

中国参与中东地区冲突治理的理论与实践*

孙德刚

内容提要 21 世纪初以来，中东地区冲突大致可分为域外大国与中东国家、中东国家之间、中东主权国家内部以及中东跨国性冲突等 4 种类型，中国参与上述冲突解决的方式包括政治治理、安全治理和社会治理 3 类方式。从载体来看，外交部的特使机制、国防部的护航与维和机制，以及商务部的援助机制是新时期中国参与中东地区冲突治理的主要国内机制；中阿合作论坛、中非合作论坛、联合国和其他国际组织则是中国参与中东地区冲突治理的国际机制。中国参与中东地区冲突治理是中国向国际社会提供的一项公共产品，也是中国在中东运筹大国关系的重要平台。中西方参与中东地区冲突治理的模式既有趋同性，又有差异性；中国的治理实践强调民生先行、自上而下和义利并重，将冲突方和关切方均纳入到问题解决进程中，体现了“平民治理”的理念，具有渐进性、协商性、选择性、开放性等鲜明特征。

关键词 全球治理 中国外交 中东 冲突治理 平民治理

作者简介 孙德刚，上海外国语大学中东研究所副所长、研究员（上海 200083）。

治理是跨学科研究的重要课题，涉及经济学、管理学、外交学、政治学、

* 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“新时期中国参与中东地区治理的理论与案例研究”（14JJD810017）的前期成果，并受教育部“新世纪优秀人才支持计划”（NCET）、“上海市浦江人才计划”和上海外国语大学青年教师科研创新团队“新时期东亚与中东区域大国全方位合作关系研究”的资助。感谢匿名评审专家和《西亚非洲》编辑部提出的宝贵修改意见，文中错漏由作者负责。

社会学等不同学科门类,大体可分为公司治理^①、国家治理^②、地区治理与全球治理等不同范畴。21世纪以来,随着内政与外交之间的联动日益密切,国家治理、地区治理和全球治理之间的界限日益模糊,中国国家治理现代化与新时期中国参与地区和全球治理存在重要联动关系。

全球治理最早由德国社会党国际前主席勃兰特于1990年提出,旨在解决全球性公共问题。全球治理的隐性逻辑是强者向弱者提供安全、经济和秩序等公共产品,被治理的一方则通常是制造威胁,或对国际社会构成挑战的“问题源”。在国际关系语境下,全球治理是国际社会为解决共同事务而进行管理的理念、机制和行为总和,即“以人类整体论和共同利益论为价值导向的,多元行为体平等对话、协商合作,共同应对全球变革和全球问题挑战的一种新的管理人类公共事务的规则、机制、方法和活动”。^③

全球治理与传统的地缘政治争夺形成了鲜明对比。与传统的权力平衡、追求地缘政治利益与“零和博弈”不同,全球治理具有以下新特征:第一,它以解决国际热点问题、预防国际冲突升级为追求,符合国际社会全体成员的共同利益;第二,参与地区热点问题解决的主体具有多元性,包括主权国家、国际组织、地区组织、民间社团、政治武装派别等,如中东剧变发生后,中东主权国家内部的各种部落、教派、民族和跨国力量等成为全球治理的新生力量,包括打击“伊斯兰国”组织的伊拉克库尔德武装和什叶派民兵组织等^④,这些多元行为体在热点问题解决过程中形成了“扁平”的结构,超越了几千年来主权国家在国际政治中形成的自上而下的“金字塔式”权力结构;第三,国际行为体在问题解决过程中常形成一定的规范和原则,这些规范和

① See Chris Pierce, *Corporate Governance in the Middle East and North Africa*, London: GMB, 2008.

② 目前,学界对中东地区的国家治理研究主要围绕土耳其、黎巴嫩、摩洛哥、埃及等国家的公共管理、财政、产业发展等问题展开, See United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Innovations in Governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: Making Governments Work Better in the Mediterranean Region*, New York: United Nations, 2007; Tom Najem and Martin Hetherington, *Good Governance in the Middle East Oil Monarchies*, London: Routledge, 2003; Abbas K. Kadhim, *Governance in the Middle East and North Africa: a Handbook*, London: Routledge, 2012; Sai Felicia Krishna - Hensel, *Religion, Education and Governance in the Middle East: Between Tradition and Modernity*, Farnham: Ashgate, 2012.

③ 蔡拓:《全球治理的中国视角与实践》,载《中国社会科学》2004年第1期,第95~96页。

④ Dr. Amichai Magen, *The Crisis of Governance in the Middle East*, Herzliya: International Institute for Counter - Terrorism (ICT), 2013, p. 18.

原则成为冲突解决过程中应遵循的行为准则;^① 第四, 全球治理的参与方均为利益攸关方, 且出于自愿, 通过协商主动对国际热点问题加以讨论和解决。

中东地区治理存在于中东社会、商贸、民族、政治和国家间关系中, 涵盖社会学、经济学、管理学、法学、外交学和政治学等多个学科, 属于跨学科研究议题。虽然中国参与中东地区治理的实践内容丰富, 但国内外学界关于中国在中东的地区治理的研究成果并不多见。目前, 有关大国参与中东地区治理的理论与经验研究主要集中在美、欧等西方大国或集团在中东的治理实践, 对新兴大国参与中东治理的案例研究成果偏少, 且对中国参与中东地区治理的动机存在不少负面的解读, 有失客观性。

关于冷战后大国参与中东地区冲突治理, 学界的前期研究成果大体可分为以下五类: 第一类成果主要考察全球治理的概念和普遍理论, 探讨地区治理的定义、类型、动因、机制和绩效, 通常运用定性和定量研究方法;^② 第二类成果主要考察中国参与全球治理的理论与实践, 包括气候、金融、核扩散、卫生等领域, 但对新时期中国参与中东安全、经济和社会治理等研究成果较少;^③ 第三类成果主要分析国际组织、地区组织和民间社团参与全球和地区治理的实践, 包括联合国、东盟、非盟和跨国公司, 通常运用历史研究和案例分析法;^④ 第四类成果主要考察新时期域外大国和中东国家参与中东热点问题解决的具体做法等;^⑤ 第五类专门论述中国参与中东政治斡旋、冲突调解、

^① Hongying Wang and James N. Rosenau, "China and Global Governance", *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 3, 2009, pp. 5 - 6.

