

建设性斡旋:中国斡旋热点问题的 理念主张与实践探索

唐 健

[内容摘要] 斡旋是冲突管理的重要方式。当前世界范围内,热点问题频发,冲击地区和全球安全环境,但是大部分冲突得不到及时、有效的斡旋,斡旋有效供给不足。党的十八大以来,中国以负责任大国姿态,更加积极主动地参与全球安全治理,斡旋推动热点问题政治解决。中国的建设性斡旋尊重当事方意见,以劝和促谈为主要方式,以公平务实为主要态度,以标本兼治为主要思路,有利于促进冲突的根本解决。在斡旋实践中,中国扮演积极的沟通者,推动和解信息在冲突方之间顺利流动;通过创造对话机会、协助寻找冲突退出方案、进行多边斡旋协作等方式,帮助冲突各方解决具体分歧,达成和解协议;以发展巩固斡旋成果,推动建设更加公平正义的地区和全球安全秩序,塑造冲突各方对于一个更加繁荣、安全的未来的稳定预期。中国正通过建设性斡旋为建设一个普遍安全、持久和平的世界做出更大贡献。

[关键词] 斡旋难题 建设性斡旋 斡旋杠杆 普遍安全

[作者简介] 唐健,中共中央党校(国家行政学院)国际战略研究院副教授

[中图分类号] D822.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2095-5715(2025)05-0091-23

在百年未有之大变局的时代背景下,全球局部冲突与动荡频发,但是斡旋供给不足,已经造成了巨大的人道主义灾难,仅2023年全球就有接近1.2亿人被迫流离失所。^① 中国从倡导构建人类命运共同体的高度出发,积极推动全球热点问

^① The UN Refugee Agency, "Global Trends: Forced Displacement in 2023," June 13, 2024, <https://www.unhcr.org/us/global-trends-report-2023>, p. 2.

题的政治解决,斡旋正是实现这一目标的重要途径。2022 年 9 月,王毅外长在出席第 77 届联合国大会一般性辩论时表示,“中国始终是热点问题的斡旋者。”^①实践也表明,中国在国际热点问题,特别是“一带一路”沿线冲突中发挥的斡旋作用日益突出。^②

一、国际热点的斡旋难题

热点问题是指产生重要地区和国际影响,引发国际舆论广泛关注的国内和国家间冲突,冲突烈度由低到高可以表现为:舆论冲突(语言攻击)、经贸冲突(经贸往来减少或断绝)、外交冲突(减少和断绝外交联系)、军事摩擦(军事力量局部碰撞和交火)以及武装冲突(大范围军事较量)等。斡旋是冲突管理的重要方式,即冲突方寻求或者接受第三方(个人、国家或国际组织,其中主权国家是最重要的行为体)的帮助,以非暴力或诉诸法律权威的方式解决相互之间的矛盾分歧。^③

目前,全球热点问题的斡旋供给不足问题非常突出。^④这有两层含义:一是愿意承担斡旋工作的国家不多,很多热点问题缺少斡旋者;二是少有国家能够提供高质量斡旋,导致冲突管理效果不好,甚至可能起反作用。斡旋工作难以开展的主要原因有:斡旋本身难度很大,单极体系加剧斡旋难度。正如彼得·卡赞斯

① 《王毅:中国始终是热点问题的斡旋者》,2022 年 9 月 25 日, https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202209/t20220925_10771178.shtml。

② Helena Legarda, “China as a Conflict Mediator: Maintaining Stability along the Belt and Road,” August 22, 2018, <https://merics.org/en/comment/china-conflict-mediator>.

③ 国际法研究对斡旋和调停进行了区分,主要差别在于第三方扮演的角色不同,前者指第三方不参与谈判,后者指第三方以中间人的身份主动推动争端当事方采取和平的方法解决争端。但是,国际法学者也承认,“在相当多的国际公约和国际实践中对它们不作严格区分”。在国际政治文献中,一般不对斡旋和调停做详细区分,比如陈拯认为国际调停即是斡旋。本文将调停理解为斡旋的一种类型,即第三方在冲突解决过程中发挥了更大作用。参见邵津主编:《国际法》(第六版),北京大学出版社、高等教育出版社 2024 年版,第 455 页;陈拯编著:《国际安全导论》,复旦大学出版社 2023 年版,第 171 页;Jacob Bercovitch et al., “Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations,” *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1, 1991, p. 8。

④ Magnus Lundgren and Isak Svensson, “The Surprising Decline of International Mediation in Armed Conflicts,” *Research and Politics*, Vol. 7, No. 2, 2020, pp. 1 ~ 7.

坦强调的，冷战之后，世界是由地区组成，并深深地嵌入了美国帝权之中。^① 单极体系削弱了许多国家主导或参与斡旋的意愿，而且当斡旋行动与帝权利益相违背时，可能会面临来自美国的阻力和压力，导致斡旋无果而终。本文将对国际热点的斡旋难题从角色、过程和目标三个层面进行分析：

（一）角色：对斡旋者能力要求高

首先，斡旋者要能够及时捕捉冲突方的和解意愿，说服它们接受斡旋。对于冲突方来说，它们需要权衡接受斡旋的风险：虽然斡旋能够结束代价高昂的冲突，但是也意味着减少了冲突方谈判的灵活性以及解决争端的自主性，比如在领土争端中，为了避免问题“国际化”，冲突方可能会拒绝斡旋。^② 只有当冲突各方无意承担继续或升级当前状态的代价时，它们才会愿意邀请或接受第三方斡旋。^③ 有斡旋意愿的第三方要被冲突各方接受，就必须有公信力，在以往斡旋行动中积累的良好信誉与声望有助于第三方开展斡旋工作。

其次，斡旋者要有承担斡旋成本的意愿和能力，包括组织对话、协助找到解决方案、监督协议履行等活动所消耗的费用、时间和政治资源等。^④ 基于理性权衡，非冲突方更倾向于袖手旁观或趁火打劫，除非冲突本身已经严重损害其利益。^⑤ 单极体系加剧了国家这两种倾向：如果冲突与自己无关，那么美国既然享受了霸权红利，就应该承担责任，负责解决全球各个地区的热点问题；如果美国利用冲突拓展帝权，那么美国的盟友和伙伴可能会配合其行动，并以此为契机谋求自身利益而无心斡旋，比如英国积极参与美国在中东的各类军事行动。

① 在卡赞斯坦看来，美国帝权是包含领土和非领土两种要素的综合权力。领土权力主要是指美国借第二次世界大战和冷战建立起来的遍布全球的军事基地，非领土权力是美国通过经济、政治、文化等力量控制包括盟友在内的关键国家以保持对全球各区域的影响力。本文认为冲突和斡旋会对这两种要素产生影响，参见[美]彼得·卡赞斯坦著，秦亚青、魏玲译：《地区构成的世界：美国帝权中的亚洲和欧洲》，北京大学出版社2007年版，第1~6页。

② 陈冲、卢璟：《国际危机调停的供需因素（1918—2001）》，《国际政治科学》2011年第2期，第11页。

③ Jacob Bercovitch et al., "Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations," *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1, 1991, p. 8.

④ William I. Zartman and Saadia Touval, "International Mediation," in Chester A. Crocker et al., eds., *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, Washington, DC: United States Institute of Peace, 2007, pp. 437 ~ 454.

⑤ Michael J. Greig and Patrick M. Regan, "When do They Say Yes? An Analysis of the Willingness to Offer and Accept Mediation in Civil Wars," *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 4, 2008, pp. 759 ~ 781.

