

# 东亚安全的结构性危机会爆发吗？

## ——2012 年东亚安全形势回顾与 2013 年展望

朱 锋

[内容提要]2012 年东亚安全形势可概括为：中美关系进入了亚太地缘战略利益竞争的时代；领土争议有可能成为颠覆后冷战以来东亚区域秩序的重大诱因；东亚区域内主要国家国内政治走向对区域经济与安全进程的冲击日趋突出；朝鲜半岛形势严峻；区域内经济与安全“二元分离”在进一步加深。2013 年东亚安全形势将取决以下因素：美国亚太“再平衡战略”究竟能走多远，在钓鱼岛问题上中美日三边将如何互动，黄海、南海局势能否稳定。2013 年可能是亚太安全非常具有挑战性的一年，值得我们高度关注。

[关键词]东亚安全形势 中美关系 中日关系 美国亚太战略 朝核问题 钓鱼岛局势

[作者简介]朱锋，北京大学国际关系学院教授、北京大学国际战略研究中心副主任、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)01-0001-17

东亚已经成为世界经济和政治的中心区域之一。冷战结束 22 年来的世界发展历程中，最深刻和具有国际体系性的变革，是东亚的崛起和作为世界政治新的“权力场”的诞生。诚如阎学通教授所言，东亚的繁荣和强大不但让东亚成为全球政治的中心地区，最重要的是，伴随着中国的崛起，东亚开始拥有了一个

具有国际体系影响力的大国。<sup>[1]</sup>这是世界政治过去 400 年来最具有革命性的变化。然而,今天的东亚,却是世界上最不稳定的地区之一。美国东西方研究中心前主任阿拉噶帕教授(Muthia Alagappa)在 2003 年就曾预言,亚洲是 21 世纪的“危险之地”。<sup>[2]</sup>其原因,不仅东亚是冷战后世界政治中的大国林立之地,中国崛起带来的力量对比的变化,不断加深“安全困境”的作用;更重要的是,随着东亚区域内“权力更替”局面的出现,冷战时期被压抑的冲突因素,例如领土争议和民族主义情绪,都重新被激活和激化。综观 2011-2012 年的东亚区域安全局势,阿拉噶帕教授的预言正在不幸成为事实。2013 年的东亚趋势非常不容乐观。

## 2012 年东亚安全局势的新特点

2012 年东亚区域安全局势紧张动荡。随着美国亚太“再平衡”战略的深入、中国崛起所带来的“权力变更”效应的持续扩散、以及东亚各主要国家纷纷进行的国内权力交接,地区安全格局正在进入加速调整和变化的新时期。概括起来说,有以下几个新特点值得我们关注。

首先,中美关系的性质正在发生历史性的新变化,两国关系从双边议题导向型的关系,越来越多地转入区域地缘战略、地缘经济导向型的关系。不管我们承认不承认、接受不接受,中美关系已经进入亚太地缘战略利益竞争的新时代。

冷战结束以来,中美关系长时间受制于台湾问题、人权问题、知识产权保护、货币汇率等双边议题。但今天,中美关系已经越来越多地变成了双方在亚太地区的地缘战略和地缘政治导向的关系。美国在战略、军事和外交上最大的对华关注点,已开始实质性地转向了与中国竞争、并努力压制中国在东亚区域的外交、军事、经济和战略影响力。美国亚太战略调整的重点,不仅仅是强化美国的军事存在、增强与美国同盟国之间的关系,更把主要精力放在中国周边的“谋篇布局”,防止中国在重要的战略节点上迅速形成战略扩张态势,并挤压美国在亚太的战略空间和战略利益。例如,美国在缅甸的外交突破,美国在南海问题上高调的外交介入,美国在南太平洋地区新的战略投入,都典型地体现了目前中美关系的基本性质自冷战结束以来已经开始质变。与此同时,美国对中国经济

---

[1]阎学通. 权力中心转移与国际体系转变[J]. 当代亚太, 2012 年第 6 期, 第 2 页.

[2]Muthia Alagappa, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford: Stanford University Press, 2003, Introduction.

竞争力的重视,已经不再是单纯的贸易平衡,而是更多地转向中国经济体制的内在要素是否构成对美国商业模式的挑战方面。

奥巴马政府的“重返亚太”政策和随后推出的亚太“再平衡”战略是促成中美关系进入东亚地缘战略竞争时代的直接推手。2012年,美国继续全面地强力推进“亚太再平衡”战略,其基本表现是“办硬事、说软话”。亚太“再平衡战略”有两个非常重要的表现形式:

一是全面提升和增强美国与区域内尽可能多的国家的外交、防务和军事联系,为美国今后强力介入与中国的战略冲突和军事对抗做准备。美国国防部长帕内塔在2012年新加坡香格里拉亚洲安全对话期间宣布,到2020年,美国海军60%的舰只将集中到亚太地区,并将11艘航母中的6艘部署到亚太。<sup>[1]</sup>这意味着上世纪90年代中期以来,美国海军所坚持的中东及欧洲地区和亚太地区各部署50%的海军实力的原有模式将彻底打破,最具有代表性的军事力量投送能力的美国海军军力部署将实质性地向亚太转移;除此之外,美国除了2011年11月宣布的在澳大利亚的达尔文港建立海军陆战队基地之外,准备在澳大利亚的帕斯等三个基地设立导弹防御雷达系统和其他军事行动辅助性设施。在菲律宾等地通过“轮换部署”和在新加坡部署滨海战斗舰等方式扩大在东盟地区的军事存在。与此同时,美国将增加在亚太美军同其他国家举行联合军事演习的次数,这意味着以美军为中心的庞大的亚太防务力量合作体系将进一步扩大。美国还与亚太盟国全面商讨了在亚太地区建立导弹防御系统的战略构想,海基与陆基导弹防御系统和相关组成部分的部署方案正在推进之中。与此同时,围绕着“亚太再平衡”战略的展开,进一步落实美国未来以亚太地区为全球战略重点的军事战略发展规划。美国五角大楼在2012年1月5日、1月17日相继推出了《建设2020年美军优先日程战略指导报告》和《联合作战介入概念报告》这两份重要的防务文件,<sup>[2]</sup>不仅阐明了美国全球安全与军事态势调整的具体方案,并第一次将美国酝酿了近十年的“空海一体战”(Air-Sea Battle)构想变成了现实的军事行动规划。“空海一体战”不但着眼于进一步扩大美国各军兵种

---

[1]Julian E. Barnes, “U.S. Plans Naval Shift toward Asia,” The Wall Street Journal, 2 June, 2012.

[2]U.S. Department of Defense, Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, January 2012, at [www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf); U.S. Department of Defense, Joint Operational Access Concept, 17 January 2012, at [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/JOAC\\_Jan%202012\\_Signed.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf).

之间的协同作战能力,更是着眼于美国未来的军备能力建设能够对付类似中国这样的、具有一定的“跨域”(across-dimensional)作战能力的对手。

二是在保持美中合作基调和保证美国经济发展中的“中国机会”的同时,在战略上全面挤压中国,但在双边关系上谋求“政治上稳住”中国。美国政府官员再三强调,亚太“再平衡战略”并不谋求“遏制”中国、美国也没有能力“遏制”中国,“再平衡战略”的基本目的是调整后伊拉克战争和后阿富汗战争时代的美军全球部署。然而,奥巴马政府所实施的亚太“再平衡”战略说到底,是中美实力对比发生了显著变化之时,针对中国的地区战略与安全态势做出调整的结果。亚太地区作为21世纪世界权力和财富结构中的中心地区,对美国的战略和经贸利益的重要性已经全面超越了欧洲。美国必然转而以采取加强对华战略制衡为导向的新战略。这也必然迫使中国采取必要的政策和策略,以某种理性的方式应对与美国的战略竞争,以维护中国的核心利益。正如习近平总书记所说,“中国绝不会拿核心利益做交易。”美国的亚太战略动向已经越来越多地转移到了与中国在本地区的战略竞争,中美关系已经明显超越传统的双边议题导向的关系,越来越变成亚太区域中的地缘战略和地缘经济导向的关系,这是中美关系的“结构性特征”所决定的。

第二,区域内的领土争议呈现恶化趋势,长期未能解决的领土争议已经结束了以往的“搁置期”,开始进入“活跃期”或者“高危期”。东亚的领土争议有可能成为颠覆后冷战时代东亚区域安全秩序的重大诱因。

东海、南海的领土争议、日本与韩国独岛争议、日本与俄罗斯的“北方领土”争议虽然有不同的表现,但都在以前所未有的强度冲击着东亚现有的安全格局。菲律宾在2012年4月出动军舰,对黄岩礁附近中国渔船的野蛮登船搜查和拘扣,激发了中国海监与渔政船队强烈的维权意识,双方在黄岩岛水域发生了持续近2个月的海上对峙。目前,黄岩岛虽然在中国的实际控制之中,但菲律宾从来没有放弃过在南海争议领土问题上继续惹是生非的企图。2012年12月26日日本安倍政府上台,提出要扩军修宪,尽然在第一时间内得到了菲律宾政府的支持和欢迎。菲不顾自己作为二战日军侵略受害国的事实,竟然为了和中国争领土而放弃对日本政治右翼应有的警惕和关注,这种“有奶就是娘”的心态,对东亚区域合作进程无疑是一种巨大的伤害。日韩之间围绕着独岛的领土纷争,也发生了2012年7月10日韩国李明博总统拒绝接受日本前总理大臣野田亲笔信的外交风波,日韩关系为此陷入倒退。原定2012年5月24日两国签署军事情报交流协议的努力,在最后一分钟被搁置。2012年也数次发生俄方军机飞入日本领空事件,日

方认为这是俄方宣示它享有“北方四岛”主权的一种武力示威。

2012年东亚领土争议的高峰当数中日之间的钓鱼岛争议。极右翼的日本前东京都知事石原在2012年4月17日宣布“购岛”计划,并扬言将在钓鱼岛设置电信和渔船补给设施。此举不仅打破了中日之间在钓鱼岛问题上长期形成的默契,更是严重伤害了中国人民的民族感情,人为地激化了钓鱼岛问题上的中日纷争。民主党野田政府不顾中方的严正反对,用钓鱼岛国有化计划取代石原的东京都政府购岛方案,更是中国政府和人民所不能接受的。2012年9月10日日本内阁通过“国有化”计划,11日又完成与古贺家族的购岛合同。这一事件引起了中国政府和民众的强烈愤慨。9月13日中国海监船只进入钓鱼岛12海里以内区域,9月12-18日中国各地更是爆发了中日建交40年以来规模最大的反日示威游行。12月13日中国渔政飞机进入钓鱼岛空域,2013年1月15日更是发生了中日军机接近的紧张态势。目前,钓鱼岛中日对峙的危机已经持续了5个月,由于2012年12月26日上台的安倍政府顽固地拒绝承认日中钓鱼岛领土争议,否认愿意就钓鱼岛领土争议进行任何谈判,并不断不负责任地发表煽动性的讲话,中日钓鱼岛领土争议所形成的两国对峙危机短期内难以结束。未来中日在钓鱼岛区域发生直接军事冲突或者事故性军事冲突的可能性不能排除。钓鱼岛危机自二战结束以来的67年间,第一次把中日两国重新拉到了发生武装冲突的边缘。

第三,东亚各主要国家相继完成了新一轮国内权力结构的调整。受领土争议以及国家分裂等诸多问题的影响,民族主义意识和情绪在区域内普遍高涨,这又反过来加剧了领土诉求问题上的对立。国内政治的民族主义色彩强烈,进一步加大了传统历史问题的争议。区域内主要国家的国内政治走向对区域经济与安全进程的冲击与影响日趋突出。

进入2012年12月,国内大选这一东亚区域政治的年度大轴大戏高潮叠出。首先是12月16日日本下议院选举,安倍晋三率领自民党打了一个幸运的翻身仗,在480个议席的日本众议院,获得了297个议席,重新成为日本国会第一大党。12月26日,安倍重新受命组阁,并在2006-2007年之后,第二次就任日本首相。在钓鱼岛问题上推进“国有化”计划挑战中日领土争议底线的日本民主党在国会众议院的议席从253席跌到了58席。日本政治的民主党时代在2009-2012年惨淡经营了3年多之后,提前落幕了。2012年12月19日,亚洲

---

[1]“Park Defeats Moon in a Big Victory”, The Korea Times, December 20, 2013.

第三大经济体韩国也如期举行了大选。韩国执政的新世界党候选人朴槿惠击败在野的民主统合党候选人文在寅,成功当选为大韩民国第七任总统。本来认为是旗鼓相当的一场选举,结果是文在寅落败。朴槿惠以总得票数 52.6%比 46.8%,领先近 5%个百分点的优势,获得大选的胜利,<sup>[1]</sup>将在 2013 年 2 月 25 日成为韩国历史上第一位女总统。安倍和朴槿惠即将领导日韩两国,开启东亚政治进入“官二代”领导的新时代。

“官二代”政治在东亚有着共同的特点,就是政治生涯起步早、阅历丰富、人脉广泛。1993 年安倍首度当选为国会议员时才 39 岁,2006 年 6 月 52 岁时担任日本自民党党首,9 月担任日本首相,成为战后日本历史上最年轻的首相。朴槿惠出生于 1952 年,1974 年 22 岁时因为母亲被暗杀而停止在法国留学返回韩国,照料当总统的父亲朴正熙和两个弟妹。一直到 1979 年 10 月其父被暗杀,朴槿惠被看成韩国事实上的“第一夫人”。而朴槿惠在韩国总统府内的这一段生涯,造就了她出色的政治禀赋。1995 年朴出任国会议员后,曾先后担任了 5 届韩国国会议员和执政党党代表等职。但“官二代”政治也有弱点,那就是政治生涯容易产生起伏,个人情绪和理念选择对所承担的政治责任的影响较大。安倍晋三 2006 年 9 月成为日本战后历史上最年轻的总理大臣,但 2007 年 9 月 13 日,安倍在几乎没有什么事先征兆的情况下宣布辞职,被普遍认为是他个人难以抵挡激烈的国内政治压力的结果。

第四,2012 朝鲜半岛局势相对稳定,朝鲜内部的权力交接进展顺利,但朝核问题依然局势严峻。2012 年朝鲜的两次卫星发射不仅让半岛局势一波三折,也为今后半岛局势的不确定性增加了新的争议点。2013 年 2 月 12 日朝鲜不顾国际社会的严正反对,肆无忌惮地进行第三次核试验,朝鲜半岛局势再度陷入十分紧张的状态。

2011 年 12 月 17 日,朝鲜领导人金正日去世。朝鲜的权力交替的进程迅速启动。年轻的金正恩从 2011 年 12 月到 2012 年 7 月,已经继承了他父亲和他祖父几乎所有的头衔,成为了朝鲜劳动党第一书记、国防委员会第一委员长、朝鲜军队的最高统帅、朝鲜军队最高军衔的“大元帅”以及朝鲜劳动党军事委员会第一委员长。从目前的情况来看,朝鲜国内权力交接进程进展顺利,没有迹象表明在金正恩的接班过程中,出现过明显的内部权力争斗。即便朝鲜人民军前总参谋长李英浩在 2012 年 6 月被解职,这一事件也说明了朝鲜内部围绕着金正恩进行的权力重建是相当稳定的。

尽管如此,朝鲜局势仍然充满了不确定性。在朝鲜当局下决心放弃核武器、

降低好战言论和重新回归国际社会之前,朝鲜国内经济和社会状况发生实质性好转的可能性非常微弱。尽管金正恩上台之后展示了发展国内经济和改善人民生活的一些积极姿态,但受制于“主体思想”和“先军政治”的内在体制约束,朝鲜在 2012 年并没有真正表达内部体制改革的明确信号。相反,由于继续挑战联合国安理会 1718 号和 1874 号决议对朝鲜导弹和卫星研发的合法限制、坚持发射卫星是朝鲜的正当权利,朝鲜依然在对外关系中推行我行我素的方针。年轻的金正恩不可能削弱“先军政治”和“主体思想”,也不可能放弃追求大规模上杀伤性武器以便保障“政权生存”的既定选择。只要金正恩政权不降低与国际社会的对抗姿态,美日韩同盟框架内的对朝政策协调会越来越加大对朝鲜的军事、经济和政治压力,国际社会孤立朝鲜的政策也将继续走强。而这又会进一步刺激朝鲜的对抗性反应,通过进一步制造朝核局势的新危机来体现新领导人对金正日遗产的忠诚和对外斗争的能力和勇气。朝鲜的内政和外交似乎越来越呈现出相互限制、相互利用的“恶性循环”。

2012 年 2 月 29 日,在中国的竭力撮合之下,美朝在北京签署了“229 协议”,本来可以为松动朝鲜与六方会谈主要国家之间的关系重新带来希望。但朝鲜 4 月 13 日的卫星发射让“229 协议”提前夭折。12 月 12 日,朝鲜不顾国际社会的反对,在一年之内第二次进行卫星发射。联合国在 2013 年 1 月 23 日通过制裁朝鲜的安理会 2087 号决议之后,朝鲜宣布退出无核化谈判、加强核遏制力、继续进行卫星发射等强硬反应,并在 2013 年 1 月 24 日宣布将举行第三次“更高水平”的核试验。国际媒体引用相关人士的分析报道说,朝鲜核试验的威力可能非常强大,甚至可能是用朝鲜秘密浓缩铀进行的铀弹试验。<sup>[1]</sup>随着朝鲜在 2013 年 2 月 12 日悍然进行第三次核试验,朝鲜半岛局势再度进入高危时期,未来朝鲜问题和朝核问题“软着陆”的可能性将越发微弱。

第五,东亚区域经济合作进程对地区安全议题的“缓冲”作用空前下降,地区安全格局中经济与安全的“二元分离”在进一步深化。中日韩三国的经济相互依存度已经达到了历史性的新高度,但东亚经济一体化进程依然非常艰难。

2012 年,中国占韩国出口总额的 24.2%,占日本出口市场的 19.7%;与此同

---

[1]“NK's nuclear weapons power more than expected”, The Korea Times, January 28, 2013.

时,日本占中国出口市场总额的7.8%,韩国占中国出口市场总额的4.4%。<sup>[1]</sup>日本《读卖新闻》2013年9日报道,2012年,中国的贸易总额首次超过美国,成为世界贸易规模最大的国家。这再次证明了中国在世界经济中地位的上升。根据美国商务部2013年2月8日发布的贸易统计,美国2012年的商品贸易总额比前一年增加了3.5%,达到38,628.59亿美元。而根据中国海关今年1月发布的数据,中国2012年的贸易总额为38,667亿美元,已经小幅超越美国。<sup>[2]</sup>根据渣打银行1月7日公布人民币环球指数,2012年人民币在国际贸易中的使用量增加了50%。2012年11月,中国政府克服在钓鱼岛问题上的中日对立,实施“政治和经济分离”的原则,同意正式启动中日韩三边自由贸易谈判(FTA)。但在目前中日国内民众情绪对立、政府对话意愿低落以及钓鱼岛危机居高不下的状况下,中日韩三国的FTA谈判进程,明显缺乏各自国内政治的强烈支持。即便如此,东亚经济的区域合作进程,仍然是东亚地区安全陷入动荡漩涡时的积极因素。未来东亚各主要经济体是否能着眼于久远,在避免领土争议与安全困境激化的同时,展示政治智慧和勇气持续推动东亚经济合作进程、推动中日韩三国的FTA谈判,将会成为今后东亚局势走向的重要风向标。

在这样的背景下,如何稳定中国的周边局势,如何将中国的周边外交提升到一个新的平台,在中国崛起、地区权力和财富结构持续调整的大背景下维护中国日益重大和多元化的国家利益,已经成为东亚各国维持亚洲地区持续稳定、繁荣与合作的关键。对中国来说,在安全与经济这两大领域面对东亚地区持续的二元分裂结构的情况下,如何建设和塑造中国更为高效、持续和务实的周边安全战略,如何实现十八大报告所阐明的让中国的发展“惠及周边国家”的战略纲领,是中国目前面临的冷战结束以来最大的挑战和考验。

## 2013年的东亚安全局势:美国亚太“再平衡战略” 究竟将走多远?

2013年中美关系如果能够继续在稳定与合作的轨道上发展,显然将为东亚安全局势提供基本的保障。展望2013年的中美关系,两国领导人是否能完成

---

[1]Lingling Wei,“ICBC Picked as Yuan-Clearing Bank in Singapore”, Wall Street Journal, February 8, 2012.

[2]中国成为全球最大的贸易国家[N]. 读卖新闻,2013-02-08.

各自国内权力更替之后良好的政策对接,为中美关系带来新的活力,无疑是2013年东亚安全的最大看点。从目前来看,2013年中美关系的发展前景并不非常明朗。

第二任期奥巴马对华政策的连续性会明显大于其调整性。奥巴马第一任期的对华政策经历了“高开-低走-变轨”这三步曲。“高开”是指一开始对中国抱有不切实际的期待,希望鼓励中国成为美国不仅是在亚太、也是在全球事务中的重要伙伴。“低走”则是指2010年中美关系开始因为南海领土争议、“天安舰”和“延坪岛”事件而陷入争执,中美相互指责。2011年11月,奥巴马政府推出“亚洲再平衡战略”,意味着奥巴马政府的亚太战略和中国政策开始紧密结合。也就是说,这一战略既要强化美国在亚太地区的军事存在和同盟关系,利用亚太盟友对中国的防范心理来牵制、甚至在个别问题上压制中国;又要通过重申在亚太地区的领袖作用和主导地位,保证美国在亚太地区这一新的世界体系的中心地区的独一无二的影响力和强大的利益联系。

“再平衡战略”无论是基本动机、战略手段的选择还是战略目标的确立,都可谓“剑指中国”。通过“再平衡战略”,美国给中国传递了明确的信号——对于中国想要利用美国陷入国内经济低迷谋求地区战略势力扩张的道路是行不通的,美国有能力、也有决心阻止中国有可能破坏亚太地区现状和稳定的举动。该战略也给美国在亚太地区的其他盟友传递了明确的信号,那就是美国不会因为中国的崛起削弱对亚太地区事务的投入和责任,也不会谋求任何形式的“中美共治”、或者G2形式的两极体制。美国仍然是中国崛起、亚太权力结构变更进程中最积极、最值得信赖的因素。从这个意义上来说,奥巴马政府并没有宣布改变对华政策,但通过宣布新的地区安全战略,依据美国的利益和战略目标、修正和调整了美国的对华政策。这就是美国对华关系上的“变轨”——不再以换取中国合作和防范中国政策的不确定作为对华政策的首要战略目标,而是以防范中国的挑战、遏止中国的战略利益扩张和支持东亚国家所谓抵御来自中国的“伤害”作为美国对华政策的首要战略目标。

经历了奥巴马政府第一任期,其对华政策和策略已经基本成型。特别是美国的“亚太再平衡”战略代表了美国自上世纪90年代初冷战结束之后其亚太战略第二次历史性的调整。为此,上述的美国对华政策基调仍将继续延续。努力影响和所谓塑造中国的战略举动仍将是奥巴马政府对华政策的首选。展望2013年的中美关系,有三个方面的问题值得特别关注。

首先,新国务卿克里所率领的外交政策团队是否能和希拉里团队在对华政策上咄咄逼人的态势拉开一点距离,转而更加注重和中国进行沟通、对话与谋

求合作的有效性。2013年2月5日,美国新任国务卿克里上任,新的外交政策团队的组建正在进行之中。虽然克里在接受国会听证时表示,他反对美国的亚太政策有更多的“军事化”,但他却难以实质性地调整奥巴马第一任期内在东亚政策和中国政策上的“希拉里-坎贝尔路线”,坚持将同盟的协调在应对东亚区域问题和挑战进程中置于对华关系之上,并竭力避免任何形式的“G2”印象。但这并不意味着美国可以忽视或者看轻来自中国的合作需要。相反,随着中国十八大胜利闭幕以及中国新领导层的上台,美国不会轻易失去拉拢和影响中国对美政策出现朝着美国希望看到的方向调整的机会,也不会忽视可以拉近中美战略共识,在目前美国财政开支削减、军费降低和面临诸多国内难题的情况下在伊朗、朝核、叙利亚以及阿富汗问题上和中国加强政策协调的机会。

其次,奥巴马政府第二任期将主要精力放在国内问题上,以实现奥巴马在2012年竞选连任时再三强调的“美国内部的国家重建”。2012年1月20日,奥巴马在其总统第二任期的就职演说中,全力强调在自己的第二任期内,美国将注重国内经济建设,追求两党一致的财政政策和让美国继续领导世界。对经济和金融问题的重视,可能会让美国在对华经济关系上采取新的强硬政策。2013年1月10日,美国国务院引用国内法对5家中国公司以涉嫌帮助中东国家制造导弹为名宣布进行制裁,这给新年伊始的两国经贸关系带来了浓重的阴影。奥巴马政府第二任期内经贸政策肯定将进一步收紧,美国对华贸易保护主义势头也会继续上升。

第三,美国难以改变奥巴马第一任期时在亚太“再平衡”问题上向中国做出解释的现有口径,即强调并非对准中国,美国也无意于遏制中国。在“再平衡”问题上,奥巴马政府不会把它视为美中关系稳定和发展需要解决的“障碍”性问题。然而,美国客观上是今天中国周边一系列领土争议问题背后最为复杂和微妙的战略性因素。奥巴马政府第二任期内不会改变在东海、南海和黄海问题上的美国立场,谋求平衡所谓中国的“咄咄逼人”的进攻性姿态、抑制中国战略力量“南移”和“东进”仍然是美国的重要战略目标。在这样的背景下,东海和南海问题上的中国海洋领土和维稳行动势必在今后较长时间内和美国的东亚利益存在着冲突和碰撞。美国虽然在钓鱼岛中日领土归属问题的争议上采取中立,但美国对于中日双方在钓鱼岛争议问题的解决方式上的竞争和对峙过程中的立场,从来就不是中立的。为此,管控中日分歧、甚至危机,仍然是2013年中美关系稳定与建设性发展的重要环节。

然而,中美之间毕竟已经形成了多层次、多渠道和多形式的交流与对话机制。可以肯定的是,在2013年中美高层互访机制仍将继续延续的同时,现有67

项中美双边对话机制仍将继续发挥建设性的作用。问题是如何提高中美对话的效率,是双方必须认真思考的问题。此外,两国间的“中美战略与经济对话机制”是否能变成一项中美高层对话的长效机制,还需要双方拿出更具建设性的意见和态度。中美军事交流肯定将会得到新的发展。美国已经向中国提议展开军队后勤合作,这是奥巴马政府重新推动两军交流的新举措之一。2000年美国国防拨款法案所通过的附件案中,曾将限制美中军队后勤合作列为约束美中军事交流的十二项措施之一。但随着中美战略竞争的上升,中美军事交流的重要性和迫切性已经前所未有地突出了出来。

尤其值得一提的是,2012年中美两国在管控中美争议和危机事态方面已经积累起了一系列有益的经验。从1999年的中美炸馆事件到2001年的中美撞机事件,从2012年2月的“王立军事件”到4月的“陈光诚事件”,两国在处理双边关系上的危机事态方面较为成功和富有成效。但冷战结束以来,中美两国还没有经历过任何涉及第三方的危机事件。而现在涉及第三方的中美危机事态正在不断增多,除了台湾问题还有南海问题、钓鱼岛问题、朝鲜问题,甚至缅甸问题。2013年中美需要着设计涉及第三方的危机管控措施,这方面中美两国都需要展示勇气、智慧和善意。

## 2013年钓鱼岛问题能否趋缓:中美日三边如何互动?

中日钓鱼岛领土对峙正在将东亚地区安全秩序拉入冷战结束以来前所未有的新变局。这一新变局的起因,表面上看是“领土争议”,但核心问题是如何面对二战后的东亚条约秩序。美国最近一连串的举动,如向东海和南海派遣航母、声称要在冲绳进驻F35战机,包括已经实施的“鱼鹰”运输机部署等等,说到底,美国只是想要继续“捂住盖子”,避免中日直接军事对抗;然而,钓鱼岛纷争再加上韩日独岛争议,二战后美国主导的东亚条约秩序的私利与丑态已经“捂不住”了。

东亚区域安全的这场变局中,美国是“获益者”,但美国同样也是“受害者”。美国获益,是因为只要中日之间摩擦不断,只要中日战略关系紧张,美国在东亚的主导性地位就越稳固,美国就始终能够将日本拴在自己的身边,成为美国保持和推进现有军事同盟体系、前沿驻军和在美国领导下的“霸权稳定”的最重要的帮手。而且,只要中国在自己的领土主权问题上坚定地捍卫自己的利益,区域内的国家也会随之担心中国是否会“越搞越大”,转而投靠美国以牵制中国的战略需求就越坚定。美国作为亚太地区秩序的主导者,东亚各国关系如果“一团和

气”,甚至开始“称兄道弟”,那么,东亚就会转向另外一个“变局”——一个有可能真正不再需要美国来当老大的格局。这是美国最不想要看到的。

中国的崛起给东亚经济合作的发展带来了前所未有的机会,也给中国周边国家提供了难得的发展机遇。美国单纯想要执行一项与中国对抗的政策不仅不能得到亚太国家的支持,甚至在美国的军事同盟中也得不到足够的支持。2009年奥巴马政府上台之后,美国就宣布了“重返亚洲”的外交口号,大幅度提升对亚太的战略关注度,并根据中国战略影响力的扩大和中国未来有可能占据的战略优势开始“谋篇布局”。美国对缅甸、越南发起的外交和防务攻势,就是这一政策的重要组成部分。在南海问题上美国高调宣扬“航行自由”,干预中国与部分东盟国家之间的南沙群岛领土争议,既是为了突显亚太区域安全结构中美国不可替代的重要性,同时也是乘机利用中国和周边国家的领土纠纷,增强亚太区域国家对美国的战略依赖,为美国必要时采取对抗中国的政策赢得更多的政治、外交和战略性的便利条件。这些战略举动的根本目的还是为了抵消中国在经济上对亚太区域日益扩大的影响力,扩大亚太地区安全上依赖美国、经济上更多地转向中国的“二元”格局。

钓鱼岛问题上的中日争议和中国的抵制日货等举动,肯定已经提升了美国对中国所拥有的“经济杠杆”的战略警觉。美国国防部和国安会专门举行会议研讨中国手中的“经济杠杆”在实现中国战略意图上的可能性,也专门研讨未来中美竞争中如果中国对美国动用这样的“经济杠杆”可能给美国带来的制约。为此,美国正在寻求新的对策,以便应对和抵消类似钓鱼岛事件中中国反日行动给日资、日货带来的巨大冲击。会议的基本看法是,“经济杠杆”已经成为了中国重要的外交和政治手段,可以让中国在必要时达到“强制外交”的目的。具体来说,就是中国可以利用政、经挂钩的手段和在中国国内市场消费量的急剧变化,迅速和大规模地给争端国造成经济和贸易上的损害,迫使争端国让步。目前,美国国安会已经开始成立专门的协调小组,研究和应对中国在黄岩岛和钓鱼岛争议问题上所展示的“经济强制外交”能力。为此,美国一直在力图用美国主导的“跨太平洋战略经济伙伴关系”(TPP)来取代中日韩三边 FTA 谈判。其中,日本的态度尤为关键。钓鱼岛争议中美国对日立场,是美国得以压制日本优先考虑 TPP、而不是中日韩 FTA 的重要政治手段。

只要中日继续斗下去,美国的东亚战略就可确保“高枕无忧”。然而,中日一旦真的为领土问题闹到全面对立、甚至兵戎相见,这也是美国绝对不想看到的。这不仅将有可能把美国为了一个荒岛而拉进战端,最重要的是,东亚经济由此产生的动荡和衰退,会让美国在贸易和金融上大受损失。许多人看到的美国是

军事上“想打谁就打谁”的美国,但美国的权势的真正奥秘却是“重商主义”。二战结束以来,美国从来没有对一个重要的贸易伙伴动过手。

更重要的是,如果领土争议颠覆了东亚安全秩序,同时也就颠覆了美国二战结束以来力主构建的东亚条约和法律秩序。例如,今天日本为什么右翼势力不断抬头,连大阪市长桥下彻都公然否定“慰安妇”、“南京大屠杀”和日本二战侵略历史,说到底根源就在于二战后美国所主建的东亚条约秩序。为了反共反苏反华的冷战需要,美国就从来没有像在欧洲对待德国那样彻底清算过日本的军国主义。而中日钓鱼岛之争、韩日的独岛之争、俄日的北方四岛之争,表面上看是领土争议,但都触及如何对待战前和战后历史、如何处理“历史问题”等核心价值。如果中、俄、韩一起联手把今天和日本的领土争议问题,做大到对日本再一次的“历史清算”,势必危及整个二战后东亚秩序的法律基础,危及美国在东亚主导地位的合法性。对于日本右翼这种“政治二愣子”,美国自己也是“既爱又恨”。美国派航母也好、在冲绳部署 F35 战斗机也好、部署“鱼鹰”运输机也好,都只是在按照美国的利益稳定局势,避免美国不愿意看到的“脓疮”溃烂的危机。但无论是航母还是 F35,都无法掩盖今天依然想要生活在过去历史中的日本,在领土争议问题上激怒中、韩的事实;更无法掩盖右翼化倾向加速、同时在历史问题上和中、韩等亚洲邻国的争议仍在扩大的日本,正在成为东亚区域安全不稳定因素的新现实。美国这样做的结果很可能会害了美国自己。

2013 年中美日三边关系如何能够寻找到有效机制、启动三国相互间坦诚、积极的高层首脑会晤,就建设一个稳定、繁荣和合作的东亚尽可能达成三国之间可以相互协调和相互包容的新共识,将在很大程度上决定中日钓鱼岛争议和中日关系的走向。日本和美国希望通过军事同盟的防务力量优势来避免所谓中国单方面改变钓鱼岛现状的想法,是低估了中国继续走和平发展道路、同时又不会拿自己的核心利益做交易的决心。美国虽然难以在中日钓鱼岛冲突中扮演“斡旋者”的作用,但美国是否能继续提醒日本在改变和平主义宪法道路上不要走得太快,继续要求日本不要认为有美国这个靠山就可以“有恃无恐”,对于三国关系的稳定和改善是非常必要的。特别是安倍从上任到 2013 年 2 月 15 日,短短不到两个月的时间赢得了 71% 的民意支持率,而日本国民对美国的信赖度达到了近年来新高的 52%,2013 年 7 月安倍领导的自民党在日本参议院选举中赢得多数的希望大增。如果自民党同时在日本国会拥有多数,安倍政权将赢得连续执政的政治良机。安倍将未来施政重点放在国内经济上、还是急于推动修宪和扩军,还有待进一步观察。现在看来,安倍政府的策略很可能是让这两者“齐头并进”。2013 年安倍政府的政策动向,值得拭目以待。

## 2013年：朝鲜半岛、黄海和南海局势能否稳定？

2013年的朝鲜半岛局势将继续危机状态。和1994年7月金日成突然去世、金正日匆忙接班之后在1994年10月与美国达成日内瓦框架协议、美朝关系进入一个相对稳定期相比,今天的朝鲜比18年之前在经济上更加糟糕,在国际上更加孤立,内部社会状况可能更加紧张。朝鲜当局当然竭尽全力想要争取改善国内经济状况,保持政权的稳定和生存。但在第三次朝鲜核试验余波正在不断激荡的形势下,美日韩等国加强对朝鲜新的、更为严厉的单边和双边制裁已成定局。金正恩政权究竟如何应对?是继续进行卫星或者远程运载火箭试验、还是更为疯狂地进行第四次和第五次核试验?朝鲜的核能力是否已经从钚发展到了浓缩铀?朝鲜的核武器的小型化是否意味着朝鲜将很快接近于装备远程核打击能力?这些疑问的逐步解析,将在很大程度上决定美日韩对朝政策的走向。朝鲜半岛发生军事冲突的可能性在显著上升。2013年2月25日上台的韩国朴槿惠政府,原来准备对朝政策增加灵活度、愿意执行韩朝直接对话和恢复对朝援助的“信赖关系建设”措施。但朝鲜的第三次核试验,直接葬送了朴槿惠政府的弹性对朝政策,韩国在2013年将继续保持李明博政府的高压政策,追求在韩美同盟和韩国必要时对朝军事反应的攻势战略。朝鲜的局势不管怎么变化,总体上不外乎“软着陆”和“硬着陆”两种前景。只是恶性对抗的趋势如不能得到根本扭转的话,朝鲜问题实现“软着陆”可能性将渐行渐远,不排除2013年朝鲜半岛局势将有突变的可能性。

