

发展适应新情况的不干涉内政学说

王逸舟

【内容提要】不干涉内政原则是中国外交的基本原则，这一原则符合中国和其他广大发展中国家的根本利益，需要长期坚持。但是，随着时代条件的变化，我们需要对这一原则的内涵和精神加以完善和修正。在解决地区冲突和热点问题方面，应该在保障当事国基本权益的前提下由相关国家和国际社会参与个别国家的内部危机的解决，从而更好地维护地区和世界和平。中国学术界应努力发展有中国需求与特色又符合国际趋势的新的不干涉内政学说。

【关键词】不干涉原则；新情况；新学说

【作者简介】王逸舟，北京大学国际关系学院副院长，教授，博士生导师。

2012年11月到埃塞俄比亚首都参加中非智库论坛第二届会议。^①我最大的一点收获就是，中国学界应当适应新的时代和情况，努力发展出有中国需求与特色又符合国际趋势的不干涉内政学说。这方面，不仅西方发达国家对中国有各种指责，国际社会有大量不同方向的期许，非洲很多国家也有越来越多的愿望。

传统上，我们国家在半个多世纪的对外交往中，始终坚持尊重各国主权和不干涉内政的原则，赢得了亚非拉广大新独立国家的支持，也为中国

^① 中国非洲智库论坛第二届会议于2012年11月18日至19日在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行，由浙江师范大学非洲研究院与亚的斯亚贝巴大学和平安全研究所合作主办。

在国际社会的立足和发挥大国作用确定了独特的规范。我认为，这一原则的关键在于，充分相信各国人民及其政治家的智慧与能力，深刻反思旧时强权政治和霸权主义的恶果，坚决抵制用外部移植的方式把当事国不情愿的方案强加于人。它所以能够长期坚持下来，既和中国的战略远见与耐心坚持不可分割，也与多数国家实际的状况及对中国的需要联系在一起。从根本上讲，这一原则也同当今世界依赖主权民族国家为主体成员的国际体系构造是一致的；没有了主权及对主权的尊重，国际体系将陷于以大欺小、以强凌弱的野蛮丛林逻辑而无法自拔；哪怕是那些经常违背这一原则的西方大国，也不可能完全地、彻底地抛弃它，因为那样同时意味着对外交往中国家利益至上、国家行为体主导外交和国际关系的近代国际关系全套理论与实践的失效。“二战”以后的历史证明，中国一直是维护这一原则的主要大国之一，尤其是广大发展中国家在寻求政治独立和外交自主的政治斗争中的重要伙伴；在同样的意义上，中国作为联合国常任理事国和负责任的大国，有理由也有可能不仅自己要继续坚持这一原则，而且应当在国际社会全力维护它的合法性、正义性和广泛效用。

但是，从另一个角度观察，对这一原则加以丰富和修订，使之更加符合新时代特点，正在成为日益迫切的一件事情。首先，全球化的加速发展和全球性挑战的严峻化，使得信息的传递更加迅速，使任何一个地点的坏消息及其严重后果的扩展超出以往任何时期；如果没有及时地介入和制止，一个国家内部的消极事态，很有可能不仅伤害本国本地区的人民，而且还会危及周边国家和整个国际社会的利益。内战的外溢就是一个典型事态，从波黑战争到海湾战争直至近期的利比亚战争均属于这类麻烦；据不同的评估数据，最近二十年间，由内战或动荡政局诱发的国际对抗，占到地区冲突和局部热点战争总数量的百分之六十以上。在新的时代，国际安全的保障、各国自身的稳定，乃至全球性治理的推进，都要求对于传统的不干涉原则作出某种修正，使之允许在保证当事方基本权利的前提下由各国和国际社会参与个别国家内部危机的解决。其次，发达国家早已意识到干预的必要，发达地区的公众和媒体对之有众多的讨论和呼声，在过去一段时期里，形成了大量理论与政策实践，并且竭力将这些东西扩展成国际共同标准与规范。这里马上能够想到的，比方说，有人道主义干涉学说、人权高于主权学说、保护的责任学说、区域一体化与治理学说、全球分层次干预学说、反恐与先发制人学说、国际组织功能变化学说、联合国维和

行动的新使命学说等等。应当承认，这中间确有相当多的内容表达了新时期国际社会的共同需要与多数国家的诉求，有一定的进步意义和启发性。然而，这些干预学说往往被歪曲性、狭隘性地使用，首先满足的是发动干涉的西方国家的私利与霸道企图，而且多半是在没有征得国际社会多数探讨与同意、没有得到当事国各国允许和理解的前提下实施，因而后果往往是顾此失彼，甚至带来更大的灾难与不确定性。从这个角度说，中国作为联合国安理会里唯一来自发展中国家的代表，又是一个强调正义和平等权利的社会主义大国，应当积极参与有关国际介入的最新讨论，认真研究实践中提出的新要求新机遇，为建立既符合国际安全和全球治理新要求又能为弱小国家和危机地带民众的多数所接受的介入理论作出自己的贡献。

