

关于中国海外利益保护的战略思考

唐 昊

[内容提要]随着经济发展与国力成长,中国的海外利益也在不断拓展,而与中国海外利益扩展的速度和范围相比,国家对海外利益的保护却远远没有跟上。中国对海外利益的保护之所以差强人意,既出于国内政治经济结构与国际社会难以平顺对接的因素,也在一定程度上体现了我们对海外利益的理解存在问题。循此思路,本文认为,保护国家海外利益的最有效手段不在于单纯增加国家强权,而是基于新的理解,从国际机制建设的角度来建构中国海外利益保护的国家战略。

[关键词]中国 海外利益 国家战略 国际机制

[作者介绍]唐昊,华南师范大学副教授、博士、富布莱特学者,主要研究方向为利益集团政治、中美关系等。

近年来,国际局势动荡冲击中国海外经济布局的事件屡有发生。仅在 2011 年 3 月的利比亚动乱中,中铁、中建、中石油等 13 家公司就有多个项目停工,合同金额损失高达 188 亿美元左右;一些中资公司还受到当地居民攻击,中国不得不从利比亚紧急撤侨 3 万余人。^①在此之前,类似的中国海外国家利益和公民利益受损案例也多次出现。凡此种种,不能不引发关于中国海外利益保护的一系列疑问:中国海外利益为何总是表现出某种脆弱性?中国为何要选择利比亚、苏丹这样政治经济环境如此恶劣的国家进行投资?维护国际规则在何种意义上可被认知为一种海外利益?对中国来说,军事投放能力的增强、管理能力提升可以在多大程度上保护中国的海外利益?上述问题的提出,不仅仅是出于学术的兴趣,更是对中国海外利益认知和保护国家战略的一种反思和关切。

一、中国的海外利益与海外依赖

要回答前述一系列问题,首先还是要从基本概念出发。关于海外利益的定义,苏长和所给出的界定为“中国海外利益是指中国政府、企业、社会组织和公民通过全球联系产生的、在中国主权管辖范

围以外存在的、主要以国际合约形式表现出来的中国国家利益。”^②张曙光则认为,国家的海外利益是国家对外与安全利益的自然与必然延伸,而非一般意义上经济利益的拓展,其中可分为核心海外利益、重要海外利益、边缘海外利益。^③这是目前学界对海外利益的两个代表性定义,前者是从现实主义和重商主义角度着眼,从外部为海外利益进行定义;后者则是从国家内部的经济政治需求之延伸来理解海外利益,并依据其重要性进行分类。二者都能够在一定程度上说明问题,但也都并非完整或精确。目前中国的海外利益不仅是国家安全和经济利益的向外拓展,还涵盖那些在海外自主生成的与中国或中国人有关的利益;同时海外利益要强调国家的作用和国家利益,但公民个人的权益也应被提到更重要的位置来考量;此外中国的海外利益不但包括有形的商业利益,同时也包括无形的国际认同利益。

综而论之,笔者对海外利益的定义倾向于使用

^① 此数据由中国商务部长姚坚在 2011 年 3 月 23 日例行新闻发布会上透露,转引自中国网, http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-03/24/content_22208609.htm。(上网时间:2011 年 6 月 1 日)

^② 苏长和“论中国海外利益”,《世界经济与政治》2009 年,第 8 期,第 13-20 页。

^③ 张曙光“国家海外利益风险的外交管理”,《世界经济与政治》2009 年,第 8 期,第 6-12 页。

苏长和的基本描述,但值得指出的是,这里的海外利益应从包括国家视角、但不局限于国家视角的多方面、多层次加以理解。循此思路,中国目下的海外利益可以划分为四类:国家安全利益、海外公民权益、海外商业利益和国际社会认同。

国家安全利益是指一系列与国家安全有关的政府在海外的行动自由和国家权利。如国家使领馆等驻外机构和人员的安全;驻外人员开展合法外交活动的自由;国家有权参与境外军事联合演习、国际军事交往;国家有权加入国际组织和在其中依法活动;国家进行维和行动、国际护航、反跨国犯罪等国家安全活动的权利;国家对国际公共资源进行研究、开发与和平利用的权利等等。

