

严峻的全球战略安全形势

丁原洪

[内容提要] 2016 年以来，欧洲、亚洲地区的紧张形势不断升级，全球战略安全面临前所未有的严峻挑战。当前，威胁全球战略稳定的主要因素是美国奉行的霸权主义。但也应看到，美国的霸权主义正面临着系列难题：经济陷于“长期性停滞”、社会严重分裂、联盟体系裂痕明显，致使其在美苏冷战结束后建立起的“单极秩序”越来越难以为继。

[关键词] 全球战略安全形势 美国大选 美国同盟体系

[作者简介] 丁原洪，中国驻欧盟代表团前团长、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2016)06-0001-06

2016 年 6 月 26 日，习近平主席和普京总统关于加强全球战略稳定的联合声明指出，“当前影响全球战略稳定的消极因素正在世界各地增加，我们对此感到担忧”，“中俄两国要尽一切努力，防止世界大战悲剧重演”。^[1] 这一声明清楚地表明，全球战略安全面临前所未有的严峻挑战，重新发生世界大战的可能性不能排除。

环视亚洲、欧洲、中东等地区安全形势，可以看清当前威胁全球战略稳定的主要因素是美国霸权主义，或者更确切地说，是美国为维系

[1] “中俄两国发布联合声明：联手加强全球战略稳定”，新浪网，<http://mil.news.sina.com.cn/china/2016-06-26/doc-ifxtmwei9301996.shtml>。

其世界霸主地位而执意推行的战略。即将公布的美国新版军事战略明确地将俄罗斯、中国、朝鲜、伊朗和极端恐怖主义组织视为对美国的“安全威胁”，执意将俄罗斯和中国视为主要敌人。国防部长卡特甚至扬言，美军已做好“明天”就爆发战争的准备。美国针对朝鲜、伊朗施加的制裁、威胁措施最终依然是针对中国和俄罗斯的。以朝鲜、伊朗核设施为藉口在中、俄周边部署导弹防御体系就是明证。

为了遏制中国的崛起，美国制订并实施所谓“亚太再平衡”战略。在此战略名义下，在政治上极力挑拨中国与周边国家的关系；在经济上签订并推行将中国排斥在外的“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）；在军事上大力拼凑“亚太北约”。即利用朝核问题构建美、日、韩三边军事同盟，利用南海争端构建美、日、澳三边军事同盟，从而形成美国做后台老板、日本做马前卒的同盟网，围堵中国。为了炫耀武力，美国正将其全球60%的海空军力量调集到亚太地区；^[1]在这一地区频繁进行各种军事演习，展示包括核动力航母、潜艇、轰炸机在内的各种先进武器；不断推进在韩、日等中国周边地区部署危及中国战略安全的反导系统；不顾中国反对，继续派机、舰对中国进行“抵近”侦察；以“航行自由”为名，一再派军舰进入中国近海地区，挑战中国领土主权。

为了遏制俄罗斯的复兴，美国制造了乌克兰危机，并以俄收复克里米亚为借口，坚持与欧盟一起对俄实施经济制裁，妄图搞垮俄罗斯经济；以保护中东欧国安全为名，无视与俄达成的谅解，扩大北约在俄周边地区的军事存在，加紧部署针对俄的反导系统，频繁举行针对俄的军事演习；利用叙利亚战事甚至美国总统选举等一切机会，“抹黑”普京总统和俄罗斯。美国参谋长联席会议主席约瑟夫·邓福德在谈及美国新版国家军事战略时，直言不讳地指称，俄罗斯是对美国国家利益的“最严峻的挑战”、“最重大的威胁”。^[2]

[1] “美防长卡特公开阐述，美国会把60%的海空军力量调到亚太地区已是既定方针，中美关系中的紧张部分逐渐增加大概很难避免”，人民网，<http://bbs1.people.com.cn/post/1/1/2/156469199.html>。

[2] “俄媒：美军方公开敌视中俄朝伊声称威胁重大”，搜狐网，<http://mil.sohu.com/20161007/n469656702.shtml>。

正是由于美国坚持与中国和俄罗斯为敌，致使欧洲、亚洲地区的紧张形势不断升级。加之，美国错误的中东政策不仅使中东地区滋生出对世界和平与安宁构成威胁的形形色色的恐怖主义组织，贻害四方；而且使中东地区战乱不止，制造无数人道主义灾难。全球战略安全形势日益严峻，大有失控的危险。

威胁全球战略安全的美国霸权主义，表面上看气势汹汹，其实它内外正面临着一系列难题，致使其在美苏冷战结束后建立起的“单极秩序”越来越难以为继。

（一）经济陷于“长期性停滞”

美国在 2008 年引发全球性金融危机后，在危机沉重打击下，经济复苏虽快于其他发达国家，但并未摆脱“低增长、高失业、高赤字”发展模式的困扰，而且陷入“长期性停滞”的迹象越来越明显。美国财政部长雅各布·卢 2014 年 6 月发表谈话时指出，未来 10 年，美国经济平均年增长率为 2.1%，大大低于 1948 年至 2007 年历史平均水平的 3.4%。2015 年，美国的经济增长率刚达到 2.4%。^[1] 美国经济的“潜在增长率”已从 20 年前的 3.5% 下降到如今的 1.75%。^[2] 不少经济学家认为，美国经济已达到“增长极限”。

美国经济今日的窘境是其垄断资本主义制度造成的。从上个世纪 80 年代初，里根政府倡导并实施的新自由主义，使资本主义固有弊端更加突出。在新自由主义思想推动下，这些年美国经济“金融化”。^[3] 金融业在美国经济中所占的比重不断上升，其盈利远远超过其他行业，致使实际上它已不再为实体经济服务，而是为它自身。其结果是虚拟经济与实体经济严重脱节。实体经济由于得不到资金的支持，经济增长不

[1] “2015 年第四季美国经济增速急刹车 全年增长 2.4%”，中新网，<http://www.chinanews.com/gj/2016/01-30/7740447.shtml>。

[2] “专访：美国经济长期潜在增长率放缓”，新华网，http://news.xinhuanet.com/2015-06/09/c_127897146.htm。

[3] 拉娜·福鲁哈尔：“经济金融化：美国资本主义‘新常态’”，观察者网，http://www.guancha.cn/RanaForoohar/2016_08_04_369997.shtml。

可避免地缺乏后劲，增速放缓，也使失业人口居高不下。

与此同时，为了支撑耗资巨大的国外征战和维持国内的福利开支，美国政府多年来实行赤字财政，靠举债维持。奥巴马总统入主白宫时，美国国债是10万亿美元，迄今已达约20万亿美元，^[1]相当于美国国内生产总值的110%，相当于美国年财政收入的7倍。美国家庭私人债务从1980年每户平均9,300美元提高到2015年的6.5万美元。如此高的负债水平，极大地影响了经济的可持续发展。美国已从世界上最大的债权国变成最大的债务国。美国财政入不敷出，捉襟见肘的困境处处可见。美国前财政部长萨默斯曾指出，很难设想作为经济实力最强大的国家却是负债最多的国家，还能维持多久。

（二）社会严重分裂

今年美国大选，无论共和党的“特朗普现象”还是民主党的“桑德斯现象”，都折射出美国社会出现严重的分裂，具体体现在精英阶层与普通民众之间的尖锐对立。如今美国社会的分裂，不是传统意义上的左与右，或者说自由派与保守派、民主党与共和党之间的分裂，而是社会上层与下层，体制内与体制外两种力量的争斗。美国知名历史学家乔治·纳什指出，美国大选起始这一年来“上下之间的紧张关系愈益激烈，终于达到意识形态上的‘内战’状态”。按照纳什的说法，这种上层与下层之间的分裂是由于不同人群在社会上经济地位不同造成的。按照马克思主义的观点，这实际上是不同阶级之间的矛盾演变而成的“内战”。

美国社会呈现如此严峻的阶级对立，并非偶然，而是美国垄断资本主义制度固有的贫富两极分化的弊端长期作用的结果。从上个世纪90年代初盛行的新自由主义思潮驱动下，美国推行以全球化（实为美国化）为核心概念的战略更使美国国内贫富差距达到前所未有的惊人水平。美国成为世界上贫富悬殊最为严重的国家。根据美联储公布的数据，美国最富有的1%的人拥有43%的美国财富，最顶峰的0.1%的人拥有美国

[1] “美国国债债务规模不断扩大 已逼近20亿美元大关”，南方财富网，<http://www.southmoney.com/waihui/waihuidongtai/201610/799516.html>。

全国财富的 22%，与美国人口 90% 的中下层民众财富总和相当。^[1]

曾在上个世纪 90 年代初因撰写《历史的终结》一文而闻名于世的、美国斯坦福大学高级研究员弗朗西斯·福山撰文指出：“在两代人的时间里，精英阶层和普通民众的命运落差一直在扩大”，“精英阶层比以往任何时候都春风得意的同时，大多数美国民众的收入却始终停滞不前，从而在整个美国社会形成日益严重的贫富差距”，“社会等级如今重新成为美国政治的中心”。

几年前反映美国基层民众对现实不满的“占领华尔街”运动，被当局以“扰乱社会秩序”为名加以取缔。这次美国大选，民主党先是通过内部运作，迫使民主党普通选民支持的桑德斯放弃竞选；其后有迹象显示民主党试图与共和党一些政客联手，对代表体制外力量的特朗普，通过“丑化”、“抹黑”以及暗箱操作等手段阻止其当选。然而，事与愿违，特朗普反以相当大的优势获胜，入主白宫。有的美国媒体说，是民众对现行体制的恼怒把特朗普送入白宫的。如何平息民众对现实的不满以及如何弥合社会的裂痕，对美国是个重大挑战。

（三）联盟体系裂痕明显

美国霸权主义为维系其“世界领导地位”，主要依靠美元在世界金融体系中的优势地位，在军事上发展超强的军事实力，强化它在世界各地建立起的带有军事色彩的联盟关系网。美欧军事同盟及在此基础上成立的北大西洋公约组织是其主要抓手。可是，随着世界形势的演变和各国力量对比的变化，美国建立的联盟体系中各种嫌隙渐生，裂痕越来越明显。奥巴马总统任职期间，由于美国奉行利己主义的对外政策，罔顾盟友的利益和关切，这种裂痕更加严重。以色列因伊朗核问题同美国公开闹翻；沙特因美国支持“阿拉伯之春”同其疏远，近又因美国国会通过“公民可因‘9·11 事件’起诉沙特政府”一事，^[2]公开威胁对美进

[1] “社会两极分化加剧 引发美国‘政治高烧’”，环球网，<http://world.huanqiu.com/hot/2016-07/9123588.html>。

[2] “美国国会推翻奥巴马否决 受害者家属可起诉沙特政府”，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/30/c_129307308.htm。

行报复；北约欧洲盟国因在对俄政策上的分歧和对欧洲形势看法不同而拒不履行提高军费开支的决定，双方互相指责。^[1]

今年发生的英国公投脱欧、土耳其未遂政变，以及菲律宾杜特尔特就任总统三件大事引发了美国在欧洲、中东、亚洲的主要盟友同美关系急剧恶化。美国以盟主自居，对盟国内部事务横加干涉、说三道四是导致关系恶化的主要原因。尽管美国极力试图挽回，但为时已晚。英美、土美、菲美关系生变，对美国一手建立起的联盟体系损害甚大，影响深远。

美国遇到的上述三大难题，标志着它在美国苏冷战后力图建立的“单极”世界秩序出现崩溃的危险。这从一个侧面也反映美国霸权主义开始走向衰落。美国是垄断资本主义的“大本营”。无论谁当选总统，他（或她）都要服从于、服务于华尔街，或者说美国垄断资产阶级的利益，这是不会改变的定律。美国目前内外交困，它会不会为了转移国内民众的注意力，在国外采取冒险行动？！联系到在美国主导下北约在俄罗斯周边大力加强军事部署、频繁进行军事演习、蓄意恶化对俄关系，这一点就更需要高度警惕。

根据马克思主义观点，只要帝国主义霸权主义存在一天，就有爆发战争的危险。中俄两国领导人2016年5月发表的关于全球战略安全形势的联合声明，绝非无的放矢。全球战略安全环境正孕育着重大变化。山雨欲来风满楼。世界再度发生大规模军事冲突不是不可能的。坚定不移地贯彻实施党中央确定的强军计划，做好能打仗、打胜仗的一切准备，具有极其重要的现实意义。

[收稿日期：2016-11-10]

[1] “北约秘书长反驳特朗普，称欧洲盟国并未搭美国防务便车”，网易网，<http://money.163.com/16/0407/11/BK21TBLQ00253B0H.html>。

回眸 2016 年的中美关系

陶文钊

[内容提要] 2016 年，中美关系大体上保持了稳定，两国元首的高层会晤对确保两国关系稳定起到了重要作用。9 月 3 日，奥巴马总统出席杭州 G20 峰会，进行了任内最后一次访华，与习近平主席进行第八次会晤，并发表《中美元首杭州会晤中方成果清单》。“清单”对奥巴马任期内中美关系进行了总结，也是下届美国总统任内中美关系发展的基础，包括两国就全球经济治理达成共识；强调两军务实合作的重要性；加强网络安全合作；开展人文交流、疾病预防、全球卫生、粮食安全、人道救援等方面的合作。目前，两国交流机制正常运转，但在南海问题上美方加大介入力度，不顾中方反对在朝鲜半岛部署“萨德”导弹防御系统等，成为地区安全的重大不稳定因素。

[关键词] 中美关系 “萨德”导弹防御系统 南海争端

[作者简介] 陶文钊，中国社会科学院荣誉学部委员，和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)06-0007-12

一、“西湖长谈”为奥巴马任期内的中美关系作总结

2016 年，中美关系大体保持了稳定。两国元首高层会晤对确保两国关系稳定是不可或缺的。继“庄园会晤”、“瀛台夜话”、“白宫秋叙”之后，2016 年 9 月 3 日，在 20 国集团杭州峰会期间，习近平主席与奥巴

马总统举行了第八次会晤。这是奥巴马在两届任期内最后一次访华。两位元首就双边、地区和全球的重要问题全面、深入地交换了意见，对话持续了5个多小时。双方肯定了中美关系近年来在发展经贸关系、应对气候变化、建立两军交流互信机制、打击网络犯罪、应对非洲“埃博拉”疫情、推动伊朗核问题达成全面政治解决等方面取得的重要进展，并同意要建设性地管控分歧，推动中美关系持续健康稳定地发展。此次会晤恰逢美国选战正酣，会晤对于在总统过渡时期保持中美关系的稳定至关重要。会后发表了《中美元首杭州会晤中方成果清单》，内容涵盖两国双边、地区、全球方方面面的问题共35项。^[1]从某种意义上说，“成果清单”是对奥巴马两个任期两国关系的一个小结，也是下届总统任内中美关系发展的基础。^[2]其中包括：

——两国就全球经济治理达成共识，继续支持“能够与全球的现实、挑战和机遇共同演进的，包容和有弹性的国际经济体系”，在2017年年会前完成国际货币基金组织（IMF）第15次份额总检查，美方支持人民币在2016年10月纳入SDR篮子；

——双方强调两军务实合作对提升两军互信、扩大共同利益具有积极意义，同意在人道主义救援、反海盗、海上搜救、军事医学、联合国维和等领域继续深化合作，重申严格落实“重大军事行动通报机制”和“海空相遇安全行为准则”；

——在网络方面，双方重申了2015年9月习近平主席访美期间双方达成的共识，对2016年6月第二次中美打击网络犯罪及相关事项联合

[1] 奥巴马在与习主席会晤后的记者招待会上说：“我们同意推进在一系列问题上的合作，包括应对气候变化，全球卫生与发展，维和，禁毒，以及核安全。我们也讨论了我们之间的分歧，如宗教信仰自由，海上安全，以相同标准规范两国经济运作，但是我们是明确、坦率、冷静、直接，而且是我希望的建设性的方式讨论的。这样做总会帮助我们改善美中两国的关系。”Barack Obama: “The President’s News Conference in Hangzhou, China,” September 5, 2016. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=118940>.

[2] 《中美元首杭州会晤中方成果清单》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/04/c_1119508276.htm。

高级别对话予以高度评价，并决定继续加强在此领域的合作；

——在人文交流方面，双方充分肯定近年来取得的成果，同意继续推动和落实好相关项目；

——在发展合作方面，自 2015 年双方签订有关协议以来，两国在非洲疾病的预防控制、全球卫生、粮食安全和营养、人道主义救援和灾后应对、多边机构、清洁能源等多方面正在开展合作，双方承诺加强这些方面的合作。

近年来，习近平与奥巴马推动两国在引领全球应对气候变化方面建立了历史性的伙伴关系。这方面合作已经成为中美双边关系的一大支柱。两国率先批准了《巴黎协定》。2016 年 9 月 3 日，两国向联合国秘书长潘基文交存了各自参加《巴黎协定》的法律文书，为推动该协定尽早生效作出了重大贡献，获得联合国秘书长和国际社会的普遍赞扬。两国还将编制各自本世纪中期温室气体排放的发展战略，支持国际民航组织大会在 2016 年 10 月就“全球市场措施方案”达成协商一致，并期待成为该措施的早期参与方。中美双方还承诺，继续采取有力度的国内行动，以进一步推动国内国际两个层面向绿色、低碳和气候适应型经济转型。^[1]

二、两国交流机制正常运转

2016 年，中美两国的各种交流机制正常运转。在过去的 7 年多里，“中美战略与经济对话”机制对于发展两国关系至关重要。这是仅次于首脑会晤的最重要的机制，它使两国政府间建立起密切的工作关系，为两国关系设定议程，对合作项目作出安排，然后再由专门的机制去贯彻实施；对于一些分歧问题，双方也可以在对话中交换意见。6 月 6—7 日，第八轮中美战略与经济对话、第七轮中美人文交流高层磋商在北京举行。习近平主席出席开幕式并致辞。习近平回顾了从 2013 年“庄园会晤”以来中美两国构建“新型大国关系”方面的进展，强调“无论国

[1]《中美气候变化合作成果》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/03/c_129268535.htm2016。

际风云如何变幻，我们都应该坚持这个大方向，毫不动摇地为之努力”。习近平指出：“宽广的太平洋不应该成为各国博弈的竞技场，而应该成为大家包容合作的大平台。”针对许多亚洲国家不愿意在中美之间选边站，习近平特别指出，两国应该“努力培育两国共同而非排他的‘朋友圈’，都做地区繁荣稳定的建设者和守护者”，显示了中国领导人发展睦邻友好关系的善意和豁达胸怀。^[1]中美两国对话进展顺利，双方就有关问题取得了广泛的共识，“战略对话轨道”的成果达110项。成果广泛涵盖了双边合作、应对全球和地区性挑战、气候变化和能源合作、环保合作、科技、农业和卫生合作、地方合作等领域。“经济对话轨道”就双方加强经济政策、促进开放的贸易与发展、促进金融稳定与改革、加强全球合作与经济治理等达成广泛共识，并承诺支持中方作为主席国于2016年主办一届成功的G20峰会，致力于实现全球经济强劲、可持续和平衡增长，双方并将在广泛领域进行合作。^[2]

第七轮中美人文交流高层磋商取得了158项丰硕成果，涉及教育、科技、文化、卫生、体育、妇女和青年7个领域。其中包括：美方继续实施“十万人留学中国计划”，承诺实施“百万强”计划，到2020年实现100万美国学生学习中文；中方继续实施“公派万名学生赴美攻读博士计划”、“万名中美人文交流专项奖学金”、“汉语桥万人来华研修项目”；继续推动孔子学院和课堂在美发展；为促进两国之间的友好交流，2016年被确定为中美“旅游年”等。^[3]

中美两军交往持续进行。美国海军继续邀请中国海军参加于6月

[1] 习近平：《为构建中美新型大国关系而不懈努力——在第八轮中美战略与经济对话和第七轮中美人文交流高层磋商联合开幕式上的讲话》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-06/06/c_1118996126.htm。

[2] 《第八轮中美战略与经济对话框架下战略对话具体成果清单》，《第八轮中美战略与经济对话框架下经济对话联合成果说明》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-06/08/c_1119007842.htm。

[3] 《第七轮中美人文交流高层磋商成果清单》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-06/08/c_1119007835.htm。

29日至8月4日在美国夏威夷由美国主导的“环太平洋—2016”联合军演。中国海军派遣了5艘舰艇（导弹驱逐舰“西安”舰、导弹护卫舰“衡水”舰、综合补给舰“高邮湖”舰、“和平方舟”医院船、综合援潜救生舰“长岛”舰）、3架舰载直升机、1个特战分队和1个潜水分队参加演习。中国海军分舰队参加了包括火炮射击、综合演习、海上安全行动、水面舰艇演练、军事医学交流、人道主义救援减灾、潜水在内的7个课目，在一定程度上展示了中国海军的作战能力和后勤保障能力。

三、在南海问题上美国加大介入力度

2016年奥巴马政府继续实施“亚太再平衡”战略，继续搅局南海，在中美关系中制造了新问题。美国继续实行所谓“航行自由计划”，派遣舰队来南海地区示威。继2015年10月27日派遣“拉森”号导弹驱逐舰到南沙群岛12海里内海域“巡航”后，美军一架B-52轰炸机于12月中旬飞进南沙群岛华阳礁上空2海里范围内。美国防部辩称，此次飞行“并非有意识的‘航行自由作战’”，相关飞行路线并不是有意设计的，飞行员是受恶劣天气的影响才“误入”了相关岛礁12海里上空。中方对此提出了强烈抗议。^[1]

2016年1月30日，美方派遣“威尔伯”号导弹驱逐舰到西沙群岛附近海域，5月10日“劳伦斯”号导弹驱逐舰到南沙群岛附近游弋；5月17日，一架美EP-3侦察机在海南岛附近上空实施侦察活动时遭到两架中国歼-11战机的拦截。^[2]6月18日，美“里根”号航母和“斯坦尼斯”号航母战斗群开进距离南海不远的菲律宾海进行协调演习，课目包括防空、海事侦察、海上补给、防御作战与远程打击等，明显具有向中国炫耀武力的意图。6月下旬，美军的三艘驱逐舰“斯普鲁恩斯”^[1]

[1]《日媒曝B52闯南海内幕：美军被白宫激怒 擅自行动》，《环球时报》，http://news.ifeng.com/a/20160101/46913917_0.shtml。

[2]《我站机南海拦截美侦察机》，《环球时报》，http://news.ifeng.com/a/20160519/48798899_0.shtml。

号、“迪凯特”号和“莫姆森”号在南海执行所谓“警戒监视”任务。10月21日，“迪凯特”号导弹驱逐舰到西沙群岛附近海域活动，遭到中方严正批评。

7月12日，菲律宾南海仲裁案的临时仲裁庭作出了非法无效的所谓“最终裁决”，美国借机对中国施加压力，奥巴马政府高官为此连连发声。但与此时，奥巴马政府也感觉到美国在南海问题上的做法已经触及了中方的底线，美方任何进一步措施都会导致两国的紧张关系升级、甚至出现失控的危险。而且菲律宾新任总统杜特尔特在南海问题上立场与其前任阿基诺三世不同，在最终裁决出台前后，他多次表示愿意就南海争端与中国展开对话。在这种情形下，奥巴马政府开始采取措施降温。7月25日，克里国务卿在老挝万象东亚合作系列外长会议期间会见王毅外长，次日他在记者招待会上公开表示：“仲裁是在国际法之下进行的一个仲裁。这是一个仲裁，国际社会，包括我们自己相信，它是具有法律约束力的，它是一个司法问题。至于说到我们的立场，我们对于声索各方不持立场。我们的立场是必须坚持法治。”他同时又说：“现在该是使双方的紧张降温，把这一页翻过去，开始使用各种外交途径”来解决问题的时候了。他甚至表示去菲律宾访问时要劝其与中国进行谈判。^[1]此后，美国航母也撤离了南海，紧张气氛明显降低。这说明美国在南海问题上的策略也是“斗而不破”，但美国不会轻易放弃在南海的搅局。奥巴马刚刚在杭州开完G20峰会，到老挝又大谈美国的道义责任，表示“亚太再平衡”战略将继续下去，美国的军舰、军机仍将在南海巡航，给有关国家撑腰打气。^[3]这说明美国不会轻易让南海风平浪静。

[1]《日媒：美国三艘“宙斯盾”驱逐舰赴南海制衡中国》，《参考消息》<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20160626/1207215.shtml>。

[2]《克里会见王毅：美方对南海仲裁案结果不持立场》，中华网，<http://military.china.com/important/11132797/20160726/23147478.html>；John Kerry, “U.S. Role in Asia Pacific”, July 26, 2016, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/07/260475.htm>.

[3] Barack Obama: “Remarks in Vientiane, Laos,” September 6, 2016. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=118924>.

菲律宾新总统杜特尔特上任以来，发表了许多言论，抨击美国干涉菲内政，表示不愿意继续做美国的“棕色小伙伴”，要与中国、俄罗斯加强关系。由于菲律宾在南海的地位，杜特尔特的这种政策转变对美国的“亚太再平衡”战略是一个沉重打击。但奥巴马政府继续寻求加大对“亚太再平衡”的力度。尤其是国防部长卡特，抓住奥巴马任期最后两个月的时间，不放过任何机会来强化这一战略。2016年9月29日，卡特在美国“卡尔·文森”号航母上发表讲话宣称：“美国将继续与盟友和伙伴在一起，我们将继续在国际法允许的地方飞越、航行与活动”，“美国将继续是亚太地区安全的支柱”，并称“亚太再平衡”战略已经进入了第三阶段，美国将巩固在前两阶段取得的成就并继续发展：首先，继续提升美国军事存在的质量，加大在本地区军事实力的投入；其次，继续促进亚太地区一个有原则的开放的安全网络。美国将把最优秀的战斗人员和作战平台派到亚太地区，把刀刃磨锋利，使美国军队成为这一地区最强大的军事力量。^[1]9月30日，卡特又主持了美国与东盟的国防长会议。他在会上继续鼓吹“亚太再平衡”进入第三阶段，兜售关于建立一个亚太地区安全网络的设想，鼓动各国在“再平衡”战略中追随美国。^[2]显然，奥巴马政府在任期的最后阶段，也要努力在“再平衡”战略上再加一把劲。

四、美国不顾中方强烈反对，在韩国部署“萨德”系统

2016年，中美两国间的另一个重大争议是美国在韩国部署“萨德”

[1] Remarks on “The Future of the Rebalance: Enabling Security in the Vital and Dynamic Asia-Pacific”, As Delivered by Ash Carter, USS Carl Vinson, San Diego, California, September 29, 2016, <http://www.defense.gov/News/Speech-View/Article/959937/remarks-on-the-future-of-the-rebalance-enabling-security-in-the-vital-dynamic-a>.

[2] “Remarks by Secretary Carter in a Press Conference, Ko Olina, Hawaii”, September 30, 2016. <http://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/961348/remarks-by-secretary-carter-in-a-press-conference-ko-olina-jawaii>.

