

# 2013年国际形势回顾

丁原洪

[内容提要]回顾 2013 年国际形势，总体是依旧错综复杂、动荡多变。主要表现在以下几个方面：全球金融危机后续效应明显，发达国家的经济复苏乏力，新兴市场国家与发展中国家经济增速放缓，但财政基本面好于发达国家；美国奥巴马政府内外处境尴尬，棱镜门事件更使其信誉受损；欧盟依然经济形势持续低迷，内部矛盾增多，未来前途迷茫，正在缓慢走向衰落；中东乱局依旧，正呈现一些具有长远影响的新变化；中国在内政、外交方面都取得了令世人瞩目的成就，成为 2013 年国际形势中最大的亮点。

[关键词]国际形势 2013 年回顾

[作者简介]丁原洪，中国前驻欧盟大使，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(2014)01-0001-011

当今世界正进入一个历史转折期。其标志是，由于国家力量对比的变化，第二次世界大战后逐步形成的、由西方少数发达国家主导的世界政治、经济秩序越来越难以为继；建立在美国霸权地位基础之上的美国独霸全球的局面正面临越来越强劲的挑战；世界越来越明显地朝多极化方向推进。在这一国际大背景下，由于固有的政治、经济、社会、人文等各种矛盾尖锐化，2013 年国际形势依旧错综复杂、动荡多变。影响全球形势发

展的主要因素有：

## 一、全球金融经济危机的后续效应明显

综观 2013 年全球经济形势，其特点是发达国家经济复苏疲软，新兴市场国家与发展中国家经济增速普遍放缓。据国际货币基金组织最新预测，今年全球增速为 2.9%，低于去年。

美国等主要发达国家采取“量化宽松”政策，推行大规模货币扩张，虽对刺激经济增长起到一定作用，但从长远看却将付出沉重代价。主要是原有的结构性矛盾未见缓解，而背负的债务进一步加重。据统计，美国公共债务高达 17 万亿美元，占国内生产总值的 107%；欧盟公共债务超过 14 万亿美元，约占国内生产总值的 90%；日本的公共债务是国内生产总值的两倍多，达到工业化世界的最高比例，总额超过 10 万亿美元。从国内生产总值的绝对数字看，经济似乎有所增长，而潜在的债务违约风险却是未降反升。

10 月份美国共和、民主两党因债务上限的争执，造成“政府关门”，经济增长率当即下降 0.2%。美国从 1776 年立国至 2008 年其国债达到 10 万亿美元，而据美刊报道，按目前的趋势，奥巴马总统任期 8 年内国债将增加 10 万亿美元，也就是说相当于过去 230 多年的增长。按目前 17 万亿美元计算，每个美国国民负债已高达 5.37 万美元，这是何等沉重的负担？！最近，美国哥伦比亚商学院院长格伦·哈伯德和哈德逊研究所首席经济学家蒂姆·凯恩合著《平衡》一书，尖锐地指出，美国的生存威胁在于财政，美国财政失衡“威胁其作为一个强国的世界领导地位”。

美国等主要西方经济体在经济上已陷入“低增长、高失业、高债务”的困境。这是长期推行新自由主义经济发展模式造成的。根据这种模式的思路，它所创造的经济“繁荣”，主要是靠无限制地举债，“寅吃卯粮”和复杂化虚拟经济。以美国为例。美国实体经济在国内生产总值中的比重从 1950 年的 62% 下降到 2008 年金融危机前的 34%，制造业从 27% 下降到 11.7%，而金融经济规模是国内生产总值的 4 倍，金融衍生品是国

内生产总值的 10 倍。实体经济日益“空心化”十分明显。要改变目前这种局面是十分艰难的。奥巴马曾扬言 5 年内把美国出口量翻一番，现实已证明只是“画饼充饥”而已，没有实现的可能。即使印制更多的美元，刺激出口，也是徒劳的。美国作为世界上第一大经济体潜在的经济脆弱性，应该说是世界经济面临的最大不稳定因素。

至于欧盟这个与美国基本上可以平起平坐的经济体深陷衰退泥潭，被世界银行视为 2013 年“拖累全球经济的主要原因”。日本经济经过长期停滞后，在所谓“安倍经济学”的影响下，经济增长虽稍有起色，但依然没有解决根本难题，对全球经济的影响力已明显大不如从前。

综观美、欧、日等主要资本主义国家的经济形势，它们已无力担当“世界经济的引擎”，则是不争的事实。

由于发达国家经济疲软和采取“量化宽松”政策的影响，以及一些国家的内部原因，新兴经济体和广大发展中国家经济增速较前些年放缓，少数国家还发生资本外流、货币贬值等现象。这是 2013 年世界经济中又一个特点。一些西方媒体、经济学家就此“唱衰”新兴市场经济体，甚至说什么“全球经济的势头正从新兴市场回到发达经济体”。这些论点主观片面，是不符合事实的。

在经济全球化时代，在美、欧、日等主要发达国家陷于经济衰退、复苏乏力的背景下，广大发展中国家的经济发展不可避免地会受到一些负面影响。新兴市场经济体在经历了近十年的快速发展后，经济增速有所放缓也是在所难免。但是，这并不能说明新兴市场国家群体崛起的势头有所改变，它们的群体崛起是不可逆转的。依据是：

(一) 它们的经济增速有所放缓，但发展中国家作为一个整体，其增速依然远快于发达国家。据国际货币基金组织统计，2013 年它们的增速是 4.5%，而发达国家只有 1.2%。多位知名经济学家在《20 国智库》联名发表的文章指出，尽管 2013 年前两个季度新兴市场国家的国内生产总值增长普遍放缓，但与发达国家相比，“仍然强劲得多，尤其是在亚洲”。根据国际货币基金组织预测，中国对全球经济的新增贡献率将达到 27.76%，而美国将是 12.35%，就是明证。

(二)新兴市场国家财政状况的基本面好于发达国家。这表现在：1.外汇储备增加。不仅中国拥有世界第一位的外汇储备，而且印度的外汇储备也达到2,700亿美元，巴西3,700亿美元，俄罗斯近5,000亿美元。2.债务负担减轻。从2010年以来，新兴市场国家的国债占国内生产总值的比重已从50%降到25%；而七国集团的债务比重从80%增加到110%。3.吸引外资超过发达国家。据联合国贸发会议报告，2012年发展中国家吸引外资首次超过发达国家。当年，全球外国直接投资总额1.35万亿美元，较前一年下降18%，其中发展中国家总额7,030亿美元，下降4%，而发达国家总额5,610亿美元，下降近30%。尽管2013年在亚洲一些国家一度出现资金外流现象，但并未改变发展中国家吸引外资超过发达国家的大趋势。这表明国际市场对发展中国家经济发展潜力的信心。

(三)新兴经济体的崛起，不是个别的，不仅限于金砖国家，而是群体性的。在金砖国家之外，又出现不少新崛起的新兴经济体。例如，印尼从2008年全球金融危机以来，经济增速年均4.5%以上，2011年在20国集团中增速仅次于中国；土耳其在过去10年里，国内生产总值和人均收入增长近两倍，据经合组织展望，2011~2017年，土将是该组织成员国中经济增长最快的，年均增速将达到6.7%；墨西哥2011年经济增速已超过巴西。另外，近几年非洲国家经济发展加快，2013年里非洲增速在5.5%以上，而全球经济增速只有2.9%。

总之，新兴市场国家崛起的势头并未停止，更没有逆转。这对今后世界经济形势的发展具有重大意义和深远影响。

## 二、奥巴马政府内外麻烦缠身，信誉下降

奥巴马第二任期仅一年，由于受国内外一系列事件的冲击，美国政府的信誉大为受损，影响力明显下降。其中，影响最大的是民主、共和两党因债务上限的争执导致“政府关门”，美国债务违约风险震惊全球。尤为严重的是双方争执最终只是暂时缓解，不仅未能给受“高赤字、高债务”困扰多年的美国经济找到出路，反而导致本已十分沉重的债务负担

进一步加重。美国“寅吃卯粮”的情况将会越来越严重,对美国经济的可持续发展十分不利。从长远看,这只会进一步动摇美元在世界上的霸权地位,从而危及美国在世界上的“领导地位”。

由于美国社会两极分化严重,民主、共和两党治国理政歧见尖锐,加之两党分别控制国会参众两院,奥巴马政府大力推动的“医改”方案以及在“枪支控制”等棘手问题上的主张都遇到很大阻力,难以如愿。加上,奥巴马政府在应对金融危机上的举措效果不明显,严重的失业问题未能解决,危机发生迄今近6年,失业率仍在7%警戒线以上。奥巴马在国内的支持率一降再降。

奥巴马在国内的尴尬处境,尤其是国内经济这一“短板”,对美国对外关系形成掣肘。美进行战略重点东移,推行战略“再平衡”,并借此遏制中国崛起的势头。近年来,美国一再加大投入,主要是凭借军事实力,拉帮结派,制造紧张,然而由于经济实力不足,在东南亚各国普遍关注经济、民生的情况下,“再平衡”战略实效不彰。奥巴马因“政府关门”事件不得不取消参加在东南亚召开的两次峰会,更动摇了当地各有关国家对奥巴马推进“再平衡”战略的决心和能力。美国一度在南海地区掀起的波澜正趋于平稳。

“棱镜门”事件暴露出美国对世界各国包括其盟国进行长期监控的真相,激起众怒,使美国在全球的信誉大大受损。但是,对美国打击最大的是其中东政策,它在应对叙利亚内战、伊朗核问题等出尔反尔,一意孤行,招致各方包括沙特、埃及、以色列在内的强烈不满。

目前,奥巴马处境可谓内外交困,麻烦不断。其在国内支持率已降至41%,较2012年下降14个百分点。为此,有美刊把他称为“跛脚鸭”总统。其实,美国今日面临的困境,固然与奥巴马政府的所作所为有关,但其根本原因是美国多年来对内实行新自由主义,对外奉行新保守主义政策,处处以美国自身利益为中心,罔顾盟友,独霸全球。这不仅极大地消耗其软硬实力,而且使国内经济结构性矛盾愈加突出,国外信誉受损,将自己推向“孤立”。其结果是,尽管美国目前是,今后一段时间还将是综合国力最强的超级大国,但实力不会自动转化为政治影响力。相反,由于

其错误的内外政策，美国一家独霸世界，发号施令，一呼百应的日子终将一去不复返。

### 三、欧盟缓慢地走向衰落

2013年，克罗地亚成为第28个欧盟成员国；拉脱维亚在欧元陷于困境下加入欧元区；经过努力欧元区从成立14年来最长一次衰退中走出来，经济停滞进一步萎缩；旨在稳定动荡的金融形势而筹建的银行联盟迈出实质性步伐；围绕欧债危机的争吵得到暂时的和缓。然而，这一切并不能表明欧债危机已经过去。越来越多的事实表明：持续近4年的欧债危机并非简单的欧元危机，而是二战后多年来伴随欧洲一体化进程而不断积累的政治、经济、社会等诸多内在矛盾集中爆发的结果。目前，欧盟面临三大根本性难题：

#### （一）经济形势持续低迷，苦无应对良策

欧盟虽然从欧元区成立以来最长的一次衰退中走出来，但依然被世界银行视为“拖累全球经济的主要因素”。低增长、高失业、高债务是长期困扰欧洲的难题。其成因主要是欧洲二战后形成的“高福利社会”机制。这既降低了欧洲产品在国际上的竞争力，又导致不少国家长期入不敷出，靠举债度日。欧盟人口占世界7%，国内生产总值占世界25%，而社会福利开支却占世界50%。如此高的财务负担，很难应付日益激烈的国际竞争局面。再加之，“统一货币”但无“统一财政政策”的机制弊端，更削弱了其应付金融危机的能力。欧盟的两难处境是：不进行结构性改革则无法促进经济增长；进行结构性改革则保不住选票。这正是欧盟的现实，也是欧盟的无奈。

#### （二）内部矛盾增多，凝聚力下降

随着欧洲一体化进程的推进，由于成员国国情各异，利益祈求不一，导致欧盟内部矛盾不断增加。作为一个主权国家联合体，在事关一体化的重大事务上每个成员国实际上都享有“否决权”，按照“协商一致”原则办事越来越难。在应对债务危机问题上，成员国出于各自的利益争吵

不休，就是例证。无论是涉及利益分配，还是涉及责任担当，都是各有各的算盘。在危机“倒逼”作用下，各国在本国利益先于集体利益思想的驱动下，尽量地将权利收回到自己手中，而不愿再交由欧盟机构掌控。这更导致内部凝聚力进一步下降。

造成目前这种局面的一个根本缘由，就是欧盟扩大过急、过快。从一体化启动至冷战结束，欧共体成员从 6 个发起国增加到 12 个，共用了近 40 年；而从上个世纪 90 年代初订立“马斯特里赫特条约”成立欧盟至今仅仅 20 年，成员国一下子就猛增至 28 个。而且，新成员国与老成员的基本国情、经济发展水平、历史背景等方面差异很大。（2002 年加盟的 10 个中东欧国家经济总量只相当于荷兰一国，占欧盟经济总量的 4%。其后加入的罗马尼亚、保加利亚、克罗地亚和等待入盟的巴尔干地区其他国家经济总量只相当于欧盟的 1%）这就造成欧盟内部经济实力的严重失衡。

至于根据马约统一货币，使用“欧元”，更是违反发展规律的。本应在经济、政治实行一体化，条件成熟后再实行“货币一体化”；可是，由于法国为制约统一后的德国力量的壮大，硬是在条件尚不具备的情况下提前实行货币一体化，而财政政策依旧由各国掌握。“先天不足”注定在危机时刻会遇到麻烦。

正是在推进一体化过程中犯下的这两大历史性错误，欧盟和欧元区使自己陷入内部分裂的现状。

### （三）进退维谷，前景迷茫

欧盟向何处去，或者说一体化终极目标何在？欧盟许多分歧都归因于这个从一体化起始就不明确的问题上。欧洲政治精英与广大民众之间，欧盟大小、新老成员国之间，对如何推进一体化进程，以何种方式、何种速度向前推进，终极目标和地理界限何在，等等，都有不同的想法，缺乏起码的共识。法、德、英三大国也各有打算。法国推动一体化的初衷就是将实力最强的德国“纳入”一体化之内加以制约，从而有利于法国维系其在欧洲的主导地位，因而始终坚持主权国家联合体的模式。德国明知二战后要重新崛起，必须以一体化为依托，不论欧洲联合采取什么模

式,都要确保德国享有与其实力相匹配的“主导地位”,因而一直致力于把“欧洲的德国”转变为“德国的欧洲”。英国入盟是迫于形势,从入盟之日起就不认同欧盟的政治经济一体化,实际上是想将其建成一个“大自由贸易区”从中获利,又不受制于欧盟,从而践行丘吉尔确定的“我们和欧洲在一起,但不从属于欧洲”的英国对欧的一贯政策。

欧债危机发生后,欧盟向何处去的问题更加紧迫地摆在欧洲面前。有人主张解决危机的唯一出路是“更多欧洲”,亦即“进一步一体化”。从一定意义上说,今日的危机是推进一体化过急、过快酿成,又怎么能够通过“进一步一体化”来化解呢?有人主张采取“多速欧洲”,其实当今欧盟内部的分裂状况就是一种“多速欧洲”,设想再进一步推动,岂非必然导致欧盟作为一个整体的最终瓦解?!

欧洲一体化经过几十年的推进,已是一个不可逆转的进程。目前没有任何一个国家承受得了欧盟或欧元区的瓦解。退又退不了,进又方向不明。这成了欧洲无法摆脱的尴尬。前景迷茫是无法回避的结果。

#### 四、中东乱局呈现新变化

持续多年的中东动乱局势在2013年没有好转,但在似乎越来越乱的形势中正呈现出一些具有长远影响的新变化。主要是:

##### (一)西方列强的影响力正在削弱

大中东地区(指包括北非及海湾地区)由于战略地位重要和能源丰富,长期以来一直是西方列强觊觎、争夺的要地。它先是遭受英、法等欧洲强国的长期殖民统治;第二次世界大战后,随着国际形势的变化,它又沦为美国力图独自掌控的地方。在冷战期间,前苏联也曾大力向这一地区扩展势力。可以说,这一地区的命运基本上掌控在外部势力手中。两年前爆发的“阿拉伯之春”,从一定意义上说,是阿拉伯民族试图挣脱外部桎梏的一次不成功的努力。西方列强却趁机先是入侵利比亚、推翻卡扎菲政权,继而挑起叙利亚内战,力图搞掉巴沙尔,借以维护自己在中东的既得利益。

二战后，美国为了不断拓展自己的势力范围，谋求建立自己一家独霸整个中东地区的主导权。除极力排挤英、法、俄等其他大国插手中东事务，使它们在中东的影响力遭到削弱外，它主要是利用以色列作支撑，分化阿以，挑拨什叶派与逊尼派两股阿拉伯势力之间的矛盾，打一派、拉一派，不惜多次挑起战争。然而，物极必反。美国推行这种自私自利的中东政策，不仅激起广大民众以及各派力量的反美怒火，而且使自己的盟友也同其逐渐疏远，离心离德。

2013年，奥巴马政府先是恐吓因化学武器军事打击叙利亚，后又退缩不前，利用“化武换和平”方案下台阶，放弃动武。紧接着又匆忙接过伊朗新总统鲁哈尼的示好，准备同其就伊核问题达成协议。这一下子引发大力支持美清除巴沙尔、压服伊朗的铁杆盟友——以色列、沙特、土耳其等国极大不满。沙特拒不进入联合国安理会，以色列公开反对与伊朗签订任何协议，土耳其不顾北约压力声称将购置中国反导系统，等等，都是在以不同方式表达对美背信弃义、罔顾盟友利益的愤懑。尽管美国极力挽救，美与这些盟友的双边关系不会马上发生重大改变，但是美国在中东地区的信誉大为受损。失去盟友的信任，美国想维护其原有的影响力将会更加困难。

## (二) 中东正在形成四大力量争夺主导权的格局

从美国发动伊拉克、阿富汗战争到美、英、法入侵利比亚，挑起叙利亚内战，外部势力的介入不仅给中东地区的人民制造深重的苦难，而且也激化了中东地区内部各种势力之间的矛盾。这一地区正在出现新的政治格局，即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以以色列为代表的犹太力量，四家角逐中东事务主导权。它们之间既相互利用，又激烈较量，形成极其错综复杂的关系网。在美国逐步减少对中东投入、转向亚洲推进“再平衡”战略的形势下，四大国角力中东趋势越来越明显。其后果之一就是巴以和谈、叙利亚内战、伊朗核僵局三大地区热点纠结在一起，越来越难解。

## (三) 极端、激进伊斯兰势力正趁势兴起

中东地区长期战乱，经济发展停滞，民众生活艰难，社会矛盾激化，

形势持续动荡。这一切成了滋生伊斯兰激进思潮的土壤。西方列强的统治和压迫,尤其是在美国支持下的以色列多年来对巴勒斯坦人民和阿拉伯各国人民的不公正欺压,更助长了极端、激进势力的发展。由于阿拉伯国家不团结,形不成合力,巴勒斯坦建国遥遥无期,难民流离失所,处境悲惨,巴以和谈长期无进展。而以色列继续扩建定居点,实际上是蚕食本应属于巴勒斯坦的土地。这促使一些激进力量从事暴力反抗。“9·11”事件后,美国打着“反恐”旗帜,颠覆阿富汗、伊拉克政权,采取“以暴易暴”和“双重标准”方式,滥杀无辜,更使得极端势力在整个中东地区蔓延、扩散。

美军虽然撤出伊拉克,但暴力活动有增无减。美军准备撤出阿富汗,不仅塔利班力量复活,而且各种恐怖活动依旧频仍。法、英、美联手入侵利比亚,结果是各派武装相互厮杀,至今建立不起稳定政权,而且恐怖分子向西非流窜。叙利亚内战更由于极端、恐怖势力的直接介入而愈演愈烈。这一切表明,极端、激进势力趁中东乱局抬头,使得整个形势更加混乱、复杂。

## 五、中国内政外交取得显著成就,不断提升在国际上的影响力

中共十八大以后,新一届中央领导集体以崭新面貌积极推进中国特色社会主义制度建设,在内政、外交方面都取得令人瞩目的成就,成为2013年错综复杂国际形势中的最大亮点。

面对错综复杂的国际形势,尤其是世界经济依然存在许多不稳定因素的大环境下,根据中央确定的“稳中求进”的精神,稳增长、调结构、促民生,我国经济增长依然保持7.7%的较高速度,而且在调整经济发展模式,从依靠出口和投资转为主要依靠扩大内需方面取得不小进展。尤为重要的是,三中全会讨论通过了全面深化改革的蓝图,制定了到2020年的奋斗目标,从而确保中国经济的可持续发展。这一重大举措引起了国外的热烈、积极反应。

在对外关系上，中国新一届领导集体承前启后，继往开来，以更加积极、自信的姿态，推进独立自主的和平外交政策，充分显示中国走和平发展道路的决心和信心，在很短的时间里在国际上打开了外交工作新局面。尤需强调的是，新一届领导人在外交上既有继承，更有创新，根据国际形势的新变化，提出了一系列重要思想和倡议。例如，提出与美国建立新型大国关系；致力于与周边国家建立“亲、诚、惠、容”的睦邻友好关系，并且明确这是我国外交工作的“首要”；提出构建“海上丝绸之路”和“丝绸之路经济带”的主张，等等。三中全会针对错综复杂的国际安全形势，决定成立“国家安全委员会”以完善国家安全部体制和国家安全战略，确保国家安全。这些倡议和举措对提升我国的国际影响力都有重大意义。

新一届领导集体在不到一年的时间遍访各大洲众多国家，以实际行动展现出一个社会主义发展中大国的外交特色。主要是：1.热爱和平、反对战争。坚决主张以和平方式解决一切国际争端，反对动用武力或武力威胁。坚持与世界各国建立并发展以和平共处五项原则为基础的正常国家关系。2.坚持大小国家一律平等的原则。绝不仗势欺人，而是力求用公正、真情赢得人心。坚决反对西方大国以大欺小，倚强凌弱、以富压贫的恶习。3.秉持与西方大国不同的“利益观”。坚持从中国人民和世界人民的根本利益出发，处理一切国际事务；坚持互利共赢，绝不做损人利己、唯利是图的事；更反对西方大国那种为一己私利不惜损害、牺牲别国利益的行径。

中国外交正为开创更加美好的未来，为世界和平与共同繁荣做出更大贡献，为实现中华民族伟大复兴的中国梦增添光彩。

[收稿日期：2013-12-03]

# 南亚地区形势的特点及其走向

马加力

[内容提要]在过去一年中，南亚地区各国政府虽然维持了政治上的基本稳定，但经历的挑战巨大；地区整体经济形势增长受挫；总体安全形势十分严峻。未来南亚局势将更趋复杂，主要表现为：印度的战略地位将继续走强；巴基斯坦的长期稳定问题值得担忧；美国撤军将使阿富汗面临安全真空。由于南亚具有特殊的地缘政治地位，大国在地区的角逐和争夺始终不会停止，地区局势的演变对中国的影响尤为重要，中国在对印关系、对巴关系和对阿富汗问题应有切实可行的应对思考。

[关键词]南亚地区 安全形势 中国对外政策

[作者简介]马加力，改革开放论坛战略研究中心常务副主任、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(2014)01-0012-08

南亚地区是中国西南方向的近邻，对中国周边外交和西部安全具有重要影响。同时，由于地缘政治的原因，大国在这一地区的角逐和争夺始终没有停止。中国应站在国家安全和战略谋划的高度，紧密跟踪南亚地区的形势及其发展趋势，积极发展与区内各国的关系，特别是将阿富汗问题放在紧迫位置，保证中国战略与国家安全利益。

## 一、主要特点

### (一) 各国政府面临挑战

在过去的一年中,南亚各国政府虽然能够维持基本稳定,但是面临的挑战十分严峻,其中尤以印度和巴基斯坦为甚。

在印度,自 2009 年国大党胜选连任以来,印度政坛腐败丑闻接连不断。例如,2010 年间,该国爆出英联邦运动会天价采购案,80 亿美元的最终支出远超原定 15 亿美元的预算,仅工程建设一项就有六分之一的费用被用于奥组委的回扣,包括奥委会主席卡尔曼迪在内的一批官员被中央调查局逮捕。其后,印度审计署公布史上最大腐败案,即通信和信息技术部长安迪穆图·拉贾利用手中权力,以不同寻常的低价向一些不具资质的企业发放 2G 手机服务运营商牌照,据称此举令政府损失 390 亿美元之多。2011 年 2 月,印度政府又遭受新一轮电信丑闻冲击,据透露,此案涉嫌未通过招标方式分配移动互联网频谱,令政府损失 2 万亿卢比。2013 年,媒体和反对党继续揪住政府的腐败展开颇有声势的游行示威。层出不穷的腐败案件严重降低了辛格政府的执政能力,极大地损害了国大党参加 2014 年上半年大选的社会基础。据一份网络调查结果显示,90% 的受访者认为,当前印度面临的最大威胁是腐败,他们甚至明确提出“腐败猛于恐怖”。最大的反对党印度人民党抓住国大党及其联盟的致命弱点穷追不舍,在地方选举中攻城夺寨,收复了先前丧失的一些政治领地,并果断推出力主改革的政治新锐莫迪作为明年大选的总理人选,整体人气不断飙升,很有可能东山再起,颠覆现有政治格局。舆论普遍认为,在未来的选举中,国大党难以赢得只手擎天的胜利,而印度人民党也很难取得多数席位。

巴基斯坦经过各派政治力量的反复较量,穆斯林联盟取得了胜利,远离权力中枢长达 14 年之久的谢里夫第三次担任总理,以强化经济为口号开始了新一届政府的执政。从目前的局势来看,谢里夫重返政坛受到普遍欢迎和接受。但是,在处理与反对党的关系、处理前总统穆沙拉夫问题和处理巴基斯坦塔利班问题方面,他所面临的挑战十分严峻。

## (二) 经济增长势头受挫

近几年来,印度经济在经历了令人瞩目的高速增长之后增速大幅度下滑。由于政府执政能力下降,难以实施力度较大的改革措施,加之国际经济金融环境尚无明显趋好的动力,该国的经济增长不再像以往那样强势。工业生产增长乏力,外资抽离较为普遍,卢比比价大幅缩水,通货膨胀居高不下,国际收支和资本项目赤字明显增大。虽然从中长期的角度来看,印度经济具有很大的发展潜力,但近年来的一些改革措施严重受挫,国际评级机构已将其增长率预期降为4.8%,为10年来最低。标准普尔认为,如果到2014年5月未来的新政府不能提出有效促进增长的方案,明显扭转低迷的状况,可能还要继续调低该国的经济预期。

巴基斯坦经济因受反恐战争的严重拖累,多年来一直低迷不振。据报道,历时超过10年的反恐战争对巴基斯坦经济造成大约1,000亿美元的直接损失和无法计量的间接损失。近几年来,巴基斯坦国内安全局势十分动荡,恐怖袭击不时发生,政府无法集中精力全力发展经济,因此虽然外援有所增加,但是外资流入十分有限,经济发展受到严重制约。谢里夫上台后,有意推动改革,促进增长,增加就业,增加基础设施方面的投入。从他上台以来的半年时间来看,经济领域有所起色,但是面临重重困难以及诸多不确定因素,经济增长幅度不大。随着美国等西方国家即将从阿富汗撤军,巴基斯坦的战略重要性明显下降。国际援助的数量也将大幅度下降,这将给巴基斯坦的经济带来不利影响。

## (三) 安全局势趋向严峻

美国已经明确表示将于2014年7月从阿富汗撤军,其他盟友也都表示不会延长驻军期限,澳大利亚已经宣布撤出全部驻军。目前,北约联军的军事行动虽在继续,但其主要目的是保障自身安全,且战且退,而不是要消灭塔利班。美方与塔利班的谈判几无进展,塔利班仍很活跃,继续在传统控制区域施加影响并建立“影子政府”。按照塔利班的天性,现在的策略是在高压之下尽量维持所控地域的影响力,继续在政府军的地盘内实施必要的突袭行动。他们一方面用有组织的战斗消耗驻阿联军和政府军的战斗力,显示自身的有效存在,另一方面用自杀式的袭击消磨对

手的战斗意志,酝酿自己的战略反攻。此外,塔利班对政府军的攻心政策也取得了不小成效。近两年来,不断出现规模可观的政府军向塔利班投诚的事件,有些政府军甚至是成建制地掉转枪口向驻阿联军开火。特别值得指出的是,外界给予厚望的塔利班温和派并未出现。因此,2014年阿富汗仍将面临巨大风险,局势大乱的可能性很大。受此影响,整个南亚地区安全局势动荡的可能性不容低估。

在阿富汗问题上,外部势力纷纷卷入竞争,美国力图与阿富汗卡尔扎伊政府保持密切关系,双方关于签订战略伙伴关系的谈判就是围绕美国未来在阿地位进行的。它力图在平稳撤军的基础上维持在阿富汗的军事存在(包括军事基地)。印度一直高调加大在阿影响,其行动既有向宿敌身后渗透的谋划,也有扩大地区势力范围的意图。印度对阿提供大笔经济援助、搞基础设施建设、向阿政府官员和军警提供培训、设置领馆等举措值得关注。印度在经济上是援阿第五大国,迄今已提供超过20亿美元的援助,每年还提供2,000个留学生名额。巴基斯坦与阿富汗塔利班的渊源十分深厚,虽然美国压巴与其充分合作,但巴不可能不考虑后撤军时代自己的战略处境,因此也在通过不同方式获取自己的利益。

