

# 國際廣生

## GLOBAL REVIEW

(双月刊)2018年9/10月 第5期 总第56期

2018年9月15日出版

### 目 次

- 1 大战略的演进、机理及其中国意义 葛汉文
- 18 中国对发展中地区整体外交研究 张 春
- 36 全球人工智能治理 巩 辰  
——“未来”到来与全球治理新议程
- 56 拉美数字鸿沟消弭与中拉共建“数字丝绸之路” 楼项飞 杨 剑
- 75 中国外交安全智库国际话语权分析 张 骥 方炯升
- 95 南海问题中的国际话语逻辑 李东屹  
——基于对美国智库文献的分析
- 117 冷战后美国发动的主要战争的合法性分析 朱同银  
——以海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争为例
- 136 国际非政府组织与全球气候治理 李昕蕾 王彬彬
- 157 英文摘要

封三 本刊2019年第1、2、3期征稿启事

# 國際展望

## GLOBAL REVIEW

Vol. 10 No. 5

September/ October 2018

Published on September 15, 2018

### Contents

- 1 Grand Strategy : Evolution, Logic, and Application in China  
*GE Hanwen*
- 18 Chinese Diplomacy vis-a-vis the Developing World  
*ZHANG Chun*
- 36 Global AI Governance: the Early Arrival of Future and A New Agenda  
*GONG Chen*
- 56 Bridging the Latin American Digital Divide for a China-Latin America Digital Silk Road  
*LOU Xiangfei and YANG Jian*
- 75 A Analysis of the International Discursive Power of Chinese Diplomacy/Security Think Tanks  
*ZHANG Ji and FANG Jiongsheng*
- 95 International Discursive Logic on the South China Sea Disputes: An Analysis of Recent Literature from American Think Tanks  
*LI Dongyi*
- 117 An Analysis of the Legitimacy of Three Major Wars the United States Waged in the Post-Cold War Era  
*ZHU Tongyin*
- 136 International Nongovernmental Organizations and Global Climate Governance  
*LI Xinlei and WANG Binbin*
- 157 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

# 大战略的演进、机理及其 中国意义

葛汉文

**【内容摘要】** 大战略是一个大国避免卷入国际政治经济之纷乱、由强大成长为伟大的关键。作为战略概念的重要衍生理论，现代大战略研究源起于第二次世界大战前后，勃兴于 20 世纪 70 年代，并对主要大国的政策行为产生重要且持续的影响。狭义的大战略主要关注国家对武力的运用或威胁运用如何与国家总体政治目标相协调，从而赢得战争的胜利。广义的大战略概念则强调国家应当如何较为平衡地运用战争与和平手段，调节和调动本国甚至其盟国所有的军事、政治、经济和精神资源，以实现一个明确、适度和总体可行的宏大战略目标。现代大战略研究的重点在于从历史经验中分析昔日大国、强国兴衰起伏的案例，以期明确作为一门艺术而非科学的大战略之内在机理及实践意义。中国拥有大战略思维与大战略缔造的深厚历史根基，在 21 世纪第二个十年行将结束之际，中国大战略研究的现实和历史意义重大，大战略研究者肩负重要使命。未来，中国大战略研究应注重聚焦当下情势、注重历史检讨和发掘中国智慧。

**【关键词】** 战略 大战略 大战略理论 中国大战略 中国外交

**【作者简介】** 葛汉文，国防科技大学国际关系学院副教授（江苏 邮编：210039）

**【中图分类号】** D60

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)05-0001-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201805001

“大战略”（grand strategy）概念的出现，主要源于对国家命运的历史性忧虑。当然，自现代国家出现以来，如何采取恰当的方式确保国家在一个无政府状态所支配的环境中生存、延续乃至兴起，一直是诸多国务家尤其是那些在特殊历史时刻和复杂安全环境中亟须作出重大战略决策的国务家思考的首要问题。然而，由于现代战争规模急剧扩大、破坏力大幅提高及其对国内社会特别是国家决策的冲击力空前增大，20 世纪以来的诸多政治或军事天才不得不承认战争仍是也必将是国家确保生存的关键方式，同时他们开始考虑改变近现代以来军事战略时常干扰、改变甚至主导国家总体政策的倾向，使战略决策（特别是考虑使用武力或威胁使用武力）回归到克劳塞维茨的经典归纳，构建一种具有明确和长效的政策目标，以军事、经济、外交等各类手段相互协调的国家战略，以维持国家在愈发紧张危险、风云变幻的国际形势中的生存。

尽管大战略思想和理论雏形在 19 世纪初已萌生，但现代大战略概念的提出及系统的理论建构则主要是在两次世界大战的冲击下才得以出现。<sup>①</sup> 冷战期间，随着美苏两个超级大国核均衡态势的大体形成，自 20 世纪 70 年代开始，大战略学术体系的构建速度陡然加快。很多国外学者开始对通过战争之外的方式实现国家总体战略目标产生了浓厚的兴趣，有关大战略的学说和理论由此大量涌现。冷战结束后，伴随着国际政治经济发展不确定性的上升，大战略研究由于其宏大的格局视野和突出的政策实用性，受到国际学术界和各国战略决策界的格外关注，并在诸多国家尤其是大国、强国的政策实践中得到充分运用。进入 21 世纪后，随着中国的和平发展，国家实力和国际影响力大幅提升，大战略研究在中国学术界亦受到空前重视。在当前国际权势发生历史性转移的背景下，中国如何借鉴西方大战略研究的学理成果与历史经验，如何汲取中国大战略的传统精神，如何看待中国所处的战略环境及其对策，等等，学术界围绕这些议题展开愈益激烈的讨论。随着这场理论与现实意义均堪称非凡的学理激辩的深入，一个适应中国国情、体现中国智慧、提供中国方案的中国特色大战略理论体系也在加速构建中。

---

<sup>①</sup> Lukas Milevski, *The Evolution of Modern Grand Strategic Thought*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 15-16.

## 一、大战略理论的萌发及其历史演进

在拜占庭帝国皇帝、“智者”利奥六世(Leo VI)提出的“战略”(strategía)概念在时隔近千年后被西方世界重新发现并使用后不久,部分西方学者、军人和政治人物便开始对这一直接服务于军事作战行动的概念进行了更为细致的讨论。<sup>①</sup>特别是在19世纪初,受到大革命后的法国在欧洲大陆取得一系列胜利的触动,英国的政治、军事精英显然认识到集统帅、国务家和军事指挥家于一身的拿破仑在战略谋划和实践上的巨大优势,他们尤为赞叹拿破仑在实现法国总体政策目标上运用军事、经济、外交等手段的统一性和灵活性,进而提出战略不应当仅局限于战争和战场,而应将之区分为“统帅的战略”或“大战略”与“战场指挥官的战略”两个层面。<sup>②</sup>尤其对国家而言,在安全挑战日趋多样化、决策日趋复杂化的背景下,国务家为实现国家的总体目标必须重视宏观战略的设计与实践,开大战略理论研究之先河。

20世纪上半叶两次世界大战的接连爆发,使西方战略学界更加充分认识到构建大战略学理体系,进而为国家决策提供理论指导的重要意义。一战结束后,考虑到英国在战争中基本上放弃了其自18世纪以来长期坚持的主要依靠海上封锁、财政资助和外围作战的所谓“英国作战方式”,代之以向陆上主战场派遣大规模远征军履行所谓“欧陆义务”的战略决策,20世纪首屈一指的军事理论家和战略学家利德·哈特(Liddell Hart)力主在国家的宏观政策统筹中构建一个节省的、适度的、有节制的和有弹性的大战略。他强调国家在将作战力量投入战争的同时,必须考虑并应用财政压力、外交压力、商业压力以及伦理压力来削弱对手的意志,必须注意估算国家的总体资源,包括经济、军事等现实资源,以及士气、道义等精神资源。而一个国家如果缺乏此类的大战略,如两次世界大战后的英国,“即使取得战争的胜利,

---

<sup>①</sup> Beatrice Heuser, *The Strategy Makers: Thoughts on War and Society from Machiavelli to Clausewitz*, Santa Barbara: Praeger, 2010, p. 1.

<sup>②</sup> 19世纪初,英国学者指出,战略或指挥军队的知识,可以分为两个层级:一个是较高层级的、事关统帅的领域;另一个则是较低层级的,涉及具体的战争指挥领域。参见Lukas Milewski, *The Evolution of Modern Grand Strategic Thought*, p. 15。

也将因代价巨大而使国家及其人民无法改善既有的境况。”<sup>①</sup>

与此同时,美国著名军事思想家、战略史学家爱德华·厄尔(Edward Mead Earle)也分析了构建大战略对一个国家(尤其是那些具有大国雄心的国家)的重要作用。世界大战中凸显的战争复杂性、高昂的战争成本及其对国家社会生活的全面冲击,促使厄尔坚持战略务必超越以往的“军事中心”倾向,即战略不能再被简单理解为“军人的专利”和“限于战时的对策”,相反,它应是“治国之术”(statecraft)的重要组成部分,是一个贯穿平时与战时、连续的和长时段的过程,涉及国家生活的各个方面。因此,战略的目的不再仅限于赢得战争,而是为国家提供安全;手段也不再限于动用武力,更不能以武力的逻辑思考国家总体的政策设计。<sup>②</sup>当代战略学家的任务就是弥补传统军事战略在全面性上的不足,以国家总体目标和意志为依托,构建一个能够统筹战争与和平,将政治、经济、文化等诸多变量均纳入考察框架的总体战略理论体系,从而为那些具有地区性甚至世界性影响的强国维持生存、巩固安全乃至在竞争中最终胜出提供理论帮助。

然而,由于核武器的出现及其对未来战争性质的急剧改变,以及由此引发的美苏等主要核国家对核战略的高度推崇,在冷战初期,大战略概念在各国学术界和战略决策界是不受重视的。直到20世纪70年代之后,在美苏两国总体出现核均衡态势、全面战争尤其是核战争爆发的可能性已被美苏决策层基本排除的情况下,西方战略学界对大战略理论的研究和探讨才重新进入一个高潮期。主要得益于保罗·肯尼迪(Paul Kennedy)、柯林·格雷(Colin S. Gray)、约翰·加迪斯(John L. Gaddis)等人的学术贡献,大战略的概念随着冷战新高潮的到来而日益流行,受到了国际学术界的高度关注。尤其是在美国,面对领域日渐宽泛、性质日趋复杂的各种挑战,美国的大战略缔造问题,即美国应秉持何种大战略以在与苏联的全面对抗中取胜,成为其战略学界深入探讨的中心问题,美国也因此成为战后大战略研究最主要的中心。

---

<sup>①</sup> [美]保罗·肯尼迪主编:《战争与和平的大战略》,时殷弘等译,世界知识出版社2005年版,第2-3页。

<sup>②</sup> Edward M. Earle, "Introduction," in Edward M. Earle, ed., *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*, New York: Atheneum, 1966, p. viii.

正是在理论研究高潮的背景下，美国国会于 1986 年通过《戈德华特—尼科尔斯国防部改组法》，规定美国总统须定期向国会提交国家安全战略报告，报告应当包括“美国在世界范围内的利益和目标”“外交政策、全球承诺、国防能力评估”“提出凭借政治、经济、军事及其他手段以维护促进上述目标任务的短期和长期规划”“检讨维护国家安全的各项能力手段的水平并确保各手段间的平衡”等内容。<sup>①</sup> 这无疑使美国国家安全战略具备了大战略意味。<sup>②</sup> 自 1987 年起，美国政府先后出台了 17 份国家安全战略报告，涉及各阶段美国政府对国家战略目标的设定、对国际形势的判断、对本国战略手段的检讨及优先发展事项，这些报告为人们分析冷战后期以来美国大战略设计的内容、实质，进而预判其未来走向提供了文本依据。

冷战结束后，在国际政治经济体系孕育革命性变革的背景下，大战略研究愈益兴盛，学理研究与政策实践之间的联系也愈发紧密。尤其是在传统的学术中心美国，随着主要对手消失，美国应当奉行何种替代性大战略已经成为当前美国学术界乃至政界最为关注、分歧亦最为严重的议题，也演绎出多种在战略目标、实施手段与资源动员等方面均存在显著差异的大战略类型，主要包括首要性战略（primacy）、选择性介入（selective engagement）、合作安全（cooperative security）、新孤立主义（neo-isolationism）。<sup>③</sup> 更有学者归纳出八种大战略供美国政府选择。<sup>④</sup> 在学理论争的影响下，从奥巴马任政府开始到现在的特朗普政府，美国大战略调整（甚至可能是大幅度调整）的趋势也逐渐明显，并开始对国际政治经济体系甚至战后国际秩序产生重大

---

<sup>①</sup> *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, [http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod\\_reforms/Goldwater-NicholsDoDRReordAct1986.pdf](http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDRReordAct1986.pdf)

<sup>②</sup> 美国政府文件中将“国家安全战略”直接等同于“大战略”。美国国防部在《军事术语及相关概念汇编》中，将“国家安全战略”定义为“发展、运用和协调国家力量各组成部分，以达到巩固国家安全的目标”。而“大战略”的条目则说明要“参见国家安全战略”。参见 Department of Defense, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (JPI-02)*, Washington, D. C.: DOD, 2008, p. 230, p. 369.

<sup>③</sup> Barry R. Posen, and Andrew L. Ross, “Competing Visions for U.S. Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 21, No. 3, 1997, p. 4.

<sup>④</sup> 这八种大战略是霸权战略、全球集体安全战略、地区集体安全战略、合作安全战略、遏制战略、孤立主义战略、离岸平衡战略和选择性干预战略。见[美]罗伯特·阿特：《美国大战略》，郭树勇译，北京大学出版社 2014 年版，第 10 页。

影响。<sup>①</sup> 这种现象的出现，既反映出美国战略学界对美国面临的复杂挑战及未来不确定性显著增长的极大忧虑，又充分证明大战略研究具有旺盛的理论活力，并对特定国家政策、国际形势发展具有显著的塑造作用。

## 二、大战略的概念、问题与机理

20 世纪 70 年代以来，大战略便成为战略研究和国际关系领域中至关重要的研究议题，甚至被认为直接关乎一个国家发展和前进的“路径、手段和目标”。<sup>②</sup> 但是，作为一个目前相当流行的概念，大战略实际上是在没有被准确定义的情况下被广泛使用，其学理体系甚至基本概念依然是不明晰或含糊不清的，甚至在该领域最具权威和代表性的几位顶尖学者之间，至今也没有形成关于大战略概念、方法和领域的共识。

在对大战略概念的不同理解中，狭义的定义主要关注武力的运用或威胁运用如何与国家总体政治目标相协调。考虑到早期的战略研究几乎完全忽视了战争的非军事方面，因此大战略概念的提出者和最主要的阐释者之一利德·哈特将其定义为“协调和指导所有国家资源（或若干国家的资源）以达到战争的政治目的”<sup>③</sup>。与利德·哈特对战略的定义（分配和使用军事手段以实现其政策目标的艺术）相比，他对大战略的理解显然是修正战略研究过于关注军事手段以争取战争胜利的单纯军事取向，以及在 20 世纪初数次大战中屡屡出现的军事战略干扰甚至绑架国家总体政策的情况。作为传统战略理论的延伸，狭义的大战略概念主张国家必须运用包括军事在内的一切手段（尤其是外交、经济等），以争取战争的胜利。单就运用军事手段而言，国家也必须对军事力量运用或威胁运用的方式和限度尽可能进行精细的规划，尤其是对发动战争的时机的选择，对战争的投入和最重要的战局的控制，否则战争就成为一种“没有政治目标的愚蠢暴行”。在利德·哈特看来，大战

---

<sup>①</sup> 参见葛汉文：《“拒绝衰落”与“美国要塞化”：特朗普的大战略》，《国际安全研究》2018 年第 3 期，第 82-100 页。

<sup>②</sup> Peter Dombrowski, and Simon Reich, “Does Donald Trump have a Grand Strategy?” *International Affairs*, Vol. 93, No. 5, 2017, p. 1016.

<sup>③</sup> Basil H. Liddell Hart, *Strategy*, New York: Frederick A. Praeger, 1967, p. 335.



略应当计算和发展国家经济资源和人力，以支持战斗兵力。同时还要重视精神资源，因为培养人民的战斗精神与保有具体力量同样重要。军事仅为大战略工具中的一种，大战略必须考虑和使用财政压力、外交压力、商业压力以及道义压力，以削弱对方的意志，争取全面达到战争目标。<sup>①</sup>而这一点正是克劳塞维茨有关“战争是政策通过另一种手段的继续”这一要义的真正体现。

从以上定义可以看出，大战略理论早期开拓者的努力主要集中于将大战略与传统战略概念进行明确划分，并将其从战略概念中分离出来。就主体而言，大战略关注国家，而战略则主要关注军队；就目标而言，大战略致力于确保国家的总体胜利，而战略关心战争的输赢；就原则而言，大战略的实现在于国家在战争中有效运用武力、外交结盟或瓦解对方同盟、进行商业贸易制裁、鼓动国民士气的模式或模式组合；而战略则依然遵循军事史学家汉斯·德尔布吕克（Hans Delbrück）归纳的“歼灭”（annihilation）与“消耗”（exhaustion）两种基本类型。<sup>②</sup>正是通过这种区分，战略理论的层次性和复杂性得到了显著提升，大战略概念也随之同一场“特定的会战或战役、纯粹作战性的‘战略’非常坚决地区分开来”<sup>③</sup>。

与狭义概念相比，以大战略理论的另一位主要开创者厄尔为代表，包括爱德华·勒特沃克（Edward N. Luttwak）、巴里·波森（Barry R. Posen）在内的很多战略学家显然希望赋予大战略一个范围更为宽泛的定义。在他们看来，虽然利德·哈特开创性地提出了大战略概念，但该定义实际上仍无法摆脱浓重的军事战略色彩，其范围仍主要限于战争，创新仅在于国家在战争中必须关注非军事手段而已，运用仍只限于战时而非平时。因此，厄尔提出了一个范围更为宽泛的概念，即大战略是“控制和使用一个国家（或国家联盟）包括其武装力量在内的各种资源的艺术，以针对其现实、潜在或纯粹假想的敌人来有效促进和确保其至关重要的利益”<sup>④</sup>。厄尔提出的概念实际上主张

<sup>①</sup> Basil H. Liddell Hart, *Strategy*, p. 336.

<sup>②</sup> Gordon A. Craig, “Delbrück: The Military Historian,” in Peter Paret, ed., *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*, Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 341.

<sup>③</sup> [美]保罗·肯尼迪主编：《战争与和平的大战略》，第3页。

<sup>④</sup> 转引自[美]保罗·肯尼迪主编：《战争与和平的大战略》，第1页。

无论是战时还是平时，国家均应在既定战略目标的指引下，将政治、军事、经济、技术、外交、思想文化、精神等各类资源和手段均纳入规划范围内，并使其相互补充、协调与配合，争取实现国家的广泛利益，而非仅仅赢得战争。在厄尔的努力下，大战略开始与军事战略有更明确的区分，大战略也因此（至少在概念上）成为处于最终层级的战略。既然大战略涉及如此宽泛的领域，涵盖“治国之术”的各方面，因此大战略的制定与实施显然不仅包括战时，也包括平时；不仅仍需要关注战争，而且需要更多地关注和平。<sup>①</sup>

学术界在概念界定上的显著分歧仅仅是大战略研究框架构建和理论发展严重滞后的表象之一。从学理上来讲，大战略研究必然要回答如下问题。一是大战略缔造须考虑何种因素。这包括如何判断国家的安全环境和面临的威胁，如何制定大战略的目标和实现此类目标需要遵循的方式和原则，如何选择战略手段、运用方式以及把控目标与手段间的大致平衡，怎样估计资源的动员及初步的成本—收益核算，等等。二是大战略实施中必须注意哪些环节。这包括确定政策转化的方式及优先次序，执行效果评估的时间节点和途径，以及极其关键的根据效果、评估结果对大战略进行调整，等等。三是何为最佳的大战略缔造和实施机制。这包括确定最高决策者、决策咨询团队、政府各部门之间的彼此关系，以及在战略实施过程中管理和控制机制的构建，等等。与上述问题密切相关的还有，如何评估一个国家的核心利益，怎样判断一个国家的内外部环境 and 所面临的安全威胁及其严重程度，以及（最后也是最关键的）如何判定这个国家的手与伙伴。<sup>②</sup> 一项成功的大战略必须对以上问题给出明确的回答。总的看来，尽管当前战略学界在上述问题的单个方面或多个方面已经有了明显的进展，但与构建一个系统、精细、有明确量化指标且具备可操作性的大战略理论框架的目标还存在不小差距。

导致大战略研究非精细化倾向的最主要原因可能恰恰在于大战略甚至战略自身的独特性质。包括保罗·肯尼迪在内的很多当代最具权威的战略学家从来不认为战略（包括大战略）存在一个可量化的、可以得到反复验证的

---

<sup>①</sup> Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard UP, 2001, p. 207.

<sup>②</sup> William C. Martel, *Grand Strategy in Theory and Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy*, New York: Cambridge University Press, 2015, p. 1.

应用框架。克劳塞维茨早在对战争性质的描述中就对决策者或战争统帅能够事先制定并采取一个足以克服任何战场突变进而克敌制胜的战略抱有极大的怀疑。他非常失望地看到，在充斥着数个行为、意图和目标各不相同的行为体（而这些行为体对他者的行为、意图和目标也并不明确）的世界中，即使最精明的决策者也将大伤脑筋，以确保自己在一个偶然性、不确定性和含糊性占优势的世界中了解和适应不断变动的条件、环境和对手，并尽可能实现自己的意图。因此，战略的“原则、规则甚至体系性”必然不足，并受到无休止的复杂情况的干扰。它没有任何现成的公式，可依靠的模型和规范也并不精细。<sup>①</sup> 此外，考虑到战争甚至国际斗争的主观本质，也不可能为战略构造出一套简明的模型供指挥官随时借助。<sup>②</sup> 正如 19 世纪最伟大、最成功的军事战略家之一老毛奇（Helmuth von Moltke）所言，“没有任何计划在与敌人遭遇后还能继续”，因此指望事先制定一个面面俱到的、足以克服一切偶然性的战略实属外行的妄想，战略应当是一种“自由、实用和富有艺术性的活动”，甚至是“一种权宜之计”<sup>③</sup>。

经典军事战略学家对战略的悲观看法无疑影响了大战略学家对构建理论框架的态度。与军事战略相比，大战略研究的覆盖范围更广，持续时间更长，涉及的因素更多，几乎关系到国家政治生活的各个方面。保罗·肯尼迪指出，大战略的制定和实施实际上极为困难，在国家决策者为了维持和增进国家平时和战时的利益而将军事和非军事要素融为一体的过程中，充满了不可估算之事和无法预测的“摩擦”（friction）。由于这种原因，大战略同军事战略一样，它根本不是一项符合约米尼传统的科学，而是如克劳塞维茨所言的一种艺术，并且是一种难以把握的艺术，因为它在政治、战略、作战和战术不同层次上运作，彼此互相作用，推进或阻碍主要目的的实现。<sup>④</sup> 甚至

---

<sup>①</sup> 克劳塞维茨语，转引自 Williamson Murray, “Introduction: On Strategy,” in Williamson Murray, MacGregor Knox, and Alvin Bernstein, eds., *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*, New York: Cambridge University Press, 1994, p. 1.

<sup>②</sup> Carl Von Clausewitz, *On War*, trans. by Michael Howard and Peter Paret, New York: Oxford University Press, 2007, p. 89.

<sup>③</sup> 转引自 Lawrence Freedman, *Strategy: A History*, New York: Oxford University Press, 2013, p. 104.

<sup>④</sup> [美]保罗·肯尼迪主编：《战争与和平的大战略》，第 5 页。

有学者极度悲观地指出，在充满高度复杂性与不确定性的国际政治中，一个国家如能做出理性的决策选择，能正确估算不同决策所导致的损失或收益，并有能力严格依据其战略选择实施的话，大战略无疑是有益的，然而，历史与逻辑均否定了这种可能，“大战略仅是一个错觉而已”<sup>①</sup>。

既然寻求一个全面的、可操作和可验证的大战略理论和分析模型几乎不可能，学术界很快便将注意力转向从历史经验中寻找昔日大国、强国兴衰起伏的案例，希望从中发现作为一门艺术而非科学的大战略之内在机理和共通之处。在当代战略学家的努力之下，包括伯罗奔尼撒战争中伯利克里的大战略，1—3世纪罗马帝国的大战略，14—17世纪明代中国的大战略缔造，哈布斯堡西班牙试图主导欧洲的大战略，路易十三和路易十四时代的法国大战略，大英帝国的大战略（伊丽莎白一世时期、维多利亚时期直到两次世界大战），俄罗斯帝国—苏联的大战略，美国从内战到冷战的大战略，这些战略设计均作为经典案例得到了较为细致的梳理和总结。在此过程中，尽管学术界在大战略概念、可用资源的界定、原则手段与战略目标之间关系等诸多多元理论问题上的分歧依然没有得到明显弥合甚至还在不断加剧，但总的来看，大战略的要义和精髓，或者致力于回答的中心问题，目前已经取得广泛的学术共识，即国家如何本着生存乃至壮大之目的，较为平衡地运用战争与和平的手段，调节和指导本国（甚至包括其盟国）所有的军事、政治、经济和精神资源，以实现一个明确的、适度的和总体可行的宏大战略目标。

也正是在对历史案例的分析中，有关大战略的基本特质及其缔造过程中须倍加注意的诸多原则或规律也逐渐明确。其一，就作用时段而言，大战略显然不同于一般政策，应当具有长期效应。大战略既非止于战争结束，也非始于战争爆发，它应当是一个贯穿平时和战时的日常政治行为，因此必须秉持一种长远的眼光而非仅是对日常事件做出简单的应对。<sup>②</sup> 而一个国家的大战略一旦成型，就会形成一定惯性即足够的运行周期，这样方能确保其效果

---

<sup>①</sup> David M. Edelstein and Ronald R. Krebs, “Delusions of Grand Strategy: The Problem with Washington’s Planning Obsession,” *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 6, 2015, p. 110.

<sup>②</sup> Williamson Murray, “Thoughts on Grand Strategy,” in Williamson Murray, Richard Hart Sinnreich, and James Lacey, eds., *The Shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy, and War*, New York: Cambridge University Press, 2011, p. 2.

逐步显现。保罗·肯尼迪甚至强调，大战略应当作用于几十年甚至几百年的政策演化和整合。<sup>①</sup>

其二，与其他战略类型相比，大战略尤其应当重视其目标与手段之间的平衡。作为政治与军事、手段与目标之间的纽带，大战略的精髓在于国家根据既有的情势和现有的实力，作出可行的且必须是适度的目标规划。战略的艺术不仅在于找到实现既定目标的手段，还在于确定其目标是现实的和有价值的，大战略尤其如此。因此，国务家仅考虑如何达到战略目标还远远不够，还必须考虑国家为之可能付出的代价。利德·哈特曾指出，如果潜在成本与可能的收益完全不成比例，那么整个计划的价值就受到质疑。历史上，有无数次使国家蒙受重大损失的大规模战争是因一些无足轻重的利益而引起。大战略必须以此为戒，必须关注如何以尽可能小的损失来制服对手。<sup>②</sup>

其三，大战略特别关注传统军事战略范畴之外的因素。一是外交，在平时和战时，使用外交手段以获取盟国、赢得中立国支持、减少敌国或潜在敌国的数目以改善本国的处境，均大幅度提高了国家取得总体胜利的可能。关于这一观点，丘吉尔曾有过非常著名的论断，“将盟友拖入战场的策略，其作用堪比打赢一场大仗。若能用安抚或威慑手段使某个危险国家保持中立，其价值高于抢占一个战略要点。”<sup>③</sup>二是经济，在利德·哈特提出的大战略必须依靠的五种战略手段中，至少有两种（商业和财政压力）均与经济直接相关。三是国民士气和政治文化，在战争中，民众支持战争目的和承受战争负担的意愿将直接决定战局的走向，和平时期民众承受建设庞大国防力量代价的意愿也同样将决定大战略的最终成败。人民的精神力量往往同有形的力量形态一样重要。<sup>④</sup>

其四，审慎的态度必须在大战略缔造过程中始终坚持。从古代的帝国到现代民族国家，那些曾经成功地在一定阶段发挥区域性甚至世界性影响的大国、强国，它们在大战略缔造方面的成功经验往往都是审慎。诚如保罗·肯

<sup>①</sup> [美]保罗·肯尼迪主编：《战争与和平的大战略》，第3页。

<sup>②</sup> 转引自 Lawrence Freedman, *Strategy: A History*, pp. 136-137。

<sup>③</sup> Lawrence Freedman, *Strategy: A History*, p. 139。

<sup>④</sup> [美]保罗·肯尼迪主编：《战争与和平的大战略》，第4页。

尼迪所言，考虑到独立且彼此关联的诸多变量，国家必须殚精竭虑，以最适度 and 最节省的方式，“使自己能够在—个振荡于战争与和平之间、变化不断、充满危险的无政府国际秩序下生存下去，并兴旺昌盛。”在此过程中，大战略缔造“必须依靠对政治实体目的和手段进行不断和明智的再审视，依靠克劳塞维茨和利德·哈特推崇的两种无形力量——智慧和判断力”<sup>①</sup>。

### 三、大战略的中国意义

大战略向来是大国、强国的专利，显然也能够对大国的命运产生重大甚至决定性的影响，与此相对，小国或者中等规模的国家则很难缔造和执行—项大战略。<sup>②</sup>在世界历史上，公元 1—2 世纪的罗马帝国、17 和 18 世纪的大英帝国乃至二战结束以来的美国，它们在当时国际体系中权势地位的彰显、主导地位的牢固确立甚至所谓“霸权治下和平”的创建，均与上述各强国在一定时期内存在—种明智、灵活、连贯、眼光长远同时切实可行的大战略设计有关。而雅典帝国的终结、腓力二世的西班牙和路易十四的法国主导欧洲企图的总体失败、拿破仑与希特勒梦想的大破灭、20 世纪后期苏联及其统领的“华约”阵营的崩溃瓦解，尽管各有各的原因，但显然与国家缺乏大战略设计或者大战略缔造和执行中存在致命缺陷直接相关。在中国和平发展步伐不断加快、国际影响力不断攀升、实现民族伟大复兴正处于关键历史阶段的当下，加强对中国大战略缔造问题的讨论，理论与实践意义尤为突出，这也正是“中国话题”在当前国际大战略学界愈益受到重视的主要原因。

必须承认，作为世界历史上最为悠长的不间断文明，中国—向有着大战略思维与大战略缔造的深厚根基。孙子在公元前 6 世纪的论述—直是当代西方大战略理论的重要思想来源。利德·哈特的很多思想直接源于孙子，其名著《战略：间接路线》的卷首 13 次引用孙子的名言。除直接与军事战略相关的 11 条外，孙子有关“夫兵久而国利者，未之有也。故不尽知用兵之害者，则不能尽知用兵之利也。”以及“不战而屈人之兵，善之善者也。故上

<sup>①</sup> [美]保罗·肯尼迪主编：《战争与和平的大战略》，第 5 页。

<sup>②</sup> Williamson Murray, “Thoughts on Grand Strategy,” p. 1.

兵伐谋，其次伐交，其次伐兵，其下攻城。”这些思想直接启发了利德·哈特关于大战略的思考。<sup>①</sup>当代另一著名战略理论家约翰·加迪斯同样高度评价孙子思想包含的大战略内涵。在他看来，孙子有关“兵者，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也”的警告，强调了国家大战略的缔造尤其是决定动用武力时必须遵循的审慎原则，而“计利以听，乃为之势，以佐其外。势者，因利而制权也”等论断实际上指出了大战略缔造的最高境界，即“一个国家如何在不拖垮自己的情况下赢得胜利”<sup>②</sup>。

中国历史上还有许多不胜枚举的成功大战略实践，例如公元前 11 世纪，周人的翦商、革命及之后“天下”秩序的塑造；公元前 7 世纪齐桓公“尊王攘夷、一匡天下”，实现春秋霸业；公元前 7 世纪至公元前 3 世纪，秦国通过持之以恒的大战略，最终实现“席卷天下、一统六合”的目标；公元 14 世纪，明太祖在建政、巩固及北伐中的大战略缔造；等等。这些实践无一不是在明确、平衡和连贯的总体目标指引下，完美地结合暴力与道义原则，极其顺畅地协调了武力讨伐、外交结盟、政治安排、经济设计、大众心理塑造等战略手段，为后世的大战略设计留下了颇多极其深刻的战略遗训。而 20 世纪上半叶以毛泽东为代表的中国共产党人在中国革命中的大战略缔造，更是高超地弥合了观念与实践的鸿沟，实现了目标与手段之间的平衡，提升了各项手段运用的统一性和灵活性，并牢固确立了最为重要的政治目的在大战略缔造和实施过程中的中心地位。

当前的国内大战略理论研究主要兴起于世纪之交。随着中国国家实力高速且持续的发展，以及与之伴随的中国参与国际事务的责任感与自信精神的显著提升，进入 21 世纪之后，国内学术界对大战略理论研究的兴趣急剧增长。为了吸收借鉴西方大战略研究的经验，在这一时期，包括利德·哈特、保罗·肯尼迪、爱德华·勒特沃克、巴里·波森、约翰·加迪斯、威廉森·默里（Williamson Murray）等当代著名战略学者的代表性著作开始被陆续引入

<sup>①</sup> 参见[英]李德·哈特：《战略论：间接路线》，钮先钟译，上海人民出版社 2010 年版，第 1 页。

<sup>②</sup> John L. Gaddis, *On Grand Strategy*, New York: Penguin Press, 2018, p. 59.



中国。<sup>①</sup> 21世纪初,中国台湾学者钮先钟先生的系列著述也被引入大陆或出版,由于其从东方视角对西方战略(包括大战略)思想演进与中国的历史经验进行了卓有成效的研究和颇具启发的比较,引起了祖国大陆战略学界的极大关注。<sup>②</sup> 在此背景下,有不少中国学者在介绍、评判西方学术界的相关成果,总结中国大战略思想与实践的基础上,开始致力于构建中国的大战略理论体系。<sup>③</sup>

然而,与当下西方战略学界异常活跃的局面相比,中国学术界在大战略理论研究方面仍有较大的提升空间。尤其是在当下,随着经济实力、国防实力、综合国力正急速步入世界顶尖国家之列,中国正日益走近世界舞台中央,正前所未有的接近实现中华民族伟大复兴的目标。<sup>④</sup> 这一伟大成就的取得在当代甚至世界历史上实属罕见,这反映出中国决策者极为深厚的大战略素养和中国大战略在过去四十年的成功。但是,如此大规模和快速的国家兴起势必对现有国际政治经济体系尤其是国际权势结构造成持续、非线性、复杂、深刻的影响。鉴于当前国际政治经济体系为西方国家(欧洲及其文明旁支)所构建、规范和主导,并已存续几个世纪,因此未来中国的发展可能将不止一次地遭遇克劳塞维茨所强调的“敌对情感和敌对意志”(hostile feelings and

---

<sup>①</sup> 进入 21 世纪第一个十年后,主要在中国人民大学时殷弘教授的推动下,世界知识出版社和商务印书馆集中出版了一系列当代西方大战略研究名著,包括[美]威廉森·默里等编:《缔造战略:统治者、国家与战争》,时殷弘等译,世界知识出版社 2004 年版;[美]保罗·肯尼迪编:《战争与和平的大战略》,时殷弘等译,世界知识出版社 2005 年版;[美]约翰·加迪斯:《遏制战略:战后美国国家安全政策评析》,时殷弘等译,世界知识出版社 2005 年版;[美]彼得·帕雷特主编:《现代战略的缔造者:从马基雅维利到核时代》,时殷弘等译,世界知识出版社 2006 年版;[美]爱德华·勒特韦克:《罗马帝国的大战略》,时殷弘等译,商务印书馆 2008 年版;[美]杰弗里·帕克:《腓力二世的大战略》,时殷弘、周桂银译,商务印书馆 2010 年版;[美]布莱内:《战争的原因》,时殷弘译,商务印书馆 2011 年版。

<sup>②</sup> 参见钮先钟:《战略研究》,广西师范大学出版社 2003 年版;钮先钟:《战略与历史》,广西师范大学出版社 2003 年版;钮先钟:《西方战略思想史》,广西师范大学出版社 2003 年版;钮先钟:《中国战略思想史》,黎明文化事业股份有限公司(台北)1992 年版。

<sup>③</sup> 这方面比较有代表性的著作包括,吴春秋:《大战略论》,军事科学出版社 1998 年版;时殷弘:《战略问题三十篇——中国对外战略思考》,中国人民大学出版社 2008 年版;门洪华:《构建中国大战略的框架:国家实力、战略观念与国际制度》,北京大学出版社 2005 年版。

<sup>④</sup> 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民网,2017 年 10 月 28 日,<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1028/c1001-29613514.html>。



hostile intentions)。<sup>①</sup>可以预料，当前及未来一段时间内，正处于发展关键阶段的中国面临的内外部安全挑战在规模、范围和复杂程度方面均会与前一阶段显著不同。

中国的大战略理论研究尤为需要关注四个问题。一是，冷战结束以来诸多新技术、新精神、新实践的发展，将推动当前乃至未来一段时期国际政治经济的格局、规范和特质出现某些革命性意义的转型，抑或仍然延续历史宿命，即 16 世纪以来主要由欧美国家所支配的霸权争夺和霸权更替历史。二是，中国的大战略目标是什么，即中国应当如何定义其所处的世界与时代，并如何看待自身的现实与未来。三是，支持中国实现以上目标的国内、区域乃至世界范围内的物质、技术和精神资源是否充足，以及如何有规划、有重点、综合、平衡、高效地运用这些资源。四是，中国实现大战略目标将会遭遇哪些敌对力量和敌对意志，以及如何综合运用武力和非武力手段，有重点、分阶段、多手段地对抗、化解和规避诸多性质、程度、来源不一的威胁。

值得关注的是，自党的十八大以来，中国的大战略缔造实际上已经取得了极具历史意义的重大进展。中央国家安全委员会的成立标志着中国大战略的筹划实施有了更加坚实的机制保障；“总体国家安全观”明确规划了中国国家大战略所涵盖的问题领域；“一带一路”倡议和“人类命运共同体”理念实质上体现了中国对未来世界应然状态和演进路径的认知和规范；党的十九大报告更是从全局性、战略性和前瞻性的角度提出了新时代中国大战略的目标、方略、手段和基本路径，为国内大战略理论研究提供了明确依据与动力。总的来看，当下中国的大战略研究应重点解决如下问题。

第一，聚焦当下情势。作为“世界工厂”，经济总量排名世界第二，经济全球化和全球治理最主要的推动者，当前国际秩序重要的维护者，世界上最大的社会主义国家与最大的发展中国家，中国集诸多特质于一身，它当前所面临的总体战略环境与四十年前甚至 21 世纪初显然不同。这种不同既包括国内战略环境，也包括国际战略环境；既包括物质意义上的变化，如国际权势结构、国家权势对比的调整，也包括社会心理意义上的变化，如国内社

---

<sup>①</sup> Carl Von Clausewitz, *On War*, trans. by Michael Howard and Peter Paret, New York: Oxford University Press, 2007, p. 14.

会对中国和世界认识的深化，其他国家政府对华政策调整，政党、民众对华观感的调整；既包括中国自身可用资源、手段在规模、性质上的实质性变化，也包括这种内部变化的衍生和外溢效应，即有关变化对外部世界的影响以及外部世界对此的反应和反馈。在这一异常复杂、微妙但可塑造的过程中，中国的大战略研究必须对各个专业领域（军事、外交、经济和政治）的当下情势，以及中国大战略持续推进引起的国内尤其是国际效应，进行实时、连续的量化和预测性评估，以期能够较早和较准确地对中国大战略实施中出现的内、外部“摩擦”进行研判和预警。

第二，总结历史经验。西方战略学研究的理论前提之一是坚持“斗争”是国际政治经济演进的主要驱动力，并从根本上定义了国家战略环境的基本属性。作为敌对意志之间的较量，国家大战略的缔造和实施必须“料敌从宽”进而“有备无患”。因此，尽可能深刻地理解历史上大国兴衰的一般性规律，对制定明智的大战略，进而从战争和国际政治争斗的“迷雾”中寻找胜利的途径至关重要。尽管旧传统和旧观念并非万能，但随着时代的发展，新技术、新问题、新趋势层出不穷，正如修昔底德曾预言过的那样，人性使然，人心不变，过去的事件必然“会在这个或那个时候，在很大程度上以相同的方式重演于未来”<sup>①</sup>。因此，当前大战略研究必须重视理论研究的历史眼光和“历史境界”<sup>②</sup>，必须注意对特殊历史时期大国、强国的大战略缔造的成功经验和失败教训深入进行再梳理和再评价，在新的历史视野中探究其成败得失，从中汲取大战略缔造的一般性规律，通古今之变，更好地服务于当前中国的大战略实践。

第三，发掘中国智慧。战略（包括大战略）本来就是一种思想方法，一种被认为可以总体克服“茫茫黑暗”的“微光”。<sup>③</sup>而中国古代历史以及当代革命家的思想遗训对当前中国大战略的缔造和实施大有裨益。自武王革命

---

<sup>①</sup> Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, trans. by Rex Warner, London: Penguin Books, 1974, p. 31.

<sup>②</sup> 钮先钟语，见钮先钟著：《战略研究》，第292页。

<sup>③</sup> 克劳塞维茨语。参见 Carl Von Clausewitz, *On War*, trans. by Michael Howard and Peter Paret, New York: Oxford University Press, 2007, p. 47。这种“茫茫黑暗”在军事战略中即为“战争迷雾”。在大战略中，这种“茫茫黑暗”是指国际斗争的诸多突发、偶然因素所造成的极大不确定性。

以来，中国历史上的大战略家对天、人、敌、我、时、势的洞察显然可资借鉴，而战略失败者的经验亦有镜鉴之用。尤其是中国古代思想家“效法天地”“顺天应时”的观念暗示了战略环境判断与战略目标设定的基本原则；“守静”“无为”之说，强调大战略设计必须遵守审慎、平衡的原则；“居善地、心善渊、与善仁、言善信、正善治、事善能、动善时”的告诫实质上已经全面提出了国家大战略缔造应坚持的信条；而极具智慧的“利万物”与“不争”哲学，则完全可以有效化解西方战略学界长期坚持的“丛林法则”前提与斗争哲学，有望为近代以来霸权的兴替、暴力的频发及其导致的历史循环提供全新的替代方案。

## 结 束 语

诚如诸多战略学家指出的那样，观念上的大战略设计与现实中的大战略实施往往存在差距，加之受到诸多不确定性和或然性的干扰，在现实或潜在的国际冲突背景下，并不存在完美的大战略。但也正因大战略对于国家命运的极端重要性，处于关键历史阶段的中国当下尤其应关注大战略的缔造和实施，而这个极其复杂且难以把握的问题必然与中国、地区乃至世界的命运息息相关。在这个过程中，克劳塞维茨关于“人的理性必须要尽可能克服人性中所固有的暴烈和极端”的教诲，利德·哈德有关“必须依靠智慧和辛劳以有限的代价争取胜利”的主张，孙子“夫未战而庙算胜者，得算多也；未战而庙算不胜者，得算少也。多算胜，少算不胜，而况于无算乎”的原则，均可为中国大战略研究的进一步深入和国家大战略缔造的总体成功提供丰富的理论和经验养分。

[收稿日期：2018-06-07]

[修回日期：2018-06-30]

[责任编辑：石晨霞]

# 中国对发展中地区 整体外交研究\*

张 春

**【内容摘要】** 自冷战结束以来，中国与发展中国家的地区性整体合作不断拓展，2015年中拉论坛的成立标志着中国对发展中地区整体外交基本实现全覆盖。对发展中地区的整体外交是新时代中国特色大国外交理论与实践的重要创新之一，它极大地丰富了中国对发展中国家外交的手段体系，推动中国与发展中地区的合作全面深化，促进中国对发展中国家外交的机制化发展，有力地化解了持续崛起的中国在发展中世界所面临的利益、身份和影响力挑战。与此同时，中国对发展中地区的整体外交，还有助于各地区强化集体身份认同，进而推动了各地区的一体化进程。面对国际体系加速转型、中国持续崛起、发展中地区不断发展的现实，中国对发展中地区整体外交仍面临诸多挑战，要以习近平外交思想为指引，前瞻性地完善其指导理念、战略思路和政策体系，推动中国对发展中国家外交的理论和实践进一步发展。

**【关键词】** 习近平外交思想 发展中国家 发展中地区 整体外交

**【作者简介】** 上海国际问题研究院研究员，外交政策研究所所长（上海 邮编：200233）

**【中图分类号】** D82

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)05-0018-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201805002

---

\* 本文系 2017 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“‘一带一路’背景下中国特色周边外交理论与实践创新研究”（17JZD035）的阶段性研究成果。

发展中国家在中国特色大国外交中有着重要战略地位。正如习近平主席2018年6月在中央外事工作会议上特别强调的，“广大发展中国家是我国在国际事务中的天然同盟军，要坚持正确义利观，做好同发展中国家团结合作的大文章。”<sup>①</sup> 长期以来，中国与发展中国家关系的主要落实方式包括全球性多边外交、集团性多边外交、地区/次地区性多边外交和双边外交等。冷战结束后，中国与发展中国家的地区性、整体性外交也得到迅猛发展，自1991年中国与东盟的对话机制（10+1）启动，到2015年中国—拉共体论坛（简称“中拉论坛”）成立，中国与发展中国家的地区性、整体性外交机制已基本覆盖整个发展中世界。学界已注意到中国对发展中国家外交的创新性发展，并主要从两个视角展开讨论：一是从中国与发展中国家的地区性论坛的角度，讨论中国的“地区论坛外交”（regional forum diplomacy）；<sup>②</sup> 二是从中国对发展中国家的地区性、整体性合作的角度出发，从“整体合作外交”<sup>③</sup> 或“整体外交”<sup>④</sup> 的角度加以讨论。笔者以为，以“中国对发展中地区整体外交”加以界定更为恰当，因其较为全面地概括了这一外交形式的主要内涵：一是其工作对象主要针对发展中国家，尽管有时也针对发达世界内部相对不够发达的部分，如中东欧地区<sup>⑤</sup>；二是相对于“发展中国家”这一总体概念而言，有更明确的地理指向；三是凸显了其整体性，即把特定发展中国家集中的地区当作一个整体加以对待，因此更多是一种双边外交而非多

<sup>①</sup> 《习近平：努力开创中国特色大国外交新局面》，新华网，2018年6月23日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c\\_1123025806.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm)。

<sup>②</sup> 代表性论述可参见 Christopher Alden and Ana Cristina Alves, “China’s Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialisation and the ‘Sinosphere’,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 26, No. 103, 2017, pp. 151-165.