导弹防御系统问题。朝鲜半岛局势近年来持续紧张，2016年局势更加恶化。1月6日，朝鲜进行了第四次核试验，朝鲜自称这是一次成功的氢弹试验。美国等国也认为，此次核试验标志朝鲜在核武器领域取得了重要进展。韩国恢复了在“三八线”上对北广播，并全面中断韩朝开城工业区运营。1月下旬，克里国务卿访华时，在与王毅外长举行的会谈中，使用了过去从未使用过的强硬措辞，要求对朝鲜实行全面禁运。王毅则表示：“制裁不是目的，关键是要重启对话谈判”，“中国作为大国，在朝鲜半岛核问题上的立场光明磊落，坚定不移，不会受一时一事的影响，也不会因喜怒哀乐而改变”。^[1]2月7日，朝鲜又利用远程导弹技术发射了“光明星4号”卫星。2月26日，美韩双方宣布，两国将研究在韩国部署“萨德”系统的问题。3月2日，联合国安理会通过了第2270号决议，对朝鲜施加了新的制裁，包括要求各国禁止向朝鲜运送可能用于核、导弹计划的物品，收紧对朝鲜的武器禁运措施，冻结其可能与核、导弹计划有关的金融资产等。决议强调，有关措施无意对朝鲜平民造成不利的人道主义后果或对在朝鲜开展援助活动的工作产生不利影响。^[2]但这与美、日、韩最初的要求仍有距离，三国都实行了单独的更加严厉和全面的对朝制裁。7月6日，美国财政部宣布对16名“严重侵犯人权”的朝鲜官员和实体进行制裁，其中包括朝鲜最高领导人金正恩本人。这是一个具有标志性的事件，它表明奥巴马政府已经放弃了“战略忍耐”政策，决心与朝鲜决裂，不再谋求以中美合作、多边合作作为解决朝核问题的主要途径，而是更加依仗美日同盟、美韩同盟，对朝鲜全面施压，包括经济封锁和军事、政治压力，来达到历届美国政府一直寻求的“朝鲜崩溃”目的。

除了经济制裁，美国还采取了军事上的高压态势。1月10日，派出B-52轰炸机到半岛上空巡航示威；3月7日，美韩举行了历来最大规

[1]《克里公开对华提一要求：王毅当场表明态度》，搜狐网，<http://mt.sohu.com/20160210/n437179621.shtml>。

[2]《安理会一致通过制裁朝鲜决议》，网易网，<http://news.163.com/16/0303/11/BH7U355H00014AED.html>。

模的联合军演,美韩分别有 1.7 万人和 30 万人参加,美“约翰·斯坦尼斯”号航母和 B-2 隐形轰炸机也参加了军演。

2016 年 5 月,朝鲜劳动党第七次全国代表大会在平壤举行,金正恩被拥戴为劳动党委员长。在金正日时代朝鲜仍然把无核化作为基本原则,但劳动党“七大”再次正式确认了 2013 年劳动党中央委员会全会通过的经济建设与核武器发展并进的路线,表明朝鲜在任何情况下不会选择弃核,朝鲜拥核国家地位被正式化。6 月 22 日,朝鲜发射了“舞水端”中程导弹,第一枚飞行 150—160 公里后爆炸,第二枚飞行约 400 公里坠毁。据悉,“舞水端”导弹最小射程为 500 公里,最大达 4,000 公里,打击范围覆盖日本全境和关岛美军基地。2016 年内,朝鲜多次试射疑似“舞水端”中程弹道导弹,但均以失败告终。

朝鲜 2016 年 1 月 6 日进行第四次核试验之后,美国趁机大力鼓吹在韩国部署“萨德”系统。美国参众两院军事委员会分别敦促韩国总统朴槿惠在“萨德”问题上“下定决心”,美国高官也多次提及“萨德”问题的必要性和重要性。1 月 13 日,朴槿惠终于放弃了所谓“三无”政策(即“(美国)无请求、(韩美)无协商、(韩国)无决定”),表示“将从国家安全和利益出发,考虑有关引进‘萨德’事宜”。早有此意的韩军方立即跟上,纷纷从军事和安全角度阐述部署“萨德”的必要性,并指责中国反对在韩部署“萨德”是“干涉内政”、“庇护朝鲜”。3 月 4 日,美韩签署成立联合工作组协议,开始正式协商部署“萨德”事宜。7 月 8 日,美韩军方发表联合声明,决定在韩国部署“萨德”系统,并称最晚将于 2017 年末正式投入使用。7 月 13 日,朴槿惠政府宣布“萨德”将部署在首尔东南方向约 200 公里的庆尚北道星州郡。^[1]

中国坚决反对美韩的这一决定。7 月 24 日,王毅外长在老挝万象会见韩国外长尹炳世时严正指出,中韩是近邻又是战略合作伙伴,近年来两国开展了全方位合作,给两国人民带来了实际利益。但允许美国在

[1] 高浩荣:《韩国决定部署“萨德”的背后》, http://www.ldgb.com.cn/admin/pub_newsshow.asp?id=29067764&chid=100183。

韩部署“萨德”系统，必将损害中韩互信。部署“萨德”决不是单纯的技术问题，而是不折不扣的战略问题。如“萨德”最终在韩落地部署，将对半岛形势、地区稳定及中韩关系造成负面影响。他奉劝韩方认真对待中方的正当合理关切，权衡利弊，珍惜并维护好中韩间来之不易的良好局面。^[1]但韩国对中国的正当合理关切充耳不闻。7月末8月初，美陆军部长埃利克·范宁访问韩国，走访了第35防空炮旅团并检查导弹防御系统。8月10—11日，美国导弹防御局局长詹姆斯·叙林访问韩国，与韩方磋商“萨德”系统部署事宜。叙林还表示，“萨德”不针对中国，该系统“从来没有、今后也不会”被用于针对中国的活动。^[2]

美国在韩部署“萨德”系统的决定遭致韩国民众的强烈反对，不但反对党“共同民主党”反对，就连执政的“新国家党”也有1,000多人为此要求退党。星州郡的民众举行了持续的抗议。在8月15日“光复节”有900多民众，包括许多妇女断发明志，表示抗议。

8月3日，朝鲜发射两枚“芦洞”号中程导弹，射程几乎覆盖了整个日本，其中一枚落入日本专属经济区海域，在日本引起恐慌。应日本要求，安理会召开了紧急会议，美国提出了强烈谴责朝鲜的声明草案。中方要求在声明中写进如下内容：各相关方应避免采取任何可能挑衅彼此和导致紧张升级的行动，不应以应对朝鲜核及导弹为借口在东北亚部署任何新的反导据点。

9月6日，奥巴马与朴槿惠在老挝东盟峰会期间会晤。双方就朝鲜的威胁进行了深入讨论，决心实行联合国安理会通过的各项制裁，并使之不留漏洞。^[3]奥巴马“确认美国保卫韩国安全的承诺，包括使用延伸

[1] 《王毅会见韩国外长尹炳世》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2016-07/26/c_129176925.htm。

[2] 《美导弹局长抗议声中访韩》，<http://eeceoiui.zhongxi-m.com/164droc620160813c6n464005826.shtml>。

[3] Barack Obama: “Remarks Following a Meeting With President Park Geun-hye of South Korea in Vientiane, Laos,” September 6, 2016. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=118925>.

威慑的手段，是坚定不移的”，坚持在韩国部署“萨德”系统。

9月9日，朝鲜再次（第五次）进行核试验。9日是朝鲜国庆节。此次在咸镜北道丰溪里附近进行的试验估计当量为1万吨TNT（1945年广岛原子弹的当量为1.5万吨），是朝鲜历来进行的最大当量的核试验。此次试验离第四次核试仅有8个月，是历来间隔时间最短的。目前，联合国安理会正在紧张讨论对朝鲜的新决议。

美韩决定在韩国部署“萨德”导弹系统，遭到中国方面的强烈反对。“萨德”的用途是在末段拦截短程、中程和中远程弹道导弹，拦截高度为40到150公里。由于首尔离朝鲜很近，朝鲜打击首尔的弹道导弹射程很短，其弹道最高点可能不超过40公里，所以“萨德”系统不能有效保卫首尔。其实，朝鲜要打击首尔，使用常规的火炮就够了。而“萨德”所用TPY-2雷达探测范围在870—1,500公里不等，甚至可能达到3,000公里，如果指向中国，它可以比部署在阿拉斯加的雷达提前10分钟探测到从中国内部和中部发射、打击美国中部和西部的洲际导弹，这就为美国提供了更长的预警时间。在韩国部署的“萨德”实际上保护的是位于京畿道平泽和全罗北道群山的驻韩美军基地，以及冲绳和关岛的美军基地。^[1]

在8月25日中国国防部的例行记者招待会上，国防部发言人吴谦指出：美在韩部署“萨德”反导系统，不仅是一个战役战术问题，更是一个战略问题。这种做法打破了地区的战略平衡，损害了中国的战略利益，破坏了中美、中韩之间的战略互信。部署“萨德”系统就像在本地区打开了一个“潘多拉盒子”，其引发的恶果不容小觑。虽然美官方多次表示“萨德”反导系统的雷达探测距离只有几百公里，但据韩国媒体报道，美国国防部导弹防御局局长叙林最近在访韩时表示，“萨德”反导系统可以在短时间内由“末段模式”转为“前沿模式”，^[2]而在“前沿

[1] 吴日强：《换一种雷达，“萨德”僵局或可解》，环球网，<http://opinion.huanqiu.com/1152/2016-08/9292223.html>。

[2] 《2016年8月国防部例行记者会文字实录》，<http://eeuoenu.boota.com.cn/1976nec620160826c6n466058852.shtml>。

模式”下，雷达探测距离为1,000公里以上。

为了反制“萨德”反导系统，2016年5月，中俄举行首次“空天安全2016”联合计算机辅助司令部演习。演习在俄罗斯国防部空天防御部队的中央研究所举行，通过共同演练防空和反导战役部署联合行动，预防领土受到弹道导弹和巡航导弹的意外和挑衅性攻击。中俄还将于2017年举行第二次反导演习。

11月8日，美国大选落下帷幕，共和党候选人特朗普赢得选举。9日，国家主席习近平向美国当选总统唐纳德·特朗普致贺电。习近平表示高度重视中美关系，期待同特朗普一道努力，秉持不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢的原则，拓展两国在双边、地区、全球层面各领域合作，更好地造福于两国人民和各国人民。^[1]14日，习近平又与特朗普通电话，强调中美建交37年来的事实证明，合作是中美两国唯一的正确选择。当前，中美合作拥有重要机遇和巨大潜力，双方要加强协调，推动两国经济发展和全球经济增长，拓展各领域交流合作，让两国人民获得更多实惠，推动中美关系更好地向前发展。特朗普表示“赞同习主席对中美关系的看法”。中国是伟大和重要的国家，中国发展的良好前景令世人瞩目。美中两国可以实现互利共赢，我愿同你一道，加强美中两国合作，我相信中美关系一定能取得更好发展。双方同意保持密切联系，建立良好工作关系，并早日会面，就两国关系及时交换意见。^[2]希望从奥巴马政府到特朗普政府中美关系能实现平稳、顺利过渡。

[收稿日期：2016-11-20]

[1] 《习近平致电祝贺特朗普当选美国总统》，<http://www.chinanews.com/gn/2016/11-09/8058141.shtml>。

[2] 《习近平同美国当选总统特朗普通电话》，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1415197.shtml>。

美国国务院在“塑造亚太” 中的角色分析^[1]

马方方

[内容提要] 作为主管外交的职能部门，美国国务院是美国“塑造亚太”的主要实施和协调者。在所谓“塑造亚太”方面，美国国务院中最具代表性的当属负责公共外交的公共事务局、负责网络外交的e外交办公室、提倡宗教自由的国际宗教自由办公室、以推广美式“普世价值”为己任的民主、人权和劳工事务局等。后两个部门每年都要分别发布《年度国际宗教自由报告》和《年度国别人权报告》，对包括亚太国家在内的各国的宗教自由、人权等状况加以评判，以配合美国对亚太的塑造。美国亚太塑造策略的实质是以宗教和人权为借口，推销其民主价值观，以在亚太地区建立更多的亲美政权。对此，我们应引起高度的重视。

[关键词] 塑造亚太 国际宗教自由报告 国别人权报告

[作者简介] 马方方，北京语言大学国际关系学院副教授。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2016)06-0019-15

作为美国亚太战略布局的重要一环，“塑造亚太”历来在美国的对外战略目标中占据重要地位。2016年5月，美国总统奥巴马对日本、越

[1] 本文系北京语言大学院级科研项目“中美在东南亚地区的战略博弈与分歧管控研究”（中央高校基本科研业务费专项资金资助，项目编号：16YJ010014）的阶段性成果。

南的访问更是彰显出其最后任期内对亚太国家的重视。为实现从政治、经济、文化、安全等各个层面“塑造亚太”的目标，美国不仅通过强化军事结盟、构建经济协定等举措加紧“塑造”其亚太盟友，更通过外交职能机构——国务院，以发布《年度宗教自由报告》和《年度国别人权报告》等形式，对亚太各国进行宗教领域、人权领域的“塑造”。在稳步推进亚太塑造策略的同时，美国还实现了对亚太相关国家内政与外交走向的有效“引导”。作为被美国塑造重点的对象——中国，如何应对美国的亚太塑造，成为当前迫切需要解决的一项重要议题。

一、何谓“塑造亚太”？

“塑造”一词在中文中含有“培养人物性格、思想等”之意，是褒义词。将之用到国际关系领域，是指一国“培养他国的理念、价值观”，具有强迫他国接受己国之理念的嫌疑，与当前的国家主权原则相悖，并非褒义。亚太地区国家数量众多，在政治、经济、文化等领域各具特色，如何“培养”亚太各国的价值理念及塑造其外交走向，是美国亚太战略的核心目标之一。其中，在民主、人权、宗教自由等议题上，向亚太所谓“非民主国家”施加外交压力是其重要表现。

以“颜色革命”为例。它是近年来由美国国务院负责、针对所谓亚太“非民主国家”采用的一种新的“塑造”战略。美国以输出“美式民主”为旗帜，用发动“街头政治”的形式，策动前苏联加盟共和国，如乌克兰、格鲁吉亚等国相继爆发“颜色革命”，成功地建立了“亲美”政权。早在2005年1月20日，美国总统小布什就在就职演说中明确提出：“要在全球传播民主，结束世界上的暴政。”格、乌发生“颜色革命”不久，美国国务院即公开承认自己在这些政权更迭中“发挥着中心作用”。^[1]当然，“颜色革命”的实质并非真正的“革命”，而是一种美国对目标国

[1] 云杉：《美国的“颜色革命”战略》，载《瞭望新闻周刊》2005年12月第51期，第57页。

家政权的“民主化”改造，是一种向目标国家鼓吹美式民主的“非暴力”街头政治运动。

在上述国家的“颜色革命”得手之后，美国开始对现存亚太地区体系中的“非民主国家”施加种种外交压力，并将美式民主作为一种具有普遍意义的价值观推向整个亚太地区，以实现其“塑造”目标。在美国的推动下，阿富汗、巴勒斯坦、伊拉克、利比亚先后举行了大选，但“美式民主”能否在这些国家取得成效，尚需时间考证。2012年12月突尼斯爆发动乱以来，阿拉伯世界一些国家的民众纷纷走上街头，要求推翻本国的“专制政权”。包括美国在内的西方媒体称其为“和平抵抗运动”，并乐观地认为，通过这个“阿拉伯之春”，最终将迎来一个新中东的诞生。这场规模空前的民众反政府运动除了各国国内因素外，美国国务院所施加的外交压力是首要外部因素。从小布什政府到目前执政的奥巴马政府，美国在海外促进“民主”、“自由”的既定方向从未改变。美国前国务卿赖斯曾在亚洲鼓吹“战略开发同盟”，要在亚洲“扩大自由和民主主义”——利用政府开发援助，要求受援国朝着“民主化”、“自由化”方向努力。以叙利亚问题为例。2012年2月24日，在叙利亚合法政权缺席的情况下，一个所谓的“叙利亚之友”国际会议在突尼斯召开。会议的主要目的是使与会者承认流亡国外的“叙利亚全国委员会”是叙利亚人的合法代表，并声明给予在野势力有效的支持。从某种程度上讲，这又是一场在美国主导下的以拼凑国际联盟的方式，遏制“疏美政权”、支持亲美力量的政治游戏。无论是中亚的“颜色革命”，还是中东的“阿拉伯之春”，其背后都有美国干预的影子。美国之所以遏制这些政权，正如前国务卿赖斯2006年1月18日在华盛顿乔治敦大学发表的题为“布局调整——美国的‘变革’外交”的讲演中所强调的：“支持每个国家、每种文化中的民主运动和民主制度的发展，最终实现结束我们这个世界的暴政这一目标。”^[1]为完成这一使命，她认为美国需要一种外交革命，

[1] 王炳权：《解读“变革外交”——“颜色革命”与“变革外交”研讨会综述》，载《高校理论战线》，2006年5月，第60页。

既要如实地展现世界，还要寻求改变世界。改变的目的在于向全球输出和发展美国的民主制度。就目前而言，“变革外交”还表现为强调通过外交官的积极活动以扩大美国的影响，进而改善对外输出民主的成效。加强外交人员与驻在国民众的交流及调整全球外交人员分布，以最大限度地了解住在国内的民情，是美国输出民主的有力举措之一。外交官的作用是“将从汇报结果转为塑造结果，从对外交往走向对外干预”。^[1]在整个国际社会，谁是“暴政”，谁“违反人权”，谁制造了“人道主义灾难”，均由美国裁定；谁被裁定不符合上述所谓“国际准则”，谁即为“非正常国家”，美国便会通过各种外交手段加以遏制。美国国务院则是实施“裁定”及塑造“不合格国家”的重要践行者与协调者。

二、美国国务院在“塑造亚太”中的组织结构

根据1788年获得各州批准的美国宪法，负责外交事务的是美国总统。1789年7月21日，美国众参两院批准立法，成立了第一个联邦机构——外交部，7月27日由华盛顿总统签字批准生效。1789年9月，美国又通过立法将该机构的名称改为国务院，并赋予其管理各种国内事务的权力。其后，国务院将大多数国内事务最终转交给在19世纪建立起来的联邦各部和机构。如今，美国国务院已成为联邦政府最庞大的机构之一，不仅主管外交事务，同时兼管部分国内事务，并在政府各部中居首席地位，行政负责人为国务卿。具体职责包括主管美国遍布全球的大使、领事及涉外官员工作，协助美国总统与外国签订各种条约和协定，为总统接见外国使节做出具体安排，就承认新国家或新政府向总统提供意见，掌管美国国玺等。

从组织结构上看，美国国务院由一位国务卿领导，下设辅助国务卿的常务副国务卿、负责资源管理的副国务卿，6位专职国务次卿（分别主管：军控与国际安全；平民安全与民主及人权；经济、能源与环境；

[1] 霍尔特：《先发制人式外交的风险》，载《基督教科学箴言报》，2006年3月2日。

行政管理；政治事务；公共外交与公共事务)。各位国务次卿还领导若干专门局、办等机构，同时美国常驻联合国代表及美国国际开发署署长也归国务卿领导。^[1]其中，美国六大国务次卿之一专门主管民主与人权事务。迄今，美国已有 68 届国务卿。^[2]按照美国法律，国务卿是仅次于正、副总统的美国第三号行政官员，其地位要高于普通的内阁部长，负责制定、修改和执行美国外交政策，并担任总统的首席外交顾问。因此，无论是在美国历史上还是现今，国务卿作为专职外交机构的行政首脑，在实施对外战略的过程中均扮演着重要角色。以“民主之巅”自居的美国，从来都是不遗余力地向其他国家尤其是“体制相异”的国家推销其民主模式。国务卿通过拟定带有个性化的外交策略、频繁出访等方式，在输出美式民主的过程中发挥着不可替代的作用。新世纪以来，从赖斯、鲍威尔、奥尔布赖特到希拉里、克里，美国国务卿的身影无处不在。他们不仅执美国民主外交之牛耳，更是通过频繁出访，大肆宣扬美国的民主和自由思想，其对受访国带来的影响不可低估。如前国务卿希拉里，她不仅在任期内提出“巧实力外交”，更在 4 年任期内跑遍了约 110 多个国家，到处宣示美国模式和美式民主的优越性。

在具体实施“亚太塑造战略”中，整个国务院自成一体，各个机构分工明确，相互协作，共同承担着对外输出美式民主的重要职责。其中最具代表性的当属负责公共外交的公共事务局、负责网络外交的 e 外交办公室、提倡宗教自由的国际宗教自由办公室、以推广美式“普世价值”为己任的民主、人权和劳工事务局等。

以公共外交为例。二战结束以来，随着普通公众对国家政治生活参与的日益扩大，通信技术和全球经济相互依赖的日益发展，近年来公共外交受到美国国务院的高度重视。运用公共外交手段向亚太国家兜售美国的民主制度和价值观念，以实现短期利益和长期利益，是美国实施塑造亚太策略的重要步骤之一。2004 年 11 月，美国国务院在主管公共外

[1] 美国国务院网站：<http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/99484.htm>.

[2] 2013 年 2 月，约翰·克里成为美国第 68 届国务卿。

交的国务次卿之下设立了公共外交及公共事务及政策、计划及资源办公室，旨在推动公共外交战略的长期规划、有效执行及评估。^[1]奥巴马政府执政以来，国务院在公共事务局内部增设了主管新闻媒体事务的助理国务卿帮办，并在各地事务局设立负责公共外交事务的助理国务卿帮办，以确保公共外交成为美国外交总体战略的重要组成部分。^[2]在信息化时代，美国国务院在运用传统外交政策工具的同时，也充分利用网络、技术等具有创新性的新工具以实现塑造亚太的战略目标。如美国国务院在《21世纪外交方略》中明确指出，21世纪的外交方略就是“在运用传统外交政策工具的同时，充分利用网络、技术等具有创新性的新工具，实现对外政策目标”。^[3]在此理念指导下，美国国务院在2002年成立了e外交小组，次年将其并入国务院信息资源管理局，更名为“e外交办公室”（Office of eDiplomacy）。^[4]该机构的发展速度惊人：2002年建立之初仅有6名工作人员，到2011年已发展成拥有80多人的庞大办公室，其中半数以上专职负责网络外交事务。^[5]就人员构成而言，主要包括职业外交官、技术领域的专家及相关官员，职能包括促进国务院内部知识共享、整合外交与信息技术等。作为一种新设立的外交机构，e外交办公室还运营一系列虚拟驻外站点。这些站点与美国传统的驻外机构不同，仅是一种虚拟的存在，没有固定的工作人员，运营成本较低，仅用来保持和发展美国与驻地城市的官方关系。主要工作形式包括：驻该国

[1]2001-2009年任期的美国政府国务院档案：<http://2001-2009.state.gov/r/ppr/index.htm>.

[2]周文重：《奥巴马政府的公共外交》，载《公共外交季刊》2010年夏季号，第44-50页。

[3] U.S. Department of State, 21st Century Statecraft, 参见美国国务院网站：<http://www.state.gov/statecraft/overview/index.htm>.

[4]美国国务院信息资源管理局e-外交办公室：<http://www.state.gov/m/irm/ediplomacy/>.

[5]Fergus Hanson, Revolution @ State: The Spread of Ediplomacy, Lowy Institute for International Policy, March 2012, p.8.

的美国外交人员定期访问站点所在城市；美国官员不定期去该城市举办社会公共活动；美国外交人员通过该站点的网站与该地区的民众进行在线交流，加强美国与该地区的联系。^[1]实践证明，虚拟驻外站点虽然仅是一种虚拟平台，却可使美国外交官随时通过当地语言与当地民众分享文化交流、商务投资、价值观等信息，这不仅有助于缩短驻在城市民众与美国外交的距离感，更有助于美国输出自身的价值理念和民主观。此外，美国国务院还于2006年底成立了“数字外联小组”（Digital Outreach Team）。该小组承担着向中东伊斯兰世界传播和输出美国民主及价值观的职能。其成员由精通阿拉伯语、波斯语或乌尔都语的专业人士组成。他们关注并参与伊斯兰世界网站，包括博客、新闻网站、论坛讨论等，并有针对性地发出美国的声音，解释美国外交政策，以减少伊斯兰世界对美国的误解，同时大力传播美国的价值理念。除上述机构外，国务院还建立了若干媒体中心和数字传播中心等，通过网络外交来实现民主输出。其他两个较具代表性的国务院机构是国际宗教自由办公室与民主、人权和劳工事务局。

三、《年度国际宗教自由报告》对亚太国家 “宗教自由观”的“塑造”

作为国家外交职能部门，美国国务院国际宗教自由办公室以评估世界各国宗教自由状况为“己任”，每年都要就国际宗教问题发表年度报告。在打着“宗教自由”的旗帜下，对各国的宗教信仰现状横加指责，同时大力输出其自由理念。

就实质而言，在美国的宗教自由观里，其“自由”是有限度的：当宗教自由与国家利益相抵触时，前者要让位于后者；同时美国的宗教自由并非针对所有宗教，而是基督教居于优先地位。在此宗教自由观

[1]U.S .Department of State, :The U.S. Government's Overseas Presence", Foreign Affairs Manual, volume 2, 130, <http://www.state.gov/documents/organization/84836.pdf>.

影响下的美国外交也呈现出“自由主义”和“使命论”的特点。运用各种软硬兼施的手段向全世界传播以“自由”为核心理念的美国文化价值观，与其对外输出民主一道，成为美国实现全球战略目标的重要举措。以《1998年国际宗教自由法》(International Religious Freedom Act of 1998, 简称 IRFA) 为例。其内容主要包括：1. 确立立法依据和主要用语。《世界人权公约》《关于民事和政治权利国际公约》《赫尔辛基协定》等均被视为 IRFA 的法律渊源。同时从字面上界定了“特别严重地违反宗教自由”“违反宗教自由”“宗教自由状况有所进步”“宗教自由状况有所恶化”等。2. 设立隶属于美国国务院国际宗教自由办公室。该办公室于每年9月1日，负责将上一年度世界各个国家的宗教状况汇总成年度报告提交国会。同时开通宗教自由网，并与国外非政府组织机构保持密切接触等。3. 设立独立性强、对国会负责的国际宗教自由委员会，以督促行政部门在国际宗教自由方面采取有效行动。该委员会不仅负责政策评估和建议，而且通过与非政府组织合作监督违反宗教自由的情况，并每年向国会提交关于国际宗教自由状况的报告。4. 该法案还规定了15种制裁“违反宗教自由”国家的方案，并将处置权赋予美国总统。

从 IRFA 的基本内容及多年实践来看，美国毫无疑问是在以自己的宗教观和价值观来处理国际事务，同时要求其他民族与之一致，其大国主义和扩张主义色彩尽显。它是美国政府在对外事务中推行宗教外交和实践美国价值观输出使命的有力例证：一方面，IRFA 为美国干涉别国宗教信仰及价值理念提供了法理依据；另一方面，依照 IRFA 的规定，美国设立了国务院宗教自由办公室、美国国际宗教自由委员会、国家安全委员会关于国际宗教自由的总统特别助理等，并针对宗教自由问题每年发布年度报告，这使得美国任意干涉别国价值信仰实现了机制化。其中，国际宗教自由办公室由美国总统任命的无任所大使领导。该办公室就国际宗教问题发表年度报告，评估世界各国的宗教自由状况，并负责起草年度国际宗教自由报告，就美国政府对违反宗教信仰自由国家应采取的政策提出建议。《年度国际宗教自由报告》以关注宗教信仰自由为借口，长期指责包括中国在内的亚太相关国家，已成为美国在国际上推

行意识形态外交、干涉他国内政的一个重要工具。

自 1999 年起，美国国务院已经连续 17 年发布了国际宗教自由年度报告。总体而言，尽管这些报告都对“严重侵害宗教自由的国家”“宗教自由状况进一步恶化的国家”和“有进步且积极发展的国家”逐一点名，但无论是 IRFA 还是报告本身，都未对“宗教”及“宗教自由”有明确的标准限定。报告内容从头至尾反映的只是美国人的宗教和宗教自由观念。如美国学者肯尼思·D·沃尔德所言：“除了崇拜自由外，美国人对宗教自由的理解主要是教会具有与政府分离的自主权……他们评价其他社会包括中国宗教自由的水准也是以宗教机构享有与政府分离的自主权为标准的。”^[1]而这种美国式的对宗教自由的认识显然是偏颇的，因为世界上大多数国家的宗教是和相关实体或机构联系在一起的。同时，在评判宗教是否自由时，针对不同的国家美国依据与其关系的亲疏采用的标准也是不同的。在以色列和巴勒斯坦旷日持久的争端中，尽管其间夹杂着深厚的宗教因素，但美国总是明显偏向于前者。就根本而言，在宗教信仰自由成为国际社会普遍共识的大历史背景下，各国政府其实都在保护本国公民信仰宗教的自由权利，但因各国历史文化传统和体制的不同，在实践宗教自由的方式和途径上也必然存在差异。而美国无视这些差异，每年发布所谓的宗教自由报告，以美国的标准来随意评判其他国家的宗教自由状况，并对不同的国家采取不同的标准。以推进世界宗教信仰自由为口号，借以干涉别国内政，可谓是美国民主输出战略的一大举措。

以中国为例。美国《国际宗教自由报告》屡次将中国列为“特别关注国”，对中国的宗教政策妄加非议，严重伤害了中国人民的感情。《报告》指责中国政府鼓励和规范宗教界开展公共慈善事业是为了加强对宗教组织的监督，而非为了促进宗教信仰自由。而事实是中国政府近年来为宗教界开展公益慈善事业提供的政策支持，不仅使宗教慈善事业逐步走上

[1] 肯尼思·D·沃尔德，段琦译：《宗教团体对中美关系进展的影响》，载《世界宗教研究》1999年第1期，第142-143页。

了健康快速发展的轨道，而且有利于促进全面发挥宗教作用，并得到宗教界和全社会的一致好评。在历年《报告》的涉华部分，都批评“虽然中国宪法规定公民享有宗教信仰自由，但中国政府却限制宗教活动的保护范围”，“唯有被政府认定的正常宗教活动，才会受到保护”。追根溯源，《报告》所坚持的基本原则是“美国例外”论，无视中国的历史文化传统，以国内立法的形式确立美国在宗教领域的“世界道德警察”地位，从而为美国政府以宗教自由为借口干涉中国内政提供国内立法依据。显而易见，这导致《报告》在中国内容方面总是充满先入为主的偏见。事实是，中国政府为全面贯彻落实宗教信仰自由政策，真正实现政教分离，对各种宗教向来是一视同仁、平等对待。《报告》宣称美国将“在亚洲领导促进民主和人权的努力”，并表示“一个承诺保护和促进人权及宗教自由的稳定的中国符合美国的利益”，与美国相关人士鼓吹的“宗教自由是民主的核心”理念如出一辙。

利用所谓宗教问题干涉他国内政显然已成为美国一些政治势力的惯用伎俩，而这种以“宗教自由”为旗号的霸权主义，无疑只会造成文明间的冲突，引发地区局势动荡。例如，2012年驻阿富汗美军焚烧《古兰经》事件所引发的新一轮反美浪潮、伊拉克境内不断涌现的爆炸袭击事件和教派冲突，充分表明一个由美国人强加的“中东民主样板”的破产。总之，长期以来，美国一些政治势力一味将宗教自由的“美式标准”凌驾于有关国际公约和宣言之上，称其是“最基本的自由”，在宗教问题上无视各国历史文化传统，以居高临下的姿态对亚太相关国家进行“道德说教”，甚至不惜以宗教自由事业作为服务其塑造亚太的政治工具。毋庸置疑，这种做法不仅不利于中美关系大局，更有损地区和平。

