

对进一步深化中俄关系的几点思考

王邴久

[内容提要]中俄关系是当代世界最重要的双边关系之一,在过去 20 年中,两国关系由建立“正常国家关系”发展到“全面战略协作伙伴关系”,取得了举世瞩目的成就。未来中俄关系应当更加注重开发内生动力,全面提升两国在政治、经济、人文、安全和国际领域的合作,把双边关系不断推向新的更高水平,以此造福于两国,也为世界带来福音。

[关键词]中国 俄罗斯 中俄关系 内生动力

[作者简介]王邴久,中国现代国际关系研究院俄罗斯研究所研究员、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)03-0001-11

2012 - 2013 年度,中美俄三个世界最具代表性和影响力的国家分别举行了领导人换届选举。在此背景下,本文结合近年来中俄关系以及国际局势发展的实际,就如何认识和深化双边关系谈一些看法,以期引发大家对这一问题的思考和讨论。

一、中俄关系不断创新和激发内生动力 符合两国人民意愿和利益需求

新时期的中俄关系是在汲取中苏关系正反两方面经验和教训基础

上发展起来的,它的突出特点是:由两国领导人引领,注重顶层设计,相向而行,友善叠加,逐渐深化,理性平稳,避免出现任何极端,着力培育内生动力,挖掘内在潜力,努力使这一关系对本国和对方的价值最大化。

首先,两国领导人认识明确,引领到位。俄罗斯从叶利钦、普京到梅德韦杰夫三位总统都重视发展对华关系,都将其放在对外政策的重要和优先地位。正如普京所强调的,“中国是俄可靠的战略伙伴,俄方高度重视发展对华关系,愿全面提升关系水平”。^[1]中国从江泽民、胡锦涛到新任国家主席习近平,都高度重视中俄关系。2012年12月19日,习近平总书记会见统一俄罗斯党最高委员会主席格雷兹洛夫时强调,中国视俄罗斯为“最重要的战略协作伙伴关系”。^[2]

二是以史为鉴,以最大努力挖掘对两国有益的潜力。中苏关系先“甜”后“苦”,在中、后期相互严重对抗中,消耗两国大量人力物力和财力,成为两国关系史上的惨痛教训之一;中国“文革”发生的深层背景有中苏意识形态之争的影子,“文革”期间中国经济混乱和几近崩溃也有中苏对抗的影响。中苏关系的意识形态化和严重对抗是当代中俄关系发展的“镜子”,这些教训随时都在提醒两国要绝对避免重复过去的错误,也为双方积极探索有利于自身和两国共同发展的关系模式提供源源不断的新动力。

三是与时俱进,提升两国关系新水平。中俄关系从1992年确定“正常国家关系”,1994年建立“建设性睦邻友好合作关系”,到1996年决心发展“战略协作伙伴关系”,双边关系随着两国内部改革进程和国际局势发展变化而与时俱进。2011年6月胡锦涛主席访俄时,双方正式提出中俄将致力于建立“平等信任、相互支持、共同繁荣、世代友好的全面战略协作伙伴关系”。^[3]“在坚持了15年的中俄“战略协作伙伴关系”

[1]Путин В.В. На встрече с председателем Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей У Банго, 14 сентября 2011 г. <http://www.government.ru>.

[2]习近平会见统一俄罗斯党代表团[N].人民日报,2012-12-19.

[3]关于“中俄睦邻友好条约”签署十周年的联合声明[N].人民日报,2011-06-07,第4版.

前加“全面”两字,不仅强调合作领域涵盖政治、经济、安全、文化等各个领域,也表明双边合作更具有“全方位”、“深层次”特点,它既是对过去十多年两国大力发展战略协作伙伴关系的总结,也为未来两国关系发展指明了新方向,提出了新要求。^[1]这一关系的基础是两国从领导人到各行各业,在长期合作中形成的互信、累积的共识,以及两国人民继续拓宽和深化双边关系的强烈愿望。

二、在性质上中俄关系比中美关系更“铁”

中俄、中美和俄美关系是当今世界最重要的三边国家(欧盟作为国家集团除外)关系,这三边关系间的远近和好坏在相当程度上会决定国际大局的稳定以及发展方向。

如果说冷战期间中苏、中美和苏美大致形成“等边三角形”关系,那么冷战后的近20年来,三边关系似乎在“量级上”逐渐在向“等腰三角形”、在“性质上”向“锐角三角形”转变。“量级上”的“等腰三角形”主要是指中美、中俄关系各有千秋:中美经济贸易数量庞大,政治关系摩擦不断,而中俄政治关系良好,经济贸易数量不大,按加权指数看,两对关系大致上处于一种相等状态;而俄美政治、经济关系都较低迷,是三角关系中相对“短”的一边。从双边关系性质看,中美俄形成各边长短不一的“锐角三角”关系,其中中俄关系是最“近”的一边,而中美关系是距离最大、矛盾最多的一边。在这一组关系中,中俄关系要好于或“铁”于中美关系,这是因为中俄政治关系稳定上升,经济合作虽然起点低,但发展速度较快,双方在安全和国际事务中的合作成效显著;中美关系虽然经济贸易数量巨大,但政治关系因美国在明里暗里支持中国西藏、新疆民族分裂势力和台独势力而起伏较大,在安全领域美国不仅不断对台军售,阻碍两岸和平统一,还在中国周边和亚太地区拉帮结伙、挑拨离间、穷兵黩武,威胁中国安全利益。因此对中国而言,中美关系与中俄关系在

[1]中国现代国际关系研究院. 国际战略与安全形势评估(2001~2012)[M]. 北京,时事出版社,2012年,第290页.

“重要性”方面不相上下,但在关系性质上中俄关系要高于中美关系。中美关系虽然经济利益浓厚,但价值观差异较大,政治互信水平较低,存在安全方面的敌对因素;中俄关系综合性质上要好于和“实”于中美关系。未来中国应继续巩固和深化中俄关系,使之继续成为中国对外关系中“最重要的”双边关系,同时积极探索发展中美关系的新模式,使之成为与中俄关系性质相同、形式和内容有异的一对“同样重要”的双边关系。在和平、发展和合作成为时代主流的今天,中美俄三国都希望相互关系能够健康发展,这样对三国和国际社会都有利,那种担心另外两方的关系好必然会不利于自己的冷战思维已经过时,应该代之以新的思维,即希望中美、中俄、俄美关系都能够平稳健康发展。

三、深化中俄安全合作有利于两国和国际战略稳定

中俄在安全领域的合作主要体现在三个层面:

一是相互提供安全保障。中俄互为最大邻邦,历史经验表明,如果双边关系不好或处于敌对状态,就会给对方造成最大的安全威胁。基于这一教训,在新时期中俄都把建立双边新型安全关系“放在首要位置”。两国不仅通过《中俄睦邻友好合作条约》等法律文件重申了“和平共处五项原则”,还进一步确定了“世代友好,永不为敌”,以及“不对抗、不结盟、不针对第三国”等原则,为双方互为对方提供安全保障奠定了法律基础。同时两国还采取了中俄导弹互不瞄准对方、裁减边境驻军、签署保障两国边境安全协议等诸多措施,切实消除了双方的安全疑虑。正如普京在评价两国宣布导弹互不瞄准对方时所强调的,“这是非常重要的事件,是两国在非常敏感的战略武器领域提高互信水平的重要标志,这的确是对两国全面战略伙伴关系的真正补充,是重大补充”。^[1]

二是提高军事技术合作水平。军事技术合作不仅涉及经济利益,更是政治互信程度的体现。俄罗斯是世界军事强国之一,近20年来在中俄

[1]Путин В.В. На встрече с журналистами. Пекин, 14 октября 2009г. <http://www.government.ru>.

军技合作中,主要是俄方对华出售较先进的战机和发动机、舰艇、防空导弹等中方所需的武器装备,同时也提供西方国家所不愿提供的包括航空、航天在内的多种军用和军民两用技术,对迅速提升中国军力有很大帮助。当然中国通过购买俄军品也有利于俄军工企业的发展。尤其在西方坚持对华禁售武器和拒绝军技合作的背景下,加强中俄军技合作将不断提升两国的政治互信水平。我们相信,随着两国关系的不断深化发展,两国的军技合作水平将会不断迈上新台阶。

三是维护地区和全球稳定。近年来,两国在上海合作组织框架下开展多起双边和多边反恐演习,有力地震慑了中亚地区的恐怖势力,对维护地区安全起到非常重要的作用;同时中俄两军针对新形势下两国安全所面临的威胁,先后开展了多项大规模多兵种陆地和海上合成演练,对东北亚地区出现的安全新威胁做出了有效反应。随着今年初朝鲜退出停战协定和美国强化美日、美韩同盟在东北亚地区的军事活动后,未来东北亚地区安全形势有可能长期处于紧绷状态,中俄在该地区面临的外来威胁也有可能呈日益尖锐和严重之势,这对中俄进一步密切在传统安全领域的合作提供了新契机,双方将会更加有针对性地采取共同措施,确保地区安全与战略稳定。今年习近平主席上任后,不仅把首访国定为俄罗斯,而且还应普京总统的邀请参观了从不对外国人开放的俄武装力量作战指挥中心,这是中俄之间加深政治互信和安全合作的生动体现。

四、中俄应加强在治国理政方面的交流与借鉴

中俄两国有着不同的政治和历史传统,国情条件差异很大,近20年来两国依照各自国情条件,选择了发展道路,并且都在各自的基础上取得了相应的成就,也得到国内绝大多数民众的支持。由于两国选择的发展道路都多少有别于美国或西方国家的政治制度模式,因而也都不同程度受到西方国家的说三道四。但两国都愿坚持走各自选定的自主发展道路,双方更有各自的“制度自信”,也更容易理解和尊重对方。因此,在治国理政方面中俄之间加强交流与借鉴十分重要。

第一,继续增强党际交流。目前中国共产党与俄主要党派之间都已建立起正常的党际交流关系,与统一俄罗斯党还通过联合举办地区发展研讨会等形式,开展更为密切的“执政党”间治党理政经验交流与合作。第二,加强行政部门交流。除国家元首和政府首脑间的定期互访外,目前俄总统和政府办公厅与中共中央和国务院办公厅之间的交流也应提上日程,以便相互学习和借鉴,共同提高行政水平。第三,扩大立法和司法部门交流。目前中国人大和政协与俄国家杜马及联邦委员会之间已建立定期互访交流机制,中国公安部与俄内务部之间也有良好的合作机制,但两国最高法院和检察院之间的交流似有滞后,在两国都把反腐败作为治国重要任务的情况下,司法部门间的交流与合作具有特殊意义。第四,在防止外来干涉和颠覆政权方面面临相同任务。一些西方国家通过支持某些所谓“非政府组织”,公开和秘密地向中俄两国社会各层面渗透。他们常常打着“保护人权”、“促进民主和自由”的幌子,行颠覆政权、制造社会混乱之实。俄罗斯近来通过专门立法,加强对由外国出资支持的非政府组织的管理,要求俄政府官员、国会议员等不能拥有国外资产和银行账户,以防一些对俄政治图谋不轨的国家和组织通过拉拢和收买俄官员颠覆政权。未来两国可加强相关信息通报和治理经验交流,有效管理各自境内的各类非政府组织。

五、进一步提高中俄经济合作的质量和效益

近年来在国际经济危机背景下,中俄贸易克服困难,逆势而上,2012年按俄方统计达到881.6亿美元,比上年增长11.2%,再创历史新高。^[1]但中俄经济合作仍面临一些新旧问题亟待克服。

一是相互直接投资不足。据统计2011年中俄双向直接投资总额仅

[1]Цыплаков С. Успешная реализация крупных совместных проектов,имеющих стратегическое значение, будет способствовать повышению эффективности и качества русско -китайского торгово -экономического сотрудничества. 26.02.2013.http:www.russian.chinf.jrg.cn.

3.3 亿美元,其中中国对俄投资 3.03 亿美元,同比下降 49%,俄对华投资 3,102 万美元,同比下降 11.3%。2012 年中国对俄直接投资尽管比 2011 年增加 1 倍,也仅为 6.6 亿美元。截止目前中国累积对俄直接投资仅为 35.8 亿美元,而俄对华投资则更少。^[1]中俄相互投资不旺原因很多,最关键的是俄投资环境对中国企业缺乏吸引力,而俄企业在中国也难以找到适合投资的好项目。现在两国政府都已认识到这些问题,并在着手解决,譬如俄政府正在按加入 WTO 的承诺整顿国内市场,惩治官员腐败,清理不合理的税费等,相信随着俄投资环境改善,中国企业会逐渐进入俄市场。同样中国也在积极为俄企业寻找适合的项目,未来双方可能在军工、民航宽体客机、货运大飞机、修建天然气管道以及原油加工、铝业等领域找到投资突破口,以大项目带动投资和贸易,提高中俄经济合作的质量和效益。

二是金融合作滞后。金融合作是中俄经济合作的重要组成部分,目前用人民币和卢布结算已经走上轨道,但办理业务的银行网点设置过少、卢布汇率波动较大都是造成本币结算业务量增长缓慢的主因。未来随着中俄贸易量继续扩大,人民币逐渐实现自由兑换,人民币和卢布的国际化进程应加快等,都将进一步促进两国经济贸易合作的发展,两国领导人确定的 2015 年实现双边贸易额达到 1,000 亿美元,2020 年达到 2,000 亿美元的目标很有可能提前实现。

三是两国地区间经济合作潜力有待挖掘。中俄毗邻的东北和远东地区经济合作早已成为两国经济合作的重要组成部分,2009 年两国政府签署并批准了两地合作《规划纲要》,其中提出一些能够充分挖掘两地潜力、改善基础设施条件的项目,这些项目正在逐步落实,如横跨黑龙江的中国同江与俄罗斯下列宁斯科耶铁路大桥设计规模已完成,预计 2013 年能破土动工。两地的贸易也已逐渐走上符合 WTO 规则的发展之路,这将为两地跨境经贸合作开辟广阔前景。与此同时,两国地区合作也从未

[1]Цыплаков С. Успешная реализация крупных совместных проектов,имеющих стратегическое значение, будет способствовать повышению эффективности и качества русско -китайского торгово -экономического сотрудничества. 26.02.2013. <http://www.russian.chinf.jrg.cn>.

限制于毗邻地区,中俄约 70 对地方政府或城市结为合作对子,上海与圣彼得堡两大城市之间的经济合作搞得很有特色。现在中国长江流域与俄伏尔加河流域城市群间的合作正在提上规划日程,未来中国“长三角”与俄波罗的海“大三角区”等经济类型相似的地区间合作将逐渐兴起,成为中俄经济合作的新“生力军”。

六、中俄人文合作道路宽、前景广

中俄两国虽然人种和语言文化各异,但长期复杂的历史交往也使两国人民有着深厚的相互了解基础,尤其差异巨大、特色鲜明的两种文化反而形成相互吸引,加之两国过去同在社会主义阵营,在历史命运、政治思想和社会制度方面具有认同感和亲近感,这些都为两国人文合作奠定了良好基础。新时期两国通过举办“国家年”、“语言年”以及 2012 年和 2013 年的“旅游年”等活动,有效增进了两国人民间的相互认知和亲近感。仅 2012 年俄罗斯在中国的旅游年活动中,两国双向交流人数达到 330 万人,预计 2013 年在俄罗斯举办的中国旅游年活动还会吸引更多人参加。未来双方可以继续沿着这种思路举办各类命题的“活动年”。这些活动既可单独举行,也可数项同时举办,根本目的是促进两国各层次、各领域的人员往来和思想交流,营造两国“世代友好”、永做“好邻居、好伙伴、好朋友”的人文和社会环境氛围。

鉴于中俄对于涉及两国历史的许多问题有不同理解和解释,影响到两国学校教科书内容如何编写等问题,双方可以在总理会晤机制下的中俄人文合作委员会领导下,成立历史教科书编写工作组,负责编写经两国共同认可的教科书。同时鼓励两国大学和研究机构就涉及两国历史、政治和文化等各领域的“敏感问题”开展联合研究,以加深相互理解并提出合理的解决意见。

七、中俄在解决国际问题上可配合得更好

中俄基于近 20 年来所培育的相互尊重和信任, 基于对当代国际关系中大多数问题的共同或相近看法以及利益的一致性, 在参与处理国际问题时, 配合越来越默契, 成为维护世界和平、主持国际正义、促进国际秩序朝着更加合理化方向发展的重要力量, 这也将为双方未来在国际事务中更加密切的合作奠定可靠基础。正如普京所言, “我们与中国有着特殊关系, 这不仅是因为我们是邻国, 更因我们解决共同的任务, 共同的问题, 我们对国际社会中的很多事务有共识”。^[1]

首先, 双方尊重联合国在解决国际问题中的中心地位, 尊重国际法的权威性, 反对任何国家或国家集团凌驾于联合国之上, 挑战国际法基本准则。中俄坚持由联合国及其安理会主持解决国家间分歧, 而在联合国讨论和通过决议时, 应根据所讨论问题的是非曲直和国际法原则做出决定, 而不是把某一大国或国家集团的意志强加给联合国, 或将联合国变成少数国家推行侵略政策的工具。普京批评北约近年来 “试图将与 ‘防御联盟’ 不相称的职能揽上身, 而且演得过于入戏”。^[2]他强调 “谁都无权赋予自身联合国的特权, 尤其是在针对主权国家使用武力的情况下”。他认为 “联合国及其安理会可以有效地对抗来自某些国家的蛮横要求, 以及在国际舞台上的肆意妄为”。^[2]未来中俄仍将坚定不移地维护联合国的权威性, 并在此框架内开展积极的战略协作, 以更好地维护国际战略稳定与和平, 伸张国际正义。

第二, 共同推动世界多极化和建立更加公正合理的国际新秩序。中俄都认为, 冷战后世界进入一个较长的过渡期, 其特点是国际格局将以美国 “一超” 与世界 “多强” 并举, 在此基础上将进一步向势力相对均衡的多极 (多中心) 化方向发展。在这一过渡期内, 美国凭借其超强的军事实力裹挟北约, 为谋取霸权利益和守住霸权地位容易在世界上横冲直撞, 对包括中俄在内的其他国家利益造成损害, 对国际战略安全和稳定

[1]Путин В.В. На встрече с председателем Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей У Банго, 14 сентября 2011 г. <http://www.government.ru>.

[2]Путин В.В. Россия и меняющийся мир. Московские новости. 27 февраля 2012г. С.1.

构成威胁。因此,中俄作为国际地位相当、利益相近或相同的国家,作为联合国常任理事国,有必要、有意愿和有能力团结起来,与其他不甘心受美支配和欺凌的国家一道,形成一股牵制美国和北约的力量,共同促进国际政治、经济和安全秩序更加公正化、合理化。正如习近平主席在访俄时所指出:“各国应该共同推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系,各国人民应该一起来维护世界和平、促进共同发展。”^[1]

当务之急,中俄需在以下两方面加强战略协作:1. 积极而理智地行动,挫败美国及其盟国对中俄两国安全利益构成的威胁。两国反对美国和北约在欧洲部署导弹防御系统,破坏国际战略平衡,威胁俄罗斯安全利益;反对美国搞所谓亚太“战略再平衡”,伙同日本加强在该地区的军事部署,直接威胁到中俄两国的安全利益,严重威胁东北亚和东亚地区安宁。2. 发挥建设性作用,促进国际社会共同克服经济危机,建立和健全更加合理的国际经济新秩序。两国将通过积极参与“G20”(俄将于2013年秋在圣彼得堡主持召开该集团峰会)、金砖国家、世贸组织、国际货币基金组织和世界银行等国际组织的活动,协调立场,形成合力,共同推动业已启动的诸如增加新型经济体国家在国际货币基金组织中的投票权等改革,使现有各国际组织能更好地呼应和代表发展中国家的利益需求。

第三,维护好中亚地区的安全与稳定。中亚是中俄两国的近邻,与两国有着“唇齿相依”的利害关系。过去20年中俄以上海合作组织为平台,开展了卓有成效的合作,对中亚地区出现的国际恐怖主义、民族分裂主义和极端宗教主义势力形成了有力震慑,防止了阿富汗塔利班势力向中亚蔓延,有效堵截了阿富汗毒品通过中亚进入中俄,维护了地区安全和稳定,促进了地区各国的政治稳定 and 经济发展。在美军准备2014年撤出(尽管不会全部)阿富汗的情况下,阿富汗形势向何处去,中亚形势将如何发展,都是中俄两国非常关心的,也是上海合作组织所有成员国所高度关注的问题。从中亚地区当前形势看,虽然“三股势力”得到有效遏制,安全形势总体比较平稳,但也潜藏着某些暗流,一些恐怖、分裂和极

[1]习近平.顺应时代前进潮流 促进世界和平发展——在莫斯科国际关系学院的演讲[N].人民日报,2013-03-24,第2版.

端分子的破坏行为花样不断翻新,他们暗中招募武装分子,扩大资金来源,利用中亚国家内部矛盾,伺机制造恐怖事端,这些动向值得警惕。2012年6月在北京召开的上海合作组织元首会议也充分认识到形势的复杂性,批准了《上海合作组织成员国打击恐怖主义、分裂主义和极端主义2013年至2015年合作纲要》,修订了《上海合作组织关于应对威胁本地区和平、安全与稳定事态的政治外交措施及机制条例》,专门授权该组织所属的塔什干反恐中心加强工作,有效预防“三股势力”复苏和危害地区安全与稳定。会议还决定接纳阿富汗为该组织观察员国,以便更好地应对“后美军”时期的阿富汗局势变化。上合组织所采取的这些新举措正是在中俄共同倡导和支持下实现的,未来两国将继续通过上合组织,并通过该组织与独联体相关机制的合作,积极促进中亚安全与稳定,促进阿富汗的平稳过渡。

结 语

从现在起到2020年,是中国实现全面建成小康社会宏伟目标的关键阶段,也是俄罗斯实现《2020年前发展战略》的重要时期。以习近平为总书记的新一代中国领导集体和以普京总统为代表的俄罗斯新政府,都非常重视发展中俄关系,决心通过继续深化两国“全面战略协作伙伴关系”,进一步激发双边关系中存在的巨大的政治、经济、文化、社会和安全合作潜能,充分利用两国业已建立的互信基础和各类合作机制,有效维护全球战略平衡,促进国际局势稳定,保障欧洲、亚太等地区和平,使之真正造福于两国人民,造福于世界。正如胡锦涛主席2012年6月在会见到访的普京总统时所强调的,“中俄关系密切对世界是福音”。^[1]如何在现有水平基础上继续深化中俄全面战略协作伙伴关系,这对中俄是一项全新的任务,相信两国也一定能够向世界交出一份满意的答卷。

[收稿日期:2013-05-21]

[1]胡锦涛主席会见普京总统[N]. 人民日报,2012-06-06,第1版.

中日钓鱼岛争端中的美国因素

游 博 洪 邨 生

[内容提要]冷战结束以来,日本打破中日两国老一代领导人在钓鱼岛问题上达成的默契,屡屡制造事端。深入研究分析,不难发现美国是钓鱼岛问题的始作俑者,在历史的关键节点上,即旧金山和会及1972年美国交还冲绳时,纵容偏袒日本,导致今日中日两国在该岛问题上的争执。美国在钓鱼岛问题上的战略目标是防止中日合作,保持两国适度冲突;维持日美军事同盟关系,拉住日本;配合美国亚太再平衡战略,遏制中国崛起,从而确保美国在亚太地区的支配者地位。

[关键词]美国 中国 日本 钓鱼岛

[作者简介]游博,东南大学军事教研室副教授、博士;洪邨生,南京大学国际关系学院副院长、教授、博士生导师。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2013)03-0012-11

2012年9月,日本野田政府实施钓鱼岛“国有化”政策,遭到中国政府和人民的强烈反对,这是冷战结束二十多年来日本走向大国军事化、政治右倾化、民族主义情绪高涨的逻辑发展结果。“购岛”事件的发生,意味着日本单方面打破两国领导人之间曾经有过的“君子协定”。中国被迫采取一些反制措施:发表关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明、中国海洋局派飞机在钓鱼岛上空展开巡航、中国海监船和渔政船开始在钓鱼岛附近海域进行常态化维权巡航,行使中国对钓鱼岛及附近海域的管辖权。这本是中国维护自己领土主权的正当之举,却导致对方的

误读,认为这是中国随着自身实力增强,加大了对周边国家的威胁。于是,美国政府官员连续表态,称“钓鱼岛适用美日安保条约”。日本更是动作频频,安倍首相出访东南亚三国,围堵中国意图明显。2013年2月,安倍还出访美国,巩固日美军事同盟。日本政府和印度政府举行外交和防务副部级对话(2+2),同意加快两国间的安保合作,对中国进行牵制。严格说来,钓鱼岛问题既是一个历史认识问题,即日本如何去认识对中国发动侵略战争的性质,同时又是一个现实问题,因为该问题一直被日本顽固地拖到现在仍无结果。众所周知,无论从历史文献记载看,还是从国际法、《开罗宣言》、《波茨坦公告》等文件的规定看,钓鱼岛属于中国管辖领土是无可争辩的事实。然而,美国在钓鱼岛问题上扮演了不光彩的角色,成为中日钓鱼岛争端发生、发展和白热化的最大罪魁祸首。

一、冷战时期美国对钓鱼岛问题的政策

整个冷战时期,美国为了巩固日美军事同盟,对中日钓鱼岛之争采取了偏袒日本的政策。具体讲,即美国在“旧金山和会”与归还冲绳两个历史节点上对日本进行了庇护。

其一,旧金山和会时期。美国在独占日本之初,采取了严惩日本军国主义产生的国内社会土壤的政策,希望日本此后走上和平发展道路,不再对亚洲乃至世界构成威胁。然而随着美苏冷战格局的基本明朗,美国开始扶持日本,使之成为美国在亚太地区抵御社会主义阵营的桥头堡,为中日钓鱼岛之争埋下了伏笔。美国通过朝鲜战争,一方面充分检验了日本作为其远东战略后勤基地的补给作用,另一方面加快了对日媾和的步伐。在没有中国代表参加的情况下,美国等战胜国于1951年9月在旧金山召开了对日和会,以便结束对日本占领状态。此次和会日美达成了三个条约,即《旧金山对日和约》、《日美安全条约》和《日美协定》,其中《旧金山对日和约》就涉及钓鱼岛问题。美国的战略目标是将冲绳保留下来,并扩大其管辖范围,将扩大后的岛屿变成防范共产主义的军事基地。于是在旧金山和会上美国修改了1946年1月29日联合国最高司

令部训令第 677 号中规定的日本施政权所包括的范围是“日本的四个主要岛屿(北海道、本州、九州、四国)及包括对马诸岛、北纬 30 度以北的琉球诸岛约 1,000 个邻近小岛”的规定,将范围从北纬 30 度以北的琉球诸岛扩大到北纬 29 度以北的琉球群岛。^[1]《旧金山对日和约》还规定北纬 29 度以南之西南诸岛等交由联合国托管,而美国为唯一施政当局。^[2]需要指出的是,该条约所确定的交由美国托管的西南诸岛并不包括钓鱼岛,但被日美解释为包括钓鱼岛在内。钓鱼岛并入冲绳并被美国长期实际控制,由此开启了中日钓鱼岛之争端。笔者认为,美国在历史的关键时刻故意将钓鱼岛并入冲绳交由联合国托管,是经过深思熟虑作出的战略决策,目的是防止中日合作将美国赶出欧亚大陆东端,而是要将日本始终捆绑在美国的战车上,变成美国在亚洲实施冷战的前哨阵地。但美国一己之私的钓鱼岛政策严重损害了中国的国家利益,当时中国外长周恩来代表中国政府严正声明:“美国政府在旧金山会议中强制签定的没有中华人民共和国参加的对日单独和约,不仅不是全面和约,而且完全不是真正和约”,“中央人民政府认为,是非法的、无效的,因而是绝对不能接受的”。^[3]日本拿《旧金山对日和约》作证据是站不住脚的。

其二,美国归还冲绳时期。经过旧金山和会,日本虽然结束了被占领状态,但冲绳仍被置于美国的占领之下。1969 年 11 月,经过日美多次磋商,双方宣布在 3 年内将冲绳“返还”给日本。接着 1971 年 6 月,日美签署了《美日归还冲绳协定》,规定美国将于 1972 年 5 月将冲绳交给日本管辖。至于钓鱼岛问题,美国采取的是模糊化政策,一是在协定文本中不提钓鱼岛的名称,美国只同意以附属议定书的形式用经纬度表示“返还”的地域范围,并在日本外交官的一再努力下加上了“域内所有岛屿、小岛、环礁和礁岩”的语句;二是声称美国只是将钓鱼岛的行政权移交给日本,至于主权,美国则不表明立场。美国政府委托国会批准 1972 年

[1]田桓,主编.战后中日关系文献集(1945-1970)[M].中国社会科学出版社,1996年版,第 105 页。

[2]人民日报,2012-09-26,第 13 版。

[3]方连庆,刘金质,王炳元.战后国际关系史(1945-1995)(上)[M].北京大学出版社,1999 年版,第 192 页。

与日本签署的“冲绳返还协定”时表示：“将钓鱼岛的行政管理权转交日本并不意味着对该岛屿的主张有任何倾向。”时任美国务卿威廉·罗杰斯回答国会提出的“冲绳返还协定是否会影响钓鱼岛主权”问题时说：“对这些岛屿的法律地位（主权）没有任何影响。”^[1]1971年10月27—29日，美国参议院外交关系委员会听证会第29届国会会议记录表明，美国在钓鱼岛主权问题上明显持“不站队”的中立立场。记录显示，“美国认为，把原从日本取得的对这些岛屿的行政权归还日本，毫不损害有关主权的主张。美国既不能给日本增加在它们将这些岛屿行政权移交给之前所拥有的法律权利，也不能因为归还给日本行政权而削弱其他要求者的权利……，对此，岛屿的任何争议的要求均为当事者所应彼此解决的事项”。^[2]应当指出，日美之间返还琉球群岛包括钓鱼岛是私相授受，在涉及中国领土钓鱼岛问题上未与中国政府进行协商，当然不被中国所接受。

至此，美国通过战后两个关键阶段的操纵，终于人为地将中日之间的钓鱼岛争端永久化了。

二、后冷战时期美国对钓鱼岛政策

冷战结束后，东亚地区首次出现中日两国同时崛起的局面。中国经济实力不断增强，日本则开始追求政治、军事大国化道路，日本政治的右倾保守化导致中日之间自上世纪90年代中期以后矛盾摩擦增多。就是在这种背景下，中日钓鱼岛屡生事端，美国也高调介入。美国在钓鱼岛主权归属问题上坚持采取模糊性政策。一方面，美国政府宣称在钓鱼岛主权问题上不持立场。1996年9月，当中日钓鱼岛主权之争闹得沸沸扬扬之时，美国政府发言人伯恩斯发表声明说：美国既不承认也不支持任何国家对钓鱼岛的主权主张。^[3]2010年2月发生“撞船事件”前夕，美国国

[1]参考消息，2012-10-08，第14版。

[2]刘江永.从历史事实看钓鱼岛主权归属[N].人民日报，2010-12-20.

