

# 中国在中东开展斡旋外交的动因分析\*

孙德刚

**【内容提要】**冷战结束以来,美、欧、俄、联合国、阿盟和非盟等大国和国际组织针对中东传统与新型热点问题,开展了不同形式和不同特征的斡旋外交。本文以中东为考察范围,分析新时期中国在中东开展斡旋外交的动因,认为其斡旋外交的深度主要取决于四个基本要素——利益相关度、权力影响度、国际关注度和危机解决难度,这四要素使中国在中东的斡旋外交表现出四种不同形态——深度介入型、主动参与型、有限调解型和总体超脱型。中国在中东的斡旋外交有助于中国参与全球治理,提升中国在中东的政治影响力、议程设置能力和外交活力,也有助于构筑更加稳定的大国间合作关系。

**【关键词】**斡旋外交 中国中东外交 外交学理论 危机管理 中东研究

**【作者简介】**上海外国语大学中东研究所副研究员

**【中图分类号】**D822.337

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2012)06-0014-31

二战结束以来,国际区域一体化取得了飞速发展。无论是北美自由贸易区框架下的美国帝国管理模式,还是欧盟框架下的欧洲合众国管理模式,<sup>①</sup>抑或是南方共同市场、亚太经合组织、东盟和上海合作组织等非正式机制,区域内合作都成为一种时代潮流。相比之下,由于历史、文化、宗教、民

---

\***基金项目:**本文为教育部人文社会科学重点研究基地2010年重大项目(10JJDGJW022)的前期成果,并受“上海外国语大学青年教师科研创新团队”(冷战后大国中东安全战略比较研究)的资助;本文入选上海市社会科学界2012年学术年会文集“优秀论文”。

<sup>①</sup> 苏长和:“帝国、超国家与东亚的未来”,《国际观察》,2003年第2期,第1页。

族和教派冲突等原因，中东地区是当今世界唯一尚未实现区域一体化的地区。<sup>①</sup>与其他区域相比，中东地区国际关系更具不确定性与易变性，领土争端、民族恩怨、宗教矛盾、恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散等传统与非传统安全问题突出。二战结束以来，美国、欧盟、俄罗斯（苏联）、中国、阿盟、非盟和联合国等主权国家和国际组织纷纷参与中东热点问题的解决，通过政治斡旋参与中东地区治理，拓展政治影响力，如1973年第四次中东战争结束后基辛格的穿梭外交最终使美国在美苏博弈中处于明显的上风。<sup>②</sup>因此，斡旋外交是主权国家和国际组织提升硬实力和软实力的重要手段。

## 一、问题的提出

随着中国海外利益的不断拓展和国际地位的持续提高，中东地区日益成为中国的“大周边”，参与中东热点问题的解决是中国维护国家利益、履行国际责任的重要手段。中东对中国更具有战略意义——它是中国运筹与其他大国关系的支点，是大国合作与竞争的重要舞台，直接关系到冷战后中国的战略机遇期。<sup>③</sup>本文认为，从1991年冷战结束到2011年中东国家相继发生剧变，中国实际上获得两次战略机遇期。这两次战略机遇期总体上以十年为一个周期，均以西方和中东伊斯兰国家爆发的重大冲突为起点和终点。冷战结束20年来，中国经济和社会的快速发展得益于准确把握这两次战略机遇期。<sup>④</sup>

2011年以来，以西方衰弱、新兴大国崛起、区域中小国家联合自强为

---

<sup>①</sup> 中东究竟是地理概念、政治概念还是文化概念，迄今学界存在争论。本文的“中东”主要是个地理概念，包括西亚诸国、北非和东非的阿拉伯国家。

<sup>②</sup> 参见 William Burr, ed., *The October War and U.S. Policy*, The National Security Archive, October 7, 2003; Jeffrey Z. Rubin, *Dynamics of Third Party Intervention: Kissinger in the Middle East*, New York: Praeger, 1981; pp. 197-225.

<sup>③</sup> 参见徐坚著：《国际环境与中国的战略机遇期》，人民出版社，2004年。

<sup>④</sup> 孙德刚：“论新时期中国的准联盟外交”，《世界经济与政治》，2012年第3期，第74页。本文提出的第一次战略机遇期是指1989年“六四”事件后，西方对华采取制裁措施，但1991年美国为首的多国部队发动海湾战争后，中国紧紧抓住战略机遇期，大大提升综合国力；第二次战略机遇期是指“9·11”事件后，中国再次抓住美国长达十年的“全球反恐”和发动阿富汗与伊拉克战争的时机，同其他大国再次找到了战略合作的平台，提升了综合国力。

主要特征的世界多极化趋势进一步发展。中东剧变发生后，长期受到打压的反以、反美势力恐将在今后的中东伊斯兰国内政治中发挥重要作用，伊朗核问题与中东剧变恐将再次在战略上牵制美国，使之难以在短期内将战略重心转向亚太，中国势必将迎来冷战结束后的第三次战略机遇期。积极参与中东热点问题解决，提升中国在中东的政治话语权，使中东热点问题朝着有利于中国国家利益的方向发展，需要中国积极介入中东事务，其重要手段之一就是实施政治斡旋。关于新时期<sup>①</sup>中国在中东的斡旋行动，有两个问题至今仍缺乏深入的学理探讨：

第一，中国介入中东热点问题的动因是什么？是基于利益的驱动，还是基于国际责任的考量？中国参与中东热点问题的解决是否与国际社会的期望和关切存在一定的关联？中国对中东问题解决难度的认知是否也影响中国在中东斡旋的深度？

第二，为什么中国对中东热点问题的介入程度存在差异？众所周知，中东问题大体可分为传统热点问题（如巴以问题、西撒哈拉问题、塞浦路斯问题、伊朗核问题等）与非传统热点问题（索马里海盗问题、巴林内部冲突等）两类，亦可分为内部型（一国内部矛盾，如也门政府与反对派的矛盾）、区域型（中东国家之间的矛盾，如巴以冲突、西撒哈拉问题等）和跨区域型（中东国家与地区外国家的矛盾，如伊朗核问题背后的美伊矛盾）等三类。这些问题在中国外交中的地位不同，中国投入的外交资源不同，中国斡旋外交的形态和目标也不一样，其差异性背后的原因是什么？这两个问题迄今没有专门的论述。

