

“2013 年国际形势回顾与展望”

研讨会发言专辑

编者按:2013 年 12 月 3 日,和平与发展研究中心在京召开“2013 年国际形势回顾与展望”研讨会,来自社科院美国所、中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究院、外交学院、清华大学等权威学术机构的近 20 位专家学者与会。研讨会就 2013 年的国际形势、大国关系、地区形势、国际热点等问题进行了广泛而深入地探讨,内容涵盖政治、安全、经济等诸多领域。现将部分学者的会议发言整理刊出,以飨读者。以会议发言顺序为序。

奥巴马第二任期开局不利,前路坎坷

陶文钊(中国社会科学院荣誉学部委员)

奥巴马第二任期过去近一年了,这一年对美国来说,内政外交诸多事项都不顺利。

医保改革命运多舛

奥巴马第一任期的一项主要政绩无疑是医保改革。数十年来民主党人一直想要进行医改,1995—1996 年,克林顿总统也试图在医疗保险上

加大投资，扩大覆盖范围，并让希拉里·克林顿负责此事。但遭到共和党人的猛烈狙击，并导致了联邦政府关门。克林顿知难而退，尝试无果而终。奥巴马在竞选中就以“改变”作为旗帜，凭借民众对小布什发动两场战争的不满，押上了他的政治资本，总算把医改拿了下来。虽然最后通过的《患者保护与平价医疗法》与民主党最初的设想已经打了不少折扣，但立法成功。该法最大的亮点是对私人医保行业和公共医保项目进行改革，将3,000万没有任何医保的美国公民纳入医保范围。这样的改革如果成功，是可以名垂青史的。

尽管立法成功，共和党人却从来没有停止过以种种手段加以反对。他们认为这个医改法无异于美国的末日，甚至是“我们永远无法从中恢复的东西”。但要推翻立法也是很难的事情，他们知道自己是少数派。2013年9月，在2014财年联邦政府预算即将开始实施之际，以众议院议长博纳为首的共和党人不同意为医改法拨款，要求民主党人和奥巴马政府同意把《平价医疗法》推迟一年实施。奥巴马没有让步。结果共和党人阻挠新财年的拨款，导致联邦政府关门16天。直到美国即将发生债务违约的前夜，美国国会参众两院才于10月16日晚分别投票通过议案，给予联邦政府临时拨款，同时调高其公共债务上限。根据这一议案，联邦政府各部门将获得预算运营到2014年1月15日，同时把财政部发行国债的权限延长至2014年2月7日。但预算问题和债务上限显然都没有得到解决，只是推迟了几个月而已。

奥巴马政府总算可以实施《平价医疗法》了，不料，“健保交易所”在线平台（人们应该通过这个网站来购买医疗保险）却从一开始就出现问题。据分析，网站瘫痪的原因是，它没有要求投保人先进行个人信息注册登记，然后才可以浏览网站内容。大批民众的集中注册导致网站瘫痪。在11月13日关于网站建设的听证会上，白宫首席技术负责人托德·帕克仍无法正面回答“何时可以修理好网站故障”和“到底投入了多少资金建设网站”的问题。而一些不法之徒则趁火打劫，利用网站故障进行诈骗性推销、身份盗窃等等，更增添了民众的不满。这也真是具有讽刺意味的事，美国这个技术最先进、对全世界进行监视的国家居然办不好自

己国家的一个重要网站。难道真是气数已尽吗？

实际上，奥巴马的医保法不是“全民免费医保”，而是“全民必须买医保”。经过数周的持续失信和技术故障，奥巴马只好反复地向由于新医保法而失去原有医保计划的百分之五的美国人道歉，并允许保险商明年继续提供某些按照《平价医疗法》应该被取消的保险。医改究竟会如何发展，且让我们拭目以待。

在内政方面奥巴马政府还遇到了其他种种问题，包括奥巴马积极推动的枪支控制法案受到共和党否决（最后只好以总统行政命令方式取代），政府税务部门对共和党保守派的特别审查，移民改革法案在国会里半死不活（奥巴马在开始第二任期时指望半年内实现立法），以及联邦特工人员的性丑闻等等，但这些事情不像医保法失利那样对他造成重创。11月上半月的民调显示，民众对奥巴马的诚实度和可信度的评价跌至最低，而反对医保改革的人数则从最低时的45%上升至55%。

斯诺登揭秘带来大麻烦

另一件让奥巴马政府非常头疼的事情是2013年6月美国国家安全局承包商的合同雇员斯诺登的泄密事件。斯诺登披露，国安局操控的名为“棱镜”的大型的监控项目，能够对全球的网络通讯活动进行全面监控。斯诺登先后向记者透露的文件多达20万份。国安局局长基思·亚历山大将军在10月底的一次讲话中提到，这些文件的“公布方式对国安局和我们的国家造成了最大程度的伤害”。国家情报总监办公室下属的全国反恐中心主任马修·奥尔森也说，斯诺登的行为“极具破坏性”。

前两年也发生过维基网站爆料的事件，但此次斯诺登揭秘却大不相同。维基网站的爆料主要是美国在阿富汗和伊拉克战争中的报告以及国务院的电报。斯诺登的揭秘范围要广泛得多。事情还没有结束，但迄今为止已经可以看出，其影响是深远的。第一，它确实可能使恐怖组织了解到美国是如何搜集情报的，从而改变通讯联络方式，给美国打击基地组织增加困难。第二，“棱镜”项目监视的大量是普通美国公民以及世界各国

公民，个人隐私受到大规模侵犯，这种监视完全违反了各国相关的法律和规定。第三，“棱镜”项目不但对普通公民进行监视，而且对一些国家领导人，甚至盟国领导人进行长达十余年的监视，其中包括德国总理默克尔。受美国监听的外国领导人有 35 位之多，真可以称得上是无法无天。这对美国与盟国关系造成了麻烦，也违反了美英加澳新（西兰）情报联盟（即“五只眼”）彼此互不刺探情报的承诺。第四，“棱镜”项目把“五只眼”暴露在全世界面前，几十年来这个情报联盟一直在偷窥世界，英国甚至允许美国国安局对其公民进行监控；澳大利亚情报机构在 2009 年曾对印尼总统苏西洛、苏西洛夫人以及副总统等 8 名内阁成员的手机进行监听；德国情报系统也有与美国国安局合作的劣迹，引发了相关国家的强烈反应。“棱镜门”事件表明，在美国决策者的心目中，美国的利益可以高于别国的利益，美国的安全可以高于别国的安全。美国欠国际社会一声道歉。第五，美国国安局通过九家互联网巨头，如谷歌、雅虎、推特、脸谱等获取外国人的通话、电子邮件和其他数据，使这些互联网企业的“独立”神话破灭，也揭示了美国所宣扬的“自由”的真相。第六，此事对中美关系也有影响。一段时间以来，美国朝野一直在指责中国对美国的黑客攻击，甚至指责中国政府支持黑客窃取美国商业机密，不仅损害了美国的商业利益，而且从战略上挑战了美国的国家安全。^[1]现在真相大白。在中美关系中，在网络安全问题上美国不能再居高临下地对待中国。中美已经在战略安全对话框架下成立了网络工作组，并于 7 月第五轮中美战略与经济对话期间举行了第一次会议。

斯诺登揭秘的一个深远影响是，它使制订国际互联网安全的问题具有了空前的紧迫性。2012 年 12 月，国际电信世界大会就国际电信规则进行讨论，网络安全和互联网治理也在议题之列。会议之前，美国即表示反对任何对互联网进行更严格监管的提案，反对新电信规则包含任何有关互联网的条款。斯诺登揭秘后，中国外交部发言人即呼吁各国在联合国

[1] 美国网络安全公司曼迪亚特 2013 年 2 月 19 日的报告 [EB/OL]. Mandiant APT1 Report: Exposing One of China's Cyber Espionage Units, <http://intelreport.mandiant.com/>.

框架内积极行动,加强合作,尽早制订网络行为规则,建设和平、安全、开放、合作的网络空间。互联网规则的制订可能会有一个过程,但如果不开始,就永远不会有规则。

叙利亚“化武”问题使得颜面大失

在外交方面,奥巴马在第一任期主要是处理小布什政府留下来的遗产,即结束两场战争。此后,奥巴马宣布了把战略重心转移到亚太地区的“再平衡”战略,希望减少在中东的投入,增加在亚太地区的力量部署,以应对中国的崛起。但“阿拉伯之春”的发生挑战了奥巴马政府的“再平衡”战略。在第二任期,他依然面临着一大堆棘手问题,尤其是在叙利亚。从2011年1月叙利亚反政府示威爆发,继而升级为内战以来,奥巴马在多个场合坚决表示,巴沙尔·阿萨德必须走人,并称“使用化武是一条红线”。到今年8月,叙利亚内战中使用化学武器曝光,并得到联合国调查组确认。美国政府一口咬定是叙政府使用了化武,从奥巴马总统本人到国务卿克里、国防部长哈格尔,都纷纷接受采访,强硬表态,其中8月27日副总统拜登的调子最高,他斩钉截铁地说,使用化武“毫无疑问应归咎于叙政府”,这样,美国就作出了有罪推定。奥巴马政府调兵遣将,不仅在地中海增兵,而且将驻守海湾地区的航母增至两艘。哈格尔公开表示,只待总统一声令下,军事打击就可以付诸实施。美国的主要北约盟国也动员起来,英国首相、法国总统和北约秘书长都公开谴责叙政府使用化武,一致表示要对其进行惩罚。美国的阿拉伯盟友也闻风而动,由逊尼派主导的阿拉伯国家联盟于8月27日举行紧急会议并发表措辞强硬的声明,谴责巴沙尔政府要为使用化武“承担全部责任”。在这个过程中,美国的两个重要盟友沙特和卡塔尔起了主要作用。一时间,对叙军事打击的气氛已经造得很浓。多数国际问题观察家对此已经不再怀疑,人

们讨论的是，美国会采取什么样的军事行动。^[1]

但奥巴马政府自有其难处。首先是战争的合法性问题。这里有国内和国际两个合法性，奥巴马自然也意识到了。国内的合法性应该不成问题，因为共和党人一再催促奥巴马政府对反对派予以军事援助。国际的合法性就不一样了。如果有安理会的授权，美国就可以师出有名，但安理会五个常任理事国意见却不一样。8月28日，安理会讨论了英国提出的决议草案，该草案要求安理会谴责叙政府使用化武，并采取必要措施保护平民。但俄罗斯却认为证据缺乏，并提出了反对派使用化武的证据。安理会显然难以通过美国所希望的任何决议或主席声明。其次，美国内问题仍然严重掣肘，再加上经济复苏效益不彰，国债居高不下，奥巴马心中是不愿意在结束了两场战争以后在中东再打一仗的，尤其是他还想把战略重心转移到亚太地区来。再说，叙利亚的反对派也不争气。一盘散沙不说，其中还有“基地”组织的渗透。可是不打吧，他自己已经把“红线”设在了那里，又怎样向美国民众交代，一时间，奥巴马真是骑虎难下了。

也真是“天无绝人之路”。9月9日，克里在伦敦会见英国外交大臣黑格后举行联合新闻发布会。有一位记者向克里提问：巴沙尔政权是否可以做点什么或者提出某种和谈条件，从而免遭军事打击？克里回答道：如果巴沙尔愿意在下周、毫不迟疑地把全部化学武器都交给国际社会，并且允许有关机构对其进行全面清点的话。但他绝不会这么做，永远不会。俄罗斯却抓住了这个稍纵即逝的机会，并立即征得了巴沙尔的同意，提出了“化武换和平”的方案。奥巴马政府顺水推舟，9月14日，美俄就

[1]特别有意思的是美国两位前防长对美国军事打击叙利亚的截然不同的声音。在9月28日在南方卫理公会大学的一个论坛上，罗伯特·盖茨指出，奥巴马的军事打击计划是一个错误。他说，我觉得为了强调某一观点或某一原则而在几天内投下一大堆导弹，不是一项战略……如果我们发动军事袭击，在很多人眼里，我们就成了取代巴沙尔的恶棍”。而在同一个论坛上，帕内塔则说：“当美国总统画出红线，这个国家的信誉就取决于他是否兑现自己说过的话”，“他应该采取有限的行动对付巴沙尔，以向全世界表明：我们决不食言”。美两任防长痛批奥巴马对叙政策[EB/OL]. [2013-09-21].http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/21/c_125418707.htm.

“化武换和平”问题达成协议，叙利亚局势峰回路转。

俄罗斯帮助奥巴马政府破解了一个难题，叙利亚危机暂时得到缓解，但今后事态发展依然扑朔迷离：巴沙尔政权和反对派之间的矛盾难以调和，而且反对派羽翼初成，政府要用军事手段加以消灭也不可能。反对派现在明确表示不接受美俄协议，今后各方种种争斗仍将延续。再说，“化武换和平”也不是没有代价的。美国的一些中东盟国有一种被出卖的感觉。这也是后来沙特拒绝成为联合国安理会非常任理事国的原因。这可是沙特自联合国成立以来第一次得到这样的机会，沙特居然拒绝，可见它对叙利亚问题目前的缓解是何其怨恨！

此外，奥巴马因为预算危机缺席东亚峰会，推迟访问东亚国家，自然也不是什么光彩的事情，并在亚洲国家中引起了美国是否继续实行亚太“再平衡”战略的怀疑。

自然，奥巴马第二任期第一年中也不是一无是处。中美两国领导人就建立新型大国关系达成共识，并努力将这一共识付诸行动，就是美国外交的一大亮点。

2013年影响中东战略格局的三件大事

牛新春（中国现代国际关系研究院西亚非洲所所长）

2013年有三件事情对中东影响比较大，一定程度上牵动着中东战略格局的变化。第一件是7月份埃及穆兄会下台，第二件是9月份美国的新中东战略出台，第三件是11月24日伊朗核问题达成了初步协议。

首先，埃及穆兄会下台对中东地缘政治格局造成了一定的影响，引起了相关国家关系的重新分化组合

自从“阿拉伯之春”发生之后，学术界一直比较关注它对中东战略格局的影响。实际上，“阿拉伯之春”对中东战略格局的影响有限，而以穆兄会为代表的政教伊斯兰势力转入低潮，却对战略格局产生了较大的冲击。2012年埃及穆兄会通过选举上台执政以后，整个中东地区的政教伊斯兰势力随之处于上升态势。埃及、利比亚、突尼斯、约旦、叙利亚都出

现了声势浩大的政治伊斯兰运动，一时间，政治伊斯兰似乎将成为中东最大的政治力量，代表着新一轮阿拉伯觉醒的希望。针对政治伊斯兰势力崛起，一些国家在外交上做出相应调整。伊朗开始同埃及缓和关系，伊朗军舰数十年来首次通过苏伊士运河，埃及总统穆尔西首次访问德黑兰；土耳其总统访问埃及，向埃及提供经济援助，介绍所谓的“土耳其模式”；美国和欧洲历史上长期敌视穆兄会，但是在大势所趋的情况下，也不得不调整政策，同穆兄会接触、合作；沙特一向支持埃及的沙拉菲派，对穆兄会的崛起非常担忧，害怕政治伊斯兰势力渗透到沙特，动摇政权安全，但是迫于形势，也开始同穆兄会打交道。

然而，仅仅一年之后，2013年7月埃及穆兄会政权突然垮台。随之，利比亚、突尼斯的穆兄会政权也陷入困境。在叙利亚，内战久拖不决，巴沙尔政权渐渐居于主导地位，反政府武装进入低潮。总之，曾经风风火火的政治伊斯兰突然从巅峰落下，政治伊斯兰和西方民主在阿拉伯世界的试验双双受挫。中东地区各种力量再次进行分化组合，地区战略格局发生相应变化。美国同埃及过渡政府拉开了距离，暂停同埃及的联合军事演习，暂停对埃及2亿多美元的援助。沙特、阿联酋、阿曼对埃及军事政变表示欢迎，当即决定向埃及新政府提供120亿美元的援助，并且开出空白支票，愿意补充其他国家减少的一切援助，显示其全力支持埃及军方的立场。卡塔尔却是支持穆兄会的，它谴责埃及军事政变，同埃及新政权拉开距离。以色列同埃及军方的关系向来比较好，2012年因穆兄会支持加沙的哈马斯政权，以色列同埃及关系比较紧张。现在，以色列支持埃及军方采取的行动，公开指责美国疏远埃及新政权、暂停军事援助的政策，埃及则公开承认以色列在地区安全中的积极作用。随着沙特与埃及关系日益密切，伊朗同埃及关系缓和也戛然而止。土耳其对埃及军事政变做出非常强烈的反应，最终导致两国招回大使，把外交关系降级。由此可见，海湾君主制国家内部分化了，阿拉伯国家内部也分裂了，中东伊斯兰国家内部分裂了，阿拉伯与非阿拉伯国家之间的关系重组了。

第二件事情就是美国的中东政策调整

此次被称为“战略收缩、战略撤退、战略调整、战略平衡”的美国中

东政策调整,其基本意思就是美国近年来在中东力不从心,不愿做更多的投入,不愿意军事卷入,不愿意推动民主化进程,而更愿意谈判,更愿意采取外交手段。实际上,从奥巴马第二任期开始,这些政策调整就比较清晰了。2013年7月,美国新任总统国家安全事务助理苏珊·赖斯上任以后,组织专门班子评估美国的中东政策。于9月份出台美国新的中东战略,总结和肯定了奥巴马第二任期的中东政策。新中东政策有三个特点,分别为:外交优先、减少卷入、避免军事干预。新中东政策传递的信息最大的变化就是美国越来越不愿意在中东采取军事行动了。美国在叙利亚化学武器问题上的做法,美国在伊朗核问题上的做法,都体现了这一变化。

对此,全世界都在谈论美国的中东战略收缩。到底美国只是一种战术上的调整,还是一种战略态势?只是在做法上更强调外交手段了,还是战略目标、安全承诺都发生根本变化了?美国战略收缩可能是真实的,是一个长期趋势,但是现在全球对美国战略收缩的看法可能过于夸大。关于美国在中东战略收缩的原因,一般认为有以下几个理由:第一,美国对中东的能源依赖越来越少;第二,美国内经济形势不好,军事开支受到影响;第三,伊拉克、阿富汗两场战争对美国人的心灵影响很大。当然还有以色列的安全问题,但最根本的原因就是能源依赖下降。美国对中东能源依赖下降是一个客观事实,从2005到2012年,美国能源进口从占全部消费的60%下降到现在的45%,未来十年下降趋势还会继续。在这些已经下降的进口能源中,美国越来越依赖北美能源,对中东的依赖日益下降,实现北美能源自给的可能性非常之高。

但是,是不是美国对中东能源的依赖不存在了,美国中东政策就会随之大变呢?从国家利益、权力政治的角度看来,似乎应当这样。冷战结束之后,美国国际政治学者曾预测,苏联垮台之后,美欧合作的基础不复存在,美欧关系将发生转折性变化。然而,现在20多年过去了,美欧关系还是那么密切。因此,完全从利益、权利的现实主义国际政治视角看问题,没有办法解释国际上的事情。即使美国与中东之间的利益变化了,但是美国作为一个国际大国的国际责任没有变,美国仍然要保护欧洲、日

本等盟国的能源供应安全。即使美国不再依赖中东的石油供应,但是美国仍然要从国际石油市场进口能源,能源价格仍然是由国际供求关系决定的,中东石油仍然可能影响国际能源价格。同样,美国同以色列之间的意识形态联系也没有变。这些因素都决定美国的战略收缩是有限的,至少目前看来主要还是方式、方法的调整。美国会避免军事卷入,同时会通过外交来解决问题。

2013年主要搞了三大和谈,伊朗核谈判、叙利亚和谈、巴以和谈,这三大和谈目前都取得了一定的进展。巴以和谈大家都不看好,现在却谈起来了;伊朗核谈判取得了重大进展,这也是过去十年来最大的进展,叙利亚和谈的时间也敲定了。现在能看到的收缩就是美国不愿意卷入战争。但是要搞和谈,没有军事的威慑也搞不成。伊朗核谈判能取得成果,叙利亚化武问题能和平解决,没有军事威慑和经济制裁,肯定搞不成。因此,美国要想避免军事卷入,要落实外交优先,就不能削弱军事威慑能力,甚至还要进一步加强。

第三件大事就是伊朗核谈判取得了阶段性成果,牵动中东局势变化

伊朗核问题谈判11月24日在日内瓦达成初步协议。这是全面解决伊朗核问题的第一步,若一切顺利,6个月后伊核问题将进入全面彻底解决阶段。第一步能否顺利走完,最后目标能否达成,都是一个未知数。然而,鉴于伊朗在中东战略格局中的重要地位,即使是目前的初步协议,也已经触动了中东战略格局的敏感神经。

首先,伊核谈判的突破开始让沙特阿拉伯、以色列、埃及、土耳其等美国传统盟友对美国的可靠性产生怀疑。美国同以色列结盟是为了应对反对以色列的伊斯兰世界;美国同沙特等海湾逊尼派国家结盟,是为了应对什叶派的伊朗。美国是阿以之间、逊尼派与什叶派之间平衡的支点,这个支点哪怕移动一点点,都会引起轩然大波。2011年,美国没有全力保护埃及前总统穆巴拉克政权,已经让沙特等国对美国在关键时刻的可靠性产生怀疑。现在,美国与伊朗在核问题上达成妥协,更增加了其中东盟友的担忧。埃及、沙特、以色列还在美国之外寻找平衡力量,法国同以色列接近,埃及向俄罗斯购买武器,都是这些动作的一部分。

其次,沙特、以色列担心伊朗成为准核国家会改变中东战略格局。11月24日的协议一公布,国际社会普遍给予好评,唯有以色列、沙特持强烈批评态度。当然,这两个国家并不是不同意伊朗未来6个月停止发展核能,而是担心伊核谈判可能会半途而废。如果这样,伊朗将保留目前拥有的核能力,成为中东地区另外一个接近核门槛的国家,其威慑能力将大大提高。因此,协议刚公布,以色列就宣布自己的行为不受协议制约。

第三,中东国家害怕伊朗重新成为地区强国,引发地缘政治格局大震动。若核谈判能顺利进行,最终导致国际社会解除对伊朗的一切制裁,伊朗成为一个正常国家,那么目前沙特、埃及统领中东伊斯兰世界的局面将一去不复返。从石油储量、科技水平、对周边国家的影响来看,伊朗在中东占有重要分量,但是由于1979年后长期受西方制裁,伊朗的国家潜力一直没有机会发挥。更重要的是,除伊朗、伊拉克外,什叶派力量在中东多数国家都未能分享政治权力,同政府关系非常紧张,特别是在沙特、巴林、科威特、也门等国家,什叶派与逊尼派的斗争事关政府存亡。伊朗已经在黎巴嫩、叙利亚、伊拉克、巴勒斯坦有自己的代理人和影响途径,也试图渗透沙特、科威特、阿联酋、巴林的什叶派人群。从某种意义上说,在中东地区只有伊朗支持下的什叶派大反攻能掀起天翻地覆的大变局。除了尽全力反对国际社会取消对伊制裁外,沙特和以色列这对冤家对头开始互相接近,近来有消息称沙特将允许以色列使用沙特领空,袭击伊朗核设施。

第四,伊核谈判的突破为2014年初计划召开的叙利亚问题日内瓦会议提供了更多回旋空间。伊朗和美国两国关系有所缓和,为两国在叙利亚问题上实行妥协创造了条件。沙特同美国在叙利亚问题上的裂痕加深。美国如果在叙利亚问题上搞妥协,沙特不会跟随,相反沙特将会利用叙利亚问题牵制伊朗,加剧逊尼派与什叶派之间的矛盾,这又不符合美国利益。

由此可见,2013年是阿拉伯之春发生以来中东战略格局变化最大的一年,并且这种变化才刚刚开始,其未来发展方向尚不明朗。

构建中美新型大国关系必须 克服的几个障碍

钱文荣（新华社世界问题研究中心研究员）

去年习近平主席访美时首次提出构建中美新型大国关系，今年已将其扩展到包括发展中大国在内的所有大国之间都应致力于建立新型大国关系。这是一个伟大的创举，不仅对国际政治具有重大意义，对国际关系理论也是一个重大发展。

习主席提出构建新型大国关系的理念和倡议，不仅是中国自身利益的需要，同时也是基于维护世界持久和平和繁荣发展这一人类共同目标和福祉，走出历史上所谓新兴大国与现成大国之间必然由竞争走向冲突、甚至对抗的“修昔底德陷阱”，创建一种崭新的大国关系的理念和模式。这也是彰显中国坚持走和平发展道路、永不称霸的一面旗帜。

有关构建中美新型大国关系的重要性及意义的文章很多，我只想扼要地讲一讲构建中美新型大国关系必须克服的几大障碍。

在谈障碍之前，首先简单讲几句构建中美新型大国关系的目标问题。确定两个大国之间关系的目标主要取决于两国关系的性质、战略目标、利益关系现状和未来发展趋势以及两国间目前和未来可能产生的种种矛盾等因素。众所周知，中美之间存在着社会制度、意识形态迥异的结构性矛盾。两国的战略目标也不同：中国主张建立一个平等、公正、合理、共同安全、共同发展的和谐世界，美国则主张建立“美国治下的和平”（Pax Americana）。但双方也有共同的战略利益，即维护全球和地区的和平，尤其是在经济领域。不仅两国经济关系已形成你中有我、我中有你的紧密依存关系，而且美中两国是世界上第一、第二大经济体，两国关系如何以及双方的经济发展形势都直接关系到全球经济的发展乃至国际和平与稳定。基于这些基本因素，习主席提出了中美构建新型大国关系的目标是：“不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢”，也就是双方要努

力争取做到军事上不对抗,政治上相互尊重,平等对待,经济上合作互利。

但是,真正要使这个目标变成现实并不容易,双方需要共同努力破解目前存在的一些重大障碍,才能顺利推进构建中美新型大国关系的进程,促进中美关系不断健康向前发展。

首先,双方要通过对话就新型大国关系的内涵达成共识,并不断予以丰富和具体化。现在双方对此存在很大分歧。美方强调中方必须在一些具体问题上如朝核问题、伊核问题、叙利亚问题和人民币汇率和知识产权等配合美国或做到符合美国的要求,才算得上是新型大国关系。这实际上是把中国作为美国的附属国来对待,哪里是新型大国关系?我们认为新型大国关系应着眼于两国长远战略利益以及对维护世界和平与发展应承担责任等战略目标和战略利益。同时,两国间应该是平等对待,相互尊重,而不应是像殖民主义时代那种的宗主国和附属国之间的关系。如果在这个基本问题上不能达成共识,两国要建成新型大国关系将是非常困难的。

第二,要解决战略互信问题。毋庸讳言,中美之间存在着严重的信任赤字。严重的互疑是由价值观和意识形态不同以及某些战略安全利益上的矛盾所造成的。当然也有两国文化差异的因素。如果继续沿用这一标准来看待中美关系,美国人将会认为,中国的发展必将成为对美国的挑战,甚至威胁。就像现在美国媒体和某些高官所说的以及美国政府不断加强在中国周围的军事部署那样。在这种情况下,中国人民怎么可能信任美国呢?我们很自然地会认为,美国是制约中国发展最大的障碍。这种战略猜疑是构建中美新型大国关系的基本障碍。

互信的另一个重要方面是相互尊重对方的核心利益和重大关切问题。这也是构建新型大国关系的关键。中美关系之所以经历那么多曲折,中美两军关系之所以常常进一步、退两步,美国国会之所以扮演经常的“麻烦制造者”,美国对中国核心利益的直接冲击是主要原因。中国的核利益可以概括为主权、安全和发展。近期中国新任防长访美,明确指出美售台武器、美国国会限制中美两军发展的歧视性法律以及美军机舰对

中国抵近频繁侦察的三大障碍严重阻碍了中美两军关系的正常和健康发展。又如售台武器方面，中美“八·一七”公报签订30多年了，迄今美方不但没有兑现公报中的承诺，逐步减少售台武器并最后彻底解决，反而变本加厉，数量越卖越多，质量越卖越高。美应当换位思考，假如中国或其他国家这样对待美国，你们将是什么感觉和如何对待？尊重主权问题没有什么可以讨价还价的。中方可以问心无愧地说，我们从来没有做过损害美国核心利益的事。过去没有，今后也不会有。

第三，要力避就自身的问题纠缠对方的责任。美国常常把贸易逆差归咎于中国的人民币汇率问题和所谓不公平贸易。这是毫无道理的。美国的贸易逆差主要来自美国自身经济结构性矛盾的问题。长期以来重视发展虚拟经济（金融业），忽视制造业，造成大量人民日常生活用品不得不从国外进口，而对中国需要的高技术产品又采取严格限制的政策，致使两国贸易逆差不断扩大。近年来，由于中方自身经济增速放慢以及有意增加进口美国商品，美国对中国出口的增速远快于中国对美国出口的增速，中美之间实际贸易逆差已大大缩小。但美国还是常常拿贸易逆差来说事。美国有些媒体和官员甚至说美国的金融危机是中国造成的。多么荒谬！美国还常常拿自己对另一国的制裁扩大对中国等其他国家的制裁，如在伊朗和巴基斯坦等问题上经常同时制裁中国公司，阻止中国与伊朗、巴基斯坦等进行正常的贸易，不断挑起中美摩擦。美方不仅对中国企业对美投资、并购设置种种障碍，还阻止中国企业到其他国家去投资，完全破坏了美国自己倡导的自由贸易理念和制度。可是另一方面，美国采取美元量化宽松等政策把金融危机转嫁到中国等其他国家。这样怎么能建立国家之间正常的经济关系呢。

第四，要力避损害对方主权、安全及干涉对方内政。对于美国对中国日益频繁的抵近侦察，一些美国人堂而皇之地称，中国也可以派舰机对美进行侦察。这是赤裸裸的强权逻辑，是对中国主权和安全的不尊重。美国国会经常就中国事务举办听证会，通过决议和法案说三道四，无端指责中国。这种干涉内政的事应当停止。美方上述所作所为严重伤害了中国人民的感情，很不利于双边关系的健康发展。

第五，中美双方发展与对方友好国家关系时，都不应当以损害对方利益为代价。在这方面，美国近年来做得太过头了。中国本无意挑战美国在亚太的利益和“主导地位”，也无意要求美国放弃或改变与亚洲一些国家的盟国关系，但是，美国却把中国定为主要威胁，不断在中国周边投棋布子，公开挑拨周边国家与中国的关系，兜售“中国威胁论”，甚至煽动和支持日本等个别国家向中国发出无理挑衅。就钓鱼岛问题而言，本来这个问题是美国政府一手造成的。美国先是把钓鱼岛划入冲绳，而后又在1972年把钓鱼岛交给日本实施行政管辖。这本来已是侵犯中国主权的行为。可是，日本政府去年无视中国主权，单方面实施购岛后，美国一再宣布钓鱼岛属于美日安保条约范围，表示要与日本共同“保卫”钓鱼岛。这样就是把美日同盟变成美日共同侵犯他国主权、威胁地区安全的工具。

