

# 亚洲新安全观及其秩序意涵： 规范的视角

姜志达

[内容提要]冷战后，亚太地区的权力内涵与安全内涵均发生重大的变化，建立在冷战时期两大军事集团对抗基础上的旧的安全观已经不适应亚洲形势的发展。倡导新型安全观已经成为亚洲的客观需求和历史必然。亚洲新安全观的提出既是安全观念上的一次创新，也是安全规范和安全秩序领域的重大变革。亚洲安全观的倡导和实践将引导亚洲安全秩序从外生型向内生型转变，从冲突型向合作型转变以及从权力型向创制型的转变。

[关键词]亚洲新安全观  亚洲安全机制  亚洲秩序

[作者简介]姜志达，中国国际问题研究院中美关系研究中心副研究员、博士，中国南海研究协同创新中心“南海航行自由与安全稳定”平台咨询专家。

[中图分类号] D815      [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)05-0001-11

在2014年5月20-21日召开的第四次亚洲相互协作与信任措施会议（亚信）第四次峰会上，中国国家主席习近平指出，亚洲国家要加强对话协作、创新安全观念、推动亚洲安全机制建设。“应该积极倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全与合作

新架构,努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路”。<sup>[1]</sup>亚洲新安全观的提出是在安全观念领域的一次革故鼎新,引起了亚洲各国的普遍关注。本文试图从国际规范的角度,探讨亚洲安全观的规范意涵及其对亚洲安全秩序的影响。

## 一、当前亚洲安全的特征

当今亚洲一方面经济合作蓬勃发展,是世界上最具发展活力和潜力的地区之一;另一方面,亚洲的发展正受到日趋复杂的安全环境的困扰,在某些局部地区形成了“安全困局”甚至“安全危局”。总体上,亚洲安全形势呈现出以下三个主要特征。

(一)传统安全威胁与非传统安全威胁相互交织,新威胁新挑战不断生成

当前,亚洲面临的安全威胁不仅没有消失,而且变得更加错综复杂。东北亚的朝核问题一波三折,围绕岛屿主权和海洋权益的争端突出,巴以冲突和阿富汗安全局势恶化,一些国家之间由于缺乏信任,在某些方面已经陷入传统的“安全困境”。亚洲面临经济金融安全、能源安全、粮食安全、网络安全、自然灾害、公共卫生等各类非传统安全挑战也十分突出。其中不少非传统安全与传统安全相互交织、相互影响,进一步导致了新威胁和新挑战的不断生成。例如,随着全球信息化和网络技术快速发展,网络犯罪、网络恐怖主义、黑客攻击和网络战给亚洲国家的安全带来重大威胁。美国利用高技术手段窃听全世界的通讯,包括各国领导人的手机电话通讯,对亚洲国家安全构成一种新挑战。一些别有用心的国家和组织凭借其先进的生物技术,以生物物种入侵、重大传染病、生物暴力等为“生物武器”,“静悄悄”地推进其军事或政治计划。<sup>[2]</sup>

[1]习近平:《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》,外交部网站:[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zxw\\_602251/t1158070.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1158070.shtml)。[上网时间:2014年5月21日]

[2]彭海,张凤坡:《生物国防防范悄无声息的战争》,《科技日报》,2013年10月29日。

## (二) 地区安全博弈日益复杂，军事集团逆势发展

冷战结束后，亚洲经济持续发展，区域一体化方兴未艾，中、印等发展中大国迅速崛起。面对亚洲日新月异的变化，美国不是以积极开放的姿态建设性地参与亚洲区域一体化进程，与中国等崛起国家保持建设性合作，共同推动亚洲的和平与发展，而是高调“重返”亚洲，推行亚太“再平衡战略”和“空海一体战”，强化与日、韩等传统盟国关系，在亚洲制造各种矛盾，鼓励区域军备竞赛。美国的这种行为，导致区域内国家关系趋于紧张，区域经济一体化进程严重受阻，地区和平与稳定受到挑战。在美国的煽动下，东亚一些国家开始调整其安全政策，地区安全博弈日趋复杂。日本安倍政权利用美国推行“再平衡战略”的机遇加紧强化防卫力量，推动日本修宪扩军，解禁集体自卫权，在钓鱼岛问题上坚持强硬立场，强化与中国的安全对抗措施。菲律宾、越南等少数东南亚国家依仗美国背后支持，不断对我南海权益进行挑衅。美国强化其亚洲同盟体系，公然支持日本、菲律宾和越南与中国对抗，试图将更多的国家拉到自己的羽翼之下，构筑一个所谓的遏制中国、威慑中国的“对华包围圈”。<sup>[1]</sup>这种做法是冷战思维之下的零和游戏规则的产物，给亚太地区各国的稳定与发展带来新的挑战。<sup>[2]</sup>

## (三) 地区安全合作机制众多，但尚无覆盖全亚洲的有效安全合作机制

长期以来，由于在经济发展水平、文化、宗教、地理等方面的重大差别，亚洲地区内的次区域组织众多，却缺乏能代表整个亚洲的安全政治对话平台。在此情况下，某些域外大国趁机插手亚洲地区安全事务，拼凑以它们为核心的地区安全机制，从而加剧了亚洲各国间的矛盾与摩擦，使本地区安全合作长期滞后于经济合作。目前，东亚安全机制的特点是多层次、多形式、多样化和官民交叉，尚未建立符合地区实际、满足各方

[1] 梁逸飞：《“香格里拉交锋”：亚洲新旧安全观的大碰撞》，人民网，<http://world.people.com.cn/n/2014/0604/c1002-25102246.html>。[上网时间：2014年6月4日]

[2] 陈玉荣：《国际安全形势特点与亚信会议的新挑战》，《当代世界》2014年第5期，第7页。

需要的、覆盖全亚洲的安全合作架构。当前亚太地区许多安全框架或者是由东盟主导或推动的,比如东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会等;或者是由西方主导的,比如“亚太安全合作理事会”和“香格里拉对话会”。前者主导或推动的亚太合作安全机制既受其自身缺陷的制约,又受同盟体系的排挤,很难在地区安全秩序的建构中起到主导作用;后者则是美国等西方国家用来主导东亚安全秩序、防范和遏制中国崛起的工具。因此“建立一个符合地区实际、满足各方需要的区域安全架构势在必行”。<sup>[1]</sup>在这种复杂的安全形势下,亚洲国家迫切需要有一个新的安全观来有效管控分歧和摩擦,扩大共同利益与合作空间,维护亚洲的和平与安全。习近平主席在亚信会议上倡导“共同、综合、合作与可持续”的亚洲安全观可谓正当其时,契合了时代发展的需要。<sup>[2]</sup>

## 二、亚洲新安全观的规范意涵

西方学者认为,安全观是“一个国家对其自身安全利益及其在国际上所应承担的义务和所应享受的权利的认识,是对其所处安全环境的判断,同时也是对其准备应对威胁与挑战所要采取的措施的政策宣示”。<sup>[3]</sup>而规范则是以权利和义务界定的行为标准。<sup>[4]</sup>由此可以看出,安全观与国际安全规范之间有着密切的联系,两者都涉及安全方面的权利与义务,当一国的安全观被区域内其他国家普遍接受时,就形成了具有约束

[1] 李克强总理在第八届东亚峰会上的讲话,外交部网站, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zyjh\\_611308/t1087132.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1087132.shtml)。[上网时间:2013年10月10日]

[2] 共同,就是要尊重和保障每一个国家安全;综合,就是要统筹维护传统领域与非传统领域安全;合作,就是要通过对话合作促进各国和本地区安全;可持续,就是要发展和安全并重以实现持久安全。只有践行亚洲安全观,通过合作寻求共赢,才能实现亚洲的和平与发展。

[3] Helga Haftendorn, “The Security Puzzle: Theory Building and Discipline Building in International Relations,” International Studies Quarterly, 1990, No.5, p.17.

[4] Stephen D. Krasner (ed), International Regimes, Ithaca and London: Cornell University Press, 1983, p 2.

力的地区安全规范，成为区域各国在安全领域内的行为标准。

亚洲安全问题复杂多元，如何应对这些安全挑战，关键要看秉持什么样的安全观。在地区议程上，是坚持谋求共同安全，还是寻求自身绝对安全？在安全合作上，是开放包容还是拉帮结伙？在国家关系上，是和平共处还是相互威胁？在维护利益上，是寻求共赢还是你输我赢？归根结底，新的安全观要讨论的是以冷战时代的旧观念、旧方式，还是以面向21世纪的新观念、新方式来应对亚洲安全挑战。总体看，亚洲新安全观主要包含如下三个基本的规范特征。

### (一)发展

今天，亚洲各国呈现出总体稳定、欣欣向荣的良好势头，这是长期以来各国抓住机遇谋求发展的成果。亚洲是世界上最具发展活力和潜力的地区。正是通过发展，地区国家壮大了自身力量，促进了合作与信任，消弭了许多潜在争端。中国强调以发展的眼光看地区安全，认为发展是最大的安全，也是解决地区安全问题的“总钥匙”。亚洲国家仍面临一系列突出的发展问题，它们成为进一步巩固安全的制约因素。亚洲国家应该聚焦于发展主题，积极改善民生，缩小贫富差距，不断夯实安全的根基。<sup>[1]</sup>中国坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，践行“亲、诚、惠、容”理念，努力使自身发展更好惠及亚洲国家。中国将同各国一道，加快推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设，尽早启动亚洲基础设施投资银行，更加深入参与区域合作进程，推动亚洲发展和安全相互促进、相得益彰。

“发展”作为亚洲新安全观的核心准则之一，要求地区国家珍惜来之不易的稳定与发展局面，共同抵制干扰地区发展的消极言行，让发展促安全这一理念成为亚洲高扬的主旋律。世界需要一个持续发展、稳定和谐的亚洲。域外国家应积极维护亚洲发展的良好势头，发挥建设性作用，共同推动亚洲发展快车跑得更快、更稳。只有实现经济上的可持续发

---

[1]程国平：《亚洲安全观：引领亚洲安全合作新方向》，转引自求是理论网，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2014-07/16/c\\_1111594448.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2014-07/16/c_1111594448.htm)。[上网时间：2014年7月16日]

展，亚洲安全与和平才有保障。<sup>[1]</sup>

### (二)合作

合作安全，就是要通过对话合作促进各国和本地区安全，是国家间通过在政治、经济、军事等领域的广泛合作，实现国际安全或地区安全，进而实现各自国家安全目标的一种观念或模式，是国家之间处理安全困境的一项重要战略选择和实现安全的一种非对抗模式。它以相互依存思想为基础，要求以和平方式寻求安全，在安全利益相互冲突的国家之间展开政治和安全对话，使各个国家的安全都得到保障，从而维护地区或世界的和平，因此，合作安全是一种综合性的、共同性的安全。<sup>[2]</sup>合作安全强调通过平等的、渐进的、多渠道的合作、磋商而非武力的手段实现安全利益。<sup>[3]</sup>合作安全的成员组成与合作内容具有非排他性与广泛性：它不仅可以使安全利益一致的国家坐到一起开展合作，而且允许安全利益有冲突的国家走到一起进行安全对话，因此它是开放性和非排他性的；它也是广泛的，既包括传统安全领域的合作，又包括政治、经济、人权、环境保护等非传统安全领域的合作。

需要指出的是，虽然双边或多边军事同盟也是一种安全上的合作，但在规范性上与合作安全有本质的区别。前者是以排他性零和、含蓄或明确针对第三方的消极安全；合作安全是开放性的、普遍性的、共赢的积极安全。

### (三)包容

包容，即宽容、容纳。包容是一种超越容忍的积极态度，是推动国际关系走向和谐的一种理念。包容是不把自己的意志强加于人，即“己所不欲，勿施于人”。包容意味着不以完全对立的眼光看待不同国家之间的利益，不认为国与国之间是一种完全零和的利益关系。包容也意味着

---

[1] 钟声：《发展是把“总钥匙”》，人民日报，2014年5月28日。

[2] Paul Evans, “Cooperative Security and Intrastate Conflict,” Foreign Policy, Fall 1994.

[3] 宫玉涛，赵丽：《合作安全是中国的战略选择》，《国际关系学院学报》，2011年第2期，第59页。

“不机会主义地利用国际环境变化过程中出现的形形色色的机会，不把通过向对方施压以获取利益作为优先的政策手段”，它是中国与周边国家建设“命运共同体”的一个基本要求。<sup>[1]</sup>

亚洲地域辽阔，不同的次区域有不同的特点，是世界上民族、宗教、文明等最为复杂的板块。亚洲地区多样性突出，发展道路多元化。亚洲安全观承认世界的丰富多彩性，承认地区内国家的多元性，强调兼容并蓄，安全合作的参与主体可以是社会制度、意识形态和国家实力不同的国家行为体，也可以是相似或者相同的行为体，在安全合作中，“把亚洲多样性和各国的差异性转化为促进地区安全合作的活力和动力，恪守尊重主权、独立和领土完整、互不干涉内政等国际关系基本准则，尊重各国自主选择的社会制度和发展道路，尊重并照顾各方合理安全关切。强化针对第三方的军事同盟不利于维护地区共同安全”。<sup>[2]</sup>

### 三、亚洲新安全观对亚洲秩序的影响

相较于习近平主席在亚信会议上倡导的新型亚洲安全观，美国维护的是以军事同盟为主导的地区安全观。军事同盟是冷战时期的产物，以共同假想敌结为军事攻守同盟，以牺牲他国的安全利益来获取所谓的自身安全。冷战后的国际政治实践反复证明，以军事同盟为主导的地区安全框架，本身是不稳定的，已经蜕变为地区的不稳定因素之一，落后于时代发展，落后于地区安全需要，本应该被摈弃。但美国逆潮流而行之，不断深化和扩大同盟体系，拉帮结派，试图将更多的国家拉到自己的羽翼之下，构筑一个所谓的遏制中国、威慑中国的“对华包围圈”。这样的举动无异于撕裂亚太安全与合作，增大了亚太地区动荡的风险。

亚洲新安全观是一种规范性的观念，本质上是一种秩序观。它是在

[1] 周方银：《命运共同体：国家安全观的重要元素》，人民网，<http://world.people.com.cn/n/2014/0606/c1002-25114049.html>。[上网时间：2014年6月6日]

[2] 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，外交部网站，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zxw\\_602251/t1158070.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1158070.shtml)。[上网时间：2014年5月21日]

亚洲整体性崛起、国际秩序发生深刻变革的背景下提出来的，因而具有重大的理论与现实指导意义。概括来说，亚洲新安全观对亚洲秩序的影响体现在三个“转变”上。

### (一) 亚洲新安全观将引导亚洲秩序从外生型向内生型转变

冷战结束后，亚洲国家经济发展迅速，区域一体化进程加快，亚洲成为世界上最具发展活力和潜力的地区，形成群体性崛起的势头。然而，与经济发展形成鲜明对照的是，自二战结束以来的近70年里，亚洲始终没有摆脱由域外大国掌控亚洲安全的命运。冷战期间，美苏两个超级大国在亚洲争夺势力范围，亚洲分裂为两大阵营，成为美苏“两极”秩序的重要组成部分。在“两极”秩序下，亚洲国家间相互敌视，冲突和战争不断。苏联解体、冷战结束后，美国非但没有撤出亚洲，反而强化其在亚洲的军事存在。美国从自身利益出发，插手亚洲安全事务。事实表明，冷战后亚洲是大规模局部战争和军事行动发生最多、规模最大的地区。<sup>[1]</sup>这种现象的根源在于西方优势论思想。美国以其安全发展史的特点、规律取代世界发展史的多样性、差异性，以其价值观、规范、制度体系、运行机制构建管理其他地区的国际秩序，最终牺牲其他地区、国家的利益达到维持世界主导地位、优势地位的目标。这种把自身安全利益凌驾于其他国家安全利益之上的做法，恰恰是世界不安宁的重要根源之一。<sup>[2]</sup>

亚洲的安全要由亚洲国家自己掌握，因为只有亚洲人最了解自己的需求，维护亚洲的愿望最迫切。随着亚洲在世界经济与战略格局中的分量进一步加重，亚洲人办好亚洲事情的诉求、信心与能力进一步增强。因而，习近平主席提出的亚洲新安全观，顺应了时代的要求，得到了亚洲国家的普遍拥护。亚信上海峰会的成功召开，推动了亚洲各国加强对话，增

[1]20世纪90年代，全球发生战争的国家和地区有43个，其中亚洲就占了22个；冷战结束至今，全球发生11场较大规模的战争或军事行动，亚洲占了6场，包括海湾战争、阿富汗战争和伊拉克战争。见杨民清：《亚洲安全形势特点及构建安全框架可能》，《军事文摘》2014年第8期，第22页。

[2]王志军，张耀文：《西方安全战略理论评析与借鉴》，《和平与发展》，2014年第1期，第104—105页。

进互信。亚洲安全开始从外生型安全向内生型安全转变。

### (二) 亚洲新安全观将引导亚洲秩序从冲突型向合作型转变

随着全球化和区域一体化的深入发展,各国之间的相互依存关系不断加深。传统安全威胁不断增多,已经对人类社会构成重大威胁,何况非传统安全威胁更具有扩散性、关联性特征,需要各国合作共同应对。基于安全威胁的多样化和多元化,通过合作求安全,通过合作促安全已经成为现实需求和共同愿望。然而,不同于世界其他地区的安全秩序,当前亚洲的安全秩序仍然是建立在冲突和对抗的基础之上。美国的安全观是建立在“二元对立”的思想基础上的,他们将别国的发展、特别是军事力量的合理增长视为对自己国家安全的威胁与挑战,将这些国家视为对手或者潜在对手。美国强化其亚洲同盟体系,依托同盟实现对中国的包围与遏制,以维护其在亚洲的安全主导权和自身的绝对安全。军事同盟强调对抗性,美国为此甚至不惜制造一些安全威胁以维持军事同盟存在的合法性。

现实表明,美国的军事同盟已经对亚洲的区域一体化进程造成了严重的阻碍和破坏作用。美国为了追求自身的绝对安全,导致亚洲其他国家的不安全,客观上加剧了亚洲的冲突和不稳定。因此,习近平主席在亚信会议上指出,“要跟上时代前进步伐,就不能身体已进入 21 世纪,而脑袋还停留在冷战思维、零和博弈的旧时代”,“反对为一己之私挑起事端、激化矛盾,反对以邻为壑、损人利己”。<sup>[1]</sup>中国倡导的亚洲新安全观,其核心价值观就是开放包容,合作共赢,在促进亚洲各国的政治互信和安全合作的同时,也将大大推动亚洲国家的集体认同的构建,推动亚洲区域合作进程。以上合组织为例,成员国在共同应对本地区的恐怖主义等各种安全问题的同时,地区认同感也大大增强。合作安全也将逐渐成为整个亚洲的普遍准则。

### (三) 亚洲新安全观将引导亚洲秩序从权力型向创制型转变

国际秩序,总体来说,可以分为两种类型:一种是现实主义者倡导的权力秩序,即由国际体系内各国之间的权力关系,尤其是由实力对比所

---

[1] 王志军,张耀文:《西方安全战略理论评析与借鉴》,《和平与发展》,2014 年第 1 期,第 104-105 页。

确定的国家间秩序，而根据权力的分布情况，权力型秩序又可分为霸权秩序和均势秩序；另外一种是新自由制度主义者倡导的创制秩序，也就是由国际体系内国家间不同制度创设能力所确立的国际秩序。创制能力较强的国家，可能通过创立特定的国际制度，制定特定的、更加具体的国际规范，约束特定领域的国际关系，并实现其国家利益。<sup>[1]</sup>

面对中、印等发展中大国的快速崛起，美国仍然奉行传统现实主义的权力观，企图通过权力制衡的手段限制甚至破坏发展中大国的崛起，维持其在亚洲的霸主地位。美国实施亚太“再平衡战略”，就是美国奉行的权力政治的现实版本。但这一战略遭到两个方面的掣肘：一是亚洲国家都希望从中国的发展中受惠，绝大多数国家不愿与中国为敌；二是囿于美国实力的相对衰弱，美国实行“再平衡战略”力不从心，不能长久。此外，亚洲非传统安全威胁上升，对各国安全构成严重挑战。解决这些安全问题，需要各国群策群力，共同治理，这需要亚洲国家通过平等协商的方式，创建各种治理规范，搭建安全合作平台。美国奉行的现实主义权力观和权力制衡政策，既不能“遏制”中国等发展中大国和平崛起的正当权利，也无法解决亚洲面临的复杂的安全问题挑战。

亚洲新安全观强调亚洲安全的平等共建。各国都有平等参与地区安全事务的权利，也都有维护地区安全的责任。任何国家都不应该谋求垄断地区安全事务，损害其他国家正当权益。中国的主张和目标是亚洲国家平等参与、共同应对安全领域的重大课题。作为地区大国，中国无意单独为亚洲提供公共产品，因为这既不符合中国的利益，也不符合中国的能力，更不符合时代的潮流。时代潮流是亚洲事务要由亚洲人自己主导，不是建立排他性的、针对特定国家和国家集团的军事政治联盟，而是广泛的对话与合作。亚洲的公共产品只能由亚洲国家通力协作共同提供。<sup>[2]</sup>

[1] 秦亚青等：《国际体系和中国外交》，世界知识出版社，2009年版，第54—55页。有关创制秩序的论述，还可参阅约翰·伊肯伯里：《大战胜之后：制度、战略约束与战后秩序重建》，门洪华，译，北京大学出版社，2008年版。

[2] 薛福岐：《从亚信峰会看习近平亚洲安全观》，《人民论坛》2014年6月上旬刊，第29页。

习近平主席在亚信上海峰会上指出，要“努力加强同各方的安全对话和合作，共同探讨制定地区安全行为准则和亚洲安全伙伴计划，使亚洲国家成为相互信任、平等合作的好伙伴”。为了推动建立覆盖整个亚洲的亚洲安全合作机制，习近平主席在亚信会议上提出了推进亚洲安全合作机制的四点建议，包括：推动亚信成为覆盖全亚洲的安全对话合作平台，并在此基础上探讨建立地区安全合作新架构；加强亚信能力和机制建设；建立亚信各方民间交流网络；增强亚信的包容性和开放性。

总之，基于同盟基础之上的亚洲传统安全秩序已越来越难以适应亚洲面临的各种安全问题。亚洲新安全观的提出和发展体现了亚洲各国国际影响力上升、要求自主解决地区安全难题的客观要求，也是中国将自身发展积极融入地区发展，将自身安全与地区安全相结合的重大实践。作为一种新的规范性理念，需要利用各种场合、尤其是国际多边场合进行宣传。当然，仅仅依靠宣传还远远不够，更重要的是要有一整套匹配的具体实践和制度安排，同时在此过程中通过一件件实际案例增强相关国家对这一新思维的认可度和接受度，最终将它们化为全体成员国的行为准则和规范。这方面国际上有一些好的经验值得借鉴。从这个意义上说，中国新一届领导集体提出“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，以及倡导“一带一路”地区合作框架都将成为中国践行亚洲新安全观的新注脚。我们有理由相信，亚洲新安全观将同上世纪 50 年代的“和平共处五项原则”一样，不仅成为亚洲国家处理地区安全问题的指针，也将逐渐成为国际社会处理国与国关系的普遍准则。

[收稿日期：2014-08-10]

# 利用印度洋是 21 世纪中国实现 战略拓展的重要选择

宋德星

[内容提要]21 世纪,印度洋对于中国具有特别的意义,不仅是因为这一地区事关中国的能源安全和发展利益,而且关乎中国的外交布局和海洋强国地位建设,因而也就成为新世纪中国寻求战略拓展的一个十分重要的方向。为此,明辨印度洋的地缘战略特质和中国在印度洋地区所面临的主要挑战,就能为中国合理利用印度洋勾画出有益的途径。

[关键词]中印关系 “印度洋战略” “两洋战略”

[作者简介]宋德星,南京国际关系学院国际战略研究中心主任,教授,博士生导师,《和平与发展》特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)05-0012-11

冷战结束以来,特别是进入新世纪后,国际海上贸易日趋繁荣,但随着海湾地区形势的复杂多变,以及国际社会反索马里海盗行动的全面开展,印度洋海域再次聚焦了全世界的目光。中国尽管不是印度洋沿岸国家,但在印度洋地区有着自己的利益存在和利益关切。正因为如此,这一地区也就自然地成为了新世纪中国寻求并实现战略拓展的重要方向之一。故明辨印度洋地区主要的地缘战略特征和中国在印度洋地区的主要挑战,便成为了新时期中国利用印度洋不可或缺的重要课题。

## 一、印度洋的地缘属性决定了大国博弈之必然

在世界大洋之中,印度洋作为一个地理中介,其最为显著的特点就是它从地缘政治上把各国分割开来而不是联系在一起,使得辽阔的印度洋涵括了几个各不相同的战略区域,并导致主要的国际战略利益都聚焦于印度洋西北部的海湾地区和东北部的马六甲海峡。如果说人们关注印度洋的战略地位,实际上也只是指印度洋北部边缘从红海到马六甲海峡这一弧形的辽阔地带,这一地带包括许多现有的和潜在的冲突区,如海湾地区、阿富汗、印巴边界等。世界主要大国的印度洋战略视野与印度洋的这一地缘特质密切相关。<sup>[1]</sup>

其次,就国家构成而言,该弧形战略地带除了拥有众多区域性大国或“枢纽国家”外,还涵盖了绝大部分伊斯兰世界(即便是作为世俗国家的印度,也拥有占人口总数 11.4% 的穆斯林),所以这是一条“伊斯兰之弧”(Arc of Islam)。<sup>[2]</sup>在“9·11”之后,该战略区域也就不可避免地成为国际反恐力量与恐怖主义势力斗争的主战场。

而在能源的运输方面,印度洋拥有包括苏伊士运河、好望角、亚丁湾和阿曼湾在内的世界性海上航路,以及诸如曼德海峡、霍尔木兹海峡和马六甲海峡等对全球贸易有重大影响的战略支点,自然成为连接大西洋和太平洋、欧洲和亚洲航程最短的关键性战略通道和名副其实的“海上生命线”。

正因为如此,世界主要大国和力量中心,不管是从地缘战略考量,还是从地缘经济出发,抑或基于地缘文化原因,无不关注着印度洋。进入新

[1] 在印度洋的北部,沿红海海岸,经过阿拉伯半岛、波斯湾、伊朗高原、南亚次大陆、中南半岛和马来半岛直到马六甲海峡的弧形地带,以及分布在邻近区域的相关岛屿,构成了世界上最为重要的一条弧形战略地带。宋德星:《南亚地缘政治构造与印度的安全战略》,《南亚研究》2004 年第 1 期,第 21 页。

[2] Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean,” Foreign Affairs, March/April 2009, Volume 88, No. 2, p. 17.

世纪后，随着主要大国对印度洋的海湾地区和马六甲海峡的控制权的明争暗斗，国际社会关于印度洋作为地缘战略核心区域之一的认识进一步被强化，甚至有人认为印度洋已经成为了“21世纪大国角逐权力的中心”。<sup>[1]</sup>诚然，在世界大洋中，印度洋地区的区域内合作相对滞后，整体整合程度较低，这就使印度洋地区内贸易量相对较少，主要沿岸国不得不致力于印度洋以外地区的贸易和关系；而地区外大国则凭借实力优势，借助地区热点问题，自然地卷入印度洋地区事务之中。结果，大国博弈便成为了印度洋地区地缘政治的主轴。毋庸讳言，印度和美国在这方面起着主导性的作用。

自20世纪80年代印度对其印度洋邻国马尔代夫和斯里兰卡采取军事干预行动开始，特别是自90年代初推出“东向政策”以来，印度在印度洋地区采取战略进取态势，这不仅是印度海上力量增长的结果，更是印度崛起和更宏大的全球均势重组这两类几乎同时发生的事态使然。新时期印度的海洋安全战略，其目的在于通过积极主动地塑造印度洋区域环境，即基于印度洋的地理特点，印度期望通过在印度洋范围内所扮演的控海角色和拒海角色之间寻求一种平衡，并依靠经济繁荣加强海军建设，从而保护印度巨大而多样化的海洋利益，为印度的崛起和追求世界大国地位服务。

需要指出的是，经过几十年的努力，印度的印度洋战略规划已经取得了明显的阶段性成果，其海军力量建设成就在印度洋地区也有目共睹。随着新时期印度自身实力的增长，印度海洋安全战略的核心就是把印度洋作为新一轮战略扩展的重点方向，以强大、平衡的海军为基础，通过积极的政治、外交和军事手段，主动塑造印度洋地区环境，力图形成掌控印度洋的局面，继而在此基础上向印度洋毗邻地区辐射影响力。可见，新时期印度海洋安全战略的最大变化就在于变过去的被动塑造为新时期的主动塑造，因而将在相当长时期内决定着印度海军的发展方向、规模和运作，进而直接影响印度洋及其周边的安全格局。但是，在整个印度

---

[1] Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean,” Foreign Affairs, March/April 2009, Volume 88, No. 2, p. 16.

洋地区，印度依然处于一种战略守势，故在加强其自身海上力量建设的同时，仍有赖于区域性海上合作，其中特别是与美国的合作。<sup>[1]</sup>

美国作为当今世界最强大的海洋国家，其印度洋安全战略是在其全球战略的指导下贯彻实施的，其战略目标就是在保证西方能源安全的同时，确保中东 - 波斯湾 - 马六甲这一关键性的海上战略区域始终在美国的掌控之下，在保持自身作为印度洋地区最为强大的海上力量的同时，同所有希望与美国合作的国家共同应对印度洋上的安全威胁和挑战，管理印度洋事务，特别是通过保护美国盟友免遭袭击和胁迫的危险，保护世界市场和资源流通顺畅。也就是说，美国的印度洋战略除了能源安全关切外，很重要的一点就是如何有效地掌控以波斯湾地区为核心的大中东事态的发展。所以，无论是阿富汗战争还是伊拉克战争，抑或伊朗核危机，都直接影响着美国在印度洋地区的整体战略态势。

长期以来，美国对中东地区的高强度控制和在印度洋上的强大军事存在，为美国主导印度洋地区事务奠定了很好的基础。在冷战结束初期，美国一度取得了印度洋上的霸权。但随着中国和印度实力的迅速增强和印度洋地区战略重要性的持续上升，美国的印度洋战略也必然要发生改变。2012 年 1 月，美国在其官方文件《维持美国的世界领导者地位——21 世纪前期美国防务政策的优先方向》中，明确提出了新的“两洋战略”，即印度洋 - 太平洋战略。显然，这是对美国总体海洋战略影响深远的一次转变，它将进一步强化美国的印度洋力量存在，以及进一步强化印美战略关系。<sup>[2]</sup>

## 二、印度洋地区对于当今中国之意义

印度洋不仅在中华民族赖以自豪的海上远航历史中留下了浓墨重

[1]Donald L. Berlin, “India in the Indian Ocean,” Naval War College Review, Spring 2006, Vol. 59, No. 2, p. 83.