## 二、文献综述

斡旋也叫调解，普遍存在于社会、商贸、民族、政治和国家间关系中，涉及心理学、社会学、经济学、管理学、法学、外交学、民族学和政治学等多个学科，属于跨学科研究议题。<sup>②</sup>斡旋是指第三方以非强制和中立的方

<sup>①</sup> 本文的“新时期”专指2002年9月中国设立中东特使机制以来的十年时间，这十年是中国在中东斡旋外交从无到有的重要发展阶段。

<sup>②</sup> 对斡旋模式的跨学科研究最成功的要数2006年出版的《斡旋：实践、政策与伦理》

式介入冲突，以和平手段管理和化解冲突的行为，其直接影响是将原来的双边关系变成了三方关系。<sup>①</sup>20世纪以来，世界上许多重要的多边与双边国际条约都把国家诉诸斡旋解决争端的义务载于有关条款之中，如1907年的《海牙和平解决国际争端公约》和1948年的《美洲和平解决国际争端公约》等。<sup>②</sup>虽然斡旋是一种古老的外交行为，但国内外学界关于国际斡旋的研究成果并不丰富，其学术探索大体可分为以下四类：

第一类成果主要考察斡旋的概念和理论。这类成果主要以西方学者的研究专著和论文为主，探讨斡旋的定义、类型、动因、机制和绩效，通常运用定性和定量研究方法，彰显了西方的斡旋理论与实践；<sup>③</sup>

第二类成果主要分析主权国家和国际组织的斡旋实例，包括美国、以色列、卡塔尔、联合国等在中东的斡旋实践，通常运用历史研究方法和案例分析方法；<sup>④</sup>

---

一书，参见 Carrie Menkel-Meadow, Lela Porter Love, and Andrea Kupfer Schneider, *Mediation: Practice, Policy, and Ethics*, New York: ASPEN, 2006。

<sup>①</sup> Jacob Bercovitch, ed., *Studies in International Mediation*, New York: Palgrave Macmillan, 2002, p. 5. 在英文语境中，与斡旋 (Mediation) 相似的术语有“good office (第三方提供谈判场所但不介入谈判)、conciliation (调解)、arbitration (临时机构的裁决)、adjudication (正式裁决)、message-carrying (传递信息)、shuttle diplomacy (穿梭外交)”等。

<sup>②</sup> 叶兴平：“国际争端解决中的斡旋与调停剖析”，《武汉大学学报》(哲社版)，1997年第2期，第18页。

<sup>③</sup> 参见 Jacob Bercovitch, ed., *Studies in International Mediation*, New York: Palgrave Macmillan, 2002; Jacob Bercovitch and Scott Sigmund Gartner, eds., *International Conflict Mediation: New approaches and findings*, London and New York: Routledge, 2009; Jacob Bercovitch, etc., *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, Los Angeles: SAGE, 2009; Eileen Carroll and Karl Machie, *International Mediation—The Art of Business Diplomacy*, The Hague, London and Boston: Kluwer Law International, 2000; Folberg Golam, *Lawyer Negotiation: Theory, Practice, and Law*, New York: Aspen Publishers, 2006; Carrie Menkel-Meadow, Lela Porter Love, and Andrea Kupfer Schneider, *Mediation: Practice, Policy, and Ethics*, New York: ASPEN, 2006; Carrie Menkel-Meadow, ed., *Mediation: Theory, Policy and Practice*, Aldershot: Ashgate, 2001; Marieke Kleiboer, *The Multiple Realities of International Mediation*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998; Burcu Savun, “Information, Bias, and Mediation Success,” *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 1, 2008; Saadia Touval and William Zartman, eds., *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder: Westview Press, 1985; Dennis J. Sandole, etc., *Handbook of Conflict Analysis and Resolution*, London and New York: Routledge, 2009; 叶兴平：“国际争端解决中的斡旋与调停剖析”，《武汉大学学报》，1997年第2期；漆海霞：“国际斡旋的成败分析”，《国际政治科学》，2005年第4期等。

<sup>④</sup> 参见 Jeffrey Z. Rubin, *Dynamics of Third Party Intervention: Kissinger in the Middle East*, New York: Praeger, 1981; Dale Bagshaw and Elisabeth Porter, eds., *Mediation in the*

第三类成果主要从外交学和谈判学角度研究斡旋，并将其视为一类特殊的模型，认为斡旋是危机管理和冲突预防的一种手段，是第三方介入的一种行为方式；<sup>①</sup>

第四类主要研究新时期中国的中东外交，如上海外国语大学刘中民教授在分析新时期中国在中东的热点外交时探讨了其中的一种模式——特使机制（如 2002 年 9 月设立的巴以问题特使机制），特使机制实际上也是斡旋的方式之一；北京大学国际关系学院朱锋教授等人关于朝核问题六方会谈机制的探讨，也主要是从斡旋的角度展开的。<sup>②</sup>

归纳起来，目前学界对斡旋的研究大体从三个角度展开。第一个层面是从外交学层面探讨斡旋理论，包括从危机管理、冲突解决和预防性防御的角度探讨斡旋的基本理论；第二个层面是从大国和中东地区国家在中东斡旋实践的角度，比较分析联合国、阿盟、非盟、海合会、美国、俄罗斯、欧盟、日本、卡塔尔、埃及、阿尔及利亚、沙特、土耳其等国斡旋实践的特点，分析其开展斡旋的理念、动因、机制、资源配置、议题设置和具体策略等；第三个层面研究中国中东外交的主要手段、目标、机制、资源（包括双边和多边斡旋）等。以上研究成果具有研究议题的多元性、研究方法

