



北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会 资助出版

中国外交与北京对外交流 研究报告 2014

北京对外交流与外事管理研究基地 编



北京市哲学社会科学规划办公室

资助出版

北京市教育委员会

中国外交与北京对外交流研究报告 2014

北京对外交流与外事管理研究基地 编



世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国外交与北京对外交流研究报告. 2014/北京对外交流与外事管理研究基地编. —北京: 世界知识出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5012-5288-6

I. ①中… II. ①北… III. ①外事管理—研究报告—北京—2014 IV. ①D827. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 201905 号

责任编辑 刘豫徽
责任出版 赵 玥
责任校对 陈可望

书 名 中国外交与北京对外交流研究报告 2014
Zhongguo Waijiao yu Beijing Duiwai Jiaoliu Yanjiu Baogao 2014
编 者 北京对外交流与外事管理研究基地

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同 51 号 (100010)
经 销 新华书店
网 址 www. ishizhi. cn
投稿信箱 lyhbbs@ 163. com
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
开本印张 720×1020 毫米 1/16 18³/₄印张
字 数 190 千字
版次印次 2016 年 9 月第一版 2016 年 9 月第一次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5012-5288-6
定 价 45.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

第一部分 中国外交和对外关系

第一章 全球治理失灵与秩序理念的重建 秦亚青 / 3

第二章 外交环境变化与中国外交能力建设 朱立群 / 29

第三章 当前中国经济外交面临的机遇与挑战 江瑞平 / 47

第四章 复杂系统思维的整体观与中国外交战略规划
王 帆 / 79

第五章 孔子学院：语言、文化与理念的传播 孙吉胜 / 97

第六章 转型中的中国国家定位与国际责任体系
高 飞 / 106

第七章 海外中国公民安全风险与保护 夏莉萍 / 123

第八章 实践理论与实践模式：
中国参与金砖国家机制进程分析 高尚涛 / 135

第二部分 北京市对外交往与外事管理

第九章 关于完善外国留学生法制化管理的几点建议
许军珂 / 161

第十章 论北京市涉外突发事件管理 夏莉萍 / 175

第十一章 从文化角度看北京市的国际化社区建设
——以麦子店、望京社区的发展为例
牛仲君 / 191

第十二章 北京市涉外突发事件的调查分析和政策建议
杨 晖 / 211

第十三章 北京市外国驻华使馆的历史与现状
李潜虞 / 232

第十四章 北京市对外体育交流的现状与发展对策研究
周庆杰 王 莉 孟 涛 林北生 / 248

第三部分 城市外交

第十五章 城市外交：理论争辩与实践特点
熊 炜 王 婕 / 267

第十六章 城市精神与城市对外交往 陈雪飞 / 276

第一部分 中国外交和对外关系

第一章 全球治理失灵与秩序理念的重建 秦亚青

第二章 外交环境变化与中国外交能力建设 朱立群

第三章 当前中国经济外交面临的机遇与挑战 江瑞平

第四章 复杂系统思维的整体观与中国外交战略规划

王 帆

第五章 孔子学院：语言、文化与理念的传播 孙吉胜

第六章 转型中的中国国家定位与国际责任体系 高 飞

第七章 海外中国公民安全风险与保护 夏莉萍

第八章 实践理论与实践模式：

中国参与金砖国家机制进程分析

高尚涛

第一章 全球治理失灵 与秩序理念的重建

秦亚青*

冷战结束以来，世界发生了重大的变化。冷战时期那种两极对抗的体系特征消失了，同时，世界作为一个整体也似乎失去了明确的目标和方向。全球性问题不断涌现，内战、恐怖主义、经济危机、金融失控、自然灾害、气候变化、流行疾病，等等不一。^①国际社会似乎在努力解决这些问题，提出了一个又一个的方案，但是成效甚微。跨国威胁和全球性问题都没有得到根本的解决，有些甚至越来越严重。

* 秦亚青，外交学院院长、教授、博士生导师。本文中文版原载于《世界经济与政治》2013年第4期，第4—18页，英文版对原中文版的内容作了删减和调整。

① 参见 Bruce Jones, Carols Pascual, and Stephen John Stedman, *Power and Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threats*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2009.