[2]Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean,” Foreign Affairs, March/April 2009, Volume 88, No. 2, p. 25.

彩的一笔,而且直接关系到当今中国的发展、安全与崛起,关系到中国海洋强国地位的塑造。就崛起的中国而言,利用印度洋一个很重要的方面,就是要明了中国在印度洋地区的根本战略关切。毫无疑问,首先并且最主要的是能源安全的关切。

就当今国际政治而言,印度洋在全球地缘战略中的重要位置,很大程度上有赖于其在能源安全方面的重要性。能源在过去的一百多年的时间里,一直是变化中的大国地缘政治游戏中的关键因素,并在当今的世界地缘政治中继续居于主导地位。<sup>[1]</sup>尤其是在经济全球化的今天,能源安全已经不能像通常理解的含义那样,仅仅是指保护进口的能源,特别是石油和天然气的装载、运输和储存等防御性措施,能源安全概念实际上已涵盖着更为广阔和复杂的问题。用一位研究者的话来说,我们需要重新定义能源安全的内涵,那就是“保卫直接或间接受与能源利用相关因素影响的国家利益,而这些可利用的能源影响着国家的发展进程,并将确保总体经济在长时期内的持续增长”。<sup>[2]</sup>

显然,就传统意义上的能源安全即能源的开采和运输而言,印度洋不仅是印度和西方国家的海上生命线,对中国来说它也有着同样重要的战略意义。首先,随着中国能源需求量的不断增长,从中东横跨印度洋途径马六甲海峡的海上航线,事实上已成为中国经济发展的大动脉。中国进口的原油主要来自中东、非洲和亚太地区,其中大部分是经马六甲海峡运输的,每天通过马六甲海峡的船只近六成是驶往中国的,其中绝大部分是油轮。现有数字表明,中国对于原油的需求从1995年至2005年10年间翻了一番,并且在接下来的15年中,这个数字将再次翻一番;预计在2020年,中国每天将进口约730万桶原油——占沙特阿拉伯计划输出石油的一半。而输往中国的石油和石油制品中,有超过85%的货品要

---

[1]Rakesh Chopra, “Energy Security for the Asian Region 2020 and Beyond,” *Maritime India* (New Delhi: National Maritime Foundation, 2005), p. 112.

[2]Rakesh Chopra, “Energy Security for the Asian Region 2020 and Beyond,” *Maritime India* (New Delhi: National Maritime Foundation, 2005), p. 116–117.

跨越印度洋并通过马六甲海峡。<sup>[1]</sup>所以，中国的国家发展战略和经济安全都紧密地同印度洋联系在一起。

除去能源安全外，印度洋地区对于中国的意义，还在于该地区独特的国家关系。在人文地理方面，与大西洋和太平洋不同，印度洋尽管为众多国家所环绕，但印度洋国家主要是发展中国家或弱国家。除了澳大利亚属于发达国家外，其余的国家均属于发展中国家，且绝大部分是前殖民地国家，东非、中东和南亚的一些国家即是，因而发展问题始终是它们所面临着的首要战略任务。其中，印度和南非作为“金砖国家”集团的成员，经济上在印度洋地区表现抢眼，在地区和世界影响日益明显；一些中东国家，如沙特阿拉伯、伊拉克、伊朗、科威特、阿拉伯联合酋长国、卡塔尔，作为石油输出国组织（OPEC）的成员，其经济尽管受国际经济形势和世界石油市场波动的影响较大，但由于有出口石油这一优势，经济上明显好于其他印度洋国家。除了经济上普遍欠发达外，印度洋国家另一个十分明显的特征就是弱国、小国较多。

正因为印度洋地区国家群体成分多元复杂，因而对新时期中国的外交政策提出了新的更高的要求。首先，在发展与印度洋沿岸非洲国家关系时，中国的一大挑战便是西方国家诬称中国为“新殖民主义者”，为此需要树立正确的义利观，来提升中国外交的亲和力和感召力；<sup>[2]</sup>其次，在发展与石油生产国国家关系过程中，如何规避政治和经济风险问题日见紧迫，这在中国与伊拉克和伊朗的关系与投资问题上表现得尤为明显；第三，在诸如索马里这类贫弱国家的重建问题上，中国需要在国际多边架构中积极行动，有所作为，切实树立起良好的“负责任大国”形象；第四，在发展与印度、南非等“金砖国家”的关系时，如何着眼世界大势强

---

[1] 这方面的数据主要见 Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean,” *Foreign Affairs*, March/April 2009, Volume 88, No. 2, p. 20.

[2] 王毅：《开启中国外交新征程》，《世界知识》2014 年第 1 期。王毅外长在中国公共外交协会 2013 年 12 月 16 日在北京中国人民对外友好协会友谊馆和平宫举办的“新起点、新理念、新实践—2013 中国与世界”研讨会上的演讲。

化互信与合作，便成为一项紧迫任务。此外，与澳大利亚、东盟国家的关系，也考验着中国的外交智慧。总之，发展与环印度洋地区国家的关系，既需要基于印度洋地区这一全新的地缘政治现实，又需要基于次区域和国别情势，来缔造和建构一个有利于中国国家利益有效拓展和维护的外在战略环境。

与上述经济和外交意义相比较，印度洋对于中国成长为世界海洋强国的意义在今天更是不言而喻。随着中国的世纪性崛起，利用印度洋毫无疑问地成为中国国家利益拓展的重要选择。实际上，印度洋对于中国的重要性，不仅体现在中国的经济安全、特别是能源安全以及与之紧密关联的海上通道安全问题上，也不仅体现在印美对印度洋的控制欲望和经由印度洋插足南海的问题上，而且还体现在它对中国在新世纪里成为海洋强国具有试验性意义。实际上，古代中国的“海上丝绸之路”就与印度洋密不可分，而郑和下西洋的壮举更是奠定了古代中国的海上大国地位。习近平主席代表中国政府提出了建设“21世纪海上丝绸之路”的构想，以期在共同的历史记忆的基础上开启与东南亚、南亚、中东和非洲国家全面合作的“钻石十年”。<sup>[1]</sup>

毫无疑问，印度洋地区在中国“一带一路”大战略构想中具有无可替代的重要地位。该地区不仅人口众多，资源丰富，国际航道和战略支点地区令世界瞩目，同时也是典型的发展中国家聚合区。这样一个海洋战略区域显然有助于彰显中国的发展中国家身份定位，有助于彰显中国主张的以经济合作和文化交融为先导的国家间关系发展模式，有助于彰显中国积极倡导的“和谐海洋”秩序建设。换言之，利用好印度洋，将极大地彰显中国作为海洋强国崛起的世界意义，即中国的海洋强国建设根本上不同于西方殖民海洋的历史模式，它是以构建发展中国家利益共同体和命运共同体为目的。用中国外交部长王毅的话说，就是不论中国发展到什么程度，都将坚持为发展中国家说话办事，坚定维护发展中国家的

[1] 中国国家主席习近平 2013 年 10 月 3 日在印度尼西亚国会发表题为《携手建设中国—东盟命运共同体》的重要演讲，[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/03/c\\_117591171.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/03/c_117591171.htm)。

正当权利和共同利益。<sup>[1]</sup>

### 三、中国在印度洋地区面临的主要挑战与应对方略

由于中国在印度洋地区有着巨大的利益存在和利益关切，如何利用好印度洋也就成为当今中国一项十分重要的战略举措。中国的南亚政策、东南亚政策，以及在印度洋地区展开的一系列行动，既基于国家利益的考量，也基于互利共赢的国际社会理念。但同时也应该看到，中国走向印度洋也使美印有了口实。中国在巴基斯坦援建的瓜达尔港、在缅甸修建的港口和公路，在斯里兰卡帮助修建的港口，等等，尽管是基于互利共赢的经贸目的和发展援助计划，但印度却囿于其传统的“印度主义”战略思维，从安全和战略视角来曲解中国与其他国家间正常的经济合作关系，以至于炮制出了所谓中国旨在破解所谓“马六甲困局”（Malacca dilemma）和包围印度的“珍珠链战略”（“string of pearls” strategy）。<sup>[2]</sup>无疑，某些国家对中国印度洋战略意图的曲解和战略猜忌，给中国在该地区维护正当合法的国家权益造成了相当大的困难。

对中国而言，更大的挑战是印美两国力图独控或联合掌控印度洋的思想主张。印度为了实现其海洋强国复兴之梦，可能不断强化印度“现代海权之父”潘尼迦早年对于印度的战略定位，那就是印度在未来不可能成为一个亚洲陆上强国，因为它只是对控制着世界心脏地区——中亚的俄罗斯有着很小的附属性利益诉求。所以，印度必须与“海洋体制”结盟。<sup>[3]</sup>所谓与海洋体制结盟，就是与以美国为首的西方结

---

[1] 王毅：《开启中国外交新征程》，《世界知识》2014 年第 1 期。王毅外长在中国公共外交协会 2013 年 12 月 16 日在北京中国人民对外友好协会友谊馆和平宫举办的“新起点、新理念、新实践—2013 中国与世界”研讨会上的演讲。

[2] Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean,” Foreign Affairs, March/April 2009, Volume 88, No. 2, p. 22.

[3] Karunakar Gupta, Indian Foreign Policy: In Defence of National Interest, Calcutta: The World Press, 1956, p. II.

盟，至少是强化与美国的战略合作关系。

据此，在2007年出台的《自由使用海洋：印度海上军事战略》中，<sup>[1]</sup>印度提出了新时期“印度之洋”海洋安全战略，也就是以强大、平衡的海军为基础，通过积极的政治、外交和军事手段，主动塑造印度洋地区的环境。除了加强海军力量建设之外，很重要的一点就是与印度洋沿岸国家和域外大国构筑伙伴关系网，以获取更多的战略空间和“战略自由”，积极地为印度自己创造一个安全缓冲垫。<sup>[2]</sup>

与之相呼应，美国的印度洋战略也从以前的“控制战略”转型为“联盟优先战略”（coalition builder supreme）。所谓“联盟优先战略”，就是美国在保持自身作为印度洋地区最为强大的海上力量的同时，同所有希望与其合作的国家共同应对来自印度洋地区的威胁和挑战，从而管理好印度洋事务。<sup>[3]</sup>这样既可以有效减轻美国的负担，化解地区冲突，也可以多方面遏止挑战美国领导权的国家。当2012年1月美国明确提出“印度洋—太平洋战略构想”时，其对于印美战略关系的重视也就顺理成章了。<sup>[4]</sup>所以毫不奇怪，尽管印美各自强调要发挥主导作用，但两国在印度洋地区鲜有博弈，相反双边关系不断升温，且不同程度地包含着针对中国的色彩。可见，一旦印美形成海洋合作体制，将对中国利用印度洋产生严重的影响。

针对上述软硬两方面的挑战，中国政府也需要以两手应对。首先，也是最重要的，是掌握国际话语权，即高举“和谐海洋”和21世纪“海上

---

[1]Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy (New Delhi: Integrated Headquarters Ministry of Defence [Navy], 2007), pp. 37–40.

[2]“Indian Foreign Secretary Says Delhi Wants ‘Greater Strategic Autonomy’,” Zee News Television (in Hindi), March 17, 2005, trans. FBIS. 转引自 Donald L. Berlin, “India in the Indian Ocean,” Naval War College Review, Vol. 59, No. 2, Spring 2006, p. 66.

[3]Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean”, Foreign Affairs, March/April 2009, Volume 88, No. 2, p. 28.

[4]Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean,” Foreign Affairs, March/April 2009, Volume 88, No. 2, p. 25.

“丝绸之路”的大旗,为中国印度洋战略夯实软实力基础。显然,与美国和印度力图主宰或有效控制印度洋的战略图谋截然不同,在维护合理的海洋权益方面,中国政府强调了“和谐海洋”的重要意义。实际上,海洋秩序并不是一个静态的概念,而是一个发展的观念,这不仅体现在各主要海上强国权力分布的变化和海上贸易的发展上,更重要地体现在海洋资源的开发和利用上。现代海洋利益的争夺已经从通过海洋争夺陆地转变为争夺海洋本身,人类开始进入大规模全面开发利用海洋的新阶段。在确认各国对领海拥有绝对主权的同时,国际海洋法还就毗连区、专属经济区、大陆架、公海、国际海底区域等做了明确的区分和界定。无疑,随着海洋意识的不断强化和海洋开发的进一步发展,海洋秩序还会根据有关各方的利益和要求做出更完善、更合理的调整。<sup>[1]</sup>

所以,中国政府反复强调指出,中国在维护和拓展包括印度洋区域在内的合法的海洋权益时,对其他国家合理地追求各自的国家海洋利益持包容态度。为此,在 2013 年,中国外交接连推出新倡议,如建设 21 世纪海上丝绸之路、打造中国 - 东盟自贸区升级版、孟中印缅经济走廊、中巴经济走廊等等。而中国政府积极倡导并强调共同建立 21 世纪“海上丝绸之路”,对于中国合理利用印度洋尤其具有现实意义。

作为自然选择的结果,印度因其地理位置必然会在印度洋地区扮演重要角色。换句话说,印度广阔的海疆和在印度洋中心的地缘位置具有非同寻常的政治和经济重要性。<sup>[2]</sup>现代印度海权之父潘尼迦曾指出:“印度洋和太平洋、大西洋不同,它的主要特点不在于两边,而在于印度大陆的下方,它远远深入大海 1000 来英里,直到它的尖端科摩林角。正是印度的地理位置使得印度洋的性质起了变化。”<sup>[3]</sup>所以,从海权的角度来

[1]宋德星,程芬:《世界领导者和海洋秩序——基于长周期理论的分析》,《世界经济与政治论坛》2007 年第 5 期,第 104 页。

[2]R. N. Misra, Indian Ocean and India's Security (Delhi: Mittal Publications, 1986), p.10.

[3]K.M.潘尼迦著,德隆、望蜀译:《印度和印度洋:略论海权对印度历史的影响》,世界知识出版社,1965 年版,第 14 页。

看,印度不仅位于印度洋的中心,而且处于欧洲与远东地区贸易航线的中心。中国在合理利用印度洋时,发展对印关系就显得十分重要。对此,中国外交部国际经济司一名官员明确表示:从历史角度看,印度位于海上丝绸之路和陆上丝绸之路的交汇点。早在2,000多年前,印度通过“南方丝绸之路”已经与古代中国进行过非常好的交流。“因此在中国,我们有着这样的观点:中国和印度都得益于两条丝绸之路。基于这个原因,中国政府必然认为,要想打造‘一带一路’,印度自然是我们的重要的合作伙伴之一”。<sup>[1]</sup>实际上,中印两国作为“金砖国家”集团的成员,有着深化合作的良好基础。而美国害怕的正是中印互利合作局面的形成。<sup>[2]</sup>

最后,在开展经济合作和外交努力的同时,中国还应该像其他国家一样,努力建设一支能够有效维护自身海洋利益的海上投送力量。虽然中国走的是一条和平发展道路,但这并不意味着中国就不能拥有合法保卫自身远洋利益的实力。实际上,当今中国尤其需要一支“蓝水海军”来维护能源安全和航运安全,以及为“和谐海洋”秩序提供强有力的力量保证。

[收稿日期:2014-08-18]

---

[1]中华人民共和国国务院新闻办公室:《外媒:中国力推“新丝绸之路”,望印度发挥作用》, <http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slxy/31214/Document/1377843/1377843.htm>。

[2]在《季风:印度洋与美国权力的未来》一书中,美国战略学者罗伯特·卡普兰就表达了美国大多数学者的一种担忧,即认为中印两个大国在追求大国地位的过程中,将不可避免地把战略重心从大陆转向海洋,进而势必对美国的海洋霸权和利益产生不利影响。见 Robert D. Kaplan. Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power. (New York: Random House, 2010, p.10.

# 近年来印度对外关系的发展 及其对中印关系的影响

李 丽 邱信丰

[内容提要]在将南亚邻国作为外交政策首要的情况下,印度继续深化“东向”政策,重点发展与区域外大国关系,同时提出“连接中亚”的新外交理念,不断发展与中欧和非洲国家的关系。印度对外关系呈现全方位、多层次、有重点的发展趋势,其既可能对中印关系带来合作的机遇,也可能使中印关系蒙上阴影,但合作的潜力远大于冲突,实现双赢的可能性更大。

[关键词]印度外交 中印关系 莫迪政府 海上丝绸之路

[作者简介]李丽,云南大学国际关系研究院博士研究生、云南省社会科学院《东南亚南亚研究》编辑部助理研究员;邱信丰,云南大学国际关系研究院硕士研究生。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)05-0023-15

印度作为一个正在崛起的大国和全球重要的经济体,其国际地位和影响与日俱增。随着国际政治经济环境的变化,印度外交也呈现出新的发展趋势。2012年9月印度外交部长克里希纳(Somanahalli Mallaiah Krishna)在美国布朗大学的演讲中将印度的外交政策概括为“优先外交策略”,认为印度外交的首要目标是为印度整体崛起和印度民众福祉营

造良好的外部环境。<sup>[1]</sup>具体而言，是将南亚作为外交的首要，东南亚和西亚作为“两翼”，进而“连接中亚”，以巩固周边安全。同时，继续加强与区域外大国的合作，利用平衡外交左右逢源，并加强与关系不是很紧密的非洲和中欧国家的合作，不断扩展外交范围。近期印度对外关系呈现出的新趋势正是这种“优先外交策略”的体现。

## 一、印度对外关系的发展

### (一) 注重巩固与南亚邻国的政经关系，营造良好的周边环境

确保南亚地区的和平与安宁是印度外交政策的首要任务。自从对南亚邻国实施缓和关系的“古杰拉尔主义”后，印度坚持以和平的方式解决地区争端，并不断推进南盟的合作水平，努力推动南盟自由贸易区建设，加强与南亚国家的经济合作。这种政策变化，表明印度正在采取怀柔的方式维护地区的安宁与稳定，以顺利实现其主导南亚的目标。<sup>[2]</sup>

莫迪政府执政以来，更重视与南亚邻国关系发展。2014年5月26日，印度邀请巴基斯坦总理纳瓦兹·谢里夫参加莫迪总理的就职仪式，次日莫迪与谢里夫举行了双边会谈，这是自2008年孟买袭击案以来印度总理首次在新德里与巴领导人举行正式会晤，此举意味着印度新政府正在努力缓和印巴关系，营造良好的周边环境。<sup>[3]</sup>

对于斯里兰卡、不丹、尼泊尔、阿富汗等其他南亚国家，印度也积极采取措施发展友好合作关系。2012年9—12月期间，印度先后接待了前来访的斯里兰卡总统拉贾帕克萨、不丹总理吉格梅·廷莱、尼泊尔总理

---

[1]Speech by External Affairs Minister on “India’s Foreign Policy Priority For the 21st Century” at launch of the “India Initiative” By the Brown University,September 28, 2012.

[2]Pratip Chattopadhyay, “The Politics of India’s Neighborhood Policy in South Asia,” *South Asia Survey*, 2011 18(1)93–108.

[3]Ministry of External Affairs, Government of India:Chinese President’s Special Envoy calls on Prime Minister, June 09, 2014.

拉姆·巴兰·亚达夫、阿富汗总统卡尔扎伊等。商讨了印度与这些邻国之间进一步发展经贸、反恐、文化交流以及印方对它们提供发展援助等问题。2014年6月15—16日,新上任的印度总理莫迪首次外访不丹,访问期间莫迪会见了不丹国王旺楚克和首相策林·托杰,两国同意加强经济合作和教育交流,印度将继续为不丹的发展提供经济援助。莫迪此访开创了印度总理首访不丹的先例,释放出新政府巩固和改善与邻国关系的强烈信号;8月3—4日,莫迪总理出访了尼泊尔,这是17年来印度总理首次访问尼泊尔。访问期间与莫迪尼泊尔总理会谈时表示,将向尼泊尔提供10亿美元优惠贷款,并在尼泊尔制宪会议演讲时还指出,印度希望帮助尼泊尔建设高速公路、资讯通道及输电变压线等设施。印度和尼泊尔在自然、历史、文化和宗教等领域有诸多相同之处,此次访问被称为是“友谊之旅”,标志着印和尼泊尔关系正在迈向一个新的台阶,也表明印度新政府对南亚邻国以及周边安全的重视程度。

印度与南亚邻国的经济联系不断加强,以经济带动其他领域的合作关系,进一步营造良好的周边环境。印度作为不丹最大的贸易伙伴,在不丹“十一五”规划期间提供了450亿卢比的经济援助,双方的合作领域遍及农业、教育、能源和水利建设等方面。印度又是尼泊尔的最大贸易伙伴和最大的投资国,参与尼泊尔社会经济建设的多个领域的合作。2012年6月,印度在阿富汗举办“德里投资峰会”,并支持阿富汗的国内建设,累计提供援助20亿美元。成为阿富汗铁矿投资开发的最大投资方之一。

## (二)继续推进“东向”政策,不断扩大与东盟国家的合作

印度从20世纪90年代初开始实施以加强与东盟国家的合作为核目标的“东向”政策。在该政策指导下,20年来印度与东盟的关系稳步发展。在东盟国家中,印度尤其注重发展与泰国、缅甸、越南等国家的关系。2013年5月30—31日,印度总理辛格对泰国进行了国事访问,双方希望在有着共同的历史、宗教和文化联系的基础上,建立更强、更广泛和更深入的关系;2012—2013年度印度与缅甸的关系得到了进一步提升。2012年6月印度总理辛格对缅甸进行国事访问,双方发表了新的联

合声明并签署了一系列协议。这是印度总理时隔 25 年首次访问缅甸。为了纪念建交 40 周年和建立战略伙伴关系 5 周年,印度和越南将 2012 年定为两国的“友好年”;印度副总统哈米德·安萨里于 2013 年 1 月访问越南;2013 年 10 月,越共中央总书记阮富仲对印度进行国事访问,两国发表联合声明并签署了 8 个双边谅解备忘录。

在军事领域,印度与东盟国家定期进行海上安全合作联合演习。2012 年 4 月印度海军和泰国皇家海军在安达曼海举行打击海盗、偷猎和走私武器行为的第 14 轮联合巡逻;2012 年 12 月泰国国防部长对印度进行正式访问;2013 年 2 月两国进行了军事对话,同意开展在海上航行安全、海上警卫队之间的合作,以确保在印度洋地区的航行安全。<sup>[1]</sup>为了确保充分沟通和交流,印度和越南设立了一些长效交流机制,如外长级联合会议、司级战略对话和国防部长年度防卫对话等。

在经贸领域,近年来印度与东盟国家在经济合作的机制建设和贸易水平方面都有很大的进步。印度—东盟自由贸易区在 2010 年生效后,双方贸易在 2011—2012 年度就达到 800 亿美元,同比增长 37%,双方还制定了到 2015 年时双边贸易额达到 1,000 亿美元的目标。目前,印度和泰国正在推进于 2013 年启动的自贸谈判,这表明两国经贸关系已日益紧密,急需一个更加低成本的贸易制度来推动两国贸易进一步发展。2012—2013 年度,印度和泰国贸易总额达到 90.9 亿美元,2013—2014 年度基本维持不变,但是在过去 5 年贸易额平均增长速度超过 18%。<sup>[2]</sup>印度和缅甸的经济联系也在不断加强,2012—2013 年度印缅双边贸易额达到 19.6 亿美元,2013—2014 年度达到 21.8 亿美元,同比增长 11.4%,并且有望在 2015 年实现 30 亿美元的目标。为加强边境地区贸易和人员往

[1]Achis Mohan:India and Thailand:New Horizon Beckon,May 28,2013.<http://www.meaindia.gov.in/in-focus-article.htm?21751/India+and+Thailand+New+Horizons+Beckon>.

[2]如无特别注明,本文中印度与各国或地区的贸易数据均来自印度商业和工业部贸易数据库,经过四舍五入调整、计算而得。Government of India,Ministry of Commerce and Industry,Department of Commerce.Expor Import Data Bank.<http://commerce.nic.in/eidb/default.asp>.

来,印缅双方同意在边境地区设立通商口岸。

同时,印度也积极发展与其他东盟国家的经济关系。近年来,印度与越南的经贸关系不断深化。2012—2013 年度印越双边贸易总额为 62.8 亿美元,2013—2014 年度达到 80.3 亿美元,同比增长 27.9%,提前完成原定于 2015 年双边贸易额达到 70 亿美元的目标。<sup>[1]</sup>

### (三) 加强与区域外大国的双边关系,创造良好的外部环境

大国在当今国际社会中扮演着重要的角色,印度想跻身大国行列,必然要维持和加强与现有域外大国的关系,营造良好的外部环境。在印美关系上,从 2009 年两国成为全球战略伙伴关系以来,印美的合作遍及经贸、防卫安全、科技、民用核能和航天技术等领域。美国作为对话伙伴国于 2012 年 11 月加入“环印度洋区域合作组织”,受到印度的欢迎。2013 年 6 月,第四届印美战略对话在印度新德里举行,双方重申维护亚太和印度洋地区稳定的重要性,强调两国将继续加强在东亚峰会、东盟地区论坛和东盟防长会议上的合作。对话内容除了传统的政治战略磋商、反恐、经贸等领域外,还特别强调了海上安全、航行自由的重要性,以及要求海上争端在国际法的框架下和平解决等。此举象征着印美两国对南中国海领土争端的间接表态,表明它们在解决国际和地区问题中达到一定的“共识”。印度加强与美国的海上协作有利于其增强在印度洋地区的主导权和在太平洋地区的影响力,并推动其“东向”政策,而美国“重返亚太”政策的重点之一就是要提升与印度的关系。双方在这一问题上是合拍的。

印美两国在政治安全领域有众多共同利益,使合作拥有广泛的基础。2013 年 9 月,印度总理辛格访问美国,举行第三次印美首脑峰会,双方同意在未来 10 年加强安全、投资贸易、能源环境、高等教育及全球治理等方面的合作,并建立了众多的对话和合作机制。印美双边贸易增长迅速,2013—2014 年度双边商品贸易总额达到 614.9 亿美元,在过去 5 年保持年均增长 14% 的水平,美国是印度的第一大出口市场,印度对美国的出口占印度出口总额的 11% 左右;美国则是印度第五大进口来源

---

[1] 吕鹏飞:《“东向政策”扩展印度外交空间》,人民日报,2014 年 3 月 15 日。

国,占印度进口总额的 5.0%。美国还是印度第五大直接投资( FDI )来源国,过去 14 年里累计投资 119 亿美元,占印度总 FDI 的 5.5%。

对俄罗斯外交是印度大国外交中的重要一环,俄罗斯在中亚反恐中的重要作用,也有利于印度本土的安全。2010 年 12 月俄罗斯总统访问印度时将两国关系提升为“特殊和优先的战略伙伴关系”。印俄年度首脑峰会是两国最高层次的对话机制,2013 年 10 月,印度总理辛格参加在莫斯科举办的第 14 次印俄首脑峰会,两国元首一致将对方作为最为优先的战略伙伴,双方对在防卫、能源、高科技、贸易投资和太空等领域的合作感到满意。<sup>[1]</sup>印俄之间多层次高水平的交流机制表明两国政治关系非常密切。但印俄经贸关系仍处于较低水平,双边贸易额在 2013 财年仅为 60.5 亿美元,而同期印中贸易额为 658.8 亿美元,中俄贸易为 683.3 亿美元。然而,印俄两国在军事上的合作却十分密切,2012 年 12 月普京访印时签署了 29 亿美元的军售合同,使印度成为俄罗斯军工产品的最大买家。印度不仅约 70% 的军事装备从俄国进口,而且印俄两国政府间委员会已开始向共同研发先进武器方面展开讨论。

日本是印度最大的政府发展援助( ODA )国,两国在政治安全领域也有着共同的利益基础。2013 年 5 月,印度总理辛格访问日本,参加第 7 次年度首脑峰会;2014 年 1 月,日本首相回访印度,双方在官方援助、能源、科技、旅游等方面签署了一系列协议。在亚洲,印度只与日本建立了年度首脑峰会机制,双边关系长期稳步发展。对印度而言,印日关系中没有历史因素的干扰,又有相同的价值观,这使双方的政治经济合作显得更为顺畅,印度也更愿意与日本加强这种关系。<sup>[2]</sup>2012—2013 年度,双边贸易达到 185.1 亿美元,2013—2014 年度虽然只有 163.1 亿美元,但从两国最近 4 年贸易额来看,仍保持年均 12% 增长率。2013—2014 年度日本对印度的投资达到 17.1 亿美元,从 2000—2013 财年累计投资 162.7 亿

---

[1]Address by Prime Minister at the Moscow State Institute of International Relations, October 21, 2013.

[2]Rajeev Sharma, “Why India, Japan Must Forge closer Ties in Double Quick Time,” Media Centre of Ministry of External Affairs, Government of India.

美元,占印度外国直接投资总额的 7.48%,位居第四位。<sup>[1]</sup>此外,日本还和印度签订了《全面经济伙伴关系协定》,致力于在未来 10 年削减印日贸易中 94% 的关税。

印度还积极发展与中国的政治经济关系。印度与中国关系在 2012—2013 年以来得到了全方位发展,高层交往日趋频繁。2013 年 5 月,中国国务院总理李克强访印,两国战略合作伙伴关系得到进一步深化。2013 年 10 月,印度总理辛格访华,这是自 1954 年以来两国总理首次实现年内互访,具有重要的意义。2014 年 6 月 9 日,印度新任总理莫迪会见了国家主席习近平特使王毅外长,莫迪表示愿意与中方致力于共同发展、巩固战略互信,实现优势互补,并且邀请习近平主席年内访问印度,同时也接受了中国国务院总理李克强的邀请,将尽早访华,目前已决定出席中国将于 2014 年 11 月在北京主办的 APEC 首脑峰会。印度与中国在军队高层交往、反恐合作和边界争端谈判方面进行了紧密的合作。2013 年 6 月,中印边界问题特别代表第 16 次会晤在北京举行,稍后中印举行边境事务磋商和协调工作机制第三次会议,双方重申共同维护边界安宁。印度与中国的经贸关系密切且发展迅速,中国是印度最大进口来源国和第三大出口市场,印度则是中国第七大出口市场,2012 年双方贸易额达到 657.8 亿美元,2013 年为 658.8 亿美元,中国已超越阿联酋成为印度第一大贸易伙伴,双方合作潜力巨大。

#### (四) 提出“连接中亚”的新外交理念,开始重视与非洲等地区的外交关系

2012 年 6 月首次“印度—中亚对话”上印度对外事务国务部长 E.艾哈迈德提出“连接中亚”政策,以加强与中亚国家的关系。该政策“以积极主动的政治、经济和人文交流为基础”,印度外交部长克里希纳在访问塔吉克斯坦时对这一政策进行了详细的阐述。<sup>[2]</sup>“连接中亚”政策可

[1]Department of Industrial Policy and Promotion, Government of India. Fact Sheet on Foreign Direct Investment (FDI), March 2014. [http://www.dipp.nic.in/English/Publications/FDI\\_Statistics/2014/india\\_FDI\\_March2014.pdf](http://www.dipp.nic.in/English/Publications/FDI_Statistics/2014/india_FDI_March2014.pdf).