从巴基斯坦的情况来看,美国无人机不顾巴方的强烈指责,肆无忌惮地袭击自认为可疑的目标,这不仅在巴引起极大民愤和反美情绪,也给政府与巴塔的谈判带来了不祥的后果。前不久巴塔首领哈基姆拉·马哈苏德在北瓦济里斯坦的米兰沙阿地区被美军的无人机炸死,强硬派人物法兹卢拉被任命为新的领导人。从目前的情况来看,法兹卢拉拒绝与政府接触,谈判解决问题的前景不太乐观。

## 二、未来走向

根据以上分析,未来南亚局势将呈现极其复杂的局面。其主要表现为“三个突出”,即印度在地缘政治舞台上的作用日益突出;巴基斯坦的稳定问题日益突出;阿富汗局势逆转的趋势日益突出。这些问题将给中国带来“三大影响”,即直接影响中国在南亚的战略利益;影响中国西部

大开发战略的实施；影响中国西北地区的安全与稳定。

### (一) 印度的战略地位继续走强

虽然 2014 年印度大选的前景尚不明朗，但是不管哪个政党胜出，都不可能独自为大，未来的政治格局恐怕还是联合政府执掌权力。尽管近两年印度经济增速降低，但是其内在的增长动力还是比较强劲的。未来的新政府在经过一段时间的磨合之后，改革的红利还将继续释放，经济发展的惯性还会持续。安永会计师事务所甚至预计，印度将成为新兴国家中吸引外资最为有力的国家，高度正面评价印度今后的发展后劲。

值得注意的是，近年来印度一直在不断加大军事能力的建设。印度除购买俄罗斯航母之外，国产的航母“蓝天卫士号”已经初具规模，首艘国产核潜艇正在进行“海试”，两艘核潜艇在建设中，另有两艘的建造计划已获批准。印度空军已经花费 110 亿美元订购了 126 架法国“阵风”式战斗机，陆军的坦克和火炮等武器也在升级换代的进程中。此外，印度还积极开展空间技术研发，“一箭多星”的分导技术臻于成熟，大推力火箭技术取得进步，其探测火星的航天器已经进入通往火星的轨道。为了追赶航天先进国家的步伐，印度的载人航天计划正在紧锣密鼓地实施之中。

必须指出的是，印度在地缘政治中的地位还在继续增强。自美国提出重返亚洲战略以来，它对印度的态度发生了很大的变化。其“拉印制华”的步子迅速放大，在出售技术和先进武器方面突破了几十年来的约束。近来，美方又利用印度加速推进东向政策的势头，大力兜售“印度 - 太平洋”的概念，诱导印度将注意力往东前伸，向传统上相对漠视的亚太地区“进发”。日本也或明或暗地加大对印工作，除加大经济援助的数量之外，大力加强与印度在经济走廊、铁路运输线等方面的合作，尝试对印出口核技术。双方还建立了高官定期会晤机制，在外交和防务方面的“2+2”对话进一步拉近了彼此的距离。安倍政府还罕见地安排 80 多岁高龄的天皇专程赴印访问，其讨好印度的意图不言自明。尽管印度不愿与其他国家结成某种“特殊关系”，但是大国纷纷对其示好显然有助于提高它在地缘政治中的分量。

## (二) 巴基斯坦的稳定值得担忧

谢里夫执掌政权以后，法院宣布被软禁的前总统穆沙拉夫无罪。但是随后政府方面向法院提出应该判其有罪，表明谢里夫对穆沙拉夫的仇隙依然很大。虽然新任军方领导人系谢里夫的亲信，但如何审判曾经担任军队最高领导人的穆沙拉夫，关乎该国军队的荣誉，将直接影响政府与军队的关系。巴基斯坦人民党恐怕不会因为败选而放弃争夺政治影响力的政治。各种教派势力的活动难以避免，特别是发生严重教派冲突乃至大规模教派冲突的可能性仍然存在。政府与巴塔的对立关系如何发展仍在未定之天，美国对巴基斯坦的需求将随着从阿撤军大为降低。所有这些因素都直接影响这个被印巴对峙严重削弱、被反恐战争严重摧残、被经济衰退严重困扰的国家。

## (三) 阿富汗将面临安全真空

2013年6月30日，北约驻阿安全援助部队已经向阿方交出军事指挥权，22个成员国部队的数量已经从14万减到了不足10万。按照美国的承诺，2014年7月是美国结束在阿军事行动的大限，届时外国军队将分批撤出阿富汗，该国安全局势将由阿富汗政府和武装部队掌管。尽管目前阿富汗军警力量超过30万，但是战斗力相当低下，官兵素质很差。其中三分之二为文盲或识字很少的准文盲，而且很多人的国家意识淡薄，只是为了寻找生路才参军参警，甚至有不少是塔利班打入的“卧底木马”。一旦时机成熟，成规模或成建制的“反水事件”恐难以避免。

人们普遍认为，后撤军时代的阿富汗政治走向应该是实行民族和解，但是如何对待塔利班是一个十分棘手的政治与军事难题。在阿富汗，普什图人占人口总数的40%—45%，在未来政权中的代表权问题，以及如何接纳塔利班确实是一个敏感的问题。塔利班不完全是普什图族的代表，普什图人也并非人人都是激进分子或恐怖分子，但是不可回避的问题在于，塔利班在普什图人中的支持率很高，至少是同情率很高。按照普什图人的性格，他们是决不屈从于任何外国势力的。作为一个曾经掌控全国95%以上土地达数年之久的组织，虽然在以美国为首的北约联军的强大打击下损失了很多有生力量，但其不屈不挠的顽强精神，迅速恢复

的再生能力和吃苦耐劳的生活风俗，足以支撑其继续挑战未来的政府。情报信息显示，塔利班正在暗中积蓄力量，准备卷土重来。另外，阿富汗现政权内腐败盛行，已经成为尽人皆知的现象。2014年4月阿富汗能否顺利举行大选，仍然是一个巨大的未知数。

### 三、中国如何对应

#### (一) 对印关系

印度拥有12.5亿人口，是中国西南方向重要邻国，也是一个具有地缘战略意义和影响的发展中大国。中印在很多方面具有共同利益，在国际舞台上持有相近立场，但是也存在边界争端和其他纠葛，应该稳健发展双边关系，积极促进多边合作，力争推动国际协调。

在处理中印关系的过程中，应该牢记“四言”，即顶层设计，系统配套，态度真诚，措施得力。首先，应该坚定地明确印度在我周边战略中的地位和外交全局中的意义。在过去的一年中，中印关系总体发展颇有亮点，但也出现一些波折，值得今后特别注意，以便保证双边关系健康稳定地发展。2013年3月，李克强担任总理后主动给辛格总理打电话，阐释中国与印度发展关系的高层考虑。5月，李克强总理将印度作为担任总理后首访国，向印方及国际社会传递了加强中印关系的强烈信号。10月，中国邀请辛格总理访华，并进行了不同寻常的接待安排。中国国家主席习近平与辛格进行坦诚友好的会谈，李克强总理陪同辛格参观故宫，前总理温家宝举行家宴款待辛格。中方还特意安排辛格到中央党校进行演讲。中印两国总理在一年内实现互访，是59年来双方关系中的首次。其次，双方都应该注意在各自国内妥善协调外交与防务、媒体等部门的关系，尽量释放正能量，减少副作用，化解安全疑虑，夯实战略互信的政治基础和社会基础。同时，努力探索解决边界问题的出路，提高边界谈判的效率，保持边界实际控制线地区的和平与安宁。此外，鉴于中印之间的认知鸿沟，应该大力推动公共外交，大力加强民间往来，大力开展文化交流，争取媒体的良性互动。发展对印关系应该是以国家利益为出发点，以建

立信任为落脚点,以文化融通为结合点,以民间交流为切入点,具体来说,要不断释放善意、做加法,尽量削除疑虑、做减法,维护领土利益有想法,开展地缘合作有方法。在国际局势纷繁复杂的情况下,更要坚持“四不”,即不为乱局所迷,不为干扰所动,不为困难所惧,不为媒体所惑。

### (二) 对巴关系

巴基斯坦地缘战略地位十分重要,对中国处理南亚事务、维护新疆安全与稳定,加速实施西部开发具有特殊意义,需要进一步做好工作,即继续加强中巴全天候战略伙伴关系,继续加大在阿富汗和其他地区问题上的磋商与合作,继续加紧双方在反恐特别是涉疆安全问题上的合作,继续加速中巴经济走廊的建设。

### (三) 对阿富汗问题

2014年上半年开始,随着北约联军撤军计划开始实施,阿富汗问题即将出现异动。中国应尽快将此问题提上议事议程,未雨绸缪,争取主动,以免被动。中国在阿有巨大政治、安全与经济利益,它直接牵涉西北方向的安全稳定,直接牵涉西向战略的实施与推进,直接牵涉未来中国在阿的地位和影响,所以应该积极探讨制定一个比较完整的战略方针。在阿富汗问题上中国应做到“四个争取”,即争取逐步加大介入力度,争取各方理解合作,争取更大话语权利,争取提供更多公共产品。在这个过程中,应该做到“三个力避”,即力避承担过多义务,力避各方过多猜疑,力避塔利班与三股恶势力勾结互联。

在后撤军时代,中国要采取维稳促安和有限前出相结合的政策。

一方面,要维护与卡尔扎伊政府现有的关系,同时加强与有关国家的沟通与协调。可以进一步考虑深化中印俄、中巴俄现有磋商机制,研究塔利班今后一个时期的策略和未来较长时期的战略,探索与塔利班接触的渠道和方式,增大中国在后撤军时代的话语权。

[收稿日期:2013-12-20]

# 中美关系与世界格局的变化

## 一对当前中美关系的思考

蒋振西

[内容提要]中美关系是当今世界上最重要的双边关系，其重要性和复杂性已超越了两国的范围，对亚太地区和世界的和平与稳定具有重大影响。中美关系事关世界大局，在国际形势发生重大变化的形势下，中美两国应在共同利益与共同责任的基础上，平等互利、加强合作，促进地区稳定与世界和平。

[关键词]中美关系 新型大国关系 世界格局变化

[作者简介]蒋振西，中国军备控制与裁军协会理事。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)01-0020-08

2013年6月，中国国家主席习近平与美国总统奥巴马在安纳伯格庄园会晤，双方就建立“不对抗不冲突、相互尊重、互利共赢”的中美新型大国关系达成共识。<sup>[1]</sup>同年7月，中美第五轮战略与经济对话围绕中美全面关系的全局性、长期性、战略性问题进行密切沟通，相互坦诚对话，达成了多项共识。此后，中美新型大国关系的内涵不断得到充实，中美双方在双边、地区、全球各层面积极拓展协调与合作，有力推动两国关系取得

---

[1]“跨越太平洋的合作”，国务委员杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果[EB/OL].中国外交部网站，2013-06-09.

了重要进展。<sup>[1]</sup>

## 一、当前世界格局的变化

(一) 当前世界格局变化的特点。当前,国际形势的大发展、大变革,大调整导致了世界格局的重大变化。一是经济全球化快速发展,世界各国经济发展与合作日趋加强。此外,信息技术有力推动了世界经济发展和社会变革,极大便利了人们的生活,提高了工作的效率;二是全球政治向多极化发展,冷战后一度出现的由美国主导的“一超独霸”局面正向世界多元化方向发展,现已形成了欧洲、亚太、北美等多个力量中心。欧盟、非盟、上海合作组织、东南亚国家联盟等地区组织也十分活跃,成为地区维持稳定与发展的重要保证。这些地区中心间开展不同形式的合作与发展,建立了经济共同体,对世界的和平与繁荣起到了积极作用;三是一些新兴国家的崛起,以金砖国家为代表的发展中国家经济快速增长,中国、俄罗斯、巴西、印度、南非五国在2012年的国内生产总值(GDP)达到14.8万亿美元,占世界GDP总量的20%,<sup>[2]</sup>其综合实力明显上升;四是国际组织日趋活跃。以联合国为主导的国际组织在多个领域发挥主导作用。2008年世界金融危机爆发后,由世界传统大国与新兴大国组成的“20国集团”作用凸显,为世界经济的复苏与发展发挥了重要的促进作用;五是世界安全威胁呈现多样化趋势。当前,恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、能源安全和气候变化等带来的非传统安全威胁更加突出。网络安全、太空安全、海洋安全已成为世界各国关注的新领域。

(二) 美国与中国的实力对比出现变化,双方差距不断缩小。目前,美国是当今世界上最强大的国家,在经济、科学技术等方面都占据领先优势,在世界上建立了广泛的经济与军事同盟体系,其综合实力远超过其他国家。但近年来,美国实力地位有所下降。2008年出现的世界金融危

[1]把握构建中美新型大国关系正确方向[EB/OL].人民网,2013-12-05.

[2]World Bank : World Development Indicators Database , Gross Domestic Product 2012 , 23 September 13 .

机对美国的实力是一个严重削弱。当前,美国在世界经济中所占的份额有所下降,2012年美国的国内生产总值(GDP)为15.68万亿美元,大约为世界国内生产总值的22%。<sup>[1]</sup>近来,由于国内经济困难,美国被迫削减政府开支。2013年9月,美国由于两党政治的“极化”,导致部分政府机构关门,使人们感到茫然,不得不问“美国到底怎么了?”,斯诺登揭密事件则暴露了美国在世界范围内对其他国家进行的窃听活动,使许多国家领导人公开对美国表示愤怒,要求美国道歉。许多国家包括美国的盟国对美国在世界上的领导力与影响力提出了质疑,美国战略与国际问题研究中心(CSIS)的学者对此表示担忧。<sup>[2]</sup>

与此同时,中国作为世界上最大的发展中国家,近年来经济快速发展,现已成为世界第二大经济体。随着综合实力的明显增长,中国成为世界和平的中坚力量,在国际事务中发挥的作用日益突出。中国在抗击世界金融危机、促进世界经济恢复中也发挥了突出作用。在参加联合国维持和平行动、亚丁湾护航、打击索马里海盗的行动中,中国军人表现优秀,贡献卓著。虽然近年来中国经济有了较快发展,但就整体而言,中国与美国的实力差距还是十分巨大的。

(三)国际关系网络化趋势明显。当今世界,主权国家之间,以及国际组织之间组成了复杂的网络体系,形成“你中有我,我中有你”的局面。国际组织的建立与国际准则的制定使得国家关系变得既相互依存又相互制约,这是自“威斯特伐利亚”国际制度建立以来最为明显的变化。当前出现的许多世界性问题,如气候变化、恐怖主义、跨国犯罪等,这些问题使得任何一个国家或几个国家都无力单独解决,需要世界上许多国家之间以及国际组织之间相互合作才能共同应对。

---

[1]携手迈入跨越太平洋合作新时代,汪洋在第五轮中美战略与经济对话联合开幕式上致辞[EB/OL].中国外交部网站,2013-07-11.

[2]U.S. Security Policy at a Crossroads, Center for Strategic & International Studies, USA, 2013.

## 二、深化合作中的中美关系

世界的和平与发展,需要中美之间的广泛深入合作。在国际形势发生重大变化的大背景下,中国与美国的关系也正在发生变化。中美关系既不同于 20 世纪初欧洲国家间的关系,也不同于冷战时期美国与苏联的关系,它具有鲜明的 21 世纪特征,即相互依存度增加,合作领域增多。

当前,中美关系存在着合作的积极因素:一是中美有共同合作的基础。中美之间存在着共同利益与共同责任,中美都是联合国安理会常任理事国,对世界和平与安全有不可推卸的共同责任。中美在维护亚太发展和安全方面有着广泛共同利益,双方共同努力促进亚太地区及全球的和平、稳定与发展,不仅符合两国的共同利益,也符合地区国家的期待。近年来,中美两国在应对世界金融危机、处理朝鲜核危机与伊朗核问题中进行了有效合作。二是自 1979 年中美建交以来,两国关系经过多年风雨历程,彼此了解较深,已形成许多共识。美国政府一再强调,一个强大、繁荣的中国符合美国的战略利益。中国也希望美国在世界和平与安全中,特别是亚太地区发挥积极、建设性的作用。三是中美两国有深厚的经济利益和合作基础。2012 年,中美双边贸易额达 5,000 亿美元,中国持有美国国债 1 万多亿美元。中美两国在处理国际金融危机、应对气候变化方面有着共同的利益关切。四是中美两国建立了广泛的交流机制,保持了沟通通畅。目前,中美之间除了首脑会晤、战略与经济对话高层交流机制外,还在政治、经济、科技、军事等领域建立了 90 多个交流机制,在经济、科技等领域实施了具有实效的合作项目,取得了丰硕成果。中美军事合作这一敏感领域也取得重大进展,两国国防部长实现了互访,两国共同进行海上和人道主义救援等演习,军事交流机制不断加强。2013 年 11 月,中国国务院副总理刘延东在访问美国前专门撰文指出,在中美关系中“人文交流与战略合作、经贸互利一道成为三大支柱”。“中国现有 23.5 万学生留学美国,是美最大留学生来源国,美国‘十万强计

划’推动6.8万学生来华留学。”<sup>[1]</sup>2012年7月，中国国务院副总理汪洋在第五轮中美战略与经济对话中讲：“只要中美双方不断加强对话，客观理性看待彼此战略意图，尊重各自选择的社会制度与发展道路，尊重彼此核心利益和重大关切，理解对方的文化传统与思维方式，互信水平就会不断提高。”

### 三、当前中美关系中的突出问题

中美建交35年来，双方关系经历过多次风雨。中美在加强合作的同时，也还存在竞争，使两国关系不时出现波折。

(一)美国炒作“中国威胁论”。美国一直将中国视为“竞争对手”，认为中国将挑战美国在全球的领导地位，因而特别关注中国对美国的“威胁”，想方设法“牵制”与“防范”中国。美国有些人对中国抱有成见，甚至敌意，他们大肆炒作“中国威胁论”，将中国作为防范、打击的目标，试图遏制中国。多年来，美国向台湾出售武器装备，不惜挑战中国的核心利益，多次造成两国关系的严重倒退。2012年以来，在中国与日本的海洋主权争端中，美国偏袒日本，加剧了地区紧张，使地区冲突的可能性大大增加。中国曾多次表示，中国不会对美国造成威胁，但美国好像听不进去，依然我行我素。

(二)中美之间出现军事对峙。美国军机、军舰对中国沿海抵近侦察，引发多起事件。2001年，中美在南海出现过撞机事件，2009年发生了“无瑕号”事件，美国在中国近海对中国进行电子侦察。2013年11月出现的“考彭斯”号巡洋舰进入中国舰队防区，与中国航母编队近距离相遇，虽然两国舰只按照规程进行了妥善处置，但美国军舰对中国沿海进行抵近侦察显示出对中国的不友好、不信任。

许多中美学者认为，当前中美之间出现的诸多冲突和摩擦是由于双方缺少互信、相互猜疑造成的，从而影响了两国关系的稳定发展。诚然，

---

[1]中国国务院副总理刘延东在美国《今日美国》发表署名文章[EB/OL].新华网，2013-11-17.

互信是两国关系发展的关键。但在中美当前关系处于“非盟友”的形势下,要建立互信并非易事,只有通过合作才能加强互信。近年来,中美之间的战略对话提升了两国战略互信的高度,中美之间广阔的合作领域也有助于互信的建立。当然,中美建立战略互信是一个长期的渐进过程,并且需要政治、经济等多种因素的促进,更需要中美双方作出长期不懈的努力。

(三)美国“亚太再平衡”战略对中美关系产生了消极影响。2010年以来,美国公开提出“转向亚洲”,实施“亚太再平衡”战略。对此,美国强调这是为了保持它在这一地区的国家利益与领导能力。与此同时,美国也将中国视为其在亚太地区的主要战略对手。<sup>[1]</sup>将中国看作是在可以预见的将来唯一能对美国的地区影响力和力量投送能力形成潜在、长期、严重挑战的国家。2012年初,美国防部发布《防务战略指南》,向美军明确下达了在“反介入和区域拒止”条件下实现力量投送的任务;<sup>[2]</sup>美军参联会又在“空海一体战”构想基础上,提出《联合作战介入构想》。在美国人眼中,在亚太地区具有“反介入和区域拒止”能力的国家不多,中国算是一个。所以,美国的“空海一体战”针对中国的意图十分明显,至今美国人对此并不讳言。

此外,美国“亚太再平衡”战略的基石是要在亚太地区发展军事同盟关系,将盟国体系作为其安全战略的基础,这就势必要排斥地区内的非美国盟友的其他国家。与此同时,美国的某些盟国自恃有美国撑腰,在地区热点问题上不断制造麻烦,使亚太地区的和平与稳定受到严重损害。此外,美国还在亚太地区主导“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”(TPP),有意抬高加入门槛,借机排斥有关国家,并且与东盟国家倡议的“地区经济合作伙伴”(RECP)形成对持之势。近年来的实践证明,美国实施“亚太再平衡”战略实际上破坏了亚太地区的平衡,造成了亚太地区

[1]Amitai Etziona: ‘Air–Sea Battle, A Dangerous Way to Deal with China’, The Diplomat, September 3, 2013.

[2]空海一体战:应对“反介入、区域拒止”挑战的军种协调[EB/OL].美国国防部网站, 2013-05 .

的不平衡。

#### 四、对发展中美关系的思考

在当前形势下,中美关系已超越了双边范围,必需用国际视野来看待和处理中美关系,将中美关系融合于当前国际形势的发展之中,融合于世界的和平与发展之中。为此,中国在坚持和平发展的道路、增强综合国力、提高人民生活水平的同时,应在更加广阔的国际舞台上发挥更加积极的作用。为此提出以下几点思考:

(一)在加强中美合作的同时,加强危机管控能力。当前,由于中美存在结构性矛盾,双方社会制度不同,国家利益与文化价值观明显差异。因此,如何处理中美之间既合作又竞争的关系确是一个现实问题。今后,中美关系将会随着国际形势的变化,在起伏中前进,曲折中发展。所以,除了在对美关系中坚持平等互利、增强互信、拓展合作领域之外,必须建立危机管控与处理机制,在双边对话中制定合理的行为准则,以有效应对与处置突发事件。

(二)增强综合国力,应对多领域的安全挑战。综合国力是一个国家发展的标志,同时也是该国在世界上所处的政治社会地位的基础。近年来,中国经济的高速发展,极大地提升了中国在世界上的政治地位,增强了参与和处理世界事务的能力,大大拓展了与许多国家的合作领域。与此同时,中国也面临安全领域中的挑战,包括维护主权和领土完整、维护海洋权益、消除网络安全威胁等。对这些现实的挑战,都需要有积极的制衡措施。但是,从根本上讲,只有全面提高国家的综合国力,使中国在政治、经济、军事上都成为世界一流强国,才能比较彻底地解决现存的问题。

(三)推行全方位外交,发展新型大国关系。在当前世界多极化的形势下,大国之间的双边与多边关系是国际关系中的重要环节。世界上许多问题不是中国或美国所能解决的,也不是中美两国联手就能解决的。为此,中美合作应秉持“开放”、“包容”的姿态。一定要同世界各国加强

合作,与国际社会一道应对挑战。为此,中国除了重视与发展与美国的新型大国关系外,还要与其他国家发展友好合作关系,使中国的外交战略得到全方位提升。今年,中国提出“建设丝绸之路经济带”、“21世纪海上丝绸之路”、打造“中国—东盟自贸区升级版”等一系列重大倡议。这些倡议符合有关国家利益,引领了地区合作方向。世界是一个大家庭,需要大家共同为世界和平与地区安全发挥积极作用。

(四)坚持国际正义,在国际舞台上争取更多的话语权。当前,以联合国为代表的国际组织以及许多地区组织在推动世界经济发展、社会进步中发挥了突出作用。国际组织是联系不同国家的纽带,在当代世界中发挥着至关重要的作用。它是制定国际法规、建立国际秩序的重要平台。中国作为安理会常任理事国,有能力、也有责任在国际组织中发挥重要作用,促进世界和平与发展,保持地区安全与稳定。中国是现有国际体系的参与者,中国不会挑战现有国际秩序。但作为发展中国家的一员,中国应努力促成国际组织的改革与完善,不断提高中国的规则制定权与话语权,保护发展中国家的合法权益,维护国际关系基本准则和公平正义,不断促进世界政治与经济的全面稳定发展。

长期以来,中国一直奉行独立自主的和平外交政策,坚持和平与发展的道路。今后,中国将会与包括美国在内的世界上所有国家共同努力,建立世界的持久和平与共同繁荣。

[收稿日期:2013-12-23]

# 2013年欧洲形势与中欧关系的主要特点

张林初

[内容提要]2013年,欧洲形势总体保持稳定,欧盟一体化建设取得新进展,欧洲经济出现企稳迹象,但欧盟凝聚力和向心力明显下降、经济复苏步伐依然缓慢;欧盟积极推动与美国和日本的自由贸易协定谈判,贸易协定一旦签订,将对全球经济贸易和投资格局产生重大影响。中欧关系持续稳定发展,高层访问频繁,共同利益增多,合作领域扩展,但矛盾与分歧也更加突显。

[关键词]2013年 欧洲形势 中欧关系 特点

[作者简介]张林初,中国国际问题研究基金会研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)01-0028-10

2013年是欧洲战略形势复杂多变与深刻调整的一年。在国际战略格局持续演变、中东局势跌宕起伏、欧债危机远未根除的大背景下,欧洲形势总体保持稳定,欧盟的一体化建设有新的进展,欧洲经济正逐步走出最困难时期。中欧关系有新的发展,高层访问频繁,共同利益增多,合作领域扩展,同时合作与共存、利益与矛盾交织的趋势也更加明显。

## 一、欧洲形势的主要特点

经历了4年债务危机的欧洲，在欧盟和各成员国的共同努力下，2013年迎来了走出经济衰退低谷的一年，欧盟和欧元区不仅增加了新的成员国，而且经济出现了企稳的迹象，同时还积极推动与美国和日本等国家自由贸易协定的谈判。2013年欧洲形势的主要特点是：

#### (一) 欧盟一体化建设取得新的进展，但凝聚力和向心力明显下降

欧债危机爆发后，欧盟深层次矛盾进一步凸显，一体化建设乏善可陈。然而，2013年欧盟的深化和扩大取得了一定进展。

第一，从2013年7月1日起，克罗地亚正式成为欧盟第28个成员国，这是新形势下欧洲一体化建设取得的新进展。克罗地亚入盟，是欧盟的第7次扩容，也是欧盟自2007年以来首次接纳新成员，从而使欧盟成为一个人口超过5亿的大市场。克罗地亚入盟是在欧债危机出现转机的关键时刻，是真正意义上的“雪中送炭”，为欧盟带来了新的信心和至关重要的信任。克罗地亚是西巴尔干地区国家第一个正式加入欧盟的国家（斯洛文尼亚自称中欧国家）。正如美国副总统拜登在英国《金融时报》撰文称，“从此，克罗地亚将把巴尔干引向欧盟”，<sup>[1]</sup>它不仅将使欧盟在巴尔干地区获得重要战略支撑，也将为欧盟有效保护自己在巴尔干地区的利益提供机会。同时，克罗地亚入盟后，当年将从欧盟获得6.5亿欧元的发展资金，2014—2020年将获得137亿欧元的巨额资金，这将有力地促进克罗地亚经济社会的发展。

第二，2013年7月3日，欧洲议会以613票赞成、67票反对和29票弃权的表决结果通过决议，支持波罗的海国家拉脱维亚于2014年1月1日正式加入欧元区，成为欧元区的第18个成员国。决议认为，拉脱维亚已经达到《马斯特里赫特条约》规定的加入欧元区的趋同标准。欧元将从2014年1月1日起在拉脱维亚正式发行流通。由于欧债危机，部分2004年之后加入欧盟的国家放缓了加入欧元区的步伐，例如维谢格拉德集团4国中的波兰、捷克和匈牙利都没有加入欧元区。欧洲央行行长德拉基称，拉脱维亚加入欧元区，说明目前欧元虽然遇到了一些问题，但仍

[1]Financial Times, 2013-07-01.

“强劲且稳定”，“采用欧元对欧盟成员国来说是个有吸引力的选项，加入欧元区将获益非浅”。拉脱维亚加入欧元区有可能推动其他欧盟国家加入欧元区。

第三，在2013年10月24—25日举行的欧盟峰会上，欧盟成员国就加快发展“单一数字市场”、于2013年底推进银行业单一清算机制以及尽快出台欧盟首份中小企业融资方案达成原则性共识，为推动欧洲一体化、护航欧洲经济复苏向前迈进了一步。

出于提升竞争力和保护信息安全的迫切需要，2013年10月欧盟峰会把“单一数字市场”列为首要议题，这是自欧债危机爆发以来，欧盟峰会首次把单一行业发展战略视为重中之重。欧洲理事会主席范龙佩宣称，欧盟将通过鼓励投资政策、统一市场法规、增加劳动者技能等三项措施发展欧盟数字市场。据欧洲政策研究中心预计，欧盟若实现“单一数字市场”，将在10年内带动5,000亿欧元的经济增长。<sup>[1]</sup>此外，“单一数字市场”将可有效整合区域资源，推动欧洲单一市场建设和欧盟一体化进程。

2013年，欧盟虽然在一体化建设方面取得了一些进展，但在欧债危机的冲击和影响下，欧盟各成员国的利益诉求越来越多元化，内部矛盾错综复杂，凝聚力和向心力明显下降，其主要表现：一是欧元区与非欧元区、债权国与债务国、大国与小国、成员国与欧盟机构之间围绕权力、利益、理念的博弈更趋激烈；二是“法德轴心”正向德国倾斜，欧洲一体化进程正从法德联手、共当“火车头”转化为德国一家主导。也就是说，“欧洲的德国”正向“德国的欧洲”转变；三是支持欧洲联合的基础有所动摇，欧债危机加深了欧洲民众对精英们极力推动欧洲一体化建设的反感和不满，“疑欧”情绪迅速蔓延。

## （二）欧盟经济已经走出最困难期，但复苏步伐依然缓慢

欧洲统计局2013年11月14日发布的数据显示，欧元区2013年第三季度国内生产总值同比下降0.4%，环比上升0.1%；欧盟2013年第三

---

[1]2013年欧盟峰会在欧盟委员会办公地布鲁塞尔举行[EB/OL].<http://www.587766.com/news4/201...html>.[2013-11-04].