要克服以上障碍，中美双方应在“相互尊重、合作共赢”八个字上下功夫。相互尊重是建立互信的前提和基础，合作共赢是处理彼此关系的最大公约数。其次，两国应着眼于长远战略利益，不要拘泥于一些具体问题，在政治上加强沟通，通过战略与经济对话以及亚太安全战略对话等机制共同努力排除亚洲特别是东亚地区的不稳定因素以及阻碍两国经贸合作的一些障碍。在安全方面，要建立一套有效的管控机制。第三，双方应致力于培植共同发展、平等发展的新发展观和共同安全、合作安全的新安全观，摒弃“零和思维”和“冷战思维”。只有这样才能实现“不对抗、不冲突，相互尊重、合作共赢”的目标。

奥巴马政府的对台政策与美台关系

袁征（中国社会科学院美国研究所美国外交研究室主任）

近几年奥巴马政府推行“重返亚太”或者叫再平衡战略，那么台湾在里面到底扮演什么样的角色呢？现在已经是奥巴马政府执政第五年了，我尝试谈谈美国的对台政策与美台关系问题。

首先谈谈美国在台湾的利益：

第一个是政治层面，主要包括两个方面：一是美国认同台湾的民主发展；二是试图利用台湾的所谓民主政治来影响亚洲其他国家，特别是大陆。

第二个层面，就是对台湾的安全承诺关系到美国的信誉。它关系到其伙伴和盟友们如何看待美国对承诺的履行。

第三个是战略安全层面，包括三方面：一是台湾问题有可能引发中美间大规模冲突，这是美国必须关注的。李登辉和陈水扁时期，美国深切认识到了这一点。其二，台湾是美国在亚太战略中的一个重要战略支撑点，也就是人们所说的第一岛链中的重要一环。再一个，台湾是美国用以牵制中国的一张牌。

第四个是经济层面的利益。台湾虽然不大，却是美国重要的经济伙伴，双方之间的联系非常紧密。目前美台之间的经贸额已经难以和中美之间的贸易额相提并论，但台湾仍是美国第 11 位贸易伙伴。

总体来说，美国对台政策从小布什到奥巴马，实际上它的框架连续性大于变化，奥巴马政府更多是延续了美国的对台政策。依照美国官方表述，美国对台政策是基于中美三个联合公报、《与台湾关系法》和对台六项保证。

奥巴马对台政策有四个方面的特点：

第一，在国际金融危机席卷全球的大背景下，中国大陆国际地位和影响力日益彰显，中美相互依赖加深，美国更加看重对华关系。

第二，美国乐见现在台海局势的稳定，赞同马英九的“新三不”政策，美台关系逐步恢复。陈水扁时期，台独冒险行为使得两岸关系紧张，也使得美台矛盾突出。2008 年马英九上台之时宣示的“不统、不独、不武”的方针有助于台海局势的稳定，和美国维持现状、和平解决的诉求高度契合。

第三，近几年美国经济状况不佳，美国国内新孤立主义抬头，奥巴马忙于国内事务，并没有把对台政策放在紧要的议事日程上。

第四，中美在台湾问题上看法的不对称性愈加明显，中国大陆坚持强调台湾问题在中美关系中的重要性和敏感性；美方则更加顾忌中国大

陆方面的反应，并不愿在台湾问题上挑战中方的底线。

关于美台关系的现状，我觉得台湾方面对美诉求主要有三个方面。一是寻求美国的安全保障，台湾要求美国恪守《与台湾关系法》，保障台湾安全。二是寻求美国在政治上的支持，特别是对其拓展所谓国际空间的支持。三是台湾方面希望保持美台之间的经济往来，吸引外资，增加出口，减少对大陆的依赖。台湾一直希望美台之间恢复“台美贸易暨投资框架协议”谈判，这一谈判终于在台湾恢复进口美国牛肉之后恢复了。台湾还明确表示要加入 TPP 协议谈判。对于台湾加入国际组织的诉求，奥巴马政府掌握一定的限度，但是也给予了一定的支持，主张对于那些直接影响台湾民生的国际组织如世界卫生组织、国际民航组织和联合国关于气候变化的框架大会等都允许台湾“富有意义的参与”。最新的事今年 7 月份，奥巴马签署了国会议案，支持台湾加入联合国下属的国际民航组织。

对美国而言，随着海峡两岸关系的改善，中国大陆实力不断提升，台湾岛内多党政治的推进，美国对岛内发展趋势掌控的能力较前有所下降，也处在比较微妙的状态。美国竭力通过威逼利诱等各种手段来影响岛内政局和马英九当局的大陆政策。

对台军售一直困扰着中美关系。在有关出售给台湾 F16C/D 战机的辩论中有两种论调值得关注：一种认为美国应该出售，这样才能加强台湾的防御。另一种观点认为美国应该放弃售台武器，强调随着大陆军事能力的提高，军售不能改变两岸的安全态势，而且未来还将受到多种政治因素的影响。

关于美台关系走向，首先我认为美国肯定不会停止插手两岸事务，中美之间在台湾问题上的分歧依旧，中方当然是要实现国家的统一，反对任何形式的“台独”。涉及两岸统一问题，美国官方公开的表态是对于最后如何解决台湾问题不预设立场，其关注的是解决的过程必须是和平的，解决的办法必须是两岸共同接受的。不过，在没有确定中国未来发展方向之前，美国不会轻易在台湾问题上停止插手，也不愿见到两岸实现统一。未来美国的政策还是两条腿走路，一个是发展中美关系，另外一个

是继续保持同台湾的关系。目前奥巴马政府忙于国内事务，同时也意识到两岸在可见的未来，在政治议题上不易实现突破式进展，所以美国人并不着急，乐见目前缓和的局势。

第二，美国越来越清楚地意识到，中国大陆是美国对台政策中至关重要的变量。这些年发展得非常好，中美之间虽然说还是有比较大的差距，但是中国追赶的速度很快。就GDP总量来讲，到去年中国是美国的一半，未来还会不断缩小差距。随着中国力量增强，随着两岸关系的不断推进，美国对台政策将会受到越来越大的牵制。如果继续插手对台政策，其可能要付出的代价将越来越大。所以，美国人必须在两岸关系上寻求一种平衡。实际上它现在已经试图在里面寻求平衡的空间。

第三，短期的“弃台论”还不足以撼动美国的对台政策，但内含的意义却不容忽视。自2009年以来，美国国内要求调整对台政策，主张放弃台湾以加强与中国大陆合作的声音日渐增多，但从目前来看，美国的利益决定了其短期内很难改变对台政策。在美国国会里还有不少主张发展对台关系的支持者，2011年众议院召开了题为“台湾为何重要”的听证会，今年众议院外事委员会又通过了“2013年对台政策法案”。

在分析未来美台关系的走向时，有三个方面需要重点关注：

一是美国将如何根据新的形势来重新评估对台政策。冷战结束之后，1994年美国曾经在克林顿任内重新评估对台政策，明显提升美台实质性关系。现在中国实力不断增强，两岸关系明显改善，形势发生了很大变化，未来很有可能的一种做法就是奥巴马政府会恢复内阁级的官员访台，当然不会是国防部长、国务卿或者国安会助理，而可能是能源部、退伍军人事务部、商务部这类功能性的部门阁僚。

第二个需要关注的问题，就是台湾在美国重返亚洲的战略中到底扮演什么角色？就目前来讲，美国很忌讳，也没有公开谈论过这个问题。只有在2011年，时任助理国务卿的坎贝尔表示，美国重返亚洲的“一个重要部分就是保持同台湾的牢固而多层面的非官方关系，与此利益相一致的是美国维护台湾海峡和平稳定的坚定而持久的义务”。这是至今为止美国官方就台湾与美国重返亚太关系所公开宣示的立场。除此之外，

在阐述重返亚太战略时美国官方也很少公开谈及。今年，美国国家安全事务助理多尼伦在阐释美国再平衡战略的演讲中，只字没提台湾。我想其中一个最重要因素就是奥巴马政府已经意识到再平衡战略可能对中美关系带来的冲击，因此从政府官员到智库学者都通过不同的渠道向中方表示，美国再平衡战略不是针对中国，美国欢迎中国和平崛起，目的就是避免再平衡战略对中国的刺激，以免中方采取进一步的反制措施。如果明确把台湾纳入到重返亚太的战略里，那奥巴马政府就很难解释重返亚太不是针对中国的。不过，美国也不允许台湾在钓鱼岛和南海等问题上打乱美国再平衡战略的部署。如2012年6月坎贝尔在公开场合确认，就台湾是否在南海争端问题上和中国大陆合作问题，美国国务院同台湾谈及了美国的担忧，台湾方面保证将会小心处置。台湾方面拒绝在南海问题上与大陆合作、在中日钓鱼岛争端凸显时同日本达成渔业协定，实际上都是美国在背后发挥了作用。

第三个需要关注的就是美国与民进党的关系，因为这与2016年的台湾选举有关。关于民进党的问题，因为有陈水扁的前车之鉴，所以美国一直关心民进党在两岸关系上采取的立场。在上次台湾选举中，虽然美国公开说不持立场，保持中立，但美国实际上是支持马英九的。当时蔡英文去了美国，因其大陆政策含糊不清，用美方学者的话来说，奥巴马政府实际上认为蔡英文考试不及格。从今年7月份开始，民进党拟在年内召开九场“中国事务委员会扩大会议”（又称“华山会议”），分别从政治、经济、社会、安全等方面切入，来全方位讨论对大陆政策。此前，民进党已经吃过一次亏了，未来不做调整的话也没有出路，但问题是民进党到底怎么调整？民进党的重要理念就是鼓吹台湾的独立，放弃台独无异于自杀。未来民进党如何拿出一个让美国释怀的两岸政策框架，美国又如何处理同民进党的关系，将是值得关注的焦点。

2013年东北亚形势的变化

时永明（中国国际问题研究所副研究员）

关于 2013 年东北亚形势的变化，有以下方面值得关注。

一、美国再平衡战略遭遇困难

本世纪初，东亚的合作进展很快。亚洲国家的一系列动作引起了美国的警觉，其中最警惕的就是中国的崛起和亚洲的团结。这两件事结合起来，对美国来讲是一个灾难。所以，美国所谓重返亚洲和再平衡政策的核心就是要打散亚洲。我认为，美国在亚洲的再平衡战略已经部署完毕，当然，不是说他兵力部署完毕，而是基本的军事架构已经搭建完成了。就算美国有更多的兵力，也只能部署在这些地方，扩展不出新的地方来部署。

但美国再平衡战略并没有完成，因为这是无止境的。首先，军事战略上空海一体战需要装备一体化，还有新的装备要部署。在架构搭建完成之后，美国现在碰到的困境是政治上的，而不是军事上的，军事上它会继续完成原来计划的所有东西。实际上美国重返亚太和再平衡战略有一整套设想，我们老提军事上的东西，但希拉里讲的美国太平洋战略却很少有人提及。其实奥巴马最早强调的是美国是太平洋国家，他是第一任太平洋总统。希拉里讲的最关键的东西就是前沿部署外交。“前沿部署”就意味着整体军事化的姿态。但在这一点上，美国其实遇到了困难。前沿部署外交就是要把主要的外交资源投入到这一地区，并深入介入该地区的所有层面，并主导整个地区，以彻底塑造这个地区。结果今年政府一关门，东亚系列峰会奥巴马没来成，这对他的打击非常大。这是第一个困难。

第二个困难，奥巴马原以为已经对中东地区完全掌控，所以要从中东撤出来，现在发现想走也走不了了。美国陷在中东这个乱局里头，想干

干不成，想走走不了。

第三，美国在亚洲碰到最大的问题，就是再平衡战略的提法问题。美国用这个词的时候，本来是很概括性的，指的是未来中国的发展，就是说中国GDP超过美国成为世界第一将会如何。如果中国到2040年GDP大幅度超过美国，美国一定要拉一帮国家，把GDP加在一起跟中国平衡。但是美国把这一概念应用到军事上后就出了问题。它既然是拉帮结伙跟中国平衡，伙伴们的诉求也就必须要兼顾，这些伙伴有老大撑腰就要闹事，比如日本、菲律宾就是这样。但是，过火的闹事也不符合美国的利益，所以美国也意识到了，现在一定要跟中国淡化再平衡的危害。因为客观上来讲，就是美国不想跟中国直接发生冲突，但美国的个别盟友可能要把中美拖入冲突。美国再平衡的本质不是说我要打你，跟你冲突，而是我一定要比你占优势，我单独跟你比不占优势，但是我这个团伙合起来比你有优势，这个地区始终由我主导，经济上对我有利，我可以在经济上获得更大的利益。如果真打起来，这套设想就没有用了。从这点来讲，美国自己还要抑制再平衡带来的负面效应。

第四，就是中美关系。中国采取了一个比较好的方式，即中国不跟美国对抗。新型大国关系不管多么困难，但它的基本概念就如同一顶帽子，形成一个软束缚。如果说美国公然甩开这种关系，就将在政治上失分，所以，美国即使不喜欢、不同意这种新型关系，它也得接受。这就是一个约束力。

以上这四个方面导致了美国不可以像往年那样玩命地搞再平衡战略。

二、日本成为亚太地区安全的搅局者

地区上最重要的变化就是日本。美国的再平衡战略带来的一个负面效果，就是它正好和日本国内政治右倾化合流。日本政治右倾化需要的外力援助和外力障碍其实是美国，美国将障碍变成援助的话，它的右倾化就可以实现。日本右倾化的目标就是脱离战后现状，核心是修宪，修宪

的基本核心是强兵动武。虽然暂时达不到修宪目标,但是可以突破宪法的束缚,所以它现在把重点放在集体自卫权上,利用美国的再平衡战略来推动。如果仅仅说美国再平衡战略需要日本,日本也根本无法推不动国内政治右倾化,必须要有一个现实的外来威胁。我认为,日本在钓鱼岛上闹的不是与中国争主权,是因为国内政治目标需要这样闹,如果放弃了当前的做法,安倍政权就会马上垮台。为什么?因为没有外部威胁了,修宪、搞集体自卫权都不必要,安倍就没有什么存在的价值了。所以,日本在近期成为地区最大的不稳定因素,是地区安全的搅局者,也是最大的安全威胁。

三、朝鲜半岛陷入缓和形态的对峙

年初朝鲜核试验之后,半岛出现的紧张局面,现在有所缓和,但却形成一种气氛上不紧张,但却是一个很严峻的对峙局面。其实半岛局势并非因为朝鲜的目标是发展核武器,核武器只是一个武器而已,既是军事上的武器,也是政治上的武器,或者工具。实际上是亚太地区很多东西都发展到了历史的节点上。中国的崛起到了质变的阶段;美国霸权衰落到了质变的阶段;日本战后忍了60年,要求变也是一个结骨眼;朝鲜半岛也是到了一个结骨眼。上世纪90年代初期,冷战结束以后,中国在朝鲜半岛一直推动的就是终结冷战状态,这个进程因为美国提出了朝鲜的核问题而被打断。实际上,在最初终结冷战状态时,有解决核问题的路径,那就是南北签署半岛无核化协定。但当时美国在韩国还有核武器,美国当时坚决不接受朝韩这么和解。因为美国担心如果按照这个路径走下去,半岛终结了冷战,美国就得离开半岛,所以美国当时给韩国下了死命令,朝鲜的核问题不解决,朝鲜的和平进程就不要再继续。从此半岛的焦点就变成了朝鲜核问题。美国追求的目标是让朝鲜无核化,同时让朝鲜政权变质,不管你是不是政权更迭,但是你要变,这是美国的目标。朝鲜现在非常明确地认为,跟美国完全没有希望了。它一开始说不参加六方会谈,后来中国做了工作,它又同意说恢复六方会谈,但是,弃核不弃核

要谈了以后才能说。同时，它自己也在追求跟美国直接接触，其目标还是要终结美朝之间的冷战状态。在不能终结冷战状态下，它不可能弃核。所以朝鲜现在实际上采取的态度是：既然看不到冷战格局的终结，那就重新回到冷战好了。

现在基本上在半岛形成了一个重回冷战的状态，要想解决核问题就必须和解决冷战状况一块解决，那就是朝鲜提出的一个所谓和平协定，用这种方式来终结冷战。但是，在美国不改变政策的情况下，朝鲜是不会改变政策的，这种缓和形态的对峙也就不会改变。

2013年普京外交的主要特点

王廊久（中国现代国际关系研究院研究员）

2013年普京外交展现四大特点：

（一）自主外交个性鲜明，在叙利亚危机中大显身手

普京复任后，在外交上保持鲜明个性，强调俄外交必须奉行独立自主性，要以维护俄利益作为外交政策的出发点和落脚点；坚持国际公平原则，尊重联合国和国际法的权威性，反对未经联合国授权武力干涉他国内政，反对任何形式的恐怖主义、核扩散等。俄罗斯的这些外交政策和原则充分体现在对叙利亚问题的解决上。

面对西方国家和海合会成员国一再要求通过联合国决议，武装干涉叙利亚内政，或通过纠集国家集团武装叙反对派，企图推翻巴沙尔政权，俄在联合国内外均坚持反对立场，同时积极促进叙当局和反对派通过对话解决分歧。5月，美国国务卿克里访俄时，双方达成共识，要求各方全力促进解决叙利亚问题的第二次日内瓦会议召开，俄为此说服叙政府宣布“无条件”参加。6月，当法国等在联合国提出要在叙利亚设立“人道主义援助走廊和禁飞区”的动议后，俄表示要吸取利比亚的教训，予以坚决反对。9月，在美国以叙利亚当局使用化武触动美“红线”为由，再次对叙发出武力威胁时，俄以劝说叙当局交出化武和支持联合国通过有关叙利亚化武问题的第2118号决议，再次化解危机。应当说，俄罗斯在

处理叙利亚问题上，集中体现了普京外交政策的基本原则、精神和风格。包括：维护叙作为俄罗斯中东传统盟友和中东利益“桥头堡”地位；反对未经联合国授权武装干涉其他国家内政；积极而灵活地以外交方式和平解决危机。

（二）独联体内关税同盟遇新难题，一体化推动阻力增大

在独立体框架内加强多边合作和推动一体化进程，是俄罗斯面向未来战略方针，也是俄外交政策的“绝对优先方向”。从“关税同盟”过渡到“欧亚经济同盟”，乃至最终建成“欧亚联盟”是俄在独联体地区实施一体化战略的集中表现。按关税同盟建设进程安排，2013—2014年，该同盟应实现关税进一步降低和逐渐形成统一市场、统一货币政策和货币。从2013年的情况看，关税同盟在推进一体化进程中取得一些进展，但也面临很多问题。

首先，实现成员国利益均衡分享并非易事。俄、白、哈三国国情各异，经济结构差异大，在实行统一关税政策中，各方的利益需求也不一样。俄方坚持不能将能源贸易置于关税同盟降税范围，却要求大幅降低工业品特别是汽车的税率。结果，在哈萨克斯坦，形成一方面俄工业品以低价出口哈，挤压其民族工业，另一方面却以高价成品油抬升哈加工成本，哈工业产品在关税同盟中遭受两头夹击，引起哈不满。白俄罗斯以农产品特别是奶制品见长，且主要出口俄市场，俄却为保护国内农牧业，坚持抬高奶制品进口关税和技术标准，造成白奶制品对俄出口成本上升，失去竞争力。类似的利益纠葛不断出现，影响到关税同盟成员国间的一体化积极性。

其次，统一货币政策和统一货币难度更大。俄、白、哈在实行统一货币政策和货币问题上分歧明显。俄希望以卢布作为未来统一货币，未来贸易结算等都用卢布，而白、哈两国则反对用卢布取代各自国家的货币，认为这将关系国家主权及其让渡，不能接受。白提出建立一种既非卢布，也非任何成员国的“超国家货币”，但未得到俄正面回应。

其三，其他独联体国家对加入关税同盟态度谨慎。目前虽有吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和亚美尼亚申请加入关税同盟，但它们也在仔细权

衡加入的利弊，担心加入后经济是否会被俄所控制。乌克兰想在不影响其加入欧盟联系国协定和长远加入欧盟自贸区的前提下，与关税同盟建立紧密的合作关系，遭到俄方坚决反对。普京担心乌克兰成为欧盟联系国后，必会大幅放宽与欧盟的关税限制，这不仅会冲击乌商品市场，也会给俄生产者带来很大麻烦，因此，断然拒绝乌“脚踩两只船”的战略考虑，要求乌在加入欧盟或关税同盟之间作出唯一选择。在乌决定选择加入欧盟联系国协定后，俄方正在酝酿惩罚乌克兰的一系列措施，而这也使准备加入关税同盟的国家态度更加谨慎。

（三）以平等为前提积极谋求缓和与美关系，但因固有矛盾与意外事件迟滞两国关系“再启”进程

应当说，自年初以来，俄美间都在积极谋求“再启”和改善关系，但由于双边关系中固有的北约东扩、反导问题、政治制度和价值观矛盾，加之新产生的“马格尼茨基法案”、“斯诺登事件”等新问题，导致双方商定的首脑正式会晤和奥巴马访俄计划一再被迫取消，美国的“政府关门事件”更使原定的APEC峰会时的奥普会晤也被取消，双方在年内改善关系的希望和努力最终无果而终。

其实，在年初克里出任美国务卿之际，俄就认为与希拉里·克林顿相比，克里更了解俄，更容易打交道，这对改善俄美关系不失为一个新契机。克里5月访俄时，双方虽没有在改善双边关系中取得明显进展，但也就共同推动召开叙利亚问题第二次日内瓦会议等达成一致。期间，美方也就如何改善双边关系进行了认真准备，4月国安顾问多尼伦访俄时，带去了奥巴马政府就改善双边关系提出的“一揽子建议”，俄方对此也高度重视，由总统办公厅协调，对美方建议予以认真回应，并由俄国安会秘书巴特鲁舍夫访美时予以转交。普京和奥巴马也多次转达亲笔信和互通电话，表达努力改善关系的愿望。然而，斯诺登事件的持续发酵、马格尼茨基法案和叙利亚等问题的分歧严重干扰了改善进程。尽管后来双方在解决叙利亚化武问题上达成基本共识，但这也对改善双方积重难返的关系影响不大。从现在看，俄美要实现关系实质性改善，仍有很长的路要走。

(四) 亚太外交亮点多，中俄关系续新篇

与俄美关系未能改善、俄欧关系利益矛盾交织、与独联体国家关系不顺相比，2013年俄在亚太方向亮点较为明显。首先，与日本建立新型合作关系。4月，日本首相安倍访俄，结束了日本首相十年未访俄的历史。访俄期间，安倍与普京就新时期发展双边关系达成了新共识，日方一改过去把扩大与俄经济合作与解决“北方领土”问题挂钩的做法，转而同意俄方建议，先扩大经济合作，为解决领土问题创造条件、营造气氛。双方不仅就扩大能源合作等签署多项协议，还决定建立10亿美元的俄日投资基金，以促进落实双边合作项目。11月，双方外长和防长还举行“2+2”会晤，就共同关心的问题开展讨论。尽管外界评论认为，此类会晤形式重于内容，但这毕竟是双边关系改善的表现，它有助于俄扩大远东能源出口，争取更多日资投向远东。

其次，俄越关系驶向全面合作的“快车道”。年内越南国家主席和总理先后访俄，日前俄总统普京访越。双方在军事、经济、人文等领域关系发展迅速，所确定优先投资项目清单总数超过20个，涉及能源、工业生产、旅游、技术交流、远东开放等领域。两国还商定，俄将按计划推进在越建设核电站项目。双边军事合作尤其引人关注。双方承认军事技术合作是“两国战略伙伴关系的支柱之一，双方将深化军事技术和培养军事专家方面的合作”。越南花重金连年向俄方购买先进武器，据俄媒体报道，双方8月还签署了一份价值4.5亿美元的军售合同，俄将向越提供12架苏-30MK2战机及相关技术设备，这一合作将在2014至2015年分3批完成供货，每批交付4架。此前，越南于2009年和2010年向俄购买的总共20架苏-30MK2战机已全部交付。年内俄还按合同向越交付了先前所订6艘“基洛级”潜艇中的第一艘，其余将在2016年前交付。

第三，俄印关系继续深化。印度总理与俄总统在G20峰会、金砖国家峰会等场合举行单独会晤，10月，印总理访俄，重申将加强双方全面战略合作。俄正式向印度交付被改装和翻新的航空母舰“维克拉马迪亚”号。

第四，中俄关系再续新篇。以习近平主席3月访俄为标志，拉开了中俄关系进入新阶段的大幕。习主席将俄罗斯作为当选国家主席后的首访

国,这充分表明中国新一代领导集体真正将俄视为“最重要的战略协作伙伴”,普京总统也对习主席访俄予以“超规格”接待,其中包括陪同参观俄武装力量中央指挥中心。俄方还通过提升与中国军演的实质水平、宣布未来20年内每年向中国增供800多万吨原油、尽快启动东线天然气管道建设、落实中俄界河黑龙江铁路大桥项目等实际行动,以进一步深化中俄关系,提升俄国际地位。从俄必须维护世界“独立一极”地位考虑,俄有必要继续与中国的“特殊协作伙伴关系”。这既有利俄保障国家安全,也有利于平衡与美关系,从而使俄始终处于“战略有利地位”。

深化中韩关系对保持朝鲜半岛 稳定具有重要意义

欧阳维(国防大学国防动员教研室主任、教授)

新的历史时期,东北亚战略格局加速调整演变,其中中韩关系的发展变化成为重要的积极因素。韩国朴槿惠总统当选后访问中国,与习近平主席达成一系列发展中韩关系的重要共识,开创了中韩关系的新局面,也为朝鲜半岛稳定增加了正能量。

一、中韩关系的不断深入发展具有历史必然性

1992年中韩建交以来,两国关系快速发展,为实现两国的繁荣,增进两国人民福祉,维护朝鲜半岛和平与稳定,实现亚洲的共同繁荣做出了积极贡献。经过多年努力,两国政府、议会、政党、学术界等多方面的战略沟通日益密切,在增进半岛和地区繁荣稳定方面扩大了共识,战略互信不断提高,推动了具有实际内涵的战略合作伙伴关系。目前,中国已经成为韩国的最大贸易伙伴、第一出口对象国、第一进口来源国和最大投资对象国。韩国已经成为中国第三贸易对象国和第二投资对象国。2012年,双边贸易额已达2,151亿美元,是建交时的50倍。中韩自贸区谈判不断

推进，未来中韩贸易额将达3,000亿美元。两国人员交流已达700万人次，是建交时的55倍，未来可达1,000万人次。学术、青少年、地方、传统艺术等多种人文领域的交流合作也不断深化，在华、在韩的留学生均超过7万人，占两国留学生的最多人数。中韩军事关系也在不断加强，但与其他领域发展的势头相比还有较大差距。中韩关系的快速稳定发展，得益于两国领导人和两国政府的正确战略决策，也是中韩关系发展的历史必然。两国地缘相接，文化相通，人民往来密切，有着数千年交往和抗击共同外来侵略者的历史。1899年清朝政府曾与当时的大韩帝国建立了正式近代条约关系，签订了《中韩通商条约》。不论是第二次世界大战中的盟友，冷战中的对手，还是中国改革开放后两国关系的快速发展，都说明中韩两国是剪不开的邻国，有割不断的关系。随着时代的变迁和经济社会的发展变化，中韩两国各自承载互相之间厚重历史的积淀，在各个方面相似性不断增加，共同利益日益增多，逐步形成了战略互补、共同发展的局面。

二、两国共同利益是发展相互关系的深层动力

“今后大力发展两国在政治安全、经济贸易、社会文化等领域的合作”，^[1]这道出了当前和今后一个时期中韩两国需要聚焦发展的共同利益。一是从政治安全上看，保持朝鲜半岛稳定和实现半岛无核化符合双方的共同利益。半岛无核化就是要排除潜在的核冲突、重大核事故和潜在的核扩散，这是保持半岛稳定的主要条件；实现半岛无核化和保持半岛稳定是密切相关的。南北至今仍处于军事对峙状态既是历史的负面遗产，也是可能诱发半岛军事冲突的重要原因。因此，中国支持推动韩国提出的“半岛信任进程”，支持韩国成为相对独立的“中间力量”，支持南北双方通过对话改善关系，为半岛长治久安做出努力。没有半岛的和平稳定，就没有互利互惠、长治久安的大环境，这是中韩之间的共同战略利益所在。二是深化经贸和社会文化合作同样是中韩两国的共同利益，其

[1] 中韩面向未来联合声明[EB/OL]. 新华网, 2013-06-27.

中有着相互依赖和很强的互补性。中国将按照十八届三中全会决议推动全方位改革,更加注重现代国家治理体系和治理能力的现代化,与韩国将会出现更多经济、社会的互通性。正在推进的中韩自由贸易区如果成为现实,两国的经济伙伴关系将更加紧密,进而对中韩整体关系乃至东北亚地区战略环境产生深刻影响。两国在社会、文化方面的合作交流也会对政治安全和经济合作产生积极影响。“韩流滚滚,汉风阵阵”^[1]的局面有助于拉近两国人民之间的关系和感情,为中韩建设具有实际内容的战略伙伴关系注入动力。三是中韩两国在历史上都曾受到帝国主义的长期侵略和奴役,在对待历史问题是曲直上意见基本一致。两国在这个方面保持共同立场,有助于形成客观公正的国际氛围,共同推动东北亚地区和平稳定进程和安全机制的建立。由于历史和现实原因,中国与朝鲜有着特殊的传统友好关系,韩国与美国保持着军事同盟关系,韩朝和美朝之间则处于对立状态,这无疑给中韩关系的发展带来了困难。虽然中韩之间经济社会依存度大大提高,但在一些具体利益上存在分歧,在政治、安全合作方面仍然存在许多障碍。中韩关系的发展虽存在这些困难、分歧和障碍,但与两国的共同利益相比,是第二位的,是可以协商克服的。

三、深化中韩关系是保持半岛和平稳定的重要因素

实践证明,随着时代的发展和亚太战略格局的演变,保持传统的中朝关系并没有影响中韩关系的快速发展。同样,建立更为密切的中韩关系也并不会从实质上影响传统的中朝关系。其原因就在于,使中国刻意拉近朝鲜而疏远韩国的大背景已经不复存在,而将半岛视为一个整体,平行发展与朝鲜和韩国相互尊重、互利共赢的友好关系符合中国和朝韩双方的现实战略利益。从长远看,南北双方最终实现自主和平统一,成为独立自主、与中国友好的邻邦,既能恢复中国与半岛的正常地缘关系,也有助于东北亚战略格局的稳定和长治久安。现阶段,中国与朝鲜和韩国

[1]黄载浩.战略伙伴关系下的中韩军事关系[J].现代国际关系,2009(7).

