

中国是增进国际互信的正能量

——在布莱德战略论坛上的发言摘记

李肇星

[内容提要]中国自古以来的人际关系、国际关系都是以信任为基础的，和平共处五项原则与伟大复兴的“中国梦”也是在信任基础上倡导国与国的关系。中国以信任为前提，在机制上、经济上多方面推动了与美欧大国的新型关系。中国以信任为基础的“亲、诚、惠、容”化解亚太地区的领土主权和海洋权益争端。中国在以信任为基础的和平环境中得到了发展，又以信任为理念推动伊核等世界热点问题的解决，承担中国应尽的国际责任。

[关键词]新型大国关系 “一带一路” 修昔底德陷阱 布莱德战略论坛

[作者简介]李肇星，外交部原部长、中国国际友好联络会会长、《和平与发展》杂志高级顾问。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)06-0001-04

本次布莱德战略论坛把“信任的力量”作为主题，显示了主办者的独特视角和对国际关系的敏锐洞察，具有重要现实针对性。回顾人类发展历史可以看出，信任是人与人关系的基础，是国与国合作的前提。

自古以来，言而有信、一诺千金的理念深深融入中国人的文化和血

液里。孔子说：“民无信不立。”^[1]墨子说：“诚信者，天下之结也。”^[2]管子说，“信，始于为身，中于为国，成于为天下”。他将信任从人与人相处之道上升为国与国交往原则。“近悦远来”、“协和万邦”，一直是古代中国人追求的理想国际关系。

新中国成立以来，我们倡导和平共处五项原则，奉行独立自主的和平外交政策，坚定走和平发展道路，奉行互利共赢的开放战略，强调中国外交政策的宗旨是维护世界和平、促进共同发展，做国际社会负责任、可信赖的一员。中国公开宣示，中国反对各种形式的霸权主义和强权政治，永远不称霸，永远不搞扩张。

中国新一届中央领导集体提出了实现中华民族伟大复兴的中国梦，其基本内涵就是要国家富强、人民幸福，同时维护世界和平、促进共同发展、合作共赢。这与各国人民的美好梦想息息相通。

我们通过维护世界和平发展自己，又通过自身发展维护世界和平。走和平发展道路是中国对国际社会关注中国发展走向的回应，更是中国人民对实现自身发展和推动人类进步目标的自信和自觉。

我们积极增进大国之间的互信。大国在世界和平与发展的进程中肩负着特殊重要的责任。世界近现代史表明，后起大国与既有大国陷入对抗冲突的宿命常常是笼罩大国关系的阴云。中国主张构建新型大国关系，真诚希望与其他国家携手跨越“修昔底德陷阱”，走出一条大国和平共处、良性互动的新路。

中国把欧洲视为推进全球治理的重要伙伴，支持欧洲一体化。中国已同欧盟建立了60多个对话磋商机制，同中东欧16国建立了中国—中东欧国家合作机制。与锦上添花相比较，中华民族有更注重雪中送炭的好传统。欧债危机爆发后，中国及时向一些国家提供力所能及的帮助，增进了相互信任。

中国坚持与邻为善、以邻为伴，践行“亲、诚、惠、容”理念，努力维护

[1]出自《论语·颜渊》。孔子述，陈涛编著，云南人民出版社，2011年8月1日。

[2]出自《墨子》。（清）毕元校注，吴旭民校点，上海古籍出版社，2014年6月1日。

亚洲地区的和平与稳定，使自身发展惠及邻国。

亚洲各国社会制度不同，大小各异，还存在领土主权和海洋权益争端等历史问题，个别地区甚至遗留着冷战残余。中国倡导“共同、综合、合作、可持续”的亚洲安全观，认为安全是普遍、平等、包容的，不能牺牲别国安全谋求自身的绝对安全，强化针对第三方的军事同盟不利于维护地区安全。

边界问题的妥善解决有助于增进邻国间的互信。中国通过友好协商与14个邻国中的12个彻底解决了陆地边界问题，并愿以最大的诚意和耐心，通过与当事方对话谈判友好解决有关领土主权和海洋权益争端。

深化区域合作、实现共同发展，是拓展国家间互信基础的重要途径。中国积极参与“10+1”、“10+3”、东亚峰会、上海合作组织、亚太经合组织等区域对话与合作，提出了建设“丝绸之路经济带”、“21世纪海上丝绸之路”、“孟中印缅经济走廊”、“中巴经济走廊”等合作倡议，热诚创建亚洲基础设施投资银行，为地区互联互通提供金融支撑。

中国是发展中国家的一员，同发展中国家的团结合作是中国外交的根基。我们在同发展中国家交往中坚持义利并举、义重于利、平等互利的原则，真心向一些发展中国家提供力所能及的有效帮助。

非洲是发展中国家最集中的大陆。早在上世纪60年代，中国人民勒紧裤腰带，援建了坦赞铁路。我们最近提出合作建设非洲高速铁路、高速公路、区域支线航空网络等倡议，实施产业合作、金融合作、减贫合作、环保合作、人文合作、和平安全合作等工程。这有利于增强非洲国家的自主发展能力和现代化进程。

中国先后向非洲51个国家派出了2万人次医疗人员，为两亿非洲患者朋友看过病。^[1]最近非洲部分国家爆发埃博拉疫情后，中国政府迅速派包机向有关国家运送紧急救援物资，并派出公共卫生专家赴当地帮助应对埃博拉疫情。

中国秉持公正、劝和促谈，推动政治解决伊朗核、朝核、阿富汗、伊拉

[1] 张国旺、顾德伟：“中国援非医疗队”，新华网，http://news.china.com.cn/live/2014-08/11/content_28115244.htm. (上网时间：2014年8月11日)

克、叙利亚和巴以等地区和国际热点问题，为维护有关地区和平稳定尽了应负的国际责任。

今年是一战爆发 100 周年、二战爆发 75 周年。回顾历史，一些国家之间信任缺失、猜疑扩大，加剧了已有的矛盾，最终引发了惨痛战祸。历史昭示未来。不断推进国际信任建设，显得更加必要和紧迫。国际社会应共铸信任，让世界永沐和平。

——相互尊重是信任的基石。要尊重各国自主选择的社会制度和发展道路，尊重彼此核心利益，求同存异，包容互鉴，共同进步。要平等相待，用开放的心态看待和包容世界的多样性，不把自己的意志强加于人。

——在发展援助等全球性问题上，要讲信守诺，不能因政府更迭就随意推翻前任政府以国家信誉担保作出的郑重承诺。大国理应在讲信守诺方面作出表率。

——德国文学家莱辛说，“历史不应该是记忆的负担，而应该是理智的启迪”。二战后欧洲一体化取得进步的一个重要前提是法、德深刻反省历史的基础上实现和解。反观东亚，个别国家在历史问题上屡屡挑战人类良知，伤害战争受害国民众感情，难以赢得邻国和国际社会的信任。要深刻汲取两次世界大战的历史教训，警惕和反对各种否定和美化侵略历史的言行，切实维护战后国际秩序，维护《联合国宪章》的宗旨和原则。牢记历史不是要延续仇恨，而是为了更好地开辟未来。

——欧洲有一句俗语，“山和山不相遇，人和人要相逢”。各国间应完善对话机制，领导人之间要经常沟通，民众之间也要勤交流，相互学习彼此的优点，增进友谊。要通过对话协商解决矛盾、化解纠纷，避免使用武力或以武力相威胁。

布莱德战略论坛自创办以来，秉持开放包容精神，在推动东南欧地区国家和解与合作，提升东南欧国家在国际事务中的发言权，推进全球治理等方面发挥了重要作用，值得祝贺！

[收稿日期：2014-12-04]

十八大以来的中国外交战略新思想

陈须隆 苏晓晖

[内容提要]十八大以来，中国形成和发展了一系列外交战略新思想，正在指导中国外交转型和升级。“中国梦”在统筹国内国际两个大局的同时，带来外交战略思想的发展和创新，连接了中国与世界，指引中国外交胸怀伟大梦想并为其实现而保驾护航。“中国特色大国外交”理念应运而生，加强外交工作的顶层设计、底线思维策略运筹；强调“依靠不断发展起来的力量更好走和平发展道路”，深刻铸就“和平发展”加强版；注重与各方联手建设更加紧密的命运共同体，全面打造“合作共赢”升级版。中国坚持维权与维稳的辩证统一观，力求维权而不引发冲突、维稳而不伤害权利；提出总体国家安全观、亚洲安全观、核安全观、信息主权观与网络空间秩序观、海洋合作观等，为弥补“安全短板”迈出有力步伐。

[关键词]中国外交 战略新思想 中国梦 中国特色大国外交 和平发展 合作共赢 命运共同体

[作者简介]陈须隆，中国国际问题研究院国际战略研究所所长、研究员；苏晓晖，中国国际问题研究院国际战略研究所副所长、助理研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)06-0005-18

十八大以来，以习近平为总书记的党中央发扬党的理论联系实际的优良作风，在保持外交政策连续性和稳定性的同时，勇于探索，开拓创新，坚持内政与外交有机统一、中国特色与时代特征融为一体，科学研判

国际形势,准确把握中国与外部世界关系的历史性变化,加强统筹国内国际两个大局,提出一系列外交战略新思想,推动中国特色外交理论取得阶段性重要成果,指导中国外交实践积极进取,不断开创中国外交新局面。

十八大以来的中国外交战略新思想主要包括:以中国梦统筹国内国际两个大局,指引和提振新时期中国外交;全面推进中国特色的大国外交,加强外交工作的顶层设计、底线思维、策略运筹和统筹协调;丰富和深化和平发展战略思想,依靠不断发展起来的力量更好地走和平发展道路;将“共赢”升至外交旗帜高度,通过“合作共赢”打造命运共同体;坚持维稳与维权的统一,筑牢边海防铜墙铁壁;坚持国家总体安全观,走中国特色国家安全道路;弘扬丝路精神,共建“一带一路”;用“亲、诚、惠、容”理念经略和塑造周边,让命运共同体在周边落地生根;推动建设不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的新型大国关系,力避大国崛起的“修昔底德陷阱”;以正确义利观深化与发展中国家团结合作,推动金砖国家形成更紧密、更全面、更牢固的伙伴关系。

一、以中国梦统筹国内国际两个大局

中国梦这一概念的提出,对中国的内政和外交意义重大,带来了外交战略思想的发展和创新。

(一)以中国梦凝聚党心民心军心

党中央提出要实现中华民族伟大复兴的中国梦。中国梦的基本内涵是实现国家富强、民族振兴、人民幸福。^[1]中国梦是强国梦。中国再不能重复鸦片战争以后在列强坚船利炮下被奴役被殖民的历史悲剧,要建设军事强国、文化强国、贸易强国、科技强国、海洋强国和网络强国,要在国际上发挥负责任大国作用。这是当前全党全国各族人民要共同为之奋斗

[1]习近平在莫斯科国际关系学院的演讲(全文),http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1024371.shtml.

的目标。

为实现中国梦,必须全面深化改革并扩大开放。要在解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力的同时,扩大开放,提升对外开放水平,创新对外合作模式。同时,为了实现中国梦,中国需要长期和平稳定的外部环境。^[1]

(二)以中国梦连接中国与世界

中国梦是纽带。联结中国与其他国家的不仅是友谊、利益纽带,还有各自的梦想。^[2]中国梦是和平、发展、合作、共赢的梦。^[3]中国梦是追求和平的梦、追求幸福的梦、奉献世界的梦。^[4]中国梦与各国人民、各地区的美好梦想息息相通,与别国梦互为机遇,给世界带来极大机遇。中国梦既造福中国,也造福世界。

中国梦将中国复兴与世界进步融为一体,成为连接中国与世界的重要纽带。中国梦重要思想增进了国际社会对中国和平发展战略的理解和认同,显著提升了中国的国际影响力、道义感召力和文化亲和力。^[5]

(三)以中国梦指引中国外交

提出新的外交大局观。做好新时期中国外交工作,胸中要装着国内国际两个大局:国内大局就是“两个一百年”奋斗目标,实现中国梦;国际大局就是为改革发展稳定争取良好外部条件,维护国家主权、安全、发展

[1]习近平在印度世界事务委员会的演讲(全文), http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1192744.shtml.

[2]习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲(全文), http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1024949.shtml.

[3]习近平在中法建交 50 周年纪念大会上的讲话(全文), http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1141773.shtml.

[4]习近平同美国总统奥巴马共同会见记者, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliaozt_611306/zt_611380/ywzt_611452/2013nzt/xjpdwf_644623/zxxx_644625/t1048842.shtml.

[5]杨洁篪:“新形势下中国外交理论和实践创新”, http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1066866.shtml.

利益,维护世界和平稳定、促进共同发展。^[1]

外交要有梦想、有奋斗。要宣扬好中国梦,阐释好其国际内涵与世界意义;要追求中国梦与别国梦的相通与契合,并融入地区梦;要推动文明交流互鉴;要为建设军事强国、文化强国、贸易强国、科技强国、海洋强国和网络强国而奋斗,为维护国家和民族统一而奋斗;要为服务好人民幸福梦而奋斗;要为推动实现亚洲梦和世界梦而奋斗。

二、办好“中国特色大国外交”

十八大以后,中国提出并强化了“中国特色大国外交”理念,其核心内容是中国要在国际上更好地发挥负责任大国作用,并体现中国特色。

(一)更好发挥负责任大国作用

中国坚定不移做和平发展的实践者、共同发展的推动者、多边贸易体制的维护者、全球经济治理的参与者。^[2]

随着中国发展,中国将更好发挥负责任大国作用。其一,更加积极有为地维护世界和平。其二,更加积极有为地参与国际事务。其三,更加积极有为地促进共同发展。其四,积极维护和弘扬国际公平正义,促进国际关系民主化、法治化与合理化,推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。

(二)强调中国特色

中国的大国外交不同于西方外交之处在于,不干涉内政又不无动于衷。中国外交有原则、重情谊、讲道义、谋公正。^[3]主持公道,伸张正义;维护人类良知和国际公理;为发展中国家说话、撑腰。

[1]习近平:“让命运共同体意识在周边国家落地生根”,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1093113.shtml.

[2]习近平:“更好统筹国内国际两个大局,夯实走和平发展道路的基础”,http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/29/c_114538253.htm.

[3]习近平在金砖国家领导人第六次会晤上的讲话(全文),http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1174958.shtml.

中国外交的特色是立足于中国作为发展中国家的基本国情，植根于中国坚持的社会主义理念，发端于博大精深的中华文明，源自于新中国外交的优良传统，契合于当今时代潮流和世界大势。^[1]

中国特色大国外交全面发展对外关系，努力使各国同我国政治关系更加友好、经济纽带更加牢固、安全合作更加深化、人文联系更加紧密。

(三) 加强外交工作的顶层设计、底线思维和策略运筹

外交工作要加强立体思维，立体操作，加强顶层设计，落实底线思维。

从顶层设计角度加强对外工作的战略谋划。要站在战略高度和全局角度分析和处理问题，观大势、谋大事。主动性是大国外交的特点。随着中国国力增长和面临国际环境的变化，改变以“应对”为主的外交反应模式，转而主动出牌、主动布局。

树立底线思维。不回避矛盾和问题，妥善处理同有关国家的分歧和摩擦，既要朝好的方向努力，也要做最坏打算，做到未雨绸缪、有备无患。

搞好策略运筹。要顺势而为，根据国际形势和外部环境变化，及时调整政策和策略，正确处理对外工作中遇到的新情况新问题。^[2]

(四) 重视公共外交

刚柔相济。政府间的政治、经济、安全合作是推动国家关系发展的刚力，人文交流则是民众加强感情、沟通心灵的柔力。两种力量交汇融通，才能更好推动国家间以诚相待、相即相容。^[3]中国须夯实对象国的社会和民意基础，以确保中国利益的可持续性。

重视公共外交，传播好中国声音，讲好中国故事，向世界展现一个真实、立体、全面的中国。民间外交要开拓创新。多领域、多渠道、多层次开

[1] 王毅部长在第二届世界和平论坛午餐会上的演讲，http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1053901.shtml.

[2] 杨洁篪：“新形势下中国外交理论和实践创新”，http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1066866.shtml.

[3] 习近平在韩国国立首尔大学的演讲，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1171668.shtml.

展民间对外友好交流，广交朋友、广结善缘。要以诚感人、以心暖人、以情动人。民间外交应开拓更多交流渠道、创建更多合作平台，引导国外机构和优秀人才以各种方式参与中国现代化建设。^[1]

三、依靠不断发展起来的力量更好地走和平发展道路

以习近平为总书记的党中央审时度势，把和平发展的战略思想推向新的历史高度，铸就“和平发展”加强版。

(一) 把和平发展道路与中国梦紧密联系起来

中国梦的实现需要和平稳定的国际和周边环境，中国将坚持通过和平发展方式实现中国梦。^[2]只有始终不渝坚持走和平发展道路，才能把握和运用好难得的重要战略机遇期，实现国家经济社会发展的战略目标，朝着实现中华民族伟大复兴的中国梦胜利迈进。

(二) 坚持和平发展与维护国家权益的辩证统一

中国既要坚持走和平发展道路，又要坚决维护国家正当权益。坚持走和平发展道路，但决不能放弃正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何外国不要指望中国会拿自己的核心利益做交易，不要指望中国会吞下损害主权、安全、发展利益的苦果。^[3]

(三) 坚持和平发展与弘扬中国“和”文化的更好结合

中华民族历来是爱好和平的民族。中华文化崇尚和谐，中国“和”文化源远流长，蕴涵着天人合一的宇宙观、协和万邦的国际观、和而不同的社会观、人心和善的道德观。以和为贵，与人为善，己所不欲、勿施于人等理念在中国代代相传，植根于中国人的精神中，也将体现在中国人的行

[1]习近平：“在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立 60 周年纪念活动上的讲话”，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/15/c_1110712488.htm.

[2]杨洁篪：“新形势下中国外交理论和实践创新”，http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1066866.shtml.

[3]习近平：“更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础”，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/29/c_114538253.htm.

为上。^[1]

(四) 独立自主与合作共赢的有机融合

和平发展道路既强调要始终坚持独立自主的原则,又强调要顺应和平、发展、合作、共赢的时代潮流。世界的命运必须由各国人民共同掌握。各国主权范围内的事情只能由本国政府和人民去管,世界上的事情只能由各国政府和人民共同商量来办。

(五) 中国机遇与世界机遇相互转化

中国和平发展道路能不能走得通,很大程度上要看能不能把世界的机遇转变为中国的机遇,把中国的机遇转变为世界的机遇。中国要坚持从国家实际出发,坚定不移走自己的路,同时要树立世界眼光,更好地把国内发展与对外开放统一起来,把中国发展与世界发展联系起来,把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来。^[2]

(六) 坚实构筑和平发展的内外保障

内要强军固防。建设强大的国防,使国家集中精力于和平发展,也对任何破坏中国和平发展进程的挑衅形成有力威慑,达到“以武止戈”、避免战争的目的。要坚持总体国家安全观,着眼有效捍卫国家主权权益、维护边海防安全稳定,加强筹划指导,推进战略转型,强化体系建设,深化改革创新,努力建设强大稳固的现代边海防。外要抑恶扬善。如果有人误以为中国走和平发展道路是怕惹事,肆意挑衅,必将搬起石头砸自己的脚。

四、通过“合作共赢”打造命运共同体

党的十八大以来,中国高举和平、发展、合作、共赢的外交新旗帜,在坚持和平、发展、合作理念的同时,强调共赢思想的必要性和重要性,积

[1]习近平在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立 60 周年纪念活动上的讲话, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/15/c_1110712488.htm.

[2]习近平:“更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础”, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/29/c_114538253.htm.

积极推动与各国合作共赢，让命运共同体落地生根，全面打造“合作共赢”升级版。

(一)将“共赢”提升到外交旗帜高度

“共赢”具有鲜明的中国特色。中国是社会主义国家，提出共赢理念，是要摒弃“你输我赢，非赢即输”的零和思维，通过为世界作出实实在在的贡献，赢得世界的信任和尊重。

“共赢”具有丰富内涵。经济上，强调寻求共同利益，主张共同发展和繁荣；政治上，强调相互尊重、平等相待；安全上，强调既重视自身安全，又重视共同安全，推动各方朝着互利共赢、共同安全的目标相向而行；文化上，强调包容互鉴、共生共存，主张“各美其美，美美与共”。

(二)在国际关系中弘扬合作共赢精神

合作共赢应该成为各国处理国际事务的基本政策取向。随着全球化深入发展以及全球性挑战的日益突出，各国命运更加紧密相连，共同利益增多，选择对抗没有出路，增进合作才是正道。

合作共赢是新时期国际关系健康发展的根本途径。中国主张积极扩大各国共同利益的汇合点，坚持开放的地区主义，推动建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系。

合作共赢要求树立新型利益观。要把本国利益同各国共同利益结合起来，努力扩大各方共同利益的汇合点。要积极树立双赢、多赢、共赢的新理念，摒弃你输我赢、赢者通吃的旧思维。

合作共赢要求权责共担。要坚持同舟共济、分担责任，携手应对气候变化、能源资源安全、网络安全、重大自然灾害等日益增多的全球性问题，共同呵护人类赖以生存的地球家园。

(三)打造对外开放与合作升级版

互利共赢的开放战略是中国发展取得成功的一大法宝。十八大报告再次强调“中国将始终不渝奉行互利共赢的开放战略”，进一步明确了在经济全球化深入发展的时代背景下，中国如何处理自身利益与世界各国共同利益之间的关系，反映了21世纪中国的新型国际合作观，是新时期中国外交的一个显著特征。

(四) 强化共同体理念, 推动形成三种共同体

一是坚持共同发展的大方向, 结成利益共同体。各国要不断扩大利益交汇点, 实现互惠共存、互利共赢。

二是构建融合发展的大格局, 形成命运共同体。基础设施互联互通是融合发展的基本条件。推动上、中、下游全产业链深度合作, 形成优势互补的产业网络和经济体系。

三是维护和平发展的大环境, 打造责任共同体。地区国家需要凝聚共识, 积极作为, 共同担当起应尽的责任。应推动安全对话与磋商, 加强灾害管理、海上搜救、反对恐怖主义、打击跨国犯罪等非传统安全领域合作, 积极探讨建立亚洲区域安全合作框架。^[1]

要全方位推进共同体建设。让命运共同体意识在周边落地生根; 携手建设更为紧密的中国—东盟命运共同体; 努力构建携手共进的中非、中拉、中阿命运共同体。

(五) 提出亚洲安全观, 推进亚洲安全合作

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, 搭建地区安全和合作新架构, 努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路。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和非传统领域安全。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。^[2]

(六) 提出核安全观, 促进核安全方面的国际合作

坚持理性、协调、并进的核安全观, 通过践行“四个并重”确保核安全: 发展和安全并重, 以确保安全为前提发展核能事业; 权利和义务并重, 以尊重各国权益为基础推进国际核安全进程; 自主和协作并重, 以互利共赢为途径寻求普遍核安全; 治标和治本并重, 以消除根源为目标全

[1] 李克强在博鳌亚洲论坛 2014 年年会开幕式上的主旨演讲(全文), http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/ydyl_667839/zyxw_667918/t1145916.shtml.

[2] 习近平:“积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面”, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/yxhy_667356/zxxx/t1158070.shtml.

面推进核安全努力。^[1]

(七)提出信息主权观与网络空间秩序观,推动国际合作与治理

每一个国家在信息领域的主权权益都不应受到侵犯,互联网技术再发展也不能侵犯他国的信息主权。在信息领域没有双重标准。国际社会要本着相互尊重和相互信任的原则,通过积极有效的国际合作,共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间,建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系。要积极开展双边、多边的互联网国际交流合作。

(八)提出海洋合作观,推动建设和平、合作、和谐的海洋

中国愿同世界各国一道,通过发展海洋事业带动经济发展、深化国际合作、促进世界和平,努力建设一个和平、合作、和谐的海洋。

共同建设和平之海。中国坚决反对海洋霸权,致力于在尊重历史事实和国际法的基础上,通过当事方直接对话谈判解决双边海洋争端和纠纷。中国坚定维护国家主权和领土完整,致力于维护地区的和平与秩序;愿同相关国家加强沟通与合作,完善双边和多边机制,共同维护海上航行自由与通道安全。

共同建设合作之海。积极构建海洋合作伙伴关系,共同建设海上通道、发展海洋经济、利用海洋资源、探索海洋奥秘,为扩大国际海洋合作做出贡献。

共同建设和谐之海。各国都应坚持在开发海洋的同时,善待海洋生态,保护海洋环境,让海洋永远成为人类可以依赖、可以栖息、可以耕耘的美好家园。^[2]

五、坚持维权与维稳的辩证统一观

中国既坚决维护国家主权、安全与发展利益,又努力维护和平稳定

[1]习近平在荷兰海牙核安全峰会上的讲话(全文),http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1140457.shtml.

[2]李克强在中希海洋合作论坛上的演讲(全文),http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/lkqzlfyghxlfw_667811/zxxx_667813/t1167568.shtml.

的国际与周边环境,坚持维权与维稳并重,力争实现二者的最佳平衡。

(一) 维权与维稳并重

十八大报告明确指出,“我们坚决维护国家主权、安全、发展利益,决不会屈服于任何外来压力”。中国坚持维权与维稳并重,维权而不引发冲突,维稳而不伤害权利。任何人都不应低估中国维护国家利益的决心和能力,不应奢望中国会吞下损害自身利益的苦果。

(二) 决不放弃正当利益

中国坚决维护主权、安全和发展利益。中国坚持自己选择的社会制度和发展道路,不允许外部势力干涉中国内政,高度警惕和防范国际上各种反华敌对势力的渗透破坏活动。

(三) 积极维护有利的外部发展环境

发展仍是第一要务,是解决一切问题的“总钥匙”。坚持外交依靠发展、服务发展、促进发展,积极维护有利的外部发展环境。不容许在中国家门口生事,不容许他国为一己之私扰乱地区和平稳定的大局。

六、坚持总体国家安全观

习近平主席在中央国家安全委员会第一次会议上强调,要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势,坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国家安全道路。

贯彻落实总体国家安全观,必须既重视外部安全,又重视内部安全,对内求发展、求变革、求稳定、建设平安中国,对外求和平、求合作、求共赢、建设和谐世界;既重视国土安全,又重视国民安全,坚持以民为本、以人为本,坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民,真正夯实国家安全的群众基础;既重视传统安全,又重视非传统安全,构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系;既重视发展问题,又重视安全问题,发展是安全的基础,安全是发展的条件,富国才能

强兵，强兵才能卫国；既重视自身安全，又重视共同安全，打造命运共同体，推动各方朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行。^[1]

七、共建“一带一路”

习近平主席先后提出共同建设“丝绸之路经济带”与“21世纪海上丝绸之路”的重要战略思想。二者合称“一带一路”。“一带一路”是互利共赢之路，将带动各国经济更加紧密结合起来，推动各国基础设施建设和体制机制创新，创造新的经济和就业增长点，增强各国经济内生动力和抗风险能力。

(一) 加强“五通”，以点带面，从线到片，逐步形成区域大合作

加强政策沟通。各国可以就经济发展战略和对策进行充分交流，本着求同存异原则，协商制定推进区域合作的规划和措施，在政策和法律上为区域经济融合“开绿灯”。

加强道路联通。上海合作组织正在协商交通便利化协定。尽快签署并落实这一文件，将打通从太平洋到波罗的海的运输大通道。在此基础上，逐步形成连接东亚、西亚、南亚的交通运输网络。

加强贸易畅通。就贸易和投资便利化问题进行探讨并作出适当安排，消除贸易壁垒，降低贸易和投资成本，提高区域经济循环速度和质量。

加强货币流通。各国在经常项下和资本项下实现本币兑换和结算，就可以大大降低流通成本，增强抵御金融风险能力，提高本地区经济国际竞争力。

加强民心相通。搞好上述领域合作，必须得到各国人民支持，必须加强人民友好往来，增进相互了解和传统友谊。^[2]

[1]习近平：“坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路”，http://news.xinhuanet.com/2014-04/15/c_1110253910.htm.

[2]习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲(全文)，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/ywzt_611452/2013nzt/xjpfeyghy_645348/zxxx_645350/t1074151.shtml.

(二)坚持共商、共建、共享原则

共商,就是集思广益,好事大家商量着办,使“一带一路”建设兼顾双方利益和关切,体现双方智慧和创意。

共建,就是各施所长,各尽所能,把双方优势和潜能充分发挥出来,聚沙成塔,积水成渊,持之以恒加以推进。

共享,就是让建设成果更多更公平惠及中阿人民,打造中阿利益共同体和命运共同体。^[1]

(三)既要登高望远、也要脚踏实地

登高望远,就是要做好顶层设计,规划好方向和目标,构建区域大合作格局。

脚踏实地,就是要争取早期收获。应该加快协商和推进合作项目,争取成熟一项实现一项。“一带一路”建设越早取得实实在在的成果,就越能调动各方面积极性,发挥引领和示范效应。^[2]

八、用“亲、诚、惠、容”理念密切周边关系

(一)新时期周边外交新理念

周边外交的基本方针是,坚持与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻,突出体现亲、诚、惠、容的理念。要坚持睦邻友好,守望相助;讲平等、重感情;常见面,多走动;多做得人心、暖人心的事,使周边国家对我们更友善、更亲近、更认同、更支持,增强亲和力、感召力、影响力。要诚心诚意对待周边国家,争取更多朋友和伙伴。要本着互惠互利的原则同周边国家开展合作,编织更加紧密的共同利益网络,把双方利益融合提升

[1]习近平在中阿合作论坛第六届部长级会议开幕式上的讲话, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/ydyl_667839/zyxw_667918/t1162491.shtml.

