

中国海外利益管理的新视角

□ 苏长和

内容摘要 海外利益是新时期中国国家利益的重要组成部分，它是改革开放的成果，是中国与其他国家互利合作的成果，也是中国参与全球化带来的成果。海外利益的保护对政府的管理机制和管理水平提出了更高的要求。保护和发展海外利益，中国需要与国际社会合作，走互利共生、共同发展的道路。维护海外利益的成长性和持续性要着眼长远，包括增强利益的包容性，将共生的利益制度化，培育与各国的社会联系强度，以及扩大与各国和国际社会的观念共识。

关键词 中国 海外利益管理 国家利益 观念共识

作者 苏长和，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。（上海：200433）

海外利益是新时期中国国家利益的重要组成部分，它是改革开放的成果，是中国与其他国家互利合作的成果，也是中国参与全球化带来的成果。中国海外利益的存量很大，流量更不可小视。海外利益是中国发展利益和权益的组成部分，如何对存量和流量巨大的中国海外利益进行维护和管理，从而保证海外利益的成长性和持续性，对政府的管理水平和全球化时代下的国家建设都提出了很高的要求，也直接关系到中国的和平发展道路。中国与世界的关系已经处于卯榫相合的状态，谁也离不了谁。国家海外利益是存在风险的，但是因为存在风险就放慢走出去的步伐，因噎废食，并不可取。重要的是，在挑战中不断提高自己对海外利益风险的承受、驾驭和控制能力，为经济社会的可持续发展奠定坚实的外部基础。

海外利益是中国国家利益的新形态

目前国内并不存在一个被广泛接受的关于海外利益的定义，笔者在2009年的一篇文章中，曾将海外利益定义为“中国政府、企业、社会组织、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]。这个定义并不是非常周全的，不可能面面俱到地涵盖海外利益的所有外延，在这个概念作进一步学术探讨之前，有这样几个问题值得我们去思考。

第一，海外利益与国家核心利益之间的关系。海外利益是国家利益的一部分，这是毋庸置疑的，但它是不是国

对于西方，搞垮“邪恶帝国”苏联，是“功德无量”的好事。对此，戈尔巴乔夫比谁都清楚。苏联解体后戈尔巴乔夫在国际政治舞台上的某些表演，实际上是做给西方看的。而只要能得到西方的欣赏，只要西方高度评价他毁灭苏联和铲除“犯罪的极权制度”的独一无二的贡献，他决不会在乎对他的任何攻击、谩骂和侮辱。而从一定程度上讲，恰恰是伪造的耸人听闻的关于消灭共产主义的讲话，为戈尔巴乔夫在西方世界的形象增添了“光辉”。

注 释：

① 据介绍该纪录片的人称，独联体讲俄语的居民，均可通过Discovery и History Viasat频道看到该纪录片，但作者受条件限制，尚未能看到此片，因而无法最终确定该影片的真实性。

②根据亚历山大·舍维亚金的观点，戈尔巴乔夫是受克格勃操纵的。

参考文献：

- [1] <http://gorod.tomsk.ru/index-1247102119.php>.
- [2][5] 陆南泉等主编.苏联真相.北京：新华出版社，2010：1034、1034-1041.
- [3] 戈尔巴乔夫、斯拉文，孙凌齐、李京洲译.尚未结束的历史（戈尔巴乔夫访谈录）.北京：中央编译出版社，2003：223-224.
- [4] Сообщение от Алекс Север, http://www.kprf.org/show-thread-t_8631-page_13.html.
- [6] М.С.Горбачев в программе “Познер” 06.07.2009 .
- [7] <http://zhitong199.blog.163.com/blog/static/14074796920->

家的核心利益，却并不是一个容易说清楚的问题。关于中国的核心利益，国务委员戴秉国在一篇文章中曾给出一个界定，即：一是中国的国体、政体和政治稳定，即共产党领导、社会主义制度、中国特色社会主义道路；二是中国的主权安全、领土完整、国家统一；三是中国经济社会可持续发展的基本保障。^[2]

