

以促进国际安全来筑牢国家安全依托

高祖贵

[内容提要] 习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上创造性提出总体国家安全观。坚持总体国家安全观，走中国特色国家安全道路，必须以促进国际安全为依托。这需要我们准确地判断国际安全形势，以自身的和平发展促进世界的和平发展，推动和完善国际和地区的安全机制，构建以合作共赢为核心的新型国际关系。

[关键词] 国际安全 国家安全 依托 筑牢

[作者简介] 高祖贵，中共中央党校国际战略研究院副院长、教授，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(2016)03-0001-12

2014年4月15日，习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上创造性地提出总体国家安全观。^[1]这是站在国家发展和民族复兴的新起点上，针对当前和未来较长一个时期国家安全形势发展的新特点新趋势，为实现国家长治久安和民族兴旺繁盛提供坚强有力的安全保障。坚持总体国家安全观、走中国特色国家安全道路，必须以促进国际安全为依托。为此，中国在科学准确地判断国际安全形势的基础上，顺应时代潮流，提出新的国际安全理念，积极促进完善国际和地区安全合作机

[1] 《习近平：坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics.2014-04/15/c_1110253910.htm。

制，从大国、周边、发展中国家、国际多边事务等方面着力，推动建设以合作共赢为核心的新型国际关系，为加强国际安全合作和促进共同安全提供有利条件和有力保障。

一、科学准确判断国际安全形势

当今世界正面临前所未有之大变局。一方面，冷战对峙不复存在，各国相互联系、相互依存日益加深，和平、发展、合作、共赢的时代潮流滚滚向前，国际社会日益成为你中有我、我中有你的命运共同体，世界多极化、经济全球化深入发展，文化多样化、社会信息化持续推进。世界各国正抓紧调整各自的发展战略，推动变革创新，转变经济发展方式，调整经济结构，开拓新的发展空间。国际格局和国际秩序加速调整演变，维护和平的力量上升，制约战争的因素增多，国际力量对比朝着有利于维护世界和平的方向发展，保持国际形势总体稳定、促进各国共同发展具备更多有利条件。在可预见的未来，世界大战打不起来，总体和平态势可望保持。中国的国家综合国力、核心竞争力、抵御风险能力显著增强，国际地位和国际影响力显著提高，人民生活显著改善，社会大局保持稳定，发展仍将处于重要战略机遇期，外部环境总体有利。

但另一方面，世界经济仍处于深度调整期，低增长、低通胀、低需求同高失业、高债务、高泡沫等风险交织，主要经济体走势和政策取向继续分化，经济环境的不确定性依然突出。霸权主义、强权政治和新干涉主义有新的发展，各种国际力量围绕权力和权益再分配的斗争趋于激烈，地缘政治因素更加突出，局部动荡此起彼伏。恐怖主义、网络安全、能源安全、粮食安全、气候变化等非传统安全和全球性挑战不断增多，南北发展差距依然很大。一些地区民族宗教矛盾、边界领土争端等热点复杂多变，小战不断、冲突不止、危机频发。世界新军事革命深入发展，武器装备远程精确化、智能化、隐身化、无人化趋势日益凸显，太空和网络空间越来越成为主要力量战略竞争新的制高点，战争形态加速向信息化战争演变。主要大国积极调整国家安全战略和防务政策，加紧推进

军事转型，重塑军事力量体系，围绕亚洲及其关联的西太平洋和印度洋的地缘战略交叉碰撞突出，围绕军事战略优势的竞争不断扩展深化。

总之，世界仍很不太平，战争的“达摩克利斯之剑”依然悬在人类头上。中国作为一个发展中大国，仍然面临多元复杂的安全威胁，遇到的外部阻力和挑战逐步增多，生存安全问题和 development 安全问题、传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，维护国家统一、维护领土完整、维护发展利益的任务艰巨繁重，推进人类和平与发展的崇高事业依然任重而道远。

二、以自身和平发展促世界和平发展

中华民族历来爱好和平，自古就崇尚“和为贵”的思想。经历了近代以后 100 多年的动荡和战火，尤其是抗日战争暨世界反法西斯战争，中国人民更加懂得和平的珍贵；更加懂得中国最需要和谐稳定的国内环境与和平安宁的国际环境，任何动荡和战争都不符合中国人民根本利益。中国人民更加坚信历史不容否定，无论是当年勇敢抗击侵略战争、还是当年发动侵略战争的国家的人们，无论是经历了那个年代、还是在那个年代以后出生的人们，都要坚持正确历史观，牢记历史的启迪和教训。

2015 年 9 月 3 日习近平主席在中国抗日战争暨世界反法西斯战争胜利纪念大会上发表的重要讲话，^[1]再次向全世界明确宣示：中国将始终坚持走和平发展道路。这是中国特色社会主义制度、历史文化传统、国情、时代潮流和国家根本利益所决定的，是新中国成立以来特别是改革开放 38 年来中国共产党经过艰辛探索 and 不断实践逐步形成的。走和平发展道路，中国坚持把国家和民族发展放在自己力量的基点上，坚持从中国大地上探寻适合自己的发展道路和解决问题的办法，坚持不断让中国广大人民群众和别国广大民众享受到和平发展带来的利益，使坚持走和平发展道路的物质基础和社会基础正变得越来越厚实，任何力量都不

[1] 《习近平在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 70 周年大会上的讲话》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/03/c_1116456504.htm。

能动摇中国坚持和平发展的信念。

这表明中国郑重地向世界承诺：把自身的机遇转变为世界的机遇，坚持同世界各国人民友好相处、利益结合，坚决捍卫中国人民抗日战争和世界反法西斯战争胜利成果，努力为人类作出新的更大的贡献。更为重要的是，中国再次向世界庄严宣告：中国始终是维护世界和平、促进共同发展的坚定力量，绝不让历史悲剧重演；中国发展绝不以牺牲别国利益为代价，绝不做损人利己、以邻为壑的事情；无论发展到哪一步，都永远不称霸、永远不搞扩张，永远不会把自身曾经经历过的悲惨遭遇强加给其他民族。

作为当今世界第二大经济体，中国实现了一个伟大民族的解放和古老东方大国的独立，解决了占世界近五分之一人口的发展问题，这本身就是对世界和平和人类发展的巨大贡献。作为不断扩大参与国际体系的联合国安理会常任理事国，中国在自身坚定不渝走和平发展道路的同时，为世界实现和平发展和维护国际安全而积极努力，这将对世界的和平、发展与安全产生重要的促进作用，做出重要的贡献。

三、积极倡导践行共同、综合、合作、可持续的安全理念

在向世界反复强调坚持走和平发展道路的同时，中国在国际上还积极倡导和践行共同、综合、合作、可持续的安全理念。

所谓“共同安全”，就是要尊重和保障每一个国家安全，实现普遍的安全、平等的安全、包容的安全；不能一个国家安全而其他国家不安全，一部分国家安全而另一部分国家不安全，更不能牺牲别国安全谋求自身所谓绝对安全；各国都有平等参与地区安全事务的权利，也都有维护地区安全的责任。任何国家都不应该谋求垄断地区安全事务，侵害其他国家正当权益；应该把亚洲多样性和各国的差异性转化为促进地区安全合作的活力和动力。

所谓“综合安全”，就是要统筹维护传统领域和非传统领域安全，通盘考虑各地区各种安全问题的历史经纬和现实状况，多管齐下，协调

推进地区安全治理；既要着力解决当前突出的地区安全问题，又要统筹谋划如何应对各类潜在的安全威胁；对恐怖主义、分裂主义、极端主义这“三股势力”，必须采取零容忍态度，加强国际和地区合作，加大打击力度，使本地区人民都能够在安宁祥和的土地上幸福生活。

所谓“合作安全”，就是要通过对话合作促进各国和各地区安全，通过坦诚深入的对话沟通，增进战略互信，减少相互猜疑，求同化异、和睦相处；要着眼各国共同安全利益，从低敏感领域入手，积极培育合作应对安全挑战的意识，不断扩大合作领域、创新合作方式，以合作谋和平、以合作促安全；要坚持以和平方式解决争端，反对动辄使用武力或以武力相威胁，反对为一己之私挑起事端、激化矛盾，反对以邻为壑、损人利己；亚洲国家在加强自身合作的同时，要坚定致力于同其他地区国家、其他地区和国际组织的合作。

所谓“可持续安全”，就是要发展和安全并重以实现持久安全；发展是安全的基础，安全是发展的条件，对亚洲大多数国家来说，发展就是最大安全，也是解决地区安全问题的“总钥匙”；要聚焦发展主题，积极改善民生，缩小贫富差距，不断夯实安全的根基；要推动共同发展和区域一体化进程，努力形成区域经济合作和安全合作良性互动、齐头并进的大好局面，以可持续发展促进可持续安全。

对于这些理念，中国首先身体力行，然后推动其成为地区国家遵循和秉持的共同理念、行为准则，为世界实现共同安全提供思想引领。

四、推动和完善国际和地区安全机制

践行新的安全理念和促进国际安全，需要完善国际和地区安全机制来提供支撑和加以保障。

在全球层面，中国一直支持以联合国为核心的国际机制不断进行改革，在维护世界和平和促进人类发展安全领域发挥重要作用。联合国作为当今世界维护和平最重要的国际多边机制，已经历经 70 年国际风云变幻洗礼。从 20 世纪 90 年代特别是进入新世纪以来，由于国际政治、

经济、安全形势发生重大变化,维护世界和平和促进人类可持续发展的需求快速上升,联合国改革压力明显增大。2005年以来,在中国等广大发展中国家的共同支持下,联合国改革取得明显进展,成立了建设和平委员会,用人权理事会取代人权委员会,改善和加强与非政府组织的合作。目前世界要求联合国在和平与发展领域发挥更大作用的呼声愈加强烈。

2015年9月3日,习近平主席会见来华出席中国抗日战争暨世界反法西斯战争胜利纪念活动的联合国秘书长潘基文时指出,^[1]联合国是第二次世界大战胜利的最重要成果之一。中国当时是第一个在《联合国宪章》上签字的国家。作为安理会常任理事国,中国认为联合国的作用只能加强而不能削弱,联合国的权威必须维护而不能损害。中国愿同联合国一道,以纪念联合国70华诞为契机,维护好第二次世界大战胜利成果及以《联合国宪章》为基础的国际秩序。

中国主张国际社会应携手努力,推动联合国承前启后,再定位和再出发,对各领域工作进行审评与完善,加强工作效率和效力;推动其成为国际和平与安全的有力维护者,世界发展与繁荣的积极促进者;推动其加强国际集体安全机制,更有效地帮助政治解决地区热点问题;推动安理会作为国际集体安全机制的核心,在维护国际和平与安全上承担首要责任,更好地履行《联合国宪章》赋予的职责;应避免引入有争议的问题,以维护会员国团结,并防止干扰对相关重大议程的讨论。

在地区层面,中国积极推动“亚洲相互协作与信任措施会议”(简称“亚信”)机制发展。该机制是亚洲覆盖范围最大、成员数量最多、代表性最广的地区安全论坛,中国作为2014—2016年的主席国,将履行职责,同各方一道,推动其以22年的发展为支撑,进一步提升成为覆盖全亚洲的安全对话合作平台,并在此基础上探讨建立地区安全合作新架构,开创亚洲安全合作新局面。为此,中国建议,可以考虑根据形势发展需要,适当增加亚信外长会议乃至峰会频率,以加强对亚信的政治引领,规划好发展蓝图;加强亚信能力和机制建设,支持完善秘书处职

[1]《习近平会见潘基文》,新华每日电讯,http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-09/04/c_134589589.htm。

能；在亚信框架内建立成员国防务磋商机制及各领域信任措施落实监督行动工作组，深化反恐、经贸、旅游、环保、人文等领域交流合作；通过举办亚信非政府论坛等方式，建立亚信各方民间交流网络，为广泛传播亚信安全理念、提升亚信影响力、推进地区安全治理奠定坚实社会基础；增强亚信的包容性和开放性，既要加强同本地区其他合作组织的协调和合作，也要扩大同其他地区和有关国际组织的对话和沟通，共同为维护地区和平稳定作出贡献。中国既积极倡导，也坚定实践，将不断加强同各方的安全对话和合作，共同探讨制定地区安全行为准则和亚洲安全伙伴计划；愿意同地区国家建立常态化交流合作机制，共同打击“三股势力”；探讨建立亚洲执法安全合作论坛、亚洲安全应急中心等，深化执法安全合作，协调地区国家更好应对重大突发安全事件；倡议通过召开亚洲文明对话大会等方式，推动不同文明、不同宗教交流互鉴、取长补短、共同进步。同时，中国将积极发挥亚洲基础设施投资银行的效能，推动深化区域金融合作和完善区域金融安全网络。

在次区域层面，中国继续推动上海合作组织在维护中亚地区安全方面发挥更大作用，提议除乌兹别克斯坦塔什干设立的地区反恐机构之外，在该组织框架内成立新的反恐中心；支持上合组织吸收印度和巴基斯坦为新成员；支持上合组织与同欧亚经济共同体（由俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦五个成员国，以及亚美尼亚、乌克兰、摩尔多瓦三个观察员组成）、欧亚经济联盟等欧亚地区多个区域合作组织加强合作。在中国与东盟合作框架下，中国积极努力与东盟国家商谈缔结睦邻友好合作条约，在海上安全、反恐、打击跨国犯罪、救灾、大规模传染性疾病预防等非传统安全领域加强合作。在 2013 年主办西太平洋海军论坛期间，中国推动 21 国批准《海上意外相遇规则》。

五、构建以合作共赢为核心的新型国际关系

与坚持走和平发展道路、积极倡导合作安全共同安全理念、推动完善国际安全合作机制相一致，中国毫不动摇地坚持独立自主的和平外交

政策，坚持互利共赢的开放战略，秉持正确义利观，推动世界各国牢固树立人类命运共同体意识，共同维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序，积极构建以合作共赢为核心的新型国际关系，共同推进世界和平与发展的崇高事业，打造人类命运共同体。

在政治上，中国推动建立平等相待、互商互谅的伙伴关系。即坚持各国相互尊重、平等相待，尊重各国自主选择的社会制度和发展道路，尊重彼此核心利益和重大关切；国家不分大小强弱，平等参与地区和国际事务，涉及大家的事情由各国共同商量来办；客观理性看待别国发展壮大和政策理念，努力求同存异、聚同化异。

在安全上，中国主张营造公道正义、共建共享的安全格局。即摒弃一切形式的冷战思维，树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念；充分发挥联合国及其安理会在止战维和方面的核心作用，通过和平解决争端和强制性行动双轨并举，化干戈为玉帛；推动经济和社会领域的国际合作齐头并进，统筹应对传统和非传统安全威胁，防战争祸患于未然。

在经济上，中国谋求开放创新、包容互惠的发展前景。即坚持合作共赢、共同发展，摒弃零和游戏、你输我赢的旧思维，树立双赢、共赢的新理念；在追求自身利益时兼顾他方利益，在寻求自身发展时促进共同发展；加强宏观经济政策协调，防范不同经济体经济政策变动可能带来的负面外溢效应，积极推动全球经济治理变革，维护开放型世界经济体制，共同应对世界经济中的风险和挑战；坚持开放的区域主义，协调推进跨区域合作；积极推动构建地区金融合作体系、能源资源合作机制、基础设施互联互通。

在文明关系上，中国积极促进和而不同、兼收并蓄的文明交流。即尊重文明多样性，坚持文明没有优劣之分、只有特色之别；坚持不同文明兼容并蓄、交流互鉴；促进不同文明不同发展模式交流对话，在竞争比较中取长补短，在交流互鉴中共同发展，让文明交流互鉴成为增进各国人民友谊的桥梁、推动人类社会进步的动力、维护世界和平的纽带。在全球生态文明建设上，中国推动构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系。即国际社会携手同行，解决好工业文明带来的矛盾，牢固树立尊重自然、

顺应自然、保护自然的意识，以人与自然和谐相处为目标，坚持走绿色、低碳、循环、可持续发展之路，实现世界的可持续发展和人的全面发展。中国在继续作出自己贡献的同时，敦促发达国家承担历史性责任，兑现减排承诺，并帮助发展中国家减缓和适应气候变化。

基于这些原则和思想，中国从四个方面着力推动建设新型国际关系：

一是积极构建新型大国关系框架。与美国按照不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢的要求，尊重彼此核心利益和重大关切，不断推进务实合作，加强在地区和全球问题上的沟通协调，妥善处理敏感问题和分歧，积极开展两军交流和合作和双边及多边联合军演，落实好有关重大军事调动相互通报的备忘录、海空相遇规则备忘录，加强危机管控，努力避免战略误解误判，增进互信，确保两国关系持续健康稳定向前发展。与俄罗斯互相视为最主要、最重要的战略协作伙伴，把两国关系放到各自外交格局和对外政策优先地位，把双方高水平的政治关系优势转化为务实合作的实际成果，积极开展军事技术合作、联合军演等方面的合作。与欧盟着眼历史变革趋势，抓住发展机遇，以《中欧合作 2020 战略规划》为牵引，在世界多极化和经济全球化进程中准确定位全面战略伙伴关系，在全球产业调整中实现合作创新发展，推进多层次战略对话，增进政治互信。与印度沿着快速发展上升通道，抓住机遇，排除干扰，携手实现和平发展、合作发展和共同发展，加大边界谈判和分歧管控力度，积极开展两军交流和联合军演等，推动战略合作伙伴关系上新台阶。与其他发达国家和发展中大国，通过二十国集团、金砖国家等框架积极推进友好合作关系。由此，中国与各大国的多方面关系将更趋平衡。

二是更加奋发有为地推进周边外交，努力使周边同中国的政治关系更加友好、经济纽带更加牢固、安全合作更加深化、人文联系更加紧密，成为中国可靠的地缘战略依托。习近平主席指出，中国周边外交的基本方针就是坚持“与邻为善、以邻为伴”，坚持“睦邻、安邻、富邻”，突出体现“亲、诚、惠、容”的理念。

所谓“亲”，就是坚持睦邻友好，守望相助；讲平等、重感情；常见面，多走动；多做得人心、暖人心的事，使周边国家对中国更友善、更亲近、

更认同、更支持，增强亲和力、感召力、影响力。所谓“诚”，就是诚心诚意对待周边国家，坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，用自己的真诚付出，赢得周边国家的尊重、信任和支持，争取更多朋友和伙伴。所谓“惠”，就是本着互惠互利的原则同周边国家开展合作，编织更加紧密的共同利益网络，把双方利益融合提升到更高水平。所谓“容”，就是倡导包容的思想，亚太之大容得下大家共同发展，要以更加开放的胸襟和更加积极的态度促进地区合作，更加主动、更加积极地回应周边国家期待，共享机遇，共迎挑战，共创繁荣。

未来5至10年，中国要着力深化互利共赢格局，着力推进区域安全合作，着力巩固扩大社会民意基础，让命运共同体意识在周边国家落地生根。为此，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指出，^[1]中国要加快沿边开放步伐，允许沿边重点口岸、边境城市、经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策；建立开发性金融机构，加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进“丝绸之路经济带”、“21世纪海上丝绸之路”建设，形成全方位开放新格局，为中国与周边国家实现共同安全提供坚实的经济基础。

三是坚持正确义利观，巩固与发展中国家的团结合作。习主席秉承中华文化和新中国外交优良传统，针对中国与发展中国家关系面临的新形势新任务，强调要坚持正确义利观，有原则、讲情谊、讲道义，道义为先、义利并举，政治上坚持正义、秉持公道、道义为先；经济上坚持互利共赢、共同发展，向发展中国家提供力所能及的帮助，对那些对华长期友好而自身发展任务艰巨的发展中国家，要更多地考虑对方利益。

习近平主席对非洲提出了“真、实、亲、诚”四字箴言，特别强调合作的互利共赢性质，表示将不折不扣落实承诺，不附加任何政治条件；对拉美，宣布将面向加勒比友好国家设立优惠贷款和基础设施建设专项贷款，表达了帮助中美洲有关国家发展的诚意；对中东的叙利亚危机、

[1]《授权发布：中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。

巴以冲突、伊朗核问题、也门危机等，明确提出多条建议，彰显中国在该地区事务中积极负责的建设性大国形象。

四是以更加积极的姿态参与国际事务，推动国际体系和全球治理体制改革。习近平主席指出，中国将坚定不移地做共同发展的推动者、多边贸易体制的维护者、全球经济治理的参与者；将继续着眼本国人民利益和人类共同利益，按照责任、权利、能力相一致的原则，力所能及地承担更多国际责任，积极参与国际体系改革和全球治理，推动国际政治经济秩序朝着更加公正合理方向发展；……支持联合国秘书长倡议对维和行动进行评估和改进，希望联合国通过与会员国广泛协商寻求共识，坚持“维和行动三原则”，确定联合国维和行动未来发展方向，更好地完成维护建设和平、保护平民等各项任务；愿意在联合国维和框架下向冲突地区派遣更多力量，争取为维护世界和平、安全、稳定做出新的更大的贡献；继续建设性参与政治解决重大国际地区热点问题（如朝核、伊核、叙利亚危机、伊拉克问题等）和应对全球性（如气候变化）挑战。

关于全球治理体制，中国要推动变革其中不公正不合理的安排，推动国际货币基金组织、世界银行等国际经济金融组织切实反映国际格局的变化，特别是要增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，推动各国在国际经济合作中的权利、机会、规则的平等，推进全球治理规则民主化、法治化，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家意愿和利益。要推动建设国际经济金融领域、新兴领域、周边区域合作等方面的新机制新规则，推动建设和完善区域合作机制，加强周边区域合作，加强国际社会应对资源能源安全、粮食安全、网络信息安全、应对气候变化、打击恐怖主义、防范重大传染性疾病等全球性挑战的能力。^[1]

具体就网络问题而言，中国主张在相互尊重、相互信任的基础上，加强对话合作，坚持尊重网络主权、维护和平安全、促进开放合作、构建良好秩序等原则，推动互联网全球治理体系变革，共同构建和平、安全、

[1] 《习近平：推动全球治理体制更加公正更加合理》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm。

开放、合作的网络空间,建立多边、民主、透明的全球互联网治理体系。^[1]

就核安全而言,中国主张坚持理性、协调、并进的核安全观,坚持发展和安全并重、权利和义务并重、自主和协作并重、治标和治本并重,强化政治投入、国家责任、国际合作、核安全文化,构建一个公平、合作、共赢的国际核安全体系。^[2]

就发展问题而言,中国提出争取公平发展、坚持开放发展、追求全面发展、促进创新发展的理念,主张增强各国发展能力、改善国际发展环境、优化发展伙伴关系、健全发展协调机制,实现各国共同发展,为国际安全奠定坚实基础。^[3]

这些对外战略及其推进把中国对外政策中的大国关系、周边关系、发展中国家关系和多边关系,同政治、经济、文化、军事、公众等方面的外交相互结合、相互调动、相互借助、相互支撑,形成系统运筹、整体推进的宏大态势,使中国对外战略布局和外交政策实践呈现更具全球性、更具前瞻性、更具主动性的突出特点。随着这些对外战略、政策和举措逐步落实,中国与世界各国的安全合作将在更加有利的条件支撑下不断加深,整个国际安全环境将变得更加有力,世界的和平、发展与安全将在更加有力的保障下得到进一步促进,中国的国家安全依托将变得更加稳固。

[收稿日期 : 2016-04-25]

[1] 《习近平在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话(全文)》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/16/c_1117481089.htm。

[2] 《习近平在荷兰海牙核安全峰会上的讲话(全文)》,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/25/c_126310117_2.htm。《习近平在华盛顿核安全峰会上的讲话(全文)》,新华社, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/02/c_1118517898.htm。

[3] 《习近平在联合国发展峰会上的讲话(全文)》,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/27/c_1116687809.htm。

从国际秩序的角度看菲律宾 所谓南海仲裁案^[1]

时永明

【内容提要】目前中菲南海争议由于菲律宾强行提起国际仲裁和美国军事力量的强力介入，已经由权益之争转变为秩序之争。要谈论东亚地区的国际秩序，首先应该关注二战后确立的国际规则。中国对南海诸岛的原始主权在战后得到了国际法的确认和国际社会的认可。美国为维护其霸权地位强行介入南海问题，通过拉帮结派和武力威慑来制造霸权语境，以主导其所谓“法的秩序”。在这种背景下，国际仲裁法庭受理菲的仲裁诉求，实行强制仲裁，事实上已经介入了中菲领土争议并发挥了非中立的作用，这给地区稳定和政治解决南海问题带来严重的消极影响。

【关键词】国际秩序 菲律宾 南海仲裁

【作者简介】时永明，中国国际问题研究院副研究员、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(2016)03-0013-14

目前，中菲南海争议由于菲律宾强行提起国际仲裁和美国军事力量的强力介入，已经由权益之争转变为秩序之争。而美国要借南海问题重

[1] 本文属于东亚思想库项目 NACT15-07。

塑东亚、建立所谓“法的秩序”的行为，已经演变为要借军事力量挟持国际法的行为。美、日、菲等国试图通过将中国维护自己南海利益描绘为破坏所谓“现存秩序”的行为，以谋得道德高地。而国际仲裁法庭在这种显而易见的政治斗争中，是否能够扮演公平角色，也是值得关注的问题。为避免美日利用对国际媒体的垄断权混淆视听，我们有必要从国际法律秩序的角度来重新梳理中菲南海争议。

一、中菲南海争议起因于东亚国际秩序的失序

（一）战后东亚秩序中不存在中菲南海争议

通常，谈论现代国际关系和国际秩序要从1648年的《威斯特伐利亚和约》谈起。因为该“和约”确立了国家主权至高无上的原则，标志着民族国家概念的诞生。但事实上，“威斯特伐利亚体系”仅局限于欧洲。虽然欧洲国家之间开始实行相互尊重主权的规则，但他们却对欧洲之外的其他国家和民族进行侵略与掠夺。所以，真正的现代国际秩序是从二战之后才开始确立的。第二次世界大战最直接的结果是让世界各民族普遍进入现代国家的构建进程中，在东方尤其如此。

“战后秩序”的意义在于，东亚各国的传统权利在二战后都经过了具有国际法律意义的行为或文件的确认。所以，要谈论东亚地区的国际秩序首先应该关注二战后确立的规则。从这个角度讲，一些试图以此后的变化而产生的“现状”来作为地区秩序基础的言论，可能暗含着对战后确立的地区秩序的否定，从而可能构成否定法的秩序的行动。

就南海问题而言，中国对南海的最早发现、使用和管辖都无需赘述。从战后秩序的角度看，中国通过完全符合现代国际法的方式收复了对南海岛礁的主权，即中国对南海诸岛的主权得到了再次确认。而根据二战后东亚地区对日本侵略罪行的清算和对各国恢复领土主权的确权行动，中菲之间根本就不存在对南海诸岛的主权争议问题。

首先，菲律宾于1946年才获得独立，在其独立宪法中所规定的领土范围里根本就不包含南海诸岛。16世纪菲律宾成为西班牙的殖民地时，

尚未形成国家。其国土范围是 1898 年美国军队打败西班牙驻菲军队后,两国通过条约方式确定的。菲律宾独立宪法对此给予了确认。

其次,依据《开罗宣言》和《波斯坦公告》,当时的民国政府于 1946 年收复了东沙、西沙及南沙诸岛,除在主要岛屿上设立石碑并派军驻守外,并于 1947 年 12 月公布了新定南海诸岛名称及《南海诸岛位置图》(参见于 1948 年 2 月由内政部方域司公开出版发行的《中华民国行政区域图》)。《南海诸岛位置图》用断续线的方式标明了中国对南海诸岛的主权。^[1]这是明确无误的国际法行为。这一行为在当时得到了国际社会的认可。2015 年,在加拿大温哥华旧货市场发现的 1947 年版本的《Collier's World Atlas and Gazetteer》的地图,按照中文名称标识了南海诸岛,并明确将部分岛礁归属标注为中国。这反映的是当时国际社会对中国南海一种普遍性的认知。^[2]

因此,在战后国际秩序中,关于南海问题有三点非常明确:一是南海诸岛的主权属于中国;二是南沙、西沙等群岛的主权归属是以群岛为单位的不可分割的整体;三是中菲两国之间根本不存在领土主权纠纷。

(二) 冷战破坏了东亚的战后秩序

在国际秩序中,法的秩序往往受到国际政治格局的影响。战后不久就出现了美苏冷战及其对势力范围的争夺,国际政治格局发生根本性的改变。1947 年 3 月,杜鲁门在国会发文,攻击苏联是极权国家,美苏开始陷入“冷战”。这对东亚地区的影响是出现全面开花的“热战”:中国内战导致台海两隔;朝鲜战争造成南北分裂;越南战争成为大国的角力

[1] 李国栋:《民国时期中国南海诸岛及其附近海域的主权维护及其启示》,载《西南民族大学学报(人文社会科学版)》,2014 年 05 期。

[2] 《加拿大发现美国制老地图 显示南海属于中国》,中新网多伦多电,2015 年 5 月 24 日。该图册中收录的一幅地图由 Rand McNally 公司绘制,其题目为《中国、法属印度、暹罗、及韩国的大众地图》(Popular Map of China, French Indochina, Siam, and Korea)。地图将中国、越南、与泰国并列在一起,故此南海也包含在内。地图对中国南海岛礁有详细描述,部分岛礁更明确标明主权属于中国。

场。这种热战使南海地区出现了管控力量的缺失。中国由于内战造成的分裂,导致作为旧政权的台湾当局因军力的极大削弱和与大陆的军事对峙而难以用武力维护主权的完整;而作为新政权的大陆方面又力所不及。这就为外部势力觊觎南海创造了条件。

在这种背景下,1951年,美国与菲律宾签订了安全防卫条约;1954年又与菲律宾及其他一些亚洲国家签署了《东南亚集体防务条约》。该条约明显违背国际法之处在于,它将不属于成员国领土领海主权范围的地方划入管辖范围。其第八章表述说:“如本条约所用,‘条约区域’是东南亚的一般地区,也包括亚洲缔约国的全部领土,以及西南太平洋的一般地区,不包括北纬21度30分以北的太平洋地区。”^[1]这意味着条约覆盖了北纬21度30分以南的太平洋地区,而中国南海的绝大部分区域,包括海南岛都在此线之南。^[2]美国借助该条约将中国南海置于自己的势力范围,同时又依据同盟条约为菲律宾在此地区的活动提供了保护。这为后来菲律宾侵占南沙岛礁创造了条件。

(三) 菲律宾非法侵占我南沙岛礁是对战后秩序的破坏

中南海争议的根源在于,菲律宾作为一个曾饱尝他国侵略的国家,却在混乱的国际局势中开始滋生对外扩张的欲望;同时中国在南海力量的缺失还诱发了菲越争抢南海岛礁。1955年8月,法国军舰L9006号驶抵永兴岛,驱逐我住民,宣称此岛为法国领土,挑起南海之争。1956年,南越以接管法国主权为由,分批占领了西沙群岛的琛航岛、甘泉岛等岛屿。1956年3月1日,菲律宾马尼拉航海学校校长托马斯-克洛马率人前往南沙群岛“探险”,登陆太平岛、中业岛、南威岛等9个主要岛屿,并发表《告世界宣言》,声称“发现”并“占领”了这些岛屿。从此以后,菲律宾政府通过各种手段将“私人占领”的这些岛屿变成了“国家占

[1] “Southeast Asia Collective Defense Treaty (Manila Pact)”, September 8, 1954. Source: “American Foreign Policy 1950-1955 Basic Documents Volumes I and II,” Department of State Publication 6446, General Foreign Policy Series 117, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1957.