[2]习近平在中阿合作论坛第六届部长级会议开幕式上的讲话, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/ydyl_667839/zyxw_667918/t1162491.shtml.

到更高水平,让周边国家得益于我国发展,使我国也从周边国家共同发展中获得裨益和助力。要倡导包容的思想,强调亚太之大容得下大家共同发展,以更加开放的胸襟和更加积极的态度促进地区合作。这些理念,首先我们自己要身体力行,使之成为地区国家遵循和秉持的共同理念和行为准则。^[1]

(二)五个坚持和“2+7”合作框架”

中国提出通过五个坚持和“2+7”合作框架发展与东盟的关系,打造更加紧密的中国——东盟命运共同体。^[2]

五个坚持:坚持讲信修睦,坚持合作共赢,坚持守望相助,坚持心心相印,坚持开放包容。

“2+7合作框架”中,“2”为两点政治共识,即推进合作的根本在深化战略互信,拓展睦邻友好;深化合作的关键是聚焦经济发展,扩大互利共赢。“7”为七个领域的合作:积极探讨签署中国—东盟国家睦邻友好合作条约;启动中国—东盟自贸区升级版谈判;加快互联互通基础设施建设;加强本地区金融合作和风险防范;稳步推进海上合作;加强安全领域交流与合作;密切人文、科技、环保等交流。

(三)形成解决周边问题的外交新理念

在朝鲜半岛,以处理推进半岛无核化、维持半岛稳定和维护中朝友好关系三个目标之间的关系为关键,将半岛无核化置于首位,推动中朝两国向正常关系加睦邻友好发展。顺势加强中韩关系,提出中韩成为实现共同发展的伙伴、致力地区和平的伙伴、携手振兴亚洲的伙伴、促进世界繁荣的伙伴。

中国坚决反对日本背信弃义、损害中国领土主权的行为。中方强烈敦促日本正视当前中日关系的严峻局面,承认钓鱼岛主权争议,纠正侵

[1] 习近平:“让命运共同体意识在周边国家落地生根”, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zxw_602251/t1093113.shtml.

[2] 李克强在第16次中国—东盟(10+1)领导人会议上的讲话(全文),http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/ywzt_611452/2013nzt/lkqzlcxyldrhy_662019/zxxx_662021/t1086491.shtml.

犯中国主权的错误做法，回到谈判解决钓鱼岛问题的轨道上来。

中国坚决反对日本歪曲历史和破坏战后国际秩序的图谋。中国将坚定不移捍卫用鲜血和生命写下的历史。国际社会应共同维护二战胜利成果和战后国际秩序。

处理南海问题，中方赞成并倡导“双轨思路”，即有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决，而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。^[1]

九、推动建立新型大国关系

以习近平为总书记的党中央通过主动战略谋划，积极调动大国关系，主动提出要跟美国建立新型大国关系，力争摆脱新兴大国与守成大国走向冲突对抗的老路。

（一）中俄是大国间和谐共处的典范

中俄互为最主要、最重要的战略协作伙伴，深化中俄全面战略协作伙伴关系，在两国外交全局和对外关系中都占据优先的战略地位。两国重点加大相互政治支持，坚定支持对方维护国家主权、安全、发展利益的努力，走符合本国国情的发展道路；全面扩大务实合作，把两国高水平的政治关系优势转化为实际成果；密切在国际和地区事务中协调配合，维护联合国宪章宗旨和原则及国际关系基本准则，维护二战成果和战后国际秩序，维护国际公平正义，促进世界和平、稳定、繁荣。

中俄关系已达到前所未有的高水平，为大国间和谐共处树立了典范，在当今国际关系中为促进地区乃至世界和平与安全发挥着重要的稳定作用。^[2]

[1] 王毅：“以‘双轨思路’处理南海问题”，http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1181457.shtml.

[2] “人民共和国和俄罗斯联邦关于合作共赢、深化全面战略协作伙伴关系的联合声明”，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/ywzt_611452/2013nzt/xjpzxfw_643729/zxxx_643731/t1024243.shtml.

(二)推动中美建立新型大国关系

中美要建立不对抗不冲突、相互尊重、合作共赢的新型大国关系,这是双方在总结历史经验基础上,从两国国情和世界形势出发,共同作出的重大战略抉择,符合两国人民和各国人民根本利益,也体现了双方决心打破大国冲突对抗的传统规律、开创大国关系发展新模式的政治担当。

构建中美新型大国关系是一种使命和责任,须有积土成山的精神。双方要努力做到:增进互信,把握方向;相互尊重,聚同化异;平等互利,深化合作;着眼民众,加深友谊。^[1]

(三)推动中欧建立四个伙伴关系

加强与发展中欧关系是中国推动建立长期稳定健康发展的新型大国关系的重要组成部分,是中国外交政策的优先方向之一。

中国和欧盟要做和平伙伴,带头走和平发展道路。中国和欧盟要做增长伙伴,相互提供发展机遇。中国和欧盟要做改革的伙伴,相互借鉴、相互支持。中国和欧盟要做文明伙伴,为彼此进步提供更多营养。^[2]

十、以正确义利观和新框架深化与发展中国家合作

发展中国家是中国外交的基石,始终是中国在国际政治舞台上可以依靠的战略力量。中国在同发展中国家交往时要树立正确义利观,政治上要坚持正义、秉持公道、道义为先,经济上要坚持互利共赢、共同发展。对那些对中国长期友好而自身发展任务艰巨的周边和发展中国家,要更多地考虑到对方利益,开展合作时要注意多予少取,早予晚取,绝不损人利己,以邻为壑。

(一)以“真、实、亲、诚”和“461”框架打造中非合作升级版

[1]习近平在第六轮中美战略与经济对话和第五轮中美人文交流高层磋商联合开幕式上的致辞(全文),http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1172747.shtml.

[2]习近平同欧洲理事会主席范龙佩举行会谈,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1142745.shtml.

“真”字是指中国要做非洲国家的真朋友。“实”指中国要把对非承诺落到实处。“亲”是指中国人民对非洲人民保持友好亲近。“诚”是指坦诚相待,妥善解决中非关系中出现的问题与挑战。^[1]

中方提出“461”合作框架,打造中非合作升级版。“4”是要牢牢把握四项原则:真诚平等相待、增进团结互信、共谋包容发展、创新务实合作。“6”是积极推进六大工程:产业合作工程、金融合作工程、减贫合作工程、生态环保合作工程、人文交流合作工程、和平安全合作工程。“1”是用好中非合作论坛这一个重要平台。^[2]

(二)以“1+2+3”合作格局深化中国－阿拉伯天然合作伙伴关系

中国同阿拉伯国家因为丝绸之路相知相交,是共建“一带一路”的天然合作伙伴。

要做好顶层设计,规划好方向和目标,构建中阿“1+2+3”合作格局。“1”是以能源合作为主轴。“2”是以基础设施建设、贸易和投资便利化为两翼。“3”是以核能、航天卫星、新能源三大高新领域为突破口,努力提升中阿务实合作层次。^[3]

(三)以“1+3+6”合作新框架构建中拉关系五位一体新格局

构建中拉关系新格局要做到“五个坚持”。一是坚持平等相待,始终真诚相助。二是坚持互利合作,促进共同发展。三是坚持交流互鉴,巩固世代友好。四是坚持国际协作,维护共同权益。五是坚持整体合作,促进双边关系。

中方倡议双方共同构建“1+3+6”合作新框架。“1”是“一个规划”,即以实现包容性增长和可持续发展为目标,制定《中国与拉美和加勒比国

[1]习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲(全文),http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1024949.shtml.

[2]李克强在非盟会议中心的演讲(全文),http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/lkqzlfwss_667123/zxxx_667125/t1152894.shtml.

[3]习近平在中阿合作论坛第六届部长级会议开幕式上的讲话,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/ydyl_667839/zyxw_667918/t1162491.shtml.

家合作规划(2015—2019)》，实现各自发展战略对接。“3”是“三大引擎”，即以贸易、投资、金融合作为动力，推动中拉务实合作全面发展。“6”为“六大领域”，即以能源资源、基础设施建设、农业、制造业、科技创新、信息技术为合作重点。^[1]

(四) 推动金砖国家形成更紧密、更全面、更牢固的伙伴关系

中国对金砖国家合作尤为珍视，将其列为外交优先领域，坚持同金砖国家做好朋友、好兄弟、好伙伴。

发扬金砖国家独特的合作伙伴精神。坚持开放、包容、合作、共赢。协调经济发展、社会发展、环境保护，拓展更大经济发展空间，开展全方位经济合作。扎实推动务实合作，确保金砖国家开发银行尽快启动，推动应急储备安排尽早投入运作，更多发挥工商理事会、智库理事会作用。塑造有利外部发展环境。推动金砖国家在经济总量、对外贸易、国际投资等方面占全球比重继续上升，完善全球经济治理，把增加发展中国家代表性和发言权的有关共识和决定落到实处，加强全球宏观经济政策协调，防范主要经济体经济政策变动给金砖国家带来负面外溢效应。^[2]

金砖国家既要做世界经济稳定之锚，也要做国际和平之盾，把自身发展同世界和平稳定结合起来，做世界和平的维护者、全球安全的促进者、国际安全秩序的建设者，将共同打击恐怖主义和维护网络安全作为重点合作领域，倡导新的安全观，共同维护以联合国为核心的国际安全合作体系。^[3]

[收稿日期：2014-11-1]

[1]习近平在中国—拉美和加勒比国家领导人会晤上的主旨讲话(全文)，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/xzxcxhw_668266/zxxx_668268/t1175807.shtml.

[2]习近平在金砖国家领导人第六次会晤上的讲话(全文)，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1174958.shtml.

[3]习近平主席出席金砖国家领导人第六次会晤并发表重要讲话，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/xzxcxhw_668266/zxxx_668268/t1174939.shtml.

中美在西太平洋的竞争与顺应

陶文钊

[内容提要]在美国有一种几乎是原教旨主义的看法：美国是一个海洋国家，中国是一个大陆国家。美国把中国建设海洋强国的目标视为对其在西太平洋主导地位的挑战。双方在东海与南海问题上存在着尖锐的分歧。在东海，美国把钓鱼岛问题上的战略模糊转变为战略清晰。在南海，美国极力推动争议的多边化、国际化。但这并不是说，两国在西太平洋就没有调和的余地，这种竞争必然导致战略摊牌。

[关键词]“陆海分治” 中日钓鱼岛争端 南海问题 中美竞争与顺应 “亚太再平衡”战略 《日美安保条约》

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

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2014)06-0023-20

奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略以来，东亚地区的安全形势变得更为复杂。美国口口声声地表示，在本地区关于领土、领海主权的争议中不选边、不站队，但实际上却明里暗里在中日关于钓鱼岛的争议中支持日本，在南海的争议中支持菲律宾和越南，使中美关系呈现出本世纪以来尚未有过的紧张局面。美国这样做是一时一事的表现，还是具有某种长远性质的美国政策调整，就成为中美在建设新型大国关系的过程中一个非常值得关注的问题。

中国与美国：“陆海分治”？

在美国，有一种几乎是固定不变的看法，即：美国是一个传统的海洋国家，中国则是一个传统的大陆国家。从19世纪90年代美国海权理论家、战略家马汉系统提出海权理论以来，美国就不断扩展它的制海权。二次大战以后，美国把全世界都划入它的地缘战略利益范围，而保卫美国利益的首先就是在世界各大洋巡弋的美国舰队。美国比历史上任何国家都更名副其实地成了海上霸主。而在美国政界和学界的许多人看来，中国几百年来主要是在陆上经营，中国的国家利益主要是在亚洲大陆。甚至一些主张改善中美关系的学者也认为，正因为中国的利益在大陆，美国的利益在海上，因此两国没有根本的利害冲突。如卡内基国际和平基金会的史文在《美国的挑战》一书中讲道：“在当前，华盛顿和北京都不在亚洲和更广阔的范围寻求根本不相容的具有结构性质的战略目标……在当前，任何一方都不致力于从根本上重塑中美双方在亚太地区的力量均衡，或者从根本上逆转现存的政治、经济与军事趋势。具体说来，作为首要的战略意图，美国不寻求抵消、严重地削弱或遏制作为亚洲大陆强国的中国的核心能力（具有规模巨大的陆上军事力量）……类似的是，作为中国现今天战略的一部分，北京也并不有意识地寻求抵消华盛顿这个西太平洋的海洋强国的处于主导地位的能力。”史文在这里正是以大陆强国和海洋强国来作为中美两国的一个基本地缘战略区分的。^[1]

正是基于这种观点，有的美国学者提出了东亚“陆海分治”的设想。如波士顿大学教授陆伯彬（Robert Ross）在上世纪末就论述说，亚洲其他国家都不具备成为全球大国的条件，而中美两国分别拥有的战略资产使这两个国家成为天然的权势竞争者。中美两国形成均势，有利于亚洲的和平与稳定。中美两国的均势是否能够形成，取决于它们是否满意于各自的陆上主导地位和海上主导地位的态势，即中国主导大陆东亚，美国

[1] Michael Swaine, *America's Challenge. Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Carnegie Endowment for International Peace, 2011, p.45.

主导海上东亚。如果有一方试图削弱另一方的势力范围,那么均势就可能受到破坏,稳定将受到损害。在这个“陆海分治”的设想中,南海必须包括在美国势力范围之内,日本与东南亚国家也属于美国的这个势力范围。^[1]

毫无疑问,把中国作为大陆国家是一个历史性的大误解。中国是一个典型的陆海复合型国家,既有辽阔的陆地疆土,又濒临大洋,有广袤的海洋疆域,海岸线总长度约为3.2万公里(大陆海岸线1.8万公里,岛屿海岸线1.4万公里),仅次于印度尼西亚和俄罗斯,居世界第三位。中国的海岸线是连接在一起的,港口的温暖和分布的合理有利于海上力量的机动。中国边缘海面积广袤,既为中国提供了与世界各国交往的便利通道,也提供了极大的战略纵深。近海地区还有很多岛屿(面积在500平方米以上的岛屿有6,900多个)可供舰队和商船使用。^[2]历史上,中国长期以来处于重陆轻海的不平衡状态。中国古代历朝的防御重心都是防止北方少数民族的入侵。近代以来,列强从海上入侵,给晚清和民国政府以极大压力。但由于国势衰微,统治者没有太多精力顾及海权。中华人民共和国建立后,化了很大气力解决陆路边界的问题,现在,除了中印、中不(丹)尚有未定边界,中国与其他十二个陆地邻国的边界都已妥善解决。经过六十多年,尤其是后三十多年的现代化建设,中国的综合国力大大增强,既具有了保卫海洋权益的力量,也有了进一步发展海洋经济的需求。提出建设海洋强国的目标既是与时俱进的,也是现实的、完全有条件的。2003年5月,中国国务院在《全国海洋经济发展纲要》中第一次明确地提出了逐步把中国建设成海洋强国的战略目标。中国政府2013年公布的《中国武装力量的多样化运用》白皮书开宗明义宣示:“走和平发展的道路,是中国坚定不移的国家意志和战略抉择”;同时指出,“中国是陆

[1]Robert Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty -First Century,” *International Security*, Vol.23, No.4 (Spring 1999), pp.84 -118.

[2]刘新华:“中国发展海权的战略选择”,载《世界经济与政治》2013年第10期,第103-104页。

海兼备的大国，海洋是中国实现可持续发展的重要空间和资源保障，关系人民福祉，关乎国家未来。开发、利用和保护海洋，建设海洋强国，是国家重要发展战略”。^[1]总体说来，中国发展海权的主要目标是维护国家主权和领土、领海完整，保卫海疆；有效利用自有海域，积极参与公海的考察与开发，大力开展国际合作，保证海上运输线的畅通，成为海上经济强国；积极承担国际责任，推动建立公平、公正的海洋秩序，成为重要的海洋政治力量。^[2]

从第二次世界大战结束以来，海上霸权成为美国维护其全球霸权的主要组成部分。近年来，美国把中国的军事现代化和建设海洋强国的战略视为对其西太平洋霸权地位的挑战，前副国务卿斯坦伯格在他最近出版的书中写道：“现在，中国的军事力量正在现代化，并且若干世纪以来，第一次将其发展方向外向地指向海上领地。”^[3]这是奥巴马政府实行“亚太再平衡”战略的重要原因。美国努力加大在亚太地区的投入，尤其是军事上的投入；竭力加强与盟国的关系，尤其是与日本的同盟关系；并利用中国与一些国家存在的领土和海洋权益的争端，作为应对中国在西太平洋上挑战的主要抓手。

美国在钓鱼岛问题上扶日压华

钓鱼岛是台湾的附属岛屿，历来是中国领土。反法西斯战争胜利以后，钓鱼岛理应立即归还中国。但冷战爆发后，美国扶植日本成为东亚的

[1] 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国武装力量的多样化运用》（2013年4月），http://www.gov.cn/jrzq/2013-04/16/content_2379013.htm.（上网时间：2014年7月20日）

[2]胡波：《中国海权策——外交、海洋经济及海上力量》，新华出版社，2012年，第121页。但笔者与胡波的看法略有不同。

[3]James Steinberg, Michael E. O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve. U.S.-China Relations in the Twenty-First Century*, Princeton University Press, 2014, p.182.

桥头堡,不顾中苏等盟国的反对,改变了盟国战时一致同意的对日本领土处置的许多规定,将钓鱼岛纳入了琉球的管理范围,造成了中日之间的钓鱼岛之争。上世纪70年代初,尼克松政府为了安抚日本的民族主义情绪,加强美日同盟,虽明知钓鱼岛属于中国而不属于日本,却私相授受,把钓鱼岛的“施政权”交给了日本,激起了席卷全球的华人“保钓运动”。但美国政府同时表明:“《美日旧金山和约》是美国权力的唯一来源。在和约下,美国仅取得行政权,而非主权,因此,美国将行政权移交给日本的行动并不构成基本的主权之移交,亦不能影响到任一争论者的基本的领土主张。……协议中的条款,不影响到任何国家关于尖阁或钓鱼台列屿的任何主权主张。”这就是说,美国在向日本移交钓鱼岛“施政权”的同时,确定了它在领土归属问题上的中立立场。^[1]

在1972年中日关系正常化和1978年中日签订《和平条约》时,两国领导人均达成一个共识:把钓鱼岛问题暂时搁置起来以后再议。2012年9月11日,在日本右派势力的一再怂恿下,日本政府宣布将钓鱼岛“国有化”,直接导致了中日关系的急剧恶化。从那以后,中国海监船在钓鱼岛12海里领海内进行常态巡逻,明确展示不退让的态度。

美国把美日同盟关系与中日关于钓鱼岛的争议纠缠在一起,弱化了原先在领土归属问题上的中立立场,强化了对日本的支持。综合美国国务院、白宫发言人到美国高官的历次表态,美国的立场可以概括为这样几点:

第一,对岛屿的领土主权不持立场。从上世纪70年代初以来美国一直是这么说的,美国至今仍然不否认这一点,我们暂且接受这一表态的“票面价值”。

第二,日本享有对该岛屿的“施政权”,美国反对任何改变、削弱和破坏日本行政管治的单方面行动。

第三,由于该岛屿在日本的管治之下,《美日安保条约》第五条适用

[1] 参见胡德坤、黄祥云:“美国在中日钓鱼岛争端上‘中立政策’的由来与实质”,《现代国际关系》,2014年,第6期。

于该岛屿，美国对于对日本的条约义务是“非常非常认真的”。^[1]

第四，中日两国应通过外交途径解决领土纠纷。^[2]

第五，美方一直用日本的名称“尖阁群岛”(Senkaku Islands)来称呼该群岛，而不是如称呼韩日之间的争议岛屿那样同时使用“独岛 / 竹岛”的名称。

[1] 2013 年间美国高官多次作了关于第二、三项的表态，如见：——1 月 18 日希拉里·克林顿在会晤日本外相岸田文雄后的记者招待会上的讲话，“Hillary Rodham Clinton’s Remarks with Japanese Foreign Minister Fumio Kishida after Their Meeting,” January 18, 2013. www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2013/01/203050.htm. (上网时间：2014 年 7 月 20 日)；——9 月 28 日助理国务卿拉塞尔和国家安全委员会负责亚太事务的资深主任麦艾文在记者招待会上的讲话，“Briefing on U. S. Policy in Asia –Pacific Region’ September 27, 2013,”<http://translation.state.gov/st/english/texttrans/2013/09/20130928283759.html#ixzz2hlx34jKP>. (上网时间：2014 年 7 月 20 日)；——10 月美日“2+2”安保磋商后共同会见记者时，美国国务卿克里和国防部长哈格尔的讲话，“Remarks by Secretary of State John Kerry with Secretary of Defense Chuck Hagel, Japanese Foreign Minister Fumio Kishida and Japanese Defense Minister Itsunori Onodera”，October 3, 2013, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/10/215073.htm>. (上网时间：2014 年 7 月 20 日)；——10 月 4 日，美国国务卿克里、日本外相岸田文雄、澳大利亚外长毕晓普在 APEC 部长会议期间在印尼巴厘岛举行三边战略对话后发表联合声明，《日美澳外长战略对话联合声明》，2013 年 10 月 4 日，<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215133.htm>. (上网时间：2014 年 7 月 20 日) 中国政
府外交部发言人批驳了声明的说法，指出，美、日、澳彼此是盟友关系，但这不应成为介入领土主权争议的借口，否则只会使问题更加复杂化，损害各方利益。中国敦促有关国家尊重事实，明辨是非，谨言慎行，停止任何不利于问题妥善处理、有损地区稳定的言行。《外交部：美日澳盟友关系不是介入领土争议借口》，2013 年 10 月 7 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.js.xinhuanet.com/2013-10/07/c_117606410.htm. (上网时间：2014 年 7 月 20 日)

[2] 美国助理国务卿拉塞尔 2013 年 9 月的一次讲话，“Briefing on U.S. Policy in Asia –Pacific Region,” New York Foreign Press Center, September 23, 2013, <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2013/09/20130928283759.html#ixzz2hlx34jkp>. (上网时间：2014 年 7 月 20 日)

从以上五点看来,第一、第四两点至少从字面上是中立的,第二、三、五三点明显是偏向日本的。总的说来,美国在中日钓鱼岛争议中的立场是“拉偏架”,实际上是纵容日本。对此,中国方面明确地表明了态度。2013年9月9日,在中美第十四次防务磋商中,中国人民解放军副总参谋长王冠中规劝美方说,钓鱼岛及南海问题“不应成为中美之间的问题,中方也不希望美国成为这些问题的第三方。美国应保持立场和政策的连贯性,不应释放错误信号,支持和纵容有关国家为所欲为。希望美方从中美两国关系的大局出发,妥善处理问题,避免影响两国战略互信”。^[1]

2013年11月23日,中国政府决定在东海上空设立防空识别区,并发布了防空识别规则和识别区示意图。防空识别区是沿海国家或地区基于海防空防安全的需要,在面向海洋方向上空划定的特定空域,是基于国防需要而划设的,它不是一个国家的领空,也丝毫不影响民用航空器的飞行。至今已有20多个国家和地区划设了防空识别区,日本早在1969年就设立了防识区。我国设立东海防空识别区,不仅能够提高我国防空预警能力,而且能够避免与外国航空器发生军事误判,是维护领土领空主权和安全的正当合法的举措。但美日却对此说三道四。中国政府决定宣布后几小时,克里发表声明称,美国对这一事态“深表关注”,指责中国“这种单方面的行动构成了改变东海地区现状的企图,升级的行为只能加剧本地区的紧张,制造擦枪走火的风险”,并表示“美国一如既往信守它对盟国和伙伴的承诺”。^[2]哈格尔也在当天发表声明称,“我们把这一事态看作是改变地区现状的非稳定性的企图。这种单方面的行为增加了误解和误判的风险。中国的这项声明不会在任何方面改变美国在该地区

[1]“国防部:望美勿成钓鱼岛及南海问题第三方”,2013年9月13日。<http://news.0898.net/n/2013/0913/c231187-19521973.html>.(上网时间:2014年7月20日)

[2]“John Kerry’s Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone,” November 23, 2013.<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/218013.htm>.(上网时间:2014年7月20日)

采取军事行动的方式。”^[1]此后，白宫、国防部、国务院发言人又反复在记者招待会上表示，中国设立防空识别区“是单方面改变东海地区现状的挑衅性举动”，美国“不接受其合法性”。并称，为了乘客的安全，美国政府建议美国的民用飞机接受中国政府的有关要求，但“这在任何意义上都不表示，美国政府接受了中国在新近划设的防识区的要求”。^[2]11月26日，两架美国B52轰炸机从关岛起飞，在事先没有通报中国的情况下，进入中国的东海防空识别区。尽管美方说这是早已确定的计划，但挑战中国防识区的意图是十分明显的。中方对这两架飞机进行了全程监视、及时识别，判明了美方飞机类别。但美国尚嫌不足，2014年1月31日，美国国家安全委员会负责亚太事务的资深主任麦艾文又特地接见日本共同社记者说：“我们反对中国在其他区域，包括南海，设立防空识别区”，“我们跟中国人说得非常清楚，‘设立另一个防识区’是一种挑衅性的、破坏稳定的措施，它将导致我们调整现在在本地区的军事态势。”^[3]

奥巴马因为预算问题没有出席2013年11月的东亚峰会，引起一些国家对其“亚太再平衡”战略的疑虑。为了重申这一战略，重申美国对盟国和伙伴的承诺，2014年4月奥巴马访问了日、韩、澳、马（来西亚）四国。他在访问日本前接受《朝日新闻》记者书面采访时、在与安倍的会谈

[1] “Statement by Secretary of Defense Chuck Hagel on the East China Sea Air Defense Identification Zone,” November 23 2013, <http://oversea.huanqiu.com/breaking-comment/2013-11/4598134.html>. (上网时间：2014年7月20日) 尽管如此，美国三家最大的航空公司——美国航空、联合航空与达美航空在接到美国国务院建议遵守中国东海航空识别区的有关指令后，向中国递交了飞行计划。

[2] 见白宫新闻秘书卡尼2013年12月2日的新闻发布会，“Press Briefing by Press Secretary Jay Carney,” December 2, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/02/press-briefing-press-secretary-jay-carney-1222013>. (上网日期：2014年7月16日)

[3] “U.S. Could Change Military Posture if China Expands Air Defense Zone,” 2014年1月31日, <http://www.globalpost.com/dispatch/news/kyodo-news-internatinal/140131/us-could-change-military-posture-if-china-expands-airr->. (上网日期：2014年7月20日)

中、在会谈以后的联合记者招待会上一再表示,《日美安保条约》第5条共同防卫条款适用于所有日本管辖下的地区,“包括尖阁诸岛”,美方反对“任何单方面试图削弱日本对这些岛屿施政权的行动”。^[1]在奥巴马与安倍的联合声明中也强调了美国在《日美安保条约》下所承担的“义务覆盖所有在日本施政下的领土,包括尖阁群岛。在这一背景下,美国反对任何旨在破坏日本对尖阁群岛行政管理的单方面行动”。^[2]奥巴马把美国的承诺白纸黑字地写下来是非同寻常的。第一,这是奥巴马第一次作这样的表示,也是自有这个《安保条约》以来美国总统第一次作这样的表态,奥巴马算是创造了一个记录;第二,奥巴马反反复重申美国维护日本对钓鱼岛施政权的条约义务,这毫无疑问是要向中国、日本和国际社会明确表示偏袒日本的立场。虽然奥巴马说,“这不是新的立场,这是一贯的立场”,“这不是什么‘红线’,我没有划‘红线’,这是历届政府对同盟条款的标准解释……这里没有立场的改变”,^[1]但奥巴马每说一次,就是实际上在强化一次对日本的条约义务;第三,以前美国用“对主权归属不持立场”和“主张和平解决争端”来平衡对日本施政权的支持,在某种意义上保持着“战略模糊”。而现在“对主权不持立场”已经被轻描淡写地虚化了,而支持日本的“施政权”却被刻意强化了;美国过去长时期的“战略模糊”被奥巴马现在的“战略清晰”所取代。美国立场的倾向性是非常明显的。

大概奥巴马政府自己也觉得做得太过分了,事后,美国官员便进行“解释说明”。负责亚太事务的助理国务卿拉塞尔在7月接受日本《读卖新闻》记者采访中就说:“针对所有的领土争端,我想说的是,唯有‘克制’

[1]“Joint Press Conference with President Obama and Prime Minister Abe of Japan,” April 24, 2014,<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/24/joint-press-conference-president-obama-and-prime-minister-abe-japan>. (上网时间:2014年7月20日)

[2]“U.S.-Japan Joint Statement: The United States and Japan: Shaping the Future of the Asia-Pacific and Beyond”, April 25, 2014. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/25/us-japan-joint-statement>. (上网时间:2014年7月20日)

才是最关键的。奥巴马总统关于《安保条约》第五条的谈话，虽说明确了美国协防日本的责任，但并非针对中国的威胁。其谈话的意图是创造外交和政治‘空气’。目的是让包括日中在内的领土问题有关国家理解，解决问题只能依靠和平手段。”^[1]实际上“拉偏架”是不能创造良好的外交氛围的。美国真要创造好的氛围，就不要把同盟关系与中日领土问题混淆起来，让争议双方自己按照事情的是非曲直来解决问题。

美国把南海视为势力范围

南海是世界上最繁忙、具有重要战略意义的海域，是世界上一半以上的贸易交往和物资运输的必由之路。南海还有丰富的自然资源。

美国对南海的政策有一个变化的过程。直到2010年，美国对南海的领土和领海争议基本采取一种中立、不介入的立场。^[2]从2009年开始，美国开始关注南海的争端，6月奥巴马政府成立了部际海洋工作小组。从那时起，美国政府发言人、高官的讲话、国会听证会关于南海的话题急剧增加，成了美国外交政策的热点之一。2009年7月15日，负责东亚事务的助理国务卿帮办斯科特·马西尔在参议院外交委员会的证词是美国政府第一次对南海问题立场的阐述。马西尔继续强调美国“对于相互竞争的领土主权归属的争议不选边”，同时也表示，由于中国对南海的主权要求存在着很大的模糊性，已经影响了美国的利益。第一，关于航行自由。2009年3月发生了美国“无瑕号”侦察船在南海“执行日常行动”时遭到中国渔船的骚扰并发生对峙的事件。美国不能理解、不能同意中国对专属经济区“航行自由”的解释。第二，2007年夏，中国要求与越南进行合作钻探的几家美国油气公司停止与越南的合作，不然就可能对它们在中

[1]Danial Russel, “U.S. Hopes China Will Agree to Japan’s Call for Dialogue on Senaku Issue,” *The Asashi Shim Bun*, July 5, 2014, <http://ajw.asahi.com/article/views/opinion/AJ201407050024>.