<sup>③</sup> 代表性论述参见扈大威：《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》，《国际问题研究》2015年第5期，第75-88页。

<sup>④</sup> 参见李晨阳、杨祥章：《论21世纪以来中国与周边发展中国家的合作》，《国际展望》2017年第2期，第1-21页；孙德刚：《论新时期中国对中东国家的整体外交》，《国际展望》2017年第2期，第22-39页；龙静：《中国与发展中地区整体外交——现状评估与未来展望》，《国际展望》2017年第2期，第40-60页；张辉：《中国对发展中国家整体外交与新南南合作——基于中非和中拉合作论坛视角的探讨》，《国际展望》2017年第2期，第61-77页；等。

<sup>⑤</sup> 相关论述也可参见龙静：《中国与发展中地区整体外交——现状评估与未来展望》，《国际展望》2017年第2期，第43页。

边外交手段<sup>①</sup>。对发展中地区整体外交是习近平外交思想、新时代中国特色大国外交理论和实践的重要创新之一，它对缓解甚至化解崛起的中国在发展中世界面临的利益、身份和影响力挑战等具有重要意义。总结中国对发展中地区整体外交的演变进程、成就及面临的挑战，是推动中国相关外交进一步发展，丰富和完善新时代中国特色大国外交理论和实践的内在要求。

## 一、中国对发展中地区整体外交的历史演变

长期以来，中国对发展中国家外交主要通过四种方式展开：以联合国为代表的全球性多边机制，以七十七国集团、不结盟运动等为代表的集团性多边机制，地区/次地区性多边外交及国别性的双边外交机制。相对而言，尽管自新中国成立以来就将整个亚非拉发展中国家当作一个整体对待，但区别对待不同地区的发展中国家的整体合作机制仍较为缺乏。<sup>②</sup> 冷战结束后，中国与发展中国家的双边外交逐渐实现全覆盖，为对发展中地区整体外交的发展和完善创造了有利条件。自冷战结束以来，中国对发展中地区整体外交大致经历了三个发展阶段。

第一阶段是从1991年到1999年，中国对发展中地区的整体外交更多出于危机管理需要而得以发展。

中国对发展中地区整体外交首先是从东南亚地区开始的，即1991年中国与东盟对话机制的启动。中国与东盟的地区整体外交的启动，主要有两个动力。一是中国与东盟所有成员国外交关系的建立。尽管马来西亚、泰国和菲律宾在20世纪70年代就与中国建立了外交关系，但在整个冷战时期，中国与东盟的整体关系并没有太大进展。其中，中国与印度尼西亚的关系相对困难，双边关系直到1985年才逐渐恢复，1990年后得到了进一步发展。1990年，中国与新加坡正式建立外交关系，标志着中国与东盟所有成员国都建立

---

<sup>①</sup> 有学者将其称作中国的区域间合作模式，参见郑先武：《构建区域间合作的“中国模式”——中非合作论坛进程评析》，《社会科学》2010年第6期，第20-27页。

<sup>②</sup> 何晓静对这一历史演变进行了较为全面的简要讨论，参见何晓静：《南南合作视野下的中拉论坛》，《国际展望》2016年第5期，第61-66页。

了外交关系，从而为中国与作为整体的东盟发展关系奠定了基础。1991年7月，马来西亚政府邀请时任中国外长钱其琛参加第24届东盟部长级会议，中国与东盟对话正式启动。二是随着冷战趋于结束，中国和东盟成员国均面临重大危机，迫切需要整体性合作。就中国与东盟整体外交在这个十年中所遭遇的危机而言，主要来自三个方面。一是冷战趋于结束导致的一系列危机，在中国方面是特定时期所面临的西方制裁，打破这一制裁是中国推动周边外交的重要动力；<sup>①</sup>而在东盟方面，随着冷战趋于结束而来的地区主义意识日益觉醒，以马来西亚为代表的东亚地区主义与美国的地区议程发生了较为明显的冲突，中国作为战略合作伙伴的重要性也随之上升。<sup>②</sup>二是20世纪90年代中期，主要是中国面临由于李登辉访美而产生的一系列危机。三是1997年亚洲金融危机的爆发及中国在此次危机中的负责任行为，大大凸显了东盟国家作为整体与中国合作的重要性。<sup>③</sup>

与中国—东盟对话很大程度上出于管理各类危机相似，上海合作组织（简称“上合组织”）的前身，即“上海五国”机制，也可认为是一种危机管理型的整体外交努力。冷战结束、苏联解体导致中国与苏联的边界纠纷复杂程度大大增加。为解决这一问题，中俄哈吉塔五国于1996年4月在上海举行首次元首会晤，签署《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》；次年4月，五国元首又在莫斯科签署《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》。正是基于这两份协定，中国与其余四国的边界问题都逐渐得到解决，五国还就军事领域中的相互信任和交流达成大量重要共识。

第二阶段是2000年到2012年，中国对发展中地区整体外交的主要动力转向互利共赢、共同发展，整体外交的推进更多得益于双方的共同倡导。

2000年创立的中非合作论坛标志着中国对发展中地区整体外交进入一个新的时期。随着“走出去”战略确立，中国日益需要强化与其他发展中国

---

<sup>①</sup> Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 91.

<sup>②</sup> Douglas Webber, "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis," *Pacific Review*, Vol. 14, No. 3, 2001, pp. 357-359.

<sup>③</sup> Lee Lai To, "China's Relations with ASEAN: Partners in the 21st Century?" *Pacific Review*, Vol. 13, No. 1, 2001, pp. 63-66.

家的全方位合作。与此同时，来自发展中国家的合作呼吁也不断增加。1997年，贝宁计划、经济调整和促进就业部长阿尔贝·特沃杰雷（Albert Tevoedjre）就向中国提议，在中非之间成立一个类似于日本主导的非洲发展东京国际会议（Tokyo International Conference on African Development, TICAD）的合作机制。此后，不断有非洲朋友向中国提议建立“一对多的伙伴关系”（one to multi partnership）。正是在非洲朋友的主动倡议下，中方于2000年正式决定召开首届中非合作论坛部长级会议。<sup>①</sup> 时任外长唐家璇在首届中非合作论坛部长级会议上的致辞中指出，“中非合作论坛是中国和非洲友好国家之间的一次多边性质的双边集体对话……非洲国家的积极参与，为会议的成功召开发挥了建设性作用。”<sup>②</sup>

尽管缺乏详尽的口述史证据，但2004年成立的中国—阿拉伯国家合作论坛（简称“中阿合作论坛”）同样是中国和阿拉伯国家共同倡导成立的。正如时任外交部长李肇星在首届中阿合作论坛部长级会议上致辞时所说，“各位阿拉伯国家外长及穆萨秘书长为推动中阿合作论坛成立做出了积极努力……论坛的成立是新形势下加强中阿关系的重要举措，作为中阿集体对话和合作的新平台，论坛将有力地巩固和拓展双方在各层次、各领域的合作，全面提升合作水平。”<sup>③</sup> 这充分说明，这一时期中国与发展中国家集中的地区的论坛外交，已经是一种有意识的整体外交努力。

在中非合作论坛、中阿合作论坛之外，中国的整体外交努力也逐渐从前一阶段的危机管理向互利共赢、共同发展方向转型。2000年11月，时任国务院总理朱镕基提出建立中国—东盟自贸区的设想，得到东盟各国领导人的积极响应。次年11月，中国与东盟签署《中国—东盟全面经济合作框架协议》，决定在2010年建成中国—东盟自贸区，并正式启动自贸区建设进程。

---

<sup>①</sup> 相关讨论可参见李安山：《论中非合作论坛的起源——兼谈对中国非洲战略的思考》，《外交评论》2012年第3期，第15-32页。

<sup>②</sup> 《唐家璇外长在中非合作论坛会上的发言》，外交部网站，2000年11月7日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/zfhzlt\\_682902/zyjh\\_682912/t5296.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zfhzlt_682902/zyjh_682912/t5296.shtml)。

<sup>③</sup> 《李肇星部长在中阿合作论坛首届部长级会议上的致辞》，外交部网站，2004年9月14日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/zalt\\_682806/zyjh\\_682816/t160289.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zalt_682806/zyjh_682816/t160289.shtml)。



2003年，中国加入《东南亚友好合作条约》，并与东盟建立了面向和平与繁荣的战略伙伴关系，标志着中国与东盟的整体外交进入新的阶段。2010年1月，中国—东盟自贸区全面建成。2011年11月，中国—东盟中心正式成立。2012年9月，中国驻东盟使团成立。类似地，上海五国会谈机制也日益走向成熟，并于2001年在欢迎乌兹别克斯坦以完全平等的身份加入后，六国元首举行首次会晤并签署了《上海合作组织成立宣言》，上海合作组织正式成立。尽管存在明显的转型升级态势，但中国—东盟对话和上合组织都仍保留着其危机管理时期的重要使命，前者重点是在南海问题、地区安全、中国崛起等方面<sup>①</sup>，后者则将重点放在打击“三股势力”上。

第三阶段自2013年起，中国对发展中地区整体外交进入新的发展时期，即主动塑造时期。这一时期，中国对发展中地区整体外交的主动塑造力度明显提升，集中体现在三个方面。

一是既有论坛机制的持续巩固与发展。中非合作论坛的发展充分证明了中国对发展中地区整体外交的强化及其可持续性的提升。2015年12月，中非双方在南非约翰内斯堡召开中非合作论坛峰会，并提出中非十大合作计划，不仅为整体外交注入了新的活力，更引发国际社会的广泛关注。为进一步提升整体外交水平，中非双方决定于2018年9月再次举办中非合作论坛峰会。在中非整体外交之外，中国与阿拉伯国家、上合组织国家等的整体外交也得到持续发展。尽管很大程度上仍受到领土海洋问题困扰，但中国与东盟的对话机制仍在持续深化，特别是自2016年起领土海洋问题对双方整体合作的影响正持续降低。

二是中拉论坛的创设。2014年7月17日，国家主席习近平出席在巴西利亚举行的中国—拉美和加勒比国家领导人首次会晤。会晤通过《中国—拉美和加勒比共同体领导人巴西利亚会晤联合声明》，宣布建立中国—拉共体论坛（中拉论坛）并尽早在北京召开论坛首届部长级会议。2015年1月8日至9日，中拉论坛首届部长级会议在北京举行，标志着论坛正式启动。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> Anuson Chinvano, "ASEAN-China Relations: Prospects and Challenges," *Rangsit Journal of Social Sciences and Humanities*, Vol. 2, No. 1, 2015, pp. 9-14.

<sup>②</sup> 从中国对发展中地区整体外交视角考察中拉论坛建设的论述，可参见何晓静：《南南

三是以“一带一路”倡议为引领，推动中国与各发展中地区的整体外交。事实上，“一带一路”倡议本身便是在推动中国与发展中地区整体外交的进程中逐渐完善的。在 2013 年 9 月出访中亚期间，习近平主席在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表重要演讲时提出，为了使欧亚各国经济联系更加紧密、相互合作更加深入、发展空间更加广阔，可以用创新的合作模式，共同建设“丝绸之路经济带”；在次月访问东南亚期间，习近平主席在印度尼西亚国会发表重要演讲指出，东南亚地区自古以来就是“海上丝绸之路”的重要枢纽，中国愿同东盟国家加强海上合作，使用好中国政府设立的中国—东盟海上合作基金，发展好海洋合作伙伴关系，共同建设 21 世纪“海上丝绸之路”。2015 年 3 月 28 日，国家发展和改革委员会、外交部、商务部联合发布了《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》，“一带一路”倡议的战略构想不断完善。到 2017 年“一带一路”国际合作高峰论坛的成功召开，这一倡议已事实上覆盖了几乎所有发展中地区，使中国对发展中地区整体外交有了重要的战略指引。

可以认为，经过三个阶段的发展，中国对发展中地区的整体外交已经实现对重要地区——东南亚、中亚、中东、非洲和拉美——的全覆盖，甚至涉及欧洲内部相对不够发达的中东欧地区。尽管中东欧并不符合经济意义上对发展中地区的界定，但一方面由于这 16 个国家在欧洲内部处于经济相对劣势的地位，另一方面是其在与中国的合作中被当作一个整体对待，因此某种程度上也可被视作中国对发展中地区整体外交的一部分。<sup>①</sup>当然，还有少数地区并没有被覆盖。例如，在南亚地区，由于印度对地缘政治的高度敏感，中国目前只是南亚区域合作联盟的观察员；又如，尽管中国—太平洋岛国经济发展合作论坛已有较长历史，但由于其合作并未实现常态化、机制化，因此难以被认为是整体外交的有意识努力；而金砖国家合作机制则由于其地理属性缺乏、其他成员国并未形成与中国的集体对话安排，因此更多与七十七国集团、不结盟运动等相似，是一种集团性多边外交努力。

---

合作视野下的中拉论坛》，《国际展望》2016 年第 5 期，第 66-71 页。

<sup>①</sup> 相关论述可参见龙静：《中国与发展中地区整体外交——现状评估与未来展望》，《国际展望》2017 年第 2 期，第 44 页。

## 二、中国对发展中地区整体外交的成就与不足

中国对发展中地区整体外交的持续发展和日益全面的覆盖，为中国的发展中国家外交进一步完善战略指导、丰富手段体系等作出了重要贡献，也极大推动了相应发展中地区集体身份认同的塑造。具体而言，在中国持续快速崛起的背景下，中国对发展中地区整体外交的发展有效缓解了当前面临且未来仍将面临的利益挑战、身份挑战和影响力挑战。尽管如此，中国对发展中地区整体外交很大程度上仅完成第一阶段的努力，仍面临诸多重大、长期的挑战，迫切需要提质升级，为中国长期可持续崛起奠定更为坚实的基础。

总体而言，中国对发展中地区整体外交的快速发展已经取得了诸多重要成就。第一，推动中国对发展中国家外交朝系统化、立体化方向发展。如前所述，中国对发展中国家外交主要集中在全球性多边外交、集团性多边外交、地区/次地区性多边外交和双边外交四个层次上。中国对发展中地区整体外交的独特性，即将特定的发展中地区当作一个整体从而形成中国—地区集体、双边对话机制，创造性地将双边、多边、地区/次地区等多种外交手段联系起来，使中国对发展中国家外交的组织体系更加完整，各环节间的相互衔接更为顺畅，推动中国对发展中国家外交的完整体系逐步形成。

第二，提升中国对发展中国家外交的机制化水平和外交效率。一方面，中国对发展中地区整体外交的机制化水平有了明显提高。中国对发展中地区整体外交的机制安排主要分为两类（表1）。一是以中非合作论坛、中阿合作论坛和中拉论坛为代表的地区论坛外交，其机制安排大致相似，均包括战略层次的部长级会议，政策落实磋商机制高官会/协调员会，各专业领域的分论坛和会议及其他机制，负责具体日常工作的后续委员会等四个层次，均采用定期轮流主办的方式；二是以东盟、中亚为代表的周边地区的整体外交，主要由年度性的元首峰会为引领，辅以全面的战略对话、政策磋商和落实机制。另一方面，高度相似的机制化安排，使中国对发展中地区的整体外交相互之间的经验交流与借鉴成为可能，同时也为下一阶段进一步协调不同的整

体外交机制创造了有利条件。需要指出的是，两种主要的机制化安排，也显示出中国对发展中国家外交充分注意到发展中地区的基本差异，进而为下一阶段完善不同的整体外交机制的内部分工创造了有利条件。

表 1 中国对发展中地区整体外交的机制设置

	战略对话 机制	联合国体 系对话	高官会	分论坛	协调机制
中非合 作论坛	部长级会议 (3 年)	中非外长 政治磋商	高官会	农业、科技、法律、金融、文化、智库、青年、民间、妇女、媒体、地方政府等分论坛	中方后续行动委员会 (29 家成员单位)
中阿合 作论坛	部长级会议 (2 年)		高官委员会	论坛、会议等其他机制	联络组(中国驻埃及大使馆)
中拉论 坛	部长级会议 (3 年)	中国—拉 共体“四驾 马车”外长 对话	国家协 调员会 议(高官 会)	专业领域论坛和会议	中方后续行动委员会 (40 家成员单位)
中国— 东盟对 话	领导人会议	各领域对话与论坛，中国—东盟合作基金、中国—东盟公共卫生合作基金、中国—东盟海上合作基金、中国—东盟投资合作基金			
上合组 织	元首理事会 (峰会)、 政府首脑理 事会会议	各部长理事会			协调员理事 会

资料来源：笔者根据外交部相关资料制作，<http://www.fmprc.gov.cn/>。

第三，巩固了中国对发展中国家的政治承诺和战略保证。中国始终将自身定位为发展中国家的“可靠朋友和真诚伙伴”。当然，这一政治承诺本身并无明确的制度配套保障，特别是在中国持续快速崛起的背景下。尽管中国强调自身的发展中国家身份，但根据世界银行的发展水平分类标准，高收入国家的门槛线为人均国民总收入在 1.2 万—1.3 万美元之间。<sup>①</sup> 而中国 2017 年的人均国民总收入已达 8 800 美元，因此很可能在不久的将来进入高收入国家行列。根据林毅夫的研究，到 2023 年，中国可能成为高收入国家。<sup>②</sup> 这意味着，中国很可能在不久的将来告别经济意义上的发展中国家身份，进入发达国家行列。这一客观现实使中国对发展中国家外交面临越来越明显的“身份危机”或“认同危机”，发展中国家一方面对“中国仍是发展中国家”的身份定位提出质疑，另一方面对中国作为发展中国家“可靠朋友和真诚伙伴”的政治承诺也在某种程度上保持观望态度。可以认为，中国对发展中地区整体外交的发展，特别是其对这一外交的机制化和体系化，极大地缓解了一些发展中国家对中国的怀疑和不信任，因其通过双方共同参与的制度使中国的政治承诺得以固定，从而给予发展中国家一种“战略再保证”。

第四，促进了中国与发展中国家的全面、整体合作关系。中国同发展中地区整体外交的推进，极大地促进了双边在各领域的合作，其中尤其明显的是经贸领域的合作。例如，到 2017 年，中非合作论坛推动中非双边贸易在论坛建立时的基础上增长了 20 余倍，而中国—东盟对话机制也推动双边贸易额增长了 22 倍，上合组织的贡献为 10 倍，中阿合作论坛也达到 8 倍。<sup>③</sup> 又如，自 2000 年“走出去”战略实施以来，中国对东盟国家的直接投资流量从 2005 年的 1 500 万美元迅速增长到 2016 年底的 102 亿美元，增长近 700 倍；中国对非洲的对外直接投资从 2007 年的 9 900 万美元增长到 2016 年底

<sup>①</sup> 目前，联合国以人均国民总收入为唯一依据划定一系列门槛线，对各国发展水平加以分类；但由于汇率因素，因此每年的门槛线有所不同。“How Does the World Bank Classify Countries,” World Bank, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>.

<sup>②</sup> 《林毅夫：2023 年中国可成高收入国家》，中国网，2018 年 1 月 17 日，[http://news.china.com.cn/live/2018-01/17/content\\_39029003.htm](http://news.china.com.cn/live/2018-01/17/content_39029003.htm)。

<sup>③</sup> 笔者根据国家统计局数据计算得出，<http://data.stats.gov.cn/>。

的 24 亿美元，增长也近 25 倍。<sup>①</sup> 在经贸合作之外，对发展中地区整体外交的推进，还促进了中国与相关地区的政治互信、和平安全、社会人文等领域的合作，这些领域的合作发展，很大程度上缓解了“中国海外利益拓展导致的与发展中国家的利益纠纷甚至冲突，或者说是缓解了“中国对发展中国家外交中的“利益挑战””。

最后，强化了发展中地区的集体身份认同建构。尽管可能存在差异，但各发展中地区的集体身份认同建构往往面临两个相似的挑战：一方面是地区成员国难以整合，进而导致地区一体化进程要么难以推进，或者是发展出高度重叠的地区主义；另一方面则是外部力量对地区集体身份认同建构的不当影响，特别是前殖民宗主国。中国不仅与大多数发展中国家有着相似的被殖民经历，也有大致相似的发展经历，因此中国推动的与发展中地区的整体外交，将对象地区当作一个整体对待，有助于相应地区的集体议程塑造，从而推动了其地区集体身份认同的建构。以中非合作论坛为例。非洲内部不仅存在次地区大国的相互竞争，还存在不同殖民宗主国影响力范围的竞争。<sup>②</sup> 正是由于复杂的内部竞争，非洲国家甚至在中非合作论坛创立后长达 10 余年时间里，都不希望非盟成为中非合作论坛的正式成员。这一局面直到 2012 年才得以打破，非盟的加入对非洲参与中非合作论坛的能力有重大提升，而这正是非洲地区集体身份认同建构取得进展的证明。类似地，中拉论坛的成立对于拉美地区国家的集体认同也产生了重要的助推作用。

需要指出的是，中国对发展中地区整体外交的发展时间仍相对较短。尽管中国—东盟对话和上海五国会谈机制都是集体外交的尝试，但直到 2000 年中非合作论坛创设，中国才正式使用“集体对话机制”这一表述，而中国较为主动地塑造这一外交方法则是更为晚近的事情。积淀不够导致中国对发展中地区整体外交存在诸多不足，对下一阶段的提质升级构成了严峻挑战。

首先，中国对各发展中地区的整体外交存在基本功能相近、战略定位相似的特征，缺乏合理的分工安排。尽管可能存在差异，但中国对各发展中地区的整体外交的首要目标仍是经济性的，比较各整体外交的最近一轮战略对

---

<sup>①</sup> 笔者根据国家统计局数据计算得出，<http://data.stats.gov.cn/>。

<sup>②</sup> 张春：《中非关系国际贡献论》，上海人民出版社 2013 年版，第 186-188 页。

话的成果清单即可看出这一点（表2）。

表2 中国对发展中地区整体外交的最新成果清单

	主要承诺
中非合作论坛约翰内斯堡峰会（2015年）	十大合作计划：中非工业化合作计划、中非农业现代化合作计划、中非基础设施合作计划、中非金融合作计划、中非绿色发展合作计划、中非贸易和投资便利化合作计划、中非减贫惠民合作计划、中非公共卫生合作计划、中非人文合作计划、中非和平与安全合作计划
中阿合作论坛第八届部长级会议（2018年）	会议通过并签署了《北京宣言》《论坛2018年至2020年行动执行计划》和《中阿合作共建“一带一路”行动宣言》等3份重要成果文件
中拉论坛第二届部长级会议（2018年）	会议通过了《圣地亚哥宣言》《中国与拉美和加勒比国家合作（优先领域）共同行动计划（2019-2021）》，会议还专门通过并发表了《“一带一路”特别声明》
中国—东盟对话第20次会议（2017年）	会议宣布制订《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》，将“2+7合作框架”升级为“3+X合作框架”；会议通过了《关于进一步深化基础设施互联互通合作的联合声明》《关于全面加强有效反腐败合作联合声明》《旅游合作联合声明》和《未来十年南海海岸和海洋环保宣言（2017-2027）》
上合组织青岛峰会（2018）	批准《〈上合组织成员国长期睦邻友好合作条约〉实施纲要（2018—2022年）》；发表《上海合作组织成员国元首关于贸易便利化的联合声明》《上海合作组织成员国元首关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》；等等

资料来源：笔者根据外交部相关资料制作，<http://www.fmprc.gov.cn/>。

其次，与基本功能的接近相似，中国对发展中地区整体外交的机制体制也相对单一，特别是中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉论坛高度相似，而

上合组织与中国—东盟对话也有较高相似度。相对单一的机制体制，既可能是制度溢出的表现，也可能是工作思路简单化的表现，但更有可能源于各整体外交机制的功能细分的欠缺。

最后，中国对发展中国家的其他外交手段与地区整体外交的相互配合还不够成熟。一是地区整体外交所达成的成果在具体落实时需要其他层次特别是双边外交的配合，但迄今为止这一配合机制并不成熟，进而为发展中国家内部的“搅局者”、“迎合者”提供了明显的机会主义空间。<sup>①</sup>二是中国对发展中地区整体外交的发展激发了其他国家对发展中地区的整体外交，进而形成较大的竞争压力，如何应对这一竞争仍有待探索。三是中国对发展中地区整体外交的发展也诱使其他国家提出与中国在发展中国家开展三方合作的要求，如何推动务实有效的三方合作仍是一个严峻的政策挑战。

### 三、中国对发展中地区整体外交的发展方向

党的十九大为新时代中国特色大国外交提出了新使命、新任务、新要求，也为中国对发展中地区整体外交设定了新标准；习近平主席也在 2018 年中央外事工作会议上提出，“要深化同发展中国家团结合作，推动形成携手共进、共同发展新局面”<sup>②</sup>。在实现了地理上的充分拓展甚至基本覆盖之后，中国对发展中地区整体外交具备了向更高阶段发展的基础，同时也需要因应中国全方位崛起、国际体系加速转型、发展中国家全面发展等国内国际新变化。基于前述绩效评估和未来发展环境，以习近平外交思想为指引，中国对发展中地区整体外交的未来推进应重点围绕三大方面展开。

第一，进一步完善中国对发展中地区整体外交的战略思维，明确对发展中地区整体外交在整个中国特色大国外交、中国对发展中国家外交中的战略地位。如前所述，中国对发展中国家外交中的利益、身份和影响力挑战正日

---

<sup>①</sup> 上海外国语大学中东研究所孙德刚研究员在 2017 年 9 月 12 日上海国际问题研究院“中国与发展中地区整体外交”研讨会上提出这一有意思的观点。

<sup>②</sup> 《习近平：努力开创中国特色大国外交新局面》，新华网，2018 年 6 月 23 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c\\_1123025806.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm)。



益凸显，对发展中国家的地区性、整体性外交努力，应当成为缓解甚至化解这三个挑战的重要支柱。为最大限度地提高中国外交的影响力、塑造力和感召力，中国对发展中地区整体外交的战略定位至少应包含如下三个要素。

一是从应对利益危机的角度，可将中国对发展地区整体外交定位为“中国国际公共产品的核心供应平台”，即在集体性地构筑双方利益的拓展与保护方策的同时，调整、优化中国国际公共产品在双边、多边、全球及地区整体之间的结构，利用整体外交机制既可避免双边援助潜在的国际合法性不足的问题，又可避免多边援助能见度不高的劣势，为发展中国家的可持续发展提供最大助力。

二是从应对身份危机的角度，可将整体外交定位为“中国对发展中国家政治承诺的战略保证机制”，即通过进一步强化、优化整体外交的机制网络，使中国永远做发展中国家“可靠朋友和真诚伙伴”的政治承诺不再空泛。

三是从应对影响力危机的角度，可将整体外交定位为“中国为发展中国家伸张正义的集体磋商机制”，即通过与发展中国家在一系列共同关切的国际议题上的集体磋商并形成一致立场，进而在国际舞台上代表发展中国家立场，确保中国经济地位的改变不影响与发展中国家的政治联盟。

第二，进一步优化中国对发展中地区整体外交的政策体系，最大化中国对发展中国家外交的战略回报。中国对发展中国家整体外交并不是孤立发展的，要取得最大的政策效益，就必须既与其他政策手段合理配合，又实现内部各要素的合理分工。

一是发挥地区整体外交的桥梁作用。在中国对发展中国家外交手段体系中，双边外交最为活跃，全球性多边外交次之，地区/次地区多边外交再次，除金砖国家外的集团性多边外交自冷战结束后大多日渐困难。在这一背景下，应当充分利用地区性、整体性外交的集体性战略对话所提供的机遇，将中国对发展中国家外交的各个环节更为合理地联系起来。换句话说，应当将对发展中地区整体外交打造成中国对发展中国家外交中的关键性桥梁，使其向上对接七十七国集团、不结盟运动等集团性多边外交和联合国等全球性多边外交，向下联系与发展中国家的双边合作和地区/次地区多边外交，丰富

和完善中国与发达国家的外交层次。

二是应针对地区整体外交现有的功能相似、机制单一等不足，从结构上优化各地区整体外交机制的功能分配，建立更为合理的分工体系。这一分工体系的优化应采取两步走方法：第一步，考虑到不同地区的政治、经济、安全和文化差异，及相应的地区整体外交发展水平，可将整体外交机制先分为全能型和功能型两类；第二步，再有针对性地设定不同的任务与目标预期并加以推动。

作为中国对发展中地区整体外交中最为发达和完整的典型，可将中非合作论坛塑造成为全能型的整体外交机制。如前所述，中国与非洲政治关系基础较好，经贸合作发展较快，但中非人文交流与和平安全合作相对薄弱，因此要将中非合作论坛建设为全能型整体外交机制仍需较长时间的努力；其近期重点应放在和平安全合作、人文交流上，要大力改善当前政治、经济发展快，安全、人文挑战大的局面。

除中非合作论坛之外的其他整体外交机制均存在特定不足，因此应针对其不同特征建设功能型机制，并最终形成一个相互配合、相互支持的整体外交体系。具体的内部分工原则大致包括三个方面。首先是“经济先行”原则，对中国与发展中地区的总体关系而言，经济合作在既有整体外交中的主导地位使其具备“压舱石”功能——尽管过度强调可能导致整体外交的功能过于单一。因此，应从充分利用经济合作的非政治性、非对抗性特征，为中国与发展中国家关系的其他方面的发展创造有利条件。其次是“大国利益关切”原则，设定相应整体外交机制的功能区间，基础功能是促进中国对发展中地区整体外交，理想功能为建构中国与特定地区的主导大国的沟通桥梁。例如，在中亚地区、拉美地区、中东欧地区及南亚次地区，俄罗斯、美国、欧盟及印度等均对中国的相应整体外交高度敏感，因此：中拉论坛应充分考虑美国因素，强调经济合作、人文交流、与美战略沟通的备用渠道等功能，避免触及地缘政治敏感议题；上合组织重点放在安全合作，灵活掌握经济合作节奏，以充分照顾俄罗斯对经济合作的潜在担忧；中国与中东欧国家合作应避免加剧欧盟的内部分裂关切；中国与南亚地区的潜在合作也要避免印度的过度反

应。再次是“探索创新型崛起”原则，与历史上的大国崛起相比，中国当前崛起的基本特征是“非西方洲际大国在国际聚焦下的和平崛起”<sup>①</sup>，因此必须在践行中国特色大国外交的过程中探索中国的创新型崛起，中国对发展中地区的整体外交也不例外。例如，中阿合作论坛应强调文明交流、宗教对话、战略沟通等功能，为中国崛起后处理跨文明、跨宗教关系积累经验；中国—东盟对话应重点放在政治沟通、经济合作、人文交流等方面，安全合作要充分虑及东盟某些成员国的敏感神经，应避免急于将地缘经济能力转化为地缘政治影响力；等等。

三是以上述全能型与功能型划分为基础，对不同的地区整体外交的内部机制体制结构加以调整和优化，从而既突出单个地区整体外交机制的重点，又实现中国对发展中地区整体外交的结构合理化。例如，目前应重点优化各地区整体外交机制的内部领域性论坛或会议，既应根据现实需要清理、合并或创设不同的地区整体外交机制下的领域性论坛或会议，又要对民间机构、商业机构借用整体外交机制名义设立的非官方分机制/论坛加以规范管理。

第三，进一步强化中国对发展中地区整体外交的能力建设，为推动中国对发展中国家外交的升级转型奠定坚实基础。

一是要加强中国对发展中地区整体外交的机制体制建设。随着中国对发展中地区整体外交基本实现全覆盖，加上其机制体制的高度相似性，但仍明显缺乏对所有地区整体外交的综合性管理和研究能力，因此有必要加强机制体系建设努力。首先，应在中央外事工作委员会办公室或其下属机构创设高级别的对发展中国家关系统筹机制，涵盖与发展中国家的双边、多边和整体外交，将各地区整体外交机制的秘书处/协调员加以统合并使之成为发展中国家关系统筹机制的下设机构，既强化不同地区整体外交之间的协调能力，又促进各地区整体外交之间的经验交流。其次，应充实地区整体外交的干部队伍，吸纳来自各政府部门、高校、研究机构及民间、商业部门的优质人才加入，增加有关地区整体外交的培训力量和培训课程，加强后备人才队伍的

---

<sup>①</sup> 有关中国崛起所处的时代特征的讨论，可参见张春：《中国实现体系内全面崛起的四步走战略》，《世界经济与政治》2014年第5期，第49-63页；张春：《试析世界历史潮流与中国可持续崛起的战略设计》，《国际关系研究》2015年第6期，第12-25页。

培养。最后，应建立对发展中地区整体外交的完备的智力支持体系，形成外交、商业、民间的一线信息收集，智库研究机构的理论粗加工、政策预案发展，政府部门政策决策、落实与反馈，高校理论研究系统化等环节的系统配合与良性循环。

二是要建立健全对发展中地区整体外交的绩效评估与影响评估。发展和完善中国对发展中地区整体外交的绩效与影响的科学评估体系，提升地区整体外交的国际、国内可复制能力。中国长期性、可持续性崛起的外交后果之一必然是，越来越多的国家可能效仿中国的外交方法，一方面可改善与中国的亲密度，另一方面也可能提升其外交有效性。但目前中国特色大国外交特别是中国对发展中地区整体外交的相关评估方法仍相对简单，主要通过象征性外交行为、工程等加以定性评估；但这一方法明显不利于提高中国外交的国际可复制能力。因此，未来一段时间必须强化中国对发展中地区整体外交影响力的科学评估体系建设，具体应遵循三项原则，即：以定性评估为主、定量评估为辅、定性评估与定量评估相结合的原则；以影响评估为主、成果评估为辅、影响评估与成果评估相结合的原则；以官方评估为主、社会评估为辅、官方评估与社会评估相结合的原则。具体的评估应当涵盖至少对具体对象国/地区的影响、对中国与具体对象国/地区双边关系的影响、对与具体对象国/地区有重大利益关联的第三方及国际社会的影响这三个方面。

三是提升中国对发展中地区整体外交的危机管理能力，建立完整的早期预警—危机应对—源头管理政策体系。首先，应建设中国对发展中地区整体外交的早期预警机制，特别是应与前述的绩效和影响评估机制紧密结合，既客观、全面地评估中国对发展中地区整体外交所取得的成绩和潜在的影响，又确保及早发现问题、提出改进措施；要建立完整的早期预警体系，特别是发展中国家对华友好指标和外交预警指标体系，跟踪并及时发现与发展中世界关系的各类征兆并提出相应预案；其次，建立健全危机应对与管控机制，核心是提升中国在面对发展中地区整体外交中的各类危机态势的处理能力，特别是发展中地区内部的分裂、搅局者与迎合者的机会主义、外部性的地区集体外交竞争以及三方合作压力等；最后，发展长期的源头管理措施，其核

心是一种上游预防能力（upstream prevention）的建设，旨在从根源上消除或缓解中国与发展中国家关系的长期性、发展性、社会性问题。

## 结 束 语

经过冷战结束后 20 余年的发展，中国对发展中地区整体外交已基本实现全覆盖。作为中国特色大国外交的一个重要组成要素，对发展中地区整体外交很大程度上丰富了中国对发展中国家外交的手段体系，深化了中国与发展中国家的全方位合作，促进了发展中地区的集体身份认同；最为重要的是，中国对发展中地区整体外交对于缓解甚至最终解决中国在发展中世界的利益、认同和影响力挑战有着重要意义。与历史上的大国崛起相比，中国崛起的内外环境全然不同：今天的世界是一个物质上高度依赖、权势上高度共享、道德上高度敏感的世界。中国必将走出自身全新的崛起之路，这也是建构新型国际关系的一个基本方面。由此而来，中国创新型崛起的基本目标是“非西方洲际大国在国际聚光灯下的和平崛起”。回顾历史，大国崛起往往牺牲发展中国家利益，因此，中国崛起的根本创新之一便是，改变发展中世界在中国崛起中的历史地位。中国需要彻底扭转历史上的那些大国侵略、殖民、牺牲发展中国家的做法，通过与发展中国家合作、实现共同发展、共享发展而崛起。换句话说，中国崛起的基本创新之一，是要使发展中国家从历史上大国崛起的“受害者”转变为中国崛起的“受益者”。正是在这一意义上，中国对发展中地区整体外交的全覆盖，可谓中国特色大国外交进入新时代的重要标志，也是中国特色大国外交在新时代继续前行的重要方面，更是习近平外交思想引领世界潮流的鲜明体现。

[收稿日期：2018-05-14]

[修回日期：2018-07-20]

[责任编辑：孙震海]

# 全球人工智能治理\*

——“未来”到来与全球治理新议程

巩辰

**【内容摘要】** 人工智能的发展给全球化和世界政治经济进程带来了科学、技术、数据、网络、信息等多重影响。同时，人工智能也可能导致新的全球问题出现，因而主要行为体尤其是主权国家不得不参与人工智能时代的全球治理，并寻求有效路径，以期更好地利用人工智能服务于经济社会发展，并探索全球问题的解决之道。人工智能时代的全球问题，表现为人工智能可能引发新的全球焦虑、对国际安全和全球治理构成双重挑战，而人工智能本身还可能存在数据隐忧。有鉴于此，人工智能时代的全球治理新议程，无疑首先指向人工智能本身，即全球人工智能治理。全球人工智能治理的一般路径，表现为人工智能治理集中化、合法化与专业化，通过政府政策对人工智能的直接或间接治理，并就人工智能治理寻求国际合作。中国参与全球人工智能治理，在利用人工智能优化经济治理和企业战略布局、提升国家治理智能化水平、推动生态文明建设和环境治理、践行“一带一路”倡议等方面，存在较大的提升空间。

**【关键词】** 人工智能 全球治理 人工智能治理 中国智慧

**【作者简介】** 巩辰，武汉大学国际问题研究院博士研究生（武汉 邮编：430072）

**【中图分类号】** TP18 D5 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)05-0036-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201805003

---

\* 本文是国家社会科学基金青年项目“新兴大国气候政治合作与中国气候外交研究”（15CGJ009）的阶段成果。

## 导论：人工智能时代的兴起

所谓人工智能（Artificial Intelligence, AI），又称为机器智能（Machine Intelligence, MI），是与人类和其他动物所拥有的自然智能（Natural Intelligence, NI）相对而言的一种由机器来呈现的智能行为或活动。在计算机科学中，人工智能往往又与计算智能（Computational Intelligence）同义。通常“人工智能”一词往往与人机交互系统相联系，进而突出其应用性，表现为“机器学习”和“问题解决”等。<sup>①</sup> 2018年，由国家标准化管理委员会工业二部指导发布的最新版标准化白皮书认为：人工智能是利用数字计算机或其控制的机器模拟、延伸和扩展人的智能，感知环境、获取知识并使用知识获得最佳结果的理论、方法、技术及应用系统；人工智能是知识的工程，是机器模仿人类利用知识完成一定行为的过程，因而根据人工智能是否真正实现推理、思考和解决问题，可进一步细分为弱人工智能和强人工智能；弱人工智能无法真正实现推理和解决问题，并非真正拥有智能，也没有自主意识（如语音识别、机器翻译、图像处理），而强人工智能则真正拥有了思维，该智能机器甚至拥有知觉和自我意识，但其目前进展尚不明朗。<sup>②</sup>

早在前工业化时代，人工智能/人造物（artificial beings）时常以“故事机”的角色登场，并在科幻创作中频频出现，如文学史上的首部科幻小说《科学怪人》（*Frankenstein*）或舞台剧《罗森的万能机器人》（*Rossum's Universal Robots*）。一定程度上，早期的这类“人工智能”及其命运问题，成了现时代有关人工智能伦理讨论的某种原型。<sup>③</sup> 囿于历史条件和科技水平，前现代时期人们或许更为热衷于从哲学或数学层面思考形式推理，而这直接催生了“人工智能之父”阿兰·图灵（Alan Turing）的计算理论（theory of

---

<sup>①</sup> Stuart Russell and Peter Norvig, *Artificial Intelligence: A Modern Approach*, 2nd ed., New Jersey: Prentice Hall, 2003, p.2.

<sup>②</sup> 中国电子技术标准化研究院：《人工智能标准化白皮书（2018版）》，2018年1月，第5-6页，<http://video.21csp.com.cn/files/2018/rengongzhinengbzh2018.pdf>。

<sup>③</sup> Pamela McCorduck, *Machines Who Think*, Natick: A K Peters, 2004, pp. 4-5, 17-25, 340-400.

computation），即认为机器可以模仿任何数学推导。进而，数字计算机有可能模仿形式推理过程，这便是著名的“丘奇—图灵论题”（Church-Turing thesis）。<sup>①</sup>

2013 年，计算机科学与技术突飞猛进，高级统计技术如深度学习（deep learning），大量的数据获取和分析成为可能，机器学习和认知能力也因此而更进一步。截至 2015 年，有关机器学习的应用已遍及世界。2016 年 3 月，人工智能程序“阿尔法狗”（AlphaGo）战胜围棋世界冠军李世石（Lee Sedol），2017 年 5 月，“阿尔法狗”再次战胜围棋高手柯洁，成了人工智能发展史上的里程碑。

就世界政治而言，人工智能的快速崛起，其意义和叙事衍生不仅限于围棋对弈、智能手机应用等日常生活。人工智能已逐渐成为国际政治的一大焦点议题，可以说人工智能领域的技术进步或突破，离不开各国直接或间接的相互协作和研究。

随着人工智能时代的兴起，与其政治伦理和社会演化向度几近同步，一些更深层次的问题也接踵而至。例如人工智能计算机将可以获取更多的存储能力和计算资源，这些未来的计算机将会被视为比人类更为智能的存在——一个时代可能来临，届时智能计算机将被看作人类一切问题的解决方案，包括如何更好地治理人类自己这样的问题；更为讽刺的是，由于日渐依赖人工智能，那么如果我们创造的智能机器最终让我们变得像它们一样，我们可能失去作为人类最为珍贵的一部分：我们的人性。我们的社会是否应该跨越界线，给人造物赋予真的生命？人类的未来或将会被这一窘境定义。<sup>②</sup> 可见，就国际政治而言，人工智能时代的兴起至少同时意味着全球问题的嬗变，亦即国际社会可能面临两大维度的全球问题，一是原有的全球问题在人工智能时代更趋复杂化甚至尖锐化，二是人工智能本身可能带来新的全球问题。

那么，既然全球问题呼唤全球治理，人工智能时代的全球治理无疑与人

---

<sup>①</sup> 参见 David Berlinski, *The Advent of the Algorithm: The 300-Year Journey from an Idea to the Computer*, San Diego: Harcourt Books, 2000.

<sup>②</sup> [英]乔治·扎卡达基斯：《人类的终极命运：从旧石器时代到人工智能的未来》，陈朝译，中信出版社 2017 年版，第 295-299 页。



人工智能本身密切相关——不论是原有的全球问题由于人工智能的兴起而嬗变,还是人工智能本身可能带来新的全球问题,出于现象间联系及尽可能“标本兼治”的治理方案应对,从全球治理角度对人工智能本身的应用和发展进行引导,并对其可能的风险进行管控,理应是我們应对人工智能及其衍生效应挑战的一项首要任务。因此,本文将人工智能时代的全球治理新议程的讨论,聚焦于集中思考和人工智能紧密相关和可能的全球问题及其治理。当然,人工智能时代也将给全球治理带来新的全球问题,或者与旧的全球问题相互交织。由于全球问题本身带有复杂性,仅仅对人工智能进行治理或“扬长避短”式管控或许并不能“治本”,但从辩证的角度而言,作为信息与大数据时代符号的人工智能,我们无论如何都有必要探索人类与人工智能之间的“相处之道”。既合理利用人工智能,拓展人类社会福祉,又尽可能避免人工智能本身的负效应,以推动全球治理善治实现。正是基于这样的考虑,本文将对人工智能本身的全球治理作为全文讨论的核心。

## 一、人工智能时代的全球问题

有研究指出,当前亟待解决或应对的全球问题,至少表现在十个方面:粮食安全、收入不均、失业加剧、气候变化、金融危机、网络安全、性别不平等、贸易鸿沟、整体长期投资匮乏、公共卫生安全,等等。<sup>①</sup> 这些全球问题的一大共性特征无疑指向全球发展。那么,人工智能的兴起,自然也同样绕不开为全球发展服务,从而有效缓解和应对全球问题。不过,这里提到的全球问题本身,可能既指涉新问题,同时也涵盖老问题。

### (一) 人工智能可能引发新的全球焦虑

人工智能或能为处理一些迫在眉睫的世界性难题提供潜在的福利或机遇,或者为环境可持续和公共卫生事业服务。不过,由人工智能催生的技术导向变革,也会引发新的分裂和焦虑——可能使世界更加碎片化,仅一小部

---

<sup>①</sup> Rosamond Hutt, “What Are the 10 Biggest Global Challenges?” World Economic Forum, January 21, 2016, <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/what-are-the-10-biggest-global-challenges/>.

分人得益于这种变革，而大多数人恐怕仍将惶恐于被新时代和新技术所“遗弃”。<sup>①</sup> 诚如历史学界新锐尤瓦尔·赫拉利（Yuval Noah Harari）在其《未来简史》（*Homo Deus: A Brief History of Tomorrow*）中提到的，“住在宫殿里的人，心中的重要议题永远与住在陋室里的人不同，而就算在 21 世纪，这一点也不太可能改变……知识如果不能改变行为，就没有用处。但知识一旦改变了行为，本身就立刻失去意义。我们拥有越多数据，对历史了解越深入，历史的轨迹就改变得越快，我们的知识也过时得越快”。<sup>②</sup> 与此同时，对人工智能的恐惧或疑虑，其实也反映了一种矛盾的“抗争”心理——人们可能出于生活、思维惯性，或者受到知识结构和想象力的局限，因而难免对作为新事物的人工智能持怀疑甚或反对态度。对此，赫拉利也给出了历史的回答：“回首过去，很多人都会认为法老时代的结束以及‘上帝已死’的概念都是社会的进步。或许，人文主义的崩溃也是好事。人们之所以不愿改变，是因为害怕未知。但历史唯一不变的事实，就是一切都会改变。”<sup>③</sup>

人工智能的兴起，象征着第四次工业革命的到来。世界日新月异，原本尘封于科幻叙事中的“未来”似乎已经到来，甚至成为“过去”。人工智能应用正频现于人们的日常生活中：“学习算法”（learning algorithms）在数码产品中普及，无人驾驶汽车也可能被推广至街头甚至高速公路。也就是说，当今社会的一大发展趋势在于“社会各部分正广泛而迅猛地采用数字技术和大数据，这导致人工智能、自主系统（autonomous systems）和算法决策之间的无缝集成（seamless integration），影响了数以亿计的人的生活。”<sup>④</sup> 不难预见，人工智能还将根本改变劳动结构、经济运行模式、战争手段，等等。既然人工智能的强势兴起似乎已不可逆转，那么摆在决策者、管理者、企业领导者、人工智能研究者和公众眼前的理应是一个新的全球问题，即缔造何种框架结构才有可能改善人工智能发展的伦理向度，并规避其潜在的负效应

---

<sup>①</sup> Catherine Cheney, “The Promise and Pitfalls of Artificial Intelligence for Global Development,” Devex, January 23, 2018, <https://www.devex.com/news/the-promise-and-pitfalls-of-artificial-intelligence-for-global-development-91881>.

<sup>②</sup> [以色列]尤瓦尔·赫拉利：《未来简史：从智人到智神》，林俊宏译，中信出版社 2017 年版，第 50-51 页。

<sup>③</sup> 同上，第 61 页。

<sup>④</sup> Eric Horvitz, “AI, People, and Society,” *Science*, Vol. 357, No. 6346, 2017, p. 7.