[3]美国在钓鱼岛问题上的立场解读[EB/OL].人民网，[上网时间：2013-03-09].

防部代理副部长塞尼在北京说：“美国不参与钓鱼岛的最后主权问题争论，这是美国的一贯立场。”^[1]2012年9月中日钓鱼岛争端再起，美国国务院重申有关钓鱼岛的主权争端必须由中国与日本直接对话、和平解决，美国对其最终主权问题并不抱持立场。国务院副发言人马克·托纳在记者会上说：“我们对岛屿的最终主权问题并不采取特定立场，我们对岛屿宣称享有主权的有关各方通过和平渠道，自行解决。”^[2]另一方面，美国自1996年始明确宣称钓鱼岛适用《美日安保条约》。2012年7月，美国务卿希拉里承诺钓鱼岛包括在《美日安保条约》适用范围之内；当年9月美国防部长帕内塔访华时，以及美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿坎贝尔也都表达了同样的观点。当年11月，美参议院表决通过一项修正案，把明示钓鱼岛是《日美安保条约》第五条适用对象的补充条款写入2013财年国防授权法案。^[3]应当说，美国在钓鱼岛政策的两面性充满了矛盾，本质上服从于美国亚太战略利益的需要。

美国处心积虑在中日之间制造钓鱼岛事端，其战略考虑就是希望结合未来国际局势的发展变化，造成中日之间的经常性冲突，而美国则成为中日间的政治仲裁人，从而操控亚太局势，确保自己在亚太的霸权地位。冷战结束后，日本政治气候的右倾化越来越严重，这种政治气候就特别容易引发中日钓鱼岛之争。面对中国的崛起，特别是2010年中国GDP首次超过日本成为世界第二大经济体后，部分日本政治人物典型的岛国心态——焦躁不安的情绪表露无遗。他们拿钓鱼岛问题、东海大陆架油气田划分争端以及中日之间对历史的认识问题说事，大力扩军备战，妄图制约中国和平发展。美国当年制定的钓鱼岛政策终于在当今时代开始产生实际效果，中日两国间歇性的冲突为美国重返亚太、确保冷战后美国的世界霸权地位提供了机会。

[1] 廉德瑰. 简析美国钓鱼岛政策的模糊性[J]. 现代国际关系, 2012年第10期.

[2] 美国强调对钓鱼岛主权归属不设立场[EB/OL]. 人民网, <http://www.zhgnpl.com/crm-webapp/doc/docDetailCreate.jspcoluid=70&docid=102289087> [上网时间: 2013-03-16].

[3] (日)产经新闻, 2012-12-01.

三、美国介入中日钓鱼岛之争的原因分析

从以上情况介绍中我们可以得出结论,那就是美国对钓鱼岛问题一直是高度关注并操控事态发展的。它一方面宣称美国对钓鱼岛主权归属不持立场,争端由中日双方协商解决,另一方面又给钓鱼岛争端划出一条红线。美方屡次明确宣布钓鱼岛适用《美日安保条约》,就是告诉人们,中日钓鱼岛冲突加剧时双方都要依美国的表态行事。因此,钓鱼岛争端实质是中美日三方的博弈问题。有学者指出,美国的战略考虑是“试图与其盟国联防西太平洋,将中国控制在第一岛链内;进一步提高对日本海上防卫合作的要求等”。^[1]笔者认为,美国介入中日钓鱼岛争端的因素很多,但以下三个因素值得我们关注。

其一,保持中日适度冲突、防止中日合作,符合美国的国家利益。美国要想继续发挥全球领导作用,关键是要应对欧亚大陆的大国关系。美国卡特政府时期的国家安全事务助理、著名战略学家布热津斯基指出:“美国的欧亚地缘战略目标,是要防止在这里出现一个能够主导欧洲或亚洲从而向美国提出挑战的大国,还要防止欧亚主要国家相互间形成排斥美国的联合;美国应使欧亚的力量均衡,有利于保持美国政治仲裁者的地位。”^[2]他担忧“如果东部两个主要棋手实现某种联合,美国的地位也同样受损”,^{[2]30}(这里“两个棋手”显然是指中日两国)“中—日轴心可能会带来一种在地理上比较有限、但潜在后果却更为深远的挑战”。^{[2]45}这种挑战就是美国担心自己被赶出欧亚大陆东部。需要说明的是,冷战时期中日实现了关系正常化,中日美合作共同抵御苏联在亚太地区的侵略扩张,这是在美国主导下的中日合作,美国乐见其成。而现在谈论的中日合作是排除美国主导的合作,当然不是美国愿意见到的,何况中日合作的可能性也确实存在。有学者分析日本人的行为特征说:“日本人是用等级制度的观点来看待国内问题的,他们也用同样的观点来看待国际关

[1]高兰.美国对中日钓鱼岛争端的介入浅析[J].日本学刊,2012年第2期.

[2](美)布热津斯基.大棋局—美国的首要地位及其地缘战略[M].上海人民出版社,2007年版,卷首语.

系。”^[1]因此,日本往往是与国际体系中有关的支配力量结盟以寻求自身的安全,它的结盟行为基本上是“搭车”而不是“均势”。亨廷顿就说:“随着美国在亚洲作用的下降,中国成为最强大者,日本的政策也会作出相应的调整。事实上它已经开始这样做了。”^[2]2009年9月,日本政坛首次出现民主党执政,鸠山首相寻求对美、对华关系平衡,倡导由中日主导的“东亚共同体”,似乎想把美国排除在外,引起了美国的警惕。而美国要一劳永逸地防止未来中日合作的做法就是在中日之间制造事端,让两国冲突间歇性地发作,钓鱼岛问题就很好地扮演了这个角色。但美国想让这种冲突保持在可控的范围内,正如坎贝尔所说,“钓鱼岛问题无法解决,只能管控”。^[3]道理很简单,美国的底线是不要让冲突变为战争。美国虽然与日本结成了军事同盟,但不愿因日本与周边国家发生战争而将美国被动地拖进战争的漩涡,这不符合美国的国家利益,得不偿失。只有将冲突保持在可控范围内,美国才能超然事外,保持主动性,充当政治仲裁人,这对美国最为有利。

其二,维持日美军事同盟关系,拉住日本。美国在东亚维持日美军事同盟关系有两个战略目标:一是保持东亚地区力量均势,使日本成为美国处理世界事务新议程中的全球性伙伴,地区内举足轻重的中国则成为美国重要的地缘战略目标,同日本建立密切的军事联盟关系是实现美国战略目标的重要途径。二是将日本国家发展方向纳入美国主导的范围之内。冷战后美国允许日本发展一定的政治军事实力,承担更多防务责任,以减轻美国负担。日本于是加快了军事大国化步伐,其军事战略由“保守被动”向“主动先制”转型,地区重点由北向西和西南转移。日美军事同盟由“国土防御型”转变为“地区干预型”。

[1](美)本尼迪克特·菊花与刀—日本文化的诸模式[M].浙江人民出版社,1987年版,第37页。

[2](美)塞缪尔·亨廷顿.文明的冲突与世界秩序的重建[M].新华出版社,2002年版,第264页。

[3] 美方:钓鱼岛问题目前无法解决,只能管控 [EB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2012-11/02/c_123903384.htm[上网时间:2013-03-16].

2010年12月日本政府通过了《中期防卫力整備计划(2011—2015年度)》,大幅增加防卫费用。2012年10月日美政府商讨再度修改现行1997年版“日美防卫合作指针”,表示“双方将重视针对中国的合作,包括防御西南诸岛、台湾海峡有事等”。^[1]2013年1月,安倍首相还指示修改由首相私人咨询机构“防卫问题恳谈会”制定的《防卫计划大纲》,讨论日本行使集体自卫权、将自卫队改为国防军等问题。再者,11年来日本政府首次在预算案中增加了与防卫相关的费用,据日媒报道,“日本2013年度防卫概算要求在2012年度47,138亿日元的基础上增加约1,200亿日元”。^[2]日本自卫队自海湾战争以来就走出了国门,配合美军参加伊拉克战争等。

但美国制约日本重走军国主义之路这一原则仍然在起作用。不论日本如何壮大自身军事实力,努力成为国际社会的“普通国家”、“正常国家”,有三件事情美国是绝对不会答应的,一是否定二战历史,二是极右翼势力搞军国主义,三是废除1947年《和平宪法》。2011年12月7日,美国隆重纪念“珍珠港事件”70周年,从夏威夷到华盛顿,各地政府部门降半旗,军方举行敬献花圈等仪式,追思在该事件中殉难的2,400多名美国人,奥巴马总统向当年阵亡的将士致敬,这至少说明美国对日本军国主义仍保持高度警惕。日美军事同盟既然对美国如此重要,美国当然反对日本政府损害日美同盟关系的做法。2009年9月,日本民主党领导人鸠山提出要建立“对等”的日美关系、修改“日美地位协定”、对日美同盟问题进行综合性重新思考、重新考虑美军整编和驻日美军基地问题。日美两国2006年曾达成协议,将驻日美军普天间基地迁至冲绳县内名护市,现在鸠山政权却提出将普天间基地迁出冲绳县外,于是美国重申日美同盟的重要性,拒绝了日本的要求,最后鸠山首相因不能兑现竞选时的承诺而被迫辞职。而要维持日美军事同盟关系需有前提条件(如中日钓鱼岛争端、朝鲜半岛紧张局势、日俄北方四岛之争),否则美国就无理由在日本横须贺、佐世保、冲绳等地设立50多个军事基地,派驻约

[1](日)产经新闻,2012-10-29.

[2]人民日报,2013-01-12,第三版.

5万名陆军、海军、海军陆战队和空军士兵,维持美日军事同盟关系。这种同盟关系是冷战思维的产物,有假想敌。不言而喻,后冷战时代美日同盟的假想敌就是中国。而中日之间钓鱼岛争端就成了美国维持和加强日美军事同盟、在日本驻军一个非常充足的理由。2012年9月日本“购岛”事件发生后,美日启动代号为“利剑”的大规模军演,“11月5日,陆海空自卫队和美国四大部队近5万人参与的大规模联合演习又在冲绳县等日本各地启动”。这次演习再次佐证了美日利用钓鱼岛事件强化两国军事同盟关系的一贯做法。^[1]

其三,配合美国亚太再平衡战略,遏制中国崛起。如果说美国战后早期介入中日钓鱼岛争端是出于保持中日的适度冲突、防止中日合作、维持日美军事同盟的战略考虑,那么美国近期介入钓鱼岛争端,则是为了配合奥巴马亚太再平衡战略,遏制中国的崛起。2012年1月5日,美国正式公布了《可持续的美国全球领导,21世纪国防战略重点》的美军战略利益评估报告,表明美国将战略重心向亚太方向转移,其战略目的主要是遏制中国的崛起。在经济层面上,美国倡议推动《泛太平洋战略经济伙伴关系》(TPP),该协定旨在建立将中国排除在外的新的亚太自由贸易区,力图主导亚洲经贸格局,巩固美国地位。在军事层面上,美国已采取多种措施加强同亚洲国家的军事联系,如与菲律宾、越南举行联合军演就是具体表现。美国并力图增强在东亚的弹道导弹防御能力,除现有部署在日本北部的导弹防御雷达之外,美国还考虑在日本南部、菲律宾部署更多雷达,目的显然是制约中国的军事实力。为将中国海军控制在“第一岛链”之内,美国海军将在西太平洋地区拉出一条由东京、釜山、冲绳、新加坡至澳大利亚达尔文的海军基地线。2011年11月,奥巴马在澳大利亚议会向中国发出含蓄的挑战,声称“作为太平洋沿岸国家,美国将在这一地区及其未来的塑造方面发挥更重要的作用”。^[2]随后美国又宣布将在今后5年内将2,500名美国海军陆战队队员部署到澳大利亚,并将2艘濒海战斗舰部署到美军驻新加坡海军基地。显然,制造中国

[1]日本富士电视台网站报道,2012-11-05.

[2](美)纽约时报网站,2012-11-10.

威胁是提供美国战略重心东移、继续主导亚太地区合理性的借口之一。因而钓鱼岛问题、南中国海问题、渲染“中国军事增强”等就为“中国威胁论”提供了借口,从而实现遏制中国崛起的战略目标。

总之,钓鱼岛问题是美国掌控中美日三边关系的一枚棋子。保持中日适度冲突、防止中日合作是前提,维持日美军事同盟关系、拉住日本,配合美国亚太再平衡战略、遏制中国崛起则是重要手段,前者与后两者又是互相促进的关系,而南海争端中的美国介入之势可与钓鱼岛之争形成南北夹击,使中国首鼠两端、难以兼顾。这一态势的最终结果将是美国保持其在亚太地区的主导地位。

四、解决中日钓鱼岛争端的未来前景

从以上分析中隐约可以看出,美国对中国一直存在偏见和疑虑,不信任中国的和平发展。这种不信任也表现在2012年9月日本“购岛”闹剧以后发生的一系列事件中。在中美日三方的互动中,日美两国对中国的猜忌更深,这样的互动无益于钓鱼岛争端的解决,导致三方形成战略误判。西方国际关系理论告诉我们,任何国际构造都是有可能转化的,“行为体之间的互动造就了社会建构,国家可以建构安全困境,也可以建构安全共同体。如果行为体的实践活动发生了变化,观念发生了变化,国际体系的结构也就发生了变化”。^[1]从这里我们得到的启示是,国家如同人一样,相互之间都需要加强沟通和信任,加强人员之间的文化交流,这样事物就会向良性方向发展。为此,笔者提出几点建议:

第一,中美之间应加强战略沟通对话,增进彼此间的了解和信任。众所周知,无论是国家间关系还是个人之间的关系,最重要的前提之一是相互信任。从此次钓鱼岛事件可以看出,中美双方信任很不够。美国总有一些人囿于历史惯性,认为随着中国实力的不断增强,会对战后形成的国际秩序构成威胁,这往往会形成自我实现的预言,正如约瑟夫·奈所

[1](美)亚历山大·温特.国际政治的社会理论[M].上海人民出版社,2000年,25页.

言：“如果你把中国视为威胁，它就会变成威胁。”^[1]其实，一个国家对于世界和平是否构成威胁，不在于它的国力是否强大，而在于它奉行什么样的内外政策。因此，中美两国要在联合国、亚太经合组织等多边组织加强对话、协商。特别是要充分利用中美两国业已形成的“战略与经济对话”这种双边论坛、中美首脑热线电话等机制，就重大国际问题进行充分协商，了解彼此的战略意图、各自制定的政策，增进相互的信任和了解。钓鱼岛问题本是中日之间的领土争端问题，但出于历史与现实的考量，中美两国也应当就钓鱼岛问题在以上多种国际机制中进行讨论。当然解决此问题需要时间和耐心，不可一蹴而就。

第二，中日之间需要采取一系列措施，缓和紧张局势，增进信任。中日双方需要承认对方崛起的事实，调整如何适应对方崛起的心理。从近期安倍首相在访美前夕发表的言论看，日本对中国的和平发展道路存在误解。因此，中日两国需要加强交流、沟通。一是加强文化和人员交流。在1972年中日邦交正常化之前，我们曾经利用“以民促官”、大力开展民间交流的方式，有力推动中日关系向前发展。“以民促官”是中国对日外交思想的精髓之一。当前，两国应该继承这一传统，充分发挥两国“友好协会”这种民间组织的作用，积极推动两国政界、文艺界、科学界、教育界、宗教界、卫生界、体育界乃至工会、青联、妇联等各界人士的互访和交流，大规模扩大两国之间的人员接触，特别是中日两国青年的往来，以为钓鱼岛问题的解决营造良好氛围。二是继续加强与日本的经贸往来。日本是发达经济体，中国是发展中国家，中日两国经济互补性强。因此，中国应继续加强与日本的经贸往来，这在客观上有助于使大多数日本人认识到，中国的发展对日本是机遇而不是威胁，这有助于缓和日本国内的民族主义情绪高涨，有助于钓鱼岛问题的解决。

[收稿日期：2013-04-08]

[修回日期：2013-05-08]

[1](美)约翰·米尔斯海默. 大国政治的悲剧[M]. 上海人民出版社, 2003年版, 第29页.

奥巴马对华政策演变及其未来展望

王志军 荆 磊 李德中

[内容提要]奥巴马在第一任期内,为了遏制中国挑战其世界经济主导权、争夺亚洲的资源进口市场和产品出口市场等原因,美国对华政策出现了由强调合作到转向防范的演变。这种转变导致了中美战略互信受损,地区安全风险增加,美国对全球的领导能力弱化等负面影响,但美国国内对华理智声音的呼吁,以及中美两国共同的经济利益基础尚存,决定了奥巴马第二任期内对中国的遏制政策不可能走得太远。

[关键词]奥巴马 对华政策 合作 再平衡 集中防范

[作者简介]王志军,南京陆军指挥学院军事法与国际关系教研室副教授、博士;荆磊,南京陆军指挥学院军事法与国际关系教研室副教授、博士;李德中,南京陆军指挥学院军事法与国际关系教研室讲师、博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)03-0023-15

中美关系是当今世界最重要的双边关系之一,不仅直接关系双方各自的利益,而且对地区和全球事务都有重大影响。伴随着奥巴马第二任期的开始,其对华政策备受关注。本文通过美国官方相关文件、民间智库、个人研究成果,探寻奥巴马第一任期内对华政策的演变轨迹与政策调整的动因,分析研究影响他制定对华政策的因素,评估其防范中国政策的成本、收益与风险,并据此展望奥巴马第二任期的对华政策走向。

奥巴马是肩负着复兴经济、重塑形象、维持世界领导地位的使命和任务入主白宫的。美国2010年出台的《国家安全战略报告》指出:“安

全、繁荣、价值观和国际秩序为美国四种永恒国家利益,要建立美国领导的国际秩序。”^[1]为实现上述目标,奥巴马政府强调“在国际事务中进行合作而不是对抗的重要性”,^[2]主张“运用‘巧实力’重建美国的世界领导权”,^[2]提出“重新调整与大国的关系,特别是正在崛起中的中国的关系,帮助美国经济复苏和解决其他全球性问题”。^[3]他非常重视中国,意识到“没有中国的积极参与,美国不可能解决任何全球性和地区性问题”。^[2]奥巴马入主白宫后,即提出建设积极的、合作的、广泛的双边关系,将“美中‘高层对话’提升为‘战略对话’,视中国为‘战略伙伴’”。^[3]这是此前仅用于美国盟友的定位。希拉里还明确表示:“不允许诸如‘人权’、‘台湾’、‘西藏’等有争议问题干扰全球经济危机、全球气候变化危机和安全危机等问题的解决”。^[3]在接见达赖喇嘛、售台武器等敏感问题上,奥巴马均谨慎处理。为体现对中国核心利益的理解,奥巴马作为总统还首次“同意相互尊重核心利益对稳定地发展两国关系是极其重要的”^[3]的提法。在中美双方共同努力下,在奥巴马执政初年中美关系势头很好,被国外一些学者描述为“蜜月期”。奥巴马采取积极的对华政策,是希望中国帮助美国复兴,支持美国的领导地位。正如约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)所指出:“美国的双边或多边接触与对话,旨在使中国遵守已经建立起来的规则和规范”,^[4]也即服从、服务于美国的利益。可是,中国无论在双边关系还是在地区安全和全球性问题上,都

[1]2010年美国《国家安全战略报告》(节选)[J].韩章,译.防务观察家,2010-08-15,p.66.

[2]BO Zhiyue, Obama's China policy: Continuity rather than change,21 January 2009.

[3]Suisheng Zhao, Shoring up US Leadership in the Asia-Pacific: the Obama Administration's Hedge Strategy against China,The 2011 Fulbright Symposium "Australia-US Relations and the Rise of China: From Bilateralism to Trilateralism?" 11-12th August 2011,p.5.

[4] Nye, Joseph S. Jr. "U.S.-China Relationship: A Shift in Perceptions of Power." Los Angeles Times, April 6,2011.

有自己的原则立场,不是也不可能唯美国马首是瞻。于是,奥巴马很快就调整了对华政策,“从一心一意地在共同利益问题上努力与中国建立持久合作,转向在基础性的不同问题上采取强硬立场防范中国,为支撑其领导地位,重新加强了与美国共享最基本的价值和利益的亚太国家的联盟”。^[1]奥巴马政府以保持对相关国家的安全承诺为借口,以军事部署重心转向亚太为手段,以防范、遏制中国为目标,推出“转向亚太”、“再平衡”、“再确保”战略,使中美关系突然逆转。

一、奥巴马为何要走“围堵中国”这一步

经济是一个国家社会发展的前提和基础。对美国来说,只有经济复兴,才能保持其领导地位;而只有维持住美国在地区的领导角色,才能保持它在全球的领导地位。无论从哪一点考虑,奥巴马都不得不高度重视亚太。从复兴经济角度看,“自2000年以来,亚洲已经成为美国最大的资源进口市场和仅次于北美的第二大出口市场。作为世界上人口最多和经济发展最快的地区,亚洲对美国未来经济发展至关重要。……而更多贸易经过亚太(马六甲海峡和南中国海),又增加了美国更大的安全利益”。^[2]国务卿希拉里指出:“与亚洲的增长和动力联系在一起,对美国经济和战略利益都很重要,是奥巴马总统的优先战略目标。亚洲开放的市场为美国提供前所未有的投资、贸易、获得先进技术的机会。美国的经济复兴依靠对亚洲出口和美国企业发掘巨大的、不断上升的亚洲消费基地的能力。在战略方面,如果能够保护南中国海通行自由,抵御朝鲜的核扩散努力,确保地区关键国家军事活动的透明度,维持亚太地区的和平

[1]Suisheng Zhao, Shoring up US Leadership in the Asia-Pacific: the Obama Administration's Hedge Strategy against China, The 2011 Fulbright Symposium "Australia-US Relations and the Rise of China: From Bilateralism to Trilateralism?" 11-12th August 2011, p. 1.

[2]Pivot to the Pacific. The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, CRS Report for Congress, March 28, 2012, p.6.

与安全,对全球进步是日益重要的。”^[1]也“正因为亚洲是美国未来最重要的地区,奥巴马自称‘第一个太平洋总统’,美国维持和提升在那里的领导地位至关重要”。^[2]

事实上,美国并非单纯为复兴经济而重视亚太地区,其中含有遏制中国的战略图谋,即“通过加快与美国具有共同价值和利益的盟国和伙伴的接触,回到‘围堵’战略,行使布什任期内相对被忽视的亚洲领导权”。^[3]奥巴马国家安全顾问托马斯·多尼伦(Thomas Donilon)对此进行了详解:即“帮助构建亚太地区的规范和规则,以提升美国利益,确保国际法和国际规范得到尊重,以及商业和航行自由不受伤害,促进正在出现的强国和邻国间建立信任关系,使国家之间的分歧不受威胁或被迫接受和平解决”。^[4]虽然奥巴马政府也一再强调美国战略重心东移不针对任何特定国家,但“绝大多数观察家认为,这至少是部分对中国日益增长的影响力的一种反应”,其“太平洋‘再平衡’”努力就是警告中国不要用强硬手段对待邻国,同时为亚太其他国家在当前和未来抵制来自北京的压力提供信心。^{[4]8}总之,“美国政府对华政策的钟摆已经从与中国在全球性问题进行合作转向明确阻止中国对国际法和国际规范挑战”。^[5]其原因主要有以下几点:

首先,美国仍然有一部分人对中国怀有敌对、抵触情绪。美国知名智库战略与国际问题研究中心的一份报告指出:“这是一批不能适应全球

[1]Hillary Clinton, America's Pacific Century, Foreign Policy, November 2011,p.2-3.

[2]Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, Addressing U.S.-China Strategic Distrust, John L. Thornton China Center Monograph Series, Number 4 March 2012,p2.

[3]Suisheng Zhao, Shoring up US Leadership in the Asia-Pacific: the Obama Administration's Hedge Strategy against China, The 2011 Fulbright Symposium "Australia-US Relations and the Rise of China: From Bilateralism to Trilateralism?" 11-12th August 2011,p.12.

[4]Pivot to the Pacific. The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, CRS Report for Congress, March 28, 2012,p.1.

[5]Bonnie S. Glaser, Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences, Center for Strategic and International Studies,P.22

化要求、不能充分适应现代中国的人,他们对共产主义和中国威权主义的反感情绪刺激着美国的决策层和专家们”,^[1]影响着政府的决策,阻碍美中建立建设性关系。还有人对中国会怎样“在全球和地区事务上发挥作用”心存疑虑,无端指责“中国快速的军事现代化计划缺乏透明度;中国的大国志向得到日益上升的民族主义的支持;中国不愿意开放国内的政治竞争和自由民主”。^[2]这显然是在用美国的标准衡量中国道路,是对中国未来的不信任。

其次,担心中国挑战美国的世界经济主导权。维持美国霸权或领导权的基础是经济实力和美元优势。美国认为中国经济实力的增长会挑战美元的金融优势地位。约瑟夫·奈说:“中国政府是‘东盟+3’和‘东盟+6’模式的强烈支持者之一,近年来中国追求通过与日本、韩国的三边谈判,形成一个尽可能广泛的‘泛亚洲贸易协定’。中国领导人还提出用自己的货币——人民币作为国际交易货币。尽管当前人民币还不能威胁美元的全球货币地位,但随着人民币在亚洲接受度的提高,预示着通过这种联系可能会使中国成为亚洲经济共同体和地区利益的中心。”^[3]

第三,担心中国的软实力威胁。凭借价值观和政治经济制度等软实力优势建立美国领导下的世界秩序,是美国一以贯之的战略。奥巴马十分重视软实力的地位和作用,认为中国正在对美国软实力构成挑战,“中国在威权政府领导下的快速经济成长成为自由民主资本主义‘最大的潜在意识形态竞争者’,中国在最近20年所取得的成就对我们坚持的政治和经济构成了围攻”。^{[2][22]}CSIS在2009年的一份报告中,“许多发展中国家,至少它们的政府现在都视中国的市场经济与威权政治体制混合模式代表了一种发展方向,认为它优于华盛顿所提供的模式(“华盛顿

[1]A Report of CSIS Commission on China, Indispensable Partnership :A New Narrative for U.S.-China Relations Smart Power in U.S.-China Relations, March, 2009, p.4.

[2]Suisheng Zhao ,ibid,pp19-22.

[3]Pivot to the Pacific. The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, CRS Report for Congress, March 28, 2012,p.23.

共识”)”。^[1]金融危机以来,美国在这方面的焦虑进一步增加。约瑟夫·奈认为“尽管几乎无人预期中国未来 20 年在军事实力上会超过美国,但仍有许多人认为金融危机是(两国)经济和软实力关系的转型”,^[2]即中国通过对危机的应对和处理,正在经济和软实力方面挑战美国的优势。

第四,担心中国在未来的国际制度机制安排中排斥美国。二战后以美国为主导建立的以联合国为代表的相关国际机构,为美国战后霸权提供了重要的制度保障。“在奥巴马看来,地区机制为美国确保地区安全与经济发展的方向、保持了在广泛问题讨论中的中心角色、实现跨地区的贸易和投资自由化等问题提供了机遇。”^[3]美国现在很担心在制度安排中被中国排斥。“在过去 15 年内,其他强国一直致力于发展和构建地区集团——中国是地区对话机制和自由贸易协定最热心的倡议者之一。一些分析家一直担心正在形成的地区外交和经济架构要排除美国”。^[3]从亚太地区看,“中国自 20 世纪 90 年代起就主张的多边主义,已经成为其东亚战略的重要方面,对美国优势形成防范。……中国还提出‘亚洲论坛’,倡议在‘东盟地区论坛’的基础上建立‘东亚共同体’,北京一直在追求限制美国影响,甚至把美国排除在地区机制的构建之外”。^[4]从全球范围看,中国的“一些声音正在呼吁更加亲近莫斯科和加强‘金砖国家’(巴西、俄罗斯、印度、中国、南非)作为国际范围内新的一极,通过加强新出现的强国对抗西方”。尽管中国一再表示不谋求挑战美国的国际地位,但心怀叵测者仍然攻击中国在制度安排中排斥美国。

第五,担心中国威胁美国的领导地位。为了追求世界领导地位,美国

[1]Smart Power in U.S.-China Relations, A Report of the CSIS Commission on China, March,2009,p.15.

