

大变局新变化与中国－中东关系新进展

高祖贵

[内容提要]2014年以来，中东经过了4年来的演变，继续呈现出新的特征：温和伊斯兰主义力量受挫，但将继续影响多国政局发展；极端主义势力坐大，搅动地区格局，招致多国联合应对；伊朗核问题继续沿着谈判的轨道发展，能否全面解决尚不确定；以巴从和谈走向军事冲突之后外交博弈再度加剧，等等。这些都迫使美国不断微调中东政策加以应对。在此背景下，中国与中东加强相互关系的需求进一步增大，中国—中东关系在“一带一路”的框架下取得了新的发展。

[关键词]中东大变局 中国—中东关系

[作者简介]高祖贵，中共中央党校国际战略研究所副所长、教授，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(2015)01-0001-15

2014年，中东大变局经过4年的演变，继续呈现新形势，迫使美国不断微调其中东政策加以应对。在此背景下，中国与中东加强相互关系的需求进一步增大，推动双方关系持续取得进展。

一、中东大变局的新特征

(一)温和伊斯兰主义力量受挫，但将继续影响多国政局发展

所谓“伊斯兰主义”，也被称为“政治伊斯兰”，是伊斯兰国家最具代表性、社会基础最为广阔的一种政治思潮、政治运动、政治力量。它们在思想上，主张把伊斯兰作为一种信仰体系，指导当今伊斯兰世界的权利分配、政治和社会秩序及其运作方式；在实践上，主张把宗教作为解决政治、经济和社会问题的部分办法，通过取得政权进而改革国家的政治、经济、文化及其他制度。由于它们的政治主张充分反映伊斯兰世界广大穆斯林的强烈呼声和政治诉求，并且长期坚持为广大穆斯林提供各种民生支持和帮助，所以得到民众的广泛支持。在大变局发生之初，中东多国的伊斯兰主义力量纷纷加快政党化步伐，加紧调整内外政策，通过赢得选举而上台执政。如突尼斯的“伊斯兰复兴党”、埃及的“穆斯林兄弟会”及其组建的“自由和正义党”、摩洛哥的“正义与发展党”、利比亚的“公正与建设党”、阿尔及利亚的“穆斯林兄弟会”等，有的赢得制宪会议或议会第一大党席位，有的在政府和议会中占据主导地位，政治影响力一度上升。

然而，随着 2013 年 7 月埃及民选总统穆尔西被军方废黜，自由与正义党、穆斯林兄弟会被取缔，并被作为恐怖组织加以惩处，中东多国温和伊斯兰主义的政治地位相继受损。2013 年底和 2014 年初，土耳其正义与发展党的埃尔多安政府遭遇腐败丑闻和反腐调查的挑战。2014 年 6 月，利比亚举行新的议会选举，主张国家沿着世俗化方向发展的政治力量在选举中赢得多数席位，宣布利比亚“国民代表大会”作为国家最高权力机构，取代之前的“国民议会”，并任命了临时政府总理。以公正与建设党为代表的有宗教背景的政治力量在选举中失败，但它们不接受选举结果，其所主导的国民议会拒绝向新产生的国民代表大会移交权力。8 月 25 日，国民议会复会，投票选举产生新的总理。国民代表大会对此不予以承认。于是，利比亚出现了两个议会、两个总理的对立局面，两派各自的支 持武装在首都的黎波里和东部最大城市班加西等地展开激战，陷入全面内战边缘。2014 年 10 月，突尼斯伊斯兰复兴党在国民议会选举中败北，12 月该党推举的候选人在总统选举中失利。叙利亚境内的穆斯林兄弟会所代表的温和伊斯兰主义力量，陷入阿萨德政府和“伊斯兰国”等极端主义势力两线夹击的困难境地。

这些事态均表明温和伊斯兰主义的执政理念和实践面临考验。但由于它们在穆斯林社会广大中下层民众中的基础比较深厚,这使新的执政者或反对它们执政的政治力量难以进一步削弱甚至铲除其力量。如果它们能够适应本国的政局变化而调整政策,仍有可能重新扩大政治影响。

(二)极端主义势力坐大搅动地区格局,招致多国联合应对

在中东大变局的演进过程中,极端主义势力利用一些国家持续动荡造成的权力真空,不断制造暴力恐怖活动,以扩大影响,壮大力量。北非地区的“伊斯兰马格里布‘基地’组织”、盘踞也门南部的“阿拉伯半岛‘基地’组织”、利比亚“伊斯兰战斗团”、索马里的“伊斯兰青年党”、尼日利亚“博科圣地”等极端主义力量日益猖獗,影响越来越恶劣。其中,2014年对中东地区乃至世界冲击最大的,就是肆虐叙利亚东北部、伊拉克北部和西部的“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”(Islamic State of Iraq and al Shams, 缩写为 ISIS; 也被译为“伊拉克和大叙利亚伊斯兰国”, 缩写为 ISIL)及其有关力量。

这个极端组织在 2003 年的伊拉克战争后,由扎卡维创立的“伊拉克伊斯兰国”发展而来,起初主要在伊拉克境内活动。2011 年美军撤离伊拉克后,伊安全部队未能很快填补权力真空,给“伊斯兰国”等极端组织壮大力量提供了可乘之机。特别是从 2013—2014 上半年,以马利基总理为代表的什叶派力量开始打压逊尼派力量,引发两个派别之间的争斗。这为由逊尼派穆斯林所组成的“伊斯兰国”等在逊尼派居住区扩大影响提供了有利条件。一些对马利基政府不满的部族领袖和逊尼派民众纷纷对“伊斯兰国”表示同情和给予支持。在伊拉克境内发生上述变化的过程中,2011 年爆发的叙利亚危机愈演愈烈,“伊斯兰国”的成员逐步潜入叙利亚开展“圣战”。期间,该组织曾经宣称与属于“基地”组织分支的“救国阵线”合并,后又分裂;并宣称效忠“基地”组织,后因在暴恐路线等问题上发生分歧,于 2014 年 2 月与扎瓦赫里领导的“基地”组织决裂。2013 年,“伊斯兰国”的成员在叙利亚继续进行“圣战”的同时,重新进入伊拉克西部以及北部库尔德人自治地区。2014 年 5 月,“伊斯兰国”极端组织一路横扫,第一次逼近伊拉克首都巴格达,并一度占领伊伊拉克北部第

二大城市摩苏尔,从当地的中央银行抢劫了 4.25 亿美元现金。^[1]6 月,该组织通过互联网用多种语言发表书面声明宣布:去掉“伊拉克和黎凡特”字样,建立“伊斯兰国”(Islamic State, 缩写为 IS);其领土包括叙利亚北部阿勒颇省至伊拉克东部的迪亚拉省,国家领导人为阿布·贝克尔·巴格达迪,自称“哈里发”(CALIPHATE);号召全世界的穆斯林支持并效忠巴格达迪。之后,该组织成员在叙利亚境内占领了叙东北部拉卡、代尔祖尔等地,并急于夺占靠近叙土边境的科巴尼(Kobane)以及其他更大的城市。巴基斯坦、菲律宾、印尼等国的伊斯兰极端组织纷纷宣布效忠“伊斯兰国”。2014 年 9 月,据联合国秘书长潘基文在安理会的高级别会议上称,联合国估计,已有来自 80 多个国家和地区的 1.3 万多名外国恐怖分子加入“伊斯兰国”和“支持阵线”等极端组织之列。

面对“伊斯兰国”的进攻,伊拉克安全力量节节败退,马利基政府和后来的阿巴迪政府相继请求美国提供空袭支援。美国应伊拉克政府请求,于 2014 年 8 月开始对伊拉克境内的“伊斯兰国”等激进暴恐势力进行大规模空袭,并于 9 月将空袭范围扩大到叙利亚境内,将打击目标扩大到“呼罗珊”等其他激进暴恐势力。英国、法国、加拿大等美国的西方盟国和沙特、阿联酋、卡塔尔、约旦等美国的地区伙伴先后参与空袭。此外,据美国《芝加哥论坛报》报道,伊朗也向伊拉克政府提供了培训人员和顾问,还在 2014 年 11 月派出战机,对伊拉克东部迪亚拉省、距离伊朗边境不到 20 英里的萨阿迪耶与贾拉乌拉发动多次空袭,将“伊斯兰国”极端分子赶出这两座城镇。^[2]这就使美国和伊朗围绕打击“伊斯兰国”问题在事实上形成了合作局面。

(三)伊核问题继续沿谈判轨道发展,能否全面解决不确定

伊朗核问题是伊朗与美国敌对关系的缩影。这个问题在伊朗新总统鲁哈尼 2013 年 8 月正式就任之后,随着伊朗与美国之间的新互动而开

[1] 严帅:“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”,《国际研究参考》2014 年第 7 期,第 23—27 页。

[2] “伊朗空袭将‘伊斯兰国’赶出伊拉克东部两城镇”,中国新闻网,<http://www.chinanews.com/gj/2014/12/03/6840590.shtml>.

始发生变化。鲁哈尼总统上台后就表示,制裁、威胁和开战无法迫使伊朗妥协,与伊朗合作的唯一办法是在平等条件下进行对话,相互尊重,减少敌视;新政府将奉行缓和紧张、建立互信和建设性互动的对外政策。同时,鲁哈尼总统通过给奥巴马总统写信、公开讲话以及在美国《华盛顿邮报》等主流媒体发表文章,不断释放愿意在核开发等一系列问题上调整政策、寻求与美国等改善关系的信号。此外,鲁哈尼总统还任命曾在美国丹佛大学留学的伊朗前常驻联合国代表扎里夫为外长、曾在美国华盛顿大学留学的商人默罕默德·纳哈万迪恩为首席幕僚。美国随即顺势做出积极反应,表示如果伊朗新政府选择实质性地、认真地履行自己的国际义务,寻找和平解决问题的办法,那么美国将是其真诚的合作伙伴。这就为有关伊朗核问题的谈判实现突破提供了条件。

2013年11月24日,六方会议就伊核问题达成第一阶段协议:要求在6个月内,伊朗停止纯度5%以上的铀浓缩,已有的5%以上的浓缩铀以稀释等方式“处理”,以防用于制造核武器;伊朗不得扩建或新建铀浓缩设施,可用于提取核武器材料钚的阿拉克重水反应堆停止建设;伊朗允许国际原子能机构核查人员进入更多设施。相应地,美国和欧洲等有关国家不再对伊朗追加制裁,暂停对其贵金属、汽车零部件和石化制品的禁运,允许伊朗出口少量石油,解冻伊朗留学生资金,放宽对伊朗食品和药品的进口限制。这使该问题朝着政治外交解决方向迈出了重要的一步。然而,到初步协议所要求的2014年7月,有关伊核问题的谈判并没有达成全面协议,同意继续谈判到当年11月。到期后,有关各方仍未达成协议,同意将谈判再度延期到2015年6月30日,期间需在3月争取达成政治性框架,6月底完成所有技术细节和草案。2015年1月18日,伊核问题有关六方将在日内瓦举行新一轮磋商,美方代表、代理常务副国务卿舍曼提前与伊朗代表进行了双边磋商。经过一年多的谈判,问题逐渐聚焦于伊朗如何限制铀浓缩的规模和能力上,特别是应该保有的铀浓缩离心机的数量;美欧等解除对伊朗制裁的时间表应该如何制订。美伊双方自2014年9月在纽约联合国总部开启两国外长第一次直接会谈之后,在“5+1+1”机制之外不断接触谈判,为多边谈判提供补充。由此,有

关伊核问题的谈判呈现双边与多边两个轨道交织并行、相互促进的态势。但谈判能否最终取得重大突破，仍取决于美伊各自内部不同政治力量的博弈、相互政策的调整，以及其他利益攸关方的互动。

(四)以巴从和谈走向军事冲突，之后外交博弈再度加剧

巴以冲突是第二次世界大战结束以来中东持续时间最久和矛盾最复杂的问题。2010年底中东大变局发生之后，以色列安全环境恶化，巴勒斯坦“哈马斯”地位提高，巴以关系再度趋于紧张，和平进程陷入停滞。2013年以来，在美国总统奥巴马第二任期首访以色列的推动下，内塔尼业总理明确表示，愿意做出历史性妥协，同意巴勒斯坦人建立一个与以色列为邻的非军事化国家。民调显示半数以上以色列人支持巴勒斯坦建国。巴勒斯坦方面表示，赞同阿拉伯国家联盟提出的新倡议。在美国的积极推动下，以色列和巴勒斯坦于2013年7月在华盛顿重启直接谈判，预计经过9个月的谈判之后达成和平协议。经过十余轮的秘密谈判，克里于当年12月宣布，谈判取得实质性进展。

进入2014年，美方曾经提议以巴就最终和平协议的框架大纲进行讨论，涉及以巴未来国界、安全力量部署、巴勒斯坦难民安置等重大问题，以便在2014年4月底完成和谈。尽管有关各方一直努力推动，但谈判终究没能按此前所预期的时间取得重大突破。2014年6月，3名犹太青年失踪后遇害。以色列与巴勒斯坦“哈马斯”由此陷入长达50天的武装冲突，最终在埃及等多方的斡旋之下实现停火。之后双方的较量转向联合国外交领域。

巴勒斯坦继2011年10月成为联合国教科文组织正式会员国、2012年11月经第67届联大批准获得联合国观察员国地位、2013年1月将“巴勒斯坦民族权力机构”更名为巴勒斯坦国之后，眼见以巴和谈无果而终，又经历了与以色列的激烈武装冲突，于是再度发起外交攻势。2014年12月30日，巴方推动提出的“要求以色列结束占领巴勒斯坦领土的决议”草案未能获得联合国安理会通过；31日晚，巴方领导人决定立即启动加入包括《国际刑事法院罗马规约》在内的国际公约和条约的程序。2015年1月7日，联合国秘书长发言人办公室确认，巴勒斯坦方面所递

交的加入国际公约和条约申请的文件符合要求，巴方将在 4 月 1 日如期加入国际刑事法院。长期以来，巴方认为，以色列在巴勒斯坦被占领土上修建定居点是违法行为，所以如果巴方顺利加入国际刑事法院，可能就此进行起诉，对以色列形成外交压力。面对巴方的外交攻势，以色列采取措施加以报复，除了游说国际舆论和美国对巴方施加压力之外，还在约旦河西岸和东耶路撒冷扩建犹太人定居点，并决定暂停向巴方移交 2014 年 12 月代为征收的 1.28 亿美元税款。以巴从战场转向会场，变换形式，继续展开较量。

（五）美国以空袭方式打击极端组织，避免深陷中东的政策未变

2014 年美国在中东采取的最重大的行动，就是组建全球反恐联盟，对“伊斯兰国”等极端组织实施有限军事打击。面对在伊拉克和叙利亚境内不断肆虐的多个伊斯兰极端组织，2014 年 8 月 7 日，奥巴马总统宣布为了保护美国外交人员和其他利益目标^[1]，以及应伊拉克政府的提供人道主义保护的请求，开始对伊境内的极端组织实施空袭。9 月 22 日，奥巴马总统宣布对叙利亚境内的“伊斯兰国”和“呼罗珊”等极端组织实施空袭。9 月 24 日，奥巴马在联合国大会上系统阐述了美国应对这个挑战的政策，主要集中在四个方面：

一是必须挫败并最终消灭“伊斯兰国”这个恐怖集团。为此，美国将组建一个广泛联盟（截至当时已有 40 多个国家加入）来共同铲除这个“死亡网络”，包括切断恐怖资金来源，阻止恐怖分子进出该地区等。奥巴马宣布，美国“不会派兵去占领外国领土”，将使用军事力量实施空袭以阻遏“伊斯兰国”的进攻，将通过提供培训和装备支持伊拉克和叙利亚人发动地面进攻，收复失地。

[1] “Statement by the President”，美国政府白宫的网站，<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>；“Statement by the President on Iraq”，美国政府白宫的网站，<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/09/statement-president-iraq>；“Remarks of President Barack Obama”，Weekly Address：The White House，August 9，2014，美国政府白宫的网站，<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/09/weekly-address-american-operations-iraq>。

二是全世界尤其是穆斯林应该鲜明、有力、一以贯之地反对“基地”和“伊斯兰国”等极端组织的意识形态。为此，所有宗教均应决不容忍那些所谓的“神职人员”号召伤害无辜者，全世界不同信仰的人应该联合起来，铲除导致战争的最基本的根源，阻止暴力的意识形态毒害年轻人的思想，包括抢占被恐怖分子占领的互联网和社交媒体等空间。

三是解决恐怖分子赖以存在的冲突尤其是部族教派冲突。正是中东地区逊尼派与什叶派之间以及不同部族之间的代理人战争、暴力冲突等，为恐怖分子招募人员和实施恐怖活动提供了有利的土壤，中东地区的政治领导人、宗教领袖和社会精英均应反对教派和部族冲突。

四是阿拉伯国家乃至整个穆斯林世界必须发挥民众尤其是年轻人的巨大潜力，美国将作为一个建设性的伙伴帮助促进它们公民社会的发展，形成不利于恐怖主义存在和发展的经济社会环境。^[1]

与这个政策框架相一致，2014年9月11日，美国与沙特、阿联酋、科威特、卡塔尔、约旦、阿曼、巴林、伊拉克、埃及、黎巴嫩等10个阿拉伯国家共同决定建立反“伊斯兰国”联盟，支持阿拉伯国家发挥关键作用。同时，美国在推动伊拉克马利基政府放弃继续执政之后，敦促接替上台的阿巴迪政府加快建立包容性政府，实现逊尼派、什叶派、库尔德人之间的民族和解，合力打击“伊斯兰国”。克里国务卿曾经到访沙特，敦促其采取措施阻止资金、武器等流向这些极端组织。此外，美国还推动土耳其政府在加强边境控制的同时派出地面武装，从土叙边界发动进攻，加入军事打击行列。截至2014年底，美国联合英、法、加、澳、沙特、阿联酋、卡塔尔、约旦等国对伊拉克和叙利亚境内的“伊斯兰国”等极端组织实施了近5,000余次空袭，这虽然基本遏制了上述极端组织的攻势，但尚未使伊拉克政府军和美国等在战场上取得明显优势。为此，美国内有主张认为，应与叙利亚巴沙尔政府、伊朗等加强合作，对“伊斯兰国”形成共同打击态

[1] “Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly”，United Nations General Assembly Hall, New York City, New York, 美国政府白官网网站，<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>.

势。但沙特、阿联酋、卡塔尔等逊尼派国家从教派之争的角度出发予以反对。因此，奥巴马政府所推行的上述政策和措施能否达到目的尚难以确定。

除了对极端组织实施有限军事打击之外，美国对中东继续推行有限介入的基本政策，不愿独自强力主导塑造，而是更加注重借助多边机制和国际力量，鼓励和支持英、法、加等西方盟友以及海湾合作委员会所代表的地区伙伴，甚至呼吁和支持中国、俄罗斯等国际角色在变局应对过程中发挥重要作用。

对埃及。美国在 2013 年宣布暂停对埃及提供部分军事援助，结果招致埃及过渡政府不满并积极寻求扩大与俄罗斯的军事合作。此后，美国国内主流意见担心，如果不保持对埃及的援助，就可能削弱对埃及的影响力。于是，奥巴马政府 2014 年 4 月宣布，恢复向埃及交付 10 架“阿帕奇”攻击直升机，但在 6 月 8 日塞西总统的就职仪式上，美国又只派出国务卿的高级顾问出席，以便保持一定压力，同时宣布，把盘踞在西奈半岛的“耶路撒冷支持者”列为恐怖组织并加以制裁。

对叙利亚。在 2014 年初推动叙利亚政府与温和反对派进行谈判失败之后，奥巴马政府于 9 月宣布对叙利亚境内的“伊斯兰国”和“呼罗珊”等极端组织实施军事打击，推动国会批准对叙利亚境内的温和反对派提供 5 亿美元的援助，以便尽快扶持它们成长壮大，继续发挥推翻叙利亚现政府的作用。

对伊朗。在 2015 年 7 月之前，美国都将继续推动核问题沿着政治外交轨道发展。

对巴以冲突。在推动秘密谈判失败和经历巴以军事冲突之后，奥巴马政府反对以色列扩建犹太人定居点，表示希望以巴双方继续和谈。

对利比亚两派之间的冲突。美国只是同法国、德国、意大利、英国等发表联合声明，强烈谴责利比亚冲突与暴力持续升级，并称对利实施外部干预只会加剧利分裂，破坏利民主过渡进程。

二、中国中东外交及新进展

(一)中国的中东外交新政初现端倪

在中国—中东经贸关系不断深化发展的大背景下,中国进一步建设性地参与中东热点、难点问题的解决,积极发表主张,提出建议。

1、关于巴以问题。2014年7月以色列对加沙地带实施“护刃行动”之后,王毅外长8月在访问埃及时表示,中国愿与国际社会一道,为结束以巴冲突做出自己的贡献,并提出了解决以巴冲突的五点看法。一是以巴双方应从维护人民安危和地区和平出发,立即实现全面停火,包括空袭、地面军事行动、发射火箭弹等都应停下来。任何滥用武力、造成平民伤亡的行为都不可接受,任何以暴制暴的作法都必须摈弃。二是中方支持埃及等国家提出的停火倡议。以巴都应放弃以武力手段寻求单方面诉求,通过负责任谈判,寻找实现共同安全的方案,并为此建立必要保障机制。三是以巴冲突的根源在于巴勒斯坦问题长期得不到公正、合理的解决。以巴有关各方应把和谈作为不可动摇的战略选择,相互释放善意,尽快恢复和谈。四是以巴冲突事关国际和平与安全,联合国安理会应为解决以巴冲突承担必要责任,尽快就此形成共识,发挥应有作用。五是高度重视并有效缓解巴勒斯坦特别是加沙地区的人道主义局势。国际社会应及时提供必要的帮助和支持。中方将向加沙人民提供150万美元紧急人道主义现汇援助,中国红十字会也向加沙人民提供了人道援助。

2、关于叙利亚问题。2014年1月,王毅外长就政治解决叙利亚问题提出五点主张,即应该履行“五个坚持”:一是坚持通过政治手段解决叙利亚问题;二是坚持由叙利亚人民自主决定国家的未来;三是坚持推进包容性政治过渡进程;四是坚持在叙利亚实现全国和解和团结;五是坚持在叙利亚及周边国家开展人道主义救援。

3、关于伊核问题。在2014年围绕全面协议的谈判开始之后,中国在2月就全面解决该问题提出“五点主张”,以推动尽早达成协议。第一点是坚持走六国与伊对话道路。中方认为,伊核问题第一阶段协议谈判的成功实践证明,对话谈判是解决伊核问题的正确道路,六国与伊对话是

解决伊核问题的有效机制。这条道路不会是一片坦途,还会遇到各种困难。各方均应从维护中东地区和平稳定的大局出发,坚持对话谈判,充分发挥六国与伊对话机制的作用,坚持共同参与、平等协商,和平解决伊核问题。第二点是寻求全面、公平、合理的长期解决方案。中方指出,伊朗核全面协议将是一个历史性协议,必须经得起历史的检验。要实现这一目标,关键是要平衡处理各方关切。伊朗应全面解决国际社会对伊核计划的关切,履行《不扩散核武器条约》规定的义务。同时,伊朗的发展与民生需求亦应得到保障。六国应充分尊重伊和平利用核能权利,并逐步解除所有对伊单、多边制裁,同伊开展广泛领域的合作。第三点是秉持分步对等原则。中方提出,下一步谈判将触及伊核计划和解除对伊制裁相关核心问题,关乎各方的重大利益,更加复杂敏感。希望伊方显示更多灵活,在限制核计划方面采取更多切实措施,六国也应与伊相向而行,在解除对伊制裁方面相应给予伊方回报,逐步积累政治互信,为最终实现突破创造条件。第四点是营造有利的对话谈判气氛。中方认为伊核问题的和谈积极势头来之不易,但也十分脆弱。下一步谈判还将面临各种困难和阻力。各方均应体现善意和诚意,从大处着眼,坚定信心,保持耐心,千方百计地维护对话气氛。中方反对任何一方采取对抗施压等破坏谈判气氛的做法。第五点是寻求标本兼治、综合治理。中方指出,伊核问题的根子在于有关各方缺乏政治互信,未能破除过时的旧安全观。六国与伊寻求达成全面协议,不仅要着眼于解决伊核问题本身,还要秉持互信、互利、平等、协作的新安全观,致力于发展更具建设性的双边关系,开展广泛领域的合作,在国际和地区事务中寻求共赢。中国这些主张以及外交努力对后来的谈判都起到了积极的促进作用。

4、关于打击“伊斯兰国”等极端主义和恐怖主义势力。中国认为“伊斯兰国”和“支持阵线”等恐怖组织已经对中东乃至世界的和平与安全构成严重威胁。中国支持联合国安理会2014年8月15日一致通过的第2170号决议,呼吁国际社会加大力度,切实采取措施切断极端和恐怖组织的资金和人员来源,加强合作共同打击网络恐怖主义,遏制其蔓延势头。2014年9月,王毅外交在联合国安理会反恐峰会上指出,中国主张遵

循国际法和国际关系准则,协调一致、多措并举、统一标准,加大反恐信息收集与分享,加强网络反恐,切断恐怖主义资金和人员流动,推进去极端化;同时宣布,中国坚定支持中东地区国家的反恐努力,支持伊拉克加强反恐能力建设,愿在情报交流、人员培训等方面同各方加强合作,向伊拉克包括库尔德地区提供6,000万元人民币的紧急人道援助。^[1]在围绕上述热点焦点问题提出解决方案的同时,中国还积极展开外交斡旋,推动落实有关主张和建议。2014年7月,中国中东问题特使先后访问伊拉克、巴勒斯坦、以色列等国,就伊拉克安全局势、巴以冲突等问题与有关各方进行沟通,推动各方为实现地区和平稳定做出努力。

(二)中国在“一带一路”框架下推动与中东关系发展

在中东大变局持续演化新态势以及中国推动建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的大背景下,中国与中东国家加强合作的动力进一步增强。

1、中国提升周边外交地位使中东的重要性明显上升。从中国方面看,2013年10月召开的中央周边外交工作座谈会和2014年11月召开的中央外事工作会议,确认周边国家在中国发展大局和外交全局中具有极为重要的战略意义。中东作为中国周边的一部分,其重要性明显上升。特别是从2013—2014年,中国提出并积极推动建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”,要实现“三位一体”的互联互通,即交通基础设施的硬件联通,规章制度、标准、政策的软件联通,以及增进民间友好互信和文化交流的人文联通。在这些框架的建设中,中东既是“一带一路”向西延伸的交汇点和通往非洲和欧洲的重要环节,又是“三位一体”互联互通的重要组成部分。

从中东国家方面看,它们对建设“一带一路”普遍表示欢迎,期待与中国扩大合作。2014年6月5日,阿盟秘书长阿拉比在中阿合作论坛第

[1] 王毅:“共同应对恐怖主义新威胁——在联合国安理会反恐峰会上的发言”,中华人民共和国外交部外交部网站,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/wjbz_602318/zjhs/t1194518.shtml.

六届部长级会议后的联合记者会上表示，同中国开展“一带一路”合作一定会使所有阿拉伯国家受益，这种关系是互利双赢的，愿同中国建立战略性合作关系。^[1]11月，来华访问的卡塔尔埃米尔塔米姆表示，卡方高度赞赏中国在国际上一贯秉持客观公正立场，愿意同中方共同努力，维护中东地区安全稳定；认为中国提出的建设“一带一路”倡议，为两国在能源、基础设施建设等领域的合作提供重要机遇。^[2]12月埃及总统塞西在访华之前接受采访时，同样高度赞赏建设“一带一路”的战略构想；认为这个宏伟蓝图是对伟大的古丝绸之路的复兴，为中埃合作提供了良好契机；埃及作为实施这一战略构想的“支点”，愿意积极参与，发挥重要作用。^[3]塞西在与习近平主席会谈时表示，埃方感谢中方一贯给予的支持和帮助，特别是对近年来埃及人民变革诉求给予的理解。埃及正在努力实现国家稳定和经济发展，决心同中方发展全面战略伙伴关系，加强政治、经济、人文、军事、安全等领域友好合作。他特别指出，埃及希望同中方合作开发苏伊士运河走廊和苏伊士经贸合作区等项目，创造更好条件，吸引中国企业赴埃及投资；希望更多埃及学生来中国留学、更多中国公民到埃及旅游；愿意同中方加强在重大国际和地区问题上的协调配合，共同应对恐怖主义等挑战。^[4]

2、中国—中东关系在“一带一路”框架下取得新发展。2014年6月，中国国家主席习近平在中国—阿拉伯国家合作论坛第六届部长级会议上表示，未来10年是中阿实现各自民族振兴的共同使命和挑战的关键时期，希望双方弘扬“丝绸之路”精神，促进文明互鉴，尊重道路选择，坚持合作共赢，倡导对话和平，以共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上

[1]“阿盟秘书长称中国是唯一一直支持第三世界发展中国家的大国”，中华人民共和国外交部网站，<http://www.cascf.org/chn/ltdt/t1162902.htm>.

[2]“习近平同卡塔尔埃米尔塔米姆举行会谈”，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2014/11/03/c_1113098100.htm.

[3]“埃及愿进一步发展中埃战略合作关系—访埃及总统阿卜杜勒—法塔赫·塞西”，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2014/12/19/c_1113709971.htm.

[4]“习近平同埃及总统塞西举行会谈，共同决定将中埃关系提升为全面战略伙伴关系”，中国网，http://www.gov.cn/xinwen/2014/12/23/content_2795608.htm.