季度国内生产总值同比上升 0.1%，环比上升 0.2%。其中，同比增幅最大的是罗马尼亚、拉脱维亚和立陶宛，分别上升 4.1%、3.9% 和 2.2%；同比降幅最大的是塞浦路斯、意大利和捷克，分别下降 5.7%、1.9% 和 1.6%。<sup>[1]</sup> 虽然欧元区 2013 年第三季度国内生产总值的环比升幅比第二季度环比增长 0.3% 有所收窄，但从 2013 年第二季度起实现了环比“由负转正”。同时爱尔兰和葡萄牙已经宣布将退出国际援助计划。这表明，欧盟经济经历了长达 6 个季度的深度衰退之后，正重返增长的轨道。

欧盟委员会 2013 年 11 月 5 日预测，2013 年欧元区国内生产总值将萎缩 0.4%，2014 年增长 1.1%；欧盟国内生产总值为零增长，2014 年将增长 1.4%。

欧盟经济出现企稳迹象，主要得益于两个因素：一是长达 4 年之久的欧债危机得到一定程度的缓解，市场恐慌情绪渐渐消退，投资者和消费者对实体经济的信心有所恢复。这表明，欧盟在解决债务危机以及刺激经济增长方面采取的一系列措施初见成效，而欧洲央行“不惜代价捍卫欧元”的承诺和实际举措也在某种程度上给市场吃了“定心丸”。二是各成员国特别是南方成员国实行痛苦的财政紧缩和结构性改革，既使预算赤字下降，也使竞争力得以改善，对外出口连月增加。同时，欧盟也加大了拓展对外自贸战略的力度。

尽管如此，欧洲经济复苏的步伐依然缓慢，其主要原因，一是欧债危机还远没有根除。欧洲统计局 2013 年 10 月 23 日公布的数据显示，2013 年第二季度，欧元区 17 国政府债务相当于国内生产总值的 93.4%，高于第一季度的 92.3%，为连续 4 个季度上升。第二季度末，债务水平最高涨幅分别出现在塞浦路斯和希腊，两国债务占国内生产总值的比例分别升高了 10.8 和 8.6 个百分比。第三季度法国和意大利国内生产总值环比下降 0.1%，塞浦路斯的降幅为 0.8%。二是失业率居高不下。欧洲统计局 2013 年 11 月 29 日公布的数据显示，2013 年 10 月，欧元区失业率高达 12.1%，为历史高位；欧盟失业率达 10.9%。希腊和西班牙一直是“就业

---

[1] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euroindicators/peeis>.

困难户”，其失业率分别达到 27.3% 和 26.7%。<sup>[1]</sup>欧洲年轻人失业率过高，据欧洲统计局 2013 年 11 月 29 日公布的数据显示，欧盟和欧元区年轻人的失业率分别为 23.7% 和 24.4%。其中，希腊、西班牙和意大利更是“重灾区”，年轻人失业率分别高达 58.0%、57.4% 和 41.2%。<sup>[1]</sup>三是通货膨胀创 4 年新低。欧洲整体失业率过高和年轻人就业压力过大，已对工资和消费需求造成下行压力，拉低了通货膨胀水平。据欧洲统计局 2013 年 10 月 31 日发布的统计显示，2013 年 10 月，欧元区通货膨胀率为 0.7%，较上月降低 0.4 个百分点，为 2009 年 11 月以来最低点。其中德国 10 月份通货膨胀率同比回落至 1.2%。意大利 10 月份通货膨胀率环比下降 0.3%，同比降至 2009 年 10 月份以来最低水平，为 0.7%。<sup>[1]</sup>由于此前多数经济学家预测通胀水平至少会维持不变，此次大幅下跌令市场震惊。

欧债危机还没有根除，加上失业率居高不下和通货膨胀数据不及预期，引发了市场对于整个欧洲可能陷入“日本式”通缩的担忧。有专家警告，如失业和通缩问题不能及时得到逆转，不仅欧洲原有经济复苏势头将会受阻，其经济更有可能会陷入“复苏放缓—失业率升高—经济下滑—通货萎缩”的恶性循环。

### （三）欧盟积极推动自由贸易协定谈判，企图抢占新的战略制高点

2013 年，西方发达国家在全球范围内刮起了一股区域间自由贸易谈判的风潮。继欧盟与美国 3 月 12 日高调宣布将于 6 月开始“跨大西洋贸易和投资伙伴关系”（TTIP）谈判后，欧盟与日本于 3 月 25 日正式启动“经济合作协定”（EPA）谈判。与此同时，欧盟与印度和东盟一些国家的自由贸易谈判也正在紧锣密鼓地进行。截至 2013 年 11 月，欧盟已与美国进行二轮谈判，与日本进行三轮谈判。

欧盟积极推动自由贸易协定谈判的主要动因有三：

一是摆脱当前经济危机的需要。自 2008 年全球金融危机爆发以来，欧洲金融业遭到沉重打击，此后爆发的持续 4 年之久的主权债务危机，更是把欧盟折腾得筋疲力尽，经济陷入严重衰退，失业率持续攀升，社会

---

[1] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euroindicators/peeis>.

矛盾突出，凝聚力和向心力明显下降。面对如此糟糕的经济、金融、就业形势和社会压力，欧盟不得不把扩大对外出口作为摆脱困境的突破口。同时，美日经济同样不太景气，也需要“抱团取暖”。欧盟委员会近期发布的一项研究结果称，若欧美自贸协定一旦生效，每年将分别为欧盟和美国经济创造 1,190 亿欧元和 950 亿欧元的产值，欧盟的国内生产总值每年可增长 0.5—0.8 个百分点，还可以创造成千上万个就业岗位。欧盟委员会 2013 年 4 月 19 日在欧日首轮谈判后发表的公报称，如果欧日自贸协定谈判成功，欧对日出口有望增加 23.5%，这将使欧盟经济增长 0.6—0.8 个百分点，还可以创造 40 万个就业岗位。<sup>[1]</sup>

二是建立国际贸易新规则的需要。美国金融危机和欧洲主权债务危机爆发以来，欧美在国际经济新秩序的构建中遇到了“金砖国家”等新兴经济体的挑战，全球多边贸易谈判陷入僵局。所以，欧美和欧日分别进行 TTIP 和 EPA 谈判的真正战略意图是，制定贸易、投资规则和标准，建立起欧美主导的国际贸易体系和国际经济新秩序，抢占新的战略制高点。欧美 2013 年 2 月 13 日发表的共同声明强调：“通过谈判，欧美不仅有机会扩大跨大西洋间的贸易和投资，而且还将为多边贸易的全球规则的发展做出贡献。”欧盟委员会主席巴罗佐声称：“世界最重要的两个发达经济体之间未来达成的协议，将是改变游戏规则之举。这种谈判将设定标准……并服务于全球贸易规则的发展。”<sup>[2]</sup>

三是制衡中国快速发展的需要。欧盟已在亚洲与韩国、新加坡签订了自由贸易协定，目前正在与日本、印度以及东盟国家马来西亚、泰国和越南等国进行自由贸易谈判，为全面进入亚洲市场创造条件。欧盟是中国的第一大贸易伙伴，近年来中欧全面战略伙伴关系虽然取得长足发

[1]European commission, “commission Staff Working Document: Impact Assessment Report on Eu -Japan Trade Relation”, 18 July 2012, <http://search.Yahoo.com/r/-ylt=aog7tg8ncfrswoa7pvynyoa>.

[2]Statement by president Barroso on the Transatlantic Trade and Investment Partnership, Joint Press Conference, February 23, 2013, [http://europa.eu/rapid/press-releas\\_SPEECH-13-121\\_en.htm#PR\\_metaPressRelease\\_bottom](http://europa.eu/rapid/press-releas_SPEECH-13-121_en.htm#PR_metaPressRelease_bottom), last accessed on May 1, 2013.

展,但欧盟对中国的发展心存疑虑,贸易保护主义抬头,对中国商品的反倾销调查接连不断。显然,欧盟试图利用与美日以及东盟建立自由贸易区谈判,提高对中国的要价,迫使中国接受他们制定的规则和标准。

欧美2013年3月12日宣布启动TTIP谈判时称,双方将在两年内完成谈判,目标是实现欧美两大经济体贸易和投资的开放,使跨大西洋市场朝更加一体化发展。谈判内容主要有三大领域:一是市场准入,二是监管问题和非关税贸易壁垒,三是制定新的贸易和投资规则,共同应对全球贸易挑战。欧日之间EPA谈判的目标是,缔结以降低双方贸易关税和非关税壁垒,扩大互相投资为目的的“经济伙伴关系协定”,没有预设结束谈判的时间。欧美谈判的难点,主要集中在农产品出口价格补贴、转基因农产品和荷尔蒙牛肉等问题上。欧日谈判的主要难点,主要集中在汽车和农产品问题上。

一般估计,经过激烈的讨价还价后,TTIP和EPA谈判最终将达成协议。欧美日是世界主要经济体,其经济总量占全球经济总量的一半以上,欧美和欧日自贸协定一旦签订,将对全球经济贸易和投资格局产生重大影响。

## 二、中欧关系的主要特点

2013年是中欧建立全面战略伙伴关系10周年。年内,中欧关系总体保持平稳,高层访问频繁,共同利益增多,合作领域扩展,同时矛盾与分歧也更加显现。纵观全年,中欧关系呈现如下主要特点。

### (一) 制定未来10年发展战略规划,打造中欧关系的升级版

中欧建立全面战略伙伴关系10年来,双方关系超越历史、文化、社会制度差异,克服国际风云变幻和困难挑战,越来越成熟并保持了向前发展的势头。10年来,双方逐步确立了年度领导人会晤和政治、经贸和人文领域的三大合作交流机制,建立了60多个政策对话和合作机制。2013年中国新领导集体上任后,便从战略全局和中国发展的实际需要出发,全力打造中欧关系的升级版。

2013年11月，中国欧盟领导人在北京举行第十六次会晤，全面规划了中欧关系发展的战略，确定了中欧开展合作的“路线图”，会晤取得丰硕成果：一是发表《中欧合作2020战略规划》，这份规划既有宏伟的前景，又有具体的措施，涵盖面之广前所未有，可以说是“上天下海入地”。二是正式宣布启动中欧投资协定谈判，中欧投资协定符合双方共同利益，既有利于促进双向投资的增长，又有利于发展双向平衡的中欧经贸关系。三是积极探讨开展自贸区可行性研究，力争到2020年中欧贸易额达到1万亿美元。四是密切人文交流，加紧商谈便利人员往来协议，加强公共政策对话。五是加强在国际和地区事务中的沟通与协调。

习近平主席高度评价中欧关系的重要性，他会见来华出席第十六次中国欧盟领导人会晤的欧洲理事会主席范龙佩和欧盟委员会主席巴罗佐时指出，作为最大的发展中国家和最大的发达国家联合体，中欧是维护世界和平的“两大力量”；作为世界上两个重要经济体，中欧是促进共同发展的“两大市场”；作为东西方文化的重要发祥地，中欧是推动人类进步的“两大文明”。<sup>[1]</sup>对此，范龙佩和巴罗佐表示，欧中在各自发展道路上，要相互支持，相互帮助。希望同中国保持对话，深化互信，扩大合作，加强在国际和地区事务中沟通与协调，推动欧中关系进一步发展。

## （二）中国与中东欧国家合作关系持续发展，丰富了中欧关系的战略内涵

中国与中东欧国家的合作是中欧关系的重要组成部分，既是中国与中东欧16国发展双边关系的一种新形式，也是促进中欧关系不断发展深化的新举措。开展中国—中东欧国家合作，不仅有利于促进中国同这些国家的双边关系，也有利于提升中欧整体合作的规模和水平，有利于中国、中东欧国家和整个欧洲的发展。

自2012年4月中国与中东欧16个国家领导人在华沙会晤时作出加强中国—中东欧国家合作的战略决策以来，在双方的共同努力下，中国—中东欧国家合作取得积极进展，2013年更是硕果累累。

---

[1]习近平会见欧洲理事会主席范龙佩和欧盟委员会主席巴罗佐[EB/OL]. [http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/20/content\\_2.\[2013-11-20\]](http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/20/content_2.[2013-11-20])

首先,2013年7月,来自中国和中东欧国家的600多名企业家在重庆举行首次中国—中东欧国家地方领导人会议,发表了“重庆倡议”,签订了25个合作协议。举行地方领导人会议是中欧合作方式的一次创新,也是2013年中欧关系的一大亮点,丰富了中欧关系的战略内涵。

其次,2013年11月,第二届中国—中东欧国家领导人会晤在布加勒斯特举行,会晤围绕“合作共赢,共同发展”的主题,肯定合作意义,确定合作原则,制定合作规划,宣布了一批包括匈牙利—塞尔维亚铁路在内的合作项目,共同制定和发表了《中国—中东欧国家合作布加勒斯特纲要》,为中国—中东欧国家合作关系的发展指明了方向。

第三,经贸关系进展顺利。一是双方贸易平稳增长,2013年1—10月贸易额达454亿美元,同比有所增长。二是相互投资不断扩大,目前中国企业在中东欧国家投资超过35亿美元,中东欧16国在华投资超过11亿美元。三是基础设施合作正成为双方合作的新亮点。利用中方贷款实施的贝尔格莱德跨多瑙河大桥项目、科斯托拉茨电站一期改造项目、波黑塞族共和国斯坦纳里火电站等项目顺利启动建设,一批合作项目正在积极探讨中。

第四,人文交流十分活跃。“专场旅游产品推介会”、“文化合作论坛”、“教育政策对话”等活动相继成功举办。2013年10月,在北京还举办了中国—中东欧青年政治家论坛,来自中东欧13个国家的30个政党代表出席了论坛。

(三)光伏案避免了“双输”,对中欧未来解决其他贸易争端产生积极影响

2012年9月,欧盟对从中国进口的光伏板、光伏电池以及其他光伏组件发起反倾销调查。欧洲是全球光伏产品的最大市场,也是中国光伏产品出口的主要地区。据欧盟委员会统计,2011年,中国向欧盟出口了价值210亿欧元的该类产品,为当时中国同类产品出口额的73%。这是全球最大光伏市场与全球最大光伏产品出口国之间的一场诉讼战。

经过长达近一年艰难的拉锯谈判,在双方高层的影响下,最终于2013年8月达成协议,平息了中欧迄今为止最大的贸易争端。

中国与欧盟达成的协议包括 0.57 欧元 / 瓦的价格承诺底线和 7GW 配额。0.57 欧元 / 瓦的价格承诺底线相比原有价格仅高出 10%—15%，但略高于韩国和台湾 0.55—0.56 欧元 / 瓦的平均价格。

按照协议，从 2013 年 8 月 6 日到 2015 年年底，共有 90 多家作出价格承诺的中国企业将按照协议要求对欧盟出口硅片、电池、组件，可免征反倾销税。未承诺的企业如果对欧盟出口上述产品仍需向欧盟缴纳高达 47.6% 的反倾销税。

价格承诺是贸易救济的一种方式，也是世贸组织认可的解决贸易纠纷的手段。中欧之间达成“价格承诺”协议，避免了双输。

“价格承诺”协议的达成具有积极影响，它避免了中国光伏企业可能遭受的巨大冲击，至少有一批企业能够在被欧盟接受的价格水平上继续生存下去。同时，欧盟也是这次“价格承诺”的受益者。虽然欧盟光伏产品制造商对这个结果并不太满意，但是欧盟进口商、光伏产品上下游企业、消费者都欢迎这个结果。欧委会作为欧盟各利益集团的平衡者，在慎重权衡欧盟各方利益后做出的这个决定，不但可以直接保护进口商的利益，而且还保住了上下游企业几十万个工作岗位，维护了消费者购买物美价廉产品的权利，也从根本上符合欧盟提倡环保节能的长远利益。

光伏产品贸易争端的成功化解，是中欧经贸关系中解决贸易纠纷的一个典型案例，显示了中欧双方有能力、有智慧管控贸易摩擦，维护合作大局。

此案的解决对未来中欧解决其他贸易争端也将产生积极影响。欧洲国际政治经济中心主任埃里克松表示，在解决贸易摩擦时，切不可以有“以牙还牙”的报复思想，更不应该将贸易问题政治化。

#### (四) 中欧经贸关系出现转机，投资和技术转让稳步前行

随着欧洲经济走出最困难的衰退期，2013 年中欧经贸关系出现转机，扭转了 2012 年以来贸易额持续下滑的态势。据中国海关总署 2013 年 11 月公布的数据显示，2013 年头 10 个月，中欧贸易总额为 4,560.9 亿美元，同比增长 0.5%（10 月当月中欧贸易总额增长 12.6%）。其中，中国出口额为 2,759.0 亿美元，同比下降 0.7%，降幅收窄（2012 年头 10 个

月下降 5.8%），进口额为 1,801.8 亿美元，同比增长 2.4%。<sup>[1]</sup>

在投资方面，据中国商务部 2013 年 11 月 19 日公布的数据显示，2013 年 1—10 月，欧盟 28 国对华投资新设立企业 1,216 家，同比下降 14.37%，实际投入外资金额 64.02 亿美元，同比增长 22.26%。其中德国对华投资 19.13 亿美元，同比增长 49.6%；荷兰对华投资 11.83 亿美元，同比增长 17.13%。2013 年 1—10 月，中国对欧盟投资 30.4 亿美元，同比增长 92.4%。中国企业与拥有先进技术和知名品牌的欧洲企业合作，成为中欧经贸合作的新亮点。此外，2013 年 1—9 月，中国从欧洲引进技术 2,658 项，合同金额 107.8 亿美元。<sup>[2]</sup>

纵观 2013 年，在中欧关系持续稳定发展的同时，矛盾也有所发展，双边关系仍有诸多制约因素：一是欧洲对中国不断进行政治干扰，经常利用“人权”问题“敲打”中国，部分欧洲国家还不时炒作涉藏、涉疆问题，对中国的内政指手划脚。二是中方关切的承认中国完全市场经济地位以及取消对华军售禁令这两个长期困扰中欧关系的问题迄今仍未解决。三是插手中国周边事务，企图利用中国与周边国家岛礁主权纷争介入亚太事务，2013 年 11 月欧日领导人会晤发表的共同声明称，欧盟对日本行使“集体自卫权”表示欢迎，并对东亚地区的紧张局势表示忧虑。四是欧盟贸易保护主义抬头，对华贸易纠纷不断。

展望 2014 年，在全球战略格局持续调整和世界经济艰难曲折复苏的大背景下，欧盟将努力弥合分歧，继续推动治理改革，争取在一体化建设和政治经济社会发展方面取得新的进展，以求早日摆脱欧债危机。中欧关系将保持快速发展的良好势头，保持对话，深化互信，扩大合作将是中欧关系的主旋律。

[收稿日期：2013-12-02]

---

[1] <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/>，2013 年 10 月进出口商品主要国别(地区)总值表。

[2] <http://www.mofcom.gov.cn/> 商务部例行新闻发布会[2013-11-19].

# **大变局深化背景下中国与中东 关系的发展**

**高祖贵**

[内容提要]2013年中东形势出现新变化：埃及政治转型陷入新的重组，叙利亚内政在伊斯兰激进分子的参与下更加混乱，伊朗核问题在鲁哈尼上台后有重大突破，巴以在国界、难民安置等问题上也有进展。这些变化中美国的主导因素在下降，中国与中东国家在能源、地缘战略利益等方面的依赖在加强。中国顺应这种局势的变化，就巴以冲突、叙利亚危机和伊朗核问题等提出主张，并积极推动解决。

[关键词]中东局势 中国与中东

[作者简介]高祖贵，中共中央党校国际战略研究所研究员、博导，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(2014)01-0039-08

2013年，中东大变局继续深入演化，焦点问题和战略格局呈现新态势。这使中国在中东面临新形势，有助于推动中国与中东关系向前发展。

## **一、中东地区局势发生新变化**

就地区局势而言，突尼斯、埃及、利比亚、也门等发生政权更替的国家转型艰难，沙特、阿联酋、约旦、科威特等国改革面临潜在风险，叙利亚

危机、巴以冲突和伊朗核问题等呈现新形势，伊拉克安全局势继续恶化，土耳其埃尔多安政府执政遭遇挑战。综合起来看，四个焦点问题的新发展比较突出。

### (一) 埃及“穆兄会”支持的穆尔西政府被推翻，国家转型陷入困境

埃及这一轮政治转型进程始于2011年2月，当时30多个党派组成的改革派力量（即后来的“全国拯救阵线”）、“穆斯林兄弟会”（后组建“自由与正义党”）和“萨拉菲派”（其代表为“光明党”）等主要政治力量，加上以改善民生为诉求的劳工和农民等广大中下层民众，在追求“自由、正义、民生、就业”的旗号下，共同要求穆巴拉克下台，埃及“武装部队最高委员会”所代表的军方选择放弃穆巴拉克而站到“穆斯林兄弟会”和民众一边，迫使穆巴拉克下台。之后，“自由和正义党”及“光明党”等共47个党派构成的“民主联盟”，经选举成为议会上下两院第一大政治力量，它们推举的候选人穆尔西当选为总统。埃及由此开启从威权政治向选举政治转变的历史进程。其间，伊斯兰主义力量、埃及军方和“全国拯救阵线”代表的改革派力量之间围绕政治权力展开激烈角逐。2012年6月，穆尔西总统所代表的伊斯兰主义力量凭借多数民众的支持，不顾军方的反对，坚决推出新宪法草案，并在全民公投中赢得多数人的支持。新宪法草案颠覆了此前军方所提出的强化“武装部队最高委员会”地位的宪法修正案，不允许军方对议会决议拥有否决权，不允许军方享有凌驾于民选政府之上的权力，使得军方的权力和利益受到明显挤压。新宪法草案通过之后，穆尔西总统更换了“武装部队最高委员会”主要领导人，由塞西接替坦塔维出任国防部长，迫使军方妥协让步，初步实现了伊斯兰政党掌控政权的目标。

然而，经过穆尔西总统一年的执政，埃及的政治、经济、社会和外交形势的发展方向使得其他政治派别感到不满。在政治上，穆尔西总统改组内阁，强化“穆斯林兄弟会”及其本人的主导地位。于是改革派担心宗教势力对埃及政治和社会文化的影响力进一步上升有可能向伊斯兰原教旨主义方向发展。而比“穆斯林兄弟会”更为保守的“萨拉菲派”表现出与改革派完全相反的不满意，因为穆尔西总统至今没有在埃及实行

“沙里亚法”（伊斯兰教法）。军方领导人则把穆尔西总统强化对军队的掌控视为威胁，感到过去“武装部队最高委员会”掌控国防部的局面正在发生改变，担心军方在埃及政治、经济和社会领域的利益进一步受损。在经济和社会发展方面，穆尔西总统领导下的政府未能改变穆巴拉克下台前面临的经济社会发展困难局面，使得埃及经济社会发展多项经济指标有继续恶化的趋势。工业年均增长速度从2010年的4.6%下滑到2012年的1.1%；官方公布的失业率从2010年的9%下滑到2012年的12.5%；政府财政赤字在国内生产总值（GDP）中的占比从2010年的8%上升到2011年的11%，2013年还可能超过12%；国内公共债务在国内生产总值（GDP）中的占比从2010年的60%上升到2012年的70%；国家外汇储备从2010年的350亿美元减少到2012年的150亿美元；腐败问题日趋严重，在“透明国际”发布的国际腐败指数排名从2010年的第98位下滑到2011年的第112位和2012年的第118位。<sup>[1]</sup>面对不断加重的经济社会发展形势，在“革命”中同“穆斯林兄弟会”一起推翻穆巴拉克政府的中下层民众以及占失业人群95%的年轻人，越来越对穆尔西政府的执政不满。根据美国皮尤中心发表的调查数据，70%的埃及人对经济发展状况不满，33%的人认为需要一个强有力的领导人来解决国家面临的问题，49%的人认为搞好经济比发展民主更加重要。<sup>[1]</sup>在对外关系上，尽管穆尔西政府继续与以色列和平相处，对美国保持友好，但其积极改善与伊朗的关系和强化对非政府组织尤其是与西方国家有密切联系的非政府组织的做法，使得国内改革派和西方国家对埃及的政治和外交走向的担忧上升。

在此情况下，穆尔西政府逐步陷入孤立。2013年7月3日，军方利用各派权力分化斗争带来的机会，以及部分政治势力和民众希望军方出面稳定政局的期待，罢黜了穆尔西总统。之后，“穆兄会”注册的非政府组织被取缔，其领导人被捕，“挺穆”民众与军方之间以及“挺穆”民众与“倒穆”民众之间发生长时间大规模的对抗和冲突。军方力图按照自己

---

[1] Hafez Ghanem, “Can Egypt’s Transition and Economy Be Saved?”, May 1, 2013, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/05/01-egypt--economy-transition-ghanem>.