同为友好国家,在战略上互不威胁。在这个大的背景下,深化中韩关系将会有对保持半岛稳定发挥积极作用。

一是可以减少半岛发生冲突和战争的可能性。中国在韩国的利益越是增加,对中韩关系就越加重视,越难以承受半岛发生战争的后果,因此在半岛问题上会更加主动作为。

二是可对朝鲜的改革开放起到促进作用,增加半岛的稳定性。中韩关系的发展可以使朝鲜看到所带来的丰硕成果和利益,激发其改革开放的动力,推动南北关系的发展。

三是可以促进中韩两国间的政治互信和安全合作,消除中韩之间的敌对因素,有助于朝鲜减少外部威胁的压力,缓和南北紧张气氛,遏制半岛的潜在冲突。

四是可以在半岛问题上发挥中国地区大国积极作用的着力点。韩国是经济发达国家,既是美国的盟友,又是六方会谈国之一,发展中韩关系可以使中国在促进朝鲜半岛安全稳定方面发挥积极作用。把握和运筹好这一关系可以成为推动南北双方关系改善、盘活半岛局势的突破口。

五是可以改善冷战后南北对峙的战略格局。中韩关系从冷战对手到战略伙伴关系的变化本身说明:东北亚战略格局不是一成不变的。中韩友好关系无疑可以淡化韩美军事同盟关系的指向,减少对中韩军事关系的限制,甚至可以在压制日本右翼势力时互相支持。如果未来中韩能适应整体关系的发展,在军事上进行务实合作,在中美建立新型大国关系的背景下,冷战形成的“阵营”将逐步被地缘关系和现实利益打破。那么,对于保持朝鲜半岛和东北亚地区的长治久安而言,无疑是福音。

美国例外论是美国霸权主义对外政策的思想基础

钱文荣

[内容提要]今年9月，俄罗斯总统普京撰文批评美国对外政策的“美国例外论”，引发美国官方及媒体专栏作家的反弹。长期以来，推行霸权主义一直是美国的基本对外政策，其思想基础就是“美国例外论”。“美国例外论”思想早在美国建国时就产生并指导美国对外扩张的“天命论”思想，为美国对外推行帝国—霸权主义政策辩护。冷战结束后，美国一超独大，更加无视一切国际法，接连发动对外侵略战争，或滥用联合国安理会决议扩大动武范围，或抛开联合国安理会采取单边主义行动，或打着民主旗号干涉别国内政，奥巴马更是肆无忌惮地利用现代技术监控各国政治、外交、经济和军事情况，在反恐中不顾主权国家的反对杀害无辜平民，把美国自己制造的金融和经济危机转嫁其他国家，等等。美国对外政策的思想基础——“例外论”，理应受到国际社会的批评。

[关键词]美国对外政策 “例外论” 思想基础

[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)06-0031-06

今年9月11日俄罗斯总统普京在美国《纽约时报》发表题为《解决叙利亚问题的另一种方式》的文章，批评美国的“例外论”，立即遭到美

国官方和一些高官、媒体专栏作家的反驳,为“美国例外论”(又译“美国例外主义”)进行辩解。美国国会众议院议长博纳甚至说他“受到了侮辱”。这究竟是怎么回事?

美国白宫发言人和一些反驳文章的主要辩解是,强调美国的“民主、自由”的价值观就是“例外的,独一无二的”,回避了普京文章批评的要害。普京的文章是针对奥巴马总统9月10日就叙利亚问题向全国发表的讲话而撰写的,因为奥巴马在这篇讲话中首先使用了“美国例外论”的思想。他说:为了美国的理想、原则和国家安全,“我们必须(对叙利亚)采取行动”;“这就是使美国与众不同之处,就是我们例外之处”。针对奥巴马的这种“美国例外论”思想,普京在文章中批评了美国在对外政策中使“军事干预别国内部冲突已成为美国的家常便饭”,动辄使用“残暴的武力”。正是在这个背景下,普京指出:“无论出于何种动机,鼓励国民把自己看作与众不同的群体是非常危险的。”可见,普京批评的是美国对外政策中的“美国例外论”,而不是美国国内的政治制度和价值观。每一个国家的公民为自己国家的制度、价值观和文化传统而感到骄傲和自豪,这是无可非议的。但是,任何一个国家都无权利用政治、经济和军事优势把自己的政治制度和价值观强加于其他国家和民族,动辄使用武力干涉他国内政,制造政权更迭。这是美国自己参与制定的《联合国宪章》的原则和精神所不允许的,也是国际社会所不能接受的。这对任何国家都没有例外。

可是,多少年来,美国政府一直对它的公民从小学开始就灌输这种“美国例外论”思想。在美国的历史教科书中,把侵吞别国领土说成是上帝赋予美国推广自由和民主的义务。他们把入侵古巴、菲律宾、波多黎各和关岛说成是为了把他们从旧的世界帝国主义统治下“解放出来”。同样,小布什总统2003年把他发动的入侵伊拉克战争也说成是为了“解放伊拉克人民”。可见“美国例外论”的思想已经深入到了美国人的灵魂,而在美国历任总统的灵魂中又把它变成国家政策。但多数总统在他们的讲话中从不直接使用“美国例外论”这个词来宣扬自己的理念和政策,唯独奥巴马总统是例外。早在2009年的一次记者招待会上,奥巴马就公

开说：“我深信美国例外主义”。美国《外交政策》杂志披露说，虽然美国历任总统都有“美国例外论”思想和政策，但“在过去 82 年里，奥巴马是唯一一位直接使用‘美国例外论’一词的总统”。白俄罗斯总统卢卡申科 10 月 2 日在俄罗斯《晨报》上发表的批驳“美国例外论”的文章这样写道：“奥巴马让我感到震惊。美国黑人不久前还是奴隶，如今却宣称自己拥有某种特权。我从未想过这样一个出身贫苦阶层的人会在全世界推行这种理论。这是不能容忍的，是极端危险的。”卢卡申科的批评虽然有点尖刻，但值得奥巴马总统反思！

在美国发表的一些反驳普京的文章中，有的作者竟然故意说“美国例外论”一词是斯大林“创造的”，美国参议员麦凯恩就是其中的一个。他们这么说大概是要把普京与斯大林捆绑在一起，借以贬损普京。斯大林确实在 1929 年驳斥“美国例外论”思想时曾用过这个词。然而，“美国例外论”这个词不是斯大林创造的，而是早在 1831 年由地地道道的美国人亚力西斯·托克维里创造的。这在美国的百科全书中写得明明白白。实际上，“美国例外论”的思想早在美国建国时就产生了。它源于美国的清教主义。美国清教徒们“相信上帝与其有约，并选择他们领导地球上其他国家”。（引自美国《维基百科》）清教徒领袖之一约翰·温思罗普说：“我们将成为世界山巅之城，所有人的目光都在注视着我们。”可见，美国人从一开始就把自己的看作与众不同。因此，“美国例外论”也就很自然地成为对外政策的思想源泉，在此基础上又孕育了指导美国对外扩张的“天命论”思想。两个多世纪来，这种意识形态已成为美国对外推行帝国—霸权主义政策的辩护词和思想基础。二次大战后，美国成了真正的全球性大国，“美国例外论”迅速膨胀。冷战的结束在美国人眼里被看作是美国的“胜利”，更助长了政治精英头脑中的“必胜主义”（基辛格语），认为美国的实力已无可匹敌，把自己看作是可以主宰一切的世界霸主和世界警察，可以无视一切国际法而为所欲为。在刚刚过去的短短 23 年里，美国先后发动了五场大规模的局部战争——海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争和利比亚战争，此外还发动了两次较小规模的战争——海地战争和索马里战争。平均每隔三年半就要进行一场战争。

美国领导人发动这些霸权主义和干涉主义战争的思想基础就是“美国例外论”。

纵观冷战结束以来美国霸权主义外交政策中“美国例外论”的表现有以下几个特征：

(一)抛开联合国安理会采取单边主义行动。科索沃战争和伊拉克战争都是在没有联合国安理会授权的情况下擅自采取的非法战争行动。当年小布什在发动战争之前曾说：“如果联合国不同意对伊拉克动武，那联合国就变成无足轻重的了。”这次在俄罗斯提出叙利亚交出化学武器的建议之前，奥巴马也坚称：“即使联合国不同意，美国也要采取行动。”

(二)滥用联合国安理会决议，擅自扩大动武范围，以达到政权更迭、扩大势力范围的目的。奥巴马政府利用施压和欺骗手段，诱使阿拉伯联盟某些成员国出面，要求联合国允许在利比亚设立禁飞区以阻止利比亚政府军用机进行空袭，保护利比亚平民。可是，这一提案在安理会获得通过后，美国与他的欧洲盟国就滥用该决议的授权，对利比亚进行狂轰滥炸，其中包括医院、学校、新闻单位等民用目标，到战争结束时有5万多人被炸死或打死(反对派当局宣布的数字)，比安理会通过设立禁飞区的决议之前的400多人死亡数字多了125倍。美国等西方国家的军队甚至针对利比亚领导人的住处采取斩首行动，最终达到了推翻利比亚政府的目的。

在这场战争中，美国政府还无视联合国的权威，擅自决定拥有战争指挥权，随后又擅自把战争指挥权交给北约。在整个利比亚战争过程中联合国完全靠边站，南非等国的斡旋努力均遭拒绝。1991年春天，伊拉克的萨达姆政府突然入侵科威特违反了《联合国宪章》，在美国等国的提议下，安理会通过了678决议，“授权同科威特政府合作的会员国”“可以使用一切必要手段，维护并执行安全理事会第660号决议以及随后的所有有关决议”。按照该决议，虽然授权使用包括动用武力在内的一切手段，但其目的是“恢复该地区的国际和平与安全”，也就是第660号决议要求的迫使伊拉克离开科威特，“撤至其于1990年8月1日(即伊

拉克军地入侵科威特之前)所在的地点”。但美国伙同英国等却借机发动了一场大规模的局部战争,在把伊拉克军队赶出科威特之后发动了对伊拉克境内的进攻,进行了长达42天的地毯式轰炸,导致大约10万伊拉克人死亡。战争爆发后,马格里布五国(即北非的阿拉伯国家)、印度和伊朗等国先后提出各种和平建议均遭美国拒绝。安理会也未能开成一次会议。尤其不能容忍的是,按照678号决议的要求,参与军事行动的国家必须把进展情况“随时通报安理会”。然而,在整个战争过程中,秘书长和安理会均未收到一次通报。时任联合国秘书长的德奎利亚尔在记者招待会上说:“我所知道的战况也都是从新闻媒体上获得的。”因此,他在离任前的最后一个《联合国工作报告》中提出,今后安理会通过授权动武决议时要建立监督机制,以阻止决议被滥用。

(三)一旦安理会决议未能满足美国的要求(如伊朗核问题),美国国会就会一次又一次地通过增加安理会决议之外的单方面制裁法案,擅自增加制裁项目和力度,而且将制裁延伸到针对任何与伊朗有石油贸易、金融关系的国家、公司和个人。这些年来中国的一些与伊朗有正常关系的公司深受其害。美国这种单方面的制裁做法缺乏法理依据,严重违反《联合国宪章》,在联合国安理会关于伊朗核问题的历次决议中也找不到根据。联合国安理会从没有禁止任何国家同伊朗进行石油贸易,也没有勒令任何国家完全中断与伊朗的金融合作。美国这种做法实质上还是在行使老殖民主义者的治外法权,是借国内法推行国际霸权和强权政治。

(四)打着促进民主旗号干涉别国内政。冷战结束后,美国先后在东欧、中亚和东南亚一些国家发动了所谓的“颜色革命”,制造动乱和策划政权更迭。

(五)利用网络等现代技术肆无忌惮地监控包括美国的盟国在内的各国政治、外交、经济和军事情况,甚至监控一些国家领导人的谈话和行动。至今美国仍拒绝向一些被监控的国家领导人和政府澄清和道歉。

(六)在反恐中不仅实行双重标准,而且利用无人机任意侵犯他国领空,杀害无辜平民。据伦敦一家调查机构“BIJ”披露,自2004年至

2011年10月,美国无人机在巴基斯坦境内实施了300次轰炸,其中248次是奥巴马执政以来实施的。在这次袭击中共有386名平民被害,其中173名为儿童。另据路透社报道,2012年和2013年至今,美国无人机分别在巴基斯坦境内进行了48次和17次轰炸。其中仅一次轰炸就杀害了50人,其中,49人为平民,恐怖分子仅一人。巴基斯坦政府一再要求美国停止无人机袭击,但美国不予理睬,根本不把巴基斯坦的国家主权和平民的生命放在眼里。

(七) 在经济外交方面,美国违背自己倡导的“贸易和投资自由化”,大搞保护主义,动辄对他国无理地采取反补贴、反倾销制裁措施。奥巴马在2010年初的《国情咨文》竟然宣扬,他上台第一年内对中国的贸易制裁“比上届政府多了一倍”,不以为耻,反以为荣。在金融领域,美国政府大搞量化宽松政策,把自己制造的金融和经济危机转嫁给其他国家,以邻为壑,严重影响了新兴国家和广大发展中国家的经济发展。

不管人们对普京和卢卡申科个人和他们的政策如何评介,但上述一系列事实表明,他们两人对美国对外政策中的“美国例外论”的批评无疑是正确的。

[收稿日期:2013-11-07]

美伊关系难有根本改善

丁原洪

[内容提要]美国与伊朗自1979年交恶以来，颠覆与反颠覆的斗争贯穿于两国关系的全过程，进入21世纪以后，伊朗核问题更是成为两国斗争的焦点。今年6月，伊朗温和保守派鲁哈尼当选总统，美伊双方出于现实需要，伊朗核问题出现松动的迹象。然而，美伊关系仍然难有根本性改善。一方面，美伊双方在伊核问题上的原则立场均受国内强硬派势力的制约；另一方面，当前的中东形势——以伊朗为代表的什叶派力量、以沙特为代表的逊尼派力量、以土耳其为代表的世俗阿拉伯力量和美国盟友以色列四股力量角逐中东地区的主导权——也不利于美伊关系的改善。

[关键词]美国 伊朗 美伊关系 伊核问题

[作者简介]丁原洪，中国前驻欧盟大使。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)06-0037-05

自从1979年伊朗伊斯兰革命推翻亲美的巴列维王朝，接着又于1980年挫败美国政府解救人质行动之后，美国历届政府，无论共和党还是民主党，都把伊朗新政权视为眼中钉、肉中刺，必欲除之而后快。美国对伊朗的敌视政策使伊朗始终对美保持高度警惕和不信任。美国默许、支持伊拉克发动对伊朗的八年战争，更把美伊双方推向长期对立的境地。可以说，颠覆与反颠覆的斗争贯穿于过去30多年美伊关系的全过程。

进入21世纪，美国小布什政府一上台就推行新保守主义外交政策，

依仗超强的军事实力,以“反恐”、“防扩散”为名,实施“先发制人”战略,力图称霸全球。它把伊拉克、伊朗、朝鲜三国定位“邪恶轴心”,作为打击的首要目标,实现“政权更迭”。它在准备发动入侵伊拉克战争的同时,先后挑起朝鲜核危机和伊朗核危机,企图借此打压这两个国家并为日后的借机颠覆两国做准备。在这种外部压力骤然增大的形势下,伊朗政府决议重新启动已搁置多年的核开发计划,并于2003年宣布提炼出能为其在建的核电站提供燃料的铀。美国就以此为口实,说伊朗正在研发核武器,必须予以制止。从此,美伊之间持续多年的政治较量集中反映在伊朗核问题上,使之成为一个长期不决的国际热点问题。

一开始,美国由于忙于伊拉克战争,难以脱身,只能利用国际原子能机构的监管机制和英、法、德3个欧洲盟国与伊朗谈判双管齐下的办法来阻遏伊朗核计划。经过谈判,伊朗方面一度曾同意暂停铀浓缩活动。然而,美国对此并不满意,于是在2006年初伊拉克局势基本稳定下来以后,美国直接出面主导与伊朗的交涉谈判。在美国的操纵下,伊朗核问题这个本属于国际原子能机构管辖的事情,被转交给联合国安理会。美国的目的就是把属于核不扩散范畴的伊朗核问题说成是危及国际和平与安全的政治问题,借助安理会之手,加大对伊朗的压力,迫使其就范。迄今,安理会已就伊朗核问题通过了4次决议,制裁伊朗的措施也逐步加码。在安理会制裁之外,美国等西方国家又追加了更多、更广泛的制裁措施,甚至不惜损害其他国家的合法利益。与此同时,为搞垮伊朗伊斯兰政权,美国还文武两手并用:一方面一再在伊朗周边进行军事演习,炫耀武力,进行军事威胁;另一方面又极力向伊朗进行渗透,企图利用大选等时机,制造“颜色革命”。然而,这一切均未能奏效。

伊朗方面面对来自美国的各种压力,毫不示弱,以同样强硬的姿态回应:它一而再、再而三地实验新式武器,在国内多次进行军事演习;坚持和平利用核能是其作为《不扩散核武器条约》签字国的应有权利,并且不断提升其铀浓缩的水平。同时,为防范外部军事打击,它采取将其核设施分散化,或转入地下,使得美、以两国不可能全部摧毁其核设施。伊朗的核计划即使遭遇军事打击也只能被迟滞,而无法将其根本铲除。这

种情况造成的结果就是伊朗与美国等六国（安理会五常+德国）之间的谈判断断续续，始终未能取得实质性进展。

面对伊朗核开发计划不断取得进展，以色列感到格外焦虑。它一再催促美国方面采取断然行动，甚至扬言以色列不惜单独采取行动，而且有意迟滞美方急欲推进的巴以和谈，借此向美施压。这样就把伊朗核问题和巴以和谈两大难题挂起钩来，更增加了伊朗核问题的解决难度。

在今年6月伊朗大选中，温和保守派鲁哈尼获胜，当选总统。他在伊朗最高领导人哈梅内伊的授权下，试图以在伊朗核问题上的适度松动换取西方减缓对伊朗的制裁压力。10月联合国大会期间，尽管最终未能实现美伊首脑会晤，但鲁哈尼在回国前还是同奥巴马通了电话，美伊两国外长首次会晤并达成重启已中断一年多的伊朗与六国的会谈。一时间，僵持多年的美伊关系缓和下来，使世人对伊朗核问题谈判有所期待。

美伊关系之所以能够出现解冻迹象，反映双方都有现实需要：从伊朗方面讲，以美国为首的西方国家一再追加的制裁，虽未能促使伊朗改变核开发计划的基本立场，但给伊朗的社会经济造成了极大的损害。从2011年起，由于石油出口减少，伊朗共损失约700亿美元。经济总量下降6%，货币贬值近50%，通货膨胀率上涨40%，而失业率已近30%。这迫使伊朗方面不得不在伊朗核问题上考虑做出一些调整。据传，鲁哈尼之所以能够顺利当选总统并得到哈梅内伊的认可，是由于他承诺能通过在核问题上与西方达成“交易”，以换取西方解除制裁。

从美国方面来讲，经过多年的较量，它深知伊朗核问题无法用军事手段解决；通过制裁虽能收到一定效果，但不足以迫使伊朗根本放弃核开发计划，因为这已是伊朗上下的共识和国家的一项基本国策。过度施压，反而增加伊朗内部凝聚力，促使伊朗加紧推进其核开发计划（据说，再有一、两年，伊朗将拥有研制核武器的能力）。而且，伊朗核谈判的任何进展都有利于美国说服、劝阻以色列动武。美国也越来越认识到，在解决叙利亚危机、推进巴以和谈、稳定伊拉克局势等方面都需要伊朗的合作。

10月15-16日，伊朗与伊朗核问题六国就伊朗核问题，举行伊朗总统换届以来的首次谈判，并发表“共同声明”，确定11月7-8日再举行下

一轮会谈。双方都表示谈判取得了积极进展,但细节未有透露。据传,伊朗方面提出了“分三步走”的解决伊朗核问题的“路线图”。第一步是在6至12个月内拟定包括伊朗核“终极状态”和双方“共同目标”的框架文件。第二步是伊朗削减其核开发活动,西方同时逐步解除对伊制裁。第三步是双方签订解决伊核问题的协议文件。据伊通社报道,10月28-29日伊朗与国际原子能机构对话,伊方提出了一份名为《结束一场没有必要的危机,开拓新视野》建议案,朝着解决伊核问题“路线图”前进。双方将以此建议为基础进行谈判。据中东新闻网站“观察网”爆料称,该建议主要包括,伊朗停止纯度为20%的铀浓缩活动,把福尔多铀浓缩设施变成一个科研中心,伊朗通过《不扩散核武器条约》议定书,允许国际原子能机构对伊核设施进行突击检查等。在国内强硬派强烈反对、质疑下,伊朗外长、首席核谈判代表扎里夫澄清说,有关伊建议的报道“不准确”,但伊朗议长拉里贾夫表示,伊核问题有望在一年内取得成果,尽管有些人搞破坏不希望核谈判有结果。从多方透露出的信息判断,该网站的爆料并非空穴来风。从鲁哈尼作为伊核谈判代表于2005年与英、法、德三国达成暂停浓缩铀活动来看,伊方新建议思路的核心依然是以压缩乃至停止高浓度浓缩铀来换取六国减缓乃至解除对伊的各种制裁。六国曾提出销毁或运出已提炼出的纯度为20%的浓缩铀,但被伊方拒绝;六国提出关闭福尔多铀浓缩设施,伊方看来难以接受,而以改为研究中心、停止铀浓缩活动,并允许突击检查来对付。总之,今后伊核问题谈判的核心内容将是伊朗的铀浓缩活动与六国松动对伊制裁措施这两者之间的对应举措。能否达成协议,关键在于双方能在多大程度作出妥协。

伊核僵局之所以难以在短期内取得突破,不仅因为双方缺乏起码的互信,而且因为双方都受到内外多重牵制。伊朗内部存在势力强大的强硬派,鲁哈尼从纽约返回时遭人“掷鞋”,哈梅内伊在肯定鲁哈尼纽约之行的同时,也批评鲁的一些表态“失当”,就是例证。再者,鲁哈尼得到哈梅内伊的“授权”也是有限度的。鲁哈尼在10月5日讲话中明确地说:“我们认为美利坚合众国政府不值得信任。这是一个最傲慢自大、不讲道理和背信弃义的政府,一个完全被国际犹太集团占领了的政府”。这

同鲁哈尼在联大的讲话语调截然相反。这种看似矛盾的表态反映出鲁哈尼在国内外的两种压力下的无奈心态,而这种心态对伊朗同六国谈判而言,将会是个绕不开的牵制,稍有失当就会引发严重后果。就美国而言,其国会对伊态度一直比较强硬,不少议员敦促奥巴马维持当前的制裁举措,不要放松对伊压力。奥巴马本人其实对鲁哈尼上台后表现出的善意和在伊核问题上的积极态度,也是将信将疑,尤其担心鲁哈尼得到的授权有限,哈梅内伊这位伊朗政策的最终决策人随时可能变卦,使一切前功尽弃。

再有,当前的中东形势对美伊就伊朗核问题取得谅解也并不有利。随着美国先后从伊拉克、阿富汗撤军,以及“阿拉伯之春”引发的动荡,美国在整个中东地区的影响力在削弱。随之而来的是,以伊朗为代表的什叶派力量、以沙特为代表的逊尼派力量、以土耳其为代表的世俗阿拉伯力量以及美国不可或缺的盟友——以色列,四家在角逐中东地区的主导权。美国攻打伊拉克、阿富汗,已给伊朗消除两翼宿敌从而自己坐大的良机。这已招致沙特、以色列等国的高度警惕和不满。这次美伊试图缓和双边关系,谋求在伊朗核问题上取得一定进展,当即遭到沙特、以色列等国的公开反对。以色列总理在联大公开指责鲁哈尼是“披着羊皮的狼”,叫美不要轻信。10月23日,美国国务卿克里与以总理会谈,两人在伊核问题上的观点分歧很大。前者认为更好的监管可确保伊朗核项目用于和平目的,而后者则强调必须有效地“去除”伊朗的核计划。沙特则因美国在中东一系列问题上的“双重标准”政策,而拒绝进入安理会,并扬言将对美政策做“重大调整”。

当前,中东三大热点问题:巴以和谈、叙利亚内战、伊朗核问题已经纠缠在一起,相互牵制。美、俄等区域外势力,以及区域内伊、沙、土、以四大力量“合纵连横”,既相互利用,又激烈角力,形成极其错综复杂的关系网。伊核问题谈判,乃至美伊关系变动的任何动向都会引发各方预想不到的反应。总之,和平解决伊核问题的前景多舛,美伊关系也难有根本改善。

[收稿日期:2013-11-05]

美国介入南海问题的现状、 动因及趋势

张学昆

[内容提要]南海问题本是区域内有关声索国就岛屿主权归属和海域划分的争端,但随着美、日、印等区域外大国的介入,南海问题呈现国际化的趋势,争议议题也随之扩大。美国是对南海问题介入最深、影响最大的外部因素,它的介入对南海地区的地缘政治格局和秩序产生了重要影响,使得南海地区的地缘力量分布出现不利于中国的变化,加大了我国应对南海争端和解决南海问题的难度。美国介入南海问题主要是出于其亚太地缘战略的需要,基本目标是尽可能地阻止中国对这一战略区域的影响,含有遏制中国崛起和限制中国战略空间的意图。未来美国会持续关注和介入南海问题,但其介入将是有限度和有选择的。

[关键词]美国 南海问题 地缘政治

[作者简介]张学昆,上海交通大学国际与公共事务学院讲师,法学博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)06-0042-11

近几年来,南海问题持续发酵,成为亚太地区安全中的一个焦点。所谓南海问题,本来指的是南海周边国家对南海各岛礁、沙滩归属及海域划分的争端,核心问题是主权争议和资源争夺。随着区域外大国的介入,南海问题呈现国际化的趋势,南海的争议议题也随之从最初的岛礁、海

域的主权之争扩展到主权之外的海洋开发、海航安全、大国的地缘竞争与博弈等问题。美国是对南海问题介入最深、影响最大的区域外力量，它的介入改变了南海的地缘政治格局，加大了中国解决南海问题的难度。

一、南海的地缘特性及当前南海的地缘政治形势

(一) 南海的地缘特性

1. 从地理的角度看，南海位于中国大陆南部，台湾岛在其北部海域，南濒南苏门达拉和加里曼丹，其东为菲律宾群岛，其西为越南和马来西亚半岛。南海是一个半封闭的海，四周被陆地和岛屿包围，往东经巴士海峡和苏禄海连通太平洋，西南经马六甲海峡与印度洋相连，南北长约1,800公里，东西宽约900多公里，总面积约350万平方公里。在这个半封闭的海域中，分布着东沙、中沙、西沙和南沙四个群岛，由数以百计的岛屿、沙洲、礁、暗沙、浅滩组成。南海地理位置重要，它是多条国际海运线的必经之地，是连结太平洋与印度洋、东亚与大洋洲的“海上走廊”。据统计，它是占世界海运量第二位的海上航道，仅次于欧洲的地中海。南海还扼守马六甲海峡、巽他海峡、望加海峡等多个重要海峡，战略地位重要。南海因其突出的战略通道地位，被西方战略家称为“亚洲的地中海”。^[1]地缘政治学的“边缘地带理论”支持者认为，“谁控制了南海，谁就控制了南海周边的重要海峡，谁就控制了整个东亚与太平洋地区”。^[2]鉴于南海在经济贸易和军事战略上的地位重要，南海地区的任何紧张和动荡将会严重影响到东亚乃至整个亚太地区的安全、稳定和经济发展。

2. 南海地区蕴藏着大量的石油和天然气资源，20世纪60年代末南

[1]Kane Jane, The South China Sea Dispute: Prospects for Perspective Diplomacy, Washington D.C.: United States Institute of Peace, March 1995.

[2]Chia Lin Sien and Colin Mac Andrews, eds., Southeast Asian Seas: Frontiers for Development, Mc Graw-Hill International Book Company, 1981, pp.226.

沙海域被探明有丰富的油气资源。^[1]早在 1968 年,联合国亚洲暨远东经济委员会(ECAFE)的自然资源探勘报告指出,南海至少具有 10 亿吨的石油储量。^[2]据初步估计,整个南海的石油地质储量介于 20×10^8 — 150×10^8 吨之间,被喻为“第二个波斯湾”;天然气水合物储量达 643.5×10^8 — 772.2×10^8 吨油当量,大约相当于我国陆上和近海石油天然气总资源量的二分之一。^[3]近年来,科学家们又在南海探测到了丰富的可燃冰资源。南海的渔业水产资源也很丰富,中国目前已有记录的 2 万多种海洋生物中,南海约占 50%,堪称世界上最丰富的渔场之一。^[4]此外,南海地区的太阳能、风能、独特的旅游资源等开发潜力也很大。南海丰富的自然资源具有巨大的经济价值,这是南海争端的一个重要诱因。

(二) 当前南海的地缘政治形势

2009 年以来,南海问题呈现出一些新的特征:争议议题不断扩大,从最初的岛礁主权之争扩展到主权之外的海洋开发议题、海上航行安全议题、大国的地缘竞争与博弈等问题;参与方不断增多,美、日、印等区域外大国出于其亚太战略的需要,以维护航行自由和安全为借口,积极介入南海问题。

1. 南海岛礁和海域目前处于一种被周边各国分割占据的状态。中国对南海诸岛的主权有着充分的历史依据和法理依据,在 20 世纪 70 年代之前,南海周边各国对中国的南海诸岛主权和“九条断续线”内的历史性权利基本没有提出质疑。然而,随着南海海域发现储量丰富的油气资源以及《联合国海洋法公约》的制定,周边国家纷纷抢占岛礁和海域,通过派兵驻扎、资源开发、国内立法、宣示主权、定期巡航等各种方式不断蚕食南海岛礁及海域,不断谋求既得利益的长期化、合法化和扩大化。目

[1]Sheldon Simon, “ASEAN and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community”, Contemporary Southeast Asia, Vo;.30, No.2, 2008, p.282.

[2]李金明.南沙海域石油开发与主权纷争[J].南洋问题研究,2002(4):第 39 页.

[3]张波,陈晨.我国南海石油天然气资源特点及开发利用对策[J].特种油气藏,2004(6),第 6 页.

