 200 海里外大陆架相邻边界的划定,但在林肯海以南的北极海域,如巴芬湾一带,双方无法进行 200 海里外的大陆架划界,只能通过 1973 年和 2012 年两个海洋划界条约,以单一边界划分双方在 200 海里以内的海洋边界;(6) 大陆架面积宽广的北冰洋中央洋底区域是“北极核心五国”大陆架划界诉求的主要聚焦所在和争夺重点。虽然五国之中的挪威承认其本土的大陆架自然延伸无法到达北极点区域,但由于斯瓦尔巴德群岛尚未进行大陆架划界,因此挪威仍然有机会通过斯瓦尔巴德群岛向北冰洋中央区域扩展其 200 海里外大陆架主张范围。从各个北极国家向联合国的大陆架界限委员会所提交的外部界限划界申请案的情况来看,已有俄罗斯、挪威和丹麦三个北极国家提交了涉及北极海域的外大陆架划界申请,其中俄罗斯提交了两次,2001 年率先向委员会提交,2015 年又提交了补正申请版本。如果将申请案所涉及的北极海域范围扩大至北极海域外缘的格陵兰海和拉布拉多海(这两个海区从物候学角度与北极海域自然条件较为接近),则提交涉北极外大陆架划界申请案的国家还包括加拿大(针对拉布拉多海提交申请案)和丹麦(针对格陵兰海提交申请案)。但到目前为止,只有挪威的外大陆架申请案在 2009 年得到了委员会的审议通过。美国则受制于它的非《联合国海洋法公约》缔约国身份,目前暂时无法向委员会提交外大陆架划界申请。

影响北极国家外大陆架划界申请的主要法律障碍主要有:关于北极地区总体法律地位的持久争议、北极国家间 200 海里外大陆架相邻部分的划界困局、北冰洋中央区洋底地形属性的认定问题等。北极地区沿海国大陆架边界线的划定,很大程度上取决于以下两大难题的解决:一是相邻国家间大陆架主张重叠和领土争议问题;二是洋脊属性问题。^① 斯科特·萨科福(Scott J.

^① 章成:《论北极地区法律治理的框架建构与中国参与》,《国际展望》2015 年第 6 期,第 80-97 页。

Shackelford)指出,“现在的北极国家热衷于划设超过200海里的外大陆架边界,扇形线可能是北极国家不愿承认但乐于看到其运用的划界办法”^①。洋脊属性则直接关系到大陆架外部界限划定所运用的“限制线”的选择,对大陆架范围有很重要的影响。同时,大陆架外部界限作为国际海底区域的边界,洋脊问题同样决定着国际海底区域的位置和范围大小。如果将罗蒙诺索夫海岭(Lomonosov Ridge)、阿尔法—门捷列夫海岭(Alpha-Mendeleev Ridge)和楚克奇海冠都作为大陆架的自然延伸,国际海底区域将缩小为两块面积极小的区域。^②

三、大陆架划界法律规则在北极海域的适用前景展望

由于北极地区以海洋为主体,故海洋问题在北极问题中占据极大的比重。而在所有北极问题中,大陆架划界问题无疑是争议最大、最难解决的问题,因为大陆架法律制度的产生和发展,与属于全人类共同继承财产——国际海底区域这一概念的提出及逐步得到认可存在密切关系,并在1982年通过的《联合国海洋法公约》文本中得以规范化和体系化。因此,北极海域的大陆架划界问题所涉及的国际海洋法制度,主要包括《联合国海洋法公约》框架下的大陆架制度以及其中有关200海里外大陆架部分的特殊划界规则,在具体适用上涉及北极海域丰富大陆架资源的勘探开发和利益分享问题。不仅如此,北极海域大陆架划界问题的发展走向还会产生重要影响,即从实质上明确与《公约》大陆架法律制度适用效果截然相反的国际海底区域法律制度在北极海域的具体适用范围。北极海域沿岸国家大陆架主张的扩张及其大陆架外部边界的确定,势将从整体上压缩北极海域国际海底区域的面积,进而从实质上影响北极地区的总体法律地位,这使所有北极问题的国际法研究者思考《公约》所设计的大陆架法律制度在北极地区的适用实效问题,尤其是由此所引发的法律和道义争议。

^① Scott J. Shackelford, “Was Selden Right? The Expansion of Closed Seas and its Consequences,” *Stanford Journal of International Law*, Vol. 47, No. 1, 2011, pp. 2-13.

^② 章成:《国际法视阈下的北极海域外大陆架划界问题论析》,第45-50页。

关于《联合国海洋法公约》体系下的大陆架划界规则在北极海域的适用前景，斯科特·萨科福认为，北极应该与外太空、深海床、南极一道，受国际法特别立法的规制，以将北极的地位上升为“全人类共同财产”。^① 周边国家不应在北极地区追求大陆架划界，保护北极国家共同利益的最佳办法应是在北极实行类似南极的“非主权化”。^② 斯蒂芬妮·霍尔姆斯（Stephanie Holmes）回溯了包括公平原则在内的各类海洋划界方法的产生及适用背景，认为北极冰的迅速融化使北极地区的海洋划界问题变得急迫起来，她相信避免北极问题恶化的最好办法是缔结一项专门规制北极地区的多边国际特别协定，这一点与萨科福一致。但萨科福的目标是通过缔结北极多边国际协定冻结北极国家的相关诉求，而霍尔姆斯则认为尽快在北极地区达成多边一致，所缔结的北极国际协定有助于北极大陆架划界工作的迅速推进，并降低划界的难度。^③

值得一提的是，在北极地区占据最有利地理条件的俄罗斯，其积累了丰富的北极开发经验，是北极地区行动能力最强的国家。俄罗斯的优势在于，其搜集的有关数据信息在绝大多数情况下是更能精确反映北极地区客观情况的原始材料。然而俄罗斯的历史文化传统及其在国际体系中的独特地位决定了它的北极政策立场与其他西方国家相比有一定的特殊性。俄罗斯国内涉北极事务的相关立法、政策及战略性文件的框架体系完整，规划全面且在不少事项上具有相当的前瞻性。例如，早在 2001 年俄罗斯就率先提交了涉及 120 万平方公里北极海区的 200 海里外大陆架外部界限划界申请案（同时也是联合国大陆架界限委员会自成立以来所受理的第一份外大陆架划界申请案）；2008 年俄罗斯就颁布《2020 年前及更长期的俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》^④。另外，俄罗斯率先组建北极部队以强化其在北极地区的军事优势，同时其国内还存在诸多专门研究北极问题的智库机构，如俄罗斯科学院的海洋研究所、圣彼得堡大学、罗蒙诺索夫北方（北极）联邦大学

^① See Scott J. Shackelford, “The Tragedy of the Common Heritage of Mankind,” *Stanford Environmental Law Journal*, Vol. 27, 2008, p. 112.

^② *Ibid.*, p. 128.

^③ See Holmes, “Breaking the Ice: Emerging Legal Issues in Arctic Sovereignty,” p. 351.

^④ 具体内容参见 <http://www.serf.gov.ru/documents/98.html>。

等，并办有诸如《北极地区的国际关系与地缘政治》（*Международные Отношения и Геополитика в Арктике*）等专业性学术期刊。

与其他西方国家相比，俄罗斯更强调其国家利益及其在北极地区的特殊地位，严格遵循国际法逻辑的观点较少，总体立场上偏于强硬，这与俄罗斯习惯于在遵循国际法基本原则、规则和寻找一切可能机会扩充领土或利益这两大选项之间，往往优先选择后者历史传统相关。但是，随着时代的发展，俄罗斯学者的认识也不断完善和多元化，俄罗斯官方对北极的政策也在不断调整和修正。但总的来说，俄罗斯对北极地区的管控朝着更为严密的方向发展。当然，与苏联时期相比，俄罗斯方面目前对北极地区有关法律问题的理解更接近于当代国际法的通行观点，苏联时期的观点更强调其在北极地区的权益具有领土性、主权性和绝对排他性。^① M·克罗索夫（M. Kolossov）等人在其合著的《苏属北极地区的法律地位》一文中分析了俄罗斯在北极地区的基本立场和北极地区的法律地位问题。他认为，在北极单方面主张外大陆架边界最终获得大陆架界限委员会认可的可能性很大。结合北极治理的自愿性质，北极地区的大陆架划界问题并不妨碍北极地区的科研合作与北极理事会工作的开展。^②

在《联合国海洋法公约》有关大陆架法律制度适用于北极地区面临的困局和有关国家基于国家及地缘战略利益考量的大背景下，相关国家在北极问题上的博弈进一步加剧。2007年8月2日，俄罗斯联邦国家杜马副主席奇林加罗夫率领北极海洋科考团下潜至4000米深的北冰洋底插上俄罗斯国旗，其目的旨在为俄罗斯针对北极的大陆架划界主张寻找并提供更充实的地质科考依据。自此，相关国家的“北极争夺战”日益升温。而北极地区的法律机制又存在多元化、碎片化、无序化、不系统等特征。到目前为止，1973年的《保护北极熊及其栖息地协定》是北极地区唯一一个可以明确适用于整个北极区域的国际条约。1920年的《斯瓦尔巴德条约》则是目前唯一一个

^① 《苏联国际法论文选》对该问题有明确阐述，参见[苏]斯·维什涅波尔斯基：《论北极区域的法律制度问题》，张瑞祥译，《苏联国际法论文选》，世界知识出版社1958年版，第245-262页。

^② See M. Kolossov, "The Legal Regime of the Soviet Arctic: Major Issues," *Marine Policy*, Vol. 14, No. 2, 1990, p. 1.