[2] 海南岛地处北纬18°10′~20°10′,东经108°37′~111°03′。

领”，^[1]并在不断强化实际占领的同时，通过国内立法将占领行为“合法化”，以及编造各种说辞对国民进行主权意识灌输，致使南沙群岛在菲律宾人的心中俨然天生就是他们的合法领土。但是从国际法的角度看，菲律宾的行动是明确无误的侵略行为。

（四）海洋法激发对南海海权的争夺

从南海问题发生发展的过程看，国际上对海洋石油的重视和上世纪70年代出现的石油危机是驱动周边国家争夺南海的重要利益动力。但南海问题最后越来越复杂，除了政治和法的秩序已经受到破坏之外，一个重要的因素就是海洋制度的变化。1982年，《联合国海洋法公约》出台。该法关于沿海国家享有200海里专属经济区的规定给南海这个被众多国家包围的“大湖”带来两个问题：一是专属经济区的相互重叠以及与传统权益的冲突；二是岛礁在海权中的地位成了不确定性因素。一方面岛礁有可能带来巨大的海上权益，另一方面对200海里海权的主张可能会覆盖一些原本不属于自己的岛礁。

正是由于这些可能性，菲、越等国一方面积极强占岛礁来扩张海权，另一方面又试图依据200海里专属经济区来主张对岛礁的主权。并且这种行动早在《联合国海洋法公约》正式通过之前就已经展开。1978年6月11日，菲律宾发布了由马科斯签署的第1596号总统法令，把南沙群岛的33个岛、礁、沙、洲，面积达64,976平方海里的海域宣布为“菲律宾领土的一部分，并对其实施行政管理”，把该海域内的岛群命名为“卡拉延群岛”。1979年12月21日，马来西亚公布了新的1:150万比例尺的领海和大陆架疆域图，把南乐暗沙、校尉暗沙、司令礁、破浪礁、南海礁、安波沙洲一线以南的南沙群岛地区划入马来西亚版图，首次对南沙群岛提出领土要求。马来西亚于1980年宣布200海里专属经济区，并在1983—1999年期间出兵占领了我弹丸礁、光星仔礁、南海礁、榆亚暗沙和簸箕礁5个南沙岛礁，企图通过事实占领策略来扩张领土。^[2]而

[1] 李金明：《中菲南海争议的由来与现状》，载《海交史研究》，2013年第1期。

[2] 龚晓辉：《马来西亚南海安全政策初探》，载《南洋问题研究》，2012年第3期。

越南也积极强占南沙群岛的大部分岛礁，最终导致中越之间于1988年爆发了海上军事冲突。冲突使人们开始关注如何政治解决南海的岛礁主权与海洋权益问题。很显然，在南海需要通过解决领土主权纠纷和海洋权益争议来重构秩序。

二、美国主导地区秩序并介入南海问题

（一）“美国世纪”与“世界新秩序”

从语言实际运用的角度观察，国际秩序可以从规则制度、权力架构、稳定形态三个方面来理解。从规则制度的角度看，二战后的国际秩序建设是在逐步完善的过程中。但从权力架构的角度看，则有很多变化，而国际关系的稳定形态也受此影响。国际权力结构发生根本性变化导致冷战的结束，美国成为唯一超级大国。当时美国总统老布什在1991年的国情咨文中提出要“建立世界新秩序”，准备迎接新的“美国世纪”的到来。不过老布什并没有来得及解释其构想。而其继任者克林顿则用冷战思维和霸权行动诠释了“美国世纪”下的“世界新秩序”。

冷战结束后，东亚地区的政治局势开始发生根本性变化。这主要表现为中国的改革开放使冷战时期对立隔绝的东亚国家之间出现了和解趋势，中国与韩国以及东盟国家实现了关系正常化。正是在这种全面和解的氛围下，美菲以冷战为基础的军事同盟关系由于菲律宾的民族主义抬头而大大削弱，美国被迫撤出了其在菲律宾的军事基地。面对这种局面，1992年，克林顿政府提出“必须维持现有机制以遏制潜在竞争对手”，以确立长期维护美国霸权的战略。^[1]其矛头直接指向了中国，因为他们认为“中国将取代苏联，成为美国的对手”。^[2]

（二）美国插手南海，以实力决定“秩序”

美国显然是将权力架构视为国际秩序本身，即将权力架构的改变视

[1] “Keeping the U.S. First; Pentagon Would Preclude a Rival Superpower”, The Washington Post, March 11, 1992.

[2] 钱其琛：《外交十记》，世界知识出版社，2003年10月1日出版：第九章。

为国际秩序的改变。所以美国试图利用冷战后“一超独霸”的局面，维护自己主导世界事务的权力架构，以确保美国对国际规则的制定权和解释权。其战略运用在南海问题上，就是要确保美国对南海的主导权。为此，它就要确保美菲军事同盟关系。所以，尽管早在战后初期美国就多次确认过中国对南海诸岛拥有主权，^[1]但如今其对中菲南海争议的政策却是以否定中国对南海诸岛的主权为基础，扮演了菲律宾的保护国角色，将所有中国的维权行动都视为挑衅或“非法的”，这在美国第一次插手南海事务时就清楚地表现出来。

1995年2月初，中菲在南海美济礁发生争执，菲律宾指责中国在岛上修建渔业设施是占据美济礁。美国迅速插手这一事件。其后不久，美国众议院就于3月10日通过了《第114号决议》。决议有两大特点：一是自行判定岛礁的主权归属，声称中国是在菲律宾主张的“领土”上建立军事基地，并用“侵略”一词来定性中国在南海的行动；二是表明判断是非的依据是意识形态而不是事实本身，提出美国应对任何“非民主国家”在南海的权利主张表示关注；呼吁美国总统要“评估南海声索国中民主国家的防卫需要”。^[2]美国众议院这种以意识形态和地缘政治利益来判断问题的做法，实际上就是在以实力决定秩序。

美国国会这种完全无视国际法律秩序的做法立即使菲律宾方面底气大增。同年3月底，菲律宾出动海军，炸毁中国在五方礁、半月礁、仙娥礁、信义礁和仁爱礁等南沙岛礁上设立的测量标志；派出海军巡逻艇，并在军机的支援下，袭击停靠在半月礁附近的4艘中国渔船，拘留船上62名渔民，指控他们“非法进入菲律宾专属经济区捕鱼”。

美国对菲律宾滥用武力的行为并未给予直接评价。美国国务院于5月

[1] 根据台湾近日公布的“南海政策说帖”，美国在上个世纪五十年代曾向台湾当局确认过南沙的主权归属，并至少两次就军队进入南海向台湾当局进行申请。详见 <http://web.roc-taiwan.org/jp/post/5331.html>。

[2] 104th CONGRESS 1st SESSION “H. RES. 114”, Expressing the sense of the House of Representatives that the United States should support peace and stability in the South China Sea.

10日以所谓“维护地区稳定”的姿态发表了“美国对南沙群岛和南中国海的政策”声明,表示:(1)反对使用或威胁使用武力;(2)美国在地区稳定和航行自由两大问题上有持久的利益;(3)美国对南沙岛屿主权归属不持立场;(4)希望依据国际法解决问题。^[1]

美国看似不偏不倚的声明,事实上成了对菲方野蛮行动的保护伞。实际上,1992年菲律宾在马尼拉主办东盟峰会时,为拉东盟一起对付中国,预防中国采取武力维权的行动,菲律宾推动东盟签署了《东盟南海宣言》,其主基调是要求各方保持克制,通过政治途径解决问题。但是在获得了美国的支持之后,菲律宾却首先使用了武力,而且成为最经常使用武力的国家,最典型的事件就是2013年5月9日的“广大兴事件”。当时在台湾屏东县鹅鑾鼻东南方约166海里处,台渔船“广大兴28号”遭菲律宾公务船扫射,导致一名船员死亡。

美国在介入美济礁事件的过程中形成了一种南海政策运作模式,即:一方面,视南海为自己的势力范围,支持其盟友的主张;另一方面,又以维护地区稳定的说辞来限制中国的维权行动,这一行为模式一直持续至今。美国对南海争端介入的力度也随着中国维权活动的增加而增强。例如,菲律宾用废旧的两栖登陆舰“谢拉·马德雷”号坐滩仁爱礁,又违背承若赖着不走,以此来抢占仁爱礁海域,并公然将其作为菲律宾在南海的桥头堡。美国对菲无视国际法的行径视而不见,而当中国采取维权行动时则大加指责。同样,在岛礁建设问题上,此前菲越等国持续开展大规模的岛礁建设,美国装聋作哑,而当中国采取应对措施进行岛礁建设时,美国几乎是咆哮起来。在美国这种以自身霸权利益为核心的南海政策的干扰下,南海局势日益复杂,政治解决问题的障碍也越来越多。

(三) 奥巴马政府重塑亚洲,以霸权语境主导“法治化”

美国对南海争端的介入造成的最大问题,就是它阻断了有关国家通过政治途径解决南海问题的通道。奥巴马上台后以维护美国的霸权地位

[1] “U.S. Department of State Daily Press Briefing”, DPB #67, Wednesday, May 10, 1995.

为执政核心，针对中国的崛起推出“亚太再平衡”战略，声称要“重塑亚洲”。该战略的核心就是要通过军事手段来维护美国所谓的领导地位，国防部成了美国亚洲政策的主导者，美国的南海政策自然也要服从于美国的军事战略需要。

因此，奥巴马政府在南海采取了两方面行动：第一，在政治上推行南海问题国际化，通过该举措制造霸权语境，以掌握南海问题的话语权。美国不仅试图将东盟打造成在南海问题上对抗中国的工具，最近甚至和日本一起将南海问题列入了在日本召开的七国外长会议，并于2016年4月11日专门就海上安全问题发表声明；第二，强化美国在南海的军事存在，并通过加强美菲军事同盟为菲提供大规模军事援助，同时拉日本、澳大利亚、甚至印度海军到南海巡航，在南海打造军事集团，以维护所谓“自由航行”为借口，将大量美国军舰派到南海，试图对南海实行军事控制。

美国在南海问题上的运作方式就是制造一种霸权语境：凡是中国的行动都是违法的，都应该予以反对；凡是针对中国的行动都是合理的，都应该予以支持。4月12日，美国国务院副发言人马克·托纳在答记者问中，对记者问其对菲律宾开始在非法占据的中业岛扩建机场是什么态度时，他却语焉不详，只是说美国的政策没有改变，这与他指责中国时的态度形成天壤之别。美国虽然声称反对在南海进行岛礁建设的政策针对所有国家，但在实践中却明显地对中国施加军事和政治压力，而对菲、越却给予政治支持和大量军事及经济援助。就在菲律宾准备扩建中业岛机场之际，美国不仅与菲搞联合军演，而且宣布要向菲提供价值约4,000万美元的军事援助。^[1]可见，在美国霸权语境主导下的“国际秩序”就是“规则只是用来约束对手的”。因此，我们看到七国集团的声明对解决南海问题的路径，根本不提由当事国对话谈判解决，而只是号召各国走司法仲裁的道路。这显然是要为美国依据霸权语境来掌握“法的秩

[1] 《面对中国压力，美国与菲律宾扩大军事同盟》，《纽约时报》中文网，<http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160413/c13philippines/>。

序”创造条件。

三、南海仲裁案与地区秩序的构建

(一) 菲律宾对南海争端提起仲裁具有对抗性

仲裁是一种以和平方式解决问题的路径,但提出仲裁通常应该是在争议双方进行协商的基础上进行,而菲律宾单方面强行将南海争议提交国际法庭进行强制仲裁,具有极强的对抗性,这将使中菲关系成为对抗性关系。

中菲在1975年签署建交公报时就确定“通过和平手段解决一切争端”。中菲南海问题始终坚持以政治对话为解决路径。两国外交部自1991年起就建立了对话磋商机制,就双边关系及南海问题保持着政治对话与磋商。2002年中国与东盟签署《南海各方行为宣言》,从地区多边层面再次确认了通过政治对话解决南海问题的路径。

在暂时难以解决岛礁主权归属问题的情况下,中菲越三国采取了“搁置争议,共同开发”的策略来减缓矛盾。2005年,三国签署了“联合海上地震勘探谅解”协议,中国海洋石油总公司、越南石油和天然气公司和菲律宾国家石油公司签署了《在南中国海的某些地区进行联合海洋科学研究的三方协议》。但此协议在2008年到期后没有续签。其原因从表面上看是有人批评阿罗约政府,称协议破坏了菲律宾的国家主权和违反了宪法,因其允许外国人,尤其是中国的勘探专家在菲律宾领海进行地震测试。但实际上是中美两国竞争叠加了菲律宾内部政治斗争的结果。当时阿罗约政府与中国在南海搞共同开发,可以说这种举动是在菲律宾的外交战略上从依赖美国转向与中国合作为背景的。这就同时激怒了两种人,一是菲律宾的极端民族主义者,二是美国及菲律宾的亲美势力。

阿基诺三世上台后,为反对阿罗约的合作开发政策,推动菲参议院于2009年1月28日三读通过了第2699号法案,即“制定菲律宾领海基线的法案”。该法案将中国南沙群岛的部分岛礁(包括太平岛),以及中

沙群岛的黄岩岛划为菲律宾所属岛屿。菲再次以国内立法的方式进行领土扩张,导致中菲之间在南海的矛盾迅速尖锐化。但此时,中国的维权能力和意志都空前地增强。中菲 2011 年的礼乐滩事件和 2012 年的黄岩岛事件,使菲律宾意识到其几十年在南海的强行扩张路线走到了尽头,其要么选择对抗到底,直至发生军事冲突;要么另寻出路。此时,菲律宾将希望寄托于正在搞“亚太再平衡”战略的美国身上,但美并不愿为菲一战,而是希望通过将南海问题国际化以实现对南海局势的掌控。2011 年,菲外长罗萨里奥访美,与参议员麦凯恩就南海问题会谈,得到的建议是寻求国际法庭途径。^[1]在这种背景下,菲聘请了美国律师,将中菲南海争议中的一些问题提交到国际仲裁法庭。

(二) 菲律宾玩弄法律游戏

从国际秩序构建的角度看,如果有完善的国际法律体系,各国依法行事自然是有利于和平与发展的事情。但现实中对国际法的运用,既可以将其当作寻求妥协的平台,也可以将其作为博弈工具,通过对法律技巧的运用来寻求优势地位。菲律宾将中菲南海争议中的表象问题提交国际法庭仲裁就属于后一种情况。

中菲南海争议的核心问题是南沙群岛的主权归属问题。从菲律宾方面讲,首先,它知道自己非法占领中国南沙岛礁的行为无法通过国际法的检验。其次,在签署《联合国海洋法公约》之前,菲方就宣布其在南海岛礁的主权主张不受该公约的管辖。所以,菲不可能将领土争议提交国际法庭仲裁。菲的核心目标是要借用国际仲裁判定中方所控岛礁不具有主张海权的权利,而后借助美国构筑的霸权语境,通过国际多边政治运作,在南海将中国置于“不法”地位。

菲律宾设想的行动原则,一是要用“禁止使用武力”来捆住中国的手脚,而后迫使中国接受强制仲裁;二是严格防止各有关国家被“分而治之”,要采取国际多边协调行动;三是充分利用法律技巧,尽可能地

[1] “The Law of the Seas and the Spratly Islands Dispute”, Friday 22 July 2011 edited by?Dwyer Arce <http://jurist.org/sidebar/2011/07/edsel-tupaz-spratlys-dispute.php>.

扩展本国的利益；四是充分利用自身就近及实际占领的地理优势；五是采取哀兵策略，利用人们同情弱者的心理。^[1]

菲法律运作的构思与其在 2009 年通过的“制定菲律宾领海基线的法案”有着密切关系。该法案最初的方案是试图通过将黄岩岛和太平岛等作为领海基点而将其占据为菲的“领土”，但在遭到中国的强烈反对后，菲国内也认识到将不在本国控制下的岛屿作为领海基点对自己不利，因此菲总统府文官长厄米塔建议修改该法案，将菲律宾的主群岛作为领海基线，通过拥有 200 海里专属经济区将南沙群岛和黄岩岛列入菲律宾所属岛屿。后来通过的法案就吸纳了菲总统府的建议。

所以，该法案意味着菲将主张南海海权的根基从所占据的岛礁转向以本土主岛为基点的 200 海里专属经济区。这种做法好处有二：一是强化了菲对南海海权主张的合法性；二是削弱了中国依据岛礁主张海洋权益的法理根基。在此基础上，菲将仲裁的焦点转向尽可能地削弱、甚至打消以岛礁主张专属经济区的法理依据。菲将南沙群岛进行拆分，先设定其所占岛礁是合法拥有，而中国在南海的主权主张仅仅是依据现在实际控制的几个礁石。而后，菲要求国际法院认定“中方所称‘九段线’在国际法中没有任何赋予其所主张‘历史性权利’的依据”，并要求法院认定“中国在南海中借以主张其权利的岛礁并非能够产生专属经济区和大陆架权利的岛屿。相反，其中没有能产生 12 海里甚至更多权利主张的岛礁，一些则完全不能产生权利”。^[2]

菲律宾整个构想的框架就是，先打掉中国对南海的“历史性权利”，使得中国对南海海洋权益的主张只能基于陆地。如果南沙群岛的所有岛礁都不能主张 200 海里专属经济区，那么即便中国是以南沙群岛整体为依据，也不能主张超越 12 海里的海权，甚至也不能主张对目前实际控制的岛礁的现实权利。这将彻底把中国在南海的主张置于非法地位。

（三）仲裁对地区稳定将会产生消极影响

[1] 钱其琛：《外交十记》，世界知识出版社，2003 年 10 月 1 日出版：第九章。

[2] 《菲律宾诉中国仲裁案》第九次新闻稿，海牙，2015 年 11 月 30 日。

综上，此次菲律宾强行单方面提起仲裁，意在借助国际法院谋求在中菲领土主权争端中的优势地位的意图非常明确。所以，国际法院仲裁庭的裁决必然影响中菲领土之争的解决，从而也必然会影响到地区稳定问题，主要表现在以下两个方面。

第一，仲裁本身将对通过政治途径解决南海问题产生消极影响，甚至阻碍问题的政治解决。根据中国与东盟达成的共识，南海问题的解决遵从双轨途径：一是由当事国之间通过政治谈判解决领土和海洋权益纠纷；二是由中国与东盟开展合作，共同维护南海地区的稳定。就在菲律宾提出国际仲裁之前不久，阿基诺三世政府在2011年9月1日的《中菲联合声明》中承诺“将通过和平对话处理争议”，“重申尊重和遵守中国与东盟国家于2002年签署的《南海各方行为宣言》”。但是，仲裁庭居然“裁定‘中国—东盟宣言’为一项不存在使之具有法律约束力意向的政治性文件，因此与《公约》中关于给予双方同意的纠纷解决方式优先效力的规定不具有相关性。仲裁庭同样裁定中国与菲律宾的某些协议和联合声明不排除菲律宾寻求通过《公约》解决与中国争端的做法。仲裁庭进一步裁定菲律宾满足了《公约》关于双方就纠纷的解决交换意见的要求，并且菲律宾已经尝试在《公约》和一般国际法要求的范围内寻求与中国协商。”^[1]仲裁庭的逻辑可以被理解为：政治约定是可以随意背叛的。这种裁定不仅是鼓励菲在政治上的背信弃义行为，鼓励以对抗方式处理问题，而且使中国和东盟之间正在进行的关于制定“南海各方行为准则”的政治协商变得毫无意义。

第二，仲裁本身将激化中菲之间的领土矛盾。仲裁庭决定启动强制仲裁显然是介入了中菲的领土争端，因为有两个基本事实逻辑摆在那里。其一，根据海洋权益依土而生的基本法理，要确认中菲之间的海洋权益界限，首先要解决南沙群岛的主权归属问题。这一点中国政府在“立场文件”中已经做出清晰的阐述，即“无论遵循何种法律逻辑，只有首先确定中国在南海的领土主权，才能判断中国在南海的海洋权利主张是否

[1]《新闻稿 菲律宾诉中国仲裁案》，海牙，2015年10月29日。

超出《公约》允许的范围”。^[1]其二，菲方提出仲裁的主要标的物是各岛礁可以主张的海洋权益。但中菲从未就岛礁本身所具有的权益地位发生过争执，中国也从未依据个别岛礁来主张对南沙群岛的主权和南海的海洋权益。因为南沙群岛是作为一个整体来确认其主权归属的。菲律宾非法侵占南沙部分岛礁不能改变这一事实，1982年才产生的《联合国海洋法公约》也不能改变这一法律事实。国际仲裁庭接受菲律宾诉求，不仅对南海部分岛礁可产生的权利，还对其主权获取方式进行裁决有违基本法理。这必将鼓动菲律宾采取激进手段，大大增加南海地区发生军事冲突的风险。

总之，要从国际秩序的角度谈论中菲争议，必须以战后秩序为基础。而中菲南海争议恰恰起因于菲律宾破坏战后秩序，对中国领土进行侵犯。美将南海视为自己的势力范围，以维护霸权为中心扶菲抑中，使南海局势复杂化。如今，在霸权语境下，国际仲裁庭不顾案件关系到领土主权纠纷的本质，超越管辖权，对中菲南海争议实行强制仲裁，事实上是对菲律宾破坏战后秩序行为的鼓励，这给国际法带来的影响是深远的。这也暗含着国际秩序可能会发生更深刻变化的预兆。

[收稿日期：2016-04-26]

[1] 《中华人民共和国政府关于菲律宾共和国所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》，新华网，北京2014年12月7日电

如何认识当前与今后的中美关系

陈积敏

[内容提要] 当前中美关系的发展存在着三大挑战，即中美战略互信严重缺乏，双方互动多限于功能性层面；美国霸权心态犹存，两国国际战略存在矛盾与冲突；美国冷战思维根深蒂固，“改造”中国的冲动难以消解。这三大挑战将会给两国关系的发展造成结构性障碍，但在战略意愿、沟通机制以及外部条件等方面的积极因素为两国关系的总体稳定提供了基础。鉴于奥巴马政府的政治特点以及中美两国政策重心内转，2016 年的中美关系将基本保持现状。

[关键词] 中美关系 奥巴马政府 挑战与前景

[作者简介] 陈积敏，中共中央党校国际战略研究院副研究员、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(2016)03-0027-12

自 2008 年全球金融危机之后，国际政治经济格局处于新的变动、调整与型塑之中。其中的一个重要特点就是非西方世界的群体性崛起与西方世界的相对衰弱。在此进程中，中美战略力量对比与对外战略行为也发生了诸多变化，崛起大国与守成大国之间的关系日益显著地体现在中美关系之上。然而，两国皆不愿重蹈历史覆辙，而是为构建和平、稳定、有序的中美关系进行着有益的探索。尽管中美双边关系发展中存在着系统性挑战与结构性矛盾，但两国在共识谋求、机制建设、危机管控

等方面做出了诸多富有成效的努力,中美竞合关系的基本面仍处于正向、积极的状态。

一、中美关系发展面临三大挑战

近年来,中美关系的发展有如“过山车”般起伏不定。双方领导人虽有多次会晤,两国元首实现了互访,但中美关系却并未能就此平静下来,甚至还出现矛盾激化的现象。例如,2015年10月27日以来,美国已三次派军舰高调进入到南海岛礁近岸水域巡航,中国军舰对其进行了跟踪与监视。^[1]去年12月16日,美国政府宣布向台湾出售总额约18.3亿美元的武器装备。中国政府多次向美方提出严正交涉。两国关系发展何以会陷入此种困境,笔者以为主要有以下三个方面的原因。换言之,中美关系的发展存在着以下三大挑战。

(一) 中美战略互信严重缺乏, 双方互动多限于功能性层面

中美战略互信缺失很大程度上反映在传统安全领域,这一点可以从双方学者的认知方面窥见一斑。实际上,近年来,双方学者在论及南海争端、美国在亚洲的同盟体系等问题时,针锋相对之势便不可避免。例如,美方学者在谈及南海局势时会指出中方在南海地区,尤其是南沙岛礁建设问题上的“单边行为”破坏了地区和平与稳定,也会损害美国所极为重视的航行与飞越自由。^[2]然而,中方学者却认为,美国在评估当前南海局势时存在“选择性取证”问题。换言之,美国对待南海问题有着明显的“双重标准”。中国在南沙岛礁的建设是其主权范围内的正当、合法、合理之举,并且南海主权各声索方在其所控制的岛礁上进行建设早已有之,为什么美国此前对于这种行为视而不见,唯独对中国的岛礁建设横加指责。中国学者还认为,中国在自己主权范围内从事的建设活

[1] Helene Cooper, “Shadowboxing With China in Disputed Waters,” *The New York Times*, March 31, 2016, p. A1.

[2] 2014年6月6日,笔者参加中央党校国际战略研究所与美国美中教育基金会主办的“新型大国关系:中青年学者的声音”研讨会上美国学者的观点。

动，不存在干涉其他国家主权之嫌，真正意义上的“单边行为”应该是无视国际法、国际准则，悍然对另一主权国家进行侵略的行为，如2003年美国入侵伊拉克。^[1]

如何评价美国在亚太地区的同盟体系，两国学者也有很大分歧。美国学者认为，美国在亚洲的同盟体系，尤其是美日、美韩同盟主要是针对朝鲜的安全威胁。从历史上看，美国的亚洲同盟体系为该地区的稳定繁荣做出了巨大贡献。在“亚太再平衡”战略之下，美国进一步强化在亚洲的军事存在、构建广泛的同盟与伙伴关系网络是其应有之义。甚至有美国学者指出，近年来东海局势相对平稳，而南海局势风起云涌，其中一个重要原因是美国加强了对日本的条约义务，明确表示了钓鱼岛适用于《日美安保条约》第五条，这对于缓和该地区局势发挥了重要功能。但是，中方学者认为，美国的亚洲同盟体系是“项庄舞剑，意在沛公”，名义上是防范朝鲜的挑衅，实际上针对中国的色彩更加浓厚。不仅如此，美国的亚洲同盟战略涵盖范围极小，并且具有明显的排他性、对抗性性质，不能适应东北亚地区复杂、动态的地缘政局的变化需要。在很大程度上美国的同盟体系还造成并加剧了亚洲地区的紧张局势。美国的亚洲盟友借助于美国同盟条约义务的庇护与“再平衡”战略的鼓动，到处寻衅滋事，唯恐天下不乱的心态表露无遗。

此外，中国对于美国“亚太再平衡”战略的认识以及美国对“中美新型大国关系”的认知也体现了这种不信任感。在很多中国学者看来，“亚太再平衡”战略是美国“遏制”中国发展的最新案例。然而，美国乔治·华盛顿大学中国问题专家沈大伟（David Shambaugh）对此表示难以认同。他认为，“遏制”一词有特定的冷战背景，特殊的对象即苏联，其基本的特征是“相互孤立”。但美国并没有孤立中国，也不可能孤立中国，而是希望中国成为国际社会发挥积极作用的一员。^[2]而对于建构“中美新型大国关系”美国则持怀疑态度。例如，乔治·华盛顿大学

[1] 2014年6月6日，笔者参加中央党校国际战略研究所与美国美中教育基金会主办的“新型大国关系：中青年学者的声音”研讨会上中国学者的观点。

[2] 2016年2月18日下午，笔者在美国华盛顿大学对沈大伟教授的访谈。

教授罗伯特·萨特 (Robert Sutter) 表示, 这是中国应对美国的一个战术, 是在“欺骗”(cheat) 美国: 一方面中国在言辞方面提出构建新型大国关系, 声言不挑战美国的全球利益, 但另一方面却从行动上对美国的利益构成威胁, 如恶化与美国亚洲盟友的关系, 在东海、南海采取胁迫性 (coercive) 政策。因此, 美国在亚洲实行的“再平衡”战略就是要应对中国的挑战而采取的主动性 (proactive) 政策。尽管美国不愿与中国发生冲突, 但万一冲突发生, 美国需要具备掌控全局的能力。^[1]

尽管如此, 两国战略界与学术界人士大都认为, 中美在诸如气候变化、疾病防控、核安全等方面有着巨大的合作空间。例如, 2016年3月31日, 习近平主席在出席华盛顿举办的第四届核安全峰会期间, 与奥巴马总统举行了双边会谈。其后, 双方发表了第三份《中美气候变化联合声明》与《中美核安全合作联合声明》。^[2] 虽然, 两国在这些功能性问题上的合作有助于双方加深理解, 但仍不足以化解双方在安全与战略问题上的疑虑。因而, 中美之间的互信赤字将会持续相当长的一段时间, 这也成为制约两国关系深层次发展的主要障碍。

(二) 美霸权心态仍然难解, 两国的国际战略存在矛盾与冲突

美国的霸权心态主要体现在其外交行为的唯我独尊与利益至上方面。例如, 美国虽然强调国际制度、国际规范、国际法治的重要意义, 但这种制度、规范、法治更多地是倾向于对“他者”而言, 对美国则不一定适用。奥巴马政府指责中国“选择性”地接受与履行国际规则, 然而美国实际上一一直在扮演这个角色, 无论是在气候变化问题上, 还是在对待海洋法公约问题上。2014年6月, 笔者在一次中美学术研讨会上听到美国学者振振有词地表示, 在南海争端问题上, 美国需要为维护国际规范身先士卒, 需要为一些小国“伸张正义”, 否则“礼崩乐坏”, 离天下大乱之期不远矣。然而, 这里所强调的国际规范主要指的是《联合国海洋法公约》, 而美国却并非缔约国。即便如此, 那也无妨, 因为在美

[1] 2016年2月19日上午, 笔者在美国华盛顿大学对罗伯特·萨特教授的访谈。

[2] 杜尚泽、章念生:《习近平会见美国总统奥巴马》, 载《人民日报》, 2016年4月2日, 第1版。

国学者眼中，美国虽未批准该条约，但其行为却是严格遵守《联合国海洋法公约》。^[1] 这番说辞完全是美国霸权心态与“美国例外论”的鲜活体现。在他们看来，这个世界是“美国治下的和平”，美国的标准就是国际标准，它的意愿就是国际规范。所以，美国不会违反国际制度，违背国际制度的永远是“他者”。

其实，这也是美国外交政策中一贯奉行的利益至上原则的体现。从历史上看，只要是美国认为有助于维护、巩固、拓展其全球利益的行为，便会毫不犹豫地去做，即便这可能会破坏它所声称要坚决捍卫的国际制度，2003年的伊拉克战争便是典型案例。在发动战争的时候，美国不仅未能获得联合国的合法授权，就连其欧洲盟国也提出了反对意见，但美国仍一意孤行，甚至给欧洲贴上了“老欧洲”与“新欧洲”的标签。实际上，美国对国际制度持“实用主义”态度的做法并不是新鲜事物。早在1994年9月，时任美国总统克林顿在第49届联大的演讲中便明确表示：“当美国的安全利益受到威胁时，如果可能，美将同其他国家一起行动；如果必要，美将采取单独行动。如果可能，美将采取外交行动；如果必要，美将动用武力。”^[2] 然而世易时移，美国的这种心态不仅无法赢得世界的尊重，也将会使其陷入到日益保守的外交政策之中而自损其利。毫无疑问，这种霸权心态及其推行的外交战略必然会对中美关系的发展构成障碍。因为中国的国际战略有一项内容是恒定不变的，即反对霸权主义、强权政治以及各种形式的新干涉主义。^[3] 从这个角度来说，中美两国在战略理念、政策选择上存在诸多矛盾，甚至冲突的地方。

[1] 2014年6月6日，笔者参加中央党校国际战略研究所与美国美中教育基金会主办的“新型大国关系：中青年学者的声音”研讨会上中国学者的观点。

[2] William J. Clinton, “Remarks to the 49th Session of the United Nations General Assembly in New York City,” September 26, 1994, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=49152>.

[3] 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报告（2012年11月8日）”，载《人民日报》，2012年11月18日，第1版。

(三) 美国的冷战思维根深蒂固,“改造”中国的冲动难以消解

在论及中美关系时,不少美国人对于中国近年来的外交行为,尤其是在南海的岛礁建设行为表示了担忧,即中国强大了以后会不会寻求排他性的“势力范围”。从他们的用词当中,能够深刻感受到殖民主义时代的思想仍然见于这些精英的头脑之中。这或可以有两种解释:其一是美国深受历史经验主义的禁锢。在他们看来,老牌帝国主义国家在强大之后都会划出一片“自留地”,成为其所独有的“势力范围”,中国当然也不会例外。其二是美国仍然抱持零和博弈思维。在他们眼中,中国的崛起是动了它们的“奶酪”,必然会损及美国的切身利益。

值得注意的是,为了维护自己的利益,消除潜在战略对手的威胁,美国一些人开始呼吁政府要重拾对华强硬政策,甚至主张要努力改变中国的政权性质。根本而言,这还是美国“改造”中国的惯性思维在作祟。冷战结束后的20多年里,美国所期待的那种“历史的终结”并未变成现实,而是面对着一个与美国在政治制度、价值理念等方面存有明显差异的中国的迅速崛起,这种理想与现实的差距本应该让美国人接受世界文明多样性的现实,并意识到试图改造中国是不切实际的想法,但仍有很多美国人并不死心,偏要一条道走到黑。

例如,美国学者博斯科(Joseph A. Bosco)在《外交家》网站上撰文指出,美国需要认识到这样一个新现实,从近期来看,地区和国际安全需要美国遏制中国的扩张主义,但从长远来看,地区和国际和平有赖于在美国的支持下实现中国的政权变更。鉴于直接的外部干预将会造成不可承受的人员损失,中国的政权更迭仰赖于共产党体系内部的开明化变革以及民众的持久压力。在此过程中,西方世界也应当在资金与信息方面提供相应的支持。^[1]美国卡内基国际和平研究院亚洲项目高级客座副研究员阿拉咖帕(Muthiah Alagappa)更直白地指出,奥巴马政府推行的“亚太再平衡”战略应该是一个包含了促进该地区民主政治发展、经济制度构

[1] Joseph A. Bosco, “America’s Asia Policy: The New Reality,” *The Diplomat*, June 23, 2015, <http://thediplomat.com/2015/06/americas-asia-policy-the-new-reality/>.