我的上述想法，在本届会议上一再得到验证与强化。过去很多中国人（包括研究者和领导同志）以为，非洲国家及其学界是赞赏中国传统的“不干涉内政原则”的，是会无保留地继续在双边关系和国际事务中支持我们的这一立场的，毕竟它们有与中国类似的历史遭遇，有寻求政治、经济、外交更大自主性的强烈要求，有对于西方霸权主义和强权政治的敏感痛楚。一般而言，这个判断并没有错，但现实表明，这种认识过于简化，有时容易造成误判和严重分歧。从会上的激烈争执和私下的深入交谈不难察觉，中国的传统认知需要充实和适当修正。首先，非洲国家的政府与学界及公众并非完全一致，在各国官方大体保持原有立场不变的同时，学者、媒体和百姓有明显的分化。在后面这些群体里，有相当多的人担心，中国的不干涉立场及经济援助，会给本国的“腐败官员”更多以权谋私的机会，而受援国的普通人则受益不多。其次，冷战结束以来的二十年，尽管非洲国家一度受到西式民主化浪潮的严重冲击，也有过不少怨言与批评，但现在，除少数国家外，多数非洲国家已采纳了选举产生多党制度和自由、民主、人权等规范，因而在实践做法上要求域外大国及国际社会用更加负责的态度与政策，区别对待发生在非洲大陆的危机事态（军事政变、局部战争和骚乱等等），包括必要的强制干预与道义谴责。这方面，一些非洲智库与学者公开或私下里对中国提出了“更高要求”，即支持非洲多数国家及公众的愿望，支持对于非民主、不尊重人权和腐败行为的更多约束与施加压力。再次，非洲联盟及各个次区域组织，呈现出更加活跃介入本地区事务的愿望与决心，也给中国传统的“不干涉内政原则”以新的冲击或启示。

在2012年7月北京召开的中非第五次部长级会议上，中国政府有关加大力度支持非洲整体维护本地区安全与稳定的能力的倡议，受到各方广泛的关注与多数好评，也在此次智库会议上有强烈反响。相当多的非洲学者建议，中国可以通过对于非洲联盟这类有更大代表性的机构的赞助，以灵活多样和务实有效的方式，提升中国不干涉内政原则的质量并充实新的内涵。我个人的感觉也与此相符：确实，世界各个区域一体化趋势在加快，非洲也不例外；中国如果想赢得更多朋友和战略合作机会，在这个大陆上也要学会与非盟等机构合作，适当加大对于非洲进步（落后）的不同层面的赞赏（否定）力度，适度参与非洲维系和平能力建设、安全调解过程推动以及军事自主性建设的过程，而这一切均可归纳到新的建设性参与、创造性介入、合作性接触的范畴，是对中国一向坚持的不干涉原则的提升与丰富，是对非洲国家主权与民族自立立场的更好尊重，是对非洲多数国家和人民的根本利益的一种与时俱进的认知与帮助。

事实上，我们国家过去这些年在外交、军事和商务的大量实践，已经走在理论工作者的前面，大大超越了传统框框的限制，给我们学界的创新提供了源源不断的大量案例。例如，中国最近十年在苏丹危机上所开展的调解行动，不仅卓有成效地为这个国家的稳定和发展提供了大量帮助，而且为中国在非洲大陆其他地区的类似举措提供了有益启迪；中国的斡旋努力，还伴随着中国工程师和石油队伍对这个拥有丰富石油资源的国家的经济援助和人力资本积累，从而让非洲北部这个原本最贫困的国家开始有了成长的活力。这一点与西方的干预方式及其理念有本质的区别。再如，中国在联合国维持和平框架下为一些非洲战乱国家和地区提供的维和部队，从来没有在军事上直接打压过任何非洲国家的内政一方，却始终坚持为介入的对象提供力所能及的监督停火、协商对话、战后重建、安抚民心等帮助，从而赢得最守纪律、最能建设、最尊重当地风俗的外国军人的美誉。

在冷战以来的二十年，中国作为一个负责任的联合国安理会常任理事国，在非洲大陆这方面的纪录无懈可击，可以说是任何别的常任理事国无法相比的。再有，中国外交官在各种正式与非正式场合，当遇到非洲国家内部有矛盾有分歧甚至有冲突危险的时候，始终从维护非洲国家的整体利益出发，从避免非洲兄弟自相争斗乃至残杀的角度考虑，一向坚持“谈判优先”、“和为上与和为贵”、“对话比对抗强”的指导原则，努力帮助

