

从地区秩序构建看日本的新安保法案

时永明

[内容提要] 2015年是日本的国家性质发生根本变化的一年。在安倍政府的强力推动下,日本制定了新的安保法制体系。该体系以所谓“积极和平主义”为核心,将日本被动的专守防卫变为积极进取型防卫,使日本成为影响地区乃至全球秩序走向的一个重要的军事力量。由于安倍的“积极和平主义”是以历史修正主义为思想根基,新安保法案彻底颠覆了日本和平国家的基本架构,不仅使日本自身成为地区秩序中的不确定因素,也使日美军事同盟变得更具有危险性。

[关键词] 地区秩序构建 日本 新安保法案

[作者简介] 时永明,中国国际问题研究院研究员、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(2015)06-0001-14

决定国际秩序状态的主要因素是作为国际关系行为主体的国家的行为机制与规范,国家主导力量的国际政治意图与思维方式。冷战后,亚太地区从对抗状态进入秩序构建阶段,但这种构建存在两条路线,既是以亚洲国家为主导构建亚洲的地区合作秩序,也是以美国为主导构建亚太秩序。日本作为东亚的重要国家,由于历史定位和现实选择所决定的

特殊地位，在地区秩序构造中扮演什么角色，将会对地区秩序的走向产生重要影响。

2015年是日本的国家性质发生根本变化的一年。在安倍政府的强力推动下，日本制定了新的安保法制体系。该体系以所谓“积极和平主义”为核心，将日本被动的专守防卫变为积极进取型防卫，使日本成为影响地区乃至全球秩序走向的一个重要的军事力量。由于安倍的“积极和平主义”是以历史修正主义为思想根基的，新安保法案彻底颠覆了日本和平国家的基本架构，不仅使日本自身成为地区秩序中的不确定因素，也使日美军事同盟变得更具有危险性。在新安保法支持下的“积极和平主义”，为地区增添了极大的新冷战因素，对构建以合作为中心的亚太地区秩序带来消极影响。

一、新安保法使日本告别和平国家

（一）日本对“普通国家”身份的追求

在二战后的国际秩序中，日本成为了一个特殊国家。首先，日本是一个因发动侵略战争而失败的战败国。其次，日本与德国和意大利不同，日本没有对推动战争的社会及政治势力进行彻底清算。第三，日本不得不接受两样东西：一是战胜国美国的驻军，二是美国主导制定的宪法。该宪法规定了日本放弃战争手段及军备，而美国的驻军也使日本在客观上无需建立自己的军队。这两样东西决定了日本战后成为一个和平国家。因此，所谓“日本是和平国家”这个身份标识，并非表示日本因爱好和平才在战后70年里没参加过任何战争，而是战后的国际秩序决定了日本不具有使用武力手段解决国际纷争的权利和能力，以及客观需要。

支撑日本“和平国家”身份的核心机制是日本的和平宪法。该宪法为突出“和平”思想，专设“第二章 战争的放弃”，其中只单列“第九条”，规定“日本国民诚实地希望以正义与秩序为基础的国际和平，永远放弃以国家主权发动战争、以武力威胁或者使用武力作为解决国际争端的手段”；“为了达到前款规定的目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不

承认国家的交战权”。

从人类和平的角度讲，日本的和平宪法规定放弃交战权、不拥有军队和废除军备，确实走在了世界的前面，它反映了二战后出现的彻底的和平主义思想。这种和平摆脱了对武力的依赖，将国家安全寄托于对爱好和平的各国人民的信赖。在日本和平宪法的序言中写道：“日本国民愿意恒久的和平，并且深切认识到支配人类相互关系的崇高理想，决心信赖爱好和平的各国人民的公正与信义，以保持我们的安全和生存。”^[1]和平宪法的这种精神并不仅仅反映了当时美国占领军的意志，也是战后日本以革新势力为代表的和平主义与民主主义路线的反映。正是这种用宪法形式阐述的彻底和平主义的精神，才使日本在战后70年中得以炫耀自己的和平身份。

但是，战后随着冷战的进行、美日同盟的建立，日本的政治实践不断地偏离和平宪法的基本精神。日本国内以鸠山一郎和岸信介等人为代表的传统保守主义势力，开始反对和平宪法，主张日本作为“主权国家”，应当拥有主权国家所必备的统治力量和防卫力量，为此必须修改宪法和“重整军备”。^[2]此后，保守势力不断对和平宪法的“彻底和平”精神提出质疑，其理由：一是视和平宪法为战胜者强加于日本的产物，它剥夺了日本正常的主权权利；二是这种“彻底和平”精神与国际政治安全环境的复杂性不相适应；三是认为和平宪法是消极的和平主义，由于不能像普通国家那样拥有并使用军事力量，所以日本难以在维护国际和平上发挥作用。因此，到上世纪80年代，随着日本在经济上迅速成长为世界第二大国，日本提出了要做“政治大国”的口号，并明确提出要实现向“普通国家”的身份转变，就是要享有正常的主权权利，拥有军队、发展军备，具有交战权。

（二）安倍推行以军事“实力主义”为核心的“积极和平主义”

安倍作为当代日本右翼保守势力的代表，继承了其外祖父岸信介的

[1] 《日本国宪法》，潘汉典译，载《法学译丛》，1981年第2期。

[2] 中曾根康弘，《日本—二十一世纪的国家战略》，联慧译，海南出版社，2004年3月版，p7-8。

政治理念。他第二次上台后，一再表明使日本摆脱战后体制是其执政理念，并声称这也是自民党的建党使命。因此，修改和平宪法成了安倍执政的核心目标。为制造舆论，他提出修宪的两大现实需要，一是应对“外来威胁”，二是为维护国际和平发挥作用。

为此，安倍首先在历史和战争问题上采取了修正主义的态度。2013年8月15日，在日本战死者追悼仪式上，安倍打破了日本首相20年的致辞传统，首次未提及日本对亚洲各国的加害责任并表示反省等内容，而且也没有提及“不战誓言”。^[1]当年9月，安倍在制定“国家安全战略”时，抛出了一个叫做“积极和平主义”的所谓“21世纪日本战略的旗帜”，并计划将其写入《新防卫大纲》。

日本的“积极和平主义”概念产生于上世纪90年代初。80年代日本保守势力提出要做“政治大国”，其基本理念就是要依托日本经济大国的实力，以积极的姿态在国际社会发挥政治作用。因此，他们指责和平宪法为“消极和平主义”，逐步提出“积极和平主义”的概念。2009年，日本国际论坛提出一项政策建议报告，题为《积极和平主义与日美同盟的未来》。^[2]这是一个较为系统地阐述“积极和平主义”的文件。其核心思想是，战后日本已经从“被占领国”发展到“经济大国”，国际局势也从冷战、后冷战，发展到后后冷战阶段，在日美同盟中，日本长期享受和平，发展经济，现在到了该日本发挥更多作用的时候。因此，日本应修改安保法，允许行使集体自卫权，同时以日美的对华战略合作为前提，加强与东南亚、澳大利亚和印度等国的关系。总之是主张日本通过解禁集体自卫权在地区安全中发挥作用。

安倍的“积极和平主义”基本反映了这些思想。2013年12月17日，日本新成立的国家安全保障会议通过了战后日本第一份《国家安全保障战略》，明确将“基于国际协调”的“积极和平主义”作为安保战略的

[1] 《安倍首次打破“日本首相战败日不战宣誓”惯例》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2013/08-15/5168369.shtml>。

[2] 日本国際フォーラム政策委員会，《日本国際フォーラム第32政策提言：積極的平和主義と日米同盟のあり方》，2009年9月。

指导思想。该战略提出的日本安保战略的三个目标：日本自身安全、亚太地区安全、全球安全。而所谓“国际协调”不过是以加强日美军事同盟合作为基础，通过各种国际运作来实现遏制、打击对手的目的。至于“积极”一词则不仅表示日本要对国际安全“做贡献”，还明确提出日本要在国际争端解决中发挥“领导作用”。其政策的进取性从英文的翻译上反映得更为明显。日本国际论坛的报告言辞还比较谨慎，其“积极和平主义”一词的英文是“positive pacifism”，而《国家安全保障战略》所使用的安倍的“积极和平主义”的英文则是“Proactive Contribution to Peace”。这里不仅是行动方式存在明显差异，而且“和平”与“和平主义”在内涵上显然有着相当大的差异。这种差异在安倍政府的后续行动中就逐渐表现出来。

《国家安全保障战略》主要是为了确立“积极和平主义”作为指导思想中的地位。为减少外部压力，文中刻意避免直接提到这一思想所包含的在国际上行使武力的内容，仅以“增强自身军事力量”、“加强日美同盟合作”、“运用综合手段”等概念暗示出战略的内在逻辑。但是一个月后，自民党公布的《2014年活动方针》中就删除了原始文本中“决心贯彻不战誓言与和平国家的理念”这一表述，加入了“提高（对战死者的）尊崇之念”。与此同时，对和平宪法则提出了“顺应时代变化、务实加以修改”的方针。^[1]

此后在安倍“积极和平主义”指导下进行的法制整備，就开始直接抛弃和平宪法的“和平主义”。2014年7月1日，日本政府临时内阁会议通过“国家安全保障法制整備相关问题决议”，^[2]修改宪法解释，解禁了集体自卫权。该决议是为实行以国际协调为基础的“积极和平主义”，给进行与战争相关的法制整備确定基本方针。该方针更明确地体现了安倍“积极和平主义”中主动行动的思想，决议提出在日本的存亡受到威胁

[1] 《自民党活动方针草案删除“不战誓言”》，凤凰网，<http://v.ifeng.com/news/world/2014001/01e01fd6-b693-4f0a-b65c-c61cfb6806ed.shtml>。

[2] 平成26年7月1日，国家安全保障会議決定，閣議決定，《国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について》。

等情况下，允许最小限度地使用武力，以及为阻止关系密切的国家受攻击，自卫队可以在海外参加战争。决议对宪法解释的逻辑就是，宪法虽然禁止使用武力，但也规定政府要保护人民的安全，所以应允许最小限度地使用武力。日本使用武力要遵守国际法，而联合国宪章赋予各国以用集体自卫权的方式保卫自身安全。与此同时，由于国际形势发生了巨大变化，一国难以单独维护自己的安全，日本需要依靠美日同盟以及与其他盟友的合作，通过行使集体自卫权的方式来维护自身安全。因此，当这些盟友受到攻击时，就意味着日本的安全也受到威胁，所以日本应该给予支援。

这套无视法律基本逻辑的安倍逻辑，事实上已经完全抛开了和平宪法的和平主义，以及日本根据和平宪法而长期实行的专守防卫政策。所以说，安倍的“积极和平主义”就是要摆脱日本和平宪法对日本发展和使用军事力量的限制，本质上是一种以强调实力运用为核心的“军事主义”。

（三）新安保法宣告日本和平国家身份的终结

2015年5月14日，安倍内阁通过了被称为《平和安全法制》的新安保法案。法案由两大部分组成，一个是题目为“国际和平共同对应事态时，对外国军队等的合作与援助活动等相关法律”，简称为《国际和平支援法案》，其核心内容就是如何行使集体自卫权。二是针对行使集体自卫权的需要，对《自卫队法》、《武力攻击事态法》、《周边事态法》、《联合国维和行动（PKO）合作法》和《船舶检查活动法》等10部旧法进行修订，并将修正法案统一“打包”为《和平安全法制整備法案》。新安保法的主要内容：一是“维护日本国民的生命与和平”的“应对措施”；二是“对国际社会的和平与稳定进一步做出更大贡献”的“积极和平主义”。安保法经过众参两院批准后于9月30日正式公布，6个月内生效，政府将在2016年3月底前通过政令决定实施日。

新安保法首先表明日本防卫思想已经从本土防卫转向对威胁因素的“抑制”，甚至是域外使用武力消除对日本的威胁。虽然该法表示日本不会改变战后70年“和平国家、专守防卫”的做法，仍将“重视外交努力”，“只是防备万一”的情况。但是，其防卫目标关注的是域外威胁和尚未发生

的进攻，以及非军事侵犯的所谓“灰色地带”。防卫手段则着重于通过采取包括日美同盟在内的方式来提高“抑制力”，消除对日本发动进攻的可能性。因此，要在发生对日本的“和平及安全产生重要影响”以及“对国际和平及安全构成威胁”的事件时，对其他国家军队进行“支援活动”。

安倍行使“集体自卫权”达到“域外御敌”目的的思想突出地表现在所谓“武力行使”的“新三要件”上。2014年在讨论解禁集体自卫权时，安倍政府提出了所谓“新三要件”。过去基于宪法第9条的解释，日本政府制定了自卫队在实际使用武力时必须满足的三个条件：“1. 我国受到紧急而非法的侵害；2. 无法采取其他适当的手段来阻止这种侵害；3. 行使武力仅限于所需的最低限度。”而安倍政府将第一条改为：“发生对我国进行武力攻击，或对与我国有着密切关系的其他国家进行武力攻击的事态，因此而使我国的存亡受到威胁，国民的生命、自由及追求幸福的权利有从根本上发生改变的明确危险”，既所谓“存立危机事态”。而在新安保法的《和平安全法制整備法案》中的“有事法案”多处提及“存立危机事态”，可以说是旧法修订的主要且核心的内容。

“存立危机事态”的概念将日本自卫队用武力守卫的范围从“本土”明确地扩展到“他国”，并且将可以行使武力的判断标准从客观的本土受到攻击，改变为主观的“存亡受到威胁”，因而从根本上颠覆了和平宪法的制度。无论安倍怎么解释，这一概念对和平宪法的否定都是确定无疑的。

二、变为“普通国家”的日本将成为地区安全的危险因素

日本从战后特殊的“和平国家”转变为“普通国家”并不是一种从战后秩序向正常秩序的转变，而是对战后已经形成的正常秩序的一种挑战。因为，这种转变不是在历史进步的意义上发生的，而是在国家宪政体制遭到破坏，执政党背弃历史正义，以及政党制衡机制失灵的情况下发生的。

（一）宪政主义遭到破坏

冷战后，美国积极推动全球民主化，提出所谓“民主和平论”，声

称民主国家之间不会有战争。进入新世纪,日本为凸显自己的国际地位,也追随美国大搞“价值观外交”。但是,如今日本的新安保法却从根本上违背了西方民主价值体系赖以生存的宪政主义。

宪政主义是西方民主法制体系的基础。基于社会契约的思想,宪政主义具有两大核心要素,一是宪法需反映一国国民的主流意识,二是国家治理须依宪法行事。宪法在国家的法律制度体系中处于至高无上的地位,任何权力都应服从于宪法,任何法律也应符合宪法的基本精神。所谓法治就是一个行使和维护宪法的进程。在这个进程中,包括议会的立法也应符合宪法精神。

日本的和平宪法并非美国强加给日本人民的产物,事实上它也是战后初期日本社会和平主义占据主导地位的反映。当时的首相吉田茂曾解释说:由于以前的侵略战争都是在发动自卫权的名义下干起来的,所以宪法第9条放弃战争的规定是“连作为发动自卫权的战争、交战权也放弃的”。^[1]

由此可见,无论安倍政府如何辩解,新安保法中以行使武力帮助他国进行防卫为核心思想的“集体自卫权”的相关规定,都显而易见地违反了和平宪法第9条放弃战争的规定。而安倍在无法修改宪法的情况下,通过设立违背宪法基本精神的新安保法来架空宪法,这种行为要比解禁“集体自卫权”本身更加危险。因为这使日本的宪法成为一纸空文,使日本宪政体制失去实效。在日本这种内阁制体制下,它意味着只要掌控议会多数,政府就可以为所欲为。而在和平宪法都失去约束力的情况下,在法律讨论过程中由议会和首相个人所做的任何承诺或解说,其法律意义和可信度都降为零。可以说,新安保法给日本带来的宪政危机使日本成为国际社会中的一大不确定因素。

(二) 历史修正主义挑战人类正义

安倍推动制定新安保法的目的并非简单地要使日本从战后的战败国

[1] 崔世广:《战后初期日本和平民主主义思潮的特征及其影响》,载《日本研究》,1997年第2期。

成为一个“普通国家”。作为日本政治右倾化的代表人物，安倍推动让日本所谓“脱战后”的两条路径，一是通过修宪改造战败国家的政治军事体制，二是在精神层面推动历史修正主义，使日本摆脱反省侵略历史的“自虐史观”。可以说，历史修正主义是“魂”，改造和平宪法是“体”。最终，国家的政治走向将由“魂”来决定，但这个“魂”所要做的恰恰是挑战人类的正义。

日本右翼推动的历史修正主义主要表现在几个方面：第一是通过否认历史事实来减少自己的耻辱感。安倍上台后否定前首相河野洋平关于慰安妇问题的“河野讲话”，对“讲话”产生的过程进行调查。2014年，日本政府甚至企图否定上世纪90年代联合国关于日军“慰安妇”的报告。^[1]2015年10月，就《南京大屠杀档案》被列入世界记忆遗产一事，日本自民党外交小组通过决议，要求政府敦促联合国教科文组织（UNESCO）撤回该决定并改革审查制度，并提出“停止对其的经费支持”。^[2]第二是通过政要和议员持续大规模地参拜供奉着甲级战犯灵位的靖国神社来表达自己的精神寄托。第三是在中小学历史教科书中歪曲或隐瞒历史真相，以便培养青少年的民族自豪感。在这些举措之外，安倍更进一步开始直接挑战历史正义，提出“侵略没有明确定义”^[3]，质疑战后的“东京审判”是胜利者的审判。^[4]

安倍的历史修正主义战略是要在否定日本侵略历史的基础上，终结对历史的反省和对受害国人民的道歉，并让日本成为所谓“正常国家”。他一上台就提出要发表“安倍谈话”来取代在历史问题上向亚洲国家表

[1] 《日本政府企图否认联合国“慰安妇”问题报告》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/o/2014-09-05/160830801526.shtml>。

[2] 《自民党外交小组通过决议要求政府敦促 UNESCO 撤回决定》，联合早报网，<http://www.zaobao.com/realtime/world/story/20151014-537434>。

[3] Sourabh Gupta, “Shinzo Abe and the revisionists’ denial of ‘aggression’”, 16 August 2013, <http://www.eastasiaforum.org/>.

[4] “PM Abe says WWII war crime trials were just ‘victors’ justice”, Mar 15, 2013 Ida Torres Features.

示道歉的“村山谈话”。^[1] 尽管安倍的态度受到国际社会的广泛指责，但在2015年日本战败日安倍发表的讲话仍以玩弄文字游戏的方式顽强地表达了他的历史态度。他在讲话中提到了“侵略”，却将其与日本的历史分开；他谈到了“道歉”，但表达的意思却是日本政府已经道过很多次歉了，“我们不能让与战争毫无关系的子孙后代担负起继续道歉的宿命”。^[2] 2015年，安倍在许多不同国际场合对历史问题表达的核心词汇是“懊悔”，但他并没有表现出对历史罪恶的反思，只是表现在对战败的经验总结上。“安倍谈话”将日本历史上精心策划的一系列侵略行为变为由各种“事件”引发的被动举措。但耐人寻味的是，新安保法也是基于这种思维逻辑，依据对所谓“存立危机事态”的主观判定来决定日本是否行使武力。这恰恰回到了当年吉田茂所说的“以前的侵略战争都是在发动自卫权的名义下干起来的”状态。所以，分析安倍关于历史问题的讲话，新安保法就成了为日本重蹈历史覆辙制定的完整行动路线。

（三）政治失衡使日本变得危险

新安保法的要害在于开启了日本政府的战争权，而行使战争权力的人物是首相。尽管法律规定了在通常情况下需经国会审议的程序，但是在日本这种多数党执政的内阁制里，国会难以对首相形成制约。这一点从安倍上台以来得到了非常充分的证明。

从这次执政党不顾各方反对而强行通过新安保法案来看，日本政治正在出现失衡的危险。西方宪政民主的权力基础，一是依赖社会契约精神，二是依赖权力制衡。但是新安保法的通过证明日本政治中缺少基本的契约精神。事实上，过去日本和平宪法得以存续，除了受国内和平主义力量的维护外，主要依靠的是来自外部的政治制衡力量。冷战后，尽管美国要求日本多承担安全责任，并在安全领域为国际社会多做贡献，但主要还是要日本多出钱及进行后方支援。当时面对中国对美日同盟条

[1]Karl Gustafsson, “Japanese Prime Minister Abe’s U-turn on the Murayama Statement”, 31 May 2013, <http://www.eastasiaforum.org/>.

[2]“安倍内阁总理大臣记者招待会”，日本国首相官邸网，http://www.kantei.go.jp/cn/97_abe/statement/201508/0814kaiken.html。

约的反对，美国喜欢用所谓“在亚洲扮演平衡者角色”的理论来搪塞。美国表达的意思是美日军事同盟对日本发展军事力量具有制约作用。但如今，由于美国实行“亚太再平衡”战略，其政策从制约日本发展军力、行使武力，转向支持日本在国际上发挥军事作用、行使集体自卫权，这就使日本保守势力不仅没有了强大制衡力量的约束，而且呈如虎添翼之势。

至于日本的政治体制，几乎不存在真正的权力制衡。由于执政党首脑同时主导立法和行政两大权力，所以议会和行政权力之间的制衡极为有限。安倍上台后，自民党改变了长期以来的“扭曲国会”现象，实现了在参众两院均占多数的目标，这种权力制衡就完全消失，致使安倍可以一意孤行地兑现其个人夙愿。

从政党制衡的角度看，战后在美国的扶持下，以保守势力为核心的自民党几乎始终保持着一党独大的局面。民主党在某种程度上可以说是小泉为确立自己在自民党内的绝对权威打压异己的产物。由于其主要成员均来自自民党，且缺乏具有凝聚力的核心理念，最终演变为“第二自民党”，使日本的两党执政局面成了昙花一现。与此同时，除共产党之外，其他小党在日本社会整体右倾化的局面下，也呈现出泡沫化状况。

从党内制衡的角度看，一向以“派阀党”为特点的自民党，在小泉实行所谓“去派阀化”的政治运作之后，党内派阀和族议员势力遭到削弱。安倍上台后，模仿小泉的做法，通过频繁的内阁改组来消除异己，分配利益，弱化了派阀政治，同时积极拉拢党内无派系的少壮议员，形成了党首一人独大的局面，导致目前党内无人敢有异议。这使得安倍得以在2015年9月8日自民党总裁选举中未经投票直接连任。

在政党制衡和自民党内部制衡消失的情况下，道德制衡更难以形成。自安倍推动解禁集体自卫权以来，日本社会的反对之声此起彼伏。新安保法进入实质讨论投票阶段后，街头的抗议游行接连不断，最高峰时全国同日游行人数曾达上百万人。但是，无论在众议院还是参议院，执政党议员都完全无视国民意志，甚至罔顾程序正义，采取未经仔细讨论就

强行闯关表决的方式强行通过了新安保法，^[1]出现了议会多数暴政局面。当日本以执政党为代表的观念越来越具有进攻性，国家安全体制越来越集权化，法律制度又为战争做好了铺垫之后，内部政治制衡的缺失自然使日本成为一个危险性不断上升的国家。

三、日本国际角色选择

(一) 谋求亚洲主导地位

日本右翼追求所谓“普通国家”的身份，核心目标在于追求政治大国的国际地位。这一追求大约从日本确立天皇制时就已经深植于民族的内心。明治维新后日本开始追求在亚洲的霸权地位。战后，日本保守势力孜孜以求的就是尽快摆脱战败国身份，重新确立日本在亚洲的领头地位。为谋求迅速发展，日本曾采取“脱亚入欧”和“脱亚入美”的战略。但是到经济实现腾飞之后，日本提出的就是要打造所谓“日美欧三极世界”。其要独占亚洲鳌头的野心昭然若揭。但单靠经济实力日本并无法获得其想要的地位。日本在亚洲缺两样东西，一是“德”，二是“智”。日本始终不能正确认识历史，解决不了因历史问题而与亚洲国家产生的心理芥蒂。与此同时，日本始终视亚洲国家为自己经济发展的腹地，为其提供资源与市场。因此在冷战后亚洲地区合作的发展进程中，日本提不出引领地区发展的思想。但是对这两大缺点日本完全没有反思。相反，其主流势力认为日本正是由于不能在军事安全上发挥作用才无法扮演领导角色。

奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略，并将美日同盟定位为实行这一战略的核心支柱，为安倍政府带来了重大的战略机遇。安倍提出“积极和平主义”，解禁集体自卫权，目的就在于通过美日军事一体化，日本可狐假虎威地在亚太地区扮演重要角色。2014年奥巴马访日，在与安倍

[1]《强行通过新安保法案必留后患》，中华网，<http://news.china.com/international/1000/20150918/20420894.html>。

签署的首脑共同声明中提到：美国的“亚太再平衡”和日本的“积极和平主义”都对“（日美）同盟在确保亚太地区的和平与繁荣中扮演领导角色作出贡献”。^[1]这里阐述了一个概念，即“日美同盟在亚太地区的领导角色”。这表明在亚太地区发生了一场重大的权力转移，以要“恢复美国在世界的领导地位”为竞选口号而当选，上台后又一再声称美国是亚太领导者的奥巴马，在这份声明中将美国对亚太地区的“领导地位”让给了日美同盟。此后，日美便将“集体自卫权”写进了“新防卫合作指针”，为履行该指针，安倍推动国会通过了“新安保法案”。如今我们看到的是日美两国在加紧军事一体化建设的同时，在亚太地区事务上的密切磋商和协调行动。安倍通过紧紧地追随美国，使日本获得了在亚洲的“领导地位”。

（二）谋求与中国竞争的优势地位

安倍紧随美国提出“积极和平主义”，解禁集体自卫权，强军备战，除了要追求国际地位之外，主要目标是指向中国。对这一点安倍从不隐讳。安倍上台后，以中日钓鱼岛争议为起点，提出一系列安保政策，导致所谓“提高对中国的抑制力”成了日本媒体的炒作热点。安倍的所谓“俯瞰地球仪”外交，事实上就是对中国的围堵行动。但在安倍这些以安全为幌子的外交行动中，掩藏着真实的经济动因。

事实上，对安倍执政的最大挑战是如何使日本摆脱“失去的十年、二十年”的状况。面对中国经济总量超过日本的现实，安倍提出了诸如“以世界第一为目标，使日本活跃在世界的中心”^[2]、“夺回强大日本”^[3]等口号。但所谓“安倍经济学”除了将过去对货币的“无限量化宽松”改为“超级量化宽松”外，并无有效良策。所以通过政治手段挤压开始走出国门的中国资本，扩展日本的国际投资市场，就成了安倍拯救日本经济的重要

[1] “U.S.-Japan Joint Statement: The United States and Japan: Shaping the Future of the Asia-Pacific and Beyond”, April 25, 2014.