[2]Nye, Joseph S. Jr.,American and chinese power after the financial crisis, Washington quarterly, October, 2010, p144.

[3]Pivot to the Pacific. The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, CRS Report for Congress, March 28, 2012,p.17.

[4]Atanassova-Cornelis, Elena, Reshaping the East Asian Security Order:US-China Hedging and the EU's Strategic Choices, ritsumeikan international affairs Vol.10, pp.219-242 (2011),p.228 .

对任何仅次于自己的国家总是持怀疑态度，当前主要是中国。2009年CSIS的报告就指出：“中国正在用其经济潜力追求快速军事现代化，挑战美国亚洲安全守护者的角色。”^[1]2009年美国“皮尤中心”调查显示，“在25个国家中有13个国家的绝大多数或超过半数的人相信中国将取代美国成为主导世界的超级大国。2008年美国国家情报委员会也预计，到2025年美国的优势将绝大部分丧失”。^[2]西方不少媒体也认为：“中国崛起和作为大国的地位巩固，是21世纪全球政治最重要的变化之一。中国崛起代表其对国际战略秩序和美国全球优势的挑战，特别是对美国在东亚霸权地位的质疑。”^[3]

第六，担心中国军队现代化和军力发展。美军与美资、美元是支撑美国霸权的“三驾马车”。有分析认为，奥巴马之所以把亚太作为优先考虑地区，以维持和加强美国在亚太的军事存在，“原因就来自中国军力长期的、大规模扩张，以及中国频繁在东海和南中国海等争议海域的主权宣示行动。如何应对中国军事现代化的努力，是美国防御计划的关键问题。……中国军队‘正在冒险进入全球海域，而这些海域长期是由美国海军控制的’”。^[4]尤其是恶意炒作“中国军队的现代化已具备肢解美国用核威慑维持的联盟，摧毁美国和其盟友在亚太的固定基地，威胁美国力量投送的能力”。^[5]美国还对中国的“积极防御”军事战略方针持怀疑态度，诬蔑为一种“进攻性防御”或“为了反击和进攻意图的防御”的战

[1] Bonnie S. Glaser, *Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences*, Center for Strategic and International Studies, P.22

[2] Nye, Joseph S. Jr., *American and Chinese Power after the Financial Crisis*, Washington Quarterly, October, 2010, p.143.

[3] Atanassova-Cornelis, Elena, *ibid.*, pp.219-242 (2011), p.220.

[4] *Smart Power in U.S.-China Relations*, A Report of the CSIS Commission on China, March 2009, p.15.

[5] Thomas G. Mahnken, Dan Blumenthal, Thomas Donnelly, Michael Mazza, Gary J. Schmitt, Andrew Shearer, *Asia in the Balance*, a project of the American Enterprise Institute, June 2012, p.9.

略,^[1]并歪曲中国政府历史上正当的维护国家权益行为,以所谓“历史研究”来验证中国的进攻性:“当强国衰弱时,中国会毫不犹豫地抓住机会提出其利益要求,特别是在南中国海。当美军在1970年代中期撤离越南时,中国从西贡夺取了帕塞尔群岛。同样,当苏联从金兰湾撤离和美国终止在菲律宾的军事基地协定时,中国令马尼拉沮丧地悄悄占据了美济礁。”^[2]随后,美“国防部出台许多计划,旨在评估来自亚洲的普遍挑战,特别是中国挑战”。^[3]美军“空海一体战”理论和“区域阻止战略”的作战能力建设,矛头直指中国,“美国需要保持必需的军事能力阻止中国攻势”。^[4]美国“2012财年国防授权法案1080条款还要求国防部提交关于‘区域阻止战略’概念和计划执行情况,1232条款要求政府评估办公室评估并报告伊朗和中国的常规拒止能力,以及美国突破它们的能力。1238条款要求增加讨论中国针对美国国防部的网络能力”。^[5]上述各种因素交织在一起,导致奥巴马对华政策很快逆转,“与中国在共同利益上合作,在冲突利益上对抗,这成为美国对华政策的核心”。^[5]这些因素将会在奥巴马第二任期内继续发挥作用,并随着中美两国差距的缩小可能进一步发酵。

二、在对华政策上,奥巴马新任期内不可能走得太远

[1]詹姆斯·R·霍姆斯,古原俊井.二十一世纪中国海军战略[M].pp.133-138.

[2]Bonnie S. Glaser, Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences, Center for Strategic and International Studie,P.23.

[3]Pivot to the Pacific. The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, CRS Report for Congress, March 28, 2012,p.4.

[4]Bonnie S. Glaser, Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences, Center for Strategic and International Studie,P.24.

[5]Suisheng Zhao, Shoring up US Leadership in the Asia-Pacific: the Obama Administration's Hedge Strategy against China, The 2011 Fulbright Symposium "Australia-US Relations and the Rise of China: From Bilateralism to Trilateralism?" 11-12th August 2011,p.2.

任何国家的战略决策与投资都要追求战略回报,作为典型实用主义国家的美国更是如此。美国已意识到,如果奥巴马长期坚持现行对华政策,将面临着极大风险。

一是经济发展风险。对奥巴马来说,复兴经济过去是、未来仍然是其首要目标,亚太特别是中国对美国经济复兴关系重大。美国战略研究中心 2012 年提交国会的报告指出:“再平衡战略、追求对抗中国会给美国经济带来风险。中国是美国的第二大贸易伙伴、第三大出口市场和最大的海外债权人。中国还是世界第二大经济体,它在管理全球经济中的影响力正在不断上升。破坏已经脆弱的中美战略信任,会潜在地导致中国在美国关注的经济政策和美国企业进入中国市场等问题上减轻责任。甚至有可能导致中国在建立全球经济体系等重大问题上不愿意妥协。”^[1]

二是国家安全风险。美国一再表示,在全球问题上离不开中国的合作,安全领域更是如此。美国战略东移会在地区安全上产生负面效应。美国“‘再平衡’的印象旨在遏制中国,可能会潜在地导致美国在伊朗、朝鲜等问题上难以获得中国的合作”。^[118]除地区安全外,美国转向亚太是“高度优先聚焦于保护海外权力,会导致减少对本土安全和海外资产安全的保护”。^[115]

三是弱化美国的全球领导能力。奥巴马亚太战略实际上“是美国政策的扩张而不是转型”。^[112]因为自二战结束后,美国一直就保持在亚太的存在;小布什在其第二任期内再度关注亚太。奥巴马考虑到印度洋和马六甲海峡的战略重要性,以及在战略上对中印日益增长势头的防范心理,扩张了他的前任小布什的亚太战略,“在地理范围上包含了南亚沿海地区”。^[115]但随着扩大了范围的“亚太在美国政策中的重要性相对上升,必然会压缩美国在其他地区的能力。特别是在国防资源被压缩之际,加强在亚太的军事存在,可能会导致美国减少在其他地区的军事存在或能力,增加美国在那些地区的危险”。^[119]加之“奥巴马政府官员在战略东移中表现出来的高调姿态,会导致其他地区的领导人不加分析地相信

[1]Pivot to the Pacific. The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, CRS Report for Congress, March 28, 2012, p.8-9.

美国正在离开,从而削弱美国的全球影响力”。

四是在亚太陷入战略困境。首先是安全困境。美国是打着维护地区安全的旗号进行战略东移的,但这“会招致地区内其他强国,特别是中国很可能做出不符合美国利益的政策调整”。其次是战略路径错误。美国战略东移某种程度上也是响应东南亚国家的要求,“东盟成员国担心中国在海面上冒险”,要求美国提供安全保护。但是奥巴马实施的是集体安全政策,是一种以美国为轴心、盟国为支撑的“轴-辐(Hub-spoke)模式”,安全必须得到盟国和伙伴的支持,这本身就存在严重隐患。一方面,“鉴于美国战略转向发生在其财政萎缩时期,美国的地区盟友——特别是日本和韩国——担忧美国会要求它们增加财政捐助”。^[1]另一方面,战略结盟、特别是军事结盟必须有共同敌人,但要求美国提供保护、防范中国的国家却并不认为中国是敌人,因为中国是当地绝大多数国家的最大贸易伙伴,它们与中国的经济联系密切,需要与中国保持稳定的关系。虽然它们认为美国介入对地区稳定是关键,也支持美国建立更强有力的安全规则,但“如果(美国)的介入加剧了地区紧张或是强迫它们在两个决定性的伙伴间进行‘选边’时,区域内国家可能会反对美国更大地介入”。而且“美国的地区优势不再明显。……中国作为地区增长的引擎及其支持的多边主义,已经极大地减弱了‘中国威胁论’。绝大部分亚洲国家视中国崛起是亚洲稳定的福祉”。总之,“美国转向亚洲政策已经引起(相关国家)对美国遏制中国的焦虑以及对中美战略竞争的担忧。”^[2]“尽管亚洲国家对北京的地区长远战略目标保持谨慎,但又不断地被拉进中国的经济轨道,选边无疑将成为最糟糕的景象。”地区国家的上述心态和立场,决定了美国集中防范政策难以奏效。

尽管上述评估分析并不完全符合、甚至是歪曲了中国的对外战略方针和对美政策,但无疑是在提醒美国政府,围堵、遏制中国不符合美国利

[1]Pivot to the Pacific. The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, CRS Report for Congress, March 28, 2012,p.7.

[2]Bonnie S. Glaser, Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences, Center for Strategic and International Studie,P.22.

益,这些评论无疑将对奥巴马的未来对华政策产生积极影响。

三、奥巴马第二任期的对华政策仍有走向理智的可能

国家间存在分歧与矛盾是国际关系常态,关键在于以什么样的理念和态度化解分歧、解决矛盾,对中美两个大国来说更是如此。所幸双方已经找到了问题的症结所在:“对对方长期目标互不信任问题——被表述为‘战略不信任’——是美中关系的焦点。”^[1]“随着中国在21世纪快速发展成能够在亚洲和其他地区抗衡美国影响的强国,中美双边关系的重要性日益上升到战略和全球层面。……中美关系变得更加复杂,加之两国在诸如贸易、人权和台湾等问题上的分歧,以及对对方长期图谋的相互猜疑,已经在两国的政治精英中投下阴影。中国认为美国试图控制中国,美国则担忧中国的大国志向将影响美国的世界和亚太地区优势。”^[2]由此可见,加强战略互信,是确保中美关系稳定发展的治本之道。就美国而言,理性的、建设性的对华政策声音依然存在,未来美国的对华政策仍有走向理智的可能。

一是美国决策层仍然高度重视中国的战略重要性。尽管奥巴马新团队尚未完全成型,而且奥巴马本人一直采取强硬对待中国以平衡亚洲的政策,但我们也注意到,他“在追求搞平衡的同时,也表示为加强同地区国家的关系、繁荣贸易和商业,成为亚太地区强有力和有效的伙伴,和中国保持强有力的关系至关重要”,认为“一个强大、繁荣的中国有助于地区和世界的繁荣与稳定”。^[3]

[1]Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, Addressing U.S.-China Strategic Distrust, John L. Thornton China Center Monograph Series, Number 4 March 2012,p17-18.

[2]Suisheng Zhao, Shoring up US Leadership in the Asia-Pacific: the Obama Administration's Hedge Strategy against China, The 2011 Fulbright Symposium "Australia-US Relations and the Rise of China: From Bilateralism to Trilateralism?" 11-12th August 2011,p17-18.

[3]Pivot to the Pacific. The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, CRS Report for Congress, March 28, 2012,p19.

二是美国认识到继续现行对华政策的危险。“美国转向亚洲政策激起的中国人的反美情绪，将对中国未来领导人产生拒绝接受美国的压力。中国民族主义的声音正呼吁对美国在地区的军事存在和新国防御战略指针采取军事对策。”^[1] 中国国内“许多支持者会更强烈地要求保护中国在国际范围的利益，为了快速巩固权力和增强党的领导的合法性，习近平和他的政治局常委的同事们可能会采取更具有对抗性的政策”。^{[1]23} 美国知名中国问题专家葛来仪（Bonnie S. Glaser）警告说：“一种敌对和飞扬跋扈的反应将强化中国人的疑虑，美国企图遏制中国崛起可能强化美中冷战的形成，也将进一步增强地区相关国家不惜代价避免在美中之间进行选择。”这显然与奥巴马依托亚太复兴经济、重塑形象、领导世界而转向亚太的战略的初衷背道而驰。

三是美国存在对华的建设性声音。首先，美中关系的重要性已成为普遍共识。无论在美国官方还是民间，也无论出于何种动机，人们普遍认为：“没有比美中关系更重要的双边关系了，其发展方向对各自国家、对地区和世界均极具重要性。在诸如气候变化等地区性和全球性问题上，美中积极合作、至少是共同行动，将使问题容易处理；如果美中针锋相对，会使问题很难、甚至不可能解决。”^[2]

其次，积极探索加强战略互信的路径。美国学者李侃如（Kenneth Lieberthal）强调：“如果美国领导人坚信他们能够对导致对方不信任的思维方式有准确了解，就能较好地处理战略不信任问题。”而中国人则认为：“美国的终极目标是保持霸权和统治世界，华盛顿必然会企图阻止正在崛起的强国，特别是中国实现其目标和提升地位。”美国更关注“到2020年降低美中发生冲突的可能性，努力合作，至少在诸如海上安全、减少温室气体排放等问题朝一个方向努力，提供地区和全球公共产品，把双边利益最大化”。为缓和矛盾，“美国构建的战略应该是保护地

[1] Bonnie S. Glaser, Pivot to Asia: Prepare for Unintended Consequences, Center for Strategic and International Studies, P.22.

[2] Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, Addressing U.S.-China Strategic Distrust, John L. Thornton China Center Monograph Series, Number 4 March 2012, p1.

区稳定和‘再确保’中国的邻居们安全,但要避免更大的美中战略对抗和传统的安全困境”。美国也应该充分了解中国的优先目标。正如有的学者所说:“对领导层来说,压倒一切的是维持经济高速增长,消除贫困,提高生活水平,维护民众对党的支持。……中国有合法权力洗刷过去、特别是由日本造成的耻辱,并重新获得失去的领土,包括台湾和中国东海有争议的岛屿,这是北京的政策。”^[1]这段话表明,美国确实有人认识到了中国对外政策的方向和底线,而且提醒当局不要在上述问题上刺激中国。CSIS 的报告就警告说,一旦“中国出现严重社会经济不稳定,将会是关系到国际稳定的大问题”。^[2]

第三,对加强与中国的信任提出具体对策。美国认识到,美中双方“不信任的缘由是深刻的、多方面的,让对方理解也是不容易的,相互建立战略信任是困难的”,^[3]应该在具体领域创造相互信任的条件和基础。在经贸领域,建议改变美国在华投资多、中国在美投资少的不对称现象,要求“美国必须做出具体努力,就如何制定规则体系,以及投资是否关系美国安全等问题,提供更好的信息和指导;必须帮助中国企业确定合适的项目,为中国企业获得机会提供所需联系部门的信息,帮助中国企业了解怎样才能成为受欢迎的参与者”等等。在技术出口限制上,提出了减少技术转移限制,以推动加强相互信任的观点。李侃如(Kenneth Lieberthal)赞成奥巴马试图减少对华技术出口限制的努力,他在本届大选前说:“如果一个新当选共和党总统放弃这项努力,将会损害美国信誉,加深中国的不信任。”在军事领域,李侃如认为,军事上互不信任是有害的,美国应找到美中军事互信的平衡点,美国的军事部署和常规行

[1]Atanassova-Cornelis, Elena, Reshaping the East Asian Security Order:US-China Hedging and the EU's Strategic Choices, *ritsumeikan international affairs* Vol.10, pp.219-242 (2011),p.225.

[2]Smart Power in U.S.-China Relations ,A Report of the CSIS Commission on China ,March,2009,p.13.

[3]Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, Addressing U.S.-China Strategic Distrust, John L. Thornton China Center Monograph Series, Number 4, March 2012,p40.

动“既要保证中国维护其核心安全利益,同时也允许美国在该地区继续履行对盟友和朋友的义务”,因此美中应在“相互限制新武器,朝鲜半岛、台湾、海上安全,以及核武器现代化、外层空间军事化、网络空间等方面加强对话、制定规则、尊重各自关切”,不要刺激对方。该报告以2010年日本、韩国分别作为观察员第一次参加美、韩,美、日联合军演为例,说“美国似乎在积极推动三边防御合作,这就给中国专家和精英做出了美国是在继续推行加强与地区盟友、安全伙伴合作的战略判断”。卜大年^[1]针对美国过度渲染中国军力的现象警告说,“过高估计中国的军事力量会导致亚太出现不必要的军备竞赛”。^[2]在权力竞争上,CSIS则建议“中美领导人应该以尊重的方式看待对方,……通过外交和分开处理化解分歧”。^[3]李侃如也说:“两国政府应在多边场合努力建立更加综合和有效的机制讨论敏感的地缘战略问题”。^[4]并认为在公共外交上,“华盛顿和北京都应该更好地向其国内选民解释美中关系的重要性以及相互政策对双方的积极性”。为通过外交外交加强相互理解与信任,CSIS建议“美国增加在华领事机构的数量,加强与中国商人、学生、游客的接触,特别对具有高回报率的中国中小学生的培养”。美国内围绕改善和加强美中关系的建设性对策建议可谓范围广泛,内容众多,不胜枚举。

综上所述,我们虽然不能准确判断奥巴马第二任期的对华政策,但其政策走向将如《哈佛亚洲太平洋评论》一篇文章所指出的那样,“美国除了双管齐下的政策以外,别无选择,一方面通过接触和鼓励使中国

[1]Atanassova-Cornelis, Elena, Reshaping the East Asian Security Order:US-China Hedging and the EU's Strategic Choices, *International Affairs* Vol.10, pp.219-242 (2011),p.231-233.

[2]Thomas G. Mahnken, Dan Blumenthal, Thomas Donnelly, Michael Mazza, Gary J. Schmitt, Andrew Shearer, *Asia in the balance*, a project of the American enterprise institute, June 2012,p.9.

[3]Smart Power in U.S.-China Relations, A Report of the CSIS Commission on China, March, 2009,p. vi.

[4]Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, Addressing U.S.-China Strategic Distrust, John L. Thornton China Center Monograph Series, Number 4 March 2012,p.47-48.

成为国际社会‘负责任的利益相关者’，另一方面是以‘谨慎防范’应对中国竞争性或进攻性行为”。^[1]不过该文也强调，美国要处理好与中国的关系，应继续追求与其接触而不要把中国当作敌人，美国应该避免以下行动：“首先是不要企图组织一个反华联盟。其次是必须抵制与台湾建立一个正式联盟，或者提供无条件军事保护的诱惑。华盛顿应毫不含糊地反对台湾为获得独立的进攻性威慑力量，特别是核武器。第三，任何企图用反制力量或导弹防御使中国核威慑能力失效的企图，非但不能对免遭中国核打击的目标提供综合、可信的保护，反而可能会刺激中国建设更大规模的核力量。第四，美国不应否定中国为满足其经济发展需要而对资源的获取。”^[2]总体看，奥巴马未来对华政策将是需要合作时就谈合作，需要对抗时搞对抗，但中美关系不会出现更大波折。中美双边关系史表明，两国争斗或对抗升级通常是由不可预知的事件所引起的，已知的矛盾不会酿成严重危机，而未知的才是可怕的。中美作为两个历史、文化、政治体制迥异的大国，相互之间的矛盾和斗争不可避免，并且在多层次和广泛领域展开也已为双方决策层所熟知，双方都会努力管理和控制对抗和斗争升级。更重要的是，两国的共同利益基础依然存在，并在不断扩大。从美国自身看，奥巴马要实现复兴国家经济和领导世界，离不开中国的合作。奥巴马如果继续推行现行的对华政策，成本和风险将会越来越大，收益则会越来越小。因此，奥巴马第二任期的对华政策向建设合作方向倾斜，是理性选择。

[收稿日期：2013-01-15]

[修回日期：2013-03-05]

[1] Ashton B. Carter Jennifer C. Bulkeley, America's Strategic Response to China's Military Modernization, Harvard Asia Pacific Review, volume 9, issue 1, Winter 2007, p.50.

[2] Ashton B. Carter Jennifer C. Bulkeley, ibid, pp.50-52.

中国多边外交与东亚共同体建构

卢 宜 吴兴佐

[内容提要]中国以积极的多边外交政策、多方位的外交行为推动东亚共同体的构建中,遇到了地区国家对共同体理念的不一、意识形态差异、历史问题纠结、领土政权争端干扰、大国力量角逐等问题。中国应加强与地区国家的政治、经济、安全、文化等方面的交流,努力推动一个包容性、开放性的东亚共同体的建成。

[关键词]中国多边外交 东亚共同体

[作者简介]卢宜,国际关系学院研究生;吴兴佐,中国现代国际关系研究院副研究员,《国际研究参考》执行主编。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)03-0038-12

进入新世纪以来,世界区域合作进程不断深化,东亚共同体建构日益受到亚洲各国的关注。在亚洲各国经济、政治合作均取得长足进展的基础上,东亚合作机制日趋成熟,东亚共同体呼之欲出。亚洲金融危机之后,中国的国际地位大幅提升,作为一个负责任的大国,中国奉行睦邻友好的和平外交政策,积极在全球与亚太事务中推进多边外交并取得令人瞩目的成就,这将有助于东亚共同体的培育与建构。但与欧洲不同的是,亚洲各国国情差别悬殊,文化传统和历史问题错综复杂,大国在该地区关系微妙,这使中国的多边外交政策与东亚共同体的建构进程面临诸多难题与挑战。

一、中国多边外交有助于推动东亚共同体建构

无论在世界范围或是亚太地区,中国都始终坚持睦邻友好的和平外交政策,积极加强与世界及亚太周边国家的双边和多边合作。特别是近年来,中国的多边外交政策更加明确,成就有目共睹,为东亚共同体的建构起到了积极的推动作用。

(一)中国奉行积极的多边外交政策,为东亚共同体的建构提供了政策保证

20世纪90年代后,多边外交日益成为世界各国外交的重要策略,越来越多国家把多边外交作为阐述自身主张、维护自身利益、实现“和平、发展与合作”战略目标的舞台。多边外交因有公开性、包容性和平等性等特点,在加强国际交流对话、促进国际合作和国际关系民主化方面发挥着重要作用。冷战后中国外交政策逐渐转变为利用双边外交和多边外交积极参与国际事务。中国重视多边外交,不仅缘于多边外交自身的特点,同时也因为通过国家间及与国际组织的合作,既可以更好促进国内经济建设和社会全面发展,为改革开放营造较好的国际与周边环境,又可以树立良好的大国形象,减少他国对中国崛起的担忧。目前,中国几乎参加了所有的政府间条约和国际组织,多边外交日趋活跃。与此同时,中国的多边外交呈现出全方位发展的特点,不但涵盖了全球层面和地区层面,其内容也广达政治、经济、文化、社会、安全等各个领域。“十八大”报告指出:“我们将积极参与多边事务,支持联合国、二十国集团、上海合作组织、‘金砖国家’等发挥积极作用,推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展。”^[1]对于地区与周边事务,“十八大”报告强调:“我们将坚持与邻为善,以邻为伴,巩固睦邻友好,深化互利合作,努力使自身发展更好地惠及周边国家。”^[1]从中不难看出中国积极参与国际事务的态度,这为中国推进多边外交,推进东亚共同体的建构提供了政

[1]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的讲话 [M]. 人民出版社,2012年11月版,第48页.

策保证。

(二) 中国在东亚地区大力践行多边外交, 积极推进东亚共同体的培育与建构

中国在东亚地区的多边外交经历了一个由试探性参与到全面介入建构的过程。苏联解体后, 中国开始谨慎地投身亚太多边外交活动之中。1991年, 中国加入了亚太地区最具影响的经济合作官方论坛亚太经合组织(APEC), 1994年参加了东盟地区论坛(ARF)。这期间值得一提的是, 中国倡导并促成了针对和平解决朝核问题的“六方会谈”机制, 并在其中发挥了建设性作用。

亚洲金融危机后东亚合作步伐加快, 中国对东亚地区的多边主义态度由谨慎转向积极。中国参加了东盟推出的东盟与中日韩合作的“10+3”、“10+1”机制, 从而使东亚全面合作进程正式启动并不断深化。“10+3”领导人同意在1998年12月和2000年11月分别建立了由知名学者组成的“东亚展望小组”(EAVG)和由政府官员所组成的“东亚研究小组”(EASG)。^[1]2001年东亚展望小组提出《走向东亚共同体: 一个和平、繁荣和进步的地区》报告, 为东亚地区合作勾勒出发展蓝图。东亚研究小组于2002年11月对该报告给予积极评价并提交“10+3”会议通过。2002年4月, 东盟“10+3”金边峰会决定成立6个民间多边合作机构, 中国在其中承担了“东亚思想库网络”这一项目机构。该机构下设金融和投资两个工作小组, 旨在为东亚区域合作提供智力支持, 向东盟“10+3”官方会议提供研究和咨询报告。2005年开始举办的由中国等16个国家领导人参加的东亚峰会, 成为东亚地区合作的又一大平台, 致力于推动东亚一体化进程和实现东亚共同体目标。2008年12月, 中日韩领导人首次会议召开, 发表了《三国伙伴关系联合声明》和《推进中日韩合作行动计划》, 表示要在政治、经济、社会和文化等领域开展全方位合作, 并以相互补充、相互促进的方式推进东盟与中日韩、东亚峰会、东盟地区论坛和亚太经合组织等更大范围的区域合作。2009年, 在第12次中国-东盟领导人会议期间, 各国签署了《谅解备忘录》并建立中国-

[1] 柴瑜. 从“10+3”到东亚共同体[J]. 中国金融, 2005年第22期.

东盟中心,该中心作为一个政府间国际组织,旨在促进中国和东盟在贸易、投资、旅游、教育和文化领域的合作。2010年1月1日,中国-东盟自由贸易区正式建成。2012年东亚峰会期间启动了中日韩三国自贸区谈判,中、日、韩、印、澳、新(西兰)6国与东盟共同启动“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)谈判。2012年因湄公河惨案而建立的中老缅泰四国在湄公河流域的执法安全合作机制是中国积极参与东亚地区安全合作的又一成就。中国对东亚区域合作的积极立场与深入参与,成为东亚区域合作不可或缺的重要组成部分,为进一步深化东亚一体化进程做出了巨大贡献。

(三)中国支持深化东亚地区合作进程,但不谋求地区领导者角色,有助于缓解区内外国对中国崛起及中国推进地区共同体建构的疑虑

在东亚合作方面,中国从初期的谨慎参与转变为目前的积极推动,但绝不主动谋求成为地区的领导者。对周边国家,中国致力于建立一个长期和平的周边环境,积极推进地区合作,同日本建立“战略互惠关系”,同韩国建立“战略合作伙伴关系”,同东盟建立“和平与繁荣的战略伙伴关系”,并通过“10+1”、“10+3”、APEC等国际机制不断加强同周边国家的合作,致力于维护和确保亚太地区的和平与稳定。在2009年10月第四届东亚峰会上,温家宝总理提出建立东亚共同体要秉持相互尊重、睦邻友好的原则,发扬同舟共济、共克时艰的精神,本着兼收并蓄、相互借鉴的理念。^[1]在中国建构大周边战略中,一方面,合作内容涵盖经济、政治、安全、文化等方面;另一方面,合作的地区不仅包括直接相邻的区域,还包括周边的其他区域。中国尽管在推动地区合作方面扮演着积极正面的角色,但并不试图成为唯一的领导者,也不试图发展由中国主导的排他性地区势力范畴。^[2]温家宝总理还在第15次中国-东盟领导人会议中提出:“支持东盟维护团结、联合自强。中国不仅反对霸权主义和

[1] 温家宝出席第4届东亚峰会 提出建立东亚共同体原则 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/1024/10254113.html>.

[2] 张蕴岭. 中国与周边国家: 构建新型伙伴关系 [M]. 社会科学文献出版社, 2008年2月第一版, 第11页.

