

書評

理論、現實與「創造性介入」

Theory, Reality and Creative Involvement

游國龍 *Kuo-Lung Yu*

北京大學國際關係學院博士後研究員

*Postdoctoral Research Fellow of School of International Studies
Peking University*

近些年，中國國際關係學界最關心的問題莫過於建立「中國特色」的國際關係理論（或曰國際關係中國學派）。這並不難理解。中國處理對外關係有其獨自的特點，這不是西方國際關係理論所能解釋。為謀求處理對外關係的理論依據，以及打消西方世界對其國家行為的疑慮，「中國特色」便被提到議程上來。幾乎所有知名國際關係研究人員都發表了看法，而且正從不同角度分頭突破嘗試建立中國的國際關係理論。然而，理論雖是人類藉由觀察實際存在的現象或邏輯推論而得到的學說，但為求建立一個簡要的模型，經由可操作的變項對某些現象進行解釋，它通常必需建立在前提假設之上。因此，不論什麼理論都有侷限性，它只能解釋某一方面的問題，而不可能解釋問題的全部。而且，另一方面，社會科學理論的構建，還需要足夠的案例可供觀察，否則難以抽衍出簡要的通則。所以，處理實際工作者往往走在理論工作者前頭。專業外交工作人員遇到許多事情，都沒有理論可提供幫助，或者無法提供幫助的。《創造性介入——中國之全球角色的生成》便是為解決近年來中國綜合國力不斷增強，面臨新的挑戰所提出的創造性解決方案。它是北京大學國際關係學院王逸舟教授「創造性介入」（creative involvement）對外關係思想的二部曲。由於首部曲受到

廣泛的好評，¹他跟著對這一主題進行了深化，探尋中國全球角色形成的根源、階段及走向。

一、研究背景

「創造性介入」並不是某種系統的思想學說或邏輯假設，也不是傳統意義上的國際關係學說和外交理論，而是一種介於形而上的理論和具象的政策解釋之間層次的引導說明，也可以說是一種旨在激勵積極參與國際事務，倡導創造性解決方案的對外關係思想。²在理論與現實相距過遠的情況下，作者遵循「實踐第一」的哲學，不糾結於理論構建，而是採用一種較為務實的做法，直接解決現實問題。他的主要目的是分析中國如何從當代國際體系的邊緣位置朝核心角色邁進，發展自身介入世界事務的學說和實踐，以及在邁進全球高地時借用「他山之石」。總的來說，作者認為，2008年以來，中國的綜合國力達到了新的高度與水平，並有若干質的飛越和突破，例如，舉辦北京奧運；GDP 超越日本；中國航天員太空漫步等重大標誌，但外交也面臨了以下等幾個新挑戰，因此急需自我更新和再定位。

首先是來自國內十分強大的民族主義情感與國際訴求。中國近代遭受外部列強凌辱和壓榨，現在獲得了重振雄風的機會，民眾內心充滿自豪感，強烈民族情感給政治領導人，在處理國際爭端時帶來壓力，促使爭取強烈、不妥協的立場。

其次是在新一輪的「藍色圈地運動」方興未艾的背景下，面對和處置海洋主權糾紛。東盟十國有五個與中國之間存在著涉及不同海域、島礁、漁場及大陸架劃分等權益，與日本、韓國也存在著問題。在實現海洋強國的民族新夢想的同時，另一方面不至於變成亂像之源是一個考驗。