[2] 《安倍：以世界第一为目标 让日本活跃在世界中心》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2013-07/04/c_124958834.htm。

[3] 《安倍：2020年将恢复正常国家地位 夺回强大日本》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/w/2014-01-02/082529140533.shtml>。

手段。因此，他也针对中国擅长的基础设施建设，积极推动日本基础设施建设出口。安倍在外交场合必谈中国，但在虚拟的“安全合作和共同价值观”议题的背后，安倍真正追求的都是基础设施建设的大单和抬高日本商品的政治品牌。

总而言之，从国际秩序的角度看，安倍政府强力推行新安保法的行为只是其影响地区秩序塑造战略的一个步骤。安倍的意图就是通过架空、修改和平宪法，实行集体自卫权，使日本成为一个可与美国并肩作战的国家。然后，通过美日军事及战略的一体化实现对亚太地区的共同主导。之后再利用这种政治和安全的主导地位来维护和巩固自己的经济优势地位。在日本国会通过了新安保法之后，美日迅速克服了过去看似难以逾越的障碍，达成妥协，签署了“跨太平洋经济伙伴协定”（TPP）。这之后双方对外谈论的主要是协定对政治和安全的影响，因为协定并非原来是原来吹嘘的全部零关税的自由贸易，其中含有大量的数量贸易条款。其所谓“更高水平”的自由贸易，无非是要通过对区域内“全产业链产品”的零关税政策，以及对国有企业的限制，针对中国对亚太地区的产业链布局进行重组。这无疑是要对区域经济合作制造割裂效果。因此，从这个角度看，日本的新安保法不仅是对日本宪政体制造成冲击，对亚太地区以合作为基调的区域秩序构建也产生消极作用。

[收稿日期 : 2015-11-09]

论中国周边安全中的 中美“分歧管控”^[1]

马方方

[内容提要] 作为当今世界上最为复杂的一对双边关系，中美之间因存在着地缘战略竞争和意识形态对抗的结构性矛盾，分歧颇多。而中国周边恰是中美战略博弈的焦点地区，理性分析中美在中国周边议题上的分歧，并进行方向性的预期管控，对维护中国周边安全及地区和平具有重要的现实意义。

[关键词] 中国 周边安全 分歧管控 中美关系

[作者简介] 马方方，北京语言大学国际关系学院副教授，博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2015)06-0015-13

拥有 14 个陆上邻国和 7 个海上邻国的中国，地缘政治环境极其复杂。长期以来，如何保障中国周边安全成为构建中国国家安全战略的首要议题。作为当今世界唯一超级大国的美国，其战略利益遍及全球各个地区，中国周边地区更是其亚太战略的首要目标指向。如何应对美国因素对中国周边安全的影响，以及如何有效管控中美在这一地区的分歧，成为维护中国周边安全乃至地区和平的关键。

[1] 本成果受北京语言大学院级科研项目“美国亚太经济再平衡下的中国应对策略研究”（中央高校基本科研业务专项资金）资助，项目编号为 15YJ010013。

一、“满意原则”、“有限安全”与中美分歧管控

众所周知，中美关系一直被认为是世界上最重要的双边关系之一。作为处于战略弱势一方的中国，2012年明确提出构建中美“新型大国关系”的外交新主张，其表述为“增进信任、巩固共识、扩大合作、管控分歧”。在2014年的亚太经合组织峰会上，中国国家主席习近平再次提到中美共建“新型大国关系”。^[1]但美国总统奥巴马对这个专有名词不置可否，整个美国政界与学界也似乎对中美关系的这种“定义”热情度不高。就本质而言，美国方面之所以对构建“新型大国关系”态度暧昧，在于中美双方还存在着崛起大国与守成大国之间的结构性矛盾。对于中国周边而言，如果中美关系稳定，解决中国周边安全所面临的一系列问题相应地会容易得多，反之，则会困难重重。而解决中美之间的矛盾和问题，或管控中美在中国周边地区的分歧，需要中美双方的共同努力。总体来看，近年来中美“新型大国关系”的构建取得了一定成绩。如上文所述，奥巴马政府的对构建中美新型大国关系“不置可否”与“与热情度不高”，并非意味着强烈反对，这在一定程度上反映了中国话语权的提升。

对于中美“新型大国关系”的内涵，2013年习近平主席与奥巴马在安纳伯格庄园会晤中用三句话作了精辟概括：“一是不冲突、不对抗；二是相互尊重；三是合作共赢。”^[2]从实质上来看，中国对于双边关系中存在的矛盾和分歧，主张通过对话合作而非冲突对抗的方式加以解决；对于各自的制度选择和发展模式，主张求同存异、包容互鉴；对于双方的共同利益，主张合作共赢、摒弃冷战思维。习近平主席对于中美新型大国关系的概括，可以说不仅是中国对美关系的新思路，更为双方如何

[1] 《史玮：“美媒：美国对共建中美‘新型大国关系’态度暧昧”》，参考消息网，<http://world.cankaoxiaoxi.com/2014/1214/596314.shtml>。

[2] 《崔天凯：“推动构建中美新型大国关系”》，求是理论网，http://www.qstheory.cn/zxdk/2014/201410/201405/t20140513_348194.htm。

处理矛盾分歧提供了一种路径，即以“满意原则”与“有限安全”作为双方谈判的准则。

所谓“满意原则”与“有限安全”，即在两国之间的分歧客观存在并且难以消除、难以达到绝对安全的情况下，努力提出一种使双方都相对满意的解决路径，进而保证双方的“有限安全”，把分歧、矛盾控制在一定范围内，不至于引发危机和冲击。2015年9月22日，习近平主席访美前夕，在接受美国《华尔街日报》书面采访时指出：“中美两国难免会存在一些分歧，对一时解决不了的问题，要以建设性方式善加管控，防止激化或升级，防止对两国总体关系和符合两国人民利益的合作大局造成干扰。”^[1]无独有偶，美国总统国家安全事务助理赖斯在当天也发表演讲指出：“美国总统奥巴马将与习近平展开‘坦诚和全面’的讨论，美方拒绝所谓‘美中冲突不可避免’的论调，中美关系不是零和游戏。”^[2]可以说，中美双方对于彼此间的分歧都存在管控的诉求，当然，就中美分歧管控的可行性而言，在不同领域管控的难度系数也各不相同。对于地缘战略和意识形态上的对抗性矛盾，管控的难度系数就相对高些；但在中美之间存在共同利益的非传统安全等领域，管控分歧的难度系数就相对低些。在涉及中国周边安全领域的诸多议题上，中美也唯有以“满意原则”与“有限安全”作为交往准则，方能实现对分歧的有效管控。

二、在中国周边地区中美“分歧管控”的主要领域

在美国全球战略重心东移的大背景下，中国被锁定为重要关注对象。美国对华战略的新变化导致中美间的分歧也日益凸显。就中国而言，中美“分歧管控”的主要领域包括地缘政治领域、领土主权领域及地缘经济领域，具体表现为美国强化其与亚太盟友的关系、高调介入中国海疆争端及推

[1]《习近平：看待中美关系要看大局》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/22/c_128256581.htm。

[2]《赖斯：美方将拒绝“美中冲突不可避免”的论调》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2015/09-22/7536476.shtml>。

动没有中国在内的 TPP（“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”）谈判。

首先，中美在地缘政治领域的分歧。随着在西太平洋军力部署的加大，美国进一步加强与日本、韩国等国的盟友关系。作为国际关系中最古老的制度之一，军事同盟触动国际政治的每一根神经，原因在于“在实践中，通过与其他国家建立同盟以建立针对实际的或者假想敌的均势”。^[1]对于中美关系而言，美国与中国近邻的结盟或建立具有同盟性质的双边关系，意味着对中国地缘政治安全的挑战。如果说冷战期间美国在中国周边组建各种军事同盟的主要目的在于抗衡苏联，冷战之后继续加强双边军事同盟关系则意味着将“假想敌”指向中国。

以美国在亚太地区的军事同盟为例，其战略取向即是遏制中国，通过对中国实施战略包围以防止在亚太地区出现与美国抗衡的力量中心。苏联解体后，美国战略决策层认为，在人口、幅员、政治制度、价值观念等方面具有巨大发展潜力的中国，将来有可能成为美国的对手。因此，美国在亚洲要加强同中国周边邻国的外交联系，甚或强化彼此的军事同盟关系，以期利用这些国家的地缘政治潜力对中国进行围堵。例如：重申并强化在朝鲜半岛的驻韩美军的军事存在，实现美越关系正常化，加强同菲律宾的军事合作，强化美日军事同盟等。最为重要的一环是将日本海上自卫队的责任扩展至台湾海峡，与日本联合开发部署在东亚的战区导弹防御系统等。而美韩军事同盟更具有一箭双雕的作用。一方面，通过这一军事组织形式，美国既可介入朝鲜半岛局势，又可避免单独应对朝鲜的挑战所带来的各种风险。另一方面，美韩军事同盟不仅是针对朝鲜，还有针对中国的意图，具有“遏制社会主义”的功用。当然，当前中韩关系不同以往，随着朴槿惠总统参加中国纪念抗战胜利 70 周年大阅兵，双边关系迅速升温，并被媒体称为中韩正处于“蜜月期”。但从长远来看，美韩同盟关系的本质不会发生改变。就中国西北边疆安全而言，美国自美阿战争后在阿富汗建立亲美政权，在中亚某些国家建立军事基地，不仅使得中国西北边陲安全环境复杂化，更强化了北约和美日

[1] Stephen W. Walt, *The Origins of Alliance*, Ithaca Cornell University Press, 1987, p. 1.

安保同盟的战略通道。可以说，美国的一系列动作无疑会对中国周边的地缘政治安全造成重要的负面影响。整体而言，组建和加强军事同盟是美国全球战略中一个必不可少的组成部分，也是其对华战略部署中至关重要的一环，更是中美在地缘政治领域分歧的核心所在。

第二，中美在领土主权领域的分歧。该分歧主要体现为美国对中国海疆争端和台湾问题的介入和干涉。以南海争端为例，它主要表现为各当事国对于岛屿的主权归属、海域划分、资源分配等诸多领域持不同立场。“美国的南海政策是基于其控制西太平洋地区的霸权战略。由于中国维护主权的行动不利于美国对南海的控制地位，这就导致中美在南海问题上产生基本利益冲突”。^[1]

冷战后，美国对南海问题的态度和政策经历了由最初的“中立”到“观察”，再到“干预”的转变过程。^[2]美国的南海政策为何会发生如此变化，这与其对华政策和“重返亚太”战略密切相关。同时，南海的地缘政治重要性也日益增长。而以越南、菲律宾为首的东盟成员国之所以在南海问题上如此强硬，“美国因素”至关重要。对于美国而言，其目标在于使中国周边环境保持适度紧张，进而以此来遏制中国的发展与影响力提升。但美国的介入也使中美在领土主权领域的分歧进一步凸显。美国通过布局南海，不仅与东南亚当事国加强多方面的联系，更将日本、印度、澳大利亚等国引入，使得南海问题日益国际化、复杂化，大大增加了中国解决南海问题的难度。如何管控中美在南海问题上的分歧成为亟待解决的问题。近期，随着亚太“再平衡”战略的逐步落实，美国更是明显加大了其介入中国与周边国家岛礁主权和海洋争端的力度。例如，2014年美国不仅部分解除对越南的武器禁运，更与菲律宾签署强化防化合作协议，这不仅不利于菲越两国与中国岛屿争端的和平解决，更对南海地区的安全形势造成了消极影响。2014年底，奥巴马总统在中美军机8月南

[1] 时永明：《美国的南海政策：目标与战略》，载《南洋问题研究》，2015年第1期，第7页。

[2] 周琪：《冷战后美国南海政策的演变及其根源》，载《世界经济与政治》，2014年第6期，第23页。

海“异常接近”事件之后，又签署了售台4艘“佩里”级导弹护卫舰的议案，严重损害了中国海洋安全利益。这也意味着，除了南海问题之外，中美在台海问题上也存在着战略上的分歧。美国对台军售、发展与台湾当局的军事关系，是美国对属于中国内政的台湾问题进行干涉的最主要手段。本质上来讲，对台军售是中美建交过程中的遗留问题。新中国成立之后，美国对溃逃到台湾的国民党当局提供多种支持，除了驻军、缔结军事同盟之外，在1949—1979年间，“美国向台湾提供的援助达59.8亿美元，其中42.2亿美元为军事援助，17.6亿美元为经济援助”。^[1]在中美建交之前，台湾成为美国制衡中国的前沿阵地。冷战结束之后，中国取代苏联被美国视为潜在的竞争对手。地处西太平洋战略要冲位置的台湾，在美国全球战略的布局中显得较冷战时期更为重要，成为美国实现在亚太地区战略利益的一枚重要棋子。美台军事关系也从20世纪五六十年代的无偿军事援助为主逐步演变到70年代的军售政策的确立。总之，美国通过加强对台军售，进而不断提升台湾的军事能力，以维持台海“不统、不独”的现状，最终实现其以台制华的战略目标。

第三，中美在地缘经济领域的分歧。主要体现为中美在亚太地区的经济博弈。美国在亚太力推高标准贸易与投资安排——“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”（TPP），而中国则提出“一带一路”发展规划和筹建亚洲基础设施投资银行（AIIB，简称“亚投行”）等。虽然双方都宣示不排斥对方，但战略分歧在逐步扩大，而交集在缩小。

美国极力推出TPP，其战略意图在于在亚太区域经济一体化建设方面孤立和排斥中国。与大多数自由贸易协定谈判一样，由美国主导的TPP谈判也夹杂了很多的战略因素考量。如何借助美国自身力量牵制中国在亚太的发展空间、弱化中国对周边国家的经济影响力，是美国制定对华经济战略的重要依据。介入并主导没有中国参与的TPP谈判，可谓一箭双雕。既可制衡中国在亚太区域经济一体化进程中的重要作用，又有

[1] U.S. Agency for International Development, U.S. Oversea Loans and Grants And Assistance From International Organization, Washington D.C., Government Printing Office, 1984, p.83.

利于实现其“亚太经济再平衡”的战略目标。众所周知，中国作为当今世界第一大贸易国，周边的日本、东盟、韩国皆为中国前十的贸易伙伴。若这些邻国与美国达成自由贸易协定，“将会形成典型的贸易转移效应”。^[1]从市场竞争力角度而言，中日韩在对外出口方面存在着明显的竞争关系，中国与东盟由于发展水平的不同，也存在着竞争。这些国家如若在自由贸易方面达成协定，则对中国的出口产生实质性影响。相反，美国则将通过 TPP 强化其与中国周边国家的经济联系。中国却由于被排除于 TPP 之外，不仅将增加自身参与亚太区域经济一体化的难度，更无法顺利将自己的经济优势转化为政治效应，降低自身在地区事务中的作用。同时，TPP 对中国的排斥也易于让周边国家对中国产生离心倾向，更不利于其他相关争议问题的解决。从美国现有的 TPP 谈判国来看，主要是以其东亚地区的军事盟友为主。如果 TPP 成员年内达成协议，其谈判协定或将成为美国主导世界贸易规则的又一法宝，对中国而言无疑将形成一定压力。经济联系强化军事同盟关系，TPP 战略可谓具有双面的战略效应。中国倡导并践行的“一带一路”及“亚投行”，在美方看来，是中国应对美国“亚太经济再平衡”战略的砝码。

整体而言，中美围绕亚太经济体系变革、地缘经济等领域的经济外交竞争将逐步升温。奥巴马政府的亚太经济外交将使中国经济发展的环境更为复杂。美国在亚太以“高标准”重塑国际经济规则、推升国际贸易与投资的自由化水平，虽因超越中国目前经济发展阶段而对中国构成挑战，但挑战也将为中国深化改革、加大开放力度、提升市场化和国际化发展水平，注入外在动力。如何均衡中美在亚太区域经济一体化进程中应起的作用，将成为双方未来一段时间角力的重点。

三、在中国周边安全议题上中美“分歧管控”的渠道建设

对中国而言，周边安全是国家安全的重中之重。在当今时代背景下，

[1] 宋国友：《TPP：美国牵制中国的新砝码》，载《党政论坛（干部文摘）》，2012年第1期，第33页。

合作是中美关系的主流，通过管控分歧实现互利共赢是关键。就管控的主要渠道和路径而言，中国方面可以努力的方向主要包括以下几个层面：

第一，在地缘政治领域，通过全方位、多层次的战略对话加强中美双方的有效沟通，同时提升中国在国际政治舞台上的软力量，避免在对美话语权上处于被动

目前，中国面临的最大挑战是如何减少美国对中国发展的焦虑乃至恐惧。从中国方面来讲，有效的沟通仍须加强。例如，自中国提出构建中美“新型大国关系”以来，虽多次对美方做出解释，但仍显不足，应将“新型大国关系”的实质内涵传输到各个层面。这是由于两国关系深受彼此国内多种利益群体的影响，一些群体可从中美双边的友好中获益，而有的群体则可能相反。在中美共同努力下，双方已构建起多个对话沟通机制，主要包括中美战略对话、首脑外交、多边外交中的双方元首会晤等。2015年9月习近平主席访美，被国内外誉为具有里程碑式意义。《香港商报》在9月23日的评论《习主席访美谋共赢》一文中认为，习近平访美的重要意义之一，在于宣示“切实管控分歧，制订中美21世纪大国关系新路线图，必须信守‘不冲突、不对抗’底线”。^[1]中国外交部长王毅则一针见血地指出：习近平主席访美的一个重要目的，就是“把中国和平发展、合作共赢的理念讲清，把中美合则两利、斗则俱伤的道理说透，把美国担心中美在对待当今国际体系和亚太秩序等问题上发生冲突的‘心结’打开”。^[2]可以说，在中美存在诸多分歧的当前，习近平主席访美意味着中方致力于从大处着眼，尊重和照顾彼此核心利益，是以建设性方式管控分歧的有力体现。除通过首脑外交进行双边沟通和交流外，中国也一直致力于通过多边外交舞台来改善和发展中美关系。2015年9月，习近平主席在出席联合国成立70周年系列峰会时，首次阐述了以“合作共赢”为核心的新型国际关系理念，这不仅体现出中国外交

[1] 《聚焦习近平访美：必将以诚意赢得朋友具四大意义》，中新网，<http://www.chinanews.com/hb/2015/09-23/7539528.shtml>。

[2] 人民网，《习近平访美具有里程碑式意义》，<http://sh.people.com.cn/n/2015/0922/c138654-26484564.html>。

理念对传统国际关系的超越和创新，也彰显了中国对于国家间合作的重视，这对于中国与相关国家尤其是美国的分歧管控不无裨益。

除了官方的外交渠道外，中国还应积极推进对美公共和人文外交，加强人大、政协、地方和非政府组织（NGO）的对美交流，夯实中美关系发展的社会基础，以助于消除中美误解和偏见。对于美国民众而言，传统的思维模式使得他们更倾向于听到中国民间的声音，而目前中国民间团体的力量及发声还相对弱小，在对美宣传和交流领域作用有限。应加速发展可以有效参与对美外交事务的高素质的非政府组织，鼓励它们加强与美国 NGO 的联系，既可以借鉴它们参与外宣的经验以提升自身，也可以利用它们和美国政府之间的不同立场，更有效地化解中美误解。

第二，在领土主权领域，针对美国对中国周边海疆争端的深度介入与干预，应继续加强中美之间在战略层面的交流，致力于发展中美新型军事关系，充分利用国际法手段及通过实际行动有效管控可能出现的冲突和危机

海权历来是美国维护全球霸权的核心支柱之一，在 21 世纪的今天，“继续保持对海洋的绝对控制仍将是美国全球战略的核心要素之一，这种控制同时也将在相当程度上赋予美国在世界范围内实施其影响力（尤其是其他大国）的重要手段”。^[1]而主权归属存在争议的南海地区，作为美国亚洲基地与波斯湾基地军事联系的枢纽，对美国有着重要的战略利益。就目前情势来看，保持南海地区的海上通道畅通和航行安全，是美国的首要战略考量。因南海主权归属问题致使中国在该地区与其他国家发生军事冲突，并非美国所愿。针对中国护持海权能力的逐步提升，美国的首选是“将维护海洋霸权与制衡中国崛起相挂钩，希望借助南海争端、挑起中国与其他南海声索方的矛盾，实现拖累中国崛起步伐与维护自身海上霸权的双重目标”。^[2]当然，鉴于美国对华竞争与合作并存的

[1] 吴征宇：《霸权的逻辑：地理政治与战后美国大战略》，中国人民大学出版社，2010 年版，第 230 页。

[2] 楼春豪：《美国南海政策新动向及其政策两难》，载《河海大学学报（哲学社会科学版）》，2015 年 2 月刊，第 77 页。

政策特点,以及美国同一些南海争端国也存在着利益分歧,中美在中国周边领土主权领域仍然有着合作的空间。中美合作主要体现在打击海盗、减灾援助、海上搜救等涉及双方共同利益的领域,双方在构建中美新型军事关系的目标推动下,不仅正式签署了两大备忘录——“建立重大军事行动相互通报信任措施机制谅解备忘录”、“海空相遇安全行为准则谅解备忘录”,还积极推进“中美海事安全对话机制”。在美国最为担忧的南海航行自由问题上,中国政府已多次发表声明,明确表示中国在南海地区的权利主张“不影响外国船舶和飞机按照国际法通过南海国际航道的航行、飞行自由和安全”。但是,如果美方利用航行自由问题来干涉中国对南海岛礁主权的正当诉求,中国有必要以国际法为依据,明确自身的权益主张,坚定表达维护国家主权的决心和意志。从国际法的角度来看,中国并未将南海“断续线”^[1]以内的水域认定为中国领海或内水水域,各国在该水域的自由航行也并未受到任何限制。而事实是美国一直以来以“航行自由”之名行“干涉主权归属”之实。2010年7月,美国时任国务卿希拉里在东盟地区论坛上,就曾以南海地区的自由航行受到影响为由,对中国进行发难。对此,时任中国外长杨洁篪予以明确驳斥:“南海地区国际航行自由和安全出问题了吗?显然没有。”^[2]可以说,以国际法为依据,准确把握美国的战略意图并予以理性应对,一定程度上有助于有效管控中美在南海地区的利益分歧。

与此同时,为改变在南海主权争议中的被动反应态势,中国近几年增加了在南海可控岛礁的战略投入,从2013年底开始进行填海造岛作业,对包括华阳礁、南薰礁、赤瓜礁等在内的大批岛礁进行施工改造。而中国维护自身海洋权益的合法行为却招致周边国家的不满与非议。中国与菲律宾因黄岩岛、仁爱礁等岛礁主权争议而致使关系日益紧张,中越(南)因“981钻井平台事件”,导致两国船只在西沙发生冲突。在此背景下,

[1] 中国南海断续线,指的是在中国南海地图上表明的一条U形断续线,亦称“U形线”或“九段线”。该线自1947年公布以后,当时的国际社会与周边国家等同默认。

[2] 《希拉里就南海问题发难 杨洁篪外长驳斥歪论》,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gn/2010/07-26/2423966.shtml>。

美国公然以“仲裁者”身份予以“裁判”：不仅公开指责中国的维权行动是“挑衅”，更呼吁南海争端各方做到“三不”：“各方不再夺取岛礁与设立前哨站、不改变南海的地形地貌、不采取针对第三方的单边行为。”^[1]面对美国对南海争端的积极干预，中国对南海岛礁的自主性开发非但不应终止，更应该继续推进这些具有实质性内容的战略举措，同时合理运用国际法依据，双管齐下才会有助于未来谈判解决南海争端，对未来中美的南海博弈也意义重大。

第三，在地缘经济领域：进一步加强对美经济外交和周边经济外交。准确把握美国的真实经济战略意图，在构建亚太经济新秩序的中美博弈中拥有更多的主动权

一方面，中国应将与美进行的经济外交博弈提升到战略高度。要认识到中美经济关系能否良性发展直接关系到中美关系大局，要看到奥巴马政府在与中国展开区域经济竞争的同时，也存在对华经济接触、合作的一面。可以说，经过30多年的发展，中美经济关系已是利益交融、利害攸关。即使中美在中国周边的经济谋略存在利益分歧，奥巴马政府对华经济遏制的方式更多的也非“冷战”式遏制，而是以市场化、自由化水平来限制中国发展。长远来看，美方目标在于引导中国经济朝着有利于美国的方向发展，在关键领域与中国展开强力竞争，如高端服务业开放、核心经济技术开发等领域。因此，妥善处理与美在周边经济领域的分歧，还是要合作先行，以中美战略与经济对话、中美商贸联委会、中美省州长论坛、APEC、G20等机制为依托，着力构建中美在亚太地区的新型大国经济关系。同时，加强中美双方在中国周边经济议题、区域经济治理方面的沟通与合作。如此，既可能化解分歧，又能充分利用美方资源与市场，加大中美经济关系对维护中国周边经济安全的正面辐射作用。当然，对于美国强化亚太经济布局对中国周边经济安全构成的严峻挑战，中国有必要保持高度的战略警惕。

[1] Deputy Assistant Secretary Michael Fuchs, Remarks on “Fourth Annual South China Sea Conference”, Washington, DC, July 11, 2014, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm>.

另一方面,以“一带一路”、“亚投行”为基点,做好做实周边经济外交,加强对美区域经济博弈中竞争与反制的一手,通过推进自贸协定谈判,参与制定经贸规则、设定重点议题等举措,以推动亚太区域经济体系向着有利于中国的方向发展。同时,对美国主导的 TPP 密切关注,做好各种预案,如加快实施中国自贸区战略,深化与中国台湾地区的经济合作框架协议对弱化台湾加入 TPP 的可能性等。但从长远来看,面对 TPP 的对华经济围堵,中国更不能被动地与其进行正面贸易战或者一味地跟随美国,旧的思路与处理方式已经不能适应当前情势。在“大时代需要大格局,大格局需要大智慧”^[1]的当前,中国提出的“一带一路”倡议恰是创设自主经济平台和规则体系的表现。但中国需要向美国充分表达欢迎其加入的诚意,并将“一带一路”与 TPP 的经济收益做横向对比,推动美国做出更为客观、理性的决策。而与“一带一路”相配套的两大金融机构——“亚投行”和“丝路基金”,亦是中国在周边乃至亚太与美经济博弈的重要助力,也是中国参与亚太区域经济新秩序的体现。截至目前,亚投行的意向创始成员国已达 57 个,涵盖了除美国以外的主要西方国家和除日本之外的主要东方国家。这些国家尤其是中国周边的发展中国家,对于基础设施建设的需求显而易见,中国已然承诺并将践行为“一带一路”沿线国家在金融、资源开发、产业升级和基础设施建设方面提供融资支持。在亚投行 1,000 亿美元的创始资本构成中,各成员国按照 GDP 比例入股,中国承诺出资 50%。从长远来看,“一带一路”倡议如得到全面落实,将有利于中国与周边国家形成一种长期、稳定而且良性循环发展的双边互利共赢关系,也有助于使中国完成从世界经济参与者到世界经济建设者身份的转变。

总之,随着中国综合国力的提升,中美之间抑或中美与中国周边邻国之间,往往合作与竞争并存,可以说“在亚太地区,事实上存在着中国、美国、周边邻国三方多边互动,中国不会也不可能搞‘联邻制美’,

[1]《习近平在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲》,人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2014/1109/c1001-25999767-2.html>。

但中国必须防止出现‘美邻联手制华’态势”。^[1]这也意味着中国不仅要理性认知分歧的根源，更要作出正确的政策选择。一方面，中国要对自身的战略地位和政策调整空间有着清醒的认知，避免陷入“修昔底德陷阱”。原因在于以中国现有的综合实力，周边任何一国皆无与中国对抗的实力，除非周边十几个邻国联合起来制衡中国，而这种可能性几乎不存在。因此，面对中美在中国周边地区分歧，中国有着足够的战略调整空间。另一方面，美国之所以与中国存在分歧，目标不仅是以分歧遏制中国，主要意图在于维护美国在中国周边地区的事务主导权，其战略底线仍然是避免与中国发生大规模的军事冲突。因此，无论是地缘政治、领土主权还是地缘经济领域的中美分歧，中国除了通过传统的双边、多边对话机制予以化解之外，还应加强非政府间的各种对话渠道增进中美相互信任和理解，同时应充分利用日渐增长的国家实力和国际影响力，变被动为主动，通过构建全新的区域安全机制和区域经济秩序来影响美方。对于周边国家，中国除了为区域安全与经济增长提供更多的公共产品之外，还应积极宣扬中美合作的一面，努力弱化周边国家利用中美分歧“选边站”的战略企图。一言以蔽之，妥善处理分歧，理性应对美国的亚太新战略，避免战略失误，应是当前中国对美策略的最优选择。

[收稿日期：2015-09-30]

[1] 邵峰：《中国周边战略透析》，载《中国经济报告》，2015年第2期，第102页。

“日美澳印”战略合作：构想、 路径及态度分析

屈彩云

[内容提要]自“日美澳印”战略合作构想提出以来，四国战略互动日趋频繁、战略合作日益加强，成为牵引亚太安全格局变动的重要力量。尽管以遏制中国为共同目标、追求本国利益最大化的日美澳印四国，正以显性和隐性路径不断加强战略合作。但是，四国对该战略合作的态度不同，也影响着该战略合作的进程。中国应抓住有利时机，破解周边安全困境。

[关键词]日美澳印 战略构想 双边战略合作 战略三角

[作者简介]屈彩云，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员，博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2015)06-0028-14

21世纪初，亚太地区格局发生着急剧的变化。其中，中国崛起以及围绕中国崛起的周边国家反应是亚太地区格局中最为显著的现象和特征。在中国崛起背景下，日、美、澳、印等国纷纷调整战略，平衡、遏制和围堵中国，试图维护、掌控和重塑地区格局的主导权。2006年，日本首相安倍提出“日美澳印”战略合作构想。这个打着“价值观”旗号的战略构想，具有鲜明的地缘战略和地缘政治色彩，围堵、遏制中国的意图非常明显。自该战略构想提出以来，“日美澳印”战略合作得到不同程度的推进。目

前，“日美澳印”的战略合作呈增强之势，成为亚太安全格局中逐渐萌芽和发展的新的多边合作框架，对中国的周边安全环境形成严重挑战。

一、“日美澳印”战略合作构想的提出

“日美澳印”战略合作构想是 21 世纪亚太地区安全架构中新产生的战略合作框架，受到亚太国家的密切关注。该战略合作构想的出台既是“亚洲版北约”设想的衍生，也是日本、美国积极推进的结果。

（一）“日美澳印”战略合作构想的思想溯源

“日美澳印”战略合作构想的思想源于印度学者马达哈夫·纳拉帕特之设想。2002 年，印度曼尼帕尔大学地缘政治系教授马达哈夫·纳拉帕特提出“亚洲版北约”设想，倡导建立一个涵盖印度、美国、日本、澳大利亚、韩国、菲律宾、阿拉伯等亚洲民主国家和地区的民主联盟。纳拉帕特的“亚洲版北约”设想得到了西方媒体的大肆宣扬，并将他誉为“亚洲版北约”之父。

纳拉帕特从印度的立场和利益出发，提议印度与世界霸主美国、世界经济大国日本以及其他亚太国家合作，共同组建“亚洲版北约”，抗衡、围堵中国。因此，在纳拉帕特构建的“亚洲民主联盟”设想中，印度、美国占据主导地位，发挥核心作用，日本、澳大利亚发挥二流的作用。虽然纳拉帕特构建了以印美为主导的设想框架，但毫无疑问“印美日澳”四国是这一设想框架的重要组成部分。很显然，纳拉帕特的“亚洲版北约”设想对此后“日美澳印”战略合作构想的衍生提供了战略启迪和框架思维，是四国战略合作的摇篮和源头。

（二）“日美澳印”战略合作构想初露端倪

从“日美澳印”战略合作构想生成的原动力来看，美国是首要的推动者。21 世纪以来，世界格局出现了新的变化，特别是亚太格局发生着急剧的变化，欲维护自身世界领导地位的美国不断寻找新的伙伴和同盟，维护其全球与地区战略布局。在亚太，美国在调整、发挥其主导的同盟体系作用的同时，非常重视印度在亚太格局中的角色扮演，试图通

过加强与印度的合作遏制不断崛起的中国。

以2004年“印度洋海啸”事件为契机，美国倡议由“美日澳印”四国海军组成核心集团应对救灾。通过“印度洋海啸”救灾活动，美、日、澳、印四国进行了密切有效的合作，并被广泛地认为是四国同盟的到来。^[1]以“救灾”这一带有道义性质的非传统安全问题为纽带，美国把印度与美国的同盟国日本、澳大利亚拉到一起，实现了其同盟国与非同盟国共同合作的尝试，传递出“美日澳印”四国合作的信息。虽然“美日澳印”四国救灾核心集团随着海啸事件的结束而宣告解体，但短暂的四国合作催生了“四国合作”、“四国同盟”等构想。在美国的怂恿和推动下，“日美澳印”四国战略合作构想不断萌发，逐渐浮出水面。

（三）“日美澳印”战略合作构想的明确提出

从“日美澳印”战略合作构想的最终诞生来看，日本是明确的提出者、积极的倡导者与推动者。2006年，日本新生代政治家、时任小泉内阁官房长官的安倍晋三在竞选自民党总裁前出版专著《迈向美丽之国》，为其之后的竞选做宣传。在该书中，安倍阐述了其政治立场和外交理念，宣扬“价值观外交”，标榜日本是一个崇尚、尊重自由、民主、人权、市场的法治社会，应加强与其拥有共同价值观的国家合作。安倍认为，印度是世界上人口最多的“民主国家”，是日本在亚洲地区的新伙伴，澳、美与日本拥有共同的“普遍价值观”。因此，安倍提出“从战略出发召开日美澳印首脑或外长会议，为使普世价值观与亚洲其他国家共享而合作”。^[2]安倍在其著作中明确提出“日美澳印”战略合作构想。

此外，安倍还将“日美澳印”战略合作构想提升到国家施政和对外战略的层面。2006年9月29日，安倍发表就任后的首次演说，提出日本外交向“主张型外交”转变，在进一步推进与东盟合作的同时，日本作为亚洲民主国家，为向亚洲以及世界扩大自由社会的范围，要与澳、印等共

[1] “How to go global: a quiet revolution is occurring in what America expects of its friends”, Economist, March 23, 2006. <http://www.economist.com/node/5662702>.