---

*Asia-Pacific Region: Transforming Conflicts and Building Peace*, London and New York: Routledge, 2009; K. Venkata Raman, ed., *Dispute Settlement Through the United Nations*, New York: Oceana Publications, 1977; Kenneth W. Stein, *Heroic Diplomacy: Sadat, Kissinger, Carter, Begin and the Quest for Arab-Israeli Peace*, London: Routledge, 1999; Mordechai Gazit, *Israeli Diplomacy and the Quest for Peace*, London: Frank Cass, 2002; 孙德刚：“1973 年第四次中东战争与美国的斡旋外交”，《美国问题研究》，2010 年第 1 辑；刘玉堂等：“楚国的奉使外交略议”，《外交学院学报》，1996 年第 1 期；丁隆、赵元昊：“卡塔尔的外交政策及其实践”，《阿拉伯世界研究》，2010 年第 1 期。

<sup>①</sup> Howard Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 1982; Michael Greig and Patrick M. Regan, “When Do They Say Yes? An Analysis of Willingness to Offer and Accept Mediation in Civil Wars,” *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 4, 2008; Francois Debrix, *Rituals Of Mediation: International Politics And Social Meaning*, New York: University of Minnesota Press, 2003; Oran R. Young, *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton: Princeton University Press, 1967; Howard Raiffa, *Negotiation Analysis: The Science and Art of Collaborative Decision Making*, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 2002.

<sup>②</sup> 参见刘长敏著：《论朝鲜核问题解决中的国际斡旋与调停》，中国政法大学出版社，2007 年；刘中民：“中国的热点外交研究——特点、理念与意义”，《东北亚论坛》，2009 年第 3 期，第 5 页；孙昉、嵯柏红：“晚晴中国在巨文岛事件中的外交斡旋”，《淮阴工学院学报》，2006 年第 2 期；姜宅九：“中国参与六方会谈：斡旋角色与前景”，《当代亚太》，2007 年第 2 期；朱锋：“中国的外交斡旋与朝核问题六方会谈”，《外交评论》，2006 年第 2 期。

的创新性、研究视角的新颖性等特点，但也存在明显的不足之处。首先，从理论角度来看，学界大多关注斡旋的绩效问题，将分析的重点放在是否多边斡旋比单边斡旋更有效、实力对称国家是否比实力悬殊国家更有助于第三方开展斡旋等诸多方面，忽视了作为中立的第三方参与斡旋的动因分析。其次，目前的研究成果大多考察西方国家以及卡塔尔、阿尔及利亚、联合国、阿盟与非盟等国和国际组织的斡旋模式与经验，忽视了近年来中国的斡旋实践，特别是缺乏对中国在中东斡旋实践的理论梳理。本文尝试从外交学角度，探讨中国在中东开展斡旋的动因与类型，弥补学界对斡旋和中国中东外交研究之不足。

### 三、核心概念：外交类型学视角下的“斡旋外交”

本文从外交类型学的视角尝试提出“斡旋外交”这一概念，即“主权国家或国际组织作为中立的第三方，主动以非强制方式介入冲突，以和平方式管理危机和化解冲突的行为”。作为一种特殊的外交类型，斡旋外交具有以下几个基本要素：第一，实施斡旋的主体必须是外交行为体，即主权国家、国际组织及其代表，而不是家庭、企业和社会纠纷的民事调停者；第二，斡旋的主体作为中立的第三方调停冲突，主观上有化解危机、解决矛盾的愿望；第三，斡旋的主体主动介入冲突，并通过与冲突各方建立信任关系，提出折中方案，该折中方案被认为符合双方的共同利益，但不具有强制性；第四，斡旋方试图以和平手段管理危机和化解冲突，而不是以暴力手段解决问题，不包括人道主义干涉。从下页图 1 可以看出，斡旋外交将原来的敌我双方零和博弈，变成了三方基于冲突管理的互赢合作，即由双边关系变成了三方关系，由冲突关系变成了合作关系，由安全竞争变成了政治妥协，由国际政治变成了国内—国际政治互动。

斡旋外交不同于外交斡旋，前者是一种外交类型，后者是外交活动中一种“劝和促谈”的行为。在国际关系领域，斡旋外交的例子比比皆是。统计数据显示，1945—1974 年，世界上爆发了 310 起较大规模的国际冲突。冲突爆发后，第三方主动提议斡旋的例子占 82%，而霍尔斯特（Kal Holsti）的研究表明，在二战后发生的 94 起国家间冲突中，有第三方主动斡旋的占

45%。<sup>①</sup>无论是82%还是45%都表明：斡旋外交是普遍存在的现象。当然，斡旋外交尽管比较普遍，但绩效千差万别，如1962年中印爆发边界冲突后，当年12月锡兰（斯里兰卡）等亚非六国提出斡旋方案，但最终失败告终；1973年第四次中东战争爆发、以色列包围西奈半岛上的埃及第三军后，基辛格通过开展斡旋外交，史无前例地让两国坐到了谈判桌前，并最终实现了埃以和平，美国的斡旋外交以胜利告终。<sup>②</sup>一方面，斡旋外交的实施者需要有硬实力作支撑，通过施压敦促冲突方达成共识；另一方面，某些中小国家有时利用与冲突方之间的特殊关系，发挥“四两拨千斤”的作用，如1979年伊朗伊斯兰革命爆发后，美国与伊朗围绕人质危机剑拔弩张，后在阿尔及利亚的斡旋下，局势化险为夷，阿尔及利亚的积极形象随之大幅度改善。<sup>③</sup>

