

中国外交研究的 新领域、新议程、新机遇

编者按

2009年12月4号,上海外国语大学国际关系与外交事务研究院与校中东研究所和上海市国际关系学会共同举办了“中国外交的新领域、新议程、新机遇”的学术研讨会。研讨会采取命题作文的形式,邀请了上海和浙江的国际关系学者就中国外交研究中的相关领域做了主题发言,讨论内容涉及中国的人文外交、准联盟外交、地方外交、人权外交、公共外交、援助外交、多边外交、经济外交、中国海外利益保护、20国集团、区域主义外交以及中国外交研究新议程和新机遇等话题。

这次主题讨论得到《国际观察》杂志主编胡礼忠教授和执行主编武心波博士一如既往的支持。我们对讨论内容作了必要的编辑和整理,以“主题讨论”形式予以刊登,以飨读者。

——苏长和 韦宗友谨识

研讨主题:

1. 中国外交研究的新议程
2. 中国外交研究的新机遇
3. 中国的援助外交
4. 中国的人文外交
5. 中国的地方外交
6. 中国的公共外交
7. 中国的经济外交
8. 中国的准联盟外交
9. 中国的多边外交
10. 中国海外利益保护
11. G20 制度建设的方向
12. 中国的区域主义外交

中图分类号: D82 文献标识码: A 文章编号: 1005-4812 (2010) 01-0010-28

中国外交研究的新议程

苏长和 (上海外国语大学国际关系与
外交事务研究院 教授)

中国社会主义的伟大实践及其经验,是我们社会科学研究的一座金矿。中国与世界关系的深刻变化,促使我们理论研究者要想在前面,对这一变化及其世界性影响展开前瞻性研究。毕竟,

理论工作者不是“救火队员”，但却是“预警员”，需要做“走在政策实践前面的研究”。国际关系学科要受人尊重，恐怕非得从基础理论建设开始。各位谈到的许多“领域外交”研究，都可谓中国外交中的新研究议程，有些“领域外交”尽管历来就有，但是在当代却有新内涵。我想结合自己的研究兴趣，谈谈其他一些新的研究议程，我对这些新研究议程的理解还不成熟，所以以下内容更多是发问式的：

第一，作为当代国际政治思潮的“中国模式”：关于“中国模式”有不同的表述，有说“北京共识”的，有说“中国道路”的。冷战结束以来，国际政治思潮和实践出现一些重要甚至重大的变化。当初福山意气风发地大谈“历史的终结”和自由民主无往而不胜，20年过去了，建立在个人欲望迸发基础上的英美资本主义模式出现了许多问题。当然，其问题到底是阶段性的还是根本性的，值得关注，但是有一点几乎是肯定的，也即：不存在一种模式可以普适地运用于世界各地。而“中国模式”所包括的价值、理念、方法，正在成为当代国际政治思潮不可缺少的一部分。

我们需要关注各种国际政治思潮，特别是冷战结束以来主要国家和地区如何思考世界秩序和组织的。过去讲国际政治思潮的时候，多谈英美的、欧洲大陆的，其实，当代国际政治存在多支思潮，例如，仅在当代中东，就存在各种需要我们关注的政治思潮，在非洲，也存在多种政治思潮。世界各种政治思潮有共通的地方，也有分歧竞争的地方。英国有句名言：如果你要了解英国，请先了解其他国家。这句话套过来说，我们要了解“中国模式”，需要先了解其他地区的发展模式。二是总结概括“中国模式”。新中国成立六十年来特别是改革开放三十年来，中国的成功来自于政治、经济、社会及外交四个领域的诸多制度创新，需要学者进行抽象、概念化。我举个简单的例子，比如一般人（以及西方政治理论）认为只有在西方民主社会才有成熟的纠错机制，能保证决策的相对科学性；而在“中国这样权力高度集中的国家”（我个人认为，用权力高度集中简单地概括中国政治是不准确的，中国政治中的权力经常是高度分享的，此也是中国社会主义民主政治的重要内容之一），缺少健全的纠错机制。但是事实上，仅仅从改革开放三十年看，政治、经济、社会、外交领域如果没有有效的纠错和学习机制，很难保证改革开放的成功。问题是，这些在政治和外交领域的纠错经验需要我们学者将其上升到概念的程度，唯有此，才可以真正超越西方政治理论；再比如，刘鸿武教授研究中国对非援助外交时提出中国“民生先行”援助模式和西方“民主先行”模式的本质性不同，等等。我觉得，也只有更多的类似这样的经验通过提炼和概念化后，聚沙成塔，“中国模式”的知识框架才可以浮现出来。

第二，外交领域中的分权和集权：改革开放以来，对部门、地方、企业的分权，极大地调动了社会活力。那么，我们在外交领域存不存在分权？我觉得是存在的。我和陈志敏教授长期关注这个问题，他比我对这个问题的研究要更早，也更深。当初复旦的刘星汉先生主张用“地方的国际行为”而非“地方外交”这个词，我深有同感。不管是用“地方外交”或者“地方的国际行为”，我觉得是否可以从大外交角度，从纵横两个层面关注外交领域的分权。一是事关外交的职能性权力（事权）在越来越多的政府部门中得到分享、分担，或者说，现在不仅仅是外交部，其他政府部门也越来越多地卷入到外部事务处理中，这点特别体现在各位提到的领域外交中。有人认为这体现了外交部功能的萎缩，我倒更倾向于认为这是中国政治制度中独特的权力分享现象。二是从大外交以及中国独特的国家结构角度理解，外交在纵向的央地关系上也存在有限度的分权现象。例如，港澳回归祖国以后，它们在一些职能性国际组织中仍然具有代表权，在一定条件下还具有缔约权。这是“一国两制”制度的创新性设

计地方。再比如，改革开放以来，随着外贸和外来直接投资审批权的下放，地方省份具有更大的自主性，开展国际合作，展开国际活动。新近作为地方外交主体的广西，其在中国与东盟合作中发挥了积极作用，就是我们有关分权研究的重要素材。另外，中国地方的经济实力不可小觑，以中国各地方GDP与邻近周边国家GDP相比，在前40大经济体中，25个是中国地方（包括港澳台）。所以，地方有能力更多地参与国际活动，特别是在次区域合作中，出现陈志敏教授所言的中国地方外交“牵引着中国周边国家向中国靠拢的效应”。

有分权，就有集权，两者之间的收放是中国政治经久不变的主题之一。从中央政府角度讲，外交当然要集权，集权不是简单地集中权力，而是做到一线相牵，收放自如，《说文解字》中的“县”，就是这个意思。当然，这种收放是一种政治艺术，也关涉制度设计。比如，涉外权力在更多部门之间的分享、分担，有好处，但是也会带来协调的难度。另外，将来随着中国与世界关系的更为紧密，中国对世界贡献度的增加，更多的政府部门会参与到中国提供国际公共产品的过程中，这种情况对这些非外交部门是个全新的挑战。还有，一些非外交部门更多地参与到国际组织中，像卫生部与世界卫生组织的关系，农业部与世界粮农组织的关系，以及国家质量技术监督检验检疫总局与国际标准组织的关系，等等，都提出了国内公共政策与国际公共政策协调的重要性问题。这个时候，国家就需要像这些年机构改革中的大部制思路一样，从大外交角度考虑外交领域的大部制思路。从学术研究角度看，这种问题仅靠国际关系学者是做不了的，可能需要更多学科学者的加入。

第三，对国际制度的参与或退出：国际制度是全球治理的基础。过去我们关于国际制度的研究集中在各国（中国）对国际制度的参与上，中国本身就是参与、建设、改革国际制度最有活力的国家之一。也正因为如此，我们是否需要做反向思考，也即假设国际权力格局出现重大转变的时候，或者像经济领域的危机进一步恶化这样的现象增多的话，主要大国会不会出现退出现有国际制度的可能？历史上看，国际结构出现重大转变的时候，主要国家退出国际制度，国际制度出现失败的事例举不胜举。陈玉刚教授提到的当前国际政治中的“G化”趋势，反映了国际制度变革的动力，值得我们注意。按照我的理解，他提出的问题意义在于，“G化”反映了既有国际权力结构出现缓慢松动的趋势，当然，松动的速度加快的话，就需要我们警惕。我提出“退出国际制度”这个命题，既不是对国际制度研究的否定，也不是说我们不应该参与国际制度。相反，参与、建设、改革国际制度是重要的，这也是中国发挥全球性影响力的重要渠道之一，问题是，我们要使各国遵守国际制度，恪守国际承诺而不是出尔反尔，就需要设定机制，使各国国内政治与国际制度处于高度合作的状态，确保公正的国际制度拥有强有力的国内支持力量。在世界政治中，一旦通向国际合作的国内政治大门一关，国际合作和国际制度就会少了国内支持这样的稳定力量。现在西方发达国家出现的贸易保护主义就值得我们注意。这需要将国际制度的研究延伸到国内政治中，研究国内制度与国际制度的关系。