[2][日]安倍晋三『美しい国へ』、文藝春秋，2006年、160頁。

享基本价值观的国家开展首脑级别战略对话。^[1]11月30日，日本外相麻生太郎发表演讲，提出“价值观外交”和“自由与繁荣之弧”为日本外交的新基轴。^[2]2007年1月26日，安倍在第二次施政演说中，再次强调要加强与日本拥有共同价值观的国家合作，推进主张型外交，构筑开放富有创新的亚洲……，强化与日本共享基本价值观的印度、澳大利亚的经济合作，扩大首脑交流。^[3]“日美澳印”战略合作构想成为日本对外战略的重要内容。2007年，安倍访问印度时提出“大亚洲伙伴关系”，加强与美国、澳大利亚和印度等亚洲更多国家的合作，兜售“日美澳印”战略合作构想。

安倍提出的“日美澳印”战略合作构想，可谓是纳拉帕特“亚洲版北约”设想的微缩版，是构建“日美澳印”价值观联盟的“亚洲版小北约”。2007年9月12日，安倍突然宣布辞职。“价值观外交”随着安倍的下台而陷于沉寂。但是，安倍提倡的“日美澳印”战略合作构想已被付诸实践，并循序渐进地发展着。

（四）“日美澳印”战略合作构想的发展

2012年12月26日，安倍再次当选日本首相。“价值观外交”随着安倍的再次执政而被重拾政坛，“日美澳印价值观联盟”也被赋予了新的包装，发生了新的蜕变。

2012年12月27日，刚任日本首相的安倍在世界报业辛迪加发表文章《亚洲的“民主安全菱形”》。^[4]在该文中，安倍大力渲染“中国威胁论”，提出“民主安全菱形战略”，即由澳大利亚、印度、日本和美国的夏威夷共同组成“民主安全菱形”，保障从印度洋地区到西太平洋的公海安全。

[1][日]日本外务省网、『外交青書』、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2007/html/framefiles/honbun.html>。

[2][日]日本首相官邸网、「第165回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」、<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>。

[3][日]日本首相官邸网、「第166回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2007/01/26sisei.html>。

[4]Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Dimond”, The Project Syndicate, Dec.27, 2012, <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>.

显然, 安倍的“民主安全菱形”构想, 是其 2006 年提出“日美澳印”战略合作构想的继续, 是其推行价值观外交、构筑“日美澳印价值观联盟”的继续。而且, 相较于安倍之前提出的“日美澳印”战略合作构想, “民主安全菱形”更为具体, 将美国的夏威夷作为框架的组成部分, 这不仅反映了安倍希望通过该框架发挥主导作用的意图, 更反映了安倍试图将美国牢牢绑架在这一框架上的意愿。

随着安倍再次执政, “日美澳印”战略合作构想得到了大力宣扬, 并成为日本对外战略的重点之一。2013 年 1 月 28 日, 安倍发表再任首相以来的首次施政演说, 强调战略性推进“价值观外交”。^[1] 随后, 在 2 月 28 日的施政演说中, 安倍提出“外交三原则”, 即“战略外交, 价值观外交和积极主动的外交”, 并强调以紧密的日美同盟为基轴, 深化与澳大利亚、印度、东盟等海洋国家的合作。^[2]

在安倍的提倡与重构下, 在美国的支持与推动下, “日美澳印”战略合作构想已不仅仅是日本一国的外交蓝图, 以及日美澳印四国外交互动的模式, 更是亚太环境急剧变动下地区大国重塑亚太安全格局的模本。

二、“日美澳印”战略合作的推进路径

“日美澳印”战略合作围堵中国的意图不仅遭到中国的反对, 也使其成员国变得更加谨慎。在经济全球化背景下, 国家之间利益交错。日美澳印之间及其与中国之间, 都有着紧密的利益关系, 四国在遏制和围堵中国的同时, 也必将付出相应的代价。为了避免更多的利益损失, 日美澳印在遏制中国的战略合作中, 主要采取显性和隐性的推进路径。

(一) 显性路径: 启动四方战略对话, 直接推动四国战略合作

开展四方战略对话是“日美澳印”构建四国战略合作框架最直接的

[1][日]日本首相官邸网、「第 183 回国会における安倍内閣總理大臣所信表明演説」、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130128syosin.html。

[2][日]日本首相官邸网、「第 183 回国会における安倍内閣總理大臣施政方針演説」、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228siseuhousin.html。

路径，也是其推进四国战略合作最初采用的优先路径。通过四方战略对话，日美澳印可就共同关注的地区安全问题或攸关自身利益的敏感问题等进行直接协商，形成战略呼应、配合、协助与统筹，主导和操控亚太地区格局，推进其战略布局，追求其战略目标。

随着战略利益的趋同，日美澳印跨越太平洋与印度洋的地域界限，加强联系，增进合作。尤其在日本首相安倍积极推动下，“日美澳印”战略对话构想被付诸实践。2007年，日美澳印在参加东亚地区安全论坛之际，举行了部长级初步会谈，此后四国与新加坡在孟加拉湾举行了大规模联合军事演习。“日美澳印”四方战略对话一时成为国际舞台的焦点，其试图构筑“四国同盟”的论调也受到国际舆论的关注。

然而，由于中国的强烈反对，美澳印三国对四方战略对华日趋谨慎。而澳大利亚更是在2008年明确表态不推进四方战略对话。加之全球金融危机的爆发，明显转移了各国的关注焦点。在需要各国加强合作共同应对全球金融危机的国际背景下，寻求对抗与遏制的“日美澳印”四方战略对话明显不合时宜。而期待中国分担更多国际责任的美国，更不希望因开展四方战略对话而刺激中国。同时，极力倡导“日美澳印”四方战略对话的安倍也突然下台。因此，四方战略对话缺失了内外推动的动力，从2008年起陷入沉寂。尽管，四方战略对话这一显性的路径如昙花一现，但是“日美澳印”战略合作并未因此终止，而是以新的隐性路径继续推进着。

（二）隐性路径：加强双边战略合作，间接推进四国战略合作

加强双边合作是构建“日美澳印”战略合作框架最隐性的路径，也是推动该战略合作最有效的路径。日美、日澳、日印、美澳、美印、澳印这6对互为交错的双边关系，直接影响着“日美澳印”战略合作的进程和深度。自2006年以来，日、美、澳、印四国加强了双边战略互动与合作。

1. 日澳关系深化，向军事同盟方向发展

日澳双边关系日趋成熟，双边合作愈益深化。一方面，日澳政治信赖加深，伙伴关系不断升级，从2007年的“本地区不可或缺的伙伴关系”，到2008年提升为“全方位的战略、安全、经济伙伴关系”，到2014年再提升为“新的特殊的战略伙伴关系”。尤其在安倍和对日持有特别

好感的阿博特的推动下，日澳关系达到了历史的高峰。另一方面，日澳安全合作步伐加快，不断深化。2007年《日澳安全合作联合宣言》的签署，不仅确定了双方安全对话机制和合作框架，而且为将来“日美澳印”合作框架的建立提供了动力。^[1]此后，日澳不断扩大和深化安全合作的范围与内容。从2008—2014年，日澳共签署《军事防卫合作协议》、《后勤防务相互援助协议》、《情报安全协定》和《防卫技术和装备转移协定》四份安全合作协议，推动双边安全合作的细化与实质化。特别是《防卫技术和装备转移协定》，是日本修改武器“出口三原则”后首次与澳开展的军事合作，进一步推动了日澳安全合作的深化。2015年，日本打算向澳大利亚出口“苍龙”级潜艇。而该武器交易一旦成为现实，将是日本政府战后首次出口武器。再一方面，日澳政治共识加深，战略互动加强。在两国间问题、对美同盟及地区安全问题上，日澳政治互动增强。日本支持澳大利亚融入亚洲，加入其提出的“东亚共同体”构想，在亚太地区发挥更大的作用。澳大利亚对于日本“入常”、“解禁集体自卫权”等问题表示支持，对于朝日之间的人质问题、中日钓鱼岛争端等表现出明显的对日倾向。此外，日澳经济合作日益深化，共同加入美国主导的“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”（TPP），并在2014年签署“经济伙伴关系协定”（EPA）协定，经济依赖日益加深。日澳呈现出向军事同盟发展的趋势。

2. 日印关系升温，安全合作启动并加强

自2000年以来，日印表现出明显加强双边合作的意愿。一方面，日印重新定位双边关系，2006年将两国关系从“21世纪全球伙伴关系”提升为“战略和全球伙伴关系”，2014年又升级为“特别的战略全球伙伴关系”。并且，日印确立每年首脑互访制度，增强政治对话与合作。另一方面，日印开启双边安全合作之门。2008年《日印安全合作联合宣言》的签署，拉开了两国安全合作的帷幕，提出两国安全合作基本框架和对话机制。此后，日印开展定期高层对话，提升安全对话级别，于

[1]Yomiuri Shinbun, Mar.14, 2007, from : Aurelia George Mulgan, “Breaking the Mould: Japan’s Subtle Shift from Exclusive Bilateralism to Modest Minilateralism”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.1, April 2008, pp.56.

2014年签署《防务合作协议》，进一步扩大双边安全合作。2015年，日本向印度出口海上自卫队救援飞艇“US2”，推动安全合作逐渐走向实质化。再一方面，日印政治支持与战略互动加强。印度支持日本解禁集体自卫权。日印在安理会改革、入常、海上安全合作等领域相互支持，在地区安全问题上加强战略互动，作为域外国家共同插手南海问题。此外，日印经济合作加强，于2011年签署EPA协定。这使“日印两国的关系达到了前所未有的高度”。^[1]

3. 日美同盟日益深化，军事一体化增强

日本是美国亚太战略部署的“北锚”和遏华的“前哨”。随着美国“亚太再平衡”战略的推进，日美同盟被赋予了更多和更高的期待，深化其关系成为美国亚太战略部署重要的一环。同时，日美同盟是日本外交的基轴和安全的保障，虽然日美之间存在一些分歧，但巩固和深化同盟关系已是双方不变的默契。2006年以来，两国变革日美同盟、增强日美在地区和全球合作的呼声日益强烈，修改“日美防卫合作指针”也提上了日程，加强太空领域的合作，推动日美军事一体化不断升级。2009年以来，日美调整军事基地和驻军规模，将驻扎日本冲绳的8,000名美军分别迁往关岛、澳大利亚和夏威夷，将日本的美军普天间基地迁至冲绳县边野古地区，并在关岛以及北马里亚纳群岛建立共同训练基地，提升日美军事一体化。而日本武器出口三原则的松动和集体自卫权的解禁，不仅提高了日本在日美同盟中的地位和作用，更扩大了日美同盟合作的空间和功能，使日本从依赖美国转向可行使集体自卫权的双向义务体制转型。^[2]2015年9月19日，在安倍的推动下，日本“新安保法”强行通过，这使得日本可以名正言顺地行使集体自卫权，成为随时可以进行战争的国家。^[3]从而

[1] 《日本公民党党首会见印度总理 确认强化经济合作》，日本共同社，<http://china.kyodonews.jp/news/2014/01/66856.html>。

[2] 吕耀东：《日美同盟“现代化”的战略意图——〈日美共筑亚太及超越亚太的未来〉共同声明解读》，载《当代世界》，2014年第6期，第27页。

[3] 《安保法案通过后日本仍将心怀对“美国双重担忧”》，凤凰网，http://news.ifeng.com/a/20150923/44719481_0.shtml。

进一步强化和扩展了日美同盟的功能。作为同盟的日美两国一直加强在地区和全球的密切合作，特别是干涉中国在东海、南海的维权，而在近几年愈演愈烈的中日钓鱼岛争端中，奥巴马政府更是明显表现出站在日本一边。

4. 美澳同盟日益深化，军事一体化增强

随着中国军事实力的增强和冲出太平洋“第一岛链”成为现实，美国加大了以关岛为核心、以澳大利亚和新西兰为重要驻地的“第二岛链”的强化，深化与澳大利亚的关系。而澳大利亚作为美国亚太战略部署的“南锚”，相较于日本更是美国忠实的追随者，它是战后唯一追随美国参加了所有涉美战争的国家。^[1]虽然澳大利亚在“追美”和“入亚”问题上政策不断调整，有所倾斜，但是历届澳大利亚政府都在沿袭着重视美国的外交路线。尽管阿博特曾在竞选中力推“亚洲优先”政策，但其执行的仍是以美国为重心的外交政策。美澳安全合作不断深化，双方军事一体化升级。2007年以来，美澳陆续签署《情报安全协定》、《秘密间谍卫星协议》和《空间态势感知谅解备忘录》，紧锣密鼓地加强情报领域的合作，广范围地监视亚洲国家。此外，美澳加强军事基地建设，增强对澳军事部署。2011年，美澳达成协议和共识，澳向美开放更多的军事基地或军港，美从2012年起陆续向澳北部的达尔文港部署海军陆战队，增加对澳驻军规模，强化美在澳的军事存在。2014年，美澳签署兵力部署协议，推进双方联合军演和防务合作。同样，作为同盟的美澳一直保持着在地区和全球问题上的密切战略合作与应对。

5. 美印关系升级，认同增强

随着2006年美国在核问题上给予印度“超级待遇”，对印度核大国地位的逐渐认同，美印关系不断改善。特别是随着中国的崛起，美印更增强了彼此的战略认同。2009年，美印重新定位双边关系为“全球战略伙伴”。美国愈来愈重视印度在其“亚太再平衡”战略中的角色扮演，不断拉拢印度。奥巴马更成为首位在任期内两次访印的美国总统。而在大

[1] 程鹏翔：《美国重返亚太背景下的美澳同盟》，载《太平洋学报》，2014年第3期，第29页。

国间左右逢源、搞平衡的印度也积极靠拢美国，改变了过去被美国忽视的状态。莫迪更在 2014 年的《美印联合声明》中强调“把与美国的伙伴关系置于首要位置”。^[1]近年来，美印安全合作不断增强。根据美印《防务关系新框架》，两国推进安全合作持续升温。在加强高层防务对话的同时，美印于 2010 年首次启动高层战略对话，构建对话机制。2014 年，美印达成共识，从 2015 年起延长双边防务合作框架协议。当年还发表“亚太和印度洋地区联合战略展望”，强调美印在航行自由、海上及空域安全的合作。此外，美印还加强了在核能、气候、反恐及地区安全等方面的合作。

6. 澳印关系回暖，互动增强

原本疏离的澳印两国在亚太格局剧变的背景下，逐渐拉近距离。澳大利亚视印度为潜在崛起的地区大国，日益重视其战略地位。而印度随着其“东进”战略的推进，逐渐认识到澳大利亚地缘角色的重要性。2009 年，澳印将两国关系提升为“战略伙伴”关系，发表《安全合作联合声明》，提出构建双边安全合作框架。经过彼此忽视的 60 年，现在是自 1948 年以来澳印投入真正的努力追求利益共享、关系稳固的最好时候。^[2]随着澳大利亚对印“禁铀令”的取消，澳印关系迅速提升。特别是澳大利亚在对印关系中表现出更加积极的姿态，总理及政府高层频频访印。而印度也在 2014 年实现了时隔 28 年后的总理首次访澳。澳印逐渐将对方从过去本国外交的边缘地位转变为重要地位。澳印不断推动双边安全合作，于 2014 年签署新的《安全合作协议》，提出定期举行国防部长会晤，定期开展双边联合军演，加强防务交流与海洋安全合作，推动双方安全合作的机制化和实质化。此外，澳印启动《全面经济合作协议》谈判，扩大双边经贸合作。

由上可见，日美澳印四国的双边关系与战略合作得到了增强与深化。政治上，四国之间除了已有的日美、美澳盟友关系外，均建立了战略伙

[1]《莫迪访美折射印美关系走势》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2014-10/01/c_1112701261.htm。

[2]Peter Mayer and Purnendra Jain, “Beyond Cricket: Australia—India Evolving Relations”, *Australian Journal of Political Science*, Vol.45.1, 2010, p.145.

伴关系，特别是日澳建立了“全方位的战略合作伙伴”关系。四国首脑互动加强，安倍、奥巴马成为首次参加印度国庆庆典的日本、美国首脑，安倍、莫迪成为首位在澳大利亚国会演讲的日本、印度首脑，而安倍更是邀请阿博特参与日本国家安全保障会议。安全上，四国之间除了已有的日美、美澳同盟外，日澳、日印、美印、澳印均建立了安全与防务合作关系，尤其是日澳形成了更深层次的“准同盟”。经济上，四国相互依赖加深，日澳加入美国主导的亚太经济战略体系 TPP。在地区安全问题上，四国加强战略互动与配合。从双边路径来看，一个准同盟化的“日美澳印”联合体正在逐渐形成。

（三）隐性路径：构建战略三角，间接推进四国战略合作

推进三方战略对话与合作，构建战略三角是推进“日美澳印”战略合作的另一条隐性而有效的路径。从“日美澳印”战略合作框架来看，存在日美澳、日美印、美印澳、日印澳四对三角关系。而任何一对三角关系均构成该框架稳固的一半，也是奠定“日美澳印”战略合作的稳固根基。在四方战略对话受挫的情况下，互为交错的三方战略对话成为凝聚日美澳印的纽带，更是变相推动“日美澳印”战略合作的路径。

1. 强化“美日澳”战略对话与安全合作

“美日澳”三方战略对话与安全合作启动较早。2002年，“日美澳”三方安全对话启动，并于2006年升级为部长级别，形成华盛顿—堪培拉—东京战略三角，加强战略合作。“日美澳”战略三角已建立了较为成熟的三方对话机制，每年围绕地区安全问题、加强三方安全合作等进行磋商，在朝鲜半岛、东海、南海以及反恐行动中密切合作。以“日美澳”战略对话为平台，三国插手地区安全问题，干涉地区争端。2013年，日、美、澳举行部长级三方战略对话，发表“反对任何有可能改变东海现状的强制性、单方面行动”的联合声明，阻扰中国对领土主权的维护。并且，日、美、澳作为域外国家，还干涉南海问题，搅浑南海局面，恶化南海事端。

在开展三方战略对话的同时，日、美、澳加强了安全合作的步伐，尤其表现在三国频繁举行联合军事演习上。一方面，日、美、澳加强海防反潜联合演习。自2007年，日、美、澳开始举行海上联合军事演习。

此后，日美澳围绕朝鲜半岛、南海、东海等地方安全问题，分别在冲绳海域、文莱海域、日本九州以东太平洋海域举行了三次联合演习。另一方面，日、美、澳加强防空战联合演习。2012年以来，日、美、澳在关岛开展联合训练，举行3次代号为“对抗北方”的空军联合演习。总的来说，“日美澳”战略三角无论从合作机制上，还是合作范围与深度上，都逐渐走向成熟化。

2. 推动“日美印”战略对话与安全合作

随着日、美、印三国关系的日益密切，战略利益的趋同，三方安全合作逐渐提上了日程。首先，日、美、印开展联合军事演习，加强海上安全合作。2007年，日、美、印在日本房总半岛附近的太平洋海域进行联合军事演习，2009年又在冲绳以东海域举行了联合军事演习。虽然，印度为了避免刺激中国，退出了2013年日、美、印在太平洋关岛的海军联合演习，但是2014日美印又在日本冲绳以东海域举行了联合军演。

其次，日、美、印启动三方战略对话，加强地区和全球层面的安全合作。2011年，日、美、印在华盛顿召开首次三方对话，确立了三方高官定期会晤机制，而且将以此为基础探索三方部长级对话与协商。这标志着“日美印”三方对话框架的生成和“日美印”战略三角的建立。三方聚焦中国，围绕中国军事现代化、中国与周边国家的领土、领海争端等地区安全问题进行协商，防范中国的意图明显。虽相较于“日美澳”战略三角，“日美印”战略三角发展仍很不成熟，但将印度拉入三方对话，在一定程度上实现了日美澳印四国通过两个战略三角进行的战略互动与合作。

目前，在日、美、澳、印四国间已建立了“日美澳”、“日美印”两个战略三角，以及隐隐约约推进的“美澳印”三方战略互动。铁三角“日美澳”、凝聚亚太大国的“日美印”成为推动“日美澳印”战略合作的便捷路径。通过三方之间的战略对话与安全合作，日、美、澳、印在不同的平台上加强战略协商与合作。而且，以安全合作为核心的三方对话，更有效地推进了日美澳印四国在安全上的共识与信赖。

从启动四边对话，加强双边合作，构建战略三角这三条路径来看，日、美、澳、印正通过汇聚四个点、链接六条线、夯固四个角这一“点线面”完整结合的方式，构建四面围堵中国的C型包围圈。

三、日美澳印四国对战略合作的态度

目前,“日美澳印”战略合作正通过双边和三边合作的隐形路径不断推进,并取得了很大的进展。但是,“日美澳印”四方战略对话仍未重启。事实上,日美澳印四国对该战略合作的态度仍有所不同,从而影响着四国战略合作的进程。

自战后以来,遏制中国在美国对外战略中始终占有重要的位置。特别是21世纪以来,作为地区大国中国的强劲崛起,使极力维护霸权的美国增强了对中国的遏制。从小布什的全面对华遏制到奥巴马“遏制+接触”的对华策略,遏制中国已是美国对外战略的优先关注。虽然,从2002—2015年的美国《国家安全报告》来看,恐怖主义、大规模杀伤性武器特别是核武器的扩散是美国安全面临的最大的和首要威胁。但是,遏制中国始终是美国对外战略的优先考虑。不论是亚太平衡战略还是再平衡战略,都反映出美国遏制中国的鲜明意图。

随着中国取代日本成为东亚第一经济大国和世界第二经济大国,日本已明确将中国作为竞争对手和遏制对象,并试图阻遏中国崛起,以挽回其在亚太和世界日渐陨落的地位。无论在双边层面,还是区域和全球层面,日本均加强了与中国的竞争与抗衡。阻遏中国崛起,遏制中国在地区和全球影响力的提升是日本争夺东亚主导权、恢复其传统优势地位和影响力的主要手段,也是日本最优先的战略关注和首要推进的战略目标。以战略绑架美国的方式,日本拉美国抗衡中国,让美国承担更多的战争风险,从而获取中美对抗中的“渔翁之利”。同时,日本试图通过拉拢澳大利亚和印度,遏制和抗衡中国,重塑其在亚太的地位和角色。

澳大利亚在追随美国的同时积极融入亚洲,通过维护亚太地区的战略性稳定,来汲取亚太地区政治、经济、安全、战略变动中的红利。平衡中国虽然是澳大利亚的安全关注,但与中国的经济合作更是澳大利亚积极推进的战略目标。虽然,澳大利亚采取追随美国的外交路线,但其更愿意在中美之间寻求平衡,对中美关系持积极的看法,不希望中美走向对抗和冲突,而是愿意在中美之间扮演桥梁角色。

虽然印度对于印巴、中印边界安全问题尤为关注，平衡中国影响的意愿明显，但是推进自身快速和持续崛起是印度对外战略的优先考虑。对印度而言，发展的愿望远超过平衡中国的意愿。更何况，想要实现崛起的印度更需要和平稳定的周边环境，而不是因对抗与冲突导致周边环境恶化影响其崛起的进程。虽然印拉近与美的关系，但是其对美国仍保持一定距离，避免因过分依赖美国而影响自身的独立自主。

可见，遏制中国是日美对外战略的最优先关注，在日美对外战略优先中的重合度最高，而在澳印对外战略中并不占据主导位置。这也就决定了日美澳印在推进四国战略合作的态度与热情不同。日本作为倡导者表现最积极，特别是安倍从合作构想和实践层面积极推进四国战略合作。美国作为主导者，表现出默认和支持的态度，幕后操纵，台前低调，更多是让日本充当马前卒。而澳、印则表现谨慎，有选择地加强战略合作，在四方战略对话上消极以待，在双边和三边战略对话上积极应对。澳印两国的谨慎，决定该战略合作的前景不会一帆风顺。

中国应冷静妥善应对，寻找日美澳印四国的战略分歧，灵活运用分化策略，打破“日美澳印”四国合众连横阻遏中国的局面，破解中国崛起的周边困境。同时，中国应积极寻找与“日美澳印”四国的利益共同点，从而构建中国与四国积极、健康、理性的双边关系。而且，中国应积极推进“一带一路”建设，加强与周边国家的合作，增进与周边国家的理解与信任，构建有利于中国进一步崛起的良好周边环境。

[收稿日期：2015-09-25]

中外学者论中美互动与 亚太新格局^[1]

凌胜利

[内容提要] 中美两国是亚太地区最为重要的国家，对亚太地区新格局的形成至关重要。一些中外学者认为，受中美互动影响，未来亚太新格局有可能呈现新冷战格局、二元格局、陆海分治、共同领导、协调合作、中美共治六大趋势。由于中美在亚太经济、安全等领域各具优势且两国利益相互交织，中美协调合作将最有可能成为亚太地区新格局的未来趋向。中美互动相互影响、相互塑造，形成何种亚太新格局对于未来的中美关系至关重要。在中美竞争与合作并存的情况下，如何协调彼此的利益，适当采用议题联系战略，对于中美关系平衡十分关键，中美协调合作的亚太新格局将在中美理性互动中逐渐形成。

[关键词] 中美互动 亚太新格局 二元格局 新冷战

[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(2015)06-0042-11

随着中美两国实力差距的不断缩小，中美之间的竞争日趋激烈，在亚太地区尤为显著。正是因为认识到亚太地区对于中美关系的重要性，

[1] 本文系作者主持的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。

建立“中美新型大国关系”也将亚太地区作为试验田，希望两国能够管控区域分歧，增进战略互信。正如习近平主席多次强调的：太平洋足够宽广，容得下中美两个大国。不过从近期来看，中美在亚太地区的竞争不可避免，也将促使亚太地区新格局的形成。亚太地区格局对中美两国的亚太主导权之争具有重要影响，一些中外学者认为，受中美互动影响，亚太地区新格局呈现六大趋势。

一、新冷战格局

随着中美权力差距的日益缩小，中美竞争逐渐加剧，在亚太地区更是呈现胶着状态。中美许多学者据此认为，中美将陷入“新冷战”或“亚冷战”。^[1]甚至有美国学者认为中美矛盾的激化可能会引发第三次世界大战。^[2]郑永年直言不讳地指出，东亚面临一个新的冷战格局，这个新格局是近年来由朝鲜问题引起的。^[3]米尔斯海默 (John Mearsheimer) 则认为，新冷战是中美之间的结构性矛盾所致。他指出，如果中国经济持续高速增长，中美之间将陷入严重的安全竞争局面，甚至可能爆发战争。中国的邻国印度、日本、新加坡、韩国和越南等将与美国一道共同制衡中国，导致中国和平崛起的可能性基本为零。^[4]阎学通认为，亚太地区的两极格局已经比较明显。不过当前的两极格局与冷战时期的美苏两极格局有所不同。现在的两极是大国之间的较量，两个超级大国带着两个小弟，中

[1] Thomas Christense, “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy”, *Foreign Affairs*, Vol.90, No.2, 2011, pp.54-67; Lanxin Xiang, “China and the Pivot”, *Survival*, Vol.54, No.5, 2012, pp.113-128; 刘建华:《中美“亚冷战”:特征、成因与中国的应对》,载《现代国际关系》,2012年第11期,第35-43页。

[2] William Jones, “Obama’s Asia Deployments: World War III Could Start from Here,” *Executive Intelligence Review*, February 3, 2012, pp.36-37.

[3] 郑永年:《朝鲜问题促使中美走向新冷战?》,载《中国新闻周刊》,2011年12月29日。

[4] John Mearsheimer, “The Rise of China Will Not Be Peaceful at All,” *The Australian*, Nov.18th, 2005, <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/P0014.pdf>.