最后,斡旋者要有能力化解这一角色可能招致的舆论压力。热点问题的斡旋行动本来就处于全球媒体的聚光灯下,舆论压力很大,特别是美国出于霸权目的,惯于奉行双重标准,肆意编造恶意叙事,提高了对斡旋者化解舆论压力的能力要求。比如冷战后,伊斯兰世界的冲突明显上升且得不到斡旋。1989 年,只有 8% 的冲突发生在伊斯兰世界,2013 年该比例上升至 56%。^① 美国在伊斯兰世界进行的一系列颠覆行动、颜色革命以及以反恐名义开展的战争,严重削弱了该地区主权国家的权威,导致教派、族群、领土冲突此起彼伏,美国在其中挑选支持力量,使冲突难以得到有效斡旋。在美国“推翻专制独裁”的叙事框架中,独裁者是需要被彻底消灭的,没有妥协余地;因此斡旋是没必要的,斡旋者甚至有被美国污名化为帮凶的风险。

(二) 过程:包含诸多问题难解决

如果以暴力冲突方达成协议(包括从停火到全面解决等各种类型)为标准,那么斡旋行动更多时候是失败的。^② 斡旋一旦失败,冲突各方看不到对方让步的可能,内部强硬派的声音和支持度会上升,对抗和冲突可能会因此升级。以 2002 年挪威斡旋斯里兰卡政府和泰米尔伊拉姆猛虎解放组织的内战为例,2003 年 4 月谈判破裂,随后双方爆发更激烈的冲突,直至 2009 年斯里兰卡政府击毙猛虎组织领导人后宣布内战结束。^③ 因此,斡旋过程中斡旋者需要解决的问题包括:

第一,冲突方的诚信问题。斡旋进程开始后,冲突各方在接触和谈判中必然会产生矛盾分歧。一方面,对于冲突当事方来说,任何涉及具体利益、历史叙事和意识形态等方面的让步,都有可能被视为软弱和背叛而招致内部攻击,为此付出难以承受的代价、甚至失去领导地位;另一方面,无政府状态下不满意的一方

① Magnus Lundgren and Isak Svensson, "The Surprising Decline of International Mediation in Armed Conflicts," *Research and Politics*, Vol. 7, No. 2, 2020, p. 4.

② J. Michael Greig and Paul F. Diehl, *International Mediation*, Cambridge: Polity, 2012, p. 116.

③ Sandra Destradi and Johannes Vüllers, "The Consequences of Failed Mediation in Civil Wars: Assessing the Sri Lankan Case," German Institute of Global and Area Studies Working Paper, 2012, https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep07553.pdf?refreqid=fastly-default%3A4a875b2d789a54c1c1bbd1169654fc77&ab_segments=&initiator=&acceptTC=1.

随时可能推翻解决方案并制造冲突。^① 因此，冲突方对对手利用协议获取优势的担心会阻碍和解的达成，^②斡旋者需要帮助解决谈判中的承诺与守诺问题。

第二，斡旋者的立场选择。国家在斡旋时很难摆脱情感偏好，经常会带有偏向性。^③ 有研究认为，偏向性是斡旋的有利条件，因为这意味着斡旋者对与自己关系更紧密的冲突方有更强的影响力，掌握更多的私有信息，可以说服其接受原本不会同意的条件。^④ 但也有研究认为，没有偏向性才是斡旋成功的重要保证，因为中立、公正的斡旋者能够对冲突各方一视同仁，避免被一方误解为只同情另一方，从而产生不信任感阻碍协议达成和落实。^⑤ 因此，斡旋者能否正确处理自己的偏向性会影响斡旋结果。

第三，斡旋中的干扰因素。冲突方都希望得到大国承认或支持，因此可能会有多个国家介入冲突，试图以此为抓手，输出意识形态和政治制度，获得左右区域秩序的支点。这些介入国的兴趣往往不是结束冲突，而是制造和延续冲突，干扰斡旋活动的顺利开展。2005 年苏丹达成全面和平协议，旨在结束第二次苏丹内战。但小布什政府支持分离主义者，将政府间发展组织（简称伊加特）主持的斡旋进程引向了南苏丹分离的方向。苏丹全面和平协议谈判的联合国观察员弗拉基米尔·扎戈拉在谈到美国时强调：“斡旋是强国达成外交政策利益的特洛伊木马”。^⑥

（三）结果：可能与目标背道而驰

斡旋者的目标包括缔造持久和平、密切与冲突方的关系，以及提高国际声誉

① Erik O. Kimbrough et al., “Commitment Problems in Conflict Resolution,” *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 112, 2015, pp. 33 ~ 45.

② Costantino Pischedda, “Wars Within Wars: Why Windows of Opportunity and Vulnerability Cause Inter-Rebel Fighting in Internal Conflicts,” *International Security*, Vol. 43, No. 1, 2018, pp. 138 ~ 176.

③ 漆海霞、张鸿文：《国际冲突中调停者的偏向与调停效果》，《国际安全研究》2015 年第 4 期，第 130 ~ 135 页。

④ John D. Orme, “U. S. Mediation in Revolutionary Conflicts: 1944-1986,” *Mediation Quarterly*, Vol. 7, No. 1, 1989, pp. 59 ~ 72.

⑤ Hilary Astor, “Mediator Neutrality: Making Sense of Theory and Practice,” *Social & Legal Studies*, Vol. 16, No. 2, 2007, pp. 221 ~ 237.

⑥ Khalid Elagab Ahmed, “Introducing Hegemonic-Mediation,” *Peace Review: A Journal of Social Justice*, Vol. 32, No. 1, 2020, p. 24.

等,但是这些目标常常落空,甚至是与预期相反:

第一,斡旋成果容易被颠覆。和解成果可能会被冲突各方认为是危险和具有颠覆性的:双方频繁交流和接触可能会制造新的冲突点;对对手存在事实的默认为承认,意味着要对自身宗教信仰、意识形态体系和政治叙事做出相当程度的修正,以解释共存的合理性,加上信息和人员流动可能会在内部产生身份认同危机,有导致群体凝聚力下降的风险。因此,斡旋达成的协议可能很快就会被撕毁,有研究统计国内冲突的停火协议大概率在 24 个月内终止。^①

第二,斡旋结果可能南辕北辙。1875 年,“近东危机”爆发后,俾斯麦牵头在柏林召开欧洲国际会议,最终签署《柏林条约》,阻止了俄奥之间的公开决裂。但俾斯麦还是得罪了沙皇和俄国朝野,他们认为因为俾斯麦的出卖,俄国被迫吐出了俄土战争的部分成果,俄国国内掀起了一股反德浪潮,俄德关系降至一个冰点。^② 因此,斡旋工作往往吃力不讨好,斡旋者可能会被一方或多方认为没有站在自己一边,会对斡旋者与当事方关系造成负面影响。

第三,斡旋者可能给自身招致政治压力。在帝权思维之下,美西方倾向于将其他国家成功的斡旋行动视为后者在区域和全球影响力上升的标志,恐惧它们冲击美西方的国际地位,因此,斡旋可能会因为来自美西方的政治压力、挑拨拉拢,导致冲突不断升级,甚至出现更加糟糕的悲剧性结局。比如,克里米亚事件之后,欧洲国家,如德国、法国支持俄乌对话协商解决问题,2015 年 2 月,俄乌德法就长期政治解决乌克兰危机的综合性措施及乌东地区停火问题达成协议。但是美国不断插手乌克兰事务,^③支持乌克兰加入北约,要求欧盟对俄罗斯经济的关键领域实施制裁。^④ 再如,中国成功推动沙特、伊朗复交之后,《纽约时报》评论公开抹黑称:“中国的(全球安全)倡议实质上是通过取代充当世界警察的美国以

① Pinar Akpinar, “The Limits of Mediation in the Arab Spring: The Case of Syria,” *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 12, 2016, p. 2289.

