

从捍卫式倡导到 参与式倡导^{*}

——试析中国互不干涉内政外交的新发展

潘亚玲

【内容提要】 与国际规范演变和中国快速崛起相伴随,中国坚持互不干涉内政的外交实践日益遭到西方国际社会的质疑。这些质疑主要来自两个方面:一是与互不干涉内政相关的国际规范的发展,特别是人权规范、安全威胁观念以及“保护的责任”概念的发展;二是与中国崛起相关的国际反应的发展,特别是对中国责任、中国“威胁”和中国实践的重新认识。很大程度上,这类质疑没有注意到这一事实,即在保持原则坚定性的同时,中国互不干涉内政的实践具有高度的灵活性,实现了与时俱进的发展。自新中国成立至今,中国互不干涉内政的实践主要经历了四个发展阶段,即从捍卫式倡导到追求不偏不倚,再到建设性调解,目前已进入更加积极的参与式倡导阶段。在互不干涉内政原则仍具有长期生命力的背景下,中国需要通过参与国际集体制裁努力,进一步强化当前的参与式倡导方法,实现参与但不干涉,在参与中坚持不干涉。

【关键词】 不干涉内政; 捍卫式倡导; 参与式倡导; 未来发展

【作者简介】 潘亚玲,复旦大学美国研究中心,博士。(上海 邮编:200433)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2012)

09-0045-13

* 感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家为本文的修改和完善提出的诸多宝贵意见,文责作者自负。

冷战结束后特别是进入 21 世纪以来,西方国际社会对中国外交坚持互不干涉内政原则的质疑声音日益增大,其中既有国际体系加速转型和国际规范不断发展的原因,也有中国快速崛起导致外部疑虑增加的原因。^① 尽管如此,无论是从整个国际体系的发展看,还是从互不干涉内政原则的生命周期看,抑或是从坚持中国外交传统和推动和谐世界建设的角度看,坚持互不干涉内政原则仍具有很大的合理性和合法性。可以认为,那些质疑中国坚持互不干涉内政原则的声音,很大程度上忽视了中国在保持原则坚定性的同时所体现的实践灵活性,即忽视了中国在这一方面的具体实践与时俱进的发展。回顾中国外交的历程,中国坚持互不干涉内政的实践大致经历了四个发展阶段,即从 20 世纪 50—70 年代的捍卫式倡导到 80—90 年代追求不偏不倚,再到 21 世纪初的建设性调解,目前已进入更加积极的参与式倡导阶段。这四个阶段存在着合理的内部发展逻辑,表明中国始终顺应时代潮流,不断与时俱进,并竭尽所能地倡导和坚持互不干涉内政原则。结合当前国际体系改组和国际规范重建的大背景,^②以中国自身的快速发展为基础,未来中国外交需要进一步强化当前的参与式倡导方法,致力于实现参与集体努力但不干涉他国内政,在参与集体努力过程中坚持乃至强化互不干涉内政原则。

一 中国坚持互不干涉内政原则的争论

目前,西方国际社会对中国坚持互不干涉内政实践的质疑主要来自两个方面:一是与互不干涉内政相关的国际规范的发展,特别是人权规范、安全威胁观念以及“保护的责任(responsibility to protect, R2P)”概念的发展;二是与中国崛起相关的国际反应的发展,特别是对中国责任、“中国威胁”和中国实践的重新认识。尽管如此,无论是从整个国际体系发展看,还是从互不干涉内政原则自身的规范生命周期看,抑或是从中国外交的优良传统和历史使命看,坚持互不干涉内政原则都具有更强的合理性和

^① 讨论中国坚持不干涉内政实践所面临的“困境”的文章非常多,尤其是在对中非关系的讨论中,例如可参见 Daniel Large, “China and the Contradictions of ‘Non-interference’ in Sudan,” *Review of African Political Economy*, Vol. 35, No. 115, 2008, pp. 93—106; Denis M. Tull, “China’s Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences,” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 44, No. 3, 2006, pp. 459—479; 张忠祥《试析中国对非洲外交中的不干涉内政原则》,载《西亚非洲》2010 年第 1 期,第 11—16 页;谢奕秋《“不干涉内政”的困境》,载《南风窗》2010 年第 1 期,第 42—44 页;任越《达尔富尔:不干涉内政原则和补充性原则的冲突与权衡》,载《太平洋学报》2009 年第 11 期,第 32—40 页,等等。