笔者认为，前两点非常清晰，但是最后一点其实留有进一步解释的余地，具有很大的灵活性，关键在于怎么解释“中国经济社会可持续发展的基本保障”。国体、政体、主权、安全是中国经济社会可持续发展的最根本保障，没有前两点，第三点就会失去基础。所以，前两点是经济社会可持续发展的政治保障。关键是，随着改革开放以及中国与世界相互依赖关系的加深，中国经济社会的可持续发展已经不能仅依靠国内因素来实现，还需要统筹国际国内两个大局，充分调度好国内国外两部分的资源。例如，国内经济发展和社会就业，与国际金融稳定、价格波动、国外市场规模、外部资源供给、国际贸易通道安全、国际制度的公正性等联系愈来愈紧密，后者已经成为国内经济社会持续发展必须要考虑的外部因素。

据国资委统计，截至 2009 年底，共有 108 户央企开展对外投资，涉及境外单位 5901 户，央企境外资产超过 4 万亿元，境外资产总额占央企总资产的 19%，当年利润占央企利润总额的 37.7%，甚至有的企业境外项目利润占公司利润的 50%。有人估计中国现在的海外资产总计约 20 万亿，相当于 2010 年中国 GDP 的一半。^[3] 这些数据还不包括民营企业的对外投资量。在这种情况下，可以界定为海外利益的储备资产、市场份额、企业在当地的股份、原材料来源、贸易通道的安全等因素的变动，将直接影响到国内经济社会的可持续发展。显然，中国在海外资产、市场、利润和税收等，已经成为国家经济社会可持续发展不可缺少的保障。

所以，作为国家利益的新形态，海外利益已经很难用核心利益、重要利益和一般利益等形式来概括。在一般情况或者正常的商业和民事纠纷下，没有一个国家会将海外利益视为核心利益，从而直接上升到动用国家公权行使维权的程度。但是，当规模庞大的海外利益受到直接侵害，并威胁到国家经济社会可持续发展的基础时，它完全可能转化为核心利益。2011 年 3 月，利比亚内乱威胁到近 4 万

中国侨民的人权，中国政府动用各种力量进行撤侨，不惜成本，以保障中国在利比亚海外公民的人权，体现了政府保护公民人权的坚定决心。因此，当海外中国公民人权受到大规模侵害，或存在潜在大规模侵害的可能，且可以判定为真实存在的时候，维护此类利益和权益是政府义不容辞的首要责任所在。

这并不是说海外利益和国家核心利益就是一回事。世界上没有一个国家把自己的核心利益、重要利益、一般利益逐一细化地列出来，并刻舟求剑，机械地按照条目对照行事。国家的核心利益除了国体、政体、领土完整这些以外，总有一部分是可以进行灵活解释的。对美国来说也一样，美国作为一个全球性大国，其核心利益之一，就是塑造符合美国利益的和平繁荣的国际体系，确保其对国际制度的主导权，保证金融、贸易、能源、海外公民与驻外机构等的安全，因为这类利益也直接关系到美国经济社会的可持续发展。^①美国对这部分利益的解释取决于其在国际政治经济权力对比中的地位，也是灵活而不是死板的。随着中国与全球联系的深化，内外政治经济互动的加深，塑造有利于中国海外利益可持续发展的国际体系和国际制度，也会成为中国国家利益关切的重要一环。

第二，海外利益是全球化时代任何国家都拥有的一项权益。海外利益与过去的殖民利益说、生存空间说、利益均沾说不可等同，它是经济全球化的结果，这种新的利益形态是受到国际法保护的。围绕各国海外利益的权益保护，已经形成了一系列比较成熟的国际法体系。例如，国际经济法为保护各国贸易和投资权益提供了法律依据，在海外公民安全保护上，形成了领事制度、领事保护和外交保护相结合的法律体系。另外，各国为了便于全球化交往，还通过国内立法形式对存在于本国的他国权益给予保护。同时，各国对本国海外利益方面的权益，也加大了国内立法保护的力度，此立法当然不应与国际法相冲突，在对外实施保护时，不能违背“不干涉原则”。