国跟俄罗斯一拨，美国与日本一拨。亚太两极格局主要因中美两国之间以对抗为核心的关系所致。^[1]

也有一些学者认为中美在亚太地区已陷入全面竞争，在经济、安全领域出现了双轨竞争，这和冷战时期美苏的全面经济、安全对抗比较相似。经济领域是美国主导的 TPP 和由中国将发挥重要作用的 FTAAP 形成双轨竞争格局。^[2] 亚投行的建立也被认为是中国要在地区层面挑战美国的金融霸权，促进人民币的国际化，实现币缘政治效应。安全领域则是美国的联盟体系与中国倡导的多边安全的竞争，中国提出的“亚洲新安全观”更是被认为凸显了中美在亚太安全上的竞争，认为中国未来将建立排他性的亚洲安全制度，将美国逐渐挤出亚洲。不过有关中美新冷战的认知存在简单的权力政治和历史镜像思维。目前并不存在为学界所共识的“新冷战”概念。如果将中美之间的新冷战与冷战时期的美苏冷战相比较，将会发现许多差异。

一是尽管中美在意识形态、政治制度等方面存在差异，但并未成为中美竞争的焦点，并且目前中国也并非推行意识形态输出。中美之间的新冷战与美苏冷战的相同在于意识形态的色彩较淡，但地缘政治因素的影响较大。^[3] 相对于美苏冷战而言，意识形态竞争在当前的中美关系中并不突出，这也减少了中美两国基于意识形态界定国家利益的可能性，也促使两国能够更加理性务实地界定彼此的国家利益。

二是中美之间经贸关系密切，与冷战时期的美苏经贸关系几乎隔绝相比存在天壤之别。中美之间如形成新冷战格局，如何实现政治与经贸关系的分离将非常困难。当前，中美双边年贸易额已超过 5,000 亿美元，相互投资也不断增长，中美经济相互依存密切加深，双边贸易已成为两国关系的“润滑剂”和“压舱石”。如果中美两国实施冷战式的经济对抗，

[1] 阎学通：《历史的惯性》，北京：中信出版社，2013年版，第31-35页。

[2] 蔡鹏鸿：《亚太两强竞争性合作格局趋势与中国外交》，载《国际观察》，2013年第1期，第10页。

[3] Henry C. K. Liu, “How the US will play China in the new Cold War”, April 19, 2002, <http://www.atimes.com/china/DD19Ad01.html>.

将对两国的经济造成严重损失。

三是中美双方是否具备了进行冷战式对抗的能力与意愿。目前中美双方都意识到了尽管中美之间存在竞争，但并不意味着中美必然走向对抗，因而中美双方对于规避“修昔底德陷阱”存在共同诉求。^[1] 阎学通指出：“由于中美两国暂时还不会放弃假朋友的战略，因此中美关系目前还不会进入冷战。”^[2] 王缉思认为，中美虽然不会成为盟友，但双方也不会发生类似冷战那么严重冲突的危机。^[3]

四是新冷战格局并非中美之间的双边对抗，对于可能形成的新冷战格局，亚太地区的其他国家并不一定会“选边站队”。事实上，对于亚太地区的广大国家而言，最优战略在于尽可能地在中美之间寻求平衡，能够同时从两边获利。新冷战的格局意味着亚太地区将分裂成为两大阵营，中美分别在亚太地区建立等级体系，目前看来，这种情况出现的可能性微乎其微，除非中美关系持续恶化并陷入持久对抗。

二、中美“二元格局”

针对目前亚太地区经济合作与安全合作分离的现状，很多学者据此认为亚太地区已形成了“二元格局”。周方银认为：“中国的崛起在性质上改变了东亚格局的面貌，在东亚地区形成了经济中心与安全中心相互分离的二元格局，该格局的形成是中国的经济崛起、美国‘接触加遏制’的对华政策以及众多东亚国家在中美之间‘两面下注’政策相互作用的产物，这一格局反过来进一步加剧了东亚国家‘两面下注’的政策，导致制度竞争加剧。”^[4] 赵干诚认为：“中国力量的快速增长，促使亚太地区形成一种

[1] 希拉里：《美不惧中国崛起 欲与华建立积极关系》，中国新闻网，2011年12月15日，<http://www.chinanews.com/gj/2011/12-15/3534671.shtml>。

[2] 阎学通、漆海霞：《中美竞争前景：假朋友而非新冷战》，载《国际政治科学》，2012年第3期，第1页。

[3] 王缉思：《中美重大战略较量难以避免》，载《国际先驱导报》，2010年8月9日。

[4] 周方银：《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》，载《当代亚太》，2012年第5期，第4页。

新的格局，一方面是中国在地区经济发展与繁荣上发挥着支柱性的积极作用，得到了地区国家的欢迎和支持。另一方面，美国“转向”亚太的战略在安全领域正塑造另一层面的互动，美国成为一些东南亚国家的安全支柱。这种二元结构对亚太安全机制的建设产生了复杂影响。”^[1]

二元格局将在未来一段时间内仍将继续存在，这是由中美两国在经济和安全领域的不同优势所决定的。袁鹏认为：“即使美国大力推动‘跨太平洋伙伴关系协议’和双边自由贸易区建设，短期内也绝难替代中国在亚太地区的经济中心地位。而从安全意义上讲，美国的亚太联盟体系由来已久，相对成熟与稳定，中国暂时难以撼动。中美在亚太地区难以形成全面的对抗，亚太相关国家也无法在中美两强之间做出非此即彼的选择，只能是各取所需、左右逢源，在安全上更加倚重美国，在经济上更多仰赖中国，在政治上更多依靠自己。这样一种特殊的二元格局有助于避免中美在亚太地区形成两极格局，也将迫使中美共同思考建设相互包容、和平共处的亚太新格局。”^[2]

不过二元格局也导致“亚洲悖论”的出现，韩国总统朴槿惠认为：“一方面，各国之间在经济方面的相互依存度越来越高，但另一方面，领土主权和历史遗留问题带来地区紧张，导致合作的潜力并没有被完全挖掘。”^[3]由此可见，二元格局的存在，导致亚太地区的经济合作与安全合作相分离，中美两国在没有实现重大战略性谅解的情况下，很难放弃彼此在经济或安全领域的各自优势，其结果是中美两国更多可能基于相对收益而非绝对收益的视角来看待亚太地区合作，这十分不利于亚太地区的共同发展与繁荣。

此外，二元格局还存在政经互动加剧、产业转移所带来的不确定性。随着中美竞争加剧或中美关系大为改善，亚太地区的二元格局将很难持续下去，它只能存在于中美竞争与合作并存的前提下。但从长远来

[1] 赵干城：《亚太地区“再平衡”新格局与发展前景》，载《亚非纵横》，2014年第1期，第6页。

[2] 袁鹏：《寻求中美亚太良性互动》，载《国际安全研究》，2013年第1期，第62页。

[3] 朴槿惠：《东北亚出现‘亚洲悖论’现象合作潜力未被完全挖掘》，中国日报网，http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2013-06/27/content_16668594_3.htm。

看，经济亚洲和安全亚洲是不可分离的。^[1]二元格局也并不符合中美两国的利益，它只是两国各具优势又难以和解的无奈现实的产物。二元格局使其他国家更有可能在中美之间两头获利，限制了中美两国地区影响力的扩大。但现实的困境是，美国的军事优势和中国的经济优势难以取代，又需要合作，这将会逐步推动中美两国通过与区域内其他国家的互动、协商来实现秩序变革。^[2]由此可见，二元格局因中美竞争与合作并存还将持续一段时间，但并非亚太新格局的理想选择。

三、中美陆海分治

一些学者认为，中国在地缘上以陆权为主，美国在地缘上以海洋为主，如果中美两国能在亚太地缘上务实地划分地缘范围，实现陆海分治，中美就能够实现在亚太地区的和平共处。具体而言，美国学者陆伯彬（Robert S.Ross）认为：“基于东亚地缘政治的结构，中国的优势与利益主要在大陆地区，美国的优势与利益主要在海洋地区，中国的陆权能够与美国的海权达成平衡是维持东亚地区和平的关键。”^[3]中美实现陆海分治的前提是亚太地区的陆海分离，中美竞争在地缘上并未出现重合。不过目前的情形却是，随着中国实力的增强，亚太地区逐渐由“陆海分离”转向“陆海融合”，这已危及到中美在亚太地区的和平的地理学的维持。中美之间地缘竞争加剧，东亚安全秩序由“陆海分离型”向“陆海融合型”的和平转型存在困难。^[4]美国东亚战略的底线在于确保海洋势力范围，

[1]Evan A. Feigenbaum and Robert A. Manning, “A Tale of Two Asia,” Foreign Policy Blogging, December 4th, 2012.

[2] Evelyn Goh, “The US-China Relations and Asia Pacific Security: Negotiating Change,” *Asian Security*, Vol.1, No.3, 2005, pp.216-244.

[3]Robert S.Ross: “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century,” *International Security*, Vol.23, No.4, 1999,pp.81-118.

[4] 韦宗友:《中美战略妥协与东亚安全秩序构建》，载《国际观察》，2014年第4期，第43页。

中国发展远洋海军被视为危及美国在东亚甚至全球的主导地位，^[1] 对此前的陆海分离的亚太地缘格局构成直接冲击，陆海分治也难以继。

布热津斯基则认为，美国在远东地区所面临的潜在威胁，多数涉及到与中国相关的海洋矛盾，美对中国海军的发展必须予以警惕。^[2] 海权是美国地缘战略的核心，^[3] 斯皮克曼的“边缘地带”理论主张控制大陆边缘的关键地带，美国海军深受影响，推崇“以海制陆”战略，维持其在公海中的独一无二地位。尽管中国更有可能发展的是一种“有限海权”，但中美对有限海权存在认知分歧。美方更为关注的是中国海上力量的增强将有可能危及美国在亚太地区主导地位的海权基础，进而引发中美的地缘冲突。美国学者詹姆斯·E·奥尔等人指出，中国海权发展对东亚安全以及美国利益构成了威胁，美国对此必须加以遏制。^[4] 保罗·佩德罗兹则认为，中美走向对抗的原因是中国海军现代化的必然结果。^[5] 由此可见，海权国家与濒海大陆国家的陆海地缘冲突成为可能引发中美海权冲突的重要原因。

从当前中美亚太海权竞争态势来看，中美海洋竞争也一时难解。对中国而言，基于濒海陆权国家的特性，其追求的是有限海权，并不谋求绝对的制海权。中国虽会发展一定的远洋海军，但主要是基于自身海外利益维护的和平性使用，并无挑战美国海洋霸权的意图。而美国出于霸

[1] Robert S. Ross: "The Rise of Chinese Power and the Implications for the Regional Security Order," *Orbis*, 2010, p.544; Robert J. Art, "The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul," *Political Science Quarterly*, Vol.125, No.3, 2010, pp.382-391.

[2][美] 兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社1998年版，第205-208页，第242-255页。

[3] Lisle. A. Rose. *Power at sea: The Violent Peace*, Columbia: University of Missouri Press, 2007, p.231.

[4] James E. Auer, Robyn Lim, "The maritime basis of American security in East Asia", *Naval War College*, Winter 2001, Vol.54, No.1, pp.39-47.

[5] Paul Pedrozo, "Beijing's Coastal Real Estate," *Foreign Affairs*, Nov, 15th, 2010; Seth Cropsy, "Keeping the Pacific Pacific", *Foreign Affairs*, September 27, 2010.

权护持的需要，将海洋霸权视为基石，对亚太地区的海权竞争附加战略含义，使得原本只属于中美海洋战术层面的问题上升到战略层面，从而加剧了中美的竞争，导致战略僵持局面的出现，南海争端是其中的典型代表。在亚太海洋竞争上，中美两国基于地缘政治、霸权更迭等原因，两国的亚太海洋战略针锋相对，海洋竞争将持久化，这也使得中美陆海分治的可能性微乎其微。

四、中美亚太合作共治

有关中美亚太合作共治的观点主要有“双领导模式”、“中美治理(G2)”两种，存在合作程度、领域、制度化的差异。

一是中美“双领导模式”。美国学者赵全胜是这一观点的代表者。他认为，21世纪以来，中美关系和亚太地区国际关系均发生了重大变化。随着综合国力的日益增强，中国在国际经济、贸易和金融领域中开始发挥领头羊的作用。与此同时，美作为全球范围内唯一的超级大国，在军事、安全及政治领域仍然发挥着决定性的领导作用。中美两国在亚太地区不同领域中分别发挥领导作用，实行“双领导体制”。^[1]不过双领导模式面临着诸多挑战，一是中美双方对彼此在不同领域的领导地位是否认可。中美之间能否相互妥协，认同彼此在不同领域的领导作用是亚太地区双领导模式形成的前提；二是中美在不同领域的领导作用是固化还是存在变动的可能，如果中美实力对比发生巨大变化，双领导模式能否持续成疑；三是中美是否会放弃议题联系战略，进而不在不同问题领域寻求交易以实现平衡。对于中美关系的平衡而言，重大交易又是为数不多能够促进两国关系良性发展的举措。中美在亚太地区实行双领导模式并非易事，需要中美之间拥有高度的战略互信，并且不利用彼此在不同领域的优势和领导权来损害对方的利益。但显而易见地是，在中美处于竞争对手、

[1] 赵全胜：《中美关系和亚太地区的“双领导体制”》，载《美国研究》，2012年第1期，第7-8页。

战略互信有限的条件下，中美亚太地区双领导模式不大可能形成。

二是“中美共治（G2）”。随着中国综合国力的不断增强和国际地位的显著提升，国际社会出现了一种“中美国”（也称“G2”）的论调，认为中美两国可以共治世界，据此推论在亚太地区中美也可实现共治。对于G2的提法，中国政府一直予以反对，认为目前中国的国家实力还不足以承担如此高的国际责任，但中国会力所能及地承担与自身能力相适应的国际责任，积极发挥中国负责任大国的独特作用。中美构建新型大国关系需要两国共担全球责任，但中美共担责任主要是指中国已准备好与美国在地区和全球层面展开全方位合作，推动中美两国优势互补，各擅所长。中国愿意承担与自身国力及国情相适应的国际责任，与美方一起，为国际社会提供更多优质的公共产品，但绝非“两国共治”。相较于C2（中美协调合作）而言，G2主要依靠中美共同提供公共产品，更多是制度型而非权力型。因此，G2的形成需要中美两国推动亚太地区制度的共同发展，避免制度沦为彼此的战略工具，酿成恶性竞争。但目前来看，中国实现中美亚太共治的难度很大，美国的“亚太再平衡”战略给亚太地区的盟友传递了明确的信号，那就是美国不会因为中国的崛起而削弱对亚太地区事务的投入和责任，也不会谋求任何形式的“中美共治”。^[1]

中美能否在亚太地区实现合作共治，至少从目前中美的亚太竞争来看，这种局面的形成难度很大。一是中美能否化解“修昔底德陷阱”带来的结构性冲突。对于中美关系而言，由于两国关系被视为霸权国与崛起国的竞争，使得两国关系可能陷入一种结构性矛盾，这也迫使中美两国近年来不断寻求如何规避大国崛起冲突对抗的老路，实现不冲突不对抗。亚太地区是中美竞争最为激烈的区域，要推动两国实现合作共治，就意味着两国要正视对方的一定领导地位，学会分享权力和共同领导。二是美国的盟友是否会接受中美合作共治。亚太联盟是美国亚太战略的重要支撑，美国“亚太再平衡”战略的实施实际在一定程度上是要坚定盟友的

[1] 朱锋：《中美战略竞争与东亚安全秩序的未来》，载《世界经济与政治》，2013年第3期，第21页。

信心。如果中美实现大和解，美国如何安抚与中国矛盾较大的日本和菲律宾这两个亚太盟友呢？这是否意味着将钓鱼岛争端、南海争端得到妥善解决作为中美和解的前提呢？无疑这具有很大的难度。仅此两点，就可以发现，短时期实现中美合作共治并不现实，两国需要时间去妥善解决彼此间的重大分歧，并促使亚太地区其他大多数国家也能够予以支持。

五、中美协调与亚太新格局的未来

中美两国都是亚太地区的重要国家，对亚太地区的稳定与发展具有共同责任，如何在基本满足中美利益诉求的同时，维护地区的稳定与发展，需要中美通过相互协调实现亚太地区治理，中美“协调合作（C2）”也极有可能成为未来亚太地区的新格局。

对于中美双方而言，尽管存在竞争，但共同利益的存在又推动彼此加强协调。基于规避战争冲突的共同利益，中美在许多问题上可以加强协调，管控分歧。新型大国关系不再追求单纯的权力均势或制衡，不再以结盟对抗来寻求安全，而是认识到大国之间共同安全的重要性，寻求合作安全新途径。构建新型大国关系，在安全上要增进相互信任，促进大国在全球安全、地区安全上的共识与合作，减少彼此对国家安全的担忧。新型大国关系要以平等互谅取代分化对抗，合理管控彼此分歧，妥善处理重大敏感问题。中美不可能在所有问题上都认识一致，只能求同存异，加强协调，促成彼此虽不完全满意但亦可接受的亚太新格局形成。

目前，中美亚太协调合作存在三个问题需要解决：一是通过权力还是制度方式实现协调。就目前中美互动的现状来看，中美之间权力博弈与制度竞争并存，中美协调将逐渐由“权力协调”转向“制度协调”。由于历史和现实等诸多原因，亚太地区的制度建设并不健全或存在制度恶性竞争的现象，短时期内希望中美能够完全实现制度协调并不现实。中美在经济、安全领域另起炉灶的行为表明，中美目前存在将制度当做地区竞争工具的现象，尽管这十分不利于中美地区合作，但这并不意味着中美制度竞争会一直延续下去。相对而言，中美在亚太地区都存在诉诸

制度的战略需求,美国需要不断借助国际制度弥补其相对衰落的硬实力,中国则需要借助国际制度实现实力向国际影响力的相应转化。这就意味着未来的中美竞争将越来越有可能从“硬权力”竞争向“软权力”竞争转变,与此同时,两国在协调合作层面也有望逐渐从“权力协调”转向“制度协调”。

二是在哪些领域可以实现协调。中美亚太互动涉及安全、经济、政治等诸多领域,协调难度也各自不同。对于中美亚太协调合作而言,可以寻找一条从经济到安全的循序渐进路径,在敏感性相对较低、共同利益较多的经济领域率先实现协调,在安全领域不断推动权力协调并促进其向制度协调发展,减少彼此的安全担忧,提供更多安全公共产品,实现亚太地区共同发展和安全共享。

三是在无法实现协调的领域如何“求同存异”而不至影响中美关系大局。中美之间的分歧短时期内无法全部消除,这就需要中美两国管控分歧,避免因小失大,谨防战略误判。C2是大国协调共治,随着中美权力竞争关系激化,C2将存在着很大的不确定性,如能推动C2向制度性协调方向不断发展,其成为亚太地区新格局的可能性就会更大。

总之,在中外学者论述中的新冷战格局、二元格局、陆海分治等代表着亚太地区新格局的六大趋势中。中美协调合作(C2)被视为是未来最有可能形成的亚太新格局,不过“C2”作为一种地区格局,尚处在动态进程之中,受中美互动影响显著。中美都想塑造自己主导的亚太地区格局,但又都难以仅凭一己之力实现,这就导致中美两国在亚太地区新格局的塑造中会相互限制、相互妥协,推动一种中美都不满意但都能基本接受的地区新格局出现。这一过程会比较漫长,基本也是中美实力较量通过制度不断实现的结果,因而中国不必过急地希望较早促成亚太地区新格局,而是需要在不断积蓄实力的同时与美国展开长期的战略较量,明确中美共存的前提,尽可能实现两国在亚太地区的和平共处。

[收稿日期 : 2015-09-25]

中国是联合国事业的坚定支持者和积极参与者

钱文荣

[内容提要] 自恢复在联合国的合法席位以来，中国一直是联合国各项事业的坚定支持者和参与者，在维护国际和平、促进经济社会和文化发展等各个领域都发挥了重要作用。随着综合国力的继续增强，中国将继续秉承《联合国宪章》的宗旨和原则，更加积极主动地承担更多的国际义务，为维护国际和平和推动世界经济社会的发展、为人类的繁荣进步作出更大的贡献。

[关键词] 联合国 成立 70 周年 《联合国宪章》 中国与联合国

[作者简介] 钱文荣，新华社世界问题研究中心研究员、中国联合国协会常务理事、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(2015)06-0053-008

自 1971 年恢复了中华人民共和国在联合国的合法席位以来，中国一直是联合国各项事业的坚定支持者和积极参与者。中国秉持《联合国宪章》的宗旨和原则，在维护国际和平、促进经济社会和文化发展等各个领域以及联合国各个机构的运作方面都发挥了重要作用。

一、为维护国际和平与安全不懈努力

中华人民共和国进入联合国后，始终遵循《联合国宪章》的宗旨和

原则，积极参与联合国为维护国际和平与安全的各项活动，并为之做出了不懈努力。1971年10月25日，第26届联合国大会通过了恢复中华人民共和国在联合国的合法席位的决议后，中国立即积极参与了联合国的非殖民化事业。同年12月，中国就被选入联合国非殖民化委员会。^[1]1972年4月，根据中国政府的推荐，唐明照同志被任命担任负责政治事务、非殖民化和托管事务的联合国副秘书长，成为新中国首任联合国副秘书长。^[2]他积极推动联合国的非殖民化事业的开展，无论是在联合国大会或其他各种会议上，还是在联合国非殖民化委员会内，中国始终伸张正义，坚定不移地站在那些仍然生活在殖民统治下的人民一边，支持殖民地人民特别是南部非洲各国人民争取独立的民族解放斗争，为联合国的非殖民化事业作出了重要贡献。

在裁军和制止大规模杀伤性武器方面，中国也作出了重大贡献。中国率先也是迄今唯一宣布不对无核国家使用核武器和对有核国家不首先使用核武器的国家，^[3]并且第一个提出建立无核世界的主张，坚定地支持建立拉美、南太平洋、非洲、东南亚和中东无核区。1994年1月，中国在联合国内曾正式向美、俄、英、法等国提出《不首先使用核武器条约》草案，但没有获得它们的赞同。

在核裁军领域，中国早在上世纪80年代就提出美苏（俄）两个拥有核武库最大的国家应率先大幅度削减其核武库、停止核军备竞赛的提案，并获得联合国大会的通过，成为正式决议。冷战结束后，中国积极参与了朝鲜半岛无核化的谈判，先后主持了6轮六方会谈，为维护朝鲜半岛稳定和东北亚地区的和平做出重要贡献。中国也积极参与了长达12年的伊朗核问题谈判，发挥着建设性作用，为促成最终达成全面协议作出了独特的贡献。中国深受日本军国主义在中国领土试验和使用生物和化

1] 《联合国与非殖民化》，联合国网站，<http://www.un.org/zh/decolonization/>。

2] 《杰出的外交家、联合国副秘书长唐明照》，凤凰博报，<http://blog.ifeng.com/article/4340923.html>。

3] 《专家称中国成唯一宣布不首先使用核武器国家》，新浪网，<http://mil.news.sina.com.cn/2010-04-15/1321590597.html>。

学武器之苦，一贯主张彻底销毁化学武器和生物武器，不仅先后签署了联合国《禁止化学武器公约》和《禁止生物武器公约》，中国海军还出色地完成了为叙利亚销毁化学武器海运护航任务。

中国为联合国维护和平与安全所做的贡献是多方面的，由于篇幅所限，不可能一一详述，但有两项受到联合国盛赞的突出贡献不能不多加一点笔墨，那就是中国对联合国维和行动的杰出贡献以及中国海军出色履行亚丁湾护航使命，维护国际航行的安全和自由。

维持和平行动（简称“维和行动”）是联合国维持国际和平与安全的主要手段和工具之一。近70年来，联合国开展的维和行动共69项，目前尚在进行中的维和行动有16项，参加维和行动的国家达120个，总人数超过10万人，分别部署在亚、非、拉、欧四大洲，不同程度地解决或暂时制止了当地的武装冲突，为和平解决争端创造了有利条件。

中国从1990年4月首次向联合国派出维和人员以来，至2015年已有25年。中国军队积极参与联合国维和行动，兵力规模不断扩大，由最初的5名军事观察员拓展到如今的2,720名军事维和人员，是联合国安理会常任理事国中派出兵力最多的国家（其他4个常任理事国美国、法国、英国和俄罗斯派出维和人员分别为119人、920人、289人和72人）^[1]。25年来，已累计派出维和官兵3万余人，其中有10名中国维和人员献出了自己的生命。部队类型从单一到多样，从军事观察员，到工程兵、运输兵和医疗保障等。自2015年开始应联合国的要求，中国又首次向南苏丹派出了一支由700人组成的步兵营。迄今，中国先后参加了24项维和行动，目前仍在执行的维和行动有9项。

中国维和人员遍布中东、东亚、非洲、中美洲和东欧地区。他们始终以高度负责的态度和不怕吃苦、不怕牺牲的精神，忠实履行并出色地完成联合国赋予的各项维和任务。据中国国防部维和事务办公室统计，25年来，中国维和官兵新建、修复道路1.1万余公里和桥梁300多座，排

[1] 《联合国安理会常任理事国中中国派出维和人员最多》，人民网，<http://military.people.com.cn/n/2015/0407/c1011-26809456.html>。

除地雷及各类未爆炸物 94,00 余枚；接诊病人 14.9 万多人次；运送各类物资器材 110 万吨，运输总里程 1,200 万公里，相当于绕地球 300 圈。中国维和部队用行动向世界展现了中国热爱和平、积极参与联合国维持和平与安全事务的负责任大国形象。中国维和人员纪律严明，始终保持“零违纪、零遣返”纪录，成为联合国维和部队中的楷模。联合国秘书长潘基文说：“我对中国维和人员所做的工作感到非常自豪，正是他们让我们这个世界变得和平、安全和自由。”联合国负责维和事务的副秘书长埃尔韦·拉德苏说，中国是联合国安理会 5 个常任理事国中派遣维和军事人员最多的国家，这充分显示出中国对联合国的理想与价值的支持，显示出中国致力于维护联合国维和行动的原则。他称赞中国维和部队为世界和平作出了重要贡献。

随着 1991 年索马里内战的爆发，尤其是美国 1993 年在索马里的军事行动，使得索马里人民生活更加贫穷，许多人被迫成为海盗，致使亚丁湾（红海与阿拉伯海之间）一带海盗活动更趋频繁。每年从索马里附近海域经过的各国船只近 5 万艘。中国也有大量商船频繁地往来这条航线上，在中国登记注册的外国商船也有近千艘。2008 年在这一海域发生海盗袭击事件多达 125 起，造成 45 艘船只被劫持。仅 2012 年一年，索马里沿海就发生 80 多起海盗袭击事件，平均每 4 天就有一艘船遭劫。海盗活动已猖獗到无以复加的地步，严重威胁着航行安全和自由。因此，打击当地猖獗的海盗势力，确保国际航运业的安全，成为国际社会一项共同的迫切任务。为此，联合国于 2008 年 10 月至 2011 年先后共通过了 5 个决议，显示其对打击亚丁湾一带的索马里海盗的高度重视。

中国政府积极响应联合国的呼吁，为了维护国际航行安全，也为了我国自身船只的安全，决定于 2008 年 12 月向亚丁湾、索马里海域派出了第一批海军护航编队，参与打击索马里海盗。迄今，已进入了第七年，共派出 21 个护航编队、各类军舰 60 艘次、直升机 44 架、特战队员 1,700 余名、官兵 17,500 余名。中国海军官兵排除一切险阻和困难，平均每年护航近 1,000 艘船，平均每个批次要在亚丁湾护航跑 44 轮来回，每个来回约 2,000 海里，平均每月 7 轮。6 年多来，中国海军护航编队共护航

825批5,900余艘中外船只（其中外国船只占多数），成功解救、接护和救助了60余艘中外船只（大部分为外国船只），^[1]有效遏制了海盗的猖狂活动，维护了国际航行的自由和国际航运事业的发展，已成为维护亚丁湾水域和平安全的一支重要力量。中国海军护航编队始终保持着被护船舶和编队自身“两个百分之百安全”的纪录，充分展示了中国海军优良的政治和军事素质。中国海军护航编队的出色贡献和良好品质赢得了联合国和国际社会的高度赞扬。曾经担任美国151特混编队指挥官的美国海军史考特·桑德斯少将这样评价中国海军的护航行动：当年的郑和下西洋，因传播友谊而闻名于世，今天的中国海军护航，因反海盗而为世人所知。^[2]

中国作为联合国五个常任理事国之一，保护世界海洋的安全与稳定是中国海军义不容辞的责任。中国海军将更多地承担起维护世界海洋安全的责任和义务，更频繁地走向远海和远洋，与世界各国海军加强交流与合作，共同应对海洋上面临的问题和挑战。

二、联合国经济社会发展事业的积极参与者和推动者

和平与发展是当今世界两大主题，两者密不可分。没有和平与稳定，经济的发展就失去了前提。同样，没有经济的发展，和平与稳定也难以巩固和持久。当前国际社会固然应当关注维护和平，但更多的国家，主要是发展中国家面临的是发展问题。中国不仅一向高度重视和支持联合国在维护世界和平方面发挥重要作用，并以实际行动为之作出了不懈努力和重要贡献，同时也一贯主张联合国应该高度重视发展问题，并且身体力行，在努力发展本国经济的同时，极尽所能支持联合国的各项经济社会发展事业，是联合国经济社会发展各项的带头践行者和积极推动者，

[1]《中国海军护航行动》，好搜百科，<http://baike.haosou.com/doc/321734-340755.html>。

[2]《深蓝航程诠释中国梦》，共产党员网，<http://news.12371.cn/2013/01/08/ART11357579955659396.shtml>。

发挥了表率作用。

1992年6月,联合国在巴西首都里约热内卢召开了由103位国家元首或政府首脑参加的世界环境与发展大会,被称为“地球峰会”。大会通过了《关于环境和发展的里约宣言》(简称《里约宣言》),并制定了《21世纪行动议程》(简称《21世纪议程》),为国际社会共同保护人类赖以生存的地球、促进可持续发展奠定了基础。这是举世共知的,但是人们很少知道,早在这个会议召开一年之前的1991年6月,中国就率先发起并在北京举办了“发展中国家环境与发展部长级会议”,41个国家的代表与会,并发表了《北京宣言》。中国代表团根据该《宣言》内容提出的7条原则被列入《里约宣言》的讨论基础文件,大大地推动了里约“地球峰会”的顺利举行,并为这次会议的成功做出了重要贡献。大会一结束,中国政府就率先采取行动,制定履行《里约宣言》和《21世纪议程》的计划,并于1994年3月颁布了《中国21世纪议程》,成为世界上第一部国家级的《21世纪议程》,充分体现了中国对联合国经济社会发展事业的全力支持。