提出的政治路线图，先组建过渡政府，然后于 2014 年 1 月进行全民公投，年中举行议会和总统选举。埃及转型进程由此变成新的博弈和重组。

## (二) 叙利亚局势更趋复杂，酝酿出现拐点

叙利亚危机从 2011 年初的街头抗议演化为全面内战。2012 年，政府和反对派的武装对抗进入僵持状态。2013 年，危机开始历经重大变化。在上半年，反对派经过多次整合，力量不断壮大，在战场上与政府形成分庭抗礼之势。下半年，政府军调整战术，借助来自黎巴嫩和伊朗的支持，在战场上逐步占据优势。8 月化武事件发生后，美国奥巴马政府一口咬定这是叙利亚巴沙尔政府所为，宣布要进行惩戒性的有限打击。但随后俄罗斯提出叙利亚交出化学武器换取美国停止军事打击的方案，并得到叙利亚和美国的赞同。叙利亚巴沙尔政府于 10 月 14 日正式签署联合国《禁止化学武器条约》，并开始依照安理会通过的关于叙利亚化武问题的第 2118 号决议，与禁止化学武器组织合作，消除化武。叙利亚危机从一度即将爆发的外部军事干预，转为各方寻求政治解决为主。与此同时，政府与反对派军队对抗继续发展，来自世界 80 多个国家和地区伊斯兰激进分子纷纷涌入并不断壮大。根据安理会决议要求，叙利亚任何一方都不得使用、开发、生产、获取、储存、保留或转让化学武器，要在 2014 年上半年完成对所有化学武器物料和设备的销毁。同时，在美国、俄罗斯以及联合国 - 阿盟特使卜拉西米等各方加紧斡旋下，终于达成于 2014 年 1 月在日内瓦召开国际会议的共识，为政治解决这场危机找到了方案。

## (三) 伊朗核问题实现历史性突破，但前景依然不明

2009 年奥巴马政府上台以来，在基本延续小布什政府在伊核问题上的“大棒加胡萝卜”政策框架的同时，从小布什政府偏重使用“大棒”调整为“大棒”和“胡萝卜”并重，在明确划出对实施军事打击的“红线”（即伊朗决定制造核武器）之后，更多地强调使用政治、经济、外交手段，对伊朗全方位施压，包括在秘密战线加紧进行“暗战”，加大情报搜集和渗透力度，实施网络攻击以迟滞伊朗核技术开发进程；持续加强对伊朗与核技术开发项目相关的个人、机构、公司和金融机构，以及与其他国家有关联的公司和金融机构的经济制裁力度，通过经济和外交施压等多种

手段促使其他国家减少从伊朗的石油进口；加大对以色列的军事支持力度，不断推进与海合会国家的军事安全合作；不断推动联合国安理会五个常任理事国（美、英、法、俄、中）加上德国与伊朗围绕其开发核技术的问题展开谈判（即 5+1+1 机制）；对伊朗国内社会发展施加影响，为其民主变革力量提供帮助。受此影响，伊朗的经济社会发展面临的困难不断加重，石油收入每天减少 1.33 亿美元左右，照此计算一年将损失 450—500 亿美元，<sup>[1]</sup> 伊朗官方公布的 2012 年的通货膨胀率高达 40%，汽油产品等价格上涨，首都德黑兰的房价上涨了 3 倍；里亚尔对美元的贬值甚至超过 70%，富人纷纷购买黄金；进口大幅减少，政府转而扩大国内生产以满足民众需求。但是，伊朗并未因此寻求妥协，而是通过加快研制导弹和无人机、频繁军演等加强军事防卫能力，增加核技术开发设施，威胁封锁霍尔木兹海峡和对以色列及美国在中东的利益目标实施先发制人的打击，同时又保持战略克制，继续与国际原子能机构保持接触并表示愿意与美、英、法、俄、中、德等六国就核问题继续进行谈判等。伊朗的这些应对措施使得奥巴马政府以压促变策略实现的可能性下降，加上伊朗在叙利亚危机和伊拉克安全局势等问题上的影响上升，使得美国国内主张采取强硬政策的呼声上升，奥巴马政府在伊朗问题上实现某种突破的紧迫感增加。

考虑到美国又采取更强硬手段的可能性，2013 年 8 月正式上台执政的伊朗总统鲁哈尼为了发展经济，不断通过给奥巴马总统写信、公开讲话以及在美国《华盛顿邮报》等主流媒体发表文章，释放愿意在核开发等一系列问题上调整政策，与美国等寻求改善关系的信号。美国随即顺势做出积极反应，表示如果伊朗新政府真能实质性地和认真地履行自己的国际义务，寻找和平解决问题的办法，那么美国将是其真诚的合作伙伴。这为有关伊朗核问题的谈判实现突破提供了条件。2013 年 11 月 24 日达成第一阶段协议，其内容包括：伊朗在 6 个月内停止纯度 5% 以上的铀浓缩，已有的 5% 以上的浓缩铀以稀释等方式“处理”，以防用于制造核武器；伊朗不得扩建或新建铀浓缩设施，可用于提取核武器材料钚的

[1] [http://news.xinhuanet.com/world/2012-10/02/c\\_123784946.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-10/02/c_123784946.htm)

阿拉克重水反应堆停止建设；伊朗允许国际原子能机构核查人员进入更多设施。相应地，伊核问题六国将不再对伊追加制裁，暂停对伊贵金属、汽车零部件和石化制品的禁运，允许少量伊朗石油出口，解冻伊朗留学生资金，放宽对伊食品和药品进口限制。这一协议使伊核问题朝着政治外交解决方向迈出了重要步伐，之后能否继续推进，取决于美伊各自内部不同政治力量的博弈以及其他利益攸关方的互动。

#### (四) 以巴和谈进程重启，前途如何难以预料

巴以冲突是二战以来中东持续时间最久和矛盾最复杂的问题。2009年，奥巴马政府上台不久，就在埃及开罗大学发表讲话，表示要帮助解决巴以问题。然而，2010年底从突尼斯开始并迅速蔓延至埃及、利比亚并席卷整个中东和北非的地区大变局，不仅迫使奥巴马政府转而应对变局而无法继续推动巴以和平进程，而且使得以色列安全环境恶化和巴勒斯坦“哈马斯”地位提高，特别是导致以色列内塔尼亚胡政府与美国奥巴马政府之间的分歧显著扩大，加上奥巴马政府对外战略的注意力主要放在亚太，就使美国推动巴以和谈的动力减弱和难度上升，巴以关系再度紧张，和平进程陷入停滞。2013年以来，在美国总统奥巴马第二任期首访以色列的推动下，内塔尼亚总理明确表示愿意做出历史性妥协，同意巴勒斯坦人民建立一个与以色列为邻的非军事化国家。民调显示半数以上以色列人支持巴勒斯坦建国。巴勒斯坦方面表示，赞同阿拉伯国家联盟提出的新倡议。美国国务卿克里连续9次出访斡旋，力促巴以双方在9个月内达成和平协议。在美国的积极推动下，以色列和巴勒斯坦于7月在华盛顿重启直接谈判。经过10余轮的秘密谈判，克里于12月宣布谈判取得实质性进展，但未说明具体内容。2014年元旦，克里第10次访问以色列和巴勒斯坦，提议双方就最终和平协议的框架大纲进行讨论，涉及以巴未来国界、安全力量部署、巴勒斯坦难民安置等重大问题，以便在2014年4月底完成和谈。但和谈要取得重大突破，仍有诸多困难需要克服。

## 二、中国与中东发展关系的动力与举措

地区形势的上述发展，给中国与中东关系的发展注入了新动力。

中国与中东大多数国家的正式外交关系，始于 20 世纪 70 年代之后。90 年代以来，中国与中东国家的政治、经济、军事、文化关系日益增多。1992 年中国与以色列正式建交，为中国在中东平衡推进与阿拉伯国家和以色列的关系提供了有利条件。进入 21 世纪，特别是 2004 年启动“中阿合作论坛”及相关工作机制以来，中国与中东国家在政治、经济、安全、文化和社会各个层面上的交流合作不断扩大。这为当今中国与中东国家进一步加强关系奠定了良好基础。

近年来，中国与中东国家加强相互关系的内在需求不断扩大。一方面，中国在中东的利益正不断扩大。这些利益涵盖政治、经济、能源、安全等多个方面。能源利益和地缘政治利益在战略上的重要性、切实性和紧迫度正不断提升。就能源而言，中国 1993 年开始成为石油净进口国，到 2012 年石油对外依存度已经达到 56.7%，成为仅次于美国的世界第二大石油消费国和仅次于美国、日本的第三大石油进口国。国际能源署（IEA）甚至估计，到 2020 年，中国将成为全球最大石油进口国，石油对外依存度将达到 75%—80%。根据美国传统基金会的统计表计算，中国对中东石油的依存度，在 2000 年和 2001 年分别为 53.6%、56.2%，2006 年和 2007 年分别为 45.2%、44.6%，2011 年为 51.5%。<sup>[1]</sup> 根据中国国土资源部发布的数据统计，2012 年中国从中东进口的石油已经占中国进口石油的 60% 左右。在未来中国的快速发展过程中，中东作为世界主要产油区和国际重要能源通道，对中国能源安全乃至整个国民经济发展的影响都将进一步上升。基于此，中国希望中东地区保持和平、稳定和发展。

就地缘战略而言，中东在世界地缘战略格局中长期占据重要地位，

[1]The Heritage Foundation, “China Global Investment Tracker Interactive Map”, <http://www.heritage.org/research/project/China - Global - Investment - Tracker - Interactive - Map>, 转引自牛新春.中国在中东的利益与影响力分析[J].现代国际关系, 2013(19), 第 45 页.

是任何具有一定全球利益的国家都无法忽视的地区。随着丝绸之路经济带和海上丝绸之路等战略构想的展开与实施，中国利益边界将不断向外延展，中国周边战略地缘范围也将扩展到西亚并进一步向北非辐射，中东在中国国际战略中的重要性日渐上升，中国与中东的互动日趋紧密。特别是在美国奥巴马政府推行“再平衡”战略、减少在中东的资源投入、增加亚太力量的投放，以便更好应对“中国崛起”的背景下，中东对中国周边战略实施和中美关系发展的重要性进一步凸显出来。推进与中东国家的关系将为中国塑造周边环境提供更为广阔的战略空间。特别是在当前和今后相当长时期内朝鲜半岛局势和钓鱼岛问题等存在诸多变数的情况下，中东和亚太在中国的周边战略运筹中的积极联动和相互支撑，将对中国塑造有利的周边环境，进而在整个亚洲大陆、印度洋和西太平洋地区格局的演变过程中处于主动地位具有特别重要的意义。

另一方面，中东国家在“9·11”事件后与美国的关系龃龉不断。自2010年底和2011年初中东大变局发生以来，美国的中东政策从20世纪90年代的全面主导塑造转变成如今的有限干预和整合，对中东大变局施加重大影响甚至操控的意愿和能力明显下降。特别是奥巴马政府在叙利亚危机处理上从决定实施军事打击转向以化武换和平，对伊朗寻求改善关系并就核问题达成初步协议，表明美国强力介入中东事务的决心有所减弱，这使得以色列、沙特等国越来越强调自身内外战略的独立自主，与美国的分歧明显扩大、摩擦增多转而加大对俄罗斯等其他战略力量的借助力度，从而使得推进对华关系的动力和意愿持续增强，对中国的期待明显上升。

在此背景下，随着中国新一届中央领导集体施政的展开，中国对中东事务的关注度明显上升，外交投入逐步增多。2013年，围绕巴以冲突、叙利亚危机和伊朗核问题这三个中东地区当前的重大焦点，中国明确提出了解决问题的主张和建议。

5月，中国邀请以色列总理内塔尼亚胡和巴勒斯坦总统阿巴斯访华，习近平主席提出了中方关于解决巴勒斯坦问题的四点主张，即应该坚持巴勒斯坦独立建国、巴以两国和平共处这一正确方向；应该将谈判作为

实现巴以和平的唯一途径；应该坚持“土地换和平”等原则不动摇；国际社会应该为推进和平进程提供重要保障。中国外长王毅 12 月 17—26 日访问巴勒斯坦、以色列、阿尔及利亚、摩洛哥和沙特等中东五国，其核心任务就是推动落实这四点主张，进一步做巴以双方的劝和促谈工作。10 月，王毅外长强调政治途径解决叙利亚问题是唯一现实出路，认为应该从叙国内、地区、国际三个层面作出努力，推动举行第二次叙利亚问题日内瓦会议，全面落实日内瓦公报，并表示中国继续为推进叙利亚问题政治进程和销毁化武工作提供支持。关于伊核问题，中方明确主张伊朗不应拥有核武器，但其合理的安全及经济利益要求应该予以考虑，其和平利用核能的权利应该得到保证；反对谋求以武力解决伊核问题。11 月 19 日，习近平主席与伊朗总统鲁哈尼通过电话深入交换意见。此前在该问题的多轮谈判过程中，中国同样发挥了积极沟通和协调作用。这些努力为伊核问题沿着政治外交解决轨道取得突破起到了促进作用。中国外长王毅 12 月出访中东五国，行程跨越西亚北非，旨在宣示中国始终从战略高度和长远角度看待和推进与阿拉伯国家关系，支持阿拉伯国家坚定走自己选择的道路，支持阿拉伯国家通过政治手段解决热点问题，支持阿拉伯国家与中国加强合作、共同发展，支持阿拉伯国家维护自身的正当权益。王毅外长还表示，中方认为阿拉伯国家要发展，发展是解决一切的基础和钥匙；阿拉伯国家要稳定，稳定是实现发展的必要前提；阿拉伯国家要团结，只有团结才有力量，才能更好维护阿拉伯国家的根本和长远利益。在阿拉伯国家发展、稳定、团结进程中，中国将与阿拉伯国家站在一起。

通过这些重要举措，中国在中东事务中主持公道、敢于担当、积极负责的形象更加凸显，中国与中东国家的关系进一步热络升温。

[收稿日期：2014-01-08]

# 一战最重要的教训是什么？

——驳安倍把今日中日关系与一战时德英关系类比的谬论

钱文荣

[内容提要]日本首相安倍晋三把当前中日关系与一战时的德英关系进行类比，诬蔑和攻击中国。那么，一战最为重要的教训是什么呢？一战后，法、英、美等帝国主义国家先是为瓜分打败德国的胜利果实不惜牺牲其他对德作战的主权国家的利益；继而不仅没有限制，反而扶植德国军国主义的复活，导致德日发动第二次世界大战。日本当前的极右势力在美国的纵容下酷似一战后法、英、美国扶植战败后的德国，肆意挑战二战后的胜利成果和《开罗宣言》、《波茨坦公告》及以《联合国宪章》为基础的战后国际秩序。这不仅让全世界引起警惕，美国对此也应三思。

[关键词]安倍晋三 第一次世界大战 中日关系

[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(2014)01-0048-06

日本首相安倍晋三 2014 年 1 月 22 日在瑞典参加达沃斯世界经济论坛期间大放厥词。他不仅顽固地为他参拜靖国神社辩解，暗示将继续参拜，并明目张胆地污蔑和攻击中国，错误地把当前的中日关系与一战时的德英关系进行类比，声称当年“尽管两国经济关系密切，但未能避免冲突”，暗示日中难免一战。他这番战争狂言令全球悚然，受到国际舆论

的纷纷谴责和批驳。安倍的谬论值得人们去反思一战的教训。那么，一战最重要的教训是什么呢？

追溯二次世界大战爆发的根源，结合如今日本为何正在走向复活军国主义道路的现实，我们认为一战最深刻的教训，是没有从政治上、思想上和制度上彻底清除发动战争的根源以及英美法等国采取的绥靖主义政策，巴黎和会以及在会上签署的《凡尔赛和约》恰恰为德、日法西斯发动第二次世界大战埋下了祸根。

从 1914 年开始，历时 4 年零 3 个月的第一次世界大战是由德、奥（当时为奥匈帝国）集团和英、法、俄集团两大欧洲帝国主义集团为争夺和重新瓜分殖民地和势力范围而发动的一场战争。战后，战胜国（协约国）和战败国（同盟国）在法国巴黎凡尔赛举行的巴黎和会上签订的《凡尔赛和约》充分说明了这一点。出席巴黎和会的国家虽然有包括中国、巴西、古巴、厄瓜多尔、危地马拉、沙特阿拉伯和泰国等在内的一些半殖民地和殖民地国家，但整个会议被法、英、美三个帝国主义战胜国所把持，巴黎和会实际变成一场由胜利的协约国英法以及日本、比利时等几个帝国主义国家和殖民主义国家不惜牺牲其他与会国主权和利益的分赃会议，它们以“委以统治”形式分别瓜分了原德属全部殖民地和奥斯曼帝国（土耳其）的中东领地，亚非和中东地区一些殖民地国家只是换来新的外国占领者。

日本从一战爆发伊始就加入了协约国，对德宣战，但它没有派一兵一卒到欧洲战场，却在远东趁火打劫，夺取了太平洋上德属马绍尔群岛、加罗林群岛和马里亚纳群岛，同时侵入中国领土胶东半岛，占领德国租地青岛。巴黎和会上又确认了日本对这些领土的占领。因此，中国代表拒绝在《凡尔赛和约》上签字。由此可见，巴黎和会和《凡尔赛和约》不但在道义上站不住脚，而且本质上是支持侵略扩张、维护殖民统治，为日后德国法西斯的重新崛起和日本军国主义的进一步侵略扩张创造了条件。

更主要的是，巴黎和会和《凡尔赛和约》虽然对德国进行了一定惩罚，《和约》的有些条款也不能说不严厉苛刻，但并没有认真执行，而且没有根除德国东山再起的思想根源和实力。尤其是英国在会上极力维护

德国作为“欧洲国家体系中一个有生命力的伙伴”，其目的是建立一种有利于英国在欧洲主导地位的均势。会后，《凡尔赛和约》中规定设立的裁军委员会很快就名存实亡，德国的战争赔偿数额一减再减，先是从《和约》规定的2,690亿马克减至1,120亿马克，到1931年就干脆取消了赔款。在经济上德国在战争中受到的影响并不像一般宣传的那么大，工业潜力基本保持，它的实际经济实力较其邻国的优势比它发动一战前的1913年更强。更有甚者，战后不久，英美法又通过对德贷款和投资等方式，帮助德国迅速恢复经济，到1927年德国的经济已恢复到战前水平，到1929年就超过了英法。1925年即战争后的第6年，美英法等国又决定允许德国加入按巴黎和会决定成立的国际联盟，且成为该组织行政院（相当于今天联合国的安理会）的常务理事，恢复了它的大国地位。至此，德国已基本摆脱了《和约》的束缚。这一切为日后希特勒上台加快扩军备战奠定了物质基础。

因此，法国历史学家让—巴蒂斯特·迪罗塞尔称，巴黎和会带来的是“虚假的和平”。（见让—巴蒂斯特·迪罗塞尔著：《外交史》）时任协约国联军总司令的福熙认为，巴黎和会作出的“和平”安排“不是和平，不过是20年的休战”。果然就在一战结束后刚满20年时，二战爆发了。这在很大程度上是英法美等国对一战后的德国采取姑息养奸的绥靖政策的结果。

在东方，美国在巴黎和会上赞成日本把中国的山东攫为己有。战后，日本加快了对中国的侵略扩张，侵占我国东北三省，美英法等国控制的国联只是在道义上谴责了日本，不仅没有对日本进行任何制裁，还再三拒绝宣布日本为侵略国，并要求中国承认日本在东北的“特殊权利”，实际上是支持和纵容日本的侵略。这又为日本军国主义全面发动侵华战争以及随后发动太平洋战争创造了条件。

以上这些才是我们今天要吸取的一战教训。如果要类比的话，二战后的日本恰如一战后的德国，今天的安倍酷似当年的希特勒。

1945年日本战败投降后，美国曾为它制定了一部新宪法，规定日本不得拥有军队、国家交战权和集体自卫权，因而被人们称之为“和平宪

法”（正式名称是“日本国宪法”），其初衷是要使日本非军国主义化，把军国主义的魔鬼关在瓶子里，以阻其军国主义东山再起。

然而，二战结束后不久，西方国家就挑起了冷战。美国为了反苏、反共的需要，随即对日本进行根本性的政策调整，从遏制转为扶植。首先，美国不但不去彻底清算日本军国主义的侵略罪行，还释放了包括 7 名甲级战犯在内一大批战犯，甚至让甲级战犯岸信介当上了首相。在政治体制上，虽然在新宪法中把天皇改为“国家的象征”，而非国家元首，但还是保持了天皇的基本体制。从上世纪 50 年代开始，美国一步步地重新武装日本。如今日本的自卫队虽然规模不大，但实际军力远超其自卫需要，在装备上已超过日本发动侵华战争和太平洋战争时的水平。朝鲜战争和越南战争又帮助日本迅速恢复和发展了经济，一跃而成为亚洲的经济大国。冷战结束后，尤其是近几年为了遏制中国等新兴大国的崛起，美国大力鼓励日本扩张军备，要求日本在安全领域发挥更大作用，暗中支持其修改和平宪法，近来又公开支持其拥有集体自卫权，声称这样“日本将成为更有作用的盟国”（美国新任驻日大使卡罗琳·肯尼迪语）。正是在美国的扶植、纵容和默许下，战后 60 多年来，一群军国主义阴魂附身的右翼势力以及他们在日本政府中的代理人一直在千方百计地突破“和平宪法”的约束，走向政治。军事大国，要求成为“正常国家”。安倍晋三就是他们当中极右势力的典型代表。

让我们再来看看，安倍上台一年多来的言行与希特勒的所作所为是多么相似。早在 1920 年 2 月即《和约》生效后第 3 年开始时，希特勒在慕尼黑提出的一个纳粹纲领中就要求“取消凡尔赛和圣日耳曼的和平条约（即“凡尔赛和约”）。他上台后又以政府名义要求修改《巴黎和约》。同样，安倍把修改“和平宪法”作为他的“毕生事业”和“历史使命”。他从 2006 年第一次担任首相以及去年再次担任首相以来一直在为达此目的而不遗余力，并通过他的副首相麻生太郎的嘴公然表示要学习纳粹搞隐性修宪，要像希特勒那样“不知不觉地把（德国）魏玛宪法变成纳粹宪法”。实际上，包括安倍在内的日本右翼势力这几十年来也一直是这样做的。他们通过制定各种法律和法规，如《关于联合国维持和

平活动合作法》(PKO法)和《关于派遣国际紧急援助队法修正案》，把自卫队从“基础防卫力量”改为“动态防卫力量”、修改武器出口三原则以及重新解释宪法条款等措施，不断冲破“和平宪法”的制约，实际上如今的“和平宪法”已成了一个空壳。现在安倍正在做的是要把这个空壳也彻底抛掉。他在今年1月24日发表的施政纲领中明确提出要进一步修改宪法，“以允许行使集体自卫权”，目的是要进行更大规模的扩军备战，实现他的强军目标，把日本拉回到军国主义道路，“夺回一个强大日本”(安倍新年献词)。

希特勒上台后把社会上对《凡尔赛和约》的不满和经济相对衰退的怨气转化为扩展军备的动力。安倍在这方面也很像希特勒。他利用民众对美国为其制定的“和平宪法”的不满和20年经济不景气的怨气所产生的不断膨胀的民族主义情绪，也利用奥巴马为遏制中国而推行的“亚洲再平衡”战略之机，大肆扩充军备。安倍在国际上一再攻击中国每年以两位数增加军费，但事实是，2013年中国的军费增加10.7%，而安倍上台后的第一年(2013年)，就将日本军费增加了23%。据日本媒体最新报道，安倍政府决定要购买100架F-35战机以及更多其他先进装备。日本的人口是中国的十分之一，领土面积只有中国的二十六分之一，可是日本的人均军费却是中国的5倍。究竟谁在扩军备战？国际社会看得一清二楚。

安倍把今日之中日关系类比一战时的德英关系，除了为其加紧修宪和扩军备战制造借口外，无非还想把日本比作当年欧洲和全球霸主的英国正在受到崛起中的中国类似当年崛起后的德国那样的挑战。这是典型的以小人之心度君子之腹。今日之中国根本不是1914年的德国。中国领导人已多次向世人宣告“永不称霸，即使发展了也不称霸”。中国走的是和平发展的道路。中国所追求的只是国家繁荣、人民福祉和世界和平，在国际上赢得如孙中山先生所说的“自由与平等”，成为一个世界各国以“平等待我之民族”。哈佛大学教授约瑟夫·奈最近在他的文章中明确地说：“中国不是一个好战的国家。中国和美国都有强烈的合作动机”。中国无意挑战任何人，包括美国在内，也“并不寻求在亚太的主

导地位”。（引自澳大利亚前防务官员休·怀特《中国抉择》一书）。

而日本自明治维新以后不断发动对外侵略的历史恰恰证明日本是一个好战的国家。武士道精神是日本好战的思想基础。中国有句成语说：“江山易改，本性难移”。人们要警惕的正是今日安倍领导下的日本在挑战二战的胜利成果和《开罗宣言》、《波茨坦公告》以及以《联合国宪章》为基础的战后国际秩序。不仅如此，安倍的野心还大得很。去年10月他接受《纽约时报》采访时公然宣称日本不仅要在经济领域，“还要在亚太安全领域担任领袖”。这不是在挑战他的盟主——美国在亚太的主导地位，妄图重构在日本“领导”之下的大东亚共荣圈，回到二战期间日本军国主义的亚太霸主地位吗？美国对此也应该三思！

[收稿日期：2014-02-09]

# 非核因素对美俄 后续核裁军谈判的影响

牟长林 陶申一

**[内容提要]**美俄军备竞赛由来已久,为了使军备竞赛不至陷入无限制发展,美俄关于削减战略武器,特别是消减战略核武器的谈判也从未间断。2010年4月签署的美俄新核裁军条约对美俄双方的核武器进行了实质性削减。由于目前俄罗斯拥有的战略核武器数量已明显少于美国,加之美国已拥有超强的非核武器打击能力,美国试图推动双方核打击能力在现有基础上进一步削减的建议恐难以实现。美俄后续核裁军谈判将因非核因素而大受影响。

**[关键词]**美俄关系 军备竞赛 核裁军 非核武器现状

**[作者简介]**牟长林,和平与发展研究中心特约研究员;陶申一,空军某部助理工程师。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]**A

**[文章编号]**1006-6241(2014)01-0054-10

历经艰难曲折的谈判,美俄两国于2010年4月在捷克首都布拉格正式签署了美俄新核裁军条约(New START),以替代2009年12月到期的《美俄削减战略武器条约》。根据条约规定,美俄双方应在2018年2月5日前将各自部署的战略核弹头削减至1,550枚,战略运载工具削减至800件(其中部署的战略运载工具减至700件),削减幅度近三分之一。根据2013年10月1日美国务院公布的美俄半年交换数据,美俄现部署

的战略核弹头分别为 1,688 枚和 1,400 枚，部署的战略运载工具分别为 809 件和 473 件。<sup>[1]</sup>这表明，美国部署的战略核弹头和战略运载工具数量仍高于美俄新核裁军条约规定的限额，而俄罗斯部署的数量则大大低于条约规定的限额。俄目前部署的战略核弹头数量比美国少 288 枚，部署的战略运载工具比美国少 336 件。2013 年 6 月，美总统奥巴马在访问德国期间，建议美俄把各自的战略核弹头再削减三分之一，并削减部署在欧洲的战术核武器，俄对此明确予以拒绝。俄认为，美国一方面加强导弹防御系统建设、发展“全球快速打击”常规能力；另一方面则呼吁俄罗斯进一步裁减核武器，这将严重削弱俄的核威慑能力，增加俄罗斯面临的安全威胁。俄总统普京称，“俄不允许战略威慑体系被破坏，不能降低俄核力量的有效性”。<sup>[2]</sup>虽然俄罗斯现部署的战略核弹头和战略运载工具已低于新核裁军条约规定的最高限额，但俄对奥巴马的进一步裁军建议并不热心。在美逐步将战略资源转向大力发展远程精确打击武器的情况下，俄不会轻易接受奥巴马将双方战略核弹头削减至 1,000 枚或 1,000 枚以下的建议。俄实际上将美俄后续核裁军谈判与美发展“全球快速打击”能力、部署导弹防御系统、外空武器化等非核因素挂钩，非核因素正在成为影响美俄后续核裁军谈判的主要问题。

## 一、远程精确制导常规武器问题

远程精确制导常规武器也被称为战略进攻性常规武器，主要指可实施远程精确打击的常规武器，包括常规巡航导弹、常规弹道导弹等。近年来，随着科技的发展，远程精确制导常规武器在武装冲突中的作用越来越重要。据统计，越战期间，美空军投放的航空制导炸弹和导弹仅占总投

[1]United States Lagging on New START Implementation[EB/OL]. <http://armscontrolnow.org/.../united-states-lagging-on-new-start-implementation>.

[2][http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/19/c\\_124880818.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/19/c_124880818.htm) [EB/OL]. 新华网，2013-06-19.

弹量的 2%，在 1999 年的科索沃战争中，这一比例上升到约 30%，到 2003 年的伊拉克战争时则超过了 60%。<sup>[1]</sup>目前，美军装备的远程精确制导常规武器不但可摧毁加固的固定目标、机动的装甲目标，还可对对方陆基机动洲际弹道导弹和弹道导弹发射井、导弹预警系统和作战指挥中心等关键目标实施毁灭性打击，正逐步承担部分原来核武器担负的任务。以前只能用核武器实施打击的部分目标现在完全可使用远程精确制导常规武器完成。《2010 年美国核态势评估报告》称，美国常规军事能力的增长无人能及，在降低对核武器依赖、大幅削减核武器情况下美国也能实现其目标。

美“全球快速打击”计划要求美军具有在最短时间内从远距离对全球任何地点的目标实施高精度打击的能力。根据这一计划，美自上世纪 90 年代开始对其部分战略轰炸机和海军 4 艘“俄亥俄”级弹道导弹核潜艇进行改装，为其配备空基和远程海基常规巡航导弹。此外，美还在研发可由战略弹道导弹投送的高效常规弹头。据俄估计，美改装后的弹道导弹、重型轰炸机和弹道导弹核潜艇等战略投送工具最多可搭载 2,900 枚高效常规弹头和远程精确制导巡航导弹。<sup>[2]</sup>此外，美水面舰艇和核潜艇等战术平台还可搭载约 2,000 枚远程精确制导弹头。俄认为，美大力发展远程精确制导常规打击武器对俄构成了严重威胁，俄只有保持强大的核威慑能力，才能对可能遭受的远程精确制导常规武器打击实施威慑。<sup>[3]</sup>2013 年 12 月 11 日，俄罗斯副总理罗格津在国家杜马表示，“全球快速打击”计划是“美国当今正在研发的最重要的新战略”，“他们可以在战略投送平台上试验常规武器，但他们必须记住，如果俄受到攻击，

---

[1]Watts B.D Six Decades of Guided Munitions and Battle Networks: Progress and Prospects//Center for Strategic and Budgetary Assessments, March 2007, P. 20.

[2]Counterforce potential of High -Precision Weapon/Nuclear Disarmament:New Technology, Weapons and Treaties. Edited by A. Arbatov and V. Dvorkin. Moscow, 2009. PP.105.

[3][http://en.ria.ru/military\\_news/20131023/184312350/Russian-Missile-Forces-to-Field-All-New-Arsenal-by-2021-.html](http://en.ria.ru/military_news/20131023/184312350/Russian-Missile-Forces-to-Field-All-New-Arsenal-by-2021-.html).

在某种情况下，俄将当然用核武器作为回应”。<sup>[1]</sup>这意味着，如果美国对俄罗斯实施“全球快速打击”，俄将动用核武器予以报复。俄战略火箭兵司令卡拉卡耶夫上将称，俄战略核力量必须拥有约 1,500 枚核弹头，以便与美国保持战略平衡。<sup>[2]</sup>俄总统普京表示，一些国家大力增强其战略、高精度非核系统潜力，提升导弹防御能力，将破坏业已达成的一系列限制和削减战略核武器条约，导致所谓战略平衡的瓦解。俄正密切关注一些国家正在发展的“先发制人全球打击”计划，其实施将对全球和地区稳定产生极为不利的影响，俄罗斯将以政治和技术手段回应这些挑战。<sup>[3]</sup>

## 二、弹道导弹防御问题

俄始终将美发展弹道导弹防御系统视为对其核威慑能力的一个严重威胁，认为这将打破美俄之间的战略平衡。1972 年 5 月 26 日，美国和前苏联在签署《第一阶段限制战略武器条约》(SALT-I) 的同时，签订了《美苏关于限制反弹道导弹系统条约》(即美苏《反导条约》，ABT)，该条约被视为全球战略稳定的基石。美苏当年签署《反导条约》的主要目的是将战略进攻武器与战略防御武器挂钩，禁止任何一方建立全面的国土战略导弹防御系统，拥有攻防兼备的核能力，从而打破双方之间的核均势。2001 年 12 月 13 日，美国总统布什宣布退出《反导条约》，为美国研发和部署导弹防御系统扫除了法律障碍。2009 年 9 月，奥巴马对小布什政府时期的导弹防御计划做出修改，提出在欧洲“分阶段适应方案”(PAA)。根据该方案，美将分 4 个阶段在欧洲部署导弹防御系统：第一阶段是 2011 年前在地中海地区部署装备“标准 -3” Block-1A 拦截弹的水面舰艇，用于应对伊朗的弹道导弹威胁；第二阶段是 2015 年前部署改进

[1] [http://en.ru/military\\_news/20131211/185462951/Russia – Warns – of – Nuclear – Response – to – US – Global – Strike – Pragrame.html](http://en.ru/military_news/20131211/185462951/Russia – Warns – of – Nuclear – Response – to – US – Global – Strike – Pragrame.html).