这样一个问题。由此可见，国际社会需要就此展开广泛讨论并积极行动。所幸的是，一些工业团体、创业企业、学术组织和智库已经开始从各方面研究人工智能及其相关问题，政府也开始寻求实现这方面的主动领导（proactive leadership）——例如，二十国集团、七国集团都开始着手数字化转型方面的研究工作，包括人工智能可能的影响也已初步涉及，日本甚至呼吁所有的利益相关方开展国际对话。<sup>①</sup>

## （二）人工智能对国际安全和全球治理构成双重挑战

事实上，人工智能兴起，国际社会可能面临的全球问题，恐怕不仅仅是“全新的”问题。从某种意义上说，人工智能给国际安全和全球治理带来的挑战是双重的，一方面，需要仔细研究、审慎观察人工智能时代对气候变化、恐怖主义、跨国犯罪、大规模流行疾病等原有全球问题的影响，尤其需要防止人工智能与原有全球问题相互交织而引发新的全球危机（如利用人工智能从事恐怖主义、跨国犯罪活动）；另一方面，由于人工智能自身可能必然带有的一些负效应——从辩证的角度来看，即使人工智能发展日臻完善，也恐怕难以做到完美无瑕，更何况当前仍处于人工智能快速起步阶段，对人工智能及其可能的风险进行管控将具有长期性。显然，人工智能领域的变革一旦失去必要的管控，则很有可能对国际社会稳定、全球安全，以及人的生存等构成严重冲击。需要指出的是，由于人工智能的某些相关技术已趋于成熟，那么其中的一些具体的风险表征也得以在国际政治舞台上初步显现。其一，政治竞选活动有可能为人工智能媒介所操控。如 2016 年以来的英国脱欧公投、法国总统大选、美国总统选举等都不同程度受到互联网舆情的影响，导致信息失真。其二，自主武器系统的研发乃至使用，有望降低冲突的政治成本，从而引发新的全球军备竞赛，造成更大规模的伤亡。其三，诚如好莱坞电影《终结者》（The Terminator）系列等科幻作品所担忧的那样，不管设计初衷如何，倘若人工智能走向“超级智能”（super intelligence），则可能会是整个人类社会的灾难。有鉴于此，人工智能时代的全球问题，呼唤广泛、

---

<sup>①</sup> Douglas Frantz, “Artificial Intelligence: Why a Global Dialogue is Critical,” The Forum Network, October 24, 2017, <https://www.oecd-forum.org/users/42484-douglas-frantz/posts/21562-artificial-intelligence-why-a-global-dialogue-is-critical>.

复杂、深度的全球治理，需要建立涵盖传统民族国家、非国家行为体的多边制度，以确保发挥人工智能的优势，同时避免在议程设置上过度强调技术革新而轻视风险，影响全球安全。<sup>①</sup>

以气候变化为例，某种风险的“未来”或已经到来——持续的全球升温、海平面上升和极端天气频现，这些变化无疑将导致资源、水、粮食和能源紧缺。同时，那些仍处于动乱、暴力冲突泥淖中的撒哈拉以南非洲、巴基斯坦和中东等，可能仍将是全球问题最严重的地区。<sup>②</sup> 气候变化与难民危机可能相互交织，那么，如何确保人的安全和生存需要？因此，地区或国际社会无疑将面临重大考验。进而，人的安全忧思至少存在于三个方面：第一，难以事先预知风险；第二，面对威胁时，又难以给出合适的应对方案；第三，对利益攸关者赋权不足，因此难以采取有效行动。需要指出的是，人工智能并非万能药——作为一种“理解、建模、复制智能与认知过程，通过调用计算、数学、逻辑、机械甚至生物原理”的学科内及跨学科路径，人工智能能有效执行特定任务，但却并非全部。<sup>③</sup>

### （三）人工智能带来数据隐忧

当前，有种颇为流行的看法将数据视作“新石油”，认为世界上最有价值的资源不再是石油，而是数据。<sup>④</sup> 如果这样，人工智能对海量数据的处理则显得尤为关键。当这些数据被用于决策、预测，或建立变量间相关性时，算法的产生和应用，则相应服务于提升商业管理水平、提高生产率、改善消

---

<sup>①</sup> Kyle Evanoff, “The Inaugural AI for Good Global Summit Is a Milestone but Must Focus More on Risks,” Council on Foreign Relations, June 7, 2017, <https://www.cfr.org/blog/inaugural-AI-good-global-summit-milestone-must-focus-more-risks>.

<sup>②</sup> D.N. Petley, “On the Impact of Climate Change and Population Growth on the Occurrence of Fatal Landslides in South, East and SE Asia,” *Quarterly Journal of Engineering Geology and Hydrogeology*, Vol. 43, No.4, 2010, pp. 487-496; V. Mueller, C. Gray and K. Kosec, “Heat Stress Increase Long-term Human Migration in Rural Pakistan,” *Nature Climate Change*, Vol. 4, No. 3, 2014, pp. 182-185; and Ted Veldkamp *et al.*, “Changing Mechanism of Global Water Scarcity Events: Impacts of Socioeconomic Changes and Inter-annual Hydro-climatic Variability,” *Global Environmental Change*, Vol. 32, 2015, pp. 18-29.

<sup>③</sup> Keith Frankish and William Ramsey, “Introduction,” in Keith Frankish and William Ramsey, eds., *The Cambridge Handbook of Artificial Intelligence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 1.

<sup>④</sup> “The World’s Most Valuable Resource is No Longer Oil, But Data,” *The Economist*, May 6, 2017, <https://www.economist.com/news/leaders/21721656-data-economy-demands-new-approach-antitrust-rules-worlds-most-valuable-resource>.

费导向等特定任务。<sup>①</sup>同时，数字化时代“暗流涌动”，传统立法和决策路径的效用都可能大打折扣，进而面临全新挑战。<sup>②</sup>其中，可能衍生的全球问题则至少存在于两个层面。其一，涉及核心数据集的使用，有可能存在一定的网络漏洞，不怀好意的行为体可能乘虚而入，将非公开或敏感的数据用于罪恶的目的。<sup>③</sup>其二，从经济社会可持续发展的角度而言，大数据的采集、存储、分析及随后的权力转移，致使数据用户和组织、政府和传统商业之间的非对称性加深，而“数据驱动”还可能导致发展中国家和发达国家之间的知识、信息鸿沟进一步拉大——这种差距并非局限于对技术的获取，而且往往还涉及大数据及其附属技术的有效利用和社会化。<sup>④</sup>

可见，首先必须要承认的是，全球化衍生的全球问题始终存在，或许并未因为人工智能时代的到来而大为改观。其次，人工智能时代的全球问题，或可能还会有新的表现形式，同时，由于人工智能的出现，原本较为棘手的全球问题层面上，还会派生出新的问题变种。尤其是，对人工智能负效应本身催生出来的新麻烦，同样亟须治理。

## 二、全球人工智能治理的一般路径

人工智能时代的全球治理新议程，其中无可规避的一大治理环节无疑指向人工智能本身，即与人工智能技术相关的这种“未来”到来，不论其究竟意味着风险还是机遇，抑或人工智能在原有及新的全球问题中又扮演着何种角色。可以肯定的是，全球人工智能治理（Global AI Governance）势在必行，因此需要建立起对人工智能的全球综合监管机制，使人工智能能够在可见的

---

<sup>①</sup> Nir Kshetri, “The Emerging Role of Big Data in Key Development Issues: Opportunities, Challenges, and Concerns,” *Big Data and Society*, Vol. 1, No. 2, 2014, pp. 1-20.

<sup>②</sup> Colin Scott, “Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State,” in Jacint Jordana and David Levi-Faur, eds., *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004, pp. 145-174.

<sup>③</sup> OECD, “OECD Science, Technology, and Innovation Outlook 2016,” OECD Publishing, Paris, 2016, pp. 110-111, [https://www.ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/bestanden/oecd\\_science\\_technology\\_and\\_innovation\\_outlook\\_2016.pdf](https://www.ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/bestanden/oecd_science_technology_and_innovation_outlook_2016.pdf).

<sup>④</sup> G. David Garson, *Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State*, Burlington: Jones and Bartlett Learning, 2006, pp. 3-7.

甚或遥远的“未来”更好地造福于人类，并管控危机、防范潜在风险。

2017 年，美国、欧盟、以及开始脱欧进程的英国都开始强调对人工智能的治理必不可少。美国莫宁咨询公司（Morning Consult）的最新调查数据显示，超过 67% 的受访者明确支持对人工智能进行治理；同时，越来越多的专家学者开始涉足人工智能这一前沿研究领域，诸如语音识别、图像分类、自动驾驶、机器翻译、机械移动和智能问答等的应用方面。人工智能在经济社会效应上展现出了广阔的发展前景，我们或许无法预测人类社会利用人工智能将取得怎样的成就，但相信借此消除疾病和贫困并非遥不可及，关键还在于获得人工智能带来的好处的同时如何避免其负面效应。<sup>①</sup> 有鉴于此，治理对于人工智能的良性发展而言至关重要，而且国家还必须在此过程中扮演中心角色，即运用国家权力和政治合法性为人工智能驱动社会发展打下坚实基础——例如，私营部门因其逐利性而自发应用人工智能，这可能导致数据风险、市场失序和社会分裂，因此国家和政府有必要及时干预，未雨绸缪，以减缓或避免人工智能应用过程中的负效应。

总之，随着人工智能的飞速发展和逐渐普及，与之相关的公共问题必然同步显现，因而对人工智能进行治理也成了国际社会必然的共同诉求。不过，这里仍需要强调的是，人工智能时代的全球治理显然不仅限于对人工智能进行治理这一项任务，尽管这项任务无疑异常艰巨且充满不确定性，并带有未来政治色彩。但是，所谓“新议程”则必然指涉人工智能本身，因此相对于应对全球气候变化、管理全球金融秩序、打击国际恐怖主义、防控大规模流行疾病等其他全球治理议程，全球人工智能治理的急迫性显得尤为突出。那么，具有自身“新”特点的全球人工智能治理，可能要综合运用行为体间协同式横向治理和政府运用规则或标准自上而下式垂直治理，需要对与人工智能相关的教育、劳动力培训、人的权利保护等实践活动进行必要的投资和激励，以增进社会福利、确保社会公平，并深化对人工智能技术及其影响的科

---

<sup>①</sup> Morning Consult, “National Tracking Poll #170401,” March 30-April 1, 2017, [https://morningconsult.com/wp-content/uploads/2017/04/170401\\_crosstabs\\_Brands\\_v3\\_AG.pdf](https://morningconsult.com/wp-content/uploads/2017/04/170401_crosstabs_Brands_v3_AG.pdf); and Future of Life Institute, “An Open Letter: Research Priorities for Robust and Beneficial Artificial Intelligence,” <https://futureoflife.org/AI-open-letter/>.

学研究及开发。<sup>①</sup> 于是，全球人工智能治理的一般路径，亦至少应囊括如下几个方面。

### （一）人工智能治理集中化

与人工智能治理相关的争议在于，究竟是需要建立一种综合的监管机制以应对人工智能所有可能的问题，还是仅仅采取特定治理方式？要直面这一困惑，有必要首先理解人工智能的复杂本质。

人工智能包含了数学、计算机科学、数据分析、信息技术等技术维度。同时，在现实生活中，相同的算法可以应用于诸如民用航空、无人机、无人驾驶汽车、导弹发射、司法、医疗、社会服务、国际关系、竞技体育等不同的领域。简言之，人工智能涉及的专业知识横跨自然科学和社会科学，并且具有纷繁多样的应用，但算法规则始终是人工智能的本质及中心之所在。

由于算法能够超越技术本身并应用于不同的领域，因而单一的、局部的治理路径恐将难以对人工智能进行有效治理。再加上科学、技术的跨国传播与信息交流，算法运行的共享特性或曰公共性，也决定了追求对人工智能的某种较为统一的、集中化的治理模式是更为明智的选择。况且，单一的、局部的、孤立的人工智能治理还可能存在相互矛盾，或产生规则间冲突，增加治理负担，导致大量的时间和财政成本增加。例如，某单一部门如私营企业对人工智能的治理往往有着自身的议程设置，其视野可能相对狭窄而缺乏对全局的整体性分析；面对相同的难题，不同部门还可能给出截然不同的解决方案，且某部门还可能继续纠缠于其他部门已经解决的问题，特别是涉及相关的人工智能编码，其中的应用规范往往存在争议。

人工智能治理的集中化，还可能具有地缘特征——人工智能技术本身可能带有的复杂性、模糊性和危险性，客观上要求各行为体共同努力应对，且人工智能的不稳定与多重多样化应用又呼唤相对统一的治理规则与国际合作，毕竟人工智能的发明及其应用往往跨越国界。<sup>②</sup> 可以想象，特别是在欧

---

<sup>①</sup> Blake Hudson and Jonathan Rosenbloom, “Uncommon Approaches to Commons Problems: Nested Governance Commons and Climate Change,” *Hastings Law Journal*, Vol. 64, No. 4, 2013, p. 1316; and Corinne Cath, et al., “Artificial Intelligence and the ‘Good Society’: The US, EU and UK Approach,” *Science and Engineering Ethics*, Vol. 24, No. 2, 2018, pp. 505-528.

<sup>②</sup> Andrew Tutt, “An FDA for Algorithms,” *Administrative Law Review*, Vol. 69, No. 1, 2017,

洲，由于产品、服务和工人的自由流动，人工智能产品在欧盟成员国之间的流动性相应也就越大。而人工智能治理的集中化则可避免创建不同的、彼此冲突的法规，有助于企业和科学家按照相对统一的规则安排来开展工作并提高效率，从而在欧盟内部促进人工智能贸易的繁荣和增长。

### （二）人工智能治理合法化与专业化

寻求治理合法化与专业化之间的平衡，对全球人工智能治理而言至关重要。一方面，寻求治理合法化，意味着人类社会历史形成的民主、立法制度仍需要继续发挥作用，而在人工智能时代，政治实体出于政治性同样应直接对公众和选民负责；另一方面，政治实体往往又并非由专家技术团队构成，或者说对人工智能治理而言，现有的政治实体如议会其实在诸多领域存在专业化不足的尴尬，从而难以应对人工智能等新议题的挑战。<sup>①</sup>

由此可见，实现人工智能领域的良好治理，有赖于合法性权威与专业知识共同体之间的有效联动。其中前者以社会之名，通过立法等程序来构建人工智能治理的一般规则；后者则由与人工智能相关的法律、社会学、数学与计算机科学等学科的专家组成，以推动人工智能治理及其研究的跨学科合作进程，并为前者提供必要的知识储备和智力支持。

### （三）政府政策引导人工智能治理

伴随互联网和个人数据的大量使用，单纯依靠人工智能个体的自我控制显然是不够的，极易导致失控或人工智能发展失序。因此，公私部门之间就个人数据的处理和应用而言，应当共享监管责任。与人工智能应用相关的研究、开发等工作安排，硬件、软件和数据管理部门之间需要通力协作，并根据规范进行监管。一般而言，与人工智能治理相关的政府政策可分为三类。

第一，对以人工智能为直接基础的技术进行治理。以美国为例，联邦政府是人工智能研究和开发的主要投资者，大量的资金来源于国防和情报部门，如美国国防部高级研究计划局（DARPA）和情报先进研究计划署（IARPA）。不过，随着时间的推移，其中越来越多的资金来自美国国家科

---

pp. 104-106.

<sup>①</sup> Matthew Scherer, "Regulating Artificial Intelligence Systems: Risks, Challenges, Competencies, and Strategies," *Harvard Journal of Law and Technology*, Vol. 29, No. 2, 2016, pp. 353, 376-380.



学基金会和民间机构。于是，这些受政府资助的人工智能计划自然而然地也开始关注无人驾驶汽车、机器人应用等方面的立法，并且尤其注重人工智能决策过程中有关人的角色分析与测试。<sup>①</sup> 同时，由于现代人工智能技术极大依赖数据的使用，企业和政府对个人数据的使用也涉及隐私权考虑，并同时呼唤人工智能治理政策的产生。于是，不仅在美国，包括欧盟、韩国、日本等其他国家和地区都极为重视对人工智能的治理。

第二，对人工智能间接影响的技术进行治理。事实上，一些间接的人工智能治理政策，可能对人工智能的发展和扩散带来更为宽泛的影响。例如，知识产权法有可能保护技术型企业或个人的人工智能算法创造及应用专利，影响商品和服务的获得。有鉴于此，美国政府通过 STEM<sup>②</sup> 教育计划，进一步推动对人工智能人才培养的激励机制，提升计算机科学专业的发展规模，并通过网络教育等多元化手段来满足机器学习方面的人才需求。

第三，对与人工智能紧密相关的其他政策决策进行追踪。就人工智能可能对就业市场的影响而言，即便人工智能或许并非在总量上减少工作机会，但一定会对职业、地区和企业等造成冲击，并增进一部分人或地区的福利。人工智能技术的快速发展，使政府不得不思考与之相匹配的政策激励或必要引导，诸如社会保障、医疗和福利政策等，都有必要考虑到人工智能因素。以医疗和卫生服务为例，伴随人工智能电子元件诊疗手段的普及和应用，其发展有着巨大的空间和潜力，但显然也需要考虑医疗自动化的成本。至于如上反复提到的自动驾驶/无人驾驶汽车，其在某些城市试点的应用，同样有待审慎观察，因为涉及对人工智能风险的管控，以及道路交通安全、事故预警、成本估算等方面的政策考量，无疑也需要政府政策来进行统筹规划。

需要指出的是，与人工智能相关的政府政策，不论直接还是间接治理，都极其考验政府机构的治理水平和能力。尤其是未来人工智能（尤其强人工智能）可能通过经验和机器学习，使得政府在治理这一新技术时缺乏必要的

---

<sup>①</sup> Ryan Calo, "Robotics and the Lessons of Cyberlaw," *California Law Review*, Vol. 103, No. 3, 2015, pp. 513-563.

<sup>②</sup> STEM，即科学（Science）、技术（Technology）、工程（Engineering）和数学（Mathematics）的首字母组合，系美国政府自 2006 年以来推行的一项旨在鼓励学生主修科学、技术、工程和数学的教育计划。

案例参考，因而恐将难以跟上人工智能时代的发展步伐。

#### （四）通过国际合作开展人工智能治理

人工智能给国际社会带来了全新挑战，因而亟待从国际合作角度推进人工智能治理，以最大限度地让人工智能为实现人类社会福祉服务。考虑到人工智能对人类社会的影响具有全球性和公共性，有必要就人工智能治理而开展长期的国家间合作，并建立起相应的政府间组织，以提供与人工智能相关事务的讨论平台和国际支持，具体表现为如下几条路径选择。<sup>①</sup>

第一，缔结灵活合作安排和约束性承诺。由于人工智能几乎渗透到了人类社会的方方面面，其中信息资源对国家行为体而言至关重要，因而有必要促成国家间合作。同时，人工智能带来的技术革新要求，又可能导致新的权力不平衡。然而，不论是人工智能研究，还是人工智能与人类之间的互动，都可以算作新事物，因此人工智能时代的国际合作恐将难以从过往经验中学习或借鉴。有鉴于此，有必要建构一种新的旨在推动人工智能治理的国际组织，通过灵活合作安排，缔结国际条约，寻求共识、弥合分歧，从而建立一种更具约束性的国际合作框架。

第二，构建国际安全合作机制。当人工智能技术与数据挖掘运用于军队和作战，显然与国家安全紧密相关，而且关乎未来战争与国际冲突管控。这实际上又与传统安全及国家主权利益相互交织，因而人工智能的军事安全应用可以说是一个相当敏感的议题，涉及主权成本，主权民族国家起初可能会拒绝该领域的国际合作，但从长远来看，有力的集体监管和执行机制，亦可能有利于抑制国家在人工智能军事化领域的投机行为和单边冲动（一旦各国执意就此开展人工智能军备竞赛则可能引发国际冲突）。同时，如上提到的人工智能治理尤其是政府政策，也会产生明显的外部性，对其他国家造成影响。因此，高度制度化和组织化的约束性立法、争端解决机制、执法权威等的建立，将可能有助于推进全球人工智能治理。

第三，集体信息控制。历史上，关键性的技术变革往往影响国运，这使

---

<sup>①</sup> Olivia Erdélyi and Judy Goldsmith, "Regulating Artificial Intelligence Proposal for a Global Solution," AAA/ACM Conference on Artificial Intelligence, Ethics and Society, 2018, [http://www.aies-conference.com/wp-content/papers/mAIIn/AIES\\_2018\\_paper\\_13.pdf](http://www.aies-conference.com/wp-content/papers/mAIIn/AIES_2018_paper_13.pdf).

得国家即便出于历史惯性也不得不对信息共享表示谨慎怀疑。因此，出于安全考量的人工智能信息控制，也就不难理解了。然而，为了达成全球人工智能治理的某种国际合作，对信息的集体控制，尤其通过软性制度框架或软法约束，可能为国家间合作提供某种新的协调工具。尽管这值得商榷甚或怀疑，但为在全球人工智能治理领域取得进步，无疑可能涉及包含信息资源在内的控制权讨论，以探寻某种新的国家间合作安排和制度协调方案。

综上所述，全球人工智能治理的一般路径，需至少考虑新的立法和规则建构，继续推进人工智能研究与开发，应对国家安全风险，并尽可能确保社会公众对人工智能的接受度，通过国际对话、协调与合作来促进人工智能系统的良好应用和良性发展，从而增进人类福利。

### 三、全球人工智能治理的中国智慧

从全球人工智能治理的一般路径讨论来看，可能由于议题过于前沿，目前国际社会对人工智能的治理仍处于快速起步阶段，且对其中的许多具体问题还远未达成共识，因此全球人工智能治理的前景显然也仍带有不确定性。换言之，人工智能的发展将引发全球问题，如全球分裂、数据隐忧、国际安全和全球治理危机等等，势必需要全球协调和国际社会共同应对。而在此过程中，作为主要行为体的国家也仍带有特殊性，即有的国家如发达国家或新兴大国可能在人工智能方面具有技术先发优势，而更多数量的发展中国家或欠发达国家则游离于该领域之外。那么，中国作为崛起中的新兴大国，同时也是人工智能领域的领跑者之一，有可能为全球人工智能治理贡献中国智慧，提供丰富的应用案例，也理应为提升中国在全球人工智能规则制定过程中的影响力和话语权而持续努力。<sup>①</sup> 有鉴于此，基于人工智能在中国国内全面和深度发展的客观现实，中国需要进一步推动人工智能优化并使其尽可能服务于国家发展和社会进步。而且，作为新兴大国率先垂范，还应当就人工智能的科学应用、合理推广为世界尤其是发展中国家提供良好范本，一是积

---

<sup>①</sup> 贺佳：《为人工智能治理贡献中国智慧》，《人民日报》2018年4月19日，第23版。

极推动国家人工智能治理体系的建立和完善，二是搭建人工智能治理国际合作平台，确立在人工智能治理国际合作中的合理定位，为全球人工智能治理贡献中国智慧。<sup>①</sup>

### （一）运用人工智能优化经济治理和企业战略布局

人工智能兴起可能引发颠覆性的技术变革，同时也意味着巨大的经济潜力和商业风险。各级政府以及企业可以有针对性地分析人工智能技术，研究外部市场发展情况，优先发展见效快的人工智能应用。毕竟，人工智能时代的一大特点在于“赢者通吃”，就国际竞争层面而言带有强烈的零和博弈色彩，诸如脸书、谷歌、阿里巴巴、腾讯、百度等企业不仅是美国和中国国内人工智能的领头羊，也正迅速成长为全球互联网产业发展的引擎。在经济层面，人工智能领先的网络平台不仅是信息基础设施、商业基础设施、新型社会基础设施的供应者，而且还可能是垄断者。因此，中国应积极探索运用人工智能来推动金融、能源、旅游、互联网、汽车、物流、信息技术、贸易等产业结构调整，以商业应用为导向，力争创造实实在在的商业价值，实现人工智能健康和可持续发展，使中国企业在新一轮人工智能浪潮中抢占先机，推动经济与产业优化升级。以能源经济为例，其中的研发环节可通过数据驱动优化器械设计、通过建模来分析能源开采数据，并优化开采流程；制造环节则应预测矿物含量提高勘探准确性、评估项目盈利性及潜在风险、利用机器视觉技术自动识别矿物并采集；服务环节则实时检测器械运行数据，并通过无人驾驶物流辅助系统将原油矿物等从开发现场运出。<sup>②</sup> 这些经验或实践探索，无疑将为全球人工智能治理尤其是发展中国家的人工智能应用提供良好的范本。

### （二）利用人工智能提升国家治理的现代化水平

2013 年，党的十八届三中全会指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。人工智

---

<sup>①</sup> 陈伟光：《关于人工智能治理问题的若干思考》，《人民论坛·学术前沿》2017 年第 20 期，第 54 页。

<sup>②</sup> 中国人工智能学会、罗兰贝格：《中国人工智能创新应用白皮书》，2017 年 11 月，第 39 页，<http://caai.cn/index.php?s=/Home/File/download/id/209.html>。

能时代的到来，必然意味着国家治理和行政运作的转型。事实上，由于技术逻辑、网络连接、信息整合的运行加速，基于等级科层体系的整个传统社会形态下的管理模式将发生实质变化，因而有必要就人工智能参与管理而“未雨绸缪”。如在政务沟通和数据整合基础上进一步实现政务流程优化、精简化，引入人工智能系统，有效实现向人工智能时代的跨越及适应；自主研发满足政务流程需要的人工智能平台，同时重视完善数据安全体系、研究人工智能时代的行政伦理和规则，以实现人工智能与政府政务智慧之间的高度融合。<sup>①</sup>而且，由于人工智能在政治领域的外化表现为政治行为过程数据信息化、政治结构不对称等特征，中国应力争在新一轮国际科技竞争中掌握主导权，推动人工智能在经济社会生活场景中的具体应用，重塑国家竞争优势，加快建设创新型国家和世界科技强国；通过人工智能技术提升决策反应能力，有效维护社会安全稳定；深化人工智能在教育、医疗、养老、司法服务等领域的应用，提升社会公共服务水平；将政府资金投入人工智能优先发展领域，加快培养人才队伍，并积极做好人工智能风险应对预案，促进与人工智能相关的法律制度完善，建立符合伦理规范的人工智能发展路径，解决发展不平衡，实现人工智能效益在各地各行业领域的公平分配，避免因“数字鸿沟”拉大贫富差距。<sup>②</sup>

### （三）以人工智能推动生态文明建设和环境治理

鉴于人工智能技术有可能改善人类应对环境风险的能力，这对环境治理体系提出了新的更高要求。因而，作为后发工业化国家，中国有必要在人工智能这一前沿领域适应技术变革、推动环境治理创新、引导技术朝向环保方向发展，同时应避免制度资源错配，以有效推进治理改革和创新，为人民提供更好的环境公共产品与服务。<sup>③</sup>具体而言，2016年以来，“智能环保”

---

<sup>①</sup> 何哲：《面向未来的公共管理体系：基于智能网络时代的探析》，《中国行政管理》2017年第11期，第100-106页；何哲：《人工智能时代的政府适应与转型》，《行政管理改革》2016年第8期，第58-59页；何哲：《人工智能时代的政务智慧转型》，《北京行政学院学报》2018年第1期，第52-59页。

<sup>②</sup> 刘波：《人工智能对现代政治的影响》，《人民论坛》2018年第2期，第30-32页。

<sup>③</sup> 薛澜、张慧勇：《第四次工业革命对环境治理体系建设的影响与挑战》，《中国人口·资源与环境》2017年第9期，第1-5页。

已逐渐映入人们视野，通过智能水务、环卫、能源、垃圾分类、海绵城市等实践，人工智能已经开始尝试融入环境监管进程，并通过大数据对环境风险进行评估和分析。今后，环保部门可以借助人工智能技术，利用卫星图像、传感器和监测仪器对污染源进行精准搜索，以确保生态环境建设事业在技术上得以落实，反过来这也有望刺激人工智能技术领域的环境治理创新。需要指出的是，2018年6月27日，国务院发布《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，明确了未来三年中国大气污染防治工作的总体思路、基本目标、主要任务和保障措施，而作为助力这场蓝天保卫战的核心技术，人工智能显然举足轻重。在污染源监测方面，可以通过遥感技术基本确定一个地区的污染变化情况；在分析预警方面，可以充分利用大数据分析系统、云计算平台来综合分析卫星数据、地面物联网监测点数据，以便提前预警，追踪污染源；<sup>①</sup>在智慧治理方面，则可借助环保设备的智能化调控，以高效快捷地促使前期监测、数据分析、终端治理实现一体化。<sup>②</sup>

#### （四）通过人工智能践行“一带一路”倡议

2018年5月17日，世界电信和信息社会日大会在北京召开，大会传递出一个重要信息，即推动人工智能企业与传统行业对接，促进国际合作，鼓励企业围绕“一带一路”倡议建立国际研发中心，支持人工智能技术在沿线国家推广应用，并进一步深化标准、规范、监管和安全等领域的广泛交流与合作。<sup>③</sup>换言之，人工智能既可以帮助中国企业“走出去”，又可能以科技创新和资源共享服务来落实“一带一路”倡议。有鉴于此，有必要提升数据流通安全性、拓宽大数据应用领域、加强网络空间治理，以保障数字“一带一路”道宽路畅。<sup>④</sup>为此，需要进一步完善创新体系、加强前沿技术研究、

---

<sup>①</sup> 例如 2018 年初，在北方地区几次重污染中，北京利用人工智能技术及时启动空气重污染预警，做好风险防控。

<sup>②</sup> 《国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知》，人民网，2018年7月3日，<http://politics.people.com.cn/GB/n1/2018/0703/c1001-30120995.html>；《人工智能融入大气污染防治打赢蓝天保卫战有了新期待》，中国环保在线，2018年7月11日，<http://www.hbzhan.com/News/DetAll/124991.html>。

<sup>③</sup> 工信部：《支持人工智能技术在“一带一路”沿线国家推广》，中国信息产业网，2018年5月18日，[http://www.cniic.com.cn/gyhxxh/2018-05/18/content\\_2064370.htm](http://www.cniic.com.cn/gyhxxh/2018-05/18/content_2064370.htm)。

<sup>④</sup> 张耀军、宋佳芸：《数字“一带一路”的挑战与应对》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2017年第5期，第38-43页。

瞄准国家战略需求，加强感知计算、机器学习、类脑计算等前沿攻关；需要支持核心技术突破，重点突破智能芯片、传感器、核心算法等方向，提升软硬件技术水平；需要在机器学习、自然语义理解、自动驾驶等领域加快创新成果转化，积极培育新产品新应用。2018年7月6日，美国特朗普政府开始对340亿美元的中国输美商品加征25%的关税，贸易战正式打响。而且，从此前的中兴事件可以清楚看出，当前乃至未来一段时间内，特朗普政府还将在技术上对中国采取进一步的“隔离政策”。在此背景下，不仅有关外资企业经营受到冲击，内资企业也面临严峻挑战，而国家安全、网络安全等方面的重要性则急剧提升，国家需要更加重视自主研发和创新能力建设，力争在包括人工智能在内的新兴领域获得主动权和自主权，尤其需要挖掘人工智能技术发展潜力，以争夺未来技术革新制高点。所幸的是，人们已经意识到，高新技术产业的未来不能完全依赖与美国等单一国家之间的双边国际合作，而应联合更多国家致力于实现合作共赢。有鉴于此，“一带一路”倡议有待在实践中进一步深化和拓展，而通过人工智能可以支持和推动“一带一路”建设，促使国产高新技术应用在更广范围推广。以高科技企业云从科技为例，作为中国国内人工智能领域的佼佼者，2018年3月，该企业率先与津巴布韦签署战略合作框架协议，为中国人工智能产业和技术以“一带一路”倡议为契机走向非洲首开纪录。<sup>①</sup>

## 结 束 语

人工智能时代的兴起，本质上是机器智能作为一项新技术不断深化发展、嵌入人类社会的动态进程。作为工具的人工智能，既能作为客体为行为体所用，尤其是造福于人类社会，又可能被误用甚或滥用，造成国家间政治冲突或新的全球问题。作为主体叙事者或参与者的人工智能，更是有可能将算法、数据处理、数字化进程带入全球政治，使得原本复杂难解的全球矛盾

---

<sup>①</sup> 《响应“一带一路”倡议 云从科技突破国际技术封锁》，中国商业电讯，2018年7月11日，[http://www.prnews.cn/press\\_release/367746.htm](http://www.prnews.cn/press_release/367746.htm)。

或难题更平添了不少不确定性。已有的人工智能治理模式，或侧重于对人工智能本身的治理，或更在意将人工智能作为手段用以治理原有的、现有的全球问题。显然，人工智能时代的全球治理，既给国际政治中的国家行为体带来了机遇，又带来了新的挑战。对于中国、美国等大国而言，人工智能所勾画或描绘的未来或许已经到来。

第一，全球人工智能治理需要国际合作。由于国家战略与外交政策、国内政治与国际政治之间的紧密关联，再加上治理本身的内在要求不仅指向全球现实难题，而且往往还关乎全球未来风险。有鉴于此，国际合作始终是未来人工智能治理的关键所在，如果说人工智能技术是科学问题，治理则更多侧重于价值建构，需要共同的理解、协作与规范，需要建立起以各国政府为主导的、非政府组织参与的全球合作网络；形成关于人工智能的全球治理，应充分总结并交流经验，以有效应对技术革命带来的失业、贫富差距拉大、智能犯罪以及可能的战争威胁，同时还需要反对恐怖主义，搭建人道主义危机的协商救援平台；全球网络也理应针对人工智能伦理与规范来开展深入对话，寻求共识。<sup>①</sup> 国际社会有可能在人工智能战略规划、政府职能转变、企业创新、伦理价值构建、安全评估、国际合作与对话、人工智能跨学科综合人才培养等多方面联动，以妥善应对人工智能时代新的全球治理需求。<sup>②</sup>

第二，中国可以在全球人工智能治理中发挥积极作用。从全球治理的角度来进行学理分析，显然人工智能时代的来临与中国对该时代的积极回应其实反映的仍是中国与世界之间的互动关系，亦即如何与变化中的世界打交道，而人工智能此时既可以成为中国与世界之间良性互动的工具、媒介，又能成其为叙事情境本身。鉴于知识、理念、认知、文化的差异，人工智能时代的全球治理必然会有多种方案、多条路径，几乎每一种路径或方案选择背后都带有深刻的时代烙印，尤其反映了占主导地位的社会思潮（如乐观主义对悲观主义、进步主义对保守主义），而中国可能基于自身独特的政治文化，

---

<sup>①</sup> 黄璜：《人工智能之辨：计算本质、目标分类与议题划分》，《电子政务》2018年第3期，第10页。

<sup>②</sup> 何哲：《通向人工智能时代——兼论美国人工智能战略方向及对中国人工智能战略的借鉴》，《电子政务》2016年第12期，第2-10页。



倡导开放的世界主义，将中华民族的文化财富带入人工智能时代，为人类的全球治理开辟新的可能。<sup>①</sup> 党的十九大报告明确指出，“加快建设制造强国，加快发展先进制造业，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点、形成新动能……中国秉持共商共建共享的全球治理观……中国将继续发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量。”<sup>②</sup> 由此可见，就中国参与全球治理而言，需要实现传统与新兴产业之间的深度融合，从而进一步助力新时代中国经济和社会发展，以及生态环保等战略目标的实现。

总之，由于目前人工智能的发展仍处于快速起步阶段，其现实应用及可能衍生的新的全球治理需求，仍有待进一步追踪和妥善应对，而不论是人工智能发展本身的阶段性、复杂性，还是国家投入的长期性、渐进性，都应意识到人工智能时代的全球治理必定是一个“投石问路”的探索过程。因此，对人工智能时代全球治理的效果和限度，有待审慎评估，以尽可能实现全球治理善治与全球发展善“智”。

[收稿日期：2018-05-15]

[修回日期：2018-07-27]

[责任编辑：孙震海]

---

<sup>①</sup> 高奇琦：《人工智能时代的世界主义与中国》，《国外理论动态》2017年第9期，第40-43页；高奇琦：《中国在人工智能时代的特殊使命》，《探索与争鸣》2017年第10期，第53-55页；封帅：《人工智能时代的国际关系：走向变革且不平等的世界》，《外交评论》2018年第1期，第152-154页。

<sup>②</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）》，人民出版社2017年版，第30、60页。

# 拉美数字鸿沟消弭与中拉共建 “数字丝绸之路”

楼项飞 杨 剑

**【内容摘要】** 中国提出“一带一路”倡议不仅是对联合国关于构建全球发展伙伴关系的积极回应，也是为解决国内和全球发展不平衡问题开出的“中国药方”。“数字丝绸之路”建设是信息技术快速发展赋予“一带一路”的新内涵，是打造“丝绸之路经济带”的重要抓手。进入21世纪以来，拉美与发达国家的数字鸿沟在量上有了很大改善，但在质上仍有较大提升空间。中拉共建“数字丝绸之路”对拉美地区缩小数字鸿沟，满足信息技术发展的需求，促进中拉经贸合作的转型升级都具有重要作用。在中拉“数字丝绸之路”建设过程中，不仅面临来自欧美发达国家的竞争，也面临中拉在该领域政策、法规制定和对接滞后等问题。当前，中拉正在通过官民并举的路径建设“数字丝绸之路”，其中官方层面的交流与合作对促进中国互联网企业走进拉美发挥了引导性作用。尽管中拉“数字丝绸之路”未来仍将面临多方面挑战，但是中国作为“数字丝绸之路”建设的倡导者，应该对此进行整体规划和全面推动。

**【关键词】** 数字丝绸之路 数字鸿沟 数字经济 中拉合作

**【作者简介】** 楼项飞，上海国际问题研究院外交政策研究所助理研究员（上海 邮编：200233）；杨 剑，上海国际问题研究院副院长、研究员（上海 邮编：200233）

**【中图分类号】** P752.773 D815 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)05-0056-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201805004

第二届中国—拉美和加勒比国家共同体（拉共体）论坛（简称“中拉论坛”）于2018年1月22日在智利首都圣地亚哥圆满落幕。会议不仅通过了《圣地亚哥宣言》和《中国与拉美和加勒比国家合作（优先领域）共同计划（2019—2021）》，还通过并发表了《“一带一路”特别声明》。至此，拉美作为“21世纪海上丝绸之路”的自然延伸和“一带一路”国际合作不可或缺的参与方的定位更为明确，中拉进一步深化合作又多了一个新的平台。“数字丝绸之路”<sup>①</sup>是数字经济发展和“一带一路”建设的有机结合，也是信息和通信技术（ICT）快速发展赋予“一带一路”的新内涵。它是中国与世界分享数字红利，加强信息互联互通，共同实现创新发展的重要路径和选择，也是中拉实现陆洋一体大联通，推动经贸合作进一步转型升级的新引擎。

## 一、中拉共建“数字丝绸之路”的时代背景

“数字丝绸之路”作为“一带一路”建设的重要组成部分，是中拉经贸合作实现转型升级和拓展互利合作的新领域。它的提出既符合推动全球均衡发展的需求，也符合中拉关系发展的现实需求。

第一，数字经济时代的到来并未改变世界发展不均衡的现状，反而可能带来新的发展鸿沟。从机器生产阶段发展到今天的信息技术革命时代，世界经济长期处于国际分工和经济发展不平衡的状态。欧美国家作为近代资本主义的发源地，长期控制着资本、技术、市场、知识产权和规则制定权，掌握着世界经济命脉，而亚非拉众多发展中国家和最不发达国家则往往是廉价劳动力的供应地、工业产品的销售市场和原材料供应者。在2000年9月举行的联合国千年首脑会议上，189个国家联合发表了《联合国千年宣言》（*United Nations Millennium Declaration*），确立了到2015年之前（以1990年为基础）实现消除贫困和促进全球发展的8项目标，即千年发展目标。2012年9月，

---

<sup>①</sup> “数字丝绸之路”概念是习近平主席在2017年第一届“一带一路”国际合作高峰论坛上提出的。他主张“坚持创新驱动发展，加强在数字经济、人工智能、纳米技术、量子计算机等前沿领域合作，推动大数据、云计算、智慧城市建设，连接成21世纪的‘数字丝绸之路’”。参见习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，《人民日报》2017年5月15日，第3版。

联合国千年发展目标差距问题小组发布一份题为《全球发展伙伴关系：让言语成为现实》的报告，表达了对“建立促进发展的全球伙伴关系”的不满。该报告显示，2011 年官方发展援助下降了近 3%，是十多年来首次下降，认为这主要与捐助国的财政紧缩政策有关。<sup>①</sup> 潘基文当天在报告发布会上呼吁“不要让穷人背负由财政紧缩所造成的重担”。联合国千年发展计划的实施并未实现共同发展和均衡发展的目标。2016 年 1 月，联合国 2030 年可持续发展议程（以下简称“2030 议程”）正式启动，对实现全球均衡发展提出了新的要求。

近 20 年来，发展中国的经济实力和影响力虽然快速提升，但是发达国家主导全球治理及其规则的局面并未得到相应改变。这一局面不改变，世界经济发展不均衡问题就将长期存在。自 2008 年全球金融危机以来，世界经济进入深度调整期，且复苏缓慢，“南北失衡”的矛盾突出。发展中国家虽然加大了对科技研发和创新能力培养的投入，但与发达国家仍有巨大差距，尤其在创新竞争和保护主义加剧的背景下，发展中国家想要从发达国家获得技术变得更为困难，技术鸿沟呈现扩大态势。ICT 领域亦是如此，发展中国家和发达国家间的数字鸿沟将进一步加剧世界经济发展不平衡。<sup>②</sup>

克劳斯·施瓦布（Klaus Schwab）作为世界经济论坛创始人表达了对发展不平等现象的担忧。他认为在数字革命基础上兴起的第四次工业革命，既带来了巨大的好处，也带来了挑战，尤其令人担忧的是不平等现象的加剧，特别是有可能扩大智力回报、资本回报与劳动力回报之间的差距，以及由于平台效应造成的发展空间不平衡问题。发展中国家能否利用好技术和快速变革的机遇实现跨越式发展，避免国内以及国家间“赢者通吃”的局面发生，是推动世界整体发展非常重要的问题。<sup>③</sup>

第二，2008 年全球金融危机的爆发暴露了以发达国家为主导的现行全

---

<sup>①</sup> United Nations, *The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality*, MDG Gap Task Force Report 2012, 2012, p. xii.

<sup>②</sup> 赵晋平：《发达国家与发展中国家发展不平衡》，《人民日报》2015 年 7 月 12 日，第 5 版。

<sup>③</sup> [德]克劳斯·施瓦布：《第四次工业革命：转型的力量》，李菁译，中信出版社 2016 年版，第 9-11 页、第 48-49 页。

球治理体系的缺陷，迫切需要引入新的发展模式和理念。一方面，发达经济体希望继续主导全球规则的制定和变革，以维护自身利益，但其对提振全球经济缺乏行之有效的行动和规划。另一方面，新兴经济体随着经济实力的提升对参与全球治理的意愿不断上升，希望对现行全球治理体系进行改革，使其更具代表性和普适性。2008年11月，二十国集团（G20）国家领导人首次峰会在美国华盛顿举行，为推动全球治理机制性改革创造了新平台。

随着综合实力的不断提升，中国正在积极为全球治理贡献公共产品。“一带一路”倡议的提出是对现有全球和地区治理机制的有益补充。它不仅是对联合国关于构建全球发展伙伴关系的积极回应，也是为解决国内和全球发展不平衡问题开出的“中国药方”。“一带一路”倡议强调平衡发展和机会均等，能带动新兴经济体向资本、技术和知识经济转型，也有助于原先的资本输出国增强内生发展动力。这既有利于人类共同发展，也有利于避免北方发达经济体的“富国共同体”和南方的“贫国共同体”之间的对立。

2016年9月，G20第十一次领导人峰会在杭州举行，在G20由危机应对机制向全球治理长效机制转型的关键节点，本次峰会首次把发展问题置于全球宏观政策框架的突出位置，首次就落实联合国2030可持续发展议程制定行动计划，为减少全球发展不平等、不平衡问题达成了一系列合作共识，并推出了一揽子行动计划。中国通过G20杭州峰会向世界各国提出了自身关于全球治理的理念，并积极提升中国参与全球治理的能力。“一带一路”倡议和G20杭州峰会在实现包容和联动发展的路径上有许多共通之处。

第三，“一带一路”从倡议向具体行动转化的过程中，影响力不断提升，引起了包括拉美地区在内的有关各国的广泛关注和积极参与。“一带一路”提出之初虽然被认为是面向亚洲、欧洲和北非地区的地区性合作倡议，但其倡导的互联互通理念与拉美各国的发展战略不谋而合，因此引起了拉美国家的广泛关注和积极参与。拉美国家把参与“一带一路”建设视为实现中拉发展战略对接的重要机遇。2017年5月，阿根廷总统毛里西奥·马克里（Mauricio Macri）、智利总统维罗妮卡·米歇尔·巴切莱特·赫里亚（Verónica Michelle Bachelet Jeria）以及近20位拉美国家政要和地区组织负责人参加了在北京举

行的“一带一路”国际合作高峰论坛。习近平主席在与到访的阿根廷总统马克里会谈时强调指出，拉美是 21 世纪海上丝绸之路的自然延伸，中国愿同拉美加强合作，包括在“一带一路”建设框架内实现中拉发展战略对接，促进共同发展，打造中拉命运共同体。<sup>①</sup>

截至 2017 年 12 月，巴西、秘鲁、委内瑞拉、玻利维亚、智利、阿根廷和厄瓜多尔等拉美 7 国已成为亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）的成员。亚投行作为“一带一路”建设重要的融资平台，聚焦基础设施领域，倡导包容发展理念，与拉美的发展需求高度契合，为进一步深化中拉全面合作提供了新的融资平台。与此同时，中国已分别与乌拉圭、阿根廷以及巴拿马发表了涉及“一带一路”的联合声明或签订了谅解备忘录。

第四，数字经济已经成为推动全球经济发展的重要组成部分，世界各国都希望抓住此次信息技术革命带来的机遇实现国家的结构调整和社会均衡发展。数字经济带来的机遇和挑战对于发展中国家来说尤为重要。向数字化方向转型有利于提高所有行业的竞争力，为商业和创业活动提供新的机遇，并为国际贸易提供新的渠道。与此同时，它也为解决可持续发展和社会问题提供了新的工具。当然，发展数字经济也可能带来新的挑战，不论是全球数字鸿沟对社会发展可能带来的新的负面影响，还是复杂的互联网监管，这些问题都有待于各国决策者予以应对。<sup>②</sup>

发展数字经济，实现信息基础设施的互联互通是建设“数字丝绸之路”的主要内容。2015 年 3 月，国家发展和改革委员会、外交部、商务部在国务院的授权下联合发布了《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》（以下简称《愿景与行动》），其中把畅通信息丝绸之路视为实现设施联通的重要组成部分，指出要“加快推进双边跨境光缆等建设，规划建设洲际海底光缆项目，完善空中（卫星）信息通道，扩大信息交流与合作”<sup>③</sup>。2017 年 6 月，国家发展和改革委员会与国家海洋局联合发布《“一

---

<sup>①</sup> 《习近平同阿根廷总统马克里会谈 两国元首一致同意推动中阿全面战略伙伴关系得到更大发展》，《人民日报》2017 年 5 月 18 日，第 1 版。

<sup>②</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and Digital economy*, June 7, 2017, p. 156.