2013年影响中美关系最为突出的问题很可能是朝鲜问题。奥巴马政府现在对朝鲜没有任何政治信任,也没有兴趣和朝鲜继续双边外交对话。对于如何启动新的朝核问题的多边和双边对话,奥巴马政府既缺乏信心、也缺乏动力。一旦朝鲜进行新的核试验、或者朝韩之间爆发新的“天安舰”或者“延坪岛事件”,朝核危机很可能继续升级,半岛局势将再度陷入新的军事紧张状态。其结果,很可能将中美在朝鲜半岛问题上的战略竞争公开化和紧张化。2013年,朝核问题可能超越南海和东海问题,构成对中美关系新的战略性挑战。

南海问题在2013年难以有大的起伏。在习近平总书记提出的“政治解决南海领土争议”的方针指导下,中国和南海有领土争议的国家将总体保持外交关系的稳定。尽管菲律宾在2013年1月向联合国海洋法委员会提出了“九段线不合法”的国际司法诉讼,妄图通过国际司法干预颠覆中国南海主权的基础,为菲律宾非法霸占中国的南海岛屿争取国际同情,但中国已经拒绝了菲律宾单方面

的国际仲裁提议。即便国际海洋法仲裁委员会进行受理,也需要 2-3 年的时间。菲律宾这一不利于中菲关系的举措,难以在短期内有任何效果。2013 年南海问题主要是看奥巴马第二任期的立场是否会更加咄咄逼人。这对中美关系来说,同样是一个重大考验。

2012 年 8 月 2 日,美国参议院通过了外交委员主席克里与其他 4 位重量级参议员联袂提出的《南海问题决议案》。该决议案“敦促”中国和东盟在南海局势变得更加紧张前尽快重回谈判桌,完成南海行为准则,和平地解决南海主权争议。同时,这个议案也支持增强美国在西太平洋地区包括南海地区的军事实力。决议案称,南海是亚洲水域的“要害部位”(Vital Part),包含了太平洋和印度洋之间的航海通道。虽然美国不是南海争端的一个参与方,但是,美国在南海存在国家利益,主要表现在航海自由、保持和平与稳定、遵守国家法以及保持合法贸易的畅通无阻。随即,美国国务院 8 月 3 日发表声明,指责中国设立三沙市和三沙警备区的做法,声称中国的这一举动“加剧”了南海地区局势的紧张。美国的这些举动,不仅违背了奥巴马政府一度声称的对南海问题“不介入”和“不选边”的立场,更通过强化南海问题上的“美国因素”和人为升级中美之间的南海争议,为南海紧张局势举薪助燃。只要美国继续在其对华政策中刻意渲染南海议题,南海的紧张局势就不可能真正得到减缓和平息。

美国利用中国设立三沙市做文章,说到底是美国不想看到中国政府和人民通过自身努力维护和巩固南海主权的措施,不想看到中国对近来越来越肆意妄为的越、菲两国在南海的侵权行径开始采取富有决心的反制行动,美国更不愿意看到南海有关国家间的领土和资源争议迫使中国在南海地区加强行政与军事力量建设。从 2011 年 7 月东盟地区论坛会议上希拉里国务卿借南海争议渲染“美国利益”、不断提议“多边会谈”以打压中国所主张的“双边会谈”以来,奥巴马政府一直想要影响中国的南海政策,屡屡声言中国需要“澄清”九段线为基础的南海主权诉求的范围,多次强调中国需要接受多边解决的“美国框架”,并一再罔顾各国享有合法的、通畅的南海航行自由的现实、操作南海的航行自由问题。美国的刻意渲染和插手,是越南和菲律宾等国近年来置历史事实于不顾、蛮横地逼迫中国升级南海冲突的根本原因。

在国际关系理论中,存在着我们称之为“小国诡计”(small power trick)的解读中小国家行为的理论。该理论认为,中小国家往往故意利用大国之间的安全紧张和战略竞争,通过主动挑起纠纷来“引入”大国冲突,以此来制造具体议题上大国相互牵制的局面,为原来可能没有什么机会赢得保障的一己私利寻找出路。越南和菲律宾现在显然正在玩着这种“小国诡计”——既通过“投靠”美国、

引入美国因素来牵制中国、又不断通过有意识的刺激和挑战行动来激发中国的愤怒、进一步向美国展示所谓的“中国威胁”。从去年4月黄岩岛对峙发生以来,菲律宾官员屡屡发声强调美国的“保护责任”,以及越南近来在金兰湾基地问题上向美俄频频抛出“媚眼”的举措,都典型地说明了这种“小国诡计”的伎俩。

## 结 论

中国崛起所带来的综合性冲击效应持续激荡,不仅是美国,地区内国家也在纷纷调整自己的对华对美政策姿态,以便因应中国崛起所带来的从心理到感觉、从观念到政策、从社会反应到利益再分配等诸多方面所带来的影响、冲击和挑战。2012年全年美国在继续高调推进“重返亚太”外交攻势的同时,继续全面布局和实施美国在亚太的“再平衡”战略部署,全球战略重心出现了向亚太地区转移的明显趋势。奥巴马政府利用东亚内部的领土争议和安全困境的深化等诸多争论性因素,强化美国在亚太的战略存在,全面介入东亚的经济、外交进程。美国的亚太“再平衡战略”究竟将走多远,已成为未来中国周边局势演变进程的最大不确定因素。

在中美关系出现战略新态势的背景下,东亚地区安全如何适应和面对中美之间已经开始的地缘战略和地缘政治竞争,区域成员如何随之思考、调整和改变自身的政策和战略,将成为中短期内区域安全态势变化的重要变量。在中美这一制约东亚区域安全最大的结构性因素的主导下,未来东亚安全中的热点问题,例如中日钓鱼岛对峙、朝核问题、南海领土争议等问题,都将和区域内国家应对中美关系的转型、并如何在中美两大国之间进行选择的战略取舍有着直接的关联。

2013年,很可能是亚太安全非常具有挑战性的一年,对于这一年中国周边局势的演变是否会出现新的恶化局势和直接军事冲突,我们决不能掉以轻心。为了稳定和改善中国的周边安全环境、提升中国的周边外交能力,我们急需做的一是如何准确地判断、规划和应对这一系列的安全挑战,二是必须在加强国家整体战略能力建设的同时,做好跨部门的政策协调机制的建立。中国的周边外交确实面临着一系列的难点和重点。处理这些问题,中国外交迫切需要体制建设的保障,从部门利益的协调到中长期战略的制定和执行,从队伍素质的提高到相关政策的调整,从外交如何实行“个性化”到外交如何深入到对象国的社会资源的调动和发掘,这都取决于中国内部的涉外决策以及协调和执行机制水平的提高和发展。其次,针对中国周边局势的不同问题和不同挑战,要有明确的

战略与具体对策。在分清轻重缓急、判断不同问题和挑战的前提下,采取更有针对性的对策和措施。具体来说,可以“稳一稳”、“等一等”、“看一看”,但一定要“动一动”。中日关系和钓鱼岛风波要“稳一稳”,南海的维权行动也可以“等一等”,对于奥巴马政府第二任期内的中美关系,我们也该多“看一看”,不要急于提出新原则、做出新表态;“动一动”不是在军事上动一动,而是如何对这些地区安全的新挑战和新局面,能够在外交上争取主动。多提一点对话、接触和交流的动议,多提供一些积极、温和与善意的信息。凡是有利于改善中美关系、中日关系、中韩关系和中国-东盟关系的举措,我们都要更加富有热情和建设性地“动一动”。

今天的东亚,尽管相关国家间的外交、经济和战略较量是沉重的,但在这样一个相互依赖的世界、一个全球性议题已经将世界变成了“命运共同体”的世界,即便有领土争议、即便有战略竞争,这都是正常的国家间的较量,而且竞争关系并不等于是“敌我关系”。今天中国周边外交的最大忌讳,就是动不动用“非友即敌”的观点和方法,去看待和衡量我们的周边关系。

[收稿日期:2013-02-19]

# 中美关系正处于一个新的节点<sup>[1]</sup>

陶文钊

**[内容提要]**中国现代化建设取得了史无前例的发展,中美两国的差距明显缩小。美国朝野普遍产生了一种被中国赶超的危机感,支持对华采取强硬立场的比例在上升,中美关系正处于一个新的节点。奥巴马政府第一任期把美国战略重点转向亚太地区,其制约中国崛起的意向明显。然而,中美关系中共同利益仍然大于分歧,合作仍是两国关系的主流。如何处理好今后的中美关系,需要从理论、政策、方法等方面进行全新创新。

**[关键词]**中美关系 新的节点 全面创新

**[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》编委。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]**A

**[文章编号]**1006-6241(2013)01-0018-05

—

本世纪头十年是中国崛起的黄金时期,中国享尽天时、地利、人和,现代化建设取得史无前例的发展,业已成为周边国家的最大贸易伙伴,或者是次大贸易伙伴。2001年中国的GDP是1.15万亿美元,相当于美国的12.8%,占世界总量不到4%,居世界第六位;2011年中国的GDP达到7.3万亿美元,相当于美国的48.5%,占世界总量的8.8%,居世界第二位。像中国这样大的幅员、这样的人口、这样大的经济规模,以这样快的速度发展,这在世界历史上是没有先例的。

---

[1]在中国和平与发展研究中心举办的《2012年国际形势回顾与展望》研讨会上的发言稿。

美国在 19 世纪末成为资本主义世界第一强国时不过 1 亿人口，德国的人口从来没有到过 8,200 万。中国的发展令世界瞩目是很自然的事情。虽然在美国、在西方仍然有人抱着“中国崩溃论”不放，继续“唱衰”中国，但主流社会对此已经嗤之以鼻，国际上一个已经形成的共识是：再过若干年，中国的经济总量将超过美国，中国的经济规模将跃居世界第一，只不过不同的个人和组织有不同的估计而已。这样一种估计导致了美国人心态的变化。美国当惯了超级大国，“世界第一”的心态已经成为美国的政治文化，犹如尼克松所说的：“我们美国人不知道如何当世界老二，甚至不知道如何当并列老大。”中国的经济规模就要赶上美国，美国人感到不适应，不舒服。

而美国这些年的发展又恰恰成了鲜明对照。本世纪开始以来，美国打了两场战争，伊拉克战争是美国有史以来第一场借钱打的战争；2007 年开始发生次贷危机，本以为过两年就撑过去了，不料 2008 年 9 月华尔街又爆发了金融危机，并迅速蔓延到全世界。美国债台高筑，财政部债券在 16 万亿美元以上，已超过了美国的 GDP，经济复苏迟缓，失业率居高不下，在 8% 上下徘徊，享受政府救济的人大大增加。“美国衰落”论在美国、在国外不脛而走。美国是不是真的衰落了，或者只是相对“衰落”，或者会浴火重生，是一个可以继续讨论的问题，也将由今后的事实来加以证明。越南战争也曾经把美国折腾得不轻，但美国又恢复过来，而且还继续发展了。但有一点是肯定的，中美两国的实力差距在缩小，虽然绝对的差距仍然很大。

美国民众产生了被中国赶上的危机感，尤其是在经济方面。过去 20 多年曾经一再冒头的“中国威胁论”现在比以往变得更现实、更突出。支持发展中美关系的比例下降了，支持对华采取强硬立场的比例上升了。如皮尤公司在 2012 年 10 月做的一项调查显示，与 2011 年 3 月相比，在对华经贸关系方面，支持发展中美关系的比例从 53% 下降到 42%，而主张对华强硬的比例从 40% 上升到 49%。正因如此，在此次总统选举中，两党候选人才一再提到中国，而且比着对中国强硬，争着指责对方向中国“出口”就业岗位，这是以往竞选中从来没有过的事情。自然，双方的争议都集中在经贸方面，诸如贸易逆差、人民币汇率、知识产权等等，而没有涉及安全、台湾等领域，因为美国老百姓关心的就是经济问题。

一方面，中国与美国的差距在缩小，另一方面，中国与金砖国家的差距却在拉大。印度、俄罗斯和巴西的经济规模都不到中国的 1/3，金融危机对这些国家的经济增长都产生了不小影响，印度的增长率从前几年高峰时的 8% 跌落，今年第三季度印度、俄罗斯和巴西的增长率分别只有 5.3%、2.9% 和 0.9%。中国与

美国的关系变得越来越像典型的崛起大国与守成大国的关系。在美国有各种不同的理论来解释和看待这种关系,有悲观的和比较乐观的,有进攻性现实主义的和自由主义的,在中国也有各种不同的看法。但多数学者,包括中美两国的学者都同意,中美关系中的竞争性因素突出了,不确定性增加了。他们认为,两国关系在一个新的节点上就是要强调这种竞争性、不确定性。其实,奥巴马第一任期内的中美关系就提供了许多这样的例证。最典型的是2010年,两国在双边(台湾、西藏)、地区(朝鲜半岛、南海)、全球层面(气候变化、中东)等问题上都有争议和摩擦。在过去30年中,中美关系没有一年是一帆风顺的,但如2010年那样各种矛盾全面开花还是少见的。在东盟地区论坛上两国外交部长与国务卿之间的这种公开对峙已经很多年没有过了。自然,中美关系总体动荡的幅度没有如1989、1995和1999年那样大,因此修复起来也比较容易。

应对中国崛起,美国的一个主要方法是抓住规则的制订权,并要中国遵循由美国主导制订的规则。2011年11月在夏威夷APEC峰会上,奥巴马对胡主席说:“中国要遵守规则。”稍后在东亚峰会上他对温总理说了相同的话,2012年2月又对习副主席重复了这些话。美国搞TPP(跨太平洋经济伙伴关系协定)就是要为亚太地区的经济一体化定规则,然后迫使中国接受。

针对中美关系的新形势,中国方面提出了建立新型大国关系的理念。先是习副主席在2012年2月访美时提出,后来胡主席在5月初中美第四次战略与经济对话开幕式上又加以强调,现在又写入了中共“十八大”的报告,成为中国的一项国策。建设新型大国关系是一种超越,是对现有国际关系理论的超越,也是今后中美关系面临的大课题,需要进行创新,理论创新、政策创新、方法创新,需要在实践中积累经验。笔者认为大致应该往三个方向努力:

一是拓展共同利益。虽然两国关系中的竞争性突出了,但笔者认为合作仍然是两国关系的主流,两国的共同利益仍然大于分歧。今后无论在双边、地区和全球层面,在许多问题上两国都是既有共同利益,又有分歧;既有合作,又有竞争。我们要挖掘合作潜力,扩大合作领域,以不断拓展的共同利益使两国的纽带越来越巩固,在合作过程中增信释疑,“扶正祛邪”。

二是相互尊重彼此核心利益和重大关切。中美两国有许多利益是互相交汇的,重合的,但也有许多利益不是这样,有的利益甚至是相互冲突的。在这些问题上两国就要通过商谈进行沟通、探讨、妥协、顺应。在这一过程中,双方都会有所失,也都会有所得。

三是建立危机管控、伤害管控机制,不要让突发事件影响了两国整体关系,影响的时间也不要太长。在过去,突发事件对两国关系损害甚大,两国也从这些

事件的处理中积累了经验和教训,应该在今后更好地来加以应对。

## 二

奥巴马第一任期的一个大动作是对美国战略进行了调整,正式结束了全球反恐战争,把战略重点转向亚太地区。奥巴马当政以后对小布什的内外政策进行了审查,看美国在世界上哪些地方投入过多,哪些地方投入不足,结论是美国在中东投入过多,在亚太地区投入不足。于是就有战略重心向亚太地区转移的新战略,美国决策者有的用“转向”(Pivot)一词,有的用“再平衡”一词,意思是大体一样的。现在奥巴马赢得了第二任期,这个战略自然是要继续实行下去的。美国官员一再向中方解释,新战略不是针对中国的,这有点“此地无银三百两”。其实,在美国2012年1月的新《国防战略报告》中已经露出了平衡中国崛起的意向。《国防战略报告》中有一句话是:“像中国和伊朗这样的国家将继续寻求非对称的方式来反制我们的力量投放。”这种把中国和伊朗并列的做法,令人反感。一些美国学者也坦率表示部分是为了制衡中国的崛起(Counter-balance China's rise)。美国采取了军事、经济、推广价值观外交等一系列的措施,但直到目前,美国还没有把台湾包括在新战略之中,这一点从领导人的讲话和美国所采取的措施中都一目了然。

受制于国内和国际的种种牵制,美国这个新战略到底能走多远是大可怀疑的。国内的牵制是最主要的,就是经济、财政,而且已达到“财政悬崖”的危险程度。国际的牵制因素很多,包括阿富汗形势和中东形势。有两件事情是很能说明问题的。2012年9月中旬,国防部长帕内塔正要到东亚来访问,美国驻利比亚大使于9月11日在班加西遇害,这是又一次“9·11”事件,事情到现在还没有完。11月下旬,奥巴马、希拉里·克林顿和帕内塔扎堆来到东亚。美国国家安全事务助理多尼伦说,总统的此次访问标志着“再平衡”战略第二阶段的开始。中国学者中也有“再平衡”2.0版本的说法。实际上如果不是参加东亚峰会,奥巴马是断不会在这个时刻来访问东亚三国的。正是在这个时候,又发生了以色列和巴勒斯坦哈马斯的8天战争,希拉里·克林顿只好中断访问,赶赴中东进行调停,奥巴马也三次打电话请埃及的穆尔西总统进行调停。美国要拔腿从中东离开,中东却牢牢地拖着美国的腿。

一位美国学者最近对我说,奥巴马第二任期面临的首要的国内挑战是预算,国外挑战则是伊朗的核问题。中东对美国的挑战主要来自以下四个方面:

一是伊朗的核问题。对于以色列来说,这是生死存亡的问题,以色列决不会

允许伊朗拥核,以色列也是一个豁得出去的国家。奥巴马是决不会再借钱打一场中东战争了,但美国能不能把以色列看住,或者说以色列会不会把美国拖入与伊朗的战争中去,明年以色列大选之后的春夏之交可能是一个关键时期。

二是巴以和平进程。奥巴马第一任期心气很高,对美国与穆斯林世界和解抱有高度期望,也一度激起了穆斯林世界的热情,但4年下来,巴以和平进程没有进展,穆斯林世界对美国普遍失望,以致不久前反美主义在中东再次爆发。经过60多年的折腾,确保以色列的安全已经成为美国的一种政治文化,无论民主党还是共和党总统都要这样做。

三是埃及的局势。在过去30年中,穆巴拉克是美国在中东地区最忠诚的盟友,是美国中东政策的不可或缺的助手。随着穆巴拉克的离去,这样的盟友是难以再找到了;美国支持了埃及的民主运动,但美国在埃及的影响力却也随之大大下降。然而,美国的中东政策仍然需要这样一个帮手,此次以色列与哈马斯的冲突就看得很清楚。穆尔西虽然发挥了一定的作用,但埃及的形势仍然尘埃未定。穆尔西近日宣布了新宪法声明,要集立法、行政、司法于一身,并宣布要举行公投,遭到反对派的强烈抵制。他所遇到的情况与当年穆巴拉克的处境十分相似。美国当今对埃及的影响力是远非昔日可比了。美国又面临着两难选择:一方面要推进民主,一方面又要依仗穆尔西在巴以、阿以的和平进程中发挥作用。

四是基地组织在中东地区的扩张。美军和北约部队在阿富汗打击基地组织确实取得了成效,一些基地头目被击毙,但基地组织却窜逃到了别的地方,在中东、非洲都有发展,也门就是一例。美国驻利比亚大使在班加西遇害是基地组织所为,叙利亚的反对派中也有基地组织的渗透。这使美国对叙利亚的政策面临艰难的选择。美国要迫使巴沙尔下台,但在军事支持反对派的问题上又持谨慎态度。而叙利亚正在滑向内战。中东这么多麻烦事将在很大程度上吸引美国的注意力,对美国战略重心东移的牵制是显而易见的。

[收稿日期:2012-12-15]

# 新干涉主义对国际秩序的冲击

钱文荣

[内容提要] 冷战结束,美国成为唯一超级大国之后,先是以“人道主义干预”,后来改用“保护的责任”为旗子,以武力干涉别国内政为手段实现政权更迭的新干涉主义成为美国推行霸权主义的一种思潮和模式。这种新干涉主义对国际秩序的冲击十分严重,它直接破坏了《联合国宪章》的宗旨和原则,危害地区和世界和平,遭到国际社会特别是广大发展中国家的反对。鉴于“保护的责任”已被塞进 2005 年纪念联合国成立 60 周年首脑会议的成果文件中,因此,有必要对维护国际秩序的相关内容进行详细厘清。

[关键词] 新干涉主义 霸权主义 国际秩序

[作者简介] 钱文荣,新华社世界问题研究中心研究员,《和平与发展》杂志编委。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2013)01-0023-05

新干涉主义并非始于今天,它是在冷战结束、美国成为唯一超级大国之后出现的以人道主义和捍卫西方民主价值观为借口,主要以武力干涉别国内政为手段实行政权更迭,目的是在全球推行霸权主义、构筑以“美国统治下的和平”(Pax Americana)为标志的国际关系新秩序这样一种思潮和模式。这种新干涉主义在上世纪 90 年代是以科索沃战争为起始点,一直延续到 21 世纪初的伊拉克战争。阿富汗战争虽然打着反恐的名义,实质上也是借反恐之名用武力在阿富汗实现政权更迭的新干涉主义表现。从 2011 年末起,美国为首的西方国家利用西亚北非地区的政治和社会动荡又以新的手法推行新干涉主义,其标志就是发动了利比亚战争,其中包括对其他在西亚北非地区的动乱采取区别对待的多种

干预方式。

上述两个不同时期采取的新干涉主义虽然本质一样,但在旗号、方式方法和目标上有较大不同:

第一,上世纪90年代新干涉主义所打的旗号是人道主义干预,而今天的新干涉主义采用的旗号是所谓履行2005年联合国首脑会议通过的成果文件中所说的“保护的责任”。

第二,在方式方法上,最大的不同是前一时期的新干涉主义是美国为首的西方国家赤膊上阵,对被干涉国家实行军事占领,科索沃战争、伊拉克战争和阿富汗战争都是如此,而且前两场战争的发动甚至还抛开了联合国。而这次是利用地区组织,如利用阿拉伯联盟出面在联合国内提出设立所谓禁飞区,取得合法性,然后支持当地反对派打地面战争,美国为首的北约则主要负责空中打击,从而达到政权更迭的目的,这就是所谓的利比亚模式。他们原想在叙利亚如法炮制利比亚模式,因遭到俄罗斯和中国的反对而未能如愿,于是他们又改为利用地区组织如阿拉伯联盟和海湾合作组织及其部分成员国和土耳其首先给予叙利亚反对派外交支持,同时提供基地、资金和武器,培训和武装反对派打地面战,也就是新的代理人战争。但他们接受前两次战争的教训,不敢再公然抛开联合国直接发动战争了。

第三,在目标上,上世纪90年代开始的新干涉主义,适逢冷战结束不久,美国和西方国家正如基辛格所说的,是一脑子“必胜主义”思想,认为“美国已经建立了最优秀的政治和经济制度,可以在全世界推广”,建立一个克林顿总统所向往的“全部由民主国家组成的世界”。美国理论家弗朗西斯·福山更是提出了所谓“历史的终结”理念,认为从此西方的政治制度和价值观可以一统天下。可见,那一时期的新干涉主义是为了扩展美国为首的西方大国的霸权势力范围。例如,科索沃战争基本铲除了俄罗斯在巴尔干的传统势力范围;阿富汗战争使美国的势力渗透到了俄罗斯的后院中亚地区;萨达姆的消灭又让美国占据了俄罗斯在中东的一个据点,扩大了美国在中东的地盘。因此,那一时期的新干涉主义的目的是要在全球推行西方价值观和社会制度。但这一次不同,这一次是在以金砖五国为代表的新型大国群体崛起、而美国为首的西方大国实力相对下降、国际力量对比已经和正在继续朝着有利于发展中国家的背景下推行的新干涉主义,其目的是力图维护和保住西方的霸权地位。

西亚北非地区的政治和社会动荡的国家如突尼斯、埃及、也门、巴林和沙特都是美国多年来经营的老盟友。面对当地群众起来反对美国数十年来豢养的独裁者,美国不得不采取舍车保帅的策略,打着支持民众“反独裁暴政、争民主自

由、要求改善民生”的旗号,对这些国家采取区别对待的干预方式:对埃及不惜抛弃为美国忠心耿耿效劳的老朋友穆巴拉克;对也门采取支持反对派逼迫萨勒赫交权;对巴林和沙特的反对派,则采取支持当局坚决镇压的政策。所有这一切都是为了保持美国在那里的霸权地位和西方国家的战略利益。至于对卡扎菲,尽管他在伊拉克战争后实际已经缴枪投降,并成为西方国家的好友,撒切尔夫人曾在给卡扎菲的圣诞贺卡上称他为“伟大的九月革命领导人”,卡扎菲也一度成为法国总统萨科齐的座上客,美国不但恢复了与利比亚的外交关系,而且小布什的女国务卿赖斯与卡扎菲的二儿子赛义夫打得火热,但美英法等西方大国还是不放心,决心把利比亚作为首次打着“保护的责任”旗号实行政权更迭的样板。除了要攫取那里的石油资源外,从地缘政治上说也是为了巩固他们在利比亚的霸权地位。

这种新干涉主义对国际秩序的冲击是十分严重的。首先,它颠覆了根据《威斯特伐利亚合约》把国际政治与国内政治分开,外来势力不得干涉各国内政的原则而建立起来的国际秩序。从现代意义上说,它直接破坏了《联合国宪章》的宗旨和不得干涉“本质上属于任何国家国内管辖之事件”和“不得使用威胁或武力威胁,侵害任何会员国之领土完整或政治独立”等原则,造成的后果是破坏被干涉国家的稳定,制造新的更大的人道主义灾难,危害地区和世界和平。

这里有必要简要介绍一下,为何上世纪90年代在西方大肆鼓吹的“人道主义干预”的旗子忽然不用,而改用“保护的责任”的旗子呢?众所周知,人道主义干预是早先西方殖民主义者对外侵略扩张时打出的旗号。1999年3月美国为首的北约为了发动科索沃战争,又拿出了这面殖民主义的旗子,从而在联合国内引起饱受殖民主义之害的广大发展中国家的极大担忧和不满。为此,在当年9月举行的联合国大会上,人道主义干预问题遭到广大发展中国家的强烈反对。

但时任秘书长的安南不仅是科索沃战争的支持者,更是人权高于主权和人道主义干预的积极鼓吹者,他在当年年底在联合国秘书长办公室里策划组织了一个由加拿大牵头的所谓“干预和国家主权国际委员会”,第二年10月该委员会在给安南递交的报告中提出了“保护的责任”这一基本概念,随后他积极活动,到处游说,当然毫无悬念地得到美国为首的西方国家的普遍支持,接着他就乘2005年纪念联合国成立60周年召开首脑会议之机,把“保护的责任”塞进了会议《成果文件》中。因为仅从文字和保护平民生命的角度来说这一概念无可非议,很难反对,但由于包括中国在内的广大发展中国家的坚持修改,最后把“保护的责任”限制在“保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之

害的责任”的范围之内,并规定只有安理会有权决定是否需要就此类罪行采取措施,而且拒绝了安南初稿提出的将其定为“国际准则”的要求。当年在《成果文件》中并没有直接使用“保护的责任”这个词汇,只是到了2009年10月,潘基文秘书长不顾仍有相当一部分发展中国家反对的情况,强行把“保护的责任”这个词汇塞进联合国的文件中。

然而,所谓“保护的责任”实质上正如潘基文聘请的特别顾问爱德华·勒克所说“只是遭到贬斥的‘人道主义干预’的替代品”而已。美国《国家利益》刊登的一篇文章更直截了当地将其称之为“殖民主义的最新版本”。因此,尽管“保护的责任”经联合国首脑会议通过了,广大发展中国家仍然十分担忧“保护的责任”被西方大国滥用,因而不断向联合国秘书处提出不同意见。在此情况下,第63届联大于2009年7月接连举行了三天会议讨论如何避免滥用保护的责任的问题,潘基文向大会递交了一份题为如何避免“保护的责任”被滥用的报告,作为大会讨论的基础文件。会上共有93国家的代表发言,包括中国在内的广大发展中国家在揭露和谴责西方大国历年来干涉他国内政的行径的同时,就如何避免“保护的责任”被滥用提出了许多意见和建议。但是,美国等西方霸权国家在西亚北非的动乱中还是滥用了“保护的责任”。

因此,2011年发生利比亚战争后,巴西总统罗塞夫又在同年9月召开的第66届联大首次提出了“负责任的保护”(Responsibility while protecting)的概念,同年11月巴西外长又致信潘基文秘书长,要求讨论这个问题,并附上巴西政府关于“负责任的保护”的概念文件,提出了避免“保护的责任”被滥用的6项措施,于是第66届联大于2012年2月又举行一次包括中国在内的部分联合国成员国参加的非正式辩论会,与会者普遍支持巴西政府的立场和主张,并得到联合国高管的肯定。2012年3月,中国国际问题研究所副所长阮宗泽同志也提出了内容类似的“负责任的保护”的概念。综合各方建议和笔者的看法,现提出以下主要建议,供进一步研究。

第一,鉴于西方国家动辄把一国的内部动乱说成“威胁和破坏和平”,以便他们援用《宪章》第七章进行干预,联合国大会应对《宪章》第七章中关于“和平之威胁、和平之破坏”作出明确定义。

第二,同样鉴于美国等西方国家对一国合法政府为平息动乱、保护平民而采取的 necessary 措施任意戴上种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类等罪名,联合国大会也应对联合国文件中所说的“灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪”作出明确定义。这也是2009年联大辩论时发展中国家的普遍要求。

第三,联合国还必须就如何实施以及由谁去实施“保护的责任”做出明确规

定。发展中国家强烈要求明确“保护的责任”的核心是预防和和平解决,而不是使用武力。

第四,建立具有法律效力的独立监督机制,审议和监督安理会决议执行情况。这是德奎利亚尔秘书长在他离任前最后一份工作报告中提出的建议。联合国应认真组织讨论和研究德奎利亚尔的这项建议。这种监督机制至少应包括三个方面:(一)今后安理会有关授权使用武力的决议应对使用武力的范围、强度、对象和时间有明确的限制;(二)被授权使用武力的国家或国际组织必须随时向安理会报告执行情况;(三)建立一个在安理会领导下具有法律效力的独立监督机构,有权审查和制止任何超越安理会决议授权范围的行动。国际法院应有权介入处理违反《宪章》和安理会决议的行为。

第五,“保护的责任”不应有选择性,不应仅限于针对部分国家,也不应仅限于针对一国内部的动乱,也应适用于任何一个国家或国家集团对他国发动战争和借“保护的责任”之名滥杀无辜平民。如美国发动伊拉克战争、北约对利比亚进行狂轰滥炸的行为,均应列入犯有战争罪、危害人类罪的范围之内。这也是广大发展中国家普遍的要求和主张。

第六,中国必须高举维护《联合国宪章》的旗帜,坚定不移地执行不干涉内政的原则。对美国等西方大国企图利用联合国武力干涉他国的行为,中国应与俄罗斯等国共同表明坚决反对立场,并敢于使用否决权予以阻止。

[收稿日期:2012-11-23]

# 美国“重返亚太”与美台军事关系的发展

朱中博

[内容提要]自奥巴马上台以来,美台军事关系总体保持了稳定态势,尚未突破以往框架。美台传统的军事互求仍然是双方保持军事关系的重要推手。美国“重返亚太”战略的出台并未造成美台军事关系在质的方面发生大的变化。台湾对美国“重返亚太”有欢迎与利用的成分,但也有理性的判断,故力图在中国大陆与美国之间采取平衡策略,无意充当美国“马前卒”。在中美关系整体稳定、两岸关系和平发展的大形势下,在奥巴马第二任期内,美台军事关系不会有大幅抬升,但可能会在某些方面作一些“软”突破。

[关键词]“重返亚太” 美台军事关系 总体稳定 “软”突破

[作者简介]朱中博,中国国际问题研究所助理研究员、博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)01-0028-13

美台军事关系是美台关系中最核心的内容,是美国干涉中国主权和领土完整的重要着力点,更是美国在冷战后制衡中国的一枚战略棋子。2009年奥巴马上台后,提出美国要“重返亚太”,实现战略重心东移。本文试图分析这一背景下美台军事关系发生的变化及其未来走向。

## 一、近年来美台军事关系总体保持稳定

美台军事关系主要包括两个方面,即“硬”军售与“软”军事合作。

(一)对台军售延续小布什后期模式,“化零为整”,数额巨大,但性能提升

有限

1.在程序上,对台军售延续了小布什执政后期所确立的模式。军售(购)是美台军事关系中最为重要的内容。“美台军售年度会谈”机制长期以来是台湾对美军购的重要平台。小布什上台后,为强化美台军事关系,于2001年终止这一安排,将台湾军购由过去按“特殊案”处理,提升为按“正常的防卫协作伙伴”对待,使美台军事关系走向“正常化”,台湾可以在一年中任何时段提出军购申请,不必等到每年军售会谈。<sup>[1]</sup>小布什执政的最后一年,还放弃了过去一年内多次宣布对台军售的做法,“化零为整”,将以往“审核一批、宣布一批”的“小步快走”做法改为“一揽子对外宣布”。在宣布对台军售时机上也做了调整,通过由国务院官员列席对台军售进行相关安排,刻意在通知国会对台军售时选择“最不易惹事的时机”(the least worst time),<sup>[2]</sup>如避开中美首脑会谈等。奥巴马上台后,对台军售延续了上述程序。

2.在金额上,军售(购)较之前有很大提升(参见表1),但武器性能的提升幅度有限。2010年1月,奥巴马宣布向台湾出售“黑鹰”直升机、“爱国者-3”反导系统等武器,价值达63.92亿美元。<sup>[3]</sup>2011年9月,奥巴马再次宣布向台湾出售总额达58.52亿美元的先进武器装备。两次军售共计122.44亿美元,总额远超小布什时期。台湾始终是美国武器的大买家。按马英九本人说法,在军购方面,自其上任后,美国已三度同意军售,总计183亿美元,并且质与量均超越以往。<sup>[4]</sup>按台湾学者分析,李登辉执政12年,对美军购162亿余美元,年均13.5亿美元;陈水扁执政8年,军购总额84亿余美元,年均10.5亿美元;马就任后,军购总额183亿美元,年均52亿美元,为过去10年最高。<sup>[5]</sup>

---

[1]US-Taiwan Business Council & Project2049 Institute, Chinese Reactions to Taiwan Arms Sales, p.9; Shirley A. Kan, Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990, Congressional Research Service Report R130957, May 21, 2012, p.5.

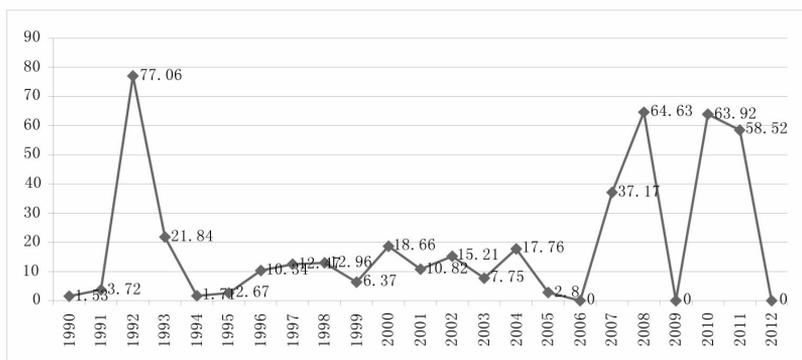
[2]Rupert Hammond-Chambers, “Take China Out of the Driver’s Seat”, Editorial Published in the Wall Street Journal’s “Opinion Asia”, June 13, 2010.

