

全球治理视野下中国国家利益的拓展与维护(专题讨论)

编者按: 海外利益是国家利益在境外的延伸与拓展,是国家利益的重要组成部分。虽然海外利益在形式上存在于国土之外,但其生成、发展与国家实力和国家身份密切相关,中国的海外利益也是随着国家实力的增长与国家身份的转变而生成、拓展及转型的。新中国成立60多年来,中国特色社会主义建设取得了辉煌成就,综合国力大幅增强,国际地位显著提升。这一方面扩大了中国的国际影响力,使中国成为全球治理不可或缺的重要力量;另一方面也塑造了中国国家身份的多样化,促进了国家利益的扩展、转型。正是基于国家实力和国家身份的双重转变,中国国家利益发生了鲜明变化:在观念上,不仅涵盖现实的物质利益,而且日益重视国家身份、制度构建等抽象的非物质利益;在形式上,日益突破国家地理疆域的限制,不断向海外拓展。当前,中国已经成为世界型海外利益大国,拥有的海外利益不仅数量巨大、形式多样,而且分布广泛、遍及全球。但与此同时,中国的海外利益随着数量增长与国际形势的复杂化而面临着较高的风险性。在中国深化参与全球治理的背景下,深入分析其国家利益形式的演变与拓展,全面探索海外利益的转型与维护,对于增进和保护国家利益以及海外利益具有重要意义。为此,本刊特邀请中国政法大学刘贞晔教授、吉林大学肖晔教授分别从不同角度对这一问题进行专题探讨,以期引起学界对这一问题的关注。

中国参与全球治理的历程与国家利益分析

刘 贞 晔

(中国政法大学 全球化与全球问题研究所,北京 102249)

摘 要: 从国家利益诉求与身份地位的变化来考察中国参与全球治理的历史进程,可以将其大致归结为三个阶段:第一阶段从新中国成立至20世纪70年代末,其特征是中国对国际社会的敌视、抵制与排斥参与;第二阶段从改革开放后到2000年前后,其特征是中国对全球问题从谨慎参与向全面参与转变;第三阶段始于21世纪,其特征是中国参与全球治理不断深化并日益有所作为。在日益深化参与全球治理的同时,中国的国家利益诉求也随着国家实力的增强和国际地位的提升而呈现出鲜明的变化:一方面是对自身利益诉求的强调日益突出和清晰;另一个方面则是在综合考量自身利益的基础上,积极适应、学习和融入国际规制,将国际社会广泛认同的共同规范和价值考量有选择地纳入国家利益诉求之中。

关键词: 全球治理; 全球性问题; 中国国家利益; 利益观念; 身份角色

中图分类号: D820 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2015)09-0041-10

今天我们身处全球化向深度和广度扩展与全

球性问题日趋尖锐的新世纪,全球治理已成为国际社会应对各种挑战的主要变革手段。在全球治理中,中国将如何重新审视自身与世界的关系?又如何定位自身在全球治理体系中的地位、角色和利益?同时,伴随着自身实力的迅速增长和在

收稿日期:2015-06-03

作者简介:刘贞晔(1968—),男,副所长,教授,从事国际关系理论与全球治理研究。

世界政治经济环境等问题领域的影响日益扩大,崛起的中国又应采取何种理念和行动策略来回应国际社会的期待和职责呢?这既涉及中国如何处理全球治理体系中日益呈现的全球利益与国家利益的关系问题,也涉及日益崛起的中国在全球各个议题领域如何认知国家利益诉求的问题。要回答这些问题,我们就必须系统地梳理中国在不同历史时期参与全球治理的行为方式、利益观念以及身份角色的变化,进而通过这些变化考察中国国家利益诉求的主要取向。

一、对国际社会的敌视、抵制与排斥参与(新中国成立至20世纪70年代末)

1949年,社会主义新中国成立,并加入社会主义阵营,断绝了与以美国为首的西方“帝国主义”阵营的一切往来。可以说,此时的中国完全游离在西方国家建立的全球机制之外,并对这些机制持排斥、拒绝甚至敌视的态度。

造成这种状况的原因是复杂的。从国际而言,以美国为首的西方国家对新中国在政治上实行封锁、孤立政策;在外交方面不承认中华人民共和国,极力阻挠新中国恢复在联合国的合法席位;在经济上实施封锁和打击;在军事上采取武力威胁和战争威胁。从国内层面而言,中国在外交上选择与西方“帝国主义”阵营决裂,加入社会主义阵营,这必然要求其在经济上、政治上、文化和意识形态上走一条完全不同于西方国家阵营的发展道路。加之这一阶段中国在意识形态及政治经济建设上采取了一些极端的政策与路线,把由西方主导的全球事务治理机制和国际组织定性为具有欺骗性、敌对性和侵略性的“陷阱”,因而采取了完全抵制与敌视的态度、行为。这种参与态度和行为在联合国维和行动、大规模杀伤性武器控制和全球经济治理上体现得尤为明显。

在对待大规模杀伤性武器控制的问题上,由于中国在20世纪五六十年代初所面临的严峻的国际安全环境,因而对国际核不扩散机制持抵制态度。为了改善自身的安全状况以及树立自身的大国地位、获得相应的话语权,中国不仅在核问题上打破西方大国的核垄断地位,而且明确抵制防止核扩散机制,并致力于发展自身的核武器技术。中国于1964年成功试爆了第一枚原子弹,中国政府随即发表公开声明指出“中国政府进行核试验、发展核武器是被迫而为之”,“中国政府一贯主张全面禁止和彻底销毁核武器。如果这个主张能够实现,中国本来用不着发展核武器。但是我