“丝绸之路”为新机遇、新起点,不断深化全面合作、共同发展的中阿战略合作伙伴关系。为此,习近平主席提出,中阿双方应该坚持共商、共建、共享原则,打造中阿利益共同体和命运共同体。既要登高望远、也要脚踏实地,构建“1+2+3”的合作格局,即以能源合作为主轴,以基础设施建设、贸易和投资便利化为两翼,以核能、航天卫星、新能源三大高新领域为新的突破口。未来10年,争取把中阿贸易额从2013年的2,400亿美元增至6,000亿美元,把中国对阿非金融类投资存量从2013年的100亿美元增至600亿美元以上,加快协商和推进中国—海湾阿拉伯国家合作委员会自由贸易区、阿拉伯国家参与亚洲基础设施投资银行,争取早期收获。中阿应该依托并增进中阿传统友谊,双方决定把2014年和2015年定为“中阿友好年”,将举办一系列友好交流活动。今后3年,中方将为阿拉伯国家再培训6,000名各类人才。未来10年,中国将组织1万名中阿艺术家互访交流,推动并支持200家中阿文化机构开展对口合作。

2014年11月,习近平主席在与来华访问的卡塔尔埃米尔塔米姆会谈时表示,中方支持卡塔尔主权和领土完整,支持卡塔尔为维护国家安全稳定所作努力,支持卡塔尔在地区事务中发挥独特作用;中方欢迎卡方参与“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”建设,愿意同卡方建立上下游一体、长期稳定的能源伙伴关系,同时扩大基础设施建设、通信、金融等各领域合作,促进相互投资,并研究在第三国开展联合投资;双方要加强两军交流和安全执法合作,共同打击恐怖主义;希望卡方在作为海湾合作委员会轮值主席国期间,推动加快中国—海湾合作委员会自由贸易区谈判;支持举办2016年的中卡“文化年”,中卡决定将两国关系提升为“战略伙伴关系”,从战略高度规划好全方位合作。^[1]

12月,习近平主席在与来华访问的埃及总统塞西举行会谈时指出,埃及是阿拉伯、非洲、伊斯兰和发展中大国,中埃始终相互理解和尊重,相互信任和支持,两国关系是中阿、中非关系和南南合作的典范;中方高度重视同埃及的关系,十分关注埃及局势发展,坚定支持埃及积极探索

[1]“习近平同卡塔尔埃米尔塔米姆举行会谈”,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2014/11/03/c_1113098100.htm.

符合本国国情的发展道路，相信埃及政府和人民有智慧、有能力处理好前进中遇到的各种问题，实现稳定和发展；中埃共同决定将两国关系提升为“全面战略伙伴关系”，这是一个重要里程碑，将有力推动两国各领域合作迈上更高水平。习近平主席表示，中埃双方要密切政党、立法机构和民间交流，分享治国理政经验。中方愿意将共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的倡议同埃方重大发展规划对接，加强基础设施建设、核电、新能源、航天等领域合作，并辅之以适当的投融资安排。双方还可以共同开展面向阿拉伯和非洲国家的三方合作。中方愿意推进两军交流，深化执法安全领域合作，共同打击恐怖主义和跨国犯罪。中埃都是文明古国，中方支持2016年两国互办“文化年”，扩大人文交流。两国要在国际和地区事务中加强相互支持，维护共同利益。^[1]

通过这些积极努力，中国与中东国家的关系开始步入一个新的发展阶段。

[收稿日期：2015-01-09]

[1]“习近平同埃及总统塞西举行会谈，共同决定将中埃关系提升为全面战略伙伴关系”，中国网，http://www.gov.cn/xinwen/2014/12/23/content_2795608.htm.

中国边海防面临的安全形势 与对策思考

欧阳维

[内容提要]进入新世纪以来，中国遭受直接军事入侵的威胁在下降，但随着大国的战略介入、邻国对边海争议地区主权的声索，不安全因素在不断增加，恐怖主义、毒品走私等非传统安全问题也很突出。与之相适应，中国边海防的战略目标、政策和措施等都应作相应调整。

[关键词]边海防形势 中国外交 钓鱼岛争端 南海争端

[作者简介]欧阳维，国防大学教授、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(2015)01-0016-13

随着国家经济社会发展和国内外安全环境的变化，中国边境与沿海地区日益成为内外矛盾和利益的交汇地带、国家战略利益拓展的前沿地带、维护地区和国内稳定的敏感地带，战略地位十分突出。为适应战略环境变化的需要，有效维护国家安全和发展利益，加强对边海防问题的研究具有重大战略意义。

一

进入21世纪以来，中国综合国力持续上升，对边海防地区和周边国家乃至世界的影响不断增大。中国与周边国家的睦邻友好关系总体上得

到发展,政治、经济和安全合作得到全面加强。经过多年的努力,中国边海防建设成效显著,防卫和管理能力不断提高,保持了边境和沿海地区总体安全稳定,国家维护海洋权益的力度进一步加强。与此同时,新形势下中国边海防建设与发展也面临着突出挑战和历史机遇。

(一)中国边海防地区日益成为相关国家战略博弈的前沿地带

在新的历史时期,世界各国综合国力发展此消彼长,安全政策不断调整,世界战略格局已经进入新的调整期。美国在亚太地区推进“再平衡”战略,在与中国进行有限合作的同时,也在中国周边地区加强了军事力量部署;继续维持对台军售;在东海钓鱼岛争端中表示对日本提供安全承诺;^[1] 加强了与中国在南海地区有主权争议的菲律宾、越南等国家的军事关系。^[2] 日本政府在钓鱼岛问题上的右倾立场日趋强硬,明确将中国视为东亚地区战略对手。日本依托日美军事同盟关系,利用钓鱼岛危机推进建设政治和军事大国进程;不断加强应对钓鱼岛争端的军事部署和作战准备,在该海域与中国海上执法力量形成常态化对峙局面。俄罗斯加强了对亚太地区的战略关注和在远东地区的军事部署。印度落实“东向”战略进入太平洋,加强了与越南等南海国家的关系,加强了在中印陆地边境争议地区的军事部署,加大了对海军建设的投入。^[3] 菲律宾、越南等与中国在南海领土主权和海洋权益上有争议的国家,采取借力域外大国平衡中国在南海日益加强的管控力度和军事存在,以获取各自的利益。

总之,相关国家利益和矛盾交汇,军事力量部署密集,在中国边境地区和周边海域展现出十分复杂的战略形态,出现了大国博弈纵横、国家利益碰撞交织的复杂形势。因此,中国海防地区的战略地位更为突出,已

[1]2014年4月,美国总统奥巴马在接受日本《读卖新闻》书面采访时指出,钓鱼岛适用于美日安保条约,属于美日安保条约第五条范围之内。

[2]美国国防部发言人称:“美国特别关注加强菲律宾的海上安全能力、海上感知能力。”<http://www.fefense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122136>.

[3]2012年12月3日,印度海军司令乔希表示,为保护国家石油利益,印度海军可以随时向南海派舰艇。

成为国家应对综合安全威胁、塑造战略环境、协调大国关系、检验国家意志、彰显国家实力的关键区域和战略前沿。

(二)直接军事入侵威胁下降,多种安全问题更为突出

冷战结束后,随着中国综合国力的不断提高,周边邻国和域外大国对中国进行直接军事入侵的可能性基本排除。新兴国家的崛起、经济全球化和战略格局的变化,使国家间各种利益紧密交织,也使超级大国不断改变维护世界霸权的方式。中国国防和军队现代化建设持续推进,使世界军事大国、强国很难以武装入侵的方式对中国实施军事打击。一些周边军事强国也更难主动与中国打大规模、高强度的局部战争。在中国坚持睦邻友好、互利共赢,突出推进“亲、诚、惠、容”^[1],以及和平统一、一国两制方针的背景下,多数周边邻国与中国建立了密切的政治、经济和安全关系,两岸关系也得到了历史性的改善。大多数陆地边境和沿海地区不再处于敌对状态和军事对峙状态。与此同时,在两极格局解体、经济全球化、社会信息化背景下,各种非传统安全威胁不断涌现,对边海防地区的安宁与稳定构成新的、常态化挑战。

一是边境地区反恐、反分裂斗争日趋激烈。西北边疆地区“三股势力”活动猖獗,极端恐怖暴力活动有向内地发展的趋势,边境地区反恐、反分裂形势严峻。二是一些邻国内部政治、经济、军事上的不稳定状态影响我边境地区稳定和海上安全。朝鲜半岛“核问题”的长期不稳定状态直接影响中国东北边境的战略稳定。西南地区个别国家内部局势不稳定,政府军与少数民族武装频繁在边境地区发生武装冲突。阿富汗的安全局势在国际援助部队撤离后仍有可能出现动荡。三是毒品问题严重影响边境地区的社会秩序和人民生命财产安全。毒品经由西南、西北及东北边境地区流入中国境内后向境外扩散,在中国边境地区形成贸易链条。四是一些方向非法越境和渗透时有发生,成为影响中国边境秩序和国家安全的常态性问题。五是边境地区因环境、民事、经济等纠纷引发的群体性事件也会成为影响边海防地区稳定的因素。六是边海防地区自然灾害和事故灾难频繁发生:东北和西南边疆的水、旱灾害和森林火灾,北部和西

[1]见2013年10月24日习近平主席在周边外交工作座谈会上的讲话。

北边疆的草原火灾、雪灾,海疆的风灾、海难等事故时有发生,对我边海防地区人民群众的生命财产构成威胁。七是资源纠纷、环境污染等问题影响我与邻国的关系,可能诱发边境地区双边或多边争端。多种安全问题影响了中国边疆地区的经济社会发展,削弱了国家对边境地区的管控能力,牵制和耗费了大量行政和安全资源,威胁国家领土主权、边界安全、海洋权益和边疆稳定,可能成为与邻国发生安全危机的诱因,对国家安全构成常态化挑战。

(三)陆地边防整体稳定可控,海防安全的不确定因素上升

上世纪 60 年代以来,中国逐步加强了边海防建设,有针对性地调整和完善了边防政策,与大多数邻国签订了边界条约,逐步解决了历史遗留问题,使陆地边防安全状况得到改善,获得了整体稳定的状态。从东北、华北和西北陆地边防看,中国分别与朝鲜、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦签订了边界条约,先后解决了与哈、吉、塔和俄罗斯的领土划界问题,减少了由于领土主权界线不清引起争端的可能性。俄罗斯是我北部邻国,目前与中国保持着战略合作伙伴关系。中国与俄、哈、吉、塔、乌等国建立了上海合作组织,陆续吸收蒙古、伊朗、印度、巴基斯坦、阿富汗等国为观察员国。通过上海合作组织,中国发展了与地区其他国家的安全合作关系,在多边安全机制建设上取得了进展,优化了中国西北边疆的外部安全环境。从西南陆地边疆看,除印度和不丹外,中国先后与缅甸、尼泊尔、老挝、越南签订了边界条约,从整体上稳定了西南边疆地区安全形势。中印两国保持了边界问题谈判,公布了解决边界问题的政治指导原则,两国总理于 2013 年 10 月 23 日签订了“边防合作协议”^[1],为减少边境摩擦创造了条件。虽然不能排除中印边境地区继续出现紧张状态的可能性,但由于双方希望避免军事冲突的意向明显,不希望其影响边境地区整体稳定和两国关系的大局,中印边境争议总体可控。

从海防安全形势看,中国黄海、东海、南海海疆和台湾岛以东太平洋海域面临着日益凸显的安全挑战。首先,中国经过几十年的发展,逐步从

[1] 外交部网站:2013 年 10 月 23 日外交部发言人华春莹主持例行记者会。

一个“闭关自守”的国家发展为一个有重要影响力地区大国。国家的生存与发展，对海洋通道和资源保障提出了新的更加迫切的需求。海洋已经成为维持中国经济社会发展的重要基础，建设海洋强国已经成为国家战略目标。其次，中国与一些国家存在岛屿主权争议，与海上邻国存在海域划界纠纷。“在中国的300万平方公里管辖海域中，大约有一半以上存在划界争议”，中国是世界上划界形势最复杂、任务最繁重的国家之一，这些争议是我国海防安全与稳定最大的不确定因素。^[1]邻国在与我国存在争议的海域长期进行油气探测和开发，一些国家积极引入外国势力，意图将海洋争议国际化，这使中国海防面临的形势更加尖锐复杂。

在岛屿归属上，中国与日本在钓鱼岛问题上的争端因2012年日本政府“购岛”事件进一步激化，钓鱼岛逐步成为中日地缘战略竞争的焦点。日本政府的右倾化政策加剧了中日之间的紧张关系，使两国海上执法部门和军事力量在钓鱼岛海域呈对峙状态。中国在西沙、南沙海域与越南、菲律宾、马来西亚、印尼、文莱等国在南海岛礁主权和海域归属上的争议突出，在一定条件下可能诱发海上危机。

在海洋资源上，中国未来的经济社会发展将更加依赖海洋油气等资源。在南海中国传统断续线“九段线”内，具有可开采的大量油气资源，但在这个区域内中国没有一口油井。近几十年来，相关国家纷纷加快对南海油气开发的力度，在“九段线”内已发现外国油气田105个，每年从南海中南部开采的油气量达5,000万吨。

在渔业资源上，由于海上边界未定，加之与相关国家存在岛礁主权和海域争议，中国与相关海上邻国的渔业纠纷不时发生，有的曾引起国家间外交危机。在天然气水合物、富钴结壳、热液硫化物和深海生物基因等资源的发现和开采上，也可能与相关国家发生摩擦。

此外，美国等国的军舰、飞机加强了对我国周边海域的侦察探测，企图掌握我国舰艇的活动和其他情报；在东海日本等国的防空识别区与我国的有所重叠，相关空中军事行动可能引起紧张状态。总的来看，当前和今后一个时期，陆地边防地区相对稳定，争议总体可控，海防地区情况复

[1] 张炜：《国家海上安全》，海潮出版社，2008年11月版，第419页。

杂,争议凸显,发生突发事件并导致危机的可能性较大。

(四)周边“热点”对我边海防安全稳定的影响加大

中国边海防地区直接与周边国家相邻,其中一些邻国国内政外交或历史原因已经成为地区及世界安全的热点,其在影响地区乃至世界安全局势时,首当其冲对我边海防产生直接影响。

一是东北陆地和海上边疆稳定受朝鲜半岛问题影响。不论是半岛核问题、南北朝鲜之间军事对峙还是其他问题,都直接对我边境地区构成安全压力。首先,朝鲜已经拥有核武器,并且宣称“必要时使用核武器”^[1];根据美韩军事同盟要求,当发现朝鲜有使用核武器的迹象时,可能对朝鲜核设施进行先发制人的打击,因此不能排除朝鲜半岛发生核战争或核泄露的可能性。朝鲜主要核设施靠近中朝边境,多次核试验的地点距离中朝边境很近。如果其核设施受到军事打击或出现事故,将直接危及我边境地区的安全稳定,对我方边民和民众产生严重的负面心理影响。其次,朝鲜半岛仍处于军事对峙状态,交战双方虽然签订了停战协议,但并没有建立和平机制。2010年发生的“天安”舰事件和延坪岛事件,以及朝鲜和美韩军事对立的态势,说明朝韩之间发生陆地和海上军事冲突的可能性依然存在。再次,中朝边境地区发生的非法越界等情况时有发生,对边境地区稳定造成影响。

二是西南陆地边疆稳定受缅甸国内局势影响。其一,缅甸政局和对华政策的变化是影响中缅边境地区稳定的重要因素。近年来,缅政府开始改善与西方国家的关系,改善国际环境,减轻国内压力,巩固执政地位。中缅关系的变化,影响着中缅边境地区的安全形势。根据缅甸政府的决定,在缅境内靠近中缅边境的克钦邦控制区由双方投资建设的密松水电站、太平江水电站因其国内原因已陷停建状态;中国企业投资的莱比塘铜矿现也因缅甸国内政治原因陷于停产状态。其二,缅政府与缅北“民地武”的矛盾冲突对中缅边境地区的稳定构成了现实挑战。近年来,因缅

[1]2014年11月27日,朝鲜《劳动新闻》发表署名文章,谴责美国操纵联合国采纳“反朝人权决议”,并表示将在与美国的决战中使用核武。新华网,http://news.xinhuanet.com/mil/2014/11/27/c_127254943.htm.

甸政府军坚持对缅北“民地武”组织进行军事打击，造成散兵和边民涌入我国境内等诸多问题，给中国地方政府和人民群众带来负担和安全隐患。此外，中国与14个国家的陆地接壤，地缘形势十分复杂。未来阿富汗局势有可能发生变化，南亚国家出现军事对峙和冲突的可能性依然存在。这些情况都会对地区安全形势和中国边防安全与稳定产生重大影响，增加边境防卫和管控的难度。

三是东海、南海和黄海海疆稳定受相关国家的政策调整和域外大国干预影响。从东海方向看，日本对钓鱼岛主权和东海资源的诉求日益强烈，立场日趋强硬。随着日本国内右倾化趋势的发展，其实现修改宪法、加强军备、提高海外用兵能力的步伐加快，使该区域存在中日执法力量摩擦以致军事冲突的可能性。从南海方向看，一些南海周边国家继续强化对侵占岛礁和争议海域的管控，推动南海问题国际化。首先是强化舆论攻势，对中国在南海问题上的法理挑战不断升级：制造其行使“主权”的法理依据，通过推动大陆架外部界限提案，推进南沙民事化进程，公开否定中国南海“九段线”的历史和法理依据，加紧制订出台海洋基本法，为固化并扩大既得利益寻求法理支撑，使南海局势长期处于不稳定状态。其次是继续扩建既占岛礁设施，加强对重点海域的管控。一些国家加紧在所占岛礁新建扩建灯塔、浮标、水文气象站、机场、码头等驻泊及防御设施，派出舰机加强巡逻警戒，持续对重点海域实施严密监控，保持对南海既占区域的实际控制。其三是加快勘探开发步伐，加紧开采南海油气资源。相关国家对北部湾、西沙以西、南沙西南等海域进行了多区域、大规模油气勘探考察，在相关海域实施地震考察活动，向南海腹地推进油气勘探区域。从黄海方向看，由于相关海域尚未划定领海界线，海上渔业摩擦等事件时有发生。总的来看，中国海上面临的不稳定、不确定因素明显增加，海防安全形势趋于复杂。随着国家战略利益的拓展，对国际贸易、能源资源和战略通道的依赖不断加深，海防安全的范围和领域不断扩展，面临的安全威胁和战略压力日益增大。

(五)中国边海防建设与发展进入了新的调整转变期

中国边海防的性质、模式随时代发展和社会政治、经济、军事及边海

防战略思想等因素的变化而改变。中国古代边防的特点是以“内防”为主的边防形态,这种边防形态视内陆和京畿中枢地区为防范重点,以巩固自身统治地位为国防重心,重内而轻边。对待边陲地区则以加强和巩固对边疆少数民族地区的统治与管理为基本着眼点,少有国家边界概念。当受到游牧民族和殖民主义、资本主义列强从四面八方的威胁后,中国统治者开始考虑把边防重点由治理边疆转变到在陆地国界和海防线防备和抵御外来威胁。鸦片战争后,中国开始接受近代国家观念和领土主权概念,边防性质逐步实现向“中外之防”转变。

新中国成立后,中国边防进入了重要的振兴时期,以国家为主体的边海防体系逐步建立。1949年至上世纪 50 年代末期,国家建立了以应对军事冲突为主的边海防模式。之后成立了边防领导机构,组建了边防公安部队,制定了边海防政策和法规制度。冷战时期,边海防地区成为中国军事防御的前哨阵地,边海防力量以陆地边境和海岸军事防御为主要任务,并在中印和中苏等边界武装冲突中发挥了重要作用,逐步形成了军警民联防联管、以军事防卫为主的边海防模式。改革开放后,沿边沿海地区从军事防卫的前哨转变为对外开放的前沿地区,新情况、新问题不断出现,对边海防进行管控的任务凸显。期间,国家对边海防体系进行了较大调整,形成由国务院、中央军委统一领导、军地分工负责的边海防领导管理体制,并于上世纪 90 年代初成立了中华人民共和国边防委员会。^[1]边海防功能由以军事防御为主向防卫和管控相结合转变,并将对外开放、发展对外贸易、加快边疆地区经济社会发展创造条件作为边海防体系的新功能。随着中国与邻国边界条约的签订,政治、经济和安全关系明显改善,中国受外敌入侵的威胁大大减少,各种非传统安全问题对边海防安全稳定构成了新挑战。进入 21 世纪后,中国综合国力不断上升,政治、经济影响力和军事实力不断增强,国家利益向境外拓展的速度加快,因此对边海防的战略功能提出了新要求。在新的历史时期,中国的边海防必须能有效应对复杂多变的内外安全环境;实现集中统一领导,建设质量更高、效能更强、更加专业化的边海防力量;完善和适应国家经济社

[1] 张保平主编:《边防论丛》,群众出版社,2008 年 4 月版,第 103 页。

会发展和战略利益拓展、有效维护国家领土主权、海洋权益和安全的政策法规体系；建立管控为主、防管结合、内外统筹、专业高效的边海防新模式。

二

面临新形势、新环境，中国边海防应当“认识世界大势，跟上时代潮流”，^[1]推进改革，不断进取，以满足国家安全和发展的需要。

（一）把握好国家边海防建设的基本职能定位

中国边海防的职能任务在不同的历史阶段曾体现出不同的特征。新中国成立后，长期以来边海防地区和相关建设并非战略重点，职能任务是以抵御外敌入侵的军事防卫为主，管理控制处于从属地位。随着冷战结束，国家安全逐步向为经济发展和社会长期稳定提供有利的安全环境聚焦；加之战略利益的不断拓展，与邻国之间相应的合作与竞争均有增加，边疆和海疆的战略地位不断上升。综合安全威胁的现实性，使边海防在维护国家主权和权益、为战略利益拓展创造条件，维护边境和管辖海域稳定、预防和控制危机等方面发挥着更加特殊和重要的作用。边海防的职能定位即逐步由以抵御外敌侵略的军事防卫为主向边境防卫与管控并存、管控成分不断增大的趋势发展：

一是维护国家边界安全与合法权益。根据国家利益和法律法规，国家在边海防建设和各项边海防工作中，应采取各种措施，严守国界及边境地区，应对和处置各种改变国界走向、破坏国界设施、违反国家边海防相关法规的情况出现。同时应结合边境地区和管辖海域的特点，综合运用各种手段，协同或配合其他武装力量，维护国家安全利益，预防和应对边境和相关海域武装冲突等各种危机。根据国际法和国家相关法律，在陆地边境地区和管辖海域维护国家合法权益。

二是维护边境地区和管辖海域的秩序。根据国家有关法律和与邻国

[1] 习近平在中央外事工作会议上的讲话，<http://www.chinanews.com/gn/2014/11/29/6828397.shtml>.

达成的边界协议，在国家明确的陆地边境地区和沿岸、领海、毗连区、专属经济区等管辖海域，通过规定的管控手段，有效应对来自国内外的违法行为和不稳定因素，将边海防行政执法和社会自我管理有机结合，统筹好境内外事务，保持边境地区和管辖海域秩序处于正常状态。

三是促进边海防地区内外安全环境的改善。依据中国法律和与邻国签订的边界条约和协议，妥善处理边境涉外事件和海上纠纷，预防危机，有效应对突发事件，防止危机升级。与边海防地区各级党政领导机构、相关职能部门和社会各界建立良好的协同互动关系，发扬军警民联防联管的优良传统，动员地方政府、人民群众和社会力量支持边海防建设。协同有关部门，在边境地区和管辖海域开展反渗透、反分裂斗争，促进边疆和沿海地区社会安全环境的改善和提高。同时通过发挥赋予边海防工作的外交职能，与相关邻国加强合作，为国家采取政治外交措施提供有力支持。充分发挥边海防功能，“打造周边命运共同体……深化同周边国家的互利合作互联互通”。^[1]

四是配合国家武装力量在边境地区和管辖海域遂行作战任务。平时应以高效精干的边海防执法力量为主体，处理好常态化边海防问题，有效维护边境地区和管辖海域的稳定；战时则应以强大有力的国家武装力量为主体完成军事防卫任务。因此，边海防的重要职能任务之一，就是做好有效应对边境武装挑衅和各种突发事件的准备，在可能发生的军事冲突中接受武装部队指挥，完成赋予的作战任务。

（二）把握好国家边海防建设与发展的宏观筹划

国家边海防的建设与发展，应根据党的十八大提出的“确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标”和十八届三中全会做出的调整理顺边海防体制机制的决定，加强战略筹划，在原有基础上努力实现新的、更高的要求。

一是建立合理完善的边海防领导管理体制。边海防领导管理体制是国家安全领导体制和国防体制的重要组成部分，是确保边海防系统有效

[1] 习近平在中央外事工作会议上的讲话，<http://www.chinanews.com/gn/2014/11/29/6828397.shtml>.

履行职能任务的组织制度保障。应统筹国内国际两个大局,逐步建立在党中央、国务院、中央军委领导下,国家安全委员会统筹领导,国家边海防委员会指导协调,授权相关职能部门统一负责的边海防领导体制。通过对边海防领导管理体制的调整,使边海防事权更加集中于国家层次。国家边海防委员会应在国家安全委员会框架下,主要着眼边海防建设,依托指定的部门为职能机构,具备制定边海防建设宏观政策、规划计划、资源分配和跨部门协作的事权和能力,协调解决边海防建设与发展中的重大问题。转变由多个军队和政府职能部门分别遂行边海防职能任务的现状,实现由统一的职能部门履行国家赋予的边海防领导管理职责,提高边海防工作的行政效率。落实国家依法治国方略和建成法治型政府的总要求,着眼边海防面临日益复杂的安全环境,中国的边海防建设必须强调依法治边,科学履行边海防职责,提高专业能力,适应管控为主,防管结合的新要求。

二是构建精干高效的边海防力量体系。通过升级、改造、调整、新建和任务调整等方式,整合现有边海防力量,提高质量效能。在合并、整编的基础上,加强边海防装备建设。合理进行机构设置和职能分工,实现统一执法和专业管理的有机融合。科学划分国家边防武装警察、海上警察与解放军,在平时管控和战时应对陆地边境地区和海上军事冲突时的任务分工和责任区域。以提高信息化能力建设为龙头,提高边海防情报获取、信息感知、指挥控制、平战转换、快速反应和有效处置情况的能力,提高边海防防卫和管控效能。根据需求合理调整边海防力量布局,形成相对有利的边海防力量态势。按照对等原则,调整边海防力量布势,增强对关键地区的控制,提高对危机预防和处置的能力。

三是建设有效健全的边海防法制体系。应突出重点,强化国家事权,完成国家边海防法律体系的主体建设。完成边海防综合性法律法规的立法工作,明确边海防的职能任务,为边海防法律体系的全面建设提供参照、引领作用,对一些已经过时的法律法规应予以修订和完善。为满足现实需求,加紧建立和完善一系列边海防工作的国家级法律和配套法规。适应国家法治发展现状,结合不同战略方向和沿边省市的实际,建立和

完善对国家法律法规起补充作用的地方边海防行政法规。根据周边安全环境和保证边海防地区安全和稳定的需求,与相关邻国加强边海防法律方面的交流与互动,增信释疑,与邻国签订必要的边海防合作条约。提高执法力度,根据边海防的职能任务依法合理赋权,支持边海防力量的有效执法,改善执法环境,提高边海防管控效率。另外,还要提高边海防法律法规的适用性和稳定性,保证国家边海防法律法规的贯彻执行。通过持续努力,逐步建立形成边海防完备的“法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系”。^[1]

四是明显提升边海防设施建设质量。应在原有防卫管控设施的基础上,加强边海防侦察监控和预警防护设施的建设,提高对边境地区和管辖海域的威胁和不稳定因素的预先感知能力。不断推进边海防地区交通、通信、网络等基础设施建设。加强军民融合力度,在重点边海防地区形成快速、立体交通网络,在其他地区提高现有交通布网密度,提高全国所有事关国家重要利益的边境地区和海域通信的可靠性。适应国家之间关系的发展变化,根据战略规划和平战结合的要求、结合国家防空识别区等防御措施建设,在国家陆地边界和管辖海域设置防护设施和监控、拦截系统,大力提升边海防的管控能力和质量。

五是不断加强边海防突发事件处置能力。依法建立国家、主要职能部门和沿边海地区政府相结合的应对突发事件的联动机制和职能分工,正确应对和处置来自境外和境内原因引起的突发事件。在统一编组边海防执法力量和区分职能任务的基础上,逐步实现边海防执法力量体系与联合作战体系的衔接和配合,以及时完成边海防的平战转换,有效应对军事危机或武装冲突。应围绕作战要求,组织好边海防领导机构与联合作战指挥机构应对边界军事冲突的协同。平时注重根据需要组织好边海防执法力量和作战力量之间的联合训练与演习。边海防执法力量应在边海防专业训练的基础上,通过与作战力量的联训联演,提高应对边境地区和海上军事冲突的作战能力。根据国家发展规划,加强边海防地区公路、铁路、港口、机场等交通设施建设,加快大型交通运输装备研制和装

[1]《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

备部队的速度。

六是不断提高边海防人才队伍和理论建设。首先是探索边海防人才专业化、长期化任职路子,解决边海防人才队伍不稳定的现实问题,培养造就一支综合素质强、业务水平高、工作经验足的边海防骨干力量。其次是形成边海防人才院校培训体系,完善边海防中高级领导干部培训机制,建设新形势下边海防需要的人才队伍。再次是加强边海防理论研究,推动边海防学科专业设置,建立由相关院校和科研单位组成的边海防科研网络和协作机制,加强边海防智库建设,形成边海防理论研究和决策咨询的群体和环境。

七是塑造边海防建设与发展的有利战略环境。统筹边海防建设与国家经济社会发展、国防和军队建设协调发展,加强边海防部门与各级政府和各军兵种部队之间的关系,提高合力办好边海防的力度。加强对人民群众和社会各界的教育和舆论影响,为加强边海防建设塑造有利的内部环境。确立互通有无、合作共赢的观念,在有效维护中国领土主权和海洋权益的基础上,加强与邻国和其他相关国家的陆地边防和海上安全合作,增进共同利益,建立新型中外边海防关系,共同维护陆地边防与海上安全,提高中国在国际边海防事务中的话语权和影响力。依照国际法和国家有关法律,在边海防防卫与管控中坚持有理、有利、有节的方针,严格执法,有效维权,探索边海防涉外事务的新模式。统筹国内国际两个大局,在国家外交和“互信、互利、平等、协作”新安全观指导下,妥善处理与邻国的陆地边境和海洋权益纠纷与争端,加强合作,寻求和扩大共同安全利益的汇合点。建立和完善与邻国边海防安全合作机制,共同维护边海防安全稳定和秩序,巩固发展同邻国的睦邻友好关系,及时处置突发事件,防止冲突升级。建立两岸相关领域安全合作机制,为实现国家统一、建设海洋强国创造条件。

[收稿日期:2014-12-04]

美国反恐新政策解析

郑东超

[内容提要]面对恐怖主义极端势力的强势进攻，美国最终从幕后走向前台，出台新政，希望“削弱并彻底摧毁”“在伊拉克和叙利亚的伊斯兰国”(ISIS，以下简称“伊斯兰国”)。新政具有广泛的综合性，实施以空袭为主的军事介入，将叙利亚危机嵌入反恐战争，同时组建网络新反恐国际联盟，开展人道主义援助等。可以说，由于“伊斯兰国”的崛起，奥巴马政府对伊拉克政策出现颠覆性改变，经历了从“撒手”到“重返”的转变。这其中既有美延续反恐、维护自身及盟友利益的需要，同时亦映射出美主导中东局势、保持领导力的实质。但在奥巴马剩余任期不到两年的情况下，美国不会大幅度调整其中东政策，会出现从克制、收缩到进取、干预政策的小幅回摆。

[关键词]美国反恐政策 伊拉克 伊斯兰国 叙利亚危机

[作者简介]郑东超，当代世界研究中心助理研究员。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)01-0029-12

2014年8月7日，美国总统奥巴马在白宫发表重要讲话，授权美军定点空袭伊拉克恐怖组织“伊斯兰国”，此举标志着美国的新反恐政策初露端倪。9月10日，奥巴马就“伊斯兰国”问题发表全国讲话，全面阐释美国利用综合性手段全方位打击“伊斯兰国”的反恐新政策。奥巴马曾说过，“并非所有问题都须通过军事解决，自二战以来，人类所犯下的重大

错误不是保持自我克制,而是不计后果地热衷于军事冒险”。^[1]此次美军事介入伊拉克事务,与之前的低调中东政策相较,变化不小。美国出台反恐新政策的背后考量是什么?存在哪些缺陷?对美国的中东政策产生什么影响?将是本文尝试回答的问题。

一、美国反恐新政策的内容

2014年6月,“伊斯兰国”组织在伊拉克骤然发力,严重冲击伊政权,威胁美在伊利益。如任由“伊斯兰国”肆意妄为,美不仅丧失中东反恐成果,并可能降低对中东的掌控力。在此背景下,奥巴马发表两个重要讲话,一是8月7日的白宫讲话,核心内容是美国将军事介入伊拉克局势;二是9月10日的全国讲话,全面阐述美国的反恐政策。两个讲话基本涵盖了新阶段美国的反恐新政策,大致包括以下几个方面:

(一)系统、有限地展开空袭

8月8日,美启动对伊境内“伊斯兰国”目标的空袭。截至2014年11月,投下1,700多枚炸弹和导弹。起初,空袭主要集中在“伊斯兰国”聚集的伊北部地区。随着战事升级,空袭范围和规模不断扩大,不再局限于伊拉克一国,叙利亚境内的“伊斯兰国”目标也被列入空袭范围。同时,奥巴马政府设定了军事介入的底线,即不派地面部队重返伊拉克。奥巴马认为,军事手段无法解决伊危机,唯一的解决办法是伊国内政治力量和解,组建自己的强大安全部队。^[2]美国之所以如此,是汲取了2003年伊战教训,力图降低美军人员伤亡,避免再次陷入战争泥潭。但是,不参与地面战斗,并不意味着美军不进驻伊拉克。奥巴马政府向伊拉克派驻了数量有限的军事顾问。8月7日,美派遣475名军事人员,执行训练伊安全部

[1] “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony”, <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/05/28/president-obama-speaks-west-point-graduates#transcript>.

