

# 如何看待当前的南海形势<sup>[1]</sup>

李肇星

[内容提要] 在漫长的历史进程中，中国确立了对南海诸岛的主权和相关权益。直到上世纪 60、70 年代，在南沙群岛附近海域发现了大量石油储藏，南海才开始成为热点地区。作为南海最大的沿岸国，中国一直致力于实现自己的和平发展，不愿看到包括南海在内的周边地区生乱生战。但是，菲律宾单方面提起的所谓仲裁案完全是在法律外衣包装下的政治挑衅，严重毒化了南海问题的气氛，破坏了通过谈判协商、和平解决争议，共同维护南海和平稳定的努力。中方是不会接受裁决结果，不会接受任何以裁决为基础的主张和行动的。

[关键词] 中美关系 南海问题 中菲关系

[作者简介] 李肇星，外交部原部长、中国公共外交协会会长、《和平与发展》杂志高级顾问。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)04-0001-06

中国人民早在 2000 多年前就在南海有了生产活动。中国很多历史典籍，如东汉的《异物志》、宋代《岭外代答》和明代的《顺风相送》等都明确记载了中国最早发现、命名并开发利用南海诸岛及相关海域的情况，

---

[1] 本文是作者作为中国公共外交协会会长应美国亚洲协会之邀于 2016 年 6 月 23 日在纽约演讲的内容摘要。作者的学术顾问禹同、小龙、家骥等为准备讲稿付出了辛勤劳动。

包括准确描述南海诸岛的地理位置和地貌特征。中国历朝历代通过行政设治、军事巡航、生产经营、天文测量、地理调查、海难救助等手段，对南海诸岛和相关海域进行了持续、和平、有效的管辖，这在很多中国古代地方志和官方地图中有明确记载。在漫长的历史进程中，中国确立了对南海诸岛的主权和相关权益。我建议学者们可去一下中国第二大岛海南的海口市，那里的南海研究院收藏有很多关于南海的历史文物。

在20世纪30年代以前，英、法、日、美等国出版的一些书籍也记载了中国人民在南沙群岛的生产生活情况。二战期间，日本曾一度占领西沙群岛和南沙群岛。战后，中国当时的民国政府予以全部收回，并于1946年进驻南沙主岛太平岛等岛屿。1948年，中国政府对外公布了标有南海断续线的地图。中华人民共和国成立后，中国政府采取立法、行政设治、外交交涉等措施进一步维护南海的领土主权和海洋权益，比如1951年8月发表的《关于英美对日和约草案及旧金山会议声明》、1958年9月发表的《中华人民共和国政府关于领海的声明》和1959年3月设立的“西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛”办事处等。20世纪50、60年代，美国曾通过外交询问、申请测量、通报航行飞越计划等方式，在南沙群岛上显示其对中国主权的承认。

南海问题开始成为“问题”，是在上世纪60、70年代。那段时间里在南沙群岛附近海域发现了大量石油储藏，在此后《联合国海洋法公约》对大陆架和专属经济区制度作出了规定。这些岛礁、海域的战略和经济价值立即凸显。在此背景下，菲律宾、越南等国相继对南沙群岛及其附近海域提出主权要求，派兵侵占南沙群岛部分岛礁，填海造地，部署武器，建设民用设施，还在周围海域大肆开采油气等各种资源。这片长期宁静的海域逐渐引人关注。

作为南海最大的沿岸国，中国一直致力于实现自己的和平发展，最不愿看到的就是包括南海在内的周边生乱生战。中国政府在坚定维护其南海领土主权和海洋权益的同时，始终致力于同有关直接当事方在尊重历史事实基础上，根据国际法通过谈判协商解决争议；在争议解决前通过规则机制管控争议，维护本地区的和平稳定。

为此，中国与其他南海周边国家进行了坚持不懈的外交努力，取得了积极成果。例如，中国与东盟国家经过多年的密集沟通和协商，在2002年11月签署了《南海各方行为宣言》。宣言的主要内容包括：承诺由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判，以和平方式解决领土和管辖权争议，而不诉诸武力或以武力相威胁；承诺共同维护在南海的航行及飞越自由；承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平稳定的行动，以建设性方式处理分歧，等。宣言签署以来，中国与东盟国家先后举行了12次高官会和17次联合工作组会议，落实宣言精神，开展中国海上务实合作，启动“南海行为准则”磋商并取得进展。

中国与有关声索国也开展了双边磋商与合作。中越双方通过平等协商划定了两国在北部湾的领海、专属经济区和大陆架界限。两国的双边关系指导委员会每年都举行会议，就妥善处理海上争议、推动海上合作进行探讨。中越已开展北部湾湾口外的共同考察，并建立工作组研究北部湾和南海更大范围的共同开发。<sup>[1]</sup>中菲通过南海建立信任措施工作小组等渠道多次磋商，就在南海保持克制、不采取可能导致事态扩大化的行动等达成过共识。中菲越三国还于2005年签署《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》。中国与马来西亚、印度尼西亚、文莱也一直就妥善管控南海局势、推进海上合作保持密切沟通。

在中国与周边国家的共同努力下，南海局势长时间总体保持稳定。南海目前是世界上航行最自由、最安全、最繁忙的海上通道之一，<sup>[2]</sup>每年约有十多万艘船只承载着世界70%以上的国际贸易在南海安全、自由地通行。从上世纪90年代初至2015年，中国与东盟国家贸易总额从不到80亿美元增至4,722亿美元，增长约60倍。<sup>[3]</sup>东南亚大部分国家的经

---

[1] “中越北部湾湾口外海域共同考察启航仪式在广州举行”，中国政府网，[http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/19/content\\_5025813.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/19/content_5025813.htm)。

[2] “法媒：南海争执不会影响这一繁忙的贸易通道”，环球网，<http://overseas.huanqiu.com/article/2014-06/5020298.html>。

[3] “2015年中国东盟双边贸易额达到4720亿美元”，新华网，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-05/26/c\\_1118938280.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-05/26/c_1118938280.htm)。

济总量也都增长5倍以上。实践证明,国家间存在领土和海洋权益争议并不可怕,只要各方本着友好真诚、互谅互让的精神,坚持谈判协商管控和解决争议,是能够推进各领域合作、实现互利共赢的。

最近南海问题引起世界关注,一个重要原因是菲律宾于2013年1月单方面提起所谓南海仲裁案,将中菲南海争议提交国际仲裁。

其实,中国和菲律宾早已在双边关系有关文件中多次确认“通过谈判解决南海有关争议”。中菲两国都签署了的《南海各方行为宣言》中也明确规定,“由直接有关的主权国家通过友好磋商和谈判,以和平方式解决领土和管辖权争议”。菲律宾将中菲南海争议提交第三方仲裁违背了这些承诺,侵犯了“约定必须遵守”的原则。

《联合国海洋法公约》第280条和第281条明确规定缔约国有自主选择争端解决方式的权利。中菲之间已就通过谈判解决南海争议做出明确选择并排除了其他解决方式,《公约》规定的第三方强制争端解决程序根本不适用于中菲关系。菲提起“强制仲裁”,侵犯了中国作为《公约》缔约国的合法权利,也违背了国家同意原则。

菲提起仲裁的有关事项涉及南沙群岛部分岛礁的领土主权问题,是中菲海洋划界不可分割的组成部分。领土问题不属于《公约》的调整范围。2006年,中国根据《公约》第298条做出了排除性声明,将涉及海洋划界等方面的争端排除在公约争端解决机制之外。<sup>[1]</sup>包括中国在内的30多个国家做出的排除性声明,构成《公约》争端解决机制的组成部分。菲通过恶意包装,规避中方排除性声明,是在滥用《公约》争端解决程序。

由此可见,菲律宾单方面提起的所谓仲裁案本身就违反了中菲双边协议、《公约》规定和国际仲裁一般实践,是非法的。<sup>[2]</sup>菲此举不是为了解决与中国的争议,而是企图借此否定中国在南海的领土主权和海洋

---

[1] “中国根据《联合国海洋法公约》第298条提交排除性声明”,中华人民共和国外交部网站, <http://wcm.fmprc.gov.cn/pub/chn/gxh/zlb/tyfg/t270754.htm>。

[2] “外交部:菲律宾提请仲裁事项不涉及联合国海洋法公约(全文)”,网易新闻, [http://news.163.com/14/1207/12/ACS3SI4K00014JB6\\_all.html](http://news.163.com/14/1207/12/ACS3SI4K00014JB6_all.html)。

权益，以此掩盖非法侵占中国南沙群岛部分岛礁的事实。菲方希望通过炒作南海争议和发起“滥诉”给中国扣上“不遵守国际法”的帽子，这完全是法律外衣包装下的政治挑衅，严重毒化了南海问题的气氛，破坏了在南海地区适用的国际规则，也破坏了通过谈判协商和平解决争议、共同维护南海和平稳定的努力。

中方从一开始就采取了不参与、不接受这一仲裁的立场，坚持直接同当事国通过谈判协商解决争端。应菲单方面请求建立的仲裁庭从一开始就缺乏存在的法理基础，对有关事项没有管辖权，其自行越权做出的裁决是无效的，没有拘束力。中方不会接受裁决结果，不会接受任何以裁决为基础的主张和行动。中国这一立场完全符合包括《公约》在内的国际法，是尊重国际法、维护《公约》完整性和严肃性的行为。我们欣慰地看到，中国的这一立场已经得到了近 60 个国家支持。<sup>[1]</sup>孰是孰非，公道自在人心。

南海问题牵涉历史、地理、人文、法律、国家利益和民族感情等诸多因素，复杂敏感，理应由南海周边国家进行协商解决。令人遗憾的是，近年来，个别域外强国越来越多地表现出对南海问题的“过度关心”。它们的一些高官无论是双边交往还是参加国际会议，逢人必谈所谓南海安全问题，似乎南海已经是一片乱局，航行不自由，草木皆兵。然而事实是，南海数十年来保持着总体稳定和安宁，未出现过航行自由受到威胁的事件，比世界上其他很多地方太平得多。真正了解南海局势和有关经纬的人们都知道，所谓南海安全和航行自由问题只是个别域外国家为介入南海问题刻意制造的借口而已。

有的国家不肯加入《联合国海洋法公约》，却喜欢以《公约》为依据指责中国。更令人费解的是，有人指责中国 1948 年公布的南海断续线主张不符合 1982 年通过的《公约》。一些人反复批评中国在南沙群岛自己的领土上进行岛礁建设是“改变现状”和“搞军事化”，而对越、菲

---

[1] “近 60 个国家支持中国南海主张 中方：得道多助”，新浪新闻中心，<http://news.sina.com.cn/c/nd/2016-06-14/doc-ifxszkzy5273870.shtml>。

等国在非法侵占中国的南沙岛礁上部署大量武器却视而不见；一些人指责中国民事执法船只对黄岩岛正常的渔业管理活动是“以大欺小”，却忘记了2012年菲军舰在黄岩岛海域对手无寸铁的中国渔民强施暴力。<sup>[1]</sup>这种双重标准的攻击和指责显然是夹带着私利和险恶阴谋。

一段时间来，某大国明显加强在南海周边的军事部署，<sup>[2]</sup>还和某域内国“肩并肩”联合演习增加了“失岛夺回”、“联合巡航”、油井防护等颇费心计的科目，其舰机多次抵近甚至进入中国南海有关岛礁邻近海空域，侵犯了中国主权和安全。这些行动才真正威胁南海和平稳定和航行自由，导致南海“军事化”。

早在2014年的中国—东盟外长会上，中国与文莱等东盟国家就积极倡导解决南海问题的双轨思路，即有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决，而南海的和平稳定则由中国与东盟国家共同维护。这是有效管控和妥善处理争议，保持地区和平稳定的正确途径。我们真诚希望域外国家能尊重地区国家的努力，而不是挑拨离间和直接破坏稳定。

南海和平稳定是中国的重大利益所在，也是所有南海沿岸国和南海航道使用国的利益最大公约数。中国一贯遵守《联合国宪章》的宗旨和原则，尊重和践行包括《联合国海洋法公约》在内的国际法，坚持通过谈判协商解决争议和管控分歧，真诚维护各国依据国际法在南海享有的航行和飞越自由，致力于把南海建设成和平之海、友谊之海和合作之海。我们坚信正义必胜、和平必胜、人民必胜。

[ 收稿日期：2016-06-30 ]

---

[1] “菲军舰黄岩岛海域袭扰中国渔船 中方提严正交涉”，搜狐新闻，<http://news.sohu.com/20120411/n340303469.shtml>。

[2] “美菲宣布联合巡航南海 美搬先进武器替菲撑腰”，搜狐军事网，<http://mil.sohu.com/20160415/n444238994.shtml>。

# 从“参与者”到“建设者”

——中国参与国际政治安全体系的进程分析<sup>[1]</sup>

凌胜利

**[内容提要]** 中国参与国际政治安全体系是国家实力、国际责任、战略能力的显著体现；中国参与国际政治安全体系基本上经历了不参与、审慎参与、有限参与和全面参与四个阶段，实现了由“参与者”向“建设者”的转变；中国的参与也是一个实践、学习与观念的三位一体过程，并非单向地受国际外部影响，而是不断地能动性开展自主适应。不过中国对国际政治安全体系的参与主要以话语实践、履约实践和联盟实践为主，创新性实践还有待加强。

**[关键词]** 国际政治安全体系 参与实践 中国外交

**[作者简介]** 凌胜利，外交学院国际安全研究中心秘书长、博士。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1006-6241(2016)04-0007-11

当前，中国逐渐由国际体系的“参与者”转变为“建设者”，国际地位不断提升，国际影响也日益增强。不过相对于中国对国际经济体系的参与而言，中国对国际政治安全体系的参与更能体现中国在国际体系

---

[1] 本文是2015年教育部重大攻关项目“中国特色大国外交研究”、教育部社科青年项目“联盟的转型与中国的对策研究”（项目编号：15YJCGJW004）、北京市社科青年项目“亚洲新安全观与周边命运共同体构建”（项目编号：15KDC043）的阶段性成果。感谢王帆教授对本文的指点，文中错漏由笔者负责。

中的地位与能力。本文拟通过全面分析中国参与国际政治安全体系的历史进程，深入剖析中国参与国际政治安全体系的主要特点，以此加深对国际政治安全体系的理解。

## 一、中国参与国际政治安全体系的进程

中国参与国际政治安全体系与中国参与国际体系基本同步，事实上，中国最早加入的就是国际政治安全体系。1971年，中国恢复在联合国的合法席位，开启了中国与国际政治安全体系互动的阶段，极大地提升了中国的国际地位。外界认为，20世纪70年代，中国逐步加入联合国专门组织和附属组织，但中国参与这些组织的基本目的是政治承认和外交需要，是为了以“局外者”身份处理有关国际事务，故称为“有限参与”。到了80年代，中国开始放弃“局外者”身份和国际体系“挑战者”角色，成为多数国际组织的参与者，但此时以参与国际经济制度为核心，在国际制度内的行为总体上比较被动，故称为“部分参与”。<sup>[1]</sup>中国参与国际政治安全体系是国家实力、国际责任的显著体现，也反映了中国对国际体系的全面参与。到目前为止，中国参与国际政治安全体系基本上经历了不参与、审慎参与、有限参与和全面参与四个阶段。

### （一）1949—1971年的“不参与”阶段

在中国恢复联合国合法席位之前，中国基本上孤立在国际政治安全体系之外，对其相关制度、规范主要持批判、反对态度。受冷战影响，当时以美国为首的西方国家曾利用联合国孤立、打压中国。其显著体现有二：一是美国极尽所能地阻挠新中国恢复在联合国合法席位和权利。美国不仅在1950年否决了苏联要求驱逐国民党集团代表的提案，更是在局势有利于中国的情况下，用“延期讨论”和将中国代表权问题作为

---

[1] 门洪华：《压力、认知与国际形象——关于中国参与国际制度战略的历史解释》，载《世界经济与政治》，2005年第4期；陶季邑：《美国学术界关于冷战后中国全面参与国际组织战略的研究述评》，载《国际论坛》2010年第6期。



“重要问题”等方式一再阻挠中国重返联合国。<sup>[1]</sup>二是在朝鲜战争期间，美国多次操纵联合国安理会通过各种决议抹黑中国，使得中国在形式上似乎站到联合国的“对立面”。如朝鲜战争爆发后，美国于1950年7月7日操纵联合国安理会通过了组织“联合国军”的决议的S/1588号决议。<sup>[2]</sup>众所周知，联合国是国际政治安全体系的核心机构，美国操纵联合国不断打压孤立中国，造成了中国对联合国与国际政治体系的负面认知，对其进行抵制、批评也就理所当然。<sup>[3]</sup>在国际安全领域，美苏从各自利益出发，试图进行核垄断，确保它们的军事优势，多次逼迫中国放弃核武器。中国当时在自身安全形势堪忧的情况下拒绝加入《部分禁止核试验条约》，认为该条约是美苏霸权主义的工具，并将不使用核武器与禁止核试验挂钩，也算开启了弱者创造性参与国际核不扩散体系的先例。在这一阶段，基于国际政治安全体系对中国的不利态势，中国对其持负面认知态度，形成了一种孤立者的身份，基本不参与国际政治安全体系。

## （二）1972—1978年的“审慎参与”阶段

1971年年底中国恢复在联合国合法席位以后，开始了对国际政治安全体系的有限参与，但受到各种国内外因素的影响，呈现出一种高度谨慎的态度。之所以出现这样的情况，一是因为中国国内政治方面仍受文革冲击，极左的意识形态因素影响到中国对于国际政治安全体系的认识，表现出对于当时现有国际体系的对立倾向；二是中国由于对国家主权的看重和对民族解放事业的担忧，对一些国际政治安全机制持保留甚至抵制态度。如在国际反恐领域，中国表示反对少数人的冒险行动即恐怖主

[1] 谢益显主编：《中国当代外交史（1949—2001）》，北京：中国青年出版社，2006年，第15—17页。

[2] 联合国正式文件（Official Document System）：安理会第S/1588号决议，<http://documents.un.org/welcome.asp?language=C>。

[3] 有学者曾对1949年—1971年《人民日报》论述联合国的文章进行了内容分析。发现在涉及联合国内容的2174篇政治类文章中，有830篇文章都表达了对联合国的不满、谴责与批评态度，占到了政治类文章总数的38.18%。引自赵磊：《中国国家身份及参与联合国维持和平行动》，载《中国与世界》2007年第12期，第54—67页。

义活动，但更强调引发这些行动的帝国主义、新老殖民主义、种族主义等是当时世界上实施恐怖主义和反动暴力行为的罪魁祸首。<sup>[1]</sup>因而中国并不赞成西方的做法，而是希望从根源上消除恐怖主义，对联合国推进国际反恐合作和制定一些国际反恐公约持回避甚至抵制态度。<sup>[2]</sup>三是中国参与国际政治安全体系还需处理一些台湾地区以“中华民国”名义加入的一系列条约。基于与台湾当局的国际合法性之争，中国中央政府在一条约的认定上表现出谨慎的态度。四是中国参与国际政治安全体系还处于学习阶段。在参与初期，由于对相关国际制度、规范不甚了解，加之语言障碍，导致中国对一些国际政治安全体系的制度、规范并不了解，惯性思维明显，同时出于谨慎考虑，对很多国际政治安全问题处于观望状态。不过随着中国对国际政治安全体系的逐渐参与，对相关制度规范也逐渐了解并出现了认知转变。如中国对联合国的定位也从20世纪70年代初“联合国是资产阶级政客的讲坛，是美苏两霸的御用工具”，是“喝咖啡、聊天、打嘴仗的官僚机构”，<sup>[3]</sup>转变为70年代末将参与联合国看作是阐述意见的渠道，是发展中国家维护其整体权益的讲坛。<sup>[4]</sup>受国内外需要驱动，中国在这一阶段对国际政治安全体系开始审慎参与。

### （三）1978—1990年代初期的“有限参与”阶段

[1]《毛里塔尼亚等非洲和阿拉伯国家代表在联大总务委员会上发言，反对把防止所谓“恐怖主义”问题列入联大议程，我国代表支持毛里塔尼亚等国的意见，指出这个议题没有区分性质，完全不同的两种暴力，有可能被帝国主义和反动派所利用》，《人民日报》，1972年9月24日，第6版。

[2]《姚广同志关于“国际恐怖主义”的程序问题的发言》，载《我国代表团出席联合国有关会议文件集：1972年续集》，北京：人民出版社，1973年，第196页；《姚广同志关于“防止和惩治对外交官和其他国际上受保护人员犯罪的条款草案”问题发言》，载《我国代表团出席联合国有关会议文件集：1972年续集》，北京：人民出版社，1973年，第199—201页。

[3]熊向晖：《我的情报与外交生涯》，北京：中央党史出版社，1999年，第347页。

[4]赵磊，高心满等：《中国参与联合国维持和平行动的前沿问题》，北京：时事出版社，2011年，第230—250页。

改革开放后，中国将工作重心集中于国内经济建设，尽管初期在对外政策调整方面显得比较迟缓，<sup>[1]</sup>但也逐渐放弃了无产阶级国际主义，意识形态因素不再是外交政策的主要原则，对国际合作的态度趋向积极，对国际体系的融入程度不断加深。中国对国际政治安全体系的态度逐渐积极与对自身身份定位密切相关。改革开放后，中国对国际形势的评价越来越乐观，对自身定位也趋于客观、中立。例如，1982年中共十二大报告中对自我定位是“反帝、反霸、反殖、独立自主不结盟的第三世界国家”，到1987年转变为“独立自主、以现代化建设贡献世界和平的国家”；十二大报告中阐明的中国国家义务是“同第三世界其他国家一起为反对帝国主义、霸权主义、殖民主义而斗争”，十三大报告中对国家义务的阐释转变为“以社会主义现代化的成功为世界和平做贡献”。中国认知转变是长远而深刻的，定下了中国未来发展的基调，也成为了中国身份改变、与联合国及其下属机制关系改善的内生动力。在这一时期，虽然反对霸权主义的目标和“三个世界”划分的战略格局未有变化，但“和平与发展”已成为时代的主流，中国已经从“求生存社会主义国家”变为“求发展的社会主义国家”，从国际体系的“挑战者”转变为国际体系的“融入者”。中国在这一阶段开始有限参与国际政治安全体系，最明显标志是在国际军控领域取得了一系列突破。1979年，中国首次参加联合国裁军会议。1980年，首次参加日内瓦裁军谈判委员会。1984年，加入国际原子能机构。随着参与进程的深入，中国在军控领域的政策也在逐渐调整，关于军控条约的用词更温和，并主动表明要发挥负责任的国家的作用。<sup>[2]</sup>在向国际社会阐明中国军控政策的过程中，中国对于军控领域的基本立场进行了深入的思考，今天军控政策的某些基本原则都是在这一时期形成的。如中国于1979年提出裁军领域的“两超率先”原则。这一阶段，中国对国际政治安全体系的主

[1]1978-1982年间的政府工作报告和党代会的报告很少涉及对外政策。

[2]《中国代表团出席联合国有关会议文件集(1980.1-6)》，北京：世界知识出版社，1981年，第239页。

要领域基本参与到位，并且还尝试性地提出一些自己的主张，开始了一些创新实践，但大多还处在学习阶段。

#### （四）1990年代初期至今的“全面参与”阶段

冷战后，中国开始了全面参与国际政治安全体系进程。美国学者麦艾文和泰勒·弗莱维认为，20世纪80年代，中国“对多边制度较为反感”，担心西方国家利用它来“惩罚或约束中国”。但90年代后，中国态度发生转变，开始承认国际组织能“促进其贸易发展并维护其安全利益。”<sup>[1]</sup>当然，中国在这一阶段开始全面参与国际政治安全体系也与打破1989年后中国所面临的国际孤立有关，中国参与气候变化制度谈判就有此考虑。中国全面参与国际政治安全体系，不仅得到了身份承认，而且还能收获一些价值分配，获得了一些实际利益；不仅有助于提升中国的国际地位，而且还能够借助多边舞台抵制美国霸权主义。这一阶段中国开始全面积极参与国际政治安全体系，主要出于国内深化改革开放的需要，同时也是顺应冷战后一体化和全球化的发展趋势要求。这一阶段中国参与国际组织的数目显著增加。1977年，中国只加入了21个国际政府组织和71个国际非政府组织。但到1994年，中国已加入50个国际政府组织和955个国际非政府组织，<sup>[2]</sup>并且这一数目还在持续增加。中国不仅加入全球性国际组织，对地区性国际组织的参与也不断增多，其中对东亚地区性国际组织的参与最为显著和最有成效。中国加入了亚太经合组织、东盟地区论坛、东盟与对话伙伴国会议、东盟与中日韩领导人会议、东亚峰会等。根据《国际组织年鉴》2011—2012年的数据，2011年中国参与的国际组织联盟（A类）有25个，参与全球普遍性国际组织（B类）有384个，参与洲际性国际组织（C类）共625个，即参与的全球协定

[1]Evan S. Medeiros and M. Taylor Fravel, “China’s New Diplomacy”, in Guoli Liu ed., *Chinese Foreign Policy in Transition*, New York: Walter De Gruyter, 2004, p. 389.

[2] David M. Lampton, “Think Again: China”, in Guoli Liu ed., *Chinese Foreign Policy in Transition*, New York: Walter De Gruyter, 2004, p. 164.

[3] *Yearbook of International Organizations: Guide to Global Civil Society Networks: 2011 ~ 2012*, p. 55.

性国际组织共 1034 个；参与地区性国际组织（D 类）有 827 个。<sup>[3]</sup> 中国对国际组织的参与程度保持持续增长趋势。

在国际政治安全体系中，中国的积极参与在军控、环保和人权等领域表现得尤为明显。美国学者江忆恩（Alastair Iain Johnston）指出：到 1982 年为止，中国签署军控条约只有 3 个。但到 1996 年时，中国一共签署 15 个军控条约，其中，仅 1996 年，中国就签署《非洲无核武器条约》和《全面禁止核试条约》等 3 个军控条约。<sup>[1]</sup> 在环保领域，中国是首批签署《生物多样性公约》的国家之一，中国也开始积极参与气候变化制度谈判进程，中国也逐渐与国际人权标准接轨，是国际人权体制的积极参与者，为促进冷战后国际人权领域的健康发展做出新努力。<sup>[2]</sup> 截至 2012 年底，中国已参与各类多边国际公约 379 项，<sup>[3]</sup> 基本上涵盖了全部的重要多边国际公约。

值得注意的是，这一阶段中国的创新实践明显增多，中国不仅在各种全球和地区性国际政治安全问题领域提出中国主张、中国方案，而且还建设性地创设了以中国为东道国的上海合作组织、朝核问题六方会谈、博鳌亚洲论坛、香山论坛，积极推动亚信会议的发展，提出了新安全观、总体安全观、亚洲安全观等一系列极富中国智慧的新理念。这不仅表明了中国对国际政治安全体系的积极参与和融入，还表明中国的参与呈现出越来越多的自主性，实现了由“参与者”向“建设者”的转变。

## 二、中国参与国际政治安全体系的特点

在中国参与国际政治安全体系的过程中，中国与国际社会的关系、

---

[1] Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2007, p. 36.