2000年9月,联合国召开了“千年首脑会议”,与会的189个国家元首、政府总理和代表们在联合国总部一致通过了具有历史意义的《千年宣言》,郑重承诺将共同致力于实施8项“千年发展目标”,包括在2015年之前实现在1990年基础上将全球贫困人口比例减半、普及小学教育、促进男女平等、降低母婴死亡率、抗击艾滋病和疟疾、促进环境可持续发展和推动全球合作伙伴关系等。2015年6月,联合国公布了《千年发展目标2015年报告》,这是联合国“千年发展目标”的最终报告。报告显示,15年来“千年发展目标”执行成绩显著,但未完全实现。紧接着,7月24日,中国政府公布了《中国实施千年发展目标报告》,作为中国实施这一目标进展情况的最终报告。报告表明中国在消除贫困与饥饿、普及初等教育、促进性别平等、保障妇幼健康等许多方面均取得了举世瞩目的成就。过去15年,在联合国规定的8项目标中,中国已经实现或基本实现了其中的多项千年发展目标指标。在上述联合国公布的最终报告中所列举的多项成绩中,中国的贡献所占比例最大。例如,联合国公布的

报告显示，全球生活在极端贫困中的人数从 1990 年的 19 亿降至 2015 年的 8.36 亿，而中国则在 1990—2011 年间，已将贫困人口减少了 4.39 亿，占减少全球贫困人口总数的一半以上，为全球减贫事业作出了巨大贡献。还有多个项目中国提前或超额实现了联合国规定的目标。如，联合国“千年发展目标”规定，到 2015 年，5 岁以下儿童的死亡率降低三分之二；产妇死亡率降低四分之三，实际执行结果是儿童死亡率降低了一半以上，全球孕产妇死亡率下降了 45%。而中国则在 2013 年已将 5 岁以下儿童死亡率下降了 80.3%，全国孕产妇死亡率降低了 73.9%，这两项都提前超额实现了千年发展目标。

与此同时，中国也竭尽全力践行“千年发展目标”中规定的第八个目标，即推动建立全球伙伴关系，积极开展南南合作，先后为 120 多个发展中国家落实“千年发展目标”提供了力所能及的帮助，为国际社会共同实现该目标做出了积极贡献。中国一贯高度重视最不发达国家、内陆发展中国家和重债穷国的特殊需要，先后 6 次宣布无条件免除重债穷国和最不发达国家对华到期的政府无息贷款债务，累计金额约 300 亿元人民币。^[1]2015 年 1 月 1 日，中国政府正式实施给予与中国建交的最不发达国家 97% 税目产品零关税待遇措施。中国还积极开展对外医疗援助，向亚洲、非洲、欧洲、拉丁美洲、加勒比和大洋洲 69 个国家派遣了援外医疗队，累计对外派遣 2.1 万多名援外医疗队员，经中国医生诊治的受援国患者达 2.6 亿人次。

2014 年 3 月，几内亚、塞拉利昂、利比里亚等部分西非国家先后爆发严重的埃博拉疫情后，中国率先在第一时间向这些国家提供抗击埃博拉疫情的援助。截至 2015 年 3 月，中国政府共派出 800 多人的援助队伍，治愈了 9,000 多位病人；分别在塞拉利昂和利比里亚援建了生物实验室和治疗中心；在西非 9 国开展公共卫生师资培训，累计培训 1.3 万余人，为当地培养了一支医疗骨干队伍。中国政府同时向几内亚、塞拉利昂、

[1] 《中国先后 7 次宣布无条件免除重债穷国和最不发达国家对华到期政府无息贷款债务》，华中网，<http://www.zjjjs.gov.cn/news/xwjd/2015-10-16/23695.html>。

利比里亚、马里、加纳、贝宁、几内亚比绍、科特迪瓦、刚果(金)、刚果(布)、多哥、塞内加尔和尼日利亚等13个非洲有关国家提供抗击埃博拉防控救治物资共1,800多吨,总价值1.2亿美元。^[1]据统计,几内亚接收的抗疫援助物资三分之二来自中国,疫区周边10国的防疫物资几乎全部来自中国。同时,通过联合国世界粮食计划署向几内亚、塞拉利昂和利比里亚三国提供了5,500多吨粮食援助,还分别向世界卫生组织和非盟各捐款200万美元,向联合国应对埃博拉疫情多方信托基金捐款600万美元。中国政府的全力援助,为疫情防治做出的重要贡献以及中国医务人员不顾个人安危,深入最危险地区,全心全意救治埃博拉患者的无私精神,受到了联合国秘书长潘基文、世卫组织和联合国粮农组织的高度赞扬,称赞中国政府和医务人员为其他国家作出了表率。

2015年是联合国成立70周年。为此,联合国在9月下旬召开了世界峰会隆重举行纪念活动,并讨论通过2015年后发展议程。中国国家主席习近平参加了这次具有重大历史意义的盛会,与世界各国领导人一起,站在新的历史起点上,共商维护世界和平与促进全球发展的大计。随着中国综合国力的继续增强,中国将继续秉承《联合国宪章》的宗旨和原则,更加积极主动地承担更多的国际义务,为维护国际和平和推动世界经济的发展、为人类的繁荣进步作出更大的贡献。

[收稿日期 : 2015-10-23]

[1]《中国援非抗击埃博拉四轮举措均到位 共计7.5亿元》,网易网, <http://news.163.com/15/0121/11/AGFSSU9I00014JB6.html>。

新安全观的建构及其要义

黄昭宇 王卓宇

[内容提要] 当今世界,大战的威胁减弱,战争之外的安全问题纷繁复杂,扩展到人类社会生活的一切领域,突破各种新老安全屏障,对国家、个人等所有行为体构成安全威胁。鉴于安全形势的不确定性,必须建构一种新的安全观,在超越传统的国家中心、权力和利益至上、强力压服的零和安全观之基础上,确立跨时空的大视野、符合人作为自然一分子和社会最活跃角色的价值标准及系统化的大战略观。新安全观旨在认识和把握平衡发展的安全本质,综合考量国家力量部署、各种谋略及手段联系而又有分别的使用。其目标是,在国家内部的社会各领域实现综合安全,在世界各种行为体之间、人与大自然之间实现共同安全,以确保现实安全及其基础上的未来持久和平,最终实现无界限的循环安全。

[关键词] 新安全观 跨时空观 人性化价值观 循环安全

[作者简介] 黄昭宇,中国现代国际关系研究院研究员、博士;王卓宇,北京交通大学中国产业安全研究中心讲师、博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2015)06-0061-21

二次大战后尤其是冷战结束后,传统的大战威胁减弱,非传统的安全威胁层出不穷且扩散至社会生活的一切领域。2014年以来,从西方到东方接连爆发重大安全事件,如马航客机事件、乌克兰危机、极端组织伊斯兰国(IS)突起、非洲埃博拉病毒蔓延、中日钓鱼岛争端加剧、巴

黎两次连环恐怖袭击事件等。物质文明的巨大进步未能保全人类平安,反而在某些时空里成了安全威胁的渊藪。其中一个重要原因就是,人类的安全观念没有跟上安全形势的变化,以致缺乏有效对策。本文尝试系统探讨新安全观的建构,就新安全观的架构和逻辑进行一些研究和思考,以期有助于把握和应对复杂多变的安全现实。

一、新安全观的出发点

新安全观基于新的安全情势,其出发点就是当今世界复杂多变的安全现实,涉及安全情境、安全行为体、安全问题等方面的具体状况和变化轨迹。

从全局和深层次看,自二战结束以来,国际局势相对稳定,世界大战未再发生且潜在危险大为降低。但小规模武装冲突和局部战争从未停息。据美国统计,1946—1989年间、1989—2013年间,全世界共爆发各类武装冲突分别是144起、254起。^[1]这些武装冲突绝大部分发生在国家内部。据瑞典学者统计,1960—2013年,全世界共发生武装冲突205起,其中仅36起为国际冲突,占比17.6%;其余169起皆为国内冲突,占比82.4%,^[2]对国际、地区安全影响有限。同时,由于没有美苏对抗的背景,这些武装冲突、局部战争的规模、暴烈度和残酷度均显著下降。除了冷战后的海湾战争及波黑战争、科索沃战争、车臣战争规模较大外,绝大多数武装冲突的规模不足万人,甚至仅有数百人而已。与过去相比,其暴烈度大减,致人伤亡数量占总人口之比一路走低,大致从原始时代的15%降为20世纪的3%。^[3]

[1] Lotta Themnér and Peter Wallensteen, “Armed conflicts, 1946–2013”, *Journal of Peace Research*, Vol. 51, No.4, July 2014, pp.541–554.

[2]UCDP/PRIO, *Armed Conflict Dataset Version*, Uppsala University, Sweden, Vol.4, 2014.

[3] Steven Pinker, *The Better Angle of Our Nature: Why Violence Has Declined*, Viking Adult, 2011, pp.48–50.

然而，从局部和表象看，世界似乎更不安全。饥饿、流血、死亡等动荡、危险的报道充斥各种媒介，在一定程度上折射出当今安全形势的复杂性。

第一，安全问题复杂多样。当今人类面临的安全威胁和安全问题涉及世界社会发展的各个领域，指向、来源于各类行为体，并且不断衍生出新的变种。按照形式，可以分为显性的和隐性的两类：前者有外露、易于感受的表象，如战争、武装冲突、恐怖主义袭击、民族分离、网络攻击与窃密、走私与贩毒、地震与海啸、传染病、饥荒等；后者则比较隐蔽且较慢释放出恶果，包括放射性物质、病毒病菌、转基因物质等对于人类神经系统和遗传基因的伤害以及废气和化学品对于空气、水、土壤、生态系统的侵蚀及其引发的问题，如物种减少或灭绝、战争后遗症、出生缺陷、酸雨、大气污染与气温变暖等。按照逻辑，可以分为三个大类：一类是人类社会机体上的重大问题，涉及政治、经济、信息、文化等方面的安全；另一类是人类与大自然的关系问题，涉及环境、资源、石油、水资源等方面的安全；第三类是人类自然肌体上的重大问题，主要涉及公共卫生和社会方面的安全。按照领域，可分为军事安全、政治安全、经济安全、环境安全、食品和卫生安全等，囊括了人类生活和生产的各个方面。1994年，联合国开发署在首份《人类发展报告》提出“人类安全”概念，将人类安全归纳为经济安全、粮食安全、卫生安全、环境安全、人身安全、共同体安全、政治安全等7大类。^[1]英国学者巴瑞·布赞与其欧洲同行提出了5个安全领域（军事、政治、经济、社会和环境等）的著名分析框架。^[2]美、日学者在传统的军事安全、政治安全之外，列举了环境恶化、资源问题、恐怖主义等8类非传统安全问题。^[3]中国学

[1] UNDP, *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press, 1994, pp.24-25.

[2] [英]巴瑞·布赞、[丹]奥利·维夫、[丹]迪·怀尔德：《新安全论》，朱宁译，杭州：浙江人民出版社，2003年，第10-11页。

[3] Paul B. Stares, ed., *New Security Agenda: A Global Survey*, Japan Center for International Exchange, 1998.

者在军事安全、政治安全之外列举的安全问题多达30种,分为7大类。^[1]按照指涉对象和威胁来源,可划分为两个层次:外延层次上有个体安全、社区安全、国家安全、国际安全、世界安全、全球安全等;内涵层次上有合作安全、共同安全、综合安全、集体安全、人类安全等。这些分类虽视角不同但可以相互参照和补充,总体上反映了当今安全问题的全貌。这些问题尤其是工业化时代的核、化学和生物等具有潜在毁灭性的环境问题都与人类自己脱不了干系,缘于人类的决策和功利性追求。

第二,安全基础松动。行为体的数量、种类大增,推动其相互关系重组或新建,总体安全格局尚未定型。一是国家行为体作为安全的主要实践者和保障力量在角色定位与相互关系架构方面仍在调整。二次大战以来,国际局势急剧变化,两极对抗转变为和平与斗争相交织的后冷战状态,围绕美、苏(俄)关系转轨,国家间关系大分化、大组合。中国因为快速崛起而成重要变量。国际制度建设步入转型期,新型国际组织20国集团、金砖国家集团等突起,传统的政府间国际组织如世界银行、国际货币基金组织等纷纷重新分配国家代表权。唯一全球性政府组织——联合国关于国家代表权再分配的安理会改革问题至今未解。因此,主要国家间的矛盾不断凸显,妨碍了重大安全问题上的合作应对。

二是非国家行为体迅速增多,其影响日益上升。这些行为体既有政府间和非政府间国际组织、跨国公司和机构等,又有后起的分离主义势力、恐怖主义组织、跨国犯罪团体。最主要的当属国际组织和跨国公司。有据可查的国际组织总数从1970年代末的1.5万个迅速增至2013年的6.7万个,其中绝大多数是非政府组织。^[2]跨国公司及其海外分支机构则分

[1] 陆忠伟主编:《非传统安全论》,北京:时事出版社,2003年;王逸舟:《论“非传统安全”:基于国家与社会关系的一种分析思路》,载《学习与探索》,2005年第3期;余潇枫、潘一禾等编著:《非传统安全概论》,杭州:浙江人民出版社,2006年。

[2] Union of International Associations, *The Yearbook of International Organizations*, Online Edition, 2014, Brussels, Belgium; 根据 *The Yearbook of International Organizations 1909-2013*(UIA) 计算而来, Samuel J., “International Organizations”, <http://catallaxyfiles.com/2014/03/17/international-organisations/>.

别从 1990 年代初约 3.7 万、17 万^[1]猛增到 2013 年的约 11 万、90 万。全球恐怖主义组织目前已超过 2,000 个。^[2]2013 年,可确认参与恐怖袭击的组织超过 220 个,包括“基地”组织的分支 IS。^[3]另外,还有许多其他组织、机构和团体。这些非国家行为体无处不在,并以其特有的方式表达诉求、显示影响力,成为参与解决全球性问题或者制造麻烦的重要行为体,如绿色和平组织在生态环境保护中的积极作用、“基地”组织在中东乃至世界格局中的破坏性影响。由此产生了国家行为体与非国家行为体如何相处的问题,对国家作为主要行为体的角色定位调整提出更高要求。两类行为体间利害关系的多元性使国内、国际的安全问题频密交织在一起。

三是全球安全领域的议程建构、问题治理困难重重。由于主要国家间的分歧和斗争,气候变化、温室气体减排、军事安全等重大安全问题的全球治理一直不顺。以《联合国气候变化框架公约》(简称《公约》)为例。《公约》自 1990 年代初即获绝大多数国家签署、批准而生效,但由于美、加等国不愿意接受强制性减排义务,《公约》的补充条款《京都议定书》2012 年后第二承诺期的减排计划无法如期实施。与此密切相关的是,1992、2000 年先后通过的联合国《生物多样性公约》及其框架下的《卡塔赫纳生物安全议定书》(涉及转基因生物安全问题),由于美国等极少数关键国家拒绝签署而一直难以有效实施。^[4]全球贸易经济一体化议程的推进更是举步维艰。全球多边谈判自 WTO 诞生以来一直僵

[1] 根据联合国贸易与发展会议(UNCTAD)出版的 2012-2014 年各年度《世界投资报告》(World Investment Report)相关数字计算而来;彭敬、李蕊:《跨国公司发展的新趋势》, http://www.china.com.cn/aboutchina/data/txt/2006-11/07/content_7327430.htm。

[2] Institute for Economics and Peace, *2012 Global Terrorism Index*, IEP Report 19, Australia, p.41.

[3] “Annex of Statistical Information”, *Country Reports on Terrorism 2013*, U.S. Department of State, Washington, April 2014.

[4] “Convention on Biological Diversity : List of Parties”, <http://www.cbd.int/information/parties.shtml#tab>.

持, 2013年12月才在印尼巴厘岛签署了首份全球多边贸易协议。^[1] 联合国作为唯一全球性治理平台和机制显得能力不足、效率低下。事关全球民众安全的常规武器管控在联合国议程中长期得不到美、俄等武器产销大国的支持,《武器贸易条约》(ATT)的签署1980年就提上议程,却拖至2013年4月才尘埃落定。然而,全球武器进出口交易仍在走高,非法的武器出口也未停止。据统计,2013年,世界军费开支总额为1.747万亿美元,其中约有1/3用于武器采购。^[2] 主要国家武器出口占常规武器贸易交割额的90%以上。^[3] 武器扩散的威胁可见一斑。

第三,安全边界模糊化,安全问题在放大。一是安全的物理边界已经洞开。宏观上,安全的物理边界不再局限于传统意义中国家的领土、领海和领空,而是在其基础上延伸到太空和外太空。一般参照国际航空联合会(FAI)接受的标准,以海拔100千米高度为大气层与外层空间的分界线,即“卡门线”(Kármán line)。卡门线以外的外层空气空间则不属于任何国家主权控制的范围,^[4]实际上就是无国界空间,如今日益成为航天技术大国显示实力和开展技术竞争的重要场所。微观上,安全的物理边界不再局限于政府和军警驻地及相关建筑设施、器械用具等国家安全载体,还包括象征公共利益的公共安全和社会安全载体。美学者认为,全球化经济正在降低各国边界的重要性,世界人口的跨境流动,使

[1] WTO, *Bali Ministerial Declaration and decisions*, http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/balipackage_e.htm.

[2] *SIPRI Year Book 2013*, Oxford University Press, 2013; *SIPRI Year Book 2014*, Oxford University Press, 2014.

[3] “World Military Spending Out Does Anything Else”, <http://www.globalissues.org/article/74/the-arms-trade-is-big-business>; SIPRI, “The Financial value of the global arms trade”, http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/measuring/financial_values.

[4] UN, *GA Resolution 1962 (XVIII): Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space*, [http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/1962\(XVIII\)](http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/1962(XVIII)).

民族之间界线越来越模糊。^[1]

二是安全的虚拟边界正在无限扩展。电子技术和信息技术已能突破地球上几乎所有的屏障。物质进步显现出高度透明和快速变动的双重特点。^[2]这在大数据时代更为突出。一切介质性的文件、资料、信息等都可以数据化，并通过互联网和其他存储、传输设备供全人类即时共享。对数据的存储、提炼、应用、解读和判断，都在挑战和改变人类的交往方式、生活方式、思考方式以至思想认识。^[3]这种空前的共享便利带来巨大安全隐患，所有涉及国家利益、安全机密和个人隐私的数据化信息都可能遭遇棱镜门式渗透、病毒式破坏、黑客式攻击，从而暴露于众或被窃取。故而，世界各国纷纷打造信息边疆，加强信息安全系统的建设。

三是安全的场域界限日益模糊，安全化现象不断扩散。各种安全问题交叉、重叠的现象越来越多，安全的问题领域日益混淆、界限日益模糊。人口爆炸可谓典型案例。它聚合了几乎全部的安全问题，带来发展和分配的严重失衡，引发一系列社会矛盾、冲突，而且加速了传染病的蔓延和犯罪活动的实地勾联，以致人本身成为活的安全威胁源。经济问题安全化更是常态化、广泛化。在国家内部，各国普遍急功近利地实行指标化、物质化、市场化的经济发展模式，极大地刺激了物欲并过度消耗能源、资源，带来经济、环境、社会等领域的安全问题。在国家外部，国际关系的主题从军事政治对抗转向经济竞争，政治目的主要通过经济的形式、手段加以实现。经贸合作乃至反面的经济、金融制裁都成为许多国家安全利益的一部分，也是重要的国际政治或安全议题。例如，在发展中国家与发达国家之间，贸易、援助、发展及国际经济秩序改革等

[1] Gerald F. Seib, "New Cold War? Obama, Putin Are Split", *The Wall Street Journal*, March 4, 2014.

[2] Shanthi Kalathil, "Transparency and Volatility: International Relations in the Information Age", *Diplomacy, Development, and Security in the Information Age*, Institute for the Study of Diplomacy at Georgetown University, 2013, p.3.

[3][英]维克托·迈尔-舍恩伯格、肯尼思·库克耶：《大数据时代》，盛杨燕、周涛译，杭州：浙江人民出版社，2013年。

议题成了斗争焦点。发展中国家受到贸易、金融、服务全球化的巨大冲击，其重大安全任务就包括反对西方发达国家的政治干涉、贸易干预主义和保护主义等，抵御西方倾销其“自由”、“民主”的价值观。又比如，恐怖主义兼具国内与国际、经济与政治相互转化的特点，本质上是经济社会资源分配失衡引起的社会矛盾白热化，如今已成为安全化程度最高的全球性议题。

二、新安全观的架构

正如习近平主席所指出：“要跟上时代前进步伐，就不能身体已进入21世纪，而脑袋还停留在冷战思维、零和博弈的旧时代。”^[1]新安全观必须贴近当今的安全现实，以更广阔的视野、更理性的价值标准去判断安全利害，去看待国家实力及其运用，归根结底要有超越传统惯性的时空观、价值观和战略观。

第一，建构跨时空观。古往今来，世界上的和与战、治与乱、安与危皆非一时一地之事，也非一国一朝之事，而是有着深刻的历史继承性和广泛的地理关联性。所谓：“不谋万世者不足谋一时，不谋全局者不足谋一域。”这就要求将长时段与大空间相结合，综合运用历史规律论与地理作用论，同时避免将视野和思维局限于一时一事的危机表象及应对。由此形成的安全观才能真正高瞻远瞩，增强战略决心和战略定力，如习主席所说，“不惹事、也不怕事”。^[2]

一是强化宏观和长远的安全认知，把握安全形势变化的主线和规律。这需要以开放性和立体化的视野关注安全大势。从自然安全看，最大莫过于气候变化问题。众所周知，全球气候几百年来一直在冷暖之中交替、循环。近代工业革命以来，全球气候总体变暖，国际社会从20世纪中后期开始对此关注并加以遏制，如缔约、减排等。然而，科学界从长时

[1] 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，载《人民日报》，2014年5月22日。

[2] 《习近平在德国发表重要演讲》，载《人民日报》，2014年3月30日。

段进行考察后日益坚定地认为，全球气候不是在变暖，而是变冷。2005年，荷兰地质学家提出，气候变暖等所有自然变化，从地球的立场出发都是正常的；大自然有其四季更替，周期是一万年，“春季”始于万年前，现今在“夏季”——气温本该升高，再过万年将入“秋季”、继而“冬季”。这个长周期“超越了现阶段人类思考的尺度”，因为人类通常只考虑一代人、最多几代人的事，否则“也许四百代以后的人类会为我们现在排放二氧化碳而高兴，他们的秋天因此而变得不太寒冷”。^[1]2013年3月，美国学者在最新研究中称，地球上的气温从约7,000年前起一直在下降，降温的平均值和最高值分别为0.7℃、2℃，至近代工业革命时期转暖。^[2]同年4月，俄罗斯科学家指出，人类可能处在一个200—250年的气候变冷期。^[3]如果各国政治精英认同这个结论并据此应对气候变化，则气候变暖将会退出安全议程，合作减排的行动计划势必终结。

从社会安全看，最大莫过于和与战的问题。考察两次世界大战，从国家诞生以来的5,500多年和总共14.5万次人类战争看，^[4]就会更关注大战与其他战争之异同，有感于历史长河中的小水滴、历史和文学作品中的壮美篇章；从20世纪看，那是规模最大、卷入国家最广泛、参战与伤亡人员最多的许多战役；再从战争过程看，那是一次次血腥厮杀和决斗，是工具利器的性能较量，由此就会悲叹正义的来之不易和人类文明的惨烈倒退。正是殷鉴于历史教训，如今大国如美俄，相互之间虽然分歧和矛盾不断，但都力避撕破脸皮，在斗争中谋求合作。仍在继续的美西方与阿拉伯国家间矛盾，原本是其历史冲突的延续，并非亨廷顿所

[1][荷兰]萨洛蒙·克罗宁博格：《人类尺度：一万年后的地球》，殷瑜译，上海：上海文艺出版社，2011年，第1-12页。

[2] Shaun A. Marcott et al, “A Reconstruction of Regional and Global Temperature for the Past 11,300 Years”, *Science*, Vol. 339, pp.1198-1201, March 2013.

[3] Anthony Watts, “Russian Scientists say period of global cooling ahead due to changes in the sun”, *Radio Voice of Russia*, April 29, 2013.

[4] Conway W. Henderson, *Understanding International Law*, John Wiley & Sons, 2010, p. 212.

谓基督教世界与伊斯兰教世界间的“文明冲突”，上可及两大宗教早期的正统地位之争，下可至7世纪阿拉伯帝国对罗马帝国的征战及1096—1291年的“十字军远征”，中间还掺进了犹太教因素，总体上是三大宗教同源不同流背景下的兄弟阋墙，始终有美西方的身影，可谓欧、美、中东地缘政治关系的剪影。

二是坚持关联性的安全思路，探究安全问题的重要变化及其内在动力。这需要基于大空间的长历史，关注安全问题的连接因子及其相互作用原理，因而必须将“历史”看成一个个国王、一场场战争、一次次革命的连续演出。^[1]2010年底以来中东剧变的生动画卷表明：安全事态不是断续的片段，而是随时可以串起并酿成新事件的酵母；任一不起眼的安全事件都可能发散成巨大安全乱局。中东剧变正是信息技术和互联网这种“无组织的组织力量”催发的众多安全事件之串连，一个人、一批人借之可以迅速动员、聚合而成庞大的群体，去实现与回报、利润无关的共同社会目标。^[2]2010年12月，突尼斯一名失业大学毕业生因为无证自营水果的摊车被没收而自焚，其后数百名年轻抗议者遭警察以催泪瓦斯驱赶，该事件影象通过社交网站 Facebook、YouTube 等广泛传播，引发全国性的骚乱和抗议直至政权更迭，后不断扩散到大中东近20国，至今余波未平。期间，美西方领导北约组织借机对利比亚实行新军事干涉，拉开了该国动乱的帷幕。在大数据时代，过往与当下、远处与眼前通过数据化的文字、音像紧密相联，^[3]在突发事件的触动下形成蝴蝶效应，引发大乱局。

第二，建构人性化导向的价值观。在安全事务中，人是最活跃的因素和主角，既主导行为体之间的关系，又对大自然施加作用。新安全观

[1] Simon Kuper, “Why the world is getting safer”, *The Financial Times*, September 19, 2014.

[2] Clay Shirky, *Here Comes Everybody—The Power of Organizing without Organizations*, The Penguin Group, 2008.

[3] [英] 维克托·迈尔-舍恩伯格：《大数据时代》，盛杨燕、周涛译，杭州：浙江人民出版社，2013年。

需要遵从这个基本事实，超越传统安全中国家中心、军事政治挂帅的价值取向，转而确立一切目标都要确保人命安全、一切手段都要合乎人性的价值定位和方向。

一是以人的福利、生命安全和人格尊严为最高目标。本质上，各种传统安全威胁和非传统安全威胁的最终落点都是个人或人类整体。因此，二战结束以来，世界发展尤其是发展中国家的发展问题日益受到关注，并作为重大迫切问题进入联合国的议程。从1990年至今，联合国开发计划署每年围绕不同主题发布《人类发展报告》，提出了一系列有益的意见和建议，以促进充分而公平、可持续的发展。其中，1994年《人类发展报告》提出并系统阐释了“人类安全”概念。^[1]关于“人类安全”的标准解读即由此出。之后，“人类安全”的思想日益受到各国和国际社会的重视，并不断吸纳和突出平等、合作、人权、民主以及人与自然共生的话语和概念，影响到一些国家的安全政策、对外行为和地区秩序的规范基础。^[2]例如，在主权与人权的关系问题上，发展中国家与发达国家的激烈争论有所缓和，或有让步和靠近。2005年9月，联合国大会第60届会议通过的《2005年世界首脑会议成果》中，重申了原由西方国家所提的“保护责任”概念并做了规范性定义，得到包括中国在内的150多个与会国家领导人的一致认可，即在一定条件下对发生践踏人权罪行的国家进行干预。^[3]在实践中，发展中国家普遍比过去更加重视保障人权，例如，中国在1991—2014年间发布了11份人权白皮书。

二是坚持宏观把握、多种手段并用的安全治理思路。从应对主体看，国际安全问题关乎国家层面的人群关系，必须依靠相关国家的平等协商、协力合作加以解决。即使纯粹的国内问题在全球化时代也会与他国有着

[1] UNDP, *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press, 1994, pp.22-23.

[2][加拿大]保罗·埃文斯(Paul Evans):《人的安全与东亚:回顾与展望》,载《世界经济与政治》,2004年第6期,第43页。

[3] UN, *Resolution adopted by the General Assembly: 60/1. 2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, United Nations, New York, September 16, 2005.

千丝万缕的联系。在治理过程中必须从其国情出发，自力更生为主；外力只能扮演辅助的角色。如果外部大国仅凭一己私利而施压促变，必然会损害国际关系、恶化安全形势。美国国际问题专家卡赞斯坦一针见血地指出：“如果你试图塑造这个世界，世界将重塑你。正如美国在伊斯兰世界所做的事，这个世界会反弹。”^[1]

从应对方式看，越是复杂的问题越需综合治理，越要经济、政治等多种手段并用。物质实力是必要但非万能的，使用什么力量，是由所要应对问题的性质决定的。一味地恃强、过度使用物质工具尤其是武力，只会造成生命伤亡以及心理创伤，难免引发敌意和报复。人类诞生数百万年来都无法揭示自身生命和宇宙生命系统的奥秘，遑论改造自然、征服自然。司马迁早就正告过：“恃德者昌，恃力者亡。”^[2]故而，物质化的强力杀伐和征服必须无条件退居最后选择的位置，由此才有可能化险为夷，甚至消除滋生危险的土壤，实现可持续的安全。美国提出和实行“巧实力”外交，就有意于在外交上汲取恃强的教训，寻求使其实力运用可收预期效果的适当路径。^[3]

三是从人性的特点出发探寻安全问题的源头，力避以主观臆断代替理性思考，以防陷入安全困境。人类追求的安全，是没有威胁的客观现实和不受威胁的主观感受，国家间安全尤其如此。没有威胁的客观现实意味着国家等各种行为体之间没有相互威胁的力量和行为反应。尽管权力政治观具有片面性，但国家追求权力是事实。这种追求的程度、所用方式和手段，取决于政治精英的主观选择，包括价值认知等理智成分和恐惧、好恶等情感成分。政治精英对某一特殊问题过分关心的情绪高度唤醒时，情感的卷入会妨碍正确地认识和成功地应对与自己目标有关的

[1][美]彼得·乔希姆·卡赞斯坦：《世界政治中的文明：超越东方和西方》，蒋估颖译，载《上海交通大学学报》（哲学社会科学版），2013年第6期，第7页。

[2]司马迁：《史记卷第六十八》（第7册），北京：中华书局，2011年，第2235页。

[3] Suzanne Nossel, “Smart Power”, *Foreign Affairs*, Vol.83, No. 2, March-April 2004, pp. 131-142.