四、《年度国别人权报告》对亚太各国 “人权观”的“塑造”

自1977年以来，美国国务院每年还要发布《年度国别人权报告》。利用人权问题实现亚太塑造目标是美国政府的一贯策略，承担这项职能

的是国务院民主、人权和劳工事务局。从该机构的变迁来看，其成立之初被称之为“人权和人道事务局”，由卡特政府于1977年负责组建，负责人是助理国务卿。里根政府时期，该机构的官员已不是普通官僚，而是级别较高的外交官，相当于驻外大使级，使机构的权威大为增加。克林顿政府时期，又增设了负责民主和全球事务的副国务卿，并由其领导民主、人权和劳工事务局，编写《年度国别人权报告》便由该机构承担。就《报告》的编写过程来看，是相当复杂的：首先由美国驻外大使馆根据国务院人权署的指示收集资料并负责起草其所在国家的人权报告草案。在这些报告的起草过程中，编写人员不仅依靠“美国驻外机构的情报，还要依靠政府间和非政府间人权组织的调查报告，特别是依靠国际红十字会和大赦国际等组织的人权调查报告”；^[1]之后，国务院根据对外政策需要审阅这些草案，并提出对外政策；最后由国务院民主、人权和劳工事务局将这些报告草案及各部门的意见综合起来，编写成《年度国别人权报告》。该报告被提交美国国会以后，国会要邀请起草报告的国务院官员、相关NGO代表和有关人士出席听证会，并根据听证会结果进行修改，最终以国会名义正式发表《国别人权报告》。

就本质而言，该报告不仅是美国政府极具权威的官方正式文件，更是美国国务院制定对外政策的依据，为世人瞩目。第一份《年度国别人权报告》于1977年由即将离任的福特政府编写，内容只涉及接受美国援助的82个国家，且大都是美国的盟友。《报告》内容也相对简单——只有143页。第二份由卡特政府于1978年编写，范围扩大到115个国家和地区，包括33个非美国援助国。到1979年，《人权报告》的范围扩大到联合国每一个成员国，内容长达845页，涉及到154个国家与地区，中国、古巴及非联合国成员的朝鲜和中国台湾等也都被列为报告对象。到20世纪80年代，里根政府对《年度国别人权报告》的内容进行了大力扩充：各国女权与宗教之间的关系、社会精英与军方在各国政治体制

[1] 玛格丽特·E·盖利：“赫尔辛基会议十年后的国会、对外政策和人权”（Margaret E. Galey, ‘Congress, Foreign Policy and Human Rights Ten Years After Helsinki’），载《人权季刊》（Human Rights Quarterly）1985年第3期，第334-372页。

运作中的作用、安全部门的作用等内容皆被列入各国的人权报告里面。冷战结束前夕，美国通过《年度国别人权报告》将苏联描述为严重侵犯人权的邪恶帝国。

从1978年至今，美国已连续发布38年的人权报告，涉及的国家 and 地区逐年增加。在美国政府2015年4月发表的《2015年国别人权报告》中，涉及的国家已达190多个。虽然《人权报告》涉及的对象范围越来越广，但每年当它出台时，都会招至国际社会异口同声的批判与反对，其所含的双重标准越来越受到人们的质疑与反感。

二战结束以来，美国凭借其经济军事上的优势，恣意曲解联合国及世界人权会议制定的人权共同标准，以其自身的人权标准去衡量、评价由不同历史文化传统形成的、处在不同社会发展阶段的相关国家的人权状况，大大加剧了国际人权领域的斗争。而人权标准的本质即是评价人权状况的标准。从国际人权法角度而言，主要包括“衡量各个国家的人权政策、人权立法、人权状况和人权实践的依据、原则或尺度”，^[1]因此衡量的原则、依据等也被称之为国际人权标准。国际人权标准确立的标志可追溯到《世界人权宣言》。该宣言于1948年12月在联合国大会上获得通过。《宣言》认为，发布《世界人权宣言》的目的在于“重申基本人权、人格尊严和价值以及男女与大小国平等权利之信念”。^[2]而国际人权标准除了《宣言》之外，还包括在其基础上产生和签署的一系列国际人权公约和国际人权文书，人权观念不再是西方的专利品，而成为全世界人民所拥有的价值理念。然而，国际人权标准是特殊性和普遍性的统一。其普遍性主要表现在人们对人权所达成的共识与判断，反映的是共同利益和愿望，是人权的理想目标。特殊性则主要表现在不同国家对人权标准的理解和解释受限于各自国家的价值观、国家与民族利益。同时各国的人权实现过程和实践模式也是多样的，如对于广大发展中国家而言，发展、脱贫、解决生存问题是实现人权最迫切的任务。换言之，

[1] 夏瑜芳：《评美国人权“双重标准”》，载《社会科学》2000年第4期，第29页。

[2] 中国人权研究会编：《世界人权宣言与中国人权》，成都：四川人民出版社1998年版，第214—215页。

运用国际人权标准评价人权现象时，不能将人们在现有状况下所能享有的人权与人权标准混为一谈。

就本质而言，国际社会运用国际人权标准对某一国家或地区的人权状况进行评价，其目的应是通过批评侵犯人权的现象，进而保障、改善国家或地区的人权状况，并最终实现推动人权领域内的国际合作及整个人类社会进步。然而战后几十年来，美国在全球范围挥舞人权大棒，对与其人权“标准”不符的“非正常国家”动辄攻击、制裁或以制裁相威胁。但美国对其坚持的人权标准是有选择的，如对其盟友与对“非盟友国家”所采取的人权标准并不一样，尤其是对社会主义国家。1998年为逼迫南联盟就范，美国甚至不惜对其进行两个多月的狂轰滥炸，制造了二战以来最大的人道主义灾难。而对于1994年卢旺达发生的50万平民被屠杀的大规模种族残杀，美国却无动于衷，不置可否。一言以蔽之，美国在国际人权问题上对“非盟友国家”施压，其中一个重要因素，即借助人权问题将美国的民主推向全世界。

美国在人权问题上一直奉行双重标准。自1977年美国卡特正式打出“人权外交”旗帜后，人权问题便成为美国历届政府外交政策的基本指向之一。克林顿入主白宫以后，更是把积极推进西方的“民主”“人权”作为其外交政策的三大支柱之一。与前几任相比较，克林顿更注重将人权问题与提供贷款和经济援助联系起来，以迫使别国接受美国的“人权标准”。正如尼克松所言：“这些国家的政治自由不符合美国或欧洲的标准”，要“强迫那些政府在人权方面达到我们自己的严格标准”。^[1]苏联解体后，美国国务卿詹姆斯·贝克坦言：“苏联的崩溃产生了一个世纪才有一次的在全世界推行美国的利益和价值观念的机会。”^[2]布热津斯基在《大失败》中公然声称：“倡导尊重人权影响巨大，意义深远，可加速共产主义衰亡的进程。”^[3]由此，美国长期利用人权问题大肆攻

[1] 尼克松：《1999不战而胜》中译本，北京：长征出版社1988年版，第247页。

[2] 里根政府：1981年10月提交国会的《人权备忘录》，转引自罗艳华：《东方看人权》，北京：新华出版社1998年版，第33页。

[3] 同上。

击社会主义中国就不足为怪了。

美国《人权报告》对中国进行全面攻击的20多年，正是中国人权发展最快的20多年。《报告》关心的并非是13亿中国人民的人权和福祉，而是极少数颠覆中国合法政权、危害中国国家安全的“权利”。对于《报告》而言，只要中国仍然是社会主义国家，仍然是共产党执政，只要中国没有实行美国式的民主政治体制，无论中国经济发展水平如何、中国政治民主水平如何提高、中国人权状况如何改善，它都可以熟视无睹，都会将中国视为“集权”“专制”“侵犯人权”的国家。《报告》为美国打着人权的旗号，以人权问题影响乃至改变中国的社会制度，遏制中国的发展以“塑造中国”提供了依据。

宗教问题与人权问题虽然有着国际性的一面，但在本质上是一国主权范围内的问题。各国只有通过长期不懈的努力才能按照适合本国国情的发展道路促进和改善人权及实现真正的宗教自由，同时也需要学习、借鉴别国在促进和保护人权、宗教自由方面的有益经验和积极成果。但利用宗教、人权问题将自己的价值理念、意识形态乃至发展模式强加于人，对别国进行施压和干涉都是有害的。美国政府利用《国际宗教自由报告》及《国别人权报告》“塑造”别国的做法同样会受到整个国际社会的质疑和反对。

结语：中国的应对

针对美国的亚太塑造策略，中国急需发展与经济实力、军事力量相对等的软权力：既有助于中国在亚太地区秩序塑造中发挥积极作用，也有利于中美新型大国关系在亚太地区得到良性发展。就软权力提升策略而言，可从以下几方面发展：拓展以中国传统文化交流和汉语为主的文化、语言传播；合理主动地让渡中国发展红利，重构地区交往秩序；积极参与亚太地区规则制定，更加注重生态建设、科技创新、人文环境塑造等。就中美双边关系发展前景而言，中国应以预防性外交拓展中美共同利益空间，消除美对中国发展道路的过多猜疑、塑造美国的“中国观”

等路径，提升中美在亚太地区的战略互信。

就美国方面来说，它就经常以政治民主、经济自由等问题向中国施压，甚至以之为借口来干预中国的发展模式与发展路径，以实现其在该地区的更为广泛的利益目标。因此，从加强中美合作而言，首先，美国应减轻对华进行“塑造”的压力。对于崛起中的中国而言，选择什么样的发展道路，是中国自己主权范围内的事情。美国的“塑造”非但是无视中国正当的利益诉求，更会遭到中国的反感和抵制。其次，美国应将人权或宗教问题与中美双边关系脱钩。随着南海等地区热点的凸显，各方立场有所差异在所难免，如果美国硬是将立场之别与所谓的中国战略“野心”结合起来，不仅不会消除双方的分歧，反而会适得其反，造成摩擦升级，也不利于中美新型大国关系的进一步推进。再次，美国还应加强对中国发展模式实质内容的研究。

从中国方面而言，首先，应进一步解放思想，理性看待美国的“亚太塑造”，既要看到美国谋求自身利益的一面，也要看到美国对于地区和平的维护；其次，中国应积极利用中美双边关系中的积极因子，寻求双方的合作点。再次，中国应在结合自身国情的基础上，积极借鉴美国亚太塑造中的合理成分，在加快提升自身软权力运用效能的同时加强与美方的交流。最后，中国应当运用美国熟悉的话语体系对中国自身状况加大宣传力度，以促进中美在体制问题及地区热点问题上的交流和合作。加强中美间的合作，离不开双方的共同努力。同时，中美双方的媒体应客观报道对方的国内人权状况及宗教现状，理性应对双边摩擦，避免恶意歪曲或攻击对方。总之，中美只有正确看待彼此在亚太的结构性矛盾，提升战略互信以促合作，方能构建地区新秩序。通过加强对话，理性认知彼此分歧，方能有助于实现在亚太构建新型大国关系的战略目标。

[收稿日期：2016-08-20]

地缘政治视域下美俄新北极 战略的对比研究

孙迁杰 马建光

[内容提要] 当前, 北极“寒地”正因全球气候变暖和大国博弈逐渐成为“热土”。本文梳理总结了近年来美国和俄罗斯围绕北极地区实施的新战略, 对其进行对比研究。本文认为, 权力结构冲突和安全博弈是推动美俄两国建构和实施北极战略的主要动因。从战略目标来看, 两国都是为了争取和扩大本国在北极地区的权益和安全系数, 但两国战略的提出和发展有着不同的国际和国内背景, 战略的建构有着不同的可利用资源, 战略的实施又有着不同的方法路径, 这决定了两国北极战略的发展会有不同的困境和前景。美俄两国新北极战略的发展实施和相互作用, 又决定了未来北极地区地缘政治的走向。

[关键词] 地缘政治 美国俄罗斯新北极战略

[作者简介] 孙迁杰, 国防科技大学人文与社会科学学院硕士研究生; 马建光, 国防科技大学人文与社会科学学院教授、国防科技大学国际问题研究中心常务副主任, 硕士生导师。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)06-0034-13

北极地区拥有不可估量的地缘政治价值。早在二战期间, 盟军首次开辟了北极航线, 通过该航线向苏联运送战略物资, 其对苏联的反法西斯

斯战争功不可没。冷战时期，北极又成为美苏两大阵营对抗的前沿。^[1] 穿越北冰洋上空，无论是战略轰炸机还是远程导弹，都可以最近的距离向对方实施攻击。北极地区也因此一度成为全球弹道导弹部署最密集的区域。同时，北冰洋厚厚的冰盖为潜艇的活动提供了天然屏障。双方各型潜艇在浮冰下也是针锋相对、来往如梭。冷战后，俄罗斯大规模收缩军事力量，使北极地区美俄的紧张对峙程度逐渐降温。进入新世纪以来，北极地区一度被世人所遗忘。但随着北极冰川的融化和海底资源的不断发现，其战略地位愈显重要，北极地区正由国际政治的边缘地带走向地缘政治的中心。

尽管科学界关于全球气候变化的原因和趋势说法不一，但全球气候变暖正在以超乎科学界预测的速度加快，其中变化最大的莫过于北极地区。美国国家航空航天局（NASA）下属的国家冰雪数据中心（NSIDC）最新卫星图像和数据表明了北极海冰的融化趋势：常年冰的覆盖范围1980年约为780万平方公里，2000年约为630万平方公里，而2015年则锐减至约460万平方公里，同时海冰的浓度和厚度也随之降低。^[2] 关于北极冰川的融化速度和北极航道通航的期限，科学界有着不同的预测，但可以确定的是，北极的战略潜力和地缘价值将因气候变暖和海冰融化而日益凸显。鉴于此，近些年环北极国家加大了北极地区资源和地缘优势的争夺力度^[3]，近北极国家也加强了对北极事务的参与力度^[4]，力争在这场北极争夺战中获得主动和优势。其中，美国和俄罗斯无疑是北极争夺战的主角。美俄凭借地缘和实力优势，逐步形成了各自的新时期北极战略，其发展与实施将影响和决定未来北极地区的地缘政治走向。

[1] 北极问题研究编写组：《北极问题研究》，海洋出版社，2011年版，第238-239页。

[2] “Animate Monthly Extent, Concentrations, Anomalies, and Trends” http://nsidc.org/data/seaice_index/archives/image_select.html. [上网时间：2016-03-12]

[3] 环北极国家主要包括：俄罗斯、美国、加拿大、挪威、冰岛、瑞典、芬兰和丹麦等8个国家。

[4] 近北极国家主要指领土或领海接近北极圈的北半球中高纬度国家，例如中国、英国、日本、韩国、德国、荷兰等国家。

一、美国新北极战略的主要内容

1867年，美国与沙俄签署协议，以当时的720万美元购买了面积达151.88万平方公里的阿拉斯加，美国因此而获得北极国家身份。随着阿拉斯加育空高原金矿和北坡大油田的发现，美国开始重视北极的重要性。二战中，日本侵占阿留申群岛让美国注意到，遥远的北极不仅蕴藏着巨大的经济利益，而且事关美国本土的安全利益。近年来，随着俄罗斯北极战略的稳步推进，以及北极地区战略地位的提升，美国开始制定国家的北极战略并逐步完善。

（一）美国新北极战略的提出和发展

2010年美国颁布的《国家安全战略》中指出：“美国是一个北极国家，在北极地区拥有广泛而根本的利益。”^[1]2013年2月，美国总统事务办公室与国家科学技术委员会联合发布了《北极研究计划：2013—2017》。^[2]5月，美国政府颁布了《北极地区国家战略》，开始将北极上升为国家战略。该文件指出，美国的北极战略将聚焦安全、环境和国际合作。^[3]11月，美国国防部颁布的《国防部北极战略》表明，美国将积极发展北极地区的海军力量和基础设施。2014年1月，美国政府发布了《国家北极战略的实施计划》，从国家层面对实施北极战略的部门、任务、目标进行了协调、明确和规划。^[4]同年，美国海军颁布了《美国海军北极路线图2014—2030》，详细列出了美国海军在未来15年计划完成的数十项具

[1] National Security Strategy, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

[2] “Arctic Research Plan: FY2013-2017”, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2013_arctic_research_plan.pdf.

[3] “NATIONAL STRATEGY FOR THE ARCTIC REGION”, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

[4] “Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region”, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi....pdf.

体任务及相应的截止日期。^[1]此外，美国政府还授权壳牌公司尝试在北极地区开采石油，但后因国内强烈反对而被中止。2015年8月31日，奥巴马成为第一位到访北极地区的美国总统，并主持召开了有关北极问题的国际会议。可见，北极新战略已经成为美国国家战略的重要组成部分，在该战略的主导下，各相关部门均制订了职权范围内的北极战略规划和任务，其中美国军方是最重要的执行者。

（二）美国新北极战略的主要内容

基于美国官方系列文件和美国围绕北极事务所开展的一系列活动，美国北极新战略的内容主要体现在三个层面，维护美国的五大地区利益：保障国家安全、保证资源与商业的自由流通、保护环境、解决原住民需求，以及加强科学研究。^[2]

1. 维护和推进美国的安全利益。北极地区与美国的主权安全、资源安全和利益安全密切相关。因此，美国要确定、发展和保持在北极的活动能力，使之能够通过单独行动、双边合作和多边协商来维护北极的安全与稳定。为了达成这一战略目标，美国政府主要加强四个方面工作：一是发展北极地区基础设施建设，提升美国在北极水域、空域和沿海的战略应对能力；二是加强对北极的认知能力，随着北极环境的变化，美国要加强在其海上、空中和空间的能力，以确保对北极环境、各国活动和发展趋势的认识；三是维护北极的航行自由，在国际法框架内构建北极航道管理制度；四是保护和合理开发北极资源，北极能源安全是美国国家安全的核心组成部分，必须以负责任的方式确保未来美国能源的安全。

2. 强化北极地区的管理和责任。随着北极环境的变化和人类活动的增多，要提升预测未来北极环境和潜在意外事件发生的能力。为此，美国要实现四个具体目标：一是保护北极独特的环境和自然资源。美国将评估和监测北极的生态系统、气候系统及其他因素的变化，以应对环境风险和挑战；二是将北极管理同经济发展、环境保护、文化价值观等有

[1] “The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030”, http://www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf.

[2] 郭培清、董利民：“美国的北极战略”，载《美国研究》2015年第6期，第49页。

效地进行结合，相互平衡；三是运用现代科技和传统知识增强对北极地区的认知；四是加强对北极地区海洋和航线的测绘工作，形成可靠、现代化的北极地理信息系统。

3. 加强相关国家在北极地区的合作。美国既要加强现有框架下的国际合作，也要提出前所未有的协调机制，并努力通过四个目标达成：一是基于共同利益和共同价值观建立合作机制，最大限度利用每个北极国家的优势，促进北极地区的可持续发展，确保美国及盟友的集体安全和经济利益；二是通过北极理事会来推进美国在该地区的利益；三是加入《联合国海洋法公约》以维护美国的权利和自由，尽管美国是唯一没有加入该公约的北极国家；四是同其他非北极国家加强合作。

二、俄罗斯新北极战略的主要内容

俄罗斯是北极地区最大的国家，拥有广袤的陆地和漫长的海岸线。俄也是最早向北极派出科考队的国家。早在彼得大帝时期，沙俄海军航海家维塔斯·白令曾于1728年穿越北极圈，成为第一个到达北极的人。此后的200多年时间里，俄从未停止过对北极的探索和主权主张。

（一）俄罗斯新北极战略的提出和发展

2007年8月，在俄国家杜马副主席阿尔图尔·奇林加罗夫的带领下，俄科考队员从北极点下潜至4,000多米深的北冰洋底，并在海底插上了一面用钛合金打造的俄罗斯国旗，以宣示俄罗斯在北极地区的主权。2008年9月，俄政府制定并颁布了《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》，该文件首次确定了俄罗斯在北极地区的国家利益、战略目标、战略优先方向、基本任务和执行机制。^[1]2009年5月颁布的《2020年前俄罗斯联邦国家安全战略》把捍卫北极主权作为维护国家安全的重点内容之一。^[2]2014年4月，俄总理梅德韦杰夫批准了《俄

[1] “Об Основах государственной политики России в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу” .

[2]Страница не найдена, <http://government.ru/info/18359>.

罗斯 2020 年前北极地区社会经济发展国家纲要》，纲要涵盖了俄各部门未来在北极地区实施的具体措施，是俄实施其北极区域战略规划指南。^[1] 同年 12 月，俄罗斯还颁布了新版《军事学说》，提出要确保俄罗斯在北极地区的国家利益，在北极地区建立和发展军事基础设施成为俄军事力量的优先任务。^[2] 2015 年 7 月，普京总统又批准了新版《俄罗斯联邦海洋学说》，其中将大西洋和北极列为俄罗斯海上战略的首要方向，提出要在北极地区建立统一的新一代水面舰艇及潜艇驻泊体系。^[3] 12 月，俄罗斯批准出台的新版《俄罗斯联邦国家安全战略》，强调北极安全同俄国家利益息息相关，俄将重点关注北极方向。^[4] 此外，2014 年 8 月 4 日，俄罗斯向联合国大陆架界限委员会递交扩大北极大陆架边界申请修正案，主张将“罗蒙诺索夫海岭”及其他一些海岭划入俄大陆架。可见，北极地区在俄国家利益中占有极为重要的地位，北极战略是俄国家安全战略的重要组成部分。

（二）俄罗斯新北极战略的主要内容

北极地区既是俄罗斯国家安全战略的优先方向，也是其 21 世纪的战略能源基地。俄总统普京曾指出：“北极地区是俄罗斯国家安全、军事、政治、经济、科技和资源的集合场。”^[5] 俄北极战略注重国家利益和安全、军事力量建设、北极航道开发等方面。

[1] “Об утверждении государственной программы ?Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года?”, <http://government.ru/docs/11967>.

[2] “ВОЕННАЯ ДОКТРИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ”, http://armyrus.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1328&Itemid=5318.

[3] “Морская Доктрина Российской Федерации”, <http://kremlin.ru/events/president/news/50060>.

[4] “Утверждена Стратегия национальной безопасности России Утверждена Стратегия национальной безопасности России”, <http://www.kremlin.ru/acts/news/51129>.

[5] Putin V. : “Meeting of the Security Council on state policy in the Arctic”, 22 Apr. 2014, <http://eng.kremlin.ru/news/7065>.

1. 加强对北极控制权，巩固战略空间安全。普京总统指出：“几个世纪以来，北极的主权一直归俄罗斯。北极是俄联邦不容剥夺的一部分，并且今后也是。”^[1] 未来，俄将加强对北极海底大陆架和北极海域的主权宣示，运用国际法和《联合国海洋法公约》等文件申请对北极地区行使“外大陆架”权利；加快建设具备信息化能力的基础设施，为国家的北极活动提供保障；建设新一代水面舰艇和潜艇的驻泊体系，发展北极的基础设施将是俄国防部近些年的优先任务之一；加强北极地区的军事力量，恢复新西伯利亚群岛的军事基地和相关哨所，强化军队反应和行动能力；加强空中战略巡航和水下战略能力建设。

2. 开发北极资源，发展社会经济。据俄自然资源和环境部估算，俄北极大陆架的能源储量相当于 830 亿吨石油，其中 80% 位于巴伦支海和喀拉海。液态烃资源储量占全俄储量的 5%—9%，石油储量占全俄储量的 12.5%。仅亚马尔半岛的天然气储量就约为 10,847 亿立方米，石油储量约为 29 亿吨。^[2] 未来，俄将加强北极大陆架地区的活动，促进俄能源企业加强国际合作，吸引外国资本和技术；实施资源开发和基础设施建设，有力带动俄东部和北部社会经济发展；把北极地区打造为俄未来国家经济发展的动力源地和新的经济增长点。

3. 将北极航线开辟为新的海上交通动脉。将北极航线打造成国际综合交通运输通道是俄北极战略的重心之一。普京总统提出：“提升北极的国际中转能力是俄北极战略的优先任务之一，未来北极航线将以安全而优质的服务成为一条可以与传统海上航行相竞争的全球性重要商业通道。”^[3]

[1] “Путин: Отдать Арктику под международное управление - полная глупость”, <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2013/10/03/putin-otdat-arktiku-pod-mezhdunarodnoe-upravlenie-polnaya>.

[2] Bogoyavlensky V., Bogoyavlensky I. and Budagova T.: “Environmental safety and environmental management in the Arctic and world oceans” [J], *Burenie i Neft*, no. 12 (2013), p. 15.

[3] Putin V., Opening speech at the second International Arctic Forum, “The Arctic: territory of dialogue”, Arkhangelsk, 22 Sep. 2011, <http://archive.premier.gov.ru/eng/events/news/16536/>.

未来俄将加强北极地区港口等基础设施建设，建设新的海上搜索和救援中心；政策上进一步向国际海运和商业运输开放北方海航道；建造新一代核动力破冰船，确保海上运输保障和安全。

4. 加强国际合作，解决北极争端。未来俄将继续坚持以《联合国海洋法公约》来解决北极领土和领海争端，俄罗斯提出的大陆架申请应符合相关国际法；强调北极理事会的作用，并支持将其扩大为一个全球性国际组织；倡导同北极五国（俄罗斯、美国、加拿大、丹麦和挪威）在建立地区规则和开展地区合作方面应具有“特殊的责任”；倡导制定非北极国家参与北极事务的标准和制度。

三、美俄新北极战略的对比

综上，安全博弈和权力争夺是美俄北极新战略的核心内容。国际无政府状态下北极地区的国际法和权力的相对真空，为环北极国家的北极争夺战创造了条件，权力争夺下的权力结构冲突和大国安全博弈，成为推动美俄建构和实施北极战略的主要动因。从美俄双方北极战略的内容和目标来看，两国都是为了争取和扩大在北极地区的权益和国家安全系数。美俄同属于北极大国，两国在该地区拥有共同或相似的战略利益，但也有着不同的国内外背景和不同的地缘政治环境。

（一）美俄两国新北极战略的共同取向

第一，北极地区利益得到国家层面的重视，国家成为制定和实施北极战略的主体。美俄两国都从国家战略的高度制定了其北极战略。美国在新的北极政策中，明确将自己定义为一个“北极国家”。俄罗斯则将北极地区定性为“保障俄国家社会和经济发展的自然资源战略基地”，并把北极航线定义为未来俄罗斯在北极地区的一条交通运输干线。^[1]同时，两国均成立了由政府主导、诸多部门参与的跨机构的领导机构，以负责北极事务的协调、落实和推进。

[1] 陆俊元：“北极国家新北极政策的共同取向及对策思考”，载《国际关系学院学报》2011年第6期，第65页。

第二,除在北极的经济、资源、环境利益外,两国的北极战略均有着深层次的安全和地缘政治利益考量。环境保护、能源资源的开发利用、北极航道的利用和管理,是美俄的共同利益出发点,均强调北极地区的可持续发展和多边合作治理。但作为北极地区主要大国,由于历史和现实原因,两国北极战略均重视安全利益,将维护北极地区的国家安全和地缘战略空间安全作为首要任务和目标。

第三,加强北极的实力建设,谋求地缘政治优势。加强基础设施建设和军事力量建设,成为两国强化其北极实力的一大手段,根本目的在于谋求北极的地缘政治优势。美国强调加强海军力量在北极地区的存在,强化海军在北极的活动能力,以维持美国更积极和更具影响力的地区存在:保护美国的海上贸易、重要的基础设施和关键资源;保证美国通过北极地区的军用和民用飞机、舰船等的安全;显示美国在北极海域的存在,以支持美国的根本利益。俄罗斯则将其在北极的军事力量建设作为主要任务和威慑手段。2014年12月1日,俄罗斯成立北极战略司令部,并已开始战略值班运转。截至2015年底,俄军已经在北极地区重修了10座军用机场,部署了两个装备S-400防空系统的独立团,建造了440多处军事基础设施,并计划在2016年再建400处。此外,俄罗斯还不断加大在北极地区的部队部署和军事演习频度,多次从水下成功试射洲际弹道导弹。

(二) 两国新北极战略的主要差别

第一,战略地位不同。对于美国来说,北极战略并非其国家核心战略。美国的国家战略即全球战略,北极战略仅是其国家战略的一部分,服务于其全球战略利益。亚太、欧洲和中东等地区是美国霸权战略的重心地带,具有现实和直接的地区利益。尽管近些年北极地区在美国国家战略中的地位不断上升,但其北极战略地位仍难以同亚太、中东和欧洲等地区的战略地位相提并论。北极地区最大的能源资源优势也因美国国内页岩油气革命的实施和新能源的广泛应用而大大下降。对于俄罗斯来说,北极战略是其国家核心战略,北极安全就是俄国家安全。俄罗斯在北极圈拥有着漫长的海岸线和陆地领土,北极是俄国家安全的重要方向,未

来有可能成为影响国家安全的首要方向。因此，俄制定和实施北极战略是以国家安全的实际和地缘政治现状为出发点，应对国家安全重心的不断北移，其北极战略在国家安全和发展的战略中占有极为重要的地位。

第二，战略重点不同。美国北极战略的重心是联合加拿大、挪威等国家，寻求建立符合美国利益并由美国参与管理的北极新秩序，争取地区管理权和主导权，维护美国在北极的商业和资源利益及地区影响力。俄罗斯的战略重心则是依靠地缘优势加强军事硬实力建设，以军事手段占有并造成既得利益，达到拓展国家利益、威慑他国的目的。由于受地理因素和地缘政治的影响，长期以来俄西部地区 and 远东地区难以实现有效的战略对接，且西部和东部面临北约和美国同盟体系较为严峻的地缘围堵和军事压力，寻求北极方向上的战略突破和维护该方向上的有效安全，成为俄罗斯北极战略的重点。近年来俄罗斯的一系列战略举动正是服务于这个战略重点。

第三，战略前景和困境不同。随着全球经济持续低迷、国际能源价格低位运行、地缘政治格局和形势不断演变，不论美国还是俄罗斯，其北极战略的实施均既有各自的优势，也都受多方面因素的制约。对于美国来说，军事实力和经济实力是实施北极战略的坚强后盾。未来，美国将会采取灵活的地区战略，加强能力建设。总体上会强化与他国的协调与合作，以应对气候变化为突破口，抢占道义制高点，积极制定地区规则，加强对北极航道的管理和对环境的治理，与他国结成利益共同体，共同遏制俄罗斯在北极地区日益增长的军事实力。同时，从目前来看，未来一段时期内，美国北极战略的全面推行仍面临困境：一是环保组织、保守势力等反对声音和阻力不断；^[1]二是受全球战略拖累，美国的亚太、欧洲、中东等传统战略重心限制了其“北上”的野心；三是美国经济低迷和预算削减在一定程度上制约了其北极战略的全面实施；四是北极的地缘政治格局处于总体平衡状态，美国国家安全无“紧迫感”；五是总

[1] 李益波：《美国北极战略的新动向及其影响》，载《太平洋学报》2014年第6期，第76页。

统换届给北极政策实施带来不确定性。

对于俄罗斯来说，地理优势和军事优势是其实施北极战略的坚实基础。未来，俄罗斯将会继续加大对北极的投入，将其经营成为俄罗斯新的战略方向，以谋求地缘战略上的突破。但俄罗斯北极战略的实施也面临不少困境。一是传统观念的制约，俄罗斯一直重视西部地区发展，对外关系也以欧洲和独联体国家为优先方向，东部和北部地区并不是俄传统观念上的战略重心。二是油价的下行和低位运行严重打击了俄能源经济，国际制裁更是加重了经济困境，预算压缩和联邦财政赤字限制了俄北极战略实施。据俄自然资源和环境部评估，到2030年前，仅勘探费用一项就需要约220亿卢布。^[1]目前俄经济能力不足以支持大规模北极开发。三是人才和技术匮乏，目前俄罗斯缺乏在北极大陆架大规模开采能源的能力。^[2]四是北极国家的联合反对和限制，俄罗斯在北极地区同样面临来自欧盟、北约和日本等国家和同盟集团的压力。此外，美俄双边关系、环北极国家多边关系的发展，也影响美俄两国北极战略的实施和北极地区的大国博弈与合作。

四、美俄新北极战略的地缘政治影响

总的来看，俄罗斯新北极战略可以概括为“地缘威慑型”战略，其以军事硬实力建设和威慑为主要手段、以地缘战略空间安全为主要目标。美国新北极战略则可以概括为“联盟霸权型”战略，其以强化北约和“美加”同盟的北极影响力为主要手段、以谋求地区主导权和管理权为主要目标。其中，两国战略利益趋同的部分，无疑会引发或加剧两国在北极的争夺态势，而战略利益互异的部分，则可能有利于改善两国关系、促

[1] Ministry of Natural Resources: budget will spend 22 billion roubles on geological prospecting of the Arctic shelf, <http://www.newsru.com/?nance/10sep2013/rushelfgeo.html>.