[2] 安德鲁·内森：“中国与国际人权体制”，载伊莉莎白·埃克诺米和米歇尔·奥克森伯格主编：《中国参与世界》，北京：新华出版社，2001 年，第 140-141 页。

[3] 该数据根据中国外交部网站发布的“中国参与多边条约数目”的 2003-2012 年间数据统计所得。

中国的实力、中国的国际诉求起到了很重要的作用。基于过程视角来看中国参与国际政治安全体系，可以归纳为如下三个特点：

一是中国参与国际政治安全体系是一个实践的过程，实践的动力既有中国获取国际承认、推动改革开放的内在需要，同时也不应忽视国际社会的影响。随着中国参与国际政治安全体系的不断拓展和逐渐深入，国际社会对中国参与实践的影响越来越依靠中国对国际制度、规范的学习与认可。中国对国际政治安全体系的具体问题领域的参与实践存在差异性，在一些问题领域表现出更多的话语实践（如国际反恐合作），在一些问题领域则表现出更多的联盟实践和履约实践（如国际气候变化和国际军控），在一些问题领域则表现出创新实践的特点（如中国参与东盟地区论坛）。上述差异性表明中国对国际政治安全体系的参与并非“自上而下”一味接受，而是在国际—国内互动的基础上开始了“自下而上”地自主适应。

二是中国参与国际政治安全体系也是一个不断学习的过程。在中国参与国际政治安全体系的初期，囿于对相关制度、规范的知识欠缺、语言障碍和专门人才不足，中国需要不断学习，随着学习过程的不断深入，中国的参与也不再基于简单地获取国际“形式承认”的需要，而更多地追求“价值分配”，谋求实质利益。在不断学习的过程中，中国对国际政治安全体系的相关具体问题领域的了解也不断增多，也逐渐地认识到相关制度、规范的不合理性与局限性所在。中国不再是一味地被动接受国际制度与规范，而是开始了创造性参与，开启了创新实践，不断尝试提出中国的理念、主张与建议，推动国际体系渐进性地改革和全球治理的完善。

三是中国参与国际政治安全体系还是一个观念不断转变的过程。中国参与国际政治安全体系的实践并不是被动接受体系规范的过程，而是主动的双向互动进程。在这一进程中，中国一方面接受国际规范，另一方面也试图运用自己的观念来建构更加公正合理的国际秩序。中国在参与国际政治安全体系的实践过程中，其观念也会受到影响并发生变化，其中最为突出的是中国对多边制度的态度和安全观的演变。中国对多边

制度的态度经历了拒绝、怀疑、犹豫、谨慎参与、积极参与的演变。起初中国将多边制度视为对中国的束缚与打压，后来也认识到多边制度可以成为中国伸张正义、宣扬主张的多边舞台。观念的转变促进了实践的深化，中国对多边制度的观念变化推动了中国对多边制度的参与，这也是20世纪90年代后中国全面参与国际体系的重要原因之一。在中国参与国际政治安全体系的过程中，中国安全观的变化最为引人注目。一国的安全观是指该国对于威胁的认知、对利益的界定以及对实现安全手段的选择。“国家安全观是国家与国际体系互动的核心内容。国家与国际体系的关系决定了国家安全观念的内容、性质和特点，同时国家安全观念也会对国际体系的发展演变产生重大影响。”<sup>[1]</sup>中国由“战争安全观”向“新安全观”转变体现了中国对新的安全形势的理性认知，也是在对国际政治安全体系参与实践中的思想创新和观念突破。基于安全的国际化、地区化趋势增强，安全因素多样化，安全具有综合性和系统性等新的安全形势，中国提出了“互信、互利、平等、协作”的新安全观。<sup>[2]</sup>新安全观的提出有力地推动了中国对国际政治安全体系的深入参与，也体现了中国逐渐承担国际责任的负责任大国形象。

纵观中国参与国际政治安全体系的历程，中国参与国际政治安全体系是一个实践、学习与观念的三位一体过程，具有自身的独特性。中国并非单向地受国际外部影响，而是不断地能动性开展自主适应。基于自身的利益，通过不断的学习，中国对国际政治安全体系日益积极，体现了中国对国际体系的不断融入。

### 三、中国参与国际政治安全体系的展望

当前，中国参与国际政治安全体系还存在诸多不足。一是创新性不

---

[1] 郭秀清：《从与国际体系的关系看中国安全观的变化》，载《中国浦东干部管理学院学报》2011年第6期，第114页。

[2] 袁援平：《国际安全问题与中国的新安全观》，载《当代世界》2002年第2期，第4-5页。

足，中国对于国际政治安全体系的参与主要是在既有的国际制度之中，更多是参与、学习，自身的理念、方案较少。中国目前较少在重要的国际政治安全制度上提出建议或方案并引发全球共识，这也使得中国在国际政治安全体系的话语权相对有限，十分不利于中国国际影响力的提升。二是战略能力有限。中国要在遵循当前国际体系的前提下实现和平发展，加强战略能力，促进中国实力向国际影响力的相应转化已变得至关重要。随着中国由国际体系的“参与者”转变为“建设者”，中国在国际体系中加强战略能力建设至关重要，主要体现在议程设置能力、规则变革能力、机制创设能力、实力转化能力和话语塑造能力五个方面。

展望未来，中国对国际政治安全体系的参与会进一步加深。中国在发挥负责任大国作用的同时，也需加强自身的国际领导力建设，这也意味着中国在国际政治安全体系中应更加发挥“建设者”的作用。为此可以采取三种路径：一是推动现有国际政治安全体系实现渐进性包容改革。作为安理会常任理事国，中国在维护国际政治安全体系的稳定与发展肩负着重要的使命。随着中国实力的增强，中国发挥大国责任的能力也有所增强，但现有国际政治安全体系历经70余年发展，也存在许多局限。作为负责任大国，在改革权力型、体系型的国际制度时，中国要当好参与者、协调者和建设者。中国应该积极发挥发展中国家与发达国家的桥梁作用，推动现有国际政治安全体系实现包容性改革。

二是不断加强地区政治安全机制建设。随着中国的不断发展，周边地区也日益重要，但中国周边地区面临大国竞争激烈、机制碎片化、国别差异明显等不利影响，也使得中国崛起所面临的政治安全压力增大。为了更加有效地促进中国与周边国家的睦邻友好关系，中国应积极加强地区政治安全机制建设，更大程度地释放主场外交能量，从而提升中国的地区影响力和领导力。如：通过“一带一路”促进周边地缘政治、安全、经济的融合。

三是抓紧制度薄弱的政治安全领域的制度创设。作为新兴大国，在网络、极地、太空、气候变化等治理型、领域性国际制度尚不健全完善的新领域，中国需要积极作为，更多发挥“建设者”职能，抢占新制度



先发优势。国际制度的运转当中会存在结构性优势，中国对于国际体系的参与相对较晚，在很多国际制度中存在“后进劣势”，而一旦中国为了维护自身的合法合理利益而要求改善既有国际制度，则会被认为是“修正主义者”。因而未来中国对于国际政治安全体系的参与要注重下先手棋，谋求“先发优势”。

总体而言，中国对国际政治安全体系的参与主要以话语实践、履约实践和联盟实践为主，创新性实践还有待加强，特别是中国在国际体系中的影响日益重要，国际责任逐渐增加的情况下。为了更好地承担国际责任，实现国际责任与国家利益权责统一，国际利益与国家利益的协调必不可少，从而能够更好地契合中国既是发展中国家，又是负责任大国等多重身份。中国承担国际责任要坚持国际利益与国家利益相协调，要推动国际体系向更加公正合理的方向发展，因此中国需要更多独立自主地提出主张，也包含着中国的庄严承诺，<sup>[1]</sup>这就需要中国更多地采取创新性实践，这在国际政治安全体系当中也同样重要。近年来，作为国际体系和全球治理的参与者、建设者和贡献者，中国不断提出自己的新主张、新倡议、新理念，受到了国际社会的一定认可，也增强了中国的话语权、提升了中国的国际形象，但将中国的实力转化成相应的国际影响力还有很长的路要走。对于国际体系中重要的政治安全体系，中国如何通过参与实践，不断提升中国的国际影响力成为中国外交的重要课题，在其中，提升战略能力至关重要。

[收稿日期：2016-05-12]

---

[1] 王帆，凌胜利：《中国的外交政策变强硬了吗？——如何理解中国新外交》，载《当代世界》2013年第3期，第26页。

# 中国参与北极事务的竞争对手： 分析框架与应对理路<sup>[1]</sup>

肖 洋

[内容提要] 随着北极治理博弈态势的白热化，竞争对手之间的战略互动明显加快。本文从北极战略决策者的信息需求出发，建立了基于竞争力的竞争对手分析框架，对参与北极治理博弈的国家进行了战略分组，认为日本和韩国是中国的直接竞争对手。基于动态竞争理论，文章认为中、日、韩在北极事务上将长期存在动态竞争状况，分析了日、韩参与北极事务的战略模式与竞争行为，提出中国在不断变化的北极治理态势中获取可持续竞争优势的三大战略选择。

[关键词] 北极治理 竞争对手 战略群组 北极战略

[作者简介] 肖洋，北京第二外国语学院国际问题研究中心主任、副教授，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)04-0018-14

中国制定适合国情的北极战略，需要在北极治理框架下对本国进行准确的身份定位，前提是必须了解北极博弈的基本态势，特别是现实的

---

[1] 本文是笔者主持的国家社会科学基金项目《北极地区国际组织建章立制及中国参与路径研究》(项目编号: 14CGJ009)的阶段性成果。

和潜在的竞争对手的情况，对其分析不能仅凭主观臆断和表面现象，而需要有系统性的理论框架。本文旨在近北极国家参与北极事务的大背景下，<sup>[1]</sup>围绕中国竞争对手的核心竞争力、渠道、策略和优势服务产品来展开研究，以为从事北极地缘战略环境研究的学者和相关部门提供必要的分析框架与决策依据。

### 一、中国参与北极事务的挈领之问：战略群组与竞争对手

在北极的地缘政治舞台上，无论是北极国家还是非北极国家，都在尽可能地拓展与护持本国的北极利益，中国也概莫能外。在参与北极事务的过程中，中国需要思考两个根本性问题。

#### （一）在众多北极利益攸关方中，中国属于何种战略群组

所谓“战略群组”，就是由一些具有特定竞争实力、执行相似北极战略的国家所组成的群组。<sup>[2]</sup>划分战略群组的目的在于解释为何在北极治理的宏观框架下，各国还存在着差别化的利益。战略群组可以被视为北极治理的中观结构。通过对其进行分析，可以清晰地勾勒出北极治理不同层面的竞争格局（见图1）。

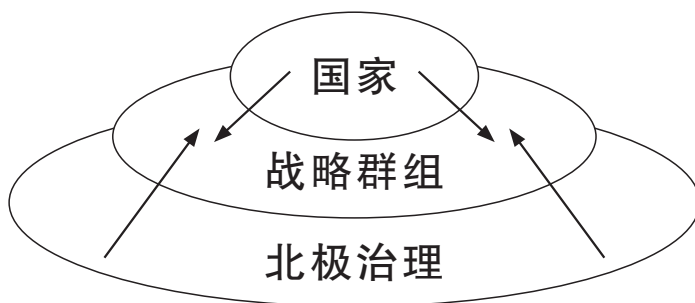


图1 北极治理的次结构——战略群组

[1] 柳思思：《“近北极机制”的提出与中国参与北极》，载《社会科学》2012年第10期，第34页。

[2] CHEN M J. Competitor analysis and inter-firm rivalry: toward a theoretical integration, *Academy of Management Review*, 1996(1), p107.

划分北极战略群组的主要变量包括：国家实力、优势竞争力、利益目标、国际影响力、介入北极治理的深度等。这些变量不仅反映出各国的战略定位和既有竞争优势，还反映出这些竞争优势的可能来源。<sup>[1]</sup>因此，在对众多北极利益攸关方进行战略分组的过程中，具体步骤是以国家实力与利益目标为核心变量，绘制战略分组图，用选取的战略变量描绘每个组群相关国家的战略特征与战略收益。例如在北极治理框架下，北极八国构成的“北极国家”战略组。核心国家是北冰洋沿岸五国（美、俄、加、挪、丹）。该战略组的共同利益是维护北极八国在北极治理中的领导权，实现“北极是北极国家的北极”目标。该战略组各国的利益差别源于两个因素：北冰洋五国与冰岛、芬兰、瑞典的影响力差异；俄罗斯、美国、加拿大与其他五国的国力差异。

中、日、韩、德、法、英、波构成“近北极国家”战略组。其由近北极国家中综合实力最强大的国家组成，它们的共同利益有三：开发北极东北航道；开发北极能源与矿产资源；增强在北极治理进程中的话语权。但各国利益的差别主要源于两个因素：中、日、韩竞争实力的同质化与竞争模式的差异化；英、法、德、波则围绕推动欧盟加入北极理事会问题上的贡献力差异——德国最为积极，法国、波兰次之，英国最弱。

意大利、新加坡、印度构成“远北极国家”战略组。其主要包括传统的由马六甲海峡—苏伊士运河国家组成的“传统欧亚洲际航道节点国”。该战略组的共同利益有二：增强在北极治理中的存在，了解北极东北航道的开发状态。它们利益的差异表现在三国对北极事务的议题关注不同。如：意关注北极气候异常对非北极国家气候安全的影响；新加坡关注北极资源开发的科技合作；印关注北极治理制度的改革。

就当前的北极治理形势而言，上述三个战略群组，不仅有组内竞争，还有组间竞争。决定组内竞争强度的因素是各国参与北极治理战略空间规模的大小、其中国家数目的多寡。决定组间竞争强度的因素包括：各

---

[1] 张冬梅，曾忠禄：《如何利用波特的竞争对手分析框架分析竞争对手》，载《现代情报》2007年第5期，第187-190页。

国参与北极治理的战略空间的重叠度越高、战略群组的数量越多，则竞争度越激烈。因此，它们竞争表现为一个战略群组内的国家博弈会波及到另一个战略群组。从中国的视角而言，制定国家级的北极战略，要首先认清在“近北极国家”战略组群中，中国的竞争对手是谁？如何对竞争对手分类？

## （二）在同一战略群组中，中国的竞争对手有哪些国家

要识别中国参与北极事务所面临的竞争对手，就须对它们进行范围界定。笔者认为，这些竞争对手包括以下三类国家：一是对中国的北极利益构成现实威胁的同类国家；二是一旦参与北极事务就会改变当前北极竞争格局的潜在参与国；三是中国选定的战略对手（如图 2 所示），中国参与北极事务，面临着潜在竞争对手和现实竞争对手。

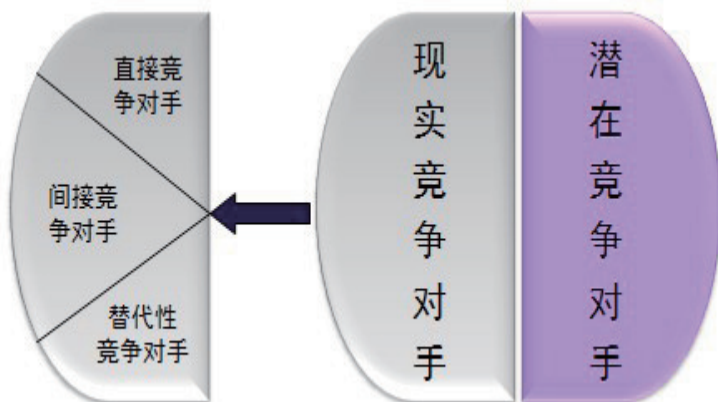


图 2 中国参与北极事务的竞争对手示意图

“潜在竞争对手”本身是拥有强大实力，受北极开发的巨大利益诱惑，具有与中国相同或相似北极利益诉求，有可能成为竞争者的国家，如欧盟、澳大利亚、巴西等。“现实竞争对手”则包括三类国家：一是直接竞争对手，即参与北极事务的战略目标与利益诉求与中国一致或高度相似，且争夺同一目标国（如俄罗斯）的支持。日本和韩国属于此类；二是间接竞争对手，即参与北极事务的战略目标与实施路径与中国存在差异，但与中国争夺同一目标国（俄罗斯）。如：印度、新加坡；三是

替代性竞争对手，即参与北极治理的议题领域与中国一致或高度相似，其北极战略实施模式具有较大优势，能够成为中国新的竞争对手，如德国、法国、英国、意大利。如今，日本和韩国无论在北极利益目标、参与北极事务的路径、开展北极外交对象国的选取上，都与中国高度相似，而且日、韩已经出台了官方北极战略，在北极科考、航道开发等问题上，也走在了中国的前面。因此，日、韩可以说是中国参与北极事务面临的最强大、最现实的竞争对手。

因此，中国制定的北极战略本质上是构建一套以日韩为对手的竞争战略，而其核心就是对日韩进行战略层面的分析。这包括确定日韩已经采取、未来可能采取的战略谋划及其成效、对中国参与北极竞争的战略反应、以及对北极地缘政治经济环境的应对与调整策略。中国在制定该战略的过程中，需要对自身进行定位，以明晰“自我”与“他者”之间的区别，从而尽可能提升中国的竞争力及其北极战略的实践价值。

## 二、日韩北极竞争力的分析框架

系统分析中国参与北极事务的竞争对手，可从其参与北极的现行北极战略模式、战略实施能力、未来的北极战略设想和竞争产品这四个要素来构建分析框架。现行北极战略模式与战略实施能力用于解释当前日、韩做了哪些参与北极事务的行动，并且有能力做哪些实践；而未来的北极战略设想和竞争产品，则用于预测驱动日韩参与北极事务的动力是什么，以及日韩未来将在北极治理过程中开展何种行动。

### （一）日韩参与北极事务的现行北极战略模式

日本的非北极国家身份和二战战败国身份在相当长时间内难以发生根本性改变，这也使得日本在构建其北极战略时，必然抛弃短期获益的功利主义思维，而转向构建参与北极圈经济开发的中长期综合规划。<sup>[1]</sup>

---

[1] 大西富士夫：『日米の北極政策の現段階：「海域」中心から「陸域」を含めた商機追求型の総合的政策を』、『インテリジェンス・レポート』2014年6月号、第92頁。

因此，日本将其北极战略的重点放在了北极航运情报与北极物流链上。一是增强国立极地研究所的软硬件建设，使之成为日本进行北极考察的中坚力量，以及与国际极地科考组织合作的重要纽带。二是积极应对海运物流格局的转变，推动北极商业化航运，加大对北极地区自然资源的开发力度，构建北冰洋—西太平洋海运枢纽港的方案，尤其是将北海道的苫小牧港打造成东北亚—北极海运贸易的中转枢纽，以此提供人员和后勤支持，同时为韩国、中国和俄罗斯的船舶提供航运服务。<sup>[1]</sup>

与日本选择经济参与战略不同，韩国认为制度性参与北极更具可持续性。<sup>[2]</sup>韩国对能够带动《2015年北极政策执行计划》发展的北极理事会极为重视。朴槿惠政府要求韩国不仅参与“北极监测与评估工作组”（AMAP）与“北极海洋环境保护工作组”（PAME）的会议，更要竞标北极理事会下属工作组的重大科研项目，并举荐韩国北极专家参与北极理事会的专家咨询会议。此外，韩国还加强与北极原住民组织、北极大学的科教文卫合作。韩国极其重视《极地准则》、《北极海洋石油污染合作协议》、《北极海空搜救合作协议》等北极地区规范，这表明韩国意识到遵守保护北极海洋环境的国际规则能塑造韩国良好的国际形象。在北极治理日益“全球化”的背景下，韩国则采取“小步快走”的外交策略，既不会过分刺激北极国家对韩国的警惕与防范，同时也有助于为韩国拓展北极外交的活动空间。

## （二）日韩参与北极事务的战略实施能力

由于北极战略需要国家层面的资源整合，绝非单一政府部门能够承担，因此日本于2013年7月建立了“涉北极事务部际合作委员会”，将内阁府、财务省、外务省、文部科学省、农林水产省、国土交通省、经济产业省、环境省、防务省的最高负责人组织起来，建立一个高端决策团队，整合上述各部力量，在落实北极战略的过程中加强部际合作，实

[1] 肖洋：《日本的北极外交战略：参与困境与破解路径》，载《国际论坛》2015年第4期，第75页。

[2] 임종세 외, 『북극 석유·천연가스 자원 기술개발 현황 및 전망』, Ocean and Polar Research, 2014 권 3 호, pp.303-318.

现资源与信息共享。然而，由于日本的官僚体系结构具有各自为政的行政惯性，再加上日本首相更迭频繁，使这种在首相领导下的部际协商委员会更多是发挥沟通平台、而非决策机构的作用。其是否能够产生行政力量的合力，则取决于各部门之间的利益与资源分配是否达到平衡状态，同时取决于首相是否拥有足够久的权威性。从目前的情势来看，日本北极战略决策的国内资源整合进程尚未结束，而不得不继续依靠“以民代政”的方式来参与北极事务。

韩国是第一个公布国家北极战略的亚洲国家。2015年4月7日，韩国海洋水产部设立北极事务对口部门以提高管理能效，并在与韩外交部、环保部、国土交通部等部门密切磋商的基础上，公布了《2015年北极政策执行计划》，标志着韩国的北极战略规划步入实施阶段，<sup>[1]</sup>该计划的本质是对韩国现有北极资源投放进行整合，由单个参与方独立进行预算和组织计划实施。《2015年北极政策执行计划》也考虑效仿美日，建立北极研究财团来改善有关北极科考的资助困境。考虑到其非北极国家的身份，将根据本国在北极的主要利益以及每个项目的可行性，选择实施显效较快的项目，以尽可能增强北极战略的执行力。

### （三）日韩参与北极事务的竞争产品

日本参与北极事务主要源于两大因素的推动：一是应对北极气候变暖带给日本生态环境的挑战；二是北冰洋通航带来的战略机遇。日本的北极业务主管部门是国土交通省，其竞争产品是对北极航道沿线的科学考察提供资金与科技，如笹川和平财团支持的海洋政策研究基金会（OPRF）与俄罗斯中央海事研究设计院合作，开展“国际北方海航线计划”，该项目是国际上第一个研究商业开发北海航线技术可行性的科研项目。<sup>[2]</sup>

---

[1] 해양수산부, 『2015년 북극정책 시행계획 수립』, (海洋水产部:《2015年北极政策执行计划》), <http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=376&boardKey=10&articleKey=7513>.

[2] Jacob Kronbak, “The Potential Economic Viability of Using the Northern Sea Route (NSR) as an Alternative Route Between Asia and Europe.” *Journal of Transport Geography*, May 2010.



韩国参与北极事务的驱动因素包括：一是北极东北航道开发的经济愿景，二是对韩国国家形象的抬升作用，三是北极国家与韩国优势产业的互补效应。韩国的北极业务主管部门是海洋水产部，其竞争产品是北冰洋海运技术与装备，例如高附加值、环保型的北极钻井船、抗冰型液化天然气和集装箱船等。<sup>[1]</sup>如今，韩国已经形成了北极海工装备与抗冰型船舶建造方面的产业链，致力于发展成为全球冰区油气勘探高端装备的领军国家。

#### （四）日韩参与北极事务的战略设想

日本北极外交战略的核心目标是寻求经济利益和身份劣势之间的最佳契合点，在拓展日本参与北极事务的渠道的同时，潜移默化地提升日本在北极国家中的知名度与好感度，为其参与北极经济开发、尤其是能源与矿产资源开发奠定基础。因此，未来日本北极战略的基本思路至少包括以下三个方面：一是进一步增强与俄罗斯的战略对话与经济合作。由于日本在北极的大多数利益都与俄罗斯相关，因此日本政府将建立日俄北极战略对话框架。该框架包括两国官方、半官方合作论坛，如“日俄北极论坛”、“日俄北极研究工作组”等高级别对话机制，<sup>[2]</sup>此外，日本将加大与俄罗斯在科技领域的合作。二是继续坚持对华竞争性参与。在日本看来，中日两国在北极圈经济开发的利益较为一致，都集中在资源与航道领域，又同时采取北极科考的方式来获取独享的北极气候、海洋、地质、人文等信息，两国必将成为北极开发的竞争对手。<sup>[3]</sup>为了追赶并超过中国，成为北极治理“域外国家”的代表，日本急于围堵中国参与北极事务。三是全面打造日本“友好亲善”国家形象。<sup>[4]</sup>这包括加

[1] 中国船舶网：《三星重工开工建造 SCF 第三艘北极穿梭油船》，<http://www.chinaship.cn/shipbuilding/2015/0806/5074.html>。

[2] 合田浩之：『北極航路 2014 年の回顧と今後の展望』、『海運：総合物流情報誌』2015 年 2 月号、第 17 頁。

[3] 石原敬浩：『北極海の戦略的意義と中国の関与』、『海幹校戦略研究』2011 年 5 月号、第 56 頁。

[4] 小谷哲男：『アジアの地政学と日本の海洋戦略』、『海洋政策研究』2011 年 9 月号、第 87 頁。

大对俄罗斯、挪威、加拿大、格陵兰等国北极原住民社区的经济扶助与深入交流,主动承担北极理事会下设环境保护工作组的相关项目,倡导“绿色开发北极”,积极参与北冰洋的环境保护计划,树立“环保国家”形象。

未来韩国的北极战略将重点发展三大领域:一是大力建设东北亚航运枢纽港,分享北极航道的经济红利。从宏观视角来看,韩国可以被看作是包括北冰洋、斯堪的纳维亚半岛北部、俄罗斯远东部分和萨哈林岛直到东北亚的北极区域性贸易发展的发动机之一。<sup>[1]</sup>事实上,2013年,釜山、瑞山、蔚山、丽水等港口接待过来自北极航道的船舶,其中釜山港比大连港、苫小牧港更具区位优势,未来能够发挥连接东海、鄂霍次克海和北冰洋的战略作用,很有可能成为中国进出北极的货物转运与船舶补给中心。<sup>[2]</sup>二是为北极经济开发提供特种装备。如:韩向俄罗斯亚马尔液化天然气工程提供抗冰型 LGN 运输船和极地海上天然气储运平台,并提供适用北极气候环境的能源基础设施建设方案与设备。三是加大与北冰洋沿岸国家的科考合作。韩斥资 800 万美元设立《2015 北极行动计划后续研究项目》,进一步完善北极空间数据库(2014—2018),已经大幅缩小了与北极国家的科研差距。韩国将加入挪威主导的国际北极研究合作平台——“斯瓦尔巴德综合地球观测系统”,<sup>[3]</sup>以及美国主导的“综合大洋钻探计划”。<sup>[4]</sup>为了获得持续性的北极气象信息,韩试图与加拿大高北科考站开展北冰洋沿岸气象预报合作,并最终获得针对北极西北航道的永久冻土型北极观测基地。

通过上述分析框架,我们认识到在分析日韩的北极参与活动时,重

---

[1] S.H. Ahn, 'Framing Energy Security between Russia and South Korea: Progress, Problems, And Prospects', *Asian Survey*, 50(3), 2010.

[2] Mia M.Bennett, "The Maritime Tiger: Exploring South Korea's Interests and Role in the Arctic", *Strategic Analysis*, No, 6, 2014.

[3] 정보라, 『신 지정 학과 북극해 레짐: 한국과 노르웨이의 협력을 중심으로』, 『글로벌정치연구』 2014 권 2 호, pp.115-147.

[4] IODP, "South Korea Joins Integrated Ocean Drilling Program", <http://www.iodp.org/south-korea-joins-integrated-ocean-drilling-program>.

点应该放在识别日韩的战略内驱力与未来的北极战略假设上。日本参与北极事务的内驱力源于三种利益诉求：一是国家整体安全战略下的生态环境关注以及海外安全空间的拓展；二是经济利益导向，包括开发北冰洋航道与北极矿产资源；三是出于展示大国形象、改善国家身份的考虑。因此，日本未来的北极战略走向，也将以俄罗斯、挪威等北极东北航道国为外交重点，<sup>[1]</sup>进一步参与北极航道商业化开发，在中国有投资意向的北极能源开发项目上，继续实施“竞争性参与”的策略，而最为关键的是，日本将进一步增强对北极东北航道沿线地区风土人情、特别是原住民社区的情报搜集力度，采取“民进官随”的渐进式、渗透式参与方式，逐步掌握超越北极航道之外的信息资源，为构建系统性北极战略实施纲要奠定情报基础。<sup>[2]</sup>

与日本不同的是，韩国作为一个拥有历史悲情主义与超强民族自尊心的国家，将参与北极治理视为一种战略投资，希冀能够有助于韩国获得成长为世界一流国家所需的政治资源与荣耀。<sup>[3]</sup>因此，即使在获得永久性观察员地位但并未带来话语权实质性提升的现状下，韩国仍将北极理事会作为一个试图超越中日、成为北极各国最信赖的域外伙伴的制度性机遇。韩国在北极的商业利益——韩国参与北极的软实力建设——韩国的北极信息储备三者间的互动关系，是决定韩国未来北极战略走向的重要动因。可以预测，为了应对中日强大的竞争压力，韩国未来的北极战略将会积极抢占北极治理的空白领域，以“先发优势”换取“身份优势”。总而言之，日本与中国的竞争焦点是经济问题，集中在北极航道与资源开发领域；而韩国与中国的竞争焦点是政治问题，集中在由谁来作为东北亚国家的代言人。

[1] 大塚夏彦：『北極海航路が拓くあたらしい海の道』、『国際臨海開発研究センター』2014年9月号、第12頁。

[2] 张慧智、汪力鼎：《北极航线的东北亚区域合作探索》，载《东北亚论坛》2015年第6期，第72-73页。

[3] 김석환, 『한국의 북극 거버넌스 구축 및 참여 전략』, 『대외경제정책연구원 연구정책세미나』, 2014 권0 호, p28.

### 三、中国应对日韩竞争压力的战略谋划

如前所述,竞争战略的核心功能是指导国家采取防御型/进攻型的对外行为,在博弈场中建立进退有据的地位,能够有效化解竞争对手的压力,最终获得目标收益。就当前近北极国家参与北极治理的现状而言,无论是北极科考还是情报搜集,日韩都走在了中国的前面。应当承认的是,中国与日韩围绕北极事务的竞争,将呈现出常态化、多层次化、白热化的发展趋势,北极国家、尤其是俄罗斯对此乐观其成,希望能从中日韩竞争中获取渔翁之利。笔者根据中国的国情与北极地缘政治经济格局的演变趋势,认为中国应对日韩竞争压力,以单一战略设计无法实现可持续赶超日韩的目标,而应实事求是、稳扎稳打地采取“多步走”的战略谋划。随着南极已经成为中国远洋利益靶区,中国参与北极竞争已是大势所趋,避无所避。中国在与日韩开展竞争的过程中,为了实现“后发优势”,至少有三种竞争战略思路能抬送中国走向最终的胜利,即:低成本战略、差别化战略与议题集聚战略。

#### (一) 低成本战略

“低成本战略”是筑基之作,其核心是发挥中国相对于日韩的海外工程承包成本优势与资金充盈优势,积极参与东北航道沿岸的经济开发,建造成规模的北极航运辅助、能源生产设施,在经验基础上尽可能减少北极工程承包的市场调研、供应链衔接、企业推广等方面的成本。<sup>[1]</sup> 北极开发的瓶颈是基础设施匮乏,在北极施工作业,不仅需要巨额资金,更需强大且低成本的基建能力。就此而言,日韩并没有竞争优势,而北极工程承包却为中国转移优势过剩产能、夯实与北极国家经贸关系提供新的机遇,同时也是中国海外投资的新兴地区。<sup>[2]</sup>

[1] Graca Ermida. Strategic decisions of international oil companies: Arctic versus other regions. *Energy Strategy Reviews*, 2013(5), pp.266.

[2] “丝路基金与诺瓦泰克签署关于俄罗斯亚马尔液化天然气一体化项目的交易协议”, 丝路基金, <http://www.silkroadfund.com.cn/cnweb/19930/19938/31795/index.html>。

中国实施低成本战略的竞争优势在于：(1) 能有效应对同一战略群组的竞争对手。因为中国在基建领域的低成本能够获得高于行业的平均收益，因此在与日韩这类人力资源昂贵、工程基建成本高昂的对手竞争时，可以获得北极国家，尤其是俄罗斯的青睞，溢出效应与示范效应也更为明显。一旦中国获得若干标志性工程的建设权，则会产生“马太效应”，极大压缩日韩在北极工程承包市场的份额。由于北极工程耗资巨大、工期较长、规模巨大，这样使得中国能够借助工程项目，绑定中国与相关国家的政治利益，降低日韩“竞争性参与”的压力。(2) 有助于中国在面临俄罗斯“两面下注”的战略下保护自己。因为俄罗斯对华最多只能将工程承包的价格挤压到报价居于其次的竞争对手的水平，而日韩的竞标价格都在中国之上，例如即使面临日韩的竞争，中国仍然成为俄罗斯亚马尔 LGN 工程第二大股东即是明证。<sup>[1]</sup> (3) 增强中国应对挪威、法国、美国等极地装备供应国威胁的能力。因为低成本在应对西方国家对极地装备恶意提价中具有较高的灵活性。(4) 拒阻潜在的竞争对手。中国强大的规模经济和成本优势本身就是其他潜在竞争对手难以逾越的进入壁垒。

需要指出的是，中国赢得低成本优势的前提是必须具备较高的北极工程承包市场份额和其他优势，如：良好的原材料供应链、牢靠的资金链等。通常，实行低成本战略需要先期购买先进的极地施工装备、激进式竞标和承受初始亏损，以尽可能扩展市场份额。高市场份额可以促进中国的工程采购经济性，从而进一步降低后续工程的总体成本。

## (二) 差别化战略

“差别化战略”是指中国针对北极庞大复杂的治理领域，通过提供与日韩存在差异的服务或产品来获取竞争优势的战略。中国实施差别化战略的竞争优势在于：(1) 利用北极国家对“中国建造、中国制造、中国速度”的品牌信赖，以及由此产生的价格敏感性下降，使得中国得以避免与日韩等国的同类产品进行竞争；(2) 北极国家对中国的品牌信赖，

---

[1] Kathrin Keil. “The Arctic: A new region of Conflict? The case of oil and gas”, Cooperation and Conflict, 2014(2), pp.164-165.

使得日韩要挑战中国特色的竞争性产品面临较高的进入壁垒；(3) 中国在北极基建领域的良好口碑，有助于提升中国参与北极自然资源开发项目的中标率。中国基建企业可与海工、运输、矿业能源企业、国有开发银行形成完整的企业金融业联盟，提供贷产供销一体化服务，打消北极国家对资源开发、运输、销售的顾虑，<sup>[1]</sup>同时也有助于抵御日本石油天然气和金属矿物国家公司（JOGMEC）、出光兴产（IPN），<sup>[2]</sup>韩国三星重工集团、现代重工集团、STX集团、大宇造船及海洋工程有限公司、韩国国家天然气集团的竞争压力。

一般而言，差别化战略标志着中国从规模优势向品牌优势的转变。正因为中国前期依靠低成本战略赢得了在北极事务中相对于日韩的高存在度与活跃度，才迫切需要提供精品竞争产品来打造中国的特色品牌，而重中之重就是提升中国竞争力的科技含量。例如，扶持国产抗冰型、环保型商船的建造，缩短与日韩在北极海工装备上的差距。<sup>[3]</sup>必须承认，差别化战略的执行需要政企密切沟通、高科技附加值的产品设计，持续性的信贷支持，这些都需要耗费较高成本，因此，差别化战略是决定中国能否追平日韩比较优势的关键之战。

### （三）议题集聚战略

低成本战略和差别化战略都是要在北极治理的宏观范围内，实现中国的有效参与，而“议题集聚战略”则是中国将参与北极事务的重点集中到某一特定议题领域，力争在北极治理的具体领域获得竞争优势。议题集聚战略意味着中国从北极航运、经济开发等低级政治领域，逐渐深入到北极治理制度设计与话语权、软实力获取等高级政治领域。这必然包含着政治收益与国际制度资源投放量之间互为代价的关系。议题集聚战略可以选择日韩最具竞争优势的议题领域作为中国的战略目标，例如

---

[1] Rowe EW. Russia and the North. Ottawa: University of Ottawa Press, 2009, pp.107-127.