第四，国内政治与国际政治互动中的受动和能动问题：这是中国与世界、国内与国际研究中最丰富的研究议程之一。秦亚青教授认为这是中国国际关系理论最可能出现突破性研究的领域。我想说的不是国内—国际互动理论所要研究的内容，而是在互动过程中，中国能否从受动为主转为能动为主？如果这种革命性的乾坤大扭转真的出现，我们既往的政治经济社会知识可能被迫发生范式型的变化。我们过去习惯以受动的思维思考中国与世界，所以我们取经但不传经，向人类一切先进的文明学习。如果我们以能动的思维思考中国与世界的话，既往的“刺激—反应模式”下产生的外交实践，都可能要作变更，以适应“能

动—影响模式”的新思维。我相信，当下认同这种问法的学者不在少数，陈玉刚教授在发言中就提到了这个问题。在受动思维下，我们是“改变自己、适应世界”，而在能动思维下，我们则要“改变自己、影响世界”。至于“影响世界”，我认为绝不仅仅只是物力，而是思想和制度。那么，我们的社会科学知识（包括国际研究知识）为此准备好了吗？这和我要说的下个议程有关。

第五，话语体系与国际研究知识转型：这个问题与其说是新议程，不如说是研究态度问题。从国内—国际相结合的角度看，我们现在的国内政治中，基本上存在三套话语体系，一是主流的官方话语体系，二是民间话语体系，三是国际社会所说的话语体系。这三套话语体系有共识的地方，当然也有差异的地方，如何在三者之间建立有效沟通和理解，是个挑战，学者有责任在这三者的沟通中扮演积极作用。近来学术界一个动态是，觉得中国的社会科学研究需要“去”西方话语体系，主张回到中国本身，去发现和重建中国学术话语。建立中国学术话语的意识是对的，没有学术话语的国家不可能有软实力。但是，回到中国本身和重建中国学术话语体系是两个问题，回到中国本身特别是国故中，不见得就能构建新的中国学术话语。而且，我个人觉得在这一回归过程中，倒有可能使自己的社会科学知识陷入“地方知识”的不利境地。我们传统的社会科学知识（包括国际研究知识）存在几大不足，一是只研究与自己有关的知识，不研究与自己无关的知识；二是各门社会科学知识之间相互刺激、沟通不够；三是社会科学研究缺少全球性视野；四是知识的概念化程度较低；五是社会科学知识以取经知识为主，传经知识不占主流。要重建中国社会科学话语，怕必须要克服这几点不足，其关键是不能使自己的知识沦为地方知识，而是如何使其转化为普遍性知识。任何知识必须建立在可沟通、可对话、可转换的基础上，才可能称为普适性知识，否则知识永远是地方性知识，只能是自说自话的知识，不能成为普遍接受的知识。中国古代历次伟大的创造性知识转型，几乎都是在与中国经验与异域经验的相互格义基础上出现的。就知识为大国发展和组织世界提供思想资源而言，当代中国的知识不能也不可能脱离与世界的交流、沟通，关起门来自搞一套。任何知识革命无非建立在新材料或者新方法的基础上，我们当前并不缺少新材料（当代中国的社会主义实践经验），缺少的是新方法，而新方法则需要借助与外部知识的沟通，尤其是科学求真的方法，这是我们传统文化中最缺少的。这又回到我前面说的第一个议程上，我们如何对“中国模式”通过知识意义上的创造性提升，将其转化为国际社会话语体系，这着实是研究者一大智力挑战。

著名经济学家赫希曼说过一句话给我印象极深，他说学术讨论不是消除争议，而是提高辩论的水平。以上只是与我个人研究兴趣相关的研究议程，说的有无理由，还请方家指正。

中国外交研究的新机遇

陈玉刚（复旦大学国际关系与公共事务学院 副教授）

随着中国对外开放度的提高，参与国际事务的增加，中国外交在新世纪尤其是在后金融危机时代进入了一个新时期，中国外交的研究也由此迎来了一个新机遇。

一、历史上一国实力与外交之间的关系

撇开手段性的因素不考虑，外交是运用一国力量执行对外政策、实现国家利益和追求国

际正义的行为,因此外交与实力之间有着无法割离的关系。一般来说,基于历史经验,在外交与实力之间可以看到这样三种关联方式:

1. 实力超强的国家不需要外交,这是基辛格在《大外交》一书中的判断。所谓“强国无外交”。外交的艺术在于妥协,实力超强国家不需要妥协,只需要给对方国家开列接受的条件,历史上强大的帝国就是如此,曾自认为是“孤独的超级大国”的美国也曾经如此。

2. 没有实力的国家也谈不上外交,常话说“弱国无外交”,当年北洋政府就曾面临这种屈辱的遭遇。稍强一点说,弱国充其量只能搞“手腕外交”,就像拿破仑战争后的法国,只能靠外交谈判人员的手段来避免自己被宰割的命运。

3. 实力不强不弱,或者说实力处于下行或上行通道中的国家最需要外交。历史上,依靠外交手段来力挽国力衰退的例子是奥地利的梅特涅,凭借梅特涅的纵横捭阖,已无力跻身欧洲一流大国竞争行列的奥地利在19世纪前半期还是享受了大国待遇;相反的例子是1871年统一后的德国,为了巩固普法战争的胜利果实,俾斯麦为实力快速增长中的新德国苦心积虑地营造了一个复杂的同盟体系。

当然,历史已是今非昔比,拿21世纪的国际体系和国际环境与19世纪相比并不贴切,但在一般性意义上,外交与一国实力还是紧密相联的。

二、中国的发展与外交转向

在中国共产党的领导下,新中国的成立使中国人民在世界上站了起来,改革开放使中国国家强盛起来,中国人民富裕起来,在这样一个历史变迁的大背景下,我们也可观察到新中国外交在几个方面发生了较大的转向:

1. 革命型、斗争型、政治型的外交转向合作型、共赢型、建设型的外交。前者的外交受到冷战和国际意识形态对立的大格局影响,后者的外交是在全球化发展下、中国国力显著增长的背景下进行的,有了一定的国力基础,我们的对非援助明显就可转向注重非洲国家的建设。

2. 被动型外交转向主动型外交,我们已不只是国际体系简单的参与者,我们还开始提出和设置国际议程,主导某些国际问题的解决。

3. 双边外交转向多边外交。鉴于参与实力的限制,我们曾经对许多多边外交抱有疑虑和观望的态度。现今,我们已明确提出多边是我国重要的外交舞台。

4. 中央集权的外交转向多层次、多领域外交。在国际参与有限的时期,我们的外交是高度集中的,“外交无小事”,外交部是主要的管理口子。今天,在“大外交”的布局下,从中央到地方,各个层次都展开了内容广泛的对外活动,从政党、立法、人民友好团体到金融、贸易、能源、农业等各个部门,都在进行丰富多样的领域外交。

5. 单一身份的外交转向多元身份的外交。在冷战时期,我们曾经被西方主导的国际体系批评为修正主义者,被认为是要求改变国际关系现状的国家。随着对国际体系参与程度的加深,中国一方面仍然是发展中国家的一员,主张改变国际政治经济秩序中的不合理成份,同时又被认定为负责任大国,国际体系的利益攸关方,在发展程度上是新兴国家,或发展中大国,甚至是发达的发展中国家。