专门规制北极特定地区并有相应机制来保障实效的国际公约，该条约对斯瓦尔巴德群岛区域的主权归属和群岛区域的缔约国公民自由进入机制都作了非常明确的平衡性安排，堪称北极区域国际合作治理中的制度典范。然而遗憾的是，针对北极地区制度安排的整体区域性国际公约却始终难产。在制度结构层面上，目前北极区域治理更多集中于适用范围与拘束力皆有限的软法，涉及北极地区整体法律秩序的制度安排则极为欠缺，以致该地区区域法制的制度保障功能不足。尽管国际法的碎片化、不系统和非自主性特征体现在国际法的诸多领域，大量国际制度规范和伦理规范自冷战结束以来也随着国际体系的变迁而处于不断重构和演进的状态，但是，北极地区地理空间的封闭性、有限性与北极潜藏资源能源的稀缺性、北极战略价值的重要性之间的反差，无疑放大了法律制度缺位与失序对北极地区的消极影响，从而加剧北极纷争并使其复杂化。巨大的利益诱惑与有效法律机制缺失的双重局面，使北极国家竞相逐鹿北极，围绕北极及北极大陆架划界问题的“寒地热战”也日益升温。

四、中国应对北极大陆架划界问题的对策

综上所述，北极问题的产生与持续发酵凸显了国际公共资源的使用与管理冲突。受技术条件的限制，当前的北极问题以及大陆架法律制度在北极地区面临适用困局，主要反映了国际公共资源的管理冲突。在相对狭小的北极区域，由于这里的主体部分是海洋，所以海洋法处于北极区域国际法律制度的中心地位，但由此也放大了北极问题面临的公地困境。从更深层的理论意义上说，北极地区的大陆架划界问题走向影响着北极治理模式的发展方向，北极问题的走向也将对各国未来的发展以及整体国际格局的演变产生深远影响。因此，北极问题已成为各主要大国关注的焦点问题之一，复杂的利益和战略争夺也为北极地区的国际合作与全球公域资源共享前景蒙上了阴影。

可以预见的是，在现实主义政治生态占据当前国际社会主流的背景下，北极区域大陆架划界问题的最终解决无法一蹴而就，所以仍将在大国角逐的

多边制衡状态中经历一个较为漫长的演进过程。当前北极区域法治的发展方向对于北极国家而言总体是有利的，而数量众多的非北极国家将承担北极大陆架划界进展所带来的不利后果。但从更长远的角度来看，北极地区大陆架划界的最终解决出路在于全球各利益主体共同参与的多元化治理，这一结论既符合冷战后全球治理的发展趋向，也有助于国际法在未来北极区域政治法律秩序建构中发挥作用。21世纪世界格局变迁的特点决定了北极地区虽受制于大国博弈的现实角力，但国际法规范功能及全球化时代各方联动特征的强化，决定了“牵一发而动全身”的北极大陆架划界争议不至于为少数北极国家所掌控。

在获得参与北极事务“初步许可证”的有利条件下，中国宜依据国际法理和国际道义的基本原则顺势而为，在北极事务中积极进取，运用自身的影响力引导北极地区大陆架划界问题朝有利于中国、广大非北极国家以及国际社会共同体整体利益的方向发展，这也是时代赋予中国作为维护国际正义的世界大国的责任。尽管中国在北极事务上的机制性参与才刚刚起步，但受到国外学界的高度关注。其中部分学者和观察家从维护自身国家利益的角度出发，对中国的参与则感到担忧、甚或表现出警惕的心态。如加拿大的大卫·赖特（David Wright）等人认为中国进入北极会影响加拿大和其他北极国家以及北极地区原住民的共同利益。^①但是北极国家也并非铁板一块，国力较弱的北欧国家希望与中国在有关北极议题上加强合作。例如，芬兰拉普兰大学教授蒂姆·奎沃洛瓦（Timo Koivurova）对中国参与北极事务持积极态度，也对中国参与北极事务提出了有借鉴意义的观点。中国国内的北极问题研究进展仍处于加速追赶阶段。“十二五”期间，国家设立了“南北极环境综合考察与评估”专项基金，并依托中国极地研究中心、国家海洋局海洋战略研究所、中国海洋发展研究中心、上海国际问题研究院、武汉大学、中国海洋大学、上海交通大学等科研机构搭建了若干研究平台，先后发表了一系列研究成果。但是总体而言，国内的北极问题研究尚有待进一步拓展和深化。

在北极海域的大陆架划界问题上，中国可以考虑的应对措施包括以下四

^① See David Wright, “The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China,” *China Maritime Study*, No. 8, 2011, p. 1.

个方面。第一，准确定位中国在北极地区的角色，明晰中国在北极地区的主要权益，包括资源能源利益、航道利益、环境安全利益、军事安全利益、科考研究利益等。在此基础上，提高中国参与北极事务的针对性和有效性。中国在界定自身在北极地区合法权益的同时，还应在相关框架下适时酌情调整和完善中国北极权益的相关内容。当然，对于中国在北极的核心权益，需要在国家层面发布正式的规范性文件加以明确和保障，并阐明中国在北极问题上的原则和立场。由于中国在北极地区的上述权益正日益显性化，因此要及时明晰和界定中国在北极地区的合法权益，这要求国家在具体行动层面，至少要确定和明晰相关权益的主体框架，以及它们之间的重要性排序，同时在立场表达和具体的应对层面保持足够的弹性和灵活性。坚持以和平、发展与合作为核心原则，务实和建设性地参与北极事务，并以此来配合推进“一带一路”倡议和海洋发展战略在北极地区的顺利推进。

第二，全面提升中国的北极问题研究水平，以提升中国在北极事务及其大陆架划界问题上的话语权。首先，必须更加重视并主动发挥北极科考的推手作用，因为北极科考实力的提升是中国参与北极事务的前提。其次，加强并有效整合国内相关研究机构和团队，提升其专业研究水平。随着北极问题的持续升温，北极已不再是自然科学研究者的“自留地”，包括政治、历史、法学、经济等社会科学研究者也都积极参与北极问题的研究。虽然不同领域研究者的研究主题和研究视角各有侧重，但都是以维护和促进中国在北极地区的权益为目标，并提供了相应的科学依据和应对策略。与此同时，中国提高自身对北极事务的参与能力和扩大同相关国家的涉北极事务的交往过程中，不仅需要官方层面的外交与合作，也需要民间与学界的公共外交和“二轨外交”，这正是中国专业研究者的责任所在。值得欣慰的是，随着国家对北极问题的重视以及支持力度的不断加大，有关北极领域的研究平台正加速整合。可以预见，未来国内的北极问题研究将会有长足发展。

第三，在北极地区大陆架划界问题的实践层面，中国要制定更加缜密、现实操作性强的策略。中国要在法理层面通过援引法律依据实现对北极 200 海里外大陆架划界问题的法律介入。首先，中国需要通过自身的国际影响力，

在联合国及其相关机构(如大陆架界限委员会、国际法院和国际法委员会等)将自身的政策立场转化为有较高国际认同度的专业国际法观点,并在必要时直接参与北极国家的200海里外大陆架划界申请案审议进程,通过发表对有关申请案的评论等形式,来表达中国对大陆架划界这一高度技术化和法律化问题的具体看法。而在北极事务的其他层面,中国也应积极提升自身的法律参与能力。目前有关北极问题的法律法规特别强调北极国家的主权诉求和管辖诉求,对此中国仍要承认既成事实并予以尊重,同时也应注意到北极法律制度不系统的特点,以此为契机扩大参与面。此外,中国应依托北极理事会平台参与北极区域规范的构建,并提升国际法工具在中国应对北极问题中的适用性。目前,变动中的北极以及北极国家行动的重点都是以强化北极理事会为核心的一整套规则安排,并在实践中不断落实和强化,尽管这一由北极国家所主导的北极区域制度安排不具有充分的代表性和公平性,但从现实的角度来说,中国总体上仍然要承认这一现状。同时,中国不能满足于“非北极国家”这一标签,应根据自身的需要采取相应行动,不断增强自身在北极地区的存在,基于此,中国需要在具体的实施策略上更有规划性和针对性。