[2]周琪：“冷战后美国南海政策的演变及其根源”，载《世界经济与政治》，2014年，第6期。

国的经营产生影响。美国反对任何恐吓美国公司的行为。最后，马西尔提出：中方要对自己的要求说清楚；有关声索方应按照国际法和联合国海洋法来和平解决争议。^[1]

中美在南海问题上的分歧公开化始自 2010 年 7 月 23 日东盟地区论坛。当时美国正在酝酿将战略重心东移，南海对于美国的地缘战略意义大大上升。某些东南亚国家也希望美国公开介入它们与中国的争端，以借助美国的支持来实现它们对抗中国的目的。7 月 23 日，应邀参加论坛的时任国务卿希拉里·克林顿就南海问题作了一个突然袭击式的讲话。^[2]她主要讲了四点。第一，强调“航行自由和亚洲公共海域的开放是美国的国家利益”。这个说法似是而非，南海的商业航行一直是自由的，希拉里·克林顿要求的实际是美国舰机可以对中国进行的抵近侦察。第二，“美国支持在没有胁迫的情况下通过合作的外交进程（collaborative diplomatic process）来解决各种领土争议”。问题在于，中国主张中国与直接的声索国进行双边谈判来解决分歧，而越南、菲律宾等主张东盟拿出一个集体立场来对付中国。其实大多数东盟成员国是不愿意在中国与越、菲的领土和海洋权益争议中选边站队的。^[3]克林顿的说法显然支持了争议中的一方，这正是“选边”。第三，声索国要遵循《联合国海洋法公约》来寻求各自的权益。这种说法貌似公正，其实是片面的。南海主权争

[1] Scot Marciel, “Maritime Issues and Sovereign Disputes in East Asia,” Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, July 15, 2009. <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm>. (上网时间：2014 年 7 月 20 日)

[2] “Secretary of State Hillary Rodham Clinton’s Remarks at the ARF Meeting in Hanoi, Vietnam,” July 23, 2010, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm>. (上网时间：2014 年 7 月 20 日)

[3] 在 2012 年 7 月的东盟外长会议上，菲律宾在越南支持下强行要把它自己在南海问题上的立场塞进会议文件，遭到一些国家的坚决反对，会议最后未发布联合声明，就是一个很好的例子。《东盟外长会在争吵中结束，首次未发联合公报》，2012 年 7 月 14 日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-04/05/c_122930839.htm. (上网时间：2014 年 7 月 20 日)

议有它的历史发展。在领土争议中不顾历史,只讲现行的法律显然是片面的,因而是不公平的。更不要说美国至今还不是《联合国海洋法公约》的成员。

出席会议的中国外长杨洁篪当即义正词严地予以反驳。他讲了七条,综合起来主要是三点:第一,南海的形势是和平、稳定的,现在没有任何威胁地区和平稳定的事态;这里的航行自由是有保障的,国际贸易一直得到了迅速的发展就是一个证明。第二,南海问题不是中国与东盟之间的问题,而只是中国与东盟部分国家间的争议;将南海问题国际化、多边化只能使问题复杂化;《南海各方行为宣言》的精神是要保持克制,增进有关国家之间的互信,为最终解决争议创造有利条件和良好气氛,而不是要将南海问题国际化、多边化。第三,中国恪守《南海各方行为宣言》,但中国有自己的合理关切,不能把中国表达关切称作“胁迫”。^[1]此后,美国利用各种场合,推动南海问题的多边化、国际化,将此作为一项既定方针。近年来,美国高官但凡有机会就提出南海问题,不断重复上述立场,在中国与一些东南亚国家间选边站队,使围绕着南海的争议不断升温。

美国的一个主要主张,是中国与相关国家的领土、领海与海洋权益的争议要遵循国际法与《联合国海洋法公约》来解决,说什么任何对南海的海洋权益的要求都要以陆地地貌特征为基础,而中国的“九段线”不是以陆地地貌特征为基础的,因此不符合国际法。所以中国不能依据历史的状况来提出自己的要求。^[2]这种立场显然是片面的。1982年《联合国海洋法公约》的通过及1994年的生效对人类和平开发、利用海洋,建立公正、合理的国际海洋秩序起到了重要作用,目前已经有160多个国家批准了海洋法。但《公约》本身存在不少模糊之处,留下了一些灰色地带,

[1]“希拉里就南海问题发难 杨洁篪外长驳斥歪论”,2010年7月26日, <http://www.chinanews.com/gn/2010/07-26/242396.shtml>. (上网时间:2014年7月20日)

[2]“Maritime Disputes in East Asia,” Testimony by Daniel R. Russel, Assistant Secretary of State, Washington, D.C. February 5, 2014, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/2211293.htm>. (上网时间:2014年7月20日)

《公约》的许多条款和机制仍然有待做出准确的解释。南海的核心问题是围绕着南沙群岛的主权争议，以及某些海洋区域的划界问题。这些争议涉及历史、外交、政治、经济、军事和法律等诸多领域，《公约》不能作为解决争端的唯一依据。在南海问题上，中国的“历史性权利”证据最充分。对中国来说，“历史性权利”这一概念在南海问题上体现在“U型线”，或曰“九段线”（即原来的“11段线”）上，中国官方称之为“传统海疆线”。1947年12月，中华民国政府内政部重新审定了南海诸岛地名，并广而告之。同时出版了《南海诸岛位置图》。1948年2月，中华民国政府将此图收入《中华民国行政区域图》公开发行，向国际社会宣布了中国政府对南海诸岛及其邻近海域的主权和管辖范围。在这张图上标明了U型线。这就是说，U型线在《公约》签署前已经存在了半个世纪，甚至还早于1958年《日内瓦海洋法公约》。历史证明，中国对南海诸岛及其相关海域的权益是基于最先发现、命名、管辖和纳入版图而形成的一种合法权利，完全符合国际法并受其保护。包括南海沿岸国在内的国际社会在很长时期并未提出任何异议。自从上世纪70年代以来，随着南海油气资源的大规模发现，《公约》的签署生效，一些国家出于各自利益的考量对“九段线”的立场逐渐发生了变化，从最初的肯定、默认向质疑甚至否定转变，“九段线”也成为中美南海问题上矛盾的焦点。^[1]

如同在东海问题上一样，中国认为美国不是南海争议的第三方，不应该在南海争议中选边站队，应该让中国与直接的声索国通过外交途径来解决争议。但美国的立场是针锋相对的，美国认为美国在东海和南海有着重要的战略利益和经济利益，美国对本地区的盟友和朋友承担着义务；美国要保持美国海军在本地区的存在和行动能力；美国必须保证在本地区经营的美国企业免受恐吓，等等，完全是强词夺理。^[2]

推动南海问题的东盟化、国际化是美国的既定方针。希拉里·克林顿在河内的讲话之后，美国在南海问题上不断加大干涉的力度。2010年9

[1] 吴士存：《南沙争端的起源与发展》，中国经济出版社2013年版，第37—39页。

[2] Ben Dolven, Shirly A. Kan, Mark E. Manyin, *Maritime Territorial Disputes in East Asia: Issues for Congress*, CRS Report for Congress, January 30, 2013, "Summary".

月下旬在联合国大会期间，第二次美国－东盟领导人会议在纽约举行。美国为此次峰会准备的声明中原来有反对“使用武力和武力威胁……在南海强行实现有争议的领土要求”的说法，但声明的最后文本只是一般地强调“海上安全”、“自由航行”，而“使用武力”和“南海”这些明显针对中国的说法被删除了。一些东盟国家显然不愿意在这一问题上选边站队，不愿意与中国对抗。美国的企图遭到挫败。^[1] 2011年11月奥巴马第一次参加在印尼巴厘岛举行的东亚峰会，美方不顾中方反对，强行将南海问题列入议程。2012年7月中国政府在原来隶属于广东省的西、南、中沙群岛办事处的基础上建立了三沙市，并成立了三沙警备区，这是依据中国行政管理系统采取的一个正常措施。美国国务院却发表声明，批评中国政府的这一举措，称“这与采取合作的外交努力解决分歧背道而驰，并可能导致本地区的紧张升级”。^[2]连一些美国学者也指出，早在中国建立这样的设置前，别的国家已经在有争议的岛屿和海域建立了行政区划设置，国务院的这个声明只批评中国，而不提别的国家，显然是片面的。^[3]

2012年11月在柬埔寨首都金边举行的东亚峰会上，奥巴马再次强行提出南海问题，温家宝总理被迫作了回应。会上，东南亚绝大多数领导人同意，东盟不应将南海的争议国际化，“而是完全在现有的东盟－中国机制下专注于这个问题”。^[4]

2013年12月14日至16日，美国务卿克里访问越南，这是他就任国务卿以来首访该国。他在河内宣布，为帮助东南亚国家增强海军力量，美国将向该地区国家提供3,250万美元的援助，其中提供给越南1,800万，

[1]周琪：“冷战后美国南海政策的演变及其根源”，载《世界经济与政治》，2014年，第6期。

[2]“Statement by Patrick Ventrell, Acting Deputy Spokesperson on South China Sea,” August 3, 2012. Public Affairs Office, Embassy of the United States of America, Washington File, August 6, 2012, pp.10-11.

[3]与美国前驻华大使芮效俭的访谈，2012年10月5日。

[4]“东盟对美国态度转冷”，2012年11月19日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-11/19/c_123967358.htm.(上网时间：2014年7月20日)

帮助越南购买包括 5 艘快速巡航艇在内的设备。在未来两年，美国对东南亚海上安全援助的总额将超过 1.56 亿美元。^[1]接着，克里又访问了菲律宾，并宣布，根据“全球安全应急基金”的安排，为菲律宾实施一项为期 3 年、额度为 4,000 万美元的联合项目，用于改善海上安全和海域意识，并为提高反恐执法能力提供协助。^[2]

质疑和挑战“九段线”成为美国反对中国在南海问题上的立场的焦点。2014 年 2 月 5 日，助理国务卿拉塞尔在众议院外事委员会亚太小组就“东亚的海上争议”作证。^[3]他以强烈的措辞表示：“使人越来越担心的是，中国在南海的行为方式表明了，中国正不顾邻国的反对，以一种渐进式的努力来控制所谓‘九段线’所涵盖的整个区域，虽然它没有加以任何解释，但它的声索明显缺乏国际法的依据。中国缺乏对它声索的清晰解释导致了本地区的不确定、不安全和不稳定……我要强调一点，根据国际法，对南海的任何海上声索都必须以陆地地貌为基础。中国任何使用‘九段线’而不是以陆地地貌为基础来声索海上权益都是不符合国际法的。如果中国阐述或者调整其‘九段线’的声索，使之符合关于海洋的国际法，那会受到国际社会的欢迎。”

中美之间在南海问题上最激烈的争吵发生在 2014 年 5 月底 6 月初亚太安全会议期间。5 月 31 日，出席会议的美国国防部长哈格尔生怕他对中国的指责不能引起人们的足够注意，一上来就说，“中国最近数月来为重申它对南海的声索采取了有碍稳定的单方面行为”，美国“坚决反对

[1]Office of the Spokesperson, US Department of State, “ US –Vietnam Comprehensive Partnership ”, December 16, 2013. <http://www.stat.gov/r/pa/prs/ps/2013/218734.htm>. (上网时间 :2014 年 7 月 20 日)

[2]John Kerry, “Remarks with Philippines Foreign Secretary Albert Del Rosario,” Manila, Philippines, December 17, 2013, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/12/218835.htm>. (上网时间 :2014 年 7 月 20 日)

[3]Danniel R. Russel, “Maritime Disputes in East Asia,” Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific , February 5, 2014, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>. (上网时间 :2014 年 7 月 20 日)

任何国家使用恐吓、胁迫和武力威胁来重申它们的声索”，等等。^[1]参加会议的中国人民解放军副总参谋长王冠中当即予以严厉驳斥，称哈格尔的讲话毫无道理，充满着霸权主义、威胁和恐吓，对中美构建新型大国关系毫无建设性。^[2]中美两国高官在国际会议场合唇枪舌战的火药味之强烈是自上世纪 90 年代初两国在人权问题上的交锋以来所没有过的，两国在东海和南海的分歧是现今中美关系的各种分歧中烈度最高、对两国整体关系负面影响最大的一个问题。

中美在西太平洋的磨合与顺应

中美两国在西太平洋确实存在着根本性的分歧和激烈的竞争。美国对于中国拓展海洋权益，增强海上力量的努力越来越敏感，越来越不适应。美国对中国海军“立足近海、拓展远洋”的积极防御战略方针疑虑重重，担心中国发展海权的最终目的是将美国赶出东亚，挑战美国在西太平洋的霸权。中国在近海加强防御作战能力及构筑战略优势的努力被美国视为“反介入”或“区域拒止”战略，从而加速向亚太排兵布阵，提出并验证“海空一体战”的概念进行应对。2012 年 1 月 5 日，在奥巴马政府发布的“确保美国全球领导地位”的战略文件中明确表示，“美国军事力量要对确保‘反介入’和‘区域拒止’环境中的有效行动能力进行必要投资，包括实现海空一体联合作战、保持水下作战能力、发展新型的隐形轰炸机、加强导弹防御以及提高空间行动能力的持续性和效果”。^[3]而美国强

[1]Chuck Hagel, “The United States’ Contribution to Regional Stability,” 31 May 2014, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1857>. (上网时间：2014年7月20日)

[2]“美防长公开指责中国，解放军副总参谋长王冠中批美霸权”，2014年5月31日，<http://www.chinanews.com/gj/2014/05-31/6234047.shtml>. (上网时间：2014年7月20日)

[3]Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” January 5, 2012, pp.2, 4–5. (上网时间：2014年7月20日)

调前沿存在、前沿部署及前沿作战，强化在亚太地区的军事存在以维护其在西太平洋的霸权，并对中国进行防范、牵制甚至打压，这一切的一切也让中国感到不安。

但这并不是说，两国就一定会因为这些分歧而迎头相撞。

从中国当前的战略处境来看，中国发展海权既有有利条件，也有不利条件。最主要的有利条件是，经过三十多年的现代化建设，中国已经积聚了相当的经济实力，有了一些“家底”；其次，中国东部沿海是中国经济增长的发动机，东部的政治、经济和文化优势比较容易通过海洋扩散开来；第三，中国陆路边界问题的基本解决可以使中国把更多精力放在发展海权上，为发展海权提供了支撑；第四，从地缘环境看，中国处于亚洲的中央，容易在亚洲发挥影响，给中国在西太平洋和印度洋的海权拓展带来积极的作用。^[1]

主要的不利条件是，六七十年来，美国一直享有东亚海上霸权，美国在这里有强大的军事存在；有一张同盟网络，^[2] 虽然亚洲版的北约能否实现尚难断言，但美国与其盟国以及这些盟国相互之间针对中国的军事合作在不断增强；从南到北，美国与盟国举行频繁的联合军事演习；美国在三个岛屿链布设重兵，成为中国海军从近海出入大洋的障碍；而由于时代条件的限制，中国没有也不可能在海外拥有大规模的军事基地，缺乏战略纵深，缺乏远洋投送能力；由于历史的原因以及现实的考虑，中国的周边国家对中国发展海权也有程度不同的疑虑。

在面对美国及其在东亚的基地链时，中国总的战略态势是处于守势，但这种守势不是消极防守，不是诱敌深入，也不再是反登陆作战，而是纵深防御，取得中国近海的制海权，御敌于安全距离之外。中国并不以美国强大的全球海权为样板，也无意挑战美国的全球海权。但同时，中国

[1]胡波：《中国海权策》，新华出版社，2012年，第64—65页。

[2] 哈格尔在亚太安全会议的讲话中称，“美国的同盟体系是美国在亚太地区军事存在的脊梁骨”。Chuck Hagel, “The United States’ Contribution to Regional Stability,” 31 May 2014, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1857>. (上网时间：2014年7月20日)。

也不会容忍被限制在亚洲大陆上,而是希望它应有的海洋权益受到尊重和维护。美国也不能不切实际地希望中国能放心大胆地依赖美国对中国至关重要的海上交通线的保护。在可以预见的未来,中美关系将在没有大的军事冲突的框架内展开。其中,在东亚濒海维持平衡具有首要战略意义。这种平衡既是在美国不愿放弃的海上优势与中国的近海安全之间的平衡,也是中国的主权与周边国家的关切之间的平衡。^[1]

中美双方围绕着中国有限海权目标的互动,其实质是美国对中国作为一个地区大国的合法权益的承认过程,互动的进程也反映了美国政策的调整过程。其中既有双方对对方的认知,也有两国利益的磨合和让渡,也有不同战略文化的碰撞。虽然当前以及在今后相当一个时期内,东亚地区的力量对比,尤其是海上力量的对比仍然是美强中弱,但这种格局正在逐渐发生变化,总的的趋势是美国权势相对衰减,中国力量相对增强,中美之间的力量差距在缩小。无论通过哪种手段,力量对比的必然结果是要求美国容忍中国海上权力的发展,给这种发展以适当的空间。在此过程中,中国的最大问题是如何更好地向美国表达自己的正当利益诉求;需要继续对美国进行“战略再保证”,通过适当提高透明度,改进沟通方式,尽力降低美国对中国海上力量发展的过度反应,使美国尊重中国的核心利益,对中国海上力量的适度发展采取包容态度。^[2]

中美两国在西太平洋的竞争在今后相当长的时期都还会继续下去。但这并不意味着,两国之间在西太平洋的冲突就不可避免。实际上,两国的行为都有其自身的逻辑,双方的战略目标与其说是为了冲突,不如说是为了避免冲突,是为了显示实力。中方反复表示,发展海上力量是为了维护自身的合法权益,中国无意将美国赶出西太平洋;^[3] 美国则宣称,

[1]师小芹:《论海权与中美关系》,军事科学出版社,2012年,第289—290页。

[2]胡波:《中国海权策》,第154页。

[3]王毅外长2013年9月20日在美国智库布鲁金斯学会的讲话中说:“中国尊重美国在亚太的传统影响和现实利益,我们从未想过要把美国从亚太排挤出去,而是希望美国为维护亚太和平稳定发展发挥积极和建设性作用。”<http://www.chinanews.com/gn/2013/09-21/5304030.shtml>.(上网时间:2014年7月20日)

“美国欢迎一个稳定、和平与繁荣的中国的崛起”，美国致力于发展与中国的关系。^[1]除了别的原因，如经济上不断加深的相互依存，不断扩大和增进的人文交流等，在海上，两国之间的机会之窗也是大于冲突的风险的。

中国和美国各有自己享用优势的区域。中国享有强大的陆权优势，而美国享有强大的海权优势。随着中国海、空、天、导等力量的综合提升，美国在中国近海的海上优势会趋向减弱。^[2]而在远洋，优势则完全在美国方面。因此，在可以预见的未来，中国难以成为世界海上大国，实力相对下降的美国仍然可以轻易地维持对中国的战略优势。^[3]

中美两国在非传统安全领域拥有广泛的共同利益和合作基础。在2013年8月常万全国防部长访问美国期间，他与哈格尔达成共识，中美双方同意进一步加强在人道主义救援、减灾、反恐、反海盗、维和领域的交流与合作。在第六轮战略与经济对话中双方在这一方面又达成诸多共识。

2013年以来，两国的军事交流，包括高层互访、联合军事演习比冷战结束以来二十多年的任何时候都活跃，第一次成为两国关系中的亮点，着实令人鼓舞。首先，两军关系的发展得到了两国领导人的坚定支持，双

[1]最近的一个表态是奥巴马总统2014年7月8日对中美第六轮战略与经济对话的书面致辞。“Statement by President Obama to the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” July 8, 2014. [http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/07/08/stetemnt-us-china-strategic-and-economic-dialogue](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/07/08/statement-us-china-strategic-and-economic-dialogue). (上网时间：2014年7月20日)

[2]如在台湾问题上，两岸的力量对比越来越有利于大陆。兰德公司的研究报告称，2015年以后，由于中国大陆的陆基空中力量、短程导弹以及巡航导弹的优势兵力，美国不论做什么也难以保卫台湾地区。David A. Shlapak, David T. Orlesky, Toy I. Reid, Murry Scot Tanner and Barry Wilson, *A Question of Balance: Political Context and Military Aspects of the China -Taiwan Disputes*, Rand Corporation, 2009, pp.81-90.

[3]胡波：“中美东亚海上权力和平转移”，载《世界经济与政治》，2013年，第3期，第40页。

方确认要建立与新型大国关系相适应的新型两军关系;^[1]其次,高层互访频繁,这些互访有利于双方在战略层面上加深相互了解,避免误解和误判;第三,双方之间的机制性措施继续运转。其中包括第五、第六轮战略与经济对话之下的第三、第四次战略安全对话,第十四次中美防务磋商(2013年9月上旬)。在2014年的第14届西太平洋海军论坛年会上通过了《海上意外相遇规则》,中美都是这一规则的成员国;第四,两国海军的互访、联合军演频繁。2014年6、7月中国海军4艘舰只又参加了2014环太平洋军演,中国也将应邀参加2016年的环太军演。这些联合演练,尤其是环太军演,有助于中国海军走向世界,有助于中美两军在操作层面增信释疑。两军交往的这种良好发展势头令人振奋。

刚刚结束的中美第六轮战略与经济对话对中美新型大国关系作了“再确认”,取得了十分丰硕的成果。双方都强调了建设性地管控分歧的极端重要性。如何在西太平洋建设性地管控分歧,使西太平洋成为两国良性互动的地区,而不是引发冲突的地区,这是两国今后相当一个时期面临的大课题,它对于中美两国能否建设新型大国关系、对于亚太地区的和平与稳定都具有至关重要的意义。

[收稿日期:2014-11-03]

[1]“习近平同奥巴马总统共同会见记者”,2013年6月8日,http://www.gov.cn/idhd/2013-06/08/content_2422916.htm.(上网时间:2014年7月20日)

当前中国在中亚地区面临的安全 挑战及政策思考

郭君平 许 涛 胡爱军

[内容提要] 中亚地区作为中国西部的主要邻区，对中国西北长治久安、经济持续发展、社会繁荣稳定日趋重要。冷战后，中亚地区由于民族、宗教和大国博弈等原因，地缘政治格局发生了一系列重大变化，各种传统的与非传统的安全威胁因素不断出现。对中国而言，如何充分演绎好中亚各国可靠战略伙伴的角色，有效应对各种安全威胁因素的挑战，既是中国作为负责任大国对地区稳定与发展应尽的历史职责，也是为赢得发展重要战略机遇期而营造良好周边环境的需要。

[关键词] 中亚安全环境 “丝绸之路经济带” “东突厥斯坦伊斯兰运动” “三股势力” “伊斯兰国”

[作者简介] 郭君平，甘肃省国际友好联络会秘书长兼中亚研究室副主任；许涛，现代国际关系研究院俄罗斯研究所研究员；胡爱军，甘肃省国际友好联络会副会长兼中亚研究室主任。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2014)06-0043-08

中亚地区处于欧、亚、非三大地理板块的陆路交通要冲，因曾是世界佛教、基督教、伊斯兰教三大宗教文化碰撞交汇的十字路口，成为历史上希腊、波斯、匈奴、突厥、契丹、阿拉伯、蒙古、沙俄和英国军事争夺的焦点。冷战结束后，随着中国综合国力日益上升和战略利益不断向外拓展，中亚

地区的发展前景对于维护中国战略利益越来越密切。加强对中亚地缘政治格局变化和地区安全形势走向的分析与研究，对理解和落实习近平主席提出的新安全观和周边外交原则、构建“丝绸之路经济带”、确保西北地区社会稳定和边疆地区安全具有重大的现实意义和潜在的长远意义。

一、中亚地区与中国和平发展息息相关

中亚地区作为中国西部周边的重要邻区，从维护国家安全的意义上讲，是通过务实合作共同反对极端主义、分裂主义、恐怖主义“三股势力”，防范各种安全威胁因素渗透的缓冲区和隔离带；从促进经济社会建设的意义上讲，是实现国家可持续发展的重要外部空间和构建“丝绸之路经济带”的核心区域。携手中亚战略伙伴打造可靠的利益共同体，对中国近期和未来的稳定与发展战略意义重大。

（一）中亚地区将成为中国实现能源进口多元化的重要通道

长期以来，中国能源进口主要依赖海湾地区，近年来，这一地区持续动乱，严重影响中国的能源安全。而中亚地区油气资源丰富，中亚各国自独立后就将发展能源经济作为国家发展战略，并希望打破苏联时期形成的单一输出途径困局，将中国选择为重要的能源多元出口战略的重点方向。2005年12月，由境外通往中国的第一条输油管道（哈萨克斯坦阿塔苏—中国新疆承拉山口，境外全长813公里）竣工投产；由土库曼斯坦经乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦到中国新疆霍尔果斯的中国—中亚天然气管道A、B、C线基本贯通（境外单线分别长1,833公里），中国—中亚天然气管道D线（由土库曼斯坦经乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦，境外全长1,000公里）也于2014年9月习近平主席访问塔吉克斯坦时正式开工。四线全部建成投产后，可满足中国天然气消耗量的10%。届时，中亚地区将成为中国名符其实的能源安全通道，在中国新世纪能源供应多元化战略中发挥重要作用。

（二）中亚地区是构建“丝绸之路经济带”的重要支点与核心区域

2013年，习近平主席访问哈萨克斯坦时，在纳扎尔巴耶夫大学演讲

中提出了构建“丝绸之路经济带”的倡议。这标志着中国向西开放及与中亚地区各国的经贸合作将进入一个全新的时期,其意义不仅在于拉动中国西部地区经济快速发展、提升中国整体经济水平进入与全球化进程相适应的地位,也预示着为改善中亚地区经济结构、突破中亚各国多年封闭的区域经济发展困境提供更大空间和更多机会。中亚地区北连俄罗斯和南欧、西临里海和西亚、南邻印巴可抵南亚次大陆,是推动“丝绸之路经济带”建设的中枢地带。同时,中亚各国普遍与中国已经形成多年经贸合作基础,哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦等中亚主要国家还建立了与中国合作的政府间专门委员会。而且中亚各国独立后的经济发展纷纷进入关键期,加之乌克兰危机使独联体经济区遭受不同程度打击,它们有意搭乘“中国快车”带动本国经济走出低谷,总体上对“丝绸之路经济带”倡议持积极态度。因此,中国在较成熟的睦邻合作基础上,选择重点国家务实推动互联互通建设,打造“丝绸之路经济带”的“核心区”和“试验田”,可为在更加广泛的区域中为实现这一重要战略性构想产生示范效应。

(三) 中亚地区是维护中国西北地区安全稳定的战略屏障

中亚地区的乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦与阿富汗毗邻,“9·11”事件后联合反恐军事行动虽重创为害中亚的“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”(ИДУ)、“东突厥斯坦伊斯兰运动”(ИДВТ)、“伊斯兰解放党”(Хизб-ут-Тахрир)等极端主义组织,但阿富汗和平进程曲折,一些政府失控的部族地区成为残存“三股势力”的避难所。坚持颠覆中亚世俗政权的极端主义组织仍伺机作乱中亚,妄图分裂中国的“东突”势力也以中亚邻国为渗透跳板和蛰伏落脚点。中亚各国深受“三股势力”危害,对维护地区稳定和反对恐怖主义态度坚决,并在多年的斗争实践中获得丰富经验,也建立了日趋完善的司法制度和执法队伍。在对待同样的安全威胁面前,中亚各国对国际安全合作也有高度的需求。在成熟的战略伙伴关系框架下,中亚各国已与中国政府在反对“三股势力”斗争中建立起有效的合作机制,通过情报交流、人员培训、联合军演等有效方式,使地区整体安全水平不断提高,大大缓解了中国西北地区的安全压力。

二、当前中国在中亚面临的安全挑战

中亚地区与中国西北省区相毗邻，跨国民族、共同宗教、漫长边界等因素的存在使中亚地区安全形势对中国西北地区社会稳定和经济发展影响重大。尤其在中亚地区发生重大地缘政治变化和受到域外势力强势影响时，中亚地区安全形势的恶化将对中国西部边疆安全构成直接的威胁。目前，中亚安全形势对中国西北地区稳定的主要影响有以下几方面：

（一）美俄等国在中亚的博弈给地区政局发展带来变数

美国为了将中亚变成进一步压缩俄罗斯战略空间和防堵中国地区影响快速增长及控制欧亚大陆的地缘战略支点，先后提出“和平伙伴关系计划”、“大中亚计划”和“新丝绸之路”等影响中亚地缘政治发展方向的战略主张，通过安全、经济、人权等方面合作，加强与中亚地区各国的关系，同时辅以价值观外交和软实力输出，继续推动“改造后苏联空间”，甚至启动“颜色革命”，以非正常手段或街头革命颠覆不符合其需要的中亚国家领导集团。俄罗斯利用历史上形成的传统影响力，竭力维持其对中亚地区安全、经济和政治发展走向的主导权。近期重点是以“欧亚联盟”推动中亚地区加入以俄罗斯为中心的地区一体化进程，在2014年5月正式启动“俄、白、哈关税同盟”，并计划吸收吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦加入。除了美俄以外，欧盟、日本、印度、土耳其、伊朗等国也纷纷介入中亚，使大国博弈态势更趋复杂。而中亚各国为谋求本国利益最大化，奉行多元平衡外交战略，借大国竞争中产生的矛盾寻找发展机会，以不断调整对外政策为常态。外部势力在中亚地区的博弈水平和力度不仅可能给中亚各国的政治局势和安全形势带来变数，而且势必影响中国西北地区的安全稳定。

（二）“三股势力”与“伊斯兰国”相呼应，威胁地区安全

近期，中东伊斯兰极端主义势力宣布建立的“伊拉克与黎凡特伊斯兰国”(ISIL)吸引了世界各地的极端主义分子参加“圣战”，中亚地区是其参战人员的主要来源之一。目前，据中亚各国职能部门估计的数字，乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦五国

均有上百人经土耳其前往中东参加“圣战”。^[1]全球性极端主义浪潮波及中亚地区，“迁徙圣战”已成为极端主义分子在新疆煽动暴力活动的新口号和新方式。^[2]前不久，“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”宣布，在政治上支持“伊斯兰国”。^[3]面对“伊斯兰国”不断蔓延的影响力，中亚地区恐怖主义活动外溢，并与中东国际极端主义势力形成互动，无疑将会对中国西北地区的稳定和安全构成现实威胁。

(三)阿富汗发展前景不明和安全形势恶化直接影响中亚地区

2014年北约国际安全援助部队(ISAF)将从阿富汗撤出。美国军事顾问培训的阿富汗安全部队不断曝出的关于开小差、倒卖军火、自残友军等负面报导，让国际社会普遍质疑其保障国家政权正常运行的能力。阿什拉夫·加尼于2014年9月29日宣誓就任阿富汗总统后，于30日与美国签署了《双边安全协定》，以确保1,200名美军继续留驻阿富汗至2015年。这不仅表明了阿富汗新政权对北约撤军后控制国家形势能力的不自信，而且立即引起了“塔利班”组织的激烈反应，他们在喀布尔等地连续制造数起恐怖袭击，并宣称将“战斗到赶走最后一个美国人”。同时，阿富汗毒品经济泛滥，毒品种植面积2013年达到21万公顷。中亚国家与阿富汗有着漫长边境线，地理环境复杂，塔吉克斯坦等国边防能力薄弱。一旦阿富汗形势突变，中亚地区个别国家很难控制住恐怖主义渗透、难民潮和毒品泛滥的影响，并由此威胁中国相邻地区的安全和稳定。

(四)主要中亚国家临近政权更迭期，可能给政局带来不确定性

哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦两国总统纳扎尔巴耶夫和卡里莫夫不仅是中亚地区五国中年龄最大的领导人，也是整个独联体中为数不多的

[1]Аскар Муминов: “Казахстанские боевики замечены в афганском Бадахшане,” <http://www.kursiv.kz/news/details/vlast1/Kazahstanskie-boeviki-zamecheny-v-afganskom-Badahshane1/>.