[2] “Statement by the President”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>.

队、搜集情报等任务。11月7日，奥巴马授权国防部长哈格尔再次向伊增派1,500名军事人员，为伊拉克安全部队和库尔德武装对抗“伊斯兰国”极端组织提供协助。

(二)组建网络反恐联盟

联盟是美落实对外政策的主要抓手。无论是2001年发动的阿富汗战争，还是2003年发动的伊拉克战争，盟友在美军事介入中均发挥了重要作用。在此次以“伊斯兰国”为目标的军事行动中，美以现存区域组织为基础，美国的总统、国务卿、国防部长通过开展穿梭外交，拉拢北约，游说欧盟，鼓励阿盟，组建核心联盟（Core Coalition）。2014年9月19日，美国国务院公布了一份反对“伊斯兰国”的国际联盟名单，囊括了英、法等60余个国家和欧盟、北约及阿盟等地区组织。^[1]至此，一个以美为主导，包括英国、澳大利亚、加拿大、丹麦、法国、德国、意大利、波兰和土耳其等国在内的反恐联盟得以形成，法、英、巴林、约旦、卡塔尔、沙特、阿联酋等国还参与空袭行动。^[2]10月15日，美军中央司令部宣布，由美领导的打击“伊斯兰国”的多国军事行动，将正名为“坚定决心”（Operation Inherent Resolve）。该反恐联盟除联合开展军事行动外，还包括2014年9月在北约峰会上美国务卿克里和国防部长哈格尔对盟友提出的五点要求：向伙伴提供军事支持；阻止外国战斗者涌入；隔断“伊斯兰国”的资金流；解决人道主义危机；揭露“伊斯兰国”的性质”。^[3]

(三)跨国空袭“伊斯兰国”

奥巴马在9月10日的全国讲话中明确主张，对叙利亚境内的“伊斯兰国”目标展开打击。这打破了自叙利亚危机以来美对叙不动武的既定

[1]John R. Allen, “Special Presidential Envoy for the Global Coalition to Counter ISIL”, <http://www.state.gov/s/seci/index.htm>.

[2]Brian Michael Jenkins, “Air Campaign Against ISIS Is Just Getting Off the Ground”, <http://www.rand.org/blog/2014/10/air-campaign-against-isis-is-just-getting-off-the-ground.html>.

[3]John R. Allen, “Special Presidential Envoy for the Global Coalition to Counter ISIL”, <http://www.state.gov/s/seci/index.htm>.

政策。在叙利亚问题上，美国一直采取慎战、避战策略，叙利亚即便逾越了奥巴马设定的化武红线，美国亦未对其动武。显然，空袭本身既着眼于叙利亚危机，又掺杂了反恐因素，打击“伊斯兰国”成为美在叙“亮剑”的决定性因素。为此，美国还“加大军援叙反对派的力度，呼吁国会追加授权和资源，以训练和装备叙反对派，将其打造为反击伊斯兰国的对冲力量”，^[1]训练 5,000 余名反对派军队官兵，鼓励他们在叙伊边境与“伊斯兰国”作战。

(四)实施人道主义援助

无论是 8 月 9 日的白宫演讲，还是 9 月 10 日的全国讲话，奥巴马都将人道主义援助作为打击“伊斯兰国”政策的重要部分。实际上，自 2011 年美军撤出伊拉克后，对其一直未停止以重建为目的的人道主义援助。对“伊斯兰国”开战后，美国对伊拉克的援助增添了反恐性质。9 月 10 日，美国务卿克里访问伊拉克，会见总理阿巴迪，宣布额外对伊拉克提供近 4,800 万美元的援助。其中 3,700 万美元通过国际组织和非政府组织发给国内民众，1,100 万美元用于帮助逃亡约旦、黎巴嫩以及叙利亚等国的难民。人道主义援助对象包括逊尼派和什叶派穆斯林，以及众多基督教徒和其他宗教少数派（主要指雅兹迪教派）。

(五)组建包容性的伊拉克政府

建立具有凝聚力、包容性、组织性、战斗性强的伊拉克政府是美反恐政策的重要内容，是美避免陷入战争泥潭的先决条件，也是最大限度打击恐怖组织并防止其死灰复燃的有效保障。奥巴马总统明确指出，打击“伊斯兰国”需要伊拉克政府，尤其是伊地面部队的有力配合。何况，伊拉克的事情终归需要伊拉克人自己来解决，永久依赖美军威慑“伊斯兰国”不现实，美国只能助伊增强提升安全的能力。面对“伊斯兰国”问题，伊拉克政府要有能力整合国内碎片化的政治力量，摒弃教派、族群等矛盾分歧，搁置权斗。要吸取前总理马利基排斥其他执政力量的教训，将伊逊尼派、什叶派和库尔德派三大政治力量纳入新政府，实现善治，塑造统一、

[1] “Statement by the President on ISIL”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>.

强大、包容的伊拉克政府。在经历伊政权的艰难更迭后，阿巴迪脱颖而出，力压马利基，成为新一届政府总理，这才获得美国的欢迎和支持。

总之，美反恐新政策是一个涵盖军事（包括空袭、军援）、经济（包括金融、能源）、政治（包括情报、联盟），甚至民生（人道主义援助）等全方面的综合性政策，其背后有美国多层次的综合考量。

二、美国反恐新政策背后的考量

回顾奥巴马的中东政策，可以看出美对伊政策出现明显变化，这种变化带有一定的被动性和不可控性。美国此次对伊、叙同时动武，突破动武界线，其中既有对突然出现的“伊斯兰国”的被动应对，亦有主动塑造中东力量新格局的战略考量。

（一）切身利益遭受直接威胁，触及美动武底线

2014年5月底，奥巴马在西点军校毕业典礼演讲中指出，“在可预见的将来，美国内外最直接的威胁仍旧是恐怖组织”。^[1]奥巴马列出美动武的原则，即核心利益遭到威胁，包括美国公民（含海外公民）遭到威胁，生存环境处于危险状态，盟友安全面临威胁。可见，奥巴马政府一直未放松对恐怖主义的警惕，从其顶层设计就可看出空袭“伊斯兰国”是主导方向。奥巴马在9月10日全国讲话中专门为“伊斯兰国”定性，它既不是国家，也不是伊斯兰穆斯林，因为没有宗教允许杀戮，遭受“伊斯兰国”残害的是穆斯林群众，它是彻头彻尾的恐怖组织。^[2]

美国认为“伊斯兰国”确实威胁到美国的利益，它是反美的恐怖组织，其攻城略地威胁美在伊拉克公民的安全。“伊斯兰国”逼近伊拉克库尔德自治区政府首府埃尔比勒，该城驻有美外交官、公民以及美军事顾

[1] “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony”，<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/05/28/president-obama-speaks-west-point-graduates#transcript>.

[2] “Statement by the President on ISIL”，<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>.

问。^[1]一旦埃尔比勒失守，美公民首当其中，必将成为“伊斯兰国”的刀俎之肉。如任其发展，则其严重的溢出效应还会威胁美中东盟友的安全。美还更担心“伊斯兰国”威胁美国的本土安全。美国兰德公司专家认为，“伊斯兰国”不会在短时间内发动对美本土的恐怖袭击，但如果它稳住脚跟并拥有固定领土，控制了伊拉克和建立其恐怖政权，那就不排除“伊斯兰国”像塔利班一样，对美本土发动恐怖袭击。^[2]美确认“伊斯兰国”有持美国等西方国家护照的极端分子，这部分群体一旦返回国内搞恐怖袭击，将是致命的。^[3]

(二)主导中东格局走向，显示全球领导地位

从美全球战略看，奥巴马政府将亚太地区作为战略重点区域，但这并不意味着美忽视中东战略板块，允许中东地区失控。亚太和中东两大地缘板块在美国的全球战略中不是厚此薄彼的增减关系。在保持中东局势可控范围内，美期望以低成本维护自己在中东的领导和霸权地位，但不会置中东地区陷入失序状态而不理。面对伊拉克恐怖组织强势崛起和急速蔓延，对中东格局造成冲击，美不允许任由“伊斯兰国”翻云覆雨，将增强在中东的投入。

“伊斯兰国”虽为恐怖组织，但其野心非一般恐怖组织可比，该组织有宏大规划。它在伊拉克“建国”后，公开宣布计划在数年后占领西亚、北非、西班牙、中亚、印度次大陆全境乃至中国新疆。^[4]尽管这种野心目前仅是它的口号或者理想，但其对中东地区格局的冲击却是实实在在的，将会进一步搅动“后阿拉伯之春”时代的中东格局。目前，“阿拉伯之春”

[1] “Statement by the President”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president>.

[2] “ISIS in Perspective”, RAND’S Politics Aside 2014, November 15, 2014, <http://www.rand.org/blog/2014/11/isis-in-perspective.html>.

[3] “Statement by the President on ISIL”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>.

[4]田文林：“伊斯兰国”兴起与美国隐秘战略”，载《中国国防报》，2014年8月28日。

冲击下的中东格局转型尚未完成，“伊斯兰国”会迟滞甚至扭曲中东格局发展方向，并可能使新格局带上恐怖主义的烙印。但美国认为，中东格局无论如何发展，必须由美主导塑造。尽管美受金融危机影响，美国的全球战略有收缩之势，但美仍视自己为世界领袖，必须处于世界舞台的中心。奥巴马明确指出，其底线是“美国必须总是位列世界舞台前列”。^[1]中东地区是美反恐重点区域，一旦中东地区陷入失序，会弱化美领导力。因此，美为彰显其领导力，需在反恐问题上显示自己主导性的存在。

(三)避免“伊斯兰国”崛起成为奥巴马中东政策“负资产”

在中东地区，奥巴马政府并无特别亮眼的外交政绩，他重点打造的巴以和谈，以巴以双方的交战而宣告失败。对于叙利亚问题，美基本上采取隔岸观火的态度，并未对叙局势施加决定性压力。在伊朗核问题上，美虽有建树，但囿于问题复杂多变，亦难有大作为。2009年，奥巴马打着“我们能变革”的旗帜入主白宫，变革内容之一便是结束伊拉克战争，将美国拖出泥潭。2011年，奥巴马兑现竞选承诺，将美全部作战部队撤出伊拉克，正式结束美在伊军事行动，赢得了公众的赞许，为奥巴马执政增分不少，也夯实了其执政基础，成为奥巴马可炫耀的政治成就。然而至2014年，伊拉克安全局势骤然紧张，伊安全部队兵败如山倒。美国内民众担心伊拉克恐怖形势持续恶化。2014年9月2—9日，皮尤公司对2002位成年人开展调查。结果显示，民众认为政府打击恐怖组织不力的比率较高，受访者中42%认为政府做得不好；67%认为“伊斯兰国”是美主要威胁。50%认为政府可以因为反恐而限制公民的个人自由。这是10年来美国公民第一次认为反恐优于公民自由。62%的美国人担心伊斯兰极端主义的崛起，这一数字达到2007年以来的新高。^[2]在这种背景下，如果奥巴马坚持避免军事打击，伊拉克可能成为第二个塔利班统治时期的阿富汗，

[1] “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony,” <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/05/28/president-obama-speaks-west-point-graduates#transcript>.

[2] Pew Research Center, “Growing Concern about Rise of Islamic Extremism at Home and Abroad,” September, 10, 2014.

奥巴马政府势必受到指责，并且这一定程度上也标志着美反恐战略的失败。因此，为防止不测，奥巴马必须强硬回击“伊斯兰国”的进攻。在美11月中期选举前，共和党指责奥巴马缺乏明确的战略，导致伊安全局势倒退。因此，奥巴马在中期选举之前公布反恐政策，以期增加民主党赢得中期选举的可能性。但事与愿违，民主党失去对参众两院的控制，奥巴马成为“跛脚鸭”总统。选举过程中，伊拉克问题确实成为民主党的软肋。^[1]布鲁金斯学会中东问题权威专家威尔·麦坎茨(Will McCants)认为民主党过低估计了“伊斯兰国”的威胁，奥巴马曾将“伊斯兰国”视为难以有所作为的“替补球队”，结果该组织从叙利亚蔓延至伊拉克，成为共和党对民主党的攻击点。^[2]

“伊斯兰国”问题相当复杂，它不但涉及恐怖主义，还涉及教派、种族、叙利亚危机等。这就决定了美必须通过考量各种因素，制定一套以实现国家利益为根本、打击恐怖主义为手段、塑造地区新格局为目标的政策。这些复杂性决定了新政策将面临各种挑战。

三、反恐新政策面临的挑战

奥巴马迫于形势变化而推出的反恐新政策不可避免地带有一定的缺陷，面临诸多挑战，影响反恐成效。

(一)空袭缺少地面配合

从反恐历史看，军事手段在应对恐怖组织方面治标难治本。缺少地面配合的有限军事袭击，更是难以从根本上消灭恐怖组织。奥巴马总统在不同场合一再强调，不会派遣地面部队赴伊作战，仅将军事行动局限在空袭上，以此来“削弱并彻底摧毁”“伊斯兰国”，从而区别于2003年小

[1]Pew Research Center, “Growing Concern about Rise of Islamic Extremism at Home and Abroad”, September, 10, 2014.

[2]Will McCants, “2014 Midterms: ISIS and the Campaign Trail”, October 30, 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/fixgov/posts/2014/10/30-2014-midterms-isis-campaign-mccants>.

布什政府发动的伊拉克战争。通过空袭可能使“伊斯兰国”锐气受挫,但它们会化整为零、藏身于民,与美军进行游击战,这是美空袭无法解决的问题。布鲁金斯学会有学者指出,奥巴马的最终目标是摧毁“伊斯兰国”,但是利用空袭方式显然手段和目标不相匹配。^[1]美国外交事务委员会主席理查德·哈斯认为,美扩大军事行动,是对“伊斯兰国”给美国和世界利益带来威胁的适当反应,但总统设定的目标不切实际,空袭可以削弱恐怖分子,使其处于防御态势,但无法夺取土地。^[2]

(二)美国空袭叙利亚是否合法的问题

美空袭伊拉克境内目标,受到其政府的同意和欢迎,尚具有合法性。但空袭叙利亚则不然,因为巴沙尔政府明确表示,未经其允许而对叙境内目标进行袭击属于非法侵略。美不承认巴沙尔政权的合法性,无视其指责,但巴沙尔政府在联合国仍有席位,在国内也受到多数民众的承认。从这个角度看,美空袭叙利亚存在合法性问题。因此,美国内有声音认为,尽管美以“紧急追踪权”(the right of hot pursuit)为空袭叙境内目标辩护,但该项条款主要适用于海军打击驶入公海的海盗船只,允许跨境追捕犯罪分子,并不适用于叙利亚的情况。^[3]

(三)美网络反恐联盟步调不一

此次在美国构筑的网络反恐联盟内部问题不断,对打击“伊斯兰国”各方意愿的强烈程度不一。法国充当此次辅佐美国的先锋参与空袭;英国虽然遭到国会阻力,但也在一定程度上参与了空袭队伍。中东盟友各有所思,沙特和卡塔尔表面响应美号召,但有报道指出它们背后支持“伊

[1]Michael Dorran, “Obama Embraces Military Intervention in Iraq and Syria Reluctantly”, <http://www.brookings.edu/blogs/iran-at-saban/posts/2014/09/11-doran-obama-embraces-military-intervention-in-iraq-and-syria>.

[2]Richard N. Haass, “Confronting ISIS Requires a Bigger Plan”, September 11, 2014, http://www.cfr.org/counterterrorism/confronting-isis-requires-bigger-plan/p33426?cid=rss-analysisbriefbackgrounders-exp-confronting_isis_requires_a_hi-091114.

[3]Lionel Beehner, “In hot pursuit of ISIS, The risks of reusing an old doctrine in new battles”, *Foreign Affairs*, October 8, 2014, <http://www.foreignaffairs.com/articles/142169/lionel-beehner/in-hot-pursuit-of-isis>.

斯兰国”；土耳其虽口头上支持美打击恐怖组织，却鲜有实质性动作，在开放领土打击“伊斯兰国”问题上摇摆不定。10月13日，土耳其否认与美达成开放其境内的军事基地的协议，充分暴露美领导的反ISIS联盟的困境。缺乏盟国的有效支持，美打恐效果大打折扣。并且，美将伊朗、俄罗斯等利益攸关方排除在外，也会影响联合反恐的实际效果。

(四)伊拉克新政府难担重任

当前，伊拉克局势的恶化与政府治理失效不无关系。2014年是伊拉克政权更迭之年，但进程不顺。先是前总理马利基坚持寻求连任，拒绝下台，经过激烈博弈才同意下台。随后是新政府组阁面临诸多困难，国防部长和内政部长一度虚位，后几经坎坷才将各派政治力量纳进内阁，但政府内部能否形成合力成为疑问。在美的反恐新政策中，伊政府扮演着重要的角色。没有伊拉克政府的有效配合，美不仅反恐战力下降，而且直接影响伊安全重建。但目前情况是，伊国内政治形势复杂，表面上建立了包容性政府，但它能否真正凝聚各方力量，增强政治和宗教认同，合力治理国家，存在很大疑问。

(五)中东地区恐怖组织成合流之势

面对美联合其他国家的空袭，“伊斯兰国”并非一味以硬碰硬，它也有相应的应对策略。“伊斯兰国”实行“以其人之道还治其人之身”的手法，与其他恐怖组织寻求建立合作联盟，以共同应对美国的军事介入。中东恐怖组织并非“伊斯兰国”一家，还有“基地”等其他恐怖组织，它们的共同特点是反美。“伊斯兰国”与其他恐怖组织结为联盟，将强化自身实力，增大美国的反恐难度。有消息称，“伊斯兰国”和叙利亚最大的“基地”组织即将建立联盟。在奥巴马向伊拉克增加军事人员后，“伊斯兰国”和“基地”达成合作协议，以对抗共同的敌人美国，美反恐将面临恐怖组织联盟的反抗。

(六)“伊斯兰国”具有强大的自我修复造血功能

“伊斯兰国”一跃成为中东地区主要恐怖力量，风头盖过中东恐怖组织的老大“基地”组织不是偶然的，它具有强大的能力。一是成员广泛，“伊斯兰国”在中东中下层民众中具有较强的吸引力，并有持西方国家护

照的人员加入,有充足的兵源保障。二是资金充足,且对制裁“免疫力”强。“伊斯兰国”在融资上不同于其他恐怖组织,资金来源多元,绑架、收取过路费均为其获取资金的手段。“伊斯兰国”还控有油田,在叙利亚东部和伊拉克北部夺取了大约11座油田,通过走私石油获取大量资金。因此,人们普遍认为,美国及其盟友对“伊斯兰国”实施的经济制裁不会起到根本性作用,因为该组织有较强的抗经济制裁能力。

从目前看,美以空袭为主的反恐政策对“伊斯兰国”武装的强势进攻起到了减弱乃至遏制的作用。但空袭阶段结束后,“伊斯兰国”的暴力行动很可能从公开转向地下,从集团作战转向“独狼”袭击。美可以实现的目标仅局限在保住伊拉克政府不落入恐怖分子之手,却无法从根本上消灭“伊斯兰国”,伊拉克国内的安全仍难以保障。

四、美反恐新政策的影响

美反恐新政策只是一项局部性的具体政策,缺乏战略高度,不可能从根本上冲击美既定的中东战略。美在中东地区的整体战略收缩态势不会改变,但在处理伊拉克等热点问题上,政策会有所倾斜。美国的中东收缩政策之所以不会有根本性的改变,其原因有二:一是奥巴马任期不到两年,现在调整战略是不现实的;二是从现在的中东局势看,其热点问题几乎处于“死棋”状态,从叙利亚危机、巴以冲突,到伊核问题,都未出现突破迹象,美操作空间不大。但美既不会延续先前的克制政策,也不会采取冒进策略,应是在两者之间寻求平衡,期望以低成本维护中东地区主导权,掌控中东局势走向。

奥巴马此次略显高调的反恐,有付出代价的风险,即美本土遭受恐怖袭击的危险系数可能上升。从打击“伊斯兰国”的出发点上看,是为了维护美国的核心利益,防止本土遭受恐怖袭击。但实际上,随着美对“伊斯兰国”的袭击,是否会打开新的“潘多拉盒子”,尚有待观察。可以肯定的是,恐怖分子的仇美情绪有增无减。恐怖组织的气焰被打消后,它们可能化整为零,采取传统恐怖袭击战术,发动点散式袭击。更重要的是,据

美情报人员获取的情报，大约有来自 80 多个国家的 1.5 万名外国人员在叙利亚，其中包括 2,000 多名西方人。^[1]随着时间的推进，这个群体人數会进一步增加。这是美最担心的恐怖分子群体，他们随时可以用合法的身份回国，从事非法的恐怖活动。

奥巴马政府用力中东地区，将不可避免地冲击到其“亚太再平衡”战略。从客观角度看，美国力量有限，尤其是在前有金融危机阴影、后有乌克兰危机掣肘的情况下，美在伊拉克大动干戈，势必会分散美在亚太投入的人力、物力、精力和财力，可能使美落实“亚太再平衡”力不从心，后劲不足，战略减速或停滞不前。但美国无论如何也不会放松对亚太的重视。从奥巴马第一任期开始，美将亚太地区作为重点地缘板块，经过一连串的军事、经济动作，逐步落实，并取得成效。在剩余任期，奥巴马政府不会另起炉灶，打造新的战略重点。否则，奥巴马的外交成绩就乏善可陈了。

[收稿日期：2014-12-22]

[1]Chidanand Rajghatta, “ISIS has over 31,000 fighters in Syria and Iraq: CIA”, Sep.13,2014, <http://timesofindia.indiatimes.com/world/middle-east/ISIS-has-over-31000-fighters-in-Syria-and-Iraq-CIA/articleshow/42391942.cms>.

当前美越军事关系的发展与局限

宋清润

[内容提要]奥巴马执政以来，美越建立了全面伙伴关系，双边军事关系达到1975年越战结束以来的历史最好水平，越南已成为美国在东南亚的重要军事安全战略合作伙伴，而美国则是越南重要的军事倚重国。两国军队在高层防务对话、联合军演、共同维护海洋安全、军事医学、灾害应对、海上联合搜救、防扩散、处理越战遗留问题、提升越南军队的防务能力等领域，均展开广泛密切的合作。2014年10月，美国部分解除对越南的致命性武器销售禁令，两国军事合作出现历史性突破。军事安全合作已经成为美越关系的支柱，既有战略磋商，又有务实合作，有力推动着双边关系的提升。

[关键词]美越关系 美越军事合作 南海争端

[作者简介]宋清润，中国现代国际关系研究院南亚东南亚及大洋洲研究所副研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2015)01-0041-17

美越两国在上世纪六七十年代曾打过一场举世瞩目的战争。冷战结束后，两国关系持续改善，美越的军事关系也开始松动，双方在搜寻美军越战失踪官兵、反恐等问题上开展合作，美国军舰开始到越南访问交流，并向越南提供一些人才培训、军事医疗等方面的援助。2000年3月，美国国防部长科恩访越，成为越南统一后到访的首位美国国防部长。2003年11

月，越南国防部长范文茶访美，讨论军事合作。但总体而言，截至 2008 年小布什任期结束，美越军事合作仍处于初级阶段。2009 年初奥巴马执政后，重新调整美国的亚太战略，将制衡中国崛起作为重要内容之一，而中越关系因为南海争端升温也发生了两国复交以来的新变化。美越之间复杂的利益交汇促使两国政治关系日益热络，2013 年建立美越全面伙伴关系。这也推动着美越两军日益走近，军事合作水平达到越战结束后的新高。2014 年 10 月，美国部分解除对越南的致命性武器销售禁令，两国的军事合作出现历史性突破。但两军的合作也存在诸多障碍，短期难以达到像美国—菲律宾那样的盟友间的军事合作水平。

一、美越加强军事安全合作的战略考虑

越南国土面积 32.9 万平方公里，人口 9,000 万，是中南半岛人口最多的国家，^[1]还是东南亚的“米仓”之一。越南地理位置十分重要，位于中南半岛东部，北与中国接壤，西与老挝、柬埔寨交界，是连接太平洋与印度洋的交通要道。海岸线长 3,200 公里，东面和南面临南中国海，有金兰湾、岘港、海防等优良军港。上述综合指标使越南成为对地区有重要影响力的、一些大国为制衡中国影响力扩散而极力拉拢的国家。^[2]

奥巴马政府欲通过提升与越南的军事合作实现多重战略利益。第一，用美国的军事和民主理念影响越南军方思维，助美对越实施“和平演变”；第二，让越南从与美国的军事合作中获得更多利益，形成示范效应，带动老挝、柬埔寨、缅甸等国加快与美国的军事合作步伐；第三，配合奥巴马政府的“亚太再平衡”战略，力图将越南打造成为制衡中国崛起的战略伙伴，这是美国在东南亚和亚太地区加强军事存在和战略布局的重要

[1] Vietnam Net Bridge, “Vietnam’s population hits 90 million”, November 19, 2013, <http://english.vietnamnet.vn/fms/society/85213/vietnam-s-population-hits-90-million.html>.

[2] 中国外交部网站，“越南国家概况”，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_605002/.

组成部分。第四,与俄罗斯等争夺对越南和东南亚其他国家的影响力。近年来俄罗斯与越南重视深化军事和政治合作,2012年建立了全面战略伙伴关系。俄罗斯武器占越南当前武器进口总额的2/3左右,尤其是在海空先进装备方面。^[1]随着俄美对抗加剧,两国在“重返”越南金兰湾方面的竞争也在加剧。

当前有多种因素促使越南加大与美国进行军事合作的力度。在美国推进“亚太再平衡”战略的背景下,越南顺势扩大与美国的军事合作,第一,有助于增强越南与美国的战略互信,提升越南的国际影响力;第二,有利于越南获取美国更多军援和武器,提升装备水平和官兵素质,加快军队现代化进程。越南的军工生产能力距离世界先进水平甚远,军费开支不足,军事现代化进程缓慢。^[2]第三,增强保卫自身安全尤其是海洋资源的能力,在南中国海问题上更有资本与中国讨价还价,减轻对中国崛起的担忧。^[3]因此,越南国内部分人希望美国长期强化在本地区的军力存在。^[4]

二、美越军事合作提升的新动向

奥巴马执政以来,美越军事关系达到1975年越战结束以来的历史

[1]Sergei Blagov, “U.S Vietnam Scratch Each Other’s Back”, *Asia Times Online*, July 21, 2006, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/HG21Ae02.html.

[2]“New development in international cooperation in defence of Viet Nam”, *Communist Review*, February 20, 2014, <http://english.tapchicongsan.org.vn/Home/Theory-and-Reality/2014/402/New-development-in-international-cooperation-in-defence-of-Viet-Nam.aspx>.

[3]Truong-Minh Vu and Ngo Di Lan, “The Political Significance of American Lethal Weapons to Vietnam”, *The Diplomat*, October 7, 2014, <http://thediplomat.com/2014/10/the-political-significance-of-american-lethal-weapons-to-vietnam/>.

[4]Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B. Poling, “a New Era in U.S.-Vietnam Relations”, Center for Strategic & International Studies, June, 2014, p.2, <http://csis.org/publication/new-era-us-vietnam-relations>.

