

“2015 年度年终形势研讨会” 发言摘要

[编者按] 2015 年 11 月 20 日，和平与发展研究中心在京召开了 2015 年度年终形势研讨会。来自中国社会科学院美国研究所、中共中央党校国际战略研究院、中国现代国际关系研究院、外交学院、清华大学欧亚战略研究中心、人民大学国际关系学院等多家权威学术机构的 10 多位学者参加了此次研讨会。会议围绕 2015 年主要大国关系新动向、亚太形势新发展、中东形势新变化、南海东海等议题，进行了热烈深入的探讨。现将其中部分学者的发言摘录于此，以飨读者。

复杂多变的国际形势

丁原洪（中国前驻欧盟大使）

一年来，在政治、军事、经济、金融、文化、社会等各种矛盾交织作用下，国际形势复杂多变，动荡不安，突发事件不断。影响全局形势的主要有以下因素：

一、全球经济前景不容乐观

过去一年里，全球经济总的形势是：发达经济体复苏乏力，新兴经济体增速放缓，但发展中国家的经济赶超发达国家的趋势没变。根据国际货币基金组织的估算，2015 年发达国家的经济增速为 2.0%，新兴经济体及发展中国家的增速为 4.4%；2015—2017 年，后者对全球经济的贡献率为 53.3%，低于 2011—2014 年的 56.8%，但高于 2000—2009 年的 44%。

2015年全球经济出现这种形势，除有关国家自身的原因之外，主要是在经济全球化深入发展的大环境下，各种经济体之间的相互关系更加密切，相互影响也更加明显。发达经济体在美国的带动下，纷纷采取所谓“量化宽松”政策，下调利率，以刺激本国出口，向发展中国家转嫁危机。这一损人利己的政策导致新兴经济体等发展中国家面临资金外流、出口下降、增速放缓、需求下降的形势。但同时，也给发达经济体的经济复苏带来不利影响。从长远的观点看，全球经济面临以下隐患：

（一）有陷入“低增长陷阱”的风险。据国际货币基金组织评估，发达国家2015~2020年潜在产出年均增速将达到1.6%，远低于经济衰退前的2.25%。潜在产出增长放缓的根源，不仅在于2008年的经济衰退，还包括人口老龄化及新兴经济体生产率增速放缓。新兴经济体的潜在产出年均增速也将从2008~2014年的6.5%，下降到未来5年的5.2%。这表明全球经济可持续增长缺乏足够的动力。

（二）全球债务增速远超出国内生产总值增速。据统计，全球债务额在2014年增至199万亿美元，其占全球经济产值的比重达286%。这一比值远远超出60%的正常值限度。美国作为世界上经济实力最强的国家，已从全球最大的债权国沦为最大的债务国。奥巴马总统执政期间，美国国债从2008年的10万亿美元蹿升至2015年的18万亿美元，相当于国内生产总值的近110%、其财政收入的7倍。不仅发达经济体债务几乎都超出正常水平，而且包括中国在内的新兴经济体的负债水平也在上升。全球债务增长已成为制约经济发展、降低应对金融风险能力的一大问题。

（三）全球流动性过剩问题严重。根据诺贝尔经济学奖得主保罗·克鲁格曼的观点，2008年以来全球经济危机不断，先是美国住房市场崩溃引发银行业危机，接着发生欧债危机，如今新兴市场国家也遇到了难题。其重要原因之一，就是国际市场上有过多的热钱找不到合适的投资机会。这不仅造成股市的剧烈波动，而且导致不少国家房地产泡沫，最终引发危机。全球流动资本过剩是与近些年美国等西方大国推行自由主义经济发展模式分不开的。这种模式造成全球虚拟经济的规模大大超出实体经

济发展的需求。大量资金在全球市场窜来窜去，难觅适合的“赢利”场所，而没有进入实体经济中。加之美国等西方国家为缓解自身的经济困难，纷纷采取所谓“量化宽松”政策，以及全球经济疲软，使流动性过剩问题更加严重，成了“新常态”。这对全球经济正常、稳定、可持续增长构成很大威胁。

二、美国建立单极世界图谋难以为继

上世纪 90 年代初以来，美国成为世界上唯一超级大国，一直以“世界领导者”自居，试图建立单极世界秩序。但因为阿富汗、伊拉克两场战争，再加上金融经济危机的打击，使得美国综合国力大量消耗。美国推进单极世界的图谋变得更加困难。奥巴马面临的棘手问题有：