[2] Ekaterina Klimenko. Russia's Evolving Arctic Strategy: Drivers, Challenges and New Opportunities, *SIPRI Policy Paper*, No.42, september 2014, p.5.

使两国开展和加强北极合作。总之，美俄两国北极战略的建构与实施，不仅对两国关系产生直接影响，而且关系到北极地区地缘政治格局的发展，对地区和国际格局的塑造产生间接影响。

第一，北极争夺热潮呼吁地区合作和“非军事化”。北极是全球气候的冷源，对全球气候变化和生态环境起着重要作用。随着国际社会对全球公共事务关注度的不断提升、政治经济全球化和国际政治学的不断发展、非北极国家参与北极事务的不断增多，带来了国际社会和平力量的不断壮大。其中主张保护北极环境、开展北极合作、建立北极安全机制和坚持非军事化的呼声越来越高。尽管短期内难以实现全北极的非军事化，但局部地区的非军事化有望实现。例如，俄罗斯与挪威两国经过长期艰苦谈判，于2010年9月15日达成的《俄罗斯联邦与挪威王国关于巴伦支海和北冰洋海域划界与合作条约》，解决了两国在北极地区海域划界、渔业争端和跨界油气资源勘探开采等系列问题，为其他矛盾和争端方提供了和平解决争端的成功案例。未来不排除美俄在北极地区进行一定程度合作的可能，以此作为两国关系缓和、走向正常化的纽带。

第二，军事化程度和军备竞赛有可能进一步加剧。在北极地区，美俄拥有绝对的军事优势和实力，军事手段成为两国实现各自战略利益的重要抓手。尽管美俄两国多次表示无意加剧北极地区的军事化，但自两国推行北极战略以来，北极地区军事演习和军事试验的频率较此前大幅增加，军事化趋势明显。俄罗斯除组建北极部队和加快军事设施建设外，还加大对北方舰队军事装备的更新换代，恢复了北极战略力量巡航。美国也不甘示弱，在阿拉斯加部署升级反导系统和远程警戒雷达，强化同加拿大的“北美联合防空司令部”职能，在北约框架下组织多场联合军事演习。“乌克兰危机”以来，美国同俄罗斯的关系降至冷战以来的最低点，北极作为两国利益的直接交汇处，也逐渐成为双方的博弈点。未来两国在北极的军事进程和军事力量建设都不会停滞，并有可能在一定程度上引发新一轮军备竞赛，进一步加剧安全“困境”，不利于北极问题的有效解决。

第三，爆发地区危机和军事冲突的潜在可能性增加。尽管目前北极

国家爆发大规模冲突或战争的可能性不大，但随着局势的发展，引发地区危机、军事对峙、军事冲突的可能性在不断增大。例如，大陆架划界、《联合国海洋法公约》等国际法律条款存在模糊和不完善之处，为北极领海争端埋下了隐患；石化能源的进一步短缺，有可能引发围绕北极资源争夺的冲突和危机；北极航道的开通和使用，则可能因航道的管理、安全等问题引发博弈和冲突。如果没有一个稳定的安全机制或地区组织进行协调，未来因为领土领海、能源资源和北极航道的争夺和博弈将有可能持续加剧，其带来的直接后果就是可能引发地区危机和军事冲突。

由此可见，在无政府状态下，北极正成为争端的新发源地。美俄实施追求自身利益最大化的北极战略，无益于北极地区的良性发展，也无益于北极问题的最终解决。从地理上看，世界主要国家大都集中于北半球，这些国家基本位于北极圈周边或近邻，在北极地区有着或大或小的权益。因此，未来北极地区争端问题的解决与和平利用，需要在联合国框架下，由国际社会的广泛参与和达成广泛共识，并建立统一稳定的安全机制和北极和平利用、管理和运行机制。

总之，无论是俄罗斯的“地缘威慑型”战略，还是美国的“联盟霸权型”战略，都决定了未来北极地区将是合作与竞争并存、地区格局日趋复杂。权力结构冲突和安全困境担忧是推动美俄不断调整和实施北极战略的两个主要动力因子，并且二者呈“正相关”关系：安全担忧引发权力争夺；权力争夺又会引发新的安全担忧。因此，美俄在北极的竞争将大于合作，北极地区地缘政治博弈的热度将呈“螺旋式上升”态势。

[收稿日期：2016-10-25]

美国对华新媒体公共外交探析

——以美国驻华大使馆微信公众平台为例^[1]

耿 召 王联合

[内容提要]当前伴随着移动互联网的巨大发展，作为新媒体领军移动应用程序的微信在改变人们交流方式的同时，微信公众平台的上线也深刻改变了用户获取信息的体验。作为开展公共外交的新型媒介，一些国家的驻华使领馆已经开通了微信公众平台，作为传播这些国家各方面信息的崭新媒介。其中，美国驻华大使馆的微信公众平台信息发布的数量与频率远超其他国家驻华使领馆。本文以美国驻华大使馆微信公众平台为样本，选取其近一年发布的信息进行分析，并归纳出其特点。以微信公众平台为代表的新媒体是开展公共外交的新方式，对于中国公共外交的发展起到了促进作用。因此，在移动互联网时代，对新媒体公共外交的研究具有重要意义。

[关键词]微信公众平台 公共外交 新媒体 中美关系

[作者简介]耿召，上海外国语大学国际关系与公共事务学院硕士研究生；王联合，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授，博士生导师。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2016)06-0047-11

如今，伴随互联网的迅速发展，网络空间领域的公共外交正日益被

[1] 本文为上海市一流学科建设项目（项目编号：2013GXYLXKZZXGG）的阶段性成果。

人们所关注。尤其是移动互联网的普及，使得公共外交的内涵与外延得到广泛的延伸。公共外交最为特殊的方面是其旨在把积极、有利的信息向别国的公众进行传递，从而维护本国的外交利益。这是公共外交区别于其他外交的根本方面，也是开展公共外交的纲领。^[1]因而各类新媒体平台的出现，使得公共外交的开展得以通过多种传播媒介进行。一些国家的驻华使领馆在包括新浪微博、腾讯微博、人人网、微信公众平台等各类新媒体注册了其官方账号。这对于这些国家在华开展公共外交，增进中国民众对于其了解有着十分重要的作用。通过微信公众平台开展公共外交，正成为美国驻华使馆向中国普通民众尤其是年轻人开展公共外交的重要途径。

本文主要通过“美国驻华大使馆”微信公众平台的推送信息，来分析“新媒体时代”开展公共外交的新变化与新思维，以期对中国公共外交的开展提供参考与启示，从而推动国家软实力的构建。

一、新媒体与公共外交的关系

伴随着互联网技术的蓬勃发展，新媒体应运而生。根据维基百科的定义：“‘新媒体’指的是在电子设备上，按照所需的方式随时随地的传递内容，以及使用者可以随时得到反馈，并且可以进行创造性的参与。”^[2]新媒体的出现离不开互联网的发展，尤其是移动互联网的普及使得新媒体成为人们获取信息以及信息传播的重要媒介。而“公共外交”这一概念所表达的更多是一国政府与国外民众的沟通和互动。早在1987年，美国国务院《国际关系术语词典》就把公共外交定义为：“由政府发起交流项目，利用电台等信息传播手段，了解、获悉和影响其他国家的舆论，减少其他国家政府和民众对美国产生错误观念，避免引起关系复杂化，提高美国在国外公众中的形象和影响力，进而增加美国国家利益的

[1] 周鑫宇：《蛋糕里的公共外交》，载《世界知识》2013年第9期，第52页。

[2] New Media, Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/New_media.

活动。”^[1]因而公共外交可以被看作是一国政府与国外公众交流的过程，其目的是向民众传达该国的价值观、制度与文化，以及该国的国家目标与政策。随着公共外交这一概念不断发展，在信息、教育和文化领域中有指导性的活动也被归入公共外交的概念范畴，其目标是通过影响外国民众从而对外国政府产生影响。^[2]

从以上定义可以看出，公共外交这一概念起源于美国，在服务于美国对外战略的同时得以发展。新媒体是借助于数字技术、计算机网络技术和移动通信技术的传播媒介。从特点上看，新媒体时代的主要特征有数字传播、网络传播和全球传播这三个方面。^[3]因此，新媒体时代的外交其实质是以 Web 2.0 技术为支撑、以他国公众为主要说服和沟通对象的数字外交形态。^[4]也就是说，新媒体外交是指信息时代条件下，国际行为体即国家、国际组织、跨国公司或个人为了维护和发展自己的利益，利用互联网技术和网络平台而开展的对外交往、对外宣传和外交参与等活动。^[5]

在新媒体环境下，公共外交的双向性表现更加突出，公众不仅更加关心国际事务，还有了更多表达观点的渠道。^[6]因此，面对这样一个新媒体时代，公共外交的扩展越发不能离开这一平台领域。由此可见，新媒体时代公共外交的开展不再类似于报纸、广播、电视等传统的传播媒

[1] 唐小松，王义桅：《美国公共外交研究的兴起及其对美国对外政策的反思》，载《世界经济与政治》，2003年第4期，第23页。U. S. Department of State, Dictionary of International Relations Terms, 1987, p. 85.

[2] Eytan Gilboa, “Searching for a Theory of Public Diplomacy”, American Academy of Political and Social Science, Vol. 616, Public Diplomacy in a Changing World (Mar., 2008), pp. 57.

[3] 韦路，丁方舟：《论新媒体时代的传播研究转型》，载《浙江大学学报（人文社会科学版）》2013年第4期，第43卷，第94-95页。

[4] 董青岭，孙瑞蓬：《新媒体外交：一场新的外交革命？》，载《国际观察》2012年第5期，第31-32页。

[5] 季萌：《新媒体外交：理论·战略·案例》，载《对外传播》2009年第10期，第49页。

[6] 赵启正主编：《公共外交战略》，海南出版社，2014年版，第26页。

介。在信息化时代的今天，尤其是移动互联网的广泛应用与普及，为公共外交的开展开辟了广阔的新领域。借助像微信公众平台这类新媒体途径扩大受众群体，无疑会对本国的形象产生积极的影响。开展公共外交则迫切需要通过新媒体这一新的传播手段加以有效利用，以显著扩大公共外交的受众群体，提升国家的软实力，从而助力国家的总体外交战略。

二、美国驻华大使馆微信公众平台对华公共外交现状

当前不少国家驻华使领馆开通了官方微信公众平台，从这些平台发布内容的频率和质量上看，“美国驻华大使馆”均排在前列。美国驻华大使馆微信公众平台从2013年6月27日开始发布信息。笔者截取了2014年8月1日—2015年7月31日这一时段美国驻华大使馆微信公众平台发布的信息为样本，把信息分为美国国情、使馆新闻、白宫新闻等11个类别。如表1和图1所示：

表1 美国驻华大使馆微信公众平台内容发布统计

发布内容（类别）	数量（单位：次）
讲座	173
美国国情	114
座谈	30
影视放映	28
英语写作辅导	25
白宫新闻	15
北京美国中心信息发布	13
使馆新闻	12
其他	8
展览信息	6
使馆通知	3
合计	427

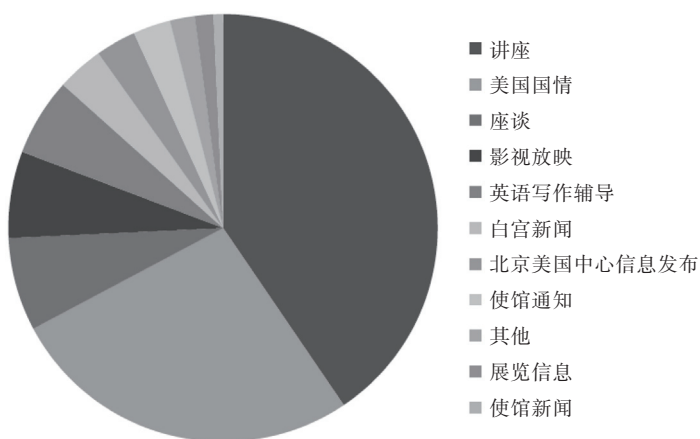


图1 美国驻华大使馆微信公众平台内容发布统计分布图^[1]

从表1中可以看出，2014年8月1日—2015年7月31日，美国驻华大使馆在其微信公众平台上一共发布了427条信息，^[2]平均每天发布信息1.17条。其中，讲座活动与美国国情介绍是信息发布的主要内容，各占发布信息总量的40.52%和26.70%。在讲座活动中，以留学美国、美国教育、美国生活、美国政治、美国社会为主题的讲座占很大部分。此外，在这一类别中形成了定期的、具有品牌性的栏目，比如“橄榄球周末”等。在座谈类活动中也已逐渐形成了定期的、连续的主题类活动，例如“学生咖啡时光”（Student Coffee Hour），便是让中国学生与美国学生进行交流的主题类活动。定期的主题内容活动在美国驻华大使馆的微信公众平台上占据了一定的比例，譬如影视放映这一类别基本上是电影的放映活动，电影的选取主要为奥斯卡获奖影片以及其他经典美国电影。电影放映结束后，北京美国中心的工作人员还会就电影内容与前来参加的观众进行交流。这种机制性的模式使得美国驻华大使馆北京美国中心

[1] 表1和图1为笔者根据美国驻华大使馆官方微信公众平台发布的信息进行整理绘制而成。

[2] 这一数据是由本人根据美国驻华大使馆微信公众平台在这一时间段发布的信息进行统计得出，重复发布的活动信息按照一次活动信息统计。

的活动得以顺利、有规律地开展，并在美对华公共外交的实施中产生了一定的品牌效应。此外，在每次发布的活动信息中，总会有这样一句话：“注意：此活动对一般公众开放。媒体采访须直接与美国使馆新闻处联系。”^[1]可见，美国驻华大使馆在对华开展公共外交的过程中十分注重以普通民众为对象，驻华使馆负责媒体宣传与针对民众开展公共外交的分工也是非常明确的。

关于“美国国情”这一部分，美国驻华大使馆微信公众平台于2015年1月开始发布这一类的信息，之前该平台基本上为北京美国中心各类活动的通知信息。“美国国情”信息推出至今，若按月统计的话，基本占据该平台发布信息总量的三分之一，显见美国驻华大使馆通过微信公众平台开展对华公共外交一直在寻求新的突破和新的领域。在这一类别的信息中，该微信公众平台主要从政治、经济、历史、社会等多方面介绍美国，已经形成了像“美国历史系列”这样连续的主题内容发布，比如在2015年7月便发布了《美国历史系列78：伍德罗·威尔逊》这一信息。此外，美国驻华使馆在选题上也特别注重推出诸如争取同性恋平等权利、种族平等、人权保障之类体现美国精神的题材。通过这些题材间接向中国民众传达美式价值观与意识形态。美国驻华使馆开展对华公共外交，既避免了明显涉及中美关系中的人权、民主等敏感议题，又潜在地向中国民众宣传了美式精神的优越性。这种“度”的微妙把握，体现了美国对华公共外交注重细节与价值取向的特质。

总体上看，美国驻华大使馆微信公众平台所发布的信息推送，更多的是关于英语学习、美国政治、文化、教育、社会公益等议题，与时政相关的内容并不多。可见，美国驻华使馆的微信公众平台旨在促进更多的民间交流，这与美国驻华使馆的官方网站与官方微博的功能略有差别。通过这一平台，美国驻华使馆试图在越来越多的微信用户群体中广泛传

[1] 比如，美国驻华大使馆微信公众平台在2015年7月24日发布的“电影放映”活动，网址为 http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5MDA2NDk0MA==&mid=209430802&idx=1&sn=004541a5a97c3e330910c9005ad1f603&3rd=MzA3MDU4NTYzMw==&scene=6#rd。

播美国的软实力，尤其是促进中国年轻人更多地了解美国，在他们中培养更多的“知美派”。

在当前各国驻华使领馆开通微信公众平台数量并不多的情况下，美国驻华大使馆的微信公众平台正在成为一个榜样。美国政府很实际地认识到中国内地的互联网治理现状，因而抓住当下中国流行的网络社交应用产品，如从之前的新浪、搜狐、网易博客，到微博、豆瓣小站，再到现如今的微信公众平台等。^[1]作为驻外使领馆机构，美国驻华使领馆积极利用中国本土社交网站开展对华公共外交的做法，充分体现了美国对华公共外交的全方位、多角度的务实主义倾向。

三、美国驻华大使馆微信公众平台对华公共外交的特点与不足

美国驻华大使馆微信公众平台的信息发布，可谓新媒体公共外交模式的典型代表，其发布的信息内容丰富，推送频率较高，影响也日渐扩大，主要有以下特点：

一是传播内容、媒介方式与影响范围的全面性。纵观美国对华新媒体公共外交开展的内容，美国中心的活动发布占有很大比例，这其中沙龙、讲座、签证留学指导、电影放映等等，活动内容的全面使得参与民众的覆盖面较为广泛，包含年轻的学生、经常往返美国的商务人士以及对美国感兴趣的普通市民。此外，从美国驻华大使馆以及驻华各总领馆的官方网站上可以发现，其在社交网站一栏注明了在国内外各个新媒体平台上的主页链接，其中既包括像 Facebook、Twitter 这样的境外全球性的新媒体平台，也有像新浪微博、腾讯微博、人人网这样的本土新媒体平台。

二是运用媒介手段的本土性。如今美国驻华机构充分适应了中国国

[1] 以上各类新媒体平台可见于美国驻华大使馆官方网站中的社交网站一栏，美国驻华大使馆官方网站：<http://chinese.usembassy-china.org.cn/>。

内的互联网现状，熟悉了中国的相关法律，故而能够有效利用中国本土的新媒体平台。美国驻华使领馆及其下属部分机构都活跃在新浪微博、微信公众平台等中国本土新媒体平台上，这拉近了它们与中国互联网民众尤其是年轻人的距离，增强了中国民众对美国的好感。美式观念与意识形态的输出形式更为隐蔽，且效果更佳。

三是受众群体的多元性。这种特性主要是基于美国驻华使领馆所在城市而言，即北京、上海、广州、沈阳、成都、武汉和香港。尤其是在北京和上海这两座国际大都市，美国驻华大使馆和驻沪总领馆都设有北京美国中心和上海美国中心，作为对华开展公共外交的重要机构。在这两座城市，美国政府驻华机构频繁举办活动，民众的参与度也较高。以上海美国中心为例，作为美国驻上海总领事馆新闻文化处的一部分，其开展的活动涵盖文化和教育领域。^[1]根据笔者参加上海美国中心所举办活动的亲身经历，参与活动的民众既包括青年学生和经常往返于国内外的商务人士，也包括教师以及对美国感兴趣的普通居民。因此，美国对华新媒体公共外交受众的多元性在这两座城市中表现得尤为明显。

四是信息发布的双轨性。从美国对华新媒体公共外交的内容来看，美国政府驻华机构在其官方网站及各类社交网站上发布的信息内容与文字风格存在着差异性。美国驻华大使馆微信公众平台更多的是介绍该国文化、教育、社会、旅游等方面的文章。其中政治宣传类的文章很少，带有强烈意识形态色彩的内容几乎没有。有的只是关于中美两国关系的时事新闻，而这种新闻的导向也是带有两国友好的积极基调，似乎有意回避双边关系中的敏感议题。相比于美国驻华大使馆官方网站上有时会出现敏感信息的情况，两者间的差异一目了然。

但美国驻华大使馆运用微信公众平台开展公共外交还有提升的空间：一是应克服公共外交的地域限制。美国驻华使领馆所举办的活动基本上局限于北京、上海这样的一线城市，地域的局限性较大。二是应在技术层面更加有效的利用微信公众平台。比如，增加语音推送、订阅用

[1] 详见上海美国中心的官方宣传材料。

户回复相关信息、推送不同文章等方式，充分利用微信公众平台这一新媒体传播手段。

总之，新媒体平台中的美国对华公共外交在一定程度上趋向于更加务实的原则，从冷战时期通过“美国之音”等传统媒体所展现的对华公共外交极端意识形态化，转向如今新媒体平台对华公共外交一定程度的去政治化。这其中既有冷战后国际局势变化的影响，也有中国国力不断提升与中国政体日益巩固的因素，还有美国对华公共外交一定程度的理性化以及希望与中国政府和民众开展长远交往的良好意愿。可见，美国在对华信息传播上把握了一定的“度”，对不同类型的新媒体平台给予了不同的风格定位，官方信息发布的权威性和严肃性与新媒体平台信息推送的趣味性和生活性形成了恰当的平衡，从而有效地发挥了各类新媒体的作用。

四、对中国开展公共外交的启示

通过分析、对比美国驻华大使馆微信公众平台所发布的信息，可以为中国借助微信公众平台等新媒体开展公共外交得出一些启示。

一是应重视微信公众平台等新媒体在开展公共外交中的重要作用。随着科技水平的进步，传播媒介不断地发展与演进。纵观美国对华公共外交的历史，从冷战时期热衷的“美国之音”广播电台到今日美国驻华使领馆的各类网站及新媒体主页，公共外交媒介是随着时代的发展而有所改变的。公共外交积极倡导“政府为主导，社会精英为中坚，普通公众为基础”的信息流通模式。^[1]因此，需要高度重视和有效利用新媒体平台，通过这些新兴的传播媒介，把国家正面形象推广给所在国民众，加强国家间的相互了解。此外，我驻外使领馆也可在外国人常用的社交网站上建立自己的官方主页，这对于中国公共外交的长远发展是有巨大裨益的。当然，这需要中国驻外使领馆适当增加从事社交网站主页维护

[1] 雷蔚真：《新媒体与公共外交：运用好民间的声音》，载《中国青年报》2014年4月9日，第02版。

的工作人员，从机制和人员分配上进一步提高国家开展公共外交的软硬件条件。

二是利用微信公众平台等新媒体应为所在国公众接受和喜爱。随着微信国际化程度不断提升，中国驻外使领馆开通微信公众账号的数量也在不断增多。显然，这一趋势需要中国政府鼓励本国新媒体技术的海外出口和数字推广，全力打造中国实施新媒体公共外交的数字基础设施和国际技术平台。^[1]此外，在所在国如何让微信用户对微信公众平台兴趣骤生并选择订阅，需要相关人员对于新媒体平台运作细节的精到把握。因而，中国也需要进一步加强对涉外人员的培养，中国驻外使领馆的相关外交工作人员也应充分掌握新媒体平台的各项使用功能，以更有效地利用新媒体开展公共外交，传播国家软实力。

三是应以新媒体公共外交促进中国公共外交战略的制定。当前，中国在新媒体外交领域并没有整合出自身的优势与特点。因此，新媒体时代的公共外交迫切需要中国制定出一个公共外交长远发展战略。新媒体的确在影响以前不能覆盖的人群、动员以前无法企及的力量上发挥着作用。但是，要意识到每一种媒体工具的优势、强项、限制和风险。这也是为什么我们需要比策略和战术更加高级的公共外交国家传播战略。^[2]此外，这种公共外交战略可以在实施的过程中逐渐上升为中国软实力发展战略，这需要决策部门利用新媒体传播过程中的经验来启发未来战略的制定。

四是运用新媒体为中国整体外交战略服务。尤其是，通过新媒体平台这一成本低廉、受众群体广泛的媒介开展公共外交，能够将公共外交工作的重心转移到尽可能多的普通民众中去，^[3]有效开展公共外交的

[1] 北京外国语大学公共外交研究中心编：《中国公共外交研究报告（2011/2012）》，时事出版社，2012年版，第126页。

[2] 胡泳：《新媒体时代的公共外交》，载《现代传播（中国传媒大学学报）》2011年第9期，第109页。

[3] 《新媒体时代中国公共外交的新观念》，光明网，http://news.gmw.cn/2014-06/25/content_11714781_2.htm。

一个最大的要求便是“新”——紧跟最新的潮流与媒介传播方式，用最流行、民众最感兴趣的表达进行宣介与传播，在提升所在国民众对于本国印象的同时，尽可能的实现本国的战略目标。以在民众与民众的互动、国家与国家的对话、文化与文化的交流中落实中国的外交战略，同时在一场次的公共外交实践中促进中国外交新战略的构想与实施。因而，全方位多角度的公共外交是中国“一带一路”等外交战略与倡议实施的重要推手，有助于服务国家长远整体外交战略。

总之，微信公众平台等新媒体的普及为各国公共外交的开展提供了新的思路。随着中国综合实力的增强和国际影响力的提升，理应对公共外交给予更多的资金和人员投入。在“一带一路”、“中美新型大国关系”、“互联互通”等一系列对外战略的构建过程中，中国需要在公共外交领域采取一系列举措，以体现对外战略的吸引力与感召力，这种看似不经意的外交行为或许在未来会成为国家对外战略成功的垫脚石。因此，在外交思想和国家形象的传播方面，新媒体公共外交的开展能够带来新的发展与启示。通过新媒体公共外交这一崭新平台，实施国既可以更有效地向外国公众展示其国家实力中“硬”的一面，也可使他国的精英阶层和普通民众于潜移默化中理解和认同其文化价值观等“软”的一面。^[1]

[收稿日期 : 2016-08-31]

[1] 檀有志：《美国对华公共外交战略》，时事出版社，2011年版，第226页。

世界变局中的中印关系

荣 鹰

[内容提要] 当前，国际体系演变深刻复杂，新旧力量竞争博弈激烈，亚洲的战略地位明显上升，世界格局加速进入变革期。中印是新兴力量代表，两国快速崛起标志着“亚洲世纪”的来临。中印同时崛起，利益融合交叉增多，竞争也同时上升。中印确立构建“更加紧密的发展伙伴关系”的战略目标，凸显两国深化中印战略伙伴关系的强烈政治意愿。世界变局中的中印关系，既要坚持合作大方向，也要共同探寻新的相处之道。只有“龙象共舞”，才能真正实现“亚洲世纪”。

[关键词] 世界变局 中印关系 发展伙伴 亚洲世纪

[作者简介] 荣鹰，中国国际问题研究院副院长、研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)06-0058-12

一、世界变局中的中印外交

当前，国际体系演变深刻而复杂，新旧力量竞争激烈，全球战略中心加速向亚洲转移，亚洲的战略地位明显上升，世界格局正在经受冷战结束以来最重大的调整。当前，亚洲的经济总量已经占全球经济总量的60%，是未来几十年影响甚至决定全球格局的最重要地区。中国和印度是亚洲两个新兴而又古老的经济体。过去20年的快速发展，使中印两国的经济总量在全球经济总量的占比已经翻了两番。2015年，中印两国

的国民生产总值（GDP）占全球 GDP 的 18%，对全球经济增长的贡献率达 36%。国际机构普遍看好中印两国的经济发展前景，认为到 2030 年，两国经济总量可能会占到全球的 1/3。到 2050 年，中印经济有望占全球经济总量的一半。

中印崛起正从可能变成现实，其地缘战略冲击力和国际影响力举世瞩目，促使美国、欧盟、日本等西方大国加快战略调整步伐。奥巴马政府上台后推出“亚太再平衡”战略，强调“未来的政治将取决于亚洲，而不是阿富汗或伊拉克”，明确“亚太地区已成为全球政治的关键驱动力”。美国提出要“主动扩展与中国、印度等新伙伴”的关系，表示中国是这些“新伙伴”中“最引人注目”的国家；美印关系是 21 世纪具有“决定意义”的伙伴关系之一。^[1]美公开声称，“亚太再平衡”战略的主要目的，就是要确保美国在 21 世纪继续发挥世界“领导作用”。

欧盟长期以来对亚洲的关注集中在经济、贸易、发展、民主等领域。^[2]面对国际力量对比的升降变化，特别是亚洲经济快速增长带来的国际格局变化，欧盟正在酝酿出台新的亚洲战略，调整对中国、印度等大国的政策，把重点放在扩大合作上，以应对来自亚洲的竞争。

日本安倍政府上台后，中日关系、印日关系发生了重大变化：中日关系进入建交以来最为困难的时期；印日关系则快速提升，战略合作关系不断深化。印日领导人年度会晤机制顺利推进，两国的政治、经贸、军事关系全面深化。2015 年 12 月，安倍访印期间，两国发表联合公报，确立印日关系是印太地区“特殊的战略和全球关系”。^[3]2016 年 11 月，

[1]Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, October 11, 2011, www.foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/.