[2] 出光オイルアンドガス開発トップ事業紹介：『ノルウェークナル油田』。http://www.iog-idemitsu.co.jp/project/norway/。

[3] 北川弘光：『北極海と船舶航行』、『国際問題』2013年12月号、第24頁。

北极的科技、环保、原住民、渔业等议题。中国可积极参与北极理事会下设工作组的各类项目，尤其是类似北冰洋环境保护、因纽特人文化传承、北极海空搜救等环保与民生议题，提升中国在北极理事会话语权与议题设置权，实现从“经济优势”向“制度优势”升级。

综上所述，中国与日韩在参与北极事务方面各具优势，因此，三国之间的北极竞争在较长的时期内，呈现出互有得失的胶着状态。笔者从持久性竞争的视角提出上述三种战略，也是因景而设，层层递进。低成本战略的要点是倒逼日韩将战略资源投入到中国具有比较优势的北极工程承包领域中，在长期的基建竞赛中取得相对于韩国与日本的比较优势。差别化战略的要点是扶持国内极地装备与船舶制造企业赶超日韩的核心优势产品，提升中国参与北极事务的高科技质量，推动北极国家对“中国制造、中国建造”的品牌认可与信赖。议题集聚战略的要点是借助中国在北极经济开发中的溢出效应，力求用“经济优势”换取“政治身份优势”，深入了解北极国家的人文、科技、自然信息，为中国谋求在北极治理中获取议题倡议权做好情报储备，牢固把持中国作为东北亚近北极国家的代言人地位，最终获得“话语权优势”。

总之，中国与日韩的北极之争，是一场漫长的国力角逐，而实力逻辑与力量均势则是中华民族参与全球治理的经验精髓。大国崛起之路绝非牧歌式的进程，中国参与北极的战略谋划，不能囿于账房先生式的技术性算计，而应将目光放在北极治理规则的参与权与制定权上，这才是真正的战略层面的思考。中华民族的复兴，必将推动中国成为具有全球性影响力的国家。

[ 收稿日期：2016-06-20 ]

# 论中欧关系与美国因素

李文红

[内容提要] 中欧关系的发展进程中，美国是影响中欧关系的最重要和关键的外部制约因素，是中欧关系发展的重要参数和变数，这是在双边外交中中国和欧洲都无法回避的问题。随着欧盟的扩大和发展，欧洲对华外交也越来越独立，正确分析与预测美国因素在欧盟对华政策中的作用和变化，对中国发展对欧关系具有现实意义。中国应妥善地处理与欧洲关系中的美国因素：一方面必须加强对欧美关系的协调发展，争取在中美欧三边关系中既取得美国的理解，又推动中欧关系发展；另一方面又要善于利用欧美之间的矛盾来发展和深化中欧关系。从这个视角出发来研究中欧关系未来可能的走势，具有较强的学术意义和现实意义。

[关键词] 中欧关系 美国因素 外部制约

[作者简介] 李文红，北京外国语大学德语系副教授。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)04-0032-10

## 一、中欧关系发展的重要意义

中国与欧盟关系是当今世界上最重要的双边关系之一。双方在政治、经济和文化交流等领域存在着广泛的联系与共识，中欧关系正处于健康快速发展的轨道中。

首先，不断深化中欧政治关系是双方的共识。2015年10月19日到



23日，习近平主席对英国进行了国事访问，把中英两国关系提升为“全球全面战略合作伙伴关系”。这不仅增强了中英两国双边关系的重要性，也提升了中欧关系在世界格局中的地位及其重要性。习主席访英期间，中英两国签订了一系列合作“大单”，中英两国关系步入“黄金时代”。对此，德法两国驻华大使联名在2015年10月26日的《人民日报》上发表文章，题为《德法是中国在欧盟的核心伙伴》，强调中国对欧盟的重要性。紧接着，德国总理默克尔对华进行正式访问。这是她自2005年就任德国联邦总理以来的第八次访问中国。继而，法国总统奥朗德正式访问中国。英、法、德等大国的领导人接连访华，表明他们高度重视发展与中国的友好合作关系。

其次，中欧加强经贸合作符合双方的利益。欧盟是中国目前世界上最大的贸易伙伴；中国则是欧盟第二大贸易伙伴。目前，在中欧之间已经建立了多个经贸合作机制，包括中欧经贸高层对话机制、中国与英、德、法的财金对话等高层交流机制、双边经贸混合委员会等部级或者司局级的经贸交流机制、企业层面的直接交流机制等。这些机制对促进中欧双边经贸合作起到越来越重要的作用。中欧经济关系主要包括贸易、投资和经济合作三个方面。1975年建交之初，中国对欧盟贸易额仅有24.46亿美元。此后，双边贸易一路攀升，到2002年已增长到867.2亿美元，增加了35倍。到2015年前10个月，中欧贸易总值已跃升至2.87万亿人民币。<sup>[1]</sup>2015年5月27日，欧盟驻华大使史伟在人民网“强国论坛”上表示：“未来从经济角度讲，经贸关系仍然是中欧合作伙伴关系的核心。目前除美国外，双方贸易关系是世界上第二大贸易伙伴关系，但中欧贸易伙伴关系很快就会超过它，成为第一大贸易伙伴关系。”

第三，中欧不断加强人员文化交流，使双方增加互信的社会基础不断扩大。2011年为中欧青年交流年，这不仅促进文化交流，更加有利于建立有关教育、文化、青少年及研究生和多语种方面的各种形式的“民间”对话。<sup>[2]</sup>仅2014年，就有5.8万多名中国留学生在英国求学，而来

[1] 吴建民：《中欧贸易中欧洲逆差是结构性造成的》，新华网，2007年12月6日。

[2] 《在“文化命题”下促进中欧文化交流》，载《Chinadaily》，2011.10.20。

自非英国的欧盟国家的新生人数总和才有 5.7 万多人。目前,有近 2.6 万名中国学生在德国留学。2015 年参加德福考试的人达 9,000 人次,还有 2.2 万人在攻读德国语言文学专业。“许多中国年轻人除对德国的经济和著名企业的高品质产品感兴趣外,德国的平面设计、建筑设计、20 世纪德国绘画、德国哲学以及卡尔·马克思和尤尔根·哈贝马斯为主要的政治理论也常常引起他们的兴趣”。<sup>[1]</sup>

## 二、中欧关系发展中的美国因素

在中欧关系的发展进程中,美国是影响中欧关系的最重要和关键的外部制约因素,是中欧关系发展的重要参数和变数,这是在双边外交中中国和欧洲都无法回避的问题。随着欧盟的扩大和发展,欧洲对华外交也越来越独立,正确分析与预测美国因素在欧盟对华政策中的作用和变化,对中国发展对欧关系具有现实意义。

### (一) 中美欧大三角关系

随着欧洲一体化的发展和中国实力的上升,中美欧三者之间正在形成一个“有趣而又复杂的三角”关系,这个三角组成了全球高达 72% 的 GDP。<sup>[2]</sup>中美欧已成为当今世界上最重要的三边关系之一,但美国在其中起着主导作用。由于西方国家在一些共同利益上的一致性,欧洲国家在制定和调整对华政策的过程中,往往会揣测美国的可能性反应并做出相应的对策,并根据美国的政策自觉或不自觉地对本国政策进行调整。中国认识到,在中欧关系中凡涉及欧美共同战略利益或触及到西方整体利益时,必然会受到美国因素的影响和制约。

在美国建立和领导下的大西洋主义框架内,其他国家都认为美国是理所当然的领导者,在重大国际问题上,都希望以美国的做法为参考标准,如果美国没有最先做出反应,那么其他国家也必然会猜测美国的

[1] 《一个非常重要的推动力》,载《德国杂志》2015 年第 3 期,第 20 页。

[2] 《2015: 世界进入多事之秋》,载《新传奇》杂志 2016 年第 2 期,第 7 页。

心思并做出相应的对策。如果有的国家同美国的政策不一致，那么这些国家就会根据美国的政策对本国政策进行调整。美国的领导权威就这样得以维护。美国因素对中欧关系的影响有时候是看不见摸不着的，是通过潜移默化的方式曲折地、甚至十分隐晦地折射出来。而其所涉及的领域很广泛，甚至包括文化和价值观的认同与排斥。<sup>[1]</sup> 进入 21 世纪以来，欧盟的对华政策显示出同美国越来越多的差异性，对美国的相对独立性日益增强，这是我们发展中欧关系，制约美国因素的机遇和有利条件。

## （二）欧盟自身利益的考量

冷战结束后，美国为维护其超级大国的地位，对每一个可能或试图崛起并可能危及美国世界领导地位的大国均疑虑重重。美国对欧盟的发展壮大和中国的和平崛起心存忌惮：一方面把欧盟牢牢地禁锢在北约防务体系中，维护美国对欧洲的领导力，不希望自己的领导地位受到挑战；另一方面，美国害怕中国购买欧洲先进武器军备，发展自己的军力，会挑战美国在亚太地区的优势地位，同时担心这会破坏美国和日本、韩国的“传统”盟友伙伴关系。所以，美国因素在中欧关系发展中的分量很重，美国影子不断在中欧关系中作祟。

例如，在欧盟解除对华武器禁运上受到美国的多方阻挠。1989 年，作为对中国“89 风波”的反应之一，欧共体 12 国首脑会议决定禁止对华出售武器。随着国际形势的变化和中欧关系的顺利发展，欧洲开始酝酿解除对华武器禁运问题。2003 年 9 月，欧盟发表第五个对华政策文件，决定将欧盟与中国的关系从“全面伙伴关系”提升为“全面战略伙伴关系”。中欧双方在全球多极化、多边主义、国际关系民主化等方面有着广泛的共识。但在美国眼里，中欧战略伙伴关系的发展被视为美国单边主义和霸权主义的潜在制约。同年，欧盟理事会做出了重新审议禁止对华军售这一法律决定，并且在一年后做出了 25 国准备就武器禁运问题向中国发出积极信号的承诺。但美国认为，欧盟解除对华军售禁令会导致台

---

[1] Nicholas Rees : EU-China Relations: Historical and Contemporary Perspectives, European Studies 27(2009):pp.31-46,44.

湾海峡两岸乃至整个亚太地区的军力失衡，从而威胁美国在亚太地区的战略利益。在美国的压力之下，欧洲议会不得不于2005年4月13日以决议形式否决了立即解除对华武器禁令的建议，使欧盟对华军售解禁问题拖延下来。由此可见，欧盟在关键问题上仍然要看美国的脸色。<sup>[1]</sup>

欧美是传统上的盟友关系，尽管冷战结束后，欧美摩擦和矛盾增多，但是欧美仍然是联盟，合作是主流，双方尽管存在竞争关系，但是不会发展为敌手。所以，欧盟的对华政策在维持欧洲的外交自主性与遵从美国领导权之间徘徊就不奇怪了。<sup>[2]</sup> 欧盟在对华政策上存在两种选择：一是跟着美国的节奏起舞，与美国的对华政策趋同；二是欧盟自立门户。但这就需要提升欧盟在外交与防务上的独立性和自身的防务力量，减少对北约及美国的依赖。

但即使欧盟的对华政策和美国趋同，那也要看欧盟究竟是为了制衡美国、实现欧盟自身的利益，还是为了维护大西洋联（同）盟以及美国的领导权。应该看到目前美国因素对中欧关系的影响作用正呈现一种逐步弱化的趋势。特别是随着欧洲一体化的逐步发展，欧盟在外交领域独立性的逐渐加强，对美国的依赖日益减少。

### （三）欧盟对华政策的自主性

冷战期间，欧盟是站在美国一边，实施追随美国的对华政策。1970年之前，中国与欧共体没有建立外交关系，双方只有经贸联系和一些民间往来。直到上世纪70年代，随着欧洲政治联合的开展，欧共体国家才显现出一定程度的政治独立性，逐渐在国际政治舞台上塑造出一种区别于美国的独特政治形象，体现出区别于美国的独特性特征。1975年5月，中国和欧共体建立了正式外交关系，双方高层领导人互访频繁。随着欧盟总体实力的增强，欧盟追求自身国际地位的提升，这就需要欧盟在对华政策上表现出更大程度的自主性。2016年3月，以英国为首的德、法、荷兰等众多欧盟国家申请加入中国主导的亚投行就是欧盟自主性的

[1] 郝立英：《欧洲一体化进程中的美国因素》，载《学术论坛》2014年第9期。

[2] G.John Ikenberry: The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive? *Foreign Affairs*, Vol.87, No.1 (Jan.-Feb.2008), pp.23-37, 34.

一个证明，令美国大为震惊。

冷战结束后，美极力在全球推行和输出美国的政治制度与价值观，企图按照美国的价值观打造当今国际秩序和体制。对此，欧盟表现出一定的自主性：欧盟不支持美国的单边主义，主张建立多边制度安排；主张通过非军事手段实现地区稳定与安全。然而，虽然欧盟发布了共同安全战略，建立了自己的快速反应部队，但欧盟目前的军事能力也只能处理一些小规模的冲突和参加一些维和等行动，在欧洲的安全与稳定方面，很大程度上还要依靠美国的力量。因此，美国要维持美国对欧洲的领导力，将欧洲一体化过程纳入美国主导下的大西洋主义的框架之下，这一点是没有变化的。在对华关系上，美国不愿看到中欧战略伙伴关系的深入发展，因此，欧盟是在与美国保持一致的前提下发展对华关系。

欧盟和美国同属于一种意识形态，都希望以西方价值观来构筑冷战后的国际体系。欧洲大多数国家和美国都信奉基督教和天主教，欧美在思想观念上能够进行协调和配合，在民主价值观上欧美能够长期保持相对一致。欧美双方有共同的意识形态和价值观，有相同的文化背景，欧盟与美国在合作中有争吵，有矛盾，但仍然始终坐在一条大船上共命运。双方在关键时刻能够把摩擦和冲突限制在能够把控的范围内，经济矛盾不会演变成世界经济的主要矛盾，而是非对抗性矛盾，具有很强的易缓解性。所以，欧洲在调整其对华政策时，需要而且必须考虑与美国的因素，在大战略安排上保持与美国的统一，向美国的战略意图靠拢。西方世界习惯于把自己的价值观凌驾于其他文明体系之上，唯恐受到抵制和挑战。以儒家为代表的东方文明价值体系受到西方的关注，而能代表这种文明价值体系的中国，也将成为推动多极化世界的主力。这种文化多元主义的前景也促使欧盟成员国保持与美国的“精神联系”，把美国作为西方价值观念的强有力的“守望者”。西方国家在世纪之交提出“重振道德文化”问题，意在使美国的霸权具有政治哲学上的“合法性”。<sup>[1]</sup>

---

[1] Howard Loewen: Menschenrechte im europäisch-asiatischen Dialog, <http://www.giga-hamburg.de/giga-focus,2008,ISSN1862-359X>.

所以，美国因素对中欧关系的影响有时并非美国操作的直接结果，而是欧美关系在重大问题上的共同价值观的一致性所致。美国要想维持超级大国的霸权地位，并限制或控制中国战略力量的发展，就必须获得北约欧洲盟国的支持，并和它们一起来促进上述目标的实现，通过建立一种相对持久的“全球秩序”来保卫美国的主体利益。欧美在对华政策方面怀有一种矛盾的心理：它们虽不以中国为主要敌手，但又对中国的发展存有戒心和疑虑；既希望把中国融入国际体制之中，又担心中国的影响增大对己不利。它们希望保持现有国际格局的现状，不希望中国强大到成为“世纪主宰”的地步。西方战略家们正在谋划一些软性掣肘或迂回牵制的办法，必要时从侧面阻缓中国跃升的势头，或在周边国家和地区增添一些联动的麻烦的“缓冲因素”，以遏制中国的快速发展。<sup>[1]</sup>所以，欧盟在积极发展同中国关系的同时，又在某些方面对中国进行牵制，这一点将会持续相当长时间。对欧盟的对华政策的积极态度，我们要持谨慎的乐观。

因此，在看待中欧关系中的美国因素时应考虑两个层面：一是考察欧洲对华政策时需要分析在某一方面产生影响的美国因素；二是中国在制定对欧政策时也需“联想”到美国因素，力争从中国方面为中欧关系确立一个现实基点。

### 三、在世界大格局中深化中欧关系

研究中欧关系要在世界大格局中进行。无论中国还是欧洲，都与美国有着千丝万缕和至关重要的复杂联系，中国和欧洲对于美国来说，都是美国最重要的对外关系，是其全球战略的重要组成部分，不因一时一地的变动而消失，彼此之间互相产生影响是无法避免的。当触及某一领域时，美国因素就会在中欧关系中显现出来，因此，正确分析与预测美

---

[1] 肖元恺：《美国因素：影响中欧关系的恒定基数》，载《欧洲研究》2000年第4期，第77页。

国因素在欧盟对华政策中的作用将对中国外交的开展具有重要的意义。欧洲国家都希望在与美国的交往中,获得更多话语权,在国际社会中能够形成欧洲的力量,而不是被美国牵着鼻子走。但是,面对纷繁复杂的国际环境变化,欧美之间总体上能够合作到一起,显示出欧美关系的密切性,这是考查中欧关系的一个基本出发点。

### (一) 发展中欧关系的策略

当前,中国对欧外交要变得更加丰富多彩和均衡务实,须加强对欧盟成员国包括对东欧国家的工作,照顾各方的利益关切。中欧都在从地区性力量转向全球性力量,都有对加强与深化相互关系,增强相互借重,以提高自身地位的紧迫感。建立以“相互信任、平等相待、考虑并尊重对方利益、在国际上相互依存”为主要政治内涵的全面战略伙伴关系成为中欧发展双边关系的重要共识,也符合双方的利益。

1. 推动“16+1”新型次区域合作模式。随着欧盟成员国越来越多,利益更加多元化,彼此间协调难度增加,不仅要加强同德、法等为核心欧盟国家的关系,还要加强同其他东欧国家的合作。这就要求中国对欧盟成员国的工作应当具体化,个性化,推动中国与欧盟整体关系的协调发展。2015年10月,王毅外长访问捷克、波兰和保加利亚中东欧三国时明确指出,中国将与英、法、德三个大国开展一系列密集的高层互动。同时,中国对欧外交是全方位的,面向所有欧洲国家。中国不仅重视英、法、德这三个传统大国,也重视同其他欧洲国家的关系。王毅外长还强调,“16+1”是中国开拓的新型次区域合作模式,越来越受到国际社会关注。“16+1”合作源于彼此的相互需要,中国与中东欧国家经济发展有明显互补性,双方都有合作的强烈需求。“16+1”合作的推进,提升了中东欧国家地位和影响,促进了各国凝聚和团结,争取更多匈塞铁路这样的大项目合作支撑。特别是中东欧国家处于上升期,不少都是新兴市场国家,中国与中东欧关系在中国对欧关系中处于越来越重要的位置。

2. 中国“一带一路”战略提供机遇。上海外国语大学欧盟研究中心研究员忻华认为,欧元区危机及后来的英国脱欧导致欧盟需要寻找更多的资源来推动其经济发展,恰逢中国“一带一路”战略的提出,身陷

危机中的欧盟必然会注意到中国实力的提升，而进一步调整其对华政策。

## （二）加强中欧合作，走向未来

中欧关系代表着东方与西方两种力量，典型的东西方文化的相互作用和相互影响，中国和欧洲都拥有古老的文明和悠久的历史，是具有世界性影响的国家和地区。中欧之间关系的良性发展不仅表现在双方日益密切的经贸往来上，更表现在双方在政治和安全领域日益频繁的对话，特别是在主张多极化和推行多边主义的共同看法上。尽管中欧之间的合作难以达到限制美国霸权的期望范畴，但是共同反对美国的单边主义和霸权主义在中欧关系的发展中仍然引人注目，这是双方合作的一个政治基础。因为美国的单极世界的战略既制约了欧盟在政治安全领域的独立自主，又在很大程度上牵制着中国的和平与发展。

由于中欧之间的经济上的巨大的互补性和对世界新秩序的相近的观点和认识，在地缘政治和战略意图上，中欧之间没有根本的利害冲突，互不构成威胁。摒弃霸权主义、强权政治，在世界各国之间建立国家不分大小强弱的民主、平等的国际关系，是世界各国的共同愿望。中欧关系的接近是这一历史潮流的必然产物。中欧的接近，改变了中美欧三边关系的格局，有利于制约美国的单边主义、强权政治。因此，中欧接近的意义远远超过了欧盟解除对华武器禁令和双边技术合作的象征性意义。中国还与欧洲国家正在探索第三方合作，这是一种更为积极、开放的合作思路，为中欧关系、中东欧关系的深入全面发展拓展出一条新的路径。

## （三）做好美国的工作，把不利因素降到最低

欧洲在对华关系上，与美国有一致的地方，也有不一致之处。欧盟发展对华关系既有自己的需要，也要顾及美国因素。欧洲要想追求自己的利益和外交目标，对外用“一个声音”说话，就可能在一些问题上和美国不一致。这是欧盟外交政策中的困惑之一。过去，每当中欧双边关系比较顺利时，美国就出来说三道四；而当中欧双边关系出现波折时，美国就出来指手画脚。在中欧美大三角关系中，美国的负面因素无时无刻不在。例如，在武器禁运问题、中国的市场经济地位问题、所谓中国



的人权问题以及气候问题、经贸问题等等之中，都可看到或察觉到美国这只黑手的干扰和其负面因素。我们要加强对美国政府、美国各州政府以及美国的智库、商界、社会精英、社会团体及美国对华友好人士的工作，把不利的美国负面因素减少到最低程度。

中国奉行独立自主的外交政策，追求自己的利益和外交目标，在发展对欧关系中有自己的利益和需要，中美关系是中国对外关系的重中之重，美国因素是中国对欧洲外交中的一个不能回避的问题和制造麻烦的因素。虽然中欧都反对美国的霸权主义，主张世界格局多极化，促进和谐与合作，减少冲突与对抗，但必须认识到欧美毕竟有共同的意识形态、社会制度、价值观和共同的利益。

随着中国持续发展，日益融入国际社会，以及中国在建立和平公正的国际秩序方面发言权的增大，中美关系必定会更加复杂，矛盾、分歧会增多，但是利益汇合点也必将逐渐增多，总的趋势是关系会更加密切而又矛盾不断。所以，只有做好美国工作，才能更加有利于发展中欧关系；反之，做好欧洲的工作，也有利于中美关系的改善。对此，有专家指出：“欧洲并不想介入其中，也不认为自己是中美之间的中间人，它想要的是和双方都能拥有良好的关系。”<sup>[1]</sup> 中国在欧美安全战略中的分量不同，但中国在美国安全战略中的重要性不断增加，这也会提高中国在欧洲战略布局中的地位。

[收稿日期：2016-01-25]

[修改日期：2016-04-20]

---

[1] 《“新冷战”模式开始》，载《新传奇》2016年第2期，第7页。

# 日本解禁集体自卫权的 过程及战略意图

吕耀东

[内容提要] 日本老牌保守政党自民党谋求解禁“集体自卫权”和修改“和平宪法”由来已久。安倍上台伊始，就逐步将修改宪法解释允许行使集体自卫权变成内阁决议案。“日本安全保障法”的生效，意味着日本自卫队赴海外可随机行使集体自卫权，以武力攻击形式维护和保障本国安全或同盟国的安全。为了恢复日本因二战中侵略他国而“丧失”的部分国家对外职能，谋求废除联合国宪章中的“敌国条款”，安倍等保守派政要力图通过行使“集体自卫权”达到修改宪法第九条、使日本成为拥有军队和交战权的“正常国家”，最终谋求政治军事大国的目的。可以说，解禁集体自卫权是战后日本国家安全战略的质变，已对东亚和平稳定与安全环境带来了深刻的负面影响。

[关键词] 日本 自民党 集体自卫权 日美同盟 正常国家

[作者简介] 吕耀东，中国社会科学院日本研究所研究员、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)04-0042-12

安倍修宪的第一步——行使“集体自卫权”已经迈出了实质性步伐。“日本安全保障法”在2016年3月生效后，意味着日本已经突破了“和平宪法”的限制，即时行使集体自卫权。

所谓“集体自卫权”，即与本国关系密切的国家遭受其他国家武力攻击时，无论自身是否受到攻击，都有使用武力进行干预和阻止的权力。具体到日本来说，即如果在日本的存亡受到威胁等情况下，允许必要时最小限度地使用武力。在行使集体自卫权相关法案得到完善后，为阻止与日本“关系密切的国家受攻击”，日本自卫队在海外参加战争将成为可能。这将突破1954年日本自卫队建立以来一直坚持的“专守防卫”安保政策及理念。也就是说，事实上将突破日本“和平宪法”第九条第一款规定的日本“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”的法律限制。<sup>[1]</sup>对此，日本国内有评论称，旨在防止滥用集体自卫权的新的“行使武力的三大条件”也非常抽象，允许行使武力的界限非常模糊。这意味着日本可以根据“给日本安全带来重大影响及首相综合判断”来对外动用武力。根据上述所谓“判断”行使日本与盟国内部或者“与日本关系密切国家”的集体自卫权，必然加大可能爆发战争的危险性。

## 一、日本谋求解禁集体自卫权的过程及其内容

日本谋求解禁集体自卫权和修改和平宪法问题由来已久。冷战后，日本执政的自民党积极倡导所谓“国际贡献”。1992年6月，为了给自卫队向海外派兵提供法律依据，“触碰宪法根本”的《联合国维持和平行动(PKO)合作法案》在日本社会党和共产党的反对声中被国会审议通过。<sup>[2]</sup>这使自卫队迈出了“合法”地向海外派兵的第一步，并打开了谋求解禁集体自卫权的大门。4个月后，日本首次派遣陆上自卫队设施大队等部队参加了柬埔寨的PKO活动。这次自卫队开展的国际活动，可谓打开了日本“积极构建和平”行动的开端。1998年8月，日本修订《日美防卫合作指针》并通过了《周边事态法》。实施这一举措的目的，在于

[1] 日本国驻华大使馆网页，<http://www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy/kenpo.htm>。

[2] 内田雅敏『戦後の思考』、れんが書房新社、1994年、151頁。

允许日本在本国周边出现纠纷时,能够为开展所谓“维护和平与安全行动”的美军提供“后方支援”,确立了可在日本主权范围外的地区支援美军的机制。<sup>[1]</sup>这既是日美同盟合作的重要转折点,也是日本脱离战后“本土防卫”框架束缚、可在事实上利用日美同盟行使集体自卫权的试探。可以说,执政的自民党除了谋求修改敏感的宪法第九条,期望准许日本在解决国际争端中使用武力和建立正规海陆空三军外,还力求在所谓“国际合作”领域内准许日本开展海外军事行动,使日本能够更多地参与联合国的维和行动,并重点以日美同盟机制配合美国的全球战略行动。

“9·11”恐怖袭击发生后,美屡次要求日本行使“集体自卫权”,配合美的全球反恐战略。日国内的保守势力对美国的要求积极响应,日本政府趁机制定法案支援美国的军事打击行动,借反恐协同美国走向海外,加快实现日本成为“正常国家”的步伐。2001年10月,小泉内阁通过《恐怖对策特别措施法案》,突破了自卫队对美支援的区域在“周边地区”的限制,可以应美要求随时出兵,开辟了战时派遣自卫队的先例。法案还规定,自卫队除了对美军进行后勤支援以外,还将对难民进行救济。该法案甚至放宽了自卫队的武器使用标准,允许在有关国家“同意”和在“非战斗地区”的前提下,自卫队可在外国领土上开展活动,进一步扩大自卫队的活动范围,这是二战结束以来日本安全战略的重大突破。“该特别措施法的法律化,是巧妙地绕过了围绕宪法解释的争论而实现的”。<sup>[2]</sup>小泉首相还表示,在日后宪法修正时,现行宪法所禁止的集体自卫权问题“当然会成为焦点之一”,强调是否允许行使集体自卫权将成为修宪的关键所在,“日本应拥有自卫所需的作战能力”。安倍晋三在2006—2007年出任日本首相期间,将谋求行使集体自卫权作为修改和平宪法的“前奏曲”,以后历届内阁都在解禁集体自卫权和修改和平宪法上蠢蠢欲动,为日在海外行使武力寻找突破口。

[1]『集団の自衛権行使容認への背景』<http://www.nippon.com/ja/features/h00112/>。

[2]『集団の自衛権行使容認への背景』<http://www.nippon.com/ja/features/h00112/>。

2012年12月安倍开始第二次执政后，将解禁集体自卫权提上议事日程。他在日本第186届例行国会开幕之际发表施政演说，表示将修改宪法解释以允许行使集体自卫权，并针对自卫队赴海外开展行动，强调了致力于世界和平与稳定的“积极和平主义”的意义。

2013年2月，安倍内阁重启了安保法制恳谈会，召开内阁会议，决定将依据在2014年5月提交的报告书来修改宪法解释，以解禁集体自卫权。当年9月，安倍表示，判断是否行使集体自卫权时不应基于地理概念，应考虑以保护国民的生命和财产安全为前提进行研究。他认为要根据安全环境的变化，基于所发生事态的内容判断自卫队的活动范围，不应把事发地与日本的地理距离作为判断标准。

2014年5月6日，安倍晋三在布鲁塞尔召开的北约组织理事会会议上发表演讲，表示决心通过修改宪法来解释解禁集体自卫权。他妄称中国的军事动向“是国际社会的关切事项”，日本希望与拥有民主和法治等“共同基本价值观”的北约推进合作。他举例称，按照现行的宪法解释，即使美军的“宙斯盾”舰在日本附近的公海遭到袭击，自卫队也无法提供防护；参加联合国维和行动的北约部队遭到袭击，同样是执行维和任务的自卫队也不能驰援。

5月9日，日本首相安倍晋三与自民党干事长石破茂会谈时，就修改宪法解释以解禁集体自卫权发出指示，要求加快有关协调工作，争取在秋季临时国会开幕前与联合执政的公明党达成协议，从而在内阁会议上做出决定。安倍决定在接到其专家智库“关于重建安全保障法律基础的恳谈会”提交的报告后尽快就今后的“政府方针”表明自身看法。随即，该智库代理主席北冈伸一通过媒体公布了提交政府的报告书内容，就行使集体自卫权提出以下要件：（1）若置之不顾会给日本安全带来重大影响；（2）与日本关系密切的国家遭受攻击；（3）同盟国等合作方明确提出请求；（4）经过第三国领土、领海、领空时应获该国许可，等等。北冈强调：“给日本安全带来重大影响及首相综合判断，这两条至关重要。”

5月15日，安倍设立的“关于重建安全保障法律基础的恳谈会”提交了建议行使集体自卫权的报告书。该报告书强调日本的“外交、安

保与防卫状况发生了很大改变”，指出“以往的宪法解释和法律制度已无法充分应对”。该报告举出了日本行使集体自卫权的6项具体事例：(1) 为确保日本海上要道安全进行扫雷行动；(2) 在近邻出现突发情况时进行船舶检查，排除对美国舰队的攻击；(3) 美国受武力攻击时进行支援；(4) 在发生对国际秩序带来重大影响的武力攻击时加入多国部队；(5) 针对不理睬撤离要求的外国潜水艇加以应对；(6) 限制武装集团在离岛或海域的非法行为。<sup>[1]</sup> 针对上述内容安倍解释道，研究解禁集体自卫权一事的背景，包括东海和南海的紧张局势、跨国网络攻击、朝鲜导弹开发等安全形势的急剧变化。

7月1日，安倍内阁在召开的临时会议上正式形成行使集体自卫权决议。决议共分为5个部分：(1) 前言；(2) 对还没有达到武力攻击程度的侵害的对应；(3) 对于国际社会和平与稳定的进一步贡献；(4) 宪法第九条下允许的自卫措施；(5) 今后国内法整备的途径。<sup>[2]</sup>