（一）经济形势不给力。美国经济复苏虽快于其他西方国家，但并未根本改变“低增长、高失业、高债务”的模式。经济又陷入长期性停滞的风险。它已从世界上最大的债权国沦为最大的债务国。经济现状迫使美国不得不削减军费开支，削弱了其军事威慑力量。无论在推进“亚太再平衡”还是声援乌克兰、波兰等中东欧国家，经济“短板”都形成一定掣肘。美国内生产总值在世界经济总量中的比重已从过去的 1/3 强降到不及 1/4。金融危机前，美国是 127 个国家的第一大贸易伙伴，现已降为 72 个。尽管美国力图通过签订 TPP（“跨太平洋战略经济伙伴协定”）和 TTIP（“跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定”）挽回其经济颓势造成的负面影响，维系其在世界经济领域的主导权。但即使这两者都能付诸实施，恐已为时过晚。

（二）树敌过多，顾此失彼。奥巴马政府推行“亚太再平衡”战略，试图遏制中国的快速崛起。它借挑起乌克兰危机，制裁、打压俄罗斯，使美俄关系从奥巴马上台时的“重启”，一下子降到双边关系的“冰点”。它为推翻叙利亚巴沙尔政权而扶植起来的极端势力，演化成为害各方的“伊斯兰国”（ISIS），使奥巴马上台时承诺的从伊拉克、阿富汗撤军走上回头路，美国有可能再度陷入中东乱局的泥潭。美国本想集中力量对付中国，但受欧洲、中东形势的牵制，难以如愿。俄罗斯趁乌克兰危机之机一举收回克里米亚，近日又利用美空袭“伊斯兰国”未能奏效之际，

突然军事介入叙利亚。在打击恐怖主义势力的名义下，大大提振了俄罗斯在中东地区的影响力，使美国措手不及。美国如今面临的战略形势犹如十个手指按十个跳蚤，力不从心，顾此失彼。

（三）盟国对美离心离德。美国维系独霸地位，主要靠两手：一是超强的军事实力，一是美国与盟国建立的军事政治同盟。随着国际形势的演变，这两者都在发生变化。俄罗斯军事大国地位有所恢复，仍具备向美国“叫板”的军事实力。中国的军事力量也随着经济实力的增强而有长足发展。美国自认为其军事上的绝对优势正面临严峻挑战。尤其令美国恼火的是，除日本外，美国的北约盟国纷纷裁减军事预算，致使北约每年1万亿美元的开支75%以上需美国一家承担。

进入21世纪后，美欧关系逐渐出现裂痕。双方在对俄罗斯政策上的分歧在乌克兰问题上更加暴露无遗。令美国始料未及的是，美国的“特殊伙伴”——英国不顾美施压和反对，带头加入中国倡导的“亚洲基础设施投资银行”，致使美国其他盟国纷纷效尤，使美陷于孤立之中。在中东乱局中，埃及、沙特、土耳其、以色列等美主要盟友，同美国都发生矛盾，疏远美国。对于美国极力推进的“亚太再平衡”战略，除日本、菲律宾全力配合外，东盟各国积极响应者寥寥；澳大利亚、韩国因顾忌同中国的经贸往来，均持谨慎态度。美国与盟国关系出现这种局面，主要是因为美国无视世界格局正走向多极的现状，执意推进美主导的单极世界，时时事事以一己私利为中心，罔顾盟友的利益和关切。实际上，美国坚持把同盟关系作为控制盟友的一种手段，这种不平等关系理所当然地难以持久。

三、中国的影响力大幅提升

随着经济快速发展，中国在世界舞台上的影响力逐年提升。中共十八大以后，在以习近平为总书记的党中央领导下，中国以崭新的面貌活跃在世界舞台，在政治、经济、文化等各个领域的影响力空前提高。没有中国的参与，世界上的很多重大问题难以得到妥善解决。中国国际影响力的提升主要得益于两个方面：一是通过全面深化改革，不断推进国家现代化建设，使中国的综合国力得到全面加强。在世界经济形势前

景不佳的大背景下，中国及时调整经济增长模式，由主要依靠投资和进出口拉动，转变为主要依靠创新和消费拉动，平稳实现中高速增长“新常态”。二是坚持发展中国家的定位，坚持独立自主的和平外交政策。中国提出：各大国之间应建立“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”的新型大国关系；大国对待中小国家应坚持大小国家一律平等；反对以大欺小、以富压贫、倚强凌弱。中国绝不称霸，绝不谋求势力范围，绝不向外扩张，坚定地同发展中国家站在一起，为捍卫第三世界国家的正当权益共同努力。中国在联合国的一票是属于发展中国家的。