[4]李金明.南海争端与国际海洋法[M].海洋出版社,2003 年版,第 12 页.

前,东沙群岛由台湾当局控制,西沙群岛由中国控制,中沙群岛除黄岩岛外均系水下暗礁。南海争端的焦点是南沙群岛,争端涉及中国大陆和台湾地区、越南、菲律宾、马来西亚、文莱、印度尼西亚等六国七方,形成了各国分别控制或声称拥有主权的复杂局面。

2.美国、日本、印度、澳大利亚等区域外国家以维护航行自由和安全为借口,积极介入南海问题。区域外国家介入南海问题一方面是出于它们各自亚太战略的需要,谋求在南海的地缘政治利益,另一方面是因为菲律宾、越南等南海主权声索国力图把美国等区域外力量引入南海争端,将南海问题国际化,以此来与中国抗衡。外部因素对南海争端的影响不断加深,南海争端国际化的趋势日益明显,从而大大增加了解决南海争端的难度。随着区域外力量的介入,南海问题已从中国与东南亚有关国家之间的领土争端和资源争夺演化为美、日、印等区域外国家与中国之间的地缘政治对抗。值得一提的是,菲律宾就中菲南海争议提请国际海洋法法庭进行仲裁,妄图使国际组织介入南海争端,把水搅浑。

二、当前美国对南海问题的立场及介入方式

(一) 美国对南海争端的立场

冷战后,美国对南海争端的立场经历了由“中立、不介入”到“介入但不陷入”的转变。近年来,美国南海政策辩论中的干涉主义思潮愈益强烈,令人瞩目地出现了一些试图改变美国现行南海政策的新思维和新动向。^[1]2009年8月,美国参议院外交事务委员会亚太小组主席韦伯在访问越南时称:“美国应该在防卫南海区域上作出更具体的动作。这种动作不一定是军事上的。美国作为一个国家的外交立场,是希望在该区域成为‘平衡’中国的势力。”^[2]关于南海诸岛的主权归属,美国虽宣称不持任何立场,不支持任何一个争端国对南海岛屿主权所提出的主张,

[1]蔡鹏鸿.美国南海政策剖析[J].现代国际关系,2009(9):第3-4页.

[2]美国高官访问越南谈南海问题挑衅中国主权[EB/OL].东方军事网,2009-08-20.

更多地是强调南海航行自由与安全,但美国偏向于菲律宾等国家的立场一目了然。当前美国的南海策略,一是改变之前的“中立”立场,通过多种方式加大介入的力度;二是反对中国的主权主张,防止中国单独控制南海,力求维持南海诸岛被多国占领的现状;三是主张通过多边谈判解决争端,多次在不同场合积极支持越南等声索国有关南海问题东盟化、地区化、国际化的主张。

(二) 美国介入南海问题的方式

1. 加强在南海的军事存在,具体表现为在南海周边加强军事部署,与地区盟友举行联合军演,强化军事同盟和军事互动,提升军事威慑力。2009年以来,奥巴马政府在南海周边和环太平洋地区多次组织规模庞大的双边、多边军事演习,例如美国组织了与文莱、印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国的“卡拉特”多国联合水上战备训练,与菲律宾的“肩并肩”联合军演,以及组织了与印尼、日本、马来西亚、荷兰、秘鲁、韩国、新加坡和泰国等14国参加的范围更为广泛的“环太平洋军事演习”。这一时期,美国与南海周边国家的联合军事演习表现出数量多、规模大的特点,演习科目也从传统的实弹射击、战术合成升级到夺岛、守岛、反潜、水面舰艇战等等。此类军事演习“显然不是为了反恐,而更像是与另一个大国之间的大海战”。^[1]2011年6月23日,希拉里会见来访的菲律宾外长时表示,美国关注南海局势,承诺支持菲律宾的防卫,将按照《美菲共同防御条约》为菲提供适当的物资和装备,以“对抗中国”。^[2]2012年6月,美国国防部长帕内塔到访越南,他在美越防长的记者会上说,美将与越南加强海上合作以及“恪守维护亚太区域和平、繁荣和安全的承诺”,并强烈暗示美国对金兰湾海军基地的兴趣。美国试图通过在南海问题上支持越南来加强其与越南的安全联系,从而借重越南的战略地位来推进其重返亚太的布局。除了联合军演之外,美国的航母战斗群和导弹驱逐舰等也频繁在南海海域及周边游弋,以显示美国的军事存在,威

[1] 吴士存.南沙争端的起源与发展[M].中国经济出版社,2010年1月出版,第178页.

[2] 刘阿明.变动中的东亚与中美关系[M].知识出版社,2012年版,第163页.

慑中国。维持和加强美国在南海的军事存在,一方面可以维护美国的海权,另一方面是履行它对盟国的安全承诺,显示其保护盟友的意愿和能力。

2. 加强与有关争端国的经贸关系和海上油气开采合作。一方面,南海所在区域是美国重要的投资和贸易场所,东盟是美国重要的贸易伙伴之一;另一方面,美国在南海地区有巨大的石油利益。目前美国的石油公司几乎与所有南海争端各方都签有石油开采协议,并从中取得了巨大的利润。美国希望通过加强与东盟国家之间的经贸和能源关系来增强对这些国家的影响力,它力推《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》(TPP),大力发展同东盟国家的多边主义经济合作,这实质上是要削弱中国与东盟多边贸易伙伴关系。美国以中国对南海主权要求的证据不足为由,与东南亚国家在有争议的海域共同参与石油开发,其实质是对东南亚各国在南海主权争端立场上的一种默许和支持。

3. 美国在介入南海问题上加强与日本、印度等区域外国家的合作。日本跟中国有钓鱼岛及东海大陆架划界争端,印度跟中国在藏南地区有领土争议,而且日、印两国与中国还存在潜在的战略冲突,它们以维护航行自由和安全等为理由越来越积极地介入南海问题,以此作为与中国博弈的一个筹码。在南海地区,美国与日本、印度的利益重叠点主要有两个方面:一是遏制中国的需要,它们都把中国视为战略对手;二是共同维护南海国际航道的畅通,以保障其经济利益。美国认为,日本、印度等区域外力量在南海地区的出现将有利于缓解地区安全结构不平衡的状况,美国乐于把它们放在南海棋盘上来共同遏制中国。不过也要看到,尽管美国想在南海问题上与日、印结成一个抗华整体,但日、印两国作为亚洲国家和中国的邻国,在介入南海问题的动因和方式上未必都与美国保持一致。^[1]

[1]比如说,印度的东向战略有遏制中国的一面,但也有走出印度洋的一面,这一点在2013年5月李克强总理访问印度时两国发表的公报中得到了中国的理解。

三、美国介入南海问题的地缘政治动因

1.介入南海问题源自美国传统的海权战略。南海不仅是重要的海上航道,而且还扼守马六甲等关键海峡。美国公开宣称要控制的全球16个战略水道中,就有3个位于南海地区,它们分别是望加海峡、巽他海峡和马六甲海峡。美国海军于1992年开始实施“由海向陆”战略,把全球海上重要航道划分为相互连接、相互支援的八个区域性海峡群。^[1]其中东南亚地区海峡群包括巴士海峡(南海—太平洋)、望加锡海峡(苏拉威西海—爪哇海、班达海)、巽他海峡(爪哇海—印度洋)、马六甲海峡(南海—安达曼海),这些海峡都位于南海及周边海域。当时就有学者指出,谁控制了南海,谁就“基本控制了东南亚群岛和半岛,并对西太平洋和印度洋的将来起到决定性的作用,包括控制了往返中东油田的战略航道”。^[2]美国是世界上最大的贸易国,90%以上的贸易需通过海洋,其中45%的海上贸易活动必须经过南海海域。^[3]南海在战略上如此重要,美国必然会主导和保持其在南海地区的影响力。

2.通过介入南海问题来遏制中国的崛起。美国认为未来最有可能挑战美国霸权的国家就是中国,两国的竞争和冲突难以避免,“中国快速增长的军力、政治和经济的影响力,正成为决定亚洲战略环境和全球安全的一个要素。即使通过合作的方式,美国也不可能完全排除中美之间破坏性的竞争和冲突”。^[4]美国力图通过多种手段制约中国的崛起,消耗

[1]八个区域性海峡群分别为:北冰洋地区海峡群、北海—波罗的海地区海峡群、地中海—黑海地区海峡群、墨西哥湾—加勒比海地区海峡群、东北亚地区海峡群、东南亚地区海峡群、西南太平洋地区海峡群、西印度洋地区海峡群。

[2]Bob Catley and Makmur Keliat, Spratlys: The Dispute in the South China Sea, Great Britain, Biddles Limited, 1997, p.129.

[3]Dana R.Dillon, The China Challenge: Standing against the Military, Economic, and Political Threats That Imperil America, Lanham, MD: Rowman&Littlefield Publishers, Inc., 2007, p.25.

[4]U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 2010, p.59.

中国战略资源，压缩中国的发展空间，而南海是美国看中的一个重要的角力场。随着国力的上升，近年来，中国与菲律宾、越南等东南亚国家因南海争端而关系紧张，这被美国视为是削弱中国影响力的一个机会。国家间的竞争与紧张关系从来都是美国建立地区防务联系的黏合剂，不仅使美国获得与地区国家加强军事关系的正当性，而且还可以阻止这些国家与中国的联合。^[1]在南海问题上，美国一直将中国视为造成地区安全形势紧张的主要原因。美国认为，南海问题使美国对该地区盟友的安全承诺受到挑战。因此，在南海争端中站在盟国的一边，有利于维持美国对其盟友的信誉，进而巩固其在亚太地区所构建的同盟体系。美国通过在南海争端上支持某些东南亚国家，在南海周围构筑针对中国战略包围圈，有利于削弱中国在南海地区的影响力，从而在与中国的地缘政治竞争中获得主动。南海问题已成为美国继台湾问题之后牵制中国崛起的又一枚战略棋子，美国通过介入南海问题，可以获得更多与中国博弈的战略筹码。

3.介入南海问题是美国“重返亚太”的着力点。奥巴马政府上台后，面对变化了的国际国内形势，美国开始调整全球战略部署，宣布“重返亚太”（即美国全球战略力量的再平衡），以应对中国崛起所带来的挑战。奥巴马自诩为美国历史上“第一位太平洋总统”，反复声明美国是“太平洋国家”。美国前国务卿希拉里也声称，美国的未来与亚太紧密相连，而亚太的未来依靠美国。美国“重返亚太”的一个重要举措是加强在亚太地区的军力部署，美国将在2020年前把海军部署重心移向太平洋，以实现国家战略重心转向亚太地区的目标。美国把南海问题视为其“重返亚太”战略的一个着力点。美国利用南海争端频发的机会，显示出比以往任何时候都要积极的政策姿态，不断强化其与亚太地区盟国的军事同盟关系和政治经济联系，意图借助南海问题来提升其在亚太地区的地位和影响力。而美国的这种做法恰恰迎合了某些国家引入外部力量来平衡

[1] Thomas J. Christensen, “Fostering Stability or Creating a Monster? The Rise of China and U.S. Policy toward East Asia”, International Security, Vol. 31, No. 1, 2006, pp. 106–107.

中国的需求,使得美国“重返亚太”战略在中国周边得到了相当程度的配合与响应。

四. 美国介入南海问题的地缘政治影响及趋势

1.使南海问题复杂化、国际化。中国一贯主张与各争端方通过双边谈判的方式和平解决南海争端,坚决反对外部力量的介入。然而,美国等区域外大国的介入事实上使南海问题国际化了,强化了相关国家对抗中国的意图,增加了南海问题的复杂性。当前美国南海政策的一个重要方面就是主张以多边的方式“和平解决,强烈反对使用武力或以武力相威胁”,从表面上看,这种政策似乎有利于维护南海地区的和平,但鉴于南沙群岛的多数岛礁已在有关各国手中,中国只控制了少数岛礁,美国的主张实质上是默认了相关国家对南海诸岛的非法占领,否认中国在该地区的主权和合法权益。美国对东南亚盟友的安全承诺和与东南亚国家的军事合作,使得南海地区原有的战略平衡出现了不利于中国的倾斜,并使得东南亚国家“也因此敢于占领南海岛屿,无所顾忌”。^[1]美国在南海地区的军事存在进一步增大了解决争端的难度。

2.破坏中国与邻国的关系,恶化了中国的周边环境,阻遏了中国走向海洋的步伐。美国利用南海问题来离间中国与东盟相关国家之间的关系,用“中国威胁论”来弱化东盟国家与中国的经济联系,从而达到让东盟国家加强与美国的安全和经济联系的目的。美国在南海地区的军事存在,以及美国与有关东南亚国家形成的事上的军事联盟,使得美国进一步完善了用以围堵中国的“岛链战略”,恶化了中国的周边环境,危及中国的出海通道。中国如果失去南海主权就意味着丧失纵深500—600海里的海上战略防御屏障,中国的对外贸易、能源进口及海军活动受到严密监控。而且一旦台海有事,美国不仅可以从南北两个方向进行干预,而且可以通过封锁南海航线而阻断中国的对外贸易和能源进口,从而使

[1]Robert Ross, “Beijing as a Conservative Power”, Foreign Affairs, March – April 1997, p.37.

中国陷入困境。

3.增加了中美对抗的冲突点。由于美国的介入,南海问题成为中美关系中的一个新的冲突点。美国出于其亚太地缘战略的考虑,今后势必会越来越关注南海问题,南海区域安全必将在美国的亚太安全战略中扮演越来越重要的角色。随着美国的积极介入,南海及其周边地区成为近年来世界上军事演习最为密集和频繁的地区。随着事态的发展,南海完全可能成为像台湾问题那样掣肘中美关系发展的又一个重要支点。^[1]奥巴马政府上台后,开始实施更为积极的南海政策,美国在南海地区越来越强的军事存在以及越来越频繁的针对中国的侦察活动和联合军事演习,无疑增加了中美在该地区发生直接军事冲突的风险,也对中美战略互信的建设蒙上了阴影。

4.将使南海地区的地缘政治格局和秩序发生不利于中国的变化。在分析南海地缘政治格局时,既需要关注区域内的国家,也需要关注区域外的国家。在南海这个地缘战略棋盘上,不同的国家为谋求各自的地缘利益而相互博弈,或合作,或竞争,或冲突,从而形成南海的地缘政治目前的格局和秩序。美国介入南海问题的一个重要目标就是要防止中国单独主导南海,维持该地区的力量平衡,塑造有利于美国亚太战略的南海地缘政治格局和秩序。在美国等区域外力量介入和个别东南亚国家有意识煽动本国民族主义情绪的情况下,南海争端有可能演变成中国与东盟个别国家之间的外交纠纷、政治冲突乃至军事对抗。^[2]这样,南海地区的地缘政治格局和秩序将出现不利于中国的态势。

5.美国介入南海问题的趋势。美国介入南海问题并非出于对南海地区和平与稳定的关心,而主要是出于对其亚太地缘战略的总体考虑,是为其亚太战略服务的。在美国看来,中国是今后改变亚太地缘战略格局的主要力量,因此,防范和遏制中国是美国亚太战略的一个重要目标。美国积极介入南海问题是为这个目标服务的,在这个目标没有最终实现或

[1] 刘中民：“海权与中美关系：历史与现实”，《国际海洋政治专题研究》，第 88 页。

[2] 邓凡. 美国干涉南海问题的政策趋势[J]. 太平洋学报, 2011(11): 第 82-91 页.

者彻底失效之前，美国不大可能改变其积极介入南海问题的态势。它将继续增强在南海及周边地区的军事存在、强化与东南亚国家的经济和军事联系将会是今后美国介入南海问题的直接表现形式。

虽然未来美国会持续关注和介入南海问题，但同时也要看到美国介入南海问题的限度和面临的阻力。这种限度和阻力既来自美国自身的实际情况，也来自东盟本身以及中国的影响。从美国方面来看，首先，由于深受金融危机的影响及阿富汗和伊拉克战争的拖累，美国的相对实力下滑，衰退之势已显，美国的全球战略开始收缩；其次，从美国的全球战略布局来看，东南亚也并非美国的首要关注，当前美国比以往更加积极地介入南海问题主要是为了推动其亚太战略的调整，美国不会将这种手段运用到超越目标的程度；再者，美国虽然保持南海地区适度的紧张以维护自己的战略利益，但也不愿意看到该地区发生战争，因为这将影响到美国贸易航道的安全和增加其处理与地区盟国关系的复杂性。而对菲律宾、越南等东盟国家来说，它们推行的是大国平衡战略，并不愿意本地区成为区域外大国争夺地缘政治利益的战场，也不会甘心充当美国反华的马前卒。个别东南亚国家在南海问题上引入美国等区域外力量，更多地是为了平衡中国在该地区的影响力。更重要的是，美国与中国有许多共同的重要利益，两国在经济上高度相互依赖，不值得因南海问题而发生严重对抗。南海问题虽然重要，但在中美关系大格局中显然是次要问题。^[1]尽管，美国的介入是有关各方解决南海问题的一大障碍，但美国在南海问题上与中国发生严重冲突的可能性不大，未来美国对南海问题的介入依然会是有限度和有选择的。

[收稿日期：2013-09-15]

[1]Thomas J. Christensen, "The Need to Pursue Mutual Interests in U.S.-PRC Relations", Special Report 269, the United States Institute of Peace, April 2011.

北非阿拉伯国家的资源民族主义 及其影响^[1]

肖 洋

[内容提要]资源民族主义是资源丰裕型国家从“廉价资源时代”向“高价资源时代”转变的产物。北非阿拉伯国家兴起的资源民族主义浪潮，不仅增大了国际能源安全风险，也给加快“走出去”的中国能源企业带来巨大压力。本文从国际能源安全关系的角度，分析资源民族主义的表现、根源及其影响，并为中国与北非阿拉伯国家建立和谐、稳定的能源合作体系提出建设性建议。

[关键词]北非阿拉伯国家 资源民族主义 中国 能源安全

[作者简介]肖洋，博士，北京第二外国语学院法政学院国际问题研究中心成员。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2013)06-0053-14

近年来，随着国际油价的持续走高，资源民族主义现象在北非阿拉伯能源输出国中悄然兴起，这种趋势不仅将危及全球能源市场的安全，还将对中国脆弱的国际能源供给链带来冲击。因此，探寻一条与北非阿拉伯国家能源合作的共赢道路，是维护中国在大中东能源利益的重要

[1] 本文是笔者主持的教育部区域和国别研究培养基地北京第二外国语学院阿拉伯研究中心一般项目（项目编号：ASC2014YB05），2013年度教育部人文社会科学研究青年基金项目（项目编号：13YJCGJW012）的阶段性成果。

前提。

一、何为资源民族主义

从“廉价资源时代”向“高价资源时代”的转变，是资源民族主义产生的内在逻辑。随着经济全球化的进一步深化，自然资源禀赋使得资源丰裕型国家处于优势地位。由于资源呈非规律性分布，生产和消费中心经常设立在不同的国家，但经济全球化使生产和消费模式的空间联系逐渐被打破——尤其是能源领域。在这种背景下，资源丰裕型国家的资源管理就陷入两难处境：一方面，由于国际贸易对出口导向型资源产业的发展十分重要，资源丰裕型国家必须对国际能源和资本市场保持一定的开放度；另一方面，资源丰裕型国家的经济增长通常严重依赖资源开采与出售，而矿产资源往往不可再生，因此它们会通过采取各种经济干预政策以实现最大化的资源开采收益。简而言之，资源丰裕型国家常常面临的是以国家为基础，还是以市场为基础的资源配置选择。北非阿拉伯国家从国家利益最大化和国际能源卖方市场的现状出发，最终采用的以国家政治权力而非市场需求为主导的资源配置方式——资源民族主义。

资源民族主义 (resource nationalism) 是指资源丰裕型国家利用对自然资源的法律管辖权来推动资源营运国有化、并服务于国家政治目标的现象。资源民族主义“武器化”则是指资源丰裕型国家将本国资源民族主义作为参与国际政治博弈的权力支撑与利益护持的工具化过程。在国际能源价格持续走高的情况下，一些北非能源输出国政府选择了排外与利己的民族主义政策。弥漫在北非产油国的资源民族主义情绪是推动国际油价居高不下的重要原因。而高油价又导致了北非阿拉伯地区地缘政治的不稳定。例如利比亚等国由于获得了丰厚的石油收益而经济实力增强，从而信心大增，多次使用石油作为政治武器在一些国际事务中采取强硬态度，这就极易引发南地中海地区的安全风暴。

在以资源掠夺为特点的殖民时代结束后，民族独立的热潮使资源国有化几乎成为发展中国家政府的道义责任。早在上世纪 70 年代全球石

油危机时期，中东地区的资源民族主义就初露锋芒，北非阿拉伯国家曾通过国内立法和推动国际法的制订实行过油气资源的国有化，用法律形式来确保本国的经济主权，夯实本国的经济基础。这就使这些国家在大幅削减西方跨国石油公司资源量的同时，推动了自身实现能源产业链的国有化，增加了国家财富。在资源民族主义的口号下，跨国公司对这些国家的煤炭、天然气、金属等矿产资源难以染指，世界能源博弈格局也随之而发生深刻变化。

资源价格走高时，资源生产国通常倾向于推进资源国有化；资源价格走低时，资源生产国又倾向于吸引外资开发。而在当前全球能源价格持续走高的情况下，资源民族主义已经成为全球化浪潮中的一块顽石，越来越多的国家希望借助资源打牢财政基础，以抵御外部经济风险。

新世纪以来，北非阿拉伯国家的资源民族主义更具保守性，其资源民族主义表现为：北非油气输出国政府为了本国生存和发展的需要，通过限制甚至禁止外国资本对本国上游油气产业的投资和修改国内能源管理规制等手段来强制性调整与外国石油公司的利益分配格局，以加强本国对油气资源的控制；在油气资源的归属、市场准入、开发及利润分配等一系列问题上，对外国石油公司及投资者采取限制甚至国有化政策，以达到本国油气资源收益最大化的目的。^[1]

通过上述分析可以看出，当今北非地区的资源民族主义属于经济民族主义的范畴，是政治上取得独立的北非阿拉伯国家在现代化过程中将发展理论与民族主义相结合的产物。只不过此次国有化的意识形态基础是“民族主义”，载体是产油国的“油气资源”，目标是“外国石油公司”，因此可以说高油价时代资源民族主义的最终目标是实现初级能源产品优势。

二、北非阿拉伯国家将资源民族主义变为“武器”的原因

[1] 王冠九. 资源民族主义与国际能源安全研究. 云南大学, 2010 年硕士毕业论文, 第 18 页.

何塞·马蒂曾说过：政治上获得自由但经济上受奴役的人民终究会失去所有的自由，而经济上获得自由的人可以继续赢得政治上的独立。^[1]北非阿拉伯国家之所以积极推动资源民族主义的“武器化”过程，就是试图通过经济上的自主来巩固政治上的独立，以争取更大的发展机会和空间。就其产生根源而言，可以从国家主权、能源政治、国际竞争的视角进行深入剖析。

首先，实现完全意义上的独立与主权是北非阿拉伯国家的未竟事业。从北非能源输出国的立场来看，外国能源公司的目标就是利用资本优势从北非阿拉伯国家的资源中获取高额利润，如果本国的资源开发是为了满足国外市场的需要，就有了出卖国家战略资源的嫌疑。这里面虽然包含了“民族主义”情绪的因素，但不可否认的是，它也是全球化时代的副产品。二战后北非阿拉伯国家虽已实现了主权独立，但在经济上仍处于依附地位，发达国家利用在世界经济链条中的优越地位，以技术专利、技术封锁等手段控制北非阿拉伯国家经济，极力压低能源等初级矿产资源的价格。因而，当 21 世纪“高价资源时代”到来时，北非阿拉伯国家把油价高企视为保护本国利益、获取民族尊严、彰显政治实力的良机，资源民族主义就是在这样的时代背景下重新兴盛起来的。北非阿拉伯国家利用其对资源的政治主权来捍卫其经济主权，而“主权”一词则被定义为拥有单方面废除协议的国家能力，显然想以此来实现民族振兴的未竟事业。^[2]

其次，资源民族主义具备能源政治攻防兼备的特性。能源之所以能成为北非阿拉伯国家资源民族主义的核心优势，是因为全球化的世界依然是一个以油气为主的世界。经济全球化的发展对油气资源产品的需求量持续增大，大中东的资源与发达国家的高科技同等重要，这使得油气资源不仅成为北非阿拉伯国家民族主义者们寄托爱国热情的工具，也是

[1]余建华.民族主义：历史遗产与时代风云的交汇[M].学林出版社,1999 年版,第 282 页.

[2]Paul Stevens, Transit Troubles——Pipelines as a Source of Conflict, London: Chatham House, 2009, p.2.

对抗西方“技术民族主义”的重要手段。《各国经济权利和义务宪章》规定：每个国家均对其财产和自然资源有完全和永久的主权，包括使用与转让资源的权利；……每个国家都有权没收或转让外国人所拥有的财产或将国有化；在从事上述行为时，实行国有化的国家应参照相关的法律规定与情况，并且应给予原资产所有者适当的补偿，因补偿而引起的争端应以实行国有化的国家的国内法并由其国内司法机构裁决；……所有国家均有责任尊重生产国的权利而不应采取经济或政治手段干涉其他国家的决策。^[1]如此看来，丰富的油气资源无疑成为北非阿拉伯国家推动经济发展、实现经济自主的“抓手”，同时它们也利用政权的力量开始从西方国家回收经济权益。

例如利比亚是北非阿拉伯国家奉行资源民族主义政策的中坚力量。利比亚1955年就颁布了《利比亚石油法》，1969年卡扎菲上台执政后，通过国有化控制了外国石油公司在利比亚的经营活动，并扩大国家参与石油工业的权力。20世纪80年代后期，随着组建国家石油公司的浪潮，利比亚油气管理工作由利比亚国家石油公司负责，利比亚国家石油公司成为政府制定关于油气方面政策的决策机构，并控制全国三分之二的石油生产。利比亚在掌控了本国的石油资源后，一直将石油业的上游领域控制在政府手中，严禁对外资开放。作为北非石油出口大国，利比亚奉行坚定的资源民族主义政策。卡扎菲之所以采取激进的国有化政策，原因有三：一是卡扎菲领导下的利比亚反美反西方态度强硬；二是卡扎菲力图通过打击本土外资石油公司来获取在阿拉伯世界的领袖地位；三是外资控制的石油产业是利比亚经济增长的发动机。因此必须通过打压外国石油公司来增强卡扎菲政权的合法性与权威性。事实证明，这种激进的国有化方式是失败的，因为利比亚的资源民族主义“武器化”将外国石油公司转变为自己的敌人，落后的石油管理水平并没显现能源国有化的红利，反而造成部落分割国家石油资源的乱局。

第三，资源民族主义的实质是发展与竞争。虽然和平与发展依然是

[1] 辛晓宁.《各国经济权利和义务宪章》国际法律效力之思考[J].决策与信息,2010(3):68.

当今时代主题,但国际安全风险仍在增大。美国打着反恐的名义入侵伊拉克和利比亚,并借民主化之名引发中东乱局,美国此举引起北非油气生产国的警惕与疑虑。北非阿拉伯国家为了确保对本国油气资源的绝对控制,不仅为外国石油公司设置重重阻碍,还积极组建新的国家石油公司以服从国家发展的战略需要。在面对西方等国家的技术民族主义以及由于国际经济旧秩序所导致的利益分配失衡等问题时,北非阿拉伯国家唯一能够利用的王牌就是本国的资源,资源民族主义已反映在各国的政策层面上。北非阿拉伯国家资源民族主义政策使石油对外合作的条件日益苛刻,如阿尔及利亚的石油项目须由国有石油公司担当作业方;而埃及实行的则是回购合同机制——外国公司按投标书的规定进行勘探,若没有发现油气田,则风险自负,勘探资金白搭;若发现油气田,则要重新对开发项目进行投标,按标书负责油田建设和投产,然后在扣除外資成本及利润后,油田必须交还埃及石油公司。此外,许多北非阿拉伯国家都要对外国石油公司征收超额利润税,而利比亚石油勘探开发更是根本不与外国公司合作。在国际能源安全保障机制缺失的情况下,北非阿拉伯国家更倾向于用自身资源主权来追求短期利益和相对收益。

进入21世纪以来,不断上涨的油价使北非阿拉伯国家兴起了资源民族主义浪潮。随着能源贸易的利润倍增,油气资源的政治价值被北非阿拉伯国家重新评估,它们已经不满足现有的利益分配机制,而是希望手中的能源不仅能带来财富,更要能提升自身在国际能源领域的主导地位。这种从“求富”到“求强”的目标转变,使得北非阿拉伯国家能源管理制度的稳定性、对外合同条约的圣洁性以及履约率不断降低,外来投资者面临的政治风险不断增大。^[1]如今一些北非阿拉伯国家通过增加税收或特许权使用费等方式,有意提升油气资源的附加值,将油气资源与国际政治事务相挂钩。这表明以资源为武器的民族主义正在广泛上升成

[1]Reid W. Click and Robert J. Weiner, Resource Nationalism Meets the Market——Modeling Political Risk and the Value of Petroleum Reserves. Washington, D.C.: George Washington University, 2007, p24.

为国家意志。^[1]

三、资源民族主义“武器化”的特征及其影响

国际能源贸易日趋卖方市场化的特点为北非阿拉伯国家兴起的资源民族主义提供了“沃土”。北非阿拉伯国家在国际能源市场供需吃紧的情况下,利用行政法律手段和对油气资源的主权,强制性调整与国际石油公司的利益分配关系,将油气资源的控制权转移到政府手中。具体而言,北非阿拉伯国家资源民族主义的“武器化”趋势有以下三大特点。

第一,北非阿拉伯国家全方位控制本国油气产业。北非阿拉伯国家借助于油气资源国有化来建立本国经济基础,核心途径是通过国内立法和推动国际法的建设,以法律形式来确保自己的资源主权。主要内容有四:一、通过颁布国内法宣布领土、领海、大陆架以及专属经济区下的所有石油天然气资源归政府所有,以奠定油气资源国有化的法律基础;二、基于对油气资源的主权优势,组建(或通过征收外国石油公司而形成)国有石油公司;三、产油国政府或政府授权的国有石油公司与外国石油公司通过油气资源的勘探、开发和生产达成产量或利润分成协议等,以保证本国油气资源收益;四、通过修订法规、政策调整、审查管制来加强北非阿拉伯国家对石油资源的控制力度。新世纪以来的油气资源国有化是北非阿拉伯国家政府利用行政法律手段和对油气资源的主权,来排挤外国石油公司的经济渗透,试图获取更多的资源收益,其目标的经济性十分明显。

第二,北非阿拉伯国家大幅提高外资进入其国内能源上游市场的准入门槛。尽管中东能源格局仍处于深刻变动的时期,但北非阿拉伯国家对资源民族主义的驾驭早已轻车熟路,达到灵活运用的程度(参见表1)。北非阿拉伯国家凭借政权力量干预能源经济以达到自身所希望的收益,一些产油国已经开始将“外资不得进入国内能源领域”写入了法

[1]胡珺.资源民族主义险在哪[N].中国能源报,2011-08-15.第10版.