建与加强军事存在的综合性战略。^[1]2015年3月初,美国外交关系委员会就美国对华战略发表题为《修订美国对华大战略》的研究报告,建议美国需要重拾对华强硬政策,指出“华盛顿需要一个新的对华战略,它应以制衡中国力量崛起,而不是继续帮助其崛起为中心”。该报告还指出:“只有中国彻底的崩溃才能够让华盛顿从系统性制衡北京的义务中解脱出来,因为即便一个温和、羸弱的中国政府也不能完全消除它对美国在亚洲及其他地区所构成的威胁。”^[2]

中国学者王缉思曾撰文指出:“两个秩序”或“两个领导权”问题,是中美关系的核心问题,即“中方重点关注的是如何防止美国破坏中国共产党领导下的国内秩序,而美方更为关注的则是中国对美国试图主导的国际秩序构成的挑战”。^[3]据此,上述“改造”中国的想法是非常危险的,将会对中美关系产生极其严重的破坏性影响。^[4]从本质上来说,这种现象反映出美国很多人仍然停留在意识形态斗争的窠臼当中。就此而言,为了保持中美关系的大局稳定,美国需要一次彻底的思想大解放、心态大调整,需要认识到当前的时代特征与国际社会的主流需求,而不能总是抱着教条主义和冷战思维不放。当然,对于美国而言,这并非易事。

二、中美关系的发展走势及2016年中美关系前瞻

显然,中美关系发展的三大挑战不会在短期内得到有效缓解,仍将

[1] Mercy A. Kuo and Angie O. Tang, “Asia’s Strategic Landscape: Continuity and Change,” *The Diplomat*, July 9, 2015, <http://thediplomat.com/2015/07/asias-strategic-landscape-continuity-and-change/>.

[2] Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, “Revising U.S. Grand Strategy Toward China,” Council Special Report No. 72, March 2015, p.4, p.5, http://i.cfr.org/content/publications/attachments/China_CSR72.pdf.

[3] 王缉思:《中美关系事关“两个秩序”》,《金融时报》中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001062937?channel=opinion>。

[4] 陈积敏:《试论中国政治安全面临的挑战及应对》,载《和平与发展》,2016年第1期。

会对未来双边关系构成系统性影响。当前中美关系的重要性与复杂性共存，双方竞合态势已塑成型。然而，与其他大国关系不同的是，中美关系存在战略竞争的一面，如亚太地区主导权之争、国际规则制定权之争、全球战略影响力之争等等，这些竞争要素很大程度上都与国际权力转移相关联，是守成大国与崛起大国战略博弈的核心内容。与之相对，中美合作的一面则主要集中于某些功能性议题。即便在这些议题上存有共同利益，但不可否认的是双方也存在分歧，如朝核问题等，这势必影响到双方合作的限度与效力，对于缓释两国间的结构性矛盾作用有限。因此，未来中美关系将呈现出竞争性愈加激烈，而合作性相对不足的状态。从这个角度来看，中美关系将很可能进入到一个不平静的纷争时期。^[1]

但是，这并不意味着双方会陷入到战略对抗之中。这主要因为以下几个要素：一是中美两国皆无意愿将双边关系拖入到对抗之中。对中国而言，与美国发生直接冲突实属下下之策，这既不符合中国一贯坚持的走和平发展道路的外交战略总方针，更非中国的国家利益之所在。因而，中国提出的构建中美新型大国关系的倡议，其最基本的一点就是确保中美“不冲突、不对抗”的底线。对美国来说，今日中国之综合国力的大幅提升，不得不令美国在推行对华政策时三思而后行。重要的是，中国的对外战略并没有对美国的全球及地区利益构成关键性挑战，美国确实无需对华采取超常规政策。实际上，中美双方对于保障两国关系的和平稳定是有共识的。可以说，双方领导层的战略理性保障了中美关系之间的竞争在未来几年内将会被限定在可控范围之内。不仅如此，两国精英阶层也对中美冲突论表示难以接受。笔者在美国访学期间，听到不少美国学者表示，尽管中美之间存在利益分歧，但谁也不愿意看到两国陷入战略冲突之中。

二是中美两国关系的稳定发展具有机制性保障。中美双方互不对抗的战略意愿仅是确保双方关系稳定的必要条件，而非充分条件。在无政

[1] 笔者在美国访学期间访问的专家当中均表示，下一届美国总统，无论是共和党人，还是民主党人，都会采取比奥巴马总统更强硬的对华政策。

府状态下，国家的战略意图既难以揣测，更难辨真伪。因而，双方的善意必须要通过构建制度化的交流磋商机制来体现与实施。目前，中美两国建立了 90 多种各层次的沟通机制，既包括统揽全局的中美战略与经济对话机制以及中美人文交流高层磋商机制，实现了中美战略、经济与人文“三驾马车”的互动交流，也包括各领域的沟通渠道，如中美军事互信机制、中美打击网络犯罪及相关事项高级别联合对话机制的建立等等。可以说，中美间已经建立了较为成熟完备的交流机制与沟通平台。这一方面可以加强相互理解，避免战略误判；另一方面可以管控分歧，避免紧张局势升级。这些沟通机制不仅是确保中美关系大局稳定的必要条件，同时也成为研判中美关系发展状态的重要标志。

三是国际与地区形势为两国关系平稳发展提供了重要外部条件。自 2005 年美国时任副国务卿佐利克提出“负责任的利益攸关者”这一概念以来，对中国的“负责任大国”要求已经不仅仅是美国一国的期许，也成为整个国际社会对中国的期待。与此同时，做一个负责任的大国也成为日益崛起的中国的战略目标与内在要求。实际上，作为世界第一、第二大经济体，作为联合国安理会常任理事国，作为世界上最大的发达国家与最大的发展中国家，美国与中国的关系影响到整个国际社会的福祉。两国的负责任行为将有助于推进全球经济实现更强劲、更可持续的复苏，有助于国际和地区热点与难点问题的控制与解决，有助于全球治理目标的更好实现，有助于构建一个更加公正、和平、繁荣、均衡的世界秩序。正如习近平主席在与奥巴马总统会晤中所言：“作为最大发展中国家和最大发达国家、世界前两大经济体，中美两国对促进世界和平、稳定、繁荣负有更加重要的责任，应该合作、可以合作的领域十分广阔。”^[1]美国欧亚集团主席布雷默（Ian Bremmer）也表示，中美两国在多个领域的差异明显，但“他们不应该阻止两国政府在可能的领域提升他们的关系。一个领域推进不下去不应该减缓在另外一个领域的工作。今天的世界，更多地依赖于美中两国在他们可以做的领域共同合作的意愿

[1] 杜尚泽、章念生：《习近平会见美国总统奥巴马》，载《人民日报》，2016 年 4 月 2 日，第 1 版。

和能力，这有利于他们自身，也有助于世界”。^[1]从这个角度来说，国际社会欢迎与期待中美两国保持稳定的发展关系，中美负责任大国的内在特质也要求双方保持两国关系的总体稳定与有序发展。

具体到2016年的中美关系，笔者认为可以用“保持现状”来加以概括，即总体态势可控但热点问题难解。换言之，2016年的中美关系不会出现大的波动，但也难有大的进展。主要原因如下：一是奥巴马政府进入倒计时，其所关注的议题主要是如何稳固战略收益。纵观奥巴马政府任期，美国对外战略颇有可圈可点之处，如推出“亚太再平衡”战略，稳步提升了美国在东南亚、东北亚地区的外交影响力，并对中国形成了牵制之势；达成了美国主导的“跨太平洋战略经济伙伴关系协议”（TPP），重塑国际贸易规则前景可期；签署了伊核协议，实现了伊朗核问题的历史性突破；与古巴恢复外交关系，终结了两国半个世纪的敌对局面；推动达成巴黎气候变化协议，重塑美国在全球气候变化问题上的领导地位，等等。然而，这些成绩虽属辉煌，但基础却并不牢固，故奥巴马总统在最后一任期中将致力于把这些成果“坐实”，以为其政治遗产增色。^[2]可以预期，2016年奥巴马政府的对华政策将不会、也难以有多大变化。由于中美关系的不对称性，美国对华政策是影响中美关系的重要变量，故奥巴马政府对华政策连续性也决定了中美关系的连续性。

二是中美两国战略重心的国内转向。美学者布雷默在《时代》周刊上撰文指出，当今正处于一个“零国集团”（G-Zero）世界，“在这个全球集团的成员国中没有共享的政治与经济价值，也没有这方面的优先事项。它们对未来没有共同的愿景”。^[3]美国虽未衰落，但其曾经拥有的主导性影响力正在减弱，奥巴马政府并不想过多干预国际事务，“美国从世界秩序保护者的角色上退出”，而中国尽管实力增强，但也不愿

[1] Ian Bremmer, “Superpower or Superbust?” The National Interest, Nov/Dec 2013, p17.

[2] 陈积敏：《奥巴马访问古巴的多重用意》，载《学习时报》，2016年4月4日，第2版。

[3] Ian Bremmer, “The absence of international leadership will shape a tumultuous 2016,” Time, December 28, 2015–January 4, 2016, p.33.

因国际事务而分心。^[1]这实际上道出了一个国际现实,即世界上两个大国都将其战略重心转向了国内事务。就美国来说,将战略重心转向国内不仅是奥巴马政府的政策选择,也是呼应了美国公众与精英的诉求。皮尤研究中心在2013年10—11月间的民调结果显示,53%的受访者认为,美国应该关注自身事务,这是自1964年以来的第一次。另外,80%的受访者认为,“美国不应该考虑过多国际事务,而应该集中精力关注自身国家问题,并重建美国国内的实力与繁荣”。美著名政治学者米尔斯海默在2014年第1期《国家政策》杂志上撰文指出:“冷战后,美国致力于主导全球的外交政策损失惨重而获益微小。在‘9·11’后的时间更是如此。……实际上,美国公众已经厌倦了美国的干预主义政策,现在是将更多的注意力转移到修复国内问题的时候了。”^[2]

不仅如此,奥巴马总统的个性特点也对美国国内政策转向产生了一定影响。奥巴马笃信,美国力量的源泉在于国内经济的繁荣,因此早在2010年的首份《国家安全战略》报告中就明确提出要致力于国内建设与各项事业的改革,如医保政策等。从某种程度上来说,奥巴马是一个颇富理想主义与完美主义色彩的总统,其诸多执政理念与施政政策都反映了这一点。例如,2009年奥巴马就任总统伊始,便提出了“无核世界”的理念;面对不同意见而决绝地从伊拉克、阿富汗撤军;在共和党几乎完全反对的情况下强制性推行医保等等。然而,2010年中期选举失掉众议院多数席位之后,奥巴马总统要想在国内政策上有所斩获已变得较为困难;而2014年中期选举再次将参议院的掌控权拱手让与共和党,“府会”两党分立的状态实际上已经宣告奥巴马总统将难以有所作为。但他似乎仍想搏上一搏,以践行他所规划的国内政策施政要点。如:2012年、2014年,奥巴马两次以行政命令的方式绕过国会,强制推行移民政策改

[1] Ian Bremmer, “The absence of international leadership will shape a tumultuous 2016,” *Time*, December 28, 2015–January 4, 2016, pp.34–35; Lamont Colucci, “Great Power Conflict: Will It Return?” *World Affairs*, January/February, 2015, pp.44–46.

[2] John J. Mearsheimer, “America Unhinged,” *The National Interest*, Jan/Feb 2014, p29.

革；2016年1月，奥巴马再次在控枪政策上运用了这一总统职权。在美国政界，无论是移民政策，还是控枪政策都是极富争议、极难处理的问题。因而，在最后任期内，奥巴马总统很可能会为了稳固其已有的国内政策成果而做出较多努力。

对于中国来说，2016年是中国“十三五”计划的开局之年，也是中国2020年实现第一个百年目标的关键之年。如何走出经济困境，推动社会各项事业的发展，实现预期改革目标将成为中国政府施政的第一要务。有鉴于此，中国政府也会将更多精力放到国内事务中来。与此同时，中国新一届政府的对外战略设计已然完毕，接下来主要是战略实施与推进阶段，并在此进程中不断评估效果，做出矫正与调整。换言之，2016年中国外交战略重点更多地是落实此前的战略设计与布局，而不是推出新的战略构想。

因而，2016年的中美关系当不会出现大的震荡。不过，需要指出的是，诸如网络安全、南海争端等问题仍将困扰着2016年的中美关系。与此同时，一些新的变量也将对中美关系产生联动影响，如：台湾岛内的政党轮替、美国总统大选及其后的政府换届等等。不仅如此，中美关系的全球性特征使得双边关系还极易受到第三方因素的影响，尤其是亚太区域的第三方因素。鉴于第三方因素具有不可预测、难以管控等特点，中美关系在发展进程中需要努力构建起应对第三方因素影响的有效机制。

总之，中美关系面临的三大挑战将会继续给两国关系的发展造成结构性障碍，但在战略意愿、沟通机制以及外部条件等方面的积极因素为两国关系的总体稳定提供了基础。鉴于奥巴马政府受到国内政治的掣肘、奥巴马总统的战略意志，以及中美两国政策重心内转，2016年的中美关系将基本保持现状。因此，双方应对业已存在的热点问题加强沟通与管控，在共同利益问题上扩大合作，并逐渐将注意力转移到美国政府换届后中美关系的平稳过渡上，以保证双边关系的连续性与稳定性。

[收稿日期：2016-04-07]

“中国周边安全形势走向”研讨会

[编者按]当前，中国正处于“十三五”规划开局之后，实现2020年小康目标和中华文明伟大复兴中国梦的关键决胜阶段。因此，周边安全形势对于我们能否实现这个目标具有重要的现实意义。为此，和平与发展研究中心于2016年3月30日在京召开了“中国周边安全形势走向”研讨会。来自中国社科院、中国国际问题研究院、中国现代国际关系研究院、外交学院、清华大学、人民大学等多家学术机构的10多位学者参加了此次研讨会。会议围绕当前中国周边安全形势现状、中美关系、南海东海等热点问题新情况等议题，进行了热烈深入的探讨。现将其中部分学者的发言摘录于此，以飨读者。

中美博弈与南海争端

陶文钊（中国社会科学院荣誉学部委员）

现在中国周边的安全有很多问题，但最主要的危险是一南一北。北边是朝鲜半岛，南边是南海，而且这两个问题对中国来说都不容易在短时期内解决，尤其是在南海问题上，我们与美国共识很少，分歧颇多。而在其他所有问题上，我们跟美国都有些共识。2015年，习主席对美国进行国事访问，中方取得了多项成果，尤其在网络问题上：这几年，美国对网络问题炒作得很凶，但是经过我们的工作，现在两国正在开始把这方面变成合作的领域，当然这还仅仅是开始，还会有许多分歧；美国也不再反对亚洲基础设施投资银行，等等。只有在南海问题上，两国领

导人各说各话，在中方的成果清单上只有南海问题没有包括进去。

那么，美国为什么要把南海作为牵制中国的主要方向？美国提出“亚太再平衡”战略后，做了几件事：一是加强同盟体系，尤其是美日安保体系。现在日本的新《安保法》已经开始实施，这对亚太地区和中国周边安全会产生深远的影响；二是扶植地区其他大国来平衡中国，其中最显眼的是印度；三是介入中国和周边国家的领土、领海和海洋权益的争议，包括东海、南海；四是推动 TPP。为什么美国选择在南海地区排兵布阵，把它作为牵制、防范中国的一个重点方向呢？

首先是南海本身的重要性：全球 40% 的贸易船只通过这片水域，太平洋地区的所有国家都依赖南海的航行安全；其次是美国提出“亚太再平衡”战略，这个“太”就包括了西太平洋、南太平洋和印度洋。近几年来，美国一再强调印度洋跟太平洋的整合，所谓“印－太地区”，印度当然很喜欢这个概念，因为印度原来对太平洋的事务几乎是不参与的，可以说是被边缘化的，而美国一再鼓励印度不仅要“向东看”，而且要“向东干”，在亚洲“发挥领导作用”来牵制中国。而西太平洋、南太平洋、印度洋这个大区域的中心就是南海，其战略位置很重要。从中国方面来说，南沙群岛事关中国的主权和领土完整，这是我们的“主场”，我国维护国家主权和领土完整的决心不可动摇。

其次，美国认为现在要维护其在全球的霸权，首先就要维护在亚太地区的霸权。而要实现这个目标，首先就要保持美国在西太平洋海军力量的绝对优势，即不能让中国在这个地方挑战美国的霸权地位。其具体举措就是在西太平洋以西，从黄海到东海再到南海，把中国的力量牵制在这个区域里。如果中国整天忙于这些地方事情，就无法在西太平洋挑战美国；此外，中国要走向深海、建设蓝水海军，都会受到很大的掣肘。所以，美国是看准了这里是牵制中国的有效地方。

此外，南海是中国和一些东南亚国家，主要是越南和菲律宾有争议的海域。过去，中国强调维稳、睦邻外交，把南海的分歧搁置起来了，但是问题没有得到解决。从 2002 年《南海各方行为宣言》发表以后，除中国外的相关国家并没有认真执行。越南和菲律宾早就在建岛，中国

是最后建的，但现在建的规模超过了它们。所以，美国通过南海问题把东南亚国家动员起来，让它们加入到美国的阵营里。2010年7月以前，美国对南海问题基本上是不介入的。2010年7月20日，我在华盛顿拜访了现在的美国助理国务部长施大维。他谈到美国国务院在南海问题的表态时说，你们看来会越来越咄咄逼人，但是我们这样做的目的就是不想让军方参与进来：如果只是国务院和外交部之间打嘴仗，这件事情还可以控制住；如果军方参与进来就比较麻烦。两天后，希拉里在东盟地区论坛上就作了关于南海问题的第一个系统讲话。杨洁篪外长作了7点回应，驳斥了希拉里的说法。从那以后美国的介入就越来越多，美国从后台走到了前台。

美国不是南海问题的当事方，也不是第三方，但实际上在南海问题上，现在中国与别的国家，还不如与美国的冲突来得厉害，所以美国成了主要的当事方。美国人讲起来当然也有诸多理由：要维持法治、确保自由航行、保持对盟友和朋友的承诺、不能让中国在这里以大欺小、恃强凌弱，等等。但实际上我们知道，美国是借南海问题来牵制中国、制衡中国的。

今后美国还会做些什么？我觉得，从2010年7月以来，美国一直力图把南海问题多边化、国际化、长期化，近两年来又加上了一个军事化，今后美国在南海问题上还会继续搞这个“四化”。

首先，美国极力希望东南亚各国有一个共同立场来对付中国。通过这次奥巴马与东盟各国领导人的庄园会晤看得很清楚。但是，东南亚国家在这个问题上不可能有共同立场，包括柬埔寨、老挝、泰国、缅甸这些国家都不愿意卷入到中国、菲律宾、越南的争议中去。

其次，美国会继续推进南海问题的军事化，美国军机和军舰的活动会常态化。关于抵近侦察中国跟美国争执得很厉害，但美国不管是政府还是民间，都认为抵近侦察不能因为中国的反对就停止。当然，2015年，美“拉森”号进入中国岛礁12海里避免了军事炒作。后来，美国防部说这是“无害通行”，结果参议院军事委员会主席麦凯恩不同意了——“无害通行”不就等于承认中国的主权了吗？后来B-52轰炸机进入南海，

美国又说是“误闯”。实际上这是不可能的，美国的军机和军舰到南海来巡航可能以后会常态化。近年来，美国与盟国一起在南海频繁举行军事演习，现在美国可以使用菲律宾的5个军事基地了，美军出动更方便了，这种军事演习还会继续下去，美国在南海军事化方面还会加大力度。

第三，美国支持和鼓励菲律宾将南海争议诉诸国际仲裁，以后美国可能还会鼓励和支持别的国家也这样做。

最后，美助理国务卿拉塞尔几次要求中国把九段线说清楚，它到底是什么线？美方称在《国际法》、《联合国海洋法公约》上都没有这样的说法。今后美国还会继续在这个问题上向中国施压。

中国今后在南海问题上怎么做？首先，要认识到这个斗争的长期性，它难以在短期内得到解决。但是我认为，虽然现在越南、菲律宾占了中国这么多的岛礁，但我觉得时间还是在中国这边。最根本的是中国要继续把自己的事情做好，做到经济软着陆，保持中高速增长，中国自己要强大起来，这是解决南海问题的根本。

其次，继续实行“亲、诚、惠、容”周边关系理念，不能因为南海问题，让我们在推行这个理念、构建亚太共同体上动摇。南海问题的争议不是中国跟周边相关国家关系的全部，中国可以把这个问题暂时搁一搁，来发展正常的国家关系，发展经贸关系。尤其是今年菲律宾大选，新上任的总统对中国的态度可能会比前总统要好一些。中国跟越南也是这样，从两党两国关系上不断增进互信。

第三，就是继续推进中美新型大国关系的建设。南海问题最主要的是管控，我不认为中美现在会因为南海问题打起来，擦枪走火的可能性也不大，美国实际上是有底线的。但现在的问题就是美国的政府，起码现在的奥巴马政府跟军方之间的矛盾比较大，白宫不一定能够管得住军方。奥巴马任用了四位国防部长，前三位国防部长一退下来就批判政府和奥巴马，他们之间的分歧是真的，而且分歧很大。可以看到，美国军方发言人，包括太平洋总司令等，一再向中国发出挑衅性的言论；但国家安全事务助理、国务卿的调子还是比较缓和的。

第四，就是要继续落实《南海各方行为宣言》，同时稳步有效地推

进“南海行为准则”的谈判。所以，对此事不能着急，因为南海问题本身就是一个长期的问题，主要是要管控好，尽量减少对中国周边安全的影响。

最后，在南海问题上，中国也可以有张有弛，例如，现在中方岛礁建设已经取得了相当的成果，应先让这些岛礁在南海的航行自由、救援、海啸预警等方面发挥作用，让世界看看中方的岛礁建设主要是为了维护南海的稳定，是为了维护南海的自由航行，是向国际社会提供公共产品。

从南海局势看当前中美关系

丁原洪（中国前驻欧盟大使）

南海地区本来有关各方相安无事，但由于美国的蓄意挑动和炒作，致使南海局势波涛诡异，成为愈演愈烈的热点问题。这从一个侧面折射出中美关系的现状。一言以蔽之，就是“树欲静而风不止”，即由于客观上存在的诸多矛盾，中美关系难以如人所愿地顺畅发展。

南海域内岛礁及其附近海域，历来属于中国领土，由中国政府行使管辖。只是到了20世纪六七十年代，该地区的一些国家开始对南海的一些岛礁提出主权声索，有的更是非法强占了一部分本属于中国的岛礁。对此，中国一直主张与有关国家通过和平谈判解决主权归属争议，并为此做出了不懈的努力。正是由于中国方面采取了合情合理而又理智冷静的态度，中国同有关国家始终保持友好关系，南海地区形势得以维持稳定。事关各国共同利益的南海地区的自由航行也从未成为问题。然而，奥巴马于2009年就任总统后，推行“亚太再平衡”战略，并把美国插手南海局势作为推行这一战略的切入点或突破口。南海局势从此发生变化，紧张动荡取代了既往的平静。

奥巴马上台后所推行的“亚太再平衡”战略，其背景是中国、印度等新兴经济体的崛起和美、欧等西方主要发达国家因金融经济危机的打击而国力有所削弱，维系二战后由美、欧等国主导的国际政治经济秩序越来越难以为继。美国为维持其“世界霸主”地位，不得不对其全球战

略部署进行调整,将主要力量集中到经济活力最为旺盛、影响力越来越大的亚太地区。维系美国的主导地位和牵制中国的快速发展,是美国“亚太再平衡”战略主旨相辅相成的两个方面。

美国推进“亚太再平衡”战略主要从三方面入手,或者说是它的三个组成部分。一是在军事上,将美国海空军60%的力量集中到亚太地区;与此同时强化既有军事同盟和军事关系,并逐步在此基础上打造“亚洲北约”。为此,美国拼凑并不断加强美日韩和美日澳两个三边军事联盟。其中是美国做老板,日本当先锋,把中俄(在亚太地区主要针对中国)作为战略对手;朝核、南海问题是美国推进军事联盟的重要抓手。二是经济上,拉上日本,排除中国,推动签署“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”(TPP),以期达到“一箭三雕”的效果,即控制日本及东盟有关国家的经济发展,迟滞东盟推进经济一体化步伐,从中国手中夺回美国在亚太地区日益失去的经济主导地位。三是在政治上,拉拢东盟,挑拨中国与东盟国家及其邻国的关系,趁机扩大美国在亚太地区的影响力。蓄意炒作南海问题就是美国实现其战略意图的一种手段,其藉口先是所谓“航行自由”,近期又突出所谓南海“非军事化”,其终极目的是搞乱南海,美国从中渔利。

奥巴马政府在推进“亚太再平衡”战略的过程中,虽有乌克兰危机、中东乱局以及“伊斯兰国”活动猖獗等外部因素的牵制,以及美国国会共和党的干扰和政府内部歧见的影响,但奥巴马在其对外政策中以推进“亚太再平衡”战略作为重点的立场无任何改变。他在任的几年中,对亚太地区的投入较之其他地区要大得多。总的态势是,减少对欧洲地区的投入,避免再度大规模卷入中东战事,集中主要精力应对亚太地区随着中国崛起而发生的重大变化,以期尽可能长地维持美国在全球的霸主地位。

美国近年来在对外政策,尤其是在对华关系上表露出一定的焦虑感。这从一个侧面反映出美国迫于内外形势压力,对自身长期维持世界霸主地位、继续主导世界秩序缺乏自信。基辛格不久前曾说:“19世纪以来世界秩序的中心在欧美,21世纪世界秩序的中心在亚太。亚洲最大的变

数是中国在未来 20 年的持续增长，中国的选择将影响和改变世界。美国必须考虑还有多少时间、多少空间可以维持现存秩序。”因此，观察、判断美国在南中国海问题上的所作所为，以及中美关系的现状，必须放在这一大背景下。

可以预期，下一届美国总统无论民主党还是共和党，在对华政策以及在南海问题上的做法都不会有根本性的改变。它担心中国在实现民族复兴的过程中，以超过美国预期的速度持续增长，对美国维持其霸主地位或其主导的世界秩序形成难以逆转的挑战。美国将会继续从政治、经济、金融、军事等各个领域对中国施压，但同时也会避免美中直接对抗。南海问题只是美国对我施压、制造麻烦的一个组成部分，它仍会被炒作下去。

中俄美大三角关系的现状及走势

石泽（中国国际问题研究院国际能源战略研究中心主任）

中美俄三角关系作为国际格局的基础性架构，其相互关系的亲疏及演变始终被视为当今国际形势走势的晴雨表。冷战之后，中美俄形成的三角关系既有其相对衡定的内涵，也随着国际大环境的变化处在演变之中。近些年来，随着多极化进程加快，时起时伏的大三角关系再度进入新的活动周期。尤其是俄罗斯外交的强势反弹，大三角关系再度回归国际社会的视野。

一、中美俄三角关系的态势

当今的中美俄关系与冷战时期截然不同。中美俄三方都处在和平发展的时代主旋律支配之下。这也就决定三方之间并非必然的敌对或对抗关系。但三国综合力量对比的失衡，使美国无可争议地在中美俄三角关系中处于权重的一方。美国战略和政策取向在相当大的程度上决定着俄美、中美关系的走向。冷战至今，美国凭借强大的军事经济力量和盟国的支持，动辄推行意识形态渗透，对外实行干涉主义，力图垄断国际事务。美国国际战略的核心内容就是防范包括俄罗斯、中国在内的其他

力量中心挑战美国的霸主地位。然而，美国的霸权行径，在军事上因其四处伸手，树敌过多，在代价高昂的同时也使自己背上沉重的包袱，难以自拔。经济上，次贷危机的爆发使其经济实力逐渐缩水。美国综合国力的相对衰减已使其独霸地位受到严峻挑战。与此同时，国际格局的演变，原有的国际治理结构失范，面对国际恐怖势力、防扩散、地区热点、气候变化等问题，迫使独木难支的美国寻求与中国和俄罗斯等其他力量中心开展合作，共同应对全球面临的新挑战。美国战略野心和实力之间的反差正是美国调整对外战略，对俄罗斯和中国奉行遏制与合作两面政策的现实基础。

中美关系总体相对稳定，但动力与麻烦交织。美国和中国作为世界最大的发达国家和最大的发展中国家，尤其是近年来中国成为紧随美之后的第二大经济体，在应对全球经济危机，维护全球经济稳定方面负有共同的责任。中美作为最主要的经济伙伴，经济合作规模大，经济融合度高，两国经济合作的空间宽厚。然而，在经济合作给双方人民带来福祉的同时，两国政治关系依然存在麻烦。美依然坚持冷战思维，视中国的快速发展已对美构成挑战，对华政策表现出焦虑和敏感。美国全球战略向亚太倾斜，强化美日同盟，高调介入南中国海争端，意在遏制中国的发展。中国坚持和平发展道路，希望与美成为伙伴而不是敌手，在平等、互利的基础上开展合作，共享发展成果。习近平主席前不久对美国访问时，再次重申在“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”的基础上推进中美新型大国关系。随着双边关系机制化程度的提高，对管控危机和冲突，保障两国关系稳定进展将发挥积极作用。中美在战略安全利益上存在不确定性，而经济利益的高度融合又在发挥稳定器的作用。近期以来虽然中美关系的竞争增加，麻烦不少，但双方并非必然走向武装对抗，发展合作的基本面仍将在困难中前行。

俄美关系在“重启”失败后，近年来陷入恶斗不断升级的怪圈。虽然双方关系降到冰点，总体上依然未改变竞争与合作的框架。普京重返克宫后，走强国之路，在与美实力明显处于劣势的条件下，整合国内资源，巧妙利用多年积淀丰富的大国外交经验，强势出击，针对因乌克兰

事件引发的西方制裁，以打恐为机在叙利亚果敢出手。此举更加凸显了俄美竞争加剧的现实。遏制与反遏制，挤压与反挤压，制裁与反制裁成为俄美战略利益冲撞的基调。俄罗斯提出维持战略稳定，要求美平等相待，美则力图保持对俄优势，视俄为异己。双方围绕战略平衡、独联体事务、国内政局及地区热点问题紧张博弈。从地缘政治角度看，如何处理冷战后欧洲地区秩序和结构问题依然是俄美争夺的实质。然而，俄美对抗虽不断升级，剑拔弩张，但双方仍然互有所需，在不少重大国际问题上，都不可能绕开对方单独行事。俄美竞争的一面突出，对抗加剧，合作面明显收窄，不确定因素叠加，当下，俄美发生直接武力碰撞的可能性不大，但很难从僵持对抗的怪圈中走出来。

与俄美渐行渐远，中美挑战增多的状况相比，中俄关系则平稳健康的向前发展。中俄关系经过多年的磨合已走上发展的良性轨道，并开启全面发展的新时期。在多极化发展的新形势下，诸多因素促使双方建立全方位的战略协作伙伴关系。在国际舞台上，美国推行的强权政治，挤压俄罗斯和中国发展，固然是双方携手抗压的原因，但中俄关系的持续发展也有自身的坚实基础。作为具有漫长边界的两个大国，战略诉求相近，经济互补潜力巨大，各自都视对方为优先的合作伙伴。尤其是进入 21 世纪后，在总结历史经验的基础上，双方建立在“不结盟、不对抗、不针对第三方”，平等相待，互利共赢，共同发展原则之上的睦邻友好关系不断迈上高位。随着政治互信加深，合作领域拓宽，两国的共同利益也在延伸。首先，中俄关系的内生动力更为强劲。在外部经济环境严峻的形势下，双方都有开展务实经贸合作，实现经济结构转型的强烈需求。其次，金融和投资合作成为进一步拉动双方合作的新亮点。中国的融资优势与俄方需求的互补更为明显。第三，“丝绸之路经济带”与欧亚联盟的对接为中俄全方位合作创造了新的历史机遇。健康的中俄关系其成熟性还在于，各自对伙伴关系都有理性的认识，双方都能够客观地面对利益和需求的差异，了解彼此的潜力和限度。更为可贵的是，双方在出现分歧时，坚持平等协商和沟通，在互谅互让的基础上化解歧见。与两国不断深化的政治关系相比，经贸合作至今仍然