海外公民权益是指中国公民在海外的人身安全、财产安全、行动自由、旅行便利以及其他方面的合法权益是否得到保护。目前各国都通过国际法规和国内法律规定了对其他国家公民在本国境内的合法权益要进行保护,这是各国公民能够进行正常的国际往来、定居和生活的必要前提。当然,法律条文本身并不足以保障公民的海外权益,法律执行的状况取决于所在国的法律执行意愿和能力。所以,海外公民权益的保障在很大程度上取决于所在国的政治社会稳定情况。但与此同时,一国海外公民权益的保护与母国政府与公民之间的关系有关。在埃及、利比亚国内局势动荡的情况下,中国政府积极采取护侨、撤侨措施,使数万中国公民迅速撤离危险地区。中国对海外公民权益的保护,体现了中国公民与国家关系的密切性。

海外商业利益是指中国政府与企业在世界市场进行经济或与经济有关的活动时所产生的利益。其内容包括海外直接投资的自由;海外有形与无形资产的保护;国际经济贸易活动的自由;国家参与国际经济社会活动规范制定与执行的权利;参与国际经济交往和分享全球共同资源的权利等。在这里,海外商业利益与海外公民权益有交叉的部分,即在所在国有投资的本国公民的财产权也应被视为海外商业利益。但在实际操作中,海外商业利益还是更多地指向那些拥有海外投资的本国企业的利益。一般来说,国家和企业的利益在规模上都大大超过公民

个人财产的水平,在全球化时代,开放国家和跨国企业海外商业利益的规模和成长速度更是空前。

国际社会认同即文化“软实力”。它包括本国对外的国际形象和影响力;驻外文化机构行使合法文化交流的自由;国家和公民在海外合法进行传媒活动的自由;参与国际学术、教育、文化、艺术交流活动的自由;分享人类共同文化资源的自由,等等。其中最重要的是本国对外的国际形象和影响力,这直接关系到本国的其他海外利益。西蒙·安霍尔特就认为,一国的形象决定了国际社会是如何对待这个国家的。^①例如,中国和日本在最近几年都遭受过公共安全危机,但国际社会、特别是美国对待二者的态度却截然不同。在2011年日本福岛核危机中,日本政府和企业对核危机的处理并没有尽到一个负责任大国应尽的责任,但美国和国际原子能机构对日本的危机处理不力、以及向海中倾倒遭受核辐射海水的举动,都显得相当宽容。但在此前2003年中国的非典公共安全危机中,中国政府应对危机的方式则受到美国和国际社会(如世界卫生组织)的强烈批评,中国也因此不得不撤换卫生部相关官员。

近年来,中国在上述四方面的海外利益都有迅速增长。在国家安全利益方面,中国与更多的国家建交,驻外官方机构的数量和规模不断增长,驻外人员的队伍也越来越庞大。在海外公民权益方面,1978年中国公民出境人数只有20万人次,而到了2010年中国出境旅游人数已高达5739万人次。^②中国公民在外务工人员也在显著增长,截至2011年3月底,中国对外劳务合作累计派出各类劳务人员563万人。^③相应地,这些海外中国公民的权益保护需求也在快速增长。在国际认同方面,中国与其他国家官方和民间的社会文化交流活动频密,合作内涵也日益丰富。至于海外商业利益,则是中国海外

^① Simon Anholt, *Brand New Justice: How Branding Places and Products Can Help the Developing World*, Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005, p. 105.

^② China Tourism Academy, *Annual Report of China Outbound Tourism Development 2011 (English Edition)*, Tourism Education Press, April 2011, p. 5.

^③ 中华人民共和国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/tongjiziliao/dgz/201104/20110407517360.html>. (上网时间: 2011年5月29日)

利益增长的重头戏。中国社科院日前公布的《世界经济黄皮书》表明,2003 年中国对外直接投资只有 28 亿美元,2010 已达 400 多亿美元,年均增幅高达 70% 以上。^① 2010 年中国海外并购交易增长 30%,交易金额达 380 亿美元,中国作为收购方的并购交易额已经排在美国之后居全球第二位,中国企业正从以往主要担当资产被收购角色逐渐变成资产收购方。^② 2010 年中国境内投资者共对 129 个国家和地区的 3125 家境外企业进行了直接投资,累计实现非金融类对外直接投资 590 亿美元,同比增长 36.3%,创历史新高。截至 2010 年底,中国累计非金融类对外直接投资 2588 亿美元。根据联合国贸易和发展会议发布的《2010-2012 年世界投资前景调查报告》,中国已成为 2010-2012 年全球第二大最具潜力的对外投资国。^③