海外公民人权的保护在中国的宪法和法律中有章可循，这是中国法制进步的体现，也是国家强大的证明。中国共产党提出的“执政为民，以人为本”，中国政府在对外关系中强调的“外交为民”，都体现了尊重和保障人权的理念。2004 年，第十届全国人大第二次会议将“国家尊重和保障人权”写入宪法。而公民和法人的人身财产安全是人权的重要组成部分。中国的社会主义法制体系保护公

1032102015357/.

[8] mendkovich.livejournal.com/403361.html.

[9] Трудные мысли о Горбачёве, или Комментарий рядового бойца перестройки. <http://www.com-forum.ru/forum/index.php?topic=710.135>.

[10] А.Уткин: «Измена генсека. Бегство из Европы»,

http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/150120/Izmena_genseka_Begstvo_iz_Evropy.html.

[11] А.Уткин: «Измена генсека. Бегство из Европы», http://www.e-reading.org.ua/bookreader.php/150120/Izmena_genseka_Begstvo_iz_Evropy.html.

编辑 秦维宪

民和法人的人身财产安全。在保障公民人权举措上，国家依照法律规定保护公民的私有财产权，公民合法的私有财产不受侵犯。作为社会主义国家，宪法第十二条更明确规定：“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”。因此，在对外关系领域，保护公共财产和私人财产都属于国家利益的范畴，公共财产不限于政府驻外机构，还包括国有企业对外投资中的公共财产。在中国，公有制企业和非公有制企业都是社会主义市场经济体制的组成部分。依据“国家尊重和保障人权”的原则，非公有制企业在对外投资中的财产安全，自然也与国家的权益相关。

社会主义国家的权力来源于人民，人民的利益高于一切。人民的生命和财产受到威胁时，党和政府必须把依法保障人民的生命和财产安全放在第一位。在 21 世纪的前 10 年，中国政府组织了多次海外撤侨行动（利比亚、埃及、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯等），体现了中国政府在人权保护上的决心。

但是，在海外公民安全和法人利益的保护上，必须有一个清晰的认识，即：国家作为公权机构，其公权的使用是有限制和限度的。所谓限制，就是公权不能过度使用；所谓限度，就是公权不一定能解决所有涉及海外权益的问题。以外交为民为例，外交保护和领事保护为海外公民安全提供了保障，但是对拥有庞大海外公民群体的国家而言，它不可能就任何海外公民安全问题都使用国家公权去解决。如若这样，使用过度反而会造成公权的浪费，而且还会造成频繁的外交纠纷。中国现在每年公民出国人次为 5000 万左右，如每个个人事件都要动用国家公权去解决，后果是不可想像的。所以，在一般和正常的纠纷下，当事者应该基于“用尽当地救济”和“用尽法律救济”的原则。进一步来说，公民和法人在海外利益上需要有成熟的心态和输赢观。在国际竞争中，不可能有永远的赢家，总是有得有失，抱着零和的利益观并不可取。在许多国际诉讼官司中，输赢是正常的。有的事件，本身就是简单的民事事件，或者只是局部事件，但经过媒体炒作会将事件上升到国家利益和国家尊严的高度，激起民意的跟进。这时政府往往很被动，不得不考虑到民意，不得不采取强硬政策，最后各方都下不了台，因小失大，两败俱伤。

第三，在全球化时代，各国都在参与超越国界的经济和社会活动，都会产生海外利益和海外权益问题。从这个意义上讲，海外利益不单是国家利益的新形态，它是全球化时代各国的共同权益，也是国际社会维持开放国际体系的共同利益。海外利益主要存在于他国排他性主权管辖，或基于国际制度管辖的国际公共领域内，它主要是经济全球化的一个结果。因此，海外利益自然与利益存在国以及国际社会共同利益存在休戚相关的联系，它具有包容共生的属性，其实现更依靠互利互让的国际合作方式。