第三是如何對待美國「重返亞洲」的「戰略再平衡」，使美國不會成為中國可持續崛起和和平發展的絆腳石。

¹ 首部曲為《創造性介入：中國外交新取向》，由北京大學出版社 2010 年發行。

² 王逸舟，《創造性介入：中國之全球角色的生成》（北京：北京大學出版社，2013 年），頁 4。

第四是在巧妙處理相關的國際糾紛和壓力的同時，妥善應對民族分離主義勢力在中國邊疆少數民族區域的擴張蔓延，保持國內的持續穩定、統一完整。

第五是日益增長的能源需求和對外依賴。如何發展出更長遠的全球能源外交和戰略布局，同時讓國際社會對此有最低限度的理解和接受是一大挑戰。

第六是提高中國政府及其決策的公信力，它包括對內加強公眾對政府的信任，處理國內社會政治日益嚴峻的非正義和不公平，對外則防止中國形象的衰弱趨勢。

最後是確定自身在全球高地上的方位。一方面維護不斷增長和國際化的國家利益，另一方面根據國內外需求積極且量力而行地承擔更大的全球責任。³

二、傳統外交原則的突破

作者主張，「創造性介入」是積極地參與國際事務，這是對中國大陸外交原則「不結盟政策」、「不干涉內政」的突破，因而必須在學理上進行說明，以便做出創新。

首先是「不結盟政策」。中國早期實行的對外政策是「一邊倒」的方針，它與蘇聯結成了同盟關係。到了 1970 年代末至 1980 年代初，鄧小平提出了「不結盟」思想，強調中國大陸不參加任何軍事同盟和集團，不同任何國家或集團結成針對第三方的同盟關係；願意在和平共處五項原則的基礎上，世界上所有國家建立和發展關係。這使得中國大陸在一段時間內拓展了與世界不同地區、不同社會制度國家的友好關係。可是，從另一個角度來看，不結盟政策其實是另一種形式的「結盟」。除中國之外，近代曾被歐美殖民的一些國家倡導「不結盟運動」，成立了擁有 100 多個成員

³ 同前註，頁 50-64。

國的鬆散國際組織。⁴儘管中國沒有加入這個組織，但由於共同的歷史背景，它得到許多「不結盟運動」國家的支持。今日全球形勢發生重大的變化，作者認為應該要適當調整不結盟政策，更加積極地介入國際事務。他把「結盟」分為兩種。狹義的「結盟」，指的是國家間的軍事同盟。廣義上的「結盟」，即分成潛在的「敵」「我」「友」，在國家利益基礎上，用分化或結交不同方式，統籌應對複雜機遇與挑戰的戰略規劃及行動。⁵換言之，作者並不主張中國與其他國家建立軍事同盟，但建議在國家利益的基礎上，採用分化或結交的不同外交策略。

另一方面是「不干涉內政」原則。1950年代周恩來第一次提出「和平共處」五項原則後，互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處就一直作為中國大陸處理國家間相互關係的基本原則。但作者認為，「和平共處」五項原則也必須與時俱進，適當賦予新的內涵，其中必須做出調整的是「不干涉內政」。他提出的理由有三點：第一，現今一個國家內部的矛盾往往可能升級發展成危害整個國家的暴力衝突，最終導致周邊地區的不穩定和國際上的各種干預。作者主張在保證當事方基本權利的前提下，尤其在與聯合國憲章精神一致的條件下，由周邊地區、一些重要國家和國際社會參與個別國家內部危機的解決。第二，西方發達國家早已意識到干預的必要，提出了大量理論與政策實踐，例如反恐與先發制人學說，全球分層次干預學說、聯合國維和行動的新使命學說、人道主義干涉學說，中國應積極參與有關國際介入的最新討論。第三、中國海外利益不斷擴大和延伸，中國外交方與整體國際戰略必須考慮這一新現實對海外各種利益實施更大力度的保障，依據中外關係的新特點、要求提供更多支持與維護。作者指出，一個國家內部重大事務，特別是像政治制度、安全安排和治理方式及領導人選擇關於社稷民生的大局應該由這

⁴ 2012年8月29日至31日第16次不結盟運動峰會，於伊朗德黑蘭舉行，有120國代表團參與。

⁵ 王逸舟，前引書，頁108。

個土地上長期居住的百姓來決定。這是必須尊重的主權原則。但積極地幫助其他國家實現上述目標，就不能視為干涉內政。⁶

三、既有援助策略的評估與「創造性介入」的建議

在創造性介入首部曲之中，作者討論了 8 個成功的實際外交案例，並針對兩岸問題、中美日關係、南海問題、中非新型合作提出了建議。在這個二部曲中，則以中非關係作為切入點，探討援外的創新方式，使之適應現在的形勢和要求。作者認為既有援助非洲的策略，可以分以下四點來評估。

第一，商務援外，指的是向外部有關國家和地區提供經濟貿易性的支持。目前占中國對外援助總量八成之上。它的問題是過於計算和追求狹隘的經濟貿易好處，與國家政治目標和安全需求脫節，與當地生態環境保的聯繫不緊密，與社會組織及媒體溝通的不暢，而且缺乏長遠戰略的、全球總體的眼界。

第二，戰略援外。這是基於政治考慮與國防軍事和國際安全考量提供帶有軍事合作性質或安全支持色彩的戰略援助。它的問題是（一）按聯合國要求提供的維持和平部隊。但中國沒有海外軍事基地，甚至像樣的軍事補給維修設施。中國軍隊的國際法知識、外語水平和國際公關本領嚴重不足等。（二）中國定期舉辦外國軍官和警官培訓項目，但沒有設定准盟友對象進行培訓。（三）依照國際法和軍品貿易的慣例，對非洲和周邊國家銷售的各類武器和軍事設備。但多輸出價值低端的輕小武器和設備，而不是高附加值的軍事產品、技術。