重点内容包括：在涉及离岛的防卫方面，该决议指出，在离岛的周边地区如果受到还未达到武力攻击的侵害情况（即所谓的“灰色地带事态”）之下，该地区附近没有警察力量或警察机关而无法作出直接对应的情况下，为了防止被害的扩大，需简化手续，尽快向自卫队下达命令加以应对。

在日美军队合作方面，该决议允许自卫队参加与美军的共同行动，包括共同训练时使用美军部队的武器。决议案称：“在美有这个要求、或者美同意的情况下，可根据自卫队法第95条的规定，接受美国的武器，并使用有必要的最小限度的武器。与其相关的法律需要修改整备。”

在参与国际军事行动方面，该决议表明：“在国际和平与安全遭到威胁，国际社会根据联合国安理会决议团结一致作出对应时，日本可以根据决议对行使武力的国家的军队实施支援活动。”而且解释说“后方支援活动本身不属于武力行使的活动”。决议还规定：(1) 如果日本支

---

[1] 日本共同社 2014年5月15日电。

[2] 日本新闻网 2014年7月1日消息。

援的国家的军队在“战斗进行中的现场”，日本的支援活动将不予实施；（2）若日本实施的支援活动地区变成了“现时进行战斗的地区”，日本将停止或中断支援活动。

2015年2月，在上述内阁决议基础上，安倍重启了自民、公明两党讨论安全保障法制建设问题的“执政党协议会”，并在5月14日的内阁会议上从政府层面批准了11部“安保法制法案”，于同年9月在日本国会以执政党优势加以通过。

## 二、日本解禁集体自卫权的战略意图及负面影响

安倍2012年12月上台伊始就表示将修改宪法解释以允许行使集体自卫权，并针对自卫队赴海外开展行动，强调这是致力于世界和平与稳定的“积极和平主义”。然而，安倍力图行使集体自卫权的“政治诉求”，是为了恢复日本在二战中因侵略他国而“丧失”的部分国家对外职能，谋求废除联合国宪章中的“敌国条款”，通过行使“集体自卫权”，最终成为拥有军队和交战权的“正常国家”、成为政治军事大国。

首先，安倍谋求行使集体自卫权是修宪的前奏曲。现行的《日本国宪法》是日本二战无条件投降的产物，是亚洲及世界反法西斯联盟胜利的结果，其意义远远超出日本一国。该宪法最核心的条款是第二章第九条的规定：（1）日本国民衷心谋求基于正义与秩序的国际和平，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；（2）为达到前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权。<sup>[1]</sup>因此，《日本国宪法》又被称作“和平宪法”。

自和平宪法颁布以来，围绕着宪法第九条的修宪和护宪斗争从未停止过。但是，随着“1955年体制”崩溃、革新政党力量的削弱，修改和平宪法，谋求成为政治、军事大国就成为保守主义政党的主要政治目标。

---

[1] 《日本国宪法》，日本国大使馆网站，<http://www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy/kenpo.htm>。

执政的自民党向来是修宪的中坚力量。自主制定宪法是“自民党存在的价值之一”，因而“修宪”已经成为自民党的宿命。正如安倍所说，“自民党建党精神之一是倡导‘制定自主宪法’”，“修改宪法是恢复独立的象征，也是具体手段”。<sup>[1]</sup>2003年5月29日，自民党宪法调查会提出了《关于安全保障的修改宪法纲要案》，要“保持国防军”，积极参与国际机构的运营与活动。时任日本首相的小泉纯一郎表示要修改宪法第九条，为自卫队“正名”，使日本自卫队成为“名副其实的军队”。

目前，安倍首相在修宪问题上，显示出比战前出身的政治家更为强硬的政治立场。首先，安倍主张修改宪法，摆脱战败国形象，使日本成为“真正自立”、“自信的国家”。他在第一、第二执政期内均推崇“强国论”，认为“修宪”是使日本成为“正常国家”，实现政治、军事大国的关键所在。安倍“修宪”要采取两个步骤：一是重新解释宪法，使日本能够行使“集体自卫权”；二是着手具体修改宪法，重点修改宪法第九条。安倍认为修改现行宪法所禁止的集体自卫权问题是修宪的首要任务，强调是否允许行使集体自卫权将成为修宪的关键所在。安倍立志要制定一部“新宪法”，正是要完成自民党尚未完成的“改革”使命，通过继续修宪，实现日本的政治、军事大国化目标。

其次，安倍谋求行使集体自卫权是为了日本自卫队在海外能够行使武力。安倍等保守政要已不满足于自卫队仅仅参与联合国维和行动，但基于敏感的宪法第九条，不允许日本在解决国际争端中使用武力和建立正规海陆空军队，安倍力求以“解释性修宪”在所谓的“国际合作领域”内准许日本开展海外军事行动，使自卫队能够突破“专守防卫”，行使日美同盟内的“集体自卫权”，来配合美国的全球战略行动，真正实现日本“由依赖美国体制向可以行使集体自卫权的双向义务体制”转换。为了深化日美军事合作，美国奥巴马总统于2014年4月访日时表示，美国对日本为行使集体自卫权所作的努力表示“欢迎并支持”；鼓励日本修改宪法解释，配合美国“亚太再平衡”战略行使“集体防卫”。

---

[1] 安倍晋三『美しい国へ』、文藝春秋、2006年、29頁。



在安倍看来，依托日美同盟“借船出海”，仍是日本成为所谓“正常国家”的最佳战略选择。奥巴马通过“日美共同声明”表示：“美国认可为促进加强日美两国间政策及情报方面的调整，由日本设置的国家安全保障会议，以及为信息保护而制定的法律框架。美国欢迎并支持日本对于行使集体自卫权相关事项的讨论。”<sup>[1]</sup>得到盟主美国的首肯后，安倍带着日美共同声明的“认可”，进一步谋求加快行使集体自卫权的步伐。

再次，安倍力求行使“集体自卫权”对抗和遏制中国。安倍在国会的施政演说中常常点名指责中国正当的东海、南海海洋维权活动，渲染“中国威胁论”。安倍曾在自民党2012年众院选举的竞选纲领中特别提出：“将强化对钓鱼岛的实际控制和稳定管理，调整日本政府对于钓鱼岛的政策，并将讨论在该岛上常驻公务人员。”为此，他提出要出台“国家安全保障基本法案”，使日本自卫队“行使集体自卫权成为可能”。在安倍主导的《国家安全保障战略》中，强调中国军力的现代化和海洋活动的“扩大化、活跃化”，“周边区域存在不透明、不确定的因素”，把中国说成是“地区平衡的破坏者”、“世界和平的威胁”，竭力煽动与日本“安全相关的”国家行使集体自卫权，以牵制中国的和平发展，不断恶化亚太地区的安全环境。

尽管2014年4月的《日美共同声明》宣称：“日美两国认识到，在应对这所有问题时，中国将会发挥极其重要的作用，再次确认两国要与中国之间建立起生产性和建设性的关系。”表面来看，是重视中国在国际事务中的现实存在，实则是以日美军事同盟规范、遏制中国。正如该声明所言：“日美两国作为拥有依托开放的海洋的全球贸易网络的海洋国家，强调在遵守包括航行及上空飞行自由等在内的国际法的基础上，维持海洋秩序的重要性。日美两国均对未经事前协调就在东海划设防空识别区这一最近出现的加大东海及南海紧张局势的行动共同持有强烈的担忧。日美两国都反对任何用威胁、强制或势力主张领土、海洋相关

---

[1]『日米共同声明：アジア太平洋及びこれを越えた地域の未来を形作る日本と米国』、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3\\_000756.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_000756.html)。

权利的尝试。”<sup>[1]</sup>上述《日美共同声明》的内容，处处充斥着冷战思维，强调中国必须遵守它们所谓的“国际规则”，干涉中国的正当海洋维权活动，体现出“强权政治”和霸权主义的姿态。

安倍上台后提出的“价值观外交”及“中国威胁论”言行，均是想得到美国有关强化美日同盟的回应，尤其是希望得到奥巴马总统亲口说出《日美安保条约》适用于钓鱼岛问题的承诺。于是奥巴马予以了积极回应，《日美共同声明》中就钓鱼岛问题宣称：“美国在日本配备了最新锐的军事部署，并为履行日美安全保障条约中的承诺提供一切所需。这些承诺适用于包括尖阁诸岛（即我国钓鱼岛及其附属岛屿）在内的日本施政下的所有领域。这意味着美国反对针对尖阁诸岛、任何损害日本施政的单方行动。”<sup>[2]</sup>对此严重损害中国领土主权的所谓“承诺”，中国外交部予以了强烈回应，发言人秦刚表示：“我们对《日美联合声明》的一些内容表示严重关切，利用一些问题对其他国家指手画脚，将会对有关问题的妥善解决和地区稳定造成不利影响”；“钓鱼岛及其附属岛屿是中国的固有领土。《日美安保条约》是冷战时期的产物，无法改变钓鱼岛属于中国这一事实”。

2012年，安倍曾在自民党众院选举的竞选纲领中提出，“将强化对钓鱼岛的实际控制和稳定管理，调整日本政府对于钓鱼岛的政策，并将讨论在该岛上常驻公务人员”。安倍上台以来，刻意使钓鱼岛问题成为深化日美同盟关系的重要议题。

2013年4月，安倍会见到访的美国国务卿克里时，就钓鱼岛问题明确表示“日本完全不会做出让步”。克里回应称：“美国迄今一直表明基于《日美安保条约》的立场今后也不会有丝毫改变。”这显示日美双方明确了在钓鱼岛问题上的立场。同月，日本防卫相小野寺五典与美国防部长哈格尔举行会谈，再次确认钓鱼岛是《日美安保条约》的适用对

---

[1]『日米共同声明：アジア太平洋及びこれを越えた地域の未来を形作る日本と米国』、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3\\_000756.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_000756.html)。

[2]『日米共同声明：アジア太平洋及びこれを越えた地域の未来を形作る日本と米国』、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3\\_000756.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_000756.html)。

象。8月,安倍与到访的美国参议院外交委员会主席梅内德斯就应对“在亚太地区军事力量日益增强的中国”进行了沟通,双方一致认为亚太地区的安全环境正在发生变化,应进一步强化日美同盟。安倍指出:“亚太地区的战略环境正在发生巨大转变,日美同盟愈发重要。”梅内德斯回应称:“在民主主义及人权问题上,日美两国拥有共同的价值观。日本是美国参与东亚地区事务的基轴。”<sup>[1]</sup>10月,“日美安保磋商委员会(2+2)”发表的共同文件指出,日美同盟将继续对亚洲地区的稳定发挥不可或缺的作用,并就钓鱼岛问题达成“反对凭借力量改变现状,重要的是法治”的所谓“共识”,还将“敦促中国提高军事透明度”。<sup>[2]</sup>

日2014年版《外交蓝皮书》在对华政策方面,肆意抹黑中国划设东海防空识别区和对钓鱼岛及附近海域的正当维权行动,无理指责中方“试图强行改变现状”,制衡中国的意图非常明显。日本与美国几度确认钓鱼岛“属于日美安保范围”的后果表明,日美刻意炒作“钓鱼岛问题”、渲染“中国威胁论”,已经严重损害了中美、中日关系的健康发展。

### 三、日本行使集体自卫权及军事安全战略走向

安倍力主行使集体自卫权,就是要使日本积极地、主动地拥有“自卫所需的作战能力”。正如安倍内阁决定的内容所言:“如果在日本的存亡受到威胁等情况下,允许必要最小限度地使用武力。(行使集体自卫权)相关法案得到完善后,为阻止关系密切的国家受攻击,自卫队在海外参加战争将成为可能。”这就有可能改变日本1954年自卫队建立以来一直坚持的“专守防卫”安保政策。这也表明日美军事同盟随着其“现代化”,有了新的发展——正在由依赖美国的体制转为可以行使集体自卫权的双向义务体制。

对于日本安保政策的如此巨变,一些日本学者却认为关于“解禁集体自卫权的讨论是政治成熟的表现”。在他们看来,“自卫队的存在早已

[1] <http://china.kyodonews.jp/news/2013/08/57941.html>.

[2] <http://china.kyodonews.jp/news/2013/10/61005.html>.

是现实，而且在目前阶段自卫队在海外的活动是受国际社会欢迎的”；应该“将宪法的表达方式修改得更符合实际情况”。<sup>[1]</sup>在国内改宪势力和盟主美国的支持下，安倍大胆地提出了日本政府将不再为解禁集体自卫权而限制自卫队活动范围。他认为要根据安全环境的变化，基于所发生事态的内容判断自卫队的活动范围，不应把事发地与日本的地理距离作为判断标准。在安倍看来，鉴于自卫队羽翼未丰，仍需依托日美同盟“借船出海”行使武力，但对于整个世界的和平与稳定来说，这无疑带来不确定和不稳定的负面因素。

安倍内阁在2013年出台的“国家安全保障战略”中，夸大中国的军力发展和海洋活动“频繁扩大化”，反诬中国是“地区平衡的破坏者”、“世界和平的威胁”，煽动将与日美同盟“安全相关的”国家行使集体自卫权以牵制中国的和平发展，竭力扩大南海事态，不断恶化亚太安全环境。尽管2014年4月的《日美共同声明》宣称，“日美两国完全支持用包括国际仲裁在内的外交及法律手段来解决南海的海洋纷争”，但又显示了日美同盟介入东亚地区事务的强硬态度：“日美两国再次确认了为维护地区安全，美国的延伸威慑的重要性。”日美还计划把关岛发展成为战略性据点，在地理上实行分散运用的“抗攻击性”，在亚太地区实现美军在政治上的可持续发展态势。这表明了日美两国力求依托同盟关系遏制中国的政策取向，这也加剧了中国与南海问题声索国之间的矛盾与冲突，并导致东亚安全局势进一步复杂化，加大了东亚各国涉及海洋权益、领土主权问题的解决难度。

随着日本政府内阁会议决定解禁集体自卫权，与之相关的《日美防卫合作指针》、《自卫队法》《武力攻击事态法》《国民保护法》《周边事态法》和《船舶检查活动法》等安保法规也要修订。修订的原因在于，安倍等保守政要已不满足于自卫队仅仅参与联合国维和行动，基于敏感的宪法第九条，不准许日本在解决国际争端中使用武力和建立正规海陆

---

[1] 渡边启贵「『集団の自衛権行使容認』をめぐる議論の焦点は政治的成熟」、<http://www.nippon.com/ja/column/g00312/>。

空军，安倍力求以“修改宪法解释”在所谓国际安全合作领域内准许日本开展海外军事行动，使自卫队能够突破“专守防卫”走出“地球另一边”，行使日美同盟内的“集体自卫权”来配合美国的全球战略行动，真正实现“与日本关系密切的国家”之间的集体自卫权。安倍所谓的“积极和平主义”就是使日本积极地、主动地拥有“自卫所需的作战能力”，实际上就是谋求日本自卫队在海外行使武力。

随着自民党保守政权的进一步巩固和延续，日本政治右倾化将会愈加凸显。近年来，安倍晋三等保守派政治家在日本的历史教科书“改恶”和参拜靖国神社风波中，从迎合极端民族主义思潮发展到走向否认殖民及军国主义侵略历史的前台。安倍上台前声称其首要问题就是改善日本经济现状，但执政后却在安全保障、“价值观外交”和历史认识问题等方面加快右倾化步伐，不仅要调查“反省日本殖民及军国主义侵略历史”的“河野谈话”和“村山谈话”的出台过程，而且在成立国家安全保障委员会后大搞密室政治，修改“武器出口三原则”，强行出台有损日本民众知情权的“特定秘密保护法”，安倍内阁又不顾民意反对，强行出台行使集体自卫权内阁决议，并在国会强行通过安保法案，安倍等保守派政要在政治右倾化道路上越走越远。

安倍力主解禁集体自卫权的“政治诉求”，目的是为了摆脱战后体制的束缚，最终成为拥有军队和交战权的所谓“正常国家”。因此，否认殖民及军国主义侵略罪行、修宪、“争常”并谋求删除联合国宪章中的“敌国条款”，实现政治军事大国化构想，已成为安倍等保守派政要的政治主题。基于安倍力求行使“集体自卫权”的政治右倾化言行，国际舆论对日本未来走向的担忧加剧，警戒的呼声日益高涨。安倍政府一意孤行行使集体自卫权，势必会影响到未来日本的内政和外交，并给亚太地区及世界的和平、稳定和发展带来不确定的负面影响。

[ 收稿日期：2016-08-02 ]

# 对抗性要素联盟与泰国民主化 怪圈的形成

刘 倩

[内容提要] 纵观泰国 84 年的民主化历程，会发现泰国的民主发展陷入一种文人与军人交替执政的“怪圈”之中。为了探寻“怪圈”现象的形成机制，本文从经济的角度出发，分析了作为充裕要素所有者的泰国劳工阶层从国际贸易扩张中获益，经济状况的改善进一步增强了其政治自主性和积极性。进入 21 世纪，利益共享和优势互补促使劳工尤其是农民群体与新资本集团结成联盟，开始从国家发展理念、社会运动和民主机制三个层面，同王室与传统资本集团的保守要素联盟进行对抗，并最终导致了泰国民主化进程呈现怪圈式的发展轨迹。

[关键词] 民主化 怪圈 国际贸易 要素联盟 对抗

[作者简介] 刘倩，北京大学国际关系学院外事助理。

[中图分类号] D815 [文献标识码] JA

[文章编号] 1006-6241(2016)04-0054-14

目前处于过渡政府时期的泰国局势，看似表面平静，实则暗流涌动。一方面，他信势力通过前总理英拉、红衫军首领和他信本人三方力量频频发声，向过渡政府的合法性发起挑战，为他信势力重返泰国政坛铺路造势。另一方面，过渡政府经济治理能力的短板、腐败丑闻频发以及过分打压他信派骨干的举措，削弱了其在 2014 年 5 月因为发动政变、稳

定了局势而一度高涨的民意支持。以上两方面因素在某种程度上决定了他信势力在下次大选中强势回归似是必然之势，从而将会使泰国陷入新一轮的民主化怪圈之中。为了把握泰国未来的政治进程趋势，有必要对泰国的民主化发展历史进行深度解析，探寻影响其民主化进程的规律性因素。为此，本文在简要回顾泰国民主化历程的基础之上，着重以发生在 21 世纪的两个民主化周期为例，从对抗性要素联盟的视角分析泰国民主化怪圈的形成机制。

## 一、泰国政治陷入周期性的对抗升级模式

从历史角度来看，泰国自 2006 年以来所呈现的民主乱象，其实是其上一个民主化阶段的延续，更是其整个民主化发展历程的一部分。自 1932 年推翻绝对君主制、以宪法确立君主立宪制政体以来，泰国走过了长达 84 年的民主化之路。从发展轨迹、直接主导因素和潜在推动力量三个方面，可以归纳出泰国民主化进程的三大特征，即发展周期性、军人主导性和底层革命性。

### （一）发展周期性

1932 年，由文人和军人共同组建的革命集团推翻了君主专制，建立君主立宪制，开启了泰国的民主政治时代。自此之后，文官派和军官派之间的政治较量贯穿于整个泰国民主化发展进程之中。文人政府常常因权力斗争和政治腐败而导致政局不稳和社会动荡，这往往成为军队发动政变、接管政权的合法性所在；而处在军事强人的独裁统治之下，民众对民主的渴望，又为文官派重返政坛提供了契机。在双方共同创建的宪政制度之下，泰国的文官派与军官派就如同一对相生相克的兄弟，相互角力又相互借力，形成了泰国文人与军人交替执政的“怪圈”式政治现象。本文按照每一次威权体制结束后民主政体的建立作为标记，将泰国的民主化历程大致划分为六个周期。

第一周期：1932 年建立宪政—1938 年披汶建立军事独裁—1944 年披汶第一任期结束。第二周期：1944 年比里文人政府建立—1948 年披

汶再次执政—1957年沙立军事政变—1973年“十月流血”事件。第三周期：1973年“民主试验”—1976年过渡性军人政权—1988年廷素拉暖·炳辞职。第四周期：1988年差猜文人政府—1991年政变—1992年素金达出任总理—“黑色五月”。第五周期：1992年文人政府频繁更替—2001年他信上台执政—2006年政变。第六周期：2007年两届亲他信政府—2008年阿批实政府—2011年英拉政府—2014年政变。

### （二）军人主导性

从政府性质来看，纵观泰国84年的民主化进程，军人或具有军人背景政府多达31届，军人总理多达11人，执政时间长达49年，军队政变多达20次。在某种意义上说，自1932年以来的泰国政治发展史就是一部军事政变和军人政权统治的历史。军人精英长期主导泰国政坛，期间虽然偶尔被边缘化，例如在二战后以及上世纪70年代中期，但很快就重返权力中心。

军队之所以能够在泰国的民主化进程中长期占据主导性地位，存在主观和客观两方面原因。主观方面，军队具有的经济独立性和人事自主性，将其构成了一个相对封闭的独立体系，使其能够不完全服从于政府和国会的节制与调遣，从而为军队维持自身的政治权力提供了有效保障。客观方面，泰国自20世纪30年代起，长达半个多世纪的时间里面临严峻的内忧外患，安全作为泰国长期以来的首要政治议题，成为军人集团干预政治和巩固执政地位的合法性来源。而在民主化转型之后，面对民主体制下新资本集团稳固的选票优势，拥有唯一可以与之抗衡的暴力工具，军队深得传统权贵集团的支持，从而得以继续作为主导泰国政治发展的关键力量存在。

### （三）底层革命性

泰国民主政治凸显底层革命性特征，存在主观和客观两方面原因。客观来看，在精英政治传统主导下的泰国，作为政治体制外成员的底层群众无法通过常规的、低成本的渠道对政府施加影响，只能不断借助非制度化的社会运动手段来宣告自己的存在和提出集体诉求。因此，由社会底层民众参与的罢工、示威游行、武装革命等暴力和非暴力形式的制



度外政治表达，使得泰国民主政治形态呈现为鲜明的运动政治。

主观上来看，随着社会经济现代化的不断推进，底层群众政治视野得到拓展，政治意识逐渐提高。基于维护社会与经济利益的需要，底层群众开始自发组织和参与社会运动，并在不同的历史阶段借助学生、中产阶级和新资本集团等其他社会团体的力量，与原有社会结构中的既得利益集团展开斗争。尽管在由底层参与的诸多社会运动中，运动进程并不必然遵从他们的意志，运动结果并不必然符合民主的初衷，泰国底层至今尚未成为独立的政治力量，但是作为社会底层或者要素角度的劳工这一整体，其利益独立性和政治自主性总体上不断增强。尤其是以其人数优势所带来的政治资源，泰国底层成为代议制宪政框架下各派力量的争取对象，潜移默化地改变了既有的“权力-利益”结构关系，<sup>[1]</sup>一定程度上左右了泰国民主化的发展方向。

由此可见，军队所代表的持续性地主导泰国政治的旧制度性联盟，与逐步崛起并试图建立新的政治权力格局的旧制度性联盟之间的矛盾，是导致泰国民主化发展始终无法摆脱“怪圈”困境的核心原因。

## 二、对抗性要素联盟是泰国政治陷入怪圈的主体

泰国漫长的民主化历程由各种纷繁复杂的政治现象和历史事件构成，如果要从中寻找规律，就需要通过可辨识的坐标，将各种现代化因素串联，从而形成清晰的历史脉络。本文选取的观察坐标是“要素所有者”。

1. 土地要素所有者：王室。20世纪初的朱拉隆功改革推动了泰国土地私有制正式取代土地王有制，将王室和贵族的领地转为私产，从而形成了以王室为首的土地贵族阶级。据统计，早在20世纪30年代，泰国60%—70%的耕地属于王族和贵族大地主所有，其中最大的地主就是国王。<sup>[2]</sup>泰国现代的土地改革完成得并不彻底，土地集中程度逐步加

[1] 周方冶：《王权、威权、金权》，社会科学文献出版社，2011年，第284页。

[2] [苏联]尼·瓦·烈勃里科娃：《泰国现代史纲》，中国科学院世界历史研究所翻译小组译，商务印书馆，1973年，第35～36页。

强，<sup>[1]</sup>私人土地的90%以上集中在10%的泰国人手中，<sup>[2]</sup>而其中大部分最好的土地属于曼谷大地主所有。直至今日，王室仍然是泰国最大的地主。王室在1973年之前依附于军人集团，缺乏自主权，直到军人集团的单极地位随着他依-巴博政府的倒台而瓦解，王权借势取得了独立地位，从20世纪80年代起，王权从以往政治合法性的被动“提供者”，变为主动“授予者”。进入21世纪，新资本集团的崛起对王室的政治影响力形成巨大挑战。未来，鉴于拉玛九世年迈体衰而王储不得人心，以及面对深受全球化影响的泰国新一代年轻人，泰国王室是否能够继续巩固其政治权力中心地位不免令人担忧。

2. 劳动力要素所有者：劳工，包括工人、农民和城市贫民。1932年民主革命之后，现代官僚体制正式取代传统的君主专制，泰国的官僚和军队自此成为政治权力的中心，并共同构建起一个封闭的政治循环体制。在整个政治现代化进程中，只有当官僚和军队在政治权力斗争中寻求执政合法性时，才会转向体制范围以外。劳工阶层作为权力竞争者争夺的首要合法性来源，从而获得政府庇护以及惠及自身利益的政策倾向。然而，泰国经济的快速发展，使得劳工作为体制外力量逐渐形成了本阶层的核心利益诉求。随着民主化进程的推进，劳工运动的自发性、利益的独立性和组织的自主性均显著增强。劳工不再是为实现精英阶层利益而被动员的力量。在泰国民主化转型过程中，劳工阶层仍然带有依附性，发挥的推动作用尚且有限，但在随后的民主化巩固过程中，该阶层发挥的作用却日益显著。即使在与社会其他力量的联合行动中，其角色不再是地位较低的依附者，而是拥有平等地位的同盟者。

3. 传统资本要素所有者：曼谷政商集团。华商资本形成于19世纪中后期，在泰国的对外贸易结构建立之初，华商作为当时最大的包税商、

---

[1] 傅景亮：《资本治理与政治转型——东亚地区民主化比较研究》，中央民族大学出版社，2013年，第55页。

[2] 周喜梅：《泰国农用地百年改革及其对我国的启示》，载《东南亚研究》2014年第6期。

买办、米商和港口商，实现了原始资本的积累，成为泰国最早期的民族资本家。但是从君主专制时期的历代王室，直到宪政时代长期执政的军人政府都高举“民族主义”的旗帜对华商资本进行刻意打压，从而塑造了泰国华商在政治上的依附特性。长期的政治依附使华商资本与政治掌权者形成了一种密切的官商联盟关系。一方面，华商利用政府所掌握的垄断经济资源实现资本的迅速扩张；另一方面，利用君主权威和军队暴力压制社会左翼力量，缓解劳资关系和解决劳资纠纷。20世纪60年代，泰国政府开始推行鼓励私人部门发展的“进口替代”政策，华商资本有效利用各项政策优惠与后门漏洞，逐步发展为以银行资本为核心、以资源和劳动密集型产业为依托的曼谷政商集团。随着经济实力的增强，在与王室和军队的不对称联盟中，曼谷政商集团逐渐摆脱了弱势依附者的地位，政治积极性和独立性日益增强。该集团与掌权者的政商关系由威权时期的“依附式”转变为“半民主”时期的“协商式”，再转变为多元时期的“对等式”。<sup>[1]</sup>

4. 新资本要素所有者：他信集团。20世纪80年代末到90年代初，泰国股市呈现爆炸式增长，同时泰国成功承接了来自日本和“四小龙”的产业转移和直接投资，资本和技术密集型产业得到高速发展。由于在融资渠道和产业领域方面与传统资本形成差异，这一时期成长起来的资本因而被称为新资本。依靠信息通信产业起家的他信作为新资本集团的代表，利用1997年金融危机后经济复苏的契机于2001年当选为泰国总理。他信集团深谙民主政治的规则——选票就是权力，于是通过实行具有转移支付功能的“草根政策”，获得劳工阶层尤其是农民群体的坚定支持，从而在21世纪的泰国历次大选中逢选必胜。然而，由于该集团的一系列激进改革触犯了既得利益集团的核心利益，因而多次遭遇军事政变和司法政变而被迫下台。

5. 要素庇护者：军队。尽管军队也掌握部分的要素，但并不是各要

---

[1] 周方冶，郭靖等：《东亚五国政治发展的权力集团研究》，中国社会科学出版社，2016年，第187—192页。

素的最大部分拥有者，因此不被设为核心观察坐标。军队主要依靠其独有的强力功能及由此建立起的威权体制，向要素提供庇护和发展空间，要素则以理性化手段给予政治支持和资金赞助作为回报。

“要素流动、贸易与联盟”理论认为，由于固定设备变得更加专业化、更加耐用，这意味着企业能够胜任的生产范围越来越狭小，转产的成本会大大增加。<sup>[1]</sup>技术的进步降低了资本要素的流动程度，增强了行业集团的寻租行为，从而形成行业间的要素联盟。泰国的新资本主要从事的是信息通讯、电子电器、电力能源等技术和资本密集型的高新兴产业，因此强调市场开拓和产品创新。相比之下，传统资本主要集中在资源和劳动力密集型产业，产品技术含量低，缺乏国际竞争力，资本回流周期慢，因而更重视市场垄断和产业保护。因此在政策需求方面，前者要求全面融入全球化进程，而后者则反对进一步的对外开放，最终导致了新资本集团从曼谷政商集团中分化而出。

新资本集团和农民因利益共享和优势互补而迅速结成同盟，并以“资本+选票”的核心竞争力，成功赢得21世纪以来的泰国历次大选。一方面，为了推行有利于其所涉足产业的国家政策，新资本集团迫切需要赢得选举掌握政治话语权；另一方面，作为泰国工业化和城市化的牺牲者，农民通过支持他信上台执政，从而受惠于具有支付转移功能的“草根政策”。相比之下，曼谷政商集团与王室因拥有共同的敌人而进一步加强同盟关系，以及提升对军队的依赖程度。对于曼谷政商集团来说，短期而言，它与新资本集团具有截然不同的政策需求；长期而言，随着传统资本逐渐进军新兴产业，他信集团则成为其强有力的行业竞争对手。而对于王室来说，广大农民政治意识的觉醒将冲击农村地区的传统价值观，从而对君主权威的影响力形成挑战。因此，新资本-劳动力要素联盟同土地-传统资本要素联盟之间的对抗，主导了发生在21世纪的第四、五个民主化周期。

---

[1] 迈克尔·J·希斯考克斯：《国际贸易与政治冲突：贸易、联盟与要素流动程度》，于扬杰译，中国人民大学出版社，2005年，第50页。

### 三、泰国政治对抗性要素联盟的对抗升级模式

从确立民主制度至今，充裕要素与稀缺要素联盟之间的对抗在泰国历次民主化周期的形成过程中都起到了关键性的作用，但总体来看，稀缺要素联盟作为既得利益集团始终处于绝对优势地位，因此对抗的形式主要表现为，劳工借助学生、中产阶级的力量主动发起攻势，而王室—曼谷政商集团联盟则依靠军队进行被动镇压。进入 21 世纪，新资本集团的出现则改变了这一“不对称对抗”状态，使得充裕要素联盟由绝对弱势迅速变为相对强势，从而由攻势转为守势。从发生在 21 世纪的两个民主化周期来看，泰国两大要素联盟主要从国家发展理念、社会运动与民主机制三个层面进行对抗。

#### （一）“充足经济”对抗“他信经济学”

泰国的经济—社会发展长期以来面临严重的结构性难题。一方面，泰国经济属于严重依赖国际市场的外向型经济，使其必然要承担全球化带来的风险；另一方面，泰国经济实现高速增长的同时，却忽视了城乡、地区、工农之间的均衡发展问题，使得泰国社会—经济发展深陷“二元结构”的泥潭。对于泰国的发展模式选择，两大要素联盟之间存在明显的分歧，主要集中在有关全球化程度和农村发展模式两大问题上。

