

中国热点外交的机制与经验

——以多边主义外交机制为视角*

朱威烈

摘要 当前,热点外交已成为中国外交实践的重要组成部分。本文认为,中国热点外交是以《联合国宪章》和国际法准则为宗旨,以中国外交政策基本原则和总体外交战略为指导,以实现热点问题的和平解决、缓和紧张地区和国际形势为目标,所形成的针对国际热点问题的政策主张、外交机制和手段的总和。本文以中国外交的多边主义机制为分析视角,以朝核问题和中东热点问题为案例,将中国热点外交的机制和经验总结为:第一,自主创设型的多边机制,其经验包括:1、时机把握得当;2、身份、能力与利益认知明确;3、承担建立地区安全机制的关键角色;4、外交立场与外交手段得当,积累了自主性多边外交的宝贵经验。第二,适度参与型的多边机制,其经验是:1、热点外交的制度建设取得新进展;2、不干涉内政的外交原则内涵进一步充实和发展;3、中国特色的热点外交理念不断彰显;4、运用多边国际机制处理相关问题的能力建设得到加强。

关键词 中国热点外交 多边机制 自主创设型 适度参与型

中图分类号: D81 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-4812(2009)01-0001-07

当前,热点外交已成为中国外交实践的重要组成部分。在外交战略全局中,热点外交关系到贯彻科学发展观,推进“和谐世界”建设,统筹国内与国际两个大局,延长战略机遇期,塑造中国负责任大国国际形象等重大战略问题;在外交形式上,热点外交已成为与双边外交、多边外交并行,同时又与双边外交、多边外交交叉渗透的特殊外交形式;在对外关系方面,热点外交与周边外交、发展中国家外交、大国外交三大外交重点联系密切,交互渗透。因此,研究、总结中国热点外交的实践经验和理论,对构建中国特色国际关系理论和推进中国外交理论创新,都具有十分重要的现实意义和学术价值。

多边主义是中国当代外交的重要主张和特色,从宏观方面看,中国的多边外交主要表现为:1、中国积极参加各类全球性政府间国际组织、各种全球性国际会议及国际机制;2、中国积极参加区域和跨区域性的政府间组织、区域性国际会议及区域性机制;3、中国积极参加非政府组织及各类国际论坛等第二轨道外交。

具体在热点外交领域,各有关国家的外交行为往往就是上述各领域的多边外交的相互交织、相互渗透。因此,热点外交的多边机制既有可能在现有的国际机制框架内展开,如联合国安理会、国际原子能机构等,也有可能产生新的专门机制,如朝核六方会谈机制,或固有机制与新创机制的交叉结合,如伊朗核问题与国际原子能机构、六国机制、安理会机制的关

*本文的课题来源:国家211工程3期“中国特色阿拉伯学—中东学建设”建设项目。

系。这些都是热点外交复杂性的表现。因此，中国热点外交的多边主义机制也会在介入方式上面临选择，是自主创立机制，还是参与现有机制。就此而言，中国热点外交的多边主义机制可以划分为自主创设型与适度参与型两种机制类型（这主要是从其最显著特征出发的分类，并不排斥在现实中存在交叉的情况）。本文试图在对中国热点外交的含义及其定位进行分析的基础上，以多边机制为视角，对中国热点外交的机制进行研究，并总结其经验。

一、热点、热点外交的含义与中国热点外交的定位

“热点外交”这一术语中的“热点”是“国际热点问题”的简称，国内一般称为“热点问题”，国外则叫“国际危机”。国外有学者认为，危机问题包括自然灾害和人为灾害两类，自然灾害主要包括火山、雪崩、地震、海啸、洪水、台风、传染病等；人为灾害主要包括军事政变、恐怖袭击、种族清洗、人质劫持、边界摩擦、政治骚乱、宗教冲突、难民涌入以及军事冲突等。但危机问题的核心是潜在的国际冲突。^[1]另有学者认为热点问题具有以下基本要素：1、矛盾较为激化；2、形势有失控的危险；3、没有现成的解决途径；4、事件的发展超过了国际社会的反应速度；5、危机有升级的可能；6、决策者难以掌握足够的信息；7、决策者缺乏必要的资源；8、国家或国际社会的利益受到了威胁；9、媒体和民众对此问题极为关注；10、决策者希望阻止事态的恶化；11、国际社会存在一定的焦虑，希望冲突得到解决；12、正常的决策程序难以应对危机；13、决策者常关注短期的决策行为。^[2]