与中国海外商业利益扩展相对应的是,中国海外利益受到最大威胁的部分也在海外商业利益方面。近年来中国海外利益、特别是海外商业利益迅速增长有两方面原因:一方面,改革开放尤其是加入 WTO 以来,中国经济规模迅猛增长,中国融入全球进程加速,导致海外利益增多,这种增长是中国经济规模和影响力成长的自然结果,是可喜的;但另一方面,中国海外利益的增多很大程度上也是出于不合理的内部经济和社会结构因素,这种增多就是可忧的了。这些不合理的因素包括“两头在外”的生产结构,流动性过剩的金融结构,差距过大的收入结构,以及主流价值观混乱的国际政治结构等。

在世界产业链条中,原料供应、产品设计等上游产业以及产品销售市场等下游产业均不掌握在中国手中。中国作为号称“世界工厂”的制造业大国,其主要原料、能源供应均来自海外,而诸如铁矿石、石油等重要原材料的定价权更是直接掌握在西方企业以及华尔街操控下的国际金融市场手中。同时,在“出口带动”发展战略的指引下,中国商品更多地要依赖海外市场才能卖出,而整个产业链的下游——销售终端和商品定价权依然不掌握在中国企业手里。沃尔玛这样的跨国零售巨头和国际中间商把中国制造的商品价格压得极低,从而赚取了巨额利润,并形成了中国制造企业对海外市场的渠道依赖格

局。中国为摆脱原料与能源对外高度依赖的局面,开始在全球重新进行产业布局,如在苏丹、利比亚等地的投资都是为了打破石油供应渠道过于单一、因而也过于脆弱的局面;在商品销售环节,中国也要寻求开拓新的海外市场,更新对外经济布局。

在中国国内,流动性过剩与内需不足的同时存在,导致中国海外采购和海外市场依赖同时存在。中国国内结构性“过剩”的资金,加上金融危机又带给中国企业的“抄底心态”,导致中资开始大量收购国外资产。这种集中收购让国际社会夸大了中国经济海外扩张的影响,中国的海外利益无形中也“放大”。同时,中国国内收入差距扩大和居民消费力不足致使内需不畅,不得不更加依赖国际贸易。中国出口商品与其他国家商品的竞争不断加大,其结果就是最近几年来,与中国有贸易关系的国家的企业和政府开始采取各种措施拒绝中国企业和商品的进入,而已经进入的中国企业则受到当地居民和商家的抵制甚至破坏。

从以上中国海外利益增长的基本动因可以看出,中国海外利益的“扩展”在很大程度上与中国国内经济结构缺陷有关。在此国内和国际经济结构中,中国海外资产的规模在扩张,海外资源的分量和重要性在迅速上升,但对外依赖性也快速成长。这有点类似于英国在 19 世纪的情况,当时的英国经济也是两头在外。英国是以强大的海军力量和殖民体系来拓展和保护其海外利益的,但中国显然不可能走这样的道路。结果就是,中国的经济越来越多地依赖于海外市场,但对海外市场却缺乏必要的发言权,导致中国海外利益被国际市场牵引着上升。所以,目前的问题不在于海外利益本身,而在于中国海外利益所具有的依赖性。在很多情况下,海外利益并不一定意味着海外依赖。如果能建立起对海外利

① 张宇燕《2011 年世界经济黄皮书》,中国社会科学文献出版社 2010 年 12 月。转引自国务院办公厅网站,http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxfbh/fbh/201012/t834018.htm。(上网时间:2011 年 3 月 20 日)

② 竹子俊“中国海外并购更趋多元”,《中国对外贸易》2011 年第 4 期,第 58-59 页。

③ 王南“联合国贸发组织发布《2010-2012 世界投资前景调查报告》”,人民网,http://world.people.com.cn/GB/12669427.html。(上网时间:2011 年 6 月 1 日)

益的自我保护能力和外部保护机制,海外利益就会成为本国财富增长的基石;但如果利益的增加只是基于对他国的依赖,并未得到他国的认同,那么这种海外利益最终也会处于危险之中。了解了中国海外利益的增长与中国经济结构的对外依赖性有关,也就不难理解中国海外利益为何总是如此脆弱:中国海外利益的快速增长与中国全球政治经济文化影响力的上升不相匹配,是造成海外利益脆弱的主要原因。而近年来中国公民屡屡成为恐怖分子攻击的对象或犯罪分子绑架的人质,中国公司的海外资产频遭损害,中国的国家形象总是被人疑虑,实际上都暗示着中国海外利益的广泛、庞大和脆弱。