[2] 俄“飞地”布导弹威慑北约[N].环球时报,2013-12-08,第 2 版.

[3] 普京说一些国家发展反导系统将破坏战略平衡[N].解放军报,2013-12-13,第 8 版.

型“标准-3”Block-1B拦截弹和更多的雷达设施，提升欧洲反导系统的作战效能，同时在欧洲南部部署海基“标准-3S”拦截弹的陆基版；第三阶段是2018年前在欧洲北部部署升级版“标准-3”Block-2A拦截弹及陆基版拦截系统，提升其拦截中远程弹道导弹的能力；第四阶段是2020年前部署升级版“标准-3”Block-2B拦截弹，使该系统具有拦截洲际弹道导弹的能力。据专家估计，到2020年分阶段部署方案完成后，美及北约在欧洲部署的反导系统将具有一定拦截中远程和洲际弹道导弹的能力，成为美全球导弹防御系统的一部分。2013年3月15日，美国防部长哈格尔宣布，美将暂停实施欧洲导弹防御系统“分阶段适应方案”第四阶段“标准-3”Block-2B计划，将该项目的经费转用于2017年前在美本土阿拉斯加州建造14个陆基中段拦截装置，以应对来自伊朗和朝鲜的远程弹道导弹威胁。美国的这一决定并未减轻俄对美导弹防御系统的担忧，俄副外长里亚布科夫称，美国放弃实施欧洲导弹防御系统第四阶段计划并不会让俄罗斯感到高兴，美国反导系统前3个阶段部署具有很强的机动性，这影响到俄罗斯的核威慑力。俄在导弹防御问题上没有任何退让余地，将继续坚持反对的立场。<sup>[1]</sup>

2013年9月，罗马尼亚国防部长米尔恰·杜沙宣布，美国将于10月启动在罗马尼亚的导弹防御系统部署。在罗马尼亚部署反导系统是奥巴马政府建立欧洲导弹防御系统计划的第二阶段，也是建立陆基反导系统的第一步。根据两国达成的协议，美国将在罗马尼亚南部的德维塞卢空军基地部署“标准-3”拦截弹和雷达设施，罗方则在2014年完成基地周围围栏、基地照明和电子监控等系统的安装。整个系统的部署将在2015年前完成，美军将派驻200名军事和文职人员。虽然美国强调，在欧洲部署的反导系统是防御性的，主要为应对来自中东地区日益增长的弹道导弹的威胁，但美此举仍遭到俄罗斯的强烈反对。俄认为，美国主导的北约在欧洲部署导弹防御系统具有破坏稳定的性质，将对俄战略遏制力量的有效性产生负面影响。俄近年来不断加大对战略核力量的投入，对洲际弹道导弹和潜射弹道导弹进行升级换代，加快部署新型洲际弹道导弹和

---

[1]新华网，2013-03-19.

弹道导弹核潜艇，提高其打击和突防能力，以应对美导弹防御系统对俄核威慑能力的威胁。俄国防部发言人称，到 2021 年，俄战略火箭兵部队将全部装备第五代新型导弹系统。<sup>[1]</sup>俄罗斯武装力量总参谋长格拉西莫夫说，俄罗斯已经研究制定军事技术反制措施，以削弱美国部署导弹防御系统对俄罗斯核威慑能力所造成的负面影响。只有确定核威慑能力不受损害，俄方才会继续削减进攻性战略武器。<sup>[2]</sup>针对德国媒体有关俄已在靠近波罗的海北约成员国的“飞地”加里宁格勒部署“伊斯坎德尔”战术导弹的报道，俄外长拉夫罗夫表示，是否在靠近北约国家边界地区部署“伊斯坎德尔”导弹，将由俄军方对威胁进行评估后做出决定。在北约边界部署“伊斯坎德尔”导弹是俄对北约部署导弹防御系统计划做出反应的一部分。<sup>[3]</sup>俄总统普京在 2013 年 11 月举行的俄战略火箭兵会议上宣布，2013 年俄将有两个团装备最新型的洲际弹道导弹系统。2014 年，俄战略火箭军还将列装 22 套该系统，这种新型导弹可以突破任何反导系统。<sup>[4]</sup>专家认为，普京指的是俄新型“亚尔斯”洲际弹道导弹系统，该系统是“白杨” - M 导弹的升级版，可携带 4—6 枚威力达 15 万—30 万吨 TNT 当量的分导式核弹头，并装有先进的突防系统，将对美国在欧洲部署的反导系统构成威胁。

### 三、外空武器问题

目前，全球开展外空空间活动的国家约有 125 个。在近地空间运行的航天器共有约 780 个，其中美国有约 425 个，相比俄罗斯仅有约 102 个处于领先地位。军用航天器占所有轨道航天器总数约 40%，外空侦察、导

[1] [http://en.ria.ru/military\\_news/20131210/185433667/Putin-Again-Slams-US-Missile-Defense-Plans.html](http://en.ria.ru/military_news/20131210/185433667/Putin-Again-Slams-US-Missile-Defense-Plans.html).

[2] 解放军报，2013-05-27.

[3] <http://en.ria.ru/world/20131220/185780974/Russian-Military-to-Decide-on-Missile-Deployment-at-NATO-Borders.html>.

[4] 参考消息网，2013-12-07.

航、通信和指挥与控制系统已广泛应用于军事领域，天基系统已成为世界主要国家军队一个不可或缺的重要军事资产。如果失去天基系统，发达国家进行信息化、现代化战争便无从谈起。随着科学技术的飞跃发展以及国家间存在的各种矛盾，外层空间未来很有可能成为军备竞赛和发生军事冲突的新战场。

冷战时期，美苏大力开展相关外空武器系统研发的军备竞赛，都曾研发和部署过反卫星武器系统。美国反卫星武器系统研发始于1957年，20世纪70年代末至80年代初，美研发出以F-15战斗机空中发射的反卫星导弹，主要用于摧毁飞行高度为1,000公里的卫星。1983年3月23日，美总统里根宣布启动“战略防御计划”（即“星球大战计划”，SDI）后，美加紧外空武器系统和导弹防御系统的研发。美曾经或正在研发的外空武器系统包括：改进型海基“宙斯盾”Mk-7反导（反卫星）系统；陆基机动动能反卫星系统；陆基、空基激光反卫星（反导）系统；天基对地攻击武器；天基电子战系统；可重复使用的外空机动飞行器，主要用于执行反卫星、摧毁地面目标等多种任务；外空监视系统，主要利用自主式微卫星保护美方航天器，也可用于摧毁敌方航天器。

前苏联于20世纪60年代初开始研发外空武器。1967年，苏联完成“卫星歼击机”反卫星系统的研发，投入试验性服役。1978年，“卫星歼击机”系统正式服役，主要用于拦截高度在250至1,000公里的航天器。20世纪70年代，苏联还研发了装备导弹和激光武器的轨道反卫星系统，后由于担心开发此类外空作战系统会刺激美国在外空武器研发方面做出过度反应，随即中止了该系统的研发。美提出“星球大战计划”后，苏联开始与美展开外空领域的军备竞赛。1985年，苏联将其外空武器研发分为对称性和不对称性两大类，整合为3大项目。其中“多用途外空作战系统”包括20多个外空打击系统和20余个天基、陆基作战系统的信息保障项目。由SS-19弹道导弹改装成的“卫士”系统主要用于对航天器实施拦截。在外空信息建设方面，前苏联也成功地完成了一系列通信、情报搜集、传输、导弹预警和外空监视等项目。

目前，美国掌握着先进的外空技术和科技能力，在外空领域拥有绝

对技术优势。美国航天司令部 2020 远景计划明确提出了美在外空领域将优先采取的三项措施：开发全面控制外空的方法和手段；探索遂行全球军事行动的新手段，全面实现陆、海、空、天作战力量功能的互通性；在各层次军事行动使用的新型武器中广泛采用信息技术。<sup>[1]</sup>2001 年，美外空委员会根据美国会的授权，建议美国保持在外空部署武器的能力，同时明确提出外空武器应承担的 3 项任务：一是保护美国现有的外空武器系统，二是阻止敌方使用外空和外空系统，三是从外空打击任何陆、海、空目标。<sup>[2]</sup>2001 年美宣布退出《反导条约》后，美研发、试验和在外空部署天基弹道导弹防御系统及其组件不再受法律限制。2006 年 8 月，美总统批准了新的《国家外空政策》，确立了美外空活动相关政策的主要原则和目标。

由于资金和技术等问题，目前俄在外空计划和规模等方面明显落后于美国。俄担心，美国野心勃勃的外空计划以及未来可能在外空部署的空基激光反导系统和天基对地攻击武器，将对俄的核威慑能力构成严重威胁，打破美俄间的战略稳定。因此，俄主张将禁止和限制外空武器与未来美俄核裁军谈判挂钩，通过禁止或严格限制美国部署天基导弹防御系统，保持美俄的战略平衡。鉴于美战略力量和常规部队对各用途航天器的极大依赖性，俄也做好准备，一旦美发展和部署外空武器系统，俄也将重启前苏联时期包括反卫星武器在内的某些不对称性外空武器研发项目，以反制美为常规精确制导武器提供信息支持的外空系统和可能部署的外空导弹防御系统中的轨道航天器。俄国家杜马国防委员会近期向总统和政府提议，恢复研究可摧毁低轨道卫星及拦截导弹的高精尖武器系统，包括用于摧毁导航和通信卫星的“接触”反卫星导弹和拦截导弹的“树冠”系统。俄国家杜马国防委员会副主席科林采维奇表示，“正在发展之中的高精度常规打击武器，可能让现代化核武器的威慑力归零，

[1] Howell M. Estes III General. Long Range Plan (Executive Summary). Commander in Chief, US Air Force, March 1998.

[2] Report of the Commission to Assess United States National Security Space Management and Organization. Washington, DC, 2001.

而这一系统未来能够拦截一切空间飞行器”。<sup>[1]</sup>

#### 四、《欧洲常规武装力量条约》问题

1990年11月19日,北约和华约组织的22国首脑在巴黎签署《欧洲常规武装力量条约》(亦称《欧洲常规裁军条约》,CFE),对两大集团在从大西洋至乌拉尔山脉的整个限制区域内可各保留的坦克、装甲战斗车、火炮、作战飞机和作战直升机五大类常规武器的数量和区域做出了明确规定。随着冷战的结束和华约的解体,一些前华约中东欧国家相继加入北约,使北约与俄罗斯之间在常规武器方面的平衡被打破,北约在常规力量对比方面占有明显优势。1995年,俄罗斯以条约“不符合俄罗斯的国家安全利益”为由,要求西方国家同意修改条约的有关条文,否则俄将“被迫退出条约”。为缓解俄罗斯的安全担忧,1999年11月,第六次欧安组织首脑会议通过了《欧洲常规武装力量条约修改协议》,并有30个国家签署。《修改协议》用国家限额和领土限额机制取代1990年《欧洲常规武装力量条约》所规定的集团限额机制,对每个缔约国常规武器装备的国家限额和领土限额(即部署在每个缔约国领土上的本国和外国武器装备的总和)都做出了明确规定。根据《修改协议》,北约19国(即原北约16国加波、捷、匈三国)将大大裁减其常规武器装备数量。但截至2007年,只有俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦和乌克兰四国先后批准了《修改协议》。北约国家以俄罗斯没有履行其削减侧翼地区武器装备的承诺和俄继续在摩尔多瓦、格鲁吉亚驻军为由拒绝批约。随着北约不断东扩和美国计划在东欧国家部署导弹防御系统,俄对北约成员国在其边界地区的大规模军力部署更感忧虑,将北约军事集团扩张视为俄面临的头号威胁。据统计,在南北两个方向,北约与俄罗斯常规军力的对比达到了11:1,<sup>[2]</sup>北约占有绝对常规优势。2007年11月30日,俄总统普

[1]提议重启反卫星项目,称可让核武器威慑力归零[N].环球时报,2013-12-14.

[2]采访俄罗斯驻克罗地亚大使安托诺夫[EB/OL]. <http://www.zagreb.mid.ru/interview/int2007-12-21.html>. [2007-12-21].

京签署了暂停执行《欧洲常规武装力量条约》的联邦法案,以应对俄国家安全面临的威胁。根据该法案,自2007年12月12日起,俄将暂停提供常规武器相关信息,并拒绝接受核查;在此期间,俄在发展常规武器方面将不受限制,何时恢复执行这一条约将由总统决定。

近年来,虽然俄罗斯试图与美国和北约打破僵局,解决双方的分歧,但未取得任何进展。主要原因:一是北约仍存在继续东扩的可能,俄对北约东扩抱有戒心;二是北约国家不承认阿布哈兹和南奥塞梯的独立,认为俄仍未撤出在格鲁吉亚的军事基地。俄认为,随着核武器数量的逐步削减,常规力量在维护国家安全中的作用日益上升,常规武器正在成为影响国家间关系的一个重要因素。俄总统普京最近指出,在抵御外园入侵中,常规军事力量很快将发挥与核武器“相同的”作用。<sup>[1]</sup>目前,俄与西方国家在《欧洲常规武装力量条约》问题上的争执仍未解决。有人提议,北约在一定条件下就停止东扩做出某种保证,就俄提出的新欧洲安全框架建议展开实质性谈判和降低条约限制武器装备的配额,来换取俄同意就限制战术核武器展开谈判。

总之,美俄新核裁军条约签署后,双方后续核裁军谈判仍面临许多问题。这些问题即包括战术核武器、第三国核武器等核因素,也包括上述非核因素,而且非核因素的影响正日益突出。解决这些问题一方面取决于美俄未来关系的发展,但更为重要的是取决于双方实力对比的变化以及是否有达成进一步削减核武器协议的政治意愿。

[收稿日期:2014-01-08]

---

[1]俄罗斯可能迅速以核武器来反击其遭到的常规军事进攻[EB/OL].中国国防科技信息中心,2013-12-13.

# 缅甸政治改革的进展与问题

马燕冰

[内容提要] 缅甸建立文人政府近三年来，政治改革迈出较大步伐，目前已到了进一步深化的关键时期。面对 2015 年即将举行的总统大选，如何处理国内呼声强烈的修宪问题、解决国际压力巨大的佛教徒与罗兴亚（Rohingya）族穆斯林的暴力冲突问题、取缔或改编北部边境的少数民族武装问题等，使缅甸的民主化进程面临严峻考验。

[关键词] 缅甸 政治改革 军方地位 少数民族武装 宗教暴力冲突

[作者简介] 马燕冰，中国现代国际关系研究院研究员、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2014)01-0064-14

缅甸于 2011 年 3 月建立以吴登盛（U Thein Sein）为总统的文人政府以来，政治改革进程经历了谨慎推进、加快步伐阶段，目前已迈入进一步深化的关键时期，同时也是困难重重的时期。随着 2015 年大选日期临近，涉及多方利益的修宪、昂山素季（Aung San Suu Kyi）参选总统、军方政治地位、少数民族权利、佛教徒和穆斯林的宗教冲突等诸多敏感问题纷纷浮出水面，政府、反对党、军方、议会等各方斗争激烈。美国、欧盟等西方国家基本解除了对缅甸的大部分制裁，但对缅军方是否会继续支持改革心存疑虑，仍持观望态度。缅甸政治形势的发展，关乎缅甸和中南半

岛局势稳定和经济繁荣，以及中国西南边境地区的安全和中缅关系发展，值得密切关注和研究。

## 一、缅甸政治改革进入转型的关键时期

2013年，缅甸的政治改革继续深化，在政治、经济、外交等领域都取得较大进展，显示缅甸政府继续推进改革的决心和力度，但仍存在一系列棘手问题。

### (一) 加大媒体的内外开放力度，但也带来许多新问题

在2012年上半年废除对国内媒体的审查制度之后，当年末缅甸政府再次宣布民众可以申请办任何语言（缅文、英文、印度文、华文）的报纸，并准许于2013年4月1日开始发行；同时还批准美国《国际先驱论坛报》可在缅甸原版发行。这是缅甸首次批准外国英文报纸在国内出版，表明其对西方媒体持开放政策。目前，共有26家私营日报获准出版，包括24家缅文报纸和2家英文报纸，其中6家报纸已正式出版上市。但是，放松对国内新闻媒体的管理也带来新问题，一些刊物刊登了不符合传统文化规范的文章，如鼓励赌博等，引起佛教团体不满。为禁止这些不良现象，2013年3月，缅甸政府拟定了新媒体法草案，规定媒体刊登任何“反对和触犯”现行宪法以及会“影响法律和秩序及挑起动乱”的文章、未登记的新闻媒体人可能被判处6个月徒刑。但该议案在征求意见时遭媒体抗议，被迫暂时搁置。<sup>[1]</sup>

### (二) 全部释放政治犯，与反对派关系明显改善

近年缅甸政府连续释放数百名政治犯。2013年内，政府于10月—12月分两次释放了大部分政治犯，新年前夕又特赦了全部约40名政治犯。缅甸政府的这一有力举措，获得各方好评。释放政治犯曾被西方认为是缅甸现政府能否真正推行政治改革的“试金石”，也是缅甸政府换取西方解除制裁和援助的有力筹码，双方在这一问题上曾多次进行“拉锯

---

[1]Regulating Myanmar's press, bad news, The Economist August 17th 2013.

战”，上述举措显示缅甸政府促进国内政治和解的积极姿态，以及争取西方完全解除制裁的最大努力。

目前，缅甸政府与主要反对党“全国民主联盟”（The National League for Democracy, NLD，简称“民盟”）的关系明显改善，双方在许多问题上达成默契并开展合作。民盟主席昂山素季努力修补与军方的关系。一年来，她很少批评政府，并肯定军人对维护国家稳定和推动民主化的作用，对年初政府军与克钦独立军交火以及佛教徒与罗兴亚穆斯林的宗教和民族暴力冲突尽量保持中立。她还在出国访问期间利用自身影响力寻求国际社会对缅甸的援助，呼吁西方全部解除制裁。

昂山素季的变化，首先是因为其身份由过去的“民主斗士”变为国家议员，不能再像过去那样站在政府的对立面。<sup>[1]</sup>其次，民盟在人民院（下议院）440个席位中只有43席，力量薄弱，昂山素季如不与军方合作显然难以达到修宪的目的。第三，缅甸佛教徒占80%以上，如谴责强势的佛教徒一方，势必会引发大部分民众不满，对参选总统不利。<sup>[2]</sup>但昂山素季却因此受到国内少数民族组织、民主派及国际社会的批评，认为她变得更加务实而丢弃原则，抨击她“只想获奖和当总统，却不关心人民的苦难”。<sup>[3]</sup>

### （三）军方商业特权和预算减少，但未来地位不明

目前缅甸军方在政府和议会中仍占主导地位，但不断感受到来自政府内部和议会的压力。为控制军方广泛的商业利益，政府和议会已经采取多项措施，导致近年从啤酒、烟草到汽车零部件、电信以及建筑材料等领域，军方的垄断地位和主导作用实际都在降低。吴登盛总统宣布的推动经济发展行动计划中，就有军方背景的公司不再享受免税待遇，而且必须与商业公司一道竞争商业机遇的规定。军方的支出预算也在下降，从过去在政府总支出中占三成减少到2013年的15%。这导致军队制定了裁员计划，缅甸武装部队的总人数将从40万减少到25万以下。随着

[1] 凯特·林西克姆. 昂山素季与缅甸前途未卜[N].(美)洛杉矶时报, 2013-11-23.

[2] Aung San Suu Kyi, The halo slips, The Economist , June15th 2013.

[3] Thandwe, “The silence of muezzin”, The Economist, November 2nd 2013.

政治改革的深入，军队在国家事务中的主导地位将逐渐降低，未来军队的政治地位如何、底线在哪里，仍不明确。

#### (四)修宪问题提上日程，昂山素季参选总统取得突破

2008年由军方主持制定的缅甸2008年宪法一直受到反对派的批评，认为其制定过程和诸多条文违背民主，如允许军队在各级议会中拥有25%非选举产生的席位、禁止配偶和子女为外籍人士者（指昂山素季）参选总统等高级公职，因而强烈要求修宪。昂山素季也多次表示，希望与军方协商修宪问题，以保证改革的顺利进行。<sup>[1]</sup>因此，是否修宪成为缅甸政治纷争的主要焦点之一。

2013年3月15日，缅甸议会通过了一个重审宪法的提案，而且该议案由获军方支持的执政党——“联邦巩固与发展党”（The Union Solidarity and Development Party，简称“巩发党”）提出。在2012年4月的人民院议席补选中，民盟将45个席位中的43席尽数收入囊中，巩发党危机感大增，力争扭转危局，因此修宪这一重大问题开始松动。2013年7月，联邦议会通过决议，成立了一个由109名议会各党派人士按照议员比例参加的“宪法评估联合委员会”。10月1日，该委员会开始向社会各界征求修宪意见。

在这一问题上，巩发党和民盟都主张在现有基础上对宪法进行修改，而一些少数民族组织则主张重新起草宪法，以扩大少数民族的权利。2013年岁末，缅甸联邦议会“宪法评估委员会”从社会各界征集到近3万封支持修宪的意见书。随后，巩发党开会决定对2008年宪法作出73项修正，其中包括反对党的一些意见，这为昂山素季参选总统铺平了道路。前军方将领、巩发党主席、人民院议长瑞曼也有意竞选总统，但在民盟支持率明显较高的情况下，只有允许昂山素季参选总统，才有可能使缅甸局势不重蹈1990年的大选覆辙，或陷入某种僵局。

#### (五)和平进程取得较大进展，少数民族武装成为难题

吴登盛总统于2012年下令停火并成立“联邦和平委员会”以来，政

---

[1]访日发表演讲，昂山素季希望与军方协商修宪[N].(新加坡)联合早报，2013-04-18.

府军与少数民族武装的交火事件仍不时发生。2013年1月26日,政府军攻占克钦独立军司令部卡娅,引发更激烈的对抗,克钦军扬言要开展游击战、袭扰战,缅甸安全稳定受到更大威胁。吴登盛再次下令停火,并邀请少数民族武装参加和平谈判。在中国的斡旋下,2—3月,双方代表在中国边境城市瑞丽举行了多轮和谈。6月,签署7项协议,同意停止敌对行动以缓和紧张局势,使缅甸朝着和平与民族和解的方向迈进了一大步。11月初,缅甸政府与所有少数民族武装的领导人达成一项历史性的和平进程谅解协议:第一步是全国范围停火,随后确定一个关于政治对话的“商讨框架”,之后才是政治对话。<sup>[1]</sup>这被认为是影响缅甸改革前景的关键阶段。但少数民族地方武装的去留却是一大难题,政府希望将他们整合进边防军,却遭到强烈反对。<sup>[2]</sup>克钦人和其他少数民族认为其利益没有得到保障,如政府在和平谈判中并没有涉及类似联邦制等政治问题。<sup>[3]</sup>

## 二、西方国家解除对缅大部分制裁

2013年内,缅甸继续加强与西方的关系。吴登盛访问了挪威、芬兰、奥地利、比利时、意大利、澳大利亚、英国、美国等,他是10年来首次访问欧洲的缅甸国家领导人,也是47年来首次访问美国的缅甸领导人。吴登盛对欧洲的“破冰之旅”,表明除美国以外,缅甸也开始加强与其他西方国家的联系,以吸引外资发展经济。此外,据美国有关网站透露,1—6月,缅甸政府还允许国际红十字会委员探访缅甸一些监狱;9月与国际

[1]吴丹敏.促进缅甸和谈转变亚洲格局[N].(英)金融时报,2013-11-21.

[2]Myanmar's ethnic conflicts, Waiting for the dividend, The Economist October 5th 2013.

[3]伯蒂尔·林特纳.各大国在缅甸冲突中寻求影响力[J].(美)耶鲁全球化(在线杂志),2013-03-18.

[4]丹尼尔·P·沙利文.缅甸的承诺:总统吴登盛答应奥巴马11件事[EB/OL].美国“外交政策聚焦研究计划”网站,2013-11-19.

原子能机构签署了附加议定书，允许它进一步获取信息并进行核查等。

<sup>[4]</sup>目前，美、欧等国已解除对缅甸的大部分制裁，缅甸的国际环境已经大为改善。但美国等西方国家认为，目前尚难确定缅甸军方在未来改革中的地位、西部若开邦的宗教民族矛盾仍未解决、缅甸与朝鲜的军火交易或许继续存在，还需要对缅甸持观望态度。

### (一) 美国在缅甸寻找商机，但大举投资仍需时日

经过两年多的观察和实地考察，美国、欧盟等对缅甸的政治改革普遍给予肯定和赞许，几乎解除了对缅的所有制裁。2013年2月底，美国派遣一个包括50人的企业代表团对缅甸进行了为期5天的访问，其中包括通用汽车、百胜、康菲石油、卡特彼勒等大企业的高管。这是2012年美国对缅放松制裁以来最大规模的代表团，也是奥巴马访缅以来美国企业最重要的一次访问。<sup>[1]</sup>在长期的制裁岁月里，“美国企业感觉在缅甸被落在了后边”，“而欧洲和亚洲的竞争对手则在打入这个曾受孤立的东南亚国家过程中占据了优势”。<sup>[2]</sup>

此外，美国与缅甸的军事接触也在增加。2013年初，缅甸应邀观察了由美国、泰国、新加坡、印尼等国参加的“金色眼镜蛇”年度联合军演。同时，美国太平洋司令部的一个先遣小组到达缅甸，与缅甸军方高层进行了接触，名义是“寻找在二战中失踪的美军人员”，但透露将安排300多人长期在缅北开展工作。5月，在吴登盛总统访问白宫的代表团中，国防部长韦伦中将、内政部长郭哥随行，引起外界关注。舆论称他们是47年来首次进入美国总统椭圆形办公室的缅甸军官（缅甸内阁给予军方2个职位），意义非同一般。<sup>[3]</sup>

但由于未来缅甸军方的地位不明，美国仍对缅甸政治改革持观望态度，并继续对军方进行制裁。2013年12月17日，美国财政部宣布，因参

[1]伊恩·斯托里.在新缅甸，美国奋力追赶中国[EB/OL].(美)世界政治评论网站,2013-01-25.

[2]西巴尼·马赫塔尼.美国企业感觉在缅甸被落在了后面[N].(美)华尔街日报,2013-02-25.

[3]格温·鲁滨逊.美国谋求与缅甸进行军事接触[N].(英)金融时报,2012-09-20.

与采购朝鲜军火，美国决定将缅甸军方一名军官和三家缅甸公司列为制裁对象。今后美国将继续打击类似交易，遏制朝鲜武器扩散。<sup>[1]</sup>

## （二）日本对缅提供大笔贷款，投资迅速增加

奥巴马访缅之后，日本“重返缅甸”大幅提速。日本首相安倍晋三一上台，就派出前首相、现任副首相兼财政部长麻生太郎于2013年1月访问缅甸，宣布将免去缅甸的债务。3月28日再次宣布将向缅甸提供510亿日元的贷款，协助开发仰光以南占地2,000英亩的迪拉瓦工业区，向缅甸的航运、铁路、公路及交通等领域提供帮助，投资缅甸的近海石油开发、共同开发稀土等天然矿物资源等。5月安倍访问缅甸之际，日本方面宣布将过去缅甸拖欠的5,000亿日元（约合27.2亿美元）一笔勾销。12月16日，日本宣布将向缅甸再提供总值为630亿日元（约合6.1亿美元）的最新援助贷款，以支持缅甸主要工业区的发展。安倍上台以来对缅甸的援助总额达到了15亿美元。日本的投资商承诺在2014年4月结束的财年内向缅甸投资5,400万美元，该数字是上年的10倍，使日本在缅投资达到2.92亿美元。美国舆论认为这“是日本抗衡中国在亚洲地区影响力的最大举措”。<sup>[2]</sup>

## （三）欧盟取消除武器禁运外的全部对缅制裁，双方关系实现突破性进展

2013年1月，欧洲“巴黎俱乐部”债权国宣布一次性免除缅甸大约60亿美元的债务，这几乎是缅甸外债总额的一半。挪威则宣布免除缅甸所欠超过5亿美元的全部债务，这是挪威有史以来免除的最大一笔发展中国家债务。4月22日，欧盟成员国外长在布鲁塞尔宣布，决定取消对缅甸实施的除武器禁运外的全部制裁。其外长会议公报说：“欧盟注意到缅甸取得的显著的改革成就，对缅甸在实现民主和言论自由、打击腐败、议会建设以及释放政治犯方面所做的努力表示欢迎”，并表示欧盟希

[1]华盛顿美联社电.美对缅军方实施新一轮制裁[N].(新加坡)联合早报,2013-12-19.

[2]西巴尼·马赫塔尼.安倍承诺向缅甸提供更多援助[EB/OL].(美)华尔街日报网站,2013-12-15.

