

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2018.06.009

跨国政策联盟与中国海外利益的保护和拓展

李少丹

(上海对外经贸大学, 上海 201620)

摘要: 本文在对国内外关于中国海外利益保护相关研究综述的基础上, 提出通过“跨国政策联盟”这一创新路径促进中国海外利益保护的思路, 以作为对传统军事力量保护思路的重要补充。通过梳理海外利益在社会层面的挑战, 指出跨国政策联盟可以并应当成为保护中国海外利益的一个新视角。在此基础上, 对跨国政策联盟的构建及其在中国海外利益保护中发挥作用的机制等内容进行了阐述。

关键词: 海久利益; 跨国政策联盟; 海外利益保护; 社会力量; 中国崛起; 人类命运共同体

中图分类号: D820 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8072(2018)06-0082-13

改革开放后, 中国经济迅速地融入经济全球化进程, 中国的国家利益突破国界向全球范围拓展, 日益融入地区一体化、经济全球化的潮流。伴随着中国与国际社会互动的不断深化, 中国国家利益的实现、发展和保护也越来越受到国家外部因素的影响, 尤其是随着入世后中国经济体系对外部资源的依赖、对外投资的加强和对外贸易的发展, 中国国家利益以前所未有的深度与广度向全球拓展, 因此维护和拓展海外利益已成为每天都要面对的重大战略议题。党的十八大报告强调“坚定维护国家利益和我国公民、法人在海外合法权益”。2015年发布的《中国的军事战略》白皮书更是6次提及我国海外利益的维护问题, 所有这些均凸显了开展海外利益研究特别是海外利益保护的必要性和紧迫性。

一、国内外关于中国海外利益保护的研究综述

近年来, 随着海外利益重要性的凸显, 学界已经有多名学者对中国海外利益的相关研究进行了总结和述评。2009年, 门洪华和钟飞腾就对国内外学者研究成果和不足进行了梳理, 并指出中国海外利益拓展和深化的研究已开始受到重视, 但应进一步加强对中国海外利益的内涵外延、定量评估和战略谋划的系统研究。^①2016年, 郎帅通过“中国海外利益产生的背景、概念、分布情况、风险与挑战、维护与拓展”等5个方面的内容对相关研究成果进行了系统的梳理。^②限于篇幅, 仅根据本文研究主题需要对相关问题进行简要综述。

① 门洪华, 钟飞腾. 中国海外利益研究的历程、现状与前瞻[J]. 外交评论, 2009(5):56-71.

② 郎帅, 马程. 中国海外利益研究述要[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2016(3):20-24.

（一）中国海外利益的内涵和概念

对于中国海外利益内涵的界定，国内外许多学者已经有了较为深入的研究。苏长和将其定义为“中国海外利益是指中国政府、企业、社会组织和公民通过全球联系产生的、在中国主权管辖范围以外存在的、主要以国际合约形式表现出来的中国国家利益”。^①耶鲁大学教授陈志武认为中国的海外利益包括人员生命安全、财产安全、资源供应、海外市场拓展等4个方面。^②相比之下，应该说苏长和的定义强调“主权管辖范围之外、国际合约”2个关键词，而陈志武的界定则更突出中国海外利益的具体类别。总之，广义而言，一国海外利益即指一个主权国家管辖范围之外的境外利益，也就是国家的边界和海关之外的各类利益；狭义上讲，一国海外利益则指确保本国公民人员和财产生命安全、海外市场的维系与拓展。^③

（二）中国海外利益面临的挑战和威胁

中国海外利益面临的挑战与威胁主要通过2个维度来进行梳理：一是通过风险类型分类。苏长和归纳为七大类：第一，体系性战争；第二，所在国卷入战争；第三，所在国出现国家失败和无政府状态；第四，国家政权更迭；第五，政党政治轮替，间歇性地出现不利于中国海外利益的法律、政策和行为；第六，以社会行为表现出来的针对中国海外利益的有组织犯罪和暴力侵害；第七，国际公共活动空间或者国家间司法合作模糊地带广泛存在的国际有组织犯罪活动，对中国海外利益的威胁。^④韩立群则归纳为政治变局、恐怖主义、国有化、蚕食性征用和第三方干预等5种主要风险。^⑤郎帅将安全风险归类为国际冲突类、国内冲突类、政策法律类、恐怖主义、海外排华情绪和自然灾害等。^⑥二是国家类型二分法。这主要体现为中国海外利益在欧美日发达国家和发展中国家所面临的风险和挑战既有相同之处也存在着一定的差异。一些发展中国家存在政局不稳定、政策变动大等特点，^⑦当地的个人与企业容易面临违约甚至战乱的危险，同时西方的舆论霸权又经常将新殖民主义、人权缺失和环境破坏等帽子扣在中国的投资行为上。而一些发达国家基于同崛起中的中国的结构性矛盾，不承认中国的市场经济地位，不断在税收政策、市场准入、环保标准、人权等方面做文章，甚至将就业等经济问题政治化，炒作成为“国家安全、社会公平”等敏感类政治议题。这些挑战都极大地恶化了中国海外利益拓展的社会环境，并在一定时期给中国企业和个人造成重大的损失。因此，相对于战争和自然灾害等威胁，环保、人权、“经贸议题政治化”等社会层面上的挑战更加难以应对，也远较军舰撤侨类复杂。

① 苏长和. 论中国海外利益[J]. 世界经济与政治, 2009(8): 13-20.

② 周程. 审视中国的海外利益——耶鲁大学教授陈志武访谈[J]. 海内与海外, 2006(1): 24-29.