二、中国海外利益遭遇的威胁

目前,受到威胁的中国海外利益及于国家安全利益、海外公民权益、海外商业利益、国际社会认同等海外利益的全部四个方面。

从国家安全利益角度看,目前中国的国家安全利益取决于能否消除国际环境中那些不利于中国和平发展的海外因素。近年来对中国国家安全的海外威胁主要来自以下方面。一是中国驻外使领馆频受攻击。自 1999 年中国驻南斯拉夫大使馆受到北约导弹袭击以来,中国驻外使领馆受袭事件就一直没有停止,频度也超过以往。2010 年,日本、印度孟买等地也发生当地极端分子攻击中国使领馆的事件。与此同时,与中国安全直接相关的地区不稳定因素抬头。朝鲜半岛作为中国近邻,是世界上少数几个安全秩序、甚至安全互信都还没有建立起来的地区之一。朝鲜发展核武器及美日韩以限制核武器为名的对朝政治和军事行动都威胁到了中国的周边安全。朝鲜第一次试验核武器的地点离中国东北边境不足 160 公里,而美国 2011 年初一度有三艘航空母舰集结于中国近海。海外安全合作不足则给中国保障自身安全设置了更多障碍,并使中国面临更复杂和更具敌意的国际局面,在海外的国家行动自由极其有限:中国没有在其他国家谋求海外军事基地;与西方的军事合作总是被政治原因打断;欧盟和美国都对中国采取了事实上的武器禁运;周边国家对中国一般都保持戒备心态,东南亚国家甚至期望通过

美国在这个地区的“回归”而制衡快速增长的中国力量;中国少量的海外军事力量投放也总是招来国际社会的疑虑。

从中国海外公民权益角度看,中国海外公民的人身安全屡受威胁:索马里海盗绑架中国人质的事件屡屡发生;巴基斯坦、阿富汗、利比亚等国家发生内部动乱时,都出现过袭击中国员工的事件。随着中国公民进行海外商业活动的增多,中国海外公民的财产安全也不断受到侵扰。2007 年、2008 年以来,除西班牙、意大利中国商人店铺被当地人纵火焚烧案件以外,在南太平洋岛国,中国商人店铺被洗劫的事情也屡有发生;至于俄罗斯的中国商人受勒索更是家常便饭,2009 年俄海关就以灰色清关为借口,没收了中国商人价值 15 亿美元的货物。^①同时,在个人出国行为不断增多的情况下,中国公民在海外的行动自由和旅游便利所受到的困扰也越来越受到重视。目前中国大陆居民所享受的免签待遇仅及于国际上非主流的几十个国家,而中国台湾地区居民则得到了 100 多个国家的免签待遇。以上事例所表明的是,在人身安全、财产安全、行动自由等方面,中国公民的海外权益情况并不乐观。

中国海外商业利益在快速发展过程中也显现出脆弱性。这种脆弱性主要体现在五个方面:一是直接经济损失。如索马里海盗的劫掠、利比亚内战等都使中国企业蒙受了重大损失。二是能源供应链脆弱。中国目前的石油需求有一半以上要通过进口来满足,而其中很大一部分来自局势并不稳定的中东地区。^②同时石油运输线路过长,在波斯湾、印度洋、马六甲海峡、南海、台湾海峡、东海等地,都很容易受到周边局势的影响,而使得石油运输链中断。石油来源单一以及供应链条的脆弱和漫长,限制了中国未来的经济发展空间。三是原料供应脆弱。中国经济发展所需要的矿产、农产品等原料和原材料更多地依赖于进口,而近 10 年来国际木材、铜、铁矿石等价格纷纷上涨,中国对此经常显得无能为力,只

^① 袁晖“浙商‘走出去’的国际化困境”,《浙江统计》,2009 年,第 12 期,第 19-21 页。

^② 王联合“竞争与合作:中美关系中的能源因素”,《复旦学报》2010 年,第 2 期,第 17-23 页。

能被动地承受涨价所带来的损失。对于原材料定价权的缺位,也成为制约中国经济发展的瓶颈之一。四是海外市场不利。美国等国家频频发起对中国的反倾销斗争,经常性、大幅度增加中国商品的进口关税。如奥巴马政府在过去 3 年里每年都针对不同的中国商品进行反倾销调查,使中国对外贸易面临困局。五是海外投资失败。除早先中海油收购优尼科、中铝收购力拓失败等案例外,根据海外学者的统计,中国近年来对国外企业的收购有一半是以失败而告终的。^①值得注意的是,随着中国经济的成长和海外经济拓展的增强,目前,无论从规模、数量 and 影响力来看,海外商业利益受损都是目前中国海外利益受损的主要形式。