本文认为，从“和平与发展仍是时代主题，求和平、谋发展、促合作已经成为不可阻挡的时代潮流”的中国观出发，国际热点问题可以界定为：在一定历史时期内，对国家、地区及全球安全（和平）和经济繁荣（发展）构成直接或潜在威胁，引起国际社会广泛关注，诱发国际组织、大国（大国集团）进行协调、调解、斡旋或干预的冲突（或潜在冲突）或危机性问题。

了解热点外交，首先需要准确理解外交的内涵及其变化。英国著名外交家哈罗德·尼克松主张采用《牛津英语词典》的解释：“外交就是通过谈判处理国际关系；是大使和使节们用来调整和处理这些关系的方法；是外交官的业务或技术”^[3]。英国外交学家欧内斯特·萨道义认为，“外交是用智力和机智处理各独立国家政府之间的官方关系，有时也推广到独立国家和附庸国家之间的关系；或者更简单地说，是以和平手段处理国与国之间的事务”^[4]。苏联前外交部长葛罗米柯解释说：外交是各国首脑、政府和专门涉外机构所进行的政治活动，旨在通过谈判、文书往来和其他手段来实行由统治阶级利益所决定的国家对外政策方面的目标和任务，以及捍卫该国在国外的权利和利益。葡萄牙外长马格尔赫斯提出了外交概念的四要素：它是执行外交政策的一种工具；它指不同国家和平交往机构的设置及其发展；这种交往需要通过外交代理人来进行；这些外交代理人应为各方所承认。^[5]我国《辞海》的定义是：“国家为实行其对外政策，由国家元首、政府首脑、外交部、外交代表机关等进行的诸如访问、谈判、交涉、发出外交文件、缔结条约、参加国际会议和国际组织的对外活动”^[6]。

在历史上，中外学者和外交家提出了表述各异的外交概念，但也有突出的共性特征，即主要从狭义的角度理解外交，其内容要点为：1、外交的主体是主权国家的官方行为，由国家元首、政府首脑、外交部、外交代表机关等外交机构付诸实施；2、外交是实行外交政策的一种和平手段和工具；3、外交是处理国家间关系和国际事务的智慧、谋略、艺术与技巧的总和。

随着经济全球化的深入发展，外交已发展为当代的广义外交，其内涵也变得更加丰富：1、外交的主体已大大超出主权国家的范围。当今世界数以千计的国际组织，包括政府间组织、

非政府组织以及国家内部的次国家行为体等，都扮演着日趋重要的外交角色。2、外交事务的领域明显扩展。传统外交事务主要处理军事安全领域的“高政治”（high politics），而今已延展到经济、环境、文化、体育、科教等“低政治”（low politics）领域。^[7]3、与上述变化相对应，外交事务正日益超越双边国家关系，向双边与多边交叉渗透的方向发展，而且全球性和地区性的国际组织也越来越成为多边外交活动的主要国际舞台。

综上所述，热点外交似应从两个层面加以解读：从狭义外交角度看，它是热点问题相关方——世界大国、当事国、国际组织、区域组织等围绕热点问题的解决，提出的目标、政策以及展开的外交活动和采用的外交手段；从广义角度看，热点外交又是一个双边与多边外交相互交叉渗透的外交舞台，是世界大国、当事国、国际组织、区域组织等，围绕解决热点问题的目标、原则、方式、手段而发生的外交活动和国际关系，其内容远远超过了热点问题本身，涉及大国关系、国际组织、国际制度等多个层面。