海外利益虽然主要存在于他国排他性主权管辖之下，

但这并不意味着利益存在国可以拥有绝对的处置权利，也不意味着利益所有国没有诉求保护的权利。各国海外利益的广泛存在对战后国际关系的演变产生了深远影响，对国家及其他行为体来说，追求自身利益最大化逐步让位于追求合作的最大化，非此则不可能和平共处。对国际体系来说，通过制度建设维护各国海外权益，进而强化国际社会的共同利益认知，对维护海外利益的持续性和成长性尤为迫切。

第四，重视灰色地带的海外利益管理。全球化的发展以及各国在法律和管理体制上的差异，使得任何国家都会有部分海外利益处于灰色地带，这部分利益和权益不那么容易界定，从而对保护和管理带来一些挑战。对中国来说，挑战主要表现在以下几个领域：1.海外非法移民。2.国籍问题。为了消除当地社会对华人的疑虑，中国在 20 世纪五六十年代与东南亚相关国家解决了双重国籍问题。1980 年的《国籍法》第三条和第九条明确规定，中国不承认双重国籍；获得外国国籍的，自动放弃中国国籍。但是，全球化带来的人口流动，使得承认和默许双重国籍的国家在增加，目前大约有 70 个国家承认和默许双重国籍。这种现象对中国海外公民安全的管理提出了新课题。3.地下金融网络的国际洗钱和资产外逃现象。4.规避政府登记的对外投资。5.国有企业对外投资中的产权变更存在的风险。

海外利益管理与“四不原则”

与海外利益管理相关的几项中国对外关系的原则，是不干涉内政、不结盟、不首先使用武力、不附加援助条件原则。21 世纪以来，随着“走出去”战略的深入发展，中国海外利益和权益遭到侵害的案例越来越多，这也促使学者们开始思考这几项原则的时代性问题。有的看法甚至认为，这几项原则束缚住了中国的手脚，需要有所松动。

笔者认为，这几项原则有的是和平共处五项原则的组成部分，有的是和平共处五项原则的发展和延伸，都是中国和平发展道路的重要内涵，某种程度上它们是中国和平发展道路的刚性约束原则。如果我们在这些原则上出现动摇，转而“学习”过去西方大国海外利益保护的道路上，那么中国和平发展道路就失去了原则基础。

这里重点讨论一下近年来讨论较多的“不干涉内政原则”。不干涉内政是国际法的一项基本原则，世界上没有一个国家会公开反对、反思这一原则的。这是各国之间和平共处的一个底线。

第一，不干涉内政原则是中国外交思想和理念的最重要内容之一，也是中国在国际社会走和平发展、互利共生道路的保障。在所有大国中，中国几乎是将这项国际法基本原则践行最坚决、最充分的国家，为中国在国际社会赢

得了巨大的声望，已经成为中国国际形象的一个重要符号。而且，中国社会主义制度的和平属性很重要的一个内容，就是它在制度上具有资本主义国家所没有的内部自我约束原则和机制，确保中国不会走对外扩张道路。这些原则和机制之一，就是不干涉内政原则。正是由于我们坚守这条原则，我们与国际社会成员才维持了较好的合作关系，中国的和平发展道路才越来越得到国际社会的接受和理解；相反，一旦我们丢掉这个原则，例如在“文革”时期，我们曾一度偏离这个原则，走输出革命甚至干涉他国内政的道路，最终就会给中国与相关国家关系带来非常大的危害。

第二，放弃不干涉内政原则会使中国承担无限的、不必要的国际责任，对国家的能力建设不利。最近几年，西方国家要求中国承担更多国际责任的呼声在上升。中国确实应该根据自己的能力尽适当的国际责任。但是，我们要警惕以所谓的国际责任为名，采取貌似合法的集体方式，行干涉他国内政之实的行为，被人利用。如果我们放松或者放弃了对不干涉内政原则的坚守，那就等于为单边干涉或者集体干涉开了绿灯，马上会引起国际社会极大的反弹。而且，中国当前的国家能力也不允许将资源过多投入到对外干涉中，即使将来国家能力强大了，也不能这样做。