中国外交的这些转向既是中国发展强盛的结果,同时也是在中国及其他爱好和平、追求正义、促进发展的国家共同作用下,国际体系和国际环境发生变化的结果。

三、中国外交研究需要突破的一些思考

当前,在新的国力发展基础上,新的国际体系环境中,对中国外交的研究应该在这样一

些关系中进行突破性的思考：

第一，国际体系的转型和身份、地位与外交的关系。外交既是一国对外的能动性行为，同时又受所处国际体系和国际环境的制约与影响。同时，身份和地位体现了一国的体系属性，他们和外交会起着一个互相构建的作用。身份和地位的定位既有从发展阶段思考的，如发达国家和发展中国家，也有从全球或地区层面思考的，或者国家制度、意识形态和发展模式角度思考的。

第二，国际规范与道义、权力、利益的关系。外交属于同时贯穿于三个范畴的艺术，需要形成三者之间一种完美的平衡。

第三，主权独立、制度权威和国际管制的关系。主权秩序作为国际秩序的基本原则，其地位仍不容置疑，同时，受全球化和国际一体化的影响，人们对国际制度的权威和国际管制的要求的呼声也在日益高涨，金融危机就明显反映了国际监管和规范不足的体系缺陷。

第四，与上述一点相联系的是，国际公共产品的供给和成本分担。全球和区域的国际治理从另一个角度讲，也是个公共产品的创建和供给问题。一定意义上，公共产品的富足与治理秩序的好坏成正比，或者说是在同一个意义上成立的。中国参与护航行动，就是对国际公共产品的贡献。

第五，国际关系的“G化”和因此而提出的“G外交”。在多极化趋势日益明显的形势下，各种“G-X”的提法越来越多，从历史上的七十七国集团（G77）和七国集团（G7），到今天非正式的G3（中国—美国—欧盟）、G4（中国—美国—欧盟—日本）等各种提法的出现，以及已经形成的诸多“G-X”机制（如G20、G8+5、发展中五国、金砖四国、基础四国、中俄印三国或印度—巴西—南非三国等），都表明了国际关系力量格局处于高度的不确定性和急剧的变动状态中。国际关系的G化向我们提出了“G外交”和“G身份”的问题，G外交需要外交保持高度的敏感性和灵活性，而G身份的多少，一定程度上成了衡量一国全球地位的重要标志之一，同时也给外交带来了各种G身份的协调问题。

第六，外交的统筹问题。在国际融合日益加深的情况下，外交已不属于高度集权的领域，但仍然需要保持高度的统筹。对我们来说，外交的统筹至少应该包括内外统筹、国家与社会的统筹、中央与地方的统筹、政党与各种社会团体的统筹、政府与企业的统筹等几个方面。只有实现了统筹，大外交的格局才可能得以建立。

中国对非洲的援助外交

刘鸿武（浙江师范大学非洲研究院 教授）

上世纪90年代初冷战结束后，与西方国家悲观看待非洲不同，中国在努力与非洲国家保持传统友谊的同时，开始把扩大与非洲的经贸合作设立为对非战略调整目标，形成了一种援助与经贸结合、以援助带动经贸合作的对非新政策。这一政策取得明显成效，中非合作关系获得快速推进提升。

从1995年起，中国加快了援非改革步伐，增加了经济技术合作内容，鼓励中国企业投资非洲。随着中国援非方式的改革，中非合作领域不断拓展。2000年，中国建立了中非合作论坛机制，中非关系由单纯的援助向全方位的合作转变，合作方式由单纯的贸易提升为贸易、

投资、经济技术合作的互动，中非经济关系快速提升。2000年到2007年中非贸易额由100亿美元快速增至1000多亿美元，中国快速上升为非洲第三大贸易伙伴。中非经贸合作产生双赢之效，中国旺盛的购买力成为拉动非洲经济增长的重要因素。中非经济技术合作增强了非洲自主发展能力，在一些国家，中国的投资已成为带动其经济发展的重要动力。在这个过程中，虽然中国并无意破坏西方在非洲推行的民主进程，中非经贸关系快速拓展却还是引起西方国家的普遍焦虑。

对于大多数非洲国家来说，民生之改善、经济之发展尤为紧迫，尤为非洲国家所需，这是中国的援非政策更易于产生成效并为非洲国家接受的原因。西方视援助为高人一等的馈赠，自居道德高地，颐指气使，而中国始终坚持援助是平等的、相互的，中国援非资金虽少，但因人情达理，在非洲得民心受欢迎，产生了放大效应。当西方对非洲指手划脚之时，中国秉承过去数十年间形成的对非政策原则，坚持平等相待，强调对非援助的互利互惠性。中华文化历来强调将心比心，自毛泽东时代至今，中国始终奉行平等援助的政策。50多年来，中国援非政策虽不断调整，但恪守平等原则却始终未变。这些一以贯之的原则已成为中非领导人到中非关系的共识，成为中非关系的基本准则。

当代非洲多数国家尚处于消除基本贫困的低层次发展阶段上，市民社会与民主政治文化尚待成长，部族政治、军人干政依然普遍存在，这都是绕不过去的发展难题。但是，为了让所谓的民主化快速见效，西方不顾非洲国家的实际情况，将关注重点全放在民主的标志性工程——多党选举上。与西方不同，中国立足非洲的现实情况，量体裁衣，针对非洲经济问题对症下药，寻求一种适合非洲的援助模式。90年代以后，中国提出援非要“授人以鱼”与“授人以渔”相结合，改善非洲自主发展的能力，提升其“造血”机能。中国重点援助对非洲经济发展极为关键的、西方不愿援助的基础设施建设，援建的大量道路、铁路、港口和机场，为非洲发展奠定了基础。为增强非洲经济自主发展的能力，中国注重对非技术援助，为非洲国家提供经济发展所需要的技术援助。这种援助方式，对饱经屈辱的非洲国家来说，更有着一种精神情感方面的吸引力。

事实上，非洲国家在现实中感到，西方在民主援助中关心自己的国家利益甚于关心非洲国家的真正民主，这降低了西方民主援助的道德合法性，而中国在援非实践中不断寻找新的利益切合点，寻求双方互利双赢和援非的可持续发展。90年代以来，为了找到一种中非双方互利双赢的援助方式，中国政府积极改革援非方式，不断地寻找中非之间新的利益结合点，使得援非具有了持续发展的可能性。经过改革和调试，中国逐渐将无偿援助发展成为政府贴息优惠贷款、援外项目合作合资和无偿援助等多种方式。为了确保非洲国家在新的援助模式中获得利益，实现中非双方的互利互惠，中国政府增加对非经济技术合作内容，将经济援助与技术援助相结合，促进非洲国家技术的发展。2000年中非合作论坛机制建立以来，中非关系进一步提升，中非间单纯的双边援助发展为全方位的合作，中国形成了一种全新的、有别于西方国家的、甚至是非洲人都未曾采用过的国际交往模式——经济援助与经贸合作相结合的方式，这种方式被非洲人称作“合作联姻”。

不过，非洲的发展问题最终还是只能由非洲人民通过自己的努力来解决，它既不会是西方模式的翻版，也不可能是中国模式的移植。非洲国家对民主的追求，对经济发展道路的选择，将更多地基于非洲国家自身的文明根基和自身的主体性要求，探寻属于非洲的“非洲道路”。

中国对中东的人文外交

马丽蓉（上海外国语大学中东研究所 教授）

新中国成立后，由周恩来总理亲手开启的新中国人文外交，旨在将“一个和平的新中国”呈现给世界，并形成了“官民并举、和合共存”的人文外交模式，这是周恩来等老一代领导人独特的人文外交思想（如人民外交说、经贸文化双翼说、水到渠成论、关注国家美誉度、倡导尊重和理解等）与出色的外交实践相结合的硕果。正是由于周恩来率团参加的万隆会议促成了新中国与埃及的正式建交，打开了中阿、中非、中国与发展中国家的建交大门，“和平共处”与“求同存异”成为新中国人文外交的宝贵资源，也成为新中国提供给国际社会的重要公共产品，标明新中国外交话语的初步确立。因此，中埃建交也作为新中国人文外交成功启动的标志性事件而永载史册。新中国人文外交也在中美乒乓外交、中沙朝觐外交以及2008年北京奥运等重大历史事务中发挥了积极作用，并取得了举世瞩目的成就。