中国不仅作出了这些政策宣示，而且身体力行，说到做到。在双边关系和多边场合，中国都显示出，不仅中国自己坚持和平发展，而且推动世界各国都能走和平发展道路。无论倡议建立“亚投行”，还是推进“一带一路”建设，中国的指导思想是推动世界各国，首先是中国同周边国家以及“一带一路”沿线国家的共同发展、繁荣。开放性、包容性、共享性是中国这些外交重大行动的特点。尽管有的国家出于不可告人的目的，对中国这些光明磊落的行动极力反对、阻挠，而且图谋建立把中国排除在外的贸易组织，但这并不能改变中国的倡议及行动在国际上受到充分肯定和热烈响应。给世人以启迪的是，中国奉行的以谋求世界和平为主旨的外交政策，与美国奉行的以称霸全球为主旨的外交政策，形成了越来越鲜明的对照。

四、欧盟的团结面临严峻挑战

欧盟作为世界上经济实力最强、一体化程度最高的主权国家联合体，在世界舞台上发挥着重要的独特作用。但这些年来，它遭遇了一场又一场危机，使一贯以“团结一致”为标榜的欧盟出现明显裂痕，欧盟的声誉和国际影响力受到损害。2015 年，乌克兰危机尚未平息，希腊主权债务危机再度爆发；当希腊债务问题引发的欧盟内部关系紧张刚刚有所舒缓，前所未有的非法移民潮又强烈冲击欧洲。尤其是非法移民问题引发欧盟内部吵成一团，东西欧国家严重对立。至今无法就安置难民问题提出一致同意的方案。2015 年 10 月，联合国难民署公布的数字显示，2015—2016 年将有 140 万人到欧洲避难，2017 年还会更多。然而，欧盟

仅就安置 16 万难民的问题，还无法达成协议，又如何应对更加严峻的非法移民潮呢！不少国家纷纷采取严控边界的举措，使得保证欧盟内部自由流通的《申根协定》面临瓦解的危险。

欧洲一体化进程前景实难预料。首先是“疑欧”思潮弥漫欧洲。形形色色的以反欧洲一体化、反外来移民为主要政见的政党纷纷崛起，正改变着欧洲国家的政治生态。英国已决定于 2017 年底前举行“脱欧公投”。欧盟内讦更刺激了英国国内主张脱欧的势力。一旦“脱欧公投”演变成“公投脱欧”，其对欧盟的损害将是灾难性的。欧盟今日的困局归根结蒂源于它自身内部原因。确切地说，其主权国家联合体的政治体制和“超国家”的治理模式，越来越难以适应国际形势的变化。在如今经济全球化、政治多极化快速发展的大环境下，国情大有差异的欧盟成员国，利益诉求越来越多元化，“主权共享”的原则越来越难以为继。欧盟“团结一致”的基础发生了动摇，导致它走上了日渐衰落的下坡路。要想重新焕发昔日荣光将会是相当艰难的。这一趋势对全球政治经济形势的演变会有不小的影响。

五、中东地缘政治格局大变动

从上世纪七八十年代起，美国先后把英、法、苏联等大国势力挤出中东地区。之后，全力打造由美国一家主导的中东秩序。它主要依恃三大因素：掌控着中东大部分油气资源；以军援为手段操控中东各大国；以以色列这一铁杆盟友作为左右中东形势的抓手。美利用以巴矛盾以及逊尼派与什叶派纷争，不断扩大自己在中东的势力和影响力。

中东地缘政治格局发生变动，始于小布什政府发动阿富汗、伊拉克两场耗资巨大的战争。通过这两场战争，美虽推翻了塔利班政权和萨达姆政权，但却给美国的宿敌——伊朗提供了意想不到的崛起机会。奥巴马就任总统后，先是决定从伊拉克、阿富汗撤军；后又伙同沙特等海湾国家，趁“阿拉伯之春”地区形势动荡之机，试图推翻叙利亚巴沙尔政权。其目的是削弱伊朗的盟友，借以平衡代表逊尼派的沙特与代表什叶派的伊朗两股力量。在准备借口化学武器问题出兵惩戒巴沙尔的关键时刻，奥巴马却又“临阵后退”，转而争取与伊朗达成核问题协议。这种