③ 陈伟恕. 中国海外利益研究的总体视野——一种以实践为主的研究纲要[J]. 国际观察, 2009(2): 8-13; 王金强. 现实建构主义视野下的中国海外利益分析[J]. 当代世界社会主义问题, 2010(1): 109-117.

④ 苏长和. 论中国海外利益[J]. 世界经济与政治, 2009(8): 15.

⑤ 韩立群. 维护和拓展我国海外利益面临严峻挑战[J]. 世界知识, 2014(12): 58-59.

⑥ 郎帅, 马程. 中国海外利益研究述要[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2016(3): 20-24.

⑦ 吕晓莉, 徐青. 构建中国海外利益保护的社会机制探析[J]. 当代世界与社会主义, 2015(2): 134-139.

（三）保护中国海外利益的路径

维护中国海外利益的途径上，大致可以归纳为军事力量、国际制度、社会力量三大类。军事力量是维护中国海外利益的一种不可或缺的手段，其中最为突出的是2008年12月26日开始，中国海军开始护航亚丁湾和索马里海域，此举不仅通过提供海上安全公共物品以体现中国的负责任大国形象，更是维护和拓展我国海洋权益和贸易航道的重要一步。基于海外利益大多具备的合约属性，如何推进国际制度保护海外利益也开始受到关注。对此，苏长和指出，“中国海外利益更多地通过国际合约形式体现出来，并通过国际合约得以保护；中国制定规则能力的提高以及在国际组织中影响权重的上升，将使中国有机会将自己对世界的理解贯彻到修订国际规则的实践中，制度在很大程度上界定了各国海外利益的范围、实现手段和保护程序。”^①

与此同时，中国海外利益的拓展与保护也越来越多地受到全球公民社会运动的影响，非政府组织以及一些媒体都对海外利益造成了负面影响和破坏作用，现有的政府保护机制面临局限性。对此，有学者提出了推进社会保护机制的重要性。吕晓莉等认为，在新的全球化时代，构建中国海外利益保护的安全网中，需要多元性力量的加入，其中社会保护机制需要特别关注。^②但这一研究主要是建议推动中国社会力量的培育，提高中国民间组织的国际行动能力，并未提及如何通过海外社会力量这一路径。韩立群则强调，中国企业擅长走上层路线，忽视了非政府组织（NGO）的重要性，也忽视了对东道国基层政治、经济、社会和文化的研究，对国际组织、国际舆论以及各种利益集团和当地民众的回应比较少，这不利于培育良好的经营环境。^③总之，相关研究都在呼吁调用社会力量在民间层面开展中国海外利益的拓展与保护，在开展上层路线的同时兼顾社会力量，形成长期跨国政策联盟，以规避政权更迭和政党轮替带来的负面影响。

（四）欧美日经验借鉴

海外利益是大国崛起战略选择的核心要素之一，维护与拓展海外利益更是关系国计民生的重大议题，海外利益的重要性早就为传统西方强国所认识。^④国内外学者对相关经验也进行了有益的归纳。王发龙指出，美国维护海外利益的实践表明企业、非政府组织、智囊机构等民间力量成为历届政府应对海外利益威胁的得力助手，此举不但减轻了政府的压力，还提升了维护海外利益的效率。^⑤法国则将海军视为维护海外权益和推行外交政策的主要工具，并以军事基地为基础，辅以推广法语和法国文化以拓展政治影响力，来维护海外利益。^⑥德国对于海外经济利益的保护与促进着眼

① 苏长和. 论中国海外利益[J]. 世界经济与政治, 2009(8):13-20.

② 吕晓莉, 徐青. 构建中国海外利益保护的社会机制探析[J]. 当代世界与社会主义, 2015(2):134-139.

③ 韩立群. 维护和拓展我国海外利益面临严峻挑战[J]. 世界知识, 2014(12):58-59.

④ 门洪华, 钟飞腾. 中国海外利益研究的历程、现状与前瞻[J]. 外交评论, 2009(5):56-71.

⑤ 王发龙. 美国海外利益维护机制及其对中国的启示[J]. 理论月刊, 2015(3):179-183.

⑥ 原颖. 透视法国驻非军事基地[N]. 解放军报, 2013-01-15; 闫巍. 法国海军力量在维护海外利益中的运用[J]. 军队政工理论研究, 2015(2):129-131.

于“改善对外贸易的框架条件”。^①加拿大政府坚持依托国际和区域多边组织机制实现本国海外利益的最大化，并通过公共外交保护本国的海外利益。^②美国学者何理凯（Eric Heginbotham）和萨缪尔斯（Richard J. Samuels）将日本二战后维护本国海外利益的外交政策概括为“重商现实主义”（mercantile realism），即把确保技术、经济方面的安全作为国家外交的出发点和落脚点，在通过美日同盟搭乘便车——美国安全保护和构建的国际秩序等公共物品的基础上，积极开展对外援助和投资树立自己的良好国际形象，进而维护自己的海外利益。^③黄琪轩通过比较和分析不同国家开拓海外市场的历史经验，归纳成德国、日本和美国等3种模式，并对中国如何借鉴3种模式的成功经验和规避可能的风险进行了梳理。^④归纳起来，除了动用军事力量以外，西方国家保护海外利益的主要手段与措施为：通过外交手段营造有利的国际经贸环境、国内立法制定相关法律、设立保护支持海外投资经商的政府机构、建立海外投资保险制度、建立预防和处理海外危机的机制、企业本土化、提供海外投资信息等。其中，企业本土化和营造有利的国际经贸环境是立足于“社会化”路径的海外利益保护思路。^⑤由此可知，对于现阶段中国，强化海军力量和海外基地是保护海外利益的硬实力建设，但国际组织外交、企业本土化、营造有利的海外投资与贸易环境和公共外交等社会化、软实力方面的拓展也是不可或缺的。