后奥运时代，外交部长杨洁篪于2008年10月首倡“要大力开展人文外交。积极扩大对外文化、体育、旅游等领域合作和民间交流，进一步推进海外孔子学院和中国文化中心建设，传播中华优秀传统文化。加强同国外非政府组织、社会精英、智库和专家学者的交流，广交朋友，增进了解，消除误解。通过公众喜闻乐见的形式，介绍中国的真实情况，争取国际社会最广泛的理解和支持。”不仅如此，杨洁篪部长还撰文阐述后奥运时代加强人文外交的重要性与紧迫性，并将大力开展人文外交作为外交部三大工作重心之一。在2009年8月召开的使节会议上，胡锦涛主席更明确了我国外交工作的时代使命是“努力使我国在政治上更有影响力、经济上更有竞争力、形象上更有亲和力、道义上更有感召力，为全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化营造良好国际环境和外部条件。”其中，人文外交的重要性被提到了空前的高度：“亲和力”与“感召力”的打造是人文外交的首要任务。而如何在打造“亲和力”与“感召力”的过程中，最大程度地扩大我国的政治“影响力”与经济“竞争力”更是人文外交的艰巨任务。

中国对中东的人文外交包含中国与阿拉伯国家、中国与以色列、中国与伊朗、中国与土耳其等四大部分，其中，中阿人文外交积累了宝贵的经验，主要包括：1. 起步扎实：周恩来总理全程把控中埃建交过程；万隆会议提供了中埃建交的最佳机遇；后续工作落到了实处。2. 决策英明：“和平共处”与“求同存异”的灵活运用；主张经贸、文化先行；倡导“以民促官”的建交程序。3. 定位明确：兼顾彼此核心关切（中方是‘一个中国’的原则；阿方是‘巴勒斯坦建国的正义性’）；与时俱进地深化中阿关系内涵；兄弟情愫恒定不变。4. 机制保障：“中非论坛”和“中阿论坛”、中东特使制度、中阿友协、中伊友协等的相继成立，将中阿人文外交机制化、制度化，夯实了新中国与阿拉伯-伊斯兰世界的社会沟通基础。

但是，中国对中东的人文外交也存在着一些问题，如中阿（非）之间的人文交往历史悠久，绵延不断，中国与伊朗、以色列、土耳其等国间的人文交往时断时续；中阿之间的人文外交目前多处于深化合作的发展阶段，而中国与中东其他国家之间的人文外交大多还处于深化沟通阶段；中国对中东的人文外交遭遇的干扰因素太多（大国因素、宗教因素、台湾因素、三股势力以及中东热点问题等），造成了效果不同的人文沟通现状。可以说，中国对中东的人文外交所面临的挑战，也是中国人文外交发展现状的某种折射。

总之, 中国人文外交具有“民惟邦本”、“国之近在于民之亲”、“四海之内皆兄弟”等独特的价值理念, 形成了多层次、多轨道、多领域的成熟实施机制, 肩负着将“和谐中国”呈现于世界的光荣而艰巨的历史使命。因此, 我们完全有理由坚信, 中国在中东关系中形成的人文外交经验, 将在加强我国软实力建设的具体实践中大有作为, 并为构建中国特色的人文外交理论提供鲜活佐证。

中国的地方外交

陈志敏 (复旦大学国际关系与公共事务学院 教授)

中国是一个幅员辽阔的国家, 一旦国家允许对外开放, 地方政府总是在国家对外交往中扮演着不容忽视的角色。改革开放以来, 地方政府在国家权力下放和中央开放政策的鼓励下, 为促进地方社会经济发展, 大力实施国际化发展战略, 对外交流的规模、水平、渠道和方式都得到了前所未有的发展, 从而形成了豪京所谓的“外交地方化”以及由此出现的外交多层化的局面。在此背景下, 思考地方对外关系在国家外交中的地位和作用, 不仅关系到地方的发展利益, 也关系到中国外交的全局。

地方外交这一概念的提出, 应该是基于对外交的广义定义。在《当代外交学》一书中, 我做了一个关于外交的广义定义: 外交是主权国家 (以及国家联合体) 为了实现其对外政策目标, 以国际法和有关惯例为基础, 通过正式代表本国的最高领导人和以专职外交部门为核心的中央政府部门, 以及在他们的领导下通过其他半官方和非官方的机构、社会团体以至个人, 以通讯、访问、会谈、谈判、签订协议等和平方式处理国际关系和国际事务的行动和过程。从这样的定义出发, 我们可以将地方政府在中央政府政策指导下所从事的对外交往活动视为中国外交的一部分, 或地方外交。当然, 根据我们的定义, 不能把许多分权国家中地方政府的所有对外活动都列入我所谓的外交范畴, 因为它们某些活动可能是对抗中央政府对外交政策的, 如 90 年代初美国马萨诸塞州制定的《缅甸法》, 以及加拿大魁北克省在魁北克人党执政时期所从事的分离外交活动。

就其与中央政府的关系而言, 中国的地方外交主要可以分为两个部分: 一是地方政府作为中央政府的代理人所从事的对外交往。比如地方外办受中央外交部的委托, 根据中央政策和指示, 在地方处理与驻本地的外国领事馆的交涉事务, 管理外国记者, 举办一些国家的重要外交活动, 如 2001 年上海举办 APEC 领导人非正式会议, 或今年 11 月底在南京举行的中欧峰会。有时, 地方政府的代表团受中央委托组团出访未建交国或外交关系陷入困难的建交国, 来推动建交和改善关系。香港学者邓特康和张赞贤称这类活动为“非正式外交”。在这类活动中, 地方政府完全是根据中央政府的指示从事对外交往活动, 基本没有自己的自主性。地方外交的第二个部分, 也是其对外活动的大部分, 是地方政府作为中央政府的合作伙伴所从事的对外交往。在这种情形下, 地方政府在中央法律和政策的大框架下, 通过自主的对外交往, 一方面实现地方的经济社会发展, 同时也协助推进中央的对外政策目标。大量的非政治性的地方对外交往活动应该可以归为这一类, 如地方政府建立友好城市网络, 招商引资, 开展国际文化体育交流, 边境省份的跨境合作等。

在其他分权国家中, 地方政府常有所谓的平行外交, 即完全自主的地方交往, 且其中一

些活动常常有违中央政府的对外政策，从而形成地方外交和中央外交互相竞争甚至对抗的情形。由于中国“外交无小事”的传统理念以及严密的中央管理和监督机制，中国的地方外交不存在这种完全自主的可能性，也不可能出现地方外交对抗中央外交的情形。但是，这并不是说地方外交总是有利于中央外交政策目标的实现。在 90 年代初，西格尔看到中国出现的分权化和国际化这双重趋势正在发生“解构中国”的效应，并为此有些兴奋，认为一个被解构成多个小中国的中国将无力来追求有力的和统一的外交政策，可以被外国“束缚而倒下”（tie down）。朱镕基在 1994 年推行分税制改革来强化中央权威后，中央对地方外交的发展完全处在掌控的地位，实行了国际化、地方化和国家化共同发展的良性机制，令西格尔的预言基本没有实现。目前，地方外交的主要问题是地方政府的政府作为能力不足或消极作为带来的，而不是来自于其有意抛开或对抗中央外交的积极作为。比如，地方政府顾虑本地利益而不去积极贯彻落实中央政府的对外承诺，如入世协议下的对外承诺，或不能监管好其在国外投资经营的下属企业，导致各种劳资纠纷，从而影响到中国与投资接受国的外交关系。

尽管不能忽略地方外交的上述负面因素，但当前我们更要关注中国地方外交在中国外交中的积极作用，特别是边境地区的地方外交的作用。由于中国国力的提升以及边境省份经济发展水平的提升，这些省份正在发挥着牵引周边国家向中国靠拢的新作用。这是一个全新的情形。过去，中国的边境省份都是一穷二白之地，都希望和周边国家发展往来发展自己。如今，这些边境省份已经成为吸引周边国家的磁石。以云南和广西参与湄公河次地区经济合作机制为代表，边境省份正在大力推动中国与周边国家的合作关系，在中国的周边外交中扮演着重要角色，而且还创造了所谓的中国“多层多边外交”的新形式。其中，云南和广西的官员作为中国代表团的副团长参与 GMS 的部长级会议，且两个省区也是中国落实 GMS 合作项目的主要实体。在一定意义上，西南的经验也许在未来也可以在中国其他周边地区合作中推广开来。

总之，中国的地方外交还有很大的发展空间，在各个领域、各个方向、各个层次，都有进一步发展的内在动力。只要中国的政治和外交体制能够继续处理好地方分权、国际化和中央主导这三者关系，我们将可以看到活跃的地方外交和中国中央外交齐头并进、相互促进的良好局面。