们的这个主张遭到了美帝国主义的顽强抵抗”^[1]。“针对这一时期已经出现的核禁试和核不扩散的主张,中国政府持明确的反对态度,认为‘允许有核国家保持和发展核武器,却不允许无核国家再搞核武器,是不公平的’。”^[2]“如果超级大国不能承担义务保证不对无核国家和无核武器区使用核武器,那么所谓的‘不扩散核武器’的主张,就只能起到维护超级大国核垄断和核优势地位的作用。”^[3]中国政府认为美、苏、英于1963年在莫斯科签订的《部分禁止核试验条约》有失公正,因而在声明中指出“这个条约企图巩固三个核大国的垄断地位,而把一切爱好和平的国家的手脚束缚起来”,是“一个愚弄世界人民的大骗局”^[4]。1975年,旨在加强核出口管制、防止敏感物资出口到未参加《不扩散核武器条约》的国家的核供应国集团成立。中国认为,该组织仅仅反映了发达核国家对于自身安全的关注,未能照顾到广大第三世界国家和平利用核能和对本国军用核设施进行保密的正当权利,因而拒绝加入。

在联合国维和领域,中国的拒绝与抵制立场更为明确。由于1971年之前以美国为首的西方阵营长期阻碍新中国要求恢复联合国合法席位的诉求,也更因为中国志愿军与美国领导的联合国部队在朝鲜战争中直接交战长达3年时间,因而这一时期中国对联合国及其维和行动持全面否定态度,认为联合国部队只不过是帝国主义的“宪兵队”而已。《人民日报》1967年4月20日载文称“长期以来,联合国一直是美帝国主义在全世界推行侵略政策的工具,是美苏进行政治交易的场所……苏联修正主义领导集团在伙同美帝国主义建立国际宪兵——‘联合国部队’问题上如此积极,又一次暴露了它与世界革命人民为敌的叛徒嘴脸。”^[5]据国内学者统计,“通过对1949—1971年《人民日报》论述联合国的2314篇文章进行内容分析,发现……表达对联合国不满、谴责、批评态度的文章高达830篇,占政治类文章总数的38.18%。”^[6]从其他相关报道也可以看出,该时期中国政府是非常敌视联合国维和行动的,即使1971年中国恢复在联合国的合法席位之后,其抵制立场虽有所缓和,但拒绝和反对的基本立场并没有实质性改变。例如,在联合国维和费用摊款问题上,中国就强调这是少数大国操纵联合国干涉别国内政造成的财政困难,认为这些费用摊款是“毫无道理”的,并声明不承担任何维和摊款义务^[7]。

在全球经济治理方面,中国的立场和态度也

大致相似。由于西方阵营对新中国长期采取经济封锁和禁运政策,也由于中国在联合国的合法席位长期得不到恢复,这使得中国在20世纪70年代前的外交重点放在恢复联合国的合法席位上,以至于与联合国有关的国际经济组织和机构的交往活动只能放在恢复联合国席位之后。从国内来看,在经济封锁的不利国际形势下,中国不得不关起门来搞建设。那时,经济建设的指导思想强调自力更生,对外贸易在国民经济中的比重很小,加上当时对这些经济组织缺乏相应的了解以及当时“一边倒”的外交政策,中国将关贸总协定、世界银行以及国际货币基金组织抨击为帝国主义的侵略工具。在这一阶段中,国际贸易发展缓慢,既不鼓励外国来华投资,也没有中国企业在境外投资,更没有国际金融领域的交流。由此可见,中国在这一时期对于西方建立并主导的经济治理机制持全面的否定和强烈的敌视态度。

总体来说,这一时期中国在国际舞台上扮演了一种“革命者”的角色,对全球治理机制持排斥和敌对的态度,并将安全、政治和经济领域的全球治理机制视为敌对性和侵略性“陷阱”,因而致力于反对甚至推翻全球机制。与此相适应,中国的国家利益诉求主要表现在三个方面:其一是将维护国家的生存与安全置于最高位置;其二是捍卫国家独立自主,政治上对维护国家主权权利高度敏感;其三是在经济利益上强调社会主义阵营支持的重要性,并立足自力更生。

二、对全球治理从谨慎参与向全面参与转变 (改革开放后至2000年前后)

20世纪70年代末,在经历了将近30年与世界隔绝的发展后,中国领导人开始意识到,如果不融入世界政治经济秩序,中国是很难快速实现经济建设的战略目标的。而在过去很长一段历史时期内,中国仅以意识形态界定国家利益的做法已经成为阻碍中国发展的一大障碍。随着改革开放战略的开启,西方国家对中国的态度也发生了重大变化,特别是中美外交关系的建立,使大批西方国家改变了对中国的看法,增强了对中国的身份认同。因此,中国获得了融入既有的国际政治经济秩序的良好契机。在国内和国际环境变化的情况下,中国对全球治理体系的认识以及国际社会对中国的认识也随之发生了变化。在这一时期,虽然冷战没有结束,但意识形态的影响已经不像改革开放之前那样占据中国外交政策的主导地位,此时中国的外交政策更多地是“去意识形态”化,

将自身定位为发展中国家和国际秩序的融入者。正是由于身份的重新定位,在这一阶段中国的国家利益观也发生了重大变化,从原先以意识形态斗争和国际革命为主导调整为以维护国家主权独立安全和促进国家发展为中心。这一方面体现为中国仍然谨慎地审视和看待由西方主导的国际政治经济秩序;另一方面则体现为在谋求最大限度地实现自身国家利益的基础上,开始全面地参与到全球经济治理、气候治理、大规模杀伤性武器控制、联合国维和以及人权保护等全球性问题的治理中来,甚至积极倡议和推动全球治理进程,开始彰显“负责任的大国”的形象。