最好水平,越南已成为美国在东南亚的军事安全战略合作伙伴,而美国则是越南重要的军事倚重国。

第一,两国军政高层互访与对话机制化,推动两国军事合作加快。近年美越高层军政官员互访密集,建立了多种国防安全与军事对话机制,最重要的是副部长级的政治、安全和国防战略对话和高级别的防务政策对话。美越每年举行1次以上的高层军事对话,就双边关系和地区安全关切交换意见。两国安全与防务对话讨论的议题涉及反恐、海上安全、灾害应对、海上搜救、民用核能合作、防扩散措施、越战遗留问题、美越在东盟地区论坛和东盟国防部长扩大会等多边安全机制上的合作等等。两国高层机制性军事会晤是推动两军关系快速发展的主渠道,显示两国的军事合作逐渐迈向密切和成熟阶段。^[1]

两国商定每三年进行一次国防部长互访。^[2]2012年6月初,出席新加坡香格里拉对话会的时任美国防部长帕内塔访越,与越南国防部长冯光青就共同关切的问题和深化合作事宜进行会谈。帕内塔表示,美国愿在多方面扩大与越南的合作关系,希望两军有更多的高层交流,在搜救、人道主义救援、减灾、维和行动等方面加强合作。他还建议两国建立协调军事合作的办公室,以便利推进两国的长期军事合作关系。^[3]两国元首高度重视双边军事合作,欲将其打造成为两国全面伙伴关系的支柱。2013年7月25日,越南国家主席张晋创访美,与奥巴马发布联合声明,强调将致力于推动全面执行2011年两国签署的有关国防合作的备忘

[1]Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B. Poling, “a New Era in U.S.–Vietnam Relations”, Center for Strategic & International Studies, June, 2014, p.8, <http://csis.org/publication/new-era-us-vietnam-relations>.

[2]U.S. Department of State, Bureau of East Asia and Pacific Affairs, “U.S. Relations with Vietnam(fact sheet)”, February 2014, <http://www.state.gov/r/pa/eoir/bgn/4130/htm>.

[3]Jim Garamone, “Panetta’s Cam Ranh Bay Visit Symbolizes Growing U.S.–Vietnam Ties”, American Forces Press Service, U.S Department of Defense, June 3, 2012, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=116597>.

录，重申将扩大在上述领域的合作，增进相互理解，建立高度互信。^[1]

第二，美军灵活增加在越南存在，舰只到访越南军港的数量和双方非战斗性联合军演次数明显增多。美国军舰频频访问越南港口，密切与越南军官与民众的感情。2011年，两军签署《促进双边国防合作备忘录》，明确规定越南每年接待美国一定数量的海军舰到访。2012年4月23日，美国第七舰队的旗舰——两栖指挥舰“蓝岭”号、导弹驱逐舰“查菲”号和海上搜救舰“哨兵”号抵达越南岘港市的仙沙港，开始进行为期5天的访问。美国军舰载约2,000名官兵，该强大阵容创下冷战后美国军舰访越的历史记录。访问期间，两国官兵进行了体育友谊赛，并就海上救援、水下医学技术等进行交流。美国海军官兵还同岘港大学学生进行英文交流。5天访问日程全部为非作战项目交流。^[2]2014年4月，美国两艘海军军舰访越6天，与越南海军进行非战斗型联合演习。

美国军舰、战机还停靠越南及其附近海域，与越南官兵进行互动与联合演练。2009年4月22日，越南官兵首次登上美国航母“斯坦尼斯”号参观。当时该航母停泊在距越南约250海里外的南海国际水域内。越南国防部代表团参观了航母的空中交通管制室、观察室和机库，观看F/A-18“大黄蜂”战机起降情景，并与舰上的美军官兵进行“面对面交流”。美越此次军事交流是精心安排的，地点选在南海，时间恰好在中国海军大阅兵前一天。当年秋美国空军赴越南开展搜救演习。2010年8月，为庆祝美越建交15周年，两国海军举行了越战结束后的首次联合军演，为期一周。8月11日，美国停靠越南的多艘军舰和此前抵达距岘港约320公里海面的美国核动力航母“华盛顿”号与越南舰只在南海开始了多

[1] “Joint Statement by President Barack Obama of the United States of America and President Truong Tan Sang of the Socialist Republic of Vietnam”, Office of the Press Secretary, The White House, July 25, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/25/joint-statement-president-barack-obama-united-states-america-and-president-truong-tan-sang-socialist-republic-vietnam>.

[2] “US Navy ships visit Vietnam”, The Voice of Vietnam, April 24, 2012, <http://vovworld.vn/en-US/News/US-Navy-ships-visit-Vietnam/81138.vov>.

日的非战斗联合演练，项目包括海上救援、灾难应对、设备维护等。这是越美在南海首次开展非战斗性联合军演，形式与规模创越战后30多年两国军事合作的新纪录。

此外，2012年6月初帕内塔赴金兰湾，成为越战结束后“重返”金兰湾的首位高级美军将领。他表达了美军希望使用金兰湾军港来提升美国太平洋舰队行动能力的强烈想法，称这将是推动美越防务关系发展的主要事件。当时，美国第七舰队1艘补给舰“勃德”号正在金兰湾进行维修。^[1]越战期间，南越政府将金兰湾租给美国作为军事基地。美国于1965—1967年将其扩建成为亚洲重要的海空联合军事基地和后勤基地，越战结束后美军被迫撤离该基地。

第三，美国历史性地部分解禁对越致命性武器出口禁令。美越关系于1995年实现正常化，美国在2007年开始向越南出售非致命性武器，但未解禁对越致命性武器出口。越南多位军政高官，如国防部长冯光青等频频呼吁美国解禁对越致命性武器出口，推动两国军事关系正常化。^[2]直到2014年，奥巴马政府才开始部分解禁对越南的致命性武器出口。当年8月中旬，美国参谋长联席会议主席登普西出访越南，他是43年来首位访越的美国参谋长联席会议主席，引起国际社会关注。登普西会见越军总参谋长杜伯巳上将等高级军政官员时，强调美军应稳步加强与越南军方的联系，透露美国很可能会放松对致命性武器销售的长期禁令。^[3]同年10月2日正式宣布，越南在人权方面取得一定进步，部分解除对

[1] C. Raja Mohan, “Vietnam welcomes Panetta: US eyes Cam Ranh Bay”, June 4 , 2012, <http://archive.indianexpress.com/news/vietnam-welcomes-panetta-us-eyes-cam-ranh-bay/957694/>.

[2] “Joint Press Briefing with Secretary Panetta and Vietnam Minister of Defense Gen. Phung Quang Thanh from Hanoi, Vietnam”, June 4, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5052>.

[3] “制衡中国，美国与昔日敌人越南改善关系”，《纽约时报》中文网，[http://cn.nytimes.com/asia-pacific/2014/08/18/c18vietnam/.\(上网时间：2014年8月18日\)](http://cn.nytimes.com/asia-pacific/2014/08/18/c18vietnam/.(上网时间：2014年8月18日))

越南实行的致命性武器销售禁令,未来向越南出售武器事宜将采取个案审查的方式处理。越南对此表示非常欢迎。^[1]美国舆论认为,美国此举在两国军事关系史上具有里程碑意义。美国媒体猜测,越南最希望向美国购买的是美军越战时遗留在越的武器配件、防空导弹、P-3“猎户座”海上巡逻侦察机、武装直升机、战斗机、海岸雷达、坦克等等。^[2]

第四,推动美越军事院校及其教育领域的紧密合作,提升越南军队官兵素质。奥巴马政府与越南政府签署协定,允许越南现役军官赴美国军校进修,让他们参加美国太平洋司令部的军事研讨会,访问美军基地等。2009年,奥巴马政府首次向越南提供对外军事资助项目,援助越南建设英语训练室。^[3]同年12月,越南国防部长冯光青访美,提议推动美国防大学与越南国防学院建立联系。2010年9月,越南国防部副部长阮志咏访问美国防大学,正式促成美国防大学国家战略研究所和越南军事战略研究院建立联系。2011年4月,美国防大学校长应邀访问越南国防学院,受到阮志咏等高官会见。^[4]2011年9月20日,美越签署备忘录,加强两国军事院校和研究机构的合作。^[5]2013年10月28—29日,两国在防

[1] “Vietnam Welcomes Efforts by U.S. to End Its Weapons Embargo”, *Reuters*, September 25, 2014, <http://uk.reuters.com/article/2014/09/24/uk-usa-vietnam-relations-idukken0hj2jf20140924>.

[2]Joshua Kurlantzick, “Selling Vietnam Lethal Arms: The Right Move”, *The National Interest*, October 8, 2014, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/selling-vietnam-lethal-weapons-the-right-move-11430>.

[3]Mark E. Manyin, “U.S.–Vietnam Relations in 2014: Current Issues and Implications for U.S. Policy”, Congressional Research Service, June 24, 2014, p.22.

[4]William Jordan, Lewis M. Stern, and Walter Lohman, “U.S.–Vietnam Defense Relations: Investing in Strategic Alignment”, *The Heritage Foundation*, pp.7–8, July 18, 2012, <http://www.heritage.org/research/reports/2012/07/us-vietnam-defense-relations-investing-in-strategic-alignment>.

[5] “Rebalancing Our Strategic Imperatives: Vietnam”, November 2012, http://www.armysignalocs.com/veteranssalutes/rebal_vietnam.html.

务政策对话会上再次讨论加强两国军事院校与研究机构间的合作。^[1]

美国重视培训越南官兵的英语能力。英语人才匮乏一直是越南深化与美国军队合作的巨大障碍。尽管美国军校愿为越南高级军官提供更多培训名额,但越南军队英语熟练的军官非常少,目前只有几人在美国军校学习。鉴于此,美国在越南援建了国际和平培训中心,并开展国际军事教学与培训项目。2009—2012年,美国先后向越南提供19.1万、40万、47.6万和61.1万美元用于上述教学和培训项目。^[2]国际和平培训中心每年可向数百名越南官兵提供英语培训,为未来越南参加国际维和行动储备人才。^[3]美国对越南官兵的培训包括军事、行政、医疗、科研等部门的人员,以提高其英语水平、军事知识和科研能力。

第五,美国多方位助力越南海警建设。美越在南海均有战略利益,由于南海问题升温,越南海岸警卫队成为美国力推的军事合作重点。越南海警的巡逻船数量少、吨位小、能力弱,亟需美国援助。对于美国而言,越南所处的位置使其成为南海上的天然控制点,通过援助增强越南海岸警卫队的海洋安全意识和执法能力,是美国增强其伙伴国军事能力的一部分,有利于美国扩大在东南亚的军事存在。^[4]

美国海岸警卫队和越南海警的合作始于2002年,开始是简单的搜

[1]“Vietnam, US agree to boost coast guard cooperation”, Thanh Nien News, October 31, 2013, <http://www.vietnambreakingnews.com/2013/10/vietnam-us-agree-to-boost-coast-guard-cooperation/>.

[2] “Foreign Military Sales, Foreign Military Construction: Sales and Other Security Cooperation Historical Facts”, Security Cooperation Agency, U.S. Department of Defense, September 30, 2012, <http://www.sipri.org/research/armaments.transfers/transparency/national-reports/united-states/US-DSCAfacts-2012.pdf>.

[3] Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B. Poling, “a New Era in U.S.-Vietnam Relations”, Center for Strategic & International Studies, June, 2014, p.15, <http://csis.org/publication/new-era-us-vietnam-relations>.

[4] Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B. Poling, “a New Era in U.S.-Vietnam Relations”, Center for Strategic & International Studies, June, 2014, p.8, <http://csis.org/publication/new-era-us-vietnam-relations>.

救合作、打击海上毒品运输等。从 2011 年开始,美国海岸警卫队与美国国务院、美国驻河内使馆协同合作,长期向越南海警提供培训,提升其海上执法、危机应对、海上搜救等专业化能力。^[1]2013 年 9 月,美国海岸警卫队指挥官罗伯特·帕普访越,为两国海岸警卫队的合作掀起高潮。10 月 28—29 日,在华盛顿举行的美越第四次防务政策对话会上,两国签署了有关海岸警卫队的合作协议,加强在海洋安全方面的合作。同月,越南海警在美国的帮助下,正式成立海岸警卫队。此后,美国向越南海岸警卫队提供更多培训,帮助其设计课程,并建设一个新的海洋执法教室和训练设施。^[2]2013 年 12 月,克里出任美国国务卿后^[3]首次访问越南,宣布与越南建立“新海上伙伴关系”,向其提供 1,800 万美元的海事援助资金(占克里此次访问东南亚所提供的海事援助 3,250 万美元的一半以上),让越南在 2014 年购买 5 艘快速巡逻艇。此外,越南在未来几年还将每年从美国获得 5—6 艘巡逻艇,以及一批旧的小型武装快艇,以加强海岸巡逻力量。^[4]

第六,加快合作解决越战遗留问题。长期以来,美越关系中的最大症结便是越战遗留问题。美国官方统计数字显示,有 1,000 多名在越战中

[1]Murray Hiebert and Phuong Nguyen, “Washington Needs a Plan for Lifting Its Weapons Sales Ban on Vietnam”, The Center for Strategic and International Studies, August 7, 2014, <http://csis.org/publication/southeast-asia-scott-circle-washington-needs-plan-lifting-its-weapons-sales-ban-vietnam>.

[2]“Vietnam, US agree to boost coast guard cooperation”, *Thanh Nien News*, October 31, 2013, <http://www.vietnambreakingnews.com/2013/10/vietnam-us-agree-to-boost-coast-guard-cooperation/>.

[3]克里自 1991 年以来共访问越南十多次,旨在推动美越关系正常化及进一步发展。参见:Lesley Wroughton, “U.S. offers help to South East Asia, most to Vietnam, to patrol seas”, December 16, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/12/16/us-vietnam-usa-kerry-maritime-idUSBRE9BF07M20131216>.

[4]Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B. Poling, “a New Era in U.S.-Vietnam Relations”, Center for Strategic & International Studies, June, 2014, p.14, <http://csis.org/publication/new-era-us-vietnam-relations>.

丧生的美军士兵遗骸尚未寻得。^[1]越战结束后,搜寻美军失踪官兵成为美越之间的重要议题,两国在此方面也进行了30多年的沟通与合作,但效果不彰。奥巴马执政后,美越加大搜寻美军失踪士兵的力度,比如,联合搜寻美军失事飞机遗址,让越南当地民众提供更多线索等等。2009年6月,美国一艘调查船首次在越南海岸展开相关搜寻行动,并要求越南方面更开放地提供有关越战失踪美军的历史材料,特别是胡志明小道沿线的美军失踪历史材料,这成为美国对越军事合作的重点之一。^[2]越南对此积极予以配合,多次主动向美国提供相关历史记录和地图等信息,让美军搜寻和分析人员查阅有关资料。该项工作取得一定进展。2013年10月28—29日,在两国防务政策对话会上,越南军官向美方提供了有关美军失踪人员新的搜寻地点资料。^[3]截至2014年上半年,双方已经搜寻到近700名失踪士兵的信息。越南表示将继续接受美国的技术和资金援助,以确定更多美军失踪人员的信息。这项工作也可以使越南获得几十万战争失踪人员的信息,2010年11月,美越达成协议,两年内美国向越南提供100万美元的援助,来帮助搜寻这些失踪的越南人。^[4]

美越还加快清理越战遗留的未爆炸物、落叶剂等。越战中美军遗留的未爆炸炸弹、地雷等估计有80万吨,散布在越南1/5以上的领土上。遗留炸弹迄今已造成4万越南人死亡、约6万人受伤,并继续威胁越南人安全。越南要完全清除这些未爆炸物需要100亿美元,亟需国际援助。此外,美军在越南战场上洒下的大量剧毒落叶剂,对越南民众,尤其是战后

[1]Mark E. Manyin, “U.S. – Vietnam Relations in 2014: Current Issues and Implications for U.S. Policy”, Congressional Research Service, June 24, 2014, p.24.

[2] “US–Vietnam Relations (Updated October 2009), U.S. Embassy in Hanoi, <http://vietnam.usembassy.gov/relations.html>.

[3] “Readout of Secretary of Defense Chuck Hagel’s Meeting with Vietnam’s Defense Minister Gen. Phung Quang Thanh”, U.S. Department of Defense, May 31, 2014, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=16733>.

[4]Mark E. Manyin, “U.S. – Vietnam Relations in 2014: Current Issues and Implications for U.S. Policy”, Congressional Research Service, June 24, 2014, p.25.

出生的儿童造成巨大伤害，产生了大量的畸形儿。据统计，2007 – 2013年，美国向越南“落叶剂清除项目”提供了7,950万美元、向包括落叶剂受害者在内的残疾人提供了1,100万美元协助资金，向岘港国际机场“二恶英环境污染清除项目”提供了5,400万美元，并培训越南的清理人员。^[1]

2013年12月16日，美越签署备忘录，美国将帮助越南继续清理越战遗留的爆炸物，并予以重新安置。到2015年，将完成对越南所有战争遗留爆炸物的制图工作，并建立受害者数据库。^[2]为加快清除进程，美国已经在越南建立了新的“地雷行动伙伴小组”和“国家地雷行动中心”。越南也专门为此出台了国家行动计划，并设置了执行委员会。美越以及国际组织还召开一些针对清理爆炸物工作的研讨会，以提升清理速度和质量。在2014年3月的一次国际研讨会上，美越官员和专家以及国际专家对美越及国际社会合作清理遗留爆炸物的进展表示高度赞赏。^[3]

第七，在敏感度低而又实用的军事后勤保障领域展开务实合作。在军事医学方面，美越的合作始于2009年；2011年8月1日，美越军方在河内签署协议，两国军队将互派军事医学专家进行交流，举办研讨会，进行联合研究。该协议标志着美越关系正常化以来首次以条约形式在具体领域建立正式的军事合作关系。^[4]美越签署军事医学合作协议还有另外一大目的，借助协议允许美军医疗人员在越南开展研究的便利条件，帮

[1] 卢倩桦：“越南国家主席张晋创将对美国进行正式访问”，国际在线，<http://gb.cri.cn/42071/2013/07/23/5892s4192417.htm>.(上网时间：2013年7月23日)

[2] “Vietnam, US sign agreement for clearing war-era ordnance”, *Thanh Nien News*, December 17, 2013, <http://www.thanhniennews.com/politics/vietnam-us-sign-agreement-for-clearing-warera-ordnance-350.html>.

[3] “Vietnam praised for mine action efforts”, *Vietnam Breaking News*, March 14, 2014, <http://www.vietnambreakingnews.com/2014/03/vietnam-praised-for-mine-action-efforts/>.

[4] “U.S., Vietnam Establish Formal Military Medical Partnership”, U.S. Navy Bureau of Medicine and Surgery Public Affairs, August 1, 2011, http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=61899.

助美国海军第二医学研究所人员重返东南亚。^[1]

在提供舰只补给方面,奥巴马政府与越南政府签署协议,越南允许美国军舰逐步增加访问越南港口的舰只数量和频率,经常性地向靠港的美国军舰提供维修。此后,美国军舰定期到越南军港进行补给、维修的数量增加。差不多每隔两三个月,就会有一艘美国船舰到金兰湾进行维修、补给和交流。而越南不仅希望借此提升与美军的合作,还希望从中获得巨大商业利益,增加就业机会。^[2]

三、美越军事合作难以一帆风顺

当前,美越军事合作主要是基于地缘政治等现实利益需求而推进的务实合作,并非基于高度政治认同和战略互信基础之上的盟友合作。在可预见的未来,美越军事合作仍将处于不对称、重姿态、实质提升慢的特征,在某些领域会继续有所突破,但两国结盟的可能性低。两国军事合作中存在问题主要有:

第一,意识形态对立与复杂的政治矛盾是美越军事关系无法达到像美菲、美泰军事同盟那样密切程度的最根本原因。美国始终将“和平演变”越南作为其对越外交的长期战略目标,美越军事关系密切,必然会导致美式民主思想向越南全面渗透,干涉越南宗教、人权、媒体自由等。美国内还存在100多个反对越南共产党政府的越南活跃分子组织,美国在金钱和道义上支持这些组织开展反对越南社会主义制度的活动。^[3]这也

[1]Greg Poling, “How Deeper U.S.-Vietnam Military Cooperation Starts with Medicine”, August 18, 2011, The Center for Strategic and International Studies, <http://cogitasia.com/how-deeper-u-s-vietnam-mil-coop-starts-with-medicine/>.

[2]“Joint Press Briefing with Secretary Panetta and Vietnam Minister of Defense Gen. Phung Quang Thanh from Hanoi, Vietnam”, June 4, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5052>.

[3]The Hanoist, “Obama’s Moral Dilemma in Vietnam”, Asia Times Online, September 30, 2010, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LI30Ae01.html.

提醒越南政府在对美开展军事合作时要时刻警惕美国的险恶用心。^[1]由于双方难以建立高度信任,出于某些利益需要的相互利用仍将是美越关系的长期特点。^[2]

因此,美越在军事合作中对彼此都有不满。美国尽管认为越南的军事、地缘重要性日增,但对因为越南的人权等问题导致两国缺乏高度战略互信非常不满,认为这远远不能满足美国“亚太再平衡”战略在东南亚军事布局的迫切需求,也不符合两国全面伙伴关系的定位。^[3]尽管越南日趋倚重美国,但其对外军事合作仍保留几个原则底线:不与外国结成军事同盟、不允许外国在越南建立军事基地、不利用与一国的关系来反对他国。^[4]越南在与美国进行军事合作时存在着矛盾心态——既靠又防。一方面,越南希望借此提升自身的防卫水平和国际地位。另一方面,美越军队体制迥异,美国总统是武装部队最高统帅,国防部长是文职官员;越南军队则是共产党和政府领导下的武装力量。美国军事外交的一大目标

[1] Nguyen Pham Muoi, “New Vietnam Constitution Cements Party Dominance”, *The Wall Street Journal*, November 29, 2013, <http://blogs.wsj.com/economics/2013/11/29/vietnam-passes-amended-constitution-confirming-communist-party-leadership/>.

[2] 梁志明:“美越关系:历史演变与发展趋势”,参见:北京大学美国研究中心和北京大学东南亚学研究2013年11月29日联合主办的学术研讨会“美国与东南亚:历史与现实”的论文集,第50—51页。梁教授是北大和我国资深越南问题专家,笔者非常赞同其关于美越关系发展趋势的分析。

[3] Murray Hiebert and Phuong Nguyen, “Washington Needs a Plan for Lifting Its Weapons Sales Ban on Vietnam”, The Center for Strategic and International Studies, August 7, 2014, <http://csis.org/publication/southeast-asia-scott-circle-washington-needs-plan-lifting-its-weapons-sales-ban-vietna>.

[4] Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B. Poling, “A New Era in U.S.–Vietnam Relations”, Center for Strategic & International Studies, June, 2014, p.17, <http://csis.org/publication/new-era-us-vietnam-relations>; and “New development in international cooperation in defence of Viet Nam”, *Communist Review*, February 20, 2014, <http://english.tapchicongsan.org.vn/Home/Theory-and-Reality/2014/04/02/New-development-in-international-cooperation-in-defence-of-Viet-Nam.aspx>.

是按照其理念和标准来改造越南军队。因此,美越军事关系发展将取决于未来双方如何根据各自的国家利益需要,在平衡地缘政治、意识形态、民主人权等因素时,做出最符合各自需要的政策选项,这会导致美越军事关系处于不断调整变化之中。

第二,美越对军事合作的意图、目标与形式看法各异。美越对于两国军事关系在双边关系中的重要性定位不一,在军事合作中的需求各异,对合作的方式和速度预期也不同,在可预见的未来,由于两国缺乏清晰的军事合作战略规划和实施路线图,要结成缔约军事同盟是不可能的。

美国认为深层次军事合作才是美越高度互信、关系紧密的关键标志。而且,美国作为超级大国,在国际军事合作中居于主导地位,基本不担心与他国的军事合作会威胁自身安全、政府稳定和政治制度存亡。因此,美国希望与越南的军事合作大踏步前进,使越南为美国“亚太再平衡”战略的军事布局更多“效力”,尤其是尽快促成美军舰艇重返金兰湾。美国对越南军事合作的最终目的是将其经营成为像菲律宾那样的“得力安全帮手”。但越南认为,美国的“亚太再平衡”战略受到军费下降等因素制约,要取得切实成效尚需时日,在地区格局变动尚未明朗之前,越南不希望与美国的军事关系走得过快,而过分刺激中、俄等国。^[1]而且,越南军队实力在东南亚尚属强大,尽管整体装备落后,但其自尊心很强,其开展与美国军事合作的资本和心态与军力弱小又膜拜美国的菲律宾绝非一样。越南十分坚持其国防自主性,认为保障国家安全的关键是提升军队实力,而非依靠美军保护,越南更不甘愿成为唯美国马首是瞻的“帮手”。^[2]因此,越南坚持要以自己的节奏、逐渐改善与美国的军事关系,其

[1]Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B. Poling, “a New Era in U.S.–Vietnam Relations”, Center for Strategic & International Studies, June, 2014, p.18, <http://csis.org/publication/new-era-us-vietnam-relations>.

[2]Lien Hoang, “US, Vietnam inch closer together”, Asia Times Online, Juny 12, 2012, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/NF12Ae01.html.

最希望的是美国解除对越南致命性武器出售禁令,以加快军备现代化。^[1]

美越当前进行的联合军演是非战斗性的,处在“形式大于内容”的初级阶段,何时开展战斗性联合军演尚待观察。越南让美国战斗舰只靠港交流、补给的港口主要是岘港、胡志明市的港口等地,而不让其停靠金兰湾军港,只允许美国补给和维修舰船停靠金兰湾商港。^[2]此外,越南近年来也允许中国、印度、俄罗斯等国的军舰停靠越南港口,进行军事交流活动。尤其是,越南发展对美军事关系必须充分考虑俄罗斯的感受和反应。俄罗斯长期是越南最大的先进武器供应国,越南对俄装备已经形成高度依赖。近年来,越南从俄罗斯引进了大批先进海空军装备,主要有:6艘“猎豹”级轻型护卫舰、两艘“萤火虫”巡逻艇、数十架苏—30战机、两套S-300PMU-1防空导弹系统、6艘“基洛”级潜艇等,越南海军的潜艇实力在东南亚十国中首屈一指。同时,俄罗斯也有重返金兰湾的愿望。而且,俄罗斯与越南军事合作的目的主要是武器出口收益和地缘政治考虑,基本不会对越南搞“颜色革命”。在俄美因乌克兰危机而交恶的背景下,越南在深化与美国军事合作时,尤其是在进口武器、金兰湾向外国军队开放使用的问题上,须三思而后行,不能激怒俄罗斯。

越南这种在大国间搞平衡的做法,也引发部分美国决策者的不满,他们对越南无法下决心牺牲对华、对俄利益来提升对美军事合作不满,认为越南的举措导致越美军事合作难有快速实质提升,不能更好地服务于美国亚太战略的多方面需求。^[3]

[1] William Jordan, Lewis M. Stern, and Walter Lohman, “U.S.-Vietnam Defense Relations: Investing in Strategic Alignment”, The Heritage Foundation, p.1, July 18, 2012, <http://www.heritage.org/research/reports/2012/07/us-vietnam-defense-relations-investing-in-strategic-alignment>.

[2] “Joint Press Briefing with Secretary Panetta and Vietnamese Minister of Defense Gen. Phung Quang Thanh from Honoi”, U.S. Department of Defense, June 4, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5052>.

[3] Murray Hiebert, Phuong Nguyen, and Gregory B. Poling, “a New Era in U.S.-Vietnam Relations”, Center for Strategic & International Studies, June, 2014, pp.12-17, <http://csis.org/publication/new-era-us-vietnam-relations>.

第三，对于美国部分解除对越南致命性武器禁售的决定应理性看待，其政治意义大于实际军事意义。美国掌握出售武器的决定权，会综合权衡越南的人权状况、地区战略需要等来决定向越出售致命性武器的数量与性能。值得注意的是，美国国会、智库、媒体、人权组织中仍有不少人反对美国的这一决定。同时，越南由于军费开支有限，首先要维持军队的基本运转，可用于武器采购的费用不多，加之已经花费了数十亿美元采购俄罗斯的海空军装备，而美国武器价格昂贵，维护保养费用高，所以越南短期内难以大量购买。此外，越南武器的进口来源主要是俄罗斯，未来越南购买的美国武器装备如何与既有武器兼容是个棘手难题。^[1]除俄罗斯外，越南还从乌克兰、印度、以色列、捷克、法国、荷兰、瑞典、韩国、罗马尼亚、土耳其、德国等国进口了部分先进军备。即便越南未来进口一批美军先进武器，各种武器混杂，未必能完全发挥出应有的作战性能。

第四，美越双方尽管在联合应对中国崛起问题上有一定共识与合作，但两国都不愿与中国发生激烈的军事对抗。这是美越军事关系短期内无法提升到军事同盟水平的制约因素。不过，从另一角度而言，这有利于地区和平与稳定，降低了爆发南海冲突的风险。毫无疑问，在美国人眼睛里，中美关系远重于美越关系。因此，当中越关系出现问题时，美国也会考虑到中国的利益和立场，不会无条件支持越方，以免重挫中美关系，甚至诱发地区冲突。越南在采取重大涉华、涉美军事外交行动时，一般也都需要预先评估中国的反应。越南不认为其发展与中美两国的军事政治关系是“零和游戏”，不会在中美之间选边站（2012年，越南国防部长冯光青在与美国防部长帕内塔举行的联合记者招待会上就公开阐述这一观点），更不会为了发展与美国的军事关系而损害甚至中断对华军事、政治和经济合作。

总之，美越双方对彼此的军事合作既有很高期待，也有诸多不满。美国有议员甚至质疑奥巴马政府“使用纳税人的钱”来资助与越南的军事

[1]Truong-Minh Vu and Ngo Di Lan, “The Political Significance of American Lethal Weapons to Vietnam”, *The Diplomat*, October 7, 2014, <http://thediplomat.com/2014/10/the-political-significance-of-american-lethal-weapons-to-vietnam/>.

合作是否是明智之举,是否具有合理性,因为美国的合作举措“并未推动越南在民主和人权方面进行符合美国期望的改革”。因此,奥巴马政府要持续推进与越南的军事合作必须克服来自国会的阻力。^[1]2014年11月美国国会中期选举后,共和党控制参众两院,奥巴马政府对越军事外交势必受到国会更多掣肘。

[收稿日期:2015-01-03]

[1]Ryan McClure, “Differing Priorities Challenge US – Vietnam Ties”, *The Diplomat*, August 15, 2013, <http://thediplomat.com/2013/08/differing-priorities-challenge-us-vietnam-ties/>.