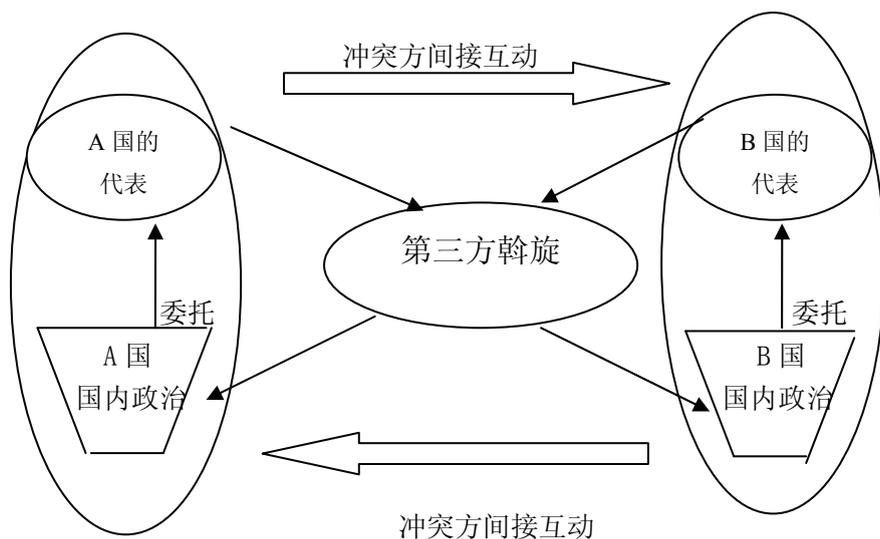


图 1：斡旋外交示意图

<sup>①</sup> Jacob Bercovitch, "Mediation in International Conflict," In William I. Zartman, I. and J. Lewis Rasmussen eds., *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*, Washington: U.S. Institute of Peace Press, 1997, p. 131.

<sup>②</sup> Memcon between: Kissinger, Meir and Party, 2 November 1973, 10:00 p.m.-12:45 a.m., NPMP, RG59, SN70-73, POL Israel-US, box 3.

<sup>③</sup> Saadia Touval and William Zartman, eds., *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder: Westview Press, 1985, pp. 22-23.

中国的斡旋外交历史悠久，可上溯到古代。尤其是春秋时期，许多思想家和战略家奔走于各诸侯国之间，斡旋外交十分频繁。近代以来，中国政府的斡旋外交也比较活跃，如 1885 年 4 月 15 日，英国的亚洲舰队突然占领朝鲜的巨文岛，控制了俄国远东军舰自日本海南下出入黄海的通道。作为宗主国，清廷本着维护中国对朝鲜的宗主权为出发点，利用英俄两国的矛盾，使两国争端得以缓和，最终以俄国承诺不侵占朝鲜领土和英国撤出巨文岛结束，中国的斡旋外交取得了阶段性胜利。<sup>①</sup>2003 年 8 月以来，中国发起的朝核问题六方会谈机制进一步展现了中国斡旋外交的活力。<sup>②</sup>在中东，中国参与苏丹问题、伊朗核问题、巴以和平进程问题、利比亚和叙利亚危机等问题的和平解决，也凸显了中国斡旋外交的风格。

#### 四、理论假设：影响中国中东斡旋外交的因素分析

新时期，中国在中东实施斡旋外交具有一定的必然性。第一，中东地区自然资源丰富，但领土、民族和教派矛盾尖锐，中东各国面临着国内社会转型、中东格局转型和国际体系转型三重挑战，各种危机频发，矛盾与冲突不断，中国作为安理会常任理事国肩负着独特的责任；第二，中国长期奉行和平、中立和不结盟政策，不与中东任何国家建立战略联盟关系，同各方均保持友好往来，有益于成为冲突各方之间公正的调解人；<sup>③</sup>第三，美国、欧盟、日本、俄罗斯和印度等传统大国和新兴大国没有哪一个能将中东完全纳入到自己的战略发展轨道，中东作为一个整体长期游离于国际体系之外，不是任何大国的“后院”或“势力范围”，中国开展斡旋外交不仅有助于推动中东地区治理，而且有益于构筑新型大国合作关系；第四，阿拉伯剧变发生一年多来，中东国家普遍奉行大国平衡战略，欢迎崛起的中国积极参与中东问题的解决，为中国开展斡旋外交提供了良好的外部条

<sup>①</sup> 孙昉、糕柏红：“晚晴中国在巨文岛事件中的外交斡旋（1885-1886）”，《淮阴工学院学报》，2006 年第 2 期，第 78 页。

<sup>②</sup> 参见刘长敏著：《论朝鲜核问题解决中的国际斡旋与调停》，中国政法大学出版社，2007 年，第四章。

<sup>③</sup> 孙德刚：“论中阿战略合作关系”，《阿拉伯世界研究》，2010 年第 6 期，第 30 页。

件；<sup>①</sup>第五，近年来，中国在苏丹达尔富尔问题、巴以和平问题、伊朗核问题、利比亚和叙利亚国内冲突等问题上已初步积累了斡旋外交经验，为今后形成中国特色的斡旋外交理论和实践模式奠定了基础。

2002年9月，中国政府首次设立巴以问题特使机制，中国在中东的斡旋外交从此拉开序幕。经过十年的发展，中国在中东的斡旋外交从无到有，由浅入深，在实践中不断摸索，开辟了一条新道路，斡旋外交的领域不断拓展，包括巴以问题、苏丹问题、伊朗核问题、索马里问题、利比亚和叙利亚内部冲突问题等。以斡旋外交中的特使机制为例，迄今中国分别设立了朝核问题特使、苏丹问题特使和巴以问题特使等，其中中东问题特使就占了两席，也从侧面反映出中东已成为中国运筹与其他大国双边和多边关系、参与中东治理的重要舞台。

十年来，中国在中东的斡旋外交逐步成熟，彰显出原则的坚定性与对策的灵活性，对有些问题（如苏丹问题和伊朗核问题）的介入深度超过对其他问题（如塞浦路斯问题和也门国内冲突问题）的介入。中国在中东斡旋外交差异性背后的原因是什么？归纳起来，本文认为中国参与中东斡旋外交主要有四个动因：利益相关度、权力影响度、国际关注度和危机解决难度，这四要素决定了中国中东斡旋外交的深度。

### 1. 利益相关度

假设1：中东热点问题与中国的现实利益关联度越强，中国开展斡旋外交的可能性越大。

一般认为，第三方参与斡旋在很大程度上是对自身利益的考量。<sup>②</sup>新时期，中国在中东主要存在四个层面的利益，第一是确保中国在中东的能源正常供应、维持能源价格稳定和提升经贸利益；第二是确保中东地区保持力量平衡，避免任何地区或外部大国垄断中东事务、谋求中东霸权；第三是预防中东地区出现反华政府，破坏与中国良好的外交关系；第四是争取中东地区的和平与稳定，避免中东地区出现政局动荡。在上述四个层面的利益中，第一个层面主要是中国的现实利益，更直接也更有现实意义，当

<sup>①</sup> Bahgat Korany, and Ali E. Dessouki, *The Foreign Policies of Arab States*, Cairo and New York: The American University in Cairo Press, 2008, pp. 545-596.