形势、方式和障碍，反应的灵活性就降低了。^[1]安全威胁认知和安全困境事实作为一种负面状况，源头就是主观上的不安全感，即恐惧。安全困境的经典定义即指：“一个国家多方加强安全的行动必然削弱他国的安全感。”一国安全的加强常常引起他国恐惧，国家间相互恐惧就导致相互间意在增强自我安全感的军备扩充，从而加剧所有国家的不安全感，形成安全困境。^[2]

世界历史和国际政治现实为此提供了一系列例证。美国专家研究发现，自远古以来，集体的安乐现状面临某种损害的政治恐惧一直影响着西方乃至世界的政治和文化。^[3]著名的“修昔底德陷阱”虽然无法使其新老大国对抗的“宿命论”放之四海，但揭示了历史真相：伯罗奔尼撒战争之所以爆发，“真正原因是雅典势力的增长”以及由此引起的“斯巴达的恐惧”。^[4]冷战时期，美苏之所以长期对抗，就是由于社会政治制度和意识形态的差异而相互恐惧，进而相互攻讦、对立直至军事对抗。后冷战时期，美国害怕并防范的首要对象依然是俄，其中东欧部署反导系统、力推北约、欧盟东扩就是以攻为守的对俄战略，结果导致俄的不满和对抗。美西方近些年来一直挑剔中国、不断炒作“中国威胁”论，则是由于害怕中国挑战其世界主导地位。卡赞斯坦谈到，他在美国内就“中国化”问题举行讲座时，所有听众都觉得中国化可怕、危险。^[5]西

[1][美]威廉·F·斯通著：《政治心理学》，胡杰译，哈尔滨：黑龙江人民出版社，1987年，第38-39、143页。

[2]Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma”, *World Politics*, Volume 30, Issue .2, 1978, pp.169-170; 秦亚青：《译者前言——杰维斯及其国际政治心理学研究》，载[美]罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》，秦亚青译，北京：世界知识出版社，2003年。

[3][美]柯瑞·罗宾：《我们心底的“怕”——一种政治观念史》，叶安宁译，上海：复旦大学出版社，2007年。

[4][古希腊]修昔底德：《伯罗奔尼撒战争史》，谢德凤译，北京：商务印书馆，1985年，上册：第19页。

[5][美]彼得·乔希姆·卡赞斯坦：《世界政治中的文明：超越东方和西方》，蒋佑颖译，载《上海交通大学学报》（哲学社会科学版），2013年第6期，第7、8页。

方新近的研究指出，在冲突的决定性因素中，最重要的是人的因素（领导人）和重大危机中点燃火药桶之不可预见的火花因素。^[1]因此，要想走出国家之间的“修昔底德陷阱”，根本途径是政治精英要努力化解本国和他国的恐惧。首先要分清恐惧的真伪；然后面对不同的威胁，力求戒除或克制恐惧，以免为恐惧所驱而临时做出针对性加强实力的偏激选择，从而引发难测的过激反应或对抗——恐惧循环和安全困境。

第三，建构大战略观。现今所说的大战略，指的是“运用国家力量，在一切可能想象的情况下满足国家安全目标的需要”之根本大计。^[2]适用于安全领域的战略观，应是大战略观。^[3]安全治理的大战略观就是道术结合观、本末相生观，亦即安全治理的系统论。它要求各国、国际社会在实行安全治理时，超越以行为体、问题、物利、时空为本位的思维定势和行动惯性，胸怀国家安全的大局，放眼世界和平与发展的大潮。

一是明确高远的的目标。国家是主要国际行为体，各国和世界安全的最高目标是以国家安全为中心、所有行为体的共同安全，是各种行为体均不受威胁且无威胁感、平等享有发展机会和分享发展成就的综合安全。各个具体安全目标的实现必须既分轻重缓急，又相互配合，并共同服务于国家、民族、人类发展的长远大局。因此，安全治理应该兼顾国家、个人、组织、社会、全人类的安全需要，坚持生命至上、义利兼顾的原则，以防出现本末倒置的结局，其中，主要应处理好主权与人权、国家之间以及人与自然等三组对立统一关系。为此，在国家间应摒弃冷战思维、零和思维，在人与自然间要破除奴役思维，以谋求人类群体关系的协调共生及人与自然关系的和谐永续。

二是手段要适应目标。由于安全问题复杂多样且相互关联、相互

[1]《西报：乌克兰事态发展与一战初期惊人地相似》，《参考消息》网站，<http://k.cankaoxiaoxi.com/weizhan/article/101399975/31119435507/236492>。

[2] [美]约翰·柯林斯著：《大战略—代序》，解放军军事科学院译，北京：战士出版社出版，1978年。

[3]Liddell Hart, The Strategy of Indirect Approach, Faber and Faber Limited, London, 1941, pp.192、202、205.

交织，当今安全目标的实现不再如过去那般通过战争等军事行动消灭或者征服敌人，而要慑止现实的、潜在的或假想的敌人，解除其安全威胁，有效保障自身生死攸关的利益。^[1]因此，手段与目标的关系要点不再是相互适应，而是手段要适应目标，即实力运用要服务于最高安全目标。在实力运用上，要根据实力的不同类型——硬实力、软实力和中间性实力（如美方所称“巧力量”）及其不同作用，加以既有区别又相互协调的运用。硬实力如军事、经济、科技等力量的运用效果日益让位于其静态价值——战略威慑作用，软实力日益重要但更需耗时积累和相宜运用^[2]，唯有巧实力可以粘合软硬实力、连接各种潜在力量并使之发挥作用，因而具有酵母的特性。^[3]巧实力的运用本质上都是沉着、冷静地发挥战略定力，可以避免正面冲撞。如此一来，总体力量对比和相互信任就大有可能保持动态平衡，进而可在安全态势的良性循环中实现弹性安全。

三是坚守道义原则。国家行为体追求自我安全是天经地义的，但若损及其他行为体的安全会造成对抗和冲突，最终反害诸己。人类的文明演进过程就是崇尚理性、遵守道德、规制本能的过程，如此才能实现互尊、互信、互爱、互利。在安全治理中贯彻这种自利而利他的理念，有助于共同安全。因此，在没有统一权威的国际社会，多元行为体理应而且必须坚持合乎道义的规范原则，其实就是中国传统文化倡导的道德仁义。道，就是自然和社会的法则，所谓“人法地，地法天，天法道，道法自然。”^[4]道的践行要依靠德、仁、义，所谓“道之以德，齐之以礼，有耻且格。”^[5]如何践行仁、义？“仁者，人也”^[6]，“克己复礼为仁”，^[7]就是克制自己、

[1] Op. cit., Liddell Hart, *The Strategy of Indirect Approach*, pp.191-192.

[2] Op. cit., Liddell Hart, *The Strategy of Indirect Approach*, pp. 205-208.

[3] [美] 罗伯特·杰维斯著：《国际政治中的知觉与错误知觉》，秦亚青译，北京：世界知识出版社，2003年，第51页。

[4] 老子：《道德经》，北京：中华书局，2006年，第52页。

[5] 孟子等：《四书五经·论语》，北京：中华书局，2009年，第7页。

[6] 孟子等：《四书五经·中庸》，北京：中华书局，2009年，第55页。

[7] 孟子等：《四书五经·论语》，北京：中华书局，2009年，第27页。

关爱他人，追求自利和利他。“义”的繁体为“義”，从羊，与善、美同意；“义者，宜也”。^[1]在实践中，道、德、仁、义主要体现于对利的态度。“利者，义之和也”，“物各得宜，不相妨害，于人则为义”。^[2]“德者本也，财者末也。”^[3]义利关系就是本末关系。本末相生，来自义利相和，定助道兴，则天下太平；舍本逐末，就是见利忘义，必使道废，终将乱。对外，如果国家恃强掠夺，“往往会自讨苦吃”，直至衰亡。对内，如果全民逐利，则全国乱；如果国君心在功利，甚至让贪愷者掌管国家，则会“灾害并至”。^[4]

三、新安全观的逻辑

新安全观应突出主观与客观方面各安全要素之间的关联性、协调性和变动性，体现出与安全本质、安全现实相契合的应然性。

第一，安全的本质在于平衡。当今世界的安全问题包含传统和非传统的安全问题，几乎涵盖了全部难题，造成发展失衡的困境。一是人类群体之间关系失衡，引发社会机体的病变，如政治、经济、文化等领域的安全问题。它们在很大程度上是权利分配、治理效果、经济发展等方面不平衡的结果，缘于人类群体的主观愿望与客观现实失衡，或者某类群体将自己的主观意志强加给另类群体，抑或人类群体的合理需求被忽视或压制。欧美在这个问题上充当了鲜活的反面教材。如英学者所称，在世界范围内扩张“军事实力、权力”，“必要时通过武力将我们的生活方式强加给他人的欲望，是欧洲故事之根本”。^[5]同样，中东国家目

[1] 许慎撰、(清)段玉裁注：《说文解字注》，上海：上海古籍出版社，2011年，第633页；同前引(战国)孟子等：《四书五经·中庸》，第55页。

[2] 朱熹撰：《周易本义》，李一忻点校，北京：九州出版社，2004年，第20页。

[3] 孟子等：《四书五经·大学》，北京：中华书局，2009年，第48页。

[4] 孟子等：《四书五经·大学》，第48、49页。

[5] Martin Jacques, "What kind of superpower could China be?" *BBC News*, October 19, 2012.

前之所以接连陷入动乱并成为恐怖主义的重灾区，主要原因即美国无视中东国家实际、一味推行西方模式，打破了中东原有的政治与战略平衡。二是人类与自然的关系失衡，造成地球生命系统的病变，引发大自然对人类正常供给的不可持续，如资源枯竭或短缺、环境污染、气候暖化、酸雨等。这种失衡主要集中在环境、能源和资源领域，完全是人类对自然资源和自然条件的不当利用、过度开发造成的。物质主义、技术工具打破了地球生态平衡后，人类就更加要以它们为“安全”保护伞，结果陷入更大危险。^[1]三是人类精神与肉体的关系失衡，导致人类自然肌体的病变，如传染性疾病、艾滋病等。这种失衡主要涉及公共卫生安全、社会安全，同样要归咎于物质主义刺激下的人欲膨胀，以及人类认识水平、应对能力的不足。这一切的失衡和病变关乎各国和全人类的共同安全，关系到人类种群与作为其物质基础的生物圈乃至整个地球能否持续存活。

要想从根本上解决各种安全问题，就需要实现人类社会的平衡发展。这就要求全面实现平衡发展的目标：工具力量与价值力量之间的平衡发展，军事、政治与经济、科技、文化等领域之间的平衡发展，国家之间、非国家行为体之间及其相互间的平衡发展，以及所有生命体之间的平衡发展。其中，人类主体的本能与理性能否平衡发展就成为关键。因此，人类实现平衡发展的唯一途径只能是，改变甚至去除残酷相待、榨取和征服自然的认知惯性与行为模式。西方世界的环保运动→绿色运动→绿色政治和绿色经济、循环经济，东西方之间的文明对话→跨文化交流和二轨外交，以及政府和政府间国际组织主导的多边、双边合作，大国之间的军备裁减和核不扩散等等，都是对发展失衡问题的再平衡。东西方关于全球生存危机解决方略的理论探讨也不断升温，聚焦的主题就是人类和平相处与天人关系。许多人向往东方传统文化中的“天人合一”，希望从中国智慧里求道。汤因比与池田大作的著名对话就谈到，未来世界要想解决各种棘手难题，需要借助中华民族独特的思维方式及和平主

[1][美]戴维·埃伦费尔德：《人道主义的僭妄》，李云龙译，国际文化出版社公司，1988年，第90页。

义，必须汲取中国人“融合”、“协调”的智慧。^[1]德国前总统赫尔佐克则希望，在看重权力、公民自由的西方文化与看重伦理及公民义务的儒家文化之间，找到“趋近于平衡的中点”。^[2]美国总统奥巴马也曾承认，“仅仅建立在狭隘利益追求之上的战略不会让人吃饱肚子或者敞开心扉”。^[3]

第二，安全的基础是行为体的多样性。一方面，多样性是地球生命繁衍不息的自然法则。对人类来说，生物多样性是福祉的来源，^[4]还是文化和精神认同的基础。如果生物物种大量灭绝，则地球生物链条就会断裂，剩余物种甚至人类的生存都会陷入绝境。另一方面，多样性是人类文明绵延不绝的社会法则。人类历史约 5,500 年，^[5]世界公认的文明发源地有 5 个。汤因比更列举出在时空上大于民族国家的 26 个文明单位，有 16 个已经消亡。^[6]随着文明的演进，现代民族国家 15—16 世纪萌芽，至 20 世纪完全形成并覆盖全世界，到 2011 年共有 195 个主权国家。民族、种族或者族群等更是多得难以确计，按通行的种族标准可分 4 大类，而按语言计则有 7,106 种。^[7]世界各大文明以国家为中心，在艰难曲折中与时俱进。它们之间相互交流和融合而日益发达、繁荣，形成了几大文明圈。其中，唯有中华文明没有分裂、没有中断，并且最为成功地继承自我传统，

[1][日]池田大作、[英]汤因比：《展望二十一世纪——汤因比与池田大作对话录》，苟春生、朱继征、陈国梁译，北京：国际文化出版公司，1997年，中文版序言、第 272—285 页。

[2][德]赫尔穆特·施密特：《全球化与道德重建》，柴方国译，北京：社科文献出版社，2001年，第 261 页。

[3] The White House Press Secretary, “Remarks by the President on the Middle East and North Africa”, The U.S. State Department, Washington, D.C., 19 May, 2011, p.2、p.1.

[4] 联合国环境规划署：《全球生物多样性展望》报告，第 3 版，《生物多样性公约》秘书处，蒙特利尔，2010 年，第 40 页。

[5] Conway W. Henderson, *Understanding International Law*, John Wiley & Sons, 2010, p. 212.

[6] 汤因比：《历史研究》，曹未风等译，上海人民出版社，1964 年，下册：第 452—455 页。

[7] Lewis, M. Paul, Gary F. Simons, and Charles D. Fennig (eds.), *Ethnologue: Languages of the World*, 17th edition, Dallas: SIL International, 2014.

又吸收外来文化。相反，曾经盛极一时、最后衰亡的不少文明或国家，几乎都因过度的外在扩张而耗竭能量。世界文明史的正反两面充分证明：越是民族的，越是世界的；越是包容、共享，越是长久、共荣。

第三，安全是相对的。一是安全具有开放性。安全是关系性话语和状况，国家等各种行为体之间在安全上是绑在一起的。一国的安全是相对于他国而言的，取决于两国甚至多国之间的力量对比和关系状况。国家之间的力量发展及其主观意图应有一定的透明度。客观上，国家实力的发展是互为参照系的，相互间的实力对比和消长变化保持动态平衡、总体均势，才能维系相互关系的稳定。因此，国家在发展自身实力时，首先是为了自利、自保，但应顾及不对他国构成巨大压力，因而应该有限度。否则，必然造成实力对比和关系的严重失衡；再若舞弄大棒以争夺和扩张权力，更会引发新一轮挑战、对抗。主观上，国家间外交、安全上的战略和政策都有对外指向性，本质上是为了消除外来安全威胁、促进对外关系的积极发展。但是，这种对外指向性如果过度，对外战略与政策有意、无意地显露出对他国的侵犯性，无疑是有害的。比如，美国派军机、航母抵近中国领空领海进行侦察等活动，以及大量发展并对外部署无人机，在巴基斯坦、阿富汗、伊朗、伊拉克、也门等地投入侦察甚至作战行动，都是侵犯或接近侵犯他国的主权，是硬实力的过度发展及进攻性使用，对他国构成安全威胁。在核不扩散问题上，西方国家更是奉行多重标准，按照与其关系的亲疏，区别对待以色列、印度与伊朗、朝鲜这两类国家的核开发，对前者网开一面而对后者穷追猛打。国家间交流、磋商应常态化，其实质是使国际安全的公开性机制化。只有战略意图和政策目标的透明度越高，负面知觉的可控度才越高，正面知觉的影响力就会越强，国家间的安全互信才有可能增进。

人与大自然的关系同样应该是各种生命体之间的循环生克关系。因此，必须改变人为主体、大自然为客体的定位，承认和尊重大自然作为生命体而与国家等各种人类群体组织相同的主体性，具有平等权利，以扭转人与自然之间单向榨取和征服的关系。这就要求恢复地球生命圈对所有生命体的开放性，重接人类与大自然之间的生命链条，以缓解生态

环境危机。

二是安全具有主观性。各种行为体是否安全，在一定程度上是由精英们感到的、制造的。所谓“感到”即主观判定，指的是各行为体是否安全是由代表它们的精英人士来判断的，反映了他们对于国家、国际关系、自然环境的知觉。各国政治精英由于个人原因及所属阶层、政党的差异而有不同的知觉，从而具有不同的安全观，进而实行不同的安全战略与政策。在国家诞生以至20世纪的大部分时间里，国家无限追逐权力、国家利益至上的现实主义权力政治思想广泛传播并占了上风。安全的关注重点是国家以及国家之间的权力争夺，安全的内容主要是军事、政治安全。二次大战尤其是冷战之后，随着安全问题的扩散，影响政治的思潮除在现实主义之外，又有新现实主义、新自由主义、新制度主义和建构主义等，安全的关注重点逐渐转向所有行为体的平衡发展及行为体之间的协调、合作，共同安全、综合安全日益成为国家和国际社会的重要目标。所谓“制造”即指安全价值是人为赋予的。不同国家甚或同一国家不同届别的政府由于不同的政治需要及对于威胁的不同知觉，对安全威胁有不同的判断，甚至会夸大或者制造出一定的安全威胁，因此有了特定的安全政策选择。美国在不同时期就为自己寻找或者建构起不同的“敌人”或“对手”，^[1]如共产主义和冷战时期的苏联、冷战后的中国，“9·11”后的恐怖主义等。甚至有人以反恐名义制造恐怖者：“形形色色为国家安全利益工作的安全情报员以各种方式使用他们的胁迫力，将那些并不构成可以想象到恐怖威胁的异见者定为目标。”^[2]同样，苏联—俄罗斯对美的认知经历了从敌人到对手的变化，这是双方摩擦不断、对抗难除的一个重要原因。

最后，安全是动态的。国家行为体或者非国家行为体的安全不是一劳永逸的；不安全也不是一成不变的。从宏观看，由于经济、政治和社会等方面的发展，各行为体有盛衰、起落和兴亡的变化，主要表现为实

[1] David Rothkopf, “The Enemy Within”, *Foreign Policy*, No.3, 2012, pp.211-239.

[2] [美]柯瑞·罗宾著：《我们心底的“怕”——一种政治观念史》，叶安宁译，上海：复旦大学出版社，2007年，第244-247页。

力对比的消长。随着实力的变化，各行为体的安全感知就会变化，安全政策就会调整，它们恐惧、防范、对抗和结交、合作的对象都会变动，引起相互关系的变化、重组。从微观看，行为体间某种细节变化都会触发安全政策的调整和安全环境的巨变，结果使得国家、地区乃至世界变得更加安全，或者更加不安全。有时，这种变化源自一个行为体或者其领导人的某一信念或念头。比如，希特勒因为接受了社会上关于德国人是“没有空间的民族”的恐惧论调而不惜发动战争、夺占他国土地；^[1]新时期的德国人反行之，西德末任（新德国首任）总理科尔不顾多方阻力推动德国的重新统一，加速了冷战和全球对抗大局的终结。有时，这种变化发端于一项科技发明及其应用。比如，DDT等农药的发明和使用，引起大量益虫和鸟类的毒亡，造成生态环境的死寂。^[2]甚至，某种资源开发、气候变化都有可能让某些民族亡国灭种。在历史上，玛雅文明因为滥伐森林和反复干旱而灭亡，蒙古帝国因为气候由于干旱突变为温暖而崛起^[3]；如今，由于气候变暖、海平面持续上升，基里巴斯、图瓦卢、马尔代夫等岛国及一些沿海国家国土逐渐沉没，面临消失的危险。

总而言之，世界上没有永恒和完美的事物，安全也不例外。只有一则通行无阻的道理：人人都平安，人类才安全；国国齐发展，世界才和谐。

[收稿日期：2015-11-20]

[1][德] 赫尔穆特·施密特：《全球化与道德重建》，柴方国译，北京：社科文献出版社，2001年，第235页。

[2] Rachel Carson, *Silent Spring*, Mariner Books, Anv. Edition, October 2002; First serialized in *The New Yorker* in June 1962; Best-seller lists in newspapers from around the nation included “Silent Spring” for 1962.

[3][美] 贾雷德·戴蒙德：《崩溃——社会如何选择成败兴亡》，江滢、叶臻译，上海：上海译文出版社，2009年，第117-134页；“Mongol Empire Rode Wave of Mild Climate, Says Study”，Earth Institute, Columbia University, March 7, 2014.

北极航线对于中国的 梯度影响分析^[1]

李振福 刘 超

[内容提要] 全球气候变暖趋势的加强引致北极航线开通可期。作为北极航线延长线上的航运大国，中国将因为北极航线的全线通航而备受影响。综合考量影响的时间趋势性、区域递推性和内容深化性，结合梯度理论，提出了北极航线对中国4个梯度、12个层次影响的划分，分析了其从战略安全、港口运输、产业经济、文化生活角度给中国带来的机遇与挑战。结合当前形势，确定中国现阶段受影响梯度，提出相关策略，为将来充分利用北极航线做好准备。

[关键词] 北极航线 梯度理论 梯度影响

[作者简介] 李振福，大连海事大学交通运输管理学院教授、博导；刘超，大连海事学院交通运输管理学院硕士研究生。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2015)06-0082-19

随着全球气候变暖趋势的逐年加剧，北冰洋海冰逐渐消融。由绕过西伯利亚北部连接北欧—东亚的东北航线和跨越加拿大北极群岛连接太

[1] 国家社科基金重大项目(中国北极航线战略与海洋强国建设研究，编号13&ZD170)、2013年教育部新世纪优秀人才支持计划项目(海洋强国战略与海疆安全研究，编号NCET-13-0701)、国家自然科学基金项目(北极权益博弈复杂网络格局演变的能量地形仿真研究，编号：61174166)。

平洋和大西洋的西北航线组成的北极航线，将成为连接东北亚和北美、北欧国家之间的最近海上通道，其航运价值和战略地位日益突出。航线的改变并非仅仅影响海上运输距离，更会对所经区域产生由海洋向内陆推进的全方位影响。随着北极航线开通在即，中国迎来了难得的机遇，更面临重大的挑战。因为北极航线的开通，不但会在很大程度上改变现有的国际运输网络和全球贸易格局，更会对中国的航运、贸易等行业产生重要影响，同时也会给中国的国家安全环境、生态环境，甚至是生活环境带来改变。北极航线给中国带来的影响并非一蹴而就，具有时间趋势性、区域递推性、内容深化性等特征。因此，将北极航线对于中国的影响进行梯度层次分析，有利于系统把握其对中国的影响范围和影响程度，并确定中国目前的受影响层次，对有针对性地逐层次地提出应对影响的战略对策具有重要意义。

一、北极航线梯度影响分析的依据和梯度划分

关于北极航线对中国的影响，主要可以从两个层面来解读，一是影响的重要程度，二是影响的时间顺序。可以将这两个层面设定为两个维度，借用美国著名管理学家科维提出的四象限管理方法对北极航线梯度影响的层次进行进一步划分。

（一）四象限法则

“四象限法则”的主要思想是将工作按照两个维度的变量划分成四个区间，再按照四区间的定义将计划任务放置。科维选取的两个维度分别是重要性和紧迫性。^[1]重要性主要针对任务与设定工作目标的吻合程度，吻合度越高，相对应的任务越重要。紧迫性的判断标准是任务完成的时间要求。由此划分的四区间分别是重要紧迫、重要不紧迫、紧迫不重要和不紧迫不重要，如图 1 所示。

[1] 冯敬龙：《综合服务站应用四象限时间管理法初探》，载《中外企业家》，2013 年第 7 期。

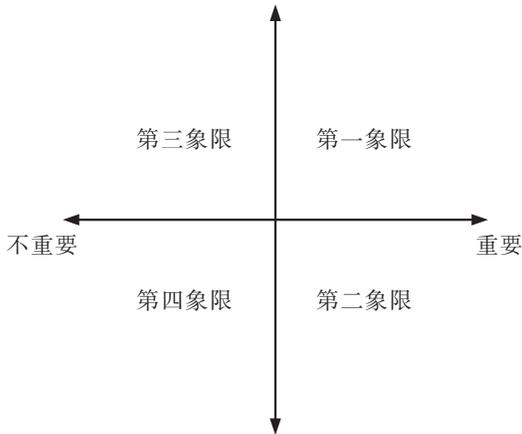


图1 时间管理四象限图

第一象限的任务具有时间紧迫性和影响重要性，无法回避也不能拖延，必须首先处理优先解决；第二象限的任务不具有时间上的紧迫性，但是影响重大，对于企业、个人的发展具有重大意义；第三象限包含的事件是紧急但不重要的，不必为此占用过多的宝贵时间；第四象限的事件没有时间的紧迫性，也不具有重大价值，大多为琐碎的杂事。

（二）北极航线对中国影响的梯度划分

中国虽然不是环北冰洋国家，但作为全球货物贸易第一大国，且位于北极航线最直接的延长线上，北极航线对中国的影响范围巨大且影响内容广泛。北极航线不仅仅影响着港口之间的船舶运输路径，更具有时间趋势性、区域递推性、内容深化性等特征。从地理位置上看，它的影响区域范围会由海洋向内陆延伸，影响内容也逐级拓展。从国家层面出发，北极航线对中国的影响主要体现在能源、军事、环境、港口运输、产业经济、科学考察及文化生活等方面。

为划分北极航线对中国的影响梯度，运用四象限法则的分析方法，将研究北极航线对中国影响的两个维度设定为重要程度和影响次序，评估分数介于0和1之间。重要程度主要从国家利益层面来分析，对于国家利益影响越大、被动性越强，重要程度越高，评估分数越接近于1。而影响的直接性与间接性则通过影响次序维度来体现，影响越直接，影

响次序越靠前，评估分数越高。此外，在评价体系中增加影响范围指标，作为梯度划分的次要判断依据。

根据专家组 12 名成员的打分数据，采用平均值作为最终划分依据，如表 1 所示。并依此建立四象限分析图，如表 1 所示。

表 1 北极航线对中国不同层面影响的评估分数统计表

层次	能源	军事	港口运输	环境	产业经济	科学考察	文化生活
重要程度	0.78	0.76	0.69	0.68	0.56	0.65	0.32
影响次序	0.65	0.66	0.53	0.92	0.64	0.85	0.25
影响范围	0.3	0.1	0.5	0.2	0.4	0.7	0.6

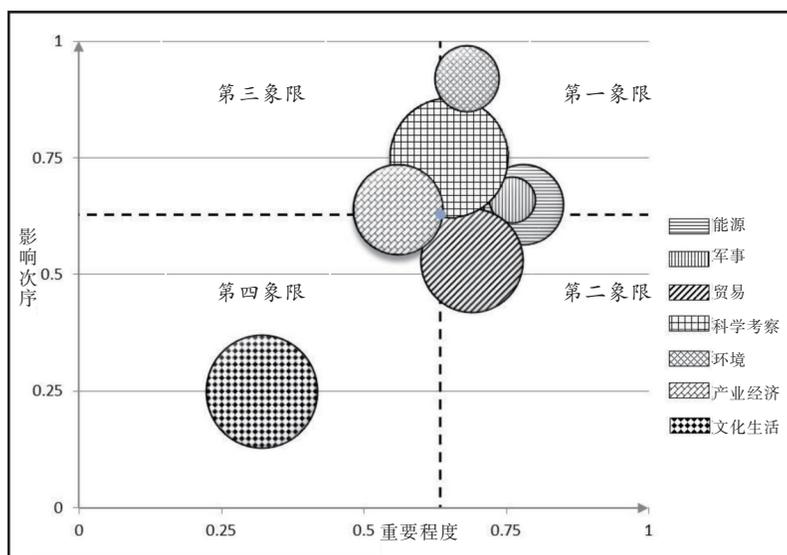


图 2 北极航线对中国影响的四象限分析图

如图 2 所示，北极航线对中国的军事影响、能源影响和环境影响位于第一象限，对中国的影响大、被动性强，且对中国国家利益具有直接影响，应重点关注并着手应对。而北极航线对于世界各国的北极科学考察都具有直接的重要意义，因此，也位于第一象限。北极航线对中国的港口运输影响和产业经济影响分别位于第二象限和第三象限，具有较强

的重要性，会对中国造成比较直接的经济影响。文化生活影响位于第四象限，相对重要程度较弱。但对文化生活的影响是潜移默化、深远持久的，且如图2所示，北极航线对中国人文化生活的影响范围大，具有一定的重要性，因此不能忽视。