关于中国公共外交的几点思考

钱皓（上海外国语大学国际关系与外交事务研究院 教授）

第一，公共外交的内涵。公共外交（Public Diplomacy）是相对传统外交（Private Diplomacy）而生，为一舶来概念。传统外交的主要特征为：具有高度的保密性、正式性、制度性、迟钝性和个人性。公共外交的主要特征为：透明性、非正式性、便捷性和大众化、个性化。公共外交的行为体多借用媒体为“外交平台”，尤以网络信息技术为主要工具。公共外交的内涵主要包括四点：1. 公共外交的目的：即：传播本国价值观、引导他国对本国内外政策的了解和认同，以期增强本国的文化吸引力和政治影响力，改善国际舆论环境，维护国家形象，获得国家利益的最大化。2. 公共外交的对象：他国政府官员、精英团体和普通民众。3. 公共外交的行为主体：由政府、社会精英和普通民众组成，其中政府为主导（dominating）、精英为中坚（mediator）、民众为基础（participants）。4. 公共外交的内容和方式：与他国民众沟通，了解、掌握他国民意并影响他国民众对本国的认知、提升他国民众对本国政策和文化的认同

度和支持度。同时了解对方的有关观点,解释他国对本国的不解之处。主要方式为:依托现代通讯技术、“走出去”和“请进来”并行。参与公共外交的各方可从各种角度、采取多样化的渠道和方法,包括传媒、学者交换、项目资助、对话等。公共外交、政府外交以及民间外交共同组成国家的整体外交。由于公共外交的对象可以是一国政府机构中的成员、思想库和普通民众,公共外交对象的多样化和大众化也使得公共外交的方式和途径多样化、大众化。

第二,中国公共外交的主要路径。1. 国务院、政协为行为主体。文化部、中宣部、教育部以及政协领导下的8个民主党派、共青团、工会、妇联、青联、工商联、友协、科协、台联侨联、五大宗教团体、港澳特邀人士以及无党派人士为行为主体。政协指导下的公共外交具有灵活性、多样性和广泛性的特点。2. “走出去”,“请进来”。“走出去”:如孔子学院(2004年开始),目前已经设立300多所孔子学院和孔子课堂,遍及87个国家和地区;中国与外国合办国家文化年、友好城市;文化部和中宣部牵头组织的海外文艺表演等。“请进来”:如留学生项目、邀请外国代表团访问中国等。3. 依托工具。(传统)纸质媒介+现代媒介如:《人民日报·海外版》、《中国日报》(China Daily)、网络门户、手机、中央电视台英文、法语和西班牙语国际频道、政府白(绿)皮书、新闻发言人制度、各级政府网络门户。中国公共外交的主要特点是:政府主导、具有明显的防御性。

第三,中国公共外交的内在困境及其出路。1. 内在困境。中国公共外交的基本条件还不成熟。在软件方面,其一,缺乏完备的公共外交实施体系、理念和人员队伍。其二,内知国情、外知世界、通晓外国语言、文化、历史的人才稀缺。“会说、会听、会交流”是公共外交有效实施的前提条件,也是确保高水平的公共外交的必要条件。国与国之间的交流或交往是一种跨文化交往,学习尊重外国历史、文化和宗教习俗需要一批贯通中西文化的高端人才。其三,中国公民的文化修养、文明举止亟待提高。如中国公民国外旅行的行为举止、驻外中国领馆工作人员的服务意识等。硬件方面:其一,经费投入不稳定。在短期项目中如在申博、申奥上投入大,但在长期项目中如对外交流、疾病控制(突发事件除外)、环境保护等投入比例失调。其二,资源有限,缺乏高端技术支持。2. 出路。(1)在长期的、稳定的中国发展战略下规划具有中国特色的公共外交的模式和主线;(2)配套投入并建立一套完备的公共外交实施体系和一支稳定的人员队伍;(3)深入了解对象国民意;(4)加强全民素质教育,以提高本国公民的文化修养和文明素质。

中国跨国公司的海外投资与经济外交

张建新(复旦大学国际关系与公共事务学院 副教授)

经济外交有两层内涵:一是指国家为实现其经济目标而进行的外交活动,强调外交服务于国家的经济利益,即通过国家间外交博弈实现其经济利益。具体政策包括:加入国际组织和对外交往,扩大对外贸易、引进外国技术与资金,限制来自外国的进口、消除外国对本国商品的歧视,等等;二是指某一国家外交所使用的特殊手段,即利用经济手段达到非经济的外交目的,如在政治或军事上提高本国的国际地位等。如:通过对发展中国家提供经济技术援助,以提高本国的国际地位、扩大在国际问题上的发言权,等等。

经过30年的改革开放,中国不仅在国际政治中扮演着重要角色,而且成为世界经济的

重要发动机。随着越来越多的中国企业在全球实现资源配置，中国的经济利益延伸到全球各地，经济外交的重要性日益凸显。虽然中国的经济外交取得了很大成功，但由于传统的制度设计和思维惯性，中国经济外交仍然面临着巨大的挑战。在“后危机时代”，中国经济外交尚需要进行适度调整，或者实现转型，以适应更加激烈的国际经济竞争。

推动中国经济外交转型的因素主要源于国内经济的转型趋势。中国经济的快速发展，主要依靠对外贸易和出口导向政策，这不仅使中国成为一个贸易大国，而且使中国成为世界上最大的劳动密集型生产基地，但“中国制造”本质上是“世界制造”，因而这种经济增长模式具有内在的缺陷，并且“中国制造”一直处于全球贸易争端的前沿，受到的压力相当大。目前，中国经济正在转型，即从贸易拉动型向投资推动型转变，今后将有更多跨国公司在海外投资，中国的海外利益将成几何级数增长，这对中国的经济外交提出了新的要求。其次是从外需转向内需。这里存在着一个矛盾，即内需不足与产能过剩并存。一方面是扩大内需，另一方面是把过剩产能转移出去，因此中国的海外投资和资本输出将逐年增加。三是整个经济转型与结构调整。中国民间资本的原始积累期实际上已经结束了，整个经济从资本稀缺型转向资本丰裕型，同时在国内投资的要素价格升高，高于某些发展中地区，这种情况下，劳动密集型产业已经遭遇发展瓶颈，不仅可能在未来 10 年逐渐失去国际竞争力，而且阻碍了人民币汇率的改革进程。所有这些因素联动起来，就会形成一个海外投资的趋势，对于中国的传统经济外交来说，如果不实现根本的转型，就很难适应中国经济转型中所带来的挑战。

总体上，中国跨国公司海外投资面临的主要问题，既有国内体制因素又有国际环境因素。从国内来说，中国民营跨国公司与国有跨国公司得到的外交资源是不对称的，民营跨国公司的海外投资风险更高，得到的外交援助相当不足。从国际环境来说，由于有外交的支持，中国国营跨国公司既在发达国家又在发展中地区投资；而民营企业大多在发展中国家或最不发达国家投资，甚至不得不投资于某些所谓“失败国家”，而这些投资东道国普遍具有政治不稳定的特点，政治风险和法律风险很高，这是特别需要经济外交全力介入的领域。从一些投资案例来看，政治风险和法律风险引起的投资失败案例较多，在这些案例中，外交介入的广度与深度、意愿与能力都值得重视。

中国即将进入一个海外投资时代，应该从以下几方面实现经济外交的转型。第一、逐步改变经济外交的谈判重心，从参与贸易规则的制定转向参与、主导投资规则的制定，加快双边或多边投资协定的签订进程。例如，把投资规则和投资协定纳入 G20 的谈判框架。第二、在不改变外交原则的情况下，当涉及国家利益或企业利益时，灵活运用某些外交原则，如不干涉别国内政的原则，建议为该原则的运用设置特定的限制或条件。第三、应向国外增派经济、法律专家，特别是加强对投资东道国的法律研究。第四、加强对中国企业的海外知识产权的保护。最后，建立政治风险评估制度，建立数据库，发布政治风险预警，形成一套投资危机处理的决策程序和解决方案。