希望通过建立各种涉及各领域的政治对话机制与缅甸发展长期伙伴关系，将继续支持其政治、经济和社会转型；欧盟还将与缅甸探讨签署双边投资协议的可能性，研究如何帮助缅甸改革警察部队，提升其处理国内族群暴力冲突的能力等。

#### (四) 澳大利亚取消对缅制裁，恢复双边防务合作

澳大利亚已取消了对缅甸的大部分制裁，增加了援助力度。2013年4月吴登盛总统访澳期间，澳总理承诺将向缅甸提供2,000万澳元的援助。澳大利亚虽然仍未解除对缅甸的军火禁运令，但放宽了对缅的防务合作限制，包括人道和灾难援助活动、维和任务方面的限制措施。而新增的对缅援助将用于加强对缅甸的民主机构建设，改善经济管理情况和完善法律制度。

### 三、改革深化动因及各方战略考虑

关于缅甸军方的政治改革动力，目前国内外学术界和战略界基本达成共识，认为首先这是发自缅甸内部至上而下的、由政治和军事精英主动策划并推动实施的国家政治转型。鉴于军队长期在缅甸政治体制中的主导地位，如果没有军队的配合，这一重大政治改革难以进行，更难以深入。尽管政治改革将较多地触动军方利益，但长期的政治、经济和外交困境使军方将领认识到，不改革就无出路，多年积累的社会矛盾将有一天会总爆发，与其被动应付，不如主动变革。因此，也可以说缅甸政治改革的起点是权威政府释放权力空间的一种“防御性”举措，目的是为了缓解内外压力，继续保持自身利益。其次，长期来自于西方的压力，尤其是2010年初爆发的“阿拉伯之春”，以及本·拉登、卡扎菲等统治者的命运，也使缅甸军政府感到震撼，决心通过改革换取国家政权的平稳过渡和自身安全。

总体来说，军队中支持改革的力量较强，且一直占据上风。首先，前军方最高将领丹瑞下决心进行改革，他曾多次告诫军队要支持改革，并在组阁时重用改革派人士，使一些强硬派“退休”。作为军方最高将领，

在缅甸建立有“纪律的民主”一直是他的治国理念，因此对在军方主导下的民主化进程持支持立场。其次，总统及多位内阁成员支持改革。总统吴登盛是意志坚定的改革派，他大胆采取多种改革措施，一方面在按军方的既定方针做，同时也在积极主动地推动改革。人民院议长吴瑞曼（U Shwe Mann）、国防部长韦伦、内政部长郭哥等也是改革的支持者。尤其是在吴瑞曼的领导下，新成立的议会在推动缅甸民主化进程中作用突出，近3年时间出台50多部法律。第三，军队在政府和议会中仍占主导地位。内阁成员、各省邦首席部长等多数仍由前军人担任。因此，可以说，缅甸目前的政治改革是可控的、由上而下的，一般情况下不会出现突发性逆转。

在对外关系方面，缅甸积极发展与西方国家的关系，促使其尽快解除制裁，大量提供投资和援助。但缅甸并不愿完全照搬美国式民主、与美国建立紧密的关系，而是敦促西方全部解除对缅制裁，争取到大量援助和投资，使缅甸的经济潜力尽快地发挥出来，对缅甸来说是当务之急。目前缅甸虽然开始与美国军方接触，但主要是学习其先进技术和科技知识，培训军事人员。在与日本的关系方面，缅甸重视其雄厚的资金和先进技术，需要引进外资来刺激经济增长和改进陈旧的基础设施，并在培养人才、转让技术、制定商业规划和发展金融市场等方面获取帮助。

2009年奥巴马政府上台后迅速调整政策，开始与缅甸接触，并及时对其改革予以鼓励和支持，在确信缅甸是在真心实意地进行改革后，逐渐解除对缅制裁，允许美国公司前往投资。奥巴马是在反思其前任的对缅政策后作出的大幅调整和纠偏。美国对缅甸实施严厉制裁措施20多年，不仅未使其军人政权崩溃，反而促使其加大与中国、印度、东盟等邻国的合作，它们双边投资、贸易及能源合作迅速发展，而美国公司却只能对这一资源丰富的地区袖手旁观。2005年前后，美国战略界已纷纷告诫小布什政府，中国在缅甸的影响不断扩大不符合美国在亚太的利益，美国政府应加大对东南亚的关注。但小布什政府忙于“反恐”，并未采取任何有效措施。因此，奥巴马的“纠偏”是恰逢其时，更何况在奥巴马“重返亚太”战略中，缅甸是一个重要的战略支点，是美国维持在该地区传统

优势的必争之地。

日本在缅甸有传统经济优势和政治影响力。在美、欧等国对缅制裁期间,日本一方面追随美国,另一方面却觊觎缅甸丰富的资源,时紧时松地与缅甸保持着经济联系。目前西方已解除大部分制裁,日本进入缅甸更无顾虑,急切地希望借助其丰富的资源提振国内乏力的经济,扭转日本经济过于依赖中国的局面,同时借此机会扩大日本的“价值观外交”合作伙伴,打造所谓“自由繁荣之弧”,抗衡中国在缅甸的影响力。美国媒体评论一言道破说“日本支持缅甸发展是其在东南亚推行更广泛战略的一部分”。<sup>[1]</sup>

#### 四、缅甸改革困难重重

随着政治改革不断深入,缅甸政治和社会中的深层矛盾逐渐浮现:各种政治势力竞争加剧,议会与政府摩擦增多,民族宗教领域不断出现矛盾冲突,使政府面临严峻挑战和国际社会的强大压力。

##### (一)围绕 2015 年大选关键问题浮现,各派政治斗争激烈

缅甸改革初期推出的一系列措施,包括放松政治控制、废除新闻审查、释放政治犯等,较容易获得军方、执政党、反对党的一致支持。但随着改革的进一步深入,涉及到是否修改宪法,以允许昂山素季竞选总统、增加少数民族的权利、降低军方政治地位、给予罗兴亚人公民权等一系列棘手问题,政坛各派斗争日趋激烈。其中最明显的是议会(人民院)、政府、执政党之间的矛盾和竞争。

首先是两党之争。近年民盟的影响力迅速提升,该党现已有 130 万党员,对赢得 2015 年大选信心倍增,利用一切机会和事件造声势、壮大实力。这使巩发党感到巨大压力,也开始推动党内改革,寻找新的出路。在今后的一年多时间内,两党的权力斗争将更加激烈。其次是下届总统职位之争——现总统吴登盛、议长吴瑞曼、民盟领导人昂山素季,被认为

[1]西巴尼·马赫塔尼.安倍承诺向缅甸提供更多援助[EB/OL].(美)华尔街日报亚洲版网站,2013-12-15.

是下届总统大选的热门人选。吴登盛积极大胆推出多项政治改革措施，获得国内外许多好评；议会运转良好，在吴瑞曼的领导下迄今已颁发了50多部法律，在国家的民主化进程中发挥了重要作用。议会也积极发挥监督政府的作用，曾对内阁部长和官员进行严厉质询，为修改议案草案而展开持久斗争，对政府的一些计划提出批评。

府会之间的这些摩擦凸显缅甸各政治势力的角力，引起某些方面的担忧。有人认为这导致总统的改革计划受阻，使一些内阁部长承受压力；还有人批评吴瑞曼的要求“过分”，有“太多的政治色彩”，立法机构在某些情况下出现越权现象，成为执政当局的制衡力量。但美国官方人士对议会发挥的作用表示欢迎，将其视为缅甸民主进程加速的标志。如前美国驻缅甸代表普丽希拉·克拉普说：“最近在内比都议会和政府之间的‘你来我往’，体现了民主正在开始形成，而不是像某些人认为的那样——政治危机或混乱的迹象。”问题的实质是议长吴瑞曼面对即将到来的2015年大选正在奋力拼搏。目前吴登盛总统已宣布放弃竞选连任，今后吴瑞曼与昂山素季互为主要的竞争对手，两人各有优势，未来他们关系如何，将是缅甸政治局势的关注点之一。

## （二）民盟已准备通过大选掌权，但其执政能力令人生疑

民盟尽管人气旺盛，但其自身问题也很突出。一是领导层老化。民盟的领导人大部分年岁已高，还有人在监狱里关押太久，已不了解现实社会，缺乏现代执政知识和经验。二是组织机构松散。长期以来，民盟无确切的党员人数，基层的许多负责人由上层直接任命，并未获地方支持，而有些获地方支持的人，也不一定获得上边认可。2013年3月，民盟举行了建党25年来首次全国代表大会，针对基层选举暴露出的一些混乱和内讧问题，讨论了“领导层更新、加强党内团结和为2015年大选做准备”等议题，组建了包括15名正式委员、5名候补委员的中央执行委员会。但大会并未为民盟的领导层注入“新血”，主要是党内竞争所致。加之缅甸国情错综复杂，一些专家质疑民盟能否管理好这个经济落后、教育和医疗体系都残缺不全的国家。就连西方外交官也认为，民盟无法接管政权，他们还未做好准备，也缺乏能力。此外，即使民盟获胜推举昂山素季

出任总统,但她能否领导好缅甸也令人担心。

### (三) 民粹主义兴起,政府压力增大,经济规划受干扰

缅甸的政治开放后,过去20多年在军人政权压制下的各派别、民族、宗教集团的诉求开始喷发。他们或利用族群或民众向政府提出利益诉求,或直接进行示威游行,引起国际媒体注意。在这种情况下,吴登盛政府是否能够恰当而有效地控制民主的“阀门”,既使民意得以释放,又不至于引起社会动荡,决定着民主化能否“和平”地在缅甸展开。<sup>[1]</sup>如2012年11月发生在缅甸西北部蒙育瓦铜矿的民众抗议示威活动,导致该项目停工数月。尽管最后项目得以继续实施,但公众尤其是僧侣参加的示威活动引发的国际舆论压力,对缅甸政府的发展计划产生了较大负面影响。

### (四) 族群和宗教暴力持续发生,引起国际社会不满

在缅甸的6,000多万人口中,大多数人是佛教徒,伊斯兰教徒只占5%,西部若开邦约有80万名罗兴亚族穆斯林。<sup>[2]</sup>2012年6月以来,若开邦的佛教徒与罗兴亚族穆斯林爆发冲突,造成240人死亡、约15万人流离失所。2013年冲突扩散到其他城市。3月在中部曼德勒的密铁拉市、5月在仰光附近的小镇、10月在若开邦丹兑镇,三次发生宗教冲突事件,造成近50人死亡和1.2万人流离失所,100多间民房、数座宗教建筑物等被烧毁。

罗兴亚人在英国殖民时代从当时的英属印度被大批引入同样是英国殖民地的缅甸做工。他们信奉伊斯兰教,说孟加拉语,相貌具有南亚人特征。二战中罗兴亚人站在英国人一边,而若开族则和缅族一同发起反对英国殖民统治者的斗争,双方之间埋下仇恨的种子。上世纪60年代,

[1] 吴楚克.宗教冲突加剧是缅甸民主化的代价[N].环球时报,2013-04-07.

[2] 罗兴亚人信奉伊斯兰教,与缅甸的佛教徒格格不入。在1982年通过的公民法增修法案中,罗兴亚人被认为是不具有缅甸国籍的非法移民,因此他们的居住、工作、婚姻乃至教育都受到限制。大多数罗兴亚人处于贫困状态,他们大批外逃至毗邻的孟加拉国、马来西亚、泰国等,但被这些国家拒绝入境,沦为国际人。国际社会认为缅甸政府对该少数民族在实行迫害,不断向缅甸施加压力。

罗兴亚人中兴起分离主义活动，缅甸政府认定罗兴亚人是外来人。依据1982年的《缅甸公民法》，罗兴亚人无资格成为缅甸公民，成为非法滞留在孟缅边境地区若开邦的孟加拉裔人，生活处于极度贫困之中。罗兴亚人大批偷渡至毗邻的孟加拉国、马来西亚、泰国等，但遭到这些国家的驱逐。为此，国际社会一直对缅甸政府施加压力，要求给予罗兴亚人公民资格。

近年的宗教冲突对缅甸的民主化进程无疑是一种社会阻力，最直接的影响就是沉重打击了当地的旅游业，并使吴登盛广受好评的政治改革努力蒙上一层阴影。他经常被批评没有尽力制止暴力来保护属于少数的伊斯兰教徒。同时西方也不断呼吁缅甸改善若开邦难民营的生活和医疗条件，建议缅甸修改公民法，对警察未阻止佛教徒对穆斯林的暴力事件展开调查等。最近缅甸政府发言人在网站上明确表示“不论在什么压力下我们都不会将公民权给予不符合法律规定的人，这是我们的主权”。<sup>[1]</sup>看来，缅甸佛教徒与穆斯林的宗教冲突将长期存在且有随时爆发的可能。

## 五、结 论

当前，缅甸的政治改革已迈出很大的步伐，国家发生了深刻的变化，可以说已过了走回头路的节点，各政治派别尽管自身利益和目标不尽相同，但都不愿国家重新陷入政治动荡，因此，估计到2015年总统选举之前，缅甸局势将基本保持稳定。但另一方面，由于民族矛盾、宗教冲突、军方地位等关键问题尚未解决，改革也就难以全面展开，经济发展难以加速，改革前景具有许多不确定因素。

最近缅甸政府的执政党巩发党决定同意修宪，将允许昂山素季参选总统，这为缅甸政治改革中最棘手的一个问题的解决显露了希望。但要通过修宪议案，还需要人民院三分之二议员的同意。目前，由于民盟拥有较高的民意支持率，如果修宪顺利，民盟在大选中获胜并推举昂山素季

[1](新加坡)联合早报，2013-11-22.

成为缅甸下届总统的可能性很大。对此，国内外许多舆论表示赞许，但也有很多担忧，他们认为民盟和昂山素季在管理国家的能力方面仍有欠缺，国家也有可能因此陷入新的动荡。因此，如何保证缅甸政治改革的继续进行，并维持国家政局的稳定，这个问题极其严峻地考验着缅甸政府和人民的政治智慧。

目前，西方与缅甸的关系有较大的改善，但认为缅甸的政治改革只是个开端，还有很长的路要走：缅甸的不稳定性并未完全消除，军方在未来改革中的地位难以把握，民族宗教冲突仍有可能爆发。需要继续对缅甸持观望态度。因此，即使昂山素季参选总统并成功当选，西方大量的国际援助和投资可能也不会立即涌入缅甸，西方与缅甸的关系难有实质性改变。

当前缅甸与中国的关系将继续保持友好合作，不会发生颠覆性逆转，目前中国仍是缅甸的最大投资者，中国在缅甸的投资高达 142 亿美元。但缅甸对中国的政治、经济和军事等领域的依赖性明显减弱也是不争的事实。此外，缅甸对中国在工程项目招标方面采取与其他国家相同的标准，中国企业进入缅甸也更加困难。最近中国投资商承诺向缅甸投资 4.07 亿美元，与前 4 年投资的 120 亿美元相比有所减少。<sup>[1]</sup>对中国在缅甸的战略地位下降、缅甸对中国的经济依赖性减弱，我们应持平常心态，同时继续以企业强大的经济实力和技术优势参与公平竞争，同时在投资中要注意遵守当地法律，积极回馈当地社会等，以塑造中国良好的国际形象。此外，中国应积极督促和协助缅甸政府与东北部少数民族武装的和平谈判，以维护中国在缅甸的经济利益和确保中国边境地区的局势稳定。

[收稿日期：2014-01-05]

---

[1] 希巴尼·马赫塔尼. 安倍承诺向缅甸提供更多援助 [EB/OL].(美)华尔街日报亚洲版网站, 2013-12-15.

# 浅析近年来的美国对缅甸政策 及其前景

施爱国

[内容提要]在美国看来，缅甸正在进行真正的变革，正处在民主转型的早期阶段，是推动缅甸改革朝向美式民主的关键、难得的历史机遇。为力图主导缅甸未来和政经社会改革，美对缅全面接触，促压结合，启动发展援助，实施“经济接触”与“军事接触”，同时寻求在缅甸问题上与中国协商合作。

[关键词]美国 认知 缅甸改革 政策

[作者简介]施爱国，广东外语外贸大学国际问题研究所博士、副教授。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)01-0078-13

面对缅甸正在进行的变革，以美国为首的西方国家和区域国际组织运用政经、非政府组织等民间社会手段大举进入和渗透缅甸，试图催化和主导缅甸改革朝着有利于它们政经利益和价值理念的路径演变，变革中的缅甸已成为世界各大国和国际组织的权力博弈场。缅甸对中国在地缘政治、边境安全、能源安全方面具有重要的战略意义，围绕缅甸局势所发生的任何变化，都与中国息息相关。本文着重论述美国对缅政策的新内容与新特点，并在此基础上展望美国未来对缅甸政策。

## 一、美国智库对当前缅甸局势的基本判断

2009年初奥巴马政府上台伊始,便推行对缅甸“务实接触”政策,特别是2011年8月美国任命米德伟(现任美国驻缅甸大使)为缅甸特使之后,美对缅“务实接触”政策进入了一个新阶段。紧接着,出现的时任国务卿希拉里2011年12月访问缅甸、2012年5月美缅两国互派大使恢复正常外交关系、2012年11月奥巴马总统对缅甸的历史性访问等一系列事件,标志着美对缅政策的进一步深化和推进。之所以出现上述变化,很大程度上是基于美国智库对2011年以来缅甸局势变化的判断。2012年8月,美国战略与国际问题研究中心(CSIS)组织了一批从事亚洲问题研究的专家代表团访问缅甸之后,形成了名为《战略与国际问题研究中心缅甸之旅报告:缅甸状况及对美国政策的建议》(CSIS Myanmar Trip Report: State of the Nation and Recommendations for U.S. Policy)的报告。报告整体上认为缅甸政府是“认真对待改革的”,缅甸目前正处在“向所有方面转型变化的早期阶段”,<sup>[1]</sup>报告还列举了缅甸政府认真对待改革的一系列“标志性”证据;<sup>[2]</sup>报告同时指出,缅甸虽正呈现朝着“整体正面的方向”前进,但有证据显示其仍然存在“显著的挑战”,主要体现在治理、同少数族群的和解、许多地方仍在侵犯人权等,“真正的变革正在进行,但不是不可逆转”,变革推行的机制化过程也依然脆弱。报告认为,就缅甸目前变革的重要性与紧迫性,美国在缅甸所采取的行动与美

---

[1] Ernest Bower, Michael Green, Christopher Johnson, and Murray Hiebert, CSIS Myanmar Trip Report: State of the Nation and Recommendations for U.S. Policy, September 10, 2012, P.11, P.1. Available at : [http://csis.org/files/publication/120911\\_MyanmarTripReport.pdf](http://csis.org/files/publication/120911_MyanmarTripReport.pdf). [上网时间: 2012-12-20]

[2] 这些“标志性的”证据包括:现有政治犯正在被释放;同少数族群的政治安排和资源分配协议正在达成;军方同意逐渐削减现行国会中的25%保留议席;对宪法进行解释和修正降低了国防和安全委员会的作用;缅甸政府签署了国际原子能协议;缅甸国防部准备了防务白皮书并同别国政府分享等。参见:CSIS Myanmar Trip Report, P.11.

国与东盟的关系及更广泛意义上的亚太地区战略是“内在地紧密相连的”,<sup>[1]</sup>“从现在起到2015年这一段时间内”,对建立改革支持力量以及变革的制度化而言是“极为重要的时间段”,<sup>[2]</sup>建议在2015年缅甸大选中采用比例代表制,以避免和缓解缅甸现执政党领导人对2015年民盟可能一边倒获胜的忧虑。<sup>[2][10]</sup>

从CSIS的报告中,可以看出,目前美国对缅甸局势的判断与认知主要有以下三个方面:1.缅甸目前正在真正进行的变革,正处在向所有方面转型变化的早期阶段,并已取得了民主转型的重大进展。2.缅甸改革目前尚处于充满变数的阶段,民主化存在着显著的挑战,走势并不确定,改革并非不可逆转。3.缅甸变革处于正在进行式并具有十分“紧迫性”,目前是推动缅甸改革朝向美式自由民主转型的难得的历史机遇,美国应该保持警惕,同时深思熟虑,形成一个适时应对、驾驭缅甸改革的政策。

## 二、美国对缅政策的新特点

为应对缅甸变革和民主化的新形势,在延续以往“务实接触”政策的基础上,美对缅政策呈现出一些新特点:

(一)美缅通过官方和机制化渠道,接触和商讨的议题愈趋高级和广泛,合作内容愈趋全面与深入

2011年11月初,美国国务院负责民主、人权和劳工事务的助理国务卿迈克尔·波斯纳(Michael Posner)与米德伟等访问了缅甸新首都内比都和最大商业城市仰光,广泛接触和会见缅甸高级政府官员、反对派领导人和公民社会代表;<sup>[3]</sup>2011年11月希拉里作为50年来首位访问缅甸的美国国务卿,除广泛接触缅甸各界、各阶层人士外,还宣布采取多项措

---

[1]CSIS Myanmar Trip Report, P.1.

[2]CSIS Myanmar Trip Report, P.8.

[3]Stephen Kaufman, “Encouraging Signs in Burma, but Concerns Remain, Clinton Says”, 12 November 2011.

施、实施多项资助和合作项目，以鼓励和推动缅甸持续改革。<sup>[1]</sup>

2012年以来，美缅全方位互动更加频繁。5月中旬，缅甸外长吴温纳貌伦访问美国，并与希拉里举行记者会，宣布两国互派大使，恢复中断20多年的正常外交关系；<sup>[2]</sup>7月14—15日，美国副国务卿罗伯特·霍马茨率领庞大的贸易和经济代表团访问缅甸，这是逾25年来，美国对缅甸进行的最高级别的商贸访问，代表团成员除多名政府官员外，还包括寻求与缅甸建立经济关系的约40家美国公司的高层主管；<sup>[3]</sup>9月17日，昂山素季抵达美国访问，先后会晤了希拉里与奥巴马总统，接受了美国授予的最高荣誉奖——国会金奖，出席100多场活动，并在美国哈佛、耶鲁、肯塔基大学大谈缅甸民主、非暴力抗争及缅甸国内政治与族群和解等问题；<sup>[4]</sup>9月24日，缅甸总统吴登盛启程赴美，出席在纽约举行的第67届联合国大会，这是46年来赴美的缅甸最高领导人，在美期间，他先后会见了希拉里与奥巴马，在联大一般性辩论及美国亚洲协会发表了演讲，介绍缅甸民主及经济改革成就，以图改善缅甸国际形象，推动西方全

---

[1]Office of the Spokesperson of U.S. Department of State, “Secretary Clinton’s Press Availability in Nay Pyi Taw, Burma”; Office of the Spokesperson of U.S. Department of State, “Press Briefing by Secretary Clinton in Rangoon, Burma”, December 2, 2011. Available at <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/12/20111202110730su0.3228375.html#axzz1fcZTseok>. [上网时间：2012-06-21]

[2]Office of the Spokesperson of U.S. Department of State, “Briefing by Clinton, Burmese Foreign Minister Lwin”, May 17, 2012.

[3]MacKenzie C. Babb, “U.S. Eases Economic Sanctions on Burma in Response to Reforms”, 25 July 2012. Available at <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2012/07/201207259668.html?distid=ucs#axzz21gsyZKAY>. [上网时间：2012-08-25]

[4] “Suu Kyi winds up US tour in LA ”, Mizzima News, Wednesday, 03 October 2012; “Suu Kyi stresses importance of voting in Harvard, Yale speeches ”, Mizzima News, Friday, 28 September 2012; “Nonviolence frees your heart: Suu Kyi ”, Mizzima News, Tuesday, 25 September 2012; “Suu Kyi is midway through US tour ”, Mizzima News, Wednesday, 26 September 2012.

面解除制裁，吸引美国等西方国家对缅甸的投资和援助；<sup>[1]</sup>10月16—17日，波斯纳再次率代表团访问缅甸，与缅甸政府就人权事务举行了首次正式双边对话。参加此次对话的美方人员阵容庞大，既有米德伟和其他美国国务院官员，也包括来自白宫、副总统办公室、美国国际开发署、国土安全部和国防部的高级官员，既有文职官员也有军人，还包括劳工权益与经济发展、法治与政治改革、民族冲突和解以及地雷清除和刑事司法等各个领域的专家；10月18日，美常务副国务卿威廉·伯恩斯访问内比都，就美缅“共同分享的利益”、缅甸政经改革中“日益增长的伙伴关系”等议题进行了会谈；<sup>[2]</sup>10月25日，美国财政部副部长里尔·沃林率团访问内比都，访问重点在于支持缅甸的“持续经济改革”，商讨如何为缅甸“发展金融部门”和“提升公共财政管理”提供援助，敦促缅甸提升国家银行和税收政策管理执行方面的透明度，鼓励缅甸政府加强人权保护和促进民主；<sup>[3]</sup>11月19日，奥巴马对缅甸进行“历史性”访问，作为首位访问缅甸的美国总统，他分别会见昂山素季与总统吴登盛，并在仰光大学发表演讲，敦促和鼓励缅甸继续推进政经和民主改革；2013年5月20日，缅甸总统吴登盛正式访问美国，他在表达缅甸政经改革承诺、寻

---

[1] Lalit K Jha , “Thein Sein to Address UN, Meet Clinton in New York”, The Irrawaddy, September 24, 2012; Hannah Beech, “Burma’s President and Opposition Leader Suu Kyi Visit the U.S., as Washington Eases Sanctions”, Time, September 26, 2012.

[2] U.S. Embassy Rangoon, “Press Statement on the Visit of Deputy Secretary of State William J. Burns to Naypyidaw, Burma”, Thursday, October 18. Available at <http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/10-18-2012SecretaryBurnsPressStatementEng.pdf>. [上网时间：2012-12-23]

[3] U.S. Embassy Rangoon, “Press Statement on the Visit of Deputy Secretary of Treasury Neal S. Wolin to Burma”, Friday, October 26 . Available at <http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/10262012visitofDSofTreasuryNealSWolin.pdf>. [上网时间：2012-12-23]

求国际援助的同时，声称能将缅甸建成一个“新民主国家”。<sup>[1]</sup>

(二)在加大对缅甸援助的基础上，开展名目众多的专项经济援助；实施对缅“经济接触”、启动对缅“负责任的投资”

自2009年美国实施对缅甸“务实接触”政策以来，一直高度重视对外援助的作用。2011年9月26日，美国国际开发署地区发展部亚洲事务处<sup>[2]</sup>发起了一项新的名为“Shae Thot: The Way Forward”的计划，这是一项覆盖缅甸中部地区多达3,100个村庄、为期5年的人道主义援助项目，就母婴健康、食品安全、卫生等议题鼓励社区参与和提高可持续解决问题的能力，该项目由总部设在华盛顿特区的名为“协定”(Pact)的非政府组织负责组织实施。为了推动和扩大美国非政府组织在缅甸活动，2012年4月17日，美国财政部涉外资产管制办公室<sup>[3]</sup>签发了一项“一般性许可证”，为美国在缅甸特定非赢利性活动放松了金融限制。该项一般性许可证覆盖了健康、教育、良好治理及特定的非商业性的发展项目，为美国在缅甸从事人道主义援助、资助教育和体育活动、宗教自由、民主构建等非政府组织活动提供金融服务支持。<sup>[4]</sup>奥巴马在仰光大学发表的

[1]Office of the Press Secretary of the White House. “Remarks by President Obama and President Thein Sein of Myanmar After Bilateral Meeting”, May 20, 2013[EB/OL]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/20/remarks-president-obama-and-president-thein-sein-myanmar-after-bilateral>.

[2]the United States Agency for International Development's Regional Development Mission for Asia (USAID/RDMA).

[3]the Office of Foreign Assets Control (OFAC) at the U.S. Department of the Treasury.

[4]Resource Center of U.S. Department of the Treasury, “General License Authorizing Certain Financial Transactions in Support of Humanitarian, Religious, and other Not-for-Profit Activities in Burma”, April 17, 2012. Available at <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20120417.aspx> 该许可证完整内容参见：Office of Foreign Assets Control of Department of the Treasury, “General License NO.14-C: Authorizing Certain Financial Transactions in Support of Humanitarian, Religious, and other Not-for-Profit Activities in Burma”, Available at [http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/burmag14\\_amend\\_c.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/burmag14_amend_c.pdf).[上网时间：2012-10-16]

演说中，大谈美国对缅甸的“支持”与“帮助”，宣布美国在缅甸重开美国国际开发署，并在2年时间内拨款1.7亿美元以帮助缅甸在发展经济、医疗、教育和建立民主机制方面提升管治能力。<sup>[1]</sup>从整体上看，随着美缅关系正常化及美对缅政策的深化，美对缅援助已呈现出以下新变化：从援助内容看，在继续人道主义、难民、跨境援助等援助项目的基础上，转变为更为重视发展与经济、社会与企业治理以及培训等项目相关的援助；从援助主体看，由过去的强调非政府组织援助转变为美国官方及政府角色日益加强；从援助对象看，在继续强化对缅甸公民社会援助的基础上，开始重视和实施对包括行政、司法、议会等缅甸各部门治理水平及政府公职人员培训的援助。

就实施对缅“经济接触”、启动对缅“负责任的投资”方面而言，过去一段时间以来，随着缅甸政经改革的持续深化及地区局势的变化，缅甸事实上已成为世界各大国和国际组织政经权力的博弈场。在美国及西方社会眼里，尽管缅甸在基建、人力资源培训及政府政经施政效率与经验方面还很缺失，但缅甸人口、自然资源及位处中印两大新兴经济体之间的战略地位，使得缅甸已从过去50年来“亚洲巨大的失望”转变为潜在的“下一个亚洲经济小虎”并“最终将成为最具吸引力的投资之地”。<sup>[2]</sup>况且，在美国看来，缅甸正在进行的改革的一个重要特征是“政治改革引领经济改革”，缅甸普通大众的期望值正在升高，而持续的经济发展对维系缅甸民主化转型与民众支持非常重要。另外，缅甸已实施新的外国投资法，外来投资环境已大大宽松。在上述背景和形势下，为配合美对缅政策，从美缅恢复正常外交关系以来，美国已开始积极采取多种措施，实施对缅“经济接触”。这些措施主要包括：允许美国在缅甸投资并出口金融服务；允许以美元标价的金融交易以及对缅实施新的公司

---

[1] U.S. Embassy Rangoon, “Remarks by President Obama at the University of Yangon”.