第四,在实际操作中,中国需要区分北极国家的不同情况,采取相应的合作策略,同时强化非北极国家之间的立场呼应与利益协调。在维护并扩展中国的北极权益过程中,中国必须区分不同国家的不同情况,从而确定不同的合作内容。首先,加强与北极大国之间的合作,包括美国、俄罗斯、加拿大在北极问题上的对话与合作。其次,优化与北欧国家之间的合作,包括与冰岛、丹麦、挪威、瑞典和芬兰之间的合作,中国与上述这些国家的互信基础相对良好,合作进展和成果比较显著。再次,强化与同样有兴趣、有能力参与北极事务的其他非北极国家之间的合作,这些国家包括欧洲的英国、德国、法国、意大利以及欧盟这一超国家行为体,亚洲的韩国、日本、印度和新加坡。最后,加强与有兴趣参与北极事务的其他非北极国家的合作,并保持与有关国际组织和非政府组织的联系。通过以上多种形式,多管齐下,共同推动中国有效参与北极事务,并最终维护及拓展中国在北极地区的各方面利益。

结 束 语

北极问题的实质，是海洋问题，而在北极的各种争端当中，核心问题则是大陆架特别是 200 海里外大陆架界限的划定问题，同时，该问题也是北极区域法制建构最为现实的选择路径。由大陆架划界实践中所表现出来的科学性与法律性交汇的特点可知，北极区域大陆架划界方面争议的最终解决，肯定会受到大陆架界限委员会审议和国际司法判例的双重影响。对中国而言，选择适当的应对策略，加强对北极大陆架划界问题的法律介入以及对北极区域法制议题建构的规范参与，可以更好地促进北极各方的合作共赢，进而保障中国和其他域外国家合法参与北极事务的权益。尽管从国际社会的现实来看，这一问题的解决尚需时日，尤其是北极海域 200 海里外大陆架划界问题的解决仍面临重重困难。这反映了目前在“北极争夺战”日益升温情况下，北极国家之间、北极国家与非北极国家之间既有合作又有斗争的现实。而北极问题的整体解决仍将是一个颇为漫长的进程，因此，不断完善《联合国海洋法公约》框架下的大陆架制度适用效果，推进北极区域的法制化治理进程，将有助于为北极国家与非北极国家之间增进合作提供稳定的规范安排与制度保障。当前，北极地区的法制建构与区域治理需要注入一种可持续的、规范化的秩序性因素。北极大陆架划界问题的最终解决，既需要倚重国际法的制度力量以及相关理论的发展与创新，也需要以中国为代表的广大域外国家对北极问题的持续的共同关注和深入参与。

[收稿日期：2016-12-15]

[修回日期：2017-03-31]

[责任编辑：樊文光]

北冰洋核心区公海渔业资源 共同治理问题研究*

白佳玉 庄丽

【内容提要】 气候变暖导致北冰洋海冰持续融化，北极海域由常年冰封转变为部分无冰状态，鱼类及海洋生物资源向高纬度移动使该海域形成新的渔场，由此，渔业资源成为北极治理的重要议题。目前，相关国际公约、国家间双边和多边协定及区域性渔业管理组织未能实现对该海域渔业资源的善治，现有合作机制存在局限性。未来可通过利益攸关方的共同参与，建立联合科研平台，达成专门管理商业捕捞的国际协议，实现该海域渔业资源的共同治理。作为北冰洋渔业活动的利益攸关方，中国持续关注该海域公海渔业资源治理发展动态，加强同域内外国家的合作，应积极参与制定该区域渔业资源国际协议，重视该海域海洋生物资源的养护管理和可持续利用，充分发挥北极理事会观察员身份的作用，积极探索参与北冰洋核心区公海渔业资源共同治理的有效路径。

【关键词】 北冰洋核心区公海 渔业资源 共同治理 国际渔业协定

【作者简介】 白佳玉，中国海洋大学法政学院副教授；庄丽，中国海洋大学法政学院硕士研究生

【中图分类号】 P727/D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0135-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703008

* 本文系国家自然科学基金一般项目“中国参与北极治理的国际合作法律规则构建研究”（16BFX188）的阶段性成果。

伴随着全球气候变暖,海水升温加快,北极海冰加速消融,一些经济性鱼类出现于高纬海域,曾经冰雪覆盖之下的北冰洋日益引起各国的关注。尽管北冰洋核心区公海尚未出现商业捕捞活动,但是因气候变化而引发的自然条件变化极可能促使该区域在未来成为鱼类适宜的栖息地,^①商业捕捞或将逐渐出现。在认知、保护北极环境的同时,如何保证北冰洋核心区公海渔业资源的可持续开发,并建立科学有效的共同治理模式,以保障北冰洋沿岸国和利益攸关方的共同利益是本文试图解决的问题。

一、北冰洋核心区公海渔业资源问题及现有合作机制

北冰洋核心区的地理位置和海域特征决定了其公海属性。全球气候变化,北极气温升高所带来的该区域渔业资源治理问题具有全球性特点。但针对北冰洋核心区公海渔业资源治理的合作机制仍具有局限性。

(一) 北冰洋核心区公海渔业资源问题具有全球性

北冰洋核心区公海位于地球最北端,被美国、俄罗斯、加拿大、丹麦(格陵兰岛)和挪威五国所包围。该地区常年冰雪覆盖,商业捕捞问题一直不是国际社会的关注重点。但随着全球气候变化,北极地区气温升高,夏季的北冰洋出现永久冰层融化现象。尤其在2012年夏季,北冰洋40%的海冰已完全融化,美国、俄罗斯和加拿大沿岸海冰消融最为明显,季节性海冰和无冰海域已取代永久性海冰。^②随着全球变暖趋势的增强,北冰洋极有可能在未来的几十年内成为无冰海域。^③

气候变暖引发海水温度升高,这直接导致北冰洋海洋生物资源尤其是鱼类资源的跨界洄游甚至生态系统改变,原本处于较低纬度海域的鱼类为适应

^① Rosemary Rayfuse, "Warm Waters and Cold Shoulders: Jostling for Jurisdiction in Polar Oceans," *The Yearbook of Polar Law*, Vol. 1, No. 1, 2009, p. 465.

^② 《北极国家等召开会议就北极商业捕捞问题进行磋商》, 中国国家生物多样性信息交换所, 2016年4月28日, www.biodiv.gov.cn/hyxx/gjhy/201608/t20160829_363169.html。

^③ N. Melia, K. Haines, and E. Hawkins, "Improved Arctic Sea Ice Thickness Projections Using Bias Corrected CMIP5 Simulations," *The Cryosphere Discussions*, Vol. 9, No. 4, 2015, pp. 3835-3836.

温度变化很可能向高纬度海域洄游。2013 年, 北极理事会下属养护北极动植物工作组 (CAFF) 发布的《北极生物多样性评估》报告指出, 北冰洋的海洋鱼类大约为 250 种, 其中边缘海域的鱼类种类为 106 科 633 种。^① 具有经济价值或潜在商业价值的海洋鱼类有鳕科鱼类、鲱科鱼类、鲽科鱼类、鲑鱼类、鲉科鱼类和香鱼。^② 鳕科鱼类已成为北极海域重要的鱼类, 具有极高的商业价值; 香鱼是北极海域重要的饵料鱼类; 鲑鱼是北极海域最具经济价值和营养价值的鱼类, 常见的鲑鱼鱼种主要有红点鲑和大西洋鲑。然而, 受气候变暖的影响, 北极海域鱼类资源的分布发生了很大变化。美国地质调查局和美国海洋能源局联合对北极海域鱼类资源的研究结果显示, 在楚科奇海和波弗特海域发现的 109 种鱼类中, 2002 年首次发布北极鱼类种群目录后发现的为 20 种, 另有 63 种鱼类的栖息地范围发生改变, 总体呈现向高纬度扩展的趋势。一些原本在北冰洋不常见的鱼类, 如狭鳕、太平洋鳕、鲑鱼大量出现在美国管辖范围内的北冰洋海域。这充分说明, 在气候变化影响下, 越来越多的鱼类迁徙到原本被冰层覆盖的高纬度北冰洋海域。

在地质构造方面, 公海的深海盆地和浅海大陆架与世界上其他渔区具有相似性。北冰洋核心区 25% 的区域由海底山脉和大陆架构成, 海水深度低于 2 000 米。人类现有的捕捞技术已完全可以实现在该海域条件下的商业捕捞。2012 年, 北冰洋已有 37% 的海域处于无冰、适宜捕捞的状态。这进一步表明, 在北冰洋核心区公海开展捕捞活动的条件已日渐成熟, 现代捕鱼技术的快速发展又在一定程度上拓宽了捕捞范围, 其他利益攸关方可在考虑环境变化且具备技术的条件下, 在养护和可持续利用的基础上逐步在该海域开展远洋捕鱼。^③

(二) 北冰洋核心区公海现有渔业合作机制的局限性

囿于北极地区复杂的地理和政治环境, 有关北冰洋海域渔业资源的治理

^① Erik J. Molenaar, "Status and Reform of International Arctic Fisheries Law," *Arctic Marine Governance*, No. 2, 2014, p. 115.