在大规模杀伤性武器控制领域,20世纪70年代中国因恢复了联合国常任理事国席位,获得了作为一个大国相应的话语权,因而在核不扩散问题上开始由抵制立场松动为谨慎对待和开始部分参与国际核不扩散机制。1979年5月在联合国裁军大会上,中国代表提出“两个拥有最大核武库的国家应该立即停止核军备竞赛,停止所有旨在改进其核武器质量的活动,并开始分阶段削减和销毁核武器。当销毁核武器取得实质性进展,与其他核武器国家的核武器水平接近并使大多数国家满意的时候,其他核武器国家也应当就彻底消除核武器参加他们的谈判”^[8]。虽然在20世纪80年代中国一直没有参与《不扩散核武器条约》,但是中国政府在1984年政府工作报告中宣称:中国不参加歧视性的《不扩散核武器条约》,但中国不主张核扩散,也不搞核扩散,不帮助别的国家发展核武器^[9]。这段讲话通常被研究者视为中国对待国际核不扩散机制态度发生重要转变的标志。正是在上述表态前后,中国放弃了此前所坚持的抵制立场,开始逐渐参与到国际核不扩散条约体系中,并承认该机制存在的合理性和必然性,由最初的完全抵制逐渐转变为在思想上接受、行动上参与。但是,中国对于该机制的核心——《不扩散核武器条约》仍然持反对态度,拒绝加入。20世纪90年代冷战结束后,国际安全环境发生重大变化,中国在大规模杀伤性武器控制问题上由过去的谨慎参与开始大踏步地走向全面参与。1992年3月,中国政府正式加入《不扩散核武器条约》,并支持该条约内容的扩展。作为缔约国,中国奉行了不主张、不鼓励、不从事核武器扩散和不帮助他国发展核武器的政策,并且制定了核出口“三原则”,即仅用于和平目的;接受国际原子能机构的保障监督;未经中方同意不得转让第三方。“三不”政策和“三原则”的出

台,标志着中国政府迈出了全面参与国际核不扩散机制的最重要一步。1996年5月,中国宣布对尚不同意国际原子能组织监察的国家的核项目不给予援助;1998年,中国进一步与国际原子能机构达成了《保障监督协定附加议定书》,开始全面履行条约义务。

在联合国维和领域,这一阶段中国的参与行为也经历了由抵制向支持和全面参与转变的过程。1978年末的改革开放开启了中国内政外交的全新道路。在维和问题上,不同于70年代的抵制和抗拒,80年代的中国政府不再以“意识形态或是反对霸权主义的理由完全抵触维和行动,取而代之的是中国在任务授权与执行原则上有更多的坚持”^[10]。例如,开始积极地参与到各项联合国维和行动中,自觉承担维和经费,主动参加议题投票。1981年,中国常驻联合国代表凌青发言,“今后中国将认真研究和对待符合《联合国宪章》的维和行动”^[11];1986年3月,正值全国人大召开之际,时任中国政府总理的赵紫阳在《政府工作报告》中提出“中国遵循联合国宪章的宗旨和原则……积极参加联合国及其专门机构开展的有利于世界和平与发展的活动。”^[12]中国以正式的官方态度来宣布已经做好了参加维和行动的准备。在维和经费承担上,中国也更加自觉履行自己的义务。1981年,中国代表提出“中国将从1982年1月1日起开始交纳现存两支中东联合国部队的摊款”^[11];1986年,中国对于自1971年10月25日至1981年12月31日期间拒绝承担的维和费用也全部缴纳。在联合国维和投票问题上,中国也一改过去十年所坚持的“第五种投票方式”,开始以积极而审慎的态度支持符合“维和三原则”的联合国维和行动。1981年12月,中国在关于“增派联合国驻塞浦路斯维和部队”这一提案中首次投了赞成票,这可以看作是中国在参与联合国维和问题上由敌对、抵制向谨慎参与,再向积极参与转变的重要标志。1988年,“中国政府正式致函联合国秘书长,提请加入‘联合国和平行动特别委员会’,这一申请在同年12月获得联大通过,从此以后,中国开始加入联合国维和行动的日常审议工作”^[13];1989年,“中国首次派遣20名观察员参加纳米比亚过渡时期援助团”^[14];1992年2月,中国派遣由47名军事观察员和一支由400人组成的联合国维和工兵团赴柬埔寨参与维和行动,此次行动不仅是中国第一次派遣“蓝盔部队”,而且是2000年之前中国所参与人数最多的一次维和行动^[15];1995年,钱其琛外长

在第50届联合国大会上首次全面而完整地提出,联合国维和行动应该遵循不干涉内政、不轻易采取强制行动、反对双重标准、严守中立和同意原则等。从20世纪80年代后期到2000年,中国已先后向“‘联合国停战监督组织’‘联合国伊拉克—科威特观察团’等多项联合国维和行动派出军事观察员、军事联络官和军事顾问共522人次,派出工程兵部队两批800人次”^[16]。这一时期,尽管中国在联合国维和行动中起步较晚,但由于规模不断扩大、范围不断拓展、投入不断增多,中国的维和行动无论是体制建立还是人员派遣都有了长足发展,其在联合国维和领域中的表现为国际社会所认可,甚至可以说初步展现了“负责任大国”的积极形象。

在全球经济治理领域,20世纪80年代至21世纪初中国加入世界贸易组织这一时期,是中国积极参与和主动融入世界经济体系和全球经济治理机制的时期。一方面,中国继续实行对外开放政策,从有利于自身经济发展的角度采取主动融入现有国际经济治理机制的积极步骤。1980年初,中国先后恢复了在国际货币基金组织和世界银行的合法席位,并两次增加特别提款权;1982年,由外经贸部、外交部、国家经委、财政部、海关总署联合提议开展恢复中国在关贸总协定地位的谈判,并迅速启动谈判工作。另一方面,中国也开始积极改革经济结构和经济体制,实现与国际接轨。例如,中国积极参加世界银行组织的各种培训班,了解世界银行贷款项目的规则和实施方法;国际货币基金组织也积极帮助和推动中国的金融制度建设,为中国20世纪80年代的中央银行体制改革、财税体制改革、外汇管理体制改革、人民币经常项目可兑换等重大改革措施提供了有益的咨询。同时,积极融入全球经济治理机制也使得中国获得了重要的资金和各种援助,并有力地推动了中国的贸易发展。例如,中国先后于1981年和1986年从国际货币基金组织借入7.59亿特别提款权(约合8.8亿美元)和5.98亿特别提款权(约合7.3亿美元)的贷款,用于弥补国际收支逆差,支持经济结构调整和经济体制改革。在加入关贸总协定和WTO问题上中国也更加积极,1982年,中国政府派团以观察员身份列席了关贸总协定部长级会议以及1983年的缔约国大会,1984年11月,中国以观察员身份出席关贸总协定理事会及其附属机构会议。1995年11月中国的复关谈判转变为“入世”谈判,并在关税减让和取消非关税壁垒这两个关键方面做出了承诺^[17]。通过