^② 有关当前国际体系的转型和国际规范的重组,参见杨洁勉等《体系改组与规范重建——中国参与全球性问题对策研究》,上海:上海人民出版社 2012 年版。

合法性。

对中国坚持互不干涉内政原则的挑战首先来自于相关国际规范的发展。其中最为重要的是有关人权的国际规范的发展。在经历了四代观念发展之后,^①国际人权运动已经成功地将联合国的主要使命从“保护主权转向了保护人权”。^②由此而来的是,联合国在冷战后不再为国内管辖条款所束缚,而是更为积极地干涉一国的人权事务——尽管这更多停留在言辞方面。国际人权规范的发展导致了一个目前存在重大争议的国际关系发展,即对国家主权的强调逐渐从传统的民族自决转向当前的国家内部自决,一国的国内治理状况现在具有了国际重要性。^③第二项发展是“和平威胁”观念的演变,这很大程度上与对人权事务的安全化操作有关。^④通过将人道主义危机界定为对国际和平的存在性威胁,以美欧为主导的西方国际社会为各种形式的人道主义干涉寻找越来越大的合法性支持,特别是得到联合国安理会授权的人道主义干涉。^⑤第三项发展是“保护的责任”概念的提出。该概念是迄今为止国际法意义上对国家主权与人权关系的最为全面的讨论,但其核心是为了促进对后者的保护。尽管如此,这一概念仍充满争议,其实质内涵并不像表面上那样是对不干涉内政原则的全面替代,更多是“新瓶装旧酒”。^⑥随着国际规范的发展,诸多国家开始对互不干涉内政原则施加某种限制,其中最为突出的是非洲。出于对1994年卢旺达种族清洗等的沉痛记忆,《非洲联盟宪章》对国家主权的绝对本质提出了质疑,并同意在以下四种情况之一发生时,可对成员国的国内事务加以干涉:种族灭绝、大规模侵犯人权、不稳定的扩散以及政府的不合宪变更。^⑦

在国际规范的发展之外,对中国坚持互不干涉内政原则的挑战也来自中国自身的

① 有关人权观念的四次大发展,参见时殷弘《新趋势·新格局·新规范》,北京:法律出版社1999年版,第393-394页。

② W. Michael Reisman, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law," *American Journal of International Law*, Vol. 84, No. 866, 1990, pp. 872-873.

③ 有关国内治理的国际重要性的讨论,可参见张春《秩序抑或正义?——自决原则对主权合法性》,载《国际环境与中国的和平发展》(上海社会科学院世界经济与政治研究院《国际关系研究》第三辑),北京:时事出版社2006年版,第201-209页。

④ 有关安全化的讨论,可参见潘亚玲《安全化/非安全化与国际规范的生命周期——以艾滋病和气候变化为例》,载上海市社会科学界联合会编《国际责任:互利共赢·软力量·对外战略》,上海:上海人民出版社2007年版,第53-64页。

⑤ Thomas G. Weiss, "The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era," *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 135, 2004, p. 136.

⑥ Carsten Stahn, "Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?" *American Journal of International Law*, Vol. 101, No. 99, 2007, pp. 119-120.

⑦ *Constitutive Act of the African Union*, Article 4, Lomé, Togo, July 11, 2000.

快速发展所引发的国际疑虑和压力。首先,西方普遍担忧中国的崛起会带来思想文化、意识形态和模式道路方面的挑战。进入21世纪以来,以中国和印度为首的新兴大国群体性崛起,使西方日益意识到物质性的权势转移的临近。而2008年全球金融危机爆发后,西方国家更意识到,在物质性的权势转移之外,“中国模式”作为替代性选择的吸引力正日益上升。^①在这一背景下,通过抢占道德高地的方式压制中国放弃互不干涉内政原则,既可迫使中国采取与西方类似的干涉内政政策,也有利于西方干涉中国内政,进而可成为将中国“社会化”的重要手段。其次,中国的快速发展也导致了对中国承担更大国际责任、提供更多国际公共产品的呼吁,特别是在维护国际和平与安全方面,而这也意味着“必须”放弃互不干涉内政原则。^②最后,对中国外交中的少数议题予以抹黑,如苏丹达尔富尔问题、津巴布韦问题、缅甸问题等,进而要求中国放弃互不干涉内政原则,不再“阻挠”西方“改变”这些国家的努力。^③

尽管有着这样或那样的压力,但对中国外交而言,继续坚持互不干涉内政原则仍有其合理性,同样可从国际和中国两个角度加以考察。就国际层面而言,一方面,尽管国际体系改组和国际规范重建的压力较大,但并未根本性改变互不干涉内政原则的基础。互不干涉内政是现代主权国家体系的产物。威斯特伐利亚体系的内生逻辑是,各行为体的内部权威互不重叠,国家在其边界内有着完全的权威,由此而来的国际义务是各国必须自制不去干涉他国内政。^④当前国际体系正发生着两个平行的权势转移进程,一是主权国家体系内部的从西方向非西方特别是新兴大国的权势转移;二是更大的可称之为全球体系内的从主权国家向非国家行为体的权势转移。^⑤尽管如此,它们尚不足以根本性地改变主权国家作为当前国际生活中最为主要的行为体的现状。^⑥

① 有关“中国模式”的讨论,可参见刘爱武、肖贵清《中外不同语境中的“中国模式”概念辨析》,载《山东社会科学》2011年第9期,第44-49页;秦宣《“中国模式”之概念辨析》,载《前线》2010年第2期,第28-32页;朱可辛《国外学者对“中国模式”的研究》,载《科学社会主义》2009年第4期,第26-29页;托马斯·海贝勒《中国模式若干问题研究》,载《当代世界与社会主义》2005年第5期,第9-11页,等等。

② Linda Jakobson, “The Burden of ‘Non-Interference’,” *China Economic Quarterly*, Vol. 14, 2007, p. 18.