和争取实现危急情势的“软着陆”。中国外交部门及联合国代表在调停埃塞俄比亚与厄立特里亚争端中的表现即为一例。中国财政部和商务部等部门在这些年中，不仅在非洲援建了大量基础设施和投入了大量贷款援助，帮助非洲国家实现经济上的发展和缓解财政上的困难，而且根据中央统一部署和要求，对于团中央的青年志愿者项目、对于卫生部的援非医疗队项目、对于农业部的示范工程以及中国军队的维和部队在非洲的存在提供了财政上的保障与指导，为中国新时期在非洲大陆的总体布局做了后勤保障和战略支撑。诸如此类还可以发掘出许许多多，它们从不同侧面折射出中国人在国际交往中承担更多责任与义务的大国自觉意识，反映出中国外交部门及各领域实践家的创造性成果，值得我们珍惜与总结，值得理论工作者和教学工作者吸纳进去。

我在不久前出版的小书《创造性介入——中国外交新取向》（北京大学出版社2011年版）中指出：“‘创造性介入’讲的是一种新的积极态度，即在新世纪第二个十年到来之际，中国对国际事务要有更大参与的意识 and 手法。它要求中国的各个涉外部门和更大范围的中国公众，在坚持邓小平改革开放基本路线的同时，增强进取心和‘下先手棋’，积极介入地区和全球事务，拿出更多的方案并提供更多的公共产品及援助，以使未来国际格局的演化和人类共同体的进步有中国的印记、操作及贡献；它也提醒我们对外政策的规划人和制定者——中国不能走西方列强称霸世界的老路，不能把我们的意志和方案强加于人，在积极参加国际事务的同时注意建设性斡旋和创造性思路，发掘和坚守东方文化和历史文明里‘求同存异’、‘和而不同’、‘斗而不破’、‘中庸大同’等成分，倡导并坚持‘新安全观’、‘新发展观’、‘和谐世界观’等理念，谨慎恰当处理与其他国家和国际社会的关系，审时度势、统筹兼顾地提升中国在世界舞台的形象与话语权。这种新的‘创造性介入’立场，既是对‘韬光养晦’姿态及做法的（哲学意义上的）扬弃，又绝非西式的干涉主义和强权政治，而是符合中国新的大国位置、国情国力和文化传统的新选择。这一立场，将伴随中国和平崛起的整个阶段，逐渐形成国际政治和外交舞台的中国风格。”

结合非洲与中国关系的现实，以及这次在埃塞俄比亚开会时受到的启发，我初步考虑，至少以下几点应当倡导深入研讨：一是对于中国传统上坚持的不干涉内政原则，如何区分不变的内核部分和与时俱进的外延部

分？二是如何把经济方面的优势适当转化为文化方面的深入对话与对接，增加中国良好形象塑造的新动力新源泉？三是如何仔细分类和归纳，统筹考虑和适当安排，更多更好同时又是量力而行地提供有中国特色和非洲需要的国际公共产品？四是全面分析和评估非洲各国政府、学界、媒体、智库、NGO及公众对于中国在非洲角色的不同需求，有针对性、有层面感地设计未来中国创造性介入非洲建设与稳定过程的整体战略。五是把中国十八大之后国家高层关于新阶段中国发展的全局部署及精神要旨，特别是有关社会力量作用及政治发展蓝图的部分，仔细落实到中非关系新时期新型伙伴关系的规划中去，把传统意义上相对单一、相对单薄的政府对政府之间的援助及调解方式，扩展为社会各方面参与、政府有计划有步骤引导、民间与官方多方协力共创共赢的新格局。所有这些都需要解放思想、盘活思路、激发智慧。我深信，非洲大陆过去是、现在是、将来仍持续是中国国际合作扩展和国内思想进步的一个重要源泉，中国学者有理由在新的形势下逐步丰富和发展出新的不干涉内政的学说。

(责任编辑: 王学军)

Title: Developing Non-interference Doctrine Adapting to New Situations

By Wang Yizhou , professor , Deputy dean of international studies of Peking University

Abstract: Non-interference principle is the basic principle of Chinese diplomacy. This principle conforms to the fundamental interests of China and other developing countries , and needs to be adhered to for a long term. However , with the change of the times , we need to make improvements and amendments on the connotations and spirits of this principle. In resolving regional conflicts and hotspot issues , under the premise of ensuring the basic interests of state party , relevant countries and international community may participate in the resolutions of internal crisis of individual countries , thus to better maintain regional and world peace. China academic society should try to develop new non-interference doctrine which not only has Chinese characteristics , but is in line with international trend.

Key words: Non-interference principle , New situation , Neodoxy

Title: China's Evolving Policy towards Peace and Security in Africa: Constructing a new paradigm for peace building?

By Chris Alden and Dan Large , scholar in South African Institute of International Affairs , scholar at School of Oriental and African Studies in London University Affairs

Abstract: With China's demands in the protection of its interests in Africa and pressure from the international community which hopes it plays a more significant role in peace and security affairs in Africa , China is becoming more and more involved in the complex engagement , Africa peacekeeping and post-conflict reconstruction. This highlighted some problems in China's African policies , including the lack of specific policies towards post-conflict environment , fragile states and the non-interference principles in China's Africa policy. However , China has been increasingly involved in the process of post-conflict intervention in Africa in their own way of peace building. Furthermore , the policy model has been considered to present four characteristics: holding that the concepts of sta-