左右摇摆的政策使中东各国对美失去了信任，开始与其疏远。即使已达成核协议，也并未能消除伊朗对美国的戒心和抵触。

中东地缘政治格局的变动表现在以下几点：1. 中东正出现以色列、沙特、埃及、土耳其、伊朗五大国纵横捭阖的较量，而美国再也不能左右这几国的政局及政策；2. 美国一手扶植起来的“基地”组织以及“伊斯兰国”等极端势力趁机崛起，危害各方。尤其是“伊斯兰国”的势力迅速向北非、西非、也门等地区扩散，成为搞乱中东的大祸害；3. 除了法国趁利比亚、叙利亚动乱之机，极力谋划重返中东之外，俄罗斯更以打击“伊斯兰国”为名，军事介入叙利亚，使美国主导中东秩序的计划受到很大冲击。基辛格于 2015 年 10 月 16 日在美《华尔街日报》撰文指出，美国在 1973 年阿以战争后建立起的中东秩序出现瓦解。俄军事力量的进入是美国中东政策至少在 40 多年里“没有遇到过的挑战”。他还批评目前的局面是美国中东政策造成的。美国政策不是消除、而是助长了逊尼派和什叶派两大集团的对立。奥巴马政府对伊朗的政策已变成其“中东政策的中心”，伊朗可能成为中东地区最强大的国家。

总之，中东的乱局是美国一手造成，它正在吞食苦心经营起来的中东秩序面临崩溃危险的苦果。

六、围绕世界秩序问题的斗争日益尖锐

进入 21 世纪后，世界形势发生重大变化：一方面，美欧等西方国家在全球金融危机打击下，经济实力遭到削弱；另一方面，在经济全球化快速发展的影响下，以中国、印度为代表的新兴经济体纷纷崛起，使发达国家与发展中国家经济力量差距大大缩小。在这种形势下，美国等少数西方大国想继续主导世界秩序，而新兴经济体和广大发展中国家则要求享有与其实力相符的权力和对世界事务的发言权。这构成了当今世界的主要矛盾。这种矛盾表现在各个方面、各个地区。美国面对世界秩序必须随着形势变化而“进行修改”的趋势，非常抵触，千方百计地加以阻挠。例如，无论对中国倡议建立亚投行，还是人民币进入国际货币基金组织 SDR（特别提款权）篮子，美国都视之为要改变美国主导的世界经济秩序而大力反对，并为此向其盟国施压。美国推进 TPP，也是以

中国要改变国际秩序说事。奥巴马一遇机会就强调不能由中国立规则，只能由美国来定。其表现近乎“歇斯底里”。

其实，世界秩序只能建立在世界各国共识的基础上，绝不可能一家说了算。无论美国实力多么强大，要想给其他国家立规矩，都是根本办不到的。世界各国都应言行一致地遵守以《联合国宪章》宗旨和精神为基础的、公正合理的世界秩序。这是世界潮流的必然趋向，任何想加以扭转的企图，注定要失败的。

中美关系与地区秩序

陶文钊（中国社会科学院荣誉学部委员）

当前的亚洲基本上是两种秩序的复合体：一种是冷战遗留下来的以美国为主导的轴－辐结构；另一种是在亚洲一体化过程中所自然产生、中国努力加以推动的结构。这两种秩序的并存和相互作用将是一个长期的现象。中美两国的博弈主要体现于此：美国主要是通过维护现存秩序，尤其是亚洲秩序来维护美国的主导地位和利益；中国的利益体现在对现存秩序的补充、改革和完善上。亚洲秩序主要取决于中美两国的关系。

一、美国为主导的轴－辐结构

关于这种轴－辐结构，学者已经作了许多研究，^[1]各人的说法稍有不同，但以美国为轴是一样的。笔者认为，冷战结束以后，美国历届政府的政策有所不同，但其亚太秩序观基本没有变化，这就是以美国为轴心的、由三个同心圆组成的轴－辐结构。最靠内的圆是美国的同盟体系，美国与日本、韩国、菲律宾、澳大利亚、泰国的同盟体系无疑是以美国为主导的地区秩序的“骨干”，是美国的依靠力量；稍靠外的圆由发展中国家、新兴经济体构成，这是美国的团结、争取的对象，也是美国可能需要限制的对象，如中国；这两个圆显然还不能把所有的国家、所有

[1] 如吴心伯：《美国与亚太地区秩序》，载《研究与参考》，2013年第6期；周方银：《美国的亚太同盟体系与中国的应对》，载《世界经济与政治》，2013年第11期。