针对泰国在 1997 年亚洲金融危机中所暴露出的发展问题，拉玛九世提出了具有保守主义倾向的“充足经济”理论，该理论作为国家经济政策的指导原则被明确写入 2007 年泰国宪法。“充足经济”是一种强调在个人、家庭、社区以及国家层面的发展与管理中奉行“中间道路”的哲学观点，具体包括三项原则（适度、明智、自我防范能力）和两项要素（知识、道德）。

对于全球化问题，“充足经济”倾向规避风险，而非迎接挑战。该理论不赞成激进的全球化扩张，而是提倡审慎的自给自足道路，通过充分、合力、有效地利用自有（当地）资源、技术和资金，构筑不依靠外

力的供需体系，从而形成对于外部风险的有效抵御。<sup>[1]</sup>

对于农村发展问题，“充足经济”理论倡导田园式的农业“自力更生”和对于佛教信仰的精神追求，而不是城市化的工业建设和对物质消费的过度依赖。在此基础上，拉玛九世提出了在具体实践层面上具有指导意义的“新理论”，阐释了从家庭、社区和国家三个层面构建内生型的发展建设的具体思路。在生产对象方面，鼓励满足自身需求的多元化小规模生产，反对迎合市场需求的大规模单一作物生产；在生产资本方面，鼓励通过家庭或村落（社区）的自省积累，反对商业借贷或融资；在生产技术方面，鼓励立足地方智慧的使用增产技术，反对单纯以劳动力替代为目的的机械化作业。<sup>[2]</sup>

与“充足经济”倡导的“自给自足—稳定—低增长”发展模式截然不同，他信则主张“商品化—风险—高增长”的发展思路。他信经济学泛指他信在2001—2006年任泰国总理期间实施的一系列经济政策，其理论核心为“双引擎战略”，即开拓海外新兴市场，启动国内农村市场，从而有效分散全球化风险，实现经济—社会快速均衡发展。

“他信经济学”的思路是从风险防范和能力建设两方面来应对全球化带来的风险。其一是通过积极的双边和多边合作，深挖东盟合作的贸易潜力，开拓包括中国、印度、中东地区在内的新兴市场；同时依托地区金融和货币合作，增强对国际热钱冲击的承受能力。其二是进行产业结构调整 and 开发集群发展项目，加大基础设施投资建设，重点发展实体经济，深化和扩大泰国产品的国际竞争力，驱动泰国成为全球性和区域性的产业枢纽。

对于农村发展问题，“他信经济学”主张瓦解农村地区的自然经济体系，依靠财政扶持将农村经济纳入市场化轨道，从根本上弥合城乡裂痕，缓和经济发展失衡引发的社会矛盾。为此，他信政府相继实施了一

---

[1] 周方治：《全球化进程中泰国的发展道路选择——“充足经济”哲学的理论、实践与借鉴》，载《东南亚研究》2008年第6期，第36—45页。

[2] 周方治：《王权、威权、金权》，社会科学文献出版社，2011年，第246页。

系列的“草根政策”，包括生活性补贴方面的“三年缓债”、“三十铢治百病”、“仁爱”系列计划，以及生产性扶持方面的“乡村基金”、“一乡一特产”、“资产化资本”等计划。

两大要素联盟在国家发展理念上的分歧，在某种意义上均出于各要素拥有者对自身利益的考量。对于王室－保皇派来说，农村自然经济的瓦解将会导致传统价值观特别是“国王权威”在农村地区的衰落，从而在根本上弱化王室－保皇派的社会影响力和政治话语权。而对于曼谷政商集团来说，步伐过快的全球化过程将会给国际竞争力偏弱的传统制造业带来冲击。相比之下，新资本集团则需要生产要素的跨境自由流动，从而为国际竞争力较强的高新产业提供更庞大的市场规模和广阔的发展空间。而作为泰国城市化发展的牺牲者，农民毫无疑问地成为“他信经济学”的坚定支持者。

## （二）“黄衫军”对抗“红衫军”

非政府组织“人民民主联盟”成立于2006年初，其成员主要是“反他信”的曼谷权贵阶层和城市中产阶级，并得到王室和曼谷政商集团的有力支持。由于该组织成员在示威集会时衣着“黄衫”以示对王室特别是拉玛九世之尊崇，故而亦称“黄衫军”。该组织的主要领导人包括颂提·林通恭、针隆·西芒等知名人士。2006—2014年期间，共发起四轮针对他信集团的大规模示威活动，与保守集团的司法政变和军事政变形成有效合力，成功将历任四届亲他信政府推翻，夺取了政治主导权。

2006年初，针对他信的“售股丑闻”，“黄衫军”开始在曼谷接连举行10万人的大规模示威集会，直到军队发动“9·19”政变将他信政府推翻。

经过一年的过渡政府之后，亲他信的政党再次赢得2007年大选。于是，黄衫军于2008年3月重建，再次开始大规模的街头示威集会，力逼亲他信的沙马总理下台，直至宪法法院判决沙马主持电视节目违宪而被解职。继沙马之后执政的是他信妹夫颂猜，黄衫军继续穷追猛打，并由初期的和平示威逐渐转向街头暴动。2008年8—11月期间，黄衫军依次攻占国家电视台、冲击政府大楼以及封锁曼谷两座机场，直至颂猜执政党被宪法法院判定在2007年大选中贿选而解散。2013年8月，针

对英拉政府为他信回国铺路而推动特赦法案，黄衫军在反政府人士素帖的带领下掀起新一轮的大规模抗议示威集会，暴力攻占总理府、议会大厦和警察总署等政府要害部门，集会高峰期时人数多达44万人，直至2014年5月军队发动政变推翻英拉政府。

为了应对保守集团支持的“黄衫军”运动，他信派系的支持者于2006年“9·19”政变后组成“反独裁民主联盟”，旨在以示威集会的方式反对军事政变和军方任命的临时政府。该组织主要成员为受益于他信草根政策的外府农民和城市贫民。因示威者统一衣着红衫，因此亦称“红衫军”。该组织的核心领导人包括乍都蓬和纳塔武等前泰爱泰党成员。成立后，红衫军举行了四轮大规模的示威集会，对反他信势力的政治进攻形成有效制衡。泰国出现了“红黄对峙”的乱局。

代表保守势力的阿披实赢得总理职位后，红衫军开始了旷日持久的反政府示威集会。2008年12月包围国会大厦，迫使阿披实将发表政府纲领的地点从国会改为外交部。2009年4月示威者冲击东亚峰会会场，导致峰会被迫取消。2010年2月，泰国最高法院判决没收他信及其家庭成员名下资产中违法所得部分之后，红衫军开始了长达两个多月的街头抗议示威，阿披实政府出动军队强行驱散示威活动，造成91人丧生，近2,000人受伤。迫于压力之下，阿披实于2011年5月解散国会，提前举行大选。

2014年4月，为抗衡黄衫军的反政府示威，红衫军近10万人再次举行大规模集会，以表示对英拉政府的支持，最终因5月22日的军事政变而宣告结束。

### （三）“政变”对抗“选票”

“新资本+选票”的强力组合决定了在民主代议制框架下，充裕要素联盟在与稀缺要素联盟的对抗中掌握着绝对的优势，主要体现在以下两个方面：其一，他信将现代化的企业管理经验运用到政党组织和运作当中，深入农村建立基层政党组织，制定具有“民粹主义”倾向的政治竞选纲领，从而获得占人口大多数的农民群体的广泛支持，以压倒性优势赢得了21世纪以来的历次选举（见表1）。其二，在既有宪政框架下，反他信阵营很难利用提出不信任案打击他信派系。以1997年宪法为例，



表 1 泰国众议院选举情况

年份	投票率	议席总数	众议院政党	第一大党			第二大党		
				名称	议席数	比例 %	名称	议席数	比例 %
2001	69.9	500	9	泰爱泰党	248	49.6	民主党	128	25.6
2005	72.0	500	4	泰爱泰党	375	75.0	民主党	96	19.2
2007	85.4	480	7	人民力量党	233	48.5	民主党	165	34.4
2011	74.0	500	11	为泰党	265	53.0	民主党	159	31.8

数据来源：国际在线网站：<http://gb.chinabroadcast.cn>。转引自周方冶：《政治转型中的制度因素：泰国选举制度改革研究》，《南洋问题研究》2011年第3期。

宪法第 185 条规定，针对政府总理的不信任案，必须有 2/5 以上的众议院议员联名提起，这对于拥有众议院 75% 议席的他信派系来说根本无法构成威胁。在这样的情况下，保守要素联盟只有通过超越既有“游戏规则”的政治斗争方式，瓦解新资本集团的权力垄断地位，从而为建立有利于自身的“游戏规则”创造契机。

对于保守要素联盟来说，“政变”是唯一可以与对手稳固的选票优势进行抗衡的武器，主要包括“司法政变”和“军事政变”两种手段。具体来说，就是一方面使用军队强行推翻他信政府，接管国家权力，在过度政府期间颁行临时宪法和起草新的正式宪法，提高亲他信力量的参政门槛，重组政治权力结构；另一方面，通过宪法法院判决，裁定解散亲他信政党和其核心政治人物五年内禁止从政，以防其东山再起。在 2006 年推翻他信政府和 2014 年推翻英拉政府的过程中，保守联盟都使用了这一“双重政变”的政治手段，期间还分别于 2008 年 9 月和 12 月利用司法政变推翻了亲他信的沙马和颂猜政府。

从对抗形式来看，两大要素联盟的斗争主要表现在倡导发展理念、组织社会运动和利用民主机制三个层面；从对抗力度来看，第一步倡导发展理念尚处于意识形态层面的“意见分歧”，第二步通过组织社会运动使得对抗升级为街头“正面交锋”，在使用前两种手段僵持不下的情况下，最后保守要素集团则利用政变手段进行“摊牌决斗”，以重建民

主机制。可以说，三种对抗方式相互配合，对抗力度层层递进；从对抗结果来看，两大要素联盟利用三种手段进行对抗所形成的合力，最终导致了泰国民主化进程呈现怪圈式的发展轨迹。

#### 四、要素联盟稳定性与政治进程趋势

从要素角度来看，未来泰国民主化发展趋势取决于要素联盟格局会产生怎样的变动（见图1）。

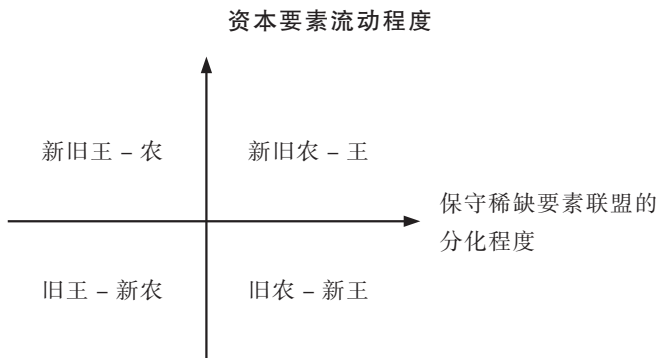


图1 泰国要素联盟格局示意图

注：旧：传统资本（曼谷政商集团） 王：土地（王室）  
新：新资本（他信集团） 农：劳动力（劳工）

图1中的“横坐标”体现的是保守稀缺要素联盟的分化程度。由曼谷政商集团与王室所组成的保守稀缺要素联盟，建立在利益的契合与共同的外部威胁基础之上。其中曼谷政商集团是以资本理性为指导，以获益最大化为标准选择联盟对象。从左到右，当建立在拉玛九世个人魅力之上的王室影响力呈现逐渐衰微之势时，曼谷政商集团将会重新“计算”联盟的代价与收益，其与王室的联盟稳定性将会随之降低，保守稀缺要素联盟将呈现逐渐分化之势。

“纵坐标”体现的是资本要素流动程度，资本要素流动程度低导致了资本要素所有者即传统资本集团和新资本集团的政治对立。从下到上，随着产业结构的更新换代带动资本要素流动程度的提高，传统资本逐渐

向新兴行业流动，共同的利益诉求将会促使曼谷政商集团与他信集团从政治对立走向政治联盟。

下面按照政治进程的发展顺序，依次来看由以上两大核心要素的变化而导致的四种政治联盟格局。

第四象限：曼谷政商集团 - 农民联盟对抗他信 - 王室联盟。资本理性和依附性决定了曼谷政商集团只会与比自身更强大的力量结盟，因此这种情况在泰国发生的可能性几乎为零。

第三象限：曼谷政商集团 - 王室联盟对抗他信 - 农民联盟，也就是泰国当前的国内政治联盟格局。短期来看，各要素所有者出于维护自身利益的需要，将会力求维持现有要素联盟格局，使得打破这一零和博弈的僵局近乎无解。如若能够利用外部因素提供的历史性发展机遇，推进增量改革，扩大发展红利，政治矛盾有望得到缓解。

第二象限：曼谷政商集团 - 他信 - 王室联盟对抗农民。这种情况发生的条件是，作为既得利益集团的曼谷政商集团与王室联盟，在面对民主转型所要求的政治改革时，组成坚定的保守派联盟，并始终保持着较高的合作程度。在这样的情况下，为了在短期内打破政治僵局、重返泰国政坛，他信可能会向既得利益集团妥协，同意进行保守性改良，农民将再次成为城市发展的牺牲品。而农民在失去他信集团这一强大盟友之后，短期内会因实力减弱而降低革命性，但长期来看，由阶级矛盾决定的政治冲突势将再次爆发。

第一象限：曼谷政商集团 - 他信 - 农民联盟对抗王室，这种情况有可能发生在后普密蓬时代的泰国。届时，君主权威在泰国将不可同日而语；同时随着资本要素流动性的提高，传统资本逐渐向新兴行业流动，曼谷政商集团很有可能会脱离与王室的联盟，转而加入他信与农民的联盟之中，从而引发泰国政治制度的根本性变革。

[ 收稿日期：2016-05-12 ]

# 浅析澳印在安全领域的 双边关系建设

丁 聪 孙浩亮

[内容提要] 当前国际秩序正经历着重大变革，其中亚洲强劲的发展势头引起了世界的关注。亚洲的崛起既为该地区带来了经济上的机遇和发展，同时也造成了安全上的困境和挑战。国家间的防务与安全合作成为亚太地区应对风险的重要方式和手段。进入 21 世纪以来，澳大利亚和印度不断深化两国在安全领域的双边关系并取得明显成效。但受各种因素的制约，两国安全伙伴关系尚未成熟。未来，澳印两国在安全领域的合作，尤其是海军和海洋安全方面的合作值得关注。

[关键词] 澳大利亚 印度 安全 双边关系

[作者简介] 丁聪，解放军国际关系学院硕士研究生；孙浩亮，解放军理工大学军事理论教研室助教。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)04-0068-14

基于相同的民主传统、价值观及战略利益，一直以来，澳大利亚和印度都视对方为潜在的战略伙伴。两国经济往来的不断密切、文化教育的广泛交流以及科学技术合作的持续深入，反映出澳印双边关系正在朝着深化合作的方向快速发展。澳学者认为，“地理、经济和地区安全

三重逻辑正使得澳大利亚和印度在防务上走得越来越近”。<sup>[1]</sup>不可否认，由于利益的相互交织和共识不断增多，澳印两国在安全与防务关系方面正经历着深刻变化。作为国际政治中的一个重要动向，澳印在安全领域的双边关系建设值得密切关注。

## 一、澳印在安全领域的双边关系建设动态

2000年澳印重建防务关系以来，澳印两国在安全领域的双边关系建设主要聚焦在军事人员交流、高层互访和战略对话以及海军的合作方面。

### （一）密切军事人员交流

长期以来，澳大利亚和印度已经形成了一套固定有效的军事院校交流机制。澳军每年从三军中选拔一批军事人员赴印国防学院或国防军种参谋学院交流学习，印军则相应地派遣军事人员赴澳国防学院交流学习。毕业于印度国防学院的澳大利亚联邦总督彼得·科斯格罗夫充分肯定印军事学院对澳军官教育培养的成果和价值，并积极推进两军军事人员交流向更深层次发展。<sup>[2]</sup>

在澳大利亚接受培训的印度军官学习相关军事课程或参加训练研习班，掌握包括应急管理、维和行动以及国防管理等专业技能。同样，澳大利亚军官也会选修一些印度军事课程，如：在印度联合国维和中心接受相关学习与训练。军事人员交流是推动澳印在安全领域双边关系发展的重要举措。澳大利亚和印度海军还共同建立了一处培训中心，专门为中级军官提供培训。<sup>[3]</sup>军事交流活动使得澳印双方更好地了解彼此的作

---

[1] Raja Mohan and Rory Medcalf, “Two nations take lead in securing Indo-Pacific century”, Commentary Piece, 24 June 2013, Lowy Institute website. <http://www.lowyinstitute.org/publications/two-nations-take-lead-securing-indo-pacific-century>.

[2] Frank Roberts and Varun Sahni, “The Australia-India bilateral security relationship—current status and outstanding gaps”, Australian Strategic Policy Institute, 11 April 2005, p.13.

[3] Frank Roberts and Varun Sahni, “The Australia-India bilateral security relationship”, p.13.

战理论及军事文化，扩大了两军军官互动和军事外交的层次和范围。

## （二）推进高层互访和战略对话

高层互访和战略对话在推进澳印安全领域合作的进程中起到重要作用。2000年3月和7月，澳大利亚外长亚历山大·唐纳和总理约翰·霍华德分别访问了印度，标志着澳开始与印度重新建立双边关系。作为回应，2001年6月，印度外交和国防部长贾斯旺特·辛格访问澳大利亚，并于2002年初与澳总理共同参加了英联邦政府首脑会议。<sup>[1]</sup>2001年8月，澳印在新德里举行了首次“澳大利亚-印度战略对话”。<sup>[2]</sup>

2003年，澳印签署谅解备忘录，两国将在打击国际恐怖主义上加强合作。2004年9月，澳印共同参加了由新加坡主办的地区反恐论坛。<sup>[3]</sup>2006年，澳大利亚总理霍华德第二次访印。两国签署防务合作谅解备忘录。作为落实该备忘录的一项举措，2007年7月，澳印签署情报共享协议。<sup>[4]</sup>2008年，澳印两国武装部队总司令决定每年进行一次会晤。<sup>[5]</sup>2009年澳总理陆克文访印时，两国发表安全合作联合宣言，宣布在情报交流、防务对话与合作、反恐、打击跨国有组织犯罪、灾害管理、海上与航空安全、警察与执法合作等领域开展合作，并提出建立一系列机制予以落实。<sup>[6]</sup>2012

[1] Jenelle Bonnor and Varun Sahni, "Australia-India Reengagement: Common Security Concerns, Converging Strategic Horizons, Complementary Force Structures," Australian Strategic Policy Institute, 29 September 2004, p.2. [http://www.aspi.org.au/publications/strategic-insights-11-australia-india-reengagement-common-security-concerns,-converging-strategic-horizons,-complementary-force-structures/SI\\_India.pdf](http://www.aspi.org.au/publications/strategic-insights-11-australia-india-reengagement-common-security-concerns,-converging-strategic-horizons,-complementary-force-structures/SI_India.pdf).

[2] Rajaram Panda and Pranamita Baruah, "India-Australia Strategic Partnership: a case for holistic approach," *India Quarterly*, Vol. 66, No. 2, 2010, p. 208.

[3] Frank Roberts and Varun Sahni, "The Australia-India bilateral security relationship", p.13.

[4] Based on a speech of minister for defence, "Visit to Indonesia, China and India", Australian Department of Defence, 7 July 2007, <http://www.defence.gov.au/minister/2007/070706.doc>.

[5] Panda and Baruah, "India-Australia Strategic Partnership", p. 209.

[6] DFAT, "India-Australia Joint Declaration on Security Cooperation", Australian High Commission New Delhi, 12 November 2009. <http://www.india.embassy.gov.au/ndli/pa5009jsb.html>.

年，印度防长访澳，双方提出将进一步加强两国陆海空三军互动，包括举行年度防务政策磋商。2013年6月，印度防长首次访澳，并参加“澳大利亚—印度防长对话”。<sup>[1]</sup>

2014年11月，印度总理莫迪访澳，两国签署了安全合作框架协议，将两国安全与军事合作关系提升到了新的高度。莫迪表示：“我对新的安全合作框架协议表示欢迎。安全和防务是印澳两国新型伙伴关系的重要领域，对两国维护地区和平稳定，打击恐怖主义和跨国犯罪方面有积极作用。”<sup>[2]</sup>2015年4月，澳大利亚外长毕晓普对印度进行了为期3天的访问，巩固澳印两国之间近年来签署的一系列经济和国防合作协议。<sup>[3]</sup>2015年9月1日至3日，澳大利亚国防部长凯文·安德鲁斯访印，在澳印国防部长会议后发表的联合公报中，澳大利亚国防部长肯定了积极开展双边防务合作的成就，强调将持续一道维护印度—太平洋地区的和平与稳定。声明将继续通过双方舰只互访和印度洋海军研讨会一类的论坛交流等机制加强双方海军合作，并确保两年一次的海军联合演习得以延续。<sup>[4]</sup>

### （三）加强海军与海洋安全合作

由于澳印在印度洋具有共同的安全利益，海洋安全合作便成了澳印

---

[1] [ ] Australian Department of Defence, “Minister for Defence and India’s Minister of Defence—Joint Statement—Visit of Mr A.K. Antony, Defence Minister of India, to Australia 4–5 June 2013”, 5 June 2013. <http://www.minister.defence.gov.au/2013/06/05/minister-for-defence-and-indias-minister-of-defence-joint-statement-visit-of-mr-a-k-antony-defence-minister-of-indias-to-australia-4-5-june-2013/>.

[2]《印度与澳大利亚首脑会晤，两国签署军事合作协议》，环球网，2014年11月19日，<http://m.sohu.com/n/406167122>。

[3]《澳大利亚外长访印，有望与印度达成核能协议》，环球网，2015年4月15日，[http://m.sohu.com/n/411328152/?\\_trans\\_=000115\\_3w](http://m.sohu.com/n/411328152/?_trans_=000115_3w)。

[4] Australian Department of Defence, Defence, “Minister for Defence – Australia’s Defence policy and relationship with India”, 2 September 2015, <http://www.minister.defence.gov.au/2015/09/02/minister-for-defence-australias-defence-policy-and-relationship-with-india/>

在安全领域双边关系中至关重要的一部分。近年来，澳大利亚皇家海军积极寻求与印度海军的合作与交流，两国海军关系稳步提升，澳大利亚甚至把印度视为“外延邻国”。

首先，两国海军积极开展军舰互访活动。2004年7月，澳大利亚海军舰船驶往中东途中停靠印度港口，进行了为期2天的访问。2013—2014年，澳印开展了一系列军舰互访活动。如：2013年10月，印海军派遣军舰参加了由澳海军举办的“国际舰队检阅活动”；2014年2月，澳海军“达尔文”号导弹护卫舰访问了印度科钦港；2014年6月，印海军“萨亚德里”号隐身护卫舰访问澳大利亚达尔文港。<sup>[1]</sup>2016年2月，澳大利亚海军参与了印度第二届国际阅舰检阅活动，并派出了达尔文号导弹护卫舰访问了印度东海岸维沙卡帕特南，其官方声明表示重视程度和参与度较上次活动比均有显著提高。<sup>[2]</sup>

其次，两国海军积极举行海上军事演习。2003年12月，印以观察员身份参与了在澳大利亚西部举行的名为“黑色钟琴”的潜艇搜救演习。2004年，澳海军打算派遣军舰参与印度主办的“米兰—05”军事演习，但由于南亚大海啸，该演习被迫取消。2007年9月，印度和澳大利亚共同参加了在孟加拉湾举行的为期5天的“马拉巴尔—07”大规模海上联合军事演习。<sup>[3]</sup>2011年12月，澳大利亚国防部长斯蒂芬·史密斯访印，与印度国防部长举行对话，双方承诺将努力建立正式的海上双边演习。2014年3月，澳海军参与了在孟加拉湾举行的印度两年一次的“米兰”军事演习。<sup>[4]</sup>2015年9月，双方还在印度洋东部海域举行了首次澳印联

---

[1] Paul Kenny, “Enhancing the Australia-India Defence Relationship”, Centre for Defence and Strategic Studies, April 2015, p.10. [www.defence.gov.au/adc/publications/indopac/kenny\\_ipsp.pdf](http://www.defence.gov.au/adc/publications/indopac/kenny_ipsp.pdf).

[2] Australian Department of Defence, “FLEET ON SHOW”, Navy News, Volume 59, No. 2, February 25, 2016, p.12, <http://www.defence.gov.au/publications/newspapers/navy/editions/5902/5902.pdf>

[3] 《印美5国举行“马拉巴尔-07”海上联合大军演》，人民网，<http://military.people.com.cn/GB/8221/51758/36490/36491/6216964.html>。

[4] Kenny, “Enhancing the Australia-India Defence Relationship”, p.10.



合军事演习“澳大利亚印度 2015”，演习的重点是双方首次联合进行了反潜作战演练，而“假想敌”则是日益走向“蓝水”的中国海军潜艇部队。<sup>[1]</sup>

未来，印度和澳大利亚海军的合作与交流还将包括系统融合、水面舰艇和潜艇的建造、潜艇搜救、后勤和物资管理、高级军官培训、承包商保障以及网络建设与安全防护等等。

## 二、澳印在安全领域重视双边关系建设的原因

随着印度不断成长为一个具有影响力的地区大国，澳大利亚越来越重视与印度在安全领域的合作。<sup>[2]</sup>其主要原因为：

### （一）打击恐怖主义是两国的共同关切

“9·11”事件以来，恐怖主义成为国际安全和世界政治的一个核心问题。作为世界上本土恐怖组织最多的国家，印度东北部及印控克什米尔等地区持续多年的反政府武装叛乱，已成为印度国家安全和政治稳定所面临的主要威胁之一。2014年底发生“悉尼人质事件”之后，澳大利亚对于恐怖主义的打击力度不断提升。因此，恐怖主义已经成为澳印当前共同面临的十分紧迫的安全问题。

澳大利亚和印度均存在遭受恐怖主义袭击的威胁，共同的利益和目标驱使澳印两国在安全领域加强合作。2003年8月，印度外长访澳期间，两国签署了关于打击恐怖主义的谅解备忘录。双方认为，两国在反恐问题上有很多可以合作的领域。加强情报共享，尤其是情报的实时传输，对于两国的反恐活动至关重要。两国将互派警务联络官，深化警察部队间的对话交流，以实现快速有效的反恐情报共享。此外，两国可共同合作，切断各恐怖组织和犯罪团伙之间的联系，同时防止所有可用资源流入恐

[1]《外媒：印度海军扩张活动范围制衡中国》，参考消息网，<http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20151004/957517.shtml>。

[2]Stephen Smith, “Australia and India: building the strategic partnership”, 9 December 2011. <http://www.minister.defence.gov.au/2011/12/10/minister-for-defence-australia-and-india-building-the-strategic-partnership/>。

怖组织。随着澳印反恐合作逐渐成熟,两国将可能加强特种部队间联系。<sup>[1]</sup>当前在恐怖主义势头持续高涨的态势下,在未来较长一段时间内,澳印在安全领域的反恐合作将越来越密切。

### (二) 维护印度洋安全稳定是两国的利益诉求

从地缘上看,澳印两国的贸易都有赖于印度洋的航海自由,因此印度洋海上安全对双方具有重要的战略意义。澳2013年《国防白皮书》指出:“印度洋对于澳大利亚越来越重要,不仅关系着澳大利亚自身的贸易利益,而且也关乎澳大利亚重要的贸易伙伴,它们必须通过印度洋来获取所需的能源,以维持与澳大利亚的贸易。澳大利亚将与在该地区有着共同利益的国家合作,以应对该地区的安全挑战”。<sup>[2]</sup>近年来,东印度洋地区局势并不稳定,面临着传统与非传统威胁的挑战,如海盗、恐怖主义、走私等。因此,澳印双方必须倾力协作以应对来自印度洋的威胁和挑战。澳印双方积极推进两国海军在东印度洋地区的海上联合行动,并努力寻求与东南亚国家的合作。除两国海军合作外,印度海洋发展部和澳大利亚南极洲与海洋政策管理机构通过制定协调一致的海洋政策,为两国印度洋海上安全合作提供指导和保障。

### (三) 澳印两国军队结构的互补性

澳印两国军队的结构在形态和大小上都有着根本性差异。澳大利亚军队被称为“精品”军队——规模小、高技术、机动能力强、训练有素、执行力强;印度军队则是世界“大规模军队”之一——规模大、人数多、技术较低,常被形容为“一支有着悠久作战历史、装备较陈旧、受过专业训练的志愿军”。<sup>[3]</sup>正是因为两军结构的差异性,彼此都有着对方所不具备的优势,通过两军合作可以有效实现结构互补,弥补各自固有的

---

[1] DFAT, “International Counter-Terrorism,” October 2014. <http://www.dfat.gov.au/issues/terrorism.html>.

[2] Australian Department of Defence, Defence White Paper 2013, Australian Government: Canberra, 2013, p.65. [http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/wp\\_2013\\_web.pdf](http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/wp_2013_web.pdf).

[3] Jenelle Bonnor and Varun Sahni, “Australia-India Reengagement”, p.6.

不足。两军可在许多领域进行合作，如特种部队、海军作战、维和行动等等，通过交流训练方式、分享作战经验、举行联合演习，实现互利共赢、共同提高。

#### （四）防范中国迅速崛起的需要

上世纪 90 年代以来，中国的迅速崛起使印度感到不安：中印边境的领土争端以及中巴间的亲密关系不仅依然存在，而且随着两国经济的发展，中印的利益冲突逐渐延伸至东南亚、中亚以及印度洋地区。同时，中国在孟加拉国、巴基斯坦、缅甸等国家投资建设港口，引起了印度的担忧，认为这是中国围堵印度的“珍珠链”战略。此外，中国大力加强军事现代化建设，尤其是中国坚决捍卫本国海洋权益的强硬态度不仅加深了印度的担忧，同时引起了澳大利亚的关注。印澳逐渐达成共识，即中国企图取代美国成为亚太地区的主导力量。<sup>[1]</sup>

### 三、澳印在安全领域发展双边关系面临的挑战和机遇

虽然，澳印在安全领域的双边关系建设已取得明显进展，但澳印并未发展成真正的战略伙伴关系，其在安全领域的合作仍面临诸多挑战和机遇。

#### （一）澳印在安全领域发展双边关系所面临的挑战

一是战略文化的差异。独立后的印度坚持不结盟政策，强调战略自主。不结盟的战略文化使印不参加任何有约束力的集团或作出有约束力的承诺，而是根据自身利益与不同大国打交道。同时，南亚次大陆的地理特征长久以来使得印度人对自己未来在亚洲的中心地位充满自信。然而，一直以来，澳的战略传统是与西方强国结盟，与周边各国合作。澳学者布鲁斯特称：“战略自主已经成为印度国家 DNA 的一部分，就好比战略合作是澳大利亚的一样。”<sup>[2]</sup> 战略文化的差异导致澳印两国彼此认

[1] John Lee, “Unrealised Potential: India’s ‘soft power’ ambition in Asia”, *Foreign Policy Analysis*, No.4, 30 June 2010, p.8.

[2] David Brewster, “The India–Australia Security and Defence Relationship: developments, constraints and prospects”, *Security Challenges*, Vol.10, No.1, 2014, p.67.