以上加入多边贸易体制的努力,中国重新返回国际贸易体系。当然,入关谈判也积极推动了中国国内经济改革,如放开价格、外贸体制改革、扩大市场准入度和改革非关税措施、改革外汇管理和外汇政策等。在这一时期,中国的国际责任意识也随着实力的提升而初步显现。随着经济实力的提升,中国有意愿也有能力在全球经济治理中承担相应的义务和责任。1994年,中国向国际货币基金组织提供了1亿特别提款权的贷款,用于支持重债穷国的债务调整,同时还向该贷款的贴息账户捐款1200万特别提款权;1999年,中国又向国际货币基金组织捐助1313万特别提款权,继续支持重债穷国减债计划。1997年7月亚洲金融危机爆发以后,中国政府积极参与国际货币基金组织对泰国的一揽子援助,向泰国政府提供贷款10亿美元。在印尼金融危机爆发后,中国向国际货币基金组织承诺为印尼政府提供3亿美元的二线资金支持。更为重要的是,中国领导人在危机爆发后多次公开承诺,保持人民币汇率稳定,为维护亚太地区经济形势的稳定及其改善做出了重要贡献。20世纪80年代中期以后,由于国际收支状况改善和外汇储备增加,中国一直积极履行对国际货币基金组织的义务,将在基金组织份额的一部分向其资金使用计划提供短期资金融通。在亚洲金融危机期间,中国用于该计划的份额余额超过20亿美元。总之,中国为国际货币基金组织的健康发展以及维护发展中国家的利益发挥了积极的影响。

在气候变化治理领域,中国在20世纪90年代气候治理进程启动伊始就开始全面参与其中。虽然中国和技术层面对气候问题的研究还很粗略,甚至一些监控数据和测评报告都是发达国家气象部门提供的,但是在这一阶段的谈判中仍扮演了一个积极参与者的角色。在此期间,中国成为《联合国气候变化框架公约》谈判及生效的主要支持者和推动者。从1990年起,中国政府就派出代表团参加《联合国气候变化框架公约》起草的谈判,在谈判过程中,中国代表团不仅参加了联合国环境与发展大会的历次筹委会,而且广泛参与各个级别和层次的磋商与会谈。时任中国国务院总理李鹏先后与25国领导人及联合国秘书长、欧共体主席进行会晤并发表重要讲话;宋健国务委员率代表团参加了部长级会议;同时,还积极参加由美、欧、日及“七十七国集团”代表参加的小范围谈判^[18]。中国是联合国安理会常任理事国中最先签署《联合国气候变化框架公约》的国

家,也是最早的10个缔约方之一。20世纪后半期,全球气候治理进入全球减排谈判的具体治理进程,中国在其中扮演了务实的全面参与者角色,积极参与此阶段的历次谈判,积极参与清洁发展机制。从1995年至1997年11月,中国参加了京都会议前的8次正式谈判及若干次非正式磋商,为促进发达国家接受减排任务做出了积极贡献。同时,中国积极批准和履行《京都议定书》,接受了编制、提交国家信息通报和国家清单的任务,并积极着手制定中国应对气候变化的国家方案。

概言之,这一时期是中国在国际舞台上身份转变的重要时期,由过去的“革命者”身份逐步转变为国际体系和全球治理机制的积极融入者、建设者角色,特别是在联合国维和与全球经济治理等领域开始具有“负责任大国”的意识,并开始承担相应的责任。与此相适应,中国的国家利益诉求也随之扩展,主要体现在四个方面:其一是通过融入国际体系和全球机制来实现和扩大对外开放,这已经成为重要的国家利益诉求,为此,中国对“复关”和加入WTO进行了持续不懈的努力;其二是通过融入国际体系和全球机制为国内改革获取资助,这集中体现在中国与国际货币基金组织、世界银行、GATT和WTO的合作之中;其三是通过参与核不扩散机制和联合国维和行动来更好地实现国家的政治与安全利益;其四是认同国际社会共同利益,自觉将国际共同利益与国家利益结合起来,并承担相应的责任,这在大规模杀伤性武器控制、联合国维和行动以及气候变化治理等领域都有所体现。

三、对全球治理的参与日益深化并有所作为(新世纪以后)

进入21世纪以来,随着加入WTO和经济迅速发展,中国逐渐崛起为世界新兴大国,国际地位显著提升,中国的国家身份也随即发生了明显的变化。除作为世界经济总量第二大国的身份外,中国还具有社会主义国家和发展中国家的标志性身份,可以说,身份定位日益复杂。虽然中国的新兴经济体身份已经得到世界的普遍承认,但就人均情况来看,中国仍然处于发展中国家水平。作为最大的发展中国家,中国对世界特别是广大发展中国家的经济发展负有责任,因而“负责任大国”的身份也开始在对外政策中产生影响。在全球治理进程中,复杂的身份使得中国对待现有全球治理机制的态度发生了显著变化,从原先的积极融入者逐渐转变为建设的推动者和变革者。—

方面,作为现有治理机制的获益者,中国不能完全否定现有全球治理机制存在的意义和作用;另一方面,现有的机制已经越来越不适应当前国际秩序的变化,越来越影响全球治理进程的推动,甚至影响到中国在全球治理中的地位和作用。正是基于上述身份转变,中国在全球治理中的利益诉求和参与战略也发生了明显变化。