[2]Раймберди Дуйшенбиеv: “Убитые на кыргызско-китайской границе внешне похожи на этнических уйголов, а по экипировке – сепаратистов,” <http://www.24kg.org/community/170282-raimberdi-dujshenbiev-ubitye-na-kyrgyzsko.html>.

[3]“ИДУ заявляет о своей поддержке ИГИЛ,” http://centralasiaonline.com/en_GB/articles/caii/newsbriefs/2014/10/06/newsbrief-01.

在苏联时期担任共和国领导职务的政治家。两国独立后，他们连任总统20多年，年老体衰，交班在所难免。随着哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦两国政权更迭进入倒计时，两国各大利益集团、地方派系、部族势力都已开始积极活动，调动一切可以调动的资源，在即将到来的权力再分配中占据优势地位，并对相应社会层面施加影响。在国家政权过渡方式和程度都不确定的前提下，权力集中的程度和权力持续控制的时长必然与交接过程中的稳定性成反比。哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦是中亚两个重要大国，在政权交接中可能出现的社会动荡极易引起中亚地区不稳，甚至导致已有的地区安全体系松动，潜在的安全威胁因素有可能被激活，进而对中国西北地区稳定构成威胁。

(五) 中亚各国之间固有的矛盾和问题如处理不当，易引发跨国影响

中亚地区民族成分复杂、文化多元交错、资源分布不均，旧俄及苏联时期人为划分民族国家疆界，使多数中亚国家难以建成独立自主的国民经济体系。塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦两国石油、天然气资源贫乏，但水利资源丰富；哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦虽拥有大量油气储备，但地处阿姆河、锡尔河下游，苏联时期形成的工农业格局至今未变，耗水量巨大，因此水源的跨国争夺已成为严重问题。另外，复杂的地理环境使中亚地区成为世界上地震、干旱、水灾、传染病、草原火灾等非传统安全因素多发地区之一。由于历史和现实的原因，中亚各国之间政治互信度较低，尽管独立以来建立了一些地区性协调机构和组织，但因不具备应有权威和执行能力，工作效率极低。在全球治理和区域治理的大潮流中，中亚成为世界上少数空白地区之一。中亚国家应对突发事件和边境管控能力的缺失，加之哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦非传统安全因素多发地段多分布在与我西北相毗邻的边境地区，一旦爆发，势必产生跨界传导效应，不仅会影响中国西北边疆的社会稳定，而且可能造成非传统安全领域的共同威胁。

三、拓展合作领域共同提升中亚安全水平的思考

随着中国综合国力的持续提升和经济发展与全球化进程良性互动日益紧密,中国向世界的开放程度不断提高。2013年,习近平主席在周边外交座谈会上提出了以“亲、诚、惠、容”为核心的周边外交理念,2014年,在“亚信”峰会上又提出了“共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全”为基本内容的亚洲安全观和新安全理念。^[1]与构建“丝绸之路经济带”的倡议一样,这些重要理念的提出,标志着当今发展阶段上的中国现在有责任、有能力、有意愿为地区的共同稳定与繁荣提供积极的公共产品。中国通过发展务实合作关系,与中亚各国共同促进地区安全机制的建设,对维护中国西北广大周边地区稳定发展的新常态具有重要意义。

(一)树立全球视野,推动安全共同体意识在中亚地区落地生根

中亚各国与中国在发展阶段上虽然存在较大差异,但发展需求和安全利益正趋向一致。习近平主席明确提出的“利益共同体”和“命运共同体”概念,对中国在周边地区营造互利共赢的稳定发展环境具有重要指导意义。目前,尽管个别中亚国家对中国的周边政策及合作建议仍抱防范心理,但只要中国在与中亚各国关系中能够始终如一坚持“三不原则”(不干涉内政、不谋求势力范围、不谋求地区主导权),以足够的诚意和耐心,让中亚各国切实理解中国的发展离不开周边地区的稳定、周边地区的稳定需要发展才能持续、中国愿为周边地区的发展做出贡献等基本理念,中国与中亚各国在安全领域的合作才能具备开展务实合作的前提。

(二)互重利益关切,促进“合作安全、合作发展”理念转化为地区共识

中国在中亚地区的利益存在必然触及多方战略利益,涉及问题敏感复杂,故须科学统筹、稳妥实施。首先,要巩固深化与俄罗斯在中亚战略方面的互信与协作,尊重俄方在中亚地区的利益关切,充分运用目前中俄间建立的高度政治互信关系,让俄方了解中国倡议的“丝绸之路经济带”建设与“欧亚联盟”一体化方案并无根本性利益冲突。其次,重点加强与哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦战略合作,发展中国与中亚最大经济体和最大贸易伙伴的关系,充实不同特色战略伙伴关系内容,丰富政府间合

[1] <http://www.chinanews.com/gn/2014/05-21/6196012.shtml>.

作委员会职能,共同打造“丝绸之路经济带”的地区支点,发挥深入合作示范效应。第三,关注吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦及周边其他国家利益需求,准确选择阻碍其经济发展的关键问题,通过双边合作重点突破瓶颈领域,以实际成果使周边各国看到中国的“安邻、睦邻、富邻”并非宣传口号,而是实实在在的行动。

(三)建设立体边疆,丰富西北边境地区合作和联通纽带作用

随着中国改革开放的不断深入和中国的国家利益已与周边各国利益紧密结合,中国边疆建设的目标应超越单纯防范外敌入侵和封锁屏蔽境外不利因素渗入的基本职能。边防、公安、海关正逐渐担负起便利流通、增进友谊、促进合作的多重角色,有些部门已在联合执法、技术交流、人员培训等方面达到较高合作水平。可以考虑在国家相关部委的高层指导与统筹协调下,由省、自治区、军区具体组织指导边防、公安、海关安排小型具体的友好合作项目,如相互观摩执法、小型联合演习、节日联谊活动等。

(四)注重顶层设计,协调国内各部门政策形成统一合力

随着中亚地区战略地位的不断提升和中国对中亚政策的日益明晰,政府各部門对筹划与参加中亚方向合作的重视程度和积极性达到空前水平。但由于政府各部門不同的工作模式、责任范围和部门利益的局限,中国与中亚各国的合作活动尚存在国情调研、规避风险、横向协调、外援效率等方面的不足,不仅妨碍了合作项目于所在国取得应有的社会影响,也使中国战略利益的实现受到不同程度影响。建议在新成立的国家安全委员会的领导下,统筹外交部、国防部、商务部等相关部门对中亚地区及各国的形势评估和政策制定,综合国内高等院校、科研院所、国家智库在不同领域中的研究特长,形成统一合力,以提高顶层设计水平,减少政策掣肘造成的效率内耗。

[收稿日期:2014-11-18]

主权争端下的南海安全局势及其走向

孙健中 徐亮

[内容提要]随着域外大国介入南海事务的力度不断加大,南海主权争端更加激化,安全局势日趋紧张,发生军事冲突和战争的风险明显提高。但遏制军事冲突和战争的因素也在同步增强,发生大规模军事冲突和战争的可能性不大。未来,南海主权争端仍将维持一定热度,但各个当事国将更加重视既得利益的维护、开发与利用。

[关键词]南海安全局势 南海主权争端 军事冲突

[作者简介]孙健中,南京大学中国南海研究协同创新中心教授;徐亮,南京大学中国南海研究协同创新中心教授。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2014)06-0051-14

南海安全形势涉及诸多国家,其核心问题是南海主权争端。就国家而言,主要分为两大类:一是作为直接当事国的中国和东盟声索国,双方因主权利益冲突而在南海主权争端问题上处于针锋相对的地位;二是企图利用南海事务为自身谋利的域外大国,主要是美国、日本、澳大利亚和印度。两类国家实为三种力量:中国、东盟声索国和域外大国。这三种力量围绕南海主权争端这个核心问题,展开了频繁的互动和激烈的博弈,实际上形成了一个十分复杂的关系网络,尤其是近一两年来域外大国介入南海事务的力度不断加大,少数声索国在域外大国支持下挑衅中国南海主权的行为越来越明显,擦枪走火的危险系数增大,导致南海安全形势更加严峻,不少人开始提出“南海会不会发生军事冲突甚至战争”的重

大问题。针对于此,本文通过对南海安全形势的分析,对这一问题提出自己的看法。

一、南海安全局势现状

当前,南海形势在总体基本稳定的前提下,不稳定因素日渐增多,主要表现为以下几个方面:

(一)直接当事国在南海主权争端问题上均不改变“软攻硬防”的战术,导致南海安全形势持续紧张

领土主权争端问题在国际关系中历来非常敏感,各国政府均高度重视,因为如果处理不妥,就会导致政府垮台甚至国内政治局动荡。“南海是重要的国际航道,也有巨大的油气资源。包括文莱、马来西亚、菲律宾和越南等东南亚国家都声称拥有南海部分区域”。^[1]自上世纪80年代以来,中国在南海主权争端问题上一直主张“主权属我,搁置争议,共同开发”的政策,旨在维护南海地区的和平与稳定。但是,这些南海主权声索国却无视中国的和平倡议,将中国的友好姿态视为软弱,反而不断向我断续线范围内的海域进行实质性的渗透,使我南海主权权益不断受到损害。

2014年5月2日,中国企业所属“海洋石油981”钻井平台在中国西沙群岛毗连区内开展钻探活动,越方出动包括武装船只在内的大批船只,非法强力干扰中方作业。截至6月7日17时,越方闯入中方警戒区及冲撞中方公务船累计达1,416艘次^[2],这也是自1988年中越南沙海战之后两国最激烈的一次双边对峙。越南不仅对中国“海洋石油981”钻井平台在中国西沙海域展开作业做出激烈反应,还在国内掀起了前所未有的反华浪潮。

[1]“印媒:越南在同中国的南海争端中寻求印度支持”,2014年10月28日,参考消息网,<http://world.cankaoxiaoxi.com/2014/1028/543547.shtml>. (上网时间:2014年10月30日)

[2]“美学者称中越正在看谁会先‘眨眼’”,2014年6月10日,参考消息网,<http://china.cankaoxiaoxi.com/2014/0610/398722.shtml>. (上网时间:2014年9月21日)

的反华浪潮。尤其令人吃惊的是越南南部多个外资工业园区爆发了声势浩大的罢工,甚至掀起了“打砸抢”的风潮^[1],造成一片混乱,受害的企业大多是台资、韩资和日资,与南海争端毫无关系。

中国为了制止这种发展势头,开始采取积极维权措施:加固某些岛礁的基础设施^[2];增加巡航和军演次数;加大行政管理和资源开发力度等。中国在南海维权问题上采取的新措施,直接引起了一些南海主权争端当事国的反弹:“越南特别反对中国试图在南海岛礁建造飞机场和军事基地以加强对南海的控制”^[3],力图在不与中国发生军事冲突的前提下,对内积极加强军备建设,提升军事战斗力,对外积极构建国际统一战线;菲律宾则干脆拒绝与中国进行双边谈判,2014年3月30日菲律宾终于不顾中国的强烈反对,直接将南海问题提交到国际海洋法庭。近年来,菲多次扣押在中国海域作业的中国渔民。2014年5月6日菲律宾海警又在南海半月礁附近扣押一艘中国渔船,逮捕船上11名中国船员。^[4]其他声索国也不断向越南和菲律宾靠近,与中国渐行渐远。但是,“总体而言,中国在西太平洋的对手们显然为了避免损失而两面下注,它们迅速发展自己的海洋能力,同时精明地维持着与北京领导层至关重要的外交渠道。而与此同时,菲律宾似乎把自己所有的战略鸡蛋都放到了(具有不确

[1]“为何越南突然爆发如此大规模反华暴力事件?”,2014年11月12日,凤凰网,<http://news.ifeng.com/opinion/wangping/vietnambaoli/>.(上网时间:2014-11-13)

[2]例如,“随着2013年底开始的填海作业不断加速,我国固有领土三沙市永暑岛(原名永暑礁)的面积也在迅速扩大。……永暑岛主岛的面积……达到了大约0.9平方公里。这不仅意味着永暑岛已成为中国大陆实际控制的最大南沙岛屿,也标志着永暑岛取代我国台湾当局控制的太平岛,成为南沙群岛第一大岛。”“永暑礁升格为永暑岛 取代太平岛成南沙第一大岛”,2014年10月24日,凤凰网,http://news.ifeng.com/a/20141020/42245262_0.shtml#_zbs_baidu_bk.(上网时间:2014年10月30日)

[3]“印媒:越南在同中国的南海争端中寻求印度支持”,2014年10月28日,参考消息网,<http://world.cankaoxiaoxi.com/2014/1028/543547.shtml>.(上网时间:2014年10月30日)

[4]“菲多次骚扰扣押中国渔民 中方将出强硬杀招回应”,2014年5月8日,搜狐网,<http://mil.sohu.com/20140508/n399283110.shtml>.(上网时间:2014年10月30日)

定性的)法律诉讼的篮子中”。^[1]

(二)域外主要大国与中国存在不同程度的结构性矛盾,因而积极介入南海事务,意在借助地区力量抗衡中国的实力

美国认为,中国的和平发展对其世界霸主地位构成了巨大威胁,因而推行亚太“再平衡”战略,借此遏制中国的和平发展势头,迟滞中国的国力提升进程。2014年4月,美国与菲律宾正式签署了《加强防务合作协议》,期限为10年,进一步为美军进出菲律宾大开绿灯。“与菲律宾签署军事协议以及放松对越南的武器禁运显示,即便是中东动荡削弱了美国以亚洲为核心的外交政策,奥巴马政府仍想加强与亚洲的安全关系”。^[2]2013年12月美国国务卿克里宣布美国将为菲律宾安全部队提供4,000万美元援助,以帮助菲律宾增强海上防卫力量和应对中国南海政策的能力^[3],便是例证。

日本在中国GDP总值上升至世界第二位后,深感来自中国的战略压力加大,彼此的矛盾进一步激化,因而选择了与中国对抗的国策。日本大肆宣传“中国威胁论”,暗中支持菲律宾等国,并呼吁菲律宾、越南等国团结起来,以一个声音说话,共同对抗中国,同时也想为和中国争夺钓鱼岛主权增加筹码。日本外相在2011年访问印尼时提出“有必要构建多边框架解决南海主权争议问题”。2013年6月底,日本防卫大臣小野寺五典在日菲会谈中表示,日本将支持菲律宾加强军队建设^[4]。7月,日本首相

[1]“南海申诉方对华感情复杂 或两面下注或孤注一掷”,参考消息网,2014年10月24日,<http://mil.cankaxiaoxi.com/2014/1024/539795.shtml>.(上网时间:2014年10月30日)

[2]“外媒:美菲军队在黄岩岛附近举行两栖登陆演习”,2014年10月6日,参考消息网,<http://mil.cankaxiaoxi.com/2014/1006/518706.shtml>.(上网时间:2014年11月2日)

[3]Matthew Lee,“US earmarks \$40-M for Philippines’ defense”,*The Philippine Star*,2013-12-17,<http://www.philstar.com/headlines/2013/12/17/1269188/us-earmarks-40-m-philippines-defense>.(上网时间:2014年11月2日)

[4]Martin Vaughan,“In Brunei, a Softer Tone on China”,<http://blogs.wsj.com/searealtime/2013/04/25/in-brunei-a-softer-tone-on-china-and-the-south-china-sea/>.(上网时间:2014年11月2日)

安培晋三到访菲律宾时明确表示，日本将增加和菲律宾的海事合作，计划通过政府开发援助资金的方式，尽快向菲律宾提供 10 艘海上巡视船，帮助菲律宾强化海上警备力量^[1]。日本还倚仗与美国的同盟关系，直接或间接地派遣自卫队到南海地区活动，并以打击海盗为名，加强和菲律宾等国家的军事交流，扩大日本在南海地区的影响；日本的石油公司也积极与东南亚国家合作，盗取南海的石油资源。

冷战结束后，印度为了实现大国目标开始向外扩展空间，并提出了“东进政策”，认为其海军力量介入南海地区是牵制中国并实现其大国目标的必要途径。由于历史和现实的原因，印度一直把中国看成是潜在的对手，希望通过介入南海争端，能够牵制中国的快速发展，给中国更多压力，以便在中印争端中，印度获得更多主动权、更大利益。印度作为中国的主要邻国，与中国存在着天然的地缘政治矛盾，这也是它虽不是美日澳的盟国但与它们存在着紧密合作关系的重要原因之一。

此外，作为美国盟国的澳大利亚，虽处在亚太的南端，但与亚太关系紧密，从内心不愿看到中国在该地区形成“一超独大”的局面，因而愿与美日等域外大国合作，共同应对中国崛起所带来的挑战。

(三)尽管主权争端异常激烈，各种军演不断，但海上航行自由如常，南海通道畅行无阻，域外国家在此问题上做文章纯属炒作行为

2013 年，菲律宾先后与美国在南海或南海周边举行了“肩并肩 2013”和“克拉克 2013”等联合军演，并在中国的黄岩岛附近海域举行了“两栖登陆”演习。其目的是通过联合搜救、海上拦截、岛礁登陆等科目演练，提高菲美两军间的协同作战能力。2014 年 4 月 1 日至 3 日，俄罗斯、印尼、日本、越南、澳大利亚和菲律宾六国军舰在南中国海举行“Comodo2014”海上演习，实施了搜救项目，演练通讯和直升机飞行项目。2014 年 5 月 5 日，菲律宾与美国进行了年度大规模联合军事演练。联合军事演习为期 2 周，5,500 名美国和菲律宾士兵参加。2014 年 9 月 25 日

[1]“日本发誓要助菲‘保卫岛屿’”，2013 年 6 月 28 日，(新加坡)联合早报网，<http://www.zaobao.com/special/report/politic/southchinasea/story20130628221672>. (上网时间：2014 年 11 月 2 日)

起,菲海军和日本海上自卫队在菲律宾西南部巴拉望省海域展开联合海上演习,以加强捍卫声称的“南海主权”。菲律宾还拉拢美国,进行两栖登陆演习等等。南海主权声索国这样做,无非是想借助各类联合军演,强化域外大国在南海地区内的军事存在,提振与中国对抗的底气,使中国周边安全形势更加复杂,面临的挑战更多。

作为主要的域外大国,美国介入南海事务的主要借口是要确保南海的航行自由。但实际上,这是一个伪命题,因为南海航道的最大用户是中国,中国每年经过南海的商船在数量上远远超过了其他任何一个国家,因此,最需要保护航行自由的是中国而不是美国或其他国家,在此问题上最有发言权的国家也是中国而不是他国。2014年8月10日,王毅外长在东盟地区论坛外长会上表示,“当前南海局势总体是稳定的,航行自由也没有任何问题,迄今从未听说哪一艘船只的航行自由受到影响”。应当指出的是,美国主张的所谓航行自由与国际法的规定存在着明显的不一致,因为它是一种以不尊重他国主权权利为前提的航行自由。例如,美国的军机、军舰和潜艇等在他国专属经济区内从事抵近侦察活动,这种不友好和敌对性的活动,显然有悖于飞行和航行自由的原则,必然会受到有关国家的管控和阻止。

二、南海军事冲突与战争的可能性

那么,在南海安全形势日趋严峻的情况下,激烈的博弈和对抗是否会导致军事冲突的发生?我们可以从导致冲突或战争爆发的因素和制约冲突或战争的因素两个方面进行剖析。

(一) 导致南海军事冲突的主要因素

南海主权争端之所以在近年来急剧恶化,主要由以下三个因素所致:

一是南海声索国基于对石油等海洋资源的觊觎而对中国南海主权权益的不断侵蚀。“美国能源情报署在2013年发布的一项报告预测,中国南海或蕴藏大约相当于110亿桶的原油,以及190万亿立方英尺天然

气”。^[1]获取油气资源是导致南海主权争端问题产生的初始原因。自上世纪 60 年代在南海开始发现丰富油气资源后，越南等南海周边国家开始侵占中国的南海岛礁，开发油气资源。这一因素在过去几十年里一直在起作用，只是因为中国采取了“忍让”态度和奉行“维稳”政策而没有引起南海安全局势的恶化。然而，到目前为止，这些周边国家已在南海海域钻探油井 1,000 多口，尤其是越南把开发近海的石油天然气当作其经济发展的支柱产业，每年开采的石油超过 1,000 万吨，越南国家油气集团的创收约占越南国民生产总值的近四分之一。

二是美国开始推行企图对中国长期围堵的亚太新战略。中国国力的大幅提升引起了美国的高度关注，认为美中之间最有可能发生权力转移，直接危及美国的世界霸主地位。鉴于此，奥巴马总统上台后，美国便开始推行新的亚太战略，在将中国定位为最主要战略竞争对手的同时，还企图利用中国与有关国家之间存在南海主权争端问题，在亚太构建一个针对中国的地区性均势机制。因此，美国的亚太新战略既为南海有关国家借助美国力量制衡中国提供了机遇，也为美国借机将南海主权争端的主导权抢到手提供了机会，以削弱中国在该问题上的主导地位。瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所的一份报告指出，“金兰湾对南海岛礁的控制力和兵力投送能力高于周边其他海军基地。一旦美国成功插手金兰湾，便能扼住南海的咽喉”。^[2]美国不仅要求菲律宾开放更多军事基地，供美军飞机、船舰及军队进行换防之用，而且还加强了对南海地区的空中侦察和海上间谍活动，每年出动数百架次侦察机和军事测量船赴南海地区搜集各种资料。实际上，美国想借南海争端来维护自身的利益：当南海主权争端过于激烈并有可能损害到自身利益时，美国就会采取“减柴

[1]“菲公司拟向南海派调查船 美媒：中菲矛盾新导火索”，参考消息网，2014 年 10 月 30 日，<http://world.cankaoxiaoxi.com/2014/1030/546731.shtml/>。（上网时间：2014 年 10 月 30 日）

[2]“外媒评美解禁对越军售：欲借助越南力量控制南海”，2014 年 10 月 23 日，参考消息网，<http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/1023/538976.shtml/>。（上网时间：2014 年 10 月 30 日）

灭火”的措施；当南海主权争端温度过低而不利于增进自身利益时，美国就会采取“添柴加火”的做法。美国媒体说，“美国可能会重新将自己打造成一个地区争端的强大仲裁方。中国能否在地区争端中达到自己的目标，美国起着重要作用，通过支持或不支持与中国争端的对手，美国就可以决定中国能否达到自己的目标。因此，中国也可能需要依赖美国来确保自己在该区的利益”。^[1]

三是中国综合国力的急剧提升及维护领土主权的决心促使南海声索国加快侵权的步伐。在南海主权权益不断受到侵蚀的背景下，一方面，中国国家综合实力的提升必然增强中国在维护南海主权权益问题上的主动性，必然促使中国对维护南海主权权益方面的政策和措施进行调整。另一方面，中国国力的增大也必然导致南海声索国在南海主权争端问题上的焦虑感进一步增强，深感如果不抓紧时间在南海主权争端问题上谋取更多的利益，未来将会处于越来越不利的地位，这无疑会迫使它们加快侵蚀中国南海主权权益的步伐。“一些声索方，从台湾到越南，都加快了巩固它们在亚洲正在出现的海洋战场上的阵地的努力，甚至像印尼这样的非声索国，也加强了努力，以应对所谓对于本国海洋领土的‘真实威胁’。”^[2]

任何国家的领土与领土主权都是神圣不可侵犯的，因为领土安全是保障国家生存与安全的前提基础，是国家主权的物质载体，是国家谋求发展的基础，领土安全可以说直接关乎国家的生死存亡。一旦南海争端趋于失控，中国完全有能力通过和平方式与非和平方式来维护国家主权和领土完整。因此，任何进一步的挑衅行为在中国方面看来都是性质严重的，都有引发激烈冲突，甚至引发局部战争的可能。事实上，南海主权

[1]“美媒：中国崛起令邻国不安 美应抓住机遇当保护伞”，2014年10月28日，参考消息网，<http://www.chinanews.com/mil/2014/10-28/6722681.shtml>. (上网时间：2014年10月29日)

[2]“南海申诉方对华感情复杂 或两面下注或孤注一掷”，参考消息网，2014年10月24日，<http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/1024/539795.shtml>. (上网时间：2014年10月30日)

声索国也已经从一次次的“试探”性的挑衅中意识到了中国越来越强硬的南海立场。

(二) 制约南海军事冲突的主要因素

在南海主权争端问题上，也存在着制约南海军事冲突的积极因素，主要有以下几个方面：

一是中国出于维护战略机遇期的需要，坚定奉行维护周边和平与稳定环境的对外政策，不希望在南海主权争端问题上发生军事冲突和战争。当前，中国正处于和平发展的关键阶段，和平的国际环境，特别是和平的周边环境，对于持续稳定提升国力极为重要。为此，中国确立了“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，制定了“21世纪海上丝绸之路”和陆上“丝绸之路经济带”战略，努力将中国和平发展的红利逐步惠及到周边各个国家和地区，南海声索国以及其他东盟国家当然也在其中。2014年10月29日，“中国与东南亚国家联盟(东盟)就处理南中国海争端的一系列原则达成了协议。……就处理未来任何危机及事故的措施达成了一致，包括建立新的热线”。^[1]显然，中国是最不愿意看到南海发生军事冲突和战争的国家。

二是南海声索国虽然背后有域外大国的支持与帮助，但因经济上与中国保持着紧密的联系，加之国力和军力有限等因素，因而也不希望在南海主权争端问题上发生军事冲突，更不愿看到战争的爆发。过去几十年里，南海声索国之所以能够对中国的南海主权权益不断地进行侵蚀，主要是它们利用了中国奉行以“维稳”为主的南海政策和大力发展双边经贸关系的善意，因而可以通过采取“小口蚕食”这种隐蔽的做法以达到“积少成多”目标。现在，美国等域外大国虽然都将中国视为主要的防范和遏制对象，并为此积极支持南海声索国与中国对抗，但是，由于中国国力的明显增强和对南海政策的微调，使得南海声索国不可能继续推行蚕食南海海域的策略，其主要意图开始从直接蚕食南海海域和扩大侵占范