另外,除具体的物质利益外,能够获得国际社会认同已成为一种越来越重要的海外利益。中国在国际上获得多大程度的认同,关系到自身软实力的拓展。这一点在很多情况下甚至比经济实力和军事能力更为重要。随着中国经济的快速增长,对中国崛起表示担忧的西方媒体近年也日渐增多。^②那些跟着资本一起流动的中国海外公民和财富,在西班牙、意大利和澳大利亚当地人中都曾引发过争议。当地人有人认为中国人给当地城市带来了新的活力,也有人认为中国人炒高了当地房价等等。《纽约时报》专栏作家和“普利策奖”获得者汤姆·弗里德曼在接受记者采访时就认为“中国的崛起与西方领军民主国家的停滞和瘫痪相重合,这给西方人带来了心理上的不安。”^③国际认同的缺失使得国际社会在对待中国时总是采用双重标准。除前述国际社会对日本福岛核危机与中国非典公共卫生危机所采取的不同态度外,中国与苏丹的能源合作也曾招致西方的指责,中国“新丝绸之路”等高铁建设计划更是遭受西方国家疑虑。在中国海外利益扩展过程中,国际社会总是用更苛刻的目光来审视中国。有学者就认为,中国的国际影响力和话语权如果不能得到正面提升,其行为就有可能被误导或误解。^④

综上所述,中国海外利益的所有四个方面都没有得到有效保护,以至于总是容易受到外在威胁,并屡屡体现出脆弱性。这种状况形成的原因当然比较复杂,但我们可以尝试从客观和主观两个角度来理

解。从客观因素看,在经济全球化过程中,随着经济和地缘政治利益冲突上升,安全和商业利益协调的难度在增加,2008 年的金融危机更是造成国家间竞争加剧。在此背景下,中国的海外利益特别是海外商业利益扩展当然会导致利益冲突机会的增多。这一点可从之前所述海外利益成长的动因和脆弱性上获得更多的解释。此外,某些国家“中国威胁论”、“中国责任论”等版本不断翻新,对中国国家形象和不利评价居多,形成某种外在压力,^⑤而中国由于缺乏公共外交的经验,对国际认同方面的利益受损往往显得无能为力。

中国海外利益易受威胁的主观原因则来自于海外战略布局的缺陷。由于和西方国家关系微妙,中国不愿过度依赖由西方国家所创设和掌控的国际原料市场和能源供应格局,而宁可独辟蹊径。但由于意识形态不同、企业竞争力弱等原因,中国投资只能选择一些西方国家不愿意去的国家,风险较大。同时中国本身的国际政治空间拓展不足,使得经济发展受到限制,投资结构过度依赖特殊政治关系。如中国着力与利比亚、苏丹、伊朗等国发展出较紧密的政治关系,以有利于企业进入,而当所在国内部政治发生剧变时,这种政治关系反而成为甩不开的政治包袱。此外,中国海外利益近几年开始加速拓展,而国家战略尚未及时做出深刻调整,许多传统战略与现实的国家利益需求不相协调。在这个意义上,海外利益增长也向传统国家战略提出了一些需要重新加以思考的问题,如独立不结盟政策与世界经济一体化的进程如何协调?中国—东盟自由贸易区、“金砖国家”合作机制等如何在政治不结盟条件下发挥作用?当对经济联盟的保护手段、操控手段尚

① Zhang Jianhong and Haico Ebberts, “Why Half of China’s Overseas Acquisitions Could Not Be Completed”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Volume 39, No. 2, 2010, pp. 101–131.

② Li Zhang, “The rise of China: media perception and implications for international politics”, *Journal of Contemporary China*, Volume 19, Issue 64, March 2010, pp. 233 – 254.

③ 王波 “中国人要买下世界吗”《中国青年报》,2011 年 4 月 6 日。

④ 傅梦孜 “关于中国国际影响力问题的若干思考”,《现代国际关系》2011 年第 1 期,第 1–7 页。

⑤ Lim C. L. & JiangYu Wang, “China and the Doha Development Agenda”, *Journal of World Trade*, Volume 44, No. 6, 2010, pp. 1309 – 1331.