[2]Angria Sen Sarma, “India’s ‘Connect Central Asia Policy’ Moves a step forward,” India Council of World Affairs.

以用 4 个“C”来概括，即从商贸、互联互通、领事和社区（Commerce, Connectivity, Consular, Community）四方面推动印度与中亚国家间的关系。<sup>[1]</sup>目前“连接中亚”已步入实施阶段，印度积极向中亚国家宣传该政策，并取得了初步的成效。2012 年 6 月，首届“印度—中亚对话”在吉尔吉斯斯坦比什凯克举行，印度想通过此对话机制与中亚国家建立长久的伙伴关系。其目标是通过两国的研究机构、学者、政府官员和商界代表间的交流来推动政府层面的合作。印度“连接中亚”政策中一个重要的内容是加强与中亚国家的经济联系。目前，土库曼斯坦—阿富汗—巴基斯坦—印度天然气管道取得进展，印度目前正准备建设的“欧亚南北走廊”旨在通过轮船、铁路和公路等方式连接南亚、中亚、俄罗斯和欧洲。

印度重新重视发展与非洲的关系，开始实施“聚焦非洲”的政策。印度与非洲一衣带水、隔海相望，在殖民地年代和冷战时期保持着良好的外交关系，大量居住非洲的印度侨民也是维持印非关系的“润滑剂”。2008 年首届印非论坛峰会在新德里举行，至 2013 年已举办 5 届，通过首脑峰会，双方确定一段时期内合作的重点和方向，已就能源合作、打击海盗和恐怖主义、全球治理机构改革等问题展开了合作。此外，印非在经济领域的合作也在不断的推进，而且双方关系的发展重点正向贸易和投资领域转移。印度是非洲第四大贸易伙伴，仅次于欧盟、中国和美国，双方的贸易额仍处于较低水平，但发展迅速。印度在非洲的投资额不断增大，2012 年度约为 500 亿美元，仅居于美国、法国和英国之后，投资的主要领域为电信和能源等。

#### （五）积极参与金砖国家之间的合作，提升印度的大国地位

2001 年高盛公司首席经济学家吉姆·奥尼尔在《全球需要更好的经济“金砖”》一文中首次提出“金砖”的概念。2009 年 6 月和 2010 年 4 月，“金砖四国”领导人举行了两次会晤，呼吁改善国际贸易和投资环境，提高新兴市场和发展中国家在国际金融机构中的发言权和代表性，就世界经济形势、国际金融体系的改革等问题阐述了四国的看法和立

---

[1]Dr.Jyoti Prasad Das, “India’s ‘Connect Central Asia’ Policy,” *Foreign Policy Journal*, October 29, 2012.

场,2010年12月,南非作为正式成员加入“金砖国家”,标志着“金砖国家”合作机制正式形成。

印度自参加“金砖国家”合作机制以来,对此投入了巨大精力,无论是人民党还是国大党的领导人都对参与金砖国家合作都持积极态度,印度国内民众对金砖国家领导人会议也普遍持积极态度。<sup>[1]</sup> 参与金砖国家的合作,扩大了印度在全球事务上的影响力,提升了印度的大国地位。

2014年7月15—16日,第六次金砖国家领导人峰会在巴西福塔莱萨举行。这是莫迪总理上任以后第一次参加多边峰会,第一次出现在国际政治舞台上。会前莫迪发表声明说“我把金砖峰会视为一个机会,在其中与金砖伙伴讨论我们如何能够为解决地区危机、安全威胁和恢复世界和平稳定的氛围而做出国际努力。我也期待我们的讨论可以进一步推动金砖国家内部的经济合作,以及为促进全球经济稳定和繁荣的集体努力。”这些内容正是此次峰会讨论的主题,峰会最重要的成果是宣布创建金砖国家开发银行和设立规模高达1,000亿美元的“应急储备安排”(Contingency Reserve Arrangements,CRA)。金砖国家开发银行的宗旨是支持金砖国家及其它新兴市场国家的基础设施建设和可持续发展,核定资本为1,000亿美元,最初的500亿美元由金砖国家均摊。该行总部位于中国上海,首任行长将由印度提名,并将于2016年正式向外放贷。印度积极参与金砖国家间筹建的金砖国家开发银行,一方面可以为国内基础设施建设提供有力的资金支持,为维护国内金融稳定提供保障,另一方面也彰显出印度积极与其它金砖国家一起促进现有国际金融机制的改革,提升自己的大国地位。

## 二、印度对外关系的发展对中印关系的影响

印度对外关系新趋势对中印关系的影响,主要是在国际政治资源和经济资源竞争合作中的体现。

---

[1](印度)辛仁杰、孙现朴:《金砖国家合作机制与中印关系》,《南亚研究》,2011年第3期。

### (一) 延伸“东向”政策,对中国实施“软制衡”

印度延伸其“东向”政策不是为了获取该地区的主导权,也不是为了直接与中国对抗,更多是以一种间接方式在经济、政治安全方面对中国实施“软制衡”。虽然“东向”政策有强烈的经济动因,但并不会对中国在东亚及东南亚的利益产生重大损害,因为印度和中国与东亚和东南亚贸易水平相差很大。就经济总量而言,印度与东盟国家GDP总和只有中国的一半,<sup>[1]</sup>中国与东亚、东南亚国家既有的经贸关系结构不会因印度的“东向”政策而改变。但印度“东向”政策在经济领域内的继续深化,会使中印两国在经济方面竞争程度增加,对两国在此地区的经济外交策略产生一定的影响。

在安全领域,印度与日本、越南等一些国家在海上安全、军事领域的合作,会被视为是对中国的一种制约,这不利于两国间建立互信。尽管印度认为对中国加以限制和平衡符合其利益,特别是将中国锁定在第一岛链内可以延缓中国海军力量投射到印度洋的进程,但印度不应该高估其与中国谈判的能力,因为印度这样的行为不仅很难达到其目的,还损害了中印两国在政治、军事上建立的互信,两国关系难免会出现一些摩擦。<sup>[2]</sup>

### (二) “连接中亚”政策带来中印在中亚竞争与合作并存的局面

印度“连接中亚”政策既有政治安全方面的考虑,也有经济层面的动因。印度与中亚在政治安全领域的合作,将会深化中印的合作,而印度与中亚在经济领域,尤其是在能源方面加强关系,将会导致中印两国在中亚一定程度的竞争。但总的来看,合作仍然是主流。

中亚地区因毗邻阿富汗和巴基斯坦,深受恐怖主义影响,且恐怖主

[1]据中国国家统计局、印度中央统计局及东盟秘书处综合数据,2012年,中国GDP为8.2万亿美元,印度GDP为1.8万亿美元,东盟国家GDP总和为2.3万亿美元。[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201401/t20140108\\_496941.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201401/t20140108_496941.html),[http://mospi.nic.in/Mospi\\_New/upload/nad\\_pr\\_28feb14.pdf](http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/nad_pr_28feb14.pdf),<http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-gdp-remains-robust-backed-by-services>.

[2]Nonalignment 2.0:A Foreign and Strategic Policy for India in the twenty-first century, 2012, p.10.

义在中亚地区呈现出跨国性、关联性、模仿性和突发性等发展态势。<sup>[1]</sup>确保中亚地区免受这些势力的干扰，既能维护印度和中国周边的安宁，又能保证两国在该地区的经济利益。相对于两国竞争所带来的一国效益的净收益而言，两国在安全上的合作给地区稳定和能源安全带来的效益更大。2008年印度孟买恐怖袭击事件使印度认识到恐怖主义对其国家安全的危害。中国通过在上海合作组织的框架下积极和中亚国家在安全领域的合作，打击“三股势力”，维护中国边疆地区的稳定。印度作为上合组织的观察员国，和中国、俄罗斯一起致力于反恐合作。美国和北约盟军将于2014年底以前撤出阿富汗，三股势力活动渐趋活跃，上合组织在维护中亚地区稳定方面的作用更为突出，中国和印度的安全合作将会越来越紧密。

印度重视中亚在其能源外交中的地位，对中亚地区的能源领域介入不断增多，这将加剧这一地区的能源竞争态势。中国在中亚地区有自己的战略利益，特别是在能源领域，虽然印度增强在该地区的介入会加剧中印之间的能源竞争，但中亚只是它们能源多元化战略中的一个，因此竞争程度不会很激烈。而且此区域的安全形势与阿富汗问题联系紧密，因此中印确保中亚地区的安全比在该地区的竞争更为重要。

### (三) 印度加强与区域外大国关系给中印关系的发展带来机遇与挑战

印度与区域外的美国、俄罗斯和日本保持并深化关系，是印度“平衡外交”理念的体现。中国作为区域外大国之一，既是印度合作的对象，也是竞争的对手，印度不希望中国、美国或日本单独主导亚太或者南亚的秩序，因此印度发展与所有区域外大国的关系对于中印关系而言，既有机遇，也有挑战。

印度发展与美国、俄罗斯和日本等国的关系看似是为了围堵中国，制约中国的崛起，防止中国在亚太地区势力的扩张。根据印度平衡外交的理念，这并不意味着印度想联合其他大国来遏制中国，只是中国崛起

---

[1] 李琪：《中亚地区安全化矩阵中的极端主义和恐怖主义问题》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版），2013年第3期。

的速度相对过快，与外界实力对比发生了很大的改变，使印度担心大国间的平衡会被打破。反过来，印度并不希望中国衰退，因为两国在经贸及一些国际问题上有共同的利益；如果中国发展的速度不足以打破现有的平衡，那么印度就不会急于寻求与其他大国合作。所以，印度加强与其他大国的关系而对中印关系发展的外部环境造成负面影响，是中国迅速崛起的一个必然反应。印度的行为是理性的，中国应该积极发展与经济崛起相配合的新外交，舒缓印度的紧张心理。

印度不仅仅对中国崛起有担忧，对美国、俄罗斯等国在南亚地区的影响也有担忧。所以，印度以众多的国际和地区组织为平台，诸如金砖国家峰会、印度巴西南非（IBSA）对话论坛、中印俄外长会议、美日印三边对话等机制，发展与不同国家间的友好关系。

综上所述，印度与区域外大国关系的深化对中印关系的影响应该放在更加广阔的视野中来分析，印度与区域外大国关系的深化只是印度与大国关系多边中的一边，对中国的影响可以置换成对任一大国的影响。而这种影响既有竞争的一面，也有合作的一面，是一种在相互依存中的竞争状态，印度的这种策略既不会使中印两国走的太近，成为类似“盟友”性质的关系，也不会走的太远。毕竟中国也是印度在经济政治上平衡其他大国的重要一方。

#### （四）印度在印度洋和南太平洋势力的扩张给原本复杂的中印关系带来更大的不确定性

印度的“东向”政策和南亚政策涉及印度洋与南太平洋。“两洋”地区都有中印力量的存在，两国在上述地区都有自身的利益诉求，而两国所采取保护各自利益的政治或者军事手段都会使对方产生警惕。中国在印度洋的活动被视为是对印度的挤压，阻碍了其主导南亚的意图；而印度在南中海同与中国有领土争议的国家加强合作，也不免会危及中国的核心利益。因此，印度在印度洋和在南太平洋的行为对中印关系产生的更多是负面的影响，这不利于中印关系的进一步发展。

印度洋是中国通向南亚、中东、非洲、欧洲等地的重要通道，对于中国海上运输安全影响重大。比如中国从中东和非洲进口的石油超过总进

口量的一半,而这些石油的运输都需要经过印度洋和马六甲海峡抵达中国。因此,中国开始重视印度洋对自身国家利益和国家安全的重要性,例如派出护航编队保障货运安全、成为印度洋海军研讨会(IONS)观察员国等。

然而,中国在印度洋地区军事交流的增加被认为是针对印度,中国与印度周边国家关系的迅速发展也令印度感到担忧。印度一直将印度洋作为其“后院”,认为中国在南亚影响力的扩大在一定程度上削弱了印度的影响力。

同样,印度在南中国海的活动也不利于中印关系的深化发展。尽管印度的介入主要目的是拉拢东盟相关国家对中国进行“软制衡”,而不是想在涉及中国核心利益的主权问题上选边站队,但这可能会为某些国家“助长士气”。<sup>[1]</sup>中国一直主张“域外国家”和“外国公司”不应卷入南中国海争端,反对将这个问题国际化。2012年初,中国外交部亚洲司副司长孙卫东对印度在南中国勘探发表声明:该区域是争端区域,因此我们不认为那样做对印度有好处。而印度外长克里希纳则称南海是全世界的财产,这是中国所不能接受的。中印两国在南海问题上迥然不同的立场给复杂的中印关系增加了更大的不确定性。

### 三、金砖国家合作机制成为发展中印关系的重要平台

金砖国家拥有超过全球25%的土地、40%的人口以及20%的世界GDP。金砖国家合作机制已成为五国领导人探讨国际政治、经济和金融形势、发展问题和成员国之间的经济合作等问题的重要场合,是提升新兴国家的话语权和解决发展中大国之间关系的重要平台。

李克强总理访印期间两国发表的《联合宣言》中提到,世界有足够的空间供中印共同发展,世界需要中印实现共同发展。中印作为世界上最大的两个发展中国家,两国关系超越了双边的范畴,双方应视对方互

---

[1] 葛红亮:《印度在南海问题上的角色探讨》,《南亚研究季刊》,2012年第1期。

利伙伴,加强合作,管控分歧,实现友好相处、共同发展。<sup>[1]</sup>当前,中印都面临着经济社会发展的重大机遇,都处于经济社会转型时期,中印两国的合作对于亚洲、甚至世界都是幸事。金砖国家合作机制为两国加强合作、深化双边关系提供了重要平台。

第一,金砖国家领导人峰会为中印两国提供了高层沟通的渠道,可就重大国际问题加强沟通,从而深入讨论共同关心的问题。每年一度的金砖国家领导人峰会是金砖国家成员国最高领导人聚首并探讨世界政治经济重要问题的会议。会议既是金砖国家多边交流的平台,也为中印双边会谈提供了重要平台。在2014年第六次金砖国家领导人峰会上,莫迪总理与习近平主席进行了会谈。莫迪在会谈中强调两国要增进相互理解,发挥两国智慧,在国际上共同弘扬和平、包容的精神,携手应对全球性问题和挑战。他提出印中和睦相处、共同发展,对世界和人类是重大贡献,印方愿意继续通过现有机制,以友好协商方式和平解决两国边界问题。印中两国要加强在国际和地区事务中的协调和配合,共同促进亚洲和世界和平、发展、繁荣。莫迪与习近平的会谈成功地表达了印度新政府愿意深化与中国友好合作、与中国保持密切良好合作关系的愿望。

第二,金砖国家合作机制推动中印两国在更广阔领域合作。金砖国家机制建立以来,五国领导人已就推动成员在外交、财政、央行、农业、统计、城市管理等部门之间的交流与合作,民间团体、媒体、企业、学术和青年工作等领域的对话与交流等方面达成了共识。在2014年第六次领导人峰会期间,莫迪总理提出,未来金砖国家应该进一步加强合作,除峰会外,各国应寻求建立更多元、更多层次的对话交流机制。他还呼吁加强金砖国家文化和青年间的交流,在清洁能源、旅游、救灾等领域展开合作。

在与习近平的会谈中,莫迪提出印度新政府将致力于经济建设,希望借鉴中国成功经验,扩大两国经贸、人文、旅游、教育、人才培训等领域交流合作,印方欢迎中国企业投资印度铁路等基础设施建设,在印度建

---

[1]《中华人民共和国和印度共和国联合声明》,<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cein/chn/zygx/zywx/t1041929.htm>。[上网时间:2013年5月20日]

立工业园区。而下一步中印可以共同合作的项目还有很多,比如共同建设孟中印缅经济走廊、加强区域的互联互通、建设“丝绸之路经济带”、“二十一世纪海上丝绸之路”、打造中印双引擎驱动的“跨喜马拉雅经济增长区域”等等,这些都可以从金砖国家合作机制的项目中获得支持,从而推动中印在贸易领域的一体化大市场、金融领域的多渠道大流通、基础设施领域的陆海空大联通、人文领域的各界别大交流,建立中印更加紧密的发展伙伴关系,给两国人民带来实实在在的好处。

由此可见,金砖国家合作机制已成为发展中印关系的重要平台。在金砖国家机制下,中国与印度将的共同利益会越来越多,两国的沟通与合作也将更为顺畅与深化。

[收稿日期:2014-07-15]

## 学术交流

9月11日,和平与发展研究中心邀请部分特约研究员以及社科院、国研院、现代院等单位的专家学者,就日本内阁改组后内外政策走向进行深入研讨。研究中心主任王霄巍主持会议,友联会综合事业部主任岑松作专题发言。

9月18日,友联会和平与发展研究中心与所长尹大奎率领的韩国庆南大学远东问题研究所代表团进行学术交流,双方就中韩关系及有关热点问题交换了看法。座谈会由研究中心主任王霄巍主持,部分理事、特约研究员参加。

# 试析越美全面伙伴关系

于向东 宋晓森

[内容提要]越美关系经历了正常化以来的长期磨合,2013年7月,越南国家主席张晋创与美国总统奥巴马共同发表《联合声明》,宣布两国建立全面伙伴关系。越美全面伙伴关系是后冷战时代两国关系逐步发展的结果,更是当前美国实施亚太再平衡战略背景下,双边战略利用关系迅速提升的结果。全面伙伴关系包含多方面的合作内容,将进一步推动越美双边关系的发展,也会对亚太地缘政治关系、中越关系产生一定影响。

[关键词]越美全面伙伴关系 南海问题

[作者简介]于向东,郑州大学马克思主义学院越南研究所教授;宋晓森,郑州大学历史学院世界史专业硕士研究生。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)05-0038-14

越美关系自1995年正常化后,经历了从缓慢发展到快速推进的演变过程。美国给予越南永久正常贸易关系地位后,越美双边关系以经贸合作为先导;后来美国推行亚太再平衡战略以来,越美双方就以战略利用为基础,各个领域包括军事安全领域的合作都得到发展,为双方建立全面伙伴关系打下了基础。

## 一、从双边关系正常化走向全面伙伴关系

1995年7月11日，美国总统克林顿在白宫宣布美国与越南外交关系正常化。次日，越南政府总理武文杰发表声明，对美国的此项宣布表示欢迎。8月5日，越美签署了两国建立外交关系和互派大使的正式文件。越美关系正常化标志着两国结束了越战期间的长期敌对状态，从而揭开了两国关系的新篇章。

越美关系正常化以来，两国关系的发展大致可分为两个阶段：1995年至2006年为第一阶段，即正常化后的逐步磨合阶段。两国宣布关系正常化的初期，美国企业对越南投资市场表现出热情，到1996年春季，美投资总额已超过10亿美元，居外国投资的第6位。<sup>[1]</sup>但双方的政治交往仍保持着谨慎和试探态度。1995年8月6日，美国国务卿沃伦·克里斯托弗访问河内，正式开启美驻越大使馆，越南也在华盛顿开设了驻美大使馆，但双方直至1997年4月和5月，才实现互派大使到职。

1997年4月7日，美国财政部部长罗伯特·鲁宾和越南财政部部长阮生雄在河内就越南政府偿还前南越政府对美国的1.45亿美元债务问题签署协议。2000年3月，美国国防部长科恩应邀对越南进行正式访问，双方讨论了继续寻找越战美军失踪人员问题和其他军事领域的合作问题。<sup>[2]</sup>2000年11月，美国总统克林顿对越南进行正式访问，成为首位访问越南的美国总统；2005年6月，潘文凯作为首位访美的越南总理，在华盛顿会见美国总统布什。这期间越美双方就越南加入WTO和美国给予越南永久性正常贸易关系待遇（PNTR）问题，进行过多次商谈，但未取得重大突破，双边经济贸易关系发展有限。

2006年底至今，是越美关系发展的第二个阶段，即多领域合作得到发展、逐步走向全面伙伴关系的阶段。2006年11月，美国总统小布什对越南进行访问；2006年12月20日，布什签署给予越南永久正常贸易关系地位的法案，12月29日签署与越南贸易关系正常化公告。2007年6月，越南国家主席阮明哲访问美国，与布什总统讨论了两国在经济和贸易领域的合作，回顾了两国2001年12月《越美双边贸易协议》签署以

[1]于向东：《正常化一年来越美关系的若干问题》，《东南亚纵横》1996年第3期。

[2]于向东：《越南与大国关系的若干动向》，《东南亚研究》2001年第5期。

来所取得的成果。<sup>[1]</sup>除两国高层领导人进行互访外,两国在经贸交往、战争遗留问题、科学技术、情报等领域的合作也得到发展。

美越关系正常化之初,由于越战阴影的影响,也因为冷战结束不久,双方意识形态存在差异,经济贸易关系发展缓慢。但是,美越贸易协定签署特别是越美贸易关系正常化后,两国的贸易往来大幅增长。越美双边进出口贸易总额从1995年的4.5亿美元提升到2012年的248.9亿美元,2013年达到296.9亿美元。<sup>[2]</sup>2013年美国对越进口总额为246.6亿美元,与2012年进口总额202.7亿美元相比,增幅达21.7%,位列美国贸易伙伴的第二十位,紧随东南亚国家马来西亚、泰国之后。2013年美国对越出口总额为50.4亿美元,较2012年的46.2亿美元增加了8.9%,2014年上半年越美进出口额更有显著增长。<sup>[3]</sup>美越双边贸易商品包括美国向越南出口的农产品、机械、纺织品和汽车,越南向美国出口的服装、鞋类、家具产品、农产品、海鲜和电子产品。双方虽偶有贸易摩擦,但具有较大合作潜力。

越美两国双边关系发展的同时,在如东盟、东盟地区论坛(ARF)、美国主导的“湄公河下游倡议”等多边和区域组织内的合作也不断发展。2009年,美国签署加入《东南亚友好合作条约》。美国与东盟和东盟国家发展关系,也在东盟框架内发展与越南的关系。越美两国也在积极进行跨太平洋伙伴关系协议(TPP)的谈判,以求在一个更高标准的地区自由贸易框架内开展合作。

---

[1]Chronology, “U.S. – Vietnam Relations,” <http://vietnam.usembassy.gov/chronology.html>.[上网时间:2013年11月5日]

[2]“2013 Exports&Import to Viet Nam of NAICS Total All Merchandise”<http://tse.export.gov/TSE/ChartDisplay.aspx>, <http://tse.export.gov/TSE/ChartDisplay.aspx>. [上网时间:2014年8月20日]

[3]“Top U.S. Trade Partners, Ranked by 2013 U.S. Total Import Value for Goods”, [http://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg\\_ian/documents/webcontent/tg\\_ian\\_003364.pdf](http://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_003364.pdf).[上网时间:2014年8月20日]根据美国商务部国际贸易署网站发布的数据,2014年上半年,美国对越进口额138.3亿美元,较去年同期增长24.1%;美对越出口额28.4亿美元,较去年同期增长11.4%。

2009 年,由美国和湄公河下游国家柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南 6 国参与的“湄公河下游倡议”启动,目的是要缩小地区间发展的差距,共同应对农业、食品安全、能源安全、环境水资源、卫生等方面的跨国挑战。同时,通过“湄公河下游之友”(FLM)这一年度政治和援助对话机制,美国也在进一步发展与越南等国的关系,推进发展援助。<sup>[1]</sup>

越美关系正常化已近 20 年,双边关系的发展也经历了诸多挑战。寻找战争失踪人员、落叶剂污染等战争遗留问题,加之双方意识形态和文化传统的巨大差异,对越美关系都有不同程度的影响。越美意识形态的差异,使越南的“人权”问题颇受美国指摘。多年来,越南一直把防范美国和西方一些敌对势力的“和平演变”,作为重大问题认真对待。美国至今也未打算就发动越南战争问题向越南人民道歉,两国的合作程度仍然存在很多不确定的因素。以 2013 年 7 月之前双方发表的三个《联合声明》看,越美对两国双边关系的定位,基本上是一种“建设性多方面合作关系”或“建设性多方面合作伙伴关系”,显现出双方的谨慎,越美关系尚未达到更高层次。<sup>[2]</sup>

越南“革新开放”以来,积极融入国际社会是其外交的一贯追求。而 20 世纪 90 年代实现与中国关系正常化、加入东盟后又逐步发展与美国的关系,则是越南更深层次融入国际社会的外交追求和主要表现。越美

[1]USAID, “Lower Mekong Initiative,”<http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/LMI%20Overview%20Factsheet%20June%202013.pdf>.[上网时间:2013 年 11 月 5 日]

[2]三个联合声明分别在 2005 年 6 月时任越南总理潘文凯总理访美,2006 年 11 月时任美国总统布什访越,2008 年越南总理阮晋勇访美期间发表。在 2005 年 6 月 21 日,潘文凯总理同布什总统的联合声明中,“布什总统和潘文凯总理肯定了通过发展建设、友谊、多方面合作的伙伴关系提升越美双边关系的主张”;在 2006 年 11 月越南国家主席阮明哲同布什总统的联合声明中,提到“两国领导人对两国关系取得的进步表示满意,以此建立了越美当前多方面、面向未来的双边关系”;在 2008 年 6 月 25 日越南总理阮晋勇同美国总统布什的联合声明中,提到“两国领导人一致认为,越美关系在积极友谊、长足发展、互相尊重和多方面有建设性意义的诸多问题合作关系基础上得以建立,为深化两国长远利益做出了贡献。”这三个联合声明见越南外交部网站:[http://www.mofa.gov.vn/vi/cn\\_vakv/america/nr040819114015](http://www.mofa.gov.vn/vi/cn_vakv/america/nr040819114015)。

两国间的分歧和战争遗留问题对越美关系的发展影响有限。2007 年以来,越美关系呈现出合作增加、快速发展的势头。越南开始实施国家层面整体的海洋战略,美国则对其全球战略进行了相应调整,并在 2009 年以后实施亚太再平衡战略。越美双方从此有了较多的战略利益上的一致性和现实需求。

受全球金融危机影响,近年来越南经济增长放缓,压力加大,而美国经济正逐步复苏,发展与美国经济贸易合作对越南具有更多的意义。越南是东南亚人口大国之一,2013 年 10 月已超过 9,000 万人,劳动力资源丰富廉价,具有投资优势。据美国政府 2013 年 2 月发布的报告显示,越南有超过 5,200 万人口的劳动力,识字率为 94%,40 岁以下劳动力占 69%,而且薪酬要求不高(最低月薪 80—112 美元)。<sup>[1]</sup>越南加工、“越南制造”产品在美国有较大销路,越美双方经济和贸易合作仍有较大发展潜力。

越美在牵制中国的和平崛起和利用海上问题制造麻烦方面是一拍即合的。南海问题的升温,与希拉里·克林顿在东盟地区论坛高调宣布“南海关系美国国家利益”有着密切联系,也与越南逐步推行《至 2020 年海洋战略》密不可分。在此基础上,越美政治、外交和军事合作明显增加,从美舰频访越南,到越南军事人员登舰交流、进行海上搜救等演练;从越美签署军事医疗合作协议,到就南海争议问题向中国施加压力,越美军事、外交合作势头值得关注。美军计划在 2020 年前在亚太地区保持 6 个航母编队,将六成战舰部署到亚太地区,投入更多军力和高科技武器,以落实“再平衡”战略,同时对亚洲外交等方面的投入增加 7%。<sup>[2]</sup>这将会推进美国与越南、菲律宾等国在南海问题上的呼应配合和相互利用,为南海地区形势发展带来新的变数。

---

[1]Bureau of Economic and Business Affairs, “2013 Investment Climate Statement □ Vietnam,”2013-02. <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204760.htm>. [上网时间: 2013 年 8 月 20 日]

[2]“美国防长香格里拉对话上话题‘离不开中国’”,人民网: <http://world.people.com.cn/n/2013/0602/c1002-21702579.html>. [上网时间: 2013 年 8 月 20 日]

## 二、张晋创访美和越美全面伙伴关系的内涵

为了落实 2011 年越共“十一大”确定的对外路线和政策，越南外交部将 2013 年定位为“主动、积极融入国际社会的越南外交年”，<sup>[1]</sup>而最为重要的外交关系新突破就是发展与美国的关系。越南已与 14 个国家建立战略伙伴关系，而与美国建立起较高层次的伙伴关系，对于越南来说将会产生更大的影响。

2013 年 7 月，越南国家主席张晋创率团对美国进行正式访问。这是越美关系正常化以来第二位访问美国的越南国家主席。张晋创访美期间先后同美国政府要员、参众两院议员、商界领袖、知名学者、退伍军人及一些国际组织负责人进行了会见交流。25 日，张晋创与奥巴马总统在白宫会晤，随后发表《联合声明》，宣布建立越美全面伙伴关系，表示要在此总体框架下继续深化两国关系。越美全面伙伴关系包括政治和外交关系，贸易和经济往来，科学技术、教育培训、环境和卫生、战争遗留问题、防务安全，人权保护和促进以及文化体育旅游等众多方面的合作与交流。

关于张晋创此访，有着各种各样的评论。越南自己的评价是：张晋创此次访问是在既顺利又具挑战性的国际背景演变之下进行的，越美双方未来具体合作可以取得积极成果。<sup>[2]</sup> 美国民主党众议员洛雷塔·桑切斯（Loretta Sanchez）认为，美越之间需要一个自由贸易协定，特别是像 TPP 这样的协定可以应对各种标准。众议院外事委员会负责人、共和党议员罗伊斯（Ed Royce）认为，张晋创访美是向越南渴望自由的人民传递信号

[1] 越南外交部长范平明：《越南外交 68 年：以融入国际社会为基础》，越南外交部网站，<http://www.mofa.gov.vn/vi/nr040807104143/nr111027144142/ns130828144814/view>。[上网时间：2014 年 8 月 20 日]

[2] 越美友好协会副主席范克览：《越美的交往不针对任何国家》，[http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/2013/07/130725\\_phamkhaclam\\_vn\\_us\\_relations.shtml](http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/2013/07/130725_phamkhaclam_vn_us_relations.shtml)。[上网时间：2014 年 8 月 20 日]

的一个重要机会。<sup>[1]</sup>中国媒体记者则认为,通过张晋创的访问,越美建立起全面伙伴关系,“这一关系的内容显示双方将逐步推进各领域合作,但从名称上看,其层级又显得不够高”。<sup>[2]</sup>其实,无论怎样评价张晋创此次访美,全面伙伴关系的提升应该说是越南外交的新成果,标志着越美关系迈出了新的步伐。