是两国关系的短板。中俄贸易在各自对外贸易中占比都不算高，合作的广度和深度都有待发掘。尤其在经济危机冲击的现实环境下，创新合作理念和合作模式，保持经贸合作的规模和提高质量，防止下滑是亟待解决的问题。

二、当前中美俄三角关系的特征

从近期中美俄关系的态势看，全球和地区形势的波动和变化，三角关系亦表现出不同以往的新特征。

1. 俄美对抗升级成为国际局势和三角关系的聚焦点。如果说此前拉动三角关系的主线是美国国家战略的调整及中国综合国力提升的话，那么近期俄罗斯在国际舞台上的强势出击，又为中美俄三角关系注入新的变化因素。中美俄三角关系的影响和走势再度引起国际社会的广泛关注。俄在国力纤弱、腹背受敌的情况下，抓住时机，在乌克兰、叙利亚等问题上果断出手，打乱了美的战略节奏，俄美攻防态势出现逆转。俄的主动出击，迫使美及西方更多的关注和处理与俄关系，逆势上扬的俄罗斯因素有助于三角关系向更为均衡化的方向发展。

2. 国际恐怖势力的暴行使奉行双重标准的美国处境两难，美对外战略面临制俄或是打恐的重大选择。“伊斯兰国”的崛起已上升为威胁国际安全的突出因素。美国的欧洲盟友在经济发展遇阻、难民潮汹涌、暴恐频发的压力下，开始与俄进行有限合作。俄罗斯抢占道义高点，倡议组建国际反恐联盟。而执意主张对俄以压促变的美国心态复杂，处境尴尬。在国际社会普遍要求联合打恐的压力下，美对俄政策走向值得关注。

3. 国际治理中的规制之争成为中美俄“柔性较量”的新的角力点。面对多极化趋势和国际格局加速演变，国际治理结构调整，全球贸易和投资变革，以及新一轮的区域经济合作浪潮，美已抢先出手，在构建新的国际治理规则方面频频发力。美国在贸易和金融规则、网络规则、海洋规则、气候变化规则等领域抢抓话语权和主导权。美推动签署 TPP，试图以新的贸易规则打乱东亚经济一体化的节奏。在欧洲也以类似的举措对俄挤压。俄罗斯以推动欧亚经济一体化进程作为应对之策。中国则以包容理念参与世界政治、经济事务，影响国际规则的演变和制定。这

也是中国提出“一带一路”倡议和推动建立亚洲基础设施投资银行等举措的背景。中国积极发挥引导作用，联合地区国家探索既符合东方国家发展的模式，又体现全球整体利益的区域合作范式，力图在跨区域的经济合作中走出新路。中俄和其他新兴力量国家联手打造金砖国家银行、丝路银行等金融平台，都将会在积极推动国际金融规则的变革、国际力量和格局的均衡化，更好地维护发展中国家的利益等方面产生积极的影响。在当前世界政治和经济的议程中，围绕着合理公正的国际治理结构的重塑，规制之争愈益成为中美俄这三个各具影响力的大国在多边领域博弈的重要舞台。

三、中美俄三角关系的未来走势

中美俄三方作为独立的双边关系，都有其内在发展和演变的轨迹。在影响三边关系的诸多因素中，既有力量对比等较长周期的因素，也受到既定国际战略和政策取向、可借重的外部资源以及相互间的互动等因素的拉动。就综合力量对比而言，中美俄具有的大国禀赋虽各有所长，形成三足鼎立，但总体上仍将保持美强于中、俄的不对等状况。美为当今世界唯一的超级大国，拥有最强的综合国力，领衔着一手组建的西方军事、经济联盟，对世界的掌控能力尚无二者与其匹敌。俄罗斯具有与美抗衡的军事实力，经济发展虽面临困难，但幅员辽阔，资源丰富，潜力巨大。俄参与国际事务的经验丰富，并且拥有普京这位具有超强人气和凝聚力的领导人坐镇，其推行的强势外交在国际舞台的影响力不断提升。中国以经济发展为基石，综合国力大幅提高，经济体量已跃居全球第二，随着中国经济结构调整和推动创新进程，其后发优势逐渐显现。近年来已逐渐进入国际舞台中心的中国，对外部世界的吸引力和影响力骤增。

从战略和政策取向看，在可预见的未来，美国不会改变充当世界领袖的霸权政策，不会放弃对俄罗斯和中国的遏制和防范。这对坚持独立自主、维护发展利益的俄罗斯和中国而言，决定了他们与美竞争的长期性。美同时对俄罗斯和中国挤压，双拳出手，迫使俄中联手抗压，置己于两面受制的地位。美国力已相对衰减，主导国际事务的能力下降，

其干预外部事务的能力将更多地受到包括俄、中在内的其他力量中心的牵制。反过来美也会更多的利用其他力量中心来牵制俄、中。未来中美俄三角关系制衡中，三方以外因素的平衡和影响都将会增长。这种趋势将会为多极化发展的势头助力。未来，俄美关系仍主要聚焦在欧洲及欧亚事务上。不断升级的俄美对抗更多的起因于冷战之后该地区地缘政治的遗留问题。双方在欧洲及欧亚地区未来秩序和结构的安排方面，战略利益迥异，在政治、安全、经济上歧见讳莫如深。近年来，俄罗斯在美的挤压下强势反弹，双方冲突面有增无减，俄美关系的发展前景存在不确定性。中美关系与俄美不同，双方冷战后遗留的难题不多，更多体现在守成大国与上升大国的矛盾。实质是中国快速发展被美视为挑战，给美带来战略焦虑和敏感。双方博弈主要集中在涵盖中国周边的亚太地区。中美虽有经济合作的动力和良好基础，但在战略利益上又存在不同，因此，中美关系合作和竞争的两面都在凸显。中美之间如何平衡合作与竞争关系，将成为两国关系未来发展的突出问题。中美关系在新的国际环境中，其相互关系中存在的战略矛盾不会因相互合作而消失，也很难因相互博弈和较量而改变彼此合作的态势。共建新型大国关系是中美今后发展的方向，如实现平等相处，求同存异，共谋发展合作，双方有可能走出守成大国与后起大国必然冲突的定律，开创大国关系的新范式。中俄关系已在健康的轨道上运行多年，双方关系的成熟性历经严峻考验，基于共同利益和诉求的扩大，基础扎实。但双方仍需要在发展利益上磨合，提升在中亚、东亚的战略协调。中俄关系不存在逆转的基础和条件。随着全面合作的深化，有充分理由对两国关系可持续发展的健康发展持乐观预期。

总之，中美俄三边关系的稳定性和轨迹存在差异和不同：中俄关系热度不减，结伴而不结盟的双边关系提升和拓展的空间广阔，将保持持续向上发展的势头；中美关系有暗礁，竞争增多，但仍以合作为主；俄美冲突面扩大，不确定因素添加，转圜难度大。未来的三角关系仍将处在演变的过程中，三方关系的态势仍将各具特点和不同。从中期前景看，中俄关系的基础要强于俄美和中美关系，而美国政策的取向仍在相当大

的程度上决定着俄美和中美关系。中俄联手抵抗美国压力的局面也将取决于美国的战略安排。未来的三角关系中各方均有所长，力量对比的起伏，相互间的博弈和牵制虽使三角关系更为复杂，但总体上仍将保持相对均衡的状态。这也是维护全球战略平衡和确保稳定的基础。

美国“亚太再平衡”战略与中国的周边安全形势

袁征（中国社会科学院美国研究所研究员）

今天我主要讲三点：一是美国的亚太再平衡战略给我国安全环境带来的挑战；二是到底如何评估安全环境的严峻程度，这可能是大家比较关心的，因为学界对此有分歧，有人认为问题很严重，有人则觉得没那么严重；三是讲我们如何应对当前的安全挑战。

（一）中国面临的安全环境的挑战

从2001—2010年的10年间，美国忙于反恐战争，而且需要中国的支持，所以中国的外部环境相对宽松一些，赢得了宝贵的10年发展时间。正是在此期间，我们先后赶超过了德国和日本，在2010年成为世界第二大经济体，中国的成绩是有目共睹的。

奥巴马上台执政后不久，美国就着手调整其全球战略，大力推进“亚太再平衡”战略，这带来了一系列的问题，使得中国感受到了压力。无论从奥巴马政府发布的2010年和2015年《国家安全战略报告》、《四年军事防务报告》来看，还是从具体的军事、经济和外交举措来看，美国的战略重心是在向亚太转移。

东亚地区自北向南出现的一系列热点问题，都和美国相关：

首先是朝鲜半岛问题。朝鲜半岛南北对峙，朝鲜一进行核试验，美韩就举行大规模军演。随着朝鲜再次进行核试验和发射卫星，半岛局势进一步趋于紧张，甚至有失控的迹象。

其次是中美日的三角关系，尤其是围绕日对外政策调整，包括新《安保法》的通过，以及“美日合作新指针”的推出，美日之间是相互利用，各取所需。这也涉及到钓鱼岛的问题，应该说美日同盟对中国周边的安

全环境影响很大。

第三是台湾问题。虽然严格来讲台湾是中国国内问题，但也是周边环境中的一个安全因素。美国对台湾问题介入很深，继续实行对台军售，强化美台军事合作。民进党全面执政后，蔡英文很难公开认同“九二共识”，现在反过来要求大陆表现出更大的善意。蔡英文这个人有务实的一面，但是要她改变“台独”立场难度比较大。这需要看海峡两岸有没有可能找到一个双方的妥协点，至少从目前来看不乐观。

第四是南海问题。美国在南海地区开始巡航，高调介入，公开进行挑衅。在南海问题上，美国逐渐从后台走至前台，实际上是有意从“局外者”变成“当事人”，强化对南海问题的介入，这是近期值得我方高度关注的一个迹象。美国政府内外都有人将中国在南海的行为视作中国是否挑战现有国际秩序的一块试金石。中美之间不断较量，在南海地区的军事博弈也在加强。

第五是中美在东南亚地区的博弈。美国认为，过去十余年中国在东南亚的影响力日益提升，所以现在寻求扭转这个态势。近两三年在美国国会的听证会、政府内部的辩论，包括行政部门高官的发言中都显示出，美国“亚太再平衡”战略的重点是转向东南亚和南太地区，所以未来此区域的战略博弈会进一步加强。

第六就是美印关系的提升。目前美国在竭力拉拢印度，先是莫迪去美国访问，随后奥巴马去印度访问，在牵制中国的问题上双方有一定的契合度。当然印度的立场不像日本那样会和美国走得那么近，印度会采取相对独立的立场，但是美印关系的发展的确值得关注，因为美国一直有意拉拢印度来制衡中国。

最新的发展，还有 TPP 的签订，其深远影响值得考量。2015 年 10 月初，12 个谈判国达成基本协议，今年 2 月各方正式签署。这一发展没有出乎大家的预料，但它无论从经济层面还是战略层面，都对中国的安全生产环境有影响。在经济层面，主要有短期和长期两个方面的影响。各国正式批准需要时间，这有一个过程。今年美国大选期间，国会不太可能讨论 TPP 问题，但批准问题不大，迟早是要通过的。从短期来讲，TPP

会对中国的对外贸易构成一定的冲击，进出口压力会上升。从长期更深远的影响来讲，TPP 协议的实施可能会带来全球产业链的重组，这才是更为深刻的影响。如果中国应对不当，很有可能出现产业转移，造成产业空心化现象。

上述种种问题的症结，就是美国因素的存在，不能说美国无所不在，但是美国的介入的确使得问题变得更为复杂化，也使得中国的心理压力加大。

（二）如何评估中国当前面临的安全环境的严峻程度

首先，从上述情况来看，不难发现整个西太地区从南到北问题一大堆，中美之间主要的博弈点在西太地区，在这里我们承受着巨大压力。美国越来越把中国当做主要对手来看待；正是因为中国日益强大，所以美国人的心理压力也在加大。显而易见，这是一种心理博弈。美国把中国当做主要对手，这是中国崛起必须要经历的一个过程、必须要经历的磨练。面对日益复杂的安全环境，如果中国通过反向思维认识到这些，心里就坦然了许多。

第二，现在中美关系整体上是稳定的，双方的矛盾还是可控的。尤其是在全球层面，中美有较大的合作空间，包括在全球经济政策协调、气候变暖、能源合作、核不扩散、疾病防控等很多领域。双方的依赖也在加深，仅就中美经贸关系来讲，2015 年中美双边贸易额 5,000 多亿美元，中国已经超越加拿大，成为美国的第一大贸易伙伴。即使在中美竞争加剧的西太地区，双方还是有共同利益的，希望维持这一地区的相对稳定和经济繁荣，这是双方的共识。

第三，由于双方的博弈进入到一个新的阶段，中美对抗和摩擦的风险在上升，但双方正面碰撞的意愿在下降。中美都意识到两国正面碰撞的风险，实际上都不愿轻易走向战略对抗。时至今日，奥巴马政府采取行动时还是较为谨慎的，而中美两国也在进行一些沟通和磋商，双方都是有所克制的。

第四，中方需要辩证地来看待危机。危机也是战略博弈的一部分，不必过分担心发生危机，乃至小的对抗。有时候出现危机并不完全是坏

事，相互试探后更能了解对方的底线，反而使得双方的行为更为理性，有助于达成妥协。例如在1995年、1996年台海危机之前，美国人可能并没有把中国人坚决维护国家主权和领土完整的话当真，但是在那次危机之后，美方才真正意识到台湾问题的敏感性，因此在台湾问题上变得谨慎了许多。目前在南海、钓鱼岛问题上，双方还是在相互试探摸底，即使出现小的插曲，甚至出现危机，当双方意识到危险后，将会进行协调与管控。这也是一种交流沟通的特殊方式。

第五，目前中美的主要关注点都是国内，国防政策还是防御性的。尽管军事力量明显提升，中国还是防御性的国防政策。尽管美方的一些行为具有冒险性，甚至有时候带有挑衅性和进攻性，但从战略态势上也是防御性的。当前，美国国内问题比较大，奥巴马政府这几年的主要精力还是在国内。而目前从美国大选的情况来看，出现的“特朗普现象”，以及左翼参选人桑德斯颇受欢迎的情况，也说明了一些问题。

综合上述观点，我认为中国周边的安全形势尽管严峻，但还是可控的，也有可操作的空间。如何以良好的心态来看待，进而采取恰当的举措来应对当前和未来的挑战，将是十分关键的。

（三）中国如何应对当前的安全挑战

首先，我们要保持战略自信与耐心，利用现有的各种机制，有效管控分歧，避免战略误判。现在看起来危机四伏，但实际上是因为中国实力增强了、影响力在上升，尽管中国同美国还有差距。我们应当辩证地看待中美之间的力量转换和心理变化：从某种角度来看，美方对安全形势的评估是更加严峻。经过多年的发展，中国的实力已经明显上升，应变能力也较前有了大幅提高。无论是TPP，还是南海问题，我们都应当保持自信和足够的耐心，斗争与合作并举，有理有节，努力维持中美关系的整体稳定。

第二，中国外交的总体规划要得当，有张有弛，避免树敌太多，有的问题甚至需要低调处理。现在对于“一带一路”倡议，应该少说多做比较好。另外，中印关系应以维稳为主，加强合作，边界问题暂时解决不了，可以往后拖一拖。关于南海问题，必须采取必要举措来维护南海

权益，但到一定程度应适当见好就收，掌握好节奏，不要走得太急。

第三，需要处理好对美关系，合作与竞争并行不悖。美国是唯一能打断中国改革进程的大国，对于我外部环境的好坏至关重要。处理好对美关系，要做三个方面的工作：在全球事务上加强与美国的磋商与合作，扮演负责任大国的形象；在西太地区要加强维稳，利用好现在的管控机制，管控好分歧和矛盾；加强往来，多交往、多沟通，合作共赢，并拓展中美关系的社会基础。

第四，大力推进东亚地区的经济合作，特别是自贸区的建设。美国在全力推进 TPP，中国则可以通过双边和多边自贸区的建设，来实现对冲，削减 TPP 带来的负面影响。TPP 协议的批准和执行还有一个过程，从而给中国应对预留了时间和运作的空间。中国正在努力构建有 16 个国家参与的区域全面经济伙伴关系。至今为止，我国已经和 TPP 中的 7 个成员国签订了自由贸易协议。中国还可以通过亚投行的运作和“一带一路”倡议的推进，提升对世界经济的影响力。

最后一点，中国还是要积极主动地加大对周边事务的介入力度，以便提升中国的影响力，推动势态朝着有利于中国的方向发展。尽管和平共处五项原则依旧是我们处理国家间关系的基石，但这并不排斥我们通过不同渠道积极地对目标国家施加影响，推动国家间关系的良性发展。如果循规蹈矩，墨守成规，只会使得自己陷入更为被动的局面。中国前不久搞的湄公河合作机制反响不错，应继续往前推进。中国还可以大力推进与包括东南亚国家在内的军事交流，增进互信，缓解他们对华的疑虑。

中美“他”大三国结构与中国安全环境

时永明（中国国际问题研究院副研究员）

现在谈国际局势往往会和所谓“国际秩序”问题联系在一起。在西方的舆论环境中，所谓“国际秩序”就是美国主导的国际格局。而从美国主导的角度看，中国的崛起本身就是对美国霸权的挑战。所以，中国

和平发展面临的国际环境问题，主要是美国以确保其霸权地位为核心的战略所构成的挑战。

一、美国霸权与中美“他”大三国结构

既然国际局势的主导力量是美国，所以判断局势走向首先要确认美国的方向是什么。奥巴马上台时，执政方针非常明确，其核心战略就是维护所谓“美国的领导地位”，也就是要在未来美国经济总量占全球经济的比重大幅下降的情况下，继续保持美国的霸权地位。因此，美国外交政策的逻辑就是要抑制潜在的竞争对手，分化新兴力量，让其他国家之间相互牵制，在分裂中寻求自己的“领导地位”。

从全球范围看，美国面对诸多挑战。首先在经济上，美国的最大挑战是欧盟。因为欧盟不仅有超越美国的人口，有与美国相当的科技水平，关键是有欧元。这一点美国在本世纪初就已确认，但未炒作这个题目，因为欧盟毕竟是其北约盟国，以及意识形态相同的国家。但现在乌克兰问题使欧洲和俄罗斯重新陷入对立，美国得以再次采取军事力量来领导欧洲。叙利亚和北非的混乱以及难民问题使欧洲社会陷入混乱；2008年的金融危机更是使欧洲经济陷入困境。俄罗斯对美国构成“0.5”个挑战，其依然并且在未来相当长的时间内都是美国最强劲的军事对手。

但从维护美国霸权的角度看，中国依然是问题的核心。俄罗斯只有在中国形成伙伴关系的条件下，才能对美国的军事霸权构成极大制约。而欧盟也只有在中国进行经济战略合作的情况下，才能对美国的经济霸权形成制约。所以，中国带来的最大问题是可能与第三方国家形成更紧密的关系，导致出现所谓“权力转移”效应，使美国的霸权地位难以为继。

恰恰在这种历史条件下，中国提出了“一带一路”倡议。事实上，“一带一路”构想的提出有很深刻的历史背景。经济全球化早在20世纪70年代就已经开始了，但当时大家关注的是海洋经济，如：环太平洋经济圈构想，以及后来亚太经济的蓬勃发展。这自然导致沿海地区与内陆之间经济发展的不平衡。所以在上世纪90年代，亚洲国家开始积极推动亚洲铁路网和欧亚大陆桥的建设，并提出了众多重建丝绸之路的设想。

中国在成为世界第二大经济体后面临两大问题：一是国内沿海地区与内地之间的经济发展不平衡；二是国外贸易空间发展的不平衡。在东面太平洋经济圈贸易空间基本饱和的情况下，中国向周边内陆以及西部地区拓展贸易空间是正常举措。所以，中国借助古代丝绸之路的经验，提出“一带一路”倡议从一开始就是自身发展的需要，而不是为了所谓对抗美国的亚太再平衡战略。但美国却将这一有可能提高中国的国际影响力、更加密切中国与其他国家关系的行动视为“权力转移”和对美国霸权的挑战；“一带一路”所可能产生的欧亚大陆板块紧密合作的效果更使美国在心理上难以承受。因此，美国的外交表现出展开对“第三方”的争夺，以实现对中国的牵制、围堵或遏制。这就形成了中、美“他”大三国演义结构。

在这种结构中日本扮演了美国助理的角色，是美国维系霸权的核心手段和军事力量，因此它把美日军事同盟视为亚太再平衡战略的基石。日本则欲借美国的战略实现军事、政治大国抱负，在地区扮演领导角色。所以在亚太地区能够看到，美日共同推动以美日同盟为轴心的小三边或四边合作体制，如美日韩、美日菲、美日澳，以及共同拉拢印度抗衡中国。日本则以玩弄黑白棋游戏的思路，对中国展开追踪式的围堵外交。安倍政府这种在与第三方外交中展开的与中国为敌的战略，构成了恢复中日关系的主要障碍。

二、朝鲜半岛局势走向取决于国际大环境

朝鲜半岛同样是美国和中国争夺第三方的结构。冷战后朝鲜半岛出现朝韩和解势头，但这可能意味着美国军队将难以在半岛继续立足，所以美国通过介入核问题，阻断了南北和解进程。但近年中韩关系迅猛发展又引起美国的担忧，所以美国就在历史问题上压韩国与日本和解，积极推动美日韩合作架构。美国得以施展谋略的主要依托是朝鲜核问题。

朝鲜现在的核政策非常明确，拥核与发展“并举”是国家的基本战略。今年1月朝鲜的第四次核试给我国的安全环境带来严重冲击：

首先，朝鲜核武和导弹技术的不断发展使半岛战争的危险因素增加。

尽管此次朝试爆的不是典型意义上的氢弹，但实际上，它每次试验的都只是试验核心的某个关键技术点，不是完整试验，所以西方都认为是失败的，但朝鲜的核技术确实在发展。与此同时，朝导弹技术也在发展。舞水端导弹是为装载核弹头而生产的。美国人认为，朝鲜的导弹迟早会有能力打到美国。朝鲜现在宣称要进行第五次核试，其目的就是要验证弹头的小型化，如果朝再次核试，面临的一个非常现实的问题就是美国会不会用外科手术方式解决朝鲜的核武器问题。

其次，朝鲜的核试验对我国东北部安全造成结构性冲击：一是冲击了中韩关系，使中韩之间的战略信任受到损害；二是为美日韩军事合作的发展创造了机遇；三是使中朝关系面临伤害，导致半岛安全关系结构失衡。

此次，韩国坚持要部署“萨德”导弹，完全无视中国的利益，而“萨德”一旦部署将对中国安全构成长期威胁，甚至可以说这意味着韩国在中美可能爆发的冲突中已经预先选择了阵营。

中韩关系出现不和为美国推动美日韩合作创造了机会。奥巴马“亚太再平衡”战略的基本结构就是继续以美日同盟为轴心，使韩国和澳大利亚构成辅佐轴心的北南两个锚地。这次核峰会，美日韩终于举行了首脑会议，未来的合作会逐步展开。美日韩三角结构一旦形成，中国在东北亚、在半岛有很多矛盾就难以化解。

朝鲜第四次核试验可谓是一意孤行，迫使中国对朝采取强硬政策。朝鲜不断进行核试不仅会带来战争风险，也大大增加了中国遭受核灾害的风险。

朝鲜核试带来的另一个隐患就是东北亚的核扩散。美国共和党总统候选人特朗普关于允许韩日进行核武装的言论令人担忧。尽管从逻辑上来讲，美国在战略上不会作出很大的调整，不会真的让日韩拥核，但对日本的核企图中国必须保持警惕。因为事实上美国在核问题上对日本是非常宽容的。日本拥有世界上最大的钚后处理加工厂，拥有的武器级核原料是以吨来计量的，而朝鲜的仅以公斤计量。日本的核政策是与核武器只保存了一个螺丝钉的差距。尽管在国际社会的压力下，美国也勉强

地要求日本归还冷战初期借给日本的 30 多公斤武器级钚，但日本一直在拖延，中方对此要保持警惕。

半岛问题现在最困难的是找不到解决问题的出路。这次朝鲜进行第四次核试，很大程度上与美国奥巴马政府的“战略忍耐”有关。奥巴马上台之初原本要跟朝鲜谈，结果金正恩继位后立即进行核试，还提出“并举”战略，于是奥巴马就采取“战略忍耐”。这两个战略的相互对抗就导致战略僵持。实际上朝鲜先做出姿态了，去年一直要求跟美国进行政治对话，提出以停止核试验换取美韩停止联合军演。这原本是一个可以谈的问题，但美国的态度是根本就不想跟它谈，弄得朝鲜没有出路。美朝会谈失败是诱发金正恩进行第四次核试验的直接政治原因。

目前中国遇到了同样的问题。由于中国的坚持，联合国第 2270 号决议特意加上希望恢复六方会谈以解决朝核问题的内容。中国还一再表明，执行决议应该是全面的、均衡的。但是，美国迄今对六方会谈只字不提。美国认为自己的谋略已经见效，需要继续原来的政策，完全不给朝鲜政治出路，就是要通过不断强化制裁迫使朝鲜屈服。这表明，美国在半岛真正关注的并非核问题，而是其在东亚地区的军事部署和与同盟国的关系问题。因此，半岛问题的解决就只能静待国际大环境的改变。

三、东亚共同体构想依然是团结亚洲的凝结剂

奥巴马“亚太再平衡”战略的要点之一，就是扩大在东盟的影响力。冷战后，美国试图通过打造亚太合作机制来确保对东亚地区的主导权。但美国先是背弃东亚，自行建立了“北美自由贸易区”，而后是对 1997 年东亚金融危机袖手旁观，并试图趁火打劫。东亚国家推动共同体建设引发美国的恐慌。如今，美更担心中国崛起后再出现一个团结合作的东亚，美所谓“亚太再平衡”战略就是要阻止这一建设进程。为此，美国就要分化中国与东盟的关系。美国通过加入东亚峰会，使东亚国家失去了讨论共同体建设的组织机制；而后美国借用南海问题和 TPP 从政治安全上和经济上分化东亚。

TPP 在奥巴马的催促下于 2015 年底签署。这个机制在表面上是亚太

经合组织（APEC）框架下构建亚太自贸区的路径之一，但实际其针对中国的性质非常明显。该协议不仅没有如当初宣称的要实现百分百的零关税，而且给了世界第三大经济体日本以自由贸易度仅有 95% 的超级优待。奥巴马为了削弱美国的第一大贸易伙伴中国的经济竞争力，给了日本如此大的让利，显然是将维护自身霸权放在了核心地位。

南海问题是中国和菲、越等国之间的领土争议和海洋划界问题。但是对美国来说，首先从 1954 年签署《东南亚集体防务条约》开始，南海一直是美国的军事势力范围。因此它从心理上对中国的维权行动和在南海的军事存在无法接受。所以，美国在南海并不关注是否能够解决问题，而是关注由谁主导问题的走向，试图通过掌控南海问题进程实现美国对东亚地区安全的主导。因此，美国反对以当事国双边谈判的方式解决问题。美国一方面通过扮演小国保护者的角色来拉拢菲、越，另一方面制造了一个所谓“自由航行”的伪话题，直接进行军事介入。与此同时，美国鼓动菲律宾将问题提交国际仲裁法院，并不断加大军事介入的力度，以及与媒体合作制造舆论声势。美国这一系列组合拳的目的就是要制造一个“中国在南海进行侵略扩张”的舆论环境，引导国际法庭的仲裁方向，从而将中国在南海置于“非法”的境地。美国还采取种种手段分化中国和东盟关系，要求东盟在南海问题上按照美国的策略一致对华，试图在中美东盟的三角结构中将东盟拉到自己一边。

在南海问题上，中国提出的“双轨”思路，即由直接当事国通过谈判协商妥善解决争议、中国和东盟共同维护南海的和平稳定，得到了大多数东盟国家的认可。但美国不接受这种方式，担心这将把美国排除在解决南海问题的议程之外，而且使美国分化中国和东盟的谋略破产。所以美国作为《联合国海洋法公约》的非签署国，却在那里一再要求通过国际法来解决问题，并鼓动其他声索国也将问题提交国际法庭，而美国则试图扮演判官和执法者的角色。因此，尽管在原有的架构下难以重新启动东亚共同体议程，但我们不应放弃以“命运共同体”和“发展共同体”的精神来构建东亚国家间的关系。

总而言之，奥巴马为维护美国霸权，竭力排挤中国的地区影响力，

使目前的国际格局出现了一种中美“他”的大三国演义结构。在这种结构中，美国玩弄所谓“巧实力”，运用权术，在制造分裂和对抗中谋求霸权地位和利益。而中国则是在寻求合作的过程中谋求互利共赢，两种谋略的道德高低显而易见。我们对美国的权术要保持警惕，对东亚的合作前景要坚定信念，保持自身战略定力。

东亚安全局势面临的挑战与应对

王宜胜（军事科学院研究员）

冷战期间，东亚是美苏对抗的前沿战场，是高强度对峙的热点地区；冷战后，东亚依然是大国利益交汇点和战略博弈的重点地区，并日益成为美实施遏华战略的重要战场。因此，东亚安全形势发展始终关乎中国和平发展战略全局，必须予以高度关注。

一、东亚安全局势面临的挑战

从总体上看，当前东亚各国间政治交往日益密切、经济一体化进程不断深化、安全互信不断提升，地区安全形势总体上保持了和平稳定、和平发展的基本态势。与此同时，由于多种复杂因素交错叠加，影响地区和平稳定的负面因素也在快速增长。

一是美国重返亚太步伐不断加快，对地区安全局势形成新挑战。当前，美国加速重返亚洲，并通过增加在我国周边的军事存在、扩大同盟合作范围等，加强对华军事围堵，压缩中国的战略空间；利用台湾问题、西藏问题、“东突”问题等，干涉中国内政，扰乱中国和平发展进程；支持、怂恿与我国有领土主权和海洋权益争端的国家对华示强，破坏中国周边稳定；在南海问题上，对中国近逼围堵，挑战中方主权权益。总的看，乌克兰危机及中东乱局对美全球战略的迟滞作用有限，难以改变美重返亚太和实施再平衡战略的整体布局。美对中国国家安全的影响具有战略性、长期性和全方位性。未来较长时期内，美强我弱的地区力量对比和美攻我守的周边安全态势尚难发生质变。

二是日本加速右倾化步伐，谋求成为政治军事大国的图谋冲击地区

和平与稳定。日本明治维新后，始终视中国为影响其称霸亚洲的主要对手，并屡次打断中国寻求民族复兴的努力。1894年的甲午战争，打破了晚清通过政治改良实现大国崛起的企图。1937年的全面侵华战争，又击碎了民国通过西式民主跻身世界强国的梦想。当前，中国又到了民族复兴的关键期，而日本也再一次冲到了遏制中国的最前线。日本极右势力认为，只要不断激化同中国的矛盾冲突，就会干扰甚至打断中国的复兴进程，战略上对日本就是有利的。当前，日本正以所谓“中国威胁”为借口，加速政治、军事大国化步伐。受美国默许甚至纵容、国际社会缺乏有效制约、日本社会整体右倾等影响，日本走向“正常国家”的步伐正在加快。

三是朝鲜执意拥核，增加了东亚局势发展的不确定性。成为核国家是朝对抗美“敌视政策”、维护政权生存的既定政策。近20多年间，朝在经济十分困难、外部压力巨大的情况下坚持发展核武，通过四次核试，初步具备了核威慑能力。朝鲜拥核源于地区形势不稳定，现今更导致了地区形势的不稳定。当前，韩日国内右翼势力要求发展核武的声音日益高涨，韩国保守派甚至放话要求驻韩美军重新部署战术核武器，由朝鲜核问题引发的地区局势不确定性日益增大，朝鲜半岛无核化进程任重道远。