② 徐弃郁:《脆弱的崛起:大战略与德意志帝国的命运》,商务印书馆 2021 年版,第 26 ~ 39 页。

③ 杜尚·普罗科维奇:《政治对话才能重建和平》,《人民日报》2023 年 5 月 5 日,第 3 版。

④ 刘莹:《美俄关系“重启”的困境分析》,《俄罗斯东欧中亚研究》2021 年第 3 期,第 19 ~ 38 页。

促进中国利益”。^①

二、建设性斡旋的理念主张

面对频繁发生的全球热点事件，中国先后推动沙特和伊朗复交、斡旋缅北和平、促进伊朗和巴基斯坦改善关系、多轮穿梭斡旋乌克兰危机等，一系列积极成效说明中国的斡旋理念与实践有利于推进冲突解决，反映出中国的政治智慧与建设性特征，本文据此将中国参与的斡旋实践称为建设性斡旋，并从角色、过程和目标三个方面对其理念主张进行详细分析，探求中国斡旋活动背后的行为逻辑以及其蕴含的价值规范。

（一）角色的建设性

角色是与地位相联系的行为、义务和权利，“如果将个人作为观察的中心，那么个人所占据的位置决定了他的地位和角色：他的地位就是他本人所预期的他人行为的整体；他的角色就是他人所预期的他本人行为的整体。”^②在国际关系领域，角色可以进一步被细化为角色观念、角色预期和角色扮演等概念。^③角色观念是角色主体基于对自己位置、地位，以及他者预期的判断，形成的关于规范与行为的定义；角色预期是他者对于角色主体规范和行为的期待；角色扮演突出互动性，各主体对自身角色、各自位置和地位，以及社会关系的文化背景理解是否协调决定了互动能否和谐并取得积极成果。^④在冲突解决中，中国作为斡旋者角色的建设性体现在以下几个方面：

① David Pierson, “China’s Role in Iran-Saudi Arabia Deal Shows Xi’s Global Goals,” *The New York Times*, March 11, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/03/11/world/asia/china-saudi-arabia-iran-us.html>.

② [法]让·卡泽纳弗著，杨捷译：《社会学十大概念》，上海人民出版社2011年版，第82页。

③ 魏玲、李桐：《角色理论与当代国际关系研究议程》，《外交评论》2023年第6期，第92～96页。

④ 国际关系中的角色理论研究，参见 K. J. Holsti, “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy,” *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 3, 1970, pp. 233～309; Cristian Cantir and Juliet Kaarbo, “Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 8, No. 1, 2012, pp. 5～24; Leslie E. Wehner and Cameron G. Thies, “Leader Influence in Role Selection Choices: Fulfilling Role Theory’s Potential for Foreign Policy Analysis,” *International Studies Review*, Vol. 23, No. 4, 2021, pp. 1424～1441。

首先,随着中国国际地位的不断提升,从角色观念看,中国开展斡旋活动的意愿在上升;^①从角色预期看,冲突方和国际社会也希望中国发挥更加积极的作用。构建人类命运共同体是新时代中国特色大国外交追求的崇高目标,斡旋热点问题是实现这一崇高目标的重要方式。因此,中国的斡旋活动不仅仅是为了保护自身不断拓展的海外利益,^②也是为了更好地承担国际责任。比如,内战爆发后,作为陆锁国的南苏丹石油生产成本更加高昂,中石油仅 2016 年就亏损了 5.6 亿美元,从经济角度看,最佳方案是暂时撤出,但是中石油仍然保持了运营团队,持续的生产成为南苏丹经济的重要稳定器。^③

其次,建设性斡旋强调尊重主权平等是斡旋的前提,即国家不分大小、强弱、贫富,主权和尊严必须得到尊重。^④ 主权平等意味着斡旋不能干涉内政,要尊重当事国主权和领土完整,根据当事国需要和意愿开展斡旋工作。对于国家间冲突而言,安全应该是普遍的和不可分割的,各方应该充分考虑对方的安全利益,“不能一个国家安全而其他国家不安全,一部分国家安全而另一部分国家不安全,更不能牺牲别国安全谋求自身所谓绝对安全”。^⑤ 在担当斡旋者角色时注重主权平等,意味着斡旋者尊重各方的权利,不会自诩高人一等,更愿意了解冲突复杂的社会、历史和文化背景,冲突方对斡旋者会持有更加积极正面的角色预期,使得冲突解决中的角色互动更加和谐。对于存在国内冲突的国家,美西方强调其不拥有完全主权,并打着所谓保护“人的安全”的旗号,行控制之实。但问题是,如果国家安全得不到保障,陷入霍布斯所惊恐的无政府状态,人的安全也无从实现。事实上,美西方的真实意图是通过制造和利用其他国家内部的混乱局

① Helena Legarda, “China as a Conflict Mediator: Maintaining Stability along the Belt and Road,” August 22, 2018, <https://merics.org/en/comment/china-conflict-mediator>.

② Paul Nantulya, “China’s Diplomacy in the Horn: Conflict Mediation as Power Politics,” October 12, 2022, <https://africacenter.org/spotlight/china-diplomacy-horn-conflict-mediation-power-politics/>.

③ Saite Lu, “China’s Role in South Sudan’s Economic Development,” Agenda for International Development, October 12, 2017, <https://a-id.org/chinas-role-south-sudans-economic-development/>.

④ 习近平:《共同构建人类命运共同体》,载《习近平主席在出席世界经济论坛 2017 年年会和访问联合国日内瓦总部时的演讲》,人民出版社 2017 年版,第 72 页。

⑤ 习近平:《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话》,人民出版社 2014 年版,第 7~8 页。

势谋求地缘政治利益。因此,对于陷入内部冲突的国家,中国依然强调要尊重主权,在缓解和避免人道主义危机的基础上,让人民自己选择本国发展道路。国际社会在开展维和行动时,要帮助脆弱国家提升治理能力,摆脱国内无政府状态,然后再将它们融入包容、公平、稳定的地区和全球安全秩序架构。

最后,中国主张多主体协同参与,发挥各自优势,共同扮演好斡旋者角色,克服单一主体的斡旋局限。^① 中国积极与其他国家和国际组织开展斡旋协作,发挥合力效应,最大限度推进冲突解决。2023年8月,在金砖国家领导人第十五次会晤上,习近平主席呼吁,“金砖国家要坚持和平发展的大方向,在涉及彼此核心利益问题上相互支持,就重大国际和地区问题加强协调,积极斡旋热点问题,推动政治解决,给热点问题降温去火”。^② 中国积极支持联合国维和行动,是第二大维和摊款国,也是安理会常任理事国第一大维和行动出兵出警国,截至2024年5月,中国累计派出维和人员5万余次,赴20个国家和地区参与近30项联合国维和行动。^③ 中国维和部队官兵履行的职责包括帮助稳定局势、保护平民,以及监督停火,确保冲突各方履行停火协议等,^④为斡旋创造良好条件。

(二) 过程的建设性

持续的冲突是结构性的,冲突方对彼此的敌意会随着每一次冲突而深化,从而使得互动模式难以改变。因此,斡旋者要引导冲突方进行反思性实践,将冲突去结构化,引入新的互动模式,进而塑造和平的新结构。建设性斡旋强调斡旋的过程性,它不是斡旋活动的简单集合,而是连绵不断的行为流,这样才能逐渐改变冲突的具体情境,推动冲突方朝着和平与合作开展行动。^⑤