③ Ngaire Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, 2008, pp. 1210-1212.

④ Janice E. Thomson, “State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research,” *International Studies Quarterly*, Vol. 39, 1995, p. 219; 潘亚玲《试论全球化下威斯特伐利亚体系的生存能力》,载《教学与研究》2011年第7期,第90页。

⑤ 有关这两个平行的权势转移进程的讨论,可参见Joseph Nye, *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011; 张春《试论中国特色外交理论建构的三大使命》,载《国际展望》2012年第2期,第4-5页。

⑥ 有关主权国家在当代体系转型下的根本处境的全面论述,可参见时殷弘《全球化潮流下的国家——关于国家在当今世界政治中的地位、权能和积极作用的系统论说》,载《国际政治研究》2002年第3期,第95-103页。

正如“保护的责任”原则不过是“新瓶装旧酒”一样,互不干涉内政原则的根本法理和实践基础并未消失,尽管可能遭到了侵蚀。

另一方面,借用国际规范的生命周期理论,互不干涉内政原则本身并未迈向其侵蚀乃至消亡阶段。^①16世纪法国哲学家让·博丹(Jean Bodin)提出“国家主权”概念奠定了不干涉内政原则的理论基础,而结束三十年战争的《威斯特伐利亚和约》则奠定了这一原则的实践基础。在经历了两个多世纪的发展后,不干涉内政原则才被创建国际联盟的《国际联盟盟约》所承认,并为1945年的《联合国宪章》所强化。换句话说,直到第二次世界大战结束,不干涉内政原则才得以迈入其生命周期的第二阶段,即规范普及时期。从二战结束后至今乃至今后的相当一段时间,是互不干涉内政原则的生命周期的第三阶段,即规范内化时期。原因非常简单,尽管紧随非殖民化运动之后出台了一系列强化互不干涉内政原则的国际法规章,^②但其真正贯彻仍需要时间。

从中国的角度看,坚持互不干涉内政原则也有着更大的合理性。首先,中国对外部干涉有着沉痛记忆,不期望被其他国家干涉。从1840年第一次鸦片战争直到1949年新中国成立,中国人民为了摆脱外部干涉,进行了长达一个世纪之久的艰苦斗争。也正由于外部干涉,中国的国家统一大业迄今尚未真正完成。“己所不欲,勿施于人”,坚持互不干涉内政原则首先是出于不被他国干涉自身内政的愿望和需要。其次,坚持互不干涉内政原则是中国外交的一项基本原则和优良传统,受到国际社会特别是中小发展中国家的广泛欢迎。中国不仅自己坚持互不干涉内政原则,而且反对别国干涉非洲及其他国家的内部事务,在国际舞台上为广大发展中国家仗义执言。正因如此,坚持互不干涉内政原则已成为中国外交的“魅力攻势”和软实力的重要来源。^③再次,坚持互不干涉内政原则对中国外交也具有极强的现实意义。一方面,互不干涉内政原则奠定了中外关系的战略和政治互信基础,是中外关系持久发展的内在动力;

① 根据马莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)和凯瑟琳·斯金克(Kathryn Sikkink)的分析,一项国际规范的生命周期往往包括三个阶段,即规范兴起、规范普及和规范内化。参见马莎·芬尼莫尔、凯瑟琳·斯金克《国际规范的动力与政治变革》,载彼得·卡赞斯坦等编,秦亚青等译《世界政治理论的探索与争鸣》,上海:上海人民出版社2006年版,第295-332页。笔者认为,国际规范的生命周期至少还应加上“规范侵蚀或消亡”阶段,即一项国际规范可能遭受来自相关国际规范的竞争、国际规范的违反、国际规范执行不力以及与既有国际规范的抵触或冲突等,从而导致其遭侵蚀甚至最终失效或死亡。参见潘亚玲《国际规范的生命周期与安全化理论——以艾滋病被安全化为国际威胁为例》,载《欧洲研究》2007年第4期,第68-82页。

② 例如1965年通过的《关于各国内政不容干涉及其独立与主权之保护宣言》、1970年的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作的国际法原则宣言》、1981年的《不容干涉和干预别国内政宣言》等。

③ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*, San Francisco: Yale University Press, 2007, p. 50.