第三，「大援外」。它指的是在外交部門的規劃、參與和指導下，社會各界廣泛參與，充分發揮政府和民間的多種積極性，符合中國發展利益也具備國際主義色彩的對外援助。但各方面，如中國青年志願者、中國醫生及農業專家，其他更多專業人士對此認識差異很大，財政上的支持力度不

⁶ 同前註，頁 71-85。

夠，國民素養和能力亦受到限制，非政府組織亦不發達。

第四，國際公共產品。這是一個國家提供給其他國家特別是國際社會共同使用的，帶有某些非排他性和非競爭性的資源、制度、物品和設施，最具代表性的如聯合國會費、國際氣候制度、世界糧農組織所需的救災物品、國際水域水道上的燈塔航標之類。但中國在這一方面相對欠缺。⁷

那麼，中國該如何在中非關係上做出援外創新呢？對此，作者也提出了以下八點建議：

第一，援助非洲整體維和的能力：首先，加大對非洲的整體安全能力建設方面的支持，不能盲目地上項目、增資金，而應當有針對性地做出安排。其次，須對這一工作在中國全球戰略中的分量加以探討。例如中國在非洲的軍事和安全援助，需要國防和軍事現代化布局上做出哪些調度和配置等。第三，中國在非洲地區的安全援助，如何能既有效地幫助非洲多數國家，又巧妙有效地照顧到我國不同群體在這一地區的能源資源開發、商品市場拓展、海上通道安全及人員財產保護、增強中國外交發言權等多重目標。

第二，安全援助項目的增設：建議可以把原先在北京實施的，由中國國防大學主導的非洲軍官培訓項目，部份地移植到非洲本土開展，同時選擇少量「樞紐性」的友好國家，建立民用為主、艦隊船隻補給維修為輔的專用港口倉庫設施，把這些設施部份地應用於軍官和警官培訓項目。

第三，把區域組織和重要國家作為「抓手」：促進非洲聯盟各國在確立維繫和平提供必須的技術援助和資金幫助，如安全人才的培養，維持社會穩定的機器設備。通過非盟實現中國在非洲安全與穩定自主能力方面的介入。

第四，提高援助效率，糾正腐敗現象：中國龐大的援助費用中，有一些被某些非洲國家的權貴階層不恰當利用，成為腐敗官員謀取私利的蛋

⁷ 同前註，頁 121-150。

糕。應研究增強中國援助的效率，提高在當地的透明度，預防嚴重「尋租」行為的制度性安排，並與非洲合作伙伴嚴肅細緻地對話討論其可行性和具體步驟。另一方面，深刻檢討和改進赴非實施項目存在的問題，糾正乃至嚴懲相互間不恰當的利益輸送行為。

第五，建立基座寬、層次多的援外機制：建議對非援助及創造性介入，逐漸從「小援外」（單一形態）向「大援外」（國家／社會的複雜形態）轉變，實現更加巧妙多樣的援助手段與方式，最終建立起底座寬大、層次豐富，政府規劃引導，社會廣泛參與的中國對外援助「金字塔」。

第六，保持思想認識的與時俱進：中國學者和智庫不應拘泥舊式教科書和意識形態的教條式解釋，而要解放思想，結合國內各方面對於新階段改革攻堅戰的全新思維與高層布局，積極應對國際上和非洲大陸最近的動向與思想狀況，為相關外交和政治戰略做出前瞻性的分析。

第七，促使對非援助與國內新階段的指針對接：發揚中國與非洲國家在解放和進步道路上同呼吸、共命運的政治精神，發展中非之間在經濟貿易領域互補、互助、互利的共贏格局，把「硬援助」與「軟援助」結合起來，把器物層面的建設合作與人力資本層面的共同培養結合起來，把國家的力量與社會的力量結合起來，把經貿方面的優點優勢轉化為人文、教育、科技、藝術等方面的學習欣賞與互補互助。⁸

四、「創造性介入」的創見與缺陷

歐洲人在國際關係裡的角色，特別是干涉行為，並非單一現象，而是複合式的，即「傳統霸權國家」、「經濟擴張力量」、「現代文明傳播者」、「全球規範制定方」、「國際話語權制定者」，和「區域一體化示範地」等六個側面的集成。作者認為，它是西方世界主宰當代國際關係和全球發展進程的重要體現之一，對於彌補中國國際經驗的不足，有重要的參考價值。但

