THE FRONTIER

前沿

VOL.23

NOV 2021

PRESENTED BY

CFAU COMMITTEE OF THE COMMUNIST YOUTH LEAGUE

CHINA FOREIGN AFFAIRS UNIVERSITY MODEL UNITED NATIONS ASSOCIATION

主办：共青团外交学院委员会　承办：外交学院模拟联合国协会

The Frontier 前沿
Vol. 23, Nov. 2021

卷首语

1995 年，外交学院第一次将模拟联合国活动引入中国。经过一代又一代外院模联人的不断耕耘，外交学院的模拟联合国活动欣欣向荣，发挥着带头作用；经过一年又一年模拟联合国活动的实践，我们的北京国际模拟联合国大会和外交学院模拟联合国大会向着更专业、更严谨、更契合国际现实的方向不断迈进，吸引着一批又一批青年才俊齐聚外院，共抒青年之声。

今年是外交学院模拟联合国协会成立的 20 周年，自 2001 年建立以来，协会朝乾夕惕，砥砺前行，致力于宣传和普及联合国及国际组织相关知识，为广大有志于祖国外交外事及全球治理事业的青年学子提供展现青年声音的平台，鼓励青年学子在世界舞台上发出中国声音，传递中国智慧。

如果说大会为青年学子创设了一个酣畅言志、实践交流的平台，那么于 2013 年 11 月创刊的《前沿》，则在这八年的历程中，逐渐成为这些有志之士“观世界前沿，抒青年之声”的窗口，让我们和更多的人透过文字，看到青年学子眼中闪烁着的思维光辉。

随着新鲜血液的加入，新一届编辑委员会发展壮大。本期《前沿》作为校内会特刊，包含了多篇外交学院校内主席的供稿。相信这些文章能够加深与会代表对议题的见解。此外，我们精心挑选并收录了数篇个人投稿，其中不乏来自参会代表的优秀稿件。每一篇来稿都让我们备受鼓舞。《前沿》在此感谢所有人的参与和付出！

“来而不可失者，时也；蹈而不可失者，机也。”当今世界，危机与机会交织，纵有前路艰辛，霸权主义、民粹主义、新冠疫情为世界染上阴影；但，平芜尽处是春山，机会正潜藏在这重重危机之中。如今，百年未有之大变局正摆在世界人民面前。如何破局，如何在浪潮中坚守初心，如何在浪潮中行稳致远……这些思考期待着青年之声。该如何认识和处理与世界的关系、如何构建人类命运共同体，如何推动世界秩序向更加普惠包容和公平公正的方向发展，前人的机会摆在我们眼前，对每一个问题的答案，将给予我们不同的未来。正如联合国秘书长古特雷斯在去年联合国成立 75 周年之际所言，青年就是当今世界的最大希望，新一代的年轻人有理想，有胆识，有才华，蕴藏着改变世界的力量。通往未来的钥匙，握在各位青年手中。希望各位能够秉持赤子之心，在未来，一往无前。

而今又恰逢中国恢复其在联合国合法席位 50 周年，青年与联合国，中国与世界，或许都在此特殊的时间节点上相互关联：联合国作为世界上最重要的国际组织，其所倡导的多边主义和协商一致仍是解决国际问题、促成和平与发展的根本道路。而模拟联合国活动最重要的意义，也正在于培养年轻人的国际素养，在模拟各国代表参与处理国际事务的全过程中加深对联合国和国际问题的理解认识。可以说，联合国需要青年智慧、青年方案，亦如世界需要中国智慧、中国方案。

国际社会风起云涌，议题讨论思维不穷。因此，我们更需要像《前沿》这样的平台，让更多的人能够以文字的方式看到新时代青年人对于当下世界的看法和对于美好未来的构想。《前沿》将在未来的一年里继续刊登高质量的学术与评论文章。“以青年之视角，观世界之前沿。”希望各位读者能在此方寸之间听到来自青年们的前沿之音。

外交学院模拟联合国协会
《前沿》编辑委员会
2021 年 11 月

编委会

主办：共青团外交学院委员会　承办：外交学院模拟联合国协会
Honorably Presented by **Youth League Committee of China Foreign Affairs University**
China Foreign Affairs University Model United Nations Association

目录

COVID-19 Vaccination for Asylum Seekers and Refugees

郑佳颖 季思颖

Abstract

新型冠状病毒肺炎疫情使得寻求庇护者的处境更加脆弱。由于他们住在过于拥挤的庇护所中，且并未被纳入国家医保系统，因此，寻求庇护者有着更高的感染风险并且更难得到治疗。尽管现在世界将新冠疫苗视为防止新冠病毒传播最强有力的保障，他们的非法处境使得他们更难被包括在国家或国际疫苗的援助之中。本文调查了为难民和寻求庇护者建立的现存新冠疫苗计划，他们的问题和实施的障碍，以及未来发展的前景。

Existing Vaccination Programs for Asylum Seekers

Currently, there is no international COVID-19 vaccination program specially designed for refugees and asylum seekers. The inclusion of refugees and asylum seekers in countries' National Deployment and Vaccination Plans (NDVPs) remains comparatively low. According to the review conducted by the World Health Organization (WHO), among the 104 NDVPs submitted to the COVAX scheme, an international vaccine program co-leaded by the Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI), and WHO, aiming to ensure the proportionate distribution of the COVID-19 vaccines, only half explicitly incorporate refugees and asylum seekers.[1]

As the world gradually recognizes the vulnerabilities of refugees and asylum seekers, countries and organizations call for the prioritization of target populations, with refugees and asylum seekers on the top of the list. For instance, the WHO SAGE Values Framework for the Allocation and Prioritization of COVID-19 Vaccination has highlighted six core principles of vaccine distribution with special emphasis on refugees, and the International Organization for Migration (IOM) is now calling for a new shift and focus of the COVAX scheme to reach the goal of immunization of all.

Inequitable Distribution of COVID-19 Vaccines

Currently, inequitable distribution of medical resources, especially COVID-19 vaccines, denies many refugees and asylum seekers the chance to receive the vaccination. Often having limited access to medical resources, this vulnerable group of people is in urgent need of more favorable vaccination programs with a special inclination towards them.

Among all the vaccination coordination and cooperation programs internationally, the COVAX scheme is the most comprehensive and influential program. However, it has faced many obstacles in terms of implementation such as disputes about the patent of COVID-19 vaccines, the complicated vaccine qualifications and some countries' refusal to participate in this program. For instance, in 2020, the Trump administration declared that the U.S. will not join in programs led by WHO on Covid-19 vaccines and accused the program of unfair manipulation from China.[2] All these pose higher pressure and risk to those developing countries hosting the majority of refugees and asylum seekers. In the meanwhile, the COVAX scheme lacks emphasis on vaccine

1 World Health Organization, "COVID-19 immunization in refugees and migrants: principles and key consideration," Aug 31, 2021.
2 Emily Rauhala, Yasmeen Abutaleb, "U.S. says it won't join WHO-linked effort to develop, distribute coronavirus vaccine", *Washington Post.*

coverage among refugees and asylum seekers. The current scheme draws more attention to the distribution of vaccines among countries without targets at specific vulnerable groups of people. Refugees and asylum seekers, therefore, are often neglected throughout the scheme.

At the national level, , refugees and asylum seekers seldom are highlighted among national vaccination plans, especially for countries facing a shortage of vaccine supply. Although encouraging examples indicated that Jordan, Colombia and Greece has incorporated refugees into their national vaccination plans[3], new shift and focus requires further coordination with the majority refugee hosting countries.

Limited Medical Resources in Countries Hosting Forcibly Displaced People

Apart from inequitable distribution, countries that are hosting forcibly displaced people often have limited medical resources, exacerbating the difficulties of distributing vaccines to asylum seekers and refugees.

In consequences of their poor financial resources, countries hosting forcibly displaced people are often struggling to obtain and administer vaccines. While a large number of low-income and middle-income countries are struggling to obtain the first dose for even 1% of their populations, high income countries have purchased enough doses to vaccinate their citizens and many times of their populations in some cases.[4] Only one-third of the population of low-income countries could be covered when it comes to vaccination purchases, not to mention those who are not covered in national healthcare system or the countries' priority—refugees and asylum seekers.[5] The huge vaccine gap could push fragile health systems to the breaking point as well as lead to avoidable deaths amongst vulnerable groups.

Meanwhile, low- and middle-income countries' lack of capacity is also a factor that contributes to the worsening medical situation of asylum seekers and refugees. A lot of low-income countries lack the resources to implement vaccination programs, which includes but not limited to efficient distribution systems, cold chain equipment, reliable electricity, and qualified workers.[6] Poorly equipped with the necessary infrastructure and manpower compounded to these countries' insufficiency to make timely distribution even when they have the doses, leading to forcibly displaced people's unvaccinated situation. The high rates of vaccine hesitancy are causing some of the poorest countries to send doses to other countries or throw expired doses away, as has occurred in Democratic Republic of the Congo and South Sudan.[7]

Prospects for Future Development

In order to tackle the problems of vaccine equity and ensure the provision of COVID-19 vaccine for refugees and asylum seekers, we should prioritize the following principles and considerations:

The key priority is to ensure universal and equal access to vaccine for forcibly displaced people regardless of their status. All countries must be guaranteed with fair

3 Emily Rauhala, Yasmeen Abutaleb, "U.S. says it won't join WHO-linked effort to develop, distribute coronavirus vaccine", *Washington Post*.
4 Delphine Vallette, Nina Nepesova, Natalia Korobkova, "HIGH RISK – LOW PRIORITY Why unlocking COVID-19 vaccine access for refugees and internally displaced communities is critical for children," *World Vision*.
5 Delphine Vallette, Nina Nepesova, Natalia Korobkova, "HIGH RISK – LOW PRIORITY Why unlocking COVID-19 vaccine access for refugees and internally displaced communities is critical for children," *World Vision*.
6 Ibid.
7 Ibid.

access to vaccines and vaccine allocation at the level of international community despite their income levels.[8] In addition, refugees and asylum seekers should be taken into consideration and included by governments' COVID-19 vaccination and other health services programs. For forcibly displaced people who live in rural areas and are extremely difficult to reach within health systems, specific arrangements should be made to guarantee their vaccination.

Moreover, promoting vaccine uptake and addressing vaccine hesitancy is also significant for countries that are not well-equipped. Governments needs to carefully synchronize refugees and asylum seekers' demand for vaccines with supply availability to ensure vaccines would not be wasted, while the demand should not exceed countries' capacity to administer and distribute vaccine doses. Furthermore, in order to address vaccine hesitancy, governments build refugee- and asylum seeker-friendly health care systems.[9] From the perspective of affirming and protecting human rights and dignity, this system should be based on specific strategies that promote trust and counter misinformation in order to engage and communicate with refugees and asylum seekers. The system also needs to evolve into a community centered, co-designed with at-risk refugees and asylum seekers and distributed through local communication channels as well as reach new partnerships with humanitarian actors who are already taking actions in missed or under-vaccinated communities to implement vaccination campaigns, leading to a more cooperative connection between governments and citizens.[10]

Bibliography

Delphine Vallette, Nina Nepesova, Natalia Korobkova. "HIGH RISK – LOW PRIORITY Why unlocking COVID-19 vaccine access for refugees and internally displaced communities is critical for children." World Vision.

Emily Rauhala, Yasmeen Abutaleb, "U.S. says it won't join WHO-linked effort to develop, distribute coronavirus vaccine". Washington Post.

World Health Organization. "COVID-19 immunization in refugees and migrants: principles and key consideration." Aug 31, 2021.

8 World Health Organization, "COVID-19 immunization in refugees and migrants: principles and key consideration," Aug 31, 2021.
9 Ibid.
10 Ibid.

Evaluation of the Carbon Offsetting Scheme for International Aviation

李沛育 马瑛涵

Abstract

由国际民用航空组织（ICAO）发起并运行的国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）是第一个全球性行业减排市场机制，旨在通过碳抵消成本机制来控制全球碳排放。从设计角度讲，该机制对于推动各国航空产业减排具有积极的促进作用，但从实效角度看，当前机制在效率、公平性等方面还存在一定的不足。本文旨在通过分析 CORSIA 的机制设计和运行情况，对其整体的作用和成效作出评估，为读者分析问题、解决问题提供借鉴。

I. Introduction to CORSIA

Air transport is a vital element of today's globalized world, connecting people and businesses across oceans and continents. The international aviation industry has benefited multiple stakeholders, but meanwhile posing new challenges to the global community. From the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNNFCCC) to the Kyoto Protocol, the international aviation industry has long been excluded from the climate change governance until ICAO was given the authority to regulate Greenhouse Gas (GHG) emissions from this sector.

Aware of its potential climate impacts, the industry has taken steps to ameliorate the situation. In 2016, Assembly Resolution A39-13 (later replaced by A40-19 in 2019) decided to implement a global market-based measure (MBM) scheme in the form of the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). Up to this day, CORSIA is the only global MBM carried out by the international aviation sector, and was included as part of the basket of measures, along with aircraft technologies, operational improvements, and sustainable aviation fuels to achieve ICAO's aspirational goals.

The development of CORSIA reflects Member States' strong support for a global solution to the existing environmental issues of the international aviation industry, instead of a possible patchwork of State and regional MBMs. ICAO has issued standards and recommended practices, qualified emission units, and other documents to standardize the implementation of CORSIA to help Member States carry out domestic transformation and construct basic international carbon emission reduction systems.

II. Mechanisms Analysis

To better understand the scheme, we need to begin with comprehending the concept "Carbon Offset". The World Resources Institute (WRI) defines carbon offset as a unit of carbon dioxide equivalent (CO2e) that is reduced, avoided, or sequestered to compensate for emissions occurring elsewhere.[1] These offset credits, measured in Tonne, offer an alternative to direct emission reductions for meeting GHG targets in a cap-and-trade system. An offset credit must be real, permanent, additional, verifiable, and enforceable to ensure environmental integrity.

The difference between carbon offsets and carbon reduction lies mainly in the scope of elements. Although both are approaches to mitigate climate change, carbon offsets only focus on whether "additional" practices can offset actual carbon emissions. In other words, carbon offset projects must respond to the incentives provided by a carbon offset market. Since offsets are used to compensate for continued increase of emissions elsewhere, if they are not additional, their use will ultimately lead to a net increase in GHG emissions. On the other hand, carbon emission reduction is primarily regulated for carbon emissions generated by entities, and it includes carbon offsets. Carbon offsets and carbon reduction are two parallel concepts under the CORSIA framework, and both reflect the landmarking contribution of its mechanism. The primary goal of the designed mechanism is to achieve carbon offsets, i.e., to achieve emissions offsetting and carbon sinks. After that, subsequent emission reduction measures will be implemented. The mechanism not only reduces emissions through offsets alone but through a separate target for reducing total carbon emissions as well.

The CORSIA mechanism was established by the 39th ICAO Assembly resolution, the essence of which was a fruit of political compromise based more on international demand and cost-efficiency than any legal-biding forces. After interstate weighing, ICAO developed CORSIA to establish a carbon market alliance under Article 6 of the Paris Agreement, but the enabling clause does not give it legislative authority. Nowadays, standards seem to be an adaptive approach when balancing the difficulty and cost of achieving demand. 2017 saw ICAO develop the most critical standards (Standards and Recommended Practices, or SARPs) under the mechanism to provide a basis for States to implement International Aviation Carbon Offsets.

i. Global Market-Based Measure Scheme

According to the ICAO Council Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP) Environmental Trends Assessment, international aviation fuel consumption is estimated to grow approximately 2.2 to 3.1 times by 2045 compared to the 2015 levels.[2] The aggregate environmental benefits of MBM measures will be more cost-effective and sufficient for the international aviation sector to reach its ambition. Yet still, the reduction in carbon emissions is unable to make up for the newly increased amount brought by the growth in traffic, according to the CAEP analysis. On one hand, the technological and operational improvements will bring an 1 to 2 percent increase in aircraft fuel efficiency, and the use of Sustainable Aviation Fuels (SAF) will further contribute to reducing aviation emissions. On the other hand, the reduced amount of aviation emissions in the short- to medium-term are estimated to be surpassed, at a rate of around 5 percent per year, by the forecasted traffic growth in international aviation.[3]

ii. Clear Scope of Regulation

ICAO has made it clear that the scope of its regulation is limited to international flights and that it may regulate domestic aviation in a particular country only in very rare circumstances, such as 911 in the United States. With the intention of minimizing market distortions, ICAO Resolution A39-3 clarifies the scope of application to all aircraft operators on the same route between ICAO member states, excluding the routes with the participation of non-member states, so as to ensure the clarity of rights and duty.

Furthermore, CORSIA features a phased

1 Jenna Goodward and Alexia Kelly, "The Bottom Line on Offsets," World Resources Institute, accessed Oct.4, 2021, https://en.wikipedia.org/wiki/Carbon_offset#cite_note-wri-1.

2 ICAO, "Assembly Working Paper A40-WP/54," International Civil Aviation Organization, accessed Oct. 4, 2021, https://www.icao.int/Meetings/A40/Documents/WP/wp_054_en.pdf.

3 ICAO, "Frequently Asked Questions (FAQs) related to Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation," ICAO, accessed Oct. 4, 2021, https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/A39_CORSIA_FAQs.pdf.

implementation of carbon offsetting missions, as is shown in the figure. In the first phase of implementation (from 2024 to 2026), the scope includes countries that voluntarily participated in the pilot phase, as well as any other country that volunteers to join the scheme in this phase. In the second phase (from 2027 to 2035), the mechanism will be compulsory to states with an individual share of international aviation activity (in 2018) above 0.5% of total activity or whose cumulative share reaches 90% of total activity.[4] According to ICAO, 36 States worldwide will meet this requirement to this day.[5]

Figure 1, Three Phases of Implementation of the Carbon Offsetting Scheme[6]

Moreover, the Least Developed Countries (LDCs), Small Island Developing States (SIDS), and Landlocked Developing Countries (LLDCs) are free of duty due to their special circumstances, unless they voluntarily participate in this phase. Exemptions are also provided for flights, including aircraft with annual international aviation CO2 emissions of less than 10,000 Tonnes, aircraft with a maximum take-off weight of less than 5,700kg, as well as those for humanitarian, medical and firefighting operation purposes.

III. Analysis of Existing Drawbacks

The drawbacks of the current mechanism can be reflected in multiple aspects, including the unreasonable calculation methods, inequitable distribution of carbon offsetting responsibilities, and insufficient availability.

As the first Market-Based scheme to reducing carbon emission in international aviation, CORSIA brings with it several imperfections. Among all, the unbalanced distribution of carbon offsetting responsibilities is one prominent issue.

The carbon offsetting requirements for airplane operators are calculated with reference to the operator's annual emissions and the Growth Factor of international aviation emissions. The Growth Factor is the percent increase in the amount of emission from the baseline to a given future year[7], and is further divided into sectoral growth and individual growth. According to the figure below, throughout the phases of development, the proportion of individual growth factor will gradually rise from 0 to 100 percent, indicating a more prominent influence of individual aviation operations to its growth factor, as well as greater responsibilities to be shouldered by individual aviation companies in the future.

4 ICAO, "Resolution A39-3: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Global Market-based Measure (MBM) scheme," International Civil Aviation Organization, accessed Oct. 10, 2021, https://www.icao.int/environmental-protection/documents/resolution_a39_3.pdf.
5 ICAO, "2017 International Total (Scheduled and Non-Scheduled) RTK," International Civil Aviation Organization, accessed Oct. 10, 2021, https://www.icao.int/sustainability/Documents/RTK%20ranking/International%20Total%20RTK%20Rankings_2017_SIDS_LDC_LLDC.PDF.
6 ICAO, "Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) _Frequently Asked Questions (FAQs)," International Civil Aviation Organization, Dec. 31, 2020, Accessed Oct. 3, 2021, https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/CORSIA_FAQs_December%202020_final.pdf.
7 ICAO, "Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) _Frequently Asked Questions (FAQs)," International Civil Aviation Organization, Dec. 31, 2020, Accessed Oct. 3, 2021, https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/CORSIA_FAQs_December%202020_final.pdf.

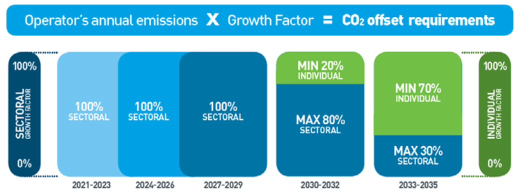


Figure 2, Different Stages of Sectoral and Individual Share of the Growth Factor[8]

The application of growth factor in the calculation of carbon offsetting requirements is one major cause of the unbalanced distribution. From a national perspective, the Individual Growth Factor is determined by both the scale and the growth rate of a country's aviation emissions. At present, aviation industries in many developed countries have entered a stage of maturity, featuring a sheer volume of carbon emissions and a slow and steady growth rate. Most airlines in developed countries have entered a slow growth in global air traffic turnover of less than 2% since 2005. Assuming that airlines in developed countries continue to grow at the same rate while their carbon emissions remain stable, a huge proportion of their carbon offsetting requirements will be sufficiently covered by the free quota allocated based on their future increments[9]. Nonetheless, due to the huge base number (namely the sheer volume of collective emissions), the de facto amount of carbon emissions generated each year in developed nations are still enormous, especially when compared with the rest of the world.

The developing nations, on the other hand, find themselves faced with rather more pressure under the same mechanism. In contrast with the developed nations, most of the aviation industries in developing nations are in a phase of rapid growth, featuring a smaller volume of carbon emissions but a higher individual growth factor. In addition to that, their imperfect carbon emissions management system and underdeveloped green technology make it difficult for developing nations to strike a balance between domestic economic demands and environmental standards. Over the past decade, the international aviation industry in China and India has seen an annual growth of over 15% in international passenger traffic. In the past two years, China alone has seen an 8% annual increase in terms of overall international civil aviation traffic, according to the statistical bulletin on the development of the civil aviation industry, provided by the General Administration of Civil Aviation of China.[10][11] As air traffic turnover in developing countries continues to climb, with limited improvements in sustainable fuel combustion efficiency and high biofuel costs, developing countries appear to be entering a development bottleneck.

With this calculation mechanism in place, developing nations are to pay a higher price than developed nations, though when it comes down to carbon emissions, the situation may well be reversed.

Furthermore, the responsibility assignment in CORSIA tends to differentiate carbon emissions simply into stock and incremental amounts. The EU-Emission Trading System (EU-ETS) is criticized for giving more allowances to countries with high historical emissions, while implementing paid development for countries with fast future increments. This way of differentiation is inclined towards the developed nations, thus generating a degree of inequity among the

8 ICAO, "Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) _Frequently Asked Questions (FAQs)," International Civil Aviation Organization, Dec. 31, 2020, Accessed Oct. 3, 2021, https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/CORSIA_FAQs_December%202020_final.pdf.
9 Guohui Yuan, "Research on International Aviation Carbon Offsetting and Emission Reduction Mechanism," Hebei GEO University, Dec.1, 2020.
10《2019 年民航行业发展统计公报》，中国民用航空局，2020 年 6 月，https://www.mot.gov.cn/tongjishuju/minhang/202006/P020200702602086869690.pdf
11《2018 年民航行业发展统计公报》，中国民用航空局，2019 年 5 月，http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TJSJ/201905/P020190508519529727887.pdf

participants. Such unbalanced distribution of carbon offsetting missions has aroused concerns among the developing nations and are considered by some researchers to be "subverting the principal of Common but Differentiated Responsibilities (CBDR)"[12]. Still, efforts to extricate some vulnerable countries from the burden of carbon offsetting should not be overlooked. CORSIA has explicit stipulation for the participation or exemption of States from the carbon offsetting scheme. As mentioned above, three relatively vulnerable stakeholders (LDCs, SIDs, and LLDCs) are exempted from offsetting requirements. And yet, the remaining carbon offsetting burdens would fall even more heavily upon the comparatively well-off developing nations, thus placing developing countries, especially those on the forefront of development, at a disadvantage.

Responsibility sharing has always been a sensitive topic among the international community and has for long served as a barrier against global actions on sustainable development. It is reasonable for every nation to balance the interests of its global partnerships with that of its own. But facing the global challenges that concerns the common future of all humanity, more yielding and consideration are needed. To tackle the existing problems, it is vital for all stakeholders to evaluate, modify, and optimize the current carbon offsetting scheme, and strive towards an outcome-based, effect-oriented global action built upon the collective effort of all members.

Bibliography

Goodward. Jenna, Kelly. Alexia. "The Bottom Line on Offsets." World Resources Institute. accessed Oct.4, 2021. https://en.wikipedia.org/wiki/Carbon_offset#cite_note-wri-1.

ICAO. "Assembly Working Paper A40-WP/54." International Civil Aviation Organization, accessed Oct. 4, 2021, https://www.icao.int/Meetings/A40/Documents/WP/wp_054_en.pdf.

ICAO. "Frequently Asked Questions (FAQs) related to Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation." International Civil Aviation Organization. accessed Oct. 4, 2021. https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/A39_CORSIA_FAQs.pdf.

ICAO. "Resolution A39-3: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection – Global Market-based Measure (MBM) scheme". International Civil Aviation Organization, accessed Oct. 10, 2021. https://www.icao.int/environmental-protection/documents/resolution_a39_3.pdf.

ICAO. "2017 International Total (Scheduled and Non-Scheduled) RTK." International Civil Aviation Organization. accessed Oct. 10, 2021. https://www.icao.int/sustainability/Documents/RTK%20ranking/International%20Total%20RTK%20Rankings_2017_SIDS_LDC_LLDC.PDF.

ICAO. "Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA) _Frequently Asked Questions (FAQs)." International Civil Aviation Organization. Dec. 31, 2020. Accessed Oct. 3, 2021, https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Documents/CORSIA_FAQs_December%202020_final.pdf.

Yuan. Guohui. "Research on International Aviation Carbon Offsetting and Emission Reduction Mechanism." Hebei GEO University. Dec.1, 2020.

《2019 年民航行业发展统计公报》，中国民用航空局，2020 年 6 月，https://www.mot.gov.cn/tongjishuju/minhang/202006/P020200702602086869690.pdf.

《2018 年民航行业发展统计公报》，中国民用航空局，2019 年 5 月，http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TJSJ/201905/P020190508519529727887.pdf.

赵凤彩、刘蒙蒙、张卫景：《全球碳抵消机制下国际航空成本的公平问题》，《综合运输》, 2014 年 9 月 10 日。

12 赵凤彩、刘蒙蒙、张卫景：《全球碳抵消机制下国际航空成本的公平问题》，《综合运输》, 2014 年 9 月 10 日。

Concerted Obstruction of the Two-State Solution: Thoughts on the Role of Israeli Conservative Forces in the Israel-Palestine Situation

曹安驰

Abstract

将大国角力排除在外后，巴以双方内部的社会裂痕与政治纷争成为了决定两国方案命运的关键。其中巧合的是巴以双方的保守势力似乎心照不宣地选择阻碍两国方案的谈判进程。对于以色列方面来说，阻碍势力来自于以色列独特的党派政治与社会结构。而正是巴以双方错综复杂的国内政治扰动因素导致了双方保守势力的敌对性相互依赖。这种现象的出现，虽然与传统合作性相互依赖的设定相抵触，但无论从实践出发还是从理论出发，巴以冲突的调和与两国方案的实现都应该以双方内部政治协调为基础。

Brief

After excluding the manipulation of superpower, the social rift and domestic political struggles has become chronic symptoms of implementing the Two-State Solution. What is coincidental is that the obstruction seemed tacitly carried out by the conservative forces from both sides that mean to be hostile against each other. Israel's unique party politics and social structure exemplify the political reasons for the concerted obstruction on the Israeli side. Domestic factors illustrate the hostile interdependence between the adjoining states, contrasted with the traditional cooperative interdependence. All in all, the Israeli-Palestinian conflict can be alleviated by priorly tackling domestic political struggles and ceasing excessive politicization of the Two-State Solution.

The Neglected Internal Fragmentation in the Israel-Palestine Issue

Massive civil unrests and airstrikes enraged in May have drawn global attention. The heavy casualties in the Gaza Strip and the hawkish responses from both the Israelis and Hamas were indicative of another deadlock of the Two-State Solution. Breaches of the Oslo Accords are tantamount to the malfunction of international consensus on this issue area. The two-level game comes at the point to break the deadlock with a novel perspective — an inside-out paradigm to crack the shackles of distress and animosity.

Usually, the Israeli-Palestinian conflict is greatly concerned with superpower rivalry. The Crimean War (1853-1856) started due to the disputed claim on the sacred sites in Jerusalem. Well into the 20^{th} century, the Balfour Declaration inaugurated the realization of Britain's age-old goal that dates back to the Crusades all but a millennium ago. In the wake of WWII, Resolution 181 came into force, and the Suez Crisis almost lit up the incendiaries of war among the superpowers. The geopolitical endowment of the region prompted foreign forces to intervene in the Israeli-Palestinian conflicts, which decisively contributes to the overstress on the participation of international forces and the overlook of the domestic insurgencies underlying the two sides.