第三，在实践中，干涉他国内政的口子一开，将后患无穷。干涉他国内政的行为等于自己否定自己的和平发展道路，将损害中国在国际社会的道义制高点，并为中国威胁论提供极好的口实。而且，干涉的口子一开，必将带来频繁的后续示范效应，以后一旦海外利益受到侵害，都把干涉当地国内政作为备选甚至优选方案，既可能造成公权的浪费，也会给国家带来巨大的外交负担。

不干涉内政原则不能动摇，但是在实践中，不干涉内政原则可以被创造性地去理解，并进而发展不干涉内政原则。例如，怎么处理好维权与干涉、了解别国的内政和干涉别国的内政、预防性阻止和直接武装干涉、授权干涉行为的恰当中止与防止干涉行为的扩大、解决国际公害问题与内政的独立性等之间的关系，这些都是摆在国际社会面前的现实和理论问题。加利任秘书长时期的联合国，一度将“政府崩溃造成内乱，人道主义灾难，当地国邀请”作为国际社会实施正当干涉的三大理由，引起不小的争议。在全球治理中，中国不能回避这些问题，需要未雨绸缪，也拿出这些问题的解释和解决方案来。但这些问题的解释和解决方案，绝不能脱离“不干涉内政原则”的大前提。

与不干涉内政原则一样，中国在不结盟、不首先使用武力、不附加援助条件上的坚持一旦出现松动和松懈，都会使别人怀疑中国在国际社会“不称霸”的信用。坚持和平发展道路的这些刚性的“不”原则，并不是说不作为，不干涉内政并不意味着不研究别国国情，不了解别国民情；

不使用武力并不意味着忽视国防建设；不结盟并不意味着不经营伙伴关系；不附加条件并不意味着对援助的使用不审计、不监管，不帮助别国的自主发展。坚持这些原则也不意味着这些原则不可以创造性地理解和发展。

中国外交中有项非常可贵的但尚未经过学理提炼的原则，就是“用尽谈判原则”，这项原则应该构成新型国际政治文化的一个部分。各国在海外利益发展和保护上，应该遵循这项原则。动辄用武力解决问题，是殖民主义、帝国主义和强权政治的方法，中国如果循着西方武力思路去处理海外利益问题，在认识上就仍然没有超越西方的老路，实践上会导致过度扩张的风险。中国只有在海外利益发展和保护上实践出一条共同发展、互利共生的新路，才会对国际社会作出理念上的贡献。^[4]

海外利益管理要着眼长远

海外利益境外存在的属性，决定了其管理方式与传统的国家利益管理方式存在不同，由此也对政府管理水平和国家建设提出更高的要求。例如，政府职能调整 and 改革不能仅仅停留在国内公共事务的管理上，还必须延伸到国际领域的全球公共事务管理，这是行政学的全新课题。还有，相关政府机构如何统筹协调，将海外利益保护上的经验概括为案例，最后形成比较持续的应对预案和机制。此外，随着中国跨国公司（最近的数据是中国在全球 500 强企业中占据 50 席左右）数量和经营能力的提高，特别是国有跨国公司的治理结构如何胜任国际团队的管理，以及国家如何应对本国跨国公司利用全球网络进行税收转移等，都是巨大的挑战。这些问题也为政策研究和社会科学研究提供了新的领域。