在大规模杀伤性武器控制领域,中国作为机制建设者和推动者,全面参与到全球治理机制的建设和完善中。中国在这一时期全面参与国际核不扩散机制,一方面长期坚持的全面禁止和彻底销毁核武器的主张没有改变;另一方面也认识到“一个强有力的国际核不扩散机制符合所有国家的利益,任何国家如果为了谋取政治、经济和战略上的短期利益,而无视核武器扩散的严重后果,甚至做出损害别国和国际团结的事情,最终本国的利益也必将受到损害”^[19]。因此,中国不断调整对待国际核不扩散机制的立场与态度,最终加入到全面推动大规模杀伤性武器控制的机制建设和维护中来。新世纪以来,中国在大规模杀伤性武器控制领域的参与主要体现在三个方面:第一,中国积极参与所有防扩散机制。2004年5月,在核供应国集团的积极推动和自身的积极努力下,中国加入了此前一直消极回避的核供应集团(NSG)。为早日成为“导弹及其控制制度”组织成员国,中国先后颁布《中华人民共和国导弹及其相关物项和技术出口管制条例》及管制清单,时任外交部部长李肇星还亲自给“导弹及其控制制度”组织主席写信表达了加入该组织的愿望,并于2004年9月正式提出申请^[20]。这两大制度的加入和申请加入,标志着中国对多边防扩散出口机制的立场发生了根本变化,表明中国已经在该领域高度认同国际社会的共同利益,并愿意承担相应的国际责任。第二,中国积极采取措施,在反扩散领域实现自我约束。在核方面,中国于1997年9月颁布《中华人民共和国核出口管制条例》,并于2001年6月进行修订;2000年1月颁布《核产品转运及过境运输审批管理办法(试行)》;2002年1月颁布《核进出口及对外核合作保障监督管理规定》。在生物方面,2002年10月颁布《中华人民共和国生物两用品及相关设备和技术出口管制条例》。在化学领域,继1995年12月公布了《中华人民共和国监控化学品管理条例》之后,2002年10月又颁布了《有关化学品及相关设备和技术出口管制办法》。通过国内立法和管制措施的制定,中国自觉约束自身行为,在行

动上日益与国际大规模杀伤性武器控制机制保持一致。第三,中国还积极在该领域发挥更大作用,特别是中国在处理朝核问题上做出了突出贡献。朝核危机后,中国发挥了外交领导作用,为解决这一棘手难题奔走、联络、呼吁、努力,通过主办六方会谈来推进朝核问题的解决进程。此外,在推动外空非军事化和防止核恐怖主义等方面也发挥了积极的推动作用^[21]。

在联合国维和领域,中国也深度参与维和进程中,并成为突出的贡献者。20世纪80年代,中国认识到联合国维和行动的重要性和必要性,改变了70年代的反对立场;90年代,中国维和部队开始积极但有选择地参与维和行动;2000年以后,中国开始以“世界大国”的心态与姿态深度参与联合国的维和行动。中国的这种“深度参与”体现在四个方面:其一,参与维和人员数量庞大。根据《2013年中国的国防》白皮书统计,截至2013年4月,中国人民解放军共参加23项联合国维和行动,累计派出维和军事人员2.2万人次,中国是联合国安理会五个常任理事国中派遣维和军事人员最多的国家。其二,维和经费承担比重大幅增加。长期以来,中国对维和费用的摊款占总额比例较低,其中1998年度仅为0.9%^[22]。新世纪之后,中国的维和经费增长迅速,2013年的数据显示,2013—2015年中国将承担的联合国维和行动摊款比例为6.64%,仅次于美、日、法、德、英,位居世界第六位^[23]。其三,维和任务分布日益广泛。2000年之前,中国的维和部队主要分布在非洲、中东和亚洲地区,2000年后,中国的维和任务分布到了非洲、北美洲、南美洲、中东、亚太和欧洲等各个地区。截至2013年4月,中国在世界范围内的维和行动分布为:非洲17个、亚太4个、中东3个、欧洲2个,总计26个,其中中国在2000年后参与的维和行动占联合国同期维和总数的59.3%^[24]。其四,维和人员类型构成多样化。当前,中国的维和人员主要由维和观察员、维和部队和维和警察三部分构成。从1988年中国正式参加维和行动开始至1999年,中国的维和人员组成只是观察员和维和部队,12年间中国没有派出任何维和警察。2000年之后,在“联合国东帝汶支助团”中,中国派出了207名维和警察,此后,数量不断上升,到可查询到的2008年,中国共派出维和警察1379名^[24]。中国的维和行动也影响了自身对国际社会的观念。从1998年至2010年的12年间,中国参与了19项维和行动,其中12项涉及国内冲突,关于国内冲突的联合国维和行

动既涉及国际社会“保护责任”的问题,也涉及对国家主权干预的问题,中国的维和参与表明中国已放弃了绝对主权观念规范,转而支持联合国的相对主权理念。同时,中国参与维和也影响了联合国的维和实践,联合国维和在新世纪里的变革也开始朝着中国长期主张的“尊重主权”原则回归,既认同国际社会理念,又坚持自我价值。这一主张已经成为中国参与全球治理的利益所在。

在全球气候变化治理领域,中国由被动参与角色逐渐向更加积极主动务实的角色转变,并且在国内全面深入地推进气候变化治理进程。2000年以后特别是《京都议定书》第二减排议程启动后,因为中国温室气体排放总量骤升、国际社会的减排压力进一步加大、国内经济建设更加强调质量、公众环境利益诉求日益增强,加之塑造“负责任大国”形象的利益诉求,中国开始积极参与全球气候治理,并主动向国际社会做出自主量化减排的承诺。在谈判中,与发展中国家一道更务实地将着力点放在了获得发达国家的资金援助、技术转移上,提高发展中国家的气候治理能力。