There are a handful of pivotal moments in the history of the Israeli-Palestinian conflict, and the Oslo Accords certainly inaugurate a new era for the two sides. The contracts bound the two sides to negotiate the Two-State Solution, principally driven by their national interest rather than those of superpowers. When the foreign factors of this issue were reduced from a dominant place, the reconciliation of the two sides would have been much more expectable. However, increased social fragmentation expressed itself in politics, which materialized the spread of violent civil uprisings and even military attacks. Moreover, what is coincidental is that the opposing domestic forces always stood in the way of the Two-State Solution when opportunities for compromise and reconciliation presented themselves. What makes it more intriguing is that the opposing groups of both sides fall to be the conservative parties, and they seemingly directed the obstructive moves guided under a tacit agreement.

Instances of Concerted Obstruction

The evidence of concerted obstruction is crystal clear since every time these violations escalated into horrendous bloodshed.

On the Israeli's side, there were two epitomes of all obstructive movements that indicated the intent of the conservative forces. The first incident is the assassination of Prime Minister Rabin, who devoted himself to the maintenance of peace in the Israeli-Palestinian region throughout his life. The assassination took place two years after Rabin and Arafat, the leader of the Palestine Liberation Organization (PLO), signed the Israeli-Palestinian Declaration of Principles that initiated the peace process between their hostile people. Although it hasn't been verified that Yigal Amir, the assassin who murdered Rabin, had been endorsed by the conservative political parties to orchestrate the death attack with illegal ammunition, he was exposed to the public as an Israeli ultranationalist. There was no denying that Rabin had been universally well-received for his public speeches and other contributions to the peacemaking process. However, the deadly consequence showed that he had failed to mediate the political polarization in the Israeli society while successfully mobilizing his supporters.[1] Thus, the death of Rabin comes down to the social division and the bold determination of conservative groups.

The second incident is the Second Intifada occurred around the turn of the century. The incumbent Israeli prime minister made great concessions on the governance of Jerusalem and territorial disputes at the Camp David Summit, which was regarded by the Israeli public opinion as an act of unacceptable ineptitude. Israeli's rage was fueled by Ariel Sharon, the Likud Party Chairman of the time and the premier of Israel later, who visited the Temple Mount and delivered controversial speeches that brought about utter violence across Israel, whether by accident or design. The blood and agony weren't merely the display of the intense hostility simmering in the civil society of Israel but a disastrous response to the peacemaking movement, which eliminated possible ground for any concession.

Hamas, the Palestinian splinter that becomes incrementally crucial in the enforcement of the Two-State Solution, already appeared in the Second Intifada as a destructive force that aggravates the Israeli-Palestinian relation. After Hamas won the electoral voting in the Legislative Council over Fatah in 2006 and then occupied the Gaza Strip in 2007, it experienced the stringent naval blockade launched by Israel and countless sanctions mounted by Israel's allies thenceforth. While the reconciliation between Fatah and Hamas emanated a little sense of faith in peacefully ending the Israeli-Palestinian conflict, the intermittent military clashes and iron-handed retaliations constantly blocked the Palestinian Authority (PA) from furthering its peacemaking dialogues with

1 Nimrod Rosler, "Leadership and Peacemaking: Yitzhak Rabin and the Oslo Accords," International Journal of Intercultural Relations 54: 55–67.

Israeli officials.[2] The airstrikes in May were a steadfast response to Israeli's encroachment of Palestinian districts in Jerusalem and settlements on the West Bank. The nerves of Hamas would be easily prompted and two sides would shrug off the truce if there should be more disputable power play of the Israelis in Jerusalem. The breakaway of Hamas reflected the demands from the conservative Palestinians who would dedicate their lives to preserve the territory within their jurisdiction. For the PA, how to convert Hamas to its strength as an instrumental participant in the peacemaking process will be one of their major concerns. Otherwise, the enmity between Israel and Hamas will remain to be the ticking bomb in the way to achieve the Two-State.

Given the Israeli's military, diplomacy, and geopolitical edges over the Palestinian side, power struggles within the Israeli regime eminently dominate the trend of Israeli's view on the Two-State Solution, which will fundamentally shape the Israeli-Palestinian relation. To that end, the obstructive forces of the Two-State Solution from the Israeli's side should be the focal point to crack down on the peacekeeping dilemma in the war-stricken area.

Political Exposition of the Intrinsic Obstruction from the Israeli Side

As a nascent nation-state born after WWII and embedded with the frenzy religious belief of a miserable yet renowned ethnic group, Israel established a unique political system and formed a special social structure vis-à-vis other nation-states founded in the same period. Various reasons can account for the rising of obstructive forces that impede the Two-State Solution in the same direction as the conservatives from the Palestinian side.

Israel bears a multi-party democracy system. The governing body of the state is a coalition government constituted by various parties that hold seats in the Knesset, the Israeli parliament. This institutional setting indicates the heavy role of deep-seated party politics. Parties are the agglomeration of vested interests and political appeals from an organizational perspective. In current Israel's political stages, the rift between the left and right is widening. The conservative forces became more and more advantageous over the left-winged parties since the electoral failure of the Israeli Labour party. While the left-winged coalition got disposed to secure the second seat in the Knesset, the right-winged parties, particularly the Shas and the Likud, have stationed themselves at the critical point to determine the destiny of the Israeli-Palestinian situation. Shas is the optimal representative and product of Israeli party politics. The party marshals its political strength from ethnic groups mainly comprised of Sephardic and Mizrahi Israelis.[3] The cohesive power of the party lies in their crust of traditionalists and their core of Zionism religious belief.[4] However, the political operation of the party is rather flexible, which can be illustrated with their indecisive stances on the Palestinian conflict.[5] As a result, Shas leverages its contribution to the right-winged governing coalition to maintain its constituency and places blame concerning the stance of Likud. This dominant political force enunciates Israeli's dominance in the negotiation of the Two-State Solution. The middling parties that can be categorized as parties of religious nationalism like Shas practice similar schemes in the political system, which intensifies the voice of radical Neo-Zionism.

Other social groups are moldering the breaches of the peacekeeping process and the realization of the Two-State Solutions. As Walter Lippmann's theory of pseudo-environment and stereotype suggests, opinion leaders are very important to construct public opinion. To this end, they have to produce filtered messages and showcase the stances they want the public to hold. The theories pertain to the promotion of hostile and biased opinions on the Two-State Solution in Israel. Media come to be the best instrument for Israel's conservative parties to fulfill their interests. Since the Two-State Solution is the key concern of Israelis, the ethnic paper press always politicizes the issue and imputes the civil strife and military aggressiveness to the Palestinians, which seriously exacerbated the religious-secular conflict and ethnic conflict.[6] According to research, 86% of Haredim, the well-known extremist ethnic group, do not read secular newspapers, and most Haredim do not gain access to television and radio.[7] Their access to information depends on their rabbis, another significant characteristic in Israeli society. The rabbis are determinants of public opinion, usually entwined with the media industry. They are the opinion leaders of the ethnic groups they belong to and the indubitable advocators of Ultra-Orthodox doctrines.[8] The radical political view of the Rabbinic class on the settlement of the Palestinians and the nationalization of the PLO can be easily disseminated to their faithful fellows, for almost all the social networks converge into the central node, namely rabbis in this case. Political concessions mean to them the further degradation caused by Israel's secularization movement.

Whether ethnic parties, ethnic media or ethnic groups themselves, they cannot betray their essence — to stay in power. If arbitrarily excluding the engagement of rare and pure religious belief, their political maneuvers would never cling to the lofty goal of earning peace. The promulgation of inciteful messages is for the sake of their own prosperity. In their eyes, the Two-State Solution is nothing more than a heavier and finer political counter. Chaos and havoc might not blight their community, but an opportunity to gain domestic political sphere influence.

The Concerted Obstruction and a Whim of Theoretical Pioneering

The focus on the domestic insurgencies in the Israeli-Palestinian issue is in line with one of the basic assumptions of liberalism. National interests come from an appendant set of people's interests, which will converge into the national preferences among states. The emphasis on the multiple variants and actors within the "black box" of the state machinery laid the ground for Interdependence Liberalism issued by Joseph S. Nye Jr. and Robert O. Keohane. Channels concerning various layers between the two countries will be established once they kick off their cooperation centering around wealth and power, which demonstrates the Complex Interdependence mechanism.[9]

The Interdependence Liberalism is more or less inclined to suggest a premise that interdependence is rooted in common interests and beneficiary goals. However, in the Israeli-Palestinian conflict, the Israeli conservatives are far from friendly towards the Palestinian conservatives and vice versa. The wave of nationalism of one side pits itself against the others. Their breaches of the Two-State solution are by no means to secure regional peace or the welfare of the greatest number. Nevertheless, they depend on each other's animosity to achieve their own pursuit. Cooperative and peacekeeping interdependence may not be the single

2 Heller, Mark A. "The Fatah-Hamas Reconciliation and the Israeli-Palestinian Negotiations." Institute for National Security Studies Insight: No.542.
3 Jefferey Lewis, "Shas: A model for resolving Israel's internal rift", Accessed October 4th 2021, https://jewish-studies.indiana.edu/docs/2015_16/Bern%20Essay%202016%20-%20Lewis%20Jeffrey.pdf.
4 Ibid.
5 Nissim Leon, "Rabbi 'Ovadia Yosef, the Shas Party, and the Arab-Israeli Peace Process," Middle East Journal 69 (3): 379–95.

6 Matt Evans, "Exacerbating Social Cleavages: The Media's Role in Israel's Religious-Secular Conflict," Middle East Journal 65 (2): 235–51.
7 Ibid.
8 Rebecca Kook, Michael Harris and Gideon Doron, "In the Name of G-D and Our Rabbi: The Politics of the Ultra-orthodox in Israel," Israel Affairs 5 (1): 1–18.
9 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京：北京大学出版社，2012 年，第 24-25 页。

form of transnational network. Violence and antagonism may be the common form of transnational networks between inter alia hostile states.

The deduction above only serves as a provocative idea rather than a debated academic thesis or a challenge to the Interdependence Liberalism. The thought has to be contested and supported with substantial insightful arguments and in-depth researches.

Expectation

The concerted obstruction appearing in the Israeli-Palestinian issue emanates how internal political struggles affect the realization of the Two-State Solution. Rather than entrust the superpowers or the Arabic world to clinch a more sanguine Two-State Solution, the two sides have to figure out social rift and facilitate political coordination at the domestic level. For the obstructive forces of both two sides, the Two-State Solution has evolved to be a means to grab more power in domestic politics rather than an end to cease conflicts for good and all. As mentioned above, both sides should dedicate into establishing domestic political coordination and healing internal rift. Authorities should proclaim decrees to restrain the instigation of the rioting groups and build an ethnic-inclusive democracy that genuinely pushes forward the balance between religiosity and secularism. Fortunately, attempts to bridge the division have already been seen. Some Israeli-Jewish activists courageously stand for the legitimate right of the Palestinian victims and struggle against the displacement in Area C on the West Bank and the illegal eviction in Sheikh Jarrah of Jerusalem.[10] The mutual prospect for peace and justice encourages Israeli activists to supply the suffering Palestinians with legal and political aids.[11] The gloomy cloud hovered over the Israeli-Palestinian region will be dispelled when the two sides are domestically coordinated.

Bibliography

Evans, Matt. "Exacerbating Social Cleavages: The Media's Role in Israel's Religious-Secular Conflict." Middle East Journal 65 (2): 235–51.

Fleischmann, Leonie. "The Role of Internal Third-Party Interveners in Civil Resistance Campaigns: The Case of Israeli-Jewish Anti-Occupation Activists." Government and Opposition 56 (1): 184–200.

Kook, Rebecca. Harris, Michael and Doron, Gideon. "In the Name of G - D and Our Rabbi: The Politics of the Ultra - orthodox in Israel." Israel Affairs 5 (1): 1–18.

Heller, Mark A. "The Fatah-Hamas Reconciliation and the Israeli-Palestinian Negotiations." Institute for National Security Studies Insight: No.542.

Lewis, Jefferey. "Shas: A model for resolving Israel's internal rift." Accessed October 4th 2021. https://jewishstudies.indiana.edu/docs/2015_16/Bern%20Essay%202016%20-%20Lewis%20Jeffrey.pdf.

Leon, Nissim. "Rabbi 'Ovadia Yosef, the Shas Party, and the Arab-Israeli Peace Process." Middle East Journal 69 (3): 379–95.

Rosler, Nimrod. "Leadership and Peacemaking: Yitzhak Rabin and the Oslo Accords." International Journal of Intercultural Relations 54: 55–67.

罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京：北京大学出版社，2012 年，第 24-25 页。

10 Leonie Fleischmann, "The Role of Internal Third-Party Interveners in Civil Resistance Campaigns: The Case of Israeli-Jewish Anti-Occupation Activists," Government and Opposition 56 (1): 184–200.

11 Ibid.

美国对太空军备竞赛的不同态度及其原因

谭振兴

摘 要

自美苏开始研究反弹道导弹武器系统以来，世界就开始警惕外太空军备竞赛的爆发。而无论是在美苏争霸时期还是后冷战时代，美国对太空军备竞赛的态度暧昧不清，其外空政策经常发生变化。通过分析美国历来对外太空的不同态度及其背后的深层原因，将有助于我们研判预测未来美国在该领域的行为，从而尽早制定应对方案。

半个世纪以来，人类在外层空间的活动展现出无限可能和伟大前景。作为人类在新时代的新探索目标，外太空一直吸引着世界各国的目光。从 1957 年 10 月 4 日苏联发射“斯普特尼克一号”（Sputnik-1）开始，人类正式走进太空时代。从那时起，如何避免外层空间军事化、规范人类在外层空间的行为、和平与科学地开发和利用外层空间资源等一系列问题开始摆在人类面前。

自美苏争霸结束，由于科技不断进步，太空武器化不断加剧，已有国际法律框架的落后性愈发显著。同时，在当前国际一超多强的均势下，各大国与地区也越来越重视自身的太空安全利益，纷纷发展威胁太空和平的“武器”，太空形势愈发复杂，军备竞赛愈发难以控制，人类头顶的“达摩克里斯之剑”的威胁日益显现。

奔向“和平利用外太空”美好愿想的道路注定充满荆棘。而在这条艰难的道路上，分析美国外空政策对于我们了解现存外空安全机制问题和完善现有机制来说至关重要。

美苏争霸期间，美国随自身技术和外部战略环境发展，不断调整其外空政策

20 世纪 60 年代后，美苏步入核武器军备竞赛的后半程。美苏在进攻性战略核武器（主要是弹道导弹）方面的竞赛已没有多少可以周旋的余地，双方已经发展到“可以在极短时间内毁灭对方土地上全部重要目标许多次”的地步且武器的精确性能已经达到极限，短期内无法再提升，此时，“再增加数量变得毫无意义”。[1] 如何保护战略核力量的安全，就成为美苏日益关心的迫切问题，谁先获得更为先进的反弹道导弹武器系统，谁就将在攻防两端都占领绝对优势。

然而一个完整的反弹道导弹武器系统需要攻克的技术难题之多、军费研发开支之大，让两国常常在研究反弹道导弹武器问题上纠结。而这其中，美国不断变化的政策，反映着美国的“谋划”。

上世纪 60 年代，美国国内第一次就“建立反弹道导弹系统的有效性问题”进行过一次大辩论。当时执政党的结论是否定的。总统尼克松在 1969 年 3 月 14 日说“虽然本能要我在美国人民遭到大规模核武器进攻时应提供完全的防御，但现在我们还做不到。我们研究过的最重要的防御系统也无法使美国避免一次全面核攻击的灾难性的后果”。[2]

于是美国做出了第一次“让步”——寻求与苏联签订“限制反弹道导弹系统条约”（Anti-Ballistic Missile Treaty），把安全建立在以“相互确保摧毁”战略为基础的进攻性战略核武器上。1972 年两国正式签署了该临时协定。该条约明文规定“每方承担义务不发展、试验或部署反弹道导弹系统或它的以海、空、外空或机动的以陆地为基地的部件”。但该条约并没有明文禁止反导弹系统的研究工作。[3]

在签订该条约后，尽管美国并没有在短期内实现明显的研发进展，但从未放弃加大研发投入。这一阶段的美国，并没有明显的竞争优势。由此可见，当双方处于僵持阶段时，美方会通过“和平休战”和模糊条约内容的手段为自己赢得更多的发展空间。

然而到了 20 世纪 70 年代末 80 年代初，美国就反弹道导弹系统有效性的讨论再次爆发。而这一次美国当局者对此表示肯定。里根上台后，更是直接提出了“战略防御倡议”（亦称“星球大战计划”，Strategic Defense

1 谭汉：《美苏的太空军备竞赛》，《国际问题研究》，1985 年 02 期，第 14 页。
2 Robert E. Hunter. "The ABM: President Nixon's Safeguard Programme." The World Today, Vol.25, NO.5, 1969, p.194-195.
3 谭汉：《美苏的太空军备竞赛》，第 12 页。

Initiative），要使苏联的战略导弹在到达美国及其盟国的土地之前即遭到截击和摧毁，建立一个“天衣无缝”的、能防御任何弹道导弹的“盾牌”。

这次的态度转变，主要有以下三点原因：第一，通过前十年的科技研发，美国的军事技术已经有了质的飞跃：一方面，美国卫星技术的飞速发展，帮助美国实现了更精准地侦察、识别、定位导弹的目标。另一方面，众多高科技武器，如激光、粒子束、动能武器也一一问世，极大程度地提高了拦截导弹的能力。第二，苏联的核武器军事力量发展速度过快，美国渐渐处于不利地位。1980 年苏联的陆基洲际导弹已有 1398 枚，而美国仅有 1052 枚，且单个导弹的精准度、爆炸量均已超过美国。如若再不大力发展反弹道导弹武器，美国恐将难以应对苏联不断增多增强的核武器。[4] 而第三个原因，则是美国的“阳谋”：通过开辟太空新战场，缓解陆地军备竞赛劣势局面，同时将其拉入新一轮军备竞赛中以分散苏联精力，造成苏联经济进一步的紧张，逼迫苏联重新回到谈判桌上。

美国国防部称“战略防御倡议”计划将要打造多层防御体系，实现在导弹助推起飞阶段、后助推阶段、中间飞行阶段和再入大气层阶段的全方位拦截。然而，理论是美好的，现实却是骨感的。他们不能不承认，该设想中的防御系统所需要的若干关键性技术，仍需要经过十年至二十年的研究，才可断定能否用于实战。而且，面对核武器的巨大能量，当时的反导弹能力只是杯水车薪。但里根总统及美国政府对“星球计划”的大肆鼓吹，让苏联不得不再次重视美国太空军备的发展。

然而，苏联当时处于内忧外患阶段：国内经济不景气，不平衡地发展重工业造成严重民生问题；国际上在苏联与中国关系持续僵化的同时，美国与其盟国强硬的对苏姿态使得苏联在地缘政治上的压力倍增，而苏联入侵阿富汗所遭到的各国强烈谴责以及国际社会对苏东阵营内部人权事务的批评，更使得苏联处于世界舆论的劣势地位。如果美国还将军备竞赛的战场拉至外太空，只会使得苏联的处境更加糟糕。于是，在严峻的民生问题和国际局势压迫下，苏联只能重新回到谈判桌上，主动提出达成“防止外空军事化的共识”。

美国这次大举吹捧太空军事，长期来看加速了美国战略防御系统的部署，巩固其军事实力；短期来看，美国的“虚张声势”，也有效应对了苏联不断扩张的力量威胁，为自己赢得了谈判的优势地位，这轮无谓的军备竞赛带给苏联的经济重压也成为了压倒苏联的众多稻草之一。

纵观美苏冷战期间，美国进行的这两次对反弹道导弹武器的重大辩论，两次截然不同的态度都是美国在不同的竞争阶段时的计谋，其飘忽不定的态度也为其赢得了军备竞赛的胜利。而不管是两者均势时“让步求和”，还是处于劣势时的“虚张声势”，都会在冷战结束后继续体现。

后冷战时代，美国在太空军备竞赛方面基本保持强硬态度，但三届政府的政策又各有不同，以应对不同国际局势

冷战结束后，美国成为唯一的太空超级大国，独步太空。在冷战后的局部战争中，如阿富汗战争、伊拉克战争等，卫星均大显身手，成为军力“倍增器”与“赋能器”。这让美军迷信制天权，认为太空是取得战役与战术胜利的“终极高地”。[5] 自 21 世纪以来，三届美国政府均反对太空军备控制，反对签署任何限制太空军备的国际条约。但是，三届美国政府在太空军备控制上的立场与政策，还是存在一些不同之处，彰显出每届政府的特色。

小布什政府奉行单边主义的先发制人政策，主动消除安全威胁。要避免“太空珍珠港”事件发生，自然需要强大的太空武器以消除太空安全威胁。为了卸下制约发展反导系统尤其是天基反导系统的包袱，小布什政府 2001 年退出“限制反弹道导弹系统条约”（Anti-Ballistic Missile Treaty），全力推动反导系统的发展。在外交辞令上，小布什政府也是充满进攻性，反对任何限制美国军事利用太空的军控倡议，并在联合国明确表示，小布什政府反对任何太空军备控制的提案。2002 年否决了中俄提出的“防止在外空部署武器、对外空物体使用或威胁使用武力国际法律文书要点”，2008 年否决了中俄提出的“防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约草案”（Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force against Outer Space Objects (Draft)）。即便面对欧盟提出的“外太空国际行为准则”（The Code of Conduct）草案 (简称 CoC)，小布什政府也表示反对。这个阶段，美国刚刚拔除最大的对手苏联，已经立于世界的不败之地，这使得小布什政府可以如此“蛮横”地发展太空军备。

好景不长，2008 年次贷金融危机从美国开始席卷全球。2009 年接手“烂摊子”的奥巴马政府不再能像小布什一样肆无忌惮的发展太空军备，而是将执政重心转移到解除金融危机和恢复经济上。于是，在外太空安全问题上，奥巴马政府虽然总体上一直保持着美国后冷战时代的进攻性，但是也开始同意采取多边主义的合作方式处理安全威胁，态度稍有收敛，力图不刺激国际社会。至少在不具备法律约束力的太空安全倡议方面，奥巴马政府还能采取合作态度。最典型的例子是奥巴马政府开始积极回应欧盟的 CoC 草案，双方于 2010 年达成了共识，并由欧盟公布了修正版草案作为双方共识的体现。然而，在奥巴马任职中期，美国政府在对此草案的评估中认为，此草案对美军发展天基反导系统、反卫星武器以及利用卫星收集情报具有极大的限制；但碍于之前对此草案的积极回应，奥巴马政府不好直接投出反对票，于是表明仅以欧盟的准则为基础，继续进行国际谈判，持续推出最新的准则。

实际上，奥巴马政府时期的做法与美苏争霸时美国主动求和的做法有共同之处：表面求和，暂缓美国发展太空军备的进程，赢取恢复国力的时间。而与此同时，又利用在双边和多边条约、草案、法律文件上的模糊化表述，为自己继续发展太空军备留下可操作的空间。

特朗普政府对太空军备的态度又是一次巨大转变。可以说，特朗普充分发挥蛮横任性的行事特点，严重威胁防止太空军事化和太空军备竞争的进程。特普朗政府认为世界重新回到大国竞争时代，而中俄在太空领域的实力严重改变了太空秩序以及权力分配，因此要打造致命的太空军力，以应对中俄对美国太空霸权的挑战。所以美国在太空安全方面采取不合作态度，并拒绝国际社会提出的太空军备控制的倡议。对于欧盟的 CoC 草案，特朗普政府更是连客套话都省去了，直接表明反对态度，推翻了前政府的努力，力推以美国为主导的双边或多边太空行为准则，不希望任何太空军备控制条约能够限制美国太空军备的发展。特朗普政府的太空战略明确把太空作为战场。在美国主导下，北约也把太空作为行动领域，与陆地、海洋、空中、网络一样，太空也是“可以被攻击性地利用”的。最后，也是特朗普政府最有影响力的行动，2019 年 8 月 29 日特朗普宣布正式成立美国太空司令部，太空军也正式成为了美国的第六军种。

高调的特朗普政府，似乎是想把世界再一次拉入到太空军备竞赛的“噩梦”之中。但冷静分析其行为，会发现这其中也有一丝“虚张声势”的味道。成立新的军种仍存在着许多问题，例如增加对太空领域的经费投入对其他军种的影响、太空领域人才培养尚不足以支持新军种，以及如何转变美军高层思维观念、化解军种之间隔阂和矛盾，创新塑造新的战争文化等。[6] 在其执政后期，特朗普政府急切建设“太空部队”，很可能有两点原因：一是重拾冷战思路，进行政治威慑，逼迫中俄两国重视太空军备，从而分散两国注意，以缓解目前美国的军事压力。二是由于特朗普正处在其任期后期，他可借此举为自己的连任做铺垫。既然当前美国政府已将“反华”视作政治正确，那么在目前国际上极力反对、技术上尚不成熟、国内对此争论不休的情况下，特朗普以应对中俄的太空安全威胁为由成立太空军队，一定程度上可以为自己的政绩“增光添彩”——以期在未来获得更多的选票。

结语

自从美国开始研究反弹道导弹武器系统以及太空军备，不论是冷战时期的摇摆不定的态度，还是后冷战时代三届政府一致贯彻的继续发展太空军事力量、反对任何可能遏制美国发展太空军备的国际行动与条约的态度，都体现了美国统治太空的野心从未磨灭。

2017 年联合国启动了“2030 年太空”议程，作为“可持续发展 2030 议程”的重要组成部分。此议程的主题是把太空作为和平的驱动力，实现地球和平，维持太空可持续利用。

4 英国伦敦国际战略研究所：《军事力量对比》，刘群、曹予钰译，国防大学出版社，2002 年，第 120 页。
5 Joint Chiefs of Staff, “Space Operations: Joint Publication 3-14 ”，https://www.jcs.mil/Portals /36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_14. pdf. 转引自何奇松、朱松林：《后冷战时代的太空军备竞赛分析》，《当代世界与社会主义》，2021 年 4 月 20 日出版。

6 吴敏文:《美成立太空司令部会否引发太空军备竞赛》，《中国青年报·军事周刊》，2019 年 9 月 19 日第 012 版。

该议程已经确立了几年，但美国无视该议程，顽固地拒绝太空军备控制倡议，根本没有诚意把太空作为和平的驱动力，一心只想依靠太空谋求太空霸权，无疑对“2030 年太空议程”进程产生重大的负面影响。[7]

2020 年新冠肺炎席卷全球，使得全球国际局势陷入不稳定之中，未来美国又会以什么样的方式处理太空军备问题值得我们重视。目前，拜登政府公布了《国家安全战略临时指南》。“临时指南”虽然提到拜登政府仍高度重视美国在太空领域的领导地位，保持了美国冷战后仍想称霸太空的态度，但其也写道“拜登政府将外交视为解决国家安全问题的第一工具”。可以初步推断，拜登政府或和奥巴马政府一样，继续使用民主党惯用的重视盟友，联合制敌的手段，不会像特朗普那样过激。而至于其外空政策的具体实践及其可能的影响，则有待我们进一步的观察。

无论如何，对正致力于实现民族复兴伟大事业、走近世界舞台中心的我们来说，不可见和平态度就放松警惕，见蛮横无理就自乱阵脚。我们要以史为鉴，正确对待美国的太空军备政策，听其言观其行，为阻止这场可能的军备竞赛而不懈努力，为世界人民创造一个和平安全的太空环境而持续奋斗。

7 安世东：《美国在把军备竞赛引入太空》，《环球时报》，2018 年 8 月 22 日，第 15 版。

美国移民政策流变及其对非法入境活动的影响

徐晗玥

摘 要

美国拥有深厚移民传统，并且随着时间推移不断地调整着自己的移民政策。自区分出合法移民与非法移民两个群体以来，以偷渡方式入境美国的非法移民群体逐渐壮大，并在 20 世纪 60 年代逐渐成为一项值得关注的社会问题。各类非法移民途径中，通过美国西南边境非法入境是主要手段。本文拟结合该地区非法入境人员的历史数据，试梳理并分析不同时期特别是近半个多世纪以来美国的移民政策的流变及其对非法入境活动的影响。