<sup>③</sup> 国家发展和改革委员会、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上

带一路”建设海上合作设想》（以下简称《合作设想》），进一步明确要推动信息基础设施联通建设。共建覆盖 21 世纪海上丝绸之路的信息传输、处理、管理、应用体系以及信息标准规范体系和信息安全保障体系，为实现网络互联互通、信息资源共享提供公共平台。<sup>①</sup>

自 2010 年以来，联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会（以下简称“拉美经委会”，西语缩写 CEPAL）一直致力于倡导以平等为目标的产业结构调整，提出了以社会平等为目标、以结构变革为路径、以政策为工具的实施框架。发展数字经济恰好能同时满足经济增长和社会平等两项需求。<sup>②</sup>

进入 21 世纪的第二个十年以来，面对全球金融危机的后续影响，中国作出了自身经济发展进入“新常态”<sup>③</sup>的判断，并决定推进供给侧结构性改革。中国经济正在实现由要素和投资驱动向创新驱动，由依赖出口和吸引外资转向扩大内需和促进对外投资的转变。这对中拉经济发展战略对接提供了新的机遇。一方面，在中国内需驱动战略下，消费的较快增长可以为拉美产品出口提供新的市场。另一方面，中国经济结构调整和供给侧结构性改革可以为拉美地区扩大产能和改善基础设施带来新的机遇。此外，中国的创新驱动战略有利于提升拉美地区产品的竞争力。<sup>④</sup>数字经济是中国实现发展动能转换的重要引擎。“数字丝绸之路”作为打造 21 世纪海上丝绸之路的重要抓手，不仅为中拉经贸合作提供了更为便捷的新渠道，也将对拉美地区弥合数字鸿沟，满足 ICT 发展需求，以及对中拉共享数字经济发展的成果和共同应对相关挑战起到积极的推动作用。

---

丝绸之路的愿景与行动》，外交部网站，2015 年 3 月 28 日，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cevn/chn/sght/t1251121.htm>。

<sup>①</sup> 国家发展和改革委员会、国家海洋局：《“一带一路”建设海上合作设想》，新华网，2017 年 6 月 19 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/20/c\\_1121176798.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/20/c_1121176798.htm)。

<sup>②</sup> 张勇：《拉丁美洲信息经济发展研究》，《西南科技大学学报（哲学社会科学版）》2017 年第 3 期，第 2 页。

<sup>③</sup> 2014 年 11 月 9 日，习近平主席在亚太经合组织（APEC）工商领导人峰会上首次对中国经济“新常态”进行了系统阐述，概括了经济“新常态”的三大特征，即“从高速增长转为中高速增长”“结构不断优化升级”“从要素驱动、投资驱动转向创新驱动”。参见习近平：《谋求持久发展 共筑亚太梦想——在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲》，《人民日报》2014 年 11 月 10 日，第 2 版。

<sup>④</sup> 辛晓岱：《中拉经济发展战略对接的潜力和路径选择》，《拉丁美洲研究》2017 年第 5 期，第 7-9 页。

## 二、拉美地区的数字鸿沟及信息技术发展需求

当前，拉美国家希望借助信息技术革命实现由原材料供应者向技术产品生产者和技术工具使用者的转变，并进一步向知识产品拥有者转变。在此过程中，拉美国家一方面必须正视与欧美发达国家间存在的数字鸿沟，在加大对提高信息化水平投入的同时，正视存在的信息发展不均衡问题，另一方面需要根据信息技术发展的需求，进一步加大投入来弥补短板。

第一，拉美地区与欧美发达国家的数字鸿沟在“量”上有所缩小，但在“质”上仍差距甚大。从 20 世纪 90 年代末开始，拉美各国政府开始把建设信息化社会列入政府施政议程之中，并从国家层面成立相应机构负责政策制定和实施。进入 21 世纪以来，经过十多年的发展，拉美地区 ICT 的接入和应用都取得了显著成效，数字技术在拉美地区经济和社会中的作用日益明显，但要实现由“量”到“质”的转变，弥合与发达国家、地区国家以及本国内部的数字鸿沟，仍然任重道远。

根据世界银行的数据，2003 年拉美地区每百人的固定宽带和移动电话的拥有量约为 0.49 路和 23.1 部，到 2016 年这两项指标分别上升到了 11.2 路和 109.1 部，其中，固定宽带拥有量在 2003 年还远低于世界平均水平，但是在 2016 年已经基本达到世界平均水平，移动电话拥有量则一直高于世界平均水平。<sup>①</sup> 2016 年拉美地区 56.4% 的人口通过不同的接入方式使用互联网，这个比值高于世界平均水平 9.2 个百分点，但是和经济合作与发展组织（OECD）成员国、欧盟或北美国家（加拿大和美国）相比，相差 20 个百分点，差距非常明显。<sup>②</sup>

2014 年，拉丁美洲在信息技术方面的消费约为 1 330 亿美元，其中高达 63% 的费用用于购买硬件，只有 16% 用于软件，21% 用于信息技术服务。这

---

<sup>①</sup> 2003 年，世界每百人的固定宽带和移动电话的拥有量分别为 2.0 路和 22.3 部，2016 年分别上升为 12.5 路和 101.6 部。详见世界银行数据库，<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>。

<sup>②</sup> CEPAL, *Mercado Digital Regional: Aspectos Estratégicos*, Santiago de Chile, abril de 2018, p. 7.



一消费结构与发达国家如美国形成了鲜明对比。由于已拥有足够数量的硬件设备，美国大部分信息技术方面的支出用于购买软件和服务。<sup>①</sup>综合来看，拉美国家在缩小与发达国家间的数字鸿沟过程中，在“量”上有了很大进步，但在“质”上还有很大差距。

第二，拉美各国信息技术发展进程和需求各异。为了对近几年拉美各国的 ICT 发展现状和需求有更为直观的了解，本文选取了世界经济论坛(World Economic Forum)发布的《全球信息技术报告》中的“网络就绪度指数”(Networked Readiness Index, NRI)来分析拉美地区 ICT 技术发展现状及需求。NRI 建立了一个国际比较框架，对世界各国应用信息技术带动经济发展、提升国际竞争力进行系统的、可信的能力因素比较，这有助于各国和企业确立发展的最佳路径，制定相应的战略来提高国际竞争力。<sup>②</sup>2012 年以来，该报告从原先 3 个一级指标增加为 4 个一级指标，同时有 10 个二级指标和 53 个三级指标。其中 4 个一级指标以及与其对应的二级指标分别为环境指数(包括政策和监管环境、商业和创新环境)、就绪度指数(包括基础设施、价格承受力和应用技能)、利用度指数(个人利用度、商业利用度、政府利用度)和影响度指数(包括社会影响和经济影响)。这些指标的最低和最高分值分别为 1 和 7。

2012—2016 年，拉美各国 NRI 得分的绝对值保持了上升势头，并且差距在不断缩小，但各国的排名分化依然严重。从世界排名看，自 2012 年以来，拉美地区排名最高的国家一直维持在 35 名左右。从地区内部看，智利一直处于该地区的领先地位，其世界排名的波动幅度最小。地区内部世界排名最高国家与排名最低国家之间始终间隔 100 名左右，地区各国间的数字鸿沟十分明显。此外，国家经济发展水平和国民收入水平的高低与 NRI 得分之间存在着高度相关性，这些情况也基本符合全球趋势。<sup>③</sup>

本文选取拉美地区不同地域和不同发展水平的 10 个国家在 2012 年和

---

<sup>①</sup> CEPAL, *La Nueva Revolución Digital: La Revolución Digital de la Internet del Consumo a la Internet de la Producción*, Santiago, Chile, Julio de 2015, p. 58.

<sup>②</sup> 杨剑：《数字边疆的权力和财富》，上海人民出版社 2012 年版，第 161 页。

<sup>③</sup> World Economic Forum, *The Networked Readiness Index Historical Dataset, 2012-2016*, <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>.

2016 年 NRI 的 4 个一级指数和世界排名进行分析（表 1）。从环境指数看，除了哥斯达黎加从 2012 年的第 90 名上升到 2016 年的第 69 名、墨西哥持平之外，其他国家的环境指数排名都不升反降，尤其是巴西大幅下降了 17 位。但值得注意的是，智利的环境指数不仅远远好于拉美地区其他国家，而且其商业和创新环境指数更是进入世界前 20 名之列。这与智利拥有透明和稳定的政府管理系统，以及对科技创新实行有效的激励措施等密不可分。今后，拉美国家仍需对政策监管和业务创新进行不断改进。

从就绪度指数看，2016 年，表 1 中 10 国的平均得分（4.58 分）要远远高于环境指数（3.64 分）、利用度指数（3.81 分）和影响度指数（3.62 分）的得分。从 2012 年和 2016 年的就绪度指数比较来看，除了乌拉圭 2016 年的数值相较 2012 年略有下降之外，其他国家的数值都不同程度有所上升。但从世界排名看，墨西哥、乌拉圭和委内瑞拉都出现了不同程度的下降，而且上述三国在基础设施建设一项的排名中均出现了下滑。再从 2016 年表 1 中 10 国在就绪度指数的三个二级指标，即基础设施、价格承受力和应用技能三项各自的平均值（依次为 3.89、5.26<sup>①</sup> 和 4.65）看，可以发现基础设施落后是阻碍拉美数字经济发展和缩小数字鸿沟的重要因素。<sup>②</sup>

从利用度指数看，与 2012 年相比，2016 年 10 国的这一指数都有不同程度提升，但世界排名则有升有降。从利用度指数的二级指标可以看出，拉美各国在个人利用度、商业利用度和政府利用度这三项上的表现参差不齐。其中，2016 年阿根廷个人利用度的世界排名达到第 53 名，但其他两项的世界排名却跌出了世界前 100 名。地区 NRI 排名较前的乌拉圭，在政府利用度一项上的世界排名是第 27 位，但商业利用度却仅排在第 90 位。<sup>③</sup> 尽管拉美许多政府和企业都意识到科技创新的重要性，但它们在应用 ICT 来提高效率和影响力方面却不尽如人意。今后拉美地区对提升 ICT 基础设施建设，降低网络接入的资费，以及提升数字素养方面仍需要不断提升。

---

<sup>①</sup> 由于 2016 年缺乏阿根廷关于价格承受力的数据，此处使用了其余 9 国在该项指标中的平均值。

<sup>②</sup> World Economic Forum, The Networked Readiness Index Historical Dataset, 2012-2016, <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>.

<sup>③</sup> Ibid.

表 1 部分拉美国家 2012 年和 2016 年 NRI 指数比较

	指数	属性	阿根廷	巴西	智利	哥伦比亚	哥斯达黎加	海地	墨西哥	秘鲁	乌拉圭	委内瑞拉
2012 年	环境	数值	3.26	3.52	4.72	3.63	3.66	2.62	3.72	3.64	4.22	2.78
		世界排名	122	101	30	94	90	142	79	93	43	138
	就绪度	数值	4.38	4.66	4.71	4.37	5.05	1.97	4.57	2.96	4.81	4.47
		世界排名	84	72	71	85	54	142	76	129	63	80
	利用度	数值	3.38	3.78	4.12	3.72	3.64	2.25	3.45	3.34	4.01	3.05
		世界排名	77	54	39	58	63	139	72	81	43	103
	影响度	数值	3.07	3.70	4.21	3.76	3.66	2.25	3.56	3.41	4.08	2.97
		世界排名	96	53	37	48	58	138	65	76	39	107
	NRI	数值	3.52	3.92	4.44	3.87	4.00	2.27	3.82	3.34	4.28	3.32
		世界排名	92	65	39	73	58	142	76	106	44	107
2016 年	环境	数值	3.30	3.41	4.72	3.67	4.00	2.76	3.88	3.69	4.36	2.56
		世界排名	124	118	32	102	69	136	79	97	44	139
	就绪度	数值	4.69	5.07	4.89	4.86	5.49	2.54	4.61	4.39	4.74	4.56
		世界排名	78	55	65	66	38	132	84	89	76	85
	利用度	数值	3.84	4.04	4.48	4.12	4.30	2.30	3.81	3.45	4.49	3.31
		世界排名	73	57	39	54	46	136	74	92	38	98
	影响度	数值	3.36	3.54	4.37	3.89	4.13	2.32	3.68	3.52	4.36	3.05
		世界排名	92	79	35	52	42	136	70	81	36	112
	NRI	数值	3.79	4.01	4.62	4.13	4.48	2.48	3.99	3.76	4.48	3.37
		世界排名	89	72	38	68	44	137	76	90	43	108

资料来源：World Economic Forum, The Networked Readiness Index Historical Dataset 2012-2016。

从影响度指数看，2016 年，表 1 中 10 国的平均值要低于其他三项，这表明 ICT 对拉美大部分国家的经济和社会发展产生的影响仍然较低。具体而

言，一些拉美国家的社会影响度要远远大于经济影响度。以哥伦比亚为例，该国 2016 年经济影响度和社会影响度世界排名分别为第 84 位和第 43 位，两者相差 41 位。智利和乌拉圭也存在类似的情况。究其原因，主要与上述三国在影响度指标中的一项三级指标（电子参与指标）表现十分突出有关。乌拉圭、智利和哥伦比亚在该项指标上的排名依次是第 3 名、第 7 名和第 11 名，超过了许多发达国家。从 2012 年和 2016 年的数据比较可以看出，虽然这 10 国在影响度指标上的排名升降各异，但巴西在总体名次上的倒退最为明显。该国这一项指标的世界排名从 53 名跌至 79 名。<sup>①</sup> 拉美国家影响度指数相对较低恰恰反映了数字经济对拉美经济和社会的贡献率仍有很大的提升空间。

通过对 NRI 的分析可以看出，虽然经济和社会领域的数字技术应用在拉美地区得到了快速发展，但是由于拉美各国在国民收入水平、生产力水平以及社会发展水平上参差不齐，它们的数字化发展进程也并非同步，弥合数字鸿沟仍将是一项长期工程。拉美各国在推进数字化的过程中对加强网络基础设施建设、扩大 ICT 的应用范围和影响力等方面的需求进一步上升。“数字丝绸之路”建设将对满足拉美地区的上述需求起到积极的推动作用。

### 三、中拉“数字丝绸之路”建设的内外环境分析

第一，中国数字经济的发展及其对拉美直接投资力度的加大，为拉美国家数字经济的发展提供了机遇。根据《中国互联网发展报告（2017）》相关信息显示，在 2016 年，中国数字经济规模达到 22.6 万亿元，跃居全球第二，占 GDP 的 30.3%，成为经济增长的新引擎和新亮点。电子商务作为当前中国数字经济最活跃的领域，不论是用户数还是交易额都居全球首位。共享经济呈井喷式发展态势，互联网金融也得到了快速发展。中国坚持鼓励支持和规范发展并行，政策引导和依法管理并举，为互联网企业发展营造了良好市场环境，阿里巴巴、腾讯、百度、华为等一批互联网企业的国际影响力日益

---

<sup>①</sup> World Economic Forum, The Networked Readiness Index Historical Dataset 2012-2016, <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>.

提升。截至 2017 年 10 月，在全球互联网企业市值前 20 强中，中国企业占据了 8 席。<sup>①</sup>

中国对拉美地区投资的增加对拉美国家弥补资金缺口起到了积极作用。近几年，拉美地区在宏观经济和政策前景不确定性因素的影响下，外国直接投资流量连续 5 年下滑，2016 年减少了 14%，降至 1 420 亿美元。<sup>②</sup> 这对于亟需通过国际融资来改善基础设施建设的拉美国家来说无疑是雪上加霜。拉美经委会 2014 年的一份报告显示，为了缩小基础设施需求和投入之间的差距，2012—2020 年，拉美地区各国需每年将 GDP 的 6.2% 投入到基础设施建设中。然而，在 2003—2012 年间，拉美地区在该领域的平均投入只占到 GDP 的 2.7%，其中电信领域基础设施的平均投入约为 0.5%。<sup>③</sup> 如果这一现状得不到改变，将严重制约拉美国家改善基础设施的进程，也将对地区内各国经济发展带来不良影响。

在此背景下，近年来中国对拉美地区的直接投资保持稳中有升的态势，对缓解该地区外国直接投资下滑的不利局面起到积极作用。目前，拉美已成为中国第二大投资目的地。中国商务部发布的《中国对外投资合作发展报告（2017）》显示，截至 2016 年末，中国对拉美信息传输/软件和信息技术服务业投资存量为 380.2 亿美元，占直接投资存量总额的 18.4%。<sup>④</sup> 中拉共同推进“数字丝绸之路”建设，将给拉美国家发展数字经济和消除数字鸿沟带来资金和技术支持，具有很大的发展潜力。

第二，拉美地区从 21 世纪初就积极通过地区和国际合作来推进信息技术和信息社会发展，积累了较多经验。首先，拉美国家正在积极促进地区内各国在 ICT 领域的交流与合作。早在 2000 年 6 月，拉美各国就围绕信息和知识社会这一主题，在巴西海滨城市弗洛里亚诺波利斯举行了区域对话。地区内各国对设计和实施各类方案以加强接入和使用信息通信技术表现出了

---

<sup>①</sup> 中国网络空间研究院：《中国互联网发展报告 2017》，2017 年 12 月 4 日，第 3 页。

<sup>②</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*, Geneva, 2017, pp. 57-59.

<sup>③</sup> Boletín FAL, “La brecha de inversión en infraestructura económica en América Latina,” Número 4, No. 332, 2014, p. 5.

<sup>④</sup> 商务部：《中国对外投资合作发展报告（2017）》，第 122 页，2017 年 12 月 28 日，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/tzhzcj/tzhz/>。

很强的意愿，并最终通过了《弗洛里亚诺波利斯宣言》。在此基础上拉美各国积极参与了 2003 年信息社会世界峰会（World Summit on the Information Society, WSIS）的地区预备会议，并达成了《巴瓦诺宣言》。

此后，在拉丁美洲和加勒比经济委员会的推动下，2005 年拉美国家在巴西的里约热内卢召开了首届拉丁美洲和加勒比地区信息社会部长级会议，即信息社会世界峰会第二阶段预备会。此次会议通过了第一份《拉美和加勒比地区信息社会行动计划》（eLAC 2007），其中包括各国承诺缩小数字鸿沟以及促进 ICT 作为发展工具的内容。此后，拉美地区又通过信息社会部长级会议陆续推出了新的行动计划。<sup>①</sup>

其次，拉美国家也不断加强与国际和地区组织的合作。国际电信联盟通过在巴西利亚的区域代表处和另外三个分设在布里奇顿（巴巴多斯）、圣地亚哥（智利）和特古西加尔巴（洪都拉斯）的地区办事处为拉美地区提供适合该地区实际情况的援助和支持。例如，在 2011—2014 年间，国际电信联盟根据 2010 年制定的地区倡议规划，通过合作方式在帮助该地区政府提升应急通信系统建设和管理、数字化广播、城市和农村地区的宽带接入、降低互联网接入费用以及 ICT 技能提升等方面都取得了积极进展。<sup>②</sup>

欧盟和拉美从 1999 年开始通过举办欧盟与拉美国家峰会来推动双方政治和经济方面的机制化合作。2008 年全球金融危机爆发后，拉美国家把技术创新和发展信息产业视为拉动经济增长和推动国际合作的重要途径。在此基础上，2010 年 5 月在马德里举办的第六届欧盟—拉美国家首脑会议将促进 ICT 合作作为重要议题之一。此次首脑会议后发布的《马德里行动计划（2010—2012）》明确指出两个地区间要加强在数字经济和缩小数字鸿沟方面的合作，这不仅可以提升双方的竞争力，而且也可以促进社会的包容性发展。<sup>③</sup> 2011 年 3 月，欧盟与拉美国家启动了“研究与创新联合行动”（Joint

---

<sup>①</sup> CEPAL, *La Nueva Revolución Digital: La Revolución Digital de la Internet del Consumo a la Internet de la Producción*, Santiago, Chile, Julio de 2015, p. 6.

<sup>②</sup> ITU, *Iniciativas Regionales para las Américas, Julio 2015*, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Americas/Documents/PBLCTNS/150712%20ITU%20AMS%20RO%20-%20Iniciativas%20Regionales.pdf>.

<sup>③</sup> “Towards a New Stage in the Bi-regional Partnership: Innovation and Technology for Sustainable Development and Social Inclusion,” Madrid Action Plan 2010-2012, Brussels,

Initiative for Research and Innovation），并组建了 5 个联合工作组，致力于通过有效方法共同解决可持续发展面临的各类问题，其中就包括通过 ICT 迎接社会挑战组（ICT for meeting social challenges）。

第三，在数字经济国际规则制定方面，发达国家虽然占得先机，但今后该领域的竞争将更为激烈。一方面，长期以来，美国、欧洲和日本等发达国家和地区在竞争中形成了对核心技术和网络信息资源的控制。它们凭借技术先行者的优势强化了对发展中国家的影响和限制。发达国家的跨国公司通过控制技术、专利和标准巩固了其在全球竞争中的优势地位。<sup>①</sup> 以美国为例，其政府与企业联手打造的数字网络疆域使本国政府及企业在全球经济竞争中成为有最终决定权的参与者。通过信息技术空间建设过程中所嵌入的结构性权力，美国可以不断地将各种资源强行置入，或占为己有，或使其处于自己的垄断性权力的控制之下，从而使自己可以使用的资源急剧增长。与此相对，国际社会其他成员所拥有和可使用的资源份额则越来越少。这种情况的持续发展不仅导致世界经济发展失衡，而且导致与信息技术相关的资源的分配出现新的不公正现象。<sup>②</sup>

另一方面，虽然美国在数字产品及贸易和相关规则制定方面均处于优势和引领地位，但是由于数字产品本身的复杂性和快速发展，围绕数字贸易的国际规则制定仍然处于初级阶段，还有许多根本性的问题（个人隐私保护、网络安全、知识产权保护等）和细分领域（3D 打印、社交网络等）的规则需要进一步讨论和细化。未来，数字贸易规则制定仍将是一个复杂的过程，它不仅涉及商业利益谈判，还涉及大量复杂的公共问题、技术问题和商业问题，必将面临更激烈的博弈。<sup>③</sup>

当前，中国在数字经济发展上的规模和行业优势正在形成，但在相关的法律和规则制定方面仍处于相对滞后的状态。这既不利于本国数字经济的健

---

November 15, 2010. <http://alcuenet.eu/assets/15.%20Madrid%20Action%20Plan%202010-2012.%202010.pdf>.

<sup>①</sup> 杨剑：《数字边疆的权力和财富》，第 157-158 页。

<sup>②</sup> 同上，第 119 页。

<sup>③</sup> 商务部政策研究室：《全球数字贸易规则新动向值得关注》，2016 年 5 月 10 日，<http://zys.mofcom.gov.cn/article/d/201605/20160501315050.shtml>。

康发展，也不利于在数字经济国际规则制定中掌握更多话语权。可以预见，今后中拉在开展数字经济合作过程中，不仅要面临来自欧美企业在数字化贸易、数字基础设施建设等方面的竞争，也会面临规则制定方面的激烈竞争。

#### 四、中拉“数字丝绸之路”建设的路径分析

虽然中拉在数字经济框架下的合作兴起于最近几年，但在 ICT 方面的合作与交流则早在 20 世纪 80 年代末就已开始。中拉数字经济合作是一个随着双方在该领域的技术发展和需求进一步扩大而不断深化的过程。从总体上看，中拉数字经济的合作路径包括官方和非官方两个层面，经历了由官方主导到官民并举的过程。

第一，中拉官方信息技术交流与合作不断扩大与深化。首先，从 20 世纪 80 年代末开始，中拉信息技术合作最早在中拉科技合作框架下展开。早在 1988 年 7 月，中国就与巴西签订了联合研制地球资源卫星的协议。该合作项目持续至今，已成功发射了 4 颗卫星，卫星数据广泛用于非洲、南美洲、亚太地区，并免费向非洲和亚洲多个国家提供图像，成为南南合作的典范。在中巴卫星通信领域成功合作的示范性作用下，中国与拉美其他国家在该领域的合作也得以顺利开展。2006 年 2 月，中国国家天文台向阿根廷圣胡安大学天文台提供的人造卫星激光测距仪安装调试完成，这是中国在南美开展的最大的天文科学合作项目。2008 年底，中国成功为委内瑞拉发射“委内瑞拉一号”通信卫星并于次年 1 月正式交付对方使用。这是中国在拉美地区第一颗整星出口、在轨交付的商业卫星。2008 年 10 月和 2017 年 10 月，中国又分别为对方成功发射了“委内瑞拉遥感卫星一号”和“委内瑞拉遥感卫星二号”。2016 年，中国发布了《关于加快推进“一带一路”空间信息走廊建设与应用的指导意见》，推动中国航天技术和服务进一步融入全球、开放共享。

其次，进入 21 世纪以来，信息技术合作在中国与拉美国家的合作框架中的重要性不断上升。2008 年 11 月发布的第一份《中国对拉丁美洲和加勒



比政策文件》只在涉及基础设施建设内容时谈到，“中方愿加强同拉美国家在交通、信息通信、水利水电等基础设施建设等领域的务实合作，扩大在拉美承包工程规模，开展各种形式的互利合作，为改善该地区基础设施条件做出积极努力。”<sup>①</sup>但在2016年11月发布的第二份《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》中，中拉信息技术合作成为构建“1+3+6”务实合作新框架和“3×3”产能合作新模式的重要组成部分。此外，中拉在网络信息安全领域的国际协作也被纳入其中。<sup>②</sup>

再次，中拉通过金融合作为提高拉美信息基础设施水平和信息技术能力提供资金支持。一方面，中国通过美洲开发银行、新开发银行和亚洲基础设施投资银行等多边金融机构为拉美国家基础设施建设提供资金。另一方面，中国通过设立专项贷款和中拉合作基金的方式为拉美国家提供机制化融资保障。2014年7月，习近平主席访问拉美时宣布为拉美国家提供200亿美元的中拉基础设施专项贷款、100亿美元的优惠性质贷款，并承诺向中拉合作基金出资50亿美元。目前，这些资金已惠及20多个拉美国家的80多个民生项目。<sup>③</sup>中拉产能合作基金和中国巴西扩大产能合作基金也都在为双方扩大在基础设施领域的合作提供资金保障。此外，中国的政策性银行和商业银行也积极为中拉信息通信企业提供商业融资。例如，2015年12月，国家开发银行与巴西最大的移动运营商之一Oi签订了总额高达12亿美元的长期融资协议，帮助该公司购买技术和设备，达到优化网络通信服务的目的。<sup>④</sup>

最后，中拉也在数字经济全球治理规则制定中加强合作，并推动数字技

---

<sup>①</sup> 《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》，外交部网站，2008年11月5日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zcwj\\_674915/t521016.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t521016.shtml)。

<sup>②</sup> “1+3+6”务实合作新框架包括以《中国与拉美和加勒比国家合作规划（2015—2019）》为指引，以贸易、投资、金融合作为动力，以能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术为合作重点；“3×3”产能合作新模式包括共建拉美物流、电力、信息三大通道，实现企业、社会、政府三者良性互动，拓展基金、信贷、保险三种融资渠道。详见《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》，外交部网站，2016年11月24日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1418250.shtml>。

<sup>③</sup> 《新闻背景：数说中拉合作这五年》，新华网，2018年1月19日，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/19/c\\_1122286227.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/19/c_1122286227.htm)。

<sup>④</sup> 万军：《中拉产能合作与拉美通信基础设施建设》，《拉丁美洲研究》2017年第3期，第56页。

术领域的南南合作。双方借助 G20、APEC 等平台的对话和协商，在推动制定与数字经济相适应的国际贸易、投资以及网络安全等方面的国际规则中为广大发展中国家争取了更多话语权。2016 年 9 月在杭州举行的 G20 峰会通过了《G20 数字经济发展与合作倡议》，这是全球首份由多国领导人共同签订的数字经济政策文件，对促进数字经济健康发展，全球共享数字红利具有重要意义。

第二，在中国“走出去”战略的指引下，中国信息通信领域企业在拉美的市场份额不断扩大。当前，在“政府搭台，企业唱戏”的模式下，中拉企业在通信领域的合作日益广泛。以华为和中兴为代表的中国通信科技公司在拉美通信设备制造业和通信服务业的市场份额不断扩大，影响力日益显著。以华为为例，该企业自 1996 年进入巴西市场后，经过 20 多年的发展，在 2014 年已成为巴西第一大综合网络设备供应商。华为在巴西圣保罗州坎比纳斯市设立的研发和培训中心每年培训超过 2 000 名 ICT 人才。华为还通过与巴西著名高校和科研机构建立联合实验室、网络技术学院以及项目合作等方式开展合作。华为深耕巴西市场，不仅使自身获得了发展，也为当地带去了包括税收、就业、人才培养和技术水平提升等方面的巨大收益。<sup>①</sup>

此外，华为为墨西哥政府打造拉美最大公共 Wi-Fi 网络提供了很大帮助，对该国实现五年国家数字战略——墨西哥全联结项目（México Conectado），消除该国数字鸿沟提供了技术支撑。<sup>②</sup> 2016 年 4 月，在国际电信行业权威机构 Informa 举办的拉美 LTE&5G 峰会上，凭借在 4.5G/5G 领域的持续创新和产业贡献，华为获得拉美区域首个“5G 杰出成就奖”的殊荣。

除信息基础设施和信息服务合作外，中国其他的互联网企业也在积极拓展拉美业务。以阿里巴巴为例，其正致力于推动电子商务、普惠金融和中国物流公司进入拉美市场，帮助拉美众多的中小企业和年轻人进行跨境贸易。2014 年阿里巴巴旗下的速卖通进入巴西后迅速发展为该国最受欢迎的电商

---

<sup>①</sup> 《从“中国制造”到“中国智造”——华为的巴西品牌之路》，新华网，2015 年 5 月 2 日，[http://www.xinhuanet.com/2015-05/02/c\\_1115156051.htm](http://www.xinhuanet.com/2015-05/02/c_1115156051.htm)。

<sup>②</sup> 《华为助墨西哥政府打造拉美最大公共 Wi-Fi 网络》，华为公司网站，2016 年 4 月 1 日，<http://e.huawei.com/cn/case-studies/cn/2016/201604011719>。

之一。目前该电商平台在拉美地区的注册用户有数百万，已成为巴西、秘鲁和智利等国排名第一的跨境新零售平台。对拉美国家来说，中国电商能够为它们适应并促进当地支付和物流等基础设施建设提供解决方案。2017年5月，阿里巴巴集团董事局主席马云访问了阿根廷和墨西哥，与阿根廷总统马克里和墨西哥总统恩里克·培尼亚·涅托（Enrique Peña Nieto）以及两国工商界人士就电子商务合作进行了深入交流。在马云看来，过去很长一段时间全球化只让少部分发达国家和大型企业受益，而互联网和电子商务能让更多发展中国家、中小企业和年轻人都受惠。<sup>①</sup>

## 五、中拉共建“数字丝绸之路”面临的挑战和应对

为了抓住数字经济发展带来的机遇，避免被这一轮技术革命边缘化，世界主要国家纷纷出台数字经济发展战略，开启了以数字化为基础的经济和社会转型之路，中国与拉美国家也不例外。“数字丝绸之路”建设为推动中拉经贸合作多元化和产业链整合提供了机遇。当前中拉在数字经济领域的合作方兴未艾，中国拥有先进的通信设备和电子商务管理经验，并有积极的意愿参与拉美国家信息通信基础设施建设，加大对互联网产业的投资以及增加跨境数字贸易。

需要注意的是，中拉“数字丝绸之路”建设过程中仍面临众多挑战。首先，中拉“数字丝绸之路”仍处于起步阶段，双方相关制度的建立和对接将是一个漫长而又复杂的过程，这将对“数字丝绸之路”建设造成制度性障碍。以数据保护和流通为例，由于各国关于隐私保护和数据跨国流通的相关法规不同，这将对跨境数据的流通带来困难，从而成为掣肘数字经济合作的重要因素。其次，要消除拉美国家间以及各国内部的数字鸿沟仍然任重道远，这也将成为“数字丝绸之路”建设的“拦路虎”。除了提高与ICT相关的基础设施有待外，拉美仍需加大对ICT应用方面的投入，加大数字能力培养力度。

---

<sup>①</sup> 《掀拉美旋风之前，马云已在升级当地电商基础设施》，环球网，2017年5月7日，<http://tech.huanqiu.com/internet/2017-05/10610869.html?referer=huanqiu>。

当前，拉美多数企业仍然停留在对 ICT 的基本使用层面（计算机和互联网），较少企业能通过使用 ICT 来提升企业价值和提高生产力。<sup>①</sup>

中国作为“数字丝绸之路”建设的倡导者应尽快出台与之相关的指导性政策，从而对其进行整体规划。其一，“数字丝绸之路”建设在注重信息基础设施等硬件的同时，也应加强与拉美国家在国家数字化战略和相关领域政策、法规的对接，达到释放数字经济活力的目的。中拉需要在平等互利的基础上，在涉及跨境电商、知识产权、隐私保护、网络安全等领域的政策、法规方面早日达成共识，建立相应的机制化合作规则或协调机构。其二，借助数字经济发展的机遇，拓宽中拉经贸合作领域。在巩固中拉货物贸易的同时，应积极提升双方在物流、电子商务、金融、人才教育等服务贸易领域的创新合作。在大数据、云计算和物联网等技术应用的基础上建立中拉数字贸易大数据平台，推动数据跨境流动。中拉也可以分享中国数字经济发展尤其是电子商务发展方面的成功经验，进一步帮助拉美各国提升在线支付和物流方面的能力。其三，中拉需要通过官方和企业层面共同努力，加大数字经济领域的人才培养力度，为拉美缩小数字鸿沟培养更多人才。中国需根据拉美各国实际情况，加强与拉美各国科研和技术人员之间的交流与合作，同时借助中国互联网企业的国际影响力，积极鼓励华为、阿里巴巴等中国互联网标杆性企业分享管理理念和成功经验，加大对当地员工职业素养培养的力度。

[收稿日期：2018-06-11]

[修回日期：2018-07-20]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> CEPAL, “Monitoreo de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe eLAC2018,” Santiago, Chile, abril de 2018, pp. 27-29.

# 中国外交安全智库 国际话语权分析\*

张 骥 方炯升

**【内容摘要】** 外交安全智库是一国国际话语权构建的重要行为体。权力资源和权力运用是分析外交安全智库国际话语权的两个维度。从权力资源的维度看,智库拥有政策供给、理论供给、人才供给、平台供给与舆论供给五种资源;从权力运用的维度看,智库通过影响本国决策、影响他国决策、塑造国际议程三种方式来提升其国际话语权。党的十八大以来,中国外交安全智库迅猛发展,但中国外交决策需求与智库供给间存在需求—供给差,智库在国际话语权方面的优势尚不明显。提升智库国际话语权,根本上要推动研究议程的转型升级,满足大国外交和全球治理对政策供给和理论供给的需要;推动组织形态和研究方式变革,提升政学交流、人才供给水平和研究的国际化程度;加强话语能力建设,打造具有国际影响的对话平台,提升舆论供给特别是国际舆论供给能力。

**【关键词】** 中国外交 智库 国际话语权 外交决策

**【作者简介】** 张骥,复旦大学国际关系与公共事务学院、一带一路及全球治理研究院副教授,复旦大学中外人文交流研究中心主任(上海 邮编:200433);方炯升,复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生(上海 邮编:200433)

**【中图分类号】** D82 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)05-0075-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201805005

---

\* 本文系上海市哲学社会科学学术话语体系创新课题“中国外交和国际话语体系”、复旦大学卓学计划“中国外交制度改革研究”的阶段性研究成果。同时也感谢黄昊的建议。

中国特色大国外交话语体系是中国国际话语体系的重要组成部分。<sup>①</sup> 作为外交话语的重要供给方，外交安全智库在一国外交话语体系构建和国际话语权提升中发挥着不可替代的作用。伴随着日益走近世界舞台中央的进程，中国参与国际事务的广度和深度空前拓展，外交安全智库迎来了迅猛发展的阶段。然而，与迅速提升的国家实力和国际地位相比，中国在外交话语权方面的优势并不显著，智库在这方面尚未发挥好应有的作用，亟须提升相关能力。本文首先从理论上探讨外交安全智库如何参与一国国际话语权的构建，在智库国际话语权来源分析的基础上，系统评估中国外交安全智库国际话语权构建的现状，并提出建议。

## 一、外交安全智库国际话语权的来源

智库是出思想、出主意以影响决策之所。任晓将智库界定为继立法、行政、司法、媒体四权之后的“第五种权力”<sup>②</sup>。智库的权力来源于其对决策的影响，实质上就是一种“话语权”。外交安全智库由于其研究对象、供给内容和服务对象的特殊性质，成为一国国际话语权特别是外交话语体系构建中的重要行为体。

### （一）作为权力的话语权：资源与运用的视角

米歇尔·福柯（Michel Foucault）关于“话语即权力”的重要论断是当代话语权研究之滥觞。亚历山大·温特（Alexander Wendt）、朱迪斯·戈尔斯坦（Judith Goldstein）和罗伯特·基欧汉（Robert Keohane）阐述了观念对国际关系中权力的影响，为外交话语权的研究提供了理论基础。<sup>③</sup> 杨洁勉将外交话语权区分为外交话语权利（任何主权国家都应享有的权利）与外交话

---

<sup>①</sup> 杨洁勉：《中国特色大国外交和话语权的使命与挑战》，《国际问题研究》2016年第5期，第25页。

<sup>②</sup> 任晓：《第五种权力：论智库》，北京大学出版社2015年版。

<sup>③</sup> 参见：[美]亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社2008年版；[美]朱迪斯·戈尔斯坦、罗伯特·基欧汉：《观念与外交政策：分析框架》，载朱迪斯·戈尔斯坦、罗伯特·基欧汉编：《观念与外交政策：信念、制度与政治变迁》，刘东国、于军译，北京大学出版社2005年版，第5页。

语权力（一国对他国的感召力、影响力和强迫力等）。<sup>①</sup>对智库而言，争取话语权是其根本的生存之道，因此更应关注话语权力。本文所探讨的话语权概念主要指话语权力。

陈志敏和常璐璐在扬弃约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）权力理论的基础上，提出从资源和运用双重视角界定权力。他们认为权力概念中既包含可通过物质性和非物质性资源的数量来衡量的资源维度，又包含以权力的发出者与接受者的关系为特点的运用维度，两个维度共同影响着权力的发挥。<sup>②</sup>将这一理论框架运用到智库话语权力的研究上，可通过权力资源和权力运用两个维度来考察外交安全智库话语权的来源。

从资源维度看，外交安全智库的话语权来源于其作为供给方可对决策产生影响和资源要素，包括政策供给、理论供给、人才供给、平台供给和舆论供给五类资源。其一，政策研究与咨询是智库最核心的功能。政策选项、政策建议和政策评估是智库最直接的产品，也是其话语权最直接的来源。其二，政策研究需要理论支撑，尤其战略性决策往往都建立在重大理论基础之上。一般情况下，决策者无暇顾及理论问题，<sup>③</sup>因此在这方面决策者对智库的依赖更甚。智库在理论方面的贡献往往会产生比政策供给更深远的影响和更大的话语权。其三，智库还是未来决策者的储备池和曾经的决策者的栖身地。通过“旋转门”机制，智库人才进入政府直接参与决策甚至成为决策者，或者反之，重量级前官员加盟智库，这两种方式都会显著增强智库的影响力和话语权。其四，智库提供政策对话平台，促进利益相关方思想碰撞、观点交锋，从而对决策产生影响，赢得话语权。其五，智库也是舆论的制造者。决策者需要智库作为第三方向社会阐释政策的合法性，获得受众对政策的支持；同样，利益相关方或智库本身也需要通过制造舆论，影响本国或他国政府的决策。

---

<sup>①</sup> 杨洁勉：《中国特色大国外交和话语权的使命与挑战》，第18-30页。

<sup>②</sup> 陈志敏、常璐璐：《权力的资源与运用：兼论中国外交的权力战略》，《世界经济与政治》2012年第7期，第4-11页。

<sup>③</sup> [美]李侃如：《弥合鸿沟的倡议》，孙敏译，唐士其校，《国际政治研究》2009年第3期，第122页。

从运用的维度看，智库的话语权还取决于其与资源供给对象间的关系。对外交安全智库而言，国际话语权取决于其对本国决策、他国决策、国际议程三类对象的影响。其一，影响本国决策是智库最为核心的话语权力运用方式。评估一家智库的影响力，核心指标往往是其在本国政策制定中的发言权。智库在国际上的影响力，首先基于其对本国决策的影响程度。其二，对他国决策的影响。对他国的话语权一般建立在对双边关系和双边政策的影响上，同时也反映在对他国公共政策的影响上，尤其是自身治理能力相对较弱的国家，智库往往对这些国家的国内事务有较强的影响能力。其三，对国际议程的塑造，包括对国际组织决策、全球和区域治理议程、国际社会动员的影响。由主权国家国内政治和国际政治的分离导致的全球治理不足，<sup>①</sup> 使智库在塑造国际议程领域有广阔的活动空间。

综上所述，我们可以将外交安全智库国际话语权的来源从资源和运用两个维度进行概括（表 1）。

表 1 外交安全智库话语权的来源

权力运用 权力资源	影响本国决策	影响他国决策	塑造国际议程
政策供给	为本国政府提供政策选项、政策建议或政策评估	为外国政府提供政策选项、政策建议或政策评估	为国际组织提供政策选项、政策建议或政策评估； 国际公共政策的议题设定
理论供给	提供指导，诠释本国外交政策的理论、概念	提供界定双边关系的理论和概念； 提供解释他国问题的理论和概念	提供国际关系和全球、区域治理的理论、概念、议题
人才供给	为本国政府输送外交人才； 培训外交官员； 聘请前政要	培训外国公职人员； 聘请外国政要	培训国际公务员； 输送国际公务员； 聘请政要

<sup>①</sup> 参见苏长和：《中国与全球治理——进程、行为、结构与知识》，《国际政治研究》2011 年第 1 期，第 35-45 页。



平台供给	外交政策对话平台（会议、论坛、期刊等）	举行二轨对话；参与双边政府间对话；设置海外分支机构	主办国际议题的对话、论坛、会议；与国际组织合作举办对话、论坛、会议
舆论供给	对国内社会阐释政府外交政策；通过政策辩论影响或塑造本国政府决策	对国外社会阐释本国外交政策；参与国家形象塑造；动员外国社会对其政府决策施压	向社会阐释国际议程或国际组织的政策；动员社会向国际议程、国际组织施压

资料来源：作者自制。

## （二）外交安全智库国际话语权的来源

外交安全智库的国际话语权不能简单地界定为智库的“国际表达”和国际传播能力，要从话语权的本质及其来源来认识，它是智库运用多种话语权力资源作用于供给对象而产生的。

第一，政策供给是话语权最直接的来源。在本国外交政策制定的各个环节，智库都拥有话语权。在议题/任务设定环节，智库有能力“走在政府之前”，通过对国际形势长期的跟踪研究，及时发现外交中潜在的机遇和挑战。在制定政策选项环节，智库通过提供多种选项，协助政府做出最优决策。在选择政策环节，政府部门往往需要借助智库对可能的政策结果进行评估。在评估政策环节，智库依据政策推行的实际效果和舆论反应做出评估，并向政府反馈或公开发布，评估中的话语权往往为政府所重视。

智库同样会对他国外交决策的各环节产生影响，并以不同于国内的方式发挥作用。一是受邀参与他国的外交决策，其前提是两国间建立了政治互信，参与这类项目将大大提升智库的国际话语权。二是为他国的内部事务，如经济改革、社会治理甚至政治改革提供方案和建议。这方面的大量案例存在于西方发达国家与发展中国家的关系中。这展现了智库巨大的国际话语权，但智库也可能因此成为干涉他国内政的工具。三是参与跨国联合研究。政府会将双边关系中的一些难题、敏感或技术性问题的委托给双方智库进行联合研究，提出政策建议。智库也通过自发的联合研究提出政策选项或建议。四是

通过影响他国政府官员、决策者、对决策有影响的智库人员来影响他国决策。

智库通过为国际组织决策提供建议，产生话语权。全球化、技术革命推动了“全球智库”的发展。<sup>①</sup> 智库通过关注新兴的全球性议题，提出治理架构与政策框架，对主权国家、国际组织及跨国公司决策产生影响，或改变国际社会对各类全球性议程重要程度的认知，一些智库甚至直接作为行动者参与到全球治理中。

第二，理论供给带来更深远的话语权。智库也需要进行长线的国际问题和理论研究，尤其是那些建立在高校中的智库。国际关系理论方面的贡献和突破可能带来更为持久和深远的国际影响力和话语权。智库为本国决策供给的理论旨在指导或诠释外交政策。<sup>②</sup> 一是理论提供了新的选项，推动了政策创新，如遏制理论深刻影响了冷战时期美国对苏联的政策。二是理论推演否定了可能导致对本国不利后果的外交政策选项，如相互确保摧毁理论否定了美苏间爆发大规模核战争的可能。三是理论为政策行动提供了依据或借口，如民主和平论在一定程度上为欧美推动一些国家政权更迭提供了依据。

针对双边关系的理论和概念能深刻影响国家间关系和他国决策。格雷厄姆·艾利森（Graham Allison）提出的“修昔底德陷阱”（Thucydides trap）概念尽管在学术上存在争议，但成为各国政要高度重视的议题，也对相关国家的社会看待对方的方式产生了影响。发达国家在国际上的话语权很大程度上也来自其在学术研究和理论上垄断了对他国问题的解释权，其理论体系和概念框定了人们认识一国及其行为的思维方式，甚至深刻影响了他国决策者、研究者和社会对本国的认识。

智库提出的国际关系理论、概念和议题，可对地区秩序、全球治理产生深刻影响。罗马俱乐部（Club of Rome）发布的《增长的极限》（*The Limits of Growth*）报告使气候变化问题受到各国重视，并进入国际议程。高盛公司前首席经济学家吉姆·奥尼尔（Jim O'Neill）提出的“金砖四国”概念推动

---

<sup>①</sup> [美]詹姆斯·麦甘恩、理查德·萨巴蒂尼：《全球智库：政策网络与治理》，韩雪、王小文译，上海交通大学出版社2015年版，第76页。

<sup>②</sup> 参见张骥：《国际关系理论研究 with 外交政策供给——中国所面临的问题及其原因分析》，《国际关系研究》2016年第2期，第7-12页。

了一个重要的政治实体的建立与发展。

第三，人才供给有利于在决策圈塑造声望和认同。智库通过“旋转门”等机制为本国政府供给外交政策执行者、智囊甚至决策者。智库学者进入政府，既有机会直接参与决策，也扩展了智库在政府内部的人脉，当其卸任回归智库后，又可以增加智库同政府各部门间的联系渠道，显著提升智库对外交政策的影响力和话语权。重量级的官员（如部长、大使等）甚至领导人从领导岗位卸任之后担任智库顾问是智库增强国际影响力和话语权的重要方式。一些智库还负有帮助政府培训外交官的职能，这也将增加智库在决策圈当中的影响力。

智库还会为他国培训公务员，这无疑将增强智库对他国的认知和影响，并建立联系纽带，从而提升智库对该国决策的话语权。当智库有能力培训较多数量的他国公务员时，其在国际上的声望将明显提升。智库也通过聘请他国前政要担任顾问或高级研究员的方式，提升对他国决策的影响力。

智库还承担着为国际组织储备人才和培训国际公务员的职能。智库越来越重视为国际组织培养人才，以期在全球性议题中获得更多话语权。另外，邀请卸任后的国际组织负责人加入智库也是塑造国际议程的有效方式。

第四，平台供给增强政策对话场域的话语权。智库通过提供外交政策对话平台对本国决策产生影响，主要包括各类研讨会、论坛、期刊等。很多非公开的内部研讨、论坛可能对决策产生直接影响。期刊往往是各界人士发表观点甚至进行政策辩论的阵地，有时也是政府释放政策试探信号的工具。成功的政策辩论或具有较强影响力的文章，往往能极大提升智库的话语权。

智库通过在两个国家间建立学术界与政界交流的平台，如“二轨”或“一轨半”对话创造政府之外的沟通渠道，并通过专业化的讨论与共识的凝聚影响两国的外交取向。智库有时也被邀请直接参与政府间的官方对话。还有一种方式是智库在海外设立分支机构，从而更直接地在当地发出声音、发挥影响、建立人脉和搜集信息，并开展长期合作。

智库主办的“二轨”或“一轨半”国际会议有助于塑造国际议程。例如，由英国国际战略研究所发起的香格里拉对话（Shangri-La Dialogue）已成为

亚太地区最有影响力的安全对话机制。此外，智库也与一些国际组织合作举办涉及全球或区域议题的对话、论坛和会议。

第五，舆论供给向社会扩散和转化话语权。外交、安全议题具有较高专业性，又为社会高度关注。智库在向公众阐释外交政策合法性、普及外交安全知识方面发挥着不可替代的作用。智库学者通过媒体表达观点，影响公众对外交政策和国际问题的看法。如今，智库越来越重视在新媒体上的话语权。同时，智库也通过媒体发声或公开进行政策辩论，向政府施压，一些利益集团也会利用智库发声来影响外交决策。