全面伙伴关系使得越美双边关系的内涵有了新扩展。一是增进了各层次交往,增强了合作机制。奥巴马表示,美国支持越南的独立、主权、繁荣和融入国际社会的努力;张晋创则欢迎美国加强亚太合作,为地区和平、稳定和繁荣做出贡献。两位领导人欢迎建立两国外长经常性对话机制,并鼓励两国政党机构之间保持对话和交流。同时,双方表示尽快落实反映双边关系发展水平的使馆、代表机构建设协议。

二是加强在双边机制和多边外交场合的合作与配合。越美两国同意加强双边和在亚太经合组织(APEC)、东盟、东亚峰会(EAS)和东盟防长扩大会议(ADMM+)、湄公河下游倡议(LMI)等多边机制内的合作,将与其他成员国和“湄公河下游之友”共同努力,进一步加强区域合作,应对各种跨国挑战。

三是双方经济和贸易关系获得新的推动力。双方特别关注的是要加快推进TPP谈判。美国注意到越南所进行的改革努力,表示将对其经济革新给予更多支持。双方认识到美越两个经济体之间日益增长的贸易关系的重要性,特别关注越南油气集团与美国进出口银行签署的备忘录,越南油气集团和埃克森美孚公司就实施越南外海蓝鲸油田(mo Ca Voi Xanh)开发项目的框架协议,越南油气勘探开采总公司(PVEP)与墨菲石油公司(Murphy)的合作协议,以及越美双方在保险领域和农业项目的合作进展等。

四是加强科技与环境卫生领域的合作。双方将继续推进两国科学和

[1]“越南国家主席张晋创与美国官员进行会晤”,[http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/2013/07/130724\\_sang\\_arrives\\_andrews.shtml](http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/2013/07/130724_sang_arrives_andrews.shtml)。[上网时间:2014年8月20日]

[2]章建华:《越美全面伙伴关系的虚与实》,半月谈网,<http://www.banyuetan.org/chcontent/sz/hqkd/2013826/62736.html>。[上网时间:2014年8月20日]

技术合作混委会、科研单位的合作，开展应对气候变化、太空技术和海洋研究等领域的合作。如果越南能安全地将高纯度浓缩铀燃料棒转运到境外，美方将支持越南和平利用核能项目。此外，越南将实施美国国际开发署（USAID）的清洁能源项目和森林三角洲计划，加强在 LMI 框架内的河流水资源项目研究。美国将向越南残疾人提供更多医疗关怀资助，通过“美国总统防治艾滋病紧急援助计划”（PEPFAR），为越南建立 HIV/AIDS 预防、治疗和康复系统继续提供资助。双方还将继续推进消解二恶英污染项目。

五是继续进行国防和安全领域的合作。奥巴马和张晋创对 2011 年签署的推进双边国防合作备忘录表示满意，再次确认保证其内容完全落实。双方将继续开展越美防务政策对话和双边安全和国防对话，在加强海上执法合作，打击海盗、海上搜救和自然灾害应对方面扩大互利合作，提升能力。双方同意共同打击恐怖主义和跨国犯罪活动，妥善应对高科技犯罪和网络安全问题，美国将对越南参与维和行动提供培训支持。

六是加强人文交流，增进相互理解。张晋创和奥巴马都强调，促进文化、体育、旅游合作，增进人民之间的交流和相互理解非常重要，也注意到越裔美籍人在美国取得的成功和他们对发展美越双边关系作出的重要贡献。越美之间将鼓励通过两国间的艺术表演、音乐会、展览及其他文化和体育活动，促进人民交往。

越美全面伙伴关系建立之后，两国交流互动层次提升，交往更加频繁。8月，越南副总理阮春福对美国进行工作访问；9月，两国在河内举办了“越战美国失踪军人骸骨搜寻联合行动”25周年（1988—2013）纪念活动；同时，越总理阮晋勇率越南高级代表团赴美参加第 68 届联合国大会高级讨论会，会见美国商务部部长和贸易代表，呼吁美国承认越南市场经济地位；10月，两国在华盛顿举行越美政治—安全—国防第六次对话会；第 23 届东盟峰会期间，越美签署《和平目的使用原子能合作协议》，之后阮晋勇与美国国务卿克里进行会谈；11月，美国财政部长雅各布·卢（Jacob J. Lew）对越南进行工作访问，与阮晋勇进行会谈，阮晋勇对越美两国财政部之间的技术合作成果予以高度评价。12月，美国国务卿约

翰·克里访问越南，分别同总理阮晋勇、副总理兼外交部部长范平明、越共总书记阮富仲进行会晤，克里表示，美国重视其亚太总体政策中的对越关系，希望在各领域推进同越南的合作。<sup>[1]</sup>

2014年4月，应越南国会主席阮生雄的邀请，美国参议院议长帕特里克·莱希率参众两院代表团对越南进行正式访问，与国会主席阮生雄、越共中央总书记阮富仲、国家主席张晋创和国防部部长冯光青进行会谈和会晤，并到河内国家大学与学生进行交流。此访过程中，越美双方强调了两国间合作对维护地区和世界和平、稳定、繁荣和发展所起到的重要作用。<sup>[2]</sup>5月，国家主席张晋创在河内会见美国埃克森美孚油气集团访越工作代表团；范平明、阮生雄、张晋创、阮晋勇分别会晤美国参议院外交关系委员会东亚和太平洋事务小组委员会主席本杰明·卡丁。同阮生雄会晤时，卡丁谈到美国参议院希望南海问题各方在国际法基础上，为了地区的和平、稳定、合作和发展“积极”解决问题。<sup>[3]</sup>6月，张晋创、阮晋勇会见美国商务部部长佩妮·普利茨克(Penny Pritzke)，除了经济、商务、投资合作问题外，还讨论了南海问题；7月，在越美两国建立全面伙伴关系一年之际，美国总统特使伊万·梅德罗斯(Evan S. Medeiros)访越，就促进双边关系、深化合作，以及共同关心的地区和国际问题进行交流，包括跨太平洋伙伴关系协议谈判、推进两国间全面伙伴关系的措施等。<sup>[4]</sup>7月21日，越共中央政治局委员，河内市委书记范光毅对美国进行工作访问；7月22日，美国参议院外交委员会通过美越民用核能合作协议。

---

[1]“越南副总理兼外交部部长范平明同美国国务卿约翰·克里进行会谈”，越南外交部网站，<http://www.mofa.gov.vn/vi/nr040807104143/nr111027144142/ns131217035000>。  
[上网时间：2014年8月20日]

[2]“美国参议院议长结束对越南的访问”，越南外交部网站：<http://www.mofa.gov.vn/vi/nr040807104143/nr040807105001/ns140421032019>。

[3]“越南国会主席阮生雄接待美国参议院议员”，越南外交部网站：<http://www.mofa.gov.vn/vi/ns140528144122>。  
[上网时间：2014年8月20日]

[4]“越南副总理兼外交部长范平明接待美国总统特使”，越南外交部网站：<http://www.mofa.gov.vn/vi/nr040807104143/nr111027144142/ns140715031348>。  
[上网时间：2014年8月20日]

如果这一协议在参议院获得通过,将允许美国公司参与越南的核电发展。<sup>[1]</sup> 8月6日,张晋创在主席府接待即将结束任期的美国驻越大使大卫·希尔。希尔表示回国担任国防部部长助理后,仍希望继续为两国关系发展做贡献。希尔还谈到,波音公司正在推进同越南的合作进程,希望在越美关系正常化20周年之际,开通由波音客机公司执行直飞的美国航班。<sup>[2]</sup> 8月14日,美国参谋长联席会议主席马丁·登普西(Martin Dempsey)率领美国军队高级代表团访问越南,引起媒体较多关注。越南人民军总参谋长、国防部副部长杜伯巳上将与登普西会谈时强调,越美防合作的发展符合两国间已经建立的全面伙伴合作关系,双方还谈及海上搜救和海上安全等方面的合作。<sup>[3]</sup> 近一个时期,美国内要求解除对越武器出口限制的呼声也逐渐走高。

两国共同参与的跨太平洋伙伴关系协议谈判也有进展。2013年10月8日,TPP领导人会议在印度尼西亚巴厘岛举行,通过新的《领导人声明》,<sup>[4]</sup> 声明称TPP国家包括美国和越南,正处于完成协议谈判的进程中;2014年9月将在越南召开TPP代表团团长级谈判,来自11个国家的400多名代表将在河内进行新一轮谈判。此次谈判有可能取得众多突破性进展,以期完成谈判,签署最终协议。<sup>[5]</sup>

[1]“美方通过美越民用核能合作协议”,越南外交部网站：<http://www.mofa.gov.vn/vi/nr040807104143/ns140724145939>。[上网时间：2014年8月20日]

[2]“张晋创主席接见辞别的美国驻越大使”,越南外交部网站：<http://www.mofa.gov.vn/vi/nr040807104143/ns140807024211>。[上网时间：2014年8月21日]

[3]“美国参谋长联席会议主席登普西首次访问越南”,中国日报网：[http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2014-08-14/content\\_12199054.html](http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2014-08-14/content_12199054.html)。[上网时间：2014年8月14日]

[4]“Trans-Pacific Partnership Leaders Statement”,<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/10/08/trans-pacific-partnership-leaders-statement>。[上网时间：2013年10月31日]

[5]“在河内举行跨太平洋伙伴关系协议代表团团长级谈判的公报”(TPP),越南工商部网站：[http://www.moit.gov.vn/tin-tuc/3643/thong-bao-to-chuc-phien-dam-phan-cap-truong-doan-hiep-dinh-doi-tac-xuyen-thai-binh-duong-\(tpp\)-tai-ha-noi.aspx](http://www.moit.gov.vn/tin-tuc/3643/thong-bao-to-chuc-phien-dam-phan-cap-truong-doan-hiep-dinh-doi-tac-xuyen-thai-binh-duong-(tpp)-tai-ha-noi.aspx)。[上网时间：2014年8月21日]

尽管越美关系有了新发展，但两国经济和社会发展的巨大差异，特别是价值观和“人权”问题、落叶剂污染和受害者赔偿问题，还会对近期越美关系的发展产生不同程度的影响。更为重要的是，越南如何在更多接近美国、依靠美国的同时，确保自身的社会和政治稳定，确保自身的文化传承和意识形态安全，是其领导层不得不切实考虑的现实问题。

### 三、对越美全面伙伴关系今后发展的若干认识

冷战结束以来，为了适应全球化、多极化的发展与和平发展时代潮流的需要，“国际关系领域的一个明显趋势，就是很多国家根据自身利益需要和在国际体系中的位置需要，与其他国家结成某种伙伴关系”。<sup>[1]</sup>总体上说，伙伴关系是一种平等互利关系，强调和平共处、合作共赢，与利益、成本和责任分担的盟友关系相比，有着明显的特点。有学者在分析中国与其他国家建立的伙伴关系时认为，“伙伴关系不同于结盟关系，是非约束性关系”，“是非对抗关系，即协商、共处关系”。<sup>[2]</sup>当今世界，各种伙伴关系的建立是顺应时代潮流的。越美伙伴关系的建立，会进一步推动两国双边关系的提升和发展。同时，它也包含有越美对自身的地缘政治利益的追求，自然也会对亚太特别是东南亚地区和南海周边地缘政治关系产生一定影响。

第一，越美全面伙伴关系仍有提升空间，双方是走向战略伙伴还是利益同盟，值得观察

2013年，越南注重发展同各大国和地区邻近各国间的关系。这一年內，越共总书记阮富仲出访欧盟总部、英国；越南国家主席张晋创出访中国、美国；越南总理阮晋勇出访法国等。与此同时，先后出访越南的有日本首相安倍晋三、韩国总统朴槿惠、中国国务院总理李克强和俄罗斯总

[1]于向东，彭超：《浅析越南与日本的战略伙伴关系》，《东南亚研究》2013年第5期。

[2]张蕴岭：《大国崛起过程中的两大风险》，人民网-人民论坛，<http://theory.people.com.cn/n/2013/0205/c112851-20440755.html>。

统普京。越南还同法国、意大利、印度尼西亚、泰国和新加坡 5 国建立了战略伙伴关系。

从越南与其他国家外交关系的定位看,越美全面伙伴关系尚属于相对较低层次的双边关系,只是强调了合作的多领域和广泛性。但它仍然体现出一种实质性发展,这就是越美双方战略利用关系已提升到新的高度。有越南学者认为,双边关系无论是用战略伙伴、全面伙伴或是其他方式定位,实际合作内涵才是双边关系最核心的体现。<sup>[1]</sup>通过全面伙伴关系的确立,越美合作的意愿加强,途径拓宽。越南外交部长范平明就张晋创访美接受媒体采访时说,“越南继续将美国视为头等重要伙伴,美方在其地区政策中也非常重视越南”,双方确立全面伙伴关系,“为新时期双边关系确定了框架,并给未来几年合作关系指明了发展方向”。<sup>[2]</sup>

在美国实施“亚太再平衡”战略的大背景下,越美之间的战略利益逐步接近,并找到了暂时一致性的战略利益结合点,军事合作、海洋合作的发展动向值得关注。经过一段时期的发展,越美关系很有可能向战略伙伴关系提升。但正如澳大利亚学者所谈,美越全面伙伴关系“主要显现了两国在广大领域步步为营的关系。两国都在追求各自利益的同时避免步子过大”。<sup>[3]</sup>我们认为,短期内越南完全改变其独立自主和多边化、多样化的外交政策,走向公开与美国结盟并建立战略同盟关系的可能性还很小。很有可能的情况是,越美在全面伙伴关系的框架下,逐渐开展一些结盟合作性质的尝试。这也正是 2014 年 8 月,美军参联会主席登普西访越引起外界普遍关注的原因之一。

[1] 范支兰:《怎样看待张晋创主席访美》,http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/2013/07/130726\_us\_viet\_visit\_reviews.shtml#。[上网时间:2014 年 8 月 20 日]

[2] 越南快讯网:《美国是越南的头等重要伙伴——越外交部长范平明就张晋创主席访美成果答记者问》,http://vnexpress.net/tin-tuc/the-gioi/tu-lieu/my-la-doi-tac-quan-trong-hang-dau-cua-viet-nam-2857038.html。[上网时间:2014 年 8 月 12 日]

[3] Carl Thayer, “Why are Vietnam-US not strategic partners?” http://english.vietnamnet.vn/fms/special-reports/81006/why-are-vietnam-us-not-strategic-partners-.html。转引自章建华:《越美全面伙伴关系的虚与实》,半月谈网,http://www.banyuetan.org/chcontent/sz/hqkd/2013826/62736.html。[上网时间:2014 年 8 月 20 日]

第二,全面伙伴关系建立后,越美在南海区域的合作将会得到提升,双方联手将会使南海形势的变化更加复杂

从越美《联合声明》的内容来看,双方在南海的合作意愿主要表现在五个方面:一是强调海上争端和领土纠纷的解决不能使用武力和以武力相威胁,全面遵守《南海各方行为宣言》(DOC),早日启动《南海行为准则》(COC)的制订谈判,这反映出越南一直在拉美国,试图对南海形势和南海问题的解决施加更大的影响。二是大力推动越美之间海上油气勘探开采的商业合作关系,落实有关项目合作协议,加大在南海和越南沿岸海域的油气勘探开采力度。这将会引发中越之间海上油气资源勘探开采新的紧张和摩擦。三是加强海上执法合作,打击海盗活动,以应对非传统安全的名义寻求更多的海上合作。这将有助于越南海洋管控能力的提升。四是开展海洋科学技术研究方面的合作,增强越南海洋科技能力,帮助越南提高应对气候变化、海平面上升和自然灾害的能力。五是通过美方倡议的与海上合作有一定联系的湄公河下游流域合作计划的实施,支持越南在该合作计划部分具体项目中发挥积极作用,增加美国和越南在南海的地区影响力。

美国一直以“南海的航行自由,亚洲航道的开放关系到作为太平洋国家的美国国家利益”<sup>[1]</sup>为由,频频就南海问题发声,并利用越南牵制中国的海上和平崛起。2013年11月中国设立东海防空识别区后,越美一些人士又开始大讲南海的航空自由。随着南海形势的变化,越美还会在南海问题上寻求新的合作,通过不同形式挑战中国的海洋权益。

第三,越美全面伙伴关系说是不针对第三国,但对中越关系的发展将会产生一些微妙影响

伙伴关系作为当今国际关系的潮流,主要反映双边关系的发展,并不针对第三国。但一国与他国关系的发展和关系定位的提升,很有可能会消耗相关国家的外交资源,影响相关国家外交努力的效果。2013年6

---

[1] Hillary Rodham Clinton's Press Statement: "The South China Sea," <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/07/168989.htm>。[上网时间:2014年8月20日]

月 19 日至 21 日，越南国家主席张晋创应中国国家主席习近平的邀请，对中华人民共和国进行国事访问。双方签署了《中越两国政府落实中越全面战略合作伙伴关系行动计划》，发表了联合声明，推动两国友好合作关系取得新进展。<sup>[1]</sup>张晋创在访华后仅一个月，又应奥巴马总统邀请访美，与美国建立全面伙伴关系，此举很明显反映出越南的大国平衡战略。越南试图以此来显示其外交左右逢源，多面下注，寻求自身利益的最大化。

中国和越南的全面战略合作伙伴关系自 2008 年就已经建立，但中越关系也可能是最复杂和颇具矛盾性的双边关系，既有社会主义国家之间的关系，也有相邻民族国家之间的关系，意识形态和国家利益这两个主要因素同时在发挥作用。但从根本上说，决定两国关系的还是各自整体的国家和民族利益。处理国际关系时，越南历来是把民族主义放在第一位，第二位的才是社会主义。美国发展与越南的关系，也正是抓住了这一关键点。美国国务卿约翰·克里在张晋创访美欢迎午餐会上的讲话称，“如今，美国人谈及越南，想到的是一个国家，而不是一场战争……两国人民从各自的历史中明白：我们没有永远的敌人，只有尚未结交的朋友。”<sup>[2]</sup>这种认识表达出美国一向少有的“包容性”，从而给越美关系的提升留下了巨大的空间，也给中越关系的发展留下了不少思考的余地。

[收稿日期：2014-09-15]

---

[1]2013 年 6 月 21 日《中越联合声明》，中华人民共和国外交部网站：[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zxw\\_602251/t1052237.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1052237.shtml)。[上网时间：2014 年 8 月 20 日]

[2]Kerry and Vietnamese President Before Lunch, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/07/20130724279420.html#axzz2cOyhvqf9>。[上网时间：2014 年 8 月 20 日]

# 大国参与下的老挝发展及大国博弈<sup>[1]</sup>

韦健锋 董晓光

[内容提要]老挝于 1986 年提出革新开放路线,但直到进入 21 世纪才真正落实其全方位外交政策。此后,在国际社会参与国家建设和东盟一体化进程的推动下,老挝全方位外交格局逐步成形并渐入佳境,与多个国家的关系不断提升。与此同时,美、日、印、俄、欧盟等大国和国际组织也开始加强对老挝援助和经济合作,并与越南、中国两国在老挝展开“软实力”竞争,从而对中国和老挝的双边关系产生了较为深远的影响。

[关键词]老越“特殊关系” 老挝全方位外交 中老关系

[作者简介]韦健锋,解放军某部讲师、史学博士;董晓光,解放军某部正团职军官。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)05-0052-13

老挝 1975 年建国后,长期奉行向越南“一边倒”的外交政策,并在保持老越“特殊关系”的同时,积极发展同其他社会主义国家的关系。1986 年,老挝人民革命党(全称为“老挝人民革命党”,是老挝执政党和唯一合法的政党)“四大”提出了“革新开放”路线,在外交上实行对外开放、广交朋友的政策。但直到进入新千年后,老挝的国门才真正敞开。在

---

[1]马燕冰研究员对本文提出了宝贵的修改意见,在此表示感谢。文中不当和谬误概由笔者负责。

东盟一体化进程的推动下,老挝的全方位外交格局逐步成形,与诸多国家的关系不断提升。在此背景下,美、日、印、欧等大国和国际组织开始积极对老挝开展援助和加强经济合作,从而对中老双边关系发展产生了较为深远的影响。

## 一、大国参与下的老挝经济社会发展

老挝是东南亚唯一的内陆国,也是世界上最不发达的国家之一,经济落后,基础设施匮乏。1991年,老挝国内生产总值(GDP)仅10亿美元,人均GDP仅279美元,2001年这一数据也只分别达到17亿美元和311美元。<sup>[1]</sup>但近年来老挝的国家建设取得了长足进步,在本国积极努力和东盟及国际社会的广泛支持下,老挝国力不断增强,在地区和国际事务上的影响力也日益上升。

近10年来,老挝年均经济增长率达到7.5%的高水平。2011和2012年连续2年超越中国,分别达到8.1%和8.3%,2013年也达到7.3%。<sup>[2]</sup>老挝的GDP也从1991年的10亿美元上升至2011年的77亿美元,2013年突破100亿美元大关。人均GDP从1991年的279美元增至2013年的1,490美元。<sup>[3]</sup>贫困人口率从2005年的33.5%下降到2010年的26%。

在保持经济较快发展的同时,老挝的对外贸易也不断增长,目前已经与19个国家签署了双边贸易协定,中、日、韩、澳、俄、加、欧盟等35个国家和地区向老挝提供优惠关税待遇。2011年老挝进出口总额43.02亿美元,同比增长24.3%。对老挝贸易前5名的国家和地区依次分别是泰国、中国、越南、欧盟和日本。

老挝政府把基础设施建设和提高社会福利保障能力作为一项重要任务来抓,国内交通运输、医疗卫生和教育条件得到了较大改善。政府通

[1]“macroeconomics: country ,” [http://zh.kushnirs.org/microeconomics/gdp/gdp\\_laos.html#t3\\_1](http://zh.kushnirs.org/microeconomics/gdp/gdp_laos.html#t3_1), 2014/5/13.

[2]老挝通讯社网站,[www.kpl.net.la](http://www.kpl.net.la), 2014/04/02。

[3]老挝《人民报》网站,<http://www.pasaxon.org.la>, 2013/09/22。

过招商引资,建成经沙湾拿吉省连接越南和泰国的“东西交通走廊”,全长 223.8 公里的昆曼公路老挝段已于 2008 年建成通车。继 1994 年第一座老泰跨湄公河大桥(万象—廊开)建成通车后,老挝与泰国及第三方合作又相继建成了 3 座老泰跨湄公河大桥,<sup>[1]</sup> 老缅跨湄公河友谊大桥也于 2013 年 2 月动工兴建。老挝还正在川圹、华潘、占巴色、沙湾拿吉、波乔等省兴建多个机场。这些基础设施建设不仅改善了老挝与外界的互连互通,也大大改善了当地交通条件,为地方经济社会发展提供了有力保障。

能源开发是当前老挝国家财政收入的支柱性来源。在国内资金匮乏的情况下,老挝通过 BOT 模式引进外国资金,大力开发水电、矿产资源,修建了南俄河 1—5 电站、沙耶武里电站等大型电站,开发了车邦金矿、万象钾矿等项目。这些项目又带动了当地社会的发展。经过政府努力和国际社会援助,老挝在脱贫、教育、人力资源开发、医疗卫生、促进性别平等等方面均取得了积极进展。

与此同时,老挝在地区和国际舞台上也日益活跃,除了出席各种国际会议外,还主办了一些大型国际活动。继 2004 年作为轮值主席国主办东盟首脑会议后,老挝于 2008 年成功举办了“大湄公河次区域合作开发”第三次领导人会议,2012 年承办了第七届亚欧议会伙伴会议和第九届亚欧峰会。2013 年,第七次柬老越峰会、第六届柬老缅越峰会和第五届伊洛瓦底江—湄南河—湄公河经济战略合作峰会先后在万象举行,扩大了老挝的地区和国际影响力。老挝现已成为各国旅游的重要目的地,被欧洲旅游与贸易委员会评选为“2013 年世界最佳旅游目的地国”。2012 年老挝入境旅客人数从 2008 年的 160 万增至 330 万,旅游业已成为老挝第二大收入来源。<sup>[2]</sup>

需要指出的是,老挝国家经济社会发展取得的成就与国际社会的参与分不开,许多项目是在国际资金援助下完成的。中、美、日、印、欧盟及

[1] 第 2 座(沙湾拿吉—穆达汉)、第 3 座(甘蒙—那空帕依)、第 4 座(会晒—清孔)分别于 2006、2012 和 2013 年建成通车。

[2]“老挝旅游业发展迅猛”,《万象时报》,2013 年 5 月 12 日。

欧洲国家通过联合国“千年发展目标”、东盟共同体建设、GMS、湄公河—恒河合作、柬老越三角经济区开发、越老泰“东西经济走廊”建设、湄公河下游开发计划等框架，以及单方援助项目，都向老挝提供了大量发展资金，为推动老挝国家建设做出了积极贡献，也使老挝同有关国家之间的合作关系日益紧密。

## 二、老越特殊关系下的全方位外交政策及其质变

建国伊始，老挝宣布将奉行独立、中立、友好和不结盟的外交政策，表示愿在和平共处五项原则基础上与一切不同社会制度的国家，特别是第三世界国家建立外交关系和开展经贸往来，积极参加各种国际组织的活动，同时强调要加强同越南、柬埔寨的“特殊关系”，加强同社会主义国家的团结。<sup>[1]</sup>然而，20世纪70年代末至80年代中期，老挝实际上奉行的是亲越靠苏、敌视中国、冷落非社会主义国家特别是西方国家的政策。

长期以来，共同的抗法、抗美斗争和老挝第一代领导人凯山·丰威汉与越南的特殊渊源关系，<sup>[2]</sup>使老越两党、两国结成了特殊的同盟关系。建国前，老挝党和军队实际上处于越南的指挥控制之下。20世纪70年代至80年代中期，越南利用老越“特殊关系”从政治、经济、军事和外交上全面控制了老挝。该时期越南驻老挝的“专家”、“顾问”多达6,000余人，充斥于老挝党、政、军，上至中央下至基层的各个部门；越南在老挝的驻军达6万余人，超过老挝军队的总人数。<sup>[3]</sup>

在1986年老党“四大”上，老挝明确提出在外交上实行对外开放、广交朋友的政策，并希望改善与中国的关系；“五大”进一步确立了“多

[1]申旭、马树洪：《当代老挝》，成都：四川人民出版社，1992年，第231页。

[2]凯山·丰威汉虽生于老挝沙湾拿吉省，但其父是越南人，他本人又从小在越南接受教育。

[3]马树洪、方芸：《列国志·老挝》，北京：社会科学文献出版社，2004年，第316页。

边、务实、多交友少树敌”的对外方针。<sup>[1]</sup>但直到2001年“七大”前，老挝“广交友”的外交政策并没有真正落实，而是在维持老越“特殊关系”前提下发展对华友好关系、继续保持同其他社会主义国家的合作和加强同邻国及东盟国家的关系。该时期老挝虽致力于改善与西方国家的关系，但对西方仍有较强的戒备心理，防止西方“和平演变”成为当时老挝的重大政治任务之一。

但随着老挝全方位外交的不断推进，老越“特殊关系”呈日渐松绑的趋势。老党“七大”继续重申“多交友少树敌”的外交方针，提出了以争取国际合作和经济援助为主要目的的多方位、多形式的政治外交和经济外交。十几年来老挝在继续保持对越“特殊”关系的同时，重视发展与中国的全面合作关系，同时加强与东盟及其成员国的关系，并开始重视改善与欧美的关系和发展与日、澳等国的关系。老挝的对外格局逐渐呈现出全方位外交的态势。

老挝的全方位外交是从改善对华关系和对东盟关系开始的。1988年，中老两国恢复互派大使。1989年老挝最高领导人凯山·丰威汉对中国进行国事访问，两国关系进入全面恢复和改善期。此后两国领导人互访逐渐增多。2000年11月，国家主席江泽民访老。这是中国国家元首首次访问老挝，在中老关系史上具有里程碑意义，从而把两国关系推向高潮。2006年11月，胡锦涛主席对老挝进行国事访问，双方决定进一步深化两党两国间的传统友好与全面合作，推动中老关系不断迈上新台阶。2009年9月，胡锦涛主席会见来访的老挝人革党委书记、国家主席朱马里·赛雅颂时，双方一致同意把中老关系提升为“全面战略合作伙伴关系”。<sup>[2]</sup>老挝不断提升对华关系，主要是想向中国学习改革开放和经济建设的成功经验，争取中国资金和技术参与老挝国家建设，同时也有引入中国力量平衡越南势力在老挝“一家独大”的意图。

[1] 马树洪、方芸：《列国志·老挝》，北京：社会科学文献出版社，2004年，第300页。

[2] “胡锦涛与朱马里会谈 一致同意把中老两国关系提升为全面战略合作伙伴关系”，<http://gb.cri.cn/27824/> 2009/09/09/2225s2617055.htm, 2009/09/09。

老挝对东盟的态度经历了从排斥到接触再到融入的过程。冷战时期,老挝认为东盟是站在社会主义阵营对立面的,因而主动疏远,与其成员国的关系冷淡。两极格局终结后,老挝开始接触东盟,并逐步加强与东盟的关系。1997年老挝加入东盟后,积极参与东盟事务,通过参加东盟自贸区建设、东盟一体化进程、东盟共同体建设等发展蓝图,不断融入东盟之中,与其成员国建立了友好合作关系。老挝与东盟关系的发展历程,既是构成老挝全方位外交发展历程的重要载体,也是其全方位外交要达到的目标之一。老挝一方面希望通过与东盟的合作来获取援助,另一方面也希望通过参加东盟活动来提升本国的地位和影响力,并向国际社会争取到更多外援。

在争取国际社会援助方面,老挝还积极发展同其他大国的关系。对此,许多大国也积极发展对老挝关系,以各种形式向老挝提供援助。其中,日本、瑞典、澳大利亚、法国、美国、德国是老挝的主要援助国。这些外援对老挝经济社会发展起到了巨大的促进作用。总的来看,老挝的全方位外交政策从1986年开始提出到新世纪以来的大力推行,可以说是一个质变的过程。在这个过程中,老挝获得了大量援助,提升了自身国际声誉,而大国则赢得了进军老挝、展开地缘利益争夺的机会。

### 三、大国在老挝的竞逐态势

老挝是一个面积仅23.68万平方公里、人口只有数百万的东南亚内陆国,长期以来老挝的战略价值并不为人所看好。直到后冷战时期,随着中国在老挝影响力的上升,以及老挝作为地区互连互通跨境枢纽作用的增强,大国力量才开始从地缘战略的视角重新审视发展对老挝关系的价值所在。而老挝不断深化的革新开放和全方位外交政策,也为大国在老挝展开竞争提供了契机。

#### (一) 对华、对越关系仍是老挝对外关系的重点

20世纪80年代末以来,中老关系不断向前发展。中国政府向老挝提供了大量无偿援助和优惠贷款,帮助老方修建了国家文化宫、东南亚运

动会场馆,实施了罂粟替代种植、万象新城建设、老北九省发展规划、中老高铁项目<sup>[1]</sup>等重大工程。1997年后中方企业在老挝的投资不断扩大。老挝全国现有的10个经济特区中,至少有3个由中资企业开发建设。中方在老挝的电力、矿产开发处于领先地位。2000年至2012年,中国对老挝直接投资金额累计达到39.52亿美元,仅次于越南和泰国,工程项目数则高居榜首。<sup>[2]</sup>目前中国在58个对老挝投资的国家和地区中名列前茅,并有加速上升趋势,“中国对老挝的巨大援助及投资在其经济社会发展中越来越具有举足轻重的地位”。<sup>[3]</sup>此外,中老双方还确立了高层领导定期互访机制。通过密切政治往来、加大投资援助力度等方式,中国在老挝的影响力大幅提升。越南虽然也采取种种努力企图维持其对老挝的全面控制,但中老合作的加强显然改变了越南在老挝的支配性地位,越南更加难以轻易左右老挝政坛和操控老挝经济命脉。<sup>[4]</sup>

越南和中国堪称与老挝关系最密切的两个国家,对老挝政治、经济的发展走向有一定程度的引导作用。但由于历史原因,老越政治互信仍高于老中的政治合作水平,据传老挝的高层人事调整甚至还需听命于越南。老越两国高层互动更是频繁,两党中央办公厅、两国中央政府办公厅、国会和几乎所有部委(包括国防部)之间都建立了年度会晤机制并签署年度合作备忘录。

## (二)日、美逐渐成为对老挝援助和投资的主力

随着老挝全方位外交和参与东盟共同体进程的加速推进,更多的大

---

[1]中老高铁项目后因刘志军案受阻,也有越南“提醒”老挝不要因此而被中国控制致使老挝犹豫不决的传闻。2014年4月老挝总理通邢访华与李克强总理会谈时,双方一致同意将加快项目的实施。

[2]“中国同老挝的关系”,中国驻老挝大使馆网站,<http://la.china-embassy.org/chn/>,2012/04/27/。

[3]陈定辉:《老挝当前政情与金融走势》,《南亚与东南亚研究》2013年第4期,第86页。

[4]参阅“Vietnam and China compete for Laos loyalty”, the Nation, December 4, 2006; Ian Storey, “China and Vietnam Tug of War over Laos”, China Brief, Volume 5 Issue 13, Jul 6, 2005.