<sup>②</sup> Jacob Bercovitch, ed., *Studies in International Mediation*, New York: Palgrave Macmillan, 2002, p. 7.

这种现实利益受到威胁时，中国投入外交资源、开展斡旋外交的可能性就会增大。例如，伊朗核危机爆发后，中国积极参加“5+1”谈判机制，积极推动伊朗核问题的和平解决，很重要的原因是：伊朗石油事关中国国民经济命脉，且伊朗是中国的重要贸易伙伴，双方在能源、基础设施建设、经贸等领域的合作项目多，合作潜力大。相比之下，中国在西撒哈拉的现实利益较少，因而投入的外交资源有限，中国虽在联合国框架内参与西撒哈拉维和行动，但尚未开展斡旋外交。

## 2. 权力影响度

假设 2：中国对中东热点问题的影响力越强，开展斡旋外交的可能性越大。

斡旋外交不仅与第三方的斡旋意愿有关，而且与其斡旋能力也存在关联。当中立的第三方能够胁迫冲突方，并具有影响双方行为的能力和资源时，其开展斡旋外交的可能性就会增大。<sup>①</sup>例如，美国卡特总统之所以能够实施斡旋外交，推动埃及与以色列之间的戴维营和谈，很重要的原因是美国是世界上唯一能够说服埃及和以色列均作出让步的大国（以援助和安全保证为诱饵）。<sup>②</sup>同样，中国和苏丹各派均保持建设性合作关系，中国对南北苏丹的影响力都很大，这种影响力因军售、援助和经贸合作关系而进一步得到强化。2007 年 4 月曹刚川会见苏丹武装部队总参谋长艾哈迈德·吉利（Ahmed El Gaili）时双方发表联合声明，重申了双方在各领域的合作关系。<sup>③</sup>当南北苏丹局势紧张后，中国国家主席亲自访问苏丹，并派出特使刘贵今斡旋苏丹南北两派。在中国的积极斡旋下，南北苏丹最终于 2011 年“和平分手”。相比之下，中国对塞浦路斯南北双方（南部的塞浦路斯政府和北塞浦路斯土耳其共和国）的影响力有限，因而在塞浦路斯问题上，中国尚未开展斡旋外交。

## 3. 国际关注度

假设 3：国际社会对中东热点问题的关注度越高，中国开展斡旋外交的

<sup>①</sup> Oran R. Young, *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton: Princeton University Press, 1967, pp. 80-90.

<sup>②</sup> Marieke Kleiboer, *The Multiple Realities of International Mediation*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 89-118.

<sup>③</sup> “曹刚川会见苏丹武装部队联合参谋长”，《解放军报》，2007 年 4 月 3 日，第 1 版。

可能性越大。

中国在中东实施斡旋外交，不仅是对现实利益的考虑，而且是对国际责任认知的结果。近年来，随着中国综合实力的提高，国际社会对中国的期望值也不断增大，希望中国承担国际责任、提供公共产品、维护国际秩序稳定。作为安理会常任理事国和发展中大国，中国肩负着维护中东地区稳定、加强中东危机管理、促进中东冲突解决的特殊责任。在中东地区，没有任何热点问题能够像巴以问题那样牵动整个世界的神经，成为影响中东政治生态的“晴雨表”。由于认识到国际社会对巴以问题的关注度较高，也由于巴以问题事关中东的全局，因此2002年以来，中国以巴以问题特使机制为抓手，积极在阿拉伯和以色列之间开展斡旋外交，有力地推动了巴以和平进程。毋庸置疑，中国在巴以地区的现实利益较为有限，中国开展斡旋外交主要是对国际责任的一种回应，而不是对现实利益的考量。相比之下，新时期国际社会对沙特与卡塔尔之间的领土纠纷关注度较低，该问题也一直处于可控范围内，因而中国尚未开展斡旋外交。

#### 4. 危机解决难度

假设4：中东热点问题的解决难度越小，中国开展斡旋外交的可能性越大。

过去十年里，中国参与中东热点问题的解决，还与中国政府对危机的解决难度的大小判断有关。一般而言，问题越难解决，中国投入外交资源、开展斡旋外交的可能性越小，反之亦然。例如，南北苏丹爆发危机后，喀土穆中央政府同意南方以全民公决的方式决定是否独立，使中国斡旋外交取得成功的几率增大，故刘贵今特使开展了频繁的斡旋外交；相比之下，中国未能参与伊朗与阿联酋在大小通布岛和阿布穆萨岛屿争端的斡旋，也未能在索马里各派武装之间开展斡旋，主要是因为这两处危机的解决难度较大，冲突方短期内达成妥协的可能性小，中国不愿冒太多的外交风险。

从以上四点可以看出，新时期中国在中东开展斡旋外交具有选择性与差异性，综合考虑了利益关联度、自身影响力因素、国际期望值和热点问题本身的解决难易程度等四要素，在不同时间、不同空间和针对不同性质的热点问题，投入外交资源的多寡也不一样。为检验本文提出的关于中国中东斡旋外交的四个假设，下文结合实例加以分析。