为什么全球性问题得不到解决？常常听到的回答是失败市场（market failure）、失败政府（failed governments）、失败国家（failed states）等。经济出现问题，被解读成市场失灵，也就是失败市场；国家出现内乱，被解读为政府失灵或是国家失灵，也就是失败政府或是失败国家。实际上，世界不断涌现的全球性问题，远非任何一个国家、一家政府、一种市场的失败能够解释清楚。失败市场、失败政府、失败国家的问题可能存在，但是，在全球层面上，我们首先需要考虑的可能更是“失败世界”的问题。^①从整体主义观点看，市场、政府、国家都是局部因素和单位层面，如果全球层面出现问题，就需要首先在全球层面上考虑原因。本文提出全球治理失灵（global governance failure）的观点，强调治理在全球层面失去效力。如果仅仅孤立地应对一个又一个的具体问题，仅仅思考如何解决失败市场、政府、国家的问题，在今后相当长的一段时间，世界仍然会在无目标的混沌中彷徨，甚至会回到大国争霸和对抗状态，稳定和可持续的世界秩序也很难得以建立。

一、全球治理失灵

全球治理失灵指国际规则体系不能有效管理全球事务，不能

^① 关于“失败世界”的概念，参见赵汀阳：《天下体系：世界制度哲学导论》，南京：江苏教育出版社 2005 年版。

应对全球性挑战,致使全球问题不断产生和积累,出现世界秩序失调的状态。冷战结束开启了一个新的时期,相互依存加深、全球化迅速发展、跨国威胁凸显、国际行为体多元化等都是这个新时期的重要特征。但是,对于这样一个新的世界,国际管理体系及其相应的制度安排却是严重滞后,规则背后的支撑理念也没有根本性演进。用治理国家间关系的思想理念、秩序原则和制度安排来治理全球性的国际社会,就会表现出面对挑战无能为力的局面。简言之,世界迅速变化,但制度安排和秩序理念严重滞后,这是全球治理失灵的基本原因。

(一) 世界的变化

冷战之后的世界发生了深刻的变化,三种变化尤其需要关注,即权力分布、安全威胁性质、日益加深的相互依存和复杂关系。首先,权力分布呈现由集中到流散的态势。^①在传统国际关系中,权力是相对集中的。冷战时期两极格局的权力主要集中在美国和苏联两个超级大国手中。冷战之后,国际体系中的权力日益呈现流散现象,主要的流散趋向有两个,第一个是从原有大国向新兴大国流散。冷战后国际权力格局呈一超多强态势,现在这种基本格局虽未发生根本性的转折,但美国在全球权力分布中的份额比之以前明显

^① 参见 Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

缩小,管理世界事务的影响力明显不足。同时,世界上发展中新兴经济体却在群体崛起,最有代表性的就是巴西、俄罗斯、印度、中国和南非等金砖国家。从某种意义上讲,未来世界秩序取决于原有大国和新兴大国之间的互动关系。如果两者之间的基本关系态势是合作,世界秩序的前景就会充满希望;反之则会出现动荡失序的局面。第二个权力流散的趋向是由民族国家流向市民社会。国际市民社会的迅速兴起,非政府组织的数量和影响力大大增长,在世界事务中的作用越来越明显。它们组成跨国倡议网络,设定世界事务的诸多议事日程,传播国际规范,影响各国民意和政治进程。^①信息革命以及其他新技术的发展使国际市民社会有了发挥作用的更大空间。这是自1648年威斯特伐利亚体系建立以来从来没有过的事情,但却实实在在地影响到世界政治,影响到国家的行动和国与国之间的关系。

其次是安全威胁性质发生了重要的变化。冷战之前,安全威胁主要涉及国家,是国家制造、国家认知、国家应对的威胁,是国家对国家的威胁,也就是现在称之为传统安全威胁的概念。这种威胁以占领其他国家领土和消灭对方国家为基本目的,以军事实力为主要手段,以战争为最高形式。在国际体系层面,则表现为主要国家之间的战争,尤其表现为霸权国家与挑战国家之间的战争。^②冷战结

^① Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.

^② A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Lesger*, Chicago: University of Chicago Press, 1980; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton, 2001.