奥巴马网络安全政策 及对中国的基本含义

任彦妍 房乐宪

[内容提要]随着网络安全重要性的日渐增加，奥巴马政府加强了对网络安全的管理，并力图完善美国网络安全的机制建设和战略规划。同时，中美之间围绕网络安全的争执和冲突凸显。奥巴马政府的对华网络政策呈现如下特点：一方面，通过网络媒介大力开展“微博外交”，强化意识形态输出和渗透；另一方面，将美国关键基础设施因经济机密和敏感军事信息失窃所造成的损失，归咎于中国军方支持的黑客攻击，宣扬“中国网络安全威胁论”，抹黑中国的国际形象。面对美国在网络安全上的施压和挑战，中国需要从战略高度给予重视，既要积极探讨中美之间从具体事务合作到逐渐增加相关领域战略互信的可行性，又要寻求加强与俄罗斯和其他发展中国家的协调合作，充分利用多边平台推动塑造网络安全国际规制；另外，也可尝试考虑动员国内私有领域和民众的参与，积极营造维护网络空间安全的大环境。

[关键词]奥巴马政府 网络安全 中美关系 “网络安全威胁论”

[作者简介]任彦妍，中国人民大学国际关系学院 2014 级博士生；房乐宪，中国人民大学国际关系学院教授、中国和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)01-0058-14

当前，网络安全议题在中美关系中的重要性日益突出，中美在网络

安全领域的分歧逐渐蔓延到了政治、经济和军事合作层面。正如李侃如 (Kenneth Lieberthal) 和彼得·辛格 (Peter W. Singer) 所指出的：“对于世界政治的未来而言，也许没有比中美更为重要的双边关系；在中美关系当中，没有哪个问题像网络安全一样升温迅速，并造成了如此之多的摩擦。”^[1] 2014 年 5 月，美国司法部以“网络间谍罪”起诉 5 名中国人民解放军人员，中方暂停了双边网络工作小组的活动，这一事件标志着中美在网络安全方面的矛盾达到了顶点。中美经济与安全审议委员会称：“2014 年度，中美双边关系中最突出的就是两个问题：‘网络安全和朝鲜’。”^[2] 显露出中美两国对网络空间安全战略重点和治理规制的认知差异难以根本调和，中美在网络安全问题上的战略互疑一度加深，矛盾和分歧不断凸显。

一、奥巴马任期以来的美国网络安全政策

随着网络安全对于美国的重要性逐渐增加，奥巴马上任以来对美国国家安全战略的重点进行了相应调整。为适应新形势新变化，与前任相比，奥巴马政府适度降低了反恐的战略地位和重要性，加大了对网络安全议题的关注和投入。2014 年奥巴马发表关于网络安全框架讲话时指出，网络威胁是美国面临的最严重的国家安全挑战，美国的经济繁荣、国家安全、个人自由都仰赖于网络空间安全的维护。^[3]

奥巴马执政以来，逐步完善了美国网络安全的机制建设和战略规

[1] Kenneth Lieberthal and Peter W. Singer, “Cybersecurity and U.S.-China Relations,” Brookings, February 2012, http://www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Papers/2012/2/23%20cybersecurity%20china%20us%20singer%20lieberthal/0223_cybersecurity_china_us_lieberthal_singer_pdf_english.PDF, p. vi.

[2] USCC, “2014 Annual Report: Report to Congress of the U.S-China Economic and Security Review Commission,” Nov. 2014, p. 263, available at: http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%20Report.PDF.

[3] White House: “Statement by the President on the Cybersecurity Framework”, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/02/12/statement-president-cybersecurity-framework>.

划,先后制定、颁布了一系列相关政策文件(见下表),其网络安全政策主要着重强调四点:一是强调公私伙伴关系、地方和国家政府间的合作协调及国际联盟的责任共享、风险共担,密切与盟国在信息共享、态势感知上的合作;二是强调全国网络安全意识的宣传和加强;三是强调网络安全研发创新的投资和投入;四是强调公民隐私和自由权利的保护。这一系列政策文件的颁布和实施,使得美国在网络空间的行为有了更加明确的指针。

表1 奥巴马执政期间颁发的网络安全政策文件

发布时间	文件名称	主要内容
2009.05 2010.05	《网络空间政策评估—确保可信和抗风险的信息和通讯基础设施》《国家安全战略》	指出网络安全威胁已成为美国最严重的安全威胁和经济挑战,保护数字基础设施已成为优先考虑的国家安全问题;建议:一是开展关于网络安全的全国性对话和讨论,以培养公众意识;二是加大投资以保证经济发展和国家安全;三是在网络犯罪立法、数据和隐私保护、应对网络攻击领域加强国际合作;四是设立白宫网络安全协调官,以统筹管理,及时处理突发事件。 ^[1]
2011.04 2011.10	《网络空间可信身份的国家战略》《未来网络安全蓝图:网络安全战略—国土安全企业的网络安全政策》	主要描述了在2个行动领域及分别为其所设的4项目标:建立身份和网络生态系统 ^[2] 、保护关键信息基础设施和建设。 ^[3]

[1]White House, "cyberspace policy review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure", available at:http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf; White House, "National Security Strategy", available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

[2]White House, "National Strategy for Trusted Identities in Cyberspace", available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/NSTICstrategy_041511.pdf

[3]Department Of Homeland Security: "Blueprint for a Secure Cyber Future: The Cybersecurity Strategy for the Homeland Security Enterprise", available at : <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nppd/blueprint-for-a-secure-cyber-future.pdf>. 蓝图为关键基础设施的保护设立了4个目标:减少网络风险的发生,确保及时反应和修复,保持共有态势感知,提高弹性和强度。其次,网络生态系统的4个目标是:使个人和组织能更安全的运行,更多创造、使用可信网络协议,产品,服务,配置和架构,建设协作型社区,设置透明过程。

2011.10 2012.12	《美国总统之 13587 号行政命令：提高机密网络的安全和机密信息的共享和保护的结构性改革》《信息共享和保护的国家战略》	主要强调两个目标：网络机密信息的分享和保护，并保证分享迅速、准确和过程的安全。分析了信息共享和保护的范围、前景、前期成果和战略实施背景，提出信息三原则 ^[1] 并设定 5 个目标 ^[2] ；建立内部威胁特遣部队，设立高级信息共享和维护指导委员会；建立机密信息共享和保护办公室和保护网络机密信息执行官；实施内部人员侦查和预防制度；发展与国家安全委员会一致的高效技术、保护政策和标准。 ^[3]
2013.02	《21 号总统政策指令：关键基础设施安全和恢复能力》《13636 号行政命令：促进关键基础设施网络安全》	旨在加强和维护有效运行、抗风险能力强的基础设施。一是加强联邦、地方、公共和私人运营商间的合作，邀请私营部门加入制定过程，塑造关键基础设施的相关规制；二是支持创新研发；三是指定了 16 个关键基础设施的负责机构。 ^[4]
2014.01	《28 号总统政策指令：信号情报活动》	一是规定了信号情报收集的原则，以保护国家安全为唯一目的，不得获取商业利益或竞争优势；二是规范了收集信号情报的过程；三是指定高级协调官协调国际信息技术问题的外交政策。 ^[5]

在机构建设层面，2009 年 5 月 29 日，设立了网络安全办公室；2010 年 1 月 26 日，设立了海军网络部队，5 月 21 日设立了网络司令部，统一协调保障美军网络安全、开展网络战等与电脑网络有关的军事行动；设

[1] 信息三原则：信息是国家财产，信息共享和保护要求共同风险管理，信息需要决策者掌握信息全面迅速。

[2] White House, “National Strategy for Information Sharing and Safeguarding”, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2012sharingstrategy_1.pdf.

[3] White House, “Executive Order 13587—Structural Reforms to Improve the Security of Classified Networks and the Responsible Sharing and Safeguarding of Classified Information”, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/10/07/executive-order-13587-structural-reforms-improve-security-classified-net>.

[4] White House, “Presidential Policy Directive—Critical Infrastructure Security and Resilience”, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/presidential-policy-directive-critical-infrastructure-security-and-resil> ; White House: “Foreign Policy—Cyber security”, available at: <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/cybersecurity/eo-13636>.

[5] White House: “Presidential Policy Directive 28 — Signals Intelligence Activities”, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/17/presidential-policy-directive-signals-intelligence-activities>.

立了众多负责单位和部门，协调网络安全政策的办法、执行和评估，应对网络突发风险事件的发生，统筹网络安全资源最大限度的发挥和应用，使得美国政府对网络安全的管理更为规范、系统、专业。

在战略规划层面，将战略重点从反恐战争转向了对网络空间安全的维护，将其升为“第五维战略空间”，将网络安全提升至国际战略的高度。国土安全部的主要任务包括：阻止恐怖主义和加强安全，确保边境安全，加强和管理本国的移民法，保卫网络安全，保证针对灾难事件的韧性。由此可见，网络安全被提升到了与防止恐怖主义同样的国家战略高度。^[1]

总之，美国网络安全战略演进基本遵循了梯次发展完善的路线，是从徘徊于开放与控制之间，到开放转向控制，现在美国所推行的网络安全政策主要是从控制转向了塑造。^[2]通过上述对奥巴马政府网络安全政策的分析可见，在网络安全领域，美国对网络空间主导权的争夺成为其维护全球霸权的重要组成部分。

二、奥巴马对华网络政策的动机^[3]

在美国对华网络安全问题方面，虽然目前奥巴马政府与中国的摩擦暂出现一定程度的缓和，最近双方甚至也在尝试推动网络安全对话，但双方总体战略互信严重不足，在此领域形成基本信任的难度依然很大，美国借此对华施压的动机也并未发生根本改变。近年来，美国在对华网络安全问题上的做法主要有以下两大特点：

第一，政治上，通过推广网络社交平台，加强对中国网络空间的意识形态渗透，全方位打造对华网络价值传输平台，试图影响中国的政治进

[1] Department Of Homeland Security, “Blueprint for a Secure Cyber Future: The Cybersecurity Strategy for the Homeland Security Enterprise”, available at: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nppd/blueprint-for-a-secure-cyber-future.pdf> .

[2] 沈逸：“美国国家网络安全战略的演进及实践”，《美国研究》，2013年第3期，第5—8页。

[3] 以下论述都基于笔者对美驻华使馆官方微博的分析。

程,以求实现“和平演变”。美国国务院认为,“信息科技提供了大量接触外国公众的工具和信息产品,可使美国在全球观念和价值观竞争中取得有利地位”,积极“开展数字化外交(digital diplomacy)、国内外社交媒体和合作工具的使用水平,是影响外交行动的关键指标”。^[1]因此,美国着力于打造中文网站、开设官方微博,进入中国主流社交媒体,宣扬美国自由、民主的大国形象,推进“民主化”、“价值观外交”,以推动中国国内政治朝向美国期许的方向变化;并运用网络平台在客观中立的面具下进行倾向性的负面报道,支持境外反华势力对中国开展舆论攻击,散布谣言,推动网络“群体极化”局面的出现。^[2]

这里以美国驻华大使馆官方微博为例,从2014年6月至12月20日,共有909,602个粉丝。这不仅表明美国驻华使馆的微博已趋向常态化和制度化管理,还表明此网络媒介在中国的受众和关注度不容忽视。

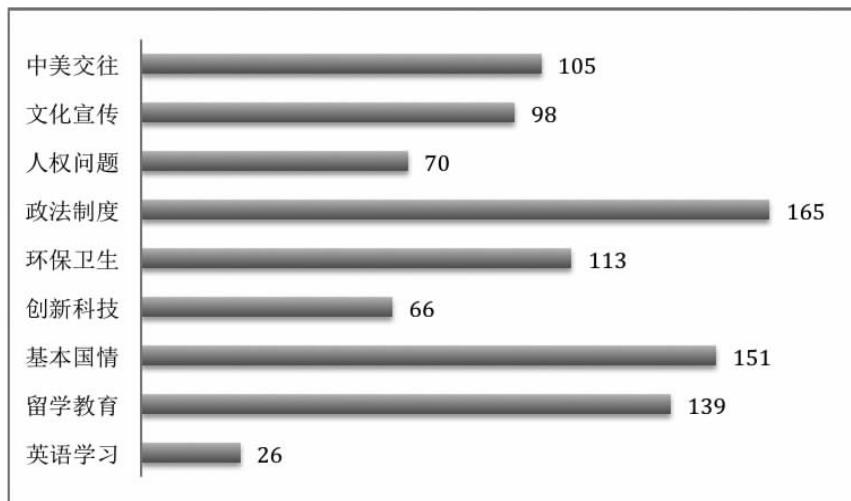


图1 美国驻华大使馆2014年6—11月份微博内容数量统计图示

[1]U.S. State Department Bureau of Information Source and Management: “U.S. Department of State IT Strategic Plan, Fiscal Years 2011 – 2013”, September 2010, available at: <http://www.state.gov/documents/organization/147678.pdf>.

[2]唐小松,王茜:“美国对华网络外交的策略及影响”,《现代国际关系》,2011年第11期,第33页。

第二,经济上,通过网络黑客攻击问题指责中国,恶意诽谤中国政府窃取美国经济、金融信息以谋取经济利益。2013年2月,美国网络安全公司曼迪昂特发布的报告称,中国政府参与和支持针对美国企业的网络入侵和窃密行动;美国国家反情报执行局声称,中国政府主导的商业间谍活动大量窃取了美国巨额投资研发产品的知识产权,将中国定为“美国的长期战略威胁”。^[1]2013年3月,时任美国国家安全事务顾问的多尼隆在其题为《2013年的美国和亚太》的演讲中,指责“中国对美国公司实施的黑客行为达到了前所未有的规模”,称中美间的网络安全问题已成为“美国对华政策的优先关注点”。^[2]

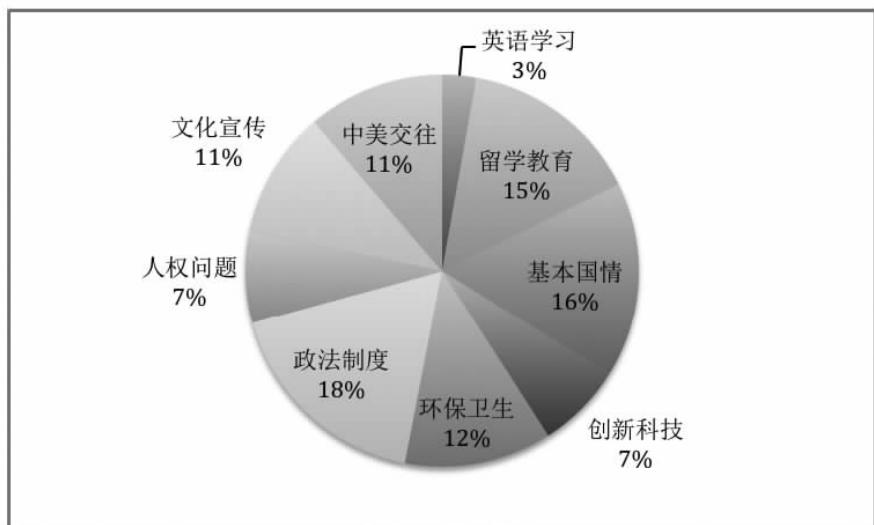


图2 美国驻华大使馆2014年6-11月份微博内容比例统计图示

[1]Frank J. Cilluffo, Sharon L. Cardash, “Cyber domain conflict in 21sr century”, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International station*, Winter/Spring2013, Vol. 14 Issue 1, p.41.

[2]Remarks By Tom Donilon, National Security Advisor to the President: “The United States and the Asia-Pacific in 2013”, March 2013, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>.

美国的类似行为带有丑化中国的经济发展路线、打压中国经济发展趋势的潜在动机，其目标指向就是以此减少美国的国际经济竞争压力，最终巩固美国的经济霸主地位。这种想法在美国一些舆论和精英当中并不少见。亚当·塞加尔(Adam Segal)在其发表的“中国的网络博奕：保持网络空间安全”一文中，提出美国公司和政府应该加强呼吁中国政府停止“网络犯罪行为”，“为使中国蒙羞，应将中国盗窃知识产权的事实提交世界贸易组织(WTO)，将中国塑造为海盗国家，通过贸易政策和制裁，提高网络间谍行为的代价，动员国际社会支持对中国施压”。^[1]这显示美国内部确有试图丑化中国网络空间活动等杂音，旨在既打压中国经济发展势头，又服务于美国捍卫网络空间支配地位的政治需要。

另外值得注意的是，隶属非传统安全领域的网络安全问题与传统安全问题相互交织，互相影响。由于中美所处的信息化发展阶段不同，双方对网络安全的认知差异和纷争波及到经济领域。2010年1月，谷歌公司宣称因为不满“中国互联网审查”和“中国政府攻击其服务器”而退出中国市场；美国经济与安全审议委员会认为中国的信息管控“是一种变相的贸易壁垒”，“通过签证限制、网络攻击、人身骚扰、徇私舞弊和威胁直接影响了美国的媒体公司开展业务、扩展市场”的能力。^[2]“谷歌事件”的发生成为中美网络空间之争延伸到经济领域的开端。后经过多方渲染，中国黑客窃取美国大量经济机密，带来了巨大的经济损失等，引起了美国商业界的集体不满和抵制。商业界开始要求中国政府加强保护知识产权的力度，这对十分复杂的中美关系来说非常不利。经贸关系在中美关系中充当了非常重要的“调节阀”和“过渡带”的作用，网络安全的摩擦增加了中美经贸关系恶化的风险，势必对中美关系的总体发展产生消极的影响。

[1] Adam Segal, “Chinese Computer Games: Keeping Safe in Cyberspace”, *Foreign Affairs*, June 2012, pp.7–8.

[2] USCC, “2014 Report to Congress of the U.S-China Economic and Security Review Commission,” Nov.2014, pp.32 –34, available at: http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%20Report.PDF.

三、中国可能的策略选择

目前，网络空间基本是无政府状态的全球公域。由于网络安全自身的复杂性、参与者的多元性、全球治理的复杂性，尚未形成统一的被普遍接受的运行规则。中美对网络安全的认知和关注重心存在明显差异：对中国而言，维护网络安全旨在更好地发展经济，保持国家政治、经济和社会稳定；对美国而言，则是维持对网络空间关键资源的单边垄断和控制。然而，各国的网络安全本质上是不可分割的整体，中国的网络安全与全球网络空间的安全密不可分。中国需要在坚持总体国家安全观的基础上，妥善应对美国的施压与挑战。

（一）寻找双方利益契合点，逐步推进务实合作

在清醒认识中美网络安全领域的争执和分歧同时，从致力于构建新型大国关系的大局出发，积极寻求双方易于合作的契合点，尝试设定某些具有相容性的合作目标，从具体的事务性领域合作着手，逐步扩大共同利益关注点，逐步推进网络安全领域的务实合作。随着人们对网络的依赖度以及网络犯罪发生的风险逐渐增加，若处置不当则会冲击经济增长和社会稳定。中美之间在网络空间领域应当努力寻找相互合作的共同基础，为此，合作路径的选择非常重要。

一是以反恐合作为基础。在反恐领域，中美两国存在共同利益和既有的合作经验；在非传统安全领域，网络恐怖主义是中美应共同面对的反恐任务之一。比如有报道称，哥伦比亚卡特尔(Columbian Cartels)、俄罗斯和马来西亚的有组织犯罪集团雇佣黑客，将其在传统领域的行动扩张到网络空间。^[1]另外，“基地”组织近年来最大的扩张是在互联网上，^[2]使

[1]Nir Kshetri, “Diffusion and Effects of Cyber Crime in Developing Economies”, *Third World Quarter*, Vol.31, NO.7, 2010, p.1057.

[2]Lynne Manganaro, “Combatting Cyber Extremism in the Global Environment”, summer, 2008, 转引自丛培影：“国际网络安全合作及对中国的启示”，《广东外语外贸大学学报》第 2 卷第 4 期，2012 年 7 月，第 78 页。

用所属网站向外界发出恐怖袭击的威胁,渲染恐怖气氛,以达到政治目的。网络恐怖主义^[1]得益于网络空间的开放性、无国界性、快捷性等特点,以及破坏力强、袭击成本低廉,更重要是其具有高度隐蔽性,难以被准确定位。中美都是恐怖主义的受害者,实践表明加强反恐合作符合双方共同利益。有学者评论说,中美的反恐合作是最具有建设性和最富成效的,尤其是“9·11”后中美之间的情报分享达到了冷战之后的最高水平。^[2]类似经验对思考中美网络安全信息共享和保护有借鉴意义。

二是重视从具体事务性领域合作开始。比如,从开展网络司法执法方面的务实合作、保护消费者银行账户安全、防范和治理电信诈骗、确保数据安全存储等着手,寻求走出战略互疑困境的途径,探索建立战略互信的基础及可行性。

三是在必要时中国需要与国际社会一道,通过典型个案揭露美国网络安全政策的虚伪性和双重标准,并借此敦促美国在网络安全领域减少零和博弈的对抗性思维。“斯诺登事件”使美国失去了道德的制高点,反映了美国在网络安全问题上采取的双重标准和虚伪性。

(二)不断完善网络安全建设的基本思维

首先,可研究并尝试动员私营领域加入网络安全治理的可行性,加强与相关企业和私人机构的合作,更有效地整合媒体、私人公司等社会组织的相关资源。美国在网络安全领域十分注重私营领域的角色和作用,在关键基础设施保护、规则制定、系统完善方面,都注重调动私营部门的参与,注重加强同私营部门和公司网络威胁信息共享的容量。^[3]2013年2月,美国国防部向一些承包商和分包商提供网络安全保护,通过

[1] 丛培影:“国际网络安全合作及对中国的启示”,《广东外语外贸大学学报》2012年第2卷第4期,第77页。

[2]Zhang Jiadong, Zheng Xin, “The Role of Nontraditional Security in China-US Relations: common ground or contradictory arena?” *Journal of Contemporary China*, 2012, 21(76), July, p.628.

[3]White House, “Executive Order13636—Improving Critical Infrastructure Cybersecurity”, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/executive-order-improving-critical-infrastructure-cybersecurity>.

允许这些企业使用国防部开发的软件包来抵御外来恶意软件的攻击。2013年《国防授权法案》规定,国防承包商要加强审查并报告其网络的被攻击情况,允许政府人员来调查和分析这些网络盗窃的数据。^[1]“斯诺登事件”披露了谷歌、雅虎、Facebook、YouTube等大型互联网企业与美国政府不为人知的合作,表明这些互联网巨头都存在向美国国家安全局开放服务器的嫌疑,以便其监控全球网民的邮件、即时通话及存取的数据。^[2]

鉴于中国网络关键基础设施发展较晚、整体技术较发达国家尚有差距的现实,提高网络防御外部入侵和攻击的能力,逐渐改变中国在核心技术领域受制于人的局面就显得格外迫切。这既需要政府相关部门的积极推动和政策引导,也需要通过机制创新,借鉴美国的相关实践和经验,有步骤、有组织地动员和运用私营领域的人力、资本和技术资源,弥补政府层面的相关不足或短板;同时积极推动相关企业强化和提高抵御网络攻击的能力。

其次,完善并强化个人对网络安全的认知,积极引导社会舆论的关注,让更多民众重视网络安全的重要性,充分调动社会积极性,提高防范意识。美国政府十分重视对公众网络安全意识的培养,这对频受网络攻击之害的中国而言同样重要。加强对公众网络安全意识的重视和引导,有助于降低遭受网络攻击的频度,并在全社会范围内形成防范网络漏洞的氛围。

(三)加强与俄罗斯的合作,推动公正合理的网络空间国际规范建设

网络空间的影响范围广、难以溯源性等特点决定了网络安全需要国际范围的合作,一国难以凭一己之力打击网络犯罪,维护网络安全。在网络安全领域加强与俄罗斯的合作,基于以下战略考虑。

首先,俄罗斯曾是网络安全议题“国际化”的最主要推动者。^[3]上世

[1]李恒阳:“奥巴马第二任期美国网络安全政策探析”,《美国研究》2014年第2期,第60页。

[2]袁征:“中美关系中的网络安全问题”,《和平与发展》2013年第4期,第18页。

[3]刘建伟:“恐惧、权力与全球网络安全议题的兴起”,《世界经济与政治》2013年第12期,53页。

纪 90 年代中期,为了防止美俄信息差距的不断扩大,俄罗斯以联合国大会为平台推动网络(信息)安全议题,受到广泛关注。在其努力下,网络安全的重要性越来越为国际社会所重视。相比其他新兴经济体,俄罗斯在推动网络安全议题的国际规则制定方面有较丰富的经验。而且俄美之间关于网络空间的探索性对话和合作经验值得中国借鉴。比如,建立热线和应急机制等直接沟通渠道,以应对网络安全危机的爆发。俄美一度在框架结构内(如八国集团、欧安组织)制定应对网络战的行为规范,尤其在技术领域加强双边合作的经验值得反思总结。

其次,在网络安全领域,俄罗斯与中国有相似的政治立场:一是中俄都强调互联网管理主权,以安全为前提,网络安全的内涵不仅包括网络基础设施的安全,还包括信息内容本身,强调自由要以主权管辖为前提;美国则强调不受限制的互联网自由,主张信息自由流动。二是在互联网自由和互联网主权之争中,中俄都强调互联网治理方式中主权国家的核心作用,政府的网络审查和监管是必要措施。相反,美国等则主张减少政府的介入,倚重私有部门在维护网络安全中的作用。三是中俄两国更倾向于推动多边组织,比如联合国的积极介入,美国则反对多边组织分享互联网支配权力。

再次,由于俄罗斯谋求限制美国信息技术军事优势的行为,受到了旨在谋求网络空间支配地位的美国抵制,美俄之间在网络安全领域的矛盾也在不断加深。在此背景下中国加强与俄罗斯的合作,有助于改变中俄在相关领域话语体系处于边缘的现状,进而有助于推进公正合理的国际网络安全规则的制定。

(四) 加强与发展中国家合作,建立符合其利益的国际网络安全规范

中国可在力所能及的范围内向发展中国家提供技术、资金支持,以帮助其解决网络安全问题,并最终确立符合发展中国家利益的网络安全规范。加强与发展中国家在网络安全领域的合作具有重要战略意义。

首先,发展中国家的相关法律法规、执行机制不健全,相关专业知识和技术人才短缺,网络犯罪的防范意识不足,导致其网络空间的防卫机制薄弱、易受攻击,因而是网络犯罪的高发地区。国际电信联盟秘书长哈

马德·图埃（Hamadoun Toure）在评价非洲网络犯罪的高发风险时指出：“现如今，网络罪犯视非洲为网络空间非法行径却能免于处罚的安全天堂。”^[1]向发展中国家提供资金技术支持，不仅可以在技术层面加强发展中国家的防范意识和能力，强化社会认知，维护商业安全、保护知识产权，而且可以联合发展中国家引导议题设置，构建全球公域的规则。

其次，在维护网络安全，建构国际规则方面，美国已经形成了网络安全规则制定联盟。美国原有的北约在传统安全协作领域的丰富经验和现有的囊括美、英、澳、加、新西兰的“五只眼”情报联盟^[2]和《欧洲网络犯罪公约》，为美国网络安全多边对话、集体协防奠定了良好基础。中国凭借一国之力难以与其抗衡，一旦美国取得了相关话语体系的支配地位，中国与其他发展中国家很可能在关乎国家主权的网络空间领域丧失主动。

2012年12月，在国际电信世界大会上，中俄等国希望国际电信联盟能获得更多网络空间治理权限，遭到美国反对。美、英、澳、加等55个西方国家拒绝签署新电信规则，俄罗斯和以中国为代表的89个发展中国家予以签署，充分显现了国际阵营在网络安全议题上立场的分化。^[3]国际阵营的分化，无疑显示了拥有根服务等技术优势的国家与网络空间技术劣势国家之间的激烈竞争和分歧，也是发达国家与发展中国家之间主权控制权的斗争。中国应加强与俄罗斯和发展中国家的合作协调，争取网络空间全球治理的国际规则制定权，改善互联网治理结构。

四、结语

总体而言，奥巴马任期以来的网络安全政策层次比较分明、重点也

[1]Nir Kshetri, “Diffusion and Effects of Cyber Crime in Developing Economies”, *Third World Quarter*, Vol.31, No.7, 2010, p.1065.

[2]Frank J. Cilluffo, Sharon L. Cardash, “Cyber domain conflict in 21st century”, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International station*, Winter/Spring2013, Vol. 14 Issue 1, p.45.

