

构建中美新型大国关系，破解 “修昔底德陷阱”

陈积敏

[内容提要]随着中国的日益崛起、美国实力的相对耗损及其霸权焦虑的上升，中美关系的未来走向引发国际社会关注。中美构建“新型大国关系”正是对这一问题所作出的回应。从当前的时代特征、中美关系的相互依赖性以及两国的国家行为来看，构建中美新型大国关系正逢其时。但同时认知差异、利益冲突与议题分歧，也成为构建中美新型大国关系的三大挑战。为此，双方需要加强战略沟通、调适各自的心态与行为方式，并在具体合作事项上相互协调，共同推动这一新型关系模式的建立。

[关键词]新型大国关系 中美关系 修昔底德陷阱

[作者简介]陈积敏，中共中央党校国际战略研究所副研究员、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2015)03-0001-24

随着中国的日益崛起、美国实力的相对耗损及其霸权焦虑的上升，中美关系日渐微妙。一个古老但也现实的话题再次成为国际社会热议的

焦点，即中美两国会否重蹈历史覆辙，跌入“修昔底德陷阱”。^[1]关于这一点，学者们看法不同，甚至近乎相悖的见解。^[2]显然，在新的历史起点上，构建一个什么样的中美关系，成为一个具有重大现实意义和深远历史意义的战略性课题。中国在这方面进行了积极的探索，明确提出要构建中美“新型大国关系”。那么，为何要构建中美新型大国关系？它有着怎样的理论内涵？这种新型大国关系的构建是否可能？又面临怎样的现实挑战？面对挑战中美两国应如何抉择？本文拟就上述问题做些分析与思考。

一、国际格局变动与中美战略博弈加剧

新世纪以来，尤其是金融危机之后，国际经济格局出现了新的发展特征，并由此带动了新一轮的国际权力重组与分配，国际格局正处于塑

[1] 古希腊史学家修昔底德(Thucydides)在阐述公元前5世纪在雅典和斯巴达两国发生战争的原因中指出：“使得战争无可避免的原因是雅典日益壮大的力量，还有这种力量在斯巴达造成的恐惧。”此后，在现实主义国际关系理论中将这一范式推而广之，延伸为一个新崛起的大国必然要挑战现状大国，而现状大国也必然会回应这种威胁，这样战争变得不可避免。可见，所谓的“修昔底德陷阱”，并非修昔底德本人的发明，而是西方学者创造出来的概念。就目前笔者能够查阅的资料来看，美国哈佛大学教授格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)最早提出了这一论断。

[2] Graham Allison, “Thucydides’s trap has been sprung in the Pacific,” *Financial Times*, August 21, 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5d695b5a-ead3-11e1-984b-00144feab49a.html#axzz3RXlbctNL>; James R. Holmes, “Beware the ‘Thucydides Trap’ Trap,” *The Diplomat*, June 13, 2013, <http://thediplomat.com/2013/06/beware-the-thucydides-trap-trap/>; Wei Zongyou, “China-U.S. Relations: The Myth of the Thucydides Trap,” *The Diplomat*, March 30, 2014, <http://thediplomat.com/2014/03/china-u-s-relations-the-myth-of-the-thucydides-trap/>; Pat Porter, “Thucydides Trap 2.0: Superpower Suicide?”, *The National Interest*, May 2, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/thucydides-trap-20-superpower-suicide-10352>; Robert B. Zoellick, “U.S., China and Thucydides: How can Washington and Beijing avoid typical patterns of distrust and fear?” *The National Interest*, July–August, 2013; 晏绍祥：《修昔底德陷阱与中美关系》，载《光明日报》，2014年3月17日，第15版。

之形中。在此背景下，加速崛起的中国与誓言确保全球优势地位的美国在地缘政治、经济发展、规则制定等领域展开了日趋激烈的战略博弈。这也成为影响，甚至决定未来国际格局的最重要因素之一。

(一)金融危机后全球权力分配格局的变化

首先表现在权力的转移方面。当前国际体系正处于深度调整与转型时期，这主要是由于国际权力正在显现新的分配格局，其中最主要的表现便是非西方国家的群体性兴起，这一点在经济领域的表现尤为突出。美国国家情报委员会2008年11月发表的《2025年全球趋势》中就估计，“眼下正在经历的这场空前的相对财富和经济实力大致由西方向东方转移的趋势将会继续”，到2025年，中国将成为仅次于美国的世界第二大经济体，印度将超过日本成为仅次于中、美的世界第三大经济体，而到2040—2050年，非西方的中国、俄罗斯、印度和巴西四国的经济总量将超过西方七大国之和。^[1]2010年末，英国《经济学家》也撰文指出，东方社会充满了生机活力，而西方社会却弥漫着悲观情绪，这“正在重塑着政治生活”。^[2]

其次是权力分散。在一个全球化、信息化时代，民族国家在国际权力结构中的地位有所弱化，这种弱化主要是因为非国家行为体数量与能量的增加而引发的权力分散所致。例如，跨国公司在经济领域的重要功能影响了国家对经济、贸易等权力的掌控；全球性与地区性国际组织的资源配置与协调功能的增强，等等。其中更为显著的一个因素就是恐怖主义势力的扩张，这直接挑战了民族国家对国际体系结构的塑造，例如伊斯兰国（IS）势力对中东地区地缘政治结构的影响。国际体系的结构性变化至少带来两个后果：一是超级大国美国对国际体系的驾驭能力受到削弱。正如约瑟夫·奈所指出的：“今天力量在国家间的分配，类似一盘复杂的三度空间的国际象棋。”在棋盘的顶部，美国的军事力量处于单极状态，美国把所有国家远远抛在后头；中间的经济棋盘则是一种多极结构，

[1]The National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf.

[2]“The distribution of hope,” *The Economist*, December 18th–31st, 2010, p.13.

“美国不是霸主”；而最下一层是不受各国政府控制的超出国境的跨国关系，力量结构广为分散。^[1]这继而引发了美国的焦虑感上升，并促使其作出战略调整。二是全球性的挑战并非一国或一个集团就可以应对，这客观上为各国，尤其是对国际社会具有重大影响力的大国展开密切合作提供了重要机遇。

(二)中美关系的重要性与复杂性引发国际社会的高度关注

中美关系的重要性已无需赘言，仅从两国的经济体量及其对全球经济的影响就可见一斑。从中美关系的复杂性角度来看，除了两国存在着制度、文化等方面的结构性差异外，更主要的一个方面是中美两国的战略力量与战略取向的变化。从战略力量上来看，美国仍然居于优势地位，但中美力量的差距正在加速缩小，尤其是经济能力方面。根据世界银行的统计数据，在冷战结束初的1993年，中国国内生产总值(GDP)占美国GDP总量不到7%；到2012年，中国的GDP总量已经超过美国GDP总量的一半。2014年4月30日，世界银行发布报告称，根据该行“国际比较计划”项目(International Comparison Program)2005年后首次更新的数据，以购买力平价标准，2011年中国GDP相当于美国的86.9%(2005年仅为43.1%)，并认为中国在2014年将超过美国跃升世界第一经济体。这种增速令美国压力感倍增。^[2]

从战略取向上分析，中国政府将主要精力放在国内建设方面，这从改革开放以来一直未变。2012年11月8日，中共十八大报告中明确表明，中国的中长期战略在于实现“两个百年”目标，即在中国共产党成立100年时(即2021年)全面建成小康社会；在新中国成立100年时(即

[1][美]约瑟夫·奈：《美国霸权的困惑》，郑志国等译，北京：世界知识出版社，2002年版，第42、150页。亨廷顿也持有相似的观点，他认为国际体系在冷战结束初期是以美国为核心的“单极”格局，但上世纪末被“单—多极”(uni—multipolar)结构所代替，即一个超级大国和多个强国，参见Samuel P. Huntington，“The Lonely Superpower,” *Foreign Affairs*, Mar./Apr. 1999, pp.36–37.

[2]陈积敏：《霸权护持与后危机时代的中美关系》，北京：中共中央党校出版社，2014年版，第174页。

2049 年)建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。^[1]当下,中国人民正以奋发有为的精神状态为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”而不懈努力。不过,这一目标不仅有着明确的国内发展指标,而且也有着清晰的国际指标,即中国应在多议题、多层次、多领域具有辐射全球的影响力。^[2]因而,随着中国海外利益的拓展以及综合国力的增强,中国对外政策目标变得更加多元化,维护与扩展中国的国际权益,保护中国合法的海外利益便成为其中的重要一环。为此,中国正在并将继续加强在这方面的能力建设,如加快中国的军事现代化进程等。^[3]

与此同时,美国也在进行新一轮的战略调整,其中最为明显的就是实行“亚太再平衡”战略,^[4]加大对亚太的资源投入,政治、经济、安全多管齐下,而这些举措的着力点之一就是制衡力量和影响力均快速上升的中国。在此背景下,中美在亚太地区的摩擦增加,战略竞争态势突出。如果这一趋势发展下去,就有可能导致中美在亚太的冲突,危及双边关系以及亚太地区的和平与稳定。^[5]显然,中美关系的走向不仅关系到两国的利益,而且也牵动着国际社会的神经。

二、中美新型大国关系的提出、内涵与历史机遇

鉴于当前中美关系的重要性与复杂性特征,以及中国在塑造中美关系中意识与能力的增强,中国就双边关系的发展提出了一系列构想。

[1]胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗》,载《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社,2012年版,第 15 页。

[2]陈积敏:《中国外交应警惕战略透支风险》,载《中国国防报》,2015 年 1 月 20 日。

[3]2015 年中国的军费将会上同比增长 10.1%,继续保持两位数的增幅。

[4]关于美国“亚太再平衡”战略的分析,可参见陈积敏:《霸权护持与后危机时代的中美关系》,北京:中共中央党校出版社,2014 年版,第 9 章。

[5]吴心伯:《构建中美新型大国关系:评估与建议》,载《复旦学报(社会科学版)》,2014 年第 4 期,第 88 页。

2012年2月，时任国家副主席习近平访美期间，提出中美两国应“走出一条大国之间和谐相处、良性互动、合作共赢的新型合作伙伴关系之路”。^[1]同年5月3日，胡锦涛主席在第四轮中美战略与经济对话开幕式上，就如何发展中美新型大国关系提出“创新思维、相互信任、平等互谅、积极行动、厚植友谊”的五点构想。^[2]此后，中共十八大报告明确提出了中国“将改善和发展同发达国家关系，拓宽合作领域，妥善处理分歧，推动建立长期稳定健康发展的新型大国关系”。^[3]这表明构建新型大国关系已上升为中国的一项对外战略。显然，这在对国家关系的认知上有别于传统大国关系，是一种更加注重正和博弈的获取，更加重视将大国的个体利益与人类的共同利益相结合，更加侧重于通过国际制度的构建来处理大国纷争，更加强调和平共处、良性竞争、合作共赢、平等互鉴的大国关系模式。此处的“新型大国关系”是一个较为广泛的概念，其涵盖的对象也更为丰富。

这里需要强调的是，从中国的国际战略角度来看，新型大国关系的构建不仅限于中美关系。但是，中美新型大国关系具有更为特殊的理论内涵，这主要是由中美关系的特殊性所界定的，即中美关系是一对具有权力转移性质的关系，这决定了中美关系的高敏感性、高风险性。从历史上看，大国权力转移往往伴随着战争与动荡，这种惯性对于当前及今后的中美关系仍具有现实警示性。从这个角度讲，中美新型大国关系特指崛起国家与现状国家的关系。2013年6月，在中美元首庄园会晤中，习近平主席首次明确了中美新型大国关系的三大内涵，即“不冲突不对

[1]《习近平出席拜登和克林顿举行的欢迎午宴》，载《人民日报》，2012年2月16日，第1版。

[2]《推进互利共赢合作发展新型大国关系》，载《人民日报》，2012年5月4日，第2版。

[3]胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》（2012年11月18日），北京：人民出版社，2012年版，第36—37页。

抗、相互尊重、合作共赢”。^[1]所谓不对抗不冲突，就是要客观理性地看待彼此的战略意图，坚持做伙伴、不做对手；通过对话合作、而非对抗冲突的方式，妥善处理矛盾和分歧。这是两国关系平稳发展的基本前提与核心判断指标。相互尊重，就是要尊重各自选择的社会制度和发展道路，尊重彼此的核心利益和重大关切，求同存异，包容互鉴，共同进步。这是中美关系顺利发展的根本保障。合作共赢，就是要摒弃零和思维，在追求自身利益时兼顾对方利益，在寻求自身发展时促进共同发展，不断深化利益交融格局。这是中美关系发展的终极目标。

从当前时代特征、中美关系的相互依赖性以及两国国家行为来看，中美构建新型大国关系正逢其时。首先，从时代特征来看，求和平、谋合作、促发展是国际社会的普遍诉求。国际关系总是存在于并受制于一定的时代背景。当今时代具有以下几点特征：一是在以和平与发展为主题的全球化时代，大国之间的共同利益明显增多，尤其是在维护世界和平与相互借重促进本国发展上，大国之间的共同利益远远超越了双方在意识形态、地缘战略等方面的矛盾；^[2]二是经济全球化所带来的机遇和挑战具有明显的相互依赖性，即机遇需要各国共同创造，挑战需要国际社会共同应对，大国之间的固有矛盾也因此而相对弱化。三是核武器时代“相互确保摧毁”特性使得战争不再成为获取国家利益的有效手段，“……从前通过征服另一大国的领土来获取经济利益的场景，如今已难再现。”^[3]这些时代特征使得国家对其战略目标、利益取向、利益获取模式与成本收益比较等要素的认知发生了改变，为新型国际权力转移模式提供了必要的国际背景。本质而言，新型大国关系是新历史时期人类社会自我进化的理性与必然选择。

[1]《跨越太平洋的合作》，载《人民日报》，2013年6月10日，第1版。

[2]刘建飞：《构建中美新型大国关系的战略意义与现实基础》，载《学习时报》，2013年10月13日，第2版。

[3]Rudy deLeon and Yang Jieman eds., *U.S.-China Relations: Toward a New Model of Major Power Relationship*, February, 2014, p.27, <http://www.chinausfocus.com/wp-content/uploads/2014/02/ChinaReport.pdf>.

其次,从两国相互依赖性来看,中美之间已形成“你中有我”“我中有你”的高度依存关系。从经贸方面看,迅速增长的经贸往来成为两国关系的稳定器、压舱石。中美在人力资源、市场、资金、技术等各方面具有较强的互补性。自建交以来,双方经贸关系迅速发展,合作领域不断扩大,相互依存持续加深。1979年,两国贸易额不及24.5亿美元,到2012年双边贸易额接近5,000亿美元,30多年增长200倍。2013年,中美双边贸易额已达到创纪录的5,210亿美元,中美双向投资额累计已超过1,000亿美元。中美两国互为第二大贸易伙伴,美国是中国的第一大出口市场和第五大进口来源地,中国是美国的第三大出口市场和第一大进口来源地。双边互利合作为中美两国带来了实实在在的好处,为两国的经济发展和世界经济复苏注入动力。不仅如此,国际安全面临着复杂的多样性挑战,这使得中美两国既无法独自应对,也不能独善其身。因此,中美之间不仅是因为紧密的共同利益而捆绑在一起,而且也因为不可推卸的共同责任而结合在一起。正如习近平主席所指出的:“随着世界多极化、经济全球化、社会信息化不断发展,各国利益交融、兴衰相伴、安危与共,形成了你中有我、我中有你的命运共同体。”实际上中美之间也形成了这样的命运共同体。

第三,从两国国家行为来看,双方都表达了要避免大国政治悲剧,致力于谱写新兴大国与现状大国关系新篇章的强烈意愿。实际上,中美新型大国关系“新”在何处?这最先体现在行为主体是新的,即中国不是历史意义上的传统崛起国,而美国也非传统意义上的守成国。中国不寻求挑战当前国际秩序,而是成为国际体系建设与完善的参与者与贡献者;美国不寻求遏制中国的发展,而是创造更具包容性、开放性,更有代表性、合法性,更富公正性、权威性的国际体系。

在当前的中美关系中,美国仍占据着主动权,美国的国家行为对于两国关系的发展有着重大而深刻的影响,其中美国能否尊重和妥善处理中国的核心利益是最为关键的问题。^[1]不可否认的是,美国政府常常为了满足国内政治的需要(如选举政治、利益集团影响)而利用对华政策大

[1]《胡锦涛奥巴马共同会见记者》,载《人民日报》,2009年11月18日,第2版。

做文章，但是其对华政策的基本立场没有改变，即美国坚持“一个中国”政策，承认和尊重中国的主权和领土完整，无意干涉中国的核心利益。^[1]这就为中美关系的发展奠定了最基本的政治条件。这一点从奥巴马政府所发布的战略性文件中可以清晰地看出。2010年2月，美国国防部发布的《四年防务评估报告》中指出：“美国欢迎一个强大、繁荣和成功并在世界事务中发挥更大作用的中国的崛起。”^[2]5月，美国白宫发布的《国家安全战略》报告中也指出：“我们将继续寻求与中国建立积极合作全面的关系。”^[3]2015年2月6日，奥巴马总统在其任内所发布的第二份国家安全战略报告中也明确表示，“我们与中国合作的广度前所未有”，“美国欢迎一个稳定、和平、繁荣的中国崛起。我们寻求与中国发展一种能够造福于两国人民、提升亚洲及全球的安全与繁荣的建设性关系。”^[4]2月27日，美国负责政治事务的副国务卿温迪·舍曼(Wendy R.Sherman)在卡内基国际和平研究所(Carnegie Endowment for International Peace)发表的演讲中指出，美国非常希望中国稳定繁荣，那不是因为美国大公无私，而是因为中国的成功有利于美国自己。^[5]这说明美国政府也认识到，其国家利益与

[1]需要注意的是，美国奉行“一个中国”政策，但其基本依据包括两个方面，即中美三个联合公报和《与台湾关系法》。2014年11月，奥巴马总统访华期间表示：“我再次重申我们将坚定遵守基于三个联合公报和《与台湾关系法》之上的‘一个中国’政策。”由此可见，美国对华政策是一个复杂，甚至是矛盾的综合体，这也是引起中美“信任赤字”的一个重要原因。参见 The White House, “Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference,” November 12, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/12/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-joint-press-conference>。

[2]U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, February 2010, http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf.

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

[4]The White House, *National Security Strategy*, February 2015, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

[5]The Department of State, “Remarks on Northeast Asia,” February 27, 2015, <http://www.state.gov/p/us/rm/2015/238035.htm>.

中国息息相关，美国对华战略基调具有相当程度的延续性，即美国希望中国作为一个体系内的新兴国家崛起。“美国进步中心”(Center for American Progress)的专家认为，一个理想且现实的中美关系应该是合作的、富有弹性与韧劲的、相互尊重的、成熟的、全面的、积极的、互利的、可预期的以及按照国际规则行事的大国关系。^[1]

实际上，中国的国家行为已经很好地回应了美国对华关系的预期。中国政府多次强调，中国奉行独立自主的和平外交政策，中国的发展不仅不会损害其他国家的利益，而且还会给其他国家带来新的发展机遇。2013年10月3日，习近平主席在印尼国会演讲中强调：“中国的发展是世界和平力量的壮大，是传递友谊的正能量，为亚洲和世界带来的是发展机遇而不是威胁。”^[2]中国不会挑战美国的霸权利益，更不会寻求霸权地位。2014年5月15日，习近平主席在中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动上的讲话中表示：“中华民族的血液中没有侵略他人、称霸世界的基因，中国人民不接受‘国强必霸’的逻辑，愿意同世界各国人民和睦相处、和谐发展，共谋和平、共护和平、共享和平。”^[3]事实上，中国的发展既是中国进一步融入国际体系，与其他国家良性互动的过程，同时又是中国为完善与改进现有国际体系作出努力与贡献的过程，中国通过自身的国家行为向世界发出了一个清晰的信号，即中国不做国际体系的挑战者，而是国际体系的建设者与完善者。这一国家定位在中国的战略性文件中也有明显的体现。十八大报告中强调：“中国将坚持把中国人民利益同各国人民共同利益结合起来，以更加积极的姿态参与国际事务，

[1] Rudy deLeon and Yang Jiemian eds., *U.S.-China Relations: Toward a New Model of Major Power Relationship*, February, 2014, p.31, <http://www.chinausfocus.com/wp-content/uploads/2014/02/ChinaReport.pdf>.

[2] 习近平：《携手建设中国—东盟命运共同体——在印度尼西亚国会的演讲》（2013年10月3日，雅加达），载《人民日报》，2013年10月4日，第2版。

[3] 习近平：《在中国国际友好大会暨中国人民对外友好协会成立60周年纪念活动上的讲话》，载《人民日报》，2014年5月16日，第2版。

发挥负责任大国作用，共同应对全球性挑战。”^[1]

三、构建中美新型大国关系面临的三大挑战

中美构建新型大国关系是一项历史性创举，这决定了它是一条没有先前经验可循的探索之路，必将遇到各种可以预见与难以设想的挑战。然而，从本质上来说，其主动权在中美两国手中，其主要挑战与障碍也是来自于两国本身。综合来看，中美新型大国关系的构建主要面临三大挑战，即认知差异、利益冲突与议题分歧。

(一)认知差异

从总体上说，中美对于新型大国关系的态度呈现出冷热失衡的境况：中国方面热情较高，美国方面态度谨慎。^[2]例如，2013年6月8日，在中美元首会晤之前的记者会上，奥巴马总统表示要致力于为构建一种美中“新型合作模式”(new model of cooperation)打下牢固基础。在会晤后的记者会上，奥巴马总统再次强调要推进美中新型关系建设，在两个场合均未使用中方所主张的“新型大国关系”(a new model of major country relationship)的提法。^[3]在2014年11月北京习奥会期间，习近平主席多次

[1]胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012年11月18日，北京：人民出版社，第47、48页。

[2]Cheng Li and Lucy Xu, “Chinese Enthusiasm and American Cynicism Over the ‘New Type of Great Power Relations’,” Dec. 4, 2014, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/12/05-chinese-pessimism-american-cynicism-great-power-li-xu>.

[3]The White House, “Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People’s Republic of China Before Bilateral Meeting,” June 7, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/07/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-peoples-republic-china->; The White House, “Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People’s Republic of China After Bilateral Meeting,” June 8, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/08/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-peoples-republic-china>.

提及要推进中美新型大国关系建设，并且提出了六个重点推进的方向。^[1]根据中国官方媒体报道显示，尽管奥巴马总统也表示要推进中美新型大国关系建设，^[2]但在白宫公开的奥巴马在北京期间的部分谈话和演讲实录中，却找不到“新型大国关系”的字眼。

实际上，美国对于中方所界定的“不冲突不对抗，相互尊重，合作共赢”这一新型大国关系内涵有着不同的理解。关于“不冲突不对抗”，美方不持异议，因为这也符合美国的利益与战略构想。^[3]早在2013年3月11日，时任白宫国家安全事务助理多尼隆(Tom Donilon)在纽约亚洲协会发表讲话时就指出，奥巴马政府多次强调“欢迎一个和平、繁荣的中国崛起”，不同意美中注定要发生冲突与对抗的观点。他认为，崛起大国(arising power)与现状国家(an established power)走向冲突并不是命中注定(preordained)，也非物理定律(a law of physics)，而是由领导人一系列的选择所致。然而，中美两国领导人都致力于“构建崛起大国与现状国家关系的新模式”。^[4]奥巴马总统在第二份国家安全战略报告中也再次明确表示：“虽然我们(指中美两国——作者注)会有竞争，但我们(指美

[1]这6个方面是：(1)加强高层沟通和交往，增进战略互信。(2)在相互尊重基础上处理两国关系。(3)深化各领域交流合作。(4)以建设性方式管控分歧和敏感问题。(5)在亚太地区开展包容协作。(6)共同应对各种地区和全球性挑战。参见：《习近平同美国总统奥巴马举行会谈》，载《人民日报》，2014年11月13日，第1版。

[2]在中美元首北京会晤所达成的主要共识和成果中便强调：“双方回顾了自两国元首安纳伯格庄园会晤以来中美构建新型大国关系取得的进展，深入探讨了进一步推进这一关系的重点方向。”参见《中美元首北京会晤主要共识和成果》，载《人民日报》，2014年11月13日。

[3]很多中国学者如阎学通皆持此观点。参见焦东雨：《专访阎学通：美国对“新型大国关系”的立场是明确的》，2014年11月18日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1278988。

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

国——作者注)不认同会有必然冲突。”^[1]

然而,美方对于中国提出构建中美新型大国关系的意图仍保持很大疑虑,并对“相互尊重”这一内涵表示难以认同。^[2]美国布鲁金斯学会高级研究员李成(Cheng Li)等人认为,中方之所以热衷于提出这一新概念,至少有以下原因:一是取得与美国的平等大国地位;^[3]二是在核心利益上取得美国认同,从而实现中国的利益诉求;三是中国国内政策的需要。^[4]美方对于“相互尊重”提出异议的原因,部分在于心理层面,即美国仍具有超级大国的“孤傲情结”,认为美国的利益至高无上,其他国家需要尊重美国的国家利益,而不是相互尊重。但更主要的是现实利益考量。美国认为“相互尊重”包含了美国对中国国家核心利益界定的认同,这是其所不能接受的。在美国看来,中国在核心利益的界定上存在模糊性,尤其是在领土争议问题上。^[5]一旦美国认同了中国的核心利益,美国在亚洲的

[1]The White House, *National Security Strategy*, February 2015, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

[2]有意思的是,奥巴马政府在2010年国家安全战略报告中明确表示:“我们将在相互尊重和互利互惠的基础上,继续深化我们与其他21世纪‘影响力中心’——包括中国、印度和俄罗斯的合作。”参见:The White House, *National Security Strategy*, May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf。

[3]不少外国学者都强调了这一点,甚至有学者认为,中美新型大国关系是中国寻求与美国平起平坐地位的一种策略性战术,是“两国集团”的中国版。参见Jamil Anderlini, “Global Insight: China’s ‘great power’ call to the US could stir friction,” *Financial Times*, June 4, 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/80f4168a-ccca-11e2-9cf7-00144feab7de.html#axzz3RXlbetNL>。

[4]Cheng Li and Lucy Xu, “Chinese Enthusiasm and American Cynicism Over the ‘New Type of Great Power Relations’,” Dec. 4, 2014, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/12/05-chinese-pessimism-american-cynicism-great-power-li-xu>.

[5]Jane Perle, “China’s ‘New Type’ of Ties Fail to Sway Obama,” <http://www.countdown.org/en/entries/news/chinas-new-type-ties-fail-sway-obama/>;Shannon Tiezzi, “NSA Susan Rice in China: Rethinking ‘New Type Great Power Relations’,” *The Diplomat*, September 10, 2014, <http://thediplomat.com/2014/09/nsa-susan-rice-in-china-rethinking-new-type-great-power-relations/>.

利益(如盟友关系)可能会受到损害。实际上,美国维护其亚洲利益与全球利益的共同的抓手是稳定的同盟关系。^[1]对此,华盛顿智库战略与国际研究中心(CSIS)亚洲与日本问题研究所副所长迈克尔·格林曾直言不讳地表示:“美国不接受中国提出的‘新型大国关系’的说法是聪明的,因为接受了会削弱美国亚洲盟友的利益。”^[2]可见,美国从字面上以及内容上对中美新型大国关系的提法均有不同看法。正如美国前国会参议员吉姆·泰伦特在一次中美关系的研讨会上所讲:“我想,两国对应该以什么样的框架来建立国际关系,有根本不同的看法。”^[3]

笔者认为,美国对新型大国关系的提法很难用接受或否认来概括。准确地说,即美国对于这一提法未置可否,仍处于观察与变化中。所谓观察,主要是美国在考虑中方对这一新概念提供更加详实的内涵,以及中方的具体行为指向;所谓变化,是指美国对这一提法留有余地,以待今后有变化的可能。例如,美国一开始对于中方的提法不予回应。然而,2013年11月20日,美国总统国家安全事务助理赖斯(Susan Rice)在乔治城大学演讲中明确指出:“对于中国,我们寻求一种可操作的新型大国关系(operationalize a new model of major power relations)。”^[4]这一陈述某种程度上表明美国政府对此做出了积极回应。清华—卡内基全球政策中心主任韩磊(Paul Haenle)认为,赖斯使用了中国提议的那个词汇,但加了一个说明——可操作的。^[5]赖斯的字斟句酌是要向中国领导层发出明确信号,

[1]陈积敏:《霸权护持与后危机时代的中美关系》,北京:中共中央党校出版社,2014年版,第41页。

[2]《美媒:美国对共建中美“新型大国关系”态度暧昧》,参考消息网,2014年12月14日,<http://world.cankaoxiaoxi.com/2014/1214/596314.shtml>。

[3]同[2]。

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

[5]Paul Haenle, “What Does a New Type of Great-Power Relations Mean for the United States and China?” January 15, 2014, <http://carnegietsinghua.org/2014/01/15/us-china-relations-2013-new-model-of-major-power-relations-in-theory-and-in-practice/gjym>.