## 五、实证分析：中国在中东斡旋外交的四种类型

众所周知，中东地区是世界上热点问题较为突出的地区，成为全球治理的重点和难点，包括阿以和平进程问题、中东国家领土争端问题、中东大规模杀伤性武器扩散问题、中东国家民族与教派冲突问题等。2010年底以来的中东剧变又给中东国家增添了更多的社会、教派与族群矛盾，利比亚、叙利亚、也门和巴林内部热点问题亦浮出水面，成为中东新的热点问题。因此，美、欧、俄、联合国、东盟、非盟和海湾合作委员会等大国和国际组织以及中东地区国家纷纷开展斡旋外交，既维护了中东局势稳定，避免热点问题升级，又提升了在国际上的影响力，使中东问题事实上成为各方运筹大国关系的重要抓手。<sup>①</sup>

从下页表 1 可以看出，大国参与中东地区治理的重要手段就是开展斡旋外交，斡旋外交的主体不仅包括世界大国和国际组织，<sup>②</sup>而且包括中东国家如卡塔尔、沙特等。从表 1 还可以看出，中国参与中东热点问题的解决的深度不同，中国的斡旋外交具有选择性。下文根据中国参与中东热点问题斡旋的深度，将新时期中国在中东的斡旋外交分为四个层次：深度介入型、主动参与型、有限调解型和总体超脱型。

### 1. 深度介入型

深度介入型是指中国投入很多外交资源，包括派出特使参与热点问题的解决。这些热点问题与中国的现实利益直接相关；中国与冲突各方之间保持良好的互信关系；国际社会对热点问题的解决寄予厚望；热点问题的可控性较强。在此类斡旋过程中，中国政府高度重视，高层领导人包括国家主席、总理、部长等常常直接参与斡旋，设计谈判议程，使争端各方能够在较短时间内达成妥协，至少避免危机的升级。在冲突管理过程中，

<sup>①</sup> 中东地区国家中斡旋外交最活跃的要数卡塔尔，其近年来参与了伊朗与阿联酋岛屿争端、苏丹达尔富尔问题、巴以冲突问题、黎巴嫩内战问题以及埃及、利比亚、叙利亚、也门和巴林等诸国内部各派之间的斡旋，斡旋外交收效显著。参见丁隆、赵元昊：“卡塔尔的外交政策及其实践”，《阿拉伯世界研究》，2010年第1期，第9页。

<sup>②</sup> 其中以联合国为代表。关于联合国的斡旋外交的模式与机制可参见论文集 K. Venkata Raman, ed., *Dispute Settlement Through the United Nations*, New York: Oceana Publications, 1977。

表 1: 中东热点问题与各方的斡旋外交

中东危机	冲突方	冲突性质	斡旋外交实施者
苏丹问题	南北苏丹以及北苏丹政府与西部达尔富尔地区的矛盾	南苏丹独立、南北双方的边界与石油利益之争；喀土穆政府与西部达尔富尔黑人基督徒的矛盾	联合国、非盟、美国、欧盟和中国等
伊朗核问题	伊朗、美国和以色列等	伊朗与以色列和西方的敌对关系	联合国、美、英、法、德、俄、中
巴以问题	阿拉伯国家、巴勒斯坦与以色列	巴勒斯坦建国、巴以边界、难民回归、耶路撒冷归属问题	联合国、美、欧、俄、中国等
利比亚内战	利比亚卡扎菲政府与利比亚临时过渡委员会	利比亚政权之争	法、俄、中、阿盟、非盟等
叙利亚危机	叙利亚巴沙尔政府与反对派	叙利亚政权之争	联合国、阿盟、俄、中国等
索马里问题	索马里各武装派别与政治势力	如何建立索马里联合政府	联合国、非盟、美国、欧盟等
塞浦路斯问题	塞浦路斯南北双方	塞浦路斯如何实现南北和平	联合国、美国等
西撒哈拉问题	摩洛哥与阿尔及利亚	西撒哈拉的归属问题	联合国、非盟等
海湾岛屿争端	伊朗与阿联酋	阿布穆萨岛、大通布岛和小通布岛主权之争	沙特、卡塔尔、阿曼组成的三方委员会
黎巴嫩问题	黎巴嫩逊尼派、什叶派真主党和基督教马龙派	政治权力之争	联合国、美国、欧盟、卡塔尔等
也门危机	也门萨利赫政府与反对派	也门政权之争	联合国、海湾合作委员会
巴林危机	巴林现政府与反对派	巴林政治改革方向	海湾合作委员会等

中国常常利用援助和施压两种办法。一方面，中国向谈判各方提供必要的经济援助、贸易倾斜政策、减免进口商品关税、邀请谈判方领导人访华、提供军事援助和军事训练项目等，促使冲突方达成共识；另一方面，中国会以减少经济援助和限制高层往来等为杠杆，向谈判各方施压，使谈判尽

可能在短期内取得效果。例如, 据统计, 2006年, 中石油在苏丹的利润总额达258亿美元, 净利润146.9亿美元, 而苏丹当年的GDP才380亿美元<sup>①</sup>, 中苏两国成为事实上的利益共同体, 这是中国开展斡旋外交的现实利益基础。中国在南北苏丹谈判过程中积极运用了援助和施压两手政策, 并积极提供解决方案, 为双方的和平分手积极开展斡旋外交, 避免了双方爆发大规模的军事冲突。中国在苏丹达尔富尔问题上也积极斡旋, 提出建设性意见, 为达尔富尔地区的和平与稳定也贡献了智慧。2007年2月, 胡锦涛主席访问苏丹, 与巴希尔总统举行了会谈, 并会见第一副总统马亚尔迪特和副总统阿里·塔哈。<sup>②</sup>2007年5月, 中国设立了达尔富尔问题特使机制, 刘贵今大使多次出访苏丹南部、其他非洲国家、欧洲与美国, 积极与联合国、非盟、东盟和欧盟沟通。中方还利用2007年7月担任安理会轮值主席的机会, 推动安理会通过第1769号决议, 促成了联合国、非盟与苏丹政府关于在达尔富尔地区部署非盟—联合国“混合行动”问题上达成一致, 并向该地区派出了315人的多功能工兵连。<sup>③</sup>中国在苏丹的斡旋外交就属于深度介入型。