国势力已加入老挝的国家发展进程,日本是其中较早参与老挝社会经济建设的国家之一。

20世纪90年代,日本一直是老挝最大的援助国,年均援助额超过1亿美元,双方投资领域的合作发展迅速。<sup>[1]</sup>2008年8月3日,《老挝—日本促进和保护投资自由协定》生效,之后两国召开了关于促进日本在老挝投资的联合会议,表明日本已开始重视开辟老挝市场。2010年3月,老挝最高领导人朱玛里首次出访日本,双方发表了《加强全面伙伴关系,促进友谊与地区繁荣》的联合声明,强调深化两国间的合作。近年来,日本通过湄公河三角洲开发等计划,向老挝提供了清洁能源(太阳能)、森林保护、提升应对气候变化能力、机场扩建、学校建设、乡村医疗等多个无偿援助项目。越来越多的日本企业表达了对老挝的关注,并纷纷赴老挝寻找商机,日本对老挝国计民生的参与度正日益加深。

老挝充分肯定日本在其国家建设进程中的角色作用,还为日本援老机构和个人颁发了劳动奖章。2012年11月,老挝总理通邢在东盟—日本峰会上高度评价日本在推动东盟一体化进程中所做出的贡献,并建议日本为东盟正在加紧实施的连通性计划提供资金和技术支持,进而为实现与东亚的连接打下基础。<sup>[2]</sup>这对正愁于缺少海外投资新亮点的日本来说无疑是一个积极的信号,因此,未来日本在老挝的动作将会持续发力,它与中、越等国在老挝的竞争也将变得更加激烈。

冷战后一段较长时期里,美国与老挝的合作仅限于越战美军遗骸寻找、禁毒、苗族问题等特定项目,后来扩大到法律援助、排除未爆炸弹、乡村医疗、官方发展援助(ODA)等多个领域,且合作力度不断加强。2003年两国贸易额为890万美元,2005年2月《美老双边贸易协定》生效后双边贸易额增长迅速,2008年猛增至6,000万美元。<sup>[1]</sup>2008年,美国对老

---

[1]“老挝国家概况”,[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/gjhdq\\_603914/gj\\_603916/yz\\_603918/1206\\_604354/](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_604354/), 2014/05/13。

[2]“Japan–Laos Relations”,<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/laos/index.html>, 2013/11/09.

外援增加到1,800万美元,同年两国进行30年来的首次防务交流。2009年6月,奥巴马政府宣布解除美国进出口银行向美企赴老开展业务提供财政支持的禁令,老挝市场向美国企业全面开放。<sup>[2]</sup>2010年7月,老挝中央政治局委员、副总理兼外长通伦访美,这是老挝建国以来访问美国的最高级别官员,双方讨论了开放自由领空、航空运输、投资和旅游合作等事宜。2012年7月,美国国务卿希拉里对老挝进行正式访问,这是美国国务卿57年来首次访老,也是老挝建国后到访的美国最高级别官员。

中美关系升温既得益于老挝实施全方位外交政策的努力,也是美国“重返”东南亚外交策略的一部分,其目的是通过提升对老关系来进一步提升美国在东盟的作用,以制衡中国在该地区越来越大的影响力。在2012年第25次东盟—美国对话会暨首次东盟—美国名人小组会议上,美国国际开发署表示将继续实施“东盟支持计划”,以促进包括老挝在内的东盟国家间的合作和实现东盟经济发展愿景,2013年则重点推进“东盟单一窗口”计划。同年举行的美国—东盟峰会强调加强持久和平与繁荣的“东盟—美国伙伴关系”,共同提升科技、卫生在促进东盟经济发展上的作用。科技、教育、卫生等都是老挝的薄弱环节,亟需外部支持,这为美国影响力进入老挝提供了良机。<sup>[3]</sup>

美国出于服务于战略重心“东移”和围堵中国崛起的国家利益,大力在老挝等国拓展其在东南亚的势力范围,而老挝在东盟框架内的政治对话中通常不选边站的中立姿态又加大了美国对老挝的信心。目前,美国通过资金和技术优势帮助老挝实施禁毒、环保、医疗、教育、通讯、农业开发等项目,有力地展示了其在老挝的“存在”。可见,美国正通过经济、

---

[1]Thomas Lum, Laos: Background and U.S. Relations, Congressional Research Service, Jan 4, 2010.

[2]“U.S.– Laos Relations,” <http://laos.usembassy.gov/us-laos-relations.html>, Oct 22, 2013.

[3]Carlyle A. Thayer, “U.S.–Laos Security Relations: Cooperation on Transitional Threat,” Paper to conference on US–Lao Relations: the Road Ahead, Sponsored by the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, John Hopkins University, Jan14, 2013.

外交等非军事手段提升在老挝的“软实力”，以图构筑新的地区政治生态体系和最大限度地谋求美国在该地区的国家利益。

### (三) 其他大国力量参与在老挝的竞争

老挝对外国势力进入本国采取的迎合姿态，使印度、欧洲各国、俄罗斯等大国纷至沓来。

1991年拉奥政府提出“东向”政策后，印度不断加快进入东南亚的步伐，开始发展同老挝的关系。2000年11月，湄公河—恒河合作组织在万象诞生，印度与老挝的合作开始进入较为务实的阶段，此后两国在许多领域内的合作不断加强。2002年印度总理瓦杰帕伊访老，双方签署了印度向老挝提供1,000万美元信贷、互免外交和公务签证、禁毒合作、国防合作等四项协定。2003年6月，老挝总理本扬回访印度，双方同意进一步加强合作，并强调两国在国际反恐领域合作的重要性。近年来，印度在教育、文化、农业、科技、国防、人力开发、灾害援助等方面给予老挝援助并提供了优惠贷款，医疗卫生、旅游和打击洗钱、贩卖人口、毒品走私也成为两国当前合作的重点。2008年8月朱玛里主席应邀访印，这是老挝国家元首31年来的首次印度之行。2010年9月，印度总统帕蒂尔访老，双方签署了价值1,755万美元的《万象水电站合作协议》和《2011-2013年文化合作协议》。2012年，印度决定每年出资100万美元成立“印度-CLMV基金”（至2016年），以提升印度同老挝等国在旅游、文化、教育、运输四大领域的合作水平，同时加强贸易、投资、可持续发展、卫生、中小企业发展方面的合作。印老两国领导人已同意继续推进双边高层互访和在地区、国际事务中的相互支持。印老双边关系正不断升温，印度在老挝已具有一定影响力。

近年来，欧洲各国提高了对老挝的关注度和援助力。2003年欧盟在老挝设立办事处后，双边关系迅速发展。欧盟是老挝最大的发展伙伴之一，它提供了老挝过半的官方发展援助。目前，欧盟在农业、贸易、经济发展、教育、医疗卫生、气候变化、排除未爆炸弹、人力资源开发、财政管理、人权（性别平等、妇女儿童权益）等领域内广泛向老挝提供发展援助。2011年欧盟在老挝的在建项目金额合计达4.4亿欧元。欧盟还是老

挝商品的最大免税市场和重要出口目的地,2009 年双边贸易额为 2.26 亿欧元。<sup>[1]</sup>2012 年在老挝举行的第九次亚欧峰会上,欧盟表示将继续为老挝提供直接援助。

俄罗斯在冷战结束后,特别是撤出越南的金兰湾后,在中南半岛的势力日渐式微,但它并非完全放弃在该地区发挥影响,而是同样希望能在老挝等国拥有一席之地。2003 年,俄罗斯免除老挝购买飞机所欠下 13 亿美元债务的 70%,此后又试图在老挝武器装备维修、水电开发等领域一展身手。2011 年俄老双边贸易额 4,700 万美元,同年老挝从俄罗斯购买了 2 架直升机。万象亚欧峰会期间,梅德韦杰夫总统与通邢总理举行会谈,双方决定加强两国在军事和电信领域的合作,老方提出由俄方帮助老挝培训军官和技术人员。

大国的援助一方面促进老挝的经济社会发展,但另一方面也打破了老挝原有的政治生态的平衡。在基础设施建设、能源矿产开发、农村扶贫、环境保护等众多领域,在国际、次区域、双边等不同层面,诸大国力量展开了对老挝影响力的和平竞争,使老挝在东南亚的地位日益突出,也使老挝对中国的地缘价值更形重要。

#### 四、大国竞逐中的中老关系

老挝与中国毗邻,社会制度相同,发展模式相似,20 世纪 90 年代以来两国关系不断密切,中国在老挝的地位明显上升。其他大国力量积极参与对老挝影响力的竞争,对中老关系造成了一定冲击,受影响最明显的是两国的政治关系和经济关系。

在 21 世纪最初的几年里,老挝与中国的关系密切,中国是仅次于越南的老挝对外关系的第二大伙伴国,中老政治互信程度较高,中国在老挝具有明显的政治优势。但伴随着各大国力量的纷纷前来,老挝的外交活动空间大大拓展,有了更多回旋的余地,造成中国在老挝政治—外交

---

[1] “European Union and Laos partnership in progress”, <http://www.laopdr.gov.la>, May 12, 2011.

布局中的地位有所下降。在涉及老挝的国际问题上,由于得到其他大国的支持或默许,老挝不再只依赖中国来帮助其维护或争取国家利益;在与老挝无关的国际问题上,考虑到其他国家对本国的援助,老挝也不再像以前那样坚定地追随中国和越南的立场。

值得注意的是,大国力量进入老挝的主要原因之一,是制衡中老关系的发展,防止中国利用老挝全面提升在东南亚地区的影响力。这样,中国和其他大国力量在老挝出现软实力交锋就在所难免。此前老挝在涉及中国与其他大国的利益冲突上往往偏向中方,或保持“中立”。但随着大国力量进入老挝并不断提升影响力,当中国与这些大国在国际、地区事务,特别是在涉华问题上出现分歧时,老挝不得不从本国国家利益出发权衡再三后才做出选择,中老两国曾经十分紧密的政治合作与互信关系被削弱。

20多年来,中国对老援助不断加大,在老投资逐年增加,中老经贸关系日趋紧密。2011年中老双边贸易额13.06亿美元,同比增长20.4%;2012年增至17.28亿美元,较上年增长32.8%。<sup>[1]</sup>但横向比较就会发现,其他大国与老挝的经济合作同样也在增长,且增速引人注目。目前日、法、印、美等国均进入了外国对老直接投资前10名的行列,表明这些国家在老挝经济发展中已占据相当市场份额。老挝加入世贸组织后,承诺进一步调低进口关税,同时在服务和贸易方面开放10个行业,涵盖79个分行业,这为其他大国进入老挝经济领域进一步降低了门槛。它们今后无疑将会继续通过各种合作形式更加积极主动地参与老挝的经济发展,对老投资、援助和贸易比重将有可能会进一步加大。

此外,值得注意的是,美、日、欧等在老挝实施的多是非赢利的公益性援助项目,其战略意图具有长远性和隐蔽性,既有利于消除老挝的防范、排斥心理,促使项目的顺利实施,还能在意识形态方面对老挝进行潜移默化的“西化”影响。如这些国家在老挝进行的很多项目与教育、人力资源开发有关,这不仅将使老挝的青少年容易受到西方价值观念的浸

---

[1]“老挝国家概况”,中新网,<http://www.chinanews.com/gj/zlk/2014/01-15/177.shtml>. 2014/5/12。

染,也使新一代领导干部的行政管理理念发生变化。

总之,大国力量纷纷在老挝的政治经济竞逐,对本地区地缘政治格局将产生深远影响。尤其是美、日、印、欧等势力进入老挝,对中国的地缘战略利益提出了强力挑战。继续保持和深化中老两国传统友好合作关系显得更加重要而紧迫。为此,应进一步努力提升中老政治互信,加强与老挝决策层的沟通。中方除继续加大对老挝经济开发投入外,还应扩大在非经济领域的援助力度,并尽量以可持续开发代替资源性开发,争取在互利共赢基础上维持中国在老挝的经济和地缘政治优势。

[收稿日期:2014-07-10]

## 学术交流

10月13日,和平与发展研究中心邀请部分特约研究员以及中央党校、社科院、国研院、国防大学等单位的专家学者,就当前亚太形势及有关热点问题进行学术研讨。研究中心主任王霄巍主持会议,社科院亚太与全球战略研究院院长李向阳、国防大学战略教研部教授孟祥青以及友联会亚洲部主任李春等作专题发言。

# 中亚地区安全态势与未来发展趋势

马建光 张超 孙冉

**[内容提要]**中亚地区因其特殊的地理位置、丰富的能源储藏以及复杂的政治、社会环境，在国际政治角逐中有着重要地位。本文通过地区安全复合体理论的分析视角，对中亚地区安全局势的发展进程进行了梳理，明确了中亚地区作为独立地区安全复合体的类型，讨论了其在地区间、全球层次互动中的发展，以此对其未来发展趋势做出判断。

**[关键词]**中亚地区安全态势 地区安全复合体理论 阿富汗撤军

**[作者简介]**马建光，国防科学技术大学人文与社会科学学院副总工程师、教授、国际问题研究中心常务副主任；张超，国防科学技术大学人文与社会科学学院硕士研究生；孙冉，国防科学技术大学人文与社会科学学院硕士研究生。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]**A

**[文章编号]**1006-6241(2014)05-0065-10

中亚地区作为地缘政治意义上的“欧亚大陆心脏地带”，长期以来即是各方势力争相竞逐的焦点区域。<sup>[1]</sup>近年来，随着美国“重返亚太”战略的持续实施，以2014年底美军战斗部队将完全撤出阿富汗为标志，中亚地区安全形势面临新的变化。对中国而言，中亚地区不仅是“丝绸之路

---

[1] 中亚，在地理意义上等多种界定。本文所指的中亚即狭义上的哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦这中亚五国所处的广大区域。

经济带”战略构想的重要枢纽,而且在中国东、南方向海上争端不断的情境下,更是保持西北方向战略稳定的重要地区。近十年来,中亚地区复杂的地区安全态势随着全球和地区间互动的变化,有了新的发展,客观分析中亚地区安全结构,合理分析其安全形势发展走向,对中国的未来战略规划具有重要意义。

## 一、中亚地区安全态势的基本结构<sup>[1]</sup>

### (一) 地区结构

地区安全复合体的形成源自两方面的互动:“无政府结构及其均势结果和当地地理近邻的压力”。<sup>[2]</sup>作为次级安全复合体的中亚,其形成附属于前苏联地区内部地区之间的互动结果,强调的是独立之初苏联影响的延续性。

中亚五国作为安全行为体有以下两个特点:一是中亚地区国家以“弱国与弱权”为特征,<sup>[2]</sup>地区内部互动水平较低,然而地区内的种种安全问题又将各国紧紧联系在一起,难以分割;二是地区内的友好或敌对模式不明显,但是中亚国家的“平衡外交”策略,即借助大国之间的相互制衡以拓展其自身利益,却折射出中亚地区内外部势力间的博弈态势。

中亚国家综合国力不强,“弱国”特征明显,普遍的威权主义体制则是西方民主政治体系视角下的“弱权”。“弱国与弱权”为特征的中亚国家中的任何一国都无力成为该地区中的“一极”。尽管哈萨克斯坦在地区内综合国力略胜一筹,且有主导中亚地区的欲求;乌兹别克斯坦主体民族分布在中亚各国,有着较为广泛的地区利益;但是哈萨克斯坦、乌

[1] 安全复合体是指“一组单位,它们的主要安全化进程、去安全化进程或者两者如此紧密地联系在一起,以至于不能把它们的安全问题彼此分割开来来进行合理地分析或解决”,参见巴里·布赞,奥利·韦弗:《地区安全复合体与国际安全结构》,上海世纪出版集团,2010年,第43—44页。

[2] 巴里·布赞,奥利·韦弗:《地区安全复合体与国际安全结构》,上海世纪出版集团,2010年,第21、408页。

兹别克斯坦两国均无法在对地区主导权的争夺中拔得头筹,因此区域内的权力分配形成“弱国与弱权为特征的多极化结构”。同时,由于吉塔两国实力相对较弱,土库曼斯坦坚持奉行永久中立政策,在一定程度上游离于中亚地区内的国家间互动之外,中亚地区内部并未形成明显的“地区安全关系”,<sup>[1]</sup>而且受到地区及全球层次互动的影响,难以构成地区安全机制。

## (二) 安全问题

**能源安全** 从1973爆发的第一次石油危机到2003年的伊拉克战争,能源安全越来越成为大国博弈的焦点所在。中亚地区所蕴藏的丰富油气资源不仅是各大国的企求目标,对于以原材料、能源出口为主的中亚国家经济来说,更是意义非凡。能源出口不仅是中亚国家换取本国发展所需的资金、技术的重要方式,更是哈萨克斯坦、土库曼斯坦等国通过能源开采权开放、能源输出线路走向来制衡相关国家,以谋求本国利益最大化战略支点。能源的安全化一是表现在里海划分问题上,地区内的哈土两国同其余里海沿岸国家(俄罗斯、阿塞拜疆、伊朗)之间经常明争暗斗,不仅在其定位问题上争吵不休,更牵涉到相关国家的军事战略利益,至今无法得到妥善解决。<sup>[2]</sup>二是围绕中亚油气输送管道,以美国为首的欧美国家与俄罗斯、中国这两个地区国家展开争夺,甚至韩国、日本等在本地区暂无直接利益的国家亦参与其中,能源争端日趋白热化。

**“三股势力”** 中亚地区一直是各大国的战略要地。历史原因导致中亚地区民族构成复杂、宗教教派矛盾突出,加之经济发展滞后,社会问题丛生,为泛突厥主义、泛伊斯兰主义和原教旨主义等极端民族、宗教思

[1] 地区安全关系模式,即“区域内部的社会性构建,行为体单位之间的友好敌对模式”。参见巴里·布赞,奥利·韦弗:《地区安全复合体与国际安全结构》,上海世纪出版集团,2010年,第52—53页;巴里·布赞:《人、国家与恐惧——后冷战时代的国际安全研究议程》,北京:中央编译出版社,2009年版,第219页。

[2] 高淑琴、刘岳峰:《里海的国际法状态:成因、关键要素及对区域安全的影响》,《世界地理研究》,2010年第3期,第20—28页。

潮的传播提供了滋生的土壤，更为恐怖主义的发展壮大埋下伏笔。<sup>[1]</sup>宗教极端主义、民族分裂主义同国际恐怖主义三股势力相生相长，成为中亚地区动荡之源，其扩散效应深刻影响着周边国家和地区的安全稳定，不仅成为地区内国家安全化主要对象，更是地区间、全球层次互动的安全焦点。加之中亚五国的南部同阿富汗接壤，它们国内的“三股势力”同阿富汗的分离主义、恐怖主义势力相呼应，形成一个危险的核心区域。

更值得关注的是，中亚五国作为苏联时期核原料生产基地，尽管脱离俄罗斯后已进行了无核化，但是中亚地区铀矿储量丰富，且部分国家仍具有浓缩铀制造能力，这就使本地区存在着大规模杀伤性武器扩散的威胁。核扩散的风险同恐怖主义活动泛滥相结合，可能使得安全形势进一步恶化。

**毒品扩散** 毒品在中亚地区的泛滥与扩散效应已成为相关国家的心头大患。尽管中亚各国本身并不出产毒品，然而其南邻的阿富汗却生产着全球90%以上的毒品，并且65%以上经由中亚地区扩散到国际市场。<sup>[2]</sup>一方面，毒品问题的日益泛滥引起相关国家的诸多社会问题，严重影响其国内安全与稳定；另一方面，毒品扩散同有组织犯罪、“三股势力”活动息息相关，为这些活动提供资金支持，使之不断生长壮大。毒品扩散同“三股势力”的密切联系，使得单独解决任何一个问题都面临着极大困难。

客观上，中亚地区内“三股势力”盘踞，毒品走私泛滥，同时部分国家间还因资源所有权争端存在着一系列矛盾，而中亚国家普遍的“弱国与弱权”特征使以上相关问题在地区内国家间的安全化程度较低。中亚国家对主要安全问题“关注而无法解决”的现实导致一系列安全问题发展、升级。在地区存在重要安全利益的中、俄等国不断通过上合组织、集安组织等平台参与地区安全态势的塑造进程，是中亚地区安全结构形成

[1]赵常庆：《论中亚形势与非传统安全问题的相互作用》，《俄罗斯中亚东欧研究》，2006年第2期，第47—50页。

[2]详细数据可参见 联合国毒品与犯罪办公室：《2013年世界毒品报告》，第21页，<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2013.html>。

与变化的重要外部因素。

## 二、中亚地区安全态势发展进程

近十年以来，中亚地区在国际舞台上的重要性随着地区、全球安全互动的发展愈加凸显。这一动态过程带动了中亚地区内国家的发展，促进了国家间的安全互动。更重要的是，中亚地区因其“欧亚大陆十字路口”的重要战略位置，通过地区间互动，不仅推动了本地区安全复合体的发展，也影响着毗邻地区安全复合体的变化。地区间互动的日益增强不断推动着其安全化进程发展，日益发挥着“粘合剂”作用，将周边国家和地区日益紧密联系在一起，推动了本地区安全复合体结构的发展，也对一个更大范围的超级安全复合体的形成产生了决定性影响。

### (一) 地区间层次

#### 1. 阿富汗战后形势使中亚安全问题进一步恶化

阿富汗战争后，尽管塔利班政权被击垮，国内秩序得到一定程度的恢复，但是其经济持续凋敝，社会矛盾不断激化，恐怖主义和毒品泛滥的根源并未得到有效根治。恐怖主义和毒品问题相生相长，剿而不灭，反有化整为零向周边国家和地区扩散的趋势，不仅将美国等反恐联盟国家拖入越战般的战争泥潭，更使得本地区的恐怖主义势力，同周边的宗教极端势力、民族分裂势力相结合，流毒深远，更加难以铲除，进一步造成了周边国家安全态势的恶化。<sup>[1]</sup>

中亚地区同阿富汗的地区间互动以恐怖主义、宗教极端主义和毒品问题对安全的影响为特点。到目前为止，不论是地区内还是地区间互动都尚未形成有效解决机制。安全问题带来的地区动荡导致相关经济、社会问题难以得到有效改善，反而使相关国家为维持内部稳定而疏于合作，使得安全问题得不到根本解决。

---

[1] 苏畅：《当前阿富汗形势对中亚安全的影响》，《俄罗斯中亚东欧研究》，2012年第1期，第77—83页。

## 2.同俄罗斯的地区互动促进了地区内部安全复合体结构的形成<sup>[1]</sup>

作为苏联的继承者,俄罗斯一向视中亚地区为其战略后院。尽管独立之初的俄罗斯出于自身利益考虑,在一定时期试图甩开经济发展水平落后的中亚地区,但却从未放松过对这一战略要地的政治、军事控制,始终依靠多种手段维系、拓展其在中亚地区的传统影响。此举一方面促进了中亚地区的安全稳定,另一方面有力反制了西方势力在中亚地区进行的一系列“颜色革命”和经济、军事援助等分化活动。

中亚地区同俄罗斯在历史上有着千丝万缕的联系,这使得中亚地区的发展与稳定离不开俄罗斯的参与,而且也有利于俄罗斯在中亚地区发挥影响。俄罗斯同中亚地区的地区间互动总体上是积极的,助推了中亚地区整体的发展进步。然而,中亚各国出于历史上俄罗斯对中亚地区的压迫与统治产生恐惧和防备心态,尽管同俄罗斯的地区间互动对中亚的安全复合体结构的形成有着相当的积极作用,它们与俄罗斯的整合显然并非一帆风顺,从乌兹别克斯坦的反复和土库曼斯坦的游离便可见一斑。俄罗斯试图恢复如苏联时代对中亚地区的全面影响与控制已不可能。随着中亚地区自身互动能力不断得到发展,大国在中亚博弈的日益加深,中亚地区安全复合体内部结构进一步发展的趋势已不可逆转,中亚作为独立地区安全复合体的发展趋势日渐明晰。

## 3.同中国的地区间互动凸显了中亚地区安全复合地位的重要性

中国同中亚地区的联系源远流长,就最近中国同中亚地区的互动来看,其重点主要放在两方面。一方面通过不断发展双边关系,拓展共同利益;另一方面,通过上海合作组织多边框架促进同中亚国家经济、环境、社会等方面的合作,并着力提升打击“三股势力”方面的安全合作。需要指出的是,尽管中国展现出相当积极的态度,然而无论是上海合作组织框架内还是中国同中亚国家双边之间的合作水平仍有待进一

---

[1]关于俄罗斯的大国定位仍存在争议。详细论述可参见巴里·布赞,奥利·韦弗:《地区安全复合体与国际安全结构》,上海世纪出版集团,2010年,第33—36页。

步提高。<sup>[1]</sup>其中,有一贯实施“平衡外交”政策的中亚国家通过大国相互制衡,实现自身利益最大化的因素,也有中俄之间部分利益相重叠的问题,等等。但长远来看,随着中国经济的快速发展,影响力的不断上升,中亚地区的进一步发展无法忽视中国的影响,而中国的发展与稳定也离不开中亚的支持。

中亚地区同中国的地区间互动,主要进展集中在安全和经济合作领域,一定程度上促进了相互之间的经济发展。更重要的是,随着中亚各国同中国的地区间互动水平的不断加强,中亚地区的地区安全复合体的地位将进一步凸显。中亚地区通过区域内主要安全问题的地区间安全化,将本地区同周边地区紧密联系在一起,促进了自身安全复合体地位的确立,也塑造着新的更高层次的超级安全复合体的形成。

## (二) 全球层次

### 1. 同全球性大国的互动推动了其地区安全复合体地位的确立

作为当今世界的唯一超级大国,为巩固其全球利益,美国不断通过各种手段强化在中亚地区的影响:经济上,通过资金技术援助、直接投资、争夺中亚地区油气管道主导权;军事上,利用“反恐战争”契机,建设、完善军事基地网络,帮助培训军事力量,不断扩大军事影响;政治上,宣传美式民主,培植中亚地区亲美势力,甚至不惜策动“颜色革命”以干涉地区政治局势走向。

随着奥巴马政府宣布于2014年彻底完成驻阿美军战斗部队撤离任务,未来中亚的安全形势将十分严峻,出于自身安全利益考虑,中亚地区完全有可能彻底依靠俄罗斯来寻求地区军事安全保护。从最近俄罗斯一

[1] Евразийская интеграция и Китай: виртуальный экспертный форум 25. 11. 2011., <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1322198160>. 转引自赵华胜:《上海合作组织——平息和展望》,北京:时事出版社,2012年6月,第116页;参见 Михаил Калишевский. ШОС: Союз «законсервированных» авторатий. 17. 06. 2011., <http://fergananews.ru/article.php?id=6995>. 转引自赵华胜:《上海合作组织——平息和展望》,北京:时事出版社,2012年6月,第122页。М. Ларюэль и А. Князев: Центральная Азия погружается в « тотальный конфликт », 30. 09. 2010, <http://fergananews.ru/article.php?id=6745>。

系列加强对集安组织军事力量整合力度的手段就不难看出此种发展趋势。但是,美军在中亚经营多年的军事基地网未必会随着驻阿美军的撤离而烟消云散,从玛纳斯空军基地租赁问题上的反复便可见一斑。然而不论美军在中亚的前途如何,可以肯定的是美国不会轻易放弃对中亚的影响,因为美国需要加强在中亚地区的存在以保证其对中俄的战略遏制。

中亚地区同美国之间的互动在一定程度上印证了中亚作为地区安全复合体的重要地位。但此种互动只是单向服务于美国扩大地区影响,遏制中俄两国的战略利益,其给中亚地区带来的混乱与动荡等消极影响不容忽视,对中亚地区安全态势的发展起着负面作用。

## 2. 同区域性组织的互动影响着中亚国家互动能力的发展变化

当今世界,区域性组织扮演着越来越重要的角色。对于中亚来说,区域性组织不仅仅是各大国争相扩大在中亚地区影响力手段,它们之间的相互竞争、制衡也在一定程度上通过与中亚周边地区的互动影响着中亚周边区域安全态势,其塑造作用不可忽视。而中亚国家也通过其“平衡外交”手段,发展同多个区域性组织的联系,在相互平衡对本地区的影响之中谋求利益最大化。就目前来看,对本地区安全态势的塑造能够发挥影响的主要是集安组织、上海合作组织、北约和平伙伴计划以及部分恐怖组织。

集体安全条约组织作为俄罗斯加强对中亚军事、政治影响的重要手段,经过多年发展,现已形成以快速反应部队为核心、军事技术合作为支撑、联合军事演习为辅助的立体化、制度化安全合作模式,已成为维护中亚地区安全稳定的重要力量,同时,也是俄罗斯维持其在中亚战略存在与安全利益的重要支撑。