大致说来,新世纪以来中国对全球气候变化治理的参与呈现出四个特征:其一,坚持以“共同但有区别责任”为参与前提。中国目前正处于工业化全面推进和发展的关键时期,温室气体排放量巨大,减排的压力和推进经济发展的压力同等紧迫。因此,既不能以发展牺牲环境,也不能以减排牺牲发展,在两者之间保持某种平衡,就成为中国参与全球气候治理的国家利益所在。同时,中国作为发展中国家,在气候治理中供给技术和资金的能力有限,承担减排任务必须与自身能力相适应。其二,积极参与、配合和推进国际气候合作,向国际社会做出可信承诺。在2009年的哥本哈根气候大会上,时任中国国务院总理温家宝向国际社会承诺,到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放量降低40%~50%;2014年11月,习近平主席在二十国集团领导人峰会上承诺,中国将排放量峰值约束到2030年之前。其三,以自主减排的方式履行减排义务,承担大国责任。在国内层面的气候治理参与中,中国作为最先制定实施《应对气候变化国家方案》的发展中国家采取了更加积极的措施。例如,完善应对气候变化的国内政府管理机构。2007年成立了由国务院总理牵头的应对气候变化领导小组,其成员单位已扩大到20个^[25],同时将环境保护局升级为环境保护部,使之在中央政府政策决策中获得更大的影响力。中国通过调整经济结构,推进技术进步,提

高能源利用效率等措施,在1991—2005年的15年间累计节约能源约8亿吨标准煤,如按照中国1994年每吨标准煤排放二氧化碳2.277吨计算,约相当于减少18亿吨二氧化碳排放^[26]。采取减缓与适应并重的措施,出台了严格的《重点区域大气污染防治“十二五”规划》,加快了对高耗能、高污染行业的升级改造和淘汰进程,以及实施天然林保护、退耕还林还草、自然保护区建设等增加碳汇的措施。1980—2005年,中国造林活动累计净吸收约30.6亿吨二氧化碳,森林管理累计净吸收约16.2亿吨二氧化碳,减少毁林排放4.3亿吨二氧化碳^[26]。优化能源结构,大力发展绿色能源。目前,中国的风能装机容量名列世界前茅,是全球最大的太阳能硅晶体生产地,水电、核电的发展也相当迅速。积极着手制定中国应对气候变化国家方案。中国于2004年提交了《中华人民共和国气候变化初始国家信息通报》,2007年6月发布了《应对气候变化国家方案》。其四,积极利用国际气候治理资金,加强气候治理技术合作。截至2008年7月20日,中国在联合国注册的清洁发展机制合作项目达到244个,这些项目预期的年减排量为1.13亿吨二氧化碳当量^[27],这些项目的实施包含了一半以上的中国配套资金,中国通过这些项目既提高了气候治理的技术能力,也为全球气候治理做出了贡献。

在全球经济治理领域,中国的主动学习、积极推动和有所作为角色更加突出。在新世纪的全球经济治理中,中国的参与体现出多样化、复杂化特征。其一,中国改革开放取得了巨大成果,对外开放战略进一步推动中国深度融入全球经济体系,主动学习国际规则规范,并在学习适应、信守承诺、变革自己的过程中有所作为,最典型的就是中国成功加入世界贸易组织。“入世”以来,中国清理了3000余部法律法规和规章,对贸易体制进行了全面调整,并在与世贸组织的互动中获得了诸如透明度、非歧视、尊重知识产权、法治原则等一系列理念和价值。至2010年,中国加入WTO的所有承诺已全部履行完毕,建立起了符合国际规则的贸易体制,同时中国也成为世界第一大出口国。加入WTO使中国的国际身份发生了重大变化,中国在国际贸易体系中实现了从“局外”到“局内”的角色转变,经历了从被动接受到主动应对再到有所作为的发展历程。在2008年7月的WTO小型部长会议上,中国受邀参加“七方”部长小范围磋商,进入多边贸易谈判核心决策圈;在2009年WTO第七届部长会议上,中国提出了“尊

重授权,锁定成果”的谈判原则;在多哈回合谈判中,中国积极支持发展议题的优先性。这都体现出中国在世界贸易体系中的地位 and 影响力。其二,在国际金融体系的治理参与中,中国的发展经验和国际影响力对全球经济治理产生了重要影响。2008年金融危机爆发后,中国主动承诺为稳定世界经济承担更多的责任。在国际货币体系改革中,中国创造性地提出了国际货币改革的一系列建议,中国的股权和股票份额在改革中分别提高至6.39%和6.07%。在与世界银行的合作中,中国开展的项目成为世界银行项目的典范,中国经验成为世界银行在非洲等地方推广的重要参考样板。2007年还向国际开发协会捐款3000万美元,因而成为世界银行的捐助国;同时,中国经济学家林毅夫被任命为世界银行副行长,中国在世界银行的投票权从2.77%增加到4.42%,一举成为世界银行第三大股东,这些都大大增强了中国在世界银行的影响力。其三,中国积极倡导多边自由贸易,反对贸易保护主义。在2009年的金砖国家峰会上,中国就曾与各国领导人达成共识:“共同努力改善国际贸易和投资环境,保持多边贸易体系稳定,遏制贸易保护主义”^[28]。在2011年的二十国集团峰会上,时任国家主席胡锦涛在演讲中明确提出,“我们应该继续高举自由贸易旗帜,反对贸易和投资保护主义,坚定推动多哈回合谈判,重申不采取新的贸易保护主义措施的承诺,致力于建立公平、合理、非歧视的国际贸易体系”^[29]。其四,中国推动全球经济治理变革,增强发展中国家话语权。2008年金融危机爆发后,中国与发展中国家一道在G20峰会上积极呼吁全球经济治理机制改革,在2010年G20财长和央行行长会议上,推动大会做出在2012年之前将国际货币基金组织超过6%的份额转移给新兴经济体和发展中国家的决定。其五,积极推动形成全球经济治理新机制。2008年以后,中国与世界主要国家一道积极推动G20成为治理金融危机和全球治理的主要合作机制,之后中国又主导推动了金砖国家银行和亚洲基础设施投资银行的建立,使之成为现有全球金融治理机制的重要补充。同时,中国还通过积极筹建中国—东盟投资合作基金和丝路基金、提出“一带一路”战略等实现共同发展、共同繁荣的区域治理机制和合作战略。