另一方面,互不干涉内政原则也符合中外双方的共同利益,特别是中国依据互不干涉内政原则而坚持对外援助不附加条件,极大地促进了发展的有效性。^①最后,中国提出推动建设和谐世界的远大目标,其核心也是坚持互不干涉内政原则。只有坚持这一原则,才能在国际关系中弘扬民主、和睦、协作、互赢精神,才能在政治上相互尊重、平等协商,共同推进国际关系民主化。

二 中国互不干涉内政实践的历史发展

当前有关中国是否继续坚持互不干涉内政原则的争论过于简单化;换句话说,目前的争论很大程度上围绕“是与否”展开,极少注意到中国在保持原则坚定性的同时,坚持互不干涉内政原则的具体实践本身的与时俱进的发展。^②笔者认为,中国外交在实践互不干涉内政原则的过程中,不断与时俱进,始终依据自身实力和独立判断,倡导和坚持互不干涉内政原则。迄今为止,中国互不干涉内政的具体实践已经走过了三个发展阶段,即从建国至改革开放前的捍卫式倡导,到从改革开放至进入21世纪前的不偏不倚,再到新世纪头十年的建设性调解。目前,这一实践已进入其第四个阶段,一种可称做参与式倡导的新方法正在形成之中。

中国互不干涉内政实践的第一阶段可称做“捍卫式倡导”,大致从1949年新中国成立至1978年中国实行改革开放。对互不干涉内政原则的捍卫式倡导主要有两方面原因:一方面,互不干涉内政原则是新中国所首倡的重要国际关系原则。1954年,中国与印度和缅甸率先倡导处理国家间关系的和平共处五项原则,其中就将联合国所倡导的“不干涉内政”进一步升华为“互不干涉内政”。尽管仅多出一个“互”字,但它不仅体现了中国对这一国际关系准则的新发展,还体现出中国对国际关系特别是双边关系中权利和义务的一致性的强调。正是这种发展,使得包括互不干涉内政在内的和平共处五项原则迅速得以普及。据统计,从1954年至20世纪90年代末,各类赞同和支持和平共处五项原则的政府声明、国际组织决议、政权记者招待会、政治家演讲等文件已达到200多件。^③另一方面,中国在倡导互不干涉内政原则时面临着一个复杂的两

^① 有关中国援助对于发展有效性的促进,参见贺文萍《从“援助有效性”到发展有效性:援助理念的演变及中国经验的作用》,载《西亚非洲》2011年第9期,第120-135页。

^② 也有少数研究涉及这一演变,尽管尚不够深入。例如可参见朱世龙、刘宣佑《中国外交不干涉内政原则探究》,载《教学与研究》2009年第8期,第40-42页。此外,有关中国在联合国维持和平行动上的立场演变的讨论,大多涉及不干涉内政实践的发展,但仍缺乏系统的归纳和总结。

^③ 王铁崖《国际法引论》,北京:北京大学出版社1998年版,第228页。

难局面: 鉴于自身的沉痛历史记忆, 新中国对来自任何方向的外部干涉都高度敏感; 同时, 当时的国际体系使中国面临着严峻的生存环境, 以美国为首的西方阵营对他国内政的干涉层出不穷。因此, 坚决捍卫中国首倡的不多的国际关系原则, 便成了当然的选择。

在很大程度上, 捍卫式倡导更多是防御性的进而也是消极的, 主要体现在以下三个方面: 首先, 在发展对外关系的过程中, 中国往往主动划定界限以捍卫并倡导互不干涉内政原则。它不仅针对西方资本主义阵营, 最为明显地体现在建国之初的“另起炉灶”和“打扫干净屋子再请客”的外交方针中; 也针对社会主义阵营内部的干涉企图, 在 20 世纪 50 年代后半期开始的社会主义阵营分裂和中苏斗争中, 中国都主动地倡导以互不干涉内政原则解决社会主义阵营内部的分歧。^① 其次, 在参与国际事务的过程中, 中国坚定地捍卫互不干涉内政原则, 直接和间接地反对国际霸权和干涉行为。直接反对的最典型事例是中国为朝鲜人民和越南人民的反帝反霸斗争所提供的大量无私支援。同时, 中国往往通过吸引美国等大国的注意力而缓解其对他国内政的干涉, 例如, 1958 年台海危机的爆发便与反对美国干涉黎巴嫩有着重大联系。最后, 中国还在重返联合国后积极捍卫互不干涉内政原则, 特别明显地体现在对于部署维持和平部队相关的决议投票上。在此过程中, 中国甚至发明了“第五种投票方式”即“不参加投票”,^②这也可称做是一种“软捍卫”措施。此外, 中国还在 1972 年两次在联合国安理会行使否决票, 都与捍卫互不干涉内政原则相关。