的问题都包括进去，那就需要最靠外的圆，这就是现存的地区安全和经济机制，诸如 APEC、东亚峰会、东盟地区论坛、湄公河下游行动倡议等。这也就是美国学者多年来津津乐道的“轴－辐”结构，所有的国家都围绕着美国转，美国是地区事务的主导者。在这个结构中，美国赋予两个国家特别重要的意义，这就是日本和印度。

美日同盟在美同盟体系中具有无可比拟的重要性。冷战结束以来，美历届政府都十分重视美日同盟，在各种文件中强调美日同盟是美国亚太战略的“基础”（foundation）、“基石”（cornerstone）、“支柱”（linchpin）、“中心环节”（centerpiece），等等，不一而足。20 多年来，三任美国总统接力赛似地对美日同盟进行了三次重要的调整，表现了共和、民主两党政策的高度一致性。每次调整都扩大了美日同盟的适用范围，使同盟从最初的专守防卫扩大到“周边事态”，再进一步拓展到“维护国际和平与安全”，彻底解禁集体自卫权。这个双边的同盟被赋予了全球的意义。随着美日同盟一次次地被再定义，日本在地区和全球事务中的地位得到了提升，美日关系的非对称性和不平等性也有所纠正。但美国不会放松对日本的控制和影响，不会容忍日本真正走上独立自主的道路；日本也离不开对美的依赖。“美主日从”的同盟基本结构在可预见的未来不会改变。在钓鱼岛问题上，美国通过同盟关系为日本背书，但双方立场还是有些分歧：日一口咬定钓鱼岛是日本领土，在主权归属问题上没有争议；美主张中日通过外交谈判解决主权争议。但这点分歧与两国间巨大的共同利益相比，显得无足轻重。

美国还特别重视与印度的关系。印度对美国的重要性有三：一是印度体量大，领土广袤、人口众多，又是新兴经济体，以它来制衡中国是最合适的了。二是从地缘战略上考虑，印度洋长期与东亚分隔，战略价值没有得到充分的发挥，印度对地区和世界事务的影响力也没有充分展现出来。奥巴马政府的再平衡战略不仅限于狭义的东亚，而是把西太平洋、南太平洋和印度洋合在一起的，即所谓印太地区（India-Pacific Oceans）。在这一地缘战略背景下，印度的战略重要性就大大提升了。三是印度是最大的民主国家，在美国的价值观外交中是有影响力的。乔

治·沃克·布什政府就已看到了印度的战略重要性。使印成为美国战略伙伴的强烈愿望促使布什政府不顾军控团体的强烈反对，同印度达成了民用核合作协议。

奥巴马政府基本继承了布什政府的政策。2009年11月，奥巴马邀请印度总理辛格对美进行国事访问。这是奥巴马任内外国领导人对美国的首次国事访问，两国签署了一系列经济、教育、卫生合作协定。在2010年6月美国与印度举行战略对话期间，希拉里·克林顿鼓励和敦促印度“向东看”，“发挥领导作用”。^[1]2010年10月，奥巴马访问印度，公开表示支持印度成为联合国安理会的常任理事国。美印建立了全球战略伙伴关系，双方表示要完全实施民用核合作协定。2013年6月克里访问印度，他盛赞印度是再平衡战略的“关键部分”，“美印伙伴关系现在比过去任何时候都重要”，尤其在安全问题上，印度是一个“异乎寻常的伙伴”，并表示，美国与印度要实现“防卫系统的共同制造、共同发展”。^[2]2012年1月，在美国防部正式出台的再平衡战略的报告中也特别提到，美国将对长期的战略伙伴印度进行投入，支持印度作为地区经济和泛印度洋安全之锚的能力。^[3]2014年8月13日，《印度时报》网站报道，在过去三年（2011-2013）中，印度军购总花费8,345亿卢比，其中美国占3,261卢比，高于俄罗斯的2,536亿卢比。2014年10月，莫迪访问美国。奥巴马和莫迪罕见地在《华盛顿邮报》上发表联名文章《复兴的美印21世纪伙伴关系》，盛赞两国关系是“天然盟友”、“全球伙伴”，是“被相同的价值观和共有利益联系在一起”的“战略伙伴关系”，这种关系“欣

[1]John Pomfret, "Obama hails Manmohan Singh, hails India's regional role", November 25, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/24/AR2009112403522.html>.