即美国有兴趣和意愿探讨新型大国关系。”但是，之后美国总统或国务卿等几乎没有公开使用这一概念，表明美国仍对此有所顾虑。^[1]显然，双方对于中美新型大国关系的内涵存在认知差异，不可避免地会影响到这一新关系模式的构建。从这个角度来说，认知差异是中美构建新型大国关系的第一大障碍。

(二)利益冲突

中美两国之间存在着现实的利益冲突，这不仅仅体现在经贸层面，更存在于意识形态层面。实际上，在经济全球化时代，经贸领域的利益之争是一种常态，因而并不会对中美关系产生颠覆性影响。但是，从意识形态层面来看，中美两国在政治制度、价值观念、发展道路选择等方面存在着根本性差异。从现阶段来看，这种差异尚难以弥合，这造成了中美间“结构性矛盾”的固化。尤其是美国在全球推广美式民主价值观的冲动不减，这使得中美之间形成了深刻的战略互疑，继而造成两国对对方战略意图的质疑，这成为中美关系顺利发展的巨大羁绊。正如习近平主席所言：“中美两国如何判断彼此战略意图，将直接影响双方采取什么样的政策、发展什么样的关系。不能在这个根本问题上犯错误，否则就会一错皆错。”^[2]

此外，中美现实利益矛盾不仅体现在两国之间，还间接存在于第三方。甚至这一干扰因素成为影响中美关系发展的关键性变量。例如，中美在南海问题上的立场差异。实际上，美国并非南海问题的当事方，其传统政策也是保持相对超脱的中立立场。但近年来，美国政府不断强调南海问题事关美国国家利益，并且公开支持菲律宾在南海问题上的诉求。又如在钓鱼岛问题上，美国的政策也发生了重要转变。2013年2月，日本首

[1]据笔者所查，克里国务卿曾在2014年8月14日美国夏威夷东西方中心演讲中使用了“新型大国关系”一词(“new model” relationship of great powers)。参见 U.S. State of Department, “U.S. Vision for Asia-Pacific Engagement,” August 13, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/08/230597.htm>。

[2] 习近平：《努力构建中美新型大国关系——在第六轮中美战略与经济对话和第五轮中美人文交流高层磋商联合开幕式上的致辞》(2014年7月9日)，载《人民日报》，2014年7月10日，第2版。

相安倍晋三访美期间，奥巴马总统避免与之谈及钓鱼岛问题。然而，2014年4月21日，奥巴马总统在接受日本《读卖新闻》采访时，明确表示钓鱼岛适用于“美日安保条约”第5条。4月24日，他在与安倍晋三会晤后的记者会上又再次重申了这一立场。这也是美国在任总统首次公开、明确表示这一主张。^[1]其后，在美日联合声明中再次写入了这一政策主张。^[2]显然，第三方因素已经深刻嵌入到中美关系之中，成为影响两国关系发展的重要变量。

(三)议题分歧

如前所述，中美两国对于保持双边关系的稳定与发展是存在共识的。但是，对于如何实现这一目标，中美两国却有着不同的思维方式与路径选择：中方希望先勾勒发展蓝图，确定发展方向，然后再具体操作；而美国则更加强调先从优先议题入手，逐步累积共识，确立发展愿景。换言之，中国主张先宏观设计，再微观操作；美国则更加重视行动，而非言语。^[3]2014年7月，美国国务卿克里在中美经济战略对话开幕式上指出：“新型关系不能只靠语言来界定，而是应该由行动来界定。新型关系将由我们共同所作出的决策来确定。”^[4]8月14日，克里在美国夏威夷的东西方研究中心发表演讲时再次指出：“这种建设性的关系，这种大国关系‘新模式’(new model relationship of great powers)，不会只通过交谈就实现……这

[1]《奥巴马首次公开宣布钓鱼岛适用美日安保条约》，新华网，2014年4月24日，http://news.xinhuanet.com/photo/2014-04/24/c_126429508.htm。

[2]The White House, “U.S.-Japan Joint Statement: The United States and Japan: Shaping the Future of the Asia-Pacific and Beyond,” April 25, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/25/us-japan-joint-statement-united-states-and-japan-shaping-future-asia-pac>.

[3]David Shambaugh, “A Step Forward in U.S.-China Ties,” Nov. 14, 2014, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/11/14一步向前—中美关系—shambaugh>.

[4]U.S. State of Department, “Remarks at the Sixth Round of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” July 9, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/07/228910.htm>.

种关系要以在共同面对的挑战上更多更好地合作来定义。”^[1]11月12日，奥巴马总统在中美元首会晤后的记者会上也表示：“我是行动，而非言语的极大信奉者。”^[2]因此，奥巴马政府将两国达成的《中美气候变化联合声明》看作是“美中关系的一个重要里程碑”。^[3]实际上，美国学者也认为，建设性行动是构建中美新型大国关系的关键。例如，李成等人说，中国应该更多考虑到中国国家行为对周边国家以及美国所带来的焦虑与担忧，“新兴大国在为较小亚洲国家代言上承担责任，需要在推进亚太区域利益上承担责任。这一概念（中美新型大国关系）如果没有切实的行动，将不会获得成功”。^[4]

除思维差异性之外，更重要的一点是双方在议题设定上存在分歧。从中国方面来看，事关中国主权、安全与发展等核心利益的原则性问题一定要清晰表达，优先确认，并在此基础上展开合作。但美方认为，关于中国核心利益的问题本身就存在争议，可以先从具体问题入手，逐渐累积共识与互信。2014年3月28日，美国白宫国家安全委员会亚洲事务高级主任麦艾文（Evan Medeiros）在布鲁金斯学会的演讲中指出：“我们的观点是，从扩大合作，管控分歧的模式开始……中国有人说，要建设这个新型关系，美国必须接受和适应中国的核心利益。这是他们的见解。我们有不同看法。我们认为美中关系中过度关注了中国的核心利益。我们在这一问题上花费了太多时间。我们需要少谈核心利益，多关注共同利益以

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

[2]The White House, “Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference,” November 12, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/12/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-joint-press-conference>.

[3]The White House, “Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference,” November 12, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/12/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-joint-press-conference>.

[4]Cheng Li and Lucy Xu, “Chinese Enthusiasm and American Cynicism Over the ‘New Type of Great Power Relations’,” Dec. 4, 2014, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/12/05-chinese-pessimism-american-cynicism-great-power-li-xu>.

及我们共同努力解决关键地区与全球挑战的方式,这符合我们的利益。”在他看来,这些需要关注的共同挑战包括气候变化、不扩散、全球增长、能源安全等。^[1]然而,美方的这种认知,实际上为中美新型关系的构建设置了障碍:一方面,中国自近代以来所经历的历史遭遇令中国对主权、安全、发展等核心利益倍加重视。相互尊重核心利益与彼此重大关切也成为中国与其他国家发展关系的一个政治前提,是中国独立自主和平外交的鲜明体现。另一方面,美方所提出的众多紧迫性问题并未考虑到中国的现实需求。毫无疑问,这些全球性问题是中国的利益关切,但很多却不是中国需要解决的最为紧迫的问题,甚至在某些问题上,中美之间还存在较大分歧。^[2]从这个角度来说,如果单纯从美国的角度来设定议题,确定中美关系的主要努力方向,不符合中国的利益取向,也无助于双边关系发展。

四、构建中美新型大国关系的着力点

中美新型大国关系的构建需要双方共同努力,具体而言中美双方应着力于做好以下几个方面的工作:

第一,加强战略沟通与协调,全面、客观、包容地认识对方的战略诉求。中美关系的发展离不开双方的沟通,尤其是中美两国高层的交流与协调。美国白宫国家安全委员会亚洲事务高级主任麦艾文认为,中美关系的顺利发展不能放任自流(autopilot),而需要两国领导人展现出强有

[1]The Brookings Institution, “35 Years of U.S.-China Relations: Diplomacy, Culture and Soft Power,” March 28, 2014, pp.60–61, http://www.brookings.edu/~/media/events/2014/3/28-us-china-relations/032814brookingschina_edit.pdf.

[2]Stephen Harner, “How the Obama Administration is Losing Trust in Asia,” June 7, 2014, <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/accusations-common-interests-how-the-obama-administration-is-losing-trust-in-asia/>; 罗建波:《负责任的发展中大国:中国身份定位与大国责任》,载《西亚非洲》,2014年第5期,第36–37页。

力的政治魄力与智慧积极推动。^[1]习近平主席在第六轮中美战略与经济对话开幕式上的致辞中已清晰指出：“中美两国历史文化传统、社会制度、意识形态不同，经济发展水平各异，双方存在不同看法、在一些问题上存在分歧和摩擦在所难免。中美是两个各具特色的国家，在很多方面肯定有差别，有差别才需要沟通和合作。”^[2]因此，中美间的战略沟通，尤其是军事领域的战略沟通，至少能够发挥两个方面的重要功能：其一是管控分歧。目前，中美双方领导人都认识到矛盾与分歧的存在，更认识到管控分歧的重要性。例如，奥巴马总统在向中美第六轮战略与经济对话发表的声明中表示：“我们致力于推进与中国逐步发展以加强务实合作和建设性处理分歧为特征的‘新型模式’关系的共同目标。”^[3]2014年11月12日，习近平主席在与奥巴马总统会谈时也强调，中美双方要以建设性方式管控分歧和敏感问题，以推进中美新型大国关系建设。^[4]事实上，中美两国的战略沟通已产生明显效果，双方因此构建了危机预防与管控机制，如两国国防部签署了建立重大军事行动相互通报信任措施机制的谅解备忘录和海空相遇安全行为准则谅解备忘录。

其二，明确对方的战略意图。战略意图是影响国家间关系的重要变量，但在无政府状态下，他国的战略意图既难以揣度，又不易鉴别。因此，加强战略沟通，尤其是最高领导人的相互交流便成为一条必要且有益的

[1]The Brookings Institution, “35 Years of U.S.-China Relations: Diplomacy, Culture and Soft Power,” March 28, 2014, pp.60-61, http://www.brookings.edu/~/media/events/2014/3/28-us-china-relations/032814brookingschina_edit.pdf.

[2]习近平：《努力构建中美新型大国关系——在第六轮中美战略与经济对话和第五轮中美人文交流高层磋商联合开幕式上的致辞》（2014年7月9日），载《人民日报》，2014年7月10日，第2版。

[3]The White House, “Statement by the President to the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” July 8, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/07/08/statement-president-us-china-strategic-and-economic-dialogue>.

[4]《习近平同美国总统奥巴马举行会谈》，载《人民日报》，2014年11月13日，第1版。

路径。^[1]中美两国领导人应在相互沟通中对对方的核心关切予以回应，并清晰阐释本国的战略意图，求得谅解与共识。鉴于中美关系的不对称性依然存在，中国在这一进程中需要做出更多努力，明确阐明中国在寻求现代化进程中的战略设计与战略意图。实际上，从中国层面来讲，中国的历史传统、文化内涵、发展现状与人民诉求决定了当下和今后很长一段时期内，中国的战略意愿与主要任务是专注于国内经济社会的现代化发展。在国际战略上，中国一直强调，中国的发展壮大并不是为了寻求改变国际秩序，也不是谋求世界霸权，因为中国人深知，走历史老路没有出路。2014年3月28日，习近平主席在德国科尔伯基金会发表演讲时强调：“当今世界，殖民主义、霸权主义的老路还能走得通吗？答案是否定的。不仅走不通，而且一定会碰得头破血流。只有和平发展道路可以走得通。所以，中国将坚定不移走和平发展道路。”^[2]因此，中国不挑战美国的国际利益，不挑战当前国际秩序。中国寻求的不是体系更迭，而是体系更新。^[3]这一点与美国的战略意愿非但没有冲突，而且存在互补。^[4]

第二，调整各自心态与行为模式，强化共同利益基础。就美国方面来说，摒弃“国强必霸”的现实主义思维与“你赢我输”零和式冷战思维，是发展中美关系的重要条件。美国前财长萨默斯(Larry Summers)曾强调，21世纪的中美两国要么共同繁荣，要么一起衰败，不会存在一荣一衰的选项。因此，“美国应该有更广阔的视野，而不是在具体问题上表达公开担忧。只要它能够有效指导并鼓励中国采取一种非对抗性的外交政策，

[1]David Shambaugh, “Another U.S.-China Summit: An Opportunity to Be Grasped,” Mar 27, 2015, <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/another-u-s-china-summit-an-opportunity-to-be-grasped/>.

[2]习近平：《在德国科尔伯基金会的演讲》（2014年3月28日），载《人民日报》，2014年3月30日，第2版。

[3]陈积敏：《霸权护持与后危机时代的中美关系》，北京：中共中央党校出版社，2014年版，第117页。

[4]奥巴马政府在其所发布的两份国家安全战略报告中都强调了要对当前的国际体系进行更新与完善。

这一概念(指中美新型大国关系)便富有建设性且有益的。”^[1]作为一个现状国家,对于新兴大国中国的崛起需要从其对外战略理念到实际的国家行为等层次全面地加以审视,而不能仅从历史教条主义的角度出发,先入为主。此外,美国需要就其对外战略,尤其是亚太战略的意图作出能够令中国理解与放心的说明,以实际行动缓释中美间的战略互疑。

与此同时,中国也需要改变历史悲情主义的羁绊,培养起成熟稳健的大国心态。^[2]对于美国的战略决策,中国应理性分析,避免陷入感性的窠臼之中。不仅如此,中国也需要在推行外交政策中加强对外宣示的力度与效度。作为一个强劲崛起的国家,同时又身处十分复杂的地缘政治环境之中,中国就其对外政策行为进行合理性、合法性解释是极端必要且重要的一项事务。从美方来看,中国的国际行为需要按照国际通行规则行事,这是美方十分关切的一个问题。美国有学者认为,只要将中美以及其他大国的行为深深嵌入到法律、规则、制度的框架之内,并以此来处理分歧与争端,中美之间就能够实现长期和平共处。^[3]美国国务卿克里也多次表示,中美新型关系需要建立在国际公认的规则与制度基础之

[1]Cheng Li and Lucy Xu, “Chinese Enthusiasm and American Cynicism Over the ‘New Type of Great Power Relations’,” Dec. 4, 2014, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/12/05-chinese-pessimism-american-cynicism-great-power-li-xu>.

[2]国外有学者认为,中国仍未能从过去屈辱的历史经历中走出来。例如韩国学者郑在浩认为,中国因为近百年坎坷的历史境遇,也产生了一种受困心态,并一直影响至今。美国学者罗伯特·曼宁认为,中国将美国亚太再平衡战略加剧了东亚的紧张局势,反映了中方仍然是从过去受害者的视角所做的观察。参见郑在浩《韩中“战略合作伙伴”关系的新解析》,载《东北亚论坛》2013年第6期,第36、41页。郑在浩:《中国一直有一种受困心态——一位韩国学者的观点》,载《人民论坛》2013年第10期,第40页。Robert A. Manning, “US and China Explore New Relationship,” YaleGlobal, 11 June 2013, <http://yaleglobal.yale.edu/content/us-and-china-explore-new-relationship>。

[3]Rudy deLeon and Yang Jiemian eds., *U.S.-China Relations: Toward a New Model of Major Power Relationship*, February, 2014, p.33, <http://www.chinausfocus.com/wp-content/uploads/2014/02/ChinaReport.pdf>.

上。^[1]当然，国际规则与制度应该照顾到中国等新兴国家的利益诉求，应该得到整个国际社会的认可，而不能简单地以美国等发达国家的意愿与诉求为标准。

第三，双方在优先事项上相互协调，在具体合作中培育与提升互信。在确立合作议题上，中美两国需要理解与包容。由于中美两国发展阶段存在很大差别，双方对于本国优先议题的设定也存在差异。比如，奥巴马政府在其第二份国家安全战略报告中将气候变化、防扩散、传染病防控作为美国的主要优先事项。^[2]这一设定与美国的国际地位有很大关系。这些全球性问题的应对不仅关系到美国的国家利益，而且有助于巩固美国在全球的领导地位。但是对于中国这个世界上最大的发展中国家来说，发展是本国的优先事务。这里的发展既具有经济上的意义，即促进本国经济持续繁荣，也具有政治上的内涵，即中国要进一步巩固其国家主权、安全等利益。

然而，双方在优先事项的差异不应成为在具体事务上合作的障碍。例如，扩大两国、地区及全球经济合作，促进世界的可持续繁荣，这是双方共同且紧迫的利益诉求，双方可以在这一领域展开密切合作。再比如在防扩散问题上，朝核问题既是美方的重大利益关切，更关系到中国的国家安全，这又为两国合作提供了重要平台。美国智库兰德公司2014年发布的研究报告认为，中美在维持国际环境稳定，推行自由贸易，维持甚至强化一些多边机构，消灭极端主义、保障能源安全和控制核武等领域有着广泛的、一致的利益。^[3]因此，中美两国需要认识到，尽管双方在议题方面存在差异，但共识是主要方面。这种共识还体现在，无论是哪一方的重大关切，都离不开对方的支持与配合。正因如此，双方可以在具体合

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

[2]The White House, National Security Strategy, February 2015, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

[3]“Developing a U.S. Strategy for Dealing with China—Now and into the Future,” http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_briefs/RB9800/RB9802/RAND_RB9802.pdf.

作议题上相互协商,达成妥协,这是合理的、可期的、理性的合作路径选择。

当然,中美新型大国关系的构建有赖于双方的共同努力,但也离不开国际关系的整体改善。很难想象,如果中国与日本,或者美国与俄罗斯发生军事冲突的情况下,中美构建新型大国关系的进程会不受影响。^[1]从这个角度来说,中美两国在共同构建一个和平、稳定、合作共赢的新型国际关系方面也有着巨大的合作空间。

五、结语

自建交以来中美关系已经过了 35 个春秋,当前中美关系的相互依赖程度、对地区及全球的影响力是建交之初所无法预想的。与此同时,随着中美关系的深入发展,两国之间存在的老问题、新矛盾也日益凸显,中美关系呈现出重要性与复杂性上升的双重特点。作为对世界和平、发展、稳定与繁荣具有举足轻重的国家,中美关系牵动着世界政治、经济神经。很大程度上来说,维护好、发展好中美关系也是两国履行其大国责任的重要表现。因此,两国关系发展中存在的问题不应被看做是构建中美新型大国关系的障碍,而应被视为动力。从本质上来说,中美之间所谓的“结构性矛盾”主要是基于对传统大国关系模式的固有理解而产生的“意识形态陷阱”。不可否认的是,中美两国存在现实的利益冲突,但它们大多是间接的,并非地缘性质的。

从这个角度来说,中美所谓的利益之争、结构性矛盾从根本上来说并非不可解决,而首先要展开制度化沟通,明确对方的战略意图,避免误

[1]Rudy deLeon and Yang Jiemian eds., U.S.-China Relations: Toward a New Model of Major Power Relationship, February, 2014, p.43, <http://www.chinausfocus.com/wp-content/uploads/2014/02/ChinaReport.pdf>; David M. Lampton, “A New Type of Major-Power Relationship: Seeking a Durable Foundation for U.S.-China Ties,” *Asia Policy* 16 (July 2013), <http://www.sais-jhu.edu/sites/default/files/A%20New%20Type%20of%20Major%20Power%20Relationship.pdf>.

判或误算，并建设性地管控双边分歧；其次要破解意识固化现象，摒弃过时的、教条式的惯性思维，避免陷入“自我实现的预言”；再次要筑牢与扩大共同利益基础，并通过在相关议题协商的基础上展开务实合作，逐步累积共识与互信。实际上，中美新型大国关系并非意味着中美全部利益的重合，不存在矛盾，而是指中美之间共同利益大于彼此矛盾。中美双方应通过互利共赢的合作来做大、做实中美共同利益的“蛋糕”，并以此来弱化相互矛盾的消极效应，最终实现双方利益的最大公约数。

中美建交30余年的发展说明，中美合则两利、斗则俱伤。因而，双方努力构建“不冲突不对抗、相互尊重、互利共赢”的新型大国关系是基于历史与现实的理性选择。诚然，中美新型大国关系的构建是一条没有经验可循的新路，需要中美两国有着“摸着石头过河”的探索精神与“咬定青山不放松”的坚定意志，需要两国有着高超的政治智慧与海纳百川的大国胸怀。这虽是一条充满坎坷、布满荆棘的“长征”，但中美已踏步前行。

[收稿日期：2015-04-09]

中国周边外交的障碍性因素分析^[1]

陈 翔

[内容提要]在中国的总体外交格局中，周边处于首要地位，是发展对外关系的优先方向。但近年来，中国的周边外交遇到一系列麻烦与困境，遭受到来自权力、制度以及观念等方面挑战。在权力层面，中国崛起带来的中美权力转移加快及衍生的美国对华战略性阻遏，成为中国与周边国家关系发展的外在干预性变量。在制度层面，周边地区的公共性问题层出不穷与周边制度“赤字”之间的不对称性矛盾，成为周边外交的内在干扰性因素。在观念层面，周边国家对中国崛起的焦虑、恐惧与防范导致地区互信缺失，成为周边外交的一大破坏性力量。

[关键词]周边外交 障碍性因素 权力 制度 观念

[作者简介]陈翔，北京外国语大学国际关系学院 2013 级硕士研究生。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)03-0025-15

发展与周边国家的关系始终^[2]是中国处理与外部世界关系的重中之重。近年来，由于有力的外交政策以及出色的外交布局，中国外交硕果累

[1]感谢北京外国语大学国际关系学院王明进教授对本文的指导与帮助。

[2]国际关系进程的发展与国际秩序的塑造均是三方力量综合作用的产物，即权力分配、制度作用与观念认同的结合。这种解释问题路径与分析视角同样适用于中国外交政策的把握与对外关系的理解。参见 Robert Cox, “State Social Force and World Order”in Robert Keohane ed, Neorealism and Its Critics, Columbia:Columbia University Press, 1986, pp.204-254.

累,周边外交更是成效显著。然而,中国周边外交依旧麻烦不断,来自权力、制度与观念层面的障碍性因素与干扰性变量对于中国周边外交向更高层次发展起到消极作用和负面影响。

一、中国崛起的冲击与美国霸权的反应

中国周边外交遇到的首要挑战,在于美国对中国崛起的战略性阻遏与战术性管控,以及由此导致的周边环境恶化。伴随着中国崛起步伐的加快,以及既定体系主导国美国防范心理的加重与遏阻行动加强,中美两国基于后起性崛起大国与守成性霸权强国之间的结构性矛盾,以权力转移(Power Transition)为外在背景,在亚太地区展开诸多博弈。值得关注的是,在涉及中国与周边国家的关系问题上,美国常常以弱小国家庇护者的身份出现,成为中国周边外交的干扰性变量。

中国崛起是21世纪亚太地区和全球范围内最为显著与最为深刻的历史性事件。自1978年改革开放以来,中国的经济实力与相对地位有了大幅度提升。当前,中国的经济总量位于世界第二,外汇储备跃居世界第一,经济竞争力不断攀升。中国的外贸总额位居世界第一,且已成为全球128个国家的最大贸易伙伴。^[1]伴随经济的飞速发展,中国的军事技术能力与武器装备水平均得到大幅提升,彰显中国军事实力的大发展与大突破。^[2]经济军事方面的新成就及政治层面的大国地位上升,使得中国崛起成为一种综合性、全方位的权力变迁(Power Shift)现象。

中国在体系内的崛起引起体系霸权国家美国的相当关注、焦虑与多重反应。当前亚太地区权力分配状况呈现出明显的“金字塔式”结构特

[1] 中华人民共和国外交部:《联通亚太,共创繁荣》,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t1181308.shtml。

[2] 国际上对于世界各国军力排位特别是中国军事实力的评估一直存在分歧。加拿大《汉和防务评论》2014年6月撰文指出中国的军力居世界第二位,俄罗斯相关机构对此持赞成态度。瑞士日内瓦的国际军控与裁军组织以及美国的研究机构把中国军力列为世界第三。中国社会科学院在2009年12月发布的《国际形势黄皮书》中,直言中国的军事实力已经位居全球第二,引起国内外广泛关注。

征,即美国位于权力结构的顶端,是亚太地区的主导性大国和霸权国家。^[1]中国的崛起势头与复兴伟业使得美国权势相对下降,美国对中国关注的范式由原先的“虚弱的中国”转变为当前的“强大的中国”。^[2]美国国内的“中国挑战论”甚嚣尘上,“中美必有一战”的论断此起彼伏。^[3]在美国看来,日益强大的中国越发自信,开始要求取代美国在西太平洋的主导地位,美国必须回应中国的挑战,持续介入东亚地区事务。^[4]正是为了维系自身的霸权地位,应对中国崛起大势,美国积极实施重返(returning)亚太的战略。该战略正是美国维护其亚洲甚至全球霸权在亚洲的集中体现,影响着中国与周边国家关系的正常发展。

首先,美国积极介入中国与周边国家的领土领海主权争端,激化了相关争端的热度,增加了各方冲突的频度,强化了问题解决的难度,一定程度上恶化了中国的周边安全环境,加深了中国与周边国家尤其是主权声索国之间的矛盾。中国与日本在钓鱼岛、与部分东南亚国家在南海岛礁及领海等问题上存在着深刻的矛盾。美国企图以此为契机,不断明里或暗地给予日菲等国以各种支持,以实现阻遏中国发展的步伐。客观地说,在南海争端等问题上,在没有强力外部干扰因素的情况下,地区内国家通过对话与协商已经产生了积极效果,美国的介入与挑拨使得相关问题趋于复杂。^[5]在中日钓鱼岛争端上,原本不持明确立场的美国在2014年宣布《美日安保条约》适用于钓鱼岛,使得日本愈加有恃无恐。^[6]同样,

[1]俞常森:《亚太国家对中国崛起的认知与反应》,时事出版社,2013年版,第39页。

[2]David M. Lampton, “Paradigm Lost” The Demise of ‘weak China’, *The National Interest*, Fall 2005.

[3]John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York:Norton, 2001, pp.397–402.

[4]王辉:《美国对“中国崛起”的认知与战略回应》,载《现代国际关系》,2013年第7期,第54页。

[5]马荣久:《中美权力转移与亚洲地区体系》,载《当代亚太》,2014年第1期,第30页。

[6]“奥巴马称日美安保条约适用钓鱼岛”,新华网,http://japan.xinhuanet.com/2014-04/25/c_133288233.htm。

美国大力介入南海争端,增加了争端国与中国对抗的信心与实力,使相关国家有恃无恐,政策偏于极端性与狭隘性。^[1]可以说,美国介入中国与其邻国的争端合乎美国制衡与阻击中国崛起的心理与逻辑,恶化了中国与周边国家的关系,破坏了中国和平稳定的周边环境。

其次,美国以“亚太再平衡”为名号,大力发展与中国周边国家的关系,围堵与管控中国意图明显,给中国的周边外交布局带来更多的不确定性。美国实施“亚太再平衡”战略的重要原因,是中国崛起及其导致的亚洲格局改变。^[2]美国希冀平衡的是中国与周边国家之间实力悬殊的逐步拉大,以及中美区域影响力的逐渐缩小,从而改变由于中国崛起带来的“权力持平”(Power Parity)进程。^[3]出于安全制衡中国的需要,一些亚洲国家也希望美国能够留驻亚洲。^[4]美国借助与利用亚太地区中小国家“恐华”甚至“拒华”的心态,不断重申条约义务,给相关国家吃“定心丸”,打“强心针”,以增强它们与中国抗衡的勇气与信心。近年来,美国不断加强与日、韩、菲、泰、澳、新(西兰)等国的军事同盟关系,逐渐提升与印、越、印(尼)、新(加坡)等国的伙伴关系,加大拉拢蒙、阿(富汗)、缅等国的力度。美国的亚太新战略一定程度上强化了亚太地区权力秩序的“双极结构”,^[5]即众多中小国家在经济上依赖中国,在安全上倚重美国,从而形成某种意义上的权势平衡。美国为应对中国崛起所带来的“亚洲焦虑症”与相应战略困境,大力实施“亚太再平衡”战略,也获得了中国周

[1]蒋国学:《域外大国介入南海目的、方式及影响探析》,载《亚非纵横》,2013年第3期,第23页。

[2]Richard Ellings and Robert M.Hathaway, “Roundtable:Are we Adequately Training the Next Generation of Asia Experts?”, *Asia Policy*, No.9, Janauary 2010, p.8.