^② 蔡拓、刘贞晔著:《全球学的构建与全球治理》, 中国政法大学出版社, 2013 年版; [英国]戴维·赫尔德、[英国]安东尼·麦克格鲁编; 曹荣湘、龙虎等译:《治理全球化: 权力、权威与全球治理》, 社会科学文献出版社, 2004 年版; 俞可平著:《全球化: 全球治理》, 社会科学文献出版社, 2003 年版。

^③ 参见叶江著:《全球治理与中国的大国战略转型》, 时事出版社, 2010 年版; United Nations Dept. of Economic and Social Affairs, op. cit.

^④ 参见[英国]亚当·罗伯茨、[新西兰]本尼迪克特·金斯伯里编; 吴志成等译:《全球治理: 分裂世界中的联合国》, 中央编译出版社, 2010 年版; 王铁军著:《全球治理机构与跨国公民社会》, 上海人民出版社, 2011 年版。

^⑤ See Abbas K. Kadhim, *Governance in the Middle East and North Africa: A Handbook*, Routledge, 2012; Hensel Krishna and Sai Felicia, *Religion, Education and Governance in the Middle East: Between Tradition and Modernity*, Farnham, Surrey: Ashgate, 2012; Mustapha K. Nabli, *Breaking the Barriers to Higher Economic Growth: Better Governance and Deeper Reforms in the Middle East and North Africa*, Washington D. C. : World Bank, 2007; Tom Najem and Martin Hetherington, *Good Governance in the Middle East Oil Monarchies*, New York: Routledge Curzon, 2003.

中东维和行动、反海盗等。^①

归纳起来,目前学界对大国参与中东地区治理的理论与案例研究大体从3个角度展开。第一个层面是从外交学层面加以探讨,包括从危机管理、冲突解决和预防性防御的角度探讨中东地区治理的基本理论;第二个层面是从中国和中东地区国家关系的实践角度,比较分析联合国、阿盟、非盟、海合会、非政府组织、美国、俄罗斯、欧盟、日本、卡塔尔、埃及、阿尔及利亚、沙特、土耳其等国在中东参与地区治理的实践,分析其参与中东治理的理念、动因、机制、资源配置、议题设置和具体策略等;第三个层面则研究中国中东外交的主要手段、目标、机制(包括双边和多边外交)等,涉及中东地区治理的综合性问题。

以上研究成果具有研究议题的多元性、研究方法的创新性、研究视角的新颖性等特点,但也存在明显的不足之处。首先,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、阿盟与非盟等国家和国际组织参与中东治理的模式与经验,忽视了近年来中国的治理实践,特别是缺乏对中国参与中东治理实践的学理梳理。鉴于此,本文尝试从跨学科的角度,探讨中国在中东参与地区冲突治理的动因、机制和类型等,以弥补学界在该领域的研究不足。其次,21世纪以来,中国参与中东冲突治理涵盖传统安全治理、政治治理和社会治理等诸多方面,但是现有的数据库和案例库建设仍处于起步阶段,有待进一步加强。最后,现有研究成果对中国与西方大国参与中东冲突地区治理的共性特征与差异性提炼不够,对各自的优势资源和劣势等归纳不足,值得进一步研究。

中东地区冲突的类型与中国的治理实践

地区冲突具有突发性、不确定性、联动性、破坏性和紧迫性等特点,往往对国际秩序和地区稳定产生冲击。世界主要行为体参与全球治理的重要任务是解决国际冲突,它是国际危机管理的重要范畴。本文研究的地区冲突治

^① 参见吴思科:《西亚北非变局为中国公共外交带来新机遇》,载《公共外交季刊》2012年第10期,第1~6页;姚匡乙:《中国在中东热点问题上的新外交》,载《国际问题研究》2014年第6期,第7~17页;邢新宇:《全球治理中的中东难民问题》,载《阿拉伯世界研究》2011年第6期,第30~37页。

理，系指“为解决地区性热点问题而由各方进行政治协商以期共同解决危机的行为、机制和理念的总和”。

中东是大国参与地区冲突治理的重要舞台。彼得·沃勒斯坦（Peter Wallensteen）将西亚北非地区称作“地区冲突复合体”，认为地方化的地区冲突会使中东各国相互影响、相互关联。^①按照行为主体不同，中东地区冲突大致可分为以下4种类型：一是中东地区国家与域外国家之间的冲突，如伊朗核问题（美国和伊朗是矛盾的焦点）、叙利亚危机（西方、海湾国家、土耳其与巴沙尔政权是矛盾的焦点）等；二是地区国家之间的领土、边界、教派和民族冲突，如巴以冲突（以色列与巴勒斯坦）、西撒哈拉问题（摩洛哥、西撒哈拉人民阵线与阿尔及利亚等）、南北苏丹冲突（苏丹与南苏丹边界冲突）、也门冲突（胡塞武装、也门逊尼派、沙特等海湾国家、伊朗）等；三是主权国家内部不同派别、族群、部落之间的冲突，如苏丹达尔富尔问题、2014年以来阿富汗国内冲突、黎巴嫩教派冲突（黎巴嫩真主党、逊尼派与基督教马龙派）、利比亚冲突（宗教与世俗派）等；四是跨国性地区冲突，如国际社会同“伊斯兰国”组织的斗争（波及叙利亚、伊拉克、也门、阿富汗、利比亚、尼日利亚等国^②），以及国际社会同“基地”组织分支机构（包括阿富汗、也门、阿尔及利亚和索马里等）之间的斗争。随着中国综合实力的提高和中东利益的拓展，中国恐将难以维持超脱和不介入政策，中国参与中东地区冲突治理的能力和意愿逐渐增强。

表1 新时期中国参与中东地区冲突治理的类型分析

| 冲突问题 | 冲突方 | 冲突类型 | 参与地区冲突的治理方 | 中国参与的程度 |
|-------|-------------------------|-----------|-------------------|---------|
| 伊朗核问题 | 美国、伊朗 | 地区国家与域外国家 | 安理会常任理事国和德国 | 高 |
| 叙利亚危机 | 美国、欧盟、海合会、巴沙尔政府、叙利亚反对派等 | 地区国家与域外国家 | 联合国、阿盟、美、英、法、俄、中等 | 中 |

^① Peter Wallensteen, *The Crisis of Governance in the Middle East: Understanding Conflict Resolution*, London: Sage Publications Ltd., 2007, p. 194.