作为当今世界最典型的移民国家，美利坚合众国拥有深厚的移民传统。一代又一代的移民帮助美国开创了国家的繁荣，然而蜂拥而至的非法移民却导致产生了社会治安、政府压力等问题，因此美国一直谨慎处理其移民政策。美国移民政策因自身经济社会发展、政治态势、人口密集程度等因素不断调整反复，美国的非法移民情况也随之变动。

目前，非法移民的主要途径有非法入境、签证逾期后非法滞留、虚假婚姻、滥用政治庇护等。其中非法过境，尤其是美国西南边境地区的非法入境行为，是向美国输入非法移民数量最多、规模最庞大的途径。故而，本文选择采用这一地区作为研究对象，以反映美国各个时期不同移民政策下非法过境的基本情况。

一、美国移民政策历史回顾

美国早期总体为自由移民状态。1787 年宪法的第一条第九款中就明确规定，除非发生叛乱或入侵等公共治安问题，国会不得禁止移居和入境行为。接着出于开展西进运动、发展国内经济的需要，美国国会一直采取鼓励移民的政策。19 世纪前后，入籍法虽然几经修改，但都只需满足居住达到一定年限、宣誓忠于美国，即可加入美国国籍。再后来鉴于美国内战导致国内劳动力严重短缺，国会于 1863 年通过《鼓励外来移民法》（Act to Encourage Immigration）。因此，当时的美国虽然对移民进行管控，但基本不存在非法入境、非法滞留等情况。

直到 19 世纪末 20 世纪初，一系列由移民产生的社会问题才凸显出来：首先，由于移民大多在工农业领域内从事基础的人力劳动，移民增多导致就业竞争压力增大，引起了许多当地人的不满；其次，移民多为作为外籍打工者在美国社会内集聚成社群，在很大程度上倾向于保留其原有宗教信仰、习俗习惯，缺乏对美国社会与文化的积极融入；此外，这些被承认的移民拥有和本土美国人一样的公民权利，可以参与美国的政治生活，这引起了美国人民对占比过大的移民的警惕与排斥。这些社会问题的发酵，促使美国开始接连出台限制和排斥外来移民的法律：1921 年国会通过《紧急移民限额法》（Emergency Quota Act）后，美国将移民配额主要提供给欧洲移民，不限制拉丁美洲移民数量，提供给亚洲、非洲的移民配额占比很少，带有明显种族歧视倾向的限额制度正式出台。

二、美国非法移民问题初显

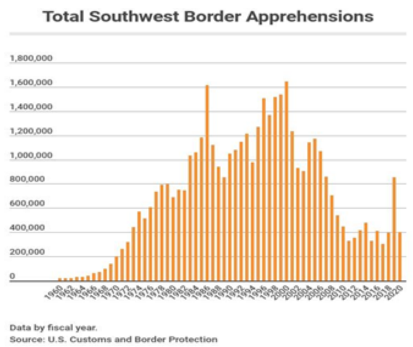
随着 20 世纪 60 年代亚非拉国家掀起独立浪潮，美国国内种族平等与民权运动日益高涨，文化多元主义思潮盛行，国际主义战胜孤立主义，严格而老旧的移民限额制度在 1965 年被新出台的《移民与国籍法案》（Immigration and Nationality Act of 1965）推翻。虽然亚洲及其他地区国家的移民限额得以扩大，但仍无法满足这些地区想要移民美国的人们的需求。并且，严格的入境审查制度反而让不少移民转向以非法途径入境美国。于此同时，原本长期实行的西半球非限额制度[1]因 1965 年的移民法改为限额，这使得过去不受限制的拉美地区人们通过正规流程移民美国的道路陡然变得艰难，客观上导致了拉美国家人民在美国非法移民群体中占比上升，也随之使得美国西南边境地区的非法入境人数出现了大幅上涨。根据下图中的数据可见，1965 年以后，美国西南边境地区执法人员逮捕的非法人员人数开始有了显著增长。而边境地区最主要的、人数规模最为庞大的非法活动就是非法入境，因此我们有理由认为由西南边境非法入境美国的人数显著增加。这可以反映出该时期美国非法移民开始出现显著增长。“美国移民总数”一图中反映

1 详见上文提到的限额制度中“不限制拉丁美洲移民数量”。

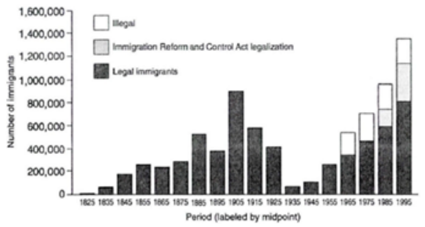
出，非法移民在移民总数中持续占据着较大份额，也恰恰证实了这一推断。

20 世纪 90 年代，美国颁布《合法移民改革法案》（Immigration Act of 1990），将每年的合法移民配额从 27 万人增至 67.5 万人。[2] 然而，看似大为增长的配额实则限制颇多。首先，法案将每年分配的家庭移民签证数量扩大到 48 万人，占据了多数。而基于工作的移民签证仅为每年 14 万份，并且管家保姆、厨师等低技术性劳工的名额下降。申请工作签证的移民，除了必须由雇主担保外，通常还必须申请在美国劳动力短缺的地区工作，或者由雇主证明该移民已尽力寻找其他工作而不得。这使得大多数无家属在美生活的普通移民，实则面对着更严格的移民申请审核。事实上，选择通过非法途径移民的人员恰恰是受教育水平较低的低端劳动力，不符合美国对申请移民者语言能力与工作水平的各项要求。其次，根据该法案的“多样性条例”，高准入地区或国家（指每年有 5 万名或更多移民获得美国永久居留签证的地区或国家）不会获得额外签证，而低准入地区或国家将会获得更多签证，以促进移民构成的多样性。美国出台这项规则，有防止某类文化背景的移民在美国占比过多，以保证国家安全和社会稳定的考虑，但这也在某种程度上出现了配置的不合理，使得移民意向较高的地区仍有许多人员的移民需求无法被满足。此外，随着交通条件愈发便捷、世界各地区人口流动愈发频繁、偷运移民集团不断发展，大量无法满足申请条件而有移民意愿的人员走上了非法移民的道路。

与此同时，克林顿总统于 1996 年签署通过《非法移民改革及移民责任法》（Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act），不仅加强了边境控制，还针对在美非法滞留者制定了更为严厉的惩治办法，包括取消部分听证程序加快遣返非法入境者、加重对协助偷渡及伪造证件者的处罚等。愈发困难的入境之旅反倒使得试图非法移民的人们更加倾向于雇佣专门从事偷运移民的“郊狼”“蛇头”。



图片 1：美国西南边境逮捕总人数（1960-2020）[3]



图片 2：美国移民总人数（1825-1995）[4]

偷运移民的组织者和单枪匹马的偷渡客们，将美国西南边境地区的非法入境作为向美非法移民的主要手段。这并非偶然，美国与墨西哥之间的国境线长达 3,169 公里，途中地形地貌多变，有跨越两国的河流水系，为偷运移民提供了绝佳的地理条件。同时，墨西哥的贩毒集团时常来往美墨两国，为了运输毒品的便利，他们极有可能拥有政府无法察觉的“暗道”，这也为偷运移民提供了绝佳通道。以上情况为世界上想要非法移民美国的人们提供了便利条件。

目前非法入境的主要方式是陆路。采用陆路入境的人，一般采用藏于车辆内（尤其是冷冻柜内、车辆底盘下等位置）、步行穿过沙漠区域、挖掘隧道或利用毒贩使用的地下通道进入等方式。同时部分地区出现水路偷渡者，其偷渡方式包括利用地下暗河、排水管道等，以及经北太平洋游入美国圣迭戈城（San Diego）。这些途径充满危险，非法入境者在车厢内窒息或冻死、在沙漠中渴死或被“郊狼”抛弃、在河流海洋中溺亡。虽然如此，试图非法入境美国的外籍人员仍然不在少数。庞大的非法移民规模影响着美国边境稳定与社会治安，抢占底层工作岗位，占用当地福利，引起美国人民不满。由此可见，美国政府势必要采取相应措施以维护边境安全，保证国家稳定。

图片 3：美墨边境地形图[5]

三、美国移民政策在九十年代后的新变化

最为大众所熟知的美国限制移民的举措，是近几年特朗普政府修建美墨接壤区域的边境墙。事实上，“修墙”在美国并非特朗普首创。克林顿政府曾授权 3,900 万美元，在美国圣迭戈城和墨西哥蒂华纳（Tijuana）之间修建 13 英里长的“边界墙”；小布什总统签署《安全围栏法案》（Secure Fence Act of 2006），批准在边境修建隔离栏，他们的初衷和目标都是阻止非法移民行为。虽然 2010 年奥巴马上任后停止了上述工程，但特朗普上台后再次向国会申请经费修筑边境墙。以上措施及政府的强硬态度效果显著，2017 年美国西南边境被逮捕的非法移民数量降至多年以来的最低点。2017 年至 2018 年间，美国非公民人数有所下降，其中一半以上归因于流入美国的拉丁美洲移民人数减少。[6]

21 世纪以来，尽管美国的移民政策已经发展得十分完备，然而在两党政治的影响下，政府更迭不免带来移民政策及对待其态度的变化，这也牵动着非法移民者的神经。以 2017 年至今的特朗普和拜登这两任政府为例，两任一严苛、一放松，却都在推行时面临着巨大质疑：

2017 年特朗普政府上台后，采取严格的打击非法移民的政策。具体体现在抓获非法移民后不再释放，直接驱逐；强制分离未成年子女与其亲属；打击为非法移民提供庇护的组织机构；废除奥巴马时期大赦非法移民的两项总统行政令，驱逐任何非法入境者；禁止美国企业向非法移民提供工作；剥夺非法移民在美国境内所生子女享有美国国籍的权利。同时，受 2020 年新冠肺炎疫情的影响，美国与加拿大、墨西哥达成非必要越境旅行禁令协议。该协议主要内容为：为防控疫情限制非必要旅游，美国边境对持旅游和娱乐签证入美的民众保持关闭，但对美国公民、绿卡持有者或因教育、工作需求等跨境民众保持开放。[7] 上述协议在达成后长期有效且经多次延期，美加墨边境直到最近才得以开放，这在一定程度上也增加了非法偷运移民的难度，遏制了非法偷渡行为。但特朗普政府的严苛使他遭到了拉美裔及其他少数族裔美国人的强烈抵制。

然而自 2021 年特朗普下台，美国政府对待非法移民及偷渡的强硬态度也随之转变。大选期间拜登就承诺，在上任百日内废除特朗普任期内出台的移民政策，包括强行分离未成年子女与家属、限制申请政治庇护的年度配额；并承诺恢复奥巴马时期对偷渡入境美国但是已经工作纳税者的“公平待遇”。正式上台后，拜登叫停了特朗普的美墨边境墙工程，允许非法偷渡的未成年子女与被迫分离的家人在美国团聚，并给予其中部分家庭留在美国的机会。拜登政府宽容的移民态度使得偷渡的成本与代价减小，在一定程度上刺激了偷运移民行为。美国海关与边境保护局的数据显示，2021 年 4 月，美国海关和边境保护局在墨西哥边境遭遇了 178,799 名非法入境人员，是 2020 年同期的 10 倍以上（2020 年 4 月仅有 17,106 名非法入境人员）。而在 2021 年 7 月，美国海关和边境保护局的工作人员在西南边境遭遇的非法入境人员达到 2018 年以来的峰值，有 213,534 人之多。[8] 据估计，没有被成功逮捕的非法移民应该还有三分之一。与此同时，未成

2 https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2009/03/04/IMMACT1990.pdf，最后访问时间：2021 年 10 月 13 日。

3 图片来源：https://www.factcheck.org/2021/03/the-facts-on-the-increase-in-illegal-immigration/，及 https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jan/U.S.%20Border%20Patrol%20Fiscal%20Year%20Southwest%20Border%20Sector%20Apprehensions%20%28FY%201960%20-%20FY%202019%29_0.pdf，最后访问时间：2021 年 10 月 9 日。

4 James P. Smith and Bany Edmonston, Editors; the New Americans: Demographic and Economic Impacts of Immigration, National Research Council, 1997, p.51. 转引自：吴笛：《美国 <1965 年移民和国籍法案 > 探析》，南京大学硕士学位论文，2014 年 5 月，第 53 页。

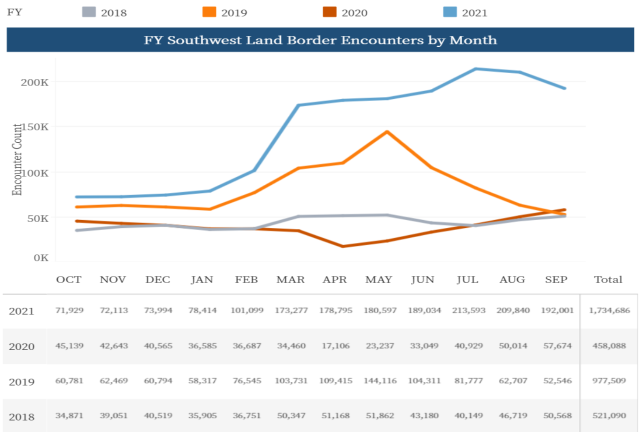
5 图片来源：http://map.ps123.net/world/20179.html，最后访问时间：2021 年 10 月 7 日。

6 William H. Frey, “US Foreign-Born Gains Are Smallest in a Decade, Except in Trump States”, Brookings Institution, The Avenue, October 2, 2019. 转引自：张永琪：《特朗普政府的移民政策分析》，上海外国语大学硕士学位论文，2021 年 5 月，第 42 页。

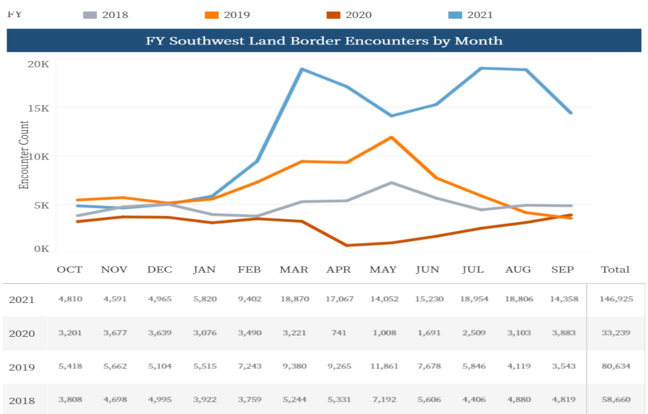
7 https://help.cbp.gov/s/article/Article-1596?language=en_US，最后访问时间：2021 年 10 月 16 日。

8 https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters, 最后访问时间: 2021 年 10 月 7 日。

年孩童孤身偷渡的案例显著增加。美国人民对国家负担、社会治安、就业失业等问题的忧虑，又使得拜登成为众矢之的。



图片 4： 美国西南边境非法入境数（2017.10-2021.8）[9]



图片 5：美国西南边境无陪同的未成年人非法入境人数（2017.10-2021.8）[10]

事实上，美国无法像拜登政府承诺的那样宽容，拜登所言的大赦 1100 万非法移民恐只是空谈；同样的，作为一个移民传统深厚的国家，它也不会一直如特朗普政府那般严苛。接纳移民作为美国补充国内劳动力市场、促进国家发展的重要途径，需要美国政府通过政策与法规的调控达到实现最大的国家利益。与此同时，我们也要意识到，美国之所以能够通过移民政策的松紧促进国家发展，本质上是因其较高的经济水平与国家地位、较为良好的国家形象吸引着世界各地的落后动荡地区的人们。无论如何，美国对待移民和偷渡问题的态度导致的政策调整，只能在一定程度上影响本国所面对的边境压力。如果大部分发展中国家与地区社会动荡不安、经济过于落后的现状依然无法得到改善，那么仍会有成千上万的偷渡者向所谓的“蛇头”与“郊狼”求助，冒着生命危险走上偷渡的道路。

9 图片来源：https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters, 最后访问时间：2021 年 10 月 7 日。
10 图片来源：https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters, 最后访问时间：2021 年 10 月 7 日。

联大会议中的西伊里安问题

王文楷

摘 要

西伊里安问题在历史上曾五次被放在联合国会议中讨论，前四次会议小有收获但进展不大。1961 年第五次会议召开时的国际形势和背景较前四次会议有所不同，荷兰和印尼两国代表在本次会议上都有非常精彩的发言与交锋，其立场陈述精准反映了两国的立场。会议上很多代表就西伊里安问题提出了决议草案，表达了当时国际社会不同阵营对西伊里安问题，乃至对战后非殖民化问题的不同态度与立场。虽然第五次会议仍未能阻止危机的爆发，但其在国家间立场交换、促进谈判等方面依然起到了积极的推动作用。

西伊里安问题是冷战背景下荷兰和印度尼西亚两个国家的领土争端问题，同时也是前殖民地国家与前宗主国间、新兴国家与超级大国间复杂而微妙的博弈。两个国家就此问题展开了长达数十年的交锋，其中不乏各类外交手段。本文关注两国就此问题在联合国体系中的博弈，对该问题在联合国大会中被讨论的历史做一简单回顾，尤其关注 1961 年的大会，探究其对解决危机做出的贡献及未能阻止危机爆发的原因。

一、四年争夺

圆桌会议后，关于西伊里安归属的争夺陷入了长期的僵持阶段。1950 年至 1952 年，荷兰和印度尼西亚试图通过双边谈判解决争端，但由于两国政府都秉持强硬的立场，这些谈判均以失败告终。由此，西伊里安问题开始由历史遗留问题逐渐演变为荷兰、印度尼西亚两国的领土争端。此后，印度尼西亚和荷兰开启了在联合国大会中长达四年的西伊里安主权争夺。

1954 年 8 月，印度尼西亚首次将领土争端问题提交至联合国，联合国决定在 1954 年底的第九届联合国大会的第一委员会中处理这一问题。1954 年 11 月 30 日，印度尼西亚的 8 个盟友国共同起草了一份决议草案（A/2831），但是这份决议草案的两项行动性条款和序言性条款均未获得三分之二多数，印度尼西亚第一次通过联合国解决西伊里安问题的尝试以失败告终。

1955 年 8 月，阿富汗、缅甸、埃及等 15 个国家再次请求将西伊里安问题加入第十届联大会议的议程之中并获得通过。在第十届联大会议中，各方就调停西伊里安问题的重要性达成共识，最终全票通过了一份呼吁以和平的方式解决印尼与荷兰的领土争端的决议草案（A/3093）。

在第十一届联合国大会上，西伊里安问题被再次提上议程。1957 年 2 月 23 日，玻利维亚、缅甸、印度等 13 个国家共同起草了一份决议草案（A/3565），呼吁联合国大会建立一个“西伊里安问题调停委员会”，以推动印尼和荷兰政府的谈判，和平解决此问题。但最终，该份决议在联合国大会的正式表决中未获通过。

经历了多次失败后，印度尼西亚仍旧选择通过联合国平台争夺对西伊里安的主权。第十二届联合国大会中，印尼及其盟国再次向大会递交了一份决议草案（A/3757）。在联大的正式表决中，此份决议草案虽然达到了简单多数但仍未能达到三分之二多数，最终未获通过。

经历四次努力都未能有所收获的印尼暂时放弃了通过联合国解决领土争端的想法，转而采取直接的双边外交手段甚至是军事手段，试图推动西伊里安问题的解决。然而双方的单边行动不仅未能使得争端朝着和平解决的方向前进，反而一步步地激化了矛盾，印尼甚至于 1960 年 8 月 17 日宣布与荷兰断交。双方的冲突愈演愈烈，西伊里安问题由领土争端逐渐上升成为区域危机。

二、再提议程

1960 年 12 月 14 日，联合国大会对第 1514（XV）决议进行表决，通过了《非殖民化宣言》，世界范围内的民族独立运动和反殖民化运动进入了一个新的高潮。借此机会，印尼在 1961 年底召开的第十六届联合国大会上再次提出了西伊里安问题，希望该问题能够得到解决。

联合国第十六届全体大会从 1961 年 9 月开始。其中有关西伊里安问题的议程项目为八十八及二十二（a），即准许殖民地国家及民族独立宣言之实施情形这一议题。下文重点

关注本次大会上荷印（尼）两国代表的立场陈述和关键交锋，以及三份较为重要的决议草案。

2.1 荷兰立场陈述

荷兰代表，即荷兰时任外交大臣伦斯（Luns）在第一零四九次会议中对荷兰立场做了完整的陈述，其核心观点为应坚持“民族自决”原则，发言内容主要由四个部分组成。

第一部分是依据援引。荷兰代表首先从联合国宪章的一般原则、宪章及大会各次决议案所规定的管理非自治领土会员国具有的特殊义务、决议案一五一四（十五）关于准许殖民地国家及民族独立的各项指示这三部分中选择列举了相关原则、义务以及指示，并且借助部分亚非国家的态度说明自己的行为严格遵照联合国和国际社会有关规定。

第二部分是案例列举。荷兰代表紧接着说明过去几年荷兰对“新几内亚”的管理行为及承诺，如“我们已经在可能范围内采取了一切步骤，尽人力之所能加速居民的教育、文化、经济及政治发展”“我们已经表示愿在联合国可以接管尚不能由居民负有全责的必要行政部门事务时，把对于领土的主权移交其人民”等并表明态度，如“我们提议作为达到这些目的的第一个步骤，同时也为了避免我们有影响决定之任何嫌疑起见，愿由大会设置一个联合国调查团，并派这个调查团访问该领土”等。[1]

第三部分是理由说明。荷兰代表之后说明在自己的提案中提出“两个阶段”的三个理由：一是很多会员国对新几内亚了解甚少，很难对其前途做出最后的决定；二是提案中所说的方法非常新颖，在此之前没有任何管理国家向联合国提出过类似的方案；三是荷兰认为印尼的态度和主张有违联合国宪章的一切原则、义务与指示以及有关的各次大会决议案。

第四部分是对比总结。荷兰代表最后试图通过举例说明印尼的言论与事实不符、印尼的做法与法律不符，呼吁荷印（尼）双方改善关系，呼吁各位代表关注并通过荷兰向联大会议提交的决议草案。

可以看到荷兰的思路是坚持在联合国框架下解决争端，同时结合相关依据对照自身行为证明自己过往行动以及决议草案的合法合理性，最后不忘同印尼对比并向印尼提出质疑，试图争取到议程主动权并占领制度层面的制高点。荷兰的立场陈述逻辑清晰、条理明确、重点突出，很好地展现了荷兰的立场和态度。

在本会期中，印尼代表本无发言计划。因荷兰代表的发言，印尼决定行使答辩权。受会议时长以及议程单所限，印尼代表此次答辩内容较少，集中在对荷兰代表的发言进行批驳，主要有两方面的内容：一是认为荷兰代表称呼西伊里安人民为“巴布亚人”是一个重大的错误，是一种侮辱性的称呼；二是批驳荷兰代表的发言是对印尼人民的分化，声明“我们的伊里安兄弟姊妹们也是与我们合一的”。[2] 印尼代表最后还向荷兰外长发出疑问：“他能不能允许他代表团中伊里安成员与我们代表团中伊里安成员会晤？”[3] 印尼代表试图通过这一疑问迫使荷兰直接表明态度，从而争取到会议的主动权与道义上的制高点。

2.2 印尼立场陈述

在第一零五零次会议上，印尼代表做了完整的立场陈述，发言内容非常丰富。现对其立场陈述进行概括总结，其发言内容可分为七个部分。

第一部分是历史回顾。印尼代表从第十五次联大会议通过的《非殖民化宣言》即决议案一五一四（十五）入手，论证殖民主义给被殖民地带来的危害以及给人类文明进步带来的阻碍，并且直接点明殖民者们“分而治之”的殖民政策对民族独立的破坏。

第二部分是阐明态度。印尼代表随即明确表示“我们愿意在确保仍然处于附属地位的人民得到真正的机会和联合国合作从事政治、社会和经济发展的情况下促进他们的自由”，并总结表示“赞成设立一个由真正熟悉并真正了解殖民地人民民族企望的会员国组成的委员会以实施大会决议案一五一四（十五）意见”。[4]

第三部分是针对批驳。印尼代表首先强调印尼的独立是印尼人民英勇抗争的结果，不是荷兰所谓“慷慨”的圣诞礼物并认为荷兰集中精力于毒化西伊里安问题。同时试图通过列举过去几年荷兰在西伊里安问题上消极的外交行为说明荷兰外交中激烈的反印度尼西亚情绪，最后总结“可以看出荷兰外交部长的慷慨只是一句空话而已”。[5]

第四部分是现状分析。印尼代表从国际形式和印尼的对抗两方面分析了荷兰不得不做出让步的原因，同时解释了印尼为何加强武装准备进一步对抗。接着印尼代表用自己的亲身见闻以及统计到的难民数据驳斥荷兰代表的“花言巧语”，并针对荷兰代表立场陈述中的部分针对印尼的言论进行了反驳。

第五部分是核心观点，印尼代表在这一部分论证了为何印尼认为西伊里安是印尼领土，不应进行民族自决。印尼代表的主要观点有四：一是西伊里安既是前荷属东印度的一部分，当然就是印度尼西亚的领土；二是西伊里安人民参与了印尼反抗荷兰殖民统治的斗争；三是当1945 年印尼宣布独立时，西伊里安就参与了共和国的防御；四是西伊里安的政治领袖曾于1946 年致电荷兰时明确表示西伊里安不应当被排除在印度尼西亚联邦之外。

第六部分是荷印（尼）对比。印尼代表在这一部分通过对比荷兰殖民印尼时期和印尼独立之后两个时期印尼受教育人数以驳斥荷兰政府的承诺只是空话，并试图以此说明殖民统治对被殖民地人民的巨大危害。

第七部分是呼吁。印尼代表最后向各国代表，尤其是刚刚独立的亚非国家代表发出反抗殖民统治的呼吁，拒绝荷兰代表提出的决议草案并声明不排除发动战争的可能，明确表明了印尼的强硬决心。

可以看出，因为在荷兰代表之后发言，印尼代表的发言具有很强的针对性，在陈述自身立场的同时始终不忘批驳荷兰代表在上一会期的发言，试图以此来论证自身观点的合法与合理性。印尼代表主要试图通过对比历史与现状两个层面说明荷兰殖民统治的不合法性与危害，其发言所涉及到的历史跨度也较大，内容相较于荷兰代表的发言也丰富很多。

2.3 主要决议草案

在本次会议中，共计有 7 份决议草案被提交给大会，其中有三份与西伊里安问题有关的决议草案较为典型，分别代表了荷兰、部分新兴的独立国家和以美国为首的部分资本主义国家的态度。这三份决议草案在会上引起了激烈的讨论，许多国家都围绕这三份决议草案发表了自己的立场与观点，因此关注这三份决议草案很有必要。

首先是荷兰于 1961 年 10 月 9 日向大会提交的决议草案（A/L.354）和解释性备忘录。在“荷兰方案”中，根据其序言性条款，大会将回顾《非殖民化宣言》，特别是宣言中呼吁立即采取行动、按照其意愿将权力移交给尚未独立的人民相关的内容；根据其行动性条款，大会将决定设立一个委员会（United Nations Commission for Netherlands New Guinea），其职能为调查尽早执行大会《非殖民化宣言》的可能性。在其解释性备忘录中，荷兰表示一旦荷属新几内亚地区人民的自决权得到保障，它就准备中止其对荷属新几内亚的主权，并且它已经采取了重要行动来加速荷属新几内亚人民走向自治的进程。荷兰还认为目前荷属新几内亚的权力应当在联合国下行使。

可以看到荷兰提交的决议草案和解释性备忘录坚持“民族自决”路线，试图通过借助联合国的力量逐步推进西伊里安地区的公投，同时防范印尼在此过程中采用激烈的手段夺取西伊里安地区的主权。虽然在会议期间经过美国的斡旋，荷兰撤回了自己的决议草案并接受了以刚果（布拉柴维尔）为代表的非洲十三国集团提交的决议草案，但荷兰早早提交的这份草案依然充分说明了荷兰在会议伊始制定好的整体思路与方法：充分把握相关法律依据，在联合国框架下推进民族自决。

其次是之后修订的以印度为代表起草的九国决议草案（A/L.367/Rev.1）。根据草案内容，大会审议了荷兰和印度尼西亚之间关于西伊里安尚未解决的争端，并将敦促印尼和荷兰政府在大会主席的主持下进行进一步谈判，以期找到符合《联合国宪章》原则的解决办法。印度代表在就其决议草案发言时还表示印荷双方明智的做法是建立双边关系。

可以明显看出这份决议草案并不认同荷兰的主张，而是坚持推动双方通过谈判解决争端。这份草案与荷兰的方案针锋相对，两个集团的成员国在会上也为此进行过激烈的交锋，荷兰代表还批评该草案不考虑荷属新几内亚人民的意愿就决定他们的命运，这是不可接受的。