律条款中。旺盛的石油需求增强了北非阿拉伯国家的实力,这些国家对以前的制度安排、开采协议及利益分配普遍感到不满,甚至不惜采取单边行动的民族主义措施阻碍外国资本流入本国能源产业的上游领域。如利比亚在大力扶持国有能源企业的同时,不断提高外国石油公司的市场准入门槛,极大地制约了外国石油公司的生产经营。^[1]外国石油公司虽然有充足的资金,但可供投资的准入机会却相当有限,在拥有可开采的资源量方面,与北非阿拉伯国家国有石油公司相比处于明显劣势。

第三,国有化方式较为温和,对外资公司采取既限制又利用的策略。过去北非阿拉伯国家历次国有化浪潮大多采取没收及有偿并购等方式,力求彻底打破西方石油公司的垄断地位。相比之下,此次国有化浪潮绝非简单的重复,大多数产油国并没有采取没收外国资本或驱赶外国公司的激进做法,而是允许外国公司保留生产和经营的份额,但需要重新签订合同。实际上,北非阿拉伯国家所谋求的是一种新的合作模式,这也是它们在世界原油价格不断上涨的形势下,试图修改部分原有财税条款,使本国政府在资源开发、经营和销售领域逐步起到控制和主导作用,并分享外国石油公司从高价原油中获得的超额利润,增加本国的收益。北非阿拉伯国家以掌握对资源的控制权为手段,着力使“经济牌”为特定政治目标服务的意图更加明显。^[2]

约瑟夫·奈在2009年达沃斯论坛上说过一句意味深长的话:“今天的反全球化具有一种新特征,能源大国通过高油价获得权力,发达国家也飘荡着保护主义气氛,两种趋势相互加强,可能使全球化速度放慢。”^[3]北非阿拉伯国家资源民族主义是一把双刃剑,在使本国获得巨大经济利益的同时,也给本国政府和国际能源安全带来消极影响。

一是给北非阿拉伯国家政府带来政治风险,它阻断了有利于能源产

[1]IFP Energies nouvelles, “The oil and gas producing countries of North Africa And the Middle East”, 2012, p4.

[2]陈锴. 福兮? 荷兮? ——反思新一轮石油国有化浪潮[J]. 社会观察, 2008(2), 第44-46页.

[3]湘溪. 当资源遭遇“民族主义”[J]. 世界知识, 2009(18): 第63页.

表 1：北非石油输出国奉行资源民族主义的成因及意图

资源民族 主义类型	奉行资源 民族主义的 北非阿 拉伯国家	原因	外资企业 面临的风险
1.国家垄断型 政府控制并拥有战 略资源	埃及 利比亚	1.地缘政治利益 2.经济收益 3.引领国有化趋 势	1.面临被征收和撤销 特许经营权的威胁 2.外国公司的从属地 位 3.需要创新投资模式
2.国家平衡参与型 政府控制但允许外 资进入能源产业下 游流域	南苏丹 阿尔及 利亚	1.过于依赖欧洲 市场 2.从资源中获取 更大的经济利益	1.外资企业权利受限 2.所在国政府对大型 外资企业的国有化
3.地缘政治便利型 政府基于地缘政治 因素而改变对资源 的控制	苏丹	1.利用能源项目保 障政治和经济目 标 2.国际制裁的影响	1.重新修订合同 2.地缘政治安全风 险
4.经济参与收益型 政府寻求获得更多 的经济利益	摩洛哥 突尼斯	1.国内经济发展 2.政治议程 3.“民主化”浪 潮的推动	1.税负增大 2.税率上调 3.盈利空间被压缩

业发展的外来专家、技术和资金的流入。^[1]北非阿拉伯国家在对与本国有关的外国石油公司成功实施国有化后，立刻面临资金短缺、管理与技术专家不足、国有能源企业缺乏活力等新问题，因为当这些外国石油公司离开时，必然会带走它们的工程师和技术人员，造成北非阿拉伯国家能源产业的人才短缺，而留下来的是一些没有经过培训的人员和无法改

[1] Ian Bremmer and Robert Johnston, “The Rise and Fall of Resource Nationalism,” Survival Global Politics and Strategy, Volume 51, Number 2, April 2009, pp.149–150.

变的“烂尾工程”。国有化之后，北非阿拉伯国家不仅缺乏技术专家，还存在培训项目和新岗位、进口设备、专家引进等方面的资金短缺的问题。

二是资源民族主义增大了国际能源安全风险。由于世界油气资源分布的不均衡性且分布在不同的主权国家之内，这就引出了国际能源的“安全函数”：“地下因素”即石油的地质储量，通常是一个“常量”；“地上因素”即“人”以及“和人有关的一些因素”，通常是一个“自变量”；而国际能源安全则是这个“自变量”与“常量”的“因变量”。二者共同构成国际能源市场的安全函数，显然，资源民族主义就是其中的“变量”因素。这一变量使北非阿拉伯国家国有石油公司可以与外国石油公司分庭抗礼并逐渐占有优势。国有石油公司的原则是国内需求优先于国际需求，其任务是国内市场优先由国家石油公司来保证。然而国际石油公司却是首先将自己所产的石油用于出口。^[1]因此，当能源价格高的时候，国有化的能源产业还能赢取巨额利润，一旦能源价格下降，其垄断优势就被极大削弱，从而增加了地区的不稳定因素。

北非阿拉伯国家的资源民族主义经历了一个由自发到自觉再到灵活运用的过程。油气资源是重要的战略资源，油气商品是主要的政治商品，油气企业是政治化程度很高的企业，北非阿拉伯国家资源民族主义的崛起，使油气资源更具政治性。总的来说，北非阿拉伯国家及其国有石油公司是这场博弈的赢家。随着能源市场刚性需求的持续增长，能源价格高位震荡运行，国际能源安全受到前所未有的挑战。在众多影响国际能源安全的因素中，“资源民族主义”所带来的影响可谓是隐性的、合法的、根本性的，因为它虽属于一国主权范围之内，却控制着世界能源供应的主要源头。全球化时代的资源民族主义并非新鲜事务，但它扩展到能源领域必然会带来一系列新问题，对于积极践行“走出去”战略的中国能源企业来说，由于对资源民族主义的研究准备落后于实践需要，在与北非阿拉伯国家能源合作过程中往往低估它可能带来的安全风险。因此，为了维护中国在国际能源市场的长远利益，有必要构建防范北非阿

[1](美)托伊·法罗拉,安妮·杰诺娃.国际石油政治[M].王大锐,王翥,译.石油工业出版社,2008年版,第51页.

拉伯国家能源民族主义的策略体系。

四、中国防范资源民族主义风险的策略选择

能源输出国不断加剧的资源民族主义趋势，正成为全球能源安全的长期威胁。中国经济的高速发展产生了对能源的巨大需求，在国内能源短缺的背景下，通过海外并购获取能源可持续供给是中国能源安全体系的重要组成部分，也将是未来相当长的时间内，中国遭受资源民族主义风险的主要领域。北非阿拉伯国家资源民族主义浪潮为急于“走出去”的中国能源企业带来巨大压力。具体表现在以下三个方面。

第一，它会改变中国能源企业海外并购的条件或终止并购。海外并购在达成初步的意向后，经过国内媒体曝光和北非阿拉伯国家民族主义的发酵影响，会对北非阿拉伯国家产生压力，从而促使东道国政府修改并购交易条款。中国能源企业始终面临这样一个风险——与北非阿拉伯国家之间的协议随时有可能被拿出来重新谈判，因为北非阿拉伯国家往往认为外国能源公司过多地从本国资源中盈利。^[1]随着资源价格和民族主义的持续高涨，一些北非阿拉伯国家政府甚至改变了游戏规则，重新选择了短期机会主义路线，通过推翻原有合同、提高税收分成、限制外资持股比例等方式，损害投资者权益、增加政府收入，导致中国能源企业在北非地区的商务行为受到不同程度的打击和制约。

第二，它会增大中国能源企业的营运风险。资源民族主义对外资企业并购的负面影响主要体现为两种情况：一是资源国有化带来的风险。在能源紧缺的形势下，一些北非阿拉伯国家都将油气资源作为战略资源加以控制和保护，因此对能源领域实行国有化的做法将变得较为普遍。二是削减外资公司的盈利空间。北非阿拉伯国家实施高税收、低回报的政策将增大外资能源企业的经济负担。这些国家还通过其他行政指令增

[1] 刁革. 资源民族主义阴云扩散 中国企业海外并购愈加艰难[J]. 中国经济导报, 2012-05-12, 第 3 版.

加外资企业的社会责任,进一步压缩企业的利润空间。^[1]

第三,它会降低中国能源投资的收益预期。由于中国在技术、资金和管理等方面存在缺陷,在全球化的进程中更多徘徊在全球价值链的低端,在北非阿拉伯国家的能源博弈中往往处于被边缘化的不利地位,所投的标的大多是安全风险较大的区域,收益预期普遍较低。此外,在全球能源日益紧缺的宏观背景下,北非阿拉伯国家出于自身利益最大化的考虑,往往怀着民族主义的情绪,对外国的能源投资持怀疑和警惕的态度,设置多重政策壁垒,逼迫包括中国在内的外国能源企业对东道国的基础设施、环境保护等公共事业做出更多贡献,从而降低这些企业的收益。

因此,面对北非阿拉伯国家资源民族主义出台的种种政策,中国能源企业“走出去”后面临双重压力:一方面是西方国家的大型跨国能源公司的强有力竞争;另一方面是能源出口国的资源民族主义。所以中国企业“走出去”战略成败的关键不在于“走出去”本身,而在于“走出去”后的生存状况。中国能源和资源的对外依存度非常高,2012年中国进口石油2.8亿吨,日均600万桶,对外石油依存率高达56%。中国经济正处在工业化的中级阶段,工业化与城市化都对油气资源有巨大需求,2012年日均消费石油975万桶,同比增幅高达42万桶/日。在这种情况下,除了加大油气资源的进口力度之外,中国以油气能源为目标的海外并购将不断增加。而由于油气资源不具再生性,再加上北非阿拉伯国家正处于工业化发展阶段,其自身对能源资源的需求也在不断增加,能源输出国与消费国之间的能源资源博弈必将日趋激烈,资源民族主义也将成为中国国际能源供给体系中的最大阻碍因素。

没有一个国家能成为能源“孤岛”,不同燃料、市场和价格间的互动正在强化。许多石油消费国已习惯于世界价格波动的影响,北非阿拉伯国家的资源民族主义并不会使中国退出国际能源市场。研究北非阿拉伯国家资源民族主义之所以迫在眉睫,一是为了满足中国企业“走出去”战略的需要,二是为了探索中国和北非阿拉伯国家建立新型合作关系。

[1]程达军.我国企业海外并购的民族主义风险与企业应对策略[J].商业研究,2013(4),第114页.

需要指出的是，资源民族主义不同于国际恐怖主义，它是一个民族国家主权范围内的事情，我们对它的态度不是消除“威胁”，而是化解“风险”。^[1]因此笔者认为可从以下三方面对北非阿拉伯国家资源民族主义进行策略性思考。

首先，在与北非阿拉伯国家的能源合作中保持低姿态。从精神层面来看，在民族优越感比较强且整体经济发展水平较高的北非阿拉伯国家，来自外来民族的能源投资行为往往被认为是对本民族经济成就的一种轻视，因此很容易遭到所在国政府和民众的抵触。中国改革开放取得的巨大成就，以及西方国家以“资源殖民主义”诋毁中国能源企业的全球化经营，很容易被对中国有偏见或敌意的群体利用并刻意渲染，由此激发北非阿拉伯国家民族主义的排外情绪，影响中国能源企业的海外营运。中国能源企业在海外并购中应尽量淡化政治和民族色彩，坚定奉行不干涉他国内政的外交原则，突出能源合作的双赢性质，并以国际企业公民的标准来要求自己，减少东道国政府对中国能源企业的并购行为进行政治化解读的可能性。

其次，对北非阿拉伯国家将资源民族主义当做“武器”使用的趋势进行风险评估。风险评估和尽职调查是海外能源投资过程中的重要战略。为了减少海外并购的民族主义风险，有必要对能源合作的东道国奉行资源民族主义的历史、现状、发展趋势等进行深入调研，并对每次并购活动可能给东道国带来的政治、经济影响进行科学评估。由于民族主义风险是政治风险的重要构成要素，为了深入了解中国能源企业跨国交易的具体影响，还需委托专业的咨询公司和中国使领馆等外派机构对并购交易可能引发的民族主义风险进行专门评估。

第三，树立中国在北非阿拉伯国家的优质形象。良好的国家形象是确保中国对外战略的实施和国家的海外利益的基础，也是深化中国与北非阿拉伯国家经贸合作的条件。要做好以下四个方面的工作：一是加强“民生”项目援建，赢得当地民众的好感；二是定位“友善中国”形象，提

[1](挪威)奥斯汀·滕斯强.中国能源安全的对冲战略[J].赵俊,译.世界经济与政治,2008(8),第48-51页.

升中国的亲和力；三是大力发展文化外交，建立优质文化形象；四是打造具有中国特色的民族传播品牌。^[1]此外，可利用中国科技经济优势加强与北非国家在深水能源开发领域的合作，增强双方能源合作的可持续动力。^[2]通过与当地政府和利益相关群体、非政府组织的接触让他们了解中国能源投资对当地经济社会的正面影响，使他们能够对并购活动有积极的心态。中国能源企业还需与当地媒体保持积极沟通，使双方合作的正面信息能够及时得到发布。

综上所述，资源民族主义是资源国在全球化条件下对不合理的国际经济政治旧秩序所采取的一种自我保护和对国家相对获益关切的一种举措，是对“外来强势资本”和自身“不安全感”的一种本能反应，属于一国主权范围内的事务，有其合法性的一面；拥有丰富油气资源的北非阿拉伯国家要求分享更多的资源收益，以发展经济，改善民生，也有其合理性的一面。但在当代国际社会，随着全球性问题的不断涌现与相互依赖的日益加深，任何国家都不可能奉行完全排他性的政策。然而，海外能源投资毕竟是容易触发民族主义风险的企业经营行为，无论是出于经济利益的考虑，还是基于政治打压的思维，中国企业海外并购中遭受的资源民族主义抵制的风险将长期存在。在相互依存的全球化时代，零和博弈模式的能源安全观显然不合时宜，而中国政府所倡导的“互利合作，多元发展，协同保障的新能源安全观”却为国际能源安全的和谐发展指明了方向。如果能源国和能源消费国在今后的能源合作中都能这样做，就有可能最大限度地减轻资源民族主义的负面影响，包括中国在内的能源消费国才有与北非阿拉伯国家长期合作的信心和积极性。

[收稿日期：2013-12-02]

[1]肖洋.声誉与权益:论北非地区中国国家形象优化策略[J].当代世界, 2013(3), 第 67 页.

[2]柳思思.中国与北非阿拉伯国家深水能源开发战略设计[J].阿拉伯世界研究, 2012(6): 第 105 页.

中蒙两国加强矿产资源合作 开发问题探析

李靖宇 雷杨 马平 林晓

[内容提要]蒙古国是中国实施睦邻、富邻、安邻周边外交的主要对象，矿产资源合作开发是中蒙两国经贸合作关系发展的重要领域。为此，应当进一步认定中蒙两国合作开发矿产资源的有利条件，透视出中蒙双方合作开发矿产资源的不利因素，并且有针对性地提出中蒙两国加大力度合作开发矿产资源的对策创意，以有效推进中蒙两国合作开发矿产资源项目，进而以此为切入点在原有经贸合作的基础上大展宏图，为双方经贸关系得以持续发展注入强劲动力，共同拓展出合作开发矿产资源的光明前景。

[关键词]蒙古国矿产资源 中蒙合作开发 前景探析

[作者简介]李靖宇，教育部重点研究基地——辽宁师范大学海域开发研究所教授与所长，世界海洋城市发展研究院院长；马平，中国人民解放军大连水面舰艇学院教官、博士、讲师；雷杨，教育部重点研究基地——辽宁师范大学海域开发研究所助研；林晓，教育部重点研究基地——辽宁师范大学海域开发研究所助研。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2013)06-0067-16

进入21世纪以来，中蒙经贸合作面临着良好机遇，两国既有睦邻互信的良好政治关系，又有地理相邻的区位优势和经济互补优势，更兼双

边经贸合作机制逐步健全,对话与合作平台更加有效,而且东北亚区域合作日见成效,区内各领域跨国合作大有可为。据此,习近平主席在2013年9月12日会见蒙古国总统额勒贝格道尔吉时强调:“双方可以按照矿产资源开发、基础设施建设、金融合作‘三位一体,统筹推进’的思路加强经贸合作,搞好互联互通重大项目”。^[1]所以,应当从落实好《中蒙经贸合作中期发展纲要》的战略高度,把深化中蒙两国在矿产资源方面的合作开发作为重中之重,并且努力从基础设施建设、金融合作等方面为推进两国经贸关系的可持续发展注入动力。有鉴于此,有必要认真探讨与分析蒙古国矿产资源布局,积极探讨中蒙两国合作开发前景,力争在完善合作机制中开拓进取。

一、蒙古国矿产资源分布情况和开采态势

蒙古国地处亚洲大陆中部,北与俄罗斯为邻,东、南、西三面与中国接壤,双方有长达4,670公里的边界线。蒙古国境内已探明矿产资源80多种,6,000多个矿床,蕴藏量约500亿吨以上,有10多个矿种约500个矿床已被评价,约150个矿床正被开采,而绝大部分还有待开发。而中国素以资源大国著称,但人均占有量却仅为世界平均水平的50%,特别是在国民经济中占有重要地位的16种矿产资源探明储量严重不足。其中,供应短缺或严重不足的矿产品有:石油、金、铜、白银、石棉、金刚石、铂族金属、钾盐、铬铁矿等。因此,蒙古国与中国毗邻的地理区位优势及其丰富的矿产资源储量,为双方实现跨区域合作开发奠定了必备的坚实基础。

1.蒙古国矿产资源种类多,品位高

蒙古国幅员辽阔、人口稀少、自然资源丰富。现已探明主要矿物有煤、金、银、铜、铁、钼、钨、锡、镁、铝、镍、铅、锌、铂、铀、稀土等。其中煤、铜、磷、萤石、石膏的探明储量居世界前列,金刚石矿床和伴生矿的储量和质量可与南非媲美。据蒙古国地质学家预测,蒙古国的矿物资源仅次

[1]杜尚泽,林雪丹.习近平会见蒙古国总统[N].人民日报,2013-09-13.

于中国、俄罗斯和美国。

蒙古国的矿产资源无论在储量上还是在质量方面,在当今世界都是名列前茅,特别是几种主要矿物尤为突出:煤主要有侏罗纪煤、石炭纪煤和白垩纪煤三种,平均热量可达8,200卡;金主要有岩金和砂金两种,平均品位可达15g/t;铜主要有钼斑岩型、含铜矽卡岩型和自然铜型三种,平均品位可达1.36%;铁平均品位一般能达到50%—60%,而国际平均品位仅为20%—30%;石油品质较高,API自流指数为41,此外,其石油较易开采,SOCO国际股份公司在2000—2001年在XIX和XXI两个区块钻了8口井,其中6口井具有非常好的原油品质,从而证实了三维地震勘探的价值。

2. 蒙古国矿产资源分布广,储量丰

截至目前,蒙古国境内已经完成勘探和确定储量的矿床有330个,均具较大的经济开采价值。蒙古国主要的矿产地大多位于与中国接壤的南部省域,也有一部分在与俄罗斯毗邻的北部省域。由此可见,蒙古国的矿产资源分布较为集中。而从矿产分类来看,蒙古国的金属类和非金属类矿产资源,都值得关注。蒙古国的金属类矿产资源,主要包括金、银、铜、铁、铅和锌。其中,蒙古国的金矿主要分布在与中国接壤的西部、南部和东部各省域。开发条件最好的是北肯特金矿带,蒙古国已探明的金储量94.6%都集中在此,现已发现130多个金矿,地质储量3,400吨,探明储量170吨;蒙古国的银矿主要分布在西部阿尔泰山北侧和北部,分别是阿斯格特银矿和孟根温都尔矿,阿斯格特银矿初步探明储量为2,480万吨;蒙古国的铜矿主要分布在北部、中部和与中国接壤的南戈壁和东戈壁省域,主要矿床有位于乌兰巴托西北365公里的额尔登特斑岩大铜(钼)矿、位于蒙古国东南部的东戈壁省曼达赫县的察干苏布尔加斑岩铜(钼),储量约212—214亿吨;蒙古国的铁矿主要分布在东北地区,现已发现300多个矿点,探明储量为20亿吨;蒙古国的铅、锌矿主要分布在东部地区,较为重要的矿床有图木廷鄂博锌矿和乌兰多金属矿,储量为770万吨、6,800万吨。

蒙古国的非金属类矿产资源,主要包括煤、石油、萤石和磷矿等。

(1) 煤炭主要分布在东部、西南部和北部地区,分别是白垩纪煤、石炭纪煤和侏罗纪煤,现已发现250多个矿床,储量500亿吨以上;(2)石油主要分布在南部和东部,据初步估算储量可达60—80亿桶,仅与中国接壤的东、南、西部地区就有13个较大的石油盆地,储量约30亿桶以上。(3)萤石主要分布在北部和克鲁伦河南部流域,目前已发现矿点500多处,经过勘探的约为30个,储量达3,000万吨以上,年开采量约86万吨,年出口量15万吨以上。其产量仅次于中国和墨西哥,位居世界第三。(4)磷矿主要集中在北部库苏古尔省和扎布汗省,共发现56个磷矿床,探明储量居亚洲第一、世界第五,达57亿吨,将成为蒙古国继铜、金、萤石之后又一项大宗出口矿物。

3. 蒙古国矿产开采水平低,秩序乱

首先,蒙古国的矿业开发水平普遍较低,且开采规模有限,尚未进行开采的矿床占半数以上,而已经开发的矿床也远远低于实际生产能力。其次,一方面,蒙古国矿产业产权市场管理不到位,且勘探资料不准确。日益兴起的采矿热,刺激了蒙古国内的矿产业产权市场,矿产勘查与开发许可证及相关证件成为紧俏产品,一些投机分子趁机哄抬炒作,迫使企业投资矿产开发的成本骤然剧增。另一方面,蒙古国的地质勘察程度比较低,目前政府掌握的地质勘查数据绝大部分是由苏联和蒙古地质工作者在20世纪50—60年代进行地质普查时完成的,当时的技术参数准确性差,并且真正做到详勘的矿点较少,而其中的一部分由苏联专家勘探的矿床详细资料至今保存在俄罗斯。因此矿主向投资企业提供的资料往往不全面,有时甚至是张冠李戴,更有甚者是提供假矿资料,造成了投资企业的巨大损失。第三,蒙古国矿产开采政策法律执行不力,且掺杂地方特权从中渔利。虽然蒙古国制定的矿业法规体系比较好,但这些法律法规不能得到有效执行。例如,一些通过转让或在矿产资源和石油管理局地质与采矿登记处登记的金矿项目,因为蒙古国企业或个人违法强占开采而影响到其正常开发。另一方面,地方政府持有特权,导致企业即使拥有从矿山管理部门申请到的勘探、开采许可证,也不一定能够顺利进行勘探和开采,这些现象令开发商望而却步。

4. 美日等国家抢占先机,前往采矿

蒙古国政府和社会各界已充分认识到,要从根本上改变国家的经济落后状况,只有从本国国情出发,选择资源型经济发展模式,才是惟一正确的出路。但这种经济发展模式,需要雄厚的技术和资金作为支撑。因此,蒙古国政府下决心制定了大力引进外资、发展采矿业、振兴经济的外向牵动战略。过去十多年来,蒙古国修正、颁布一系列与矿产开发相关的法律法规,并且在投资领域给予了相应的优惠政策。截至目前,蒙古国已与世贸组织的30多个成员签订了《相互保护投资取消双重关税的协议》。为了使这一协议的实施得到法律保障,蒙古国大呼拉尔先后颁布了《外国投资法》、《石油法》和《矿产资源法》,并陆续进行了修正。2004年蒙古国修改了1994年通过并实施的《蒙古国矿业法》,明确了外国投资者的权益受法律法规保护,并表示要为外国投资者提供良好的服务和投资环境,提供多项优惠政策。此外,还大幅下调企业所得税税率。

蒙古国丰富的矿产资源和优惠的引资政策,对需求能源的各国构成巨大的吸引力。上世纪90年代中期,美国、日本、加拿大、俄罗斯、中国等从自身资源需求、能源安全和地缘政治考虑,对投资蒙古国矿业表现出浓厚兴趣,纷纷涉足该领域。美、日等发达国家更是捷足先登,如美国对蒙古国矿产投资始于20世纪90年代中期,十多年来仅索科石油公司一家累计投资就已达8,500万美元;资源匮乏的日本早在20世纪90年代初期便开始贷款6,500万美元援建了蒙古国历史上第一个钢铁厂——达尔汗钢铁厂,年产钢铁10万吨;作为蒙古国的传统伙伴,俄罗斯与其合作的最大项目是有“亚洲第一”之称的蒙俄额尔敦特铜钼矿,另外蒙古国黄金产量的33.9%由俄罗斯独资的“黄金—东方蒙古”有限责任公司生产。蒙古国作为矿产资源富集国家,已越来越受到资源消费大国的重视和青睐。

二、中蒙两国深化矿产资源合作开发的有利条件

中蒙两国有着天然的地缘联系、悠久的历史渊源和互补的要素资

源，两国深化矿产资源合作开发具有优势。随着冷战的结束，蒙古国调整了对中国的外交政策，为两国政治关系良好发展、经济贸易合作顺利推进、民间友谊日渐加深架起了便利的桥梁，这都有利于加快中蒙两国深化矿产资源合作开发进程。因此，中蒙两国深化矿产资源合作开发关系，不仅符合双方经济发展的共同利益，而且还具有各种切实可行的有利条件，具有明显的比较优势。

1. 中蒙两国政治关系发展良好，为双方合作开发矿产资源提供了政治前提

冷战结束后，蒙古国政局发生连锁变化，对外战略进行了重大调整，“不结盟、多支点”的对外政策逐渐定型，注重发展同大国之间的合作关系，不仅实行与中国、俄罗斯之间的“平等交往”，而且积极推动与“第三邻国”的均衡外交。在经济上，蒙古国确立面向亚太区域的对外经贸战略，把与中国、俄罗斯建立互利与安全的经贸关系作为首要目标。1990年5月，蒙古国大呼拉尔主席Ⅱ·奥其巴尔特应邀访华，这是他以蒙古国家元首身份的首次出访，与过去蒙古国新任领导人必定先访问苏联的做法不同。在这次会谈的基础上，两国发表了联合公报，确认和强调两国将在和平共处五项原则的基础上加强和发展睦邻友好合作关系。

此后，中蒙两国关系得以迅速发展。特别是在2008年6月，习近平副主席对蒙古国正式访问并签署《中蒙经贸合作中期发展纲要》后，中蒙两国关系愈加密切，在矿产资源、基础设施建设重点领域取得了丰硕的合作成果。2010年6月，中蒙两国总理共同出席在乌兰巴托举行的中蒙经贸合作论坛开幕式，双方表示要重点推进矿产资源开发基础设施建设领域的互利合作，落实好《发展纲要》。^[1]2011年6月，蒙古国总理应邀访华，两国正式建立战略伙伴关系，未来两国将按照矿能资源开发、基础设施建设、金融合作“三位一体、统筹推进”的原则深化合作。蒙方愿支持中国企业参与蒙古煤炭、铜、铁、石油、铀矿等矿能项目建设合作，在建设连接两国的铁路、公路等方面同中方加强合作。中方愿同蒙方在成

[1] 温家宝在乌兰巴托出席中蒙经贸合作论坛开幕式[EB/OL]. http://www.gov.cn/ldhd/2010-06/02/content_1619371.htm. [2010-06-02].

品油供应、炼油厂建设、电力贸易、原材料深加工、过境运输、出海口等方面继续开展互利合作，双方还就经蒙境内铺设天然气管道和高压电线、对蒙古国提供优惠贷款和无偿援助问题交换了意见。2013年1月31日，全国人大常委会委员长吴邦国对蒙古国进行正式友好访问，就加强两国经贸合作进行了深入探讨。^[1]

2. 中蒙两国经贸合作顺利推进，为双方合作开发矿产资源奠定了良好基础

中蒙两国于1951年建立贸易关系，1989年两国政府成立经济、贸易和科技合作委员会，迄今已举行十多次会议。1991年，中蒙两国政府签订了投资保护协定和新的贸易协定，以现汇贸易取代政府间记帐贸易，从而为双方加强经贸合作关系创造了有利条件。2012年，中蒙贸易总额为66亿美元，其中蒙方对华出口39亿美元，占蒙古国出口总额70%以上。中国2012年对蒙投资总额超过20亿美元，已连续多年成为蒙古国最大贸易伙伴和投资来源国。

与此同时，中国对蒙古国的投资额度也在逐年增长。1998年底，中国在蒙中资企业仅为28家，投资额为303.33万美元。而到2008年，中国在蒙古国投资2,100多个项目，占在蒙外资项目的45%，累计投资额7.8亿美元，占在蒙外资的47%。仅在2008年一年，中国对蒙投资额就达到3.36亿美元，比1990—2005年14年间的投资额之和还要多。2012年，中蒙投资论坛在北京举行，论坛宣布，中国现已成为蒙古国最主要的投资力量，在蒙古国投资的中国企业达5,639家，占全部在蒙投资企业数的49.4%；中国对蒙投资存量达到28.5亿美元，占蒙外资总额的48.8%，继续保持对蒙投资第一大国的位置。

在过去的5年间，中国还向蒙古国提供36亿元人民币的援助和贷款，远远超过了前50多年的总和。中国对蒙古国援助和贷款的增加，为扩大两国经贸合作，落实双方在资源领域的合作协议，提供了极其有利的操作手段。目前，采矿业作为中蒙经贸合作中的一个方兴未艾的重要

[1] 吴邦国.推动中蒙战略伙伴关系不断发展[EB/OL]. 中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gn/2013/01-31/4538706.shtml>. [2013-01-31].