知和理解上的不同，使得两国在安全领域的深入合作需要更多磨合。然而2014年莫迪政府上台后，其政党不再强调不结盟政策，反而支持建立“盟国网以推进印度的战略利益”。<sup>[1]</sup>尽管如此，印度的不结盟政策已深入人心，其在未来较长一段时间内仍将是澳印战略伙伴关系建设的一大障碍。

二是对中国战略意图的不同看法。虽然澳印对中国军事现代化的快速发展以及捍卫海洋权益的强硬姿态表达了相同的担忧，但各方对中国在印度洋和南亚地区的战略意图持有不同的看法。印认为，中国积极发展与巴基斯坦的关系，在印度洋投资建设港口，其战略意图就是要遏制印度的崛起，争夺印度在印度洋和南亚地区的战略利益。<sup>[2]</sup>相反，澳大利亚对中国的行为表示理解，认为中国加强在印度洋的军事存在是为了维护其贸易航线的安全，并非想争夺在印度洋地区的主导权；同时，澳大利亚并不赞同外界炒作的所谓中国在印度洋的“珍珠链”战略，认为中国无意遏制他国的崛起。<sup>[3]</sup>澳印对于中国在印度洋地区战略意图的不同看法，在一定程度上影响到两国在防务与安全关系上的深入发展。

三是两国关系发展呈不对称状态。澳大利亚常常依靠与地区大国的防务与安全合作来实现其对外政策的目标。<sup>[4]</sup>在澳大利亚的“西进”政策中，印度是重中之重。澳大利亚迫切希望与印度加强在安全领域的双边关系。由于澳大利亚与大国结盟的历史传统，印度认为澳大利亚算不上一个独立的战略行为体，而只是大国的附庸。印度自视为全球大国，不屑与“中等强国”澳大利亚平起平坐。更重要的是，澳大利亚在与印

---

[1] Medcalf and Mohan, “Responding to Indo-Pacific rivalry”, p.17.

[2] Paul Kenny, “The rise of China and India: on an inevitable collision course?”, Centre for Defence and Strategic Studies, 23 July 2014, p.1.

[3] David Brewster, “The India-Australia Security and Defence Relationship”, p.71.

[4] 澳大利亚2013年《国防白皮书》指出，“澳大利亚积极参与国际防务合作是澳大利亚政府管理应对本地区战略转变的重要手段。随着地区各国加强其军事能力，澳大利亚将深化与地区各国的战略伙伴关系，并积极为地区安全和稳定做出贡献”。参见 Australian Department of Defence, Defence White Paper 2013, p.55.

度的安全合作上获取的利益大于在安全上给予印度的帮助。同时，印度不断提升的战略影响力使得很多国家积极谋求与之在防务上的合作，其中不乏美国、日本这样的强国。因此，印度并没有把澳大利亚视为平等的战略对话者。

## （二）澳印在安全领域发展双边关系存在的机遇

一是在实现海军舰队现代化上加强两国安全合作。澳大利亚海军现代化项目的核心是获取新型水面作战舰艇，包括2艘大型两栖攻击舰和3艘新型防空驱逐舰。同时，现代化项目还计划引进新型旋转翼飞机，如MRH90“太攀蛇”号和MH60R“海鹰”号直升机，并将购进新型潜艇以取代现役的“柯林斯”级潜艇。印度海军的现代化项目将全面升级作战舰艇，预计订购40艘水面舰艇和6艘潜艇。<sup>[1]</sup>而且，大部分作战舰艇将在本土建造，包括印度首艘国产航母“维克兰特”号以及“歼敌者”号核动力潜艇。

然而，当前澳印两国海军武器采购、工程建设以及现役舰队的维护上都面临重大难题。澳海军迟迟没有完成“柯林斯”级潜艇和“海妖”直升机的替换工程。此外，由于澳本土制造能力的不足，防空驱逐舰工程只能被迫延期。近年来，由于资金不足，大部分澳海军支援舰艇都缺少必要的维护。同样，印度本土国防生产在技术和组织上面临诸多困难，严重阻碍了印海军关键技术的获取和武器平台的生产。<sup>[2]</sup>

因此，澳印在海军现代化上存在的问题有可能促使两国在国防生产等方面加强协作。两国负责关键项目的海军高级将领将每年进行一次“武器生产和维护”对话，共同分享彼此的知识和经验。今后，随着双方之间信任度的增加，该对话将逐步拓展至其他领域，如商业风险评估、工

---

[1] Vishnu Som, “On INS Kolkata PM is only partially correct”, *NDTV*, 20 August 2014, <http://www.ndtv.com/article/opinion/on-ins-kolkata-pm-is-only-partially-correct-576698>.

[2] Harsh V. Pant, “Challenges to India’s Indigenous Naval Build Up”, *Japan Times*, 22 September 2013, <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/09/22/commentary/world-commentary/challenges-to-indias-indigenous-naval-buildup/>.

程创新等。此外，澳将邀请印派遣海军代表参与澳大利亚能力与技术管理课程的学习，旨在培养学员军事科学技术及能力管理上所必需的各项技能，提高其武器生产、装备维修等国防能力。<sup>[1]</sup>

二是加强文化交流与沟通，增进两国军队之间的相互理解与信任。澳学者布鲁斯特指出：“加强两国各领域人员的联系和交流是发展澳印安全领域双边关系的一个极其重要的因素”，“发展两国人员间的关系，推进高层决策者、军队长官以及民间机构的对话交流，是两国建立长期双边关系所急需的粘合剂。”<sup>[2]</sup> 澳大利亚学者迈克尔·韦斯利（Michael Wesley）认为，“澳印双方对彼此社会的现实情况缺乏必要的理解，它们过度依靠那些过时的信息和刻板的印象”。<sup>[3]</sup> 两国能否增进彼此在安全领域的双边关系，很大程度取决于双方能否加强文化上的相互理解。

今后，两国将积极采取各项措施推进两军交流对话。澳海军在东南亚和东北亚日常部署期间，以印度海军初级军官为目标对象，拓展延伸“海上观察员”项目。该项目为澳印海军提供了在印太港口间互通往来的机会，密切双方之间的接触和联系，促使彼此更加了解对方的文化。同时，该项目克服了两国在距离上的阻碍，为两国海军军官去对方国家旅游提供了便利，并使得双方更加愿意将本国军官送往对方国家院校进行长期培训。<sup>[4]</sup> 从更长远的角度来看，该项目将促使澳印两国海军初级军官之间建立深厚的友情，进而加强对文化、政府决策、价值观、利益等的相互理解，以推动两国在安全领域的互信与合作。

#### 四、澳印加强安全领域合作对地区安全形势的影响

澳印安全领域合作日益密切，对印太地区战略环境的塑造具有较大

---

[1] P.B. Spencer, “CTMC Course Overview”, *Chief Instructor CTMC*, 22 August 2014.

[2] David Brewster, “The India–Australia Security Engagement: opportunities and challenges”, *Gateway House Research Paper*, No. 9, October 2013, p. 54.

[3] Michael Wesley, ‘The Rise of India’, *Policy*, Vol. 27, No. 3, 2011, p. 45.

[4] Brewster, “The India–Australia Security Engagement”, p. 46.

影响，并对中国周边地区安全形势构成一定挑战。

首先，澳印安全合作在一定程度上维护了印太地区的稳定。印太地区一直以来是地缘政治的热点地区，该地区安全局势复杂，传统安全问题与非传统安全问题交织。在传统安全领域，澳印深化安全领域合作，尤其是情报领域的合作，对于消除区域内不稳定因素具有积极作用。同时澳印安全合作对于增强这两个地区大国间的互信具有重要意义，可有效避免澳印两个大国在印度洋地区擦枪走火的可能性。在非传统安全方面，印度洋地区一直是恐怖主义、海盗、民族极端主义等各种非传统威胁肆虐的地区。当前全球四大恐怖主义滋生地——巴基斯坦及阿富汗、阿拉伯半岛、索马里半岛和马格里布地区，全都在印太地区。<sup>[1]</sup>该地区恐怖主义活动猖獗，是影响印太地区乃至全球的不稳定因素。双方在打击恐怖主义、打击海盗的态度上一致，双方在印太地区的安全合作客观上维护了该地区的安全稳定。而印太地区的稳定不仅符合澳印的利益，也符合其他国家包括中国的国家利益。

其次，澳印安全共识和地区影响力的不断提高，对中国在印度洋地区的战略布局及合法权益构成挑战。现代海权理论的奠基人马汉曾经预言：“谁掌握了印度洋，谁就控制了亚洲。印度洋是‘七个大洋’的关键。21世纪将在印度洋上决定世界的命运。”印度洋沟通了太平洋和大西洋，是重要的交通枢纽。随着中国近年来经济腾飞，经济对外依存度加大，对海外资源需求增多，印度洋上海运航线对中国经济安全、能源安全具有重要的意义。目前，中国总的进口石油进口量的80%经由印度洋运至中国，这一数字在2020年有可能进一步上升为85%。<sup>[2]</sup>同时印度洋航线还是中国重要的海运贸易航线之一，是中国与欧盟、中东地区以及非洲地区进行经济交流的重要海上通道。可以说印度洋航线是事关中国经济命脉的“海上生命线”。2014年9月和10月，习近平主席分别提出建设

---

[1] Rohan Gunaratna, “The Emerging Structure of International Politics”, *International Security*, Vol.18, No.2, Autumn 1993, pp.44-65.

[2] Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Powers Plays in the India Ocean”, pp.16-32.

“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的战略构想。这标志着中国正着手构建区域开放新格局。印太地区是这个新格局不能缺少的一环。印度洋上的航线安全、畅通也愈发显得关键。印度与中国之间长期以来存在着大国权力竞争以及领土主权的矛盾，对中国在印度洋地区的发展尤其心存芥蒂。澳虽然对中国在经济方面的崛起持欢迎态度，但其与印度在该地区深化安全领域合作，必将对中国在该地区维护正当国家利益，维护自身航道安全、能源安全产生不利影响，值得中方高度关注。

第三，澳印安全领域合作不断深入，势必使域外大国介入南海问题的风险上升。南海问题由来已久，近期针对南海问题的炒作愈演愈烈。印度、澳大利亚均对南海自由航行问题表示关切。双方虽然在南海区域与中国没有领土划界纠纷，但澳印一旦形成军事上的同盟关系，势必使其作为域外大国介入南海事务的可能性上升，将对整个南海局势产生复杂的影响。印度一直以来奉行“东向政策”，强化与东亚的经济与战略关系，关注南海海上安全问题。澳大利亚支持南海海上航行自由，倡导使用国际法、国际公约解决相关问题。双方均不支持中国正当的领土主权诉求。双方加强安全领域合作从长期看不利于中国和平解决南海问题，增加了解决南海问题的成本，使南海问题更加复杂。目前，双方还没有正式介入南海问题，但随着双方安全领域合作进一步加深，南海问题作为地区热点问题难免不会被提到议事日程上来。

第四，澳印加强安全领域互动与合作，有助于美国在该地区推行重返亚太战略。澳大利亚是美国在亚太地区的重要盟友，与美国在印太地区存在在广泛而深厚的共同利益。2015年澳大利亚外交部长毕晓普表示，澳大利亚是美国的盟友，澳大利亚支持美国的重返亚太战略。印度近年来也积极发展对美关系，尤其是加强安全领域合作。2015年6月3日，美印签订的新的为期10年的《美印防务合作框架协议》，该协议旨在推动美印在多个安全相关领域的防务合作，构建能够为双方所用的军事力量。<sup>[1]</sup>

---

[1] American Department of Defence, U.S., India Sign 10-year Defense Framework Agreement, <http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/604775>.



澳印的支持对于美实施其重返亚太战略具有重要的意义，对此，中国将不可避免将受到影响和冲击，所面临的安全环境也将更加复杂。

第五，澳印双方的安全合作机制将为地区国家安全合作提供范式，为印太区域国家在安全领域走向联合提供了现实路径，中国需主动作为塑造有利于自身发展的安全环境，促进区域安全合作向着有利于地区稳定以及中国国家利益的方向发展。澳、印间的安全合作与美国长期以来在印太区域谋求建立的“主要民主国家间的沟通机制”不谋而合，澳印合作机制的有效性启发美近年来积极推动美、澳、印、日四国举办所谓的“四边对话”。澳新任国防部长玛丽斯·佩恩在谈及建立“四边对话”机制时指出：澳大利亚政府有一系列的与密切伙伴磋商的正式与非正式机制，其对新的可能的磋商安排机制持开放和欢迎态度。<sup>[1]</sup>2016年3月3日，美军太平洋司令部司令哈里斯在新德里指出：“印度、澳大利亚、日本，以及许多志同道合的国家，应当‘有所追求’，应谋求在公海及相关空区的任何地方开展行动。”<sup>[2]</sup>显然这里所谓的“四边对话”，正是在澳印安全合作的背景下，区域安全力量走向联合的一个现实例子。而这样的联合目前看来是不利于中国这样一个在印太区域具有重大利益关切的大国的，中国应当在潮流中找到自己合适的位置并在国际社会中主动创造有利于自身的制度安排，同时在区域安全合作和安全磋商机制中发挥更为主动的引导作用，确保在区域内力量走向联合的过程中将安全形势和安全力量的对比控制在有利于自身利益的范围内。

[收稿日期：2015-11-10]

---

[1] David Wroe, “Australia to consider four-country strategic push against China”, The Sydney Morning Herald, March 4, 2016, <http://www.smh.com.au/federal-politics/political-news/australia-to-consider-four-country-strategic-push-against-china-20160304-gnayu8.html>

[2] 同上。

# 从华沙到巴黎：欧盟气候外交政策的新趋势<sup>[1]</sup>

关孔文 房乐宪

[内容提要] 长期以来，欧盟一直试图在全球气候治理进程中发挥主导作用。在欧盟倡导下，从2013年底的华沙气候大会开始，国际社会正式就“德班平台”及其特设工作小组进行务实谈判。在2015年底的巴黎气候大会上，国际社会达成了“后京都时代”最为重要的法律性文件《巴黎协定》，以此规划了2020年之后全球气候治理的工作方式和法律框架。在此过程中，欧盟也在根据自身的利益诉求不断调整其气候外交政策：针对“2015新协议”和“后2020机制设置”问题，欧盟更为强调新协议的有效性和可持续性；提倡将减排由“承诺”向“国家自主贡献”过渡；更加重视气候金融和技术援助问题，并关注气候变化所带来的连锁效应；基于现有减排与2摄氏度目标的差距，欧盟更强调对缔约方进行监督的重要意义，重申透明度及可说明性原则。

[关键词] 华沙气候大会 巴黎气候大会 欧盟气候外交

[作者简介] 关孔文，中国人民大学欧洲问题研究中心、国际关系学院博士生；房乐宪，中国人民大学欧洲问题研究中心教授、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)04-0082-12

---

[1] 本文是教育部人文社会科学重点研究基地中国人民大学欧洲问题研究中心项目基金资助课题的阶段性成果，课题名称：“全球化背景下中欧关系的发展态势与挑战”，项目编号：12JJD810006。

2012年“多哈气候大会”确定了《京都议定书》第二承诺期减排责任的划分后，在欧盟的推动下，国际社会开始就“2015新协议”，即“巴黎协定”的核心机制设置进行谈判。这对一直以来致力于在相关议题领域寻求领导权的欧盟而言是一次难得的机遇。为保持自身在全球气候谈判进程中的主导地位，欧盟从2013年的华沙气候大会就开始对其气候外交政策进行有效调整，以期能够在一定程度上影响气候国际谈判的议题设置，并塑造相关国际机制。因此，把握欧盟从“华沙会议”到“巴黎会议”期间政策的变化特征，将有助于更好地了解全球气候变化治理机制的发展，也有助于全面认识中欧气候变化伙伴关系建设所面临的新机遇、新挑战。

## 一、引言

近年来，随着全球气候变化问题的日益严峻，国际社会也越来越重视该议题领域。针对气候变化问题的治理行动往往与发达国家、发展中国家之间相应承担责任的划分问题密切相关，使得不同行为体因各自的国家利益而对该治理行动持不同的立场和态度，从而导致该议题领域的国际谈判进程相对缓慢。经过各方反复磋商谈判，2015年底在法国巴黎举行的《联合国气候变化框架公约》第21次缔约方会议（COP21），最终拟定了“后京都时代”最为重要的一项政策性文件——《巴黎协定》。该协定截止到2016年4月29日，除欧盟外已有177个国家签署，但目前仍然尚有16个国家暂缓批准（约占全球温室气体排放总量的0.03%）。<sup>[1]</sup>

2007年巴厘岛会议所达成的“巴厘路线图”，在美国单方面退出《京都议定书》后，重新将其纳入全球气候变化治理体系，并以2009年为目标时间，首创性地开启了国际社会在应对气候变化问题上的“双轨制”谈判进程，且时限为5年。因此，2013年的华沙气候大会被定为“巴厘

---

[1] UNFCCC, Paris Agreement – Status of Ratification, Available at [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php).

路线图”的结束之年，而今后全球气候谈判和治理模式是否会延续这种“双轨制”特征，是华沙会议亟需解决的问题。同时，在2011年的德班气候大会上，由欧盟倡导建立的“德班特设平台”及其工作小组，旨在建立一个包含全体缔约方的有法律约束力的单一法律框架，且该框架最晚能够于2020年付诸实施。该特设平台及其工作小组经过一段时间的务虚谈判，从2013年正式开始务实谈判。就此而言，华沙气候大会也是“德班平台”下的第一次正式会议，各缔约方需就“2015协议”的组成要素和具体内容提出方案并进行讨论。从华沙气候大会开始，全球气候谈判的主要议题就密切围绕“2015新协议”和“后2020时代”全球气候变化治理框架的基础性问题进行谈判。从“2015新协议”的谈判正式开始到《巴黎协定》的签署，各缔约方根据自身利益诉求进行了激烈的博弈和反复磋商，都试图在新的法律框架和谈判模式上更可能多地施加各自的影响力。欧盟一直试图在全球气候治理的进程中扮演领导者的角色，事实上欧盟也确实一定程度上影响着全球气候治理的进程和机制设置。从“华沙气候大会”到“巴黎气候大会”，欧盟通过适度政策调整，再次显示了其在全球气候治理中的议程塑造能力，也凸显了在气候外交领域的一些新动向。

## 二、欧盟气候外交政策的调整变化

总体而言，欧盟及其成员国在全球气候变化治理行动中长期扮演着一个相对积极的角色。尤其是在冷战结束后，欧盟依靠其在相关领域的先进经验和积极尝试，在应对气候变化相关机制和议题设置问题上尽可能地施加其影响力。欧盟气候外交政策的演进，事实上同全球气候谈判和治理进程的发展几乎是同步的，比如“温室气体”、“温室效应”等相关概念及“污染者付费”等原则皆来自欧洲。同时，国际社会的相关机制很大一部分来源于欧洲的先进经验，也在一定程度上与欧盟内部的机制接轨。因此，就全球气候变化治理机制而言，欧盟是关键的行为体和参与者之一，欧盟的气候外交政策主张在很大程度上对整体议程都有着

比较显著的塑造作用。从 2013 年的华沙气候大会到 2016 年欧盟批准《巴黎协定》，其气候外交政策相较之前，至少在以下五个方面做出了调整和改进。

### （一）强调新协议的有效性和可持续性

首先，是针对“2015 新协议”和“后 2020 时代”机制设置问题，欧盟力图维护其主导建立并不断发展和完善的现有全球气候治理秩序，强调该框架应基于《联合国气候变化框架公约》（简称《公约》）和《京都议定书》的基本原则，“通过促进整体气候治理进程的连续性和合作性，建立一个兼具包含性和规则性的公平机制”。<sup>[1]</sup>更为重要的是，欧盟倡导建构一种具有普遍约束力的单一法律框架。事实上，欧盟从 2009 年的哥本哈根气候大会开始，就寻求建立一个囊括所有行为体的全球气候治理框架，该诉求也一直贯穿于欧盟的气候政策主张之中。虽然这种新的、单一的法律框架可能为当前机制出现的困境提供一种可能的解决思路，但事实上，近年来伴随欧债危机及经济发展的缓慢，欧盟更多基于自身私利的考虑，也在模糊和逃避《公约》和《京都议定书》所规定的“共同但有区别的责任”和“各自能力”的基本原则及其所蕴含的相应义务。

其次，针对新协议的有效性问题的，欧盟认为应不断增强各缔约方的减排雄心，以达到总体上将气候变暖控制在 2 摄氏度范围内。事实上，自上世纪 90 年代《公约》框架下的治理机制建立至今，历时 20 余年，就减缓性和适应性问题而言，收效甚微。据联合国环境署（UNEP）发布的《2013 年排放差距报告》指出，“即使各国承诺得以充分实现，较之实现 2 摄氏度目标要求仍有 80 亿至 120 亿二氧化碳当量的差距”。<sup>[2]</sup>

---

[1] Lithuania and the European Commission, Submission by Lithuania and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member States on Adaptation in the 2015 Agreement. Available at [http://unfccc.int/files/documentation/submissions\\_from\\_parties/adp/application/pdf/adp\\_eu\\_workstream\\_1\\_adaptation\\_20130916.pdf](http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eu_workstream_1_adaptation_20130916.pdf).

[2] UNEP, Emissions Gap Report 2013, Available at <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2812&ArticleID=11082&l=en>.

IPCC 在第五次评估报告中指出,“如果要实现 2 摄氏度的目标,需要将 2050 年的温室气体排放降低于 2010 年水平的 40% 至 70%,并且在 2100 年达到接近 0 的程度”。<sup>[1]</sup> 据此,欧盟率先提出“在 2020 年之前到达温室气体排放的峰值,并且在 2050 年较之 1990 年减少至少 50% 的排放量,并在 2100 年接近 0 或更低。且当以 2010 年为基础年份时,2050 年需减排 60%”。<sup>[2]</sup> 但欧盟的减排雄心也受到了质疑:一方面,欧盟尚有 578—696 吨当量的二氧化碳减排潜力,<sup>[3]</sup> 故对欧盟而言,其更倾向于增大减排强度;另一方面,欧盟在不考虑《京都议定书》第一期剩余配额的情况下,维持当前排放水平则很容易实现 2020 年减排 20% 的目标。正如有学者指出的,“欧盟完全有能力在第二承诺期从当前减排 20% 提高到 33%”。<sup>[4]</sup>

再次,针对协议的可持续性,欧盟认为“2015 新协议”应充分体现减排雄心且具有一定的持续性,所有的缔约方应在减缓性、适应性、资金、技术以及能力建设等议题上遵循平衡、高效的原则,以使《巴黎协定》充分体现政治意愿和一定的可预测性。对欧盟而言,其气候外交政策的首要目标就是维护气候问题全球治理机制的延续性,并以此实现由全球气候治理所带来的相关利益。因此,欧盟尽可能使其内部治理机制同相关国际机制接轨,从而充分利用现有框架下的机制设定,实现欧盟的政策意图。

---

[1] IPCC, Working Group 1 Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report(AR5), Climate Change 2013: The Physical Science Basis, Sep, 2014, TS-15~TS-19.

[2] European Commission, EU agrees position for Paris climate change conference, Available at [http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2015091801\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2015091801_en.htm).

[3] Commission of the European Communities, Second ECCP Progress Report, Available at [http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/docs/second\\_eccp\\_report\\_xsum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/docs/second_eccp_report_xsum_en.pdf).

[4] 于胜民,李湘,徐华清:《欧盟及其成员国 2012 年排放现状及履约进展分析》,载于李俊峰,邹骥,徐华清,《气候战略问题研究 2014》,北京,中国环境出版社,2014 年 10 月第一版,第 30~31 页。

## （二）提倡减排由“承诺”向“自主贡献”过渡

巴黎气候大会的工作重点是“国家自主贡献”（简称“INDCs”），这是为“德班平台”工作模式和原则所提出的概念，于2013年华沙气候大会首次提出，旨在协调发展中国家和发达国家之间责任难以调和的问题。欧盟认为，“后京都时代”的全球气候谈判首先需要解决的就是参与全球气候治理的法律框架问题，一方面敦促其他参与国应及时履行批准《多哈修正案》的政策过程，使《京都议定书》第二承诺期可以顺利实施；另一方面，欧盟也更加积极地推动其一手倡导建立的“德班平台”特别行动的谈判，以尽快缩小同“2020减缓雄心”之间的差距，并推动《巴黎协定》的批准与最终落实。因此，从全球气候治理的整体出发，欧盟认为应该作出明确的减排承诺，故提出“《公约》的原则应该是以囊括性、规则性和平等性为基础的气候机制”<sup>[1]</sup>，以此重申《公约》框架下缔约方参与的普遍性问题。基于“2015新协定”是否延续《公约》和《京都议定书》基本框架的问题，主要参与国基本达成共识，但就“新协定”的性质及其运行范围的问题未达成有效一致性意见。欧盟力主维护由其主导创建的现有全球气候应对机制，拟“通过促进整体气候治理进程的连续性和合作性，建立一个具普遍包含性、以规则为基础的公平机制”。<sup>[2]</sup>但由于未加以区分不同性质缔约方的履约方式和范围，招致了包括美国、“基础四国”等国家的反对。对于欧盟所倡导的所有缔约方都承担明确的具有法律约束力的承诺问题，美国认为可以在一定程度上使国家减排

---

[1] Council of the European Union, Preparations for the 19th session of the Conference of the Parties (COP 19) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 9th Session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 9) (Warsaw, 11–22 November 2013), Brussels, 15th October 2013.

[2] Lithuania and the European Commission.(2013). Submission by Lithuania and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member States on Adaptation in the 2015 Agreement.[Online]. Available at [http://unfccc.int/files/documentation/submissions\\_from\\_parties/adp/application/pdf/adp\\_eu\\_workstream\\_1\\_adaptation\\_20130916.pdf](http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eu_workstream_1_adaptation_20130916.pdf).

承诺的形式多样化,并包含无条件承诺、有条件承诺等形式。经过各方的谈判和妥协,国际社会通过了“后2020时代”的法律框架,并确定了各缔约方减排的承诺形式,即“通过编制、通报并保持各自计划实现的连续国家自主贡献”<sup>[1]</sup>,辅之国内减缓措施实现减排目标。同时,全球层面以总体2摄氏度目标作为核算标准,审核并通过国家的自主贡献。

事实上,虽然“国家自主贡献”是一种平衡的产物,但却在一定程度上决定了未来国际气候体制的走向和工作方式,其更倾向于是一种松散的治理模式。在“德班平台”谈判进程中,“‘承诺+审评’作为一种典型的‘自下而上’的模式逐渐得到国际社会的接受和欢迎”,<sup>[2]</sup>正如有学者指出,“这种自发性的混合产物在一定程度上缓解了发展中国家和发达国家之间的根本差异”。<sup>[3]</sup>但是,发达国家也不会放任发展中国家根据自主限定的贡献而承担减排责任,且发达国家之间也不会就此放弃对气候变化既得利益和议题领导权的争取。就“自主贡献”问题,欧盟认为其核心目标是促使更大范围的减排雄心和参与程度,且全部缔约方的贡献都应建立在适应性需求层面上,从而使缔约方的承诺与经济增长得以适应。但对于贡献的“预期”界定,至少在两个方面存在“自上而下”的因素:一方面,考虑到国家的温室气体减排贡献,与之相关的信息要求事实上增大了减排的可澄清性、透明性和可理解性;另一方面,“预期的贡献”并不代表最终的“承诺”,基于所承担的责任划分,后续的评估、审计和评价体系在某种程度上限制了“贡献”的法律强制力。欧盟强调,缔约国针对其“贡献”的澄清是事先透明度、可计量和可比

---

[1] UNFCCC, Paris Agreement. (2015). Available at [http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf).

[2] 张晓华,祁悦:“‘预期的国家自主决定的贡献’概念简析”,载于李俊峰,邹骥,徐华清,《气候战略问题研究2014》,北京,中国环境出版社,2014年10月第一版,第49~53页。

[3] LavanyaRajamani, The Warsaw Climate Negotiations: Emerging Understandings and Battle Lines on the Road to the 2015 Climate Agreement, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 03, 2014, 722~723.



性的关键，其中应该包含“承诺的类型、范围、时间表、对承诺的预期数量的影响以及可使用的方法”，<sup>[1]</sup>对此将进行包括具体责任和能力符合度、2摄氏度目标的可实现性等问题的评估，根据相关结果决定是否要求该缔约国提高其承诺水平。

### （三）重视气候金融和技术援助及气候变化的连锁效应

欧盟作为发达国家的集合体，根据《京都议定书》中“清洁发展机制”的规定，须向发展中国家提供资金和技术上的援助，以促进资金和技术在国际层面的流动，并帮助解决发展中国家应对全球气候变化缺乏大量资金和先进技术的枯井，从而在全球整体层面实现气候变化问题的减缓与治理。对于发展中国家的援助，事实上与《公约》和《京都议定书》所确定的“共区原则”密切相连，由于同各缔约方切身利益密切相关，因而也是发达国家和发展中国家矛盾集中的问题领域。就资金、技术援助而言，发展中国家常常就资金规模以及实际注资情况产生质疑，而发达国家的技术转移也常常因为贸易壁垒、知识产权限制等问题饱受诟病，因此对发展中国家的资金、技术援助是历次气候大会发达国家不能逃避的重要问题之一。2016年来，欧盟对气候金融问题较为重视，欧盟委员会在其提交的“巴黎气候大会”政策文件中就指出：“欧盟认可气候金融在全球低碳转型中的不可替代作用，且欧盟及其成员国承诺将在2020年同发达国家一起每年动员总值为1,000亿美元的资金。”<sup>[2]</sup>对于出资承诺及其规模问题，欧盟表示其“在哥本哈根气候大会承诺在2010—2012年三年间向发展中国家提供24亿欧元的快速启动资金业已到位”。<sup>[3]</sup>同

---

[1] Irish Presidency of the Council of the European Union.Submission by Ireland and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member Stats. (2013, May 27).

[2] European Commission, EU agrees positions for Paris climate change conferece. (2015, Sep 18).

[3] European Commission.(2012). European Union fast start funding for developing countries 2010–2012 report.

时，在2014年，共动员了1,450万欧元的气候变化资金，以支持温室气体减排行动和气候变化适应性行动，总额较之2013年也有较大幅度的提高。<sup>[1]</sup>然而，就实际出资情况来看，“就适应性资金问题，欧盟七国在华沙气候大会上承诺注资7,250万美元，而事实上仅2012年，来自多边层面的绿色基金注资就减少了71%，只有690万美元”。<sup>[2]</sup>关于注资来源的问题，欧盟强调“对公共和私人部门气候资金来源的动员，并适时扩大国际合作行动的范围”<sup>[3]</sup>，以期使资金来源渠道多元化。欧盟认为对于国家援助资金来源应该尽可能涵盖一切可利用资源，包括公共部门和私人部门、多边层面和双边层面，以此限定私人部门进入该领域的壁垒，推行利用市场达到减排的目的。同时，欧盟也特别强调“新兴经济体及部分发展中国家对气候基金的贡献”<sup>[4]</sup>，以期在一定程度上模糊发达国家和发展中国家责任承担的界限。

与资金支持相对应的是技术支持。由于发展中国家在相关节能减排技术上缺乏资金和经验，亟需发达国家相关技术的支持，而技术支持主要存在两方面的问题：一是作用机制的问题，欧盟认为应该在一定程度上引入市场机制，从而提高成本效率，使技术援助机制有效、可持续地发展；二是知识产权问题，该问题在很大程度上限制了发达国家相关技术向发展中国家有效地转移。基于发达国家对于知识产权的壁垒，使发展中国家在获得相关技术的过程中往往只能获得最终制成品而非真正技术，且由于设备、技术不断更新换代，在很大程度上增加了发展中国家

---

[1] European Council, Council of the European Union, Council Conclusions on Climate Finance. (2015, Nov 10).

[2] IISB (International Institute for Sustainable Development) .(2013).Earth Negotiations Bulletin COP 19 Final,27~28. Available at [www.iisd.ca/climate/cop19/enb/](http://www.iisd.ca/climate/cop19/enb/).