相比之下,上合作组织尽管发展势头良好,并取得一定进展,但囿于自身组织构架以及相关国家考虑问题的角度不同,安全合作水平仍较低。然而不可忽视的是,上合作组织成员国的构成对于中亚地区安全影响有着天然优势。美军撤出阿富汗,为上合组织进一步发展提供了难得的历史机遇。“通过上海合作组织合作框架解决好阿富汗问题,不仅对于上海合作组织自身发展至关重要”,对于进一步推动中亚地区安全复

合体的发展乃至地区内、地区间的安全发展都有重大意义。<sup>[1]</sup>

尽管北约的“和平伙伴关系计划”同中亚国家的合作仍然象征意义大于实际意义，但是通过联合军事演习、提供军事援助、租用军事基地等手段促进双边、多边合作，该计划在中亚地区影响不断增长。<sup>[2]</sup>然而，由于其主要势力范围远在欧洲，想通过种种手段加强在中亚存在，制衡集安组织同上海合作组织在中亚地区发展，从长远来看，对中亚地区安全复合体的进一步发展消极影响大于积极作用。

此外，不容忽视的是乌兹别克斯坦伊斯兰运动组织、伊扎布特组织等中亚地区宗教极端势力，已经成为区域恐怖主义组织而日趋活跃，并加快向中亚地区回流，不断加大对中亚地区局势介入，以暴力恐怖袭击手段影响中亚地区的安全局势，其消极影响自不待言。但是，这种情况也有利于为本地区国家间、地区间的安全互动提供发展动力。

### 三、中亚地区安全态势的发展前景

综上所述，自苏联解体，中亚成为独立的政治地区 20 余年以来，中亚地区通过自身的发展变化、通过地区间的互动和全球层次的互动，其战略地位不断提升。能源争端、“三股势力”、毒品扩散三大问题在地区间互动、全球层次互动中安全程度不断提高，安全范围不断扩展，中亚的地区安全复合体地位基本得到确立。

尽管如此，中亚国家“弱权与弱国”的主要特征并未得到根本改善，相互安全化水平低下，安全模式仍处于较低阶段，安全共同体的形成尚不可预期。地区国家间尚未形成较为稳定、健全的安全机制。<sup>[3]</sup>

[1]赵华胜：《上海合作组织——评析和展望》，时事出版社，2012 年，第 254—255 页。

[2]张宁：《北约与中亚的“和平伙伴关系计划”》，《国际信息资料》，2009 年第 3 期，第 5—8 页。

[3]关于地区互动模式的论述，参见巴里·布赞，奥利·韦弗：《地区安全复合体与国际安全结构》，上海世纪出版集团，2010 年，第 39—87 页；巴里·布赞，奥利·韦弗，迪·怀尔德：《新安全论》，浙江人民出版社，2003 年，第 15—16 页。

俄罗斯并未衰弱,中亚国家也远未强大到相互威胁的程度,美国也尚未在中亚地区提升驻军规模,它在中亚的军事存在反而将随着驻阿联军的撤出而被削弱。现实情况是地区间互动、全球层次互动在更大程度上决定着中亚地区的安全化发展进程。换言之,中亚地区遭到外部势力渗透的特征较为明显。作为中亚邻国的俄罗斯、中国、阿富汗、伊朗对于共同安全问题的关注,促进着中亚各国作为独立的地区安全复合体的地位的巩固和提升。中亚已从附属于后苏联地区安全复合体下的次级安全复合体逐渐发展为独立的初级地区安全复合体,<sup>[1]</sup>并日益成为新的地区超级安全复合体的“粘合剂”。

中亚地区地位的不断提升、重要性不断增强,与其主要安全问题的不断发展以及地区间安全态势的不断增强密切相关。就目前来看,一方面,随着全球范围内能源需求的不断增长,能源安全仍存在着进一步升级的可能,被誉为“二十一世纪的波斯湾”的中亚,其能源安全引起的地区间互动必将进一步发展;另一方面,中亚地区国家自身的军事力量的不足,随着美军逐渐撤出阿富汗地区,如何应对同阿富汗地区相呼应的“三股势力”可能带来的威胁,维持中亚地区及毗邻地区的稳定将成为影响地区安全复合体发展趋势的另一大要素,上海合作组织、集安组织等区域性组织框架下的地区间互动也必然会得到强化。中亚地区安全复合体的“粘合剂”作用应该继续提升,向着以中亚为中心的连结中国、俄罗斯、阿富汗等周边毗邻区域的超级安全复合体的发展。

总之,对于中国而言,在美国“重返亚太”战略的不断深化下,东亚地区安全态势不断动荡、恶化,西部战略大后方的稳定与发展的重要性更加凸显,中亚国家的“弱国”与“弱权”特征与更为明显的地区间互动特征,为其安全化问题的发展变化提供了与众不同的发展路径,其独特的“粘合剂”作用也值得进一步探究。

[收稿日期:2014-07-15]

---

[1] 初级复合体,参见巴里·布赞,奥利·韦弗:《地区安全复合体与国际安全结构》,上海世纪出版集团,2010年,第473页。

# TPP 和 RCEP 博弈背景下的 亚太自贸区前景<sup>[1]</sup>

全 毅

**[内容提要]**当前亚太地区区域经济一体化出现了许多新特征。比如多框架、多层次、高标准、广覆盖，突出战略利益等非传统收益。但是，实施区域贸易协议(RTA)战略的潜在风险也开始暴露。过多的RTA相互交错重叠，形成“意大利面条碗效应”，增加经营成本等负面作用。这些因素导致亚太区域经济一体化的趋势，出现TPP和RCEP竞争，亚太地区面临制度性分裂和碎片化的局面。如何恢复APEC活力，在APEC框架下推动亚太自贸区进程是一个巨大挑战。

**[关键词]**亚太区域经济一体化 CAFTA RCEP TPP

**[作者简介]**全毅，中国太平洋经济合作全国委员会委员，福建社会科学院亚太经济杂志总编，广西大学中国东盟研究院研究员。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]** A

**[文章编号]**1006-6241(2014)05-0075-15

## 一、亚太地区区域经济一体化的进程

亚太地区狭义指亚洲的太平洋沿岸地区，即由中日韩、朝鲜和俄罗斯的远东地区以及东南亚地区所组成的东亚地区；广义指环太平洋沿岸

---

[1]本文为中国-东盟区域发展研究协同创新中心重点项目《亚太区域经济一体化与CAFTA建设方略》的阶段性成果。

国家和地区,主要涵盖 APEC 组织的 21 个经济体成员。亚太地区的经济合作和一体化进程始于 1989 年 APEC 组织的成立。而东亚区域经济一体化进程则肇始于 1997 年的亚洲金融危机。

### (一) 亚太区域经济一体化浪潮的兴起

21 世纪以来,伴随经济全球化的加速推进,区域化逐渐成为其主导趋势,<sup>[1]</sup>全球范围内 RTA 似有泛滥之势。亚洲地区后来居上,近十年发展迅猛,而且全球绝大多数新的自由贸易协定(FTA)均涉及亚洲国家,东亚地区俨然成为大国间未来自由贸易协定竞争的焦点地区。2000 年时,APEC 成员经济体之间还只有东盟自由贸易区、北美自由贸易协定和澳新紧密经济伙伴关系协定等 3 项贸易协议;当前已有 38 项,还有更多的 RTA 正在酝酿之中。

亚洲 FTA 的数量激增已经引发了对亚洲“意大利面条碗效应”的担忧。<sup>[2]</sup>东亚地区对零部件的贸易依存度比北美和欧洲更高。东亚各经济体间高度依赖的国际生产网络形成的贸易机制是顺畅的,但目前正在被盛行的双边自由贸易区网络所破坏,即整体无序的 FTA,导致亚太地区的碎片化,特别是原产地规则等形成的“意大利面条碗效应”,使得企业,尤其中小企业的经营成本不断增加,最终可能破坏东亚各经济体间的生产网络的正常运行。这种双边 FTA 网络难以提高区域内贸易比重,阻碍东亚区域经济一体化的深化。在 1995 至 2009 年的 15 年间,东亚“10+3”区域内贸易比重先由 1995 年的 43.30% 上升至 2004 年的 45.77% 后又下降至 2009 年的 44.67%,区域内比重增加缓慢,而这一时期是东亚地区签署双边自由贸易协定最多的时期。<sup>[3]</sup>可见东亚区域内贸

---

[1]全毅:《国际经济环境的演变趋势与我国经济转型》,《世界经济与政治论坛》2012 年第 4 期,第 46 页。

[2]源于 Bhagwati 教授著名的意大利面条碗效应(1995 年),参见,Bhagwati, Jagdish N, “US Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas,” in J Bhagwati and A Krueger (eds.), The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements, Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1995.

[3]全毅主编:《十字路口的东亚区域合作——东亚经济合作新思维》,经济科学出版社,2011 年,第 22 页。

易比例并没有随着区域内双边 FTA 的迅速增加而上升。因此,需要范围更广的区域贸易协定来克服这些泛滥的双边贸易协定。跨太平洋战略经济伙伴关系 (TPP)、区域全面经济伙伴关系 (RCEP)、亚太自由贸易区 (FTAAP) 等构想的提出正是大势所趋。

## (二) 美国主导的亚太路径:从 APEC 到 TPP

成立于 1989 年的亚太经济合作组织 (APEC) 一直是推动亚太地区开展区域合作的重要力量。其宗旨是:保持经济的增长和发展;促进成员间经济的相互依存;加强开放的多边贸易体制;减少区域贸易和投资壁垒,维护本地区人民的共同利益。1993 年美国总统克林顿创造性地召开了非正式领导人会议,提出了建立亚太地区大家庭精神,推动贸易与投资自由化,实现地区经济共同发展。1994 年通过的《茂物宣言》确立了以两个时间表为特征(发达国家 2010 年,发展中国家 2020 年)的贸易和投资自由化目标;1995 年通过了落实茂物目标的《大阪行动议程》;1996 年通过的马尼拉宣言,则确立了马尼拉行动计划(单边行动计划)和经济技术合作原则。至此,APEC 基本完成了体制建设,确立了贸易与投资自由化、贸易与投资便利化和经济技术合作三根支柱以及开放的地区主义原则,为亚太地区合作明确了方向。

通过贯彻执行各成员国(地区)所提交的单边行动计划以及在领导人非正式会议上所作出的承诺,APEC 确实对亚太地区的经济合作和一体化进程作出了重要贡献。但 1997 年以后,亚洲金融危机改变了 APEC 面临的经济形势,同时世界贸易组织新一轮谈判遭遇挫折,以及 APEC 的非机制化特征使亚太地区合作受到挫折。进入 21 世纪后,各国为激发 APEC 组织的活力进行了积极探索,比如 2001 年《上海共识》的“探路者倡议”,鼓励 APEC 成员在贸易、投资自由化和便利化与经济技术合作方面进行探索,为 APEC 的今后转型积累经验。上海会议期间对大阪行动议程进行修正,使之更为明确具体,更具有可比性和可操作性,同时承诺到 2005 年进行中期评议。这就使 APEC 建立了自我约束机制——评审机制。<sup>[1]</sup>但 APEC 奉行的开放的区域主义原则和自由、平等、协商的合作方

[1] 宫占奎主编:《亚太经济发展报告 2003》,南开大学出版社 2003 年版,第 130 页。

式存在缺陷,前者导致非成员“免费搭车”,后者降低了自由化效率。因此,美国主张将 APEC 机制化,转变为具有约束力的谈判和制定规则的场所,最终建立跨太平洋自由贸易区。2004 年 2 月 APEC 工商咨询理事会提出建立“亚太自由贸易区”(FTAAP)构想,得到美国的支持,但遭到东亚一些发展中国家的反对。在这一倡议受阻之后,美国 2008 年选择加入并强力主导“跨太平洋战略经济伙伴协议”(TPP)<sup>[1]</sup>谈判进程作为推进亚太自由贸易区的探路器。

美国主导的 TPP 官方谈判始于 2010 年 3 月 15 日的墨尔本,到 2013 年底进行了 19 轮谈判,已经完成 29 个章节内容的谈判。2013 年 3 月 5 日日本宣布正式加入 TPP 谈判进程,谈判成员国从 8 个增加到 12 个。目前加入 TPP 谈判的成员已经超过 APEC 的半数,它们的 GDP 则占 APEC 总额的 70% 以上。未来随着潜在成员不断加入最终涵盖整个亚太地区,TPP 就可能成为事实上的亚太自由贸易区。TPP 谈判不仅包括所有货物贸易关税,还覆盖原产地规则、贸易救济、动植物检疫、技术性贸易壁垒、服务贸易、知识产权、政府采购和竞争政策、劳工标准、环境标准等广泛议题,还将涵盖金融服务与投资条款。被美国称为“一个面向 21 世纪的、高标准全面的多边自由贸易协议”。总之,TPP 有以下特点:全面的市场准入;完全的区域协议;交叉的贸易问题;新的贸易挑战和灵活的协议。

### (三)东盟主导的亚洲路径:从“10+1”到 RCEP

东亚区域合作与一体化经历了从 20 世纪单纯的市场驱动型的经济一体化到 21 世纪以 FTA 制度导向型的一体化的转变。而 1997 年是东亚区域主义历史上的一个真正的转折点。虽然 20 世纪 60 年代以来,日本民间就提出建立“亚洲经济合作机构”、“东亚经济圈”等设想,但直到 1997 年,东亚地区仅有东盟一个区域一体化组织,世界 GDP 排名前 30

[1]TPP 谈判建立在文莱、智利、新西兰和新加坡组成的 2005 年 6 月签署 2006 年 5 月生效的跨太平洋战略经济伙伴关系协议(Pacific 4,或者 P4)上。TPP 谈判的目的是要创建包括 P4 国家和澳大利亚、秘鲁、美国、越南、马来西亚、加拿大、墨西哥甚至更多国家在内的庞大的优惠贸易协议。

位的经济体中,日本、中国、韩国、台湾、香港这五个东亚经济体没有加入任何一体化组织。自 1997 年底起,以“东盟加中日韩”机制(“10+3”)为开端,东亚一体化进程开始启动。

但是,东亚区域合作进程并不像人们预料和期待的那样快。就在人们看好“10+3”东亚机制时,2004 年 11 月万象召开的第八次东盟与中、日、韩领导人会议上,却发生了 180 度的大转弯。这次领导人会议听取了专家组关于东亚自由贸易区(EAFTA)的可行性报告,决定把建立“东亚共同体”确定为东亚区域合作的长期目标。然而,此次东亚领导人会议关于建设东亚自由贸易区的设想遭到了日本的强烈反对,日本提出在“东盟 +3”的基础上增加澳大利亚、新西兰、印度三个国家,建立东亚紧密经济伙伴关系(CEPEA)的设想,并谋求取得主导权。这次东盟峰会上还突然决定 2005 年在马来西亚召开东亚峰会。所以,2005 年的东亚峰会不是原定的“10+3”的东亚国家,而是“10+6”的亚太国家。迄今为止,中韩两国力推“10+3”FTA(东亚自贸区),而日本则针锋相对地推出“10+6”东亚全面经济伙伴关系,两者相互争夺主导权,导致东亚地区 FTA 谈判久拖不决。

但是,自从美国 2008 年宣布加入并主导 TPP 后,不仅东亚地区大国积极参与,近半数的东盟成员也鱼贯跟进,TPP 扩容进程显著提速,东亚地区 FTA 的中心转移到亚太地区,美国主导的势头开始突显。这令东盟担心 TPP 会损害东盟对东亚地区经济合作的主导权,更担心部分成员国参加 TPP 而使东盟离心趋势增强。在这种背景下,虽然东盟之前对于中日两国围绕东亚经济合作模式的争论一直冷眼旁观,但由于担心自己的影响力下降,遂提出了“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)。2011 年 2 月,东盟第 18 次经济部长会议首次提出组建区域全面经济伙伴关系的概念和草案;在同年 8 月举行的“10+6”经济部长会议上,中日两国共同提出了《关于加快实现 EAFTA 和 CEPEA 构想的倡议》,建议将之前的“+3”或“+6”的伙伴国问题用“10+”的形式予以搁置,改而采取“10++”的形式,以打破胶着状态,加快地区 FTA 的谈判进程,并组建货物、服务和投资三个谈判工作组。在 2011 年 11 月的东盟峰会上,东盟在

吸收中日两国倡议的基础上,正式提出组建广域一体化组织 RCEP,得到与会国一致同意。

2012年8月底,东盟“10+6”经济部长会议就“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)谈判达成实质性共识,签署了《RCEP 谈判指导原则和目标》,计划于2013年启动并在2015年结束谈判。目前RCEP已经进行4轮谈判,现有七个谈判工作组和两个小组。设想的路线图将是:以东盟为轴心,在东亚地区逐步建成包括东盟、中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰和印度等东亚经济体的自贸区,然后吸收太平洋彼岸的其他亚太成员加入,最终组建亚太自由贸易区(FTAAP)。

随着区域主义新一轮浪潮的到来,目前亚洲出现了几个相互竞争的一体化进程并存的局面:ASEN、TPP、RCEP 和中日韩 FTA 协议等。由于东盟及中日韩 FTA 属于次区域合作的范畴,且中日韩之间因历史积怨和领海争端很难在短期内达成一致,因此,在通向亚太地区广域一体化的路径上,经过多年博弈和演进客观上形成了以东盟为主导的亚洲机制和以美国为主导的亚太机制等两条主要路径。这两条路径孰优孰劣,目前还不明朗。<sup>[1]</sup>这是因为 TPP 和 RCEP 仍处于谈判阶段,最终的参加国和自由化程度等指标,必须等待谈判结束才能水落石出。就目前而言,两者难分伯仲(见表1)。

表1 RCEP 和 TPP 的对比

	人口 (亿)	全球 GDP 中的比重	2011–2015 年 GDP 年增长率	区域内 贸易比重	签署协定 目标年	市场规则	主导方
RCEP	34	28.4%	7.1%	44.2%	2015	允许例外	东盟
TPP (12 国)	8	38.2%	4.2%	41.6%	2013	原则上撤销	美国

资料来源:金坚敏. RCEP vs TPP, 株式会社富士通总研,<http://jp.fujitsu.com/group/fri/column/opinion/201211/2012-11-5.html>, 2012-11-28.

[1]根据建立自贸区的效果和潜力,RCEP 机制比 TPP 机制更具优势,因为 RCEP 将创造的经济效应更为显著。(彼得·派特瑞:TPP 和 RCEP 谈判的经济学,2012 年 12 月,[www.asiapacifictrade.org.](http://www.asiapacifictrade.org/))

## 二、TPP 与 RCEP 的博弈及其对亚太自贸区建设的影响

从 TPP 与 RCEP 的产生情况看，这两条路径充满了博弈过程。上世纪 90 年代后期的亚洲金融危机后，东亚出现的“10+1”、“10+3”和“10+6”等合作机制都没有美国的参与。面对亚洲区域主义的迅猛扩散，美国担忧会被排挤在东亚区域经济一体化进程之外。在其 2006 年 FTAAP 提议遭到冷遇后，美国高调宣布加入 TPP 谈判，此举被外界认为是美国加深与快速发展的亚太地区的经济联系、提高美国经济和外交政策利益的最佳途径，<sup>[1]</sup>更是为未来十年内建成 FTAAP 奠定基础的重要一步。<sup>[2]</sup>2012 年 11 月 20 日，在柬埔寨金边举行的东亚领导人系列会议期间，东盟等 16 国领导人共同发布《启动<区域全面经济伙伴关系协议>（RCEP）谈判的联合声明》。同日，中日韩三国经贸部长举行会晤，宣布启动中日韩自贸区（FTA）谈判。中日韩 FTA 以及 RCEP 谈判的启动，均被视为对美国主导的 TPP 的直接回应。特别是 RCEP 谈判的启动，被视为对 TPP 的正式“宣战”。因此，RCEP 与 TPP 的竞争难以避免。

由于两大机制的目标相同，RCEP 被认为是 TPP 谈判的天敌。<sup>[3]</sup>比较而言，TPP 的目标更宏伟：TPP 旨在建立进一步使亚太地区贸易自由化的区域 FTA，而且目标则是高标准的区域经济一体化。尽管目前 TPP 的谈判国数量不如 RCEP 多，但美国一直鼓励其他 APEC 成员国（地区）的加入。而东盟提出的 RCEP 框架是为了将目前有关的 FTA 整合为一个区域

[1]Bergsten, C. Fred , Jeffrey J. Schott, Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement, January 25, 2010, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=1482>.

[2]Gantz, David A, “World Trade Law after Doha: Multilateral, Regional and National Approaches,” Arizona Legal Studies, Discussion Paper No. 12-01, January 2012.

[3]陈淑梅,全毅:《TPP、RCEP 谈判与亚太区域经济一体化进程》,《亚太经济》2013 年第 2 期。

经济协议,因为东盟与诸如中国、韩国、日本、印度、澳大利亚和新西兰等非东盟国家已经建成了 FTA,当然 RCEP 的目标是要在现有的 FTA 协议基础之上建立更加深度的经济合作。两者最大的差异是 TPP 追求的一体化程度比 RCEP 更深:除了促进商品、服务和投资贸易,还涉及到知识产权等其他议题;而 RCEP 将会是一个部分范围的超 WTO 协议,侧重货物贸易、服务贸易和投资贸易。

对亚太地区国家而言,这些不同的路径选择对各国和地区的实际 GDP 的影响各不相同。对于不同的国家,最佳区域安排在经济收益上存在巨大差异,因此根据各国国情和发展水平选择适合自己的路径才是上策。

相对而言,TPP 对发达经济体具有较强的吸引力,而 RCEP 对发展中国家的吸引力更大。根据西方学者的研究结果,至 2025 年 RCEP 创造的收益将达到 6,444 亿美元,多于“10+3”可能创造的 5,000 亿美元,也高于 TPP(16 国)创造的 4,509 亿美元的收入。<sup>[1]</sup>特别是中国、印度、日本和韩国等国将因 RCEP 而获益良多,因为它们之间现在没有自由贸易协定。6,444 亿美元的收益中将有 5,190 亿美元流入这些国家<sup>[2]</sup>。这将使东亚国家获得推动区域一体化的更多动力。

尽管 TPP 不仅涵盖了普通 FTA 的议题,而且包括随后经济一体化的关键条款,但是一些规定对发展中国家来说很难满足。除非对所有成员设计统一的让步和承诺,否则 TPP 非但不能克服亚洲重叠的 FTA 的“面条碗效应”,还将在现有的那只碗内再加一碗面条。相反,RCEP 却有其灵活之处——例如,允许通过任何商定的方式作出决定,并使东盟成员有特殊和差别待遇——使各国的需求得到充分考虑,更好地满足供应链和创新需求。此外,中国和印度目前并不是 TPP 的谈判国成员,而且两国都已经加入了 RCEP 谈判,因此 RCEP 一定会彰显它与 TPP 的

[1]TPP16 为 TPP12+ 泰国、菲律宾、印尼和韩国。数据来源:www.asiapacifictrade.org.

[2]彼得·派特瑞:《TPP 和 RCEP 谈判的经济学》,唐国强主编:《亚太与东亚区域经济一体化形势与建议》,世界知识出版社 2013 年 12 月。第 10-24 页。

差异。<sup>[1]</sup>因此,TPP和RCEP两个轨道的发展可能导致亚太地区陷入制度化分裂。

由此可见,TPP和RCEP都属于广域一体化范畴,两者的参加方在亚太地区有很大的重叠性(目前有日本、澳大利亚、新西兰、新加坡、文莱、马来西亚、越南等7国分别参加了两个路径的谈判,另外韩国、泰国、菲律宾、中国台北也有意加入),两者的作用有替代性。两者的发展会相互影响、相互架空。谁发展得快、发展得好,谁就可能在亚太地区设立新的贸易规则,推行有利于自己的贸易标准,这意味着谁可以在今后的经济贸易中有更多的主动性,这使得两者的竞争和摩擦不可避免,而这种竞争和摩擦无疑会给亚太区域一体化进程造成严重的负面影响。比如,美国目前怂恿中国周边国家的日本、越南和菲律宾对中国挑事,破坏了东亚地区的和平环境,对RCEP国家间谈判制造紧张的政治气氛,不利于本地区的经济一体化进程。

### 三、亚太自贸区建设的目标、路径与方法

1999年APEC的印尼茂物会议上提出了发达国家在2010年,发展中国家在2020年实现贸易和投资自由化目标的两个时间表。但由于APEC协商一致的非约束方式,到2010年发达国家并没有达到零关税的目标,亚太国家领导人对能否在2020年实现茂物目标也产生怀疑。为了推动亚太区域贸易自由化,APEC工商理事会在2004年提出了亚太自贸区的倡议。2006年美国在APEC峰会上正式提出了美国版FTAAP倡议,决定将FTAAP作为长期目标,但没有提出具体的路线图。由于其目的正如美国政府官员在2008年明确指出的“美国提出FTAAP就是要打击中国治

---

[1]Das,Sanchita Basu, “Asia’s Regional Comprehensive Economic Partnership,” East Asia Forum, August 27th, 2012。

下的强权,建立美国领导下的泛太平洋经济构架”,<sup>[1]</sup>因此该倡议当时没有得到亚洲发展中成员的响应而没有付诸行动。

美国宣布加入并主导 TPP 以后,东亚国家 APEC 领导人开始改变态度,2010 年 11 月 APEC 国家领导人基于过去的可行性研究,专门发表了题为《亚太自由贸易区实现的途径》作为横滨领导人宣言的附件,确认了 FTAAP 作为长期目标,明确提出实现这一目标的主要途径为:美国主导的跨太平洋伙伴关系协定( TPP )、中国提出的东亚自贸区( “10+3” )和日本提出的东亚全面经济伙伴协定( “10+6” )。中国在 2014 年 APEC 会议上将继续倡导亚太自贸区,以此重现 APEC 的大家庭精神和活力,推动在 2020 年实现茂物会议目标。目前中国主推亚太自贸区并非为了牵制 TPP ,而是担心 TPP 会导致东亚地区的分裂,对东亚地区乃至太平洋彼岸经济发展产生不利的影响。因此,中国期望重振 APEC 的活力,强调构筑 FTAAP 的重要性。

实现 APEC 茂物会议目标的唯一途径是构建 FTAAP ,那么通过何种路径实现这一亚太自贸区目标呢?

美国认为 TPP 是通往亚太自贸区的唯一途径,美日的想法是优先完成 TPP 谈判,将 TPP 的贸易和投资规则推广到包括中国在内的所有 APEC 成员,以此构建亚太自由贸易框架。但许多观察家对这个路径持怀疑态度,瑞士圣加仑大学经济学教授西蒙·伊文尼特对 TPP 谈判未来走势持悲观看法。他认为,不会出现实质性的跨区域贸易便利化。原因首先是美国的内政态势。缺少“贸易促进授权法案”,奥巴马将无法推进任何贸易政策诉求,因美国国会至今没有向他提供这一授权。其次是美国与日本根本不会达成协议。<sup>[2]</sup>如果美国向日本农业保护政策让步,就等于宣判 TPP 死刑。因为,其他发展中产业也需要保护。中国学者蔡鹏鸿也认

[1]Christohper Padilla: Asian Economies in Transition: Will the U.S. Be Left Behind? Remarks By Christopher Padilla, Undersecretary Of Commerce For International Trade, To the American Enterprise Institute, Washington,D.C. Federal News Service July 7,2008 Monday.

[2]“围绕亚洲自由贸易统治地位的旷日持久争夺”,瑞士《苏黎世时报》网站,2014 年 6 月 20 日,转自《参考消息》2014 年 6 月 22 日。

为,在东亚和亚太区域化进程加速、国家间经济相互依赖深化的背景下,美国版FTAAP(即TPP)不会成功。即便目前TPP成员通过谈判达成协定,由于该协定的封闭性也不能保证其能够吸收其他APEC成员,特别是中国与俄罗斯组成亚太自贸区。

有些学者认为TPP可能为FTAAP奠定基础,而FTAAP真正成功可能要通过RCEP路径。因为,TPP不仅排斥东盟的核心作用,也排斥中国和印度,而RCEP的包容性来讲显然比TPP更强,因而得到亚洲国家的青睐和支持。RCEP由东盟主导,将制定新的规则:其一,制定有利于区域和国际生产网络的调整、升级和运行的新规则;其二,对区内经济政策、法规和管理进行协调与统合,有利于货物、服务和投资的便利化;其三,制定和实施经济合作的规则,有利于改善区内经济发展的环境。从这个意义上说,RCEP是“东亚版的发展回合”。RCEP制定这样的新规则,会更有助于东亚地区的经济发展,也会对其他地区,尤其是发展中国家提供有益的借鉴经验,从而大大提升其世界的吸引力和影响力。而加入TPP的成员一般接收RCEP规划也没有问题。但RCEP究竟会成为FTAAP的铺路石,还是根本就不会通向FTAAP,尚难断定,因为印度和一些东盟成员根本就不是APEC的成员。

中国认为,应当在APEC框架内强化区域经济一体化,强调以2020年茂物会议目标实现年作为建立亚太自贸区的时间表。中国在2014年APEC宁波高官会议上提出“加强区域经济一体化的APEC工作框架”及其四项建议:1. 加强区域一体化或自贸区协议的透明度;2. 强化实现亚太自贸区能力建设的措施;3. 形成实现亚太自贸区的工作框架;4. 发起亚太自贸区可行性研究。中国等东亚国家认为中日韩自贸区、RCEP也是通往亚太自贸区的途径。中国甚至认为TPP与RCEP这两大自贸区协定谈判将成为建立亚太自贸区的基础。

中国希望以RCEP为依托展开对TPP的谈判,将两者融为亚太自贸区。美国学者彼得·派特瑞认为,现在的双轨模型可能导致美国领导的TPP和中国领导的亚洲轨道的较量。如果两个轨道各自运行,各方成员当然也会得益,但如果两个轨道合并得益会更大。表2显示了TPP与

RCEP合并成 FTAAP，不仅亚太国家、而且全世界至 2025 年都将产生更大收益。没有人怀疑 FTAAP 对各国的经济效应，但任何福利效应在安全利益面前都会显得软弱无力。要把 FTAAP 从梦想变为现实，关键是 APEC 各国领导人的政治意志，特别是中美两国的协调合作。

表 2 国别收入的增加( 百万美元 )

	2025 ( GDP )	TPP16	RCEP16	FTAAP
美国	20237	108	0	267
中国	17655	-84	297	678
日本	5338	129	96	228
韩国	2117	50	82	129
印度	5233	-7	91	-30
东盟	3635	218	76	210
其他	48972	36	3	440
世界	103223	451	644	1922

资料来源：Peter A.Petral, Michael G.Plummer, and Fan Zhai: The Trans-Pacific Partnership and Asian-Pacific Integration: a Quantitative Assessment, East-West Center, Johns Hopkins University, Peterson Institute December 2012, available at [www.asiapacifictrade.org](http://www.asiapacifictrade.org).