^② 2015年3月8日，“博科圣地”宣布效忠“伊斯兰国”组织。

| | | | | |
|--------------|-------------------------------------|---------|---------------|---|
| 巴以冲突 | 巴勒斯坦、以色列 | 地区国家之间 | 联合国、美、英、法、俄、中 | 高 |
| 西撒哈拉问题 | 摩洛哥、毛里塔尼亚、西撒哈拉人民阵线、阿尔及利亚 | 地区国家之间 | 联合国 | 低 |
| 南北苏丹冲突 | 南苏丹、苏丹 | 地区国家之间 | 联合国、非盟、中国等 | 高 |
| 也门冲突 | 胡塞武装、也门逊尼派、沙特等海湾国家、伊朗等 | 地区国家之间 | 海合会如卡塔尔等 | 中 |
| 苏丹达尔富尔问题 | 苏丹政府、阿拉伯人、达尔富尔黑人力量“苏丹解放军”和“正义与平等运动” | 主权国家内部 | 联合国、非盟、中国等 | 高 |
| 南苏丹国内冲突 | 南苏丹努尔部族和丁卡部族 | 主权国家内部 | 联合国、非盟、中国等 | 高 |
| 阿富汗国内冲突 | 阿富汗政府、塔利班等 | 主权国家内部 | 联合国、中国等 | 中 |
| 黎巴嫩教派冲突 | 逊尼派、什叶派、基督教马龙派 | 主权国家内部 | 联合国、卡塔尔、阿盟 | 低 |
| 利比亚冲突 | 扎维耶与沃法纳武装部队 | 主权国家内部 | 联合国、阿盟 | 低 |
| 打击“伊斯兰国”组织 | 叙利亚、伊拉克、利比亚与“伊斯兰国”组织 | 跨国性地区冲突 | 西方、联合国、阿盟等 | 中 |
| 打击“基地”组织分支机构 | 国际社会与各“基地”组织分支 | 跨国性地区冲突 | 联合国、阿盟、海合会等 | 中 |

说明：中国参与冲突治理的程度高低主要取决于以下指标：第一，中国领导人有关中东冲突问题的立场与政策宣示的级别与频率；第二，中国领导人参与中东冲突解决的级别与频率；第三，中方提出中东冲突解决倡议和动议的频率。

资料来源：笔者根据相关资料整理绘制。

从中华人民共和国成立到 1971 年恢复在联合国的合法席位前，中国被排斥在国际社会之外，甚至被视为所谓“威胁源”和“麻烦制造者”，事实上成为西方阵营及后来的苏联制裁、围堵、遏制和“被治理”的对象；直到 20

世纪90年代初,中国对西方主导的“全球治理”总体上仍持负面态度,认为全球治理是强者干涉弱者内政、发达国家主宰发展中国家命运的借口。中国加入世贸组织以后,随着全球化步伐加快和中国融入国际体系,主权国家不再是国际社会的唯一行为体,一大批国际组织、地区组织、非政府组织以及跨国公司成为国际机制的重要塑造者,主权让渡日益成为国际社会中的普遍现象。1977年,中国仅加入21个国际组织;1996年,中国成为51个国际组织的成员国;2003年,中国成为298个国际组织和2659个地区组织的成员,拉开了中国参与全球治理的序幕。^①

新时期,中国作为第二大经济体和进出口贸易第一大国,综合国力和国际影响力不断上升。2014年,中国实际对外投资达1400亿美元,超出中国利用外资约200亿美元,首次成为资本净输出国。^②广大发展中国家对中国更加积极参与全球治理、分享中国国家治理成功经验的期望值不断提高。对于中国是否应积极参与全球治理,国内存在积极派(国际主义“责任论”)和消极派(低调保守的“搭车论”)两种截然不同的观点,但中国参与全球治理的必然性这一历史潮流始终未发生改变。^③新时期,中国参与地区冲突解决是中国参与全球治理的重要一环,也是中国推动“一带一路”建设必须面对的现实问题。实际上,“一带一路”建设本身就是中国参与全球治理的重要实践。

中东冲突方和地区国家对中国参与中东冲突治理总体上持欢迎态度,一方面,中国是安理会常任理事国中唯一的发展中国家,中国从未像其他大国那样殖民过中东或曾推行霸权;另一方面,中国与中东各方均保持“零问题”,更加注重冲突当事方的感受,注重平衡与折中。在以色列和巴勒斯坦、阿拉伯与非阿拉伯、逊尼派与什叶派、伊朗与沙特、共和制与君主制国家、产油国与贫油国、温和伊斯兰国家与激进伊斯兰国家之间,中国均与各方保持友好往来,为中国参与中东冲突治理提供了良好条件。

从中东当事国和当事方的角度来看,在中东冲突中引入中国的力量也有助于冲突方自身利益,包括在伊朗核问题“5+1”谈判机制中,伊朗自始至终欢迎中国的参加,以平衡美欧的压力;包括沙特在内的海合会国家也欢迎

^① Hongying Wang and James N. Rosenau, *op. cit.*, p. 22.

^② 参见张德勇:《中国成为资本净输出国意味着什么》,载《决策探索》2015年第3期,第67~68页。

^③ 徐进、刘畅:《中国学者关于全球治理的研究》,载《国际政治科学》2013年第1期,第117页。

中国在中东地区发挥积极作用，以平衡美国和欧洲强迫对其推动民主改革的压力。2006 年，时任沙特国王阿卜杜拉登基后，其出访的域外大国第一站便选择了中国。近年来，尽管美国是沙特的首要安全合作伙伴，但中国无疑是沙特的首要贸易伙伴和第一大能源买家；前国家主席胡锦涛也在 2004 年和 2006 年两次出访沙特。^① 中国与埃及（1999 年）、沙特（2006 年）、阿尔及利亚（2004 年）、土耳其（2010 年）、阿联酋（2012 年）和卡塔尔（2014 年）分别建立了战略伙伴关系，增强了中国参与中东地区冲突治理的能力。^② 2013 年，以色列总理内塔尼亚胡和巴勒斯坦总统阿巴斯几乎同时访问北京；2014 年，时任沙特王储萨勒曼访问北京；2014 年 5 月，伊朗总统鲁哈尼访问中国并参加上海亚信峰会；2014 年，全国政协主席俞正声成功访问摩洛哥、阿尔及利亚、约旦和巴林；2014 年 12 月，埃及总统塞西访问北京；2015 年 4 月，阿尔及利亚总理萨拉勒访华。这一系列高层互访都表明：当前中东国家有的奉行“向东看”政策，重视中、日、韩、印和东南亚等新兴市场；有的在战略上实行“东西方并重”政策，这两类国家均欢迎中国在中东地区冲突解决中发挥积极作用。