束之后，传统安全威胁依然存在，在一些地区甚至十分严重，但国家间战争频率明显减少，在国际体系的整体层面战争的可能性减弱。同时，非传统安全威胁则明显加强，呈现出两种安全威胁并存的态势。非传统安全不是由某个国家制造，不是被某一国家认知，也不能由一个国家应对。非传统安全不是国家之间的相互安全威胁，而是国家群体乃至整个人类共同面对的威胁。这已经不是一个国家思考如何应对另外一个国家的安全威胁问题了，而是国家群体思考如何合力应对共同的安全威胁问题，是大家如何共同维护和改善全球公地的问题。无论一个国家多么强大，单凭自己的实力都无法化解和应对面临的安全威胁，美国的反恐战争就是一个很好的例证。

最后，相互依存深入发展，导致了错综复杂的国际关系。冷战时期的国际关系不能说不复杂，但大的阵营是清楚的。冷战之后，相互依存在经济领域首先得以扩展和深化，两个经济集团的壁垒完全打破，几乎所有经济体都成为世界经济秩序的组成部分，经济体之间、经济体与世界经济体系之间都产生了高度的相互依存态势。与之并行发展的是经济全球化。经济疆界的消除产生了真正的全球经济，每个经济体都是这个大经济的一个部分，每个部分的发展和危机都会影响到其他经济体和全球经济体系，重要经济体尤其如此。现在的相互依存是全球化条件下的相互依存，是一荣俱荣、一损俱损条件下的相互依存。所以说，这种相互依存在一些重要方面改变了国际关系的内涵和性质，也导致了高度错综复杂的国际关

系。冷战时期的敌友阵营变得模糊起来，利益性结盟不断出现，某一问题领域的同盟在另一个领域则可能就是对手。比如，中国和印度比较容易在气候变化等问题上形成一致意见，而在传统安全领域则会出现竞争。进而，不同文化、不同体制的经济体之间出现了高度的相互依存状态，并且，这种相互依存会产生外溢效应，向其他领域延伸，共同安全的概念在某种程度上可以被理解为安全相互依存的一种形态和反映。

（二）治理规则的滞后

全球治理需要根据这些重要的变化，有效应对新问题和新的挑战。如果治理思路陷入已有的、被认为是成功的治理模式及其背后的治理理念之中，^①就无法解决当今面对的重大问题，结果只能导致治理赤字，使得正在经历重大变化的世界因治理失灵而成为失败世界。现在世界出现了“规则滞后”的现象，也就是说，全球性治理理念、原则和方式不能适应全球化的迅速发展和全球性问题的大量涌现，规则的供应在质量上和数量上落后于实际的需求。全球治理主要是依照现有的规则体系进行的，规则是社会不可或缺的东西，没有规则就没有治理。规则作为治理的重要保障是毋庸置疑的，问

① 罗伯特·杰维斯谈到一个十分重要的认知错误，就是过去的成功经验导致后来的认知错误：环境变了，但仍然依照过去成功的经验来应对变化了的环境，结果导致失败。参见罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》（秦亚青译），北京：世界知识出版社2003年版。

题是现行规则为什么没有解决世界面临的挑战。可以说,“规则滞后”是治理失灵的基本原因。

第一,规则滞后于世界权力结构的变化。如上文所指出的,冷战后世界发生了两种重要的权力流散趋向:从美苏两个超级大国向新兴国家流散以及从国际向市民社会流散。这两种流散表现了国际体系权力结构的变化和转型。冷战期间存在两种相互对立、相互竞争的规则,一种是美国主导的,主要在西方实施;另一种是苏联主导的,主要在苏联势力范围内实施。两种规则都是以实力为支撑、以超级大国为核心的。苏联解体之后,苏联主导的一套规则体系也随之解体,国际体系和国际社会实施的主要是美国主导的规则体系。冷战之后30年,一个新的全球性现象出现了,这就是新兴经济体的群体崛起。以金砖国家为代表的新兴经济体的迅速发展,使得国际体系中权力分布状态发生了变化。国际体系规则要继续发挥有效的作用,就需要反映这种权力的发展趋势。金砖国家随着自身实力的增长,已经也必然更多地参与国际事务,在世界舞台上发挥日益重大的作用。同时,这些国家也会将自身的文化和理念带入国际社会,影响国际规则的改革和创新。如果原有大国和新兴大国能够携手维护和发展世界秩序,有效的良性治理就可能实现;反之,如果将新兴大国视为国际体系的挑战者,历史上大国政治的悲剧则可能重演。所以,对于全球治理而言,原有大国和新兴大国之间的互动关系至关重要,规则体系、规范体系的改革与创新如果能够真正融合这两种重要力量,世界才会进入有序健康的秩序状态。