[3]但这笔军售案其实属于小布什时期同意的项目。

[4]中国国民党《文宣快递》2012/5/21期。

[5]陈仲志. 美国对我军售之影响与展望[J].(台)亚太和平月刊, 第三卷第10期。

表 1:美国政府通知国会的对台军售金额统计  
(1990-2012,单位:亿美元)<sup>[1]</sup>



尽管如此,美对台军售并未超过 1992 年的水准,<sup>[2]</sup>且武器性能提升有限。首先,马英九上任后,美国前两次对台军售均为 10 年前小布什时期所确定的项目。<sup>[3]</sup>而且,奥巴马在两次军售中,也未出售台湾渴求的 F16C/D 战机与柴电潜艇设计方案。其次,据美国防部长帕内塔的说法,白宫 2011 年宣布军售前,曾经知会(heads-up)北京。这一度引发台湾的焦虑以及美国不少议员的反弹,认为白宫此举违背了美国对台“六项保证”之“不在事前与中国大陆磋商对台军售”的条款,<sup>[4]</sup>以致美国助理国务卿坎贝尔在众议院外委会作证时,不得不多次重申对台“六项保证”,强调对台军售绝未事先与北京磋商。<sup>[5]</sup>美国在军售问题上的作

[1] 本表根据如下资料整理而成:US-Taiwan Business Council & Project2049 Institute, Chinese Reactions to Taiwan Arms Sales, pp.20-21, p.28; Shirley A. Kan, Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990, pp.61-64.

[2] 另一只眼看对台军售[EB/OL].联合早报网,2011-09-28. [http://www.zaobao.com/special/forum/pages8/forum\\_zp110928a.shtml](http://www.zaobao.com/special/forum/pages8/forum_zp110928a.shtml).

[3] 曾复生. 台美军事合作的挑战与契机[R]. 2010 年 5 月 31 日远景基金会(台湾智库)研讨会上提交内容.

[4] 左正东. 台美中(共)三边关系发展及未来可能机遇与挑战[EB/OL]. 远景基金会网站, [http://www.pf.org.tw:8080/FCKM/DownloadFileService?file\\_id=1383&user\\_id=hyweb&passwd=Qe567tB9&STATUS=0&ERRCODE=00](http://www.pf.org.tw:8080/FCKM/DownloadFileService?file_id=1383&user_id=hyweb&passwd=Qe567tB9&STATUS=0&ERRCODE=00).

[5] “Why Taiwan Matters, Part II”, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, One Hundred Twelfth Congress, First Session, Oct 4, 2011, Serial No. 112-70.

为,让台湾也不得不承认,维持台海军事平衡,仍是美国的首要考虑。<sup>[1]</sup>

## (二)继续密切美台军事合作

冷战结束后,尤其是1996年台海危机以后,美台军事交流与合作迅速恢复与强化。小布什时期,美台一度互称对方为“准军事同盟”。奥巴马上台后,保持了美台军事合作与交流密切展开的趋势。

1.台美安全对话渠道众多,交流频繁。美台有多个互补性很强的安全对话渠道与机制,涉及双方安全部门的多个层级。据维基解密刊出的美国在台协会、台北办事处2010年发给美国国务院的密电,台美目前有10余个安全对话渠道,且近年参与人数在持续增加。在这些对话渠道中,美国国务院与在台协会总部各负责1个,国防部负责10个。其中,美国国务院负责美台政治与军事会谈;在台协会负责政治与军事工作小组;国防部负责美台战略对话(即蒙特雷会谈)、国防检讨会谈等机制。<sup>[2]</sup>

此外,美台还有陆战年会、陆美会议、海美会议、海盟会议等军种间的高层交流平台。<sup>[3]</sup>二轨方面,则有美台商业协会主办的美台国防工业会议,以及台湾当局与美国各类智库进行的不定期对话。在以上交流平台发挥作用的同时,近年为因应战略与安全需求,美台开始商讨建立“政军会谈”机制。

2.台美安全与军事高层互访不断。2008年马英九上台后,力图重启扁政府后期中断的台美“国安高层对话”。台湾两任“国安会秘书长”苏起、胡为真都曾秘密赴美,与美国国安高层对话。2008年秋,台湾“国防部长”陈肇敏赴美参加美台国防工业会议,并参访美国路克空军基地、海军作战系统司令部及太平洋司令部,成为1979年以来继汤曜明之后第二位访美的台“国防部长”。<sup>[4]</sup>此外,美台之间的多种安全对话渠道也是台湾安全与军事高层访美的重要平台。台湾“国安会”与“国防部”高层都会借机访美,如,2009-2012年,台湾“国防部”副部长赵世璋、杨念祖都曾分别率团参加美台国防工业会议;2012年,杨念祖还在会后与美国国务院和国安会高官见面,并与美国国防部常务副部长会谈。

美国方面,2009年空军部副部长帮办雷姆金(Bruce Lemkin)两度访台讨论监听雷达等项目。雷姆金是近年访台的最高级别的国防官员,有空军中将军衔。

[1]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》,第1612期,第17页。

[2]台美关系/密电:美台对话结构微调,增高效率[N].(台)中央日报电,2011-09-03。

[3]台湾2012年“国防部”预算书之“派员出国预算计划总表及类别表”,第753-776页。

[4]Shirley A. Kan, Taiwan: Major Arms Sales Since1990, p.6.

他的出访超出了美国国务院制定的军方访台官员不能超过上校军衔的规定。<sup>[1]</sup>此外,台近年还不时力邀美内阁官员访问,希图恢复2000年以后中断的美国内阁官员两年一度的访台惯例。

3.不断加强台美军事交流与培训合作。自1997年起,美国开始在路克空军基地为台湾培训战机飞行员。台湾三军司令部、参谋本部等“国防部”所属19个单位中的多数单位每年也会派员到美国军事院校、三军基地、军工企业、作战平台进行考察、研修、训练或实习,乃至观摩或参加美国军演,以此借鉴美军先进的战术与作战学说,掌握各类武器系统的操作技术,强化双方军事高层交流及协同作战能力,修正台军训练政策与人才培养方式,改进台军未来战法。<sup>[2]</sup>仅以2012年为例,台湾与美方的培训交流项目就包括:陆军派人员参访美国陆军工兵学校、陆军运输学校和陆军通信兵学校,参加“陆军华美后勤专业技术研讨会”,参访欧文堡国家训练中心等;派海军“官校学生”赴美参加暑期舰训及巡逻艇近岸航行训练;派海军人员参加美台FOTS会议暨美系武器装备后勤综合研讨会,赴美参加美台“海盟会议”,观摩美军“舰机联合操演”、“蝮蛇操演”等。<sup>[3]</sup>

此外,美军代表团近年持续观摩台湾军演,甚至深入台军基本作战单位进行指导。美台情报合作亦有新动向。2011年底,美台以合建外蒙古监听站的模式,拟在太平岛新设监听站;台空军代号为“安邦计划”的远程预警雷达系统用美军“铺路爪”雷达进行改良,2012年可以完工,2013年服役后,可助美军侦测和追踪解放军长短程弹道导弹与巡航导弹。<sup>[4]</sup>

### (三)美台军事关系存在的矛盾与分歧

矛盾与分歧早自“两蒋”时期就一直存在于美台军事关系之中。马英九上台以来,军售问题、台湾军事预算不足问题以及美国出现的“弃台论”政策辩论,成为双方军事关系中比较突出的矛盾与分歧。

在军售问题上,台湾对美国过于顾及大陆反应有所不满。奥巴马多次“冻结”或推迟宣布对台军售,尤其是2011年拒售66架F-16C/D战机,使台湾心

[1]The U.S. State Department, “Guidelines on Relations with Taiwan”, latest issue of March 4, 2011, 转引自 Shirley A. Kan, Taiwan: Major Arms Sales Since 1990, p.45.

[2]关于台湾“国防部”各单位人员访美,可参见台湾“国防部”2012年预算书之“派员出国预算计划总表及类别表”,第753-776页。

[3]台湾2012年“国防部”预算书,第140、151页、212、215、219、771-772页。

[4]台耗三百亿建长程预警雷达,将与美军共享情报[EB/OL]. 中评社台北电, 2011-11-06. <http://www.zhgp.com/doc/1018/9/6/4/101896442.html?coluid=0&kindid=0&docid=101896442>.

生忧虑。台当局认为,虽然 F-16A/B 升级后,会提升至与 F-16 C/D 同等甚至更高的水平,但不应成为军购的替代,因为后者是购买新战机,可填补老战机退役后的战力不足,在金额总数上(约 80 亿美元)也远大于前者(42 亿美元)。[1]更让国民党当局焦虑的是,F-16 军购案政治意义重大,如果大陆让美国认为 F-16C/D 是中方红线,则美国对台军售时将出现隐形门槛,使台湾更难得到其他先进武器。[2]

台湾 2008 年军事预算金额为 3,411 亿元新台币,2009-2012 年的军事预算分别为 3,187 亿、2,974 亿、2,946 亿、3,173 亿元新台币。从数额上看,马英九执政以来,台湾军事预算连续三年走低,2012 年有所回升,但也未达到 2009 年的水平,更未达到台湾 2009 年“国防报告书”确定的“未来国防财力规模原则上不低于国内生产总值(GDP)之 3%”的标准,[3]让美方大为不满。[4]

美国国内近年出现的“弃台论”、“重新检讨《与台湾关系法》”等主张,则成为美台关系中前所未有的现象。2009 年底以来,美国一些退役将领、资深外交官、知名中国问题专家及战略分析人士纷纷质疑美国对台安全政策,引发了美国国内对是否应改变对台安全义务的辩论[5],使《与台湾关系法》首次遭到全面质疑,对台军售政策的“法理”基础也发生了动摇,并开辟了美国国内反对售台武器的舆论阵线,让美国“拥台派”面临“两线作战”。[6]国民党当局担心,如果“弃台论”持续发酵,难保美国不会在对台政策上改弦更张,抛弃台湾。[7]

此外,美国国务院和国防部高官近两年来缺席美台国防工业会议,以及“罗贤哲案”、蒋姓空军上尉泄密案等多起台军泄密事件,也对美台军事关系,尤其是情报与军事技术合作产生消极影响。2011 年被称为台军近 50 年最大泄密事件的“罗贤哲案”,令美国担心售台武器技术会泄露到中国大陆。

综上,自奥巴马上台后,美台军事关系虽然在小布什后期的基础上继续发展,保持了总体稳定,并且“软”交流相当频繁和密切。但也存在一些新的矛盾与

[1]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》第 1605 期,第 19-20 页。

[2]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》第 1605 期,第 21-22 页。

[3]台湾 2009 年“国防报告书”,第 143 页。

[4]Shirley A. Kan, Taiwan: Major U.S. Arms Sales Since 1990, pp.33-34.

[5]刘飞涛. 美国涉台政策辩论及对台军售政策走势[J]. 国际问题研究, 2012 年第 4 期, 第 51-65 页。

[6]刘飞涛. 美国涉台政策辩论及对台军售政策走势[J]. 第 57-60 页。

[7]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》第 1620 期,第 13-14 页。

分歧,在质的方面未出现重大突破。

## 二、美国“重返亚太”背景下的美台军事关系

奥巴马上台后,美台军事关系在质的方面并未出现重大突破,其原因主要有以下几点。

### (一)美台传统安全需求是美台军事关系保持稳定的基础

美国宣称,其“台海政策”基础是,坚守“一个中国”立场和“一法三公报”架构。<sup>[1]</sup>保护台湾,是《与台湾关系法》与“六项保证”等美国国内法与政策承诺的要求,同时,也意味着美国为盟友提供安保的可信性,进而保持美国的全球领导地位不动摇。但实质上,这些所谓的义务与承诺,都是美国传统的“以台制华”战略的延续,意在借助台湾地缘优势,发挥其作为“不沉的航空母舰与潜艇供应站”的作用,在“第一岛链”阻遏中国大陆军力向外突破。此外,发展对台军事关系,尤其是对台军售,还可以为美国带来现实的经济利益,帮助美国军工集团延续或扩大生产线,并增加国内就业机会。地缘战略与经济利益的现实考虑,以国内法及政策承诺加以包装,就成为美国发展对台军事关系的主要目的。

借助美国制衡、对抗大陆,一直是台湾当局的基本战略。发展美台军事关系,在“两蒋时代”是为了“反共”自保,甚至是为了反攻大陆;李登辉、陈水扁时期,则是寻求对抗大陆、走向“台独”的战略凭靠。马英九上台后,两岸关系大为缓和,但台湾并未放弃对大陆的戒心,而是认为大陆的军事威胁在持续强化,因此,台湾有必要继续借助“国际民主阵营”的支持,以及坚强的台美经济与安全伙伴关系。“拉美制陆”仍是国民党当局的战略需要。<sup>[2]</sup>

### (二)美国“重返亚太”尚无赋予台湾担当更重要角色的考虑

---

[1]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》第1617期,第13-14页;美国官方印证可参见“Why Taiwan Matters, Part II”, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, One Hundred Twelfth Congress, First Session, Oct 4, 2011, Serial No. 112-70., “President Obama on Taiwan’s Elections”, January 14, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2012/01/20120117151909x0.7248455.html#ixzz29d6AmIzI>.

[2]台湾当局认为,近年两岸情势虽趋于和缓,但大陆强调台湾是其“核心利益”,不肯减缓对台战备及放弃“以武促统”思维,因此,两岸军事冲突的危机并未消失。参见台湾2011年“国防报告书”,第46-70页;中国国民党《文宣快递》2012/5/21期。

奥巴马上台后,美国最突出的对外举措就是“重返亚太”战略的出台。<sup>[1]</sup>2009年以来,美国先后使用过“重返亚太”(back to Asia)、“转向亚太”(pivot to Asia-Pacific)与较为语调温和的“亚太再平衡”(rebalance toward the Asia-Pacific)等说法。虽然说法有异,但本质都是要将战略重心东移。

尽管奥巴马政府声称,“重返亚太”并非针对中国,并指出要在安全、经济及其他事务上,与中国发展新型伙伴关系。但事实上,美国“重返亚太”的实际举措,尤其军事上提出“空海一体战”(ASB)构想与“联合作战介入概念”(JOAC)以反制中国“反介入”战略;宣布未来将六成海上力量集中到亚太;在亚太基地部署“鱼鹰”号新型运输机、F-35 隐形战机等先进武器;在中国周边实施联合军演,且其次数和参与国家增加、人数增多、规模扩大,这些恰恰表明,其“重返亚太”针对的正是中国。在美国看来,中国近年快速提升军力与加强“反介入”作战体系建设,已造成西太平洋战略与安全局势日益“失衡”,<sup>[2]</sup>并对美国在该地区的军力投送形成挑战。因此,美国认为,有必要联合盟友与伙伴,在“空、海、天、网、电”空间“抵消”(offset)解放军日益壮大的“反介入”战力,<sup>[3]</sup>保持美军在“反介入”环境下自由行动的能力,阻遏中国战略与地缘政治目标的实现。<sup>[4]</sup>

但是,在上述背景下,美台军事关系客观上保持了总体稳定的态势。美国不少智库人士认为,台湾还可以在美国“空海一体战”与“联合作战介入概念”试验中发挥更大作用;通过挖掘台军在空中-地一体防御、反潜战等方面对抗解放军的潜力,为美军未来突破“反介入与区域封锁”体系提供参考;如果大陆无端“攻台”,美国就能得到预警,判定大陆是好战的,从而做好因应之策。<sup>[5]</sup>但值得注意

---

[1]Michael D. Swaine, “Chinese Leadership and Elite Responses to the U.S. Pacific Pivot”, China Leadership Monitor, No. 38, Summer 2012, p.1, <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/article/124546>. (上网时间:2012-088-15)

[2]Jan Van Tol etc., AirSea Battle: A point-of-departure operational concept, pp.2-3, pp.96-97.

[3]Jan Van Tol etc., AirSea Battle: A point-of-departure operational concept, p.9.

[4]U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense”, p.4.

[5]Mark Stokes & Russell Hsiao, “Why Us Military Needs Taiwan”, April 13, 2012, <http://thediplomat.com/2012/04/13/why-u-s-military-needs-taiwan/>; Jan Van Tol etc., AirSea Battle: A point-of-departure operational concept, pp.11-12, pp.72-73; Dan Blumenthal, “The Power Projection Balance in Asia”, July 31, 2012, p.175, [http://www.aei.org/files/2012/08/30/blumenthal-the-power-projection-balance-in-asia\\_15335565654.pdf](http://www.aei.org/files/2012/08/30/blumenthal-the-power-projection-balance-in-asia_15335565654.pdf).

的是,无论美国白宫、国务院还是国防部的政策宣示中,在提到强化同盟军事合作,或要盟友配合其“重返”时,皆未提及台湾或要求台湾积极配合,而只是强调以具有连贯性的方式对待美国与台湾的非官方关系,与台湾建立更强健和多元化的关系。<sup>[1]</sup>为此,美国一些智库人士抱怨,台湾在美国业已变化的国防战略中可以扮演重要角色这一点,似乎尚未受到重视。<sup>[2]</sup>目前尚无更多证据表明,美国因为“重返亚太”而有急剧升级美台关系的意图。

### (三) 台湾利用美国“重返亚太”之机,极力维护自身利益

对美国“重返亚太”之举,台湾当局表示,欢迎美国“向亚洲再平衡”。<sup>[3]</sup>在帕内塔宣布未来将六成海上力量集中到亚太时,台当局称,欢迎美国向亚太部署更多军舰。<sup>[4]</sup>台湾2011年“国防报告书”指出,为“因应世局快速变迁及中共军力日益扩张之情势”,台军要加速整合情报监侦力量,强化早期预警系统,与台周边及友台国家加强情报交换,精确掌握国际军事情势、敌情威胁及高科技武器装备发展等信息,提升战略及战术预警能力。<sup>[5]</sup>台当局内部还认为,面对大陆“反介入战略”、巡航导弹与弹道导弹力量的快速成长,以及美军调整西太平洋地区军力部署的新形势,台湾有必要积极发展以导弹攻防为核心的军事战略。他们表示,要运用F-16A/B升级案的累积科技能量,争取参与研发生产F-35B型战斗机计划,以保持台海地区制空权的相对优势与吓阻能力。<sup>[6]</sup>对台湾无法发展的

---

[1]参见 U.S. Department of Defense, “The National Military of the United States of America 2011: Redefining America’s military Leadership”; U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense”; Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, Foreign Policy, November 2011, pp.56-63; “Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference”; “Why Taiwan Matters, Part II”, Hearing Before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, One Hundred Twelfth Congress, First Session, Oct 4, 2011, Serial No. 112-70, 等.

[2]Mark Stokes & Russell Hsiao, “Why Us Military Needs Taiwan”, April 13, 2012, <http://thediplomat.com/2012/04/13/why-u-s-military-needs-taiwan/2/>.

[3]杨进添(台湾“外交部长”,2012年9月27日卸任). 对美关系现况:坚强紧密之政经及安全伙伴(PPT),第25-27页,中国国民党第18届常会第135次专题.

[4]CNA, “Gov’t Welcomes US Plan for More Warships in Asia”, June 4, 2012, <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2012/06/04/343253/Govt-welcomes.htm>.

[5]台湾2011年“国防报告书”,第85页.

[6]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》第1607期,第21页.

先进武器,国民党认为要继续与美国加强军备交流,逐步建立台军武器研发力量,并借此增进台美关系与互信机制,争取重大军购。<sup>[1]</sup>

但同时,台当局又意识到:虽然美国来势汹汹,其实对其新战略成功与否并无把握。美国似乎无意号召盟国与伙伴,发展一个亚洲版的北约,或为巩固霸权、抑制中国大陆崛起,有不惜一战的决心。<sup>[2]</sup>不过,台当局又认为,大陆军力的持续扩张,在近年已经使亚太地区出现了“美中竞争”的战略格局,<sup>[3]</sup>这种日益升温的“战略竞逐”,已成为台湾面临的外部“新形势”。<sup>[4]</sup>对此,台当局声称要采取“亲美、和陆、友日、连结亚太、布局全球”的平衡策略,选择对台最有利的战略位置。<sup>[5]</sup>对美国“重返亚太”而言,台湾自认为可以发挥“平衡者”、“示范者”与“和平缔造者”等角色——首先,台湾可以影响美日与中国大陆的战略平衡变化;其次,台湾的民主制度与生活方式,是配合美日对华“和平演变”的“重要示范”;<sup>[6]</sup>再次,台湾可以一面与大陆发展经济合作,一面强化美台军事关系,这样,既可巩固美台“民主价值同盟”,又可推动两岸和解,营造“台北—北京—华盛顿”三赢空间。<sup>[7]</sup>可以看出,台湾的安全观与价值观仍保留着冷战色彩,在大陆与美国之间它更亲近于美国,对美国“重返亚太”也有很强烈的配合意愿。但同时,又能保持现实的谨慎态度,力图走平衡路线,不至于因应美国“重返”走得太远。

(四)中美关系的稳定与两岸关系的和平发展,积极影响美台军事关系的走向

中美关系“冲突与合作”并存的局面,导致美国对华战略长期在“两面下注”框架内运行,对中国既接触、合作,又防范、遏制。而不时打“台湾牌”,尤其提升美台军事关系,即是其“防范、遏制”那一面的需要和表现。2008年国际金融危机是中美关系的转折点与新起点。<sup>[8]</sup>中美关系自那时起出现了快速发展。4年里,两国元首会晤10余次,发表两份“联合声明”,并达成共建“相互尊重、互利共赢”的合作伙伴关系的共识。<sup>[9]</sup>中美至今已形成以“战略与经济对话”为核心的

[1]台湾2011年“国防报告书”,第150页。

[2]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》1614期,第21页。

[3]台湾2011年“国防报告书”,第36页。

[4]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》第1617期,第14页。

[5]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》第1609期,第17页。

[6]郭震远.中美合作:特点、影响因素和前景[J].中国国际问题研究,2012年第4期,第37页。

[7]戴秉国.在第四轮中美战略与经济对话开幕式上的致辞[EB/OL].(2012-05-03).中国外交部网站, <http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/ldzyjh/t928758.htm>.

多领域、多层次合作机制,<sup>[1]</sup>相互依存进一步加深。国际金融危机发生以来,中国积极扩大进口,尤其扩大自美进口。<sup>[2]</sup>中美合作互利共赢格局的深化以及双方建立新型大国关系的努力,使美国越来越不能、也不愿冒损害中美关系的重大风险,<sup>[3]</sup>降低了其随意打“台湾牌”、大幅抬升美台军事关系的意愿与需求。

两岸关系是影响美台军事关系发展的另一大因素。历史上看,两岸关系紧张,屡次出现台海危机,往往成为美台提升军事关系的契机;两岸关系缓和,则有利于减少美台发展军事关系的迫切性。更重要的是,台湾主流民意已经认识到,两岸关系的和平发展是台湾安全、繁荣的最大保障。2008年国民党重新在台执政以来,两岸关系不断改善和发展,至今已签署18项协议,并在经贸、交通、卫生、教育、金融等交流上取得重大进展。两岸关系的和平发展给台湾本岛带来巨大政治、经济红利,使台湾当局和大部分民众坚信,“两岸和平是台湾安全繁荣的必要条件”,<sup>[4]</sup>从而削弱了台湾提升军事预算的动力,更无意与大陆开展军备竞赛。<sup>[5]</sup>

### 三、美台军事关系在保持平稳发展的基础上, 有可能实现某些“软”突破

未来3-5年,美国战略的重心在于利用中国同相关国家的矛盾加快完成新一轮有利于美国主导亚太的战略布局,而非过早卷入同中国的军事冲突,同中国全面对抗。<sup>[6]</sup>美国“重返亚太”尽管十分高调而且动作频频,但从性质上看,其

[1]郭震远. 中美合作:特点、影响因素和前景[J]. 中国国际问题研究, 2012年第4期,第37页.

[2]习近平. 共创中美合作伙伴关系的美好明天——在美国友好团体欢迎午宴上的演讲[EB/OL]. (2012-02-15). 中国外交部网站, <http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/ldzyjh/t905507.htm>.

[3]郭震远. 新形势下的美台军事关系变化及其前景[EB/OL]. (2010-02-18). <http://www.zhgp.com/doc/1012/1/3/0/101213023.html?coluid=33&kindid=545&docid=101213023&mdate=0301115849>.

[4]郭震远. 新形势下的美台军事关系变化及其前景[EB/OL]. (2010-02-18). <http://www.zhgp.com/doc/1012/1/3/0/101213023.html?coluid=33&kindid=545&docid=101213023&mdate=0301115849>

[5]中国国民党《政策委员会大陆情势双周报》第1617期,第14页.

[6]中国真正的挑战在哪里[N]. 人民日报海外版, 2012-07-31, 第1版.

实是它在全球战略收缩的背景下,在亚太方向作了一些局部扩展。阿富汗战争与伊拉克战争的消耗,2008年经济危机的重创,当前国内经济的低增长、高失业率、削减财政赤字(包括防务预算)的拖累,种种因素使得美国此次收缩较当年越战后的收缩,幅度更大。鉴于此,加之中美关系稳定与合作深化的趋势,美国对华政策尚无心、也不敢放弃“两面下注”的传统战略,反而带有“借重加牵制”的色彩,遑论对华发起“冷战”了。<sup>[1]</sup>

美国未来仍会坚持“一个中国”政策,坚持“三公报”及“一法与六保证”。一方面,保持与台湾的非官方关系,与台湾在多领域(尤其是安全领域)建立更紧密的关系,是美国“重返亚太”战略的重要构成部分。<sup>[2]</sup>另一方面,将美台关系定性为“非官方”或“非正式”,又决定了其利用台湾推进亚太战略的行动有限性。协防台湾,恐怕仍将是美国未来对台安全政策的底线。在此基础上,美国可以追求与台湾的相关合作,保持台湾在“第一岛链”不可或缺的地位,牵制中国大陆的对外战略行动。<sup>[3]</sup>美国不大会像与日、澳强化军事合作那样,迅速抬升美台军事关系,但会坚持干涉我台海事务的立场。美国很清楚,中国国防现代化的推进以及“反介入”战略的实施,是为了“慑止台湾宣布独立的企图;在未来台海发生冲突时,震慑、延缓、阻止美国有效介入;在台海交战时,击败台军”<sup>[4]</sup>。但美国依然有针对性地发展“反介入”环境下自由行动的能力,阻挠中国统一大业的实现。在这一点上,美台的确存在利益交集。为增强台湾安全,维护美国在亚太地区的战略优势地位,美台未来不无探讨加强应对解放军“反介入”作战方案的可能。

对台湾当局而言,对大陆的军事忧惧,决定了它对美国“重返”有进行配合的需要;同时,又由于对美国“重返”的理性认知、“亲美、和陆”的平衡策略以及两岸关系和平发展的红利,也会使它的配合作用有所限制,不会刻意与大陆对抗。台湾虽然不会放弃“拉美制陆”的战略,但也不至于像日本那样,充当美国

[1]此处观点的形成,得到了中国国际问题研究所郭震远研究员的特别点拨与启发。

[2]Kurt M. Campbell, “Testimony before the House Foreign Affairs Committee”, October 4, 2011, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/10/174980.htm>.

[3]马振坤. 美中在亚太地区军事部署之竞合[EB/OL]. 远景基金会网站, [http://www.pf.org.tw/8080/FCKM/DownloadFileService?file\\_id=1381&user\\_id=hyweb&passwd=Qe567tB9&STATUS=0&ERRCODE=00](http://www.pf.org.tw/8080/FCKM/DownloadFileService?file_id=1381&user_id=hyweb&passwd=Qe567tB9&STATUS=0&ERRCODE=00).

[4]U.S. Department of Defense, Military and Security Developments involving the People's Republic of China 2012, p. iv.

“重返”战略的“急先锋”。未来,在中美关系整体稳定以及两岸关系和平发展的大背景下,在奥巴马第二任期内,美台发展军事关系可能会更加小心谨慎,会在持续进展中,寻求某些突破。台湾不会放弃对美军购的努力,但在美国对台军售有所节制及中国大陆对美施加外交压力下,台湾能够取得的成果将是有限的。然而在美台军事交流与合作方面,鉴于该领域的敏感性与关注度均较低,有可能在某些方向上有所突破,未来如出现美台安全对话升级,也不足为怪。

[收稿日期:2012-12-07]

# 美军撤离后的美伊关系发展

韩 凝

[内容提要]2011年12月美军从伊拉克撤离后,美国对伊的掌控有所松动。伊拉克国内的民族、教派矛盾迅速浮现和激化。伊朗乘机加大对伊拉克的渗透,沙特也积极支持伊国内逊尼派势力对抗伊朗。这在一定程度上影响到美国深化与伊拉克的关系。但鉴于美国在中东地区仍驻有相当规模的威慑力量和美伊之间签署了《战略框架协议》,美国对伊拉克局势的主导权并未动摇,两国伙伴关系已显雏形。未来制约美伊关系深入发展的最大障碍在于伊能否实现民族教派和解,推动国家重建发展进程。从目前趋势看,伊拉克国内形势在相当长时间内难有根本性好转。同时,不排除美利用伊拉克干预叙利亚危机和遏制伊朗的可能。从长远看,美伊的战略伙伴关系效益将日趋显现,值得进一步观察和研究。

[关键词]美国 伊拉克 战略伙伴关系

[作者简介]韩凝,中央党校国际战略研究所2010级博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)01-0041-13

2003年伊拉克战争以后,美伊关系的发展动态是值得关注和研究的重点问题。伊拉克地处中东地区的核心地带,东可制衡伊朗,南直下波斯湾,西能影响巴以局势,北则直接干预叙利亚局势和牵制土耳其。伊拉克同时也是世界重要的能源产地之一。美国能源署在《2012年世界能源展望——伊拉克特别报告》中指出,该国目前已经是全球第三大石油出口国。预计2011~2035年全球石油产量增长中的45%将来源于伊拉克,它将成为以中国、印度为主的迅速增长

的亚洲市场的一个重要石油供应国。<sup>[1]</sup>美伊关系的走向不仅将影响到整个中东乃至全球的战略格局,更关系到中国的能源安全问题。

2011年12月最后一批美军战斗部队从伊拉克撤出。但美军的撤离并不意味着美国放弃了对伊拉克的控制权,它仍旧在伊保留了相当的力量:美国驻巴格达大使馆是全球最大的美国使馆,有1.6万余名工作人员;它还在伊南部城市巴士拉、北部城市基尔库克和摩苏尔等具有战略地位的城市设有领事馆,每个领馆约有1,000名工作人员。<sup>[2]</sup>美国试图通过强大的政治和外交力量的存在,继续保持对伊拉克的巨大影响力,从而将伊塑造成它在中东地区的一个重要战略伙伴。然而,美伊之间能否建立起坚实的伙伴关系并不完全取决于美国的意愿和政策,还取决于伊国内局势的发展变化以及地区形势变动的制约。2003年伊拉克战争改变了海湾地区原有的力量格局,导致什叶派穆斯林力量的崛起。2011年初中东地区的剧变又进一步加剧了地区形势的动荡。这些因素都使得美伊关系的走向更加复杂化。

## 一、撤军之际美国的伊拉克政策调整

美国的伊拉克政策调整是其全球战略调整的一个重要组成部分。2007年全球金融危机以后,美国开始了它的全球战略收缩。这一方面是因为这场危机暴露了美国经济的脆弱性,另一方面是因为阿富汗和伊拉克两场战争严重透支了它的国力,而战略收缩有助于美恢复实力,保持霸权地位。其战略收缩的一个标志性步骤就是从伊拉克撤军。

2008年11月,美国和伊拉克经过谈判签署了《美伊友好合作关系战略框架协议》(以下简称《战略框架协议》)和《安全协议》。白宫的新闻简报认为,这是美伊关系发展史上的“历史性”的文件:《战略框架协议》在两国共同的目标下为双边关系的长期发展奠定了基础;《安全协议》明确了美军将于2011年12月31日前从伊拉克完全撤离。<sup>[3]</sup>这两个文件也拉开了后美军时代美伊关系发展

---

[1]International Energy Agency, Iraq Energy Outlook—World Energy Outlook Special Report, October. 9, 2012.

[2]James Denselow, “The US Departure form Iraq Is an Illusion”, the Guardian, Oct. 25, 2011

[3]The White House, “U.S.—Iraqi Strategic Framework Agreement and Security Agreement Historic agreements will advance a stable Iraq in the Middle East”, Fact Sheet, December 4, 2008.

的序幕。2009年2月,奥巴马就任美国总统后,发表了《负责任地结束伊拉克战争》的讲话,将美国新的伊拉克政策的目标定义为致力于帮助建设一个主权、稳定和自立的伊拉克国家。他将此政策的实施分为三个阶段:第一,从伊拉克撤出战斗部队,2010年8月结束美军在伊的作战任务,在2011年12月底前从伊完全撤军;第二,持续外交努力,帮助建设一个更加和平与繁荣的伊拉克;第三,美国全面地介入该地区事务。<sup>[1]</sup>该讲话进一步落实了2008年11月美伊达成的《安全协议》,意味着美国在中东地区开始了实质性的战略收缩,由小布什政府时期的单方面发动伊拉克战争、强行推进“大中东民主计划”的进取型策略转向逐步、可控地退出,从而配合美国的全球战略收缩。2010年5月发布的美国《国家安全战略》强调了美国必须从国内建设起步,重新发展经济,才能塑造它的海外影响力和保持全球领导地位。<sup>[2]</sup>在这一战略的指导下,美国加快了从伊拉克撤军的步伐,即使2011年初中东地区的形势剧变也未能延缓美军的撤离进程。

然而,美军从伊拉克的撤出和美国在中东地区战略态势的收缩,并不意味着美国就放弃了对伊拉克和中东地区事务的掌控权。正如有学者指出的,在一定历史时期内美国的国家核心利益是不变的,从而它的战略目标也是相对稳定的。具体到中东地区而言,“反恐”确保美国的国家安全、保持在解决地区热点问题上的主导权等这些原则立场,是不会改变的<sup>[3]</sup>。此外,美军为伊拉克战争付出了4,500多名士兵生命的代价,累计军费开支达到了8,000多亿美元,也决定了它不会轻易放弃在伊拉克的既得利益,而是要尽可能地降低撤军带来的负面影响,同时巩固和扩大相关收益。因此,美国会选择一种选择性介入的政策,即“在事关美国利益、又无需消耗太多资源的情况下,美将选择性介入中东事务”<sup>[4]</sup>。

伊拉克为美国实施这种政策提供了平台:一方面,在制衡伊朗和干预叙利亚局势等事关美国重大利益的问题上,伊拉克处于关键的地缘政治位置;另一方面,不同于美军占领时期,美国需要背负巨额的军费开支和投入大量资源用

---

[1]Barack Obama, “Responsible Ending the War in Iraq”, February 27th, 2009, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsible-Ending-the-War-in-Iraq/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsible-Ending-the-War-in-Iraq/). [上网时间:2012-12-10]

[2]The White House, The National Security Strategy, Washington, May, 2010.

[3]赵伟明. 奥巴马政府的新中东政策[J]. 西亚非洲, 2009年第6期, 第6页.

[4]参见牛新春. 选择性介入, 美国中东政策调整[J]. 外交评论, 2012年第2期, 第45—54页.