中国参与中东地区冲突治理的主要方式与机制

中国参与中东冲突治理是新时期中国参与全球治理的重要内容。21 世纪初，随着新兴大国群体的崛起，全球治理的主体日益呈现多元化，尤其是中国等金砖国家、欧盟、东盟、非盟、南方共同市场、上合组织、海合会等地区组织成为全球治理的新主体；二十国集团（G20）的影响力上升，美元的独霸地位受到挑战，人民币的国际影响力增加，使中国观察世界的角度从亚太地区扩大到全球。中国参与全球治理是新时期全球权力中心从西方发达国家向美、欧、亚太等多中心转变的象征；中国参与中东冲突治理则是新时期新兴大国影响力上升的重要标志。与历史上通过暴力促进国际权力转移不同，新时期中国参与中东冲突治理是一种“包容性治理”，它强调全球治理的主体

^① James Chen, “The Emergence of China in the Middle East”, *INSS Strategic Forum*, No. 271, 2011, p. 6.

^② 吴磊：《构建“新丝绸之路”：中国与中东关系发展的新内涵》，载《西亚非洲》2014 年第 3 期，第 9 页。

应具有广泛代表性。

冷战结束后,尤其是2010年底中东变局发生以来,中东地区冲突日益成为一种“新常态”。中国是安理会常任理事国,理应对地区冲突和热点问题的解决贡献自己的智慧和力量、提供国际公共产品。中国参与中东冲突治理大体可分为3种方式:其一是政治治理,如中国参与巴以外交斡旋,参与联合国在南苏丹、黎巴嫩、苏丹达尔富尔等国家和地区的维和行动,参与叙利亚的危机解决等。《2013年中国的国防》白皮书指出:截至2012年底,中国在全球9个热点地区执行联合国维和任务,其中在联合国框架下派往黎巴嫩临时部队工兵、医疗分队335人,赴联合国南苏丹特派团工兵、医疗分队338人,赴联合国-非盟达尔富尔特派团工兵315人等。^①其二是安全治理,如中国在联合国框架下与国际社会一道参与中东恐怖主义治理,在安理会支持国际社会打击中东恐怖主义,在联合国呼吁也门危机通过和平与对话的方式解决,参与伊朗核问题等核扩散治理,向亚丁湾海域派出护航编队、参与索马里海盗治理等。其三是社会治理,如中国参与西亚和非洲地区的难民治理,包括向阿富汗、伊拉克、巴勒斯坦、叙利亚、索马里等国家的难民提供人道主义援助,参与加沙重建等。

21世纪初以来,伊斯兰世界的冲突主要发生在陆上丝绸之路和海上丝绸之路的沿线国家,有的直接关系到中国国家安全和边疆地区稳定,如阿富汗各派别冲突等;有的关系到中国能源、投资和贸易利益,如伊朗核问题、南北苏丹冲突、苏丹达尔富尔问题,以及美国、海合会国家在伊拉克打击“伊斯兰国”组织等;有的关系到中国作为负责任大国应尽的国际政治责任,如中国参与叙利亚和也门危机的解决。作为安理会常任理事国中唯一的发展中国家,中国参与地区冲突的解决不仅是中国维护海外利益的重要保障,而且是中国树立负责任大国形象、推动地区热点问题降温的重要手段,更是构建合作、稳定的新型大国关系(如中美、中俄、中欧关系)的重要抓手。

新时期中国参与中东冲突治理实践丰富,范围广阔,已经形成了中国特色,成为中国参与全球治理的重要组成部分,维护了中国在中东的能源、投资和贸易利益,提升了中国的国际话语权,巩固了中国的政治地位,改善了

^① 孙德刚:《论新时期中国在中东的柔性军事存在》,载《世界经济与政治》2014年第8期,第23页。

国家形象,成为新时期中国以地区冲突解决为抓手,扩大政治影响力、外交亲和力和道义感召力的重要手段。

归纳起来,中国参与中东地区冲突治理的动因包括:其一,中国在中东冲突当事国不断增长的能源、投资和贸易利益的驱动,以维护当前中国现实利益为目标;其二,中国推动中东热点问题降温、扩大外交话语权和推动全球治理民主化的驱动,以阻止西方大国垄断中东地区事务、促进国际关系民主化为目标;其三,中国参与中东地区冲突治理受到构建合作共赢、和平稳定的新型大国关系的驱动,以建立中俄、中美和中欧战略合作关系为目标;其四,中国参与中东地区冲突治理,意在国际上展示公正、和平的国家形象,以提升中国外交亲和力与文化软实力为目标。

在参与中东地区冲突治理实践中,上述4个因素常常相互交织、彼此影响。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,一方面,伊朗石油关系到中国国民经济的发展与能源供应安全,且伊朗是中国的重要贸易伙伴,双方在能源、基础设施投资、经贸等领域的合作项目多,合作潜力大;^①另一方面,参与伊朗核问题解决是中国扩大在中东政治话语权、展示负责任大国形象和运筹大国关系的重要抓手。相比之下,中国在西撒哈拉的现实利益较少,大国在该问题上互动的现实需要不强,因而中国投入的外交资源有限。由于西撒哈拉问题近年来有所“降温”,中国虽在联合国框架内参与西撒哈拉维和行动,但尚未开展密集的斡旋外交。

域外大国参与地区冲突治理一般以正式和非正式机制为载体。21世纪初以来,中国参与地区冲突治理以国内机制、地区机制和全球机制为抓手,稳定推进,有选择性地突出重点。从国内机制来看,中国外交是内外统筹的大外交,中国往往通过国内各部委的统筹参与全球治理。例如,在全球艾滋病治理问题上,中国卫生部、公安部、司法部、教育部、广播电影电视总局、全国妇联、共青团中央、国家卫计委等与联合国艾滋病规划署等通力合作,形成合力。^②中国参与中东冲突治理也是如此,其国内机制包括:

第一是外交部分管的特使机制。2002年9月,中国政府首次设立巴以问

^① Lounas Djallil, “China and the Iranian Nuclear Crisis: Between Ambiguities and Interests”, *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 10, Issue 2, 2011, p. 227.