（五）国外学者对中国海外利益问题的研究

门洪华指出，国外学者尚未对中国海外利益内容进行系统性阐述和界定，而且欧美学者在讨论中国日渐增扩的海外利益与国际影响时，往往受本国历史经验和专业领域所限，误读和理解偏差在所难免。国外学者关注的核心议题是如何理解中国融入国际社会导致的利益拓展路径与影响，以便更主动地应对和维护自己的海外利益，其前提是对几个问题的关注：对中国商业扩张模式的认识、中国与西方国家关系的变化、中国与发展中国家之间利益的相容性和竞争性。^⑥本文赞同这一判断，国外学者更为关注的是中国海外利益的迅速发展壮大对其自身既得利益的影响所在，但这很大程度上表现为中国的“崛起困境”，对中国海外利益保护实际上造成了不容忽视的负面影响。在中国海外利益保护的专项研究方面，苏萨娜·莫瑞拉（Susana Moreira）以中国海外石油工业投资作为研究对象，系统分析了1993年中国石油工业海外拓展过程中所遭遇的政治风险以及通过正反两方面经验不断充实的“应对工具箱”，诸如签署投资协议、社会调适、建立相互依存网络和本国支持等，并建议中国石油工业海外投资应提高灵活性以更加切实有效地应对东道国复杂多变的现实社会挑战。^⑦

① 汪段泳. 海外利益实现与保护的国家差异——一项文献综述[J]. 国际观察, 2009(2):29-37.

② 钱皓. 加拿大外交部与国家海外利益保护[J]. 国际观察, 2015(6):104-116.

③ Eric Heginbotham, Richard J. Samuels, “Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy”, *International Security*, 1998, 4(22):171-203.

④ 黄琪轩, 李晨阳. 大国经济成长模式及其国际政治后果——海外贸易、国内市场与权力转移[J]. 世界经济与政治, 2012(9):107-130.

⑤ 甄炳禧. 新形势下如何保护国家海外利益——西方国家保护海外利益的经验及对中国的启示[J]. 国际问题研究, 2009(6):49-54.

⑥ 门洪华, 钟飞腾. 中国海外利益研究的历程、现状与前瞻[J]. 外交评论, 2009(5):56-71.

⑦ Susana Moreira, “Learning from Failure: China’s Overseas Oil Investments”, *Journal of Current Chinese Affairs*, 2013, 42(1): 131-165.

随着中国海外利益的不断拓展与延伸,中国的海外利益风险也开始进入高发期,一个直接的后果就是现有外交资源与海外利益保护要求之间出现供需不平衡的矛盾。而且,在日趋纷繁复杂的全球化背景下,单纯的军事和领事保护已经不足以应对中国海外利益所面临的威胁和挑战,再加上中国政府秉承不干涉他国内政的外交理念,中国对海外利益的保护必须不断创新手段,在社会层面构建和丰富中国海外利益保护机制。

二、中国海外利益社会层面的挑战

随着中国经济总量不断攀升,2010年成为全球第二大经济体,这直接导致国际格局的力量对比变化,中国海外利益也开始迈入风险高发期。但如上文所述,很多海外利益危机的来源和危机的处理,都可能不在政府层面,而在外国社会力量之中。^①正如阎学通所述:“一个国家参与国际事务越多,其国家利益在世界上的范围就越广泛。世界经济相互依存度的增长,使各国的国家利益向世界各地扩展,由于国家利益超越了国境,其利益的实现必然受到其他国家内部变化的影响,所以维护国家利益的政策必须考虑其他国家的政治、经济和安全情况。”^②同时,这种社会力量发生作用的场域可能不仅仅限于一国内部,其在很大程度上具备全球性和跨国性的特征,并分别在全球层面和国家内部发挥着不可忽视的影响力。

(一) 中国海外利益拓展遭遇“逆全球化”社会思潮挑战

在海外利益拓展过程中,中国在很大程度上受益于二战后美国所主导构建的自由贸易国际秩序,但在全球经济下行压力较大的背景下,各国的民粹主义、保护主义倾向加剧,英国脱欧和特朗普当选美国总统标志着以往的精英政治和新古典自由主义路线的式微,中国海外利益的拓展可能面临更为“不友好”的社会思潮,中国迫切需要通过东道国国内政治进程的方式促使美国等欧美国家继续保持对现有自由贸易国际秩序的支持和贡献,防止其对外政策为国内少数受损利益群体和既得利益者所绑架而放任保护主义盛行乃至采取逆全球化的政策。

(二) 在发达国家保护中国海外利益需规避“敏感神经”

发达国家大都具备开放的投资环境、成熟的商业制度、严格的法律体系和稳定的市场,因而成为中国投资者的理想目标,美国更是全球吸引外国投资最多的国家。据相关研究报告,2016年中国企业对美国投资较2015年增加了2倍,达到456亿美元。^③不断攀升的数据表明中国投资者正将美国作为投资的理想目的地。但值得注意的是,作为海外利益拓展的后来者,相当多时候中国的海外利益受到隐性的、不平等的贸易保护主义或者歧视性政策的侵害,尽管并不直接和造成显著的利益损失,但也不可长期忽视。例如,美国对中兴、华为等中资企业设限审查,澳大利亚推行“国家利

① 周鑫宇. 公共外交与国家的海外利益保护[J]. 世界知识, 2015(3):74.

② 阎学通. 中国国家利益分析[M]. 天津: 天津人民出版社, 1997:302.