## 2. 主动参与型

主动参与型是指中国投入较多外交资源, 包括派出特使参与热点问题的解决, 中国国家领导人也时常参与斡旋。与深度介入型不同的是, 中国一般不主导谈判节奏, 不提供议程设置, 不通过援助和施压两手办法去影响谈判的进程。中国乐见热点问题的解决, 但是主观上无意通过外交资源的投入来加快谈判进程, 不期望在短期内见到谈判效果。例如, 中国中东特使在巴以问题上多年来一直开展穿梭外交, 王世杰、孙必干和吴思科等前任和现任特使经常穿梭于巴勒斯坦、以色列、埃及和约旦之间, 劝和促谈; 中国在伊朗核问题上也积极参与, 通过“5+1”机制积极敦促伊朗核问题通过对话和谈判方式解决, 在联合国主导下的多边机制中寻求解决办法。如2006年4月18日, 六国副外长在莫斯科举行闭门会; 2006年6月1日,

<sup>①</sup> 刘鸿武、李新烽主编:《全球视野下的达尔富尔问题研究》, 世界知识出版社, 2008年, 第119、246页。

<sup>②</sup> 外交部政策研究司编:《中国外交(2008年版)》, 世界知识出版社, 2008年, 第173页。

<sup>③</sup> 刘鸿武、李新烽主编:《全球视野下的达尔富尔问题研究》, 第21—22页。

六国外长在维也纳举行会议并达成共识，提出了一项旨在解决伊核问题的新方案，即“六国方案”；2008年4月16日，六国外交部政治总司长及欧盟理事会对外关系总司长在上海举行会议，讨论伊核问题复谈方案；2012年4月，伊朗核问题新一轮“5+1”会谈在土耳其伊斯坦布尔举行，中国再次提出在联合国框架内，通过外交手段解决伊核问题。<sup>①</sup>如同在巴以问题上一样，中国主动参与斡旋，但一般不寻求主导议程设置，也很少主动提出解决方案。

### 3. 有限调解型

有限调解型是指中国投入较少外交资源，要么临时参与斡旋外交，要么斡旋停留在浅层次。一般而言，这些热点问题与中国的现实利益关联度不大，中国对冲突各方的影响能力有限，国际社会的关注度不高，或者热点问题在短期内难以找到有效的和平解决方案。在此情况下，中国即使派出特使也是临时性的和象征性的。如2012年叙利亚危机进一步升级后，2月9日，叙利亚反对派应邀访问北京。2月17日，中国政府特使、外交部副部长翟隽一行6人抵达大马士革，开始对叙利亚进行为期两天的访问。翟隽表示，将通过此访接触叙利亚领导人和叙利亚各政治派别，为妥善解决叙利亚问题“做些贡献”，“发挥一些建设性的作用”。<sup>②</sup>在有限调解型斡旋外交中，中国高层领导人一般不会亲自参与斡旋，而常常委托驻外使馆官员或低级别官员参与斡旋，或者通过邀请冲突各方访华。如2011年6月21—22日，利比亚“国家过渡委员会”执行局主席马哈茂德·吉卜里勒访问北京，中国在利比亚卡扎菲政府与“全国过渡委员会”之间开展有限的斡旋外交。<sup>③</sup>在这类斡旋外交中，中方阐明立场与谈判原则，但不主动设置谈判时间和地点。

### 4. 总体超脱型

总体超脱型可视为“间接斡旋”，是指中国不去主动参与斡旋，而是通过国际组织如联合国，间接参与中东地区危机的解决。这些热点问题一般

<sup>①</sup> Steven Erlanger, “As Nuclear Talks with Iran Restart, New Hopes for Deal,” *New York Times*, April 12, 2012.

<sup>②</sup> “中国政府特使抵达大马士革,”《人民日报海外版》,2012年2月18日,第4版。

<sup>③</sup> “利反对派领导人21日起访华,外媒称中国扮演调停者角色,”《环球时报》,2011年6月21日。

与中国的现实利益关联度较低，中国与冲突各方缺乏战略互信，缺乏影响冲突各方的能力，国际社会尤其是大国对其关注度不高，或者长期以来该问题一直是热点问题，难以在短期内找到解决方案。例如，在黎巴嫩问题、索马里问题、也门教派冲突、巴林政府与反对派矛盾、西撒哈拉问题、伊朗与阿联酋岛屿争端等问题上，中国并未主动参与斡旋，而是通过联合国发挥间接作用，属于总体超脱型斡旋外交。

表 2： 中国在中东斡旋外交的四种类型

中东危机	斡旋外交类型	利益相关度	权力影响度	国际关注度	危机解决难度
苏丹问题 <sup>①</sup>	深度介入型	强	大	高	一般 <sup>②</sup>
伊朗核问题	主动参与型	强	中	高	大
巴以问题	主动参与型	强	中	高	大
利比亚内战	有限调解型	中	小	高	大
叙利亚危机	有限调解型	中	小	高	大
索马里问题	总体超脱型	中	小	中	大
塞浦路斯问题	总体超脱型	弱	小	低	大
西撒哈拉问题	总体超脱型	弱	小	低	大
海湾岛屿争端	总体超脱型	中	中	中	大
黎巴嫩问题	总体超脱型	弱	小	低	大
也门危机	总体超脱型	中	小	高	小
巴林危机	总体超脱型	弱	小	高	一般

从表 2 可以发现以下三个基本规律：第一，中国在中东的斡旋外交具有差异性；第二，中国在中东斡旋外交的深度主要受利益相关度、权力影响度、国际关注度、危机解决难度四个要素的综合影响，利益相关度越强、权力影响度越大、国际关注度越高、解决难度越小，中国实施斡旋外交的动机就越强烈，反之亦然；第三，中国在中东斡旋外交的介入深度不是静态的，而是动态的，在不同历史阶段、不同背景和不同领导人任期内，中国的斡旋外交投入的资源和介入的深度不同。