[2] Michael Schuman, “Will Burma Become Asia’s Next Economic Tiger?”, Time, August 22, 2012.

投资法；解除美国对缅甸的进口制裁等。<sup>[1]</sup>

(三) 美国在对缅甸具体政策实施中，采取“行动换行动”措施，注重促压结合，巩固和增强缅甸改革派力量，继续制裁和矮化、打压美国所认定的阻碍改革的缅甸保守派

所谓“行动换行动方式”(action for action approach)，其“要义”是要求美国要视缅甸改革取得的每一步进展，确保美国所采取的每一步相应的政策措施，都要“使缅甸人民获益”与“加强缅甸体制内改革和改革派的力量”。<sup>[2]</sup>同时，在确保为缅甸改革派提供“立即的动力”的同时，对那些美国认定的阻碍缅甸改革的保守派保留制裁权力，并阻止他们得到“改革回报的奖赏”。<sup>[3]</sup>就打压和制裁美国所认定的阻碍改革的缅甸保守派而言，美方的言行亦是毫不避讳。2012年5月17日，希拉里在记者会上，赞扬吴登盛总统及其政府为缅甸“走出了一条政治和民主改革的道路”，并对其“领导作用表示敬意”。她又“向昂山素季这样的人士以及所有奋斗牺牲的人致敬”，声称美国“将睁大眼睛”，“绝不让”任何侵犯人权、阻碍改革或牵涉腐败的人，尤其是“军队管辖或经营的公司”，借助与美国的贸易和投资“在金钱上频频获利”。她同时表示美国将维持对缅甸武器禁运，希望看到“将军队置于文官管理之下的举措”能成为缅甸正在推行的改革措施之一。<sup>[4]</sup>同一天，白宫发表声明，在赞扬吴登盛和昂山素季的同时，也表示美国“将继续”对缅甸与朝鲜的关系等议题“保持关注”，再次声称会努力建立一套“负责任的”美国投资架

---

[1]Derek michell, “Toward a New Era of Economic Engagement and Responsible Investment in Burma”, Available at <http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/amb-mitchell-keynotespeech.pdf>; [上网时间：2013-03-25] “US to Lift Burma Import Ban”, VOA News, September 27, 2012. <http://www.voanews.com/content/us-to-lift-import-ban-on-burma/1515764.html>. [上网时间：2012-10-23]

[2]“Testimony of Ambassador-designate to Burma Derek Mitchell”, June 27, 2012.

[3]Office of the Press Secretary, “Statement by the President on the Easing of Sanctions on Burma”, The White House, July 11, 2012.

[4]Office of the Spokesperson of U.S.Department of State, “Briefing by Clinton, Burmese Foreign Minister Lwin”, May 17, 2012.

构,使之鼓励透明和监督,确保不让缅甸那些阻碍改革进程的人从与美国扩大接触中受益,继续要求严重侵犯人权者承担责任,美国保留“在一旦出现倒退时”重新实施有针对性的制裁的能力。<sup>[1]</sup>在2012年7月11日美国总统在对缅甸放松制裁的声明中,表示美国对缅甸投资环境缺乏透明性与军队在经济中的作用仍“深感忧虑”,因此缅甸军队与国防部拥有的经济实体并不包括在美缅经济合作的总的框架之内。不仅如此,奥巴马同时还签署了一项新的行政命令,扩充了美国财政部对那些“破坏缅甸改革进程、侵犯人权、导致族群冲突、参与同北朝鲜军事贸易”的人或实体保留制裁的权力,以阻止他们得到“改革回报的奖赏”。<sup>[2]</sup>

(四)启动对缅甸“军事接触”,推进与缅甸军事合作,在可预见的将来,美国对缅甸军方的接触改造力度将会逐渐加大

美国所实施的对缅甸“军事接触”,同样是精心谋划下的产物。美国亚洲协会对缅任务小组的报告中早就指出,美国应该扩大对缅甸的接触,实施“大力推动缅甸安全部门的改革”等多项措施,推动缅甸军警“法治化”,发展同缅甸安全部门的双边关系,恢复一定形式的安全合作,特别是培训方面提供帮助。CSIS报告也建议要“提升同缅甸军方的接触”。报告建议,美国应该利用接触机会,为缅甸新一代军官在军民关系、战争法和军队透明性等领域提供培训。报告指出,如果军方持续支持现政权向文人政府转型以及在少数族群地区的停火协商,美国应该开始考虑同缅甸武装力量的联合军事演习,并为挑选缅甸军官进入美国国际军事教育和训练机构提供机会。报告写道:“更为急迫的是,美国和东盟应该透过诸如年度“香格里拉对话”以及两年一次的东盟防务部长会议论坛等机制接触缅甸军方”,而美国智库则能在为缅甸官员提供非军事培训机会方面担当重要角色。<sup>[3]</sup>实际上,早在2011年12月初希拉里访问缅甸时,就寻找二战期间在缅牺牲的美军遗骸问题,美缅同意“展开一个

[1]Office of the Press Secretary of the White House, “Obama on New Chapter of U.S.-Burma Relationship”, May 17, 2012.

[2]Office of the Press Secretary, “Statement by the President on the Easing of Sanctions on Burma”, The White House, July 11, 2012.

[3]CSIS Myanmar Trip Report, P.3.

新的联合行动”；<sup>[1]</sup>2012年3月初米德伟率领的访缅代表团在缅期间，与缅甸国防部长讨论了“人道主义援助进入议题”以及“军队内部的发展”和缅甸军队“适应改革概念”议题，并表示将在适合的时机下讨论“更多的双边军事接触的潜力”。<sup>[2]</sup>2012年5月美缅恢复正式外交关系之后，美实施对缅“军事接触”的步伐明显加快。2012年6月，时任美国国防部长帕内塔在新加坡的一个防务论坛上表示，随着美缅双边关系的提升，他将致力与缅方讨论“安全关系”。2012年9月中下旬，美缅军方较高层次的围绕重建训练项目前景及双方军队交流的“安全讨论”得以展开；<sup>[3]</sup>2012年10月16—17日，美国负责南亚和东南亚事务的副助理防长威克拉姆·辛格以及美军太平洋总部陆军司令弗朗西斯·威尔辛斯基中将随波斯纳率领的美国代表团，赴缅甸参加了首次美缅双边人权对话，以建立和促进与缅甸军队的联系、谋求双边军事合作。18日，美国就宣布邀请缅甸参加在泰国举行的代号“金色眼镜蛇”年度军演。此举是美国重新正式接触缅甸军方的“第一步”，普遍被认为是美国对缅甸新政府“最大胆奖赏”之一，认为具有西方与缅甸关系和解的“里程碑”意义。<sup>[4]</sup>2013年2月11日，缅甸首次以观察员国身份参加了第32次美泰

[1]Office of the Spokesperson of U.S. Department of State, “Secretary Clinton’s Press Availability in Nay Pyi Taw, Burma”, December 1, 2011.

[2]Ambassador Derek Mitchell, “Remarks to the Media at U.S. Embassy Rangoon”, March 15, 2012. Available at <http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/03-15-2012DerekMitchellRemarks.pdf>.[上网时间：2012-08-23]

[3]Gwen Robinson in Yangon, “US courts military contacts with Myanmar”, September 20, 2012. Available at <http://www.ft.com/cms/s/0/e31dabb6-0324-11e2-a284-00144feabde0.html#axzz2Lv3t0mCP>.[上网时间：2013-03-27]

[4]“US links military ties with Burma on human rights progress”, Mizzima News, 17 October 2012; “US invites Burma to military drills with Thailand”, BBC, Oct. 18. Available at <http://uscampaignforburma.org/new123/18-archived-news/1699-us-invites-burma-to-military-drills-with-thailand.html>;[上网时间：2013-03-26] Jonathan Thatcher and David Storey, “Myanmar to be invited to major U.S.-Thai military exercise”, Reuters, Fri Oct 19, 2012. Available at <http://www.reuters.com/article/2012/10/19/us-usa-myanmar-military-idUSBRE89I07W20121019>.[上网时间：2013-03-28]

两军主导的“金色眼镜蛇”联合军演。2013年8月底，美国防务国际法研究所（DIILS）与缅甸军方在缅甸首都共同举办了为期两天的军事法律事务交流，美国海军罗伯特·桑德斯上校率领的美方团队与缅甸军方重点讨论了与军事有关的国际法律规范与实践。<sup>[1]</sup>

美国对缅甸实施的“军事接触”目前主要侧重在以下几个方面：<sup>[2]</sup>1.大力推动美缅双方智库及中高级军官之间的互访交流，开展军方对军方的对话及发展长远伙伴关系，推动缅甸军队专业和“职业化”；2.为缅甸军方提供诸如冲突地区维和、人道主义援助、军事医疗以及国防改革等方面的培训及项目援助。利用现有的“美国对缅国际军事教育及培训计划”，让缅甸年轻军官接受美式训练，以巩固和继续催化缅甸变革；3.在缅甸获得美国与别国区域性多边军事演习观察员身份基础上，开展双方在反海盗、航行自由等东南亚军事优先议题上的合作。

### 三、美对缅政策展望

展望未来，缅甸重要的地缘政经战略地位以及美国打造缅甸作为地区“民主样板”的定位，在美国实施“亚太再平衡”战略<sup>[3]</sup>的背景下，美国将在深化和拓展同缅甸各阶层的政治接触、推行促压结合的政策措施

---

[1]U.S. Embassy Rangoon, “U.S. Defense Institute of International Legal Studies Hosts Military Legal Affairs Exchange in Naypyitaw”, August 29, 2013. Available at : <http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/08292013DIILSworkshopNaypitaw.pdf>. [上网时间：2013-11-20]

[2]Gwen Robinson in Yangon, “US courts military contacts with Myanmar”, September 20, 2012; Jonathan Thatcher and David Storey, “Myanmar to be invited to major U.S.-Thai military exercise”, Reuters, Fri Oct 19, 2012; Sam Holmes, “U.S. Military Visits Myanmar, Stepping Toward New Role”, The Wall Street Journal, Oct.21, 2012.

[3]该战略的前提是认定世界目前正处在一个“可塑的关键期”，因此，美国应该利用难得的塑造全球多边秩序的机会，巩固和扩大亚太盟友，重回全球民主运动的先锋，超越单纯运用军事力量以及促进包括中国朝向和平、建设性方向发展的地区秩序构建等。

的基础上,重点实施对缅“经济接触”、加大对缅发展援助和对缅公共与国民外交、推进对缅“军事接触”,以达到全面介入和主导缅甸未来的政经社会改革。目前,美国最为关心的是缅甸 2015 年大选前的政治发展,并将运用一切可行政策工具支持缅甸改革派,巩固和加快缅甸民主改革。不久前,美国国际开发署就宣布了一项为期三年的着眼缅甸“选举和政治进程”援助项目,该项目旨在“支持和深化缅甸改革”,特别是旨在支持“一个实现更民主和更具包容性政治体系的转型”。具体说来,这个资助额度为 1,100 万美元、“着眼 2015 年大选前的候选人提名”事务的项目,旨在“帮助缅甸政府提升选举管理,以确保 2015 年自由、公正、诚实和可信的选举”,“推动选举人教育”,“提供国会强化援助”以及“支持缅甸政党发展”。<sup>[1]</sup>至于美缅军事关系,虽然在奥巴马访问缅甸以后,美国防务官员已经表示要采取“大胆”步骤,发展与缅甸军事关系,但除非缅甸 2015 年选举结果得到美国充分认可,否则在目前美缅“全面伙伴关系”、特别是“战略伙伴关系”尚无法达成的情况下,美国为了避免授予缅甸军方和准军事政权过多的合法性,双方军事合作还不会走得太远,美缅军事合作将主要集中在“非致命性”军事议题和项目上;至于防务合作、武器销售等敏感议题则恐怕难以触及。不过,从中长期看,基于美国“重返东南亚”与“亚太再平衡”战略需要、缅甸变革目前所处的关键时刻以及缅甸军队在缅甸国内事务中一直以来的强大影响力、以及对缅甸与朝鲜的军事联系深感不安和对所谓缅甸与中国的紧密军事关系的深感焦虑,美国必将加大对缅甸“军事接触”,积极发展同缅甸军事关系,加大接触缅甸军方以促使其接受改革和缅甸吴登盛政府中改革派的领导,巩固缅甸现有改革成果,企图最大限度地削减中国对缅甸的军事影响力。不过,就缅甸与中国的整体关系而言美国亚洲协会 2009 年政策报告坦承,美国在缅甸的影响不大可能超过其力量日益增长的亚洲邻

---

[1] U.S. Embassy Rangoon, “USAID Announces Elections and Political Process Assistance Program”, available at: [http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/03-08-2013\\_USAID\\_EP.pdf](http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/03-08-2013_USAID_EP.pdf). [上网时间: 2013-04-15]

居;<sup>[1]</sup>而 CSIS 报告则建议,美国要“寻求在缅甸问题上与中国的合作”。报告特别指出,那种认为缅甸军政府对中国的过度依赖是促使缅甸军方领导人推行改革的主因的说法,是“夸大其辞的”,因为缅甸并不想使自己成为中美零和游戏的舞台。报告认为,美缅关系的快速升温正激起中国“有疑虑的欢迎”和对美国遏制动机的担心,因此,一个就美国对缅甸政策方式的“积极、有前瞻性的同中国的协商政策”,将有助于缓和中国有关美国正利用缅甸遏制中国的忧虑。<sup>[2]</sup>可以认为,由于美国目前在缅影响力还有限,美国将会根据它对缅甸军政府改革动机与国家外交战略定位的判断,在缅甸问题上适当缓和中国疑虑,并寻求与中国的协商合作。

[收稿日期:2013-12-20]

---

[1]Asia Society Task Force Report, P.30.

[2]CSIS Myanmar Trip Report, P.3-4.

# 2013年缅甸形势学术研讨会综述

2013年12月30日，云南大学“西南周边国家社会研究中心”和“缅甸研究中心”在昆明联合举办了“2013年缅甸形势学术研讨会”。来自外交部、中国国际友好联络会、北京大学、中国现代国际关系研究院、暨南大学、云南大学、云南社科院等机构的官员和学者共计40余人出席了会议。会议就2013年缅甸的政治经济形势、缅甸与西方国家的关系、中缅关系等议题进行了深入探讨。对当前缅甸政局及其发展趋势，大致形成以下观点：

## 一、缅甸的政治改革进程仍在按照既定方案顺利推进，但围绕2015年大选，缅甸政局的前景尚不明朗

缅甸的政治改革从一开始就进入了深水区，目前正向纵深发展。在各大政治势力相互妥协的前提下，缅甸的政治改革取得了一定的成就，民族矛盾也有所缓和，总体上朝着全面和解的方向发展。但随着2015年大选临近，缅甸各大政治势力的相互角逐日趋激烈，斗争的焦点主要集中在对2008年宪法的修改问题上。对于主要的反对党“民盟”而言，昂山素季的个人影响极为突出，其地位不仅在民盟中无人能够取代，在全国也无人可比。但也要看到，由于管理能力和政治经验问题，昂山素季的影响力实际上有所下降。民盟试图修改2008年缅甸联邦宪法中有关总统和副总统候选人资格、军队的地位及其在议会中所占比例等条款，并在国内广泛征求民意，同时寻求西方国家的支持。执政党“巩发党”12月30日也表示同意对宪法进行修改，其中包括关于总统、副总统任职资格的条款。尽管如此，但修宪议案最终能否在议会投票中获得通过尚难预料，不排除此举是巩发党以退为进、为平稳度过2014年东盟轮值主

席国任期而采取拖延战术的可能性。

针对 2015 年大选可能的外来干扰因素，有学者认为，如果昂山素季具备参选总统的资格，其获胜的可能性较大，但以美国为主的西方国家目前只想让民盟参加大选，并未把宪法中关于总统、副总统任职资格条款的修改以及昂山素季当选为总统视为头等大事。这是因为美方认为缅甸的政治改革趋势比较符合美国的民主标准，对其持较为肯定的态度，加之民盟内部开始有分裂迹象，如果继续只支持昂山素季一派，风险较大。因此，美国虽然希望扶持一个亲西方的缅甸政府上台，但在当前政治态势并不明朗之际，美国等西方国家也多持观望态度。这是昂山素季近期多次出国奔走，争取外部支持的重要缘由。

## 二、缅甸政府与少数民族武装仍缺乏互信，宪法中能否体现少数民族的权益、少数民族武装力量的处理等问题短期内难以解决

在民族问题方面，有专家认为，少数民族也在敦促现政府修改 2008 年宪法，使 1947 年的《彬龙协议》规定的“各个少数民族地区在国家政治中享有充分自治，并且各个少数民族地区人民享有民主国家公民所享有的各项权利和特权”的承诺在宪法中要有所体现。缅甸现政府虽与主要的少数民族政治派别达成一定的共识，强调民族和解才是解决缅甸民族问题的根本出路，但主体民族缅族与其他少数民族之间的隔阂和矛盾绝非一朝一夕可以解决，军方与少数民族武装谈判地点的多变也说明双方的互信依然存在较大问题。即便缅甸政府和少数民族武装在近期能够签署“全国和平协议”，也不意味着缅甸的民族问题就能真正得到解决。宪法中是否能体现少数民族的权益以及缅甸能否实行真正的联邦制、少数民族武装力量的处理以及上层的安置等，都是影响缅甸民族问题走势的重大问题。

## 三、缅甸的经济形势虽有一定程度改善，但干扰因素较多，外资对缅甸市场仍多持观望态度

过去的一年，缅甸的经济总体情况较好，但囿于缅甸国内各大政治势力在2015年大选前夕均将主要精力放在国内的权力争夺方面，加之受到资金短缺、工农业基础薄弱、基础设施不足等因素的制约，缅甸经济增长缺乏有力支持。虽然缅甸政府十分渴望能够吸引大规模外资，外资也对缅甸的市场潜力抱有兴趣，但“密松事件”对外资产生的负面影响短期内无法消弭，缅甸政府随意叫停已签署国家间协议的密松水电站建设的做法令众多西方投资者仍持观望态度。

此外，缅甸新的投资法刚刚颁布，各种配套的法律法规并未完善，在当前缅甸国内政治斗争日趋激烈、投资环境尚未得到进一步改善之际，投资缅甸需持谨慎态度。预计缅甸的投资环境能否有进一步改善，恐怕要在2015年大选尘埃落定之后。届时只有各大政治势力将主要精力回归到经济发展和改善民生的思路上后，缅甸经济才会有较大的发展。而在当前缅甸国内政局恰似“无政府状态”之际，外资对缅甸市场多保持观望，短期内不会有太大举动。

#### 四、缅甸与美国等西方国家的关系继续发展。日本对缅甸大举投资，介入力度较大，其针对中国的战略意图明显

与会专家认为，在美国重返亚太的背景下，美国积极改善并发展与缅甸的关系，其牵制中国的意图明显。中国密松电站项目被搁置、莱比塘铜矿受阻等事件的背后均有美国的影子。但我们也不能把中缅关系中出现的问题均归咎于美国，我们自己也要深入反省。缅甸政治转型的合法性在当前唯一超级大国美国首肯的前提下，才能得到国际社会的广泛认同。我们对美缅关系的改善和发展，总体上乐见其成，但要保持警惕，冷静应对，尤其是我们应向缅甸政府表明立场，即美缅之间的合作不能损害中国的国家利益。

此外，缅甸各政治势力对美国并非言听计从，不少人对美国“口惠而实不至”的做法开始有所不满。实际情况是，在当前东北亚局势动荡不安、钓鱼岛之争日益发酵之际，缅甸在美国的对外关注度中有所下降，对

美而言,对缅工作近期并无迫切性,这也是美缅关系改善速度放缓的一个重要原因。尽管如此,美缅双方还是开始了全面接触,特别是双方军界的接触值得关注。

与此同时,日本则主要从经济援助与合作方面加大了对缅的公关力度,近年来日缅之间的政治、经济关系均有较大的发展。日本以中国为主要对手,试图把缅甸纳入到其“价值观外交”的包围圈,将基础建设投资作为它的重点,如投资于仰光电力供变电设施项目、仰光—曼德勒铁路改造项目,它还有意介入缅泰边境地区的土瓦经济特区项目,目前日本投资的仰光附近的迪洛瓦经济特区已经破土动工。日本不希望中国通过缅甸走入印度洋,因此积极介入皎漂经济开发区,试图从源头上切断中国的印度洋通道。日本从地缘政治出发,对缅甸开展全方位外交,其针对中国的意图十分明显。目前日本已经介入到缅甸的整体规划,包括电网、工业区等。日本专家还以顾问形式、日本资金以援助形式介入到缅甸政府各部门,这种策略对中国企业未来在缅投资将会有较大影响,值得警惕。

## 五、中缅双边关系发展的宏观环境比前两年有所好转,但密松水电站项目重启仍有困难

一方面中缅关系开始摆脱“密松事件”的负面影响,恢复了全方位的发展交往,特别是在军事交流和重大项目方面进展比较顺利。另一方面,中缅关系总体上仍呈现出“政热经冷”的特征,中国对缅投资依然面临较大阻力,投资风险加大。由于日本、美国等区域外大国的强势介入和缅甸内部的转变,未来的中缅关系短期内难以取得重大突破。与会学者普遍认为,吴登盛总统虽说只是在其任期内搁置密松电站,但2015年之后密松电站的重启仍然会面临较大的阻力,而克钦独立军与缅政府之间的彻底和解是该项目重启的前提。尽管如此,缅甸多数人还是希望中方能够加大对缅投资力度,但希望在投资领域和投资的规范性方面有改进,并增加援助,以改善缅甸的民生问题。

也有学者认为,无论是对缅甸的执政党还是反对党而言,中国都是一个无法忽视的重要力量,因此,如何看待或发展中缅关系已经成为缅甸各方博弈的重点之一,在此情况下,未来中方对缅甸的投资不会受到太大影响。在当前的形势下,推进中缅关系的发展还应该开拓视野,除了关注缅甸目前的政治、经济及民族问题,还应该将注意力适当聚焦在缅甸的佛教界,积极开展公共外交,推动中缅关系发展。当前我们要坚定对缅甸关系的信心、耐心,对缅甸的政治转型和对外关系调整要有包容心。

( 云南大学缅甸研究中心罗圣荣博士整理 )

# 西方安全战略理论评析与借鉴

王志军 张耀文

[内容提要]伴随国家安全形势的复杂化、多元化，维护国家安全迫切需要科学的战略理论指导。熟悉了解西方国家的主要安全战略理论，是丰富发展中国国家安全理论的必然要求。借鉴、吸收西方安全战略理论科学成分、合理要素，对构建中国特色的安全战略、有效维护国家利益大有裨益。

[关键词]西方 国家安全 战略理论 评析 借鉴

[作者简介]王志军，南京陆军指挥学院军事法与国际关系教研室副教授；张耀文，南京陆军指挥学院军事法与国际关系教研室讲师、硕士。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)01-0096-17

任何一个民族、国家在其发展进程中都不可避免地面临各种风险与挑战，维护民族、国家的生存与发展安全是永恒的历史课题。为应对安全威胁与挑战，世界各国通过不断地实践探索和理论研究，构建起博大精深、风格迥异的安全战略理论体系。当代中国，正面临前所未有的安全威胁与挑战，迫切需要构建起中国特色的安全战略理论进行战略指导。借鉴、吸收世界优秀文明成果，是一个民族、国家进行理论创新和实践创新的重要源泉。中国国家安全理论的构建，同样需要博采众长。但由于历史和现实的原因，在当今世界的国际斗争中，西方国家的安全战略理论一方面在国际话语体系中占据明显优势，另一方面，也在指导和维护一个

国家的安全实践中起主导作用。因此，构建中国特色的安全战略理论应该批判性地借鉴西方安全战略理论，以增强中国国家安全理论的科学性、针对性和有效性。

## 一、当代西方国家主要安全战略理论

西方国家的国家安全战略理论是随着本国社会的发展进程而不断发展的。为维护国家安全，西方国家形成了众多理论流派，提出了林林总总的理论观点，但无一例外地都是从认识国家安全问题入手，然后提出维护国家安全的对策。

### （一）国家不安全的原因

伴随着近代主权国家的诞生，维护国家安全问题也就成为西方研究者关注的重大问题，他们对此问题的思考、认识，对西方国家安全战略理论的形成、发展产生了重大而深远的影响。从一定意义上说，近代西方思想家、理论家的理论、观点，是现当代国家安全理论的渊源。近代西方主要从本体论的角度研究国家安全问题，并形成两大流派。一派从人性本恶的角度研究国家安全问题。霍布斯认为，人类社会是充满暴力和战争的无政府状态，是“所有人反对所有人的敌对状态”，即战争状态。克劳塞维茨则认为，利益冲突是人类天性使然，战争是人类社会存在的一部分，战争也是利益冲突，只能由战争来解决。另一派从人类理性的角度分析国家安全问题。伊曼纽尔·康德就认为，人民是和平的基石，人类所拥有的理性能够对战争作出理智反应，历史是进步的，全人类的利益是一致的。普通百姓是追求和平的，是统治者将百姓拖进了战争。两种截然不同的观点对后世国家安全战略理论产生了深远影响，可以说此后的任何国际安全战略理论或国际关系理论都无一例外地是以其中一派的观点作为立论或制定政策的出发点。

### （二）怎样看国家安全威胁

西方普遍认为，安全威胁是长期存在的。国家生活在国际体系之中，而“无论系统中有什么样的国家，国家都不得不与安全困境并存”。<sup>[1]</sup>早

在古希腊时期，修昔德底斯就在《伯罗奔尼撒战争史》中指出了关于安全困境观点，认为雅典和斯巴达之间发生战争的原因“是不安全而不是侵略”。<sup>[2]</sup>西方普遍认为，安全困境并没有随着时代发展、技术进步而得到根本改变。罗伯特·卡根指出，“我们被民主化、全球化和相互依赖所迷惑，认为这些发展让我们所生活的世界变得截然不同。但是，这些趋势的消长超过了一个世纪，它们并没有阻止过去所发生的灾难性战争，未来也不能指望它们”。<sup>[3]</sup>至于技术进步对国家安全的影响，罗伯特·吉尔平认为，“技术的进步可以拓展互利的机会，但也增加了用于政治斗争的权力”。<sup>[4]</sup>面对长期存在的安全威胁与挑战，西方主张以积极态度对待，阿诺德·汤因比在《历史研究》一书中提出了“文明逆境”的著名论断，认为“安逸对于文明是有害的”，一切人类文明皆源起于自然环境与人为环境的挑战，“文明诞生的环境是一个非常艰难的环境而不是一个非常安逸的环境”，而且“挑战愈强，刺激就愈大”，能够成功应对挑战的文明才能够发展。

### (三) 如何谋划国家安全战略

一是强调战略创新能力。哈里森认为，“某种程度上说，战略就是要弥补宏大目标与相应少的资源之间的差距，战略能力就是连接二者的桥梁”。<sup>[5]</sup>新自由主义代表人物约瑟夫·奈指出，“一些国家比其他国家更善于把手中的资源转换成实际的影响力，这就好比纸牌高手往往能够以弱胜强，”<sup>[6]</sup>这实际上就是强调谋划、决策的重要性。成功的谋划、决策需要不断创新，不能停留于历史经验。汉斯·摩根索警告说：“国际政治学

[1](美)肯尼思·华尔兹.国际政治理论[M].上海世纪出版集团,2003年,第251页.

[2](美)Phil Williams ,Donald M.Goldstein and Jay M.Shafritz,Classic Readings of International Relations,Peking University Press,Beijing 2003,p.216.

[3](美)罗伯特·卡根.美国缔造的世界[M].社会科学文献出版社,2013年,第95页.

[4](美)罗伯特·吉尔平.世界政治中的战争与变革[M].世纪出版集团,2007年,第229页.

[5]Ross Harrison,Strategic Thinking in 3D,Potomac Books,2013,p35.

[6](美)小约瑟夫·奈.理解国际冲突：理论与历史[M].上海世纪出版集团,2002年,第90页.

者必须懂得和永志不忘的第一个教训是，国际政治的复杂性使得简单的解决方案和可靠的预测成为不可能。”<sup>[1]</sup>这就是说前人只是依据所处环境决策，没有一劳永逸的政策，必须根据时代要求进行战略谋划。二是立足悲剧式思维进行谋划。西方学者并不否认全球化进程，甚至不否定美好未来，但对国家安全趋势的总体判断是悲观主义的。美国新保守主义代表人物卡根反证指出，“如果各国和各国民众都已经被“社会化”，爱好和平、憎恶战争，那么世界各国将系统地解除武装。但是，它们并没有这么做”。<sup>[2]</sup>约瑟夫·奈也认为，人们不仅会争夺稀缺的战略资源，同时谋求资源分割的最大化。“即便有一块更大的馅饼，人们也会为争取更大的一块而争斗。即使处于相互依存状态的国家可以共同获益，它们也可能为了利益的分配而发生争斗”。<sup>[3]</sup>西方学者强调，分析研究国际关系只能基于现实，而不能寄希望于热情，“盲目的热情会导致事情向错误方向发展，而悲剧式思维有助于避免悲剧”。<sup>[4]</sup>三是强调进行综合性谋划，提升整体维护安全能力。“战略能力要求的不是某一个能力而是全部的能力。为了使战略有效，组织需要确保其战略能力要素相互之间内在的一致和相互支持。关键是确保不同能力作为一个体系运行”。<sup>[5]</sup>首先，他们坚持实力是国家安全的基础，认为“历史上的每一种国际秩序都反映了最强大的国家的信念和利益，而每一种国际秩序都会随着权力向着不同信念和利益的其他国家转移而发生改变”，<sup>[6]</sup>断言“谁能够左右相互依

[1](美)汉斯·摩根索.国家间政治：权力斗争与和平(第七版)[M].2007-08,第47页.