未成型时,国家应如何从整体上保护中国的海外投资?对这些问题回应的不足体现出中国的海外利益保护战略目前尚未成型,相关保护手段和能力严重不足,国家关系框架尚未明确,甚至国家利益观念本身也还需要创新。同时值得指出的是,中国自身政治经济发展过程中,以意识形态和感情好恶决定投资动向的情况仍有发生,使得中国海外经济布局存在额外的风险。

三、保护和拓展海外利益的大战略思考

为保护中国的海外利益,有学者提出了若干动议,并得到了公众和舆论的支持。这些被热烈讨论的动议主要集中在两方面:一是增强中国的军事能力,特别是海外军事投放能力;二是强调通过代表国家行使主权和国家权力的外交机构进行外交管理,即通过强化管理来提高海外利益保护的效率。其中关于以军事手段保护中国海外利益的提议,看起来得到了更大程度的接受。笔者曾在 Google(中国)上搜索“中国海外利益”的图片,结果出现的大多是飞机大炮军舰的图片。实际上,此种对海外利益保护的解读所体现出来的,是我们对海外利益本身的理解还不够深入,对海外利益保护途径的想象还相当狭隘。当然,从军事和管理方面加强对中国海外利益保护的动议都非常重要,但问题在于其并未触及中国海外利益保护的核心因素,因而也就无法循此制定出从根本上解决问题的国家战略。首先,增加军事能力的动议其实效用有限,至少不如很多人想象得那样大,特别是在经济全球化时代。即使美国这样的超级大国,直接使用武力维护海外利益的例子也非常罕见。就学界和军界目前热议的以航母保护中国海外利益而言,有了航空母舰就能够保护中国的海外利益吗?即使从纯军事角度看,中国在缺乏海外军事基地的情况下,航空母舰上的几十架舰载机所能发挥的实际功用也非常有限。其次,在国际格局、海外经济布局 and 外交布局给定的情况下,外交管理作用也是有限的。如果中国的海外经济布局过分看重那些容易发生危险的国家和地区,而主动放弃成熟市场经济国家,那么再高明的外交管理也无法降低这些海外投资所面临的高风险。同时,

根据国际法规和惯例,国家行政力量行使有着确定无疑的边界,国家不可能对每一个公民的海外安全都动用国家公权去行使保护,否则很容易导致公权的过度使用和侵犯他国主权。因此,仅仅靠管理模式的更新不可能解决海外利益的保护问题,顶多是增加相关问题处理的效率。

如果意识到军事和行政手段在保护中国海外利益中的作用其实是被高估的,那么我们需要做的就是国家战略层面的高度对中国的海外利益拓展进行布局并加以保护,而其中最关键的问题是关于中国海外利益的认定。中国需要认识到:一国海外利益当然包含着海外经济利益,但中国核心海外利益的实现,其实不在于在国际多边机制中获取暂时的物质利益,而是应该参与建立全球市场规则和国际机制,并从中获取长远的利益。实际上,这也是西方发达国家正在做的事情。有了这样的认识,我们当可了解,就目前海外利益的保护而言,还是要通过外交和法律途径去解决,并依赖海外利益所在国的救济,而不应该过分强调军事力量;至于长远的海外利益保护,则需要中国海外利益保护的国家战略之实现,并将这种战略融入相关的全球机制中。即是说,中国海外利益保护的最终目标是通过国家参与而建立全球海外利益的保护机制,而这个目标能否实现,从根本上取决于国家在以下五个方面的努力。

第一,国际机制建设。对于一个有着全球利益的大国来说,其海外利益的维护不能仅仅着眼于具体物质利益的得失,而是要着力参与设计和维护一整套国际规则、制度和行为规范,通过全球机制的建立来维护自身海外利益。在这方面,法英美借联合国名义对利比亚的武力干预就很能说明问题。此前有舆论认为西方国家武力干预利比亚是为了石油利益,这样的判断与事实恰恰相反:2002 年利比亚开放之后,西方国家的公司就已经通过合法方式掌控了利石油资源的开采权,其中英国 BP 公司更是拿下了巨量的石油开采合同。^① 如果是为了石油利

^① “BP Agrees Major Exploration and Production Deal with Libya”, BP Website, May 29, 2007, <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=2012968&contentId=7033600>. (上网时间:2011 年 3 月 20 日)