^② 蔡拓:前引文,第102页。

题特使机制，中国在参与地区冲突解决的机制化建设从此拉开序幕。经过十余年的发展，中国参与地区冲突治理的国内机制从无到有，由浅入深，在实践中不断摸索，开辟了一条新道路。该机制涉及的领域不断拓展，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。截至2015年，中国分别设立了朝鲜半岛事务特使（武大伟）、非洲事务特别代表（钟建华）、中东事务特使（宫小生）、阿富汗事务特使（孙玉玺）等，其中涉及伊斯兰国家问题的特使就占了三席，也从侧面反映出伊斯兰地区已成为中国运筹与其他大国双边和多边关系、参与中东冲突治理的重要舞台。2013年，在安理会成员国的共同努力下，销毁叙利亚化学武器的第2118号决议在安理会获得通过。中国派出“盐城舰”与俄罗斯、挪威、丹麦等国密切配合，执行叙利亚化武海运护航任务。这是中国首次派军舰执行此类任务，是响应联合国和禁止化学武器组织呼吁、解决叙利亚危机采取的实质性行为；中国邀请叙利亚反对派“全国对话联盟”访问北京；中国外长王毅还提出了解决叙利亚危机的“五个坚持”倡议。^①

第二是国防部分管的国际维和机制和索马里护航机制。西亚和非洲地区是中国参与联合国维和行动的重点地区，尤其是中国能源和投资利益较集中的南北苏丹等。中国的国际维和部队一方面有展示中国负责任大国形象、提升政治影响力的考虑，另一方面也有维护中国在冲突地区现实利益的考量。1990年，中国首次参加联合国在中东的维和行动，向“联合国停战监督组织”（UN Truce Supervision Organization，总部设在耶路撒冷）派出5名观察员。此后，在近20次国际维和行动中，中国累计派出了约2万名维和人员。2013年，中国向联合国维和行动提供的资金位居世界第六位，位于发展中国家首位。截至2014年，中国大约2000名维和人员在联合国框架内执行国际维和任务。^②

几十年来，中国参与了5个联合国在中东冲突地区的维和行动，即：耶路撒冷的“联合国停战监督组织”、黎巴嫩南部哈尼亚的“联合国驻黎巴嫩临时部队”^③、南苏丹的“联合国苏丹特派团”、联合国在苏丹达尔富尔地区的

① 姚匡乙：前引文。

② Lars Erslev Andersen and Yang Jiang, *Oil, Security and Politics: Is China Challenging the US in the Persian Gulf?* Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2014, pp. 38-39.

③ Bonny Ling, “China’s Peacekeeping Diplomacy”, *China Rights Forum*, No. 1, 2007, p. 2.

“联合国-非盟苏丹达尔富尔混合行动”，以及西撒哈拉的“联合国西撒哈拉公民投票特派团”等。

第三是商务部分管的中国国际援建项目和经济援助机制。中国迄今已经在南苏丹投资了数十亿美元，该国也成为中国在非洲重要的利益区。在提供援建项目和人道主义救援方面，商务部积极参与中东地区冲突治理（与外交部协调配合）。2013年南苏丹各派陷入冲突后，中国与美国、英国和挪威等国一道，说服冲突各方坐到谈判桌前，并向国际监督机制提供100万美元用于监督南苏丹各派停火情况，并拿出200万美元用于联合国安置南苏丹难民。^①2014年10月，加沙重建大会在埃及开罗召开，中国特使宫小生出席大会，中国政府声明将向巴勒斯坦提供500万美元的援助。西方大国和沙特、约旦等空袭“伊斯兰国”组织后，伊拉克和叙利亚难民生活状况恶化，出现了人道主义危机。2014年12月，中国政府向伊拉克库尔德人地区提供了3000万元人民币的紧急人道主义救援物资。^②中国还向阿富汗、叙利亚、伊拉克、南北苏丹等国难民提供了力所能及的人道主义援助。

除国内机制外，中国参与地区冲突治理的地区机制包括中国与海合会、东盟、非盟成员国等签订的一系列双边和多边机制（如中阿合作论坛框架下的高官会议磋商机制、中非合作论坛机制及与之相关的其他机制等）；中、美、俄、欧等在联合国和其他国际组织形成的永久性 or 临时性合作机制，如伊核问题“5+1”会谈机制等，也是新时期中国参与中东冲突治理的重要机制。

中国参与中国地区冲突治理的特色

中国参与中东地区冲突治理的过程实际上是中西方治理模式相互磨合、相互借鉴的过程。新时期中国和其他大国的治理理念有趋同的一面，如全球意识、国际主义精神的增强等；新时期域外大国均重视中东地区冲突国家增强法治，增加政治透明度，推进中东地区埃及、伊拉克、利比亚等转型国家提升治理能力等。西方在参与中东地区冲突解决中日益重视中国方案，即地

^① Lars Erslev Andersen and Yang Jiang, *Oil, Security and Politics: Is China Challenging the US in the Persian Gulf?* Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2014, p. 31.