③ 陆治臻. 起底中企投资“拦路虎”——美国外国投资委员会[2017-2-14]. http://inews.ifeng.com/news_50690148/sharenews.shtml.

益测试”规制中国资本；^①2016年中国对欧美的直接投资共有30项交易被取消（欧洲20项，美国10项），价值达到前所未有的740亿美元。^②这些投资壁垒是隐形的利益损害，但并不能简单地归为欧美发达国家政府有意限制中国资本的“阴谋论”行为，如此归因也无助于海外利益的保护。首先，对于面临崛起困境的中国，必须意识到外部环境不可避免地将会更多地从“国家安全”的视角审视中国海外利益拓展，这是很重要的一类敏感神经。例如中资财团收购芝加哥证券交易所已经由美国外国投资委员会（CFIUS）批准，但仍有议员表示“允许一个由中国人所有，并有可能与中国政府存在关联的公司直接控制规模22万亿美元的股市，对美国金融安全构成不必要且不可接受的风险”；^③其次，这些“敏感神经”通常会藉由“国企属性危及国家安全、环保、人权、不公平竞争”等理由反映出来，关键是要了解其背后“潜规则、敏感神经”的具体成因，以东道国内部社会视角和路径规避上述问题。

（三）在发展中国家保护海外利益需应对双重挑战

相较于欧美发达国家法制健全，比较容易通过法律途径解决，在发展中国家就会面临更多的挑战。这其中既有来自发展中国家内部的挑战，也面临着同时来自欧美发达国家的竞争。一方面，资本“走出去”肯定有助于推动东道国当地经济的发展，但给当地带来的各种利益在不同社会群体中并非总是公平分配的。不同群体间存在着相对数量的差别，甚至还会有少数为此而利益受损的群体，利益分配结果进而会影响到社会关系并可能被“炒作”为政治议题，当中国的海外利益成为不同群体的较量目标时，就容易受到损害从而使中国海外利益成为无辜的“躺枪者”。另外，许多发展中国家制度化程度较低，人治色彩浓厚，国家政策经常因人（或政党）而异，再加上族群关系复杂，社会稳定程度较低，一旦发生政局动荡或者动乱局面，势必会波及中国的海外利益。另一方面，尽管中国的海外利益拓展主要体现为经济贸易方面，但任何国际经济关系不可避免地对国际地缘政治产生深刻的影响，从而也会产生冲突。^④西方国家对此非常警惕，美国学者托马斯·弗里德曼（Thomas Friedman）指出，“毫无疑问，中国的崛起与西方领军的民主国家的停滞和瘫痪相重合，这给予了西方人心理上的不安”。^⑤为此，中国的海外利益拓展不可避免地要和欧美发达国家已经在发展中国家的既得利益格局发生冲突，相当多的外国学者开始关注中国对外直接投资的流向，并把中国与发展中国家的经济联系和政治关系作为分析对象，认为中国在实施“新殖民主义”。^⑥2011年6月11日，时任美国国务卿希拉里·克林顿（Hillary

① 韩立群. 维护和拓展我国海外利益面临严峻挑战[J]. 世界知识, 2014(12):53.

② 中国的军事战略. 中华人民共和国国防部网站. http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm.

③ 余丰慧. 美议员为何要阻中企收购芝交所[N]. 联合早报[2017-01-04]. <http://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story20170104-709544>.

④ 郑永年. 中国应考量如何保护其海外利益[J]. 科学决策, 2007(3):48-49.

⑤ 王波. 中国人要买下世界吗? [N]. 中国青年报[2011-04-06]. http://zqb.cyol.com/html/2011-04/06/nw.D110000zqgnb_20110406_3-09.htm.

⑥ Alicia Garcia-Herrero, Daniel Santabarabara, “Does China Have an Impact on Foreign Direct Investment to Latin America?” *China Economic Review*, 2007, 18(3): 266-286; Rhys Jenkins, Enrique D.Peters, “The Impact of China on Latin America and the Caribbean”, *World Development*, 2008, 36(2): 235-253; Randall Morck, Bernard Yeung and Zhao Minyuan, “Perspectives on China’s Outward Foreign Direct Investment”, *Journal of International Business Studies*, 2008, 39(1): 337-50.

Clinton) 在赞比亚宣称, 中国正在非洲大陆实施“新殖民主义”, 在非洲的投资与援助并不总是顾及非洲人民的利益。^①这一视角恰恰印证了欧美发达国家将更多地从社会层面与中国海外利益拓展进行竞争。

三、经济全球化背景下的跨国政策联盟

全球化背景下跨国关系的兴起, 使得各国同处于相互依存的世界。人与人之间日益密切的联系和国与国之间的相互依存导致国家、社会和个人之间的交往呈现网络化的态势。因此, 除了国家以外, 世界政治还涉及许多非国家行为体, 它们彼此之间以及与国家及国际组织之间发生着互动关系。这些互动关系形成了网络, 而跨国网络在国际政治中越来越引起了人们的注意。^②基于此, 外交也因此面临着“利益攸关方”持续增加、议程日趋复杂、场域不断革新以及沟通和通讯渠道密集等方面的挑战, 传统的政府间外交模式开始捉襟见肘, 多层、多轨外交应运而生。早在1971年, 罗伯特·基欧汉 (Robert Keohane) 和约瑟夫·奈 (Joseph Nye) 就在《国际组织》期刊上组织了“跨国关系与世界政治”的专辑, 强调跨国关系对国际政治的影响; 之后, 二人在1977年出版的《权力与相互依存》一书中又提出了“复合相互依存”的概念, 强调了不同国家之间的多渠道联系。彼得·古勒维奇 (Peter Gourevitch) 1978年发表的《颠倒的第二意象: 国内政治的国际根源》对国际力量之于国内政治的影响进行了理论构建。1989年, 罗纳德·罗戈夫斯基出版了《商业与联盟: 贸易如何影响国内政治联盟》, 将国际贸易与国内政治分化的联系作为研究对象。1998年, 美国学者玛格丽特·E. 凯克和凯瑟琳·辛金克出版了《超越国界的活动家: 国际政治中的倡议网络》, 系统阐述了非政府组织在国际政治中发挥作用的途径及其影响。进入21世纪, 迈克尔·希斯考克斯 (Michael J. Hiscox) 则将国际贸易与国内层次的政治联盟通过要素流动程度这一中间变量联系起来。^③上述研究都对因跨国互动与国内社会活动直接而紧密地联系在一起, 从而可能形成的跨国政策联盟及其作用机制进行了探讨。