总体来说,新世纪以来,随着中国成长为世界第二大经济体以及在全球治理机制中参与的深度和广度的加强,中国在全球治理中的地位、身份和影响力都发生了巨大的变化,中国对全球治

理的参与也由谨慎参与向全面参与再向深度参与、有所作为的方向发展。这一时期中国在全球治理中的身份也发生了明显变化,由全球治理体系的融入者、建设者进一步发展为全球治理机制变革的推动者。同时,中国“负责任大国”的意识和身份也得到进一步彰显,由原来的国际压力下承担转变为自觉承担、主动承担。中国积极推动和倡导全球治理机制改革,发起金砖银行、亚投行和丝路基金建设,谋划“一带一路”战略等都是这种自觉主动担当的真实体现。与此相适应,中国的国家利益诉求也发生相应变化,体现在三个方面:其一,全面融入、深度参与各种全球治理机制仍是中国的重要国家利益诉求。与前一阶段所不同的是,谋求发挥自身影响力和建设作用开始成为中国在全球治理机制中新的利益诉求。其二,通过参与全球治理机制来完善国内治理规制和推动国内治理的发展,已成为中国参与全球治理的最重要的利益诉求。在大规模杀伤性武器控制、联合国维和、气候治理和经济治理等几乎所有议题领域,中国都因参与全球治理而直接推动了国内治理规制的进一步完善;同时,在气候治理和经济治理议题上,中国更是大大加快了国内治理的进程。其三,推动全球治理机制变革成为中国参与全球治理机制的新国家利益诉求。为消除原有国际规则和治理机制的不合理性,中国积极发挥建设者的作用,努力推动相关治理机制的改革进程,使之日趋完善。

四、中国在参与全球治理中国家利益诉求和参与行为变化的深层次动因

通过对中国参与全球治理历程的考察可以看出,中国在全球经济治理、气候变化治理、大规模杀伤性武器控制和冲突地区维和等领域的治理参与意愿和能力越来越强,参与程度越来越深,发挥的协调作用和影响力越来越大。这说明中国已日益成为国际社会合作应对各种危机和挑战不可缺少的一员,也越来越成为世界繁荣稳定的重要力量。中国的治理参与不仅是全球治理进程的重要组成部分,也是切实推动全球治理发展的重要力量。中国对全球治理进程的参与,不仅有利于人类共同利益的实现,而且更新了对国家利益的认知和定位,从而使得中国在全球治理中不断地调整参与行为,有效协调自身利益与人类共同利益的关系,最大限度地维护和实现国家利益。

通过对20世纪后半叶以来中国参与全球治理进程的历史考察我们可以看到,中国的参与立

场、态度、政策和行为处于不断的调整 and 变化之中。中国对全球治理的参与行为经历拒绝参与、较少参与到谨慎参与、全面参与,再到深度参与的变化历程。同时,我们还可以看到,中国在全球治理参与中的身份也发生了重大变化,逐渐由过去的“革命者”转变为国际体系和全球治理机制的积极融入者、建设者,进入新世纪以后又进一步发展为全球治理机制变革的推动者,甚至在许多重要治理领域具有了“负责任大国”意识和自觉的身份认知。这种身份认知的变化也直接决定了中国对全球治理的态度变化,改革开放前中国在国际体系中的“革命者”角色和身份认知,决定了中国对全球治理机制的排斥和敌对态度,并将安全、政治和经济领域的全球治理机制视为压迫性和侵略性的国际规则,因而致力于反对甚至是推翻全球机制;改革开放后中国的身份认知变化促使中国致力于全面加入全球治理机制中来,并开始在联合国维和以及大规模杀伤性武器控制等领域积极承担相应的大国责任;进入新世纪以后,随着中国经济地位和身份的变化,中国身上的“大国责任”也由原来的国际压力下的承担迅速发展为自觉主动的大国担当,推动全球治理体系的完善与变革日益成为中国参与全球治理的主要态度和立场。

与中国在全球治理参与中的身份认知和态度变化相适应,中国在全球治理参与中的国家利益诉求也发生了重要变化。在国家安全领域,改革开放以后中国在全球治理机制中的全面融入和深度参与,彻底改变了中国与全球机制的对抗性质,国家生存与安全的忧虑大大降低,即使在如核安全这样的高级政治领域,中国也能与国际社会共享全球防扩散机制所带来的核安全收益;在政治利益方面,中国对维护国家主权权利具有持续的高敏感性,但是我们也可以看到,像在联合国维和这样的领域,中国对主权独立和不干涉内政原则的认知与态度也开始发生了重大变化,参与立场与行为也越来越具有弹性;在经济利益等方面,通过参与全球治理来推动改革开放,通过参与全球治理机制来完善国内治理规制、推动国内治理的发展成为中国参与全球治理的最重要的利益诉求。同时需要特别指出的是,进入新世纪以来,谋求发挥自身影响力和建设作用开始成为中国在全球治理机制中的新利益诉求。

通过历史分析与考察我们可以看到,影响中国参与全球治理的因素有国际格局变迁、意识形态变迁、国内战略需要、国家实力变化、国际规制

约束等,相关研究成果也大致归纳了中国参与全球治理的基本行为特征,但是在以下几个问题上并没有得到合理的解释。例如,在中国参与全球治理的行为变化中,究竟是哪些因素起到了更大的影响和制约作用?在中国参与治理比较深入的问题领域,究竟是国际规范改变中国多一些,还是中国受自身国家利益驱动而积极学习更多一些?