[3]事实上,亚太再平衡战略本身是一个伪命题,亚太地区的实力对比长期以来均是非对称性的模式,即以美国为首的同盟体系占据着压倒性的优势地位。

[4]Robert G.Sutter, “China’s Rise:Implication for U.S’s Leadership in Asia”, *Policy Studies* 21, East-West Center Washington, 2006.

[5]学者喜欢用两面下注或对冲(hedging)来形容亚太中小国家的这种权力格局,两面讨好,相互牵制,介于制衡与追随战略之间。具体可参见周方银:《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方式》,载《当代亚太》,2012年第5期,第4-32页。

边一些国家的欢迎,为相关中小国家推动各自版本的“大国平衡”战略提供了有效的平台与有力依托。

再次,美国通过向中国周边邻国的国内政治施加压力与影响,试图改变中国与邻国的外交关系方向,影响、干扰甚至破坏它们与中国的正常关系。日本民主党在2009年上台后,执行一种相对“回归亚洲”与偏离美国的政策,鸠山由纪夫更是大胆提出“东亚共同体”的战略设想。但是在美国的影响下,鸠山下台,随后不久民主党失势,重登大位的自民党又走上与美国相协调的道路,对华推行更为强硬的外交路线。同样,在美国的直接或间接的影响下,缅甸于2010年加速推进民主化转型。随后,希拉里国务卿与奥巴马总统相继访问缅甸,并提升美缅外交关系。美国对缅甸政策的调整,对中国的国家安全形成了强大的挑战,影响到中国与缅甸之间的战略合作。^[1]朝鲜问题久拖不决,其根源也在美国,是美国坚持奉行敌视朝鲜的政策才使问题复杂化。中亚国家吉尔吉斯斯坦爆发的“颜色革命”同样有着深刻的美国背景。^[2]

最后,美国积极构建地区集团政治,企图以“亚洲版北约”遏制(contain)住中国权力向外伸展的空间与机会。为了应对中国崛起及中美权势“拉平”趋势,美国加强了冷战时期在亚太地区部署的两根安全支柱,即轮轴状的美国双边军事同盟及美军的前沿军事部署。^[3]同时,积极利用中国地缘政治的弱势环节与软肋关节,即中国在其漫长的海陆边境线的几乎每一个方向,均面临着强大的邻国、不稳定的国家或潜在性敌

[1]方天建、何跃:《美国对缅甸政策调整中的中国因素》,载《东南亚南亚研究》,2014年第3期,第14页。关于缅甸问题,还可参见中国现代国际问题研究所主编:《中美亚太共处之道:中国、美国与第三方》,时事出版社,2013年版,第171—207页。

[2]吉尔吉斯斯坦的“颜色革命”,又称“郁金香革命”,发生在2005年,因亲西方的议员不承认议会选举失败而引起,美国是整个事件的真正幕后操纵者,扮演了极不光彩的角色。

[3]Dannie Twinning, “America’s Grand Design in Asia”, *The Washington Quarterly*, Summer 2007, p.79.

对的国家联盟。^[1]尤其是这些国家很多是美国的盟友或伙伴国家，为美国促成与这些国家的合作创造了机会。美国为了搭建从东北亚到东南亚再到南亚的全方位包围圈，积极拢合关系不睦的日韩两国，极力打造日美澳印四角关系，说和菲律宾与越南在南海问题上一致对华。可以说，在美国的直接或间接影响下，中国周边邻国间的互动更为频繁，针对中国的关系网络编织密集，比如印度积极与越南、日本、韩国等建立战略伙伴关系，日本大力开拓与澳大利亚、菲律宾、越南等国的关系。这均对中国开展积极有为的周边外交设置了障碍。

总之，美国为了制衡中国的权力扩大，阻挠中国发展，保持自身的唯一霸权国地位，实施以“亚太再平衡”为名义的管控中国手段，只能表明其反应过激、焦虑过多、措施过当。^[2]中国希望与美国建立“新型大国关系”，美国却以旧式的冷战思维看待中美关系。这种基于崛起国与霸权国之间的经典性互动模式，使得中国周边环境变得较为紧张，中国与周边国家的关系也会遇到种种考验与磨难。这是中国开展周边外交的最主要外在干扰因素，是美国现实主义权力政治思维使然，正确、有效与恰当地开展对美外交，是破解霸权压力对中国周边外交消极性影响的极为重要的途径。

二、周边制度的短板与区域性公共问题的挑战

公共性问题的不断出现与治理机制的相对滞后之间的矛盾，使得问题的消极影响与负面效应增加，一定程度上会影响甚至干扰中国与周边国家的正常关系，导致中国周边外交不能有效开展与顺利进行。

制度在国际政治进程中扮演着重要角色。制度即机制，是特定国际

[1] Wang Gengwu, “China and Southeast Asia”, in David Shambaugh, Power shift—China and Asia’s new dynamism, University of California Press, Berkeley, 2006, p.198.

[2] 美国的战略思维更看重军事手段和地缘政治因素，追求军事力量优势，热衷于权力政治，习惯于零和思维。参见吴心伯主编：《中美关系战略报告：2013》，时事出版社，2014年版，第16页。

关系领域的一些明示或默认的原则、规则、规范及决策程序。^[1]制度可以明确博弈双方的信息,以合作互利的长远利益代替“一次性”与“暂时性”的短期收益,为国际关系角色提供合作的机遇与限制,降低互动进程的不确定性。中国对国际制度的态度由原来的漠视转变为现在的积极参与和大力建构,尤其是在周边地区的制度建设过程中表现出的积极参与者形象。正如王缉思教授所言:“中国在处理与邻国关系方面变得更加自信,集中体现在中国提出更多的倡议,同时接受和参与更多的地区制度安排。”^[2]然而,中国参与和建构的周边制度依然不能完全满足现实的利益需求,不能达到根本维护中国周边地区安全稳定的目标,不能实现彻底解决周边公共性问题的诉求,从而为中国开展周边外交蒙上一层“制度缺失”的阴影。^[3]

从政治层面来看,区域合作制度化水平的低下不利于相关国家释疑解惑与坦诚相交,不利于中国积极发展与各邻国的关系。功能主义学派(functionalism)认为,国家间合作始于经济技术层面,然后扩散与外溢到政治层面,使得区域合作一体化成为事实。^[4]这在欧洲已有成功的经验或正在进行当中,但在中国周边,更准确地说是在东亚地区,现状与目标仍相差很远。中国参与或主导的周边地区多边主义制度化程度低,多边制度对各国约束力小,使得很多问题议而不决、决而不行。^[5]中国周边现

[1]Stepnen D.Krasner, “Structural Case and Regime Consequence:Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, Vol.36, 1982, p.186.

[2]Wang Jisi, “China’s Changing role in Asia”, in Kokybun Ryosei and Wang Jisi edited, *The Rise of China and a Changing East Asian-order*, JCIE, Tokyo, 2004, p.19.

[3]周边制度是一种崭新的、特定的、中国视阈下的制度安排形式,指在东亚的中国周边范围内,中国与其周边国家处理跨国界公共问题过程中逐步形成的规范、原则、决策程序。参见苏长和:《周边制度与周边主义:东亚区域治理中的中国途径》,载《世界经济与政治》,2006年第1期,第12页。

[4]David Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, London:London School and Political Science, 1975, pp.124–127.

[5]方长平:《多边主义与中国周边安全战略》,载《教学与研究》,2004年第5期,第51—52页。

存的政治合作机制比如东盟与中日韩的“10+3”机制、上合组织(SCO)、东亚峰会(EAS)等,依然处于制度建设与完善过程中。这种政治上低制度化状态使得国家之间的紧张关系不能通过有效途径得以缓和,一种冷战式的关系模式依然是中国周边地区的常态,比如朝鲜半岛与印度次大陆。这无疑对中国大力拓展周边外交制造了障碍。中国以什么姿态对待朝韩关系、印巴关系,中国以何种方式处理中日关系、两岸关系^[1]、中国与东南亚国家关系,中国以怎样的政策应对域外大国介入东亚一体化进程,这些均是制度化低下情势下中国周边外交的难题,也是今后中国必须要面对的问题。

从安全层面来看,较低制度化水平与更高安全性问题频发,使得周边安全形势不容乐观,为周边外交的开展增加了不确定性因素。当前,在中国的周边地区,传统安全问题依旧,如中国与日本以及菲、越在东海、南海问题上的主权争议,中国与印度等国的领土争端。这些领土争端问题的解决与否,对于中国总体安全环境及其与周边国家的关系有着十分密切的联系。^[2]在非传统安全方面,大规模杀伤性武器的扩散以及“三股势力”(国际恐怖主义、民族分裂主义、宗教极端主义)的猖獗,使得中国周边环境平添了更多变数。一些邻国国内政治治理与社会转型失效所引起的严重问题也会波及到中国边境地区。^[3]更让人遗憾的是,对这些传统与非传统安全问题缺乏足够的管控手段与制约机制,比较容易引起更大程度与更广范围的冲突与灾难,中国的“安邻”政策受到挑战。^[4]比如在南海问题上,东盟与中国在2002年签署了《南海各方行为宣言》,但由

[1]两岸关系是中国内政问题,但又绝不是纯粹的内政问题,这里将其放在周边外交的视阈中看待,是考虑到台湾问题的复杂性与多面性。

[2]王逸舟主编:《中国对外关系转型30年:1978—2008》,社会科学文献出版社,2008年版,第41页。

[3]2015年初,缅甸政府军与克钦独立军及果敢解放军等缅北地方武装之间新一轮冲突,就导致中国的人员与财产安全受到危害,也影响到云南的边防安全。

[4]事实上,在中国周边地区,有着一系列的安全制度,比如东盟地区论坛(ARF)、上海合作组织(SCO)、亚信会议(CICA)等等,但存在着成效不甚明显、组织运作效率低下等问题。

于该倡议缺乏法律效力且约束力不足，使得一些国家将其视为白纸，在南海争端中我行我素，导致中国与相关国家关系的波动。中印边境争端由于缺乏有力的管控与监督机制，多次出现士兵越境事件，也为中印关系发展带来了不必要的麻烦。

从社会层面来看，制度“赤字”导致中国与邻国在相关低位政治(Low Politics)领域的争端、麻烦与冲突得不到有力约束，一定程度上干扰了中国周边外交的进展。跨界河流问题是中国与周边国家间争端的重点之一，已经影响到中国与相关邻国的关系发展，不利于中国“睦邻”政策的有效开展。中国在雅鲁藏布江上游建设水电站引起印度的强烈不满，中国在澜沧江—湄公河上的水资源开发引发湄公河四国（泰国、越南、老挝、柬埔寨）与中国的“水战”。可以说，这些问题的出现与摩擦的激化，很大程度上在于中国没有与流域国签署任何涉及跨境水资源的合理利用、分配、协调管理及流域综合开发和保护的协议，也没有建立正式的合作管理国际机构或机制。^[1]此外，区域内存在的公共问题还有东北亚地区的沙尘暴、酸雨、海洋渔业资源保护与分配、跨界污染防治、非法移民、毒品贸易、疾病传播、贩卖人口、潜在性难民等问题。这些社会问题在特定时间会成为非传统安全问题，并造成区域局势动荡。^[2]同样，由于缺乏有效的制度保障与有力的磋商机制，这些社会性、民间性与地方性的公共问题很容易被“政治化”，从而影响中国周边外交的顺利发展。

从经济层面来看，机制建设滞后与规则制定权旁落使中国与周边国家经济上“亲而不密”，甚至成为与邻国关系的一种消极因素。中国的经济腾飞使中国成为周边多数国家的最大贸易伙伴，^[3]它们对中国的依赖性大大增强。近年来，中国积极参与亚太经合组织(APEC)建设，建成中国

[1]陈宜瑜等著：《中国流域综合管理战略研究》，科学出版社，2007年版，第254—265页。

[2] Tsuneo Akaha, “Non-traditional Security Cooperation for regionalism in Northeast Asia”, Paper presented at a conference on July 21–23, by the Center of Excellence, Contemporary Asian Studies, WASEDA University, pp.9–13.

[3]截止到2014年，中国是蒙古、俄罗斯、朝鲜、韩国、日本、越南、缅甸、泰国、印度尼西亚、澳大利亚、印度、巴基斯坦等邻国的第一大贸易伙伴。

- 东盟自由贸易区(CAFTA)。近期,中国又大力推进与邻国的互联互通,提出“一带一路”建设规划,主导建立了亚洲基础设施投资银行,提出构建亚太自贸区(FTAAP)。不过,中国经济中心的地位尚未形成且未实现制度化,没能形成结构化的生产网络、有效运转的地区经济制度安排、稳定的行为预期及被普遍接受的规则体系。^[1]这就使得中国在区域整合中的地位不容乐观,尽管中国有着整合区域资源、实现区域一体化的意愿与决心,有着“富邻”的强烈愿望。在自贸区建设上,周边一些国家更加认同美国的规则体系(TPP),而对于自身的区域一体化热心不够、参与不多。^[2]在面对金融危机、贸易争端等方面,中国与一些邻国存在着问题与摩擦,这对于中国更好地维系与周边国家的关系带来一定干扰。比如近年中日韩合力建立东北亚自贸区(FTA),但由于中、韩与日本的政治关系紧张,使得该倡议进展缓慢,未能实现预期目标,反过来影响国家间关系发展。^[3]

总之,周边制度建设的相对滞后与涉及双边与多边问题机制的短缺,是中国开展周边外交的干扰性变量。制度的失位为中国发展与邻国的关系增加了不确定性,可能在某一领域的分歧会招致政治安全层次的摩擦与冲突。制度的缺失还为中国周边外交增强了偶然性,减少了可预判性,如水污染就可能导致出现重大政治与外交纠纷事件。缺乏制度的有效约束与机制的有力支撑,充斥在中国与周边国家之间的公共性焦点问题就可能演变成热点与难点问题,进而在中国周边外交中产生消极影响与不良后果,这是中国必须面对且须迫切解决的难题。

[1]周方银:《周边环境走向与中国的周边战略选择》,载《外交评论》,2014年第1期,第32页。

[2]TPP即跨太平洋伙伴关系计划,是新加坡等四个亚太小国发起、美国主导的多边贸易安排机制。目前,文莱、日本、越南、马来西亚、新加坡等中国周边国家已经明确加入或欲将加入。

[3][韩]具天书:《东北亚共同体建设:阻碍性因素及其超越—韩国的视角》,北京大学出版社,2014年版。

三、观念认知的错位与政治互信的缺失

周边外交的第三大挑战在于中国与周边国家(包括美国)的战略互疑,这是深层次的障碍性因素与根本性的干预性变量。中国与邻国之间的互信缺失,源自于各自对于对方国家的意图把握不明、发展方向定位不准、政策理解不清,以及对战略动机的分析不透彻,从而使各阶层产生无端的怀疑与忧虑、无故的防备与警惕,导致中国发展与邻国关系的内外压力倍增。

观念认知对于现实政治有着深刻作用。国际体系不仅是相互关系的格局,还是特定时间内不同国家角色观念的分配。^[1]在建构主义学者看来,物质现实只能通过人类的认知与社会互动才具有切实意义。^[2]中国崛起是一种客观存在,且是一种积极有利的和平因素,但是在周边国家的观念建构中,中国实力的增强是一种“危险”因素。^[3]反过来,中国对周边国家对中国的防范及引入外部力量干预的做法,也持相当谨慎与排斥态度,从而导致认知碰撞,认同缺失,冲突不断。

首先,周边国家对中国的疑虑与焦躁情绪随着中国实力的进一步提升而增强。^[4]周边国家在经济上享受着“中国红利”的同时,却对自身安

[1]Kal. Hossti, “National Role Conception in the Study of Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol.14, No.3, 1970, p.247.

[2]Martha Finnemore, *National Interest in International Society*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1996, p.6.

[3]有学者将中国周边国家对中国崛起的总体认知分为三类:一是积极的乐观(Positively optimism),包括朝鲜、巴基斯坦、缅甸、俄罗斯、泰国、柬埔寨、老挝、孟加拉国、尼泊尔、多数中亚国家;二是谨慎的乐观态度(Cautious optimism),包括蒙古、韩国、部分东盟国家;三是极度疑虑与悲观的态度(deeply worry and pessimism),包括美国、日本、澳大利亚、印度等国。参见俞常森编著:《亚太国家对中国崛起的认知与反应》,第40-43页。

[4]David Martin Jones, Nicholas Khoo, M.L.R.Smith, “Asian Security and the Rise of China: International Relations in an Age of Volatility”, Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, 2012, P.44.

全产生担忧，“中国威胁论”因此而生。它们的认知有“中国实力挑战论”、“中国经济威胁论”、“中国能源威胁论”以至于“中国人口威胁论”等不同版本。

周边国家对于中国的忧虑与低信任度来自三个方面。一是历史上所谓的“帝国传统”，特别是文革时期的激进主义外交政策等，引起周边国家对中国根深蒂固的疑惧甚至敌视。二是中国作为独具特色的社会主义国家是很多邻国眼中的“另类”(tout-autre)，针对中国的价值观外交被日本、印度、澳大利亚等国不断实施。三是中国增长的实力以及运用权力的方式使它们怀疑，特别是对那些深受西方权力主义政治观影响的国家及其精英阶层。^[1]

周边国家对于中国的疑虑与担心还可以分为两类，即中小国家与大国。一般而言，周边中小国家对中国的疑虑更多的是自身的国家安全与生存状况。“巨人”中国奇迹般地崛起以及与邻国实力差距的迅速拉大，使得中小国家产生“邻国焦虑症”。如东盟就认为，“中国作为东盟身旁的一个大国，经济实力、政治影响力与军事能力均在不断增强，生活在其阴影下的弱小国家很自然地把它当做威胁或至少是一个潜在性威胁”。^[2]周边大国对中国崛起的焦虑除了安全层面外，更多的是顾及自身的区域大国地位。在它们看来，中国的强势必然挤压自身的外交空间与战略地位。美国担心中国将其“赶出”亚太，日本担心自己在东北亚会被边缘化，印度则对中国积极主动地开展南亚外交持极其悲观与负面的看法，^[3]认

[1] 正如新加坡前国防部长指出，“这个地区的人都担忧经济上更加强大的中国可能会用不符合地区利益的方式使用它的权力”，参见：Amitav Acharya，“China’s dependence on foreign trade markets and investments would constrain its ability to assume a threatening military posture towards neighbors or seek regional hegemony”，see Amitav Acharya，Times Academic Press，2002，p.201.

[2] Alien S.P.Baviera，“China’s Relations with Southeast Asia:Political Security and Economic Interest”，PASCN Discussion Paper，Published by Philippine APEC Study Center Network，p.8–10.

[3] J.N.Dixit，India’s Foreign Policy and its Neighbours，New Delhi:Gran Publishing House，2001，p.223.

为中国的政治大国地位和军事强国实力会影响到印度的国家安全和区域地位。2009年11月,印度时任总理曼·辛格访美时对美国总统奥巴马抱怨“中国越来越自负”。^[1]中国的建立中美“新型大国关系”倡议的本意,是为了打破旧式大国争霸模式,但在美国等其他大国看来,这是中国的某种“权术”或“权宜之计”。

目前,无论是周边大国还是中小国家,对于中国发展的不确定性与不可预性深表疑惑。正如国外学者指出,关于“中国向何处去”的问题充斥着恐惧不安的中国周边国家。^[2]对于中国打破现状的修正主义国家(revisionist state)角色的认知固化,使得周边一些国家对华态度逐渐僵化,它们试图通过“合纵抱团”的方式对付中国愈加明显的力量优势及所谓“扩张意图”。同时积极引入区外大国以“拒斥”中国。近年来,周边国家尤其是与中国有着主权争端的国家积极拉拢美国,试图“挟美自重”。^[3]

其次,周边国家对中国的疑惧以及出现的“中国威胁论”风潮,反过来也影响到中国对周边世界的担忧与疑虑。中国对美国在亚太地区的战略新部署以及周边中小国家对于美国力量的期待、依靠,有着深刻的警戒与忧虑心理。美国、印度、日本等国积极介入南海争端,在中国看来是一种不友好的行径。在认知失调理论(Cognitive Dissonance)看来,一旦出现认知失衡,人们就会为自己的行为寻找高度的合理性。^[4]如果说中国无论采取什么样的友好政策与示好举动均不能获得周边国家的认同、欢迎与信任,那么中国的挫败感就会增强,政策的心理预期会大大降低。这种失效的互动模式与错位的认知方式只会导致双方更大程度的不信任与更多方面的不理解。这样的结果将导致中国国内民族主义的兴起,舆

[1]Pranab Dhal Samanta, “Told Obama how China is asserting itself”, Nov.26,2009.

[2]Robert Zoelick, “Whither China –From Membership to Responsible Stakeholder”, *Washington File*, September 23,2005.

[3]关于蒙古的“第三邻国”外交,参见陈翔:《蒙古国推行“第三邻国”外交的原因探析》,载《国际研究参考》,2014年第10期,第8-11页。

[4][美]罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》,秦亚青译,世界知识出版社,2003年版,第402页。

论的压力和民众的呼声会促使政府采取相应更为强硬的对外姿态。近年中国政府在南海主权争端以及针对日本的外交行动,很大程度上与民众的期望相契合,与媒体的引领有着关联性,从而使得外交政策具有某种民族主义性。^[1]

第三,区域认同缺失也是影响中国与周边国家建立互信的一大问题。地区认同是区域国家相互信任的基础,也是区域国家关系发展的关键,比如,西欧与北美的区域整合与一体化进程均有明显的地区认同因子。然而,在中国周边地区,国家属性的多样化、发展方式的多元性以及各自外交重心的多重性,使得各国对于本地区认同度不够、归属感不强。

有效且深刻的地区认同是开展周边外交的有力方式。在东亚地区,以妥协达成共识和没有约束力规则为特性的“东盟方式”是构建东亚地区身份的努力。^[2]然而,在中国周边地区,很大一部分国家更加认同美国的价值模式以及西方的行为方式,把西方看成是“自我”,将中国当做“他者”。中国的和平解决国际争端原则、不干涉内政原则以及包容性原则,受到周边一些国家的轻视甚至践踏,出现不必要的纠纷与冲突。中国政府最近提出“亲诚惠容”周边外交理念,能在多大程度上得到周边国家的理解与认同,仍是一个值得关注的问题。一个缺乏地区认同的亚洲,注定是地缘政治的断裂地带,势必影响地区国家间进一步发展良好的合作关系。由于缺乏区域认同,中国的周边外交需要分层次、有重点、多头绪地进行,需要投入更多的资源与更大的精力消除周边国家疑虑与增加邻国的信任,这是一个长期性的系统工程。

总之,周边国家对中国崛起的认知错觉导致扭曲化的中国“意象”,一些国家对华充满戒备、警惕与恐惧,不惜引进外部大国力量平衡中国,这反过来激起中国的强烈反弹,影响周边政策的推行。同样重要的是,中国与周边国家并没有成功构建起有效的、鲜活的亚洲共有身份与集体认

[1]关于中国外交政策与媒体、大众以及民意的关系,参见齐建华:《影响中国外交决策的五大因素》,中央编译出版社,2010年版,第234—260页。

[2]Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London: Routledge, 2001, p.29.

同，裂化的周边国家对中国缺乏深刻的认同。认知错位与互信缺失使得中国与周边国家的互动经常出现不畅的情况，出现邻国的政府与民间对华态度不一的情况，影响到周边外交的良性运行与有序开展。

四、结语

周边是中国由区域性大国成长为全球性强国的战略依托，周边外交处于总体外交的首要地位，但当前的周边外交面临着来自权力、制度以及观念认知等多方的挑战与障碍。如果把中国的周边外交作为因变量，那么阻碍周边外交顺利开展与有效维系的自变量包括权力层面的中美权力转移以及美国对华战略遏制，制度层面的机制滞后妨碍周边公共性问题的解决以及观念层面的中国与周边国家的互信缺失。周边外交要达到既定目标，实现为中华民族伟大复兴服务的功能，需要在与美国建立新型大国关系方面多做工作，在区域制度与规则建设层次下足功夫，加强和扩大与周边国家的交流与互动，提高互信水平。唯此，周边外交才能更好地开展，周边环境才能更加和缓，周边国家关系才能更加融洽，中国的大国崛起之路才能更加通畅。

[收稿日期：2015-04-02]

政治互信对中国与东盟司法合作的影响

雷 璞

[内容提要] 中国与东盟之间的司法合作是中国与东盟关系的重要内容之一。它的发展以冷战结束为起点,从无到有,从疏到密,从单一到多面,经历了萌芽期、成长期、提升期等阶段。但无论是双方司法合作的开始、停滞,还是合作层次的不断提升,都与中国与东盟国家间政治关系的进程紧密联系在一起。此外,国际关系结构变化的大背景、政治关系的亲疏、经济依赖度、法律体系的差异、政治体制的不同,也是影响中国与东盟司法合作进程的重要因素。但是,在其中发挥决定性作用的仍是中国与东盟政治层面的互信程度。

[关键词] 司法合作 中国与东盟 政治互信 中国—东盟自贸区

[作者简介]雷璐,云南大学人文学院博士研究生。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)03-0040-10

中国与东盟之间的司法合作是双方关系的重要内容之一。而中国与东盟的政治互信则是发展双边关系和司法合作的最重要因素。这主要表现在对中国与东盟司法合作的积极影响和对提升合作层次的制约。

一、增强政治互信有利于推动中国与东盟的司法合作

政治互信,顾名思义是指政治上的相互信任,是国际政治中的一个

基本概念。在传统现实主义和新现实主义的国际关系理论中，政治互信都不被承认或重视，但是在自由主义和新自由主义的国际关系理论中，政治互信则得到高度评价。罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）认为，“通过隐瞒偏好和‘让人猜测’会获得暂时的好处。但是这些政策会伤害国家在此后获得有利协议的能力。不可预测的特点不仅使盟友疑虑不安，而且会降低国家所做出的信用承诺的效力”。^[1]在中国的国际政治理论中，一贯把政治互信放在重要位置，认为“互信，是指超越意识形态和社会制度异同，摒弃冷战思维和强权政治心态，互不猜疑，互不敌视，各国应经常就各自的安全防务政策以及重大行动展开对话与相互通报”。^[2]笔者认为，政治互信主要受国际政治、经济环境变化的外因和各国对双边关系的国际政治判断和行动的内因所影响，是发展国家间其他关系的前提和关键；政治互信是决定中国与东盟关系的关键因素，进而是双边司法合作进程的决定因素。

冷战期间，中国与东盟由于双方政治经济关系的疏离而基本处于隔绝状态。冷战结束后，中国与东盟建立了“全面对话伙伴关系”、“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”，司法领域合作也应运而生，不仅实现了从无到有的零突破，而且随着政治关系发展逐渐升级，在中国与东盟各国、中国与湄公河次区域、中国与东盟间三个层次司法合作的法律基础、执法实践等方面取得了发展。

（一）随着中国与东盟政治互信建立，司法合作实现了从无到有

以 1991 年 7 月东盟首次邀请中国外长出席其外长会议为标志，中国与东盟双方开始了良性政治互动。从 1991—1996 年，中国与东盟双方打破冷战期间形成的对立和对抗，从试探性接触发展为对话伙伴关系。这一过程仅用了 5 年时间，这与长达近半个世纪的冷战僵持对抗关系相

[1] Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, P.259.