国家海外利益管理是一项经久的事业，说到底，是一国如何处理与世界的关系问题。对外开放既然是一项长远的国策，对海外利益管理就应该有长远的谋虑。

1. “利益汇合点”的再思考

海外利益具有包容共生的属性。维护海外经济利益的一条途径，是扩大中国与当地国和国际社会的利益汇合点，构建中国与国际社会的“利益共同体”。比如，企业在对外投资中，可以采取风险共担的相互持股、尽可能雇佣当地职员、注重对当地社会的回馈等方式，增强企业与当地市场的联系度和亲密度。在这一构建过程中，发展跨国公司在投资、贸易等方面的市场联系作用，是扩大和深化“利益汇合点”的重要平台，是构建“利益共同体”的重要载体。

跨国公司通过贸易和投资，确实有助于促进各国之间的利益汇合点。不过，对其作用要辩证地看，不可夸大。原因有两点：第一，公司治理结构与国家治理结构不一样。跨国公司治理结构是以利润为先导的，不是利润最大

化和社会责任平衡下的治理结构，而国家治理结构更多地体现在维护价值、制度、责任、福利和秩序上。所以，跨国公司的内部一体化和内部贸易使其很容易逃脱主权国家的监管，其利益诉求与国家的责任诉求之间经常会出现不平衡。如果跨国公司治理结构不向利责平衡的方向改变，跨国公司即便起到利益汇合点的功能，也不会是长久之计。比如，最近的统计表明，某运动品牌制造商开始从中国向他国转移生产基地，使越南取代中国成为该品牌产品的最大制造国。

第二，不同政治经济制度下，公司与国家的关系也不一样。在有的国家，跨国公司更能控制国家；而在有的国家，国家更能从全局角度引导跨国公司发展。在前种制度下，跨国公司的利益就是国家的利益，国家的利益往往就是跨国公司的利益，两者基本是一致的；而在后种制度下，国家利益要远比跨国公司利益更为广泛，国家从全局和长远考虑，往往会而且必须要避免跨国公司的利益背离国家利益。所以，这会导致政治经济制度有别的国家，通过跨国公司寻求利益汇合点的国家基础存在差异。

跨国公司之所以称为跨国公司，是因为其经营是无国界的，简单地讲，哪有利益和利润，它就往哪跑。跨国公司的利益与国家的利益存在一致，也会存在分离。而跨国公司之间的利益汇合点与国家之间的利益汇合点出现不一致是完全可能的。再有，跨国公司有时甚至会绑架国家利益，损害国家利益，这尤其值得我们警惕。

利益确实重要，“天下熙熙，皆为利来，天下攘攘，皆为利往”。然而，把一种关系仅仅建立在利益基础上是不够的，建立在利益最大化基础上则更是可怕，最后必然因为利益的零和竞争而导致冲突。所以，关于海外利益保护的长效机制，我们可能更多地需要超越单纯的物质利益观。以下三点分别从制度、社会联系和观念共识方面谈起。

2. 共同利益的制度化

一种关系如果完全寄托于利益特别是物质利益之上，这种关系是不可持续的，甚至是不牢靠的。中国人不能盲目信奉英国人说的“没有永远的朋友，只有永远的利益”这句话。牢靠的关系需要将单纯的利益联系转换到制度的层面。下面以经济相互依赖关系的制度化为例来说明。

由贸易和投资促使各国经济相互依赖水平的提高，确实有助于降低各国之间的冲突风险。但这个问题需要辩证地看，有的研究表明，经济相互依赖水平越高，冲突的可能性反而越大；经济相互依赖水平越低，冲突的可能性反而越小。珍珠港事件之前，美日的经济相互依赖程度是很高的，而冷战期间美苏经济不是相互依赖，而是相互独立。现实的例子中，也可以找到中国与许多国家“经热政冷”或“政热经冷”的例子。这种观点给我们的启发是，经济相互依赖国家之间的共同利益，并不是维系和平和共

赢的决定性因素。最关键的是，存在共同利益和经济相互依赖中的各方，有能力将经济相互依赖的共同利益制度化，未被制度化的共同利益是脆弱和不稳定的，且容易转化为纠纷，此纠纷程度甚至丝毫不低于利益联系弱的国家之间的纠纷。