过程的建设性包括方式和态度两方面:第一,建设性斡旋以劝和促谈为主要方式。在国内政治生活中,中国的协商民主经由对话协商,发现不同参与主体的

① 周亦奇、徐毅:《冲突层级与国际非政府组织参与冲突调停的效力分析》,《国际安全研究》2024年第1期,第162页。

② 习近平:《团结协作谋发展 勇于担当促和平》,《人民日报》2023年8月24日,第2版。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国家安全》,人民出版社2025年,第41页。

④ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国军队参加联合国维和行动30年》,《人民日报》2020年9月19日,第5版。

⑤ [英]安东尼·吉登斯著,郭忠华、徐法寅译:《社会理论的核心问题:社会分析中的行动、结构与矛盾》,上海译文出版社2015年版,第60~66页。

诉求与意愿,再利用协商生产的信息,实现多元协同治理,是全过程人民民主的重要形式。^① 将国内政治智慧创造性运用至国际政治,中国强调斡旋要以劝和促谈为主要方式,通过商量出办法、出共识、出感情,同时积极为冲突方提供交流渠道,搭建对话平台,将协商制度化,帮助冲突方明晰彼此诉求,化解分歧矛盾,“对待国家间存在的分歧和争端,要坚持通过对话协商以和平方式解决,以对话增互信,以对话解纷争,以对话促安全,不能动辄诉诸武力或以武力相威胁。”^②

对话协商在以下几个方面有利于斡旋者推进冲突解决:首先,对话协商的决策主体是冲突各方。斡旋者推动冲突方充分沟通交流,协助寻找和解方案,但是不越俎代庖,鼓励冲突各方自己发现共同利益,汇聚共同意志,做出共同决策;其次,面对和解进程开启后可能出现的矛盾与分歧,建设性斡旋希望冲突各方在协商民主的基础上实现民主管理,各方意见、建议、愿望、诉求得以充分、合理的表达,权力互动趋于“软化”,^③而不是动辄以武力威胁或寻求其它大国配合施压;最后,斡旋议程设置的公共性。协商民主议程设置的内在要求是以开放包容的机制整合不同利益群体的意见与诉求,^④因此建设性斡旋有助于建立共同安全框架,这样一来冲突解决方案就能够团结大多数,不容易被推翻。

第二,建设性斡旋以公平务实为主要态度。中国的斡旋行动坚持公道,不追求私利。只有公平才能赢得冲突各方的信任,协商产生的方案才能被冲突各方的民众广泛接受,和解也就有了坚实的社会基础而难以逆转。斡旋要做到公平必须坚持两点:其一,根据事情本身的是非曲直决定立场;^⑤其二,斡旋活动必须坚持遵守联合国宪章的宗旨和原则。这两点是辩证统一的,前者考虑冲突的复杂历史和文化背景,根据不同冲突制定个性化解决方案;后者意味着任何方案都

① 韩志明:《过程即是意义:协商民主党过程阐释及其治理价值》,《南京社会科学》2023 年第 12 期,第 55~62 页。

② 习近平:《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界:在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话》,人民出版社 2014 年版,第 8 页。

③ 包心鉴:《论协商民主在发展全过程人民民主中的特有功能和制度优势》,《社会科学研究》2022 年第 1 期,第 5 页。

④ 马雪松、陈虎:《协商民主优化议程设置的内在机理与实践路径》,《理论与改革》2024 年第 2 期,第 3 页。

⑤ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社 2022 年版,第 60 页。

不能背离国际规则和规范,必须遵守国际社会普遍认可的规则,这样才能汇聚全球力量,推进冲突解决。坚持公平是中国赢得良好信誉的重要保证,“过去几十年间,中国积累了解决国际危机的良好信誉,树立了公正调停人的角色,因此才能赢得当事各方的信任,成为不可替代的第三方对话国家,发挥能动作用”。^①

务实强调斡旋既要抓住时机,又要坚持不懈。冲突有自己的“生命周期”,“时机成熟”时斡旋成功率更高。所谓“时机成熟”是指冲突各方认识到相互伤害僵局的存在和危害,即意识到它们已经陷入了无法通过冲突升级获取胜利的泥沼,其痛苦是难以承受的。^②但是,应该注意到,有的国家会以等待“时机成熟”为借口,听任甚或鼓动冲突升级,坐观血腥厮杀,使得冲突长期持续且代价高昂,耗尽冲突方力量,最后以“救世主”的姿态趁虚而入,谋取地缘政治利益。^③因此,中国需要帮助冲突方及时认识到相互伤害僵局的危害,并沟通寻找避免或退出相互伤害僵局的路径。务实还意味着建设性斡旋重视累积效应,即在冲突开始、进程、僵局的各个阶段,中国都始终强调不能火上浇油,而是以和为贵,有和平的希望就不能放弃努力。

(三) 目标的建设性

从目标导向看,建设性意味着对冲突解决有积极的促进作用,特别强调通过非破坏性方式推动实现和平。因此,中国的斡旋活动注重标本兼治,既强调需要采取一切措施阻止冲突升级,推动局势缓和,促进停战和谈,防止和缓解人道主义危机,也重视综合施策,逐步消弭冲突的根源。

首先,要解决冲突,就要消除产生暴力和冲突的情境,这些情境是由相当复杂的宗教、文化、历史和体系结构塑造而成的,建设性斡旋强调要通过持之以恒的行动重塑冲突方的结构与互动情境。当前很多热点问题的根源可以追溯至西方全球扩张时代的“分而治之”策略,列强对当地社会群体进行分化组合,利用或

① 王帆:《中国参与解决国际热点问题的理念、原则和实践》,《外交评论》2024年第1期,第9页。

② William I. Zartman, “The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments,” *Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1, No. 1, 2001, p. 8.

③ [美]约翰·米尔斯海默著,王义桅、唐小松译:《大国政治的悲剧》,上海人民出版社2014年版,第167~168页。

制造种族、观念和宗教分歧与矛盾,从而达到政治控制或渗透影响力的目的。在殖民时期,为了方便帝国管理,很多国家之间的边界是随意划定的,为冲突与战争埋下了祸根。美国为了巩固和扩大霸权,延续了殖民时代的操作手段,将冲突视为提高地区影响力,输出政治制度和意识形态的机会,因此希望看到冲突延续,甚至会为冲突爆发创造条件。中国将推动构建人类命运共同体作为新时代外交的崇高目标,可以逐步为解决冲突创造有利的国际体系情境。中国在斡旋中秉持沟通、综合、合作、可持续的全球安全观,努力走出一条普遍安全之路,有利于塑造逐渐淡化历史恩怨和现实利益冲突的互动情境,最后真正实现持久和平。

其次,对于国内冲突,修复脆弱国家是关键,因此建设性斡旋强调只有建立强大的现代国家治理体系,具备治理能力,才能摆脱内部暴力、冲突和战争,进入发展和安全的良性循环,斡旋成果才能真正深化和巩固。现代国家建构是无法通过外力完成的,因此,中国支持冲突国家寻找适合自己的发展道路,反对所谓的“民主改造”。“9·11”事件之后,美国以“民主推广”为名在中东地区推翻了阿富汗、伊拉克、利比亚的政权,但是许诺的美好前景并没有变成现实,带来的只有杀戮和破坏,美国自己也陷入了阿富汗和伊拉克的内部冲突而难以自拔。^① 2021 年 8 月,美国从阿富汗仓皇撤离,恐怖主义危害在阿富汗迅速上升,阿富汗“由乱及治”面临重重困难。^② 因此,2021 年 9 月,习近平主席在联合国大会上强调:“民主不是哪个国家的专利,而是各国人民的权利。近期国际形势的发展再次证明,外部军事干涉和所谓的民主改造贻害无穷”,^③ 只会方便少数国家攫取私利,使脆弱国家陷入更大的灾难。中国不但向脆弱国家提供必要援助,还向它们传播国家治理经验,鼓励其结合自身实际,不断提升社会凝聚力,探索建立能够实现发展的制度体系,实施促进公正的政策,增强国家能力,最终找到通往现代化的可行路径。