[2]《唐家璇在联大阐述互信互利平等协作新安全观》，新华网：http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-09/14/content_561237.htm。[上网时间：2014 年 11 月 6 日]

比,可谓神速。这是因为双方在相互谅解的基础上达成了一定程度的政治互信。

随着中国与东盟的正常政治交往,双方的司法合作开始出现。1991年5月,在联合国禁毒署的倡议下,中国在北京主办了第一次中国、泰国、缅甸和联合国禁毒署高级官员会议,商讨开展区域禁毒多边合作的设想。1992年6月,中国、缅甸、泰国和联合国禁毒署在缅甸举行会议,分别签署《中国、缅甸和联合国三方禁毒合作项目》和《泰国、缅甸和联合国三方禁毒合作项目》。1993年10月,中国、缅甸、泰国、老挝和联合国禁毒署代表在联合国纽约总部签署《东亚次区域禁毒谅解备忘录》(MOU),这是中国与东南亚在禁毒合作方面迈出的一大步。1993年中国与泰国签订《引渡条约》,这是中国与东南亚国家签订的第一个引渡条约。1994年3月,中国与泰国在北京签署《中华人民共和国和泰王国关于民商事司法协助和仲裁合作的协定》。在具体执法合作方面,中国与缅甸建立了边境地区缉毒执法合作联络官制度。这一期间,中国与东南亚之间的司法合作从签订协议文件、打击犯罪的会议联系机制、到执法合作等都有了历史性的突破。

(二)中国与东盟建立“睦邻互信伙伴关系”,双方司法合作呈现多层次、多渠道的发展

中国与东南亚国家的政治关系从难从1997年到2003年取得突破性进展,从对话关系发展为睦邻互信伙伴关系。在1997年亚洲金融危机中,中国顶着巨大压力,不惜牺牲自身利益,坚持人民币不贬值,抑制住了危机形势的恶化。这种负责任的表现与美国等西方国家隔岸观火的态度形成了鲜明对比,赢得了东南亚国家对中国的信任。1997年是中国与东盟关系进入实质性进展的转折点,也是双方司法合作的新节点。在这一年,中国—东盟不仅在夯实司法合作的法律基础方面取得了丰硕的成果,而且在大湄公河次区域的合作执法实践中取得了实质性进展,尤其是在打击跨国犯罪方面成效明显。如缅甸警方抓获了代号“7·28”贩毒案主犯、境外大毒枭谭晓林,并移交中方依法处理;在缅方协助下,中国警方抓捕并击毙了躲藏在缅甸掸邦第一特区组织海洛因贩卖的中国云南

籍大毒枭刘明等。

双方在这一阶段取得的具体成果有：一是签订了一系列双边司法条约，包括：《中华人民共和国与新加坡共和国关于民事和商事司法协助的条约》《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于民事和刑事司法协助的条约》《中华人民共和国与老挝人民民主共和国关于民事和刑事司法协助的条约》等7份双边司法合作协议，占了中国与东盟国家间签订的司法合作条约数量的1/2。^[1]二是东盟国家纷纷签署或参加《联合国反腐败公约》，为中国与东盟在该领域的合作拓展了平台。中国是最早签署《联合国反腐败条约》的国家之一。2002年前，印尼、柬埔寨、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、越南、中国等8个国家先后签署了《联合国反腐败公约》，老挝也于2003年9月26日加入了该公约，这使双边的合作有了国际法的依据。三是建立了边境地区专项打击跨国犯罪的机制。2001年中国与泰国建立了禁毒联络官制度；广西壮族自治区禁毒委员会和越南广宁省禁毒指导委员会签署了《中越边境联络办公室合作行动计划》的协议书。四是开始了大湄公河次区域合作执法实践。2001年，由中国、老挝、缅甸、泰国、柬埔寨、越南6个国家及联合国机构等共同参与实施的“联合国机构间大湄公河次区域反拐项目”启动，旨在共同严厉打击和有效预防大湄公河次区域的贩卖人口犯罪。五是东盟地区专门领域的合作启动。2000年10月，在第一届东盟和中国禁毒合作国际会议上，通过了《东盟和中国禁毒合作行动计划》，使得禁毒合作正式提升到东盟地区层面。2002年11月4日，中国、文莱、柬埔寨、印尼、老挝、马来西亚等11国共同通过《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》，确定除禁毒之外，其他如偷渡、非法移民、海盗、恐怖主义、武器走私、洗钱、国际经济犯罪和网络犯罪等涉及非传统安全的犯罪，均为现阶段合作打击跨国犯罪的重点。

(三)中国与东盟建立战略伙伴关系，司法合作水平不断提升

[1] 据国家统计局公布数据，1997年以来双方贸易以年均20%左右的速度增长，中国和东盟互为重要贸易伙伴。2000—2002年我国与东盟双边贸易额分别达到395.2亿美元、416亿美元、547.7亿美元。

2003 年 10 月 , 在中国与东盟国家首脑会议上发表的《东南亚国家联盟和中华人民共和国国家元首 / 政府首脑关于和平与繁荣战略合作关系的联合声明》 , 把双方的政治战略关系进一步提升到更高层次 ; 同时 , 中国正式加入《东南亚友好合作条约》 , 双方的政治互信进一步加强。与之伴随的是 , 双方在司法领域的合作也在不断拓展 , 尤其是湄公河 “10 · 5” 案件的成功办理 , 为中国与东盟司法合作树立了新的里程碑。

一是中国与相关东盟国家的双边司法合作不断发展。第一 , 2011 年 12 月 22 日 , 中泰两国签署了《中华人民共和国和泰王国关于移管被判刑人的条约》 , 这是中国与东盟国家签署的首个涉及被判刑人移管的条约。该条约的签署 , 突破了以往与东盟国家司法合作不涉及刑罚执行的不足 , 为下一步探索中国与其他东盟国家进行刑事裁判承认与执行的司法合作提供了有益的经验。第二 , 开始实施民商事司法实践的合作。^[1] 在中国 - 东盟自由贸易区建成后 , 边境贸易快速发展 , 民商事纠纷日益增多。有鉴于此 , 中国最高人民法院于 2010 年发布了《最高人民法院关于进一步做好边境地区涉外民商事案件审判工作的指导意见》 , 云南省高级人民法院也出台了《关于进一步做好边境地区涉外民商案件审判工作的实施办法》等相关法律法规 , 最高人民法院于 2013 年发布了《关于依据国际公约和双边司法协助条约办理民商事案件司法文书送达和调查取证司法协助请求的规定》。这些法律文件的出台 , 体现了中国司法机关对中国与东盟深化战略合作伙伴关系政策精神的认识和落实。而在司法实践中 , 2010 年以来 , 中缅瑞丽与木姐、中越河口与老街、中老磨憨与磨丁 3 个跨境经济合作区所在地的边境基层法院之间加强相互交流 , 对司法合作相关问题进行协商 ,^[2] 民商事司法合作工作取得了实质性的进展。第三 , 边境地区司法机关直接联系法制化。2005 年 12 月 18 日 , 中国云南省麻栗坡县检察院与越南河江省河江市检察院就建立会谈会晤制度、调查取证、犯罪预防等刑事司法协助的具体事项签订了《会谈纪要》。

[1] 曹红蕾 : 《深化司法合作 , 解决边贸争端》 , <http://news.ynxxb.com/content/2011-12/27/N96939157422.aspx> 。 [上网时间 : 2014-10-12]

[2] 同上。

二是与东盟地区层面的司法合作取得新进展。2004年1月10日，中国与东盟签署了《中华人民共和国政府和东南亚国家联盟成员国政府非传统安全领域合作谅解备忘录》，明确了合作的中长期目标，规定双方将通过信息交流、人员交流与培训、执法协作和共同研究等方式加强合作。随后，双方又签署了《关于落实<谅解备忘录>的行动计划》。该谅解备忘录的法律效力虽不及条约或协议，但中国是唯一与东盟签署该领域合作谅解备忘录的国家。东盟与中日韩（“10+3”）打击跨国犯罪部长级会议2004年至今已连续召开了6届；东盟与中国（“10+1”）打击跨国犯罪部长非正式会议机制2005年以来已召开3届、该机制的部长级会议从2009年以来也召开3届；中国与东盟成员国总检察长会议自2004年以来共召开9届。这些机制对打击跨国犯罪合作、探索建立边境地区司法机关定期会晤和直接合作机制，有效增进中国与东盟各国的司法互信，形成打击跨国犯罪合力发挥了重要作用。

三是加大了在大湄公河次区域的司法合作力度。2004年，中国与老挝、泰国、越南等6个湄公河流域国家共同签署了《湄公河次区域合作反对拐卖人口谅解备忘录》；此外，中国公安部先后与越南、柬埔寨、泰国、菲律宾、老挝、缅甸等国警务部门签订了一系列双边警务合作协议，将打击拐卖妇女、儿童的犯罪活动确定为合作的重要领域。更为重要的是，针对2010年10月5日在湄公河上发生的13名中国船员遇袭案，开创了中、老、缅、泰四国湄公河流域合作执法的新模式。在老、缅、泰三国的大力协助下，糯康等6名主犯被移交中国审判并处以刑罚。该案的成功办理，既确立了“湄公河流域执法安全合作”机制，更是中国与东盟国家刑事司法合作的成功典范。

四是在打击跨国犯罪领域共同参与国际公约。文莱、印尼、老挝、马来西亚、泰国、越南、中国等8个国家于2003年签署了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，这使双方在打击有组织犯罪、洗钱、腐败行为、妨害司法等犯罪，以及相关司法协助、执法合作的内容上达成共识，大大增强了对跨国犯罪的打击力度。

二、目前缺乏政治互信程度 难以提升中国与东盟的司法合作层次

中国与东盟的司法合作虽然取得了较大成效,但由于双方仍缺乏牢固的政治互信,双方的司法合作呈现后劲乏力的迹象。直至今日,司法合作的对象仍未普及到所有东盟国家,而且没有签署任何东南亚区域的国际公约,甚至既有条约在执行实践中也有不到位的现象。这说明中国与东南亚之间的司法合作还存在着一些阻碍因素。

(一) 司法合作的基础仍显单薄

中国与外国开展司法协助的依据有两方面:一是依据两国共同参加或缔结的司法协助条约;二是依据互惠原则。^[1]在涉及司法合作的主要国际公约方面,印尼、柬埔寨等9个国家签署了《联合国反腐败公约》;文莱、印尼等8个国家签署了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。但是东盟国家都没有明确表示可以将这两个公约作为引渡合作以及双边司法协助的法律依据,这就使得中国要依据相关国际公约与东盟有关国家开展刑事司法合作变得不确定。在民商事司法协助国际公约方面,中国已加入《关于向国外送达民事或商事司法文书和司法外文书公约》(海牙送达公约)、《关于从国外调取民事或商事证据的公约》(海牙取证公约)。但迄今为止,尚无一个东盟国家加入这两个公约,使得该公约在中国与东盟民商事司法合作中无法发挥应有的作用。

在中国与东盟司法合作中签署双边条约方面,东盟国家有多个国家尚未与中国签订“刑事司法协助条约”、“民商事司法协助条约”、“引渡条约”。其中缅甸、马来西亚、文莱三国未与中国签订任何司法合作条约。由此可见,中国与东盟国家司法合作的法律基础还比较薄弱。

出现这一问题的原因是多方面的。以缅甸为例。在东盟国家中,缅甸是最早与中国开展禁毒合作的国家之一,也是冷战后与中国开展刑事执法合作较多的国家之一,但也是迄今未与中国签订任何司法协助条约的国家之一。其中原因,虽然有政治体制、法律体系、政局动荡等因素,但最

[1] 丁伟:《国际私法学》,上海人民出版社,2004年版。

根本的还是政治上信任缺失。一方面，缅甸对主权让渡的强烈抗拒，“主权永存在缅甸政府的政治意识形态中一直处于核心位置”；另一方面，“东盟担心中国把缅甸拉入自己的势力范围，使缅甸成为中国西出印度洋的陆路通道并控制缅甸经济资源”。^[1]1995年东盟接纳缅甸为观察员，1997年正式吸收缅甸为东盟成员；加之20世纪90年代印度推出“东向”政策，加大与缅甸的合作力度；日本加大对缅甸的援助；尤其是近年在美国“重返亚太”政策影响下，缅甸的政治演变进程加快，使缅甸对华依赖程度相对降低，甚至“认为与中国保持密切的关系日益不利于自己的主权统治，由此开始采取一种更为平衡的政策，逐步疏远与中国的关 系”。^[2]文莱在领土问题上也声称对南海群岛西南端的路易莎海礁岛拥有主权。这些政治原因成为制约中国与东盟国家之间推进司法协助的关键因素，尤其是在双方缔结司法协助法律基础方面更是慎之又慎。

(二)刑事执法合作难以深入推进

近年来，在双边执法合作总体向前推进的大背景下，也呈现出“瓶颈”现象。从2010年10月5日在湄公河上发生的13名中国船员遇袭案的办理为例，中国与泰、老、缅三国在开展湄公河流域执法安全合作中面临不同的态度。主要原因是“泰老缅三国由于不同的国情和战略考虑各怀‘心思’，中国则被赋予最多的期待和责任”。“泰国上下都认为湄公河流域的危险地段在缅甸境内，泰国境内是安全的，所以对护航不够重视”，“在军队占重要影响地位的泰国，对进一步推动湄公河联合执法仍十分谨慎。泰国拒绝了中国武装力量和船只进入泰国水域的要求”。^[2]“缅甸对于湄公河联合执法并不积极，其政界和民间普遍认为湄公河缅甸段是其本国的河流，中国武装力量不应进入”。^[3]“与泰国和缅甸不同，老挝对湄公河联合执法十分积极。‘即使泰缅不参加，老挝也愿意和中国进行湄公河联合执法’。老挝人民军副总参谋长波相去年曾这样表示。老

[1]岳德明：《冷战后缅甸对华政策刍议》，《外交评论》2005年8月总第83期。

[2]《湄公河联合执法挑战仍不小》，http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/03/c_125305728_2.htm。[上网时间：2014年10月23日]

[3]同上。

挝与中国签署了湄公河联合执法合作协议,允许中国武装力量在其水域巡逻,还允许中国在湄公河老挝一侧的山峰部署武装力量。”^[1]据不完全统计,截至目前,在中老缅泰所开展的25次湄公河联合巡逻执法中,中国是主导者,不但参与了全部巡逻执法,而且在物资、经费、技术等保障方面给予了很多帮助或援助;老挝是四国中除中国外派舰艇参与联合巡逻执法最多的国家;缅甸与泰国则主要是开展一些情报交流、文化交流、联合查缉等活动,动用执法舰艇护航巡逻较少。

(三)难以有效开展中国与东盟国家间的民商事司法协助

目前,与中国签订有民商事司法协助条约的东盟国家只有泰国、老挝、越南、新加坡;即便在有民商事司法协助条约的前提下,按照条约约定的司法协助范围、途径,在司法实践中也很难操作。以司法合作中最简单的“送达”一项为例。从1994年中国与东盟国家签署第一份民商事司法协助条约——《中华人民共和国和泰王国关于民商事司法协助和仲裁合作的协定》,到1999年我国与东盟国家签署的最近一份民商事司法协助条约——《中华人民共和国与老挝人民民主共和国关于民事和刑事司法协助的条约》,对“送达”的约定基本都是请求和提供司法协助应当通过双方中央机关进行。^[2]有数据表明,我国涉外民商事案件域外送达的周期一般长达1—2年,送达成功率一般不到30%。^[3]这种“马拉松”式的送达司法协助不仅浪费司法资源,而且不利于解决边境矛盾纠纷,维护边境稳定,促进边贸发展。如,2010年在我国瑞丽法院受理缅甸公民告我国公民提起的诉讼,公正判决、认真执行,但是缅甸法院却不受理我国公民提起的诉讼,如果我国公民选择在我国起诉缅甸公民,送达、取证、执

[1]《湄公河联合执法挑战仍不小》,http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/03/c_125305728_2.htm。[上网时间:2014年10月23日]

[2]在《中华人民共和国和泰王国关于民商事司法协助和仲裁合作的协定》中第四条对司法协助途径是这样约定的:“一、除本协定另有规定外,请求和提供司法协助,应当通过双方中央机关进行。二、中央机关在中华人民共和国方面系指司法部(司法协助局),在泰王国方面系指司法部(司法事务办公室)。”

[3]万鄂湘:《“入世”后我国的司法改革与涉外民商事审判》,载《国际经济法论丛》,2002年第2期。

行都有很大的问题。在河口也存在同样的情况，因此我国也一度不受理越南公民提起的诉讼，诉讼往来一度中断。这一问题的根源在于双方对司法协助中具有主权性质的司法权及其权能不愿适当地让渡，这也是缺乏政治互信的体现。

三、结 论

总之，政治互信是影响中国与东盟司法合作的决定因素。司法权作为国家主权的重要组成部分，各国在司法权的处置问题上都十分慎重，这不仅是法律问题，更是政治问题。中国与东盟各国在二战后至冷战结束长达近半个世纪的时间内都未开展司法合作，根本原因是没有建立足够的政治互信。当然，法律体系差异、文化差异、共同利益缺失等因素也会影响司法合作的推进，但这都不是关键的因素。冷战结束后，中国与东盟司法合作取得一些成效，但也存在诸多问题。其重要的原因仍是政治互信不足。一方面，冷战的惯性思维至今仍然存在，社会制度的差异仍会对中国融入当下以西方强权主导的国际社会体系带来较大阻碍，不可避免会影响到中国与东南亚国家间的政治互信。另一方面，“中国威胁论”、台湾问题、南海主权争端、华人华侨问题等，成为影响中国与东南亚国家间深化互信关系的绊脚石。这些问题的妥善解决将有助于进一步推进中国与东盟司法领域的合作。

[收稿日期：2015-01-09]

浅析南盟的作用及与中国的合作关系

解世红

[内容提要]全球区域一体化始于欧盟(上世纪 60 年代),发展于东盟,后扩大于南盟、非盟等区域合作组织。南亚区域合作联盟(简称“南盟”,SAARC)自 1985 年成立以来,就一直致力于推动该地区的合作与一体化,取得了一定成效,不断推动南亚国家在政治、经济、文化、安全、环境等领域的合作。但由于该组织自身存在问题,以及地区安全环境有许多掣肘因素,因此合作进程发展缓慢。目前,南盟仍存在诸多问题,如经济发展不平衡、印巴冲突、各国互信度不高等,都阻碍了其内部的合作与发展。中国与南盟的合作,较之与东盟、欧盟等程度较低。目前中国正在实施“一带一路”战略,为南盟加强与中方的交流及合作、促进双方共同发展提供了契机。

[关键词]南盟 政治互信 印巴关系 “一带一路”战略

[作者简介]解世红,四川大学南亚研究所 2013 级硕士研究生。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2015)03-0050-14

1985 年 12 月,南亚七国^[1](阿富汗于 2005 年加入)的领导人在孟加拉国首都达卡举行第一届首脑会议,宣布“南亚区域合作联盟”(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC)正式成立。目前南盟共

[1]印度、巴基斯坦、孟加拉国、不丹、马尔代夫、尼泊尔、斯里兰卡。

有 8 个正式成员国,9 个观察员国^[1]。由于南亚地区整体发展水平较为落后,多数国家国力羸弱,长期以来该地区的国际影响力较小。南盟的建立为南亚各国协调本地区事务提供了平台,有力地推动了南亚国家在政治、经济、文化科技和安全环境等方面的合作与发展。

一、南盟在促进地区合作与发展中的作用

第一,推动南亚地区的政治合作,增强成员国的互信

南盟自 1985 年成立以来,一直致力于该地区的合作与发展。首先,加强成员国之间的凝聚力,提升南盟的整体实力。南盟宪章规定,定期召开首脑会议商定事宜,并签订宣言与协定,根据宪章条款共同解决南盟内部存在的问题。南盟首脑会议取得的主要成果参见表 1。

其次,促进国家间交流,增强互信度。南盟发展缓慢的重要原因,是成员国之间互不信任,特别是印巴之间,相互猜疑严重阻碍了南盟一体化进程。因此,协调成员国之间的矛盾,解决纠纷,增信释疑成为南盟的一大任务。目前,印巴都拥有核武器,形成相互威慑,但两国也面临共同的非传统安全威胁,这使双方感到和解与和平共处是处理双方关系的唯一明智选择,两国从而重新启动和平进程。印巴政治、经济关系的缓和与发展,促进了整个南亚地区局势的稳定与经济合作关系的提升,为南亚自由贸易区的启动和发展开辟了道路。^[2] 为促进南亚各国的交流与合作,2014 年 3 月,南盟秘书长阿琼·巴哈杜尔·塔帕(Arjun B. Thapa)相继出访了印度、孟加拉国、不丹,6 月 2—3 日访问了巴基斯坦,8 月 11 日访问了斯里兰卡。南盟秘书长访问巴基斯坦时,会见了穆罕默德·纳瓦兹·谢里夫(Muhammad Nawaz Sharif)总理,鼓励谢里夫近期访印,并希望此次

[1]中国、日本、韩国、缅甸、美国、欧盟、澳大利亚、伊朗、毛里求斯。

[2]张利军:《南亚自由贸易区浅论》,载《国际问题研究》,2007 年第 2 期,第 66 页。

访问能进一步推动南盟的合作进程。^[1]

表 1：南亚区域合作联盟宣言

时间	宣言名称	主要内容
1985 年第一届首脑会议	《达卡宣言》 Dhaka Declaration	通过《南亚区域合作联盟宪章》，宣告南盟成立，决定定期举行会议，增强国家间信任，加强合作，共同促进地区发展。
1991 年第六届首脑会议	《科伦坡宣言》 Colombo Declaration	决定成立地区消除贫困委员会和发展基金。
1997 年第九届首脑会议	《马累宣言》 Malé Declaration	7 国首脑一致同意在各成员国之间建立非正式磋商机制。决定到 2001 年建成南亚自由贸易区。
2005 年第十三 届首脑会议	《达卡宣言》 Dhaka Declaration	签署了关于避免双重征税等内容的三个协议，同意吸收阿富汗为新成员，接纳中国和日本为观察员。
2012 年第十七 届首脑会议	《阿杜宣言》 Addu Declaration	会议主题是“建设沟通与合作桥梁”，重申对和平的承诺，努力建立信任、自由、民主、相互尊重的良好政府。
2014 年第十八 届首脑峰会	《加德满都宣言》 Kathmandu Declaration	峰会的主题是“深化地区一体化，实现和平与繁荣”。会议通过了《加德满都宣言》，并签署了《南盟能源合作框架协议》。

来源：根据南亚区域合作联盟官方网站资料汇编。（South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC Summit.）<http://www.saarc-sec.org/SAARC-Summit/7/>.

[1]South Asian Association for Regional Cooperation, H.E. SG's Introductory visit to Pakistan June 3, 2014. <http://www.saarc-sec.org/2014/06/03/news/H.E.-SGs-Introductory-visit-to-Pakistan/153/>.

第二,推动南亚地区的经济合作与发展

一是建立南亚自由贸易区。实现经济协作与一体化的第一步就是要建立区域自由贸易区,让区域内的商品、人员及服务能够自由流动,增强区域经济活力,以实现地区经济增长。^[1]2004年在伊斯兰堡举行的第12届南盟首脑会议上,各国签署了《南亚自由贸易区协定》,并于2006年1月1日生效,当年7月南盟开始实施自由贸易计划。2008年1月1日,印度比自由贸易计划提前一年完成对最不发达国家降低关税直到零的目标,其他非最不发达国家如巴基斯坦和斯里兰卡,也如期完成了对最不发达国家降低关税到0—5%的计划。^[2]

二是签订贸易协定,维持良好经济秩序。为避免贸易额双重征税的不合理行为,2005年南盟各国在第十三届首脑会议共同签署了“避免双重征税的多边协定”。协议签订后各国又进行了修订,以保证贸易顺利进行,其中阿富汗在2005年加入南盟后也签订该条约。此外,南盟对其自贸区内的敏感贸易清单进行修订。2009年之前南盟内部存在敏感产品,每年贸易额只有200亿美元左右,消除这些障碍可提高贸易潜力。2009年2月,南盟商务秘书会议提出,将敏感产品名单削减25%,当年仅印度与南亚国家的贸易已达117.2亿美元,印度已将最不发达国家的敏感产品清单从744项减少到480项。^[3]在已经修订的《南亚自由贸易区下的敏感产品列表(二期)》中,印度和马尔代夫削减额度最大,其中印度降低程度高达95%,由原来对不发达国家敏感名单的480个减少到仅有25个。而马尔代夫减少率达78%,由681个减少到154个。

三是完善区域内基础设施建设,重点是农业和农村建设。农业是南亚各国经济的重要部分,特别是对创造就业和经济增长贡献最大。根据

[1]鲁鹏、宋秀娟:《浅析太平洋岛国论坛对区域一体化的推动作用:兼论太平洋计划》,载《国际论坛》,2014年第2期,第26页。

[2]South Asian Association for Regional Cooperation, “Status Note on Economic and Financial Cooperation 2 May 2014”, http://www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=50.

[3]“南盟国家将增加区域贸易”,中国经济网,
http://intl.ce.cn/zhuanti/data/nm/nmnews/200907/30/t20090730_1471717.shtml。

“南盟一揽子行动纲要”,2000年7月成立了农业与农村发展技术委员会。^[1]为实现目标,南盟加快完善区域内的基础设施建设,在水利设施方面,建立了南盟国家农业社会资源管理系统,解决水资源的分配不均及农业用水不足问题。2000年尼泊尔提出建立“南盟四角区牛奶网”(SAARC Quadrangle Milk Grid),即建立合资企业项目,将牛奶加工成高附加值的高质产品,并在该四角区国家如孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔销售这些牛奶产品^[2]。2004年1月,在伊斯兰堡举行的第12届首脑会议上,决定建立南亚地区食品银行(SAARC FOOD BANK),增加粮食储备,以解决饥饿、粮食不足等问题。

第三,推动文化交流与科技发展

首先,建立南亚大学。为培养本地区的科技人才,提高文化及科技竞争力,2005年11月在达卡举行的第13届南盟首脑会议上,印度提出在南盟地区以南亚大学的形式打造一个卓越的人才培养中心。经成员国多次会议讨论后,决定于2010年8月在印度新德里成立南亚大学。南亚大学提供了世界一流的教育设施、专业的师资队伍,从南亚各国吸引学生和研究人员。南亚大学是由南盟8个成员国建立的一所国际性大学,得到所有南盟国家的认可。校园的建设从2014年开始,最初是由印度政府提供资金支持,所有南盟成员国按共同商定的比例筹集资金。此外该大学也从一些国际金融机构、教育基金会和捐助者中获得资金支持。目前,大学提供了7个领域的博士和硕士项目,分别是应用数学、生物技术、计算机科学、发展经济学、国际关系、法律和社会学。^[3]

其次,加强生物科技领域合作。自1990年以来,南盟各国政府已意识到生物科技领域合作与制度化的重要性。1990—2003年,南盟通过科

[1] 中华人民共和国外交部:南亚区域合作联盟概况,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zzjg_602420/yzs_602430/dqzz_602434/nyqyhzlm_602534/jbqk_602536/。

[2]South Asian Association for Regional Cooperation, “Technical Committee on Agriculture and Rural Development (TCARD)”, http://www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.phpactivity_id=3.

[3]South Asian University, <http://www.sau.ac.in/about/about-sau.html>.