^② 焦敏、陈新军、高郭平: 《北极海域渔业资源开发现状及对策》, 《极地研究》2015 年第 2 期, 第 220 页。

^③ A. B. Hollowed, B. Planque, and H. Loeng, "Potential Movement of Fish and Shellfish Stocks from the Sub-arctic to the Arctic," *Fish Oceanography*, Vol. 22, No. 5, 2013, p. 357.

呈现不协调状态,北冰洋核心区公海渔业合作机制存在局限性,渔业资源尚未实现有效治理。全球性公约、北极国家之间的双边或多边渔业合作协议以及区域性渔业管理组织构成当前北冰洋核心区渔业资源共同治理的基本框架。^①然而,由于北极地区气候条件和生态环境的特殊性,使得北冰洋核心区公海渔业环境脆弱、敏感,相关渔业资源的治理规则仍处于形成阶段。

第一,在全球层面,一些重要的海洋渔业管理公约或协定,如《联合国海洋法公约》《联合国鱼类种群协定》《生物多样性公约》等均可适用于北冰洋核心区公海。

《联合国海洋法公约》是当前解决海洋问题的海洋宪章,对缔约国具有普遍适用性。但《联合国海洋法公约》在处理北冰洋核心区公海渔业管理效能方面有待进一步强化。一方面,《联合国海洋法公约》是在尽可能涵盖诸多领域并协调多方利益集团的利益诉求基础上达成的,对存在较大争议的问题或模糊处理,或未给予细致规定;另一方面,《联合国海洋法公约》对海洋渔业管理提供的只是框架性规定,属于总体性设想,在细节上较难为北冰洋核心区公海渔业资源管理的特殊问题提供针对性的治理模式、管理措施或管制手段。

《生物多样性公约》的进步性在于强调国际合作在生物多样性保护中的重要性,重申各国有责任保护其生物多样性并以可持续的方式利用生物资源。这为北极核心区渔业资源的开发和保护提供了新的路径,对通过国际合作的方式实现跨区域渔业资源的有效治理具有借鉴意义。但该公约的对象范围是全球生物资源,需要专门针对北冰洋核心区公海渔业资源的法律规制进行补充。

《联合国鱼类种群协定》引进了预防性做法和预防性参考点,养护和管理措施互不抵触等新的管理理念,为北冰洋沿岸国和在公海捕鱼的国家进行国家间合作建立了具有可操作性的机制。这对于北冰洋核心区公海渔业资源管理中鱼类资源向高纬度跨界洄游问题的解决提供了思路。但是,该协定将管理对象限定为跨界鱼类种群和高纬度洄游鱼类种群,而北冰洋海域不只涵

^① 卢芳华:《北极公海渔业管理制度与中国权益维护》,《南京政治学院学报》2016年第5期,第79页。

盖这两种鱼类种群，因此协定在北冰洋海域的适用具有一定的局限性。

《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》的独特之处在于建立了细化的渔船档案制度，并加强协定缔约国（即公海渔船船旗国）的责任。该协定通过完善国际合作，加强信息交流，实现对所有公海渔船的规范化管理，维护公海渔业秩序。该协定将船旗国管辖与港口国管辖相结合，要求悬挂缔约方船旗的船舶向联合国粮农组织（FAO）通报船舶情况，对于未来北冰洋核心区公海可能出现的渔船管理问题提供了有效的解决方法。

《负责任渔业行为守则》要求各国采取预防措施，提倡采取选择性强、生态友好型的渔具与捕捞方法，确保对海洋生物资源进行有效的养护和管理。相较于《促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定》，该守则内容更广泛，涵盖了整个渔业管理领域，是最为广泛的渔业行为规范文件。但守则缺少法律拘束力，对渔业管理仅具有指导意义，各国履约是自愿的。

第二，除全球性公约外，北极国家间也签订了双边或多边渔业合作协议，如1975年挪威与苏联签订的《渔业事务合作协议》，1985年美国与加拿大签订的《关于太平洋鲑鱼养护管理的条约》，1988年美国与苏联签订的《共同渔业关系协议》，1992年丹麦分别与挪威和俄罗斯签订的《共同渔业关系协议》。除上述正式协定之外，北极国家还开展了其他合作，如加拿大和丹麦格陵兰之间虽未签订正式的渔业合作协议，却一直保持着对巴芬湾和戴维斯海峡渔业的共同管理和协商，积极开展科研合作，共同实现对区域内渔业的管理与保护。

这些协定和不同形式的合作旨在维护北极渔业的可持续利用，实现对北极渔业资源的养护与管理。但缺点在于仅适用于某一区域或某些鱼类种群，这使得北冰洋核心区公海渔业管理无法覆盖到整个北冰洋海域，可能出现“盲区”。另外，部分协议的缔约方未纳入其他利益攸关方，参与主体有限，其适用范围同样具有局限性。

第三，北冰洋核心区边缘还存在不同种类的渔业管理组织和渔业管理委员会，如东北大西洋渔业委员会（North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC）、西北大西洋渔业组织（Northwest Atlantic Fisheries Organization,

NAFO)、北大西洋鲑鱼养护组织(North Atlantic Salmon Conservation Organization, NASCO)、大西洋金枪鱼类管理委员会(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)、中西太平洋渔业委员会(Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC)等。^①

东北大西洋渔业委员会管辖的一小部分海域与北冰洋核心区重叠,但受其适用范围和能力局限,尚不能从根本上解决北冰洋核心区公海渔业资源管理问题。首先,其管理范围局限于北冰洋的一部分,未能覆盖整个北冰洋核心区公海。其次,东北大西洋渔业委员会的规定不具有全面性和强制性,有关渔业管理的相关规定不能拓展到多领域。再次,该组织仅涉及十个国家,是小规模和较为封闭的沿海国组织,^②世界上绝大多数远洋渔业国家未被纳入东北大西洋渔业委员会,不能实现对北冰洋核心区公海渔业的全面管理。其他区域性渔业管理组织,如中西太平洋渔业委员会、大西洋金枪鱼类保护委员会的管辖范围虽可覆盖北冰洋部分海域,但气候变化背景下鱼类洄游的发展前景并不明朗,这些区域性渔业管理组织所针对的鱼类种群活动是否会延伸至北冰洋核心区公海仍有待观察。

综上所述,当前针对北冰洋核心区公海渔业治理合作机制呈现出“碎片化”和“分散式”的特征。首先,《联合国海洋法公约》《鱼类种群协定》《负责任渔业行为守则》等国际渔业管理规则或者对缔约国有效、或者可自愿遵守,但并非专门针对北冰洋核心区公海渔业资源管理。其次,现有北极国家双边或多边渔业合作协议受特定区域和特定鱼类种群的限制,不能从整体上解决北冰洋核心区公海渔业管理问题,而且个别协议安排在性质上仅为区域性软法。再次,北冰洋核心区边缘的区域性渔业管理组织的管辖范围和成员国有限,管辖鱼类种群有限,较难承担该海域渔业管理职责,而专门适用于北冰洋核心区的区域性渔业资源管理组织或机制尚处于缺失状态。

^① 唐建业、赵嵌嵌:《有关北极渔业资源养护与管理的法律问题分析》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2010年第5期,第13页。

^② 赵隆:《从渔业问题看北极治理的困境与路径》,《国际问题研究》2013年第4期,第69-82页。

二、北冰洋核心区公海渔业资源治理进展和问题

北冰洋核心区公海渔业资源问题的全球性和现有合作机制的有限性要求各方继续开展广泛合作,以实现对公海渔业资源的有效治理,但合作进程中仍存在一定分歧。

(一) 北冰洋核心区公海渔业资源治理的合作进展

早在 2007 年,因北极海冰覆盖范围创下历年最低纪录,阿拉斯加参议员向美国参议院发起倡议,要求美国政府推动达成并实施一项国际协议,旨在防止北冰洋国际海域无管制商业捕捞,促进北极海域跨界及高纬度洄游鱼类种群的养护及管理。2009 年,美国通过北太平洋渔业管理委员会采取预防性行动,在其管辖的北极水域内禁止商业性捕鱼,并试图将该措施应用于北极核心区公海渔业资源治理中。

自 2010 年以来,在美国的倡议下,北冰洋沿岸五国召开了一系列政府层面的高官会议及科学家会议,专门讨论北冰洋核心区公海渔业资源开发与养护,提出通过国际协定规制商业性捕捞。2011 年 6 月,北冰洋沿岸五国首次召开科学家会议,以便更全面和系统地分析和研判北冰洋核心区公海渔业资源状况。同年 8 月,丹麦针对北冰洋核心区渔业资源管理制定新政策;加拿大北极专家在《纽约时报》发表专栏文章,明确要求在北极制定一个新的国际渔业协定。2012 年 4 月,2 000 多名科学家联合倡议北冰洋沿岸国逐步达成国际协议,保护北冰洋核心区公海渔场。^①同年 5 月,美国发布北极渔业会议的协议草案。2014 年 2 月,在第三次高官会议上,北冰洋沿岸五国首次提出实施临时措施,防止无管制捕捞活动,以及建立联合科学研究计划。2015 年 7 月 16 日,五国达成《关于防止北冰洋核心区不规范公海捕鱼的宣言》,明确在有充分科学证据证明北冰洋渔业可持续发展之前,五国不会授权本国船只在北冰洋核心区的国际水域进行商业捕捞。^②

^① Yereth Rosen, “5 Nations Sign Declaration to Protect Arctic Donut Hole from Unregulated Fishing,” Alaska Dispatch News, June 16, 2015, <http://www.adn.com/article/20150716/5-nations-sign-declaration-protect-arctic-donut-hole-unregulated-fishing>.