因此, 在中国海外利益的拓展与保护过程中, 跨国关系网络业已成为一个具备重要影响力的行为体, 其在经贸问题政治化、环保和人权等方面格外活跃, 无论是发达国家还是广大发展中国家, 均能发现其活动的踪影, 其基于一定的经济利益驱动、价值观或者二者的综合在全球范围内活动, 并试图通过影响单个国家的政策改变或者国际制度的转变来实现自己的目标。因此, 经济全球化背景下的跨国政策联盟作为一个新视角, 可以在中国海外利益保护这一议题上发挥至关重要的作用。

① 在非洲实行“新殖民主义”的帽子扣不到中国头上. 新华网[2011-06-14]. http://news.xinhuanet.com/world/2011-06/14/c_121535286.htm.

② [美]玛格丽特·E.凯克, 凯瑟琳·辛金克. 超越国界的活动家: 国际政治中的倡议网络[M]. 韩召颖, 孙英丽, 译. 北京: 北京大学出版社, 2005:1.

③ Joseph Nye and Robert Keohane, “Transnational Relations and World Politics: A Conclusion”, *International Organization*, 1971,25(3); Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston: Little Brown, 1977; Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics,” *International Organization*, 1978, 32(4); 罗纳德·罗戈夫斯基. 商业与联盟[M]. 杨毅, 译. 上海: 上海人民出版社, 2012; Michael J. Hiscox, *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions and Mobility*, Princeton University Press, 2001.

（一）跨国政策联盟的构成及动力

跨国政策联盟的潜在成员既包括经济行为体和公司，它们因追求全球化市场利润而结成战略联盟，也包括因密切的职业联系和共同的因果理念而形成的跨政府联盟，还包括基于某种理念的跨国社会行为或者活动家们。

第一，跨政府联盟。在全球化推动下，国际政治经济学体系中出现了多元行为体，在这一范式下，国家被分解为国家政权和国内社会的综合，国家政权又被视为一些机构的制度性组合。^①由此推理，如果国家不再视为单一的行为体，那么这些政府下属的次级单位就可以在某种程度上成为跨国行为体，并形成跨政府网络（transgovernmental net）。将“跨政府关系”引入国际政治领域的经典文献是罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈1974年发表的关于跨政府关系的文章，文中他们围绕跨政府关系进行了叙述和讨论，并给出了一个经典的定义：“跨政府关系是指在不同政府的次级单位之间的一系列直接互动，并且不受其政府内阁政策或最高领导人的控制或严密指导，高层领导人的政策则被视作是官方政策的基准。”不同国家主管同类事务的政府官僚由于日常的工作联系而可能形成一种相互间的“同僚关系”，为自身增加在政府体系中的权威和话语权，政府次级单位有可能把他国政府的相应单位视为盟友来引入本国的决策过程中，并且因为他们在工作领域的权威性，在很大程度上将影响政府的决策。^②

第二，跨国社会行为体。经济全球化背景下跨国社会力量开始凸显，全球治理理论的主要创始人之一安东尼·麦克格鲁认为：“全球治理不仅意味着正式的制度和组织（国家机构、政府间合作等）制定（或不制定）和维持管理世界秩序的规则和规范，而且意味着所有其他组织和压力团体——从跨国公司、跨国社会运动到众多的非政府组织——都追求对跨国规则和权威体系产生影响的目标和对象。”^③这些涵盖非政府组织、跨国公司、跨国社会运动组织（环保、人权等）、跨国宗教组织的跨国行为体因此成为介于国家和市场之外的“第三种力量”（社会力量），从而在安全、经济、人权、环境保护各领域产生显著影响，^④其崛起意味着在国际政治中不能仅仅重视政治权力逻辑和市场经济逻辑，还需要考虑社会力量的逻辑。因此，在中国海外利益的维护中，跨国社会行为体的作用不容忽视。

（二）跨国政策联盟的作用机制

跨国行为使社会群体之间的关系变得更加敏感。^⑤而这正是跨国政策联盟发挥作用的基础。具体说来，其作用机制主要可以归纳为以下几种形式。

① 李巍. 国际政治经济学的演进逻辑[J]. 世界经济与政治, 2009(10):68-80.

② Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations," *World Politics*, 1974, 27(1):43.

③ [美]戴维·赫尔德. 全球大变革: 全球化时代的政治、经济与文化[M]. 杨雪冬等, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2001:70.

④ 孙嘉明. 全球社会学: 跨国现象的分析[M]. 北京: 清华大学出版社, 2006; [美]罗宾·科恩, 保罗·肯尼迪. 全球社会学[M]. 文军, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2001; Ann M. Florini, *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

⑤ Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations," *World Politics*, 1974, 27(1):43.