[2] 冯仲平：“关于欧盟对亚洲政策的几点看法”，载《亚太安全与海洋研究》2002 年第 1 期。

[3]Joint Statement on India and Japan Vision 2025: Special Strategic and Global Partnership Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World (December 12, 2015), www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26176/Joint-Statement_on_India_and_Japan_Vision_2025_Special_Strategic_and_Global_Partnership_Working_Together_for_Peace_and_Prosperty_of_the_IndoPacific_R.

莫迪总理访问日本，两国就民用核能合作达成一致，消除了1998年5月印度核试后长期困扰两国关系的一大障碍，这也是日本在国际核不扩散领域对印度做出的重大让步。^[1]

中国和印度的崛起推动了新兴力量的团结合作。中东、非洲、拉美等地区的主要大国更加重视发展与中印两国的关系，视之为亚太政策重中之重。中俄印外长会晤、金砖国家合作机制等影响力上升，以中印为代表的新兴力量在“二十国集团”（G20）等多边合作机制中的影响力大幅增加，国际话语权也不断扩大。

国际格局的变化也给中印两国的外交带来了新的活力和动能。中国外交积极进取，具有中国特色的大国外交风声水起，理论和实践创新层出不穷。中国积极参与全球治理，努力引领国际体系的变革方向，在国际和地区事务中的影响力全面提升。中国提出“一带一路”等重大合作倡议，积极推动创建“亚洲基础设施投资银行”，受到国际社会的广泛关注，对周边地区的塑造力明显增加。中国正以全新的面貌在亚洲和世界舞台上发挥积极作用。^[2]

2014年印度总理莫迪上台后，积极开展务实外交，显示出浓厚的个人特色和风格。莫迪奉行“为经济服务”的外交思想，通过大力开展经济外交，助力和服务于国内的发展需要。莫迪高度重视与南亚邻国的关系，不仅邀请南亚邻国的领导人出席其就职仪式，还把不丹这一南亚邻国选为首访国家，展现出坚持印度主导南亚的姿态。2015年6月，莫迪总理访问孟加拉国期间，两国交换了《陆地边界协议批准书》，加上此前印孟解决的海上划界问题，两国之间持续数十年的边界争端得到了彻底解决。印度做出政治决断，解决两国边界问题，不仅消除了影响两国关系稳定发展的一大障碍，也向其他南亚邻国释放了积极的政治信号。随着印度经济利益的拓展和延伸，印度对南亚区域和次区域的互联互通

[1] Purnendra Jain, “India and Japan New Height”, East Asia Forum, www.eastasiaforum.org/2016/11/25/india-and-japan-scale-new-height.

[2] “外交部长王毅：2015，中国外交的全面推进之年”，环球网，<http://opinion.huanqiu.com/1152/2015-12/8167812.html>。

建设投入加大，也更加重视维护印度在印度洋及涉海洋事务中的战略利益和影响力。

印度“东进”战略稳步推进，积极参与亚太区域合作和一体化进程，重视强化南亚和东亚国家的经贸、政治、安全关系。发展和稳定与世界主要大国关系，是莫迪外交的重中之重，也是印度能否顺利崛起的关键。印度高度重视发展和深化与美国的关系，积极回应美国对印度的战略拉拢，力图通过强化印美关系，重塑与其他大国的关系。西方评论家把莫迪的外交称之为“莫迪主义”，认为印度积极开展大国外交，奉行务实外交风格，强调经济优先，正努力把不断扩大的经济影响力转化成对地区和全球政治的影响力。^[1]

二、合作已成为中印两国的战略共识

中印这两个比邻而居的大国，在世界大变局的背景下同时崛起，是以中印为代表的新兴力量群体性崛起的表现。这不仅对中印两国的自身发展，对世界格局的演变也具有重要意义。中印关系呈现立体化、全方位、宽领域互动的新常态，合作成为两国关系的关键词。

一是两国领导人引领战略合作

2003年瓦杰帕伊总理成功访华，开启了中印关系以坚持合作为主基调的发展进程。两国发表的《全面合作声明》、《中印合作的十大战略》、《21世纪的共同展望》等重要文件，展示了两国领导人推进双边关系稳定健康发展的政治意愿和战略共识。尽管两国政府都出现了更替变化，但由于中印两国领导人坚持从战略高度、以合作引领中印关系的理念，不仅两国关系没有发生变化，而且得到进一步加强，推动中印关系继续保持积极稳定的发展势头。中印两国领导人此后一直保持着高层互动频繁的势头，除双边访问外，还经常在多边场合会晤。继2013年中印总理年内实现互访后，2014年习近平主席和2015年莫迪总理也成功实现

[1] Alyssa Ayres, “The Modi Doctrine”, *Outlook India*, June 10, 2014, www.outlookindia.com/website/story/the-modi-doctrine/291047.

互访。2016年印度总统慕克吉访华、习近平主席和莫迪总理三次会晤，为中印关系注入强大的政治动力。

二是战略伙伴关系以发展合作为目标

2005年，中印两国确立了构建“面向和平繁荣的战略合作伙伴关系”目标。随着两国关系发展进程加快，中印的战略合作需求进一步增多。2014年习近平主席访印期间，双方达成了构建“更紧密的发展伙伴关系”的战略共识。习主席表示，中印要做“更加紧密的发展伙伴、引领增长的合作伙伴、战略协作的全球伙伴”。莫迪总理认为，中印两国是“两个身体，一种精神”。中印两国领导人达成的“构建更加紧密的发展伙伴关系”这一重要共识，为两国关系的未来发展指明了方向，也是中印各自发展崛起的必然结果。双方同意在继续扩大和拓展贸易和投资等领域务实合作水平的同时，要加快探讨和推动铁路、产业园区等新领域的务实合作，充分显示了中印关系“合作共赢”的广阔前景。

三是发展战略实现对接创新合作

中印同为发展中国家，面临共同的发展任务；两国领导人的治国理念也相近，这为两国在发展战略上实现对接提供了可能。中国经济目前正处在转型升级阶段，大力推进全面深化改革，以及“创新、开放、均衡、绿色、共享”的发展理念。这都引起印度各界的高度重视和浓厚兴趣。莫迪总理上台后，大力推行“莫迪经济学”，重视“印度制造”，力争要改变印制造业落后、经济过分依赖服务业的格局。印度提出的“印度制造”、“智慧城市”、“技能印度”、“数字印度”、“清洁印度”等一系列发展战略，与中国的“中国制造2025”和“建设智慧城市”等规划有很多相通之处。

在此背景下，2011年，中印两国建立了战略经济对话机制。这是新形势下中印就发展战略与规划进行交流合作和互鉴互学的重要创举。在对话中，中印两国经济部门不仅讨论全球及各自国内的经济形势和主要改革思路，探寻两国发展理念共识，推动两国战略规划衔接，而且还就具体政策层面开展合作交流。经过四轮对话，两国已经就以下领域达成许多合作共识，包括：发挥两国比较优势，推进两国务实合作；加强在政策协调、基础设施、高技术、节能环保、能源等领域合作；促进两国

经济可持续发展等方面。目前，中印战略经济对话、经贸联委会及中印财经对话已成为两国务实合作的重要机制和平台。

四是共塑全球治理议程深化合作

近年来，国际体系演变深刻复杂，全球治理变革进程加快，以美国为代表的西方与以中印为代表的新兴力量之间，围绕全球治理主导权的战略竞争博弈激烈。中国和印度积极参与全球治理，是全球治理体系变革的新生力量和主力军。中国提出创建“亚洲基础设施投资银行”，得到印度的积极响应和大力支持。中印还共同发起建立“金砖合作组织新发展银行”，共同推动“金砖合作组织”在全球经济、金融体系变革中发挥积极作用，进一步深化和丰富“金砖合作”的战略内涵。2016年，中印两国分别主办了“二十国集团”（G20）峰会和“金砖国家领导人会议”。为此，两国达成了相互支持对方办会的共识，以此充实中印战略合作伙伴关系内涵，取得了良好效果。这充分体现了习近平主席关于“一个健康稳定的中印关系，不仅有利于中印各自的发展，也有利于维护发展中国家在全球治理和国际体系中的合理利益”的论断。^[1]

贸易自由化、投资便利化、全球气候变化等议题是中印在全球治理领域协调合作的重要议题。当前，全球多边贸易谈判陷入停滞，贸易保护主义抬头，可能会给两国贸易和经济增长带来负面影响。中印两国在推进“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）谈判、参与全球经济治理与全球贸易规则的完善和重构，为发展中国家争取更多的制度性话语权等方面共同利益增多。中印是全球主要的温室气体排放国，但又面临着发展经济、实现可持续发展的重要任务。中印携手就应对气候变化发表联合声明，为全球气候治理体系建设，特别是在维护“共同但有区别的责任”这一重要原则的基础上，加强应对气候变化的国际合作发挥了积极作用。总体上看，中印两国密切沟通协调，坚定维护发展中国家的共同利益，已成为国际体系和秩序朝着更加公正合理方向发展的“平衡器”和“助推器”。

[1] “习近平会见六国政要”，人民网，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2016-10/17/content_1719214.htm。

五是加强人文交流夯实合作基础

近年来，中印两国的人文交往日趋深化，已成为两国关系的新亮点。2015年，莫迪总理访华时专门开通了新浪微博，成为第一位在中文微博开通账号的印度领导人。2016年印总统慕克吉访华期间，在北大发表演讲，强调印中关系的质变需要以人为本，双方应重点推动民间往来，扩大两国之间联系。中印两国还就相互支持对方的文化交流传播机构建设达成协议——印度欢迎中国孔子学院，并表示将在中国建立甘地学院，受到中国的欢迎。

中印青年交流在促进两国友好方面发挥着重要作用，也是两国民众增强相互了解的重要方式。近年来，在两国领导人的推动下，中印青年交流频繁，内容丰富，迄今已实现了3,000多人互访。自2006年起，中印开展“青年百人团”互访活动，效果良好。从2015年起，互访活动规模扩大至200人。2016年中印青年交流迎来新高潮。两国青年在“金砖国家青年论坛”、“亚非青年联欢节”、“上合组织青年交流营”、“青年汉学家研修计划”等平台展开交流互动，加深了彼此了解和友谊。

六是妥善处理分歧使合作顺利进行

2005年，中印两国领导人决定建立和发展“面向和平与繁荣战略合作伙伴关系”。这是一项极具远见的战略性举措。中印建立战略合作伙伴关系，其中一项重要的课题就是，要探索出一条积极拓展合作与有效管控分歧并行不悖的相处之道。中印关系过去十多年稳定发展的进程表明，中印要妥善管控分歧，必须加强相关机制建设，强化利用规则来规范各自行为和预防处理矛盾分歧的意识。中印边界问题特别代表会晤机制是用政治方式解决边界问题的重要渠道。自2003年设立以来，两国特别代表保持经常性会晤，并于2005年就解决边界问题的政治指导原则达成一致，确立了解决两国边界问题的“三步走”路线图，为维护边境地区的和平安宁稳定，争取早日解决边界纠纷奠定了基础。

中印两国在加强管控分歧同时，还就加强在军事安全的领域对话、增进互信做出了共同努力。近年来，除两国防务部门定期开展交流对话外，中印两国在安全执法合作、海上安全合作等领域坦诚沟通，缩小分歧，

扩大共识。中印在反恐和执法安全、追逃追赃、打击网络犯罪等领域的务实合作，正成为中印双边关系的重要组成部分，体现了两国努力将双方在安全领域的挑战转化为合作亮点的强烈意愿。^[1]

应该看到，中印双方在坚持以合作为导向，推动双边关系稳定健康发展的同时，双边关系中存在的矛盾分歧、面临的复杂挑战并未消失，有些问题甚至还有新的发展。从中印两国的媒体相关报道来看，中印关系进入 2016 年后矛盾因素明显增多。印度媒体对中印关系的负面报道仍然偏多，特别是印度的某些媒体围绕印加入核供应集团（NSG）、联合国涉恐怖主义组织列名问题、“中巴经济走廊”建设等问题反复炒作，破坏了两国关系健康发展的舆论氛围。在印度网络媒体上，有人呼吁发起抵制中国商品运动，印国内甚至出现了右翼组织焚烧中国商品等事件。印度战略界出现了对中国发展、中印关系前景“强硬派”声音抬头的倾向。有战略分析家甚至提出，印度应放弃“战略自主”，与大国缔结军事同盟，向中国施压。^[2]

中印关系的舆论环境发生变化，双边关系中矛盾增多主要有以下特点和背景。

一是美国因素突出。亚太地区的力量格局正发生重大变化，美国为推进“亚太再平衡”战略，加大对中国的制衡牵制压力。美国把印度明确定位为其“亚太再平衡”战略的“关键”，为印度量身定做了“印太”这一地缘战略概念，力图通过实质性提升美印关系，特别是强化军事安全合作，把印度打造成美国的亚洲长期战略盟友，服务于美制衡牵制中国崛起战略需要。美国亚太战略调整给中印关系带来复杂因素，也一定程度上抬升了印度的战略地位。印度战略界普遍认为，印度在大国互动中的战略空间和回旋余地增加，可望发挥更重要的“支点”作用。^[3]

[1] “China, India and the Indian Ocean Region, Need to move from Balance of Power to Cooperation”, *ICS Analysis*, No. 2, May 2012.

[2] Raja Mandala: “The Myth of Military Neutrality”, *The Indian Express*, September 6, 2016.

[3] Raja Mohan, “How Should New Delhi Read the Donald in the White House”, *The Indian Express*, Nov. 10, 2016.

二是中印两国在周边地区利益磕碰增多。这主要源于中印两国快速发展带来的能力提高及利益拓展，加之两国目前外交上都处在积极进取阶段，也在缩短和压缩双方接触互动的时空范围。目前中印双方都在深度参与亚太区域的合作进程，政治、经济、安全利益交叉融合。传统的南亚与东亚地缘政治、地缘经济分割已经被打破，这在一定程度上增加了利益碰撞的概率。一段时间以来，中日关系紧张复杂，印巴矛盾对抗紧张难解，使中印关系中的日本因素和巴基斯坦因素更加突出，更增加了中印关系中地缘政治竞争色彩。

三是双边关系中的老问题有新变化。总体看，在两国的共同努力下，中印关系中的边界问题得到了较好管控，长期保持了边境地区的和平安全。但毕竟边界问题并未得到彻底解决，两国“特别代表会晤”机制在政治指导原则方面取得进展后，一直未能就解决边界问题的框架和方案达成协议。尽管中印关系总体发展态势并未受到影响，但边界问题长期得不到解决，总是一件令人十分遗憾的事情，也始终影响着双方政治互信水平的提高。同时，中印间经贸失衡问题也长期困扰着两国务实合作关系的健康发展。这主要是因为两国经济结构性矛盾所致。近年来，中印两国的经济部门做出了巨大努力，特别是在努力探索扩大相互投资、开拓务实合作新领域方面取得不少进展。但这并不能从根本上解决问题，而且中印在制造业方面确实存在一定竞争，需要双方继续共同努力，寻求妥善的解决之道。

三、龙象共舞是中印崛起的必由之路

中印关系过去十多年的发展历程表明，中印崛起及其互动与世界格局变化的关联性明显增强。中印关系在继续受到世界大格局变化影响的同时，在一定程度上也影响着世界格局的演变，特别是大国关系的互动进程。当前，国际及地区形势中乱象频仍，中东、欧洲、亚太三大地缘政治板块联动共振。大国关系在保持相对稳定同时，竞争因素明显突出，大国在网络安全、海洋、极地、太空等新疆域规则制定方面竞争激烈。

世界经济复苏增长缓慢、势头不均，全球可持续发展问题突出。在全球化加速发展的背景下，各种全球性挑战和风险更趋复杂。2016年美国大选的戏剧性结果、特朗普意外当选美国总统后美国内外政策走向，更给演变中的国际格局带来新的不确定性。面对纷繁复杂和急剧变化的国际和地区形势，中印两个发展中大国更需要加强合作，在共同应对复杂挑战同时，牢牢抓住机遇发展自己。

作为发展中大国，发展问题始终是两国必须面对和解决好的战略性课题。中印两国是实现各自民族复兴进程中的“天然伙伴”，中国已经确定了“两个一百年”奋斗目标，中国将在未来30—40年中长期聚焦发展。因此，一个长期稳定的外部环境，特别是周边环境对中国至关重要。印度发展任务同样艰巨。据统计，印度2004—2014年10年内已经实现了1.4亿人口的脱贫任务，成就令人钦佩。^[1]但未来的任务更艰巨，道路更崎岖，更需要与中国及国际社会开展合作，全面协调处理如环境保护、气候变化、能源安全等全球性议题。展望未来5—10年中印关系发展前景，两国要牢牢确立合作的战略思维。这其中有以下三点值得关注。

首先，中印两国在同时崛起过程中，如何看待对方及处理相互的地位变化问题

中国高度重视印度作为发展中大国的作用及地位，理解并支持印度希望在联合国包括安理会发挥更大作用的愿望。当前，国际体系正发生着深刻而复杂的调整，全球治理体系中发展中国家的地位和影响力大幅提升，这为中印等发展中国家扩大政治影响力、增加国际话语权提供了良机。与此同时，国际体系变革是一个长期渐进的过程，中印等发展中大国的外交实践也表明，通过积极参与等方式推动现行国际体系和秩序变革，是现实可行的，也是性价比最高、最有效的途径。未来国家在国际体系中的地位和作用，归根结底还是取决于自身发展水平和为国际社会和地区提供公共产品的意愿和能力。

中印关系坚持合作为导向，也是两国战略自信的体现。中国已明确

[1]P. Chidambaram, “Economic Reforms: the Next Frontiers”, *The Indian Express*, July 10, 2016.

宣示，将始终不渝地坚持走和平发展道路，希望其他国家也与中国一起实现和平发展。中国欢迎印度崛起发展，赞赏印度奉行“战略自主”，^[1]不认为印度崛起会对中国构成威胁。随着中印两国的发展加快，特别是军事现代化的推进，两国维护自身安全的能力已大幅提升，这也在改变传统意义上的安全威胁评估和认知。印度前国家安全顾问、外交秘书梅农大使就认为，印度的国家安全威胁已经发生变化，主要威胁来自内部并非外部，中国和巴基斯坦等并非印度的外部威胁。^[2]

其次，中印要客观看待竞争，培养合作“习惯”^[3]

坚持以合作思维处理中印间的矛盾和竞争，就是要以开放包容的心态看待各自的发展。中印处在不同的发展阶段，两国的经济结构差异性大，互补性明显大于竞争。^[4]随着中国经济加快优化升级，印度经济发展进入快车道，两国的互补优势和巨大的合作潜力将更加凸显。中印之间面临的问题许多都是发展中的问题，也必须通过发展才能解决。中国提出“一带一路”合作倡议，推进欧亚大陆，特别是周边地区的互联互通建设，就是为了通过带动地区发展实现共同发展。中国提出建设“中巴经济走廊”，倡导推进“孟中印缅经济走廊”建设，有利于推动印度提出的南亚区域次区域合作倡议，最终受益的一定是包括印度在内的南亚及周边国家。

中印推进战略合作伙伴关系另一重要问题是，要强化两国的人文交流，通过增加相互认知，夯实社会文化基础，并加强对中印关系期望值的管理。中印是邻国，难免存在磕磕碰碰，加上相互认知差异与情感因

[1] 戴秉国，《战略对话：戴秉国回忆录》，北京：人民出版社，2016年版。

[2] PTI, Washington, Oct. 13, 2016, “India Faces Threat from Inside, not Outside: Menon” .

[3] Raja Mohan, *Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*, Washington, D.C.:Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

[4] Tom Barnes, “Different stages of industrial development mean radically different policy challenges”, China-India Brief #82, <http://lkyspp.nus.edu.sg/cag/publication/china-india-brief/china-india-brief-82>.

素交织，有点问题不可避免。随着双方交往增多，两国社会各界了解对方的愿望也在增加。要根据各自的国情特点，进一步推动媒体和智库交流，除传统媒体外，还要重视新媒体及草根阶层的互动。这不仅有助于增进两国各界对中印关系重要性和复杂性的客观理性认知，而且也有利于建立恰当合理的预期。

第三，要超越现有国际关系理论局限，共同探讨中印合作共赢的理论范式

中印都是文明古国，历史上长期是世界上两个最大的经济体。从19世纪中期开始，中印面对来自西方文明的冲击落后了。进入20世纪中期，中印两国先后获得独立后，共同倡导了“和平共处五项原则”，为广大发展中国家争取民族独立解放、维护主权独立、正确处理相互关系提出了理论指导，为现代国际关系理论发展做出了贡献。中印同时崛起确实需要新的国家关系理论。^[1]当前，中印两国同时崛起势头强劲，成绩斐然。中印这两大“文明国家”的崛起，是两大“东方文明”的复兴崛起，其终极含义对人类历史的发展有重要意义，因而也超越了此前国际关系理论的范式和框架。中国已经提出要构建“人类命运共同体”的理念，中印两国人口占全球的三分之一以上。我们有理由相信，中印携手发展崛起，特别是中印两个民族“伟大复兴”目标的实现，将对推进“人类命运共同体”建设发挥巨大的示范效应，不仅影响中印两国人民，而且将对人类历史的发展进程产生重大影响。

[收稿日期：2016-11-30]

[1]Varun Sahni, “When Xi Met Modi: Juxtaposing China and India”, <http://www.ipcs.org/article/india-the-world/when-xi-met-modi-juxtaposing-china-and-india-4707.html>.

东亚经济共同体：愿景与现实^[1]

竺彩华 冯兴艳

[内容提要] 东亚地区的复杂现实催生了相互促进、相互补充的多种合作机制，而由东盟主导的东亚合作方式照顾了各方的舒适度，使得区域合作进程得以维持，但在地区国家政治互信不足、大国竞争有所加剧、东盟的中心地位疲弱的背景下，需要新的合作理念和思路来引领地区国家走出合作迷思。以“东亚经济共同体”为长远目标的东亚经济一体化仍是各国的共同利益所在。当前，首先需要克服固有思维模式对“东亚经济共同体”认识的桎梏，继而在开放地区主义新理念的指引下，积极探索、稳步推进适合地区新形势的理性路径，最终实现真正的地区和平、稳定与繁荣。

[关键词] 开放地区主义 EAEC AEC RCEP TPP

[作者简介] 竺彩华，外交学院国际经济学院院长，教授，和平与发展研究中心特约研究员；冯兴艳，外交学院国际经济学院国际经贸系主任，副教授。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)06-0070-16

“东亚经济共同体”(EAEC)构想源于2001年“东亚展望小组”(EAVG I)提供的《迈向东亚共同体：和平、繁荣与进步的地区》的研究报告，其中强调“贸易、投资和金融等经济领域的合作是东亚一体化进程的重要催化剂”。面对东亚合作新形势，2011年在韩国的倡导

[1] 本文受中央高校基本科研业务费专项资金外交学院一流学科创新工程项目资助。

下，成立了“东亚展望小组 2”（EAVG II），并于 2012 年向“10+3”（东盟 + 中日韩）机制提交研究报告，建议将“2020 年实现 EAEC”作为新愿景的主要支柱。此建议被同年召开的东亚领导人峰会采纳。根据建议，EAEC 将主要由四个要素组成：一是形成单一市场和生产基地；二是保持金融稳定、食品和能源安全；三是实现公平和可持续发展；四是对全球经济作出建设性贡献。

自 2001 年以来，东亚经济一体化虽然取得积极进展，对于“EAEC2020 愿景”，各国领导人也多次在“10+3”领导人峰会上表达了强烈的政治愿望。但总体来说仍缺乏实质进展和动能，尤其在东亚地区存在多种地区性合作安排的背景下，各国对未来 EAEC 建设的前景似乎仍未形成统一认识，在合作框架的选择上存在多种理解。有的认为 EAEC 建设的主体应是“10+3”，有的认为是“10+6”等等。与“东盟经济共同体”（AEC）建设依托《AEC 蓝图》、《东盟共同体展望 2025》和相关的实施监督机制相比，EAEC 还没有全面规划以及相应的监督机制。目前，各国对于 EAEC 的前景较为悲观，其 2020 年目标受到很大质疑。本文在总结东亚经济一体化经验的基础上，分析了 EAEC 建设的东亚特色，以及建设所面临的主要机遇和挑战，最后对推进 EAEC 建设的现实路径提出了一些思考。

一、愿景由来：基于东亚经济一体化的经验

“区域经济一体化”是指将不同国家的市场紧密联系在一起的过程，这取决于多种因素的相互作用和共同推动。东亚经济一体化进程体现了两大特征：一是由市场和政府共同推动，但市场发挥主导作用；二是市场主导的东亚经济一体化决定了这一进程必须是全球化和区域化的紧密结合。这两大特征决定了以开放地区主义为核心的 EAEC 建设将有别于其他地区的一体化进程。

（一）市场和政府共同推动的东亚经济一体化

“1997 年亚洲金融危机”是东亚经济一体化的分水岭。危机前，东亚经济一体化主要靠市场力量而非政府合作推动。二战结束以来，东亚

各国普遍实施了外向型经济发展模式，通过不断引进外资和技术，提升了地区的生产能力，并形成了以日本为“头雁”，韩国、新加坡、台湾和香港“亚洲四小龙”紧随其后，以及泰国、马来西亚、印尼和菲律宾“亚洲四小虎”为第三层次的所谓“雁阵模式”。这种垂直分工体系通过区内贸易、资本流动和技术转移，有力推动了东亚地区的经济发展和经济一体化进程。随着中国的改革开放进程，经济的持续快速增长使其成为国际产业体系中的重要环节，且在产业结构上形成了独特的“中国模式”：一方面在东亚地区继续保持劳动密集型产业的优势；另一方面也积极发展资本、技术密集型产业。这一双头并进的产业发展模式，加上跨国公司投资战略的推动，逐渐打破了东亚地区传统的以劳动密集型产业为主体的产业转移模式，也改变了东亚以日本—四小龙—东盟和中国为梯度的转移层次（“雁行模式”），转而形成了以中国为枢纽和最终装配中心的东亚区域生产网络——产业内分工在以垂直型工序分工为主的基础上，又出现了依据价值链和价值实现来进行水平分工的新动向，即逐步显现由垂直分工向网络化水平分工升级的态势。^[1]同时，以零部件贸易为主的区内贸易也得到了迅速发展。2008年金融危机爆发以来，这种趋势更是有增无减。区域生产网络内的零部件贸易增长速度要远快于全球制造业的贸易增速。东亚地区对这种新的国际分工形式的依赖也相应地远甚于世界其他地区。这种网络内贸易毫无疑问地加强了东亚各国之间的经济相互依赖程度。^[2]

但是，亚洲金融危机的爆发使得东亚经济遭受重大打击。各国意识到仅靠市场推动的经济一体化是很脆弱的，只有通过加强域内合作才能增强抵御外部金融风险的能力，实现经济持续繁荣。自此，东亚地区开始探讨通过区域合作推进经济一体化的各种路径。在金融领域，“10+3”

[1] 张红霞：“东亚地区产业分工模式的演进及中国的对策”，载《东北亚论坛》2006年第5期。

[2] Prema-chandra Athukorala: Production Networks and Trade Patterns in East Asia: Regionalization or Globalization? MIT Press Journals, *Asian Economic Papers*, Winter/Spring 2011, Vol. 10, No. 1, Pages 65-95.