^② 《中国救援物资运抵伊拉克库尔德》，载《人民日报·海外版》2014年12月11日。

区危机应从基础设施建设和应对人道主义危机等角度出发；中国政府也接受了西方的某些治理理念，如全球治理、地区治理与中东国家国内治理需有机结合起来；在冲突地区如在叙利亚应建立更具包容性的政府，在联合国监督下推动政治和解与政治民主化进程等。然而，中、西方参与中东地区冲突治理的偏好不一样，特色也不同。

第一，西方重“民主治理”，中国重“民生治理”。中国和西方对导致地区冲突的根源理解不同：西方认为地区冲突的根源是缺乏民主，即所谓“中东民主赤字”^①，因而解决地区冲突的“本”是制定民主、法治政体，改善冲突地区的人权；中国则认为中东地区冲突的根源是经济和社会矛盾，因而解决地区冲突的“本”是促进经济社会发展。中国政府认为，西方解决地区治理的办法体现出西医式的“治标”，头痛医头、脚痛医脚，中国在冲突地区的政策主张体现中医式的“治本”，而西方则认为恰恰相反，强调必须从建立多元民主政体出发，再推动经济和社会发展。

第二，西方重“自下而上”，中国重“自上而下”。西方的中东地区冲突治理在路径选择上体现“自下而上”的特点，常常注意发挥本国民间社团如人权观察组织、宗教组织、智库等所谓公民社会的作用，在中东冲突地区善于发现有利于自己利益或认可自己理念的政治力量和代理人，在冲突地区培养反对派力量，甚至向反对派提供武器装备。如在叙利亚危机爆发后，美国和欧洲大国纷纷支持叙利亚自由军打击巴沙尔政权。中国在治理路径选择上是“自上而下”，虽然也与冲突国家的反对派接触（如阿富汗塔利班），但主要与当地国家中央政府磋商。中国强调不干涉内政原则，通常情况下只与冲突国家政府接触，不支持主权国家内部的反对派力量谋求分裂或独立，更不会拉一派、打一派，因为中方认为，这种行为不仅干涉了他国内政，而且很容易使地区冲突激化，如中国在伊拉克、南北苏丹、阿富汗、也门等问题上呼吁尊重当事国主权。迄今为止，中国一方面感受到全球治理的必然性、合理性，从而加大了参与国际事务并且与国际规则接轨的自觉性与力度；另一方面，对西方发达国家强调和关注的非领土政治、对在联合国框架以外的治理行动，以及在公民社会等非政府组织发起的国际干预行动、跨国性多边机

^① See Ibrahim Elbadawi and Samir Makdisi, eds., *Democracy in the Arab World: Explaining the Deficit*, London and New York: Routledge, 2010.

制等，中方仍然采取保留态度。^①

第三，西方重“激进式”治理，中国重“渐进式”治理。西方参与地区冲突治理体现“激进式”（Radical）特色，希望在短期内一揽子解决所有问题；中国的地区冲突治理彰显“渐进式”（Incremental）特色。例如，在2014年伊朗核问题“5+1”谈判过程中，美方要求伊朗政府在短期内停止绝大部分离心机活动，伊朗则要求美方完全解除对伊朗的制裁，双方僵持不下。中国代表则提出分步实施、逐步取消的这种方案，并提出解决伊核问题的“五项主张”，包括分步、对等、标本兼治、综合治理等原则最终为各方所接受。中国的外交官比西方国家的外交官更加冷静、有耐心，往往对中东地区冲突的复杂性有更加深刻的认识和预判，有助于提出建设性的、分步实施的危机解决方案。

第四，西方的地区冲突治理凸显“强制型”（Coercive），中国的地区冲突治理彰显“协商型”（Consultative）。这主要是因为美国和欧洲大国通常是冲突的当事方或直接利益攸关方，中国通常不是冲突的当事方或利益攸关方。美国以防扩散为由，坚决反对伊朗等反美国家拥核；在阿富汗、叙利亚、利比亚、伊拉克等热点问题上，美国高举“民主”、“自由”和“人权”的旗帜，宣扬美国拥有推广民主的特殊使命，相继用武力推翻了阿富汗、伊拉克和利比亚等伊斯兰国家政权，并对伊朗和叙利亚等反美国家实施军事遏制，因而在地区冲突治理问题上属于强制型。中国在地区冲突问题上往往首先考虑各方现实利益，而不是推广所谓民主、自由、人权的意识形态利益，提出化解分歧、供各方参考的意见和建议，不带有军事强制性，因而属于协商型。例如，在南北苏丹，中国拥有重要石油利益，但是中国提出的斡旋方案仅供各方参考，具有非强制性特点。

第五，西方属于“全面介入型”，中国属于“选择参与型”。西方在地区冲突治理中体现出其多元化利益诉求，属于“全面介入型”；中国参与地区冲突治理强调量力而行，属于“选择参与型”。受中国国内复杂的决策结构和对外多头联络机制的影响，中国参与中东冲突治理的时间成本更高，因而其参与地区冲突治理的意愿和深度不仅少于发达国家，甚至有时候少于金砖国家其他成员如俄罗斯、印度和巴西等。例如，中国对国际农业开发基金会

^① 蔡拓：前引文，第99页。

(International Fund for Agricultural Development) 投入较大精力, 参与了此领域的全球治理, 但是在全球毒品、犯罪、劳工标准、全球卫生和人道主义援助等方面, 似乎较为谨慎。^① 西方在中东冲突中主要拥有政治、安全、经济、文化等地缘政治和地缘经济多重利益, 而中国在冲突地区往往仅具有经贸和能源等相对单一的地缘经济利益, 这是双方介入深度存在差异的主要原因。尽管自 2010 年开始中国成为世界上第二大经济体, 但中国国内在参与中东治理的程度上还存在分歧。中国坚持在全球治理体系中现状维护者和建设者的国际定位, 以及“发展中国家”的身份属性, 决定了中国参与地区冲突治理需要量力而行、有选择性地介入。^② 在解决黎巴嫩教派冲突、打击“基地”组织分支机构、清剿“伊斯兰国”武装、调解索马里国内派别冲突、化解巴林政府与反对派的矛盾、解决西撒哈拉问题、调解伊朗与阿联酋岛屿争端等问题上, 中国并未主动参与, 而是通过联合国间接发挥作用, 属于总体超脱型。中国与安理会其他成员国共同努力, 于 2014 年 8 月 16 日和 9 月 25 日在安理会通过严厉打击“伊斯兰国”的第 2170 号和第 2178 号决议, 并呼吁国际社会认真执行上述决议, 但未参与美、欧、海合会和土耳其等联合军事行动。^③

第六, 西方重“精英治理”, 中国重“平民治理”。西方的中东冲突治理是一种“精英治理”, 代表了一种强者的逻辑, 即作为少数派的西方强势力量对所谓“失败国家”、“问题国家”的“医治”过程; 中国的治理代表的是一种“平民治理”, 即通过冲突斡旋方与冲突当事方共同参与, 开诚布公地推动热点问题的解决, 呼吁各方相向而行, 实现国际关系民主化和全球治理的多边化。2015 年 3 月, 中国外长王毅在记者招待会上指出: “总的方向是要推进国际关系民主化和国际治理法治化, 尤其是要维护好广大发展中国家的正当权益, 从而使这个世界更平等、更和谐、更安全。”^④ 与美欧的“精英治理”理念不同, 中国的“平民治理”理念实际上将中东冲突方视为问题的解决者而不是麻烦的制造者, 包括南北苏丹各派以及伊朗政府等。

① Hongying Wang & Erik French, “China’s Participation in Global Governance from a Comparative Perspective”, *Asia Policy*, No. 15, January 2013, pp. 90–91; Hongying Wang and Erik French, “China’s Limited Participation in Global Governance”, *East Asia Forum*, March 12, 2013.