⁸ 同前註，頁 96-120。

實際上，以美國為首的西方國家，也正是中國創造性地介入國際事務的阻礙。正因他們對中國現今的崛起疑心重重，擔心會威脅了在國際事務的主導地位。作者主張「下先手棋」，但有能力在外空、極地、深海等「高邊疆」與中國競爭的正是歐美國家。「創造性介入」的前提假設是與歐美國家對抗，或者說得更直白點，歐美國家即為潛在的敵人。其實，不只是王逸舟，幾乎所有的中國學者都把這作為研究的前提假設。應當理解，這不是中國單方面的問題。自清朝中葉以來，中國一直被西方侵略，一度淪為次殖民地，但由於意識形態等因素，迄今為止，仍被歐美國家視為「威脅者」。美國還是近代對侵略、迫害中國最激烈的國家——日本的盟友。

作者在該書提出許多具可行性的外交策略，他的這一系列著作可看成自成體系的智庫報告。他對中國歷年來的外交策略進行了全面的考察，最後把焦點集中在對非洲的援助。

事實上，歐美國家在非洲也進行了大量的援助。以法國來說，一直將非洲視為自己的「後院」，它或是提供援助來達到經濟目的，或是提供武器支援親法政權，或是通過軍事干預顛覆合法政權。在盧旺達大規模種族屠殺事件中，負有難以推卸的責任。李安山的研究指出，西方的援助不是一種平等的關係。他們以「捐贈者-受捐者」(donor-recipient)來定位雙方的角色，提出各種要求或附加的政治條件以作為獲得援助的必備條件。受捐者如果不遵守要求，即可能失去援助。⁹因此，總的來說，西方國家在非洲的援助成效不彰，而中國大陸的援助不帶有附加條件，對非洲大陸的援助獲得了較多非洲國家的認可。¹⁰按照王逸舟的總體建議，中國有可能在非洲大陸扮演更重要的角色，進而提升中國的大國作用。他對不干涉原則的拓展與非洲聯盟提出「互查機制」和「非漠視原則」相符。非洲聯盟提

⁹ 李安山，〈淺析法國對非洲援助的歷史與現狀：兼談對中國援助非洲工作的幾點思考〉，《西亞非洲》，第11期(2009年)，頁13-21。

¹⁰ 關於這方面的論述，可參閱：Brautigam教授的著作《龍的禮物》。書中對於中國對非洲援助有詳細的評說。Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* (London: Oxford University Press, 2009).

出了對成員國適當干預的新理念。在《非盟憲章》中的「非漠視原則」規定，非盟有權在成員國出現「戰爭罪行、種族屠殺、反人類罪以及對合法秩序的嚴重威脅」等情況時對其進行軍事干預，可在成員國之間發生武裝衝突時派部隊制止戰爭。¹¹他並沒有改變一向站在平等地位的援助角色，也沒有要干涉內政，而是在符合非洲人民利益的前提下，提出提高援助作用的可行性建議。

然而，不可忽略的是，創造性介入也有可能進一步引發西方國家對中國崛起的擔憂。

中國威脅論在西方流傳已有很長的時間。近年來，西方國家也極力批評中國在非洲的援助。他們指出中國大陸在「掠奪」非洲資源方面與西方無區別；中非經濟交往既打擊了非洲的同類行業，也未能解決當地就業問題；中國在政治上「控制」了非洲國家，將蘇丹等國作為自己的「前哨站」等等。總的來說，西方學者的批評可以歸納為：「新殖民主義論」、「掠奪能源論」、「漠視人權論」、「援助方式危害論」、「破壞環境論」。¹²類似行為背後的不同動機很難解釋。

西方國際關係理論強調追求國家利益是國家生存的基礎，但中國的對外援助不帶有回報性質。從西方人的角度來看，這種援助極有可能隱藏著更大的利益目的。許烺光研究顯示，「中國威脅論」的產生與西方人個人主義生活方式密切相關。¹³王逸舟從現實出發，提出了相對具可行性的政策建議，可是，他並沒有回應西方世界對中國崛起的疑慮。隨著創造性介入思想得到落實，它有可能引發西方國家的擔憂。而且，由於「創造性介入」不是傳統的「硬理論」，恐怕也難以緩解西方對中國崛起的疑慮。這是作者從現實出發，缺少理論構建這一環節，不能忽視的問題。另外，西

¹¹ 李安山，〈為中國正名：中國的非洲戰略與國家形象〉，《世界經濟與政治》，第4期(2008年)，頁6-15。

¹² 同前註。

¹³ Francis Hsu, "The Myth of Chinese Expansionism," *Journal of Asian and African Studies*, Vol.13, No.2-4 (1979), pp.184-195.

方國家在中國加大介入非洲大陸事務後不能說沒有提出防範策略的可能，它或許會設置更多障礙阻礙中國對國際事務的介入。這也是值得進一步討論的問題。