[3]汪小风：“中美关系中网络安全问题”，《美国研究》，2013年第3期，第24页。

很突出,经历了一个主动性逐渐增加、网络安全防御政策体系逐步完善的过程。迄今美国官方虽未公开否定构建中美“新型大国关系”的必要性,但在网络安全问题上时常施压中国,进攻性姿态贯穿其中,增添了近年来两国政治、外交等领域的分歧和摩擦。

中美两国的结构性矛盾、网络空间的自有特点和全球治理规则的缺失,很大程度上阻碍了两国在网络空间的合作,甚至可能会进一步加深两国的战略疑虑。中美在网络安全领域矛盾的加深,可能会导致网络空间军事化,网络军备竞赛加剧,或有爆发冲突的危险,^[1]但中美两国在网络安全合作领域也存在某些共同利益,双方需要积极拓展合作空间。中美两国应摒弃“进攻者占优”的思维定式,在建设新型大国关系框架内从具体事务合作着手,总结中美反恐合作的经验教训,并可借鉴美俄网络空间合作模式,结合具体实际,加强顶层设计和战略规划。面对美国网络安全领域的技术优势和霸主地位,中国更需要加强国际对话协商与合作,充分利用既有多边外交平台,借鉴他国先进的网络管理理念、网络防御科技,积极参与国际网络安全规则制度建设,共同打造公正合理的全球网络安全治理框架。此外,要从战略高度重视树立中国积极的、负责任的网络安全维护者形象,应对甚嚣尘上的“中国网络威胁论”,切实维护网络安全,打击网络犯罪和网络恐怖主义。

[收稿日期:2015-01-06]

[1]蔡翠红:“美国网络空间先发制人战略的构建以及影响”,《国家问题研究》2014年第1期,第52页。

乌克兰危机及其对中国发展的启示

张严冰 曾志敏

[内容提要]乌克兰危机是当前最为引人注目的国际政治问题。本文概述了乌克兰危机的起因及发展过程，并从内部的特殊历史文化与民族矛盾、外部的地缘政治势力干预以及西方现代民主政治实质的角度，探讨了冷战后乌克兰政治民主化进程所遭遇的挫折及其原因。基于当前极为复杂的内政外交背景，乌克兰危机对中国发展带来诸多重要的启示：首先，非西方国家政治民主化进程深受国际政治势力的影响；其次，民族和宗教问题复杂的国家实行民主选举制度更容易导致政治混乱乃至国家分裂；再次，一个国家的政治制度必须以一国的特定文化作为支撑；最后，选举不是解决中国当前发展面临问题的万能药方。

[关键词]乌克兰危机 国际政治 选举民主 中国发展

[作者简介]张严冰，英国谢菲尔德大学哲学博士，清华大学公共管理学院国际战略与发展研究所副所长；曾志敏，清华大学公共管理学院博士研究生。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)01-0072-12

作为一个拥有约 4,600 万人口、国土面积比法国大 2.5 倍的国家，乌克兰正经历着自 1991 年独立以来最严重的国家危机，突出表现在社会暴力冲突、经济系统崩溃以及国家主权分裂诸问题上。从结果来看，这场危机最终在美、欧、俄等大国势力角逐下以克里米亚地区脱离乌克兰加

入俄罗斯、导致乌国家分裂而告一段落。毋庸置疑，乌克兰危机对于这个正在经历西方主导下的政治民主化进程的转型国家带来了不可忽视的巨大冲击。对中国而言，深入剖析乌克兰危机，也必然会对未来政治经济发展方面有诸多重要启示。本文主要分为四个部分：第一部分概述了乌克兰危机的起因及其发展过程；第二部分从历史文化和地缘政治的角度分析了冷战后乌克兰政治民主化进程的后果及所遭遇挫折的成因；第三部分回溯至西方现代民主政治制度的宪政与法治根基，进一步探讨了导致包括乌克兰在内的转型国家和后发展国家政治民主化实践失败的制度与文化根源；最后部分则基于中国当前的内政外交背景，讨论了乌克兰危机对于中国未来发展所带来的的重要启示。

一、起因与过程：乌克兰危机何以至此？

造成乌克兰如此动荡不已局势的直接导火索，是 2013 年 11 月 21 日总统维克托亚努科维奇迫于俄罗斯的巨大压力，宣布暂缓签署筹备多年的旨在强化与欧盟贸易关系的《欧盟协定与深入广泛的自由贸易区协定》，转而寻求同俄罗斯进行更密切的合作。事实上，许多乌克兰人也反对这项与欧盟之间的贸易协议，因为这项协议要求赋予欧盟商品以全面准入乌克兰的资格，却没有给予乌克兰可将其大部分农产品出口到欧洲的资格。

然而，亚努科维奇的决定却引发了乌克兰亲欧示威运动。随着反对派政党的加入，一场由上万人参与的大规模抗议运动在首都基辅的独立广场上演，强烈要求亚努科维奇下台。在这场抗议运动的参与者之中，出现了反对派议员、民族主义的自由党，甚至还有像“正义部”和“共同事业”等极右民族主义组织，而人数最多的群体则来自西部，他们在政治上反对俄罗斯控制乌克兰，强烈支持乌克兰融入欧盟。本来就紧张的示威活动在 11 月 30 日又出现了一种更具暴力倾向的转折。当日，乌克兰内务部特种部队展开强行驱散行动，伤及数十人。抗议运动因此变得越来越极端：反对派占领了基辅市政府，并在接下来的数月将其作为后方基

地。乌克兰政治和社会危机自此全面爆发。

在美国和欧盟的支持下,反对派的诉求开始从欧洲一体化转向要求废除“破坏自由”的法律、释放被捕示威者、让现任政府下台并提前举行总统选举。虽然总统亚努科维奇后来解散了政府并邀请反对派领导人来担任总理,但这种妥协并未有效缓和紧张局势。2014 年 2 月 18—20 日,数千名示威者举行号称“和平进军”的示威活动,并与军警发生激烈冲突,并造成至少 75 人死亡,数百人受伤。暴力程度之高导致亚努科维奇总统的阵营产生裂痕,亲俄的亚努科维奇日益被孤立并受到来自美欧国家的严重施压,他不得不做出让步,和反对派代表在基辅签署了解决乌克兰危机的协议,内容主要包括:立即恢复限制总统权力的 2004 年宪法;在 2014 年 12 月之前举行总统选举;结束紧急状态;各方都必须“制止使用暴力”等。

然而,亚努科维奇的政治让步并没有结束反对派的抗议。2014 年 2 月 22 日,亚努科维奇被迫离开首都,随后流亡于俄罗斯。乌克兰议会选举反对派的祖国党第一副主席图尔奇诺夫为新议长,取代业已辞职的议长。随后,议会通过包括解除亚努科维奇的总统职务、释放前总理季莫申科等在内的决议,并宣布将于 5 月 25 日提前举行总统选举。

2014 年 2 月 26 日,俄罗斯总统普京宣布提升俄西部军区和中央军区的戒备等级。3 月 1 日,克里米亚自治共和国总理阿克谢诺夫发表声明,请求俄罗斯提供帮助,以保障克里米亚的和平。俄军随后进入克里米亚半岛,在亲俄民众和武装人员的配合下基本控制了这一地区。3 月 16 日,克里米亚自治共和国举行公投,并以 96.6% 选票赞成克里米亚加入俄罗斯联邦。克里米亚议会随后通过决议,宣布克里米亚脱离乌克兰独立,并申请加入俄联邦。3 月 17 日,俄罗斯总统普京签署《关于承认克里米亚共和国》的总统令,承认克里米亚共和国(包括塞瓦斯托波尔市)为主权独立国家,拥有特殊地位。18 日,普京正式将克里米亚加入俄罗斯的要求通知俄罗斯议会,开始实施相关立法程序。与此同时,俄罗斯一方面紧急运送 10 亿卢比到新成立的克里米亚中央银行供当地稳定货币,另一方面宣布将在克里米亚采取全面军事行动,要求克里米亚的乌克兰

军队投降。俄罗斯国家杜马(下议院)于3月20日、联邦委员会(上议院)于21日先后批准了克里米亚及塞瓦斯托波尔市作为新主体加入俄联邦的国家间条约,以及有关克里米亚及塞瓦斯托波尔入俄和俄联邦新主体一体化过渡期的程序的联邦宪法法律。俄罗斯总统普京于3月21日签署了克里米亚加入俄罗斯联邦的法案,使其正式生效。至此,克里米亚完成了加入俄罗斯联邦的所有法律程序,正式成为俄联邦的一部分。

面对克里米亚入俄的态势,美国、欧盟及其他西方国家拒绝承认克里米亚公投结果,认为公投违反了乌克兰宪法和国际法准则。在俄罗斯3月17日宣布接受克里米亚加入俄联邦要求之后,美国及欧盟成员国表示要对俄罗斯进行制裁,对俄罗斯和乌克兰多名被欧美认定为破坏乌克兰主权和领土完整的官员进行签证限制并冻结其财产。^[1] 尽管如此,这依然改变不了克里米亚已经脱离乌克兰加入俄罗斯联邦的既成事实。

毫无疑问,推翻亚努科维奇政权的大部分抗议者们对国家怀有美好憧憬,即反对腐败、专制的政府,渴望建立一个符合西方标准的民主政体。然而,身处美、欧、俄大国势力角逐的地缘政治背景下,选举民主非但不能为乌克兰带来一个有效运转的民主政府,反而让乌克兰陷入种族冲突和国家认同危机的泥淖而不能自拔,始终摆脱不了内部社会分裂、外部被东西方两股不同的力量拉扯的宿命。2004年的“橙色革命”是如此,今日的乌克兰悲剧亦如此,而且情况显得更为糟糕。

二、文化与地缘:选举民主为何救不了乌克兰?

从民族起源上,乌克兰人与俄罗斯人同属一个种族,都是东斯拉夫人。乌克兰主体民族为乌克兰人,但俄罗斯人也不少,约1,000万,占乌

[1] 关于乌克兰危机过程叙述的资料,部分参考了以下文献:董涵潇、孙奉赛:“乌克兰问题的前世今生——‘橙色革命’以来的大事纪”,《人民日报》海外版,2014年3月7日,第14版;贾秀东:“乌克兰局势为何‘事出有因’”,《人民日报》海外版,2014年3月10日;央视网关于“乌克兰暴力冲突震惊世界”的主题报道,<http://news.cntv.cn/special/wklbct/index.shtml>.

全国总人口的 22%左右。乌克兰西部受波兰、立陶宛影响深刻,形成了天主教文化,主要说乌克兰语,有强烈的西方情结;而东部和南部地区受俄罗斯影响较深,信奉东正教,主要说俄语,亲近俄罗斯。^[1]可以说,长期以来乌克兰东西两边的民族属性、宗教信仰、政治文化和历史传统都相差甚大。乌克兰历史文化的分裂性,明显地是因为有大国的烙印,从而使乌克兰东西部民族认同大相径庭。西部认同西欧文化,敌视俄罗斯文化;而东部认同俄罗斯文化,敌视西欧文化。民族认同关系到国家体制的选择,东部希望能够融入俄罗斯,追求和俄罗斯的一体化,而西部则敌视俄罗斯,追求与欧洲的一体化。^[2]因此,从社会结构来说乌克兰处于分裂的状况。

乌克兰地缘战略位置既特殊而又极为重要:它地处东欧平原、黑海之滨,是东方与西方的交汇地带;俄、美、欧(盟)三大势力在此争雄;天主教、伊斯兰教、东正教各有市场;北约、欧盟和独联体三大国际组织互不相让。对于俄罗斯而言,乌克兰是俄连接欧洲和南下黑海的必争之地,失去乌克兰就意味着俄罗斯进一步向欧洲边缘地区后退成为一个亚洲国家。对于西方而言,乌克兰是北约和欧盟东扩、扩大冷战战果、把欧亚大陆纳入西方体系的必经之地。西方天主教势力要东进、泛伊斯兰主义要北上,乌克兰是关键屏障。^[3]历史上,乌克兰作为一个独立国家的时期很短,这片土地曾被蒙古帝国、俄罗斯、波兰、立陶宛大公国、奥匈帝国统治过,直到 1991 年苏联解体才成为一个独立的国家。然而,由于“谁控制了乌克兰,谁就控制了大半个欧洲”,来自于东方和西方的外部力量对于独立后的乌克兰的干预,却始终大大超过了国家内部治理。因此,从国家主权行使权能来看,乌克兰拥有国家领土统一的光鲜外表,却始终没有国家主权完整的强健心脏。

由于西方长期主导了现代化发展的范式,在苏联解体的后冷战时

[1]侯隽:“‘我是谁’:乌克兰的宿命之问”,《中国经济周刊》2014年3月3日。

[2]Eugene B. Rumer, Eurasia Letter, “Will Ukraine Return to Russia?” *Foreign Policy*, No. 96, 1996.

[3]李兴:“乌克兰独立以来与俄、美、欧(盟)关系演变述评”,《东欧中亚研究》2002年第4期。

代，独立后的乌克兰选择了融入西方社会的发展道路，用西方社会的政治原则来改造国家，以建设一个符合西方价值理念的全新的乌克兰。在政治制度上，乌克兰进行了以政治自由化为手段、以多党制为基础、以三权分立为目标的政治改革；在经济制度上，乌克兰根据发展市场经济的主导方向，改造了苏联时期的法律体系，根据欧洲的标准修订了《国有企业私有化法》、《乌克兰海关法》、《乌克兰劳动法》、《乌克兰税法》、《乌克兰知识产权法》、《乌克兰劳动法》等法律，不断加强与欧洲的经济接轨，并积极争取加入世界贸易组织。鉴于乌克兰与俄罗斯的特殊关系，美国把乌克兰视为冷战后对俄博弈的一个极重要的舞台，想把俄罗斯势力彻底赶走，使乌克兰从一个“不正常”的欧亚帝国变成一个“正常的”民族国家，从而为北约的再一轮东扩打开通道。因此，以美国为首的北约与乌克兰建立了特殊关系，双方成立了北约—乌克兰协商委员会，乌克兰成了北约的和平伙伴关系国。毫无疑问，乌克兰一旦加入北约，世界上最强大的军事政治集团就会直逼俄罗斯南大门，给其国家安全和民族心理带来极大的威胁和压力。

自乌克兰实行西方选举民主制度以来，内部的民族矛盾以及外部的大国势力角逐就充分凸现在各次总统选举或议会选举中的政治舞台上。独立以来 20 余年，围绕总统、议会和政府之间权限的划分问题以及乌克兰亲俄国、还是亲西方的外交战略问题，乌克兰各派政治力量之间一直存在尖锐矛盾和斗争。这种问题除了在当前反对派推翻亚努科维奇政权的政治危机中暴露无遗之外，10 年前的“橙色革命”就做出了充分诠释：2004 年乌克兰举行了独立以来的第四次总统选举，得到俄罗斯支持的时任总理亚努科维奇在最后一轮投票中以微弱优势胜出。而自始至终获得美国与欧盟支持的反对派“我们的乌克兰”领导人尤先科和他的支持者则称大选舞弊，随即组织大规模示威游行，成功实现选举结果翻盘，号称“美国女婿”的尤先科得以顺利就任总统，由季莫申科出任总理。在这次“橙色革命”中，虽然政治危机在形式上顺利度过了，但是亚努科维奇和尤先科两位候选人治国纲领的重大分歧，导致他们分别代表的乌克兰东西部地区尖锐对立，由于双方力量基本旗鼓相当，加上双方阵营为了选

举胜利大肆渲染这种分歧，乌克兰社会分裂格局进一步固化。

除了“橙色革命”以外，事实上，乌克兰独立以后的历次总统大选，都明显表现出东西部纷争以及国际势力支撑的特点。1994年乌克兰举行总统大选，国内民众呈现出明显的两极分化：西乌克兰选民倾向把选票投给支持经济体制改革和乌克兰国家独立地位的亲西方候选人，东部选民则倾向于支持与俄罗斯保持密切关系、维持前苏联经济体制的政党和领导人。2010年1月，乌克兰举行第五次总统选举。亲俄的亚努科维奇以48.8%的微弱优势，击败亲西方的时任总理季莫申科而当选总统，但亚努科维奇从未在乌克兰西部任何一州赢得多数选票，而亲西方候选人在乌克兰东部一些州的选票也从未超过20%。^[1]

基于极为特殊的历史文化和地缘政治背景，乌克兰国内亲俄与亲西方的思想都有基础和市场，势力都比较大，从普通老百姓到知识分子再到政界精英，都表现出明显而严重的分歧。^[2]因此，选举民主制度不仅不能将乌克兰改造成为符合欧美标准的民主国家，实现国强民富的现代化发展目标，反而成了破坏国家认同、撕裂民族社会以及由大国利益操纵的一把利器。显然，选举民主救不了今日陷入困境的乌克兰。

三、宪政与法治：乌克兰依西方“葫芦”难画“瓢”？

随着冷战结束、苏联解体以及中国的改革开放，国际格局发生重大变化，美国和被它所左右的国际组织自上世纪80年代开始推动新自由主义发展模式的普遍化，即所谓的“华盛顿共识”。西方国家将自身复杂的经过长时间磨合的民主制度简单化，它们为转型国家所设计的民主简化为多党派竞争的“选举民主”。欧美国家将此视为民主政治的“国际标准”，并以此作为承认经选举产生的别国政府的前提，或者是向它们提供政治经济发展援助的政治前提。这是直接向当今国际法中的政府承认制

[1] 朱适：“试析两次乌克兰总统选举与国内政治危机”，《国际论坛》，2010年第5期。

[2] 陆钢，张耀：“乌克兰选举与大国地缘政治”，《俄罗斯研究》，2005年第1期。

度进行挑战。

可以说，在苏联解体的后冷战时代，作为世界上唯一的超级大国，美国以前所未有的狂妄劲儿带领西方国家快速推进全球民主化进程，催生了一大批“民主化”国家，甚至不惜采用武力手段，打开它们所认为的专制独裁政府的国门输入民主选举政治制度，如伊拉克、利比亚、叙利亚等。然而，除了极个别国家，如希腊、西班牙、阿根廷、巴西、智利较为顺利地从专制政权转型为民主政府外，绝大多数名义上的民主国家基本上只剩下“选举民主”这样一件单薄的外衣，而实际上沦落为寡头专制政权。更为严重的情况是，被西方视为民主政治国际标准的民主选举，事实上成了造成一些国家国内政治势力相互倾轧、社会矛盾激化乃至民族分裂的制度渊薮，这在最近的埃及、泰国和乌克兰等国内乱象中暴露无遗。

为什么西方的民主制度不能够在转型国家和后发展国家中生根发芽？这就涉及到如何理解西方民主政治实质内涵的问题。纵观西方民主政治发展史，可以非常清晰地发现，选举并不是民主政治的本质特征，甚至都不是最主要特征。以英国为例，如果将 1640 年的英国革命或随后的 1689 年的“光荣革命”看作现代民主政治的开端的话，在 143 年以后的 1831 年，英国有选举权的人也只占成年人口的 4.4%；直到 1928 年，英国妇女才获得与男子一样的投票权（21 岁）。即使这样，英国的选举制度也不是真正意义上的普选，直到 1948 年以后普选制才最终得以实现。^[1]除英国外，美国、法国以及相当多欧洲国家普选权的实现，都经历了一个漫长的历史过程。因此，如果认为一个国家只有在出现真正普选的情况下才能称之为民主，这样世界上那些民主国家的历史恐怕都不超过 100 年。显然，以现代正统民主国家自居的英美等国是不会接受这样的民主定义的。

选举之所以会成为现代民主制的一大特质，约瑟夫·熊彼特（Joseph A. Schumpeter）的精英民主理论对此进行了深刻的阐释。^[2]熊彼特从经济

[1] 王绍光：《民主四讲》，北京：生活·读书·新知三联书店，2008 年，第 56—58 页。

[2][美]约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，北京：商务印书馆，1999 年。

学上论证了一个经济和文化逐渐多样化的现代社会,人民对于共同的幸福不可避免地持有各种各样不同的理解,这种分歧也不可能通过理性的交流和观点来沟通,因此在社会中,人们对于生活天然具有不同的竞争性观点,其间的差异不可能完全消除,即经典民主理论的价值前提“公益”是无法认识和论证的。既然“公益”和“人民的意志”无法论证,那么建立在这两者之上的“人民的统治”或“大多数人的统治”就不应该成为民主政治的理想。熊彼特批判地吸收了政治精英主义理论,认为民主本身不是目的,而是一种政治方法,这种方法就是选举。选举过后,政治行动就是政治家的事情而不是人民的事情,人民不应该再去告诉政治家该如何行动。换言之,在熊彼特看来,民主选举的本质并不是实现人民自己的统治,而只是公民选择谁来领导他们而已。自熊彼特开始,民主制度就意味着不同党派(利益集团)之间的竞争,而在竞争中获胜的某一政党或者政党联盟获得执政的合法性与权力。也可以说,多党派在竞争中确立了一种“选举的独裁”,即选举等于民主。这种民主模式是西方国家运行最久的一种民主形态,也是当今世界上最具有“统治力”的民主形态。但是,当民主往往被简化为选举,选举被简化为选票,选票被简化为多数决定时,其弊端也显而易见,它不但导致政党的冲突,而且限定了民主政治的备选项,阻碍了对其他“正当形式”民主政治的追求。

选举民主制度在西方国家之所以能够有效运行,关键在于其坚固的宪政和法治的制度基础。换言之,缺乏宪政和法治根基,就是转型国家和后发展国家民主化实践失败的根源所在。就乌克兰而言,虽然在独立之初就全面引进了西方民主政治制度的形式,但一直都缺乏民主制度有效运转所需要的宪政和法治保障,因此不同利益集团的代言人在总统选举中胜出上台执政以后,都会滑向“寡头”政治,寡头或少数人的政治权力则以多数人的名义为所欲为,听任政府官员及其子女或家属在私有化的过程中大搞腐败活动,中饱私囊。例如,亚努科维奇当选总统以后,不仅通过修改宪法将权力从议会和政府转移到总统手上,而且将亲信安插在治安和内政主要职位上,贪污蔓延到了政府机构的各个角落。在亚努科维奇执政时期,乌克兰在“透明国际”的腐败调查中排名第144位,进入

最腐败的国家行列。另一方面，乌克兰国民则生活在贫困的边缘。2013 年人均国内生产总值(GDP)约为 3,800 美元，不到邻国俄罗斯的三分之一。在苏联时代，乌克兰曾站在工业化的前列，但由于独立后的经济混乱和亚努科维奇政权的腐败，国家发展陷入倒退。^[1]乌克兰实行民主政治制度所遇到的问题，在埃及、泰国等非西方国家中也在出现，并严重困扰着参与“街头民主”中的人民。

由于宪政和法治的产生需要一个国家公正的政治秩序和道德准则，以决定什么是可以接受和不可以接受的行为，进而决定法律制度和经济表现，从根本上说，这是一种基于特定文化的实践。例如，2000 年美国总统大选时，小布什按选民人数算就是少数派，而戈尔是多数派，但少数派的小布什却赢了多数派的戈尔，戈尔最后也接受了选举结果并承认小布什获胜。但是同样的情况发生在非西方国家的民主实践中，如埃及、孟加拉、泰国和柬埔寨的反对党要么抵制大选，要么拒绝接受选举结果。从这个意义上说，非西方国家若想依西方民主的“葫芦”画成“瓢”，就要有西方的宪政和法治制度，那么就要全面接受西方的政治哲学或盎格鲁—撒克逊文化。但一国的文化是在很长的历史过程中形成的，要想转变谈何容易！

四、教训与借鉴：乌克兰危机给中国带来什么启示？

历史地看，政治民主化是不可逆转的世界潮流。然而，是否通过实行多党竞争的选举制度来实现政治民主化，对于中国而言却是一个需要审慎对待的大问题。当前中国，在内政上，台湾问题悬而未决，分裂主义和恐怖主义势力猖獗，而且经济社会发展也步入了全面深化改革的深水区；在外交上，东海和南海争端进入胶着状态，而美国的重返亚太战略也带来了前所未有的国际压力。在这种内政外交的背景下，中国能够从乌克兰危机中获得诸多教训和启示。

[1] 石川阳平：“亚努科维奇政权被腐败葬送”，<http://cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/8178-20140225.html>. (上网时间：2014 年 2 月 25 日)

首先，非西方国家实行民主制度不可排除西方有意推动的因素，其民主化进程深受国际政治势力的影响。

从意识形态的角度来看，改革开放以后，西方国家及其支持的国际组织在附带一定政治经济条件的前提下将国际资本带进了中国市场，此外，也通过为中国知识分子大幅度开放留学教育以及提供研究经费资助的方式，将西方的价值体系引入中国的政治经济改革进程当中。西方对中国改革的影响力在苏联解体以后更为明显、不断加强。总体上说，中国的经济体制改革深受新自由主义经济学的影响。此外，在当今中国的知识分子群体当中，有相当一部分人在政治改革态度上秉持的是西方自由民主政治价值理念，他们主张中国未来要走民主选举的政治改革道路。虽然中国的地缘政治的特殊性与乌克兰不同，但是一旦中国实行民主选举制度，国际势力必定会通过各种途径（如提供政治献金、扶植代理人等）对国内政治利益集团发挥重要影响作用。换言之，在此情况下，国家主权有可能在一定程度上旁落在国际势力的手上。在近代史上，中国就深刻经历过这种无法左右自己命运的痛苦时期。

其次，民族和宗教问题复杂的国家若实行民主选举制度，更容易导致政治混乱乃至国家分裂。

民主本质上是大多数人的统治，而多数人之间的利益很难一致化，甚至可能存在对立性的种族或根本性物质利益的对立。那么，在民主选举制度下，政党间的竞争是在聚合不同选民的偏好，政党之间的冲突就是不同选民偏好的冲突，有时某一政党为了获得执政的权力，会故意激化不同选民之间的冲突，从而对社会秩序造成破坏。因此，对于民族、宗教问题复杂，社会结构二元极化对立的国家而言，选举不仅不能弥合国内民族、宗教之间和社会阶层之间的分歧，反而会进一步强化问题和矛盾的对立和冲突，从而有可能从根本上破坏政治价值共识，动摇国家认同根基，导致国家分裂的结果。克里米亚地区的独立，使得乌克兰饱尝这方面的恶果。如今，中国的台湾统一问题悬而未决，疆独和藏独分子的分裂主义和恐怖分子活动较以往更为猖獗，甚至港独分子也在不断制造事端，在这种复杂的国内形势下，贸然推行民主选举制度可能会导致政局

混乱和社会分裂的严重后果。

第三，一个国家的政治制度是其文化的外化，没有特定文化作为支撑，西式民主制度难以有效运转。

文化与民主政治的关系，早在托克维尔的《论美国的民主》中就有深刻探讨，即美国的民主之所以能够运转起来，是因为其拥有上帝为美国人安排的独特的、幸运的地理环境，法治精神以及公民守法而又关心公共事务的民情。事实上，与西方文明发展相比，中国的国情迥异，其文化思想、政治体制、经济变迁自身可以构成一个独立的领域。因此，中国即使削足适履，全面引入西方现代政治制度，最终也必定导致水土不服的恶果。由于中国文化自成体系且源远流长，若要对文化进行全面西化改革，显然不切实际。

第四，选举不是万能药，解决问题要以保持中央政权统一和政治稳定为前提。

中国未来的发展确实面临一系列的严峻挑战，例如后金融危机时代国际形势剧烈变化，部分党政官员贪污腐败，贫富分化、地区发展不平衡，老龄化问题开始出现，资源环境对进一步发展的约束加大，等等。但我们必须清醒地意识到，有的问题也许可以通过体制改革、政策调整来解决，但有的问题是纯粹的经济、社会或环境问题，仅靠政治上的变化也未必有效。乌克兰危机从长期来看对中国最大的启发性在于：一切问题的解决都要以保持中央政权统一和政治稳定为前提，但腐败始终都是销蚀执政根基的最主要原因，因此，保持执政党和政府的廉洁是实现国家长治久安的必要条件。

[收稿日期：2014-11-19]

乌克兰危机与美俄新冷战^[1]

杨 雷

[内容提要]对于美俄两国目前是否陷入新的冷战，学术界存在很大争议。作为国际政治中的两个大国，美俄的矛盾将深刻影响国际关系的发展。在乌克兰危机的演变过程中，美俄两国关系中的冷战思维十分明显，这不仅伤害了两国之间的合作，也阻碍了国际关系的发展，并在东欧地区形成了近似“新冷战”的格局。如果认可这种新冷战格局的出现，那么对于其发展趋势，我们可以从美苏冷战的历史中找到参考，但是俄罗斯不会步苏联走向解体的覆辙。当今世界格局已经发生了深刻的变化，这为俄罗斯提供了巨大的回旋空间。而乌克兰作为被新冷战所争夺的对象，它将很难摆脱领土被撕裂的命运。

[关键词]美俄关系 新冷战 乌克兰局势 世界格局

[作者简介]杨雷，南开大学周恩来政府管理学院副教授。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)01-0084-12

冷战结束以来，美俄两国之间的关系始终在重启、回暖、排挤、对抗之间波动，双方关系中的冷战思维始终无法消除。在经历了 20 多年磨合之后，两国最终在乌克兰这一边缘地带发生了激烈的碰撞，这令美俄关

[1]本文系 2014 年度教育部人文社会科学研究规划基金项目《丝绸之路经济带的建设与欧亚地区合作》(项目批准号 14YJAGJW005)、天津市社科规划项目《中俄日三角关系的互动与东北亚区域合作》(编号 TJZZ13-002)的阶段性成果。

系的性质进入了不确定状态。由此,有关新冷战的讨论成为人们思考的重点,而这一概念的界定将有助于我们分析乌克兰局势的发展方向。

一、东欧地区新冷战的特征

当前,国内外学术界不乏把乌克兰危机视为“新冷战”的提法。中国学术界的主流观点认为,乌克兰危机是美俄“冷战结束以来最大的一次对抗和冲突”,是“冷战的延续”、“苏联解体的余波”,对待新冷战的提法应当采取谨慎的态度。但也有中国学者认为,乌克兰危机是美俄关系的分水岭,双方至此彻底撕破了脸皮,在乌克兰问题上,美国将不会轻易地放过俄罗斯。与此同时,在俄罗斯和美、欧国家的媒体和报刊中,有关新冷战的提法越来越多。在双方相互攻击的言辞中,他们所依据的基本思路是指责对方在制造和升级新冷战。在双方掀起的大规模信息战中,新冷战这一概念在两方的使用中都带有强烈的政治色彩。笔者在这里对“新冷战”将采取尽量客观、中立的学者态度,赋予其更大的学术色彩,并认为在这一中立的语境之下,在日趋强化的新冷战氛围中,对立的双方谁都不能够免除自己在引发新冷战方面的直接责任。

笔者认为,围绕乌克兰危机形成的东欧地区国际关系格局,越来越明显地呈现新冷战的特征。自 2013 年 11 月开始,由于乌克兰中断与欧盟签署联系国协定转而投向俄罗斯,在美欧的干预之下,乌克兰国内局势趋向动荡。2014 年 2 月 22 日,乌克兰政治反对派武力夺权,乌克兰局势陷入危机,并演变成为美俄直接斗争的舞台。从克里米亚公投到乌克兰东部地区的分离主义运动,美俄围绕乌克兰局势发展的竞争逐步拉开了新冷战的帷幕。

新冷战形成的标志是 2014 年 9 月 4—5 日在英国威尔士召开的北约峰会。在这次峰会上,俄罗斯被公然排斥在外,被树为不言而喻的敌人。在美国的推动下,北约成员国在峰会上达成一致,同意组建一支快速反应部队,其后勤保障和装备将预先部署在东欧国家。北约将军事设施前推到东欧国家,破坏了 1997 年达成的《北约—俄罗斯关于相互关系、

合作与安全的基本文件》。根据该协议，北约承诺不会在东欧国家驻扎军队。破坏该协议表明北约与俄罗斯的关系开始发生冷战结束以来最大的变化，冷战对抗的氛围已经取代了双方在20多年中建立起来的以协商、合作为主的伙伴关系基调。与这一政治事态相伴的是，北约、俄罗斯均在东欧地区举行了一系列有针对性的军事演习，相互展开军事威慑的态势十分明显。到目前为止，乌克兰危机之后的美俄关系发展继续强化着新冷战的氛围。

“新冷战”是相对于“冷战”来说的。冷战的主要特点是：以苏美为首的两大阵营在全球展开激烈的争夺，双方采取了经济、文化和军备竞赛的手段，但是由于核威慑的存在，这种全面对立以不发生热战为限制，这成为双方心照不宣的底线。新冷战虽与冷战有所不同，但也表现出某些相似的特征。

首先，主要操盘者仍旧是美国和俄罗斯，双方在一定程度上延续着美苏冷战时期的政策思维模式。在历史上，美国驻苏外交官乔治·凯南的X长电报对苏联国家性格的分析吹响了冷战的号角，而现今美国对俄罗斯以欧亚联盟为工具，试图恢复苏联版图的判定，也同样促使美国发起了新冷战的集结令。美国对俄罗斯国家本性、民族性格的分析实际上长期未变，两国在文化上的冲突与冷战时期是一脉相承的。美国在乌克兰问题上的目标是阻止俄乌恢复传统关系。苏联时期就形成的、俄罗斯过境乌克兰将天然气供应给欧洲的局面不符合美国的利益，美国需要在东欧地区改变这一能源供需结构，乌克兰危机为美国提供了机会。美国在乌克兰危机中表现出主动出击的姿态，在利用各种手段支持基辅的政治反对派推翻亚努科维奇政权之后，美国及其欧洲伙伴立即无条件支持基辅新政府。克里米亚的被吞并消除了西方的政治选择，美欧开始构建起更为坚固的联盟，以遏制俄罗斯对乌克兰的影响力。到目前为止，乌克兰危机的事态发展符合美国的利益，美国借以达到了分裂俄欧关系的目的，并加强了其在欧洲的主导权，强化了北约的军事同盟作用，构筑起遏制俄罗斯的前沿堡垒。美国希望战乱继续困扰着乌克兰，这将继续消耗

俄罗斯的力量。^[1]俄罗斯尽管延续着固守地缘政治空间的意识,但在这场角逐中更多表现出一种被逼无奈的反击。

其次,美欧希望通过经济制裁和外交孤立来削弱俄罗斯,压迫其让步。美国的对俄制裁措施与当年里根总统的对苏遏制手段如出一辙:切断资金和技术供应;打压世界市场的石油价格;反对俄罗斯建设通向欧洲的新能源管道;以提供资金、情报和政策支持等手段,来策动独联体国家发生政治、经济体制变化。美欧等国相继展开多轮对俄经济制裁,使双方的对峙局面不断升级。美国不断加大对俄制裁,一方面是为了挤压俄罗斯在欧洲的战略空间,使俄地缘政治空间在苏联解体后再受重创,另一方面想强迫俄罗斯在乌克兰问题上让步。除经济制裁外,美欧还在国际舞台上孤立俄罗斯,开除了其八国集团的成员国资格,搁置了其加入经济合作与发展组织的进程,并在北约峰会上公然将俄罗斯树为敌人。美欧还在各种多边场合发起对俄罗斯一致性的谴责。在这种情况下,俄罗斯不得不暂停参加欧洲理事会议会大会,普京在2014年11月澳大利亚召开的G20峰会上提前退席。美国一直走在孤立和惩罚俄罗斯的前列,它高调宣布暂停与俄罗斯在开发太空、核能领域的合作,冻结了成立于2009年的俄美总统委员会的运作。奥巴马还将俄罗斯与埃博拉病毒、中东地区的ISIS恐怖组织共同列为世界的“三大威胁”,在国家形象上对俄罗斯发起攻击。

第三,对立双方在军事威慑方面也出现了不断加强的趋势。在美国的推动下,北约对俄罗斯采取了实际措施,其军事力量正在扩大进入东欧国家的规模,反导系统也有序地部署到了靠近俄罗斯边境一线。2014年6月9日,北约在俄罗斯的邻国拉脱维亚举行了大规模军事演习,美国、英国、加拿大等10个国家派出大约4,700名官兵和800辆军用车辆参演。俄方随即表示,将被迫采取一切必要的政治和军事手段以确保国家安全。俄方宣布在加里宁格勒举行军事演习,双方武装对峙的紧张氛围加剧。在威尔士峰会上,美国推动北约以俄罗斯为敌,组建一支快速反应部队,由北约成员国的军队轮流担任,规模大约有数千人。美国还加大

[1]Zero Hedge, “The IMF goes to war in Ukraine,” 8 May, 2014.