二、北极航线对于中国的梯度影响

根据四象限法则的分析结果，综合考虑各层面影响的内涵，进一步将北极航线对中国的影响统筹划分为4个梯度和12个层次，如图3所示。

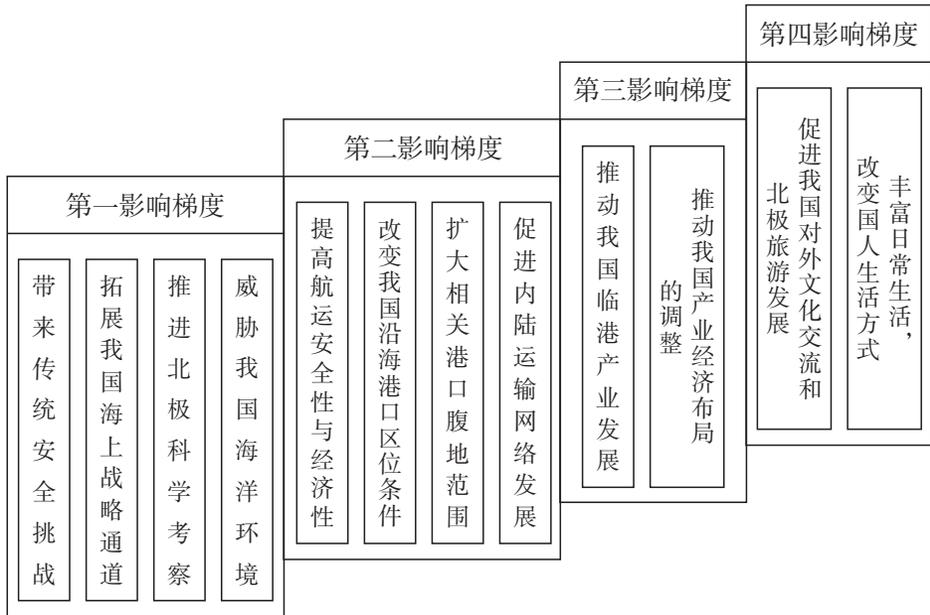


图3 北极航线对中国影响的梯度图

(一) 第一影响梯度——战略安全

北极地区具有全球公共性和资源稀缺性的特点，而北极航线更是具有巨大的经济效益和战略价值。因此，伴随着北极航线的开通，对于北极资源及北极航线权益的争夺将愈演愈烈。中国有正当理由拥有北极及

北极航线的相关权益，应进一步争取。而目前，在以北极及北极航线事务为中心的国家相互作用的网络结构中，担任核心角色的是俄罗斯、美国、加拿大、挪威和丹麦等五国。五国之间为争取北极权益纷争不断，蓄力已久。当北极航线的全线开通已成为可预见的必然，即使中国不主动参与权益争夺，也会受到强有力的冲击。因此，北极航线对中国的战略安全影响必须得到应有的关注。

层次一：带来传统安全挑战

拓展派的现代安全概念包括军事、政治、经济、社会/身份和环境。其中传统意义上的军事安全是维护国家发展的基础，也是国家其他安全维度的保证。^[1]冷战时期，北极地区一直是美苏等国战略核潜艇的争夺舞台和战略核武器的前沿部署阵地，也是战机和导弹攻击对方的最短路径。冷战结束后，这种格局也没有改变，反而有加强的趋势。世界上主要大国和军事强国都在北半球，且北极圈距离这些国家均相对较近，因而北极便成了地球上最安全、最理想的潜射弹道导弹发射阵地。^[2]随着北极航线开通预期提前，环北冰洋国家相继宣布对邻近北极地区拥有领土和海洋主权，同时纷纷加大在北冰洋附近的军事力量投入。针对北极问题，俄罗斯总统普京表示，扩大俄罗斯在北极地区的军事存在是军队最优先考虑的问题。2014年12月1日，俄罗斯在其北方舰队基础上组建的北极战略司令部正式开始运作，并在其长达6,200公里的北极圈边境部署了军事力量，旨在保护俄罗斯在北极地区的利益，强化对北极的控制^[3]。2013年11月，美国国防部发布的《北极战略》，被视为处理北极地区安全和利益问题的行动指南，提出了规划发展北极地区的海军力量和基础设施。伴随着俄罗斯在北极地区军事行动的日益频繁，美国加强

[1] 王传兴：《北极治理：主体、机制和领域》，载《同济大学学报（社会科学版）》，2014年第2期。

[2] 程群：《浅议俄罗斯的北极战略及其影响》，载《俄罗斯中亚东欧研究》，2010年第1期。

[3] 《美俄北极军事角力：俄加强军力突围威胁美国》，华夏经纬网，<http://www.huaxia.com/thjq/jszw/2014/12/4191116.html>。

了在阿拉斯加的军事力量，并拉拢盟国在靠近北极地区的海域频频开展如代号为“联合勇士”、“冰点”的军事演习来彰显其捍卫北极利益的决心。^[1]在俄美两强的地理位置包夹下，中国在北极航线区域将面临更大的海上安全隐患和军事挑战。因此，中国应首先着力于提高北极航线海上通道的军事保障力，加强北海舰队的海上实力与陆上配套部署，制定北极航线区域的军事问题解决预案。同时，通过参与北极航线的良性建设与运营，缓解其对中国带来的军事安全挑战。

层次二：拓展中国海上战略通道

在中国提倡“以共同安全为前提、综合安全为方向、合作安全为手段、可持续安全为关键”的“新型安全观”背景下，建立有效稳定的战略通道极为必要。北极航线在地理位置上连接了亚洲、欧洲和北美三大洲，可以成为中国重要的国际运输通道和海上战略通道。

随着中国经济社会的高速发展，对于石油、天然气能源的需求日益增加。据海关总署数据显示，2014年中国进口原油达到3.1亿吨，同比增长9.5%，对外依存度高达59.6%。据估计，2020年中国石油对外依存度将达到65%—70%，2035年将达到80%。^[2]而目前中国进口中东石油大多采用海运，其必经的马六甲海峡受制于他国，且安全隐患突出。因此，开拓中国新的战略通道势在必行，发展中国与北极国家的能源贸易潜力巨大。伴随着近年来中俄关系稳步提升，油气合作项目实现实质性突破，北极航线的能源运输功能和战略价值将充分显现。北极航线，尤其是东北航线将成为中国重要的新的能源战略通道。

同时，北极航线在地理位置上连接了亚洲、欧洲和北美三大洲，具有不可估量的政治价值和经济价值潜力。通过北极航线，中国可以加强与环北极国家的外交沟通和经济联系，建立合作关系，在北极地缘政治权益争端不断加深的背景下，选择适当的方式维持或发展与环北极国家的政治经济关系，为中国参与北极事务和争取北极权益谋求机会，也为

[1] 卢雪梅：《美国北极战略概览》，载《中国石化》，2012年第5期。

[2] 党帅、刘养洁、贾文毓：《地缘政治视域下的中俄油气贸易分析》，载《山西师大学报》，2013年第9期。

中国发展提供一个更好的国际环境。而伴随着中国“一带一路”战略构想的实施,北极航线可与“一带一路”有机结合,发挥其作为“一带一路”战略分支的补充优势和三线联合优势,通过与北极航线沿线国家的政治协商、外交沟通、经济合作与统筹规划,与“21世纪海上丝路”共同承担起拓展中国海上战略通道的责任。

层次三:推进北极科学考察

北极地区具有重大的科考价值,那里蕴藏着丰富的自然资源,也生活着稀有生物。据有关资料显示,北极地区遍布着广阔的苔原,长满了千奇百怪的植物,有苔藓 500 多种、显花植物 900 多种。漂浮在北冰洋的大冰盖上有凶猛的北极熊、庞大的麝香牛,更有约 1/6 的北半球鸟类在北极繁育后代。北冰洋中的角鲸和白鲸是世界鲸类中最珍贵的品种,冰盖上活动着的冰虫、旅鼠等动物身上更是存在着许多未解之谜。随着环境气候的变化,作为对此反应最敏感的地区,北极牵引着世界各国环境学家、气象学家的目光。据国际能源署预测,随着因燃烧石油、煤炭和天然气而产生的温室气体达到历史最高水平,到本世纪末,全球温度可能上升 3.6 摄氏度。而气温的上升不仅能引起冰川融化、海平面上升,更会影响大气环流,减少夏季热浪,导致北美和欧洲地区遭持续性热浪袭击,影响人们的正常生活。^[1]

北极科考是应用现代先进科技、获取第一手科学资料、推动中国科学发展的重要途径,也是中国综合国力的重要体现,具有重大的理论价值和现实意义。然而,北极及北冰洋地区自然条件特殊,海洋环境影响复杂,组织北极科考成本大、难度高。而北极航线的运营将为收集海冰情况、航道条件、通导设备运行状况等信息提供便利条件,对中国及世界各国的极地考察、科学研究起到重要推动作用。

层次四:威胁中国海洋环境

航线开通引发的社会经济文化活动势必会给航线周边海域带来相应的环境变化。面对北极航线的通航,中国必须做好应对海洋环境破坏威

[1] 《气候变化万年一遇! 外媒: 北极融化加剧夏季热浪》, 中国天气网, <http://www.weather.com.cn/climate/2015/03/qhbhyw/2286684.shtml>。

胁的准备。船舶航行将带来一定量的废物排放,而北冰洋航区又气候多变,冰情复杂,船舶更易发生事故,造成燃油泄漏,进而造成严重的海洋污染。中国虽不属于环北冰洋国家,但作为北极航线延长线上受到直接影响的国家之一,也面临着海洋环境被破坏的威胁,并且还应有参与防治北极航线燃油污染的义务。因此,中国应努力探索防治燃油污染的科学方法,尽早制定北方海域防污染应急措施,并积极推动国际海事组织制定针对北极航线海域的船舶行驶安全和防污染规定,将海洋环境污染威胁降到最低。

(二) 第二影响梯度——港口运输

错综复杂的全球远洋运输航线为全球区域贸易服务。而北极航线的开通打开了中国对欧洲、北美洲的贸易运输新路线,更有助于促进中国航运、港口、区域经济等各方面的发展,为调整区域经济格局带来新的机遇。

1. 提高航运安全性与经济性

目前,中国现有的远洋运输航线大部分依赖于马六甲海峡、霍尔木兹海峡、苏伊士运河、巴拿马运河等国际战略要道,容易受制于他国。而伴随着国际贸易的扩张,这些海上交通要道将日愈拥堵。中欧航线主要由苏伊士航线和好望角航线组成,其中经过苏伊士运河的中欧航线是中欧贸易最重要的一条航线。但苏伊士运河受到船舶吨位(21万吨以下)的限制,超大型船舶需选择距离较远的好望角航线进行运输,^[1]增加了航运成本。途径巴拿马运河的中国至北美东海岸的航线也面临相似的问题。同时,海盗和恐怖主义活动的日益猖獗已经严重威胁到上述全球战略要道的通航安全,大大降低了中国远洋运输的安全性。

北极航线位于北冰洋海域,超大型船舶通行限制和拥堵现象几乎不会存在。复杂的地理环境和高规格的船舶技术要求,也将在很大程度降低被海盗和恐怖分子袭击的可能性。更重要的是,北极航线相较于其他的中欧、中北美航线具有明显的航线距离优势和经济价值。仅以东北航道为例,大连港、天津港、青岛港和上海港到欧洲港口的运距都得到不同

[1] 王杰、范文博:《基于中欧航线的北极航道经济性分析》,载《太平洋学报》,2011年第4期。

程度的缩减，尤其是大连港，与欧洲各代表港口的运距缩减均达到 25% 以上。根据国际航运界提供的相关资料显示，船舶从北纬 30° 以北的港口出发，与通过巴拿马运河与苏伊士运河等传统航线相比，使用北极航道将节省 20%–40% 的航程。航程的缩短将直接减少燃油的消耗，而燃油成本占海运成本的 50% 以上。^[1]从某种程度上说，航线距离的缩短体现了北极航线的经济价值和时间的价值。因此，北极航线开通后，相比现有的中国—欧洲、中国—北美远洋运输航线，更具经济性和安全性的北

表 2 中欧代表性港口间传统航线与北极航线的对比（单位：海里）^[2]

港口	航线	安特卫普	汉堡	鹿特丹	摩尔曼斯克
大连	传统航线	10,917	11,162	10,914	12,429
	北极航线	8,074	8,026	7,997	6,603
	缩减比例	26.04%	28.10%	26.73%	46.87%
天津	传统航线	10,473	11,296	10,470	12,586
	北极航线	8,010	8,439	7,933	6,995
	缩减比例	23.52%	25.29%	24.23%	44.42%
青岛	传统航线	9,739	10,986	9,736	12,276
	北极航线	8,670	8,239	8,593	6,795
	缩减比例	10.98%	25.00%	11.74%	44.65%
上海	传统航线	10,473	10,729	10,470	11,942
	北极航线	8,010	7,941	7,933	6,497
	缩减比例	23.52%	25.99%	24.23%	45.60%

极航线将成为中国远洋运输通道新的选择。

2. 改变中国沿海港口区位条件

在地理位置、城市发展、港口条件不变的情况下，新航线的通航会使其挂靠港与周边地区的联系程度加强，其吸引货源的能力也会提高，

[1] 彭振武、王云闯：《北极航道通航的重要意义及对中国的影响》，载《水运工程》，2014 年第 7 期。

[2] 数据由综合整理得到。

从而使港口的区位条件得以改善。因此,北极航线的开通对世界主要港口都将产生一定的影响。由于北极航线的开通,有的港口将实现地位的提升,有的港口却因此造成地位的下降。我们把由于北极航线开通航程及海运周期缩短带来的海运成本大幅度降低而从中受益的港口定义为北极航线港口,将中国港口所在城市进出口总额超过10亿美元,且符合航线密度、外贸吞吐量、油气吞吐能力等竞争指标的22个港口进行分析,通过航线、贸易、港口生产能力、港口政策4项因素的7项指标,中国北极航线港口可分为三个层次:第一层次为上海港和深圳港;第二层次为宁波港—舟山港、天津港、青岛港和大连港;其他港口则属于第三层次。由此可以看到,中国东部沿海地区位于北极航线最直接的东北亚延长线上,尤其是上海港、大连港、天津港、青岛港等港口,北极航线的通航将会使其与欧洲西海岸、北美东海岸的联系更为便捷,因此将很有可能受到航运公司的青睐。^[1]特别是大连港、天津港、青岛港等环渤海区域内的港口,能够因北极航线的开通形成集团优势,整体带动环渤海经济圈的发展,进一步促进京津冀一体化的形成。以大连港为代表的东北港口将在“一带一路”的战略规划下,着力促进与俄远东地区海陆联运合作,成为建设向北开放的重要窗口。而中国的传统大港如深圳港、宁波港,通过北极航线运输在行距的缩减上虽然优势不大,但因其货源充足、基础设发达,也将维持较强的竞争力。

港口的综合竞争力得到强化,会吸引更多间接腹地的货流。而货运量的改变进而会影响中国港口网络结构的变化。港口网络是由不同港口及港口间的航线所连成的网络。^[2]北极航线开通后,中国北方部分港口可能会因其纬度更高、更靠近北极航线的优势,航线密度和吞吐量得到增加,海上辐射范围和通达能力也将得到扩大或增强。若北极班轮航线形成,而中国各港口的定位或将重新洗牌,形成以北极班轮航线干线港为中心的港口网络结构。

[1] 肖钟熙:《区位与机遇在港口发展中的作用》,载《水运管理》,2005年第12期。

[2] 王丹、张浩:《北极通航对中国北方港口的影响及其应对策略研究》,载《中国软科学》,2014年第3期。

3. 扩大相关港口腹地范围

港口的发展建设必须以腹地范围的开拓和腹地经济的发展为后盾，腹地是港口赖以生存和发展的基础。在影响港口经济腹地的若干因素中，港口所处的位置显得尤为重要。如果港口处于国家经济发展的中心，或处于国家政治的特殊区位，或位于世界主要航线或新辟航线要冲，都将成为港口扩大腹地范围最有利的条件。^[1]中国 2015 年 3 月发布的《推动共建‘丝绸之路经济带’和‘21 世纪海上丝绸之路’的愿景与行动》中，将中国沿海地区设定为“21 世纪海上丝绸之路”建设的排头兵和主力军，其中北极航线港口均是中国对外开放的海路门户。因此，北极航线的通航将为中国东部沿海港口发展带来极佳的机遇。

货主在选择运输方式和运输路径的时候总是遵循总成本最小的原则。以中国—北美的货物运输来说，运输总成本主要包含陆上运输成本和海上运输成本。西北航线的开通，在很大程度上缩短了中国与北美东海岸主要港口的航行距离（如图 4 所示）。而海上运输距离的缩短将直接导致海上运输成本的缩减。对于货主来说，将会有更大的陆上运输成本

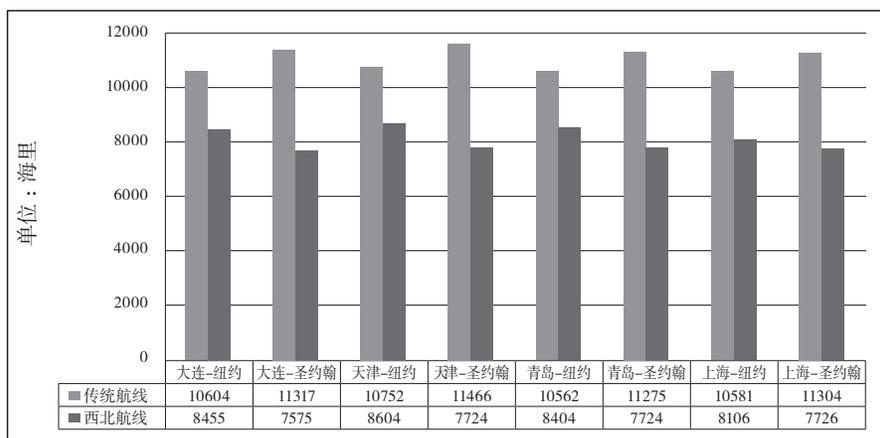


图 4 中国与北美东海岸代表港口间传统航线与西北航线的航距差^[2]

[1] 辛林：《影响港口经济腹地的若干因素及其对策》，载《港口科技动态》，1997 年第 8 期。

[2] 数据根据综合整理得到。

调整空间来对外贸运输港口进行选择,以实现总成本最小的目标。对于港口来说,这将吸引到距离港口更远的货源,进而扩大了港口的腹地范围。

4. 促进内陆运输网络发展

北极航线港口的陆上腹地扩大,将在一定程度上影响内陆进出口货物对于运输方式和运输路线的选择,进一步促进中国内陆运输网络的发展。以中国—欧洲的货物运输为例,当前中欧贸易主要通过大陆桥运输和陆海联运两种运输方式完成。第二亚欧大陆桥是从中国的江苏连云港市到荷兰鹿特丹港的国际化铁路交通干线,国内由陇海铁路和兰新铁路组成。大陆桥途经江苏等7个省、430多个县、市,到中俄边界的阿拉山口出国境,出国境后可经3条线路抵达荷兰的鹿特丹港。

大陆桥运输的总成本主要包括陆桥铁路运输成本和陆上运输成本。陆海联运的总成本主要是海上运输成本加陆上运输成本。从目前的情况来看,由于第二亚欧大陆桥设施较为完善,通行方便,通过大陆桥完成的中欧货物运输的运费比海运便宜20%左右,时间缩短近一半。但根据表2,中欧代表性港口间传统航线与北极航线的对比数据显示,20%—40%的运距缩短带来的运费缩减,可以在很大程度上提高海陆联运的竞争力,重新凸显海上运输运量大、安全性高、费用便宜的优势。不难想象,伴随着北极航线的通航,中国内陆地区有一部分货物将改用陆海联运的方式,通过北极航线相关港口完成中欧贸易货物运输。这将对中国内陆运输网络和物流网络提出新的要求。连港铁路线、连港公路线需加以完善,内陆地区将逐渐形成新的交通枢纽,第三方物流企业也需为内陆货主提供更为便捷、完备的物流服务。

(三) 第三梯度——产业经济

1. 推动中国临港产业的发展

临港产业是指那些地理位置毗邻港口,相关业务与港口关联的产业。临港产业的发展往往对于所在地区的经济发展起到引领和带动作用。港口区域临港产业的发展既为港航及其相关服务业提供了业务来源,也促进了依托港口的各种相关产业的发展。2013年,中欧双边贸易总额为5,591亿美元,中国是欧盟第三大出口贸易伙伴和第一大进口来源地。欧盟自

中国进口的主要商品为机电产品、纺织品及原料和家具玩具等。^[1]因此，北极航线开通后，上述产业将会向北极航线相关港口集聚，以缩减陆上物流费用，增加价格优势。

北极地区蕴藏着丰富的油气资源，被称为“世界最后的宝库”。根据已探明的储量，北极地区拥有 90 亿桶的原油，石油储量占全球未开采石油的 13%；天然气资源更多，有 1,670 万亿立方英尺，占全球天然气资源的 30% 以上。^[2] 北极航线，尤其是东北航线的开辟，将为中国油气能源进口打开新的海上通道，中国从欧洲进口油气将既节省时间，又节省成本。因此，北极航线通航后，中国沿海地区将会加快油气码头建设，其周边也将进一步聚集油品储存、运输、加工等相关产业。

北极航线对于冰级船舶的需求将给中国造船行业带来新的机遇，加快造船技术发展和推动船舶产业的产业结构调整的时机可能会来临。同时，北极航线的开通将带动钢铁生产、机械制造、船舶修造、物流等产业的进一步发展。另外，北极航线打通了中国与北欧部分城市及北极原住民因纽特民族的文化和经贸联系，相关贸易货种的生产制造产业将会向北极航线相关港口集聚，推动中国临港产业发展，改变临港产业布局。

2. 促进中国经济布局的调整

依据地缘经济规律，沿海地区总是能够从海洋运输和贸易体系中首先获益。从中国的经济现状来看，东部沿海地区因拥有直接连接世界各大经济区域的海洋通道，占据了地缘经济优势。特别是长三角和珠三角地区，区位优势突出，成为中国的经济重心。但是伴随着京津冀一体化、辽宁沿海经济带和“一带一路”对东部沿海及东三省对外战略规划的部署，中国的东部地区已经占得了跨越式发展的先机。而北极航线的开通将进一步加强中国东部沿海地区的地缘经济优势，其中渤海湾、东三省地区也将迎来更大的发展机遇和发展空间。

环渤海经济区位于东北亚经济圈的中心地带，包含其中的 40 多个

[1] 《贸易简讯》，国别报告网，<http://countryreport.mofcom.gov.cn>。

[2] 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。

港口构成了中国最为密集的港口群，并形成了以港口为中心、陆海空为一体的立体交通网络。成为沟通东北、西北和华北经济和进入国际市场的重要集散地。辽宁沿海经济带战略从空间布局、产业发展、城乡发展、社会事业、基础设施、开放合作、资源环境、保障措施等方面为辽宁沿海地区提供了明确的发展方向。在“一带一路”的国家规划中，着重提出要完善黑龙江对俄铁路通道和区域铁路网，以及黑龙江、吉林、辽宁与俄远东地区海陆联运合作，建设向北开放的重要窗口。早在2009年，国务院已正式批复了“中国图们江区域开发规划”，该规划指出，北极航线开通之后将大大提高图们江地区经济发展的区位优势。^[1] 北极航线开通后，中国以图们江为出海口，势必会加强东北三省与西欧、北美的市场联系，这对东北地区的经济发展具有重要的推动作用。因此，北极航线的开通不仅提高了中国北方港口的区位优势，更将与上述北方区域优势相结合，有力地推动中国经济布局向北拓展，促进中国区域经济的平衡发展。

（四）第四影响梯度——文化生活

北极航线作为重要的海上战略通道对于国家的长期稳定发展具有重要的推动作用。但它并非仅仅关乎人类的政治生活、经济生活，也将潜移默化地影响人类的文化发展，丰富中国人民的日常生活。

1. 促进中国对外文化交流和北极旅游发展

北极航线不仅是有形的货物运输渠道，也是无形的文化传播通道。北极航线的开通，将进一步加强中国与欧洲、中国与北美洲之间的联系，以联系促发展，以发展促交流，使北极航线逐步承担起传递中华文明和中华文化的重任。

由于历史文化和教育理念的不同，中国人与欧美人的思维方式、生活方式存在较大的差异性。而北极航线的开通将促进沿线国家间的教育沟通和留学行业发展，通过合作办学、学术往来互相学习借鉴，在广泛的文化交流中增强彼此的理解和认同感。而欧洲和北美陆洲的北极区域

[1] 李娜：《北极航线通航对中国航运业的影响研究》，大连海事大学硕士论文，2012年。

上生活着许多土著居民。除了在欧洲北极地区分布的拉普人外，大部分北极土著居民均为黄种人。他们在寒冷的气候条件下逐渐培养出了坚毅的品格和特殊的生活习惯。特别是被称为“爱斯基摩人”的因纽特民族，他们在几千年的时间里几乎与外界隔绝，从而形成了看似落后却又独特的民族文化。北极航线的运营将打通中国与北极地区原住民的联系，同为黄种人的身份将会促进加深彼此的认同，促进相互交流。

而北极航线的开通也将激起国人探索北极风光、北极文化的兴趣，为促进北极地区的旅游奠定基础。经济的高速发展带来了中国中产阶级规模的不断壮大，国家旅游局发布的数据显示，2014年中国出境游人数突破1亿人次，境外消费超过1万亿元人民币。这在很大程度上说明将有越来越多的国人有意愿、有能力接受北极旅游项目，北极航线的开通将为中国旅游资源开发建立新平台。

2. 丰富日常生活，改变国人生活方式

犹如古代“丝绸之路”一样，北极航线也将在潜移默化中促进沿岸各国的文化交流，进一步改变人们的生活方式。类比于发展成熟的中—日、中—韩航线，贸易的发达使日韩文化与流行时尚迅速影响中国，诸如看韩剧、吃日本料理、购买韩国泡面等已被广大中国消费者所接受。伴随北极航线的开通、运输距离的缩短，将会在很大程度上带来外贸商品价格的降低，因此，将会有越来越多的欧美商品出现在中国人的生活中，也会有越来越多的中国美食被端上欧美人的餐桌。伴随着中国国民收入水平的日益提高，国人也将普遍体验欧美流行的游轮旅游、游艇俱乐部等休闲度假方式，提高生活乐趣和生活质量。

三、关于应对北极航道开通的对策建议

虽然北极地区气温持续升高，北极航线开通预期乐观，但目前可以实现北极地区通航的时间只有夏季的2—3个月，北极航线对中国的影响还没有充分体现。但北极地区的战略地位不容置疑，环北极国家在北极及北极航线区域已开始不断施加军事压力，北极环境的急剧变化也使

得北极科考迫在眉睫。综合分析,中国已处于北极航线第一影响梯度范围内。因此,针对现阶段北极航线影响梯度和影响层次,中国应着力完善北极地区国家战略安全部署来应对北极航线开通即将带来的挑战,并提前制定应对第二梯度影响的适应性对策,充分利用北极航线的开通预期为中国带来的发展机遇。此外,更要注重文化的先导作用,以加强与北极航线沿线国家的文化交流获得参与北极航线事务的主动权。

(一) 以国际合作与文化交流为先导,创造参与北极航线事务的良好氛围

北极航线的开通将对中国产生重大影响,对中国航运、贸易等行业带来千载难逢的发展机遇。但由于中国不属于北极国家,北极国家对我国多有忌惮,使中国在北极航线的利用上存在很大的不确定性。因此,中国应首先加强与其他国家和国际组织在北极科考、环境保护、文化交流等方面的合作,以维护全球共同利益为己任。对于北极航线及其延长线区域内的海洋环境保护,中国应担负起海洋大国的责任,加强防油污技术的开发,联合周边国家共同创造、维护北极航线及其延长线海域良好的通航环境,使中国成为参与北极航线事务不可或缺的国家。同时,中国应着力加强与北极航线沿线国家的文化交流和民间沟通,秉承“经济合作,文化先行”的理念,传递中华民族的传统文化和中国和平发展的美好愿景,利用市民间的教育合作、时尚展览、旅游休闲等活动创造“中国符号”,使之深入到北极航线区域国家的社会生活之中,以大众心理的普遍认同促进国家间的政治认同,为中国稳定利用北极航线创造良好的国际氛围。

(二) 以维护中国战略安全为根本,保障北极航线区域的稳定性

北极航线对于中国具有重要的地缘政治意义、经济利益和战略价值,更关乎着中国海洋权益和国家安全。因此,维护国家安全和海洋权益是中国参与北极航线事务的基本出发点和立足点。当前,环北极国家纷纷制定北极战略,抢占北极航线事务主导权。俄罗斯与美国又纷纷加大北冰洋和北极航线区域的军事投入和战略部署,对中国海上的国家安全带来了挑战。因此,中国逐渐加强北极航线海上战略通道军事保障力,制定相应的国防应急预案,使北极航线成为中国北方海洋安全的缓冲器。

同时，站在能源安全战略角度，借“一带一路”战略的契机，加强与北极航线周边国家的能源合作，为北极航线能源战略通道的建立奠定基础。最后，作为北半球重要的大北极国家，中国可以立足和平、和谐、合作的原则制定中国的北极战略，为参与北极事务和解决北极航线区域冲突提供方向性指导。

（三）以改善港口布局为基础，加快东北亚航运中心建设

北极航线对于改善港口区位条件、推动临港产业发展、扩大港口腹地范围具有重要的作用。因此，中国各个港口，特别是具有航线距离优势的北方诸多港口，应加强北极航线相关研究，制定相应的发展策略。北极航线的开通，上海港、大连港、天津港、青岛港等港口在中国—欧洲、中国—北美新航线上的区位将更具优势。因此，在面临航运重心北移的趋势下，中国应着力加强北方港口建设，完善港口布局，进行港口整合，确立港口群核心。运行中可以建立区域性港口集团，合理分配货源，减少港口间的恶性竞争。同时，进一步加快中国东北亚航运中心的建设，尽早形成外贸运输网络，提高转运能力，增强与釜山、横滨等港口的竞争力。