1《准许殖民地国家及民族独立宣言之实施情形（续前）》，第十六届联合国大会第 1049 次会议会议记录，第 14、15、20 段，1961 年 11 月 8 日，A/PV.1049。
2《准许殖民地国家及民族独立宣言之实施情形（续前）》，第十六届联合国大会第 1049 次会议会议记录，第 150 段，1961 年 11 月 8 日，A/PV.1049。
3 同上，第 152 段。
4 同上，第 74—75 段。
5《准许殖民地国家及民族独立宣言之实施情形（续前）》，第 91 段，1961 年 11 月 8 日，A/PV.1049。

最后是非洲十三国于 1961 年 11 月 24 日提交的决议草案（A/L.368），该草案可以被视作是上述两个解决方案的相互妥协。值得注意的是，这份草案不仅仅代表着非洲十三个国家的立场，同时也还隐含着美国对解决西伊里安问题的思路。美国综合考虑澳大利亚等盟友的利益、印尼的诉求和苏联势力日益壮大的国际环境，尝试设计了一个既不会受到过多的盟友压力，也不会引起社会主义阵营强烈反对的方案。为避免在东南亚事务上与当时风头正盛的社会主义阵营引起直接对抗或冲突，美国没有直接表达其立场，而是选择将其思路放在非洲十三国决议草案中提交给大会。

这份草案认识到西新几内亚地区的归属问题是印尼和荷兰争端的主题，并相信任何解决非自治领土的办法都必须以民族自决原则为基础。草案提出后，包括澳大利亚、法国、美国和荷兰在内的一些资本主义国家均表示欢迎，认为其是协调谈判原则与民族自决原则共同发挥作用的结果，但仍有一些代表对该方案表示担忧，更倾向于九国决议案。

三、总结

印荷双方发言的切入点与落脚点不同，但整体思路都较为相似，即从已经生效的文件或过去的历史切入，逐步展开对本国立场合理性的论证，并且不忘在对比中驳斥对方立场，从而试图达到实现本国立场的目的。三份决议草案也充分体现了各个集团的利益所在，大国在其中的斡旋、小国在其中的斗争更是上世纪 60 年代冷战大背景下国家间博弈的缩影。但遗憾的是这次会议没有一份关于西伊里安问题的决议草案获得通过，失望的印尼最终选择采取军事行动争夺对西伊里安的主权，最终导致西伊里安危机的爆发。

在笔者看来，西伊里安问题没能在联合国大会中得到解决主要有以下几方面的原因：

一是印荷双方缺乏直接的谈判与沟通，双方的观点与立场很难在大会中短暂的会期里得到充分的交换与讨论。1950 年至 1952 年，印荷双方就西伊里安问题进行了数次谈判均未果，荷兰国内还在谈判过程中通过了一项把西伊里安地区划分为荷兰领土的议案，直接导致了谈判进程的倒退。1956 年后荷兰更是多次拒绝与印尼进行会谈，1960 年印尼则宣布与荷兰断交。可以看到两国在 1950——1961 年间进行的谈判与对话越来越少，双方的冲突却越来越多，矛盾也逐渐激化。在这样的背景下，两国代表很难在联大会议中就这些矛盾展开深入对话与谈判，自然也很难认同对方的思路与方案，更不用说形成两国都认可的方案了。

二是冷战背景下联合国大会自身的局限性。20 世纪 60 年代，社会主义阵营和资本主义阵营、新型的民族国家和前宗主国之间的矛盾较多，并且全球两极之间的对抗也在不断加强。在这样的背景下，联大会议中的利益集团阵营十分明了并且双方在一些矛盾比较明显的议题上的对抗也比较强烈。若没有大国的支持与表态，小国之间很难达成利益交换，更不用说达到投票中的“三分之二多数”赞成了。在联大会议中，苏联与美国均没有直接的立场表达，所以印尼与荷兰也很难能说服对方阵营与自己达成一致，最终也很难通过一份有助于解决西伊里安问题的草案。

但联合国大会也并非一无是处。通过五次会议，印荷双方乃至其他国家都进行了一定程度上的立场交换与辩论，对于对方国家的利益诉求和行动目标也有了较为准确的把握，为之后两国间的谈判打下了良好的基础。同时联大会议在推进世界范围内的非殖民化进程也起到了积极的促进作用，为解决西伊里安领土争端提供了法理上的依据。

Le paradigme des coopérations régionales sur la protection du milieu marin Étude de la Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée

梁海涵

Sommaire

L’objectif de cet article est d’explorer un paradigme des coopérations régionales pour les mécanismes de protection du milieu marin en examinant les mécanismes de la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (la Convention de Barcelone). Il est conclu qu’un cadre de coopération efficace doit comporter trois caractéristiques principales : une division raisonnable des protocoles substantiels, la pleine utilisation des mécanismes de coopération existants ainsi qu’un système efficace de mise à jour et de communication.

摘 要

本文旨在通过对《保护地中海防止污染的巴塞罗那公约》(简称为1976《巴塞罗那公约》)的机制研究，探索海洋环境保护机制的地区合作范式。结论是有效的合作框架必须包括合理的实质性协议划分，对现有合作机制的充分利用以及有效的更新和对话体系三大特征。

Le thème de la protection du milieu marin est par nature international, surtout quand il s’agit du transport maritime. Afin de régler le manque de loi uniforme, les pays pertinents sont obligés de former un mécanisme visant à résoudre les problèmes. La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (la Convention de Barcelone) adoptée en 1976 a fourni un paradigme pour la réglementation internationale concernant la protection de l’environnement. Le paradigme se montre principalement en trois parts : la division des protocoles substantiels, la coopération entre les États et les organisations intergouvernementales, et le mécanisme de renouvellement.

La division des protocoles substantiels

Il est évidemment que la Convention de Barcelone et ses protocoles ont été élaborés dans différents buts : la Convention se concentre sur les procédures et les aspects généraux que les parties contractantes s’attellent à améliorer, pourtant les protocoles cherchent plutôt à établir des cadres plus minutieux pour les actions suivantes spécifiées.

Cette division contribue à la stabilité et la flexibilité de la Convention de Barcelone, permettant de faire des réservations tout en conservant l’autorité de la Conférence de la convention. L’Article 23 de la Convention de Barcelone assure l’application des dispositions substantielles : « Nul ne peut devenir Partie contractante à la présente Convention s’il ne devient en même temps Partie à l’un au moins des protocoles. »[1]

Étant donné que les conventions de la protection de l'environnement se composent inévitablement des sujets fort techniques et que les pays concernant se trouvent souvent dans différentes étapes de développement,

1 La Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée, 1978, p8, [En ligne], disponible sur : https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201102/volume-1102-I-16908-French.pdf

les sujets sont donc souvent controversés, alors que le paradigme que montre la Convention de Barcelone désigne une possibilité d'atteindre un compromis plus acceptable.

La coopération entre les États et les organisations intergouvernementales

Les participants de la Convention couvrent tous les États côtiers de la méditerranée. Il faut particulièrement noter que parmi les 24 participants actuels, il existe encore la Communauté économique européenne, qui faisait partie des premières entités à approuver la convention. En outre, après la désintégration de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, toutes les républiques participantes côtières ont succédé la Convention l'un après l'autre (y compris même la Serbie, qui ne possède point de littoral méditerranéen).

La persistance de cette convention trouve son origine dans le cadre de la Convention de Barcelone : cette convention se concentre sur l'établissement d'un mécanisme de coopération rationnel et efficace. En vertu de la Convention, les Parties contractantes désignent le Programme des Nations Unies pour l'environnement pour assurer les fonctions de secrétariat, y compris la mise en œuvre et la préparation de la réunion des parties contractantes, la réponse aux demandes de renseignement et d'information des parties contractantes.[2] Ainsi on constate clairement qu'une convention qui bénéficie pleinement des organisations internationales et des mécanismes existants peut fonctionne efficacement et même plus économiquement.

En outre, la Convention constitue un exemple de traiter le statut juridique des organisations intergouvernementales : la Communauté économique européenne (CEE) exerce son droit de vote avec un nombre de voix égal au nombre de ses États membres qui sont Parties contractantes à la présente Convention et à un ou plusieurs protocoles. La CEE n'exerce néanmoins pas son droit de vote au cas où les États membres concernés exerceraient le leur ou réciproquement.[3] De cette manière, les institutions existantes des organisations intergouvernementales contribuent à unifier au moins partiellement les opinions des États contractants, et à promouvoir le processus de former une décision acceptable pour toutes les parties tout en assurant l'égalité entre les États membres. La Convention de Barcelone a dressé un cadre applicable d'intégrer une ou plusieurs organisations régionales politiques dans la coopération entre les entités géographiquement concernées. Ainsi, sous la perspective géopolitique, l'initiative de la Convention nous démontre la possibilité et la faisabilité de faire valoir un mécanisme régional pour régler des problèmes hors de son pouvoir original, mais d'une manière coopérative au lieu de simplement élargir sa juridiction.

De notoriété générale, il existe souvent des conflits régionaux entre les États nécessaires pour la réglementation de l'environnement. Ainsi le mode qu'adopte la Convention de Barcelone s'applique encore dans les cas des autres pays qui s'entament à coopérer sur le thème de la protection du milieu marin. Au fond, le pouvoir d'une organisation intergouvernementale consiste en volonté générale de tous les États membres, sans la coopération étroite et la mise en œuvre fidèle, aucune mesure ne serait efficace.

Le mécanisme de renouvellement

La Convention demande toutes les Parties contractantes de tenir une réunion ordinaire tous les deux ans, et 5 sur 7 protocoles de cette convention sont dans les conférences biannuelles. Le mécanisme de renouvellement établi dès l'élaboration de la Convention a assuré sa persistance et la capacité de se développer au fur et à mesure de la mise en pratique de la Convention. Certes, le paradigme de renouvellement trouve son origine plutôt dans la fidélité continue des États membres, mais l'établissement d'un cadre rationnel à adopter des renouvellements et d'intégrer de nouveaux membres permet la vigueur perpétuelle d'une organisation internationale, et d'un mécanisme coopératif.

Par exemple, la marée noire «Deepwater Horizon» du 20 avril 2010 a remis le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol (le protocole « offshore ») à l'ordre du jour de la communauté méditerranéenne, européenne et internationale, et le protocole est entré en vigueur le 24 mars 2011. La crise ayant lieu au golfe du Mexique a causé non seulement l'entrée en vigueur du protocole, mais aussi le Plan d'action visant à éliminer le risque et l'organisation qui le prend en charge : le Réseau méditerranéen d'agents chargés de l'application des lois relatives à la Convention MARPOL dans le cadre de la Convention de Barcelone (MENELAS) a été établi. Financé par le Fonds d'affectation spécial pour la Méditerranée (MTF) et organisé par le Centre régional méditerranéen pour l'intervention d'urgence contre la pollution marine accidentelle (REMPEC), le Réseau a fourni aux États parties une plate-forme de communiquer et de fixer des buts à venir. L'établissement joue un rôle très actif jusqu'aujourd'hui : la réunion à distance du réseau en avril 2021 a examiné plusieurs points sur la protection du milieu marin[4].

En outre, la Convention a élaboré un mécanisme de réunion urgente : chaque fois que les Parties contractantes le jugent nécessaire, des réunions extraordinaires se tiendront à la demande du secrétariat de la Convention ou à la demande d'une Partie contractante. Avec le Protocole « prévention et situation critique », l'instauration de ce mécanisme a permis une réponse à temps et appropriée en affrontant des crises survenues.

Conclusion

En somme, on peut en déduire que chacun des trois éléments du cadre joue un rôle irremplaçable dans la coopération régionale, et que si l'un d'entre eux ne parvient pas à produire les résultats escomptés, l'efficacité de l'ensemble du cadre de coopération sera sans aucun doute fortement diminuée. Ces trois éléments se conjuguent pour atteindre, en un mot, l'objectif de garantir la durabilité du cadre de coopération et son application universelle dans la région. Les paragraphes suivants résument le rôle de chacun des trois éléments par rapport à ces objectifs.

La première concerne la nécessité d'une division raisonnable des protocoles substantiels, dont le rôle principal est de trouver le meilleur équilibre possible entre les niveaux d'acceptation des parties, ce qui permet d'étendre la couverture du traité dans la région et de rendre la coopération en matière de protection de l'environnement « sous la juridiction ».

La seconde consiste à utiliser activement les systèmes de coopération existants et à intégrer les organisations internationales intergouvernementales, afin, d'une part, de rationaliser la structure et de tirer le meilleur parti du consensus déjà atteint et, d'autre part, de créer une opinion uniforme plus efficacement.

Troisièmement, une mise à jour efficace du

2 La Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée, 1978, p5, [En ligne], disponible sur : https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201102/volume-1102-I-16908-French.pdf
3 Ibid. p8

4 Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), Réunion du réseau méditerranéen d'agents chargés de l'application des lois relatives à MARPOL dans le cadre de la Convention de Barcelone (MENELAS) organisée par le REMPEC, 2021, [En ligne], disponible sur :https://iopc-funds.org/fr/nouveautes-et-programme/reunion-du-reseau-mediterraneen-dagents-charges-de-lapplication-des-lois-relatives-a-marpol-dans-le-cadre-de-la-convention-de-barcelone-menelas-organisee-par-le-rempec

mécanisme et un système de communication sont nécessaire non seulement pour la coopération régionale en matière de protection de l'environnement, mais pour presque tous les systèmes de coopération internationale. Seules la communication et la compréhension peuvent conduire à une coopération qui transcende la concurrence internationale et les différences idéologiques, et c'est justement le cas pour les problèmes de protection du milieu marin.

Bibliographie

Federico SALE-MUSIO, Le transport durable Étude de la législation européenne et internationale, Doctorat, École doctorale de droit privé de l'Université Paris 1, 2017

张相君 :《区域合作保护海洋环境法律制度研究》，《中国海洋大学学报》，2011 年第 4 期

陈志伟：《我国专属经济区船舶污染应急合作机制研究》，硕士论文，大连海事大学法学系（海商法），2020 年

Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea, Fortieth Anniversary Celebrations, 2016

¿Si el COVID-19 nos ha enseñado clases en cuanto a prepararse para defender contra la pandemia?

常家宁

摘 要

如今，新冠疫情在全球已经掀起三轮浪潮。病毒的持续走高使人们纷纷怀疑应对病毒的体系是否健全，在将来是否还会爆发和现在同等规模的大规模流行性疾病以及应对措施是否可行有效。为了全人类共同的未来，我们必须从这次突发性卫生问题中戏曲教训，并将其总结以应对未知的明天。

En la actualidad, la ola de COVID-19 tiene su tercer brote en la Tierra y todavía está azotando al mundo moderno. Por ello, se ve el frágil sistema de defensa epidémica. Investigadores todavía están procurando con todo su corazón una manera con la que se podría aprovechar para el próximo desastre sanitario mundial como el virus o la influenza. No obstante, el apuro al que nos enfrentamos últimamente significa el fracaso de nuestras discusiones anteriores sobre el tema mencionado de arriba.

La lucha contra el virus de COVID-19 prueba que el brote de los virus mortales en el mundo es inevitable. En el pasado siglo, más de seis distintas influenzas han afectado a la humanidad. E incluso en cuanto se trate a la Ebola, se ha multiplicado y transmitido 25 veces en las últimas cinco décadas, e incluso el siete coronavirus SARS-CoV-2, también ha traído enfermedades y muerte.[1]

Según indican diferentes investigadores y científicos especializados en bioseguridad, la pasada preparación antiepidémica es un sistema con procedimientos similares y complejos. Es decir, el círculo de defensa que incluye supervisión a descubrir el patógeno, colección de datos y modelos de su propagación, mejoramiento de guía y comunicación en cuanto a la salud pública y el desarrollo de terapias y vacunas es similar a un diseño realista sin detalles después del primer encuentro con los virus. Y resulta que no estamos tan preparados para realizar los trabajos concernientes de defensa de ellos.

Hoy en día, en cada rincón del mundo, desde Asia hasta América, desde África hasta Europa, se puede encontrar huellas que deja el COVID-19. Parece que las personas aceptan generalmente la realidad de que el COVID-19 ha dejado influencias en su vida cotidiana. La tardía de responder con los virus suele atraer consecuencias severas como la infección o muerte. Sin embargo, en cuanto se trate al sistema sanitario, las consecuencias se convierten en gran escala y con influencias profundas y duraderas.

Para resolver el problema de la tardía de reaccionar ante el brote invisible de los posibles virus, la supervisión con la manera de alta tecnología es la más apropiada. No obstante, la falta del fondo es el problema más radical. A pesar de la donación a los lugares más subdesarrollados, según la estadística de la circulación del dinero, no ha logrado su función planteada. Y eso también reduce la eficiencia de tomar medidas oportunas. Además, según señala el Índice de Seguridad de Salud Global, excepto del uso inapropiado de la donación, la inadecuada construcción del sistema sanitario en ciertos países del mundo también acelera el fracaso de combatir con los virus.

Como lo que se ha mencionado en la guía de fondo, el corte de comunicación es el primer impedimento de establecer relaciones de

1 Datos de Organización Mundial de la Salud. Nature, para más detalles de Has COVID taught us anything about pandemic preparedness? en https://www.nature.com/articles

confianza entre el pueblo y las autoridades, y de esta manera, el efecto de control de la epidemia también se ve influenciado por ello. En la guía de fondo también hemos propuesto el plan del sistema conjunto de intercambio de informaciones en el territorio americano, diferente del sistema popular en el mundo contemporáneo, este sistema es cada vez más específico en el origen del brote, la tendencia de su propagación y los factores raciales que afectan la propagación. En una palabra, el sistema de supervisión haría de ser específico en vez de superficial. O en contra, no se podría descubrir la relación lógica entre la gente y la pandemia.

En lo que se refiere al mejoramiento de medidas de salud pública, un estable presupuesto y el empoderamiento a los departamentos de salud pública siempre serán maneras eficaces y eficientes para controlar la propagación del virus. Medidas como supervisión de la función de la autoridad es una medida crucial para defender la corrupción y la misinformación.

Además de mejorar el sistema sanitario, el alcance de vacunas y medicinas de los necesarios merece nuestra atención. Es decir, la desigualdad originada del estamento es la más decisiva razón por la que los pobres no puedan gozar del servicio de medicinas o vacunas contra el virus. Además, los factores diplomáticos juegan un rol imprescindible en impedir el desarrollo de la tasa de vacunación entre la multitud. Para alcanzar el objetivo de una alta tasa de vacunación, Stephen Morrison, el vicepresidente del centro de estudios internacionales y estrategia, miembro del grupo de reflexión en Washington DC. dijo que diferentes países habían de mitigar la diferencia en cuanto a su valor al mundo y esforzarse mutuamente y multilateralmente para restaurar la normal comunicación.

En conclusión, este es un breve artículo sobre la enseñanza de cómo prepararse para enfrentarse a un desastre de salud pública y cómo resuelve el problema de la falta de información, la de poder de los departamentos de salud pública y del repartimiento de las medicinas y vacunas relacionadas con la epidemia entre los más necesitados. En el ámbito americano, la situación de la pandemia todavía es un tema que preocupa a la comunidad interamericana. Los pueblos indígenas también están buscando una manera por la que pueden salvar de la subida continua de la epidemia. Actualmente están viendo posibilidades de romper el cerco suyo a tener contacto directo entre diferentes tribus a lograr la cooperación conjunta, el gobierno local también les propuso maneras realistas por las que todos pudieran tener la vacunación. El trabajo de salvación propia marcha viento en popa, etc. Sin embargo, también las noticias preocupantes están embarullando nuestro nervio: la conclusión de muerte en los EE.UU. ha alcanzado aproximadamente a los setecientos mil, Brasil todavía tiene grave influencia de COVID-19, el término previsto de la epidemia alcanzará a 2022, etc. Se ve una misión dura que queda por terminar.

No se construye Roma en un solo día y para lograr un fin lo más antes posible, se necesita el esfuerzo prestado por la comunidad internacional entre tú y yo.

Bibliografía

Nature, Has COVID taught us anything about pandemic preparedness? Amy Maxmen.

HighCountryNews, A broken system:The number of Indigenous people who died from coromavirus may never be known. Jourdan Bennett-Begaye, Sunnie Clahchischiligi and Christine Trudeau.

OAS DEPARTMENT OF INTERNATIONAL LAW: PROGRAM OF ACTION ON INDIGENOUS PEOPLES IN THE AMERICAS.

From Kyoto to Glasgow and Beyond: A Brief Introduction and Outlook on Climate Change Negotiations

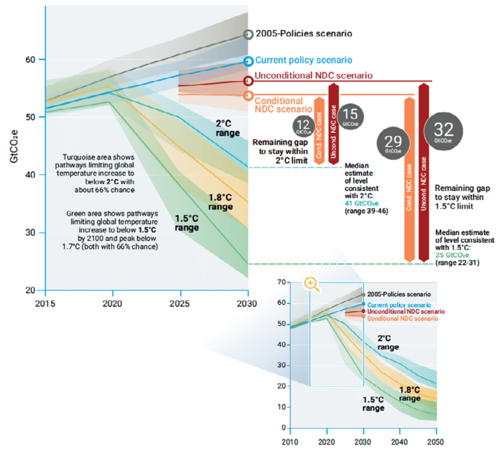
江俊言

摘 要

毫无疑问，气候变暖问题已经成为新世纪人类亟待妥善管控的最大难题之一。自 1992 年联合国气候变化框架成立以来，国际社会一直在尝试推进共同减排目标的实现。虽然取得了一些成就，但是也遭遇了很多障碍和逆流。我们正处在《京都议定书》向《巴黎协定》过渡的十字路口，也处在新冠疫情常态化、逆全球化浪潮迭起的险路之上。在 2021 年 COP26 召开之际，本文旨在回顾 20 余年来国际气候变化谈判中取得的成绩和遗留的问题，梳理现今存在的谈判重点和其中的冲突点，并对全球气候变化行动的未来做出一些展望。

Climate change is undoubtedly one of the major challenges for human beings to tackle in the 21st century, for its threat is real, imminent, and far-reaching. The international society have been warning the general public by setting cordons and mitigation goals for global warming. The Kyoto Protocol in 1997 has set a clear baseline to limit the global warming below 2 ℃ above pre-industrial level, and the Paris Agreement in 2015 further extended the goal to 1.5℃ .[1]

But as it is shown by Graph 1, current tools and mechanisms are predicted to be insufficient towards the mitigation goals we have set, so more commitments and efforts should be made for the overall mitigation of Greenhouse Gases (GHG) emissions.



Graph 1 Global GHG emissions under different scenarios and the emissions gap by 2030.[2]

The cornerstone of the Climate Change Negotiation was laid in 1992 by the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Ever since, the Conference of the Parties (COP) is held annually as the top decision-making body, which is responsible for setting up more detailed subgoals and mechanisms to further facilitate the carbon emission reduction process.

Kyoto Protocol

The Kyoto protocol signed in COP3, 1997 is widely regarded as the first major step forward since the UNFCCC founded, for it gave the first clear guideline in combating climate change process and served as the world's only legally binding instrument for cutting GHG emissions before 2020.[3] The core content of the Kyoto Protocol is the commitments made by industrialized countries and economies in transition to limit

1 Yale Environment 360, "What Would a Global Warming Increase of 1.5 Degrees Be Like?" e360.yale.edu/, Sept. 25, 2021 Accessed, https://e360.yale.edu/features/what_would_a_global_warming_increase_15_degree_be_like.
2 United Nations Environment Programme, "Emissions Gap Report 2019: Executive Summary," Sept. 25, 2021 Accessed, https://mronline.org/2019/12/01/emissions-gap-report-2019-executive-summary/.
3 Official Website of the European Union, "Climate negotiations," European Union, Sept. 25, 2021 Accessed, https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations_en.

GHG emissions (Annex B Parties).[4]

Despite the huge progress the Protocol has made to the international mitigation process, criticism arouse from all different aspects. Some researchers pointed out that although developed nations are committed to the mitigation goals, it is rather to say that they have found a cheap excuse for their emissions by emission transfer mechanisms under the Kyoto Protocol because reducing GHG emissions abroad may be a way cheaper than doing so domestically.[5]

Meanwhile, on the other side of the spectrum, major developed states such as the Bush administration, criticized the fact that developing countries such as China that were the 2nd largest carbon emitters worldwide, are still exempted from the mitigation promises. The administration later withdrew from the Protocol on Mar. 2001.[6]

All of these combined, the mitigation outcome wasn't very satisfactory. In fact, according to reports issued in the first two years after the treaty took effect indicated that most participants would fail to meet their emission targets.[7]

Negotiations went on. At COP15 held in Copenhagen in 2009, China, Brazil, South Africa, and other major developing countries recognized their responsibility of GHG mitigation for the first time and agreed to fulfill treaty obligations. Meanwhile, the developed countries agreed to scale up additional financial support to US $30 billion for the prevention and adaption of climate change from 2010 to 2012. They also committed to jointly mobilize US $100 billion a year by 2020 to address the needs of developing countries.[8]

Paris Agreement

In 2015, a new agreement known as the Paris Agreement was reached as the guideline of the post-2020 era. The agreement brought all sorts of countries into the common goal of combating climate change, and has provided a framework for financial, technical, and capacity-building support.[9]

The term National Determined Contributions (NDCs) is the centerpiece of the Paris Agreement, and as the name suggests, the goal is determined by respective country parties. Different from the vague long-term promises made only by developed nations in Kyoto Protocol, all parties are working on the 5-year cycles of progressive emission reduction targets and send reports back to the supervisory body annually. They are also required to formulate and submit long-term low greenhouse gas emission development strategies (LT-LEDS) as the general guideline to NDCs.[10]

Another progress made by the Paris Agreement is its institutionalized efforts in supporting climate adaptions for countries that are less endowed and more vulnerable.[11] The Agreement now affirms the obligation for developed nations to support these countries both financially and technologically.

4 United Nation Climate Change, "What is the Kyoto Protocol?" Sept. 25, 2021 Accessed, https://unfccc.int /kyoto_protocol.
5 Edwin Woerdman, "Introduction, Developments in Environmental Economics," Volume 7, 2004,Pages 1-24, ISBN 9780444515735, Sept. 27, 2021, Accessed https://doi.org/10.1016/S0927-5207(04)80003-7.
6 Ibid
7 Britannica, "Kyoto Protocol," international treaty, 1997, Sept. 27, 2021 Accessed, https://www.britannica. com/event/Kyoto-Protocol.
8 Choy Yee Keong, "The United Nations' journey to global environmental sustainability since Stockholm: An assessment, Global Environmental Sustainability," 2021, Pages 7-61, ISBN 9780128224199, Sept. 27, 2021 Accessed, https://doi.org/10.1016/B978-0-12-822419-9.00002-3.
9 United Nation Climate Change, "The Paris Agreement," Sept. 30, 2021 Accessed, https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement.
10 Ibid
11 Ibid

The current climate negotiations mainly focus on further expansion under the Paris Agreement. After 3 years of negotiation, the COP24 adopted the Katowice rulebook as the further explanation of detailed rules, procedures, and guidelines for the Agreement. The achievements follow: [12]

The Handbook is the first text of decision that adopts full transparency guidelines and managed to establish a single evaluation system based on common principles. As a consequence, unified rules of disclosure with regard to the required information and the detailed guideline on tracking NDCs are established accordingly. Furthermore, it reaffirms that the commitments are determined only by the type of NDC but not by the development level of the country.

The solutions to climate adaption according to the handbook will be customized and developed independently, making it more effective when working towards the mitigation targets. Furthermore, the handbook provides a method for countries to communicate and report on their adaption measures, and the outcomes of which will be examined by joint analyzes every five years.

The Adaptation Fund that was set up under the commitment made by developed countries in 2010 will become subject to the Paris Agreement. Assessment of the financial needs of developing countries was expected to be carried out in 2020.

Year	Conference	Place	Content
2015	COP21	Paris, France	Adoption of the Paris Agreement which aims to strengthen the global response to the threat of climate change by keeping a global temperature rise this century well below the 2°C.
2016	COP22	Marrakech, Morocco	Maintain climate action and continue strengthening the global response to the threat of climate change.
2017	COP23	Bonn, Germany	Accelerate climate action toward the completion of the work program under the Paris Climate Change Agreement.
2018	COP24	Katowic, Poland	Financializing Paris Rulebook for the full implementation of the Paris Agreement among the 197 parties to the Convention.
2019	COP25	Madrid, Spain	Further discussions on Article 6 and facilitate further mitigation targets.

Conferences Held Under the Framework of the Paris Agreement[13]

But the handbook has also left a few points worth discussing:

1.Establishment of Common Financial Targets

A new common financial target for 2025 to support developing countries was to be discussed at COP26.