技委员会和科学技术会议加强生物科技领域的合作。2004 年成立生物技术工作组,作为南盟综合行动重组整合计划的一部分,以协调在生物技术领域的合作。

生物技术领域的合作方案有以下 16 个方面:生物医学技术、农业生物技术、环境生物技术、动物生物技术、海洋生物技术、生物信息学、植物组织培养、转基因生物和生物安全、分子标记辅助选择、生物肥料和生物燃气、疫苗生产、基因组学和蛋白质组学、纳米生物技术、RNA 干扰技术平台、干细胞研究、工业生物技术。上述合作领域会在南盟各成员国之间通过举办会议和研讨会形式实现,例如设立博士后奖学金、制定联合研究项目、实现区域内专家和科学家的互访等。

第四,积极维护本地区安全以创造稳定的环境

地区安全与和平是区域一体化的重要保障,而南亚地区一直以来就是恐怖活动与毒品犯罪频发的“温床”。众所周知,南亚恐怖主义活动最严重的地区是阿富汗、巴基斯坦。其中巴部落区被视为国际恐怖组织的“生长天堂”,近年来源源不断地吸引包括中国新疆地区部分维吾尔分裂势力在内的一些国家和地区的恐怖分子前往。^[1]因此打击恐怖主义活动与毒品犯罪行为、营造安全稳定的地区环境,对南盟来说尤为重要。

首先,打击恐怖主义活动。1995 年在科伦坡建立南盟恐怖犯罪监测平台(STOMD)。其目标是搜集、分析及宣传有关恐怖主义犯罪、战术、战略和方法的信息。南盟各成员国在 1987 年 11 月 4 日签署的《南盟地区抑制恐怖主义公约》,于 1988 年 8 月 22 日生效。根据公约要求各国签署了附加议定书,主要内容是加强制止南亚地区的恐怖主义活动,特别强调防止、打击和消除恐怖主义的融资活动,帮助犯罪者获取资金并用于实施恐怖活动的行为将受到严厉制裁,甚至通过国际法和公约法进行约束。

其次,打击、禁止毒品犯罪活动。为此,南盟成立了禁毒执法机构协调小组,2006 年 9 月第三次会议在加德满都举行,讨论了在联盟公约内

[1]戴永红、李红梅:《巴基斯坦恐怖主义发展趋势探讨》,载《现代国际关系》,2014 年第 3 期,第 17 页。

如何制止毒品和精神药品的进展事宜。同时加强南盟成员国之间、南盟与联合国毒品和犯罪问题办公室(UNCDC)之间以及南盟和东盟的毒品犯罪监测(SDOMD)之间的合作。^[1]南盟做的另一项努力是1992年在科伦坡建立南盟毒品犯罪监测平台(SDOMD)。目标是整理、分析和宣传有关本地区与毒品犯贩卖有关的犯罪信息。

二、南盟自身问题及与中国合作状况

(一) 南盟自身存在的问题

就目前形势来看，南盟在推动地区一体化进程中取得一定成效，但与全球其他区域一体化的进程相比较，南盟的发展并不成功，这与南盟自身存在严重弊端密切相关。

1. 成员国间互不信任、互存戒心，尤其印巴之间。印度长期以来推行“控制南亚”的政策，受到区内国家反感，甚至反对。例如印度与斯里兰卡之间的泰米尔猛虎组织问题，印度与孟加拉国的水资源和移民问题，印度与尼泊尔的控制与反控制问题，印巴冲突问题，这都折射了区域内国家的政治互信缺乏和矛盾。^[2] 印巴冲突是南盟区域一体化的主要障碍，自印巴独立以来，两国相互猜疑，关系紧张，互不信任是两国竞相拥有核武器的主要原因。印巴因克什米尔问题曾在1948年、1965年和1971年三次爆发战争，1971年的战争导致了巴基斯坦被肢解。紧张的局势影响了南亚地区的和平与稳定，也阻碍了南盟一体化进程。印巴之间的信任是南亚经济一体化的基础，没有印巴支持南盟寸步难行。政治互信不解决，区域一体化就很难推进。印巴之间根深蒂固的敌意、历史的隔阂、宗教的分野以及军事对抗，远远超过了两国对区域经济合作的收益预期，

[1]South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC Coordination Group of Drug Law Enforcement Agencies, http://www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.phpactivity_id=25.

[2]《南盟峰会未达预期，政治互信才是问题之本》，国际在线，<http://news.sina.com.cn/o/2014-11-28/185831219144.shtml>。

但由于南亚国家中印度独大的权力结构,南盟框架内其他国家很难发挥调停作用,冲突的解决最终还要取决于印巴国内政治的变化以及外部力量的干预。^[1]

2.南盟内部缺乏有效的实施机制。由于缺乏有效的实施机制,历届南盟峰会上签署的有关投资、自贸区建设、关税等协议的执行都处于搁置状态。各成员国之间互不信任严重阻碍了会议决议的实施。第18届南盟峰会的目标是:加强成员间内部联系,推进区域一体化。但其成果未能达到预期,比如酝酿多年、原定要在会上签署的“南盟铁路协定”、“南盟机动交通工具协议”,由于各方互不信任、存在分歧而不得不再次搁置。^[2]而各届会议达成的协议最后不得不靠双边机制来实施完成。

3.南盟经济一体化进程缓慢。由于区域内存在政治互信问题,导致经济合作程度低下,双边经济合作和一体化多于区域内的经济合作与一体化。目前,南盟自贸区虽已建立,但较之东盟、欧盟等其发挥的作用甚小。至今,南亚8国的区内贸易额还不到10亿美元,占该地区贸易总额的5%左右,而在区域外经济合作中,巴基斯坦最大的贸易伙伴是美国;斯里兰卡最大的贸易伙伴是欧盟。^[3]区域内各国最大的贸易伙伴竟都不是南盟内部成员国,以南亚两个大国为例,2013年印度最大的进口贸易地区为中东、北非,占印全部进口贸易额的31.12%,而南亚地区仅占0.46%;2013年巴基斯坦最大的进口贸易对象为阿拉伯联合酋长国和中国,分别占巴全部进口贸易额的17.71%、15.14%,而南亚地区仅占5.26%。造成这种现象的原因,除南盟内部政治互信程度低外,另一个因素是南盟成员国之间的商品具有严重的相似性而非互补性。这造成了各国形成竞争而非合作,势必阻碍贸易发展。

4.南盟各国的差异性较大,地区安全环境面临重大威胁。南亚国家

[1]郎平:《区域经济一体化如何突破安全困境——以南亚区域合作联盟为例》,载《国际安全研究》,2014年第4期,第72、75页。

[2]资料来源:《南盟峰会未达预期,政治互信才是问题之本》,国际在线,<http://news.sina.com.cn/o/2014-11-28/185831219144.shtml>。

[3]中国网新闻中心,http://news.china.com.cn/live/2014-11/28/content_30094841.htm。

的差异性不仅体现在国土面积、整体经济实力以及国家的国际影响力方面，而且还体现在民族、宗教、文化等方面。首先，国土面积上印度一国独大，是巴基斯坦的3倍，是阿富汗的4.5倍，是孟加拉国的20多倍，是斯里兰卡的45倍，这也造成了印度成为当然的“南亚老大哥”，是南亚影响力最大的国家，南亚其他国家无力与之抗衡。这种“独大”的状况造成印度想单独控制南亚的心态，势必引起它与南亚其他国家之间不可调和的矛盾。此外，印度与其不同邻国之间均存在双边边界、领土或种族冲突，印度与邻国之间的军事冲突、政治关系紧张，以及这些国家对印度寻求南亚霸权的担忧和疑虑，是该地区实现区域经济合作的主要矛盾和最大阻力。^[1]其次，南亚在民族宗教文化方面差异性大。南亚同时存在印度教文化、穆斯林文化及佛教文化。印度主要信奉印度教，而斯里兰卡主要是信奉佛教，巴基斯坦与孟加拉国及阿富汗多数信奉伊斯兰教。因宗教文化，1971年的印巴战争导致巴基斯坦被肢解为巴基斯坦和孟加拉国，且印巴之间本就存在国家认同的差异。而阿富汗与印度的差异更大，从文化属性上，阿是一个中亚国家。再次，南亚国家的这些差异性导致区域内安全环境无法保证。印度与周边国家因边界、水资源、宗教等问题的纷争此起彼伏，印巴冲突、克什米尔问题、阿富汗战争及恐怖活动短时间内无法解决，使南亚安全环境面临重大威胁。

在这种政治和安全形势下，区域经济合作根本没有可能落实到位，区域贸易虽然有所增长，但它在区域贸易总额中的比重在2003年也仅占4.6%，当前区域经济合作的收益甚微，也让南盟成员国不可能对其未来收益有所期待。南盟的区域经济一体化进展缓慢并且成效不佳；而受到政治和安全环境的制约，南盟内部各国互信度低；区域内安全环境也令人担忧，暴力冲突不断，恐怖活动频繁，国家争端此起彼伏，区域经济合作始终从属于政治冲突，经济合作很难顺利进行。因此，南盟一体化进程是全球区域一体化最困难的事情之一。

(二)中国与南盟合作状况

[1]郎平：《区域经济一体化如何突破安全困境——以南亚区域合作联盟为例》，载《国际安全研究》，2014年第4期，第72页。

自南盟成立以来，中国与其一直保持良好的贸易往来活动，与南亚各国保持友好关系。2005年第13届南盟峰会原则同意中国成为观察员，2006年8月，南盟第27届部长理事会审议通过南盟观察员指导原则，正式接纳中国为观察员。2011年，中国外交部副部长张志军率团出席第17届南盟峰会，建议在继续办好现有合作项目基础上，将经贸、农业、基础设施建设、环保、人力资源培训和扶贫减灾作为中国—南盟务实合作的重点领域，探讨建立双方务实和更有效的合作机制。目前，中国在人力资源培训、扶贫救灾、经贸、人文交流等领域与南盟开展了多项合作。2012年6月5—10日，第七届中国—南亚商务论坛、第五届南亚国家商品展暨第20届昆交会在昆明举行。中方还举行了南亚国家政党干部研修班、“南亚外交官了解现代中国研修班”等一系列活动，2013年，我国与南盟国家贸易额为963亿美元，同比增长3.5%，双方人员往来达180余万人次，同比增长近29%。^[1]2014年11月26日，第18届南亚区域合作联盟峰会在尼泊尔加德满都市举行。中方代表团团长、外交部副部长刘振民出席开幕式并发表题为“深化互利合作，携手共同发展”的讲话。峰会期间，刘振民副部长分别会见了尼泊尔外长潘迪、不丹外交大臣仁增·多吉、南盟秘书长塔帕和美国助理国务卿比斯瓦尔。

但由于南盟自身存在许多难以克服的问题，导致中国与南盟的经贸合作较之欧盟、东盟发展缓慢，没有大的突破。近年来中国对南亚的贸易进口额及贸易占比都呈下降趋势，而中国对南亚的出口贸易额虽然有所增长，但贸易占比下降，反映出中国贸易出口在增长的同时更倾向于世界其他地区。2013年，我国与南盟国家贸易额为963亿美元，同比增长3.5%，但同年中国对外贸易的增长速度为7.6%，中国对东盟的投资更是高达4,436亿美元，同比增长10.9%。^[2]同时，中国与南盟存在严重的贸易关系失衡。中国几乎与所有的南盟成员国都存在巨额的贸易赤字，从

[1]《中国与南盟关系》，中华人民共和国外交部，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gjhdqzz_609676/lhg_610302/zghgzz_610306/。

[2]王玉主：《利益捆绑与中国—东盟关系发展》，载《南洋问题研究》，2014年第4期，第2页。

2011年起,中国对南盟的出口贸易额是进口贸易额的近3倍,严重的贸易失衡使南盟各国尤其是印度不愿与中国缔结自贸协定或区域贸易安排,这则进一步阻碍了双方的经济合作。

从以上情况看,中国与周边经济一体化的最大“短板”在南盟地区,“十八大”以来,中国陆续提出了一系列外交战略思想:中国与东盟的“2+7合作框架”;推动中欧建立“四个伙伴”关系;以“真、实、亲、诚”和“461”框架打造中非合作关系;以“1+3+6”合作格局深化中国—阿拉伯“天然合作伙伴”关系;以“1+3+6”合作新框架构建中拉关系的“五位一体”新格局等,^[1]唯独缺少与南盟的合作战略思想。总体来说,中国与南盟的合作交流良好,但进展缓慢,贸易合作还存在巨大的发展空间,需要双方加强信任,不断努力。

三、如何促进中国—南盟合作交流

(一) 南盟要解决自身存在的问题

首先应增强南盟成员国的互信度,加强政府间交流,增加上层互访。南盟应提供交流平台、创造机遇,在南盟峰会期间增加各成员国领导人的会晤与交流,增强互信度。特别是印巴之间,印巴作为南亚地区主要大国,两国关系深刻影响南亚一体化进程。南盟作为该地区唯一重要的国际组织,理应协调成员国间关系,加强其在政策层面的交流与理解,促进信息共享,深化政策及措施的协调合作,增信释疑,联合成员国共同推动地区发展。其次,在南盟内部实现成员国之间的贸易往来及交流合作,而不仅仅是国家间双边贸易往来。南盟内部基础设施落后,南盟虽对此着力推动,但效果甚微。对此,南盟应首先加强内部基础设施建设,创造良好的引进外资环境,促进地区经济发展。第三,南盟内部经济发展不平衡,成员国存在贸易争端,甚至采用保护主义限制与他国的贸易,南盟应尽快建立解决贸易争端的保障机制,加快解决成员国内部贸易纠纷问

[1]陈须隆、苏晓晖:《十八大以来的中国外交战略新思想》,载《和平与发展》,2014年第6期,第18—21页。

题,可以设计一定的缓冲期以及临时保障机制,将贸易自由化带来的冲击最小化,并分享贸易自由带来的好处。^[1]

(二) 抓住“一带一路”战略契机,促进中国 – 南盟经贸合作

中国的“一带一路”战略是加强多边合作的契机,是将上海合作组织、欧亚经济联盟、中国 – 东盟(10+1)、中日韩自贸区等国际合作机制的整合升级,也是我国发挥地缘政治优势,推进多边跨境贸易、交流合作的重要平台。提出“丝绸之路”沿线国家合力打造平等互利、合作共赢的“利益共同体”和“命运共同体”的新理念;描绘出一幅从波罗的海到太平洋、从中亚到印度洋和波斯湾的交通运输经济大走廊,其东西贯穿欧亚大陆,南北与“中巴经济走廊”、“中印孟缅经济走廊”相连接的新蓝图。“一带一路”作为中国首倡、高层推动的国家战略,是互利共赢之路,将带动各国经济更加紧密结合起来,推动各国基础设施建设,增强各国经济内生动力和抗风险能力。

2013年以来,中方提出“一带一路”、“孟中印缅经济走廊”、“中巴经济走廊”、“亚洲基础设施投资银行”等重大地区合作倡议,并宣布出资400亿美元设立“丝路基金”。2014年9月,习近平主席访问南亚期间,提出了面向南亚各国的一系列合作倡议。中方欢迎南亚各国积极参与这些倡议的落实。中方将继续用好中国 – 南亚博览会等合作平台,加快推进同南亚的互联互通建设,推动中国和南亚两大市场的对接,^[2] 扩大双方的人文交流,让中国的发展更多惠及南亚国家,携手实现共同繁荣与发展。

毫无疑问,南亚及印度洋地区在中国的“一带一路”大战略中具有无可代替的重要性,南亚是中国通往印度洋最近的陆上通道。南盟各国应抓住这次机遇,加强同中国的经济联系。“一带一路”强调加强“五通”,

[1]余振、沈铭辉、王琼:《“论中国—印度 FTA 的贸易基础与经济效”——基于贸易流的实证分析》,载《南亚研究》,2014年第2期,第26页。

[2]《外交部副部长刘振民出席第18届南盟峰会》,中华人民共和国外交部,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gjhdqzz_609676/lhg_610302/xgxw_610308/t1214746.shtml。

即：加强政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民意相通。南亚地区人口众多，资源丰富，与中国经济互补性强，双方应增强互信，发挥自身的人口红利优势，在政策支持、贸易合作、货币流通、加强人员交往等方面作出努力。

(三)促进中国与南亚各国，尤其是与印度的双边关系

中国与南亚各国关系良好，特别是与巴基斯坦，素有“全天候友谊”之称。2015年4月20日，习近平主席访问巴基斯坦并取得丰硕成果，中巴关系提升为“全天候战略合作伙伴”，并推动“中巴经济走廊”、“一带一路”建设迈出重大步伐。同时，双方签署了一系列合作协议，其中有30多项与“中巴经济走廊”的建设有关。“中巴经济走廊”连接中国新疆与巴基斯坦瓜达尔港，是一条包括公路、铁路、油气和光缆通道在内的贸易通道。中国在巴的投资，有利于整合南亚、中亚和中国这三大亚洲大陆增长引擎。^[1]

南亚大国印度是影响中国与南盟关系的关键。从目前情况看，双方关系良好，中国同意印度成为上海合作组织的观察员国，印度也允许中国作为南盟的观察员国；双方关系近年发展势头良好，高层互访频繁，为民间交流打下良好基础。2010年，中印联合声明宣布建立元首、首脑和外长互访机制，建立战略经济对话机制。^[2]2013年5月19日，李克强总理访问印度，仅5个月后印度总理曼莫汉·辛格飞抵北京，进行为期三天的访华行程。2014年9月17日，习近平主席抵印进行国事访问。政府间高层互访带动了民间学术交流及留学生交流。此外，这种交流还可在金砖国家、20国集团等机制下进行。中印是世界上两大发展中国家，也是最有发展潜力的国家，是金砖国家的重要组成部分。近两年双方在金砖国家、20国集团等机制下协调配合，在积极应对金融危机、气候变化、粮食

[1]《盘点习近平访巴成果：28个小时18场活动创造合作新高度》，人民网，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0424/c1001-26900146.html>。

[2]胡二杰：《关于中印构建新型大国关系的若干思考》，载《和平与发展》，2014年第3期，第57页。

安全等方面挑战，在国际事务中不断开展合作，维护发展中国家的利益。中印双方应继续保持这种良好合作势头，以促进和推动互信。^[1]

(四)借鉴中国与东盟及中日经济合作经验

中国与东盟“10+1”以及中日韩合作机制是中国与周边区域经济一体化较为成功的案例，这两个机制的一个最大共同点就是政经分离或“政冷经热”，中国与南盟的合作应借鉴其经验。

目前，“政经分离”成为中国与东盟关系的显性特征。一些学者认为自2010年中国—东盟自贸区宣布建立以来，两者关系便出现了某种程度的政经分离，东盟一些国家在经济上靠中国，在安全上却靠美国，其实这种观点不见得完全准确，但说明中国学者对当前中国与东盟关系的基本特点有了更深入的认识。^[2]中国与东盟的经济合作发展迅速，据统计显示，2013年中国对外直接投资901.7亿美元，其中对东盟国家直接投资57.4亿美元，中国成为东盟第四大外资来源地，而东盟则是中国第三大外资来源地。^[3]但在政治上，因南海主权争端，中国与部分东盟成员国的分歧越来越大，这些国家积极寻求美国等西方国家的支持。经济发展虽然深受国家间政治关系的影响，但也可以在政治关系冷淡的情况下获得发展。中国与南盟的关系可以借鉴中国—东盟或中日关系之路，暂时搁置政治争议，推动地区经济合作与发展。

[收稿日期：2015—04—18]

[1]清华大学国际关系学院院长阎学通教授在2015年5月5日的“中印互信国际研讨会”上提出此观点。

[2]王玉主：《利益捆绑与中国—东盟关系发展》，载《南洋问题研究》，2014年第4期，第2页。

[3]同上。

中日韩北极合作：动力、阻力及构想^[1]

王晨光

[内容提要]2013年，中日韩被接纳为北极理事会正式观察员后，三国北极合作的议题变得更具现实意义。当前，中日韩在北极事务上因相同的身份认同、相似的利益诉求和相近的政策实践而存在合作的基础和动力，但由于中韩两国与日本关系紧张、美国因素的干扰以及“中国北极威胁论”的存在，三国北极合作之路面临诸多障碍。因此，中国需要以现有涉北极国际制度为基础，以科研等低政治领域的制度化合作为突破口，以中韩合作带动中日韩合作为路径，避免和消弭“中国北极威胁论”的影响，积极参与和推动三国的北极合作。

[关键词]中日韩合作 北极合作 周边外交 全球治理

[作者简介]王晨光，中国海洋大学法政学院国际关系专业2013级硕士研究生。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)03-0064-14

2013年5月15日，北极理事会(Arctic Council)第八次部长级会议批准包括中日韩在内的6个非北极国家^[2]为该理事会正式观察员。这使中

[1]本文是国家社科基金重点项目“国际法视角下的中国北极航线战略研究”(项目编号:13AZD084)、教育部人文社科重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院项目“中国参与北极治理的战略规划研究”(项目编号:2014JDZS04)的阶段性成果。

[2]北极国家包括美国、加拿大、俄罗斯、挪威、丹麦这些“环北冰洋五国”(A5)，以及在北极圈内拥有领土或领海的冰岛、芬兰、瑞典三国，这些国家被认为是传统的“北极八国”(A8)。其他国家则为非北极国家或北极域外国家。

日韩三国在参与北极事务上有了更多的交集，也使推进中日韩北极合作更具现实意义。关于中日韩北极合作问题，曾引起智库和政要的重视。如日本海洋战略权威智库“日本海洋政策研究财团”曾多次表示，日中韩在北极参与上是同舟共济，三国合作必不可少。^[1]韩国政府前官员曾建议成立“韩中日北冰洋合作委员会”，共同应对北极的资源开发和环境保护问题等。^[2]但截至目前，中国政界、学界对中日韩北极合作问题关注较少也鲜有论述。因此，本文以中日韩三国的北极政策实践及三边关系的发展现状为基础，对中日韩北极合作的动力、阻力进行梳理和分析，进而就推动和实现中日韩高层次的北极合作提出若干构想。

一、中日韩北极合作的动力

在北极事务上，近年来北极地区自然环境和治理体系的双重“态势变迁”(state change)与其他积极参与北极事务的域外国家相比，中日韩因相同的身份认同、相似的利益诉求和相近的政策实践，而存在着合作的基础和动力。

(一) 相同的身份认同

中日韩既是非北极国家，又是北极事务的利益攸关方，三国在参与北极事务中具有相同的身份认同。一方面，地理位置的“先天不足”使中日韩在参与北极事务方面都处于有求于人、受制于人的不利境地。根据北极理事会2011年努克会议的规定，新申请者在申请成为该理事会正式观察员时，必须承认北极国家在北极地区的主权、主权权利和管辖权。^[3]2013年基律纳会议发布的观察员手册进一步指出，理事会的所有决定均

[1]陈鸿斌：《日本的北极参与战略》，载《日本问题研究》，2014年第3期，第6页。

[2]桂静：《韩国北极综合政策及其实施评析》，载《当代韩国》，2014年第2期，第62页。

[3]Arctic Council, “Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers”, Nuuk, Greenland, May 2011, p.50.

基于北极国家达成的共识，观察员的基本作用就是观察理事会工作，并通过参与工作组层面的事务做出相关贡献。^[1]由此可见，观察员在承担诸多责任和义务的同时，却不曾享有平等的参与权和表决权。^[2]这种权利与义务的反差表明，北极理事会扩容的本质是排他性的，北极国家依旧遵循“北极是北极国家的北极，北极理事会必须由北极国家主导”的“门罗主义”逻辑，观察员在一些核心问题上仍被排除在外。^[3]在此情势下，中日韩同处“弱势地位”，都遭“不公待遇”，三国在提升北极理事会观察员的权利和地位、变革现有北极治理体制等问题上具有合作的共识。

但另一方面，中日韩从地缘上看都是“近北极国家”，在现有国际制度中更是属于北极事务的利益攸关方。从国际法角度看，中日韩都加入了《联合国海洋法公约》和《斯瓦尔巴德条约》这两个适用于北极地区最主要的法律条约，依法在这一地区享有自由航行、合法科研、和平开发等权利。此外，《联合国气候变化框架公约》等国际环境公约以及《北极海上油污预防和反应协定》等区域法律文件，也为中日韩参与北极相关事务提供了依据。从国际组织角度看，除同为北极理事会这一“北极治理中最重要的区域性安排”^[4]的观察员外，中日韩还都是“国际北极科学委员会”(International Arctic Science Committee)的成员、“国际海事组织”(International Maritime Organization)2014–2015年的A类理事国、“北方论坛”(North Forum)的成员和“北极圈论坛”(Arctic Circle Forum)的积极参

[1] Arctic Council, “Observer Manual For Subsidiary Bodies”, Document of Kiruna-ministerial-meeting, 2013, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-form-kiruna-ministerial-meeting#>.

[2] 郭培清、孙凯：《北极理事会的“努克标准”和中国参与北极之路》，载《世界经济与政治》，2013年第12期，第127页。

[3] 肖洋：《排他性开放：北极理事会的“门罗主义”逻辑》，载《太平洋学报》，2014年第9期，第13页。

[4] 程保志：《试析北极理事会的功能转型与中国的应对策略》，载《国际论坛》，2013年第3期，第43页。

与者等。^[1]这些共同的身份、地位为中日韩北极合作提供了较为广阔的平台和契机。

(二)相似的利益诉求

由于同处东北亚地区又同为资源进口大国和航运贸易大国，中日韩在北极地区的气候环境、资源开发、航道利用等方面存在相似的利益诉求。在气候环境方面，北极地区气候变化的影响是全球性的，但受其负面影响最大的是北半球中纬度地区，^[2]中日韩恰恰都位于这一区域。另外，科学家已经证实北极海冰变化会对东亚季风造成显著影响，^[3]而中日韩又都是典型的季风气候。因此，中日韩关注北极地区气候环境变化，不仅是其承担国际责任的道义体现，更是应对极端气候、自然灾害以及海平面上升等非传统安全问题的现实需要。

在资源开发方面，中日韩都是资源进口大国。据国际能源署（International Energy Agency）2014年公布的数据显示：2013年，中日韩分别是世界第二、第四和第五大原油进口国，第五、第一和第四大天然气进口国，以及第一、第二和第四大煤炭进口国。^[4]而据美国国家地质勘探局（USGS）发布的报告称，北极地区拥有全球大约30%的剩余天然气资源和13%的未开采石油储量，^[5]还有大量的优质煤炭以及铁、锰、金、镍、铜等矿藏。因此，三国在开发北极这一“资源宝库”，进而优化国家资源进口战略方面存在合作的动力。

[1]国际海事组织是联合国负责海上航行安全和防止船舶造成海洋污染的一个专门机构，其理事会每两年选举一次，共选出40名成员，分为A、B、C三类。其中A类理事国为世界上最重要的10个国际航运大国，B类理事国为其他10个国际海运贸易大国，C类理事国是另外20个区域性航运大国。参见国际海事组织网站：<http://www.imo.org/About/Pages/Structure.aspx>。

[2]陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，时事出版社，2010年，第297页。

[3]北极问题研究编写组：《北极问题研究》，海洋出版社，2011年，第171页。

[4]IEA：“Key World Energy Statistics 2014”，<http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/KeyWorld2014.pdf>。

[5]USGS：“Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic”，<http://pubs.er.usgs.gov/publication/70035000>。

在航道利用方面，北极冰雪消融加速使得北极航道通航成为可能。北极航道包括穿过加拿大北极群岛的西北航道(the Northwest Passage)和穿过亚欧大陆北冰洋近海的东北航道(the Northeast Passage)。^[1]目前，中日韩都是世界排名前十的海运贸易大国，如果船舶分别从中国上海、韩国釜山和日本横滨启程，采用东北航道到达德国汉堡，将比采用习惯航线(经苏伊士运河)分别缩短2,815、3,603和4,260海里，采用西北航道到达美国纽约，将比采用习惯航线(经巴拿马运河)分别缩短2,475、2,519和2,370海里，^[2]在减少运输成本的同时，还可以降低和分担途径马六甲海峡、亚丁湾等高敏感地区所带来的政治风险。可见，中日韩在探索利用北极航道方面也有高度相似的利益诉求。

(三)相同的政策实践

基于相同的身份认同和相似的利益诉求，中日韩在参与北极事务上也采取了相近的政策实践，这为三国北极合作提供了可以协调、操作的空间。在北极科研方面，中日韩所关注的问题存在高度一致性。如三国在自然科学领域都关注北极地区气候系统变化：中国将其列为北极研究的主要科学目标之一，^[3]日本国立极地研究所在上世纪70年代就开始了相关研究，^[4]而韩国在2006—2010年也开展了“北极大气和气候变化成分集成研究”的项目。^[5]再如三国都积极探索北极航道的开发利用：中国以国家社科基金立项的形式开展相关研究，^[6]并于2013年8月派“永盛”轮试航东北航道；日本在1993—1999年、2003—2006年就进行过相关调

[1]郭培清等：《北极航道的国际问题研究》，海洋出版社，2009年版，第1页。

[2]相关数据参见北极问题研究编写组编：《北极问题研究》，海洋出版社，2011年版，第215—216页。

[3]北极问题研究编写组：《北极问题研究》，海洋出版社，2011年，第185页。

[4]陈鸿斌：《日本的北极参与战略》，载《日本问题研究》，2014年第3期，第1页。

[5]桂静：《韩国北极综合政策及其实施评析》，载《当代韩国》，2014年第2期，第56页。

[6]曾江、郝欣：《北极航线战略研究进一步深化》，载《中国社会科学报》，2014年1月22日。

研，其国土交通省在 2012 年还成立了“北极海航道研讨会”；^[1] 韩国在 2013 年 7 月公布的《北极综合政策推进计划》中，把开拓利用北极航道作为首要任务，并承诺从现在起到 2020 年，将投资 3.6 万亿韩元(约 32 亿美元)用于研发海洋工程技术和北极航行技术等。^[2]

在北极外交方面，由于地缘关系以及资源、航道等现实利益的需要，中日韩都重视发展与俄罗斯的关系。中俄两国在能源进出口方面具有较强的互补性和较好的合作基础，俄罗斯早有专家提议中俄合作开发北极。^[3]日本首相安倍晋三在 2013 年 4 月访俄期间与普京总统发表联合声明，两国表示愿意充分利用外交磋商机制推动在北极问题上的合作。^[4]俄韩两国外交部官员于 2014 年 2 月讨论了进一步开展北极合作的机遇和途径，并称北极地区是两国富有前景的重要合作领域。^[5]此外，中日韩都积极发展与北欧五国的北极合作，如中国与冰岛在 2012 年签署了政府间北极合作框架协议，^[6]日本在 2013 年亚欧外长会议期间与北欧和波罗的海八国外长举行了涉及北极事务的会谈，^[7]韩国与挪威构建起“北极环境友好型发展的伙伴关系”等。^[8]

[1]陈鸿斌：《日本的北极参与战略》，载《日本问题研究》，2014 年第 3 期，第 1—2 页。

[2]Lee Hong Liang, “South Korea Pledges MYM3bn to Offshore and Arctic Shipping Research,” <http://www.seatrade-global.com/news/asia/south-korea-pledges-MYM3bn-to-offshore-and-arctic-shipping-research.html>.