领域，具有较强的互补效应和发展潜力。蒙古国领导人在不同场合多次强调，要加强中蒙经贸合作关系，并且希望有更多的拥有先进技术的中国企业来蒙参与矿产资源开发，特别是有条件的、有实力的大型企业。与此同时，蒙方还希望扩大蒙中双边经贸合作范围，尽可能地采取措施保持吸引外资政策的连续性，并维护在蒙中资企业的合法权益。^[1]

3. 中蒙两国人民友谊日渐加深，为双方合作开发矿产资源营造了人文氛围

中蒙两国不仅是近邻，而且具有长达5个世纪之久的历史渊源，存在着割不断的民族和宗教关系，特别是内蒙古自治区和蒙古国有同文、同种的血脉联系，为发展中蒙两国之间文化交流，增进两国人民之间的友谊，奠定了坚实的人文基础。长期以来，中蒙两国之间的文化交流，主要体现在宗教和科教文两个领域；在这两个领域交流的推动下，中蒙两国人民的传统友谊日益加深。

在宗教方面，蒙古国人民主要信奉喇嘛教，与藏传佛教相通。中国的藏传佛教已成为促进中蒙两国文化交流的重要资源。2011年6月17日，蒙古国立大学孔子学院主办“中蒙文化论坛”，主题是“中蒙传统宗教与哲学”，两国的专家教授就“中西文化会通与传统文化复兴”、“汉宋易学与中国哲学”、“蒙古佛教最初兴起的中国文献记载”等多个论题展开研讨。^[2]对增进两国人民的友情、推进两国关系的稳步发展起到了积极的作用。

在科教文方面，中蒙早在1987年就恢复了中断20多年的教育发展、科学技术交流关系。2011年，中蒙“战略伙伴关系”确定，中方表示，愿为蒙方在华设立文化中心提供相关便利，愿积极参与蒙古“大学城”建设，在非物质文化遗产保护方面同蒙方加强合作；蒙方表示继续支持

[1] 中蒙双边关系 [EB/OL]. 中华人民共和国外交部, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gjlb/1261/>. [2008-07-18].

[2] 蒙古国立大学孔子学院主办中蒙文化论坛. 汉办官网, http://www.hanban.edu.cn/article/2011-06/28/content_273419.htm. [2011-06-28].

“孔子学院”、“中国文化中心”在蒙古的活动。双方还签署了“2011—2016年教育交流与合作执行计划”。^[1]这些教育、科技、文化交流活动的有效开展,巩固了中蒙战略伙伴关系的民意基础,有利于加强中蒙两国合作开发矿产资源事宜。

三、中蒙双方深化资源合作开发不利因素

虽然中蒙两国矿产资源合作开发具备有利条件,并已取得长足进展。但在中蒙两国合作开发矿产资源的进程中,由于各种制约因素的客观存在,导致双方的合作规模偏小、合作层次不高、合作关系不稳固,还远未形成优势互补、资源共享、市场通达、利益安排合理的区域经济合作模式。制约中蒙两国深化矿产资源合作开发进程的不利因素,最主要的是蒙古国矿产富集地区严重缺水、矿业开采市场欠规范、基础设施建设进度缓慢、面临多国进取难以区分主次等方面,需要引起中方企业家的充分重视。

1. 蒙古国矿产富集地区严重缺水,致使双方合作开发进展不力

蒙古国属于贫水的国家之一,水资源只占世界的十万分之四,只有60%的领土有地下水,人均水资源只有1—3立方米,约相当于世界水量人均值的1/9。^[2]蒙古国属于典型的大陆性气候,年平均降水量约为200毫米,境内河流总长6.7万公里,平均年径流量为390亿立方米,其中88%为内流河。湖泊水资源量达1,800亿立方米,地下水资源量为120亿立方米。^[3]由此可见,在蒙古国的幅员内,总体呈现降雨量少、气候干旱、水资源严重短缺、且又分布不均的基本特征。尤其是蒙古国的中南部地区水资源严重短缺,自然造就了东戈壁、南戈壁和中戈壁,是沙尘天气高

[1] 中蒙两国宣布建立战略伙伴关系 [EB/OL]. 中华人民共和国国防部, http://news.mod.gov.cn/headlines/2011-06/18/content_4247177.htm. [2011-06-18].

[2] 顾列铭.蒙古矿藏走出深闺.中国投资.2005(6): 107—108.

[3] 蒙古国的地理概况 [EB/OL]. 中华人民共和国驻蒙古国大使馆经济商务参赞处, <http://mn.mofcom.gov.cn/aarticle/ddgk/200208/20020800035772.html>. [2002-08-06].

发区。而蒙古国的中南部区域恰是矿产资源富集地区,所以水资源的匮乏必然严重制约矿产资源的正常开采和深度开发。东戈壁省南部蕴藏着多金属伴生矿,南戈壁省中南部蕴藏着丰富的煤炭资源,中戈壁省地下蕴藏着丰富的萤石和石英。^[1]面对丰富的矿产资源,由于缺乏水资源,目前人们仍只能望山兴叹。

近年来,随着蒙古国矿山开采业的不断发展,开矿与缺水这一矛盾日渐突显。特别是由“黄金开采热”而引发的一系列黄金无序开采,造成河流污染和干涸的情况日益严重。据蒙古国自然环境部2007年11月17日发布的统计结果显示,蒙古国水资源状况令人担忧,干涸的溪流、湖泊、湿地和泉眼的总数已经达到2,143个,仅为120亿立方米的地下水源也在不断减少。中南部地区的自然环境进一步恶化,导致“白灾”(雪灾)、“黑灾”(沙尘暴)频发,严重阻碍了蒙古国矿产资源开发和区域经济发展。^[2]因此,蒙古国要将资源优势就地转化为经济发展优势,着力解决水资源短缺问题势在必行。

2. 蒙古国矿业开采市场欠缺规范,致使中方企业投资风险较大

必须指出,由于蒙古国矿产业产权许可证管理制度不到位,矿产勘查勘探资料不准确,矿产法律法规执行不力,特别是地方特权介入,导致矿业开采市场欠规范的问题十分突出。除此之外,受“资源民族主义”的影响,蒙古国政策法法规频繁调整,致使企业运营成本加大的趋势日渐显现,引起投资者对蒙古国政府政策法规稳定性和透明度的质疑。

目前,蒙古国限制外商投资和矿业开发的法律法规有:2008年修订的蒙古国《外商投资法》,规定新的外国投资水平从1,000美元提高到10万美元,^[3]涉及到有外国投资的,投资比率国有企业占5%以上要求提交政府审议,49%以上要提交议会审议,以限制外商投资额,特别针对

[1] 中戈壁省[EB/OL]. 互动百科网, <http://www.hudong.com/wiki/>.

[2] 李靖宇,张潇.关于辽东湾北部海水西调创建跨区域生态经济带的战略构想[EB/OL]. <http://www.raresd.com/raresdin/brownnew.asp?ID=4624>. [2008-06-13].

[3] 投资蒙古国矿业应注意的问题[EB/OL]. 中华人民共和国国土资源部, http://www.mlr.gov.cn/kqsc/kqpgltt/201102/t20110221_818289.htm. [2011-02-21].

持股比率高、投资额超过 7,500 万美元以及具有“政府背景”的外国企业。同时该法还划分了三个战略性行业,矿业居首位。^[1]这些法律的相继出台,增加了蒙古国矿业外国直接投资环境的不可预测性,造成了外国投资矿业企业被剥夺资产的恐慌心理。此外,2006 年新矿产法出台后,将权利金由原来的 2.5% 提高到 5%,勘探许可证费增加了 1—3 倍,采矿许可证费也有大幅度提高;税收方面,将原先的 100% 的免税期从前 5 年缩短到前 2 年,50% 的免税期从以后的 5 年改为以后的 3 年;企业用工方面,如果许可证持有者录用外国公民的比例超过员工总数的 10% 时,每个工作岗位每月缴纳相当于最低劳动工资 10 倍的费用。^[2]这些法律和措施,加大了企业的运营成本,挤压了投资企业的利润空间,降低了企业的投资效益,增加了企业的投资风险。

3. 蒙古国基础设施建设进度缓慢,其资金筹措渠道比较狭窄

蒙古国属于内陆国家,没有出海口,并且国内各项基础设施特别是交通运输条件相对落后,导致大量矿产资源无法开采外运,国内及跨国运输问题已成为制约外资注入蒙古国矿业的重要因素。蒙古国现有国家级公路仅 1.1 万公里,即使中国投资者所开矿点大部分集中在距中国边境 300—700 公里范围内,大量矿产品开采出来之后想顺利运出来也很困难。如果通过转运或仅靠企业自行修建铁路运输,则会加大开发成本,由此导致中蒙合作开发矿产资源的进程举步维艰。

针对这一问题,中蒙双方都做出了较大的努力。蒙古国政府早在 2001 年便制定和批准了“千年路”项目,即建设蒙古国与邻国的主要公路网和新的出海大通道,建成后将成为继连接欧亚大陆的铁路干线后又一主要公路干线。“千年路”的东西干线,穿过蒙古国五大经济规划区——额尔敦特铜矿、巴嘎淖尔煤矿、宝日温都尔矿山、塔木茨格布拉格

[1]2012 年蒙古国政策变化对中国矿产品进口的影响 [EB/OL]. 中国口岸协会,
http://www.caop.org.cn/show_article.jsp?article_milliseconds=1355106547667. [2012-12-10].

[2]马国君.中蒙矿产资源合作开发研究.内蒙古大学硕士学位论文.[微软用户 2]
2007 年.

油田和马尔岱铀矿工业区；南北干线共 5 条，分别延伸至中国新疆、甘肃、内蒙古、吉林、辽宁 5 省市，其中一条经内蒙古珠恩嘎达布其口岸，再经东乌珠穆沁旗—林西—赤峰—朝阳—海城—大连港出海。蒙古国的“千年路”与中国的“大连东北亚航运中心”对接成功后，可有效缓解中蒙两国矿产品交通运输压力。

但这一设想在实际运作中却遇到了很多棘手问题，资金筹措渠道狭窄是其中之最。蒙古国“千年路”计划包括贯穿其境内东西和南北的两条硬面公路，长约 2,668 公里，共需投入资金 2,500 亿—2,800 亿图格里克。如果这个项目仅依靠政府投资和国际援助款，必然是建设进度缓慢，很难顺利实施。因此，扩大资金筹措渠道是蒙古国政府需要花费大力气解决的问题。蒙古国正在积极加强与国际社会合作，以求加快“千年路”计划的实施进程。目前，中国企业在修建蒙古国“千年路”的过程中发挥了重要作用，今后双方还可以继续采取灵活的方式进一步加大合作力度。^[1]

4. 蒙古国面临多国博弈局面，似难以取舍

蒙古国为吸引外资合作开发，已经制定了许多优惠政策，如降低并减免部分税收、简化申请投资手续和允许外汇自由进出等措施，并均已初见成效。在税收减免方面，若外商从事电力、交通等行业，前 10 年免税，后 5 年半税；若外商从事石油、煤炭、机械电子等行业，前 5 年免税，后 5 年半税；自由贸易区内进口原材料一律免税，加工出口商品也免除出口关税。在手续简化方面，允许勘查许可证持有者在指定区域进行各种勘探活动，并对其所发现的矿床有优先开发权；许可证允许进行转让，矿产权利金从原来的 12.5% 降至 2.5%，也放宽采矿许可证的有效期和延长期。在外汇管理方面，一般情况下政府及各级机构不得干预银行运作，投资利润、股利、资产与证券收益、投资项目变卖后资金的汇回不受限制。

[1] 中蒙国际电子商务网，<http://www.chinamon.com/cn/documentDetail.aspx?documentid=484>. [2006-06-05].

进入 21 世纪以来，蒙古国巨大的矿产资源潜力吸引了众多国际矿业资本，特别是发达国家企业纷至沓来。截至 2011 年 2 月，有 20 个国家近 5,000 家企业到蒙古国投资，其中中国企业持有的矿产勘察许可证达 390 多个，投资额 2 亿多美元。有资料显示，这些国家主要有澳大利亚、加拿大、德国、巴西、俄罗斯、韩国、美国、日本、英国和中国（排列不分名次）。^[1]特别是以美国、日本、德国、俄罗斯为代表的主要发达国家，从自身资源需求和国际政治角度出发，都对蒙古国矿业市场表现出很大的兴趣。目前，蒙古国面临各国争先恐后态势，取舍无措，难以裁度，导致国内矿产开发正处于群雄争霸，四方混战的复杂局面。

这种复杂局面的出现，主要是因为蒙古国一方面要考虑地缘政治问题，另一方面还要考虑经济发展问题。首先，在地缘政治方面，蒙古国不仅要考虑中俄两个大的邻国，其他国家的关系也要加强；所谓“第三邻国”不仅是美国，还有日本、韩国。^[2]在这种情况下，美国、日本等国看好蒙古国的战略地位，蓄谋通过军事活动、贷款援助、开发利用等形式积极拉拢蒙古国，争坐“第三邻国”宝座。其次，在经济发展方面，蒙古国与中俄两国比邻而居，且由于其属于内陆国家，陆路、海上贸易必须经由借道中国或者俄罗斯才能通关达海，再加之其国内生产能力较弱，大量消费品需要从中俄两国进口，同时大部分初级产品也需要投放中俄市场，所以具有很高的贸易依存度。由于这两方面的因素作用，导致蒙古国在矿产资源开发上未能统一规划，更没有形成统领全局的国家政策导向。

四、中蒙两国深化矿产资源合作开发对策建议

推进中蒙两国深化矿产资源合作开发，是一项长期而又复杂的战略举措，不仅需要两国政府高度重视、通力协作，同时也需要双方企业加强

[1] 李琳,张志宇.蒙古共和国矿业.矿业与投资.2006(4):34—38.

[2] 希拉里将美国比作蒙古国第三邻国[EB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2012-07/11/c_123395570.Htm. [2012-07-11].

交流、互通有无,特别是要以政府的政策为规范,以市场化规则为导向,注重发挥各自优势,致力于解决矿产资源合作开发过程中遇到的各项难题。借鉴其他国家的成功经验,解决矿区缺水问题,需要中蒙两国:一是合作开发运作重点项目,以解决投资风险问题;二是携手拓宽融资渠道,解决基础设施落后问题;三是全面强化双边关系,解决深入合作问题。

1. 中蒙两国应当协调实施蒙古国“北水南调”和中国辽宁“海水西调”工程,以解决矿区缺水问题。为了解决缺水地区的经济发展问题,蒙古国政府于2005年启动了“北水南调”工程,以解决中南部采矿企业用水、用电紧张问题。该工程计划将蒙古国北部地区的淡水资源,从蒙俄边境的苏赫巴托尔,通过管道引至蒙古国的南大门扎门乌德,全长约1,100公里。工程注册资金约为1.07亿人民币。“北水南调”开发总公司由分属蒙、中、美、加、印尼的8家公司投资组成,其中蒙古国自然资源保护部下属的水利管理局作为股东之一,代表蒙方参与公司管理。^[1]为了对接蒙古国的“北水南调”开发工程,中国学术界目前提出了关于辽东湾北部“海水西调”,创建跨区域生态经济带的战略构想。这一战略构想的实施,能够基本治理中国北方三大沙漠和最大限度地防治沙尘暴,调节北方区域气候,保障京津地区特别是首都北京的生态安全;还将有利于内蒙古、新疆等省区域的矿产资源开发,经济效益显著。因此,在实施辽东湾北部“海水西调”工程中,应将蒙古国考虑在内,努力推动这一大工程与蒙古国“北水南调”开发对接起来。

2. 中蒙两国应当以大企业为主体开发运作重点项目,以解决投资风险问题。目前,到蒙古国投资矿产开采领域的中国企业,开发项目投资规模较大的共有14家,主要有中国有色建设集团公司、中石油大庆油田、酒泉钢铁公司等,他们都是有雄厚实力的国有企业,有能力运作一些大型重点项目。但目前也有很多企业初涉蒙古国矿业市场,尚处于观望和摸索阶段,而处于进入意向和初步阶段的企业只接近50%。中方可以建

[1] 华人私企主导蒙古国北水南调工程[EB/OL]. 新浪财经网, <http://finance.sina.com.cn/g/20050601/14221645748.shtml>. [2005-06-01].

立矿业开发行业协会，由政府组织有意向的企业到蒙古国考察投资环境，开展调查研究、权衡利弊。蒙方应由政府制定出中长期矿产开发规划，带领考察企业实地参观，以有效帮助中方企业制定完善的投资计划，以避免盲目投资带来的风险。

3. 中蒙两国应当携手大力拓宽融资渠道，以解决基础设施建设迟缓问题。鉴于蒙古国“千年路”工程的战略价值，为了加快其建设速度，中蒙两国政府应当通过协商，制定共同争取国际融资的途径，如争取世界银行中长期贷款，争取东欧等矿产资源运输受益国家的资金投入，争取跨国企业投资等。此外，“千年路”项目和“大连东北亚航运中心”的建设，日本、朝鲜、韩国将从中受益，中蒙两国应积极争取这三个国家鼎力援助。此外，还可以试用BOT国际融资方式，使政府可以参股。^[1]试行这种融资方式，有利于解决蒙古国基础设施建设项目的进展迟缓问题。

4. 中蒙两国应当致力于全面强化双边关系，以解决矿产资源合作开发问题。建立在双边友好关系基础上的中蒙合作开发，总无法摆脱蒙古国弱小、中国强大的客观事实，这很容易使蒙方产生时隐时现的防范心理。美、俄、德、日、韩等国争相投资开发蒙古国矿产资源，并对中国在蒙古国投资独占鳌头深感不安，西方舆论一直也未收敛“中国威胁论”的鼓噪，也对中国在蒙古国的矿产资源投资产生负面影响。目前，中蒙两国经济关系与相互间社会信任度成反比增长。据民意调查显示，蒙古人眼中最好的合作者依次为俄罗斯、美国、日本、中国，这种状况令人堪忧。有鉴于此，中蒙必须强化双边睦邻友好合作关系。在这方面，中国应当对蒙古国坚定不移地贯彻睦邻、富邻、安邻的友好合作政策，同时采取积极的态度应对国际上流行的反面舆论，从而克服妨碍中蒙双边关系健康发展的各种障碍。为此，中国可以在多边外交的框架下探讨中蒙两国友好合作关系的进一步发展，增强互信。中方应当，一是致力于保持健康的民族关系，可以通过建立对蒙古国的人才培训机制，共同加强在新闻传媒领域里的友好合作，构建宗教交流桥梁，促进中蒙两国各种形式文化交流；

[1] 卢进勇,杜奇华.国际经济合作.对外经济贸易大学出版社,2004-01.

二是应当运作中蒙两国国家元首、政府首脑之间的定期会晤机制，利用经济论坛以及学术交流等活动，逐步探索矿产资源合作开发新规制，共同制定出有利于在蒙古国开发能源原材料基地的优惠政策，特别是在投资、税费等方面推出必要的优惠措施。只有不断增强政治互信，全面发展双边关系，才能有效推进中蒙两国合作开发矿产资源项目，才能以此为切入点在原有经贸合作的基础上大展宏图，为双方经贸合作关系得以持久发展注入强劲动力，共同拓展出合作开发矿产资源的光明前景。

[收稿日期：2013-09-20]

从日本战略文化看对日关系新思路

岳文典

[内容提要]战略文化对一个国家的战略思想和战略理论具有潜移默化的影响,是国家安全战略形成的重要基础,其与战略意愿相结合,影响并决定着国家安全战略的形成和走向。日本是中国的近邻,但中日关系是一种涵盖了政治利益、经济利益、战略互信、历史认识问题等复杂难题的多层次关系体系。了解日本的战略文化传统,有利于处理好对日关系。

[关键词]日本 战略文化 对日关系 新思路

[作者简介]岳文典,中共中央党校国际战略研究所2011级博士生。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)06-0083-08

“战略文化是在一定的历史和民族文化传统的基础上所形成的战略思想和战略理论,并以这种思想和理论指导战略行动和影响社会文化与思潮”。^[1]战略文化对一个国家的战略思想和战略理论具有潜移默化的影响,是国家安全战略形成的重要基础,它与战略意愿相结合,影响并决定着国家安全战略的形成和走向。日本在其特定的地理环境和历史发展中形成了独特的战略文化,这种植根于社会的战略文化不仅决定着日本对国家利益的分析和判断,还关系到日本对战略资源的运用和战略手段的选择。

[1]李际均.论战略文化.中国军事科学[J].1997年,第1期.

一、日本战略文化的特征

日本的战略文化突出地表现在源于其历史传统的武士道精神、等级观念、位置意识、以“菊”与“刀”为象征的两面性特征和日本的大国意识。

(一) 日本战略文化中的武士道精神

武士道文化是日本固有的民族文化，起源于镰仓幕府时期，后经江户时代吸收儒家和佛家思想而形成。在日本历史上，武士阶层一直是国家政治舞台、权力运作和社会生活的重要角色，在社会中的地位介于“官”和“民”之间。早期的武士道精神强调忠心侍主的忘我精神，倡导忠诚、信义、尚武和名誉，为了表示对“藩主”，即对“主家”的忠心，武士是不遗余力的。在日本历史上，“忠臣藏”的故事广为流传，讲的就是赤穗的47名武士为了给受到幕府不公正待遇而被迫切腹自杀的城主报仇雪恨而杀掉幕府高家笔头吉良义央，然后集体切腹“殉死”以表忠诚的故事。^[1]

到明治时期，日本废止了武士制度，但仍然推崇武士的整体性、忠诚和牺牲精神。美国学者赖肖尔认为，“日本的封建制度和欧洲的封建制度一样，最重视的美德是忠诚”。^[2]但武士道的“忠诚”价值观是一种没有价值判断的愚忠和盲从，强调“君不君亦不可臣不臣”，即纵然君王暴虐无道，为臣者也不能不尽臣道，而衡量“忠与不忠”的最高标准就是看如何对待“死”，这里不存在君王是否“仁义”，也不考虑“时”的因素。“武士道就是找到死的方法”，具体地讲“武士的行动，与其说是为了讨伐敌人，不如说是为了主君去死而立功”^{[1][18]}“武士存在的意义用一句话说就是毫不吝惜地把自己的生命献给主君”。^{[1][18]}因此，“愚忠”与“盲从”在武士道精神中是不受任何谴责的。在随后的历史发展中，武士道精神从武士对藩主的忠诚逐渐演变为所有日本男性对国家的忠诚。也就是说，像武士为藩主殉死一样，日本男性或军人为天皇及为国家这个整

[1] 廉德瑰. “大国”日本与中日关系. [M]. 上海: 上海人民出版社 2010 年, 第 14 页.

[2] 赖肖尔. 日本人 [M]. 孟德胜, 刘文涛, 译. 上海: 上海译文出版社 1982 年, 第 60 页.

体而死不仅是忠诚的表现,而且也是美德的表现。武士道精神演变成为政治的工具,并最终被日本军国主义利用。以武士道精神为象征、以狭隘民族主义为核心的日本传统政治文化仍然存在于现代日本社会,而且对日本政治的演变和政策的决定产生着潜在影响。

(二) 等级观念和位置意识

在整个历史上,日本一直是一个等级森严的阶级社会,等级制一直是日本有文字历史以来生活中的准则。^[1]日本的这种等级制不仅反映在国内生活中,也反映在对外战略中。日本在江户时代就形成了严密的等级制度,它划分为士、农、工、商四个阶层,仅武士阶层就有十多个等级,整个社会强调主从关系,上级与下级、长辈与晚辈、前辈与后辈之间层次清楚,泾渭分明,按照美国学者本尼迪克特的说法,这是“各得其所,各安其分”。二战后,美国把战争的起因归之于轴心国的侵略,而日本对战争原因则有另外的看法。日本认为,只要各国拥有绝对主权,世界上的无政府状态就不会结束。日本必须为建立等级秩序而战斗。当然,这一秩序的领导者只能是日本,因为只有日本才是唯一的真心建立起自下而上的等级制的国家,也最了解“各得其所”的必要性。^{[1][15]}日本的对外战略是要在国际上建立与国内制度类似的以日本为领导的“各得其所”的等级制度。

等级观念必然派生出位置意识,这种意识是日本文化及其民族性格的基本特征之一。而从纵向看,位置意识可以派生出上位意识和下位意识;从横向看,位置意识会派生出横向竞争意识和横向看齐意识。上位意识和横向竞争意识决定了日本人的傲慢、顽固和保守狭隘性,下位意识和横向看齐意识则决定了日本人的谦虚服从、灵活和善于模仿,容易接受新事物的特点。无论是在国内生活中还是在国际社会上,日本人总是不断地判断着位置的变化,以便迅速调整自己的角色。一旦发现自己的角色发生了变化,他们会理所当然地成为傲慢、有控制欲的上位者或者成为谦虚服从、逆来顺受的下位者。

(三) 以“菊”与“刀”为象征的两面性特征

[1](美)鲁思·本尼迪克特著. 菊与刀 [M]. 北京:商务印书馆 1990年,40-41页.

以“菊”与“刀”为象征的日本人的两面性特征源自日本人的武士道精神和等级意识。武士道精神要求武士绝对忠诚于藩主,表现了其谦卑、柔顺的一面,同时也要求无原则、无道义地执行藩主的命令,表现了其剽悍、凶狠的一面。在等级制中,处于不同的上下级位置时,日本人也会相应地表现出两面性的特征。对此,本尼迪克特指出,“刀与菊,两者都是一副绘画的组成部分。日本人生性极其好斗而又非常温和;黩武而又爱美;倨傲自尊而又彬彬有礼;顽梗不化而又柔弱善变;驯服而又不愿受人摆布;忠贞而又易于叛变;勇敢而又怯懦;保守而又十分欢迎新的生活方式。”^[1]日本人的两面性特征一方面表现在它与强者结盟的对外战略中,如英日同盟、美英法日四国条约、德日意同盟以及如今持续了60年的美日同盟;另一方面还表现在它对外侵略道路的选择中,如侵略朝鲜、中日甲午战争、日俄战争和二战中的侵华战争等。

(四) 日本战略文化中的大国意识

虽然日本从地理疆域来说,谈不上是个大国,但其大国意识却由来已久。早在1,300多年前,当时著名的日本外交官小野妹子在致隋炀帝的国书中就表露过这种大国意识。国书中说,“日出处天子致书日没处天子无恙”,这曾引起隋炀帝之不悦。^[2]这应该是日本人大国意识在历史上的首次表现。

但日本真正成为大国并能够称霸亚洲是明治维新以后的事,明治政府实行“富国强兵”政策,即“易尚西法,专欲养国力以图进步”^{[2][3]}。后来,日本近代影响最大的启蒙思想家、教育家福泽谕吉于1885年提出“脱亚入欧论”,称日本应效仿欧洲列强,武力征服中国和朝鲜,做亚洲盟主。至此,日本民族性格中潜在的大国意识最终成型。经过甲午战争和日俄战争,特别是第一次世界大战后,日本成为国联行政院五大常任理事国之一,成为真正意义上的世界性大国。20世纪30年代,日本走向军国主义并与德、意结成“三国轴心”,并在1940年前后提出“大东亚共荣圈”的设想,认为世界将分为以日本为领导的东亚圈、以德意为领导的

[1](美)鲁思·本尼迪克特著. 菊与刀 [M]. 北京:商务印书馆 1990年,2页.

[2]黄遵宪. 日本国志(上)[M]. 天津:天津人民出版社 2005年,100页.

欧洲圈,以及苏联圈和美洲圈。^[1]日本的大国意识伴随着侵华战争的扩大和太平洋战争的爆发最终导致“大日本帝国”的灭亡,其大国志向严重受挫。但二战后,由于国际形势的变化导致美国对日政策发生变化,日本则顺势而为,通过奉行和平主义和“重经济,轻武装”的路线实现了经济上的腾飞,为20世纪80年代日本首相中曾根康宏提出日本要做“政治大国”的目标奠定了基础,其“政治大国”和“正常国家”的目标一直延续至今。

二、基于日本战略文化的对日关系新思路

中日两国互为近邻,虽然表面上共享儒家文化,但对儒家文化的深层解读和实际的吸收有较大差异,这是导致中日两国内外政策差别的主要原因之一。因此对于日本这样一个有着独特历史和战略文化并与中国有着复杂历史渊源的国家,必须予以战略和战术上的双重重视。结合上述日本战略文化的特征和中日间的焦点问题,本文拟就对日关系新思路做一些探索。

(一) 对中日关系的深层解读

明治维新以来,日本在政治、经济、社会制度、日常生活等层面,全面向西方看齐,福泽谕吉提出的“脱亚入欧”论是日本要与上位者保持一致的位置意识变化的表现,他提出要告别中国、朝鲜这样的亚洲“恶友”,加入欧洲先进国家行列,同时,明治维新后日本建立起对以前的“老大帝国”中国的上位意识,这是一个巨大的转变,对现在的中日关系也有着直接和重大的影响。

这种上位意识,以及日本传统战略文化中的武士道精神、等级制度、两面性特征及大国意识决定了当前日本的对华政策不可能是一种没有对抗、对峙或冲突的完全意义上的和平状态,而中日两国的地缘位置和历史问题也在其中扮演着重要角色。因此也可以说,20世纪70年代和80年代中日关系的蜜月期只是特定时期的一种特殊状态。

[1] 刘江永. 中日关系二十讲 [M]. 北京: 中国人民大学出版社 2007, 14-15 页.

当前中国和日本在东亚地区两强并立的现实,以及日本决意维护其近代以来在东亚的“大国”地位,意欲借助美国的影响制约中国崛起的企图就注定了中日两国间的矛盾与冲突。在这种情况下,对于日本这样一个有着上述战略文化背景,又与中国有着复杂历史关系和现实利益纠葛的国家,单方面、无限度地追求“和平”与“友好”是不现实的,妥协通常不能换来和解,合作常常是由斗争促成的。这不仅表现在中日间政治、经济等领域,在特定情况下还将表现在军事领域。

(二) 互惠战略和综合战略的运用

中日两国于2008年5月签署了“全面推进战略互惠关系”的联合声明,连同1972年的《中日联合声明》、1978年签署的《中日和平友好条约》和1998年达成的《中日联合宣言》,中日已签署了四个定位两国关系的框架性文件,但这些文件的具体执行情况既与国际格局密切相关,也深受日本国内政治形势的影响。就目前的情况来看,日本对华采取了一种混合战略,而非完全意义上的互惠战略,其中,既有积极的接触也有现实的制衡。这种战略一方面努力将中国崛起带给日本的潜在经济利益最大化,并力求保持与中国政治关系的稳定,另一方面又试图削减中国崛起给日本带来的压力,并在一定程度上遏制中国的快速发展。^[1]

这种情况下,结合日本长期以来的战略文化特征,中国在强调中日“战略互惠”关系及“持久的和平友好关系”的同时,需要采取一种综合战略以应对中日间涵盖了政治利益、经济利益、战略互信、历史问题等复杂难题的多层次关系体系。具体来说,首先,中国的对日关系要有明确的战略定位,即日本是临近中国的、正在谋求政治大国地位的经济强国,因此中国的对日政策要以维持稳定和战略互惠为首要目标。其次,日本是美国在东亚制衡和遏制中国崛起的重要筹码,日本自身也有同样的意愿,因此,中国的对日关系要有反制衡和反遏制的一面。日本的武士道精神和等级制度决定了其唯美国的马首是瞻和对亚洲国家的不屑与傲慢,而其大国意识和两面性特征又决定了其对华关系的上位意识和政治上

[1] 张轶奇,李婷婷. 中国崛起大背景下的日本对华战略调整 [J]. 现代军事, 2008 年, 第 5 期.