[2]John Kerry, "Remarks on U.S.- India Strategic Partnership," New Delhi, India, June 23, 2013, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/06/211013.htm>.

[3]Department of Defense, United States of America, "Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

欣向荣、牢不可破、经久不衰，而且还在不断扩大”云云。^[1]两国一致同意，从 2015 年起延长美印防务合作框架协议 10 年，并在印度共同研发和制造先进的美国武器系统，包括新一代“轻标枪”便携式反坦克导弹、MH-60R 直升机和无人机等。2015 年 6 月，美防长卡特为落实两国元首共识访印。美印防长正式签署了新的 10 年防务合作框架协议，美国将帮助印度建造最大的国产航母，联合研制喷气发动机。两国的国防工业将建立防务伙伴关系。美国还鼓励日本与印度发展关系，包括防务关系。

但是，印度是不结盟运动的发起国，历来有独立自主的外交传统，印度领导人对印度的国家利益有着很现实的认识，对于美国的再平衡战略，印度领导人也有自己的看法，是不会轻易被美国忽悠的。

二、在地区一体化进程中出现的新秩序

冷战后，亚太地区是最富有活力的地区。活力带来了变化，也带来了地区秩序的新因素、新特征。东亚地区一体化有两个显著的特征：中国的崛起和东盟的主导作用。首先，中国已经成为周边国家最大或重要的经贸伙伴，这个地区在过去三十多年里也享受了中国崛起所带来的红利，尤其是中国与美国盟国的经贸关系的发展对美国的同盟体系形成了渗透、分化或吸纳作用，中韩关系就是一例。中国与本地区的许多国家已经成为或正在发展成利益共同体、命运共同体。其次，几十年来，东盟在地区一体化进程中发挥着主导作用。东亚的一体化是小国集团带动大国的独特运行机制，与德、法推动欧洲一体化进程不同。这是一种新的多边主义。即便奥巴马政府宣布“重返亚洲”，东盟领导人也发表声明，强调坚持其核心地位不变。

美国的同盟体系是在冷战时代美苏争霸的情况下建立起来的，是冷战的遗产，而不是后冷战秩序，显然不能把它接受为新的安全秩序的基础。中国顺应历史发展的潮流，提出了新安全观。在 2002 年 7 月的东

[1] “A renewed U.S.-India partnership for the 21st century”, September 29, 2014, http://www.washingtonpost.com/opinions/narendra-modi-and-barack-obama-a-us-india-partnership-for-the-21st-century/2014/09/29/dac66812-4824-11e4-891d-713f052086a0_story.html.

盟地区论坛上,中国代表团向大会提交了《中国关于新安全观的立场文件》,阐释了“新安全观”的政策主张和理念。“新安全观的实质是超越单方面安全范畴,以互利合作寻求共同安全”,“新安全观的核心应是互信、互利、平等、协作”。在2013年10月的东亚峰会上李克强总理就此作了阐述。在2014年5月的亚洲相互协作与信任措施会议上习近平主席又进一步阐述了“共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观”,倡导“搭建地区安全和合作新架构,努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路。”^[1]这正是多极化和国际政治民主化的大趋势在亚洲安全架构上的体现。自然,要建立平衡、可持续的安全架构不是一朝一夕的事情,新的地区安全秩序的建立是一个漫长的过程,循序渐进的演变过程,其间充满了各种观念、力量、利益的交融、升降、更替,各种力量都希望维护现存体系中对自己有利的部分,改革对自己不利的部分,但中美两大力量的博弈将决定地区安全秩序的未来。

中国要推进新的秩序建设也会遇到困难。首先,美国地位的相对衰落是一个历史过程,美国在亚洲经营多年,它的同盟体系还没有显出衰减之势;在今后数十年里,美国仍然要竭力维护其主导地位,以后的美国总统也会继续重视这一地区,努力加大对这一地区的投入。但由于美国本身力量左支右绌,由于方方面面的牵制,美国可以实际投入的资源是有限的。因此,美国将越来越多地使用离岸平衡的战略,扶植可以平衡中国的国家,如日本、印度、印度尼西亚等。其次,亚太国家对中国的态度相当复杂。它们既有搭乘中国经济发展列车的需求,又对中国的战略意图抱着提防心理;中国与一些邻国在价值观方面缺少共同语言,也加大了邻国对中国的疑虑。第三,中国与一些邻国在东海,尤其是南海的领土和海洋权益的争端难以在短时期内解决,这将使中国的力量长期受到牵制,也造成中国与邻国关系的障碍。因此,在今后相当长的时间里,在亚太地区只能是原有秩序和新秩序因素的复合体。两种秩序的