强权政治,而且也反对大国共治或大国主宰地区事务”。^[1]中国对区域合作的积极态度以及相对超脱的立场,一方面有助于化解区域内外国家对中国崛起的恐惧;另一方面也彰显出中国参与并推进区域共同体的积极心态与诚意,有助于进一步消除各方对中国的疑虑。

二、中国在推进东亚共同体建构中面临的制约因素

中国积极而相对超脱的多边外交可谓深化与建构东亚共同体的强劲助推器,但东亚地区各国国情、历史文化有巨大差异,加之大国关系、主权争端等各种因素相互交织,使中国在推进东亚共同体的建构中存在诸多难题与挑战,这些因素在一定程度上势必影响与制约区域一体化的深化与进展。

(一)东亚区内外国家对共同体的理念存在巨大差异,立场短期内较难协调与统一

首先,东盟强调其在地区合作中的核心作用,但它能量有限,同时又对中国疑心较重。东盟一直致力于东亚国家间的经济合作,推动东盟一体化进程,是迄今推动东亚地区一体化最积极的国家集团。20世纪90年代初,马来西亚总理马哈蒂尔就提出要建立“东亚经济集团”(EAEG),后因担心美国等区域外国家产生疑虑,才改为“东亚经济核心”(EAEC)论坛。成立至今,东盟已举行了21届东盟首脑会议,成员国在政治、经济、安全、文化方面的合作不断深化。

在2007年东盟峰会上,东盟10国领导人共同签署了《东盟宪章》并提出《东盟经济共同体蓝图》,决定在2015年建立东盟经济共同体,并在此后的东盟峰会和东亚峰会上不断强调合作,为实现这个目标而努力。2012年11月第21届东盟峰会通过的《金边发展宣言》,表示支持东盟在东亚峰会的主导作用和在相关区域合作机制中的核心地位,帮助东盟缩小地区发展差距,于2015年建成东盟共同体。但是东盟同中日韩的

[1] 温家宝总理出席第15次中国-东盟领导人会议 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2012-11/20/c_123972582_2.htm [上网时间:2013-03-20].

合作仅限于经济领域。东盟在发展与中国战略伙伴关系的同时,一再强调不以损害东盟与其他大国如美、日的关系为代价,表示将继续加强与其他大国尤其是美国和日本的关系。东盟力图以“大国平衡”作为其总体外交战略的基点,防范和遏制中国崛起可能会给东盟带来的不利。尤其是在美国“重返亚洲”之后,一些东盟国家对待中国的态度有了明显变化,菲律宾等国在南海问题上屡屡与中国对立,这对东亚地区合作产生了一定的消极影响。

其次,日本因国内政局不稳,对东亚共同体的立场前后不一。2002年1月日本前首相小泉纯一郎访问东盟五国时,在新加坡发表了题为“东亚的日本和东盟——坦诚开放的伙伴关系”的演讲,阐述了日本的东南亚政策,并首次提出日本对东亚合作的构想。^[1]小泉提出要以日本和东盟的关系为基础,不断扩大东亚地区合作,实现“共同进步、共同发展的共同体”。日本与中、韩之间的合作将成为建立东亚共同体的巨大推动力,同时要发挥东盟“10+3”的框架作用。日本还希望吸收澳大利亚和新西兰参加东亚经济合作,与中、日、韩和东盟一起成为东亚共同体的核心成员。鸠山由纪夫上台后高调提出建立“东亚共同体”,强调要以“中日韩”为核心来推动这一构想,并表示不把美国排除在外。但随着日本政府的更迭,安倍晋三上台后强化日美同盟,并因钓鱼岛问题与中国一再发生冲突。他在2013年2月访美时积极表示日本将参加美国倡导的《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》(TPP)的意愿。可以预见,在安倍执政期间,日本的右倾趋向严重,对华怀有严重的敌对情绪,因而在东亚合作进程中不会有很高的积极性,其强化日美同盟及与中国对立的作法既不利于中日关系发展,也不利于东亚共同体氛围的培育。

第三,区域外国家尽管有不同主张,但基本支持美国在东亚的存在。澳大利亚总理陆克文曾提出“亚太共同体”的构想,希望在2020年前建立一个类似欧盟的亚太共同体,协调经济、安全、政治等各领域的问题。该共同体成员囊括东盟10国、中、日、韩以及澳、印度、新西兰,并为美国

[1]小泉纯一郎在新加坡阐述日本的东南亚政策[EB/OL]. <http://www.people.com.cn/GB/guoji/22/82/20020115/648539.html>.

的加入敞开大门。^[1]澳大利亚方面的构想在很大程度上与日本的构想相似。负责在2020年前落实陆克文构想的澳总理特使伍科特表示,日澳的构想虽然存在差异,但今后有可能调整或统一。^[2]

美国也认为自己是亚太国家,在亚太地区有权益,不希望被排除在外。从里根时代开始,美国就提出“太平洋经济共同体”主张。此后,老布什提出“太平洋共同体”,克林顿又提出“太平洋新共同体”。尽管名称不同,但美国这些主张的立足点始终是谋求把东亚国家融入由它主导的泛太平洋一体化组织,或亚太一体化组织,而不是一个纯粹的东亚一体化组织。^[3]当前,在美国亚太战略再平衡的大背景下,美国在东亚地区的存在与影响力都在提升。^[4]奥巴马在2009年和2010年参加APEC领导人非正式会议和2011年出席东亚峰会时都强调美国在这一地区的存在。2011年APEC檀香山会议期间,美国积极推动在会议框架外开展所谓TPP谈判。美国国务卿希拉里·克林顿明确表示,要把推动TPP作为美国“重返亚洲”战略的重点。美国试图以TPP为突破口,建立以美国为主导的横跨太平洋的亚太经济合作体系,并由此建立美国主导的“亚太自贸区”,进而赢得美国在全球的战略优势。美国在东亚的强势回归成为东亚共同体建构中难以回避的重要因素。

(二)东亚地区存在的意识形态差异、历史问题纠结、领土主权争端及大国力量角逐等错综复杂的矛盾,给深化各国间的合作造成巨大阻碍

1949年中国走上了社会主义道路,日本和韩国则长期被美国占领,在资本主义道路上实现了战后经济的复兴和发展。从意识形态上看,东亚似乎已经分割成两个对立的地域。冷战时期中朝与日韩长期处于对立状态,长期的意识形态对立和未解决的历史问题及主权争端增加了彼此

[1]刘学成.东亚共同体构想和美国的东亚战略[J].亚非纵横,2009年第6期.

[2]陆克文特使.日澳或能超越差异统一共同体构想[N].东方早报(上海),2009-10-30.

[3]林利民.美国与东亚一体化的关系分析[J].现代国际关系,2007年,第11期.

[4]郭延军.中国与东亚合作前景与对策研讨会综述[J].外交评论,2009年第6期.

间的不信任。日本对历史问题的否认与模糊态度也严重影响了它与周边国家的合作与交往,日本内阁僚每次参拜靖国神社,都会引起中韩两国的抗议及与日本关系的降温。与此同时,钓鱼岛、南海诸岛等地区的主权归属问题也是影响东亚各国关系的重要因素。南海周边一些国家对中国南沙诸岛的争夺以及日本在钓鱼岛问题变本加厉的挑衅,使中国同这些周边国家的关系受到严重伤害。安倍晋三访美时强调日美同盟,在钓鱼岛争夺上坚持己见,菲律宾、越南不放弃在南海强占的岛屿,这都为区域内国家间合作蒙上了阴影。此外,朝鲜退出六方会谈,坚持进行核试验,也严重影响了东北亚地区的稳定。东亚各国历史、政治、文化、制度的差异及争端的持续升温表明,实现东亚共同体建构的目标未来还有很长的路要走。

而域外大国对东亚事务的强势介入则使地区合作平添不少变数。美国虽不是东亚国家,但一直力图通过影响东亚地区合作进程确保其影响力及战略意图。作为美国的盟友,日韩的东亚政策受美国的影响。奥巴马上台后大力提升亚洲在其外交战略中的位置,全面调整东亚地区政策,加大对东盟各国的重视程度和工作力度,同时更加重视与亚太盟友的合作,试图通过 TPP 谋求全面介入东亚区域的一体化进程,确保其地缘政治、经济和安全利益,这在一定程度上严重挤压了东亚内部合作的空间。日本“脱美返亚”唯恐引起美国不满,强调“东亚共同体”不会把美国排除在外。安倍上台后更加重视日美同盟,明确表示要参与 TPP 计划,使得东亚地区局势更形复杂。

(三) 中国从自身利益、地区利益及大国关系等层面考虑,将会在推进东亚共同体建设的进程中把握一定分寸

为维护周边环境的和平稳定,中国不愿在东亚合作中过于展示自己。中国历史上长期处于亚洲地区的中心地位,周边国家相对弱势,对中国长期呈现“众星拱月”之势,也一定程度对中国有疑虑心理。同时,中国同日、韩及东盟各国在政治制度上有差异、历史问题上还存在分歧;而随着中国经济的快速发展,“中国威胁论”也在泛起。大国崛起必然会争霸的错误认识让周边国家对中国有所忌惮。这些因素注定了当下在与东

亚国家的交往与合作中,中国政府会小心行事。目前,日、韩从本国的发展考虑,都想在亚洲占一席之地,但对中国未来在东亚共同体中的主导地位多有担心。特别是面对中国经济的高速发展,它们既需要借助中国的力量发展经济,又害怕受制于中国。东盟一贯坚持大国平衡政策也注定其对中国的崛起存在诸多疑虑。在各方对中国和平崛起都大加防范之时,中国坚持走和平发展道路,不当头,尊重各方利益,更有助于维护地区的和平稳定与发展。

从维护世界的和平与稳定、建构良好的大国关系角度考虑,中国也不愿在东亚合作中过于激进。东亚在当前经济危机中率先恢复成为世界上经济发展最快的地区,也成为大国利益的交汇点。奥巴马政府提出重返亚洲的目标之一就是“遏制中国崛起”,而这正迎合了周边国家寻求制衡中国、对华离心倾向日益增强的趋势。日韩原本就是美国的传统盟友,日本更因国力衰退急于借助美国的力量变成“正常国家”;广大东南亚国家与美国的接触增多,越南在南海问题上甚至把美国当成靠山。但是,中国为构建和谐世界、维持地区稳定,不会同美国针锋相对。胡锦涛主席2011年1月访美期间宣布两国应“共同努力,建设相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”。2012年“十八大”报告中指出,愿与发达国家建立“新型大国关系”。^[1]中国对地区共同体进程的谨慎立场一方面虽有助于化解其他国家疑虑,缓和地区紧张局势,但另一方面也使地区共同体进程因缺乏中国的积极参与而显得马力不足。

三、中国应当成为东亚区域合作中更加积极的因素

当前,全球化、一体化的发展势头已不可逆转,东亚国家关系也正孕育着深刻的历史变革,区域共同体建设虽然存在诸多制约因素,但势在必行。中国作为亚洲最大国家、世界第二经济大国,应充分认识当前所处

[1]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的讲话[M].人民出版社,2012年11月版,第48页.

的战略机遇期,积极发挥负责任大国的作用,成为东亚区域共同体建构中更加积极、主动的因素。

(一)坚持倡导多边外交,积极参与地区事务,成为区域共同体建构的积极倡导者与参与者

进入新世纪,中国外交面临的新问题是如何通过国家间合作化解国际社会对中国迅速崛起的疑虑,为中国经济发展创造更加良好的国际环境,以及如何在维护自身国际利益的同时,担当越来越多的国际责任。^[1]近年因领土争端升温、朝核问题激化及美国重返亚洲,亚洲局势更加紧张复杂。在这样的局势下,中国更要发挥多边外交优势,在国际组织和国际会议中阐释中国和平发展立场,倡导建立和谐世界。中国推行多边外交,不仅要体现在对国际机制日益增强的认可和参与方面,而且要鲜明地表现于中国对全球和本地区事务的广泛参与和积极塑造。^{[1]394}中国在对外交往中始终奉行独立自主的方针及和平共处五项原则,加强与促进与发展中国家的团结合作,致力于构建“和谐世界”,这些理念都有利于中国多边外交的开展。中国既不会成为地区霸权国,也不热衷于操纵地区组织的议程,但在未来的东亚合作中,中国应当积极抓住可能的合作机会,在融入地区体系的过程中,更重要的是要做一个积极的体系改造者和建设者,参与国际机制的制订、决策和完善过程,使之更为合理、合法、民主,兼顾效率与公平。

与此同时,中国从多边外交的参与者到建立者,在参与国际活动、建立合作机制方面还有很多需要学习的地方。近年来中国表现最积极的例子是在湄公河流域倡导建立安全执法机制。在湄公河惨案发生后,中国积极同老挝、缅甸、泰国举行湄公河流域安全合作会议,发表了《关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》,正式建立中、老、缅、泰湄公河流域执法安全合作机制。这表明中国正在抓住一切有利时机,积极同周边国家进行合作,四国联合巡逻机制的建立有利于进一步推动和促进大湄公河次区域深度经济合作,随着安全环境的进一步改善和规范,各方将实现更大的共赢。在东亚的合作中还需坚持地区合作框架的开放性,这

[1] 颜声毅.当代中国外交[M].复旦大学出版社,2009年4月第一版,第393页.

种多重宽松的开放性地区架构,不但可以使中国在参与地区合作中保持较大灵活性,而且也可在参与全球多边进程中,更好地促进中国全球利益的实现,并避免主导权之争,维护地区合作进程。^[1]

(二)推动全方位对外合作,努力夯实区域合作基础,特别要注重发挥中国软实力在地区共同体建构中的积极作用

在现代国家对外交往中,不仅要以国家为主体,同时也要发挥领导人、政党、军队、民间组织等各方面的作用。在政党合作方面,虽然中国共产党和大多数国家的政党奉行的政策和理念存在明显差异,但是秉持求同存异的理念,同其他国家政党交往不仅可以在政治经济等问题上探讨合作,也有助于增进他国对中国政治体制及治理模式的理解,接受中国的正面形象。2000年,中国共产党出席了首届亚洲政党会议,并在2011年承办了亚洲政党专题会议,与来自亚洲地区的40多个政党共同讨论了加强亚洲地区政治和经济合作等议题。此外,民间机构的交往与合作也是促进各国人民之间建立友好关系的重要方式,由于民间交往不直接涉及国家利益,重点是在文化思想领域,开展起来较为便利。近年来东亚地区的多边国际学术交流活动蓬勃发展,中国学术机构与许多国家的国际问题研究机构和思想库定期或不定期举行多边研讨会,有力地推动了各国间文化、学术与商界交流。这些活动对于深化东亚区域合作大有裨益。

除在政治领域,经济、安全、文化等领域的交往也应不断加强。特别是在东亚各国间政治分歧较大的情况下,在其他方面开展合作有利于增加彼此间的利益交汇,减少他国对中国的臆想和误解。在经济方面推动金融、贸易、投资以及次区域合作,如完善“清迈倡议”,推动亚洲货币基金组织的建立,推动“两廊一圈”、“泛北合作”以及“大湄公河次区域合作”的发展,通过经济合作巩固与周边国家的政治关系。在中国经济、军事力量增强的背景下,尤其要注重提高本国的软实力,注重中国形象的塑造和传播。文化作为一种无形资产,不仅有利于各国之间加强了解,同时也能促进文化交流和认同。挖掘中国自身的传统文化优势,增强文

[1]郭延军.中国与东亚合作前景与对策研讨会综述[J].外交评论,2009年第6期.

化产品内涵,提高国际竞争力与影响力,也是中国形象塑造不可或缺的重要组成部分。在日本漫画、“韩流”席卷亚洲的情况下,具有中国特色的文化产品的创造和输出尤为重要。

(三)妥善处理与美日等主要大国的关系,积极探索相互间建构新型大国关系的新模式与新内涵

中国与美日等国的关系一直曲折发展,由于美日在亚洲地区的重要地位,中国应适当考虑到美日等国的关切,积极探索与之建构新型大国关系,深化相互间的互利合作。不仅要本着“求同存异”的理念加强经济往来,还应在维护本国利益的前提下进行坦诚协商,增强彼此间的政治互信,将相互信任建设引向更高层次,将冲突与猜疑置于可控状态。良性与新型大国关系的建构,将为东亚共同体建构注入更加鲜活与稳定的力量元素。

[收稿日期:2013-03-25]

欧盟的北极政策和与中国合作的可能性^[1]

程保志

[内容提要]近年来,出于自身应对气候变化与能源安全的多重战略考量,欧盟政治机构陆续出台多个北极政策文件;2012年7月由欧盟委员会和外交与安全事务高级代表联合发布的《发展中的欧盟北极政策》文件,为欧盟北极战略的整体发展打下坚实基础。本文在对欧盟推出的一系列北极政策文件进行梳理、分析的基础上,探析欧盟北极政策实践的最新发展特点及其与中国加强政策协调与合作的可能性。

[关键词]欧盟 北极政策 中欧合作

[作者简介]程保志,上海国际问题研究院海洋与极地中心助理研究员、法学博士,德国国际事务研究所(SWP)欧盟对外关系访问学者。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2013)03-0050-14

作为北极域外的特殊行为体,欧盟近年来对北极事务表现出日益浓厚的兴趣,以欧盟委员会、理事会及欧洲议会为代表的欧盟三大政治机构连续推出有关北极战略的官方战略文件,宣示欧盟在北极地区的利益

[1]本文获南北极环境综合考察与评估专项资助,同时也是中国极地科学战略研究基金项目“欧盟北极战略的走向与中欧北极合作”(项目编号:20100101)和中国海洋发展研究中心项目“我国应对海洋权益突出问题的策略研究”(项目编号:AOCZD201202)的阶段性成果。

关切,展示欧盟作为北极治理公共产品提供者的角色定位,并积极谋求北极理事会的常任观察员资格。在北极问题上,中欧之间有着相近的利益诉求、相似的政策立场和类似的身份定位,因此研究欧盟的北极政策及其实践,对于中国今后更为积极而有效地参与北极事务有着重要的借鉴和启示意义。

一、欧盟北极政策的演进与发展

自2007年8月俄罗斯在北冰洋底插旗以来,鉴于北极生态保护上的紧迫挑战、巨大的能源与资源利益、新航路开辟的诱人前景,以及“领土”拓展的巨大诱惑等因素的刺激,欧盟对于北极事务表现出更为积极主动的态度。^[1]英国、法国、德国、波兰、荷兰和瑞典等国虽没有可能直接参与北极海域划界,但它们却积极加入北极地区资源开发进程以分享丰厚的经济回报,这一立场也得到了挪威等北欧国家从事油气开采及加工业的公司集团的支持。

2007年,欧盟委员会通过《综合性海洋政策》的行动计划,首次宣示欧盟在北极的利益,2008年3月,委员会与外交事务高级代表联合发布的《气候变化与安全》战略文件提出,欧盟应发展整体一致的北极政策以应对北极地缘战略的演变。2008年11月,欧盟委员会发布首份北极政策报告——《欧盟与北极地区》,强调无论在历史、地理、经济、科学等方面,欧盟都与北极有着重要而密切的联系。^[1]丹麦、芬兰与瑞典这三个欧盟成员国均为北极理事会正式成员,法国、德国、荷兰、波兰、英国及西班牙等六个欧盟成员国则是北极理事会的常任观察员;冰岛与挪威虽未加入欧盟,却是“欧洲经济区”(European Economic Area)成员国,依条约应与欧盟进行环境、科学、旅游与公民保护等合作;美国、加拿大和俄罗斯作为欧盟的战略伙伴,在安全事务上与欧盟维持着对话与合作关系。基于此,欧盟认为它有必要也有义务,通过各种渠道积极参与北极事务。欧

[1] http://eeas.europa.eu/arctic_region/index_en.htm. [上网时间:2013-02-21].

盟强调,应在《联合国海洋法公约》架构下,推动北极多边治理体系的发展,以确保区域的安全稳定、环境保护以及资源的可持续利用。同时,欧盟持续加强与北冰洋沿岸国家之间的对话,反对任何将欧盟或欧洲经济区成员国排除在外的政策安排,并主张将北极事务纳入更为广泛的欧盟政策与协商进程。欧盟委员会认为,在渐进发展的北极政策问题上,应强调欧盟的利益和责任,并同时顾及成员国在北极的合法权益。

2009年12月,欧盟外交部长理事会通过的关于北极事务的决议及2011年1月欧洲议会通过的《可持续的欧盟北方政策》决议均是对上述委员会政策文件的进一步阐释与发展。同时,《里斯本条约》的正式生效与实施,则使欧盟对内与对外政策得到高度整合,其中欧盟对外行动署在北极事务上的协调功能将得到极大的提高。^[1]2012年3月,在“欧债危机”持续发酵的大背景下,欧盟外交事务与安全政策高级代表阿什顿访问了芬兰、瑞典、挪威三个北欧国家,表示希望通过与有关北极国家的沟通和交流,推进欧盟在北极地区的战略政策。阿什顿在访问后表示,欧盟将出台一份新的关于北极问题的战略文件,并将于近期公布。^[2]2012年7月3日欧盟委员会正式发表《发展中的欧盟北极政策:2008年以来的进展和未来的行动步骤》这一最新战略文件,强调要加大欧盟在知识领域对北极的投入,并以负责任和可持续的方式开发北极,同时要要与北极国家及原住民社群开展定期对话与协商。^[3]欧盟不断地出台北极战略文件、高调宣示自身在北极的利益,一方面是为了应对美、加、俄等北冰洋沿岸国垄断北极事务的企图,另一方面也反映了它避免在北极地缘政

[1]Steffen Weber and Andreas Raspotnik: EU-Arctic strategy, <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/eu-arctic-strategy-steffen-weber/>. [上网时间:2013-02-22].

[2]欧盟重申北极战略,北极权益之争加剧[EB/OL]. <http://news.hexun.com/2012-03-30/139901367.html>. [上网时间:2013-01-31].

[3]European Commission and The High Representative, “Developing a European Union Policy Towards the Arctic Region: Progress Since 2008 and Next Steps,” DG Maritime Affairs and Fisheries (Brussels, 2012), http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/documents/join_2012_19_en.pdf.

治竞争中被边缘化的战略意图。

综合以上一系列官方文件,欧盟的北极政策目标大致可归纳为北极环境保护、北极资源的绿色开发和提升北极多边治理三个要素。在北极环境保护方面,欧盟首先从气候变化入手,指出气候变化是北极未来需要面对的主要挑战,而作为应对气候变化和促进可持续发展的引领者,欧盟应加入全球行动以应对北极变暖。欧盟的主要目标是尽最大努力防止和减轻气候变化的负面影响,与国际社会一道,加强国际减缓气候变化的努力,保护北极的自然生态和社会生态。欧盟强调,在制订和实施有可能影响到北极的相关举措或政策时,应尊重北极的独特性,尤其是生态系统的敏感性及其多样性,对包括原住民在内的北极居民也应予以充分尊重。欧盟对于北极资源的绿色开发,其着眼点包括油气资源、渔业资源、航运资源和旅游资源四个方面。欧盟强调,由于气候变化及海冰融化的影响,北极航运、自然资源开发及其他企业化行为成为可能,因此这些行为必须采取负责任、可持续和审慎的方式。欧盟认为,应通过强化实施相关国际、区域及双边协定、制度框架及机制安排来进一步发展及促进北极的多边治理;认为《联合国海洋法公约》及其他有关国际法律文件是北极治理的重要制度基础,而北极理事会则是北极治理的首要机构。

作为一种新型的战略实体,欧盟在国际气候政策谈判中发挥着全球引领作用,因此,从北极治理对国际气候政策的期待角度而言,欧盟可被看作是一个“全球性的北极博弈者”。这正好能解释欧盟为何在官方文件中一再强调其在北极地区的“软价值”导向,即突出北极环境保护、资源的可持续利用、原住民生活方式和权益的保护等。^[1]

二、欧盟的北极政策实践及其特点

在2012年发布的最新北极战略文件中,欧盟更为强调从“知识、责任与参与”三个层面进行政策阐释,即通过进一步加大在北极生物多样性

[1]Lassi Heininen, Arctic Strategies and Policies: Inventory and comparative Study, The Northern Research Forum & The University of Lapland, 2011, p64.

性维护、基于生态系统的管理、持久性有机污染物的防治、国际海运环境标准与海事安全标准的制定及可再生能源产业等知识领域的投资以保护北极环境、促进地区和平与可持续发展,强调对商业机遇的开发采取负责任的方法,并与北极国家及原住民进行建设性的接触与对话。欧盟将突出北极的环境保护、航行安全及基础设施问题内化为其“北极责任”,试图将自身界定为北极治理公共产品提供者的身份,以便其更加有效地介入北极事务。^[1]

(一) 致力于成为北极治理公共产品的提供者

从欧盟发布的一系列北极战略文件可以看出,欧盟十分清楚自身在北极的利益诉求,但在形象塑造上一直着力将自己扮演成对北极国家具有吸引力的合作者及公共产品提供者的角色。由于北极环境的脆弱性远远高于世界其他地区,欧盟就运用其在全球气候治理及其他众多政治领域业已建立起来的影响力,积极倡导北极资源的绿色开发和可持续利用。在一些北极国家看来,欧盟应对气候变化的目标及其对北极研究的积极贡献对于该地区所有的利益攸关方而言,均至关重要。为达到《京都议定书》规定的目标,欧盟已将其减排20%温室气体的承诺变为法律,并制定了到2050年将减排85-90%温室气体的长期目标;2012年4月,欧盟委员会加入了旨在削减短暂气候污染物的“气候与清洁空气联盟”,这一联盟的倡议是联合国致力于削减全球温室气体排放行动的必要补充。欧盟拟在2007年至2013年的财政期限内,提供11.4亿欧元的资金以支持欧盟北极区域及邻近区域的经济、社会和环境潜力的可持续性发展;为有利于当地居民及原住民社团的利益,欧盟将动用资金最大限度地支持并促使北极地区的采矿业和航运业采用环境友好型技术。在科学研究方面,欧盟在最近十年已通过第七框架项目(FP7),提供了约2亿欧元的资金以支持北极国际研究活动的开展;欧盟委员会专门在“2020研究与创新”项目下支持北极科学研究,并将通过发射新一代的观测卫星促进北极搜救能力的提高。

(二) 积极谋求北极理事会常任观察员资格

[1]程保志.北极治理论纲:中国学者的视角[J].太平洋学报,2012年第10期.

2008年北冰洋沿岸五国(美国、俄罗斯、加拿大、挪威与丹麦)通过的《伊鲁利萨特宣言》强化了五国在北极事务中的决定性地位,排斥包括欧盟在内的域外行为体在地区事务中的作用。^[1]对此,欧盟及其德、法等成员国均表达了强烈不满,从而催生了有关《欧盟与北极地区》的战略文件,强调欧盟与北极在历史和地理上具有紧密的联系。2011年5月,在格林兰举行的北极理事会第七届外长会议发布《努克宣言》,对申请常任观察员资格从程序和实体方面提出了更为苛刻的要求。^[2]针对北极国家一再排斥域外行为体参与北极事务的作法,欧盟采取了更为务实的应对策略,积极而稳妥地进行外交运作。首先,在2011年底,欧盟向北极理事会递交了由欧盟外交事务与安全政策高级代表阿什顿及海洋与渔业事务委员达玛娜奇共同签署的文件,正式提出成为北极理事会常任观察员的申请。其次,2012年3月阿什顿赴芬兰、瑞典、挪威3个北极国家访问时,在多个场合均重申欧盟在北极地区的战略、经济和环境利益,表示希望通过与有关北极国家的沟通 and 交流,推进欧盟在北极地区的战略政策。第三,欧盟委员会于2012年7月3日正式发表《发展中的欧盟北极政策:2008年以来的进展和未来的行动步骤》。为谋求成为北极理事会常任观察员,欧盟的官方文件一再强调,保持北极地区良好的国际合作态势,促进该地区和平稳定是欧盟的主要利益所在,获得北极理事会常任观察员资格意味着欧盟可以进一步强化与北极理事会的合作,并在理事会的框架内更清楚地了解北极伙伴国的具体关切,说这对欧盟发展其对内政策是至关重要的。此外,北极理事会常任观察员资格也是欧盟通过巴伦支——欧洲北极理事会及其北方政策介入北极事务的必要补

[1]Canada, Denmark, Norway, the Russian Federation and the United States of America, The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27 - 29 May 2008, http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf (15 December 2012).

[2]Arctic Council, Senior Arctic Officials Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/documents/category/20-main-documents-from-nuuk?download=76:sao-report-to-the-ministers> (15 September 2012).

充。欧盟试图利用其北欧成员国瑞典担任北极理事会 2011-2013 年轮值主席国的机会,获得常任观察员地位,为欧盟有效地参与北极事务扫清政治和法律障碍。

(三) 运用市场及资金优势支持北极地区发展

作为世界上最大的单一市场,欧盟试图成为北极国家经济、社会发展的市场支撑和投资来源。欧盟最新的北极战略文件明确宣示:“由于是能源、原材料的主要消费方、进口方及技术提供方,欧盟在北极国家资源政策的发展方面拥有利益。欧盟将试图与加拿大、挪威、俄罗斯、美国及其他伙伴国等资源供应方建立长期稳定的伙伴关系。在原材料战略对外支柱范畴内,欧盟将优先开展与相关北极国家的原材料外交,通过战略伙伴关系和政策对话以确保原材料的获取。对欧盟而言,资源的可持续管理将明显有助于巴伦支地区的社会 and 经济发展。”欧盟计划通过与格陵兰建立伙伴关系架构,加强有关北极问题的对话。格陵兰希望利用气候变化带来的机遇促进自身经济的多样性发展;欧盟则有意在保护环境的前提下,开展对当地自然资源的可持续利用。2011年12月7日,欧盟委员会递交了关于延续欧盟——格陵兰伙伴关系(2014——2020)的法律提案;2012年6月13日,欧盟与格陵兰签署了有关矿产资源领域合作的意向书。正在进行中的冰岛入盟谈判也为欧盟介入北极事务提供了一个新的渠道。2009年7月,冰岛政府向欧盟轮值主席国瑞典正式递交加入欧盟的申请书。冰岛有意借欧盟的力量解决其经济困难,寻求在包括北极事务在内的国际事务中的支持。^[1]而冰岛又恰恰是欧盟介入北极事务的跳板,并最终使欧盟成为一个北极超国家组织。此外,欧盟极其重视北极原住民群体的经济和社会发展以及权利保障问题。在北极理事

[1]在2011年12月结束的新一轮冰岛入盟谈判中,欧盟认为冰岛在政治已经达到标准,经济也已于2008年的金融危机及随后的经济衰退中缓慢复苏,但同时认为冰岛的宏观金融风险仍然偏高,在金融服务、资本自由流动、农业及农村发展、渔业、环境、税收及关税方面可能面临挑战。Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012", COM(2011)666 final.