[1]“中国与东盟南海磋商获进展 或建立新热线”，2014年10月31日，参考消息网，<http://china.cankaoxiaoxi.com/2014/1031/547878.shtml>. (上网时间：2014年11月2日)

围转移到守住既得利益并加大开发力度上面。也就是说,对于南海声索国而言,对岛礁和海域的直接侵占在中国国力日趋强大的背景下越来越不现实,而且还容易引发武装冲突,可能导致失去既得利益并严重损害与中国的经贸关系这种得不偿失的结果,通过法律等其他非武力手段保住既得利益甚至扩大利益,同时对侵占的海域进行大规模的资源开发,将潜在利益变为现实利益,将是它们的战略选择。在此背景下,即使有美国等域外大国的支持,南海声索国也不愿与中国发生军事冲突或战争,例如“越南就是这样做的”^[1]。

三是美国等域外大国在南海主权争端问题上虽然各有各的打算,但不会轻易介入其中乃至不能自拔的程度,因此原则上也不愿看到军事冲突或战争的发生。在域外大国中,美国是最重要的国家,也是推动南海主权争端国际化的国家,其亚太“再平衡”战略的主要目标之一,就是要借助南海问题构建一个它可以随意操纵的地区均势机制,以便利用地区力量牵制中国。军事冲突或者引发战争将会导致该机制彻底失灵,因而不符合美国亚太新战略的设计要求。日本虽然希望看到南海发生军事冲突或者战争,以便借此削弱中国的实力,减轻其在钓鱼岛问题上来自中国的战略压力,甚至借机收回其在亚太失去的战略优势,但是,其意图和做法都将受到美国的制约,因此,日本人在南海问题上的战略意图不可能得到充分的实现。澳大利亚作为美国的盟国,它在南海问题上的意图和做法都将按美国的意图而行,自由发挥的空间有限。印度与美国、日本和澳大利亚等域外大国在防范中国方面虽存在一定的共同利益,但由于中印互为重要的邻国,两国间存在着巨大商机和广泛的共同利益,因此,它不会在南海事务上因介入过深而引起两国关系的全面恶化,更不会主动在该问题上煽风点火,制造事端。

(三)南海安全局势总体可控,但难以做到完全避免发生意外军事冲突

[1]“南海申诉方对华感情复杂 或两面下注或孤注一掷”,参考消息网,2014年10月24日,<http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/1024/539795.shtml>.(上网时间:2014年10月30日)

从上述分析看,导致南海军事冲突发生的因素的确存在,因为在南海主权争端当事方之间——尤其是中国和其他声索国之间——存在着激烈的博弈,对此,英国媒体分析指出:“使得这些纠纷如此危险的是国内外政治的有害结合。在中国,‘九段线’版图已上升为国家努力消除19世纪和20世纪初屈辱历史的民族主义象征。但在越南……,政府却面临急于抓住任何对华‘软弱’事件的批评人士的压力。批评中国已成为变相批评越南本国执政共产党的一个手段。”^[1]尽管各方也构建了相应的危机管控机制,但“真正的挑战显然在于如何使这些机制在真正发生危机时运转起来”^[2]。当然,由于制约南海军事冲突的因素同时存在,特别是中国国力大幅提升并对南海政策作出微调后迫使其他各方在涉及南海主权争议问题上都非常小心谨慎,无形中提高了南海军事冲突发生的门槛。首先,南海声索国在涉及主权问题上的任何挑衅行为都将遭到中国方面更加严厉的回击,并且促成新常态的出现,使得挑衅者得不偿失。其次,南海声索国都是中小国家,其国力和军力都与中国有相当差距,在南海主权争端问题上主动对中国发起军事攻击,无疑是一种“拿鸡蛋碰石头”的非理性行为。第三,中国虽然在南海主权争端问题上掌握着战争的主动权,但不会主动挑起军事冲突或战争,因为这是中国国家利益和对外政策所要求的,而且这种情况一旦发生,中国可能会面对更加不确定或者更加不利的复杂局面。当然,如果其他声索国首先挑起冲突或战争,中国肯定会采取强有力的反击行动。第四,美国等域外大国出于各自利益的需求,也不会轻易鼓动南海声索国与中国发生军事冲突,因为这会促使中国采取更加严厉的措施加以应对,使得美国等域外大国处于更加不利的地位,甚至会陷入与中国全面对抗的战略困局之中。正因为如此,围绕南海主权争端问题,三方之间实际上形成了一个相互牵制和彼此制

[1]“英媒:南海油气多位于无争议海域 中国力避战争”,2014年10月18日,参考消息网,<http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/1018/532279.shtml>.(上网时间:2014年10月30日)

[2]“南海申诉方对华感情复杂 或两面下注或孤注一掷”,参考消息网,2014年10月24日,<http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/1024/539795.shtml>.(上网时间:2014年10月30日)

约的完整结构链。尽管这一结构链建立在高度不稳定的基础之上,但是,每一方都不敢轻易打破这一结构链的正常运作,因为谁首先破坏它,谁就有可能付出更大的代价。据此,本文的基本结论是:南海作为一个热点问题将会在较长的时间里保持着较高的温度,小范围内发生擦枪走火的可能性极大,例如,南海当事国渔船在一线海域因相互撞击而发生的武装冲突,美军舰机因在我南海专属经济区进行抵近侦察并遭到我舰机近距离拦截而产生的意外摩擦甚至海上和空中交火现象,等等。但发生大规模武装冲突甚至战争的可能性极小。

三、南海安全局势发展趋势

南海主权争端只是东亚地区热点问题中的一个,尽管十分重要,但不能涵盖整个地区事务。目前,就东亚地区而言,“经济上靠中国,安全上靠美国”依然是东亚地区国家间关系的基本格局:中国希望在稳定这一格局的前提下,进一步巩固其地区经济中心的地位,同时逐步扩大在安全事务上的发言权;美国则希望在稳定这一格局的前提下,进一步巩固其地区安全中心的地位,同时不断扩大其在经济事务上的影响力;东盟国家希望借助中国的经济力量和美国的军事实力,在中美之间寻求战略平衡点,在确保自身经济利益和安全利益的前提下,不断深化“大国平衡”战略,借此“玩转”大国,进一步巩固其“小马拉大车”的地区领导角色。基于此,未来的南海局势可能会朝着以下几个方面发展:

(一)南海主权争端将呈现“东盟化”、“国际化”和“长期化”的特点

中国在南海主权争端问题上的基本政策是“搁置争议,共同开发”,要求国际社会特别是域外大国在南海主权争端问题上努力做到“四个尊重”,即“尊重历史事实、尊重国际法规、尊重当事国之间的对话协商、尊重中国与东盟共同维护南海和平稳定的努力”。^[1]但是,我们知道,除了

[1]“王毅提四个尊重是解决南海问题唯一前提”,2014年9月9日,中国社会科学网,http://www.cssn.cn/gj/gj_hqxx/201409/t20140909_1321039.shtml. (上网时间:2014年9月16日)

中国大陆和台湾之外，其他几个南海声索国均为东盟成员国，占据了东盟的半壁江山，因此，借助东盟的集体力量对抗中国，自然成为其南海政策的主要内容。从目前情况看，越南、菲律宾等声索国在涉及南海主权争端问题上对东盟的影响力在不断增大，东盟在该问题上的内部整合也在加快进程，南海主权争端的“东盟化”难以避免。同时，其他南海声索国还借助东盟推行的“大国平衡”政策，顺势将南海主权争端问题扩大到国际层面，形成事实上的“国际化”局面，美国等域外大国也乐意看到此种现象的出现，借势来牵制中国。除此之外，美国等域外大国还希望南海主权争端久拖不决，这样就可以在较长的时间内利用该问题影响南海事务，牵制中国，扩大自身在该地区的影响力。

(二)南海主权争端当事国将更加注重其手中资源的开发与利用，南海被五国六方分割的既成事实很可能朝着成为永久事实的方向发展

中国实力的不断强大和维权意识的逐步加强，结束了其他声索国过去几十年里在南海“攻城略地”的混乱局面，但中国收复失地也面临着上述声索国集体和美国等域外大国可能借机对我干预的重大挑战，尤其是在“南海主权”很难通过谈判解决的情况下，这种困局将促使南海声索国尽可能避免采取贸然进取的做法，并转而奉行“就地取材和就地坐大”的策略，即通过对南海资源的开发以及对岛礁的改造和利用来宣示主权并获取实实在在的利益，进而达到将既得利益转化为永久利益的目的。“根据国际法，对争议领土实施有效管理，比宣扬历史主张更有说服力。国际法院于 2008 年 5 月，判决白礁岛的主权属于新加坡而非马来西亚，就是一个很好的例子”。^[1]这里值得注意的是，1994 年生效的《联合国海洋法公约》由于不涉及主权争端的解决和主权权益的划分问题，因而无力解决南海主权争端，加之双边和多边政治谈判均行不通，军事手段又不可取，其最后的结局很可能重蹈拉美国家解决领土争端的覆辙，即争议领土在谁手里，那它就属于谁的。如果未来有关南海各方能够签署《南海行

[1] “日媒：巡逻舰不是游艇 菲越联合采购装备制华难度大”，2014 年 10 月 22 日，参考消息网，<http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/1022/537435.shtml>. (上网时间：2014 年 10 月 30 日)

为准则》的话,那么南海主权争端现状将进一步固定化,促使当事方逐步默认既成事实,并逐步淡化南海主权争端。

(三)南海主权争端与东海主权争端之间的关系将更加趋于密切,很可能出现“两海联动”的特征

除了美国,日本是域外大国中对南海主权争端问题最为感兴趣的国家,主要原因是它企图利用南海问题转移和干扰中国在钓鱼岛主权争端及东海划界等问题上的注意力,确保日本在上述问题上能够始终占据优势地位。日本有意打造南海和东海联动机制的主要目的,就是要利用南海问题为它在联动问题上发挥一种独特的“双保险”作用。基于此判断,日本将进一步密切与东盟南海声索国之间的军事、经济和外交关系,尤其是通过防务合作平台不断地向南海声索国和东盟提供军事援助,借此提升这些国家的军事实力,增大中国在解决南海主权争端问题上的难度,为日本在钓鱼岛主权争端和东海划界问题上争取更大的战略主动性。

(四)南海地区经济合作将会朝着不断扩大和深化的方向发展,其对南海安全形势的正面影响也将趋于增强

中国国力的强大以及南海主权争端的存在和升温在一定程度上提升了南海声索国以及东盟其他国家对中国的防范之心,并为其增加军事开支和购买先进武器装备提供了动力,而域外国家的介入又触动了南海周边国家开展军备竞赛的神经。但是,随着中国倡议的亚太自贸区的逐步成型以及“海上丝绸之路”战略的不断展开,中国与整个东盟国家之间的经贸关系将会通过RCEP而进一步强化,这不仅将会对东亚地区的军备竞赛有所遏制,而且还会有利于南海安全局势的稳定。也就是说,扩大和深化双边经贸关系,虽然不能解决彼此间的主权争端问题,但有助于主权争端的管控,有利于防止危机的产生和战争的爆发。

[收稿日期:2014-11-19]

美国“亚太再平衡”战略的实施及其前景^[1]

陈积敏

[内容提要]奥巴马政府“亚太再平衡”战略具有明显的战略意图与经济意图，但受制于美国财政状况、全球安全状态、亚洲国家态度与中国发展进程等要素的影响，其前景具有不确定性的一面。然而，“亚太再平衡”战略在军事安全、周边环境、政治影响力与意识形态领域给中国造成了一定的挑战。中国在应对美国“亚太再平衡”战略的过程中需要更多的战略耐心。

[关键词]“亚太再平衡”战略 东北亚安全局势 对中国的挑战 美国国家安全战略报告 中日钓鱼岛争端 美缅关系

[作者简介]陈积敏，中共中央党校国际战略研究所助理研究员。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2014)06-0065-13

自2009年执政以来，奥巴马政府试图对美国的现实状况、国际地位以及全球战略做出新的思考与调整。在对华政策方面，奥巴马政府从2009年的“战略再保证”(Strategic Reassurance)转变为2010年之后的“两面下注”(Hedging)，并且更加重视对华防范、牵制的一面，而实施这一政策转变的重要杠杆便是强化在亚太地区的布局，积极推出所谓的“亚太再平衡”战略。从当前情势来看，美国两党在诸多国内、国际问题上存在立场与政策差异，但在推进“亚太再平衡”战略这一点上似乎达成了共识，这也为奥巴马政府进一步推进该战略提供了重要的国内政治基础。

[1]本文系国家开发银行资助，中共中央党校2014年度青年科研项目的阶段性成果。

然而,需要看到的是,该战略因受到多种因素的制约,其前景表现出不确定性的一面。即便如此,“亚太再平衡”战略对中国所构成的外部压力仍需高度重视。

一、美国“亚太再平衡”战略的内涵与意图

自2009年执政至今,奥巴马政府在全球战略布局上最突出的一项动作便是实行所谓的“亚太再平衡”战略,其内涵至少包括四个方面:一是从全球范围内调整力量配置,收缩美国在欧洲的力量部署,并将其转移到亚洲地区;二是在亚洲地区内的力量分配,即从原先主要力量集中的阿富汗、伊拉克等地区脱身,并将这部分力量转移到东南亚国家,实现区域内美国力量的均衡分布;^[1]三是美国内政策与国际战略的再平衡。自金融危机爆发以来,美国政府便在寻求国内经济振兴与国际战略推进之间实现平衡。奥巴马总统在2010年《国家安全战略》报告中便明确强调,美国国际战略的基础在于国内。^[2]此外,美国内精英对于美国大战略的讨论,其中一个重要问题就是如何保持国内政策与国际战略的平衡性。^[3]四是美国亚太战略各要素之间的再平衡,即政治、经济、安全、

[1]Richard Weitz, “Pivot Out, Rebalance In,” May 3, 2012, <http://the-diplomat.com/2012/05/03/pivot-out-rebalance-in/>.

[2]The White House, National Security Strategy, May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

[3]Richard N. Haass, *Foreign Policy Begins at Home: the Case for Putting America's House in Order*, New York: Basic Books, 2013; Paul MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Spring 2011, Vol. 35, No.4, pp. 7–44; Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth, “Don’t Come Home, America,” *International Security*, Vol. 37, No. 3 (Winter 2012/13), pp. 7–51; Barry R. Posen, “Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, January/February 2013, pp. 116 –128; Stephen Brooks, John Ikenberry & William Wohlforth, “Lean Forward: In Defense of American Engagement,” *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 1, 2013, pp. 130–142.

外交等要素之间的再平衡。华盛顿大学陆伯彬等人便认为,再平衡战略经历了两个阶段,即2011—2012年军事为主的阶段和2012年底之后经济与外交为主的阶段。^[1]

奥巴马政府进行如此大力度的战略调整,其意图大致包括三个方面:首先是战略意图。这主要包括两点:其一是应对中国崛起对地区乃至全球政治格局所带来的震动效应,尤其是对美国全球优势地位所带来的冲击性。尽管美国对于中美力量对比的差距有着十分清晰的认知,但中国实力增势之迅猛依然令美国不安。仅以经济角度为例。根据世界银行的统计数据,在冷战结束初的1993年,中国国内生产总值(GDP)占美国GDP总量不到7%;至2009年,中国的GDP占美国的GDP接近36%。2012年,中国的GDP总量已经超过美国GDP总量的一半。另外,2014年4月30日,世界银行发布报告称,根据该行“国际比较计划”项目(International Comparison Program)2005年后首次更新的数据,以购买力平价标准,2011年中国GDP相当于美国的86.9%(2005年仅为43.1%),并认为中国在2014年将超过美国跃升世界第一经济体。^[2]这种增长速度怎能不让这个一心维护其世界主导地位的守成大国忧心忡忡呢?更重要的一点是,中国的未来发展前景巨大。之所以作出这样的判断,主要是考虑到中国政府有着明确的发展战略,并且详细列出了时间表与路线图;^[3]整个中国社会正处于积极进取的上升期;中国人的勤奋与智慧为发挥中国发展潜力提供了关键的人力基础;再加上中国从近代以来所经受的波折中总结了经验,吸取了教训,国家的纠错、纠偏、适应能力明显增强。

[1] Robert G. Sutter and others, “Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability,” http://www2.gwu.edu/~sigur/assets/docs/BalancingActs_Compiled1.pdf.

[2] World Bank, “Purchasing Power Parities and Real Expenditures of World Economies: Summary of Results and Findings of the 2011 International Comparison Program,” p.81, <http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/270056-1183395201801/Summary-of-Results-and-Findings-of-the-2011-International-Comparison-Program.pdf>.

[3] 典型体现在中共十八大报告中所确立的两个“百年目标”以及十八届三中全会所确定的60余项改革方案。

从这个角度来说,这个国家的未来发展潜力与空间是不可限量的。连美国副总统拜登在2013年底来华访问时也表示,美国相信中国人民一定能够在建设伟大强国进程中不断迈上新高度。^[1]

其二是确保对亚洲盟友的安全承诺真实有效。冷战后,尤其是新世纪以来,美国同盟体系不时面临着严重的信任危机,这主要是因为明显的外部威胁消失、美国与部分盟友的政策立场相左、盟友自主性增强以及美国国力相对式微所致。^[2]当然,在亚洲地区的盟友,尤其是日本,对于发展日美同盟,其意愿是十分强烈的。但因为美国自身所面临的财政、党争、外交等困境,日本对于这个“老大哥”的安全承诺也产生了质疑。例如,奥巴马缺席2013年的亚太经合组织(APEC)会议便令亚洲国家颇为担忧。^[3]在这种情况下,美国必须要做出明确的姿态性表示,即美国对亚洲盟友的安全承诺将继续有效。为此,拜登副总统在2013年12月2日至7日对日本、中国、韩国进行旋风式访问。美国总统国家安全事务助理苏珊·赖斯(Susan E. Rice)2013年11月20日在乔治城大学发表题为“美国的未来在亚洲”(“America’s Future in Asia”)的演讲。她指出:“对亚太的再平衡仍然是奥巴马政府外交政策的一个基石。无论其他地区出现多少热点,我们都将继续深化我们对这个至关重要地区持久的承诺。”^[4]

[1]“习近平同美国副总统拜登举行会谈”,新华网,http://news.xinhuanet.com/photo/2013-12/04/c_125808547.htm.[上网时间:2013年12月4日]

[2]Chen Jimin, “The Crisis of Confidence in US Hegemony,” *The Diplomat*, April 25, 2014, <http://thediplomat.com/2014/04/the-crisis-of-confidence-in-us-hegemony/>.

[3]Jane Perlez, “Cancellation of Trip by Obama Plays to Doubts of Asia Allies,” *The New York Times*, October 5, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/10/05/world/asia/with-obama-stuck-in-washington-china-leader-has-clear-path-at-asia-conferences.html>; Howard LaFranchi, “Obama cancels Asia trip. Is the US ‘pivot’ in jeopardy?”, *The Christian Science Monitor*, October 5, 2013, <http://www.csmonitor.com/World/Security-Watch/2013/1004/Obama-cancels-Asia-trip.-Is-the-US-pivot-in-jepoardy>.

[4]The White House, “Remarks As Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice,” November 21, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>.

2014年4月23日至29日，美国总统奥巴马访问了日本、韩国、马来西亚和菲律宾等亚洲四国，其主要目的之一便是坚定亚洲国家对美国履行义务的信心。例如，4月24日，奥巴马总统在与日本首相安倍晋三的联合记者会上便明确表示，“美国是而且将始终是一个太平洋国家”，并再次重申美国“对日本安全的条约承诺是绝对的”。^[1]

其三是经济意图。根据世界银行的数据统计，2012年东亚及太平洋地区的经济增长率达到7.5%，而全球经济增长率仅为2.2%。这一地区对世界经济增长的贡献率达到40%。^[2]如果扩展到整个亚洲地区，其对全球经济增长贡献率超过了50%。另外，世界银行2014年4月份发布的报告预计，2014年全球经济增长率约为3%，而东亚及太平洋地区将保持7.1%的经济增速，该地区仍将是推动世界经济发展的最主要引擎。^[3]与此相反，美国整体的经济形势仍不乐观，2014年第一季度经济增长率竟为-2.1%^[4]，4月份的失业率却仍然高达6.3%。^[5]尽管美国在第二季度的经济增长率取得了近年来的最好成绩，达到4.6%，^[6]9月份美国的失

[1]The White House, “Joint Press Conference with President Obama and Prime Minister Abe of Japan,” April 24, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/24/joint-press-conference-president-obama-and-prime-minister-abe-japan>.

[2]World Bank, “East Asia and Pacific Economic Update, April 2013 — A Fine Balance,” April 15, 2013, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/eap-update-april-2013.pdf>.

[3]World Bank, “East Asia Pacific Economic Update, April 2014 — Preserving Stability and Promoting Growth,” <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/region/eap-update-april-2014-full-report.pdf>.

[4]U.S. Bureau of Economic Analysis, “National Income and Product Accounts,” <http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>.

[5]U.S. Bureau of Labor Statistics, “The Employment Situation – April 2014,” <http://www.bls.gov/news.release/pdf/empstat.pdf>.

[6]U.S. Bureau of Economic Analysis, “National Income and Product Accounts,” <http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>.

业率降到了 5.9%^[1],但这一趋势能否持续仍值得观察。

经济状况直接关系到普通美国民众的日常生活,从而也触动了华盛顿最敏感的神经。2013 年 11 月 8 日,皮尤研究中心发布的一个民调结果显示,65% 的受访者不满奥巴马政府的经济政策,奥巴马的支持率也降到 41%,成为其第二任期以来的最低点。^[2]12 月 3 日,美国皮尤研究中心与美国外交关系委员会共同发布的民调结果显示,81% 的受访者认为,保障美国人就业是政府的优先工作。^[3]因此,如何尽快带领美国经济走出困境,尤其是降低失业率成为奥巴马政府不得不面对的棘手问题。据 2014 年 5 月 19 日盖洛普(Gallup)的民调显示,登记选民将经济问题视为国会中期选举最重要的议题。在这一点上,共和党人的经济政策更能赢得选民的支持。^[4]此前,皮尤研究中心于 5 月 5 日发布的关于中期选举选情的民调结果也显示,民主党在本次选举中的选势不容乐观,4 月份民主党的支持率约为 43%,而共和党达到了 47%,其中的主要原因在于选民对于民主党的经济政策表示失望。^[5]亚洲地区与美国的经济振兴息息相关,赖斯就表示,“美国出口的商品和服务有整整四分之一去往亚洲,而美国大约 30% 的进口来自该地区。我们对亚洲的出口与 100 多万

[1]U.S. Bureau of Labor Statistics, “The Employment Situation September 2014,” <http://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>.

[2]Pew Research Center, “Obama’s Second-Term Slide Continues,” November 8, 2013, <http://www.people-press.org/2013/11/08/obamas-second-term-slide-continues/>.

[3]Pew Research Center, “Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips,” December 3, 2013, <http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/>.

[4]Frank Newport, “Republicans Have Edge on Top Election Issue: the Economy,” May 19, 2014, <http://www.gallup.com/poll/169352/republicans-edge-top-election-issue-economy.aspx>.

[5]Pew Research Center, “Midterm Election Indicators Daunting for Democrats,” May 5, 2014, <http://www.people-press.org/2014/05/05/midterm-election-indicators-daunting-for-democrats/>.

美国人的就业直接相联”。^[1]因而,亚洲地区的经济快车对于美国经济复兴具有不言而喻的重要意义。

二、美国“亚太再平衡”战略的前景

从现象上来看,奥巴马政府实施“亚太再平衡”战略的意志坚决,共和党对此似乎也无异议,这为其政策推行提供了重要的政治基础。^[2]那么,它的前景如何?这主要需考虑以下几个因素对美国的制约度。

一是美国国内的财政状况。一国的财政状况与一国的经济状况有着必然的关联。美国的财政状况目前十分糟糕,2013年10月出现的“政府关门事件”便充分体现了这一点。面对财政吃紧的状况,奥巴马政府也试图予以扭转,例如大幅削减军费。这虽然能够缓解美国财政赤字奇高之忧,却会对美国在全球的行动能力造成影响。美国国防部长哈格尔就表示,未来十年美国国防部需减赤约1万亿美元,这严重影响到美军处置国际危机的能力与效力。他批评道:“这些减支太快、太多、太突然、太不负责任。”^[3]2014年3月,美国国防部发布的《四年防务评估报告》中也指出,“如果不采取任何行动,持续的自动减支措施将在未来十年严重影响美军能力。”^[4]不仅如此,由于经济状况不乐观,美国人对奥巴马政府外

[1]The White House, “Remarks As Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice,” November 21, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>.

[2]Otto Kreisher, “Pacific Strategy Is Sunk If We Can’t Solve Fiscal Crisis: State Dept Official,” January 11, 2013, <http://breakingdefense.com/2013/01/pacific-strategy-is-sunk-if-we-cant-solve-fiscal-crisis-state/>.

[3]James Rosen, “Secretary Hagel blasts Congress for defense spending cuts,” November 5, 2013, <http://www.mcclatchydc.com/2013/11/05/207564/secretary-hagel-blasts-congress.html>.

[4]U.S. Defense of Department, “2014 Quadrennial Defense Review,” http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf.

交政策的支持率也有所降低,这影响到了奥巴马政府推行亚太再平衡战略的社会基础。据2013年12月3日皮尤研究中心所发布的民调结果显示,56%的受访者对奥巴马政府的外交政策不满;52%的人认为,美国应该首先关注自身事务。53%的人表示,美国过去十年作为全球领导者的影响力下降,这是近40年来的第一次。^[1]

二是世界其他地区的安全状况。从本质上讲,“再平衡”战略是力量的重新配置,这种调整是存量调整,而非增量调整。也就是说,如果世界上其他地区的安全状况恶化,原先用于强化亚洲的美国力量将不得不削减。从这个角度来说,“再平衡”战略对外部因素的依赖性极高。例如,“阿拉伯之春”所引发的中东地缘政治动荡,在很大程度上牵制了美国实现“再平衡”战略的进程。目前的乌克兰局势使得2009年重启的美俄关系陷入困局,美国实施“亚太再平衡”战略的资源与能力受到了更多挑战与质疑。^[2]与此同时,伊拉克问题、叙利亚问题等种种困局更使得奥巴马政府的“亚太再平衡”战略蒙上了“壮志难酬”的阴影。

三是亚洲区域内国家的态度。“亚太再平衡”战略给亚洲区域内国家带来了双重心理反应:一方面,它们欢迎美国介入亚洲事务,并将其视为平衡中国崛起的重要外部力量。当然,这主要是安全角度的考量。但另一方面,亚洲国家又需要保持并发展好与中国的关系,这不仅是希望享受中国经济快速发展的红利,而且也有地缘战略的考虑,毕竟中国是一个亚洲大国,正所谓“天堂很远,但中国却很近”。因此,大多数亚洲国家极不愿意在中美两个巨人之间选边站队,平衡外交或等距离外交是它们的优先选择。因此,美国希望通过加强与区域内国家关系,甚至是“拉帮结派”的方式来达到其战略目标不容易。

[1]Pew Research Center, “Public Sees U.S. Power Declining as Support for Global Engagement Slips,” December 3, 2013, <http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/>.

[2]Fred Dews, “Ukraine Should not Dominate Obama’s Trip to Asia,” April 18, 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2014/04/ukraine-should-not-dominate-obama-trip-to-asia>.

四是中国发展的状态。美国“亚太再平衡”战略针对中国的意图十分明显,但中国的发展形态又是美国亚太战略最重要的影响变量之一。从根本上来说,“亚太再平衡”战略的目的是实现美国在亚洲的最大国家利益,这决定了美国在战略推进中必须要处理好与中国的关系,从而也决定了美国在实施其亚太战略的过程中必须要考虑到中国战略关切,必须要把握好战略防范与战略接触之间的“度”。否则,奥巴马的“亚太再平衡”战略难保不会成为美国外交史上的另一个“滑铁卢”。^[1]

三、美国“亚太再平衡”战略对中国的挑战

毋庸讳言,美国亚太战略的调整对中国形成了重大外部压力,具体体现在以下几个方面。

一是美国对华军事压力增大。2012年1月5日,奥巴马政府公布了名为《保持美国在全球的领先优势:21世纪国防的优先事项》的新版美国国防战略评估指南,其核心内容是“削减军费”“重点投入”“战略转型”与“保持优势”。这份新军事战略指南中曾3次提到中国,认为“从长远来看,中国在亚太的崛起给美国经济和安全等许多方面产生了潜在的影响”,并且指出中国的军事发展对美国安全构成了挑战。因而,新军事战略报告中明确将中国列为美国军事上的一个重要挑战者。^[2]美国在亚太地区的高强度军事布局显然反映出美国对中国军事防范力度的增强,这必然给中国造成较大军事压力以及增加了与美国发生军事冲突的风险系数。2013年12月5日,中美两军在南海海域发生的“考彭斯号”事件便

[1]英国国际战略研究所(The International Institute for Strategic Studies)高级研究员密尔(Christian Le Mièvre)认为,美国“亚太再平衡”战略既没有给盟友以战略再保证,也没能威慑中国,正走向失败。参见:Christian Le Mièvre, “Rebalancing the Burden in East Asia,” *Survival*, Volume 55, Issue 2, 2013, pp. 31–41.

[2]U.S. Department of Defense, “Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century,” January 2013, http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.