从 20 世纪 80 年代初直到 90 年代末, 是中国互不干涉内政实践的第二阶段, 即追求不偏不倚。实施这一方法的原因主要来自两个方面: 一方面, 20 世纪 70 年代中后期, 第三波人权规范的兴起的的确带来了一定程度的规范压力, 迫使中国不得不在遵从道德规范与坚持互不干涉内政之间权衡。例如, 南非的种族隔离制度在 80 年代遭到国际社会的普遍谴责, 1981 - 1988 年间, 安理会涉及南非种族隔离的决议案多达 14 项; 中国对上述决议案的投票记录是复杂的, 既有赞成票, 也有弃权票。这从某种程度上说明, 南非案例的确涉及人权与不干涉内政、集体人权与个人人权的复杂关系, 需要根据不同决议案所涉问题的重点而做出不同的投票决定。又如, 1991 年伊拉克入侵

① 有关 20 世纪 50 年代末中苏分裂的讨论有很多, 可参见齐鹏飞主编《中国共产党与当代中国外交(1949 - 2009)》北京: 中央党史出版社 2010 年版, 第 171 - 180 页。

② 其余四种方式为赞成票、否决票、弃权票、不出席。参见 Yin He, *China's Changing Policy on UN Peace-keeping Operations*, Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2007, p. 20, note 19; 国际危机组织《中国的联合国维和贡献与日俱增》, 载《亚洲报告》2009 年第 166 期, 第 4 页。

科威特之后,中国难以反对国际社会的制裁乃至动武尝试,因此对关键性的安理会第678号决议,最终选择了投弃权票。另一方面,此期中国所处的国际环境相对敏感,无论是80年代与两个超级大国同时发展关系还是90年代突破国际制裁的努力,都使中国难以如同前一时期捍卫性地倡导互不干涉内政原则。例如,由于伊朗人质危机,美国于1980年1月试图通过安理会对伊朗实施制裁,中国认为制裁未必会导致局势缓和,因此最终投了弃权票。^①为实现遵从道德规范、争取国际支持与坚持互不干涉内政原则的复合平衡,中国试图在诸多相关问题上追求不偏不倚,其主要方法是尽量不表态,特别明显地表现为在联合国安理会的相关决议中往往投弃权票,且往往不做任何解释。不再坚持“第五种投票方法”,中国在这一时期的联合国安理会中共投弃权票达55次,占总投票率的5.5%;其中仅涉及联合国安理会制裁的决议投票中,中国的弃权票就多达17次。^②当然,在涉及对自身内政的可能干涉上,中国一贯立场坚定,这一时期中国在联合国安理会行使的两次否决权都与此相关——尽管表面上涉及联合国维和行动。^③

进入21世纪后,中国坚持互不干涉内政的实践向着更为积极和更加融入国际社会的方向转变,迈入建设性调解的第三阶段。随着中国日益成为国际体系的参与者、维护者和建设者,中国对内政的理解也更为深入和与时俱进。中国逐渐认识到,随着全球化和相互依赖的深入,国内和国际事务间的相互联系和相互渗透日益明显,即所谓国际问题国内化、国内问题国际化。^④因此,必须关注一国内政的外溢性影响,特别是对地区乃至国际安全的影响。正是基于这一认识,中国逐渐从前一时期相对消极的不偏不倚方法迈向更为积极和稳健的建设性调解方法——尽管不时表现得较为被动。除更为积极和全面地参加联合国维持和平行动之外,建设性调解方法的最突出表现是参与对苏丹达尔富尔问题的解决努力。苏丹达尔富尔危机的深层次根源在于气候变

① UNSC, Verbatim, S/PV.2191, January 16, 1980, p. 15.

② 笔者根据联合国达格·哈马舍尔德图书馆 UNBISnet 的表决信息数据库的统计资料计算得出,网址: <http://unbisnet.un.org/indexc.htm#voterecords>。

③ 赵磊《建构和平:中国对联合国外交行为的演进》,北京:九州出版社2007年版,第177页;Pang Zhongying, “China’s Changing Attitude to UN Peacekeeping,” *International Peacekeeping*, Vol. 12, 2005, p. 100。

④ 杨洁篪《当前国际格局的演变和我国外交工作》,载《国际问题研究》2011年第1期,第3页;赵进军:《国际形势的新变化与我们的新任务》,载《外交评论》2012年第1期,第4页。中国自身对这一问题的认识具体化为内外政策便是“坚持统筹国内国际两个大局”。

化所激化的种族资源竞争^①，但诸多西方非政府组织在无法鼓动其自身政府积极关注该问题的情况下，试图通过“2Cs”战略——即“中国加名人(China + Celebrity)”战略——迫使中国放弃互不干涉内政原则，干涉并迫使苏丹政府改变现行政策。尽管更多是被动卷入，中国仍创造了建设性调解方法，在不干涉苏丹内政的同时，积极充当有关各方的桥梁，最终促成苏丹政府接受联合国和非盟混合维和部队的进驻以及达尔富尔局势的缓和与稳定。^②