益,西方国家完全没必要花如此大的代价,以每天数十亿美元的消耗来打这场战争。从投入产出上看,用武力夺取能源控制权是笔只赔不赚的买卖。同样的事情其实早已发生在伊拉克:在伊拉克战争后,各国石油公司纷纷在伊竞标石油开采权,最后是中石油击败美国的公司而获胜,作为战争发动者的美国并未捞到人们想象中的石油好处。这次利比亚战争结束后恐怕会出现同样的局面。事实上,战争还未结束,中国的石油公司已经开始参与到利比亚的石油运输产业中来了。但是不是因此就可以判定西方国家上述吃力不讨好的行为就是一种蠢行呢?恐怕事实恰恰相反。相比石油好处来说,西方国家显然看得更远。以法国牵头、北约领导的对利比亚的武力干预,实际上是在维护一套全球性的政治规则,其中包括:人权高于主权,国内事务的解决要遵循和平、非暴力的准则,民主派必须受到保护等等。这些规则、机制、乃至观念的维护,在它们眼中远远超过石油利益的重要性。即使在石油市场上,通过占领石油产地来攫取能源的做法在今天也并非明智之举,没有国家会明目张胆地使用这种方式,西方国家维护其石油安全的做法也无非是保证市场规则和供应渠道的畅通。在全球石油市场日渐成熟的今天,这是从长远解决现阶段能源问题的不二途径。所以,在认定什么是海外利益的问题上,中国必须超越单纯的物质利益观,把目光放得更长远,即通过积极参与国际规则的制定来维护长远的海外利益。

第二,国家关系建设。美国之所以能在世界范围内维护规则、保护海外利益,不仅靠自身实力和相关国际规则,还有赖于众多盟友的支持。中国若想对海外利益实行更有效、更大范围的保护,联盟体系的支持必不可少,而在联盟体系建立的过程中,对战略伙伴的选择至关重要。当然,战略伙伴和盟友的选择是双向的。中国需要从长远战略利益出发,设定交往准则和交往对象的标准,建立对自身有利的利益共同体。在已有的战略伙伴系统中,中国特别需要优化与发达国家间的相互依存关系。中国与世界其他大国之间的关系是相互依存的,但并不平等。在大多数情况下,中国的脆弱性和敏感性更强,特别体现在对外经济方面。对此不利局面,需要着眼于

中国自身经济结构的调整,通过缩减贫富差距和扩大内需,改变经济发展“两头在外”的局面,通过减少对外依赖性而降低海外利益的脆弱性,甚至可通过中间生产环节的掌控而增加对海外局面掌控的筹码。与此同时,在游说所在国政府和公众等方面,公共外交有很大的发展空间和改进余地。举个例子,中国驻外新闻人员和担负公共外交使命的人员大多以短期驻留(三年以内)为主,这实际上大大限制了他们公共外交能力的发挥:第一年以熟悉环境和语言为主,第二年开始进入工作状态,第三年就要收拾东西回国了。这在管理和工作效果上都是不利的。与此相反,台湾地区在美国的院外游说和媒体工作长期以来都相当成功,这和台湾对美公共外交主要依赖在美常驻几十年的当地华裔和侨民有很大关系。所以,从技术角度改善与主要国家关系,如建立海外驻留人员的常驻常设机制、改善游说机制等,对于维护中国海外利益非常必要。

第三,企业能力建设。在一个高度开放的竞争性市场中,企业的实力和能力是海外商业利益拓展的关键。中国企业如果具备真实的竞争力,就可以直接到欧洲美国这些资本主义核心地区进行投资。现在中国很多投资不成功,甚至根本不敢到成熟市场投资,在很大程度上并非仅仅是政治原因,而是一方面因为我们还没有充分理解和利用好西方国家的市场和政府规则,在国家层面和企业层面都存在此类问题,^①另一方面则由于中国的内部经济发展过于照顾和依赖国有垄断企业所致。国有垄断企业的创造力和竞争力在国际市场被证明是有限的,这一点在金融危机之前中国国有企业在海外投资的低收益率中已表现得很明显。中国本土企业在竞争能力不足的情况下,只好冒险进入那些成熟大公司都不愿进入的地方寻求发展。自2010年以来,国内三大石油商海外扩张步伐明显加快。以中石油为例,目前该公司的海外业务已经进入29个国家,先后中标和签订了30个油气项目。^②自2009年以来,其新项

① Wei Ziyi, "The Literature on Chinese Outward FDI", *Multinational Business Review*, Volume 18, No. 3, Fall 2010, pp. 73-111.