会中,原住民代表作为“永久参与者”与主权国家一样享有在北极事务上的决策权。自 2007 年以来,欧盟及其成员国通过各种渠道向包括原住民在内的当地居民提供了累计达 19.8 亿欧元的财政资助; 欧盟委员会及对外行动署决定将定期与北极原住民代表举行对话,进行政策沟通。

(四) 重视在北极问题上的知识积累和技术优势

北极地区气候和环境条件极端恶劣,因此无论是对其海冰情况进行监测,还是对其蕴藏的丰富资源进行勘探开采,在知识和技术方面都极具挑战性。欧盟则在北极的知识积累和技术进步上加大投入,并取得了较大的优势。2008 年以来,欧盟前后约有 20 个科研项目上马,这些项目集中于可持续发展、环境监测、生态保护等多方面,提升了北极地区长期监测能力,建立了领先的研究网络和基础设施。除了研究内容本身的重要意义外,这些开放性的研究项目,拉近了挪威、冰岛等国在北极事务上与欧盟的距离。在这些项目合作中,挪威、冰岛等国的研究机构享有欧盟内部研究机构同等的权利。欧盟通过双边科技合作协议,加强了与美国、俄罗斯、加拿大的双边合作。鉴于北极地区矿业及油气开采不断升温,欧盟将与包括北欧矿产公司及北极地区有关大学和研究机构共同致力于开发适用于采矿业的环境友好型技术。2011 年 10 月 27 日,欧盟委员会还递交了《有关海上油气勘探前景及生产安全条例》的法律提案。在北极航运海事安全方面,欧盟支持国际海事组织制订强制性的《极地航运规则》,并密切跟踪北极海运的发展状况,包括北极水域内商船及游轮的运输及频率,以及沿海国有关可能影响到国际航行的政策与实践。此外,计划与 2014 年运转的伽利略卫星定位系统将与其他类似的系统一起提高北极地区的安全和搜救能力。欧盟愿意与北极国家就海洋生物资源的可持续管理开展合作,欧盟支持在尊重沿海国当地社群的情形下,在科学建议的基础上对北极渔业资源加以可持续利用。

(五) 充分发挥在北极治理问题上的议题设定和多边协调能力

欧盟利用在治理制度建设上的优势,充分发挥其议题设定能力、多边协调能力和网络效应,对涉北极事务施加有效影响。欧盟相关机构和人员积极参与北极理事会下属的专门工作组(如,北极海洋环境保护工

作组)的工作。欧盟委员会在“欧洲海事安全署”(the European Maritime Safety Agency)的协助下,支持北极理事会采取海上应急、防止和响应措施。欧盟还利用其主导的各种次区域组织架构开展与北极国家的合作与交流。欧盟通过巴伦支——欧洲北极理事会与俄罗斯、挪威、冰岛、芬兰、瑞典等国进行政策协调和领域合作,在航运、渔业、环境、能源等领域进行综合治理。由于冰岛、挪威有欧洲自由贸易联盟(European Free Trade Association)和欧洲经济区成员的身份,欧盟试图将与冰岛和挪威的北极事务合作纳入其欧洲事务的范畴。作为欧盟的主要立法机构,欧洲议会已成为北极地区议会会议的正式成员,从而为欧盟提供了一个信息搜集、分享与发布的平台,促进欧盟与北极国家间的对话,增强其对北极政策决策体系的影响;欧洲议会还于2010年初设立欧盟北极论坛,^[1]旨在帮助欧洲政界、学界、企业界及非政府组织和国际机构人员全面了解北极状况,对涉及北极问题的政治和经济决策施加有力的影响。此外,欧盟还拨出100万欧元的专款支持进行北极发展及其评估项目,建立以芬兰拉普兰大学北极中心为主,涵盖全欧洲主要研究机构的北极信息中心,从而能与北极国家分享包括北极监测、遥感、科研,以及北极社会传统知识等方面的信息,为其科学决策提供参考。

(六)在具体举措上讲究一定的灵活性

在某些具体问题(如北极海豹制品和航运问题)上,欧盟也试图与加拿大和俄罗斯达成某种妥协或默契。在海豹问题上,欧盟准备对其第2009/1007号条例^[2]进行修改,将因纽特人等北极原住民生产的海豹产品作为特例,允许其在欧盟成员国境内销售;并将就此问题与世贸组织和欧盟法院进行沟通。在北极航运问题上,欧盟在其战略文件中采纳了俄罗斯官方通用的“北方海航线”,而未采用“东北航道”这一国际称谓。

总之,近年来欧盟的北极政策实践更加强调其北极战略的连贯性和

[1] <http://eu-arctic-forum.org/>. [上网时间:2013-02-15].

[2] Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council on Trade in Seal products adopted on 16 September 2009, Official Journal of the European Union, L286.

针对性,对外更加注重与北极域内主要行为体的合作,对内则整合不同部门的资源,将北极事务纳入海洋、渔业、气候、环境、能源等政策领域。2012年的欧盟最新北极战略文件是对其前期一系列北极政策文件的进一步发展和细化,同时更加强调与美加俄等北极国家进行合作与妥协的必要性。欧盟试图通过加强与包括主权国家及原住民团体在内的北极主要行为体在地缘、经济及科技上的纽带与协作关系,实现其率先成为北极理事会常任观察员国的目标。欧盟认为它在参与北极事务方面,比其他非北极国家更具有历史、地理、文化、法律上的关联性。但在当前欧洲主权债务危机持续,部分成员国“离心”倾向日益显露的背景下,如何协调欧盟内部不同地区、不同国家之间对于北极利益或北极政策的不同取向是其必须解决的问题,因此欧盟北极政策未来的实施效果还有待进一步观察。

三、中欧开展北极事务合作的可行性分析

在北极政策立场方面,中欧彼此有颇多相似之处:中欧都试图打破美加俄等北冰洋沿岸国的垄断,扩大北极事务的参与权;在北极相关水域的法律定位问题上,双方均认为应为北极航道的自由航行奠定制度基础等。不同点则在于欧盟更为强调北极资源开发、航道利用上严苛的环保及减排标准。积极借鉴欧盟北极政策实践的一些做法有助于中国今后更为有效地参与北极事务。未来中欧之间甚至可探讨将北极事务合作纳入中欧全面战略伙伴关系的框架之中。

(一) 中欧现有合作机制的有利条件

自1975年中国与欧盟的前身——欧共体正式建交以来,30多年来,双边关系已取得了巨大的进展,并已构建了中欧全方位、宽领域、多层次的合作渠道。2003年10月,中欧双方决定建立和发展全面战略伙伴关系,为中欧进行更加具有广度与深度的交流与合作构筑了全新的平台。2006年10月中欧进行了题为“中国与欧盟:深入合作、加强责任”的交流活动,签署了旨在加强全面伙伴关系的政策文件。2007年1月,中欧双

方就新伙伴关系与合作协定开展协商以期充分反映中欧全面战略伙伴关系广度和深度。

在现有双边合作机制中,始于1998年的中欧领导人峰会是最高级别的政治磋商机制,每年在北京和欧洲理事会轮值主席国的首都轮流举行,会后均发表联合声明。迄今为止,中欧领导人峰会已举行了15次。峰会议题广泛,不仅涉及双边关系中的政治、经济、贸易、文化、教育、科技、人权、社会等领域的重要事项,还包括全球和地区和平、安全、发展、环境、治理等重大问题。第十五届中欧峰会于2012年9月20日在比利时首都布鲁塞尔举行。此次会议对于中国和欧盟来说都意义深远。在全球经济下滑,国际环境趋势日益恶化的形势下,双方都意识到要想早日摆脱困境,就必须继续强化中欧战略合作伙伴关系。双方一致强调在全球多元化的背景下,必须以联合国为中心来处理全球事务,表示将会加强双边合作来解决国际金融危机、可持续发展、环境保护、气候变化、食品及水安全、能源和核安全等全球性挑战。在会后发布的联合新闻公报有关“全球问题”的阐述中,明确提及中欧双方“认识到北极地区的日益重要性,尤其是在气候变化、科学研究、环境保护、可持续发展、海洋运输等相关方面,同意就北极事务交换意见”。^[1]这就为未来双方在各个部门和层级就北极事务展开政策协调与合作奠定了基础。

除领导人峰会外,中欧之间还在多个领域设立了双边对话与协商机制,最早的一个机制是于1985年设立的《贸易与经济合作协定》下的中欧经贸混委会。从20世纪90年代开始,中欧之间的对话机制从原来的贸易和经济合作领域不断地拓展到政治、战略以及科技、气候、能源等各个职能部门的政策领域。而2005年9月5日在中欧领导人峰会上发表的《中欧气候变化联合宣言》,则正式表明了中欧在气候变化问题上建立了伙伴关系。在“中欧气候变化滚动工作计划”、“中欧能源和环境项目”的框架下,中欧之间的“近零排放项目”、“清洁发展机制促进项目”、“中国省级气候变化方案”、“中欧清洁能源中心”等项目,以及气候变化预警等方面的合作成果已经非常丰富。此外,欧盟“第七研究与

[1] <http://politics.people.com.cn/n/2012/0921/c1024-19074767-9.html>.

技术开发框架计划”(FP7)已完全对中国开放。在该计划下,2007年至2013年间有关能源和气候变化的预算已经增加到84亿欧元。

(二) 现有合作机制对中欧北极事务合作的积极影响

中欧之间的全面战略伙伴关系为双方在北极政策层面开展务实合作提供了必要的制度基础。2012年4月,温家宝总理访问了冰岛与瑞典,冰岛总理西于尔扎多蒂表示,冰岛支持中国成为北极理事会观察员,参与北极地区的和平开发利用,冰方愿与中方在现有基础上加强合作。中冰两国政府之间还签署了《关于北极合作的框架协议》以及《海洋与极地研究合作谅解备忘录》,这是中国首次与北极国家签署此类协议。瑞典首相赖因费尔特则表示,中国是瑞典在亚洲最大的贸易伙伴,面对全球化的挑战,瑞中两国应加强在环保和可持续发展及创新领域的合作。双方还发布了《中瑞关于在可持续发展方面加强战略合作的框架文件》。同年6月在参加20国集团峰会之前,胡锦涛主席对时任欧盟轮值主席国的丹麦进行了国事访问,此访是中国对遭受“欧债危机”冲击背景下的欧盟的一次重大外交行动,也是两国建交62年来,中国国家元首对丹麦进行的首次访问;访问期间,两国签署了包括节能环保、可再生能源合作以及城市可持续发展在内的十余项协议。尤其是在第十五届中欧领导人峰会上,双方首脑已明确认识到北极问题的重要性,并为未来双方在“气候变化、科学研究、环境保护、可持续发展、海洋运输”等涉北极的“溢出”性政策领域开展合作指明了方向。

事实上,中国与包括欧盟和北欧国家在内的欧洲国家间在极地科考方面早已进行了良好的合作。据中国极地中心对1993—2009年的数据统计,中国与挪威联系最多,合作领域较广,层次也较高;与丹麦、瑞典、芬兰、冰岛的合作则较少;与欧盟英、法、德、意等国的合作虽然较多,但是仅限于南极;2010年9月冰岛总统访华时主动提出希望在北极航道方面与中方合作。2012年8月,中国第五次北极科学考察队乘“雪龙”船顺利完成北极东北航道的首航任务,并在北冰洋大西洋扇区展开水文大气、地球物理、海洋化学、海洋生态等多学科的综合调查,这在某种程度上标志着中欧之间新的贸易和航运通道已经试航成功。此举引起德国等

欧盟主要成员国学界和政界人士的关注。未来中欧在北极航运、造船、卫星导航、港口基础设施建设、搜救能力培训等方面拥有广阔的合作空间,北极事务合作有望成为进一步发展中欧全面战略伙伴关系的新的增长点。

尽管目前国际科学界对于北极“升温”对全球气候变化的影响还存在争议,但北极作为全球气候变化的“预警器”功能已得到公认,且已成为全球气候变化多边谈判中的一项重要议题,这也是中国作为“北极域外国家”参与北极治理的一个战略支点。欧盟目前的政策主要是推动中国为2012年后全球减排做出实质性贡献,中国则旨在积极参与和欧盟在应对气候变化领域的全面合作,在国家战略政策层面上已将应对气候变化纳入国家整体发展战略之中。中国基于自身发展需要,并非全面认同欧盟促使中国参与减排的主张。因此,目前中欧在气候变化领域的合作只能在互利双赢的前提下,将双方合作的重点集中在务实合作的技术和资金领域。^[1] 尽管如此,这并不妨碍双方合作的未来发展,因为在应对气候变化的国际格局中,各大国都试图在多边框架内谋取领导权,即使是拥有传统战略互信的欧美之间也矛盾重重,因此,中欧合作的长期性和一贯性将促使中欧在未来应对气候变化上的伙伴关系进一步加深。此外,中欧目前都处于经济转型与产业结构调整的关键时期,这不仅为双方深挖传统领域的合作潜力创造了有利条件,也为拓展双方在低碳技术、生物科技、新能源等新兴产业领域的合作提供了广阔空间。

(三) 影响中欧北极事务合作的不利因素

当然,中欧之间在北极事务上开展务实合作还存在着一些体制和机制上的障碍:欧盟和中国都有复杂的、形式各异的管理体系,体系中各部门在开展对话和跟进合作时难免出现不协调的情况。例如,有时不同政府部门会同时就同一议题展开工作,从而导致工作重复低效甚至被延误。北极事务涉及到海洋、渔业、气候、环境、能源、交通运输等众多政策领域。就目前而言,欧盟对外行动署及海洋与渔业事务总司在欧盟北极政策实践的协调上发挥了重要作用。中国近期则成立了以外交部牵头,

[1]于宏源.环境变化和权势转移[M].上海人民出版社,2011年1月,第176页.

交通部、国家海洋局、国家能源局、农业部渔业局等 10 多个部门参加的北极事务跨部门协调机制,这将有助于中国更好地统筹国内、国外两个大局,整合相关资源,在平等互利的基础上开展与欧盟的北极事务合作。

虽然,中欧在北极事务上开展合作是主流,但也应该看到,“中国威胁论”在欧洲还有一定的市场,双方在包括获取北极油气及矿产资源方面也确实存在相互竞争的一面。据报道,2012 年 6 月,欧盟副主席塔贾尼在格陵兰首府努克^[1]曾提出,以提供数亿欧元的发展援助作为条件,要求格陵兰不让中国独享其稀土资源。这提醒中国要加强对欧盟北极外交政策与实践的研判,把握主流,消除误解,实现双赢。

[收稿日期:2013-03-27]

[1] http://www.zaobao.com/gj/gj120920_002.shtml.

“阿拉伯之春”背景下的库尔德问题新动向

唐志超

[内容提要]2011年初爆发的中东“阿拉伯之春”不仅对该地区稳定、地缘政治和国际关系带来深远影响,也使该地区的库尔德问题面临重要转机,库尔德人正迎来新的历史机遇,不过从目前情况看,一个统一的库尔德斯坦国在可预见的将来仍然不太可能出现。

[关键词]阿拉伯之春 库尔德问题 影响

[作者简介]唐志超,中国社科院西亚非洲所副研究员、博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)03-0064-13

库尔德人是中东地区历史与人文的重要组成部分,与阿拉伯人、波斯人、土耳其人、犹太人同为中东主要民族。目前全球库尔德人口约3千万,主要分布在土耳其东南部、伊朗西北部、伊拉克北部、叙利亚东北部以及亚美尼亚一小部分的一个狭长弧形地区,俗称“库尔德斯坦”^[1](Kurdistan)。库尔德人是目前世界上少数未建立自己民族国家的民族之一。一战前,库尔德人主要生活在伊朗和奥斯曼帝国。一战后,奥斯曼帝国解体,英法等欧洲殖民者瓜分了帝国,库尔德斯坦随之被肢解,分属土耳其、伊朗、伊拉克和叙利亚四国,库尔德问题随之产生。所谓“库尔德

[1]“库尔德斯坦”是一个文化地理概念,来自波斯语,字面意思是“库尔德人的土地”。

问题”，主要是指居住在中东相关国家的库尔德人要求尊重和承认民族身份，保障和扩大民族权利，平等参与国家事务和自主决定自己命运所引发的政治、安全和社会问题。库尔德问题产生至今已近百年，其演化发展与国际和地区格局变化紧密相关。每次国际和地区格局发生重大变动都会对库尔德问题产生重要影响。而 2011 年爆发的席卷整个中东的“阿拉伯之春”也将库尔德问题带入新时期。

一、“阿拉伯之春”使库尔德问题步入新的活跃期

2011 年初爆发、至今尚未结束的“阿拉伯之春”促使库尔德问题再度升温，库尔德人历史进程面临重新改写，这一进程已在多条战线上发展^[1]。“阿拉伯之春”引起中东政治面貌和地缘政治格局剧变，而以各地库尔德地位大幅提高为主要标志的库尔德人全面崛起成为中东最大政治生态变化之一。

首先，席卷阿拉伯国家的大规模抗议活动及其结果刺激和鼓舞了库尔德人的反抗意识

在土耳其、叙利亚、伊拉克都爆发了不同规模的库尔德人要求扩大民族权利、实行民主的反政府抗议活动。在土耳其，针对政府取消库尔德候选人议会选举资格以及打死库尔德工人党武装成员等行为，各地于 2011 年春爆发大规模库尔德抗议运动，库尔德的“和平民主党”（BDP）发起“非暴力抵抗运动”，库尔德领导人阿赫迈特·图尔克指责土总理埃尔多安动用坦克和催泪瓦斯对付本国抗议者。据不完全统计，3 月 24 日—5 月 10 日期间，抗议活动导致 2 名抗议者死亡，308 人受伤，土政府共拘捕了 2,506 名抗议者。^[2] 土库尔德反政府武装组织库尔德工人党（PKK）领导人阿卜杜拉·奥贾兰呼吁土库尔德人仿效阿拉伯人占领广场，搭建“民主解决帐篷”进行抗议。与传统的库尔德工人党主要以武装

[1]“A Kurdish Spring on Many Fronts”,NewYorkTimes, March 21,2013. <http://rendezvous.blogs.nytimes.com/2013/03/21/a-kurdish-spring-on-many-fronts/>.

[2]“Thousands Detained in Eastern Turkey Since March”, Hurriyet,May 16, 2011.

斗争方式抗争不同,现今土库尔德人主要通过民主抗议方式来挑战政府,显示该国库尔德人争取民族权利的手段已具有多样性。

在伊拉克,库尔德人的抗议主要表现在两个层面。在国家层面,伴随着叙利亚内战以及美军于2011年底撤出伊拉克,伊中央政府与库尔德地区矛盾日益突出,库尔德人对中央政府的对抗日益大胆,离心倾向明显。2012年以来双方矛盾迅速上升,甚至发生武力冲突。库尔德地区政府拒绝伊中央引渡被通缉的副总统哈希米的要求,并坚持与外国石油公司签署开发协议,绕开政府管道,自己修建向土耳其输油的管道。2012年4月,库尔德地区政府主席马苏德·巴尔扎尼公开指责伊拉克领导人正走向“独裁”,发出库尔德人“独立”的威胁。^[1]11月16日,中央政府与自治区安全部队发生冲突,导致多名军人和平民伤亡。在美国调解下,12月6日双方达成协议,各自军队后撤。12月,由于在石油支付问题上对伊拉克中央政府不满,库尔德自治政府停止通过伊南方管道出口原油。库尔德政府还计划建设两条新管道,绕过中央政府,直接将石油和天然气出口到土耳其。在库尔德自治政府内部层面,库尔德人的民主意识也在增长。2011年春,该地区数万民众多次走上街头举行示威,抗议自治政府腐败、失业严重和物价上涨,导致数十人伤亡。这些抗议活动推动了库尔德地区的政治民主化发展。

在叙利亚,库尔德人的生存状况正在发生历史性的变化。叙利亚的库尔德人与土耳其、伊朗、伊拉克相比,数量最少,只有100多万,约占叙人口7%-10%。^[2]长期以来,其少数民族身份一直未获官方承认,并长期

[1]“Iraq Kurd Leader Accuses PM Maliki of ‘ Dictatorship ’”,AFP, Apr8,2012.<http://web.krg.org/articles/detail.asplngnr=12&smap=02010200&mr=73&nr=43534>.

[2]叙利亚库尔德全国委员会(KNC)声称有300万。人权观察(HRW)称库尔德人约170万,约占全国人口的10%。美国国务院预测库尔德人占叙总人口(2250万)9%,约200万。美国和平研究所(USIP)预测数字为150万。“Without Kurds Syria Will not Witness Stability: Ibrahim Biro”,Feb14,2012.<http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2012/2/syriakurd423.htm>

受歧视,30万人被剥夺公民权^[1]。2011年3月,随着叙利亚危机不断恶化和内战蔓延,尤其是2012年10月库尔德政治活动家马沙尔·塔莫^[2]遭暗害之后,库尔德人开始积极参加反政府抗议活动,并趁机逐步控制了库尔德地区。叙内乱为库尔德人提供了“历史契机,他们正好可以用来实现变革”。^[3]其政党纷纷成立,建立了民兵组织“人民防卫队”(YPG)。

2011年5月,“民主联盟党”、“未来运动”、“库尔德民主党-阿鲁吉派”等组成“库尔德爱国运动”,首次公开提出政治要求:结束针对示威者的暴力并允许和平抗议;结束实施紧急状态,废除各种特别法庭和法律,释放所有政治犯;允许各政党和运动开展活动;废除各种种族政策,废除针对库尔德人的所有秘密法规;加速允许无国籍人回国,允许他们成为叙利亚公民;组织包括各组织在内的全国对话,制订新宪法;保障出版自由;实行权力分立原则;公正民主地解决库尔德问题,宪法应承认库尔德人是叙利亚民族不可分割的一部分,并保障其民族权利。^[4]2011年10月26日,另外11个库尔德政党及其他库尔德团体的257名代表在卡什米利市举行“库尔德爱国大会”,并宣布成立叙库尔德统一组织“库尔德全国委员会”(KNC)。大会发表宣言,声称叙利亚危机只有通过政权更迭和推翻独裁统治才能解决,必须建立一个世俗、民主、多元、

[1]Robert Lowe,“The Syrian Kurds: A People Discovered”, Chathamhouse, January 2006. <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108153>.

[2]马沙尔·塔莫(Mashaal Tammo),1958年生,叙库尔德政治家。曾创立库尔德未来运动党。2011年叙危机爆发后,他加入了反对派组织叙利亚全国委员会,为执行委员会成员。2011年10月7日,其在公寓里被蒙面枪手杀害。次日,在其葬礼上,叙安全部队与参加葬礼的库尔德人发生冲突,导致5人死亡。库尔德人指责叙政府暗杀了塔莫。该暗杀事件被视为库尔德人由相对中立转向积极参加反政府抗议活动的转折点。

[3]库尔德人欲借叙利亚危机翻身[EB/OL].《纽约时报》中文网2012年10月6日。
<http://cn.nytimes.com/article/world/2012/10/06/c06kurds/>

[4]“Al-Qamishli: Since the Beginning of the Revolution, Kurdish Parties Present Demands Publicly for the First Time”, KURDWATCH, May 19, 2011. <http://www.kurdwatch.org/indexz=en&aid=1541>.

议会制的新体制。必须承认库尔德民族身份,承认其是叙利亚国家重要组成部分和国家的第二大民族。必须公正民主地解决库尔德问题,承认库尔德人在一个统一的叙利亚国家中的自主决定自己命运的权利。^[1]到2012年5月,该委员会成员增至15个。2011年12月6日,部分库尔德组织成立“西库尔德斯坦人民委员会”(PCWK)^[2]。2012年6月,叙反对派“叙利亚全国委员会”(SNC)在土耳其伊斯坦布尔召开会议,选举库尔德人阿卜杜勒巴塞特·西达为主席。11月,叙利亚各库尔德政党在伊拉克的胡里尔市召开会议,决定统一行动,与叙利亚其他反政府力量配合,推翻巴沙尔政权,还组建了自己的武装力量“库尔德自由军”。目前库尔德人已成为叙反对派力量中的重要力量,拥有4,000—10,000人的武装^[3]。

其次,迫于形势发展需要,相关国家尤其是土耳其和叙利亚纷纷调整库尔德政策,以期改善库尔德人生存状况,缓解国内的库尔德问题

在土耳其,执政的正义与发展党(AKP)政府采取了一系列步骤,改善库尔德人生存状况,并与库尔德工人党进行停火谈判,使土库尔德问题取得重大进展。2012年6月,总理埃尔多安宣布将允许公立学校教授库尔德语,自称这是“历史性步骤”,并强调正义与发展党对与各政党讨论解决库尔德问题持开放态度。^[4]一直不承认存在库尔德问题的老牌政党共和人民党也转变态度,做出愿意解决该问题的妥协姿态。2012年6月4日,共和人民党领导人提出解决库尔德问题的“十点建议”,承认该问题是土当前面临的首要问题,强调应通过民主方式而不是通过“以安

[1]“Erbil conference of Syrian Kurds abroad condemns violence against the people”, February 7, 2012. <http://supportkurds.org/reports/erbil-conference-of-syrian-kurds-abroad-condemns-violence-against-the-people/>.

[2]库尔德人俗称叙利亚库尔德地区为“西库尔德斯坦”、土耳其部分为“北库尔德斯坦”、伊拉克部分为“南库尔德斯坦”、伊朗部分为“东库尔德斯坦”。

[3]“Syrian Kurds Trade Armed Opposition for Autonomy”. IKJ. Retrieved 29 October 2012; “Interview Salih Muslim”. Frankfurter Rundschau. Retrieved 01 Dezember 2012. <http://www.fr-online.de/aegypten-syrien-revolution/interview-salih-muslim--es-gab-keinen-kurden-deal-mit-dem-regime-,7151782,21011376.html>.

[4]<http://www.aljazeera.com/news/europe/2012/06/2012612133656956705.html>.

全为核心”的政策来解决,土社会各界应共同探讨如何解决库尔德问题并努力达成共识。^[1]与此同时,土政府自2011年开始与其一直视为恐怖组织的库尔德工人党在奥斯陆等地举行秘密谈判,最终双方达成停火协议。2013年3月21日,库尔德工人党领导人阿卜杜拉·奥贾兰发表书面声明,宣布该党武装与土耳其政府军实现停火,并准备从土境内撤出该党武装。4月25日,库尔德工人党武装领导人穆拉特·卡拉耶兰宣布将从5月8日开始正式有组织地分批秘密从土耳其撤至伊拉克北部地区。库尔德工人党还对土政府提出解除武装和解散该党的前提条件:制订一部新宪法、解散专门对付库尔德工人党的特种部队、大赦包括奥贾兰在内的库尔德工人党犯人。^[2]而埃尔多安则强调,一旦库尔德工人党撤离,土政府也将调整安全政策和修改宪法。对这一重大历史变化,土耳其媒体直呼,“阿拉伯之春”已转变为“库尔德之春”^[3]。

为安抚库尔德人,分化反对派,缓解压力,叙政府采取措施解决长期存在的无国籍库尔德人问题。2011年3月,巴沙尔总统下令成立专门委员会,负责解决1962年贾兹拉人口普查导致的数十万无国籍库尔德人问题。4月7日,巴沙尔总统颁布法令,决定赋予登记在册的“外国人”以叙利亚国籍。为此,库尔德民主进步党总书记达尔维什表示欢迎,并称“这是叙利亚改革车轮真正启动的迹象”。在叙政府努力下,一些库尔德党派加入了亲政府的“民主变革全国协调委员会”(NCCDC),而“库尔德民主联盟”(PYD)声称既不支持政府,也不支持反对派武装。政府军还主动退出了库尔德地区,交由库尔德组织实际控制。

第三,中东剧变以及叙利亚等国政局动荡,推动各地库尔德人积极开展合作,加强联合,库尔德问题在地区范围内重新引起普遍关注

[1]“This is the CHP’s Kurdish initiative”,<http://www.habermonitor.com/en/haber/detay/this-is-the-chp39s-kurdish-initiative/179128/>.

[2]“PKK sets date for withdrawal from Turkey”,Al Jazeera, Apr26, 2013.<http://www.aljazeera.com/news/europe/2013/04/201342513922579836.html>.

[3]“The Arab Spring has transformed into the Kurdish Spring”, daily Hürriyet July 26, 2012.<http://www.hurriyetdailynews.com/the-arab-spring-has-transformed-into-the-kurdish-spring-.aspxpageID=238&nid=26443>.