② 黄超:《中国参与全球治理的理论述评》, 载《国际关系研究》2013 年第 4 期, 第 68 页。

③ 姚匡乙: 前引文, 第 11 页。

④ 《王毅在十二届全国人大三次会议举行的记者会上就中国外交政策和对外关系答中外记者问》, 载《人民日报》2015 年 3 月 9 日。

第七，西方重“封闭”，中国重“开放”。西方的地区冲突治理凸显封闭性，拒绝其他国家参与，如巴以问题四方会谈机制（Quartet），在叙利亚危机问题上召开的所谓“叙利亚之友大会”等都具有一定的排他性。中国的治理彰显开放性，欢迎其他大国尤其是地区大国的参与，特别是主张在联合国的框架下通过多边主义解决国际冲突。

第八，西方重“意利并重”，中国重“义利并重”。在参与中东地区冲突治理过程中，西方注重安全利益和政治意识形态利益并重（“意利并重”），中国注重经济利益和道德利益并重（“义利并重”）。西方往往从地缘政治的角度出发审视中东地区冲突，同时宣扬“自由、民主和人权”等西方价值观；中国常常从地缘经济的角度出发审视中东地区冲突，同时强调兼顾各方关切的道德责任。中国在全球治理中发挥更大的作用，为基于规则的世界体系贡献更多源于“天下大同”、“天下为公”等中国传统哲学的理念与实践。^① 党的十八大以来，中国强调，只有义利兼顾，才能义利兼得；只有义利平衡，才能义利共赢，即“国不以利为利，以义为利也”。^② 中国坚持“义利并重”，是中国参与中东冲突治理独有的道德力量和软实力。

中国参与中东地区冲突治理的成效

21 世纪初以来，全球治理的主体由西方发达国家（以西方七国集团为核心）转向了发达国家与发展中国家并进、主权国家与国际组织并存、各国政府与社会力量并举的方向演变，金砖国家、二十国集团等新兴力量成为全球治理的新成员，治理的主体日益多元化。中国参与中东地区治理是新时期新兴大国参与全球治理的重要标志。随着中国经济实力的提高、话语权和议题设置能力增强，尤其是随着中国在中东利益的增加，中国参与中东地区治理的能力和意愿也不断增强。中国以参与中东地区治理为载体，提升大国地位，巩固新型大国关系。作为安理会常任理事国，中国在地区冲突解决上日益扮演积极角色，中国参与地区冲突治理使中国在冲突各方之间，以及在斡旋者之间扮演桥梁和纽带作用。

^① 庞中英、王瑞平：《全球治理：中国的战略应对》，载《国际问题研究》2013 年第 4 期，第 68 页。

^② 姚匡乙：前引文。

新时期中国参与中东地区冲突治理既维护了各方正当利益，又维护了国际正义，取得初步成效，其主要原因有两点。首先，中国在参与中东冲突治理中更加注重平衡。美国是最早参与中东地区冲突斡旋的域外大国，早在1973年第四次中东战争结束后，基辛格就在埃及和以色列之间开展穿梭外交，并推动了后来埃以之间达成的戴维营协定，拉开了中东和平进程的序幕。但是，美国参与中东地区治理的最大缺陷是偏袒以色列。例如，从2000年到2010年底中东剧变的发生，美国在安理会决议草案表决中共使用了11次否决权，其中10次与中东问题有关，且这10次使用否决权全部是为了维护以色列的利益；2011年安理会就以色列立即和全面停止在约旦河西岸修建犹太人定居点问题上，奥巴马政府再次投了否决票。^①中国则更加重视在阿以之间的平衡。2006年9月，中国时任总理温家宝宣布，中国政府决定向黎巴嫩派遣1000人的维和部队，成为中国首次在一项维和行动中派出如此大规模的维和力量。黎巴嫩等阿拉伯国家不愿让偏袒以色列的西方国家过多参与，以色列也曾表示不愿让伊斯兰国家派兵，而中国与伊斯兰国家和以色列都保持着良好的外交关系，故中国提升中东维和力度便成为“众望所归”。^②

除在中东地区冲突方之间保持一种平衡外，中国在参与中东地区冲突治理时还注意在美、欧、俄之间保持一种战略平衡。2012年5月，中、美在第四轮战略与经济对话期间达成共识，决定就中东事务进行磋商，同年8月双方在北京举行了首轮中东问题对话。2013年6月，中美双方在华盛顿举行了第二轮中东问题对话，表明中、美双方已经在中东地区冲突问题上建立了对话与磋商机制，中东地区冲突解决已成为中、美构建新型大国关系、推动地区治理的重要任务。同时，中俄近年来全面战略协作伙伴关系内涵不断丰富。^③2013年3月，习近平就任国家主席后首次国事访问选择了俄罗斯，双方在伊朗核问题、叙利亚危机、利比亚和阿富汗问题上的协调一致，促进了新兴大国参与中东冲突治理的能力。在中东冲突治理中运筹大国关系，体现出新时期中国的外交智慧。

^① Eth Zurich, “The Middle East Conflict: Changing Context, New Opportunities”, *CSS Analysis in Security Policy*, No. 94, May 2011, p. 3.