了对乌克兰的军事援助，美国驻乌克兰大使透露，2014年底之前，美国将为乌克兰政府军提供3.3亿美元的军事援助。这些援助经费将用于军事框架内的各种项目，首要目的是协助乌克兰防卫其边境。^[1]

第四，美欧与俄罗斯在全面争夺乌克兰的同时又避免直接引发军事冲突，严防热战发生。事实上，美国等西方国家并无不惜代价争夺乌克兰的决心，到目前为止，没有任何一个国家同意为乌克兰提供安全保障，也没有任何国家重申1994年签署的《布达佩斯备忘录》，其内容是确保乌克兰领土完整。乌克兰加入北约的问题也未被列入威尔士峰会议题。北约仅承诺在“北约—乌克兰特殊伙伴关系”框架内支持乌克兰应对危机，为其提供指挥通讯和后勤保障等边缘性支持，而对乌克兰翘首以盼的武器等军援并未首肯。也就是说，美欧仅对乌克兰愿意提供经济援助，但是拒绝提供致命性武器。俄罗斯对乌克兰东部的分离主义运动有人道主义援助和志愿兵，但坚决否认参与军事行动。由于不想引发全面热战，俄罗斯对于乌克兰东部地区采取了与克里米亚截然不同的政策。在乌克兰东部的分离主义运动中，死伤的俄国人数量远远超过了俄罗斯可以忍耐的底线，然而俄罗斯却采取了克制的态度。^[2]到目前为止，俄罗斯并未承认乌克兰东部地区两个通过全民公决独立的共和国。在俄罗斯和北约把军队部署到越来越逼近对方地区的情况下，双方有可能发生冲突，或许这些冷冲突还会扩展到乌克兰之外的地方，但在危机加剧的情势下，双方也必然会加强对危机的磋商与管控，因为在核时代，战争中不存在胜利者。

在看到新冷战与冷战具备相似性特征的同时，还应看到新冷战具有区别于冷战的特点，导致其演变的形式、产生的国际影响和发展趋势都迥异于冷战：

一是两个阵营力量的非对称性。一边是以北约为核心的美欧军事政治集团及其在世界各地的盟友，一边是俄罗斯及其少数独联体盟友。虽

[1]“东部战事增加财政负担，乌克兰开征战争税”，国际在线，<http://gb.cri.cn/42071/2014/08/02/7551s4638532.htm>。(上网时间：2014年8月4日)

[2]俄罗斯曾经向乌克兰东部地区派兵，但是后来因为策略改变而调回。

然俄罗斯是联合国安理会的常任理事国，拥有大量洲际核武器和能源资源，但在其他方面，俄罗斯无法在全球范围内与美国相抗衡。

二是非意识形态性。与冷战时期不同，此次对立并不以意识形态划界，而是以美俄为首的两个阵营围绕边缘地带进行的地缘政治、经济利益争夺。在这场较量中，各国利益的背后虽然也有价值观不同的因素，但已经不涉及两大立场鲜明的政治意识形态对撞。

三是多数新兴国家采取了不卷入的中立政策。这些国家包括金砖国家、广大的亚非拉国家；它们力量的整体性崛起，改变着世界面貌，这给予在力量对比中处于弱势的俄罗斯以极大的回旋空间。

四是新冷战的规模和影响较为有限。新冷战涉及的地区较窄，双方斗争的焦点集中在东欧，未来可能会扩展到独联体其他国家。目前，新冷战涉及的地区有乌克兰、中东地区，潜在的地区还有波罗的海三国、波兰、外高加索三国和中亚地区。在亚洲地区，双方非常审慎，因为俄罗斯与日本、美国在领土领海上直接接壤，不存在边缘地区可作为缓冲。东欧地区的新冷战对全球局势有影响，但是它并不能成为影响全球格局的中心，也无法改变和平与发展的时代潮流。

总之，东欧地区的国际关系格局初步具备了新冷战的特点，这种新冷战的氛围一旦形成，要想在短期内实现缓和或彻底改变都十分困难，其内在的原因，是美俄两国从历史上延续下来的冷战思维将得到进一步加强。虽然欧洲国家并不愿意看到新冷战的出现，但它们无法改变美国的思维方式，最终也只能听从美国的政治安排，从而中断与俄罗斯关系发展的进程。由此可见，新冷战氛围的缓和需要大国之间做出妥协，特别需要美俄两国就双边关系展开全面的谈判和让步。如果美俄双方不愿做出让步，那么新冷战必将以乌克兰危机为起点向世界其他地区扩散，两个阵营相互对立的程度、冲突的热点地区将呈现逐步上升、扩大的趋势。

二、美俄新冷战的走向

众所周知，冷战的结局是苏联走向改革、解体。新冷战在美俄不能做

出相互妥协的情况下,其发展趋势将是俄罗斯进一步遭受美欧主导的西方社会的孤立、打压。美欧的经济制裁可能引发俄罗斯经济的下滑,国际石油、天然气价格的不断走低也将进一步恶化俄罗斯的处境。但是由此就得出俄罗斯在内外交困之下将发生国内政局突变,最终臣服于欧美,未免过于幼稚。尽管这也是美欧等国所期待的,然而我们从俄罗斯外交的现状,以及影响其政策调整的国际国内因素来看,俄罗斯将坚决捍卫自身立场,绝不向美欧屈服。

首先,现行国际体系已经发生了巨大变化,虽然美欧集团仍能影响国际政治经济秩序,但其操控国际社会的能力已明显下降。阿富汗战争伤口还未愈合,伊拉克局势再次陷入了战乱,在这些迫切需要解决的问题上,美欧集团已经是捉襟见肘。金砖国家、上海合作组织,甚至欧亚经济联盟都在步上快速发展的轨道,这使俄罗斯如虎添翼,也标志着美欧集团对国际秩序的影响力明显下降。此外,美欧对俄罗斯的制裁也受制于如下因素:一是国际上对大型经济体的制裁从未成功过,而俄罗斯经济总量按照购买力平价换算在世界上排名第五,其巨大的幅员、多元化的经济结构,再加上必要的产业调整、经济转型,完全能够克服外部制裁带来的困难。美欧的制裁加速了俄罗斯的经济调整,使原本依赖油气资源出口的经济趋向独立。俄罗斯政府可能利用压力,借势走向重新工业化道路。二是美俄双边贸易额较小,制裁效果严重依赖盟国的协作,但是欧盟不想完全切断与俄罗斯的经济关系,它们仍然依赖俄罗斯能源。^[1]三是美国维护其世界领袖国家的政策遭遇了资源和意志双匮乏的困境。在达到超强综合国力的相对顶峰后,美国遭遇了新兴国家的追赶,中美经济实力的差距在缩小。美国不得不珍惜各项资源,立足于应对未来更为强有力地挑战。另外,美国在实施对俄制裁方面留有余地,保留回旋空间以待俄罗斯屈服。这就使美欧的经济制裁和外交孤立政策很难

[1] “Украинский кризис расколол Европу, Все больше европейских политиков высказывается против вовлечения своих стран в противостояние с Москвой”, 20 мая 2014, <http://www.novopol.ru/-ukrainskiy-krizis-raskolol-evropu-text163683.html>.(上网时间:2014年6月2日)

伤到俄罗斯的根本，虚大于实。

其次，俄罗斯早就开始实施“向东看”战略，广大中间地带赋予其巨大的发展空间。美欧的制裁迫使俄罗斯进一步强化与中国、印度、伊朗、土耳其等国的多领域合作，以帮助自己走出困境。中俄、印俄关系日趋紧密，无需赘述。仅以伊朗为例，俄罗斯正准备与伊朗签署一个石油贸易协议，以俄罗斯的商品换取伊朗的石油。俄罗斯将从伊朗每昼夜进口10万—20万桶原油，增加到50万桶。俄伊的核能合作也在加强，俄罗斯有可能在伊朗建设两个新的布什尔核电站单元，以延续俄伊先前签订的建设核反应堆的合同。两国还有可能恢复在军事技术领域的合作，并扩大在经贸领域的合作。

第三，面对外部压力俄罗斯民众更加团结，其传统文化基因发挥了作用。历史上，俄罗斯从未屈服于外部压力，从拿破仑战争到伟大的卫国战争，俄罗斯总是能够战胜外敌，其民族文化因素在其中发挥了核心作用。在美欧的制裁下，普京正在团结起俄罗斯的精英和普通民众，其支持率连创新高。西方的制裁使亲西方的俄罗斯人日渐孤立、政治影响力日趋低落。与之相反，俄罗斯传统势力在加强，并推动政府不断加强政治控制。外部制裁正在激发起俄罗斯人的爱国主义和民族主义情绪，他们同仇敌忾，把美国视作外部敌人。可以预测的是，如同俄罗斯历史上多次发生的那样，面对外敌施压引起的暂时困境，俄罗斯人不会屈服，他们将团结一心、共度时艰。

尽管美俄在相互较量的过程中谁都不会轻易让步，但同时也要看到，它们之间也存在某些共同利益，并不会因为乌克兰危机而兵戎相见。

从美国方面来看，美国在国际舞台上需要俄罗斯的合作，这主要体现在两个方面：第一，美国若继续推进其重返亚太战略，就必须稳住俄罗斯，避免两线作战。美国并没有因乌克兰危机而调整其全球战略，“亚太再平衡”战略仍是其政策的重点内容。奥巴马的战略重心“东移”并不是将力量从欧洲向亚洲转移，而是从中东向亚洲转移。美国不会偏废欧洲与亚洲两个战略方向中的任何一个，而如何平衡这两条战线，就涉及到美国如何处理与中国、俄罗斯的三角关系问题。从大战略的角度来说，美

国很难容忍中俄两国关系进一步走近，它必定要设法分化中俄关系。因此如果条件允许的话，美国必然会以减轻对俄罗斯压力的方式来削弱中俄关系走近的动力。第二，在一系列全球问题上，美国需要俄罗斯的配合与合作。在乌克兰危机引发的美俄高度对抗的氛围下，双方将难以顾及削减核军备、加强军事领域互信，以及合作防止核扩散等问题。在这种情况下，有可能出现常规武器和核武器的扩散、叙利亚危机陷入死胡同、阿富汗问题趋向复杂化、中东地区安全形势恶化、区域性的军备竞赛加强等问题。所有这些问题都离不开俄罗斯的参与，美国需要寻求俄罗斯的合作。

而俄罗斯在美俄关系中处于弱势地位。在全球经济体系中，俄罗斯存在着对美国、欧盟的严重依赖，十分希望改善与美国、欧盟的关系，为自身赢得发展的空间和时间。普京认为，美国实施转向亚太战略对俄罗斯是个有利时机，但俄罗斯的行动必须有限度，否则美国会把打压的重点转向俄罗斯。在乌克兰东部地区危机中，俄罗斯的政策有所克制，体现出其不想继续扩大与美欧对抗程度的愿望。但是在美欧制裁不断扩大的情况下，俄罗斯为了显示自己的不满，凝聚国内民心，不得不加强军备，采取军演、扩大侦查范围等手段来宣示自己不惜运用武力捍卫国家利益的决心。同时，俄罗斯还在国际场合批评西方，指责其经济制裁措施违反了国际法，表现出希望通过政治协商、国际协调来解决问题的愿望。

综上所述，美俄两国在激烈对抗的过程中，也有寻找谈判与妥协时机的可能。如果美俄达成妥协，则新冷战的氛围将得到缓和。但从目前来看，两国的立场差异太大。在乌克兰问题上普京不会轻易做出让步，这涉及到维护俄罗斯对周边国家影响力和国内支持率问题。美国方面则认为，如果放任普京“侵略”乌克兰，俄罗斯就有可能继续其“恢复苏联的野心”，因此对其绝不能手软和让步。特别是在美国举行中期选举之后，共和党已经全面掌控了国会，美国对俄罗斯的外交政策将更趋强硬。短期来看，美国的博弈意志可能强于俄罗斯。

三、美俄新冷战对乌克兰局势的影响

美俄新冷战的发展态势直接影响到乌克兰局势的走向。一方面，俄罗斯的政策对乌克兰局势的发展有着根本性的制约作用。乌克兰东部地区的顿涅茨克和卢甘斯克已经事实上实现了独立，其与西部地区的民族对立状态空前加剧。这一状态使俄罗斯握有影响乌克兰局势的主导权。乌克兰需要俄罗斯的能源供应，虽然欧盟帮助乌克兰向俄罗斯支付了巨额的天然气欠款，但协议的有效期只到 2015 年 3 月。乌克兰在经济上很难摆脱对俄罗斯的依赖，其工业生产体系与俄罗斯难以分割，若要转向欧洲市场，则需进行全面的现代化改造，这在短期内难以实现，因此乌克兰对俄罗斯的经济依赖短期内也难以改变。乌克兰的对外贸易结构表明，其在两个方向上的贸易基本呈均势：与欧盟的贸易额为 350 亿—400 亿美元；与俄罗斯及其他“海关联盟”国家（白俄罗斯、哈萨克斯坦）的贸易额为 500 亿—600 亿美元。此外，乌克兰对海关联盟国家主要出口高科技产品（机器、发动机、设备），而对欧盟主要出口半成品（黑色金属、石油产品、谷物）和原材料（矿石等）。另外还需要考虑的是，海关联盟国家的经济增长速度高于欧盟，其对乌克兰产品的需求将随着这些国家的新型工业化而持续增长。因此，符合乌克兰经济利益的做法应当是与欧盟和海关联盟同时保持合作，并逐渐向海关联盟国家倾斜。这样，乌克兰才能获得更快的经济增长速度、更高就业率，积累更多的黄金和外汇储备。然而，乌克兰做出了加速“西靠”的决定，将对乌克兰的经济复苏造成巨大障碍。

另一方面，乌克兰对美欧的各方面依赖在加深，美欧的政策也对乌克兰局势的发展产生巨大影响。美欧和国际组织虽然做出了向乌克兰提供财政援助的承诺，但由于实际到位的资金有限，乌克兰政府在财政和军事上都处于入不敷出的窘境。早在 2013 年底，受金融危机的影响，乌克兰当年的 GDP 增长不到 1%，大大低于此前政府预计的 4.5% 的增长目标。2014 年，乌克兰需向国际货币基金组织偿还 37 亿美元债务，并支付俄罗斯 170 亿美元的天然气费用。由于国内局势动荡，资金大量外流，

居民失业严重,经济停滞,乌克兰新政府不得不大量削减经济投资和社会建设项目。在国内经济不断恶化的形势下,乌克兰只有加大“西靠”的力度,以寻求更大的支援。乌克兰总统波罗申科表示,基辅履行了与欧盟签证自由化计划的第一阶段,现在需要进入第二阶段,“从2015年1月1日起,乌克兰公民可以免签证前往欧洲旅行”。^[1]乌克兰加速西靠必然继续激化国内的民族冲突,使局势更为动荡。乌克兰要想维护国家领土统一,就必须协调好东西部之间的关系,在矛盾的双方之间求得平衡。

在一年多的大国争夺中,欧盟东扩引爆乌克兰危机,克里米亚被并入俄罗斯版图。乌克兰境内的武装冲突促使北约以俄罗斯为敌,新冷战的氛围重新笼罩东欧地区。在此情势下,陷入这一博弈棋局中的乌克兰单纯依靠自身力量已经不可能求得国家自主、领土完整。它只能随波逐流,更深入地卷入两个阵营的对峙中。波罗申科当选总统后在就职演讲中严词声明:一是重申乌克兰不会放弃克里米亚;二是再次强调乌克兰转向欧盟的不可逆转;三是坚称乌克兰的国家单一制结构不可更改。乌克兰总统能否实现其誓言,不仅取决于俄美的政策,更取决于本国的政策取向。目前看来,乌克兰深陷两大阵营的冲突之中,难以自拔。乌克兰的政治精英们不仅不欲改变被美俄争夺的状况,反而希望借助美欧的力量来抗拒俄罗斯,这就注定了乌克兰悲剧性的命运。在新冷战的形势下,短期来看,在经济、社会上,乌克兰得以融入欧盟,双方的关系协定已经签署,并将在2015年正式生效,对此俄罗斯主导的欧亚联盟将对乌克兰筑起关税壁垒;^[2]而在军事领域,由于克里米亚问题成为一个长期难以达成妥协的症结,北约不可能对乌克兰敞开大门,乌克兰势必失去加入北约的希望。由此来看,乌克兰将很难改变其在两大对立阵营之间作为前沿、边缘、缓冲地区,不能自主的命运。乌克兰领土的分裂已经不可避免,

[1]俄新网,RUSNEWS.CN 莫斯科电,2014年6月7日。

[2]乌克兰与欧盟准成员国协定的重要组成部分——建立自由贸易区部分于2014年6月27日在布鲁塞尔签订。由于乌克兰大部分商品在独联体自贸区框架下向俄罗斯免税出口,这一协定可能导致大量免税商品不受控制地涌入俄市场。因此俄罗斯早就宣布,有可能改变对乌克兰的关税政策。

一旦这种分裂得到了美欧阵营的承认,虽然东欧地区的新冷战局势将会出现缓和,但是以乌克兰牺牲领土为代价的。

笔者认为,未来乌克兰局势的发展大致有两种结果:第一种,乌克兰中央政权照顾东部地区势力的要求,给予他们更大的自治权,修改宪法,实现国家政体的联邦化,这符合俄罗斯所追求的目标。这可以使俄罗斯借助乌克兰东部地区的较大自主权利建立起安全缓冲区,以避免北约的军事力量出现在自己的边境线上;第二种,乌克兰中央政权彻底平息东部地区的分裂活动,并采取高压手段压制东部地区的亲俄情绪,恢复中央的权威和国家治理。但是乌克兰国内多轮军事斗争的结果说明,乌克兰中央政权缺乏这样的军事能力,而西方也不愿意全力支持。如果乌克兰中央政权在美国的支持或默许下,采取军事行动重新收回顿涅茨克和卢甘斯克两洲的控制权,那么俄罗斯绝不会坐视不管。俄罗斯主张乌克兰和欧洲国家应当明智地与乌东部自治政权进行接触,各方共同建立起危机管控机制,保证乌东部地区不再出现战争行动。

目前看来,乌克兰危机各方之间要想达成全面的妥协,还有艰难的道路要走。在美俄新冷战的氛围下,乌克兰东部地区存在着再次爆发战争的危险,这可能导致新的危机,甚至引发北约和俄罗斯之间的直接军事对抗,但只要各方保持克制态度,就不会导致新冷战的升级。乌克兰在新冷战中要想维护自身的利益,或许明确宣布在北约和俄罗斯之间保持中立地位是一个较佳的策略。如果乌克兰保证不容许任何外国军队出现在其境内,并与俄罗斯就双边关系的正常化展开协商,那么对俄、美、乌各方面而言都是福音。为了缓解东欧地区新冷战的氛围,各方需要放弃一味施压、强硬对抗的做法,只有坐在一起真诚协商才是达成政治妥协、彻底解决问题的唯一办法。

[收稿日期:2014-12-04]

日本的南海政策及其发展演变

李聆群

[内容提要]作为亚洲大国和美国的盟国，日本的南海政策对南海地区局势有较大影响力。梳理二战后，特别是冷战结束以来日本的南海政策演变的历程及其特点，将有利于我国对周边地缘政治安全环境的变化进行准确预判和有效应对，为维护我国的南海主权利益及国家的和平发展创造良好的周边环境。

[关键词]日本 南海争端 日美同盟 南海政策

[作者简介]李聆群，中国南海研究协同创新中心研究员、博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2015)01-0096-17

近年来，南海已经成为牵动全球视野的焦点。其原因不仅是因为其主权争端性质复杂，牵涉岛屿主权、海洋划界、资源开发等多个方面，更是由于美、日、印、澳等多个域外大国积极介入以谋求在南海和整个亚洲地区的影响力所致。在这些域外大国中，日本的表现尤其值得关注：一方面，传统上日本在南海地区一直有重要的国家利益，所以相较于其他域外大国，日本介入南海问题的时间最早，而且长期保持着极高的政治敏感度；另一方面，日本的南海政策对南海地区局势也有较大的影响力。特别是近几年来，日本加大了对其南海政策的调整力度，这对我国东南部周边环境的变化直接起到负面作用。因此，了解和把握日本南海政策的发展演变规律和特点，将有利于我国更加主动有效地应对地缘安全环境

的变化，为维护我国南海的权益与国家的和平发展创造良好的周边环境。

南海地区关乎日本的经济命脉和美国亚太同盟体系的布局，因此日本长期以来在南海地区保持相当程度的存在。其南海政策有非常明显的延续性，并保持与美国的政策立场高度一致。同时，日本的南海政策也随着其对周边和国际安全环境、自身战略定位的判断而展现出不同的政策重心和导向，从冷战结束前的以经贸为重、安全完全依赖美国，调整为冷战结束后的积极介入南海地区的政治、安全领域，配合美国主导构建的亚太秩序，再到 2010 年之后的全面迎合美国的“重返亚太”战略，组建两海联防，与中国进行战略对抗。

本文分为三个部分。第一部分介绍日本在南海地区的相关利益，这些利益的考量驱使着日本长期以来对南海保持关注，是其南海政策的客观基础。第二部分首先简单回顾冷战结束前日本的南海政策，然后重点考察 1990—2010 年之间日本的南海政策及其发展历程。第三部分剖析日本在 2010 年之后的南海政策演变的方向和特点。最后，本文就如何应对日本的南海政策的调整和战略布局变化提出政策建议。

一、日本南海政策的基础：南海利益

南海有战略地位极为重要的国际航道和丰富的资源，南海周边国家与日本的经济关系密切。因此，南海具有日本重要的国家利益，其很早就对南海表现出极大兴趣。早在 20 世纪初，日本便开始将触角伸及南海。1918 年，日本的采矿公司开始在南海的岛屿上探矿。之后日本的公司逐渐占领一些岛屿并开始采集鸟粪提取磷原料。1939 年 2 月，日本军队正式占领海南岛和西沙群岛，3 月出兵占领了南沙群岛，并将其更名为“新南群岛”。^[1]在太平洋战争期间，日本在太平岛上兴建了潜艇基地。^[2]二战

[1] 吴士存：《南沙争端的由来与发展》，北京：海洋出版社，1999。

[2] Lam Peng Er, “Japan and the Spratlys dispute: Aspirations and limitations,” *Asian Survey*, Vol. 36, No. 10 (Oct., 1996), 997.

结束后,日本被迫签署了《旧金山对日和约》,宣布全面放弃对南海诸岛的任何权利和主张。^[1]

冷战期间,伴随着日本经济腾飞和以日本为首的亚洲“雁行模式”的形成,南海在日本经济中占据了更加重要的位置。一方面,日本十分依赖南海地区的国际航道获得能源(特别是来自中东的原油)和向世界各地输出商品;另一方面,战后日本在东亚地区成功建立起以日本为主导的“雁行模式”的垂直分工格局。日本在与南海周边的东南亚国家之间的经济关系中,首先通过战争赔偿的方式保持和巩固进口原料、出口工业品和其他高附加值的商品的垂直贸易结构。其次,日本通过“资源型”投资,与东盟国家形成了“工业日本,矿油东盟”的地区经济格局,使东盟国家成为日本的能源和原材料供应地。^[2]

冷战结束至今,日本在南海地区依然保持着重要的利益。一方面,南海的国际航道已成为世界上最繁忙的几条航道之一。根据美国能源信息管理局的最新资料显示,每年全球一半的商业船队都要经过马六甲海峡、巽他海峡和龙目海峡,除了南下大洋洲的一小部分船队,其他绝大部分的航船都是横穿南海的。

另一方面,随着由中国发起的“10+3”框架下的经济一体化进程逐渐深入,日本与南海周边国家的经济联系更加紧密。在东盟的十大外国直接投资来源中,日本占第二位,2011—2013年投资总金额约为564亿美元,占整个东盟外国直接投资金额的17%。2013年,日本与东盟的贸易额约为2,410亿美元,占东盟贸易总额的9.6%。由此可见,整个南海地区的安全和稳定与日本经济命脉相连。

[1]1951年的《旧金山对日和约》条款2(f)中规定,日本放弃南沙和西沙的岛屿的一切权利、所有权和主张,见Treaty of Peace with Japan, *United Nations Treaty Series* 1952 (reg. no. 1832), vol. 136: pp.45–164, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20136/volume-136-I-1832-English.pdf>.

[2][日]大来佐武郎 1987 年在“首届日本—东盟会议”上的讲演,转引自金泓汎:“‘雁行形态’理论与亚太地区的崛起”,《世界经济研究》,1989年第4期。

二、2010 年以前的南海政策：谋求地区影响力

南中国海在日本的政治、经济利益中的重要地位决定了其对南海始终保持着高度关注。冷战期间，美苏争霸主导着亚洲特别是东南亚的局势，日本在南海的利益完全由美国保障，日本在南海无须表现出太多的政策主动性，其关注的焦点主要集中在经贸领域，特别是对“雁行模式”的构筑，这一政策符合其在战后的外交战略上实施的现实重商主义方针。^[1]上世纪 80 年代，随着日本军事实力的增强和美国逐步收缩的全球战略，日本自卫队开始承担一定的防务任务。1981 年，日本首相铃木善幸访美，正式接受美国的要求，答应由日本承担从大阪湾到巴士海峡“西南航线”1,000 海里的护航任务。但是，巴士海峡以南的航线，即南海地区的航线仍由美国海军保护。^[2]但是冷战结束后，日本对南海的参与程度明显提高，其南海政策的主要目标已变成在美日同盟的框架下谋求增强地区影响力和防范中国崛起。

冷战结束后，苏联基本退出亚洲的争霸舞台。美国成为世界上唯一的超级大国，在亚洲事务中获得了前所未有的影响力。作为美国的亚洲盟友，日本参与构建亚洲地区秩序的空间和灵活度也迅速扩大。一方面，日本国内民众在海湾战争之后，开始反思其“支票外交”的不足，他们呼吁日本政府在今后的国际事务中扮演更加积极主动的大国角色。^[3]另一方面，到了上世纪 90 年代中期，特别是在朝核危机和台湾问题的影响下，美国不断向日本施压，要求它担负起构建以美国为主导的亚洲秩序

[1] 关于日本在二战后至 90 年代期间的外交战略的评估，参见 Eric Heginbotham and Richard J. Samuels，“Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy,” *International Security*

[2] 日美安全保障协议委员会下属防卫协助委员会报告（昭和 53 年 11 月 27 日），http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1981/w1981_9134.html，转引自张瑶华：“日本在中国南海问题上扮演的角色”，《国际问题研究》2011 年第 3 期，http://www.ciis.org.cn/chinese/2011/08/03/content_4381397.htm；*National Security* Vol. 22, no. 4 (1998): pp. 171–203.