第二，规则滞后于安全性质的变化。现行国际规则设计和制定的依据是部分而不是整体，大部分国际制度和规则是在以国家为唯一主导行为体的国际体系下设计和建立的。国家在当时的世界政治舞台上占据无可争议的中心地位，当时的规则设计反映的自然是这个事实。换言之，现行的规则基本上是以管理国家与国家之间互动为目的的制度设计。自从 1648 年欧洲国际体系建立以来，国际政治的重心是国家之间的互动，尤其是国家与国家之间的安全威胁，因为这种威胁的最高形式是战争，大国之间的问题就是世界性战争或曰体系战争。拿破仑战争、第一次世界大战、第二次世界大战无一不是如此。冷战虽然集中在两个超级大国之间，但国际关系的基本性质没有发生变化，国家之间的安全威胁几乎占据了安全认知和安全讨论的全部空间。美苏之间一系列的战略武器协议主要是针对它们之间的相互威胁而签订的。冷战后世界发生了历史性变化，其中一个至关重要的变化就是非传统安全的涌现，不仅与传统安全并存，而且时而显得更为严重。这不是一个国家对另外一个国家的威胁，而是国家群体面临的威胁，是人类面临的共同威胁。如果管理制度和规则从原本上是为了管理国家间威胁，那么对于这种新的威胁形态显然会应对乏力，全球性治理失灵也就是在所难免的事情。

第三，规则滞后于相互依存态势的深化。世界已经处于全球性依存状态，经济的相互依存尤为明显。2008 年起始于美国的金融危机影响到欧洲、亚洲以及世界其他地方的经济。欧元区债务危机使得中国出口下降，欧盟是中国第一大贸易伙伴，欧盟的问题立即转

化为中国的问题。相互依存不是冷战以后才有的事情，但是，全球性相互依存确实是冷战之后出现的新的现象，明显标志就是新兴经济体全面加入了世界经济体系，并成为世界经济引擎的重要推动力。一方面，主要发达国家和发展中大国之间的相互依存达到了历史上从未有过的高度；另一方面，两者之间在经济结构和行为方式上都是既有相同也有不同的地方。以发达国家为依据、为发达国家设计的国际规则，由于新的重要行为体的加入，在治理方面表现出明显的不充分性。1997—1998年东亚发生经济危机，国际货币基金组织无法提出妥善的解决方案，致使东亚国家采取了自救的方式，东盟+中日韩（“10+3”）机制才应运而生。多哈回合长时间陷入僵局，世界贸易组织无力推进，一个直接的结果就是双边和小多边自由贸易区的迅速发展。这些例子说明，当国际规则无法充分实施治理功能，国家只能绕过全球性规则而进行小范围的合作，所表现出来的恰恰是全球治理规则的低效度和不充分性。地区甚至双边的治理安排如此活跃，恰恰表明了治理在全球层面的失灵。

（三）治理理念的滞后

规则滞后是人们意识到的事情，这才出现了对现有规则体系的改革倡议和改革方案。不过，改革迄今并没有重大进展，一方面是利益使然，但在深层面上存在治理理念滞后这一更加严重的问题。如果世界正在发生深刻的变化，新兴力量正在强劲地进入世界体

系，而治理世界的理念却仍然停留在旧的时代之中，规则的改革和与时俱进就难以做到，治理失灵也就难以避免。

现在的治理理念是与现代性思维相关的，其中三种尤为明显：一元主义治理观、工具理性和二元对立思维方式。一元主义治理观是认识基础，强调全球治理只能有一种基本的或是正确的方式，这就是规则治理。国际关系学界的治理研究议程可以追溯到 20 世纪 80 年代初对于国际机制的研究。斯蒂芬·克拉斯纳（Stephen Krasner）对国际机制的经典定义包含了原则、规范、规则和决策。进而，他还对规则做出了明确的定义，即“对于可为或是不可为行动的具体规定”。^①在这一研究议程中，由于新自由制度主义的重大影响，规则治理的相关讨论也尤其突出，基本观点是由规则管理世界，以此促成行为体之间在无政府条件下的合作。^②冷战后兴起的全球治理研究主要是沿袭了国际机制研究议程，重点也是放在国际规则上面。^③其中，正式的规则被视为尤其重要，是秩序的基本保障。由此，因之产生的政策建议自然是如何维护、加强和更有效地执行规则。这一研究议程对后来的全球治理研究产生了最直接和最重大的影响，甚至对于其他学派也产生了重要的影响。比如，规则形成与

① Stephen Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 2.

② Robert O. Keohan, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1984; Bruce Jones, *Carols Pascual and John Stedman, Power and Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threat*, 2009.

③ Friedrich V. Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.