四是美在韩部署“萨德”反导系统，将进一步破坏地区和平稳定。美国出于遏制中俄的战略需要，多年来一直积极推动在韩部署“萨德”反导系统。由于“萨德”反导系统对防御朝鲜导弹威胁作用不大，加上中俄反对，韩国前几届政府均明确拒绝美在韩部署该反导系统。但韩国现政府出于对美同意推迟移交战时作战指挥权，以及在续签“美韩原子能合作协定”时赋予韩方后处理权等投桃报李，以朝鲜第四次核试为借口，态度发生重大改变，宣布同意驻韩美军部署“萨德”反导系统。“萨德”反导系统是美东亚反导体系的重要支柱，其中的X波段雷达探测距离可达2,000千米，一旦部署，将对中国、俄罗斯的国家安全构成重大威胁，并严重破坏地区战略平衡，甚至可能改变地区安全格局。

二、应对思路

东亚安全局势中出现的相关重大动向，关乎中国重要利益，必须着

眼长远，积极应对。

一是柔性反制其遏华企图，确保中美关系总体稳定。应始终把握稳定中美关系这个大局，在坚决维护国家安全发展利益的同时，不主动激化矛盾冲突。应认清美“重返亚洲”既有针对我的一面，也有牵制其他新兴大国，控制传统盟国的深层考虑。随着“重返亚洲”战略不断推进，美与俄、印等牵制与反牵制，与日、韩、菲等控制与反控制，与朝、越、缅等演变与反演变，以及与东盟和中亚国家争夺地区主导权的斗争将日益凸现。中国应主动作为，削弱美遏华手段，并通过加强合作，深化利益融合，增大美遏华成本，降低其遏华意愿。

二是有效管控矛盾冲突，防止中日矛盾上升为影响中国和平发展的主要矛盾。钓鱼岛问题事关中国核心利益，但不是中日关系的全部。中日钓鱼岛争端，实质是中日长期积累的多种矛盾在双方综合实力接近时的集中反映，有一定的必然性。当前无论从国际环境、中日力量对比还是我国内情况看，彻底解决钓鱼岛争端的时机尚不成熟。1972年中日建交时，双方以“搁置争议”的方式，成功将钓鱼岛争端关进“笼子”，为我赢得40年的发展机遇。当前，在钓鱼岛争端中，中方已经在一定程度上赢得了战略主动，下一步应从国家长远利益出发，在保持对日右倾化图谋的道义和舆论压力、固化既有成果、维持共管局面的基础上，积极管控矛盾冲突，寻求再次将争端关进“笼子”，有效化解日本打断中国和平发展进程的图谋，为和平发展赢得新的机遇。

三是尽快重启六方会谈，分阶段推进半岛无核化目标。综合来看，维持半岛和平稳定，推动半岛无核化进程，促朝实现体制内渐变，防止局势突变恶变，符合有关各方的最大共同利益。就朝核问题而言，应加大外交斡旋力度，说服各方尽快重启六方会谈，将危机重新纳入和平解决轨道。应尝试从解决朝鲜安全关切入手，借鉴“乌克兰模式”，由联合国五常或中美为朝提供联合安全保障，并结合“赎买”方式，先冻结其核能力，再寻求彻底解决朝核问题。与此同时，积极推动半岛停战机制向和平机制转换，为半岛持久和平构建新的制度保障。在此过程中，一方面应坚决反对韩国发展核武器和美国重新在半岛部署核武器的图

谋,另一方面应加大对朝鲜行为的规制,促朝认真遵守联合国相关决议,不再挑衅生事。

四是加大反对美韩部署“萨德”反导系统的力度。从目前情况看,美国的目标是在驻韩美军基地部署一套“萨德”反导系统,并使其与韩国的反导系统实现互操作,即把韩国纳入美国的东亚反导系统。这样一来,美国就可利用美日、美韩反导系统,实施对中俄的遏制和围堵。对此中方必须坚决反对。

总的看,东亚既是美对中国实施遏制围堵的重要战场,也是中国拓展国家利益的重要方向,攸关中国安全发展及战略全局稳定。中国应斗合并举,综合施策,积极化解各种安全挑战,努力为实施和平发展战略营造一个和谐稳定的周边环境。

日本新《安保法》的生效及其影响

吕耀东(中国社会科学院日本研究所外交研究室主任)

2016年3月29日,日本新《安保法》已经正式生效,这对我国周边的安全形势的影响是比较大的。可以说新《安保法》的通过是日本国家安全政策自战后以来最大的变化,它对日本未来的国家安全与外交政策的走向的影响是巨大的。

新《安保法》生效的最大的变化,就是它已突破了日本《和平宪法》第九条第一款:“永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段”,这一条款日本现在不准备坚守了。安倍政府通过解禁集体自卫权,事实上架空《和平宪法》第九条第一款的目的基本上达到了,下一步就是修改现行日本宪法第二条,将“不保持陆海空军及其他战争力量,不承认国家的交战权”的条款,彻底变更为日本可以拥有发动战争的国防军。修改宪法第二条是自民党修宪大纲里明确提出来的,强调日本要拥有武装力量,建立国防军,可以行使自卫权。如果第九条、第二条款都被突破了,日本《和平宪法》的和平主义也就不再存在了。我们有必要认真分析新《安保法》通过的政治过程及其对地

区安全的危害性，思考我们的应对方式。

首先看《安保法》通过的政治过程。2006年，安倍在日本政界作为执政者一出现就开始了修宪行动，他第一次上台就提出修宪要经过5年左右的时间完成，第一步就是解禁“集体自卫权”，然后再进行修宪，但是他仅仅执政一年就下台了，因此他解禁集体自卫权的愿望没有实现。随后，自民党的执政地位被民主党所取代。2012年底，自民党再次上台后，安倍马上就提出要解禁集体自卫权，并通过自己组建的智库提出了具体内容及步骤，提交执政党内部讨论。由于受联合执政的公明党的制约，形成了有条件解禁集体自卫权的内阁决议案。

从解禁集体自卫权的内容来看，主要集中在应对“灰色地带事态”、“重要影响事态”和“存亡危机事态”三个方面，即在这三种情况下如何行使集体自卫权，而这三种“事态”具体怎样解释，则完全由日本最高决策者决定。

日本新《安保法》应对的第一种状态称为“灰色地带事态”，这是针对西南诸岛，其实主要是针对钓鱼岛的。这对中日关系影响较大，在很大程度上直接指向与中国的海洋权益相关的争端问题，包括东海、钓鱼岛、南海等问题。“灰色地带状态”即介于武力冲突与和平状态之间的事态，在没有达到武力攻击的状况下，当日本警察的力量不能或无力解决这一问题的时，就出动自卫队加以应对。这个应对由首相或以首相为首的安全保障会议（包括首相、官房长官、防相和外相等）做出决定。

日本新《安保法》应对的第二种状态称为“重要影响事态”，这彻底改变了过去“周边事态”中限定的地理范围及对象，是指“海外发生威胁到日本和平与安全的事态，对此事态如果放任不管，其或许将发展到对日本的武力攻击”。这一“事态”将使日本自卫队向美军等外国军队提供支援的范围从日本周边扩大到全球，从而实现了日本“自卫队能到地球任何一个角落活动”的意图。也就是说，过去的“周边事态”涉及到日本周边安全环境的变动，现在范围不仅仅局限于地理范围的影响，只要当日本感觉到武力冲突爆发可能会影响到日本国家安全的话，即可采取武力行动。

日本安保法应对的第三种状态称为“存亡危机事态”。根据安倍政府的解释，是指“与日本关系密切国受到武力攻击，日本的生存处于明显危险境地，民众生存、幸福、自由权利受到威胁”之时，日本也可以行使武力。也就是说，在日本的盟国及与日本安全相关的国家受到攻击并危及日本国家安全的情况下，日本可用武力行动加以还击。

上述三种“事态”实为递进演变过程，“灰色地带事态”为实质性军事冲突尚未发生的模糊状态；当出现军事挑衅等实质性军事冲突时，则演变为“重要影响事态”，日本无须做出判断，可以立刻采取击落来犯的战机等武力行动；若保持对峙局面的话，则进入“生存危机事态”，日本可以行使集体自卫权，随时进入作战状态，发动武力攻击行动。可以看出，日本新《安保法》提出的三个关键“事态”，彼此紧密关联、互为递进，成为日本自卫队行使集体自卫权和发起武力攻击的借口，极具引发战争的危险性。

总而言之，根据新《安保法》规定，日本是可以发动战争的，这是二战后东亚地区一个重大的安全变局。二战结束后，日本作为一个战败国，根据《和平宪法》是不能够率先发动攻击的，只有它受到攻击后才可以加以还击，但现在日本依据新《安保法》就可以通过自我判断而发动武力攻击。对此，日本一些民众上街游行称：我们不要战争，我们反对战争，日本的《和平宪法》的规定里是不可以行使集体自卫权的，第九条里面根本就体现不出来，新《安保法》是违宪的。这使安倍政府意识到这个问题的严重性，想在参议院选举的时候把修宪作为主要议题，力图将行使集体自卫权写入宪法。但在野党也积极回应民意的诉求，提议应该废除“违宪”的新《安保法》。

日本新《安保法》对东亚地区的危害性很大。日本据此将力图在东海和南海问题上行使集体自卫权。所以，安倍在2016年的防卫大学毕业典礼上强调，要主动应对钓鱼岛及周边海域的变故。新《安保法》的核心理念是，如果日本的盟友及与日本安全相关的国家受到攻击时，即使日本未受攻击也要出击。最近日本积极向菲律宾、越南等所谓“安全相关国家”提供军事援助，包括海上巡逻艇、教练飞机、海防警力培训

和海上联合演练等,高调介入和制造地区争端,配合美国的“亚洲再平衡”战略,主动为行使集体自卫权制造机会。

“一带一路”倡议与国际规制的创建

姜志达(中国国际问题研究院“一带一路”研究中心副研究员)

我国在实施“一带一路”过程中要特别重视相关国际规制的创建。今天主要谈以下三方面问题。

一、中国为什么要大力推进“一带一路”规制建设

首先,围绕国际规制之争是当前国际秩序转型的焦点。当前国际政治格局进入深度调整期,全球经济金融规则进入重构期。2015年10月中央政治局召开主题为全球治理格局和全球治理体系的第17次集体学习,习近平主席在讲话中要求我们要占据国际规则制定的制高点,这样才能在今后的国际秩序和国际体系制度安排中占据有利的地位和发挥作用。“一带一路”恰好是中国参与国际规则制定与竞争的最佳切入点,这是因为中国是经济大国,在国际经济领域有相当的话语权。中国在军事方面或海洋方面创建国际规制的困难会比较大,但在经济金融领域难度会相对小些,中国在创建亚投行上的成功就证明了这一点。

其次,全球治理的困境急需中国贡献自己的方案和规则。全球治理和全球化是一个关系非常紧密的概念,全球治理之所以会有困境,是因为全球化出现了问题。一般认为有三个级别的全球化时代,第一个是大航海时代,第二个是英国和英镑时代,第三个就是现在的美国和美元时代。这三个时代的全球化都是以海洋为中心,沿海地区的海洋国家先发展起来,陆上国家的内地则比较落后,并导致东方从属于西方、陆地从属于海洋等一系列不合理的效应。这种由美国主导的全球化的负面作用也体现出来了,即全球治理问题越来越多,包括不公平、内地和沿海的差距以及其他矛盾和冲突问题。所以西方学者把世界分为核心地带、边缘地带,实际上他们还是以美国主导的眼光看问题。而“一带一路”就是要在全球治理中进行有益的探索,创建规范和规则,无疑这是对全球

治理贡献中国的智慧和规则。

第三，建立和完善相关的国际规制是确保“一带一路”顺利开展的必要条件。“一带一路”是个庞大的系统工程，沿线有60多个国家，同时它与世界其他区域建立了各种伙伴关系，形成一个多层次、网络状的合作形态。“一带一路”倡议的跨国性和规模，要求其实施必须有国际法律规则与制度相伴，在国际投资、技术转让、税收、人员流动以及国际争端的司法裁判方面，中国应主动参与并起到引领作用，争取建立和完善新的国际规则与制度。同时要更加注重将国际经济贸易规则的新发展与新内容吸收进相关的国内立法中，为各国法律协调和趋同奠定基础，减少将来可能产生的法律冲突或法律障碍，确保“一带一路”的顺利开展。

二、当前应该创建和推广哪些规制

根据不同的划分标准，国际规制有不同的分类。从类型上看，国际规制可分为原则、规范、规则和制度；从层次上看，国际规制可以分为指导性、战略性的原则和价值理念，如《联合国宪章》的宗旨和原则，以及具体规范某些行为和解决某些冲突的规则和制度，例如WTO争端解决机制。我们还可以从其他角度对国际规制进行分类。当前，“一带一路”正处于创建阶段，此时建立和推广国际规制应更多从指导性、战略性的原则和理念着手，争取获得沿线国家对该倡议的认同，吸引更多国家和地区参与。当前应大力倡导“三大理念”。

一是“战略对接”。这是中国参与制定国际经济规则的一大创新。它强调发挥已有双边和多边合作机制的作用，不“另起炉灶”。经过30多年的改革开放，中国与世界各国和地区建立了颇为健全有效的双多边合作机制。中国可以充分发挥它们的作用，或者对其进行改造，使之服务于“一带一路”。这将在很大程度上打消沿线地区大国的疑虑，避免不必要的机制竞争，同时也有利于节省资源。

它强调各国的发展战略对接，优势互补，不“强加于人”。通过将“一带一路”倡议与沿线国家的发展战略相对接，寻求最大公约数，扩大利益汇合点，打造命运共同体，实现各国共同参与、共同建设、共同分享的新愿景。

它强调建立多层次、多形式的新合作机制，不搞“一刀切”。“一带一路”沿线地区各国的经济发展水平参差不齐，有的已具有中高等发达国家水平，有的还属于最不发达国家。中国与沿线国家建立经济合作机制，强调不同层次经济合作机制的“兼容并蓄”，充分考虑并照顾沿线不同国家的经济水平和经济需求，建立多层次、多形式的新合作机制，因地制宜、因国施策地开展区域和双边的合作。这需要中国在提出合作项目时，要多做调研，了解对方的需求，提出有针对性的、对双方有利的对接方案。

二是“海陆并进”。从近代历史来看，全球化已经历了三波浪潮——全球化 1.0 即大航海时代，全球化 2.0 即英国和英镑时代，全球化 3.0 美国和美元时代。这三次是由欧洲开辟，美国发扬光大，导致了东方从属于西方、陆地从属于海洋等一系列不平衡、不合理效应。而“一带一路”正在推动全球再平衡，鼓励向西开放，带动中国西部开发以及中亚、蒙古等内陆国家和地区的开发，在国际社会推行全球化的包容性发展理念。

“一带一路”是全方位的对外开放，谋求的是陆海统筹，不仅要利用海洋平台，还要利用陆地的国际大通道，真正实现大陆腹地和中西部地区的发展和开放。“一带一路”确定了亚欧区域合作的五大战略方向：“丝绸之路经济带”重点方向为中国—中亚、俄罗斯—欧洲（波罗的海方向）；中国—中亚—西亚—波斯湾、地中海（地中海方向）；中国—东南亚—南亚、印度洋（印度洋方向）。“21 世纪海上丝绸之路”的重点方向是从中国沿海港口通过南海到印度洋，延伸至欧洲（印度洋方向）；从中国沿海港口，通过南海到南太平洋（南太方向）。

目前，“一带一路”的“海陆统筹”已有了明晰的框架。陆上依托国际大通道，以沿线中心城市为支撑，以重点经贸产业园区为合作平台，共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅 6 个“经济走廊”。海上以重点港口为战略支点，国外主要是在南亚和东南亚的港口群建设，包括孟加拉国的吉大港、巴基斯坦的瓜达尔港、斯里兰卡的汉班托塔港、缅甸的皎漂港、印尼的比通港等。国内则加强上海、天津、宁波—舟山、广州、深圳、湛江、汕头、青岛、

烟台、大连、福州、厦门、泉州、海口、三亚等沿海城市的港口建设,从而形成一个港口群的网络。在这一架构的基础上,可以实现海陆并进,共同建设通畅安全高效的运输大通道。

三是“基础设施优先”。“要想富,先修路”,这是中国经验,也同样适用于“一带一路”沿线的发展中国家。通过兴建基础设施,加强互联互通,改善投资环境和贸易条件,推动本国经济发展。根据世界银行分析,未来十年亚洲的基础设施建设资金缺口高达8000亿美元,基础设施建设落后以及建设资金短缺成为制约亚洲经济进一步增长的重要原因。为解决基础设施建设的融资问题,中国主导成立了亚投行。“一带一路”的沿线国家很多都位于亚洲,亚投行将为其提供有利的贷款和融资保障,这将给沿线国家带来更多的贸易和投资机会。当前印尼与中国合作修建雅万高铁,中国与中南半岛国家修建泛亚铁路,南非提出“2D”(德班连接达累斯萨拉姆)和“2C”(开普敦连接开罗)具体构想,以及澜湄合作确认优先发展基础设施,表明中国的发展理念得到了广大发展中国家的赞同,已经成为21世纪国际发展合作的重要指导原则。

三、对创建“一带一路”国际规制的建议

在国际社会日趋“法制化”的时代,创建国际规制不仅是一个大国实力的体现,也是其外交能力的体现。由于创建国际规则有其自身的规律和特点,现就创建“一带一路”国际规制提两个看法。

一是要正确处理好“发挥已有双边和多边合作机制的作用”与“积极主动创建国际规制”之间的关系。由于“一带一路”沿线地区区域合作机制众多,如果其作为跨区域合作机制提出来,就难免与现有的各区域合作机制产生竞争或冲突,从而引发区域国家的疑虑或不满。因此,中国强调“一带一路”不是一个新的机制,而是合作发展的理念和倡议,将充分依靠中国与有关国家既有的双多边机制,借助既有的、行之有效的区域合作平台,如上海合作组织、欧亚经济联盟、中国—东盟(10+1)合作等,并注入新的内涵和活力。

显然,“一带一路”在合作方式上的灵活性也导致了它的松散性和非机制性,会带来一些潜在问题:一是由于“一带一路”不具有约束力,

在合作过程中可能产生的各种矛盾和冲突会导致其日后的维持成本非常高；二是会导致在实践中过分依赖现有双多边合作机制，而在创建下一代全球治理（尤其是全球经济治理）国际制度和国际规则方面缺乏进取，不利于中国参与国际规制竞争。为此，在这一问题上中国政府应主动谋划。最初可以制定操作层面的规则和机制，毕竟没有它们国际合作就难以有效运转。同时根据形势的发展适时提出“一带一路”沿线 60 多个国家的国际合作安排。只要中国提出的机制性安排符合时代发展潮流，有利于沿线国家的整体利益，那么这种努力一定会得到沿线多数国家的认可和支持。就如同中国创建亚投行一样，中国在创建国际规制方面，不但要“韬光养晦”，也要积极有所作为。

二是要遵循多边主义原则。由于国际规制是“特定的国际关系领域中一系列自愿同意的原则、规范、规则和程序，行为体的预期聚集于此”。因此，“自愿同意”是其根本特征，“多边主义”是其基本路径。中国在这方面有过成功的经验。如：20 世纪 50 年代中国和印度、缅甸共同倡导、创建的以不干涉别国内政为核心的和平共处五项原则，被世界上绝大多数国家接受，已经成为当前国际政治领域的主要规范之一。而亚投行的创立更是中国在国际金融领域创立国际制度的一个巨大成功，从提出倡议到建立，在短短两年多的时间中，包括英、法、德等西方发达国家在内的 56 个国家成为创始会员国。成功的根源是中国采用多边主义的理论与实践。规范和规则由谁提出并不重要，重要的是要符合中国和大多数有关国家的根本利益。在“一带一路”国际规制的创建过程中，中国不必囿于扮演众多倡议的发起者，而应注重在多边主义进程中发挥引领作用。

中亚地缘政治的特征及其影响

许涛（中国现代国际关系研究院研究员）

关于中亚地区，尽管在苏联解体以来的 25 年中，我国的中亚问题研究的确有了长足的发展，但针对这个复杂而重要的地区仍然存在一些

研究上的空白。从苏联解体至今，我们似乎觉得中国与中亚的关系已经很好、很紧密了，双方的合作不断扩展，包括开展边境裁军、签署国界协定、进行安全反恐、组建上海合作组织、修建能源管道，等等。首先应该承认，我们与中亚各国的合作取得了很大的成绩，但又必须看到，我们和中亚的关系目前在有些方面还是很微妙的，在有些领域甚至还是很脆弱的。中国领导人提出构建“丝绸之路经济带”的倡议，实现这一倡议首先要经过的就是中亚地区。如何在与中亚各国、各民族在互信合作的基础上推动未来的“丝绸之路经济带”建设，我们首先要对中亚地区的地缘政治特性作一些宏观上的把控。

首先，中亚地缘政治的特点体现在这个地区自然地理上的封闭和人文活动的开放这种双重特性上，或者说这两者在中亚地缘政治发展的进程中一直是紧紧地纠结在一起的。欧洲对中亚的研究有着悠久的历史，英国的中亚学家曾提出一个概念，叫做“内亚”。也就是说，这个地方是亚洲内陆地区、中心地区。从民族国家发展的历程来看，中亚民族经历的这种特殊路径在世界上也是不多的，它塑造了中亚各民族的民族特性，而且影响至今。例如，今天的中亚各国都是内陆国家，而且乌兹别克斯坦还是个“双内陆”国家，即它的周边邻国中也没有一个是拥有海岸和港口的国家。这种“双内陆”国家全世界只有两个，另一个是列支敦士登。从这一特性来看，中亚各国、各民族发展面临的地理困境是显而易见的。但同时，中亚地区还具有另外一种地理特性：由于它的地理位置恰恰处在欧、亚、非三个大陆之间，在不同时期强大起来的政治和文化中心轮番向这里施加影响。古代的中国、印度、波斯、巴比伦文明之间相互接触、交流，使中亚地区成为人类文明相互影响的十字路口。从这个意义上理解中亚民族文明的发展历史，实际上就是其本土文化不断被外来文化干预、中断、改变的历史。例如，马其亚力山大、波斯萨珊王朝、匈奴帝国、突厥汗国、阿拉伯帝国、蒙古汗国、沙俄帝国、大英帝国等等，无论是从争夺欧亚大陆霸权的角度、还是从某一种宗教文化的传播需要看，这个地方都是必经和必争之地。中亚这样的历史基本被两种相对的力所组成：一种是封闭，一种是凿通，数千年的中亚文化

史就是这样走过来的，两种朝不同方向发生作用的力时而此强彼弱、时而纠缠在一起，在此消彼长之间构建起了现在的地缘政治基本格局。这是一个很有意思的现象，英国的中亚学者和中国的中亚学者都注意到了这个问题，并都有过专门的论述。这是它的第一个突出特性。

其次，中亚区域外的强权中心往往与地区内的政治文化要素彼此影响、相互结合，并通过两者之间的互动构建成本地区的地缘政治格局。希腊人、东罗马帝国、匈奴人、突厥人、阿拉伯人、蒙古人建立起来的政权都体现出了这种特殊性，沙俄征服和苏联时期亦然如此，以莫斯科为中心的国家制度与中亚各民族的政治文化有机地结合起来。苏联解体后，独立的中亚各国仍然摆脱不了这种“宿命”，大国的影响力一直是推动、甚至是左右中亚地缘政治发展走向的重要力量。俄罗斯的影响力就不用说了，美国、欧盟、土耳其、印度、伊朗等大国或地区强国在中亚地区的利益博弈，长期是中亚形势研究的重要话题。当然，在中亚各国独立前后的历史上，这个问题表现出的方式和力度是不同的。究其原因，其实是与前面提到的特点相关，即由于地缘条件的制约，中亚本土的权力中心总是发育不完全、先天不足，从而很难形成一个能够控制整个区域的权威主体，更不要说使中亚地区的影响力向周边、向欧亚大陆扩散了。虽然历史上曾经有过地跨欧、亚、非的铁木尔帝国，但这是蒙古人建立汗国政治权力中心的延续和发挥，是成吉思汗政治、军事帝国统治在中亚的历史发酵，这是另外一回事。这样的地区性缺陷，就造成了一次又一次强大帝国征服中亚的历史。这是它的第二个特征。

第三，苏联解体之后，中亚地区进入一个新的时期：域内权力中心空前积极、能动地发挥着作用。而且，它们产生的民族国家建设效率和地缘政治影响力也是历史上不曾有过的。这种变化直观地来自于苏联解体后5个主权国家的建立，这是中亚历史上各民族国家进程最深入的一次，也是最彻底的一次。这一进程的基本完成带来了中亚各民族（主要是哈萨克、吉尔吉斯、乌兹别克、塔吉克、土库曼这5个主体民族）主体意识的重构，传统政治文化中的使命感和责任感被大大激发出来。尽管在中亚各国独立后，上述两个特点仍然在发挥着决定性的作用，但中

亚各国作为新生的国际政治主体及其参与国际社会的积极作用，乃至面对域外强权影响的主动平衡和调整的能力，是研究当今中亚地区形势必须要看到的，而且是它们不可忽略的特征之一。

在了解了中亚国家的这三个基本特征之后，我们回顾中国领导人于2013年提出的“丝绸之路经济带”构想，就能从地缘政治沿革的角度看到这一公共产品的建设性意义和对于中亚地区的适用性。这是一次来自地区外的区域化动力与地区的内生性需要相结合的过程，尽管目前对这一进程的认识和理解还不具有普遍的认同感，但是它符合地区及各国发展的长远需求。

从这个思路出发，无论对于中国推动“丝绸之路经济带”建设，还是中亚各国积极参与这一进程，目前都面临几个亟待解决的较为突出的问题：首先是对中国作为倡导者和推动者身份认同的问题，因为中国不同于历史上任何一个对中亚地区产生过重大影响的强权中心，所以完成这种认同的方式和路径也必然不同于历史上的所有大国；第二是与俄罗斯的关系问题，这里既包括对俄罗斯在中亚地区传统影响力的态度和立场，也包括对中俄战略协作伙伴关系的地区化问题，特别是面对普京提出的“欧亚经济联盟”，能与“丝绸之路经济带”实现什么样的“对接”；第三是风险问题，这一点国内学者研究得很多，包括地区恐怖主义问题、中亚国家政权更迭问题、“伊斯兰国”影响的问题等等。中国在中亚已经有了大量投入，包括建设石油管道、天然气管道，今后投资和建设的重点是基础设施，中亚各国的政治安全和社会稳定一旦出问题，对我们带来的影响将不容小觑。

对东亚经济共同体建设的思考

竺彩华（外交学院国际经济学院院长、教授）

作为东亚一体化的长期目标，“东亚共同体”是在全球区域一体化发展如火如荼的背景下，在“10+3”合作框架下于2001年正式提出。从概念提出迄今已有15年，期间尽管也设定了“东亚经济共同体2020”

目标,但在目前阶段,出于各种原因,东亚共同体建设处于低潮期。

一、东亚经济共同体建设面临的困境及主要原因

通过十幾年来的实践,东亚域内各国在很大程度上已经形成共识,即开展合作、逐步深化机制化水平是不可逆转的时代潮流,也是符合各方利益的共赢之举。东亚地区大部分国家都是区域合作的参与者和受益者,尽管各方参与合作的具体路径和方式有所不同,但对开展合作基本上没有异议。随着合作的扩展和深化,区内各国的共同体意识也在不断增强。但也必须看到,东亚共同体建设绝不可能是几年间就能完成的事业,其目标和路径也一定会体现出独具特色的东亚方式。从2002年提出目标以来,东亚共同体建设既经历了合作意愿很强的高潮期,也不断受到各种内部和外部因素的挑战。从目前来看,东亚共同体建设面临的困境主要是来自官方和民间的推动力都在减弱。

在官方层面,东亚共同体建设各方的推动力日渐减弱,尤其是日本。日本一直是“东亚共同体”的积极倡议者,在上世纪90年代日本两次试图推动东亚经济合作,但都因美国强烈反对而作罢。进入21世纪以来,“东亚共同体”在各方努力下再次被提上日程。2002年,第六届“10+3”领导人会议通过了东亚研究小组(EASG)提出的建立“东亚共同体”报告。2003年底,日本和东盟举行特别首脑会议,会后发表的《东京宣言》也确认了建立“东亚共同体”目标。但在2005年首届东亚峰会上,中日两国在会议共同宣言的起草上对“东亚共同体”以“10+3”还是“10+6”为主出现了较大分歧。这一分歧主要体现在东亚经济共同体是走东亚自由贸易区(EAFTA)道路,还是选择东亚全面经济伙伴关系协定(CEPEA)的方向。EAFTA(东盟+中日韩)得到了中国和东亚各国的积极响应,而CEPEA(东盟+中日韩澳新印)则是由日本于2006年提出来的。在“10+3”经济部长会议的指示下,EAFTA可行性研究专家组于2004年成立。2004—2009年,中、韩分别牵头组织了第一、二期的研究,其报告都认为,未来东亚应以“10+3”为基础,通过整合东盟—中国、东盟—日本、东盟—韩国3个“10+1”来建立东亚自由贸易区。然而,该建议遭到了日本的反对。这种竞争一直延续到2011年中日共同提议建立区域性FTA,并被

纳入东盟主导倡议的“区域经济伙伴关系协定”(RCEP)。但与此同时,伴随 TPP 出现,日本及相关国家对“东亚共同体”的态度开始摇摆。尤其“东亚展望小组 2”关于 2020 年实现“东亚经济共同体”的建议并没有被各方积极推进。如:2012 年该目标被东亚领导人峰会接受以后,并没有制定蓝图或者路线图的意思。从各种官方表态来看,除了中国非常积极外,其他各方在官方层面上的推动相对较少。

在民间层面,媒体和学术界对东亚经济共同体的探讨也由热趋冷。日本嘉悦大学学者徐一睿在英国《金融时报》网站上发表题为《从东亚共同体到 TPP:日中渐行渐远》的文章说,东亚共同体在日本已经成为一个死语,日趋冷门。作者通过对《日本经济新闻》的搜索,发现有关“东亚共同体”的相关文章,在 2010—2014 年的新闻中共有 352 篇,而 2013—2014 年总共才只有 4 篇。对比之下,TPP 则备受关注,相关文章在这 5 年中一共可以找到 5033 篇之多。笔者在国外通过对谷歌的有关网站搜索后也发现,对于“东亚经济共同体 2020”进行探讨的主要新闻来自中国,相关国家在学术层面的探讨更是少之又少。

从上述两个方面可以明显感受到,目前“东亚经济共同体”建设确实处在一个相对低潮期。其原因主要有三:一是本地区经济一体化进程缺乏强有力的主导性力量,导致方向摇摆、具体路径不明确。目前,东亚经济合作框架和机制繁多,但合作框架非常碎片化,导致合作成本非常高,同时也缺乏凝聚力。二是主要大国中日韩关系从 2012 年开始转冷,其中中日关系尤为重要。自 2012 年 9 月日本政府宣布“收购”钓鱼岛以来,中日政治关系急剧恶化。随之而来的就是双边贸易和双向投资的持续萎缩,以及与政治关系直接相关、由官方主导的一系列经贸合作机制的全面停滞,其中层级最高的“中日经济高层对话”机制迄今仍未得以恢复。中日双方在节能环保、财政金融、农业粮食、中小企业等经济领域的一系列重要合作机制,也同样因持续恶化而长期中断。显然,这是“东亚经济共同体”建设缺乏核心推动力的重要原因。三是美国因素。毫不夸张地说,东亚经济共同体建设的真正挑战和障碍就是美国。欧洲一体化的进程之所以没有受到美国过多的干预,是因为当时的冷战背景,美国

需要欧洲这个盟友，但是欧元的出现已经让美国感到巨大威胁。与此同时，美国对于急起直追作为第二大经济体的日本也没有客气，联合德国、法国和英国与日本签订了“广场协议”，致使日元大幅升值，日本出口竞争力备受打击，经济从此一蹶不振。今天，中日作为世界第二、三大经济体，如果再在本地区形成经济共同体，那么对美国来说，绝对是一个不能接受的结果。因此，东亚经济共同体建设必然会出现美国的影子，体现美国的影响力。