相抵触、经济上相依赖的矛盾性。对于这种日本对华关系，中国需要有针对性较强的具体应对策略。重要的是，中国的对日政策要积极主动，而不是消极应对。

(三) 从战略文化看中日关系中的焦点问题

中日关系的好坏很大程度上决定于中日间焦点问题的热度，而这些焦点问题之所以不时成为焦点，与日本的战略文化背景不无关系。

首先，钓鱼岛问题升级为牵一发而动全身的热点问题。长期以来，钓鱼岛由日本实际控制，而中国声称拥有无可争议的主权，实际上，钓鱼岛一直处于“搁置争议，各自表述”的状态。但日本政府于2012年9月采取的所谓“国有化”措施使钓鱼岛问题陡然升级，有鉴于近来日本国内右翼倾向加剧，安倍政府在武器出口与修改“和平宪法”等方面的举动，钓鱼岛问题有可能成为中日之间擦枪走火，导致冲突与战争的热点问题。

钓鱼岛问题的升级几乎全面折射出日本战略文化中的武士道精神、等级观念、两面性特征以及大国意识。从表面上看，钓鱼岛问题只涉及中日争端，但钓鱼岛问题的升级实质上与当前美国的“重返亚太”战略、中国和平崛起以及日本的相对衰落息息相关。在钓鱼岛问题上，中国必须采取反击挑衅的战略，即针对对方的主动挑衅，以对等的被动式反击彰显主权。这一战略选择的目的是为了向国际社会说明，中国的反制是因为日本挑战了中国的主权，有利于攻破“中国威胁论”，从而取得道义上的主动权。

当然，考虑到日本战略文化的根深蒂固性，也应在经济和军事上对日本形成一定压力，在文化上重新发掘中华文化的魅力，使日本逐渐调整其优越于亚洲邻国的等级观念和位置意识，回归其普通亚洲国家一员的身份，似乎是必要的和现实的。只有这样，中国才能消除和平崛起之路上最大的隐患。

其次，历史认识问题是中日关系中的核心焦点之一。有人说，历史认识问题是中日关系的死结。从日本的战略文化来看，日本国内对历史问题的否认和含糊其辞是有其文化渊源的。日本人的“耻感文化”是以

“耻”为主要强制力的文化，即以知耻为道德之本。这种知耻不是内心的自责，而是对别人批评的反应。^[1]在以耻为强制力的地方，“只要不良行为没有暴露在社会上，就不必懊丧，坦白忏悔只能是自寻烦恼”。^[2]针对这种根深蒂固的耻感文化，中国方面似乎需要调整对日关系中历史认识问题上的策略，仅仅只强调“以史为鉴”、“前事不忘，后事之师”不足以在历史问题上给日本人敲响警钟。

在历史问题上，必须让日本感受到一种切实的压力和无形的谴责才能有针对性地约束它在历史问题上的冲动。而这种压力和谴责需要与它的战略利益联系在一起才会有效果。日本追求“政治大国”地位，政治大国不仅要在国际社会担负起政治、经济、军事等义务，还要承担起道义责任，而面对历史、尊重历史、反省历史是一个大国最基本的道义责任之一。因此，在历史认识问题上应使日本认识到，其追求“政治大国”的战略目标与承担面对历史、尊重历史、反省历史的道义责任是直接相关的，并且要努力在国际社会达成这种共识，才能对日本有所约束。

第三，台湾问题是中国的内政，涉及中国的核心利益。台湾问题本与日本没有关系，但日本曾在台湾殖民50年，并坚信台湾海峡关乎日本的海上生命线，且因美日同盟和美国在台湾问题上持相同立场，因此成为影响台湾问题的一个重要因素，何况日本在台湾问题上的情结无疑还与日本战略文化中的大国志向有关。有鉴于此，谋求改变日本在台湾问题上的立场是不可能的。但国际社会普遍承认台湾问题是中国的内政，只要海峡两岸人民能够形成良好的互动，任何其他国家的不良企图都将落空。现在两岸经济关系连上新台阶，政治对话也非遥遥无期。海峡两岸主动推进两岸关系的举措是任何人也无法阻挡的。因此，大陆的善意和经济领域的对台优惠以及台湾的良性回应是解决台湾问题的根本，而且这种根本性的举措会让对台湾有图谋和对中国有不良居心的国家无可奈何。

[收稿日期：2013-09-10]

[1]游博. 崛起中的中日关系 [M]. 北京：世界知识出版社 2009 年, 98 页.

[2](美)鲁思·本尼迪克特著. 菊与刀 [M]. 北京：商务印书馆 1990 年, 154 页.

八面玲珑 刚柔并济

——利比亚临时政府总理阿里·扎伊丹

王金岩

[内容提要]今年10月10日凌晨,利比亚临时政府总理阿里·扎伊丹被不明身份武装分子绑架,又在几小时后获释,此事件成为近期中东北非这片热点区域中的焦点。事件凸显利比亚国内派系混战、政府虚弱的困境与窘态。阿里·扎伊丹以其过硬的政治经历、灵活的手段和兼顾各派的政策主张当选临时政府总理并成功组阁。执政一年来,外交上获国际上多方支持,对内政策赢得民众的好感,就当前而言,唯有扎伊丹能够应对利比亚的乱局。然而,对于现实的利比亚而言,稳定一时易,长治久安难。只有找到适合本国国情的发展道路,并经过长期的艰苦卓绝的努力,才能实现国泰民安。

[关键词]利比亚 临时政府 阿里·扎伊丹

[作者简介]王金岩,中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)06-0091-09

今年10月10日凌晨,利比亚临时政府总理阿里·扎伊丹在的黎波里一高级酒店被一伙不明身份的武装分子绑架,又在几小时后获释,此事成为近期中东北非这片热点区域中“热点中的焦点”。而且绑架事件的发生恰逢阿里·扎伊丹就职利比亚总理一周年,无论是他一年前的艰难组阁,还是一年中的艰辛履职,乃至近日戏剧性的绑架经历,无不令世人

瞩目。一年前,扎伊丹何以能在利比亚战后两任临时政府总理组阁失败后成功组阁并获得广泛接受?他在执政过程中如何应对内忧外患?绑架事件又将给他带来何种影响?本文将就以上问题做出解析。

何以当选

2012年7月,利比亚举行了独立60年来的首次国民议会选举,产生出由80个党派席位和120个独立席位组成的国民议会,其中由十余个具有温和世俗化倾向的政党组成的党派联盟“全国力量联盟”获党派候选人席位的48%,成为国民议会第一大党。^[1]自此,利比亚开始了政治重建进程,第一步就是选举出临时政府总理及组阁。在经历了两个月内两任临时政府总理组阁失败后,扎伊丹当选利比亚战后第三位临时政府总理,并成功组阁。主要有如下原因:

一是拥有硬资本。现年63岁的阿里·扎伊丹出生于利比亚中部朱夫拉绿洲卫丹小城中一个商人家庭,1975年在国内获国际关系专业硕士学位后,就职于外交部门,曾被派至利比亚驻联合国机构任职,长期在日内瓦和维也纳从事外交工作。上世纪70年代末,未满30岁的扎伊丹被任命为利比亚驻印度大使,80年代初辞职,后加入反卡扎菲统治的“利比亚拯救阵线”,是最早一批加入反卡扎菲阵营的成员之一。他曾流亡于德国,在那里组织以推翻卡扎菲统治为目标的活动,并获德国国籍。此后,他脱离该阵线移居瑞士,长期从事人权律师工作。^[2]可见,扎伊丹不仅持有较高的学历,更有丰富的工作经历,成为其后来当选利比亚临时政府总理的硬资本。

二是巧用软实力。扎伊丹充分利用了2011年的利比亚革命这一时机。革命爆发后,扎伊丹适时放弃了德国国籍,恢复原籍,并成为战争初期成立的“利比亚全国过渡委员会”的重要成员,领导推翻卡扎菲的革

[1]王金岩.利比亚,仍然需要耐心[J].世界知识,2013年第2期,第42页.

[2]www.gaddafimedia.blogspot.com/2013/04/blog-post_3351.html, Apr 9, 2013.

命。扎伊丹作为该委员会派驻欧盟的代表,获得欧盟大国,尤其是法国对革命的支持,对最终推翻卡扎菲政权发挥了重要的作用。此后,他又以老牌人权律师的身份,成功主导了对卡扎菲政权及其家族成员践踏人权行径的指控,在第一大党“全国力量联盟”中赢得较高的地位和广泛的信任。

三是兼顾各派,成功组阁。2012年10月,扎伊丹作为“全国力量联盟”的代表,当选利比亚战后第三任临时政府总理。此前的两个月内,两任临时政府总理因组阁失败而下台,足见在当时利比亚战后乱局中组阁之艰难。扎伊丹较好地平衡了当时利比亚各派别力量以及在利比亚极具影响力的众部落势力,使其组阁方案在国民议会获得通过,开始执掌利比亚临时政府。扎伊丹的内阁成员中,以在卡扎菲政权期间受压迫、在战后新政权中获得领导地位的“新鲜血液”为主,还沿用了4名在卡扎菲统治时期任职、但在革命伊始即倒戈的部长级高级官员,这样做,既赢得战后新生势力的支持,也令倒戈派满意。并且,扎伊丹政府的组成人员来自全国东、西、南三大地区各主要部落,包含了各个地区及大部落的代表性力量。

应该说,扎伊丹成功就任利比亚临时政府总理,既由于其自身多年的深厚积累,也得益于其牢牢把握住利比亚革命这一有利时机,二者兼具方能水到渠成。

执政之道

扎伊丹执政至今整一年时间,这一年是利比亚战乱未平、重建难启的艰难过渡期。国内安全形势严峻,为数众多的武装派别拥兵自重,割据一方,为争权夺利而相互对抗厮杀。卡扎菲在战争期间打开武器库,将武器分发给普通民众,号召他们保卫国家,导致战后国内武器泛滥,恶性事件频出,几陷失控状态。经济重建难以顺利开启,作为国家经济支柱和主要收入来源的石油业因战争破坏和派别之争难以恢复稳定,在此乱局下,其他领域的经济建设也面临难题。政治重建举步维艰,制宪进程屡屡

受阻，无法顺利推进。此外，战后利比亚还面临发展对外关系的艰巨任务。在此内外交困的窘境下，扎伊丹依旧稳坐总理职位，必然有其执政之道。

(一) 对外，八面玲珑，获多方支持

1.保持并加强与西方大国的友好合作关系。卡扎菲统治时期，曾长期在政治观点和意识形态领域与西方对抗，但由于地缘因素以及利比亚与欧洲大国间便利的交通条件，利比亚又与西方大国保持着长期的经贸合作关系。由于个人经历的关系，阿里·扎伊丹与西方大国一直保有很好的私交。上世纪 80 年代，扎伊丹长期流亡于德国、瑞士等国，他奔走于西方各国之间，不断发表抨击卡扎菲和利比亚国内政治的演说，同西方国家建立起密切的联系，因此获得了它们的广泛支持。这一点在利比亚革命期间已有体现。

利比亚革命巩固和加强了扎伊丹与西方大国间的友好关系。革命发生后，以各种形式支持革命的西方大国率先承认战时的“利比亚全国过渡委员会”以及战后的“临时政府”。扎伊丹履职后，无论是为了国家的发展，还是出于个人的政治倾向，他都会进一步密切利比亚同西方大国间的联系。

政治上，扎伊丹已与一些西方大国首脑成功实现互访，并在重大国内、国际及地区问题上保持沟通。此外，扎伊丹在诸如公职人员培训等事务中也主要依靠西方大国的支持，其政治取向十分明确。今年 9 月，15 名利比亚外交官在德国柏林外交学院接受了四个星期的密集培训。利比亚政府方面表示，今后可能会有多批利比亚外交人员赴德培训。^[1]

经济上，为应对战后国内发展资金不足的状况，扎伊丹依靠西方国家提供的大量资金和先进技术恢复和发展经济。作为回报，他也把利比亚能源、基础设施等领域的工程项目交给西方国家的公司企业。实际上，利比亚战后几乎全部与石油、天然气有关的项目都由西方国家包揽。利

[1]利比亚外交人员在德国接受培训[EB/OL]. 中华人民共和国驻利比亚大使馆经济商务参赞处网站, <http://ly.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201309/20130900325660.shtml>, 2013-09-26.

比亚空中交通管制合同被意大利公司赢取;^[1]2012年利比亚和英国双边贸易额达28亿美元;^[2]利比亚的电力项目都掌控在德国和美国公司手中。^[3]而意大利作为利比亚的传统贸易伙伴和仅一海相隔的近邻,在战后不仅与利比亚保持着多领域的经贸合作,还将在人力资源培训方面为其提供帮助。

军事上,英国、法国、意大利等多个西方国家以各种形式帮助利比亚组建军队和训练军人。上述国家派相关专家到利比亚做培训,为数众多的利比亚军人也直接被送往相关国家接受一定时期的训练。

今年7月,利比亚国内一些媒体曾对政府在国家重建和人员培训方面寻求西方帮助提出质疑,扎伊丹做出如下回应:利比亚人民应该过上最好的生活,无需对寻求西方帮助感到羞耻。由此可知,扎伊丹政府与西方国家的各项合作以及友好关系将继续得到巩固和加强。扎伊丹遭本国武装分子绑架一事发生后,英国、德国、法国、意大利等西方多国首脑都在第一时间表达了对绑匪的谴责和对扎伊丹政府的支持。这进一步验证了扎伊丹与西方大国的良好关系。

扭转与美国关系的僵局。今年10月初,美国在利比亚领土上发动海豹突击队行动,抓捕了利比亚籍的基地组织首领之一阿布·阿纳斯·利比。事后在各方面压力下,美国国务卿克里表示,利比亚临时政府对此次行动事先知晓。抓捕事件后,扎伊丹曾表示,利比应在本国接受法律审判,利比亚政府不会把本国公民移交他国。但对利比的审讯最终在美国进行,扎伊丹并未作出进一步反应。扎伊丹还曾在抓捕事件后表示,此次事件不会影响利美关系。以上种种做法和表态足以反映出扎伊丹政府是

[1]意大利赢得利空中交通管制合同[EB/OL].中华人民共和国驻利比亚大使馆经济商务参赞处网站,<http://ly.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201309/20130900330677.shtml>,2013-09-30.

[2]Rosemary Righter ,“America cannot be a part-time superpower”, The Times Online, Mar11,2013.

[3]利国家电力公司:拉闸限电继续 外国承包商可能撤离[EB/OL]驻利比亚大使馆经济商务参赞处网站,<http://ly.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201310/20131000350201.shtml>,2013-10-15.

不愿意与美国交恶的。

上世纪90年代以前,由于卡扎菲本人反美的态度和做法,利美关系一直处于对抗与僵持的状态,为此,利比亚国家和卡扎菲本人都付出了沉重的代价。鉴于此,自90年代中后期开始,卡扎菲转变态度,希望通过与美国改善关系而使国家摆脱内忧外患的窘境。但冰冻三尺非一日之寒,利美关系解冻不可能在短时间内实现,美国对卡扎菲的态度更是坚决除之以绝后患,这一点在利比亚的“倒卡”革命中已充分体现。扎伊丹执政后,竭力与美国交好,在国际事务中与美国保持一致立场,在利比亚的经济重建各领域以及军事力量建构中,与美国加强合作,当前的利美关系较前政权时期已实现逆转。此次绑架事件发生后,美国也发表声明谴责施暴者并表示支持扎伊丹政府。

3.重视与地区国家间关系。在努力与西方大国建立良好关系的同时,扎伊丹也重视与所在地区国家间的关系。无论是与其身处的“马格里布”地区国家^[1],还是与中东、非洲绝大多数国家,都通过互访以及多方面合作等方式保持并发展友好关系。为此,扎伊丹政府也赢得了它们的支持。此次绑架事件发生后,利比亚所在的多个中东地区国家及北非邻国首脑公开声援扎伊丹政府,其中主要包括阿联酋、土耳其、摩洛哥、突尼斯、阿尔及利亚、埃及等国。由此可见,扎伊丹的地缘交好战略已见成效。

此外,扎伊丹政府也重视恢复和发展同中国的关系,主要体现在经贸领域。利比亚战前,中国进口利比亚的石油,两国有民间贸易往来,更有中国在利比亚大规模的承包工程项目。战后,扎伊丹政府邀请中国企业尽快重返利比亚,以期双方就原有项目的善后事宜达成共识,并希望中方参与利比亚即将开启的新项目。

可以说,扎伊丹政府一改卡扎菲时期多面树敌的特立独行,而是采取温和的外交政策,旨在与尽可能多的国家,尤其是西方大国发展外交关系,以期赢得它们对利比亚重建的支持。扎伊丹的八面玲珑、温和外交

[1]“马格里布”是阿拉伯语,意为“阿拉伯西方”,包括摩洛哥、阿尔及利亚和突尼斯,后又增加利比亚。

已在短短一年中取得实质效果和突破性进展。

(二) 对内, 刚柔相济, 广拢民心

如上所述, 扎伊丹接手的利比亚是个烂摊子, 他面临恢复利比亚安全局势、重建经济以及实现制宪民主的艰巨任务。如此重压之下, 维持总体相对稳定的国家秩序和保住其自身地位实属不易。扎伊丹以其强势为官、以柔拢民的作风在数次政局动荡中稳坐其位。

1. 强势为官

就在扎伊丹组阁之初, 利比亚国民议会中一些成员就对其内阁中曾在卡扎菲政权时期任职的外交、石油、社会事务和地区管理 4 名部长人选表示不满, 对扎伊丹政府提出质疑。但扎伊丹顶住压力, 顺利组阁。此后一年中, 内阁成员以及武装派别间争斗不断; 来自各方的对扎伊丹的不满、指责和质疑也是一波接一波。今年 8 月, 利比亚临时政府副总理阿瓦德·巴拉西宣布辞职, 他指责扎伊丹领导的临时政府在应对利比亚国内各种问题时无所作为, 并指责扎伊丹作为总理对内阁官员强行压制。他说: “在一个丧失了权力的功能失调的政府里, 我没法工作。”^[1]一些武装分子以推翻扎伊丹政府为目标而制造的暴力事件更是数不胜数。但作为“出头鸟”的扎伊丹依旧稳坐其位, 足见其手段之强。

2012 年 5 月 5 日, 利比亚国民议会通过政治隔离法, 内容为: 在 1969 年卡扎菲上台至 2011 年 2 月 17 日期间, 在卡扎菲政府工作过的高官应被隔离出当前的政治领域, 不得担任要职。“政治隔离法”牵涉到当时至少 15 名国民议会议员和 5 名临时政府部长以及多名利比亚驻外使节, 扎伊丹便在其中, 除他外还包括利比亚前国民议会主席穆罕默德·马贾里亚夫、“全国力量联盟”主席贾布里勒、国防部长、内政部长、外交部长、司法部长、经济部长、国民军总司令、利比亚驻华大使等。“隔离法”使前国民议会主席被迫辞职, 一些部长及驻外使节也已辞职或被撤换, 但扎伊丹依旧纹丝不动。

此次遭绑架事件再次将扎伊丹推至风口浪尖, 绑匪所属组织中的一

^[1]利比亚临时政府副总理辞职 [EB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2013-08/04/c_116802620.htm, 2013-08-04.

名成员称，此次绑架扎伊丹就为逼其辞职。利比亚正义与建设党主席穆罕默德·沙旺谈及扎伊丹被绑架事件时表示，扎伊丹应该辞职，他指责扎伊丹管理不善，这才是他被绑架的真正原因。沙旺提议扎伊丹辞职已经不是第一次了，他声称，扎伊丹应该为利比亚所遇到的困难负责。^[1]无论是来自官员还是不同派别的指责和下台要求，对扎伊丹而言都并非首次，每次他都采取强势应对，坚决不辞职，这次也不例外。扎伊丹在被释放后发表的声明中说：“如果他们的目的是迫使我辞职，那么我不会辞职。我们在度过艰难时期，但我们的道路正确。”^[2]

2.以柔拢民

与其为官的强势风格形成鲜明对比的，是扎伊丹的以柔拢民，以冀赢得民心民意。从利比亚政府的官网以及利比亚通讯社每日的新闻中可以清晰了解到，利比亚的安全形势极端恶劣，几乎每天都有包括汽车爆炸事件、劫掠事件在内的各种形式的暴力事件发生。每当有较大人员伤亡的事件发生时，扎伊丹必然在第一时间出现在事发现场，与相关部门开会研讨解决方案，并慰问遇难者家属。这反映出扎伊丹在处理特殊事件时的及时和妥善。他在日常工作中也体现出扎实和勤勉的作风。扎伊丹每周至少一次深入不同地区基层调研，了解当前的困难及需求，并与当地管理机构开会议论对策以及未来工作计划。虽然，利比亚至今依然处于乱局，民众生活中的诸多现实问题也尚未得到有效解决，但是扎伊丹深入民众的做法以及所展现出的体恤之情确实赢得了民众的好感。

遭劫之后

扎伊丹遭绑架一事的戏剧性和爆炸性令世人为之愕然。对于利比亚国家而言，此事凸显其派系混战、政府虚弱的困境和窘态。首先，此事充

[1] 正建党主席：扎伊丹应该辞职[EB/OL]. 中华人民共和国商务部网站 , <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201310/20131000345669.shtml>, 2013-10-13.

[2] 利比亚总理扎伊丹：虽遭遇扣押但不打算辞职[EB/OL]. 新华网 , http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/10/c_125510761.htm, 2013-10-10.

分暴露出利比亚国内各派别之间的矛盾已尖锐至燃点，随时可能被触发；其次，基地组织在利比亚势力的壮大已愈见清晰；三是扎伊丹政府的力量及其本人的地位处于虚弱的境地。但对于疲于应对的扎伊丹本人而言，却应该说是机遇与挑战并存，处理得当则能扭转其自身危局，否则将地位不保。事发后扎伊丹的多次表态及对该事件的应对处理已证实他经受住了挑战，并将此事件转化为执政中的机遇。

从另一方面讲，此次劫持事件的发生也必然增大利比亚的不稳定系数，在一定程度上加重外国居民的恐惧感，甚至会促使他们暂时撤离利比亚，短时间内会对利比亚的经济发展造成一定负面影响。英国《泰晤士报》报道，自利比亚总理扎伊丹被绑架以来，英国商人和投资者已陆续逃离利比亚。

总之，阿里·扎伊丹是一位理智的统治者，他能审时度势，扬长避短。他的学识和工作履历使他见多识广又理性务实；他的商人家庭出身以及数次身份转换使他目标明确又善于变通。他既可八面玲珑，又能刚柔并济，唯有如此，才能应对利比亚当前的乱局。但是对于现实的利比亚而言，稳定一时易，长治久安难。只有找到适合本国国情的发展道路，且经过长时间的艰苦卓绝的努力建设，才有可能实现国泰民安。

[收稿日期：2013-10-21]

浅析俄罗斯与印尼的防务合作及其影响

李益波

[内容提要]随着俄罗斯亚太战略的调整,其与印尼的防务合作有了较大发展。加强防务合作是俄罗斯扩大在东南亚政治影响力的重要手段,其背后有地缘政治因素和经济利益的推动。印尼出于增强地区影响力及应对国内复杂安全挑战的考虑,也迫切期望实现军备现代化。两国间高密度的武器交易和技术合作将对东南亚乃至亚太地区的安全稳定产生一定影响。

[关键词]俄罗斯 印尼 战略伙伴 防务合作

[作者简介]李益波,北京印刷学院社科部副教授。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2013)06-0100-07

印尼与俄罗斯虽然相隔万里,但两国在冷战时期曾有过一段非常密切的军事安全合作。在上世纪 50 年代末到 60 年代中期,印尼与前苏联的军事合作达到高峰。^[1]随着苏哈托政府的上台,苏联不满其推行亲美反苏政策,中断了对印尼的军事援助,印尼军火采购从而全面转向美国和其他西方国家。

苏联解体后,印尼与俄罗斯的军事技术合作很快就恢复了,特别是

[1] 在苏联的帮助下,印尼海军舰艇由 1958 年的 43 艘迅速发展到 1965 年的 152 艘(其中包括 1 艘“斯维尔德洛夫”级巡洋舰、12 艘潜艇和 16 艘驱逐舰),使得印尼一跃成为当时仅次于中国的亚洲第二大海军。可参见 Robert Lowry, *The Armed Forces of Indonesia*, Sydney: Allen & Unwin, 199, pp. 97-98.

1994年马来西亚从俄罗斯采购了18架米格-29N/NB战斗机之后，印尼于1997年初与俄罗斯达成协议，采购12架苏-30K战斗机和8架米-17-1B“河马”直升机，合约价值6亿美元。但因受1997年金融危机的影响，此项协议并未完全落实。随着印尼经济实力的恢复及亚太地区局势的变化，俄印（尼）两国的防务合作日趋紧密，其动向值得关注。

现状与特点

2003年4月，印尼总统梅加瓦蒂首访俄罗斯，与普京总统签署《俄印（尼）21世纪友好和伙伴关系原则声明》，标志两国战略伙伴关系正式建立。作为战略伙伴关系的三大支柱之一，两国间的防务合作始终是一个重点和亮点。^[1]

（一）两国军火贸易发展迅速

根据俄罗斯世界武器贸易分析中心2011年11月公布一项研究成果，2003-2010年间共有20个国家向印尼供应武器。8年间印尼武器进口总额为25.77亿美元，印尼签署的武器进口订单总额为37.03亿美元。在2003-2010年印尼武器进口国排行榜上，俄罗斯高居榜首，约为7亿美元，占比27.2%；两国签署的武器订单为12.56亿美元，占比33.9%。^[2]

结合相关资料和斯德哥尔摩国际和平研究所关于武器交易数据库数据，自1999年美国对印尼实施军事禁运以来，印尼逐步加大从俄罗斯进口武器的步伐。2003年4月，两国签署一项大型军火合同，总价值达1.97亿美元，包括2架苏-27SK、2架苏-30MK、2架米-35直升机及其相关飞机配件。2006年，俄罗斯与印尼签署2006-2010年军事技术合作

[1]Bill Guerin, “Indonesia–Russia: Arms, atoms and oil”, the Asia Times, Dec 12, 2006.http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/HL12Ae02.html; Donald Greenlees, “Russia arms old and new friends in Asia”, World Security, Sep 27, 2007.<http://www.worldsecuritynetwork.com/Russia–Asia/Greenlees–Donald/Russia–arms–old–and–new–friends–in–Asia>.

[2]俄在印尼军购榜首地位受到中美韩激烈挑战[EB/OL]. 环球网军事, 2011-11-04.

协议。2007年8月，在莫斯科航展上，俄国防出口公司和印尼国防部签署了军售合同生效议定书，规定在2008—2010年间俄向印尼供应6架苏式战机，其中包括3架苏-27SK、3架苏-30MK2以及配套的空空、空舰导弹，总金额3.5亿美元。2007年9月，普京总统首次访问印尼，两国签署了一份总金额达10亿美元的军售协议，俄罗斯将在未来15年中为印尼提供20架军用直升机、20辆BMP-3F步兵战车和2艘“基洛”级潜艇等大型武器装备。为此，印尼方面还可以向俄方申请为期15年的10亿美元专项贷款。因受2009金融危机的影响，两艘“基洛”级潜艇的采购目前仍未有明确结果。据《俄罗斯航空》2013年3月份的一篇文章披露，印尼还将采购16架苏霍伊战斗机。^[1]

除了上述装备，印尼计划向俄罗斯购买包括S-300防空导弹系统、针式便携式防空导弹等一系列武器，希望在俄罗斯的帮助下，以改进空军力量和防空部队装备。

（二）双方高层重视防务合作，建立了相关合作机制

在俄罗斯与印尼的高层互访中，签署军事技术合作协定已成惯例。由于历史的原因，印尼军方很多高级军官都有在俄罗斯学习、培训的经历，对俄抱有好感。印尼国防部长普尔诺莫·尤斯吉安托罗就因积极推动两国军事防务合作，于2011年11月被俄罗斯授予“加强战斗友谊勋章”。

为了进一步开拓印尼市场，俄罗斯驻印尼大使伊凡诺夫还主动提出要与印尼主要军工企业合作生产武器装备，并转让相关技术，印尼对此是“求之不得”。^[2]

（三）合作领域呈现不断拓宽的趋势

除军火贸易外，两国也逐步加强了在其他安全领域的合作。今年9月，俄罗斯派遣陆战队员参加在印尼举行的“10+8”反恐演习。印尼每年

[1] “Indonesia wants to purchase another 16 Sukhoi fighters”, Russian Aviation , Mar 23, 2013. <http://www.ruaviation.com/news/2013/3/23/1593/>.

[2] “Russia-Indonesia Reinforce Defense Cooperation”, China Daily, September 21, 2011.http://www.chinadaily.com.cn/xinhua/2011-09-21/content_3847888.html.