随着2011年西亚北非动荡的发生，中国坚持不干涉内政的实践也逐渐向着第四个阶段即参与式倡导迈进，尝试通过主动参与而非被动卷入国际集体努力而不干涉他国内政，在参与国际集体努力的过程中坚持不干涉内政。这一新方法事实上在21世纪头十年中国对苏丹达尔富尔问题的建设性调解中便已有所体现，而在应对利比亚和叙利亚危机中变得更为明显。在2011年的利比亚危机中，中国一开始仍延续了先前的建设性调解乃至更早的不偏不倚方法，对制裁利比亚的安理会第1970号决议投了赞成票，而对可能授权动武的安理会第1973号决议投了弃权票。但事实证明，中国的这种略显消极和保守的方法，未能阻止西方国家对利比亚内政的粗暴干涉。正是出于这一反思并避免“利比亚模式”重现，随着叙利亚危机逐渐升级，中国在继续坚持互不干涉内政原则的同时，具体的实践方法变得更为积极，即必须通过主动参与国际集体努力来维护和贯彻互不干涉内政原则。其明确体现便是，在2011年10月4日、2012年2月4日和7月19日的安理会涉叙利亚决议案投票中，中国都坚决地投了反对票，反对西方对叙利亚内部事务的干涉。与此同时，中国还积极与包括美、英及阿拉伯联盟等在内的国际社会磋商，共同促进对叙利亚危机的政治解决。

在某种程度上，参与式倡导与前述的捍卫式倡导存在一定的相似之处，特别是就特定的联合国安理会投票行为模式而言。但必须看到二者间的三大根本性区别：一是具体实践的根本性质的不同：捍卫式倡导更多是消极地保卫互不干涉内政原则，倡导的要素相对更少；而参与式倡导则重在通过积极的参与，贯彻和倡导互不干涉内政原则。二是中国在两个时期的国际定位发生了重大变化：捍卫式倡导时期的中国更多是

^① UNEP, *Sudan: Post - Conflict Environmental Assessment*, Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, 2007; Jeffrey D. Sachs, "No Development, No Peace," Project Syndicate, July 2007, <http://www.project-syndicate.org/commentary/sachs131>; Ban Ki-moon, "A Climate Culprit in Darfur," *The Washington Post*, June 16, 2007, p. A15.

^② 参见张春《中国与欧盟在达尔富尔的合作探析》，载《西亚非洲》2008年第9期，第29-33页；Daniel Large, "China and the Contradictions of 'Non-interference' in Sudan," pp. 93-106.

国际体系中的弱者,某种程度上甚至还是国际体系的革命者和反对者;当前的中国已经成为国际体系的参与者、建设者和改革者。三是后续行为模式的根本区别:捍卫式倡导往往缺乏深度参与,其后果是互不接触,最为明显地体现在“不参加投票”的实践上;而参与式倡导则重在通过参与和接触实现互不干涉内政——无论是在投否决票之前还是之后,这在叙利亚危机中表现得相当明显。

三 中国互不干涉内政外交的未来发展

纵观中国坚持互不干涉内政原则的具体实践的发展历程,我们可看出,存在一个从捍卫向参与、从孤立向融入、从消极向积极、从被动向主动的转变轨迹。尽管如此,如前所述,中国坚持互不干涉内政原则的外交实践仍正遭遇越来越大的外部质疑。原因很大程度上在于,冷战结束后集体制裁的日益增加,强化了相关国际规范的“道德优势”。冷战结束后,对他国内政的干涉越来越多地采取了集体制裁的方式,这不仅意味着制裁能力和可信度的提升,还意味着制裁的“合法性”的增加。^①以联合国为例,整个冷战时期安理会制裁委员会授权的制裁仅为2例,但在20世纪90年代便有11例。^②同时,其他国际组织或临时的“志愿者同盟”所开展的集体制裁也与日俱增。对中国坚持互不干涉内政原则而言,这既是挑战,也是机遇。在很大程度上,要适应这一发展并抓住这一机遇,完善目前中国外交实践中正形成的参与式倡导方法,实现参与但不干涉、在参与中坚持不干涉,就需要合理利用集体制裁乃至更一般的制裁的内在逻辑。换句话说,要完善中国的参与式倡导,就必须积极主动地参与集体努力,特别是集体制裁努力。根据笔者对有关国际制裁或强制外交的成功条件的综合分析,这主要包括以下几个方面内涵。^③

① 目前学术界对集体制裁的讨论尚不多见,可参见 Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multi-lateral Economic Sanctions*, Princeton: Princeton University Press, 1992; Peter Viggo Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice*, New York: St. Martins Press, Inc., 1998。

② 有关联合国安理会制裁委员会所实施的制裁清单,可从其网站获取 <http://www.un.org/sc/committees/>。

③ 以下五个条件主要依据笔者对国际制裁或强制外交的成功条件的综合分析得出,如托马斯·谢林(Thomas Schelling)的五项条件论、亚历山大·乔治(Alexander George)和威廉·西蒙斯(William Simons)的十四条标准说、彼得·雅各布森(Peter Viggo Jakobsen)的四要素论等。参见 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 1966; Alexander L. George and William E. Simons, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1994; Peter Viggo Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice*, 1998。