[1] 习近平:《积极树立亚洲安全观,共创安全合作新局面——在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》, http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/21/c_1110796357.htm。

博弈将是长期、缓慢的过程。

三、地区新旧秩序交替是个长过程

亚太地区新旧秩序的博弈能否避免冲突和对抗，关键取决于中美关系。如果中美两国能不断拓展合作，建设性地管控分歧，那么两种地区秩序的博弈过程可以是和平的，亚太地区仍将是世界上最稳定、繁荣的地区。这里就如何处理中美关系提几点想法。

（一）中美两国智库要认真研究两国如何相处，如何互相适应、互相包容、互相顺应。双方都要作出一些让步、一些妥协，双方都是有取有予的。美国著名学者蓝普顿提出，“无论是中国还是美国，顺应（accommodation）和妥协（compromise）这两个词语都不应该被赋予贬义。”^[1]他在 2015 年 11 月北京一次学术讨论会上表示：美国要在现行国际体系中为中国腾出更多的空间，中国应当更耐心一点。^[2]笔者赞同这种说法。要避免中美之间的冲突与对抗，不可能没有顺应与妥协。我们要打开思路，广开言路，从不冲突、不对抗的角度出发，为中美两国长期和平共处出谋献策。在国家关系中，不是要追求绝对安全，不是要追求一国完胜，而是要寻求互利共赢。双方之间的妥协、磨合、顺应是常态，只要自己的核心利益得到了捍卫，重大关切得到了照顾，牺牲一些次要的利益是在所难免的。

（二）发展中美关系，最基本的是拓展合作，增进共同利益，这是三十多年来两国关系的基本经验。中美关系是利益驱动的。现在两国不仅在双边、而且在地区和全球层面都有许多共同利益，这几年的战略与经济对话、2013 年的庄园会晤、2014 年的“瀛台夜话”、今年的“白宫秋叙”都在拓展合作方面取得长足进展。中美两国在应对气候变化问题上的合作是两国在全球治理中合作的一个范例。两国甚至正在把一度尖锐分歧的网络安全问题变为合作的领域。这使我们对两国关系抱有信心。自然

[1] David Mike Lampton, "A Tipping Point in U.S.-China Relations Is Upon Us," <http://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-is-upon-us-part-i/>.

[2] 中国社会科学院美国研究所：“习近平主席访美后的中美关系”学术研讨会，2014 年 11 月 17 日。

我们决不能忽视两国之间的分歧，建设性地管控分歧与扩大合作是两国关系的两条腿，缺一不可。

(三) 以伙伴关系制约美国的同盟体系。伙伴关系是冷战后国际关系中新出现的一种国家关系模式，是推动国际合作的一种新型工具，所有国家都在发展这种伙伴关系。中国奉行独立自主的和平外交政策，奉行不结盟政策，把伙伴关系搞得风生水起。现在美国的同盟关系与冷战时期的同盟已经发生了巨大的变化，各个盟国都在追求各自的国家利益，而不是为了维护同盟利益来牺牲本国利益。美国亚洲盟国的情况差别也很大。泰国是美国的盟国，但在政治上泰国一直寻求走中间路线，十分看重中泰关系。中韩关系现在也处于历史最佳时期。

(四) 继续发展与周边国家的睦邻关系，发展与日本正常的国家关系。日本是第三大经济体，是重要的亚洲国家，没有稳定的、健康的中日关系，东亚地区新秩序的构建是困难的。我们要以史为鉴，超越历史，开创未来，不能被历史问题绊住了脚。中日之间有钓鱼岛争端，但这不是中日关系的全部，而且现在解决争端的时机也还不成熟。近年来的事态发展使全世界都知道了，这是中日两国之间有争议的领土。应该积极推动中日自贸区及其他各种正常国家关系项目的进行，用“扶正祛邪”的办法培育积极因素，压倒不利因素。

(五) 注意管控国内的民族主义情绪，媒体要为中美关系增加正能量；学者更应该以平常心来冷静地看待中美关系，不要轻率地说，“中美已经陷入修昔底德陷阱”，新冷战已经拉开序幕，两国只待战略摊牌了。这种说法多了，真有可能成为“自我实现的预言”。

中美战略博弈进入新阶段^[1]