通过媒体的力量影响他国舆论进而影响他国决策是智库公共外交的组成部分。<sup>①</sup> 智库相较于政府往往更能令外国公众信服，其对阐释外交政策、塑造国家形象有更好的效果。一些智库还通过舆论动员外国社会，就特定外交议题甚至内部议题向外国政府施压，展现出巨大的话语权操控能力。

随着全球化的深入，智库有能力通过多样化的方式影响各国公众的看法，从而塑造国际议程，引起各国政府、国际组织和其他国际行为体的重视。除上文已论及的各类媒介，智库还通过更直观的形式影响公众情绪。美国前副总统阿尔·戈尔（Albert A. Gore）领衔出演的纪录片《难以忽视的真相》（*An Inconvenient Truth*），成功使气候变化成为众多国家的公共议题，促使各国政府认真对待气候谈判。

## 二、中国外交安全智库国际话语权的现状

以上从资源和运用维度对外交安全智库国际话语权的界定为研究中国外交安全智库的国际话语权提供了分析框架。伴随着中国的崛起，外交安全智库迎来了重大的发展机遇，同时也面临着重大挑战。

### （一）需求—供给差

最近五年多以来，中国的治国理政进入了新的历史阶段，中国外交也进

---

<sup>①</sup> 参见陶坚、单娟：《公共外交呼唤中国智库提升能力》，《公共外交季刊》2013年第3期，第15-20页。

入了中国特色大国外交的新时代。随着涉外事务空前增长，国家利益的时空范围空前扩展，中国参与国际事务和全球治理的广度和深度空前拓展，承担的国际责任和义务也明显增多。在此新形势下，外交决策提出了新的更高需求。一是外交决策涉及的领域和范围空前拓展，科学决策越来越依赖专业的知识和意见。二是外交事务涉及的国家、地区和治理范畴空前拓展，对区域国别研究、全球治理和国际组织研究的需求与日俱增。三是外交与内政、外交与安全的联系空前紧密，外交决策需要统筹国内与国际两个大局、发展与安全两件大事，决策咨询需要更加密切联系内政和安全，迫切需要外交和安全理论的互动与创新。<sup>①</sup> 四是大国外交需要在因应具体外交事务的同时，更加注重战略思维和顶层设计，<sup>②</sup> 更加注重影响力和塑造力，迫切需要外交元理论和大战略的供给。五是外交决策的舆论环境空前复杂，国内、国际对中国外交政策的关注空前提升。互联网和新媒体的发展使舆论对决策的传导作用和影响更加迅捷和直接，外交政策的执行也更需要良好的国内外舆论支持。决策需求的变化迫切要求加强外交安全智库建设，尤其是提升话语权。

大国外交的实践需求给外交安全智库带来了难得的历史机遇。中国以前所未有的力度推进智库建设。十八届三中全会提出建设中国特色新型智库，建立健全决策咨询制度。<sup>③</sup> 随着政府需求和支持力度的加强，“智库热”涌现。根据宾夕法尼亚大学发布的《全球智库报告》，2016年中国智库数量已达435家，仅次于美国居世界第二。<sup>④</sup> 其中外交安全智库的发展尤为突出，在《全球智库报告2016》世界智库前150名的9家中国智库中，有6家专门从事外交安全研究。<sup>⑤</sup> 在首批25家国家高端智库中，专门从事外交安全研究的占7家，多家入选的综合性智库也从事外交安全方面的相关研究。<sup>⑥</sup>

---

<sup>①</sup> 杨洁勉：《新时期中国外交和安全理论的互动与创新》，《国际展望》2017年第3期，第1-15页。

<sup>②</sup> 同上，第5页；杨洁勉：《中国特色大国外交战略思想的发展和挑战》，《同济大学学报（社会科学版）》2017年第4期，第30-36页。

<sup>③</sup> 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，中国政府网，2013年11月15日，[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm)。

<sup>④</sup> 参见 James G. McGann, “2016 Global Go to Think Tank Index Report,” TTCSP Global Go to Think Tank Index Reports, [http://repository.upenn.edu/think\\_tanks/12](http://repository.upenn.edu/think_tanks/12)。

<sup>⑤</sup> 同上。

<sup>⑥</sup> 《25家机构入选首批国家高端智库建设试点单位》，中国社会科学网，2015年12月

智库的国际话语权建设也被中国政府提到前所未有的高度。《关于加强中国特色新型智库建设的意见》指出，“中国特色新型智库是国家软实力的重要组成部分……智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。”<sup>①</sup>但在实践中，外交安全智库的影响力和话语权与中国的大国地位相比仍存在较大差距。从宾夕法尼亚大学2012—2017年发布的智库排名（前150名）看，虽然每年均有数量可观的中国外交安全智库上榜，但仅有1家智库在2017年进入前30名，且排名的上升趋势不明显，大量新成立的外交安全智库也并未迅速获得影响力。<sup>②</sup>总体而言，目前中国具有较大影响力和国际知名度的高质量智库仍然比较缺乏。

## （二）中国外交安全智库国际话语权的现状

外交实践的需求推动了中国外交安全智库的迅猛发展，然而，从近年来的实践看，仍然存在较大的需求—供给差，智库国际话语权的资源并不充分，供给不足，对资源的运用方式也存在明显不足，尤其是在对他国决策和国际议程的影响方面更是如此。

第一，政策供给。随着中国外交决策体制在民主化、制度化、科学化和专业化方面的不断完善，<sup>③</sup>外交决策的各个环节都有了智库制度化参与决策咨询的渠道。当前，政府与智库的互动明显强化，在高层决策和一般决策中都呈现出智库影响上升的势头，并进一步规范化和制度化。

其一，作为最高决策层与智库互动的重要形式，中央政治局集体学习具有标志性意义。在2013—2018年间中央政治局40余次集体学习中，直接与对外关系相关的有9次，包括和平发展道路、海洋强国建设、国家文化软实力、国家安全、世界军事发展、自贸区、全球治理、丝绸之路、20国集团

---

4日，[http://www.cssn.cn/zk/zk\\_jsxx/zk\\_zx/201512/t20151204\\_2741912.shtml](http://www.cssn.cn/zk/zk_jsxx/zk_zx/201512/t20151204_2741912.shtml)。

<sup>①</sup> 《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，新华网，2015年1月21日，[http://www.xinhuanet.com/zgjx/2015-01/21/c\\_133934292.htm](http://www.xinhuanet.com/zgjx/2015-01/21/c_133934292.htm)。

<sup>②</sup> 根据 TTCSP Global Go to Think Tank Index Reports, 2012-2017 整理所得。

<sup>③</sup> 张骥：《中国外交决策体制呼唤制度创新》，《中国经济社会论坛》2013年第6期，第46页。

等，<sup>①</sup> 学习次数和涉及的议题远远超过以往。国内著名智库的专家参加集体学习，直接向高层领导就相关问题提出意见和建议。其二，中央先后召开了网络安全和信息化工作座谈会、哲学社会科学工作座谈会、“一带一路”建设工作座谈会；国务院总理经常召开专家座谈会；十二届全国政协恢复并创新形式召开了“双周协商座谈会”，其中安排了海外华文教育、“丝绸之路经济带”建设、边境经济合作区建设、对非卫生援助等涉外议题。<sup>②</sup> 在这些对决策具有重大影响的会议上，相关智库的专家也被邀请发表意见，对最高决策产生影响。其三，政府重要文件的起草也更加重视智库的参与，越来越多地吸纳智库和相关专家直接参与起草工作。其四，相关部门加强了专家咨询委员会建设。2015 年外交部新设了国际法咨询委员会。2014 年底，外交部外交政策咨询委员会举行了组建以来的第一次换届。<sup>③</sup> 其他涉外部门也新设或加强了专家咨询委员会。外交部选聘了 6 家重点合作智库，<sup>④</sup> 智库接受委托开展研究，直接服务外交决策。其五，研究成果的报送受到进一步重视并逐渐规范化，政府部门也越来越重视通过内部或公开渠道发布决策咨询课题，决策咨询建言成为智库政策供给的日常渠道。

在外交安全智库对决策的直接影响增强的同时，政策供给仍然不足。从供给方面而言，近年来许多重大外交政策和外交实践远远走在智库前面，甚至给学术界带来不少“战略意外”。智库对一些重大国际事件和趋势缺乏有效预测。<sup>⑤</sup> 从政府一方而言，也存在决策需求传导不畅、政策建议吸纳渠道狭窄、智库成果运用不充分等问题。

智库对他国的政策供给虽有所上升，但手段仍比较有限，影响范围主要集中在对华政策和涉及中方利益的国内政策上，影响方式主要是联合研究和

<sup>①</sup> 《中央政治局集体学习（十八届）》，中国共产党新闻网，2017 年 9 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1119/c352109-19621672.html>。

<sup>②</sup> 《政协十二届全国委员会历次双周协商座谈会》，中国政协网，2017 年 7 月 20 日，<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/zxww/szxshmeet/index.shtml>。

<sup>③</sup> 张骥：《适应专业化、法治化需求 中国外交部智囊 7 年来首次“大换血”》，澎湃新闻，2015 年 3 月 6 日，[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1308329](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1308329)。

<sup>④</sup> 这 6 家智库分别为：中国国际问题研究院、外交学院、北京大学国际战略研究院、上海国际问题研究院、复旦大学国际问题研究院和广东国际战略研究院。

<sup>⑤</sup> 张骥：《国际关系理论研究 with 外交政策供给——中国所面临的问题及其原因分析》，第 9 页。

影响外国决策者与研究者，主要渠道仍然是通过接待来访或出访，向他国政府机构、智库阐释政策主张，表达对涉华政策的态度。

随着中国智库在本国决策中影响力的上升，外国政要、官员和智库研究者到访中国智库更加频繁，在一些重要国事访问和重大对华政策、外交政策出台前，往往会派出高级智库团访华与相关智库交流。

智库也更多地“走出去”，更加自信和直接地表达对双边关系和涉华问题的看法，在重大政策出台后，对外进行政策阐释。例如，在“南海仲裁案”较量最激烈的时刻，多家智库到不同国家阐述中方立场。中国人民大学重阳金融研究院、中国南海研究院联合美国卡内基国际和平基金会、威尔逊国际学者中心在华盛顿举行的“中美智库南海问题对话会”产生了较大影响，前国务委员戴秉国以智库学者身份发表的演讲<sup>①</sup>在国际上产生重大反响。十九大后，一些智库也积极派出学者到国外阐述中国外交政策走向尤其是新时代外交新理念和新举措。

与国外智库开展的联合研究日益增多则体现了中国智库国际话语能力的提升。例如，由复旦大学国际问题研究院与俄罗斯国际事务委员会、俄罗斯科学院远东研究所联合研究、撰写的《中俄关系年度报告》对俄决策者产生重要影响。

随着中国在全球治理中作用的上升，外交安全智库正加强对全球治理和国际组织、国际规则的研究和影响，在设定国际议程方面的话语权明显上升。中国智库还显著强化了对中国参与、创建或担任轮值主席的国际组织和多边机制的议程设置的影响。例如，上海国际问题研究院等智库发布了对亚信的评估报告。众多智库参与到中国主办 G20 杭州峰会的过程中，发表了大量咨询报告，并在国外举办了数十场大规模国际学术会议，对设置 G20 议题发挥了重要影响。<sup>②</sup> 诸多智库专家在世界互联网大会、达沃斯论坛、博鳌亚洲论坛等国际场合积极提出中国观点、中国倡议。<sup>③</sup> 但是，对于范围更广的国际

---

<sup>①</sup> 《戴秉国同志在中美智库南海问题对话会上的讲话》，外交部网站，2016年7月5日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1377746.shtml>。

<sup>②</sup> 参见《上海国际问题研究院 2016 年度报告》，第 12-13 页，上海国际问题研究院网站，<http://www.siiis.org.cn/Content/Info/4U0OGQZNBBRK>。

<sup>③</sup> 贾宇、张胜、王斯敏、杨谧、姬泰然：《立足高端 服务决策 引领发展——国家高端



组织和多边议程，中国智库的政策供给能力仍然非常有限。

第二，理论供给。中国的国际关系理论研究正在从引进、吸收西方国际关系理论向尝试创建“中国学派”转型。尽管对“中国学派”存在不同看法，但国内学术界一直努力追求在与西方国际关系学界平等对话的基础上，进一步超越原有的理论体系和话语体系。然而，这种理论超越的努力总体上仍然处于探索阶段，在原创理论和话语权方面尚未实现根本性突破。这种状况体现在外交安全智库的理论供给上，一是外交实践和重大外交战略/政策常常走在理论研究之前，理论跟不上实践的需求；二是中国外交和国际关系学界尚未出现系统的理论供给和理论突破；三是智库亦缺乏理论构建能力，这使领导人提出的新思想、新理念、新概念未能及时得以系统传播。总的来讲，中国智库尚未能系统提出中国崛起背景下的对外战略、对外政策和国际秩序构建的理论基石。当然，中国智库在一些问题上也实现了突破。比较有代表性的是“共生”概念的提出和相关理论的探索。<sup>①</sup>经过一段时间的发展，这一概念不仅已为官方接受，发展为和谐共生的外交理念并对外倡导，而且也获得了一定范围的国际认同。

中国智库影响他国决策的理论供给则更为稀缺。目前，中国智库尚未掌握阐释他国问题的理论话语权，仅在界定双边关系的理论和概念方面取得了一些进展。例如，北京大学国际关系学院王缉思同美国布鲁金斯学会李侃如（Kenneth Lieberthal）开展的联合研究提出了“战略互疑”的概念，<sup>②</sup>对中美双方政府和学术界认知双边关系产生了重要影响。但是，智库在国际议程塑造方面仍存在理论滞后于实践的问题，对于官方政策、理念的发展、阐释、国际传播能力仍有待提升。

第三，人才供给。中国与西方国家的制度基础有较大差别，中国智库的人才供给有别于西方的“旋转门”机制，因此不能简单地用“旋转门”来评价中国智库的人才供给。但是，随着中国干部人事制度的不断改革，外交安

---

智库建设试点工作一周年回顾与研究》，《光明日报》2016年12月1日，第16版。

<sup>①</sup> 任晓编：《共生：上海学派的兴起》，上海译文出版社2015年版。

<sup>②</sup> 王缉思、[美]李侃如：《中美战略互疑：解析与应对》，社会科学文献出版社2013年版。

全智库与政府间的人才流动有所加强。一是智库专家担任决策咨询专家，<sup>①</sup>二是智库专家到外交部门挂职，直接服务决策。近年来智库学者选派到驻外使领馆工作的人数不断增加，也开始有一些制度化的安排。三是外交部逐步制度化选派一些外交官到重点合作智库等单位进行中短期研修。四是智库承担一些外交官和涉外官员的培训。五是随着退休年龄变化及干部制度的改革，退休外交官特别是大使到外交安全智库任职的情况显著增加。重要外事官员加入智库或者创立智库，大大增强了这些智库的影响力和话语权。

但是，从总体上看，智库的领军人物和杰出人才依然缺乏，特别是具有较高国际知名度和影响力的智库专家。智库为政府培养、输送的外交政策执行者、参谋者、决策者的数量和质量尚不能满足实践的需求。

培训外国公务人员是中国外交安全智库通过人才供给影响他国决策的主要方式，其中很大一部分培训任务由外交安全智库和相关高校承接。国家行政学院自十八大以来的五年已累计为 159 个国家培训公务员 10 281 人次，且覆盖面逐渐从发展中国家扩展至发达国家和国际组织。<sup>②</sup> 由习近平主席倡议设立的南南合作与发展学院于 2016 年在北京大学国家发展研究院成立。学院旨在为广大发展中国家培养高端人才，搭建发展中国家沟通交流平台，推动南南合作为世界共同发展贡献更大力量。<sup>③</sup> 针对外国公务员进行的短期培训近年来也呈增长态势，且需求还将持续扩大。针对公务员的培训将有效提升相关智库在相关国家的影响力和话语权。但目前的影响仍主要集中在发展中国家，对发达国家尚缺乏有效的途径和方式。

为国际组织培养和储备人才是外交安全智库塑造国际议程的重要途径。中国的国际组织人才缺口巨大，在国际组织中的代表性长期不足，这一问题已经受到高度重视。习近平在中央政治局集体学习中强调要加强全球治理人

---

<sup>①</sup> 外交部外交政策咨询委员会由大使委员和专家委员构成，专家委员通常来自外交安全智库。参见张骥：《适应专业化法治化需求，中国外交部智囊 7 年来首次“大换血”》；外交部外交政策咨询委员会网站：<http://fpag.fmprc.gov.cn/chn/>。

<sup>②</sup> 《国家行政学院已为世界 159 个国家培训公务员 10281 人次》，新华网，2017 年 12 月 15 日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2017-12/15/c\\_1122118398.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2017-12/15/c_1122118398.htm)。

<sup>③</sup> 《习近平给南南合作与发展学院首届硕士生回信》，新华网，2017 年 10 月 18 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/18/c\\_1121822665.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/18/c_1121822665.htm)。

才队伍建设。<sup>①</sup> 2017年,北京外国语大学成立国际组织学院,这是中国高校首个专门为国际组织培养、输送高端人才设立的学院。未来各高校和智库设立国际组织人才培养机构的数量将会不断增加。

第四,平台供给。在中国政府与智库互动加强的背景下,外交安全智库在政策对话平台供给方面越来越积极、主动,通过研讨会、论坛等形式促进政府与国内外专家学者、利益攸关方之间甚至政府不同部门之间的对话。中国国际问题研究院每年年末召开国际形势与中国外交研讨会,外交部长出席会议并发表演讲,同时与智库专家交流。上海国际问题研究院2016年共举行国际、国内论坛及圆桌会议50余场,与会人数近2000人次。<sup>②</sup>近年来涉及外交安全的社会智库也在蓬勃兴起,察哈尔学会、盘古智库等也为政策界与学术界的对话特别是国际交流提供了重要平台。此外,各类智库更加重视英文期刊建设。清华大学的《中国国际政治》(*The Chinese Journal of International Politics*)被SSCI收录,复旦大学的《中国政治学评论》(*Chinese Political Science Review*)和上海国际问题研究院的《中国国际战略研究季刊》(*China Quarterly of International Strategic Studies*)等被ESCI收录,这些都大大提升中国智库在国际学术界的影响力和国际话语权。

外交安全智库主办的“二轨”“一轨半”的对话也不断增多,它们与众多国家的智库之间建立了更加密切和机制化的合作。例如,中国国际经济交流中心与美国全国商会联合举办的“中美工商领袖与前高官对话会”,中国社会科学院国家全球战略智库与美国智库共同开展的“中美智库联合报告”项目,<sup>③</sup>中国现代国际关系研究院与美国战略与国际研究中心联合举办“中美网络安全二轨对话”,等等。在中国与世界主要力量之间开辟的人文交流对话机制中,智库对话和合作成为一项主要内容。

外交安全智库“走出去”的步伐也在加快。中国智库近年来也探索在海

---

<sup>①</sup> 《习近平:加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业》,中国共产党新闻网,2016年9月28日, <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0928/c64094-28747882.html>。

<sup>②</sup> 《上海国际问题研究院2016年度报告》,第6-7页。

<sup>③</sup> 贾宇、张胜、王斯敏、杨谧、姬泰然:《立足高端 服务决策 引领发展——国家高端智库建设试点工作一周年回顾与研究》。

外建立分支机构。例如，察哈尔学会设立了非洲总部与韩国代表处。复旦大学发展研究院分别与美国加州大学、丹麦哥本哈根大学、墨西哥蒙特雷科技大学合作在海外设立了三个中国研究中心。中国社会科学院在布达佩斯设立了中国—中东欧研究院。这些机构可以更直接地扩大中国智库在海外的话语权。但是与发达国家相比，中国智库在海外设立的分支机构仍十分有限。

中国智库也开始积极搭建涉及区域和全球治理的对话平台。由军事科学院和中国国际战略学会共同主办的香山论坛自 2014 年起由“二轨”升级为“一轨半”，受到亚太地区政界、军界越来越大的关注。由清华大学创建的中国首个高级别非官方国际安全论坛——世界和平论坛，其影响也在扩大。但是，目前的平台还主要集中于外界对中国普遍关注的议题，如安全议题。中国智库在其他全球性议题领域的平台构建能力仍有待提升。

第五，舆论供给。中国主流媒体有关外交政策的评论绝大多数来自外交安全智库的专家学者。外交安全智库掌握着引导国内相关领域舆论的主导权，而且近年来也呈现出一些新特点。一是媒体有关外交政策的评论和讨论大大增加，有关国际关系的版面和节目、栏目增加，通过外语传播的平台增加。但是，智库的舆论供给质量仍不甚理想，不少评论和节目质量不高，甚至错漏百出、误导受众，因此，智库在引导社会客观、全面、理性认识外部世界方面的能力和公信力仍有待提升。二是声音变得多元，从相对单一的解释外交政策立场到出现更多不同观点的辩论和对政策的讨论。一些不同观点通过媒体制造舆论，进而影响政府决策。三是新媒体的发展催生了不少有关外交、国际关系的自媒体，它们也与传统以智库为主流的舆论形态形成竞争，同时，传统智库也在努力发展新媒体传播手段，推动信息的公开和传播。

外交安全智库在参与塑造中国形象、对外阐释中国立场方面取得进步。例如，在钓鱼岛问题、“南海仲裁案”等事件发生后，智库在国外媒体的发声明显增强，但外交安全智库对他国和国际舆论的影响力仍较弱。一方面，中国智库在国际主流媒体上的发声不多、不强，缺乏有影响力的舆论领袖。另一方面，中国媒体的传播能力不强，智库在媒体上的发声不能有效传播。此外，中国智库还缺乏有效途径、能力和经验动员国外舆论支持本国立场。

### 三、提升中国外交安全智库国际话语权

面对外交实践发展与决策供给不断提出的需求，外交话语体系构建的迫切需求，以及国际社会对话语权的激烈争夺，中国外交安全智库迫切需要从国际话语权来源的各个方面提升能力。

（一）推动研究议程的转型升级，适应大国外交和全球治理对政策供给和理论供给的需求

第一，全面提升国别、区域研究政策供给能力。在实现国别、区域全覆盖的基础上，中国智库亟须重点加大对周边国家、“一带一路”沿线国家和发展中国家研究的支持和投入。无论是对发达国家还是对发展中国家的研究，在注重政治、经济的同时，也需加强社会、文化、宗教等领域的研究，不断推进国别、区域研究的多学科整合和田野调查，注重与大数据、人工智能等先进技术融合，提升政策供给的科学化水平和预测能力。在坚持不干涉内政的原则基础上，中国智库应加强对他国政策需求的回应，影响范围要从发展中国家向发达国家拓展。此外，还要加强中国对发展中国家在发展、扶贫、教育、科技、卫生、文化等领域的经验分享的研究。

第二，全球治理和国际组织研究要从粗放型向精细化、广覆盖方向发展。在继续强化对现有重要国际组织、重要全球议题研究的同时，重视对新兴国际组织、机制和议题特别是中国主导创设的组织、机制的研究，并拓展对一般性国际组织、议题的研究，加强国际发展援助研究。在坚持多边主义原则的基础上，加强对国际组织的政策供给，影响范围要由重要国际组织向一般国际组织拓展。

第三，提升国际关系理论创新能力，加强理论建构。中国智库要提升用中国理论和话语体系阐释、指导、预测中国实践和国际实践的能力。推动外交与安全理论的互动创新，加强战略研究，尽快实现中国国际秩序构建的元理论和大战略的理论突破，加快国际合作理论、全球治理理论的理论创新。提升智库对中国外交政策主张的理论构建和话语转换能力，改变理论构

建落后于外交实践和政策话语的局面。以加强国别、区域研究和全球治理研究为基础，逐步掌握对国际议程、他国问题的发言权、阐释权和预测能力，打破西方发达国家在这一领域的理论和话语垄断。

第四，有效提升智库的政策评估能力，掌握政策评估话语权。智库应逐步建立对本国、他国、国际重要政策领域的数据库、指标体系、民意测验及评估体系，逐步掌握评估标准与评估体系的制定权，掌握智库评价话语权。建立有国际公信力和影响力的国际智库评价体系和中国标准，打破西方发达国家对智库评价的标准垄断和话语垄断。

（二）推动组织形态和研究方式变革，提升政学交流、人才供给水平和研究的国际化程度

第一，进一步优化智库与政府间的人才交流机制。为智库专家到外交实践部门和决策一线服务和政府官员到智库进修、挂职、任职提供更多制度化渠道。进一步创造条件鼓励退休官员和外交官特别是高级领导干部参与智库工作，提升智库的影响力和权威性，同时加强管理和规范。重视和加强对本国公务人员、外国公务人员和国际组织公务员的培训，积极与周边国家、“一带一路”沿线国家和广大发展中国家公务人员分享中国在制度建设、经济社会发展、脱贫、科教文卫等领域的经验，扩大与发达国家公务人员在全球治理、国际制度、国际组织等方面的经验交流。

第二，着力提升智库研究和人员的国际化水平。大力加强智库的国际合作和联合研究，既要加强与发达国家智库的合作，也要加强与广大发展中国家智库的合作。通过联合研究提升中国智库对有关双边问题、国际问题的政策供给和理论供给的国际化程度，同时减少一些国家的猜疑和防范，提升政策供给的接受度和影响力。此外，中国智库要加强国际理论对话，提升中国外交话语和理论的普适性。

条件成熟的智库要进一步引进有广泛影响力的国外前政要、著名学者和社会贤达，助力智库发展，同时，进一步开放聘请外籍研究人员。实施国际组织人才培养战略，大力推动智库人才到国际组织任职，竞选重要岗位。推动中外智库研究人员交流，邀请外国外交官和政府官员到中国智库进修、交

流。条件允许的智库应扩大招收留学生规模，提高智库国际化教育的质量。

第三，加强智库后备人才建设。增强智库对世界一流高校毕业生、有国际组织或驻外工作经验的青年人才的吸引力。重视对青年智库人才的培养，创造条件鼓励其开展基础研究、长线研究、攻坚研究，为他们到政府机构工作、对外交流以及在国内外媒发声提供更多机会。

### （三）全面加强话语能力建设，提升平台供给和舆论供给能力

第一，提升智库对话能力，打造具有广泛国际影响的对话平台。提升智库与本国政府政策对话平台的质量，着力解决政策需求与研究供给信息不对称问题，避免论坛、研讨会泛滥，力避交流平台低水平重复建设，形成一些具有较高政策对话水平和广泛影响的高端对话品牌。进一步畅通中国政府与外国智库，中国智库与外国政府间的对话渠道，决策层和领导人参与对话将显著提升其国际影响。加强智库与本国、外国企业和社会力量的对话平台建设，进一步奠定智库研究的社会根基，拓展智库活动的社会空间，增强智库对国外社会的影响力和渗透力。

另外，进一步提升智库参与和构建“二轨”“一轨半”对话的能力，尤其是要在一些热点、敏感问题上建立平台，主动发声。进一步提升中国智库主导建立的多边对话平台的国际影响力，议题领域要从目前比较集中的经济、安全领域向更广泛的全球治理议题领域拓展，通过高水平多边对话机制建设增强中国在全球和区域治理中的议程设置能力和话语权。

第二，稳妥、有序推动中国智库“走出去”，鼓励高水平智库在海外设立分支机构或建立合作机构。探索与所在国智库、高校和国际组织等共建海外机构的共赢模式，增强海外机构的国际化程度。

第三，提升中国智库期刊的国际影响力，吸引国外高水平研究成果在中国智库期刊发表。同时，重视期刊的前瞻性、引领性，及时结合国际热点问题组织专题研究和讨论，提升中国智库在重大国际问题上的话语权。

第四，提升智库的国内舆论供给能力。巩固智库在国内有关外交舆论塑造中的主导权，提升智库在互联网和新媒体舆论生态中的传播能力和技巧，提升智库在大众媒体中开展外交政策辩论、反映诉求的能力和技巧。

第五,改变智库在国际舆论格局中的弱势地位,提升其国际舆论供给能力。大力提升智库在国际主流媒体发声的能力和水平,其中与外国官员、学者进行公开政策辩论的能力和水平尤其重要,培养具有国际影响力和渗透力的舆论领袖。另外,要提升智库的国际舆论议程设置能力,改变当前被动回应、防御为主的状态,主动塑造议程、话题和话语。探索在涉及中国重大利益的问题上,影响他国和国际舆论的渠道和技巧。同时,要适应国外媒体和受众的特点,创新智库产品形式,利用短视频、纪录片等更加灵活多样的形式来影响受众,形成与中国官方声音分工互补的格局。提升智库产品的外译和国际传播力,加强与正在大力建设的国际媒体的合作。积极服务国家形象塑造,加强对中国在全球治理、维和、发展援助、对外开放等方面所做贡献、取得的经验的阐释和传播。

## 结 束 语

在新时代中国特色大国外交实践中,外交安全智库在中国外交话语体系和国际话语权构建中不断努力探索,智库的国际话语权虽然有了显著提升,但是仍与中国特色大国外交的实践需求和决策需求仍有差距。中国外交安全智库的国际话语权不是单一的国际传播能力问题,必须从国际话语权的本质和来源的各个方面进行系统性改善和提升。决策需求为中国外交安全智库的发展提供了巨大的空间和动力,习近平外交思想的实践和中国特色大国外交的推进需要与之相适应的外交安全智库体系,也需要建设与大国地位相匹配的世界一流的外交安全智库。中国国际话语权的构建和中国外交话语体系的构建,都有赖于外交安全智库从中国与世界新的互动关系中,从中国外交和全球治理面临的新问题、新挑战中,不断提升政策供给、理论供给、人才供给、平台供给和舆论供给的能力。

[收稿日期: 2017-12-29]

[修回日期: 2018-07-12]

[责任编辑: 石晨霞]



# 南海问题中的国际话语逻辑<sup>\*</sup>

——基于对美国智库文献的分析

李东屹

**【内容摘要】** 南海问题之所以在 2012 年以后曾引发中国周边形势的持续紧张，很大程度上归因于美国的强力干预，特别是其利用国际话语权优势改变了国际舆论环境，给南海问题的和平解决带来了诸多障碍和变数。美国智库作为美国国际话语权的关键因素，对美国主导南海问题相关国际话语权发挥了重大作用。本文收集了 2012 年以来美国智库发表的关于南海问题的文献，从总体上概括了这些文献的基本特征，分析了它们在南海问题上运用的各种话语方式，并从它们共同塑造的总体叙事中归纳出美国国际话语在南海问题上的线索链。在对美国智库有关南海问题的文献分析的基础上，进一步探析和揭示南海问题中体现出的国际话语的基本逻辑。最后，结合对美国国际话语权的分析，尝试在南海问题上为中国应对国际话语挑战提出对策建议，并从国际话语风险管理、国际话语运作能力、国际话语议程和价值理念等角度，为中国消除国际话语威胁、稳步提升国际话语权提供参考意见。

**【关键词】** 南海问题 国际话语权 美国智库 国际舆论 国际关系理念

**【作者简介】** 李东屹，国家图书馆副研究馆员（北京 邮编：100081）

**【中图分类号】** D815

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)05-0095-22

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201805006

---

<sup>\*</sup> 本文系北京高校中国特色社会主义世界影响力研究协同创新中心（国家图书馆海外中国问题研究资料中心）“当今国际社会话语权研究：以南海问题文献为例”（YXL2016ZD012）的阶段性成果。

2012年后的一段时期，南海争端曾重趋激烈，迫使中国投入大量的外交与经济资源应对危机。这场危机虽然集中体现为外交对抗和海上冲突，但美国主导的对华国际话语攻势在其中发挥了不可低估的作用。一方面，美国在南海问题上制造对华负面舆论，凭借其国际话语权优势，将中国塑造为“麻烦制造者”，批评中国“以强凌弱”“破坏规则”；另一方面，美国的国际话语运作也对南海争端各方尤其是菲律宾和越南形成了极大刺激，在美国话语挑动下，它们与中国多次发生海上摩擦，菲律宾甚至单方面提起国际仲裁，加剧了南海的紧张局势。美国的国际话语攻势对中国造成了强大的舆论压力，在南海争端的升级中发挥了推波助澜的关键作用。

因此，在当前南海局势相对缓和的背景下，有必要回顾和梳理中国在国际话语问题上遭遇的阻碍与挑战，以便总结得失、吸取经验教训。本文从南海问题中表现相当突出的美国智库入手，解析其国际话语特征与话语运作方式，以加深对国际话语逻辑的理解，为中国提供相应的对策建议。

## 一、南海问题中的美国智库及相关文献特征

智库在美国政治生活中扮演着关键角色，也是美国国际话语运作中的重要行为体。在美国介入南海问题的行动中，其智库活动表现十分活跃，值得特别关注。

### （一）美国智库与南海问题

作为连接美国政治决策圈与公共舆论的枢纽，美国智库不仅在很大程度上左右着美国公共政策的走向，<sup>①</sup>而且在国际事务上同样拥有极强影响力，对美国掌控国际话语权作用重大。经过长期实践和发展，规模庞大、专业性强的美国智库业已成为美国主导国际话语权的重要力量，它们围绕美国决策构建舆论氛围、引导媒体议程，对相关政策展开阐释和评析，并在国际问题上不断发声，为美国外交大造声势。<sup>②</sup>美国智库的国际话语运作在南海问题

---

<sup>①</sup> Mahmood Ahmad, "US Think Tanks and the Politics of Expertise: Role, Value and Impact," *The Political Quarterly*, Vol. 79, No. 4, 2008, pp. 543-545.

<sup>②</sup> 国内相关研究已有不少，如陶文钊：《“新美国世纪计划”与伊拉克战争——美国思

上表现得非常突出。

美国智库对南海问题国际话语的影响力首先是通过大众媒体，将自身观点塑造为南海问题的主流、权威意见。以表现极为活跃的美国战略与国际问题研究中心（Center for Strategic and International Studies）为例，该中心中国问题专家格雷戈里·B·波林（Gregory B. Poling）2015年一年间就在至少37篇关于南海问题的重要报道上发表了观点，这仅是对路透社、美国有线电视新闻网、《华尔街日报》、《新闻周刊》等国际性媒体的统计，通过这些渠道，其观点得以充分扩散，形成广泛的舆论引导。<sup>①</sup> 美国智库国际话语运作还通过影响美国政策来实现，美国智库专家们或者本就与决策圈联系紧密，或者被邀请到美国政府机构做出说明、发表证词，通过美国官方影响力塑造国际舆论、引导国际话语走向。<sup>②</sup> 美国主流舆论由此被推向西方世界乃至东亚地区，构成关于南海问题的国际主流舆论的基础，<sup>③</sup> 这很大程度上也意味着美国智库对南海问题的观点被推向世界，其国际话语影响力向国际社会大幅扩展。

美国智库给南海问题国际话语带来显著影响，典型案例是对中国在南海“填海造岛”议题的运作。美国战略与国际问题研究中心的“亚洲海事透明倡议”（Asia Maritime Transparency Initiative, AMTI）扮演运作这一议题的首要角色。正是由于 AMTI 大张旗鼓地宣传中国在南海岛礁的填海作业，中

---

想库与冷战后美国外交政策的一个实证考察》，《和平与发展》2012年第6期；郑安光：《新思想库与奥巴马政府的亚洲政策决策——以新美国安全研究中心为例》，《当代亚太》2012年第2期；曹升生：《践行新保守主义的美国新智库：外交政策倡议》，《战略决策研究》2014年第4期；曹升生：《美国新型智库在国际问题上的影响力研究》，《太平洋学报》2015年第9期。

<sup>①</sup> 数据来自 CSIS 网站，[https://www.csis.org/search?search\\_api\\_views\\_fulltext=south%20china%20sea&sort\\_by=field\\_publication\\_date&type=in\\_the\\_news&field\\_contributor=314](https://www.csis.org/search?search_api_views_fulltext=south%20china%20sea&sort_by=field_publication_date&type=in_the_news&field_contributor=314)。

<sup>②</sup> Bonnie S. Glaser, “Beijing as an Emerging Power in the South China Sea,” CSIS, September 12, 2012, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/attachments/ts120912\\_glaser.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/ts120912_glaser.pdf); Bonnie S. Glaser, “Seapower and Projection Forces in the South China Sea,” CSIS, October, 03, 2016. <https://www.csis.org/analysis/seapower-and-projection-forces-south-china-sea-0>; Amy Searight, “Diplomacy & Security in the South China Sea — After the Tribunal,” September 22, 2016. [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional\\_testimony/ts220916\\_Dr\\_Amy\\_Searight.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional_testimony/ts220916_Dr_Amy_Searight.pdf).

<sup>③</sup> 相关研究可见，鞠海龙：《中国南海维权的国际舆论环境演变：基于1982年以来国际媒体对南海问题报道的分析》，《人民论坛》2015年第20期，第66页。

国“填海造岛”的议题才迅速成为美国大众媒体讨论中国南海“野心”的焦点。借《纽约时报》、《华盛顿邮报》、《卫报》等合作媒体的强大传播渠道，AMTI将南海岛礁卫星图片广为扩散，其对中国南海岛礁建设的报道和评论也被大量引用，由此形成一股持续不断的对华舆论攻势。同时，美国政府也着重强调所谓中国“填海造岛”问题，更加理直气壮地批评中国南海政策行为。例如，在这股话语浪潮引导下，美国国防部发布的《中国军事与安全发展年度报告》也从2016年开始，在“中国军事发展”部分插入多幅中国南海岛礁建设进度的卫星照片，辅以岛礁规模对比图、岛礁建筑设施说明图，以展开对中国南海军事部署最新进展的解释。<sup>①</sup>这与亚洲海事透明倡议的做法如出一辙。随着AMTI的追踪报道、卫星照片的不断更新，这一议题得以深化、发酵，形成了美国对华国际话语攻势的一个高潮，加剧了南海局势的紧张。

美国智库在南海问题中的积极表现和特殊影响，凸显了其在美国国际话语权中扮演的关键角色。它们围绕南海问题发表的大量文献，正是分析其国际话语运作的切入点。

## （二）美国智库南海问题文献的基本特征

本文以中国国家图书馆“智库报告数据库”<sup>②</sup>为数据来源，对2012年以来美国智库发表的与南海问题相关的文献（本文统称为“美国智库南海问题文献”）进行分析。

从文献总体来看，美国智库围绕南海问题发声呈现以下几个特征。

第一，美国智库南海问题文献发表总量大，在海外智库南海问题文献中占比也大。以中文“南海”为检索词，以关键词为检索项，可从数据库中得到1473篇结果，约占整个数据库总量的7.79%；而若单独考虑南海问题文

---

<sup>①</sup> U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016*, pp. 14-20, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>.

<sup>②</sup> 国家图书馆智库报告数据库，是国家图书馆立法决策服务的重要项目，致力于搜集海外智库发布的、与中国有关的文献，以备政策参考与学术研究。截至2017年11月15日，该库收集了2012年以来216家海外重要智库机构发布的海外涉华报告总量约19000篇，囊括11种语言。该库由专业人员进行人工搜集、标引，提供中文标题译名及关键词，是迄今为止国内外最全面、精确的海外涉华智库报告数据库。下文将其简称为“智库报告数据库”。

献最集中的“外交”“军事”两大类，南海问题文献占比更高达 19%。<sup>①</sup>其中，美国智库南海问题文献贡献显著，检索可得美国智库南海问题文献 879 篇，占全部南海问题文献的近 60%。这一比例远远高于其他国家。同为拥有大量智库的重要国家，日本、英国、德国同期发表的南海问题文献数量分别是 71、85、20 篇，对南海问题的关注度明显低得多。<sup>②</sup>

第二，美国智库所发表的南海问题文献集中度较高。经检索可知，美国智库南海问题文献来源于 39 家智库，而发表量最大的正是在外交、国际问题领域最知名的几家。以数量和占比排序，排名前几位的美国智库分别是：美国战略与国际问题研究中心（275 篇，占 31.28%）、美国国家利益中心（Center for the National Interest）（179 篇，占 20.36%）、詹姆斯敦基金会（Jamestown Foundation）（58 篇，占 7%）。<sup>③</sup>可以看出，美国重要智库对南海问题的关注度高，权威性和代表性极为鲜明。

美国智库南海问题文献发表量表现出强烈的时效性和针对性。就时效性而言，美国智库对南海问题的关注度随时间推进呈现多次急剧变化。就针对性而言，将这些急剧变化与南海局势对照可以发现，美国智库南海问题文献发表量的每一次激增，都与南海紧张局势加剧、美国介入程度加深密切相关。将美国智库自 2012 年以来的南海问题文献发表量（篇数）按月统计并按时间顺序进行排列，可以得到曲线图（图 1）。从图 1 可见，2012 年中菲黄岩岛冲突、2014 年中国海洋石油“981 钻井平台事件”等都伴随着曲线上升，到 2016 年所谓“南海仲裁案”裁决时，发表量曲线攀升至巅峰，几乎整年维持在较高水平。

---

<sup>①</sup> 智库报告数据库，检索时间：2017 年 11 月 6 日。本文选用的智库报告数据库的所有数据均由人工采集制作，对不同语种文献，工作人员都会根据内容注明中文关键词，以及来源国、发布机构等中文信息，因此很容易对南海问题文献进行全面的、有针对性的检索，避免语言因素带来的偏差。

<sup>②</sup> 智库报告数据库，检索时间：2017 年 11 月 6 日。一些国家如新加坡、澳大利亚等，其智库也发布了不少南海问题文献，但本身并非排名前列的智库大国，暂不在此做出比较。

<sup>③</sup> 智库报告数据库，检索时间：2017 年 11 月 6 日。排在其后的主要发布者及发布量：卡托研究所（CATO Institute）48 篇、布鲁金斯学会（Brookings Institution）47 篇、兰德公司（Rand Corporation）29 篇、美国国会研究局（Congressional Research Service）29 篇、胡佛研究所（Hoover Institution）17 篇；等等。

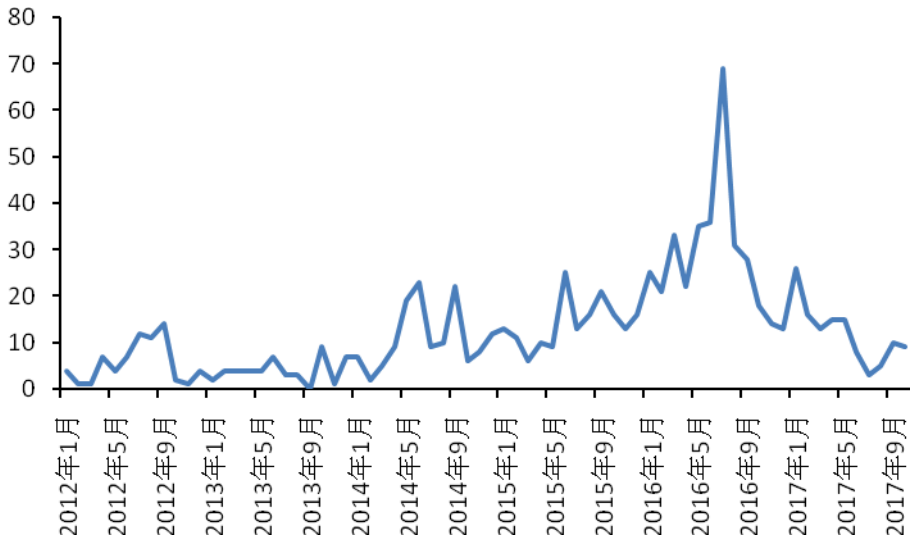


图1 2012年1月—2017年10月美国智库南海问题文献发表趋势图

注：纵轴单位为“篇”。

资料来源：根据智库报告数据库自制。

上述特征表明，最具权威性和代表性的美国智库对南海问题进行了大量的、持续不断的关注，它们紧贴南海局势的话语运作正是塑造美国国际话语权的基础。

## 二、美国智库南海问题文献的话语解析

美国智库围绕南海问题进行了长期跟踪，并随着南海局势的发展频繁发声，对它们发表的大量相关文献进行话语解析，可以归纳出其主要的话语运作方式和话语线索，并由此揭示其背后隐含的一系列国际话语逻辑。

### （一）美国智库南海问题文献的话语方式

在南海问题上，美国智库利用现代社会大众基本心理营造舆论氛围、强化传播效应，以多种话语方式进行国际话语运作。

第一，抢占话语权。拥有世界上最多、最知名智库的美国，总能在速度和力度上都表现出对国际话语权的“抢占”姿态。在重要事件结束前，美国智库就利用舆论网络造势，设定对事件前景的标准判断；当事件结束后，美国智库第一时间发表大量评论，形成占据绝对优势的话语覆盖，并持续维护和巩固业已奠定的话语基调，形成“盖棺定论”。这一套话语权抢占手段同样运用在了南海问题上。

以美国智库对“南海仲裁案”的关注为例，从2013年菲律宾强行提起南海仲裁起，美国就开始关注这一事件。2013年1月底，菲律宾宣布就南海争端提起国际仲裁，美国詹姆斯敦基金会发表的《中国简报》就以“菲律宾在南海加大赌注”为题做出述评。<sup>①</sup>此后，美国主要智库对“南海仲裁案”展开持续跟踪，不断以“国际法”名义进行话语设定，批评中国的立场，并就事件可能结果做出各种预判。<sup>②</sup>在2016年“南海仲裁案”“裁决”发表的当月，美国智库发表的南海问题文献占相关文献总量的一半以上，而且显著集中在裁决后的三天内，这清晰表明了其反应的速度和力度。布鲁金斯学会在裁决后迅速发表的一篇评论确立了美国智库南海问题文献的基调。首先，它将仲裁庭的裁决定调为菲律宾和美国的共同胜利；其次，它对中国再次提出批评和警告，要求中国做出一系列承诺，如承诺“不对菲律宾或其他声索国采取军事或准军事行动”及“经济制裁”，“不在争议岛礁上进一步‘造岛’”；等等。此外，它建议美国采取各种手段向中国施压，“包括释放军事信号，与意识形态相近的国家结成外交同盟，依靠国际法、公共准则、对话和警告。”<sup>③</sup>它与大体依循这一基调的其他评论一起，共同构成了对“南

---

<sup>①</sup> Ian Storey, “Manila Ups the Ante In the South China Sea,” *China Brief*, Vol. 13, No. 3, 2013, pp. 3-5.

<sup>②</sup> Murray Hiebert, “China’s Push in the South China Sea Divides the Region,” CSIS, May 16, 2014, <https://www.csis.org/analysis/china%E2%80%99s-push-south-china-sea-divides-region>; Ian Forsyth, “A Legal Sea Change in the South China Sea: Ramifications of the Philippines’ ITLOS Case,” *China Brief*, Vol. 14, No. 11, pp. 11-13; and Richard Javad Heydarian, “The Fog of Law: China’s Great South China Sea Dilemma,” *National Interest*, December 19, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/the-fog-law-chinas-great-south-china-sea-dilemma-11889>.

<sup>③</sup> Jeffrey A. Bader, “What the United States and China should Do in the Wake of the South China Sea Ruling,” Brookings Institution, July 13, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/07/13/what-the-united-states-and-china-should-do-in-the-wake-of-the-south-china-sea-ruling>.