② 喻春来“海外油气产量增14% 中石油初步完成全球布点”,《每日经济新闻》2011年1月13日。

目开发已在中东、中亚、美洲等地区连续取得重大战略性突破。但是,由于中国海外石油投资项目总数的 60% 是在政治风险高的国家和地区,一旦当地出现动荡,就会对对外依存严重的中国石油安全产生威胁。^① 中国目前最迫切需要加强的是在国际市场上进行竞争的能力,在这方面,企业能力才是核心,而企业只有在市场的自由竞争中才能锻炼出强大而可靠的能力。中国企业海外能力的增强,很大程度上取决于市场环境的优化和国内反垄断举措的落实。

第四,国家能力建设。如前所述,中国海外利益的管理能力亟待加强。在现阶段需要做的是:制定统一的海外利益保护的政府行动框架,如撤离公民的标准、撤离的程序、建立、健全境外投资管理制度等等,这些举措都会使得中国保护海外利益的行动更有效率。为保护中国公民海外安全,日前由外交部牵头,中国政府已建立了协调、预警、应急、服务和磋商五大机制。当然,面对海外利益的复杂性与多样性,单纯依靠外交部来维护中国海外利益显然是不够的。中国需要建立一整套能够发挥政府、企业、社会组织、国际组织各自作用以及增强它们之间合作的机制,以进一步加强中国海外利益的管理能力。与此同时,因应海上贸易安全、海外公民安全保障方面的需求,中国需尽快强化海外军事投放能力。特别是在能源安全同时面临“结构性危机”和“管理性制度危机”两大挑战^②的背景下,需要通过军事能力和管理能力的提升,保障原料供应和能源供应渠道的畅通,从而确保中国经济顺利发展。从 2008 年开始,中国军舰担负在印度洋索马里附近海域护航的任务,这应被视为中国海军担负全球责任的起点。对中国而言,随着海外利益的拓展,发展海军已经是一个确定的、不容回避的选择。但需要注意的是,中国军事能力的提升要与国家形象建设、国际关系建设的努力同步,避免与周边国家的军备竞赛。

第五,国家形象建设。国际认同在中国海外利益的布局中理应占有比现在更重要的地位。目前相关部门虽然努力改善国家形象,但具体举措总是脱不出“媒体宣传”、“街头广告”、“公关公司”这些传统路径,其对人心的影响还只停留于表面。至于被

寄予公共外交厚望的“孔子学院”,其成效也很难评估。真正的国家形象建设,其实不是对外公关,而是保护自己公民的权益、改善政府与公民之间的关系。如此前汶川救灾、利比亚撤侨这些国家对自己公民的救助行动,其所获得的外界好评,比花费巨资所做的广告对中国国家形象更具正面影响。保护公民(包括海外公民)权益之所以能够直接作用于国家形象,是因为用公民权益保护来衡量国家和政府,体现了政府与公民之间的关系,是现代政治文明的重要特征。中国当前政府与公民关系正在从传统的强调公民对国家的单向服从转向相互承担责任和义务的关系,越来越具有现代政治文明特质,当然会因此而受到国际社会的赞赏。历史经验也证明,善待自己的公民,保障国内政治经济和社会的良性运行,推动更加透明化和民主化的政治改革,推动更加开放化和自由化的经济体制改革,是中国增进与其他国家的关系、更顺畅地与国际社会对接、更好参与国际机制建设的重要前提。

总而言之,若要更好地保护中国的海外利益,前提条件就是要对中国的海外利益有一个正确的认识。当我们从更超越、更长远的眼光来看待中国的海外利益时,当会发现,中国的海外利益不仅是政府利益、企业利益、公民权益等物质层面的利益,也包括国际社会认同、国际机制加入等更具决定性意义的方面。为更有效地保护自身海外利益,中国需要做到的是:以更具包容性的国家利益观为前提,以中国海外利益的客观评估为基础,以共同利益的汇聚与国际机制的建设为主要路径,以与相关国家建立利益共同体为突破口,实现中国海外利益保护的国家战略体系之完善。惟其如此,中国才有可能在一个能够充分发挥作用的国际机制下,全面有效地维护自身的海外利益,并与世界协调发展。○

(责任编辑:黄丽梅)

^① 孙永剑“国际局势动荡 中国海外权益保护备受关注”,《中华工商时报》2011 年 4 月 1 日。

^② 杨泽伟“中国能源安全问题:挑战与应对”,《世界经济与政治》2008 年,第 8 期,第 52-60 页。