[3] European Commission, Energy Union Package, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The Paris Protocol - A blueprint for tackling global climate change beyond 2020. (2015, Feb 25).

[4] European Council, Council of the European Union, Council Conclusions on Climate Finance. (2015, Nov 10).

应对全球气候变化的经济成本，降低了集体行动的有效性。就相关技术转移的问题，欧盟虽然也在一定程度上试图模糊其责任，但相较资金支持而言其在技术转移方面态度更为积极。由于欧盟成员国在其工业化的过程中，较早面临环境和气候问题的威胁，其在相关环保和节能减排方面技术较为成熟。通过相关技术的转移，不仅可以获得丰厚的经济报偿并抵消一部分碳减排承诺，也可以据此发掘新的经济增长点且拉动内部就业市场。

此外，欧盟也日益重视气候变化的连锁效应。随着欧洲债务危机的负面影响仍在持续，欧盟应对气候变化及其所带来问题的动力也在不断减小。随着欧盟相关政策环境的变化，其在 2014 年 10 月推出了新的气候能源目标，限定了欧盟整体层面在 2030 年时温室气体减排目标基于 1990 年的标准减少 40%，并由成员国根据自身 GDP 水平划分减排承诺，并在一体化层面提出相对弱化的可再生能源目标率为 27%，以及能源利用效率选择性提高约 27%。由此可见，欧盟试图在“去碳化”和工业实力之间寻求一种平衡关系，既在全球气候治理领域保持较强的领导力，同时也降低“去碳化”过程对经济增长的影响，有效利用资金和技术转移，以增长就业、激活经济，摆脱经济形势低迷的状况。

#### （四）重申透明度及可说明性原则

欧盟一直以来强调全球气候治理法律框架的约束性和监督性作用。欧盟认为“新协定必须在透明度和可说明性方面设立相关体系，且该体系须对所有缔约方有效”。<sup>[1]</sup>该体系应该着力于加强监控、报告、认证和审计程序，以确保各缔约方能够有效履约。欧盟之所以格外重视透明度原则和可说明性原则的作用，原因有两个：其一，全球气候治理与碳减排的现状与 2 摄氏度目标尚存较大差距，国际社会必须有效增强减排雄心、加大减排强度；其二，基于全球气候变化及其治理的弥散性特征，

---

[1] European Commission, Energy Union Package, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The Paris Protocol - A blueprint for tackling global climate change beyond 2020. (2015, Feb 25).

发展中国家,尤其是新兴经济体有可能采取“搭便车”行动,以期在最低成本的情况下分享全球治理成果。

所谓“透明度原则”和“可说明原则”包含内容有二:一是基于“国家自主贡献”问题,欧盟特别强调各缔约方“贡献值”的事先澄清、评估、审计和评价在整个机制运作过程中的重要作用,其核心要素包含“是否符合国家现实发展情况”以及“是否在整体上符合2摄氏度目标”,以突出透明度、可说明性以及可比性的原则;二是基于涉及“适应性问题”的“损失损害机制”,欧盟更倾向于强调政府和公民社会的作用,并加强在资金、技术转移机制上的“透明度”援助方式。欧盟试图在技术上确定透明性作为投资的先决条件,通过“透明度原则”确定资金的规模和流向,使受援国部分内部减缓性和适应性行动公开于所有缔约方,从而促进机制整体的可视性、可比性和可报告性。同时,为确保透明度及可说明性原则的适用性和有效性,欧盟强调所有缔约方都应以符合透明度原则的途径达成全球层面的长期、有效治理目标,提出建立“动态的雄心机制”,并使其成为“新协定”的核心要素。据此,欧盟建议“各缔约方至少每5年应根据最新的科学成果和减排数据要求,增强减排雄心,并重新提交或更新减排承诺”。<sup>[1]</sup>

### 三、结 语

从“华沙气候大会”到“巴黎气候大会”,虽然仅有短短的三年时间,但却在一定程度上奠定了全球气候应对和治理机制未来的走向。欧盟利用其相关先进经验,在最终结果达成的过程中发挥了重要的作用。针对“2015新协议”和“后2020机制设置”问题,欧盟特别强调了《公约》和《京都议定书》框架及核心原则的可持续性和有效性;考虑到减排的有效性并激发各缔约方的雄心,欧盟提出了“国家自主减排贡献”的方

---

[1] European Commission, EU agrees positions for Paris climate change conferece. (2015, Sep 18).

案，并提倡将减排由“承诺”向“国家自主贡献”过渡；为有效履行发达国家承诺，欧盟将更加重视气候金融和技术援助问题，并关注气候变化所带来的连锁效应，以此在一定程度上激活欧盟经济，带动相关就业的发展；基于现有减排与2摄氏度目标的差距并避免缔约方的“搭便车”行为，欧盟更强调对缔约方进行监督的重要意义，在“减缓性”和“适应性”问题领域重申透明度及可说明性原则。通过上述相关政策的调整，欧盟不仅再一次发挥了其在全球气候治理领域的领导作用，同时，也利用其内部机制同全球层面机制接轨，并据此有效塑造国际机制，使欧盟在相关议题领域的利益得以保证。

[ 收稿日期：2016-08-01 ]

## 讣告

《和平与发展》杂志原顾问、编委秦永椿同志因病医治无效，于2016年7月18日在京逝世，享年84岁。秦永椿同志负责杂志编审工作近30年，为《和平与发展》杂志的成长发展做出了不可磨灭的贡献。谨此讣告并表达沉痛哀悼。

《和平与发展》编辑部  
2016年8月

# 浅析土耳其难民问题及其 与欧盟的关系

郑东超

[内容提要] 随着叙利亚战事持久不决,涌入土耳其的叙难民呈现激增趋势。面对大量难民的涌入,土耳其并未“大门”紧闭,而是对难民实行“开门”政策。但鉴于难民人数多、分布范围广、入境渠道多元,增加了土耳其政府治理难民的难度,影响了其治理难民问题的效果,给土耳其国内的就业、社会治安、经济发展等带来多方面的挑战。治理难民问题成为土耳其政府的棘手问题,但解决该问题的根源不在土耳其,而在叙利亚。尽快以政治途径解决叙利亚危机,是彻底解决难民问题的根本。

[关键词] 难民问题 土耳其 叙利亚 欧盟

[作者简介] 郑东超,当代世界研究中心副研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)04-0094-12

自2011年叙利亚危机爆发以来,叙民众饱受战争之害,不堪国内战乱,跨境逃至其他国家,沦为难民,造成自二战以来最严重的人道主义危机。叙利亚成为当今全球最大的难民输出国。土耳其与叙利亚比邻而居,地理上的“优势”使土耳其成为接纳叙利亚难民最多的国家和当今全球最大的难民输入国。面对数量庞大的叙难民,土耳其政府将如何应对?难民将如何影响土耳其与欧盟之间的关系?解决土耳其的难民问

题路在何方?这些是本文分析的主要问题。需要说明的是,鉴于在土耳其的叙难民成分比较复杂,流动性较强,本文主要是以注册登记的合法难民为主要研究对象,研究的时间截点为2016年5月。

## 一、叙利亚难民在土耳其的现状

2011年叙利亚危机爆发后,出现小股的来自叙利亚的难民跨境进入土耳其。起初,土耳其低估了叙利亚危机持续的时间,对难民的预估比较乐观。后来,随着难民人数的逐渐增多,土耳其政府开始重视难民问题,对他们进行法定定位,实行临时保护政策,视其为受“临时保护的外国人”。为行文方便,笔者将之称为难民。

根据《习惯国际法》(Customary International Law),对叙利亚难民实行临时保护政策应做到以下几点:一是完全开放边境,接纳全部难民;二是严格遵守不遣返原则,禁止将入境难民遣返至其母国;三是满足难民的基本生活需求。<sup>[1]</sup>土耳其部长委员会发布“关于临时保护的规定”,对于被迫离开祖国且不能返国的外国人,给予“外国人保护地位”。临时保护对象适用于全体叙利亚人民、无国籍人民以及来自叙利亚的难民。享受的权利包括医疗权、教育权、社会受助权等。<sup>[2]</sup>

鉴于对叙利亚难民的界定,涌入土耳其的叙难民在数量上,经历了一个量变积累的过程。2011年4月,第一批进入土耳其的叙难民仅有252人。2012年1月中旬,随着叙利亚危机逐渐升级,进入土耳其的叙难民数量上升至9,500人。到2012年8月底,叙利亚内战全面爆发,这一数字骤升至8万人。2014年5月,叙难民除74.7万人滞留在土耳其外,还有10万—15万人持护照非法延长滞留。根据联合国难民署的统计,

---

[1] “General Principles of Temporary Protection”, [http://www.goc.gov.tr/icerik6/general-principles-of-temporary-protection\\_917\\_1064\\_4766\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/general-principles-of-temporary-protection_917_1064_4766_icerik).

[2] “Syria Refugee in Turkey Frequently Asked Question”, UNHCR The UN Refugee Agency, p.1-2. <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/hilfe/syrien/faq-syrians-in-turkey-english.pdf>.

截至2016年5月,在土耳其的叙难民数量超过270万,他们多数住在农村,其中有26万难民集中在土耳其东南部的哈塔伊、加济安泰普、基利斯、尚利乌尔法等省的23个难民营中。<sup>[1]</sup>需要指出的,这些难民数量主要是官方公布的注册登记在案的难民,并不包括没有登记在案的难民,因此与实际在土难民人数有出入。

从在土难民的分布情况看,土耳其与叙利亚接壤的东南省份是难民集中的地区,集中在这些省份的少数难民居住在难民营,多数散居在难民营外。随着边境省份难民数量的上升,难民逐渐由边境省份向其他省份扩散,包括伊斯坦布尔、安卡拉等大城市,难民随处可见。难民分布从部分省渗透到全国,成为国家问题。而且在难民集中的东南省份,人口结构发生重大变化,难民数量超过了当地人的数量。例如在基利斯省,难民数量骤升至难以控制的地步,多达12.7万人,而本地人数量仅10.8万。

2015年,难民形势出现新变化。由于政府对土耳其西部边境的管理有所放松,不少难民从土耳其过境进入欧洲。当年通过陆路和海路经土耳其达到欧盟的移民和难民的数量达到了88.84万人,相当于2014年的17倍。<sup>[2]</sup>从土耳其至欧洲有三条海路:一是以土耳其西海岸的城镇为起点,直接过海通向希腊岛屿;二是从土耳其的梅尔辛至意大利,这条海路里程最长,也最危险;第三条线路是从安塔利亚的卡斯至希腊的梅斯岛。从目前看,也有难民企图通过黑海达到欧洲,穿越黑海到达罗马尼亚。另外,还有两条陆路,即东西巴尔干路线。根据欧盟边界管理机构欧洲国际边界管理署的资料,西巴尔干路线是经过马其顿、塞尔维亚达到匈牙利、克罗地亚,然后进入西欧。2015年9月,匈牙利与克罗地亚为防止难民涌入,在边界上建起隔离墙,就是要阻断此路线。东巴尔干半岛

---

[1] “Syria Emergency”, <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>.

[2] EUROPEAN COMMISSION, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council Second Report on Progress by Turkey in Fulfilling the Requirements of its Visa Liberalisation Roadmap”, Brussels, 4.3.2016, p.4. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/turkey\\_second\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/turkey_second_progress_report_en.pdf).



路线是通过土耳其和保加利亚边界，或者土耳其和希腊的边界，进入罗马尼亚。

规模庞大的难民人口对土耳其的就业、社会稳定、经济压力等造成一系列挑战。在就业上，叙利亚难民多数受教育水平较低，有语言障碍。为维持生计，他们可以接受工作条件较差、工资很低的工作。此举拉低了整个就业市场的门槛，降低了工资水平。尤其是难民集中的东南省份，难民对当地民众的就业带来了很大的竞争压力。

在经济上，土耳其政府花费了大量资金用于安置难民，致使国家财务负担过重。至 2016 年 2 月，土耳其为难民花费了 80 亿美元，而国际社会的援助仅 4.55 亿美元。土耳其 70.7% 的受访者认为，叙利亚难民使土耳其的经济遭到削弱。

在公共服务上，由于难民数量急速上升，土耳其民众成为受害者。在东南省份，产生了争夺公共服务的现象，尤其是在医疗方面。以基利斯省为例，尽管难民仅享受到当地原有医疗服务的 3%，但政府建立了专门针对难民的应急医院，影响到了当地民众的生活。<sup>[1]</sup>

## 二、土耳其对难民的“开门”政策

面对纷至沓来的叙利亚难民，土耳其政府采取了“开门”政策（Open Door Policy），敞开国境，以包容的姿态接纳，允许他们进入土耳其，并自诩为世界上“最慷慨的国家”。2011 年至今，该政策的实施经历了三个阶段。

第一个阶段是 2011 年 4 月—2015 年 9 月，土耳其政府对边境的控制采取“东松西紧”政策。具体是在土耳其东南部与叙利亚、伊拉克接壤的边界地区，对边境控制较为宽松，以“低门槛”标准，经过登记注

---

[1] M. Murat Erdogan, “Syrians in Turkey: From Emergency Aid Policies to Integration Policies”, <http://foreignpolicy.org.tr/syrians-in-turkey-from-emergency-aid-policies-to-integration-policies/>.

册等入境程序后，放难民入境。而对非法入境的难民，土耳其政府实际上也未进行严厉打击。而在与欧洲隔海相望的土耳其西部边境，政府控制比较严格，基本上堵住了叙利亚难民进入欧洲的路线。

第二个阶段是2015年9月—2016年3月，土耳其政府对边境实行“东松西松”政策。随着难民数量的不断上升，土耳其承受的经济和安全压力也水涨船高。土耳其在对难民进行“蓄”的同时，开始考虑如何“泄”，不再将难民围在国内，而是放松对西部边界的管控，为己减压。这使在短时间内，从土耳其方向涌向欧洲的难民数量大幅上升，这无疑为本已因难民问题焦头烂额的欧洲雪上加霜。

第三个阶段是2016年3月至今，土耳其对边境管控实行过渡期。面对难民经土耳其涌向欧洲的汹涌之势，欧盟主动与土耳其接近，加强谈判磋商力度。2015年10月29日，欧盟和土耳其发布“共同行动计划”。双方强调重塑关系的目的在于“在暂时保护的框架下共同合作帮助难民，阻止非法难民涌入欧盟”。

2016年3月18日，土欧达成难民协议。协议内容主要包括以下几个方面：将2016年3月20日后经土耳其达到希腊的所有非法叙利亚难民遣返至土耳其，根据“以一换一”的原则，土耳其向希腊遣送相同数量的叙利亚难民；土耳其将采取必要措施严防通向欧洲的海陆或陆路通道；在满足相应条件后，欧盟对土耳其公民实行旅游免签。欧盟和土耳其升级关税同盟协定，确认尽快重启始于2005年10月的人盟谈判进程。<sup>[1]</sup>但在协议实施方面，尤其是土耳其公民赴欧免签问题上，双方分歧严重，这为难民协议的进一步落实增加了不确定性。

在难民的“输入”问题上，土耳其实行了“开门”政策，但在国内管理难民问题上形成比较复杂的局面。有的难民以合法的身份进入，有护照，经过了登记注册，并通过了体检。这部分难民占总人数的比例较小，集中在土耳其东南部和南部省份的难民营，对他们的管理相对较为容易。

---

[1] “EU-Turkey statement, 18 March 2016”, 18 March 2016. [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113\\_en\\_635973454200000000.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_en_635973454200000000.pdf).

此外还有很多难民通过非法手段进入，无护照，未注册登记。这部分难民占总人数的比例较高，且散居在土耳其国内各省，人数较难统计，管理难度较大。

在如何管理数量众多且不断上升的难民，如何更好地让他们尽快融入当地社会，最小限度地冲击土耳其社会的安全稳定，是土耳其政府思考的问题。对于注册登记的难民，基本上被安置在难民营。土耳其政府对他们采取了较为明确的管理办法，制定了一系列系统化、组织化民生政策。如在难民营建立了较为完善的基础配套设施，开设了幼儿园、小学、初高中等教育配套机制。对文化水平较低的成年人进行再教育，以有利于就业，提升就业成功率。

就业问题不仅可以使难民能够自力更生，减轻土耳其政府的经济压力，降低社会不稳定性，而且还可以发挥将个人融入社会的机制作用，增加难民的社会参与感。<sup>[1]</sup>2016年1月，土耳其政府正式向难民发放就业许可证，这为他们在土就业提供了法律保障。实际上，土耳其政府对难民的就业问题也经历了一个逐渐重视的过程。2016年前，除在特殊领域，难民就业情况不被纳入土耳其政府的就业记录。自2016年起，政府开始将难民就业列入了土耳其就业年度记录，这在一定程度上给予了叙利亚难民国民化待遇，也体现出土耳其政府在难民就业问题上的作为。

对于以非法途径入境的叙利亚难民的管理，比较复杂。这类难民没有资格进入难民营，分散在土耳其全国，难以系统化的方式进行组织管理。在难民进入土耳其之初，所能享受到的公共服务有限。但政府对这些难民并非放任不管。2013年1月，土耳其政府允许这类难民享受更多的公共服务，并规定在11个省，他们无论是否注册，都将与土耳其公

---

[1] Esra Özpinar, Yasemin Satır Çilingir, Aysegul Tasoş Dusundere, "Syria in Turkey: Unemployment and Social Cohesion", Economic Policy Research Foundation of Turkey, April 2016, P.6. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians\\_in\\_Turkey\\_Unemployment\\_and\\_Social\\_Cohesion.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians_in_Turkey_Unemployment_and_Social_Cohesion.pdf).

民享受同样的医疗服务待遇，之后又将该政策适用至全国 81 个省。<sup>[1]</sup>

### 三、土耳其和欧盟在难民问题上的博弈

自 2011 年中东爆发“阿拉伯之春”后，由战争引发的难民问题逐渐引起人们关注。由于欧洲拥有发达的经济、完善的福利制度以及良好的生活环境，加上与中东地区为邻，因此成为难民的向往之地。2015 年以来，中东难民涌入欧洲的数量呈井喷之势。面对难民带来的重重挑战，欧盟力图从源头上控制难民入欧，游说土耳其严格管控边界。

土耳其地跨欧亚两洲，它一边与难民输出地叙利亚、伊拉克等国为邻，另一边连接着难民的输入地欧洲。因此土耳其在难民问题上扮演了双重角色：一方面是难民外逃的目的地；同时还是难民涌向欧洲的“中转站”。因此，土耳其作为欧洲和中东地区的连接点，在控制难民涌入欧洲上具有重要的“阀门”作用。土耳其之所以放松难民通向欧洲的“大门”，原因有四点：一是大量难民滞留土耳其，土承担着巨大的压力，放松边界有利于疏导自身压力，也向欧洲表明在难民问题上应责任共担；二是希望以难民危机为契机，彰显土耳其在维护欧洲安全上的独特作用，希望欧盟重新评估土的战略走廊地位；三是利用欧盟有求于土耳其的契机，加大提速入欧的砝码；四是土耳其放松了对人贩的管制，导致做难民生意的成本降低，贩卖一名难民的成本从 1 万—1.2 万美元降至 1,250 美元，因此他们更加趋之若鹜。美国《纽约时报》称，得益于贩卖难民，土耳其产生了“数以百万计的影子经济”，形成了获取暴利的产业链条。<sup>[2]</sup>

---

[1] Osman Bahadir Dincer, etc., “Turkey and Syria Refugees: The Limits of Hospitality”, Brookings and international Strategies Research Organization, Nov. 2013, P.18, <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/11/14-syria-turkey-refugees-ferris-kirisci-federici>.

[2] Gregg Roman and Gary C. Gambill, “Turkey's Human Wave Assault on the West”, December 7, 2015. <http://www.meforum.org/5683/turkey-human-wave-assault-on-europe>.

欧盟希望土耳其关紧难民通往欧洲的大门，缓解欧洲目前的难民危机，并承诺给予土耳其 30 亿欧元，以帮助其应对难民，要求土耳其必须采取措施阻止难民涌入欧洲，并向滞留在土耳其的难民提供教育和就业机会。而土耳其则想通过难民问题提出自己的利益诉求，要求给予土耳其人赴欧免签，并加快土耳其入欧的谈判进程。<sup>[1]</sup>

2016 年 3 月 18 日，土欧双方达成有关难民问题的协议。该协议以解决难民问题为主要目标，但土耳其加入欧盟以及与此相关的问题也被纳入其中。对协议的评价各方褒贬不一。有观点认为，难民协议的达成是双方务实主义的表现，是双方各取所需的利益置换。有的观点对土耳其和欧盟大加鞭笞，如英国独立党领袖奈吉尔·法拉特，认为协议本身涉及到了与难民无关的问题，指责土耳其趁火打劫，敲诈欧盟。还抨击欧盟在土耳其国内民主倒退的背景下，并未与其疏远距离，而是更加亲近。<sup>[2]</sup> 协议达成后，土耳其对协议做出前后不同的评价。土耳其总理达武特奥卢指出：“我们属于欧洲，我们关切欧洲的命运，土耳其准备好了为欧洲奉献一切。”<sup>[3]</sup> 但在落实协议的过程中，土耳其向欧盟发出警告，如果欧盟无法兑现做出的承诺，将单方面终止协议。

在某种程度上，该协议是土耳其和欧盟之间为解决难民问题和土耳其入欧问题的一揽子协议，是双方讨价还价的结果。土耳其希望以难民危机的契机，体现出为欧洲“站台”的作用，为自身入欧安装“加速器”。在协议中，尽管双方达成了提速土耳其入欧谈判进程的共识，但从严格意义上讲，这仅是双方对土耳其入欧进度上的共识，并不是对其入欧结

---

[1] Ibrahim Kalm, “Eu should Support Turkey’s Fight against Terrorism”, May 13, 2016. <http://www.dailysabah.com/columns/ibrahim-kalin/2016/05/14/eu-should-support-turkeys-fight-against-terrorism>.

[2] Burak Bekdil, “The European Union Caves to Turkey’s Blackmail”. March 15, 2016. <http://www.meforum.org/5910/turkey-eu-blackmail>.

[3] Kemal Kirisci, “How the EU and Turkey can Work together on Refugees”, Dec. 3, 2015. <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/12/03-turkey-eu-deal-on-syrian-refugees-kirisci>.

果的共识，更不是要降低土耳其的入欧标准。从欧盟官员表态看，尽管在难民协议中包含了加快土耳其入欧谈判进程的内容，但在实际操作中欧盟不会降低对土耳其入欧的标准。并且，欧盟对土耳其的国内局势不很满意。对于现任总统埃尔多安在国内的政治行为，欧盟看来是非民主的或者有倾向独裁之嫌，拉低了土耳其在欧盟国家中的民主形象。因此有观点认为，土耳其拙劣的民主表现远远不足以启动入盟谈判，更不用提正式成员国身份了。

因此，从目前态势看，土耳其难以利用难民危机速圆其“欧洲梦”。协议对于阻止难民确实起到了一定的作用，自土耳其流向欧洲的难民大幅减少，但对于协议中的欧盟需要满足土耳其的条件，尤其是在兑现土耳其公民赴欧免签问题上双方纠缠不下。土耳其希望通过利益置换得以实现这一目标，但欧盟坚持认为土耳其需要满足72个条件，方能放行免签。尤其是要求土耳其修改《反恐法》，认为其对“恐怖主义”的定义过于宽泛，被滥用做对付异己人士，并以此作为向土耳其公民免签的条件之一。

但土耳其认为，将反恐战线问题列为向土耳其免签的前提条件，是欧盟的巨大政治误判。无论美国和欧盟帮助与否，土耳其都将决定打击恐怖主义的威胁，尤其是欧盟不应在打击恐怖组织之际提出修改《反恐法》。土耳其是无条件地支持欧洲国家打击恐怖组织，因此期望西方盟国在打击恐怖组织上支持自己。

土耳其官方明确表示，不会将修改《反恐法》作为交换条件。土认为希望接受申根区的免签，但不会以威胁国家安全利益和政治优先为代价。很多国家已经享受免签，包括拉美国家和海湾国家。土耳其是欧盟协商国，与欧盟有关税协议，多达500万土耳其人在欧洲生活工作，却不是申根体系的一部分，<sup>[1]</sup>这对土耳其不公平，也不符合逻辑。据土耳

---

[1] Ibrahim Kalm, "EU should Support Turkey's Fight against Terrorism", May 13, 2016. <http://www.dailysabah.com/columns/ibrahim-kalin/2016/05/14/eu-should-support-turkeys-fight-against-terrorism>.

其《沙巴日报》报道，正发党副主席比伦特·图兰表示，土耳其坚持在赴欧免签问题上的立场，难民是土耳其的贵客。但如果他们希望离开欧洲，而欧盟无法履行做出的承诺，土将开放边境。<sup>[1]</sup> 这为土耳其下一步的难民政策增添了不确定性。

面对土耳其的回应，欧盟并非无计可施。在很多欧洲学者的眼中，土耳其迫使欧盟单边妥协、谈判的零和模式与欧盟有取有予、追求信任以及以规则为谈判原则的导向相悖。因此，欧盟不需要一味妥协，被土耳其牵着鼻子走，可以寻找更具建设性的对土政策。实际上，欧盟拥有制衡土耳其的工具杠杆，经济杠杆就是其中之一。近年来，土耳其经济发展势头减缓，再加上俄罗斯的经济制裁、中东邻国政局混乱，土耳其出口市场萎缩，对欧盟市场的依赖性更加突出。从贸易数据看，土耳其和欧盟之间的贸易很稳定，但与阿拉伯国家、伊朗和俄罗斯的贸易在下降。因此，欧盟可以采取更加强硬且灵巧的政策，而不需要一味对土耳其实行“胡萝卜”政策。因此，面对土耳其提出的入欧的“非分”要求，欧盟可以制定反制政策。<sup>[2]</sup>

欧盟难以接受大量的难民进入欧洲，很大原因是担心伊斯兰文化冲击欧洲的主流价值观念。那么，面对以穆斯林为主要人口的土耳其，欧盟具有同样的担忧。一旦土耳其入欧成功，众多穆斯林将以合法的名义涌向欧洲。从这个层面而言，欧盟也很难接受以穆斯林为主的土耳其进入欧洲大家庭。此外，欧盟对土耳其的理想定位是，成为欧洲和中东之间的“缓冲区”。很显然，土耳其不愿意甘当这一角色，而是欧盟中的一员。因此，难民危机难以从根本上推动土耳其入欧，其“欧洲梦”仍旧是路漫漫其修远兮。

---

[1] Yunus Paksoy, Ismael Shakshak, “‘Open the border,’ Refugee in Turkey Waiting to Go to Europe Say”, May 13, 2016. <http://www.dailysabah.com/eu-affairs/2016/05/14/open-the-borders-refugees-in-turkey-waiting-to-go-to-europe-say>.

[2] Fadi Hakurai, “Refugee Deal Solves Little”, The World Today, April&May 2016, May 2016, p.5. <https://www.chathamhouse.org/system/files/publications/twt/EU%20Turkey%20refugee%20solves%20little.pdf>.

#### 四、对土耳其难民政策的评估

从整体上看，土耳其对叙难民政策持包容态度，对于缓解叙利亚内战造成的人道主义危机发挥了作用，体现出了国际人道主义精神，这点是应该承认和肯定的。此外值得称道的是，无论是从政府层面还是民众层面，相较于欧洲大多数国家，土耳其对叙难民采取宽容的态度，社会并未出现焦躁情绪，反移民和反难民现象不多见，表现出了一定的政治和社会韧性。土耳其对难民的这种态度在欧洲很多国家造成道德恐慌。此外，尽管土欧双方在难民协议问题上至今仍在相互推诿，但自2016年3月18日协议实施以来，经土耳其赴欧洲的难民数量确实在下降。据土耳其每日新闻网报道，2015年10月，每天有6,800名非法移民途经土耳其进入欧洲，2016年1月为3,000人，3月18日后这个数字降到了25人，而4月没有移民途经土耳其达到欧洲。<sup>[1]</sup>

但土耳其的难民政策也有缺陷或者局限性。由于难民成分复杂性，以及土各职能部门之间在落实政策方面难以协调等，难民仍是土耳其的棘手问题。在难民就业方面，尽管土耳其政府为他们发放了工作许可证，这对使其尽快融入土社会，稳定社会治安具有重要意义，但该政策有自身无法解决的问题：一是许可证发放范围有限，主要是面向注册登记的难民，无法覆盖至大量无注册登记的非法难民；二是难民就业政策有条件限制，即一个工作单位的难民数量不能超过该单位人数总量的10%。<sup>[2]</sup>显然这是保护土耳其当地民众的就业利益。

在难民教育方面，按规定，只有注册及拥有居住证的难民才有资格

---

[1] ALI ÜNAL, "Denying visa-free travel means collapse says PM", April 29, 2016. <http://www.dailysabah.com/eu-affairs/2016/04/30/denying-visa-free-travel-means-collapse-says-pm>.

[2] Esra Özpınar, Yasemin Satır Çilingir, Aysegul Tasoz Dusundere, "Syria in Turkey: Unemployment and social Cohesion", Economic Policy Research Foundation of Turkey, April 2016, p.2. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians\\_in\\_Turkey\\_Unemployment\\_and\\_Social\\_Cohesion.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians_in_Turkey_Unemployment_and_Social_Cohesion.pdf).



接受教育。即使这样，他们因语言不通，也难以适应土耳其语教学。虽然开设了阿拉伯语学校，但数量有限，无法覆盖各个年龄段的学生。土耳其政府也不承认在难民营拿到的学历，限制了叙利亚儿童上大学的机会。一些叙难民并不打算在土定居，他们或是等待叙利亚局势稳定后回国，或是计划去欧洲，因此学习土耳其语的意愿也不强烈。

此外，随着难民数量进一步增多，难民与土耳其民众之间的矛盾逐渐凸显，这使土国内出现民族主义和排外主义的可能性增大。<sup>[1]</sup>很多土耳其民众对难民的未来表示悲观，担心在土居住的叙难民由暂时状态变为永久状态。2014年，土耳其哈希培德大学进行了关于难民问题的调查，有56.1%的土耳其受访者认为，叙难民抢占了自己的工作岗位。在难民数量较多的东南省份这个比例更高，达到了68.9%。<sup>[2]</sup>因为政府将很多经费用在难民身上，土耳其穷人发出了“我们该怎么办”的疑问。因此，土耳其民众对叙利亚难民的宽容态度是有限的。一旦突破接纳限度，双方之间的矛盾凸现出来，将进一步增加治理难民问题的难度。

实际上，土耳其作为叙利亚难民的主要流向国，无论采取何种有效的举措，在解决难民问题上都是治标不治本。因为该问题的根源在叙利亚，而不在土耳其。只要叙利亚内战没有真正结束，就会不断产生涌向土耳其的难民，在土耳其的难民也无法回归自己的国家。因此，只有完全解决叙利亚危机，才能从根本上掐住滋生难民的源头，从而使难民问题得到最终解决。

[收稿日期：2016-06-16]

---

[1] Deniz Sert, “Elements of Uncertainty in Turkey’s Refugee System”, Turkish Policy Quarterly, Spring 2014, p.164. [http://www.turkishpolicy.com/dosyalar/files/vol\\_13-no\\_1-sert.pdf](http://www.turkishpolicy.com/dosyalar/files/vol_13-no_1-sert.pdf).

[2] Esra Özpınar, Yasemin Satır Çilingir, Aysegul Tasoş Dusundere, “Syria in Turkey: Unemployment and social Cohesion”, Economic Policy Research Foundation of Turkey, April 2016, P.6. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians\\_in\\_Turkey\\_Unemployment\\_and\\_Social\\_Cohesion.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians_in_Turkey_Unemployment_and_Social_Cohesion.pdf).