于伊拉克的战后重建。在美军撤离后,奥巴马政府意欲通过政治、经济和外交等综合手段,施展“巧实力”继续保持美国已经获得的对伊拉克局势发展的主导权。在这种背景下,美国的伊拉克政策调整主要呈现出以下3个特点。

首先,战略目标有所降低。小布什政府当初发动伊拉克战争的重要目标就是推翻萨达姆政权,将伊拉克改造成成为民主样板国家,进而扩展到整个中东地区。奥巴马伊拉克政策的首要目标则是强调一个主权和稳定的伊拉克,不再强调区域民主化问题。这顺应美国整体战略收缩的趋势。其中的重要原因之一一是美军撤离后,伊拉克内部的民族、教派矛盾迅速浮现。如果这些矛盾进一步加剧将很有可能威胁到伊拉克的主权完整和国家统一,而一个“分裂的伊拉克意味着中东地区内原有战略平衡的破碎,引发海湾安全机制、教派冲突、库尔德人和胡齐斯坦独立、难民等诸多问题”<sup>[1]</sup>。因此,美军撤离后,美国将稳定置于民主之上,更加注重通过《战略框架协议》提高马利基政府对国家控制的能力,而不是获取伊拉克政治家或者公众对民主的支持。<sup>[2]</sup>

其次,以《战略框架协议》为基础,推动建立美伊之间的战略伙伴关系。2008年11月签署的《战略框架协议》为美军撤离后美伊关系的长远发展定下了基调。这一协议规定美伊两国将在政治和外交、防务与安全、文化、经济和能源、健康和环境、信息技术和通讯7个领域展开合作,建立友好合作的伙伴关系,并就此成立一个高级协调委员会。<sup>[3]</sup>2011年11月,在美军撤离前夕,美国副总统拜登访问巴格达并主持美伊高级协调委员会的会议。在随后发表的共同声明中,拜登指出美伊两国关系正进入一个新的阶段,双方再次重申在《战略框架协议》规定的合作、主权和相互尊重的原则下发展伙伴关系的愿望。<sup>[4]</sup>《战略框架协议》为美国在后美军时代介入伊拉克的事务提供了合法的借口。在此协议下,美国与伊拉克政府在政治外交、安全防务、文化教育和经济能源等一系列领域建立了双边协调委员会。通过这些委员会美国仍能保持对伊拉克的巨大影响力,从而将撤军后的负面影响降至最低。

[1]魏亮,李绍先.伊拉克重建之路剖析[J].现代国际关系,2009年第2期,第3页.

[2]Emma Sky, “Iraq, from Surge to Sovereignty, Winding down the war in Iraq”, Foreign Affairs, No.2, 2011, p.9.

[3]Strategic Framework Agreement for a Relationship of Friendship and Cooperation between the United States of America and The Republic of Iraq, Baghdad, November 17, 2008.

[4]The White House, Joint Statement by U.S.-Iraq Higher Coordinating Committee, November 30, 2011.

第三,保持战略干预态势。2011年12月18日,最后一批美军战斗部队从伊拉克撤出后,美国在伊境内不再留有成建制的军事力量。但是鉴于伊拉克国内尖锐的民族、教派矛盾和出于防范伊朗的需要,美国仍保持了一种战略干预的态势。一方面,通过私人安保力量、使馆安全和情报人员、军事训练和顾问以及特种部队,美国在伊境内依然拥有相当大的“柔性”军事存在。<sup>[1]</sup>另一方面,奥巴马还在科威特保留了4,000人规模的地面部队,作为应对伊拉克突发事态的首批快速反应部队。2012年1月美国国防部发表的《维护美国全球领导地位:21世纪的国防重点》的报告指出亚太和中东仍是美国军事战略重点,它在亚太将增加军事存在,在中东则将维持既有的军事存在和能力。<sup>[2]</sup>为此,美国进一步强化了与海湾国家的军事合作,并且在这些地区仍驻有相当规模的军队,形成了潜在的战略干预能力。

美国无疑是要向伊拉克及其周边国家传递这样一个信息:虽然美国的全球战略在收缩,但它依旧高度关注和重视在伊拉克和中东地区的利益。但不可否认的一点是,由于失去了驻军这一重要因素的支撑,美国对伊拉克的掌控出现了松动,伊国内局势在美军撤离后发生了新的变化,直接影响到美伊关系的发展。

## 二、伊拉克国内局势变化对美伊关系的影响

美军从伊拉克撤离后,伊国内局势变化最为明显的情况就是民族、教派间的矛盾迅速浮现,并且斗争日趋激烈化。这主要反映在政治、经济和安全3个领域。

政治重建是国家重建的核心,而政治体制和国家结构形式则是政治建设中的两项关键内容。2003年美军发动伊拉克战争推翻萨达姆政权后,在美国主导下,伊拉克建立了联邦制的国体和议会民主的政体。然而,由美国建立起来的这套“合作性”民主制度缺乏内在的凝聚力,一旦美军撤离,相关的矛盾问题势必暴露。<sup>[3]</sup>因此,当2011年12月美军从伊拉克撤出后,伊内部的教派、民族矛盾

---

[1]孙德刚. 美国在伊拉克军事存在的调整:从刚性基地到柔性存在[J]. 现代国际关系, 2012年第2期,第55-66页.

[2]U.S. Department of Defense, Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense, Washington, January 21, 2012.

[3]参见汪波. 伊拉克“后重建时期”的库尔德人分离主义新危机[J]. 阿拉伯世界研究, 2010年第3期,第35-44页.

立刻突显,动摇了业已确立的国体和政体。一方面,中央政府陷入了严重的权力争夺之中。其中最为典型的例子就是“哈希米”案。<sup>[1]</sup>该案件背后本质上就是以马利基和“法制国家联盟”为主要力量的什叶派政党与团结在阿拉维以及“伊拉克名单”周围的逊尼派集团之间的权力斗争。在2010年10月马利基和“伊拉克名单”达成的分权协议中,马利基应该将国防和内政部长等重要权力部门的职位分配给逊尼派“伊拉克名单”的代表。但在11月新政府成立时,他并未兑现承诺,而是自己身兼相关的职位或者提名本派系的代表担任这些要职。同时,马利基还在强化总理办公室对安全机构的控制和在安全部队中安插自己的支持者。<sup>[2]</sup>这种教派间权力斗争白热化的最终结果引发了“哈希米”案。另一方面,马利基政府日益明显的集权化趋向也引起了库尔德人的警惕和逊尼派穆斯林的不满,伊拉克国内政治区域化的趋势进一步突出,<sup>[3]</sup>进而影响到国家的统一。首先,近年来库尔德族虽然已成功地进入中央政府,但它也在尽可能地借助美国的支持扩大自身的自治权力。“哈希米”案发生后,库尔德人拒绝把躲避在其自治区内的逊尼派副总统哈希米交给马利基,他们与中央政府的关系因而迅速恶化。更为棘手的问题在于伊境内的库尔德人至今未能就自治程度和自治区的边界问题与伊拉克的阿拉伯人达成协议,关系随时有破裂的危险。<sup>[4]</sup>其次,逊尼派穆斯林由于近年来在政治权力争夺中屡屡失势,他们也开始寻求获取类似库尔德人的自治权。例如迪亚拉、萨拉赫丁以及安巴尔等逊尼派人口占多数的省份就曾要求举行公投成立联邦区,以此表达对马利基政府集权政策的抗议。如何进行权力的分配和厘清中央政府和地方政府之间的权力关系将是关乎当前和未来伊拉克政局发展的关键问题。这种权力斗争延伸到经济领域就是对石油资源的争夺。

近年来,伊拉克的经济恢复与发展取得了一定成就,GDP保持了较快的增长,但仍未形成一个多元化的现代经济结构。伊拉克拥有丰富的石油资源,是全

---

[1]所谓“哈希米”案是指什叶派总理马利基授意伊最高司法机构在2011年12月19日(美军撤离后第二天)以涉嫌恐怖活动为由逮捕逊尼派的副总统哈希米,并于2012年9月对其缺席判处死刑。哈希米对此指控表示否认,目前他仍在国外避难。

[2]ETH Zurich, “Iraq after the US Withdrawal: Starting into the Abyss”, CSS Analysis in Security Policy, No. 113, May 2012, p. 4.

[3]参见魏亮. 浅析美军撤离后伊拉克政治重建的安全环境[J]. 西亚非洲, 2012年第4期, 第78—79页.

[4]ETH Zurich, p. 3.

球第三大石油出口国,石油在其国民经济中占有决定性的地位。美国国际开发署一份提交给伊总理咨询委员会的经济评估报告表明,石油产值占该国实际 GDP 的比重超过 63%,政府的财政收入有 90%源于出售石油和天然气的利润。<sup>[1]</sup>石油资源的重要性也引发了伊拉克国内各派势力对石油的激烈争夺,因为谁能控制更多的石油资源,就意味着谁就能在伊的政治格局角力中掌握更多的资本。

库尔德自治区之所以敢和马利基为首的中央政府分庭抗礼,一个重要因素就在于它所在的伊北部地区蕴藏有大量的石油资源。库尔德自治政府执行独立的能源政策,从 2005 年到 2009 年,它先后和 35 家外国能源公司签署了石油协议,从中获利 50 多亿美元。<sup>[2]</sup>2012 年 4 月马利基政府与库尔德自治区之间的一次紧张局势甚至导致了库尔德人暂停石油出口,给中央政府带来不小的财政损失,巴格达则威胁将减少转移支付给库尔德区的资金。此外,还有石油重镇基尔库克的归属问题。库尔德族人趁 2003 年的伊拉克战争之机,武装控制了这座城市,但伊中央政府并不认可,而且基尔库克归属问题不但引起邻国土耳其的关注,还会影响伊拉克联邦架构的未来发展。<sup>[3]</sup>马利基政府表现出的集权化趋势将很有可能进一步加剧各派对石油资源的争夺。这种能源归属上的“派系化”、“区域化”将严重影响石油资源在伊拉克经济重建中的作用。

在安全领域,随着 2011 年 12 月美军从伊拉克完全撤出,伊国内的恐怖和暴力袭击事件频发。2012 年 9 月 9 日,伊拉克包括首都巴格达在内的 11 个城市发生连环爆炸袭击,至少造成 92 人死亡。从袭击的目标和手段来看,很可能是“基地”组织所为。它表明此前在伊拉克遭受重创的“基地”组织正在卷土重来,重返伊拉克。<sup>[4]</sup>

与此同时,伊拉克民族、教派势力之间的权力斗争严重影响到伊拉克国防军保卫国家安全的能力。从 2003 年起,美国投入数百亿美元用于装备和培训伊拉克的武装力量,使伊军队的规模达到 67 万人。但因教派之间的分歧、政党之

---

[1]USAID/Iraq Office, Assessment of Current and Anticipated Economic Priorities in Iraq, Oct.4, 2012.

[2]Perry Williams, “Iraqi Kurds to net \$5 bn from Oil Contracts”, Middle East Economic Digest, May 2008, p.44.

[3]敏敬. 石油重镇基尔库克的归属问题及其影响[J]. 阿拉伯世界研究, 2010 年第 3 期, 第 45—50 页.

[4] 中新网, <http://www.chinanews.com/gj/2012/09-13/4179675.shtml>. [上网时间: 2012-12-27].

争以及部落力量的渗透使得伊拉克的国防军看上去更像是“宗派武装”，只听命于某个组织和个人，而非遵守国家法律和制度。例如，在“哈希米”案后，库尔德地区的安全旅和其他一些武装力量只服从库尔德自治政府。民族、教派矛盾扩散到安全领域，严重分化了伊拉克的武装力量，也使得美军撤离后的伊拉克安全局势充满了风险和不确定性。

总之，美军撤离以后的伊拉克国内局势呈现出一派乱象：逊尼派和什叶派政党相互争夺中央政府的权力；被边缘化的逊尼派试图争取自治；库尔德族人凭借油气资源积极谋求扩大自治权和自治区范围；数十万人的安全力量分属不同的宗派势力。后美军时代的伊拉克距离奥巴马所说的一个“主权、稳定和自立”的国家目标相距甚远。然而，伊拉克国内政治的分化和局势的脆弱性也加剧了各派势力对美国的依赖。什叶派总理马利基希望通过落实美伊之间的《战略框架协议》，特别是安全与防务领域的合作来强化中央的权力。库尔德族人则希望巩固和深化此前和美国建立起来的特殊关系，将它作为扩大自治权的筹码。在伊拉克战争中失去统治地位的逊尼派穆斯林也在谋求与美国建立良好关系，藉以改变在权力斗争中的不利地位。2010年3月大选后，当伊拉克内部各派就权力分配问题陷入长达近9个月的僵局时，还是靠美国出面进行调解，各方才达成协议。美国副总统拜登的国家安全事务助理布林肯在2012年6月的一次讲话中就曾提到当协议批准时，当时在场的只有4个人即总理马利基、“伊拉克名单”领导人阿拉维、库尔德自治区总统巴尔扎尼和美国驻伊拉克大使。<sup>[1]</sup> 足见美国仍然对伊拉克国内政治发展具有不可忽视的影响力。

### 三、地区形势的变革对美伊关系的制约

2003年伊拉克战争后，中东地区形势发生了两场大的变革：第一场是萨达姆政权倒台后，伊拉克国内什叶派力量崛起，掌握了国家权力，改变了地区的政治格局；第二场是2011年年初中东地区形势发生剧变，在美国战略收缩的大背景下，区域大国的自主性进一步增强。这两场变革的背后彰显了伊朗和沙特两个地区大国对伊拉克的影响力和制约着美伊关系的发展。

伊拉克什叶派在萨达姆政权被推翻后迅速崛起改变了中东地区原有的政治格局，使得原本分散的什叶派地缘政治板块连接起来，形成了一个伊朗、伊拉

---

[1]Antony Blinken, “White House Adviser on New Partnership with Iraq”, Remarks at Center for American Progress, Washington, DC, March 16, 2012.

克和叙利亚的什叶派地带。伊朗也因此拥有了历史性的机遇来扩展它对伊拉克的影响力,进而改善自己的地缘政治环境。伊朗是伊拉克的邻国,又同属什叶派掌权的国家,它对伊拉克的影响力集中体现在伊拉克国内的主要什叶派政党都与它有着紧密的关系。伊朗帮助伊拉克组建了一个什叶派集团,其中包括“伊斯兰达瓦党”、“伊拉克伊斯兰最高革命委员会”等主要什叶派派系。这些党派的领导人早在萨达姆执政时期就与伊朗建立了密切的联系,受到伊朗的财政资助。伊拉克现任总理马利基就是“达瓦党”的领导人。由于实行民主选举和伊拉克国内什叶派人口占多数的现实,什叶派政党将长期执掌伊拉克政权,这也决定了两伊关系将持续地好转和深化。伊朗在美军即将撤离伊拉克之际,加紧了对伊拉克的渗透,力图填补美国留下的“战略真空”。2011年7月6日,伊朗第一副总统拉希米与伊拉克总理马利基签署了6项合作协议;7月25日,伊朗、伊拉克和叙利亚的三国石油部长又签署了一项协议,建设一条贯穿三国的天然气管道;11月,伊拉克的三军总参谋长兹巴里率团访问伊朗,商议两国的军事合作。美军从伊拉克完全撤离后,伊拉克与伊朗的特殊关系突显:在叙利亚问题上,伊拉克与伊朗一起支持巴沙尔政权,与美国的立场相悖。流亡在外的伊拉克副总统哈希米曾透露,有证据表明伊朗通过伊拉克的陆地和空中通道向叙利亚政府提供军事援助,在美国的压力下,伊总理马利基却表示本国无力检查所有伊朗赴叙利亚的飞机。

沙特是伊拉克的另一个重要邻国,它对伊朗在伊拉克影响力的日益提升感到担忧。随着美军从伊拉克的完全撤出,沙特和伊朗这两个地区性大国对伊拉克的争夺将发生方向性的改变,双方都在尽可能地提升在伊的地位。<sup>[1]</sup>特别是在美国中东战略处于收缩和面对2011年年初的地区形势剧变的情况下,以沙特为首的海湾国家的自主性进一步增强,相互合作,采取积极的政策来维护自身的政权安全,而弱化伊朗对伊拉克的影响力,遏制什叶派势力在本地区的扩张就是其中一项重要内容。为此,沙特一方面向伊拉克境内的逊尼派提供援助,并利用逊尼派和什叶派之间的矛盾来干预伊国内的政治发展。2012年4月5日,仅在阿盟巴格达峰会结束约一周后的时间,沙特就接待了被马利基政府通缉的逊尼派副总统哈希米的到访,使得两国关系恶化。<sup>[2]</sup>而此前,这次峰会一度被认

[1]海德. 美国撤军伊拉克后伊朗和沙特的抗衡[J]. 阿拉伯世界研究, 2010年第1期, 第19页.

[2]Liz Sly, “Iraq’s relations with Arab world deteriorating days after Bagdad summit”, The Washington Post, April. 5, 2012.

为是伊拉克重归阿拉伯世界的一个重要步骤。另一方面,沙特还主导阿盟、海合会等组织积极推动叙利亚政权的更迭,<sup>[1]</sup>借此削弱伊朗在地区内的实力,遏制它影响力的扩张。

总之,美国撤军后,在对伊拉克的影响力上,伊朗处于优势地位,但由于什叶派内部的不统一、民族主义的影响、历史问题的干扰和美国因素的存在,伊朗对伊拉克的影响力也受到了很大的限制。<sup>[2]</sup>正如伊拉克一名什叶派议员所说的:“伊拉克和伊朗什叶派之间有许多差异:我们想要民主,他们要伊斯兰统治;我们想与美国建立良好关系,他们与美国存在问题;我们想要一个开放的经济,他们的经济是封闭的;我们认为我们是阿拉伯国家,而且我们已把它写入我们的宪法。”<sup>[3]</sup>即使是在叙利亚问题上,伊拉克虽然与伊朗持同样的立场,但更主要的原因是伊国内的许多领导人与叙利亚有着密切的关系。<sup>[4]</sup>因此,伊拉克并不会成为伊朗在地区内的“提线木偶”,完全接受它的影响。2010年马利基作为独立候选人参选总理获胜,以及反对伊朗渗透和得到逊尼派支持的“伊拉克名单”在国民议会中获得多数席位也印证了这一点。但伊拉克什叶派将长期主导国家政权的现实还是为伊朗施加影响力提供了途径,也对美国和伊拉克之间的关系发展形成了制约,使得美伊两国的战略伙伴关系之路走得并不那么顺畅。

从沙特的角度来看,在美军撤离以后,它会继续强化对伊拉克国内逊尼派力量的支持。这不仅影响到了伊国内政治的稳定,也造成了它与什叶派当权的伊拉克政府之间的关系恶化。伊拉克和沙特的交恶将美国置于一个十分尴尬的地位:一方面,沙特等海湾国家是美国的传统盟友;另一方面,美国又希望与伊拉克建立战略伙伴关系,进而巩固它对中东地区事务的主导地位。如果伊拉克无法与沙特等周边国家修好关系,重返阿拉伯世界,这将不利于美国在该地区的战略整合。

## 四、美伊关系的现状和展望

美军虽然撤离了伊拉克,但通过美伊之间的《战略框架协议》的逐步落实,

[1]参见陈双庆. 叙利亚局势及其未来走向[J]. 现代国际关系, 2012年第1期, 第43—48页。

[2]岳汉景. 伊朗对伊拉克影响力评述[J]. 国际展望, 2012年第4期, 第115—127页。

[3]Liz Sly, “Iranian Influence Soaring in Iraq,” March 8, 2007, [http://articles.chicagotribune.com/2007-03-08/news/0703080164\\_1\\_shiite-rule-arab-iraq-vali-nasr](http://articles.chicagotribune.com/2007-03-08/news/0703080164_1_shiite-rule-arab-iraq-vali-nasr). [上网时间: 2012-12-24]

[4]James F Dobbins, Ellen Laipson, Helena Cobban, Lawrence J Korb, p.10.

两国战略伙伴关系已具雏形。政治上,美国依旧对伊拉克国内政局的发展具有强大的影响力。美国不仅在伊拉克分裂或对立的各派政治势力之间扮演一个调解人的角色,还通过政治、外交手段积极参与和帮助伊拉克完成战后的政治转型,巩固它的民主体制。作为主管美国外交援助事务的国际开发署在这方面发挥了关键作用,它通过选举支持、行政管理改革、治理能力强化和公民社会建设等多个援助项目,<sup>[1]</sup>致力于推动伊拉克民众的民主参与、实现民族教派间的和解以及厘清中央和地方政府之间的关系。这也使得美国的影响力深入到了伊拉克政治社会的各个领域。

经济上,伊拉克战后重建蕴藏着巨大的商机,出于带动国内经济复苏的需求,美国与伊拉克的商贸联系在逐渐加强。据美国商务部的数据统计,从2010年到2011年,美国对伊拉克的出口贸易增长率高达48%,从16.4亿美元增加到了24.3亿美元,并且主要集中在石油设备、机械建设等领域。<sup>[2]</sup>此外,根据美伊之间的《战略框架协议》,双方还建立了商业对话机制,旨在强化两国在贸易投资领域的合作,为美国企业在伊拉克捕捉商机提供便利。美国在今后一段时间内将持续关注伊拉克的战后重建,尤其会重视基础设施领域的建设,因为美国可以从中获得巨大的经济利益。

安全防务上,美国不仅为伊拉克的安全力量提供技术援助和训练,还是伊主要的军事装备供应商。2011年9月,美军撤离前夕,奥巴马政府向伊拉克出售了45亿美元的军备,其中包括18架F-16战机。仅在2012年12月,美军就向伊拉克海军移交了2艘近海支援舰,向空军交付了3架C-130运输机。值得一提的是,在面对库尔德族拥有自身武装的情况下,马利基政府迫切希望获得美国的军备来提高中央政府与库自治区交涉的底气。

在外交领域,美国与伊拉克之间展开了积极的互动。自美军撤离以来,美国的副国务卿、负责政治与军事事务的助理国务卿以及主管近东事务的助理国务卿等中高级官员悉数到访过伊拉克,伊拉克总统塔拉巴尼和副国防部长也到访过华盛顿。美国驻伊拉克大使馆的外交小组几乎天天与伊总统塔拉巴尼、库尔德自治区总统巴尔扎尼和议长纽贾菲等高级官员保持联系,与总理马利基以及他的高级助手也接触频繁。<sup>[3]</sup>在最近一次召开的美伊双边协调委员会上,双方还

[1]参见国际开发署驻伊拉克机构官网, <http://iraq.usaid.gov/>. [上网时间:2012-12-24]

[2][http://export.gov/iraq/eg\\_iq\\_045237.asp](http://export.gov/iraq/eg_iq_045237.asp). [上网时间:2012-12-24]

[3]Antony Blinken, "White House Adviser on New Partnership with Iraq", Remarks at Center for American Progress, Washington, DC, March 16, 2012.

谈及叙利亚局势,美国希望伊拉克能够提供人道主义援助和确保边界安全。

以上这些领域的密切联系和合作说明美伊之间的战略伙伴关系已有明显的机制化趋向。即使是美军的撤离也并未让伊拉克偏离美国设定的战略轨道,美仍掌握着对伊拉克局势的主导权。未来美伊关系的发展,伊拉克能否成为美国在中东地区所期望的坚实的战略伙伴将主要取决于以下两个条件:

第一,伊拉克国内分裂的民族、教派势力能否实现真正的和解,团结在宪法和国家统一主义的框架下进行良性的政治竞争,使伊现行的民主制度有效地运转。伊拉克现阶段的事实说明宗派间的权力争夺已经严重影响了该国的战后重建和发展进程。如果这一问题得不到有效解决,那么伊拉克就无法成为一个主权、稳定和自立的国家。动荡不安的国内局势必然削弱伊拉克的国家实力,降低其在地区内的地位,无法成为美国希望扮演的中东地区重要伙伴的角色。相反,如果伊拉克成功实现战后的政治转型,政局稳定、社会有序、经济繁荣,那么它将成为美国在中东地区的民主样板国家,进一步强化美国在中东地区的地位。

第二,美国是否具有一个整体性的地区战略,并将伊拉克纳入其中。奥巴马政府伊拉克政策的第三步就是全面地介入中东地区事务之中。然而,“美国进步中心”的一份报告就曾批评奥巴马的伊拉克政策过于强调伊拉克的主权,伊拉克人的自主性,而缺乏一个更为广泛的地区性战略并将美军撤离后的伊拉克纳入其中。<sup>[1]</sup>美国地区性战略的缺位也给伊朗对伊拉克施加影响力提供了空隙。

从目前的发展趋势观察,伊拉克国内的政局在相当长时期内不会有根本性的好转。这主要是因为美国在2003年单方面发动的伊拉克战争不仅缺乏国际社会的支持,更是违背了伊拉克正常的历史发展轨迹。有学者就曾指出在一个多民族与多宗教的国家引入民主制度的时候,两个因素将成为引发这个国家冲突的导火索:“第一,在进行民主化与构建具有现代化的民族国家之前,这个国家没有形成强有力的公民社会网络;第二,‘弱政府’无法保证全体民众在法律面前一律平等,无法维护他们的民主参政权利,使他们免于暴力伤害和享受到基本的政府公共服务。”<sup>[2]</sup>伊拉克正符合上述情况:以民族、教派为基础的身份认同使得社会高度“碎片化”;中央政府陷入权力争夺的漩涡之中,无法有效发挥基本的公共功能。如果美国保持持续性战略介入,例如长期驻军和投入巨资用于伊国内重建,并且坚

[1] Brian Kaulis and Peter Juul, “Iraqis Take Back Their Country, Iraq’s Election as U.S. Policy Transition”, Center for American Progress Paper, March, 2010, p.2.

[2] Andreas Wimmer, “Democracy and Ethno-Religious Conflict in Iraq”, Survival, Vol.45, No.4, 2004, p.116.

持相当长久的时间,局势也许会有所好转。但在美国整体实力衰退、全球战略收缩的背景下,伊拉克乃至中东地区已经不是它的战略重点。因此,美伊之间的关系发展在未来一段时期内只会围绕《战略框架协议》展开基本的互动合作,不会有进一步深入的发展。

同时,美国仍旧掌握着对伊拉克局势的主导权并且保持着一种战略干预的态势,伊拉克在直接介入当下叙利亚危机和应对伊朗核问题上又处于关键的地缘政治位置。这些因素的存在就不能排除美军有重返伊拉克的可能。近期就有消息称,约 3,000 名美军“秘密”回到了伊拉克,部署在各军事基地。<sup>[1]</sup>一旦美国将伊拉克作为“西窥叙利亚,东抗伊朗”的军事跳板,那么美国通过伊拉克战争获得的战略效应将进一步显现。

[收稿日期:2013-01-09]

---

[1]中新网, [http://news.xinhuanet.com/world/2012-11/28/c\\_124013636.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-11/28/c_124013636.htm). [上网时间: 2012-12-24]

# 从奥巴马访缅看美缅关系发展变化

王霄 朱振宇

[内容提要]奥巴马连任后,立刻正式访问缅甸,在美缅关系近年来加速发展的背景下,表明奥巴马政府将持续推行“重返亚太”战略。美缅关系自冷战结束后曾陷入长期恶化,近几年来由解冻到升温,发展迅速。其原因,一方面是美从“重返亚太”战略需要出发主动放弃对缅强硬路线,另一方面也是缅内部政治变化为美调整对缅政策提供了可乘之机。未来,美缅关系将会是美持续扩大对缅影响,而美缅冷战后 20 多年的严重对立形成的不利因素也将长期影响双方关系的发展。缅甸是中国的重要邻国,美缅关系的发展和缅国内政治生态的转型将会对传统的中缅关系产生不容忽视的影响。

[关键词]美国外交 “重返亚太” 美缅关系 缅甸政治 中缅关系

[作者简介]王霄,和平与发展研究中心研究员;朱振宇,四川国际友好联络会南亚与东南亚研究中心研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)01-0054-09

2012年11月19日,奥巴马赢得总统连任选举后不久便正式访问缅甸,引发各方高度关注。此次“历史性访问”清晰表明了奥巴马政府将继续推动缅甸加快政治改革的步伐,推行“重返亚太”战略,构建“围堵”中国战略包围圈的政策企图。美缅关系朝向何处发展,关乎我西南周边安全稳定和能源大通道建设,值得密切关注。

## 一、美缅关系发展历程

1947年9月18日,美缅正式建交。<sup>[1]</sup>此后40余年,尽管缅甸国内政治动荡,军人长期主政、民众抗议不断,但美缅关系并无严重波动。两国关系的戏剧性变化始于1988年,发展至今大致可分为三个阶段:1988~2009年,关系恶化阶段;2009~2011年,关系解冻阶段;2011年至今,迅速升温阶段。

(一)美缅关系恶化阶段(1988~2009年)。1988年8月8日,缅甸爆发大规模民众、学生抗议示威,前军人政权首脑奈温被迫辞职,但立场更加强硬的军方随即接管政权并动用武力镇压,酿成流血事件,国际舆论哗然。时值里根总统第二任期末期,临近总统大选,民主、共和两党竞争激烈,里根政府以“走私毒品”、“践踏民主人权”为由,宣布对缅停止经援、禁止国际组织和银行提供贷款等一系列制裁,奠定了美对缅强硬制裁的政策基调。1990年5月缅甸大选后,缅军人集团拒不交权,软禁胜选的昂山素季,引发美新一轮严厉制裁。缅甸指责美推行“新殖民主义”干涉内政,拒绝接收美新任驻缅大使,双方关系迅速降至冰点。

里根政府之后的老布什、克林顿,再到小布什政府,对缅始终保持“严厉制裁”政策。美政府和国会先后制定和颁布的涉缅制裁文件多达5部联邦法、4个总统行政令,<sup>[2]</sup>分别为1990年《海关贸易法》(the Customs and Trade Act)第138条款、《对外援助法》(the Foreign Assistance Act)“1994-1995财年修正案”第307条款、1997年《对外行动、出口资金及相关项目拨款法》(the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act)第570条款、2003年《缅甸自由民主法》(The Burmese Freedom and Democracy Act)、2008年《汤姆·兰托斯制止缅甸军人集团反民主行为法》(The Tom Lantos Block Burmese JADE Act),以及1997年克林顿总统签发的第13047号总统令、小布什总统2003年、2007年、2008年先后签发的第13310号、第13448号、第13464号总统令,制裁范围涉及签证禁令、金融服务限制、冻结资产、一般性和特定货物出口投资限制、双边多边援助禁令等7个方面,苛刻程度甚至“超过对朝制裁”。<sup>[3]</sup>缅甸军政府这期间一直是美对外政策的“抨击焦点”之一。2003年,

---

[1]1947年1月,缅甸政治领导人与英国政府就缅甸独立问题达成协议。1948年1月4日,美国杜鲁门政府承认缅甸为“独立主权国家”。但美国外交使团与缅方早在1947年9月18日就已“商定互换大使级外交代表”,美国驻仰光总领馆升格为使馆。<http://history.state.gov/countries/burma#diplomatic-relations>.

[2]U.S. Sanctions on Burma, February 7, 2012, Congressional Research Service, U.S.

[3]UNITED STATES RELATIONS WITH BURMA: FROM HOSTILITY TO HOPE, Andrew Selth, Regional Outlook Paper: No. 36, 2012, Griffith Asia Institute of Australia, p4.

国务卿鲍威尔批评缅军人集团是“统治缅甸的恶棍”；2005年，国务卿赖斯称之为“暴政前哨”；2006年，小布什总统的国情咨文将之与叙利亚、伊朗、朝鲜并称为需要政权更替的“邪恶轴心”国家。

综合看，这一时期美对缅政策之所以如此严厉，主要原因有二：其一，冷战结束前后，缅甸对美国的战略价值微不足道，对它实行严厉的制裁可以无所顾忌。其二，美企图通过声援“民主斗士”昂山素季，标榜美国的自由民主形象，迫使缅甸改变政权性质。

（二）美缅关系解冻阶段（2009年~2011年）。2009年1月，打着“改变”口号当选的奥巴马正式就任总统后，宣布重新审议小布什政府时期对外政策，对缅政策是其中一项重要内容。2009年8月，美参议员韦伯访缅，与缅甸一号实权人物丹瑞大将会面，不但获准拜访软禁中的昂山素季，还顺便保释美国公民耶托（耶托因擅自接触昂山素季被缅军政府判刑7年）。韦伯成为十几年来首位与丹瑞和昂山素季会面的美国政要，被外界解读为美缅关系出现解冻征兆。同年9月23日，国务卿希拉里在纽约向新闻界吹风，称“将制裁与接触对立，是错误的选择。为了取得进展，我们将同时采用这两种方式”。<sup>[1]</sup>仅仅一周后，时任缅总理吴登盛被允许赴纽约参加联合国大会，标志美开始放松对缅军政官员的签证禁令。国务院主管东亚和太平洋事务的助理国务卿坎贝尔在联合国大会期间与缅官员进行了实质性交流。2009年11月，坎贝尔助理国务卿率团访缅，成为14年来首个高级别美官方访缅代表团。同月，吴登盛、奥巴马同时出席首次东盟—美国领导人会议。2010~2011年，美以官方代表团、智库调研小组、民间组织考察团形式频繁访缅，广泛接触缅各派势力。

然而，美对缅政策最初的调整步伐是非常谨慎的。奥巴马政府在解释对缅“务实接触”政策时，表示制裁依然有效，“直到看到朝向改革的实质进展为止”。<sup>[2]</sup>2010年12月缅议会选举之后，希拉里国务卿仍颇有微词，称“对选举极度失望，选举过程问题丛生”。奥巴马政府的犹豫态度事出有因。美决策层对缅政策如何调整争执不下：一部分意见认为，制裁效果不佳，是因为不够严厉，应坚持对缅制裁；一部分意见认为，应“静观其变”，等待缅主动向美示好；还有一部分

---

[1]美国将直接与缅甸接触但继续实施制裁[EB/OL].美国国务院网站,[2009-09-24].<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2009/09/20090925153516esnamfuak0.3433889.html#ixzz2IKgko8vu>.

[2]U.S. Policy Towards Burma: Issues for the 112th Congress, August 8, 2011, Congressional Research Service, U.S. p5.

则主张先部分解禁制裁,诱使缅选择民主转型。另一方面,缅政府此时对美方态度微妙变化似乎“视若无睹”。2010年3月10日,助理国务卿菲利普·克劳雷被问及对缅政策效果时承认,“迄今为止没有进展”。2011年6月2日,副助理国务卿约瑟夫·云在国会作证时,称“在(与缅方)对话期间,尽管我们反复努力,但没有什么反应”。

(三)美缅关系迅速升温阶段(2011年底至今)。尽管收效不甚明显,但奥巴马政府对缅甸表现出超乎寻常的耐心。副助理国务卿约瑟夫·云、缅甸问题特使德里克·米切尔、助理国务卿坎贝尔等重要外交官先后多次访缅。2011年11月30日至12月2日,希拉里国务卿正式访缅,成为50年来首位访缅的美国务卿,此次“破冰之旅”成为美缅关系迅速升温的转折性事件。希拉里在缅分别会见吴登盛总统、国会议员、昂山素季及少数民族团体领导人,其表态一改之前的谨慎悲观,转而盛赞缅政府采取了“人们期待已久的开放措施”,称“如果改革的势头保持下去,美国准备采取进一步的步骤”。

2012年4月1日,缅甸议会补选,昂山素季领导的民盟赢得压倒性胜利,昂山素季本人当选议员。4日,希拉里国务卿即发表讲话,宣布派驻全权大使,放松投资禁令,重开美国国际开发署仰光办事处等一系列解禁措施。美缅各层次接触互动随即快速升温。助理国务卿坎贝尔在众议院听证会上透露,缅甸事务特别代表米切尔“几乎每个月都前往内比都与政府官员、主要社团领导人接触磋商,进一步促进具体行动”。6月,美国防部长帕内塔在新加坡香格里拉会议上表示愿与缅军开展“初步性交流合作”;7月,德里克·米切尔被任命为美驻缅新大使,美允许其公民赴缅投资;同月,美70多家公司高管顺访缅甸;9月,昂山素季、吴登盛先后访美,美宣布解除对吴登盛和人民院议长吴瑞曼的个人制裁限制,同时解除缅甸产品出口美国的禁令;10月,奥巴马签署法令解除对缅金融限制。

在这种美缅关系快速转暖的大背景下,11月19日,奥巴马对缅甸进行了正式访问。奥在缅仅停留6个小时,时间虽短但收获不少。首先是塑造了“美国重返缅甸”的公关形象。白宫对访问行程做了精心安排。在美国媒体所呈现的画面当中,奥分别会见吴登盛总统与昂山素季,得到了执政当局与民主势力等各派政治力量的欢迎;奥在仰光大学用缅语致辞,发表“坚定支持缅甸民主改革”的讲演;奥所到之处,缅民众挥舞着星条旗夹道欢迎,缅甸媒体舆论好评热议如潮,成功营造出一种缅甸举国上下欢迎美国,支持遵循美式价值观进行“转型改革”的氛围。其次是实质性抬升了美缅关系。奥巴马在仰光宣布启动“美国与缅甸增进民主和平和繁荣的伙伴关系”,两国商定将本着“开放、透明、负责、当地

各阶层共同参与”四大原则,重点加强在“民主、人权和法治”、“透明化政府管理”、“和平与和解”、“繁荣发展”四大领域的合作。根据此项计划,奥巴马政府拟于2012~2013财年给予缅方1.7亿美元援助,同时在金融服务、高等教育、管理人才培养等领域大幅增加对缅援助项目。还有一点不为媒体关注但意义重大的成果是,缅甸同意签署国际原子能机构(IAEA)《附加议定书》,该议定书包含了提高国际原子能机构相关核查能力的措施,可用于确定在一个国家内不存在未经申报的核材料和核活动。在美方看来,此举有助于阻断缅甸与朝鲜在核技术领域的合作。

## 二、美缅关系迅速升温原因分析

纵观美缅关系发展历程,美急于改变其失败的对缅政策,使之能更好地服务于美国全球战略,是影响美对缅政策基调转变的决定性因素。同时,缅甸内外政策变化也为美提供了更多机会。

(一)对缅强硬路线效果欠佳迫使美做出政策调整。奥巴马政府调整对缅政策,与其说是精明的战略选择,不如说是被迫承认前任政府对缅政策失败。2009年奥巴马政府开始审议对缅政策之前,美国制裁政策收效甚微就已成为各方共识。美方长期立场强硬,拒与缅政府来往,等于放弃了对缅甸的影响渠道。西方观察人士看得非常清楚,“美国强硬政策的主要目的是孤立内比都,但结果却是华盛顿孤立了自己”。<sup>[1]</sup>美国智库报告承认,对缅外交经济制裁对缅甸当局“基本没有影响”,<sup>[2]</sup>“军政府没有因此出现丝毫崩溃迹象”。<sup>[3]</sup>

美方认为,造成这种尴尬局面的原因是多方面的:(1)对缅制裁没能得到其他西方国家的支持。欧洲国家、日本、澳大利亚等虽对缅有程度不同的制裁措施,但并未断绝与之关系。英国作为缅甸的殖民宗主国,其私人资本有大量投资。欧盟在教育、医疗健康和环境保护领域保持了援助。日本以“人道主义援助”为名投资水电站和仰光机场等大型基础项目。颇具讽刺意味的是,美国公司也

[1]UNITED STATES RELATIONS WITH BURMA: FROM HOSTILITY TO HOPE, Andrew Selth, Regional Outlook Paper: No. 36, 2012, Griffith Asia Institute of Australia, p5.