第一，传递信息。跨国网络这种组织形式的突出特点是自愿、互惠以及信息和服务的平等交流。跨国政策联盟的当地成员提供了信息，即能够迅速、可靠地提供在政治上可以采用的信息，并能够使其发挥最大影响作用。^①美国学者克里斯托弗·韦伯勒（Christopher M. Weible）通过对经验数据的汇总也证明了这一点，即政策协调与信息互换主要发生在联盟内部而非之间。^②而客观准确的信息是行为体做出选择和判断的基础，例如从东道国当地社会组织等民间、基层组织了解到的信息，可以有效补充官方的信息沟通，帮助国家和企业能够综合研判海外利益拓展的外部环境并对可能的风险提前预警。为此，通过对信息的掌控是跨国政策联盟体现自身存在价值和补台官方信息收集渠道的重要内容。很多跨国企业通过“经营行为本土化、雇佣员工本土化、聘用律师本土化并积极回馈当地社会”等策略来实施本土化战略，也是基于方便信息传递的考虑。

第二，激活同盟。在个人行为体层面，通常情况下其政策偏好具有矛盾性和模糊性，容易受到政府宣传、权威信息和舆论引导的塑造，甚至在最后选择支持给自己带来利益冲击的政策。跨国政策联盟通过信息的收集、过滤和释放，首先营造于目标有利的舆论环境，进而通过汇聚个体偏好和增加正当性，将利益集团、非政府组织、媒体、学者、前政府官员和商界等群体最大限度地聚合起来，构建共同的价值偏好，从而形成某一议题的政策同盟，为后续在公共领域争取正当性奠定基础；在这一立体的议题联盟网络基础上，进而通过对自己偏爱议题的选择与界定，并辅以利益动员，最后成功地设置政策议程或者将可能于己不利的议题排除在议程之外。

第三，传递认知框架。根据认知理论，人类的认知通常是基于既有的框架体系对现实输入的信息进行简化，对于跨国政策联盟组织而言，成功影响目标群体的认知框架就是一个发挥作用的过程。戴维·斯诺将这一过程概括为“框定”（frame），主要是指通过赋予事件或者发生的情况某种意义，来对个体或者集体的行为发挥总结经验和指导行动的功能。^③而这一框定的过程使接受影响的行为体对过去和现在所处环境中的某些课题、情境、事件、体验和一系列的行动进行选择 and 突出，从而对人们面前的那个世界进行简化和压缩。^④建构认知框架影响社会大众认知正是跨国政策联盟功能发挥的重要组成部分，其最理想的目标是实现框架共鸣，意指自己的解释工作成功影响广大公众理解某一事物或现象的认知意象。

第四，政策施压。跨国政策联盟实现目标的过程就是进行说服和交往过程，而这两个过程都无法避免出现冲突。在说服和交往过程中，对于对手，常常不仅要以理服人，还要学会施压、影响、制裁等手段。在一些议题上，对于某国政府充耳不闻

① [美]玛格丽特·E.凯克，凯瑟琳·辛金克. 超越国界的活动家：国际政治中的倡议网络[M]. 韩召颖，孙英丽，译. 北京：北京大学出版社，2005:18,225,232.

② Christopher M. Weible, "Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks," *Political Research Quarterly*, 2005, 58(3): 463.

③ David A. Snow, E. Burke Rochford Jr., Steven K. Worden, Robert D. Benford, "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociological Review*, 1986, 51(4): 464-481.

④ [美]艾尔多·莫里斯，卡洛尔·麦克拉克·穆勒. 社会运动理论的前沿领域[M]. 刘能，译. 北京：北京大学出版社，2002:156.

的声音，国际联系起到了放大器的作用。^①一方面，跨国政策联盟所激活的“政策同盟”可以使政策讨论容易进入公共话语和党派政治环节，增加对决策机构的政治压力，使政府不得不慎重考虑已经公共化乃至政治化的政策议题，最终决策进行政策改变。另一方面，较为强势的跨国政策联盟可以采取联系策略，即将政策目标同其他重要事情，诸如金钱、贸易和威望等联系起来迫使目标行为体就范。

跨国政策联盟作为非正式的官方组织，并非处于强势地位，其既不具备等级制的政治权力，也不完全等同于追求利润的市场关系，而是利用自身在信息、人际网络和策略等方面的优势与力量，通过社会力量逻辑对目标行为体的政策进行影响和说服，其政策改变的效果和目标分别体现在全球、国家间和国内社会三个层面。

第一，全球层面营造有利的全球治理氛围和经贸制度框架。由于经济全球化的深入发展，使国际政策协调过程中的不确定性和全球治理的复杂性大幅度增加，国家领导人对国家自我利益的界定也难以做到始终清晰明朗。这就为知识专家群体——认知共同体在阐述复杂问题的原因解释、帮助国家确定利益、塑造集体讨论话题、做出特别政策咨询以及勾画谈判要点等方面创造了发挥作用的广阔空间。所以，认知共同体可以通过帮助决策者引入和选择不同的政策方案。例如对于中国“一带一路”的互联互通倡议，需要沿线国家的集体认同方能成为政策合唱，而随着亚洲基础设施投资银行开业运营，丝路基金顺利组建，一大批重大项目付诸实施，产生巨大经济社会效益后，再由东道国内部的社会行为体乃至部分政府官员来对中国倡议进行呼应，那么中国倡议将成为各国集体讨论的议题，从而大大提升中国的国际话语权和规则制定权，为中国海外利益的拓展与保护营造更为优质的运营环境。