12 COP24, "The Katowice Rulebook – main principles of the document," Oct. 1, 2021 Accessed, https://cop24.gov.pl/news/news-details/news/the-katowice-rulebook-main-principles-of-the-document/.
13 COP24, "The Katowice Rulebook – main principles of the document," Oct. 1, 2021 Accessed, https://cop24.gov.pl/news/news-details/news/the-katowice-rulebook-main-principles-of-the-document/.

The issues of financial assistance run through the entire treaty. As it is mentioned above, one of the focal points of the dispute is the obligation for developed countries to provide financial assistance under 6.2, but that is just a tip of the iceberg. Despite the developed nations have already made promises to help developing nations in climate adaptions, the statement remains vague.

In the pre-COP26 sessions, the developed nations reaffirmed the commitment of delivering $100 billion to the countries that are vulnerable towards climate change, and the US pledged to double its climate finance contribution to $11.4 billion a year by 2024. But as the developed nation has failed their words in the pre-2020 promises, the future of these commitments remains uncertain.

2.Assessment on Financial Assistance

A common timeframe for the submission of NDC was partly settled during COP24. But whether they will cover 5 or 10 years is still under discussion.

COP26 will be the last chance for all parties to agree on a unified agenda of mitigation under Paris Agreement, for the transition period from Kyoto Protocol to Paris Agreement is coming to an end, and just as the first five-year cycle of NDC. The UK, host of the summit, hopes to see that all leading economies' pledge to reach net zero emissions around mid-century and sets out emissions reductions in the next decade.

But in the pre-COP26 sessions held earlier this year, dozens of countries have failed to meet a July 31st deadline to update their mitigation promises required under the 2015 Paris Agreement.

This reflects a paradox between the 1.5 ℃ redline and the voluntary character of NDC. Though the bureau of UNFCCC is calling for all countries to update their NDCs so that they are in line with the 1.5 ℃ , but it is not able to revise countries' NDC goals according to the principles set by the Agreement and the Handbook. If countries do not want to follow the 1.5℃ scenario in their NDCs, there will be no effective tools to stop them from doing so, which obviously adds the uncertainty of a satisfactory outcome.

Before the conference, major countries have released some positive signals. For example, China announced earlier this month that it would stop building new coal-fired power projects overseas. The new Biden administration is back to the negotiation table and pledges to meet the requirements of 1.5℃ . But whether all NDCs will be settled is still uncertain.

3.Mechanisms Concerning Voluntary cooperation, Market Solutions, and Non-Market-based Approaches Under Article 6 of the Paris Agreement

The negotiation on Article 6 under the Paris Agreement is considered to be the major obstacle of COP26. The content of it is about international transfer of mitigation outcomes through market or non-market approaches. Though international carbon transfer has been operating for more than 20 years from now and is considered a useful tool in cutting costs of emission reduction, there are also solid proofs that if designed unproperly, it will backfire and lead to irresponsible behavior, as it was shown in the course of the Kyoto Protocol.

Unfortunately, after the longest ever climate talks in history, the COP25 in Madrid ended with only a little progress. All delegates have failed to reach a consensus on the rules of the Paris Agreement. Key decision on global carbon markets concerning Article 6 were thus left for the next summit held in Glasgow, Scotland, in 2021.[14]

Article 6 has three main points of divergence: 6.2 cooperative approaches, 6.4 emission trade on specific projects, and 6.8 non-market approaches.

14 Choy Yee Keong, "The United Nations' journey to global environmental sustainability since Stockholm: An assessment, Global Environmental Sustainability," 2021, Pages 7-61, ISBN 9780128224199, Sept. 27, 2021 Accessed, https://doi.org/10.1016/B978-0-12-822419-9.00002-3.

Article 6.2 aims to provide a relatively decentralized market mechanism for parties to cooperate. In the process, the UN is only responsible for setting up principles of the specific projects, but will impose strict supervision in the process of transfer and use of mitigation credits, which is called Internationally Transferred Mitigation Outcomes (ITMOs). Some ITMOs are produced inside of the scale of its NDCs, but a lot of them are not.

For example, the outcomes of forestation in China are not in the scale of its NDC, which is measured only by the reduction of CO2. This leaves a question of whether ITMOs outside of NDCs can be traded, and if they can, whether there should be a conversion method for non-NDC ITMOs. On the one hand, if all sorts of outcomes can be counted as valid ITMOs, the outcomes will be too diverse to be calculated, leaving loopholes for cheating behaviors such as double counting. On the other hand, many countries, for example, SIDS, may not be able to participate in the market procedures if ITMOs are only determined by CO2 reductions.

Article 6.4 establishes a central UN mechanism to trade credits from emissions reductions generated through specific projects. Major conflicts follow:

The baseline of GHG mitigation is now being questions. The CDMs in Kyoto Protocol use BAU (Business as Usual) as the method to set up baselines. If so, ITMOs can be also produced by transition towards cleaner fossil energy, just as what Canada suggested in 2019 that it can earn credits through low-carbon exports.[15] But more countries in the South tend to agree on the BAT (Best Available Technology) as the new guideline under 6.4.

Discount in the outcomes of the projects to ensure overall mitigation is yet other controversial issue. For example, one project managed to reduce 1 million tons of GHG emissions. If discounts are applied, only 800 thousand tons of ITMOs can be traded. But whether the 200 thousand tons of ITMOs left can be considered as an outcome in the donor's NDC is still under discussion. Furthermore, can the mitigation outcome be taken into the host countries NDC is yet another point with disputes for it might contribute to double counting.

There are over 7000 CDM projects with over 2 billion tons of mitigation credits that are still in progress right now. So will there be a transition mechanism for these CDMs and the CERs it produced is still an outstanding matter. If there is a possibility for CDM projects to be transferred, are there any requirements for those projects to become projects under Article 6.4?

Article 6.8 establishes a work program for non-market approaches, such as applying taxes to discourage emissions. For it is a new concept, the detailed mechanisms should be further debated.

Outlooks

The international society puts high expectation on the outcomes of COP26, for after one year of suspension, the urgency of further refining articles under the Paris Agreement has greatly increased. It is no exaggeration to say that if the conference will be successfully held, it will be regarded as a brand new starting point of the post-2020 era.

In the past 2 years, the world has witnessed a series of drastic changes such as the Covid-19 which has put a sudden stall on the negotiation process, and the return of USA who is now pledging to take more responsibility for its transition to ecofriendly economy and for compacity building process of developing countries. All these factors are making the situation more complexed. But

15 Jason Dion, "No, Canada cannot get credit for its low-carbon exports, Canada Ecofiscal Commission," Oct. 3, 2021 Accessed, https://ecofiscal.ca/2019/06/17/no-canada-cannot-get-credit-low-carbon-exports/.

as the negative impacts of climate change is escalating fast, the overall mitigation of GHG is now becoming a mainstream consensus. During the pre-cop26 meetings, parties have released positive signals which significantly increased the hope of fruitful outcomes in the coming sessions. Meanwhile, it is also important to notice that we are still far from a unanimous agreement on an effective mechanism that would halt the process of global warming. The path is definitely rugged, but the time is limited.

Bibliography

Britannica. "Kyoto Protocol." international treaty, 1997, Sept. 27, 2021, Accessed. https://www.britannica. com/event/Kyoto-Protocol.

Keong, Choy Yee. "The United Nations' journey to global environmental sustainability since Stockholm: An assessment, Global Environmental Sustainability." 2021, Pages 7-61, ISBN 9780128224199, Sept. 27, 2021 Accessed. https://doi.org/10.1016/B978-0-12-822419-9.00002-3.

Climate Policy Info Hub. "Role of Countries in Climate Negotiations." Sept. 30, 2021 Accessed. https://climatepolicyinfohub.eu/role-countries-climate-negotiations.html.

COP24. "The Katowice Rulebook – main principles of the document." Oct. 1, 2021 Accessed. https://cop24.gov.pl/news/news-details/news/the-katowice-rulebook-main-principles-of-the-document/.

Woerdman, Edwin. "Introduction, Developments in Environmental Economics." Volume 7, 2004, Pages 1-24, ISBN 9780444515735, Sept. 27, 2021, Accessed. https://doi.org/10.1016/S0927-5207(04)80003-7.

Harvey, Fiona. "Biden raises hopes of addressing climate crisis as Cop26 nears." Oct. 1, 2021 Accessed. https://www.theguardian.com/environment/2021/jan/21/biden-raises-hopes-of-addressing-climate-crisis-as-cop26-nears.

IISD. "Summary report, 31 May – 17 June 2021, 2021 Sessions of the UNFCCC Subsidiary Bodies." Sept. 30, 2021 Accessed. https://enb.iisd.org/climate/UNFCCC/SB2021/summary.

Dion, Jason. "No, Canada cannot get credit for its low-carbon exports, Canada Ecofiscal Commission." Oct. 3, 2021 Accessed. https://ecofiscal.ca/2019/06/17/no-canada-cannot-get-credit-low-carbon-exports/.

Masters, Lesley. "The G77 and China in the climate change negotiations: a leaky umbrella? INSTITUTE FOR GLOBAL DIALOGUE." Issue 111/October 2014.

Bashir, Nada. "John Kerry says emissions cuts are 'do-able' as ministers wrap last meeting ahead of COP26." CNN, Oct. 1, 2021 Accessed. https://edition.cnn.com/2021/10/02/europe/john-kerry-cop26-climate-intl/index.html.

Official Website of the European Union. "Climate negotiations." European Union, Sept. 25,2021 Accessed. https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations_en.

Poulopoulos, S.G. "Atmospheric Environment, Environment and Development." Elsevier, 2016, Pages 45-136, ISBN 9780444627339, Sept. 25, 2021, Accessed. https://doi.org/10.1016/B978-0-444-62733-9.00002-2.

Amaro, Silvia. "'We need to talk to China,' Europe's climate chief says ahead of COP26." CNBC, Oct. 3, 2021 Accessed. https://www.cnbc.com/2021/09/29/we-need-to-talk-to-china-europes-climate-chief-says-ahead-of-cop26.html.

The European Union. "EU Emissions Trading System (EU ETS)." Sept. 30, 2021 Accessed. https://ec. europa.eu/clima/policies/ets_en.

The European Union. "Paris Agreement." Sept. 30, 2021 Accessed. https://ec.europa.eu/clima/policies /international/negotiations/paris_en.

UNFCCC. "Party Groupings." Oct. 1, 2021 Accessed. https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties/party-groupings.

United Nation Climate Change. "The Paris Agreement." Sept. 30, 2021 Accessed. https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement.

United Nation Climate Change. "What is the Kyoto Protocol?" Sept. 25, 2021 Accessed. https://unfccc.int /kyoto_protocol.

United Nations Environment Programme. "Emissions Gap Report 2019: Executive Summary." Sept. 25, 2021 Accessed. https://mronline.org/2019/12/01/emissions-gap-report-2019-executive-summary/.

Yale Environment 360. "What Would a Global Warming Increase of 1.5 Degrees Be Like?" e360.yale.edu/, Sept. 25, 2021 Accessed. https://e360.yale.edu/features/what_would_a_global_warming_increase_15_degree_be_like.

El statu quo del cristianismo en Japón: aceptación y exclusión en dos dimensiones

李成琛

摘 要

与 20 世纪 70 年代全球宗教复兴类似，日本自二战以来便一直有基督教复兴的趋势。虽然世界基督教运动正在 蓬勃发展，日本基督教的“民间化”问题却没有真正解决。本文从两个不同的维度刻画了日本对基督教的接纳与排斥。如今，全球化是当代宗教变迁的主要背景。对于当前的日本宗教格局来看，全球化的视角有着特别的启发意义。

Desde el año 1549, el cristianismo se extendió en el estado insular en Asia oriental. Según la historia de la religión japonesa, el 15 de agosto de 1549, después del desembarco del misionero español S. Francisco Javier (1506-1552) en Kagoshima, un lugar meridional de este grupo de islas de Asia Oriental, comenzó la expansión del cristianismo.

Tras unos 450 años, la difusión del cristianismo en Japón todavía tiene largo camino por recorrer. Los japoneses siguen siendo muy hostiles a esta religión extranjera. Por esta razón, este artículo presentará el statu quo del cristianismo en Japón en dos dimensiones para analizar la relación entre religión y globalización.

1. Primera Dimensión: El estado del desarrollo cristiano en Japón

1.1 Visión general de los datos del cristianismo japonés

El cristianismo, 「キリスト教」en japonés todavía es una secta verdaderamente creída por poca gente. Una encuesta publica en 2019[1] muestra que solo el 1% de la población japonesa afirma tener creencias o afiliaciones cristianas. Aunque el cristianismo ha ocupado su lugar en Japón, todavía no ha prosperado y se encuentra en una etapa de difícil establecimiento en comparación con el sintoísmo y el budismo en Japón.

El cristianismo en Japón se puede dividir en tres componentes principales, que son el catolicismo romano, la ortodoxia y el protestantismo (en Japón, especialmente, esto significa un término general para todas las denominaciones cristianas distintas del catolicismo y la ortodoxia). En general, se puede afirmar que el cristianismo en Japón estaba más distribuido regionalmente: el catolicismo romano estaba más concentrado en el sur de Kansai (「関西」), la ortodoxia se desarrolló principalmente en la región de Kanto (「関東」), y el protestantismo tenía su base en Tokio y se extendía gradualmente a otras regiones.

Durante más de 100 años, aparte de la resistencia natural del pueblo japonés a los estereotipos culturales y psicologías externos, la política nacional japonesa, especialmente la de después de la Segunda Guerra Mundial, ha consistido en permitir la libre circulación de culturas, ideas y creencias extranjeras sin ningún filtro. Como resultado, el cristianismo se ha desarrollado en Japón sin ningún tipo de prejuicio político y las diversas denominaciones cristianas han podido desarrollarse libremente y prosperar por sí mismas. Como resultado, las denominaciones del cristianismo en Japón no pueden unificarse, lo que provoca diferencias en los enfoques misioneros y en la comprensión de la doctrina en las distintas regiones de Japón.

Además, un fenómeno de “cristianos ocultos”, o sea, unos grupos cristianos obligados a ocultar su fe para sobrevivir a la persecución del gobierno, es el único de la propagación del cristianismo en Japón. Su religión evoluciona hacia lo que podría describirse como una fe independiente que tiene poco que ver con el cristianismo original. Para escaparse de la persecución histórica, los cristianos ocultos se deshicieron de todos los símbolos cristianos visibles, incluidas las iglesias y las cruces. Los creyentes se agrupaban en organizaciones familiares, y aún hoy en estas familias se comparten objetos rituales y se celebran servicios religiosos comunitarios en sus casas. Los líderes del grupo, transmitidos por la generación anterior, dirigen los servicios y organizan celebraciones como la de Nochebuena. Como lo que dice uno de los creyentes, no se inspiraron en ningún Dios, sino en los sufrimientos de sus antepasados cristianos.

Generalmente, la visión general nos demuestra una conclusión desconcertante: los japoneses aceptan el cristianismo como una de las religiones de su país, pero excluyen la doctrina cristiana como una restricción a su religión misma.

1.2 Causa de la combinación entre aceptación y exclusión

Se puede discutirla desde los aspectos históricos, sociales y culturales a causa de que van a explorar el tema por la comunicación religiosa.

En cuanto a la historia, el cristianismo japonés experimentó la gloria y el declive de los siglos ⅩⅥ y ⅩⅦ. Cuando los misioneros jesuitas de Portugal llegaron a Japón, ellos trabajaban para convertir a los señores feudales de la zona, algunos de los cuales reconocían que convertirse a esta religión extranjera podría servirles para obtener el apoyo comercial de los portugueses.

La política de los señores feudales de Japón de la época creó una situación en la que, una vez que los señores se convirtieron al cristianismo, los campesinos de la tierra le siguieron. En su punto de gloria, unos 500.000 habitantes de la ciudad se identificaban como cristianos. Sin embargo, en la parte posterior del pico se encuentra la decadencia. Las autoridades políticas de Japón decidieron que el rápido crecimiento de esta religión extranjera suponía una amenaza para el gobierno central, por lo que determinaron suprimirla. El 19 de junio de 1587, Toyotomi Hideyoshi (「豊臣秀吉」) emitió el decreto de destierro, imponiendo el exilio a los misioneros en Japón.

Después de Hideyoshi, Tokugawa Ieyasu (「徳川家康」), que unificó Japón, adoptó inicialmente la vía de la reconciliación con los cristianos, pero acabó decretando la prohibición del cristianismo al intensificarse el comportamiento de España y Portugal en suelo japonés. Shogunato Tokugawa (「徳川幕府」) emitió la prohibición y la orden de liberación en 1612 y 1613 respectivamente. Aquellos que se negaban a irse fueron arrestados, asesinados o forzados a abandonar su religión. En ese momento, Japón entró en un periodo de aislamiento, cortando el contacto con casi todos los demás países bajo el gobierno.

A pesar de que la larga prohibición del cristianismo en Japón se levantó en 1873, más de dos siglos después de que se decretara, se pasó de tener 500.000 cristianos a 20.000 en solo 200 años. Debido a esta era feudal del holocausto del cristianismo como histórico, los japoneses que entienden la historia de su país podrían ser excluidos desde los libros de texto de esta religión extranjera. La doctrina cristiana no ha cambiado, desde su punto de vista, el comportamiento de revivir la religión que antes era excluida a manos de sus antepasados es innecesario.

Para la causa social, el cristianismo significa la colisión de entre el occidente y la tradición, lo que motiva el choque entre la creencia extranjera y otras religiones fundamentales.

Las dos principales religiones autóctonas o nativas de Japón son el sintoísmo y

1 NHK. 日本人の宗教的意識や行動はどう変わったか. Disponible en: https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20190401_7.pdf, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

el budismo. El sintoísmo es una religión basada en el concepto del Dios original, que es inherente al pueblo japonés. Está estrechamente relacionado con las ideas y prácticas tradicionales de la vida cotidiana, pero sus enseñanzas no son muy claras. El budismo japonés se dedicó a la reforma religiosa en sentido práctico y humano, y se desarrollaba y popularizaba gradualmente en Japón, llegando a integrarse completamente en la sociedad japonesa. Estas dos religiones gozan de gran popularidad en Japón, por lo que el gobierno es capaz de reinterpretarlas cuando lo necesita para conseguir lo que quiere.

Desde el siglo XIX, las creencias del pueblo japonés han pasado de la "Divinidad" a la "Divinidad humana", una idea que apelaría fundamentalmente a la ideología autoritaria del gobierno. Cuando esta idea se transformó en una connotación sintoísta evolucionó hacia la creencia en el Emperador como un dios que debía ser adorado por todos, enfatizando la necesidad de que todos los japoneses adoraran el santuario y respetaran al Emperador.

Aunque el cristianismo seguía manteniendo la creencia en "Dios", se estableció como un contrapeso al sistema de gobierno japonés y su ideología política. Por eso, si no hubiera sido por la constante intervención del Occidente en Japón, el cristianismo podría haber desaparecido de Japón temprano.

Respeto a la cultura, a lo largo de los siglos, el politeísmo se ha convertido en un estereotipo religioso y, en cierto modo, en una cultura nacional establecida del pueblo japonés. El pueblo japonés no tiene una mentalidad religiosa estricta y uniforme, y la apertura de la sociedad moderna en particular ha llevado a los japoneses, especialmente a los jóvenes, a tratar a la religión como un juego.

El objeto inmutable del cristianismo es que Jehová o Jesús será siempre el único Dios y la Biblia el único texto. Este alto grado de unidad religiosa es esencialmente antitético con el sentido japonés de la religión politeísta, y el fuerte rechazo de otras religiones por parte del cristianismo, que solo puede creer en una religión, pero no en otra, ha confinado su desarrollo a un campo estrecho.

Es por estas razones que el cristianismo ha sido excluido del espíritu japonés como una obra de arte que se puede ver desde lejos, en lugar de una creencia práctica. Es precisamente por esta característica que Japón ha producido la segunda dimensión única de lo que pasa ahora.

2. Segunda dimensión: El fenómeno religioso único de Japón

2.1 Otra forma de aceptación y exclusión en la sociedad moderna

Es bien sabido que la religión con mayor número de seguidores en el mundo actual es el cristianismo. Se calcula que hay aproximadamente 2.400 millones de creyentes cristianos en todo el mundo, lo que representa alrededor del 32% de la población total del planeta. Sin embargo, los cristianos son una completa minoría en Japón. En la vecina, que es Corea del Sur, los cristianos representan cerca del 29% de la población total, mientras que en Japón sólo suponen el 1%. En otras palabras, el 99% de los japoneses no siguen con esta religión.

No obstante, los japoneses son tan interesados en el cristianismo. Los japoneses están muy cerca de la cultura asociada con el cristianismo en su vida cotidiana. Todos los niños japoneses conocen el nombre de Jesucristo y en la escuela se les enseña sobre diversas figuras relacionadas con el cristianismo, la historia y la cultura, como Martín Lutero y la Madre Teresa. A los adultos también les interesan el arte y la música cristianos. Por ejemplo, cuando ellos viajan al extranjero, siempre están encantados de visitar la catedral local. Tanto los hombres como las mujeres, los jóvenes y mayores, están acostumbrados desde hace tiempo a la Navidad y muchas parejas, aunque no

son creyentes, optan por casarse en una ceremonia cristiana. En general, los japoneses tienen una impresión relativamente positiva de la cultura cristiana.

A pesar de que a los japoneses no les disgustan productos asociados con el cristianismo, La mayoría de ellos son indiferentes a la "fe" del cristianismo. No es porque conozcan sus ideas y enseñanzas que adoptan una actitud crítica, sino simplemente porque no les interesa. Como en una escuela, por ejemplo, una determinada encuesta muestra que uno de cada diez japoneses ha sido educado por una institución educativa relacionada con el cristianismo en algún momento de su vida, desde la guardería infantil hasta la universidad. Aun así, el número de creyentes no ha crecido.

A diferencia de la actitud de Japón hacia el estado del desarrollo cristiano en Japón, existe también un grado de aceptación y exclusión de la composición interna del cristianismo: los japoneses aceptan la forma superficial del cristianismo, pero excluyen su núcleo espiritual. Es decir, lo que interesa los japoneses es el cristianismo sin el evangelio.

2.2 Genes de la combinación entre aceptación y exclusión

El fenómeno religioso único de Japón está relacionado con su desarrollo autóctono (en vista de ello, prefiero denominarlos genes). Como se hizo en la primera dimensión, a continuación, trataré de los tres aspectos, que son de la historia, la sociedad y la cultura.

En cuanto a la historia, cuando se levantó la prohibición de la religión, el sistema político de Japón cambiaba rápidamente y la modernización avanzaba a toda velocidad. Por lo tanto, las expectativas de los misioneros no eran más que enseñar conocimientos e idiomas extranjeros. Los misioneros también intentaban utilizar el aprendizaje y la educación lingüística como puerta de entrada a la labor misionera con los japoneses. Las necesidades de ambas partes eran compatibles entre sí. Al final, el cristianismo era la cultura del Occidente.

Además, podemos observar este fenómeno en el contexto del proceso histórico desde el cambio de la traducción léxica. Por ejemplo, la palabra "iglesia" se traduce en「教会」, la palabra "misión" se traduce en「宣教師」, la palabra "mártir" se traduce en「殉教者」, etc. En otras palabras, se traducen utilizando la palabra「教」, que enfatiza el significado de enseñar e instruir. También pueden deducirse que los japoneses modernos no querían buscar algo del cristianismo, sino el significado real.

Para el gen social, para los japoneses quienes deseaban modernizarse en el siglo ＸＸ, el cristianismo no era más que un medio para iluminar y desarrollar el país. Algunos sabios japoneses creían que los países occidentales utilizaban el cristianismo para mantener la moralidad y promover el desarrollo nacional, y que era la mejor manera de que Japón se pusiera a su altura.

Lo que los japoneses buscaban era una "doctrina" que permitiera desarrollar la civilización a Japón. Ellos solo utilizaban el cristianismo desde una perspectiva específica de moralidad y de educación. La tendencia a utilizar el cristianismo es clara desde un punto de vista específico, como atraer la fuerza nacional integral con los países occidentales sin considerar las diferencias geográficas.

Respeto a la cultura, gracias a que la libertad de culto estaba realmente garantizada en Japón, la idea del politeísmo arraigó entre el pueblo japonés. En realidad, es difícil determinar cuántos japoneses tienen una mentalidad y una forma de religión genuina y dedicada. Casi se podría decir que quien ponga un cartel y reclute a unos cuantos seguidores puede declararse una religión o un maestro religioso. En cambio, no es fácil encontrar una base sólida de fe para que el cristianismo se desarrolle con fuerza entre los japoneses. Los jóvenes son aún menos fiables, ya que es casi imposible que la generación de jóvenes se convierta en un cristiano consciente sin el impulso de la cultura cristiana tradicional y las costumbres cristianas seculares.

En resumen, el cristianismo en Japón ha pasado por un proceso histórico muy difícil y tortuoso en su desarrollo. Su auge y caída ha seguido la historia del Japón moderno, siendo su aceptación un reflejo de la apertura y la acomodación, y su exclusión un reflejo de la cerrazón y la terquedad.

3. Conclusión: la relación entre religión y globalización

Desde la antigüedad, Japón ha sido un país en el que prima el pragmatismo, y la religión sintoísta de "un dios para una cosa" ha sentado las bases del pragmatismo del pueblo japonés. Al igual que el Renacimiento Religioso mundial de la década de 1970, en Japón se ha producido una tendencia al renacimiento del cristianismo desde la Segunda Guerra Mundial. Mientras el movimiento cristiano mundial florece, la "popularización" del cristianismo en Japón no se ha resuelto. Creo que la razón de estoes un fracaso en la combinación de las características religiosas con la identidad local. La primera dimensión es el conflicto entre el monoteísmo y el politeísmo, y la segunda dimensión es el conflicto entre la modernidad y la cultura tradicional. No sólo se limita a Japón, sino que todos los países, excepto Europa y América, se enfrentan al conflicto entre las religiones extranjeras y las culturas locales.

La globalización, como contexto principal del cambio religioso contemporáneo, es el resultado de la expansión global de la modernidad. El impacto de la globalización en el cambio religioso contemporáneo está influenciado tanto por la crisis de identidad debido al cambio global como por la movilidad transnacional de la religión. Para el panorama religioso actual de Japón, la perspectiva de la globalización es especialmente instructiva: el desarrollo social y cultural de Japón, sus vínculos con los países cristianos y el desarrollo continuo del cristianismo son temas que merecen mucha atención y una mayor reflexión. El lugar que ocupa la religión en la comunidad internacional está aún por entender y definir con mayor claridad.

Bibliografía

阎钢 :《日本基督教概述及其状况分析》,《西南民族学院学报》, 2001 年 1 月。

島薗進 . 日本人と宗教ー「無宗教」と「宗教のようなもの」. Disponible en: https://www.nippon.com/ja/in-depth/a02901/#, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

大村大次郎 . 徳川家康「キリスト教を徹底弾圧した」深い事情 .Disponible en: https://toyokeizai.net/articles/-/355272, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

山中俊之 . 秀吉や家康が「キリスト教の布教」を認めていたら日本はどうなっていたのか ?. Disponible en: https://diamond.jp/articles/-/238091, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

石川明人 . 日本人とキリスト教：なぜ「信仰」に無関心なのか ?. Disponible en: https://www.nippon.com/ja/japan-topics/g00769/, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

Samuel C. Lee. Why is Christianity Not Widely Believed in Japan, Foundation University Press, 2014.

Anthony Kuhn. Driven Underground Years Ago, Japan's 'Hidden Christians' Maintain Faith. Disponible en: https://www.npr.org/sections/parallels/2015/10/11/446865818/driven-underground-years-ago-japans-hidden-christians-maintain-faith, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

Giovanny Gómez Pérez. Historia del cristianismo en JAPÓN, desde el siglo segundo hasta hoy. Disponible en: https://biteproject.com/japon/, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

Yvette Tan. Cristianismo en Japón: los creyentes a los que obligaban a pisotear la imagen de Jesús. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-50537374, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

Antonio Mélich. Los japoneses y la religión. Disponible en: https://www.aceprensa.com/religion/los-japoneses-y-la-religi-n/, fecha de consulta: 3 de octubre de 2021.