① [美]约翰·米尔斯海默著,李泽译:《大幻想:自由主义之梦与国际现实》,上海人民出版社 2019 年版,第 226 ~ 231 页。

② 杨超越:《美国撤军以来阿富汗恐怖主义新态势及外溢影响》,《俄罗斯东欧中亚研究》2025 年第 3 期,第 132 ~ 146 页。

③ 习近平:《坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》,人民出版社 2021 年版,第 5 页。

最后,在推动实现和平的秩序安排上,建设性斡旋追求的是包容性和解,而不是排他性压制。^① 斡旋不能以意识形态划线,组建排他性安全秩序架构,否则即便有成果,也是非常脆弱的。以巴以冲突为例。1991年10月,美国主导在马德里举行“和平峰会”,以解决巴以冲突,来自以色列、巴勒斯坦、约旦、黎巴嫩和叙利亚等国代表出席了会议。但是,美国选择将伊朗排除在外,伊朗的回应是举行一场包括哈马斯、伊斯兰圣战联盟等巴勒斯坦组织在内的会议。因为在伊朗看来,马德里会议“不仅仅是一场关于巴以冲突的会议,还是形塑新中东秩序的决定性时刻”。^② 美国的行动使巴勒斯坦问题与地区秩序问题复杂交织,迟迟得不到妥善解决。

因此,建设性斡旋重视冲突解决过程中的民主性,和平方案需要充分尊重各方的合理诉求,目的是在相互理解的基础上实现和解,而不是通过胁迫进行片面压制。国际关系民主化可以从以下几个方面提高斡旋意愿和成功率:第一,避免“一言堂”,制约霸权的任性和恣意妄为,国家不分大小,权利和尊严得到普遍尊重,地区和全球安全秩序更加公平和包容;第二,各国在自愿自主的基础上开展斡旋合作,建立合作机制,实现政策协调和资源互补,无需恐惧霸权国强加的道德污名和地缘政治压力;第三,以开放包容的态度对待世界多样性,沟通协商成为国家间化解分歧矛盾的核心途径,为斡旋建立更加稳固的规范和价值基础。^③

综合来看,建设性斡旋可以有效克服斡旋难题:角色的建设性意味着斡旋者真正出于和平的目的,而不是将斡旋当作实现地缘政治利益的“特洛伊木马”,因此会主动与其他国家和国际组织开展有效合作,弥补自身能力短板,也能够最大限度消除冲突各方的顾虑,接受斡旋;过程的建设性意味着发挥协商民主的作用,让各方充分表达诉求,主张通过累积效应提高斡旋成功率;目标的建设性,意味着支持脆弱国家提升国家治理能力,根除国内冲突土壤。推动实现国际关系

① 习近平:《携手推进新时代中阿战略伙伴关系》,人民出版社2018年版,第4页。

② Stephen M. Walt, “America Is a Root Cause of Israel and Palestine’s Latest War: How 30 Years of U. S. Policy Ended in Disaster,” *Foreign Policy*, October 18, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/10/18/america-root-cause-war-israel-gaza-palestine/>.

③ 戴长征、曾思捷:《中国推动国际关系民主化的历史价值和时代意义》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2022年第6期,第41页。

民主化,摆脱零和博弈和地缘政治思维,铲除国际冲突土壤。角色、过程和目标的建设性相互强化,构成了中国斡旋行动的理念主张体系。接下来要探讨的是,中国是如何贯彻建设性理念的,实践探索是否能够证明建设性斡旋具有可操作性,能否真正推动全球热点问题的政治解决。

三、中国建设性斡旋的实践探索

中国始终积极参与国际热点问题的斡旋工作。党的十八大以来,中国的斡旋工作更加活跃和主动,充分利用掌握的杠杆,调动影响冲突方认知和行为的各种资源,开展建设性斡旋,推动各方解决分歧矛盾,为建设一个更加和平与繁荣的世界贡献中国力量。

(一) 提供沟通渠道,推动和解信息在冲突方顺利流动

如果没有斡旋者,愿意谈判的冲突方可能需要释放代价高昂的信号,^①比如限制进攻性武器的开发和部署、减少军队数量、推动与对手的贸易和人员往来等,^②才能有效地向对手传递和解信息。因此,在信息流通不畅和缺乏信任的情势下,冲突各方领导人难以下定释放和回应和解信号的决心,因为他们无法确证对手的真实意图和接收到信号之后的反应,和解信号可能会被视为软弱,刺激对手采取更加强硬的行动,在这种情况下,让步导致的力量失衡会让己方在下一轮对抗与冲突中处于不利位置。

中国可以获取和传递冲突方和解意愿、决心等至关重要的私有信息。对于身处国内冲突的国家而言,中国奉行不干涉内政原则,充分尊重对象国主权,使它们有理由信任中国不会利用内战谋求私利,因此更愿意接纳中国扮演斡旋者角色,接受中国的意见。2012 年 5 月,在接待访问的钟建华大使时,基尔总统表示南苏丹是一个新独立的小国,但是他 2011 年访华时受到了全套的礼仪和平等

① [美]罗伯特·杰维斯著,徐进译:《信号与欺骗:国际关系中的形象逻辑》,中央编译出版社 2017 年版,第 51 页。

② Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167 ~ 214.

对待,使他倍感温暖。情感上的联系,使得南苏丹政府更愿意与中国分享私有信息,为中国之后斡旋南苏丹内战奠定了很好的基础。^①《苏丹论坛报》称,中国的举动透明,背后没有别的目的,其倡议为各方所接受。^②

就国家间冲突而言,冲突各方都有可能是中国庞大的全球伙伴关系网络中的一个重要节点。^③中国在伙伴关系网络中的枢纽位置不同于非对称相互依赖网络中的阻塞点,即美国利用其在金融、贸易和科技网络中所占有的关键位置,垄断信息,将阻塞点武器化,成为胁迫其他国家屈从美国意志的工具。^④相比之下,中国是各国真诚的、值得信赖的朋友,^⑤枢纽位置是连接点,私有信息可以通过中国这一枢纽在节点之间顺利流动,而不需要发射代价高昂的信号。信息传递之后可以较为迅速和清晰地获得对手反馈,如果对手有和解意愿就进一步交换信息,否则就终止,降低了信息流动难度和风险。

伙伴关系网络有利于中国建构起冲突方交换私有信息的渠道,逐步帮助冲突方基于对对方能力和意图的理性评估,建立认知基础上的信任。^⑥首先,中国作为信息流动枢纽,让谈判参与者更有把握相信对手不会借机发起新一轮进攻,因为这会被中国视为对自身威望和地位的攻击;其次,信息释放者实际上向中国承诺了真实性,如果释放虚假信息,会危害其与中国的关系,损害它在伙伴关系网络中的地位以及获取资源的能力;^⑦最后,因为关系到自己的声誉和形象,中国会对信息的真实性进行评估。对于冲突各方来说,在中国的帮助下,信息的可信度极大提升,为达成协议奠定基础。

① 吴晓芳:《不要再像曾低估中国一样低估非洲:专访中国政府非洲事务特别代表钟建华》,《世界知识》2013年第8期,第27页。

② 《中国斡旋南苏丹冲突获赞 外媒称中国不走殖民路线》,新华网,2015年1月14日, http://www.xinhuanet.com/mil/2015-01/14/c_127384055.htm。

③ 唐健:《伙伴战略与伙伴关系:理论框架、效用评估和未来趋势》,《国际关系研究》2016年第1期,第50~78页。

④ Henry Farrell and Abraham L. Newman, "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion," *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42~79.