^② “Timeline: Toward a Fisheries Agreement for the International Waters of the Central Arctic Ocean,” Pew Charitable Trusts, <http://www.pewtrusts.org/en/projects/arctic-ocean-international>

2015年12月1—3日,北冰洋沿岸五国与中国、日本、韩国、冰岛和欧盟在华盛顿就制定北冰洋核心区公海海域渔业管理协议进行首轮对话。在2016年的会议上,尽管各方对探查性捕捞和商业性捕捞的开始时间、决策的达成和渔业协定的法律拘束力等问题尚存异议,但是一致同意在渔业研究方面开展合作。

(二) 北冰洋核心区公海渔业资源治理的分歧点

美国主张达成一项具有法律约束力的国际协定,是北冰洋核心区公海渔业资源管理预防性措施的倡导者。美国北极研究会委员戴维·本顿(David Benton)认为,针对北冰洋核心区公海渔业资源的管理应分步骤进行,各国应首先采取预防性措施并签订一份具有约束力的国际协议,然后共同建立渔业科学合作平台或科研机构,最终在掌握该地区充足渔业信息后成立区域性渔业资源管理组织。^①

加拿大具有丰富的渔业资源管理经验和完备的管理制度,是“理性的实用主义者”。^②加拿大2001年出台《新兴渔业政策》,阐明对包括北极管辖海域内的新兴渔业的态度,即通过预防性措施进行渔业资源管理,促进渔业可持续发展。“禁捕”政策既不属于国际渔业制度所推崇的保护措施,也不是国际渔业资源管理的普遍实践。因此,在北冰洋核心区公海渔业资源管理上,加拿大更倾向于生态保护与经济发展相协调的可持续措施。^③

丹麦渔业产量并不高,但渔业在其国民经济发展中占据较为重要的地位,并且渔业发展水平较高。^④其格陵兰群岛、法罗群岛也是以渔业为主的地区,“禁捕”对于该国是不可行的。挪威和俄罗斯于2010年就巴伦支海划界案达成协议,在这之前两国有将渔业资源管理拓展至管辖海域之外公海

/solutions.

^① 周超:《2016年北冰洋公海渔业圆桌会议综述》,中国海洋在线,2016年4月13日,<http://www.oceanol.com/zhuant2016/2015baobei11/2015baobei411/2016-05-16/59342.html>。

^② 邹磊磊、张侠、邓贝西:《北极公海渔业管理制度初探》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2015年第5期,第10页。

^③ Timo Koivurova, Erik J. Molenaar, and David Vander Zwaag, “Canada, the EU and Arctic Ocean Governance: a Tangled and Shifting Seascape and Future Directions,” *Journal of Transnational Law and Policy*, Vol. 18, No. 2, 2009, pp. 248-287.

^④ 邓伟、贾丽、周玉国:《丹麦渔业发展情况考察》,《中国水产》2015年第4期,第49-50页。

的迹象，后因两国为捕鱼国预留捕捞配额而使问题得以解决。两国在巴伦支海划界案中所达成的协议一方面促进共同合作，另一方面也显示出双方在渔业资源管理上的排他性倾向。海冰消融后向北洄游的鱼类可能出现在两国专属经济区或附近海域。针对高纬度渔业的良好发展前景，两国可能难以接受绝对的“禁捕”约束。^①

北冰洋核心区公海渔业资源的健全管理在欧盟北极政策以及欧盟的海洋治理方案中占据重要地位。作为北极鱼类资源主要消费地的欧盟在这一问题上提出的主要目标是，在可持续发展的前提下利用渔业资源，并且尊重土著居民的权利。自2009年以来，欧盟一直坚持在达成一个科学的、预防性的管理机制后，方可在北冰洋核心区公海开展商业捕捞活动。

在2016年的北冰洋公海渔业资源管理会议上，韩国对美国所极力倡导的预防性措施内涵有不同理解。韩国海洋研究院渔业部主任赵正熙指出，预防性措施本身不是强力禁止捕捞，简单的“禁捕”政策只会导致针对该海域的数据获取更加困难。当前的首要任务是明确界定北冰洋核心区公海渔业资源养护原则的终极性目标和可操作目标。^②

中国则认为，预防性措施不意味着一禁了之，不等同于简单的关闭渔场。《联合国鱼类种群协定》规定，即使是新渔业，亦可在谨慎设计后制定限额进行捕捞。此后，对所获得的数据信息进行评估，仅在出现重大不利影响时采取极端措施，但只限于临时性措施。全球变暖背景下的北冰洋逐渐演变为“公共池塘”，其资源不归属于某个国家。在保护当地生态环境和尊重原住民权利的前提下，任何国家都有权对当地资源进行可持续利用。

经过四轮会谈，^③ 北极问题相关各方已达成初步共识：防止北冰洋核心区公海无规制的商业捕捞；共同促进海洋生物资源的可持续利用；保护该海域脆弱的生态系统。多数国家认为，该海域可以建立一个或多个区域性渔业管理组织。而协议中所提及的探查捕捞方式，何时建立区域性渔业资源管理

^① 邹磊磊、密晨曦：《北极渔业及渔业管理之现状及展望》，《太平洋学报》2016年第3期，第88页。

^② 周超：《2016年北冰洋公海渔业圆桌会议综述》。

^③ 四轮会议分别为：2015年12月华盛顿会议、2016年4月华盛顿会议、2016年7月伊魁特会议和2016年11月法罗群岛会议。

组织，以及决策程序仍是未来需要探讨的关键问题。^① 2017年3月15日，在雷克雅未克举行的第五次北冰洋核心区公海渔业会谈，再次重申了促进核心区未来渔业有序捕捞，合理开发利用渔业资源及保护海洋生态的承诺。会议强调有效共识对渔业治理的重要性，并努力就协议草案的目的、适用意义、联合科学研究的相关规定、进行捕捞实验的前提条件、争端解决机制及加入和退出机制等具体内容协商一致。有关协定区域、建立区域性渔业资源管理组织及后续的具体管理规定与决策议程尚需继续讨论，以期尽快解决遗留问题，达成有效共识。^②

三、未来北冰洋核心区公海渔业资源共同治理安排

北冰洋核心区公海已逐步具备渔业资源开发利用的条件，而北冰洋特殊的自然环境也对管理模式提出要求。在这一问题上，印第安纳大学学者约书亚·欧文斯（Joshua Owens）提出，针对北冰洋独特的环境特点，应寻求新的制度安排加强对这片海域的保护。他认为北冰洋与半闭海在性质上相类似，在管理模式上可类推适用闭海、半闭海制度，并进行适时合理的变更。^③ 但本文并不认同北冰洋具有半闭海性质的观点，更认同德国前外长基多·韦斯特韦勒（Guido Westerwelle）和德国外交部法律顾问格奥尔格·维切尔（Georg Witschel）对于北冰洋性质的界定，即北冰洋核心区存在公海，北极治理要具有“全球公共性”的特点。^④

从地理位置看，北冰洋位于地球最北端，由北冰洋沿岸五国（美国、俄罗斯、加拿大、挪威和丹麦）管辖范围内海域和管辖范围外海域构成。北冰洋核心区内不受某个沿岸国单独支配的管辖范围外海域，即为北冰洋核心区

^① “Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean,” *Arctic Journal*, November 1, 2016, <http://arcticjournal.com/press-releases/2733/meeting-high-seas-fisheries-central-arctic-ocean>.