危机联动的理论与实践
——一个控制论的视角

陶钺千

摘 要

随着模拟联合国活动在中国的蓬勃发展，危机联动迅速在全国范围内流行开来。危机联动以其拟真性强、趣味性高的特点迅速赢得了许多代表的喜爱，并在实践中产生了种种问题。本文通过梳理危机联动体系的实践脉络，利用控制论构建出了危机联动的理论模型，力求通过该模型的构建和修正解决联动实践中面临的种种问题。

随着模拟联合国活动在中国的蓬勃发展，危机联动日益成为一类具有鲜明特点的特殊会场：其并不追求对某一多边会议的静态模拟，而强调在某一特殊历史事件中对处在会议时间点的国际体系进行动态的模拟和演绎。格外有趣的是，对于代表而言，这种动态的、高度开放的危机联动系统有着独特的吸引力，这也推动了危机联动在全国范围内的“野蛮生长”。

在实践中，危机联动类型的会场本身又产生了许多变体,目前所知的包括特殊谈判会场、超时空危机联动、全球地缘碎片化危机联动、国内政治光谱式危机联动等。不论这些会议设计的效果如何、学术水平如何，其设计和运行都遵循本文提到的逻辑——控制论的逻辑。

本文试图以控制论，尤其是以其中的信息论来建构危机联动的理论模型，以期为全国热爱危机联动会场的广大模联同仁提供设计和运行会场的基本理论支撑。笔者首先对危机联动体系以极为简化的理想模型进行概括，然后通过对模型的分析修正解释了目前通行的危机联动会场设计的生成逻辑，最后以前文所提的理论为指导，为可能遇到的实践难题提供了自己的解决方案。

一、危机联动会场的理论模型

危机联动系统运动的本质是信息的运动，信息的运动带来了整个系统的运动。这里我提到的“信息”，就是事物的“变异度”，[1] 即一个集合中各元素的差异和变化。我们的宇宙处于无休止的嬗变、转换、差异之中，而信息就表征了这种嬗变、转换、差异。[2] 如果将每一内阁在会议时间点开始时的初始状态视为给定的常量，这一内阁就是一个确定的集合；一旦该内阁的某一元素（如外交政策、军事分布等）产生了变化，这种变化就产生了信息。同理，如果信息处理中心的危机发布带来了场上局势的变化，那么我们就说信息处理中心发出了信息；如果两内阁的交流带来了场上局势的变化，那么这两个内阁就发出了信息。但如果一个内阁只是进行了内部磋商，没有做出任何实质性反应，我们就不能说这个内阁发出了信息。

1、基本概念

信息本身表征了差异和变化。在这个定义之下，危机联动会场的运作实质上就是信息的流动。在危机联动的实践中，有几个概念是值得特别说明的：

信源（Message Source），指产生信息的来源。[3] 在完全由信息构成的危机联动体系中，信源就是整个系统的变量。在危机联动的实践中，信源的种类包括：学术团队、以内阁为代表的政治实体、会议平台及其代表。学术团队[4] 通过发布危机的形式向全场发布信息，从而改变整个会议进程；内阁等政治实体在会场设计的框架内向其他内阁和信息处理中心发送信息。这些信源之间并没有固定的效力强弱之分，学术团队并不是整个体系的“上帝”，而只应视为会场变量之一；事实上，无数次会议实践表明，信息处理中心绝难完全按照自己的意愿控制会议走向。

信道（Channel）, 指传递信息的渠道，是传播信息的媒介。信道的关键属性是信道的容量。[5] 在特定会场内，受到通讯条件和会议规则的影响，信道的最大容量是恒定的。我们认为，危机联动近些年来在全国范围内的迅速扩散和中国即时通讯的迅速发展是分不开的；在此之前，仅靠意向条的传递，危机联动体系必然是低效的。实践中，调节危机联动信息传递的常用手段是在规则中对信道加以限制，比如设置报备机制以限制内阁间的交流。

信息处理中心（Information Processing Center, IPC），指接收并处理信息的主体，有的书中也称其为信宿。同一般意义上作为学术团队组成部分的 IPC 不同，这里提到的信息处理中心是会场中所有可以接受并处理信息的主体的通称，包括学术团队、以内阁为代表的政治实体、会议平台及其代表等。信息处理中心的关键属性包括信息接收效率和信息处理效率，前者受到信源、信道和体系内“噪音”的影响，后者则是确定的常量，在会议过程中不会发生明显的变化。[6]

2、危机联动体系的理想模型及其修正

在理想化的危机联动体系中，信息的传递是极为畅通的：每一信源同时也是信息处理中心，传递信息的过程中没有损耗、没有干扰，信道有着几乎无限的容量，每一信息处理中心有着几乎无限的信息处理能力。在理想模式下，信源和信息处理中心是完全重合的，危机联动的理想模型如下图所示：

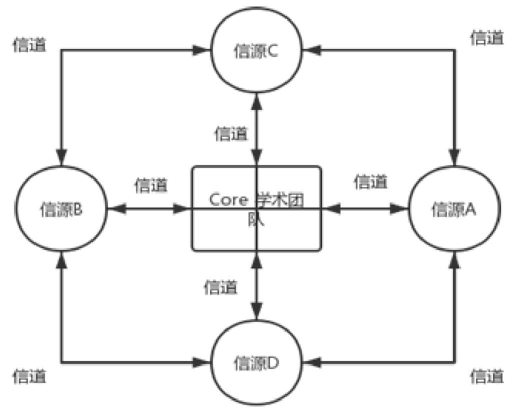


图 1 危机联动的理想模型[7]

在这一理想模型下，每一信息处理中心都会选择最有利于自身的行动方案，谨慎地发出信息，极快地处理信息。这种假设非常接近于理性选择模型，而理性选择正是现代理性主义国际关系模型的理论基础——从这个意义上讲，这一模型同危机联动全真模拟当代国际体系的现实追求是非常契合的。

但是，这一理想模型在信息发送和信息处理两个环节出现了问题。首先，由于模拟联合国活动固有的娱乐属性，代表乃至主席对于信息的发送都不如想象中那么谨慎：很多内阁由于背景知识的缺乏，或者根本就是为了实现本人的其他娱乐目的，随意地发送大量信息，导致场上信息冗杂。信源可以产生的信息量是没有上限且不断增加的，但是信息处理中心的信息处理能力却是存在上限的——最终，会场信息量大大超过各主体的信息处理能力上限，信息大量积压，但新信息仍然不断产生，各主体应接不暇、失误连连。简而言之，**会场信息产生的无限性和信息处理能力的有限性之间的矛盾，根本上导致了危机联动理想模型的崩塌，**这也就是一般所说的“会场崩盘”。

正如前文所述，信息处理能力是给定的常量，学术团队无力在短时间内大幅度提高会场的信息处理能力。由此，实践中的学术团队往往采用以下三个方法避免“会场崩盘”：

收窄信道。收窄信道客观上可以降低信息的传播效率，进而减少各信息处理中心所需要处理的信息量,缓解上文提及的体系根本矛盾。为此，全国的危机联动团队都不约而同地选择限制各会场间的即时通讯交流，如在北京议事规则（危机导向型）中就设置了报备机制，要求各内阁间的交流必须向学术团队报备审批，同时还要求各内阁发送信息都必须经过学术团队审核，再由学术团队以发布局势更新的方式向其他内阁反馈，使得学术团队可以随时调整信道的容量。

限制信源。限制信源的信息产生能够显著降低会场的信息量，缓解信息处理中心的信息处理压力。为此，通用的解决方法是设置驻场主席，使主席能够在第一线就驳回明显不合适的指令信息，调控信息的产生速率，有效地减轻学术团队推演主席的工作压力。另外，有的会议在内阁内部设置一套议事规则，通过降低内阁议事效率降低信息产生率；有的在内阁内部通过席位分配有意形成制衡，增加决策通过障碍，降低信息产生率。

1 艾什比：《控制论导论》，科学出版社，1965 年，第 152 页。
2 王雨田：《控制论、信息论、系统科学与哲学》，中国人民大学出版社，1988 年，第 339 页。
3 贾世楼：《信息论理论基础》，哈尔滨工业大学出版社，2001 年，第 10 页。
4 作者注：包括驻场主席和信息处理中心推演主席。
5 王雨田：《控制论、信息论、系统科学与哲学》，第 286 页。
6 作者注：危机联动体系中，信源和信息处理中心一般而言是重合的，但对其分别加以定性研究是必要的。
7 图系笔者自制。

控制学术团队信息输出。学术团队难以直接控制各内阁的信息产生速率，但可以直接控制自己产生信息的效率。比如，当会场上有大量信息积压时，主席团往往选择暂缓危机发布，而给予各内阁更充足的时间处理现有的信息。有时，主席团还会直接终止正在进行中的某个危机或降低整个体系的运行难度，即发送对全体系有利的某信息，从而降低会场的混乱程度。例如，在某个苏联部长会议会场中，主席团就选择直接让由主席团扮演的、阻止代表改革的戈尔巴乔夫昏迷，为该会场的政策调整提供更加充足的时间。

至此，笔者已经用上文的理论模型解释了当今危机联动实践中的绝大多数现象，基本厘清了危机联动会场设计的底层逻辑。

二、理论模型与会议实践

在上文中我们已经建立了危机联动体系的理论模型，并对其做了修正，修正后的模型比较好地解释了目前模拟联合国活动通行的会场设计思路。但是，上述的修正不能解决所有问题，仍有一些问题因信息传递的固有缺陷难以得到解决，比较典型的问题是信息的失真。现在我们就以该问题为例，试用上文的理论模型加以分析解决。

在信息的传递中，信息处理中心所接收和分析的信息和信源发出的信息总是不完全相同的。这首先是由信源的不肯定性决定的，信息处理中心总是难以确知信源将发出的信息内容；否则，信源发出的信号就不成其为信息了。[8]在信息传输过程中，由于信道本身的容量不足或体系内其他噪声干扰，在传播过程中往往不能保证信息的准确性。接收到信号后，信息处理中心由于能力限制，对信息的理解也往往有误。在信息的流动中，信息失真的情况是普遍存在的，而信息失真度也是衡量一个通信系统效率的重要指标。

在危机联动体系中，这种信息失真的现象尤为严重。受代表水平所限，危机联动中信源发送的信息本身常常是不够明确的，比如美国内阁可能要求谋求“同日本内阁改善关系”，但是具体改善方法、改善限度常常是未知的；信息处理中心对于信息的接收和分析往往也是不准确的，比如学术团队可能将上条理解为“在外交途径上和日本接洽商讨”，当然也可能将其理解为“在目前正在讨论的问题上支持日本立场”，这导致的推演结果显然是完全不同的。更何况，正如上文所提到的，学术团队采取措施人为地控制了信道，这客观上使得一方信息的传递往往要经过“发出指令 - 学术团队接收 - 学术团队撰写局势更新 - 其他内阁接收局势更新”的过程，传递环节更多，传递的失真率也就更大。为解决此问题，可采取以下措施：

在信源方面，规定明确的信息发送格式。比如，学术团队可就指令的发送设置明确的格式，并由驻场主席进行审核，确保各个内阁发出的指令具有足够的清晰度，降低其被曲解的概率。

丰富信道的种类。上文提到，学术团队采取措施限制了信道的容量，这是出于降低会场信息处理压力的考量；在此基础上，学术团队大可以设立多样化的信道并控制每一信道的容量。比如，可以设置会议平台作为各方的沟通渠道，A 信源的信息可以经由其在会议平台的代表传输给 B 信源在会议平台的代表，并由该代表传回 B 信源。该信道的容量和效率都是有限的，因为所经环节多、效率低。在设置会议平台之余，还可以设立各国间互相通信和访问的报备机制，又可以以学术团队的身份，通过发布局势更新的方式为信息的传输提供便利。除此之外，学术团队还可搭建其他信道，比如两内阁间互派的大使、两国间定时开放的谈判会场等等，但这些信道都必须置于主席团的控制之下，否则就有使得全体系崩溃的风险。扩充信道的种类可以让各信息处理中心能够获得多渠道的信息，从而使不同的信息互相印证，有效避免轻率做出决定。值得一提的是，若想提升某一信道的特殊地位，可以限制其他信道作用的发挥。比如，为了保证会议平台有事可做，可以限制内阁间的互访和通信，使得信息更依赖于前者进行传输。

提升信息处理中心对特定信息的敏感度。社会系统中的信息处理中心与机械系统中的信宿最大的不同在于，信息处理中心具有自我学习能力，[9]能够人为地适应系统。虽然信息处理能力难以在短时间内得到提高，但是每一信息处理中心可以迅速提升其对某一类表述的敏感度，比如在危机联动中主席团的信息发布往往遵循一定规律，其他内阁所用表述的前后不一也提供了一种极为微妙的信息。要想使代表能够察觉并运用这种信息，特别需要主席团的合理引导。事实上，培养这种“敏感性”正是危机联动体系教育意义的重要组成部分。

从信源、信道、信息处理中心三个部分去看，我们能以一个比较系统的视角分析并解决实践中出现的各种问题。危机联动中的问题是层出不穷的，本文自然不能完全覆盖，但上文所述的分析层次和理论视角自然有其指导价值。

三、结语

在笔者浅薄的阅历中，对危机联动体系进行这样高度抽象的理论概括，在国内模联活动参与者内部尚属首次。联动体系之所以能用这样的方式加以抽象，首先是因为它本质上来自对国际体系的仿真模拟，而国际体系在很大程度上也遵循控制论的原理：卡普兰提到“《系统与过程》所使用的理论框架与控制论相一致”，肯尼斯·华尔兹提到“我们可以通过以与控制论的用法相一致的方式来构想政治系统”，而卡尔·多伊奇早已利用信息论建构了他的沟通理论（Communication Theory）。

这一理论模型还有许多不足。笔者没有详细分析会议平台在系统内所起的作用，只是片面带过，这是出于简化理论的需要。笔者认为，本人所构建的理论模型至少能够为广大同仁提供一个研究问题的框架和路径，能够在分析层面对模拟联合国的发展有所助益——如果能起到这一作用，这篇文章的写作目的就达到了。

需要关注的是，在规范的信息论理论体系中，信息量、信道容量、信息的损耗等各有精确的公式，可以用数学语言表达出来；然而受能力所限，笔者只能对危机联动做定性的研究。笔者期待有相关领域的同仁能够在本文所述的框架下增补数学的理论部分，以求完成对危机联动体系的量化研究。

8 王雨田：《控制论、信息论、系统科学与哲学》，第 285 页。
9 曾亚勇：《控制论三大思想和国际关系理论：影响及反思》，硕士论文，上海市委党校，2014 年，第 29 页。

“他者化”与中美沟通困境

王斯禹

摘 要

近来中美谈判陷入僵局，无法在关键问题上取得突破性进展。“他者化”现象是导致这一局面出现的其中一个不可忽略的原因。产生于文化差异、激化于利益冲突的差异政治化现象极大地威胁了国家间的交流，造成了国际沟通不畅、国际秩序混乱的严重后果。因此，中国更应将做好公共外交作为针对此问题的突破口，探索新的出路。

2021 年，中美密集地展开高层战略对话。在对话中我们发现中美之间缺少共同的沟通语境，中美在对于对方基本的认知上产生了巨大的差异，其中意识形态与文化差异等诸多客观因素被人为赋予政治符号。这一“他者化”（Othering）的现象，使得美国并没有客观而正确地认识中国，这在很大程度上阻碍了中美之间常规沟通的开展。

一、回顾中美谈判

中美谈判不能简单以传统两分法定义。在传统两分法中，外交谈判一般被分为消弭矛盾的协调性谈判与促进双方关系的发展性谈判。中美间战略对话作为高屋建瓴的战略对话，其中既包含协调性质也包含发展性质。杨洁篪在接受记者采访时曾表示“我们希望双方在各个领域加强沟通、交流和对话。双方应按照不冲突不对抗，相互尊重、合作共赢的原则处理中美关系，使中美关系沿着健康、稳定轨道向前发展”。[1]

在协调矛盾时，需要双方在共同话语体系下相向而行，协调好基本矛盾是发展型对话开展的前提。而美国国内对于中国和中国政府长期的扭曲宣传已经在很大程度上破坏了中美之间原本拥有的共同话语体系，在一定程度上使美国人对中国的认知产生了偏差。

这种认识偏差，使中美之间无法达成语言上的和谐，自谈判开始就陷入一种十分僵硬的状态，这是不符合外交谈判惯例的。对他者化的发展过程进行考察，可以在一定程度上对这种不正常的外交谈判状态做出解答。

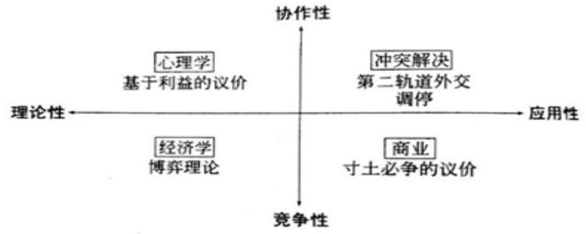


图 1：关于谈判的分类中的概念和具体例子[2]

二、他者化

“他者化”指的是谈判双方将文化差异政治化。[3] 简而言之，“他者化”通常表现为将对手进行妖魔化包装与宣传，为自己营造一个积极且有利的谈判舆论。在谈判各方相互竞争产生排他性时，对方的不同因素很有可能被赋予政治内涵，而用于竞争时在内部塑造一份共同价值来塑造一个更加稳固的认同团体。

谈判，通常拥有共同的议题以及其所追求的明确目标，因此在一定程度上谈判各方会采取相应或相似的回应方式。因此通常情况下，谈判中的各方可以正确理解、把握、认识对方的语言、诉求、沟通方式。

然而，在国际外交谈判中，尤其是跨文化谈判，因为文化背景、意识形态的不同，对于谈判的理解经常出现极大的不同，而极大的文化差异，尤其是当这些差异被赋予政治含义后就会极大地破坏谈判的共同语境，例如共同认可的国际准则或习惯。在大多数情况下，这些差异使得有意义的对话无从进行。[4]

1《中方谈中美高层战略对话》，新华网，2021 年 3 月 20 日，http://m.xinhuanet.com/2021-03/20/c_1127233417.htm，最后访问时间：2021 年 9 月 24 日。
2 布丽吉特·斯塔奇、马克·波义尔、乔纳森·维尔肯菲尔德：《外交谈判导论》，陈志敏等译，北京大学出版社，2005 年，第 2 页。
3 布丽吉特·斯塔奇、马克·波义尔、乔纳森·维尔肯菲尔德：《外交谈判导论》，第 70 页。
4 布丽吉特·斯塔奇、马克·波义尔、乔纳森·维尔肯菲尔德：《外交谈判导论》，第 75 页。

三、他者化的原因

原因一：结构性权力的不平衡

现有的国际机制与国际话语体系，暂且不论其好坏，都是建立在“一系列共同期望”基础上的非正式制度。而当前国际制度与规则的制定一般由主要西方国家和主要大国制定，其他国家在被迫接受与适应该机制时，多少会出现对于现有国际体系的不满。因此在理解与处理现有国际制度时，便会产生一定程度的分歧与争议。当这种分歧进入国际外交领域，一体现在争端双方之间出于“国际正义”的相互指责与攻击，二更鲜明地体现在交流和对话中某方对于当前国际体系、国际话语体系的消极认识甚至反对，尤其是在其无法获得与另一方同等的结构性权力或其在该体系下利益受损的情况下。

中国对联合国的几次态度变化可以体现这一点。以朝鲜战争后的一次变化为例，美国操控下的联合国多次通过有损中国利益的决议，中国政府对联合国的态度由支持变为反对。中国领导人开始在公开场合表示对联合国的反对，周恩来总理曾公开表态“联合国必须彻底改组”，甚至主张“另立一个革命的联合国，与那个被美帝国主义操纵的因而只可能做坏事不可能做好事的所谓联合国唱对台戏”。[5]

原因二：文化情景的差异

在国际谈判中，文化情景的差异主要从两方面影响谈判的进程。

首先，对于谈判的“关键参照点”[6] 在不同文化背景下的理解各异，会导致对于其他方面的误读。例如，一些文化情景下，他们希望在谈判中建立一个大背景，并将手头上的谈判充分与其他问题进行挂钩，为谈判铺垫背景，希望从宏观上解决问题。而在另一些文化情景中，他们认为，谈判不应过多地进行背景的铺垫与关联，应就事论事，其它问题与解决目前问题并无太大关联。双方对于谈判内容、方式的理解不同，很有可能在谈判和沟通的过程中造成误解，而这种误解又可能进一步扩大为一种符号化的、对于对方跟自己的不同之处的片面误解。

同时，不同文化在行为、语言、思维方式上的差异也可能导致相似的结果。例如当前国际社会中，在“双赢”、“互惠”等问题上，不同国家就存在不同的理解。并且在不同的文化中，对“妥协”、“让步”等谈判行为的认识也有着较大的差异。在一些文化中，他们会认为“妥协根本是不平等的，意味着一个双输的结果”。[7] 这种观点与主流认识的偏差，有可能会生出对过程、结果的不满，进而产生误解与不友好认识。

原因三：谈判者利益差异较大甚至相互对立

出于对共同利益的追求，形成利益集团是一个正常的结果。一旦利益存在冲突，国家或利益集团内部为团结自身，形成鲜明的认同符号并区分标定对手时，会将对方阵营的一些与己方不同的认同符号进行特别的强调，以达到标定敌人、形成内部合力的作用。

对方团体内部认同的部分因素——这些因素包括但不限于族裔、语言、宗教、种族——将会被危险地政治化。这些认同的符号，很容易就被用于提供借口、构建竞争。这种政治化行为在团结自身的同时会导致对方的简单化片面理解，并最终导向一个双方不能进行平和商讨与达成互利的结局。尤其是当对方拥有完全不同且差异鲜明的符号时，这种符号就更有可能被扭曲、乃至被妖魔化。这种因利益对抗产生的他者化现象经常出现在国家间外交领域之中。

四、他者化带来的影响

影响一：国际机制的效力下降

对于现有国际机制的不同理解，尤其是部分国家对现有国际机制的不认同，会导致部分国家不寻求在国际机制——或国际谈判中解决问题。特别是在一些高政治性、涉及各国核心利益的领域，如安全领域。最经典的案例便是《禁止核武器条约》在国际上的签约情况，在此条约下几乎所有核大国与有技术有希望的“潜在核大国”都表明了对该机制的反对，尽管它是由联合国通过的全球性国际机制。

5《周恩来在欢迎印尼副总理苏班德里约宴会上的讲话》，《人民日报》，1965 年 1 月 25 日，转引自：张静.，《新中国成立后到 20 世纪 80 年代末中国的联合国政策》，硕士论文，北京语言大学，2006 年，第 4 页。
6 参照点理论：是一个心理学理论，简而言之指，人们在对决策方案进行判断和评价时往往都隐含着一定的评价参照标准，关键参照点是评价标准的核心要素。
7 布丽吉特·斯塔奇、马克·波义尔、乔纳森·维尔肯菲尔德：《外交谈判导论》，第 72 页。

影响二：沟通不畅

不同的文化语境下，对于谈判语言与谈判态度的理解可能极大阻碍双方的沟通，跨文化谈判问题可能使得谈判长期陷入僵局。以东西方文化的交流为例，属于“高语境文化”的东方文化，与西方“低语境文化”经常因信息传递与接收不畅产生沟通问题，因为在两种不同语境文化中，对于信息的传递方式是截然不同的，甚至是相反的。

例如，美国国防部在 2002 年首次公布的《中国军力报告》中，“韬光养晦”所用英文为“hide our capabilities and bide our time”，意即“掩盖自己的能力，等待时机东山再起”；[8] 还有将其译为“hide one's ability and pretend to be weak”，意即“隐藏能力、假装弱小”；“conceal one's true intention”，意即“隐藏真实目的”；“hide one's ambitions and disguise its claws”，意即“隐藏野心、收起爪子”。潜台词无外乎:“韬光养晦”是中国在特定的内外形势下所采取的一种权宜之计，是在“隐蔽自己的真实意图”，“等待时机成熟再出手”。这与中国的本意大相径庭，一定程度上导致美国与其他西方国家对中国军事战略的误解。

影响三：激化问题

尤为重要的是，将对手的认同符号危险地政治化可能会导致极大的谈判困难。这不仅会使谈判陷入僵局，还可能引发更大的冲突，甚至发展成为战争。经典的案例是北爱尔兰“Troubles”问题的解决。在北爱尔兰问题中，天主教徒与新教徒之间，几乎将对方的阶级、民族身份、宗教信仰、利益诉求完全的“政治化”，引起了旷日持久的血腥冲突与宗教暴力活动，造成超过 3200 人死亡、20000 余人受伤的灾难性后果。并且这种植根于文化上的冲突在短期内很难抹平，也让谈判很难重启。

五、中美之间的他者化现象

事实上在中美两国的交往中，也出现了较为明显的他者化现象。实行改革开放后的中国快速发展，开始在国际上挑战西方国家的绝对领导地位和话语权，并且逐渐威胁到美国的核心利益。加之中国与美国在各个方面都有极大的差异，美国对中国的“他者化”行为也随之开展。

美国自上世纪 90 年代开始便有意识地塑造“中国威胁论”这一“他者化形象”，将中国崛起塑造成为冲击现有国际环境、破坏人类美好生活的“象征”。莱斯特·布朗（Lester Brown），在美国创立了“世界观察研究所”（World Watch Institute）作为独立环境研究机构，他曾经在其 1995 年发表的作品《谁来养活中国》中，讲述过快速工业化阶段中国的粮食需求、耕地资源的潜在问题及中国的粮食危机对世界经济的影响。[9] 他在其中渲染了中国的发展会产生极大粮食缺口并引发世界性粮食危机，还以“计划生育”等问题为例，从人口问题上对中国进行“政治化”污蔑。

接下来的十几年内，西方媒体与智库又针对中国的环境问题进行了大范围的攻击。众多类似的作品被发表出来，从《废物星球：从中国到世界的天价垃圾贸易之旅》、《贪食龙：中国的崛起如何威胁我们的自然世界》到《当十亿中国人跳起来：中国将如何拯救或是摧毁人类》等。[10]

在特朗普上台后，中美关系迅速转冷，美国加紧了对中国的“他者化”宣传，在一定程度上尝试复刻美国对苏联开展的“邪恶帝国的宣传”策略。美国伙同其他西方国家对中国内政问题不断进行带有偏见的宣传和抹黑：从台湾问题到西藏、新疆、香港问题，这些对中国维护国家主权和领土完整的行为进行“污名化”的宣传，企图不断强化西方社会中“中国是一个扩张性流氓国家”的刻板印象。

在 2020 年的新冠疫情后，西方媒体对于中国的污名化宣传也随着中国的防疫工作开展和升级。不仅指责防疫工作“侵犯人权”、不符合“人道主义原理”，更大力宣扬“自由民主的优越性”，以及将新冠病毒命名为“中国病毒”等，可以说，这些行为揭开了西方“他者化”行为最丑陋、最反智的一角。

8 熊光楷：《中文词汇“韬光养晦”翻译的外交战略意义》，察哈尔学会，《公共外交季刊 2010 夏季号（总第 2 期）》，2010 年 5 月，第 56 页。
9 刘杉、刘晓玉：《西方日益重视中国环境问题研究》，《中国社会科学报》，2015 年 12 月 28 日，第 875 期，http://cssn.cn/ddzg/ddzgyj/201512/t20151228_2802104.shtml，最后访问时间：2021 年 9 月 24 日。
10 同上，http://cssn.cn/ddzg/ddzgyj/201512/t20151228_2802104.shtml，最后访问时间：2021 年 9 月 24 日。

六、中美他者化影响

在西方发达国家社会中，中国的国家形象一直较为负面，自疫情后更是进一步下滑。2020 年皮尤研究中心调查了 14 个国家，它们的民众对中国的负面评价大幅上升，负面评价率创下了 12 年来的最高纪录。尤其在美国，随着中美关系的恶化，2020 年美国民众对华负面评价从 2019 年的 60% 升至 73%，为中美建交以来最高。

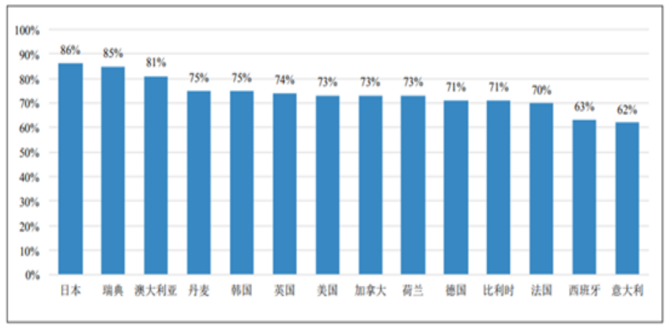


图 2：2020 年皮尤报告中 14 对于中国负面评 价率[11]

在长期的他者化宣传影响下，美国人甚至是美国政府对于中国的认识都已经存在一定的偏差，难以做出对于中国国家形式、国家利益、国家立场的准确判断。美国依然以“冷战”思维、以他们宣传的“苏联模板”来认识与判断中国，因此在与中国沟通时，特别是在分析研判中国的核心利益与立场时，出现一定偏差。这极大地阻碍了中美之间展开真正有成效的、坦诚的对话。