从决策科学的角度看，热点外交是决策者在处理热点问题时采取的战略、战术和具体操作行为。其决策过程的排序为：危机出现→信息获取→信息评估→形势评估→确立目标→选择手段→实施行动方案→反馈。^[8]热点外交的目标在于化解危机，阻止潜在危机变成现实灾难；将热点问题置于可控范围内；开展危机沟通，确保关切方能够及时交流情报和信息，建立热点问题处理机制，实现各种资源的合理配置，使热点问题朝着有利于解决的方向发展。本文主要研究中国的热点外交政策，理应统筹狭义外交与广义外交两个概念的内涵——既必须主要从国家外交政策层面使用“热点外交”的概念，又必须充分兼顾与世界其他大国、地区周边国家和国际组织等的复杂关系，涉及到广义外交的内容。在所涉及的热点问题的类型上，以传统的最为棘手的热点问题即地区冲突为主要分析对象。

中国热点外交是以《联合国宪章》和国际法准则为宗旨，以中国外交政策基本原则和总体外交战略为指导，以实现热点问题的和平解决、缓和紧张地区和国际形势为目标，所形成的针对国际热点问题的政策主张、外交机制和手段的总和。热点外交的关键在于如何进行目标定位。就中国的热点外交实践看，其目标定位主要体现在以下层面：

第一，在总体外交战略层面，热点外交直接关系到“和谐世界”外交理念的实践。中国面临的主要问题是当今世界依然面临着诸多不和谐因素，层出不穷的热点问题便是世界不和谐因素的典型体现。因此，中国能否通过富有成效的外交促进热点问题的解决，直接关系到国际社会对“和谐世界”外交理念的认可与接受。

第二，在国家软实力建设层面，热点外交直接关系到负责任大国国际形象的塑造。中国在当前和未来，都不可能无限度地承担超过中国能力的国际责任，中国将主要通过热点外交对国际社会的“中国责任论”做出应对，并推动自身的软实力建设。

第三，在国家利益层面，维护主权、安全、发展利益是当前中国国家利益的核心，不少热点问题地区涉及这三大核心利益的延伸与拓展。因此，积极参与热点问题的解决，与维护中国国家利益尤其是海外利益密切相关。

第四，在具体的对外关系层面，处理与热点问题所在国家和地区以及世界大国的关系，事关中国对外关系全局。例如，中国的中东政策以及参与中东热点外交的能力，直接关系阿拉伯国家和伊斯兰世界的民族、宗教情感，是影响中阿关系全局的重要因素；如何在热点外交中协调中美关系，更是关系到中国对外关系全局的关键。

热点外交实践的关键在于机制与能力建设，并以此实现中国热点外交的目标定位。因此下文以多边主义机制为基本视角，对中国热点外交的经验进行总结。

二、自主创设型的多边机制及其经验：以朝核六方会谈机制为例

中国对多边外交的倡导和参与，始于20世纪90年代中后期，如党的十五和十六次代表大会报告都强调要积极参与多边外交活动，充分发挥我国在联合国和其他国际组织中的作用。最初阶段，由于中国处于刚融入国际体系的过程中，中国的多边外交更多体现为对现有全球性与地区性国际机制的参与，尚不具备以我为主的机制创设和议题设置的条件和能力。进入新世纪后，中国才通过上海合作组织、中非合作论坛、中阿合作论坛等机制，在多边外交中发挥自主性作用。在热点外交领域，中国通过不懈的努力和探索，建立了朝核六方会谈机制，这是迄今为止中国在热点外交领域中最具实际影响的多边机制，充分反映了中国外交的“有所作为”，同时也体现了中国承担国际责任的现实途径和能力，其成功经验已经成为中国外交的宝贵财富。这些经验大致可以总结为：

1. 时机把握得当。在2003年第二轮朝核危机升级后，美朝双方的强硬政策蕴涵着朝鲜半岛走向核武化的重大隐患，“爆发新的军事冲突的可能性在上升”。正是“在这样的背景下，中国政府审时度势，启动了朝核问题外交斡旋进程，经由2003年4月的北京‘三方会谈’迅速扩展为2003年8月的第一轮北京六方会谈。”^[9]