^② 宋晗编译：《北极核心区公海渔业会议主席声明》，国际极地与海洋门户，2017年3月23日，<http://www.polaroceanportal.com/article/1427>。

^③ 约书亚·欧文斯：《闭海半闭海制度——北冰洋是半闭海吗？》，郭玉兰译，《中国海洋法学评论》2013年第2期，第200-203页。

^④ Georg Witschel, *New Chances and New Responsibilities in the Arctic Region: An Introduction*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2010, p. 34.

公海。从半闭海概念来看,半闭海一般名称为“海”,如地中海。北冰洋称之为“洋”,虽在四大洋之中面积最小,但“洋”与“海”仍存在本质区别。

《联合国海洋法公约》所界定的半闭海包括全部或主要由两个或两个以上国家的领海和专属经济区构成的海域。^①如前所述,北冰洋存在公海,半闭海制度不适用于北冰洋。因此,北冰洋核心区公海渔业资源管理问题已超出区域问题的边界,上升为全球性问题。要在共存、共享、共治、共赢和共建的原则基础上进行共同治理,^②同时能够兼顾北冰洋沿岸国和其他利益攸关方的共同利益。本文从治理主体、治理机制和执行三方面来提出北冰洋核心区公海渔业资源的共同治理安排主张。

(一) 多元治理主体

北冰洋核心区的公海性质决定了参与渔业资源治理的主体应多元化。一般而言,跨区域、全球性问题的解决在很大程度上均依赖于国际合作,北冰洋核心区公海渔业资源管理问题也适用多边主义的解决方式。

目前,对多边主义的界定主要有两种形式,罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)认为多边主义是一种通过制度安排实现各国间政策协调的实践,其中的国家主体数量为三个或三个以上;^③而约翰·鲁杰(John G. Ruggie)则认为多边主义是一种各国间以广义行动原则为基础而形成的国家间制度形式,不过分强调特殊性。^④

无论采用何种理论模式来界定多边主义,合作都是多边主义的核心,多边主义追求共同利益。此外,多边主义包含三个特征:不可分割性、普遍化的行为原则、互惠的扩散性。首先,不可分割性主要指在约束主体方面,多边主义要求以集体性体现整个行动的权威和约束力,每个主体不具有分割性。针对公海渔业资源的治理,《联合国海洋法公约》明确规定公海捕鱼自

^① 《联合国海洋法公约》第122条。

^② 陈文玲:《从全球公共利益出发构建全球治理新秩序》,《社会科学报》2015年11月5日,第3版。

^③ Robert O. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, Vol. 45, No. 4, 1990, p. 731.

^④ John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," in John G. Ruggie ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993, p. 11.

由，有关北冰洋核心区公海渔业资源治理主体应包括沿岸国和利益攸关方，治理主体具有不可分割性。其次，普遍化的行为原则是指对行为体行为方式的约束，每个行为体应以平等的地位参与多边框架合作，合作机制的运行依赖各方的共同意愿而非某一方的个别偏好。北冰洋核心区公海渔业资源的治理主要针对区域跨界洄游鱼类，《联合国海洋法公约》鼓励以区域性渔业管理组织为平台开展合作，规制跨界洄游鱼类的资源养护和管理活动；即使尚不存在区域性渔业管理组织，沿岸国和捕鱼国也要加强合作。最后，互惠的扩散性要求行为体关注长远、广泛的利益，积极参与多边合作。

从多边主义视角出发，北冰洋沿岸国同利益攸关方应通过协商建立北冰洋核心区公海渔业资源管理平台，制定专门的区域性渔业协议以促进资源管理的常态化。这既符合《联合国海洋法公约》规定，亦符合各方长远利益。北冰洋核心区公海渔业资源治理的制度建设，应考虑各行为体在协议内容方面的利益一致性与特殊性，这分别决定了话语权的平等分配与特殊考量。

第一，国际规则未赋予北冰洋沿岸国有关北冰洋核心区公海渔业资源分配的排他或优先权，捕鱼国与沿岸国在资源养护和管理方面的权利平等。由于受到气候变化的影响，北极地区的商业捕捞存在较大的不确定性，增强各国间的科研合作尤为重要。

第二，根据《联合国海洋法公约》第 119 条第 1 款 (a) 项的规定，在决定公海生物资源可捕量和制定其他养护措施时，应在包括发展中国家的特殊要求在内的各种环境及经济因素限制下确定。发展中国家同发达国家在经济和社会发展方面尚存在一定差距，使各方针对海洋生物资源开发和保护方面的目标和行动有所不同。中国作为利益攸关的发展中国家，对北冰洋核心区公海渔业资源管理的建议表达了发展中捕鱼国家的特殊利益和诉求，其特殊利益理应得到《联合国海洋法公约》框架下合作各方的尊重。

北冰洋核心区治理也离不开非政府国际组织的推动和支持。早在努克会议召开之时，作为非政府国际组织的重要代表，绿色和平组织 (Greenpeace) 就表达了对北极核心区公海渔业资源治理的高度关注和认可。将北冰洋核心

区公海渔业会议称为“近期北极地缘政治史上最为重要的一次会议”^①。努克会议的召开进一步加强和夯实了各方在渔业资源养护方面的协商合作。^②皮尤慈善信托基金（Pew Charitable Trusts）“保护北极生命”项目的高级官员亨利·亨廷顿（Henry Huntington）认为，北冰洋核心区公海海域的面积同地中海大致相同，但在该海域并不存在任何渔业资源管理规定或协议，这使得该问题更加复杂。他进一步指出，亚洲国家在北极科学研究方面具有极高的参与性和活跃性，有必要考虑以多边合作的方式提高各行为主体对北冰洋核心区公海渔业资源治理的兴趣和技术参与。^③

（二）建立渔业资源勘测合作机制

共同治理倡导“共治”理念，而“共治”的实现离不开各行为体间平等合作。北冰洋核心区渔业资源治理机制应以渔业资源勘测合作为基础，使其成为各治理主体实现“共治”的有效对话平台。虽然各国已经在北冰洋海域进行了多次科学考察，特别是自 1982 年开展“国际极地年”活动以来，各国加大了对北冰洋的科学探索，但是囿于北冰洋的地理位置和恶劣的自然条件，人类对这片海域的生态系统价值和功能的认识仍处于相对较低的水平。亨利·亨廷顿用“迷失的中部”来形容人类对北冰洋核心区海域渔业资源状况认识的缺失。他指出，在众多的未知领域中尤其是北冰洋核心区渔业资源的种类、数量以及分布情况，科学家对此了解甚少。俄罗斯北方海域渔民协会协调委员会的主席也强调，就目前所取得的科研成果而言，还未能掌握有关北冰洋核心区海域渔业资源分布的准确信息。因此，整合各国的海洋科学考察优势，建立渔业资源勘测合作机制显得尤为重要。

1994 年的《中白令海峡鳕鱼资源养护与管理公约》是建立北冰洋核心区公海渔业资源科研勘测合作机制可借鉴的范本。该公约旨在养护和管理俄

^① Richard Page, “The Nuuk Arctic Fisheries Meeting: Breakthrough or Lost Cause,” Greenpeace, March 26, 2014, <http://www.greenpeace.org/usa/nuuk-arctic-fisheries-meeting-breakthrough-lost-cause/>.

^② 赵宁宁、吴雷钊：《美国与北冰洋公海渔业治理：利益考量及政策实践》，《社会主义研究》2016 年第 1 期，第 130 页。

^③ Levon Sevunts, “Expert Call for Collaboration on Arctic Fisheries Research,” Alaska Dispatch News, April 27, 2016, <https://www.adn.com/arctic/article/experts-call-collaboration-arctic-fisheries-research/2016/04/27/>.