[3]《俄专家提议俄中合作开发北极》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/14/c_116150586.htm。

[4]陈鸿斌：《日本的北极参与战略》，载《日本问题研究》，2014 年第 3 期，第 3 页。

[5]《俄罗斯和韩国首次讨论北极合作途径》，中新网，<http://www.chinanews.com/gj/2014/02-09/5815017.shtml>。

[6]《温家宝与冰岛总理西于尔扎多蒂会谈》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2012-04/21/c_123015105.htm。

[7]庞中鹏：《北极将成各大国博弈的又一热点地区》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2013-12/03/c_125801104.htm。

[8]杨元华：《韩国开发北极的举措值得借鉴》，载《中国远洋航务》，2013 年第 9 期，第 49 页。

二、中日韩北极合作的阻力

虽然中日韩在参与北极事务问题上存在较强的合作动力,但合作能否实现以及能在多大程度上实现,又受到纷繁复杂的国际环境和双边、多边关系的影响。具体来看,中韩与日本关系紧张,美国因素的干扰以及“中国北极威胁论”的存在等,将给中日韩北极合作带来一定的负面影响。

(一) 中韩与日本关系紧张

日本政治右倾化使当前中日关系和韩日关系都陷入了持续紧张的局面。日本政府对待历史问题的态度始终牵绊着其与中韩两国关系的发展,韩日独岛(日本称“竹岛”)之争、中日钓鱼岛之争,在很大程度上也是历史遗留问题的演化。^[1]但安倍政府自 2012 年底上任以来,先后公然质疑东京审判,集体参拜靖国神社,发表美化侵略战争的言论,加紧修改和平宪法等,这些行为都强烈刺激着中韩两国人民的感情,挑起并激化了日本与中韩两国的历史宿怨和现实矛盾。

面对日本的挑衅,中国政府除提出强烈谴责和抗议外,也采取了一些针锋相对的措施,如在钓鱼岛及其附近海域巡航常态化,派海军穿越宫古、宗谷海峡,划定东海防空识别区等。另外,中日之间的矛盾还因涉及到东亚地区的“权力转移”而更加突出和尖锐。近年来,中国的快速崛起不仅有碍于日本追求“政治大国”的战略目标,更对其在东亚乃至世界秩序中的地位产生了直接影响,使东亚地区的权力结构发生了不利于日本的变化。在美国实施“亚太再平衡”战略的情况下,日本甚至试图诱使其盟友那里换取丰厚的战略回报。^[2]

而在韩国,朴槿惠当选总统后强调,“历史认识问题是不能让步的原

[1] 张慧智、王箫轲:《中日韩合作伙伴关系新思考》,载《东北亚论坛》,2014 年第 3 期,第 59 页。

[2] 武心波:《“东亚变局”与“日本风险”及其外溢效应》,载《东北亚论坛》,2013 年第 6 期,第 5 页。

则性问题”，“独岛基于历史、地理和国际法都是韩国的领土，并不是可以通过谈判来解决的问题。”因此，朴槿惠政府当前对日关系的基本原则是“责任与信任”，即日本不承担对历史问题的责任，韩国对日本就难以建立基本的信任。^[1]由此可见，在日本政治右倾化日益猖獗的形势下，无论是中日关系还是韩日关系，在近期都不会顺畅。

(二)美国因素的干扰

美日、美韩同盟的存在和加强，成为阻碍日韩与中国合作的重要因素。二战后，美国出于遏制苏联的需要，在1951年和1953年分别与日、韩缔结了军事同盟关系。如今，随着美国“亚太再平衡”战略的不断推进，美日、美韩同盟正呈现出“扩边、扩容、扩功”的新变化。其中，“扩边”指在强化美日、美韩双边同盟的同时谋求推进三边互动，“扩容”指在强化同盟传统军事内涵的同时注入新的、非传统安全的内容，“扩功”指美日、美韩同盟的功能要根据“亚太再平衡”战略进行拓展。^[2]

但分别来看，美日同盟是美国亚洲安全政策的基石，如今两国在防范、遏制中国的问题上立场一致。正因如此，美国对日本越来越放纵，使其在右倾化道路上越走越远。而美韩同盟建立的初衷主要是防范朝鲜，近年来在中国崛起、朝鲜半岛局势恶化和美国“重返亚太”等背景下得以加强，^[3]并于日、澳一起被美国列为“关键盟国”。在《韩美同盟60周年纪念宣言》中，两国再次明确韩美同盟的作用将从防御朝鲜威胁扩大到东北亚合作再到全球合作，从军事领域扩大到政治、经济、社会等多个领域。^[4]但是，面对朝核僵局、日本右倾等棘手问题以及中国崛起所带来的巨大吸引力，朴槿惠政府在保持和强化美韩同盟的基础上，也选择主动

[1]张慧智、于艇：《朴槿惠政府的东北亚外交政策新课题》，载《东北亚论坛》，2014年第1期，第44页。

[2]张景全：《关于美日、美韩同盟的几点思考》，载《东北亚论坛》，2014年第3期，第51页。

[3]谭红梅：《美国重返亚太后韩美关系变化及对中韩关系的影响》，载《社会科学战线》，2014年第7期，第172—173页。

[4]张慧智、于艇：《朴槿惠政府的东北亚外交政策新课题》，载《东北亚论坛》，2014年第1期，第42页。

发展和深化中韩关系。^[1]因此,虽然美国因素对中韩关系的发展有着不可忽视的影响,但不如对中日关系的影响那样深刻。

(三)“中国北极威胁论”的影响

“中国北极威胁论”给中日韩北极合作带来的负面影响,主要体现在三个方面:第一,日本对中国参与北极事务存在担忧和恐慌,使中日就北极合作问题难以达成互信。对中国参与北极事务,日本媒体妄加猜测,如日本共同社称“中国进军北极战略超越日本”;^[2]日本《产经新闻》指责“中国贪婪的目光丝毫没有离开过北极这片肥肉”,正借科考之名企图掠夺资源、控制航线;^[3]日本甚至认为中国在北冰洋的活动包含军事战略动机,目的是提高战略核力量的生存能力和适应能力。^[4]等等。

第二,北极国家特别是美国的戒备,是中国在参与和推动中日韩北极合作时不得不认真关注的因素。美国高度关注中国的北极动作,其“外交官”网站发文称,“中国的北极战略秉承实用主义原则,正积极勾画潜在世界领导者的形象”;^[5]美国《国家利益》杂志网站则称中国密切关注北极能源开发,西方要认识到中国的“野心”等。^[6]由此推之,中国若积极经略中日韩北极合作,美国势必会以战略竞争予以解读。

第三,其他非北极国家特别是域外大国的猜忌,也使中国在参与北

[1]张文宗:《中美日博弈拉抬韩国战略地位》,载《中国国防报》,2014年2月11日,第10版。

[2]《日媒:中国进军北极战略超越日本》,环球网, <http://oversea.huanqiu.com/political/2009-01/356781.html>。

[3]《中国北极活动无关战略控制》,新华网, http://news.xinhuanet.com/2012-01/31/c_111474321.htm。

[4]闫德学:《地缘政治视域的日本北极战略构想》,载《东方早报》,2013年8月2日,第A18版。

[5]Arthur Guschin, “Understanding China’s Arctic Policies”, November 14, 2013, <http://thediplomat.com/2013/11/understanding-chinas-arctic-policies/>.

[6]Peter Giraudo, “Forget the South China Sea :China’s Great Game in the Arctic Draws Near”, August 4, 2014, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/forget-the-south-china-sea-chinas-great-game-the-arctic-11013>.

极事务的进程中处于不利境地。如印度《经济时报》曾发表题为《中国与印度之间的地缘政治竞争以及印度的脆弱性》的文章，呼吁印度将战略目光转向北极并利用这一“全球气候开关”。^[1]英国《经济学人》杂志撰文指出，2014年4月丹麦女王访华时中国同意向哥本哈根动物园出借两只大熊猫，这可能是中国向丹麦施展“熊猫外交”，在北极地区拓展利益的举措之一。^[2]可见，不少国家已把中国参与北极事务视为“中国威胁论”的一部分，处处防范。中国对此应引起高度重视。

三、中日韩北极合作的构想

综上所述，中日韩北极合作既存在有利条件，又存在不利因素，如何利用有利条件，克服不利因素，是推动中日韩北极合作取得成效的关键所在，为此，笔者提出如下合作构想。

第一，应充分利用现有的涉北极国际制度，增强中日韩在制度框架内的合作。国际制度是当今国际关系中最具合法性的外交活动依据，集体意志和利益可以围绕制度而得以汇聚、表达和贯彻。^[3]目前，在涉北极事务方面存在着《联合国海洋法公约》《斯瓦尔巴德条约》《北极海空搜救合作协定》以及国际海事组织、北极理事会等从全球到区域，从一般到专门，从正式到非正式的多维度、多领域的国际制度，构成了“多维度北极

[1]《印媒呼吁印度关注北极态势与中国展开地缘政治竞争》，环球网，<http://world.huanqiu.com/roll/2011-10/2108526.html>。

[2]《英媒：中国用熊猫外交拓展北极利益》，BBC 中文网，http://www.catsindrag.co.uk/news/news.php?href=/zhongwen/simp/press_review/2。014/07/140711_press_china_arctic.shtml。

[3]苏长和：《中国的软权力——以国际制度与中国的关糸为例》，载《国际观察》，2007年第2期，第31页。

治理机制群”(a more multidimensional Arctic governance complex)^[1]。虽然这些国际制度多为北极国家或西方大国所主导,中日韩在其中更多只是扮演参与者的角色,但积极融入并充分利用这些国际制度,不仅可以以最小的成本争取和维护各自的北极利益,而且可以通过遵约守诺避免引起他国的猜忌和担忧,在国际上构建起负责任国家的形象。当前,在现有的涉北极国际制度框架内,中日韩由于相同的身份认同和相似的利益诉求,一方面应就共同关心的问题更加充分地交换意见,进而达成共识、增进互信;另一方面也应一道应对北极国家的“门罗主义”,寻求在北极治理中参与权和话语权的提升。^[2]

第二,应以科研等低政治领域作为加强三边合作的突破口,并通过一定的组织形式使中日韩北极合作实现制度化。中日韩等域外国家在北极事务上的发言权和影响力,在很大程度上取决于其以科研为主的北极知识储备的获取和转化能力,^[3]而三国在北极科研方面有着相近的政策实践。再加上北极科研本身就是国际合作水平极高的活动,所以以此为突破口,不仅符合三国的北极利益,具备良好的合作基础,还能避开三国在高政治领域存在的矛盾和分歧,并避免为“中国北极威胁论”提供口实。过去,中日韩在北极自然科学领域的合作已有过多次,但三国在北极资源开发、航道利用等应用层面以及北极人文社会科学领域的合作还有待深入。中国在已明确表示将把分享和贡献科研成果作为参与北极事务

[1]这是著名极地专家奥兰·扬(Oran R. Young)提出的概念。他认为,目前在北极各议题领域中都形成了各自的制度,如航运问题由国际海事组织管理、油气开发由相关组织管理等,这些制度安排在某种程度上会形成交叉,最终构成关于北极治理的多维度制度群。参见 Oran R. Young, “If an Arctic Ocean treaty is not the solution, what is the alternative?”, Polar Record, Vol.47, Issue 4, October 2011, pp.327–334。

[2]王晨光、孙凯:《域外国家参与北极事务及其对中国的启示》,载《国际论坛》,2015年第1期,第34页。

[3]程保志:《中国参与北极治理的思路与路径》,载《中国海洋报》,2012年10月12日,第4版。

重点的形势下,^[1]可积极响应韩国提出的成立“韩中日北冰洋合作委员会”的建议,在一定的组织框架内使三国北极科研合作常态化、制度化。

第三,应尽快实现并深化中韩高层次北极合作,以此带动中日韩的北极合作。在当前中日、韩日关系持续紧张的情况下,中韩关系保持着良好的发展势头。虽然美韩同盟依然存在并得到加强,但朴槿惠政府强调韩国不需要在中美之间选边站,而是要均衡发展与美、中两国的关系,使美韩关系和中韩关系的发展互不影响。^[2]2013年6月,朴槿惠总统在访华期间与习近平主席共同发表了《中韩面向未来联合声明》和《充实中韩战略合作伙伴关系行动计划》;2014年7月,习近平主席成功访问韩国。由此可见,中韩关系正处于历史最好时期,推进并实现两国更高层次的北极合作可谓水到渠成。同时,中日两国虽然在近年来关系紧张,但双方在经贸、科技、文化等方面的交往合作一直未曾间断。对于北极合作这一相对边缘的议题,中日基于较好的基础和较强的动力而开展更深层次的合作应无障碍。再就韩日两国而言,由于韩日关系紧张不符合美国的战略利益,美国会因照顾韩国的感受而“敲打”日本,并努力撮合韩日接触,^[3]因此韩日也存在沟通的渠道。在此形势下,中韩高层次北极合作若能实现并进展良好,将对日本产生不小的吸引力,并对其该如何处理与中韩两国的关系造成一定的压力。而只要日本能认真反思,谨言慎行,中韩就可考虑与其改善关系进而实现三国高层次北极合作。

第四,应通过加强北极外交、经略周边外交、构建新型大国关系、参与全球治理等降低“中国北极威胁论”,为推进中日韩北极合作创造有利的国际环境。在北极外交方面,中国通过一系列高层交往、经贸合作、文化交流等,使北欧国家和加拿大对中国参与北极事务日渐持欢

[1]苏展:《中国明确参与北极事务重点》,载《东方早报》,2013年10月25日,第A15版。

[2]张慧智、于艇:《朴槿惠政府的东北亚外交政策新课题》,载《东北亚论坛》,2014年第1期,第42页。

[3]孙茹:《美日韩合作能走多远》,载《世界知识》,2014年第8期,第28—30页。

迎态度。^[1]当前,中美关系虽然复杂,但在北极问题上,两国仍可以保持对话和合作,为实现保护与和平开发北极付诸努力。近年来,中俄两国的能源谈判实现了历史性突破。而乌克兰危机发生后,美欧加紧对俄罗斯的制裁,中俄北极合作的前景应该更趋明朗。在此情形下,中俄应进一步加强战略互信,使北极合作成为两国“全面战略协作伙伴关系”的题中之意。再就其他周边国家特别是日本、印度等大国而言,虽然中国始终强调“永不称霸、永不扩张”,但互信的缺失难免会使它们产生畏惧或猜疑的声音。^[2]对此,中国必须更加积极地践行“亲、诚、惠、容”周边外交理念,让中国发展的红利充分惠及周边国家。此外,中国还应深度参与全球治理,兑现和平崛起的承诺,树立起负责任大国的形象。而作为参与全球治理的一部分,中国在参与北极治理进程中构建起“国际公共品提供者”的身份将是消除他国猜疑的一个重要路径。^[3]

四、结语

现阶段,中日韩三边合作最具现实意义的领域就是针对具体议题的功能性领域,而中日韩北极合作正是这样的议题。从中国角度来看,在推动三国北极合作的进程中,应以充分利用现有涉北极国际制度为基础,

[1] 相关报道参见《挪威支持中国参与北极资源开发,外媒猜其向华“示好”》,环球网, <http://world.huanqiu.com/roll/2011-01/1461698.html>; 冯坚、谢来:《冰岛为中国和北极“牵线”》,载《国际先驱导报》,2012年5月11日,第10版; 方晓:《挪威再次声明支持中国加入北极理事会》,载《东方早报》,2013年1月23日,第A18版; 《丹麦欢迎中国积极参与北极事物》,中国日报网, http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2014-02/19/content_17290787.htm; 《丹麦外长:北极地区发生啥中国都有发言权》,环球网, <http://oversea.huanqiu.com/breaking-comment/2014-05/4988204.html>。

[2] Barry Buzan and Michael Cox, “China and the US: Comparable Cases of ‘peaceful Rise’?” *Chinese Journal of International Politics*, Vol.6, No.2, 2013, pp.109–132.

[3] 丁煌、赵宁宁:《北极治理与中国参与——基于国际公共品理论的分析》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2014年第3期,第39页。

以科研等低政治领域的制度化合作为突破口，以中韩高层次合作带动中日韩合作为路径，同时要尽量避免和消弭“中国北极威胁论”。

在中日韩北极合作方面，正如习近平主席所言：“志同道合是伙伴，求同存异也是伙伴。”随着北极问题的热议和北极开发进程的加速，中日韩应在参与北极事务上达成志同道合，在实现北极合作中坚持求同存异。中日韩北极合作是一个既关乎中国周边外交建设，又涉及中国参与全球治理的综合性问题，其实现和深化也必将是一个长期而且复杂的过程。对此，中国必须从战略高度予以运筹和把握，使中日韩“北极利益共同体”和“周边命运共同体”的建设相得益彰，从而为开创中国特色的大国外交新局面注入“正能量”。

[收稿日期：2015-04-28]

学术交流

5月15日至17日，由友联会和中国东南亚研究会、郑州大学、察哈尔学会共同主办的中国东南亚研究会第九届年会暨“历史与现实：中国与东南亚和平发展共处共生”学术研讨会在郑州大学举行。

中国东南亚研究会是开展东南亚问题研究的全国性学术团体，汇聚了国内东南亚问题专家。友联会作为会员单位，长期与其保持合作关系。年会选举产生了新一届理事会和领导机构，李浩宇秘书长当选为副会长，和平与发展研究中心主任王霄巍当选为常务理事，副研究员姜琨当选为理事。学术研讨会共收到论文99篇，来自18个省市知名高校和研究机构的210名学者围绕“一带一路”战略与中国—东南亚关系、东南亚历史与文化、东南亚政治外交与社会经济、南海问题与国际关系等四个专题进行座谈研讨。

联合国应在全球治理中发挥核心作用

——纪念联合国成立 70 周年

钱文荣

[内容提要]进入 21 世纪以来，全球治理已经成为当今国际社会最为关切的重大课题。联合国可通过以下途径在全球治理中发挥核心作用：拥有一套服务于全球治理的完整机构；制定规范、规则和行动计划；提出新的思想理念和预警；负责进行组织、推动和监督实施。但美国的强权政治和霸权主义成为联合国在全球治理中发挥核心作用的最大障碍。中美等两种对立的全球治理观开展了激烈的博弈。

[关键词]全球治理 联合国 核心作用 博弈

[作者简介]钱文荣，中国国际问题研究基金会高级研究员、新华社世界研究中心研究员、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]**A

[文章编号]1006-6241(2015)03-0078-12

进入 21 世纪以来，全球治理已经成为国际社会最为关切的重大课题之一。国际社会尤其在联合国内要求加强全球治理的呼声越来越高。今年是联合国成立 70 周年，联合国应积极响应国际社会的呼吁，作出相关规划，采取有力措施，以在全球治理中发挥核心作用。

一、全球治理成为国际社会的重大课题

“全球治理”一词是在上世纪 90 年代初出现的，至今尚未形成一个被普遍接受的权威定义。目前，其简单的定义是在国际层面上集体管理共同面临的问题。它也可以理解为有关各方通过国际合作就解决人类面临的全球性问题制定具有约束性的国际规则或达成必要的协议，维持正常的国际政治、安全、经济和文化秩序。

当前，国际社会尤为关切全球治理问题，主要有三方面原因：

首先，自冷战结束，特别是进入新世纪以来，世界发生了巨大的变化，在过去 20 年特别是近十多年内，以巴西、中国、印度、俄罗斯和南非五国为代表的新兴大国群体崛起，突出地反映了国际力量对比的巨大变化，以及以唯一超级大国美国为首的西方发达国家实力的相对下降。这股潮流已不可逆转，而且正在继续向前发展。2009 年 12 月，美国高盛公司发表的研究报告说，中国、巴西、俄罗斯和印度四个新兴大国的经济规模总量到 2032 年将超过七国集团的经济规模。然而，仅仅过了两年零两个月，2012 年 2 月高盛公司发表的报告对其评估做修正说：“在经济总量方面，金砖国家已经达到或正在迅速接近七国集团的经济总量，尽管它们的生活水平还落后于发达世界。”这表明金砖国家的经济发展正在加快追赶发达国家的步伐。2010 年 1 月，全球四大国际会计事务所之一的“普华永道”发表的一份预测报告说，到 2030 年，世界十大经济的排序将再次重新洗牌，变成中国、美国、印度、日本、巴西、俄罗斯、德国、墨西哥、法国和意大利。英国和加拿大将被挤出在外。这意味着国际力量对比在今后 20 年或更长一段时间内将趋向相对均衡，一个被西方大国主宰了 200 多年的国际格局将走向终结，一个真正的多极世界格局将初步形成，届时正如美国情报委员会发表的报告《全球趋势 2025：一个转型的世界》所说：“美国仍是唯一的最强大的国家，但主宰地位下降。”^[1]面对一个变化如此巨大的世界，国际社会必须用新的规则和机制去适应新的权

[1] 美国国家情报委员会：《全球趋势 2025，一个转型的世界》，中译本，北京出版社，2009 年版，第二部分，第 2 页。

力分配,应对共同面临的挑战。这对于维护世界和平与安全、促进世界经济可持续发展是至关重要的。

第二,我们面临日益复杂且相互联系的全球性挑战,它们正在影响着所有国家及其公民。随着全球化的快速发展,国际体系面临的风险已经从过去只是对本地区、本国的威胁,变成不再能由本地区或本国控制的威胁,它们越来越成为对全球安全和稳定的潜在威胁。

为了更有效地应对 21 世纪的挑战,联合国于 2004 年 12 月提出了一个题为《威胁、挑战与变革》的报告,将当时面临的威胁归纳为六组,分别是:(1)经济和社会威胁(包括贫穷、传染病和环境恶化);(2)国家间冲突;(3)国内冲突(包括内战、种族灭绝和其他大规模暴行);(4)核武器、放射性武器、化学武器和生物武器的扩散和可能被使用;(5)恐怖主义;(6)跨国有组织犯罪(包括毒品走私和海盗等)。在这 6 组威胁中,除第二、第三组威胁属传统安全威胁外,其余四组均为非传统安全问题,其中包括气候变化、跨境移民潮、水资源短缺、能源安全、水灾、网络安全等。这些威胁不仅来自国家,也来自非国家行为体;受到威胁的不仅是国家安全,也涉及人类安全。据此,联合国提出了新的“和平与安全”的定义,即“任何事件或进程,倘若造成大规模死亡或缩短生命机会,损害国家这个国际体系中基本单位的存在,那就是对国际安全的威胁”。^[1]“今天衡量和平与安全的标准不再只是有没有冲突。持久的和平需要有经济发展、社会公正、环境保护、民主化、裁军和尊重人权。”^[2]这个定义的内涵比 1945 年制定的《联合国宪章》或以往其他国际文书提出的定义要宽泛得多,多数安全威胁已超越国界,它们在全球和地区以及国家级别上相互关联。没有哪一个国家仅仅依靠自己的力量就能够确保其不受各种威胁的伤害而安然无恙;没有一个国家能够完全安全地独立存在。

面对如此复杂而严峻的挑战,已非哪一个国际组织(包括联合国)或国家能够单独应对,它需要动员全球的力量和各种行为体进行革命性的

[1]2005 年纪念联合国成立 60 周年大会通过的《成果文件》,http://www.un.org。

[2]“Basic Facts About the United Nations,” published by The UN Department of Public Information, 1998, p.77.

全球治理。所谓“全球治理”，有两层意思：一是在治理的范畴方面，现行的国际政治、经济、安全的体系和秩序已不能适应 21 世纪大变革时代的需要，也不能应对如此众多和复杂的挑战与威胁，需要进行改革或重建；二是参与治理的行为体，不再仅仅限于政府间国际组织如联合国，一些非国家行为体（包括跨国公司和国际非政府组织等）也都参与到国际政治、经济和安全事务中来。但是，联合国仍将是并必须在全球治理进程中发挥核心作用。我们所主张的全球治理既非建立世界政府，亦非在霸权统治下的全球管理，而是要逐步构建一个和平、民主、平等、公正、各种文明共存共荣的和谐世界。

第三，当前的全球治理体系已不能反映变化着的世界，需要进行改革。当前的全球治理体系，包括联合国和“布雷顿森林体系”（世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织等），基本是在二战结束之后形成的，是在“欧洲中心主义”的思想指导下，由美国等西方发达国家为主导构建的国际秩序、国际制度、国际规则和国际规范，存在着许多不平等、不公正和不合理的成分，已不能完全反映快速变化着的世界现实。

《联合国宪章》的宗旨和原则，是亿万人民在世界反法西斯战争中用鲜血制定的国际关系基本准则。2005 年参加纪念联合国成立 60 周年峰会的各国首脑们在他们发表的《成果文件》中再次强调：“《联合国宪章》的宗旨和原则是一个更和平、更繁荣、更公正的世界不可或缺的基础，必须严格遵守。”^[1]但是，从联合国自身的组织结构来说，它已不能体现国际力量对比和国际格局发生巨大变化的现实。联合国成立之初只有 51 个成员国，其中三分之二还不是主权国家，仍处在殖民统治之下。如今，联合国成员国已经发展到了 193 个，其中不仅所有殖民地早已独立并成为联合国的会员国，而且它们在经济社会发展方面已取得很大进步，尤其是在它们中产生了以金砖五国为代表的新兴力量，可是如此巨大的变化并没有体现在联合国的各主要机构中。目前安理会内的权力结构和组

[1]2005 年纪念联合国成立 60 周年大会通过的《成果文件》，<http://www.un.org>。

合“既没有反映我们全球化世界的性质，也没有充分反映其需要”。^[1]一些主要国际经济机构（如世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织等）和经济论坛也是如此，虽然近年来开始略有改进，但实际权力仍然被少数发达国家所操控。联合国前秘书长安南曾说：“如果国际社会要在明天创建一个新的联合国，其结构无疑会不同于今天的联合国。”^[2]但我们必须面对现实，另起炉灶是不可能的，唯一出路就是进行改革。因此，联合国要在全球化时代的全球治理中发挥核心作用，也必须进行自身改革（包括结构改革），增强自身全球治理的能力，使之适应新时代的现实和需要。今年联合国总部为纪念联合国成立 70 周年提出的口号是：“联合国强大，世界更美好！”

二、联合国为何应在全球治理中发挥核心作用

虽然各国政府和所有的政府间和非政府间国际组织以及公民社会均可并已不同程度地参与了全球治理，特别是一些新的组织，如七国集团、八国集团、20 国集团以及许多地区组织和非政府组织，均在全球治理中发挥着越来越大的作用。但是，正如第 65 届联大主席戴斯所指出的那样：迄今只有联合国仍然是唯一最具权威、最有代表性的国际机制，能够并必须在全球治理中发挥核心作用。主要原因包括以下三个方面。

第一，联合国是国际合法性的唯一源泉。这种合法性来自它的成员国的普遍性和全面的授权，以及体现在《联合国宪章》中的共同价值观。拥有 193 个成员国的联合国大会是一个真正意义上的全球性组织，它反映了世界的多样性和利益的多元化。正如联合国前秘书长安南所说：“在国际舞台上，这种合法性是无可替代的。”美国自己也清楚它绕开联合国发动的科索沃战争和伊拉克战争是非法的，因此，战争结束后，它又不得

[1] 联合国前秘书长科菲·安南：《千年报告》，电子版中译本，第 8 页，<http://www.un.org>。

[2] “Basic Facts About the United Nations,” published by The UN Department of Public Information, 1998, p.77.