2. 身份、能力与利益认知明确。大国参与热点外交，都面临对自己身份与能力的评估问题，在“没有一个国家可以同时对美国 and 朝鲜拥有外交影响力”的情况下，中国为六方会谈机制的建立和发展发挥了不可替代的作用。国际社会业已形成的共识是：六方会谈机制是解决朝核问题的“最好形式”。^[10]在利益认知方面，创立朝核问题的会谈机制，维护朝鲜半岛的和平稳定，实现半岛无核化，促进半岛南北和解，促进中美战略对话，^[11]维护中朝传统友谊，协调与俄日韩的关系，维护东北亚地区稳定，显然符合中国的国家利益，也符合参与各方及地区和全球安全利益。中国正是出于对身份、能力与利益的准确认知，才开创性地在创设六方会谈机制的热点外交实践中，提出了以下6项原则，即维护半岛和平与稳定原则、半岛无核化原则、和平谈判与多边协商原则、补偿原则、承诺对承诺和行动对行动原则，以及建立东北亚永久和平机制原则等。^[12]

3. 承担建立地区安全机制的关键角色。中国主导的外交斡旋促成了六方会谈机制的建立和发展，标志着解决东北亚重大地区安全问题的多边合作架构的正式启动。在对话进程中，中国始终是牵引多边会谈不断突破各种障碍得以继续的强大动力；^[13]中国对朝核问题的外交斡旋和推动六方会谈的努力，被评价为是中国承担“负责任的大国作用”的生动体现，是中国“有所作为”“新外交”的具体标志。^[14]国际社会大都认为，在六方会谈的基础上继续保持和扩大多边安全合作架构，六方会谈机制经过进一步制度建设，有可能为东亚地区安全摸索出更富有建设性的地区安全新机制。^[15]中国倡导的朝核问题六方会谈机制，具有以下特点。第一，以多边主义为舞台，鼓励东北亚各利益攸关方积极参与和平对话；第二，以和平协商为基础，反对诉诸武力或以武力相威胁；第三，以求同存异为准则，主张循序渐进、分步解决；第四，以坦诚对话为形式，反对搞秘密外交、联盟政治或集团斗争；第五，以谈判代表不定期会晤为机制，为朝鲜半岛无核化创造条件；第六，以重新解读不干涉内政原则为理念，在尊重他国主权与领土完整的基础上，积极参与地区和平架构建设；第七，以相互让步为前提，呼吁美朝双方均拿出和谈诚意，建立互信；第八，以共同利益为出发点，反对任何一方以意识形态划线，干扰和谈。

4. 外交立场与外交手段得当，积累了自主性多边外交的宝贵经验。中国在朝核问题的

核心立场，是坚持以和平方式解决问题，实现朝鲜半岛无核化。为此，在对美方面，中国顶住了来自美国的外交压力，也妥善化解了美国官员多次强调朝核问题“考验”中美关系性质的软硬兼施的压力，同时明确强调，朝核问题上的中美合作不能以牺牲朝鲜的安全和经济利益为基础，从而避免了沦为美国“权力掮客”（power broker）的尴尬角色。在对朝鲜方面，中国政府坚决反对朝鲜进行核试验，“态度之鲜明、反应之快捷、措辞之严厉，在中朝关系史上前所未有”^[16]。但是，中国也充分考虑到了朝鲜的安全与经济利益，在施加影响的方式上得体稳当，以免过分刺激朝鲜。对此，韩国媒体评价说：“中国掌握着能使朝鲜动摇的‘杠杆’，即中国是朝鲜最大的支援国，也是最大贸易国这一无形的力量。但是中国没有过分地把‘杠杆’拿出来炫耀，而是恰到好处地施加压力，使朝鲜做出让步”^[17]。此外，在2005年9月通过《共同声明》前，中国外交官员在听取各方意见的基础上对草案六易其稿，从代表各方意见的斡旋者的立场出发，要求各方只能表示“接受”或者“不接受”，这大大简化了声明通过的程序，彰显出中国外交的刚柔相济和中国在六方会谈机制中的自主性。