⑤ 王毅:《盘点2014:中国外交丰收之年》,《国际问题研究》2015年第1期,第2~3页。

⑥ Michelle Gehrig et al., "Building Trust in Peace Mediation," March 2023, <https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Building-Trust-in-Peace-Mediation-USIP-Evidence-Review-Paper.pdf>, p. 5.

⑦ 伙伴关系及其类型会影响中国资源的国际流向。参见周方银:《伙伴关系与抗疫合作:新冠肺炎疫情下中国与伙伴国的相互支持行为》,《世界经济与政治》2022年第7期,第4~33页。

以中国推动沙特与伊朗复交为例,^①与其他主要大国相比,中国在中东地区没有历史包袱,该地区民众和精英对中国形象的认知较为积极正面。^②中国长期以来坚持不干涉中东国家内政,在地区冲突中不选边站队,是联合国安理会常任理事国中唯一在中东没有军事基地、驻军的国家,一直秉持平等对待沙特和伊朗的基本原则。2016 年 1 月,习近平主席首次访问中东,在沙特和伊朗刚刚宣布断交的背景下,对两国同时进行访问,与两国都建立了全面战略伙伴关系。2022 年 12 月,习主席对沙特进行国事访问,首届中国—阿拉伯国家峰会在沙特首都利雅得召开,习近平主席在峰会上明确表达了中国促进中东和平安宁的意愿。2023 年 2 月,伊朗总统受邀访华,习近平主席在会谈中对伊朗愿意积极改善同周边邻国关系表示了赞赏,并表达了中国支持地区国家通过对话协商化解矛盾、实现睦邻友好,并愿意继续为促进地区和平稳定发挥建设性作用的态度。中国的真诚得到了沙特和伊朗的共同信任,能够与两国同时保持高质量的沟通。2023 年 3 月,为响应习近平主席关于中国支持沙特同伊朗发展睦邻友好关系的积极倡议,沙特和伊朗两国代表在北京举行对话,此次对话也是在中沙伊三国领导人共识基础上得以推进的。^③中国元首参与国际斡旋,推动和解进程,严格管理信息流动方式和范围,保证了冲突各方及时、坦诚、准确地围绕诉求与分歧展开沟通,最终推动沙伊两国顺利复交。

(二) 解决具体分歧,协助各方找到冲突退出方案

在谈判过程中,中国帮助冲突各方解决具体分歧,主要方式包括:首先,中国综合利用经济、政治、外交等影响力作为斡旋杠杆,推动冲突各方坐到谈判桌前,以和平方式解决矛盾分歧。南苏丹独立后,中国积极支持南苏丹经济社会发展,中国企业涉足石油、酒店业、餐饮业、医院、建筑材料、航运、超市等诸多行业,为中国斡旋南苏丹冲突提供了有力杠杆。石油是南苏丹的支柱产业,中石油的投

① 牛新春、李绍先:《乘势而上:中国斡旋沙特伊朗复交及其影响》,《国际问题研究》2023 年第 3 期,第 38~54 页。

② İrem Aşkar Karakır, “China’s Conflict Management in the Middle East: Involvement without Impact?” *Contemporary Review of the Middle East*, Vol. 9, No. 2, 2022, p. 241.

③ 《王毅:沙伊北京对话是和平的胜利》,《人民日报》2023 年 3 月 11 日,第 7 版。

资对于南苏丹经济而言至关重要。南苏丹内战爆发后,中国旋即向冲突双方明确释放信号,“如果你们想让我们留下来,你们必须保护我们的安全……在短期内,你们必须要求部队保护我们的油田。从长远来看,你们必须停止战斗并实施停火”。^① 2014年7月,南苏丹副总统瓦尼来华访问,感谢中国为促进南苏丹和平稳定和经济发展提供的宝贵支持,时任总理李克强表示支持南苏丹政府通过和平方式解决国内危机,承诺加强两国在经贸、农业、基础设施建设、能源等领域的合作。2015年8月,南苏丹冲突各方签署了《解决南苏丹冲突协议》。

其次,通过与冲突方反复对话协商,寻找创造性方案,协助各方化解分歧。2011年12月,苏丹政府从南苏丹的出口石油中扣留一定份额作为“过境费”,南苏丹继而停止石油生产、停止通过苏丹输油管道出口石油。为了推动南北苏丹和解,中国非洲事务特别代表钟建华大使,频繁往返于中国和南北苏丹之间。钟大使以中国的发展经验劝说南苏丹总统基尔,表示南苏丹石油蕴藏丰富,但是是一个内陆国家,基础设施落后,因此要与苏丹和解,把石油运出去,一旦起步,南苏丹的发展前景不可估量。随后,南苏丹提出了一个解决办法:是否可以把石油卖给中石油公司,至于中石油如何将石油运出去,南苏丹不干涉。南苏丹态度松动之后,中国试探苏丹的态度,后者流露出可以商量的迹象。然后,南北双方代表开始接触,就两国边界安全和重启石油合作等达成协议。^②

面对难以解决的分歧,中国支持分步骤,逐步塑造冲突方共识和利益交汇点。2017年缅甸安全力量对若开邦展开清剿行动,大量罗兴亚人离开该地区,涌入孟加拉国,导致缅甸和孟加拉关系紧张。缅甸和孟加拉是“一带一路”倡议的重要共建国,中国与孟、缅两国有大量的经贸和投资往来。罗兴亚问题有复杂的历史和现实成因,孟缅两国在罗兴亚人国籍、遣返等重要问题上难以达成一致。^③ 为此,中国不断劝说两国展开对话,推进问题解决。2017年11月,王毅外长斡旋

① 国际预防危机组织对时任中国政府非洲事务特别代表的采访,参见 International Crisis Group, “China’s Foreign Policy Experiment in South Sudan,” July 10, 2017, <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/288-china-s-foreign-policy-experiment-in-south-sudan.pdf>, p. 17。

② 吴晓芳:《不要再像曾低估中国一样低估非洲:专访中国政府非洲事务特别代表钟建华》,《世界知识》2013年第8期,第27~28页。

③ 李涛、高亮:《罗兴亚问题对缅—孟关系和地区秩序的影响》,《民族学刊》2020年第6期,第72~75页。

孟加拉和缅甸,推动若开邦问题解决。王毅外长与孟缅两国领导人举行了会谈,提出了分三阶段解决若开邦问题的设想:第一阶段,实现现地停火,恢复稳定秩序,使民众得享安宁,不再流离;第二阶段,各方及国际社会共同鼓励缅孟双方保持和加强沟通,通过平等友好协商尽快找到解决问题的可行途径;第三阶段,直面问题根源,探讨治本之策,呼吁国际社会加大对该地区摆脱贫困的支持和投入,以脱贫带动发展,以发展实现稳定。^① 随后,缅甸和孟加拉国就遣返若开邦流离失所者签署谅解备忘录。^② 目前,中国正在为推动缅孟两国执行协议而做斡旋努力。^③