第一 继续坚持对“内政”的与时俱进的解释 坚持建设性调解方法。

要实现参与但不干涉,通过参与集体制裁坚持互不干涉内政,中国外交必须强调集体制裁的合法性来源、正当目标和恰当战略。就合法性来源而言,中国需要坚持强调集体制裁的对象是一国内政的地区或国际“外溢”,而非其内政本身。换句话说,在一国内政的确产生不良地区或国际外溢时,中国也需要坚定地支持集体制裁,及时遏制事态的不良发展。但在支持对内政的消极外溢施加制裁时,必须同时强调制裁的目标正当性和战略合理性。目标的正当性在于集体制裁旨在纠正一国内政的不良外溢,而非干涉其内政本身;尽管这可能意味着治标不治本,但中国应当坚持,如何治本的问题不应当是集体制裁的目标。战略的合理性要求必须采取一种逐步升级的战略,而非一开始就诉诸最后手段。这一战略需要确立集体制裁的阶段性措施:如从试探性的政治和道德压力开始,逐步向温和但涉及局部利益的集体制裁升级,更激烈的制裁措施将是日趋全面的政治、经济、金融、外交等制裁,武力干涉在大部分情况下仅作为威慑性手段而非真正的最后手段。^①当然,这一逐步升级战略可能为当事国留下时间和机会实施反制裁努力,或通过采取有限让步而寻找脱逃机会,这就需要确保集体制裁的可信性。

第二,倡导集体制裁的“主导国家(lead country)”机制,^②既确保制裁可信性又确保其客观性。

要保证参与式倡导方法的成功,主导国家机制相当重要。首先,考虑到集体制裁努力背后往往伴生的政治、经济及其他非道德目的,为避免集体制裁被带有私心的大国或国家集团所利用,需要推举相对客观公正的国家发挥主导作用,确保集体制裁的方向正确。其次,主导国家机制可有效克服集体制裁努力不可避免地面临的集体行动困境。毫不奇怪的是,的确存在部分国家参加集体制裁努力仅仅是出于国家形象考虑,进而在涉及能力提供时便可能拖集体的后腿,甚至导致集体制裁努力的失败。要有效缓解提供集体制裁能力上的政治意愿差异的潜在消极影响,就有必要建立具备充分协调能力的主导国家机制。最后,与前一点相关,对集体制裁所涉及的成本与收益的关切可能导致复杂的讨价还价和博弈,如果主导国家能够提供必要行动能力甚或回

^① Alexander L. George and William E. Simons, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, p.18.

^② 有关“主导国家”在国际机制中的作用的讨论,可参见 Paul F. Diehl, Charlotte Ku and Daniel Zamora, “The Dynamics of International Law: The Interaction of Normative and Operating Systems,” in Beth A. Simmons and Richard H. Steinberg, eds., *International Law and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 439 - 442.

报,那么不仅制裁的可信度会大为提高,而且集体行动困境也能得到更有效的克服。在倡导建立主导国家机制和推举具体的主导国家时,中国都应当积极参与,并支持相对更为客观公正并具备一定行动能力的国家担任。

第三,根据具体情势,制定较为明确但又不失弹性的问题解决时间表。

作为消除一国内政的不良外溢的努力,理应就问题解决设定相对明确的时间表。但在设定时间表时,往往会遇到两个问题:其一,现实中的集体制裁往往尽可能回避最后手段即武力干涉的明确时间,也即往往不会提出战略或战术性的最后通牒。其二,由于制裁是集体性努力,因此讨价还价的最小公分母可能是不设定最后时间表,而这本身可能意味着集体制裁努力的失败。因此,极有可能出现的情况是,即使设定了最后时间表,也可能出现时间表的弹性过大、解释过于宽泛的情况。原因在于,由于集体行动困境的存在,总有部分成员可能认为未必需要采取最后手段或者反对干涉内政,进而为最后谈判努力保留条件。因此,中国需要倡导并坚持设定时间表,更好的选择是所设定的时间表既不僵硬,同时弹性也是有限的,规定的不是明确的时间点而更多是明确的时间段或区间,并为未在弹性时间表内达成解决方案预留推迟的可能,但需要设定推迟的最低门槛。当然,这一方法仍存在集体制裁努力的久拖不决乃至失败可能。