从中美高层战略对话便可以看出，美国依然在与中国的对话中采用居高临下、黑白颠倒的态度，坚持强权即公理的作法，缺乏基本的平等意识，动辄对他国事务横加指责，[12] 甚至在处理中美关系时，依然固守冷战思维与同盟政治的窠臼。同时，中美失去了一些共同的政治语言，在会谈的过程中气氛不佳，且难以打破僵局。

美国长期对中国进行“他者化”宣传，其本意是塑造美国公民的共同意识，因此美国民众对于中国的认识也随长时间的片面宣传而变形，而这又对美国政府的外交政策起到了反作用。美国的民意裹挟着美国外交政策的决定，使其难以对中国进行妥协与让步。

总而言之，中美之间因他者化影响所造成的问题，已经严重地阻碍了中美间的正常交往。但只要美国可以转变思路，正视中国的发展，或许中美之间还是可以重新步入交流沟通的正轨之中。

七、综述

中美间存在的结构性矛盾在短时间内难以消解，中美的“他者化”现象在短时间内也不会有明显的转变。因此在这种背景下，中美之间的对话窗口将逐步关闭，中美对话难度也将逐渐加大。

危机当前，中国如何在舆论环境本就不利的情况下寻求公共外交上的突破，将是一个重要的议题。而做好中国国家形象的塑造，向全世界宣传更加全面客观的中国，扭转世界对中国的片面认识将是解决问题的关键。前路任重而道远，我们仍然需要为此不懈努力和奋斗。

11 资料来源：Pew Research Center：“Unfavorable Views of China Reach Historic High sin Many Countries”，https://www.pewresea rch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/, 2020 年 10 月 6 日。
12 王帆：《中美“2+2”对话有其特殊意义》，《环球时报》，2021 年 3 月 24 日，第 14 期。

联合国非自治领土制度的变迁

王远航

摘 要

本文关注联合国非殖民化进程，以历史的视角考察联合国非自治领土制度，论述这一机制从根据《联合国宪章》建立到在实践中完善，再到《非殖民化宣言》通过后与托管制度融合为统一的非殖民化机制的变迁过程。本文还将分析联合国机构在此过程中的作用，在回顾联合国非殖民化机制的辉煌成就的同时展望其未来。

1《联合国宪章》中的非自治领土制度

1.1 联合国非殖民化机制的缘起

国际联盟确立的委任统治制度是国际社会在非殖民化领域的第一次尝试。第一次世界大战后盛行的民族自决思潮为殖民地受压迫民族寻求独立提供了舆论和理论基础。第二次世界大战期间，反殖民主义力量迅速壮大，受压迫民族迅速觉醒，帝国主义殖民体系加速瓦解，逐渐崛起的美苏两强旗帜鲜明地反对殖民主义，非殖民化和民族自决已然成为国际社会有识之士的共识。在此背景下，早在联合国的筹建阶段，建立某种制度来被提上日程。1945 年，《联合国宪章》通过，标志着联合国非殖民化机制正式建立起来。

1.2《宪章》关于非自治领土的规定

然而，《宪章》的非殖民化机制是不完善的，甚至是割裂的。《宪章》将非殖民化机制分为关于非自治领土的非自治领土制度和关于托管领土的托管制度两部分，分别体现在第十一章《关于非自治领土之宣言》以及第十二章、第十三章。托管领土的范围较为明确，包括国际联盟时期的委任统治地、二战后从战败国夺取的殖民地以及其他经管理国自愿列为托管领土的殖民地。[1] 而对于非自治领土，《宪章》则使用了“其人民尚未臻自治之充分程度”措辞模糊处理。[2]《关于非自治领土之宣言》包括两条，主要内容为：管理国须秉持以非自治领土居民的福利至上的原则，接受在《宪章》建立的国际和平及安全制度，确保当地人民的政治、经济、社会及教育的发展，适当注意当地人民的政治愿望帮助其发展自治，按时提交当地经济、社会及教育情况的统计资料和其他具有专门性质的情报，同时充分注意其他国家的利益。[3]

1.3《宪章》的进步之处

相较于此前的国际实践，《联合国宪章》建立的非自治领土制度无疑有了长足的进展。

首先，容纳范围更广。一战后《国际联盟盟约》建立的委任统治制度仅包含从战败国夺取的殖民地，规范了委任国对这些领土的统治，而对于战胜国原有的殖民地则毫无监管权力。

其次，明确自治目标。《盟约》将委任统治的目标定义为促进“此等人民之福利及发展”，并未提及自治或独立，[4] 而《宪章》则明确非自治领土制度的目标是“发展自治”。[5]

再次，承认土著人民利益至上。《盟约》仅提到受委任国“承允对委任统治地内之土人保持公平之待遇”，[6] 而《宪章》则明确非自治领土制度“承认以领土居民之福利为至上之原则”。[7]

最后，确认非自治领土属于国际社会的共同关切。《宪章》规定，管理国“接受在本宪章所建立之国际和平及安全制度下，以充量增进领土居民福利之义务为神圣之信托”。[8] 换言之，管理国对非自治领土不存在天然的权利，它对这类领土的管理权来自国际社会的授权。

1 参见《联合国宪章》第七十七条第一款。
2 参见《联合国宪章》第七十三条正文。
3 参见《联合国宪章》第七十三条、第七十四条。
4 参见《国际联盟盟约》第二十二条（一）款。
5 参见《联合国宪章》第七十三条（丑）款。
6 参见《国际联盟盟约》第二十三条（乙）项。
7 参见《联合国宪章》第七十三条正文。
8 参见《联合国宪章》第七十三条正文。

管理国无权将这种受托、代管的权利转变为“所有权”或“主权”，这些领土的政治、经济、社会和教育发展已成为整个国际社会的共同关切。[9]

1.4《宪章》的遗留问题

然而，《关于非自治领土之宣言》仍有三处历史遗留问题。

其一，定义问题。《宪章》并未对非自治领土给出定义，也未进行列举。从《宪章》制定的出发点来看，非自治领土应当指的是一切殖民地和附属地，特别是二战反法西斯同盟国拥有的殖民地和附属地。然而，《宪章》并未明确非自治领土的定义，这就给了殖民国家规避《宪章》义务、阻碍非殖民化进程的机会。

其二，目标问题。《关于非自治领土之宣言》是二战后同盟国中殖民国家与非殖民国家妥协的结果，因此与托管制度明确提及“独立”不同，[10] 非自治领土制度的目标是促进非自治领土发展“自治”，也未明确非自治领土民族的自决权，这使得非自治领土的最终实现的目标充满了不确定性。

其三，监管问题。与托管制度明确规定联合国通过托管理事会行使审查报告、接受请愿、视察领土等权力不同，[11]《宪章》并未授权联合国监督管理会员国对非自治领土的管理，仅第七十三条（辰）款规定管理会员国有递送“经济、社会及教育情形之统计及具有专门性质之情报”的义务。特别需要注意的是，需要递送的情报不包括政治情报，而联合国也未被授权主动调查非自治领土的实际情况。这就导致联合国无法直接监督管理国对非自治领土的管理情况，只能获知由管理国主动提交且仅涉及部分领域的信息，无法了解非自治领土现状的全貌。

2 联合国大会与非自治领土制度的完善

2.1 联合国大会的自我赋权

联合国大会对联合国非自治领土制度的发展起到了极为关键的作用。与托管制度不同，《宪章》并未为非自治领土制度建立特定的机构。对此，大会承担起了非殖民化的责任，援引《宪章》第十条和第二十二条进行审议并建立常设或特设的附属机构。[12] 此后，大会通过一系列进行自我赋权，在明确定义、确认目标、强化监管三个方面作出努力，逐渐弥补《宪章》的遗留问题，完善联合国非自治领土制度。

2.2 联合国大会对非自治领土定义的明确

联合国开始运作后，大会及其附属机构即对非自治领土定义进行了讨论。然而，由于不同国家间立场差异极大，会议未能有进展。[13] 最终，秘书长邀请会员国自行开列其管辖下的非自治领土，英国、法国、美国、荷兰、新西兰、澳大利亚、比利时、丹麦开列了七十余处殖民地作为非自治领土，并得到大会确认。[14] 由此，联合国对非自治领土的确定形成了“管理会员国自愿宣布—联合国大会予以确认”的程序。[15]

然而，这种确认程序导致会员国拒绝开列的殖民地和非会员国的殖民地无法被认定为非自治领土，进而无法受到《宪章》约束。例如，1955 年以前西班牙和葡萄牙尚未加入联合国，1960 年以前两国拒绝开列非自治领土，导致其殖民地长期无法被纳入联合国非自治领土制度和非殖民化机制。对此，联合国大会及其附属机构多次予以审议。1960 年，在大会第四委员会上，西班牙终于同意递送情报，而葡萄牙则因始终坚决拒绝而遭到绝大多数与会代表的孤立。最终，大会通过决议，明确宣布葡萄牙的殖民地为非自治领土，并要求其立即履行

9 许光建主编：《联合国宪章诠释》，山西教育出版社，1999 年，第 488 页。
10 参见《联合国宪章》第七十六条（子）款。
11 参见《联合国宪章》第八十七条。
12《宪章》第十条：“大会得讨论本宪章范围内之任何问题或事项，或关于本宪章所规定任何机关之职权；并除第十二条所规定外，得向联合国会员国或安全理事会或兼向两者，提出对各该问题或事项之建议。”（第十二条的相关规定为：“当安全理事会对于任何争端或情势，正在执行本宪章所授予该会之职务时，大会非经安全理事会请求，对于该项争端或情势，不得提出任何建议。”）《宪章》第二十二条：“大会得设立其认为于行使职务所必需之辅助大会。”常设附属机构为第四委员会，特设附属机构包括非自治领土情报审查委员会和葡属领土特别委员会等。
13 许光建主编：《联合国宪章诠释》，第 491 页。
14《依照〈宪章〉第七十三条辰项递送情报事》，第一届联合国大会第 66 号决议，1946 年 12 月 14 日，A/RES/66(I)。
15 许光建主编：《联合国宪章诠释》，第 494 页。

《宪章》义务。[16] 此后，联合国大会又多次通过决议，将一些未被开列或因种种原因曾被除名的领土列为非自治领土。最近的案例发生在2013年，大会通过决议，将曾于1947年被除名的非自治领土法属波利尼西亚再次认定为非自治领土。[17]

此外，非自治领土定义的不明晰还导致了部分管理国已开列的非自治领土遭到除名。部分管理国宣称，管理国有权单方面停止递送情报，将非自治领土从已开列的名单中除名。仅1947年和1948年两年，就有11个非自治领土遭到管理国单方面除名。针对这一情况，1949年，第四届联合国大会通过决议，"认为大会有责任就原则发表意见，俾现在或将来各有关会员国于开列其负有依宪章第七十三条（辰）款递送情报义务之领土时，有所遵循"，明确大会有权审议非自治领土的除名事宜，但并未确定决定权是否属于大会。[18]1953年，第八届联合国大会再次通过决议，宣布"大会得……就继续或停止递送宪章第十一章所规定之情报事作成决议"，明确大会有权以决议的形式确定非自治领土是否应当除名。[19] 这样一来，没有大会同意，管理国不能单方面决定停止递送情报。[20] 从此，大会正式将决定权收归联合国。

2.3 联合国大会对非自治领土目标的确认

如上文所述，联合国非自治领土制度并未将独立确定为目标，也并未明确提及非自治领土的民族自决权。直到1952年，第七届联合国大会第637号决议《民族与国族之自决权》明确宣布非自治领土上的民族拥有自决权，并对行使自决权的方式进行了初步规定："联合国会员国应承认并提倡行使各该国管理下非自治领土及托管领土各民族之自决权，并应按照联合国宪章对此二种领土所定之原则与精神以及关系领土各民族明白表示之愿望，设法便利此等领土各民族行使自决权，民族愿望最好在联合国主持下，以全民投票或其他公认民主方式确定之"。[21] 此后，联合国大会曾多次通过相关决议，明确非自治领土上的民族行使自决权的方式以及对是否实现民族自决的评估。

然而，这一决议仍未明确非自治领土如何行使自决权。1960年，第十五届联合国大会第1541号决议正式规定了"在地理上与管理国家相隔且在种族与 / 或文化上复不相同"的非自治领土上行使自决权的三种方式：成为独立自主国；与一独立国自由结合；与一独立国合并。同时，为防止管理国利用后两种方式破坏非自治领土的自决权，大会还要求这一决定应当在非自治领土上的人民充分自愿的情况下经过民主程序作出，并且授权联合国在必要时进行监督。[22]

2.4 联合国大会对非自治领土监管的强化

如上文所述，《宪章》规定非自治领土管理国的义务仅限于递送经济、社会及教育情报。[23] 这严重限制了联合国，特别是大会，对非自治领土的监管和推动非殖民化的能力。对此，联合国大会甫一成立，就开始通过各种方式推动监管的制度化，并扩大其覆盖面，促进非殖民化机制发展。

一方面，设立特别委员会专门负责审查非自治领土情报，并逐步扩展其职权。第一届大会设立专设委员会，第二、三届大会分别设置期限为一年的特别委员会，第四届大会设置期限为三年的特别委员会，负责审议管理会员国递交的情报，并向大会提供建议。第七届大会将该特别委员会的名称改为"非自治领土情报审查委员会"。[24] 此后，该委员会工作期限被大会四次延长。随着历次延长，特别委员会的职权也逐步扩展。起初，特殊委员会的职权限于提出"认为适当之程序建议，以及妥善之具体建议，关系一般职务问题而不涉及个别领土者"。[25]1961年，第十六届大会将其职权扩展至"加紧研究同一地区或同一区域各领土之政治、教育、经济及社会状况与问题"，得以提出关于特定领土的有针对性的建议。[26] 这也导致特殊委员会的职权"大大超出了原来的授权范围，甚至超过了联合国大会认为自己所拥有的职权范围"。[27]

另一方面，扩充情报递送内容，加强政治情况监督。第七届大会通过决议，"建议负责管理非自治领土之联合国会员国在依据宪章第七十三条（辰）款递送情报中，自动列入关于此种领土各民族行使民族与国族自决权之程度，特别关于领土民族之政治进展以及为发展其政治能力，满足其政治愿望及提倡逐渐发展其自由政治制度所采措施等之详细情形"。[28] 到1959年，第十四届大会甚至通过决议，"促请各有关管理会员国……自动递送关于各该管领土内政治与宪制发展之情报，包括关于订定引导此等领土达成自治之过渡进程表之情报在内"，远超《宪章》所规定的管理国义务。[29]

此外，面对管理国始终拒绝递非自治领土送情报的情况，大会还建立了相应的特殊委员会，并赋予其特殊的职权。例如，大会于1961年通过决议，建立葡属领土特别委员会，赋予其相当于托管理事会的职权，包括调查当地政治和社会现状，接受当地人民的请愿，并向大会提供促进其非殖民化进程的建议。[30]

这些措施扩大了联合国大会的权力，加强了管理国受到的约束，尽管从事实上突破了《宪章》的规定，但有利于殖民地实现自治和独立，大大促进了非殖民化进程。

3《非殖民化宣言》及其后非殖民化机制的发展

1960年12月14日，第十五届联合国大会第947次会议以89票赞成、0票反对和9票弃权和1国缺席的压倒性多数通过《关于准许殖民地国家及民族独立之宣言》（现在一般称为《给予殖民地国家和人民独立宣言》，简称《非殖民化宣言》）。[31]《非殖民化宣言》明确宣布殖民统治侵犯基本人权、违反《联合国宪章》，因而有必要迅速无条件终止各种形式的殖民主义；明确承认所有民族均拥有自决权以及享受完全自由、行使主权及维持国家领土完整的不可剥夺的权利，要求立即为实现托管领土和非自治领土的独立采取行动。[32]《宣言》丰富和发展了宪章中的民族自决原则，取消了《宪章》中托管领土和非自治领土在目标上的区别，铲除了那些属于战时盟国的老牌殖民帝国对于殖民地所保有的特权。[33] 从此，除了监管程度和监管主体有所不同以外，非自治领土和托管领土制度在最终目标和监管方式等方面逐渐趋同，非殖民化机制真正成为有机的整体。

为进一步推动和保障《非殖民化宣言》的落实，第十六届联合国大会审议了"准许殖民地国家及民族独立宣言之实施情形"的议程。1961年11月27日，大会通过第1654号决议，建立"准许殖民地国家及民族独立宣言之实施情形特设委员会"（简称"非殖民化特别委员会"，后称"二十四国委员会"）。[34] 自次年

16《依宪章第七十三条（辰）款递送情报问题》，第十五届联合国大会第1542号决议，1960年12月15日，A/RES/1542(XV)。
17《法属波利尼西亚的自决》，第六十七届联合国大会第265号决议，2013年5月17日，A/RES/67/265。
18《适用宪章第十一章规定之领土》，第四届联合国大会第334号决议，1949年12月2日，A/RES/334(IV)。
19《决定某一领土是否属于人民未臻充分自治程度之领土时所应计及之因素》，第八届联合国大会第742号决议，1953年11月27日，A/RES/742(VIII)。
20 张莉清：《联合国非殖民化机制与南部非洲独立研究》，武汉大学出版社，2011年，第109页。
21《民族与国族之自决权》，第七届联合国大会第637号决议，1952年12月16日，A/RES/637(VII)。
22《会员国为确定是否负有义务递送宪章第七十三条（辰）款规定之情报所应遵循之原则》，第十五届联合国大会第1541号决议，1960年12月15日，A/RES/1541(XV)。
23 参见《联合国宪章》第七十三条（辰）款。
24《宪章第七十三条（辰）款情报特别审查委员会之新名称》，第七届联合国大会第569号决议，1952年1月18日，A/RES/569(VI)。
25《设置审议依据宪章第七十三条（辰）款所递送情报之特别委员会》，第四届联合国大会第332号决议，1949年12月2日，A/RES/332(IV)。
26《非自治领土情报审查委员会之续设问题》，第十六届联合国大会第1700号决议，1961年12月19日，A/RES/1700(XVI)。
27 许光建主编：《联合国宪章诠释》，第500页。
28《民族与国族之自决权》，第七届联合国大会第637号决议，1952年12月16日，A/RES/637(VII)。
29《自动递送非自治领土政治发展情报》，第十四届联合国大会第1468号决议，1959年12月12日，A/RES/1468(XIV)。
30《葡萄牙政府不遵行联合国宪章第十一章及大会决议案第一五四二（十五）》，第十六届联合国大会第1699号决议，1961年12月19日，A/RES/1699(XVI)。
31《关于准许殖民地国家及民族独立之宣言（续完）》，第十五届联合国大会第947次会议会议记录，1960年12月14日，A/PV.947。
32《关于准许殖民地国家及民族独立之宣言》，第十五届联合国大会第1514号决议，1960年12月14日，A/RES/1514(XV)。
33 许光建主编：《联合国宪章诠释》，第491页。
34《准许殖民地国家及民族独立宣言之实施情形》，第十六届联合国大会第1654号决议，1961年11月27日，A/RES/1654(XVI)。起初，该委员会成员共17国。1962年，该委员会成员扩大至24国，因而又称"二十四国委员会"。目前，该委员会成员共29国，但习惯上仍称"二十四国委员会"。

开始工作后，该委员会即成为联合国在处理非殖民化工作的中心机构，在全球范围内推进非殖民化进程。1962 年，大会明确规定了“二十四国委员会”的授权范围：“继续觅致最适当之方法在一切尚未实现独立之领土迅速全部实施宣言；建议彻底实施宣言之具体措施；……向大会提出详尽报告书，备载关于宣言第五段所称一切领土之意见与建议；将此等领土内可能危及国际和平与安全之任何发展通知安全理事会”。[35]1965 年，大会进一步授权该委员会在它认为适当的时候，为每个领土建议一个获得独立的最后时间表；将这些领土内可能威胁国际和平与安全的任何事态发展通知安全理事会，并做出可能有助于安理会考虑按照宪章应当采取什么适当措施的各种建议。[36] 此外，大会先后解散了西南非洲特别委员会、葡属领土特别委员会和非自治领土情报审查委员会，将其职能移交“二十四国委员会”。[37] 从此，“二十四国委员会”成为联合国非殖民化机制的核心，为非殖民化进程作出了不朽的贡献。

1970 年，联合国大会通过《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》，明确承认自决权是“国际法基本原则”之一。[38] 从此，《非殖民化宣言》所确定的非自治领土拥有自决权和最终实现独立的权利，有了更坚实的法律基础，非殖民化的大潮愈发不可阻挡。

1945 年七十余年来，联合国，特别是大会，顺应时代发展潮流，不断完善非自治领土制度，铲除殖民国家的特权和遗毒，为殖民地独立提供舆论监督和法律保障，建立了不可磨灭的丰功伟绩。最后，请允许我用联合国秘书长在“二十四国委员会”2020 年届会开幕时所作的演讲作结：“非殖民化无疑是联合国历史上最重要的篇章之一，该委员会（二十四国委员会）发挥了关键作用。1946 年，72 个领土被列入非自治领土的原始名单。今天，这个数字是 17。我们都可以为这一成就感到自豪。但我们绝不能忘记，这 17 个领土的人民仍在等待实现《联合国宪章》第十一章、1960 年《给予殖民地国家和人民独立宣言》和联合国相关决议的承诺……鉴于最后一个结束非殖民化进程的非自治领土是 2002 年的东帝汶，人们有理由提问：非殖民化议程是否陷入僵局？”[39]

35《准许殖民地国家及民族独立宣言之实施情形》，第十七届联合国大会第 1810 号决议，1962 年 12 月 17 日，A/RES/1810(XVII)。
36 许光建主编：《联合国宪章诠释》，第 507 页。
37 张莉清：《联合国非殖民化机制与南部非洲独立研究》，第 98 页。
38《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》，第二十五届联合国大会第 2625 号决议，1970 年 10 月 24 日，A/RES/2625(XXV)。
39 “Secretary-General’s remarks at the Organizational Meeting of the 2020 Session of the Special Committee on Decolonization,” United Nations, Feb. 21, 2020, Oct. 16, 2021 Accessed, https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-02-21/secretary-generals-remarks-the-organizational-meeting-of-the-2020-session-of-the-special-committee-decolonization-delivered.

“西船来航”前夜的马来世界

祝文韬

摘 要

早在西方殖拓者到来之前，南洋世界已经成为亚洲海上贸易重要的中转站和热门商品的重要产地，并孕育出灿烂的马来文明。而进入 14-15 世纪，随着旧帝国满者伯夷的崩溃、伊斯兰教在海岛东南亚的持续传播以及亚洲海上贸易格局的变迁，马来世界正在动荡中经历重大变革，并呈现出文明碎片化的发展特点。笔者认为，这种内生的多元演变趋势才是推动南洋历史向前发展的原动力，西方人进入马来世界所造成的影响需要被放在具体的历史情境下进行重新评估。

地理上，东南亚可以被分为大陆东南亚和海岛东南亚两个次板块，而由海洋、火山和群岛所构成的海岛东南亚，[1] 从文明发轫开始便展现出其内在的丰富多样性。在这片被中国人统称“南洋”的广阔天地中，航海与农耕两种截然不同的文明形态共生共存，原始信仰与泊来宗教彼此激荡，进而迸发出独特的人类文明花火。这足以否定“是西方人打破了南洋诸岛原有的平静”这样的过时观念——事实上，繁盛的季风贸易和古老帝国灭亡所带来的喧嚣，才是这片海域在近代前夜，即 14-15 世纪中的主旋律。本文拟以“西船来航”前夕若干历史事件为切入点，从多角度展现这一时期马来世界的整体风貌，引导读者重新思考南洋诸岛历史发展的内在逻辑以及它与今日印度尼西亚、马来西亚等国现实政治间的关系。

一、 日落：满者伯夷的兴起与衰亡

传统爪哇强国满者伯夷[2]（Majapahit）的兴起与衰落，构成 14-15 世纪南洋世界发展演变的历史背景。这个诞生于 13 世纪的印度教国家，在加查·马达（Gajah Mada）担任巴迪（Patih，意近首相）期间，以爪哇岛为基地，曾大肆进行对外扩张。这位被誉为“大象将军”[3] 的传奇领袖，曾在就任时立下著名的帕拉帕誓言，即在满者伯夷掌控整个努山塔拉（Nusantara）[4] 之前，他不会享用任何水果与香料。

这段被记载于爪哇编年史《列王志》中的传说后来被历史验证。到 1377 年时，凭借着强大的军事实力，满者伯夷不仅使许多海港城市臣服，更在这些城市的内陆腹地建立了直接或间接的统治：其势力范围西起苏门答腊东至伊里安岛，甚至远达北边的菲律宾。[5] 为了能统御如此广阔的疆域，满者伯夷通过联姻外交和武力威胁等手段，在南洋世界铺开了一张巨大的附庸关系网络：属国需要通过定期纳贡换取帝国对其的保护。这种朝贡制度的形成和发展，确立了满者伯夷在马来世界近一个多世纪的霸主地位。

图 1：哈延·武禄统治时期（1365 年）满者伯夷的全盛疆域[6]

1 海岛东南亚（Maritime South-East Asia），又称马来群岛（Malay Archipelago），一般包括马来半岛、巽他群岛、马鲁古群岛和菲律宾群岛在内的广阔地域，有时也会将大洋洲的伊里安岛（又称新几内亚岛）及周边岛屿纳入考察范围。
2 满者伯夷又称麻喏巴歇，该名系《元史》对其的称呼。因本章节所论述时代大致对应中国明朝，故统一使用《明史》中的叫法，即满者伯夷。
3 Cœdès, George, The Indianized states of Southeast Asia, University of Hawaii Press.,1968, p.234.
4 该词汇源自古爪哇语，直译为“外面的岛屿”，用来指代相对于爪哇自身外的整个马来世界。在现代印度西尼亚，则被视为是“印度尼西亚群岛”的同义词。
5 尼古拉斯·塔林主编：《剑桥东南亚史》，贺圣达等译，云南人民出版社，2003 年，第 219 页。
6 图 整 理 自：Rough estimations of Majapahit’s conquest of the Indonesian archipelago (Nusantara) in the 13th century，https://en.wikipedia.org/wiki/Majapahit#/media/File:Majapahit_Expansion.gif，最后访问时间：2021 年 9 月 22 日。

满者伯夷的崛起，暗示着爪哇岛（Java）正逐渐成为南洋地区新的文明和政治中心。与其他横穿赤道的岛屿不同，爪哇岛偏南的位置带来相对稳定的旱雨两季，而连绵的火山群则提供了富饶的土壤，再加上终年适于作物生长的温度，这些都为爪哇人发展出完善的水稻农业提供了可能。长期以来，得益于邻近的海上贸易通道，马来半岛和苏门答腊岛上的商业港口才是马来世界的中心，相对较远的爪哇最重要的意义，不过是为这些难以给养自身的贸易国家提供足量的粮食稻米。但随着爪哇岛的持续开发，爪哇人开始建设自己的港口，并绕开来自马来亚的中间商人，积极地介入到南洋贸易之中。满者伯夷成功的秘密，在于实现了爪哇文明从专注于稻米农业的商品提供者到致力于控制甚至垄断贸易的商业经营者的身份转变，也得益于在集中型水稻生产中逐渐发展起来的资源汲取和控制能力。从此之后，凭借着地区内独一无二的农业生产及人口数量优势，爪哇岛开始在该地区发挥越来越大的作用，并试图将自己的经济优势转化为一种绝对的政治控制力，以此来汲取更多的岛外资源来满足岛内日益增长物质需求。而这种倾向似乎成为了一种“爪哇模式”，驱使着几乎所有实现内部统一的爪哇政权走出爪哇，走向外岛。[7] 无论满者伯夷，亦或是之后的荷兰殖民者皆然。

毫无疑问，以爪哇岛为起源地的满者伯夷曾是海岛东南亚历史上最强大的国家，以至于今天的印度尼西亚民族主义者回顾它时总是怀着自豪感，并试图将自己描绘为这个王朝的正统继承人。[8] 但它追求统一努山塔拉的事业最终在内外交困中化为泡影。至始至终，满者伯夷从未对其广阔领土实行长期有效的直接统治。王国内部长期的内乱，不仅削弱了其军事实力，更损害了其外交威望，使得这个建立在属国效忠基础上的海上帝国走向瓦解。而伊斯兰教的传播和亚洲贸易格局的变迁，也悄然侵蚀着满者伯夷的机体，以至于这个强大的印度教国家只能龟缩于东爪哇的一隅，最终于1527 年被新的爪哇政权淡目苏丹国所征服。