在战后的国际经济制度下，西方国家内部的经济相互依赖水平非常高（这个比例可以通过经济合作与发展组织的34个成员国间的投资和贸易来衡量），这些国家彼此之间确实没有冲突，即便有经济磨擦，也很少上升到政治冲突层面，其根源在于战后美国主导的国际经济制度安排，国际制度使经合组织成员国之间的经济关系限定在制度范畴内。但是，现在新兴国家的崛起势不可挡，新兴国家之间，以及新兴国家与经合组织国家之间的经济相互依赖水平也在日益上升，如果这种相互依赖程度没有通过国际制度建设和改革来常态化、固定化、持续化，则磨擦必定随着相互依赖程度的上升而增加，且经济磨擦很容易升级到政治层面，为双边和多边关系带来不稳定预期。从这个意义上讲，发展跨国公司的相互投资和贸易只是构建利益汇合点和利益共同体的初始阶段，对中国或新兴国家与发达国家之间的关系来说，现在关键的问题是改革国际经济制度，扩大新兴国家的代表权、决策权和话语权，使战后的国际经济制度能够适应变化了的国际经济力量对比，将新兴国家的正当利益诉求通过制度固定下来。

没有制度，任何国家的海外利益都容易得而复失。制度化的工作表现在哪些领域？最重要的一点是国际经济制度要逐步承认中国的经济制度文明，即社会主义市场经济体制，否则中国国有企业的对外投资，特别是针对没有承认中国为市场经济体制的发达国家的投资，理论上都处于巨大的风险之中，在一般状态下会被稀释和蚕食，紧急状态下更有被没收和征管的可能。其次，促进既有的国际经济制度改革，加快新兴国际经济制度建设，通过新老国际经济制度的改制和建制，使新兴国家获得的经济全球化成果能够得到制度的保障。这意味着，20国集团比经合组织更具有代表性，也更有动力在新兴国际制度建设上有所作为。新兴国家如能推动国际社会完善公正公平的海外权益法律建设，那将是国际体系改进上的一大突破。最后，学会通过海外投资、贸易、援助，来促进当地的法制建设，使中国的投资和海外市场从政策保护上升到法律保护的层次。中国在过去30多年也是这么做的，先后颁布多项法律，保护外国投资者在中国的经济权益。在“走出去”过程中，政府和企业需要帮助后进国家加强法律和制度建设，保护中国还有其他国家的正当投资和市场权益。

3. 培育中国与各国的社会联系强度

海外利益保护需要设法在当地培植深厚的社会根基。社会根基强，即便当地国政府发生变动，自己的权益也不大不会被撼动。一国在国际社会中的社会联系强度，是衡量

其软实力的重要指标。传统的国际关系重视国与国之间的关系，即政府与政府之间的关系，随着全球化的发展，个人、社会组织、公司、学术团体、宗教组织等非国家行为体，在促进全球社会联系中的作用日益上升，这些团体和个人，构成了一张跨国社会联系网络。社会联系的丰富和强度，是一国在国际社会中不可缺少的关系性权力。国家海外利益的发展和保护，有赖于国家对当地社会联系的经营。中国是世界上最大的侨国之一，在海外有 3000 多万的华侨，华侨为当地社会和经济的发展作出了巨大的贡献。华侨构成了中国与各国社会联系的纽带，是一项宝贵的社会资源。但是，中国海外侨民与欧洲的海外侨民最大的不同，是海外华人群体对劳动和生活的热爱，远大于对政治参与的热情，这一点对于其自身权益的维护是不利的。

社会联系强度的培育，需要中国人深入到当地社会之中。在海外利益保护的实践经验比较上，中国与西方国家的一大不同，是中国在当地国的社会联系层面要比西方国家浅，社会联系的网络还比较窄。通俗地说，就是它们在关系密度上比中国要紧。毕竟，中国真正实施“走出去”战略也就十几年，再说，社会根基培植绝不是一两代人能完成的，西方在非西方的经营已经 500 年了。培植社会联系的根基有很多工作可以做，像孔子学院、海外中国研究中心、驻外记者群体、海外中国公司、海外中国劳务人口、企业家群体、海外华侨、留学生群体、交流学者、来华留学生、海外志愿者群体和组织等，都是增强中国与当地社会理解和沟通的重要桥梁。所以，“走出去”战略不光是出去找资源办工厂，还需要想方设法融入到当地社会关系中，培植留存的社会根基。