第二，双边层面将国家间共同利益制度化。个体之间进行合作的基础是共同利益，但正如理查德·哈斯（Richard N. Haass）所指出的，“仅有共同利益是不够的，重要的是这些共同利益是否转化成为共同的或至少是相辅相成的政策。”^②也就是对于双方一定时期的共同利益要进行制度化，诸如双边货币互换协定、双边投资保护协定、双边自由贸易协定等是共同利益制度化的重要举措。通常而言，影响国家目标界定与战略选择的关键途径都是国内政治，而能够以国内政治议程的方式将共同利益予以双边制度化的只能是东道国内部的利益攸关方。

第三，国内社会层面形成有效的社会联盟。跨国政策联盟的社会属性，使其主要着力于在东道国与方方面面的行为体特别是社会力量进行交往，进而为海外利益在该国的进入与发展营造良好的社会舆论环境，提高对中国投资和产品的认同度，并通过参与当地的社会治理，营造当地民众对中国海外利益的友好认同，有效防止第三方行为体的误导与干扰，而一旦有危机发生时，还可以通过之前形成的相应潜在盟友，一方面及时了解到信息，方便提前预警，另一方面，可以动员盟友的力量对海外利益进行保护，这在很大程度上甚至超过政府力量的作用效果。

① [美]玛格丽特·E.凯克·凯瑟琳·辛金克. 超越国界的活动家：国际政治中的倡议网络[M]. 韩召颖, 孙英丽, 译. 北京: 北京大学出版社, 2005: 18, 225.

② 倪世雄, 王义桅. 中美国家利益比较[M]. 北京: 时事出版社, 2004:9.

四、海外利益保护之跨国政策联盟的构建

基于前文分析,海外利益发展和保护过程中不能坐等跨国政策联盟自动形成,需要政府、社会行为体 and 个人的主动构建和集体努力。

第一,构建跨政府政策共同体。社会联系渠道的多元化在模糊了国内政治和国际政治界限的同时,也使政治联盟伙伴并不局限于国界之内,跨国倡议网络和认识共同体就是超越国界的“国际性联盟”。同时,这种联系和联盟并不一定仅仅局限于政府行为体。以中国对美外交为例,中国长期以来致力于拓展能够促进中美关系稳定发展的非官方团体和人际关系网络。特别是在1995年之后,中国方面在意识到院外游说团体对美国外交政策的巨大影响力之后,开始采取几方面的策略弥补中国在这方面的不足:一是注重与国会议员和地方政府的沟通;二是积极推动建立中美民间友好团体,同时给予这些民间团体半官方的地位和副部长级的接待标准;三是应用第二轨道外交,与一些曾担任政府职务、在学术界富有声望同时和政府有密切联系并能够影响决策的人士保持着密切的互动。^①

第二,构建跨国经济政策共同体。当下中国海外利益的拓展与延伸主要是中国企业走出去。根据各国的发展经验看,外国直接投资(FDI)通常有助于东道国的经济发展,给当地带来就业并带动上下游产业共同发展等从而形成经济发展的良性循环。同时,在当下保护主义和民粹主义盛行的大背景下,进口贸易导致国内就业岗位数量萎缩的观点不绝于耳,但实际上基于比较优势原理而进口的商品通常物美价廉,是降低本国家庭基本开支的重要路径。对此,可以考虑将出口目的国塑造为相应的进口来源国。以美国为例,美国在逐步发展成为消费型社会的同时,不仅有效消化了自身经济成长过程中的巨大产能,还形成了强大的进口消费国内市场,这为市场开拓目标国家的特定产业提供了出口市场,重塑了目标国家的国内偏好结构,使得目标国家形成强大的国内政治经济联盟支持对美经济联系,这让美国的市场开拓更具稳固性和持久性。^②对于这一观点,美国国际政治经济学家海伦·米尔纳(Helen V. Milner)所提出的国际合作塑造了新的政策偏好与政治同盟,罗纳德·罗格夫斯基(Ronald Rogowski)所提出的国际贸易变化与国内政治联盟变化之间的联系等研究均对此进行了实证。^③

第三,推动中国海外利益主体在东道国的社会化程度。我国长期以来“大政府小社会”的治理模式,使当前中国的社会力量还处于起步阶段并且缺乏相应的国际行动能力,在当下大力推进社会管理体制创新和激发社会组织活力的大背景下,华人华侨网络、智库和企业行业协会可以作为海外利益保护的先头兵并发挥探索和示范作用。一方面将海外投资等经济活动与东道国国内社会的利益群体直接而紧密地联系在一起,使海外利益深度融入当地社会生活。例如可以积极介入海外投资地的地方治

① Kente E. Calder, *Pacific Alliance: Reviving U.S.-Japan Relations*, New Haven: Yale University Press, 2009: 196-205.

② 黄琪轩,李晨阳. 大国经济成长模式及其国际政治后果——海外贸易、国内市场与权力转移[J]. 世界经济与政治, 2012(9).

③ 罗伯特·基欧汉, 海伦·米尔纳. 国际化与国内政治[M]. 姜鹏, 董素华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2003; 罗纳德·罗戈夫斯基. 商业与联盟[M]. 杨毅, 译. 上海: 上海人民出版社, 2012.