不把科索沃问题和伊拉克问题交回到联合国，以图取得某种合法性。

第二，联合国体现的多边主义是维护世界和平与安全、促进发展和人权的最佳方式。美国这些年来采取的单边主义行动，在联合国内遭到绝大多数国家的强烈反对，而且事实上也使世界更加不安宁、社会更加不公正和不平等。

第三，联合国是一个实际运作的实体，经过 60 多年的实践具备了在全球治理中发挥核心作用的经验。

因此，第 65 届和第 66 届联大专门就如何加强联合国在全球治理中的作用举行了两次辩论会，并通过了两个决议，再次强调联合国在全球治理中发挥核心作用的必要性和重要性。

三、联合国如何在全球治理中发挥核心作用

总体上说，联合国的作用体现在履行《联合国宪章》所确立的三大宗旨中，即维护国际和平与安全；促进经济社会发展；促进对人权之尊重。今天，国际社会关心的全球治理除了《宪章》宗旨提及的三大问题外，还增加了保护环境(包括气候变化)问题。在具体操作上，联合国通常是通过以下四种途径或方式发挥作用的。

一是联合国拥有一套服务于全球治理的完整机构。其下设六大机构、15 个规划署和 70 多个专门机构，构成一个完整的联合国系统，负责处理全球的和平与安全、经济、社会、文化、科技与教育、卫生、环境等人类生活所有领域的发展及相关问题。六大机构又根据需要设有不同数量的附属机构。它们各司其职，在各自负责的任务范围内发挥了重要作用。所有这些机构涉及到几乎有关国际事务和人类生活的所有领域，是现今世界其他任何一个国际组织或地区组织所无法比拟的。

二是制定规范、规则和行动计划。联合国力量的最大来源除了其会员的普遍性和任务范围的全面性外，还广泛地体现在制定规范方面。首先，《联合国宪章》已成为现代国际法的基础，也是全球治理的最基本的法律基础和准绳。在此基础上，联合国制定了大量的规范、规则和行动

计划,包括条约、公约、决议和政策建议。在过去近 70 年内,联合国制订和经大会通过了 510 多个多边条约和 219 个宣言和公约,涉及人权、恐怖主义、国际犯罪、难民、商品和海洋等。截至 2015 年 4 月 2 日,安理会通过了 2215 个决议,涉及全球、地区、国家间和国家内部的各种冲突。此外,每届联合国大会都要通过上千项决议和决定。这种规范形成一种原则性基准,借以衡量并指导国际社会内部的行动,不仅具有道德上的重要性,而且还在国际社会内部作为日常生活的体制支柱,明文规定了最佳的做法和各种各样的准则。安南曾说:“如果没有这些规范准则,简直无法想象如何进行例常的国际交往。”^[1]

在发展领域,2000 年召开的联合国千年首脑会议通过了 8 项“千年发展目标”,其中包括到 2015 年将极端贫困和饱受饥饿的人口各减少 50%,确保环境的可持续能力,遏制艾滋病毒及其蔓延等。15 年来,会员国已完成多个“千年发展目标”,取得巨大成绩。2015 年后,联合国的发展工作重心将转移到实现可持续发展目标。联合国已起草了 2015 后发展议程,提出一系列以行动为导向且普遍适用的可持续发展目标。并将在 2015 年 9 月召开的一次高级别峰会上通过。

三是提出新的思想理念和预警。根据国际政治、经济和社会的变化,联合国不断提出新的思想理念,这是它对全球治理做出的重大贡献之一。将近 70 年来,联合国在国际和平与安全以及经济社会领域提出了一系列新的思想理念,例如,预防性外交、维持和平行动、裁军与发展、法治代替冲突、人类安全、公平的国际经济关系、发展目标、国家发展战略、可持续发展,等等。这些思想理念不仅促进了联合国事业的发展,而且对国际社会和会员国的政策制定产生了重大影响。其中有些思想理念都具有开创性,走在时代前面,经过一段时间的验证和实践,成为国际社会的主流思想,并逐渐成为联合国和会员国的政策和行动。

四是组织、推动和监督实施。联合国在全球治理中不仅仅是发挥导向和制定规范和行动指南的作用,还设立了相应的专门机构组织和推动实施它所发表的各项决议、决定、公约和宣言以及行动计划。例如,在环

[1]科菲·安南:《千年报告》,中译本,第 10 页,<http://www.un.org>。

境保护方面,不仅在 1973 年成立了联合国环境规划署,负责促进环境领域内的国际合作和提出政策建议,并且根据《联合国气候变化框架公约》设立了秘书处和执行机构,协助缔约方进行会议评估和审议公约的有效履行。为使 1992 年联合国环境与发展大会通过的《联合国生物多样性公约》得到有效履行,在联合国环境规划署下面设立了世界生物多样性保护监测中心。在反恐方面,在安理会内设立了反恐委员会和执行局,监测相关反恐决议的执行,向会员国提供技术帮助和提高其反恐能力。迄今,联合国反恐机构已向 126 个国家提供了援助。世界卫生组织不仅制定了《国际卫生条例》,并且在监控传染病的蔓延、帮助和指导发展中国家发展卫生事业方面发挥了重要作用。

然而,70 年来,干扰和影响联合国按照《宪章》在全球治理中更好地发挥核心作用的最大障碍是霸权主义和强权政治。

《联合国宪章》确立的宗旨和原则是崇高的。但是,在联合国成立 60 多年里,在国际政治的现实面前,《宪章》的宗旨和原则以及联合国缔造者们的理想始终未能完全实现。联合国运作的政治基础应当是集体安全。然而,在长达 40 多年东西方冷战期间,形成了两个对立的军事集团,各自划分势力范围,世界重新进入了一个传统的结盟与势力范围时期。这种局面使“集体安全陷于冷战中”。^[1]这一时期,联合国成了美苏两个超级大国争霸的舞台,它们长时间的轮番使用否决权,使安理会几乎陷于瘫痪。冷战结束后,东西方对抗虽已停止,但大国集团政治尚未完全消失,依然在相当程度上支配着联合国的事务,特别是美国处心积虑地把联合国作为实现它称霸全球、建立“美国治下的和平”的工具,它时而利用联合国,滥用安理会的决议,时而抛开联合国,为所欲为。冷战结束以来短短 20 多年里,美国先后发动了 6 次战争——海湾战争、科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争、利比亚战争,制造叙利亚危机和乌克兰危机,并滥用安理会决议任意对一些国家实行单边主义制裁。这些都是明目张胆地违反《宪章》的行为,然而,联合国在这种霸权主义和强权政治

[1] 德奎利亚尔:《秘书长关于联合国工作的报告》,1991 年 9 月,中文版,第 8 页,<http://www.un.org>。

面前却显得无能为力。这些都表明现行的联合国机制缺乏一种有效地制衡强权政治和霸权主义的力量。可见，只要霸权主义和强权政治不铲除，根本谈不上国际关系民主化，也难以让联合国要在全球治理中更好地发挥核心作用。因此，国际社会必须继续努力反对和消除霸权主义和强权政治的干扰和破坏。

四、两种对立全球治理观的激烈博弈

2013年3月，习近平主席在金砖国家领导人会晤的主旨发言中说：“不管全球治理体系如何改革，我们要推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展，为世界和平提供制度保障。”^[1]这就是全球治理的目的。但是，在国际力量对比和国际格局已经并且还在继续发生巨大变化的背景下，改革现行的全球治理机制，制定新的规范和规则，必然涉及权力、财富和资源的再分配。这就关系到我们应有一个什么样的全球治理观和建立一个什么样的国际新秩序。在联合国关于全球治理的两次辩论以及其他相关问题的讨论中，十分明显地反映了两种价值观和秩序观的分歧与斗争。分歧主要集中在四个核心问题上，即要不要继续坚持尊重国家主权与不干涉内政的原则？如何使用武力和对使用武力进行监督？单边主义还是多边主义？以及怎样进行国际政治、经济、金融体制的改革（特别是权力再分配）？

新兴国家和广大发展中国家主张维护《宪章》的宗旨和原则，坚持尊重国家主权和大小国家一律平等和不干涉内政的原则，在应对和处理各种威胁和挑战问题上，坚持《联合国宪章》体现的多边主义和集体安全的原则，反对任何背离或抛开联合国的单边主义行径，反对打着人道主义的旗号干涉他国内政，也反对滥用武力，同时强烈要求改革长期被西方大国把持的不合理的国际经济贸易和金融体制，增加发展中国家在国际经济、金融机构中的地位和发言权。

然而，以美国为首的西方国家则坚持要按其价值观和秩序观来主导

[1]《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第324页。

未来的全球治理。2010年9月，美国国家情报委员会和欧盟安全研究所发表的共同研究报告《全球治理2025》，详细列出了西方发达国家与新兴大国、发展中国家在全球治理各个领域的分歧，并且强调美国和欧盟必须在今后的全球治理中共同维护它们共同的价值观、原则和战略利益，“继续站在带领改革和更新全球治理议程的前沿”。^[1]2011年6月，在巴西里约热内卢举行的新“地球峰会”即“里约+20”峰会上出现了两个文件，一个是“77国集团+中国”递交的文件，建议推动建立一个以平等、主权、共同利益、相互依存与合作为基础的世界经济新秩序，要求承认和尊重不同的发展模式，并通过对布雷顿森林协议创建的机构进行改革，以建立一个新的国际金融构架；另一个是欧盟的文件，继续坚持新自由主义模式，主张由市场支配自然资源库存，将政府控制的战略部门也实现私有化。欧盟与美国的立场基本一致。“里约+20”峰会玻利维亚政府谈判小组成员卡图·阿科纳达在西班牙《起义报》上撰文说：欧盟的方案将发展中国家的社会和经济需要抛在一边，我们已经看到了野蛮的资本主义积累制度的极限，北方（发达国家）已经不能再以剥削南方（发展中国家）为代价获得增长了。“里约+20”峰会将为寻求解决办法提供历史机遇。^[1]

由此，我们可以清楚地看到，目前存在着两种完全不同的全球治理理念和模式，一种是以美国为首的西方大国主张的霸权稳定下的全球治理。这是第二次世界大战结束后，特别是冷战结束以来，美国一直在努力构建的全球治理模式。也就是所谓“美国治下的和平”。伊拉克战争结束后，美国提出要“寻求新的准则，重新塑造联合国，使之成为（美国主宰下的）国际秩序的一个更有效的保护者”。^[3]面对新兴大国的群体性崛起，国际秩序和国际体系正处于大变革和重建的过程中，奥巴马政府更加重

[1] “Global Governance 2025: At a Critical Juncture,” a joint report published by The U.S. National Intelligence Council and EU Institute of Security Studies in September 2010, Preface, p.12 & p.39.

[2] 卡图·阿科纳达：《“里约+20”峰会对发展的新思考》，载[西班牙]《起义报》，2012年6月11日。

[3] Anne-Marie Slaughter, “A Chance to Reshape the U.N.,” Washingtonpost, April 13, 2004.

视全球治理,提出了“有原则的多边主义”和“多伙伴世界”等新的政策概念,但一再强调前提是美国必须发挥领导作用。所谓“美国领导下的全球治理”,就是在修订或制订政治、安全、经济、科技和文化等领域的一切新规则和新制度的过程中要由美国来主导,目的就是维护和加强美国的霸权地位。奥巴马政府正在大力推进制定“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”(TPP)和“跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定”(TTIP),就是在全球经济治理中抢夺规则主导权。奥巴马总统在2015年的《国情咨文》中还无端指责“中国想制定世界经济增长最快地区的规则,我们怎能让这种情况发生?我们应当制定规则”。奥巴马实际指的就是2014年亚太经合组织领导人会议上提出的建立亚太自由贸易区。可是,这一主张并非中国首创,而是早在2010年的日本横滨亚太经合组织部长级会议上提出的,只是多年来由于受到美国的压制,该主张始终未能付诸行动。习近平主席2014年在北京亚太经合组织领导人会议上只是提出要启动亚太自由贸易区的建立,而且得到了与会各国领导人的普遍赞同和支持。至于制定什么样的规则,中国历来主张国际事务应由大家共同商量来办,不应由美国一家来制定。可是,奥巴马的话却与绝大多数国家特别是广大发展中国家的意愿相反,执意要由美国一家说了算。如果是这样一种全球治理模式,那将继续维持一种不合理、不公正、不平等的国际秩序体系。

另一种是中国历任领导人倡导的一种新的全球治理理念和模式。早在上世纪七八十年代,邓小平提出了建立以和平共处五项原则为基础的国际政治经济新秩序。2005年4月,胡锦涛主席在纪念万隆会议50周年大会上首次提出创建“和谐世界”的理念,继而又在同年9月纪念联合国成立60周年大会上做了进一步的阐述。这个理念一经提出,立即在联合国内和国际社会引起强烈反响。各国尤其是发展中国家的媒体和专家学者以及政治家多数给予高度评价。法国国际问题专家卡皮尔认为,这是“国际关系领域一个‘新模式’,对于建设未来更加美好的世界具有‘非常积极的独创’意义”。^[1]联合国秘书长潘基文说:“我认为联合国宪章与‘和谐世界’的理念几乎完全一致。它是一种主张所有人民和所有国家团

[1]新华社:《参考消息》,2006年12月28日,第14页。

结一致应对全球挑战，争取集体和平与安全的观念。”^[1]中共十八以来，习近平主席在一系列讲话中就中国对全球治理和国际新秩序的立场做了进一步阐述，提出了许多更加具体的倡议和主张，概括起来主要有以下几点：

首先，“各国应共同推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系，各国人民应该一起来维护世界和平、促进共同发展”。^[2]“捍卫《联合国宪章》的宗旨和原则，坚持政治解决冲突的方向。”他并且指出：“一味示强施压不行，外部武力干预更要不得，政治解决是唯一出路。联合国要高举这面旗帜。”^[3]

第二，在安全方面，倡导“共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全”的新安全观，强调“要坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，尊重各国人民自主选择发展道路的权利，反对干涉别国内政，维护国际公平正义。我们主张各国及其人民共同享受安全保障”。^[4]

第三，在发展方面，“各国及其人民应该共享发展成果。每个国家在谋求自身发展的同时，要积极促进其他各国共同发展”；^[5]主张“共同维护和发展开放型世界经济”，“完善全球经济治理，使之更加公平公正”，“改革国际金融体系”。^[6]

[收稿日期：2015-04-23]

[1]Remarks by UN Secretary General Ban Ki-moon at the Roundtable on Global Governance and Harmonious Society at CPC Central Party School on November 3, 2010, <http://www.un.org/sg/statements>.

[2]《习近平在莫斯科国际关系学院的演讲》，参见《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第273页。

[3]《2014年5月19日，习近平会见联合国秘书长潘基文的谈话要点》，参见《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第251页。

[4]《习近平2014年5月21日在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》，参见《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年10月，第353页。

[5]《习近平在莫斯科国际关系学院的演讲》，参见《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第273页。

[6]《习近平在20国集团领导人峰会上关于世界经济形势的发言》，参见《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年10月，第335页。

紧张动荡的欧洲形势

丁原洪

[内容提要]2014年的欧洲形勢动荡不安：经济表现虽有所好转，但持续低迷问题难以解决；乌克兰危机继续恶化，但不至于导致俄与西方直接冲突；“疑欧”力量上升，但主流民意依然支持一体化。当前的欧洲形势是内外政治、经济、社会等多重因素造成的，绝非短期内所能化解。

[关键词]乌克兰危机 俄欧关系 欧洲一体化 欧元区

[作者简介]丁原洪，中国前驻欧盟大使。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2015)03-0090-8

“欧洲政局”被美国《时代》周刊预判为2015年十大地缘政治风险的首位。经济持续低迷、乌克兰危机愈演愈烈、民众“疑欧”情绪不断攀升这三大难题，在过去一年里撕裂着欧洲。新年伊始，接连在法国、丹麦发生的恐袭事件，又凸显欧洲各国面临的恐怖主义威胁以及由此引发的宗教、文明尖锐矛盾的两难局面。乌克兰东部战事虽经法、德等国从中斡旋暂时有所和缓，但离乌克兰危机获得和平解决尚存众多障碍。北约与俄罗斯藉乌克兰问题竞相在欧洲展示军事实力，针锋相对，气氛紧张。这些新事态使得本已错综复杂的欧洲形势更加动荡不安，前景难卜。

一、欧洲经济表现有所好转，但持续低迷问题难以解决

(一)希腊激进左翼联盟在大选中获胜并非偶然。持续实施紧缩政策

以换取外援几年来,虽使希腊于 2013 年提前实现基本预算盈余,但国内生产总值缩水近 1/4,失业率超过 2.5%,^[1]年轻人失业率超过 50%,民众人均月收入不及 600 欧元,远低于实施紧缩前,债务水平未降反升,占国内生产总值的 175%。如此严峻的财经形势确实难以为继,势必有所调整。但这并不意味着真会出现“希腊退出欧元区”的前景。因为,希腊新政府公开声言,希腊不准备退出欧元区,也不打算违约,只是要求暂停一些紧缩措施,以舒缓民众压力。这一要求在一些欧元区国家看来也是合情合理的,即使坚持紧缩主张的德国虽反对债务重组,但也不乐见希腊在重压下无奈被迫违约,退出欧元区。^[2]这不仅仅使德国自己也蒙受损失(希腊 2400 亿欧元债务中 1/4 以上是欠德国的),^[3]而且一旦希腊退出欧元区,不仅希腊一家而且欧盟整体都经受不起其所引来的严重后果。希腊与债权人之间的谈判虽分歧严重,争论激烈,但迫于大局双方终会达成某种妥协。

(二)希腊反对紧缩政策的态度将影响其他债务国,从而使欧债危机发生以来紧缩与增长两者之争再度激化。任何国家发展经济,都必须实行符合其国情的伙伴政策和财政政策。两者应当是协调的,而不能是相左的。欧元区“固有”弊端,就是它有共同货币,却没有共同财政政策。前者由联盟机构掌管,而后者却由成员国自行决定。紧缩与增长之争,实质上一个主张采取从紧的财政政策,一个主张宽松的货币政策。两者相悖,而非相辅相成。其结果是难以起到货币政策和财政政策促进经济发展的应有作用。

(三)量化宽松政策的效力有待观察。欧盟委员会去年底提出 3100 亿欧元的融资计划和欧洲央行今年初决定举行欧洲版“量化宽松”政策,计划每月注资 600 亿欧元购买各国债券,直至 2016 年 9 月,也就是在这

[1]“希腊财长:今年有望实现基本预算盈余”,新浪财经,<http://finance.sina.com.cn/world/ozjj/20130416/222615168509.shtml>。

[2]“德国援助希腊危机多少欧元 希腊欠德国多少债务”,可可黄金网,<http://www.kekegold.com/yule/shxw/2015-03-13/334165.html>。

[3] 王一:“希腊翻纳粹旧账 德国财长指责希政府向国民撒谎”,环球网,<http://news.sohu.com/20150323/n410180237.shtml>。

其间在欧洲市场上增加1万多亿欧元的流动性。^[1]这两者都是试图从货币政策上做文章,想办法,以求提振欧洲经济。在市场对欧元信心不断下降的背景下采取这些措施究竟能起多大效果,各方存疑不少。再加之财经实力最为雄厚的德国对这两项计划虽未明确反对,但并不热心。它从欧债务危机发生以来一直坚决反对发行欧盟共同债券,其原因在于它不愿为拯救别国经济而拿出更多的钱。在欧洲各国财政普遍吃紧,德国又不积极配合的情况下,无论在市场上融资还是出资购买债券都会是相当困难的。上述计划能否落实以及能否提振欧洲经济,还很难说。

(四)欧洲制造业在国际市场的比重不断降低。欧洲经济持续低迷,债务危机迟迟无法解决,其根源在于欧洲国际竞争力不断下降,欧洲产品在国际市场上所占份额逐步缩小。据统计,欧洲产品在市场上所占份额从过去的40%左右降到如今不到20%。^[2]长期奉行高工资、高福利制度,既影响其国际竞争力,又加重其财政负担。要加以改变,又谈何容易。再有,欧盟与欧元区都是主权国家联合体,相比美、加、澳、日等单一主权国家,甚至相比没有加入欧元区的英国,其决策机制繁复,运用经济、财政、货币政策具有更多制约。“一体化”在初期是促进成员国经济增长的“正能量”,现在反而成为相互拖累的“负能量”。“成也萧何,败也萧何”。欧盟今日的困境归根结蒂在于过快过急推行一体化,使得它越来越难以适应全球化加速发展导致国际竞争空前激烈的大形势。

二、乌克兰危机继续恶化,但不会导致俄与西方直接冲突

乌克兰危机已持续一年之久,迄今无根本缓解迹象。本是乌克兰内部两派力量就国家今后政治走向的争斗,迅速演变成东西方之间的战略博弈,或者确切地说,是美欧与俄罗斯在美苏冷战结束后北约东扩与反

[1]“欧洲央行推全面量化宽松?每月购买600亿欧元债券”,新华网,<http://finance.people.com.cn/n/2015/0123/c1004-26434560.html>。

[2]“被低估的欧美制造业”,搜狐网,<http://roll.sohu.com/20130301/n367447588.shtml>。

东扩的激烈较量。美执意借助北约东扩,压缩俄战略空间,遏制其重新崛起,而乌克兰涉及俄国家安危,具有至为关键的战略意义,俄绝不能听任乌被拉入北约,这是其底线。各方利益冲突,矛盾尖锐,一时谁都不会轻易让步。目前这种既谈不拢,和解不了,但大仗也打不起来的局面还会持续一段时间。最终取决于美欧与俄罗斯是否能在确保乌克兰不加入北约这一核心问题上达成某种谅解。

(一)乌克兰方面:乌克兰基辅政权既是这场危机的主要当事人,又是最大的受害者。它不甘心克里米亚被俄罗斯趁势收回和东部地区实际上分裂出去,而它自己又无力改变这一既成事实。它亟力想拉美欧下水,但由于乌克兰既非美核心利益,也非所有欧盟成员国都认定乌是志在必得之地,加之乌现在是个经济濒临破产、政治腐败内斗不已的乱摊子,美欧谁都无意也无力为乌克兰“背书”,对俄只限于口头谴责、经济制裁,不愿考虑动真格的,更不用说直接军事卷入。面临经济形势日益恶化,乌克兰基辅政权无论靠乞求还是讹诈,都无法从西方获得它所期待的支援。这使得新成立的政权内部分歧愈来愈严重,总统、总理各行其是,治国理政毫无章法。这种混乱局面将旷日持久。

(二)俄罗斯方面:收回克里米亚是俄罗斯从乌克兰危机中意外获得的最大成果。这对它的国家安全具有重大且深远的意义,外部压力再大,它也不会在这一问题上动摇。至于乌东部地区亲俄势力,只要基辅当局不承认该地区是享有高度自主权的独立政治实体,俄就不会放弃对其支援。因为东部地区是俄牵制乌完全倒向西方、谋取对乌未来政治走向拥有发言权的有力筹码。俄深谙西方对俄不敢动武,只能靠经济制裁施压。制裁固然会对俄造成重大伤害,但在经济全球化时代,对于俄罗斯这样一个幅员辽阔、资源雄厚、安理会常任理事国的大国来说,制裁措施是有限度的,不可能持久。近期欧洲方面已显露出这方面的迹象。普京总统已公开声称,俄罗斯一定能挺过眼前困难,最迟到2017年俄经济将重回常轨。为显示顶住西方压力的意志和决心,俄一方面强调2020年前强军计划照旧不变,另一方面通过频繁军演、展示新式武器、军机远洋巡航等动作,大秀“肌肉”。

(三)欧盟方面:波兰等部分欧盟国家在美国怂恿、挑动下,本想通过“颜色革命”、“暴力夺权”,一举将乌克兰拉入西方阵营,进一步压缩俄战略空间,遏制俄复兴势头,不料却酿成难以收拾的乱局。这不仅搅乱了欧洲的和平与安宁,而且也情不自禁地背上乌克兰的乱摊子,导致欧盟自身经济困难更加严重,内部分歧更难弥合。在欧债危机、乌克兰危机双重打击下,原来欧洲引以为荣的和平繁荣景象被蒙上浓浓的阴影。一体化陷于停滞,国际声誉和影响力下降。目前欧盟陷入两难境地,它既无力迫使乌克兰交战双方停火、休战,通过和谈解决问题,又不能听任事态按目前情势发展下去,导致欧盟内部公开分裂。德、法两国领导人穿梭斡旋,促使德、法、俄、乌四国达成实施“明斯克协议”的共识,但由于无法满足有关各方的要求,执行起来困难重重。欧盟眼下的窘境验证了德国前总理施罗德在乌克兰危机一开始就指出的欧盟在乌克兰问题上犯了“历史性错误”的断言。

(四)美国方面:乌克兰危机形成如今的乱局,美国负有不可推卸的责任。支持乌亲西方派发动“颜色革命”的是它,怂恿乌极右翼势力“暴力夺权”的是它,挑动基辅政权以“反恐”名义武力镇压东部亲俄力量的是它,带头推进一轮又一轮制裁俄罗斯的是它。它激化乌克兰危机是为了达到自己的战略目的,或者说“一箭三雕”,即:打击俄罗斯,削弱其力量,阻遏其复兴;破坏欧俄关系,加深欧盟内部分歧,迟滞欧洲一体化进程;在美将战略重心转往亚太地区后,维系甚至强化它在欧洲事务中的主导权。

表面上看,美国达到了目的,它是乌克兰危机的最大赢家。但从长远看,有得必有失。首先,美国从危机一开始就一再声称军事手段不在其选项之中。2月11日,在德、法、俄、乌四国领导人明斯克会晤前夕奥巴马主动打电话给普京表示支持政治解决乌克兰危机,其后美国务院发言人又说,“与俄罗斯卷入一场代理人战争绝对不符合乌克兰利益,也不符合整个国际社会的利益”。^[1]在由于各种原因,奥巴马政府采取美要避免再

[1] 乌克兰总统呼吁国际社会做出“强硬回应”,<http://club.kdnet.net/dispbbs.asp?boardid=1&id=10723032>。

度卷入国外战争的方针情况下,直接与俄进行军事对抗,甚至不惜冒核对抗风险,是难以想象的。从战略角度看,它对俄罗斯强大的军事实力还是有所忌惮的,成为美国维持世界霸权的“软肋”。其次,美欧之间由于国情不同,在对俄关系上本就有不同考虑。这次因乌克兰危机双方分歧越闹越大。在欧债危机之后,在对待乌克兰问题上,“新老欧洲国家”之间的裂痕更加明显。这对大西洋联盟的负面影响不容小觑。在向乌克兰基辅政权提供杀伤性武器问题上美德公开争论,就是明证。再有,美虽口口声声说它坚决维护基辅政权以及与俄毗邻的北约国家安全,但碍于与俄关系以及自身财经力量,并不能给与它们所期待的支援。关键时刻美国的支持靠不住的忧虑,在盟国心中都留下印记。最后,美国一面藉乌克兰危机打压俄罗斯,一面又用“亚太再平衡战略”遏制中国,反促使自己的两个对手联起来。这是个重大战略失误,不少美国知名学者的确指出了这一点。

三、“疑欧”力量上升,但主流民意依然支持一体化

欧洲民众与社会精英之间对一体化的认知本就存在隔阂。乌克兰危机的爆发更使欧盟经济雪上加霜。在欧债危机和乌克兰危机的双重打击下,民众对精英、政要一味极力推进一体化,面临困境又无计可施,争论不休,愈发不满。在这一大背景下,形形色色的“疑欧”情绪在众多国家内部滋长。这表现在许多方面:

一是以反一体化为主要政见的极右翼政党在2014年欧洲议会选举中获得前所未有的席位,甚至在法、英等国获得议席的首位。

二是支持一体化的“主权让渡”主张正逐渐为“主权回归国家”所取代,将本国利益置于联盟利益之上已形成势头。匈牙利是个突出的例子,它顶住欧盟各种压力,坚持在内外政策上推行符合本国利益的政策。对欧盟迫于美国压力坚持制裁俄罗斯公开表示异议的国家越来越多。

三是在不少国家内部,分裂主义势力抬头,在政党活动中成为越来越不容忽视的力量。苏格兰独立公投虽未成功,但它的影响依然存在。英

国卡梅伦政府提出“脱欧公投”，虽其意旨于增强英国为促使欧盟条款做出有利于自己的修改讨价还价的筹码，但它客观上反有利于英国南部疑欧势力的提升。一旦举行公投，不排除弄巧成拙的可能。届时这将会形成欧洲政坛的大地震。