但是，也应该清醒地看到，中国能在朝核六方会谈机制中发挥核心作用，有其特殊性，即中国的地区影响力，尤其是对中朝、中美关系的交集层面，中国具有明显的影响力。它所提供的启示是，中国目前或今后一段时期内，都首先要重视在东亚和周边地区发挥国际影响和承担国际责任，在其他地区和全球性热点问题上，中国仍应审慎从事，不必无谓地承担超出自身能力的国际责任。

三、适度参与型的多边机制：以中国对中东热点问题的参与机制为例

不同的热点问题与中国的利益相关度与地缘相关度都有所不同，加上受到热点问题治理本身的客观需求态势，以及中国在具体热点问题上的影响力有限等因素的制约，中国尚难在许多热点问题中扮演关键角色或发挥核心作用。因此，在多数热点问题上，参与既有的国际多边机制以及其他大国创办的新机制，发挥中国力所能及的建设性作用，乃是中国明智而现实的外交选择。当然，具体到不同的热点问题，与中国利益的相关性以及中国的影响力会有所不同，中国参与的程度和发挥的作用也应不同。例如，中国在达尔富尔问题中的作用就高于对其他中东热点问题的影响。中国对这类热点问题的参与，近年来已表现出适时、适当加大影响力度趋势，并且在理念与机制创新方面积累起了一定的经验。这里，试结合中东热点问题案例，作一总结。

1. 热点外交的制度建设取得新进展。近年来，中国外交部设立的“特使”、“特别代表”，是适应形势发展进行制度创新的标志性成果。中东问题特使和苏丹达尔富尔问题特别代表，都是在十分困难的形势下设立的。在中东和平进程中中国被排除在四方委员会之外，在达尔富尔问题上中国的作用受到严重贬损和歪曲，是中国设立特使、特别代表的主要动因。中国特使和特别代表设立以来，他们多次赴当事国和地区进行访问和调研，积极参与双边和多边外交活动，不仅显示了中国的存在，而且在充分表达和传递中国的立场主张，加大劝谈促和的力度，为塑造中国负责任大国的国际形象方面发挥了重要作用。

2. 不干涉内政的外交原则内涵进一步充实和发展。中国在坚持各国之间平等相待、不干涉他国内政原则的同时，注意适应国际社会的呼吁和全球化的新形势，基于联合国安理会常任理事国的身份和承担更多国际责任的大国态度，根据联合国宪章的基本精神和多数国家的愿望以及在尊重当事国主权尊严的基础上，对于一系列涉及地区稳定和全球安全的重大事态或危机，采取了更加主动和建设性的介入方式，以劝说方式说服当事国趋利避害，减少了

强权政治、霸权主义和军事干预可能造成的严重后果，赢得了广泛的赞誉，也使传统的不干涉原则有了新的发展。^[18]例如，中国为缓和达尔富尔问题和缅甸问题的紧张局势，加大了说服工作的力度，对影响热点问题当事国态度、立场和政策变化产生了独特的重要作用。此外，近年加强了对国际维和机制的参与，也体现了中国对不干涉内政原则内涵的充实和发展。

3. 中国特色的热点外交理念不断彰显。和平、合作、包容构成了中国“和谐世界”外交的核心理念，并在中国热点外交中得到了具体体现。近年来，在重大双边与外交场合，中国通过国际热点问题对中国外交理念进行阐释，在内容的深入和具体化方面均有重大进展，如胡锦涛主席2006年在访问沙特时发表的题为《促进中东和平，建设和谐世界》的重要讲话，提出了中国关于实现中东和平的三点主张，即努力实现地区和平稳定、大力倡导相互尊重、积极鼓励发展合作。^[19]应当指出，中国在促进热点问题解决过程中形成并不断发展的外交理念与实践，明显不同于西方惯于用所谓人权和民主的概念对问题定性，动辄采用军事高压和经济制裁的理念与实践，彰显了中国外交的特色，已经受到了国际社会的广泛关注。中国将达尔富尔问题定性为发展问题，是中国能够推动苏丹政府与非盟、联合国进行合作的根本原因之一；中国对苏丹、阿富汗、伊拉克提供的发展援助和发展项目，也反映了通过发展促进热点问题解决的外交理念和具体实践。这些案例，为国际热点问题的治理提供了中国特色的价值和经验，正在成为中国品牌的国际公共产品之一。