新时期中国的准联盟外交

孙德刚（上海外国语大学中东研究所 副研究员）

中国的准联盟外交模式反对缔结军事盟约，强调国家之间的平等协商与合作，彰显“联

而不盟”之特点，其本质是共同安全与共同发展。具有共同安全关切和利益诉求的国家依靠双边或多边机制开展合作，共同应对危害各自的各种传统和非传统威胁，如核扩散、恐怖主义、极端主义等。它旨在维护而不是损害主权，强调平等协商而非大国主导。中国的准联盟外交是全球格局转换、经济相互依赖和中国国际身份转变三个因素共同影响的结果，是国际安全向全球安全转换的必然要求。

中国的准联盟外交既体现了中国特色外交理念，又丰富了中国特色外交实践，亦即中国作为处于转型时期的发展中社会主义国家，需要在开展准联盟外交时坚持和平共处五项原则，强调国际关系的实质是法律关系而非权力关系。准联盟外交不是单纯的国与国之间、政府与政府之间的安全合作，而是两个或两个以上国家之间立体多维的安全合作，包括从官方到半官方再到民间的多维外交。中国的准联盟外交在开展过程中必须依靠各种社会力量，从而使自己的外交战略有更加坚实的社会基础。随着中国的进一步发展，中国将逐步营造更有利于自身的地缘环境，因此中国追求的稳定不是一种静态的而是一种动态的稳定，中国的准联盟外交将使中国外交充满生机。

中国在开展准联盟外交时需注意以下几点：1. 中国的准联盟外交必须服从和服务于主权维护、经济发展和海外利益保护这个大局，避免走西方军事对抗和集团政治的联盟外交的老路；2. 中国的准联盟外交必须以大周边为依托，围绕中亚、东南亚、南亚、中东和非洲展开，这是中国和平发展的重要依托地区；3. 中国的准联盟外交必须以热点问题为切入点，加强多边协调，从而发挥中国独特的作用，树立真正的负责任大国形象，提升自己的软实力。

当然，开展准联盟外交并非一件易事，中国今后开展准联盟外交可能会面临以下现实的问题：第一，中国开展准联盟外交的意愿与能力的矛盾问题；第二，小国与中国开展的准联盟外交往往基于共同利益，不排除其采取机会主义的“摇摆”政策，在大国之间左右逢源，从而增加中国与之安全合作的成本；第三，中国在东南亚、南亚、西亚、非洲开展准联盟外交的同时，如何兼顾大国的安全关切，如日本和澳大利亚在东南亚的特殊利益、俄罗斯在中亚的特殊利益、美国在海湾的特殊利益；第四，如何处理不结盟、独立自主和平外交政策的宣誓与中国准联盟外交实践之间的关系；第五，如何灵活处理中国准盟友内部的安全利益纠纷问题。

中国参与国际多边外交的前景展望

叶青（上海国际问题研究院全球治理研究所 博士）

无论是对于国际体系的转型还是对于中国的多边外交来说，未来的二十到三十年都是一个关键的时期。在新的历史时期，随着多极化的发展日趋明朗，多边主义的发展出现了许多新的趋势，在为中国的多边外交提供了难得的历史机遇的同时，也提出了新的挑战。

第一、中国积极加入国际多边合作的有利条件。随着中国日益融入到国际体系中，多边外交对确保中国发展的意义更加突出，其作用越来越得到各方面的重视和关注。同时，国际格局的转型也为中国更深入和广泛地参与国际多边合作提供了难得的机遇。首先，在多极化日趋明朗的形势下，中国和世界各大国的关系迈上新的台阶，在对付全球性问题上的共同利益不断增长。其次，中国和其他新兴大国的合作不断发展，协调和合作趋于常态化。再次，中国和周边国家合作的机制化水平不断提高，一个和谐周边的多边机制网络的雏形正在形成。

最后，当前的国际体系转型是个全面的转型，不仅涉及政治和经济秩序，而且也表现为国际体系层面新一轮深刻的文化变革和对国际主流规范的争夺。

第二、面临的问题和挑战。尽管建国六十年来，中国的多边外交取得了丰硕的成果，但是中国要在融入国际体系的进程中实现新的突破，还面临着许多严峻的挑战。

首先，在新的历史时期，中国参与多边外交的理念和方式面临着创新和结构的变革。中国对国际体系的参与到了增长的极限，需要从量的增加向质的提高转移，从仅凭强大国力和禀赋资源拙干和苦干到更多利用智慧和创制新的规则进行巧干方面转移。在中国参与多边外交的进程中，中国和国际社会也存在着相互适应的问题。从最初的中国适应世界到世界开始适应中国快速崛起的现实，中国和世界的关系更多朝着双向的维度发展。同时，随着中国参与国际多边合作的进一步推进，外交和内政之间的界限进一步模糊，中国参与国际制度安排的程度越来越多地和中国内部的体制和国内政策紧密地联系在一起。

其次，中国面临着如何在多边机制中达到最佳平衡的挑战。当前多边机制仍然存在很大的局限，如何协调各个国家的国家利益和国际社会的利益，是当前多边主义所面临的难题。对中国来说，要在多边关系中处理好以下一些关系：手段和战略、多边和双边、国家利益和国际利益、眼前利益和长远利益等。为了长远的、战略的利益而必须在参与国际多边合作的过程中付出短期、可见的利益，但选择什么时机，如何进行抉择考验的是中国外交的智慧。再比如，如何在推动国际组织发展方面发挥中国的领导作用，是中国多边外交未来的重大挑战。

再次，中国参与国际多边合作的“软”资源尚有待积累。虽然取得了很大的成就，但是中国对国际多边合作的参与的程度还不深，对多边主义的认识还停留在比较低的水平上。中国对多边外交的参与，继承大于创新，惯性大于主动。与其他大国相比，中国参与、发挥作用的多边领域主要集中在周边和亚太地区，在全球性国际组织内发挥作用的程度有限，主动提出的外交倡议不多，中国与其他新兴国家和发展中国家的磋商与协调缺乏机制和实质性的后续措施。更为重要的是，在全球公民社会蓬勃发展的今天，中国在国际多边场合面临国外非政府组织网络越来越大的压力，在价值观的争夺和国际舆论环境中还有待提高。

最后，中国参与国际多边外交的人才储备尚嫌不足。一是在国际组织的高层和中层执行层次的中国人较少；二是国内对国际组织的研究尚比较薄弱，缺乏培养有经验的专业人才的机制；三是国内缺乏具有全球视野的有经验人才。

中国海外利益保护中的对外直接投资非经营风险

汪段泳（上海外国语大学中国海外利益研究中心 博士）

近年来，随着我国经济总量的迅速扩大，经济结构发生的深刻变化，以及“走出去”战略的深入推行，我国对外直接投资急剧增长。2008年，我国对外直接投资净额高达559.1亿美元，较上年增长111%。截至2008年底，中国已有8500多家境内投资者在全球174个国家和地区设立境外直接投资企业12000家，对外直接投资累计净额1839.7亿美元，境外企业资产总额超过1万亿美元。

但与此同时，据商务部统计，中国对外直接投资交易的65%都陷入亏损。显然，这是一个大大超出了正常条件下企业自然亏损率的数字。据此，我们不能不认为，在海外市场上，中国企业面临着巨大的、来自外部环境的系统性风险。

要预防风险、规避风险、化解风险，首先就要识别风险，分析我们主要地、经常地将面临何种风险。目前，国内外对中国海外投资风险的研究已有大量成果，其中不乏精辟深入的分析，但大都基本限于个案研究，尚缺乏总体性视野的评估。特别是对于我国对外直接投资中最常面临的风险类型、在不同地理方向上出现的主要风险都缺乏明确的认识，这当然主要是由于一些关键性的研究材料——主要是数据和案例——可获得性的限制。为克服这些障碍，我们的研究采用基本经验和事实判断的、含义明确的定性文本来替代这些数据。

我们研究的目的，是识别中国海外直接投资总体上面临的主要风险和在各不同主要地理方向上的主要风险。我们选用的替代性研究材料，主要是商务部组织编写的《对外投资合作国别（地区）指南》（2009版）。这是一本分国（地区）别撰写的投资指南报告，共包括全球164个国家和地区，主要撰写人员为我国驻各国（地区）的经参处外交人员。编写人员对自己所负责编写国家的经济形势与投资环境有切身体会，能相对全面、客观地介绍该国（地区）的投资合作环境，并基于实际工作的经验对企业开展对外投资合作中应该注意的风险给予了提示。因而我们可以认为，该报告语言描述的准确性较高，对真实数据的反映性较强；同时由于覆盖面较广，可予比较的标准一致性较强。基于以上理由，该报告可选做本项研究的替代性研究材料。