二、关于东亚经济共同体未来走向的几点思考

尽管东亚经济共同体建设在当前来看，处于动力不足的低潮期。但从长远来看，这一进程不会停滞，只是需要走出一条具有东亚特色的地区经济一体化之路。

首先，要认识到经济合作是基础，政治合作是推动力，只要东亚经济合作基础不倒，政治合作意愿的强弱只会影响经济一体化进程的快慢。目前，东亚经济的开放度和相互依存度不断提高，奠定了东亚共同体最重要的经济基础。同时，多边贸易体制的困境和其他地区经济一体化加速带来的压力也会给东亚共同体建设带来积极动力。作为近邻的东亚国家，在地理上是天然的合作伙伴，如果非要在经济上相互疏离的话，只会得不偿失。事实上，日本在经济上疏离中国重新靠拢美国的做法已经对日本经济带来负面影响。对华出口的严重萎缩已对日本外贸，乃至日本经济发展造成严重冲击和影响。即使日本希冀通过加入 TPP 加强与美国的经济纽带，但浩瀚的太平洋本就是一个天然屏障，必然使很多商品成为非贸易品，更会在各种要素和人员往来方面带来效率的损失。日本民众的生活如果长期得不到改善，也会对其国内政治生态带来深远影响。

第二，在目标和路径选择上，东亚经济共同体建设必须体现其独特方式。根据“东亚展望小组 2”的提议，“东亚经济共同体 2020”将由四大支柱组成：一是单一市场和生产基地；二是金融稳定、粮食与能源安全；三是公平与可持续发展；四是对全球经济的建设性贡献。为了实现这四大目标，建议在五个领域加强合作：1. 加强在互联互通、灾害管

理与预防、劳动力培养、缩小发展差距等领域的跨部门合作；2. 促进政治与安全合作，包括法治、人权、裁军以及反恐、网络犯罪、毒品和人口贩卖、海上安全等非传统安全领域的合作；3. 经济合作，包括 RCEP 谈判、单一窗口建设、建立设立东亚基础设施投资基金、贸易和投资促进协调机制建设、建立东亚货币基金、发行本币债券、扩展“10+3”紧急大米储备机制、资源和能源合作、建立东亚综合技术研究院等；4. 社会文化合作，包括提高公共健康服务水平、减少两极化发展趋势、对外来务工人员的监管、提高不发达国家儿童入学率、建设东亚各大学网络、缩减数字鸿沟、水资源管理信息共享和政策协调、保护东亚地区历史古迹和文化遗产；5. 制度安排，包括审核并精简现有机制、加强东盟秘书处促进“10+3”合作中的作用、加强东盟和中日韩合作秘书处之间的协调、加强“10+3”合作基金并建立新的出资机制等。

从上述目标与合作内容来看，首先，东亚经济共同体并没有设立很高的建设目标，其更多目标都属于浅层次的功能性合作，而非需要让渡国家主权的制度性合作（如欧盟的货币一体化就需要让渡各国国内货币政策主权），由此也体现了东亚经济共同体建设的务实性特点。目前，有很多人正是因为混淆了共同体（community）和联盟（union）的概念，才导致对其前景悲观。实际上，前者应为浅层次的一体化，即“有共同利益的社区”，而后者则为深度一体化，即经济、政治、社会制度高度融合的“超国家”集体。从“东亚经济共同体 2020”目标来看，最多就是一个以共同市场为目标的经济一体化组织，虽然也有制度性合作（如 RCEP），但其对国家主权让渡的要求比欧盟要低得多。其次，对 2020 年目标并没有设定具体跟进指标和路径，显示了东亚经济共同体建设的灵活性，以照顾各方的巨大差异和不同的利益诉求，但同时也显示了较弱的约束力。最后，东亚共同体建设可以和东盟共同体建设相伴相随。伴随东盟经济共同体在 2015 年宣布建成并继续 2025 愿景，加强东盟的中心地位，使其继续发挥在东亚区域合作中的积极作用将是明智的选择。

第三，东亚经济共同体建设的着力点应在共同市场（RCEP）、基础

设施互联互通和金融稳定这三大支点上。由于东亚地区曾深受外部金融冲击的危害，也饱尝因基础设施落后而导致经济发展长期滞后的苦果，更是感受到经济过于依赖域外市场而带来的脆弱性，因此，推进这三大支柱建设的动力也是最强的。未来，这三大合作支柱应成为未来考量东亚经济共同体成效的实质内容。

总的来说，相比欧洲，东亚经济一体化进程尚处于初期阶段，我们没能力也没必要设立很高的一体化目标。只要通过全方位的功能性合作和一定程度的制度性合作，能让本地区人员往来更加便利，贸易和各种要素流动更加畅通，社会民众福祉大大提升，那么合作就是大家共同的利益，更是这些搬不走的相邻国家的共同事业，甚至于合作的名头要不要叫“东亚共同体”都是无所谓的事。

对缅甸大选后局势发展的几点看法

欧阳维（国防大学教授）

缅甸新政府这次顺利当选，应该说是得到了大多数民众和议会的支持。毫无疑问，“全国民主联盟”（简称“全民盟”）成功了，而且这个成功是真实的成功。我们不能低估缅甸民众对昂山素季的承认和认可，连缅甸的出租车司机也认为，“缅甸联邦巩固与发展党”（简称“巩发党”）是胜不了的。大选后，缅甸的政局会走向何方？我们不妨从以下几个方面来进行考量。

（一）全民盟面临的挑战

获得政权之后全民盟面临的主要挑战：一是怎样调整民族关系，核心是缅甸族和少数民族的关系。大选前，全民盟提出了实现民族和解的政治诉求。他们把民族和解，特别是把按“彬龙协议”精神建立缅甸联邦摆在了首要位置，这就成为全民盟执政后的一个政治挑战。全民盟需要回报少数民族选举时对该党的支持，需要回答怎样才能把各个民族团结起来的问题。二是如何发展经济，稳定社会。推动经济社会发展，改善外部环境，这也是一个很困难的事。由于缅甸长期受到制裁，经济社会

发展落后，全民盟执政后，迫切需要发展经济，给人民一个交代，改变缅甸的落后面貌。不过他们是否能比上届政府做得更好是需要观察的。新政府要做的，主要是说服西方减少或停止对缅甸的制裁，同时也要做中国的工作，吸引包括中国在内的国家的投资，并参与缅甸的经济建设。三是如何解决好法律问题，作为执政党的全民盟怎样解决执政的法律基础，保证昂山素季女士拥有更大的政治权力。经过选举，全民盟获得了实际权力，但能不能真正行使这个权力，摆脱对原有执政集团的潜在制约，这仍然是一个挑战。选民把选票投给了昂山素季，但现在吴廷觉当了总统，他们虽然是好朋友，但新总统如何有效行使总统权力也需要进一步观察。另外，出自全民盟的总统和来自两个不同党派的副总统怎么处理关系，特别是与军队控制的政府部门如何共事，如何发挥全民盟的主导作用，也是对新政府的挑战。这三个问题是全民盟需要解决的重大问题，既是政治问题、经济问题，也是民族问题。

（二）需要认识缅甸政治版图的复杂性

缅甸国防军总司令强调要维护国家宪法，即限制昂山素季当总统的宪法。这个宪法强调“一个国家一个军队”，要求少数民族武装交枪接受改编。缅甸选择走民主道路，这一点昂山素季、上届政府和军人集团有共同点，但走这条路需要军人集团的认可。缅甸军队领导人认为，未来国家的两大障碍：一个是不遵守国家法律，核心就是不遵守宪法；再一个就是少数民族地方武装叛乱组织。这和昂山素季要推行的政策存在很大的矛盾。她如果不修改宪法就当不了总统，权力会被很大地限制和削弱；军队如果不放弃现有宪法对少数民族的态度，那么新政府也无法有效推进行民族融合。

（三）中缅关系进入了转折时期

今后怎么看中缅关系？如果按照昂山素季目前宣布的政策走下去，按照“彬龙协议”和民族和解的道路走下去，是有利于中缅关系的。因为选举中美国和西方在最后投票的时候支持的是吴登盛，希望他获选连任，他们觉得全民盟没有执政基础，也不能完全代表西方的利益。但是后来觉得全民盟有可能获胜了，就开始做吴登盛的工作，做军方的工作，

让他们不要闹。实际上，昂山素季当选之后并没有按照哪个国家，特别是西方的意志行事，她还是从缅甸国家利益的角度去考虑缅甸的未来和发展。所以，如果她坚持民族和解，特别是像她曾经与习近平主席说过的那样，能够实现她的政治意愿，那是有利于中缅关系的。她在刚刚被解除软禁的时候，就说了很多有利于中缅友好的话，后来还接受了习近平主席的邀请访问了中国。这说明双方都是很有远见的，使中国与缅甸当选政府有了发展积极关系的基础。

（四）未来中缅关系需要关注的主要问题

一是中国在缅甸国家发展中的地位问题。新政府是否能够在依托西方援助和获得中国的帮助中保持平衡，这个问题很重要。昂山素季说过，中缅是改变不了的邻居。在经济状况不好的情况下，西方即使解除了一些对缅甸的制裁，又能给缅甸的经济社会发展真正投入多少？作为邻国，缅甸在经济上、战略上仍然需要发展与中国的紧密关系。

二是作为中国的邻居，缅甸新政府需要通过什么方式解决前政府留下来的中缅僵局？如：密松水电站的僵局今后如何处理、如何保持缅中边境地区稳定等问题。今后，对少数民族地方武装是打还是不打？现在缅甸军仍在与少数民族地方武装交战，缅北地区仍然处于战火之中，难民还滞留在中缅边境地区。最近，昂山素季呼吁召开“21世纪彬龙会议”，意在推进停火与实现和平，进而达到民族和解。在这个问题上，全民盟是否能与军队取得一致意见还有待观察。在缅甸复杂的现实情况下，未来全民盟政府需要真正履行承诺，推进以彬龙协议精神为基础的民族和解。昂山素季本人和全民盟主要由缅族人士组成，他们虽然表现得更为开放，更为关注少数民族的利益，但是否能够得到少数民族的充分信任也需要进一步观察。另外，全民盟需要在政府运作中克服原有执政集团的干扰，平衡各种政治势力，有效运筹政治局势。

三是从中国角度看，如何与缅甸新政府合作，共同解决一些棘手的问题，如密松水电站问题。需要正确评估中方在缅投资建设的经验教训，从全局出发通盘考虑今后两国经济合作的方法模式。

（五）积极推进和发展中缅关系

首先,应明确中缅关系的战略定位,从本质上弄清中缅是什么关系。总的看,中国原来对缅战略地位的估计似乎过高了。仅从交通建设上看,由于缅甸国家经济发展相对落后,中国在缅进行大规模交通基础设施投资建设并不一定符合缅甸的国情。在缅甸还没有实现和平、投资环境很不确定的条件下,中方在不稳定地区大量投资兴建高速公路和铁路并非明智选择。从双赢的角度看,这样的投资与当地民生关联也不大,很难让多数民众受益。因此,对中缅关系和双方利益来看,缅甸作为一个稳定的对华友好邻邦最为重要。缅甸的确具有重要的战略通道作用,但说它可以解马六甲海峡的困局的确是言过其实了。

第二,要避免中缅关系出现大起大落。中国作为缅甸的友好邻国,需要与缅甸各民族、各种政治力量打交道。因此,中缅关系是正常的国家关系,既不能缩小,更不能夸大,寄托太多且过分的希望,双方都难以承受。中国不仅要与全民盟、巩发党打交流,也要和各少数民族和党派打交道,积极发展与包括少数民族在内的各政治派别的关系,把焦点放在下功夫维护好中缅关系大局和缅北地区的稳定上。

(六) 中国应在缅甸和平与发展的进程中发挥更大作用

全民盟政府执政后很需要得到各方面帮助。中方应支持昂山素季对民族和解、发展经济和国内稳定的政治诉求。实现这个政治诉求,既有利于缅甸,也有利于中国。如果缅甸能够成为一个在彬龙协议精神之下,和平民主的联邦国家,全国各民族都能受到尊重和发展,少数民族能够获得平等的权利地位,这对于中缅两国和地区各国都有好处。中国希望缅甸新政府积极推动缅甸全境停火,真正实现民族和解,反对使用武力解决民族之间的矛盾,也不能坐视中缅边境地区处于长期冲突和动荡状态。

中日韩俄在参与北极治理中的合作与竞争

肖洋(北京第二外国语学院国际关系学院副教授)

北极治理是近年来国际关系研究领域新兴的热点问题,在研究北极

治理方面我想回答以下问题：一是为什么中日韩参与北极，竞争大于合作；二是日韩参与北极有哪些优势；三是中国参与北极的最大竞争对手是谁；四是如何看待中国参与北极事务的愿景。

（一）中日韩在北极的利益诉求高度一致

这集中表现在四个方面：一是北极航道。北极航道能进行商业运行的目前只有东北航道，即从挪威到俄罗斯远东地区“北方海航道”；二是北极科考。中日韩都是《斯瓦尔巴岛条约》的签约国，有权进入北极地区进行科学研究。同时，北极科考也有助于获得北冰洋航道沿岸的大量情报；三是北极资源开发。中日韩都希望开发北极地区的能源、林木与矿产资源；四是三国北极外交的核心目标国都是俄罗斯，只是各有侧重，中国在北极的经济、文化、科考滞后于日韩，中国的北极科考比日本晚了近 20 年，日本在冷战时期就已经与苏联进行过联合科考，日韩的情报搜集和北极官方与公共外交活动比中国早得多，中国从 2013 年开始才陆续参与北极地区国际组织的相关活动。所以，日本北极外交的对象国，第一是俄罗斯，第二是挪威。

（二）日韩参与北极事务的优势

这主要表现为三点：一是环保软实力。美国如今是北极理事会主席国，主打环保牌，于是日本和韩国对俄罗斯、挪威宣称自己是“绿色”进入北极，韩日所有到北极去的船都是零排放，无污染。但目前中国的船还做不到，这一点我国与日韩环保国家的软实力差距明显。二是科技硬实力。在参与北极方面，日韩之所以在俄罗斯和挪威比中国更受欢迎，是因为日韩能够为两国提供非常高端的极地科考设备和装备，如破冰船、抗冰油轮和搜救装备等，而中国则无此技术优势。三是人文软实力。日韩高度重视对俄罗斯、挪威北极原住民社区的研究与交流，树立亲善的国家形象。中国企业对北极原住民的历史文化传统、对中国参与北极经济开发对当地原住民的影响研究得非常少，这严重影响了中国的投资绩效。环保工作、人文关怀跟不上，原住民就会阻挠。但日韩做得非常好，先走软实力，然后软硬兼施，既重视政府外交，又重视公共外交。而中国更重视与俄罗斯的政府官员和国有企业打交道，对私人企业和原住民

利益的关注度不够。

（三）中国参与北极最重要的战略对手是日本

2012年日本就出台了北极治理与日本的外交战略，这是日本的官方战略。但中国至今一直没有出台官方的北极战略。日本人的北极参与战略构思非常精巧，选择了三个途径：一是以商促政，情报先行。日本为了不刺激俄罗斯，派出商人、民间企业（笹川平和财团）及其下属的日本海洋政策研究会，通过联合科考搜集了大量的情报。二是未雨绸缪，建立了北极航运的港口。东北航道已经通了，中远集团“永盛”轮将第三次使用该航道，而且不需要破冰船的领航，未来10年所有的中欧海运，除了使用传统的苏伊士运河航线之外，还可以选择北极航道。当前的问题是北极航道的补给港与转运港不足。日本大力发展北海道的苫小牧港，将其作为东北亚最大的万能型港口，能够转货和转能源。三是竞争性参与，但凡是中国和俄罗斯的合作项目，日本一定要插一脚。例如亚马尔LNG项目，其液化气出口的主要对象是日本，而中国其实占比较小。俄罗斯的天然气向亚太市场的转向将是今后中日能源之间博弈的新焦点，先是石油，后是天然气。而且不再仅限于天然气管道的终点之争，还出现了液化天然气转运港口之争。

（四）中国参与北极事务的愿景

第一，在北极能源开发中，俄罗斯是关键。俄是继卡塔尔之后的第二大天然气出口国，70%的天然气田在北极圈内。最初，俄大量的天然气输给欧洲，如今面对全球能源价格下降，特别是乌克兰危机以后俄罗斯遭受美欧的经济制裁，才转向以亚太市场为主。俄罗斯原来不赞成中日韩加入北极理事会，后来改变了方针，有限度地允许中日韩三国加入俄罗斯的北极能源开发，且主要集中于天然气开发，但是运输的节点不是到中日韩，而是到俄罗斯远东地区的海参崴。以亚马尔液化天然气项目为例：这是完全用北极航道向东亚国家运输天然气的工程，它的节点是夏天从亚马尔出发到海参崴卸货，在那建一个转运站，由中日韩竞价，谁家价高货到谁家。这说明俄罗斯北极能源战略在东北亚地区选择的是三面下注策略。

第二，中国在北极能源运输方面存在先天地理劣势。中国唯一能够与北极航运对接较好的港口是大连港，但该港的区位优势远远落后于韩国的蔚山港和丽山港，以及日本的北海道港口。

第三，我们要向日韩学什么？首先，学日本的科考情报，我们原来的科考重点关注海洋学、天文学、气象学，基本不研究当地原住民、经济区划等人文信息。俄罗斯北部的原住民聚集区埋藏着大量的矿产资源，但中国对其人文地理信息的研究非常匮乏，日本人这一点做得非常好。其次是学习韩国的抗冰型特种船制造工艺，这种船附加值高，是未来实现北极航运“国货国运”战略的装备基础。

综上所述，中俄两国领导人都已高度重视北极问题，中国也采取了以商促政的道路，中国参与北极事务还是以航运利益和科考利益为导向，但是经济开发，特别是参与北极地区的能源开发将是中俄经济合作新亮点。而如何应对日韩对中俄北极合作的竞争性参与，这是国内学界需要花大量精力来思考的问题。

勘 误 启 事

我刊在2016年第2期登载了钱文荣老师所撰写的《传统安全仍然是当前世界的主要威胁》一文。由于编辑部后期校对的失误，在第26页第5行中，将“阿富汗塔利班政权”误写为“阿富汗基地组织政权”，特在此更正，并向钱文荣老师致以深深的歉意！今后，我们会更严谨地对待编辑工作，以不辜负各位作者和广大读者信任与期望！

和平与发展编辑部
2016年6月

俄罗斯转向亚洲：神话还是现实？

卢 金

[内容提要] 2015 年，俄罗斯“转向亚洲”的政策饱受争议。俄罗斯这一政策肇始于乌克兰危机之前，是基于现实政治和经济利益的考量。乌克兰危机导致俄罗斯与西方国家关系恶化，加速了这一政策调整趋势。俄罗斯精英阶层深刻认识到，以平等条件融入欧洲已无可能。俄罗斯未来将以更加积极的姿态与中国等亚洲大国开展全方位合作。

[关键词] 亚洲 俄罗斯亚洲政策 亚太经合组织 上合组织

[作者简介] 亚历山大·卢金，俄罗斯外交部外交学院东亚上合组织研究中心主任、俄高等经济学院国际关系部主任。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)03-0086-13

一、在批评炮火下的政策转向

2015 年下半年，俄国内围绕俄罗斯的亚洲政策展开了激烈的辩论。各派热议焦点在于：转向亚洲政策的必要性及其所带来的巨大期待在多大程度上符合俄罗斯的内外政策。大部分争论都是围绕俄罗斯最大的亚洲伙伴——中国。而中国学者的观点也引发了某些俄方人士的关注。2015 年 12 月 17 日，新华社发表的观察员文章多处援引俄官方人物和中国专家的评论，对俄内外政策进行了深入细致的分析，并指出其当前所处困境。总体上，这篇文章十分正面，相信“依靠自身的力量和智慧，

以及同他国的高效合作，俄能够战胜当前的复杂危机”。^[1]

但是，中国学者的这篇文章却被俄罗斯一些亲西方媒体进行“无中生有”的解读，并猛烈抨击俄对中国和亚洲政策。《独立报》率先发难，其发表文章的副标题为“俄罗斯走入战略死胡同”。^[2]随后，其他一些媒体网站应声附和，甚至以讹传讹，分析“北京缘何抨击俄罗斯”有之，评点“中国对俄失望”有之，甚至还有人断定“中国更愿意与西方合作”。种种议论的言下之意是：俄罗斯转向亚洲政策现在可以休矣！有趣的是，在这波批评浪潮中，亲西方媒体与其反对者结成了同盟。前者一贯夸大中国及俄中合作的危险性；后者认为中国无意抨击整个俄罗斯，但对俄罗斯的亲西方货币主义政府极为不满。^[3]

虽然有些评论较为审慎，但总体上还是批判性的。^[4]他们的典型观点有以下几方面：一是对亚洲伙伴的期望值上升是由于俄欧关系恶化，而且认为亚洲可以取代欧洲，但这种幻想无法实现；二是亚洲伙伴尤其是中国，是苛刻的谈判者，他们会利用俄罗斯面临的复杂局势攫取最大利益；三是中方只对俄罗斯原材料、向俄出售商品感兴趣，只使用自己本国的劳动力，不会帮俄罗斯解决独立生产、进口替代问题，对俄投资

[1] Чжао Юй. Комментарий. Сможет ли Россия выдержать испытание на прочность на фоне сложного кризиса? http://russian.news.cn/2015-12/17/c_134926887_2.htm.

[2] Забелина Н. Россия зашла в стратегический тупик. Китайцы задаются вопросом – выдержит ли наша страна экономические испытания. Независимая газета, http://www.ng.ru/economics/2015-12-18/1_tupik.html.

[3] См., например: Оверченко М. Как Китай отвоевывает у России Центральную Азию. Ведомости, http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/10/26/614254-kitai-aziyu-rossii?utm_source=google&utm_medium=news&utm_campaign=top-news&google_editors_picks=true. Иванов А. Китай ?списывает? российское правительство. Свободная пресса, <http://svpressa.ru/politic/article/138622/>.

[4] См., например: Коростиков М. Неудоворот на Восток. Итоги российской политики поворота в Азию противоречивы. Коммерсантъ, <http://kommersant.ru/doc/2884691>. Табеев А. Поворот в никуда. Итоги азиатской политики России в 2015 г. <http://carnegie.ru/commentary/2015/12/12/29/ru-62369/ie2>.

也很少；四是中方银行惧怕美国制裁，没有给予俄方足额的贷款；五是2015年俄罗斯与中国和其他亚洲伙伴的贸易额急剧下降；六是失望的俄罗斯领导层对发展同亚太国家的合作失去兴趣。普京拒绝出席东亚峰会和亚太经合组织峰会都是例证。

综上所述，尽管其中有一些积极方面，但俄罗斯与中国等亚洲国家的合作没有达到预期的规模和水平，亚洲不可能替代欧洲，俄领导层把希望寄托于亚洲伙伴是不正确的。对于接下去俄罗斯该怎么办，也存意见在分歧。一些人认为，这种局势说明，同西方争论是徒劳的，应该做出让步，紧跟“文明世界”；另一些人认为，必须调整政府的方针政策，更加坚定地走向亚洲，主动适应其需求。

二、俄罗斯亚洲政策的现实利益

在对俄“转向亚洲”政策的批评背后，可以窥见的是俄内部各政经集团的现实利益。一方面，那些在西方有商业利益和资产的集团或个人都试图证明与“不可预测的”、“自私自利的”东方开展合作的害处和危险。另一方面，更具“民族主义倾向政策”的支持者要求现政府辞职，在他们看来，现政府延续着“盖达尔—丘拜斯”的亲西方方针。

首先，大部分批评者虽在批评方式上有所区别，但都有值得商榷之处。一是大部分批评者把莫斯科外交开始转向亚洲归咎于俄欧关系的恶化；二是局限于从单纯经济角度来看待和评价俄的转向亚洲政策；三是过分强调对华合作的意义；四是转向亚洲被看作是俄与西方关系的替代品，维持与西方的关系等同于拒绝加强与东方的关系。实际上，就俄发展与亚太国家关系的必要性已经讨论了数十年。早在勃列日涅夫时期，已有分析家对此进行阐释。1986年，戈尔巴乔夫在著名的“符拉迪沃斯托克讲话”中也谈到了俄罗斯的“新亚太政策”。普里马科夫在任外长和总理期间，为深化与亚洲关系做了很多工作，并于1998年首次提出协调俄、中、印三国行动的构想。乌克兰危机之前，普京总统也曾多次指出深化与亚洲关系的必要性。因此，俄外交转向亚洲与俄同西方关系

的恶化无关，而是两项完全客观的任务使然：一是发展与逐渐成为世界政治经济中心的亚太地区关系；二是解决开发西伯利亚和远东地区的战略发展难题。

中俄关系的发展也是始于勃烈日涅夫时期。不论此后双方领导层如何更换，双边关系都得以持续发展，经历了正常化到紧密战略伙伴关系的转变。这表明，中俄关系的提升与发展符合两国的利益，不取决于政治意识形态和俄罗斯与其他国家的关系。

俄罗斯在与中国走近和转向亚太的进程中，经济合作是重要部分但非全部。俄罗斯外交转向的根本原因，尤其是在初期阶段，是地缘政治考量，而不是经济因素。苏联领导层在与西方的竞赛中落败，试图利用与中国关系的正常化，用打“中国牌”来对付美国，就像美国当年那样拉拢中国对付苏联一样。这在一定程度上打破了美国及其盟友与中国组成的“统一反霸阵线”。

20世纪90年代初，俄罗斯实行“一边倒”的亲西方政策，在经历了摇摆之后，快速回调对外政策，发展与中国和其他不倾向于西方的亚洲国家的关系。这种调整的确是出于经济利益的考虑。当时如果没有中方的军工订单，俄罗斯的国防工业综合体可能会彻底崩溃，引发军工企业数十万员工的严重不满（当时已无从考虑军事实力的问题）。尽管盖达尔在1996年呼吁俄外交应转向亚洲的日本，共同对中国进行军事围堵，^[1]但其支持者后来被从对外政策层清除。普里马科夫任外长后，立即强调亚太国家对俄罗斯的重要性。^[2]

随着与西方误解的加深，发展与中国、印度和其他非西方力量中心的合作，首先被看作是寻求从已经崩塌的“统一欧洲计划”（从里斯本到符拉迪沃斯托克）进入世界政治中心、进入统一、强大、“文明”世界的替代品。西方给俄罗斯预备的只是从属角色，俄罗斯不会同意这样

[1]Гайдар Е. Т. Россия XXI века: Не мировой жандарм, а форпост демократии в Евразии. Известия. 1995. 18 мая. С. 4.

[2]Sergounin Alexander A., "Subbotin Sergey V. Sino-Russian Military Cooperation: Russian Perspective," *Regional Studies*, 1997. Vol. 15. № 4. P.26.

的安排。但莫斯科方面没有削弱与西方关系，继续发展同欧洲的经贸合作和与美国的政治联系，同时开始寻找平等对话伙伴，以及能够制衡西方影响的国家，以扭转俄罗斯过分依赖西方局面。

发展同中国、印度这些国家的关系，不是基于经济利益，而是出于对未来的世界秩序与这些国家有相同的看法。这些国家支持以多极世界代替以西方为主导的单极世界，坚持联合国的决定性作用，极力维护二战后的国际法体系，推动国际关系民主化，反对西方独裁，强调在解决国际事务中应考虑非西方国家的意见和利益。金砖国家组织的成立就是基于上述理由，而完全不是西方评论者猜想的出于经济利益，其发展也不是因为组织各成员间的双边经贸合作，而是莫斯科和北京地缘战略上的趋同，以及后来德里、巴西利亚和比勒陀利亚相继加入。金砖国家组织各成员国极力改变现行国际经济制度，进而获得与其地缘政治雄心相匹配的更多地位认同。

莫斯科和北京关系的发展正是出于这种考量。新华社相关评论文章中，对两国关系发展的主要成就归纳如下：历史遗留的边界问题得到完全解决，军事领域的高度互信，边境地区相互撤军，夯实两国“全面战略协作伙伴关系”的政治和法律基础，而在这些之后才是经济合作。新华社援引中方专家孙壮志的观点，认为俄罗斯和中国在许多重要国际和地区问题上立场相近，两国在国际合作中有统一目标：反对单极世界和强权政治，推动国际关系民主化和更加合理的多边经贸合作规则的形成。所有这一切都属于政治范畴，而不是经济领域协作。

三、俄罗斯对外政策的最新变化

乌克兰危机及其引发的俄与西方关系的急剧恶化，是双方矛盾不断积聚的必然结果，并加速推动俄外交转向亚洲，但它绝不是俄转向亚洲政策的开端。这场危机的主要后果是俄罗斯精英，特别是商业精英出现心态变化，而不只是言辞或商业项目的改变。正如卡拉甘诺夫所写的那样：“2015年，几乎所有的俄罗斯精英都明白，俄同西方对抗不是偶然

的，并将长期持续下去，俄罗斯不得不面对现实。俄罗斯人过去有种美好愿望，认为在保持独立和主权的情况下可以和西方实现一体化。这种想法在俄罗斯政治阶层中几乎到 20 世纪前 10 年都占主流。”^[1]俄罗斯大商人过去习惯了去欧盟和美国，感觉就像回家一样，在那里买别墅，送孩子去学习，平等地同西方企业打交道。现在他们明白了，这一次俄罗斯领导层不是在开玩笑，改善同西方关系可能等不到了。这些商人对西方失去了那种对伙伴的信任：有人可能进入了被制裁名单，导致无法继续与西方合作；那些没有进入制裁名单的俄罗斯商人也开始考虑这种后果。总之，很多人都开始认识到与西方进行经济合作的政治风险太高。

在大多数亚洲国家开展合作就不存在这种政治风险。当然，那里存在另外的风险，如：俄罗斯人面向西方的惯性、不了解亚洲市场和亚洲商业文化，以及缺乏这方面的相关专家等。因此，俄罗斯对亚洲的经济转向进展缓慢。如果对此期待过高，或者认为中国作为贸易伙伴、投资者和贷款渠道能快速地取代西方，那就真的错了。专家认为，亚洲国家甚至战略伙伴——中国，都不会出于兄弟感情而对没有前景的项目投资，要让其牺牲自身利益或没有得到足够好处的情况下拯救俄罗斯，似乎不太可能。无论是从地缘政治或经济角度看，中国都珍视同俄罗斯的合作。中方已多次表明，愿意考虑俄罗斯的利益，做出一定让步。但让步应是双方可以接受的，不会损害中方自身的利益，在当前复杂的经济局势下更是如此。

同中方企业家合作、向其证明项目的互利性并非易事。俄罗斯很多人对 20 世纪 90 年代一些失败的合作仍然记忆犹新。因此必须研究中国市场，理解中国商业文化及其谈判方式，还必须了解中国的国情。其中重要的一点是，北京方面重视与西方的合作，认为这对实现国家发展目标很重要，绝不希望与西方对抗，或做出可能中断双方合作的事情。中国领导层把美国当作战略对手，谴责其遏制中国日益增长的政治经济影响力，但同时也认为，在没有严重冲突和根本性颠覆的情况下，可以通过持续施压、阐明自身立场和渐进改革全球治理体系等途径，在国际体

[1] Караганов С.А. Празновать еще рано. Российская газета, <http://www.rg.ru/2016/01/12/karaganov.html>.

系中取得合法地位。北京方面进行的是灵活的外交攻防战，而不是同美帝国主义全面开战。这不像一些俄罗斯政客和专家认为的那样，他们倒是想把俄罗斯拖入这种政策境地。

中国外交部原副部长、全国人大外委会主任委员傅莹不久前在美国《外交》杂志上发表文章，阐述了中国对俄罗斯及其内外政策的看法。^[1]作者本身和文章发表的杂志都十分引人注目。作为外交官，傅莹负责的不是俄罗斯方向，也未必熟悉双方合作的细节，所以文章的内容很可能是中方外交部门的集体创作。文章选择发表在美国《外交》杂志，证明是面向西方读者的。显然，作者认为有必要向西方伙伴解释中国和俄罗斯走近的动机和底线，也有必要强调，“中国和俄罗斯关系密切，但不是盟友”。在中国和俄罗斯国内无需向任何人解释这一点，因为两国都很清楚这一官方立场。

更有趣的是作者鲜明的结论：“中俄关系是稳定的战略伙伴关系，并非所谓的‘权宜婚姻’。这种关系内容丰富、基础牢固。冷战后国际关系的演变进一步拉近了两国的关系。”“一些西方分析家和政府官员推测（可能有人希望）俄罗斯深度介入当前叙利亚和乌克兰的冲突，将导致北京和莫斯科关系紧张甚至破裂。事实上这种状况并没有发生。”傅莹同时指出，中国和俄罗斯都无意正式结盟，也不会结成任何形式的反西方联盟。傅莹也谈到了双方的一些分歧。其中，俄罗斯传统上面向欧洲，而中国更多聚焦亚洲。俄罗斯在全球舞台上经验更加丰富，“外交上往往主动强势，常出人意料”，而中国外交则应对性多一些，更小心谨慎。作者还指出，有些俄罗斯人对中俄力量对比的变化感到不适。旧有的“中国威胁论”在俄罗斯仍有一定市场，中国影响力的上升引起一些俄罗斯人的不安。尽管双方已和平解决领土争议，“沙俄于19世纪末抢占中国大约60万平方公里土地的问题在中国评论界仍常被提及”。^[2]然而，正

[1]Fu Ying, “How China Sees Russia: Beijing and Moscow Are Close, but Not Allies,” *Foreign Affairs*, 2016. January/February. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-12-14/how-china-sees-russia>.