（四）以加强陆海联运网络为支撑，提高对陆上腹地的集疏运能力

北极航线的通航在为中国国际贸易和港口发展提供了新的通道和机遇的同时，也对中国陆海联运能力和物流行业提出了新的要求。在货物集装箱化的发展趋势下，北极航线带来的腹地拓展势必对中国陆港联动能力带来压力和挑战。集装箱陆海联运主要包括海铁联运和公海联运，因此集装箱陆海联运的发展程度与内陆集疏运网络之间有着密切的联系。近几年来，公海联运作为中国集装箱陆海联运的主要形式取得了快速的发展，而海铁联运状况却不容乐观。目前，中国港口的集装箱海铁联运比例不足2%，而欧美发达国家大型港口如荷兰的鹿特丹港、德国的汉堡港以及安特卫普港的集装箱海铁联运量已经接近20%^[1]。因此，中国应进一步加强集装箱陆海联运建设，特别是海铁联运的短板，提高集疏运能力，为港口货源供给和内陆外贸运输提供保障。

综上所述，北极航线对中国的影响是全方位、多角度的，具有明显的层次性。为更好地利用北极航线给中国带来的机遇，适时应对相应的威胁与挑战，中国必须实时明确所处的影响梯度，针对不同的影响角度做好规划部署。目前中国仍处于北极航线影响的第一梯度，应首先着力完善中国北极地区国家战略安全部署来应对北极航线即将开通带来的战略安全挑战。同时，抓住文化的先导性特征，通过加强与北极航线沿线国家的国际合作与市民文化交流，为中国参与北极航线事务创造良好的国际氛围。最后，积极加强中国的港口建设，优化港口网络布局，提高海陆联运网络建设，积极应对北极航线对中国第二阶段的港口运输影响，更好地抓住发展机遇。

[收稿日期：2015-11-05]

[1] 王丹、李振福、张燕：《北极航道开通对中国航运业发展的影响》，载《中国航海》，2014年第1期。

缅甸民主改革后的外交走向 及影响因素^[1]

戴永红 王俭平

[内容提要] 近年缅甸实施民主改革以来，民选政府及执政的巩发党对缅甸的外交政策作出了很大调整，尤其是缅甸如何在中美之间作出取舍成为国际瞩目的焦点。本文从缅甸民主改革的背景及内容出发，通过分析改革过程中影响其外交政策的诸多内外因素，进而对2015年民盟胜选后未来的外交走向作出基本判断，从而为正确处理中缅关系、维护中缅友好合作的大局提供参考。

[关键词] 缅甸 民主改革 外交走向 影响因素

[作者简介] 戴永红，四川大学缅甸研究中心、南亚研究所研究员，博士；王俭平，四川大学南亚研究所2014级国际关系专业硕士研究生。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2015)06-0101-13

1988年缅甸新军人集团发动军事政变后，尤其是1990年军政府主持的全国大选中，昂山素季领导的“全国民主同盟”（简称“民盟”）取得压倒性胜利，而军政府拒绝向其交权后，西方国家对缅甸进行了猛烈的抨击和实施了严厉的制裁，缅甸军政府陷入了内外交困的局面。中国

[1] 本文为2015年国家社科基金项目“构建印度洋出海大通道战略支点视角下中缅中巴能源通道研究”（项目批准号：15BGJ047）的中期成果。

政府秉持“不干涉他国内政”和“睦邻友好”的外交方针，给予了经济困难和外交孤立中的缅甸大量的支持与援助，中缅合作也进入了一个迅猛发展和关系密切时期。自2009年以来，缅甸的民主改革进入快速发展时期。四年来，缅甸的政治改革取得较大进展，内外局势都发生明显变化，尤其是民盟在2015年选举中的压倒性胜利更是表明缅甸的民主已经进入了一个新的阶段。但是，目前国内政治仍存在尖锐的矛盾，国内外政策及走向仍不十分明晰。本文拟通过对缅甸民主改革后的外交走向及其影响因素作一初步分析，以探讨其今后的发展方向。

一、缅甸民主改革的背景及内容

缅甸的民主改革是一场由军政府精英所发起，在被动的国内外局势下进行的一次主动的政治改革尝试。该改革是以摆脱国内政治经济困境、拓展国际空间为首要目标，并以实现国家的现代化为最终目的。

1. 势在必行的“自救式”改革

缅甸独立以后，执政的“反法西斯自由同盟”内部党际纷争不断，国内民族、宗教又矛盾重重，根本无力解决国内所存在的政治、经济与社会问题，最终导致了1962年吴奈温领导的军事政变的发生，这也标志着缅甸进入了“军人集团”掌权的时代。然而，吴奈温执政期间所实行的政策调整与改革并不成功，“缅甸式的社会主义”试验非但没有改变战后缅甸满目疮痍的状况，反而使得缅甸沦为世界上贫穷落后的最不发达国家之一。^[1]1988年，缅甸再度发生军事政变，苏貌将军推翻了社会主义纲领党政府，并建立起由新军人集团所控制的“国家恢复法律和秩序委员会”。新军人集团的精英认识到，如果不能在国家发展道路上实现突破，政变后的缅甸同样会陷入到贫穷、分裂的深渊，现政权的合法性依然无法得到缅甸人民的认可而随时有被推翻的可能。“改革”已经成

[1] 1987年联合国将24个国家列为最不发达国家，缅甸是其中之一。二战结束后，缅甸曾拥有亚洲最好的卫生系统，最高的识字率和大量的珍贵资源，但到了80年代，缅甸已经是世界上最贫穷的国家之一。

为新军人集团势在必行的自救革命。

2. 同时并举的改革与开放

1997年吴丹瑞大将上台后，出于缓和日趋尖锐的国内矛盾、巩固军人政权的执政基础，新军人集团发动了涉及政治、经济、社会等各领域的全方位改革。但由于上世纪90年代末的亚洲金融危机，东南亚印尼等国家的政局发生大的动荡的影响，以及随后美国由于遭遇“9·11”恐怖袭击而发动阿富汗和伊拉克战争，使国际形势的不确定性增加。出于对自身安全的担忧，缅甸加大了打击昂山素季等反对派的力度，同时加快政治改革步伐。2003年缅甸政府提出“七步民主路线图”并逐步加以落实。

在政治方面，军政府在保证军队在未来缅甸政治中的地位与作用的前提下，以逐步实现向民选政府进行权力移交；在经济方面，军政府废除了高度计划的经济体制，推行以市场经济为导向、对外开放为方针的经济政策，大力鼓励私营企业的发展，并通过法律的形式明确国际资本的合法权利与优惠。在社会方面，军政府则逐步放开新闻与言论自由，放松了对社会舆论的监控力度。但同时由于美国小布什政府对缅甸的强硬政策，缅甸政府依然对西方保持着高度警惕。

2007年，由于政治和经济原因，缅甸再次爆发民众抗议示威的“袈裟革命”，对政府的执政地位造成冲击。此后，在国内民盟等民主力量的压力和以美国为首的西方国家的制裁下，缅甸从2008年开始了制定新宪法、举行公投及大选等一系列政治改革措施，并于2011年3月建立新的民选政府，完成了“七步民主改革路线图”计划。目前，缅甸军政府在政治、经济和社会各领域所推行的改革，已经对缅甸社会各阶层产生了深远的影响，但同时也使得缅甸的外交政策更为诡谲多变。

二、变革后的缅甸外交新走向

缅甸内部政治形势的巨大变化直接决定了其外交政策的新走向。尤其是2015年的议会大选中，昂山素季领导的全国民主联盟（民盟）在联邦议会中已经获得348个席位，超过联邦议会总议席（含军人非选举议席）

的半数，依法获得单独组建新政府的权力。昂山素季亲西方的背景势必会促使缅甸新政府对过去的内外政策做出相应的调整和改变。

1. 由“一边倒”转向“多边站”是缅甸外交的正常化修复

从缅甸国家利益角度来看，长期以来对中国“一边倒”的外交政策是一种畸形外交，也是迫于处境窘迫的无奈之举。贫穷的缅甸同样明白西方资本对于国家发展的重要性，以及外交选择的多元化是其争取自身利益最大化的前提，实施“多边站”的平衡外交才是小国外交应有的姿态。但是，1989年以美国为首的西方国家对缅甸实施了严厉的制裁，缅甸出于生存和发展的需要，被迫断绝了与西方世界的联系，从而选择对华“一边倒”的外交政策。但同时缅甸政治精英也明白，从国家长远发展战略和维护自身安全的角度，“一边倒”的外交现状是亟需打破的。西方国家需要战略位置重要的缅甸能够有更为中立的姿态，而缅甸为发展经济也需要打开国际资本市场，大量引进外国投资和技术以及国际援助，来实现经济的快速发展以及自身利益的最大化。因此，无论是缅甸当初的对中国“一边倒”政策，抑或是未来的“多边站”外交，都是以维护缅甸国家利益为核心的，是缅甸在民主改革后尝试走上正常国家发展路程的一种努力，因此，缅甸要在原有的畸形外交政策上进行正常化修复。

事实也证明，缅甸近年的民主化政治改革，实际上也是为国家“重回国际舞台”做出的巨大努力。2010年11月，在举行大选后缅甸政府立即释放了被陆续软禁了15年的民盟领袖昂山素季，向西方世界发出了和解的信号。此外，缅甸近年大赦政治犯，于2014年甚至宣布已释放所有政治犯，并逐步放开对国外非政府组织进入的限制，以更为“媚西”的开放态度迎接西方世界。^[1] 鉴于缅甸做出的改革进展，2011、2012年美国国务卿希拉里、总统奥巴马先后访缅，暂缓了对缅甸的制裁，重新向缅甸打开了与西方合作的窗口。^[2]

[1] “Burma releases pro-democracy leader Aung San Suu Kyi”, BBC NEWS, 13 November 2010 <http://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11749661>.

[2] Mark Landler and Thomas Fuller: “Obama Prods Myanmar Back Toward Democracy”, The New York Times, 13 November 2014. <http://www.nytimes.com/2014/11/14/world/asia/obama-will-try-to-push-myanmar-back-on-the-path-toward-democracy.html>.

与之相反的是，中缅近年来合作却是波折不断，密松水电站、莱比塘铜矿等项目的搁浅，不仅使中国投资者遭遇了重大经济损失，同时也使得中缅关系蒙上了一层阴影。中缅油气管道虽然已经建成，但其运营的现状却远远不及预期。至2015年2月，中缅天然气管道已经运营了1年半有余，但至今累计输气量仅达到40亿立方米，是当初所设计年输气量120亿立方米的三分之一。由此可见，缅甸对中国和西方关系的亲疏变化已证明，其外交“一边倒”仅仅是过去式，“多边站”才是进行时，而这一点在未来昂山素季所领导的民盟政府中只会得到进一步加强。

2. “外交支持的选择”取决于国内党争形势发展的需要

从战略上讲，实施大国“平衡外交”是缅甸政治精英的共识，但是外交政策的战术使用往往取决于国内权力斗争的需要。缅甸进行民主改革以来，国内政坛的权力斗争频仍，逐渐形成了四大权力板块：以吴丹瑞、敏昂莱为代表的军方，以吴登盛为代表的政府，以吴瑞曼为代表的执政党，以昂山素季的民盟为代表的民主党派。在这四大政治派别之间，幕后操纵的吴丹瑞虽然认识到民主改革的需要，但是却以维护军人集团的既得利益为主，对于西方民主的冲击保持着高度的警惕。吴登盛作为缅甸现总统，他的上台是各方势力妥协的结果，他中立的政治立场维系着各方力量的平衡。吴瑞曼作为执政党“巩发党”的党魁，更为倾向于“跨越式”的政体改革，试图通过建立议会制政体来实现他个人作为“议会议长”的权力。他公开支持与昂山素季展开合作，甚至主张在宪制改革中削弱军方权力、架空总统权力，这偏离了军队首领吴丹瑞所制订的政治路线，引起了军方实力派与登盛派的强烈不满，最终导致了“8·12”的党内政变，随后吴瑞曼被解除了巩发党主席的职务。民盟胜选后，昂山素季先后与吴登盛、敏昂莱、吴丹瑞等政府、军方实力派进行了会晤，虽然得到了对方“和平移交政权”的承诺，但这仅仅是军方在国内外压力下所做出的权宜，一旦“宪政改革”的红线触碰到军方的既得利益，缅甸依然会有“民主破局”的可能。

在这四大政治派别中，并没有绝对的“亲华派”抑或是“亲西派”，他们都是现实主义的政治投机方，都会根据政治斗争的需要去战术性地

选择外交亲疏。如昂山素季作为亲西方的代表，但在密松水电站调查等具体事务中保持客观中立，并在2015年访华期间表达了加强中缅交流的愿望。这些举动无疑是向曾获得中国支持的缅甸军方示威，以此为自己在大选前博得更多的政治筹码。^[1]再如，吴登盛总统作为现实主义者，他往往会视国内政治势力和舆论而定，根据国际博弈的趋势来采取对华政策。这一点在2015年7月22日的中国伐木工遭逮捕事件上表现得尤为突出，他通过拘押并重判中国劳工来向缅北地方政府施压，随后又通过大赦劳工以获得中国对其参选的支持。由此可见，缅甸外交虽然在“制衡”的道路上前进，但也不一定会坚定地执行“去中国化”，各政治派别将会依据斗争形势的需要，战术性地在外交亲疏上做出选择。

3. 加入东盟既是组织要求，也是发展需要

缅甸作为一个东南亚小国，尤其是在大国夹缝间求生存的小国，组织保障下的集体安全便显得尤为重要。缅甸军政府也深刻认识到这一点。东盟也积极扩大组织机构，以在地区事务中发挥主导型作用。因此，冷战结束后缅甸对东盟持欢迎姿态并积极配合，试图在东盟组织框架内摆脱中印等大国的影响，寻求自身的外交认同。1997年7月，东盟正式接纳缅甸成为正式成员国后，缅甸与东盟国家一直保持着比较密切的接触与合作，东盟的推动也对缅甸的民主化进程产生了积极的作用。对于缅甸而言，东盟是其在东南亚区域的组织平台，是其与国际社会保持接触、避免外交孤立的重要依托。缅甸近年更加快了与东盟合作的步伐，目前缅甸90%的外贸是面向亚洲国家和地区的，而其中的一半以上是对东盟成员国的。^[2]作为重要邻国，缅泰两国的合作尤为瞩目，2012年7月，吴登盛首次以总统身份访问泰国，着重讨论了两国合作建设缅甸土瓦深水港项目，以及深化共建的“东西经济走廊”^[2]合作项目。缅泰双方还

[1] 刘新生：《缅甸大变革及其对中缅关系的影响》，载《东南亚纵横》，2013年1月第1期。

[2] Jürgen Haacke: “Why Did Myanmar's Opposition Leader Just Visit China?”, *The Diplomat*, 15 June 2015, <http://thediplomat.com/2015/06/why-did-myanmars-opposition-leader-just-visit-china/>.

签署了3项旨在加强经济、能源和科技合作的备忘录，并同意共同推动缅甸仰光附近的土瓦深水港与工业园区发展计划。^[1]因此，东盟作为缅甸的主要“朋友圈”，是缅甸的外交基石，是攸关国计民生的贸易伙伴，加强与东盟成员国的政经联系依然是缅甸外交的优先选择。

三、缅甸外交新变化的影响因素

吴登盛政府的缅甸外交政策出现新的变化，不仅仅是其政府单方面所作出的调整，而是国内外各种政治力量博弈妥协的结果。同时，政策进一步调整的倾向将会继续凸显于未来组阁的民盟政府。

1. 政治派别的外交诉求

缅甸以军方为主导的政府在国内需要妥善处理来自三个方面的政治压力。它们分别是：以民盟为代表的议会反对派、少数民族地方武装、宗教团体。民盟是缅甸议会反对派的代表，昂山素季曾带领该党在1990年的大选中获得了压倒性的胜利，赢得了约60%的选票和485个议席中的396个，但军政府拒绝向民盟交权，并不断对其进行打压，昂山素季也被软禁长达15年之久。在国内外各种舆论和政治派别的压力下，军政府于2011年释放了昂山素季，对外释放出了和解的信号，但根据2008年由军方主持制定的新宪法，昂山素季仍无资格参选总统。因此，以民盟为代表的民主派有着强烈的“民主诉求”，“修改宪法”将会成为民盟新政府的一项重要议题，并希望在缅甸的政治生活中消除军人集团对国家权力机关的干涉。这样的诉求在西方势力的煽动下，形成了一种“逢军必反”的恶性循环，这一点在外交领域表现得尤为突出。20世纪80年代末由于中国在缅甸遭受西方制裁时依然与缅甸军政府保持着密切的合作，双方在能源、贸易、军工等领域都取得了突破性的进展，因此缅甸实行民主改革后，政治多元化导致一些反华势力不断在社会舆论上

[1] 东南亚东西经济走廊（EWEC），是一个属于湄公河大小区的经济发展合作章程。从缅甸开始到越南的岘港结束。各国包括：缅甸，泰国，老挝，越南。

[2] 《缅甸积极融入东盟出成效》，载《光明日报》，2012年8月13日。

制造噪音，在抨击军政府腐败的同时极力阻挠中缅的既有合作项目，致使密松水电站、莱比塘铜矿、中缅油气管道三大工程或取消、停滞及风险增多。

2. 民地武问题的国际化

少数民族地方武装（简称“民地武”）一直是缅甸内政中最为棘手的问题。缅甸是一个多民族、多宗教、多文化的社会，共有135个民族，分成8个大的族群，其中缅族大约占全国总人口的69%，^[1]它与地方少数民族之间一直纷争不断，甚至爆发内战，使得缅甸是亚洲受种族矛盾和冲突困扰最深的国家之一。虽然在90年代中期，军政府便与民地武签订了一系列停战协议，但是由于少数族群的弱势地位依旧没有得到改变，而且不可能从根本上解决暴力冲突的症结，一些民地武组织，包括南掸邦军和克伦民族进步党并没有停止过在边境山区的游击战。由于民地武因素直接涉及到了缅甸的国家核心利益，使得该问题往往成为他国与缅甸谈判的重要筹码，也是缅甸政府制定外交方针时的重要考量。

2015年以来，缅北果敢战事再起，也将民地武的问题逐渐国际化。3月13日，缅甸军机炸弹落入中方境内，造成云南无辜平民4死9伤，同时缅甸边民大量涌入中国，给中国边区造成极大压力。中国临沧市政府2月26日发布通知，要求非当地居民提供官方许可才可穿越边界，限制果敢边民进入中国境内。^[2]此外，缅北局势不排除被区域外大国利用的可能性。不可否认，一直有区域外大国势力奢望在中缅之间撕开一道口子，打入离间两国关系的楔子，此次缅北武装冲突爆发时，美国国防部高级官员便“恰巧”同时抵达缅甸。这一切都使得民地武作为一个内政问题因为不断“国际化”而变得日益复杂，也使得缅甸军方在中国政府的合作上又多了几分顾虑，影响到了缅甸政府的外交走向。

3. 民族民主主义的泛滥

民主改革后缅甸放松了对舆论的监管，具有明显排外色彩的“民族

[1][澳]约翰·芬斯顿：《东南亚政府与政治》，北京大学出版社，2007年版，第192页。

[2]邱永峥：《缅边民涌入云南 部分人不听武警劝告回战乱果敢》，载《环球时报》，2015年3月4日。

民主主义”言论和行为一度甚嚣尘上，对缅甸的内政外交都产生了极大的影响。缅甸政客出于大选的需要，不但不会对日益极端的民族主义行为加以谴责，反而会以沉默作为对“排外”行为的一种支持。如2012年在罗兴亚人^[1]聚居的若开邦爆发过数次大规模的暴力驱离穆斯林事件，11.5万穆斯林流离失所，90%的穆斯林居所被焚毁。即使是诺贝尔奖得主昂山素季也对罗兴亚人所遭到的残酷暴力保持沉默。^[2]这种不受约束的排外行为，逐渐成为了民众议政施压的工具，通过舆论民意来对国家的外交政策施加影响，这其中中缅关系受到的冲击尤以为甚。长期以来，中国对缅甸的大量投资，致使华人在缅比重不断攀升，并大量占用了缅甸当地的资源。华人的存在引起当地缅族人的仇视，一方面是由于华人的勤劳挤压了缅甸中小企业、作坊工场的生存空间，另一方面则是双方的财富差距致使仇富心理的产生。自2011年以来，缅甸各地的排华事件便纷乱不断，尤以曼德勒为最，甚至当地的反华情绪催生了反华歌曲《曼德勒之死》。排华的言论由于受不到约束而不断发酵，破坏了中缅关系的传统友好，更在密松水电站、莱比塘铜矿等中缅合作项目上制造事端，以所谓“民意”来胁迫政府暂停合作的继续。缅甸的民族民主主义如果得不到正视，那么其对未来中缅关系将会造成更为严重的破坏。

4. 西方遏华阵线的需要

中国的崛起对国际格局产生了极为深刻的变化，迫使美国重新审视缅甸的战略地位，试图将缅甸作为遏制中国的重要一环，以达到美国“重返亚太”实现战略平衡的目的。与此同时，缅甸最高领导人丹瑞大将也对美释放和解的善意，2009年，在奥巴马胜选之际随即致函祝贺，同时期望“能最终改变美国对待缅甸的强硬态度并解除制裁”。^[3]同年9

[1] 罗兴亚人是来自邻国孟加拉的非法移民，缅甸政府否认他们的公民地位。由于罗兴亚人多为穆斯林，且皮肤颜色较深，引起缅人的歧视和排斥。

[2] 《缅甸罗兴亚穆斯林营幼童成饿殍》，载《亚太日报》，2014年8月11日，<http://www.apdnews.com/asia/seasia/71423.html>。

[3] 瞿健文：《继续制裁还是展开接触？奥巴马对缅政策举棋不定》，载《青年参考》，2009年7月7日。

月，美国务卿希拉里表示对缅甸要从制裁转向和解与对话。这一阶段美国除继续使用制裁的手段来支持缅甸国内民主力量的发展外，也宣布将“扩大对缅甸的人道主义援助，并与缅甸当局展开直接、高层的对话”。2015年民盟在议会大选中获得压倒性胜利后，美国在第一时间表述了祝贺，同时也表达了对缅甸深入民主化的肯定与支持。美国政府采取的“积极地灵活接触”政策收到了一定的成效，缅甸国内的反华亲美力量得到迅速发展，成长为阻碍中缅合作的急先锋。随后，中缅之间诸多外交纠纷往往便是缅甸亲西反华组织从中作梗，如莱比塘铜矿项目的搁浅便是“969佛教极端组织”领袖维拉督上师从中破坏。维拉督从2012年起便已经开始组织游行示威抗议莱比塘铜矿的正常开采，2013年3月28日，维拉督上师所领导的“莱比塘铜矿抗议行动会”在玛索英寺院与美国国务院东南亚专员艾克里德、领事道格拉斯桑乃举行闭门会谈。同年维拉督还接受了由“英国背景”支持的萨桑—兰昔寺院所代颁的“宗教自由奖”，其作为西方代理人的反华立场昭然若揭。正是由于西方出于遏制中国的需要，大力培植在缅代理人，炒作相关议题、破坏中缅友好，利用舆论的压力来对缅甸政府的外交政策施加影响。

四、缅甸未来外交走向分析

笔者认为，对于缅甸未来外交走向，应基于国家利益考量，再综合国内外诸多影响因素，并参考两个指标做出预判。一是以经济发展为导向，二是以现实利己主义为原则。民盟胜选后，昂山素季领导的新政府的未来外交将会以此为指导，进入一个中立自主的时代。

1. 以现实主义为导向的中立外交

从资源禀赋上看，缅甸是中南半岛领土面积最大，也是油气资源最为丰富的国家。从地缘上看，缅甸是中国、印度、东盟的权力交汇中心，也是中印两区域大国的战略缓冲区，同时也是中国进入印度洋的陆上通道，战略地位极其重要。因此缅甸在历史上经常成为帝国主义与殖民主义者主要的争夺对象，为此也饱受战火之灾。正是由于这种地缘的特殊

性催生了缅甸民族极强的不安全感，中立主义往往成为外交的优先选择，以避免与任何强权发生正面冲突。

因此，缅甸在处理中缅关系时与处理印缅关系、美缅关系一样，都会保持适当的距离，同时也保持有效的沟通。上世纪八九十年代，由于政变和镇压，缅甸遭西方严厉制裁时不得已完全倒向中国，这实际上是缅甸外交的一种“不正常”状态。民主改革后，缅甸的外交空间逐步扩大，在中美印三大国之间有了选择的余地，甚至成为三方所争取的对象。缅甸将会基于小国的地缘政治心态，在大国之间保持平衡，根据具体情况将现实利己主义运用在区域平衡。

缅甸由“亲华”外交转向“常态”，一些中缅关系的观察者或许认为这是由于开放后的缅甸更多地受到了西方国家“胡萝卜加大棒”的利诱。当然这是一方面原因，但从历史上讲，缅甸对华恐惧早在建国之初就已经体现。曾担任缅甸总统的貌貌博士就解释说：“当缅甸政府决定首先承认新中国的共产党政权时，这一想法的背后是对侵略者的恐惧”。^[1] 缅甸总理吴努曾把中国和缅甸分别比喻为大象和羔羊，并表示“我们一度对中华人民共和国干涉我国内政的可能性，怀有严重的疑惧”。^[2] 这种恐惧是在于地缘政治因素，这也就是缅甸倾向于现实主义的中立外交。中国前驻缅大使陈宝鏊曾提出，在研究缅甸对外政策过程中有两点需要特别注意，一是缅甸作为小国对大国的恐惧和不信任的心态，二是缅甸处于中印两个大国夹缝中间的地理外置。^[3] 这种观点实际上是地缘政治学中所强调的小国地缘政治心态的问题。

2. 集体安全为框架的自主外交

缅甸自 1997 年加入东盟以来，一直合理利用该地区组织作为缅甸对外交往与经济发

[1] Maung Maung, *Burma in the family of Nations*, Amsterdam: Djambatan Ltd, 1956, p.145.

[2] 云南省历史研究所编：《中国和缅甸友好关系史资料汇编》，第二卷第二分册，1954 年，第 131 页。

[3] 中国前驻缅大使陈宝鏊访谈，2009 年 7 月 14 日于北京。

缅甸提供了平衡外交的多边舞台。因此缅甸未来的外交将会继续秉持与东盟成员国保持一致的外交原则，但由于国情与国家利益的不同，其外交也会兼备具有缅甸特色的自主性。主要有以下三个特点：

第一，以平衡外交为导向寻求自身利益的最大化。缅甸与东盟在地缘战略上都是处于美、中、印战略三角格局中，缅甸与其他东盟国家一样，都更倾向于借助集体安全框架，通过维系地区的权力平衡来实现自身的安全与国家利益。缅甸在遭受西方制裁时，在没有更多选择的情况下只能选择“一边倒”的亲华政策，但如今的缅甸在民主化的过程中，实现了与西方关系逐步缓和，在国际舞台上拥有了更广的活动空间。缅甸出于自身国家利益出发，也势必会在中、美、印战略三角之间做选择性的“平衡外交”。

第二，基于国情的特殊性开展自主外交。对于东盟这个国家间组织而言，它是一个大集体，成员国之间需要在充分协商后对外表达一致的外交立场，但这并不意味着成员国内部就不存在自己的“小”自主。东盟十国国情各有不同，且某些国家之间的经济社会差距较大，因此各国之间有“区别”是必然的，都“一致”是偶然的。正是由于这些差别的存在，成员国在处理与非东盟国家的关系时，往往是从本国国家利益出发，做出符合本国国情的外交选择。从这个角度而言，中缅关系存在着“变局中的不变”，“变局”在于缅甸的国际环境发生了改善，选择更加多元；“不变”的是中缅合作的大局不会改变，绝不会因为个别东盟国家与中国的交恶而改变中缅合作的既定方针。

第三，“不干涉内政原则”依旧是缅甸外交的红线。缅甸虽然落实了“民主路线图”计划，但军政府依然是国家政治生活中主要操盘手，是“有纪律的民主”的纪律制定者，其在人权、民族问题、毒品交易等领域依然为西方所诟病。军政府出于维护政权合法性基础和军人集团的既得利益，将会在相当长的时间内依然会高举“不干涉内政”的大旗，以防止国内反对派在西方“渗透式”的支持下推翻缅甸现有的权力架构。因此，在与缅甸的交往中，“不干涉内政”是一条红线，也是区分“敌友”的重要分水岭，虽然民盟组建的新政府对于国内外的异见更为宽容，但

是“内政”涉及主权的特殊性依然决定了话题的“敏感性”。

总之，变革后的缅甸的外交政策作出的调整已然是事实，而调整后的外交方针也必然会对中缅关系产生一定的冲击。“变局”虽说是在所难免的，但只要能够维持住中缅友好合作大局的“不变”，正确处理调整期所遇到的问题，中缅关系依然会有上升的空间。中国政府应当对未来“总体可控、局部有变”的中缅关系有充分的认识。

首先，认清缅民主党派亲西方的立场不会改变。虽然民盟主席昂山素季近期实现访华，但这只是权宜而非是转折，西方依然是其主要依赖的力量，对于未来民盟政府只可争取不可奢望。昂山素季长期接受西方教育，且一直以来在西方的支持下赢得了国际声誉和权力地位，因此无论是政治立场还是价值理念都不会出现根本性的转变。近年来，昂山素季的对华态度虽有所缓和，在具体事务上，如密松水电站调查中保持中立，但这仅仅是认识到中国影响力之后所作出的权宜之计。

其次，经贸依然是中缅的主要维系。中国是缅甸最大贸易伙伴和投资来源国，而中国在迅速崛起的过程中，为缅甸提供了“搭便车”机会，从而最大程度减少了缅甸独立发展所需的机会成本。对于缅甸而言，中国的支持与帮助可以疏远而不可离开，中缅友好的大局不会出现根本性改变。同时，中国的“一带一路”战略应当兼容缅甸的“东西经济走廊”建设，促进泰、缅、老、柬四国的共同发展，增强东南亚四国的积极性，从而为中国西南地区的发展提供更广阔的市场空间。我们有理由相信，在相互尊重、互利共赢的共识基础之上，中缅关系依然会成为 21 世纪和平共处、共同发展的典范。

[收稿日期：2015-09-20]