我们对该报告采用定量分析的方法，根据报告反映内容对各类常见问题的强度进行人工赋值，赋值强度范围采用利克特五级量表，强度分类依据词频提取和语言定性。我们将中国对外直接投资面临的主要非经营问题分为七类：政治风险，主要包括政治稳定性和政府行政效率；主权风险，主要包括国民待遇和市场开放度；安全风险，主要包括恐怖主义威胁、疫病和其它人身威胁；法律风险，主要包括法制健全程度、法律体系熟悉程度和诉讼成本等；文化风险，主要指文化融合性和对中国投资的友好程度；工会风险，主要指工会势力影响力和用工便利程度及成本；社会责任风险，主要包括环境责任和利益相关者影响等。

在对不同主要地理方向上的主要投资风险分析时，我们将报告中的164个国家和地区依据世界银行标准划分为五类：经合组织经济体（OECD），高收入的非经合组织经济体（High income: non OECD），较高水平的中等收入经济体（Upper Middle income），较低水平的中等收入经济体（Lower Middle income），低收入经济体（Low Income）。分别计算出中国在全球各类国家和地区（经济体）所面临的不同风险的值，并进行排序。以下由小到大给出了排序结果，并提出了可能的解释。

政治风险方面：OECD<High income<Low Income<Lower Middle<Upper Middle。大体而言，高收入经济体基本上在经济和政治体制上都较为成熟，政治和社会稳定性较高，政府行政效率也较为令人满意；而较高水平的中等收入经济体主要由拉美国家、转轨经济体构成，近年来在政治稳定性、腐败等方面存在着较为突出的问题。

主权风险方面：High income<Low Income<OECD<Lower Middle<Upper Middle。在主权风险和政治风险方面，最不发达的低收入经济体表现出的风险程度较低。这与通常的印象似乎有距离，可能的解释是：此类经济体主要是撒哈拉以南非洲和南亚国家，这些国家存在多年来的领导人更换率低、对外资优惠力度较大特点，因此此类风险并不见得会更高。

安全风险方面：OECD<High income<Upper Middle<Lower Middle<Low Income。在主要由恐怖主义和疫病等原因造成的人身安全风险方面，风险程度是严格地与人均收入水平成反

比的。这印证了“恐怖主义是贫穷的孪生子”的论断。同时也证明了卫生医疗条件也是与收入水平密切相关的看法。此类风险，不仅对来自中国的投资，事实上对来自任何国家的投资，其强度都是一样的。

法律风险方面：High income<Upper Middle<Low Income<Lower Middle<OECD。有意思的是，虽都属于高收入经济体，但分别在 OECD 国家和非 OECD 的高收入经济体，中国投资所面临的法律风险强度竟是有天渊之别的。仔细区分两类经济体会发现，非 OECD 的高收入经济体大多是经济总量较小的国家或地区，其中许多国家并不能吸引或保留真实的直接投资，而只是提供相当便利的注册条件或干脆发展离岸金融业务。而 OECD 国家基本上都属于法制健全而发达的国家，其中不少属于英美法系，与我国的法制体系差别较大，我国对这些国家的直接投资往往要付出较高的法律接轨成本和诉讼成本。

文化风险方面：Lower income<Upper Middle<High Income<Lower Middle<OECD。低收入国家主要集中在黑非洲和南亚，大多与我国维持着较为友好的外交关系和传统友谊，对来自我国的投资接受程度较高。

工会风险方面：High income<Lower Income<Lower Middle<Upper Middle<OECD。通常工会运动、用工成本显然与当地经济发达程度和收入水平是高度相关的。如前所述，非 OECD 的高收入经济体经济总量较小，注册便利，真实投资少，因而工会干预和用工成本基本是一个无意义的问题。

社会责任风险方面：Lower Middle<Lower Income<High income<Upper Middle<OECD。社会责任主要包括环境责任和利益相关者影响，也基本与经济发达程度和收入水平正相关。较低水平的中等收入经济体主要是亚非一些后进工业化国家，产业结构以劳动密集型和资源密集型为主，增长方式较为粗放，因而社会责任约束相对较为宽松。

为了深入分析中国海外直接投资总体上面临的主要风险，我们对上述七类风险做了进一步的因子分析。按特征根大于 1 的因子数确定法，提取了 3 个因子，其累积的方差贡献率为 76.798%。经方差最大化正交旋转后，确定因子 1 由政治风险、法律风险、文化风险构成；因子 2 由工会风险、安全风险和主权风险构成；因子 3 由社会责任风险构成。根据这三个因子的构成内容，分别将之命名为制度风险、利益集团及不可抗力风险、环境及利益相关者责任风险。因此，从总体上看，我国对外直接投资所面临的障碍，首先是由于制度不相容引起的，这意味着我们在了解、接受国际与外国的正式与非正式制度方面仍有大量细致艰苦的工作要作，这也意味着我国“走出去”的过程必然也是一个融入国际机制的过程。同时，对于具体国家的利益集团及社会政治动态应保持密切关注，对于产业链条上的利益相关者应给予足够重视，应顺应国际潮流，积极关注环保责任。

低制度化与 G20 制度建设的方向

朱杰进（上海外国语大学国际关系与外交事务研究院 博士）

2008 年爆发的全球金融危机，使得 1999 年建立起来的 G20 财长和央行行长会议升级为领导人层次的多边峰会。在 G20 匹兹堡峰会上，与会领导人一致同意“G20 成为‘国际经济合作的主要平台’”，并表示以后每年至少举行一次 G20 峰会，这就标志着 G20 峰会已经制

度化,并将在“后危机时代”的全球治理中发挥更大作用。

目前,G20正处于建章立制的关键时期,各成员国在G20成员组成、议题范围、议事方式等问题上没有达成具体协议,如何进一步完善G20的制度建设,规划G20未来的发展方向成为学术界和政策界共同关注的一个重要问题。有学者主张,G20应该增设秘书处,锁定现有成员组成,缩小议题范围,增强峰会上所达成协议和承诺的法律约束力,逐步提高G20的制度化程度。

笔者认为,G20应保持目前的非正式性,未来制度建设应该走一条低制度化的道路。什么是低制度化?根据成员国在国际制度中所做承诺的属性,把国际制度分为正式国际制度与非正式国际制度,又被称为高制度化和低制度化。具体来说,可以从义务性、授权性和精确性三个方面来衡量制度中承诺的属性:如果在国际制度中做出的承诺具有国际法上的义务性和约束力、将执行承诺的权力授权给国际制度本身、承诺清晰明确,那么这样的国际制度就是正式国际制度,制度化水平较高,如果相反的话,则是非正式制度,制度化水平较低。当然,在很多情况下,这三个条件不一定同时具备,有时只要具备两个条件就可以了,但义务性是一个必要条件。

同样是大国之间协调机制,联合国安理会与G20就代表了正式和非正式两种不同的制度建设方向。在义务性方面,联合国安理会做出的决议具有法律约束力,G20领导人共同声明中的承诺不具有国际法意义上的约束力;在授权性方面,联合国安理会得到了明确的授权,而G20并没有得到国际社会的授权;精确性方面是个例外,联合国安理会决议和G20峰会领导人共同声明有时都比较精确,如G20伦敦峰会共同声明中,各国明确承诺增资1.1万亿美元来加强国际金融机构。

1999年12月15-16日,G20财政部长和央行行长在德国柏林召开了历史性的G20创始会议,讨论了G20的角色与目标,并在会后发表了G20第一份公报,公报中强调,G20是布雷顿森林体系框架内一种非正式对话的新机制,旨在推动发达国家和新兴发展中大国就实质性问题进行讨论和研究,以寻求合作并维护国际金融稳定和促进世界经济的可持续增长。

非正式性是G20机制在全球治理中有效性的重要来源,其重要来源就是它的低制度化和非正式性。非正式性在横向的空间维度上表现为一致性(Coherence),也就是说,G20可以进行跨问题领域、跨国际组织、跨国内国际的统筹治理,实现全球治理的一致性;在纵向的时间维度上非正式性表现为灵活性(Flexibility),二十国集团可以灵活应对新时期全球治理中新旧议题的变换、权力结构的变动和利益偏好的变化,具有更好的适应性。