合作取得积极进展，尤其推动了“东亚外汇储备库”和“东盟与日韩宏观经济研究办公室”（AMRO）的成立；在贸易领域，中国提出了“东亚自贸区”（EAFTA）；日本提出了“东亚全面经济伙伴关系协定”（CEPEA），前者包括“10+3”成员，后者还包括澳、新、印。

由于中日在贸易一体化进程中的合作意愿不足，导致最终在东亚地区形成了以东盟为中心的多层次区域合作框架：东盟自身在建设“东盟经济共同体”（AEC）；同时东盟分别与中、日、韩、印和澳、新签署了5个自贸协定；东盟每年主办“10+1”“10+3”等系列峰会；2012年，6个与东盟签署了FTA的国家一致同意东盟提出的建立“区域经济伙伴关系协定”（RCEP）的设想，并于2013年5月启动了首轮谈判。东亚地区出现的多层次、多元化的合作框架，一方面反映了各国合作意愿的增强，另一方面也反映了东亚地缘政治对区域合作路径的深刻影响，在一定程度上制约了东亚经济一体化的进程。

（二）全球化和区域化共同推进的东亚经济一体化

区域生产网络的发展带动了“新兴工业化经济体”的崛起，以及一系列后起发展中国家（包括泰国、马来西亚、菲律宾，以及中国和越南）经济的高速增长。区域生产网络的发展促进了区域内中间产品贸易，但这并没有降低东亚国家对全球市场的依赖：一方面，区域生产网络促进了以中间产品为主的区域内贸易；另一方面，基于区域价值链生产出来的最终产品严重依赖区外市场，尤其是欧美市场。因此，这种“区域内生产，区域外消费”的外向型经济发展模式催生了东亚“开放的地区主义”，即不管是双边、区域、诸边或是多边合作框架，只要能积极推动贸易投资自由化和便利化的政策，东亚国家都会积极参与。

（三）EAEC：对开放地区主义的新释义

提及经济共同体，人们往往首先会想到欧洲经济共同体，并用其标尺来衡量其他地区的共同体建设。事实上，东亚地区由于其经济对全球的高度开放性，导致其共同体建设的路径和模式与传统意义上的共同体建设截然不同，其更多体现的是一种开放而非封闭的地区主义。开放地区主义在1989年APEC成立之初被确立为一项基本原则，旨在解决各种

区域贸易安排与全球化之间的潜在冲突。但是，由于 APEC 自身从来也没有成为一个有约束力的贸易协定，从而也未真正实现自由化和便利化，因此 APEC 模式的开放地区主义作为融合区域化和多边化的途径迄今来看是失败的。当前，在反全球化声音高涨，多边化和区域化双双受挫的背景下，以 EAEC 建设为愿景的东亚区域经济一体化，在很大程度上重新解读了开放地区主义概念，体现了开放性和包容性特点。

首先，模糊的成员身份。EAEC 愿景在“10+3”框架下提出，但对于其中四大元素之首的单一市场和生产基地建设的主体并没有明确以“10+3”为基础推进；虽然东盟的中心地位受到东亚各国认同，“10+3”作为主渠道也在继续推进区域合作，但区域内存在的多种相互竞争的框架，使得各国对共同体成员的认识仍处于模糊状态，迄今没有形成相应的推进路径和相应措施。但尽管如此，各种合作框架仍在积极推进，不排除其中某一合作框架最终成为东亚经济共同体基础的可能性。

其次，“东盟中心”地位与“东盟方式”。在东亚地区一体化进程中，东盟中心地位及其强调灵活性和舒适度原则的“东盟方式”被广为接受。这与传统意义上以地区经济强国为中心的共同体建设是截然不同的。东盟内部各国经济发展水平差距大，自由化要求不尽相同，因此，在不同框架下的合作中都为不发达经济体提供了差别性的特殊待遇，从而也使得区域一体化的进程更具有包容性。同时，由于东亚地区被殖民和侵略的历史，也使得各国对主权具有高度敏感性，各方都非常关注在这一进程中的舒适度原则。

第三，各成员在参与区域合作进程中，仍保留了与域外其他国家商签 FTA 的自主权，以此来满足不同国家的需求。与其他地区（如欧盟）的区域经济一体化路径不同，目前东亚地区的经济一体化核心并不是中日韩，而是以发展中国家居多的东盟。由于东盟自身经济一体化还没有达到很高的标准，由此也决定了东亚经济一体化仍处于以促进贸易和投资自由化、便利化为主的浅层次一体化水平。对于具有全球竞争力的国家（如新加坡）来说，仅仅有区域市场显然是不够的，而以东盟特色对外签订的 FTA 显然也不足以帮助其打开国际市场。

第四，发展导向的功能性合作进程。由于东亚地区仍属发展中经济体居多的地区，制度建设本身就滞后，同时又亟需解决很多发展问题，因此一体化进程明显体现了以功能性合作为主的特点，且在推进各项功能性合作进程中，将很多发展问题如维持金融稳定、推进互联互通、减少发展差距作为优先领域。这将在很大程度上克服传统区域一体化和全球化带来的分化作用。

二、建设EAEC面临的机遇

目前，东亚仍是世界最具潜力和发展前景的地区，由此带来的共同经济利益是推动东亚经济一体化的根本力量，而不同层次的区域合作机制和行动倡议则为共同体建设提供了坚实的合作基础。

（一）“亚洲世纪”为EAEC注入持续市场动力

20世纪80年代以来，以“金砖国家”（BRICS）为代表的新兴经济体发展迅速，尤其是进入21世纪，新兴市场国家的经济实力得到极大提升。与之相反，以G7为代表的发达国家经济增速则在放缓。世界经济的重心正逐渐从发达国家向发展中国家转移，“欧美世纪”正在向“亚洲世纪”转变。按当前美元价格计算，1980年发达国家GDP占全球的78.9%，而发展中国家仅占21%，其中亚洲的发展中国家仅为6.3%。21世纪后，发展中国家尤其是亚洲的发展中国家实现了前所未有的经济高速增长。2015年，发达国家占全球GDP的比重跌至59.9%，而发展中国家则上升至40.1%，亚洲发展中国家上升至19.9%。国际货币基金组织（IMF）预计，到2020年亚洲发展中国家的GDP份额将达到35%。^[1]

随着经济重心东移，全球贸易和投资重心也不断向亚洲转移。亚洲在全球贸易中的份额由1980年的22.5%提高到2014年的37.5%，成为世界主要的贸易集团之一。同期，“10+3”国家的贸易份额由10.8%提高到23.5%，增加了13个百分点。亚洲不仅日益成为全球贸易的重心，而且还成为全球投资的热土和对外直接投资的主要来源地。2014年，亚洲直

[1] 世界货币基金组织，世界经济展望数据库，2016年4月。

接投资流入与流出占全球总额都到达40%以上，而1980年亚洲直接投资流入流出份额分别为1.58%和6.85%。^[1]

“亚洲世纪”还有一个很重要的表现，就是拥有世界一半人口的亚洲由于中产阶级数量快速上升，而正在成为一个快速成长的世界市场。根据OECD一项研究预测，全球中产阶级规模将由2010年的18亿增加到2020年的32亿和2030年的49亿，其中增量中的85%将来自亚洲；全球中产阶级的支出将从2009年的21万亿美元增加到2030年的56万亿美元，其中80%也将来自亚洲。^[2]到2050年，印度和中国的中产阶级消费之和将占全球总额的一半以上。^[3]因此，亚洲正在从生产基地向生产和消费基地转型，这带动由消费需求引导的最终产品贸易，从而推动区域内一体化程度进一步提高。

在世界经济复苏乏力的背景下，通过加强区域合作实现规模经济，应对外部冲击也是东亚国家的现实选择。根据IMF世界经济展望(WEO)的最新数据，主要发达国家和新兴市场经济体的经济发展前景不容乐观，经济下行风险很大。这导致许多国家的贸易保护主义有抬头趋势。根据《全球贸易预警》(Global Trade Alert)的数据，2015年1月1日到10月31之间各国政府采取了539项限制性贸易政策，对进出口商、投资者、工人或知识产权所有者的利益造成了较大影响。随着全球贸易保护主义的升级，各国迫于政治压力纷纷采取保护性政策来保护相关产业，保障就业。在危机的影响下，提供最终需求的美欧市场的停滞和世界需求的停滞，对东亚各国来说形成很大制约，同时也进一步强化了东亚区域内贸易投资自由化和便利化的迫切性。

(二) EAEC建设的政治共识仍存

自2012年“10+3”领导人峰会通过“EAEC2020愿景”以来，在随

[1] 联合国贸发会议统计数据，<http://unctadstat.unctad.org/EN/>。

[2] 根据Homi Kharas，中产阶级从广义上被定义为有房子住且人均收入按购买力平价计算每天在10到100美元之间的人。

[3] Homi Kharas (2010): The Emerging Middle Class in Developing Countries, OECD Development Centre Working Paper No.285.

后的领导人峰会上被多次提及和强调，称该建议将为通向更高水平的“10+3”一体化铺设道路，并与2013—2017年“10+3”合作工作计划倡议形成互补。由此可以看出，东亚各国高度认可“10+3”各领域合作取得的积极进展，并继续将发展经济、改善民生放在合作的优先位置，尤其是“10+3”合作工作计划将为成员国合作提供方向和指导。东亚国家对于2020年前建成EAEC仍然存在一致的政治共识。

（三）现有的多层次合作机制是共同体建设的坚实基础

东盟和东亚国家经过长期磨合，已逐步探索出一条符合东亚实际的合作道路，形成了以东盟为核心，各机制相互促进、相互补充，兼顾各方利益和考量的地区合作架构。这种合作模式不但激发了东亚地区的经济活力，也是推进共同体建设的重要基础。

首先，2015年底建成的“东盟经济共同体”（AEC）是亚洲地区第一个区域经济共同体，旨在建成以商品、服务、投资、熟练工可自由流动为特征的单一市场和生产基地。AEC关税削减的实质性进展是其建设的重要里程碑。2015年，东盟六国的零关税产品比重超过了99.2%，新东盟四国（CLMV）取消协议产品清单中90%以上产品的关税后，这相较于2014年的72.5%与2007年的49.3%，无疑是巨大进步。^[1]但是，东盟区域内贸易仅为其贸易总量的25%左右，大多数国家仍主要依赖外国国家的贸易和投资。中国是东盟的最大贸易伙伴，随后是欧盟、日本、美国和韩国。相比之下，东盟与欧盟、美国的贸易份额有较大程度的下降。因此，AEC建设以及加强与东亚国家的一体化符合东盟战略利益。

其次，“10+1”强化了东盟在区域合作中的中心地位。东盟在塑造东亚区域合作框架的进程中发挥了关键性作用。截至2010年，东盟已与6个贸易伙伴国签署了FTA，分别是中国（2005）、韩国（2008）、印度（2010）、澳大利亚和新西兰（2010），涵盖了货物贸易、服务、投资、贸易便利化规定等。由于东盟已在其“2025愿景”中将建设EAEC作为主要举措之一，并承诺东盟要成为构建地区合作架构的推动力量，并致力于以“10+3”进程与合作作为主渠道来实现东亚共同体目标。可见，东

[1] 日本贸易振兴机构：《2015年贸易投资白皮书》。

盟通过加强与东亚国家在贸易、投资以及能力建设等领域的双边合作，有助于加强其中心地位，使其更有能力推动区域一体化进程。

第三，“10+3”建立的初衷是为了提升东亚金融合作与治理，随后演化成为一个促进全方位合作的区域性合作机制，给各国提供了一个通过对话加深了解和理解，进而改善政治关系，增加合作的平台。比如，中日韩三国领导人的对话就是在“10+3”这个机制下发展起来的。该机制最引人注目的成果是“清迈倡议”多边化以及“亚洲债券市场发展倡议”（ABMI）。2000年达成的“清迈倡议”是一个“10+3”成员国之间的区域性“双边货币互换网络协议”（BCSAs）。为应对2008—2009年全球金融危机，“10+3”财长会议在2009年2月同意将双边货币互换协议转化为区域性储备基金，即CMIM。2010年CMIM生效，成立了拥有1,200亿美元的东亚外汇储备库。2014年7月，其规模又扩大至2,400亿美元，IMF脱钩比例从20%提高至30%。储备库增强和完善了东亚地区多边危机救助和预防机制，也体现了“10+3”成员共同防范全球经济下行风险，提高应对挑战能力的坚定承诺和共同努力，并为未来东亚地区发展更高层次的地区金融合作奠定了基础。

“亚洲债券市场发展倡议”（ABMI）是“10+3”合作的第二项重要成果。“亚洲债券市场倡议”于2003年达成，目的是充分利用区域内巨大的金融资源，提升金融稳定性，促进经济发展。此外，2010年成立的规模为7亿美元的“区域信用担保与投资基金”（CGIF）目前已正式开展业务。作为亚洲债券市场协议的重要组成部分，其目的在于帮助那些难以利用本地债券市场获得长期融资的企业获得融资，减少其对短期外汇借款的依赖性，从而减轻货币错配和期限错配风险。

最后，东亚峰会则为包括美国、俄罗斯在内的各国领导人在关键问题领域，如安全、环境和气候变化等，提供了一个战略对话与合作的地区性论坛，尤其给域外国家，提供了一个表达关切的平台。

（四）其他正在推进的合作新倡议

除了围绕东盟建立的5个“10+1”自贸区外，对EAEC建设至关重要的，还有正在谈判中的RCEP和中日韩自贸区，以及在中国提出的“一

带一路”倡议下推进的各项合作。

鉴于东亚国家的差异性和多样化，RCEP意在通过整合现有5个“10+1”FTA来建立覆盖整个东亚的自贸区，其目的就是建设一个高度自由化和更加开放的共同市场。这将带来政策、法规、制度和规则的协调与统一，进一步深化贸易和投资自由化程度，降低交易成本，克服当前众多FTA并存的“面条碗效应”，实现东亚地区生产和资源的最优配置，从而实现区域生产网络的调整与升级。^[1]更重要的是，RCEP以实现现代、全面、高标准且互惠互利的经济伙伴关系协定为目标，但在推进过程中又坚持“东盟方式”中所倡导的照顾各方舒适度的原则，尤其为经济发展水平较为落后的国家提供了差别性的特殊待遇，这种模式有助于东亚一体化的进程更具有包容性。

中日韩是EAEC建设的经济核心力量，因此中日韩合作对于建设EAEC至关重要。事实上，中日韩合作推动了东亚展望小组的工作，并促使东亚共同体建设成为区域一体化的长远目标。2009年，日本首相鸠山由纪夫再次倡导建立东亚共同体，也得到了中韩的积极回应。同年第二届中日韩领导人峰会上，三国承诺“东亚共同体建设应坚持开放、透明、包容的原则”。近年来，尽管政治关系紧张，中日韩合作在许多领域仍取得了积极进展，如2010年中日韩合作秘书处成立；历经13轮正式谈判和数次非正式磋商，中日韩于2012年签署了《投资保护协定》；2013年，中日韩自贸区谈判开始启动。2015年，中日韩三国重启一度停滞的领导人峰会，这是恢复互信的良好信号，也预示着中日韩自贸区谈判将有望早日完成。中日韩自贸区建设不仅有利于增强三国经济增长的内生动力和可持续性，也是东亚区域经济合作的重要基础，有利于进一步理顺东亚经济合作关系，推进东亚共同体进程。

中国提出的“一带一路”合作倡议充分显示了高度的开放性和包容性，为区域经济合作注入了新动力。中国致力于亚欧非大陆及附近海洋

[1] Jayant Menon: “The challenge facing Asia’s Regional Comprehensive Economic Partnership”, AIIA Policy Commentary on “Pathways to the Same Destination? Free Trade Negotiations in the Asia-Pacific”, Number 14, June, 2013.

的互联互通，建立和加强伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络，实现沿线各国多元、自主、平衡、可持续发展。“一带一路”的互联互通项目将推动沿线各国发展战略的对接与耦合，促进投资和消费，创造需求和就业，从而有利于促进区域合作与一体化。为了支持基础设施投资，中国倡导建立的“亚洲基础设施投资银行”（AIIB）不仅已投入运营，而且还积极寻求与世界银行、亚洲开发银行（ADB）、欧洲复兴开发银行（EBRD）等其他国际金融机构的合作，努力为地区互联互通和可持续增长提供资金支持。

三、建设EAEC面临的挑战

尽管早在2012年“EAEC2020愿景”就被“10+3”领导人峰会所接受，在随后的领导人峰会上各国也表达了强烈的政治意愿，但是EAEC建设始终没有像AEC那样有一个蓝图或路线图，更不用说有一个跟踪实施进程的监督机制了。这实际上反映了EAEC建设过程中所面临的许多挑战和不确定因素。这些挑战和不确定性既来自域内，也来自域外；既出于经济方面的原因，且在很大程度上也出于政治方面的原因。

（一）地缘政治风险不断升级

政治互信是区域合作的基础。但是在东亚地区，由于复杂的地缘政治背景，构建互信关系在目前仍然非常困难。中国的崛起、美国对亚洲的“再平衡”战略等，都增加了区域合作的复杂性和地缘政治方面的挑战。过去，东盟成功地维持了其在对话伙伴关系国之中的中心地位，在平衡各方关系的同时，也成功地将“东盟方式”引入区域合作，以应对本地区存在的差异性。但是，东亚地区最主要的地缘政治关系是中美关系。东亚的各种安全问题，如南海、朝鲜半岛等问题，其实质就是中美之间的问题。未来的最大挑战在于东亚各国是否能管控大国竞争甚至敌对所引起的各种风险，以及东盟在推动区域合作进程中是否有足够的能力来维持其中心地位。对东盟而言，中美都是其重要合作伙伴，中美两国间日益激烈的竞争无疑让东盟国家在站队时处于尴尬的位置，这与东

盟方式不符，并且会损害东盟国家的整体利益。

（二）东盟中心作用未得到充分发挥

东盟中心地位在塑造东亚地区构架的进程中至关重要。然而，东盟的中心地位目前面临来自域内和域外的双重挑战。

一方面，东盟内部一体化未达到预期目标。2015年底，AEC宣布建成。尽管东盟在经济一体化上取得了积极进展，但是从其执行和实践效果来看，并没有达到预期目标。根据东盟秘书处的资料，到2015年10月31日，AEC建设任务的执行率只有79.5%，共计完成了611项任务中的486项。毫无疑问，所余20%的任务将更加艰难，尤其是在东盟6国共同有效优惠关税（CEPTs）税率已接近零的情况下，东盟国家的非关税措施成为特别突出的潜在贸易保护政策。在消除非关税障碍、技术工人自由流动和知识密集型服务业自由化等核心问题上，AEC进展依然非常缓慢；在实现资本流通自由化、东盟资本市场一体化以及金融市场开放等，都是后2015AEC建设面临的重大挑战；此外，农业问题、新东盟四国的一体化也存在很大阻力。导致东盟上述困境的原因有二：一是东盟合作的制度性基础较弱。在东盟国家内部，协议的有效执行需要国内法律法规与之相适应。当国家目标与区域开放要求相冲突时，政府当局会优先考虑选择国内目标。为了协调不同发展阶段的成员国而制定的灵活性政策，往往为不遵守承诺提供了机会和借口，利益集团尤其是受市场开放影响较大的行业会游说当局延缓执行AEC承诺。东盟是否能够在如此多样性的地区凭借自愿承诺来实现经济一体化，仍存很大疑问。二是东盟内部经济发展水平差距大，自由化要求不尽相同。最发达国家的人均GDP是最不发达国家的50倍以上，新加入的成员无法与原有成员保持一致的自由化进程，这也会让新成员更倾向于固守其国内政策。因此，东盟国家内部的发展差距会威胁到AEC目标的实现，从而影响东亚一体化的进程。

另一方面，东盟同时推进内外部一体化困难重重。东盟不是关税同盟，无法制定统一的政策，结果就是东盟缺乏统一的对外贸易政策。像新加坡这样具有全球竞争力的经济体，相对狭小的区域内市场不能满足其需求，而“东盟方式”推动下的区域合作机制无法为其开拓更大的外

部市场；而对于一些不发达的东盟成员国，快速推进的自由化往往会与其国内发展目标相冲突。而处于中间水平的区域贸易协定则可能让所有国家都感到不满意。东盟内部一体化和外部一体化并没有清晰地界定时间先后顺序，这种同步推进方式也不免让人产生疑问，二者之间是相互促进还是相互阻碍呢？^[1]

（三）美国主导的 TPP 对东亚经济合作的冲击

作为影响东亚经济合作的域外因素，美国主导的 TPP 的冲击是最大的。TPP 得到了 RCEP 的 7 个成员国支持，包括文莱、马来西亚、新加坡、越南、日本、澳大利亚、新西兰。由于美国的积极推动，韩国、菲律宾、泰国、印尼甚至柬埔寨都曾表示要加入 TPP。TPP 对东亚地区一体化的影响主要表现以下三个方面：首先，TPP 可能会削弱东盟在东亚一体化中的中心作用。目前并不是所有东盟成员国都加入了 TPP，这一定程度上会影响东盟内部的团结以及其在地区一体化进程中的领导作用；其次，TPP 将最有活力的中国市场排除在外，将迟滞 EAEC 的推进；第三，TPP 倡导的高标准和新规则可能会影响东亚经济和社会秩序。TPP 倡导的高标准和新规则对处于当前发展阶段的许多东亚国家而言不切实际，而强行推进其规则可能会给东亚地区经济社会秩序带来负面影响。目前，TPP 虽然因美国新当选总统特朗普的强烈反对而前景不明，但无论如何，美国都会是影响东亚地区合作进程的最主要的域外因素。

四、对推进 EAEC 路径的思考

EAEC 建设虽面临上述挑战，仍处在摸索阶段，但机遇与挑战并存。随着新一轮世界经济结构调整和国际产业转移，以及区域消费市场的逐渐孕育，以更紧密合作关系为目标的 EAEC 建设有助于提升各成员在地区生产网络中的地位和作用，更多融入区域消费市场，最终实现东亚地区平衡、包容、有韧性的增长和发展。从东亚一体化的现实来看，市场

[1] Petri and Plummer: “ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship”, Policy Studies 2013, Issue 69, p1-54. 54p.

仍是推动区域一体化的主要力量，而积极推进政府间合作更是一体化进程中不可或缺的润滑剂。为此，笔者认为东亚各国应继续以东亚方式推进 EAEC 建设，即在坚定支持东盟中心地位的同时，充分发挥“10+3”主渠道作用，有效利用现有多层次合作机制，努力构建新的重要合作机制。只要合作仍是东亚地区的主旋律，那么强大的市场力量必然使东亚成为一个各国都不可能脱离的经济共同体。

（一）坚持东盟中心地位，寻求平衡和包容性的一体化合作

东盟是东亚地区主义与地区国际政治现实相互妥协的最佳选择，在东亚地区合作和一体化进程中发挥了中心作用。当前，世界经济仍复苏乏力，国际经济格局深度调整，东盟在世界经济中的重要性不断增强。但作为东亚一体化进程的中心，东盟仍需不断提高其竞争力、信誉以及推动区域贸易协定谈判（如 RCEP）的能力。为此，东盟首先要加强自身机制建设。在 AEC 建设进程中，有效的监督机制在推动各国实施相应承诺方面发挥着关键作用。但由于人力资源有限、工作负荷量过大，东盟秘书处承担监督职能的“东盟一体化监督办公室”（AIMO）并不能完全胜任这一职责。因此，东盟秘书处可以通过寻求与第三方（如东亚地区的研究机构）合作，引进更多在关键政策领域具有丰富专业技能的人力和技术资源。如果可以审查成员国实际实施的政策以确保其充分执行对区域作出的承诺，那么这种监督合作将更加有效。其次，为了维护东亚建立共同市场的信誉，并为东盟国家带来切实的利益，东盟作为推动者，应为 RCEP 谈判制定更高水平的承诺目标，同时为最不发达的成员国提供足够的灵活性。第三，通过加强与中日韩三国合作，为实现 AEC 和东盟国家能力建设提供强有力的支持，特别是为最不发达东盟成员国的人力资源开发提供帮助。其中基础设施互联互通建设和缩小发展差距是最重要的两个领域。

（二）制定 EAEC 建设蓝图

基于东盟在区域合作中的中心地位和经验，EAEC 建设可以参考“AEC2015”和“AEC2025”，制定相应发展蓝图。目前可行的建议是由“10+3”各国分别指派 13 名高级代表组成一个高水平工作组（HLTF），

负责制定有力可行的 EAEC 发展蓝图，明确到 2020 年或 2025 年（或分两阶段安排）要实现的主要成果，为东亚地区一体化指明方向。为保障建设蓝图的实施，还需要配套相关监督机构进行定期评估和持续跟踪。由于 AMRO 已升级为国际组织，可以考虑进一步扩展其职能范围，使其对 EAEC 蓝图的进展情况进行监督评估。为发挥示范效应和带动作用，可以选择几个优先领域成立专门工作组，推进部分领域更深层次的合作，比如贸易便利化工作组、互联互通工作组等。

（三）加强现有机制的合作以形成合力

为建设 EAEC，应鼓励和支持有利于推进区域经济一体化的各种合作。首先，“10+3”是东亚地区实现政治、经济、社会共同体的主渠道，不断提升其合作活力，处理好该机制同其他东亚合作机制之间的关系，有助于向实现 EAEC 目标迈进。其次，应发挥中日韩合作的优势和潜力，加强三国对东盟共同体的支持，缩小地区发展差距，共同推进区域一体化。再次，AEC 建设可以使东盟在引领东亚经济一体化和合作过程中发挥中心作用。此外，东盟与其自贸协定伙伴之间的合作有利于加强双边经济关系，尤其能提高东盟在塑造地区经济合作架构方面的能力。还有，各种东盟次区域合作——由文莱、印尼、马来西亚、菲律宾组成的东部增长区；由印尼、马来西亚、泰国组成的经济增长三角、大湄公河次区域经济合作（GMS）、澜沧江—湄公河合作等的推进，也有助于区域连通，缩小发展差距，帮助东盟最不发达成员国增强其执行区域协定的能力，加速区域一体化进程。

（四）尽早完成中日韩 FTA 和 RCEP 谈判

中日韩是东亚地区最大的三个经济体，将为东亚各国提供巨大的市场潜力。中日韩 FTA 的达成不仅对三国经济发展有利，也对东亚更大范围的一体化有利。加快 RCEP 谈判也是东亚经济一体化和共同体建设的重要一环。与 TPP 相比，RCEP 更加注重为发展中成员国提供经济和技术合作，缩小发展差距，而 TPP 则要求其成员国更深层次的经济自由化，包含了保护劳工权利、环境和知识产权、国有企业改革等规定。这两个框架可以被认为是代表两个不同发展阶段的合作框架。不能满足 TPP 高

要求的发展中国家可以首先在 RCEP 下实现经济发展，当达到 TPP 准入要求后再加入 TPP。

（五）以功能性合作促进区域共同发展

由于东亚各国之间存在政治体系、经济发展水平的差异，进行高政治意义的制度性合作之路必然是漫长的。因此，在努力推进区域合作的制度化（如 RCEP 和 中日韩 FTA）基础上，东亚国家应优先加强重点领域的功能性合作，以促进市场融合，缩小发展差距，实现利益共享和共同发展。

1. 要加强东亚互联互通。目前，来自中日韩的发展援助以及亚洲开发银行、“亚投行”以及“丝路基金”等都可以为“东盟互联互通总体规划”（MPAC）提供金融支持。特别是“一带一路”倡议与 MPAC 在互联互通目标上存在很多相似之处，二者通过互补式实施软硬互联互通，从而推动贸易、投资和人文交流的深化合作。
2. 要推动实施“WTO 贸易便利化协定”（TFA）。作为自 1994 年乌拉圭回合结束以来通过的第一个多边贸易协定，TFA 具有里程碑式的意义。根据 2015 年世界贸易报告，全面实施 TFA 将使全球贸易成本平均降低 14.3%，使全球出口每年增加约 2.7%，全球 GDP 每年增长超过 0.5%。由于发展中国家的出口和 GDP 增长均超过发达国家，因此 TFA 的快速全面实施将使发展中国家获得最大收益。秉持开放地区主义原则，东亚一向支持世贸组织多边自由贸易体系。而且，AEC 和 EAEC 与 WTO 的贸易便利化条款是高度吻合的。
3. 要深化区域金融合作。在地区开发性金融领域，应鼓励建立更多的渠道为发展项目融资。同时，应加强现有国际开发性金融机构，如世界银行、亚洲开发银行、亚投行以及金砖国家新发展银行间的合作，为区域内的基础设施建设和环境项目做出贡献。在区域金融体系稳定方面，为使 CMIM 真正成为一个有效运作的区域金融稳定机制，有必要进一步理顺其与 IMF 之间的关系；AMRO 作为 CMIM 重要的区域宏观经济监测机构，亟需加强其内部治理结构和监管职能。

[收稿日期：2016-12-02]

俄罗斯亚洲政策新动向及其对 中俄关系的影响

张 建

[内容提要] 近年来,乌克兰危机、克里米亚入俄等事件发生后,面对西方对俄罗斯实施的经济制裁,俄国内引发了新一轮“转向亚洲”的争论。随着俄罗斯调整外交策略,其亚洲政策出现了一系列新动向,本文通过分析俄罗斯亚洲政策新动向的动因和局限,及其对中俄关系的影响,归纳出当前中俄关系面临的机遇与挑战,以期更好地保持和发展中俄战略合作伙伴关系。

[关键词] 俄罗斯亚洲政策 新动向 俄罗斯外交 中俄关系

[作者简介] 张建,外交学院外交学专业博士研究生,俄罗斯莫斯科国际关系学院、美国霍普金斯大学访问学者。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)06-0086-12

俄罗斯是横跨欧亚大陆的大国。冷战结束后,俄罗斯在与西方经历了短暂的“蜜月期”之后,重新回归其传统的“双头鹰”外交战略:一头向西盯着欧洲,一头向东盯着亚洲。这反映了其“东西兼顾”的外交特点。然而从苏联解体后二十多年来俄罗斯外交的实践看,其一直将发展与欧洲和美国的关系视为外交重点。尽管俄罗斯在2011年开始实施“向

东看”战略，但由于种种原因，进展缓慢。^[1]2013年底爆发的乌克兰危机导致俄罗斯与以美国为首的西方国家关系破裂；西方的经济制裁和油价低迷使俄罗斯经济陷入困境；北约正式同意在波罗的海国家以及波兰增兵，不断挤压俄罗斯的战略生存空间。在这一形势下，克里姆林宫迫切希望在东方寻求新的合作伙伴和经济增长机会。这种客观形势使得俄罗斯加快了“走向东方”的步伐。^[2]2015年12月31日，俄罗斯总统普京批准的新版国家安全战略，直面北约威胁，强化亚太合作，传递了重视亚洲的重要信息。

一、俄罗斯亚洲政策的新动向及其进展

乌克兰危机后，面对西方的压力和国内的经济窘境，俄罗斯及时调整其亚洲政策，更加重视从双边、多边层次在政治、经济、安全、军事等多方位不断发展与亚洲国家间的关系。

一是更加主动积极地发展与中国的战略协作伙伴关系。普京多次表示，发展与中国的关系是俄罗斯外交的重中之重。近两年来，中俄关系在诸多领域都取得了突破性的进展。

在经贸合作领域，2014年5月，在普京访华期间，持续十几年的中俄天然气谈判有了突破性进展，中石油与俄气公司签署了金额达4,000亿美元的长达30年的《中俄东线供气销售合同》，被称作“世纪大单”，成为中俄能源战略合作的一项重大成果。乌克兰危机后的2014年，中俄贸易额高达952.8亿美元。2015年中俄贸易额虽然下降至642亿美元，但贸易结构更加合理，经贸合作领域更加开阔。2015年12月梅德韦杰夫总理访华时，双方签署了向“丝绸之路基金”出售亚马尔公司9.9%股权的协议，中方对此投资了7亿欧元。根据亚马尔公司2016年8月

[1] Going East: Russia's Asia-Pacific Strategy, <http://eng.globalaffairs.ru/number/Going-East-Russias-Asia-Pacific-Strategy-15081>.