派遣技术人员和军官赴俄罗斯学习,以更好地掌握进口武器。俄罗斯还积极帮助印尼发展航空航天技术,并计划在中爪哇建设一个火箭发射基地。

原因分析

俄罗斯方面

1. 地缘政治的考虑是俄罗斯重视对印尼军售的重要因素。自苏联撤出越南金兰湾以来,俄罗斯在东南亚的影响力大幅下降。为了改变这一态势,俄罗斯自上世纪 90 年代中期以来再次强调推行“欧亚平衡外交”的重要性。2000 年 6 月普京就任总统后发表的《对外政策构想》和 2008 年 7 月梅德韦杰夫政府出台的《对外政策构想》,都重申了欧亚平衡外交对于维护国家利益的重要性,在亚洲除了继续发展与中国、印度的战略关系外,还积极参与与东盟有关的各种地区合作机制,并有针对性地加强同东南亚国家的关系。

印尼地处马六甲海峡等重要国际贸易路线的咽喉要道,因此必然成为俄罗斯在东南亚重点经营的对象。俄罗斯重视与印尼的军事技术合作,其战略目的就是以军售为手段,扩大在东南亚乃至亚太地区的战略影响力,这是俄“军事外交”的重要组成部分。正如莫斯科政治技术中心分析家阿列克谢·马卡尔金所言:对印尼军售是克里姆林宫扩大在亚洲和中东战略影响的一部分。^[1]此外,印尼是世界上最大的穆斯林国家,发展与印尼的战略伙伴关系有助于增强俄罗斯在穆斯林世界的影响力。正是在印尼的帮助下,俄罗斯成为伊斯兰会议组织(OIC)的成员国。印尼又是 G20 成员国,作为 2013 年“20 国集团峰会”东道国的俄罗斯也需要利用这一时机,加强与印尼的沟通与合作。

2. “以军促经”是俄罗斯加大对印尼军售的重要原因。苏联解体后,

[1]Peter Finn, “Russia, Indonesia Set \$1 Billion Arms Deal”, Washington Post, September 7, 2007. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/06/AR2007090601518.html>.

俄罗斯的社会经济转型给军工企业的生存带来了巨大冲击，低迷的经济状况使得俄难以拨出足够的经费来满足众多军工企业的需求，直接影响了新装备的研发创新。与此同时，俄罗斯在国际武器市场占有率也严重下滑，从1989年的37%，下降到1991年的11%。^[1]为了改变这种状况，1999年时任总理的普京表示，他在任期内的一大目标是振兴俄军事工业、增加武器出口，借此恢复国家经济，使俄重返世界经济强国的行列。因此，俄罗斯的对外军售政策发生了很大改变：苏联时期，军工出口往往带有浓厚的意识形态因素，如今则是为了追求更大的经济利益。^[2]早在2001年，俄罗斯就计划10年内实现在东南亚军售超70亿美元的目标。此外，俄罗斯为了摆脱在武器出口领域对中国和印度的过度依赖，也在积极寻求开发新的武器出口市场。印尼是东南亚人口最多、经济潜力巨大的新兴地区国家，对俄罗斯军工企业有很大吸引力。

3.防务合作是俄罗斯扩大在东南亚政治影响力的重要手段。东南亚是美国长期经营的地区，奥巴马政府上台后强调“重返东南亚”，一方面巩固升级与泰国、菲律宾和新加坡的传统盟友关系，另一方面加紧做马来西亚、印尼等“可期待的盟友”的工作。日本和印度也纷纷拉拢东盟国家。与美国相比，俄罗斯在该地区明显缺乏一套完整的战略和有效的经济手段，因此，武器销售及能源合作成了俄罗斯扩大其地区影响力的重要工具。俄罗斯在东南亚军售的主要客户是越南、印尼和马来西亚。这三个国家在大国之间都采取“对冲外交”，避免自身利益受损。马来西亚力图保持“中等权威”、印尼不满美国对其内政的干涉、越南也不愿完全倒向美国，这使得俄罗斯看到了希望。正如俄罗斯学者亚历山大·高爾茨指出，“一旦美国与马来西亚或印尼关系出现缝隙，俄罗斯就会立刻挤进

[1]Gennady Chufrin, ‘Weapon Sales in Moscow’s Foreign Policy’ in Derek da Cunha (ed.), The Evolving Pacific Power Structure, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies , 1996, p. 225.

[2]俄罗斯“军售外交”与经济利益并重[EB/OL].21世纪评论,2010-11-20.<http://news.21cn.com/today/topic/2010/11/20/7955703.shtml>.

去填补空挡”。^[3]

印尼方面

1.减少对美国和西方武器的依赖,实现武器进口多元化,从而确保其“大国平衡外交”政策的实施。美国由于不满印尼的人权纪录,自1999年开始对印尼实施武器禁运制裁,直到2005年才取消了限制出口的禁令。其他西方国家也采取类似的政策。长期的禁运导致印尼军事实力大幅度下滑,印尼不得不寻求其他武器进口来源。

2.应对地区不确定局势,重振印尼在东盟的领导地位。近年来,出于对地区安全预期的不确定性以及现实热点争端不断升级的担心,东南亚各国都在大力进口先进武器。瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所数据显示,2007至2011年,世界前五大武器进口国均为亚洲国家。其中,亚洲和大洋洲国家的武器进口额占全球武器进口总额的44%。从2003年到2011年,越南的军费几乎翻了一番,采购了先进的基洛级潜艇、苏-30MK2战机以及“西格玛”级轻护舰,新加坡在2012年成了全球第五大军火进口国;马来西亚也引进了大量的俄制武器。面对周边邻国的军事大采购,印尼作为东盟的潜在盟主当然不甘落后,更何况印尼还面临内部的非传统安全挑战及与周边国家的领土纠纷。因此,印尼规划,未来五年要投入150亿美元实现军备升级。

3.为印尼实现“中等地区强国”的战略目标做准备。印尼目前是全球第16大经济体,G20的成员国。2011年,印尼提出了雄心勃勃的国民经济建设15年中期发展规划,主要目标是要使未来15年的年均经济增长率达到7%至8%,争取2025年进入世界经济十强,2050年跻身全球6大经济强国。世界银行预期,印尼在2013年将实现6.6%的增长,比大多数金砖国家的表现要好。一些学者提出,印尼应该效仿印度、巴西和南非,推行更加积极的外交,一方面依托东盟这个平台,发挥“实质性而非抽象的”领导作用;另一方面积极参与G20、联合国的国际事务,发出自己的

[1]Peter Finn, “Russia, Indonesia Set \$1 Billion Arms Deal”, Washington Post, September 7, 2007. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/06/AR2007090601518.html>.

声音。^[1]印尼十分清楚,要实现这些目标,必须拥有较强的军事实力或者比较独立的国防工业体系,因此借助俄罗斯的帮助,“以市场换技术”无疑是一个便捷手段。

前景与影响

俄罗斯与印尼有着长期的军事合作历史。伴随俄罗斯综合实力的提高,它在东南亚地区的军事投入还会增强,未来20年里俄罗斯因素将会日益增大,加之两国间不存在根本的利益冲突,因此,两国的军事技术合作还有较大的发展空间。

俄罗斯与印尼日趋紧密的军事合作将可能进一步加剧东南亚地区的常规军备竞赛,从而影响地区的和平与发展。东盟各国已确定于2015年建成东盟共同体,通过合作发展经济应该是各国的“首要任务”。大量的预算投入军事领域无疑会影响经济发展,更有可能加剧各国间的军备竞赛。^[2]就以高性能战斗机和常规潜艇为例,现在越南、马来西亚、印尼都已部署了苏-30MK战机,它刺激新加坡和澳大利亚采购更先进的F-35。^[3]越南即将拥有6艘先进的“基洛级”潜艇,泰国从德国购买了6艘209A潜艇,马来西亚已部署两艘法国制造的“口鱼”级潜艇,印尼也在积极采购之中。今后10到20年间,各国还会加大在海空力量的投入。

[1] Awidya Santikajaya, “Emerging Indonesia and its global posture”, the Jakarta Post,, Feb 07, 2013. <http://www.thejakartapost.com/news/2013/02/07/emerging-indonesia-and-its-global-posture.html>.

[2] “Indonesia – Russia Arms Deal Raises Concern”, VOA, Oct 27, 2009. <http://www.voanews.com/content/a-13-2007-09-11-voa11-66590897/555732.html>.

[3] Rakesh Krishnan Simha, “Sukhois shift the balance of power in the Asia-Pacific”, Russia & India Report, Mar 5, 2013. http://indrus.in/blogs/2013/03/05/sukhois_shift_the_balance_of_power_in_the_asia-pacific_22679.html. 此外,俄罗斯向这些国家出口的Kh31、Kh59空射反舰导弹射程远、战斗力强,对周边国家的水面舰艇和船队都是不小的威胁。

持续增加的潜艇、水面舰只和航空器势必令西南太平洋变得愈发拥挤，给该地区的安全形势增添更多的不确定性。

综上所述，俄印（尼）防务合作近年来快速发展的背后，既有地区政治环境变化的主要因素，也有两国现实利益高度契合的次要因素。印尼希望凭借其快速发展的经济实力，通过借助俄罗斯的技术援助，加快军事现代化的步伐，从而恢复和巩固其在东盟的领导地位，并以此来应对地区权力转移带来的安全秩序“不确定性”。俄罗斯大力发展与印尼等东盟国家的关系，这是它推行“向东看”亚太外交的重要组成部分。随着俄罗斯综合实力的提高，其东南亚外交肯定会突破单纯军事外交的现状，全面介入东南亚的事务之中。中国应该主动地与俄罗斯加强战略协调，共同促进、维护彼此在东南亚的战略利益。在美国重返亚太的大背景下，中国应清醒地认识到，俄罗斯和东盟都是自己的战略合作伙伴，应该从这一战略高度看待和应对俄罗斯与印尼的军事合作关系。

[收稿日期：2013-10-20]

发达国家低碳经济发展成效及启示

汪 巍

[内容提要]低碳经济是全球应对气候变化、实现可持续发展的一种新的发展模式。进入21世纪以来，英、美、法、德等发达国家无论是在制订国家发展战略与经济发展政策，还是靠创新驱动和资金投入方面，都是推动低碳经济发展的先行者，并且取得了明显的效果。中国的碳排放量仅次于美国，居世界第二，面临的气候问题严峻。借鉴发达国家的经验，实行国家引导，依靠创新驱动，改变发展模式，应是既符合中国国情，又适应低碳发展的重要途径。

[关键词]低碳经济 发展模式 政策措施

[作者简介]汪巍，中国国际问题研究所副研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2013)06-0108-10

在经济发展的同时，降低经济增长所带来的二氧化碳排放量，已经成为全球共识，“低碳经济”在这种背景下应运而生。“低碳经济”(Low-carbon E-economy)是以低能耗、低污染为基础的经济，在发展中排放最少的温室气体，同时获得整个社会最大的产出。低碳经济被人们认为是继工业革命、信息革命后第五波改变世界经济的浪潮。目前，全球低碳经济从业人员达2,800万人，低碳经济年增长速度为4%，高于发达国家的GDP增速，而且它的增长速度正在加快。^[1]如何发展“低碳经济”，走出

[1]克里斯(英国能源和气候变化大臣).为绿色增长创造市场[J].能源, 2011(10): 34.

一条适合自己的低碳经济之路，各国都在探索中前进。自 21 世纪初以来，全球各国特别是发达国家为了推进低碳经济的发展，制定了各种政策和措施，其经验及成效可资借鉴。

一、发达国家低碳经济的发展政策与措施

根据《京都议定书》中“共同但有区别的责任”原则，已完成工业革命的欧美等发达国家，无论是在制定发展战略与政策上，还是依靠创新驱动上，都是推动低碳经济发展的先行者。

（一）制定规划与政策，引导低碳经济的发展

1. 把低碳经济发展战略提升为国家发展战略。英国是低碳经济发展的先行者，“低碳经济”概念最早见之于 2003 年的英国能源白皮书《我们能源的未来：创建低碳经济》，该书明确提出了，2010 年到 2050 年二氧化碳排放量目标，即在 1990 年水平上减少 60% 的二氧化碳排放量，建立低碳经济社会。2007 年至 2009 年，英国政府先后颁布了《能源白皮书》和《英国可再生能源战略》，进一步明确了实现低碳经济的能源总体战略，从而成为世界上第一个在政府预算框架内落实碳排放管理规划的国家。

法国人均温室气体排放量比欧洲平均水平要低 21%，尽管如此，法国还在朝着更高的绿色发展目标迈进。农业方面，法国想在不减少产量的前提下，实现更加环境友好型的生产方式，计划在 2020 年把有机农业所占土地面积比重从现在的 1% 提高到 20%。在交通方面，法国政府将对旧车增收保险附加费，对购买节能型新车给予优惠；在 2020 年之前，新建 2,000 公里的高速铁路，并将空运的能源消耗及二氧化碳排放量减少 50%。

2. 制定低碳经济发展政策。一是制定税收政策。近年来英国为了确保其低碳经济发展目标实现，推出了不同的政策手段，在其“气候变化应对计划”中提出，根据使用的煤炭、天然气和电能的数量征收气候变化税，而使用热电联产、可再生能源等则可减免税收。二是制定可再生能

源配额政策,即对所有电力供应商都规定了可再生能源法定配额,目的在于鼓励企业更多地使用可再生能源。同时,英国积极培育和推动碳排放交易市场,并建立了碳基金。美国政府提出的新能源政策,主要是通过税收优惠政策,对新建的节能住宅实行减免税收,并实施“总量控制和碳排放交易”计划,设立国家建筑物节能目标。

(二)采用法制手段,降低二氧化碳排放

1.制定法律法规,形成有效的法律约束。英国于2007年6月颁布了《气候变化法案》。美国运用法律手段推进节能减排,在以下几部能源法案中得到充分体现:一是《1992年能源政策法案》,该法案规定对太阳能和地热项目永久减税10%;二是2005年美国《国家能源政策法案》,该法案规定,到2015年联邦政府建筑物的能耗在2003年的水平上降低20%;三是《2007年能源独立和安全法案》,对增加生物燃料生产、建筑和工业节能、碳捕获和碳截存等做了专门规定,并规定到2025年时清洁能源技术和能效技术的投资规模将达到1,900亿美元;四是2009年2月17日通过的《复兴和再投资法案》,明确到2025年美国人所用电能的25%来自可再生能源;五是2009年6月众议院通过的《2009年美国清洁能源与安全法案》(亦称《气候法案》),《气候法案》提出2020年前将温室气体排放降低到1990年的水平,2050年在1990年水平的基础上再降低80%。为此,确定了“总量管制和交易”制度,并通过高碳经济征税以补贴新能源,通过配额交易发展低碳经济。这些法律法规可操作性强,为做好节能减排提供了可靠的法律保障。

德国政府也通过了《可再生能源法》、《可再生能源供暖法》,使可再生能源得到了快速发展。从2008年1月起,欧盟公布了包括《欧盟碳交易机制修改指令》、《碳捕集与封存指令》、《促进可再生能源利用指令》和《关于为实现欧盟2020年减排目标,各成员国减排任务分解的决议》等五个立法建议,强化低碳经济的立法。

2.设立专门机构负责减排目标落实及监督管理。为加快低碳经济发展,确保节能减排目标的实现,发达国家纷纷成立相关机构,负责减排目标落实及监督管理。如英国政府成立了“气候变化委员会”,负责研究减

排目标落实情况，并向政府提供独立的专家建议和指导等。美国有关部门节能减排职责界定得十分清晰。美国政府最高的节能减排管理机构是联邦政府能源部和环保总署。能源部负责研究开发重大节能技术；环保总署负责制定和实施有关水、空气及其他与环境保护相关的全国性政策。在州政府和地方政府层面，都设置了能源工作委员会，负责当地节能减排政策的实施。

在节能减排执法方面，美国虽然设置了不同的管理层级，但管理不越位也不错位。美国通常是州政府先对企业进行检查，并对有关问题依据当地及联邦政府法律进行处置。环保总署的区域办公室一般情况下会尊重当地政府的意见，但如果区域办公室认为当地政府处置不当，区域办公室会独立执法，但执法行动事先会与州政府进行沟通。

（三）重视低碳产业的发展，不断加大资金投入力度

1. 重视低碳产业技术开发与创新。低碳产业技术研发是促进低碳经济发展的重要保障。自 2008 年以来，发达国家就十分重视低碳产业技术开发与创新。如美国政府制定了低碳技术开发计划，成立了专门的国家级低碳经济研究机构，为从事低碳经济的相关机构和企业提供技术指导、研发资金等方面的支持，从国家层面上统一组织协调低碳技术研发，以落实节能减排目标。澳大利亚政府持续投资于研究开发、推广低排放技术，并将低排放技术的重大突破作为低成本的可持续减排的关键所在。

2. 加大低碳产业发展的投资力度。美国是世界上低碳产业投入最多的国家，从 2009 年 10 月到 2010 年底美国为清洁燃煤技术的研究开发提供了 150 亿美元的拨款。近期又计划投入 10 亿美元，用最先进的技术建造世界上第一个零排放的煤基地发电站。美国有 14 个州实行对电力收入加收一定的费用，每年将其中约 5 亿美元的资金定为节能公益资金，由各州的公共事业委员会管理，各相关部门都可以申请利用该基金开展节能项目。

英国则加大对可再生能源以及低碳排放技术的投入，计划 2020 年前对可再生能源项目的财政支持达到 20 亿英镑。澳大利亚在可再生能

源领域的直接资助和投资已经超过 35 亿澳元；政府设立的 5 亿澳元低排放技术示范基金吸引了近 30 亿澳元的投资。

二、发达国家低碳经济发展成效

(一) 承诺减排目标,减排效应明显

1. 明确承诺减排目标。为了实现《京都议定书》所规定的温室气体减排目标与发展低碳经济,各国先后就本国减排目标作出了承诺。欧盟委员会提出的一揽子能源计划中,承诺到 2020 年将可再生能源占能源消耗总量的比重提高到 20%,将煤炭、石油、天然气等能源的消耗量减少 20%。此外,欧盟单方面承诺,到 2020 年将温室气体排放量在 1990 年的基础上减少 20%。如果其他主要国家也减少 20%,则欧盟将减少 30%,到 2050 年争取减排 60%~80%。

2. 取得了明显的减排效果。2006 年以来,几乎所有欧盟成员国的单位 GDP 碳排放增长都趋于下降。英国国内政策实践所积累的经验为其它国家提供了借鉴,如欧盟温室气体排放贸易机制吸取了英国排放贸易制度中很多有益的元素。

(二) 可再生能源投入逐年增长,产业发展正在崛起

从中长期看,可再生能源占全球发电量的份额将从目前的 4%增至 2030 年的 11%。^[1]发达国家十分重视可再生能源的开发投入。2011 年,美国对清洁能源的投资同比增长了 42%,达到 481 亿美元^[2];2012 年前 10 个月,美国有 92 个风电项目(5403MW)、167 个太阳能项目(1032MW)、79 个生物质发电项目(409MW)、7 个地热发电项目(123MW)和 9 个水电项目(12MW)投产。目前美国可再生能源发电装机容量占美国发电装机总容量的 14.93%,超过了核能(9.27%)和石油发电(4.32%)的总和。^[1]

欧盟成员国准备将可再生能源在能源消费中的比重到 2020 年提高

[1] 英国石油公司.2030 年世界能源展望[J].新能源经贸观察,2013 年 5 月,第 15 页.

[2] 中美新能源“龟兔赛跑”[J].能源,2012 年第 5 期,第 26 页.

到 20%。^[2]欧盟《2050 年能源路线图》中提出,到 2050 年可再生能源占到全部能源消费的 55%以上。^[3]英国可再生能源发电量占总发电量的比重目前已超过 10%,^[4]已成为全球拥有海上风力发电站最多、总装机容量最大的国家,而且其陆、海风力发电站的电量足够向 280 万家庭供应电力。英国能源与气候变化部在《2050 年能源气候发展路径分析》中,探讨了远期可再生能源满足英国 60%能源需求的前景。从 1991 年至 2009 年,欧洲建设完成并投入运营的共有 38 个海上风电场,装机容量达到 2056MW。^[5]德国也是可再生能源产业迅速发展的国家,可再生能源占整个德国能源消费的比重正在逐年提高,已由 2003 年时的 3.5%提高到 2013 年的 8.7 %。日本在 2011 年福岛核事故后,确定了 2020 年可再生能源满足日本 20%电力需求的目标。

为加快经济复苏步伐,保证长期能源供应,奥巴马政府以新能源战略带动经济发展。首先,通过在未来十年中投资 1,500 亿美元,创造 500 万个就业机会,把清洁能源作为未来发展的方向;其次,在未来十年里,通过技术创新节省比现有进口总和还多的石油;第三,到 2015 年,推广使用 100 万辆插电式电动混合车,并使汽车耗油达到 150 英里 / 加仑的标准;第四,实施碳捕捉和交易制度,到 2050 年使美国温室气体排放比 2005 年减少 83%。

为占据技术制高点,美国将新能源技术的开发和应用作为第四次工业革命的起点,积极促进技术创新。美国将在发电技术、交通运输技术和能效技术等领域进行重点研发。《美国清洁能源与安全法案》明确了对

[1]2012 年美国可再生能源占新建发电装机容量的 46%[J]. 中外能源, 2013 年第 5 期, 第 104 页.

[2]高红. 深圳与欧美碳排放特征比较及减排对策[J]. 开放导报, 2013 年第 3 期, 第 81 页.

[3]赵勇强. 2050 年我国高比例可再生能源情景的初步思考[J]. 中国能源, 2013 年第 5 期.

[4]英国将扩大可再生能源投资[J]. 中外能源, 2013 年第 7 期, 第 103 页.

[5]郭越, 王占坤. 中欧海上风电产业发展比较[J]. 中外能源, 2011 年第 3 期, 第 26 页.

清洁能源技术和能源效率技术的投资到2025年将达到1,900亿美元，其中能源效率和可再生能源900亿美元，碳捕捉和封存技术600亿美元，电动汽车和其它先进技术的机动车200亿美元，基础性的科学研发200亿美元。

三、对中国的启示

中国的二氧化碳排放量居世界第二，仅次于美国，中国未来面临十分严峻的气候问题。中国能源消费和温室气体排放的快速增长趋势要求中国必须减少温室气体的排放。国际上的流行观点认为，要实现“把大气中温室气体浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上”的最终目标，要以中国实施大量减排为先决条件。能源供给和能源安全已经成为制约中国工业化的主要因素。减少温室气体排放，在一定程度上也有助于发展目标的实现。中国已认识到问题的严重性。近年来，中国借鉴发达国家的低碳发展经验，走出了一条适合自己的低碳经济发展之路，主要有两个方面：

(一) 国家引导

进入21世纪以来，中国的能源需求增长速度远远超过经济增长。目前，中国能源利用效率只有约33%，与发达国家相比，低10多个百分点。^[1]中国整体经济的能源强度比日本高10倍左右，比经合组织国家高5倍左右，甚至比印度还高3倍。2009年以来，为配合低碳经济发展，国务院批复了16个上升为国家战略的区域发展规划，包括黄河三角洲高效生态经济区、甘肃循环经济区等。^[2]

在2009年底的哥本哈根联合国气候大会上，中国政府作出的减排承诺包括：要在2020年把非化石能源的比重提高到15%以上。到2020年，煤炭在中国能耗中的比重降低到55%左右。在“十二五”期间，中国单

[1] 杨俊杰. 我国“十二五”能源消费预测及影响因素分析[J]. 中外能源, 2012年6月, 第4页.

[2] 章予舒等. 中国新经济功能区现状与形成机制[J]. 资源科学, 2012年第9期.

位 GDP 能耗将比 2010 年降低 16%^[1]。在水电开发方面，“十二五”期间，中国将全面推进金沙江中下游、澜沧江中下游、雅砻江、黄河上游、雅鲁藏布江中游水电基地建设，基本建成长江上游、南盘江红水河、乌江等大型水电基地。通过西电东送和清洁能源的开发，逐步调整中国以煤炭为主的能源结构。^[2]在新能源开发方面，根据《能源发展“十二五”规划》，至 2015 年，中国风力发电装机容量将完成 100 万千瓦；太阳能发电装机规模达到 2,100 万千瓦；生物质能发电装机规模达到 1,300 万千瓦。根据国家规划，到 2015 年，中国地热供暖面积达到 5 亿平方米，地热发电装机容量达到 10 万千瓦，地热能年利用量达到 2,000 万吨标准煤，形成地热能资源评价、开发利用技术、关键设备制造、产业服务等比较完整的产业体系；到 2020 年，地热能开发利用量将达到 5,000 万吨标准煤。^[3]在风能方面，截至 2011 年底，中国风电总装机容量达 6,236 万千瓦，居世界第一位，^[4]中国推广风力发电的优惠政策包括：风力发电开发项目所得税减半、风力发电装机累计发电时间至 3 万小时时，适用保护价。^[5]在新能源汽车方面，中国《节能与新能源汽车产业发展规划》(2011—2020)显示，中央财政将投入上千亿元支持节能与新能源汽车的研发及推广。^[6]到 2015 年，中国纯电动汽车和插电式混合动力汽车的产销量力争达到 50 万辆，到 2020 年，中国纯电动汽车和插电式混合动力汽车生产能力达 200 万辆，累计产销量超过 500 万辆。^[1]

近年来，国内用于发电的煤炭量占到煤炭消耗总量的一半以上。燃

[1] 能源“十二五”新政出炉[J]. 能源, 2013 年第 2 期, 第 24 页.

[2] 水电提速,任重道远[J]. 新能源经贸观察, 2013 年 4 月, 第 69 页.

[3] 地热热了[J]. 新能源经贸观察, 2013 年 4 月, 第 80 页.

[4] 李志东等. 中国风力发电中长期展望的计量经济分析[J]. 可再生能源, 2012 年第 10 期.

[5] 2011 年世界风力发电装机容量同比增长 20%[J]. 中外能源, 2012 年第 11 期, 第 101 页.

[6] 王敏. 我国电动汽车市场推广分析及建议[J]. 中外能源, 2012 年 12 月, 第 35 页.

煤发电企业作为二氧化碳排放的重要来源之一，面临的环保压力加大。^[2]2011年3月发改委公布的《产业结构调整指导目录》中明确规定淘汰所有10万千瓦及以下的小火电机组。^[3]2012年初，中国公布了《“十二五”控制温室气体排放工作方案》，该方案明确了“十二五”时期控制温室气体排放的主要目标，首次把单位生产总值二氧化碳排放下降指标作为约束性指标分解到地方，以期推动各省区低碳经济的发展。^[4]例如，在广西当前的能源消费中，煤炭消费的比重偏高，随着低碳经济发展，广西将逐渐降低煤炭、石油在能耗中的比重，大力开发以水能、太阳能为代表的替代能源。^[5]

中国控制温室气体排放的行动目标为：到2020年，中国单位GDP二氧化碳排放将比2005年下降40%—45%。2012年，国家能源局先后发布了《能源科技“十二五”规划》、《页岩气发展规划》、《可再生能源发展“十二五”规划》、《天然气发展“十二五”规划》等重要规划，铺就了中国“十二五”期间中国能源产业的转型之路，核心内容是改变固有的能源生产和消费方式，更加清洁和高效地生产和使用能源。^[6]

实现低碳经济，首先要从高耗能的大企业入手。这些企业是能源消耗、二氧化碳排放的大户。2013年6月14日召开的国务院常务会议上，部署了大气污染防治十条措施，包括提前一年完成钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等重点行业“十二五”落后产能淘汰任务，使重点行业主要大气污染物排放强度到2017年底下降30%以上。^[1]

在三种石化能源中，煤的含碳量最高，油次之，天然气的单位热值碳

[1]张慧.电动车推广模式之争[J].能源,2012年第8期,第76页.

[2]张建府.碳捕集与封存技术(CCS)成本及政策分析[J].中外能源,2011年第3期,第21页.

[3]王亦楠.小火电重生记[J].能源,2012年第6期,第68页.

[4]“十二五”控制温室气体排放工作方案出台[J].节能与环保,2012年第2期.

[5]杨琳等.基于能源消费碳足迹的广西低碳经济发展研究[J].国土与自然资源研究,2012年第4期.

[6]从能源“变革”到能源“革命”[J].能源研究与利用,2013年第1期.

密集只有煤炭碳含量的 60%，其他形式的能源如核能、风能、太阳能、水能、地热能等均属于无碳能源。要发展低碳经济，走低碳经济之路，转变能源结构是必然的选择。中国已经行动起来，以更加积极的姿态对待全球环境保护，彰显了一个负责任国家、负责任政府的形象。2013 年 5 月至 11 月，环境保护部联合六部委开展专项行动，重点查处大气污染、废水污染地下水等环境违法问题。^[2]

低碳经济也促进了中国外向型经济的发展，2011 年中国太阳能电池产能已占到全球总产能 70% 以上，而中国太阳能电池组件在美国市场上的占有率达到 43%。^[3]

(二) 创新驱动

低碳经济需要低碳技术的支撑，低碳技术的开发主要依赖于两种途径：一是自主研发，二是直接引入国外的先进技术。中国的低碳技术还处在相对落后的水平。中国要真正实现低碳经济的发展模式，还要依靠创新驱动，使之既适应中国的国情又符合低碳发展。

发达国家无疑在这场“低碳经济”的革命中走在了前面，全球碳交易市场也正在蓬勃发展。全球对低碳经济的关注也给中国提供了良机。要实现低碳发展，须从宏观和微观两方面努力。宏观上，中国政府起到了积极的推动作用。政府相关部门出台了以及正在酝酿积极有效的制度措施，为低碳经济保驾护航，引导企业更好地实现低碳生产。微观上，既要增强对自然环境的保护工作，又要建立预测、预防、预警、应急和重建机制，减少温室气体排放等对经济社会发展的危害。

[收稿日期：2013-08-08]

[1] 中国环境报，2013-06-17，第 1 版。

[2] 环境保护部联合六部委开展专项行动[N]. 中国环境报，2013-06-04，第 1 版。

[3] 史丹. 我国新能源产业国际分工中的地位及提升对策[J]. 中外能源，2012 年第 8 期，第 30 页。

和平与发展研究中心召开 “2013年国际形势回顾与展望”研讨会

12月3日，和平与发展研究中心在京召开“2013年国际形势回顾与展望”学术研讨会，邀请20余名中心特约研究员、杂志编委到会发言，重点围绕一年来国际形势变化、地区安全问题及大国关系等进行深入研讨。

与会者认为，2013年国际关系错综复杂，世界经济复苏缓慢，欧盟尚未脱离债务危机，发展中国家情况总体好于发达国家；奥巴马第二任期开局不顺，继续推行战略东移，国际事务侧重“有选择介入”；中美关系全年高开低走，稳中有进；朝鲜半岛危机深化，政治外交解决难度增加；地区领土争端进一步发酵，引发军事对抗风险上升；日本以中国为主要对手，外交和安全战略做重大调整，独立性增强；东南亚国家内部合作遇到挫折，多边地区对话架构中“东盟模式”地位作用下降；印度和巴基斯坦面临政治、经济挑战，安全问题严重，美国从阿富汗撤军将引发新一轮战略竞争；穆兄会下台带动中东地缘政治格局重组，伊核问题、叙利亚问题、巴以和谈取得阶段进展；俄罗斯外交凸显普京强硬色彩，推进独联体一体化力度加大。