最后,中国在斡旋活动中注意开展多边外交,联合其他国家协调立场,共同行动,支持联合国作为斡旋主渠道,特别重视发挥区域国家和组织在冲突解决中的作用。因为文化相似度高,以及政治、经济和社会各个层面的联系更加紧密等原因,区域国家和组织更能理解冲突各方的处境与诉求,更有可能找到合适的冲突退出方案,有它们参与的斡旋活动成功率更高。^④ 因此,中国支持地区国家和区域多边组织在设置议程、提出合理方案,以及争取立场摇摆者等斡旋工作的各个环节上发挥作用。^⑤ 在斡旋南苏丹内战时,中国特别强调要发挥伊加特的作用。2015 年 1 月,在中国倡议下,“支持伊加特南苏丹和平进程专门磋商”会议召开,王毅外长在讲话中强调:“我们倡议举办此次磋商,就是为了支持伊加特,给伊加特的斡旋行动加油鼓劲,为南苏丹和平进程增添新的动力。”^⑥在与会各方共

① 《王毅:中方提出分三阶段解决缅甸若开邦问题设想》,2017 年 11 月 20 日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676788/xgxw_676794/201711/t20171120_7989370.shtml。

② 《缅孟签遣返备忘录,外交部:“三阶段解决若开邦问题”获进展》,澎湃新闻,2017 年 11 月 24 日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1878646。

③ 《王毅国务委员访问缅甸政治共识和具体成果》,新华网,2021 年 1 月 12 日, http://www.xinhuanet.com/asia/2021-01/12/c_1126975036.htm;《中缅孟就加快推动缅甸若开邦避乱民众遣返达成积极共识》,2021 年 1 月 19 日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676788/xgxw_676794/202101/t20210119_7989442.shtml。

④ Scott Sigmund Gartner, “Deceptive Results: Why Mediation Appears to Fail but Actually Succeeds,” *Journal of Law & International Affairs*, Vol. 2, No. 1, 2013, pp. 27 ~ 37.

⑤ Shawn L. Ramirez, “Mediation in the Shadow of an Audience: How Third Parties Use Secrecy and Agenda-Setting to Broker Settlements,” *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 30, No. 1, 2018, pp. 119 ~ 146.

⑥ 《王毅就推动南苏丹和平进程提出中方倡议》,2015 年 1 月 13 日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/nsd_678308/nsdxw_678314/201501/t20150113_9320414.shtml。

同努力下,南苏丹冲突双方就加快推进南苏丹和平进程达成许多共识,包括同意立即无条件全面停火;同意就尽快组建过渡政府加快谈判;同意切实采取措施缓和冲突地区人道主义形势;承诺保障在南苏丹各国人员和机构安全;重申将坚定支持并积极参与伊加特斡旋和监督停火的调解努力,欢迎中国向机制提供支持等。^①

(三) 深化斡旋成果,共同建设一个持久和平、普遍安全的世界

中国认为斡旋成果的巩固不能只停留在停战止戈上,还要从根本上更新全球安全治理规范与体系,帮助脆弱国家提升治理能力,支持联合国与区域多边组织创造性发挥作用,让和平真正具有物质、制度和思想保证。

第一,发展是消除冲突根源的重要途径。对于深陷内战的脆弱国家而言,欠发展是冲突的重要根源,^②只有发展才能创造更多财富、改善基础设施、提升治理能力、逐步建构起国家认同,为战后重建和制定长期解决措施打下坚实的基础。对于国家间冲突,发展能够克服承诺问题,冲突方预期未来的处境将会比现在更好,逐步摆脱对抗思维。因此,中国反对制裁胁迫:一方面,制裁会进一步压缩斡旋的杠杆和空间,打乱内战国家的国家建构进程,使脆弱国家本就力有不逮的治理能力雪上加霜;另一方面,制裁措施通常并不能成功地改变被制裁方的行为,^③反而会促使其寻求更大的独立性。更何况,不论对于哪种类型冲突,滥施制裁都会酿成严重的人道主义灾难。

中国通过将冲突国家和地区纳入发展轨道深化和巩固斡旋成果。2013 年至 2021 年,中国向“一带一路”沿线国家提供了至少 3310 亿美元的融资,大量中国企业和资金进入“冲突地带”,波士顿大学全球发展政策中心主任凯文·盖勒表示:“这帮助中国与本没有多少联系的国家建立了关系,发展中国家获得了基础

① 李逸达:《中国积极斡旋南苏丹冲突 冲突双方就加快推动和平进程达成诸多共识》,《人民日报》2015年1月14日,第21版。

② 张春、玛利亚姆·肯浦尔·哈迪：《中国在南苏丹：从解决冲突到预防冲突》，2015年3月31日，第3页，<https://www.saferworld-global.org/resources-zh/publications/984-aaaaeaiacaaaceac>。

③ [美]加利·克莱德·霍夫鲍尔等著,杜涛译:《反思经济制裁》(第三版),上海人民出版社2011年版,第9页。

设施。”^①对于冲突方来说,如果想要吸引更多来自“一带一路”的投资,那么就必须保证局势稳定。反过来,“一带一路”基础设施等项目的顺利推进,可以创造更多的就业岗位和交流机会,更加富足的生活,从而孕育和巩固和平。2018 年 7 月,南苏丹政府和反政府武装在伊加特峰会期间签署和平协议。是年 8 月,习近平主席会见南苏丹基尔总统时强调:“中方始终把帮助南苏丹实现国家稳定和发展作为优先方向,欢迎南苏丹各派签署全面和平协议,将一如既往支持苏丹和平进程,在联合国等多边场合维护南方正当利益,为非洲区域组织南苏丹问题斡旋机制提供支持。中方愿同南方加强基础设施、农业等领域合作,鼓励中国企业更多参与南苏丹经济社会建设。”^②

第二,搭建更加有效的安全治理机制,推动建设更加公平正义的地区和全球安全秩序。没有有效的治理机制和公平的安全秩序,和平就难以巩固。比如巴以冲突反复发生,斡旋成果难以深化,根源在于“两国方案”迄今尚未落实,巴勒斯坦人民独立建国的合理诉求长期无法实现。^③ 中国政府中东问题特使翟隽与巴勒斯坦外交部第一副部长贾多通电话时表示:“平息巴以冲突循环往复的出路在于回到‘两国方案’的基础上,恢复和谈,建立独立的巴勒斯坦国,实现巴以和平共处”。^④ 安全治理机制和安全秩序建设必须以联合国宪章为准绳,发挥《联合国宪章》赋予安理会的斡旋作用。2023 年 11 月,中国政府发布《中国关于解决巴以冲突的立场文件》,号召加大外交斡旋,安理会要重视地区国家和区域组织作用,支持联合国秘书长和秘书处斡旋努力,鼓励对当事方有影响的国家采取行动,推动危机降温。^⑤

① Andrew Thurston, “China Has Financed Power Plants, Airports, and Roads around the Globe; But Has It Made the World a Better or Worse Place?” The Brink, October 11, 2023, <https://www.bu.edu/articles/2023/has-china-belt-and-road-initiative-improved-the-world/>.