[2]Current Realities and Future Possibilities in Burma/Myanmar: Perspectives from Asia, March 2010, Asia Society, p109

[3]Burma-U.S. Relations, Updated October 4, 2007, Congressional Research Service, U.S. p5.

联手其他西方企业,曲线转进缅甸。如美国石油巨头“雪佛龙”公司与法国“道达尔”集团、泰国 PTT 公司与缅甸营油气公司共同经营开发着缅近海油气项目。(2)缅甸与亚洲国家,特别是东盟成员国保持着密切联系。缅甸丰富的油气矿等天然资源对美国而言微不足道,但对东南亚近邻有极大吸引力,缅甸劳动力密集型产业,如制衣业,遭美国市场封杀后,在泰国、新加坡找到了替代市场。东盟国家始终坚持与缅保持“建设性接触”,既有经济考虑,也有自身政治考虑。美国可以对缅置之不理,但东盟国家对自己的成员国不能。再者,缅当局对西方制裁尚且无动于衷,对东盟制裁更不当回事。东盟曾以 2006 年轮值主席国为价码,要求缅甸有所改革,遭到断然拒绝。故东盟对强硬制裁并不热心。(3)中国提供了重要外交经济支持。据国会研究处统计,中国是缅甸最大投资国,第三大贸易伙伴(尚不包括大量非正式边贸),中国每年对缅经援高达 2 亿美元,多数投入基础设施。2007 年,中国在联合国安理会否决了美国—欧盟联合制裁决议案。从某种意义上讲,也正是由于美国对缅长期强硬制裁,导致中国在缅甸影响力扩大,也正是由于中国在缅甸影响力与日俱增,对美国的刺激最大。此外,2006 年,缅军政府还与朝鲜恢复了外交关系,两国军事交往密切,合作领域甚至涉及到了核技术,也引发了华盛顿的高度不安。

(二)“重返亚太”战略需要美国主动调整美缅关系。如前文所述,美对缅政策真正转向是在 2011 年中后期。奥巴马政府推出所谓“重返亚太”战略也是在 2011 年秋,<sup>[1]</sup>这两个时间节点如此重合决非偶然。

奥巴马政府认为,“全球 21 世纪的战略和经济重心,是从印度至美洲西海岸的亚太地区,美国将坚持在这一地区大幅增加外交、经济、战略等各个方面的投入”。<sup>[2]</sup>分析认为,美国根本就没有离开过亚太,这种说法没有错误,但不完全。奥巴马政府希望强调和改变的是美国目前在亚太地区战略架构的薄弱环节,以最终形成压倒中国的战略竞争优势。就地缘上看,美国传统关注的亚太,是指东北亚与西太平洋,新战略关注的则是东亚、东南亚、南亚、澳洲及连接其间的西太平洋、印度洋广大区域。就安全关系看,美国二战之后经营的所谓“辐—轴”双边同盟体系(美日、美韩、美泰、美菲、美澳军事同盟均为双边同盟)旨在协助

[1]Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia, March 28, 2012, Congressional Research Service, U.S. p1.

[2]美国国务卿克林顿以“美国的太平洋世纪”为题发表演讲[EB/OL].美国国务院网站, [2011-11-11].<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2011/11/20111111210002x0.4932171.html#ixzz2IQjSXfHO>.

增强美军作战能力,奥巴马政府希望的是扩大同盟体系,增加盟国间相互联系,减轻美军负担。就外交关系而言,美提升了对东盟、印度等新兴地区力量的重视,试图将之改造成遵从美国价值观的政治同盟。正是因为这种战略视角的转变,直接导致缅甸在美国大战略设计中的地位价值快速提升。从地缘角度看,缅甸在陆上连接南亚和东南亚,海上扼太平洋与印度洋交通要冲的枢纽地位变得更加突出,成为美加速“战略东移”的地缘突破口。就外交而言,若使军人主政50余载的缅甸改换门庭,成为东南亚国家民主转型的“样板国家”,将对其它专权亚洲国家产生极强的示范效应,因此可以作为美国在东南亚发动“颜色革命”的重要抓手。从遏制中国的角度看,中缅拥有2,200公里边界,中国在缅投入巨大,且将之视为前出印度洋的战略能源通道。美国欲围堵中国,缅甸更是其必须拿下的关键一环。正是出于这些急迫的现实战略需要,奥巴马政府最终决心主动调整对缅政策。

(三) 缅甸内部政治变化为美调整对缅政策提供了可趁之机。奥巴马“重返亚太”战略自推开以来,在朝鲜半岛、东海、南海制造出紧张事态,备受各方批评,唯独在缅甸似乎进展顺利。美缅关系这种异乎寻常的升温,与其说是美对缅新政奏效,不如说是缅甸国内政治的“原发性”变化所致。

缅甸政府最近一波改革启始于2003年军政府的“七步走”政改方案,丹瑞等军人集团领导也多次示意与昂山素季等实现政治和解,但美故意视而不见或一概加以排斥。随着2010年缅甸举行全国大选,2011年昂山素季获释,2012年民盟在议会补选大胜,缅甸“自上而上”的改革进入一个新阶段。2012年缅甸政府改革举措增多,颁布外资投资法,取消媒体审查,释放政治犯,推动民族和解,甚至连昂山素季等民主派也承认政府改革“真心实意”。在此背景下,以缅甸总统吴登盛为首的执政集团为巩固改革成果,期待通过改善与美国等西方国家关系,争取宽松的国际环境;以昂山素季为首的国内民主派则为提升政治地位,也希望美国加速渗透,增加对其支持。上述缅甸国内政治势力均急于抓住美国这张大牌,实现各自的政治利益。作为缅甸本身来说,也急于抓住美国“重返亚太”机遇,利用自身资源换取国际投资,促进国家发展。<sup>[1]</sup>政治上,缅甸所实施的民主化改革若能获得西方国家的认可和支持,可使缅甸以民主国家的“崭新面貌”融入国际社会,摆脱备受孤立的窘境,尽快回归国际主流社会。经济上,缅甸国内自然资源和劳动力资源十分丰富,市场化水平亟待提高,若能吸引来自西方的强

[1]李晨阳, Wilhelm Hofmeister, Myanmar Prospect for Change, Markono Print Media Pte Ltd, 2010.

大资金和技术投资,缅甸经济发展将获得除中国、印度以外又一强大动力。此外,就缅甸外交政策而言,改善美缅关系还可使其在与中、印、美等大国外交中寻求平衡获利,更有利于其在国际交往中实现利益最大化。

### 三、对未来美缅关系发展的基本看法

(一)美国将持续扩大对缅甸影响。随着美缅关系趋于热络,双方关系发展有所加快。美国将继续“施压与拉拢”并举,扩大对缅各阶层的渗透,试图主导美缅关系发展。在对缅施压制裁方面,美国现行制裁法令涉及复杂的国内立法程序,完全解禁需要一个较长过程,美最有可能以行政命令手段,采取阶段性制裁措施,即根据缅民主改革进程,适时放宽、调整对缅制裁。在对缅经援合作方面,美迫于自身财力限制,很可能联合日本、欧盟等盟国,重点加大对缅民生、教育和基础设施建设的援助,做好长期渗透,争取基层民众的准备。在安全合作方面,美方将以邀请缅军参加亚太联合军演、选派人员赴美军事院校受训等方式,加大对缅军的“职业化”改造。可以预见,美将进一步加大对缅甸政治、经济和外交各层面的影响,更加频繁地插手缅甸事务。

(二)影响美缅关系发展的不利因素将长期存在。美缅关系历经二十余年的对立,虽然短期内改善带来的好处促使两国都愿意进一步发展关系,但影响双方关系的不利因素并未消除,断言美缅关系快速由此转入良性互动还言之过早。首先,双方政治互信基础薄弱。缅政府对美等西方国家以“民主”、“人权”为幌子干涉内政抱有戒心,担心美暗中支持反对派力量,搞垮缅政府,扶植亲西方政权。其次,双方在发展双边关系的目的是存在较大差异。美欲以缅为突破口,加速推进“重返亚太”战略,借缅牵华。缅着眼于美缅关系现阶段改善带来的现实好处,利用其擅长的大国平衡外交手段,对大国关系做出微调,不会轻易改变对中国的倚重和依赖。再次,缅国内诸多“非人权”、“非民主”问题存在,考验着美缅关系正常发展。2012年,若开邦两度因民族纠纷引发的骚乱事件,缅政府的处置方式遭到国际社会批评。2012年12月28日,缅军与缅北克钦独立军武装冲突升级,2013年1月12日,克钦流亡组织在华盛顿举行抗议示威,400余名缅甸少数民族代表“包围”白宫、国务院,散发致总统公开信。奥巴马政府此前为争取缅政府,回避批评缅北战事,最后反而被想借势打垮克钦独立组织的缅甸当局所拖累。2013年1月26日,缅甸政府指责美国大使馆对缅甸政府军与北部克钦叛军之间的冲突发表片面声明,并促请美国使用缅甸宪法所定的“Myanmar”,以免破坏两国关系。在美缅交往过程中,这些“小事件”极易被放大,

从而使美缅关系发展受挫。

(三)美缅关系发展对中国的影响不容忽视。首先,尽管缅政府重视对华关系,但对中国在缅影响力增强始终保持高度戒心,缅甸与美西方关系的缓和为缅甸提供了更大的国际空间,为了得到西方国家更多的支持,或平息缅国内西方支持的民主势力的批评,缅政府很可能做出某些对中国不利的举动,影响中缅关系。如2011年9月缅政府突然借口“民意”中止密松水电站项目,对中方投资造成重大损失。<sup>[1]</sup>2012年11月,莱比塘地区民众突然以征地补偿不足、环境污染等借口要求中方停止莱比塘铜矿扩建,缅政府任命昂山素季为调查委员会主席对该项目进行调查,<sup>[2]</sup>事态后续发展并不乐观。其次,随着美缅关系的不断改善,美国对缅甸影响力逐渐加大,中国在该地区的影响力或将受到一定程度的挑战。缅甸国内能源资源丰富,对美国这类能源需求大国具有一定程度的吸引力,若缅对美开放程度增大,势必导致美国能源企业的介入,不排除可能与中国围绕缅甸各类资源展开利益争夺。再次,随着西方势力以美缅关系改善为突破口,深度介入缅甸国内事务,不排除其可能在民地武问题上肆意炒作,挑唆甚至制造缅政府与民地武之间、各民地武内部的矛盾,引起缅北地区混乱,极有可能加重中缅边境地区的安全压力。

综上,笔者认为,对奥巴马访缅之后美缅关系走向应做客观看待。既不能认为美缅关系现阶段的变化就认定“丢掉了缅甸”,也不能因美缅关系恢复存在难度就掉以轻心。一方面看,美缅双方改善关系,既是相互借重,又各有战略算计,双方还受到各自国内复杂政治因素的牵制。美国囿于自身经济困难,似不可能对缅长期持久投入,缅近期向美示好,也非认同美式政治民主价值观,双方关系起伏波动在所难免。但另一方面,缅甸是中国的重要邻国,牵扯中国的战略利益,外部势力加大对缅事务关注和插手,将进一步加速缅内部政治生态转型,大大增加局势复杂敏感程度,势必对中国妥善运筹周边战略提出新的严峻挑战。

[收稿日期:2013-01-21]

[修回日期:2013-02-01]

---

[1]中缅外长沟通密松水电站事宜[N]. 参考消息,2011-10-11.

[2] 缅甸铜矿事件抗议者要求中国公司撤出缅甸 [EB/OL]. [http://news.ifeng.com/world/detail\\_2012\\_12/04/19795284\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/world/detail_2012_12/04/19795284_0.shtml).

# 欧债危机的性质与发展趋势

刘明礼

**[内容提要]**欧债危机本质上是欧元区在条件不成熟的情况下使用共同货币引发的“货币危机”，未来危机走势关键取决于欧元区的发展走势。在可预见的未来，欧元区不会解体，内部各国竞争力差距有望缩小，在财政联盟、银行联盟等机制建设方面将不断推进，但节奏将是小幅、缓慢的。在这一趋势下，债务问题可能继续发酵但不至于失控，欧元区经济可能呈现“北强南弱、总体低迷”的态势并拖累全球增长，但欧元的第二大国际货币的地位不会动摇。

**[关键词]**欧元区 债务危机 货币危机 最优货币区

**[作者简介]**刘明礼，中国现代国际关系研究院欧洲所副研究员。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]**A

**[文章编号]**1006-6241(2013)01-0063-09

2012年欧债危机虽曾有短暂缓解，但总体上呈持续恶化态势，陷入融资困境的国家增加，风险向金融领域扩散，希腊甚至一度处于“退出边缘”。随着危机发酵，与这场危机相关的研究也不断增加，从政治、经济、社会等多方面阐述了当前欧洲面临的难题。本文试图从各种导致债务危机的因素中找到关键变量，进而研判危机的未来走势及其影响。

## 一、危机的性质

当前欧洲这场危机我们虽然称之为“债务危机”，但实际上债务问题仅是外在表现或者说是问题的“突破口”，从性质上讲应该是“货币危机”，因为在引发当前危机的诸多因素中，货币问题——也就是十几个主权国家使用共同货

币所引发的问题,才是最为关键和决定性的因素。

南欧国家财政赤字高、债务负担重的确是导致欧债危机的直接原因,但不足以解释当前的危机不仅仅是南欧国家的危机,而是整个欧洲的难题。历史上看,债务危机出现过很多次,1994年的墨西哥、1998年的俄罗斯、2002年的阿根廷都曾发生主权债务危机,当时的危机只限于出现债务问题的国家,并没有向其他国家扩散。而今天的欧债危机则明显不同,自从希腊问题爆发之后,出现了明显的“传染效应”,危机的范围不断扩大。除了“外围国家”局势不断恶化外,财政和债务状况相对好得多的“核心国家”形势也日趋严峻,法国已经在危机中失去3A评级,德国、荷兰、卢森堡等国家也面临评级被下调风险。<sup>[1]</sup>如果横向比较欧元区和其他发达经济体的情况,也可发现债务问题不是引发危机的决定性因素。欧元区债务占GDP平均比例为83%,而美国联邦债务占GDP的比例已经超过100%,日本公共债务比例高达200%,英国也到了86%。<sup>[2]</sup>这些发达国家不仅没有爆发债务危机,而且国债收益率都维持在低水平。当然,欧元区有的国家债务比例较高,但希腊2009年爆发债务危机时这一比例也只有120%,而且希腊占欧元区的GDP只有2%,可见仅仅是由于希腊的债务问题不至于引发整个欧洲的危机。

欧洲债务风险的扩散,关键就在于使用共同货币。一个债务国出现问题,就会引起市场对所有成员国的担忧,这一点在意大利身上表现得尤为明显。意大利近年来财政和债务状况一直比较稳定,<sup>[3]</sup>并没有出现希腊、爱尔兰等国家那样金融危机后财政和债务状况急剧恶化的情况。但在希腊问题暴露后,意大利的融资成本却急剧上升,市场十分担忧,“欧猪五国”中已经有四个被迫申请救援,仅存的意大利也难幸免。另外,冰岛的例子正好与希腊形成了鲜明对比。冰岛与希腊都是欧洲国家,都爆发了严重的债务危机。冰岛债务问题的严重程度还远远超过希腊,早已经是“国家破产”,而希腊尚未出现无序违约。但是,冰岛的危

[1]Michael Mackenzie, “Moody’s warns eurozone core”, Financial Times, July 24 2012.

[2]数据来源:欧盟统计局(Eurostat)网站. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb090&plugin=1>.(上网时间:2012-08-12)

[3]2002-2011年意大利财政赤字占GDP的比例分别为:-3.1%,-3.6%,-3.5%,-4.4%,-3.4%,-1.6%,-2.7%,-5.4%,-4.6%,-3.9%。公共债务占GDP的比例为:105.1%,103.9%,103.4%,105.4%,106.1%,103.1%,105.7%,116.0%,118.6%,120.1%。数据来源:欧盟统计局(Eurostat)网站.[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables).(上网时间:2012-08-10)

机对欧洲其他国家的影响微乎其微，而希腊却将整个欧元区带入危机泥潭，关键因素也正在于冰岛不是欧元区成员，其风险不会通过“共同货币”向其他国家传染。

欧盟机构以及欧洲国家倾向于将欧元问题的责任归咎于市场，认为评级机构的打压和投机炒作是“罪魁祸首”。然而，投机是金融市场必不可少的一部分，投机虽然有时会影响市场的稳定，但也是对市场的纠偏。许多经济学家认为，投机行为是无可厚非的，甚至认为，正是投机因素的存在，市场才能更趋于规范。退一步讲，即便是投机行为放大了危机，欧洲也应该反思，为何投机者在市场上仅仅咬住欧元不放，而不是去炒作债务比例更高的美元、日元和英镑。是欧元的弱点给了投机者逐利的机会，而逐利是资本的本性，当然不会放弃这一机会。因此，不应该将责任推给市场，也不要寄希望于市场会对欧元“网开一面”。欧洲之所以在市场冲击下“弱不禁风”，关键不在于南欧国家财政政策“不检点”，而在于欧元的内在缺陷。<sup>[1]</sup>

## 二、欧元区的弱点

曾经发动两次世界大战的德国的重新统一使欧元的诞生和流通具备了重要条件。德国放弃马克和其他国家一起使用欧元，既有利于消除欧洲国家对德国重新崛起的顾虑，也有利于德国在欧洲摆脱孤立。这样的时代背景催生了欧元，但从实际经济情况看，欧洲并未为欧元的诞生做好准备，欧元区存在严重的先天缺陷。<sup>[2]</sup>

其一，成员国经济分化严重，区内失衡难以调解。经济基础决定上层建筑，对于几个主权国家组建单一货币区所需要的经济基础，经济学家在 20 世纪 60 年代就已经提出了“最优货币区”(OCA)理论进行探讨。根据这一理论，单一货币区要想稳定运行，各国在增长率、通胀率、失业率、财政赤字、债务比例等方面的指标必须趋同，否则单一货币政策无法适用所有成员国，但欧元区启动时未能达到趋同标准。<sup>[3]</sup>欧洲人自知问题所在，当时期望是先让欧元运转起来，之后

[1]“The origins of money, and saving the euro”, The Economist, July 25, 2012.

[2]Martin Feldstein, “The Failure of the Euro”, Foreign Affairs, January/February 2012, p105.

[3]Martin Wolf, “A new form of European union”, Financial Times, June 12, 2012.

再让各成员国经济逐步趋同。<sup>[1]</sup>遗憾的是事与愿违,十余年来各国经济分化更为严重,尤其是竞争力差的希腊在外国大金融机构的诱导下,通过“做假帐”进入欧元区后,各国经济差异就更为明显。<sup>[2]</sup>德国得益于施罗德执政时期的改革措施,竞争力不断提升,而南欧等“外围国家”工业基础薄弱,与德国竞争力差距拉大,区内贸易逆差持续恶化,不得不大举外债,导致债务问题的爆发。<sup>[3]</sup>

其二,财政政策一体化程度低,无法通过转移支付来调解经济失衡。由于欧元区内部经济差异大,存在严重的经济失衡,必须通过政策工具加以调解。从理论上讲,欧元区有三个政策选择:货币政策、汇率政策和财政政策。先从货币政策看,欧元区由于使用共同的货币,货币政策也必然是统一的,而这一政策必然要考虑货币区的整体形势,不可能专为某一个国家制订,尤其是像希腊这样的小国。因而,货币政策无法成为调解经济失衡的工具。再从汇率政策看,俄罗斯、阿根廷等国家爆发债务危机后,都采取了让本国货币贬值、促进出口和拉动经济的办法,但这条路在欧元区行不通,因为使用共同货币意味着成员国间是固定汇率,本国货币在欧元区内相对于其他国家无法贬值。因此,欧元区唯一现实的政策选择就是通过转移支付来弥补成员国间的经济差距,调解区内失衡。就像美国一样,虽然各个州也存在较大的经济差距,但由于有联邦预算的存在,经济失衡不至于酿成危机。遗憾的是,欧元区在统一货币后,在统一财政方面几乎没有进展,成为经济治理的巨大漏洞。

其三,政治一体化进展慢,没有给货币联盟提供有力的政治支撑。货币是国家主权的重要象征,欧元诞生前,货币边界从未超越主权边界,也就是说,一个主权国家可能使用不同货币,但从没有不同主权国家使用共同货币的情况。从18世纪美国的建国和19世纪德国的统一进程看,也都是先统一成主权国家后,才发行共同货币。欧元区没有政治联盟作保障,意味着困难来临时,成员国可能为维护各自利益出现纷争,制约行动能力,货币联盟难以稳定。此次危机爆发后,救助行为不论在救援国还是被救助国都引发了强烈的争议,救援国不愿为债务国买单,而债务国则认为救援国条件过于苛刻,各方陷入博弈僵局,难免引发市场担忧。

[1]“Europe on the rack”, The Economist, Jun 30, 2012, p59.

[2]Sebastian Mallaby, “Germany is lucky—and it must share the loot”, Financial Times, Nov 25, 2011

[3]Martin Feldstein, “The Failure of the Euro”, Foreign Affairs, January/February 2012, p113.

总之,由于欧元区的结构性缺陷,货币危机的爆发只是时间问题。2008年美国金融危机对欧洲冲击巨大,欧洲债务问题暴露出来,引发了这场危机。即便没有美国的金融危机和希腊的债务问题,在某一个时间点,也会因为其他问题引发这场货币危机。就如英国前首相约翰·梅杰2011年在英国《金融时报》撰文所言,这场危机“无可避免”。<sup>[1]</sup>

### 三、欧元区发展趋势

既然危机的性质是货币危机,将来危机的走势也必须从货币的角度寻找答案。结合经济学理论、历史经验以及欧洲的现实情况,在未来数年内,欧元区的发展可能呈现以下发展趋势。

首先,欧元区将继续存在,不会解体。回顾欧洲近代史我们可以发现,欧洲统一货币的过程虽然曲折,但从大的趋势上看,一直在向这一目标靠近。欧洲大陆国家数量多,彼此毗邻,经贸往来频繁,各国使用不同货币带来了诸多不便,有统一货币的现实需求。<sup>[2]</sup>1865—1928年,法国、意大利、比利时、瑞士创建了“拉丁货币联盟”。1873—1914年,丹麦、瑞典、挪威组建了“斯堪的纳维亚货币联盟”。二战以后,欧洲先后建立起了“爬行货币区”、“蛇形浮动汇率制”、“欧洲货币体系”,直到1999年建立欧元。欧洲货币合作一直是在危机中向前推进,欧元区解体不符合历史发展趋势。从“拉丁货币联盟”和“斯堪的纳维亚货币联盟”的经验看,两个货币联盟虽然最终解体,但毕竟持续了半个世纪的时间,直到成员国采取“与邻为壑”的政策,甚至爆发政治冲突乃至战争时才解体。欧元区从诞生之日起至今不过14年,而且当前各国联手保卫欧元的共识仍在,不会如此快就终结。再从当前形势看,鉴于欧洲金融体系面临严重的流动性短缺,部分国家退出欧元区的风险很难控制,结果很可能引发新一轮的金融灾难,<sup>[3]</sup>解体很难成为现实选择。当前欧洲各国虽然在公开谈论解体的可能,但其主要目的是用解体可能引发的灾难性后果向某些成员国施加压力,以便能够在欧元区内部的谈判桌上处于有利位置。<sup>[4]</sup>在解

[1]John Major, “The Price of the Drift to Fiscal Union”, Financial Times, Oct 31, 2011.

[2]Alberto Alesina and Francesco Giavazzi, “Europe and the Euro”, The University of Chicago Press, 2010, p2.

[3]“Euro snakes and ladders”, The Economist, July 14, 2012, p47.

[4]Sebastian Mallaby, “Europe’s Optional Catastrophe: The Fate of the Monetary Union Lies in Germany’s Hands”, Foreign Affairs, July/August 2012, p6.

体威胁面前,德、法两大发动机将会弥合分歧,坚定地支持欧元。<sup>[1]</sup>尤其对于德国来讲,虽然救援债务国将付出沉重代价,但让欧元区解体代价会更大。<sup>[2]</sup>

其次,成员国间经济差距有望缩小,但难以达到“最优货币区”程度。目前,南欧国家在危机压力下正在进行改革,降低政府的福利负担,增加劳动力市场的弹性,这有利于刺激南欧国家经济活力,缩小与核心国家的竞争力差距,促进区内经济趋同,向经济学理论所讲的“最优货币区”靠近。默克尔领导的德国政府在救援问题上立场强硬,目的就在于保持对债务国的压力,促进这些国家改革。未来一段时间,在德国以及债务危机压力下,南欧国家将推出更多改革措施。<sup>[3]</sup>这些改革措施短期内会牺牲经济增长,但长期看有利于欧元区的繁荣和稳定。当然从理论上说,欧元区很难假设成各成员国同质的“最优货币区”,因为做到这一点必须有一个条件,就是劳动力等生产要素需要自由流动,但这在欧元区很难实现。欧元区各国虽然在政治、经济、法律等方面有许多相似之处,但要劳动力自由选择工作和居住地点,还有相当多的困难。欧元区内部的文化、宗教差异不容忽视:拉丁—地中海国家奉行罗马文化,人民热情、善辩、喜爱娱乐,崇尚父系大家庭,信奉天主教;日耳曼—北方欧洲文化的特点是有序、理性、忠诚、守纪,崇尚核心小家庭,信奉基督教新教。不同的文化、宗教信仰意味着不同的生产力和竞争力,历史和现实都说明了信奉新教的地区比信奉天主教的地区生产率更高。<sup>[4]</sup>而文化是上千年形成的生活习惯,很难改变,宗教信仰更是如此。

第三,欧元区机制建设将有所进展,权力和财富都会出现更大程度的转移,但不会形成美国式的联邦。危机爆发后,欧元区在机制建设方面,已经取得一定进展。欧洲金融稳定机制(EFSF)已经于2010年启动,规模为4,400亿欧元,成为应对危机的“防火墙”。这一机制以欧元区信用为担保从市场融资,再向债务国发放贷款,实质上已经是一定程度的转移支付。欧洲永久性救助机制“欧洲稳定机制”(ESM)也有望启动。2012年2月,欧盟25个国家还签署了“财政契约”,欧盟将获得更大的预算监督权力,向“财政联盟”迈出了重要一步。<sup>[5]</sup>2012年12

[1] “Is Grexit good for the euro?”, The Economist, Jun 16, 2012, p50.

[2] “A controlled break-up of the euro would be hugely risky and expensive”, The Economist, August 11, 2012, p9.

[3] “Angela Merkel: swimming instructor”, The Economist, June 9, 2012, p52.

[4] 缪建民. 欧元的使命与挑战[M]. 中国经济出版社2011年版,第120-121页.

[5] “Francois Hollande is trying to wriggle out of Germany’s demand for more political union”, The Economist, July 28, 2012, p43.

月,欧盟国家还就银行业统一监管达成一致,向银行联盟迈出了重要一步。欧洲一体化建设是一个逐步的过程,未来还会有更多的措施推出,以弥补机制的不足。<sup>[1]</sup>在可预见的未来,欧元区机制的建设将向“联邦”方向发展,权力与财富的转移也会增加,但程度是相当有限的。<sup>[2]</sup>一是一体化的动力明显减弱。二战后真正推动一体化的是安全因素,而不是经济动力。从当前欧洲的内外形势看,过去推动欧洲一体化的安全因素都已经弱化,欧洲内部爆发战争的可能性极低,外部虽然有非法移民、有组织犯罪等问题的困扰,但也不再对欧洲构成传统上的安全威胁。在当前安全因素弱化的背景下,仅仅靠经济因素来推动一体化,难度非常大。二是当前欧洲政治生态也对推进一体化不利。二战后欧洲一体化主要是政治精英在推动,普通民众在这方面很少有发言权。但如今,政治精英已经无法不顾及民意,民众的意见对一体化进程的影响力越来越大。而民众对一体化这一“战略工程”似乎并不关心,甚至抵触。<sup>[3]</sup>尤其在此次危机爆发后,欧洲各国民族主义、极右实力明显抬头。<sup>[4]</sup>在此环境下,作为不同民族的主权国家,要实现权力和财富的大规模转移在政治上很难行得通。<sup>[5]</sup>

## 四、危机走势及影响

欧元区是世界第二大经济体,欧元是第二大国际货币,未来欧元区发展走势将不可避免地会影响世界经济。

在债务问题上,危机仍将持续发酵甚至进一步恶化,国际金融市场仍将动荡不定,但爆发新一轮金融危机的可能性较小。欧元区的“前进”速度很难让市场满意,欧元作为单一货币的缺陷仍然会成为市场攻击的目标,任何“风吹草动”都可能成为投资者抛弃欧元资产的理由和投机者炒作欧元的机会,尤其是南欧国家的债券违约风险可能不断上升,国际金融市场的动荡也将持续相当长时间。欧洲虽然短期无法弥补使用单一货币的缺陷,却仍有能力避免出现极端的不可控局面,尤其是欧洲央行对危机的控制力不容忽视。欧洲央行之所以不愿意承诺扮演“最后贷款人角色”并非对危机无动于衷,主要是出于政策传统考

[1] “Inching towards integration”, The Economist, July 7, 2012, p13.

[2] Martin Wolf, “Look beyond summits for euro salvation”, Financial Times, June 26, 2012.

[3] “An ever-deeper democratic deficit”, The Economist, May 26, 2012, p26.

[4] “Europe’s far right: Culture matters more”, The Economist, August 11, 2012, p43.

[5] Martin Wolf, “A new form of European union”, Financial Times, June 12, 2012.

虑,对通货膨胀保持警惕,同时也有意让市场对南欧债务国保持一定的压力,因为这些国家一旦失去压力,改革也将搁置,不利于欧元区的长远稳定。<sup>[1]</sup>从欧洲央行的政策取向看,一旦危机面临失控局面,欧洲央行仍会出手。<sup>[2]</sup>比如2011年12月和2012年2月,欧洲央行就曾通过两轮“长期再融资操作”向金融机构注入1万亿欧元流动性,有效地稳定了市场。

在实体经济方面,欧元区可能呈现“北强南弱、总体低迷”的态势,拖累全球增长。债务问题久拖不决,虽然不至于引发欧元区解体,但对实体经济的负面影响却是巨大的。<sup>[3]</sup>在欧元区内部,竞争力本来就差的南欧国家债务压力大、融资成本高,未来将不得不持续推行紧缩的财政政策,加之金融体系流动性不足,未来经济势必持续低迷甚至衰退。相对而言,北方的“核心国家”竞争力强、债务负担轻,经济形势相对较好。但南欧作为北方国家的市场,其经济持续疲软对北方国家经济的抑制效果将随着时间的推移逐步显现出来。据欧盟统计局的预计,2012年欧元区经济将衰退0.4%,其中南欧的债务国希腊、葡萄牙、西班牙和意大利将分别衰退6.0%、3.0%、1.4%和2.3%,北方的德国将保持0.8%的低速增长。<sup>[4]</sup>欧债问题久拖不决以及经济持续低迷势必拖累全球增长,但由于欧元区解体可能性很小,不至于引发新一轮金融危机,预计不会给其他国家带来严重的金融冲击。

欧元的国际地位不会动摇,国际货币格局将保持稳定。20世纪70年代布雷顿森林体系解体后,国际货币体系处于“无体系”状态,某一货币的国际地位取决于其信用度,就是市场对该货币的认可。美元凭借美国强大的经济、金融、科技、军事等实力处于主导地位,欧元诞生后凭借强大的经济实力和严格的货币政策为后盾,在国际货币体系中位居第二,是唯一有可能对美元霸权地位构成制约的货币。债务危机爆发后,“欧元崩溃论”甚嚣尘上。但实际上,欧元区在经济规模、贸易总量、金融市场成熟度等方面都保持着相对优势。与其他货币相

---

[1]Robert Rubin, “ECB is right to ask for more eurozone action”, Financial Times, August 14, 2012.

[2]Sebastian Mallaby, “Europe’s Optional Catastrophe: The Fate of the Monetary Union Lies in Germany’s Hands”, Foreign Affairs, July/August 2012, p7.

[3]“It is time for Chancellor Merkel to intervene to save Europe”, Newstatesman, June 25, 2012, p7.

[4]数据来源:欧盟统计局(Eurostat)网站。http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115。(上网时间:2012-12-18)

比,欧元的竞争力没有明显的变化。美元霸权地位虽然巩固,债务违约风险低于欧元尤其是欧元区的重债国,但美元在持续实行宽松货币政策的情况下货币供应增长快,长期看贬值风险要大于欧元。欧元拒绝美搞“量化宽松”,其政策效果短期看虽然不利于安抚市场,但长期看有利于币值稳定。<sup>[1]</sup>欧元与美元的较量各有优势,欧元虽然难挑战美元霸权地位,但也不会被美元击垮。英镑、日元虽然没有爆发危机,但由于长期的经济低迷,不会对欧元构成威胁。中国经济虽快速增长,但人民币资本账户开放尚需时日,也难挑战欧元。从基本面看,货币的国际地位会随着其整体实力而相应变化,但这种变化是一个长期的缓慢过程,19世纪末美国经济实力就已经全面超越英国,但美元取代英镑成为国际主导货币足足用了半个世纪的时间,中间又经历了两次世界大战。当前欧元区由于整体经济不振,在世界经济中的比重和地位确实呈现下滑趋势,但这种下滑尚不足以对欧元的国际地位构成显著威胁。欧洲央行2012年7月公布的统计数据显示,2011年底,欧元在全球外汇储备中所占的比重为25%,仅比2010年底的25.4%略低,欧元对持有者的吸引力并没有明显的变化。<sup>[2]</sup>在可预见的未来,“美元第一、欧元第二”国际货币格局仍将持续,欧元的实力与地位仍然不容小觑。

[收稿日期:2012-12-31]

---

[1]Brendan Brown, “Euro Crash: The Implications of Monetary Failure in Europe”, published by PALGRAVE MACMILLAN, 2010, p6.