理，包括协调国际非政府组织、国际组织等机构在当地的的活动，这与传统的援助外交和投资模式相去甚远，但却可以真正融入当地社会并为其所认同。另一方面，也可以借鉴杠杆策略，通过与较强的社会行为体结成利益共同体，在社会层面对中国海外利益进行保护，进而激发此类社会行为体引导政府对外决策向共赢的双边经济互动方向发展。

五、跨国政策联盟在海外利益保护中的应用

跨国政策联盟可以分别或者综合运用物质杠杆和道德杠杆对目标行为进行施压，从而改变其造成本国海外利益损失的政策。作为全球第二大经济体，中国自身具备了较强地塑造市场动向和他国政策偏好的能力。但相对于直接付诸军事力量或者贸易制裁的敏感性、自伤性和容易“伤及无辜”，社会路径可以较为精准的找到撬动政策转变的支点，也就是说，跨国政策联盟的活动家们可能会在全球范围内“选购”提出问题的最佳途径，并寻找可以施加压力的杠杆支点。^①具体在海外利益保护中的应用可以归纳为以下几个方面：

第一，助力官方保护路径。跨国政策联盟作为一种社会力量，其可以承担国家和国际组织由于主权关系而不能承担的义务，也可以弥补跨国公司片面追求利润的局限性。例如，保护海外利益需要及时掌握充分的信息，这是预警和准确应对的基础。相当多的对中国海外利益之于当地社会正面意义的戏剧性描述和个人陈述的收集与整理，都是需要一些社会结构来完成，而这两类信息恰恰是最具说服力的资料来源。再加上社会层面信息来源的多元性，可以有效地对可能的挑战与威胁进行预警，以甄别可能触及当地“敏感神经”的领域，做好应对风险的准备。

第二，构建同盟与政策施压。跨国政策联盟能够获得大量可靠的信息和专业知识，同时将大家的注意力引向一些过去没有被公众讨论过的问题，使之受到媒体的广泛关注和争论，使中国海外利益的保护成为一个具备“准公共物品”属性的议题，相应地因利益动员而吸引到足够多的潜在支持者或盟友，从而成为政治议题并进入议程设置。一方面，跨国政策联盟中本地的活动家与国外的媒体和活动家建立联系，就会产生一种明显地回飞镖效应，即绕过本地政府的冷落和压制，通过国外渠道向本地的上层决策者施加压力，因此对于国内政府充耳不闻的声音，国际联系起到了放大器的作用；另一方面，目标国的活动家们在当地所从事的工作又使外国活动家们的活动取得了合法性。^②如此，则中国海外利益的利益攸关方等诸多行为体则可以激活更多的同情者，争取到摇摆者的支持或者至少不反对，并最大限度地孤立反对者，从而收获尽可能多的盟友和支持者，^③使施压力度和效果更为显著。

第三，塑造对中国海外利益的正面认知。长期以来，中国虽然在诸多国际问题上发挥了积极作用，但国家形象在西方媒体上却难见真实反映。“桃李不言，下自成

① 韦宗友. 国际议程设置：一种初步分析框架[J]. 世界经济与政治, 2011(10):38-52.

② [美]玛格丽特·E. 凯克, 凯瑟琳·辛金克. 超越国界的活动家: 国际政治中的倡议网络[J]. 韩召颖, 孙英丽, 译. 北京: 北京大学出版社, 2005:230.

③ 韦宗友. 国际议程设置：一种初步分析框架[J]. 世界经济与政治, 2011(10):38-52.

蹊”的做法很难适应时局。^①因此要加强同外国社会和民众的沟通,向其传递一手信息并影响其认知框架(或意象)的形成,通过人为构造并加以组织化和系统化的心理结构,悄无声息地影响和塑造人们的理解方式,从而在认同的维度上实现对某个议题的议程设置与话语引导。跨国政策联盟的社会属性正好可以实现对外国社会的直接接触,方式包括信息传递、对外援助和人文交流与合作等。以当地社会易于接受的话语体系传递信息,积极地通过媒体、智库等渠道塑造良好的自身形象和舆论环境。以往中国海外利益拓展关注点过多地放在合作方和政府上而疏于处理媒体关系,但海外利益的可持续拓展离不开当地舆论的支持,如此才能逐渐具备较强的抗风险能力。而最为成功的就是与当地社会实现认知框架共鸣。例如将中国改革开放以来“经济社会发展才能从根本上消除贫困、构建人类命运共同体”等中国模式和成功经验作为共同的价值偏好等等。

纵观历史,海外利益的拓展与维护是伴随一国崛起的规律性现象,中国政府始终坚定奉行和平发展与合作共赢的外交理念,并致力于打造人类命运共同体,力争走出一条不同于殖民时代的海外利益拓展和保护路径。本文的研究主要在于初步梳理跨国政策联盟如何在中国海外利益拓展与保护过程中发挥其自身的独特功能,并给出相应的政策建议。但对于不同的国内政治结构和社会背景的国家如何精准地构建跨国政策联盟以及如何应对民族主义情绪的挑战等问题还涉猎甚少,因此还需要加强对目标国家的文化生态特殊性和公众心理的研究。这都是后续值得进一步深入探讨的问题,以更加完善中国海外利益拓展与保护的社会路径,并推动跨国政策联盟的精准构建。

【作者简介】李少丹:上海对外经贸大学国际战略与政策分析研究所讲师,博士。研究方向:亚太地区安全,中美关系。

Transnational Policy Coalition and Protection and Expansion of China Overseas Interest

LI Shao-dan

(Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620, China)

Abstract: Based on the summaries of relevant researches on overseas interests of China, this thesis puts forward that we should lay more emphasis on the transnational policy-making alliance, a new perspective, to protect our overseas interests, as an important supplement to military forces which applied traditionally. By sorting out the challenges of protecting overseas interests in the social aspect, this thesis points out that the transnational policy-making alliance can and should be a new perspective to protect our overseas interests. On this basis, this paper expounds the construction and mechanism of transnational policy-making alliance in detail.

Keywords: overseas interest; transnational policy coalition; protection of overseas interest; social forces; china's rise; community of human destiny

(责任编辑:吴素梅)

^① 海外华人竞相办报争取话语权[N]. 人民日报(海外版),2016-12-16.http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2016-12/16/content_1736299.htm.