反映了这一点。^[1]需要注意的是，美国正在寻求打造亚太地区联盟战略的升级版，即加强美澳日三边合作。2014年8月13日，美国国务卿克里在夏威夷东西方中心发表关于美国“亚太政策”的演讲中就表示，美国与澳大利亚“同意扩大我们同日本的三边合作，这将让我们能在应对更加广泛的一系列安全挑战的过程中进一步使美日同盟关系现代化。”^[2]

二是中国的周边环境更加复杂。近期，部分与中国存有领土、领海争议的邻国借美国实施“亚太再平衡”战略之机向中国发难，影响到中国周边的安全和秩序。其中，中日钓鱼岛问题，中国与越南、菲律宾等国的南海问题升级，其背后都可见到美国的身影。例如，在中菲关于南海问题的争端中，针对菲律宾将南中国海问题提交国际仲裁，美国政府表现出明确的支持态度。美国国务院副发言人玛丽·哈夫(Marie Harf)在2014年3月30日的声明中说：“美国重申对以和平方式解决领海争端的做法的支持，而不必害怕任何形式的报复，包括恐吓和胁迫。”^[3]2014年4月21日，奥巴马总统在访问日本之前接受《读卖新闻》专访时明确表示，他“赞赏安倍首相加强日本防卫力量和深化我们两国军事合作的努力，包括修改目前行使集体自卫权的禁令”。25日，在白宫网站上发布了《美国和日本：塑造亚太及其他地区未来》(The United States and Japan: Shaping the Future of the Asia-Pacific and Beyond)的美日联合声明中，美国的这一立场再次得到了确认与强调。值得关注的是，奥巴马政府对于日本解禁集体自卫权的做法，在态度上经历了一次重大的转变，即由原来的暧昧态度转变为支持日本的做法，并且这种态度转变的时间很短。^[4]此种原因，美

[1]“美军欲淡化处理中美南海对峙 称近距相遇不罕见”，新华网，<http://mil.news.sina.com.cn/2013-12-19/0956755719.html>. (上网时间：2013年12月19日)

[2]U.S. Department of State, “U.S. Vision for Asia-Pacific Engagement,” August 13, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/08/230597.htm>.

[3]Marie Harf, “Philippines: South China Sea Arbitration Case Filing,” April 30, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/03/224150.htm>.

[4]陈积敏：“安倍政府为何能够解禁集体自卫权”，载《联合早报》，2014年，7月16日，第19版。

国国安会前亚洲事务高级主任迈克尔·格林(Michael Green)认为,这是因为中国在该区域的强势行为所致。^[1]但他没有说明的深层次原因在于美国对华战略焦虑与防范心理的增强。事实上,美国在冷战后的全球和地区战略都是服务于美国国家利益的,这一点早在克林顿政府的首份《国家安全战略报告》中就已经明确化了。该报告指出,“在所有情况下,我们应对措施的实质必须依赖于该政策能够最好服务于我们的长远国家利益。”^[2]

再比如,近年来美国与越南关系得到了明显强化,尤其是军事关系。6月3日,帕内塔在访问越南军港金兰湾时表示,“在国防领域,美越两国存在着复杂的关系,但我们不会被历史束缚。美国希望扩大同越南的国防关系”。^[3]2014年8月,美国参谋长联席会议主席马丁·登普西访问越南,这是自1971年以来第一位前往越南访问的美国参谋长联席会议主席。8月16日,他在胡志明市举行的新闻发布会上表示,越南处在一个重要的地缘战略地区。如果美国解除向越南出售杀伤性武器的禁令,他会建议向越南人民海军提供资源。^[4]

三是中国在亚太地区的影响力受到挑战。近年来,中国通过参加亚太地区的各种机制建设,如东盟“10+3”,中日韩首脑峰会、中国—东盟自贸区、东亚峰会等合作机制,提升了中国在地区制度建设中的影响力。但是,美国实施“亚太再平衡”战略的目的之一便是恢复其在亚太地区的制度塑造力,从而对中国在该地区的影响力构成挑战。2009年7月,美国签署了《东南亚友好合作条约》,11月举行了首届美国—东盟峰会。2011年

[1]U.S. Department of State, “Philippines: South China Sea Arbitration Case Filing,” March 30, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/03/224150.htm>. 陈积敏：“霸权式微与美国信任危机”,载《联合早报》4月14日,第10版。

[2]The white House, “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement,” July 1994, <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf>.

[3]刘刚、王恬：“美‘重返亚太’拉拢昔日敌手越南(国际视点)”,《人民日报》2012年6月4日,第21版。

[4]Jim Garamone, “Dempsey Favors Building Vietnamese Naval Capabilities,” August 16, 2014, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122941>.

11月19日第六届东亚峰会召开，美国作为正式成员国首次参加这次会议。时任美国国务卿的希拉里·克林顿表示，奥巴马总统“将成为出席东亚峰会的第一位美国总统”。^[1]奥巴马政府的第二任期同样关注在东南亚地区的外交介入，并重申对该地区机制的支持。2014年8月，美澳两国外长与防长在举行“2+2”会议期间共同撰文表示：“我们与东盟密切努力，倡导新型合作、坦诚对话以及针对一系列挑战的务实协作，如海上安全和坚定国际准则的不扩散努力，以及确保所有各方的公平竞争。东亚峰会作为这一地区的首要领导论坛，对确定这一地区的战略远景具有关键作用。”^[2]

与此同时，中国对于周边国家的影响力也面临重大挑战。实际上，中国已经感受到了这种压力。仅以中美缅关系为例。自2010年底，缅甸政治转型之后，尤其是在吴登盛政府执政以后，中国在缅投资遭遇到一系列挫折，其中尤以密送电站项目的搁置为甚。中缅关系迎来了新的挑战，自此进入到一个微妙的调整期。这既与缅甸政府外交政策“向西看”有很大关联，也与以美国为首的西方国家加大对缅外交施压与利诱有关。近几年来，美缅关系迅速解冻、升温，缅甸日益成为奥巴马政府“亚太再平衡”战略的重要成就与支撑力量。2011年11月30日，希拉里访问缅甸，这是50多年来美国国务卿首次访问缅甸。2012年5月，美国决定向缅甸派驻大使，恢复与缅甸的大使级外交关系。2012年11月19日，奥巴马总统与希拉里国务卿一道访问缅甸。2013年5月中旬，缅甸总统吴登盛访问美国，成为自1966年以来首位访美的缅甸领导人。2014年8月9日，美国国务卿克里率团对缅甸展开正式访问，与缅甸总统吴登盛、反对派领袖昂山素季等举行了会面。克里表示，缅甸在过去的这些年里“取得了显著的进步”，奥巴马政府将继续与缅甸政府“携手

[1] Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” November 10, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>.

[2] “美国澳大利亚重申美澳联盟有益亚洲”，<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2014/08/20140815305694.html#axzz3B4xzshIL>.

鼓励政治和司法改革”。^[1]

其四是中国将面临更为严峻的意识形态挑战。奥巴马政府在首份《国家安全战略》报告中,明确提出“价值观利益”是美国的一项持久利益,而其重点区域之一便是亚太地区。苏珊·赖斯曾表示:“在这个新世纪初期,我们必须帮助巩固和扩大亚洲各地的民主,使越来越多的人能够充分参与各自国家的政治生活……我们在寻求与亚太地区国家,包括与我们存在分歧的国家建立更密切关系时,将以忠实我们的价值观为指导。”^[2]2014年7月10日,克里与财长雅各布·卢在参加第六轮中美战略与经济对话后的记者会上表示,中美两国之间在价值观与意识形态方面存在着分歧,“美国将继续捍卫我们的价值观念,倡导普世人权以及所有人都应享有的自由。”^[3]可见,美国对华进行价值观渗透的可能性明显增加。

综上,我们在考察与评估美国亚太再平衡战略及其功用之时需要冷静与全面:一方面,奥巴马政府实施“亚太再平衡”战略具有牢固的国内政治基础,同时也有着现实的经济利益诉求与战略利益考虑。从效果上来看,美国的“亚太再平衡”战略似乎为美国在亚太地区,尤其是东南亚地区提升影响力找到了一些机遇。另一方面,我们也应当看到,尽管美国“亚太再平衡”战略具有明显的中国指向性,并在中国周边安全、政治影响力等方面造成了一定的压力。但是,奥巴马政府的“亚太再平衡”战略存在着内在缺陷与外在制约,其可持续性是值得怀疑的。

[收稿日期:2014-10-20]

[1]“克里访问缅与吴登盛昂山素季会面 称缅甸‘近年取得显著进步’”,观察者网,http://www.guancha.cn/Neighbors/2014_08_11_255486.shtml.

[2]The White House,“Remarks As Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice,” November 21, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>.

[3]“U.S. State and Treasury Secretaries at Beijing Press Conference,” 10 July, 2014, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2014/07/20140710303835.html#axzz3FXgLPAE6>.

乌克兰危机背景下的大国博弈 及其对国际安全格局的影响^[1]

高 飞 张 建

[内容提要]2013年11月,亚努科维奇宣布拒绝与欧盟签署自由贸易协定引发大规模的反政府示威,继之而来的是亚努科维奇下台、克里米亚公投入俄、乌克兰东部顿涅茨克州和卢甘斯克州宣布独立,以及东部地区的武装冲突。乌克兰危机具有复杂的历史经纬和现实矛盾,既有乌克兰的国内矛盾,又有俄、美、欧之间的大国博弈。梳理乌克兰危机的演变过程,分析乌克兰国内因素和俄美欧大国博弈间的相互作用,可以对乌克兰局势的走向和国际安全战略格局的新变化做出判断,并提出中国应如何对待乌克兰危机。

[关键词]乌克兰危机 大国博弈 国际安全 普京政府 俄乌关系

[作者简介]高飞,外交学院教授,俄罗斯研究中心主任;张建,外交学院博士研究生,俄罗斯研究中心研究助理。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2014)06-0078-21

始于2013年11月的乌克兰危机从街头抗议升级为武装对抗,是冷战结束以来最为严峻和复杂的国际危机之一。乌克兰东西部矛盾不断激化,美欧与俄罗斯关系尖锐对立,乌克兰沦为大国博弈的舞台,引起了国

[1]本文为国家社科课题“未来十年上海合作组织的发展趋势及其影响因素研究”(项目编号:12BGJ014)的阶段性成果。

内外学者的普遍关注。^[1]研究乌克兰危机，既应纵向分析乌克兰自身原因，也应横向分析围绕乌克兰危机的大国博弈，以及这场危机给欧亚安全、国际安全格局带来的深远影响。本文以乌克兰危机重大事件进程为线索，分析引发危机的乌克兰国内因素，以及伴随乌克兰危机出现的俄、美、欧大国博弈和国际关系的调整，对乌克兰局势的走势、国际安全格局、欧亚安全形势的变化做出判断并提出中国的应对之策。

持续一年之久的乌克兰危机可划分为三个阶段。第一阶段：2013年11月至2014年3月16日，乌克兰围绕国家发展道路问题引发政治冲突。2013年11月21日，亚努科维奇政府宣布暂停与欧盟签署联系国协定，恢复与关税同盟及独联体国家关于加强经贸联系的磋商。^[2]该事件成为乌克兰危机的导火索，亲西方派主导的抗议者与政府冲突不断，欧盟、美国迅速介入，街头抗争演变成为流血冲突。第二阶段：2014年3月16日至5月11日，克里米亚宣布公投入俄，顿涅茨克和卢甘斯克两州公投独立，危机由乌克兰国内发展道路之争演变成为乌克兰东西部的矛盾与对抗。第三阶段：2014年5月12日至11月，乌克兰东部顿涅茨克州和卢甘斯克州从宣布成立独立“主权国家”到举行领导人和“议会”选举。这场危机已经由国内东西部对抗迅速上升成为一场深刻的国际战略危机，博弈双方俄罗斯和美欧围绕制裁、反制裁、天然气供应、马航MH17空难、乌东部选举问题等焦点进行着激烈的较量，乌克兰的国内战争滑向

[1] 李永全：“乌克兰危机折射出的大博弈”，载《俄罗斯学刊》，2014年第3期，第5—10页；冯绍雷：“从乌克兰危机看俄罗斯与金砖国家相互关系的前景”，载《国际观察》，2014年第3期，第30—43页；冯玉军：“乌克兰危机：多维视野下的深层透视”，载《国际问题研究》，2014年3月，第48—63页；Dmitri Trenin，“Welcome to Cold War II : This is what it will look like,” *Foreign Policy*, Mar. 4, 2014; “A 24 -Step Plan to Resolve the Ukraine Crisis,” *The Atlantic*, Aug. 26. 2014; Андраник Мигранян, “Россия – США – Китай в контексте украинского кризиса,” <http://izvestia.ru/news/573682#ixzz3Fw2eb85M>.

[2] “Украина: Развитие кризиса,” <http://politikus.ru/articles/19512-ukraina-razvitiye-krizisa.html>.(上网时间：2014年9月23日)

“代理人战争的边缘”^[1]。可见，乌克兰危机包含三组矛盾：一是乌克兰国内围绕发展道路问题产生的政治冲突；二是历史形成的乌克兰东西部的长期矛盾；三是俄罗斯与西方围绕乌克兰的激烈博弈。在乌克兰危机的发展过程中，三组矛盾层层递进，促使危机不断升级。

一、乌克兰危机的国内因素

亨廷顿说，传统欧洲文明的疆界结束于基督教尽头和东正教－伊斯兰教开始的地方。而这条“文明断裂带”正好穿过乌克兰，沿着第聂伯河把乌克兰划分成相互对立的东西两部分。^[2] 西方学者又认为，1991年8月24日《独立宣言》的发布使乌克兰终止了苏联加盟国的身份，也走上了消除苏联统治时期各方面的影响，建设一个强大、稳定、民主国家的漫长经历。^[3]尽管乌克兰独立是苏联解体的客观后果，但独立后建立一个现代国家对于乌克兰却又意味着艰巨的挑战，整个国家面临转型，要从一个前苏联加盟共和国变为拥有独立主权的民族国家。从独立22年的实践来看，乌克兰的转型和发展并不成功。这其中既有历史原因，也有现实的失误：

首先，乌克兰缺乏国家治理的经验。东斯拉夫人于9世纪在基辅一带建立了罗斯国家，在之后，除了1918—1921年这段短暂的时间外，乌克兰直到1991年才建立起自己的现代国家，现在的边界或多或少是历史纠纷后领土调整的结果，而这些边界将历史背景截然不同、对乌克兰独立态度各异的地区联系在一起，因此，乌克兰缺乏国家构建和国家治理

[1] “Опосредованная война между США и Россией стала бы нежелательным отголоском холодной войны,” <http://www.inopressa.ru/article/25Jul2014/latimes/ukr2.html>. (上网时间：2014年10月17日)

[2](美)亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序的重建》，北京：新华出版社，2010年第1版，第142页。

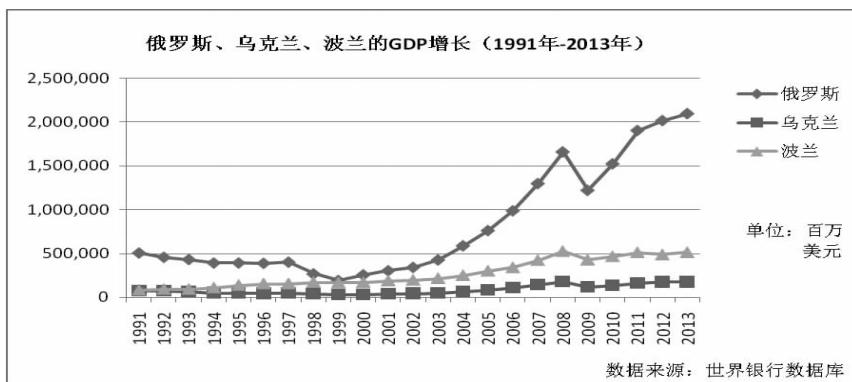
[3](乌)保罗·库比塞克著，颜震译：《乌克兰史》，北京：中国大百科全书出版社，2009年第1版，第153页。

的经验，更缺乏民主或代议制政府的实践。^[1]这也使得乌克兰今天的危机“事出有因”。

第二，独立后寡头政治盛行，经济发展困难重重。20世纪90年代，由于苏联遗留的基础设施老化、苏联解体对乌克兰经济的巨大震荡加之乌克兰决策者对经济改革的犹豫不决，乌克兰1991年至1999年的国民生产总值(GDP)基本是负增长，这就使乌克兰在独立后的私有化过程中，一部分人迅速占领资本，积累财富，成为寡头，权力与资本在上层被“截流”。2000年后，乌克兰国民生产总值虽略有提高，但GDP总值和人均GDP比起邻国俄罗斯和波兰仍然很低(见下图1和图2)。利益集团不断扩大自身集团的利益，他们很少想过强国、富民，没有连贯、长远的治国方略，导致国家经济发展长期停滞不前。乌克兰的大中型企业只要能和政治人物挂钩就会迅速发展，例如，全乌克兰发展银行成立于2009年4月，当亚努科维奇成为其股东后，该银行资产迅速增长，在成立后四、五年间，其资产翻了10倍。

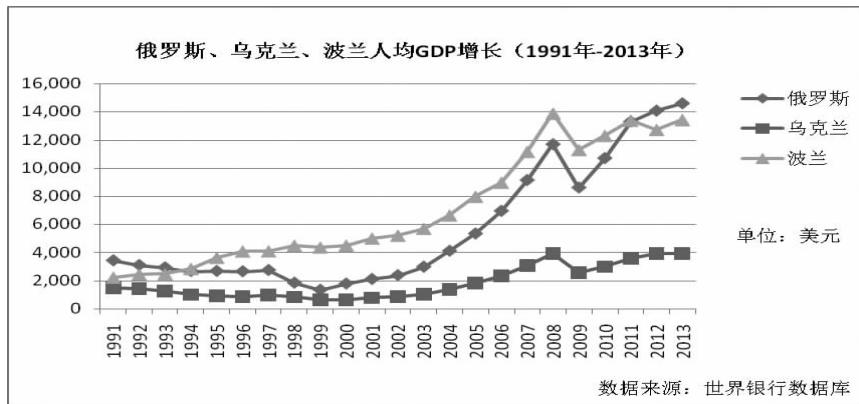
第三，民族国家意识、文化认同构建失败，导致了东西部对国家未来发展方向的巨大分歧。乌克兰拥有4,500多万人口，境内有130多个民

图1：



[1](英)巴里·布赞,(丹)奥利·维夫著,潘忠岐,孙霞,胡勇,郑力译:《地区安全复合体与国际安全结构》,上海:上海人民出版社,2010年第1版,第401页;(乌)保罗·库比塞克著,颜震译:《乌克兰史》,北京:中国大百科全书出版社,2009年第1版,第10页。

图 2:



族，乌克兰人占 77%（主要分布在乌克兰中部与西部），俄罗斯人约占 20%（主要分布在乌克兰的东部），其他为白俄罗斯人、鞑靼人、摩尔多瓦人、波兰人等。主要宗教为东正教和天主教。以第聂伯河为界，约三分之一的人口居住在邻近俄罗斯的东部地区，基本说俄语，信奉东正教，主张与俄罗斯保持亲近；约三分之二的人口居住在与亚欧接近的中西部地区，基本说乌克兰语，信奉天主教，积极主张融入欧洲。多元异质文化导致了统一的文化认同缺失。在这种文化认同的真空里，可以起到凝聚民心作用的民族主义完全是一种无根之木。

第四，缺乏有效的法治基础与机制，无序抗争成为政治常态。纵观乌克兰独立后的 23 年，乌克兰经历了多次宪政体制的改变，连宪法这种国家根本大法都可以任意更改，足见宪法已被当成了权力斗争的工具。此外，乌克兰的基层法治观念缺失，民众无序街头抗议已成为政治常态。乌克兰人憧憬西方生活和追求西式民主，但这种努力最终却演变成社会动荡和国家分裂的悲剧，^[1] 这表明民主的实践途径有多种，民主的目的是实现公平正义，只有结合历史因素、综合考虑国情并通过不断摸索体制改革才可能使国家的转型和民主化取得进展，正如托克维尔在《旧制度与大革命》中提到的：“建立制度，不仅需要实力，而且更需要耐心、技巧

[1] 高飞：“分裂与动荡：乌克兰难以下咽的‘民主化’苦果”，载《求是》，2014 年第 11 期，第 42—46 页。

与时间。”^[1]

乌克兰政府在危机中思路混乱,又缺乏应对战略,使局势朝着越来越难以控制的方向发展。在危机初期,政府不仅没有将危机定性为国内政治危机,反而将危机扩大化、国际化,有意将外部势力引入,使得乌克兰局势逐渐被大国所左右,凸显了乌克兰危机管控能力严重不足和战略思维的短视。乌克兰政府将东部民间武装定性为“恐怖主义”并开展军事行动进行镇压,却未料到东部的战争被俄罗斯认定为“人道主义危机”,因而急需进行“人道主义援助”,大量“志愿”军人参加到乌克兰东部的战斗,东部局势越来越难以控制,^[2]乌政府只好在9月16日通过“特殊地位法案”来拉住东部独立的两州,然而,11月2日,乌克兰东部举行了领导人和“议会”投票选举。“顿涅茨克人民共和国”“中央选举委员会”负责人利亚金当天宣布,“顿巴斯地区(泛指顿涅茨克州和卢甘斯克州一带)不再是乌克兰的一部分”。

二、围绕乌克兰局势上演的大国博弈

首先,对于俄罗斯来说,乌克兰是俄恢复大国梦想的关键一环。东欧剧变、苏联解体,标志着“冷战”的终结,然而苏联解体并不意味着苏联的影响彻底消失。作为历史惯性的一部分,俄罗斯大国情结始终存在。正如基辛格所说,“乌克兰对俄罗斯意味着自己的历史和起源,在俄罗斯最重要的历史时期,乌克兰都从属于俄罗斯,所以俄罗斯不能对乌克兰的未来无动于衷”。^[3]乌克兰又是基辅罗斯文明的发源地。由于乌克兰地处中东欧交界地带,敏感的地理位置使其在传统上被认作俄罗斯和西方的缓

[1](法)托克维尔著,钟书峰译:《旧制度与大革命》北京:中国长安出版社,2013年第1版,第73页。

[2]“乌克兰冲突‘揭秘’:民兵组织由什么人构成?”<http://tsrus.cn/guoji/2014/09/17/36997.html>.(上网时间:2014年10月3日)

[3] 基辛格:“乌克兰对俄罗斯有特殊意义 美国需了解”,http://news.china.com.cn/world/2014-03/04/content_31667940.htm.(上网时间:2014年9月25日)

冲带。乌克兰在前苏联的军事工业体系中占据着重要的位置,如果乌克兰彻底倒向西方,则意味着俄罗斯的陆基战略核力量的诸多机密会被西方获知。从地缘战略以及俄罗斯试图实现国家复兴的角度看,俄罗斯为拓展影响力而主导建立的关税同盟、欧亚联盟及独联体,如果失去乌克兰的加盟,就将失去欧亚大陆上起到承上启下作用的一环,对联盟的建立、俄罗斯的国家复兴梦将是致命的打击。因此,俄罗斯历届领导人都非常重视俄乌关系。1996年叶利钦在讲话中提到,“乌克兰是基辅罗斯的心脏,俄乌关系的重要性是显而易见的”^[1];普京在多次讲话中也提到了俄乌关系的重要性,^[2]并屡次表态说,俄罗斯与乌克兰的关系是建立在彼此信赖、相互帮助基础上的特殊关系。^[3]2013年11月,俄罗斯购买乌克兰150亿美元欧洲债券并做出对乌出口天然气降价的承诺,普京表示,乌克兰是处于经济和政治困境的兄弟国家,俄罗斯有责任帮助乌克兰。^[4]然而,俄乌之间根本的安全问题在于俄罗斯人不愿意接受独立后的乌克兰倒向西方。^[5]从根本上说,俄罗斯的主要目的是维护影响乌克兰政局的杠杆,希望和乌克兰最终当局达成协议,让乌东地区在未来的乌克兰政坛有更大发言权。

危机过程中,乌克兰政府未能妥善处理与俄罗斯的关系,成为局势不断恶化的又一诱因,克里米亚入俄使俄乌关系“旧怨未解,又结新仇”。乌克兰政府多次强调要收回失去的领土,波罗申科上台之初曾扬言“三个月搞定俄罗斯”。然而,俄乌之间却不断发生种种矛盾:2014年7月,

[1] “Документ подписан Киевом и нами,” <http://vz.ru/world/2014/10/10/709916.html>.(上网时间:2014年10月12日)

[2] 普京:“俄乌是兄弟国家”,<http://gb.cri.cn/42071/2013/12/20/6351s4363075.htm>.(上网时间:2014年10月2日)

[3] “普京说俄乌关系是彼此信赖的特殊关系,”http://www.baotounews.com.cn/content/2010-04/23/content_100623.htm.(上网时间:2014年9月29日)

[4] 普京:“俄乌是兄弟国家”,<http://gb.cri.cn/42071/2013/12/20/6351s4363075.htm>.(上网时间:2014年10月2日)

[5](英)巴里·布赞,(丹)奥利·维夫著,潘忠岐,孙霞,胡勇,郑力译:《地区安全复合体与国际安全结构》,上海:上海人民出版社,2010年第1版,第402页。

围绕马航空难俄乌两国相互指责，大打口水仗；8月俄乌之间又因俄罗斯对东部进行“人道主义援助”产生诸多摩擦，乌克兰甚至提出加入北约，不断触及俄罗斯的底线。乌克兰加入北约意味着地缘安全结构将被改变，在可以预见的未来，俄乌两国关系将越走越远。

对于美欧来说，乌克兰是欧亚棋局上的一颗重要棋子。当这颗“棋子”能起到重要作用，助其达到目的的时候，它便会被格外重视，这就是近年来乌克兰在西方议事日程上有所提高的原因。布热津斯基曾在其著作《大棋局》中说到：“乌克兰是欧亚棋盘上的重要地带，在2005年至2010年之间的某个时候，乌克兰应该能随时与欧盟和北约开始认真的谈判……”^[1]这显示了西方对于今天的乌克兰局面早有预测。苏联解体对于西方政治精英来说是不可逆转的胜利，乌克兰在意识形态方面的转变是西方胜利的标志，甚至有美国的权威学者欢呼“历史的终结”^[2]。虽然“历史已经终结”，但是美国安全建构总体上似乎总是需要有一个随时存在的敌人。美欧国家不断把北约的边界向东拓展的同时，还在世界范围内推行所谓的“自由”、“民主”，无论是2004年乌克兰的“橙色革命”还是去年开始的乌克兰危机，整个过程得到了美欧的大力支持，危机初期欧美不断派出高级官员给反对派“点火助威”，随后的乌克兰政府的“剿恐行动”等也得到了美国的大力支持^[3]。

第三，从根本上说，乌克兰危机是冷战后西方战略扩张的必然结果。冷战后，对于与俄罗斯联系紧密的原苏联加盟共和国，西方采取“北约东

[1] (美)兹比格纽·布热津斯基著，中国国际问题研究所译：《大棋局：美国的首要地位及其他地缘战略》，上海：上海人民出版社，2014年版，第145页。

[2] (美)弗朗西斯·福山著，陈高华译：《历史的终结与最后的人》，南宁：广西师范大学出版社，2014年版，第345页。

[3] “乌克兰局势最新消息：美副总统拜登将访乌，体现美国强有力支持，”http://www.guancha.cn/america/2014_04_14_221807.shtml.(上网时间：2014年10月19日)；“美副总统拜登将再访乌克兰出席波罗申科就职典礼”，<http://www.chinanews.com/gj/2014/06-03/6236073.shtml>.(上网时间：2014年10月18日)；“白宫承认中情局长布伦南访问乌克兰基辅，俄罗斯指责美国煽动暴力冲突”，http://www.cssn.cn/jsx/dtkx_jsx/201404/t20140415_1066745.shtml.(上网时间：2014年10月18日)

扩”和“颜色革命”的方式一步步削弱俄罗斯的地区影响力。俄罗斯寻求恢复大国地位的努力和加快融入欧洲的战略,与美国建立单极霸权的目标相抵触。普京上台后,俄罗斯国力逐步恢复,随着普京国内政治地位更加巩固,俄把与独联体国家的关系置于首要位置,提出了“欧亚联盟”的地区战略规划,试图整合区域并扩大俄罗斯的影响力。^[1]俄罗斯开始采取强硬姿态对抗西方的步步进逼,2008年俄格战争以及南奥塞梯的独立就是明显的例证。从危机演变的逻辑上看,乌克兰危机再次上演了西方进逼,俄罗斯激烈反制的一幕:通过梳理乌克兰危机以来俄罗斯总统普京在不同时间段的表态可以观察出俄罗斯在乌克兰问题上从“被参与”到“主动回击”。2014年1月,普京表示,“无论任何情况、任何时间”,俄罗斯都不会干预乌克兰内政。^[2]随着克里米亚并入俄罗斯,俄罗斯由不干涉到收回克里米亚,再到支持东部武装势力,甚至一度公开支持“新俄罗斯”的国家地位。这种不断变化的诱因是西方国家对俄罗斯的“挤压”在升级,俄罗斯对乌克兰局势体现了对西方的激烈“还击”。

在经济领域的制裁、军事领域的军事演习、安全领域的北约东扩都体现了美欧的“主动出击”。在经济领域,克里米亚入俄后,美国、欧盟对俄罗斯实施第一轮经济制裁,除扩大对俄官员制裁范围之外,还把俄罗斯银行列入制裁名单。属于制裁范围的俄公民将被冻结资产和禁止发放签证。2014年7月16日马航空难后,在真相未知的情况下,美国和欧盟开始对俄罗斯实施新一轮的制裁,俄能源、金融、国防等领域受到空前力度的制裁。与此同时,俄罗斯也采取了针锋相对的包括禁止欧盟农产品等“反制裁”措施。^[3]3月,美国一艘巡洋舰驶向黑海,执行“例行与既定”