[2]“The International Role of the Euro”, European Central Bank, July 2012, p9. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/euro-international-role201207en.pdf>. (上网时间:2012-10-30)

# 巴罗佐的欧盟未来发展新构想<sup>[1]</sup>

房乐宪

**[内容提要]**在欧债危机持续发酵、欧洲一体化进程面临严峻考验的背景下,欧盟委员会主席巴罗佐2012年9月明确提出欧盟走向“民族国家联邦”的政治构想,宣称欧洲需要一种“新思维”,试图为欧盟未来政治走向做出前瞻性规划。巴罗佐关于欧盟未来的政治新构想目前也许只是具有象征性意义,但也将再次引发关于欧盟未来走向的新争论,很可能对欧盟今后的变革趋向具有不容忽视的影响。本文从分析当前欧盟面临的内外形势特点出发,重点阐释了巴罗佐政治新构想的核心内涵,并就其可能面临的制约因素做简要评论。

**[关键词]**欧债危机 欧洲一体化 民族国家联邦

**[作者简介]**房乐宪,中国人民大学国际关系学院教授、中国人民大学欧洲问题研究中心研究员、中国和平与发展研究中心特约研究员。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]**A

**[文章编号]**1006-6241(2013)01-0072-10

欧债危机与经济低迷依然伴随着2012年的欧盟。如何尽早摆脱危机、确保欧洲在竞争日趋激烈的全球体系中的优势地位,就成为欧盟的优先战略性目标。就此而言,欧盟委员会主席巴罗佐2012年9月12日在欧洲议会发表的“国情咨文”中,代表欧盟委员会提出了今后欧盟雄心勃勃的发展方向:即走向“民族国家联邦”(a federation of nation states)的政治构想,并宣称欧洲需要一种“新思维”(a new thinking)。可以说,这是欧债危机持续发酵、欧盟一体化进程面临

---

[1]本文获得“教育部人文社会科学重点研究基地项目基金资助”,课题名称:“全球化背景下中欧关系的发展态势与挑战”,项目批准号:12JJD810006。特此致谢。

严峻考验的背景下,欧盟委员会试图为欧盟未来政治走向做出前瞻性规划的重要步骤。那么,巴罗佐的所谓欧洲“新思维”的核心内涵是什么?这种新构想的现实驱动力和制约因素是什么?本文试图就此做些评析。

## 欧洲为何需要“新思维”?

以巴罗佐为代表的欧盟委员会近期提出欧盟未来发展的政治新构想,与当前欧盟严峻而复杂的内外形势密不可分。

首先,也是最根本的促动因素,就是欧洲自身面临的内部结构性矛盾和压力。就内部形势而言,已困扰欧盟3年之多的欧洲主权债务危机,仍然是当前欧洲面临的重大难题,欧洲内部不平衡发展及其结构性压力促使欧盟需要更为创新性和前瞻性的政治构想。

自2008年发端于美国的全球金融和经济危机蔓延至欧洲,欧洲主权债务危机很快爆发。欧债危机已经不单单是经济金融危机,在很大程度上也具有社会危机、政治危机和信任危机的特性。正如巴罗佐在2012年9月12日讲话中所承认的,究其根源而言,欧债危机源于金融部门不负责的做法、不可持续的公共债务和一些成员国竞争力的缺乏。因此,经济和金融危机不仅是社会危机,甚至也是政治危机和信任危机。<sup>[1]</sup>欧洲面临自身的结构性问题,其既有机制难以满足现实需求,特别是其内部发展不平衡在继续明朗化。目前,欧债危机仍有可能在南欧、甚至西欧和中东欧继续蔓延的风险,明显折射出欧洲南北发展模式和发展水平之间的差距在进一步拉大。北方阵营的德国和北欧国家因为一贯重视社会改革和科技创新,在全球产业分工体系中处于优势高端地位,具有很强的竞争力,因而能够少受欧债危机的摧毁性冲击;而以希腊、西班牙等为代表的南方阵营,工业基础相对薄弱,官僚机构效率较低,竞争力不足以应对新兴经济体的挑战,而它们的社会支出占国内生产总值的比例却在不断提高,增幅甚至超过北欧国家,片面追求高福利体系使得这些本不十分富裕的南欧国家的可支配资金缺口越来越大。<sup>[2]</sup>这正是南欧国家成为这场欧债危机中的重灾区的根本

[1] José Manuel Barroso, State of the Union 2012, Address to the European Parliament, 12 September 2012. <http://ec.europa.eu/soteu2012/>.

[2] 吴黎明. 默克尔新药方能否救欧元[EB/OL]. 新华网, 2012-05-28. [http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/28/c\\_112048925.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/28/c_112048925.htm).

原因。

面对持续蔓延的欧债危机及其负面影响,不少欧洲公众内心感觉自己的生活方式受到威胁,受挫感明显。正是由于发展差距的扩大,欧盟成员国之间的公平、平等的原则受到侵蚀,进而欧洲内部公众之间的平等感受也大大受挫。<sup>[1]</sup>由于欧债危机对南北欧洲国家造成的影响明显不同,欧洲南北国家及其公众之间的不同感受也进一步加深。但总体来说,如何重新树立政治信心,激发欧洲公众、市场以及外部世界主要伙伴对欧洲经济及一体化建设的信任,已成为克服当前欧债危机的首当其冲的心理门槛。而要树立这种政治信心,关键在于欧洲自身的表现和政策应对是否足够到位。

自欧债危机爆发以来,欧盟也已采取了一系列应对措施,比如紧缩财政、促进增长、加强财政纪律,推动财政契约的签署,对重债国家实施救助、提出走向银行联盟路线图等。但是,由于欧盟内部现有决策机制固有的局限性和成员国之间的利益分歧,许多政策措施并未真正付诸实施。即便有些措施开始执行,但因一些成员国内部长期产生的结构性问题不可能短期内获得实质性改进,特别是有关重债国家的社会经济改革的意愿和行动能力仍严重不足,因此,迄今欧盟层面所采取的应对欧债危机的许多行动效果尚难令人满意。欧盟及欧元区区的失业率持续上升充分说明欧债危机造成的负面影响继续蔓延。据欧盟统计局公布的统计数据显示,欧元区(17国)和欧盟(27国)2012年5月的失业率分别为11.3%和10.4%;然而,2012年10月的失业率已分别上升到11.7%和10.7%,均分别高于2011年同期的10.4%和9.9%。在欧盟成员国失业率较低者中,奥地利最低,为4.3%;其次是卢森堡5.1%;第三是德国5.4%;芬兰和瑞典都是7.7%。欧盟成员国中高失业率国家正是南部欧洲的重债国家:2012年10月西班牙的失业率最高,为26.2%;其次是希腊25.4%;葡萄牙16.3%;塞浦路斯12.9%;法国的失业率也达10.7%,与欧盟平均失业率持平。<sup>[2]</sup>其中,欧盟内部青年人失业率更高。2012年10月,欧盟和欧元区青年人失业率分别达22.8%和23.3%,同比分别上升1.1%和2.3%。青年失业率最高的成员国为希腊(55.6%)和西班牙(54.2%)。即使用欧元区和欧盟的GDP增长率指标来衡量,欧洲经济形势同样也难以乐观:比如,2011年欧盟和欧元区GDP增长率分别为1.5%和

[1] José Manuel Barroso, State of the Union 2012, Address to the European Parliament, 12 September 2012. <http://ec.europa.eu/soteu2012/>, part one, "Analysis of the Situation".

[2] 欧盟统计局官方网站, "Unemployment Rate", <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>.

1.4%;2012年很可能为负增长,欧盟和欧元区GDP增长率预计分别为-0.3%和-0.4%。正是高失业率和低经济增长率,让欧洲公众的信心受挫,怀疑欧洲、怀疑欧盟及欧元区命运的悲观倾向由此蔓延。因此,欧盟该往何处走,欧洲能否走出危机,就成为欧盟及其领导人迫切需要面对的重大政治课题。巴罗佐关于走向“民族国家联邦”的政治构想正是针对这种尴尬困境而提出的前瞻性思考。

再者,当前国际体系权力结构深刻变化,特别是新兴经济体崛起及影响力不断上升,欧洲的外部环境已迥然不同于过去,这使欧盟意识到深化内部合作、加强欧洲一体化的现实紧迫性。

自近代资本主义起始于欧洲并在欧洲发展和成熟以来,欧洲凭借科技革命和技术创新的领先地位,长期成为国际政治经济体系中的中心。即便经受了两次世界大战的劫难,欧洲基本上仍是国际权力格局中的主要力量中心之一。特别是二战后欧洲逐步走向地区一体化道路,通过联合自强,实现了战后欧洲重新复兴的目标追求。尤其让欧洲人自豪的是,欧洲通过一体化建设,在社会经济发展和国际地位的提高方面都取得了令人羡慕的成就。仅凭这一点,二战后60多年来的欧洲一体化事业也的确值得肯定,欧洲人的自豪和自信也是理所当然的。

欧洲这种自信在2008年全球金融和经济危机爆发之前,开始因外部其他新兴经济体的逐步崛起而受到质疑。比如,欧盟委员会2005年10月向欧盟首脑会议提交的《全球化世界中的欧洲价值观》就已经明确指出:“欧盟每天都感觉到类似中国、印度和其他国家等新的经济巨人崛起的冲击。”<sup>[1]</sup>此后欧盟委员会于2006年6月发布名为《世界中的欧洲》的重要文件,<sup>[2]</sup>该文件审视了在不改变现有条约基础上如何加强欧盟的外部行动问题,重申欧洲正面临强有力的经济竞争和新的安全威胁,指出欧盟注意到世界经济中一些新兴经济体的崛起和挑战,意识到世界经济格局已发生变化,像中国和印度等国家,经济增长迅速,对原材料、能源和市场的竞争日益激烈。这是欧洲需要面对的现实挑战。<sup>[3]</sup>应当说,尽管欧盟此时已经意识到新兴经济体崛起可能构成的挑战,但总体上

---

[1]Commission of the European Communities,European values in the globalised world, Brussels, 20.10.2005 COM(2005) 525 final.

[2]Commission of the European Communities,Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility, Brussels, 08.06.2006, COM(2006) 278 final.

[3]详细评述参阅房乐宪. 欧洲政治一体化:理论与实践[M]. 中国人民大学出版社,2009年,196-206页.

欧洲国家及其公众还是非常自信的,以至于当时欧盟极力要通过制定《欧洲宪法条约》,力图把欧洲政治一体化进程推向一个更高的阶段。简言之,此时欧洲的政治自信虽然已经下降,但尚未动摇其实现政治一体化的愿望。

但是,随着全球金融风暴席卷欧洲,欧洲主权债务危机在欧盟几个边缘国家爆发,欧洲才真正意识到世界已经发生根本性变革,昔日欧洲社会经济发展的主导性优势正在受到新兴经济体的有力挑战。特别是以巴西、俄罗斯、印度、中国和南非为代表的“金砖国家”强劲崛起,使欧洲意识到国际体系权力结构正在加速向更加复杂、更加多元的方向变化。

欧债危机爆发以来,随着危机的负面影响不断蔓延,不仅希腊、西班牙等南欧相对较穷的成员陷入重债泥潭,主权债务风险也在向意大利、法国等欧盟主要经济体外溢;欧盟内部的中东欧国家也面临严峻的经济下滑风险;就连非欧元区英国也深受欧元区危机的拖累。在此困境下,欧洲再看新兴经济体的强劲崛起时,心态平衡彻底被打破:一方面,欧洲民众对欧洲一体化的支持度下降,成员国内部以怀疑欧元、怀疑欧盟为标志的民粹主义和民族主义情绪上升,公众对欧盟产生的漠视、隔阂、埋怨情绪使民意中的欧洲认同意识受到削弱;在当前危机背景下更加感觉自己在欧洲一体化进程中难以影响欧盟的决策过程,对欧洲精英的信任也已下降。<sup>[1]</sup>另一方面,欧洲内部弥漫着对以中国为代表的新兴经济体强劲崛起的疑惧,这在近年来欧洲精英层面表现尤为突出。例如,2009年4月,欧洲对外关系委员会发布了著名的《中欧关系的权力审计》研究报告。<sup>[2]</sup>该报告开宗明义地宣称,“中国已经成为一个全球性大国”。报告承认在全球经济危机背景下,中国经济增长对全球金融稳定的重要意义;但该报告又宣称,尽管有些欧洲人对中国崛起的消息感到兴奋,但更多人对中国崛起的长远后果是恐惧多于希望,并称欧盟领导人也同样具有许多这类担忧,并密切关注着中国。<sup>[3]</sup>时隔一年后,该委员会在2010年6月又发布一项涉华分析报告。这份名为《全球性的对华政策》概要,和西方一些媒体所渲染的“中国外交强硬论”的基调颇有相似之处。该报告认为,中国现在几乎影响着每一个全球性问

[1]EPC paper;Janis A. Emmanouilidis, Josef Janning et.al., Stronger after Crisis: Strategic choices for Europe's way ahead, Strategy Paper on the 'State of the Union,EPC,June 2011.

[2]John Fox & Francois Godement,A Power Audit of EU-China Relations,European Council on Foreign Relations(ECFR), Policy Report. April 2009.

[3]John Fox & Francois Godement,A Power Audit of EU-China Relations,European Council on Foreign Relations(ECFR), Policy Report. April 2009. p.19.

题:从贸易和经济到气候变化与核扩散;也影响着从非洲到中东等几乎世界每一个角落。<sup>[1]</sup>正当欧洲部分国家深陷主权债务危机、而中国基于战略伙伴的定位积极准备加大合作力度、扩大对欧投资和贸易之时,欧洲内部对中国的善意之举频频表示怀疑和加以曲解。除了在舆论上对中国的贸易和投资活动表示担忧之外,2011年7月,欧洲对外关系委员会再次发布一份涉华分析报告,赫然宣称中国“争抢欧洲”。<sup>[2]</sup>报告一开头就表示,“中国正在买断欧洲”。报告传递出的刺激性声音和目前欧洲一些媒体舆论的类似担忧,再次让本希望与欧洲进一步加强合作、共同应对国际金融危机和欧洲债务危机的中国感到困惑。<sup>[3]</sup>此类涉华言论,既印证了欧洲对新型兴经济体崛起的疑虑,也显示出它对外部挑战和压力的自信已显著削弱。

这正是包括巴罗佐在内的欧盟领导人声称欧债危机也是社会信任危机和政治危机的重要原因。德国总理默克尔在2012年6月接受德国电视一台“晨间杂志”栏目采访时表示,“我们需要的不只是货币联盟,也需要所谓的财联盟政、更一致的预算政策。我们尤其需要政治联盟”,“我们必须一步一步地将权力让予欧盟,让它具备更多的监督能力”。<sup>[4]</sup>面对这场危机,巴罗佐断言,欧洲需要一个新的方向,这个新方向不能建立在旧有观念基础上,欧洲需要一种新的思维。他坚称欧洲新思维的出发点就是真正描画出欧洲所面临的、并根本改变世界的各种挑战的所有后果;这个出发点就是停止用过去的思维模式来回答未来的问题。欧债危机既削弱了欧洲民众在政治决断中的信任,也刺激了民粹主义和极端主义在欧洲和世界其他地方的盛行。在一个相互联系的世界,欧盟成员国不再能够单独有效驾驭事态的发展进程。为此,巴罗佐提出了著名的三段论式的推论:全球化要求更进一步的欧洲统一,更进一步的欧洲统一要求更进一步的一体化,更进一步的一体化要求欧洲更进一步的民主。他呼吁欧盟成员国要承认大家都处在同一条船上,需要接受欧洲利益的共同性、各成员国命运的相互

---

[1]Francois Godement, A Global China Policy, European Council on Foreign Relations (ECFR)Policy Brief, June 2010.

[2]Francois Godement, Jonas Parello-Plesner, Alice Richard, The Scramble for Europe, ECFR Policy Brief, July 2011.

[3]较详细分析参阅房乐宪. 欧洲智库对华认知的近期倾向:以欧洲对外关系委员会为例[J].世界经济与政治论坛,2012年第1期.

[4]青木. 默克尔欲建“欧洲政治联盟”[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/09/c\\_123258486.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/09/c_123258486.htm).

依存性、并需要共同责任感和团结一致。<sup>[1]</sup>

## “民族国家联邦”构想所需要的决定性政策行动

基于对欧洲面临的基本形势和严峻挑战的系统认识,巴罗佐在讲话中全面阐述了其“民族国家联邦”构想的决定性行动架构,强调欧洲要进行的决定性行动既要把欧洲价值观和繁荣融入未来的全球化世界,要确定无疑地保持欧盟的完整和欧元的不可逆转,意味着一些比较脆弱的成员国必须毫无疑问地具有改革的意愿并具有责任感;意味着实力较强的国家毫无疑问地愿意一起努力,并具有团结意识。也就是说欧盟成员国要一起改革、一起繁荣、一起解决问题。这就要求在政治联盟基础上完成深刻的真正意义的经济联盟建设。<sup>[2]</sup>

巴罗佐提出欧洲需要增长,特别是可持续的增长。在欧债危机背景下,这具有特殊重要的意义。他强调,增长是欧洲社会市场模式的生命线,因为增长创造就业并支撑欧洲人的生活水平。但只有保持竞争力才能确保增长。这意味着在成员国层面要进行结构性改革,在欧盟层面要更坚决地打破各种障碍,完善内部统一市场。为此,他提出要创设欧洲劳动力市场;探索绿色增长并更有效地利用资源;更好地协调成员国的税收政策;通过打开新的市场执行更积极的贸易政策;编制既现实而有远见的欧盟预算;进一步增强欧洲内部社会凝聚力。巴罗佐明确表示,必须完善目前的经济和货币联盟,创设银行联盟和财政联盟,以及各种相应的制度性和政治性机制。欧委会正在为单一欧洲监管机制提出立法建议,这是建设联邦联盟的基石。提议中的单一监管机制将创设一种以欧洲中央银行(ECB)为核心并与欧洲银行业管理局(EBA)适当接合的强化机制,这将恢复欧元区银行监管信心,确保对欧元区银行的全面监管。欧盟委员会将和欧洲议会密切配合,共同推动银行联盟建设。

深化经济联盟的另一基本要素是财政联盟的建设。现有欧盟制度框架中财政策与货币政策的不统一被普遍视为造成目前欧债危机和欧元危机的主要原因之一。欧债危机以惨痛的教训提示欧洲:成员国经济相互依赖日益紧密,需要更强有力的经济政策协调,特别是成员国关键经济政策的决策需要更具约束

---

[1] José Manuel Barroso, State of the Union 2012, Address to the European Parliament, 12 September 2012. <http://ec.europa.eu/soteu2012/>. part II, "the Challenge--A new thinking for Europe".

[2] Ibid, part III, Response to the situation the 'decisive deal for Europe'.

力的制度框架。因此,欧盟需要发展更为充分的经济治理机制,使之具有可靠的共同体财政能力。欧盟委员会发布深化经济货币联盟的蓝图,并提交欧洲议会审议。<sup>[1]</sup>

巴罗佐强调经济与货币联盟的可靠性和可持续性需要可靠的机制和政治建设来保证。他指出,要使经济货币联盟取得成功,欧盟既要有雄心,也要有恰当行动次序,需要从现在开始就以实现政治联盟为目标而采取具体步骤。欧洲面临的议题需要从欧洲视角来讨论,而不能再满足于仅仅从成员国解决方案中寻找破解之道。为此,他强调要从欧洲层面加强欧洲议会的作用,促进欧洲议会与成员国议会的相互补充与合作;同时还要加强和充分发挥欧洲的政党作用,指出深化泛欧政治争论的一个重要手段就是争取在2014年欧洲议会选举时让欧洲政党提出它们自己的欧盟委员会主席人选,这样做无须改变现有条约就能进行。巴罗佐表示,一个真正的政治联盟意味着欧洲必须在真正重要的问题上集中欧洲行动并在欧洲层面上解决。同时,政治联盟还意味着必须强化欧盟建设的基础:即尊重欧洲基本价值观、尊重法治和民主。此外,政治联盟也意味着要付出更多努力履行欧洲的全球性角色所赋予的重任。他甚至宣称,在欧洲分享主权意味着在一个全球化世界拥有更多主权,欧洲民众和世界新秩序现如今比以往任何时候都更需要一个积极主动而有影响力的欧洲。<sup>[2]</sup>

在此基础上,巴罗佐提出了欧盟今后的政治走向——迈向“民族国家联邦”。他表示,一个深刻而名副其实的经济货币联盟和一个具有连贯一致的外交和防务政策的政治联盟,意味着目前的欧盟最终需要演变。无所畏惧地宣布走向民族国家联邦既是欧洲的需要,也是欧洲的政治目标。当然,他也承认,民族国家联邦不是一个超级国家(superstate),它是一个能够应对欧洲面临的共同性问题、并由民族国家构成的民主联邦,其中每个民族国家和每个公民都能够更好地掌握自身命运,并以此方式共享主权。这是一个由成员国组成的联盟,并不是用来针对成员国本身。在全球化的世界里,共享主权意味着更多的权力,而不是更少。巴罗佐也意识到创设这样一个民族国家联邦,从根本上来讲需要一个新条约。而条约修改的艰难他也清楚,因此他强调条约修改是必然选择,要充分准备。欧盟委员会将在2014年欧洲议会选举前提出欧盟未来发展形态的基本

[1] José Manuel Barroso, State of the Union 2012, Address to the European Parliament, 12 September 2012. <http://ec.europa.eu/soteu2012/part III>, 关于经济联盟的内容。

[2] José Manuel Barroso, State of the Union 2012, Address to the European Parliament, 12 September 2012. <http://ec.europa.eu/soteu2012/part III>, 关于政治联盟的论述。

蓝图,并将及时提出有待辩论的有关修改条约的明确设想。在巴罗佐的政治构想中,不仅强调欧元区的进一步一体化不可逆转,而且整个欧盟也需要在保持完整性的同时继续向前推进。在此进程中,所有成员国的选择都是自愿的,不会受到强迫。<sup>[1]</sup>简言之,巴罗佐的“民族国家联邦”政治构想,在当前意味着要不断完善基于政治承诺的经济货币联盟,并最终打造一个更强有力的欧盟。

## 结论：“民族国家联邦”愿景的现实可能性

应当承认,在当前欧债危机阴影笼罩下的欧洲,不仅普通民众对欧洲一体化建设的热情严重受挫,欧洲精英也开始怀疑欧盟既有的制度架构的有效性。以巴罗佐为代表的欧盟委员会提出所谓“民族国家联邦”的政治构想,似乎是在欧洲这艘风雨飘摇之舟上竭尽全力地扬起一面试图调整航向的风帆。这至少具有象征性的积极意义。它实际上是要向欧洲内部和外部世界宣示:欧盟的活力并未消失,欧盟和欧元区仍将继续在变革和创新中走向新的辉煌。然而,正如一些媒体舆论对诺贝尔奖委员会将2012年度诺贝尔和平奖颁发给欧盟的做法感到不解一样,人们自然对巴罗佐提出的那些雄心勃勃的政治构想的现实性或可能性表示怀疑。至少下列因素值得思考:

首先,目前欧洲民意基础似乎和巴罗佐所呼吁的政治构想不太合拍。如前所述,除了像英国那些一直对欧洲一体化持保留态度的传统疑欧势力高调怀疑欧盟、怀疑欧元区建设之外,即便一向被视为欧洲一体化发动机之一的德国,目前支持深化欧洲一体化的民意基础也大不如前。虽然默克尔声言德国将坚决捍卫欧盟、捍卫欧元区的完整,甚至提出要加快政治联盟建设,但由于德国在欧债危机风暴中,作为救助重债国家的最大出资方,负担明显加重,因此德国民众对欧洲一体化建设的热情受到很大挫伤。根据近期的民意调查显示,德国公众舆论也开始对向“更欧洲化”方向迈进表示不满:51%的受访德国民众更愿意德国离开欧元区;70%的德国人“厌倦了”“欧元危机”;77%的德国人反对“更进一步的一体化”;70%的德国人不想要一个“欧洲合众国”。这表明进一步走向一体化的可操作空间很有限——尽管有德国政治精英设立了关于欧洲一体化未来的

---

[1] José Manuel Barroso, State of the Union 2012, Address to the European Parliament, 12 September 2012. <http://ec.europa.eu/soteu2012/.part IV, Federation of the nation states - Treaty change>.

工作小组,并试图提出更具深远意义的一体化建议。<sup>[1]</sup>这种低沉的民意基础是必须严肃正视的现实。

第二,欧盟成员国多数领导人目前更关注如何摆脱欧债危机的近期具体路径,很少有类似巴罗佐那样迫切的政治意愿,甚至对他的政治构想深表怀疑。比如,拉脱维亚总理东布罗夫斯基斯 2012 年 9 月 17 日针对巴罗佐的言论发表评论说,欧盟实现国家联邦的前景当前并不明朗,因为在巴罗佐的陈述中只表达了进一步加强欧元区国家融合的意愿,而没有提及比欧元区范围大得多的整个欧洲的问题。因此巴罗佐的陈述是一个长期的愿景,并没有给出解决当前欧洲问题的具体方案。<sup>[2]</sup>至于像英国首相卡梅伦等领导人,更不可能对此类强化欧盟权限的政治构想表示出任何兴趣,甚至会更坚决地抵制。

第三,“民族国家联邦”构想虽然宣称欧盟不是要构建一个超级国家,但“联邦”一词所蕴含的潜在政治意义意味着成员国的主权权限将进一步受到限制。这显然和欧盟目前政治架构所宣示的政治理念不相一致。成员国之间的利益需求和国家偏好差异,特别是成员国对主权护持的基本态度短时期内不可能发生根本性的改变。鉴于当前欧债危机背景下欧盟成员国之间更为尖锐化的讨价还价倾向,任何关于政治联盟建设或者强化欧洲联邦主义的言论自然会凸显更多的政治敏感性,这也会引发各种疑欧势力的更大反弹。

因此,巴罗佐的“民族国家联邦”构想,虽然显示了欧盟委员会的远大雄心,一定程度上也有助于激发欧洲人在欧债危机迟迟不去的阴影下严肃思考欧洲的未来和发展方向;但是,这种大胆政治构想近期恐怕难有较大实质性突破。就此而言,以前一再出现的争论——欧盟到底要不要走向一个“欧洲合众国”式的政治实体,还是要保持目前带有半联邦半邦联的混合性政治架构——还将继续下去。至于争论过后的制度架构改变程度到底如何,最终还是取决于成员国的政治意愿和政治行动,欧盟所有成员国将根据各自的现实利益诉求做最大限度的取舍。这也正反映了欧洲一体化进程的一贯特点。

[收稿日期:2012-12-31]

---

[1]Ulrike Guérot, The euro debate in Germany: Towards political union? European Council for Foreign relations, Reinventing of Europe Project, September 2012. Pp.7-8.

[2] 拉脱维亚总理认为欧盟实现国家联邦前景并不明朗 [EB/OL]. 新华网, [http://news.xinhuanet.com/2012-09/18/c\\_123727248.htm](http://news.xinhuanet.com/2012-09/18/c_123727248.htm).

# 欧盟在叙利亚危机中的制裁行为分析

郭振雪

[内容提要]自 2011 年 3 月叙利亚危机爆发以来,欧盟对叙利亚先后采取了一系列具有针对性的制裁措施。维护“地中海后院”的安全和稳定,拓展欧洲的民主、自由、人权价值观是欧盟制裁叙利亚的主要动因。欧盟对叙制裁过程中“行动一致”的困境、叙利亚对欧盟较低的经济依存度和高度集权的政治体制以及缺乏有效的制裁联盟是欧盟对叙制裁失效的主要原因。欧盟对叙利亚危机的政策前景归根结底取决于叙政府和国内反对派、国际社会武力“倒叙”与和平解决叙利亚危机力量对比的最终结果。

[关键词]欧盟 叙利亚危机 制裁行为

[作者简介]郭振雪,北京中国社会科学院研究生院 2011 级博士生。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)01-0082-10

2011年3月23日,由叙利亚德拉市的15名少年涂鸦被抓而引发的游行示威逐渐发展成为一场席卷叙利亚大部分城市的政治抗议浪潮,并最终演变成动摇阿萨德家族统治的叙利亚政治危机,其矛头直指现任总统巴沙尔。地处阿拉伯世界“心脏地带”的叙利亚将世人的目光再次牵引到中东这片多灾多难的土地上。在利比亚战争中大显身手的欧盟这次又走在了“关注”叙利亚危机的前列。2011年5月9日,欧盟宣布对叙利亚实施首轮制裁,拉开了制裁的序幕。截止2012年10月16日,欧盟对叙利亚的制裁已达19次之多,叙利亚受到制裁的个人达到181名,经济实体有54个,成为自叙利亚危机爆发以来实施制裁次数最多、力度最大的区域性国际组织。目前,巴沙尔政权仍在苦撑危局,政府军和反对派的军事冲突仍在继续,叙利亚危机仍在发展。

## 一、欧盟制裁叙利亚的动因

“中东在地缘政治中所具有的特殊意义使其成为在未来世界格局形成过程中欲问鼎世界霸权的超级大国和不愿听从超级大国摆布的世界各种战略力量无法割舍的争夺目标。”<sup>[1]</sup>叙利亚是中东的一个小国,但重要的地缘战略位置和在中东和平进程中的举足轻重地位使叙利亚被誉为“世界小国中的大国”;它是欧盟“大周边”的主要国家之一,关系到欧盟“地中海后院”的安全和稳定。因此,自叙利亚危机爆发以来,欧盟对叙的制裁可谓一波接一波,推翻巴沙尔政权,实现叙利亚的“改朝换代”只是欧盟的短期和表面目标,其深层原因有以下两点:

一是为了维护欧盟“地中海后院”的安全和稳定。地中海东西长 4,000 公里、南北最宽处 1,800 公里,海域面积 250 多万平方公里,处于“三洲五海”的战略要地,曾被丘吉尔称为欧洲的“软腹”。<sup>[2]</sup>自欧盟成立以来,地中海沿岸国家就一直是其发展对外贸易,加强经济联系的主要区域之一。1994 年 12 月 9-10 日,欧盟埃森首脑会议通过了《关于未来地中海政策》的报告,强调地中海是欧盟具有战略意义的优先地区,要在欧洲—地中海伙伴关系框架内逐步建立欧地自由贸易区。1995 年 3 月,欧洲委员会通过了建立欧洲与地中海国家伙伴计划(又称“巴塞罗那进程”)的方案,叙利亚正式成为伙伴计划中的一员。但作为地中海国家伙伴计划的成员,叙利亚的诸多行为和表现不仅让欧盟失望,更引起了欧盟的强烈不满。首先,叙利亚是阿拉伯世界唯一和伊朗保持密切关系的国家,是伊朗的“铁杆盟友”,还是巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动组织“哈马斯”和黎巴嫩真主党的支持者,虽然目前情况有所变化。<sup>[3]</sup>其次,法国和叙利亚关系的恶化使法国充当了欧盟制裁叙利亚的“急先锋”,也使叙利亚在欧盟的处境更加孤立。2007 年,法国新总统萨科齐上台,将叙利亚拉进了由法国主导建立的“环地中海国家联盟”,法叙关系经历了短暂的“蜜月期”。但好景不长。2008 年,萨科齐派特使见巴沙尔,要求释放几名政治犯,做个姿态,使法国便于邀请他参加法

[1]王京烈. 动荡中东多视角分析[N]. 北京:世界知识出版社,1996 年版,第 35 页.

[2]李琳,罗海东. 地中海联盟的成立及面临的挑战[J]. 国际资料信息,2008 年第 8 期,第 1 页.