针对叙利亚危机,各地库尔德人积极寻求联合,推动解决库尔德问题。伊拉克库尔德人在推动叙利亚库尔德人建立组织、加强联合方面发挥了重要作用。2012年1月底2月初,叙库尔德组织在伊拉克埃尔比勒再次举行“库尔德爱国大会”,该地区政府主席马苏德·巴尔扎尼和总理萨利赫出席会议。马苏德呼吁叙库尔德人团结一致,发出同一声音,准备好应对可能发生的各种变化。^[1]2012年7月12日,在马苏德·巴尔扎尼的努力撮合下,十多个叙库尔德组织在伊拉克举行会议,“库尔德民主联盟党”决定加入“库尔德全国委员会”,共同组建叙利亚“库尔德最高委员会”(KSC)以及民兵组织,以保护库尔德地区,实现了叙库尔德内部和解。与伊拉克库尔德民主党有紧密关系的叙利亚库尔德民主党提倡在叙利亚建立一个世俗民主的联邦制国家,要求承认库尔德人权利以及自决权。此外,伊拉克库尔德地区政府还开放了与叙北部的边界,大量接受库尔德难民,并为叙库尔德组织建立训练营地,开展武装培训。

而叙利亚局势发展也为土耳其库尔德工人党带来向叙利亚发展的新机遇。一方面,库尔德工人党与叙政府重新开展合作。这是因为叙政府曾长期大力支持库尔德工人党并允许其在叙境内建立训练基地。如今,由于土积极插手中东局势,公开要求巴沙尔总统下台,支持和容纳叙反对派,积极主张军事干预并在叙北部建立“安全区”,土叙关系急剧恶化。2012年8月9日,土外交部长达武特奥卢又指控叙政府武装库尔德工人党,并连续袭击土军警。为了保卫自己的利益,库尔德工人党警告土不要派军队进入叙库尔德地区,以免燃起战火。另一方面,库尔德工人党积极支持该党在叙分支的“库尔德民主联盟党”扩展势力,建立武装和发展根据地。目前,库尔德民主联盟党已成为叙库尔德武装中实力最强的组织,库尔德地区主要由该党实际控制。叙反对派武装认为该组织支持叙政府,是叙政府在库尔德地区的执行人^[2]。

[1]“Three-day Conference of Syrian Kurds in Hewler”,Jan31,2012.<http://en.firatnews.eu/index.php?prpel=article&nuceID=4025>.

[2]“Syrian Kurdish Moves Ring Alarm Bells in Turkey”. Reuters. 23 July 2012.<http://www.reuters.com/article/2012/07/24/us-syria-crisis-turkey-kurds-idUSBRE86N12W20120724>.

第四,当前中东政治地理版图正在重划,地缘政治格局与主要政治力量对比正重新调整,库尔德人已获得更大生存空间和发展机遇,并在未来在“新中东”拥有更大发言权

“阿拉伯之春”导致的中东乱局使各地库尔德人日益公开挑战政府,要求扩大民族权利,提高社会地位和参与国家事务水平。在叙利亚,由于内战愈演愈烈,中央政府已放弃对库尔德聚居区的管辖,听任当地自治。自2012年7月19日库尔德民兵“人民防卫队”开始接管库尔德城市科巴尼(Kobani)开始,库尔德聚居地区逐步由库尔德人控制。他们开始成立地方委员会,设立检查站。因此,库尔德人作为叙利亚“革命的第三方”^[1],实际上已在自己的领地赢得了某种程度的自治,由“库尔德最高委员会”负责管理这些控制区。这些地区的原政府大楼前开始升起库尔德旗帜;开设了用库尔德语教学的学校。而这些都曾是阿萨德政府禁止的。^[2]尽管少部分库尔德地区还被叙政府军控制,一些人仍担心日后库尔德地区被政府“重新占领”,但叙库尔德人认为最新取得的政治成就已“不可逆转”^[3]。在此背景下,库尔德人要求民族自决、实行自治、建立联邦制,甚至独立的声音开始出现。从目前来看,未来无论阿拉伯复兴社会党是否继续执政,库尔德人在叙利亚国家中的地位都将得到提高。库尔德人或“决定叙利亚的未来命运”。^[4]

在伊拉克,库尔德人在政治、经济、能源和对外关系上的独立基础日益巩固。《华盛顿邮报》称,用“春天”一词来描绘阿拉伯国家的政治大

[1]Jonathan Spyer,“Third Point In the Revolution’: Syrian Kurds Carve Out An Enclave Between the Assad Regime And the?Rebels”,National Post ,Feb 24 ,2013.<http://news.nationalpost.com/2013/02/24/third-point-in-the-revolution-syrian-kurds-carve-out-an-enclave-between-the-assad-regime-and-the-free-syrian-army/>.

[2]库尔德人欲借叙利亚危机翻身[EB/OL].纽约时报中文网,2012-10-06. <http://cn.nytimes.com/article/world/2012/10/06/c06kurds/>.

[3]Rozh Ahmad,“The Kurdish Rebellion in Syria: Toward Irreversible Liberation”,Pukmedia ,March 10,2013.http://pukmedia.com/EN/EN_Direje.aspx?jmare=3421.

[4]“Will Kurds Determine Syria’s Fate”, New Republic.Nov16,2011. <http://www.npr.org/2011/11/16/142387417/new-republic-will-kurds-determine-syrias-fate>.

变动不恰当,而用来描绘库尔德人却很合适,“伊拉克库尔德人正在走向复兴”。^[1]库尔德自治区继续保持相对稳定,经济持续发展,外资大量涌入,美孚、道达尔等国际石油巨头不顾伊拉克政府反对继续与库尔德地区政府合作,地区经济年增长率达11%。10年前该地区只有一所大学,目前已达30所。从对外关系上看,库尔德地区政府设立了外交部,在美国、欧盟、英国、法国、德国、意大利、波兰、西班牙、俄罗斯、瑞典、瑞士、澳大利亚、伊朗等国设立了代表处。到2013年4月,在库尔德地区设立领事馆和代表处的国家已有18个^[2]。针对中央政府的遏制措施,马苏德·巴尔扎尼公开威胁,称库尔德人将寻求独立,声称“建立民族团结政府的伙伴现在已经完全不存在了,也无意义了”。^[3]

从土耳其方面看,土政府决定与库尔德工人党谈判与当前土内政外交以及地区局势发展大背景紧密相关。首先,土周边国家库尔德人的情况剧变,使土面临严峻挑战。土不仅担心叙政府重新支持库尔德工人党,也忧虑叙库尔德人将实现自治,这将使库尔德工人党获得新的活动基地,并鼓励土库尔德人更加明目张胆地要求自治。^[4]其次,近年来土耳其政治稳定,经济发展,国际地位不断提高。尤其是近年土积极支持阿拉伯人的街头抗议,争取在地区变局中扮演“领导者角色”,大力兜售“土耳其模式”,影响力不断扩大,这给了埃尔多安和土政府很大自信去触碰土政治中的长期禁忌——库尔德问题。2009年埃尔多安曾发起“库尔德开放”倡议,与奥贾兰秘谈,但很快失败,如今重提此事显示其信心很足。

[1] Jackson Diehl, “In Iraq, a Kurdish Renaissance”, The Washington Post, APR 14, 2013. http://articles.washingtonpost.com/2013-04-14/opinions/38537572_1_iraqi-kurds-turkey-pkks.

[2] 包括美国、英国、法国、意大利、德国、俄罗斯、瑞典、荷兰、罗马尼亚、埃及、伊朗、土耳其、约旦、巴勒斯坦、阿联酋、韩国、奥地利和捷克等国在伊拉克库尔德地区设立领事馆或代表处。

[3] “Iraqi Kurdistan Threatens to Declare Independence”, Ekurd, Mar22, 2012. www.ekurd.net/mismas/articles/misc2012/3/state6017.htm.

[4] “Ankara Alarmed by Syrian Kurds’ Autonomy”, The Wall Street Journal, Aug 1, 2012. <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390443687504577563183350590066.html>.

此外,埃尔多安在国外积极支持阿拉伯人的抗议活动,但在国内却大力压制库尔德人,在国内外颇招非议和批评,使其非常尴尬。因此,重提“库尔德开放”倡议也可改善埃尔多安的外部形象。第三,埃尔多安在政治上急需库尔德人支持。2013—2014年,土将举行地方、议会、总统选举以及修宪,占全国人口20%的库尔德人的选票对埃尔多安非常关键。土反对派批评政府以向库尔德人让步换取选票。第四,加入欧盟的迫切需要。近年来土外交虽大幅转向东方,但加入欧盟战略目标未变。埃尔多安发誓要在2023年建国100周年前加入欧盟,但塞浦路斯问题和库尔德问题是横亘于欧盟与土耳其之间的两道障碍,若不在库尔德政策上做重大改变,土恐难圆其入盟梦。如果土政府与库尔德工人党能履行所达成的协议,停止冲突并启动改革进程,库尔德人将在土政治和社会中发挥重要作用,土耳其也将获得新生。总之,在当前中东大变局背景下,库尔德人在“新中东”的生存环境和话语权将得到进一步改善和提高。

二、库尔德人的建国之梦仍难以实现

综上所述,“阿拉伯之春”带来的中东地区大变动正推动阿拉伯人、波斯人、土耳其人、库尔德人和犹太人这几个主要民族的相互关系发生重大历史变换,库尔德人也迎来了前所未有的战略机遇期和历史新局面。“阿拉伯之春”全面催醒了该地区各国的库尔德人,成为爆发“库尔德之春”的催化剂。该地区地缘政治环境的急剧变化和主要民族行为体之间关系的转换带来了库尔德人生存环境的大变迁。库尔德人已成为这场阿拉伯剧变和地区大动荡、大转型的最大赢家之一。为此,关于库尔德人获得独立以及在地区范围内建立“大库尔德斯坦国”的种种说法再次浮现。英国《卫报》评论称:“库尔德人独立建国正在成为现实,奥斯曼帝国解体的最大输家如今成为叙利亚内战和‘阿拉伯之春’的赢家。”^[1]伊

[1]David Hirst,“This could be the birth of an independent Kurdish state”,The Guardian, Jan 9,2013.<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/jan/09/birth-kurdish-state-ottoman-syria-arab-spring>.

拉克和叙利亚的库尔德人直接发出了不排除独立建国可能性的呼声。马苏德·巴尔扎尼已经不止一次警告伊拉克中央政府，并已为未来建国做了大量的准备工作。叙利亚的库尔德人对未来也心存希望。叙“库尔德全国大会”（KNA, the Kurdistan National Assembly of Syria）主席谢科·阿巴斯强调，在叙利亚建立联邦制的库尔德人设想不可能被阿拉伯人接受，唯一的选择是独立。^[1] 英国中东问题专家罗克珊·法尔曼法马扬认为，“阿拉伯之春”正在重划中东政治地图，包括“大库尔德斯坦新月带”在内的5个新月带（其余4个是什叶派、逊尼派、东地中海、温和派的新月带）将重新定义该地区，一个新地缘战略地图正在形成。^[2]

不过，从目前情况来看，一个统一的“库尔德斯坦国”在可预见的将来仍不太可能出现。库尔德斯坦被分割、库尔德人分居四国的这一政治和地理现实不太可能发生改变。库尔德人主要居住国不会轻易答应他们建立民族独立国家的要求。同时库尔德民族运动自身也存在巨大局限性。内部派别林立，纷争不断，不仅土耳其和伊拉克的库尔德人之间有分歧，就是伊拉克库尔德人内部也长期争斗不休。各国库尔德人的斗争目标也不一致，难以形成合力。建立一个独立的库尔德斯坦国家目前并未成为所有库尔德人的共同目标，如叙利亚库尔德人在此问题上就分歧严重。库尔德全国大会要求独立，库尔德民主联盟则要求留在叙利亚，库尔德全国委员会则希望建立联邦制。此外，库尔德人的境遇虽然在西方特别是欧洲引起广泛同情并得到一定支持，但出于中东安全与稳定以及自身利益的考虑，西方并不愿改变中东政治版图现状，无意支持库尔德人独立建国。

同时，库尔德问题的未来发展还存在很大不确定性。不久前发生的“阿拉伯之春”不仅将剧烈改变阿拉伯世界，也将对地区格局以及对阿

[1] Joseph Puder, “Syrian Kurdish Plight Requires Independence”, <http://frontpagemag.com/2013/joseph-puder/syrian-kurdish-plight-requires-independence/>.

[2] Roxane Farmanfarmanian, “Redrawing the Middle East Map: Iran, Syria and the New Cold War”, *aljazeera*, 15 Nov 2012. <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/11/2012111311424048459.html>.

拉伯人、土耳其人、波斯人、库尔德人和犹太人五大民族的关系产生重要影响。但当前中东剧变还处于演化发展过程之中,趋向不明朗。库尔德人主要居住国的未来发展也具有不确定性:伊拉克能否尽快走出危局,维持一个强大而完整的主权国家,对全体库尔德人的命运有着关键性影响。虽然伊拉克中央政府以及美国致力于维护伊国家统一,但如果伊拉克继续陷入长期动荡,民族、教派矛盾得不到很好解决,伊库尔德人寻求独立的可能性会进一步增大。

土耳其当前国内政治斗争尖锐,正义与发展党的改革严重冲击传统的“凯末尔主义”,导致与世俗政权和军方的严重冲突。土执政党与库尔德工人党谈判并达成停火协议,但土全国上下在此问题上还远未形成共识,民族行动党等右翼政党和组织强烈反对。谈判双方在释放奥贾兰、大赦、新宪法是否明确库尔德人属性与权利、土政府在多大程度上接受奥贾兰的库尔德民主自治和联邦制设想等重大问题上还存在严重分歧。土政府明确表示不会释放奥贾兰、不会将库尔德语升格为官方语言、不会允许库尔德自治,并强调将继续打击库尔德工人党武装。同时土短期内难以加入欧盟,必须进行更多民主政治改革,而欧盟必将在库尔德问题上提出更多苛刻要求。

伊朗当前形势也极端复杂。伊核问题持续紧张、伊朗核技术不断取得进展以及伊朗大力向伊拉克和其他阿拉伯国家进行渗透,导致伊朗与以美国为首的西方和以沙特为首的逊尼派阿拉伯国家的关系普遍紧张,美国和以色列不时威胁对伊朗动武。伊国内政治斗争、伊核问题发展以及美伊关系趋向不明。若伊朗遭到类似伊拉克战争式的美军事打击,其未来政治制度和国家体制将重新安排,各民族关系也将重组,国家统一将面临严峻挑战。

叙利亚当前正处于危局之中。巴沙尔政权正面临 2000 年上台执政以来的最大挑战,反政府抗议示威已演变为大规模内战,民族和教派冲突加大,未来叙前途堪忧,国家面临陷入长期动荡甚至解体可能,对库尔德人的未来也将产生很大影响。但从目前来看,无论是叙政府还是叙反对派都没在未来建立联邦制和允许库尔德人自治等核心问题上松口,库

尔德人因之一度退出叙利亚全国委员会,并与反政府武装“叙利亚自由军”(SFA)发生武装冲突。叙库尔德人内部对寻求自治还是独立也态度不一。

未来一段时间里,伊拉克国内教派矛盾发展、叙利亚内乱前景、美与伊朗关系走向以及土耳其加入欧盟进程这四大因素将成为观察库尔德问题发展的关键性指标。

总之,从库尔德问题百年发展演变历史证明,库尔德问题的解决将是一个漫长过程,但总的趋势是库尔德人权利意识不断增强,处境和地位不断改善与提高。但是,伴随这一进程,中东地区尤其是相关国家的主权与国家安全、地区稳定以及地缘政治格局也将受到严重冲击。民族主义是一把双刃剑,库尔德人在中东的崛起对该地区是祸是福还是未知数。

[收稿日期:2013-05-09]

印度与沙特关系：调整、发展及趋势

李益波

[内容提要]近年来印度与沙特阿拉伯的战略合作关系发展很快,并且有从经济合作为主向战略合作转变的趋势。本文从历史与现实、地缘政治与地缘经济等多个角度进行分析,指出印度与沙特关系的新变化主要受两国利益需求、地区战略环境变化等因素的推动。印度沙特关系的持续发展对南亚、海湾地区安全及国际关系产生了深远影响。受制于地区复杂变动的权力格局,在未来一段时期内,经济合作(特别是能源合作)仍将是双边关系的主体。

[关键词]印度 沙特 向西看 向东看

[作者简介]李益波,北京印刷学院社科部副教授。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)03-0077-15

自2005年印度推行“向西看”政策以来,印度在海湾地区的影响力不断增强。在此背景下,印度和沙特战略合作关系的快速发展渐受各方关注。冷战结束后,印度从追求大国地位的全方位多边外交战略出发,审慎然而及时地调整了对沙特的外交政策。沙特作为中东的石油王国、阿拉伯世界的财东及海湾合作委员会的盟主,因其丰富的石油资源和在阿拉伯世界中的独特地位,在印度的能源外交和地区战略中占有非常重要的位置。“9·11”事件后,印度与沙特在政治、经济、安全等方面的合作日益深化,这是近年来海湾地区战略形势的重要变化。对于这一变化的背

后原因、发展趋势,及其对南亚及海湾地区安全秩序产生的影响,本文拟进行探索。

一、印沙关系的历史回顾

印度与沙特在独立之后,两国关系的发展并不顺利,历史的联系和地理上的接近并没有使双方成为“天然的朋友”。由于冷战的隔绝及双方外交理念的差异,印度与沙特的关系在经过短暂的友好之后就长期处于互不关心的冷淡状态。^[1]

随着冷战的蔓延,“莫斯科与华盛顿在海湾地区展开了激烈的你争我夺,只给印度在战略的灌木丛中留下一个小小的活动空间”。^[2]印度坚持不结盟、反帝、亲苏的外交立场,印度在政治上与伊斯兰激进派关系密切,特别是尼赫鲁和纳赛尔的个人友谊是有目共睹的,因此有人评论道“印度的阿拉伯政策是以开罗为中心的”。以沙特为代表的伊斯兰保守派政权在美国、苏联、埃及的权力角逐中大多选择与美国结盟,视共产主义为最大威胁,对印度、埃及等国发起的“不结盟运动”颇有微词。^[3]此外,印度与沙特在克什米尔争端、苏联入侵阿富汗、印度国内印度教与穆斯林冲突等问题上存在重大分歧和矛盾。在1990年海湾危机期间,印度政府采取所谓的“中间路线”和“等等看”的机会主义政策,被沙特等海

[1]两国于1952年正式建交,共同经历一个短暂的友好期。1952年印度与沙特在建立正式外交关系。在50年代前半期,双方关系是友好稳定的,1955—1956年,双方国家领导人实现互访也证明了这一点。

[2](美)斯蒂芬·科亨.大象与孔雀:解读印度大国战略[M].刘满贵,译.新华出版社,第268页。

[3]沙特与埃及为争夺西亚地区的影响力存在着尖锐矛盾。特别是1962年,埃及利用也门革命之机进攻沙特,沙特向美国肯尼迪总统求援。1963年7月美国向沙特提供战机。从此以后,沙特成为美国在中东地区的头号铁杆盟友。关于沙特与美国的关系可参考 Josh Pollack,“Saudi Arabia and the United States,1931-2002”, Middle East Review of International Affairs, Vol. 6, No. 3 Sep 2002.

湾国家批评为“支持萨达姆”。^[1]

不难看出,印度与沙特彼此并没有重大的直接利益冲突,双方的外交政策都受制于各自背后强大的盟友及错综复杂的地区权力争斗,再加上外交理念上的差异,使得双方政治关系一直处于低水平状态,一直持续到冷战结束。正如英国国王学院印度问题专家哈什·庞特所言,印度的海湾政策成了冷战权力斗争的牺牲品。^[2]

二、印沙关系现状:从德里宣言到利雅得宣言

冷战的突然终结及苏联的解体,再加上国内政局不稳、经济萎靡不振以及宗教矛盾的激化,给印度带来了巨大冲击,印度外交也经历了一段痛苦的“漂流期”。痛定思痛,印度政府在当年拉奥总理的领导下进行了政策大调整:对内启动经济改革,对外重视经济外交和全方位外交,特别是重视对美外交。^[3]在此背景下,印度与沙特关系有所改善。与此同时,伴随经济全球化和印度经济改革的深入,印度与沙特的经济交流也日益频繁。1993年9月,沙特对印度马哈拉施特拉邦大地震提供慷慨援助,1994年12月印度财政部长曼莫汉·辛格(即现任总理)首次访问沙特,2001年1月印度外长贾斯旺特·辛格在访问沙特期间得到沙特王储阿卜杜拉·本·阿卜杜勒-阿齐兹亲王(当今沙特国王)的热情接待。这些举措为双方关系的改善奠定了基础。在克什米尔问题上,沙特的立场

[1]Bill Boquerat, “Indian Response the Gulf Crisis of 1990 -91”, International Studies, Vol.38, No.4, Oct 2001.

[2]Harsh Pant, “Looking Beyond Tehran: India’s Rising Stakes in the Gulf”, in Gulf Research Center, India’s Growing Role in the Gulf: Implications for the Region and the United States, 2009, p.46 <http://cftni.org/Monograph-Indias-Growing-Role-in-the-Gulf.pdf>.

[3]叶正佳.世界格局转换中的印度外交政策[J].国际问题研究, 1992(3).

也有所改变,逐渐接近印度的政策^[1]。

“9·11”事件之后,印度与沙特在反恐、能源安全、经济合作等问题上的共同利益日益凸显。在此背景下,2005年7月印度总理辛格正式提出“向西看”政策,“海湾地区,就像东南亚和南亚一样,都是我们天然的经济腹地(economic hinterland)的一部分,我们必须和所有亚洲邻居建立更紧密的经济联系。我们已经对东南亚成功地推行了‘东向’政策,现在我们必须进一步走近海湾地区的西部邻居”^[2]。在该政策的指导下,印度与沙特在政治、经济、安全等领域的合作关系迅速升温。

首先,双方在政治上实现了首脑互访。2006年1月,印度邀请沙特国王作为贵宾参加印度共和国日纪念活动,这项礼遇一般只给予与印度关系紧密的友邦。1月25-27日,沙特国王率领一个200人组成庞大代表团对印度进行了为期三天的访问。这是自1955年以来,沙特国王51年来首次访问印度,印度总理破例亲自到机场迎接。沙特国王也很重视这次访问,赞扬印度是他的“第二个家乡”,并打破传统,亲自签署了《德里宣言》(按沙特传统,一般是由国王的代表签署)。《德里宣言》的主要内容是:两国在保证稳定并持续增加原油供应的问题上达成共识;两国将紧密合作,积极打击恐怖主义和跨境犯罪;双方将积极扩展双边贸易和投资,鼓励两国企业家开展交流和合作,双方并希望在教育、科研、农业、体育和旅游等领域开展合作。2010年2月,印度总理曼莫汉·辛格访问沙特,这是28年来印度总理首次访问沙特,双方发表了《利雅得宣言——新时代的战略合作》,内容涉及双方在能源、经贸、反恐、科研、教育等方面的合作,《宣言》表明将全面发展印沙战略伙伴关系。沙特还表

[1]N. Janardhan and Aftab Kamal Pasha, “India Saudi Ties Ready for a New Dawn”, Gulf Research Center, http://grc.kcorp.net/index.php?frm_module=contents&frm_action=detail_boo...de=Articles%20%3E%20India-Saudi%20ties%20ready%20for%20a%20new%20dawn&book_id=12407&op_lang=en.

[2]“PM Launches ‘Look West’ Policy to Boost Cooperation with Gulf”, Press release, Prime Minister’s Office, July 27, 2005, available at <http://pmindia.nic.in/prelease/pcontent.asp?id=278>。也可参见 Qamar Agha, “Indo-Gulf ties: post-cold war Era.” in I.P.Khosla eds, *India and the Gulf*, New Delhi: Konark publishers pvt Ltd, p152.

示愿意满足印度“现在和未来”对能源的需求。

其次,经济合作一直是印沙关系中的重点内容。自印度推行“向西看”政策以来,两国的经贸关系出现了一个大的飞跃,贸易额从2001年的14.4亿美元迅速增长到2011年的256亿美元。2006年沙特国王的访印极大地推动了双边贸易发展,印度从沙特进口石油的大幅度增加也是从这一年开始的,印度由此连年出现对沙特的贸易逆差。到2010年,沙特已成为印度第四大贸易伙伴(前三名依次是阿联酋、美国和中国),双边贸易额占印度全部外贸的4%。

印度与沙特的贸易发展情况:(单元:亿美元)

年份	印度对沙特的出口	增长幅度(%)	印从沙特的进口	增长幅度	总额	贸易平衡
2000-01	8.2294	10.83	6.2112	-74.33	14.4405	2.0182
01-02	8.2643	0.42	4.6399	-25.30	12.9042	3.6244
02-03	9.4074	13.83	5.0472	8.78	14.4546	4.3602
03-04	11.2331	19.41	7.3777	46.17	18.6108	3.8554
04-05	14.1206	25.71	13.0115	76.36	27.1321	1.1091
05-06	18.0977	28.17	16.3234	25.45	34.4211	1.7743
06-07	25.9077	43.15	133.5533	718.17	159.461	-107.6456
07-08	37.1116	43.25	194.7030	45.79	231.8146	-157.5914
08-09	51.1038	37.70	199.7274	2.58	250.8312	-148.6236
09-10	39.0700	-23.55	170.9757	-14.40	210.0457	-131.9057
10-11	52.2719	33.79	203.8528	19.23	256.1247	-151.5809

资料来源:印度商业部年度统计。^[1]

[1]印度商业部官网, <http://commerce.nic.in/eidb/default.asp>.

从外资流动来看,从2000至2009年12月,沙特向印度公司发放了357个合资许可证,引进印度投资共计16亿美元。目前大约有190多家印度公司在沙特开展业务,大多集中于软件开发、工程服务、旅游业、金融咨询业和建筑业。印度许多世界一流的信息技术企业都在沙特位于麦地那的知识经济城设立了分支机构。例如著名的塔塔公司计划2012年投资2亿美元在沙特兴建远程电话服务中心。印度在沙特的投资水平位于各国前列,而沙特在印度的投资估计只有55个项目,价值8.58亿里亚尔(1沙特里亚尔=0.2666美元),主要集中在化工、软件、水泥、钢铁等行业。此外,双方在民航业也开展了合作,2008年1月,双方同意增加直航的航班,每周运送旅客从原来的8,500人增至20,000人。

第三,安全领域的合作。相比海合会其他国家而言,印度与沙特在安全领域的合作起步较晚,但发展势头很快。在非传统安全领域,双方有着共同的关注焦点:即反恐和保障海上交通线。2005年,沙特邀请印度参加在利雅得举行的国际反恐会议,想以此表明其并没有对克什米尔极端分子提供金钱帮助。2006年的《德里宣言》进一步深化了两国在反恐事务中的合作(主要是联合打击洗钱犯罪和情报交流),2010年2月,辛格总理与沙特国王就这两项反恐事务签署了引渡协议。2012年7月,沙特政府向印度引渡了2008年孟买恐怖袭击案的一个主要策划者安萨里,标志着两国的反恐合作取得明显突破。为了维护阿拉伯海和印度洋海上的交通线,共同打击海盗,双方海军也开展了一些合作,并实现了舰艇互访。2008年7月,作为印度洋海军论坛机构的参与者之一,沙特海军派出“达曼”号及“雅布”号战舰,首次对印度进行了访问。2009年5月25日,印度及沙特海军在红海举行了一场联合演习,印度海军派出了“德里”号和“阿迪塔”号战舰参加,并且访问了沙特的吉达港。2012年2月,印度国防部长安东尼率高级军事代表团访问沙特,把两国军事合作推进到一个新阶段。两国国防部长一致同意成立国防合作联合委员会来处理未来防务合作的细节问题,并探讨联合研制武器装备的事宜。9月,两国防务合作联合委员会在新德里召开了第一次会议。

第四,文化、宗教及劳务交流稳步发展。从宗教的角度来看,沙特对

印度来说一直很重要,因为该国的麦加和麦地那是印度 1.5 亿穆斯林心中的圣地,每年都有 15 万左右印度穆斯林去麦加朝觐。但这种短期的人员流动与印度在沙特的庞大劳务输出相比犹如小巫见大巫,据统计,印度在沙特的劳工有 160 多万人,他们是该国最大的侨民群体,其中 40-50% 来自喀拉拉邦。这些劳工每年给印度带来巨大的侨汇收入(年均 30 亿美元),并间接减轻了国内的就业压力。这种长期以来形成的宗教及劳务关系,成了两国进一步加强合作的纽带和推动力。在文化卫生交流方面也有一些成果,2006 年 11 月,印度与沙特就医疗咨询和管理领域的合作达成协议,沙特医院招募印度的优秀医生和其他医务人员,印度则为沙特培训护士^[1]。此外,印度还发挥其在高等教育方面的优势,与沙特达成了一项高等教育合作计划,鼓励沙特学生来印度高校(特别是理工类院校)攻读研究生学位。

综上所述,自 2003 年以来,印度与沙特的关系明显升温,总的特征是经济合作成果显著,其他领域的合作则相对滞后。双方的战略合作伙伴关系还处于起步阶段,合作前景还须进一步观察。

三、原因分析

印度与沙特阿拉伯之所以在“9·11”之后合作关系发展迅速,是双方相互的利益需求以及地区战略环境的改变所致。正如《印度斯坦时报》(Hindustan Times)的一则评论所说:“国王阿卜杜拉到访新德里是印度和沙特各自对外交和安全政策做出更大调整计划的一部分。”从印度的角度看,积极发展与海合会关系有多层考虑:

第一,确保能源安全是印度与沙特推动战略合作的首要考虑。印度经济飞速发展加上国内石油资源不断减少,使印度日益严重依赖进口能源,目前该国 70% 以上的原油都需要从国外采购。而沙特是全球最大的产油国,也是印度最大的石油供应国,约占印度石油进口总量的 20%。因

[1]Geoffrey Kemp, *The East Moves West:India, China, and Asia's Growing Presence in the Middle East*, Washington, D.C: Brookings Institution Press, p39.