海仲裁案”议题的话语覆盖，使美国智库在国际话语上占得先机。

第二，设置议程，引导话语。美国智库的话语影响力很大程度上来自于其议程设置能力，即让主流话语“说什么”和“怎么说”的能力。“航行自由”议题就是一个典型案例。虽然在南海从来没有真正出现过所谓“航行自由”问题，更没有因为中国而出现此类问题，但美国智库配合美国政府论调，大肆宣扬中国领土主张“危害”南海航行自由，迫使美国不得不采取“航行自由行动”。一篇名为“美国航行自由行动何以合法”的评论声称美国行动之所以“合理”“合法”，是因为美国意在挑战中国“过度的海洋领土主张”，以维护其国家利益，维护“国际法”所赋予的“海洋自由”。<sup>①</sup> 另一篇评论也坚称，航行自由行动是出于维护国际海洋法的目标，致力于“抵制中国坚持对南海进行实质性控制的意图，提高中国围绕南沙群岛宣布直线基线及试图将线内水域改为其内水的代价，”强调这是因“中国不断拒绝澄清其海洋主张而显得必要的”<sup>②</sup>。作为讨论航行自由问题的主体，美国智库发表了 306 篇谈及“航行自由”的文献。也正是在其引领下，海外智库纷纷展开讨论，2012 年以来与南海问题有关的智库文献中有 20.45% 谈及“航行自由”问题。<sup>③</sup> 美国智库正是通过大肆宣扬，煞有介事地反复讨论特定议题，由此营造了浓厚的舆论氛围，对国际话语形成强势引导。

第三，依据“事实”，揭露“真相”。美国智库文献的另一种重要话语方式是以客观性、独立性自诩，以“事实真相”的名义追求传播效果。美国智库在南海问题上充分运用了这一话语方式。如美国战略与国际问题研究中心的 AMTI 项目就提出“促进亚洲海洋开放性交流”的口号，自称追求南海问题透明度，反映南海区域真实状况。虽然该项目确实公布了越南等国南海岛礁建设的部分情况，但它从建立之日起，就跟踪中国在南海岛礁建设和“军事化”进展，发表了大量地图、文献资料，持续更新中国岛礁设施的高

---

<sup>①</sup> Jonathan G. Odom, “How the U.S. FON Program Is Lawful and Legitimate,” CSIS, October 30, 2015, <https://amti.csis.org/how-the-u-s-fon-program-is-lawful-and-legitimate>.

<sup>②</sup> Lynn Kuok, “The U.S. FON Program in the South China Sea: A Lawful and Necessary Response to China’s Strategic Ambiguity,” Brookings Institution, June 2016, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-US-FON-Program-in-the-South-China-Sea.pdf>.

<sup>③</sup> 智库报告数据库。检索时间，2017 年 10 月 30 日。



清卫星照片，加上系列报道、专题评论，竭力揭示中国的“领土野心”和“大规模扩张”，在所谓“客观性”下表现出明显的偏向性。<sup>①</sup>该项目下的评论几乎都将矛头对准中国，其中来自菲律宾、越南学者的文章更是表现出“控诉中国”的鲜明姿态，如一篇越南学者的文章就以“一手资料分析”为题，展示了中国海监船对闯入中国海域非法作业的越南渔民开出的罚单照片和越南渔民的“证词”，将中国执法行为称为“劫持”（kidnap）<sup>②</sup>。不可否认，详细、生动的数据资料展示，客观、理性的自我标榜，确实是一种颇具舆论塑造效果的话语方式。

第四，论调上的“多元”景象。美国重要智库常以“多元”面貌示人，在重大议题上似乎多种声音并存，专业讨论热烈。以美国智库对“航行自由行动”的评论为例，其观点看似姿态各异。例如，卡托研究所（Cato Institute）的一篇评论认为美国不应冒与中国开战的风险，而应避免激化矛盾，使盟国依赖美国，建议美国从对抗中收缩，鼓励各方寻求创造性解决办法。<sup>③</sup>又如，战略与国际问题研究中心的评论不仅支持美国“航行自由行动”，还鼓励美国“采取更广泛的行动，抗议中国和其他声索国在南海的一切过度主张”<sup>④</sup>。一些强硬派智库，如美国国家利益中心的评论甚至批评美国过于依靠“外交政策”，要求美国“集中全力在中国的侵略行为面前采取大胆的战略”<sup>⑤</sup>。另一强硬派智库，美国传统基金会（Heritage Foundation）的评论在主张“美国应强调在南海进行军事活动的政策，继续航行自由抗议和海军行动，帮助

---

<sup>①</sup> CSIS, “Asia Maritime Transparency Initiative,” <https://amti.csis.org>; and CSIS, “Chinese Power Projection Capabilities in the South China Sea,” <https://amti.csis.org/chinese-power-projection>.

<sup>②</sup> Elena Bernini, “Chinese Kidnapping of Vietnamese Fishermen in the South China Sea: a Primary Source Analysis,” CSIS, September 14, 2017, <https://amti.csis.org/chinese-kidnapping-primary-source>.

<sup>③</sup> Doug Bandow, “Americans Shouldn’t Go to War with China over Asian Territorial Disputes,” Cato Institute, August 5, 2016, <https://www.cato.org/publications/commentary/americans-shouldnt-go-war-china-over-asian-territorial-disputes>.

<sup>④</sup> Jonathan G. Odom, “How the U.S. FONOP Program Is Lawful and Legitimate,” CSIS, October 30, 2015, <https://amti.csis.org/how-the-u-s-fonop-program-is-lawful-and-legitimate>; and Gregory Poling, “South China Sea FONOP 2.0: A Step in the Right Direction,” CSIS, February 2, 2016, <https://amti.csis.org/south-china-sea-fonop-2-0-a-step-in-the-right-direction>.

<sup>⑤</sup> Harry J. Kazianis, “For the US, Sailing Around the South China Sea Is Not Strategy,” *National Interest*, June 2, 2016, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-us-sailing-around-the-south-china-sea-not-strategy-16429>.

南海国家遵循海洋法”的同时，还对国际海洋法的现实意义表示不屑。<sup>①</sup>

这些评论也许存在细节上的差异，但根本上都立足于美国南海政策立场，以及美国智库文献共同营造的话语基调。这样，美国智库将议题相关因素和可能前景都纳入了讨论，并根据美国利益设定了相应判断，有效地扩展了话语覆盖面，增强了话语主导能力。

第五，构建议题网络，相互强化。美国智库对南海问题的讨论并非独立存在的，而是与诸多涉华议题共同构成一个网络，各议题之间呈现相互强化之势。美国智库主要利用“中国军事建设”“中国经济困境”“生态与能源危机”等议题构造南海问题的舆论背景，加强其关于南海问题的各种预测、判断和批评。以“中国军事建设”为例，美国智库表达了对中国不断增长的军事实力以及“更加主动的”军事战略的猜忌，以佐证批评中国南海政策的合理性。一篇评论开门见山地指出，“迅速现代化的中国军队增强了能够应对南海各种相关状况的能力……这些能力使中国在与越南和菲律宾的竞争中拥有相当大的优势。”大量相似描述凸显出一个“恃强凌弱”的中国形象，成为南海问题相关评论的注脚。<sup>②</sup>

第六，“道德”优先，“公义”至上。美国智库在南海问题中的话语运作始终打着国际法、国际规则等旗帜，自我标榜为世界公义的维护者。美国智库主要运用了三个“公义”关键词来批判中国，即地区安全（秩序）、国际法和航行自由。这三个关键词是一脉相承的。首先，中国的“野心”使得地区动荡不安、周边国家“充满疑虑”，如一篇评论指责“中国在其海洋边界上的军事行动使人产生恐惧，即它正在以牺牲他国利益为代价，寻求扩张自身权力”<sup>③</sup>。其次，中国“恃强凌弱”，“蔑视”国际法和国际规则，如

---

<sup>①</sup> Steven Groves, “How the US Must Respond to China’s Rejection of South China Sea Court Decision,” Heritage Foundation, July 14, 2016. <http://dailysignal.com/2016/07/14/how-the-u-s-must-respond-to-chinas-rejection-of-south-china-sea-court-decision/>.

<sup>②</sup> Timothy R. Heath, “China’s Military Modernization and the South China Sea,” in Murray Hiebert, et al., *In the Wake of Arbitration: Papers from the Sixth Annual CSIS South China Sea Conference* Washington, D.C.: CSIS, January 2017, p. 71, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170124\\_Hiebert\\_WakeOfArbitration\\_Web.pdf?ATuk9l\\_q8H.Cxs2jHxDRelthiPgPMhXk](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170124_Hiebert_WakeOfArbitration_Web.pdf?ATuk9l_q8H.Cxs2jHxDRelthiPgPMhXk).

<sup>③</sup> Murray Hiebert, “China’s Push in the South China Sea Divides the Region,” CSIS, May 16, 2014, <https://www.csis.org/analysis/china%E2%80%99s-push-south-china-sea-divides-region>; and Greg Austin, “Why Beijing’s South China Sea Moves Make Sense Now,” *National Interest*,

有评论就批评中国的南海政策是以欺凌周边、违背国际法为代价，必然成本高昂。<sup>①</sup> 最后，还有的评论称，中国的“地区霸权”还对国际社会享有的南海航行自由权利构成了严重威胁，挑战国际公义。<sup>②</sup> 美国智库发表的南海问题文献大多围绕这三项指控展开，而将自身置于国际道义的制高点。

## （二）美国智库文献中的话语线索

美国智库文献通过各种话语方式引导和塑造了南海问题的国际话语环境，同时，也对南海问题的话语线索做出了刻意描绘。虽然本文涉及的美国家智库文献数量庞大、内容错综复杂，很难理清这些文献所刻画的南海问题话语线索的全貌，但综合来看，还是能从中找到一条话语线索主干，归纳出这些文献共同建构成型的南海问题总体叙事。抛开不同智库机构、不同时期的南海问题文献在话语细节上存在的差异，可以看到，它们对南海问题的评述都是围绕这样一条线索主干展开的。

从美国智库文献对南海问题的描述中，可以大致梳理出南海问题话语线索（图2）。图2是本文综合美国智库发表的南海问题文献而归纳出的话语线索示意图。该图简化了美国智库文献在细节上的大量差异，而刻意突出了这些文献隐含的话语线索主干，以说明南海问题这么一个复杂的国际关系议题在美国智库刻意描绘下被建构成了何种面貌。图2表明，美国智库忽略了南海问题复杂的历史背景，弱化了中国对南海问题立场的合理性，也掩盖了南海问题进程中丰富的国际互动，它们要么很少提及中国与周边国家在南海问题上的互动，要么从负面角度评述中国与周边国家在南海问题上的任何良性互动。<sup>③</sup> 与此相反，美国智库文献大多围绕少数几个叙事主角和事件展开

---

December 16, 2015, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/why-beijings-south-china-sea-moves-make-sense-now-14643>.

<sup>①</sup> Ali Wyne, “China’s Ascent has Asia on Edge. Could International Law Help?” *National Interest*, June 2, 2014, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/chinas-ascent-has-asia-edge-could-international-law-help-10581>.

<sup>②</sup> Lynn Kuok, “The U.S. FON Program in the South China Sea: A Lawful and Necessary Response to China’s Strategic Ambiguity,” Brookings Institution, June 2016, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/The-US-FON-Program-in-the-South-China-Sea.pdf>.

<sup>③</sup> 如美国智库大多不提中国与东盟在“南海行为准则”谈判上取得的成就，或者刻意对此进行负面阐释；再如，美国智库从不认真解释中国对南海仲裁案的“四不”立场，只是以此为借口，批评中国对国际法的“嘲讽”。典型评论见 Gregory Poling, “This Isn’t the COC You’re Looking For,” CSIS, June 15, 2017, <https://amti.csis.org/isnt-coc-youre-looking>; and

看似热烈的争论，从而将南海问题简化为如图所示的线索链条，即——中国国力上升之后，以硬实力开路，在南海区域“横行霸道”，主要地区组织东盟的软弱无力，使菲律宾、越南等小国难以抗衡，诉诸国际法——在此危急时刻，唯有作为国际领袖的美国“责无旁贷地”站出来“主持公道”，通过南海军事演习、航行自由行动等强硬手段震慑中国，声援弱小国家。

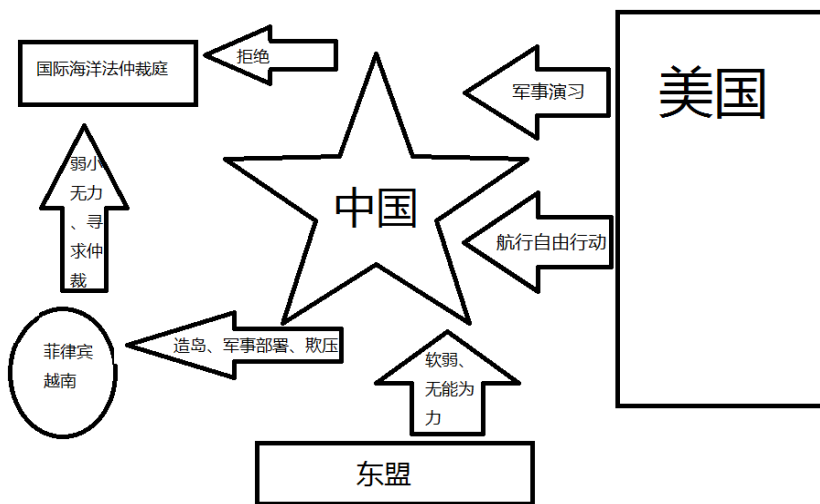


图2 美国智库文献关于南海问题话语线索示意图

资料来源：根据美国智库文献自制。

美国智库文献通过其话语运作，将南海问题展示为上述符合美国战略意图的线索链条。这样一条话语线索看起来能自圆其说，似乎最能为受众理解和接受，既符合美国人的自我定位和心理需求，也非常符合已在长期话语实践中锻炼得驾轻就熟的美国国际舆论运作套路，在美国话语体系中极为常

Matthew C. Waxman, “Legal Posturing and Power Relations in the South China Sea,” CSIS, January 21, 2015, <https://amti.csis.org/legal-posturing-and-power-relations-in-the-south-china-sea>.

见。<sup>①</sup> 通过美国的国际话语主导能力，美国智库将按照其国际关系思维构造的南海问题总体叙事深埋于国际舆论中，使美式理念贯穿南海问题相关国际话语，成功地塑造了一个符合美国观念与利益的国际话语环境。

### （三）美国智库文献中的国际话语逻辑

美国智库通过多种话语方式营造南海问题国际舆论环境，共同建构出经过刻意简化的南海问题话语线索，在此基础上进一步探析，可以在一定程度上揭示南海问题中的国际话语逻辑。

第一，国际话语的首要逻辑在于“话语”本质上是建构性的。建构性意味着国际话语是按运作者的意愿，通过长期、持续不断的努力打造出来的，具有极强的可操作性与可塑性；因此，国际话语的建构要点实质上可归结为对话语资源的充分发掘和利用，对各种话语方式的完善和统合，以及对国际话语线索的掌控和重塑。尤其值得注意的是，在国际话语建构过程中，智库作为沟通研究者、政府机构与大众媒体的特殊行为体，可以发挥设置议题、引导舆论、提供解释等关键话语功能，是塑造国际话语议程、争取国际话语权的最活跃因素之一，其特殊的作用和意义应予以充分重视。

美国智库在南海问题上的话语运作鲜明地表现了国际话语的建构性。如前所述，它们运用各种方式不断发声，将南海问题相关议程引入其刻意划出的轨道，甚至能够无中生有地创造议题，有目的地推进南海国际话语。如美国智库对南海“航行自由”议题的推动就是一个鲜明的案例，虽然南海并不存在所谓“航行自由”问题，但美国智库不断渲染南海“航行自由”受到的威胁，如有的评论无中生有，认为“在南海，中国正在限制国际法赋予其他国家的权利，特别是在领海无害通过的权利以及在专属经济区不受限制通过的权利”<sup>②</sup>。通过反复强调“航行自由”对美国利益的重要性，要求美国保护南海通航自由，抵制中国的“扩张”，它们煞有介事地将其建构为一种话

---

<sup>①</sup> 相关研究可见，史安斌、王沛楠：《国际报道中的策略性叙事：以《纽约时报》的南海报道为例》，《西安交通大学学报（社会科学版）》，2018年第1期。

<sup>②</sup> Andrew Davies and Mark Thomson, "How to Push Back Against China in the South China Sea," *National Interest*, March 16, 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/howpush-back-against-china-the-south-china-sea-19794>.

语“事实”，为美国介入南海问题提供了借口。<sup>①</sup>

第二，国际话语作为软实力，其运作必须建立在“硬”的现实之上。作为软性力量的一种，国际话语本身是建构性的、非物质性的，但它必然是有现实基础的。国际话语的存在和运作都不能单纯依赖话语技巧，也不能完全凭空杜撰。实际上，国际话语常常需要建立在既有国际关系的现实基础之上，按照国际事务发展的大势，以获得有力的议题切入点及话语营造、推演的充足空间。如果缺乏国际关系现实的足够支撑，国际话语难以理所当然地启动，也不易获得持续发展的动力。

美国智库围绕南海问题的国际话语运作，正是基于南海领土争端重趋激烈的现实，南海领土争端给原本不属争端方的美国提供了干涉的理由，也给美国话语运作创造了切入的机遇，使其行动随着争端的加剧而不断深入；相反，当南海争端各方达成妥协、南海局势转入相对缓和，美国智库的国际话语就失去了在原有轨道上继续运作的基础。正如对美国智库南海问题文献的统计所表明的那样，其国际话语运作随着南海问题发展而变得活跃或低落，表现出明显的消长趋势，证明了国际话语运作与国际关系现实的强关联性。

第三，国际话语作为一种对外政策工具，其功能的发挥有赖于与国家总体战略、外交政策的配合。要充分发挥国际话语的功能，不仅需要国际关系现实的铺垫，而且需要使它紧跟国家总体战略，与国家外交政策紧密配合。在国家强大实力的保障和支撑下，国际话语无疑将拥有更广的影响范围和更强的说服力，它围绕特定国际议题产生的话语效应也将事半功倍；而在国际话语的配合下，国家对外政策也能获得更有力的话语支持，极大地强化其政治经济影响。智库作为国际话语运作的重要行为体，尤其应注重与政府对外政策相契合，与国家总体战略的发展相适应。

美国智库对南海问题的关注度上升，正是在美国推出“亚太再平衡”战略特别是美国以强硬姿态介入南海问题的背景下出现的。如前所述，美国智

---

<sup>①</sup> Robert D. Blackwill, "America Needs an 'Engage and Contain' Strategy for China," *National Interest*, March 15, 2017, <http://nationalinterest.org/feature/america-needs-engage-contain-strategy-china-19791>; and Jeffrey Ordaniel, "The Smart Way for America to Push Back Against China in the South China Sea," *National Interest*, February 20, 2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-smart-way-america-push-back-against-china-the-south-19506>.

库为美国在南海的政策行为论证和辩护，为美国政策营造有利的国际话语环境做出了持续贡献，起到了客观性话语手段无法比拟的国际话语强化、扩散效应。南海局势总体趋缓后，美国智库围绕南海问题的文献发表量出现大幅下滑，美国智库话语运作与美国政策也尚未恢复原有的配合。如一些评论对特朗普政府的南海政策表示不满，坦承摸不清特朗普在南海的真实战略意图到底是怎样或是否制定了相应战略。<sup>①</sup> 即便如此，美国智库仍在尽力跟上美国政策的脚步。如有评论针对特朗普政府的国际战略收缩警告称，中国“野心”不减、行动未缓，如果美国掉以轻心，必然导致亚洲秩序破坏，美国利益严重受损。<sup>②</sup> 还有评论结合美国既有政策，建议美国在短期内限制中国的岛礁建设，在中期增强南海各声索国能力，在长期则建构针对中国的国际联盟。<sup>③</sup> 更有评论论证和肯定美国政策，如对美国大力加强与越南的安全合作做出深度阐释和积极评价，为特朗普外交辩护。<sup>④</sup> 这些都表明美国智库的国际话语运作与美国政策行为之间的紧密联系。

第四，国际话语运作需要策略性的“名正言顺”。国际话语运作必须以国际“公义”为口号，以符合受众心理需求的关键点为依托。这意味着作为追求舆论影响力的建构行为，国际话语运作需要“师出有名”，即打出某种国际“公义”的招牌，再根据国际关系现实背景，针对话语受众心理，设定具体用于运作的恰当议题和叙述方式，才能有效推进相应国际话语。

正如上文归纳的那样，美国智库发表的南海问题文献往往打出“规则”

---

<sup>①</sup> Helena Legarda and Michael Fuchs, “As Trump Withdraws America from the World, Xi’s China Takes Advantage,” Center for American Progress, November 29, 2017, <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2017/11/29/443383/trump-withdraws-america-world-xis-china-takes-advantage>; and Richard Javad Heydarian, “ASEAN under Duterte: Lost Opportunities on the South China Sea,” CSIS, January 12, 2018, <https://amti.csis.org/asean-under-duterte-lost-opportunities-scs>.

<sup>②</sup> Gregory Poling, “Prepare for a Stormy 2017 in the South China Sea,” CSIS, January 12, 2017, <https://amti.csis.org/prepare-stormy-2017-south-china-sea>; and Gregory Poling, “Have We Already Lost the South China Sea?” CSIS, April 11, 2017, <https://amti.csis.org/already-lost-south-china-sea>.

<sup>③</sup> Dean Cheng, “Wanted: A Strategy to Limit China’s Grand Plans for the South China Sea,” Center for the National Interest, January 30, 2018, <http://nationalinterest.org/feature/wanted-strategy-limit-chinas-grand-plans-the-south-china-sea-24278>.

<sup>④</sup> Derek Grossman, “U.S. Striking Just the Right Balance with Vietnam in South China Sea,” Rand Corporation, November 23, 2017, <http://www.rand.org/blog/2017/11/us-striking-just-the-right-balance-with-vietnam-in.html>.

“秩序”“安全”等口号，并选择了诸如“领土安全”“国际规则”“地区稳定”“军事平衡”“地区霸权”等紧扣受众心理的议题，从道德原则上批评中国欺凌弱小、破坏稳定，同时将美国置于国际公义捍卫者角色之上。这迎合了某些南海争端当事国争取国际支持的需要，契合了域内一些国家对美国崛起的疑虑心理，对不明真相的国际社会也具有很强的迷惑性。而南海“受害者”寻求美国帮助，或者美国盟友“仗义出手”的声音，更是确立了美国智库打出的“公义”招牌，使其在南海问题上的话语权更加巩固、有力。例如，菲律宾德拉萨大学（De La Salle University）副教授理查德·贾瓦德·海达里安（Richard Javad Heydarian）自2012年以来，在多家美国智库发表了40多篇关于南海问题的评论，不仅控诉中国的“不得人心”，呼唤美国的帮助，还表达了对中菲关系缓和的强烈不满。<sup>①</sup>又如，澳大利亚智库的评论明确支持美国航行自由行动，并提及“在行动的下一个更开放的阶段，美国的盟友们，包括澳大利亚能做出各自的贡献。”<sup>②</sup>还有日本学者将美国航行自由行动视为加强美日同盟的机遇，探讨如何支持美国行动。<sup>③</sup>

第五，国际话语致力于建构蕴含着特定国际关系理念的总体叙事。国际话语作为建构的产物，其运作实质上总是以特定的国际关系理念及价值观为背景。这是指国际话语运作者不仅通过具体的话语方式将话语材料串联、修饰为看起来完整、合理的线索链条，更重要的是，这种努力是以运作者秉持的特定国际关系观为心理基础，体现了具有价值指向性的话语效应。国际话语运作者有意识地编织符合其理念的叙事，并借话语力量将其广为传播，进而对话语受众也产生观念上的影响。因此，国际话语的叙事从发端到传播都

---

<sup>①</sup> Richard Javad Heydarian, “China Is Slowly Turning the South China Sea Into Its Own Territory,” *National Interest*, June 10, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/china-slowly-turning-the-south-china-sea-its-own-territory-16554>; Richard Javad Heydarian, “Manila’s Tough Post-Arbitration Options,” CSIS, July 14, 2016, <https://amti.csis.org/manilas-tough-post-arbitration-options>; and Richard Javad Heydarian, “Duterte, ASEAN Embrace Pax Sinica,” CSIS, August 11, 2017, <https://amti.csis.org/duterte-asean-embrace-pax-sinica>.

<sup>②</sup> Euan Graham, “US launches FoNOPS in the South China Sea: Better Late than Never?” Lowy Institute, October 27, 2015, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/us-launches-fo-nops-south-china-sea-better-late-never>.

<sup>③</sup> Tetsuo Kotani, “Can Japan Join U.S. Freedom Of Navigation Operations In The South China Sea?” CSIS, November 2, 2015, <https://amti.csis.org/can-japan-join-u-s-freedom-of-navigation-operations-in-the-south-china-sea/>.



带着强烈的价值理念意味，并且，国际话语的影响力也很大程度上与作为其背景的观念的力量构成正相关关系。

美国智库的话语运作背后体现的是美国主流国际关系理念。在美国国力相对衰落、中国相对上升的背景下，美国深感在亚洲的霸权受到了重大威胁，开始以一种冷战思维组建反华联盟，加强对华遏制；美国智库围绕南海问题发表的大量文献，正是以这样的国际关系观为基础构建出相应的南海问题叙事。如上文总结的南海问题文献线索链条所示，美国智库文献描述的是一幅美国“基于公义”，带头“围堵”中国的国际关系图景，反映的正是美国对国际霸权的自矜，对中国崛起的强烈反应，以及美国早已习惯的对抗式、零和式政治理念。

第六，国际话语的影响力，深深植根于国家综合实力尤其是全面强大的软实力中。国家综合实力是国际话语权的根基，综合实力强大的国家在国际社会往往具有更高的话语权。特别是包含国家国际传播能力、政策与学术研究能力、国际形象、文化吸引力等诸多因素在内的软实力，对国际话语效应的强弱有着根本的制约作用。国际话语运作的整个过程都受限于该国在舆论塑造、媒体渠道、价值观念等方面的实力强弱。这些实力直接决定了国际话语运作能否取得预期效应，能否获得受众认可。

美国长期拥有的超强综合实力是它对国际话语影响力的基本保证，特别是其极为强大的软实力，决定性地造就了它的国际话语优势地位。如前所述，正是借助美国在国际舆论塑造和传播上的强大实力，美国智库的声音才得以广为传播，将经过刻画的南海问题叙事及其背后的价值理念推送至公共舆论，对整个国际社会话语产生显著影响。这一系列话语运作都需要丰富的话语运作经验，依赖于美国在软实力上拥有的深厚底蕴。

### 三、中国国际话语权塑造：对策与建议

对美国智库南海问题文献的研究有助于加深对美国国际话语运作乃至当代国际话语权问题的理解，中国应深入反思与总结国际话语经验教训，不

仅针对南海问题，更要针对当今国际社会长期存在的话语权之争，思考相应对策。基于对美国智库文献的研究，笔者认为可以从“化解风险”与“增强自身”两个方向进行综合思考。

第一，揭示南海问题真相，化解美国国际话语攻势。作为建构性产物，美国操纵的强势国际话语本质上是利用各种话语手段引导、掩饰、扭曲对国际事实的表述而形成的，因此，通过对美国国际话语运作的分析，可以更清晰地揭露其实质，有针对性地采取应对手段。在南海问题上，中国可以采取一系列手段。首先，增加中国南海政策的透明度，及时、公开、广泛地宣示中国在南海的行动计划及目标，让国际社会清楚了解中国的一言一行，尽可能消除因沟通不畅造成的国际疑虑。其次，有针对性地研究、宣传南海问题中的关键点，如中国对南海拥有主权的历史渊源，中国南海领土主张的合理性，南海航行自由的事实，中国与东南亚国家（尤其是南海争端相关方）之间就南海问题达成的妥协和相关谈判的积极进展，中国与南海争端相关方联合开发南海的项目进度及合作前景等，以充分填补美国国际话语刻意抹去的话语空间，让南海问题国际话语更加真实、全面。再次，寻求对中国有利的国际话语资源支持，特别是寻求美国内部及世界范围内持温和立场的话语支持。例如，有美国智库专家指出，美国流行的反华观点，即认为中国在南海的野心危及地区安全、航行自由和世界秩序，夸大了中国南海政策的危险，中国并不会破坏南海航行自由，也不试图破坏世界秩序，相反是支持国际体系的。<sup>①</sup> 还有评论甚至为中菲南海联合开发提出建议，表现出明显的诚意和善意。<sup>②</sup> 妥善利用这些话语资源对化解中国遭遇的话语攻势意义重大。

第二，抓住时机推进周边关系，稳定南海局势，削弱美国国际话语基础。如前所述，国际话语无法完全脱离现实而独立存在，必须依托于一定的国际关系事实。就南海问题而言，美国的国际话语运作有赖于南海问题的持续发

---

<sup>①</sup> Benjamin Herscovitch, "A Balanced Threat Assessment of China's South China Sea Policy," Cato Institute, August 28, 2017, <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/balanced-threat-assessment-chinas-south-china-sea-policy>.

<sup>②</sup> Jeffrey Ordaniel, "The Philippines and Joint Development in the South China Sea," CSIS, October 16, 2017, <https://www.csis.org/analysis/pacnet-75-philippines-and-joint-development-south-china-sea>.

酵，也有赖于美国在南海地区联盟体系的需求和配合。因此，中国如果能有效维持南海局势的缓和与稳定，塑造良好的周边关系，使美国缺乏充足的借口介入南海争端，必然有助于削弱美国国际话语基础。正如美国智库相关评论指出的，当下美国国际战略的内敛、模糊以及特朗普政府对多边机制的损害，让很多盟友感到失望。<sup>①</sup> 这给中国维护南海局势稳定提供了有利条件。中国可采取的具体方式很多，如推进《南海各方行为准则》（COC）谈判，虽然这一谈判无法避免负面评价，但这毕竟是南海局势走向和平解决的积极步骤，代表了中国与东南亚国家关系的稳定进展。<sup>②</sup> 再如，继续推进中国—东盟自由贸易区升级版等区域合作措施，加深中国与东南亚邻国的经贸联系，通过经济共赢巩固良好的周边关系。此外，中国还可抓住时机与南海争端相关方进行南海联合开发的尝试，为南海问题的解决寻求更多可能。

第三，学习国际经验，提升国际话语运作能力。应对国际话语权之争的根本之道在于中国国际话语的自我强化，其中尤为关键的是提升国际话语运作能力。从上文对美国智库国际话语的分析来看，对国际话语能力的强化可从以下方面着手。其一，充分研究和实践国际话语运作，可培育和扶持一批在国际问题研究上具有较高水平的智库、机构，着力加强它们在议程设置、舆论引导、决策参考等方面的能力，以推动中国智库国际话语运作能力的提升。其二，在中国智库国际话语运作的速度和力度上下功夫，使它们不仅能长期把握与中国有关的国际问题重点，更能在出现紧急情况时迅速做出反应，为中国国际话语抢占先机。其三，提升智库在公共决策中的功能和地位，增强智库在舆论网络中的影响力，使之与决策层、大众媒体在国际话语运作中形成更加紧密的合作关系，让中国智库（特别是国际事务领域的顶尖智库）的声音更具权威性和说服力，能被国际社会广泛认可。其四，应特别重视话

---

<sup>①</sup> Lynn Kuok, "High Stakes but Expectations are Low for U.S. President's First Trip to Asia," Brookings Institution, November 7, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/11/07/high-stakes-but-expectations-are-low-for-u-s-presidents-first-trip-to-asia>.

<sup>②</sup> Gregory Poling, "This Isn't the COC You're Looking For," CSIS, June 15, 2017, <https://amti.csis.org/isnt-coc-youre-looking>; and Robert G. Sutter and Chin-Hao Huang, "China-Southeast Asia Relations: Steady gains in South China Sea," in CSIS, *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 19, No. 2, September 2017, pp. 53-62, <http://cc.csis.org/2017/09/steady-gains-south-china-sea>.

语与政策的相辅相成关系，致力于统筹中国国际话语运作的各种努力，使之与中国总体战略、对外政策发展协调一致。其五，应强调智库机构之间的长期配合、集体协作，特别是打造它们在关键国际议题上的共同发声模式，如关于同一议题的声音要杜绝千篇一律，同时又要尽可能做到相互补充，在根本宗旨上殊途同归。此外，还应继续加强对外交流与学习，中国智库机构应在开放的国际环境中建立更广泛的对外联系，在国际交流中不断借鉴国际经验、强化话语能力。

第四，有针对性地设置议题，建立中国对国际公义的话语主动权。如前所述，国际话语运作需要将获得普遍认可的国际公义置于核心位置，针对受众心理设置议题，以确立国际话语的吸引力和说服力。美国智库针对中国周边一些国家的对华疑虑心理，抓住“安全”“秩序”等“公义”口号，将国际话语运作集中于“地区安全”“地区秩序”“国际规则”“地区霸权”等议题，挑动中国周边对立，刺激地区紧张局势。这提示了中国国际话语运作的应有对策，即中国应抓住周边国家对于经济发展、社会安定的需求，建立对国际公义的话语主动权。中国应将国际话语核心确立在“发展”“繁荣”等国际公义上，更努力地推进“地区贸易”“经济合作”“文化交流”“全球治理”等议题，以此建构对中国有利的国际话语环境。在中国经济发展举世瞩目、社会长期安定的背景下，中国治理模式的启示和教益，中国为周边乃至全球带来了怎样的发展机遇，都是具有普遍吸引力、能激发国际社会共鸣的议题。如有的美国学者相信，中国的发展对美国并非威胁，建议对华接近，包容中国的崛起。<sup>①</sup>一些东南亚学者更是充分认识到中国的重要性，对与中国的合作充满期待。<sup>②</sup>此外，中国还应争取对特定公义概念的解释权。如对“国际规则”这种内涵丰富的概念，中国应致力于争取其解释权，澄清

---

<sup>①</sup> Doug Bandow, “China Isn’t the Next Evil Empire Facing America,” Cato Institute, September 19, 2017, <https://www.cato.org/publications/commentary/china-isnt-next-evil-empire-facing-america>.

<sup>②</sup> SIIA, “South China Sea: A Quiet Diplomacy Needed to Calm Choppy Waters,” Singapore Institute of International Affairs, July 15, 2016, <http://www.siiainline.org/south-china-sea-a-quiet-diplomacy-needed-to-calm-choppy-waters/>; and SIIA, “China’s BRI ‘White Paper’: ASEAN’s Highway to Prosperity,” Singapore Institute of International Affairs, July 28, 2017, <http://www.siiainline.org/chinas-bri-white-paper-aseans-highway-to-prosperity>.

“国际规则”在不同条件下的涵意、限度与适用性，指出中国恪守国际规则而某些国家却打着“规则”旗号破坏规则的事实，并积极参与国际制度的创新，参与确立国际规则新内涵，扭转美国优势国际话语的不利影响。

第五，坚持和完善中国的国际关系理念，建构符合中国价值的国际话语体系。国际话语不仅表现为针对单个议题的观点和评论，它还通过构建总体叙事，表达特定的价值理念，对受众心理形成深层影响。美国国际话语背后隐含美式国际关系理念，符合美国价值观，这保证了其话语运作从长期来看是符合美国利益的。借鉴美国运作国际话语的经验，中国也应有意识地引导国际话语建构，将中国国际关系理念植入国际话语总体叙事中。习近平主席多次对中国的国际关系理念进行了阐释，如2017年1月18日在联合国日内瓦总部的演讲，就为世界和平与发展提出了“构建人类命运共同体，实现共赢共享”的倡议，呼吁建立以合作共赢为核心的新型国际关系，以不结盟原则为基础建立全球伙伴关系网络。这就提供了一种完全不同于美国冷战思维的国际关系新思维，凸显了合作而非对抗的价值理念。中国应继续完善这一国际关系理念，有意识地在国际话语运作中加以坚持和巩固，即在国际话语的每一个方面、每一处细节，都始终秉持中国国际关系理念，体现中国特色价值，使中国国际话语共同构成指向明确的总体叙事，坚持在“合作共赢”的国际关系理念基础上推进符合中国长远利益的国际话语运作。合作与发展毕竟是世界的主流，展现了更加光明、积极的国际关系前景，不管是在南海问题上还是在更广阔的国际问题领域，它都能在观念价值层面的国际话语权斗争中为中国化解外部话语攻击、争取话语优势提供强大助力。

第六，稳步提升综合实力特别是软实力，从根本上保证中国国际话语权。娴熟的国际话语运作对中国国际话语权大有裨益，但综合实力特别是软实力才是国际话语权的根基。中国可多头并进提升软实力，其一，应积极参与国际社会多边体制，为应对全球问题、经济挑战做出应有贡献，向国际社会展示中国的责任和担当，塑造一个负责任大国的国际形象；其二，应进一步推进民族文化复兴、巩固文化自信，扩大中国文化的国际影响力，为增强中国文化吸引力奠定基础；其三，还应加大公共外交和人文交流力度，包括加大

对公共外交研究的投入，发掘和利用更多公共外交资源，建设更丰富的、更通畅的公共外交渠道，将良好的国家形象、优秀的中国文化向国际社会广为传播。提升软实力是中国国际话语权发展的必经之路，在这个方向上的每一点积累，都会为中国的国际话语塑造增加底蕴。

## 结 束 语

对于处在战略发展期并希望获得一个良好国际环境的中国来说，国际话语权的塑造在当前显得非常迫切。但在国际政治、经济和文化条件急剧变化的背景下，中国国际话语能力的增强、国际话语权地位的提升，绝非轻而易举之事。它要求持续不懈、全面而系统的努力，同时也要求对国际话语问题的深入观察与研究，为中国参与国际话语权之争提供强有力的智力支持。

本文正是在中国国际话语权建设道路上的一个探索。通过对美国智库南海问题文献的解析，阐述了它们在国际话语运作方面的特征，归纳了它们针对南海问题建构的国际话语线索，并由此一定程度上对美国国际话语权的基本逻辑进行了揭示。对美国智库南海问题文献的探析可以为中国应对南海问题国际话语风险、争取南海争端和平解决提供一定参考。更重要的是，作为美国国际话语权的突破口，美国智库的国际话语运作体现了美国拥有国际话语权优势地位的诸多关键因素，也折射出当今国际社会话语权之争的实质。因此，对美国智库话语文本的探析或许有助于我们加深对美国国际话语权的了解，推进中国对国际话语问题的研究。只要充分认识和理解国际话语权问题的深层逻辑，沿着正确的方向、持之以恒地推进相关工作，中国就必将在国际话语权上取得更大的进步。

[收稿日期：2018-03-29]

[修回日期：2018-06-15]

[责任编辑：樊文光]

# 冷战后美国发动的主要战争的 合法性分析

——以海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争为例

朱同银

**【内容摘要】** 战争是政治的延续，考察战争不能拘泥于战争本身而脱离政治。战争合法性是战争政治属性特殊且突出的体现，对战争的性质、进程和结局有着至关重要的影响，而战争的理念价值、国际规制、协商赞同基础是其合法性的主要来源和分析依据。对海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争的合法性分析表明，美国三次主要战争的合法性状况存在明显差异，而这种差异主要源于其合法性基础的强弱分化；霸权企图及其膨胀是削弱美国战争合法性基础、引发合法性衰减甚至危机的根源。相关比较分析对于中国在面对战争逼迫而不得不自卫防御以维护国家主权和领土完整，或在国际社会发挥负责任大国作用，争取与增强战争或其他国际行为的合法性，也有诸多启示。理念价值基础是合法性形成的根本；国际规制基础的强弱对合法性具有直接支撑或消解作用，应当积极遵守而不是挑战基本而合理的国际规制；协商赞同基础往往赋予战争天然的合法性，应当努力争取国际社会支持。

**【关键词】** 美国战争合法性 理念价值基础 国际规制基础 协商赞同基础

**【作者简介】** 朱同银，国防大学政治学院军队组织工作教研室大校、副教授，国防大学非战争军事行动研究中心特聘研究员（上海 邮编：201602）

**【中图分类号】** D815

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)05-0117-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201805007

战争是政治的继续，“是政治交往通过另一种手段的实现”<sup>①</sup>。现实战争并不像其概念所规定的那样是一种趋于极端的努力，沦为纯粹的杀戮，而“是一种本身有矛盾的不彻底的东西”，考察战争“必须把它看作是另一个整体的一部分，而这个整体就是政治”。<sup>②</sup>因为“政治不仅仅是争夺硬权力的斗争，也是争取合法性的较量。”<sup>③</sup>

冷战结束<sup>④</sup>以来，美国先后发动或参与了海湾战争（1991年）、科索沃战争（1999年）、阿富汗战争（2001年）、伊拉克战争（2003年）、利比亚战争（2011年）以及空袭叙利亚（2017、2018年）等战争，这些战争有的达到了战争目的，也受到了国际社会的肯定，而更多的却并不尽然，甚至有的是“军事上赢得了胜利，政治上却输掉了战争”。比如，美国发动的针对伊拉克的两次战争就形成鲜明对比。海湾战争是为恢复科威特主权、惩罚伊拉克侵略行为，经联合国授权的战争，共争取了41个国家直接出兵支持。<sup>⑤</sup>而伊拉克战争，在没有得到联合国安理会授权，且遭到国际社会特别是大国反对的背景下发起，用罗伯特·卡根（Robert Kagan）的话说，就是不仅“没有得到北京、巴西利亚、吉隆坡、莫斯科和其他国家的支持”，还“丧失了巴黎和柏林的拥戴”，<sup>⑥</sup>遇到了前所未有的危机，将美国拖入了历时近9年的战争泥潭。两次战争，主要发动者和敌对者都没有变换，为什么有不同结果？

同样，阿富汗战争与伊拉克战争的对比也发人深思。“9·11”恐怖袭击事件发生后，美国举起“反恐”和保护人权大旗，发动阿富汗战争，得到

---

<sup>①</sup> [德] 克劳塞维茨：《战争论》第1卷，解放军出版社2005年版，第26页。

<sup>②</sup> 同上，第3卷，第946页。

<sup>③</sup> Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (5th ed.), Longman, Inc., 2004, p. 168.

<sup>④</sup> 由于海湾战争发生于“两极格局瓦解的首要标志”东欧剧变、“冷战象征”柏林墙的坍塌（1989年11月9日）之后和苏联解体的前夜，是“冷战向冷战后时期转变的重要转折点”，且两极对抗、遏制在此次战争中实质上已消亡，取而代之的是美苏合作，故将其归入冷战结束后的战例。可参阅肖月、朱立群：《简明国际关系史（1945-2002）》，世界知识出版社2003年版，第22-24、308-329页；Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (5th ed.), New York: Longman, Inc., 2005, pp. 131, 172.