[1] “Евразийский Союз: от идеи к истории будущего,”<http://izvestia.ru/news/504908>.(上网时间:2014年10月8日)

[2] “How the Ukraine crisis may change the world,” <http://www.cnbc.com/id/101538266>.(上网时间:2014年10月2日)

[3] “Western sanctions for Ukraine conflict hurt Russian economy, open up rifts,”http://www.washingtonpost.com/world/europe/western-sanctions-for-ukraine-conflict-hurt-russian-economy-open-up-rifts/2014/10/10/4f9db2aa-4e45-11e4-8c24-487e92bc997b_story.html.(上网时间:2014年10月10日)

演习任务,向波罗的海三国增派 6 架 F-15 战机,执行空中任务;同一天,俄罗斯将退役的“奥恰科夫”号轻巡洋舰凿沉于克里米亚半岛西部的米尔内港,下沉船体堵住了港口主航道,使乌克兰海军舰艇无法出动。8 月,俄罗斯在中西部地区指挥逾百架飞机进行了军事演习,9 月,美国及其盟国在乌克兰西部进行“快速三叉戟”军事演习。双方在经济、军事等方面的大国博弈使得欧亚安全形势紧张度不断上升。11 月 2 日,乌克兰东部两州举行了领导人和“议会”投票选举,选举结果一出,美欧立刻表示不承认并谴责,而俄罗斯则表示尊重选举结果并将与之合作。^[1]

三、乌克兰危机的发展趋势

美欧对俄罗斯的制裁影响巨大。从今年上半年开始,西方国家已经对俄罗斯实施了多轮“经济制裁”。俄罗斯正在感受着经济损失之痛。目前欧盟对俄罗斯的经济制裁涉及金融、武器及能源等领域。据欧盟估计,欧盟对俄实体部门的制裁将令俄经济今年损失 230 亿欧元(约合 308 亿美元)、明年损失 750 亿欧元(约合 1,006 亿美元),分别占俄国内生产总值的 1.5% 和 4.8%。俄罗斯实体经济部门遭受制裁导致物价上涨、社会福利削减,俄经济发展面临民众信心下降的考验。俄罗斯去年经济增速不及 2012 年的二分之一,今年上半年增长率只有 0.7%,而且资本净流出已超去年全年水平(见下图)。国际货币基金组织预计,如果乌克兰局势持续恶化,今年俄资本净流出将超 1,000 亿美元,今年俄经济增速或将只有 0.3%。^[2]与此同时,卢布不断贬值,货币金融风险加剧,历史上最低官方汇率为 1 美元兑 36.42 卢布,这一最低价早已被打破,40 是卢布兑美元的心理价位,而这一最后防线也于 2014 年 10 月被突破。

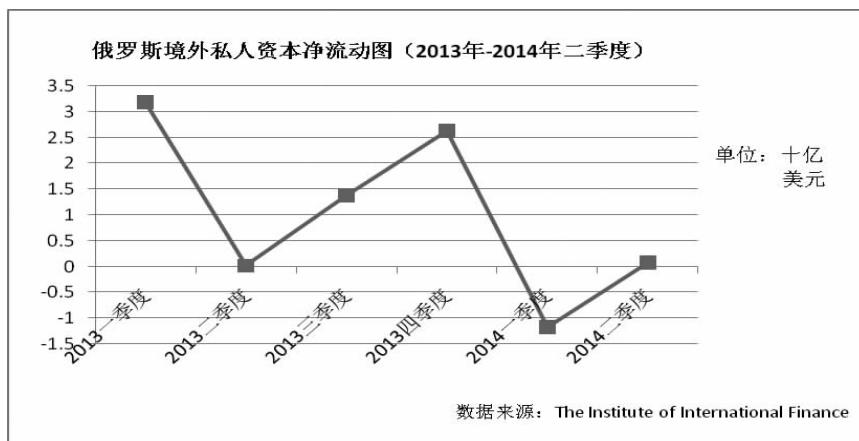
[1] “Порошенко назначил четырех глав районадминистраций Луганской области,” <http://rian.com.ua/politics/20141111/359394118.html>.(上网时间:2014 年 11 月 11 日)

[2] 张建:“‘再制裁’背后的大国博弈”,载《解放军报》,2014 年 7 月 31 日,第 8 版。

普京在乌克兰危机中态度演变过程^[1]

| 时间 | 普京涉及乌克兰局势的态度 |
|-------|--|
| 1月28日 | “无论任何情况、任何时间”，俄罗斯都不会干预乌克兰内政。 |
| 2月26日 | 俄罗斯总统普京命令战斗部队进入高度戒备状态，为演习做好准备。 |
| 3月1日 | 普京已经请求俄罗斯国会联邦院(上议院)同意对乌克兰使用武力，同日，俄罗斯联邦委员会(议会上院)同意总统普京在乌克兰领土动用俄军事力量，直至该国形势恢复稳定。 |
| 3月2日 | 若乌克兰及克里米亚暴力蔓延，俄有权保护当地的俄罗斯居民利益。 |
| 3月4日 | 乌克兰代总统并不合法，只有亚努科维奇是合法的。推翻乌克兰政府是违宪的。 俄罗斯不打算将克里米亚并入俄罗斯。克里米亚的未来由克里米亚居民决定。 俄罗斯在乌克兰动用的任何形式的武力都将符合国际法。 |
| 3月18日 | 普京签署两项法案：批准克里米亚加入俄联邦条约的法案和接受克里米亚在俄组建新主体的联邦法案。 |
| 4月17日 | 我们不得不采取不可避免的措施，克里米亚才没有发展成为东乌克兰现在的局势。当然，我们军队支持了克里米亚自卫力量。 |
| 4月25日 | 乌克兰安全部队24日和亲俄激进分子之间的战斗导致至少5名激进分子身亡。俄罗斯总统普京称，基辅军队的行动是犯罪。 |
| 8月28日 | 对乌克兰武装反抗人员的直接讲话中，普京第一次公开对亲俄乌克兰反政府武装表态，称赞他们在乌克兰获得了“重大的胜利”。 |
| 8月29号 | 发表讲话再次否认俄罗斯派兵进入乌克兰东部，同时直指某些国家说：“最好别惹我们。” |
| 8月31日 | 呼吁乌克兰应就东南部地区的“国家地位”展开会谈。 |
| 9月2日 | 与欧盟委员会主席巴罗佐通电话时宣称，“如果我想做的话，俄军能在两周内占领乌克兰首都基辅”。 |
| 9月3日 | 提出解决乌克兰危机的七点建议。 |
| 9月26日 | 致函欧盟领导人和乌克兰总统波罗申科，在信中陈述了俄罗斯对于批准乌克兰与欧盟准成员国协定可能造成后果的立场。 |

[1]根据俄罗斯总统网站：<http://www.kremlin.ru/>，《俄罗斯报》网站：<http://www.rg.ru/>，资料综合整理。



制裁是把双刃剑，欧盟同样受损严重。欧盟是俄最大贸易伙伴，去年双边贸易额达 3,360 亿欧元(约合 4,505 亿美元)。制裁俄罗斯不仅使俄罗斯不再将欧盟看成其重要合作伙伴，也使欧盟遭受到了损失。融资限制等措施将严重影响双方的经贸关系，使自身的经济社会运转受到严重影响：德国的代价是丧失 30 万个工作岗位；法国担心武器出口问题；英国担心金融中心地位受影响；意大利更担心能源危机。根据欧盟评估，俄罗斯的反制裁将让欧盟遭受约 50 亿欧元的农业进出口损失，受影响农民达 950 万人。欧盟委员会预计，欧盟今年的损失将达 400 亿欧元，明年将近 500 亿欧元。这与俄罗斯两年内在欧盟的经济制裁中的损失高达近 1,000 亿欧元相差无几。

美国操纵能源价格下降也是博弈的继续。俄罗斯经济严重依赖石油能源，油气收入占到俄罗斯政府收入的一半左右。乌克兰危机发生后，在美欧对俄罗斯实施经济制裁的同时，国际市场油价在过去 3 个月下跌 25%，从每桶 100 美元下跌至 80 美元，对俄罗斯财政造成了不小冲击。俄罗斯政府在 2015—2017 年预算草案中预计油价每桶为 100 美元（促使年均 GDP 增长 2.6%），看来已很难实现。在油价下跌之前，俄罗斯国内市场的共识是 GDP 增长 1%；现在国际组织的预测则是 0.5% 左右。^[1]为了

[1] Emerging Europe, “Ukraine Crisis and Its Economic Impact,” <http://www.iif.com/emr/resources+3407.php>. (上网时间：2014 年 10 月 15 日)

应对难题,俄罗斯政府采取了六项措施,一是提高存款利率;二是对市场大量投放美元;三是加大能源的出口量,卢布的贬值利于商品的出口;四是压缩财政支出;五是大力发展实体经济;六是加强爱国教育宣传,提高国民爱国意识和民族凝聚力。然而,如果俄罗斯经济发展持续走低,经济的不稳定可能带来政治动荡和地区安全形势的紊乱。

当前乌克兰局势发展的趋势是乌克兰不断“西靠”,而美国、欧盟并未做好接纳乌克兰的准备。

首先美国和欧盟在制裁俄罗斯的问题上存在分歧。奥巴马认为现行的经济制裁还不够,并警告说,如果俄方继续一意孤行,必将付出更大的代价。然而,美国与俄罗斯之间的经济联系本就不甚密切。2013年,美俄之间的贸易额仅为380亿美元,不及俄欧贸易额(4,405亿美元)的十分之一。从能源安全的角度更能说明问题。欧盟进口的天然气三成来自俄罗斯,2013年,俄罗斯天然气出口欧洲创新高,达1,615亿立方米。国际评级机构惠誉公司认为,欧洲只能靠俄罗斯供气,没有其他选择。如若俄罗斯再次上演“断气”危机,欧盟将面临严重的经济和社会问题。意大利43名企业家在罗马发表公开信称:“对俄罗斯实施制裁是一个时代错误。俄罗斯是欧盟能源的主要供应者及贸易伙伴,制裁俄罗斯就是制裁欧盟自己。”然而,美国的情况却大不一样,“页岩气革命”给美国带来了“能源独立”的优势。自2006年页岩气革命爆发以来,美国增加了1,574亿立方米的天然气产量,替代了1.11亿吨原油消费,2.56亿吨原煤消费。不仅石油的对外依存度迅速降低,而且美国将成为一个超级的天然气输出国家。^[1]因此,美国的制裁,无论是对俄罗斯的影响,还是自身需要承担的损失,和欧盟比起来都算不了什么。正因如此,欧盟对俄罗斯的制裁,背后一直有美国的施压。对美国来说,让欧盟制裁俄罗斯:一方面打击俄能源的市场占有率,另一方面吸引欧洲市场转向美国。无论是俄罗斯经济衰退,还是俄欧再起波澜,得利最多的只能是美国。

乌克兰政府于2014年8月向最高拉达提交“取消乌克兰不结盟地

[1]“俄欧都难摆脱贫能依赖,欧洲被指选择余地不大”,<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-05/4993502.html>.(上网时间:2014年9月19日)

位”和“恢复加入北约”方针的法律。对北约而言,乌克兰如此做无疑成为一个“烫手的山芋”,若接纳乌克兰,北约很可能会被波罗申科推向与俄对抗的前台。如此一来,一直将乌克兰作为遏制俄罗斯棋子的北约,无疑将会沦为波罗申科对抗俄罗斯的棋子。显然,北约不会让自己走到这一步,奥巴马最近的表态也证实了这一点,他声称,虽然北约内的前苏联国家现在可以指望得到美国的军事防御,但这样的担保不适用于非北约成员国乌克兰。前北约欧洲盟军最高司令、美国将军韦斯利·克拉克也表态,北约不应该接受乌克兰的加盟。^[1]可见,北约对乌克兰的承诺无疑更多地是出于向俄罗斯施压,而非真正要拉乌克兰入伙。

那么,乌克兰危机将以何种方式走向缓和?今年2月美国前国务卿布热津斯基曾提出过一个关于乌克兰“芬兰化”的建议。其内容包括:乌克兰可以像芬兰一样,采取实质上的中立政策,政治上可以和所有国家保持友好关系,经济上可以加入欧盟、也可以和俄罗斯建立紧密合作,但是军事上不加入北约。^[2]但是这种建议显然无法实现,因为要想成为中立国,需要满足三个条件:国内人民普遍赞成中立;国际社会对其中立基本持不反对的态度;周边国家都有让其中立的意愿。这三个条件乌克兰都无法满足。根据当前局势发展的程度可以大体判断乌克兰局势的大走向可能有三种:一是接受俄罗斯和西方的调节,维持乌克兰的统一。乌克兰政府在9月16日议会通过的对东部政策基础上给予东部更大“自治权”,随着冬季临近,乌克兰和欧洲都需要俄罗斯的能源取暖,这样做可以增加协商解决的可能;二是乌克兰国家分裂。随着东部武装的逐步发展,加上他们对独立国家的追求,东部独立的顿涅茨克和卢甘斯克州可能真正独立成为“新俄罗斯”,乌克兰东部两州的“领导人”和“议会”选举使得局势出现这种可能的概率在增加。而俄罗斯一旦承认“新俄罗斯”,则意味着2008年“南奥塞梯”模式的重演,“新俄罗斯”将会成为一个亲

[1] “Экс-командующий НАТО в Европе: Украина как член альянса нам не нужна,”<http://vz.ru/news/2014/10/10/709769.html>.(上网时间:2014年10月10日)

[2] 冯绍雷:“乌克兰危机意味着什么?”,载《当代世界》,2014年4月,第3—9页。

俄的政权在东部存在,而西部则会“全盘西化”;三是在相当长的一段时间里,乌克兰国内基本维持当前东西斗争的状态。政府军和东部武装难分胜负,战斗继续时有发生,根据10月和11月的观察,东部局势从“停火协议”到“再次出现武装冲突”的波动变化也印证了这种可能性的存在。这种错综复杂的乌克兰局势走向使人们对乌克兰将走向何方有着不同的预测。

事实上乌克兰危机的最大输家就是乌克兰自己。当前,乌克兰已经成了大国博弈的牺牲品。美国、欧盟、俄罗斯都在为各自的利益盘算,澳大利亚总理阿博特对于未来召开的20国集团会议表达了对俄罗斯欢迎之意,他说,“我希望能让普京来到布里斯班参加会议”。^[1]德国、美国立刻表示欢迎。此外,10月14日,俄美两国外长在巴黎“成功会晤”,这是美俄关系因乌克兰问题恶化半年来首次出现解冻信号。欧盟方面同样对俄罗斯发出示好信号,欧盟驻俄罗斯大使维乌萨科卡斯表示,如果乌克兰东部地区局势能够平静下来,欧盟将考虑在本月晚些时候取消对俄罗斯的制裁。^[2]大国博弈牺牲小国的本质一目了然。

四、乌克兰危机对国际安全格局的影响

从目前局势来看,这场危机给欧亚安全格局带来了新的变化。乌克兰危机在欧亚大陆的影响巨大而深远,地区间和国家间的关系紧张程度不断升级,欧亚安全形势紧张度上升,俄罗斯周边的安全形势呈现一定程度的不稳定性,国际安全体系受到一定程度的动摇。

首先,乌克兰局势的动荡可能使周边国家出现连锁反应。一些东欧国家趁俄罗斯深陷乌克兰局势的羁绊而加快“脱俄入欧”的步伐,大国博弈的行动逻辑将继续起效,战场可能出现转移,体现最明显的是乌克兰

[1]“澳总理称希望俄罗斯总统能参加G20峰会”,<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-07/5092593.html>.(上网时间:2014年9月29日)

[2]“美俄外长愉快长谈三小时 欧盟考虑取消对俄制裁”,<http://finance.china.com.cn/news/20141016/2729158.shtml>.(上网时间:2014年10月16日)

周边的摩尔多瓦：1990 年，亲俄的“德涅斯特河左岸共和国”（“德左”）宣布离开摩尔多瓦，独立为国，但一直未获国际社会承认。2006 年，“德左”举行全民公投，97% 的民众支持该地区加入俄罗斯联邦。今年 3 月 18 日，就在普京与克里米亚领导人签署克里米亚入俄条约的当天，“德左”最高苏维埃主席米哈伊尔·博拉向俄国家杜马提交了入俄申请。^[1]而摩尔多瓦现政府将融入欧洲当作摩对外政策的优先方向。乌克兰危机以来，摩政府积极推进与欧盟的关系，甚至一度释放出加入北约的信号，防止“德左”问题的再现。面对摩尔多瓦的不断向“西”靠拢，俄美两国都采取了“行动”。俄罗斯加大了对“德左”的支持力度。2014 年 7 月，俄罗斯政府在莫斯科与“德左”签署了 7 个双边合作备忘录，摩尔多瓦外交部则称，这是“旨在破坏地区稳定的非建设性行为”。同时，美欧也直接向摩提供各种形式的援助。美国参议院 7 月 25 日一致通过一项决议，支持摩尔多瓦领土完整，并谴责俄罗斯对摩施压。^[2]普京在 2014 年 10 月 10 日召开的独联体峰会上表达了对摩尔多瓦对独联体和欧亚联盟的“不合作”态度的不满。^[3]因此，摩尔多瓦在处理国内问题和对欧美俄的问题上，稍有不慎就可能成为下一个“乌克兰”。

东欧、北欧的国家对俄疑虑增大。克里米亚入俄后，一些东欧、北欧国家加强了对俄罗斯的戒备。芬兰在军事方面加强了综合戒备：芬兰国防部队宣布，为应对乌克兰危机引发的紧张态势，芬兰空军从 2014 年 10 月 6 日起加强了空中训练力度，同时提高了地区的飞行密度（增加 20%）和飞机数量，加大了夜间飞行在训练科目中的比例，并在波罗的海上空开展加油训练。此外，芬兰公开宣称，今年 8 月俄罗斯飞机曾 3 次侵犯芬兰领空。此前，芬兰人对此类事件大多采取低调处理的办法。芬兰国防军

[1] “摩尔多瓦或成美欧与俄在前苏地区较量新热点”，<http://www.chinanews.com/gj/2014/08-18/6501701.shtml>. (上网时间：2014 年 10 月 3 日)

[2] “摩尔多瓦或成美欧与俄在前苏地区较量新热点”，<http://www.chinanews.com/gj/2014/08-18/6501701.shtml>. (上网时间：2014 年 10 月 3 日)

[3] “Саммит Содружества Независимых Государств，”<http://kremlin.ru/news/46763>. (上网时间：2014 年 10 月 10 日)

总司令阿尔莫·林德贝格中将甚至说：“我们的作战环境正发生变化。和平、危机、战争之间的界线正逐步消失，演变为灰色的不稳定地带。”芬兰政府同时提出了军费投入的增长计划。^[1]此外，芬兰和瑞典还加强了军事合作和联系，以便共同面对乌克兰局势带来的挑战。^[2]自2013年底开始，东欧国家普遍增加军费投入，军备的加强和军事合作说明了乌克兰局势造成地区安全环境和信任度的恶化。

第三，乌克兰危机的影响从欧洲波及亚洲。乌克兰局势对距离乌克兰很近的中亚国家受到的冲击波很大。危机令中亚国家感到惊慌，因为这些国家和乌克兰有相似的国情，他们都属于前苏联国家，有些国家和俄罗斯存在边界问题。乌克兰危机爆发后，中亚各国普遍感到形势逼人，乌兹别克斯坦表示“对乌克兰的主权和领土完整表示担忧”，乌议员们担心这种局势对自己国家也存在潜在的威胁，因此呼吁俄罗斯维护乌克兰主权和领土完整。乌兹别克斯坦国防部发表声明呼吁，俄罗斯在恢复对前苏联国家影响力时不应违反国际法标准。^[3]吉尔吉斯斯坦的学者对地区安全形势进行评估之后，认为“中亚的地缘政治和安全形势非常紧张，表面的寂静可能在短时间内变为激烈的冲突”。^[4]哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫则在2014年上海合作组织成员国元首理事会上提出关注上合组织成员国之间未解决的边界问题，他同时强调了“建立关于解决领土

[1] “Finland boosts aircraft readiness following Russian incursions,” <http://www.janes.com/article/44221/finland-boasts-aircraft-readiness-following-russian-incursions>. (上网时间：2014年10月10日)

[2] “Министры обороны Швеции и Финляндии намерены укреплять военное сотрудничество,” <http://www.kompravda.eu/online/news/1866738/>. (上网时间：2014年10月12日)

[3] “中亚对乌克兰危机谨言慎行 担心国内上演分裂危机”, <http://mil.huanqiu.com/world/2014-04/4972418.html>.(上网时间：2014年10月7日)

[4] “‘Арабская весна’ в странах Ливии и Сирии грозит перерasti в Киргизии в ‘Центральноазиатскую осень’”, <http://politobzor.net/show-32479-arabskaya-vesna-v-stranah-livii-i-sirii-grodit-pererasti-v-kirgizii-v-centralnoaziatskuyu-osen.html>.(上网时间：2014年10月13日)

和地区冲突合作机制的及时性和必要性非常明显”。^[1]此外，克里米亚事件引发了哈民众反对加入欧亚经济联盟的浪潮。哈反对派领导人科萨诺夫表示，俄合并克里米亚和建立欧亚经济联盟计划是俄罗斯帝国思维的标志，是将整个中亚地区视为隶属俄罗斯的地区。^[2]尽管克里米亚事件后，独联体、欧亚经济联盟和上合组织分别举行了高级官员会议，在会上俄罗斯向中亚诸国表明了在克里米亚问题上的立场，以消除中亚国家的担心，但这种担心仍将持续。^[3]另外，2014年美国在阿富汗撤军后，阿富汗面临着诸多国内和国际的挑战，西方的“新干涉主义”很可能借助中亚局势的不稳和内部选举、忧俄的政治心理等便利条件而推动所谓的“中亚之春”，^[4]增加了地区安全的风险。

此外，外高加索地区的紧张度有所上升。外高加索地区一直存在地区领土争议等问题。这些问题大致包括：阿布哈兹、纳戈尔诺－卡拉巴赫和南奥塞梯等问题。近期的乌克兰局势波及到了阿布哈兹局势的稳定。阿布哈兹问题是格鲁吉亚和俄罗斯关系中的主要问题。阿布哈兹宣布独立以来，未获得国际上的广泛承认，与格鲁吉亚长期处于对抗状态，2014年5月，民众对政府机构在国家基本生活领域的工作效果低下深感不满，反对派领导人利用这种情绪发起了千人游行。反对派一度占领政府大楼并要求总统辞职。^[5]游行示威以阿布哈兹总统亚历山大·安克瓦布宣布辞职而结束。新领导人上任后即表示要加强和俄罗斯的军事合作并

[1] “哈萨克斯坦总统提请关注上合组织成员国之间未解决的边界问题”，http://radiovr.com.cn/news/2014_09_12/277207914/. (上网时间：2014年9月29日)

[2] “Украинский разлом: анатомия конфликта”，<http://swoboda-slova.ru/item/50.html>. (上网时间：2014年9月27日)

[3] А.Дзермант，“Русский мир и Евразийский союз. Почему между ними нет противоречий”，<http://www.centrasia.ru/news.php>. (上网时间：2014年10月2日)

[4] 毕洪业：“乌克兰的选择困境：俄罗斯还是西方？”，载《国际观察》，2014年，第3期，第142—154页。

[5] Владимир Щербаков，“Абхазский рубеж – Безопасность республики сегодня может гарантировать лишь стратегическое сотрудничество с Москвой，” http://nvo.ng.ru/wars/2014-09-19/5_abhazia.html. (上网时间：2014年9月29日)

加强对格鲁吉亚的防范。在格鲁吉亚继续加强北约一体化的同时，俄罗斯也在加快巩固原有势力范围，俄罗斯对阿布哈兹的支持和合作是对“北约东扩”的又一回击。

第四，乌克兰危机冲击了冷战后的国际安全格局。冷战后时代，国际安全格局的主要特点是东西方对抗程度下降，大国之间的合作成为主流。乌克兰危机粉碎了东西方大国之间脆弱的信任。欧亚大陆安全形势变化的后果是国际安全格局的变化与调整，主要体现在：(1)多边组织的合作潮流中出现了类似联盟性质的集团对抗。冷战结束以来，多边主义兴起，多边组织和多边外交受到重视，大国之间在多边组织中的合作曾一度促进了世界的多极化，维护了世界和平与发展的大潮流。然而，随着乌克兰危机的发展，北约、欧盟和俄罗斯为首的欧亚经济联盟、独联体之间将呈现出对抗性，对欧亚大陆的影响范围的“争夺”也更加激烈。^[1]首先是北约的复兴和转型。随着在阿富汗的使命走向尾声，北约的重要性原本在降低，但乌克兰局势使北约再次活跃起来。波兰甚至提议加快美国导弹防御系统在中欧的部署。^[2]其次，欧盟的凝聚力得到加强，欧盟成员国之间一直存在分歧和矛盾，当重新面临共同的外部威胁时，欧盟逐渐统一意见，而且克服了发展过程中长期存在的问题。^[3]俄罗斯主导的欧亚经济联盟也在发展，白俄罗斯和哈萨克斯坦都批准了《欧亚经济联盟条约》。^[4]独联体峰会还提到了加强团结和共同应对西方挑战。^[5]围绕

[1]这一点在上文中欧美和俄罗斯对摩尔多瓦的态度就可看出。

[2]“乌克兰危机可能改变世界的 10 个方面”，<http://finance.sina.com.cn/stock/usstock/c/20140401/151018680141.shtml>.(上网时间：2014 年 10 月 6 日)

[3]“Canada follows EU and US with new sanctions against Russia,”<http://www.janes.com/article/43386/canada-follows-eu-and-us-with-new-sanctions-against-russia.>(上网时间：2014 年 10 月 9 日)

[4]“白俄罗斯总统签署关于批准欧亚经济联盟条约法律”，http://news.ifeng.com/a/20141010/42171839_0.shtml；“哈萨克斯坦议会上院批准《欧亚经济联盟条约》”，http://finance.ifeng.com/a/20141010/13172695_0.shtml.(上网时间：2014 年 10 月 11 日)

[5]“Саммит Содружества Независимых Государств,”<http://kremlin.ru/news/46763>.(上网时间：2014 年 9 月 29 日)

乌克兰危机而上演的大国博弈很可能自然而然地演变为集团对抗。(2) 大国协调和全球治理将变得更加困难。当代国际社会错综复杂,诸多安全问题都要大国协调解决,而乌克兰危机使俄美关系降至冷战后最低点,俄欧关系不再是重要合作伙伴。大国协调的机会和渠道越来越少,俄美在联合国、叙利亚、阿富汗、伊朗和朝核等事宜上将难以合作,甚至产生对峙。随着国际安全格局的调整,围绕乌克兰问题的博弈是否会导致冷战引起了很大争论,^[1] 尽管围绕乌克兰局势上演的大国博弈引发了一些冷战的迹象,美俄都对自身实力充满了自信,但是双方都已经难提当年之勇,重回冷战的所有要素已经无法再次重现。

第五,乌克兰危机使中国国际影响不断提升。乌克兰应该成为“东西方沟通的桥梁”而非“东西方对抗的棋子”或“别国游戏的棋子”^[2]。作为负责任的大国和安理会常任理事国,中国在维护世界和平与稳定方面承担着责任与义务,在 2014 年 3 月 15 日联合国安理会就乌克兰克里米亚公投问题表决时,中国投下了弃权票。中国在克里米亚问题上既没有表示要与俄罗斯一致,也没有站在美国一边,而是选择与国际道义站在一起。同时,中国主张“兼顾历史与现实,兼顾乌克兰国内各地区、各民族的正当权益与诉求,兼顾有关各方的合理关切,实现各方的利益平衡”原则,促使当事各方尽快坐下来进行对话协商。中国还发挥建设性作用推动上海合作组织建设,维护地区安全,防止乌克兰局势的“余波”影响到中亚地区的稳定与发展。^[3] 上海合作组织在维护地区安全局势,打击“三股势力”方面发挥了关键性作用,相关国家申请加入组织是上合国际影响力和吸引力不断上升的体现。当前中俄两国在上海合作组织中的共同

[1] “9月4日是新冷战开始,西方不能被普京愚弄”,<http://mil.sohu.com/20140905/n404087397.shtml>.(上网时间:2014年10月10日)

[2] Henry A. Kissinger, “How the Ukraine crisis ends,” *Washington Post*, Mar. 6, 2014; “俄美外长巴黎会谈称乌克兰应成为东西方桥梁”,<http://world.people.com.cn/n/2014/0606/c1002-25110659.html>.(上网时间:2014年10月19日)

[3] 高飞:“中亚博弈:冷战后的中美俄关系”,载《外交评论》,2010年,第2期,第112—126页。

战略利益正从交界地带和中亚向两翼扩展。^[1]在与俄罗斯、中亚国家共同建设上海合作组织的同时，“中国不谋求地区事务主导权，不经营势力范围”，^[2]这决定了中国不会在美俄的战略中进行选边。这一特点也使上海合作组织不会发展成为反西方的集团。同时，上海合作组织表达了对乌克兰局势的关切，2014年9月上海合作组织元首理事会上，各成员国领导人明确了各国应该为中亚安全稳定而发挥作用，支持尽快在乌克兰恢复和平，继续推动旨在全面解决危机的谈判进程。^[3]

总而言之，和平与合作是当代世界的主流思潮，冷战思维和集团对抗违背了当代世界潮流，无论对国际安全还是地区安全都是极大的挑战。当事各方都必须真正放弃冷战思维、零和思维。冷战结束后俄罗斯由世界大国变成了地区大国，美国必须承认俄罗斯的地区大国地位并给与俄罗斯这一地区大国一定的生存空间，只有大国之间给对方的安全与发展留下适度空间，自己的安全与发展才有保障，各国通过多年努力建立起来的国际安全体系才能继续存在。

[收稿日期：2014-11-17]

[1] 阎学通：“俄罗斯可靠吗？”，载《国际经济评论》，2012年第3期，第21—25页。

[2] “弘扬人民友谊共创美好未来——习近平主席在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学的演讲”，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0908/c64094-22843681.html>. (上网时间：2014年9月27日)

[3] “ШОС нацеливается на расширение,” <http://www.centrasia.ru/news2.php?st=1410244260>. (上网时间：2014年10月12日)

国际核恐怖主义组织的核战略 及其防范的全球策略^[1]

杜彬伟

[内容提要]当前,恐怖主义组织和分子有更多的途径获取核材料、核技术与核武器,从而实现核武器与极端恐怖势力的结合,演化成为核恐怖主义组织。组织严密的理性核恐怖主义组织不必把直接使用核武器当作他们的最优先偏好,而可能像国家一样把核武器当作战略手段来实现他们的政治意图。面对着潜在严峻的非国家行为体的核恐怖威胁,国际社会需要加强国际合作,尽快构建一个普遍、高效、权威的全球防范体系。

[关键词]核恐怖主义组织 地区防范机制 核恐怖主义全球防范体系 国际原子能机构

[作者简介]杜彬伟,武汉行政学院副教授,中国社会科学院博士后。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2014)06-0099-13

当美国教授保罗·布拉肯(Paul Bracken)呼吁建立一套新的外交规则、军事战略和军备控制规则来稳定正在形成的新的核秩序的时候,另

[1] 本文系国家社科重大基金项目“当代国际核政治和我国国家安全研究”(11&ZD181)阶段性成果。

一种更为严重的核威胁却正在形成。^[1]这种严重的威胁就是非国家行为体核恐怖主义。“9·11”恐怖事件的发生和卡迪尔·汗地下核材料走私网络的曝光,揭示了具有“耐心、深思熟虑和专业技术”品性的组织严密的恐怖势力完全有可能获取和制造核武器。越来越多的国家正在寻求核技术、核动力和核武器,生产、运输和储存核材料活动将贯穿整个21世纪,伴随这一趋势的副产品将可能是国际核恐怖主义,我们必须对核恐怖主义进行预先的评估,以确保可以找到应对未来危险的道路。

一、对核恐怖主义组织的理性评估

如果我们假设核恐怖主义行为体已经拥有能够使用的“核手段”,那么这些核恐怖主义行为者是否一定会实行能够产生后果的核恐怖行为呢?对这个问题的理解需要我们首先回答另外两个问题:一是核恐怖主义分子是否是一些无法自我控制、不顾行为后果的精神失常者;二是核恐怖主义行为是否是理性选择的行为。

“许多恐怖分子是非常暴力的,许多恐怖分子都犯有可怕的,有时是极其残暴的罪行,但同时他们几乎没有任何技术意义上的个人失常的形象……最活跃的恐怖分子也几乎没有临床异常的特征。在统计意义上,凭借恐怖分子导致的生活和他们做的事情来判断,他们是不正常的。但是,恐怖分子身上似乎没有明显的精神病理学特征,不能在临床意义上把他们同其他来自相同社会上的人区别开来”。^[2]事实上,不存在恐怖

[1] 美国耶鲁大学管理和政治学教授、兰德公司顾问保罗·布拉肯在其新书《第二个核时代:战略、危险和新的强权政治》中指出,“冷战”结束已有20余年,核武器的威胁也随之减少,但我们不能沉迷于这种奢侈的和平。如今,核问题不仅仅关乎某些具体的国家,从更广泛意义上说,全球政治权力正在发生改变,当核武器再次成为治国之道和强权政治的重要元素时,世界已经进入“第二个核时代”。参见:中国社会科学在线:<http://www.csstoday.net/2012/11/30/34420.html>.