4. 运用多边国际机制处理相关问题的能力建设得到加强。在热点外交中，中国与联合国、国际原子能机构等全球组织，与欧盟、非盟、阿盟、海合会、东盟等区域组织的关系日趋密切，参与热点问题的各类国际会议和多轨道外交活动更加积极，与美国和欧洲主要大国的战略对话越来越机制化，对非政府组织的认识和与其关系的处理不断深化和加强，中国正通过参与热点问题的多边国际机制，积累起丰富的外交经验。尤其值得指出的是，中国对联合国安理会常任理事国权力的运用更加纯熟裕如，已善于通过对热点问题相关决议的投票和声明表达中国的意志和主张；在与相关大国特别是美国的关系上，中国善于通过厘清双方的共识与分歧，避免双方因热点问题的政策分歧而导致关系恶化；在处理与当事国以及周边地区国家（如阿拉伯伊斯兰国家）的关系方面，多数国家怀有让中国充当遏制美国霸权力量的诉求，中国在应对和阐释时，善于回避落入主导地位 and 领导作用的角色定位，而是寻求与自身身份与能力相符的作用。总之，中国在热点问题上，由于一直高度重视并把握“韬光养晦”与“有所作为”两者之间的辩证关系，外交能力正不断提升，成功案例也越来越多。

当然，中国热点外交的多边参与机制也还存在一些问题和不足，例如：在把握时机方面反应尚不够迅速、主动，特使制度的设立客观上是一种被动反应；在制度建设方面仍需提高创新能力，并推动构建外交统筹的保障机制；在伊朗核问题等热点问题上的利益、角色、作用等定位不够清晰，造成如何处理中美和中伊关系方面仍处于较被动的境地，等等。这些都待在今后的热点外交中进一步完善。

注释：

[1] Phil Williams, *Crisis Management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age*, London: Martin Robertson, 1976, pp. 28~31

[2] Raj Lakha, etc, *Tolley's Handbook of Disaster and Emergency Management: Principles and Practice*, London: LexisNexis, 2003, pp. 83~88.

[3] [英]哈罗德·尼克松著，眭伟译：《外交学》，北京：世界知识出版社，1957年版，第22~23页。

[4] [英]戈尔·布斯：《萨道义外交实践使南》，上海译文出版社，1984年版，第3页。

- [5] 陈乐民：《西方外交思想史》，北京：中国社会科学出版社，1995年版，绪论，第3页。
- [6] 《辞海》，上海辞书出版社，2000年版，第997页
- [7] 参见王逸舟：“中国外交十特色——兼论对外交研究的启示”，载《世界经济与政治》2008年第5期
- [8] Raj Lakha, etc, *Tolley's Handbook of Disaster and Emergency Management: Principles and Practice*, p. 91.
- [9] 朱锋：“中国的外交斡旋与朝核问题六方会谈”，载《外交评论》2006年第2期。
- [10] 同上。
- [11] 龚克瑜：“中国朝核问题上的国家利益、作用和前瞻性思考”，载《国际观察》2008年第5期。
- [12] 林利民：“朝核危机管理与中国的外交抉择”，载《现代国际关系》2006年第8期
- [13] 朱锋：“中国的外交斡旋与朝核问题六方会谈”。
- [14] Evan Medeiros & R. Taylor Fravel, “China's New Diplomacy”, in *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 6, November/December 2003, pp.22-35.
- [15] Chester A. Crooker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall, eds., in *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997.
- [16] 龚克瑜：“中国朝核问题上的国家利益、作用和前瞻性思考”。
- [17] “中国靠什么说服朝鲜重返六方会谈”，[韩]《朝鲜日报》，2006年10月12日。
- [18] 参见王逸舟：“中国外交十特色——兼论对外交研究的启示”
- [19] 胡锦涛：“促进中东和平，建设和谐世界”，《人民日报》，2006年4月23日。

（作者简介：上海外国语大学中东研究所教授，上海，200083）

收稿日期：2008年11月