罗斯、美国管辖范围内的公海鳕鱼资源，目的在于使鳕鱼资源在该区域保持“最大持续生产量”的水平。^① 该公约敦促各缔约国组成科学技术委员会，并负有将各自区域内对狭鳕资源及其他海洋生物资源的探测报告递交给科学委员会的义务。同时，在数据方面，鼓励各缔约国定期进行捕捞数据的交换和交流，并由各缔约国协商一致建立中白令海狭鳕观察员计划，在区域内实现对狭鳕渔业资源的有效管理和养护，使其始终保持可持续增长水平。

基于对治理机制范本的分析，北冰洋核心区渔业资源的养护和管理有赖于沿岸国与其他利益攸关方的共同努力，建立渔业资源勘测合作机制，并以此为平台实现对核心区渔业资源的有效治理。未来有必要加大对北冰洋海水和海冰的监测力度，收集北冰洋冰情等气候方面的相关信息，深入调查研究北冰洋核心区和边缘海域的渔业资源及其他海洋生物资源状况，对北冰洋洋生态系统进行全方位的系统分析，并着力推进各国之间气候及渔业资源数据信息的共享，推动建立开发和保护并举的渔业资源勘测计划，为渔业资源的可持续开发利用和养护做好充分的科研准备。

（三）在可持续发展理念下开展合作

根据《联合国海洋法公约》第 87 条的规定，各国在公海上享有“捕鱼自由”的权利，这是“公海自由”的重要内容之一。在此基础上，《联合国海洋法公约》第 116 至 119 条详细规定，在国家合作的前提下，所有国家均平等地享有对公海渔业资源的开发权利和养护义务。^② 尤其是第 118 条详细规定了各国对公海生物资源的养护和管理的义务，且这种义务的实现需要基于多方形成的共识，借助多方合作。当两个或两个以上的国家开发同一海洋生物资源或两个以上的国家在同一区域内开发不同的海洋生物资源时，应当进行谈判，从而实现对海洋生物资源的保护。为了实现这一目标，这些国家应在合作基础上建立区域性渔业资源管理组织。该条强调各方在考虑彼此利益前提下进行海洋渔业资源的养护和管理。各方要在合作的前提下，以科学

^① 张晏瑜：《国际渔业法律制度的演进与发展》，《国际法研究》2015 年第 5 期，第 37 页。

^② 《联合国海洋法公约》第 116 条“公海上捕鱼的权利”，第 117 条“各国为其国民采取养护公海生物资源措施的义务”，第 118 条“各国在养护与管理生物资源方面的合作”，第 119 条“公海生物资源的养护”。

态度共同对开发、利用、发展和养护渔业资源的相关措施进行严格审查；探讨对彼此具有约束力的国际协定的相关要求，并争取在进一步谈判的过程中达成新的协定。

《联合国海洋法公约》对未来北冰洋核心区渔业资源的治理提供了海洋法依据，其中渗透了生物资源利用的可持续性原则。可持续发展目标要求未来达成的北冰洋核心区渔业资源国际协定要同时顾及当代人和后代人的需要，考虑不同地理位置的国家的利益，维护北冰洋沿岸国和其他利益攸关方的共同利益，在可持续发展理念的指导下实现多边合作。

北冰洋核心区公海是全球公域之一，治理不力将会造成“公地悲剧”。北冰洋核心区公海的生态重要性和特殊地缘位置使其不适用明确产权或“利维坦式”的自上而下的监管措施。在北极复杂的社会生态系统中，任何单一行为体都不能独立承担治理责任，唯有各方通过谈判达成共识，方能实现该海域渔业的可持续发展。

四、中国参与北冰洋核心区公海渔业资源治理的路径

北极国家和其他北极利益攸关方有关北冰洋核心区公海渔业资源管理的谈判进程仍在进行，未来各方很有可能会在科研合作的基础之上达成可持续发展共识。而在这一实然向应然状态的转变过程中，如何维护中国在北冰洋核心区公海渔业资源开发中的权益，如何深度参与该地区国际渔业谈判，是中国面临的主要问题。

（一）加强国际合作，扩展合作领域，提升合作层次

北冰洋核心区公海渔业资源治理协议的协商过程充分表明，国际问题的解决是国家间通过寻求共同利益，加强合作的过程，而不是某个国家或者某几个国家的单边或小集团行动，同样，多边合作是解决北极地区渔业资源管理问题的必然途径。共同利益是国家间合作的基础，共同利益的确立可以使国家调整自身的行为方式或行动方向，与其他国家的偏好达到某种程度的一

致,从而达到合作的状态。^①因此,中国应抓住机遇,避免被动旁观,积极参与北冰洋核心区公海渔业资源管理协议的谈判,适时谋求在其中的重要角色。此外,中国应与利益攸关方形成合力,利用高层互访、经贸交流、对外交往等方式,加强沟通,提升相互之间的合作力度,把握主动权并发出自己的声音。国内相关主管部门要密切关注北冰洋沿岸国及其他利益攸关方对北冰洋核心区公海渔业活动的利益关切、态度变化等,及时调整中国的应对方法及思路,坚持以多边合作模式管理和养护北冰洋核心区公海渔业资源。

(二) 积极参与北冰洋海洋生物资源的科学研究

2015年12月,在北冰洋沿岸五国与其他利益攸关方召开的渔业会议上,各国强调海洋科学研究在北极渔业治理模式构建中的重要性。北极的变暖速度是地球上其他地区的两倍,该地区的急剧变化亟须加强相关领域的科学研究,了解其变化的原因和未来走势。鉴于科学研究在北冰洋核心区公海渔业资源开发与管理中的重要地位以及各方的普遍重视,第一,中国应同北极国家和其他利益攸关方共同努力,提高科研能力并加强科研合作。第二,重视对北极气温和海冰的监测,积极获取第一手资料,为未来北冰洋核心区公海鱼类资源的养护和利用奠定坚实的科学基础。第三,深入调查研究北冰洋海洋生物资源状况,进行系统评估并在此基础上提出中国参与北冰洋核心区公海渔业活动的可行方案。第四,加大针对北冰洋环境的考察力度并扩大考察范围,实时实地监测渔业资源分布变化,尝试对北冰洋核心区公海渔业和渔场实施统一监测。^②第五,积极参与各类国际渔业问题的主题论坛,通过二轨外交宣传中国主张,形成科学家共同体和共同认知。第六,适时推动有关北冰洋核心区公海渔业资源科学研究国际组织的建立。

(三) 充分发挥北极理事会科研信息平台作用

北极理事会旨在促进北极的可持续发展和环境保护。作为北极治理中最具影响力的区域性政府间论坛,北极理事会在环境、气候和可持续发展方面具备强大的预测评估能力。北极理事会通过发布一系列科学研究报告,持续

^① Kenneth Oye, *Cooperation Under Anarchy*, Princeton: Princeton University Press, 1986, pp. 18-20.

^② 焦敏、陈新军、高郭平:《北极海域渔业资源开发现状及对策》,第225页。

关注北极地区的变化。以 2004 年《北极气候影响评估报告》为例，该报告确认了北极地区的变化对全球气候变化的重要警示作用，改变了人类以往对北极地区“冰荒之地”的认识，监测到北极地区储藏着丰富的生物资源和矿产资源，因此更加重视北极地区治理。在气候影响评估方面，北极理事会气候评估项目学者凭借其专业性和严谨性，获得可靠的评估数据，因此具有极高的参考价值。此外，北极理事会权威的科研报告帮助各国政府深化对气候变化问题的认识，推动了北极治理进程。尽管北极理事会一直未参与核心区渔业会议和谈判，但作为重要的北极气候评估机构，其对北冰洋核心区公海渔业资源治理的影响不容忽视。

有鉴于此，中国作为北极理事会观察员国以及北冰洋核心区公海渔业资源治理机制的参与方，^① 应充分运用未来在北冰洋核心区公海渔业资源治理机构与北极理事会的身份，向北极理事会、工作组和特别任务组派出专家，通过北极理事会的科学研究带动中国的北冰洋核心区公海渔业资源以及相关北极问题的科学研究。将北极理事会作为科研信息交流平台，多途径交流北极海域相关数据，掌握北极气候环境变化评估的第一手资料，以此为基础推动北冰洋核心区公海渔业资源的善治。

（四）秉持合作理念深度参与北冰洋核心区公海渔业资源治理

2017 年 3 月 29 日，国务院副总理汪洋出席第四届“北极—对话区域”国际论坛开幕式，在致辞中强调中国参与北极事务的重要性及必要性，并表示中国秉承尊重、合作、可持续发展三大理念参与北极治理进程，尊重各方在北极地区的权利自由，合作共享，实现北极区域的可持续发展。^② 中国是近北极国家，无论是自然地理、能源资源利用，还是航道开发，北极地区对中国而言都意义重大。^③

作为北极利益攸关方，中国早在 1925 年就参加了《斯瓦尔巴德条约》，

^① 2013 年 5 月 15 日，北极理事会在瑞典基律纳召开的第八次部长级会议上，批准中国和其他五个国家成为该组织观察员国。

^② 《汪洋出席第四届国际北极论坛》，中国新闻网，2017 年 3 月 31 日，http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20170331/30375084_2.html。

^③ 《北极国际论坛与中国北极政策》，《新民晚报》2017 年 4 月 3 日，<http://newsxmwb.xinmin.cn/world/2017/04/03/30935105.html>。

并在《联合国海洋法公约》及相关条约安排下不断深化对北极的探索和治理，在北极问题上发挥了不可替代的作用，另外，中国有权利也有能力参与北冰洋核心区公海渔业资源的治理进程。但是，中国也要做好相应的工作。

首先，深化对北冰洋核心区公海的科学考察，继续深化对北极气候和环境变化的科学认知，改进现有的科学探究模式，加大对该区域相关活动的财政投入，提高针对该海域的科研探索和监测水平。

其次，可持续开发利用北冰洋核心区公海渔业资源。中国应鼓励企业参与北冰洋核心区公海渔业资源的合理开发和利用，引导民间资本流向北极地区，通过资本投入、项目建设和经济活动，深化对北极治理的参与。支持企业开发和利用北极航道，加强与北极国家在航道利用和资源开发方面的合作。