[3]2012 年 11 月 7 日,叙利亚安全部队关闭哈马斯在大马士革的办公机构,使叙反对派欢呼哈马斯终于站到了他们一边。见“叙利亚与哈马斯决裂,或加剧巴沙尔政权困境”,[http://news.xinhuanet.com/mil/2012-11/08/c\\_123929500.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2012-11/08/c_123929500.htm). (上网时间:2012-11-07)

国国庆庆典,但被巴沙尔“一口回绝”;法国向叙利亚出口空客飞机的合同也因美国的反对而泡汤。法叙关系就此破裂。更重要的是,“地中海国家<sup>[1]</sup>又是欧盟能源及初级产品的主要供应国以及工业制成品的重要出口市场,欧盟各国天然气和石油的近三分之一都需从这些国家进口。正因地中海地区的和平、稳定是欧盟安全的重要影响因素之一,欧盟对这一地区的政策显得尤为重要。”<sup>[2]</sup>按照欧盟对地中海国家的划分,叙利亚属于马什雷克国家,马什雷克国家中的巴以冲突已经持续了半个多世纪,成为中东和平进程的核心和“死结”。让欧盟担忧的是,叙利亚是以色列的“死敌”,桀骜不驯的巴沙尔在叙危机期间曾经威胁“一旦西方对叙动武,叙就要用导弹覆盖以色列”。如果爆发叙以冲突,整个中东将陷入旷日持久的战乱之中,势必危及欧盟“地中海后院”的安全和稳定。因此,借叙利亚内乱之机迫使巴沙尔政权下台,以保障“地中海后院”的安全和稳定就成为欧盟的重要关切。

二是为了拓展欧洲的民主、自由、人权价值观。具备高度的文化认同感是欧盟能够发展成为当今世界上一体化程度最高的区域性国际组织的原因之一。而“法国大革命的遗产逐渐演变为欧盟及其成员国所奉行的基本价值观——民主、市场经济、法治和人权,欧盟及其成员国成了这些道义的积极遵守者和输出者。”<sup>[3]</sup>作为上述基本价值观和道义的输出者,“欧盟对外关系的一个重要特点是注意意识形态和制度输出,并着力通过各种‘软力量’的使用,在国际事务中发挥影响”。<sup>[4]</sup>而在“软力量”不能奏效时,欧盟就会撕下“伪装”,走向赤裸裸的军事干预。

2006年,欧盟对外关系委员会成员指出,中东地区国家的法制、非民主的决策以及严重的人权状况不仅影响公民的政治权利,也影响其经济地位;只有结构性改革(即不只是经济改革)才能使中东摆脱困境,没有安全和开放的政治气候,就不可能有市场经济。<sup>[5]</sup>据欧盟看来,阿萨德家族在叙利亚半个世纪的威

---

[1]欧盟将地中海国家分为三部分:北部地中海国家(塞浦路斯、马耳他、土耳其、前南斯拉夫、阿尔巴尼亚、安道尔和圣马力诺)、马格里布国家(阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、利比亚)和马什雷克国家(埃及、约旦、叙利亚、以色列、巴勒斯坦)。详见唐虹、顾怡,《试析欧盟地中海政策的局限性》[J],《欧洲研究》,2011年第5期。

[2]唐虹,顾怡.试析欧盟地中海政策的局限性[J].《欧洲研究》,2011年第5期,第59页。

[3]张迎红.试论欧洲安全战略文化的差异与趋同[J].《德国研究》,2008年第2期,第38页。

[4]张浚.欧盟的“民事力量”及其运行方式[M].第110—124页。

[5]尹斌.软实力外交:欧盟的中东政策[M],第1版,北京:光明日报出版社,2010年,第112—113页。

权主义专制统治与欧盟的政治民主化要求格格不入,也严重阻碍了叙国内人权状况的改善,已经到了“非改不可”的地步。因此,以“阿拉伯之春”为契机,通过制裁迫使叙利亚发生“内生性”变革而成为“欧洲版”的民主、自由和市场经济地位国家,就成为欧盟制裁叙利亚的“合法”与“正当”理由。

## 二、欧盟对叙利亚制裁失效的原因

纵观欧盟对叙利亚的 19 轮制裁,其内容基本围绕金融制裁(冻结基金或经济资源、禁止金融交易、限制出口信贷或投资)、贸易制裁(军火禁运、石油禁运)和旅行制裁的范畴进行,制裁对象主要针对现任总统巴沙尔家族、叙政府高官和叙国内一些主要的经济实体。欧盟对叙的制裁属于典型的“聪明制裁”(Smart sanctions)或“针对性制裁”<sup>[1]</sup>。2012 年 5 月 25 日叙利亚胡拉镇屠杀事件发生后,布鲁塞尔欧洲政策研究中心的约瑟夫·杰明表示,欧盟的外交部门“一直在寻求其他的制裁措施”,“但已经没有什么能够制裁了”<sup>[2]</sup>。欧盟的“制裁疲惫”已初显端倪。欧盟制裁叙利亚的终极目标是推翻巴沙尔政权,拓展“欧式”民主。但欧盟的轮番制裁并没有改变叙利亚现政权,也未能阻止巴沙尔政权对国内反对派的强硬镇压,更谈不上拓展“欧式民主”。笔者认为,欧盟对叙的制裁未能奏效的主要原因有以下几点:

第一,欧盟对叙的制裁虽达成表面上的相对一致意见,但却很容易陷入“行动一致”的困境。欧盟对外经济制裁服从于其共同外交与安全政策的决策范畴和程序,而决策程序又取决于理事会成员国的协商一致。在很大程度上,“欧盟的决策往往是各成员国国家利益的相互妥协、折中并最终汇聚为欧盟集体利益的过程。相对于安全利益的不确定性及其不可分割性,经济利益通常是确定的和可分割的。因此,对外追求某种经济利益经常成为欧盟在其集体决策时更为重

---

[1]所谓“聪明制裁”主要是指将制裁的矛头直接指向被制裁政权或集团的领导、上层人物与支持该政权或集团的个人或集团,以期尽量减少对“弱势群体”和第三方的消极影响,主要内容包括金融制裁(financial sanctions)、武器禁运(arms embargo)和旅行制裁(travel sanctions),其最大特点是制裁的“针对性”,故“聪明制裁”又称“瞄准制裁”。转引自《迈向更为人道和富有成效的制裁?——“聪明制裁”初探》[J],杨祥银,国际论坛,2002年第2期,第16页。

[2]张杰. 国际观察:欧盟缺少应对叙利亚暴力的措施[EB/OL]. <http://world.people.com.cn/GB/57507/18044656.html>. (上网时间:2012-11-13)

视的因素。”<sup>[1]</sup>而此次欧盟对叙的制裁无疑损害了其部分成员国的经济利益。欧盟是叙利亚的重要贸易伙伴,而叙利亚又是欧盟石油进口的主要渠道之一,也是未来欧盟构建“环地中海联盟”的重要成员国之一。欧盟的一些成员国,尤其德国、意大利、荷兰都不愿失去叙利亚这个能源合作伙伴,更不愿得罪阿拉伯世界这个“核心国家”,以免“引火烧身”。尽管欧盟是世界上一体化程度最高的区域性国际组织,但它并不是一个凌驾于各成员国国家主权之上的国际组织,它所做出的集体决策并没有强制力和约束性。因此,欧盟一些成员国对于虽达成一致却损害自身利益的制裁措施往往“阳奉阴违”,致使制裁无法落实。以欧盟27国驱逐叙利亚外交官一事为例。2012年5月29日,即叙利亚“胡拉镇惨案”发生后的第四天,西方国家掀起了一股驱逐巴沙尔政权外交官的风暴。在英法德等国宣布驱逐叙利亚驻本国的外交人员的同时,叙利亚驻比利时大使艾曼·穆罕默德·贾米尔·索萨依然坚持在布鲁塞尔。而在意大利、西班牙、保加利亚、卢森堡和荷兰宣布召回驻叙利亚大使之时,罗马尼亚、匈牙利、塞浦路斯、希腊等国驻叙利亚大使馆依然正常开放。对此,总部位于伦敦的欧洲改革研究中心研究员爱德华·伯克表示,欧盟外交和安全政策高级代表阿什顿领导的欧盟外交机构仅仅是“欧盟国家外交事务的最小公分母”,阿什顿能做的事情非常有限,“欧盟应该停止外交辞令,脚踏实地制订相应的计划,计划虽然不完美,但在制止暴力方面,总比外交辞令来的有效”<sup>[2]</sup>。

第二,叙利亚对欧盟较低的经济依存度和高度集权型的政治体制使其对欧盟的制裁具有一定的“免疫功能”。欧盟对叙制裁的大都是经济制裁,但经济制裁的效果不会自动转化为预期的政治效果。从经济效应向政治效应的转化通常还取决于三个重要因素:目标国国内社会的开放程度、制裁国所提要求的范围和重要性以及多边参与的程度。<sup>[3]</sup>目标国国内社会的开放程度首先是经济的开放程度,即目标国与制裁方经济的相互依存度;其次是目标国政体的民主程度,即目标国属于民主政体还是集权政体。对于前者,如果目标方经济高度依赖于制裁方经济,那么制裁方的目标相对就容易实现。对于后者,“与分权型和政权稳定性较低的国家相

[1] 阎梁,何劲汶. 欧盟、美国对伊朗的经济制裁:政策分歧及其弥合[J], 欧洲研究, 2012年第3期,第115页.

[2] 张杰. 国际观察:欧盟缺少应对叙利亚暴力的措施[EB/OL]. <http://world.people.com.cn/GB/57507/18044656.html>. (上网时间:2012-11-13)

[3] 有效制裁与“正义制裁”——论国际经济制裁的政治动因与伦理维度[J], 世界经济与政治, 石斌, 2010年第8期,第37页.

比,集权型和政权稳定性高的目标国能有效采取应对措施以抵挡制裁压力,从而使制裁持续更长的时间。”<sup>[1]</sup>

首先从经济依存度看,“在那些被认定为成功的案例中,与制裁国间的贸易量平均约占受制裁国贸易总量的 33%。”<sup>[2]</sup>根据世界银行的数据,叙利亚当前的贸易总量约为 422 亿美元(2011 年),其主要贸易伙伴多为相邻的阿拉伯国家,如沙特、黎巴嫩等国,欧盟只能属于叙利亚对外贸易的“第二梯队”。而目前叙利亚与欧盟的贸易量约为 90 亿美元,占其贸易总量的 21.3%,比成功案例中的平均值低出超过 10 个百分点。而叙利亚与欧盟经济结构上的不对称性更让欧盟的制裁有点“缘木求鱼”的色彩。叙利亚是一个农业国,旅游业和服务业在其国民经济中占很大比重,石油出口曾经长期在叙的国民收入中占相当大的比例。但随着叙石油的减产和国内石油消费的大幅度增长,石油出口在叙国民经济中所占的比例正在下降。因此,欧盟对叙的石油禁运起不到很大作用,正如叙利亚政治分析人士艾哈迈德·哈杰所认为的,欧盟对叙利亚的石油禁运“政治意义大于经济意义”。

其次,从政权角度看,哈菲兹·阿萨德在叙利亚确立的一党制总统权威体制属于高度集权型体制。在这种体制下,统治阶级不仅能够充分利用手中的权力资源打压国内的反对派,巩固自己的统治,而且还能够采取措施应对来自外部的制裁。欧盟旨在改变现政权和实行民主化的目标已经严重威胁到了巴沙尔政权的核心理益,叙利亚当局势必会“拼死一搏”。根据美国学者霍夫鲍尔等人对一个世纪以来所实施的制裁的统计,“以改变政权和民主化为目标的制裁共发生了 80 例,其中成功 25 例,失败 55 例,成功率只有 31%”。<sup>[3]</sup>可见,欧盟对叙的制裁失效是不足为怪的。

第三,叙利亚敏感而重要的地理位置使欧盟的制裁缺乏国际社会特别是大国的支持和参与,这不仅削弱了制裁的“合法性”,也使制裁的效果大打折扣。叙利亚特殊的地缘战略位置使它始终与中东这块土地上所有的“老大难”问题——阿以和谈、伊拉克问题、反恐问题、核不扩散问题及库尔德民族问题等挂着钩。作为唯一与以色列处于敌对状态的阿拉伯国家,叙利亚在阿以问题中的地位更是举足轻重。除此之外,叙利亚也是世界大国战略竞逐的“主战场”。就在

---

[1]Sean M. Bolks, Dina Al-Sowayel. How Long Do Economic Sanctions Last?: Examining the Sanctioning Process through Duration: 241-265.

[2]Gary Hufbauer, et al., Economic Sanctions Reconsidered, pp. 107.

[3]Gary Hufbauer, et al., Economic Sanctions Reconsidered, pp. 186.

欧盟对叙利亚的制裁不断升级,西方国家一片“倒叙”之声时,2011年8月19日,俄罗斯外交部发布声明,反对西方国家要求巴沙尔下台,同时,俄罗斯航母“库兹涅佐夫”抵达叙利亚塔尔图斯军港,为巴沙尔政权撑腰。欧盟对叙的武器禁运决议丝毫没有影响俄罗斯对巴沙尔政权的军火出售<sup>[1]</sup>。在 NATO 东扩步步紧逼,伊拉克、阿富汗和利比亚这些与俄罗斯地缘战略利益密切相关的国家相继被美国颠覆后,确保俄在地中海的出海口和中东的地缘战略“桥头堡”不被美欧“吞噬”是俄罗斯当局“力挺”巴沙尔的主要原因。对西方国家在联合国提出的对叙制裁威胁的决议草案,俄罗斯三次投了否决票。俄罗斯常驻联合国第一副代表亚历山大·潘金表示,俄罗斯反对制裁,因这些措施大部分只针对阿萨德政府。欧盟对叙利亚的制裁不仅缺乏大国的参与和支持,

即使在阿拉伯世界中也存在不同的声音,伊拉克、约旦、黎巴嫩都对欧盟制裁叙利亚持保留或反对态度。而随着制裁时间的延长,巴沙尔政权会逐步适应制裁所导致的困难,使制裁效果逐渐接近某种极点和“上限”,一旦达到这个上限,制裁目标将越来越不容易实现,“制裁疲劳症”就会随之出现。2012年10月16日至今,欧盟在叙利亚问题上没有出台新的制裁措施就说明了这一点。

### 三、欧盟对叙利亚危机的政策前景

目前,叙利亚政府军和反对派的军事冲突仍在继续,卜拉希米外交斡旋前景难料,国际社会主张和平解决叙利亚问题的呼声越来越多。欧盟对叙利亚危机的政策前景不外乎两种选项:第一,继续加大对巴沙尔政权的制裁力度,直到其下台实现“和平交班”;第二,在某一特定的合适时机在叙利亚复制“利比亚模式”,动用武力直接推翻巴沙尔政权。对后一种选项,至少在短时间内,欧盟还“无心无力”,即使“有心”,重重阻力也会使欧盟的武力“倒叙”陷入“无力”实施的“空想”。

首先,美国对叙利亚危机的态度和政策取向是影响欧盟能否武力“倒叙”的最大外部变量。中东是美国全球战略的核心区域,也是美国实施“民主改造”、树立“民主样板”的重点地区。2001年“9·11”事件后,巴沙尔保护美国驻叙利亚大使馆的举动未能缓和美叙几十年的积怨,“无赖国家”、“邪恶轴心”先后成为美国对叙利亚的定位。虽然美叙交恶多年,但叙利亚复杂而敏感的地理位置和在

[1] 贾靖峰. 俄官员称不会因叙利亚内乱而中止对其军售[EB/OL]. <http://war.163.com/11/1114/10/71QHLLTU00011MTO.html>. (上网时间: 2012-10-08)

中东“牵一发而动全身”的“多米诺骨牌”效应使美国不敢轻易对叙“动手”。叙利亚部分民众虽然反对巴沙尔,但并不反对巴沙尔的反美政策。2012年的美国大选已经尘埃落定,奥巴马成功连任。在国内经济低迷、美国中东战略“收缩”和战略重心东移的情况下,奥巴马不会轻易做出支持欧盟动武的决定。2012年6月3日,美国前国务卿基辛格撰文称,叙国家机构一旦崩溃,其领土将可能成为恐怖分子的基地或攻击邻国的武器供应地。他警告美国不要卷入一场“模糊不清”的战争,叙利亚的冲突正日益显现出教派特征。<sup>[1]</sup>因此,在武力“倒叙”问题上,美国更会“三思而后行”。欧盟“利比亚模式”的成功与美国的幕后参与和支持密不可分,只要美国在武力“倒叙”问题上不表态、不支持、不参与,欧盟就不会轻易越过武力“倒叙”的“红线”。

其次,叙利亚的政权结构是欧盟在叙利亚复制“利比亚模式”的最大阻力。在哈菲兹·阿萨德长达30年的统治期间,叙利亚确立了具有家长制色彩的一党制总统权威体制。军事安全机构、复兴党组织机构和行政官僚机构成为阿萨德政权的三大支柱,其中军事安全机构则是三大支柱的核心。而军事安全机构的上层和中层均由阿萨德家族成员和属于同一宗教派别的阿拉维派高级军官所占据,从而保障了军队对阿萨德政权的绝对忠诚可靠。自叙利亚危机爆发以来,叙军队的调动权和指挥权仍牢牢掌握在巴沙尔总统手中。叙军队中一些投靠反对派的军官多为下层军官,对巴沙尔政权军队的根基构不成威胁。

哈菲兹·阿萨德依靠军队起家,但阿拉伯社会复兴党则是其实施政治统治的组织保障。在叙利亚的上层统治集团内,集党政军于一身的高官并不少见,这就保障了叙政府高层的相对稳定。复兴党强大的组织力量能够使其影响力渗透到社会的各个职能部门,进而加强政权的政治控制和社会管理能力。更重要的是,叙利亚复兴党还能够团结社会主流派别逊尼派的中产阶级,使阿萨德政权拥有比较广泛的社会基础。叙利亚危机爆发至今,尽管叙政府也有高官叛逃(如叙利亚总理希贾卜),但阿萨德政权的权力核心层依然稳固。

叙利亚国内反对派主要有三支力量:叙利亚自由军、叙利亚解放军和叙利亚全国委员会,但其人员复杂,力量分散,各自为政,缺乏领军人物,难以形成有效的合力。正如美国国务卿希拉里所言,西方想为叙反对派提供支持,但“不知其地址”。堡垒最容易从内部攻破。如果叙利亚国内的反对派势力长期处于一盘散沙状态,无法整合成反叙的“统一战线”,而巴沙尔政权对国内局势的管控能

[1]<http://www.comprehensivenews.us/news-1607756-Henry-Kissinger-the-author-against-the-United-States-rush-to-military-intervention-in-Syria-crisis.html>.(上网时间:2012-10-05)

力依然强大,那么欧盟的武力“倒叙”就只能是空谈。

第三,欧盟内部、阿盟、叙利亚反对派以及国际社会对军事干预叙利亚危机的反对之声成为欧盟在叙复制“利比亚模式”的最大外部阻力。在叙利亚危机爆发将近一年之际,2012年3月9日,欧盟外交和安全政策高级代表阿什顿在出席在哥本哈根召开的欧盟外长非正式会议前的记者会上表示,“欧盟将支持联合国前秘书长安南作为叙利亚危机联合国与阿盟联合特使所肩负的使命,即力促叙利亚停止暴力冲突,推动以和平方式解决叙利亚危机”。<sup>[1]</sup>2012年6月12日,阿什顿再次重申,支持联合国和阿盟特使安南的和平调停叙危机计划。她说,“尽管存在很多困难,该计划仍是目前继续解决叙危机的最佳途径。”<sup>[2]</sup>2012年7月12日,欧洲理事会主席范龙佩表示,“叙利亚危机只能通过和平途径解决”,“军事干预并非解决叙危机的方案”<sup>[3]</sup>。这表明,目前欧盟内部对武力“倒叙”还没有达成一致意见。阿盟对武力“倒叙”基本“一致反对”,这并非阿盟对巴沙尔政权“心存好感”,而是担心,一旦以欧盟为首的西方国家在叙利亚复制“利比亚模式”成功,这种“示范性做法”迟早会降临到自己头上。鉴于此,2012年10月16日在开罗举行的阿盟外长会议明确反对将叙利亚问题国际化,反对外国干涉,特别是军事干预解决叙危机。叙利亚反对派也坚决反对外来武力干涉颠覆巴沙尔政权。2012年7月16日,叙利亚反对派领导人和代表在土耳其召开会议,一致通过了“坚决反对外部对叙利亚进行军事干预的声明”。中俄在联合国安理会连续三次否决西方国家提交的叙利亚问题的决议草案也充分证明<sup>[4]</sup>:以联合国的名义滥用制裁(包括军事干预)不得人心。这无疑将是欧盟在叙复制“利比亚模式”的最大的外部阻力。

---

[1] 阿什顿称欧盟支持和平解决叙利亚危机 [EB/OL]. <http://www.people.com.cn/h/2012/0310/c25408-721918769.html>. (上网时间:2012-11-06)

[2] 欧盟重申安南和平计划,称叙政府失去执政合法性[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gj/2012/06-13/3958896.shtml>. (上网时间:2012-09-25)

[3] 欧盟高官称军事干预并非解决叙利亚危机方案[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gj/2012/07-13/4029792.shtml>. (上网时间:2012-10-07)

[4] 第一次为2011年10月4日,中俄否决由英法提交的叙利亚问题决议草案;第二次为2012年2月4日,中俄否决由摩洛哥提交,西方国家及有关阿拉伯国家共同起草的叙利亚问题决议草案;第三次为2012年7月19日,中俄否决由英国等国提交的叙利亚问题决议草案。

## 结 语

“欧洲中心主义”在全球范围内曾经独领风骚了几个世纪之久,受其巨大惯性的引导和影响,拓展欧洲的民主、自由、人权价值观,实施“人道主义干涉”是冷战结束后欧盟对外政策中较为显著的特点。经济制裁和武装干涉是“人道主义干涉”的重要手段。2011年的“利比亚模式”是欧盟“人道主义干涉”在新时期的“发展和进步”,折射出欧盟“人道主义干涉”的新特点。但“在某种程度上,中东政治就像流沙一样,成为诱惑大国称霸、进而又埋葬大国霸权的‘坟墓’。”<sup>[1]</sup>由于中东政治的复杂性、敏感性以及叙利亚自身的特殊情况,欧盟对叙利亚的制裁能否走向“利比亚模式”,归根结底取决于叙政府和国内反对派、国际社会武力“倒叙”与和平解决叙利亚危机力量对比的最终结果。在叙政府军和国内反对派力量仍处于对峙状态,和平解决叙利亚危机的力量还占据优势之时,欧盟在叙复制“利比亚模式”尚不具备可行性,更缺乏可操作性。在未来的一段时间内,欧盟对叙利亚的制裁可能还会继续。但在制裁的同时,欧盟会静观叙国内局势的变化,适时调整对叙利亚危机的政策。

[收稿日期:2012-12-23]

---

[1]田文林. 地缘政治、中东破碎地带与利比亚战争[J]. 阿拉伯世界研究,2011年第4期,第31页.

# 日本首相的“天命” 及其现实主义对华政策 ——也谈安倍新内阁的对华政策

王雅丹

**[内容提要]**由于地理环境和政治因素的影响,长期以来,对华贸易是日本对外贸易的支柱。新中国成立后,东西两大阵营尖锐对立之下,新中国“一边倒”向苏联,日本则“一边倒”向美国。以“贸易立国”为重要国策的日本,在对华政策上始终坚持“现实主义”的立场,无论首相如何更迭,搁置政治对立、促进经贸交流的“现实主义”都是日本对华政策的核心内容。后冷战时期的日本,对华政策仍然坚持“现实主义”立场,安倍新内阁将以怎样的态度处理困境中的中日关系,安倍此次上台的“天命”又是什么,关系着中日关系今后的走向。

**[关键词]**日本对华政策 安倍新内阁 现实主义

**[作者简介]**王雅丹,中国社会科学院日本研究所日本政治研究中心研究员。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]**A

**[文章编号]**1006-6241(2013)01-0092-08

2012年必将成为中日关系史上一个值得关注的年份,自年初开始两国间便纠纷不断,钓鱼岛事件更使双方国民感情严重恶化。野田内阁支持率持续低迷,虽然不顾中国强烈反对通过的钓鱼岛“国有化”法令短期内缓解了日本民众对内阁的反感,但风雨飘摇中的野田内阁仍然在通过了消费税上调法案后遭到了民意的唾弃。安倍晋三于12月26日再度走马上任,如何修复中日之间愈来愈大的裂痕成为新内阁面临的重要任务;因为,两国经济早已经是你中有我,我中

有你,长期交恶只能是两败俱伤。

纵观新中国成立后日本的对华政策,可以看出现实主义是贯穿始终的一条主线,无论是两大阵营尖锐对立的冷战时期还是后冷战时代,搁置政治对立、促进经贸交流的“现实主义”都是日本对华政策的核心内容。

安倍第一次组阁,不顾“反对共产主义”的政治理念而放下身段主动融冰,并提出了“战略互惠”的主张,其实,所谓“战略互惠”,究其实质仍然是“现实主义”这个日本战后对华政策中心思想的延续。因此,对安倍新内阁的对华政策的预测,仍需要从“战略互惠”的层面考虑。本文将通过对战后各届日本内阁对华方针的简单回顾,分析安倍新内阁的对华政策走向。

## 一、战后日本的对华“现实主义”外交政策

吉田茂是20世纪50年代新中国成立初期在任的日本首相。二战结束后,日本经济颓败,人民生活十分困苦,因此吉田茂主张将涉及“外交、政治”等方面的问题暂时搁置,全力以赴发展“贸易和经济”。吉田虽然反对共产主义,但不反对发展与中国的贸易关系。旧金山和会后,吉田仍没有放弃与中国接触的想法,“如果中共政府不改变态度,日本根本无法同它建立友好关系。<sup>[1]</sup>为了实现与北京政府的接触,‘不能全靠政府’,需要全体国民的努力,以打开两国之僵局”<sup>[2]</sup>。

民主党领袖鸠山一郎内阁诞生于1954年12月,鸠山的竞选方针是实行“对美自主”的外交政策,主张日本“在不损害自由国家基本合作状态和在彼此可以接受的条件下,恢复与苏联、中国的关系”<sup>[3]</sup>。然而,内阁诞生一周之后便开始主张中日关系取决于联合国、特别是取决于和美国的关系以及国际形势的变化,强调日本政府目前还没有改变对中国态度的打算。由于地理环境和政治因素的影响,自战前起对华贸易就是日本对外贸易的支柱。日本以“贸易立国”为重要国策,新中国成立后,日本国内各界要求促进中日贸易的呼声很高,鸠山内阁虽然在贸易和文化交流方面,有限地松动了对华政策,但在政治上仍然与美国的对华政策保持着高度一致,朝鲜战争后美国对中国更加仇视,因此,鸠山所谓的“外交自主”根本无法实现。

1956年12月23日,石桥内阁在成立两天后确定了对华基本方针:“缓和

[1](日)吉田茂.十年回忆[M].世界知识出版社,1965年,第43页.

[2]日首相吉田茂在国会的声明[M].金山和约与中日和约的关系,第173页.

[3]朝日新闻,1954-02-11.

禁运,扩大对华贸易并互设民间通商代表机构”,而对于“两国关系正常化”则主张“要在联合国和西方国家完成相应调整之后再采取步骤”,<sup>[1]</sup>这是日本首次在政府的外交方针中引入“政经分离”的主张。

1957年2月继任的岸信介内阁接受了石桥内阁提出的“政经分离”政策。6月16日岸信介出访美国,同美国总统艾森豪威尔、国务卿杜勒斯就修改《日美安全条约》、日美合作开发东南亚等问题进行了会谈,在反复表明了“反共”态度之后,取得了美国的信任,并获得了美国对日本在“某种程度上发展中日贸易”的谅解。之后,岸信介开始推行“政经分离”的对华政策,主张“以贸易与政治承认脱钩的方针扩大两国的贸易”。<sup>[2]</sup>

中国对岸信介一面敌视中国一面又想从中国“捞取经济实惠”的做法进行了严厉的批判,长崎国旗事件发生后,中国断绝了与日本的各项交流,陈毅外长在驻外使节招待会上说:岸信介说中国发展经济离不开与日本的贸易是“有眼不识泰山”<sup>[3]</sup>。后来,中国提出了中日恢复交往的政治三原则和“中日两国政治和经济关系发展不可分割”的原则,成为中国政府在中日交往中的“底线”。

1960年7月19日,池田勇人内阁成立,10月,池田在施政演说中指出“政府希望基于尊重相互立场和不干涉内政的原则,逐渐改善日中关系,对中断了的日中贸易的重开表示欢迎”。池田因为自己必须将“脸”朝向美国,所以希望自民党老牌议员松村谦三做自己另一张朝向中国的“脸”,池田自己的“脸”是公开的,而松村谦三这张“脸”则只能以民间的方式出现。池田时期,中日关系得到了很大发展,“LT贸易”就开始于这一时期,中日双方互设常驻商务代表机构并互相派遣了长驻记者。然而,池田的理念却是“政治是政治,经济是经济,两者截然分开来同中国进行交往”,并且要在“不损害日美关系的范围内”。<sup>[4]</sup>

佐藤荣作1964年11月9日上台,是中日邦交正常化之前的最后一位首相,也是战后日本执政期最长的首相。佐藤荣作上台前,曾在1964年5月18日,主动约见在日本访问的中国国际贸易促进委员会主席南汉辰,佐藤在秘密会见中向南汉辰表示“如果自己竞选成功,将有希望按照政经不可分离原则发展两国关系”<sup>[5]</sup>。然而,佐藤当选后却追随美国的对华政策,主张与大陆“基

[1]石田博英. 石桥政权·七十一日[M]. 行政研究所,1985年,第158-159页.

[2]田桓主编. 战后中日关系史年表[M]. 中国社会科学出版社,1994年,第92-96页.

[3]田桓主编. 战后中日关系史年表[M]. 中国社会科学出版社,1994年,第111页.

[4](日)信夫清三郎. 日本外交史(下册)[M]. 译本,商务印书馆,1980年,第840页.

[5]吴学文等. 当代中日关系(1945—1994)[M]. 第138页.

于政经分离的原则”进行贸易等方面的民间接触,日美建立起以支持韩国和南越为主要内容的“太平洋伙伴关系”,为提升日本在亚洲和国际上的地位,佐藤甚至比美国还要反华。

田中角荣内阁成立于1972年7月。这一年的2月,美国总统尼克松访华,结束了中美长期对立的局面。美国的“越顶外交”使日本十分被动,日本民众和在野党对佐藤政府大加批判,佐藤也曾千方百计寻找与中国接触的门路,但中国政府不予理睬,不想将邦交正常化这个大政绩留给他,于是历史选择了田中角荣。

田中角荣后的自民党政权一直持续到宫泽喜一,21年内共有9任首相。1993年6月18日,日本国会众议院通过了对宫泽喜一内阁的不信任案,随着宫泽的下台,自民党长期执政的局面结束了。这一时期,正是日本经济的鼎盛时期,从“经济大国”向“政治大国”转化的愿望十分强烈。日本在继续维系日美同盟的同时,开始加强亚洲太平洋地区外交,以确立在亚太地区的主导权。这一时期可以说是日本追求政治地位的“理想主义”时期,中日关系也是近代两国关系史上最好的“蜜月期”,随着1978年中国改革开放政策的实施,两国的经济合作不断加强,政治关系也得到了相应的改善。

细川内阁是冷战后日本首任联合政权,日本的经济也由盛期转向低迷。泡沫经济崩溃后将近20年的经济不景气以及中国崛起等因素,使得细川之后的日本首相在恢复经济上总显得力不从心,对华政策再一次从追求亚洲主导地位的“理想主义”转向了“现实主义”。只是这一次的“现实主义”内容有所不同,中日力量对比的变化使日本不得不重新调整自己在双边关系中所扮演的角色,政策走向趋于保守,为了保护自己的利益有时甚至不惜与中国撕破脸皮,富裕时期经济大国的从容心理已经消失殆尽了。

小泉纯一郎是一个典型的鹰派人物,不顾中国反对坚持参拜靖国神社,在与中国进行“抗议”与“反抗议”的相持中,造成中日关系的“政冷经热”,并最终打破了持续20年的“和平友好”状态,导致了中日两国从“友好”向“不友好”的转变。虽然小泉时代结束了中日两国政经不分的蜜月期,经济开始从政治中分离出来,然而,此次的“政经分离”状态并不是小泉内阁“自主”促成的,小泉时代仍然是中日关系模式的探索阶段,因为小泉曾经为了修复两国关系而宣称战争道歉的“村山谈话”是政府主张,并多次强调“中国不是威胁”。

小泉后的首届安倍内阁最大的贡献是提出了“战略互惠”这一新时期中日两国交往的模式,正式将中国作为具有实力的对手看待,这使得中日关系走向平等,因此双方直接碰撞的机会不断增加,双边关系更加充满变数,有时甚至会

闻到火药味儿。但安倍还没有贯彻他的方针便“因病”下台,应该心存许多遗憾,此番卷土重来,“战略互惠”应当还是他的主调,只是这“战略”大约应多从中美关系的角度考量,而要达到真正的“互惠”或许还需要很多甚至更尖锐的碰撞。至于本届安倍内阁对华政策的具体内容则要看他将此次上台的“天命”定位了。

## 二、日本首相的“天命”

在日本,除了因为生病等非正常原因离开首相职位的人之外,所有的首相最后都是一个失败者,失去民意落选是他们共同的命运。因此,每届首相都希望在其任期内完成一项独特的使命而名留青史,村山富市将这一使命称之为首相的“天命”。为了实现“天命”,首相们在任期内可谓极尽全力,有时甚至是不择手段。

其实,自新中国成立以来,日本每届内阁对华政策的核心内容都是连贯的,所以后任的首相绝不批判前任的首相。笔者认为,有三个因素决定着战后日本对华政策是偏左还是偏右:首先是民意;其次是首相的个人因素,包括政治理念等;第三便是美国因素。首相们在任期内将怎样的事业作为“天命”大都由这三个因素决定,田中角荣实现了中日邦交正常化,然而田中本人原本绝非亲华人士,历史选择了由他来完成中日邦交正常化,故而成就了他的这一“天命”。

日本政治的特点是在野党对执政党所有的政策都持批判态度,当民意对政府政策不满时,在野党与民意便汇集成一股强大的反政府力量,并可能因此将现任内阁推翻。因此当执政党政策偏右了,那么由于在野党和民意对政府的批判,下一届内阁就会对政策进行一些调整,使其向左一些。即便是在1955年之后自民党长期执政的情况下,自民党各派为达到夺权的目的,即将成为新首相的新党首在竞选时也是通过对现任内阁政策进行批判而回应民意的,因此,新内阁的方针总与上届内阁有些不同,上一任左一点了,后一任就右些,上一任右一点了,后一任就必然左些,几乎没有什么例外。

日本战败投降后,国民十分厌战,而20世纪中期的左翼进步势力力量也很强大,因此,到1972年的20多年间,日本民间(包括在野党)促进中日贸易和两国邦交正常化的运动很得民心。中国问题,包括政治上的“复交”问题,经济上的解除“禁运”问题,是当时日本国内不可回避的热点问题,常常成为各党派之间甚至执政的自民党党内各派系之间争斗时的政治筹码。因为日本议员的当选主要由民意决定,民意也就意味着选票,所以,当选后的议员很多时候比较注重回应民意,故而,这一时期民间促进中日贸易交流的呼声得到了很好的反映。除了

吉田茂、岸信介、佐藤荣作等人极力追随美国之外，建交前的其他首相都多少顶住些美国的压力，在一定程度上推动中日民间贸易关系的发展。

吉田茂、岸信介、佐藤荣作等人因为强烈敌视中国而一直遭到中国方面的批判，但日本国内对其评价并不低。吉田茂最大的政绩是“旧金山和约”和“日美安保条约”的签订。虽然旧金山会议是一次不公正、不全面的媾和会议，但日本就此结束了长达6年的被占领状态，而且战争赔偿几乎全被免除，可谓占了极大的便宜。而日美安全保障体制的形成，又使日本成功地进入了西方阵营，成为美国全球战略体系的一部分。

岸信介则成功地修改了“日美安保条约”。鸠山内阁时期（1954.12—1956.12）日本经济完全恢复并走向高速发展，经济实力的增强使得日本政府感到提高政治地位的必要性。因为对日美安保体制中低人一等的地位不满，鸠山内阁1955年就曾向美国试探能否修改，但当即遭到了美国的拒绝。虽然修改条约时日本国内爆发了要求废止“安保条约”的全民运动，但在当时的世界形势下，废止显然只是“理想”，对政治家来说“修改成功”已经不能不说是一项成就。

一直以来，无论日本还是中国的舆论与学术界都批判佐藤荣作不顾国际形势的变化，一直到1971年还在“追随美国”反对中国恢复联合国的席位，却不料美国早已向中国示好，所以佐藤的“顽固”和“不识时务”常常被提及。佐藤是日本战后任期最长的首相，长达八年，“短命”向来是日本首相的特点，可见佐藤任期内的政策基本符合日本民意。

佐藤上任于1964年11月9日，在1965年1月第一次访美时即向美国提出归还冲绳的要求，但美国当时只是表示理解，并没有答应。至1968年4月，日美终于签订《日美关于南方诸岛及其他岛屿的协定》，美国归还小笠原群岛等岛屿；1969年，尼克松答应在1972年内归还冲绳，1972年1月，日美首脑决定在1972年5月15日归还冲绳施政权。

1971年9月联合国大会召开之前，美国总统的国家安全事务助理基辛格于7月9—11日从巴基斯坦秘密飞往北京，为尼克松访华作准备。既然美国已经希望改善和中国的关系，为什么还要在联大上反对中国呢？可见，美国的内心对中国是提防的，所以说佐藤是太懂美国的心理了：只有追随美国到底，冲绳才可以平安归还。而且，归还冲绳时美国还做了一个顺水人情，“顺便”将中国的钓鱼岛列入了“归还区域”，日本又占了一个大便宜，今日中日之间钓鱼岛的争端不可谓不是这一“归还”的直接结果。所以，应该说佐藤是牺牲了自己的政治生命（也许可以说政治名节，因为其后的很长时间，因为美国的“越顶外交”，佐藤以“不识时务”而受到国民的批判）成全了国家的利益。

刚刚离任的野田首相显然将消费税的上调和钓鱼岛“国有化”当作自己最大的“政绩”了。

### 三、安倍新内阁的对华政策

冷战结束后,由于日本经济持续低迷,恢复经济是第一要务,日本政府对华政策更加实用主义化,所以“左”可以“右”,“右”亦可以“左”。随着“左翼”进步势力的弱化,日本政策其实已经无所谓“左”或“右”,因此“日本政府或日本社会在整体右倾化”的说法可谓是一种冷战思维的延续。以社民党为例,虽提倡社会主义理念,但成为执政党后,因为国家的利益高于政党利益,党首村山富市首相便也主张“坚持”日美同盟,与在野党时的主张南辕北辙。据村山本人回忆:这种政治理念上的逻辑矛盾使他十分痛苦。<sup>[1]</sup>社民党议席越来越少并几近瓦解的状况不是冷战结束、社会主义思想的幻灭引起的,应该说一度成为执政党是最直接的原因。因为,比社民党更加“左”的日本共产党仍然存在,并且这次选举议席还得到了增加。不是日本国民相信共产主义的人增加了,因为日本共产党已经成为“具有日本特色的”共产党,代表的是弱势群体的利益,所以仍然有长期存在的土壤。

安倍第一次上任时,因为民意希望改善小泉内阁造成的日中关系“政冷经热”局面,所以“右倾”的安倍可以不顾自己的理念而与中国“融冰”。此次安倍再次当选,正值中日关系因为钓鱼岛事件而十分恶劣并使经济合作受到严重影响,因此,安倍新内阁为改善两国经济关系,态度将可能比竞选时“柔和”,对华政策将以不刺激中国为主,并最终实现其“战略互惠”的政治理念。

有一点需要指出的是,野田内阁人气尽失、民主党遭到日本民众唾弃是因为提高消费税得罪了选民,但日本国民对野田将钓鱼岛国有化却很赞赏,这一点从“大阪维新会”(石原慎太郎所在的政党)的选举胜利可以看出。为此,安倍对钓鱼岛的态度将是“顺应民意”,也就是坚持野田内阁的意见。当然,这还要看美国在钓鱼岛问题上对日本的支持方式。

没有美国的撑腰,日本不会如此强硬。钓鱼岛及其周边海域在“日美安保条约”的适用范围之内,虽然此次钓鱼岛争端中美国除了强调日本“只拥有行政管辖权”之外没有更多的表态,但美国对日本的支持却是大家都心知肚明之事。在钓鱼岛事件上美国之所以摆出一副“不偏不倚”的态度,只是在通过日本牵制中

[1]村山富市. 我的奋斗历程[M]. 王雅丹,译. 当代世界出版社,2005-12.