缺乏一致性是正式国际制度在全球治理中的一个重要弊病。一致性是指各国际机构制订相互支持的政策,为了实现共同的目标而进行系统性的协调。在联合国系统正式国际制度内部,各国际制度都是功能性的,各自追求各自的功能性目标,具有很强的“自主性”,彼此之间缺乏有效的协调和一致性。以环境领域为例,法国外长曾用五个I来概括正式国际制度在全球环境治理中的不足,首当其冲的就是不一致(Incoherence)，“目前与环境有关的国际协议超过500个,负责处理国际环境事务的联合国组织与机构不下数十个,而这些环境协议和机构在很大程度上都是分散和杂乱的,相互之间缺乏统一的规划”,而G20领导人峰会及其前身G8这种非正式国际制度,恰恰具备这方面的优势来实现全球治理的一致性。“G8的一个重要作用就是把经济、政治、安全、社会等各项议题综合起来考虑,而不是像其他功能性国际组织只讨论某一个问题,这样有利于制定出总体战略。”

缺乏灵活性是正式国际制度的又一重大缺陷。正式国际制度多数建立在成员国之间达成

的有法律约束力的国际协定上，明确针对某一类“全球公共问题”，设有常设的秘书处和官僚机构，表决机制也通常采用投票的方式，这些都导致它们在新旧议题变换、大国之间权力结构变动、国家利益偏好变化的情况下很难适应全球治理的新形势。

以联合国安理会为例，联合国安理会成立于二战结束后的 1945 年，当时的安全威胁还主要是国家间冲突和战争，而到了 60 多年后的今天，国际安全威胁的范畴已经大大拓宽，国家之间力量对比发生显著变化，对国家间传统安全的关切扩大为关注整个人类的生存、发展等“大安全”议题，各成员国的安全利益也发生了重大变化，这些都导致安理会在应对国际和平与安全的新形势下存在“能力赤字”，亟需改革。而 G20 这种大国领导人的多边峰会机制，在议题设置、成员组成和议事方式方面都能较好适应全球治理中议题、权力和偏好的变迁，G20 没有固定议题，每次峰会的议题由轮值主席国与其他成员国协商确定。在成员组成方面也具有相当的灵活性，从 G8 到 G20 本身的蜕变就很好地表明了这一点，能较好地体现国际体系中的“权力转移”。在议事方式上，充分考虑多数成员国的利益偏好，不采取强行表决的方式。

总的来说，与其他国际组织相比较，G20 的形式更像是一个俱乐部，它集合了当今世界主要的发达国家和发展中国家，集合了各种具有代表性的世界观、世界问题及其解决途径。它的存在本身就是当今世界的一个缩影：权力分散化和威胁跨国化，其活动为现存国际体系中主要大国就全球重大问题达成共识并找到可供各方接受的解决办法提供了契机。笔者认为，G20 应保持目前的非正式性和低制度化，以充分发挥自身在全球治理中的特色和优势。

中国的区域主义外交

李明明（上海交通大学国际与公共事务学院 博士）

冷战后区域主义的发展甚为迅猛。最近欧盟已经通过了《里斯本条约》，欧洲政治一体化的步伐正式启动。而在东亚，日本新上台的鸠山内阁也提出把“东亚共同体”作为其对外政策的重要内容。如今摆在中国面前的一个重要问题就是：中国应该以何种方式加入区域化进程，并在这个进程中更好地促进中国的和平发展与实现自身的利益诉求？

目前世界上各主要地区都存在一些区域性组织及其制度安排。这一方面说明世界各国已经把推动区域化作为对外关系的一个重要考虑；另一方面也暗示着未来国际竞争有可能会更多的以区域间竞争的方式表现出来。

当前东亚已经存在一些区域合作的机制和构想。但是由于缺少一个主导型的地区性制度结构，分散甚至相互冲突的区域主义安排及其构想使得东亚在区域化进程方面已经逐步落后于世界其他地区。这大大削弱了东亚抵御全球化挑战，解决区域性公共问题的能力。东亚国家日益认识到地区主义是沟通全球和国家之间的一个中间层次。在区域性公共问题上开展区域合作，既是东亚区域主义的强劲动力，也是一种必然选择。从东亚一体化的开端来看，亚洲金融危机是一个重要的起点。欧洲一体化的经验也告诉我们重大危机往往是促进国际合作的一种有效刺激物。

传统上中国非常重视和周边地区的交往，但是以前主要集中于双边外交。90 年代中期之后，中国开始重视多边外交的作用，更加深入地加入和参与多个多边合作机制。同时，中国政府逐渐认识到区域主义潮流不可避免，参与区域化进程总体上看利大于弊，它为中国提供了重要的战略机遇。2004 年温家宝总理在亚洲合作对话第三次外长会议开幕式上的讲话指出，

加强区域合作是新时期中国对外政策的重要组成部分,中国政府将更加积极地参与旨在促进亚洲合作的各种多边进程。在这个背景下,中国开始把区域主义外交作为中国开展周边地区多边外交的一个重要内容。中国区域主义外交的目标在于推动和加强中国和周边地区的多边合作与一体化进程,并把建设和谐周边以及和谐地区作为中国和谐世界战略的重要组成部分。区域主义外交对中国具有重要意义,它在发展经济,稳定周边,加强与周边国家的相互信任,以及提升中国国际形象等方面的作用不可低估。

当前,中国陆续提出和推动了一些关于区域主义的构想和理念。比较突出的有推动10+3机制的发展;提出以互信、互利、平等、协作为核心的新安全观;在2005年12月首届东亚峰会上,中国主张和倡导了“开放的地区主义”。“开放的地区主义”提出东亚合作一方面允许本地区成员参与多种合作机制;另一方面,东亚合作将以多种方式吸纳区域外部成员的参与。这些都获得了国际社会的广泛关注和赞赏。总体来看中国区域主义外交存在一些重要的特点:第一,中国参与了周边多个地区的区域合作。例如中国分别加入了东盟地区论坛,参与朝核六方会谈,建设上海合作组织等;第二,中国参加了多种类型的区域合作机制。例如上海合作组织以安全和经济合作为主,六方会谈则集中于核不扩散问题,中国和东盟的自由贸易区更多的带有经济合作性质;第三,中国在这些区域机制上的参与程度和态度不一。例如有学者指出中国参与东盟地区论坛属于慎重稳健型,组织六方会谈则为慎重积极型,而在构建上海合作组织问题上中国却称得上是主动积极型。

总体来看,中国的区域主义外交体现了渐进主义、有差异的选择性参与、全方位和多领域发展的原则。笔者认为中国的区域主义外交不同于传统的天下主义和国际主义,也不必遵从“地区至上”的绝对理念。首先,天下主义尽管体现了中国传统的海纳百川,有容乃大的胸怀,但是容易被看作成中国希望主导区域化进程的理念。因为,中国传统的天下主义参杂着以中国为中心的等级秩序和“宗主—藩属”的双边主义安排。第二,所谓的地区国际主义尽管符合中国“睦邻、安邻、富邻”的政策目标,但是这种国际主义容易强调单方面给予,难以顾及他国的需要和感受,有时主动的额外付出反而会惹来抱怨和猜疑;第三,中国应该从全球的视野来看待东亚区域化进程。欧盟由于是中小国家的联合体,所以其成员国不得不主要依靠地区合作来提高他们的国际地位。而中国作为未来的,甚至一定意义上现在已经成为的全球性大国,不需要被“地区至上”的理念所束缚。区域主义外交可以作为中国对外关系的重要组成部分起作用,但不是全部。

展望未来的中国区域主义外交,笔者认为应该从东亚区域主义的现状以及中国的需要出发来看问题,不宜急躁和激进。未来重要的突破点可以集中在区域公共问题的多边合作上,尤其是恐怖主义、气候变暖、环境污染、能源合作、金融危机等非传统安全方面。以问题和领域为导向,以建设功能性机制为主,兼顾多元机制和多个地区的合作将是中国未来区域主义外交的发展方向。通过渐进性地建设周边地区合作机制的网络,中国将凭借自身的实力和地缘优势,借助时机,逐渐在推动区域化进程中占据主动,更好地为中国的和平发展服务。

收稿日期:2009年12月