[2] 同上。

如傅莹所说，这些分歧不会继续深化，致使双边关系冷却。这首先得益于全球地缘战略形势的变化。

四、对外经济合作成果

以贸易量缩减来证明俄罗斯没有转向亚洲的观点是经不起检验的。第一，俄对外贸易额不只是同亚洲国家，而是与所有国家都在减少，这是由于俄自身的经济问题引起的。俄罗斯对中国的贸易额下降，是由于俄主要出口商品——能源价格下降。类似情况也出现在 1998 年和 2008 年的经济危机之后。而每一次随着俄经济形势好转，俄中贸易额都会很快恢复并迅猛增长，自 2010 年起，中国就是俄罗斯的最大贸易伙伴国。此外，2015 年不仅俄罗斯，世界上很多国家的对外贸易额都下降了。2016 年 1 月 13 日，俄罗斯经济发展部副部长沃斯科列辛斯基在第七届盖达尔论坛的发言中列出了一组数据：2015 年经合组织国家对外出口下降 20.4%，进口减少 20.8%；欧洲分别下降 13.2% 和 14.5%；德国对外贸易额下降 12%，日本 18%，巴西 16%，澳大利亚 21%。^[1] 因此，俄中贸易并没有发生任何重大不利变化。

在俄罗斯对外贸易额下滑的同时，也出现了一些积极因素。根据沃斯科列辛斯基的数据，2015 年俄罗斯对华能源出口从占其出口总额的 78% 下降至 71%，食品出口上涨了 23%，化工产品上涨了近 8%。^[2] 这说明，俄精英阶层心理发生了根本变化，使两国的合作拓展到过去不曾涉及的领域。新华社的评论文章大体也列举了这些论据，以驳斥那些单凭贸易数据就断定中俄关系全面下滑的观点。该文还指出：“三年来，习近平的数次访问为俄罗斯带来了最大成果。”^[3]

[1] Экономика Китая: возможные сценарии развития и стратегия России. https://www.youtube.com/watch?v=M_FC2swBKhY.

[2] Экономика Китая: возможные сценарии развития и стратегия России. https://www.youtube.com/watch?v=M_FC2swBKhY.

[3] Комментарий. Отношения китайско-российского партнерства устоят перед вызовами. <http://russian.people.com.cn/n3/2016/0128/c95181-9010535.html>.

沃斯科列辛斯基的发言还列出了俄中在 2015 年达成的几次标志性的合作协议，值得我们详细阐述：一是亚马尔天然气液化出口项目。中方对此投资了 7 亿欧元。2015 年 12 月梅德韦杰夫总理访华时，双方签署了向“丝绸之路基金”出售亚马尔公司 9.9% 股权的协议。亚马尔公司 20% 的股份已属于中国国家石油天然气集团（中石油）；二是中国石油化工集团（中石化）购买俄罗斯最大天然气加工和石油化工企业（西伯利亚—乌拉尔石油天然气化工公司）10% 股份的协议。中方共投资 13.38 亿美元，这使得中石化成为战略投资人。由此可推断，未来三年内中石化还将购买西伯利亚—乌拉尔石油天然气化工公司 10% 的股权；^[1] 三是中国投资者财团购买外贝加尔贝斯特林采矿选矿集团“诺里尔斯克镍采矿冶金公司”13.3% 的股份。^[2] 虽然交易总额（1 亿美元）不算大，但是意义重大，因为这是中国民间规模型资金首次向俄罗斯投资，且不追求控股。

2015 年底签订的这些协议表明，俄罗斯政府现在鼓励中方资本进入过去被禁止的敏感经济领域（2002 年俄方不允许中石油投标的事件依然记忆犹新）。同样重要的是，在伊尔库茨克，捷利帕斯卡的俄罗斯“En+ 控股公司”和中国的中兴、华为集团共同建立了数个数据处理中心。这项协议于 2015 年 9 月普京总统访华时签署，十分引人注目。据媒体报道，2005 年在新西伯利亚举行的高新技术发展会议上，俄科学院西伯利亚分院院长多布列佐夫建议与中方同仁一起建立西伯利亚信息技术中心。普京当时质问道：“为什么是和中國？”，并告诫要谨慎对待战略伙伴，密切关注其动向，“以防这些地区成为中国人的汗水能够渗透的地方……”。^[3] 如今可见，俄官方态度的转变十分明显。

[1] Мордюшенко О. Китаю разрешили зайти в СИБУР. Коммерсантъ, <http://www.kommersant.ru/doc/2876066>.

[2] «Норникель» продал инвесторам из Китая 13,3% акций в золотомедном проекте за 100 млн. долл. <http://tass.ru/ekonomika/2563649>.

[3] Колесников А. Владимир Путин поработал на науку. Коммерсантъ, <http://www.kommersant.ru/doc/537896>.

此外，中俄两国为消除经贸合作障碍做出了重要努力。双方针对2014年10月13日以后的贸易税收问题签署了备忘录，对中俄政府间的避免重复收税和逃税的协议进行修改。这是为了调整俄罗斯长期面向欧洲资本市场的倾向，从而转向亚洲资本市场。^[1]当然，2015年中俄关系发展的主要成就是发表了“欧亚经济联盟”与“丝绸之路经济带”对接合作宣言，这是在习近平当年5月访俄时达成的。该计划不仅为中俄合作，而且为作为整体的欧亚经济联盟与中国合作注入了新的动力。为落实两国元首发表的宣言，目前双方在交通走廊建设、消除贸易壁垒和高新技术等领域的合作都已展开联合投资项目。

还应指出的是，俄罗斯与西方关系恶化之后，中俄在军工领域开展了最重要的合作，中方将获得俄罗斯最现代化的武器装备。2014年秋季之初，双方签订了向中国出售4套S-400防空导弹系统的合同，总价值19亿美元，于2017年交货。一年之后达成了向中方出售24架苏-35歼击机的协议。虽然研究俄中军事技术合作的主要专家卡申表示，不能把这些合同看成是乌克兰危机的产物，因为相关谈判早在2010—2011年就已经开始，“2014年之前很多争论焦点都已解决”。^[2]之前很多俄罗斯人反对向中国出售最新式武器。显然，俄与西方关系的新困境降低了那些人观点的可信度。正如允许中方资本进入俄能源领域一样，俄与西方的矛盾对做出早已成熟的决定起到了加速作用。

五、亚洲——不只有中国

俄罗斯与亚洲其他地区的关系也经历着重要变化。2015年12月底，

[1] Стародубцева И. Анализ изменений, внесенных в соглашение между правительством РФ и правительством Китая об избежании двойного налогообложения. http://rosco.su/press/analiz_izmeneniy_vnesennykh_v_soglashenie_mezhdu_pravitelstvom_rf_i_pravitelstvom_knr_ob_izbezhanii/.

[2] Кашин В. Зачем Китай купил у России новые истребители? Московский центр Карнеги, <http://carnegie.ru/commentary/2016/02/02/ru-62640/itfn>.

印度总理莫迪访俄，双方就拓展合作达成一系列共识：签署了10年期的供油协议；就联合生产军工产品、共同投资10亿美元以及联合反恐等达成意向；并就简化商业签证手续签订了政府间备忘录。莫迪还宣称，在2025年前将印俄双边贸易额提升至300亿美元。^[1]虽然俄印经贸合作远逊色于俄中，但俄印的地缘政治目标以及对国际秩序的看法一致，要想找到一个对印度不友好或认为印度是潜在危险敌手的俄罗斯人似乎很难，反之亦然。俄罗斯与东盟及其各成员国的合作也呈现出积极发展的势头。东盟各国领导人参加或被迫不参加某些活动不能说明任何问题。在2015年12月的上合组织政府首脑会议上，梅德韦杰夫曾建议，就欧亚经济联盟和上合组织与东盟建立经济伙伴关系展开磋商。^[2]

同时，俄罗斯与伊朗关系发展尤其迅速。俄与西方关系的危机极大提升了同伊朗合作的价值。此前，莫斯科十分重视美国和欧盟立场，在伊朗问题上做出了一些让步，如：支持对伊制裁、拒绝向伊朗出售最新武器系统。而现在情况正在发生变化。值得注意的是，这些变化其实始于危机之前，但危机加速了这种变化。苏联解体后，俄减少了对中东和近东事务的参与。20世纪90年代初，俄实际上在所有方面都同意西方的行动。特别是1995年近东问题专家普里马科夫担任外交部长后，即使莫斯科不同意美国及其盟友的行动，也只是口头反对，而不采取其他措施。2003年的伊拉克战争即是例证。阿拉伯国家所谓的“阿拉伯之春”运动使情况开始改变，引起了俄的警觉。莫斯科认为，这些革命是严重威胁：首先，它会破坏阿拉伯国家的政治稳定，其中很多国家是俄罗斯的伙伴；其次，伊斯兰极端分子趁乱坐大，进而通过其支持者破坏俄及其中亚盟友国家的稳定；再次，俄统治集团原则上反对一切非宪法方式的夺权，担忧这些“革命”会蔓延至俄罗斯。

[1] Моли Н. в столице России: подписание стратегических контрактов, усиление торгово-экономического сотрудничества России и Индии. <http://centeresir.ru/archives/1308>.

[2] Россия предложила начать переговоры ШОС и ЕАЭС с АСЕАН о возможных партнерствах ю. <http://lenta.ru/news/2015/12/15/medvedev/>.

由于与西方关系恶化，俄罗斯急剧调整其中东政策。一是不再克制外交政策的进攻性，不再像过去那样担心西方的反应；二是西方在该地区尤其是在叙利亚的行动，被认为是围堵俄罗斯、消灭其传统伙伴的一环。在这种情况下，莫斯科针对该地区制定了新的政策路线：一是武力支持阿萨德政权，使其军队重整士气，恢复对全国或大部分地区的控制；二是鼓动伊朗及其盟友支持叙利亚。俄罗斯看来，伊朗核问题的解决是重大胜利，为拓展俄伊合作并将其吸纳进上合组织打开了通路；三是与以什叶派为主的伊朗在打击“伊斯兰国”（ISIS）方面加强合作；四是加深与埃及的合作，其现政权对华盛顿曾支持“穆斯林兄弟会”政府不满；五是尝试利用该地区日益上升的反美情绪推行平衡外交政策，以期维持与土耳其和沙特的关系。然而，该地区什叶派和逊尼派的对抗越来越明显，加剧了上述国家的紧张形势。如此看来，俄罗斯与土耳其关系的破裂并非偶然。俄罗斯将尝试维持与沙特的关系，俄方不久前提出了愿意为解决沙伊矛盾而从中斡旋的建议。考虑到利雅得方面对阿萨德和伊朗的坚决立场，及其配合美国压低国际油价打击俄罗斯经济的举动，维持俄沙关系将十分不易。

综上，目前在俄罗斯、伊朗、伊拉克和叙利亚之间形成了与土耳其、沙特及其各自盟友相对抗的合作体系。因为许多其他复杂因素的作用，这个体系不是联盟。比如，被什叶派和逊尼派都痛恨的以色列与俄罗斯关系良好，俄方未必想牺牲这种关系。以色列认为，伊朗及其支持的“真主党”的威胁比“伊斯兰国”的威胁更危险。俄罗斯的重要伙伴埃及与沙特在也门也有合作。与安卡拉的关系对莫斯科来说也很重要，双方很难完全撕破脸。此外，俄国内的穆斯林一直都占总人口的10%至15%，其中大部分是逊尼派，也不得不考虑他们的反应。

很多西方人都曾希望解除对伊朗的制裁后，能够迅速与其发展关系，甚至利用它来反对俄罗斯（比如共同拉低油价）。现在看来，局势明显没有朝着对西方有利的方向发展。鉴于与美国支持的沙特及其盟友之间的对抗，俄罗斯对于伊朗的意义上升。俄罗斯也展示出与伊朗发展合作的坚定意愿。2014年，两国签订了在伊朗建设8座核电站反应堆的政府

间备忘录及相关合同。2015年1月,双方又签署了军事合作协议。^[1] 俄外交部长拉夫罗夫不止一次表示,俄罗斯愿意支持伊朗作为完全成员加入上合组织,联合国安理会取消对伊制裁为此开辟了道路。^[2] 2015年7月,伊朗总统鲁哈尼参加了上合乌法峰会,并再次表示有意加入上合组织。莫斯科迫于美国的压力,在2010年停止了对伊朗出售S-300防空导弹系统,后者将俄罗斯国防出口公司告上日内瓦国际法庭。但伊朗于2015年8月收回了起诉。虽然S-300已停产,但俄仍有义务向伊朗供货。总体上,俄罗斯在中东和近东的政策完全符合俄对外政策总方针,即同国际舞台上的非西方独立国家和组织建立伙伴关系。

因此,俄罗斯转向亚洲,是出于国家政治和经济利益考量的现实需要。但这种转向不像某些人希望的那样快,也伴随着一些困难,但其已然发生且未必可能出现倒退。俄罗斯与西方的关系在历史上也非一帆风顺,双方当前的这种激烈对抗可能会缓和,但完全回到过去未必可能。只有一小部分人会继续梦想着与深陷危机的欧洲融合。大部分俄罗斯精英以及普通民众都明白,在俄罗斯可以接受的条件下,欧洲不会真正期待与他们融合。因此,今后任何一届俄罗斯政府即使不希望与欧洲对抗,也未必再从融合的观点出发去经营对欧关系。“和平共处”、和而不同,将是俄罗斯对欧关系的基础,也将进一步拉近俄与非西方世界,首先是早就奉行这种方针的亚洲大国之间的距离。俄罗斯转向亚洲的坚实基础正是植根于此。

[收稿日期 : 2016-04-20]

[1] Выступление и ответы на вопросы СМИ министра иностранных дел России С. В. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с министром иностранных дел Исламской Республики Иран М. Дж. Зарифом. Москва. 17 августа 2015 г. http://www.mid.ru/maps/ir/-/asset_publisher/HUPBmpXjn4Ob/content/id/1654185.

[2] Пресс-конференция министра иностранных дел России С. В. Лаврова «на полях» саммитов БРИКС и ШОС. Уфа, http://www.Mid.Ru/sanhajskaa-organizacia-sotrudicestva-sos/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/1551620.

欧盟绿色北极政策：理论依据 与规范实践^[1]

柳思思

[内容提要] 近年来，欧盟的北极外交活动非常活跃。北极地缘环境的变化必然推动欧盟北极外交政策的更新。为了进一步明确欧盟在北极的经济与政治利益，欧盟利用在绿色环保领域的国际领先地位与规则设计能力，提出北极绿色开发与可持续发展的方案，并通过社交媒体平台积极推广，这标志着欧盟完成了参与北极治理的战略规划并开展相关实践。本文结合一手文献资料，对欧盟北极政策的“绿色框定”特色进行分析，尝试梳理欧盟北极政策的演变过程，阐释其在各国激烈博弈的情形下，如何发挥在北极环境保护领域的优势地位，进而构建连贯性的北极政策。

[关键词] 欧盟北极政策 绿色框定 理论依据 规范实践

[作者简介] 柳思思，国际关系专业博士、北京第二外国语学院国际问题研究中心执行主任。

[中图分类号] D83/87 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2016)03-0099-12

随着全球变暖与极地科考技术的迅速发展，北极航道开辟与资源开

[1] 基金项目：本文是笔者主持的教育部人文社科项目“欧盟气候话语权建构及对中国的启示研究”（编号：14YJCGJW009）的阶段性成果。

发已成为欧盟关注的焦点。近年来,欧盟出台了一系列涉及北极的政策文件,包括2008年10月欧洲议会发布的《北极治理决议》^[1]、2008年11月欧盟委员会发布的《欧盟与北极地区》^[2]、2009年12月欧盟理事会通过的《北极问题决议》^[3]、2011年1月欧洲议会推出的《高北地区可持续发展政策》^[4]、2012年7月欧盟委员会和高级代表发表的《联合发展北极地区政策:2008年至今的进步与后续方案》^[5]、2014年3月欧洲议会提出的《北极战略决议》^[6]、2014年5月欧盟理事会通过的《发展北极地区政策决议》^[7]、2015年3月欧盟理事会发布的《欧盟与格陵兰北极合作新宣言》^[8]等。尽管上述文件中囊括了多个环节与步骤,但无论是开篇、正文还是结语,字里行间都显示出浓厚的绿色环保理念。欧盟提出的可持续资源开发、保护当地原住民的权利与文化资源、提议北极航道运输执行更严格的环境标准、发展绿色渔业和健康养殖、倡导绿色旅游等政策和做法,都带有鲜明的“绿色框定”特色。

[1]European Parliament, *Arctic Governance, European Parliament Resolution P6_TA(2008)0474*, Strasbourg, October 9, 2008,p.1.

[2] Commission of the European Communities, *The European Union and the Arctic Region*, Brussels, November 20, 2008, p.1.

[3]Council of the European Union, *Council Conclusions on Arctic Issues, 2985th Foreign Affairs Council Meeting*, Brussels, December 8, 2009, pp.1-5.

[4]European Parliament, *A sustainable EU Policy for the High North, European Parliament Resolution 2009/2214(INI)*, Strasbourg, January 20, 2011, pp.1-2.

[5]European Commission, *Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress Since 2008 and Next Steps*, Brussels, June 26, 2012, pp.1-2.

[6]European Parliament, *European Parliament Resolution on the EU Strategy for the Arctic, Pursuant to Rule 110(2) and (4) of the Rules of Procedure*, Strasbourg, March 10, 2014, pp.1-6.

[7]Council of the European Union, *Council Conclusions on Developing a European Union Policy towards the Arctic Region*, Brussels, May 12, 2014,pp.1-3.

[8]European Union, *New Joint Declaration between the EU and Greenland*, Brussels, March 19, 2015, pp.1-3.

一、欧盟北极政策中的“绿色框定”特征

欧盟北极政策中的“绿色框定”是指欧盟将绿色环保理念框定为全局性与长期性的指导方针。^[1]“框定”理论依赖于三个现实基础：一是“框定”发挥着政策定位的作用。^[2]欧盟的北极政策没有必要也不需要面面俱到，只需要通过实施“绿色框定”，强调其自身政策的独特之处；二是“框定”起到舆论引导的效果。^[3]欧盟通过实施“绿色框定”与诱导性语言描述，能够将其自身的北极政策的行动方案扩散为全球公众议题；三是“框定”建构行为体的国际形象。^[4]欧盟通过强调其北极政策的环保特性与公众产生共鸣，从而树立自身优良的国际形象。

笔者通过进行词频统计与文本分析，发现欧盟北极政策的绿色环保描述呈现不断增加的趋势。例如，2008年欧盟《北极问题决议》中12次提及环保，有关描述段落为10段，所占篇幅为4页；^[5]2011年欧盟《高北地区可持续发展政策》31次提及环保，有关描述段落为25段，所占篇幅为10页；^[6]2012年欧盟《发展欧盟北极政策框架下的活动内容》125次提及环保，有关描述段落为99段，所占篇幅为23页。^[7]正如欧

[1]Commission of the European Communities, *The European Union and the Arctic Region*, Brussels, November 20, 2008, p.2.

[2]D Chong, JN Druckman, “Framing Theory”, *Social Science Electronic Publishing*, Vol.1, No.1, 2007, p.99.

[3]D Tewksbury DA Scheufele, “News Framing Theory and Research,” *Media Effects Advances in Theory & Research*, Vol.1, No.1, 2009, pp.17-18.

[4]SL Bryant, BA McDonald, “Framing Theory, Agenda Building, and Information Subsidies”, *Public Health--Public Relations--Indiana*, Vol.5, No.1, 2010, pp.14-15.

[5]Council of the European Union, *Council Conclusions on Arctic Issues, 2985th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels*, December 8, 2009, pp.2-5.

[6]European Parliament, *A sustainable EU Policy for the High North, European Parliament Resolution 2009/2214(INI)*, Strasbourg, January 20, 2011, pp.4-13.

[7]European Commission, *The Inventory of Activities in the Framework of Developing a European Union Arctic Policy*, Brussels, June 26, 2012, pp.3-25. Union Policy towards the Arctic Region, Brussels, May 12, 2014, pp.2-3.

洲委员会所表示：“由于气候变化在加倍威胁北极，环境问题也在改变着北极的地缘结构、影响国际稳定和欧洲的安全利益，这迫切需要欧盟提出具有绿色环保特色的北极政策”。^[1]

欧盟认为，由于世界各国在北极活动的增加，“环境痕迹”^[2]相应增多，无论是资源开采还是航道运输，都将加剧北极的环境压力，都需要欧盟积极应对。一方面，欧盟与北极有着不可分割的联系。^[3]瑞典、芬兰与丹麦三个欧盟成员国在北极有领土，冰岛和挪威两个北极国家也属于欧洲经济区成员，未来欧洲公民与北极的发展息息相关，欧盟不可缺少北极。另一方面，欧盟是绿色环保等问题领域的先行者。欧盟是“碳市场”、“碳减排”、“碳标识”、“碳核查”、“碳足迹”、“2摄氏度警戒线”等多个环保理念的倡导者，它具备工业节能的成熟经验，欧盟企业也具有在北冰洋严酷环境中实施绿色开发的前沿技术。

欧盟北极政策的特色定位大致可以概括为“绿色北极”，涵盖绿色开发、航道开辟与运输绿色化、绿色渔业、绿色旅游等。

首先，欧盟认为北极开发应遵循绿色开发的路径。北极的丰富资源尽管有利于保证欧盟的能源和原材料的安全供应，但其开采过程应是循序渐进的，因为资源挖掘“面临恶劣条件及多种环境风险所产生的高成本”^[4]。北极绿色开发建立在资源承载程度与生态环境容量的共同作用下，是把能源开发与保护环境相结合的一种新型开发模式，具体包括以下三个要点：一是把环境保护视为北极开发的内在要素；二是把北极经济活动进程和效果的可持续性生态化作为绿色开发的衡量标准和路

[1] Council of the European Union, *Council Conclusions on Developing a European Union Policy towards the Arctic Region*, Brussels, May 12, 2014, pp.2-3.

[2] European Parliament, *European Parliament Resolution on the EU Strategy for the Arctic, Pursuant to Rule 110(2) and (4) of the Rules of Procedure*, Strasbourg, March 10, 2014, pp.5-6.

[3] 夏立平：《规范性力量理论视阈下的欧盟北极政策》，载《社会科学》，2014年第1期，第14页。

[4] 肖洋：《一个中欧小国的北极大外交：波兰北极战略的变与不变》，载《太平洋学报》，2015年第12期，第67页。

径；三是将可持续发展列为北极绿色开发的目标。

其次，欧盟主张北极航道开辟与运输过程执行绿色化操作方式，即坚持低污染、低排放、低消耗、高效率，制定更加严格的环保标准。^[1]面对不断恶化的气候和环境，北极航道必须明确建设模式，实施交通和物流运输绿色化是必然趋势。绿色化是在北极航道规划、设计、建造和使用过程中需要秉持的基本理念，是通过精心设计、新型节能材料的使用、智能控制等降低航道运输环境污染的发展路径。

再次，欧盟倡导构建北极绿色渔业的产业链。该产业链的构成不仅涵盖渔业发展，而且谋求长期养护和渔业资源的优化利用。北极推动“绿色渔业”的政策建议分为三个层面：一是制订“渔业领域的国际养护和管理制度”，^[2]避免无序过度捕捞；二是倡导渔业生产与当地养殖环境协调一致，既有助于渔业发展，又有利于北极生态环境的良性循环；三是要求渔业投入品和渔业产出物能满足人类消费对食品数量和质量的标准要求。^[3]

最后，欧盟指出，应支持北极绿色旅游业的可持续发展，减少旅游过程中的环境污染，保护当地沿海地区居民的生存生活环境。欧盟“绿色旅游”的政策主张包括以下四点：一是倡导游客在领略北极风光的同时爱护自然环境；二是有条件限制游客进入北极环境极度脆弱的地区；三是要求赴北极旅游团体的游轮执行低碳排放标准；四是鼓励当地发展保护性的旅游业。

二、从实体隐喻到链接组合

欧盟北极政策的制定与完善过程体现了“绿色框定”理论的运作步

[1] 杨剑：《北极航道：欧盟的政策目标和外交实践》，载《太平洋学报》，2013年第3期，第45页。

[2] European Union, *New Joint Declaration between the EU and Greenland*, Brussels, March 19, 2015, pp.2-3.

[3] European Economic and Social Committee, *On an Arctic Policy for the EU*, Brussels, February 1, 2013, p.2.

骤。具体来说,欧盟先后使用了“实体隐喻框定”和“链接组合框定”。一方面,欧盟通过“实体隐喻框定”把身份建构为北极地区的“环保卫士”^[1];另一方面欧盟通过“链接组合框定”将其北极政策主张与《联合国气候变化公约》、《联合国海洋法公约》等全球性规范相链接,在纷繁复杂的国际竞争格局中,奠定其北极政策的合法性与合理性基础。

(一) 实体隐喻框定与欧盟绿色北极政策

“实体隐喻框定”是指人们在对世界的表达中,从诸如词汇、短语、句式、章节层面,运用实体化的形象框架来隐喻其他一些抽象、深奥或者远离人们、不易感知的事物。^[2]“实体隐喻框定”的核心是从人类传播的互动关系出发,表达了超越词语涵义本身、基于情境关系的意义,是通过“始源域”向“目的域”映射而构成的过程。^[3]二者之间的映射并不是随意的,尤其是对于抽象的“始源域”(比如欧盟北极政策)而言,需要寻找到它与某种实体的相似点,才能称之为“实体隐喻”。各行为体由于认知视角不同,虽然都是搭建隐喻框架,不同的行为体会寻求不同的实体,激活认知框架中的概念节点也各不相同,这是行为体在自身经验基础上主动建构的隐喻关系。

欧盟设置了(“北极事务中的欧盟”与“环保卫士”)之间的相似点,搭建起一个实体隐喻框架,根据语境、词汇、句式等方式把欧盟隐喻为“环保卫士”这个实体。在这个实体隐喻框架中,“北极事务中的欧盟”是“始源域”,“环保卫士”是“目的域”。欧盟建立了这一实体隐喻框架之后,激活了公众对于欧盟北极政策的认知框架以及相关概念节点,于是就有了公众认知的“欧盟为北极环保事业做出重大贡献”、“欧盟为北极提供公共产品”、“欧盟捍卫北极可持续发展”等内容。这些概念节点都是通

[1]European Parliament, *A sustainable EU Policy for the High North*, European Parliament Resolution 2009/2214(INI), Strasbourg, January 20, 2011, pp.10-13.

[2]Justyna Winiarska, “Linguistic Sign as an Example of Ontological Metaphor in Scholarly Studies”, Dom Wydawniczy Elipsa, Vol.2, No.1, 2010, pp.3-4.

[3]E Romero, “Cognitive Metaphor Theory Revisited”, Journal of Literary Semantics, Vol.1, No.1, 2005, pp.19-20.

过“环保卫士”的“实体隐喻框定”得来的。我们理解“实体隐喻框定”的必要条件是找到“始源域”与“目的域”两者之间的相似点，而相似点的寻求或创造则往往是一种建构过程。

根据欧盟“环保卫士”的“实体隐喻框定”来解读它的北极政策，不难发现从章节设计到具体用词都煞费苦心。欧盟北极政策目标多使用肯定句、陈述句等句式以增加说服力与感染力，且使用“长久地”、“公平地”、“持续地”等副词作为修饰，在描述欧盟在北极地区的作用时，多使用“捍卫”、“拯救”、“保护”等动词。例如，欧盟理事会的《发展北极地区政策决议》指出，欧盟要拯救和减轻气候变化对北极的负面影响，开发资源过程中应保护当地环境，持续关注跨界污染物对原住民的影响，如“长距离污染物迁移”等。^[1]

欧盟在北极领域的具体政策建议，就更为细致深入。结合欧盟“环保卫士”的实体隐喻框定，它在促进北极资源的可持续开发利用领域，提出下述行动建议：一是鼓励有关国家尽可能遵守更高的环保标准。欧盟坚持环境友好的指导原则，其核心内涵是协调北极资源开发与自然生态系统之间的协调，出台具有约束力的环保标准，强调通过有关国际公约平台进行推广；二是促进相关技术和基础设施的进一步研发。随着北极资源开发重点转移到更严酷的气候区域和更深的水域，欧盟鼓励欧洲企业在海洋石油和天然气开采领域展开技术攻关。三是倡导设置北极生态产业集聚区。该集聚区是产学研一体的综合集群，其中的创新与实践工作将由相关企业直接实施，而集聚区的大学和研究中心可以为企业 provide 训练有素的人员和设施。四是致力于开展国际合作。欧盟强调与北冰洋沿岸国家积极合作，共同促进北极地区油气资源可持续利用，倡导油气资源的勘探、开采和运输秉持互惠和环保的原则。五是评估北极理事会起草的《石油和天然气开采指南》的环境友好性。

（二）链接组合框定与欧盟绿色北极政策

[1] Council of the European Union, *Council Conclusions on Developing a European Union Policy towards the Arctic Region*, Brussels, May 12, 2014, p. 3.

“链接组合框定”是行为体把自身政策与目标规范建构联系的框定形式，是通过文本表述与信息节点互联，建立两者之间的关联度，借助目标规范的影响力来说明自身政策的合法性。^[1]行为体选择链接的目标规范与公众的关联程度越高，建构的两者联系越紧密，越容易将自身政策转化为公众议题。这是人们从公众信息引导的视角进行分析，为公众引导行为提供心理学依据，在更加深广的层面界定关联度的涵义。结合上述分析，欧盟选择了两种与公众关联度较高的国际规范（《联合国气候变化公约》与《联合国海洋法公约》），^[2]并通过文本解读、数据图表等方式建构欧盟北极政策与上述两种全球规范的关系。

根据上述理论分析，欧盟首先把自身北极政策与《联合国气候变化公约》进行链接组合，借助气候变化公约的影响力来说明自身北极政策的合法性。欧盟不但屡次在北极政策内容中提及各国要尊重《联合国气候变化公约》，且在附录中特意引用了不少与联合国气候大会谈判相关的专业术语，涉及专业语言、技术用语、专业机构等。比如，欧盟2012年《发展北极政策框架下的活动内容》的术语界定就大量引用了气候变化大会谈判中提及的“全球气候变化观测系统”、“观测碳排放的综合系统”、“欧洲地球同步卫星导航增强服务系统”、“长期监控北极数据的网络平台”（建成于国际极地年2007-2008），“船只自动识别防撞信号系统”、“综合全球观测战略计划”、“环境与安全领域的全球监测计划”等。^[3]

其次，欧盟还积极建构其北极政策与《联合国海洋法公约》的联系，借助后者的权威性来彰显其北极政策的合法性。欧盟不但在官方场合多次强调它的北极政策是在遵循了《联合国海洋法公约》基本原则的基础

[1]SL Bryant, BA McDonald, “Framing Theory, Agenda Building, and Information Subsidies”, *Public Health—Public Relations—Indiana*, Vol.5, No.1, 2010, p. 15.

[2]European Parliament, *European Parliament Resolution on the EU Strategy for the Arctic, Pursuant to Rule 110(2) and (4) of the Rules of Procedure*, Strasbourg, March 10, 2014, p.2.

[3]European Commission, *The Inventory of Activities in the Framework of Developing a European Union Arctic Policy*, Brussels, June 26, 2012, pp.33-38.