[2](美)罗伯特·卡根.美国缔造的世界[M].社会科学文献出版社,2013年,第99页.

[3](美)小约瑟夫·奈.理解国际冲突：理论与历史[M].上海世纪出版集团,2002年,第278页.

[4](美)罗伯特·D·卡普兰.即将到来的地缘战争[M].广东人民出版社,2013-06,第29页.

[5]Ross Harrison, Strategic Thinking in 3D, Potomac Books, 2013, pp41-42.

[6](美)罗伯特·卡根.美国缔造的世界[M].社会科学文献出版社,2013年,第4页.

存的对称性，谁就拥有了权力”，<sup>[1]</sup>坚信“剑锋还是比笔头更强大”，<sup>[2]</sup>认为“如果没有权力，就没有世界秩序；权力让世界秩序得以维系，塑造其规范，支撑其制度，捍卫其经济体制的动力，并且维持和平”。<sup>[2][21]</sup>但基于历史和现实的考虑，西方愈加强调综合实力的作用，单纯军事力量是难以实现安全目标的，“军事权力不再能够带来政治控制”，<sup>[3]</sup>“强大的军事实力并不能确保政治影响力。经济巨人在军事上可能十分弱小，而军事力量也无法掩盖经济上的脆弱”。<sup>[3][173]</sup>约瑟夫·奈就明确指出，在一个多样化的世界，军事实力、经济实力和软实力，都是不可缺少的。他在批评美国战略失误时指出：“我们的最大错误莫过于只看重其中的一个方面，相信只依靠军事力量就能保证美国的强大。”<sup>[4]</sup>

#### (四) 靠什么手段维护安全

西方安全战略理论首先强调武力的重要性，认为“通过武力的威胁而制止使用武力，以武力反对武力，通过武力威胁或武力的使用，曾经是而且仍将是进行控制的最重要手段”。<sup>[3][283]</sup>尤其是在传统安全领域，“作为一种获得或控制领土的手段，武装力量是格外有效的，国家基本的领土性质，支撑着武力使用的传统性处于首要地位”。<sup>[5]</sup>西方学者认为，“军事实力可能遭到滥用，被笨拙而无效地使用。它可以被用来解决无法应对或没有解决方案的问题。但是，它也是至关重要的。没有哪个宣称放弃权力的国家或国家集团能够指望维持任何类型的世界秩序”。<sup>[2][21]</sup>其次，承认武力的有限性，强调国际行动的合法性，重视软实力的作用。西方意识到，“在 21 世纪，依靠军事暴力能够解决的问题更加

[1](美)约瑟夫·奈.理解国际冲突：理论与历史[M].上海世纪出版集团，2002 年，第 283 页。

[2](美)罗伯特·卡根.美国缔造的世界[M].社会科学文献出版社，2013 年，第 46 页。

[3](美)肯尼思·华尔兹.国际政治理论[M].上海世纪出版集团，2003 年，第 246 页。

[4](美)约瑟夫·奈.美国霸权的困惑[M].世界知识出版社，2002 年，第 13 页。

[5](英)巴瑞·布赞等.新安全论[M].浙江人民出版社，2003 年，第 68 页。

微乎其微”。<sup>[1]</sup>认识到武力的有限性，西方开始重视软实力的重要性，认为一个国家如果期望在全球谋求领导地位，“这种地位要被人视为合法，它就得反映全球的广泛利益，而若要变得有效，则必须得到具有相似的普遍信念和社会价值观的盟国的支持”。<sup>[2]</sup>华尔兹进而指出，“如果一国的行为被认为缺少合法性，那么该国就要为其政策付出更高的代价”。<sup>[3]</sup>为此，西方认为，“在国际政治中制定纲领计划和吸引其他国家，与通过威胁使用军事和经济手段迫使它们改变立场一样重要”。<sup>[4]</sup>任何一个国家要赢得话语权，必须注意“不同的政治制度对适应其自身需要的经济、社会、环保和军事力量的形成，各有其招；那里的人民对这种力量则有其各自的价值观；而那里的政治机制对这些价值观做出不同的政策反应”。<sup>[4]105</sup>

#### (五) 战略决策应避免的现象

西方非常重视决策者的特殊地位与作用。吉尔平认为，“技术、经济和人口因素把国家既推向战争又推向和平合作。精明的领袖可以引导国家之舟的前进方向”。<sup>[5]</sup>这就是说突出领导者的重要性。具体到国家安全领域，“外交和军事行为有时必须审慎计划，以免使国家的生存陷入危险境地。适宜的国家行为是根据国家所处的环境加以考量的。……要做出有效的选择，就必须将国家目标与所处环境联系起来考虑”。<sup>[6]</sup>

一是要避免言行不一。“领导人的口头声明虽然是一个重要数据点，但由于他们常是由于政治推动或仅仅是一时冲动而作出的，单独的口头

[1](德)赫尔弗里德·明克勒.统治世界的逻辑[M].中央编译出版社,2008年,第147页.

[2](美)兹比格涅夫·布热津斯基.大抉择[M].新华出版社,2005年,第93页.

[3](美)小约瑟夫·奈.理解国际冲突：理论与历史[M].上海世纪出版集团,2002年,第241页.

[4](美)约瑟夫·奈.美国霸权的困惑[M].世界知识出版社,2002年,第9页.

[5](美)罗伯特·吉尔平.世界政治中的战争与变革[M].世纪出版集团,2007年,第230页.

[6](美)肯尼思·华尔兹.国际政治理论[M].上海世纪出版集团,2003年,第179页.

语言,不应被视为真实的利益表现”。<sup>[1]</sup>有效的战略决策,必须言行一致。

二是要避免被各种利益单元、利益集团所干扰。国家战略决策不可避免地会受到国内次国家单元或利益集团的影响。从国内看,“一个现代国家的内部,许多的次单元有能力影响军事和外交政策的形成。……个体文化在军事战略和军事采购方面施加强有力的压力。海军对巨大水面舰艇的偏好和空军对载人飞机的优先选择,使得它们常常置效率于不顾。……另外,由于武装力量分割成不同部门,在军事采购决定中,就产生了各军种故意竞争的现象”。<sup>[2]</sup>从国际看,“一个利益集团偏好于能够使其收益最大化的政策,它将支持会促进其利益的有关国际合作的政策,或反对那些将降低其利益的政策”。<sup>[3]</sup>战略决策就摆脱国家次单元力量的干扰。

三是要警惕大众舆论干扰。“现代国家具有很强的动机利用民族主义要求来完成其国内外的任务。国家可以利用民族主义来集结民众对它的支持,提高自己在国内和国际舞台上的竞争能力。……军事官僚机构尤其具有夸大外部威胁来刺激民族主义情感的动机”。<sup>[4]</sup>但在利用民意时特别要警惕被民意所裹胁而作出错误的决策。欧文·贾尼思曾分析指出,“某些群体窒息不同意见,注重共识,而非正确性,未能研究替代性选择和后果。其结果是它们最终酿成惨败”,“群体思维对肯尼迪总统关于进行猪湾入侵的灾难性决策负有责任。约翰逊总统及其顾问之所以在1964年至1967年期间使越南战争升级,是因为群体窒息了不同意见,寻求共识,在后果上没有进行充分的考虑”。<sup>[5]</sup>鉴于此,战略定力必须审慎对待民意,不能以牺牲国家安全战略全局而迎合公共舆论的偏好,而是

[1] Ross Harrison, Strategic Thinking in 3D, Potomac Books, 2013, p95.

[2](英)巴瑞·布赞等.新安全论[M].浙江人民出版社,2003年,第77页.

[3](美)海伦·米尔纳.利益、制度与信息:国内政治与国际关系[M].上海世纪出版集团,2010-10,第35页.

[4]理查德·罗斯克兰斯,阿瑟·斯坦.大战略的国内基础[M].北京大学出版社,2006年,第183-184页.

[5](美)凯斯·R.桑斯坦.极端的人群:群体行为的心理学[M].新华出版社,2010-05,第109-110页.

要在尊重正确的战略决策的长期原则与尊重易变的公共舆论之间选择合理的路线，确保战略领导对公共舆论的领导权。

## 二、西方国家安全战略理论评析

西方安全战略理论是随着国家安全内涵的丰富而不断发展起来的，它对国家安全问题进行了深入研究，是维护国家安全进行系统全面的理论体系构建，其中无疑有科学、合理的内容，但也不乏缺失与谬误。

### (一) 西方安全战略理论的科学、合理内涵

一是形成了统一的科学的研究方法。尽管西方国家安全理论的流派众多，但涉及国家安全的研究都是关注战争起源、和平的必要条件以及稳定、秩序和公正的必备条件，“无论他们的方法论和分析结构如何，这些思想家采用了共同的研究形式。这就是：首先，诊断——确定所构思的社会问题；其次，处方——提出根据本源论而得到确认和解释问题的解决方法”。<sup>[1]</sup>这一方法已经成为研究国家安全战略问题的基本方法。

二是提出根据本源论作为研究起点。西方安全战略理论尽管派系林立、观点众多，但他们无一例外力图从导致国家出现战争、国家不安全的本源入手寻找维护安全的答案。事实表明，尽管各派系的理论体系、观点大相径庭，但研究起点或者说立论的基点，不外乎从人性本恶或相信人类理性为出发点。姑且不论以此导出的结论如何，从人类自身寻找国家不安全的原因应该是抓住了问题的本质。

三是进行动态更新的理论研究。西方的国家安全理论在流派归属上经历了从理想主义到现实主义，从科学行为主义到新自由主义、新现实主义，建构主义的发展演变，每一次演变的动力都是源于原有理论无法解释现实，指导实践，从而催生出新理论，这本身就是理论的动态更新。而且新理论并不完全是对过去理论的全盘否定，而是针对原有理论的缺失、弊端进行修正、创新，并借鉴原有理论的合理成分，实现理论观点的

---

[1](英)提莫·邓恩等.八十年危机：1919—1999年的国际关系[M].新华出版社，2003年，第30—31页。

相互补充、相互融合,这一态势使得国家安全理论更加贴近国家安全的现实,对防止战争,维护国家安全更具理论指导意义或参考价值。随着理论的发展,观点创新也随之而来,如约瑟夫·奈提出的重视软实力建设的主张,强调“人类既不能完全靠说教而生,也不能仅仅依赖刀剑而活”;<sup>[1]</sup>布热津斯基提出的相对安全论,强调“在全球化时代,绝对安全和全面防御都是无法企及的”,<sup>[2]</sup>等等,诸如此类的主张观点,不胜枚举,其中不乏是对新时代如何实现国家安全的真知灼见。

四是具有战略思维上借鉴价值。其一是西方安全战略理论很重视从大视野、大格局、长周期进行理论研究和探索,尤其是关注通过秩序构建维护国家安全的思维方式对全球化时代的国家安全维护具有重要借鉴意义;其二是强调战略创新能力。约翰·柯林斯指出,“战略家不能依靠先例,手边也没有一把恒的尺子”。华尔兹强调,“由经验得来的知识同样可以被经验推翻。没有任何来自经验的知识是绝对真实的”。<sup>[3]</sup>其三是强调从战略全局谋划国家安全战略。强调要避免国家内部次单元对决策的干扰,主张决策者应成为大众舆论的主导者,警惕正确决策被错误的舆论所窒息。其四重视创造性谋划。战略要义之一是规划和设计未来。西方战略家在关注现实安全威胁与挑战的同时,也很重视对格局演变、战略走向、力量对比的研判,并根据研判提出战略预警,进行战略设计和战略预置。诸如此类的观点、主张,研究思路对国家战略决策是建设性的。

## (二) 西方安全战略理论的缺失与谬误

一是具有明显的西方价值观色彩。任何国家安全理论都是基于本国、本地区的安全环境、形势、任务、目标而展开研究的,西方国家安全理论带西方色彩本无可厚非。问题是他们所进行的对策研究或者开出的处方中都不同程度地带有西方中心论、西方优势论的倾向。他们用西方国家安全发展史的特点、规律取代世界发展史的多样性、差异性,用西方国

[1](美)小约瑟夫·奈.理解国际冲突:理论与历史[M].上海世纪出版集团,2002年,第38页.

[2](美)兹比格涅夫·布热津斯基.大抉择[M].新华出版社,2005年,第17-18页.

[3](美)肯尼思·华尔兹.国际政治理论[M].上海世纪出版集团,2003年,第7页.

家的价值观念、规范、制度体系、运行机制构建管理世界国际秩序，最终以牺牲其他地区、国家的利益达到维持世界主导地位、优势地位的目标。关于这方面，从纯粹理论观点和字面层次上难以看出其中的玄机，但深入研究他们对安全问题的分析与对策，就能发现其中的端倪。如他们总是把非西方国家的发展进步视为对他们的威胁与挑战，总是把与他们制度体制不同的国家视为异端，处心积虑地改变对方的价值理念、社会政治制度，大有非我族类，其心必异的架势，这实际上就是西方中心论在作祟。以美国为例，“凡是有悖于美国式的社会制度，凡是有悖于在美国占主导地位的意识形态，凡是有可能与美国世界霸主地位抗衡的潜在力量，都会被认为是对美国的威胁——不仅针对他们的价值观念，而且针对他们的保护这套价值观念的物质能力”。<sup>[1]</sup>这显然与国际关系民主化进程背道而驰，与实现世界公平、正义南辕北辙。更重要的是，受西方中心论影响，无论是西方安全战略理论，还是政策实践，都自觉或不自觉地把西方的安全利益凌驾于世界其他国家的安全利益之上，这恰恰是世界不安宁的重要根源之一。

二是线性思维模式起主导。线性思维的表现在国际关系中就是二元对立。受全球化加速发展的影响，西方国家安全理论虽然也认识国家之间的相互依赖日益加深。受安全威胁多样化、多元化的影响，他们也认识到要加強安全合作。但是具体到国家安全分析与对策时，他们总是把别国的发展、国力特别是军事力量的合理增强视为对自己国家安全的威胁与挑战，视其为对手或潜在对手，他们开出的处方就是千方百计地打压、遏制对方。布兰特·斯考克罗夫特一语击中要害，“最主要的是，我们仍然受制于冷战的思维，我们所有的机制都是为冷战而设计的”。<sup>[2]</sup>如在中西太平洋海湾权益之争上，美国“继续追求自以为已经存在近百年的太平洋霸权，而且明确表示重走英美海上争霸到伙伴关系的模式，也绝不

[1] 熊蕾.美国的全球新闻舆论战[EB/OL].http://www.globalview.cn/.

[2](美)兹比格涅夫·布热津斯基,布兰特·斯考克罗夫特.大博弈—全球政治觉醒对美国的挑战[M].新华出版社,2009-11,第11页.

能容忍中国在西太平洋获得应有的权益”。<sup>[1]</sup>在此思维主导下,除了以唯西方马首是瞻换取屈辱的和平以外,战略对抗将仍然是国际关系的主要形态。

三是权力政治居主体地位。西方安全理论虽然流派众多,但共同的立论基础却是一致的,那就是权力政治。他们研究的起点不是如何从根本上铲除世界动荡不宁的诱因,而是关注国际力量结构,国家实力变化所产生的力量对比,并据此开出运用权力(包括软实力)达到既定目标,追求的权力控制。远者如摩根索早就指出的,“国际合作的努力要想成功,就必须适应权力现实,而不能徒劳无益地压制权力欲或忽视目标权力分配所形成的那种相对影响力模式”。<sup>[2]</sup>近者如卡根所说,“因为任何秩序最终都不会单纯依靠规则,而是依靠强制实施这些规则的权力”。<sup>[3]</sup>如果说一两个人观点有以偏盖全之嫌,而就整个西方安全战略理论而言,他们开出的处方无非是以下四个方面:强化军事优势,进行军事威慑或直接军事打击;凭借经济实力,进行援助或制裁;占据法理或道德制高点,掌控话语优势;加强制度构建,进行规范与管理。这几个方面无一不体现实力的地位与作用,无一不是对权力的追求。受权力政治的影响,在西方学者看来,合作、共赢只是获取权力的手段,是权宜之计,而非治本之道。而只要国际关系中权力政治仍然大行其道,国家安全的安全困境就无法消除。

四是具有战略欺骗性、实用性。表面上看,西方战略理论很多看似是解决国家安全问题的通用性处方,实际上却是为本国的利益服务的。卡根一语击中要害,“当美国支持民主政府时,它也并非完全出于对民主的忠诚,而通常是出于战略的需要”。<sup>[4]</sup>因自身利益需要而奉行实用主义,

[1]参见 David C. Gompert.Sea Power and American Interests in the Western Pacific [EB/OL].<http://www.rand.org>.

[2](美)汉斯·摩根索.国家间政治:权力斗争与和平(第七版)[M].2007-08,第5页.

[3](美)罗伯特·卡根.美国缔造的世界[M].社会科学文献出版社,2013年,第140页.

[4](美)兹比格涅夫·布热津斯基,布兰特·斯考克罗夫特.大博弈—全球政治觉醒对美国的挑战[M].新华出版社,2009-11,第39页.

必然会在国际关系采取双重标准。这正是致乱世界的重要诱因。

### 三、对构建中国国家安全战略的借鉴意义

他山之石，可以攻玉。应对国家安全威胁与挑战，构建中国特色安全战略，需要借鉴、吸收西方国家理论中的科学成分与合理要素。

#### （一）对我国家安全威胁与挑战要有充分心理准备

一是要看到我国安全形势日趋严峻是由国际关系现状与本质决定的。全球化加速发展，国家间相互依赖日益加深，一荣俱荣、一损俱损，抛弃零和规则，反对战争，维护世界和平、促进共同繁荣，是时代的潮流。但这更多的是停留在观念层次上，“好的观念并不只是因为它是好的就一定胜利”。<sup>[1]</sup>严峻的现实表明，西方国家仍然强调国际关系的权力属性。西方虽然看到了中国经济发展对世界贡献以及他们自身发展的积极意义，但他们仍然潜在认为利益不断拓展的中国会抢占他们的资源；认为强大起来的中国会颠覆他们主导的国际秩序，掠夺他们的既得利益和战略优势；中国特色社会主义道路的成功，还意味着非西方文明、非白色人种、非资本主义制度的胜利，这是西方不愿意、也不甘心看到的结果。因此，中国招致包围、遏制、敌视既在意料之中，又符合西方逻辑。中国安全战略构建，必须清醒地认识到国际斗争的复杂性，中国安全挑战的长期性，做好充分的心理准备、精神准备、物质准备。

二是辩证地看严峻的安全形势对中国安全与发展的作用。有史以来，没有一个民族、国家是在无风险、无挑战、无威胁的环境中发展起来的，人类社会就是在频繁的挑战与应战中发展进步的。能成功应对挑战者，兴；反之，则衰。中国古代先贤就曾说过，“生于忧患，死于安乐”，“无敌国外患者，国恒亡”。从某种意义上说，国家安全面临威胁与挑战，不是一件坏事，相反却是增强凝聚力，激发创新力的推进器。基于此，我们必须正视现实威胁与潜在风险，但也大可不必风声鹤唳，惶惶不可终日，而是

---

[1] (美)罗伯特·卡根. 美国缔造的世界 [M]. 社会科学文献出版社, 2013 年, 第 30 页.

要深刻挖掘严峻威胁中客观蕴藏的积极因素，维护安全、促进发展。

## (二) 要以着眼战略思维能力的提升进行战略构建

思路决定着出路。认识到安全威胁与挑战只是解决问题的第一步，关键在于怎样对维护国家安全进行科学谋划、有效指导，其成败得失取决于战略思维能力的高低优劣。

一是要正确处理新安全观与权力安全观的关系。中国积极倡导和奉行“互利、互信、平等、协作”新安全观，坚决主张以和平理念、谈判对话的方式、手段处理国家安全问题。但前文分析表明，世界范围内占主导地位的仍然是权力思维。谋划中国国家安全战略时必须充分考虑这一客观现实，一味追求以和平理念、方式维护国家安全，将会给国家安全造成严重后果。因此，中国国家安全战略构建必须在两种思维模式中找到平衡点、结合部。

二是要对国际问题进行深入的战略思考和应对研究。首先，要以普遍联系的思维分析国际事件对中国安全的影响。随着我国国家利益不断拓展，中国国家安全的全球性日益彰显。无论任何地方、任何领域出现问题都可能对我国安全造成威胁。中国安全战略研究不能有真空地带，应开展全方位、全领域、全要素研究，增强战略应对能力。其次，对国际问题的研究应力戒表面化、简单化，应深入挖掘其背后的原因。如美国打伊拉克真的为了石油吗，中东北非局势剧变，我们应从中汲取什么教训，朝鲜半岛局势一旦出现危机，最大的受害者会是谁，等等。再次，在国际热点问题上要加强多预案准备和战略应对，对任何事件的发展趋势、后果进行多角度的思考，以防不测。

三是要正确处理国家安全关系与经济关系。伴随经济全球化加速发展、国家依赖日益加深，不少人认为经济关系可以缓和或控制安全问题上的分歧、矛盾。这只是一厢情愿的，上述因素不是维护国家安全、避免战争的充分条件。类似的乐观主义观点在20世纪初期就出现过，但依然没有避免两次世界大战的发生。<sup>[1]</sup>有鉴于此，在国家安全战略谋划时，必

---

[1] 参见罗伯特·卡根. 美国缔造的世界[M]. 社会科学文献出版社，2013年，第65—74页。

须充分考虑国家安全利益与经济利益出现的分离、脱节、相悖现象,经济是经济,政治是政治,军事是军事,主权是主权,安全是安全,不能奢望经济关系可以使安全问题迎刃而解。

四是正确处理“能”与“敢”的关系。历史发展到今天,军事手段能够解决的问题越来越少,但仍然是最后、最重要手段。当国家核心利益受到侵犯,其他手段无法解决时,需要断然出手。这就要在战略谋划上处理好“能战”与“敢战”的关系,打破一切都准备好了的思维束缚。拿破仑曾经说过:“谁要想在战争中预见一切,就劝他永远不要打仗。”在涉及国家核心利益的问题上,必须放下包袱,敢于“亮剑”,以武止戈,以武维权。

五是要在战略目标定位上正确处理近期与远期目标的关系。任何国家战略目标的实现都是一个渐近、逐步实现的过程,不能希望毕其功于一役。对于复杂棘手、一时又没有有效解决办法难点、热点问题,适当放一放,体现了风物长宜放眼量的战略境界。但不能以此作理由,把问题无限期拖延。重要的是,战略总目标是通过一个又一个分目标实现而逐步抵达的。

### (三) 抓住重点和关键点,进行安全战略构建

构建符合时情、世情、国情的国家安全战略,有效维护国家安全,应该要从以下几个方面着手:

一是要超越权力思维,构建既反映时代特征又富有中国特色的国家安全战略体系。随着时代发展,国家安全的系统性愈益增强,维护国家安全,既要考虑国家所生存系统的安全,又要实现国家系统子系统之间相互协调、功能耦合、和谐运转,构建具有影响力、向心力的安全战略体系。其一是自然安全系统。人类生活在自然界之中,因自然灾害而对国家造成巨大破坏,甚至是民族、国家毁灭性灾难的例子不胜枚举。中国安全战略应从维护人类生存与发展的高度,重视维护自然生态安全,提出实现自然与人类的和谐共存路径。其二是国际安全系统。国家安全与国际安全密切相联系,维护地区和国际的安全稳定,就是在维护国家自身安全。国家安全战略的构建必须放眼全球,创造性为维护国际安全作出贡献。

其三是国家安全系统。国家安全威胁的多元化、多维化日益突出,必须站在国家安全战略全局制定涵盖各个方面,重点突出,兼顾全局的安全战略,进行战略指导。其四是制定部门、区域、领域等子系统安全战略。国家安全的每个子系统都有自己的安全利益和诉求,但必须坚持以国家安全战略为指导,服从国家安全战略全局。

二是切实着眼强军目标,提升打赢能力。霍布斯曾经指出:“没有可资引用的震慑力量,主权成了一句空话”。西方安全战略的理论与实践预示着,军事力量仍然是维护安全的最坚强后盾。批判的武器不能代替武器的批判,中国国家安全战略必须以强军为依托。其一,丰富拓展我军军事战略方针,实现由基于领土转向基于利益边界的积极防御。其二,优化完善军兵种结构。结构决定效能,必须从我军体系作战能力建设的战略全局出发,破除壁垒和利益障碍,构建新型军事力量结构。其三,创造性加快武器装备发展。充分考虑国家承受能力,避免陷入军备竞赛的陷阱,本着有所建、有所不建的跨越式发展理念,走出中国特色的武器装备发展道路。其四,着眼于人与武器的最佳结合,进行相关制度机制构建,又好又快地提升打赢能力。

三是扭住国家形象建设,提升国家软实力。软实力在国家权益维护与拓展中的作用日益增强。中国软实力建设应从国际国内两个方面展开。在国际上,突出中国战略方针的时代性和未来性引领世界,充分展示负责任的大国形象;用言行一致主张与行动取信于人,以平等、互惠的战略优势感召于人,并充分尊重他国的国情、文化,牢记“没有哪个人或者国家只依靠面包生活。民族主义、荣誉、恐惧和其他人类情感与权力考量一道塑造着国家的行为”。<sup>[1]</sup>在国内,给本国人民提供最好、最优质的保护和服务,这样的政府才是赢得尊重的政府。诚如是,将大大有助于提升国家形象,增加国际社会对我国的积极、正面认识,还将会大大增强国家凝聚力,提高国家安全系数。

四是全面提升国家战略博弈能力。国家安全利益维护实际上是动

---

[1](美)罗伯特·卡根.美国缔造的世界[M].社会科学文献出版社,2013年,第96页.

态、多元的战略博弈过程。“聪明的博弈者会时刻注意通过与其他博弈者合作来增加其收益,或是减少其损失”。<sup>[1]</sup>提升国家的战略博弈能力,应做到:其一,核心利益战略透明。必须让对方知道哪些是不可突破的底线、哪些不可逾越的红线。避免误解战略意图,导致冲突升级。其二,在国内建立对战略博弈体制机制的目标管理,既使不同部门、领域的博弈受到有效监管,又能保证各种博弈相互配合、相互补充,聚集、服从于国家安全战略全局。其三,在国际范围内争取多数,获取优势。既要能够争取更多力量支持己方,又能够善于瓦解、打破对方的体系力量。其四,以实力作为博弈的后盾,使国家具备修正、制定博弈规则的实力和能力,实现博弈效益的最大化。

#### (四) 审慎作为,有效规避战略风险与失误

历史经验表明,战略谋划与决策必须审慎而行,免使国家的生存陷入危险境地。中国国家安全战略制定需要规避五种风险:

一是要避免不计后果的鲁莽决策。“迅速发生的权力转移,是大国冲突的主要根源之一”。<sup>[2]</sup>在战略谋划时,不宜刺激权力处于衰退的大国,避免其过激反应,要适当考虑其心理承受能力,设计出让对方逐步适应权力衰退的方案,同时,不要轻易、莽撞进行破坏国际社会形成的共识或共同的行为准则、规范,避免引起群起而攻之的后果。

二是要增强战略定力。一方面不为居心叵测的国家的花言巧语所迷惑、欺骗,坚守把维护国家安全放在第一位,另一方面,不能为了遵守所谓的国际规则或是屈从于所谓国际的压力而放弃本国的原则立场,而是要根据本国的安全需求进行决策。

三是要警惕决策者个人因素和利益集团的干扰。决策者必须站在维护国家安全战略全局的高度进行谋划、决策,一方面要摆脱个人情感、偏好,另一方面避免受国内次单元利益集团的左右,确保资源配置向着维

[1](美)肯尼思·华尔兹.人、国家与战争[M].上海世纪出版集团,2012年,第159页.

[2](美)小约瑟夫·奈.理解国际冲突:理论与历史[M].上海世纪出版集团,2002年,第333页.

护国家能力提升的效益最大化、最优化聚集。

四是要排除非理性大众舆论的干扰。一方面要高度重视民众在维护国家安全斗争的地位、作用,另一方面也要考虑到民意的情绪化、非理性特点,审慎对待民意,不能以牺牲国家安全战略全局而迎合公共舆论的偏好,把利用舆论、引导舆论、掌控舆论有机结合在一起。

五是要独立自主应对安全威胁。面对日趋严峻的安全威胁,一些国家希望与他国结盟进行战略平衡,增强国家安全。历史地看,通过联盟追求实现战略平衡恰恰是一战、二战爆发的重要原因。现实地看,“任何严肃认真的战略上的重新结盟,而不是一种临时性的策略上的调整,都必须建立在更广泛、更持久的共同目标和共同价值观基础之上”。<sup>[1]</sup>在国家利益相互交织的时代,国家之间愈益缺乏休戚与共的基础。维护国家安全,关键在于自身实力和能力的增强。

[收稿日期:2013-11-11]

[修回日期:2013-12-20]

---

[1](美)兹比格涅夫·布热津斯基.大抉择[M].新华出版社,2005年,第93页.