# 从打击“伊斯兰国”行动透视俄罗斯 反恐新态势

刘纪未

[内容提要] 俄罗斯在叙利亚境内对极端主义势力“伊斯兰国”发动的大规模空袭，是其维护国家安全，维护及拓展地区利益，从战略层面实现俄罗斯外交突围而采取的行动。与以往相比，俄罗斯此次反恐行动有一些变化：首先，这是冷战结束后俄罗斯第一次成建制规模的海外反恐军事行动；其次，俄罗斯此举有意与美国争夺国际反恐话语权；第三，以往俄罗斯在国际反恐领域积极合作的对象主要是独联体国家和美国等西方国家，此次行动加强了与中东地区国家的合作，组建了新的反恐联盟。俄罗斯此次反恐行动取得了部分积极效果，一定程度上达到了其战略目的，但同时俄罗斯在叙利亚的行动也面临巨大挑战。俄罗斯此次行动不仅对中东地区安全局势有重大影响，也深刻影响着其国内的反恐形势。

[关键词] 俄罗斯反恐 “伊斯兰国” 叙利亚

[作者简介] 刘纪未，解放军国际关系学院硕士研究生。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)04-0106-14

恐怖主义是当今世界面临的重大安全问题，俄罗斯是最早受恐怖主义严重威胁的国家之一，反恐一直是其国家安全的重要内容。经过 20 多年的反恐实践，俄罗斯的反恐政策取得了丰富的成果，逐步建立了较

为完整的反恐立法体系和反恐协调运作机制。但俄仍面临着复杂的反恐安全形势，国内恐怖主义依然活跃，国际恐怖主义的活动对俄罗斯安全的威胁日益加剧。2013年“伊斯兰国”崛起之后不仅影响到俄罗斯在中东地区的利益，对于其国内的安全也产生严重威胁。2015年9月30日，出于保卫国家安全，维护及拓展地区利益，从战略层面实现俄外交突围等方面考虑，俄罗斯武装力量对叙利亚境内的极端主义势力“伊斯兰国”发动大规模空袭行动，取得了较大战绩，沉重打击了叙利亚境内的极端组织武装力量。本文试从此次反恐行动的新变化出发，分析俄反恐行动变化的深层次原因及其效果，以此展望俄罗斯未来反恐形势和政策走向。

## 一、俄罗斯中东反恐呈现新动向

近年来，随着中东政局的进一步恶化和“伊斯兰国”的迅速崛起，国际恐怖主义直接威胁到俄罗斯南部和独联体国家的安全，俄反恐战略也有了新的变化。俄在叙利亚的军事行动，是冷战后俄罗斯第一次动用成建制规模的军队在海外进行的反恐军事行动，与以往俄罗斯在国内进行的反恐行动和国际合作反恐不同，在行动地域、合作对象、战略目的等方面都有新的特点。

### （一）在行动地域上，俄首次在境外动用武装力量打击恐怖主义

俄罗斯是最早受恐怖主义危害最严重的国家之一，俄国内反恐行动由来已久。苏联解体后，曾经被掩盖的民族、宗教、领土问题集中显现，民族分离主义和宗教极端主义抬头，俄国内的恐怖活动日趋活跃，其中车臣问题是俄罗斯恐怖主义的主要源头。20世纪90年代，趁俄政局不稳，车臣民族分裂势力谋求从俄罗斯联邦独立。1994年、1999年，俄政府发动两次车臣战争以阻止车臣独立，在付出惨重代价后重创车臣分裂势力，虽阻止了其建国图谋，但未能彻底消灭分裂分子。正面对抗失利后，车臣分裂分子转入非对称对抗，开始策划恐怖袭击活动，并将袭击目标从高加索地区扩散至莫斯科、圣彼得堡等大城市。根据美国马里兰大学全球恐怖主义研究中心的数据，1991—2013的22年间，俄境内共发

生了1,895起恐怖袭击，其中绝大多数与车臣恐怖分子有关。<sup>[1]</sup>可以看出，俄恐怖活动的产生根源和活动地域都有国内性的特点，所以一直以来，俄罗斯的反恐行动主要针对于国内。

俄罗斯虽然也曾在境外进行过反恐行动，但规模较小，行动地域也主要限于与俄接壤的独联体国家境内。潘集西峡谷位于俄罗斯与格鲁吉亚交界地区，车臣战争后大批残余车臣恐怖分子藏身于此，威胁俄南部高加索地区的安全。俄战机时常越境轰炸潘集西峡谷中的车臣恐怖分子，但由于俄格关系的复杂性，在潘集西峡谷的行动规模一直十分有限。此外，俄境外反恐主要依靠情报机关特工和特种部队。2006年，俄罗斯联邦委员会通过了《俄罗斯联邦反恐怖主义法》修正法案，要求俄政府为反恐武装力量在境外执行反恐任务提供必要的物资技术保障。此法令为俄在境外执行反恐行动奠定了法律基础。随后，普京命令俄情报部门不惜一切手段追杀恐怖分子，俄罗斯特工在境外行动取得了一定的成果。如：2003年，俄联邦安全局特工在沙特用沾染了神经性毒气的信件暗杀了车臣三号头目哈塔卜；2004年，在卡塔尔将车臣“代总统”扬达尔比耶夫乘坐的汽车炸毁，扬达尔比耶夫在送往医院的途中死亡。

此前，俄罗斯在国外的反恐行动虽取得一定成就，但此次在叙利亚进行如此大规模的反恐军事行动尚属首次。俄罗斯为开展空袭动用了大批武装人员和先进重型装备，并进行了周密的部署。2015年8月，俄以援助反恐的名义向叙利亚派遣了2,000名作战人员以及大量战机、坦克等重型装备。行动开始前，俄在叙境内共部署苏-34、苏-25、苏-24等固定翼飞机30余架，以及包括米-8、米-24在内的直升机22架，组建了一支规模庞大的航空集群。在叙利亚的俄军地面部队包括俄罗斯黑海舰队陆战队、俄罗斯第七空降师以及部分特种部队，约4,000多人，主要担任保护拉塔基亚空军基地的任务。<sup>[2]</sup>自行动开始的3个多月，俄

[1] 数据来源：马里兰大学全球恐怖主义研究中心，<http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=russian+attack&sa.x=38&sa.y=8&sa=Search&sa.y=8&sa=Search>.

[2] “Операция российских Воздушно-космических сил в Сирии”，<http://ria.ru/infografika/20151112/1319261719.html>.

空军共出动战机近 6,000 架次，对极端组织的 4,000 多个目标进行打击，消灭恐怖分子近 1 万人。此次行动的规模之大不亚于一场局部战争，如此大规模的境外军事行动在俄历史上是十分罕见的。

## （二）在合作对象上，俄推动并扩大了国际反恐合作联盟

俄境内恐怖势力与国际恐怖主义有着密切的关联，因此俄罗斯积极地与其他国家开展反恐合作。由于面临复杂的反恐形势，与传统的俄罗斯反恐相比，国际合作有着鲜明的主次、轻重之分。首先是与周边国家合作，这是俄罗斯反恐国际合作最核心、最重要的内容；其次是与美欧等西方国家合作，这是俄罗斯反恐国际合作的重要方面；最后是与中印等新兴经济体国家的合作，这是其反恐国际合作的一般性内容。<sup>[1]</sup>如今随着国际局势和国际反恐形势的变化，俄罗斯反恐合作“周边国家—西方国家—其他国家”三个层次的排序也有所调整。

与以往传统国际反恐合作对象不同，俄罗斯此次行动加强了与中东国家的密切合作。行动开始前，俄分别与土耳其、沙特、伊朗、伊拉克、埃及等中东国家在打击“伊斯兰国”问题上进行了协调，获得了广泛的谅解和支持。俄与叙利亚、伊朗、伊拉克四国组建了联合情报中心，以便协调打击“伊斯兰国”行动。其主要任务是收集、整理、加工、分析有关“伊斯兰国”在中东地区的情报，并将有关信息呈送给相关国家。叙利亚政府对俄参与打击“伊斯兰国”表示坚决支持，巴沙尔·阿萨德在接收媒体采访时说：“叙利亚和俄罗斯及其盟友联合起来共同打击极端势力将产生实际效果，将决定中东地区的政治走向。”在伊拉克，包括总理阿巴迪在内的政府高官纷纷表示，应借助俄罗斯打击“伊斯兰国”，伊拉克为此将请求俄帮助训练安全部队。<sup>[2]</sup>2015 年 11 月 24 日在德黑兰天然气出口国峰会上，普京与伊朗总统鲁哈尼会谈时强调，俄罗斯与伊朗将继续协调反恐行动，并在解决叙利亚问题上加强合作。俄罗斯事实

[1] 刘勇为，崔启明：《俄罗斯反恐的国际合作》，载《俄罗斯研究》2008 年第 6 期。

[2] Y. Graff, “In Iraq, Public Debate Over Russian Involvement, Disappointment At U.S. Failure Against ISIS”, The Middle East Media Research Institute, November 2, 2015.

上在中东地区与叙利亚、伊朗、伊拉克组建了一个新的反恐联盟。

中国、印度等新兴经济体国家在俄罗斯反恐国际合作中的地位明显上升。近年来，中俄战略协作伙伴关系不断发展，在上合组织框架下中俄反恐合作深入推进。在俄罗斯打击“伊斯兰国”问题上，中国政府给予俄罗斯和叙利亚政府政治上和经济上的支持。中国外交部发言人明确表示：“作为全面战略协作伙伴，中方坚定支持俄方维护国家安全稳定及为此采取的相关反恐行动。中方愿同俄罗斯及国际社会一道，加强安全领域合作，共同应对恐怖主义的威胁与挑战，维护世界和平与安宁。”<sup>[1]</sup>2015年12月，印度总理莫迪访俄期间与普京举行会谈。双方共同主张建立一个打击“伊斯兰国”的广泛反恐联盟，认为这是符合国际社会共同利益的做法。此外，普京在2015年乌法的金砖国家首脑会议上，也积极号召与会国家在国际反恐中加强反恐政策的一致性，建立有效的反恐合作机制，在国际反恐中发挥更大作用。<sup>[2]</sup>

### （三）在战略态势上，俄罗斯在中东反恐格局中趋于主动

在以往的国际反恐合作中，俄罗斯并不受国际舆论关注。由于与美国等西方大国在实力方面的差距，俄一直在全球和地区反恐合作中居于次要地位。但在叙利亚问题上，俄罗斯凭借在此地区的传统优势，取得了比美国更大的行动成果，也因此在中东反恐问题上获得了更多的话语权。

冷战后，俄罗斯实力大不如前，逐渐从中东地区撤出；美国则通过两次伊拉克战争，长期主导中东事务。近年来，美国实力严重下降，加之美国为应对中国的崛起，把战略重点转移到亚太地区，在中东地区加快了战略收缩。乌克兰危机后，俄罗斯在东欧方向受限的情况下，加大了在中东地区的战略攻势。2011年，美国等西方国家挑起的中东乱局为俄罗斯重新插手中东提供了难得的机遇。当前，俄罗斯强势介入叙利亚

---

[1] 中国外交部发言人答记者问，2015年11月18日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhs1\\_673025/t1316071.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs1_673025/t1316071.shtml).

[2] “Выступление на встрече глав государств БРИКС в расширенном составе.” <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/49895>.

局势打击“伊斯兰国”，就是其挤压美国在中东影响力，与美国争夺反恐话语权的最新信号。<sup>[1]</sup>

2014年，伊拉克、叙利亚边境地区的极端组织“伊斯兰国”异军突起，在伊叙境内攻城拔寨，势力迅速扩大。同年8月，美国组建打击“伊斯兰国”国际反恐联盟，开始对其展开空中打击。但是由于中东地区局势复杂和美国从自身利益考量，美对“伊斯兰国”的打击始终不见成效，无论打击强度还是规模都十分有限。在美的打击下，“伊斯兰国”虽损失了1万多人，但其又新招募了1.6万人，兵力始终维持在4万人左右。甚至据西方和阿拉伯媒体报道，叙、伊境内的“伊斯兰国”武装人员已经从2014年的不足4万人，发展到现在5万人。<sup>[2]</sup>在这种情况下，越来越多的国家质疑美国在中东反恐的真实意图，愿意和美国一道反恐的国家越来越少，巴林、卡塔尔、约旦、阿联酋、沙特等国相继退出对“伊斯兰国”的空袭行动，美国主导下的空袭逐渐成为美国的孤军奋战。

俄罗斯强力打击极端组织“伊斯兰国”改变了由美国主导中东反恐的格局。为打击“伊斯兰国”，俄罗斯与伊朗、叙利亚政府、伊拉克等国组建了情报共享中心，并与沙特、土耳其、以色列等国协调了立场。俄罗斯在叙利亚打击“伊斯兰国”的行动不仅赢得了伊朗、叙利亚等传统伙伴的支持，而且一些相对亲美的中东国家如沙特、阿联酋、约旦、伊拉克等也乐见其成。就连“叙利亚自由军”也表示愿意与俄罗斯共同打击极端组织，希望俄空军扩大打击范围。<sup>[3]</sup>凭借在叙利亚境内对极端组织卓有成效的打击，俄在中东地区的影响力迅速提升，在叙利亚问题上逐渐夺得话语权，并成功推动伊朗参加叙利亚问题有关国家外长扩大会议，以平衡与会各方力量。俄罗斯的上述行为，在中东地区事实上形

[1] 林海虹，田文林：《俄罗斯欲与美国争夺反恐话语权》，载《当代世界》，2015年第12期。

[2] 林海虹，田文林：《俄罗斯欲与美国争夺反恐话语权》，载《当代世界》，2015年第12期。

[3] 俄罗斯卫星网：《叙反对派协调人：叙利亚自由军愿与俄罗斯接触》，<http://sputniknews.cn/politics/20151007/1016564388.html>。

成了独立于美国之外的第二个反恐联盟，打破了美国主导中东反恐的局面，形成美俄二元格局。

## 二、俄罗斯加大中东反恐力度的原因

反恐议题一直是俄罗斯国家安全的重要内容，是其维护国家统一、促进社会经济稳定发展的重要手段。此次在叙利亚的军事行动，是俄罗斯在与西方关系恶化的大背景下为维护国家安全，维护及拓展其地区利益，从战略层面实现俄罗斯外交突围而采取的重要行动。

### （一）极端势力日益坐大威胁到俄罗斯国家安全

极端组织“伊斯兰国”的迅速扩张不仅扰乱了中东的局势，也威胁到俄罗斯国内安全。近年来，俄境内极端主义势力大有抬头之势，其南部地区支持伊斯兰激进势力的民众日益增多，出现了大批宗教极端势力群体。据2012年底俄政府发布的《2025年前俄罗斯国家民族政策的战略》显示，高加索地区民众的激进主义倾向令人担忧，这不仅会增加国内恐怖活动的可能性，还有可能使高加索地区的民族问题再次凸显。<sup>[1]</sup>

“伊斯兰国”作为一个“国家”成立，为其他恐怖组织树立了典范，吸引了世界各地的“圣战者”前来投奔，其中就包括大批俄罗斯人。对此，俄联邦总统驻北高加索联邦区全权代表梅利科夫于2015年3月指出：“伊斯兰国”的势力正在向高加索地区渗透，必须采取预防措施。2013年夏天，俄国家安全局局长博洛特尼科夫坦承，俄罗斯有200多名武装分子加入了“伊斯兰国”。而不到一个半月，他的副手就确认这个数字已增长了2倍。据英国皇家联合军种国防研究所2014年底的数据，有近2,000名俄罗斯人加入了中东极端组织，其中1,700多人来自车臣。<sup>[2]</sup>这些人一旦回国将成为俄国内安全的心腹大患。不仅如此，俄罗斯还成为中亚地

[1] 《Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года》，<http://base.garant.ru/70284810/>.

[2] Угрожает ли России ?Исламское государство?, <https://meduza.io/cards/ugrozhaet-li-rossii-islamskoe-gosudarstvo>.



区“圣战分子”到达中东的重要通道。俄罗斯安全局第一副局长斯米尔诺夫曾表示,每年大约有数百名中亚恐怖分子经俄罗斯加入“伊斯兰国”。大批极端分子过境也给俄安全带来巨大威胁,如:在民众中传播极端思想,与俄境内极端势力相勾结等。

受“伊斯兰国”影响,中亚地区的极端宗教势力也有所抬头。一方面,“伊斯兰国”的迅速崛起使中亚的“基地”组织、“乌伊运”(乌兹别克斯坦伊斯兰运动)等老牌恐怖组织羡慕不已,纷纷向“伊斯兰国”表示效忠;另一方面,许多参加过该组织的“圣战”分子返回中亚后组建了新的极端组织,使中亚成为“伊斯兰国”极端势力活动的重要基地。作为俄罗斯利益扩展的重要地区,中亚的稳定对于俄罗斯的安全与发展意义重大。

## (二) 叙利亚乱局持续,威胁到俄罗斯在叙利亚的战略利益

叙利亚局势的长期动荡不符合俄罗斯在中东的地缘战略利益、经济利益,将加剧中东极端宗教势力对俄南部的渗透,甚至可能影响俄的大国地位。

叙利亚居于中东战略要地,是俄罗斯在中东唯一的战略盟友。叙利亚的塔尔图斯港是俄罗斯海外仅存的一个海军基地,是俄罗斯保持在地中海和中东地区影响力的战略支点,是其传统及核心利益所在。俄罗斯坚决支持巴沙尔政权,也是出于保护其南部地缘战略安全的考量,以伊朗为核心,由伊拉克、叙利亚等国构成的“什叶派之弧”,成为拱卫俄罗斯南部安全的重要屏障。如果巴沙尔政府倒台,俄罗斯失去在中东的立足点,将陷入西方的战略包围之中。

从经济角度来说,叙利亚对于俄罗斯也有重大意义。叙利亚在危机爆发前一直是俄罗斯在中东地区的最大贸易伙伴,每年双方都有数十亿美元的贸易额,俄在叙利亚的投资超过了200亿美元。2013年10月,俄罗斯石油天然气公司与叙利亚政府签署了为期25年的石油勘探开采协议。此外,叙利亚还是俄重要的武器出口国,两国的军火合同达200亿美元。<sup>[1]</sup>

---

[1] 崔小西:《俄罗斯应对叙利亚危机的政策分析》,载《阿拉伯世界研究》2014年第2期。

自2011年叙利亚局势动荡以来，内战已经持续近5年，成为各方势力角逐的战场。在叙利亚、伊拉克局势混乱的情况下，极端主义势力迅速崛起，建立了所谓的“伊斯兰国”，并意欲建立横跨欧亚非的“哈里发帝国”。“伊斯兰国”在美国的空袭下不仅没有消亡，反而进一步坐大。叙利亚人道主义危机和难民问题进一步恶化，不仅威胁到周边国家安全，也严重冲击了欧洲国家的社会秩序。经过长期内战，叙利亚政府军损失过半，有超过三分之二的国土失去控制，其政权偏安大马士革和拉塔基亚一隅。巴沙尔在美欧等外部势力和国内反对派、极端组织的夹击下困难重重，如果俄罗斯再不直接介入，巴沙尔政权恐怕难以为继。

### （三）俄罗斯希望借助在中东地区的作为实现外交突围

2014年的乌克兰危机成为冷战后俄罗斯与西方关系发展的转折点，双方关系降至冷战后的最低点：普京把美欧策动乌克兰政局变革视为对俄罗斯地缘战略安全的重大威胁；西方国家将俄罗斯收复克里米亚看做是俄罗斯帝国扩张战略的再现。西方对俄罗斯一方面进行经济制裁，另一方面在国际上进行外交孤立。2014年3月以来，西方已经对俄罗斯展开了数轮制裁，加之俄经济存在的结构性缺陷和国际油价的持续下跌，俄罗斯经济不堪重负，面临巨大挑战。普京的强硬态度使之与西方国家的双边关系陷入停滞和后退，俄罗斯在多边场合受到西方国家的围攻，被开除出“八国集团”，外交上几近孤立。

美国打击“伊斯兰国”一年多不见成效，欧洲深受难民问题困扰和恐怖主义威胁。在此背景下，俄罗斯高调在叙利亚反恐，希冀夺取在中东反恐的道义大旗，提长俄在中东的影响力和话语权，借助中东反恐突破美欧封锁。在“巴黎恐怖袭击”后不久，俄罗斯便宣布西奈半岛的俄罗斯航空坠机事件为恐怖组织所为，此举意在树立与法国同为受害者的形象，寻找与欧洲国家的利益共同点，拉近与部分西方国家的关系。俄罗斯一方面想通过有效反恐赢得部分欧洲国家的好感，减轻自己在欧洲面临的压力，在西方反俄统一战线中撕开一个口子；另一方面欲通过加强在中东的军事存在和影响力，迫使美国在中东问题上与俄罗斯展开对话。

### 三、俄罗斯中东行动的效果

俄罗斯在国际局势和反恐形势变化的情况下做出反恐政策调整，取得了部分成果，同时也面临巨大挑战。俄罗斯的介入固然给叙利亚当局和中东反恐局势带来些许变化，但要真正实现叙利亚问题的政治解决和彻底消灭极端势力仍然异常艰难。

#### （一）俄加强和完善了反恐行动的政策支撑

伴随着在叙利亚的反恐行动，俄罗斯国内出台了一系列法律、经济、社会文化等方面的相应配套政策，为其反恐行动提供便利，同时也相应地促使本国的反恐政策体系进一步完善。

立法方面：通过完善国内立法程序为俄罗斯在境外执行军事行动奠定了法律基础。早在2006年出台的《俄罗斯联邦反恐怖主义法》中，就对俄罗斯武装力量在境外行动的相关事宜做了规定，其中规定“俄罗斯联邦总统根据俄罗斯联邦委员会的决议，可以派遣俄罗斯武装力量到国外执行打击国际恐怖主义的任务”。<sup>[1]</sup>2015年9月30日，俄罗斯联邦委员会通过决议，授权俄罗斯联邦总统普京动用武装力量打击叙境内的极端组织，为俄在叙利亚的空袭行动提供了合法性支持。

外交方面：在国际上开展积极的外交活动，为俄罗斯在叙利亚的行动赢得良好的国际环境。首先，俄罗斯在叙利亚的空袭行动是应其总统巴沙尔的书面邀请而开展的，从而使得这一行动具有了国际合法性。<sup>[2]</sup>其次，俄罗斯还加强了与中东其他国家的协调，得到了地区国家的支持，并与伊朗、伊拉克、叙利亚建立了反恐情报合作中心，各方共享有关极端组织的情报，从而更加有效地打击极端组织。第三，俄罗斯在独联体、上合组织、金砖国家等框架下积极推动国际与地区反恐合作，为反恐行

---

[1] 《Федеральный закон “О противодействии терроризму”》，<http://base.garant.ru/12145408/#friends>.

[2] “Асад в письме попросил Путина о военной поддержке”，[http://www.gazeta.ru/politics/news/2015/09/30/n\\_7651301.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/news/2015/09/30/n_7651301.shtml).

动赢得国际支持。第四，俄罗斯加强与西方国家的沟通，试图突破西方国家的外交孤立。

经济方面：俄罗斯从断绝极端组织的资金来源入手，一方面通过国内立法对境内涉及恐怖主义的资金流动进行严厉打击，加强了对境内可疑资金流动的监管；另一方面对“伊斯兰国”的石油生产、加工、运输设施进行打击，以阻断其石油收入。

国内社会方面：以《俄罗斯宪法》《反恐法》等相关法案为基础，建立了一整套完善的网络审查制度，以遏制恐怖主义、极端主义思潮在俄境内的传播。同时还加强对媒体、出版物等的监管，开展大规模的反恐宣传活动，从而为俄罗斯青少年的成长营造一个健康的文化思想环境。

## （二）俄罗斯军事行动的积极影响

首先，空袭沉重打击了极端势力。自俄罗斯对“伊斯兰国”展开空袭3个多月以来，共出动飞机近6,000架次，发射巡航导弹90多枚，摧毁极端组织8,000多处军事设施，消灭恐怖分子1万多人。俄罗斯的空袭重创了“伊斯兰国”开采、加工、运输石油的设施，使其非法开采的石油减产近一半，沉重打击了其经济基础。叙利亚政府军在俄空袭的配合下发动反攻，一举解放了217个居民点，收复了2,000多平方公里的土地。<sup>[1]</sup>俄在叙利亚境内的空袭行动使极端分子再也无力发动大规模进攻，有效遏制极端势力在叙利亚境内的发展。

其次，俄罗斯在中东的影响力大为提升，打破了美国长期主导中东反恐的格局。俄罗斯短短数周就取得了非凡的成就，与美国1年多来的碌碌无为形成了鲜明的对比。美国的反恐盟友，如伊拉克、沙特、卡塔尔等纷纷质疑美国的反恐目的和能力，对俄罗斯的强力反恐大加赞赏。这使俄罗斯逐渐取得了在中东反恐事务上的话语权，迫使美国在该问题上与俄进行对话。2015年10月20日，美俄就避免双方战机在叙利亚执行任务时发生冲突签订了谅解备忘录，这表明，虽然美国不支持俄罗斯

---

[1] “Операция ВКС РФ в Сирии: мир уже не будет прежним”，[http://ria.ru/syria\\_mission/20160115/1360094456.html](http://ria.ru/syria_mission/20160115/1360094456.html).

在叙利亚的行动，但已经不能忽视其在中东的存在。

第三，巩固了叙利亚政府的地位，推动了叙利亚政治进程。俄罗斯出兵前，叙利亚政府仅控制叙利亚三分之一的领土，极端组织武装已经渗透到大马士革郊区，巴沙尔政权岌岌可危。现今在俄的帮助下，叙政府军已经控制了全国四分之三的领土，无论是“伊斯兰国”还是叙利亚反对派都已不能对巴沙尔政权构成实质性威胁。俄罗斯的介入平衡了中东各方力量，成功推动伊朗参加2015年10月在维也纳举行的叙利亚问题外长会议，会议就开启由联合国主导的叙利亚和平进程达成基本共识，为叙利亚政府与反对派进行谈判奠定了基础。在美俄的撮合之下，叙利亚境内冲突各方最终达成停火协议，并于2016年2月27日生效，叙利亚迎来和平的曙光。

第四，有效分化了美欧联盟，改善了俄罗斯地缘战略环境。俄罗斯借助打击极端组织的行动，一方面从反恐无力的美欧手中夺取了反恐的道义大旗，另一方面赢得了被难民问题搞得焦头烂额的欧洲国家的好感。“巴黎恐怖袭击”之后，俄罗斯抓住机会，进一步向欧洲国家发动外交攻势，分化美欧反恐联盟。普京将“巴黎恐怖袭击”与俄航飞机失事相提并论，以凸显俄法同是受害者。欧洲国家特别是法国在打击极端组织问题上加强了与俄罗斯的协调，2016年1月21号，奥朗德在巴黎向法国及其他国家外交官发表讲话说：“我希望我们能和俄罗斯加强合作与协调，以打击“伊斯兰国”，因为这是我们共同的敌人。”<sup>[1]</sup>俄罗斯在叙利亚的反恐行动有效分化了美欧的立场，在美欧反俄统一战线上撕开了一个口子。

### （三）俄罗斯中东反恐面临的严峻挑战

在外部面临西方巨大压力、内部经济低迷的情况下，俄罗斯在叙利亚的反恐行动短期内虽取得重大进展，但要彻底消灭极端组织、实现外交突围以及重塑中东秩序还面临巨大挑战。

---

[1] 中国新闻网：《奥朗德称法国欲在打击IS上与俄罗斯加强合作》，<http://www.chinanews.com/gj/2016/01-21/7727113.shtml>。

首先，国内经济状况难以支撑俄罗斯在叙利亚的长久行动。自2014年初以来，受西方制裁和国际油价大幅下跌的影响，俄罗斯经济日益恶化。据其经济发展部的数据显示，2015年俄罗斯国内生产总值较上年下降了3.7%，通货膨胀率为2009年来最高，达到12.9%。

进入新世纪以来，俄罗斯人的实际工资收入水平第一次出现下降，同比下降9.2%。<sup>[1]</sup>在西方制裁影响下，俄罗斯资本严重外逃，规模或达1,500亿美元，严重拖累了俄罗斯卢布的汇率。2016年1月20日，卢布汇率再创新低，1美元兑换超过82个卢布。年初国际石油价格跌破30美元一桶，而俄财政收入一半以上是依靠能源出口，石油价格的下跌使俄罗斯每年损失超过1,000亿美元。在这种状况下，在叙利亚开展的军事行动使俄罗斯经济雪上加霜，虽然空袭行动的花费远低于美国的花费，但每日高达250万美元的花销对于现如今的俄罗斯财政来说仍难以承受。因此，不容乐观的经济状况决定了俄罗斯在叙利亚的行动必须速战速决。

其次，俄罗斯面临的恐怖威胁加大。俄罗斯高调打击“伊斯兰国”，使其成为恐怖袭击的重要目标，安全威胁大增。2015年10月12日，俄罗斯驻叙利亚大使馆遭迫击炮弹袭击，“基地”组织的叙利亚分支宣称对此负责，该组织头目此前曾号召国际恐怖分子对俄展开报复性袭击。同年10月31日，一架从埃及起飞的俄罗斯航空客机A-321在西奈半岛坠毁，224人遇难。这是俄罗斯有史以来最大的一次空难，官方已确定这是一起恐怖袭击，“伊斯兰国”也宣布对此负责。同年11月13日，巴黎恐怖袭击发生不久，“伊斯兰国”在网络上公布了一段视频，宣称要让俄罗斯血流成河，虽然视频的真实性不能确定，但表明俄罗斯面临的恐怖威胁日益加剧。

第三，共同的反恐目标虽然弱化了俄罗斯与西方的对立强度，但俄罗斯仍难以实现外交突围。乌克兰危机后，俄罗斯与西方的关系降至冷战后的最低点，相互怀疑对方在中东行动的战略意图。俄罗斯2015年

---

[1] “О текущей ситуации в экономике российской федерации В 2015 года”, <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmacro/2015281202>.

底修订的新版《俄罗斯联邦国家安全战略》中把美国与北约视为其头号威胁；俄罗斯在叙利亚的空袭行动也被北约国家视为对其南翼的威胁，因此北约国家内部加强了应对俄罗斯威胁的合作。2015年11月，北约国家在地中海进行了代号“三叉戟接点”的演习，演习规模之大明显是为应对俄罗斯在地中海东部的行动。因此，虽然巴黎恐怖袭击之后俄罗斯与西方在反恐方面有所接近，但只是一些技术性合作，未能从根本上改变双方的对立。

随着美俄主导的叙利亚内战各方停火协议的正式生效，叙利亚问题取得阶段性进展。2016年3月14日，普京签署第14号总统令，宣布：自15日起逐步从叙利亚撤军，并称“俄罗斯军队打击恐怖主义的任务已经全部完成”。然而中东地区的安全形势不容乐观，叙利亚国内和解进程依然困难重重，“伊斯兰国”仍占据着叙、伊的大片领土，俄面临的国内外反恐压力依然严峻，真正实现反恐战略目标仍任重道远。可以想见，一方面俄罗斯将进一步加强国内的反恐力度，预防和控制国内极端主义思潮的蔓延；另一方面此次叙利亚行动将成为俄罗斯大规模境外反恐的开端，普京表示：“俄罗斯仍将在叙利亚驻留一部分军力，一方面监督叙利亚国内的和平进程，另一方面继续对极端组织进行打击。”<sup>[1]</sup>

[收稿日期：2016-04-10]

---

[1] “Президент отдал приказ о начале вывода с 15 марта основной части российской военной группировки из Сирийской Арабской Республики”. <http://kremlin.ru/events/president/news/51511>.