企业在培植社会根基上可以先行一步。2007 年 12 月，国资委发布了《关于中央企业履行社会责任的指导意见》，这个《意见》主要针对中央企业的国内社会责任。随着越来越多的中国企业走出国门，国家需要制定内外接近的企业社会责任标准，树立企业社会责任领域的中国标准。如前所述，现在全球流行的企业治理结构，一大问题是处理不好利润最大化与社会责任必要性之间的平衡，这种企业治理结构是不可持续的，已经遭到很多的批判。目前国际社会存在几套社会责任标准。中国在制定企业社会责任国际标准方面需要积极作为，这项行动看上去短期会增加企业经营成本，但是长远来说，这样做既能够占领国际道义制高点，也有利于企业处理好与当地社会的联系，而且对企业自身建设以及国内社会建设也很有促进作用。

4. 扩大中国与各国的观念共识

利益不是国际社会中的“关系”的唯一内涵，社会、价值和观念的联系往往比利益对关系的嵌入要更深。中国不是异类，中国也不是少数国家的同类。中国当然有其他国家所没有的一些价值特性，但中国与其他国家也拥有很多

共同的愿景和共性的观念，没有这些共性的符号和认识，中国不可能与国际体系维持长期的包容合作关系。在对外关系上，我们对中国特性的东西讲的多，但是对中国与国际社会共性的东西讲的少，这不利于在国际社会凝聚共识。实际上，中国政治和社会进步内在的许多理念，非中国所独有，也是人类政治和社会进步所共生共有的，例如和谐、民主、民生、人权、平等、环保、市场经济、勤劳、责任、节制等。改革开放以来，中国提出的许多国际理念，不只是中国的愿景，也是国际社会共有的愿景，例如和平共处五项原则、和平发展、和谐世界、可持续发展、共同安全、包容有序、互利共生、合作协商等。这些先导性的观念是世界各国的民心所向，是新文明秩序的重要标准和符号。当然，现行的国际舆论秩序很大程度上抑制了这些观念的扩散和伸张，妨碍了中国积聚软实力、凝聚观念共识。所以，在国际学术、媒体、信息合作中提高话语权，而不是丢掉话语权，吸取个别产业“丢了市场又没有换取技术”的教训，这是中国在构建全球舆论秩序和信息传播机制上需要深刻反思的。

观念共识带来的信任资源，比利益联系带来的工具资源，对各国的海外利益发展更为重要。所以，海外利益的发展和海外权益的保护，最终依赖和平共处的双边关系、公正有效的多边国际制度和和谐有序的世界秩序。江泽民同志 1993 年在美国西雅图出席亚太经济合作组织会议期间，同美国总统克林顿举行会晤，提出了一个富有哲学意味的命题：“我们要把一个什么样的世界带到 21 世纪？”在世界政治处于关口的 21 世纪，各国需要逐步走出旧的竞争和斗争哲学，扩大文化和制度上的共识，凝聚新的观念共识，为 21 世纪的人类和平共处确立新的文明标准。

注 释：

①引自汪段泳在复旦大学国际问题研究院“联合国与中国海外利益保护研讨会”上的发言。

参考文献：

- [1] 苏长和.论中国海外利益.世界经济与政治, 2009 (8) .
- [2] 戴秉国.坚持走和平发展道路.新华文摘, 2011 (7) .
- [3] 国家或设海外投资监管部管控海外资产.二十一世纪经济报道, 2011.3.29.
- [4] 苏长和.海外利益保护：中国选择共同发展的道路.文汇报, 2010.10.14.

编辑 杜运泉