^② 赵磊：《中国参与联合国维和行动的类型及地域分析》，载《当代亚太》2009年第2期，第71页。

^③ 吴冰冰：《中东战略格局失衡与中国的中东战略》，载《外交评论》2013年第6期，第48页。

其次，中国参与中东冲突治理强调原则的坚定性与政策灵活性的有机统一。原则的坚定性系指中国反对以武力解决争端，反对西方大国强制推行政权更迭，反对侵犯中东国家主权和领土完整，反对西方国家在冲突治理过程中绕开联合国采取单方面的行动，反对在冲突治理中偏袒一方反对另一方，武装一方打击另一方，反对域外大国以冲突治理为由，谋求私利、干涉中东国家内政，破坏其主权和领土完整。同时，中国参与中东地区冲突治理更加强调整柔性的手段。中国参与中东冲突治理实际上是一种灵活、务实的建设性介入方式。^① 在反对干涉中东国家内政与预防中东国家人道主义危机方面，中国采取了一定的灵活性。例如，中国在安理会投票支持国际社会打击“伊斯兰国”组织和“支持阵线”（第 2170 号决议）的同时，强调必须尊重当事国的主权。

新时期，中国参与中东冲突治理也有进一步完善之处。第一，从外交机制来看，中国应对中东突发事件的国际危机管理能力仍有待进一步增强。2006 年和 2008 年，中国政府相继发布《中国对非洲政策文件》和《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》，确立了 21 世纪中国对非洲和拉美的基本外交政策、原则及战略目标，但迄今中国政府尚未发布对中东战略与政策白皮书或文件，中国参与中东地区冲突至今缺乏顶层设计。^② 迄今为止，地区冲突爆发后，外交部各司局内部以及外交部和其他部委之间的统筹、协调与沟通能力相对较弱，为预防突发事件而制定预案的能力不足。危机爆发后，一线外交官参与冲突解决的授权有限，影响了其在谈判中的创造性与想象力，在关键时刻提出中国方案和中国主张的主动性仍不够强。以叙利亚危机为例，2013 年叙利亚化学武器危机爆发后，俄罗斯提出了“以化武换和平”的主张；2015 年初，俄政府又将叙利亚巴沙尔政府和反对派的代表请到了莫斯科，双方发表了《莫斯科宣言》；2015 年 4 月，面对沙特率领的十国空袭也门胡塞武装、造成人道主义危机的局面，俄罗斯请求安理会举行紧急磋商，要求沙特等国暂停对也门胡塞武装的空袭。^③ 俄罗斯在中东冲突治理中的创造性介入值得中国借鉴。

第二，从国内共识来看，中国在参与中东地区冲突治理的必要性与紧迫

① 参见王逸舟著：《创造性介入：中国之全球角色的生成》，北京大学出版社，2013 年版。

② 刘中民：《中东变局与中国外交的几个基本问题》，载《国际观察》2012 年第 1 期，第 20 页。

③ 《安理会就也门局势紧急磋商》，载《新民晚报》2015 年 4 月 5 日。

性问题上存在认知分歧。中国学界和媒体有观点认为，中国无需在伊朗核问题、叙利亚危机等关系到西方切身利益、又与中国无直接利益的地区冲突问题上为西方解套。这种观点实际上忽视了参与地区冲突解决往往成为大国间战略合作的新领域，有助于美、欧、俄、中等建立更加稳定的合作关系，也符合中国的现实利益。中东剧变发生后，中国在认知中国在中东的利益时，往往首先想到的是能源安全、商品市场、工程承包和劳务市场等相对狭隘的物质利益，未能从中国参与全球治理的战略角度审视中国参与中东地区冲突的中长期意义。^①

第三，从知识储备来看，中国参与中东地区冲突治理的信息库和人才库建设有待加强。中国参与中东治理经历了发言人（有所为的旁观者）——传话人（被动参与者）——调解人（积极斡旋者）的角色变化。作为一名后来者，中国自身国力仍处于将强未强的“战略爬坡”阶段，中国在中东利益的延伸与维护这些利益的能力和话语权有限之间的矛盾，在短期内难以得到根本解决。^②当前，中国智库和学界关注的重点仍然是西方大国以及日、韩、俄等，忽视了地区冲突的高发地带——“一带一路”沿线国家尤其是西亚北非地区的深度区域与国别研究，导致中国在参与重大突发事件的问题解决过程中，自身知识、信息和人才储备不足，影响了新时期中国参与地区冲突治理的能力。

总之，中国参与中东冲突治理是“改变自己、影响世界”的过程，是一种不断学习、调适与磨合的过程。中国参与中东地区冲突治理，绝对不意味着“拒绝参加”或“推倒”现存的国际制度，而是在参加现存国际制度改革的同时，提出更有创意和价值的新的全球治理理念和制度。^③中国参与地区冲突治理从消极认知到积极评价，从被动应对到主动参与，从等待机遇到创造机遇，从不干涉他国内政理念到承担负责任大国义务，从无到有、由浅入深，将有助于维护中国的中东现实利益与侨民安全，有助于提升中国的国际话语权、道义感召力和政治影响力，也有助于丰富中国特色外交理论与实践的内涵。

① 李伟建：《中东政治转型及中国中东外交》，载《西亚非洲》2012年第4期，第13页。

② 华黎明：《伊朗核问题与中国中东外交》，载《阿拉伯世界研究》2014年第6期，第9页。

③ 庞中英、王瑞平：前引文，第68页。

Theory and Practice of China's Participation in the Middle East Conflict Governance

Sun Degang

Abstract: Since the early 21st century, the Middle East conflicts can generally be classified into four types, i. e. the conflicts between outside powers and the Middle East countries, between the Middle East countries, between different political parties and religious sects within a sovereign state, as well as the transnational and cross - border conflicts. The mode of China's participation in the Middle East conflict governance includes the political, security and social ones. There are three categories of domestic mechanisms in Chinese practice, i. e. the special envoy mechanism by the Foreign Ministry, the convoy and peace - keeping mechanisms by the Defense Ministry and the foreign aid mechanism by the Ministry of Commerce. The China - Arab States Cooperation Forum, the Forum on China - Africa Cooperation, the UN and other international organizations constitute the major international mechanism for China's conflict governance. China's Middle East governance is not only "public goods" for the region, but also a means for China to build constructive great power relations with the US, the EU and Russia, etc. The styles of Chinese and Western conflict governance in the Middle East vary, and the Chinese side places more emphasis on improving the Middle East people's well - being as the top agenda, on following "up - bottom" principle, and on seeking an incremental, consultative, inclusive, and selective governance in the Middle East conflict.

Key Words: Global Governance; Chinese Diplomacy; The Middle East; Conflict Governance; "Up - bottom" Principle

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 冯基华)