最后，加强北极地区的生态环境保护。将开发利用北冰洋核心区公海渔业资源与保护生态结合起来，适用风险预防原则，达到资源开发与生态保护之间的平衡。

总之，伴随着全球气候变暖，北极冰川融化，未来北冰洋核心区公海渔业发展潜力巨大。这也使北冰洋核心区公海渔业资源的利用与养护问题成为北冰洋沿岸国与利益攸关方的关注焦点。通过多边协商的方式促进各方形成渔业资源管理共识，达成专门管理商业捕捞的多边协议是未来解决问题的最佳选择。中国要抓住机遇，充分利用优势，积极主动地参与多边渔业协定的谈判和制定。同时，增强自身科研能力，提高渔业监测水平，加强同北极国家和利益攸关方在科学研究基础上的广泛合作，共同推进北冰洋核心区公海渔业资源的可持续开发利用。

[收稿日期: 2016-11-14]

[修回日期: 2017-04-18]

[责任编辑: 杨立]

ABSTRACTS

Interactive Innovation of China's Diplomatic and Security Theories in the New Era

YANG Jiemian

ABSTRACT: The 18th CPC Congress marked a new era for China's domestic and foreign policies. Building on traditional Chinese culture and Marxism, China has achieved remarkable progress in diplomatic theory building in terms of theoretic framework, issue orientation, and methodologies, and now it is now time for systematic integration. While preparing for the CPC 19th Congress, we should heighten consciousness of practice and theory, enhance issue awareness, grasp the essence of the matters, conduct analytic researches, work at effective solutions, and stress summarization and crystallization, thus forming new concepts and theories. While building China's system of diplomatic theories, it is necessary to better align foreign policy with security and domestic polices; integrate diplomatic philosophy, theories, strategies, and policies; properly handle the relationships between Chinese characteristics, international relevance, and worldwide significance; and increase the applicability of theories in diplomatic practice.

KEYWORDS: China's diplomatic theory, concept of comprehensive national security, innovative diplomatic theories

How to Build China's Diplomatic Risks Early Warning Module

ZHANG Chun

ABSTRACT: Increasing complexity of global politics since the beginning of the

twenty-first century implies growing risks to China's expanding foreign engagement. How to guard against various diplomatic risks and avoid being entangled in diplomatic crises is one of the most considerable challenges for China. Of all the preventative measures against diplomatic risk, the building of an early warning and rapid-response system is one of the most efficient and cost-effective. Although common practice in early warning system building might be useful to China, two distinct Chinese characteristics — the non-interference principle and China's self-identification as a rising global power — will distinguish China's approach from international practice. China's diplomatic risks early warning module should take three factors into consideration, namely, stability of the host country, stability of the bilateral relationship, and external spillover effects. A module thus built can effectively detect and monitor the potential national, transnational, and systematic risks to China's diplomacy, leaving sufficient time for China to come up with targeted and comprehensive early response prescriptions.

KEYWORDS: diplomatic risk, early warning, early response, module building

China's Clean Energy Diplomacy and the Belt and Road Initiative: Opportunities, Challenges, and Capacity Building

LI Xinlei

ABSTRACT: The objective of China's clean energy diplomacy is multifold: protecting national green energy security, promoting energy transformation, achieving good governance of regional clean energy, and constructing a new order for better global energy governance. The Belt and Road Initiative has injected new impetus into China's energy diplomacy in that the ever-growing demand for clean energy in countries along the two routes calls for greater resource complementarity, industrial capacity upgradation, and more effective

green financing institutions. In the face of the multiple constraining factors—political and economic uncertainties, geopolitical competitions between great powers, vulnerable ecosystems, and divergent policies and standards—China needs to build its overall capacity for more robust energy diplomacy by focusing on five aspects, namely, green energy diplomacy, institution building, resource allocation, green finance, and discursive power, with a view to building a green community of shared destiny.

KEYWORDS: Belt and Road Initiative, clean energy diplomacy, strategic capacity, community of share destiny, energy governance

U.S. Wedge Strategy and Prealignment in the Asia-Pacific Region

WANG Xiaohu

ABSTRACT: (Dis)alignment has been a constant topic in the U.S. foreign policy discourse since the end of the Cold War. The new administration's foreign policy is still in the making, and alliance politics will surely take its due place. Wedge strategy is an integral part of U.S. strategy in the Asia-Pacific, with the aim of forestalling the formation of any anti-U.S. Security alliance or coalition. In theory, the effective of U.S. wedge strategy depends on the effective application of two approaches—endorsement and compensation. In practice, the United States is driving a strategic wedge between a rising China and its increasingly nervous neighbors with a view to tilt the regional balance of power in U.S. Favor. The most effective countermeasure that China should adopt is greater strategic perseverance.

KEYWORDS: wedge strategy, China-U.S. relations, balance of threat, prealignment

On Constructing a Protective System for China's Interests Overseas

CUI Shoujun

ABSTRACT: There is a wide gap between “security supply” and the growing demand for better protection of China’s overseas interests as a result of the dramatic expansion of Chinese companies abroad. It is, therefore, essential to establish a well-rounded overseas interests protective system that is capable of advancing the Belt and Road Initiative, protecting overseas Chinese communities, and providing logistic services for China’s peacekeeping operations. The effectiveness of such a system depends on substantive coordination and cooperation between the government and the private sector. The government should initiate an inter-agency effort and provide substantial incentives to whip up the private sector’s enthusiasm. On the government side, consular protection is the backbone of the system. On the side of the private sector, efforts by private companies, enterprises with overseas business, insurance companies, and Chinese communities abroad are also indispensable.

KEYWORDS: overseas security risk, consular protection, security interest, protective system

Global Commons: Connotations, Ethical Dilemma, and Behavioral Logics

ZHENG Yingqin

ABSTRACT: Global commons refers to the resource domains that are beyond jurisdiction of a sovereign state. This article discusses the connotations and attributes of global commons. By studying the origin of this concept, the article reveals that the concept itself means a kind of norm that transcends national sovereignty. The dilemma of global commons lies in that their public ownership determines that the maximization of national interests are restricted, while the open access to them allows nations of power and capabilities to obtain benefits. To strike a balance between the national interests and the global ones is quite a

challenge. This article identifies two types of behavioral logics, which are the logic of rationality and that of practicality. Interactions between these two types of behavioral logics refrain nations from seeking their own good. To maintain the public attributes of global commons, it is imperative to strengthen the institutional construction so as to effectively regulate the national behaviors. However, the current governance of global commons is confronted with several challenges, such as the outdated institutions and the trend of securitization. China, as a major power, can play a constructive role in the international governance of global commons by providing ideas and institutional public goods for a more just and reasonable order.

KEYWORDS: global commons, ethical dilemma, behavioral logics, global governance

Delimitation of the Continental Shelf in Arctic Seas: Legal Disputes and China's Policy

Zhang Cheng

ABSTRACT: Delimitation of continental shelf in Arctic seas is a core issue in the development of the Arctic legal order. Legal disputes over continental shelf delimitation in Arctic seas are brought by unlimited direct application of the UNCLOS rules, and will further influence the geopolitical situation and legal status of the Arctic region. However, the new system design on outer continental shelf delimitation rules in the UNCLOS and current legal framework of Arctic region have made this place a blind spot in international regulation, which provides systematic convenience for certain Arctic states to occupy Arctic region under the pretext of the UNCLOS. Therefore, China should enhance its legal practices and response capacity in Arctic affairs, and formulate strategies for Arctic continental shelf issues, especially the outer continental shelf delimitation, so as to protect its rights and interests in the Arctic region.

KEYWORDS: Arctic seas, continental shelf delimitation, UNCLOS, arctic governance

On the Co-governance of Fishing Activities on the High Seas in the Central Arctic Ocean

BAI Jiayu and ZHUANG Li

ABSTRACT: Climate change is melting the Arctic sea ice. As fishes and other marine living resources are moving to higher latitudes, the Arctic sea may become a new fishing ground, making fishing an important issue in Arctic governance. At present, international conventions, bilateral and multilateral agreements, and regional fisheries management organization have not achieved good governance of fishing, and cooperative regimes still remain deficient. In the future, stakeholders should join hands in building scientific research platforms, and formulate an international agreement for Arctic commercial fisheries, and realize common governance. As a stakeholder in Arctic fishing activities, China should participate in the formulation of regional fisheries agreement and pay close attention to the governance development. Meanwhile, China should enhance cooperation with states in and outside the Arctic region, improve the sustainable exploitation of Arctic fishery resources, perform its duties as an observer in Arctic Council, so as to witness the future efficient common governance of high seas fishing in the Central Arctic Ocean.

KEYWORDS: high seas, Central Arctic Ocean, common governance of fishing, international fishery agreement