2014 年 APEC 各国领导人有能力和意志为 FTAAP 制定一个工作框架和路线图吗？做出一个文件也许容易，但要实质性推动则困难重重。首先是美国和日本在推动 TPP 达成某种协议前不会对 FTAAP 产生多少兴趣。美国和日本需要改变遏制中国的意图和做法，构建相互依存、互利共赢的新型大国关系，才能与中国协调共同推动亚太自贸区的建设。其次是东亚国家需要将精力放在 RCEP 谈判上。由于美国制定的原产地规则对东亚的供应链和生产网络体系具有重大的侵蚀作用，东亚国家并不希望东亚的国际生产网络遭到 TPP 规则的破坏，也不希望十多年苦心经营的东亚共同体化为泡影。所以，东亚国家目前将重点放在推动巩固其生产网络的 RCEP 谈判上。

有的西方学者说：“东亚合作的系统性问题是一个由中国领导的亚洲和一个由美国领导的西方在争夺全球经济领导权的一场潜在冲突”，<sup>[1]</sup>他希望通过建立跨越太平洋的自由贸易协定，“将东亚和美国共同嵌入到亚太地区中去，消除 APEC 分裂的风险”。<sup>[2]</sup>如果这样，美国就应该改变 TPP 的封闭性和有选择地让若干个东亚盟友参与 TPP 的做法，摈弃排斥中国的做法，与中国协调推进 FTAAP 进程。中国在 2014 年 APEC 会议上希望推进 APEC 框架内的亚太自贸区进程，制定一个 FTAAP 的时间表和路线图。实现 FTAAP 的可能路径和方法有以下几种：

#### (一) 以实现 2020 年茂物会议目标确立建立 FTAAP 的时间表

APEC 组织确定 2020 年为实现贸易与投资自由化承诺的最后时间表，为达成目标还制定了 2015 年实现“削减环保产品关税计划”、“供应链链接框架行动计划”以及“贸易便利化行动计划”。这些目标是通往 FTAAP 的里程碑。关键是要强化约束机制确保这些承诺得到落实。APEC 中期评审机制可借鉴东盟兑现承诺的可查考的积分机制方法，并采取分阶段达成亚太自贸区目标。FTAAP 应确定以茂物会议目标实现的 2020 年作为达成协议的最后期限。

#### (二) 推动次区域经济一体化，为亚太自贸区奠定基础

当前诸如东盟经济共同体、太平洋联盟、区域全面经济伙伴关系协定及跨太平洋伙伴关系协定等区域性框架都是在 APEC 框架内的次区域经济一体化进程。目前，东盟经济共同体已经达成 80% 的一体化目标。太平洋联盟采取了诸如整合拉美证券市场、达成航空服务协议以及削减所有关税等方法实现深度一体化目标。RCEP 和 TPP 如果谈判结束将成为当下最为通行的自贸协定。这些区域性框架都是能够通往 FTAAP 的途径。关键是需要找到现有各种路径平稳衔接的方法。

---

[1] C. F. Bergsten. “China and Economic Integration in East Asia,” <http://www.iie.com/publications/pb/pb07-3.pdf>.

[2] C. F. Bergsten .Embedding Pacific Asia in the Asia Pacific, The Global Impact of an East Asian Community, Speech at the Japan National Press Club , Tokyo, 2 September 2005.

首先,需要保持现行各区域性框架的透明度和开放性。现行区域性安排一体化程度和制度安排具有明显差异,保持透明度和加强对话可以相互借鉴,增加区域性安排的可协调性。比如,目前太平洋联盟和 TPP 采取深度一体化方式,而东盟经济共同体和 RCEP 则采取渐进的一体化方式。其目标和方向都是向区域经济一体化迈进。

其次,如何将现行区域性协议的好处整合进 FTAAP 之中?就像 RCEP 正在做的事情一样,FTAAP 可以选择将目前小规模区域合作承诺的最大公约数进行整合。从现实情况出发,主要是将 TPP 和 RCEP 谈判的主要议题和内容进行整合,而不是以一个区域安排取代另一个区域安排,可以保证亚太自贸区满足最大多数成员的利益。目前保持 TPP 和 RCEP 的对话与开放性具有重要意义。

再次,确立一个完整的磋商程序,允许所有 APEC 经济体参与到谈判进程中。目前 TPP 谈判原则具有很强的排他性,新成员需要得到所有成员的分别谈判许可后才能进入谈判进程。这大大增加了新成员的谈判成本。APEC 各国领导人应确定 FTAAP 谈判的新原则,只要接收 FTAAP 确立的谈判原则、议题和内容就可以进入谈判进程。

### (三) 加强 APEC 能力建设和互联互通计划

APEC 的许多欠发达国家缺乏履行承诺的能力。能力建设主要包括人力资源开发、基础设施建设和改善国内商业环境,对发展中国家来讲,改善基础设施和人力资源状况可能更为急迫。因此,基础设施建设及其互联互通是亚太自贸区能力建设的具体步骤。2013 年 APEC 会议将基础设施建设及互联互通作为重要议题。中国提出建立亚洲基础设施投资银行作为具体措施的建议得到亚洲多数国家的响应。美国作为世界上最发达的国家应该支持亚洲基础设施投资银行的建设。

2014 年 APEC 会议上与会国家领导人应该就亚洲基础设施投资银行以及港口与国家边境上的互联互通作为重要议题加以推动和落实。东南亚地区是亚太地区发展中国家最集中的地区,亚洲基础设施投资银行、海上丝绸之路倡议以及 RCEP 合作进程对该地区能力建设和发展具有关键作用。这是东亚国家履行亚太自贸区协议能力建设的重要步骤,

需要得到包括美国在内的 APEC 发达成员国的支持。

边境内规制改革和制度建设对实现亚太自贸区同样具有重要意义。新一代自贸协议都具有边境上的贸易投资便利化内容、跨边境的互联互通内容以及边境后商业环境建设的内容。市场准入前国民待遇和负面清单管理都是新型自贸协议的具体要求。APEC 应鼓励其成员建设国内自由经济区示范区，并制定国内自由经济区（自由贸易区）最佳范例作为推动规制一致化改革的具体措施在所有成员中推行。

#### （四）加强 APEC 成员之间的经济技术合作

经济技术合作作为 APEC 的三大支柱之一，多年来一直较少受到关注。发达国家关注知识产权保护，却不鼓励技术的扩散，对技术援助和交流很少采取具体的措施。即使制定一些计划也因为缺乏资金保障而执行效果欠佳。所以多年来 APEC 经济技术合作成效不彰。为推动 APEC 经济技术合作，中国在 2009 年设立了总额为 1,000 万美元的 APEC 合作基金。实际上，APEC 需要采取实际行动推动经济技术合作和创新型增长。中国应该与发展中国家一道促进技术创新与转让的机制建设，除了人力资源培训外，在与发达国家进行联合研发和知识产权转让方面提出更多的举措。比如倡议制定 APEC 环境产品和服务技术扩散行动计划以及环境产品与服务合作的具体提案；倡议 APEC 中小企业合作与技术创新能力建设以及倡导建立 APEC 知识产权交易中心，促进亚太国家间失效专利的转让与交易，增进技术合作与进步。

[收稿日期：2014-08-11]

# 从美非峰会展望美非关系发展前景<sup>[1]</sup>

王新影

**[内容提要]**在美国对非战略日益明晰和国际社会对非洲关注显著增强的背景下,首届美非峰会在美国召开,这标志着美国进一步加强对非关注,并将强化美非关系作为其对外政策的重要组成部分。峰会为双方加强政治、经济、战略合作提供重要平台,双方在峰会中达成一系列重要成果,尤其是经贸合作取得显著进展;但美非双方各自的战略诉求并未得到充分实现,峰会前景仍值得观望。随着非洲在国际事务中的重要性日益提升,美国对非关注度也将显著增加,美非关系必将深入发展。但美非双方在合作领域、方式和理念等方面存在根本差异,且受到双方所处的国际国内政治、经济形势的影响,因而具有一定的不确定性。

**[关键词]**美非峰会 美非关系 美国对非战略

**[作者简介]**王新影,大连理工大学马克思主义学院讲师,博士。

**[中图分类号]** D815      **[文献标识码]** A

**[文章编号]**1006-6241(2014)05-0090-13

2014年8月4—6日,首届美国和非洲领导人峰会在美国首都华盛顿举行,近50位非洲国家的元首和政府首脑与会,美非双方围绕贸易、投资、安全合作等议题展开对话,并达成一系列合作协议。此次峰会引起国际社会的密切关注,有媒体认为,这次迟来的峰会标志着美国将“重返非洲”,也意味着未来美国对非战略将有重大调整,非洲国家将进入

---

[1]本文为作者主持的国家社科基金项目“我国对非援助与贸易和投资的互动关系研究”(12CGJ013)阶段性研究成果。

美国对外关系的优先议程。但也有学者认为,美非峰会是美国政府为其饱受批评的外交政策加分的一场“外交秀”,是美非关系的一个非机制性合作平台,从长远看并不能从根本上改变和重塑美非关系的“游戏规则”。那么,美非峰会是在怎样的背景下召开的?美非双方对峰会有着怎样的诉求?峰会在多大程度上实现了双方的诉求?对未来美非关系的发展会有怎样影响?本文将围绕上述问题展开探讨。

## 一、美国对非战略演变和非洲地位提升推动峰会召开

作为奥巴马政府对非洲关系的“最大手笔”,本次美非峰会的召开受到了国际社会的广泛关注和深入解读。那么,为了深入了解美国方面举办这次峰会的动机、主要战略诉求和目标是什么,可以从美国对非政策的发展演变历程和非洲在国际事务中地位的提升这两个方面加以解读。

(一) 奥巴马政府的对非战略日益明晰,美国开始更加重视非洲在其对外关系中的地位和作用,这从政策层面推动了美非峰会的召开

作为第一位非洲裔的美国总统,奥巴马的对非战略自竞选时就广受关注,非洲国家尤其对他有很高的期待。但奥巴马自上任以来,一直受困于美国国内的金融危机和经济危机,以及伊拉克、阿富汗战争和伊朗、朝鲜的核计划等国际和地区性问题,无暇顾及非洲事务,其对非政策也迟迟没有出台。直到2012年6月,美国政府出台了《美国对撒哈拉以南非洲新战略》,从而加强了与非洲国家之间的对话与合作。奥巴马政府的对非政策主要包括以下几个方面:

第一,奥巴马政府的对非政策经历了从不重视到日益明晰的发展历程。奥巴马政府上任初期并未对非洲给予足够重视,仅在短暂的非洲之行中强调美国对于非洲国家的重视,更多是沿袭其前任布什总统对非战略。2009年7月10—11日,奥巴马对西非国家加纳进行为期2天的正式访问。在这次访问中,奥巴马在加纳议会发表重要演讲,表明了他对非洲国家的高度重视:“我不把非洲视为世界另一端,而是将它视为我们这

个彼此联系世界的重要组成部分,视为美国的伙伴。”<sup>[1]</sup>但随着非洲国家在国际事务中地位的显著提升,加上美国国内金融危机形势的日益严峻,尤其是在主要国际行为体纷纷加强对非合作力度的背景下,奥巴马政府开始加强对非洲的重视程度。

第二,在现有美非关系的基础上,奥巴马政府进一步阐释了美非“伙伴关系”的内涵。在对加纳的访问中,奥巴马阐释了美非伙伴关系必须建立在共同承担责任和相互尊重的基础上,并解读了美非伙伴关系的基本构成要素:美国将重点在支持民主政府、促进经济发展、加强公共卫生健康及解决冲突四个领域与非洲国家加强合作,并明确表明美国政府只向那些“负责任”的国家提供援助,从而为美国的对非政策勾画出轮廓。<sup>[1]</sup>2012年6月,美国公布的对非新战略则把对非洲民主的支持称作“攸关美国利益”之举,并将其视为美国在海外领导力的“基本组成部分”。

但与前任布什总统的对非战略不同的是,奥巴马政府强调非洲是美国的合作伙伴,力促非洲实现自我发展,从而减少美国在发展合作和对非援助领域的投入,强调通过双方在经贸领域的合作推动非洲国家的发展。尽管在访非行程中,希拉里国务卿一再强调愿意与非洲国家共同合作、促进发展,但除了向刚果(金)许诺要为其提供1,700万美元现金用于帮助遭受性暴力的妇女之外,国务卿此次非洲之行并没有宣布任何重大发展倡议和举措。这与布什政府积极对非提供援助形成鲜明对比:2006年美国对非经济发展援助数额为23亿美元,后又承诺到2010年将这一数额增加至87亿美元。

第三,受美国国内和世界经济形势的影响,经贸和投资合作成为美国对非政策的优先领域。与其前任布什总统高度重视非洲安全和战略问题不同,这一阶段美国更加关注美非间的经贸和能源合作。2009年,希拉里国务卿参加了“第八届美国和撒哈拉以南非洲贸易和经济合作论坛”,即“《非洲增长与机会法》论坛”,号召促进美国和非洲之间的贸

---

[1] “Remarks by the President to the Ghanaian Parliament”, Accra International Conference Center Accra, Ghana, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/), 2009-07-11.

易关系。美国国务院负责非洲事务的助理国务卿约翰·卡森在接受“美国之音”的采访时表示：“美国当然希望和非洲大陆的关系建立在更加广泛的基础之上。也就是说，我们不仅仅提供援助，同时也要打开和促进更多的商业机会。”<sup>[1]</sup>但尽管美国方面开始日益重视与非洲国家之间的经贸合作，但双方的经贸合作数额却呈现出回落的趋势：2012年，非洲只吸引了美国1%的外国直接投资。

《美国对撒哈拉以南非洲新战略》更是明确强调美国对非政策的重点之一，在于促进美非关系在经济、贸易和投资领域的发展。2013年6月27日至7月3日，奥巴马率领庞大代表团访问了非洲的塞内加尔、南非和坦桑尼亚三国，在这次访问中，奥巴马表示积极致力于扩大美非之间的经济、投资和贸易合作，希望能够有效利用非洲的发展机遇，为美非经济合作创造条件。也是在这次访问中，奥巴马宣布了“贸易非洲”和“电力非洲”计划，寻求推动美国对非贸易和美国私营部门对非投资，尤其是在能源领域的合作。美国将向“非洲电力”开发项目提供新的资金支持，总投资额将达到70亿美元，力求到2018年使非洲的供电量增加1万兆瓦，惠及2,000万新用户。<sup>[2]</sup>这引起了非洲国家的极大兴趣，也标志着经贸和能源合作成为美非合作的重要内容。

第四，奥巴马政府继续关注非洲地区的安全议题，把“推动和平与安全”、“促进机遇和发展”列为美国在这一地区的重要战略目标。奥巴马政府认为，在未来，非洲对国际社会、尤其是对美国的“安全和繁荣”越来越重要，因此美国将积极参与非洲的和平与发展建设进程。在该理念的指引下，美国通过《国际军事教育和训练项目》与《非洲突发行动训练和帮助计划》帮助非洲国家训练军队，在双边和多边层面加强与非洲国家在安全领域的合作，进一步完善了非洲司令部的建设，并增派非洲

[1] “Clinton to Deliver Tough Message to Kenya’s Leaders,” Returns, August 4, 2009.

[2] “Remarks by President Obama at the University of Cape Town,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/30/remarks-president-obama-university-cape-town>, 2013-06-30.

驻军,加大对恐怖组织、国际有组织犯罪的打击力度。

(二)近年来,非洲国家在国际事务中的地位和作用得到显著提升,各主要国际行为体纷纷加强对非合作。这从战略层面推动了美非峰会的召开

首先,作为新兴经济体的重要代表,非洲经济发展形势良好,并成为世界经济发展的主要推动力。世界银行的报告显示,2012年,1/4的非洲国家经济增长率达7%及以上,并预测2013—2015年,撒哈拉以南非洲年均经济增长率预计可达到5%。国际货币基金组织的最新报告也指出,撒哈拉沙漠以南的非洲2014—2015年有望实现5.4%至5.8%的经济增长。非洲联盟和非洲经济委员会的研究也显示,截至2050年,非洲在全球经济中所占份额有望增长6倍,迈入中产阶级的人数也会高达14亿。<sup>[1]</sup>由此可见,非洲国家已成为当前世界经济发展中的新亮点,从而获得了国际社会的广泛关注。

其次,非洲国家国际地位日益上升,已经成为世界政治舞台上的重要一极。非洲国家对于国际发展问题、非传统安全问题、地区和平与稳定等均有重要话语权。作为世界第二大洲,非洲在联合国拥有54个席位,占联合国会员国总数的1/4以上,在许多重大国际问题上和联合国改革问题上都有着不可忽视的影响力。随着非洲政治经济实力的提升,非洲对于世界事务的参与度也不断增强。当前重大国际事务——从推进世界和平与发展到构建国际政治经济新秩序,从联合国改革到全球综合治理,从反恐斗争到解决非法移民和跨国犯罪,从应对全球气候变化到解决能源危机及粮食危机等,都离不开非洲的合作与参与。<sup>[2]</sup>在此背景下,主要国际行为体纷纷加强对非合作,中国、欧盟、日本、印度、土耳其等国先后与非洲国家举行峰会,加强与非洲国家之间的交流与合作。

最后,非洲大陆具有丰富的能源和资源,国际社会对非洲的能源需

[1]IMF, World Economic Outlook (WEO) Update, An Uneven Global Recovery Continues, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/update/02/>, 2014-07-24.

[2]舒运国:《非洲在世界格局中的重要地位——李克强总理定位非洲为“三个一极”》,《当代世界》2014年第6期,第5-7页。

求日益强烈。这使得能源合作成为各主要国家行为体，尤其是美欧等发达国家与非洲国家开展合作的重要领域。在此背景下，各国对非洲的能源依赖也逐步加深，使得非洲能源在大国能源安全中占据越来越重要的地位。

### (三) 美非双方对此次峰会的期待与诉求

美国对非政策的演变以及非洲自身地位的提升促使美国组织召开了此次美非峰会，且美非双方对此次峰会均有自己的战略目标和期待。对美国来说，其诉求主要体现在以下几个方面：(1) 在世界主要国际行为体，如欧洲、日本、中国、印度、俄罗斯、巴西和土耳其等均积极发展对非关系的背景下，重拾对非关系，增强其在非洲大陆和非洲事务中的影响力，是此次峰会召开的根本动因。(2) 为美国对非外交打一个漂亮的翻身仗，为奥巴马政府饱受指责的外交成绩单加分，提升奥巴马在对非关系上的声望，是峰会召开的直接驱动力。(3) 看中非洲经济在世界经济格局中地位提升的重要机遇，推动非洲降低贸易壁垒和投资限制，加强与非洲国家的经贸和投资合作，分享非洲经济发展的红利，是美国倡导召开峰会的经济驱动目标。(4) 在非洲推广美式民主、良治、法治等理念，按照美国意愿推动非洲国家的民主化改革，推动非洲的地区安全，尤其是在非传统安全领域加强与非洲国家和地区组织的合作，是美国在非洲的长远目标。

对非洲国家来说，首要目标是推动《非洲增长与机遇法案》的延期，继续获得美国政府给予非洲国家的贸易优惠；然后是加强与美国的能源合作，包括电力和可再生能源的合作，推动“电力非洲”计划的实施，为非洲发展提供能源支持。除此之外，加强与美国的经贸、金融和投资合作，获得美国在发展领域的支持，也是非洲国家的重要诉求。

## 二、首届美非峰会：成果及评价

正是在上述背景下，2014年8月4—6日，美国组织召开了首届美国和非洲领导人峰会。峰会邀请50个非洲国家领导人参加（未邀请津巴布

韦、苏丹、中非共和国和厄立特里亚四国的领导人）。峰会的主要议题是非洲作为全球增长额外引擎的潜力，以及美国公司在调动必要的资本和创造就业方面可以扮演的角色，此外，加强双方在经贸、能源、安全领域的合作也是此次峰会的重要内容。

### （一）峰会成果

经过磋商，美非双方在峰会上达成一系列合作协议，峰会取得的重要成果有：（1）为了加强美非商界的会谈，峰会在8月5日专门举行了美非商界领导人论坛，并取得以下成果：美国与非洲达成逾330亿美元的合作“大单”，其中有140亿美元是美国企业签署的合作协议，涉及领域包括清洁能源、航空、银行和建筑。美国将为本国企业对非出口和投资提供70亿美元融资支持，推动“在非洲经商”（Doing Business in Africa）活动的深入发展。<sup>[1]</sup>此外，私营部门、世界银行和瑞士政府承诺为“电力非洲”（Power Africa）项目提供120亿美元。

（2）美非双方在峰会上就应对恐怖主义威胁，加强安全合作方面取得广泛共识。为有效应对恐怖主义和贩卖人口等共同威胁，双方还共同发起了一项名为“安全治理倡议”的计划，将帮助非洲国家继续建设“强有力的职业化安全部队”，这一计划将首先在肯尼亚、尼日尔、马里、尼日利亚、加纳和突尼斯实施，首笔资金为6,500万美元。<sup>[2]</sup>美国方面还宣布在今后3—5年内将每年投入1.1亿美元帮助上述6国提升快速部署维和部队能力。<sup>[2]</sup>

（3）美非双方在卫生、妇女权益、野生动物保护、气候变化、食品安全、民主和治理等领域也达成一系列协议。美国国际开发署和洛克菲勒基金会宣布为帮助改善世界上最脆弱的人群的生活水准提供1亿美元

---

[1]The White House Office of the Press Secretary, “FACT SHEET:The Doing Business in Africa Campaign,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/05/fact-sheet-doing-business-africa-campaign>, 2014-08-05.

[2]The White House Office of the Press Secretary, “FACT SHEET:Security Governance Initiative,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/06/fact-sheet-security-governance-initiative>, 2014-08-06.

资金，以便与非洲国家共同应对气候变化及其带来的挑战；<sup>[1]</sup> 美国国际开发署将向非洲提供 2,600 万美元，通过与当地社区、政府及其他伙伴合作，帮助非洲探索新的发展途径；<sup>[2]</sup> 美投资 6,000 万美元用于野生动物保护；<sup>[3]</sup> 美还将提供 40 亿美元，用于改进非洲产妇、儿童的健康水平。<sup>[4]</sup> 此外，奥巴马还签署了一份行政令，建立一个关注在非洲开展商业活动的顾问委员会和地区领导人培训中心。

## (二) 对本次美非峰会的评价

本次美非峰会作为美非关系史上的一件盛事，取得了重要成果，双方在经贸、能源、安全、社会治理等领域达成一系列合作共识，为未来美非关系的深入发展打开了局面。但是，此次峰会仍存在严重不足，从长远看，既不利于非洲国家实现发展，也将对美非关系造成负面影响。

首先，此次峰会并未能完全实现非洲国家的诉求和关注。对非洲国家来说，此次峰会的最主要诉求是《非洲增长与机遇法案》延期问题取得明确进展。但尽管奥巴马政府明确表态支持法案的延期，最终还要取决于美国国会能否通过法案的新版本。包括峰会上新提出的《非洲电气化法案》(Electrify Africa Act)能否通过，在很大程度上都将取决于美国国会的讨论。鉴于当前和未来一个时期内美国国内的政治和经济形势，这两个对非洲国家至关重要的法案的命运还存有很大的不确定性。

[1]The White House Office of the Press Secretary, “FACT SHEET: U.S. Engagement on Climate Change and Resilience in Africa,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/04/fact-sheet-us-engagement-climate-change-and-resilience-africa>, 2014-08-04.

[2]USAID Announcements at the African Leaders’ Summit, August 5TH, <http://www.usaid.gov/news-information/press-releases/aug-5-2014-usaid-announcements-african-leaders-summit-tuesday>, 2014-08-05.

[3]The White House Office of the Press Secretary, “FACT SHEET: U.S. Support for Combating Wildlife Trafficking,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/04/fact-sheet-us-support-combating-wildlife-trafficking>, 2014-08-04.

[4]The White House Office of the Press Secretary, “FACT SHEET: U.S.African Cooperation on Global Health,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/04/fact-sheet-us-african-cooperation-global-health>, 2014-08-04.

其次，此次峰会的单边主义特性十分明显。在峰会的筹备阶段，美国只向50个非洲国家发出邀请，而未邀请津巴布韦、苏丹、中非共和国、厄立特里亚四国领导人与会，这表明美国已经单方面为峰会设下基调，即只有那些与美国保持相对友好关系的国家才能参与本次峰会，从而严重削弱了此次峰会的影响力。

在峰会举办进程中，美国又单方面主导了峰会议程，设定了峰会议题，这导致会议日程和内容安排完全由美国政府一家设定，非洲国家对于会谈的方式、内容等都缺少发言权。在此背景下，无论是卫生和野生动物走私问题，还是安全、治理、民主等话题更多地体现的都是美国方面的利益关切。此外，峰会没有安排美国总统与非洲国家领导人双边会晤，也没有发表共同宣言，这使得双方的对话与交流程度受到影响，也越加突出了峰会的单边主义色彩。

### 三、未来美非关系展望

作为美非关系史上的一次盛举，此次美非峰会呈现出一些新的趋势，这会对未来美非关系的发展带来一定影响。

第一，在对非战略层面，峰会的举行昭示着非洲在美国外交议程中的重要性显著提升

长久以来，美国外交布局中的重点都是欧洲和亚太地区，动荡的中东地区同样获得了美国的密切关注，而非洲国家从来都不是美国外交格局中的重点对象。但随着美国国内经济形势的恶化，以及非洲在当前世界格局中地位的不断提升，美国政府开始正视美非关系，《美国对撒哈拉以南非洲战略》的出台和此次美非峰会的举行，都表明美国对非洲国家的重视程度。美国想要加大对非洲国家的影响力，就势必会重塑它与非洲国家之间的关系，使之为美国的海外影响力提供有力支撑。

在未来的美非关系定位上，美国将更多地把非洲视作平等伙伴，强调非洲国家自我发展的能力。在此基础上，美国将减少以往那种以发展援助为对非措施的做法，转为强化双方之间的经贸和投资合作，以此来更强调

“平等伙伴之间的合作”。奥巴马上台后将美非这种新关系，定位为“相互负责和相互尊重”的伙伴关系。他说：“我将非洲视为我们紧密相连的世界的一个基本组成部分，视为替子孙后代建设所希望的未来而努力的美国伙伴。这种伙伴关系必须建立在共同承担责任和相互尊重的基础上。”<sup>[1]</sup>这表明美非关系正在从单纯援助转向投资和贸易的互动式合作。

强调平等合作伙伴关系并不意味着美方将全面停止对非洲的发展援助，而是表明美国对非援助将更有针对性，更加注重培养非洲国家自我发展和建设的能力。关于这一点，奥巴马 2009 年在加纳议会演讲中曾明确表示，“非洲的未来取决于非洲人”，“美国作为伙伴、作为盟友将在非洲发展过程中始终与非洲人站在一起”。<sup>[2]</sup>美国国际开发署也为此制定了系列对非援助新计划，如在 2011 年出台的《水与发展战略（2013—2018）》，全面阐释了美国帮助包括非洲国家在内的落后国家获得安全的饮用水的战略计划，并认为这与地区和国家发展密不可分。<sup>[3]</sup>

第二，经贸和投资合作将成为未来美非关系的重点，如何从快速发展的非洲经济中获取红利，是一段时间内美国对非政策的重要目标

非洲已经进入了一个发展战略关键期，几乎所有国家都希望搭上这列“顺风车”。但近年来的美非关系，尤其是美非经贸关系却呈回落趋势。据美国贸易代表办公室网站公布的数据显示，2013 年，美国在撒哈拉以南非洲的进口额为 393 亿美元，占美国进口总额的 1.7%；出口额仅为 240 亿美元，占美国出口总额的 1.5%。<sup>[4]</sup>这表明美非之间的经贸合作成果还很有限，也表明美非经贸合作的潜力巨大。

---

[1]The White House Office of the Press Secretary, “U.S.Africa Leaders Summit,” <http://www.whitehouse.gov/us-africa-leaders-summit>, 2014-08-04.

[2] “Remarks by the President to the Ghanaian Parliament,” Accra International Conference Center Accra , Ghana , [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-to-the-Ghanaian-Parliament/), 2009-07-11.

[3]USAID, Water and Development Strategy 2013–2018, [http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID\\_Water\\_Strategy\\_3.pdf](http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf), 2013-05-13.

[4]Office of the United States Trade Representative, <http://www.ustr.gov/countries-regions/africa>, 2014-08-05.

在此背景下,美国必将以美非峰会为契机,全面加强与非洲国家的经贸投资合作。根据美方披露的数据,可口可乐公司将出资50亿美元在非洲建设新设施,增加非洲清洁水源供应;通用电气公司将在2018年以前对非投资20亿美元,国际商业机器公司将为加纳一家银行提供价值达6,600万美元的技术服务。<sup>[1]</sup>这表明经贸和投资合作,尤其是推动非洲国家降低贸易壁垒和贸易自由化将是美国对非政策优先议题,“美非贸易与经济合作论坛”(U.S.Sub-Saharan Africa Trade and Economy Cooperation Forum)等经贸类合作机制将在美非关系中发挥更重要作用。

第三,经贸合作是未来主导美非关系的明线,民主、良治、安全等议题则是贯穿于美非关系的暗线,二者性质不同,但对美非关系来说同等重要。

美国一直强调民主在对非政策中的重要性,2013年6月30日,奥巴马在南非开普敦发表演讲时宣称:“如果非洲人民的尊严能够得到更好的维护,那么美国人民也将更加自由。因为我相信,当人类大家庭中的其他成员还在受贫困、疾病和压迫之苦时,没有人能真正获得自由。相比较而言,那些尊重公民权利、奉行法治、良治的政府将会表现更好、发展更快、获得更多的投资。”<sup>[2]</sup>

由此可见,美国在对非政策中,民主、法治、良治等因素仍占据重要位置。这一点在美国与加纳之间的关系上得到充分体现。作为“非洲民主样板”的加纳是美国“电力非洲”项目重点合作国,加纳与美国在峰会期间签署了价值4.98亿美元的合作协议,<sup>[3]</sup>这是“电力非洲”启动

---

[1]The White House Office of the Press Secretary, “FACT SHEET: Investing in African Trade for our Common Future,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/04/fact-sheet-investing-african-trade-our-common-future>, 2014-08-04.

[2]“Remarks by President Obama at the University of Cape Town,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/30/remarks-president-obama-university-cape-town>, 2013-06-30.

[3]The White House Office of the Press Secretary, “FACT SHEET: Powering Africa: Increasing Access to Power in Sub-Saharan Africa,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/05/fact-sheet-powering-africa-increasing-access-power-sub-saharan-africa>, 2014-08-05.