本文对中国参与全球治理进程的考察虽然难以在这些核心问题上毕其功于一役,但是通过分析中国参与全球性问题治理的历史进程可见,国内政治发展转型和服务于经济建设的利益考量使中国在改革开放以来的全球治理参与中发挥了更为长远和持久性作用;在进入新世纪之后,国际“负责任大国”形象亦成为中国参与全球治理中的重要国家利益诉求;在国际制度规范的影响方面,虽然国际规范和国际制度对中国的治理参与也发挥了实质性影响,但是中国的参与行为和国家利益诉求的演变主要是在综合考虑国内利益的基础上,有选择地适应和学习的结果。

通过分析各个议题领域的中国参与行为的历史过程,笔者还发现,中国的国家行为和国家利益诉求的变化具有高度的一致性,都经历了拒绝参与、较少参与到谨慎参与、主动全面参与,再到深度参与的变化历程。与之相伴的是,国家利益诉求主要由国内因素驱动演变为国内因素与国际因素共同驱动的演变过程,中国更注重国际“负责任大国”形象的塑造和对国际制度的融入,这反映了中国参与全球治理的利益诉求由较单方面的自身利益诉求向认同、接纳国际规制和国际社会共同利益的方向演变。

总之,在中国参与全球治理的历程中,中国国家利益诉求的变化呈现出两条主线:一是对自身利益诉求的强调日益突出和清晰;二是在综合考量自身利益的基础上,积极适应、学习和融入国际规制,将国际社会广泛认同的共同规范和利益考量有选择地纳入自身的国家利益诉求之中。因此,中国的参与行为并非只是单方面的被动学习和接受,其中也包括了积极参与和主动推进的成分,特别是在全球气候治理方面,国内利益因素的自我驱动作用更加明显。

参考文献:

- [1] 李少军. 中国与核不扩散体制[J]. 世界经济与政治, 2001, (10).
- [2] 周宝根. 中国与国际核不扩散机制的一种建构主义分析[J]. 世界经济与政治, 2003, (2).

- [3] 我国代表团出席联合国有关会议文件集(1978.1-6) [M]. 北京: 人民出版社, 1978: 34-38.
- [4] 中华人民共和国政府声明 [N]. 人民日报, 1964-10-17.
- [5] 美苏勾结急于建立国际宪兵, 库兹涅佐夫赶到纽约与美国谈判“联合国部队”问题, 费德林表示苏愿为镇压世界革命的国际宪兵提供军费 [N]. 人民日报, 1967-04-20.
- [6] 赵磊. 中华人民共和国对联合国的外交政策——建构主义的分析视角 [D]. 外交学院, 2006: 23.
- [7] 王伟才同志关于反对将派遣联合国紧急部队的费用列入联合国经常预算问题的发言 [C]//我国代表团出席联合国有关会议文件集: 1973年续集. 北京: 人民出版社, 1974: 187.
- [8] YODER A. Chinese Policies Toward Nuclear Weapons, Occasional Paper 22 [J]. The Stanley Foundation, 1980, (3): 23-24.
- [9] 政府工作报告——在第六届全国人民代表大会第二次会议上 [N]. 人民日报, 1984-06-01.
- [10] GRAY D. May I Live in Interesting Times: China, Japan and Peacekeeping [C]//RACHEL E. Major Powers and Peacekeeping: Perspectives, Priorities and the Challenges of Military Intervention. London: Ashgate, 2006: 86.
- [11] 凌青. 关于我对联合国部队费用立场的发言 [C]//中国代表团出席联合国有关会议文件集(1981.7-12). 北京: 世界知识出版社, 1982: 130.
- [12] 关于第七个五年计划的报告——1986年3月25日在第六届全国人民代表大会第四次会议上 [EB/OL]. (2000-12-06) [2015-05-21]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5001763.htm.
- [13] 陈鲁直, 李铁城. 联合国与世界秩序 [M]. 北京: 北京语言学院出版社, 1993: 221.
- [14] 赵磊, 高心满. 中国参与联合国维和行动的前沿问题 [M]. 北京: 时事出版社, 2011: 260.
- [15] 李俊毅. 变革与合作——中国参与联合国维和行动之研究 [M]. 台北: 秀威资讯科技股份有限公司, 2009: 71.
- [16] 2000年中国的国防 [EB/OL]. (2011-01-07) [2015-05-20]. [http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01-07/content_4249945.htm](http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/07/content_4249945.htm).
- [17] 朱立群. 中国与国际体系: 进程与实践 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2012: 32-33.
- [18] 严双伍, 肖兰兰. 中国参与国际气候谈判的立场演变 [J]. 当代亚太, 2010, (1).
- [19] 中国代表团出席联合国有关会议发言汇编(1999年) [M]. 北京: 世界知识出版社, 2000: 281.
- [20] 中国的军控、裁军与防扩散努力 [EB/OL]. (2000-09-01) [2015-05-21]. http://news.xinhuanet.com/mil/2005-09/01/content_3429141.htm.
- [21] 2008年中国的国防 [EB/OL]. (2011-01-06) [2015-05-21]. http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249949.htm.
- [22] 刘恩照. 联合国维持和平行动 [M]. 北京: 法律出版社, 1999: 37-38.
- [23] 维持和平的经费筹措 [EB/OL]. (2013-05-31) [2015-05-21]. <http://www.un.org/zh/peacekeeping/operations/financing>.
- [24] China's Participation in UN Peacekeeping Operations (1990-2008) [EB/OL]. (2009-01-21) [2015-05-22]. <http://www.china-un.org/eng/zt/wh/t534321.htm>.
- [25] 中国应对气候变化的政策与行动 [EB/OL]. (2008-10-29) [2015-05-22]. <http://news.sina.com.cn/c/2008-10-29/104716548661.shtml>.
- [26] 中国应对气候变化国家方案 [EB/OL]. (2007-06-11) [2015-05-22]. <http://www1.chinaccm.com/30/3027/302702/news/20070611/132937.asp>.
- [27] 薄燕, 陈志敏. 全球气候变化治理中的中国与欧盟 [J]. 现代国际关系, 2009, (2).
- [28] 金砖四国领导人首次会晤得出十六点结论 [EB/OL]. (2009-06-17) [2015-05-22]. <http://www.chinanews.com/gj/gj-gjzj/news/2009/06-17/1736934.shtml>.
- [29] 胡锦涛在二十国集团领导人第六次峰会上的讲话 [EB/OL]. (2011-11-04) [2015-05-22]. <http://politics.people.com.cn/GB/1024/16129240.html>.

[责任编辑: 巩村磊]