② 管克江、赵成:《习近平分别会见出席中非合作论坛北京峰会的部分非洲国家领导人》,《人民日报》2018 年 9 月 1 日,第 1 版。

③ 《外交部发言人就近期巴以局势升级答记者问》,2023 年 1 月 29 日, https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/202301/t20230129_11015646.shtml。

④ 《中国政府中东问题特使翟隽就巴以局势同巴勒斯坦外交部第一副部长贾多通电话》,2023 年 10 月 11 日, https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202310/t20231011_11159493.shtml。

⑤ 《外交部发布〈中国关于解决巴以冲突的立场文件〉》,《人民日报》2023 年 12 月 1 日,第 2 版。

2022年4月,习近平主席在亚洲博鳌论坛提出全球安全倡议,为应对全球安全挑战提供了中国方案,得到了国际社会积极响应。在乌克兰危机持续升级、东北亚地区核扩散风险上升等安全形势下,为了落实全球安全倡议,2023年2月,中国发布《全球安全倡议概念文件》,详细规划了未来较长一段时间内,中国推动全球热点问题政治解决的重点方向、平台和机制建设等内容。^① 为了进一步深化巩固埃塞俄比亚、苏丹、南苏丹和平成果,中国强调支持以非洲方式解决非洲问题,积极落实“非洲之角和平发展构想”,推动非洲之角和平会议机制化。非洲之角特使薛冰表示,中国方案旨在帮助地区国家独立自主应对安全、发展、治理三重挑战,实现地区和平繁荣与长治久安。^②

第三,斡旋成果的深化需要思想支撑,中国致力于推动冲突各方加强政府官员、私营部门、普通公民之间的交流往来,并在发生矛盾摩擦时,提供对话机制,以社会一体化驱动安全共同体的出现和演化,^③推动冲突方从理性和战略性互信向情感或态度上的互信过渡。^④ 2023年3月,习主席同沙特王储兼首相穆罕默德通电话时指出:“近来地区国家间缓和关系势头明显增强,充分表明通过对话协商解决矛盾分歧顺应民心,符合时代潮流和各国利益。希望沙伊双方秉持睦邻友好精神,在北京对话成果基础上不断改善关系,中方愿继续支持沙伊对话后续进程。”^⑤

四、结 语

习近平主席强调:“武力不是解决问题之道,零和思维无法带来持久安全。对话过程虽然漫长,甚至可能出现反复,但后遗症最小,结果也最可持续。冲突

① 《全球安全倡议概念文件》,《人民日报》2023年2月22日,第15版。

② 《外交部非洲之角事务特使薛冰接受〈中国日报〉专访》,中国日报网,2022年4月18日, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202204/18/WS625cf219a3101c3ee7ad0f44.html>。

③ [美]查尔斯·库普乾著,宋伟等译:《化敌为友:持久和平之道》,北京大学出版社2017年版,第5~8页。

④ Michelle Gehrig et al., “Building Trust in Peace Mediation,” March, 2023, <https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Building-Trust-in-Peace-Mediation-USIP-Evidence-Review-Paper.pdf>, p. 5.

⑤ 《习近平同沙特王储兼首相穆罕默德通电话》,《人民日报》2023年3月29日,第1版。

各方应该开启对话,把最大公约数找出来,在推进政治解决上形成聚焦。”^①中国的建设性斡旋已经取得了不少积极成效,为全球冲突解决贡献了自己的力量。未来,中国斡旋活动的重点方向是“一带一路”沿线国家,特别是周边、中东和非洲三个主要区域。第一,这些地区能源、领土、宗教、难民等问题复杂交织,同时脆弱国家比较多,较为容易爆发国内和国际冲突。周边地区热点问题有乌克兰危机、朝鲜半岛问题、印巴冲突、巴基斯坦和阿富汗冲突、缅甸冲突、缅甸和孟加拉避难民众问题等;中东地区有巴以冲突、叙利亚冲突等;非洲有利比亚冲突、苏丹内战、南苏丹冲突、埃塞俄比亚冲突等。第二,这些地区热点问题与中国国家安全密切相关。首先,周边的热点问题可能会威胁中国国内安全,恶化中国地缘政治环境,不利于周边命运共同体的构建;其次,周边、中东和非洲是共建“一带一路”倡议的重点区域,热点问题关系到中国海外利益安全;最后,美国等西方国家试图将这些区域的热点问题打造成为在地缘上围堵中国、在国际舆论上攻击抹黑中国形象的“武器”,^②中国需要以扎实的斡旋成果对这些无端指责予以回应。第三,中国在这些区域有较多的斡旋杠杆。这些地区对中国的认知较为正面,随着“一带一路”的推进,中国与周边、中东和非洲国家在经济、政治、科技、文化等方面的联系不断加强,与冲突方、区域多边组织都有比较紧密的联系,中国发挥斡旋作用的杠杆较多。

但是,中国的建设性斡旋也面临着风险挑战。首先,国际秩序正处于动荡变革期,部分大国不但不愿意就斡旋开展合作,反而将热点问题视为进行战略竞争的抓手,使得冲突时间拉长,烈度加剧。美国将中国的斡旋活动视为中国对全球安全格局影响力上升的重要标志,防范心理在上升。一些次等强国也对中国的斡旋活动持怀疑态度。印度学者萨米尔·巴塔查里亚称中国在非洲的斡旋行动是“干预、影响和调解的精心组合”,是中国重构全球安全架构的一部分,中国的

① 习近平:《共创中阿关系的美好未来》,载《习近平外交演讲集》(第一卷),中央文献出版社 2022 年版,第 372 页。

② Tim Ditter et al., “The Military and Security Dimensions of the PRC’s Africa Presence: Changes in a Time of Global Shocks,” October, 2024, <https://www.cna.org/reports/2024/10/The-Military-and-Security-Dimensions-of-the-PRCs-Africa-Presence.pdf>, p. i.

最终目标不仅是重塑既有世界秩序,而且要用以中国为中心的新世界秩序取代它。^①其次,中国认为很多热点问题之所以迟迟得不到解决,与目前地区和全球安全秩序的缺陷有关,斡旋要想从根本上解决问题,需要美国及其盟友调整安全政策,但是美国出于维护其霸权的目的,不认可中国的合理主张。美国将中国、俄罗斯、朝鲜、伊朗等划为一个阵营,要求中国通过向俄罗斯、朝鲜、伊朗施压的方式,推动乌克兰危机、朝鲜半岛、中东问题的解决。在美国的叙事中,中国为斡旋付出的努力不是对国际社会的贡献,而是必须尽到的义务。这样一来,中国斡旋取得的成绩不会为国家形象加分,而一旦斡旋停滞或遭遇挫折,中国则会被指责为没有尽到责任,或者藏有不可告人的地缘政治野心。从本质上看,这是美国试图通过“民主对抗威权”的冷战叙事,漠视或者污名化中国的斡旋活动,起到固化当前不合理安全秩序的目的。最后,很多国际热点问题由来已久,原因错综复杂,中国的斡旋工作要想取得更多成果,还需要不断提升外交能力。中国需要更加深入研究政治解决热点问题的特点规律,积累和总结提炼斡旋经验,将斡旋活动与推动建立更加公正合理的地区和全球安全秩序紧密地结合起来,与其他国家及国际组织展开更加深入的合作,进一步捏合个人、企业、多边机构等行为体共同行动,充分利用数字技术等前沿手段,^②努力塑造一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容的世界,为人类创造一个更加美好的未来。

^① Samir Bhattacharya, “China’s Conflict Resolution Mechanism in Africa: Mediation with Chinese Characteristics,” August 7, 2024, <https://www.orfonline.org/expert-speak/china-s-conflict-resolution-mechanism-in-africa-mediation-with-chinese-characteristics>.

^② 周亦奇:《技术政治逻辑下的国际组织对国内冲突的“数字调停”》,《国际关系研究》2025年第1期,第101~116页。