此印度又称沙特为“能源战略伙伴”。近年来,随着伊朗问题的悬而未决,印度需要通过进口沙特原油来抵消伊朗原油削减的影响。印度还想改变两者在石油贸易领域的“买方—卖方”关系,希望投资沙特的油气领域,从而从源头上确保供应。

第二,开拓海湾市场,从沙特引进外资,进一步增强印度在该地区的经济影响力。印度的服务业外包比较发达,在全球商务服务出口领域处于领先地位,2010年印度占全球服务外包业的3%。近年来,印度一直是全球承接离岸服务外包规模最大的国家。而沙特在服务业方面发展水平较低,严重依赖进口。沙特还希望通过发展IT业、软件开发、远程通信、教育、培训、医疗服务、旅游业等,改变严重依赖石油经济的状况,实现产业多元化以促进就业。其次,随着印度经济的迅速发展,基础设施建设滞后的问题日益突出,对经济发展及吸引外资形成了明显的制约。今后20至30年将是印度基础设施建设的高峰期^[1]。基建投资耗费庞大,建筑周期长,回本周期也长。印度希望从沙特这样的海湾富裕国家引进大量外资,解决其基础设施建设的资金难题。沙特的外汇储备因繁荣的石油贸易而节节攀升,2010年底成为世界第四大外汇储备经济体(约4,451亿美元)^[2]。再者,印度大量劳工输往沙特,改善与沙特的关系可以更好地维护海外劳工的合法权益。

第三,合作应对国际恐怖主义等非传统安全威胁是推动两国合作的重要原因之一。2003年5月12日,利雅得发生大爆炸,促成了沙特反恐立场的重大转变,沙特意识到自己也是国际恐怖主义的危害对象。2009年8月27日,沙特阿拉伯负责安全事务的内政部次大臣穆罕默德·本·

[1]樊丽川.印度基础设施建设给中企带来发展机会[N].云南日报,2011-04-13,第10版.

[2]沙特年底有望成为世界第三大外汇储备经济体[EB/OL].《利雅得报》有沙特经济学家称,2011年前10个月,沙特外汇储备增长18%,至1.97万亿里亚尔,约合5252亿美元,预计今年年底有望突破2万亿里亚尔,成为世界上拥有第三大外汇储备的经济体。驻沙特大使馆经济商务参赞处,2011-12-04, <http://sa.mofcom.gov.cn/aarticle/ddgk/201112/20111207860936.html>.

纳伊夫亲王在西部城市吉达遭到自杀式炸弹爆炸袭击,恐怖主义势力的猖獗促使沙特在反恐问题上采取更坚决、更积极的态度。印度长期饱受恐怖主义的袭扰,恐怖活动已经成为印度社会的一个毒瘤,严重影响了印度的社会安定和经济发展。仅孟买在2006-2011年间就发生了三起震惊世界的恐怖主义事件,特别是2008年11月26日,恐怖分子经过长期周密的策划,同时对16个目标发动袭击,共造成180人死亡,数百人受伤。印度认定许多恐怖主义袭击是巴基斯坦恐怖组织“虔诚军”所为,而该组织又是从沙特的一些慈善机构获得经费支持。^[1]改善与沙特的关系可以进一步切断克什米尔恐怖主义分子的境外资金来源。

第四,为印度大国战略服务。印度素有大国之志,近年来南亚“一超多弱”的战略格局继续向印度倾斜,有关大国对其竞相拉拢,印度自认为“战略机遇期”已经到来。在此背景下,印度想寻求在海湾、中东地区发挥更大的影响力,不得不重视海合会的“盟主”——沙特。其次,通过加强与沙特的关系,可以利用沙特在伊斯兰会议组织(IOC)和阿盟中的影响力,改善印度在穆斯林世界中的形象,为“争常”赢得更多支持。^[2]再者,印度之所以积极发展与西亚、中东国家的关系,限制、挤压巴基斯坦的利益空间是主要考虑点。“对印度的战略家而言,任何能够在穆斯林世界结交的盟友都有助于削弱巴基斯坦的影响力”。^[3]

从沙特的角度而言,发展与印度的战略关系也具有特殊意义。经济上,印度作为“金砖国家”之一,其经济发展成就世人瞩目。印度拥有12亿人口、国内生产总值超过万亿美元,是一个充满希望的投资市场。近年

[1]据印度另一个被禁止的非法组织“印度伊斯兰学生运动”(SIMI)领导人招认,其颠覆活动的大部分资金是来自沙特。“How terror funds are pumped in from Saudi,” Rediff, August 11, 2011. <http://www.rediff.com/news/special/how-terror-funds-are-pumped-in-from-saudi/20110811.htm>.

[2]沙特支持印度成为伊斯兰会议组织的正式观察员国,沙特和印度还同意彼此间相互支持,以获得2014-2015年度联合国安理会非常任理事国席位。

[3]Harsh V Pant, “Gulf’s balance of power tilts Saudi Arabia towards India, the National”, July 15, 2012, <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/gulfs-balance-of-power-tilts-saudi-arabia-towards-india>.

来,沙特的石油出口市场发生了很大变化,欧盟和美国都减少了石油进口量,印度和中国成为沙特石油的主要买家。重新调整能源布局的考虑也是促使印沙能源合作的动力。沙特也想通过发展IT、软件开发、远程通信、教育培训、医疗服务、旅游业、物流业等,实现从单一的油气产业向多元的现代工业经济转变,以促进就业和改善民生,印度在这方面的优势无疑对沙特具有很强的吸引力。印度还是沙特最主要的粮食供应国,沙特出于维护粮食安全的考虑,加大了对印度农业的投资步伐。^[1]安全上,沙特希望与印度合作,共同打击恐怖主义,保障海上运输线,从而维护海湾地区的稳定。战略上,海合会国家希望引入印度的力量,来平衡伊朗的地区野心。沙特与伊朗为争夺在海湾地区的影响力一直存在矛盾。^[2]加强与印度的合作可以制衡伊朗,维持地区均势。从长远的眼光来看,沙特调整对印度的政策是其推行“向东看”战略的一部分,沙特想通过发展与印度、中国、日本等国家的关系,来逐步改变对美国的过度依赖。^[3]正如

[1]海合会国家90%的粮食供应都依赖进口,印度是海合会成员国最主要的粮食供应国。在“阿拉伯之春”带来的政治动荡中,粮价过高是一个影响民生的重要因素,因此维护粮食安全成了海合会国家近年来重点关注的问题。相关资料可参见:Royal United Services Institute, “The Gulf’s food security dilemma”, <http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4EDDF99D882B5/>; Eckert Woertz & Thomas Lippman, “Food security in the Arabian Peninsula”, January 14, 2012. <http://carnegieendowment.org/2010/01/14/food-security-in-arabian-peninsula/3bu>; “GCC investing in food security in Pakistan, India and others”, <http://halalfocus.net/2012/03/08/gcc-investing-in-food-security-in-pakistan-india-and-others/>.

[2]R.K. Ramazani, *Revolutionary Iran: Challenge and Response in the Middle East*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp.8-11.

[3]Rafiullah Azmi, “GCC ‘Looks East’: Saudi Arabia’s Engagements with India,” *India Quarterly*, Vol.62, No.4, Oct 2006, pp124-151. Subhash Kapila, “The Global Power Shift to Asia: Geostrategic and Geopolitical Implications,” *AL JAZEERA Center for Studies*, April 17, 2012. <http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/4/17/2012417114949218734The%20Global%20Power%20Shift%20to%20Asia.pdf> John Sfakianakis, “Saudi Arabia continues to focus on ‘Look East’ policy,” *Arab News*, <http://archive.arabnews.com/?page=6§ion=0&article=119121&d=11&m=2&y=2009>.

美国前驻沙特大使查斯·弗里曼 (Chas Freeman) 所说：沙特的政策转变表明，“一夫一妻”对沙特而言是不够的，他决定多找一些妻子。其背后的逻辑是，沙特并不是想反对美国，而是逐步摆脱对美国的过度依赖。^[1] 沙特认为，随着美国实力的“相对衰落”，美国很难继续在海湾地区保持过去的单边霸权态势，印度作为一个“补充力量”可以在维护海湾稳定与和平方面，发挥建设性作用。

四、印沙关系发展前景及其影响

如前文所述，印度与沙特相互走近有其利益与战略的因素，这一新变化对海湾、中东、南亚地区的力量平衡、战略格局乃至国际关系都会产生一定的影响。这种关系还在发展变化之中，需要密切关注。不过有一点可以肯定，双方在未来一段时间里将仍以经贸合作（特别是能源合作）为重心，辅以文化外交，真正意义上的军事合作乃至战略性合作因受到多方面的制约不会一帆风顺。这些制约因素包括：

一是印巴矛盾（特别是克什米尔问题）的周期性爆发是对印度与沙特战略合作的最大考验。由于宗教、地理等因素，巴基斯坦与沙特一直保持友好关系，沙特在历次印巴战争中都明确支持巴基斯坦，在克什米尔问题上也是如此。在军事安全合作方面，早在上世纪 80 年代就有数百名巴基斯坦军官和技术人员在沙特的海军和军事院校中服务；在 1990 年海湾危机中，巴基斯坦应沙特国王特别邀请，派出了约 11,000 名士兵加入多国部队（印度拒绝派兵）；巴基斯坦的重要军工部门与沙特都有密

[1]Anand Giridharadas, “Saudi Arabia Pursues a ‘Look East’ Policy,” International Herald Tribune, 26 January 2006.

切联系。^[1]《华盛顿时报》在2003年10月披露,沙特试图从巴基斯坦获取核技术。^[2]在2005年印巴克什米尔冲突期间,沙特推动伊斯兰会议组织向印度施压,引起印度外交部的强烈抗议,认为这是干涉其内政。^[3]印度甚至怀疑,巴基斯坦与沙特之间有着秘密的军事盟约。^[4]这种相互猜疑显然不利于战略互信的建立和深化。悲观的观点认为,在印度—沙特—巴基斯坦三角关系中,沙特和印度外交合作的深化,意味着沙特和巴基斯坦历史关系的退化,印巴之间将近70年的“零和游戏”会阻碍印沙之间的友好合作;^[5]相对乐观的观点则认为,随着印沙关系的改善及海合会与印度、巴基斯坦自贸区协定的签定,必将推动海合会与“南盟”(南亚区域合作联盟)的区域间一体化,在这一进程中,印巴矛盾也将逐步缓解或解决。^[6]这两种观点都表明,印沙双边关系的发展前景是绕不开巴基斯坦的。

二是大中东地区错综复杂的地缘政治格局,也是印度进一步深化与

[1]Tanvir Ahmad Khan, "Gulf-Pakistan Relations: A Political Perspective", in Faryal Leghari (ed.) *Gulf-Pakistan Strategic Relations*, Dubai: Gulf Research Center, 2008。关于冷战期间沙特与巴基斯坦的军事合作,可以参见美国陆军战争学院战略研究院斯图登迈尔发表的一份研究报告《沙特—巴基斯坦军事关系及其对美国在西南亚战略的影响》。William O. Staudenmaier, "The Saudi -Pakistan Military Relationship and its Implications for US Strategy in Southwest Asia," <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA106266>.

[2]"Pakistan, Saudi Arabia in secret nuke pact," the Washington Times, Oct 21, 2003, <http://www.washingtontimes.com/news/2003/oct/21/20031021-112804-8451r/?page=all>.

[3]Zahid Shahab Ahmed, "Gulf States and the Conflict between India and Pakistan," *Journal of Asia Pacific Studies*, Vol. 1, No 2, 2010, pp:283-285.

[4]Prabeer Hazarika, "India Faces Secret Saudi-Pakistan Defense Alliance," *India Daily*, March 23, 2005. www.indiadaily.com/editoria/2001.asp.

[5]于时语.沙特阿拉伯和俄罗斯在南亚的博弈[N].联合早报,2012-07-12. http://www.zaobao.com/special/forum/pages8/forum_zp120712a.shtml.

[6]Zahid Shahab Ahmed, "Gulf States and the Conflict between India and Pakistan," *Journal of Asia Pacific Studies*, Vol. 1, No 2, 2, 2010, pp.288-289.

沙特的战略合作要面临的现实难题。印度一直小心谨慎地在该地区三大重要强国——伊朗、以色列和沙特之间保持友好关系,以实现利益的最大化。印度与伊朗一直有着密切的联系,伊朗是印度的第二大石油进口国(占印度进口石油的12%),两者在共同反对逊尼派极端主义势力在南亚和中东的崛起、共同遏止塔利班的影响力方面有一致的看法,伊朗也想利用印度对石油的需求以逃避美国对它的经济制裁。^[1]而以沙特为代表的海湾国家对什叶派伊朗的崛起与扩张十分担忧,认为一旦伊朗拥核,地区力量平衡的天平将进一步向伊朗倾斜(伊拉克业已被削弱),波斯民族的崛起将很难阻挡,而阿拉伯民族的复兴则有可能成为伊朗崛起的牺牲品。^[2]沙特与伊朗在宗教问题(逊尼派—什叶派)和地区主导权问题上存在较深矛盾,印度在伊朗核问题上的举措必将对印沙关系产生较大影响。^[3]另一方面,在印度—沙特—以色列三角关系中,印度与以色列的军事安全合作在最近十年里是“低调而富有成效”。^[4]尽管印度政府一再表态:印以关系不会损害印度与阿拉伯国家的关系,但是巴以问题的复杂性及沙特对以色列的复杂态度,使得印度不得不小心谨慎地在两者之间搞平衡:既不能损害与以色列的军事技术合作,又不能得罪阿拉伯世界的石油卖主。^[5]

[1] Robert M. Hathaway, "The 'Strategic Partnership' Between India and Iran: Introduction", <http://www.wilsoncenter.org/publication/the-strategic-partnership-between-india-and-iran-pdf>. 关于印度和伊朗在冷战后的关系的可参见, Harsh V. Pant, *Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy: India Negotiates Its Rise in the International System*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, pp.113-129.

[2] 周华. 伊朗与海合会成员国关系研究[J]. 阿拉伯世界研究, 2011年3期, 第40页.

[3] 关于伊朗与沙特争夺海湾地区影响力的著作可参考, R.K. Ramazani, *Revolutionary Iran: Challenge and Response in the Middle East?*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

[4] 唐志超. 印度与以色列的战略合作及其影响[J]. 现代国际关系, 2002年第8期. 还可以参考 Harsh V. Pant, "India-Israel Partnership: Convergence and Constraints," *Middle East Review of International Affairs*, Dec. 2004, pp. 60-73.

[5] 迄今为止, 沙特仍然坚持不承认以色列。

三是美国的因素。自1968年英国势力撤出海湾地区以来,美国趁虚而入,成了海湾国家事实上的“安全保护者”。1991年海湾战争以来,美国在海湾地区的军事存在进一步加强,海军基地有沙特的阿拉伯朱拜勒、巴林的麦纳麦(美驻中东海军司令部和美第五舰队驻地);空军基地有沙特阿拉伯的宰赫兰;美军在阿曼的马希拉岛建有机场,供海、空军共同使用。即使从伊拉克撤军后,美国仍有相当数量的军队驻扎在海湾地区。美国对印度加强与沙特的关系并逐步增加其海湾地区的影响力,是有所提防的。一方面,近年来美印关系发展很快,美国和印度在维护海湾地区稳定和确保石油安全方面有共同利益,印度也乐于在美国提供的“地区公共安全产品”中搭便车。印度学者想当然地认为:只要印度不直接阻碍美国的海湾政策,美国是不会在意印度在海湾地区不断扩大的影响力。^[1]另一方面,美国对印度是否真正愿意成为“美国的伙伴”也心存疑虑,双方在伊朗核问题上的分歧显而易见。因此,随着一个军事实力日益强大的印度不断扩大其在印度洋、阿拉伯海的影响力,以及沙特等国逐步摆脱美国的控制,美国是否会坐视不管,还值得观察。

第四,印沙国内的政治因素对未来两国关系的走向也有一定影响。如果沙特君主政府面临类似于“阿拉伯之春”的冲击,保守派通过伊斯兰革命取代亲美派掌握权力,印沙关系必然会受到影响;印度国内的印度教徒与穆斯林矛盾也是影响两国关系的潜在因素;此外,海外印度人在沙特的权益保护问题也考验着两国关系的稳固性。^[2]

也有一些海外学者从中印竞争的角度出发,提出印度加强介入海湾地区是为了应对中国在该地区的势力扩张。^[3]这种逻辑思路与“中印在东南亚竞争”、“中印在中亚竞争”很类似。事实上,印度加大从沙特的

[1]莫汗认为,印度在与东南亚军事合作及南海问题上的立场,都没有引起美国的反对。印度在海湾地区的动作也不会受到美国的干预。同上第62-63页。

[2]时宏远.海湾地区的印度劳工及其对印度的影响[J].世界民族,2012年第2期,第70页。

[3]Al Jazeera(半岛电视台),“China and India: Rival Middle East strategies,” <http://stratirisks.com/geostrat/3490>.

石油进口并不会影响到中国的进口,此外,维护海湾地区的和平稳定及海上交通线的安全也符合中国的实际利益。^[1]当然,印度以沙特为“支点”扩展其在海湾地区的影响力也确实包含针对中国的意图,中国也须加以注意。^[2]

总之,印度与沙特加强战略合作既有其现实利益考虑,也有战略调整的考虑。但从目前来看,双方关系仍将侧重于经济合作(特别是能源合作)。印度的“西向”政策将面临比“东向”政策更为复杂的制约因素,不得不慎重行事。印度目前这种只顾利益、避免责任的做法到底能走多远,印度自身的实力是否能有效支撑其海湾政策,都有待于观察。

[收稿日期:2013-03-25]

[1]Christopher Boedeen, “China aligns with India, Japan on piracy patrols“, <http://www.sfgate.com/news/article/China-aligns-with-India-Japan-on-piracy-patrols-3680492.php>.

[2] 英国国王学院印度问题专家哈什·庞特和新加坡南洋理工大学的拉贾·莫汉都认为,印度加强与沙特的关系,有制衡或限制中国在该地区影响力的意图。C. Raja Mohan, “India’s Strategic Challenges in the Indian Ocean and the Gulf,” in Gulf Research Center, *India’s Growing Role in the Gulf: Implications for the Region and the United States*, 2009, p.61. <http://cftni.org/Monograph-Indias-Growing-Role-in-the-Gulf.pdf>.

霸权焦虑：美国 2013 年 《涉华军事与安全发展报告》评析

陈积敏

[内容提要]美国 2013 年《涉华军事与安全发展报告》是奥巴马政府第二任期内的第一份中国军事发展报告和对华政策性文件。该报告发布的时机微妙,在结构上具有明显的继承性,但内容更加丰富,其中首次对中国的网络战能力、中国与周边邻国的领土争端作了较大篇幅分析。报告体现出美国对华战略关切的稳定性、变化性与矛盾性特点,从某种程度反映了美国对华战略焦虑的加深。

[关键词]美国国防部 2013 年《涉华军事与安全发展报告》 中美关系

[作者简介]陈积敏,中共中央党校国际战略研究所助理研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)03-0092-10

2013年5月6日,美国国防部发布2013年《涉华军事与安全发展报告》(以下简称“报告”)^[1],这是奥巴马政府第二任期内的第一份中国军事发展报告,也是其第二任期内的首份对华政策性文件,被认为是

[1]Office of the Secretary of Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2013,” http://www.defense.gov/pubs/2013_china_report_final.pdf“报告”内容皆出自于此,后文不再注出。

“最广泛地反映出美国政府的观点”的报告。^[1]这份报告发布的时机十分微妙:一方面,中美两国新政府组建不久,双边关系尚处于过渡性阶段;但同时,双方高层交流已经热络展开,包括军事领域的交流,如美国参谋长联席会议主席邓普西和美国国务卿约翰·克里相继访华。另一方面,中美关系也处于不稳定、不明朗时期,其原因从长期来看在于美国亚太再平衡战略过分强调军事因素而导致中美战略互疑的加深;从近期看,网络安全、中国与周边国家领土争端升级等因素突显出中美两国的分歧。与此同时,两国在东北亚安全问题上,尤其是在朝鲜核问题上又出现一定程度的协调与合作。可见,当前中美关系既具有发展的有利条件,同时又面临各种挑战。鉴于“报告”发布时机的特殊性与“报告”本身的权威性,值得对它进行深入分析。

一、“报告”的主要内容

从内容上看,这份军事发展报告较奥巴马第一任期内所发布的此类报告要更为厚重一些,“报告”全文多达 92 页,分为 6 个章节、4 个特别主题以及 3 个附录。从结构上说,这份军事报告大体上继承了前一期报告的主要架构,仍然保留了诸如中国军事现代化进程、中国军力发展状况、中美两军交往、台海安全形势发展等几大板块。

第一,“报告”阐述了中国的国家发展战略,分析了军事现代化的战略目标,同时强调了中国领导人对军事发展的重视程度。“报告”指出,中国领导人致力于牢牢把握 21 世纪前 20 年的重要战略机遇期,实现中国的五大战略目标,即“坚持中国共产党的领导、保持经济持续增长、维持国内政治稳定、保卫国家主权与领土完整以及维护中国大国形象”。同时,“报告”还着重指出中国军事现代化的主要战略目标仍然是台湾问题,称“台湾问题仍是解放军关注的核心焦点,也是中国军事发展的主要推动因素”。此外,“报告”还对军事发展在推进中国国家战略中的

[1]Karen Parrish,“DOD Report on China Details Military Modernization,” May 6, 2013, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119943>.

地位做出了评估,指出中国领导人将军事现代化看成实现中国大国地位的重要手段,“中国领导人指出,现代军事发展关系到中国的大国地位。这表明中国领导人将军事现代化视为保护中国利益免受侵犯的重要手段”。

第二,“报告”注意到中国政府对美国的认知与对美国亚洲战略的担忧,并对中国领导人进行决策的影响要素与中国周边战略的政策困境进行了分析。“报告”指出,中国仍然将美国视为世界第一大国,并对美国实行的亚太再平衡战略表示担忧,“很多中国官员和民众认为美亚洲平衡战略是‘冷战思维’的回归,意在阻碍中国发展”。同时,“报告”分析了中国领导人作出战略决策的影响要素,主要包括经济要素、区域安全因素、国内问题、环境因素、人口因素、能源问题等。此外,“报告”尤其注意到中国在周边战略中所遭遇的政策困境,即一方面中国在与周边国家的领土争端中要维护自身权益,一方面又要防止过度反应而招致周边国家的联合制衡,称“中国领导人试图维持一种微妙平衡:在面对周边国家明显的挑衅时维护领土完整,同时减轻全球对其威胁的感知”。

第三,“报告”关注到中国军事现代化的最新进展情况,并就中国开展对外军事合作进行了评述。“报告”指出,中国军事现代化发展的次序是“优先考虑和支持导弹和航天系统,其次是海上资产和飞行器,最后是地面部队物资”。从关注点来说,“报告”继续将重心放在战略核力量、海军与空军建设方面,如“报告”提及“辽宁”舰入列、潜艇部队建设、隐身战机研发等。需要指出的是,美国近些年对于中国的海军建设情况关注较多。今年的报告对于中国海军建设的目标、使命以及局限性都作了较为详细的分析,如“报告”认为,中国海军建设的主要目标是“致力于将其作战范围扩展到东亚以外,目前中国海军正发展其远洋作战能力”。中国实现远洋作战的主要使命在于“保护重要的海上航线免受恐怖主义、海盗的袭击,保护航线免受外国封锁;进行人道主义援助和救灾;实行海军外交;防止任何第三方干涉中国主权,例如台湾、南海等问题”。“报告”评价称,目前中国海军能力正逐步加强,但“有限的后勤支持仍是中国海军远离东海从事更广泛任务的主要障碍,尤其是在印度

洋”。“报告”并指出中国通过军事互访、联合军演、维和行动、反海盗行动等来展开对外军事合作,其目的在于强化自身能力、改善自身形象与提高国际影响力。

第四,“报告”继续质疑中国的军费支出情况,同时对中国的网络战能力以及中国与周边邻国的领土争端表示关切。“报告”指出,“根据 2012 的价格和汇率,美国国防部估计,2012 年中国与军事相关的实际支出总额介于 1,350 亿美元和 2,150 亿美元之间。但是,因为不透明性和未完成从管制经济向市场经济的完全过渡,很难估计出解放军的实际军费”。“报告”并对中国军事网络战能力表达了严重关切,其篇幅明显增大,写入了“针对国防部的网络活动”、“中国军事网络战”、“电子战”等内容。“报告”说,“美国政府持续成为网络攻击的目标,其中一些攻击行动看起来直接归属于中国政府与军方”,认为中国军方,网络攻击的主要目的是获取信息,为国防工业、军事规划者和政府领导人提供信息。“报告”还对中国与周边邻国的领土争端,如中菲黄岩岛、中日钓鱼岛问题进行了阐述,尤其是对钓鱼岛问题的描述在用词方面显示出美国立场的“偏向性”。“报告”正文部分共有 10 处提及钓鱼岛,其中 8 次使用“尖阁列岛”一词,仅有 2 次在提及中国政府的主张时才称“钓鱼岛”。此外,美国在评论中国在钓鱼岛问题上划出领海基线时使用了“不恰当”(improperly)一词,并称中国方面的主张“与国际法不相一致”。

第五,“报告”继续关注台湾问题,分析了台海安全的影响因素以及台湾防卫的有利地位,并再次重申美国的政策立场。“报告”认为,“台湾海峡的安全很大程度上是中国大陆、台湾和美国之间动态互动的结果。”“中国整体战略仍然是劝导与胁迫相结合,以威慑或阻遏台湾独立政治意愿的发展。”“报告”认为,台湾防卫有四个有利方面,即解放军在 100 海里的台湾海峡投射能力的有限性、岛屿防卫的天然地理优势、台湾武装力量的技术优势以及美国干预的可能性。“报告”继续重申美国在台湾问题上的立场,即“一个中国”原则和《与台湾关系法》,“美国对台政策植根于三个联合公报和《与台湾关系法》基础上的‘一个中国’政策。美国反对任何一方单独改变台湾海峡现状的行为。美国将继续

续支持以两岸人民可以接受的方式和平解决分歧”。^[1]

第六，“报告”积极评价中美军事交流的进展情况。“报告”认为，2012年是中美军事关系积极发展的一年。两国通过高层互访、定期交流（如中美战略与经济对话中的战略安全对话、防务政策协调对话、年度防务磋商对话）、学术访问与事务性交流等形式加大了军事交流力度。“报告”重申了中美军事交流的根本目的，即“促进两国更好了解对方在谋求实现政治和战略目标时，如何考虑军事力量的作用及运用方式”。为此，美国将继续秉持“互相尊重、互相信任、互惠、互利、持续对话以及共同降低风险”的原则，在未来一段时期内强化对华军事交流。

此外，“报告”还首次对中国海上执法情况、新型大国关系等议题进行了说明。“报告”指出，中国的海上执法是将民事执法与军事保障相结合，称“中国海监和渔业执法船只负责直接处理争端，而中国人民解放军海军在邻近水域待命”。“报告”还对中国国内关于新型大国关系的战略讨论有所涉及，指出“新型大国关系”的概念表明中方希望与美国建立基于“相互平等、互相尊重、互惠互利”的合作伙伴关系，反映了中国希望被视为一个大国的心态，同时还体现出中国希望避免战争，保持和平崛起的意愿。

二、对“报告”的深层解读

2013年报告是在中美两国新政府成立之后发布的，具有重要的试探性、导向性意义。这份报告反映出奥巴马政府对华战略思维与主要关切具有稳定性、变化性与矛盾性的特点，某种程度上体现了美国对华战略焦虑的加深。从功能上来看，这份报告侧重于向中方传递信息，并希望得到中方的关注与回应。

[1]与前几年报告不同的是，今年的“报告”再次炒作中国大陆对台“红线”论，即（1）台湾正式独立；（2）台湾模糊性走向独立；（3）台湾内部动乱；（4）台湾寻求核武器；（5）台湾无限制拖延统一对话；（6）外国势力干涉台湾内部事务；（7）外国军队驻扎台湾。

一、“报告”反映了美国对华战略的稳定性

这种稳定性主要包括四个方面:其一,中国军事现代化的进程,尤其是新式武器的研发对“反介入/区域拒止”(anti-access/area denial)战略的影响是美国十分关注的重大问题。在历次对华军事发展报告中,美国对中国最新武器研发状况、军力配置情况都有系统的分析。近年来,美国政府对于中国的核打击能力、海军建设等议题给予了高度关切。中国不断提升的军事现代化水平对美国的军事优势地位构成了紧迫挑战。美国国防部负责亚太事务的副部长助理大卫·海尔韦在“报告”发布会上表示,中国在中短程常规弹道导弹、陆基与反舰巡航导弹、反太空武器以及军事网络空间系统的持续投资增强了中国“反介入/区域拒止”的能力,并对美国在西太平洋的自由军事行动构成了潜在威胁,并称,“这是美国保持监控与感到担忧的事情”。^[1]

其二,中国军费开支与军事现代化战略意图的透明度问题仍然困扰着美国战略界。在美国看来,无论是中国军费开支,还是中国实现军事现代化的战略意图都缺乏足够的透明性。这凸显出中美关系中关于中美认知差异的问题,即两国对军事透明度有不同认识。中国政府多次指出,中国的军费开支公开透明,并进行了详细的分析与阐述,尤其是对中国军费支出不断增加的原因更是做出了明确的说明。此外,中国政府还多次发布了“中国国防白皮书”,如2013年4月发布的《中国武装力量的多样化运用》白皮书,对中国的军事发展战略、国防战略、军队建设情况进行了公开的陈述。^[2]但是,美国政府对此却并不认同,仍然顽固地认定中国军事缺乏透明度。其实,这个问题是因为双方对所谓的“军事透明”这一概念的不同认知所致。因而,中美两国首先需要从概念上形成一定的共识,才能进一步增加相互理解,以减少或避免误会或误判的几率。

其三,台湾问题仍然是中美关系中最核心、最敏感的问题。自从2000

[1]Karen Parrish,“DOD Report on China Details Military Modernization,” May 6, 2013, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119943>.