<sup>⑤</sup> 肖月、朱立群：《简明国际关系史（1945-2002）》，第436页。

<sup>⑥</sup> [美] 罗伯特·卡根：《美国的合法性危机》，赵晨译，《当代世界与社会主义》2004年第5期，第125页。



了国际社会的积极响应和有力支持；可是，当美国以同样理由发动伊拉克战争时，不仅受到了国际社会的质疑，还遭到了部分盟国的抵制，其原因何在？

这些问题归结起来，核心的一点就是战争合法性对一场战争的性质、进程和结局会产生至关重要的影响。一个国家在应对国际矛盾与冲突时，必须善于用合法性的视角正确审视、严格规避和合理运用战争。当今世界，冲破一切道德与法律约束、恣意妄为的战争已经失去空间；战争具有合法性，不仅能赢得国际社会的广泛支持，增强制胜效能，还会推动国际社会发展，促进和平稳定。正如达尔（Robert Alan Dahl）所言，建立在合法性基础上的权威，不仅比赤裸裸的强制可靠和持久，而且还能使统治者用最低的政治资源进行管理。<sup>①</sup>

战争合法性，其实是随着国际社会不断发展，国际道义、国际制度、国际法不断成长，才逐渐进入人们视野的。在更早的时候，人们更习惯于用是否具有正义性、正当性或道德性来讨论战争，和平主义战争理论、现实主义战争理论、正义战争理论就是著名的三大流派。<sup>②</sup> 郭树勇在伊拉克战争爆发时撰文指出：“正义性是人类社会的千古主题，合法性基本上却是一种现代性。”并对战争合法性进行了初步揭示。<sup>③</sup> 郭树勇在《大国成长的逻辑》中提出，“战争是一种重要的社会现象，而从政治社会学的角度研究战争，合法性比正当性更接近社会科学而非哲学或者伦理学。”<sup>④</sup>

从总体看，当今战争合法性及有关美国战争合法性的研究还不够充分。一是不够宽，要么与战争正义、战争道义概念出现了雷同重叠，要么囿于法学等某一视角。二是失于浅，缺乏深厚的理论根基、系统的理论框架和严谨的论证分析。三是过于碎片化。更多的是个案分析或简要评论，缺乏联系和比较的分析。

---

<sup>①</sup> [美]罗伯特·达尔：《现代政治分析》，王沪宁等译，上海译文出版社1987年版，第77页。

<sup>②</sup> 参见朱同银：《国际战争合法性研究：基于国际政治社会学视角》，上海交通大学博士学位论文，2016年6月，第5-12页。

<sup>③</sup> 郭树勇：《战争合法性与美国军国主义》，《博览群书》2003年第5期，第9-10页。

<sup>④</sup> 郭树勇：《大国成长的逻辑：西方大国崛起的国际政治社会学分析》，北京大学出版社2006年版，第75-77页。

本文尝试以冷战结束后由美国主导的大规模战争——海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争为具体实例，基于一定的分析框架，进行合法性分析比较，以求认清美国发动战争的合法性状况及其形成原因，以及相关启示，深化对战争合法性问题的认识。

## 一、战争合法性的分析框架

国际战争合法性，是指在全球化日益加深情况下，国际社会顺应从无政府社会走向全球善治的趋势，依据一定的理念价值、国际规制<sup>①</sup>、民主共识等标准，对以国家为主的国际行为体间的具体战争权力和行为的自愿赞同与认可。<sup>②</sup> 国际战争合法性其实是战争政治属性特殊而突出的体现，国际战争合法性的来源基础主要有理念价值、国际规制、协商赞同基础，这也就构成了战争合法性分析的基本框架。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> 对于“international regimes”，众多学者译义不一，常译作国际机制、国际规制、国际体制等，本文采用“国际规制”译法。约翰·鲁杰（John Gerald Ruggie）最先把国际规制概念引入国际关系理论研究。当然，其实践的萌芽可能更早。这一概念提出以来，引发了众多学者的研究热情，按照由美国著名学者斯蒂芬·克莱斯纳（Stephen D. Krasner）表述的、汇集了多种观点并颇受国际政治理论界认同的定义，通常是指“一系列围绕行为体的预期所汇聚到的一个既定国际关系领域而形成的隐含的或明显的原则、规范、规则以及决策程序。”国际规制其实是国际体系的制度化表现，包括国际组织、国际协议、国际准则以及国际惯例等，是国际秩序的基本架构。可参见[美]罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和等译，上海人民出版社2006年版，第57页；Stephen D. Krasner, *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 2。

<sup>②</sup> 朱同银：《全球治理视角下的国际战争合法性》，《国际观察》2012年第5期。

<sup>③</sup> 在论及战争的合法性时，格劳秀斯（Hugo Grotius）提出了若干条原则，即“通常提出可以发动战争的正当理由有三：防卫（自保）、赔偿和惩罚”；罗尔斯（John Bordley Rawls）认为正义是合法性的核心源泉；迈克尔·沃尔泽（Michael Walzer）说，“战争总是受到两次判断”，关于国家开战理由的判断是一次，而战争中使用手段的判断是另一次；让-马克·夸克（Jean-Marc Coicaud）认为合法性是建立在一系列条件基础之上的，而条件主要与认同、价值观及同一性和法律有关；郭树勇认为，就国际政治层面而言，合法性应当至少符合四个方面的原则，即“遵循联合国法律准则”“符合正义原则”“权力使用要适当”“适时反映国际意志的新变化”。笔者基于前人成果，研究提出国际战争合法性的来源主要有理念价值、国际规制、协商赞同基础。参见[荷]格劳秀斯：《战争与和平法》，何勤华等译，上海人民出版社2005年版，第51-53、83、108页；[美]约翰·罗尔斯：《正义论》，何怀宏、何包钢、廖申白译，中国社会科学出版社2009年版，第1页；[美]迈克尔·沃尔泽：《正义与非正义战争：通过历史实例的道德论证》，第24页；[法]让-马克·夸克：《合法性与政治》，佟心平等译，中央编译出版社2002年版；郭树勇：《战争合法性与美国军国主义》，

所谓理念价值基础，就是国际战争合法性的重要来源是一定的国际社会共同核心价值观念的形成与指引。因为“合法性是评价性的”，是“根据政治系统的价值标准是否符合自己的标准来判定它是否合法。”<sup>①</sup>所以，体现人类正义和时代进步的价值便进入了合法性评价的视野。在传统的和现实的国际视野中，国家被视为公民权利的唯一保护者，公民对国家绝对忠诚，国家主权原则至高无上，是否尊重这一原则是合法性评价的首要标准。随着全球化不断发展，国际相互依存度增大、文化信息跨国流动，“国家被国际组织编织成的网络所缠绕”，主权不同程度让渡，新的疆域日益模糊，“拥有传统上的高度政策自治的国家概念基本上已不再准确”<sup>②</sup>。因而，全球治理倡导的理念价值愈发集中体现为一种超越国家、种族、宗教、意识形态、经济发展水平之上的全人类的普遍价值，民主、自由、法治、公平、正义和人权等理念，如同尊重国家主权原则一样，正逐渐成为国际社会新的广泛共识和政治认同。

所谓国际规制基础，就是国际战争合法性的一个重要依据在于一定的国际规制。马克斯·韦伯（Max Weber）把权力的合法性基础归为传统型、魅力型和法理型三种类型，<sup>③</sup>并指出，“今天，流传最广的合法性形式是对法律性的信仰……接受那些形式上正确的、按照与法律的一致性所构建的规则”<sup>④</sup>。国际规制（international regimes）是维护国际社会正常的秩序，实现人类普遍价值的规则体系，“包括用以调节国际关系和规范国际秩序的所有跨国性的原则、规范、标准、政策、协议、程序。从某种意义上说，全球规制在全球治理中处于核心的地位”<sup>⑤</sup>。可见，符合相关法律、与法律制度相一致是合法性最直接的源泉。因而，国际规制成为战争合法性的重要依据。

---

第 9-10 页；等等。

<sup>①</sup> [美]西摩·马丁·李普塞特：《政治人——政治的社会基础》，张绍宗译，上海人民出版社 2011 年版，第 47 页。

<sup>②</sup> [美]詹姆斯·N·罗西瑙：《没有政府的治理》，张胜军等译，江西人民出版社 2001 年版，第 63-67 页。

<sup>③</sup> 马克斯·韦伯对政治统治三种合法类型进行了详细的论述，可参见[德]马克斯·韦伯：《经济与社会》（上卷），林荣远译，商务印书馆 1997 年版，第三章“统治的类型”。

<sup>④</sup> [德]马克斯·韦伯：《经济与社会：解释社会学概况》，加利福尼亚大学出版社 1978 年再版，第 37 页。转引自[法]让-马克·夸克：《合法性与政治》，第 27 页。

<sup>⑤</sup> 俞可平：《全球化：全球治理》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 14-15 页。

所谓协商赞同基础，就是国际战争合法性的一个重要源头在于国际社会经一定商讨协调而达成的共识公意。<sup>①</sup> 国际社会可以被认为是一种混合主体构成的多头治理体系，在该体系中，政治权威和政治行动的源泉分布广泛。全球治理仅仅依靠单一行为体的作用愈发不可能，需要依靠各行为体的互动协调合作。所以，国际战争已不是霍布斯文化中主权国家间丛林法则式的敌意与专行，而是相关行为主体通过对话协商、互动交流，做出有约束力、将不同偏好转化成“分配价值”决策的过程。国际社会的协商共识逐渐成为战争合法性的源泉。因为“只要存在着赞同，那么对权力与权利的同性的判断就将一直延续下去。如果这种赞同被收回，那么这将构成政治缺乏合法性的标志。”<sup>②</sup>

根据战争合法性基础权力特性的充足与缺失情况，可以将战争合法性状况划分为四个层级。

第一，合法性充足。其特征是具有坚实的理念价值、国际规制和协商赞同基础，这是战争合法性最为理想的状况。

第二，合法性不足。具有三种情形：一是具有理念价值、国际规制基础，但协商赞同基础缺乏；二是具有理念价值、协商赞同基础，但国际规制基础不足；三是具有理念价值基础，但国际规制、协商赞同基础孱弱。这三种情况的共同点是都具有理念价值基础。

第三，合法性缺乏。也有三种情形：一是缺乏理念价值基础，但具有一定的国际规制、协商赞同基础；二是缺乏理念价值、协商赞同基础，但具有一定的国际规制基础；三是缺乏理念价值、国际规制基础，但具有一定的协商赞同基础。显然，缺乏坚实的理念价值基础是其基本特征，所以，这种情况下，其国际规制、协商赞同基础很大程度上有着工具合法性意义。

第四，合法性丧失。其特征是不具有理念价值、国际规制、协商赞同基础中的任何一个。合法性根本缺乏的战争，其实对国际社会的主导理念、现行规制、基本认同在很大程度上产生了挑战，应为国际社会所警惕。

---

<sup>①</sup> 朱同银：《协商赞同：国际战争合法性的来源》，《社会科学》2016年第6期，第31页。

<sup>②</sup> [法]让-马克·夸克：《合法性与政治》，第18页。

## 二、冷战结束后美国几次主要战争的合法性分析

海湾战争、阿富汗战争和伊拉克战争是由美国领导发动、主导实施、全程指挥的大规模战争，不仅历时长、参与者多、影响深远，而且美国与盟国、敌对国以及国际社会互动频繁、深入，是冷战结束后美国几次主要战争中的典型代表，最能真实地反映美国的政治意图和战争合法性状况。下面，运用战争合法性的分析框架进行分析。

### （一）海湾战争的合法性分析

在世界两极体系瓦解、冷战结束的国际背景下，海湾战争具有标志性意义，它是“冷战后的第一场危机”<sup>①</sup>和第一场大规模国际战争，用战争合法性理论来考察，具有以下特征。

第一，从理念价值来看，它尊重和坚持了国家主权原则。伊拉克入侵科威特，践踏别国主权，显然违反国际社会的基本理念价值，点燃了战争的导火索。而以美国为首的多国部队，依据联合国安理会决议对伊动武，则坚持和维护了这一原则。所以，在一系列交战原因中，美国指出要重视、中止和惩罚伊拉克对科威特的侵略行为，对科威特的主权、合法政权要充分恢复，领土完整要充分保障。联合国第 660 号决议，强烈谴责伊拉克的侵略行径，认为伊拉克对科威特的入侵不仅对国际和平与安全造成直接破坏，而且严重侵犯别国主权和领土完整，要求伊立即无条件地将军队撤至入侵前位置，对两国存在的争端呼吁通过谈判解决。这些决定和举措充分体现了对国家主权原则的尊重与坚守。这让世界“见到了正义和国际道德的力量”<sup>②</sup>。同样，伊拉克被击败后，美国对其并未实施长期占领和政权改造，也体现出对国家主权原则的遵守。

第二，以美国为首的多国部队始终以联合国宪章和安理会决议为战争行

---

<sup>①</sup> Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*(5th ed.), New York Longman, Inc., 2005, p. 172.

<sup>②</sup> 王逸舟：《论联合国的安全保障作用》，载袁士槟、钱文荣主编：《联合国机制与改革》，北京语言学院出版社 1995 年版，第 128 页。

动的基本依据或理由，尤其是行动前联合国的正式授权极大地增强了战争的国际规制基础。1990年8月2日，联合国安理会以14票赞成、0票反对、1票弃权的结果通过了谴责伊违反联合国宪章、责令其撤军的660号决议；之后，关于解决伊拉克问题，安理会又先后通过了11个决议（表1）。<sup>①</sup>

这12次会议的表决，均以压倒性的多数获得通过。这表明国际社会已形成共识，那就是必须采取强制性措施制裁严重违背国际法和国际制度的行为，以伸张国际正义；伊拉克蔑视与违反联合国宪章和国际法公然侵略科威特的行为必须得到惩罚，“不能让它逍遥法外”<sup>②</sup>。尤其是联合国678号决议把1991年1月15日定为伊撤军的最后期限，并授权会员国在其拒不撤军的情况下可使用“一切必要手段”执行联合国决议。这就为以美国为首的多国联军当年1月17日对伊动武提供了法律依据。

第三，以美国为首的多国部队采取的战争行动得到了国际社会的普遍赞同。对伊拉克的战争及之前的每一步，其实都在联合国安理会得以充分讨论，表1所列情况反映的其实是各成员国就相关问题达成的共识。不仅如此，海湾战争爆发前，布什政府在向海湾大规模集结兵力的同时也开展了频繁的外交活动，国际社会绝大多数国家或国际组织都普遍强烈抵制和谴责伊拉克的侵略行为，即使伊拉克的盟国苏联也主动与美国合作并形成共识。这些显然为以美国为首的多国战争行为的合法性提供了支撑。

当然，海湾战争背后少不了美国等参战或援战国对自己战略利益的“工具性”追逐。海湾地区是石油这一战略资源的重要产地和出口地，世界消费的石油相当大一部分来自这一地区。据统计，当时，美国进口的石油近三成、西欧进口的石油逾五成、日本进口的石油逾六成来自海湾地区，通过“控制海湾石油资源，从而控制世界经济的命脉”<sup>③</sup>，避免被伊拉克卡住发展的“咽喉”，这一利益因素是美国及其追随者行动的一个重要动力。这些私利就这样被“巧妙地”以合法手段实现了。

---

<sup>①</sup> 《安理会关于波斯湾地区危机的决议》，载联合国新闻部：《联合国纪事》，1991年3月第1期（第8卷），第54页。

<sup>②</sup> 联合国新闻部：《联合国纪事》（季刊）中文版，1990年12月第4期，第20页。

<sup>③</sup> 肖月、朱立群：《简明国际关系史（1945-2002）》，第436页。

表 1 联合国安理会通过有关解决伊拉克问题决议案情况表  
(1990年8月2日—11月29日)

	时间	决议号	主要内容	15个成员国态度			说明
				赞成	反对	弃权	
1	8月2日	660	对伊拉克入侵科威特行为进行谴责并要求其无条件撤军。	14	0	0	也门未投票
2	8月6日	661	对伊实施全面经济制裁。	13	0	2	古巴、也门弃权
3	8月9日	662	宣布伊拉克对科威特的吞并无效。	15	0	0	
4	8月18日	664	要求伊允许第三国公民从伊拉克与科威特安全撤离。	15	0	0	
5	8月25日	665	同意进行海上封锁进出伊拉克的船只。	13	0	2	古巴、也门弃权
6	9月13日	666	解决实行对伊拉克制裁所引起的人道主义需要问题。	13	2	0	古巴、也门反对
7	9月16日	667	要求伊拉克保护外国驻科威特外交使领馆及其工作人员。	15	0	0	
8	9月24日	669	授权制裁委员会审议因为制裁伊拉克受损国提出的援助要求。	15	0	0	
9	9月25日	670	对伊拉克实施空中封锁。	14	1	0	古巴反对
10	10月29日	674	谴责伊拉克迫害科威特及外国公民行为。	13	0	2	古巴、也门弃权
11	11月28日	677	谴责伊拉克改变科威特人口结构以及毁坏科威特档案的行为。	15	0	0	
12	11月29日	678	使用一切必要手段执行安理会上述决议。	12	2	1	古巴、也门反对、中国弃权

资料来源: Maurice Bertrand, *The United National: Past, Present and Future*, The Hague, Kluwer Law International, 1997, p. 126; 《对伊拉克实行全面强制性制裁》, 载联合国新闻部: 《联合国纪事》(季刊)中文版, 1990年12月第4期, 第9-22页; 《特别报道: 科威特危机》, 载联合国新闻部: 《联合国纪事》(季刊)中文版, 1991年3月第1期, 第46-52页; 《安理会关于波斯湾地区危机的决议》, 载联合国新闻部: 《联合国纪事》(季刊)中文版, 1991年3月第1期, 第54页。

总之，美国领导发动的海湾战争不仅坚持国家主权原则，经联合国正式授权，而且有国际社会的积极支持，特别是数量众多、代表广泛的国家的直接参与，因而具备全面的合法性基础，应该是一次“完整意义上的合法性战争”<sup>①</sup>，属于合法性充足一类。

## （二）阿富汗战争的合法性分析

阿富汗战争是美国及其盟国针对“基地”组织及其支援者塔利班的一场战争，直接起因是“基地”组织制造了“9·11”事件。战争于 2001 年 10 月 7 日爆发，美国及部分北约国家参战，提供后勤支援或战后派兵进驻国有日、韩、菲、吉尔吉斯斯坦等。这一战争使美国逐步深陷战争泥潭，并付出巨大代价，耗时 13 年之久，逾两千名美国士兵丧生。反观这场战争，美国动用几万美军打击恐怖组织及其庇护者，尽管未完全实现目标，但具有一定合法性也是不可否认的。

首先，从理念价值上看，这一战争尊重国家主权安全，强调人权原则，把“反恐”“自卫”作为战争的主要目的，做到师出有名，因而具有较强的正当性。国际恐怖主义多以非军事目标、无辜民众为袭击对象，蓄意制造社会恐慌，对国家主权、人权都造成严峻挑战，成为现代社会的“毒瘤”。“9·11”事件使美国突遭恐怖袭击，两幢摩天大楼顷刻坍塌，数千无辜民众罹难，使美国在国际社会立即有了惨遭恐怖主义危害且应得到同情的形象。恐怖袭击事件发生 9 天后，美国向庇护“基地”组织的塔利班政权发出最后通牒，但塔利班没有遵从有关要求，于是美国及其盟国发动了战争。<sup>②</sup>对此，国际社会绝大多数国家均予以同情、理解和支持，美国政府也有理由宣称其进行的反恐战争是合法的和正义的。9 月 20 日，布什总统第一次向国际社会表达了自己的立场：“要么与我们在一起，要么跟恐怖分子在一起。”<sup>③</sup>一方面，旨在表明在反恐问题上没有中间路线，呼吁同情美国的世界各国站到自己一方来，以扩大自己的阵营；另一方面，力求宣示美方的正义立场和反恐决心。

---

<sup>①</sup> 郭树勇：《战争合法性与美国军国主义》，第 11 页。

<sup>②</sup> [美]亨利·基辛格：《世界秩序》，胡利平等译，中信出版社 2015 年版，第 416 页。

<sup>③</sup> 张薇：《浅析布什主义对国际法的挑战》，《湖北社会科学》2004 年第 4 期，第 100 页。



正因为有了理念价值或者道义的召唤，世界几乎所有国家，都在极短的时间内，齐聚在以美国为首的国际反恐主义的道义大旗之下。<sup>①</sup>

其次，从协商赞同上看，阿富汗战争中美国加强与国际社会的沟通协商，尽力争取各国与己同仇敌忾，使战争行为得到了国际社会较大支持。“9·11”事件引发了全世界对恐怖主义的强烈谴责，以及对严重受害者美国的极大同情，美国抓住这一绝好机会，为建立强大的反恐联盟全方位展开外交活动，使得发动反恐战争的国际赞同迅速形成，世界各大国的立场基本上都在同一战线上，“基地”组织和塔利班没有得到任何一个大国的支持，所以，阿富汗战争并不是美国的独自作战，它“几乎是一场大国联合的战争”，国际社会凡有责任的国家几乎没有袖手旁观，“广泛支持和参与了这场战争”。<sup>②</sup>上合组织及其成员国也“对恐怖袭击事件表示了强烈谴责”，对战争的实施也表示了支持。<sup>③</sup>可以认为以美国为首的这个国际反恐联盟，实际上具有很强的普遍性，一定程度上已超越了因意识形态、宗教信仰和文明的不同而导致的阻隔与冲突。所以说，阿富汗战争确实具有一定的国际合作，特别是美国与盟国以外诸如俄罗斯等“潜在对手”的合作，使国际“道义”基础得到巩固与拓展。况且，后来在得到联合国安理会授权之后，国际援助部队才进入阿富汗。<sup>④</sup>可以说，这场战争建立在相关国家充分沟通协商的基础之上，得到了国际社会广泛赞同。

但是，应当看到，阿富汗战争合法性基础并不充分和牢固，还有诸多因素直接影响着其合法性。

其一，从国际规制看，依据国际法和平解决国际争端是公认原则，但阿富汗战争对此原则存在挑战嫌疑。《联合国宪章》第2条明确：“各会员国

---

<sup>①</sup> 马小军：《历史与地理的动力——阿富汗战争解读》，《书屋》2002年第10期，第29页。

<sup>②</sup> 赵华胜：《阿富汗：失去的机会和前景》，《国际观察》2010年第3期，第10页。

<sup>③</sup> 《上海合作组织成员国外交部长联合声明》（2002年1月7日），参阅<http://www.mfa.gov.cn/cein/chn/ssygd/fdkbzy/fdkbzyzywj/t195518.htm>。

<sup>④</sup> 2001年12月20日联合国安理会通过1386号决议，授权国际安全援助部队帮助维持阿富汗安全。转引自赵华胜：《阿富汗：失去的机会和前景》，第10页。

应以和平方法解决其国际争端，避免危及国际和平、安全与正义。”<sup>①</sup> 这一制度可以在一定程度上管控国际争端，避免升级，防止武装冲突及战争成为最终结局，顺应了国际社会的和平愿望，是一项重要的国际法原则。但宪章对国际社会中的武力使用并未彻底禁止，第 51 条的规定表明，合法地使用武力一般有两种情况：一是在国家或其集团行使自卫权时，可以使用武力；二是通过联合国批准或授权而采取的集体安全行动也可以使用武力。阿富汗战争是美国试图得到联合国授权遭受失败后，公然使用武力对他国发动进攻，并没有得到联合国批准。对此，美国解释其行动是行使属于“自然权利”的“自卫权”，所以不需要得到联合国授权。但是，应该明确的是，“自卫权”行使之前提应是“受到武力攻击时”<sup>②</sup>。美国在阿富汗的武装反击，虽冠以“自卫”之名，但却是一种事后的报复惩罚，实质不仅是对“自卫权”的扩张性解释，更是对“自卫权”的过度性行使。

其二，美国发动阿富汗战争有绕开联合国“单干”的嫌疑。美国虽然与国际社会进行了一些合作，确实得到了相关国家的支持，但是发动这一战争最致命的缺陷在于越过了联合国安理会的授权。虽然在阿富汗战争开始后，时任联合国秘书长安南（Kofi Atta Annan）发表声明称有关国家在遭受恐怖袭击后有权自卫，一定意义上通过追认形式赋予以美国为首的国际反恐行动以合法性，但在很大程度上表现出的是对美国强行采取单边行动这一现实的无奈。当然，我们不能因此怀疑国际组织的作用，虽然在行动上没有挡住美国动武的脚步，但它对动武行动合法性进行一定质疑的客观反应，却使一意孤行的美国在国际社会上形象贬损、地位下降，并使之迟早会为此付出代价。正如约瑟夫·奈所言，安理会讨论国际暴力问题，会在危机时期增强集体关注的效果和吸引国际社会的注意力。而且它有时也可以促使人们的观点变得明确起来，增加武力侵略行为的代价，以及起着外交安全阀的作用。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> Article 2 of the Charter of the United Nations, <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html>.

<sup>②</sup> Article 51 of the Charter of the United Nations, <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-i/index.html>.

<sup>③</sup> Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (5th ed.), New York Longman, Inc., 2005, pp. 171-174.

其三，美国发动战争的目的具有很大的工具性，往往在满足暂时利益需要之后就露出霸权的战略意图。发动阿富汗战争，美国的直接目标是铲除塔利班政权和以本·拉登（Osama Bin Laden）为首的“基地”组织，为此，它加强了与俄罗斯、中国的合作。可一旦“基地”组织溃散、塔利班政权被摧毁，美国又回归冷战思维，开始了不利于甚至敌视俄、中的活动，继续视俄、中为潜在对手。因此，这就使得阿富汗战争与最初的反恐目的渐行渐远，美国正借战争为其战略新调整和推行寻找遮人耳目的借口。

综上所述，阿富汗战争具有较为坚实的理念价值基础，并且也不乏协商赞同支撑。但是，美国对国际规制缺乏真心诚意的遵守，特别是绕开联合国采取单边主义行动的任性做法，加之美国发动战争目的的工具性追求日益明显，显然动摇了其合法性根基。所以，合法性不足是对阿富汗战争较为客观的评价。

### （三）伊拉克战争的合法性分析

美国在遭受“9·11”恐怖袭击后，宣布向“恐怖主义”开战，并不顾国际社会反应列出其自己认定的“邪恶轴心国”（Axis of Evil）名单，伊拉克位列其中。美国以伊拉克制造和藏有大规模杀伤性武器、支持恐怖分子为由，剑指伊拉克，并绕开联合国安理会，单方面对伊实施打击。但是，令世界哗然的是美方提出的所谓伊拥有大规模杀伤性武器的指责，却在占领伊拉克后找不到任何证据。2011年12月14日，美宣布对伊战争结束，18日美军全部撤出。伊拉克战争是继阿富汗战争之后，又一场由美国以反恐为名发动的战争，但它的合法性与阿富汗战争相比，显然存在巨大的落差，甚至出现质的恶化。

从战前宣传看，美国对伊拉克的战争尚不能断言师出无名。美宣称对伊动武的主要理由，就是伊拉克公然藐视国际法则，私自生产并拥有大规模杀伤性武器，背后支援恐怖主义分子。所以，美方强调武器检查很重要，但是最根本的是如何在联合国框架下对其实施有效管控。布什政府于2002年9月12日提交有关对伊措施的动议。对此，联合国于当年11月通过了1441号决议，允许武器核查人员对伊进行核查，这也反映出国际社会为避免战争

作了最后努力。更为重要的是，安南于 2003 年初称，“伊拉克的所作所为不是针对某个国家，而是整个国际社会”，而有某个国家不只基于本国防务更着眼应对与排除国际社会所受的威胁而准备采取武力措施时，“联合国安理会将授予其行动以合法性”。<sup>①</sup> 显然，这给美国带来了很大的支持。从这一角度看，美国的行动虽未获安理会正式授权，但是还具有一定的理念价值基础；它虽然是单边主义行动，但是还能按照国际制度和国际法的程序行事，并“很欣喜地得到了数十个国家的支持”<sup>②</sup>。

然而，随着时间的推移，以及更多的事实真相浮出水面，美国发动伊拉克战争的合法性遭遇了不可挽回的“滑坡”。首先，美对伊动武所基于的理念价值基础发生了“溃堤”。直到战争结束，所谓伊拉克制造和藏有的大规模杀伤性武器搜寻无果，整个战争成了一个欺世骗局，国际法、国际制度和国际赞同成了服务其外交政策、实现全球战略扩张意图的工具。无论是开始时捍卫的所谓“自卫权”，还是后来推行的所谓“伊拉克自由行动”，均无合法性依据。其实，任何针对别国政权的武力改造行为，都是不为国际社会接受的对主权的侵犯，因为它公然蔑视和践踏了为国际社会普遍接受的尊重国家主权的原則。

其次，美国的行动并没有得到联合国安理会批准或授权，是又一次单边主义行为，其所称的“先发制人”的“自卫权”也站不住脚。美国绕开联合国滥施权利，实质是对国际规制的公然挑战，使国际法、国际制度再次受到霸权主义的冲击。但美国并不这样认为，它始终以“自卫权”进行辩护，自称发动伊拉克战争是一种预防可能受到伊拉克袭击的“事前行为”，是在行使“自卫权”。

美国“先发制人”的“自卫权”理论，显然是在为其霸权战略服务、为其单边主义寻找依据。美国“先发制人”的“自卫权”行动严重背离了传统的自卫权理论。一是动摇了平等准则。把一己私利置于核心位置，而对方的主权、利益却得不到应有的平等的尊重与维护。二是突破了正当前提。主张

---

<sup>①</sup> UN (2003) Press Release SG/SM/8600, Secretary General Says United Nations Has Duty to Exhaust All Possibilities of Peaceful Settlement Before Resorting to Use of Force[DB/OL]. <http://www.un.org>.

<sup>②</sup> [美]罗伯特·卡根：《美国的合法性危机》，第 125 页。

在受到威胁而没有受到武力攻击时就采取预防性手段，显然这是滑向侵略的危险突破。三是破坏了适度原则。詹宁斯·瓦茨修订的《奥本海国际法》指出，“如果自卫行动要成为合法，‘遵守必要的标准和因自卫而采取的措施的比例性’是必要的”。<sup>①</sup> 过度的自卫实际上已演变成恶性报复与蓄意侵略。所以，美国“先发制人”式的“自卫”是强权政治的逻辑，既不见诸国际法律文件规定，也不为任何现有国际习惯法所认同。对于所谓的威胁自释来源、自设标准、自我判定、自助动武，一旦推行必将对国际秩序与国际法体系造成巨大冲击。

再次，伊拉克战争的协商赞同基础虚弱。这次战争对国际社会的强大舆论表现出明显的蔑视，而且不经联合国讨论批准，单方面决定动武，包括美英传统盟国在内的世界上绝大多数国家对此表示出极大的不满与坚决反对，即使北约内部与美英之间的矛盾裂痕亦加深。<sup>②</sup> 与阿富汗战争相比，伊拉克战争明显盗用了反恐之名，让人们看到的是美国为追求地缘政治和能源利益，借“反恐”名义实施战争，从而不断“强化单极霸权地位”<sup>③</sup>。结果，使得中国与俄罗斯不得不与其保持距离，“9·11”事件之后形成的国际反恐统一战线开始被打破，大国的国际反恐联盟走向破裂。

最后，战争过程中发生了美军虐囚事件，这一行为严重“犯规”。据国际红十字会调查，在阿布格来布监狱（Abu Ghraib），确实发生了美军虐囚事件，且其部分行为非常暴力、残忍。<sup>④</sup> 这些行为严重违反了国际社会有关人道主义、战俘待遇的国际公约，反映出美国在战争中对一些国际规制的懈怠和藐视，而不是真心遵守。

总而言之，除了战前对部分国际规制工具意义上的遵守、国际社会的部分支持等少许借以掩饰的合法性外衣，伊拉克战争合法性基础已丧失殆尽。

---

<sup>①</sup> [英]詹宁斯·瓦茨修订：《奥本海国际法》第1卷第1分册，王铁崖等译，中国大百科全书出版社1995年版，第309页。

<sup>②</sup> 谢志高：《伊拉克战争美军有“十怕”》，《解放军报》2003年4月7日。

<sup>③</sup> 赵华胜：《阿富汗：失去的机会和前景》，第12页。

<sup>④</sup> 李海龙：《论国际社会中的合法性——一个制度主义视角下的分析》，《太原理工大学学报（社会科学版）》2009年3期，第3页。

### 三、结论与启示

在以上分析基础上进一步梳理比较（表 2），不难得出有关结论。

第一，美国三次主要战争的合法性状况存在明显差异，而这种差异主要源于其理念价值、国际规制、协商赞同基础的强弱分化。当这些基础都很强时，如海湾战争，不仅尊重国家主权原则，遵守联合国宪章、安理会决议等国际规制，还得到了国际社会的普遍赞同，那么战争合法性就充足；而当这些基础不同程度地存在虚弱，甚至部分缺失时，如阿富汗战争中挑战依据国际法和平解决国际争端的原则、企图绕开联合国“单干”，伊拉克战争中违背国家主权原则、单方面决定动武、缺乏国际社会支持等，那么战争合法性就会较弱甚至缺乏。

表 2 海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争的合法性比较

	理念价值基础	国际规制基础	协调赞同基础	合法性层级
海湾战争	强	强	强	合法性充足
	尊重和坚持了国家主权原则。	遵守联合国宪章和安理会决议，得到了联合国正式授权。	经过广泛协商沟通取得共识，得到了国际社会的普遍赞同。	
阿富汗战争	较强	较强	强	合法性不足
	以“反恐”“自卫”为目的，揉进了人权“因子”，师出有名。但战争的目的具有很大的工具性。	绕开联合国“单干”，但得到了联合国追授权；挑战依据国际法和平解决国际争端的原则。	说服国际社会和联合国与己同仇敌忾，取得了较大效果。	
伊拉克	弱	较弱	较弱	合法性

战争	公然蔑视和践踏为国际社会普遍接受、尊重的国家主权原则。	行动没有得到联合国安理会批准或授权；“先发制人”的“自卫权”难以立足；发生虐囚事件致使战争过程严重“犯规”。	协商赞同基础极为虚弱。	缺乏
----	-----------------------------	--	-------------	----

资料来源：根据前文对海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争的合法性分析自制。

第二，霸权企图及其膨胀是削弱美国战争合法性基础、引发美国战争合法性衰减甚至危机的根源。从分析看，尚不能简单断言冷战结束后美国战争合法性呈不断衰减状态，但可以看到美国霸权行为对战争合法性产生着直接的冲击和影响。同样以反恐为名的阿富汗战争、伊拉克战争，合法性所以悬殊，关键在于前者在很大程度上是真反恐，如美国《国家安全战略》所指出的那样，当前这个时刻，整个世界被前所未有的恐怖暴行所震惊，所有大国“都团结在一起，共同面对恐怖暴力和混乱的危险”<sup>①</sup>；而后者只是把反恐、保护人权当作开战的借口，既罔顾国家主权原则，也背离人权原则本质，战争实际上已堕落为美国等对霸权战略利益的追逐。而且，即使是阿富汗战争，合法性也因后来美国借机推行霸权战略而严重“滑坡”。可以说，只要美国追求霸权的企图和行为不改变，其战争缺乏合法性就不可能有根本改观。

第三，美国战争合法性的衰减甚至衰竭，必然会给其国际形象、声誉等软实力带来不可忽视的损害。由于美英 2003 年对伊动武并未获得联合国明确授权，使其为占领伊拉克付出了极大代价。<sup>②</sup> 美国在伊拉克战争时就已经发现，战争合法性下降“会影响国家的软实力”，制约原本能得到的支持，“使得这场战争及其后果的代价更高”。<sup>③</sup> 2004 年 10 月 15 日，西班牙首相萨帕特罗（Jose Luis Rodriguez Zapatero）在匈牙利举行的社会党领导人会议上对英国首相布莱尔（Tony Blair）说：“伊拉克战争是一个巨大错误，那里目前的情况证明了这一点。”<sup>④</sup> 这一观点得到了包括加拿大总理马丁

<sup>①</sup> *The National Security Strategy of the United States of America (2002)*, White House, September 17, 2002.

<sup>②</sup> “Binding the Colossus,” *Economist*, November 22, 2003, pp. 25-26.

<sup>③</sup> Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History (5th ed.)*, New York Longman, Inc., 2005, p. 174.

<sup>④</sup> 《西班牙首相称“伊战是一个巨大错误”》，新华网，2004 年 10 月 16 日，

(Paul Edgar Philippe Martin) 和智利总统拉戈斯 (Ricardo Froilán Lagos Escobar) 在内的数位领导人的支持。西方国家在对伊拉克战争立场上的进一步分裂, 不仅是伊拉克战争合法性缺乏的客观表现, 更是其造成美国软实力流失的必然结果。

以上的分析比较, 对于坚持和平发展的中国在为维护国家主权和领土完整而面对战争逼迫且不得不进行防御自卫时, 或在国际舞台发挥负责任大国作用时, 如何争取与增强战争或其他国际行为的合法性, 也有着诸多启示。

第一, 理念价值基础是合法性形成的根本, 应在尊重和坚持国家主权原则的同时, 秉持人权原则。当今世界, 国家主权原则仍是最重要、最基本的一项原则。同时, 随着时代发展, 人权原则也正得到国际社会的普遍认可。甚而, 人权与主权“这两个原则的斗争中, 平衡似乎自冷战结束以来发生了变化, 现在人道主义诉求常常压倒主权的诉求。”<sup>①</sup> 海湾战争对主权原则的坚持, 阿富汗战争又揉进人权“因子”, 无疑夯实了其合法性基础。所以, 实施战争或其他国际行为时要既尊重主权, 对人权也要予以足够重视。既要警惕西方所谓的“人权原则”, 认清其把人权与主权割裂、对立起来为“新干涉主义”辩护的本质, 又要在战争或其他国际行为中充分采取合法程序、有效措施积极保障人权。尤其作为构建人类命运共同体的倡导者推动者<sup>②</sup>, 中国在担负国际维和任务及参与人道主义救援中更是如此, 因为在少数国家或地区政府彻底失能或出现暴政时, 仍机械地强调尊重绝对主权, 就会客观上带来对人权的漠视, 甚至酿成更大的人道主义灾难。因而有理论认为, 一个国家违反了起码的人权, 以至于“震动人类良知”时, 主权国家的法律将不再高于人道法则。<sup>③</sup>

---

<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/681549.htm>。

<sup>①</sup> [美]玛莎·芬尼莫尔:《干涉的目的:武力使用信念的变化》,袁正清、李欣译,上海人民出版社,2009年,第75页。

<sup>②</sup> 中国共产党十九大报告先后6次提到倡导或推动“构建人类命运共同体”,充分体现中国共产党始终将为人类作出新的更大的贡献作为自己的使命。参阅习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,人民出版社2017年10月版,第7、19、25、57、58、60页。

<sup>③</sup> [英]劳特派特修订:《奥本海国际法》(上卷)第2分册,王铁崖、陈体强译,商务印书馆1972年版,第220页。



第二，国际规制基础的强弱对合法性具有直接支撑或消解作用，应当积极遵守而非挑战基本而合理的国际规制。国际战争已不仅仅是国家强力解决国际争端的武装手段，而且“是一种法律状态”<sup>①</sup>。绝大多数人认为“海湾战争在合法性问题上不存在多少争议”，而伊拉克战争“是一场其合法性受到质疑的战争”，对这两场战争的评价之所以大相径庭，一个重要原因在于，海湾战争是一场经联合国授权的反侵略战争，而伊拉克战争不仅绕开联合国“单干”，而且推行的所谓的“先发制人”的“自卫权”、屡发的虐囚事件，都挑战和违反了联合国宪章等国际法规定。<sup>②</sup>所以，战争或其他国际行为要获得合法性，最直接的做法就是积极争取联合国支持，始终遵守体现国际社会绝大多数成员意志与利益的基本而合理的相关国际规制。

第三，协商赞同基础往往能赋予天然的合法性，应当努力争取国际社会的相关支持。“9·11”恐怖袭击事件后，几乎所有国家都对美国表示同情，美国发动的战争被解释为复仇和自卫。<sup>③</sup>特别是争取到中、俄等大国在阿富汗问题上的支持使阿富汗战争合法性明显增强，一定意义上弥补了战争越过联合国安理会批准的缺陷，这才有了在战争打响后联合国秘书长安南发表声明，强调有关国家有权自卫，实际上这是对这次战争合法性进行追认。事实表明，协商赞同基础既是一个因变量，是战争等行为拥有理念价值、严守国际规制的结果，也是一个相对独立的自变量，要争取尽可能形成国际共识。所以，实施战争或其他国际行为，应大力加强与国际社会互动，避免“单边主义角色”，通过赢得世界舆论拥护、争取大国与国际组织认同与支持、采取多边行动等途径，不断增强合法性。

[收稿日期：2018-05-11]

[修回日期：2018-06-15]

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> 吴勇、毛国辉：《战争权的法理研究》，《南京政治学院学报》2006年第6期，第62页。

<sup>②</sup> 陈玉明：《漫谈战争的合法性问题》，第12页。

<sup>③</sup> 同上。

# 国际非政府组织与 全球气候治理\*

李昕蕾 王彬彬

**【内容摘要】** 全球气候治理格局已从最初的大多边政府机制演变为包含多元行为体和多维治理机制的复合体。这使国际非政府组织所面临的国际社会背景和政治机会结构都发生了深刻变化，进而使它们在气候治理中的地位和作用发生了阶段性变迁。其参与路径也发生了重要调整：更为灵活地利用政治机会强化上下游参与以提升政策影响力；通过网络化策略和多元伙伴关系建设提升结构性权力；注重专业性权威塑造及标准规范中的引领力。这必将强化国际非政府组织在后巴黎时代的五年盘点、标准制定和履约监督等核心治理环节中的影响力。中国需要加强同国际非政府组织的良性互动并发挥本土社会组织的作用，强化在全球气候治理中的资源调动能力和结构性引领能力。

**【关键词】** 气候治理 后巴黎时代 非缔约方利益相关者 国际非政府组织

**【作者简介】** 李昕蕾，山东大学当代社会主义研究所兼职研究员，山东大学政治学与公共管理学院副教授（济南 邮编：250100）；王彬彬，北京大学国际组织研究中心研究员，北京大学国际关系学院博士后（北京 邮编：100871）

**【中图分类号】** D813 P467 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)05-0136-21

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201805008

---

\* 本文系国家社科基金青年项目“中国清洁能源外交战略研究”（15CGJ010）、国家自然科学基金委应急管理项目“美国退出《巴黎气候变化协议》决定对全球气候治理结构和制度的影响评估”（71741011）及中国清洁发展机制基金赠款项目“气候变化谈判领域内的非政府组织问题研究”（2014093）的阶段性成果。

2016年11月3日,即在《巴黎协定》生效的前一天,联合国环境规划署发布《2016年排放差距报告》指出,“即使巴黎承诺得以兑现,本世纪全球温度仍处于升高2.9—3.4℃的趋势中,2030年预计排放将达到540—560亿吨二氧化碳当量,远高于在本世纪把全球温度升幅控制在2℃以内所需限定的420亿吨。”<sup>①</sup>因此各国必须大幅增强决心,同时调动包括来自非国家行为体的巨大潜力,通过联合国际非政府组织(International Non-Governmental Organization, INGO)<sup>②</sup>等多利益攸关方的努力,进一步减排。可以说,以INGO为代表的非国家主体在后巴黎时代<sup>③</sup>气候治理中的作用正在不断提升,对他们的期待集中凝聚在《巴黎协定》所提出的“非缔约方利益相关者”(Non-Party Stakeholders, NPS)这一新概念中。<sup>④</sup>NPS概念的提出意味着从《公约》角度来认可INGO等非国家行为体参与全球气候治理的合法性及有效性,并强调其在气候减缓和气候适应等领域所蕴藏的巨大潜力和重要贡献。《巴黎协定》这样一个“自下而上”的治理机制,其治理必将是一个日益开放的包括众多非缔约方利害关系方的互动过程。巴黎模式对于NPS重视的主因就在于国家层面的减排目标已经难以上调,因而需要在国家层面之外寻求新的气候治理驱动力,使体系所蕴含的动能或者政治意愿不断强化,而ING在此方面能够发挥非常重要的杠杆作用。

## 一、国际非政府组织在全球气候治理中的地位变迁

自1990年联合国正式启动气候谈判进程以来的20多年间,减缓气候变化的国际合作已形成以《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)

---

<sup>①</sup> UNEP, *Emissions Gap Report 2016*, <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report>, pp.1-2.

<sup>②</sup> 本文将国际非政府组织界定为由跨国成员组成、在两个以上国家设立办事机构,主要从事环境与资源保护活动的非政府组织。

<sup>③</sup> 《巴黎协定》于2015年签署,仅用1年的时间于2016年生效,开启了不同于“自上而下”京都模式的全球气候治理的新时代,可简称为“后巴黎时代”。

<sup>④</sup> 非缔约方利害关系方(NPS)指政府缔约方之外的社会和私营部门行为体,包括市民社会、非政府组织、私营部门、城市以及其他的次国家地方权威、地方社区、原住民等。参见 UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement. Decision 1/CP.21*, New York: United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015。

为核心的全球治理模式，但处于机制不断拓展和参与行为体日益多元化的变迁过程中。在其中，INGO 从一个较为边缘性的参与者逐渐获得了更为制度化的参与路径，同以《公约》为核心的治理机制之间互动不断增多，所拥有的资源和权威也不断提升，从而发挥出日益重要的影响力。

（一）治理机制拓展中 INGO 制度性参与的萌芽阶段（1997—2007 年）

自 1997 年《京都议定书》签署到 2005 年生效这一过程中，围绕《公约》的周边治理机制数量猛增，包括小俱乐部型的国家集团、双边倡议、（非）气候类环境法律制度及相关贸易机制大量涌现。这一过程分为横向和纵向两个维度。横向而言，气候变化议题不断外溢到其他国际组织，通过议题嵌入方式成为世界贸易组织、世界银行、七国集团及二十国集团等机制平台中所讨论的政治议程，且相关的低碳原则日益融入全球金融市场规则、知识产权与投资规则以及国际贸易体制中。纵向而言，超越联合国框架的地方区域性气候机制不断涌现，在一定程度上补充但冲击了联合国治理框架。特别是议定书生效之后，已经于 2001 年退出议定书的美国为了保持自身在气候变化上的话语权，主导建立了一系列地区层面的气候治理机制挑战京都模式，如 2005 年建立的亚太清洁发展与气候伙伴关系（Asia-Pacific Partnership On Clean Development and Climate, APP）及 2007 年出现的主要经济体能源安全与气候变化会议（Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change, MEM）等。<sup>①</sup>

这一时期，以联合国为核心的《公约》框架开始注意逐步协调同其他机构之间的关系，比如在 2006 年的内罗毕气候变化大会上，正式宣布所有的政府间组织（IGO）和 INGO 今后可以注册为气候变化缔约方会议（Conferences of the Parties，以下简称 COP）的观察员，以旁听和列席会议。

（二）治理行为体多元化背景下 INGO 影响力快速提升阶段（2008—2014 年）

自 2008 年国际金融危机以来，由于各国之间的权力变迁和利益计算，国家层面的气候谈判变得更加进展缓慢，这为以 INGO 为代表的非国家行为

---

<sup>①</sup> 李慧明：《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》，《当代亚太》，2015 年第 4 期，第 128-156 页。

体发挥积极作用提供了历史机遇。特别是 2009 年哥本哈根会议因为其在全球气候治理进程中的关键作用，吸引了更多非国家和次国家行为体的参加。此后，包括 INGO、企业、投资者、城市、民间社会组织（Civil Society Organizations, CSOs）等在气候治理中的作用日益提升。尤其是历年缔约方大会召开时，众多 INGO 均会全程参与并积极活动，其视域范围、利益诉求、政策建议都以一种前所未有的方式框定政策议程并影响气候谈判进程。

在这一阶段，气候谈判缔约方会议中注册参与的 NGO 数量急剧增加，如在 2009 年哥本哈根会议（COP15）上有近 1 400 个 NGO 和 IGO 拥有了观察员地位，且 NGO 的数量占九成。而 2008 年 COP14 时该数目只有 1 000 多，仅用一年时间就增加了三分之一以上（图 1）。在大多数的缔约方会议上，NGO 观察员的数量都远远超过了缔约方国家的数量。<sup>①</sup> 同时许多国家代表团也接纳 NGO、城市或商业代表加入他们的代表团，使总数进一步增加。取得观察员身份参与国际气候谈判以及在主会场外组织各种边会活动（Side Events）都为 NGO 的参与提供了很多非正式的政治空间。值得注意的是，哥本哈根会议上各国大多边政府谈判未能达成一个实质性协议，而由非国家和次国家行为体所举办的各类边会却取得了重要的进展，如很多城市的温室减排目标甚至高于国家目标。这标志着全球气候治理模式一定程度上发生了重心的转变，从一个国家主导的政府多边合作过程演进为更加多样化、多层次、多中心的治理格局。该阶段 INGO 已经开始与各类非国家行为体积极互动，推进多层多元的气候治理格局的构建，尽管尚缺乏使 INGO 充分发挥作用的稳定的互动包容机制。

### （三）机制互动中 INGO 制度性参与程度不断强化阶段（2014 年至今）

随着气候议题的全球性扩散，气候治理机制已经从一种单中心机制演进为多元弱中心的气候治理机制复合体。<sup>②</sup> 它主要包括两个部分，一是《公约》

---

<sup>①</sup> 在 2010 之前每个登记的观察员组织都能够提名任意数量的代表出席，但之后随着 NGO 参与数量的大规模攀升以及会议管理资源的限制，缔约方会议第一次向与会的观察员组织提出了配额上限要求。参见 Heike Schroeder and Heather Lovell, “The Role of Non-Nation-State Actors and Side Events in the International Climate Negotiations”, *Climate Policy*, Vol. 12, No. 1, 2012, pp. 23-37.

<sup>②</sup> Andrew J. Jordan, et al, “Emergence of Polycentric Climate Governance and its Future Prospects,” *Nature Climate Change*, Vol. 11, No. 5, 2015, pp. 977-982.

下的政府间治理及其相关外延机构；二是各类非国家和次国家行为体之间融合加剧，呈现出各种跨国性的合作倡议网络及低碳治理组织，如不断涌现出的“跨国低碳政策网络”“跨国气候治理倡议网络”“气候合作伙伴关系”“气候治理实验网络”等。<sup>①</sup>自 2014 年利马会议（COP20）以来，越来越多的学者开始提出这两个领域可以相互强化，即公共和/或私营部门行为体采取联合行动，从而形成更具韧性的治理网络，弥补国家间温室气体减排目标同最终实现 2℃ 目标之间的“排放差距”。<sup>②</sup>

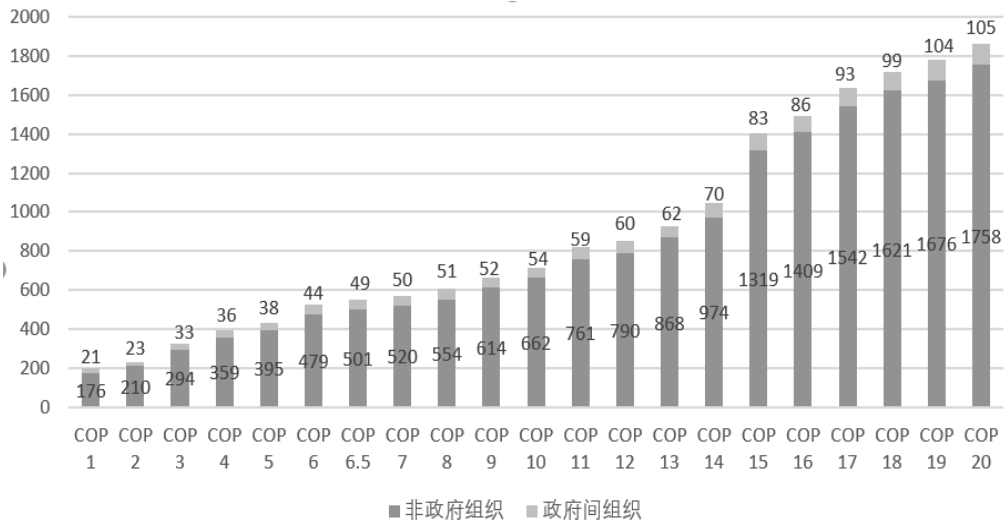


图 1 历次缔约方会议（COP）中非政府组织和政府间组织的参与数目统计（1995-2014 年）

注：纵轴为组织数量，横轴为历次缔约方会议。

资料来源：Naghmeh Nasiritousi, “Shapers, Brokers and Doers: The Dynamic Roles of Non-State Actors in Global Climate Change Governance,” *Report of Linköping Studies in Arts and Science*, No. 667, 2016, p15。

<sup>①</sup> Matthew J. Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto*, New York: Oxford University Press, 2011.

<sup>②</sup> Sander Chan, Clara Brandi, and Steffen Bauer, “Aligning Transnational Climate Action with International Climate Governance: The Road from Paris,” *Review of European Comparative & International Environmental Law*, Vol. 25, No. 2, 2016, pp. 238-247; and Thomas Hale, “‘All Hands on Deck’: The Paris Agreement and Non-state Climate Action,” *Global Environmental Politics*, Vol. 16, No. 3, 2016, pp. 12-22.