二、 星月初升：伊斯兰教在马来群岛的传播

14-15 世纪伊斯兰教在马来群岛的传播，以及与之相呼应的传统印度化国家的消亡，成为该地区政治社会历史演变的一条重要线索，深刻地塑造了今日的马来世界。

在伊斯兰教传入之前，海岛东南亚深受印度文化影响，最初的国家往往依托印度教或者佛教而建立，国王与僧侣阶层达成各种形式的互利关系以统御和教化百姓，并在苏门答腊、爪哇以及巴厘岛等地留下了丰富的寺院及经院建筑。但这种借鉴印度王权观念的自上而下的精神统治遭到了新兴伊斯兰教的挑战：越来越多的平民将皈依伊斯兰教视作反抗贵族王公统治的标识，而一些统治者也顺应了这种潮流：通过改信伊斯兰教来斩断与昔日印度化宗主国的联系以谋取更多的政治利益。到了 14 世纪末，伊斯兰教俨然成为商人社团争取自治权利的象征、平民百姓反对贵族家庭暴虐的工具以及各属国否认满者伯夷统治合法性的力量。[9]

至于伊斯兰教究竟是在何时、从何处传入马来世界的，则一直是学界争论不休的热门话题。根据现有史料，最迟在 1292 年马可·波罗回国途径苏门答腊时，该岛最北端的城市中已出现穆斯林社群。[10] 而今天的考古发现，或许能够佐证这一点：当地出土的墓碑明确记载了一位名叫马利克·萨利赫（Malikussaleh）的穆斯林统治者的死亡时间（伊斯兰教历 696 年，即公元 1297 年），而在史料记载中其正是苏木都剌国（Samudera-Pasai）的苏丹。此外，还有更多出土的墓碑能证实自 13 世纪末开始北苏门答腊地区就一直处于伊斯兰教的控制下。[11]

历史学家很难否认伊斯兰教的传播与商业贸易之间存在某种特殊的联系，因为来自阿拉伯世界和印度的穆斯林商人群体曾一度活跃在马六甲海峡之上甚至成为这些马来国家的庭臣。随着时代发展，一些本地马来商人也皈依伊斯兰教，借助南洋世界复杂的贸易网络将《古兰经》与其他商品一同运往其他海岛国家的重要港口，并以这些港口作为窗口，逐渐向海岛的内陆地区渗透。而当马六甲苏丹国崛起并成为南洋贸易的绝对中枢时，这一商业导向下的宗教传播过程更是显著加速了。基本可以肯定的是，在 16 世纪初葡萄牙人征服马六甲前夕，伊斯兰教已在北苏门答腊、马来西亚、西加里曼丹和爪哇沿海地区扎根下来。[12]

图 2：伊斯兰教在海岛东南亚的传播 [13][14]

值得一提的是，尽管穆斯林群体在商业活动兴盛的地区发展迅速，但在内陆和边远地区，它遭到了来自本土文化和风俗传统的排斥。在爪哇的伊斯兰传教者意识到他们必须回应爪哇人对南岛系自然神明的崇拜和信仰。正如他们的竞争对手印度教、佛教进入爪哇时所做的那样，伊斯兰传教者尊重当地延续其繁琐而玄奥的传统仪式，不再过分强调严格的伊斯兰教法。这样看来，与其说民众接受了伊斯兰文化，不如说民众促进了伊斯兰教的爪哇化。而在更遥远的东部岛屿，伊斯兰教遭到当地原始泛灵教信众的抵制，这些尚未进入文明时代的部落拒绝接受一神教的理念，甚至与布道者产生了暴力冲突——不同宗教与文化间的相互碰撞和此消彼长，正如连续剧般在南洋世界各地上演。

三、 海港之梦：亚洲贸易格局的变迁与马六甲的崛起

大陆东南亚的文明进程最早始于中南半岛上的农业社会，而海岛东南亚的文明则发端于商业和贸易。在早期，东南亚诸国与南亚、东亚文明之间有限的交往，往往是通过克拉地峡（Kra Isthmus）进行的；再往南的马来地区因为炎热潮湿的气候仍属于文明的禁区。但在公元 4 世纪之后，随着马来人在马来亚的开发进入新的阶段，印度人和中国人意识到通过马六甲海峡进行直接的海上贸易已经成为一种可能。络绎不绝的商船为南洋世界注入了新鲜的活力，马来人也在这个过程中接触到了更加先进的文化和技术。以海上帝国三佛齐（Srivijaya）[15] 的崛起为标志，位于海上关键通路两侧的苏门答腊和马来半岛地区一度成为南洋世界绝对的文明中心。

尽管马六甲海峡两岸成为南洋贸易事业最初的受益者，但正如前文所述，其统治地位遭到了爪哇岛这一后起之秀的有力挑战。满者伯夷的扩张不仅改写了该地区的政治经济格局，更暗示着马来世界进入了“双核驱动”的新时代：满者伯夷凭借地理优势垄断了东方马鲁古群岛的香料贸易，而借此成长起来的爪哇商人在南洋世界与海峡地区的马来人展开了激烈的竞争。

这种商业上的竞争关系不可避免地与政治斗争同频共振。在 14-15 世纪满者伯夷的日落时刻，原本臣服于爪哇的马来亚城邦国家统治者通过皈依伊斯兰教等方式宣誓断绝与满者伯夷的关系，并支持本地商人重新夺回在南洋贸易中的支配地位。在这个过程中，扼守在马六甲海峡这一联通中国与印度的重要海上通道的马六甲苏丹国乘势而起，成为了在满者伯夷衰落后马来世界最耀眼的明珠。

马六甲的诞生源自满者伯夷对苏门答腊岛的征服行动。一位在战争中失去一切的落魄王子在逃难途中，发现了一座扼守着海峡咽喉的良港。随后，得益于华人、穆斯林商人的到来和统治者发展贸易的努力，这座名叫马六甲的

7 作者注：与自己所处的岛屿相对，爪哇人习惯称南洋群岛上的其他岛屿为“外岛”。事实上，开发条件较好人口稠密的爪哇岛的确与丛林沼泽遍布、开发成本高、人烟稀少的其他岛屿形成了鲜明的对比。
8 梅·加·李克莱弗斯著：《印度尼西亚历史》，周南京译，商务印书馆，1993 年，第 27 页。
9 尼古拉斯·塔林主编：《剑桥东南亚史》，第 189 页。
10 G·赛代斯：《东南亚的印度化国家》，蔡华等译，商务印书馆，2008 年，第 344-345 页。
11 梅·加·李克莱弗斯著：《印度尼西亚历史》，第 6 页。

12 尼古拉斯·塔林主编：《剑桥东南亚史》，第 276 页。
13 图源：https://rock-cafe.club/posts/spread-of-islam-map-600-1450-737072656164.html，最后访问时间：2021 年 10 月 10 日。
14 作者注：如上图所示，以各地的墓碑、文献等考古发现为基础，历史学家现在已经能够大致勾勒出伊斯兰教自西向东沿海上商路逐渐传播的大致线路。以苏门答腊岛（亚齐，Aceh Sultanate）为起点，伊斯兰教首先在马来亚（马六甲，Malacca Sultanate）、爪哇岛（淡目，Demak Sultanate）等地迅速传播开来，而随着商业贸易的发展，在加里曼丹（文莱，Brunei Sultanate）、苏拉威西（戈瓦，Gowa Sultanate），以及更东方的海岛上也都相继建立起了新的伊斯兰政权，括号中的国家即为该地区在历史上最具代表性的伊斯兰苏丹国。
15 作者注：三佛齐，又称室利佛逝。三佛齐发源于现代苏门答腊岛上的巨港附近，作为中国 - 印度贸易线路的重要中转站迅速发展起来，是东南亚印度化古国之一。在 7 世纪 -13 世纪的漫长时间中，其势力势力范围曾一度覆盖马来半岛和巽他群岛的大部分地区。

城市逐渐发展起来。14-15 世纪时期，亚洲海上贸易格局也发生了变化。远洋贸易，特别是香料贸易的迅猛发展，为南洋地区的各个国家提供了新的发展机遇，也带来了新的挑战。来自亚洲各地的商人将印度的手工纺织品，中国的瓷器、丝绸和茶叶，爪哇的稻米，苏门答腊的胡椒，加里曼丹及苏拉威西岛的热带树木，马鲁古群岛的丁香肉豆蔻汇集于马六甲海峡，并通过当时东南亚最大的国际市场进行转口交易。马六甲借此获得了不可胜数的财富，而这也成为支撑马六甲崛起的关键因素。

除此之外，马六甲的崛起离不开中国在南洋的“回归”。明朝建立初期便展现出对远洋贸易的浓厚兴趣：在民间，直接参与南洋贸易成为众多南方人赖以生存的手段，随着越来越多中国人投身“下南洋”的事业，一批华人社群在马来世界建立起来；而官方层面，由郑和所领导的庞大船队在宣扬国威、高调宣布重新介入南洋事务的同时，从实力和心理上都击碎了满者伯夷在该地区最后的霸权。越来越多的港口国家借机脱离满者伯夷，试图通过朝贡谋求中国的海军保护和通商许可权。马六甲则成为了其中最大的赢家：马六甲的苏丹曾多次亲自出使中国纳贡；而作为对其忠诚的褒奖，马六甲成为中国官方海军在南岛地区的重要停靠地和补给点，郑和则帮助了马六甲苏丹国消灭盘踞在苏门答腊岛上的流寇海盗，巩固了其对海峡的控制。马六甲安全的环境和与中国官方的紧密关系，使得来自各国的海商更愿意前往此地而不是其他海峡地区的港口寻找财富和机遇。

马六甲苏丹国的成功，象征着马来亚又一次在与爪哇的斗争中占得了上风。而作为历史观察者的我们，也能从三佛齐—满者伯夷—马六甲的霸主更替中窥见双方时而紧张时而缓和的复杂关系：信奉贸易和商业利益至上、政治力量分散的海峡地区同集中农业发达、政治集权倾向不断加强的爪哇岛之间的长期拉锯，将以不同国家和不同族群在此地区的种种矛盾和冲突为表现形式，深远地影响马来世界。

四、尾语：是终幕还是序章？

满者伯夷的衰落与马六甲的崛起构成了双生的镜像事件，从中我们可以窥见政治、经济、宗教、外部势力等多重因素是如何塑造14-15 世纪的南洋诸岛的。马六甲尽管一度成为国际贸易中心和伊斯兰教在马来世界的传播基地，[16] 但仍无法完全填补由满者伯夷衰落所造成的权力中空。在宗教文化变迁和贸易格局改变的历史洪流中，南洋诸岛间的异质性正在不断发展：从马来亚的国际化穆斯林城市到马鲁古群岛上的原始氏族，文明发展形态的差异清晰可见。

而爪哇岛成为马来世界新兴的文明中心这一重大事件，更加速了马来文明内生性裂变的历史进程。尽管在“西船来航”前夜爪哇正处于政治上相对的混乱时期，但相较于外岛，爪哇在经济和人口上的优势正在持续扩大，而其与海峡地区间的紧张竞争关系，将成为马来世界发展的底层逻辑：将本地的爪哇人与亚齐人、柔佛人，外来的荷兰人和葡萄牙人、英国人都卷入其中。

可以说，“西船来航”之前的马来世界尽管正处于本土文明的发展高峰时期，但这种辉煌却是高度碎片化和脆弱的。马六甲苏丹国的辉煌没能延续，随着中国日本等东亚国家加强对海外贸易的限制和西方人历史性的到来，马六甲人通过贸易活动整合马来世界的野望最终在葡萄牙人的炮火中化为灰烬。

以 1511 年葡萄牙人攻陷马六甲为标志性事件，[17] 西方人试图通过武装舰队和垄断经营强行控制亚洲的贸易网络。传统观念认为这种近乎野蛮的方式从根本上破坏了海岛东南亚的政治经济秩序，但在上文的分析中我们可以得知，马来世界内在的多元裂变进程并未被打破，相反，它如同巨大的旋涡将西方人也卷入其中：他们必须要在南洋错综复杂的格局中选边站队才能获取立足之处，而荷兰殖民者日后以爪哇为基地对马来世界的艰难整合和遭遇到的激烈反抗，同样也内嵌于爪哇与外岛间复杂的控制—反控制关系中。

16 G·赛代斯：《东南亚的印度化国家》，第 410 页。
17 作者注：葡萄牙人占领马六甲之后即下令驱逐当地的穆斯林群体，这削弱了马六甲在贸易活动中的核心竞争力。而随着马六甲苏丹国的解体，再也没有一个马来国家能够确保马六甲海峡上交通贸易的安全，相反，随着被驱逐的商人团体分散到马来世界的其他港口，这些国家间谋求通过控制贸易获得霸权的战争变得更加频繁，海峡地区长期的战乱削弱了其对贸易活动的吸引力。详情参见梅·加·李克莱弗斯著：《印度尼西亚历史》，“葡萄牙马六甲、佛柔与亚齐三方在马六甲地区的长期博弈”，第 44-50 页。

“西船来航”的确是马来世界历史上的关键节点，但其本身内涵不应被过度解读。对“西船来航”的过度关注，局限了我们对历史的整体感知：我们更关心西方人到来之后的“故事”，即殖民者残忍的掠夺、扩张活动和其产生的后果，而非具有时空连续性的完整历史，这包括当地人建设自身文化文明的努力和发展路径的选择。事实上，后者才对当地发展起决定性作用。

因此，与其说“西船来航”以及之后的西方殖民征服活动是马来本土文明的终幕，不如说是马来世界新的序章：在全球贸易和现代化的狂风骤雨中，马来人的命运终将与世界其他地区的人们紧密相连。而属于新时代的苦乐悲欢，也将在这片土地上相继上演。

美国利用入境签证限制外交官进入联合国的研究

朱晏

摘 要

由于美国拖延或拒发外交官的入境签证，外交官进入纽约联合国总部受阻，诸多会员国在东道国关系委员会上对美国表示抗议。本文基于东道国关系委员会的报告，总结美国拖延或拒发签证的特点和原因，展开对中国该如何应对签证问题的思考。本文的另一观点为，美国拖延和拒发签证是不合理的维护国家利益和国家安全的手段。

一、签证问题总述

由于联合国总部地处美国纽约，各国外交官想要进入联合国总部履行公务，必须申请美国签证才能进入美国境内。美国拖延或拒发签证，为他国外交官履行公务带来了不便，由此产生了签证问题。该问题影响之大、出现之频繁，使得东道国关系委员会将其作为一项议题，在每年联合国大会召开期间讨论。

（一）签证问题的特点

签证问题第一次出现是 1980 年，阿富汗常驻联合国参赞被拒发签证。[1] 此后，虽然签证问题每年都在东道国关系委员会上被讨论，但这个问题却长期未得到解决，被美国拖延或拒发签证的国家反而越来越多。

遇到签证问题的外交官大部分为各国高级官员，主要包括出席联大的国家代表、常驻联合国代表、部长级官员等。对于这些外交官，美国的拖延手段有两种：在外交官计划参加的会议结束后才签发签证或将签证申请积压数月。拒签的手段也有两种：直接拒签或签发非外交人员签证。

（二）被美国拖延或拒发签证的外交官所在国的特点

在东道国关系委员会 1972 年至 2020 年的历次讨论中，17 个国家累计 64 次提出签证问题。[2] 其中古巴、俄罗斯、伊朗、伊拉克、巴勒斯坦、利比亚、委内瑞拉、阿富汗、津巴布韦、白俄罗斯、朝鲜、叙利亚这 12 个国家与美国长期存在矛盾。可见被美国拖延或拒发入境签证的国家大部分都是与美国摩擦较大的国家。如叙利亚代表在 2019 年第 293 次会议上所说"不想在委员会中制造敌对环境而将东道国常驻团置于困境，因为问题在于东道国政府及其歧视性做法"，"东道国与其他国家之间的关系不是积极的，这就是签证签发延迟和拒签的原因"。[3]

因此，美国有意通过利用拖延或拒发签证来限制这些国家外交官进入联合国，尤其是在召开与美国国家利益有重大关联的会议时。考虑到这些国家与美国存在利益分歧，可能会在会上反对美国的意见、提出不利于美方的议题、呼吁国际社会给予其支持等，故而美国通过阻碍外交官参加会议，来维护本国利益。

（三）签证问题对会员国的影响

根据东道国关系委员会 1972 年至 2020 年的所有报告，在他国外交官申请美国入境签证或再入境签证（包括延长现有签证）时，美国拖延或拒发签证给该国带来的影响主要有以下两个：

1 UN. Committee on Relations with the Host Country, Report of the Committee on Relations with the Host Country"(1980), UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/17163?ln=zh_CN (accessed October 10, 2021).

2 分别是古巴、俄罗斯、伊朗、伊拉克、巴勒斯坦、利比亚、委内瑞拉、阿富汗、津巴布韦、苏丹、白俄罗斯、朝鲜、叙利亚、乌克兰、尼加拉瓜、尼日利亚、沙特阿拉伯。这些国家提出签证问题的次数分别为古巴 10 次、俄罗斯 9 次（其中苏联 1 次，俄罗斯 8 次）、伊朗 9 次、伊拉克 5 次、巴勒斯坦 4 次、利比亚 4 次、委内瑞拉 4 次、阿富汗分别是古巴、俄罗斯、伊朗、伊拉克、巴勒斯坦、利比亚、委内瑞拉、阿富汗、津巴布韦、苏丹、白俄罗斯、朝鲜、叙利亚、乌克兰、尼加拉瓜、尼日利亚、沙特阿拉伯。这些国家提出签证问题的次数分别为古巴 10 次、俄罗斯 9 次（其中苏联 1 次，俄罗斯 8 次）、伊朗 9 次、伊拉克 5 次、巴勒斯坦 4 次、利比亚 4 次、委内瑞拉 4 次、阿富汗 3 次、津巴布韦 3 次、苏丹 3 次、白俄罗斯 2 次、朝鲜 2 次、叙利亚 2 次、乌克兰 1 次、尼加拉瓜 1 次、尼日利亚 1 次、沙特阿拉伯 1 次。3 次、津巴布韦 3 次、苏丹 3 次、白俄罗斯 2 次、朝鲜 2 次、叙利亚 2 次、乌克兰 1 次、尼加拉瓜 1 次、尼日利亚 1 次、沙特阿拉伯 1 次。

3 UN. Committee on Relations with the Host Country, Report of the Committee on Relations with the Host Country (2019), UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/3834145?ln=zh_CN (accessed October 10, 2021).

一是外交官无法参加重要会议。美国拖延签发签证、在重要会议结束或该会议最重要的部分结束后才允许外交官入境，使外交官错过会议，最终无法代表国家声明立场、发表观点、参与决议过程，间接地损害了该国的利益。比如 2015 年，俄罗斯联邦联邦会议联邦委员会主席瓦莲金娜·马特维延科，由于签证问题无法出席各国议会联盟会议。[4] 该会议的目的之一在于为关于 2015 年后发展议程的峰会成果提供最大程度的政治支持，瓦莲金娜无法参会，导致俄罗斯未能参与 2015 年后发展议程的制定和通过。

二是外交官及其家属的私人旅行受到签证制约，外交官无法返回美国境内处理本国相关外交事务。以在联合国工作的外交官为例，签证问题会使其无法参加在联合国总部会址区的任何会议，或无法作为该国常驻联合国代表履行公务。如 2001 年一位伊拉克常驻代表希望返回伊拉克探视生病的母亲却无法获得再入境的签证，导致联合国的伊拉克事务在一段时间内被耽误。[5]

其中，最主要的影响还是第一点，只有少数案例中外交官受到第二点或其它的影响。

二、美国代表对签证问题的解释

（一）美国代表对拖延或拒发入境签证的解释

对于委员会成员及观察员提出的签证被拖延或拒发问题，美国代表给出的解释主要可以分为三种类型：一是为了保障美国国家安全；二是自证清白，不予正面回应或推卸责任给对方；三是美国当局已经尽力，并对此表示关切，愿意就此问题进行调查或已经提请国务院注意。以下将借美俄之间的签证问题来分析上述三种类型的解释。

第一类解释，以国家安全为由，拒发签证，态度强硬。例如在 2018 年第 291 次会议上，俄罗斯代表提出了谢尔盖·秋列涅夫和康斯坦丁·沃龙佐夫签证被拒的问题，美国代表的解释是"不应允许联合国成为掩护，借以使美国境内的人能够在其官方职能范围之外从事有损美国安全的活动"。[6]

第二类解释，美国代表指责对方没有及时提请美国代表团注意，表示签证问题是因为对方不够重视才出现。如 2004 年的会议上，俄罗斯代表提出俄罗斯专家入境的签证出现无法接受和毫无理由拖延的情况，美国代表的解释是"这些人士的申请由有关国家内的领事馆和大使馆办理，除非及时提请美国代表团注意问题和拖延情况，否则无法与主管当局交涉"。[7] 此处美国代表态度较为强硬，指出责任在使领馆，俄罗斯本国没有提请美国代表团注意导致了该问题的出现。

第三类解释，态度较为委婉。但美国代表会先以人手不够、技术问题等为理由回应，然后再表示关切。比如 2005 年的会议上，俄罗斯代表指出在俄罗斯完全遵守美国相关规定的情况下，美国仍然使俄罗斯难以得到入境签证。对此，美国代表解释说美国代表团在会议举行的前一天才获悉这些情况，且表示已将这些情况立即报告了国务院，相信这些签证将会加速签发。[8]

4 UN. Committee on Relations with the Host Country, Report of the Committee on Relations with the Host Country (2015), UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/809761?ln=zh_CN (accessed October 10, 2021).

5 UN. Committee on Relations with the Host Country, Report of the Committee on Relations with the Host Country (2001), UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/451891?ln=zh_CN (accessed October 10, 2021).

6 UN. Committee on Relations with the Host Country, Report of the Committee on Relations with the Host Country (2019), UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/3834145?ln=zh_CN (accessed October 10, 2021).

7 UN. Committee on Relations with the Host Country, Report of the Committee on Relations with the Host Country (2004), UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/534272?ln=zh_CN (accessed October 10, 2021).

8 UN. Committee on Relations with the Host Country, Report of the Committee on Relations with the Host Country (2005), UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/559825?ln=zh_CN (accessed October 10, 2021).

（二）对美国代表发言的分析

首先，美国代表的三种解释对已经拖延或拒发的签证几乎不能带来任何实质性的改变。拖延和拒发签证本身就是美国利用主权强行制约一些国家的做法。

其次，美国代表除了上述的三种解释外，还非常频繁地提及，代表团有签证问题时，应及时与美国代表团联系。对于美国代表希望与其他国家代表私下联系、接触的想法，笔者认为原因有两点，一是有些签证问题的确是美国工作上的疏忽造成的，在委员会会议上公开讨论有失美国形象，此举为了尽可能地维护国家形象和国家利益；二是签证问题主要是双边问题，在委员会会议上讨论容易把小事化大，因此私下解决可以省去不必要的程序，更容易高效。

三、签证问题存在的原因分析

（一）911 事件的影响

在东道国委员会提交给大会的所有 47 份报告中，有 27 份报告中都讨论了签证问题，其中有 19 份出现在 911 事件后；同时，所有报告中共出现了 64 次签证问题，其中 911 事件后有 48 次。可见 911 事件对美国签证签发带来了重大影响。

由于 911 事件中的 19 名劫机者都是持有合法的临时签证进入美国，[9] 美国的签证制度自此之后变得更加严格，并且美国大幅度提升了对国家安全的关注。

更加严格的签证制度中，与进入联合国的外交官们相关的规定主要有：美国的涉嫌恐怖主义活动而不准入境人员的范围和美国的安全顾问意见制度。首先，美国扩大后的涉嫌恐怖主义活动而不准入境人员的范围涵盖了所有涉嫌恐怖活动的外国人，包括其组织及其家庭。因此美国领事馆加强了对每一位外国人，尤其是外交官的身份审查。严格的身份审查导致了签证拖延问题。其次，美国的安全顾问意见制度给各个国家设置了诸多不准入境的理由，也导致了签证拖延和拒签，比如美国针对俄罗斯官员的“熊审查程序”，针对恐怖分子的“秃鹰签证审查程序”。[10]

（二）签证拖延时间长的原因

首先，911 事件后，美国成立国土安全部，和国务院一同负责签证签发。然而两个部门之间协调不够，导致签证审核程序效率不高。[11]

其次，安全顾问意见制度中的审查程序大大延长了签证审查时间，尤其是对于本就与美国存在矛盾的国家。而那些与美国关系较好的国家，虽然 911 事件后美国也提高了警惕，但也没有造成签证签发的严重拖延，甚至一些与美国关系好的国家，仍能享受免签证待遇。[12]

（三）签证问题难以根本解决的原因

在每一次会议提出的建议和结论中，均为“委员会预期东道国将加强努力，保证遵照《总部协定》第 11 节第 4 条及时给会员国代表签发入境签证……”，[13]“委员会期待东道国继续加强努力……”，[14] 非强制性措施，效力不强，无法敦促东道国执行。

其次，拖延和拒发签证是美国为了维护国家利益和国家安全的手段，有时也会以此为幌子，通过限制一些国家来维护美国利益。因此，美国不会放松外交签证政策，尤其是对与之存在利益冲突的国家而言。

从根本上来看，美国的签证制度涉及美国的内政问题，委员会上各成员和观察员无权提出干涉，因此难以提出一个行之有效的解决办法。

四、结论

（一）对签证问题的发展和影响的思考

如上文所述，签证问题难以根本解决，仍会长期存在，并作为美国制约与其国家利益相冲突的行为体的工具。

随着全球化的深入，联合国的作用在逐渐扩大。但美国利用签证限制外交官的旅行，妨碍他们履行公务，将导致联合国不能最大限度地发挥作用。而联合国其它机构设于日内瓦等地，正能避免受到美国作为东道国的特别干预。因此，作为一个世界性组织，联合国或许应该考虑在美国之外，如日内瓦等地，举办一些会议，如上文提及的各国议会联盟会议。

（二）对美国的思考

根据对签证问题长期存在的原因分析，美国拖延和拒发签证是不合理的维护国家利益和国家安全的手段。

美国的这一做法，虽然维护了美国的利益，但损害了与其他国家的关系，甚至损害其国家形象。即使目前未遇到签证问题的国家，也会担心美国未来会对自己使用这一手段。已经遇到签证问题的国家，若将来持续遇到同样的问题，可能会采取相同的手段，如限制美国外交官进入该国等，来抵制美国的歧视性做法。

（三）对东道国关系委员会的思考

签证问题长期存在并且难以根本解决，可见东道国关系委员会在该议题的讨论上没有显著的效果。

签证问题可以通过东道国关系委员会的平台解决，也可以通过双边接触解决，如向美国代表团发出照会等。如前文所述，美国代表希望与其他国家代表私下联系、接触。在签证问题可以通过双边接触解决的情况下，委员会解决签证问题的作用变得有限，甚至签证问题可能不再成为东道国关系委员会的一项议题。

（四）对中国的启示

目前，中国与美国之间关系紧张，两国之间存在很多分歧。因此，一方面，中国的外交官们要做好频繁被美国拒签的准备，在联合国之外的平台多与其他国家接触：通过双边外交巩固与联合国其他会员国的关系，以双边换取多边；坚持“一带一路”倡议、积极参与 APEC、加强二十国集团合作等，在联合国之外的其他国际组织和国际会议中提出中国方案，提升国际影响力，摆脱美国的制约带来的影响。另一方面，可以通过在打击国际恐怖主义、改革联合国等方面加强与美国的合作，争取共同利益来改善中美关系，换取美国减少对中国的歧视性做法。

---

9 金玲玲：《9·11 后美国的签证壁垒及其影响分析》，《法制与社会》，2008 年 24 期，第 213 页。
10 夏莉萍：《美国签证审核机制改革评析》，《外交评论》，2011 年 1 期，第 132 页，第 135-136 页。
11 同上书，第 136 页。
12 吴优君：《冷战后美国的签证政策》，复旦大学公共管理专业硕士毕业论文，2011 年，第 34 页。
13 UN. Committee on Relations with the Host Country, Report of the Committee on Relations with the Host Country (2005), UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/559825?ln=zh_CN (accessed October 10, 2021).
14 UN. Committee on Relations with the Host Country, Report of the Committee on Relations with the Host Country (2015), UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/809761?ln=zh_CN (accessed October 10, 2021).

特别感谢所有参加杂志投稿、制作的作者和编辑人员
本刊为外交学院模拟联合国协会内部刊物，立场中立，所有文章仅为作者态度，均不代表本刊观点
投稿及一般性问题咨询，请联系 frontier@bimun.org.cn

主办：共青团外交学院委员会
承办：外交学院模拟联合国协会

China Foreign Affairs University Model United Nations Association