[3] Lam Peng Er, “Japan and the Spratlys dispute,” pp. 995–1005.

的更多义务。1997年，美国和日本修订了1978年版的《美日防卫合作指南》，以便日本在周边地区更加有力地配合美国的安全政策。^[1]在这样的背景下，日本在南海问题上开始展现出更加积极的姿态。

(一) 积极参与南海和东盟地区的双边和多边外交机制

这一时期，日本主要通过在双边外交和多边外交对话框架内表达对南海的关切，并开始参与塑造南海局势。最早形成的一个南海问题的多边外交框架是“处理南海潜在冲突研讨会”(以下简称“南海研讨会”)。1990年，“南海研讨会”在印尼的巴厘岛召开，参加这次会议的全部是东盟成员国。1991年，除了东盟国家外，参加研讨会的还包括了东盟外的南海争端国和地区，即中国、中国台湾和越南。^[2]在1993年的会上，有些国家的代表提出邀请非争议国参加，日本趁机表达其参加该研讨会的意愿。1995年，日本向“南海研讨会”的发起国印尼表示了愿意承担和资助会议，条件是研讨会要在日本举办。考虑到中国的态度和感受，这一提议被印尼拒绝。^[3]虽然日本参与“南海研讨会”的尝试没有成功，但同年11月，菲律宾战略发展研究所、美国太平洋论坛/战略和国际问题研究中心在马尼拉共同举办了南海冲突研讨会。会议邀请了亚太地区国家的政府官员、智库和学界代表参加，日本也派代表参加会议。^[4]

另一个重要的多边外交框架是“东盟地区论坛”(ARF)，它成立于1994年，是目前亚太地区最主要的官方多边安全对话和合作渠道。^[5]在

[1] 参见 Japanese Ministry of Foreign Affairs, *The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/guideline2.html>.

[2] 越南此时尚不是东盟成员国。越南于1995年正式加入东盟。

[3] Lai To Lee, *China and the South China Sea Dialogues*, (Greenwood Publishing Group, 1999), p.144.

[4] Lam Peng Er, “Japan and the Spratlys dispute”. 中国没有参加此次会议，因为中国拒绝非声索国参与磋商和部分国家将南海问题国际化的举动。

[5] 1993年7月，第26届东盟外长会议在新加坡举行。晚宴上各国外长同意于1994年在曼谷召开东盟地区论坛(ARF)，就地区政治安全问题进行非正式磋商。1994年7月25日，ARF首次会议在曼谷召开。至2014年已举行了21次会议。参见中国社科院东南亚研究网, <http://sea.cass.cn/news/496194.htm>.

这个论坛上,日本与美国一直试图将南海问题提进议程。例如,1995年在文莱举行的第二届东盟地区论坛上,美国、日本和部分南海争议国联合向中国施加压力,促使南海问题纳入论坛多边外交磋商的范畴。^[1]期间,日本被提名为“建立信任措施”小组会议的组长。日本外相河野洋平借此机会重申了日本对南海航行安全与和平解决冲突的呼吁,并提议由东京承办小组工作会议。此外,日本(和美国)还多次利用外长后续会议的机会,向有关国家提出有关南海问题的建议并阐述日本的立场,藉此扩大其在南海问题上的存在感和影响力。^[2]

日本也尝试通过双边渠道表达其对南海问题的关注和立场。1995年2月,日本与菲律宾就“美济礁事件”举行了一次副部长级会议。^[3]菲律宾提出希望日本能从中斡旋,劝说中国采取更加克制的行为。紧接着,3月2日在北京举行的中日双边副部长级会议上,日本外交部的代表向中方表达了希望中国以和平方式处理南海问题的立场。4月,中国人大委员长乔石出访日本,期间日本首相村山富市向乔石提出,日本十分关注南海,希望冲突得到和平解决。^[4]同年5月,村山富市首相访问中国,再次向李鹏总理提及南海问题,表达日本对中国和相关争议国之间的紧张态势升级和对“美济礁事件”的关注。^[5]

与此同时,日本密切关注中国与东盟关系的发展动向。在上世纪90年代以前,中国与东盟没有建立正式的外交关系,中国与南海周边的东南亚国家的交往基本通过双边外交进行。这一格局在90年代开始改变。

[1]关于1990年代东盟地区论坛上的南海议题的发展评估,参见Rosemary Foot, “China in the ASEAN Regional Forum: Organizational Processes and Domestic Modes of Thought,”*Asian Survey* 38, no. 5 (1998): pp.425–440.

[2]Lee, *China and the South China Sea Dialogues*, p.145.

[3]李金明:“美济礁事件的前前后后”,《南洋问题研究》2000年第1期,第66—75页。

[4]*Japan Times*, April 12, 1995, 转引自Lam Peng Er, “Japan and the Spratlys dispute”.

[5]李鹏总理回应村山首相说,中国反对任何外部势力的介入,也反对将南海问题国际化。见Lee, *China and the South China Sea Dialogues*, p.145.

1991年,中国外交部长钱其琛作为马来西亚邀请的客人,第一次参加了东盟部长会议的开幕式。同年,中国受邀参加“南海研讨会”。此后,中国与东盟的关系发展迅猛。到了90年代末,中国已全面参与到东盟推动建立的多种双边和多边外交框架之中。

有鉴于此,日本与东盟的外交关系变得更加有针对性,即针对中国日渐扩大的影响及时做出调整。这种调整主要表现在努力强化和扩展与东盟的合作关系、向中国与东盟的政策靠拢等,希望在平衡中国的地区影响力的同时能够维护和扩大日本在东盟的影响力。1997年,日本首相桥本龙太郎出访东盟,提出与东盟发展“全面的伙伴关系”,意欲将其在东南亚的利益重心从经贸转向政治、安全方面。^[1]2003年10月,中国在印尼巴厘岛参加中国—东盟首脑会议时宣布加入《东南亚友好合作条约》,成为东南亚地区以外第一个加入该条约的大国。中国的举动在日本国内引起震动,因为东盟长期以来希望日本能够签署这一条约,但日本政府始终对此持保留态度。一个月后,日本内阁官房长官福田康夫终于宣布日本政府已决定加入《东南亚友好合作条约》。^[2]12月,在日本的积极倡导下,日本—东盟首脑会议在东京举行,这是东盟首脑第一次在东盟以外地区聚首。在此次会议上,日本首相小泉纯一郎与泰国、马来西亚和菲律宾等国家的首脑分别就来年初启动双边自由贸易协定谈判达成一致。在非经济方面,小泉提出了加强与东南亚国家的合作,以便维护海洋安全以及建立“东亚联盟”的倡议。^[3]通过强化与东盟的全面合作关系,日本试图更加灵活地利用东盟的多边机制限制中国日益增强的影响力、扩大日本在南海问题上的发言权以及提升自身在整个东亚事务中的领导力。

[1] 张瑶华:“日本在中国南海问题上扮演的角色”,《国际问题研究》2011年第3期,
http://www.ciiis.org.cn/chinese/2011/08/03/content_4381397.htm.

[2] 张焕利:“日本政府决定加入《东南亚友好合作条约》”,新华网,
http://news.xinhuanet.com/world/2003/11/18/content_1185677.htm.(上网时间:2003年11月18日)

[3] “日本东盟首脑会议开幕,加快贸易谈判与中国竞争”,中国日报网,
http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2003/12/12/content_289597.htm.(上网时间:2003年12月12日)

(二)逐步强化日美同盟框架内的防务政策

这一时期,日本在南海问题上的防务政策主要在日美同盟的框架下推进。如前所述,美国和日本在1997年修订的《美日防卫合作指针》提出“周边事态”概念之后,日本采取了一系列动作,以加强和促进日美同盟在日本“周边地区”的防务合作。在这一时期的合作中,日本主要承担后勤保障、情报通信等辅助工作。日本于1999年4月通过的《周边事态法》,将包括南海在内的亚洲大部分地区划入“周边事态”范围;同年5月还出台了《自卫队法修正案》和《日美相互提供物资和劳务协定修正案》。2003年6月,日本通过《武力攻击事态法》,将行使武力的时机从“受敌人侵后”提前到“遭武力攻击”或“可能遭武力攻击”之时,以便完善日本在更大范围内采取防务行动的法律依据。^[1]2005年10月,在日美防务“2+2”谈判中,在美国的要求下,日本自卫队宣称其防卫范围扩展到马六甲海峡。与此同时,日本还建立了卫星通信网络,以联结中央司令部和前方舰艇、飞机的情报共享系统。此外,日本还频繁参与美国同盟体系内的各种军演,其中包括与菲律宾、新加坡等国的联合军演,使自卫队能够直接或间接地进出南海地区,不断加强日本在东南亚和南海地区的存在,提高与美军及其同盟在南海的协同作战配合的能力。^[2]

(三)高度重视日美同盟框架外的非传统安全合作

在日美同盟之外,日本积极谋求在南海安全事务中发挥更主动的政治领导力,以保障其在南海地区的航行安全。2001年10月,日本首相小泉纯一郎在东盟“10+3”会议上提出了建立《亚洲地区反海盗和武装劫船合作协定》和打击南海地区的海盗与武装抢劫的设想。如果该设想完全实现,日本将大大提高其在南海地区的安全合作的参与度,同时也会强

[1] 详见日本《东亚战略概况 2003》第 10 章《日本防卫》,http://www.nids.go.jp/publication/east-asian/pdf/east-asian_j2003_10.pdf, 转引自张瑶华:“日本在中国南海问题上扮演的角色”,《国际问题研究》2011年第3期,http://www.ciis.org.cn/chinese/2011/08/03/content_4381397.htm.

[2]“亚洲联手打击海盗, 各国派专员参加情报分享中心”, 中国新闻网, http://www.chinanews.com/gj/yt/news/2007/06/06/952193.shtml.(上网时间:2007年6月6日)

化日本在该地区的军事存在。正因为如此,该提议没有得到东南亚国家的广泛欢迎。经过三年的谈判,东盟、日本、中国、韩国以及印度等国家于 2004 年 11 月 11 日通过了《亚洲地区反海盗和武装劫船合作协定》的最终文本,并在 2006 年 9 月 4 日生效。这个协定虽然没有达到日本的预期,但在客观上使日本获得了参与保障南海航行安全的广阔空间。在协定正式签署后不久,日本就宣布提供 4,000 万日元的运行经费,支持在新加坡设立的反海盗信息共享中心,负责成员国之间共享打击海盗和武装劫船的信息、能力建设和合作安排等相关工作。同时,在每个成员国设立了反海盗信息联络点。2009 年 3 月,日本与马来西亚达成协议,日本向马来西亚无偿提供总价相当于 9.92 亿日元的 14 艘快艇与 40 台监控设备,以援助马来西亚实施打击海盗与走私。在此背景下,日本不仅主持召开反海盗国际会议,而且还派武装舰船到东南亚海域进行反海盗巡逻。日本就这样通过发起和参与建构反海盗的地区合作,成功扩大了在南海事务上的主动权和影响力。

三、2010 年以来:延续与突变

2009 年 1 月,奥巴马就任美国总统伊始,便着手启动美国战略调整,决心结束对亚洲的“善意的忽略”(benign neglect),将亚太地区放在美国全球战略的首位。^[1]奥巴马将上任后的首次出访地点选择在东南亚。2009 年 11 月,奥巴马在东京宣称自己要做第一位“太平洋总统”。^[2]2011 年,时任美国国务卿的希拉里在美国《外交政策》杂志上撰文,题为《美国的太平洋世纪》,阐发美国的“亚太再平衡”理念。文中直言“国际秩序的未

[1] 关于美国对亚洲的“善意的忽略”,参见 Diane K. Mauzy and Brian L. Job, “U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect,” *Asian Survey* 47, no. 4 (2007): pp.622–641.

[2] “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” White House, accessed 30 October, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>.

来将由亚洲决定,而不是伊拉克或阿富汗”,呼吁“美国必须站在行动的中心”。^[1]美国“亚洲再平衡”战略的实施对南海地区的局势产生了巨大影响。美国官员几次在重大外交场合和多边会议上当面质疑和挑战中国在南海政策主张,以此高调显示美国介入南海问题。同时,美国在南海地区强化同盟体系和拓展新的合作关系的步伐明显加快,其力图维护和巩固霸权地位的战略目标更加清晰。

在这一背景下,日本也积极调整其南海政策,特点是在保持高度延续性的同时开始由量变产生质变。自2010年以来,日本的南海政策在累积渐进的调整过程中,经历了美国的“亚太再平衡”战略调整、钓鱼岛“国有化”事件和鹰派政治家安倍晋三两次出任日本首相的数次催化,已孵化出一个主动迎合美国并明确与中国进行对抗的全新战略,主要体现在三个方面:一是防务方针的转变和国家体制改革;二是日美同盟体系的全面巩固和深化;三是东海与南海的捆绑联动。

(一)防务方针的转变和国家体制改革

首先,日本连续修整与防务相关的法律政策,改革防务部门,明确将中国列为战略对手和头号威胁。2010年12月17日,日本内阁通过新《防卫计划大纲》,将2004年版《防卫计划大纲》中的“严密关注”中国动向的说法,升级为对中国的动向进行“警戒监视”。^[2]大纲明确了“抵御中国扩张”,并用“综合机动防卫能力”的新概念替代原先的“基础防卫能力”。“基础防卫能力”仅限于应对日本遭遇小规模侵略时的防卫,而“机动防卫能力”的提出,旨在为日本国防力量的增强和活动范围的扩大提供法理上更充足的解释空间。

安倍晋三第二次上台执政后,日本的防务政策转型速度加快,目标也更加明确。众所周知,2012年上半年,日本围绕着钓鱼岛的动作不断。4月,东京都知事石原慎太郎在美国华盛顿宣称“东京要保卫钓鱼岛”,

[1]Hilary R. Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

[2]“日本防卫计划大纲对中国从关注升为警戒监视”,北京日报, <http://world.huanqiu.com/roll/2010/12/211357789.html>. (上网时间:2010年12月21日)

并透露正在与土地所有者协调谈判由东京都“购买”钓鱼岛(还包括北小岛和南小岛)事宜。7月,日本首相野田佳彦就钓鱼岛“国有化”进行相关交涉。^[1]9月,野田内阁正式宣布将钓鱼岛收归国有。加上之前日本在钓鱼岛和东海的诸多挑衅行为,无视中国政府的多次抗议和外交交涉,中日关于钓鱼岛和东海的政治默契完全被打破,中国就此向日本政府提出严正抗议,并采取行动维护我国在钓鱼岛的立场。日本朝野震动,对中国的行动感到不安。9月26日,安倍晋三当选自民党总裁。12月16日,安倍晋三再次出任日本内阁总理。不久,日本即宣布再次制定面向未来十年的新《防卫计划大纲》,而这次调整距上一次《防卫计划大纲》的出台仅有两年的时间。2013年5月30日,自民党确定新《防卫计划大纲》建议,主张建设“坚韧的机动防卫力量”,以取代之前的“机动防卫力量”,力图进一步强化国防力量的扩张。12月17日,根据自民党的建议修订的新《防卫计划大纲》正式出台。

安倍政府改革防务部门的一项重要举措就是成立国家安全保障会议。2013年12月4日,效仿美国国家安全委员会的日本国家安全保障会议成立,其核心是由首相、外相、防务相和内阁官房长官出席的“四大臣会议”,每月召开两次,协商外交、防卫和安全保障问题,并确定基本政策的方向。^[2]国家安全保障会议成立后,连续出台了三项防务计划:《国家安全保障战略》《防卫计划大纲》和《中期防卫力整备计划》。^[3]

与此相适应,日本的国防预算开始连续增长。日本国防开支在2012年以前一直保持稳定的水平,2012年底安倍政权上台后,伴随其强化国防力量的一系列措施的出台,国防开支出现首次增长。2013年度日本的防卫预算为47,538亿日元(约合人民币2,922亿元),比上年度增加了

[1]“日本政府试图将钓鱼岛收归国有”,中国新闻网,<http://www.chinanews.com/gj/2012/07/07/4015707.shtml>。(上网时间:2012年7月7日)

[2]“日本正式启动‘国家安全保障会议’”,新华网,http://news.xinhuanet.com/world/2013/12/04/c_118422050.htm。(上网时间:2013年12月4日)

[3]见《East Asia Strategic Review》,日本防卫省防卫研究所:<http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/e2014.html>.

0.8%。防卫省要求 2014 年度的预算在此基础上再增加 2.9%，达到 48,928 亿日元(约合人民币 3,007 亿元)。^[1]根据《中期防卫力整备计划》，日本的五年防卫预算上限约为 24.67 万亿日元 (约合人民币 1.5 万亿元)。^[2]

2014 年 1 月 7 日，日本国家安全保障局正式挂牌成立，作为国家安全保障会议的事务局。为强化与防卫省的联系，安保局由多名自卫队和防卫省的官员任职。该机构下设“宏观”、“战略”、“情报”、“同盟及友好国家”、“中国和朝鲜”以及“中东及其他”等六大部门。^[3]中国和朝鲜是唯一被专门列为应对目标的国家，明确表明日本将中国视为最大威胁。

除了防务方针明确转变为对抗中国外，安倍政府还在松绑《和平宪法》的限制方面力争取得实质性突破，为日本国防战略的整体转型争取更加灵活主动的空间。^[4]2012 年 4 月，安倍晋三领导的自民党推出宪法修改草案。草案寻求修改放弃战争权的《和平宪法》第 9 条^[5]，以便将自

[1]“日连续两年增加防卫预算 安倍政权欲强化防卫能力”，国际在线，<http://gb.cri.cn/42071/2013/11/10/6991s4316338.htm>.(上网时间：2013 年 11 月 10 日)

[2] “日本通过新《防卫计划大纲》，强调构筑综合机动防卫力量”，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2013/12/17/5630891.shtml>.(上网时间：2013 年 12 月 17 日)

[3]“日本国家安全保障局挂牌”，北京晚报，http://bjwb.bjd.com.cn/html/2014/01/08/content_141085.htm.(上网时间：2014 年 1 月 8 日)

[4]日本的修宪运动自 1950 年代就已经开始。修宪运动在岸信介内阁时期，进入第一个高潮。当时修宪论者认为“宪法是美国强加的”，即认为一国的宪法的制定应由本国人民自由意志决定，因此应重新制定一部自主宪法。进入七八十年代后，日本修宪运动相对平稳，“和平宪法”基本上未受到实质性挑战。冷战结束后，修宪运动重新抬头，面对中国的崛起，地缘政治环境的变动，和日本防务力量配合美国在世界范围的活动，日本国内谋求地区领导力和担负大国角色的呼声越来越强。鹰派的安倍晋三上台后，和平宪法的修改进入实质性程序。

[5]日本宪法第二章第九条款规定，日本国民衷心谋求基于正义与秩序的国际和平，永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段。为达到前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权。见 *The Constitution of Japan, Prime Minister of Japan and His Cabinet*, http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.

卫队改为“国防军”，将天皇从“国民象征”改为国家“元首”，为解禁集体自卫权铺路。^[1]在2013年夏天的参院选举中，自民党在自己的竞选纲领中提出了“先行修改宪法第96条”的口号，并与联合执政的公明党共同赢得了参议院过半席位。宪法第96条规定，若修改宪法必须得到众参两院三分之二议员的同意，并在国民投票中过半数。安倍领导的自民党力图对宪法第96条进行修改，就是为了降低修改宪法第9条的门槛。2013年7月15日，安倍晋三在长崎国际电视台访谈节目中首次正式表态欲修改宪法第9条。与此同时，安倍政府召开政府专家会议，对修改宪法第9条的解释展开广泛的讨论。

2014年7月1日，日本自民党、公明党两个执政党举行安全保障法制建设磋商会，正式就修改宪法解释以解禁集体自卫权的内阁决议草案达成一致。决议草案推翻了日本历届内阁遵守的“自卫权发动三条件”，提出新的“武力行使三条件”，即：“日本遭到武力攻击或与日本关系密切国家遭到武力攻击，威胁到日本的存亡，从根本上对日本国民的生命、自由和追求幸福的权利构成明确危险”；“为保护国家和国民，没有其他适当手段可以排除上述攻击”；“武力行使限于必要最小限度”。^[2]这三个条件使日本运用武力有了充分的自由裁量权。

（二）日美同盟体系的深化

在南海和整个亚太地区，日本的军事行动基本是围绕日美同盟的体系开展的，活动范围也随着美国的战略目标而变化。在南海地区，日本主要承担着为美国的军事行动提供后勤服务、建立情报共享网络等任务。而且日本对于美国希望其承担更大范围和更多军事任务的要求，时常会采取保守的态度，甚至是一定程度的抵制。但是从2010起，特别是安倍晋三执政之后，日本政府的政策立场表现出积极主动的、以强化日美同盟和深化美国的整个亚太同盟体系为防务优先发展方向的倾向。一方

[1]“日本迎来宪法施行66年处于是否修宪岔路口”，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2013/05/03/4785045.shtml>.(上网时间：2013年5月3日)

[2]“日本修宪解禁集体自卫权，美表示欢迎韩国抗议”，环球网，<http://mil.huanqiu.com/world/2014/07/5043904.html>.(上网时间：2014年7月2日)

面,日本政府在多种场合和以书面文件的形式,明确日本将积极迎合美国在“重返亚太”战略下对南海和亚太地区的布局安排。另一方面,日本采取更加主动的姿态,加强美国的亚太同盟体系内美日澳和美日菲之间的防务联系。

以日美同盟为核心进行国防战略布局的原则在日本的首部国家安全战略纲领性文件《国家安全保障战略》中已明文确立,并多次加以强调。文件中的第四部分为“我国应该选择的国家安全保障的战略性路线”,其中明确规定加强日美同盟是核心政策之一。文件强调“日美同盟是国家安全保障的主轴”,“一直以来承担着美国亚太战略的基础角色”。文件提出,日本“需要进一步增加日美安全保障体系的时效性,在更多方面实现日美同盟”。具体措施包括:重新评估《日美防卫合作指针》,推进联合训练,共同开展情报搜集、警戒监视与侦察活动,同时在弹道导弹防卫、海洋、太空、网络空间、大规模灾害应对等安全保障领域加强广泛合作,提升日美同盟的遏制力及应对能力。此外,日本还将主动配合美军实现其在亚太地区的最佳兵力部署,确保美军稳定的地位。^[1]为了更好地配合和提升日美同盟的合作关系,日本政府有步骤有计划地进行防务法律制度的调整。安倍政府在力推法理上解禁集体自卫权的同时,于2013年10月起,开始与美国就修订《日美防卫合作指针》展开磋商。2014年10月8日,两国公开了磋商的初步成果——《日美防卫合作指针》修订工作中期报告。报告指出,此次修订将强化日美同盟和增强威慑力,与日本的“积极和平主义”政策相一致。^[2]美国的防务官员明确表示,此次修订完全是针对美国“重返亚太”战略的布局,美国的盟友(即日本)将承担更大的防务责任。^[3]

[1]《国家安全保障战略》中文版,第18—19页。《国家安全保障战略》中文版全文发表在日本驻华大使馆网:http://www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy/nss_c.pdf.

[2]See *The Interim Report on the Revision of the Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*, <http://www.mofa.go.jp/files/000055169.pdf>.

[3]Ankit Panda, “US, Japan Overhaul Mutual Defense Guidelines,” *The Diplomat*, October 9, 2014, <http://thediplomat.com/2014/10/us-japan-overhaul-mutual-defense-guidelines/>.

日美同盟的巩固和深化还体现在日本与其他美国盟友之间的防务关系的强化方面。2014年10月2日，日本首次参加美国—菲律宾的PHIBLEX两栖登陆演习。该演习是专门针对南海地区敌方攻击岛屿时的夺岛行动。日本的加入被视为“决定解禁集体自卫权之后的日本自卫队未来角色的第一步”。^[1]11月16日，美日澳三国借布里斯班G20峰会之机探讨“海洋联防”，核心内容是推动三国应对中国潜艇的活动，因为由日本向澳大利亚提供先进潜艇和水下侦察技术，可以提高澳大利亚在南中国海和印度洋对中国海军动向进行警戒监视和作战的能力。^[2]日澳之间的紧密合作不仅仅是美国的要求和压力，也符合日本《国家安全保障战略》中的规定，即日澳之间“拥有共同的战略利益和相同的关切”，需“切实推进战略认识共享和安全保障合作”，“恰当发挥日美澳三国合作框架的作用”。^[3]

(三)两海捆绑与联动

日本实施战略转型的第三种表现形式，就是将中国的南海和东海事务进行捆绑，通过渲染“中国威胁论”、拉拢南海地区的相关国家并博取它们的同情等手段，为形成包围中国的海洋联防体系做准备。日本的《国家安全保障战略》将东海和南海局势捆绑，将日本与中国的周边国家捆绑，指责中国“对日本以及周边国家坚持独立主张，试图以力量改变现状”，提出将采取行动要求中国克制，并构建相应框架等措施来控制不测事态的发生。^[4]这样的表述明显是支持南海地区与中国有领土争端的国家。可以看出，日本已明确在南海问题上选边站，将自己和南海其他争端国捆绑起来，塑造成一个共同受中国“威胁”的群体，站在中国的对立面。这一立场与美国2014年以来在南海问题上表达的立场高度一致。

[1] “SDF Observes Island Defense Exercise in Philippines, Aimed at Countering China,” *Asahi Shimbun*, October 3, 2014, http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201410030061.

[2] “日欲用潜艇技术换‘进出印度洋’”，《环球时报》，2014年11月17日，第8版。

[3] 见日本《国家安全保障战略》中文版，第20页。全文发表在日本驻华大使馆网站：http://www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy/nss_c.pdf.

[4] 见日本《国家安全保障战略》，第21页。

为了拉拢部分南海国家,日本大幅度修改坚持了几十年的“武器出口三原则”,借武器技术的出口打造对抗中国的南海地区军事政治同盟。2004年,时任首相的小泉纯一郎决定把与美国共同开发生产导弹防御系统和以反恐与反海盗为目的进行武器出口作为禁令的例外,正式开始放宽“武器出口三原则”。2006年日本以打击恐怖活动和海盗为名,向印尼提供3艘武装巡逻艇。总之,在2010年之前,除了小幅度的调整外,日本的武器出口原则并未伤筋动骨。但是,2011年,日本安全保障工作会议宣布修改“武器出口三原则”,允许与外国联合研制与生产武器装备,以及以人道、和平为原则出口武器。2014年4月,安倍内阁又通过“防卫装备转移三原则”:不允许向争端当事国或在违反联合国决议情况下出口、转移武器装备;仅限在有利于作出和平贡献和有助于日本安全的情况下允许出口;仅在能够确保妥善管理的情况下允许出口武器,用于其他目的或转移至第三国。从表面上看:似乎无甚不同,然而安倍将武器出口改名为装备转移,并且使用“和平贡献”、“日本安全”、“妥善管理”等模糊的措辞,大大放宽了日本出口武器的限制,使得原来的武器出口禁令的性质发生了根本改变。紧接着,在南海地区,日本向菲律宾提供10艘巡逻艇,向越南提供6艘舰船,并提供相应的培训、技术和设备,以加强菲越所谓的海洋维权执法能力,并力图将越南纳入美国主导的太平洋伙伴体系。^[1]除此之外,日本还积极拉拢同样关注和参与南海局势的其他域外国家,特别是澳大利亚和印度。日本向澳大利亚出口潜艇技术,向印度出口水陆两用飞机,以求加强彼此间的海洋联防能力、海洋安全保障能力与安全合作关系。^[2]

综上所述,我们不难发现,南海是日本外交战略中不可或缺的一个焦点。可以说,日本对南海的关注和介入在过去几十年里从未间断过。这

[1] Martin Petty, “Japan Offers Vessels to Vietnam to Boost Its Sea Strength,” Reuters, August 1, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/08/01/us-vietnam-japan-iduskb0g13ea20140801>.

[2] 见日本《国家安全保障战略》中文版,第20页。全文发表在日本驻华大使馆网站:http://www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy/nss_c.pdf.

是中国在考量中日关系和制定南海政策时必须面对的一个基本事实。今后,日本的南海政策将展现出更加主动和强硬的姿态,也将更加灵活积极地利用美国的亚太同盟体系,力图在中国周边构筑起一个战略对抗的两海联防阵线,这将对中国的和平崛起构成不容忽视的威胁和挑战。

日本在南海和整个亚太地区的战略转型,并不单纯是美国的“亚太再平衡”战略下的产物,其背后有更深层次的基于日本国家利益和国内政治变化的原因。冷战结束以来,日本国内民众希望日本成为与其经济相匹配的政治大国的呼声越来越高,它已渐渐成为日本政治的一个基本共识。同时,日本民族主义逐渐抬头,对中国的崛起一直保持着高度警惕和防范,这些日本国内政治因素的变化推动着修宪运动的迅速发展,推动着日本积极争取加入联合国安理会常任理事国,并与非洲、拉美、欧洲等地区主动加强外交关系。因此,面对日本南海政策出现的新动向,中国在制定或完善南海政策时不仅要考虑如何应对日本在南海问题上选边站和支持部分相关国家的举动,更要考虑如何防范日本长远的战略野心和军事化转型所带来的后果。

具体而言,在南海问题上,我国需要对冲日本的两海联动战略,将东海问题与南海问题分割开来,采取不同的策略。在南海问题上,继续深化和拓展与南海周边国家和整个东盟的全面合作,同时加强在海洋的环境保护、减灾救灾、资源开发等方面的合作。在坚持主权立场的同时,还需要保持更大的耐心并拿出更灵活的政策推动南海地区的稳定和发展,重视利益相关国的合理关切,努力减轻南海周边国家对中国和平崛起的顾虑和防范,塑造中国作为负责任的大国的形象,以减少日本插手南海的机会和借口。

[收稿日期:2014-12-04]