以来最大的“单笔支出”，美方称该协议是美加关系的“重要里程碑”，这无疑是美国对加纳作为“民主国家”的奖励，具有重要的象征意义。美国国务院称佛得角是“一个非洲的成功故事”，同样因为该国是一个“民主国家”，是美国理想中的非洲国家模式。<sup>[1]</sup>

安全议题同样是美非关系的重点内容。美国十分看重加强非洲国家和地区组织的安全能力建设，希望非洲国家在维护地区安全上发挥更重要作用。在本次峰会上，奥巴马宣布启动一项新的安全合作计划，帮助加纳、肯尼亚、马里、尼日尔、尼日利亚和突尼斯等6国加强应对犯罪和恐怖活动的能力。<sup>[2]</sup>除此之外，美方还承诺在未来3—5年内每年出资1.1亿美元帮助非洲军队加强维和能力。<sup>[3]</sup>今后，美非在安全领域的合作还将进一步深化。

**第四，受双方所处的国内外形势的影响，未来美非关系存在一定的不确定性**

作为美国历史上第一位非洲裔总统，在没有竞选连任压力的情况下，奥巴马在第二任期剩余时间内必将加大对非关系力度，这也是他在美非关系上获得“名垂青史”的重要机会。现阶段，奥巴马政府已展现出了加强美非关系的决心，并为加强双方在经贸、能源、安全、社会治理与发展等领域的合作采取了相关行动，未来美非关系势必将得到强化，并深化在上述领域的合作。近年来国际社会普遍加强对非关系力度，因此加强美非关系也是大势所趋。

但是，美非关系具有一定的不确定性也是事实：乌克兰局势的紧张、“重返亚太”战略的实施、中东局势的持续动荡都将影响美国对外战略

[1]U.S. Department of State, “U.S. Relations with Cabo Verde,” <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2835.htm>, 2013-08-09.

[2]The White House Office of the Press Secretary, “FACT SHEET: Partnering to Counter Terrorism in Africa,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/06/fact-sheet-partnering-counter-terrorism-africa>, 2014-08-06.

[3]The White House Office of the Press Secretary, “FACT SHEET: U.S. Support for Peacekeeping in Africa,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/06/fact-sheet-us-support-peacekeeping-africa>, 2014-08-06.

的制定和实施，也不可避免地分散美国发展对非关系的精力和资金，并降低非洲国家在美国对外关系议程中的重要性，从而影响美非关系的深入发展。此外，美非关系还会受到美国国内政治经济形势的深刻影响。奥巴马政府的对外战略受到共和党的严厉批评和指责，因此任何重大对非举措都面临在国会夭折的风险，如《非洲增长与机遇法案》延期问题和“非洲电气化法案”都存在不确定性，这也为未来美非关系的深入发展带来挑战。美非峰会的召开固然推动了美非关系的发展，但未来美非峰会会成为美非间的机制化合作平台，亦或是美国对外关系中的一次偶发之举，目前难下结论，而这同样会对美非关系的发展带来重要影响。

美非峰会是美国在国内外形势推动之下加强美非关系的顺势之举，尽管在一定程度上会推进美非关系的发展，但并不能从根本上改变美非关系的基本态势，美国对美非关系的单方主导性短期内也不会改变，其在对非关系中的基本目标，即维护美国在非政治、经济、安全与发展利益也不会发生根本性变化。未来的美非关系将较前一个阶段获得美国政府更多重视，但美非关系能在多大程度上取得实质性进展和突破仍然是一个疑问。

[收稿日期：2014-09-15]

# 泰国民主政治的悲哀与出路

张锡镇

[内容提要]2014年5月22日,泰国军队宣布政变,结束了持续半年多的泰国政治危机。泰国自开启宪政民主以来的几十年里,数次通过军人政变结束政治危机和社会乱象,这不能不说这是泰国民主政治的悲哀。泰国的政治历史证明,模仿西方民主或是长期军人独裁的老路都是行不通的,今后的出路何在?笔者认为,或许是在权威主义民主制度下,有一个具有国家现代化发展导向的强势权威政府,把国家经济发展作为一切工作的中心,坚持国家利益和提高人民生活水平高于党派利益,经过多年努力,逐步实现国家治理的治本目标。

[关键词]泰国民主政治 军人统治 红衫军 巴育政府

[作者简介]张锡镇,北京大学国际关系学院国政系教授、博士生导师,泰国法政大学客座教授。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号]1006-6241(2014)05-0103-13

泰国自1932年掀开了宪政民主的历史篇章以来,其发展历程可谓一波三折,命运多舛,军人不断发动政变成为泰国政坛的一大特色。从1992—2006年9月以前,泰国民主政治持续了12年,这是1932年以来民主政治持续时间最长的阶段。在这个阶段,大多数学者都认为,泰国军队已经淡出政坛,泰国会进入持续稳定的民主政治时代。但人们还是低估了军人干政的可能性。2006年,当因他信引起的政治危机达到顶点时,军队再次发动了政变,赶走了民选的他信政府。民主政治中断了一

年。2007年,全国大选后,再次产生了民选政府,但支持传统政治势力的黄衫军和支持新兴的他信政治势力的红衫军两大派别的激烈角逐,使政府不断更迭。最终军队对因政党争斗而引发的旷日持久的危机忍无可忍,再次于2014年5月22日宣布政变,从而结束了泰国仅维持7年的民主政治。泰国的民主政治如此频繁地被军人政变所中断举世罕见。这不能不说这是民主的悲哀。

## 一、民主机制功能缺失

此次民主政治中断的直接原因是由于英拉政府的《特赦法案》在下议院通过引起的,但深层原因是泰国的民主机制无法调节和化解政治危机。在成熟的民主制度下,民主机制利用自身的调节功能自发地化解危机。这些调节功能包括政治家的妥协、公众投票、司法裁决等。例如,2013年,美国“国债”突破16.7万亿美元“债务上限”,政府想要继续借款运作,需国会提高“债务上限”。但共和党控制的众议院提出的临时拨款议案,附加了“推迟医改法案”等条件。这使控制着参议院的民主党无法接受这一议案,两院未能达成一致。由于债务上限不能提高,白宫得不到足够的预算,于是宣布部分政府部门关门停工,这实际上是一场两党政治的危机。但后来,由参议院共和、民主两党领袖提出妥协议案后,获得了两院的通过,从而结束了长达16天的政府“停摆”事件。此次危机之所以能够结束,在于美国民主政治有一种潜规则:即为了国家利益,对立的两党最终应达成妥协,从而化解危机。

还有个例子是2000年美国总统大选,当时有共和党的乔治·布什和民主党的戈尔竞选总统,后来因选票发生了争议,出现选举危机。戈尔上诉到美国联邦最高法院,最终9位联邦大法官以5比4的比例,裁决小布什当选美国总统。结果戈尔欣然接受联邦法院的裁决,对小布什当选总统表示祝贺。这反映了美国人的法治观念:法律至上、信守规则,尊重司法裁决。

然而在泰国,妥协、投票、司法都变得无能为力。此轮政治危机持续

了 7 个月,这期间对立双方针锋相对,互不相让。初期,以素贴为首的反政府势力(以前的黄衫军)坚决要求受红衫军支持的英拉政府下台,而英拉政府拒不下台。这一对峙局面持续了数月。后来虽然英拉总理及几位部长因人事任命违宪而被迫辞职,但继任的新总理领导的政府仍同素贴对抗,拒不辞职。黄红两大势力也曾进行过接触,但双方置国家利益而不顾,拒不妥协。

解散国会,重新大选应该是解决危机的出路,让民众用手中的选票来选举新政府。然而,当选举依法律程序付诸实施时,却遭到了反政府势力的抵制。他们不但拒绝投票,而且还封堵投票站,威胁前去投票的选民。最终导致许多地方无法投票,从而使此次选举无效。如果连民众投票都不能实施的话,还有什么民主可言。

司法也同样不能解决此次政治危机,当素贴领导的反政府运动开始冲击总理府、警察局和电视台时,泰国刑事法院以煽动叛乱罪名向素贴发出通缉令,但这一法令也丝毫没有效力,素贴继续发动愈来愈大规模的反政府示威,以示藐视法院的通缉令。可见,尊重司法的民主规则早已化作泡影。

这些民主机制自身功能的缺失标志着泰国民主的不成熟和不健全。当这些民主机制不能解决政治危机的时候,非民主手段的使用就成为不可避免的了。于是军队发动政变结束持续半年多的政治危机就成了无奈之举了。

## 二、泰国两大政治阵营的对决

泰国社会分裂为两大政治势力早已成为不争的事实。笔者在《泰国民主政治论》一书中,对两大政治势力的形成做了详细的说明。<sup>[1]</sup>经过十多年的政治较量,两大阵营的分野愈加分明。这里,我们暂且还借用广泛流行的通俗称谓“黄衫军”和“红衫军”来代表两大政治势力。

---

[1] 张锡镇,宋清润:《泰国民主政治论》,中国书籍出版社,2013 年,第 245—257 页。

黄衫军的核心力量基本上是倾向保守的传统权贵阶层，泰国人常称其为精英阶层。构成这一阶层核心力量的主要有三种成分，分别是皇室、军队和上层官僚。长期盘踞在泰国权力中心的是军人集团，而后是军队—皇室—官僚的非正式联盟，这形成了泰国政治权力的“铁三角”。在这个“铁三角”中，军队与皇室交替起着主导作用。三者在泰国社会有着强大的社会根基和力量源泉。军队握有强大无比的暴力工具；皇室占据着精神和道德的至高点；官僚掌控着专业化的行政资源。三者的结合，就成了坚不可摧的权力堡垒，他们形成了泰国传统的权贵阶层，控制着泰国政治权力长达60多年。

作为这个阶层的附庸还有两种力量。一是泰国的中产阶级，包括中小业主、知识阶层、专业人士，以及经济地位较高的工薪阶层。本来这个阶级是天然的民主派，他们对传统权贵阶层长期垄断和控制权力不满。他们的教育水平较高，最具政治觉悟，对民主价值观有较高程度的认知和追求，因此，他们是泰国民主化进程中最活跃、最积极的一部分。最好的例证就是1992年在反对素金达军人政权的民主运动中，中产阶级发挥了中流砥柱的作用。

然而，当占人口多数的下层民众，包括农民和城市贫民开始觉悟，要求分享平等、民主、权利的时候，享有社会地位优越感的中产阶级却不能接受下层民众对民主的要求，反而同传统的权贵阶层结成了盟友，占到了要求民主的下层民众的对立面。中产阶级由此从进步蜕变为保守。这时，他们开始维护权威政治，反对他们曾经追求过的民主政治。这就是他们为什么加入了黄衫军，反对红衫军。作为这个阶级的政治代表民主党所持的是同一种立场。该党最初是由保皇派宽·阿派旺于1946年成立的，随后，越来越多的中产阶级知识分子和专业人士加入，成为代表中产阶级政党。但它依然带有亲皇室、亲上层的色彩。

还有一种附属力量，那就是与王室和军队强人（包括有影响的退役将领）在经济上有密切关系的老牌大财团（如盘谷银行）。这些财团同皇室、军警强人领袖通过参股、权钱交易、出任董事或董事长等形式，形成利益共同体。这一力量为权贵阶层提供财政上的支持。

此外，这个阵营还有不少来自普通民众的追随者和支持者。他们往往是出于道德的考虑，反对他信贪得无厌，从而加入了黄衫军。

这个阵营有强大的优势。他们有国王和皇室传统的精神影响力和感召力。他们控制着军队这个国家暴力机器，主导着司法机关和独立机构，控制着强大的舆论工具，拥有充足的财力，掌管着首都曼谷的领导权。然而，他们有一个致命的弱点，即人数少，遇一人一票的选举，就会落败。

红衫军代表草根阶层，它的政治代表先是他信领导的泰爱泰党，后来是人民力量党，以及再后来的为泰党。他们强烈追求一人一票的民主选举制度，反对权贵阶层垄断权力。其核心力量就是他信家族的企业集团和其他与传统权贵阶层联系较少的新兴财团。其政治核心包括前泰共势力，他们以企业家、专业人士的名义出现，充当着红衫军的智囊。还有一种力量不可忽视，那就是散布在农村地区的大大小小的地方寡头，他们既有经济实力，又影响和控制着地方政权，在农民中有广泛的号召力。这个阵营的主力军就是广大的农民和城市贫民。

这个阵营的明显优势就是人数众多，在选举时，这种优势就凸显出来。而红衫军的劣势恰好就是黄衫军的优势。这就是为什么，红衫军常常赢得选举，取得政权，而黄衫军则利用司法和军队推翻这个民选的政府。

自 2000 年他信政府上台，两大阵营开始逐步形成，到了他信的第二任期，尤其是他信家族企业向新加坡淡马锡集团出卖股权事件后，两大势力开始较量，至今这种较量共进行了三个回合。第一轮是从 2000 年他信泰爱泰党政府上台到 2006 年该政府被军事政变所推翻。代表传统权贵阶层的过渡政府在军队的支持下，从制度和司法层面对草根阶层政治势力加以打压。临时政府颁布了带有明确针对他信势力条款的 2007 年宪法，任命了亲权贵阶层的独立机构，如最高法院法官、宪法法院法官、选举委员会、反贪委员会等。

第二个回合是从 2007 年大选后成立了以人民力量党为首的新政府，到 2008 年宪法法院判决人民力量党解散，致使其政府被迫下台。大选结果是亲他信的人民力量党赢得了议会多数，后联合另外 5 个小党组成了联合政府，沙马出任总理。他公开声称自己是他信的替身，决心为他

信打抱不平。结果引起了黄衫军再次走上街头,占领总理府,要求沙马政府下台。这时宪法法院以沙马在电视台主持节目收取报酬违宪为由,解除了其总理职务。接替他的是他信的妹夫颂猜,继续推行亲他信的政策,反政府示威也继续抗争。危机不断升级,直到发生流血冲突以及曼谷的两大机场被示威者占领。最后,宪法法院又以人民党在选举中舞弊而判决该党解散,从而导致人民党政府垮台。人民党垮台后,2008年12月民主党党首阿披实联合其他4个小党上台执政。这次轮到了红衫军登场抗争,他们开始走上街头,以阿披实上台不合法为由,要求其下台。阿披实拒绝辞职,随即对抗开始升级,直到红衫军冲击东盟峰会。红衫军多数来自草根民众,更具有暴力倾向。当最高法院没收他信的部分财产时,激起了更大规模的抗议示威,从而导致了多达89人丧生的军队暴力清场。后因种种压力,阿披实宣布于2011年5月解散国会,提前大选,从而结束了第二回合。

第三个回合开始于2011年8月,为泰党在大选中获胜后,他信的妹妹英拉当选为总理。这是草根阶层第三次在大选中赢得胜利,新政府本应聚精会神料理朝政,做出政绩,巩固政权。然而政府和议会中的亲他信势力急于给他信洗刷罪名,使其获准回国,便在议会中匆匆通过了可以使他信豁免的《和解法案》,结果导致了黄衫军重新奋起抗争,这就是2014年内素贴领导的一浪高过一浪、持续7个月的反政府示威。为消除危机,英拉政府宣布解散议会下院,重新大选,但大选因反对派抵制和阻挠而流产。

在这一回合中,素贴为推翻英拉政府,大致采取了三个行动方案。一是制造一连串的政治危机,为军队政变提供理由。但军队鉴于各种顾虑,一直按兵不动。军队一方面是担心国际压力,另外是陆军司令巴育再有4个月就要退休,怕引起流血冲突,背上血债。不过,军队也不无准备,要看局势而定,所以军方的态度是“政变的大门既没有打开,也没有关上”。<sup>[1]</sup>

---

[1]《泰军方称不排除发动政变》, <http://news.163.com/13/1229/06/9H89NB0E00014AED.htmlf=jsearch>。

第一方案未能奏效后，素贴又寻求第二个方案。即通过司法渠道，判决英拉政府违宪，从而达到推翻英拉政府之目的。宪法法院以英拉政府曾在 2011 年 9 月的一次行政任命违宪为由，解除了英拉和其他 9 名部长的职位，但其他部长又推举一位副总理出任看守政府总理，守住了看守政府。这使素贴等人推翻政府的目的又未达到。

因此，素贴不得不寻求第三个方案，即通过上议院来任命新的临时政府。于是，上议院匆匆进行换届选举后选出了新议长。素贴要求新议长任命一个临时政府以取代看守政府。但新议长必须由皇上御准，其程序是由总理呈送国王。然而，看守总理给压了下来，迟迟不报，致使这一方案落空。

到了 5 月中旬，素贴决定发起最后决战。另一方面红衫军也开始在曼谷郊区示威并集结力量，以保卫政府。正当两军对阵即将展开时，军队终于采取了行动。2014 年 5 月 22 日，泰国陆军司令巴育宣布军事政变，解散政府，废除 2007 年宪法，停止一切政治活动。在两大势力的对抗中，反政府阵营最终取得了胜利，因为代表下层的为泰党政府终于被推翻，权力又回到了传统权贵阶层。

### 三、军政府的政变和行动计划

此次军人政变与往常不同，采取了两步走的策略。先是于 5 月 20 日宣布全国戒严，同时声称不是政变。之后军事当局要求看守政府、红衫军领导人和反政府领导人到陆军俱乐部开会，商讨和解之事。但各方互不退让，谈判失败。两天后采取了第二步，陆军当局正式宣布政变，废除 2007 年宪法，停止一切政治活动。与此同时，这些参加谈判的各方领导人被暂时控制起来，而且还通知另外 200 多名政治人物限期到军方规定地点报到。这样，各派的主要政治领袖都在军方的掌控之下了，于是，黄红两军因为群龙无首而被军方轻而易举地遣散了。最终避免了暴力冲突，圆满结束了这场危机。

政变后不久，军方宣布了未来政治发展路线图，承诺至少要经过

15个月的过渡时期,要在8月份成立过渡政府,之后将分三步走:先在3个月内实现政治稳定;再用一年时间颁布临时宪法,建立立法机构,成立临时政府,制定新宪法并进行公投。同时,要进行政治改革。一年后进行全国大选,选出新政府。与2006年军事政变不同的是,这次临时政府权力将受到限制,而且,代表军事当局的“全国维持和平秩序委员会”(“维稳会”)将同时存在,继续履行安全与稳定方面的职责,同时也对政府有一定控制。

政变后,军事当局对红衫军势力采取了软硬兼施的策略。一方面积极筹措资金兑现对农民大米的欠款,承诺在一个月之内支付欠款920亿铢。同时分化和拉拢红衫军头目。另一方面,对东北部的红衫军和为泰党的老巢和基层组织进行了清查或取缔,试图削弱该势力在基层的影响力。

到目前为止,军方已经开始兑现其诺言。7月23日,颁布了临时宪法,规定“维稳会”可以行使行政权、立法权、司法权,其长官有权采取行动镇压任何威胁国家和平、安全和王室的行为,同时“维稳会”还有权处理“不测事态”。临时宪法还赦免了所有参与5月22日军事政变、从前英拉政府接管权力的“维稳会”成员。临时宪法规定,将组成不超过220人的全国立法会议,代替国会上议院和下议院,其成员由军政府提名,被提名者必须是3年内未在任何政党中担任过职务的政治家。此外,军政府还将任命由36人组成的宪法起草委员会,在120天内起草新宪法,并经全国立法会议批准通过。宪法起草委员会的委员也须由军政府任命,资格同样要满足3年内不曾在任何政党担任职务的政治家这一条件。临时宪法还规定,将成立250人组成的改革委员会,成员同样由军政府提名。<sup>[1]</sup>

7月31日,新成立的国家立法会正式公布,200名成员中有115人是穿军装或是警服的,其余85人是前议员、学者还有商人,他们中的绝

---

[1]于景浩:《泰国临时宪法给军政府绝对权力 军政府统掌三权》,《环球时报》,  
<http://military.china.com/news2/569/20140724/18654673.html>,2014年7月24日。

大部分都来自“反他信”阵营。<sup>[1]</sup>

8月1日，国王御准过渡政府成立，总理由陆军总司令巴育担任，负责安全事务的副总理兼国防部长由前陆军总司令、阿披实政府时期的国防部长巴维上将担任；泰国三军总司令塔纳萨上将担任负责外交事务的副总理兼外交部长。据悉，新内阁32人中共有11人来自军队。<sup>[2]</sup>按照巴育的设想，过渡政府将与“全国维持和平秩序委员会”协作治国，用一年时间对泰国进行全方位改革，然后在2015年年底举行大选，成立民选政府。不过，有媒体评论，巴育军人政府不大可能会如期举行大选，他可能有更大的抱负。正如巴育指出，过渡政府的职责绝不仅仅是维持国家过渡期间的安全秩序，同时也肩负着对国家实施改革的重担。只有改革工作完成和各方面条件允许政权平稳过渡的时候，才会举行大选。<sup>[3]</sup>

目前，军政府正在实施下一阶段的路线图。9月12日，泰国总理巴育向泰国国家立法议会阐述了施政纲领，强调恢复泰国经济，进行政治改革。报道称，巴育的施政纲领涵盖11个领域，强调经济自足，改革教育，并恢复南部边境省份的和平。巴育称，泰国政府将进行全面改革，并最终弥合导致政治动荡的裂痕。巴育表示，将于10月底成立的“国家改革委员会”将推行全面改革。这一委员会将由250名成员组成，包括来自泰国各府的77名代表，以及来自各个专业和学术领域的173名成员。泰国维委会将最终选择出该委员会的成员。<sup>[4]</sup>同样，将在“维委会”主导下，遴选宪法起草委员会。相信所有这些机构将彻底排除亲他信的红衫军势力。最近巴育已经从陆军总司令退役，但他过渡政府总理和维委会主席的双重身份保证了他对权力的完全控制。目前国家仍处于军事戒严状态

[1]《泰国王陛下御准国家立法会议议员名单》，人民网，<http://world.people.com.cn/n/2014/0801/c157278-25387535.html>。

[2]《泰国国王批准成立新过渡政府过半民众对军人担任多个要职表示认可》，<http://gb.cri.cn/42071/2014/09/01/6071s4674112.htm>。

[3]《泰国新总理宣布过渡政府施政方针》，<http://news.sohu.com/20140912/n404274817.shtml>。

[4]《泰国总理巴育阐述施政纲领称大选前提是改革》，中国新闻网 <http://www.china-news.com/gj/2014/09-12/6586122.shtml>。

下,禁止政党活动以及其他一切政治活动,在这种形势下,如何进行改革?未来军方主导的改革委员会能够是中立的或代表全社会利益吗?如果改革方案排除政党利益,或只代表某一方利益,此方案能获得大多数民众认可吗?如果权贵阶层和草根阶层两大势力的代表人物不能实现妥协,那么真正的社会和解能实现吗?如果实现不了,全国大选能举行吗?这一切都是未知数。

#### 四、泰国民主的前途

泰国的民主道路探索了 82 年,但至今还没有找到真正适合自己的社会发展道路。泰国先进的知识分子总是试图从西方民主价值观中汲取营养,建立西式的自由民主政治,但这种尝试和实践一次次遭受挫折和失败,其基本原因在于泰国的权力结构、社会分裂、政治文化、政治腐败,以及法治不彰。本文因篇幅所限,无法展开分析。<sup>[1]</sup>当在一条路上常常受阻或碰壁的时候,明智的选择是反思自己的理念,检讨自己的价值观,重新选择道路。泰国走过的民主道路表明:一种制度是否优越,不在于这种制度多么民主,人民多么自由,人权多么充分,而在于这种制度是否促进经济的持续发展,人民的精神和物质文化水平是否大幅提高,社会是否实现稳定、公平与和谐。

泰国的民主制度及其实践并没有真正实现上述目标。事实上,民主的光辉在泰国民众心里已经开始黯淡。正如泰国著名政治学家立琦·体拉威津在他的《泰国政治史》中所言:“泰国的现实表明,民众对民主制度的信奉程度越来越低……现在我们可以说,泰国的民主制度已经走到了死胡同。因为这个制度没有显示出它能够给大多数人带来利益,相反,民众所能见到的,只有政治家之间的争权夺利、尔虞我诈,以致民众对之厌恶至极。已经有迹象显示,这个以英雄的鲜血和生命换来的制度,可能会陷入无休止的混乱之中。‘这个制度能否在泰国行得通’的问题,已经

---

[1]张锡镇、宋清润:《泰国民主政治论》,中国书籍出版社,2013 年版,第四章“泰国民主的困境”,第 228-307 页。

在很多人的心里产生,这已经是个应当认真发问,并且认真寻求答案的问题了。”<sup>[1]</sup>

经历了多年的民主乱象之后,人们开始倾向权威政治了。当前的现实就证明了这一点。泰国萱律实大学最近的民调显示,83.6%的受调查者对目前的军事当局表示支持。<sup>[2]</sup>马斯特民众幸福指数调研中心发布的民调也显示,有8成以上的受访者对巴育总理表示支持。<sup>[3]</sup>

泰国的政治史已经证明,有两种道路在泰国都行不通:一是继续模仿西方式的民主模式,因为屡试屡败;二是走军人独裁的老路,就像上世纪50、60、70年代那样也不行,因为世界潮流和社会潮流都变了,没有人能再接受那种军人专制统治。那么出路何在呢?

一是选择权威主义民主。权威主义民主首先是一种民主制度,但其民主程度受到一定限制。在这种制度下,允许民主机制的存在,如定期由选民参与的自由选举、政党自由竞争等。但在政治实践中,民主机制受到某种程度的控制,人权受到某种程度的限制。政府对言论、结社、出版和游行示威等自由有一定的限制。这些都通过相关的法律加以限制,就像新加坡和马来西亚的《国内安全法》、《社团法》等。

二是有一个强势的权威政府。一般情况下,这个强势政府有一个长期执政的强人领袖,他应该信念坚定,性格刚毅,作风强硬。例如李光耀和马哈蒂尔那样的政治家。这种政治强人享有很高的政治权威,而且其权威往往不是来自宪法,而是来自他们个人的政治才能、人格魅力和军人背景等。

三是在全社会形成稳定、秩序、服从与协商的氛围。在这种制度下,政府将实现社会稳定作为第一要务,通常以强制手段消除一切不稳定因素,维持社会秩序。在协调不同政党的利益和关系方面强调从大局出发,

[1](泰)立琦·体拉威津:《泰国政治史》,曼谷:法政大学出版社(泰文版),1999年版,第280—281页。

[2]《民调:政治对立者不宜进改革议会》,《世界日报》,http://www.udnbkk.com/article/2014/0915/article\_120657.html。

[3]《民调:巴育支持率飙至8.8分》,《世界日报》,http://www.udnbkk.com/article/2014/0922/article\_120865.html。

采取相互妥协和协商一致原则。

四是这个政府要具有明显的国家现代化发展导向。在权威主义民主制度下,政府将经济发展作为一切工作的中心,强调生存权和发展权优先,主张国家利益高于党派利益和个人利益。在工作重心的先后顺序上,一般坚持,先经济,后政治;先发展,后民主。

当前泰国社会需要这种权威主义民主的理由,用一句话表述,就是这种民主适应当今泰国社会。一是这种权威主义政府能够有效地恢复秩序,实现社会稳定。泰国长期以来政治动荡不定,社会秩序混乱,暴力冲突频发,人们早已厌倦了这种局面,人心思定,企盼太平,权威政府有能力做到这一点。今天的维稳会就扮演了这个角色,发挥了这种功能,这就是为什么会有 80%以上的民众支持巴育及其政府。

二是权威主义政府可以为泰国的经济发展提供稳定的社会环境。泰国经济尽管在上世纪 80—90 年代有了高速发展的趋势,但后来周期性的政治动乱制约了经济持续、稳定的发展。上世纪 90 年代初,泰国同权威主义民主的马来西亚的经济发展水平基本相当,但今天,马来西亚的人均 GDP 几乎是泰国的 2 倍。政治动荡对经济发展的危害作用可见一斑。

三是泰国需要一个强大的政府采取果断措施来弥合社会分裂的鸿沟。如前所述,以两大政治势力为代表的社会分裂已经成为泰国社会动乱的主要根源之一。任何政党都不可能消除这一鸿沟,相反只能使这种鸿沟愈来愈深。权威政府可以超越政党,通过颁布法律、法令、法规的方式约束或限制对立双方的活动自由,停止政治煽动以撕裂社会,先实现治标的效果。同时,政府要下大力气发展经济,尤其重视提高农民和城市贫民的经济地位,缩小其与中产阶级的贫富差距,逐步实现治本的目标。

四是当前在大多数泰国民众中仍盛行着权威主义价值观,人们普遍接受等级观念,习惯于听命和服从;广泛存在着庇护 - 依附关系,金字塔式的社会关系结构仍在凝聚着这个社会。所有这些都是权威主义生存的基础和土壤。在这种政治文化土壤中不可能栽培出西方民主的大树,而只能生长出适应这种土壤的权威主义。在这种社会环境中,权威主义肯

定比自由民主更有效、更成功。

目前，泰国面临建立这样的权威主义民主的机遇。巴育作为过渡政府总理和“维稳会”主席能否建成这样一个权威主义民主政府帮助泰国走出一条适合自己的发展道路呢？这种可能性是存在的，但需要如下诸多条件。

一、巴育要有足够的时间，至少 5 年，乃至更长的时间。这个政府要振兴经济、改革政治、实现全国和解等 11 项施政纲领在短时间内不可能完成。一年的过渡期不可能显示和证明一个政府的能力。

二、巴育必须将国家利益置于至高无上的地位，确定以国家现代化为导向的发展战略。他必须树立起奉公廉洁的权威形象，超越利益集团，超越社会阶层，超越政党和派别，成为大多数民众支持和众望所归的公认领袖。

三、他必须有足够的胆略、魄力和强硬，坚定不移地推行既定方针和政策。他的军人背景和在军中的人脉和影响力应该成为他的力量基础，一方面，用以牢牢巩固他的政治权力，另一方面，用以雷厉风行和所向披靡地推行其政治经济纲领。

四、也是最关键一条，实现两大势力代表人物间的妥协，分享权力，联手合作，共同将泰国引上现代化振兴之路。两大阶层的社会分裂并不可怕，可怕的是两大势力的代表人物利用这种分裂进行政治对抗。双方的代表人物都必须明白，任何单独一方都不可能完全赢得整个国家，唯有合作才能实现双赢。这就意味着两大势力应分享权力。

如何分享权力？一种可能的设想是，代表权贵阶层的巴育与代表草根阶层的他信实现妥协，军事当局与为泰党实现妥协。双方达成某种默契：允许为泰党通过选举获得国会的主导权；同时允许军方享有组阁权。为泰党可以在内阁中占有部分职位，但亲军方势力仍可主导内阁。这种权力结构在泰国曾经出现过，而且确有成效，这就是上世纪 80 年代炳·廷素拉暖时代的治理模式。这恐怕是泰国唯一可取的治理模式。

[收稿日期：2014-10-08]