利马会议推动了《利马巴黎行动议程》(LPAA)的达成,支持由次国家和非国家行为体所进行的个体或者集体性气候行动;公约秘书处同时建立了非国家行为体气候行动区域(NAZCA)平台,其中包含了由INGO、城市、地区、企业、投资者和民间组织等所组成的77个跨国合作机制,总共提出了一万多项气候变化承诺。<sup>①</sup>这标志着以INGO为代表的非国家行为体开始拥有更多的制度性参与空间和互动路径参与到联合国主导的核心框架中。可以说这一发展趋势基本符合马加利·德尔马斯(Magali Delmas)和奥兰·扬(Oran R. Young)所建构的全球环境治理中较为理想的机制互动方式(图2),即公共部门(包括国家和次国家层面的政府权威)同私营部门和市民社会的制度性互动不断增强,从而在塑造公私合作、公共—社会合作、社会—私人合作三类合作伙伴关系的同时,推进了包容性公共—私人—社会合作伙伴关系的形成。其中的治理关键便是公共部门的互动开放程度以及制度化参与渠道的设立。<sup>②</sup>

2015年达成的《巴黎协定》明确支持气候行动中的“非缔约方利害关系方”(NPS)的积极参与,并为其能力提升和政治参与提供制度性保障,同时,《巴黎协定》明确提出“自下而上”提交国家自主贡献目标的新模式,“自下而上”成为全球气候治理机制的新话语框架。<sup>③</sup>2016年的马拉喀什会议作为《巴黎协定》生效后的首次缔约方大会,为了全面动员更多利益相关者的广泛参与以加强2020年前减排行动力度,会议建立了马拉喀什全球气候行动伙伴关系(MPGCA),旨在使国家和非国家部门联手促进《巴黎协定》的后期落实。2017年的波恩会议上着重就2018年开始的“促进性对话机制”(又称为“塔拉诺阿对话”)进行讨论,以提倡包容、鼓励参与、保证透明为原则,使包括INGO在内的对话参与方可以增进互信并共同寻求解决问题的办法。对话的政治进程侧重评估现有的集体努力和长期目标的差距,并探索如何通过充分发动国家、社会和市场的多方力量来强化气候行动

<sup>①</sup> LPAA, Lima-Paris Action Agenda: Joint Declaration, 2014, <http://www.cop20.pe/en/18732/comunicado-sobre-la-agenda-de-accion-lima-paris/>.

<sup>②</sup> Magali A. Delmas and Oran R. Young, *Governance for the Environment: New Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2009, p. 9.

<sup>③</sup> UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement. Decision 1/CP.21*.

弥补差距。总之，体现“自下而上”治理核心规范的巴黎模式为之前《公约》框架之外的 NPS 提供了更多规范融合和机制互动的契机，很大程度上提升了 INGO 正式参与气候治理渠道的制度化程度。

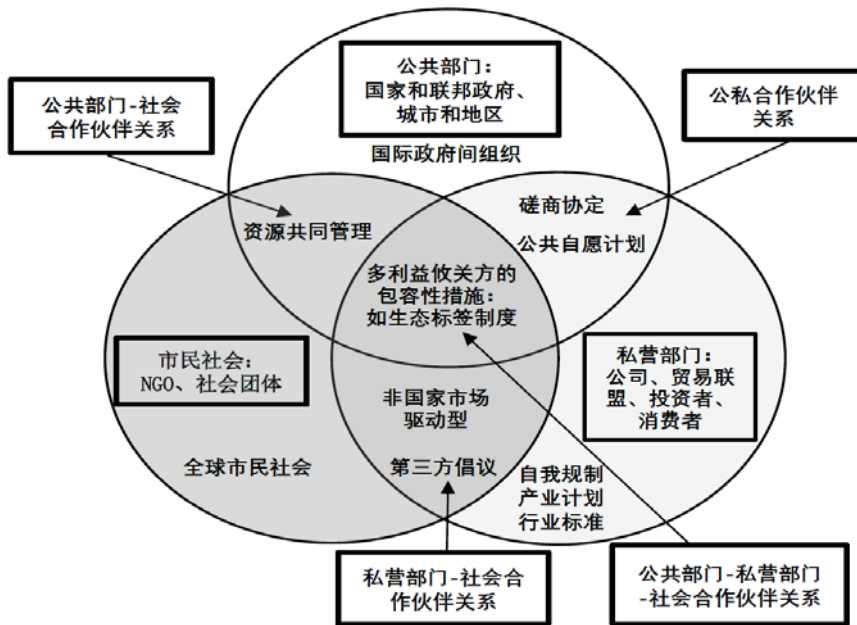


图 2 多利益相关者参与全球治理的机制互动模式图

资料来源：Magali A, Delmas and Oran R. Young. *Governance for the Environment: New Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2009, p. 7.

## 二、国际非政府组织参与气候治理的策略演进

一般而言，INGO 参与全球治理可以分为“上游参与”和“下游参与”（图 3）。<sup>①</sup> 上游参与主要指 INGO 对目标机构的政策制定、治理磋商和总

<sup>①</sup> Molly A. Ruhlman, *Who Participates in Global Governance? States, Bureaucracies, and NGOs in the United Nations*, London: Routledge, 2015, pp. 9-11.



体管理等拥有较为直接的影响，分为两个层次：一是透明度和访问权限（允许其传播信息或观察治理过程），二是决策参与（参与同决策者分享信息等的过程，不一定拥有投票机会）。下游参与主要指合作或伙伴关系的实施，也分为两个层次：一是指同公共部门的程序化合作伙伴关系，其中国际组织或各国政府可将某些项目委托给 INGO 实施，可能包括政策执行协调和管理具体方案；二是同其他私人部门以及社会组织的合作。一般而言，基于政策执行和项目委托的下游参与比较容易实现，国际组织有时需要依赖 INGO 的科学性权威、社会网络资源和特有的政策执行能力来开展相关工作。

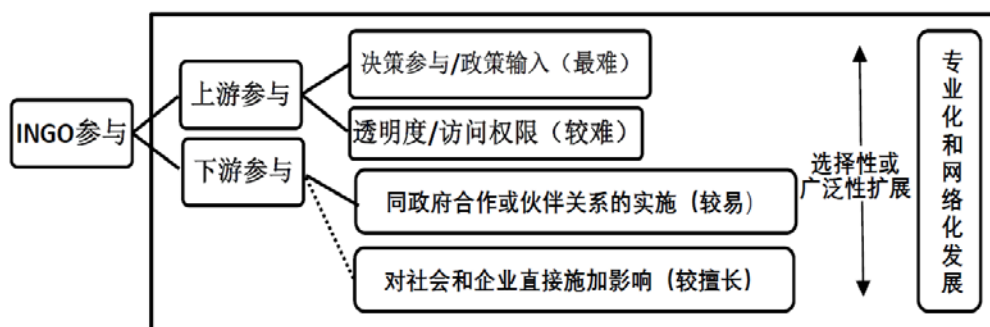


图 3 国际非政府组织参与全球治理的路径

资料来源：作者在 Molly A. Ruhlman (2015): 9 的基础上增补完善。

在气候治理领域，上游参与往往比较困难，所以早期 INGO 的上游参与多采取对抗模式，包括在某些重要的场合通过游行、示威、静坐抗议等方式直接对抗，以及通过信息披露、施压决策者、诉诸法律等方式间接对抗。自 1994 年第一次缔约方会议召开以来，虽然最初的政府间协商和谈判主要以闭门会议为主，但各类非国家行为体成为《公约》框架内正式的参与者游说已久。在目前的全球气候治理体系中，INGO 所面临的制度互动格局和政治机会结构都发生了深刻变化，如从 2006 年内罗毕气候变化大会中正式获得会议观察员身份，到 2009 年在哥本哈根会议中边会影响力的大幅度提升，再到 2014 年利马会议以来同《公约》核心机制的互动增多。以此为契机，

INGO 也对自身的气候治理参与路径和实施策略进行了重要调整。

(一) 利用政治机会通过强化上下游参与来提升政策影响力

INGO 充分抓住治理体系变迁中的制度性参与渠道，在参与过程中注重调整自身的上下游参与策略，在强化上游透明度和参与权限的基础上，充分利用边会和日益扩大的制度化参与渠道增强对政策制定的影响力；在下游参与中，在加强同公共部门合作伙伴关系的同时，日益注重利用自身的社会资源来强化对于社会和企业的影响，尤其是对社会规范和行业标准的影响。

具体而言，在上游参与过程中，INGO 侧重对观察员身份、缔约方会议边会以及临时工作小组之类的制度性渠道这三种参与路径的把握。2006 年内罗毕气候变化大会之后，很多 INGO 通过会议注册拥有了正式观察员身份，从而有助于其通过正式的参与渠道获得气候谈判的最新信息，进而提升气候治理的透明度和合法性。因此，INGO 之前较多的基于激进社会运动性的直接抗议式活动逐步转向一种温和的、基于信息透明化和网络媒体化的间接对抗方式。在信息公开领域，最有影响力的三个 INGO 为地球谈判公报（ENB），第三世界网络（TWN）以及气候行动网络（CAN）下属的生态简讯（ECO）。<sup>①</sup> 虽然上述三个组织均从 1992 年的联合国环境与发展大会（UNCED）就开始关注气候变化议题，但是自从获得正式观察员身份后其信息披露数量和报告质量均大幅度上涨。如 ENB 每次参会后都会发表一万到三万字的会议摘要和分析报告，有效地让与会代表们跟上每日谈判的进展，同时在脸书（Facebook）和推特（Twitter）上推出，使各种信息交流平台成为 INGO 巩固自身立场的政治论坛。与此同时，由 INGO 所组织的同缔约方会议并行进行的边会活动数量不断增多且影响力也不断提升。此类边会的主要功能体现在六个方面：一是能力建设，二是引入潜在的谈判议题，三是连接社会和政策领域，四是传播信息，五是提供其他层次的治理平台，六

---

<sup>①</sup> 地球谈判公报（ENB）同国际可持续发展研究所（International Institute for Sustainable Development, IISD）合作，发表的谈判简报信息以及所分享的观点比较客观，其网址为 <http://enb.iisd.org/>；第三世界网络 TWN（SC）的网址是 [www.twn.my/](http://www.twn.my/)，主要代表发展中国家的观点；气候行动网络（CAN）的生态简讯（Eco Newsletters, ECO）的网址为 <http://climatenetwork.org/>，其观点相对激进。

是提升全球治理的合法性。<sup>①</sup> 2015年《巴黎协定》的签署标志着全球应对气候变化的模式逐渐朝着广泛参与、公共撬动私营、市场机制加入的方向转变。<sup>②</sup> INGO把握契机不断提升自身在政策制定中的参与度，如他们以政府部门临时工作小组的方式加入到气候议程的设定和气候政策的制定过程中。联合国在气候峰会召开前也会专门邀请 INGO以第三方监督者的身份参与，平衡发达国家与发展中国家的声音，以保证谈判达成的协议公平有效。如 CAN在 COP19上围绕适应和损失与损害议题进行宣传和政策推进工作，努力将该议题嵌入到气候治理政策议程中，同时积极推进 1.5℃目标的政策讨论，最终将其纳入《巴黎协定》中。世界资源研究所（WRI）在波恩会议上提出的在 21 世纪下半叶达成碳平衡的长期目标，为发达国家和发展中国家的彼此认同搭建了桥梁，此提议也被原封不动地纳入了《巴黎协定》，体现出其政策影响力。

就下游参与而言，随着气候治理共同目标的达成，INGO同政府和政府间组织之间的关系日益走向一种服务型互动。一方面，INGO可以接受政府部门的委托，开展气候治理的研究和政策实践行动；INGO作为政府的专业智囊团协助其进行气候治理。另一方面，除了直接针对政府政策过程的行动之外，INGO还跳出了政府中心主义的路径，转向对社会和企业直接施加影响。一是 INGO 与企业的互动，一种方式是凭借自身的优势加强同企业合作，并深入社区宣传及提供环保产品、环保技术和环保标准，实施小规模社区型示范项目，引导公民形成低碳健康的生活方式；还有一种方式是通过影响消费者舆论和行为改变，反推企业进行内部产品气候友好型选择和升级，推动企业纳入气候治理框架。二是 INGO 为公民提供最新的环保信息，通过制作传单、海报、小册子和录像带等教育和宣传材料的信息传播方式向公众展示问题的严重性，又将他们的环境保护意见与建议整合，代表公民社会与政府沟通。INGO 往往有强大的社会动员能力和社会舆情控制力，能获得社会支

<sup>①</sup> Schroeder and Lovell, "The Role of Non-Nation-State Actors and Side Events in the International Climate Negotiations," pp.23-37.

<sup>②</sup> 张永香、巢清尘、郑秋红等：《美国退出〈巴黎协定〉对全球气候治理的影响》，《气候变化研究进展》，2017年第5期，第407-414页。

持，从而形成对政府决策的影响力。虽然不同的 INGO 对于上游参与和下游参与有不同的侧重和偏好，但在“自下而上”的巴黎模式中，基于下游的气候治理实践很大程度上可以带动上游的气候治理谈判，因此越来越多的 INGO 注重灵活地利用政治机会强化上下游参与路径的整体性政策影响力。

## （二）通过网络化策略和多元伙伴关系建设提升结构性权力

通过网络化发展，INGO 通过跨国气候行动将联结着区域与区域、区域与全球的跨国界气候治理网络建立起来，将自身影响力内嵌到整个气候治理体系中，以提升其杠杆性影响力。其中典型代表气候行动网络（CAN）是覆盖 120 个国家 1 100 多个 INGO 的伞形网络组织，它自建立之初就活跃在气候变化大会上，作为 NGO 群体的代表发声，并负责与《公约》秘书处对接。这种气候治理的网络化策略不仅体现在 INGO 之间的联盟协作，同时呈现出三个新的发展趋势。

第一，社会各界对人类可持续发展目标的接受程度加深，为 INGO 发展同企业的组织间合作提供了可能。INGO 逐步从依赖激进的社会运动来抵制企业的污染行为转变为更加务实寻求协作的市场环境保护主义，并利用其专业知识和社会网络来制定对企业具有吸引力的生态战略，这使它成功地找到了与企业界良性互动的方式。INGO 能够通过组织研讨、游说、能力培养等方式改变企业的认知，而企业在履行社会责任以及树立企业信誉的过程中也需要 INGO 的各种社会性和权威性的资源。<sup>①</sup> 如许多环保 INGO 成功地使一些大型零售商相信，对供货商采取更高的环保标准将有利于提升企业形象以及开拓更为广阔的市场。<sup>②</sup> 例如，世界自然基金会（WWF）在其气候变化领导计划中强调同企业合作的重要性，旨在激发精英阶层对公司内部气候解决方案的思考，并将企业转变为低碳经济的领导者，在其影响范围内推进社会和市场的绿色转型。

第二，体现在 INGO 同公共部门（政府间组织、各国政府以及以城市为

---

<sup>①</sup> Steven Bernstein and Benjamin Cashore, "Can Non State Global Governance be Legitimate? An Analytical Framework," *Regulation & Governance*, No. 4, 2007, pp. 347-371.

<sup>②</sup> Hamish van der Ven, "Socializing the C-suite: Why Some Big-box Retailers are 'Greener' Than Others," *Business and Politics*, Vol. 16, No. 1, 2014, pp. 31-63.

代表的次国家行为体)和私营部门的多元合作伙伴关系(参见图2)。这种合作首先得益于《公约》框架的日益开放性,《巴黎协定》更是在第5部分着重表述了对非缔约方利害关系方(NPS)参与表示欢迎的态度。2017年的波恩会议专门就包括INGO在内的NPS制度性参与问题做出详细探讨,如增强网上登记系统和NPS大会活动参与的灵活性,共同制订对话的议程和方案等。在此背景下,由公、私、社三方共同参与的包容性跨国合作伙伴关系的数量日益增多。以可持续低碳交通伙伴关系(SLoCaT)为例,这是由90多个利益相关者所组成的伙伴关系网络,旨在动员全球性支持和帮助来促进可持续性低碳运输,其中包括联合国组织(如全球环境基金)、多边和双边发展组织(如亚洲开发银行、国际能源署)、INGO(如世界资源研究所)以及能源部门的工商界行为体等。<sup>①</sup>

第三,进一步加大同气候脆弱国家和最不发达国家的伙伴关系合作。气候谈判中INGO往往代表公众及弱势群体的利益,将同小国建立伙伴关系以及开展相关项目视为提升自身影响力和政策践行能力的重要路径。同时,诸如孟加拉国、马尔代夫等影响力不大的气候脆弱国家或者最不发达国家,需要借助INGO的力量来保护本国利益,它们也会主动寻找有全球影响力的INGO给予支持。以孟加拉国为例,该国饱受气候变化所引起的极端天气影响,成为最直接受害者,其适应能力有限,具有很大的脆弱性,作为弱势国家在国际上的话语权极低。INGO通过邀请名人进行当地走访、拍摄追踪纪录片、邀请国际媒体专访等形式来帮助孟加拉国在国际层面发声,为其争取更多话语权以促进气候谈判的公正性。值得注意的是,很多INGO为了保证其中立性,其内部工作人员结构呈现出日益国际化的特点,特别是随着“南方国家”的整体性崛起,多数INGO越来越重视提高来自发展中国家的高级职员的比例,并在发展中国家设立更多分支机构,这为INGO加强同“南方国家”的伙伴性合作提供了更多社会资本性纽带。

### (三) 注重专业性权威塑造及标准规范的引领力

第一,INGO扮演日益重要的知识提供者角色,它们可以通过跨国性的

---

<sup>①</sup> The website of SLoCaT: <http://slocat.net/slocatpartnership>.

科学家认知共同体网络来进行科学研究和政策评估活动，为政策制定和国际谈判提供科学依据，有时甚至作为政策咨询顾问直接参与政府间谈判。这种对于专业权威的重视不仅体现在传统上侧重科学研究的 INGO 群体中，诸如忧思科学家联盟、世界资源研究所、科学与环境中心以及国际环境法中心等，而且一些注重直接参与气候谈判的 INGO 群体，如乐施会（Oxfam）、世界自然保护联盟、全球气候联盟等也开始注重自身专业知识的强化。例如乐施会近年来尤其强调行动和研究的互动性，认为应对气候变化需要坚实的科学数据作为基础，通过同其他科研机构的合作，向公众呈现各种实地调研报告和第一手的科学信息。2009 年乐施会联合中国农业大学等机构共同发布了《气候变化与贫困》研究报告，具体评估了气候变化对生态脆弱区的影响指数，通过生态脆弱区与贫困区耦合分析，得出气候变化成为致贫或返贫的重要因素。<sup>①</sup> 2016 年乐施会通过系统研究和核算，在其《气候资金影子报告》中揭露富裕国家所声称的每年 410 亿元美金的应对气候资金，其中仅有 40 亿至 80 亿元美金用于帮助贫穷国家适应气候变化，与实际需求相距甚远，深刻反映了气候公平的强烈诉求。<sup>②</sup>

第二，越来越多的 INGO 在后巴黎时代气候治理的指标和标准设立以及自主贡献履约情况监督等方面正发挥日益积极的角色。《巴黎协定》要求建立针对国家自主贡献（NDC）机制的基于“可衡量、可报告和可核实”的透明履约监督体系，从而实现一种“只进不退”的棘齿锁定机制。在建立 2023 年之后五年盘点机制和后巴黎时代长效减排机制的过程中，很多 INGO 致力于为后巴黎时代的气候履约和低碳监督设立各种排放指标和衡量标准。如世界资源研究所（WRI）和世界可持续发展工商理事会（WBCSD）联合创立了温室气体协议（PROT），旨在为企业如何来衡量、管理和报告温室气体排放设立一个全球标准。<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> 乐施会：《气候变化与贫困——中国案例研究》，2009 年，<http://www.oxfam.org.cn/download.php?cid=18&id=54>。

<sup>②</sup> 乐施会：《数百亿应对气候变化资金被误算——〈巴黎协定〉达成一年，脆弱人群所需应对气候资金仍悬而未决》，2016 年，<http://www.oxfam.org.cn/info.php?cid=110&id=1787&p=work>。

<sup>③</sup> The website of Greenhouse Gas Protocol (PROT): <http://ghgprotocol.org/about-us>.

### 三、非政府组织与中国参与气候治理

对中国而言，气候治理的范式变迁和 INGO 参与策略的演进既带来机遇，又带来挑战。一方面，INGO 所拥有的知识权威、专业性能力和社会网络资源均不可小觑，与之良性互动有助于国家政策制定的科学化和国家治理能力的提升。在许多发展中国家，INGO 还是气候治理和清洁能源发展项目的关键实现者，中国政府机构也日益注重同一些权威性的 INGO 进行项目合作。<sup>①</sup> 另一方面，INGO 往往拥有强大的社会动员能力和社会舆情影响力，从而形成对政府决策的重要影响力。<sup>②</sup> 在气候谈判领域，世界各地的 INGO 开始形成不同的联盟和网络，正在成为影响国际谈判进程和主权国家政策制定的重要力量。不可否认的是，大多数实力雄厚、拥有一定话语权的 INGO 主要发端于西方。虽然其标榜非政府和中立性，但其立场往往体现西方价值观，一些 INGO 甚至有政府背景，通过联盟战略加大对发展中国家的施压。当然，也并非所有 INGO 都是西方利益的代言人，这也说明 INGO 的作用和影响是复杂的、多面的，是可以与发展中国家展开积极合作的。然而同西方国家相比，在全球治理中，中国同 INGO 和 IGO 的互动和合作经验相对较少，一定程度上成为中国提升全球治理能力的瓶颈之一。同时值得注意的是，在全球治理与地区合作领域，中国本土社会组织的国际参与和影响力发挥仍相当有限，这也将某种程度上限制中国参与全球气候政治的治理能力和话语权提升。

#### （一）在气候外交中重视同国际非政府组织之间的积极互动

中国今后在开展气候外交的过程中要充分考虑非国家行为体日益上升的影响力，进一步通过推动 INGO 以多种途径参与中国气候外交的方式来发挥四两拨千斤的作用。同 INGO 的积极互动不仅有助于 INGO 在重大的国际

---

<sup>①</sup> 2009年哥本哈根谈判期间，大多数 INGO 对中国持观望态度，但随着中国的积极贡献和参与，一些 INGO 与中国的关系逐渐转为“盟友”，共同推进气候治理。

<sup>②</sup> 王彬彬：《中国路径：双层博弈视角下的气候传播与治理》，社会科学文献出版社，2018年4月版，第86-91页。



场合以民间的形式讲述与传播中国气候行动进展与政策实践成果；还可以借助其专业性和规范性提升中国在气候援助、绿色金融、低碳标准等领域的治理能力。当然，这种良性互动实现也要建立在对境外非政府组织的科学管理的基础之上，在推进协商合作过程中有所甄别。

第一，要进一步加强同 INGO 在气候谈判中的互动与协作，传播中国在国际气候合作和全球气候治理中的理念。自 2011 年南非德班气候大会以来，中国开始注重通过设立多利益相关者参与的“中国角”及支持部分气候边会活动来强化同各类 INGO 和国际媒体的良性互动。如国家发展和改革委员会应对气候变化司多次与中国国际民间组织合作促进会联合举办边会活动，同时调动国际自然保护联合会（IUCN）、世界自然基金会（WWF）等 INGO 的积极参与，就中国社会的低碳转型和能力建设等展开讨论。在历年气候大会上逐步增多中国政府谈判代表团和 INGO 及各国媒体的接触与对话机会，帮助国际社会更客观地认识中国积极应对气候变化所采取的政策行动和所做出的贡献，以及作为发展中大国所面临的特殊困难。就 2017 年波恩会议后的发展趋势来看，鉴于 INGO 日益重视同《公约》核心机构的制度化互动，中国还应加强同联合国环境规划署（UNEP）、联合国开发计划署（UNDP）、国际能源署（IEA）等国际组织的深入合作，从而为将来同更多 INGO 的良性协作提供多样化的权威性平台。这将有助于提升“中国方案”在全球气候治理中的话语权，特别是把握中国在后巴黎时代的规则制定、五年盘点和履约监督中的主动性和建设性作用。

第二，注重提升 INGO 在中国气候援助、绿色金融、低碳标准等领域的参与度，进一步推进中国气候外交的立体多元化。2011—2015 年，中国累计安排 2.7 亿元人民币用于开展气候变化南南合作，这期间 NGO 的参与非常有限。2015 年巴黎会议前，中国宣布出资 200 亿元人民币建立“中国气候变化南南合作基金”，但该基金具体如何运作还在规划阶段，INGO 的独特作用和专业性优势需进一步被重视起来。由于援助国与受援国之间往往存在明显的社会与文化差异，对于官方援助有时保持警惕色彩。通过项目外包的方式适当引入 INGO 参与南南合作，不仅有助于中国开展民心相通的对外交



流并且保障援助资源得以合理、高效使用，<sup>①</sup> 同时还可以减少境外某些受西方影响的 NGO 的非议与干扰。经过一段时间的磨合，乐施会已经开始尝试参与到南南气候合作基金的前期设计中，通过其遍布发展中国家的网络帮助中国政府了解潜在受援国的实际需求。又如在绿色金融领域，<sup>②</sup> 中国不仅可以通过带动私营部门的投入来提升中国在气候治理中的引领力，同时还应该调动 INGO 在绿色金融中的积极性。特别是由于目前在环境治理和金融治理之间还存在严重的割裂现象，关注环境保护的机构与关注金融监管的机构之间还未能建立起任何正式的沟通渠道，这为 INGO 的介入和服务提供了重要契机。如中国人民银行成立的绿色金融领域的重要推动组织绿色金融委员会旗下就有多家 INGO 参与其中，积极贡献智慧，在标准设定和规范接纳以及政策监督方面发挥影响。<sup>③</sup> 就广义而言，中国于 2017 年启动的全国碳市场也是绿色金融的一部分。中国国家应对气候变化战略研究和国际合作中心已尝试同世界资源研究所（WRI）进行合作，探讨如何结合国际经验为推进全国碳市场建设而规划一个可测量、可报告和可核查的温室气体排放数据管理机制，从而有助于中国在低碳标准上的话语权提升和治理能力强化。<sup>④</sup> 这些成功的案例可以为中国进一步提升同 INGO 在气候治理中的全方位互动与协作提供有益的启示。

第三，同 INGO 的良性互动的根基来自国内对 INGO 管理的规范化和科学化的推进。《境外非政府组织境内活动管理法》自 2017 年 1 月 1 日施行以来，境外 INGO 在中国注册困难的问题逐渐凸显。造成这种注册难问题主要有以下两个原因：一是境外 INGO 活动领域和业务范围宽泛，与中国行政部门职能划分较难匹配；二是国内各行政部门对于管理责任和风险增加的顾

---

<sup>①</sup> 张丽君：《气候变化领域中的中国非政府组织》，中国网，2016 年 3 月 3 日，[http://news.china.com.cn/world/2016-03/03/content\\_37926504\\_2.htm](http://news.china.com.cn/world/2016-03/03/content_37926504_2.htm)。

<sup>②</sup> 在 2016 年 G20 杭州峰会上我国推动绿色金融首次进入了核心议题，人民银行与英格兰银行共同主持主导编制了绿色金融综合报告。

<sup>③</sup> 鲁政委：《十九大后的绿色金融发展前景：从“规模赶超”到“制度引领”》，金融时报，2017 年 11 月 8 日，<http://finance.sina.com.cn/roll/2017-11-08/doc-ifynmzrs7850389.shtml>。

<sup>④</sup> WRI：《建立温室气体排放 MRV 管理机制助力中国碳市场》，[http://www.wri.org.cn/sites/default/files/MRV\\_%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E8%AE%BA%E6%96%87\\_S.PDF](http://www.wri.org.cn/sites/default/files/MRV_%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E8%AE%BA%E6%96%87_S.PDF)。

忌。这需要中国建立更高层级的 INGO 协调机制，对各类 INGO 有所甄别进行管理，同时可以积极引入大数据应用于管理，遴选设置科学合理的指标和评价体系，并提高决策的准确性和合理性，<sup>①</sup> 从而为加强同 INGO 的长期良性互动奠定日益完善的国内制度和行政环境。

## （二）大力推进本土社会组织在气候治理中的国际化和专业化发展

在全球气候治理中，中国本土社会组织的积极参与对于提升我国在气候议题上的国际话语权和建章立制能力具有十分重要的影响。然而相比于 INGO，中国本土社会组织在气候谈判大会上的主动参与和积极发声仍然较少，原因是多方面的。一是国内某些社会组织行政背景色彩过浓，其资源、观念、组织、职能和活动方式等方面均严重依赖于行政部门，因此其活动的独立性和参与全球议题的治理能力往往受到质疑。<sup>②</sup> 二是很多本土社会组织由于自身发展需求往往过多关注国内环保议题，缺乏对气候变化等国际议题的长期追踪积累，参与国际气候治理的实践机会有限。三是缺乏专业性权威，相关人才和专业性研究能力不足。即使是参与国际气候谈判，其在技术合作、标准设定和监督方法设定上的经验和能力也非常有限，很大程度上限制了其国际影响力的发挥。四是在国际化过程中缺乏法律保障和资金支持，专业化方面有待拓展人才招聘路径以及专业性培训渠道。

针对上述薄弱环节，第一，在推进国际化方面，在加强法律保障和资金扶持的基础上，要遵循由易到难、选好突破口、善找帮手的原则。一是不要盲目地推动大批社会组织走出去，而是侧重支持行政背景色彩较淡且专业性较强的本土社会组织走出去，切忌急功近利和采取冒进的方式。二是发展政府部门针对本土组织国际化的相关协调和引导机构。很多西方国家在提供国际官方发展援助（ODA）时注重通过建立专门的对外援助机构来提升 NGO 在项目实施中的参与度，比如美国国际开发署（USAID）、英国慈善委员会（Charity Commission）和日本国际协力机构（JICA）是这类组织的代表，

---

<sup>①</sup> 张涓：《境外非政府组织境内活动注册问题研究——以环保类为例》，《环境保护》，2017 年第 17 期，第 57-59 页。

<sup>②</sup> 孙海泳：《境外非政府组织因素对中国外交的影响及其应对》，《国际展望》，2018 年第 1 期，第 51-69 页。

其主要职责是为 NGO 的志愿参与提供各种资助和法律保障，<sup>①</sup> 同时协助项目规划及对项目进行全生命周期的管理和监督。中国目前可以推进社会组织参与气候援助为突破口，以新成立的国际合作署为桥梁，通过“民办官助”的形式推进社会组织参与国际化的气候治理项目。三是可以设立国际气候治理的专项资金来推进社会组织国际化，如支持本土社会组织积极参加各类国际会议、全球性公益活动与专业研讨活动，鼓励本土社会组织同其他 INGO 进行交流互动，从而推动他们在气候变化、清洁能源等议题上的能动性作用。在资金使用上可采取项目招标的方式鼓励各类社会组织申请。在资金申请与拨付过程中，需严格遵循公开透明、公平竞争的原则，特别是委托第三方财务、审计或评估机构对项目运行进行监督。<sup>②</sup>

第二，在推动本土社会组织的专业化发展方面，我们需认识到在后巴黎时代，中国气候公共外交中操作层面和技术层面的任务均在增加，会涉及技术标准、技术合作、专家培训、资源调查、援建科研机构、联合研究等方面内容，需要从根本上加强社会组织管理、支持与运营方面人才队伍建设等工作。一是借助国内有关高校及科研院所等智库平台，设立涉及社会组织与全球治理相关的专业方向，从而培养具有相关领域专业知识和技能、熟悉国外法律与社会制度、精通外语、具有国际视野和家国情怀的复合型人才。二是加强对本土社会组织的培训和管理，从而提升其国际项目的设计和实施能力；并参照国际标准，确保本土社会组织的项目财务、项目管理与执行情况等信息的透明度，提升其国际认可度和专业权威性。三是为本土社会组织同 INGO 或者私营部门的合作提供更多智力支持，也可在一些国际联合项目中提升本土社会组织的专业素养和治理能力。如 2017 年由中国绿色碳汇基金会和美国布莱蒙基金会（Blue Moon Fund）联合资助，全球环境研究所参与实施的“基于清洁能源技术应用的缅甸森林保护示范项目”不仅撬动了中国南南气候变化援助，还为本土社会组织在气候治理中的国际化和专业化发展

---

<sup>①</sup> 1985 年，《美国公法（99-83）》明确规定政府至少提供 15% 的资金援助给予私人志愿组织。

<sup>②</sup> 孙海泳：《境外非政府组织因素对中国外交的影响及其应对》，第 51-69 页。

做出了良好的示范。<sup>①</sup>

（三）通过多层面伙伴关系网络的建构来强化中国的引导性协调策略

随着欧盟领导力日益衰弱以及特朗普政府宣布退出《巴黎协定》，“领导力赤字”问题在后巴黎时代尤为突出。习近平总书记在十九大报告中指出中国应“引导应对气候变化国际合作，成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者”。<sup>②</sup> 中国在气候治理中积极性作用的发挥需要采取一种引导性协调战略，即加强同多利益相关者的合作，撬动公共部门（其他大国、国际组织、城市和地区）、民间社会（INGO 和民间社会组织）以及私营部门（企业、投资部门）等一切可以推动合作的力量，注重在参与气候治理过程中打造包含多利益相关者在内的创新型多层伙伴关系网络，从而协助落实所有行动和具体目标。这种引导性协调策略具体体现在三个层次上。

第一，在国际层面，加强与 IGO、INGO 以及各种跨国倡议政策网络之间的沟通与协作。可通过积极加入各类既有的国际气候能源类国际组织（如 IRENA、IEA）、气候政策倡议网络（如 REN21，REEEP）等来推进应对气候变化的网络性治理。同时大力推动国内社会组织与全球或区域多边机构建立合作关系，并适时邀请境外对华友好的 INGO 代表来华交流、访问、列席官方国际会议等，逐渐提升中国在全球气候治理领域中的话语传播能力和制度性权力。

第二，在地区层面，注重结合我国的“一带一路”倡议，从气候外交战略的角度来推进一些创新性地区伙伴关系网络的构建，如通过建立“一带一路”智库网络、绿色 NGO 联盟、南南合作 NGO 网络、生态环保综合治理平台等来推进中国在气候治理中的引领协调力。如 2016 年 9 月，多家国内及国际智库、环保组织和公益基金会等单位启动“一带一路”绿色发展平台，着眼“一带一路”所涉及的生态环境保护、气候变化应对、能源转型、绿色

---

<sup>①</sup> 中国绿色碳汇基金会：《碳汇基金会缅甸资助项目撬动中国南南合作气候援助》，中国林业网，2017 年 4 月 5 日，<http://www.forestry.gov.cn/portal/thjj/s/5006/content-964798.html>。

<sup>②</sup> 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，2017 年 10 月 18 日，[http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm)。

金融和产业合作等领域的多元合作。<sup>①</sup> 在 2017 年波恩气候大会上，该平台组织了“一带一路”绿色发展与气候治理系列边会，邀请了气候变化、能源、金融等领域专家和发展中国家政府代表共同探讨“一带一路”绿色发展与气候治理相关的机遇与挑战。<sup>②</sup> 此类创新型伙伴关系的建构可以团结一切力量并调动现有的一切资源来推进气候善治，在推动“一带一路”的绿色发展的同时提升中国在全球气候治理中的引领作用。

第三，在国内层面，推动社会组织与私营部门构建应对气候变化的跨界合作机制。在 2017 年颁布的《境外非政府组织境内活动管理法》实施的背景下，可以尝试扩大中国草根型社会组织依靠境外资助获得资金的路径。除了政府层面的专项基金扶持之外，还应该鼓励其同国内企业的合作，<sup>③</sup> 同时推动社会组织之间以及同私营部门之间联盟伙伴关系的建立。例如，2018 年 1 月，由阿拉善 SEE 基金会、北京巧女公益基金会、自然之友基金会等 10 家基金会联合发起创立了中国环境资助者网络（CEGA），旨在推动环境慈善公益领域成员间及国际交流与合作，通过建立数据中心和发表年度白皮书引领未来环境领域慈善公益工作方向。<sup>④</sup> 此类联盟可以提升中国社会的整体性实力和权威性影响，也有助于中国社会组织在国际化过程中通过“抱团”方式更好地与第三国非政府组织群体进行沟通、协调与合作。

## 结 束 语

随着全球治理体系和国际秩序变革加速推进，发展中国家在全球治理中的权重日益上升，对于 INGO 的发展也产生如下三个方面的影响：一是 INGO 日益重视“南方国家”所面临的气候变化适应问题，特别是关注中小发展中

---

<sup>①</sup> 全球绿色影响力：《“一带一路”绿色发展平台项目介绍》，2017 年 1 月 13 日，<http://www.chinagoinggreen.org/?p=6966>。

<sup>②</sup> 全球绿色影响力：《“一带一路”绿色发展与气候治理系列边会·德国波恩 COP23》，2017 年 12 月 1 日，<http://www.chinagoinggreen.org/?p=7353>。

<sup>③</sup> 社会组织可以通过提供调查研究、咨询报告等方式为企业提供海外投资风险和企业社会责任履行等方面的服务从而实现同企业的长期性合作。

<sup>④</sup> 《中国环境资助者网络在京启动》，新华网，2018 年 1 月 30 日，[http://www.xinhuanet.com/gongyi/2018-01/30/c\\_129802086.htm](http://www.xinhuanet.com/gongyi/2018-01/30/c_129802086.htm)。

国家和最不发达国家在气候政治中的资金技术援助和损失损害赔偿问题。二是在既有的 INGO 中，来自发展中国家的成员数量不断增加，提升了其组织治理的合法性和有效性。三是源自发展中国家的本土社会组织日益崛起，同时也注重彼此的联盟与合作从而提升其话语权。在此背景下，如何处理同 INGO 以及本土社会组织的互动关系，将会影响发展中国家在后巴黎时代气候政治格局中的治理能力提升和制度性权力获取。2016 年 G20 杭州峰会后，习近平总书记在参加中央政治局第三十五次集体学习时提出，中国要提高参与全球治理的能力、增强国际规则制定的能力。<sup>①</sup> 虽然以中国为代表的发展中大国在全球气候治理中发挥越来越重要的作用，但在国际制度中的建章立制以及同非国家行为体的良性互动等方面还缺乏经验，治理能力和策略选择都亟待提升。另外，尽管中国为全球气候治理做出了很大贡献，但我国社会组织对于全球气候治理的参与和话语权建构仍有待提升。为了在气候治理中发挥更大的引领作用，中国需要一方面注重优化同 INGO 等多利益相关者的互动策略，通过新型多层伙伴关系的建立来调动治理资源，将气候治理的引领作用同“一带一路”的绿色合作和命运共同体建构相融合；另一方面则要大力支持本土社会组织的发展，使其成为气候外交中的重要支持性力量。不可否认，由于受到政治制度、文化背景差异等因素的影响，一些源自西方国家的 INGO 活动对于中国参与全球治理的实践可能造成一些负面冲击，但不能“因噎废食”，而是需要从法律措施完善和治理方式优化的角度来调动 INGO 的积极性，与之实现良性互动和协作。

[收稿日期：2018-02-05]

[修回日期：2018-07-20]

[责任编辑：杨立]

---

<sup>①</sup> 习近平：《加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业》，习近平在中央政治局第三十五次集体学习中的发言，新华社，2016 年 9 月 28 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c\\_1119641652.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm)。

# ABSTRACTS

## **Grand Strategy: Evolution, Logic, and Application in China**

*GE Hanwen*

**ABSTRACT:** The formulation and implementation of grand strategy plays a vital role in a nation's transition from a strong state to a great one in the vicissitudes of international politics. The origins of modern grand strategic studies as an academic discipline can be traced back to the Second World War. The voluminous body of literature as a result of the increasing popularity of strategic studies among scholars and practitioners of international relations since the 1970s has exerted a lasting influence on major powers' strategic behavior. Grand strategy, in a narrow sense, concerns how to achieve military victory by way of coordinating the actual or potential use of force on the one hand and the overall political ends on the other. In a broader sense, grand strategy is about how to attain a set of clear, rational, and generally feasible strategic objectives by commanding and directing the full resources of a state, political, economic, military, and spiritual (and/or an ally), and by means of making peace or waging war. One major research method employed in strategic studies is to study the past cases of the rise and fall of various great powers in order to summarize the logic, application, and implications of grand strategy as an art rather than a science. Chinese history is also a fountainhead of numerous ancient strategic thoughts from which modern policymakers and strategic planners draw wisdom. As China has entered a new era, Chinese strategic studies must keep pace with the new developments in world politics and its focus should fall on serving the present by examining the past.

**KEYWORDS:** grand strategy, theory, Chinese grand strategy, Chinese diplomacy

## **Chinese Diplomacy vis-a-vis the Developing World**

*ZHANG Chun*

**ABSTRACT:** Since the end of the Cold War, China has strengthened cooperation with various developing regions of the world, with the inauguration of the China-CELAC (Community of Latin American and Caribbean States) Forum in 2015 marking the extension of China's diplomatic outreach into each developing regions. China's growing diplomatic presence in different developing regions is a result of major innovations in both doctrinal and practical senses in China's comprehensive diplomacy in a new era. Intensified, region-focused diplomatic interaction with the developing world has promoted institutionalized engagement with regional powers, diversified China's diplomatic toolkit, and enhanced regional capacity to meet challenges in the developing world. Viewing developing regions of the world as separate geographic entities has also helped promote region-wide collective identification and economic integration. The realities of global systematic transitions, China's spectacular rise, and developing countries' growing weight present multiple challenges and require further improvements in terms of guiding principle, strategic thinking, and policy option in China's foreign policy.

**KEYWORDS:** Chinese diplomacy, Xi Jinping thought, developing world, region-focused approach

## **Global AI Governance: the Early Arrival of Future and A New Agenda**

*GONG Chen*

**ABSTRACT:** The development of artificial intelligence (AI) has affected globalization and world politics and economy in such domains as science and technology, data processing, Internet development, and IT application. At the same time, advances in artificial intelligence also present major challenges with



global implications. Major actors in international politics, nation-states in particular, have no other choice but to participate in better global AI governance in order to make better use of artificial intelligence in the service of economic growth and social progress. AI-related global concerns are reflected in the global apprehension about the negative effects of AI technology and the challenges to international security and global governance. In this context, a new global governance agenda in the AI age must be, first and foremost, an agenda about AI itself. A general approach to better AI governance should focus on an integrated, legalized, and specialized model whereby government actions regulate, directly and indirectly, AI development and promote international AI cooperation. China has to deepen its participation in global AI governance so as to better harness AI technology for the purposes of improving economic governance and corporate strategic planning, better protecting the ecosystem and environment, and promoting the Belt and Road Initiative.

**KEYWORDS:** artificial intelligence, global governance, AI governance, Chinese wisdom

## **Bridging the Latin American Digital Divide for a China-Latin America Digital Silk Road**

*LOU Xiangfei and YANG Jian*

**ABSTRACT:** Emerging with the rapid development of Information and Communications Technology (ICT), the Digital Silk Road adds a new dimension to the Belt and Road initiative, which drives the development of the Silk Road Economic Belt. ICT cooperation between China and Latin America helps bridge the digital divide in Latin America and meet its need of IT development. In building the “Digital Silk Road,” China and Latin America have to face not only the competition from the Western countries, but also problems such as policy formulation and inefficient communications. At present, the China-Latin America “Digital Silk Road” is being built by both the governments and the private sector; exchanges at the government level have encouraged many Chinese Internet

enterprises to cooperate with their counterpart in Latin America. Last but not least, both sides still have to address challenges in building the “Digital Silk Road”. As the initiator, China should plan systematically for the “Digital Silk Road.”

**KEYWORDS:** digital silk road, digital divide, digital economy, China-Latin America cooperation

## **A Analysis of the International Discursive Power of Chinese Diplomacy/Security Think Tanks**

*ZHANG Ji and FANG Jiongsheng*

**ABSTRACT:** Diplomacy/security think tanks are important contributor to China’s international discursive power. Power resources and power usage are the two perspectives from which to measure China’s discursive power. Power resources refers to the five sources of supply of policy, theory, talent, platform, and public opinion. With respect to power usage, think tanks seek to increase national discursive power by exerting a greater influence on the foreign policies of both home and foreign countries and on international agenda setting. Despite the increasing number of Chinese think tanks since the conclusion of the 18th Party Congress, there still remains a wide gap between think tanks’ intellectual supply and the government’s policy demand. In order to increase their international discursive power, think tanks have to improve their research programs, optimize organizational structure and research methodology, increase global engagement and talent reserves, and build up opinion-shaping capabilities.

**KEYWORDS:** Chinese diplomacy, think tank, international discursive power, foreign policy making

## **International Discursive Logic on the South China Sea Disputes: An Analysis of Recent Literature from American Think Tanks**

*LI Dongyi*

**ABSTRACT:** U.S. interference has been one of the major factors fueling the tensions over territorial disputes in the South China Sea. Taking advantage of its discursive power superiority, Washington has created new uncertainties and barriers for the peaceful settlement of South China Sea disputes. American think tanks, as an important contributor to U.S. discursive hegemony, play a significant role in shaping international discourse with regard to South China Sea disputes. The article analyzes the categories and content of the body of literature from American think tanks on the disputes in the South China Sea since 2012. It also summarizes the lines of argument in the literature and examines their narrative patterns. The article concludes with a few policy recommendations on how Beijing should respond to and refute Washington's narrative.

**KEYWORDS:** South China Sea disputes, discursive power, American think tanks, international public opinion, IR ideologies

### **An Analysis of the Legitimacy of Three Major Wars the United States Waged in the Post-Cold War Era**

*ZHU Tongyin*

**ABSTRACT:** War is the continuation of politics by another means. The study of war cannot produce insightful outcomes without an equal importance attached to politics. The legitimacy of war is a highly political matter and exerts an enormous influence on the nature, process, and end result of war. The sources of war legitimacy are the value system, international regime, and consultative process. The degree of legitimacy with regard to the three major war waged by the United States after the end of the Cold War varies. The pursuit of global hegemony is the ultimate reason why U.S. war legitimacy decreases. An analysis of U.S. war legitimacy since the end of the Cold War produces several lessons on how China should conduct itself in the face of imminent war threat to defend its national sovereignty or territorial integrity, or how China should play a more

prominent and legitimate role on the world stage as a great power. The author argues that the value system is the ultimate source of legitimacy of war; international regimes must be adhered to as they could either bolster or undercut war legitimacy; and going through a due consultative process will add a significant degree to legitimacy by producing broad international support.

**KEYWORDS:** legitimacy of american wars, value system, international norms, consultation and consent

## **International Nongovernmental Organizations and Global Climate Governance**

*LI Xinlei and WANG Binbin*

**ABSTRACT:** Global climate governance has evolved from a multilateral intergovernmental mechanism to a complex regime involving diverse actors and multi-layered institutions. As a result, international nongovernmental organizations as a major participant and contributor in global climate governance have to adjust their role and approach to adapt to new challenges. In order to play a more significant part with an amplified voice, nongovernmental organizations have to increase their policy-shaping capabilities, increase their structural power by taking advantage of a world of networks and partnerships, enhance their leadership role in setting norms and making rules. If successful, nongovernmental organizations is due to play a more influential role in norm setting and climate oversight in the post-Paris accord era. The author recommends that China step up its cooperation with international nongovernmental groups and let homegrown nongovernmental organizations play a larger role so as to be more able to mobilize resources and play a leading role in global climate governance.

**KEYWORDS:** climate change, post-Paris accord Era, non-party stakeholders, international nongovernmental organizations