[2] Россияне Решили, Кто Им Враги, <http://www.levada.ru/2016/06/02/rossiyane-reshili-kto-im-vragi/>.

发布的财务报告，亚马尔 LNG 项目 2016 年 7 月从中国国家开发银行和中国进出口银行得到了价值约 7.8 亿欧元的融资。^[1]

在战略协作方面，2016 年 6 月 25 日，两国签署了《中俄关于加强全球战略稳定的联合声明》，其中对当代“战略稳定”的特点进行了归纳和总结，体现了中俄两国高度重视维护国际和地区的战略平衡与稳定，并愿在此基础上与国际社会加强对话、合作与交流。^[2]

在军事合作方面，2015 年，中俄签署了购买 S-400 防空导弹系统的合同，2016 年，两国又签署了购买 24 架苏 -35 多功能歼击机的大合同，中国成为 S-400 系统和苏 -35 歼击机的首位外国购买者。^[3]此外，近几年来，中俄每年都共同举行不同形式的陆地和海上联合军演：两国 2014 年曾在东海举行军事演习；2015 年两国曾在地中海和太平洋举行了军事演习。值得一提的是，2016 年 9 月中俄两国在南海举行了军事演习，两国军队在这次演习中展示出高水平的作战协同性，提升了中俄海上联演实战化、信息化和规范化水平，加强了两国合作抵制海洋威胁的军事实力，从而应对未来海上的新挑战和新威胁。

二是巩固和发展与印度的传统关系。印度是俄罗斯在南亚地区最重要的合作伙伴，在 2013 年发布的新版《俄罗斯对外政策构想》中，把发展对印关系视为优先方向。俄罗斯多次表示，支持印度成为联合国安理会常任理事国。2015 年 12 月印度总理莫迪访俄期间，普京表示俄罗斯和印度将全面发展“特惠战略伙伴关系”。未来 10 年，俄印有望在核电站、石油天然气和建立自由贸易区等方面展开合作。^[4]同时，俄印之

[1] Yamal LNG Secures Funding from Chinese Banks, <https://worldmaritimeneews.com/archives/190447/yamal-lng-secures-funding-from-chinese-banks/>.

[2] “中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明（全文）”，http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/09/c_127780866.htm.

[3] Первым Покупателем ЗРС С-400 ?Триумф? Стал Китай, <https://topwar.ru/73215-pervym-pokupatelem-zrs-s-400-triumf-stal-kitay.html>.

[4] Санкции Запада и Контрсанкции России, <http://www.levada.ru/2016/06/08/sanktsii-zapada-i-kontrsanksii-rossii/>.

间的军事以及军事技术往来依旧相当密切:2014年8月,俄印举行了“因陀罗-2014”空军联合演习;2015年12月,俄印在孟加拉湾举行了“因陀罗-2015”海军联合演习;2016年8月22日,一年一度的俄印“因德拉”联合军事演习在俄罗斯滨海边疆区的“谢尔盖耶夫”演习场举行。根据印度政府已发布的新闻公告称,印度正在与俄罗斯联合开发新型武器系统,如“步拉莫斯”巡航导弹、第五代战机等。俄罗斯目前已经将“超日王”号航母,即翻新的“戈尔什科夫海军元帅”号航母移交给印度海军。此外,在核电领域,俄罗斯是参与印度境内核电站施工的唯一国家。

三是拉近与伊朗的关系。2014年11月,俄伊两国在莫斯科签署了关于在伊朗建设8个“WWER”型核电机组的一揽子协议,这是近年来俄在国外核电领域获得的最大合同。2015年11月,俄总统普京访问伊朗,并参加天然气出口国论坛第三次峰会。这是8年来普京首次访伊。此外,两国在探测深层地下水、建立热电站、扩大投资、建设天然气管线等领域也签署了一系列文件。俄罗斯将重新向伊朗提供S-300导弹。^[1]值得关注的是,2016年8月16日,俄国防部首先曝出,俄军轰炸机当天从伊朗哈马丹空军基地起飞,对叙境内的“伊斯兰国”等极端组织目标实施了空中打击。因为这是俄罗斯首次利用第三国军事基地打击叙利亚境内的空袭目标,也是伊朗近代历史上首次允许外国军力在本国境内部署,标志着伊朗同俄罗斯关系的进一步深化。

四是与土耳其关系经历起伏后“骤然回暖”。乌克兰危机发生后,俄罗斯曾一度将长期奉行“独立”外交政策的北约国家土耳其视为“外交突破口”之一。2014年12月1日,普京对土耳其进行了国事访问。俄土就加强经贸、军事技术等领域合作进行了磋商,双方确立在2020年前将双边经贸额从330亿美元增加到1,000亿美元。然而,土耳其2015年11月因击落一架俄苏-24战机,而使俄土关系一落千丈,双方剑弩拔张。2016年7月,土耳其总统埃尔多安就击落俄战机事件道歉。

[1] Зенитная Ракетная Система С-300П, <https://topwar.ru/29485-zenitnaya-raketnaya-sistema-s-300p.html>.

2016年8月9日,普京与埃尔多安在圣彼得堡举行了双边会晤,双方在能源及贸易等领域达成许多重要成果。在军事领域,土耳其希望与俄罗斯展开联合行动,并考虑向其开放军事基地,以打击“共同敌人”。俄土关系的回暖为俄罗斯赢得了在中东局势中的主动权。

五是与日本保持首脑接触,双边关系有一定改善。2014年2月,在欧美国家共同抵制俄罗斯承办索契冬奥会的背景下,日本首相安倍晋三不顾美国的反对,出席了冬奥会开幕式,成为西方集团唯一出席开幕式的领导人。在面临西方集体制裁的背景下,普京提出对日关系是俄罗斯外交上“最优先的课题”,愿与安倍就各种问题探索妥协方案。2016年5月6日,普京与安倍在俄南部海滨城市索契举行了非正式会晤,会晤后,安倍表示双方已就领土问题“破冰”。^[2]8月30日,俄总统助理乌沙科夫表示,普京将于12月访问日本。9月,安倍出席了在符拉迪沃斯托克召开的“东方经济论坛”,并与普京举行了首脑会谈。双方就能源、医疗、城市建设、高科技以及其他领域的合作进行了讨论。俄日首脑保持热络的接触是互为所需:日本试图在领土问题上获得突破;俄罗斯意在分化西方的经济制裁。

六是与越南战略伙伴关系取得新成果。2013年11月,普京访问越南,双方将俄越关系提升为全面战略伙伴关系。在军事和经贸领域,俄越关系均有进展:2014年11月,俄越签定协议,俄军舰在金兰湾停靠只需通知越南港口当局即可,无须履行进一步手续。^[3]2015年5月,由俄罗斯主导的欧亚经济联盟与越南正式签署自贸协定。根据该协定,欧亚经济联盟成员国与越南之间将通过减免协定商品名录中大部分商品的进口关税来实现贸易自由化。2016年5月,越俄石油联营公司与多家越南

[1] Полина Матвеева: “Султанский Прием для Путина: Президент России Прибыл с Визитом в Турцию”, https://www.gazeta.ru/politics/2014/12/01_a_6322989.shtml.

[2] Путин Встретится в Сочи с Премьером Японии, <http://glav.su/forum/4/16/threads/1091622-sochi-japan/>.

[3] Отношения России и Вьетнама Активно Развиваются, <http://www.pravda.ru/world/asia/foreast/22-11-2014/1236644-vietnam-0/>.

公司签署了关于越南大陆架油气产品分配协议。

七是与朝韩关系稳中有进。在面对西方制裁的压力下，俄罗斯与朝鲜的关系进一步升温。2014年11月，朝鲜劳动党中央政治局常委崔龙海访俄，并与普京就双边贸易和朝鲜半岛局势进行会谈。2015年启动了“俄罗斯-朝鲜友好年”。2016年3月，当国际社会普遍商讨如何制裁朝鲜时，2,500余吨俄罗斯小麦经海路运往朝鲜，双边关系不断升温。俄韩关系方面，2013年末，普京访问韩国，同朴槿惠总统就六方会谈、朝鲜半岛及东北亚局势、俄韩两国间实质性合作等问题进行了磋商。朴槿惠于9月2-3日访问俄罗斯符拉迪沃斯托克出席了第二届东方经济论坛，并同普京举行了首脑会谈。^[1]本届东方经济论坛组委会委员长特鲁特涅夫表示，在远东地区韩俄合作项目正在进行，相信韩俄首脑会谈可促进两国企业对远东地区的投资。特鲁特涅夫认为，韩朝俄三方合作项目——罗津至哈桑物流项目有较大利润空间，且会有助于加深韩朝彼此理解。近几年，俄罗斯与朝韩两国的密切交往，加重了俄未来在朝鲜半岛问题上的筹码。

八是加强与欧亚经济联盟、上海合作组织和东盟等国际组织的合作，展现俄罗斯的影响力。稳步推进建设俄罗斯主导的欧亚经济联盟。俄罗斯确定的地区一体化战略将分为如下阶段：从俄白哈关税同盟到“统一经济空间”，再到欧亚经济联盟，直至最终建立经济、政治和外交全方位一体化的欧亚联盟，并吸引周边国家加入。2015年1月1日，欧亚经济联盟正式启动，目前，亚美尼亚和吉尔吉斯斯坦已经正式加入该联盟机制。2015年5月，中俄两国在莫斯科签署并发表了《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》，^[2]“丝绸之路经济带”建设和欧亚经济联盟建设相对接，

[1] Корея и Россия: Что Они о Нас Думают, <http://www.inforos.ru/?module=news&action=view&id=25807>.

[2] “中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明(全文)”，http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/09/c_127780866.htm.

确保地区经济持续稳定增长，加强区域经济一体化，维护地区和平与发展。2016年6月，普京在圣彼得堡国际经济论坛全体会议上宣布：“建立大欧亚伙伴关系，其参与者可以包括欧亚经济联盟成员国，以及中国、印度、巴基斯坦、伊朗等与俄罗斯关系密切的国家和组织。”^[1]

上海合作组织启动扩员机制，正在发展成为欧亚大陆的力量中心。在俄罗斯与西方关系不断发生摩擦的背景下，上海合作组织成员国已从6个（中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦）扩大为8个（加上印度和巴基斯坦）。

加强与东盟国家关系。2016年5月19日，俄罗斯-东盟第三届峰会，暨俄罗斯与东盟建立对话伙伴关系20周年峰会在俄罗斯索契召开，在本次峰会上，俄罗斯、东盟通过了《索契宣言》，提出将研究建立欧亚经济联盟和东盟间自贸区等问题。^[2]峰会期间，普京与抵达索契参会的缅、印尼、泰、柬、马、越、新等东盟国家领导人分别举行了会晤。普京特别强调，此前中国所提的“丝绸之路经济带”概念与俄罗斯、东盟一体化进程非常接近，没有任何矛盾。“中国、东盟、俄罗斯有关地区一体化机制的计划完全吻合”，“俄方对未来共同开展工作充满信心”。虽然俄罗斯在东盟国家市场所占份额不高，合作潜力有待开发，俄罗斯的能源、资源进入东盟国家需要时间，但俄与东盟国家加深联系，有利于俄罗斯巩固其在亚太地区的影响力，拓展多元外交。

二、俄罗斯亚洲政策新动向的原因及其局限

一是源于俄罗斯外交思想中的多极世界主张。多极化思想是当代俄罗斯外交思想的主流。普里马科夫认为，多极世界是对当今国际局势最

[1] Кира Латухина: “Путин Объявил о Создании Большого Евразийского Партнерства”, <https://rg.ru/2016/06/17/vladimir-putin-anonsiroval-sozдание-bolshogo-evrazijskogo-partnerstva.html>.

[2] Russia-ASEAN Summit in Sochi Political Milestone in Itself, <http://tass.com/world/877341>.

合适的定义。^[1]对于世界秩序，俄罗斯一直主张反对由西方主导，提倡多极化，俄罗斯将是未来多极世界中的重要一极，西方主导的世界格局不会彻底消失，但会逐渐被改变。俄罗斯学界认为，北约拒绝与集安组织建立正式联系，不断唱衰金砖国家组织，是一种与俄罗斯主张的多极世界对抗的行为。^[2]乌克兰危机后，面对西方的经济制裁和外交围困，俄罗斯不断加强与上海合作组织、金砖国家、东盟等非西方国家、组织的联系与共同发展。2015年，俄罗斯承办了上海合作组织首脑峰会、金砖国家领导人会议等多个国际多边组织会议。乌法峰会批准了《上海合作组织至2025年发展战略》，为该组织的未来发展指明了方向。2015年3月，俄罗斯宣布加入亚投行，并成为第三大股东。这些都体现了在受到西方国家排挤和打压的情况下，俄罗斯积极主张多极世界，对西方国家主导的当代国际秩序发起挑战的意图。

二是为了破解西方国家对俄罗斯的政治、军事和经济压力。冷战结束后，北约东扩不断压缩俄罗斯的战略空间。目前，北约28国已经同意未来把3-4万的兵力部署在波罗的海三国和波兰，美国也将加快在罗马尼亚的导弹部署。俄罗斯在欧洲处于被动态势。同时随着美国奥巴马政府将战略重心转向亚太，俄罗斯意识到了自身在亚太地区的机遇与挑战。广阔的幅员和“双头鹰外交”的传统使俄罗斯用“东方攻势”化解“西方压力”。^[3]俄上院议长马特维延科表示：“西方政治扩张、北约向俄边境东扩、对俄实施制裁都是无效的。俄罗斯的空间可到太平洋，因此，我们有足够的地缘政治机动空间。”从2015年开始，俄罗斯每年9月在远东地区主办促进俄罗斯经济融入亚洲的多国参加的“东方经济论坛”。俄罗斯外交“转向东方”为俄罗斯提供了稳定的战略后方，减轻了西方国家的压力。伴随日本在制裁俄罗斯问题上的不断“反水”，越

[1] 杜正艾：《俄罗斯外交传统》，上海：上海人民出版社，2007年，第253页。

[2] Oleg Ivanov: “Can Russia and the West Find Common Ground?” <http://www.globaltimes.cn/content/946495.shtml>.

[3] 恩格斯：《俄国在远东的成功》，《马克思恩格斯全集》第十二卷，北京：人民出版社，2006年版，第13页。

来越多的欧洲国家领导人也认识到“没有俄罗斯，欧洲就没有长期的安全”。而对于中俄两国2016年9月在南海举行的军事演习，俄罗斯学者将其看作是对美国“亚太再平衡”战略的对冲，减轻了俄罗斯西北面北约东扩和美欧反导部署的压力。^[1]

三是为了维护国家利益，开展务实外交，增强俄罗斯在亚太地区的影响力。普京曾多次表示，俄罗斯外交“实用且灵活”，“对与俄罗斯利益密切相关的区域问题，要以更加积极的姿态参与”。^[2]面对内外交困的形势，俄罗斯推行实用主义外交，其本质特征是，唯国家利益是举，开展合作对话，突出自身优势，讲究实际效果。俄罗斯的军事力量是其长板，经济是其短板，扬长避短是俄罗斯外交成功的关键。俄继承了苏联80%的军事技术，尽管总体军力水平有所下降，但是军队的装备水平、作战经验、指挥能力仍然不失为世界大国。因此，俄罗斯的亚洲政策的主要抓手就是能源和军事合作：与中国签定“世纪大单”；与越南联合进行南海石油开发；向印度、东盟国家出售军事武器。既能发挥自身优势，又可增加俄罗斯的地区影响力，同时还能有效缓解俄国内的经济窘境。

四是俄罗斯在亚洲政策实施与收益方面存在诸多局限性。首先，俄罗斯外交政策有面向西方的惯性，无针对亚洲政策的长远规划。俄新版对外政策构想中对大欧洲理念有如下表述：作为“欧洲文明的一个不可分割的有机组成部分”，俄罗斯的主要任务是推进“从大西洋到太平洋的统一经济和人文空间”的建立。著名俄罗斯中国问题专家亚历山大·卢金认为，尽管有舆论认为“双头鹰”已将更多目光投向东方，但“欧洲国家”一直是俄精英阶层关于国家定位的主流观点。当前，很多俄罗斯精英被列入西方制裁的名单，他们开始考虑转向亚洲，但俄罗斯人具有面向西方的惯性，不了解亚洲市场和亚洲商业文化，也缺乏了解东方文化的亚洲问题专家。因此，俄罗斯对亚洲的经济转向进展缓慢。如果对

[1] В Южно-Китайском Море Стартует Военно-Морское Учение РФ и КНР, <http://www.interfax.ru/russia/527721>.

[2] 刘霏：“俄罗斯的南海政策及其对中国海洋争端的影响”，载《东北亚论坛》2016年第1期，第93页。

此期待过高，或者认为中国作为贸易伙伴、投资者和贷款渠道能够快速取代西方，那就真的错了。^[1]因此，俄罗斯试图真正融入亚洲，加深与亚洲国家的政治、经济、文化往来，尚需长远的规划和较长时间的官方、民间多层次的交往实践。

其次，俄罗斯亚洲政策面临现实与意图之间的落差。面对西方的制裁，俄国内经济形势严峻，增速呈下降趋势，2013、2014、2015年的GDP增速分别为1.3%、0.6%和-3.4%。^[2]虽然俄远东发展部提交了《2025年前远东和贝加尔地区社会经济发展》专项纲要等一系列发展规划，但发展俄位于亚洲的远东地区，从而让该地区融入亚洲需要大量资金。当前俄罗斯经济增长为负值，卢布贬值严重，国际能源价格下降，这些因素造成目前俄罗斯亚洲政策的后备实力与战略意图之间存在较大差距。亚洲国家对当前情况下投资俄罗斯，与其进行经济合作也持谨慎态度：日本国内对与俄进行经济合作存在较大的反对声音；在市场经济条件下，战略伙伴中国也不会仅出于感情而对无前景的项目投资。因此，在可预见的未来，俄罗斯外交仍会将把西方作为重点。

三、俄罗斯亚洲政策新动向对中俄关系的影响

俄罗斯的亚洲政策新动态虽将亚洲在其国家外交战略中的地位提升到了前所未有的高度，但其外交重心仍然在欧洲。其核心目标仍然是化解西方国家的压力。在此背景下，俄亚洲政策新动态对中俄关系的影响既有积极的一面，又有消极的一面，但积极因素大于消极因素。

一是增强中俄战略协作关系，促进双方战略对接。中俄两国致力于将“丝绸之路经济带”建设与“欧亚经济联盟”发展战略对接，这将给两国和地区带来巨大的发展机遇。“一带一盟”由中俄分别主导，在地域和功能上有所重合，从传统的角度看它们存在着结构性矛盾。但中俄

[1] 卢金：“俄罗斯转向亚洲：神话还是现实”，载《和平与发展》2016年第3期，第89页。

[2] Russia GDP, <http://www.tradingeconomics.com/russia/gdp>.

把它们变成了合作关系，新的构想成为两国合作的新平台，这是两国政治智慧的成果。中俄的战略协作伙伴关系，从上合组织到金砖银行，再到亚投行和“丝路基金”，不断加深。

二是有利于发展中俄务实合作关系，促进了双边合作“质”的提升。2014年5月，中俄启动了新的投资合作机制，政府间投资合作委员会成立，同年10月，中俄签署了高铁合作备忘录，中国将投资修建莫斯科—喀山—北京的高铁线路。2015年中俄贸易额虽然下降了27%，但贸易结构更加合理，合作领域不断扩展：俄罗斯对中国的能源出口从占其出口总额的78%降至71%；而俄对华食品出口上涨了23%，化工产品出口上涨了近8%。两国看待经济合作的视野更广阔。军事合作方面，俄罗斯尖端武器首次对华开放，中国成为S-400系统和苏-35歼击机的首位外国购买者。

三是吸引西方国家对中俄关系走近的重视。自从2013年习近平主席上任后将首个出访国家定为俄罗斯，西方一些分析人士就认为，此举表明中俄将结成联盟。近年来，“俄罗斯威胁论”在美国和欧洲不断蔓延：“北约不能阻止俄罗斯坦克进入波罗的海国家”，“俄可能对瑞典实施核打击以引发第三次世界大战”。^[1]西方媒体纷纷借美国著名智库兰德公司的最新报告炒作俄罗斯的“入侵”威胁，称“俄罗斯军队只需要36个小时就能打进拉脱维亚和爱沙尼亚的首都”。^[2]2016年8月26日，美国《国家利益》双月刊网站发表文章称，在上个10年的末期，美国放弃了其“两场战争”原则，即要求美军有能力同时进行两场区域战争。文章认为美国有最强大军队，能打赢与中、俄的战争。^[3]这体现了近年

[1] Мостиков Сергей: “Онтологическая Безопасность, как Фундирующий Компонент Психического Здоровья”, <http://www.b17.ru/article/22229/>; Сэм Грин: “Россия и Поиски Онтологической Безопасности”, <http://carnegie.ru/events/?fa=3130>.

[2] David A. Shlapak, Michael Johnson: “Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank”, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf.

[3] Robert Farley: “US Military's Worst Nightmare: A War with Russia and China (at the Same Time)”, <http://nationalinterest.org/feature/us-militarys-worst-nightmare-war-russia-china-the-same-time-17490>.

在俄罗斯与美、欧关系不断走入低谷之际，中俄关系的升温引发了美、欧国家对中俄关系的假想；也有不少欧美学者呼吁西方国家政府改变策略，防止中俄形成联盟。

四是总体上在推动中俄关系发展的同时，也增加了双边关系的复杂性和不确定因素。首先，俄罗斯面向亚洲的政策，也存在其发展与中国有领土纠纷的国家关系的新动向，如2015年9月，俄罗斯“罗斯石油公司”与日本一家公司签署协议，共同为越南的能源项目开发两口油井，而这两个油井位于越南与中国的南海争议区域。其次，俄罗斯不断向印度出售尖端军事武器，增加了中印关系的不稳定因素。此外，在中俄共同参与的亚洲地区的多边组织之中，有些组织在功能和作用是重叠的，如欧亚经济联盟和上海合作组织。对于获取俄罗斯能源的问题，中国与亚洲其他国家构成了竞争关系，这也会在中俄关系造成间接的影响。再次，美国因素对中俄关系的影响也不可忽视，这使中俄关系增加了不确定性，将影响中俄互信的深化。

总之，乌克兰危机后，面对西方压力和国内的经济窘境，俄罗斯从政治、经济、安全、军事等多方位，不断发展与亚洲国家间关系，其亚洲政策出现了新动向并取得了一系列成果。其原因既是俄多极世界的主张使然，也有其“声东击西”外交策略的需要，更是俄在受到国内形势所迫下做出的战略选择。这也就决定了俄的亚洲政策具有局限性，难以达到其目标效果。俄亚洲政策新动态给中俄关系带来的机遇大于挑战，中国应在确保本国核心利益的前提下，强化与俄罗斯的共同利益，提升中俄战略协作关系，并在经营好周边国家关系的同时，全面发展与世界其他大国的互利合作关系，推动未来国际关系的发展朝着构建以合作共赢为核心的新型国际关系转变。

[收稿日期：2016-10-05]

缅甸的外资政策改革及其效果评析^[1]

罗圣荣 徐秀良

[内容提要] 吴登盛执政期间,调整了缅甸的外资政策,对外来投资采取了放宽投资领域、降低准入门槛、灵活掌握土地使用权限、加大税收优惠力度、完善保护制度等一系列改革措施,为本国引进外资创造了较为合理的投资环境。这使外国投资规模不断扩大、来源国和投资领域也趋于多元化,缅甸的对外贸易和 GDP 总量不断攀升,进一步增加了国内就业。但同时也加剧了通胀压力、扩大了贸易逆差。当前外资仍然面临缅甸政局缺乏稳定、经济基础薄弱、基础设施落后、员工素质不高、产业链缺失、投资成本偏高、效率低下、法律法规亟待完善、民族主义高涨等一系列问题。昂山素季领导的民盟政府虽已上台,但未来如何进一步吸引外资,振兴缅甸经济,仍然任重而道远。

[关键词] 吴登盛政府 外资政策 效果 制约因素

[作者简介] 罗圣荣,云南大学周边外交研究中心暨国际关系研究院副研究员、云南大学缅甸研究院兼职研究员,博士;徐秀良,云南大学国际关系研究院 2014 级硕士研究生。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)06-0098-15

2016 年 3 月 30 日,缅甸时任总统吴登盛与新任总统吴廷觉进行了

[1] 本文得到了“云南省高校国际政治经济学理论与次区域合作科技创新团队”、“云南省高校新型智库‘西南周边环境与周边外交’建设项目”、“云南大学第四批‘中青年骨干教师培养计划’项目”等的资助。

权力交接，这宣告了吴登盛时代的结束，标志着缅甸步入民盟时代。缅甸新政府重视经济发展问题，采取多项新措施进行经济改革。2016年10月18日，吴廷觉总统签署通过了新的《缅甸投资法》。新法将2012年颁布的《外国投资法》和2013年颁布的《公民投资法》进行合并，不仅扩大了外资的适用范围，简化了投资审批程序，而且缩小了内、外资在监管层面上的差别待遇，使在缅外资企业与本国企业享受同等待遇。同时，参照国际投资准则及缅甸与部分国家签订的双边投资条约对原法律进行了补充修订，以进一步规范国内外投资的操作流程，增加外商投资缅甸的积极性。但民盟政府的经济改革措施难以速见成效。截至2016年9月，民盟政府执政半年来，缅甸吸引外资仅为12.54亿美元，而上年同期吴登盛政府时期吸引外资却高达32.63亿美元。^[1]这一现象虽与多数外国投资者仍持观望态度有关，但吴登盛时期吸引外资的政策仍值得探究和借鉴。^[2]

作为首届民选政府，吴登盛总统上台之初，深谙推动政治民主化改革与发展经济是当时缅甸的两大施政重点：政治民主化改革是顺应缅甸历史发展潮流之举，而发展经济则是争取民心的关键。因此，吴登盛一手力推政治民主化改革，一手大力发展经济。总的来看，其政治民主化改革基本顺利，但在发展经济方面则举步维艰。由于缅甸经济基础薄弱，加之饱受西方经济制裁之苦，资金短缺是制约振兴经济的最大瓶颈。因此，制定高效的吸引外资政策是重振缅甸经济的关键。吴登盛时代虽已结束，但检视他执政期间吸引外资的政策及其成效，通过研究近年缅甸经济发展对其政治的影响，使我们能从更深层次理解缅甸当前复杂的政治生态。

[1] Myanmar, DICA, Yearly Approved Amount of Foreign Investment By Country. September 2016, http://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/yearly_approved_amount_by_country.pdf.