国的同时不希望冲突过于升级而已。

野田在日美关系上为安倍留下了丰厚的“遗产”，日美两国在军事演习等军事方面的合作较比以前更加频繁。因此，如果美国坚持不公开表明支持日本的话，安倍新内阁会寻找机会向中国表示在钓鱼岛问题上的“不作为”态度：诸如不建灯塔、不建避难设施等，以达到将钓鱼岛问题搁置起来的目的。这种“不作为”态度的原因之一是因为钓鱼岛已经“国有”，短期内不需要再有新的举动了。

如何实现钓鱼岛问题的“软着陆”，以达到“搁置争议”的目的，是本届安倍内阁的一个重要课题之一，但安倍不会将其定位为“天命”，因为中日双方对立升级，要停下来需要一段时间缓冲，安倍任内能否达到“搁置”的目的，尚不可知，如果将外交重心单纯地放在中国上面，安倍也许会“费力不讨好”。所以，虽然安倍希望缓和日中紧张关系，但目前双方都没有台阶可下，所以，在对华关系上安倍会暂时等待时机。

安倍新内阁将外交的首要目标南移至东南亚，首先可以达到一种“围魏救赵”的效果，使新政府在外交上不至于显得无所作为；另外，也可以将日本选民的视线从中日关系恶化对日本经济的影响上转移开来，使选民对东南亚的原料和市场寄予希望，如果成功，也可谓一石二鸟，既解决了经济上的困境，也可摆脱经济上对中国的过度依赖。而北朝鲜年轻的领袖金正恩在此时向日本政府示好，又为安倍新政权提供了一条“延年益寿”之道，北朝鲜问题向来是日本民众关心的问题，小泉政权的“长寿”与其任内迎回五名被北朝鲜绑架的国民有很大关系，安倍第一次任首相时，曾将解决“绑架”问题作为内阁的最重要“课题”。中日和日韩关系紧张的时候，金正恩的“橄榄枝”无疑为安倍政权提供了避开中日关系这一难题的最大借口，如果能够实现日本与北朝鲜关系的改善，东北亚局势会有很大改观，安倍内阁也许会加强与北朝鲜的经济合作。

因此，北朝鲜与东南亚将成为安倍内阁的一个外交重点，至于与中国的关系，钓鱼岛问题的“搁置”时机暂不可知，但因自民党将可能又一次长期执政，“搁置争议”目标应该会逐步达成。

[收稿日期：2012-12-20]

# 沙特：下一个中东地缘政治支轴

周意岷

[内容提要]中东变局以及美国战略重心东移改变了亚欧大陆原有的力量对比状态,使得国际格局的变动成为可能。这一方面促使沙特阿拉伯在中东地区的影响力迅速上升;另一方面,中国在东亚地区的地缘空间遭到挤压。中国若要缓和目前的不利局面,需要采取更加长远且积极的策略,寻找新的突破空间。而中东地区的地缘位置和新形势恰好提供了一个绝佳的机会。在此次中东变局中,沙特积极参与地区事务、扩展影响力,加上其本身的实力和地理位置,正逐步具备成为下一个中东地缘政治支轴的资质。

[关键词]地缘政治支轴 沙特 中国 美国 海湾合作委员会

[作者简介]周意岷,中央党校国际战略研究所博士研究生。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)01-0100-12

## 一、沙特具备成为中东地缘政治支轴的条件

21世纪刚进入第二个十年,世界便遭遇了一次大规模“地震”。中东地区接连发生示威游行、内战和骚乱,多个国家完成或者正在经历政权更迭,昔日的政治强人退出历史舞台,新势力开始进入中东的政治分野。与此相应,该地区的力量对比也出现了较大变化:埃及、利比亚等阿拉伯国家遭受打击,实力削弱;中东非阿拉伯国家中的土耳其和伊朗借机扩展影响力;阿拉伯联盟威信受损……在这场变局中,最引人注目的是沙特的异军突起。沙特以海湾合作委员会(以下简称“海合会”)为依托,先平息了巴林的内乱,之后又促使萨利赫和平交权,并开始推动海合会“西扩”,接纳约旦和摩洛哥入会,组建君主国家联盟。虽然上述

动作以自保为目的,其国内也面临进一步整合和改革的局面,但是沙特作为地缘政治支轴的资质已经得到显现。在战略重心东移的大背景下,尽管美国务卿希拉里表示“其他地区依然至关重要……美国将长期在中东转型过程中扮演一个积极的角色”,<sup>[1]</sup>但是,美国在中东投入的减少是不争的事实,而中东变局后又面临着各方势力的重新分化组合。那么沙特会不会成为中东新的地缘政治支轴?布热津斯基在《大棋局》一书中曾指出,中东地区的地缘政治支轴是土耳其和伊朗,但是他同时也提出,“地缘战略棋手和地缘政治支轴国家的名单并不是永久的或固定不变的。有时必须增加或删除一些国家”。<sup>[2]</sup>“阿拉伯之春”后,中东地区格局变动,沙特促使“海合会对内加强一体化建设,对外扩大在地区事务中的存在……在给地区局势走向造成重要影响的同时,推动地区格局发生新的变动”。<sup>[3]</sup>沙特在地理位置、地缘政治和经济实力等方面占有明显的优势,实际上已经具备了地缘政治支轴的资质。

#### (一) 地理位置

“最常用来界定地缘政治支轴国家的是它们的地理位置。由于这种位置,它们有时在决定某个重要棋手是否能进入重要地区,或在阻止它得到某种资源方面能起特殊的作用。”<sup>[4]</sup>沙特以及其着力经营的海合会(目前有沙特、阿联酋、阿曼、巴林、卡塔尔和科威特六个成员国,也门于2001年加入其卫生、教育、劳工和社会事务部长理事会等机构)的地域范围主要局限于阿拉伯半岛。作为世界上面积最大的半岛,阿拉伯半岛拥有半岛地形的特殊优势:一端与大陆相连,另一端深入海洋,水陆兼备。具体来看,阿拉伯半岛与亚欧大陆相连,同时又面向印度洋,其西侧越过狭长的红海即可进入非洲大陆腹地。无论对于意在走向海洋的陆上强国还是计划深入“世界岛”的海上强国,阿拉伯半岛都是必经路线之一。中东地区有两个重要的中心,一是包括伊朗、伊拉克等国在内的海湾地区;另一个是包括以色列、约旦、叙利亚、黎巴嫩等国在内的黎凡特地区(Levant)。这两个区域是近代以来中东各种矛盾和分歧的汇聚点。而沙特恰好处在这两个

[1]Hillary Clinton, America's Pacific Century.[EB/OL]. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century), 2012-06-16.

[2](美)兹比格纽·布热津斯基. 大棋局:美国的首要地位及其地缘战略[M]. 中国国际问题研究所,译.上海:上海世纪出版集团,2007年版,第40页.

[3]高祖贵. 中东大变局与海湾合作委员会的崛起[J]. 外交评论, 2012年第2期,第60页.

[4](美)兹比格纽·布热津斯基. 大棋局:美国的首要地位及其地缘战略[M]. 中国国际问题研究所,译.上海:上海世纪出版集团,2007年版,第35页.

中心之间。因此,沙特能够同时对上述两个中心施加影响,在地区事务中发挥杠杆作用,进而影响整个中东局势的走向。

沙特的另一个地理优势是临近世界上最重要的两个海上航道,霍尔木兹海峡和亚丁湾。霍尔木兹海峡是海湾原油出口的唯一海上通道,承担着向欧美和东亚等主要石油消费市场供油的重任。亚丁湾则不仅是通往欧美的石油通道,还是重要的海上贸易通道,东亚和欧洲之间巨大的贸易额是通过这条航道完成的。据统计,“25%的世界贸易,其中包括一半的海运石油和 2/3 的全球液化天然气,都要经过那里(霍尔木兹海峡和亚丁湾)销往东亚地区。”<sup>[1]</sup>虽然这两条水道目前主要在美国的控制之下,但是沙特在完成对海合会的升级整合后,这种地缘优势可以使沙特做到对航道全天候监视,甚至以陆权制海权。中东变局之后,沙特积极参与地区事务,活动范围有所扩大。于是,海合会增加成员国数目的讨论亦被其提上议程。2011年,海合会通过决议,约旦和摩洛哥被列为首批扩员对象。若扩员成功,届时沙特不仅会进一步深入黎凡特地区,而且将获得对另一处重要国际航道——直布罗陀海峡(现在英国控制之下)的地缘影响。

## (二)能源禀赋

第二次工业革命以降,石油成为世界主要消耗能源和工业原料,为世界经济的发展和人类社会的进步做出了巨大贡献,并且逐步发展成影响国际关系的一个重要变量。近年来,随着温室效应的加剧和人类环保意识的增强,寻找可替代石油的新能源成为全球范围内的一场新浪潮。一时间,涌现出大量核能、风能、太阳能、潮汐能等清洁能源的拥趸,而相关股票和概念股也在各大交易市场上大热。然而,根据“国际能源机构预测,2005年至2030年世界对主要能源需求将增长55%,而由于对可再生能源投入不足,石油之类的油气资源仍将占所需能源的84%”。<sup>[2]</sup>因此,石油的时代远未结束。

一直以来,中东地区,或者说海湾地区都是石油时代的焦点。美国前副国务卿纽瑟姆曾说:“如果世界是一个圆的平面,而有人要寻找圆心的话,我们有充分理由说,圆心就在海湾地区。在当今世界,没有任何地方像海湾地区这样集中了全球利益。没有任何地区对世界经济持续稳定的发展像海湾地区那样起关键

[1]黄骏. 关于索马里危机的地缘经济和政治思考[J]. 西亚非洲, 2011年第9期,第151页.

[2](英)娜菲兹·摩萨迪克·艾哈迈德. 文明的危机[M]. 谭春霞,译. 北京:新华出版社2012年版,第74页.

作用。”<sup>[1]</sup>也就是说,海湾地区的石油储量和产量足以左右国际政治和经济格局。2011年初的数据表明,世界已探明原油储量为14,710亿桶,其中海合会国家的总探明储量为4,956亿桶,占世界的33.69%;沙特为2,670亿桶,占海合会国家总储量的一半以上。<sup>[2]</sup>2009年海湾地区日产量占世界原油日产量的29.36%,据估计,到2020年,这一数字将达到33.07%,2035年则达到35.92%。<sup>[3]</sup>尽管技术进步使得油砂等非常规石油的开采成为可能,但是依然无法取代海湾石油在全球石油市场中的地位。这也是美国在降低对中东原油的依赖以后,仍继续在该地区保持影响力的重要原因。而新兴国家为了满足国内快速增长的能源需求、实现经济持续增长,更是对海湾石油趋之若鹜。因此,沙特作为地缘政治支轴的作用将日益凸显,在欧亚大陆乃至全球对地缘战略棋手的行为施加影响。

### (三) 地缘影响力

第一,以海合会为依托主动应对地区事务的能力明显增强。“海合会成立于1981年伊朗伊斯兰革命方兴未艾之际,表面上看该组织的成立是为了加强经济合作,实际上这些成员国的目的是联合抵御外部威胁……促进经济交流只不过是个幌子”。<sup>[4]</sup>因此,沙特等国最初建立海合会具有十分明确的政治目的,只是以自保为主,且应对方式单一——大都凭借其经济实力采用金元手段。比如1990年萨达姆入侵科威特以后,沙特只能通过向美国提供资金的方式借助其力量恢复地区稳定,保护自身免受威胁。但2011年之后,情况就发生了很大变化。除了继续采取金元手段——在国内投入1,300亿美元以保证社会稳定并联合几个海合会国家向巴林和阿曼提供200亿美元用于维稳之外,沙特还采取了更为积极有效的应对策略:一方面,以海合会的名义与阿联酋派遣其联合部队“半岛之盾”进入巴林,协助其平定内乱;与也门萨利赫政权交涉,实现和平交权;另一方面,与西方国家一道支持利比亚过渡委员会,协助其推翻卡扎菲政

[1]David E. Long, Christian Koch, “Gulf Security in the Twenty-first Century,” London: Emirates Center, 1997. 转引自陈万里,李顺. 海合会国家与美国的安全合作[J]. 阿拉伯世界研究, 2010年第5期.

[2]Anthony H. Cordesman, “Energy Risks in North Africa and the Middle East,” CSIS, May 24, 2012, pp. 58. <http://csis.org/publication/energy-risks-north-africa-and-middle-east-0>, 2012-06-29.

[3]EIA, “International Energy Outlook(2011): Reference Case,” pp. 229-231.

[4]Mohammed Ayoub, “The GCC shows its true colors,” Foreign Policy, March 16, 2011, [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/03/16/the\\_gcc\\_shows\\_its\\_true\\_color](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/03/16/the_gcc_shows_its_true_color), 2012-06-28.

权,并且积极参与叙利亚问题的解决进程。可以说,沙特在中东变局中的表现极大拓展了它在本地区的地缘影响力,在一定程度上填补了埃及动乱后阿拉伯世界出现的权力真空。而且,未来“约旦和摩洛哥的加入将会在公众舆论和公共外交领域对海合会产生重要影响……它们的加入使得海合会不仅是一个协助海湾国家应对外部威胁的组织,还将成为一个帮助其他国家维持国内稳定的组织”。<sup>[1]</sup>作为海合会中的主导国,沙特将从中受益良多。

第二,宗教影响力进一步上升。伊斯兰教的两大主要派别逊尼派和什叶派之间的争斗已历经上千年之久,而冷战后更有愈演愈烈之势。如今,这两派的争夺不仅仅是教义和理念之争,还与政治和经济利益乃至伊斯兰世界的主导权相纠结。例如,巴林的内乱是占多数的什叶派反对当权的逊尼派,而叙利亚的纷争是占多数的逊尼派要夺取什叶派的政权;沙特则面临着其东部省份什叶派的压力,因为其“油田基本集中于东部省份,而当地生活着150万~200万什叶派穆斯林,约占其人口总数的1/10……他们对沙特政府在宗教活动、就业、商业等领域的歧视政策颇有微词”。<sup>[2]</sup>2003年伊拉克战争以来,随着萨达姆政权的倒台,伊朗在中东的势力迅速增强:支持伊拉克什叶派上台执政,资助黎巴嫩真主党,并与叙利亚当权的阿萨德家族关系密切。意在建立以伊朗为中心的“什叶派新月带”,进而取得伊斯兰世界的主导权。这一上升势头在中东变局中一度达到顶峰,多个国家的什叶派穆斯林发起示威游行,伊朗则因势利导,给予声援和支持。感受到巨大威胁的逊尼派当权的国家开始意识到必须联合起来共同抵御来自什叶派的“进攻”。由于埃及在阿拉伯之春中遭到冲击,一时丧失了领导能力,因此沙特担负起这一重任,并且在叙利亚、巴林、约旦、科威特等国成功遏制什叶派势力的扩张态势。两大派别的争斗仍在继续,正如一位沙特官员所言:沙特对伊朗的战略是“在海湾接触、在黎凡特拒止、在伊拉克遏制”<sup>[3]</sup>。可以说,中东变局后,沙特正在由逊尼派穆斯林的精神家园逐步转变为领导中心,主持逊尼派同什叶派的权力斗争,阻遏什叶派的扩张。

第三,外部环境的变化有利于沙特地缘影响力的扩展。2009年至今,奥巴马政府逐步修正了小布什政府的全球战略,完成了战略重心东移的设想。然而,

[1]Kenneth M. Pollack, “Security in the Persian Gulf: New Frameworks for the Twenty-first Century”, Middl East Memo No. 24, Brookings, pp. 6.

[2]Tobby Matthiesen, “Saudi Arabia’s Shiite problem,” Foreign Policy, March 7, 2012, [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/03/07/saudi\\_arabia\\_s\\_shiite\\_problem](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/03/07/saudi_arabia_s_shiite_problem), 2012-06-28.

[3]Frederic Wehrey, “Uprisings Jolt the Saudi-Iranian Rivalry”, p. 353.

战略重心东移并不意味着美国放弃了中东,而采取一种更加“巧妙”的方式,即运用巧实力维护在中东的利益。具体来说就是支持中东地区的盟友发挥更大的作用,并借助英、法等势力共同维护地区稳定,推动中东民主化,从而减少美国在该地区的直接投入。作为美国在中东的重要伙伴,沙特自然就成为其重点扶持对象。2010年10月,美国向沙特出售总价值为600亿美元的武器装备,并承诺将对沙特现有的美式装备升级。“2011年12月,奥巴马政府提出由美国和海合会六个成员国共同构建海湾新安全架构的设想,包括加强双边军事合作、多边军事演习、在海湾进行海上和空中联合侦察活动、在科威特驻军、在海湾部署反导系统等。如果这个构想得到落实,将使海合会在地区架构中的地位变得更加突出。”<sup>[1]</sup>另一方面,随着中东变局中土耳其、伊朗等非阿拉伯国家势力上升,多个阿拉伯国家陷入困境,沙特显示出由阿拉伯世界的“精神领袖”转变为“事实领袖”的趋势。面对这一局面,沙特既顺势而为,积极进取,又借机加强海合会的一体化进程。“2011年12月,沙特国王阿卜杜拉和外交部长费萨尔先后提出加强(海合会)一体化的构想,意在打造一个拥有1.4万亿美元和4,200万人口的经济区,并执行更为紧密的共同防务和安全政策”,<sup>[2]</sup>为沙特进一步扩展地缘影响力构建稳固的基础。

## 二、沙特作为中东地缘政治支轴的影响

虽然沙特自身存在一些不足之处,但是其成为地缘政治支轴的潜力已经日益发挥出来。可以预见,只要国内外政策不出现大的失误,沙特将是未来大中东地区一支重要的力量。综合起来看,沙特成为中东地缘政治支轴将对中东地区格局和力量对比的变化产生三方面影响。

### (一) 地缘影响

中东处于亚欧非三洲的交汇处,地形平坦,没有太多地理屏障,所以一直以来是亚欧之间的一条重要的战略通道和贸易通道。1869年11月苏伊士运河的开通,又使得中东成为重要的海上航道。随着世界贸易市场的扩大,海上通道对世界各国特别是贸易大国的价值不言而喻。以中国为例,2010年,中国货物进出口总额达到29,740亿美元;出口总额15,778亿美元,进口总额13,962亿美元,

[1]高祖贵. 中东大变局与海湾合作委员会的崛起[J]. 外交评论, 2012年第2期,第60页.

[2]David Roberts,“Gulf Disunion,” Foreign Policy, May 2, 2012, [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/05/02/gulf\\_disunion](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/05/02/gulf_disunion), 2012-06-28.

连续两年成为世界货物贸易第一出口大国和第二进口大国。其中约有 20%—30%的货物运输要经过中东地区<sup>[1]</sup>。因此,保持中东海上航道的畅通,防止航道被控制或阻断,是世界主要贸易国家在中东的一个重要战略利益所在。前文提到,由于地理位置的缘故,沙特通过海合会能够对中东两个重要的海上航道——霍尔木兹海峡和亚丁湾,施加地缘影响。也就是说,在中东海上航道的安全问题上,沙特将会是一个不可或缺的角色,而且其依赖能源出口的经济结构也需要一条畅通无阻的航线。因此,在这一点上,无论是西方发达国家还是新兴国家,都与沙特有着共同利益与合作空间:外部国家要借助沙特的地理位置,而沙特则要借助大国承担国际责任的能力。

另一方面,美国提出“重返亚太”的目标以后,在东亚地区采取了一系列行动,如加强美日、美韩同盟,介入南海,影响缅甸等,意在遏制中国实力的上升。这使得美国在中东地区的影响力有所下降,但是,中东地区的复杂性和地缘重要性却没有因此而降低。而且,中东位于“世界岛”的南部,连接着“世界岛”富庶的东西两端,并可以直接进入“世界岛”的腹地以及非洲大陆,是一个能对各个方向产生影响的地缘枢纽,历来为大国特别是霸权国所重视。沙特所在的阿拉伯半岛既深入亚欧大陆腹地,又濒临印度洋,其西侧则隔红海与非洲大陆相连,正是一个海陆过渡地带,在陆权和海权的争夺中具有重要的地缘价值。美国战略重心的转移给其他国家提供了在中东增强影响力的机会。由于这些国家进入中东时日尚浅,需要借助一个地缘政治支轴作为立足点。土耳其是北约成员国,与西方关系密切;伊朗因为核问题、宗教问题等与国际社会关系紧张。沙特虽然接受美国的保护,但是外交政策相对独立,与其他中东主要国家的关系也较为平和,所以对于有志于向外扩大地区影响力并与中东国家建立广泛而友好关系的国家来说,沙特是一个值得考虑的支点。

## (二) 能源影响

随着全球产业结构的调整,传统制造业逐步向新兴经济体转移,为沙特带来了经济高速增长。2010年,在全球金融危机余波未平的情况下,金砖五国的经济增长率却仍能保持高位,其中,中国 10.4%、巴西 7.5%、印度 9.6%、俄罗斯 4.3%、南非 2.9%;<sup>[2]</sup>其中,截至 2010 年 9 月,中国所占美国 GDP 的份额已升至

[1] 国务院新闻办公室. 中国的对外贸易白皮书[EB/OL]. 新华网, [2011-12-07]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/07/c\\_111222865.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/07/c_111222865.htm), 2012-06-25.

[2] 数据来源: The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>, 2013-01-13.

39.3%<sup>[1]</sup>;世界银行预测,到2014年,中国所占美国GDP的份额将上升至49.9%<sup>[2]</sup>。经济高速发展和产业结构的特点决定了新兴国家的石油进口量将在一个较长的时期内居高不下。为了避免过度依赖中东石油,新兴国家采取了一系列措施,如在非洲和拉美获取油田开采权、发展核能和太阳能等新能源,而加拿大的油砂和巴西的盐下油的开发也似乎预示着“奇迹”的出现。但这些都难以改变其对中东石油的依赖,要么产量不足以匹敌中东,要么自身技术不成熟,要么成本太高。与之相比,中东国家不仅石油储量丰富、易于开采,且大都是以石油出口为支柱的单一产业结构,石油生产对国内生产总值的贡献率高达40.3%,对政府财政收入的贡献率更是高达70.5%<sup>[3]</sup>。因此,以中国为例,“即使采取了积极的石油进口多元化政策,中国未来仍有70%—80%的石油进口来自于中东和北非地区”。<sup>[4]</sup>这也就意味着,包括新兴国家在内的世界主要石油进口国需要采取多种措施,全力确保来自于中东的石油供应,避免因能源利益受到损害而导致国内发展的停滞甚至倒退。于是,作为中东地区最大的产油国,沙特的政策取向和国家定位有着重要的意义。

沙特石油本来是美国的囊中之物。1945年,罗斯福与沙特第一任国王伊本·沙特曾达成非正式协议:美国负责保护沙特和沙特皇室的安全,沙特则给与美国在沙特油田的永久特权。然而随着时间的变迁,沙特逐步实现了石油权益的国有化,并为了维护自身利益而对美国产生了一些离心倾向,1973年就参与对西方的石油禁运。今后,由于自身实力的增强、地区影响力的上升以及美国在中东地区投入的减少,沙特在地区舞台上将更加活跃,而石油则是其主要“武器”之一。由于美国的存在,新兴国家在发展及沙特的关系时不得不谨慎行事,沙特也因需要美国提供保护伞而会有所收敛。但是,作为中东地缘政治支轴的

[1]IMF, “World Economic Outlook,” September, 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/>, 2012-06-18.

[2]World Bank, “Global Economic Prospects,” January, 2011, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPPECTS/EXTGBLPROSPPECTSAPRIL/0,,menuPK:659178~pagePK:64218926~piPK:64218953~theSitePK:659149,00.html>, 2012-06-21.

[3]IMF, “Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia,” October, 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2011/mcd/eng/mreo1011.htm>, 2012-06-21.

[4]Geoffrey F. Gresh, “China’s emerging twin pillar policy in the Gulf,” Foreign Policy, November 7, 2011, [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/11/07/chinas\\_emerging\\_twin\\_pillar\\_policy\\_in\\_the\\_gulf](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/11/07/chinas_emerging_twin_pillar_policy_in_the_gulf), 2012-06-22.

沙特在实力和影响力均大幅提升后,其外交空间将进一步增大。届时,沙特能够更加自主地发展与其他大国在能源领域的合作,以实现本国利益的多元化。中国亦有机会在沙特获得更多的能源开采权以及石油出口的保证,进而确保中国国内的石油供应。上世纪90年代中期以后,中国投入了大量精力构建与沙特皇室成员的友好关系,两国于1999年建立“石油领域内战略合作关系”,中国获得了开发沙特鲁卜哈利沙漠B区天然气田的权利。正如沙特本·塔拉勒王子所说:“中国是个石油消费大国,沙特需要在西方以外开辟新的市场。这对我们双方都有好处。”

### (三) 安全影响

一是促进社会稳定。虽然中东国家的人口增长率与过去相比有所降低,但仍处于一个比较高的水平,称之为人口爆炸也不算过分。2010年,中东国家(主要指西亚北非地区的18个国家)的总人口达到3.71亿,与1950年相比增加了4—6倍;到2050年,该数字还将翻番。<sup>[1]</sup>在这些国家中,0—14岁的人口数量占到总人口的27.37%,其中也门和安曼两国的比例更是超过了40%。<sup>[2]</sup>这说明,中东国家的人口结构大都属于生产型结构,劳动力充足且人口增长速度快。但是,中东国家的一系列政策失误和混乱状况,将原本的人口红利变成了人口负担,年轻一代数量的增加居然成为国家和社会的一个重大隐患,“毕竟革命和恐怖活动大多是由对制度不满的年轻人干的”<sup>[3]</sup>。由于当地的社会动荡和政权频繁更迭会直接影响经济发展和能源生产,不仅令外国投资受到重大损失,长期的社会不稳定还可能刺激国际原油价格的高涨,给全球经济复苏造成负面影响。在这一轮变局中,沙特扮演了一个稳定器的角色,不仅平息了国内动乱的萌芽,还帮助也门、巴林等国解决了国内问题,并且积极参与叙利亚问题的解决进程。未来,如果沙特作为地缘政治支轴的作用能够进一步提升,它将成为维护地区稳定的一支重要力量,缓解人口爆炸和青年膨胀带来的隐患。

二是应对伊斯兰极端主义的威胁。中东变局后,伊斯兰主义政党在多国大

[1]U.S. Census Bureau, “International Database,” April 21, 2011, <http://www.census.gov/ipc/www/idb/informationGateway.php>, 2012-06-26.

[2]CIA World Factbook, “2011 for per capita income ranking, DOE/EIA, for per capita oil export revenues,” August 11, 2011, <http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=OPEC>, 2012-06-26.

[3](美)托马斯·巴尼特. 五角大楼的新地图[M]. 王长斌, 汤学武, 谢静珍, 译. 北京: 东方出版社, 2007年版, 第109页.

选中取得惊人的成就：埃及，穆斯林兄弟会的自由与正义党在 2011 年 11 月至 2012 年 1 月的议会选举中，得票率最高，获得 235 个议席，2012 年 6 月，自由与正义党主席穆尔西当选总统；利比亚 2012 年 7 月的选举中，穆兄会的“公正与建设党”得票率第二，获得议会 17 席；突尼斯 2011 年 10 月的制宪议会选举中，伊斯兰复兴运动党（温和派伊斯兰主义）获得 203 个席位中的 89 席，位居第一；摩洛哥内政部于 2011 年 11 月 27 日公布立法选举最终结果：温和伊斯兰政党——正义与发展党获得 107 个席位，成为议会第一大党。虽然这些伊斯兰主义政党大都修改了以往的纲领，选择更加温和的政策，但是这一现象表明：中东出现了“回归伊斯兰”的趋势。在这个趋势的带动下，极端主义势力也进一步膨胀。以基地组织为例，“起初，基地组织在此次动乱中的影响并不大，但是随着时间的推移，基地组织开始进一步介入到某些国家（如也门）的内乱之中。他们先是支持这些国家的反对派，然后运用其手中的资源，扩展影响力并招募新成员，从而使得这些反对派变得更加激进。目前，基地组织在这些国家的表现非常活跃。”<sup>[1]</sup>而且，中东的极端主义组织开始利用信息技术向世界其他国家和地区渗透，传播其思想和主张并发展分支机构，严重威胁世界和平与安全。虽然沙特也是伊斯兰主义国家，但其瓦哈比主义属于温和派，十分忌惮伊斯兰极端主义势力对自身安全的威胁。一些极端主义组织也加强了在阿拉伯半岛的存在，制造了多起恐怖事件，海合会国家深受其害。因此，沙特与本地区及地区外的许多国家在应对伊斯兰极端主义威胁方面有着共同的利益需求与合作空间，而且会起到盟主的作用。

### 三、中国未来如何处理与沙特的关系

从目前的状况看，中东与中国之间的“距离”在逐渐缩短，但对中国来说，中东仍是一个“遥远”的地区。首先，中国自身的实力和影响力相对有限。虽然中国 GDP 已达到世界第二的水平，且在很多国际场合表现活跃，但是综合国力与发达国家相比还有很大差距。而且中国要首先确保国内和周边的和平与稳定，难以调出巨大的资源用于其他地区。其次，“阿拉伯之春”后，中东民众的“本土化”倾向日益明显，他们在呼吁现代化和民主化的同时，越来越多地提倡伊斯兰的理念和文

---

[1] Daniel L. Byman. Can Al Qaeda Capitalize on Unrest in Egypt and Syria [N/OL]. The Brookings Institution, [http://www.brookings.edu/opinions/2011/1201\\_alqaeda\\_democracy\\_byman.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2011/1201_alqaeda_democracy_byman.aspx), 2012-06-26.

化,重视穆斯林的身份认同。第三,美国在中东的影响力不容低估。冷战结束后,美国在中东的霸权地位牢固。虽然还有伊朗、基地组织等势力与之对抗,但是外部大国在中东的影响力已经不可与美国同日而语。中东事务的处理也不可能完全排除美国的介入。美国战略重心东移后,其在中东的控制力有所减弱,但依旧保持着相当的水平。而且沙特是美国在中东地区的重要盟友,虽然沙特对于美国抛弃穆巴拉克感到不满并萌发离心倾向,但是未来走向如何尚不能确定。综合上述三个因素,中国在发展与沙特的合作关系时,应避免冷战思维的影响,力求建立新的理念和新的思路。

第一,在双边经济合作的基础上构建政治互信。沙特作为中东地区第一经济大国,其国家财富主要来源于石油收入。而中国经济的持续快速发展迫切需要稳定的能源来源,因此,两国在经济方面的互补性很强,有着坚实的经济合作基础。密切的经济合作是构建政治互信的基础。冷战后,中国长期致力于构建与沙特皇室的友好关系并取得了一定成果。由于沙特仍是政教合一的君主制国家,没有宪法和议会,皇室掌控着国家的内政外交。因此,与沙特皇室构建起良好的关系对于国家间关系有着重要的推动作用。加之两国经济上的互补、地理上的遥远以及中国在阿以问题上一直同情巴勒斯坦的立场,使得中国与沙特在构建政治互信方面不存在较大障碍。

第二,协助沙特保持经济社会的稳定。虽然沙特在此次中东变局中采取了较为妥善的应对方法并保持了国内的稳定,但是一些问题只是暂时缓和,并未从根本上得到解决。其中最为突出的问题是贫富分化和经济结构单一。据统计,沙特2011年的基尼系数高达0.792,<sup>[1]</sup>几乎是贫富差距警戒线的两倍。由于中国正处于产业结构的转型之中,因而可以考虑在未来将部分制造业转移到沙特。制造业所能吸纳的劳动力较多且对劳动力素质的要求具有较大包容度,既可以帮助沙特解决部分失业问题,也能促进其经济结构的多元化,从而在一定程度上缓解沙特的社会矛盾并增强其抵御国际经济危机的能力。

第三,推动沙特在中东事务中扮演更重要的角色。“阿拉伯之春”后,土耳其和伊朗的地区影响力也大幅提升。土耳其在动乱中顺势推动其“南下”战略,一方面与阿盟等多边组织积极协调,另一方面采取支持阿拉伯民众的行动,如接收叙利亚难民。这极大提高了其在阿拉伯民众中的声望,“无论在军事、外交还是经济层面,土耳其无疑都处在上升之中,这使得其(在中东)成为一个颇具吸

[1]Credit Suisse, Credit Suisse Research Institute, Global Wealth Databook 2011. p. 87-89.

引力的国家”。<sup>[1]</sup>伊朗乘机加速核计划,加强军备建设,并利用其在什叶派穆斯林和伊斯兰主义中的资源扩大影响力,鼓舞多国内部的什叶派寻求更多权力。与上述两国相比,沙特的整体实力(如人口数量和军事实力)明显不足,海合会成立之初的自保色彩也仍旧存在。所以,中国应适当帮助沙特提高自身的综合国力,加深海合会的一体化程度,使之成为中东更加重要的角色。而着意提升自身实力和实现外交多元化的沙特也会对中国的帮助持欢迎态度。

由于中国在历史上与沙特没有太多纠葛,在当地民众心目中的形象比较好。从美国马里兰大学一位教授于2011年对阿拉伯国家舆论的调查来看,有23%受访者表示,如果世界上只有一个超级大国,他们希望是中国,这一比例位居调查表的榜首。<sup>[2]</sup>这有利于今后中国在该地区进一步开展民间交流活动,提升在普通民众中的形象和影响,进而建立互信和认同。

[收稿日期:2013-01-04]

[修回日期:2013-01-10]

---

[1]Jon B. Alterman. The Turkey Connection, CSIS, (2011-09-12).

[2]Shibley Telhami,“2011 Annual Arab Public Opinion Survey,” The Brookings Institution, October, 2011.

## 研究中心在日召开 “第二届中日民间智库战略对话”

应日本东海大学邀请,2013年2月14日至18日,和平与发展研究中心组派学者赴日进行学术交流。期间,与日本东海大学国际战略和平研究所在东京联合召开“第二届中日民间智库战略对话”,邀请20余名日本国会议员、大学教授、研究机构专家以及朝日新闻社、日本经济新闻社、富士电视台等主流媒体到会交流。双方就当前朝鲜半岛局势、美国亚太战略调整、中日关系及钓鱼岛问题等进行了坦诚对话,取得了增信释疑,加深了解的积极效果。

会上,和平与发展研究中心特约研究员、北京大学教授朱锋和日本东海大学教授、海洋问题专家山田吉彦分别做了基调发言。针对日方关注的朝核问题,中方学者表示,中国坚持半岛无核化、防止核扩散及维护东北亚和平稳定的一贯立场没有改变。有关各方保持冷静克制,通过对话协商解决半岛无核化问题符合国际社会的共同愿望。对于美国的亚太再平衡战略,认为是其对世界经济发展重心东移趋势做出的反应,中方将通过构建中美新型大国关系来维系两国关系的总体稳定。和平与发展研究中心主任周新政在发言中阐述了中国的和平发展理念,强调中国政府坚持以邻为善、以邻为伴的外交方针,重视发展中日关系,呼吁日方用长远和战略眼光看待中国发展,恪守中日四个政治文件确定的各项原则,妥善处理钓鱼岛和历史认识等敏感问题,通过实现中日关系的稳定发展,保障东亚地区的持久和平。

日本众议员、前内阁官房副长官长岛昭久在特别发言中指出,尽管中日关系上有过一段不愉快经历,但在两千多年交往中和平友好仍是主流。当前中日关系因钓鱼岛问题遇到困难,但双方作为世界第二和第三大经济体之间的经贸联系与相互依存关系不会改变,处理好双边关系不仅符合两国的根本利益,也有利于地区的稳定繁荣。期待两国政治家拿出政治勇气和东方人的智慧,本着以史为鉴,面向未来的态度,摆脱岛屿争端的困境,重新回到构筑中日战略互惠关系的原点。东海大学副校长山田清志做会议总结发言,认为在当前中日关系发展遇到严重障碍的背景下举行双边智库对话很有意义,不仅可以充分交换意见,还有助于消除误解,积累互信。期待双方达成的原则和共识为今后推动两国关系改善发挥积极作用。