[2]中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国武装力量的多样化运用[EB/OL]. 2013-04-16. http://www.gov.cn/jrzq/2013-04/16/content_2379013.htm.

年以来(除2001年外),美国政府每年都发布一份中国军事发展报告,而台湾问题都独立成章,这突出表明台湾问题对美国的重要性与敏感性。近年来,美国军事发展报告中多次强调两岸军力不平衡性,这令美国政府感到既困惑又担忧:困惑的是,自马英九成为台湾地区领导人之后,台海局势明显趋缓,两岸的经贸文化往来频繁。在这种情况下,大陆为何仍然将军事战略重点指向台湾;担忧的是,如果这种军事不平衡状态继续下去的话,大陆是否会单方面改变台海现状。正因如此,美国政府在台湾问题上采取了看似矛盾的政策,即一方面坚持“一个中国”原则,一方面又依据《与台湾关系法》,向台湾出售武器,“以维持台湾海峡的和平、安全与稳定”。^[1]

其四,奥巴马政府将继续加强与中国的军事交流作为发展对华军事关系的重要抓手。将中美军事交流作为中国军事发展报告的规定章节是奥巴马政府的一大创新,这突出反映了奥巴马政府的对华战略思维是保持足够的接触,尤其是在两国关系最为薄弱的军事领域。从此份报告中可以看出,中美双方都表现出进一步深化两国军事关系的意愿,近年来中美军事高层的互访正是将这种意愿转化为实际行动的典型反映。

二、“报告”反映出美国对华战略的新关切

一是中美网络安全问题。事实上,网络安全问题已经被奥巴马政府视为国家的重大利益关切。早在2009年,美国发布的《2009年国家情报战略》中就明确指出:“信息系统是我们经济与国家安全赖以维系的基础……网络威胁已经成为最严重的经济和国家安全挑战之一”。因此,“保护网络基础设施将是美国国家安全的优先选项”。^[2]近年来,中美两

[1]Office of the Secretary of Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2013,” http://www.defense.gov/pubs/2013_china_report_final.pdf.

[2]Office of the Director of National Intelligence, The National Intelligence Strategy of the United States, August 2009, http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2009_NIS.pdf; 陈积敏. 奥巴马政府国家情报战略新指针: 解读美国《2009年国家情报战略》[J]. 江南社会学院学报, 2010年第1期, 第59—62页.

国在网络安全问题上的争端频发,美国政府曾在多次场合下表达了美方的关切,而 2013 年的这份报告更是集中表达了美国对所谓的“中国网络战”能力的担忧。美国独立智库“全美亚洲研究所”(National Bureau of Asian Research)高级主任丹马克(Abe Denmark)认为:“黑客已经成为中美关系一个重要的摩擦点。它涉及到安全、贸易和知识产权,并成为对华盛顿具有战略影响的一个议题。”^[1]然而,令人疑惑的是,美国对中国的种种指控并没有提供确凿的证据,很大程度上只是源于“猜疑”和“推理”;再说,从网络战实力与实践上看,美国都具有绝对优势,中美网络战能力的不对称性是显而易见的,这决定了中国对美进行网络战攻击不是一种理性的选择。事实上,网络攻击对所有国家,包括中国和美国都构成了严峻挑战,同时网络攻击的来源具有隐秘性、迷惑性,很难追踪与确认。关于网络安全问题,中国政府多次明确立场,强调中国也是网络攻击的受害者,中国反对任何形式的网络攻击行为。^[2]最近揭露的斯诺登事件更证明了美国专设机构,动用 1,000 名以上的专业人员,投入大量资金,长期入侵中国电脑的惊人事件。美国这种贼喊捉贼,用两种标准来评论网络战的无耻做法,已遭到世界舆论的谴责。中国才是美国网络攻击的最大受害者。

二是中国与周边国家的关系问题,尤其是中日钓鱼岛问题。为进一步明确在钓鱼岛问题上的立场,在“报告”发布会上,大卫·海尔韦(David F. Helvey)声称,美国对钓鱼岛的主权归属不持立场,希望有关各方依照国际法和平解决争端,但他又说,“对于东海问题,任何一方的单边行动都不会动摇我们的立场,即尖阁列岛依然处在日本行政管辖之下”。^[3]这反映出中国与周边国家的关系,尤其是与美国在亚洲盟友或伙

[1]Christopher Bodeen, “Surge in cyberattacks taking toll on U.S.-China relations,” The Washington Times Daily, 9 May 2013, p.A11.

[2]“Editorial: Irresponsible Pentagon,” China Daily, May 8, 2013, p.8.

[3]Office of the Assistant Secretary of Defense, “Department of Defense Press Briefing on the 2013 DOD Report to Congress on Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China in the Pentagon Briefing Room,” 6 May, 2013, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5232>.

伴的关系已经影响到了美国在该地区的战略利益。显见,过分紧张的亚太安全局势并不符合美国的利益,尤其当这种紧张关系发生在亚洲具有重大影响力的中日两国之间。^[1]不幸的是,奥巴马政府对于当下颇为紧张的亚洲安全局面所做的“贡献”是所谓的“亚太再平衡”战略,而这种“再平衡”又主要表现在军事方面,这就对中美关系产生了两大负面效应:一方面令中国对美国的战略意图产生了严重质疑;另一方面向美国亚洲盟友或伙伴发出了不当信息,使某些国家借美国之威在本地区兴风作浪,恶化了亚洲安全局势。具有讽刺意味的是,奥巴马政府的“再平衡”战略恰恰制造了不平衡。^[2]

三、报告反映出美国对中国军事力量崛起的矛盾心理

一方面,美国对于中国军事现代化进程中表现出承担国际责任能力和意愿的增强表示满意,因为中国参与打击海盗、国际维和与人道主义救援等行动有助于国际安全的维护,并在一定程度上分担了美国的国际责任,这符合奥巴马政府的全球战略构想。^[3]但另一方面,美国对于中国不断推进的军事现代化,尤其是海军现代化表示担忧与焦虑,因为“中国海军力量建设使美西太平洋军事部署面临实质性压力”。^[4]正因如此,美国开始在亚洲地区重新调整其军事战略,以备不时之需,而这也成为中美关系发展中亟需破解的一个问题。^[5]

从整体上来说,在中国推进军事现代化进程中,美国的应对战略是“两面下注”,即一方面加以引导,以期中国军事现代化成为一支建设性

[1]Chen Jimin, “Obama’s Foreign Policy Challenges,” April 19, 2013, <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/obamas-foreign-policy-challenges/>.

[2] 这一观点受到中央党校国际战略研究所宫力教授的启发,作者在此表示感谢。

[3]陈积敏.美国领导:奥巴马政府《国家安全战略报告》评析[J].和平与发展,2010年第4期,第40—45页.

[4]王在邦.中美关系十年后进入高风险期有三大指标性因素[J].现代国际关系,2013年第4期,第14页.

[5]时殷弘.全球政治形势和国际格局透视[J].现代国际关系,2013年第4期,第2页.

力量参与国际安全的维护中,如“报告”明确指出,“美国国防部寻求与解放军保持稳定的实质性军事交流,同时鼓励中国和美国及其盟友和国际社会一道维护世界和平”。但另一方面,鉴于所谓中国军事现代化“战略透明度”不足的问题,对中国进行防范,甚至于渲染“中国威胁论”,以利于美国强化亚洲军事战略的合法性、正当性与必要性。美国“两面下注”战略希望达成的目标可以分为两个层次:最优目标是将中国军事现代化建设保持在美国设定的战略轨道,遵守所谓的“国际规范”,并为美国分担国际责任,成为美国所认定的“负责任的利益攸关者”;^[1]次优目标便是一旦中美出现战略对抗,美国能保持对华压倒性军事优势。

针对此份报告,我们需冷静分析、理性应对:一方面,对于“报告”中的不实之词与偏颇立场,如美方在钓鱼岛问题上的偏向性,中国政府应当严词驳斥,以正视听;对于“报告”中所体现出美国对华战略关切的部分,我们可以有针对性地予以沟通、解释。另一方面,对于美国希望加强对华军事交流的意愿,则可以积极回应。这至少能够产生两种效应:从积极方面看,这有助于中美战略互信机制的构建。众所周知,军事关系是中美关系的晴雨表,同时也是中美关系中最薄弱、最易受影响的一个环节。军事交流的机制化对于双方信任关系的建立具有不言而喻的重要意义。从消极方面看,这也有助于双方管控分歧,避免战略误判与矛盾升级。这对于维护中美关系的稳定具有更大的现实意义。不仅如此,中美军事交流还具有实际可操作性。“报告”反映出美国政府对加强与中国军事交流持积极态度,而中国政府在《中国武装力量的多样化运用》的白皮书中也明确表示,“中国人民解放军坚持不结盟、不对抗、不针对第三方的方针和战略互惠、平等参与、对等实施的原则,与外国军队开展多层次、多领域、多军兵种的双边多边联演联训”。可见,中美两国进一步加强军事交流与合作的时机与条件比较成熟,中国政府应对此作出充分估计和安排。

[收稿日期:2013-06-13]

[1]陈积敏.美国应对中国崛起的战略选择[J].外交评论,2009年第2期,第52页.

论日本民主党政权运营与中日关系

栗 硕

[内容提要]自 2009 年 9 月民主党上台以来,中日关系发生了巨大变化,并一度恶化至历史最低点。期间,民主党在政权运营过程中,政策理念、政策决定、派阀政治以及政治统合等因素相互作用,影响并决定了中日关系的发展。

[关键词]民主党政权 中日关系 政治过程

[作者简介]栗硕,解放军外国语学院助教。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)03-0102-09

2009年8月底,民主党在第45届众议院选举中战胜自民党,获得执政权。9月16日,鸠山由纪夫组建内阁,民主党政权正式成立。鸠山上台伊始,便提出了“友爱外交”的口号,积极倡导构建“东亚共同体”,并尝试追求“对等”的日美关系。民主党执政初期,中日两国“关系逐渐升温,区域合作成为两国关系的新亮点,军事合作获得突破,对矛盾问题提高了搁置争议的耐心与艺术”。^[1]然而,就在政界、学界对民主党上台后的中日关系一致看好的情况下,鸠山因在日美关系上得罪了美国而黯然下台,菅直人接任首相。2010年9月,日本海上保安厅在钓鱼岛海域逮捕了中国渔船船长和渔民,中日关系由此急剧恶化。钓鱼岛撞船事件发生后,虽然菅直人作出了修复中日关系的努力,但成效甚微,主要原因在于

[1]周暄明,丁子函. 2009年中日关系的特点与对策[J]. 战略决策研究, 2010(1):23.

日美两国对强化同盟关系的共同期待以及日本党内右翼势力的阻扰。2012年,日本政府上演“购岛”闹剧,再次激化了中日之间的民族矛盾。民主党执政3年多来,中日关系急速下行,这与民主党的政策理念、政策决定过程、派阀斗争以及政治统合能力紧密相关。民主党对华政策理念的形成与实践是其政策决定和派阀政治的结果,并在一定程度上受到其政治统合能力不断弱化的影响。

一、政策理念与中日关系

执政党的政策理念是其执政实践的思想基础,民主党的外交政策理念决定了其执政期间日本政府的外交实践。随着国际局势的发展、日本首相更迭以及党内权利运作态势的变化,民主党的外交政策理念也发生了改变,中日关系由此急剧变化。

2009年8月27日,在民主党决战大选前夕,党代表鸠山由纪夫在美国《纽约时报》上撰文指出:“由于伊拉克战争的失利与金融危机,由美国主导的全球化时代已经落幕,世界正走向多极化。”^[1]面对自2007年开始的“复合型经济危机”以及日本经济长期低迷的现状,鸠山将重振日本经济的希望寄托于东亚地区的经济发展。鸠山就任首相之后,开始积极倡导“东亚共同体”的构建。9月21日,日本首相鸠山在纽约出席联合国大会,与中国国家主席胡锦涛进行会晤时,提出了“按照欧盟模式”建立“东亚共同体”的想法。对于这一构想,中韩均作出了积极回应。10月10日,中日韩三国在北京举行领导人会议并发表联合声明,称“三国将致力于在开放、透明、包容的基础上建设东亚共同体,努力推进区域合作,加强在地区和国际事务上的沟通与协调”。^[2]这是“东亚共同体”的概念首次被明确写入三国共同的政治文件中。

自小泉内阁结束后,中日关系开始有所缓和,此后的安倍、福田以及

[1]新华网. 鸠山由纪夫发表文章:日本的新道路[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2009-09/01/content_11976563.htm.

[2]人民日报. 中日韩合作十周年联合声明[N]. 2009-10-11.

麻生内阁在意识到“日本经济发展离不开中国”的基础上,对中日之间战略互惠伙伴关系的建立与发展起到了一定的推动作用。但自民党一贯奉行的“日美基轴”战略没有改变,而且,上述三届内阁提出并奉行的“价值观外交”以及“自由与繁荣之弧”构想,都含有某种排斥中国的意图。然而,民主党政府的“东亚共同体”构想与自民党执政时期的政策理念有所不同,其中有更加倾向于与中国加强合作的意向。对此,有分析指出:“随着中国经济实力增强,世界格局正在向着有利于中国的方向演变,而中日经济实力对比亦发生了深刻变化,日本新一届政府调整对华政策,采取更加务实、合作的政策实际上是大势所趋,这种合作将有利于陷入困境的日本经济实现复苏。”^[1]可以看出,鸠山由纪夫所主张的“东亚共同体”是基于其“试图通过构筑中日之间的友好互信关系来带动两国间贸易往来,并以此来推动日本经济发展”这一政策理念而提出并付诸实践的。

然而,日本政府的对华政策理念很快就发生了重大变化。鸠山内阁“追求对等的日美关系”尝试的失败使民主党领导层意识到,美国的态度对保证民主党顺利执政具有重大影响;另外,菅直人执政期间,中日因钓鱼岛撞船事件关系恶化、朝鲜半岛局势持续紧张等国际局势的发展变化,日本开始欢迎并期待美国加强在日本及东亚地区的军事存在。此时的民主党政权似乎忘记了良好的中日关系对促进日本经济发展的重要意义,其外交政策理念转变为“联合美国来遏制中国的发展,并依靠美国的军事实力来确保其所谓的地区安全”^[2]。2010年11月横滨亚太经合组织首脑会议期间,菅直人在日美峰会上表示:“在与中国和俄罗斯的问题上,美国能支持日本,我们感到非常高兴。我本人也认识到美国和美军的存在愈加重要。”^[3]日本官方人士解读称,这一番“坦率的言论”,“意味着菅首相已经从鸠山首相推进的‘对等的日美同盟’明确转向了

[1]金柏松. 创建东亚区域经济共同体构想[J]. 日本研究. 2009(4):14.

[2]李睿. 菅直人时期日本民主党对华外交探析[J]. 理论界. 2011(8):184.

[3]中国网. 日美借 APEC 构筑对华包围网 中日关系修复难度大[EB/OL]. http://www.china.com.cn/international/txt/2010-11/15/content_21345818_2.htm.

‘同盟最优先’战略”。^[1]在菅直人任内,2010年底,日本制定了新版防卫计划大纲,其中明确了加强西南诸岛军事力量的部署安排,这明显包含了针对中国的军事战略意图。另外,日本外务省在2011年4月公布的《外交蓝皮书》中也取消了“东亚共同体”的相关内容,其基调转变为“对中国威胁的担心”。野田内阁无疑是继承了菅内阁时期的外交政策理念,它在不断深化日美同盟的同时,加强了对中国的遏制,甚至发展到不惜挑起事端,上演了一出“购岛”闹剧。

日本的外交政策理念一直以来就在“经济”与“安全”两个方面进行平衡。“中国改革开放以来,伴随着中国经济的崛起,中日之间经济层面的联系愈加紧密。在这种背景下,‘经济为纲’已上升为日本对华战略中的核心战略,维护两国经济交往成为历届日本政府对华外交的重要目标。”^[2]即便是小泉内阁时期,日本政府重视中日经济往来的态度也未改变。民主党对“经济为纲”这一对华政策理念的背离,充分暴露了该党缺乏执政经验而导致的后果。

二、政策决定与中日关系

“政党与官僚是影响日本政策决定的两个重要力量。对于两个力量哪一个占据主导地位的问题,日本政界和学术界有不同看法。”^[3]自20世纪90年代中期起,日本政界开始了推动政党主导的行政改革。在这一时期成立的民主党也将“推行行政改革并转换官僚主导体制”作为主要的政策理念。1998年4月,民主党与其他几个政党合并组成新的民主党,并在第一次党代表大会上通过了该党的纲领性文件,明确指出:“当今日本,官僚主导下的保护主义与平均主义、以及相互依存与结合的体制结构已经走到尽头,无法适应时代变化。要强化总理大臣及内阁的政治

[1]读卖新闻. 日美最优先へカシ[N]. 2010-11-14.

[2]张玉来.“撞船事件”与日本对华战略[J]. 南昌航空大学学报. 2011(1):42.

[3]林尚立. 党高官低:日本政策决定过程中的政党与官僚[J]. 复旦学报(社科版). 1996(4):84.

领导能力,明确责任体制,提高政党在国会运营过程中的政策立案能力。”^[1]此后,民主党一直将调整政官关系作为重大政策课题加以推进。在2009年8月举行第45届众议院选举中,民主党在政权公约中再次提及“要重新审视政党与官僚的关系,并将政策决定模式由官僚主导转变为政治主导”。

民主党在取得政权后,鸠山内阁为了摆脱官僚依赖体制,开始大力推行政官关系改革。其中,废除事务次官会议、设置国家战略室与行政刷新会议、增加入阁议员人数等具体措施,严重冲击了日本沿袭多年的官僚主导统治结构。与此同时,民主党政权下的政策决定模式也发生了相应的变化。

“从外交实践上看,自民主党执政时期,外务省官僚掌握了外交事务的主导权,而民主党执政后,提倡‘政治主导’,许多外交事务均由政治家^[2]来出面处理。”^[3]然而,由于民主党缺乏执政经验,其新生代政治家又颇具“强硬”的特点且缺乏外交技巧,因此,民主党上台后实行的“脱官僚”政策决定模式,导致了政治家个人意志凌驾于国家利益之上,从而在一定程度上增加了中日关系的不稳定性。其中,前原诚司在主政国土交通省以及外务省期间,个人英雄主义甚嚣尘上,他在应对钓鱼岛问题以及处理后续问题上表现得不够成熟做法,严重破坏了呈良好发展势头的中日关系。

2010年9月7日,中国渔船在钓鱼岛海域发生了与日本海上保安厅巡逻船相撞的事件。事发当日,按照时任国土交通大臣前原诚司的指示,海保厅逮捕了中国渔船船长和渔民,并将船只扣押。事发之后,前原还专门从东京赶赴石垣岛看望扣押中国渔船的海上保安官,并发表讲话称:“尖阁列岛(我钓鱼岛)是日本固有领土,日中之间并不存在任何领土问题。”9月17日,菅直人改组内阁,前原被任命为外务大臣。上任之后,

[1]徐万胜.论政官关系与日本民主党政权[J].日本学刊.2010(4):24.

[2]在此主要指执政党内负责相关事物的干部,包括外务大臣、副大臣、政务官以及国会相关常任委员会成员。

[3]孟晓旭.“前原外交”与中日关系[J].国际关系学院学报.2011(4):16.

前原继续推行对华强硬政策,在积极寻求美国支持的同时,还不断破坏中日高层的修复性会谈。2010年10月29日,在越南河内,菅直人与中国温家宝总理的会谈就因为前原的肆意破坏而被取消。对此,菅直人大为恼火,并责问前原“想干什么,要不让他谈算了”。^[1]

前原一向以“鹰派政治家”著称,他认为“中国对日本造成重大军事威胁”。有分析称,前原就是靠攻击中国来获得政治资本,并企图以“中国威胁论”为话题来刺激日本民众。在前原等右翼势力的煽动下,日本民众的对华不友好比例已高达80%以上,一股所谓民粹的民族主义正逐步形成。前原以此来培养自己在日本政坛上的地位,并用以储蓄其政治能量。^[2]

前原入阁以后,其个人英雄主义在民主党“脱官僚”政策决定模式下,有了更大的发挥空间。在官僚牵制作用减小的情况下,前原不顾中日两国长远发展的根本利益,不惜将钓鱼岛纷争扩大化并最终导致中日外交困局,来凸显其对华强硬的政治家形象,以获得较高的民调支持率。可以说,民主党的“政治主导”改革在一定程度上致使长期从事行政事务的官僚被边缘化,而政治家在有了更大发挥空间之后,往往容易为了赢得支持率而使个人英雄主义凌驾于国家利益之上。当然,中日关系的迅速恶化还与当时所处的国际大背景有关,前原巧妙地利用了美国希冀加强美日同盟的意愿以及中日两国民族情绪的激烈对抗。在民主党政治改革的过程中,前原集团趁机占据了政策决定的核心位置,充当了对华强硬派的急先锋。

三、派阀政治与中日关系

民主党在1996年初建之时,其内部构成就比较复杂,成员主要来自

[1]复兴网. 日政府集体罕见发火,菅直人终结外相命运[EB/OL]. <http://www.fxingw.com/jspl/2010-11-01/1149.html>.

[2]凤凰网. 前原诚司靠猛攻中国获取政治资本[EB/OL]. http://news.ifeng.com/mainland/special/zrczdydxz/content-0/detail_2010_11/05/3011311_0.shtml.

社民党和先驱新党。1998年4月,民主党、民政党、新党友爱和民主改革联盟等4党派联合成立了新的党派,并沿用“民主党”这一名称。2003年9月,小泽一郎领导的自由党并入民主党中央,民主党势力再次得到壮大,但成员混杂并由此导致的组织整合力不足等缺点也逐渐暴露出来。2009年第45届众议院选举之后,民主党内主要由八大派阀构成。其中包括:小泽集团(约150人)、鸠山集团(约45人)、菅集团(约30人)、横路集团(约30人)、川端集团(约30人)、羽田集团(约20人)、前原集团(约30人)以及野田集团(约35人)。八大派阀的形成主要是因为成员来源不同和价值观的差别,另外,老中青议员之间存有代沟,少壮派议员在党内权斗中略显急躁。与自民党内的派阀政治斗争相比,民主党内的派阀政治斗争更显得激烈和无序。^[1]

民主党派阀混杂,且各派阀政见不同,在对外战略上有三种不同的思潮:一是以鸠山由纪夫为代表的“新亚洲主义”,主张“对等”的日美关系,并采取重视亚洲的态度,推动“东亚共同体”建设;二是以小泽一郎为代表的“新保守主义”,主张以联合国为中心,试图以“普通国家”为口实,实现日本的政治、军事大国化目标;三是以前原诚司为代表的“新国家主义”,主张强化日美同盟关系,并联合其他国家遏制中国的发展。^[2]

可以说,鸠山和小泽的对外战略思想均主张发展稳定、持续、友好的中日关系,并以此来强化中日间的经济往来,最终实现互利共赢的战略目标。而且,小泽等人一直与中国保持着良好的私交关系,2009年底,在民主党上台执政初期,小泽曾率领640多人的代表团出访北京,其中还包括146名国会议员,创历史之最。然而,伴随着小泽派与鸠山派的失势,在一定程度上影响到中日关系的稳定发展。

2010年6月2日,日本首相鸠山由纪夫因普天间美军基地搬迁问题以及个人“政治献金”丑闻而引咎辞职。准备参与党代表竞选的菅直人开始寻求此前处于“非主流派”位置的前原集团以及野田集团的支持,

[1]每日新闻. 民主党的党内人脈図[N]. 2012-01-13.

[2]蔡亮. 日本“新国家主义”派的对外战略构想与困境[J]. 现代国际关系. 2012(7):11.

与此同时,民主党内掀起了对小泽一郎“金权政治”的猛烈批评。在“去小泽化”浪潮的推动下,尤其是2010年9月的民主党代表大选之后,党内各派阀之间出现了近似“政权更迭”的地位变迁。^[1]野田集团与前原集团逐渐成为民主党内“主流派”的核心;曾位居“主流派”位置的鸠山集团与小泽集团则沦为“非主流派”。由于菅直人是搞工人运动出身,对外交领域涉足不深,而前原则是国际政治专业科班出身,在党内素有“外交政策通”之称,因此在派阀政治斗争中占据主流地位的前原的外交思想开始主导日本的外交实践。

前原诚司以及继菅直人之后当选首相的野田佳彦,均毕业于松下政经塾,而且,民主党内政经塾出身的议员也主要分布在前原领导的“凌云会”和野田领导的“花齐会”中。由于前原集团与野田集团是菅直人赢得党首选举的功臣,这样一来,长期受到小泽派压制的政经塾出身的议员以及新生代政治家便获得了实现其政策主张的绝佳机会。而以前原为代表的政经塾出身的议员在外交理念上多持鹰派思想,并颇具保守倾向,因此,他们强调“中国军事力量的发展对日本造成巨大威胁”,主张“联美制华”就不足为奇了。民主党内派阀政治斗争的结果使对华持不友好态度的前原、野田集团成为“主流派”,从而进一步导致日本政府的对外政策理念发生急剧变化,严重影响了中日之间战略互惠伙伴关系的建设与发展。

四、政治统合与中日关系

民主党“政治主导”改革四处碰壁,党内派阀斗争持续升级,再加上对政权公约的极大背离,其国民支持率不断下滑,执政合法性开始受到质疑。地方右翼势力乘机崛起并企图夺取中央政权,民主党执政时期中央政府的政治统合能力受到严重冲击。

2012年2月20日,日本名古屋市长河村隆之在与中国南京市代表

[1]陈刚.“去小泽化”与日本民主党派阀整合关系的研究[J].国际问题研究.2011(2):60.

团的会谈中,公然抛出“南京大屠杀历史不存在”的言论,并多次在公共场合拒绝收回该言论。对此,南京市与中国外交部均发出严正抗议,严厉斥责了河村的反华言行。此事件刚平息不久,东京都知事石原慎太郎又在华盛顿发表演说称,东京都政府要从私人手中购买钓鱼岛。在石原等右翼势力的挑动下,自民党制定了“无人国境岛屿管理法案”。日本保守政治团体和某些政客也纷纷就钓鱼岛问题大搞种种小动作,逼民主党就范。

在这一过程中,在野党以及地方右翼势力持续攻击民主党政府的对华外交为“软弱外交”,并建议中央政府对钓鱼岛进行“收购”。在这种情况下,日本首相野田佳彦正式表态,同意“中央政府计划最快于9月底实现钓鱼岛国有化”,^[1]并于9月11日由日本政府与所谓的钓鱼岛“土地所有者”栗原家族正式签署了“购岛合同”。本来,日本中央政府可以根据安保政策来否定东京都的购买,因为就安保政策的立场而言,关系到国家安保大问题的事情地方政府无权插手。^[2]但是,在业已丧失政治统合能力的野田政府只能顺水推舟地实行中央政府“购岛”,以防止钓鱼岛被东京都“购买”后,发生了无法控制的局面。

民主党政权政治统合能力的减弱导致地方右翼势力纷纷崛起。河村、石原之辈企图利用钓鱼岛问题以及历史认知问题对日本中央政府施压,以便搞垮民主党政府而夺取政权。在民主党政权颓势不断明显之际,石原慎太郎于2012年10月26日组建“太阳党”^[3],河村隆之则于31日组建“减税日本党”参与国政选举,地方右翼势力企图夺取中央政权的野心暴露无遗。

[收稿日期:2013-04-08]

[1]凤凰网. 钓鱼岛局势升级背后的日本[EB/OL]. <http://blog.ifeng.com/article/19134761.html>.

[2]周永生. 日本铤而走险的岛屿战略与中国的对策[J]. 人民论坛, 2012(12):42.

[3]太阳党随后并入日本维新会,且由石原担任党代表。日本维新会在2012年12月份举行的第46届众议院选举中获得54个议席,仅仅比民主党少3席。