[2] 对于吴登盛执政时期外资政策的研究，目前主要有李兆梁：《缅甸新外商投资法给外资企业带来的机遇和挑战》（2013年），陈玉琴，马慧娟：《缅甸新投资法对我国企业“走出去”的影响研究》（2013年），王晟峰：《缅甸外国投资法研究》（2014年）等研究成果。以上研究主要针对吴登盛执政中期外资政策的内容及其对外资投资的影响进行了研究，对于吴登盛执政5年期间外资政策调整的概况及其效果缺乏一个总体把握，也缺乏对缅甸吸引外资的制约因素较为全面、深入的分析。

一、吴登盛政府外资政策的特点

为了振兴经济，吴登盛总统上台伊始，就推出了国家发展五年计划，从2011—2012财年开始，把未来5年的年均经济增长率设定为7.7%。^[1]这意味着新政府对内要搞活经济，对外要加大引资力度。但缅甸1988年颁布的《缅甸联邦外国投资法》过于陈旧，已无法适应经济发展的需要，出台新的外资法成为当务之急。鉴于此，吴登盛政府于2012年11月2日颁布了新的《缅甸联邦共和国外国投资法》及其相关配套法律。^[2]2015年12月17日，缅甸联邦议会又通过了2012年的新投资法的修正案。与1988年的外国投资法相比，新外资法充分遵循市场经济的要求，调整了在众多领域投资的规定，使吸引外资的政策更加灵活，对外资也更具吸引力。这些法律的出台，构成了外资在缅投资的法律框架，为建设更加规范的投资环境提供了法律依据。

（一）放宽外资投资领域

根据1988年颁布的《缅甸联邦外国投资法》及其实施细则之规定，缅甸禁止和限制外商投资的领域多达21项。^[3]为调动外商的投资积极

[1]《缅甸设定未来五年年均经济增长率为7.7%》新华网，http://news.xinhuanet.com/2012-06/19/c_112251323.htm。

[2]主要有《〈外国投资法〉实施细则》《缅甸经济特区法》《农用土地法》《环境保护法》《外汇交易管理法》《缅甸进出口法》《最低工资法》《所得税修正案》《商业税法修正案》《联邦税法》等。

[3]这21项为：有关国防的武装弹药生产和同其有关的服务业务；损害防水林、宗教圣地、传统朝拜地区、畜牧地、耕地、水源的项目；不符合化肥法、种子法、适当时候颁布的农业法的农业项目和工厂项目；进口废弃物品，在缅甸建厂生产项目；维也纳公约禁止的损害臭氧的生产项目；斯德哥尔摩公约禁止的污染环境的21种有机物生产项目；环保法律法规规定的当前、长期、短期对环境明显损害的、不合适在国内使用的、生产危险物品的项目或使用危险物品的项目；保护自然林项目；勘探、测量和开采玉石/珠宝项目；开采中小型矿产项目；产销用石棉制造的建筑器材项目；掌管电力的项目；电力贸易项目；检查电力项目；在炼油厂使用和进口损害自然环境和健康的化学制品项目；损害人体健康的、危害人类的工厂项目，等。《缅甸投资委员会公布外国投资实施细则》，商务部网站，http://www.asean-china-center.org/2013-02/17/c_132173934.htm。

性，2014年8月31日，缅甸投资委员会重点调整了禁止和限制外商投资的条款，将禁止外国人从事的经济活动由21项减至11项，包括：国防武器弹药生产及相关服务；天然林木管理和保护；玉石、宝石勘探、开发与生产；中小规模矿业生产；电力系统管理；电力检测服务；航空导航；在河道区域开采金属矿产（含黄金）；航海导航；未经联邦政府批准的出版和广播业务；出版发行缅文或其他缅甸国内民族文字的报纸、杂志、期刊。调整前要求外国人必须与缅甸公民合作的经济活动多达42项，调整后减至30项，并新增“经营中小型发电公司”一项，外企可独资进入的领域新增“电力、石油和天然气、矿业、制造业、饭店和旅游业、房地产、交通运输、通信、建筑和其他服务业”等11项，但“石油、天然气及油气产品除外”。^[1]此外，投资委员会也适当放宽了“特定投资领域需缅政府相关部委出具推荐函”的要求。

（二）降低外资准入门槛

在外资准入方面，与原外资法相比，新外资法相对宽松了很多，而且也更为具体，便于操作。首先，投资方式更趋灵活，投资者可根据项目的实际情况选择相应的投资方式。如，原外资法明确规定不允许外资设立独资公司，而根据新的外资法，外资可以外商独资公司（在委员会许可的领域进行全额投资）、合资公司（与国民或相关政府部门、组织合资）、合同约定的项目（根据双方合同进行合作）等三种方式在缅甸开展经济业务。对于缅甸政府允许的投资领域，新外资法准予外资有100%的控股权限。其次，新外资法对合资持股规定进行了修改。根据新外资法规定，在组建合资公司时，出资比例可以由组建合资公司的各

[1] 这11项为：1. 生产高科技疫苗；2. 工业金属和金属矿产勘探、开发与生产；3. 大规模矿业生产；4. 建设生产建筑用结构钢架、钢梁及预制混凝土等的工厂；5. 铁路、公路相关建设工程，包括桥梁、高速公路、旁道、地铁等；6. 开发新卫星城；7. 轮船和驳船客货运输服务；8. 生产新船只和港口维修服务；9. 建设内陆集装箱场和货仓服务等内陆港服务；10. 生产新火车车辆、车厢和车头；11. 私人专科医院及私人传统医疗专科医院；12. 旅游业。《缅甸投资委员会修订外商投资领域限制》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj1/j/201409/20140900717007.shtml>。

方股东协商确定。外国投资者不仅可以依据现有法律组建独资公司，也可与缅甸公民组建合资企业，外国资本与本国资本的持股比例可由双方商议决定。新外资法还取消了1988年外资法中对外资最低持股比例不得低于35%的要求。第三，放宽合资模式。按照新外资法规定，投资双方在协商之后，在履行合同项目时允许采用包括BOT、BTO在内的合资合作模式。这意味着外国投资者可根据合同来合作，投资形式更加多元，外资既可设立独资企业，也可设立合资企业，投资者选择空间增大，更具有自主性。第四，简化注册手续。按照新外资法规定，从2013年2月22日起，外资注册只需注明公司经营的业务即可办理注册手续，且有效期由原来的3年延长至5年。^[1]

（三）灵活土地使用权

对外资租赁的土地给予相应的使用期限，不仅可以便利投资，还有助于带动当地经济的发展。但缅甸法律明确规定，无论是外国人或外企，都不能取得缅甸土地所有权，因此，外企要在缅甸开展经营活动，首先要获得缅甸政府的批准，再从有租赁和使用权者手中租赁所需土地。这些规定影响了外资对缅投资的积极性。新外资法第14章对外商使用土地做出了明确规定：1. 依据投资活动的类型和金额，外商投资委员会可以批准投资人最多50年的土地使用权，同时可以一次性批准延期10年，最多可批准两次延期；2. 对于在欠发达地区和交通不便地区的投资，经缅甸政府同意后最长可以多批准10年土地使用权；3. 在空地、闲置地和荒地上进行种植业、养殖业或与之相关联的其他经济项目投资时，可依照《空地、闲置地和荒地管理法》申请租赁或使用30年；^[2]4. 在批准期限期满后，对有继续经营需求的项目，可根据项目的种类和投资额，按照以上“管理法”再次予以批准。缅甸新外资法审时度势，灵活外资

[1] 《缅甸外国投资法实施细则》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjil/j/201303/20130300049883.shtml>。

[2] 李兆良：《缅甸新外商投资法给外资企业带来的机遇和挑战》，载《中国总会计师》2013年第8期；李晨阳，全宏涛主编：《缅甸法律法规汇编（2008～2013）》，经济管理出版社，2014年版，第493～497页。

土地使用权，为外商在缅甸开展长期项目经营提供了便利。

（四）加大税收优惠力度

税收优惠通常是各国吸引外资的最常见和有效手段之一，在实施税收优惠政策方面，新外资法新增了以下条款：1. 项目竣工后头3年进口的生产用原材料减免关税或国内税或两项并减；2. 经委员会同意，对投资期限内扩大投资规模所必须的进口设备、零配件及其他物资减免关税或国内税，或两项并减；3. 实行对出口产品减免贸易税等3条优惠政策。^[1]同时删除了1988年版投资法中的“投资者有义务向国家支付来自国外受聘于企业的外国人的所得税”条款。在减免企业所得税方面，新外资法加大减免力度，将免税期由原来的3年延长到5年。并规定，若有外资企业在税收减免期内后3年出现连续亏损情况，其亏损可以在税收减免期结束后两年内在所得税前扣除。此外，根据2012年4月缅甸财税部发布的商业税条例，新外资法还适当调低了商业税税率，以提高出口商品的竞争力。对于涉及项目建设所需进口到缅甸的物资，新外资法亦实行减免或优惠关税税率政策。^[2]

（五）完善外资保护制度

缅甸曾经有过国有化或征收外企的历史，至今仍使外商对在缅投资疑虑重重。为消除外商的顾虑，新外资法除了延续1988年外资法中的关于保护外资国有化的制度外，^[3]还增加了“搁置项目承诺”、“保障投资收益正常流动”、“解决纠纷”等外资保护制度。如新外资法第29条规定，“如无充足的理由，政府保证不会在许可期限内搁置项目”，而在

[1] 李兆良：《缅甸新外商投资法给外资企业带来的机遇和挑战》，载《中国总会计师》2013年第8期。

[2] 具体为“（一）在项目建设期间，用于项目建设而进口的机器、设备、机具等可以享受关税和其他税收的减免和优惠；（二）在项目建设期后3年内进口的原材料，可以享受关税和其他税收的减免或优惠；（三）政府已批准项目的扩大再生产所需进口的机器、设备、机具和备件等可以享受关税和其他税收的减免和优惠”等3条。李晨阳，全宏涛主编：《缅甸法律法规汇编（2008～2013）》，经济管理出版社，2014年版，第493页。

[3] 即联邦政府依法批准的项目在合同有效期内将无条件遵守合同规定，不会对投资项目进行国有化。

原来的外资法中并无类似表述。在保障投资收益的正常流动方面,新外资法第30条规定:“保证外资投资人在合同期满后,可以用投资时的币种提取收益”;第16章规定:“外商投资产生的利润在扣除税费后,可以通过涉外银行按汇率兑换相应外币汇往国外”。^[1]而在过去缅政府是严禁外国投资者将在缅投资收益所得兑换成美元或其他币种并汇出,只能进行再投资或以物质的形式流往国外。解决纠纷是外企普遍关心的一个问题,新外资法第19章不仅新增了三种纠纷解决方式,^[2]并在实施细则中规定,“经投资委批准,可申请投资委职员向法庭作证”。^[3]这些规定都有助于迅速解决经济纠纷,稳定投资。

二、吴登盛政府实施新外资政策的效果

与1988年的外资法相比,吴登盛政府的新外资法增强了可操作性,放宽了限制领域,加大了优惠政策力度,给予外国投资者更为优惠的投资待遇。这些倾斜性优惠制度有利于充分调动外商投资的积极性,缓解了缅甸的资金短缺之急,促进了经济的全面发展,然而,随着外资的大量引进,也带来了一些消极效应。

(一) 积极效应

首先是吸引外资总量止跌回升。据缅甸国家计划与经济发展部资料显示,2011—2012财年,缅甸外资投资总额为46.44亿美元,但2012—2013财年外资投资总额为14.19亿美元,出现较大幅度的下降。^[4]这一

[1] 李晨阳,全宏涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008~2013)》,经济管理出版社,2014年版,第498页。

[2] 即“(1)双方本着友好的原则解决纠纷当事人之间的问题、(2)协议内容未规定纠纷解决条款的,按国内法规办理、(3)协议内容注明有纠纷解决规定的,按有关规定办理”等3条。

[3] 李晨阳,全宏涛主编:《缅甸法律法规汇编(2008~2013)》,经济管理出版社,2014年版,第500页。

[4] Ministry of National Planning and Economic Development of Myanmar, *Selected Monthly Economic Indicators*, April 2013, p.73.

方面是受 2010—2011 财年缅甸政治转型带来的外资总量猛增到 200 亿美元后的惯性下跌影响，另一方面则是因为缅甸政治经济改革进程仍然充满不确定因素，安全形势难以保障，加之基础设施不健全，以及投资成本高昂，使外国投资者保持谨慎态度。^[1]但投资者在经历了短暂的迟疑后，缅甸的新外资政策开始发挥积极作用。2013—2014 财年，缅甸吸引外资总量止跌回升，吸引外资 41.07 亿美元。到 2015—2016 财年，缅甸实际吸引外资总额达到 94.81 亿美元，超出原计划 34.81 亿美元。^[2]这说明缅甸新外资法颁布以来，吸引外资的总体效果良好。

其次，GDP 与对外贸易持续增长。外国直接投资（FDI）从两方面对缅甸经济产生积极影响：一方面，外企的生产增加额即净产值可直接增加东道国的 GDP；同时外企从东道国采购可带动当地企业发展，间接增加东道国的 GDP 以及其他有利的外部性影响。这些最终都将有利于提高缅甸的经济水平。^[3]吴登盛政府通过吸引外资，使缅甸的 GDP 从 2011—2012 财年增长 5.6%，到 2014—2015 财年大幅增长到 8.5%。同时对外贸也产生了积极的促进作用，如缅甸的对外贸易总额 2011—2012 财年为 181.5 亿美元，随着政府积极调整外资政策，到 2014—2015 财年已经增长到 281.35 亿美元。

第三，外资来源日益多元化。吴登盛政府上台初期，中国是对缅投资最大的国家，占有所有缅甸外资总额的 40% 左右，其他依次是泰国、香港等。前六大主要投资国与地区占对缅投资总额的 90% 以上（见表 1）。2011—2012 财年，对缅投资国家或地区仅有 8 个，以后逐年增多，截至 2016 年 3 月 31 日，累计投资的国家或地区达到 45 个。^[4]截至 2010—

[1] 李晨阳主编：《缅甸国情报告（2012—2013）》，社会科学文献出版社，2014 年版，第 136 页。

[2] 根据 Myanmar, Directorate of Investment and Company Administration(DICA) 和 IFM 公布的数据整理而来。

[3] 卢汉林，卢君生：《外资 GDP 效果与适度规模关系的实证研究》，载《当代财经》2004 年第 9 期，第 99 页。

[4] Myanmar, DICA, *Yearly Approved Amount of Foreign Investment By Country*, March 2016, <http://www.dica.gov.mm/en/topic/foreign-investment-country>.

2011财年，对缅投资总额排名前十的国家和地区中，既有周边国家、东盟成员国，也有欧美国家，总额为347.87亿美元，占缅外资总额的96.48%左右。而到2015—2016财年时，对缅投资国家不仅有所增加，而且投资额也远高于吴登盛政府上台之初，高达637.18亿美元。其中排名前十的国家和地区的投资总额达到608.77亿美元，占缅甸外资总额的约95.54%，与2010—2011财年相比，增幅近50%（见表1）。

表1 2010—2011与2015—2016财年，对缅投资总额排名前十国家（地区）一览表（单位：亿美元）^[1]

序号	截至2011年3月31日		截至2016年3月31日	
	国家或地区	投资额	国家或地区	投资额
1	中国	96.03	中国	180.72
2	泰国	95.68	新加坡	130.66
3	香港	63.08	泰国	105
4	韩国	29.16	香港	73.5
5	英国	26.59	英国	40.75
6	新加坡	18.04	韩国	34.89
7	马来西亚	9.75	马来西亚	19.11
8	法国	4.70	荷兰	9.89
9	美国	2.43	印度	7.32
10	印尼	2.41	越南	6.93
	合计	347.87		608.77

第四，外资投资领域趋于多元化。在新外资法颁布前，缅甸的外资主要集中在石油、天然气和矿业三大领域，其中50%以上的外资集中在石油天然气领域，其次是电力开发领域，而农业、制造业、交通运输业、工业等领域几乎没有新的投资。随着缅甸对外开放的逐步深入，以及新

[1] Myanmar, DICA, 2016/March-Yearly Approved Amount of Foreign Investment By Country, http://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/2016_march_fdi_by_country_yearly_approved.pdf.

外资法的颁布和实施，外资在缅甸的投资领域也得到极大地拓展，目前已经拓展到了石油天然气、交通电信业、制造业、房地产等多达 11 个领域。虽然其中约 50% 的外资仍然集中在石油天然气领域，但在其他领域的增速也非常明显，尤其是对交通电信业的投资增长较快，已超过制造业，成为仅次于石油天然气的投资领域。总的来看，新的外资法在促进外资投资领域多样化方面起到了积极作用。

表 2 2010-2011 与 2015-2016 财年外资投资领域一览表 (单位: 亿美元) [1]

序号	2010-2011 财年		2015-2016 财年	
	投资领域	投资额	投资领域	投资额
1	石油天然气	101.793	石油天然气	48.178
2	电力	82.185	交通电信业	19.310
3	矿产开发	13.96	制造业	10.65
4	农业	1.388	房地产	7.287
5	制造业	0.663	电力	3.601
6	-	-	饭店旅游业	2.884
7	-	-	其他	2.360
8	-	-	矿产开发	0.289
9	-	-	工业区	0.1
10	-	-	畜牧渔业	0.082
11	-	-	农业	0.072
	合计	199.989		94.813

第五，民众的就业机会增多。随着赴缅投资的境外企业不断增加，为缅甸提供了更多的就业机会。据统计，2011—2012 财年，获批在缅经营的外企有 47 个，共提供了 16,453 个就业机会；新外资法颁布

[1] 根据 Myanmar, Directorate of Investment and Company Administration(DICA) 和 IFM 公布的数据统计而来。

的 2012—2013 财年，获批外企增加到 159 个，提供就业机会大幅增加到 82,196 个；2013—2014 财年，获批的外资企业 191 个，提供就业机会 96,421 个，再创新记录；2014—2015 财年获批企业和提供就业机会均有所下降。^[1]总的来说，吴登盛政府执政期间，通过吸引外资新增就业机会超过 30 万个。这对于减少社会贫困、稳定社会有重要的意义。

（二）消极效应

一是加剧了通胀压力。外资进入缅甸后，在外汇储备增加的同时，缅币供应量也相应增加，对缅币的总供给与总需求平衡产生影响，对通货膨胀构成直接压力。此外，缅甸在大规模吸引外资的同时，没能采取有效措施增加消费品市场的供应量，使供求矛盾扩大，也加大了通胀的压力。从吴登盛政府吸引外资的实践来看，外资的流入规模与通胀率之间形成了一定的正比关系：2010—2011 财年，缅吸引外资达到 199.98 亿美元，但当年的通货膨胀率高达 7.3%；随后两年缅吸引外资总额均比上一财年有所下降，其通货膨胀率也相应降低；2014—2015 财年，缅吸引外资总额达 80.1 亿美元，其通胀率也升至 5.9%；2015—2016 财年，缅吸引外资为 94.81 亿美元，通胀率则飙至 11%。^[2]

二是扩大了贸易逆差。在政治转型以前的缅甸一直处于对外贸易的出超地位，2010—2011 财年贸易顺差为 24.49 亿美元。但随着吴登盛政府的上台，缅甸的对外贸易额虽然在持续增长，但同时贸易逆差也不断扩大，而且从短期来看，贸易赤字的问题仍将继续存在：2011—2012 财年保持微弱的贸易顺差 0.37 亿美元；2013—2014 财年贸易逆差扩大到 25.26 亿美元；2015—2016 财年的贸易逆差增至 54.08 亿美元。此外，从外资投资方向和领域来看，绝大部分外资集中在生产周期较长、投入较多的资源领域。而缅甸工业化水平还有待提高，国内市场商品短缺，项目建设的很多机械设备和原材料等仍需进口，造成进口额与出口额存在

[1] 《过去 4 年内在缅外国投资企业累计提供逾 25 万个就业机会》，驻缅经商参处，<http://mm.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201501/20150100866295.shtml>。

[2] Asian Development Bank, *Publication, Basic Statistics 2011-2016*, <http://www.adb.org/publications/series/basic-statistics>。

较大差值。虽然外资不是导致缅甸贸易失衡的决定性因素，但是重要原因之一。如果长此以往，会使缅甸国内资源外流，在对外贸易中处于不利地位，外债增加，甚至会影响国民经济的正常运行。

三、制约缅甸更多吸引外资的因素

尽管缅甸新外资法的颁布对于改善投资环境、吸引外资发挥了明显作用，但目前缅甸的政治经济改革仍处于初始阶段，吸引外资仍然面临诸多不确定因素。从2015年世界银行发布的“营商便利指数”排名中，缅甸排在189个经济体中的第177位，位列东盟中最后，^[1]这也进一步说明，虽然缅甸已经步入民盟时代，但一些不利因素短期内仍无法消除，将继续影响缅甸吸引外资的成效。

（一）政局不稳，政治风险犹存

首先，虽然受到军方支持的巩发党在2015年的大选中落败，沦为在野党，但其在缅甸社会的根基深厚。以巩发党为代表的既得利益集团为维护自身利益，与民盟的斗争抑或加剧，其对民盟的内政外交仍可产生一定作用，或影响到缅甸外资政策的延续性，进而影响政府对外资的决策。其次，军方继续手握重权，削弱了民盟政府施政的话语权。军方在缅甸经营多年，把持了诸多丰富资源，涉及利益较广。此次军方虽未阻挠民盟接管权力，但仍手握否决修宪之大权，其左右缅甸政治的能力依然不可低估。民盟执政后，随着进一步推进政治经济改革，势必打破原有的利益分配格局，与军方的关系或将恶化，引发社会动荡。再者2011年以来，缅甸中央政府与少数民族地方武装之间、穆斯林与佛教徒之间的冲突频仍，短期内无法彻底解决，直接影响了整个缅甸政局的稳定性，使法律法规执行力度大打折扣。这些都增加了外资投资缅甸的疑虑。^[2]

[1] WBG, *Doing Business 2015, Going Beyond Efficiency*, PP.175-228.

[2] 2011-2014年的全球排名和得分情况为：2011（180名，得分15），2012（172名，得分15），2013（157名，得分21名），2014年（156名，得分21）。Corruption Perception Index，透明国际官网，<https://www.transparency.org/>。

（二）经济基础薄弱，产业链缺失

在经济结构方面，缅甸依旧属于农业社会。在2015—2016财年的国家计划中，吴登盛政府将第一、第二和第三产业的比例分别调整为占GDP的27.5%、35.4%和37.1%。^[1]虽然第一产业的占比呈下降之势，但农业仍然是缅甸国民经济的支柱产业。经济增长过分依赖资源类产业，导致生产化水平不足，生产性企业比重较低，高端产业仍是空白，国内主要机械、电子等技术产品仍需进口，工业对农业带动作用明显不足。缅甸出口仍旧以大宗物资（硬木、橡胶、大米、玉石）为主，属于低度开发国家。经济基础薄弱，直接制约了工业发展水平的提高，也使缅甸国民经济体系缺乏较为完备的工业体系，仍处在产业链的底端。缅甸国内经济建设也未能形成产业聚集区，也未建立起完整的、有机统一的上下游产业链条，产品成本较高，缺乏国际竞争力。这些都使外资的投资项目经济效益下降，增加了投资风险，对即将进入缅甸市场的外资存在影响。

（三）基础设施落后，劳动力质量不佳

根据世界经济论坛《2014/2015全球竞争力》报告，缅甸的基础设施整体质量在全球144个经济体中排名138位。^[2]交通运输远未形成全国性的交通网络；电力供应严重短缺，^[3]目前仅能满足26%人口的电力需求，因缺电而无法正常工作完成生产计划的企业普遍存在。缅甸人力资源丰富，但普遍缺乏高素质人才。据统计，缅甸拥有劳动力人口（15—59岁）为3,340万，但其中等和高等教育的入学率分别为49%和12%，均处于世界较低水平。^[4]由于教育发展严重滞后，高等教育和职业教育远未推广，高素质员工尤其是高级技工和工程师尤为短缺，加之高级管理

[1] 《缅甸政府公布2015—2016财年国家计划》，驻缅经参处，<http://mm.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201504/20150400953140.shtml>。

[2] 《“一带一路”专题：缅甸基础设施行业研究》，缅甸网，<http://www.mhwmm.com/Ch/NewsView.asp?ID=13828>。

[3] 《缅甸：解决用电缺口为当务之急》，南博网，<http://www.caexpo.com/news/info/industry/2014/06/06/3624174.html>。

[4] 《中国在缅甸投资这些政治风险不得不防》，缅甸网，<http://www.mhwmm.com/Ch/NewsView.asp?ID=10264>。

人才严重缺乏，亦使部分外资裹足不前。^[1]

（四）投资成本偏高，投资效益偏低

成本与收益是投资方最为关心的两个问题，但目前缅甸存在的问题有三：一是缅甸的金融实力仍旧薄弱。为降低外国企业在缅运营的资金成本，缅甸政府加速开发外资银行在缅甸设立分行，但其业务对象目前仅限于外国企业以及缅甸当地银行。^[2]二是外国直接投资带来的资产效应正使缅甸土地取得成本快速上涨。土地取得成本偏高使得开发项目缺乏利润，外国开发商对于在缅甸从事建筑行业以及商业地产开发的意愿正在下降。^[3]三是尽管相较于东盟其他国家，缅甸在劳动成本上依旧有显著优势，但这项优势正在快速下降。^[4]据缅甸投资委员会披露，“过去5年来在缅投资的外企有637家，投资总额达260亿美元，但只有10家外企汇出了9,900万美元利润，仅占投资额的0.37%”。^[5]这表明，尽管缅甸是个投资热点地区，但至少目前其投资回报率并不高。

（五）民族主义高涨，外资积极性受阻

缅甸是个具有强烈民族主义意识的国家，民族主义在反抗英国殖民统治、寻求国家独立的斗争中发挥了重要的作用。但1948年缅甸独立后，民族主义运动并未停息，以“资源民族主义”^[6]为代表的民族主义继续

[1] 《中国在缅甸投资这些政治风险不得不防》，缅甸网，<http://www.mhwmm.com/Ch/NewsView.asp?ID=10264>。

[2] 《缅甸向外资开放银行业简介与分析》台湾经贸网，<http://www.taiwantrade.com.tw/CH/bizsearchdetail/7671898/C?keyword0=%E7%BC%85%E7%94%B8%20%E9%87%91%E8%9E%8D%E4%B8%9A>。

[3] 《缅甸建筑领域投资中住宅建筑投资占一半》金凤凰网，<http://www.taiwantrade.com.tw/CH/bizsearchdetail/7642086/C?keyword0=%E7%BC%85%E7%94%B8%20%E5%9C%9F%E5%9C%B0>。

[4] 《缅甸工人最低工资标准再次提高》驻缅甸经商参处，<http://mm.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201303/20130300051215.shtml>。

[5] 《过去5年缅甸仅有10家外企汇出利润》，商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/201604/20160401291300.shtml>。

[6] 资源民族主义是一个国家基于对本国自然资源拥有充分和永久主权的认识，将发展理论与民族主义相结合，通过控制或支配资源等经济手段来实现经济、政治等国家发展目标的一种民族主义。

在缅甸发展。如上世纪60年代军人执政后曾推行大规模的不动产国有化运动。2011年吴登盛政府上台后,为巩固执政地位,重视民意,致使“资源民族主义”得到进一步发展,反对外资“掠夺资源”的呼声不绝于耳,促使政府叫停了一些反对声音较大的项目,如搁置中缅密松水电站。业界称缅甸“制度规范的稳定性、合同条约的圣洁性及履约率在下降,而投资政治风险却在逐渐加大”。^[1]

吴登盛总统执政5年以来,共吸引外资276.61亿美元,占缅甸历年累计吸引外资637.18亿美元的43.37%,5年间吸引外资数额几乎等于转型以前的总数额。^[2]目前,以昂山素季为代表的民盟已经组建了新政府,但鉴于前政府在吸引外资方面卓有成效,因而民盟政府并没有否定吴登盛政府推行的外资政策改革,而是沿袭了其吸引外资的政策与思路。但不可否认的是,当前民盟政府依然要面对政局不稳、经济基础薄弱、产业链条缺失、投资回报率低下等一系列问题。未来在缅政局没有发生重大变化的前提下,进一步完善外资法,改善投资环境,加大吸引外资的力度,促进经济发展,或是民盟政府的必然选择。唯有如此,民盟才能有效回应选民诉求,兑现2015年大选中的各项承诺,实现其执政内国内政治和经济局面的稳定和国家的可持续性。

[收稿日期 : 2016-10-26]

[1] Reid W. Click, Robert J. Weiner, "Resource Nationalism Meets the Market——Modeling Political Risk and the value of Petroleum Reserves", *Journal of International Business Studies*, vol. 41, 2010, pp. 783-803.

[2] Myanmar, DICA, Yearly Approved Amount of Foreign Investment By Country, August 2016. http://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/approved_amount_by_country.pdf.