[2] Maxwell Taylor and Edith Quayle, *Terrorist Lives*, London: Brassey's, 1994, pp. 13. See Robin M. Frost, *Nuclear Terrorism after 9/11*, New York: Routledge 2005, pp. 42.

主义心理或思维已经是研究恐怖主义分子的心理学家的一种普遍共识，大多数恐怖主义分子都是心理和精神正常的人。即便一些组织在招募自杀式袭击时，也不仅要求该人精神正常，还要求其具有承受强大心理压力和保守秘密的能力，并拒绝那些具有自杀倾向或犯事记录的人。诚然，心理或精神失常者是无法满足从事危险事业的行为需要，特别是那样一种需要秘密的、严格纪律要求的、长期计划下的、要和其他伙伴合作的行为，以及需要他们因为事业忍受困苦和压力的意愿和能力的，还有几乎没有任何回报前景的行为。因此，有的西方学者直言不讳地说这类恐怖分子“是那些与我们相同的人”。^[1]核恐怖主义是一种大规模杀伤和大规模损害的恐怖主义极端情况。实施任何核恐怖主义行动都需要相当高的标准，从必要的组织技能、必要的资金来源到必要的专业技术都要有相应的配套步骤，任何一个实施环节的缺失，都会导致行动的失败或者是恐怖组织的灭亡。因此，我们很难想象恐怖组织会招募并使用心理或精神失常的恐怖分子去从事这一拥有“严密行动链”的高难度恐怖行为。我们可以认定实施核恐怖主义活动的行为体不是一群心理精神病态的“疯子”，而是有理智的行为体，包括个体和集体，故比较合理的结论就是“核恐怖主义行为是一个理性选择的结果”。

作为“理性人”的恐怖主义行为体毫无疑问会应用他(她)认为“既有效率又有效果的手段来追求其目标”，为此，在选择暴力手段前经常会对采取行动的成本与利益实施评估，如果恐怖手段是可选择的话，还必须按照其偏好进行排序，以根据实际情况做替代选择。对于恐怖主义组织来说，其最优先的选择是生存，他们一般会在达成目标所导致的后果和对其组织的生存威胁进行平衡，一旦因恐怖手段选择不当而造成令社会无法容忍的后果，最终很可能使整个恐怖组织遭到摧毁。对恐怖主义者来说，判断错误就意味着灭亡。由于公众对于核恐怖行为(特别是核爆炸)具有超敏感性，任何公开的核恐怖行为，即使是不那么成功的核恐怖行为，都会严重冲击公众的心理，使公众和国际社会表现出对此行为的

[1]Richard E. Rubenstein, *Alchemists of Revolution: Terrorism in the Modern World*, New York: Basic Books, Inc., 1987, pp.5.

“零容忍”，选择“核恐怖手段”也许就意味着该恐怖组织的结束。况且实行核恐怖行为花费巨大，即便获取一些裂变材料就已经困难重重，一般的恐怖组织没有能力承担。很难说，一个组织严密的国际恐怖主义组织花费巨大的成本和风险所要追求的结果就是自身恐怖主义事业的灭亡。在当代国际体系中，恐怖主义之所以变得如此普遍，一个主要原因就是，对于任何群体或政权来说，它都被证明是一种低成本、低风险，并且可能是一种高收益的斗争方式。^[1]而如果他们选择的手段明显超过了他们的衡算，毫无疑问，他们会抛弃这种手段。核恐怖主义活动正是这样一种得不偿失的恐怖主义手段，作为理性的恐怖主义行为体，他们一般不会轻易尝试这种超震撼的行动；但是，如果能以极低成本获取核武器或者裂变物质，或者为了起一下“示范作用”，他们也不是没有贸然行事的可能。

虽然，恐怖主义分子在一般情况下不会把造成严重后果的核爆炸或其他放射性危害作为恐怖活动的最优先考虑，但并不妨碍他们会去追求获得“核手段”的能力。如果他们看到核武器在制止战争和保全国家安全上的价值，即作为一种战略武器的价值，他们也很可能会把“核手段”（尽管不一定是完整的核武器）作为他们为之奋斗的事业的战略手段。

二、核恐怖主义组织的核战略

美国学者托马斯·谢林认为：“获得制造核武器的能力可以赋予组织永久的地位，可以创造出一种永久的情况，而不仅仅是引起一个有时间限制的事件。”^[2]而且，“对于一个非政府实体来说，‘成功’利用一枚核武器就可以和一个国家一样能在不爆炸、不销毁武器本身的情况下达到目的。所以，该组织，作为一个拥有核能力的迷你国家，一旦获得最初成

[1]Max. Taylor and John Horgan(ed.), *The Future of Terrorism*, London: Frank Cass, pp.66.

[2](美)托马斯·谢林著,熊昆、刘永谋译:《选择与结果》,北京:华夏出版社,2007年4月版,第392页。

功后也不必做出自己将会灭亡的预测”。^[1] 拥有核武器的国际恐怖组织能够获得类似于“国家行为体的地位”，从而可以区别于其他传统的、始终忧虑自己存在的恐怖主义组织，它们可以像拥有核武器的国家那样保护自己的安全和生存。

对于一个国家来讲，武力有四种功能，即防御、威慑、强迫和“虚张声势”。^[2]作为一般的恐怖主义组织，由于没有固定的、合法化的领土、有形的资产和人民，因此，它采用的被看作武力的“恐怖暴力”虽不会具有防御功能，但仍然会有威慑、强迫和“虚张声势”的性质。当然，它的这些功能和国家行为体相比就弱小很多，但一旦拥有核武器，那么就会增强国际恐怖组织的力量，国际核恐怖主义组织将有可能把这些功能当作它的核战略考虑。

(一) 核恐怖威慑战略

一个国家利用它所拥有的核武器实力使得其他国家放弃它原本想做的事情，或者持续地不做某件事情，这种现象称作核威慑。若是恐怖主义组织这样使用核武力，我们可以把它称为“核恐怖威慑”。托马斯·谢林认为，无论是一个小国或是一个组织，还是一些大国，它们都可能使用威慑和强迫两种战略。但谢林又认为，这两种战略相比，核威慑对于恐怖主义组织更加有优势。因为：第一，持续地不让某人做某事是没有时间限制的；第二，目标政府就势而不去做某件事情，依然保持原状，就不会有任何不利的后果；第三，不需要讲明。^[3]美国学者邓恩也认为，核武对恐怖组织来说太过于珍贵，因此核武最佳的使用方式为恐吓或威慑，也就是

[1](美) 托马斯·谢林著，熊昆、刘永谋译：《选择与结果》，北京：华夏出版社，2007年4月版，第396页。

[2](美)罗伯特·J·阿特：《武力的政治作用》，载罗伯特·J·阿特、罗伯特·杰维斯编：《国际政治——常在概念和问题》(第七版)，时殷弘、吴征宇译，中国人民大学出版社，2007年9月版，第154页。

[3]Thomas C. Schelling, “Thinking about Nuclear Terrorism,” *International Security*, Vol. 6, No. 4, (Spring, 1982), pp.61–77.

作为一种政治的工具。^[1]研究核威慑的专家指出,使用核威慑并取得成果需要有两个必要条件:一是一方的核力量足以使另一方面面临最大限度破坏力的威胁;二是使用核力量的一方确信自己有使用这种力量的意志。核威慑的效果在于物质效力和心理效力的综合。^[2]对于核恐怖组织来讲,这两个条件似乎都不是问题,一般人都会相信恐怖分子决不会像一个国家那么有理性。这也并不是说,核恐怖威慑就一定会成功。因为威慑战略还有两个缺点:一是先制权(主动权)在对方,这意味着威胁者要依赖对方对威胁可信度的评估做出的决定而行动;二是威慑是否成功,完全依赖对方的理性。但我们知道,任何理性都是有限理性,决定理性的信息永远是不完全信息,而且决定者的理智也无法掌握。虽然,核恐怖威慑具有相当的可信度,但也不能想当然地认为目标国家就一定会屈服,对于核恐怖主义组织来讲,核恐怖威慑不成功,有可能会引爆核弹。

(二)核恐怖强迫战略

一个国家利用它所拥有的核武器实力强迫其他国家做它不愿意做的事情,这种现象称为核强迫。若是核恐怖组织实施核强迫的话,我们可以称它为核恐怖强迫。在谢林看来,核强迫比核威慑更复杂,因为核强迫具有以下特征:一是发出做某件事情的命令需要一个日期或者最后期限;二是对一个强迫性要求进行默认或者同意要求有一个明显的回应;三是被迫接受一个强制性的要求是根据另外一项要求做出的,即被要求改变现状。^[3]对于一个民族国家来讲,理论和历史都显示,核强制的效能差不多始终令人怀疑:第一,它只能用于既无核报复能力、又未同具有这种能力的拥核国结成紧密同盟的国家;第二,即便用于这样的国家,也有个对核讹诈大为不利的问题,那就是核武器的极大毁伤力与所追求的政治目的是否相称,因为绝大多数政治目的都很难使人相信必须使用核武

[1] 林泰和:“恐怖主义的核战略”,<http://tpsa.hcu.edu.tw/ezcatfiles/b083/img/img/1182/A5-3.pdf>.

[2] 金应忠、倪世雄著:《国际关系理论比较研究》,中国社会科学出版社,2003年4月版,第350页。

[3](美)托马斯·谢林著,熊昆、刘永谋译:《选择与结果》,北京:华夏出版社,2007年4月版,第401—402页。

器才能达到；故核威胁在绝大多数情况下都缺乏足够的可信性。^[1]但对于国际核恐怖主义组织来讲，这些限制似乎都不是问题：一是它可用于任何国家，而本身也不会受到同等程度的报复；二是恐怖主义组织的典型手段就是夸张的暴力使用，如果它决意极端追求达成政治目的的话，核武器的极大毁伤力也许更符合其期望。

核恐怖强迫战略更类似于建立在伤害性力量之上的强制性外交。伤害性力量是一种示意施加破坏的威胁，它迫使对手屈服或顺从。这是一种影响他人做出决定的潜在暴力，这种暴力既可以保留也可以使用，或者受害者认为这种潜在暴力的使用是有可能实施的。伤害性力量的威胁在于试图左右他人的动机，对他人的行为施加影响，而不在于造成的痛苦或破坏本身。用于强制的伤害性力量要充分利用伤害对象的需求和恐惧，而是否成功则取决于主体对于后果的理解。拥有核武的恐怖分子可以把整个城市作为“人质”，而没有任何政府愿意牺牲整个城市，因为这绝对是“无法忍受的痛苦”，政府的意志在对后果产生强烈的伤害预期判断上将会被瓦解。减弱伤害性力量的威胁在于对方反过来能够造成多少伤害，但作为对手的政府却无法对其展开报复。确实，核恐怖强迫战略对于恐怖主义组织来讲具有相对优势，然而其自身是有缺陷的：第一，强制的手段需要恐怖组织采取先主动权，首先引爆核弹，除了造成大量伤亡之外，会引起强烈的道德谴责及受害国的报复；第二，因为政府与恐怖分子中间极度的互不信赖，因此恐怖分子难以用强制战略达到政治目标；^[2]第三，强迫性战略直接涉及受压国家的威望和情感，受压国不易屈辱从命。

(三)虚张声势战略

虚张声势是军事力量的第四种目的，是除了防御、威慑或强迫诸目的以外的军事力量部署，它涉及和平时期的使用武力，并且通常是以两

[1]时殷宏：“国际政治中的核武器与防核扩散问题”，载《世界知识》，2003年，第22期。

[2]林泰和：“恐怖主义的核战略”，<http://tpsa.hcu.edu.tw/ezcatfiles/b083/img/img/1182/A5-3.pdf>.

种形式来表达：在军事演习和国家示威中炫耀一国的军事力量；购买或建造世上最具威名的武器。虚张声势战略为实施国家带来了提供威望的“便宜”路径，同时强化该国的防御、威慑和强迫能力。^[1]作为其他三种军事力量目的补充，虚张声势并不容易与防御、威慑和强迫这三种目的相区分，其本身并非出于任何特定目的，但其功能却最广泛、最分散，效应最佳。核恐怖主义组织也会使用虚张声势战略来强化其威慑和强迫能力，并提高自己的权势地位。谢林认为，恐怖分子使用核武器的方式可能有：秘密宣布或公开宣布；邀请或者绑架证人进行“展示并告知”的演示，提交对核武器的详细描写资料或者已达到核武器制造标准的物质样品；出卖核武器；为交出核武器而举行一个仪式；进行一次“实验性”的爆炸；直接针对现场目标引爆一枚武器，等等。^[2]除了最后一种使用方式外，其他的使用方式都涉及到了虚张声势战略，虚张声势战略实际上也是一种“宣示战略”。恐怖主义组织的虚张声势战略意图在于向其对手发出明确讯号，证明本身已晋升为“核武强权”，具有“准国家”的地位。“因为拥有的不是一般传统武器，而是核武器，因此光是宣布拥有核武器本身，已经能使各国谨慎考虑如何与其互动。其次，一旦公开宣示，透过国际媒体的连续放送，一定会造成全球的大恐慌，各国政府势必加强国内的安全措施，人民的基本权利受到巨大限制；而国际社会也将对全球海上、陆上、空中等人员以及货物运输施以最严格的检查，全球贸易的交易成本势必大幅增加，重伤全球的贸易与经济”。^[3]虚张声势战略的负面性，还体现在会给目标国的政权的执政稳定性带来冲击，生活在“巨大恐惧”中的公民会对执政政府投不信任票，从而有可能导致政府倒台。此外，“拥有核武的恐怖组织在与其他恐怖组织的竞争过程中，将具有绝对的优势，而

[1](美)罗伯特·J·阿特：《武力的政治作用》，载罗伯特·J·阿特、罗伯特·杰维斯编：《国际政治——常在概念和问题》(第七版)，时殷弘、吴征宇译，中国人民大学出版社，2007年9月版，第158—159页。

[2](美)托马斯·谢林著，熊昆、刘永谋译：《选择与结果》，北京：华夏出版社，2007年4月版，第396—400页。

[3]林泰和：“恐怖主义的核战略”，<http://tpsa.hcu.edu.tw/ezcatfiles/b083/img/img/1182/A5-3.pdf>.

这将导致这个团体更容易得到其他原来就支持恐怖主义国家或团体的资源”。^[1]

目前，恐怖主义组织或恐怖分子是否已经获得某种核手段还在猜测之中，但理论上，拥有核武器的国际恐怖主义组织能以它们喜爱的模式运用核武器战略来实现它们的政治意图或社会意图。面对着潜在的非国家行为体的核恐怖威胁，国际社会必须积极反应，尽快构建一个普遍、高效、权威的全球防范体系。

三、防范核恐怖主义的全球策略

核恐怖主义是全球所面临的最有挑战性的全球性威胁，涉及到诸多全球性难题，诸如国际恐怖主义、不扩散机制、核安全、核能和平利用与核裁军，甚至还包括国家失败、信仰失落与全球发展不平衡等影响国际安全的深层次问题。这也意味着核恐怖主义不是一种常规威胁，而是一种严重的综合性非传统安全威胁，完全不同于敌对国家间的核对峙。但就目前来讲，除了要致力于铲除恐怖主义产生的土壤外，应对国际核恐怖主义威胁还亟需加强全球合作，积极构建普遍、高效、权威的国际核恐怖主义全球防范体系。这个防范体系应该在几个关键问题上弥补现存的不足，那就是：基本规范不足，没有国家必须遵守和执行的统一标准；工具不足，缺乏核恐怖主义防范的地区方略；共同措施不足，对于不履行联合国安理会决议的国家没有共同的惩罚措施；对于国家履行条约义务的情况监控和报告不足。若要改变这些不足之处，以下措施看来是必要的。

（一）完善防范核恐怖主义的国际法框架，发展核恐怖主义防范的基本规范体系

国际核恐怖主义的威胁要求国际社会采取及时而预先安排的应对措施，首先就需要具备完善的国际法框架，这是防范国际核恐怖主义的基本防线。但遗憾的是，我们在这一方面还存在许多疏漏，一些重要而有效

[1]Bernard Brodie, “War in the Atomic Age,” See Bernard Brodie et al.(ed.), *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York: Harcourt, 1946, pp.52.

的措施并没有给予严肃的法律的关注。新的全球性问题带来的威胁需要有新的全球性思维加以应对，应尽快完善防范核恐怖主义的国际法框架，改革国际法的立法程序，建立普遍遵守的基本规范。建议采取以下措施：一、积极完善《制止核恐怖主义国际公约》涉及的核安保标准，促进《放射源安全和安保行为准则》和《放射源的进口和出口道则》成为具有法律约束力的国际文书；二、立法限制高浓缩铀的生产和使用，并积极推進《禁止生产武器用裂变材料条约》的谈判和缔结；三、采取有力的措施促进《核材料保护公约》修正案的生效；四、尽快制定加强联合国 1540 号决议及其他相关决议执行力度的措施，包括形成一定的辅助各国履行相关决议主要条款的行动方案；五、整合并修正“防扩散安全倡议”及其他防止非国家行为体核扩散及反对核恐怖主义倡议所建立的多边国际机制，建立防范核恐怖主义行为的国际快速反应部队，增强联合国的执法力度；六、建议召开防范核恐怖主义国际法框架会议，积极推动通过国际核恐怖主义防范的“一揽子”协议。

（二）强化国际原子能机构职能，建立有效的全球核保安体制

尽管核保安是并且应当是国家的责任，但如果要使保安措施发挥效力，国际合作必不可少。全球合作有助于成员国增强本国的能力，并有助于建立更广泛的打击跨国核恐怖主义威胁的网络。国际原子能机构的使命、技术能力、丰富的经验和全球影响，使它站在加强全球核保安体制国际努力的最前线。但是，面对新的核安全威胁形势，原子能机构在没有克服原来缺陷的情况下又出现了新的职能空缺。在目前的核安全机制下，国际原子能机构缺乏足够的权威去构建强制性标准，以确保各个国家的核及其他辐射性材料处在适当的保护之下。国际原子能机构在改进核保安和防范核恐怖主义方面已经发挥了相当重要的作用，但是，面临新的不断变化的核恐怖威胁，还需要强化国际原子能机构的职能，充分给予其应有的权威和强制力，特别是要提升国际原子能机构通过的建议和制定的标准的约束力，增强国际原子能机构实物保护咨询组的评议权威性，在核安全和核安保方面的定期、独立的国际评议应该成为成员国必须接受的国际义务。我们应该支持一个全面有效的全球核安保体制的构

建和实施，这个全面的核安保体制应该能够整合相互重叠的机制乱象，并包含具有约束性的、具体明确的核安保执行标准。全面核安保体制在填补现有政策空白的同时，应该要求各国共享各自在核安保上的实践经验，建立独立的情报收集机构，向各国提供技术援助以满足核安保执行标准的执行，对过境的放射性物质及核材料进行监测，建立有效的国际应急响应系统，合理区分发达国家和发展国家在核安保上的义务和权利，建立独立运转的核安保基金。

(三) 强调联合国安理会的核心作用，促进普遍遵约

联合国安理会是处理国际和平和安全问题的主要机构，担负着防范、打击国际核恐怖主义、维护国际安全的职能。联合国安理会的决议不同于联合国大会或者其他机构的公约、条约，其主要区别就在于联合国安理会决议对所有国家都有约束性，所有国家都必须遵守，而其他机构（包括联合国大会）的公约、条约则必须由国家签署和批准后才有法律效力。核扩散和恐怖主义是一个全球性问题，能否成功避免核恐怖主义威胁不仅有赖于各国的重视、合作和政治承诺，更取决于各国政府的遵从、严格履约和执法。^[1]核恐怖主义不同于一般的恐怖主义，不能等到恐怖主义事件发生才予以追踪和制裁，它是一个预防的概念，必须通过预先行动才能加以阻止。作为国际权力之上的“权力”机构，联合国安理会必须加强在核恐怖主义防范上的立法性决议和行动性决议，通过“强制力”来有力地消除核恐怖主义发生的可能性。普遍遵约是防范国际核恐怖主义最为关键的行动。普遍遵约不是指仅仅签订条约或者表示良好的意向，而是指具有实际行动的表现，包括所有行为体必须履行要求它们必须履行的各项准则和法规，不管它们是否签署和批准，也不管它们是否是相关的成员国。在防范国际核恐怖主义方面，联合国必须在所有行为体（包括国内相关组织）必须遵守的公约、条约、准则和法规上采取行动。联合国安理会“五常”应在国际防核恐上放弃它们可能对立的利益，呈现

[1] 张贵洪：“国际社会防核恐怖主义和维护核安全的多边努力”，选自《全球核态势评估报告》（2010/2011），中国国际问题研究所军控与国际安全研究中心，时事出版社 2011 年版，第 199 页。

在该问题上的团结一致的局面^[1],促进安理会通过要求国际社会所有成员“普遍遵守国际防核恐怖规范”的决议;这个决议也应包括强有力的核查机制,或者在安理会下设立专门机构,或者使国际原子能机构获得充分的授权;此外,还应包括明确的违反国际防核恐规范的惩罚措施。

(四)完善核恐怖主义的地区防范机制,加强地区合作

当前,国际原子能机构没有能力对数量巨大的核设施、核材料及辐射源进行普遍的核查和监测,只能依赖有关国家在核设施、核材料及辐射材料上承担最终的责任,这也是现有的全球核安保框架所确立的“国家责任”原则。国际原子能机构前主席埃尔·巴拉迪说,不同国家“对于核材料和放射源的控制是不平衡的,在任何国家,要是安全成为最薄弱的环节,放松的核材料对整个世界都是潜在的危险”。^[2]核恐怖主义具有不确定性,我们不知道他们会采取什么方式、从哪里获得实施核恐怖主义的工具,国际社会倾向于重点关注的是存在紧迫性威胁的“国家和地区”,而对“整个潜在威胁”缺乏普遍性的关注,因为他们并不知道还存在哪些尚未发现的薄弱环节。在全球公共产品缺失或者不足或者不能满足个性化的情况下,区域性公共产品的提供就成为必需。依据纵深防御原则构建的核恐怖主义全球防范体系不能缺失有效的地区机制,必须通过建构和加强防范核恐怖主义的地区机制来补充全球防核恐体系的不足。需要强调的是,构建和完善防范核恐怖主义的地区机制只是全球防核恐战略的一部分或者只是补充和加强,而不是对全球防核恐战略的否定和替代。在反恐怖主义方面,我们已经建立起来一些地区反恐合作框架,包括欧盟反恐合作、南亚区域合作联盟反恐合作、美洲国家组织反恐合作、独

[1]美国学者格兰姆·艾里森指出,“当前所有的大国在此拟议的行动中都有至关重要的民族利益。各国都有理由害怕恐怖分子手中的核武器,不管是基地组织、车臣分子,还是中国的维吾尔分裂分子。各国取得对其安全至关重要的条件要靠与其它国家的合作”(《核恐怖——最终能避免的灾难》,东方出版社2008年版,第162—163页),因此,安理会五大常任理事国应当能够放下在其它问题上分歧的影响,构建应对全球性问题的新的安全机制。

[2]郭鲜花:“关于全球核恐怖的国际研讨会”,载《辐射防护通讯》,2002年,第1期。

联体国家反恐合作、伊斯兰会议组织反恐合作、非洲统一组织反恐合作、东南亚国家联盟反恐合作以及上海合作组织反恐合作等地区合作等。但是,一般的反恐合作框架并不能替代核恐怖主义的防范框架,这是因为它们之间不仅在规模上有很大的不同,而且操作方法上也不一样。对付常规的恐怖活动,主要是遏制干这种事的人,而不是控制他们所用的手段;而对付核恐怖主义活动则恰恰相反,^[1]关键是要控制其实施的工具和手段。因此,防范核恐怖主义的地区机制不能缺少核安保机制。目前,欧盟已经形成了比较完善的地区核安保机制,在关键的问题上达成了共识并能够实施统一行动。其他重要地区也应形成有效的地区核安保机制,通过制定共同规范,提升国家能力,实施相互信任的统一行动,共同确保该地区没有核安全的薄弱环节。联合国安理会、国际原子能机构等国际组织以及欧盟、美国、俄罗斯、中国等全球或地区大国应该在建构地区防核恐机制上起到重要作用,授权国际原子能机构建立地区分支机构或者由安理会单独设立专门机构,联合地区性组织对地区内的核安保状况进行监督、核查、检测、情报交流并同时负担提高国家能力的职责。

总之,“恐怖分子为了其罪恶目的不惜拿生命作代价,这使得核恐怖的危险比‘9·11’以前更紧迫”,埃尔·巴拉迪指出,“非常规威胁需要非常规的反应,全世界必须联合起来,因为辐射无国界”。没有一个国家可以单独应对国际核恐怖主义的威胁,国际社会必须树立全球主义的安全观、联合国要重新审视集体安全理念。只要存在核武器、高浓缩铀、核设施以及其他辐射性材料等能够实施核恐怖主义的工具和手段,就必须对核恐怖主义保持高度的警惕,除非我们彻底实现“零核世界”。在此之前,我们只有通过实际的行动,积极构建普遍、高效和权威的核恐怖主义全球防范体系,才能继续确保我们去建设一个更安全的世界。

[收稿日期:2014-09-18]

[1](美)约翰·斯坦布鲁纳著,贾宗谊译:《全球安全原则》,新华出版社,2001年版,第222页。