上设置的，它发布的政策报告也确实涉及与该公约相关的文字表述、图表、数据。《联合国海洋法公约》包括“内陆国出入海洋的权益和过境自由”、“海洋科学考察”、“海洋环境保护与安全”、“海洋技术的发展和合
 作”等内容。^[1] 欧盟为了将《联合国海洋法公约》与自身北极政策进行有效链接，它的北极政策也相应包括“自由航行和无害通过北冰洋水域”^[2]、“增强北极海上科考能力”^[3]、“支持国际海事组织制订北极水域的环境和安全标准”^[4]、“鼓励北极技术研发与合作”^[5]等内容，与《联合国海洋法公约》相关内容几乎一一对应。欧盟北极政策的图表数据也对应涵盖北冰洋水域测量、北极圈科考数据、北冰洋垃圾分布信息、海洋攻关技术项目的资助金额等方面。

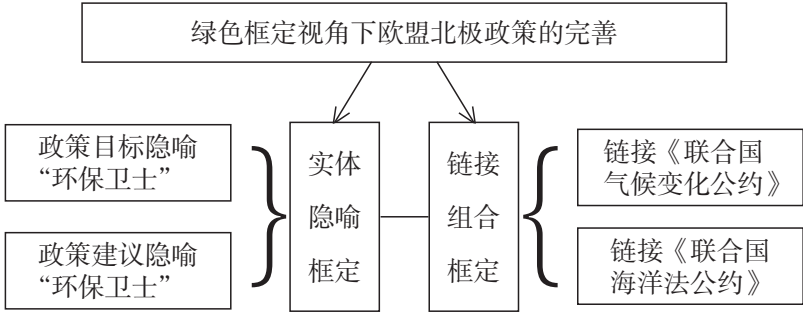


图 1 “绿色框定”视角下欧盟北极政策的完善（本图由笔者绘制）

[1]United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf .

[2]European Commission, *Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and Next Steps*, Brussels, June 26, 2012, p.17.

[3]European Parliament, *A sustainable EU Policy for the High North*, *European Parliament Resolution 2009/2214(INI)*, Strasbourg, January 20, 2011, p.5.

[4]European Commission, *Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and Next Steps*, Brussels, June 26, 2012, pp.17–18.

[5]European Parliament, *European Parliament Resolution on the EU Strategy for the Arctic, Pursuant to Rule 110(2) and (4) of the Rules of Procedure*, Strasbourg, March 10, 2014, pp.5–6.

欧盟通过上述“实体隐喻框定”与“链接组合框定”，明确其北极政策的“绿色框定”主题，体现它的道义基础（环保卫士）和法理依据（《联合国气候变化公约》、《联合国海洋法公约》），实现了从片段式框定（北极政策的具体方案与单个举措）飞跃为主题式框定（欧盟北极政策的整体框架）。欧盟通过上述框定运作过程，不再把单个的北极措施摆在公众面前，它展现的是紧密围绕“绿色框定”主题的完整政策体系。

三、欧盟绿色北极政策的互联网推广

欧盟面向全球推广具有“绿色框定”特色的北极政策，面临两大挑战：一是它多次被拒绝成为北极理事会成员甚至永久观察员；二是它被北冰洋沿岸国家俄罗斯和加拿大排斥。因此，它不得不在公共外交领域另辟蹊径，利用 Web3.0 时代的新媒体背景拓展影响力。欧盟通过定时定期的推介绿色北极政策，加深公众对其社交媒体账号信息的固定依赖，以形成意见声势，传播绿色北极理念。

（一）使用多种社交媒体平台，推广欧盟绿色北极政策

Web3.0 时代的社交媒体已成为影响公众意见的关键性议题建构力量。“推特”（Twitter）和“脸书”（Face book）的用户群已非常庞大。截止到 2015 年 9 月，“推特”的月活跃用户数量达到 3.2 亿，“脸书”的月活跃用户数量超过 15 亿。^[1] 社交媒体打通移动通信网与互联网的界限，相比网页中的长篇大论，140 个字的字数限制恰恰使欧盟更易于成为一个多产的发布者。欧盟选择北极政策的推广形式时，不再热衷开设专题网站等传统模式，而是投身于通过社交媒体平台发布信息的热潮中，在“推特”、“脸书”、“雅虎网络相册”（Flicker）、“优图”（YouTube）等社交媒体平台上拥有固定账号，通过操作这些账号的发帖内容，引导它的绿色北极政策成为网络热点。相对于官方发布文件的传统形式，欧盟结

[1]James Niccolai, “Facebook tops 1.5 Billion Monthly Users”, <http://www.itworld.com/article/3001518/facebook-tops-15-billion-monthly-users.html>.

合现代人的阅读节奏和生活习惯，只需依托于“推特”上三言两语的实时语言，就能在网络上轻松发布信息且对访问者的留言进行回复，以推广它的绿色北极政策。欧盟通过文字推荐、上传数据图表、添加超级链接、发布“长推特”等方式，塑造环状的信息运作模式（“主贴”通过“跟贴”与“转贴”向相关议题延伸为不断拓展的环形），强调“贴主”、“追随者”、“转发者”之间的互动，推广其北极政策核心理念与关键内容。

（二）设置专职化网络人员，构建欧盟北极政策的网络推广机制

欧盟开始设置网络专职人员，负责维护在各社交媒体上的北极政策账号并实时更新消息。这些专职人员能使用多语种推送信息，并向用户发送点对点消息。他们在推广信息过程中，灵活运用“@”符号和“#”符号，引导网络舆论。欧盟各成员国也在创办自己的特定账号并推荐欧盟绿色北极政策，形成了庞大的跨境网络传播平台。^[1] 欧盟还试图制作智能手机客户端，通过客户端向用户发布它的北极政策信息。

欧盟绿色北极政策的网络推广机制由“链状式”、“共联式”与“枢纽式”有机组合而成。第一，欧盟通过“链状式”来召集其绿色北极政策的网络支持者。“链状式”是串联起各种信息节点的线状结构，促进信息流在节点之间进行传播，表现为欧盟通过“推特”等社交媒体点对点招募“粉丝”的过程。第二，欧盟通过“共联式”与其他涉北极的国际组织展开互动。“共联式”构建不同节点之间无障碍连接，能起到集合全部节点之力推广欧盟北极政策的作用。欧盟正在积极构建“共联式”的网络互动方式，欧盟北极政策的社交账号关注国际空间站、《联合国气候变化框架公约》委员会、国际海事组织等。^[2] 第三，欧盟通过“枢纽式”进行绿色北极政策的网络推广与协调行动。“枢纽式”是一种中心节点被其他节点环绕的运作机制，欧盟通过构建“枢纽式”机制协调

[1]Fischer E, Reuber A R, “Social Interaction via New Social Media: How Can Interactions on Twitter Affect Effectual Thinking and Behavior”, *Journal of Business Venturing*, Vol.26, No.1, 2011, pp.1-2.

[2]European Union, http://www.eeas.europa.eu/arctic_region/index_en.htm/.

它在“推特”、“脸书”、“雅虎网络相册”、“优图”等平台的网络动员行动。

四、结 语

欧盟作为涉北极领域的重要行为体，其北极政策的“绿色框定”特色与推广路径值得政界与学界共同研究。欧盟使用“实体隐喻框定”与“链接组合框定”，塑造其“环保卫士”的国际形象，积极建构与国际规范的相关性，且利用多元化的社交媒体平台进行网络动员。在欧盟的影响下，年轻一代的公众越来越接受欧盟绿色北极政策的推广方式，成为支持欧盟政策主张的主力军，他们的特点是擅长使用新媒体，比老一代灵活思变，受教育程度更高，对国际问题也更感兴趣。与此鲜明对比的是，加拿大、俄罗斯、美国等北冰洋沿岸国的北极政策推广模式却相对落后。加拿大、俄罗斯没有注册北极政策领域的社交账号，美国相关推特账号上也全部是一些杂乱无章的转发。因此，欧盟的北极政策尽管面临重重挑战，仍有值得研读学习之处，尤其是它的特色理念与传播路径，对于中国等国家具备较强的参考价值。

[收稿日期：2016-04-21]

试议联合国马里维和行动的成功 与面临的挑战

胡二杰

[内容提要] 作为国际社会推动马里和平事业的重要机制,“联合国马里维和行动”在推动马里国家和平进程、打击地区恐怖势力和促进国际多边合作方面取得不少成就。但与此同时,该行动也在安全形势、维和能力建设以及与驻在国关系等问题上面临诸多困难与挑战,其最终成败尚难预测。本文简要梳理了联合国马里维和行动的组建过程,分析了该行动所取得的主要成就及面临的主要挑战。

[关键词] 马里维和行动 成就 挑战

[作者简介] 胡二杰,解放军国际关系学院国际战略系讲师,法学博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)03-0111-12

联合国马里维和行动自 2013 年 7 月正式开展以来,在两年多的时间里已经取得了令世人瞩目的成就,尤其是促成了 2015 年 6 月马里冲突各方和平协议的最终签署,在马里国家和平进程中具有里程碑的意义。当然,联合国马里维和行动也面临诸多困难与挑战,马里的和平事业依然任重道远。

一、联合国马里维和行动的组建过程

“联合国马里维和行动”是国际社会旨在推动马里国家和平事业的

重要机制,是联合国在非洲的第三大维和行动(规模仅次于联合国刚果维和行动和南苏丹维和行动)。成立两年多来,该行动已基本实现了核定编制人员的部署到位,并根据马里和平的需要不断完善自身的职能。

(一) 应邀组建联合国马里维和行动

“联合国马里维和行动”的前身是由非洲国家主导的“马里国际支助团”。2012年3月,马里部分军人在首都发动军事政变,长期盘踞马里北部的反政府武装则趁乱大举攻城略地,甚至谋求建立独立国家。政变后的马里过渡政府面临国家分裂、军心不稳、边境紧张和恐怖主义等多重现实威胁,加上国内长期累积的诸多弊政,一场深刻的国家总危机爆发。应对无力的马里过渡政府决定邀请国际社会介入马里危机,开展维和行动。^[1]2012年12月,联合国通过2085号决议,批准向马里派驻“马里国际支助团”(AFISMA),并授权其使用武力。AFISMA的核定人数为6,000人,初步任期一年。其主要任务是帮助马里当局重建国防和安全部队的能力,收复北部被武装团体和极端组织控制的领土,以及保护平民和为人道主义援助工作提供协助。

2013年1月,北部宗教极端组织武装攻势凌厉,直指中部重镇莫普提。情况危急之下,马里过渡政府迅即向法国和联合国求援,请求派兵介入本国危机,帮助马里恢复和平。同年1月11日,法国奥朗德政府决定出兵马里,实施“薮猫行动”(Serval Operation)。此时,AFISMA的部队也逐步部署到位,与法军协同作战。经过持续数月的军事行动,分裂势力和恐怖分子基本上被逐出人口聚集地区。马里政府军重新部署到除基达尔以外的北部地区。^[2]在主要战事结束后,法国开始逐步撤军(仅保留少量部队),并推动联合国主导战争的善后事宜。

2013年4月,联合国安理会通过2100号决议,决定设立“联合国马里多层次综合稳定特派团”(下文简称“联马团”),接替AFISMA,授权期限至2014年6月。根据授权,联马团的主要任务是:支持“过渡

[1] 王晓静:《马里维和行动浅析》,载《国际研究参考》,2014年第8期,第21页。

[2] 张丽春,张明奎:《法军“薮猫行动”背景、基本情况及主要经验》,载《中国军事学术》,2014年第1期,第51-52页。

路线图”的实施和推动包容性的民族对话与和解进程，扩大马里国家行政当局权力，支持马里安全部门重建，稳定主要人口中心，保护平民，监测人权，提供人道主义援助，以及为自由、包容、和平的总统和议会选举做准备等。^[1] 联马团总部设在首都巴马科，军方在加奥和通布图各设有战区司令部。根据计划，联马团的维和进程分为三个阶段：第一个阶段是“转型和巩固阶段”（2013年7月1日—12月31日），主要工作是从AFISMA向MINUSMA的过渡，同时实现完全运行能力。第二阶段是“稳定阶段”（2013年12月31日至今），主要工作是稳定马里的局势，防止武装团体返回及保护平民。该阶段的结束时间视事态发展而定。第三阶段则是“撤离阶段”，目前尚无具体时间表。

值得一提的是，应联合国邀请，中国向联马团派出了警卫、工兵和医疗三个分队，总编制员额为395人。中国的三支分队均部署在加奥市，隶属于东战区司令部。其中，警卫分队系我国首次成建制派出安全部队参与维和行动。部署以来，中国的三支分队工作表现非常出色，受到了相关方面的高度赞赏。2015年12月，中马两国首脑会晤时，马方对“中国一贯支持马里的和平稳定与发展、积极参与联合国在马里的维和行动”表示感谢。^[2]

（二）完善联合国马里维和行动的编制体系

一是授权延期。截至2016年3月，联马团已经两次被授权延期：2014年6月，联合国安理会通过2164号决议，决定在核定兵力范围内，把联马团的授权延至2015年6月；2015年6月，安理会通过2227号决议，充分肯定了联马团的成就，尤其是马里和平协议的签署，视其为“实现马里持续和平的历史性时刻”，并将联马团授权延至2016年6月，同时明确在核定编制中增加40名军事观察员来监督停火。^[3] 根据目前马里

[1] “MINUSMA: United Nations Stabilization Mission in Mali,” <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/background.shtml>.

[2] 《习近平会见马里总统凯塔》，中国中央政府门户网站，http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/04/content_5019707.htm。

[3] “Current authorization until 30 June 2016,” UN Security Council resolution 2227, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2227 (2015), 2015-06-29.

的安全形势，联马团在今后5—10年内仍有很大的存在必要。

二是北战区的开辟。建立之初，联马团在马里北部地区设立了东西两个战区：西战区的主要防区为通布图和莫普提；东战区的主要防区为加奥和基达尔。但由于基达尔安全形势非常严峻，不明武装势力活动猖獗，东战区难以兼顾，遂决定设立独立的联马团北战区，战区司令部设在基达尔。北战区自2014年底设立以来，经过一年多的摸索和建设，目前已经进入正常运转的状况，有效地分担了东战区的压力。

三是军事观察员的部署。2015年和平协议签署后，单方面破坏停火协定的事件时有发生，其他小规模安全事件也接连不断，设立军事观察员以监督停火和监控安全事态发展的必要性不断增加。根据2227号决议授权，联合国从2015年11月开始在马里正式部署军事观察员；在首都巴马科及东西北三个战区均设立军事观察员队，每队编制员额约为10人；在司令部设首席观察员职务，直接接受联马团司令的领导。

二、联合国马里维和行动取得的主要成就

联合国马里维和行动自2013年开展以来，积极支持马里总统大选，努力推动冲突各方参与和平谈判与签署和平协议，为马里的国家和平进程做出了非常关键的贡献。此外，联马团在打击非洲萨赫勒地区的恐怖主义势力和促进国际多边合作方面也取得许多成绩。

（一）马里国家和平进程

1. 总统大选。联马团建立初期的主要工作之一就是监督2013年7月、8月的两轮马里总统大选。大选的组织工作虽有不少漏洞，但总体进行良好。资深政治家易卜拉欣·凯塔在选举中获胜，支持率约为77%。在选举过程中，联马团积极支持马里选民的登记和选举培训工作，并派专机飞往毛里塔尼亚的内马，向聚集此处的马里难民发放投票卡。为保障北部基达尔的选举安全，联马团组建了一支主要由西非国家维和军警组成的快速行动部队。在选举期间，联马团提升了在各主要城市的安全戒备等级，时常与马里或法国部队进行联合巡逻。选举的成功结束了2012

年3月军事政变后的马里政治真空，新当选的巴马科政府享有更大的合法性和更多权力资源，并与北方反政府武装开展谈判。^[1]

2. 和平协议的签署。2014年5月，阿尔及利亚发起关于马里问题的国际调停，联马团成为重要参与方之一。当时，马里反政府武装与政府军冲突再起，并重新夺回大片领土的控制权。经过国际社会的调停努力，参与谈判的各武装团体在2014年7月签署了和平路线图，但形成了两个分离的联盟：一个是由图阿雷格反政府武装联合形成的“阿扎瓦德协调运动”（下文简称CMA）；另一个是亲政府武装团体组成的“平台”组织（Platform）。经过数轮谈判，马里政府和“平台”组织在2015年3月提出了一个妥协性的文件。但CMA最初予以拒绝，因为该文件没有满足它的主要诉求，如：承认北方领土为独立实体以及签署相应的安全协定等。同年5月15日，马里政府与部分北方武装组织代表签署和平协议，CMA没有参加。后来经过艰辛的谈判，于2015年6月20日，在联马团高官和马里总统的见证下，CMA代表终于在和平协议上签字。此举意味着马里和平协议的签署最终完成。马里外长迪奥普表示，这将开启马里各方的和解之路，并使马里能够更乐观的面向未来。^[2]

3. 监督停火、保护平民和促进战后重建。在和平协议签署后，马里政府和图阿雷格部族反政府武装在某些局部问题上并不满意。在马里北部安利菲斯（ANEFIS）地区和东战区的梅纳卡（MENAKA）地区，亲政府和反政府武装的交火仍时有发生。为此，联马团投入了相当的军事资源对冲突区域的平民进行保护，并采取斡旋调停、外交施压、建立隔离区等多种方式监督和平协议的落实，避免紧张局势升级。联马团的监督停火和保护平民行动虽然遇到一些阻碍，但总体成效良好，冲突各方没有再出现大规模的战事。^[3]联马团也积极投身马里北部的战后重建工作。

[1] Isaline Bergamaschi, “MINUSMA: initial steps, achievements, and challenges,” *NOREF Policy Brief*, September 2013.

[2] 《马里北部主要反政府武装签署和平协议》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-06/21/c_127935919.htm。

[3] “Mali: Peace Process ‘Back on Track’ but Vigilance Necessary, Says UN Envoy,” <http://allafrica.com/stories/201510070694.html/>.

由于战乱，北部地区难民问题凸显，联马团协助马里政府开展让战争难民重返家园的活动。自2015年6月起，联马团向马里北部地区提供的支援增加了30%，向36个能够立即产生效果的新项目投入了130万美元的资金。在加奥、基达尔、莫普提和通布图地区开展针对妇女、青年人和境内流离失所者的重返社会项目。^[1]

（二）萨赫勒地区反恐

马里北部地区是非洲萨赫勒地区^[2]的腹地，是北非阿拉伯文明和撒哈拉南部非洲黑人文明之间的过渡地带，也是各种国际恐怖势力和宗教极端组织异常活跃的地带。诚如有学者所言：“现在的马里危机如果只是民族冲突，欧美可能并没有兴趣进行干预，而是恐怖主义问题激起了它们的关注。所以，马里政府也不得不以打击恐怖主义为名，立志在西共体、非盟和欧美的帮助下收复北方。”^[3]

目前，马里北部已成为国际社会在非洲萨赫勒地区的重要反恐前线，促进地区反恐合作也成为联马团最为重要的任务之一。2014年2月，毛里塔尼亚、布基纳法索、尼日尔、马里和乍得五国举行元首峰会，决定成立“萨赫勒五国集团”（SAHEL G5），加强地区安全与发展及反恐合作成为其主要目标。目前，乍得、布基纳法索、尼日尔等国均是联马团的重要出兵国，在马里北部的反恐前线协同作战。根据联合国2227号决议，联马团积极支持“萨赫勒五国集团”的反恐协作，阻止地区恐怖组织的扩张。

法国是“萨赫勒五国集团”的重要反恐伙伴，也在联合国马里维和行动中发挥着举足轻重的作用。2014年8月起，法军开始在撒哈拉—萨

[1] 安理会会议：“副秘书长拉德苏强调巩固马里北部和平需要使最脆弱人口分享和平红利”，联合国网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/news/newsdetails.asp?newsID=25436>。

[2] 萨赫勒在阿拉伯语中有“沙漠边缘”之意，萨赫勒地区是非洲撒哈拉沙漠以南一个宽320公里至480公里的区域，横跨塞内加尔、毛里塔尼亚、马里、布基纳法索、尼日尔、乍得等国。

[3] 潘华琼：《试论图阿雷格人与马里危机——兼论马里的民族国家建构问题》，载《西亚非洲》，2013年第4期，第53页。

赫勒地区启动“新月形沙丘行动”，以强化与萨赫勒五国的军事合作，在区域内更灵活有效地进行反恐。联马团充分肯定法军的反恐努力，与马里国防军、驻马里法军合作良好，对各种恐怖势力和宗教极端势力在马里北部的活动形成明显的威慑和遏制作用。

（三）国际多边合作

联合国在马里维和行动中采取开放的态度，欢迎国际组织、地区组织乃至单个国家参与反恐、维护地区稳定和人道主义行动等。目前，在联马团的牵引下，诸多国际组织、地区组织和主权国家均积极参与马里的国家战后重建、经济社会发展及人道主义救援工作。联合国马里维和行动成为国际多边合作的典范之一。

与维和行动相配合，联合国发展署、粮农组织、教科文组织、高级难民署、国际红十字会等均参与了马里国家发展或人道援助工作。2013年3月，世界银行制定了总额为1亿美元的“马里经济复苏重建计划”，并在近年逐步落实；2013年5月起，联合国教科文组织积极投入到帮助马里修复通布图古迹的工作中；2015年4月，联合国粮农组织启动援助项目，帮助恢复马里北部地区的农业生产；国际红十字会和红新月会则长期为遭受武装冲突和粮食危机双重打击的马里民众提供援助。

参与马里和平事业的主要地区组织包括非盟、欧盟和西非经济共同体。在联合国接手前，马里已经开始了非盟主导的维和行动，此后与联马团进行了比较顺利的交接。联马团正式运转后，非盟仍然继续为马里的安全与发展贡献力量。欧盟派出了驻马里军事培训团，负责对马里国防军进行培训，以提高马里军队的整体素质和现代化水平。“西共体”各国所派兵力占到了联马团总兵力的半数以上。

三、联合国马里维和行动面临的困境

作为所费不费、代价高昂的联合国维和行动之一，联马团虽然取得令人瞩目的成就，但也面临着不少困难和挑战，有些源于国际恐怖势力和宗教极端势力的持续猖獗，有些源于马里国家政治和解进程的曲折反

复,有些则反映出联合国维和行动能力建设本身的不足之处等方面。

首先,马里北部安全形势持续动荡。除了图阿雷格反政府武装外,该地区还活跃着多股恐怖势力和宗教极端主义武装团体。2013年初以来,马里政府军和法军屡次对这些恐怖势力进行围剿,虽然取得了一定的成效,但远远没有根除。后者为保存实力,转而撤至更为偏远隐蔽之地安营扎寨,或潜入当地民众中规避打击,并经常采取血腥的非对称报复手段,广泛运用伏击、自杀式炸弹袭击、火箭弹袭击等战术。联马团人员及其营地成为他们袭击的主要目标。^[1]这使得联马团面临的安全风险一直居高不下,甚至有不断上升之势。据不完全统计,从2013年4月联马团建立到2015年7月,已有42名联合国维和人员丧生,近200余名维和人员受伤,其伤亡之惨重位居联合国各维和行动之首。其中50%以上的伤亡是恐怖主义袭击或地雷/不明爆炸物造成。^[2]

近年来,虽然联合国维和行动初见成效,马里政局基本稳定下来,但北部地区滋生宗教极端势力和民族分裂势力的土壤仍然存在,马里北部问题的根源尚未真正解决。应该看到,马里北部问题不仅是政治军事问题,更是经济民生问题。马里国家整体发展落后,根据联合国发展署公布的2014年“人类发展指数报告”,马里在公布的187个国家中位列第176位,^[3]北方地区又是马里最为贫困落后的地区。长期以来,马里北部生态环境趋于恶化,经济发展难以持续,基础设施极为落后,治理水平十分低下。由于马里独立以来统治精英主要来自南方,北方民族在诸多方面的弱势地位长期得不到明显改观,故而对现状非常不满,这为北方反政府武装提供了生存和发展的社会基础。

2015年尽管和平协议最终签署,但冲突各方的相互信任严重缺失,

[1] United Nations, S/PV.7274.

[2] “Ban Ki-moon condemns attack against peacekeepers in Mali,” http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-07-03/news/64068230_1_un-peacekeepers-six-peacekeepers-minusma.

[3] UNDP, “2014 Human Development Report”, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/events/2014/july/HDR2014.html>, 2014-07-01.

和平协议的执行进程障碍重重，马里的和平之路依然崎岖不平。更何况，马里此前曾屡次出现政府与北方部族的和约无法具体落实的情况，如2013年6月签署的“瓦加杜古初步协议”。^[1]至于恐怖势力和极端主义组织，它们本来就没有被纳入和平进程之中，必然会继续充当马里和平进程的破坏者。和平协议签署后，马里的恐怖袭击仍时有发生。2015年11月20日，首都巴马科丽笙酒店发生造成至少22人死亡的重大恐袭事件。袭击的幕后凶手据称是活跃在北部的“信仰捍卫者”组织。

其次，维和行动能力差。主要表现在联马团部队本身的安全防护、武器装备、情报搜集和人员培训等方面。尤其是来自非洲国家的部队，他们比较适应马里的气候和生活环境，但战术训练和战场防护意识不足，武器装备相对落后，应对暴恐袭击能力较弱，人员伤亡率较高。现任联马团司令劳莱斯加尔德少将曾公开呼吁，鉴于马里北部触雷事件频发的现状，如果出兵国无法提供装甲车辆和其他保护装备，联马团就应该考虑不接受这样的部队。^[2]虽然联马团已经进行了有针对性的改进，但有些问题囿于部队频繁轮换等客观因素，成效比较有限。

在维和行动能力方面，对联马团影响最大的是后勤补给问题。由于联马团的三个战区均处于撒哈拉沙漠地带，自然环境非常恶劣，当地采购极为困难，面临严重的后勤补给问题。军队机动性的“地理磨损”现象在北部地区表现明显，陆路运输经常遭遇各种突发安全事件和车辆故障，所需时间往往会大大增加。采用空运能够节省大量时间，但囿于高昂的成本和落后的机场配套，经常连运送往来人员都捉襟见肘，遑论运送大批量的物资。在现有三个战区中，以北战区的后勤补给最为困难。

[1] 2013年6月，马里过渡政府与北部武装代表在布基纳法索首都瓦加杜古签署《总统选举与马里和平全面谈判初步协议》决定停止对立并携手展开合作，为将于7月份开始的总统大选在马里全境举行铺平道路。谈判双方同意大选后组织全面对话以签署最终和平协议，并在一定期限内确定马里军队进入基达尔地区的步骤和北部武装的安置与缴械方式。

[2] Michael Lollesgaard, “Operating in an Asymmetric Environment in a Peace Keeping Operation,” MINUSMA Force Commanders speech in the Security Council of UN, 2015-06-17.

依赖于远程运输的后勤补给本来就代价高昂,后方机关与前线部队又时常沟通不畅,这一切使得马里维和行动产生了巨大的财力需求,成为联合国耗资最高的任务区之一。这客观上加剧了任务区支出增加与联合国维和行动经费总体短缺之间的矛盾。

维和兵力规模和部署的限制也制约着联马团的效能发挥。根据授权,联马团的核定编制为12,640人(军事人员11,200名,警察人员1,440名),截至2015年6月,联马团已经部署到位10,207名维和军警,部署率约为80%。^[1]然而即便核定编制人员全部部署到位,面对马里北部的广袤领土和非对称的敌对武装袭击,维和兵力的规模仍然比较单薄。联马团居高不下的伤亡率也加剧了出兵国的担忧。“许多出兵国将马里视为磨练部队之地。他们并不愿意让本国部队直面马里北部的安全威胁以至于造成人员伤亡。这些来自出兵国政府的安全警告限制了联马团部署的可能性。”^[2]尤其是美国、瑞士等国,公开禁止本国军人前往北部战区等风险高企之地。而这种出兵国政府的干预行为具有不良的示范效应。维和人力资源的短缺和部署困难在北战区表现尤其突出,削弱了联马团的维和成效。

第三,面临如何妥善处理与住在国关系问题。联马团马里维和行动是马里当局无力应对国内危机、寻求国际社会帮助的产物。联马团的到来以及迄今为止的两次授权延期也得到了马里政府的欢迎。^[3]但是,伴随维和行动的开展,联马团与马里政府之间的关系也出现了一些不和谐因素。此外,伴随马里和平进程的发展,敌对势力的非对称作战手段成为维和人员最大的安全威胁。要减少乃至消除这些非对称威胁,改善维和行动环境,联马团需要赢得驻地民众的支持和信任。

[1] “MINUSMA Facts and Figures,” <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/facts.shtml>.

[2] Lotte Vermeij, “MINUSMA: challenges on the ground,” Norwegian Institute of International Affairs. *Policy Brief*, 19/2015, p.2.

[3] “Mali welcomes extension of MINUSMA mandate,” http://news.xinhuanet.com/english/2015-07/01/c_134372994.htm.

一是联马团与马里政府的关系。现任马里民选政府能够顺利执政,与联马团的支持密不可分,所以两者关系总体良好。但也并非完全没有矛盾,其中最为根本的是双方对于马里和平进程的微妙分歧。这种分歧有时甚至造成了两者间的关系紧张。在2015年5月CMA缺席的和平协议签署仪式上,联合国副秘书长拉德苏曾发出警告,要求马里政府不得以该协议为借口,来恢复对未签署协议的团体采取军事行动。马里总统凯塔反过来指责联马团缺乏公正性。^[1]在2015年6月和平协议签署后,亲政府武装曾屡次向反政府武装发起攻势,引起CMA向联马团抗议,联马团向马里政府施压又招致后者的不满。有学者指出,联马团处境的尴尬之处在于,要让维和行动长期存续并取得成效,它需要与马里政府维持良好关系,而亲政府的嫌疑又会损害它作为和平调停人的角色,因为中立公正的立场才是联合国维和行动的应有态度。所以,联马团需要与马里政府建立良好关系,但要“防止成为马里政府清除北部武装组织的工具”。^[2]

二是联马团与马里民众的关系。联马团推动了马里国家的和平进程,基本上得到了任务区民众的拥护。但是,维和工作的成效与北方民众的期待还存在差距。在少数地区,维和部队和任务区民众也出现了一些摩擦,有时甚至招致部分民众的怀疑与反对,增加了维和行动环境的复杂性。这种情况在马里北部的加奥和基达尔地区都曾经出现。2015年1月,加奥地区民众发起大规模示威活动,抗议联马团与反政府武装CMA串通而撇开政府。负责营区警卫的卢旺达维和警察处置失当,导致游行示威活动愈演愈烈。为安抚民众,马里总统凯塔前往加奥,向民众强调“联马团是马里的朋友”^[3],联马团采取了一系列补救措施,事件才告平息。

[1] Arthur Boutellis, “Mali: Signing Peace Now, Making Peace Later,” <http://theglobalobservatory.org/2015/06/mali-tuareg-azawad-minusma/>.

[2] Lotte Vermeij, “MINUSMA: challenges on the ground,” Norwegian Institute of International Affairs. *Policy Brief*, 19/2015, p.3.

[3] “Mali president calls UN mission in the country ‘friend of Mali’,” http://news.xinhuanet.com/english/2015-01/30/c_133960016.htm.

在基达尔曾发生示威群众占据北战区机场事件。基达尔地区作为图阿雷格武装势力长期经营之地，马里政府几无影响力。在 2015 年 1 月示威群众冲击基达尔机场时，北战区维和部队应对乏力，日常维和工作的开展也困难重重。

总之，2015 年马里和平协议的签署标志着联合国马里维和行动已经取得重要的阶段性成就。然而，联马团仍然面临着诸多困难和挑战，譬如马里北部的反恐形势依旧严峻，联马团自身的维和能力建设还亟待提升，和平协议的具体落实更是障碍重重。对于马里国家和平进程来说，更为深层次的挑战源于马里北部的经济发展和民生问题，这是滋生图阿雷格反政府武装和各种宗教极端势力的重要根源。而这些根源性的问题却并非单纯的联合国维和行动所能解决。所以，联合国马里维和行动的最终成败依然难以预测，毕竟“如果最脆弱的人口不能分享和平的红利，马里北部便无法实现持久的和平”。^[1]

[收稿日期：2016-03-23]

[1] 安理会会议：“副秘书长拉德苏强调巩固马里北部和平需要使最脆弱人口分享和平红利”，联合国网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/news/newsdetails.asp?newsID=25436>。