第四,确保集体制裁的严肃性和可信度,坚持解决条件的明确性和不可更改性。

诸多集体制裁的失败很大程度上源于制裁本身不够严肃,而这又很大程度上源于制裁方案中解决条件的模糊性和易变性。因此,要确保中国坚持互不干涉内政实践的参与式倡导方法的成功,就必须坚持解决条件的明确性和不可更改性。首先,解决条件的明确性和不可更改性将使潜在的被制裁方确信,在危机缓解或最终解决后,制裁方不会因潜在的被制裁方的较易屈服而得寸进尺,在消除其内政的不良外溢后进一步干涉其内政。其次,明确且固定解决条件,也有利于从制裁方内部设立对干涉内政的预防机制,因为它消除了制裁方内部的强硬派未来提高要价的潜在可能。最后,解决条件的明确性和不可更改性,也是对主导国家机制的支持。如果没有这一条件,主导国家可能较易受制裁方内部的更强大的国家或国家联盟的压力影响,进而难以发挥主导作用,互不干涉内政原则也难以得到有效贯彻。

第五,促进潜在被制裁方的积极配合,坚持为服从提供奖励。

要保证中国坚持互不干涉内政的参与式倡导方法的成功,核心是实现集体解决与互不干涉内政的平衡,因而如何鼓励潜在的被制裁方的积极配合也是非常重要的。因

此,在参与集体制裁努力时,中国必须坚持为服从提供奖励,而非仅设计消极的集体制裁措施。同时,如果奖励能够在集体制裁方案中得以明确,对于提升集体制裁的可信度进而确保其成功也颇有助益。为服从提供奖励可有多种形式:成本最小的方法是撤销已经或提议实施的各种制裁,尽管这一方法的诱惑力略显不足;更为积极的方法是在取消现有制裁之外,另行提供新的奖励。当然,这涉及新的奖励成本分配问题,到底是所有成员平均分配还是按比例分配,需要在制裁方内部加以协商,中国也需要积极参与这一过程。

四 结论

坚持互不干涉内政原则是中国外交的一项优良传统,受到国际社会的普遍欢迎。但随着国际规范的发展和自身崛起,西方国际社会对中国继续坚持互不干涉内政原则的质疑声音有增大的趋势。但事实上,无论是从主权国家仍将在较长时间内保持其最为重要的国际行为体的地位的必然推论,抑或是从互不干涉内政原则本身的国际规范生命周期仍处于规范内化阶段的内在逻辑,还是从中国的外交传统和使命的历史要求看,继续坚持互不干涉内政原则都具有更大的合理性和合法性。某种程度上,国际上对中国坚持互不干涉内政的质疑声音缘于其对中国坚持互不干涉内政原则的具体实践与时俱进的发展的重大忽视。自新中国成立至今,中国坚持互不干涉内政原则的具体实践经历了四个阶段的发展,从捍卫式倡导到不偏不倚,再到建设性调解,现在已进入更为积极主动的参与式倡导阶段。虑及国际国内环境的发展,中国未来需要加大力度完善目前正在形成中的参与式倡导方法,特别是在集体制裁努力中坚持建设性调解、倡导主导国家机制、推动制定明确但灵活的时间表、坚持解决条件的明确性和不可更改性以及“为服从提供奖励”等原则,实现参与但不干涉,在参与中坚持不干涉。

[收稿日期:2012-07-04]

[修回日期:2012-08-15]

[责任编辑:主父笑飞]

China's Non – Interference Diplomacy: From Defensive Advocacy to Participatory Advocacy**Pan Yaling (45)**

【Abstract】 Along with the evolution of international norms and China's rapid rise , China's non – interference diplomacy has received lots of criticism from the West in recent years. However , these criticisms , based upon relevant international norms and international responses to China's rise , neglected the fact that China has shown great flexibility in the practice of this principle. Since 1994 , China's non – interference diplomacy has undergone four phases: defensive advocacy from 1950s to 1970s , keeping neutral in 1980s and 1990s , constructive mediation in the first decade of 21st century , and now an emerging new approach of participatory advocacy. Since it's still more reasonable to adhere to non – interference principle than to abandon it , China should further promote the current approach of participatory advocacy , realizing the goal of participating without intervention and adhering non – interference principle through participation.

【Key Words】 non – interference principle , defensive advocating , participated advocating , future development.

【Author】 Pan Yaling , Ph. D. , Center for American Studies , Fudan University.

Framing Strategy and the Dynamics of R2P Norm Diffusion**Huang Chao (58)**

【Abstract】 In the first decade of the 21st Century , Responsibility to Protect (R2P) , an emerging international norm , has diffused extensively in the international society. The author reviewed the creation and diffusion of R2P process , and analyzed the dynamics of R2P norm diffusion with the framing theory , proposing that the framing strategy adopted by ICISS is very important in the diffusion of R2P. Specifically , ICISS has shifted its focus from “interveners” to “victims of mass atrocities” , floated the idea of “sovereignty as responsibility” , and promoted a series of formal resolutions on R2P within the UN framework , which solved the dilemmas between “human rights” and “sovereignty” and between “power of the intervenors” and the “rights of the victims”. Understanding the dynamics of R2P norm dif-