<sup>①</sup> 包括南苏丹独立问题与西苏丹达尔富尔问题。

<sup>②</sup> 苏丹喀土穆政府近年来多次声明，同意南方以全民公决的方式决定留在苏丹还是独立，该问题对南北苏丹来说解决难度并不大，但南北苏丹以及北苏丹与达尔富尔地区基督徒在资源分配问题上存在的矛盾盘根错节，通过斡旋解决的难度较大。

## 六、結語

随着中国综合国力的进一步提升，中东地区成为中国“大周边”外交的重要组成部分，也是中国和平崛起的重要战略依托点。中国在中东的斡旋外交是全方位外交的重要内容，对于中国维护海外利益、树立负责任大国形象、提升软实力、协调与大国关系具有积极意义。

中国在中东的斡旋外交主要针对以下几种性质的热点问题：其一，在中东主权国家内部不同派系和族群之间开展斡旋外交，如在苏丹达尔富尔问题、利比亚和叙利亚的政府与反对派之间的斡旋外交，今后不排除在多边组织框架内中国参与黎巴嫩、也门、索马里等国内部冲突的解决；其二，在中东国家之间开展斡旋外交，解决其彼此间领土、资源等争端，包括以色列与巴勒斯坦之间、伊朗与阿联酋之间等；其三，在中东以外大国与中东国家之间开展斡旋外交，如伊朗核问题等。研究发现，中国在中东开展的斡旋外交具有轻重缓急的层次性，其斡旋外交的深度主要取决于四个因素——利益相关度、权力影响度、国际关注度和危机解决难度，这四个要素的综合影响决定了新时期中国在中东斡旋外交的四种形态——深度介入型、主动参与型、有限调解型和总体超脱型。

作为安理会常任理事国，中国理应在中东问题解决上扮演更积极的角色，中国的斡旋外交使中国在冲突各方之间扮演桥梁和纽带作用。与美、欧、俄等大国不同，中国在中东未进行过殖民统治，没有“历史包袱”；中国的和合文化和中庸思想强调中和、不偏不倚、不走极端、不干涉他国内政，只是提出或联合提出建设性解决方案；<sup>①</sup>中国的外交官比西方的外交官更有耐心，通常采取说服和规劝而不是压服和胁迫手段，有助于各方最终达成共识。不断走向成熟的中东斡旋外交恐将成为中国向国际社会提供的一项公共产品，有助于中国软实力建设和负责任大国形象的构建。

当然，在认识到中国在中东开展斡旋外交优势的同时，也应看到其不足的一面。第一，迄今为止，中东在中国外交全局中的地位仍然偏低，不仅排在世界大国和周边国家的后面，而且经常排在非洲和拉美的后面，进

---

<sup>①</sup> 陈洁华：《21世纪中国外交战略》，时事出版社，2001年，第67页。

而中国对中东外交的资源投入严重不足，未能从全局的高度审视中东伊斯兰地区对中国延缓战略机遇期的独特意义；第二，中国学界和政界有人认为，中东热点问题盘根错节，解决难度大，投入外交力度、开展斡旋外交无异于浪费资源，实际上忽视了中东热点问题往往成为大国间战略合作的新领域，其有助于美、欧、俄、中等大国和大国集团之间建立更加稳定的合作关系；<sup>①</sup>第三，中国在中东开展斡旋外交迄今缺乏强大的人才库和知识库作为支撑。一线外交斡旋者只有精通中东语言、掌握伊斯兰历史、文化、国情和政治制度，才能提升自己的人格魅力和战略沟通能力，才能在斡旋外交中使中国方案真正赢得各方的积极响应。总之，中国在中东斡旋外交从无到有、由浅入深，将有助于提升中国在国际上的政治影响力、道义感召力和文化亲和力，也丰富了中国特色外交理论与实践的内涵。

---

<sup>①</sup> 孙德刚：“论新时期中国的准联盟外交”，《世界经济与政治》，2012年第3期，第57页。

# Abstracts

## **Transition and Upgrading of China's Diplomatic Planning in the First Decade of the New Century**

CHEN Dongxiao

*China's diplomatic planning have been enriched and improved in the first decade of the new century that suggest rapid transition and upgrading of the China's diplomacy. Among which, China has introduced the idea of "new-type partnership" to build up the great-power strategic mutual trust and balanced development in the new period, and China has applied the new thinking of "sharing responsibilities, expanding common interests and seeking win-win outcomes" to seek common development with the developing countries, a demonstration of innovational thinkings in China's diplomatic planning; China is more active in pushing for the two upgrades of building new order in the peripheries, and China has applied a new type of mutual benefit strategy to step up cooperation with the developing world, a demonstration of a stronger capability of China's diplomatic planning; and China has combined the Chinese interests with its internationally-expected identity and responsibility in the international system and China is increasingly thinking the constructive contribution as the major content of China's interaction with the outside world, a demonstration of an expansion of China's diplomatic vision.*

## **On the Dynamics of China's Mediation Diplomacy in the Middle East**

SUN Degang

*Mediation diplomacy is an essential channel for sovereign states, regional and international organizations to participate in global governance, enhance political influence and facilitate relations with other big powers. In the new era, US, EU, Russia, UN, Arab League and African Union have initiated their respective mediation diplomacy of various forms and substance. With the Middle East as a case in point, this paper analyzes the four variables of China's mediation diplomacy in the Middle East in the new era, i.e. the relevance of China's interest, the projection of China's influence, the expectation of the international community, and the difficulty of the conflict resolution. Through a thorough trade-off of the above-mentioned variables, China's mediation diplomacy reveals divergent forms, which can be categorized into four groups, namely, In-depth Involvement, Pro-active Participation, Limited Arbitration and Standing Aloof. The four categories of China's mediation diplomacy shed light on the divergence of China's participation in the Middle East conflict resolutions of Sudanese issue, Iranian nuclear issue, Syrian crisis, and internal Somali discords.*

## **On the "Multi-Leadership" in East Asia and China's Role**

LIU Chang

*This article purports to present "Multi-Leadership" as a kind of new concept in*