四是反对外来移民、排外主义是从“疑欧”情绪派生出来的。近些年来，它在欧洲不少国家，主要是经济发达国家抬头。英国此次要求同欧盟重新谈判，主要诉求之一就是修改欧盟移民政策及相关规定。年初巴黎发生的恐袭事件引发的一个严重后果，就是排外思潮在欧盟内部进一步发展。这会对推进一体化形成新的障碍。

然而，从目前情况看，欧洲主流民意还是支持一体化。原因在于：

一是欧洲从二战后走向复兴、繁荣、和平，在很大程度上有赖于实行欧洲各国和平联合，推进一体化。不管眼下民众对一体化有这样或那样的不满意，但他们深知民众生活在战后确实获得很大改善。即使这次希腊激进左翼联盟获胜，依然有70%以上的民众主张留在欧盟。^[1]其实，民众所要求的是对欧盟、欧元区现有机制进行必要的改革，而不是推倒重来。

二是欧洲一体化进程已历经几十年，成员国利益交融，确是“你中有我，我中有你”。昔日的繁荣与今日的困境都有力地证明“一荣俱荣，一损俱损”的道理。

三是欧洲一体化是不可逆的。从启动之日起，就没有规定成员国退出的条例。所有成员都深知，一旦退出欧盟，它所带来的问题要比留在欧盟内部的问题多得多。在国际竞争日趋激烈的大环境下，欧洲众多中、小国家只有“抱团取暖”，才能生存、发展。这是不言自明的。

[收稿日期：2015-02-22]

[1] 张正富，崇大海：“70%希腊人希望留在欧元区 各方有望妥协”，腾讯网，<http://finance.qq.com/a/20120519/001029.htm>。

泰国政治动乱原因研究

王 程

[内容提要]泰国政治乱局长期难以化解，其原因是多方面的，突出表现在利益分配矛盾引发不同阶层对立，政治制度运行失效，政治生态恶化，国内社会严重撕裂等方面。本文试图通过分析泰国近年始终难以化解的政治乱局的根源，探讨未来泰国政局的走向。

[关键词]泰国 利益分配 选举制度 政治生态 社会撕裂

[作者简介]王程，解放军国际关系学院硕士研究生。

[中图分类号] D815 [文献标识码]A

[文章编号]1006-6241(2015)0-0097-13

自 2006 年他信政府被军事政变推翻后，泰国就开始了无休止的政治乱局：政府频繁更迭，街头政治不断，党派斗争升级。最近一次政治动荡始于 2013 年 11 月，导火线是执政党为泰党提出了一项针对包括前总理他信在内的、因参与政治集会而获罪者的特赦法案，反对派据此发动反他信集团的政治斗争。2014 年 5 月 7 日，泰国宪法法院解除了他信胞妹英拉的看守政府总理职务。5 月 22 日，泰国陆军司令巴育宣布发动政变，并于 8 月 25 日获泰王授命正式出任泰国第 29 任总理。11 月初，军政府计划草拟新宪法，被指意在阻止他信及其支持者重返政坛。2015 年 4 月 8 日，军政府宣称可能会延长执政时间，本已趋于平静的泰国政治局势再次吸引了世界的目光。长期以来，泰国政治乱局不断，其原因是多方面的。

一、利益分配矛盾引发对立

“从结构层面来说，政治冲突是不同社会集团之间就达成新的权势平衡而进行的斗争”。^[1]从 2001 年泰国前“电信大王”他信·西那瓦上台执政开始，泰国开启了一次新的而且更为彻底的利益重新分配过程，既得利益集团与新兴势力产生了尖锐矛盾，各派政治势力在斗争中均有损益。而挑起此次利益大洗牌的他信集团自然会成为其他政治力量进攻甚至联合进攻的对象，短短十余年间泰国经历了数次政府更迭。

(一) 泰国王室受到他信集团的挑战

在实行君主立宪制的泰国，国王普密蓬不仅在国家政治领域有着无可替代的影响，而且在各个社会阶层都有着无可比拟的威信，受到了国内社会各界的普遍尊重。宪法规定“国王是国家元首、武装部队总司令和宗教的最高护卫者；国王享有不可冒犯的地位，任何人都不能控告和指责国王”^[2]。泰国有严苛的“大不敬”罪名，严禁将国王作为谈资，以维护其尊严与名誉。然而他信上台之后，因实行对中下层民众，尤其是东部和东北部广大农民的利好政策，赢得了占全国人口大多数的中下层民众的支持，此后沙马、颂猜、英拉等三位来自他信集团的总理也基本延续了前任的政策，使中下层民众的支持延及西那瓦家族以及整个他信政治集团。然而“尽管他信执掌政权，但政府与王室之间的关系逐渐恶化，原因主要在于王室把对自己的权势过于狂妄自大的政府首脑视为巨大威胁”^[3]。他信集团执政期间，“一家独大”主导国家政局，不利于国王分散各派政治势力影响，以便从中制衡，有人甚至据此怀疑他信企图改变君主立宪政体，自任国家总统。这无疑挑战了德高望重却又年事已高的普密蓬国王

[1] Marc Saxer, “In the Vertigo of Change. How to Resolve the Political Crisis?,” Thailand Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, June 2011, p.4.

[2] 田禾, 周方治:《列国志·泰国》,社会科学文献出版社,2005 年,第 126 页。

[3] Lars Peter Schmidt, “Hintergründe und Folgen des Militärputsches in Thailand,” KAS-Auslandsinformationen, 2007(2), p.66.

的地位。对此,如何在君主立宪的基础上,通过法律手段确保国王和王室继续享有特权,通过政治手段确保军队继续忠于王室,是普密蓬国王乃至整个王室的最大利益所在。然而以他信为首的新资本集团兴起,推行的政策与改革措施都在一定程度上威胁到了国王的地位和利益,这就决定了国王在此后的政治斗争中不太可能支持他信集团。普密蓬国王现已年逾八旬,从最近露面的次数和场合来看其身体状况似乎每况愈下。而王室的“影响力根源于普密蓬国王的人格魅力,具有很强的个人属性,难以通过王位继承的方式加以延续”^[1],一旦他退位甚至离世,将很难出现能替代他的人物,那么王室未来在泰国政治结构中的影响力将难以维持现有水平,甚至在很大程度上将走向衰落。而他信与哇集拉隆功王储交往过密,恐怕已经牵涉到王室内部权力分配甚至王位继承的斗争,这必然引起包括国王在内的整个王室的不满,因而要对新兴资本集团的政治影响力进行限制。

(二) 泰国军方既得利益受损

自 1932 年通过军事政变建立君主立宪政体至今,泰国军方已经发动了 20 余次政变,并且在 1932—1992 年的大部分时间里实际掌握了政权,因此可以说,军方“始终扮演着重要的干预变量角色”^[2]。在泰国,军队不是效忠于政府,而是听命于国王。尽管从 1932 年以来泰国军人集团始终是国内政治中举足轻重的独立力量,甚至在一定时期完全左右了国家政治走向,但是自 20 世纪 90 年代以来其政治影响力不断降低。尤其是 1992 年 5 月血腥镇压游行示威民众的行为,极大地损害了军方的政治影响力。

然而泰国军方仍作为独立的政治力量不受政府约束,其人员安排、物资调配、资金收支等方面都可自行决定。为进一步削弱军方在政坛的影响力,他信 2001 年上台后进行了大刀阔斧的“军队国家化”改革,意在

[1] 周方治:《泰国政治持续动荡的结构性原因与发展前景》,载《亚非纵横》,2014 年第 1 期,第 60 页。

[2] 喻常森:《转型时期泰国政治力量的结构分析》,载《东南亚研究》,2007 年第 5 期,第 18 页。

消除军方的独立性,将之在政治上边缘化,进而纳入政府管理之下。一方面,他信干预军方人事,在军队内安插自己的势力,如将其在地方军区任职的堂兄由普通少将晋升为陆军中将并担任陆军司令,提拔他在泰国军官预备学校的百余名同学在军方各部门担任要职。另一方面,他信加强军队的职业化,试图利用自己在泰国警界的巨大影响力以警察取代军方的安全职能。此外他还通过削减军费、限制军队财源等方式排挤军方既得利益集团,最终被强烈不满的军方以政变形式推翻。尽管此后三位来自他信集团的总理并未与军方发生直接利益冲突,但军方绝不会容忍他信集团在泰国长期执政,结果执政不久便以各种方式下台。

(三)中产和精英阶层利益受损

泰国整体经济发展水平较高,上世纪80年代被誉为“亚洲四小虎”之一。但国家经济的迅速增长造成了农村与城市、地区与地区发展的不平衡,以及社会各阶层之间的利益不均并始终难以消除。再加上国家政策始终向城市和工业企业集中的地区倾斜,更加剧了业已存在的贫富差距,城市中产阶级占据大量财富,农村地区底层民众则挣扎在贫困线上,他们虽然强烈不满却在政治上无能为力。他信集团为了获得底层民众的支持,通过实施一系列惠民政策有效提高他们的收入和生活水平,很大程度上改变了底层民众长期被忽视的地位。但是这样的“草根政策”是建立在大幅放缓甚至缩减城市原有福利的基础上的,影响了城市中产阶级固有的生活条件和收益。与此同时,他们还需要缴纳更多的税款以维持政府的“扶贫”政策,这种“转移成本”式的政策引起了中产阶层的强烈反感,他们成为反他信集团的主要力量。

他信集团获得草根阶层的支持之后,又通过合并政党、整合政治资源,成为泰国政坛最大的政治势力,瓦解了传统官僚集团政治影响力,增强了政府行政管控能力,牢牢把持了选民、国会、政府,这就使得以民主党为代表的传统精英阶层难以再通过以往行之有效的选举方式改变国内的政治结构,更遑论击败他信集团重新执政。因此,不甘丧失传统势力的精英阶层走向联合,通过种种手段与他信集团进行抗衡,成为反他信集团的领导力量。显而易见,他信集团在执政期间触动了传统利益集团

的既得利益，导致反对声浪不断，几乎使整个泰国社会都卷入到混乱的国家政治当中。

(四) 泰国国内的利益调和机制失效

泰国各方利益始终难以找到合适的平衡点达成妥协，造成局势日趋恶化。

一是政治身份固化降低了妥协的可能。他信集团作为新兴势力利用在经济领域的优势地位进军政坛，取得了极大成功，对泰国王室、军人集团、官僚集团等传统政治势力构成挑战。长期以来传统政治势力把持泰国的政治生活，新兴势力很难获得生存空间，极个别新兴势力也是同传统势力合流之后才在政坛占了一席之地。而他信集团攻势猛烈，大有彻底颠覆政坛现状、重塑国家政治格局的趋势，传统势力因此进行反扑。新兴势力和传统势力的政治身份严格区分，双方的较量已到了“你死我活”的程度，在这种情况下双方已经难以达成妥协。

二是追求最大利益造成了对抗的困境。泰国国内几大政治力量在博弈过程中，始终将自身利益作为唯一目的和出发点，利益最大化成为政治斗争的关键节点。在这个过程中，双方都始终将削弱乃至完全消灭其他政治团体的利益作为唯一手段，拒绝进行双方或多方对话，导致共同利益之上的政治妥协无法实现。无论是他信集团掌权还是反他信势力上台，其反对势力都会举行游行示威甚至演变成流血冲突，尽管始终存在反政府势力与当局进行谈判的可能性，但是绝大多数情况下都因双方态度强硬而难以实现。由于缺乏可靠有效的沟通渠道，拒绝进行公开透明的政治对话，博弈各方对彼此的利益诉求不管不顾，执意将最大化的自身利益强加于其他力量之上，这必然导致争斗不止的恶性循环。

三是民主选举瘫痪导致了恶斗的升级。民主选举本应成为实现政权和平更迭的有效手段，但是泰国整个民主制度已经遭到严重破坏，选举成为各派政治势力争相操纵的工具，一旦无法操控选举就通过街头政治的方式实现政治目的。泰国政治也因此进入恶性循环：选举——不承认选举结果——街头大规模抗议——民选政府倒台——重新选举——不承认选举结果。如此循环往复数次，泰国政治已经陷入恶斗不休的泥潭；他

信集团上台,传统精英阶层反对,黄衫军上街游行;传统精英阶层上台,他信集团反对,红衫军上街游行。双方的街头政治斗争不断升级,在短时间内实现政治和解恐怕困难重重。

二、政治制度运行失效

泰国自1932年开始实行西式民主政治制度,但这种制度始终“水土不服”。国王、军队的权势过大,民主选举沦为工具,法治程度较为低下,现行政治制度已然失效。

一是君主立宪运转失灵。按照君主立宪制的要求,泰王仅作为象征国家和民族的国家元首,不得直接参与政治事务。然而与典型的西方君主立宪制国家君主相比,由于泰王长期以来亲民爱民的良好形象以及泰国“国家、国王、佛教”合而为一的传统观念,他早已超越了这一虚位元首的角色而居于国家政治的核心地位,“给整个泰国打上了强大到超乎寻常而且影响深入到整个社会的君主制度的烙印”^[1]。尽管“君主制度在过去的几十年间也确实发挥了确保国家稳定的作用”^[2],如在重大危机时国王往往发挥力挽狂澜的作用,但是由于国王往往凌驾于宪法之上,这就从根本上动摇了国家君主立宪制的合理性和有效性。

二是军队参与政治过深。一般而言,军队作为国家强力机关,应服从于政府和国会的节制与调遣,是国家机器的重要组成部分。然而泰国因为历史的原因,军队直接效忠于泰王,维持着相对封闭而独立的组织结构,能够自主调配人员与财物,始终未能形成文人治军的合理结构。因此泰国长期处于一种政党软弱、政府无力的局面,军队独立参与政治的可能性始终存在。同时,军队为避免政府对其进行职业化改革,经常以“维护王权”、“保护国家利益”为名直接干涉国家政治,以维护自身利益。泰国军队自认为肩负着拯救国家、平衡政治的责任,扮演着一边参与国家

[1] Thomas Hirschfeld, “Unsichere Zukunft für Thailands Demokratie,” Konrad Adenauer Stiftung, 08. August 2007.

[2] 同上。

政治,一边干预国家政治的双重角色。尽管现行体制已经对军方的政治影响力进行了极大限制,使军人集团在形式上退出了政治舞台,但仍未能对军队的权力和利益进行合理的安排,强军队、弱政府的状态依旧没有得到根本改变。

三是选举制度流于形式。泰国的选举制度自实行现代政治体制以来始终没有充分发挥作用,“两种思路和理念之间进行民主意义上竞争的选举大战到目前为止还没有出现”^[1],甚至屡次出现选举制度被政治既得利益集团根据自身需要进行修改的情况。1997年宪法对选举制度进行了调整,目的在于改变小党林立的政治格局,促进大型政党的发展。他信领导的泰爱泰党借此一跃成为泰国第一大党,并占据议会大多数席位,形成了一党执政的格局。尽管长期政党众多导致国家政局出现群龙闹海似的混乱状况,从规范选举制度进而推动国家政治良性发展的角度出发,确实需要对各政党进行优化整合,但像泰爱泰党这样“一党独大”进而完全掌控政权的情况却很难被各方接受,“强势政府的出现也不符合各方利益”^[2],因为从各派政治势力的视角来看,“最有利的局面是‘乱而有序’的弱势政府,从而为各方维护既得利益提供有利条件”^[3]。所以2006年军事政变后,新宪法针对泰爱泰党的情况修改了有关选举条文,对有利于发展大型政党的规定进行弱化甚至取消,有效地限制了他信集团的实力。然而这种针对性极强的量体裁衣式选举制度无疑有损其权威性,难以得到广大群众的认可,泰国国内也屡次发生抵制大选或拒不承认选举结果的闹剧。“抵制大选使议会难以公平地代表广大公民,也使民主制度下的国家机关或政治程序更难就重要议题达成社会共识。因此决定性的政治议题仍将继续在议会外解决,比如上街游行示威。”^[4]选举制

[1] Thomas Hirschfeld, “Unsichere Zukunft für Thailands Demokratie,” Konrad Adenauer Stiftung, 08. August 2007.

[2] 周方治:《政治转型中的制度因素:泰国选举制度改革研究》,载《南洋问题研究》,2011年第3期,第6页。

[3] 同[2]。

[4] Konrad Adenauer Stiftung, “Stabile Regierung in Thailand schwer vorstellbar”, 27. Jan. 2014, <http://www.kas.de/wf/de/33.36687>.

度流于形式，导致整个现行政治制度陷入难解的死循环当中。

四是法治程度水平不高。法治是人类政治文明的重要成果，而泰国所标榜的“法治”却始终徒具其表。宪法是国家的根本大法，现代国家普遍视其为国之根本，绝不会轻易修改。而泰国自实施宪政以来的80多年间，已经先后颁布了18部宪法，每部宪法的平均寿命仅4年多。缺乏稳定性的宪法毫无权威可言，更不用说普通法在泰国国家政治中的地位。修宪既没有严格遵循法定程序，也没有从国家大局出发确定修改内容，而是服从于当权者的需要和利益，缺乏权威性和尊严，导致民主制度不成熟。而缺乏法治观念的民众在政治生活中很难通过遵守民主政治规则的方式表达自身利益诉求，即使是主要由曼谷及其他城市中产阶级组成的“人民民主联盟”（“黄衫军”）也不愿依照法律开展活动，而是通过街头政治实现本集团目的。这也就不难理解黄衫军、红衫军热衷于街头政治，不断地冲击政府机关，甚至不惜发生流血冲突而试图推翻一个民选合法政府的行为。

三、政治生态异常恶化

作为施行现代民主政治的君主立宪制国家，本应将宪法这一国家根本大法置于至高无上的地位，然而泰国宪法却屡遭修改，修宪甚至重新颁布宪法成为政治集团牟取利益的重要手段。国家法律形同虚设。泰国近十几年来发生了数次政变和造成政局动荡，但涉嫌违法的政客并未受到严厉惩罚。领导黄衫军和红衫军的政治人物也没有因为扰乱国内秩序、损害国家形象而受到法律制裁，他们即使被逮捕或自首，也会通过缴纳保释金很快出狱，并不影响他们继续进行政治活动。

普通民众的政治参与热情长期受到压制，正常的政治诉求得不到尊重，导致民众的政治参与方式走向极端。此外，普通民众在行使政治权力时，也往往从自身利益诉求出发，肆意放大民主权利，通过各种方式表达政治观点，甚至危及他人合法权益和整个社会的安全稳定。红衫军与黄衫军多次举行游行示威，甚至还冲击国家机关、围堵国际会场、封锁首都

机场。如此肆无忌惮地扰乱社会秩序,表现出双方参与政治活动的暴力性与无序性。

护公平正义、宪法尊严的宪法法院成为政治斗争的工具。2007年以来,宪法法院数次做出不利于他信集团的判决,不止一次在关键时刻通过“司法政变”让亲他信的内阁下台,表现出极强的政治倾向性。

政党长期畸形发展,沦为政治势力的工具。“由于频繁的军事政变和长期的军人独裁统治,泰国的政党发展受到很大的限制,并没有形成维持稳定政治所需的足够力量”^[1]。泰国政党大多缺乏明确而统一的政治纲领,组织结构简单而松散,许多政客甚至军方人士纷纷加入或退出政党,以谋求自身利益,为了眼前利益可随时修改纲领。更严重的是,政党参政的目的极其短视,“组阁前政党所有行为都是围绕选举,组阁时中心问题是争取入阁,组阁后面对随时可能发生变化的政治局面,中心则是保住职位”^[2]。政党已沦为特定社会阶层或利益集团的代言人,在政治乱斗中扮演着不光彩的角色,政党政治难以发挥现代民主政治中应有的积极作用。

四、国内社会严重撕裂

经济方面,泰国早在1996年人均国内生产总值(GDP)就达3,035美元,被列为中等收入国家。^[3]2012年,泰国GDP为122,214亿泰铢,人均GDP为17,2491.3泰铢。尽管泰国经济总体形势较好,但是各地区、各阶层之间存在较大差距,导致国内社会严重撕裂。

[1][泰]乍·潘储派:《泰国政治与统治:从素可泰王朝到他信时期》,曼谷:迈德出版社,2008年,第465页。

[2]任一雄:《政党的素质与民主政治的发展——从泰国政党的历史与现状看其民主政治的前景》,载《东南亚研究》,2001年第5期,第18页。

[3]中华人民共和国驻泰国大使馆经济商务参赞处:《泰国经济简况(2012年版)》,2013年2月20日,<http://th.mofcom.gov.cn/article/ddgk/zwjingji/201302/20130200032106.shtml>。

泰国地区间发展极不平衡。“20世纪50年代,政府开始大力发展工业,力图以工业化为中心带动整个经济的发展,并取得成效;自20世纪80年代起,积极调整工业结构,引进技术密集型和附加值高的中轻型工业,寻求适合泰国的工业发展模式,取得良好效果”^[1]。泰国经济腾飞时国内不同地区之间发展极不平衡:曼谷及其周边城市带作为国家经济、政治与社会中心,凭借工业化的巨大优势取得了快速发展;而东北部、北部地区偏远的农业省份,却始终未能从国家经济快速发展中明显受益,经济发展水平依然十分落后。这种地区间发展的不平衡迄今仍未消除。

泰国阶层间差距极为巨大。当前泰国约有人口6,500余万,其中近三分之二是以农民和城市草根阶层为主的中下层民众,其余三分之一是精英阶层和中产阶级构成的上层民众。尽管后者人数较少,但却绝对控制着国家财富。数据显示,20%最富人口占有的财富从1979年的49.26%上升到1990年的55%,同期最贫困的20%的人口的财富从6.05%下降到4.5%。^[2]而联合国开发计划署(UNDP)的一项调查更指出仅占总人口20%的泰国富裕阶层,手里握有全国56%的财富;60%的民众生活在社会底层,他们的收入只有全国GDP的25%。^[3]广大中下层民众长期以来难以提高生活水平,与上层民众的差距日益加大。

泰国长期存在的城乡对立、贫富分化也导致了国家公民的政治分化。一方面,城市中产阶级公民意识较强,有着较高的政治参与度,能够利用各种手段表达政治诉求;而农村中下层公民则远离政治中心,缺乏组织性,公民意识十分淡漠,难以有效参与国家政治生活。另一方面,因为教育资源稀少,占国家人口大多数的中下层民众文化程度普遍较低,对于现代公民权利义务、民主政治思想缺乏理解和认识,更难理解公民

[1] 中华人民共和国驻泰王国大使馆经济商务参赞处:《泰国银行公布的宏观经济(2009-2014)》,2014年7月10日,<http://th.mofcom.gov.cn/article/d/201407/20140700658538.shtml>。

[2] 田禾,周方治:《列国志·泰国》,社会科学文献出版社,2005年,第33页。

[3] 周晶璐,马毅达:《分裂的泰国》,载《东方早报》,2010年5月20日,第A13版。

正确参与国家政治进程的重要性。尤其是当下信息技术高度发展，中产阶级比中下层民众有更多机会利用互联网、即时通讯、大众传媒等高效、便捷的手段进行政治动员，产生更大的政治影响力，这导致阶层间政治分化更为明显。因而大部分泰国公民政治参与度较低，贿选、舞弊层出不穷，“民主”极端扭曲为“民粹”，导致政治对抗。

泰国当前乱局的主要根源并不在于是哪一个政治集团上台执政，而在于国内长期以来严重的社会分裂，而且是难以弥合和表现得极为明显和尖锐的。他信政府不过是将早已存在的社会分裂彻底暴露出来，成为引爆国内乱局的最后推手。他信执政期间推行的政策普遍惠及长期被边缘化的中下层民众，使这些底层民众得到了前所未有的重视，进一步唤醒他们争取合理经济和政治权益的意识。他们要求共享社会发展成果必然触动中产阶层、精英阶层的既得利益，导致既得利益集团以各种方式进行反扑。他信政府打破了国内贫富阶层各安现状的平衡状态，导致整个社会结构发生根本性变化。

同时“他信被指控在执政期间大规模营私舞弊、贿选、严重侵犯人权”^[1]，而他信以强硬姿态回应社会批评，更加激化了他与精英阶层、中产阶层的矛盾。在 2006 年至今的政治乱局当中，“反对他信”成为既得利益方抗拒中下层民众要求共享社会发展成果合理诉求的借口和标靶，他们组建“人民民主联盟”和“黄衫军”反对他信集团，并与力挺他信的“反独裁民主联盟”及“红衫军”冲突不断，随之而来的就是以动荡为代价的社会彻底撕裂。“在前总理他信拥有 1,400 万名成员的泰国最大政党‘泰爱泰党’被解散之后，民众之间的鸿沟变得更为巨大”。^[2]

[1]Heinrich Böll Stiftung, “Im Namen des Volkes Was hinter den Protesten in Thailand steckt,” 29. Jan. 2014, <https://www.boell.de/de/2014/01/29/im-namen-des-volkes-politischer-protest-thailand-und-der-eigentliche-konflikt>.

[2]Thomas Hirschfeld, “Unsichere Zukunft für Thailands Demokratie,” Konrad Adenauer Stiftung, 08. August 2007.

五、军政府执政下泰国未来展望

由军方发动政变建立的军政府上台已近一年，巴育领导的军人执政集团在此期间始终扮演着变革旧制度、建立新制度的双重角色。在泰国，军人干政只是各政治集团影响政局的种种手腕中最直接的手段，其根本目的仍在于建构有别于前的国家政治秩序。

目前，无论是拟定临时宪法，还是进行国内政治改革，泰国军政府首先需要解决的问题是在确保国家稳定的前提下改革国内政党、分散政治集团权力。尽管2006年军方发动政变推翻了他信政府，并且在短时间内将国家权力移交给民选政府，但军方并没有限制他信政治集团重新参与政治。而这恰恰导致他信集团通过借壳参政卷土重来，继续在泰国政坛一家独大。所以此次军方再次发动政变，通过种种方式延长军政府执政时间、扩大军队的权力，甚至直接拒绝修宪委员会提出的新宪法生效后军政府成员两年内禁止参政的建议，都是为了避免重蹈覆辙，以期在军政府执政期间构建一个较为完善的政治制度，在兼顾民主选举和公平正义的基础上，既保证政治集团参与政治，又确保政治势力相互制衡。

在军政府的威权政治下，泰国各政治势力暂时难以有大的动作，国内政治生态也有所缓和，但是这终归是在军方强力措施之下的表面平静，各政治势力的权力角逐仍在暗中酝酿和发酵，毕竟军政府在国际政治舆论和国内政治环境下难以长期执政，泰国依然存在碎片化政局动荡的可能性。因而军政府如何在有限的时间内拿出一套完整而有效的政治改革方案，扫除积弊、确保稳定，才是对巴育领导的军人执政集团的关键考验。

以目前局势来看，军政府可能还需要近一年时间推进国内政治改革并制定新的宪法，在各方面条件成熟之后再行组织全国大选。只有上述步骤顺利完成之后，才有可能结束军政府统治。军政府能在多大程度上还政于民、是否允许他信集团重新参政，这将视改革后政治制度运行的状况而决定。军队很有可能继续充当国内政治秩序的维护者，一旦再次出现不利于国内政治平衡、国家政局稳定的局面，会随时再次以武力进

行干预，抗衡其他政治集团的政治影响力。

如前所述，他信集团是否执政是泰国最近一次政局动荡的直接诱因，但泰国政局长期混乱的根源却在于国内长期政治经济发展不平衡，导致整个社会的严重撕裂，不同政治势力、不同社会阶层在利益重新分配的过程中产生矛盾和冲突，且无法在现行政治框架之内得到有效和妥善的解决。不论是英拉和为泰党“推动的修宪议程、政治和解法案、特赦法案，还是反政府示威领导人素贴提出的‘人民议会’主张，都涉及泰国的政治体制与国家发展道路的选择，涉及政治主导权力的争夺”^[1]。国家经济快速发展造成的国内社会严重撕裂依然没有合适的解决办法，新旧政治集团利用这一点不断争夺政治势力和现实利益，各方利益难以调和，国内政治生态环境不断恶化，造成泰国政局持续动荡。这种混乱的政治局面始终难以“跳出民主——危机——集权——再民主——再危机——再集权的怪圈”^[2]。如果前文所述的诸多问题在军政府任内仍难以得到妥善解决，不仅巴育领导的军人执政集团力图推进的国家政治改革难以完成，而且泰国政治局势将可能陷入更为混乱的境地。

[收稿日期：2015-04-30]

[1]瞿健文：《“泰式民主”再遇街头政治考验》，载《世界知识》，2013年第24期，第31页。

[2]张锡镇：《泰国民主政治的怪圈》，载《东南亚研究》，2009年第3期，第9页。