袁征（中国社会科学院美国研究所研究员）

2015年的中美关系总体稳定，但也存有隐忧。双方既合作，又竞争，呈现一种纷繁复杂的态势。随着美国阻拦盟国加入亚投行、美日签订新

[1] 在发表之前，笔者已对本文中相关数据进行了实时更新。

的防卫合作指针、TPP 达成基本协议和美国海军高调进入南海岛礁临近海域巡航，中美战略博弈进入到一个新的阶段。

一、中美关系中的积极因素

就积极面而言，中美两国在伊核、朝核、打击恐怖主义、气候变暖、人道主义救援、国际反腐等涉及双边、地区和全球领域的诸多问题上保持沟通协调，并采取了总体上合作的态度。中美在气候变暖问题上达成的共识，对于达成具有里程碑式的《巴黎协定》发挥了关键性的作用。

（一）中美经贸关系愈加密切，相互依赖进一步加深，继续发挥压舱石的作用。美国统计局公布的最新数据显示，2015 年，中国首次超过加拿大，成为美国最大的贸易伙伴。美国 1—11 月份对华贸易额超过 5,499 亿美元，而由于石油价格大幅下滑，1—11 月份美加贸易额为 5,306 亿美元。^[1]这将是自 1985 年有纪录以来，中国首次超过加拿大成为美国最大的贸易伙伴。应当说，这也是一个历史性的时刻。两国围绕双边投资协定的谈判也在有条不紊地向前推进。2015 年 11 月 21 日—25 日，中美双边投资协定第 23 轮谈判在美国首都华盛顿举行。双方在过去一年的谈判已经取得突破，未来或许还会有波折，但前景可期。这将是一项双赢的协定。

（二）中美高层互动频繁，能够及时沟通，取得一定共识，推进相互间合作，并管控分歧。双方的对话与磋商机制依旧在发挥作用，第七轮中美战略与经济对话、第六轮中美人文交流高层磋商都取得了显著成果。而习近平主席 9 月下旬成功地对美国进行了国事访问则是 2015 年中美关系中的最大亮点。此次访问中，两国首脑达成了诸多共识，为中美关系未来的发展指明了方向。在中美关系面临复杂挑战的大背景下，习主席访美所取得的成果超出了人们的预想，起到了增信释疑的作用。

（三）中美军事交流延续了自 2013 年以来的良好势头。在过去的一年，中美两军聚焦务实合作，继续构建军事互信机制，降低风险，提高透明度。两军签署了“军事危机通报”和“空中相遇”两个互信机制附件，其中后者明确了军用航空器空中相遇的操作标准和最佳实践，这符

[1] 美国统计局数据，<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html>。

合现行国际规范和标准,将有助于减少偶发事件和误判可能性。2015年6月,中央军委副主席范长龙到访美国,与美国国防部长卡特会谈。继11月美国太平洋司令部司令哈利·哈里斯访华之后,美国国防部长阿什顿·卡特也将于2016年访华。除了在太平洋联合军演外,中美海军首次在大西洋举行联合演练。

二、中美关系中的消极因素

中美两国在扩大合作的同时,也尽力管控分歧,这是两国关系得以总体平稳的原因。不过,近期暴露出的一些问题也愈发让人担忧,需要引起足够的重视。

(一)中美之间的战略竞争继续呈现上升势头。随着中国实力的不断提升,同时也是对美国大力推进“亚太再平衡”战略的反应,中国外交日趋活跃。在中国倡导的“一带一路”和亚投行等问题上,美方均从负面心态加以解读。美国不仅自己不加入,还私下阻拦其盟友,如:澳大利亚、韩国等国家加入亚投行,对于英国加入亚投行的决定极为不满。

在亚太地区,美国进一步强化同盟关系,加强与盟友协调合作,多有围堵中国的意味。这其中,强化美日同盟尤为典型。美日同盟是美国亚洲政策的基石。在实力相应下降、大幅削减军费的背景下,美国推进“亚太再平衡”战略,更需要日本更多的支持。而安倍政府则希望加强对美关系,取得美国对其修宪的认可,以便借船出海,实现日本正常国家的目标。4月底,美日正式公布新版《美日防卫合作指针》,允许日本武装力量扮演更具进攻性的角色,决定把美日军事合作扩大到全球范围,并提出将为亚太及其他地区的和平与安全发挥主导作用。随着新版合作指针的推进,美日军事合作将上升到新的高度,进而实现无缝对接。^[1]为了让日本承担更多的义务,奥巴马政府默许安倍政府强行通过新安保法案。

就南海问题而言,美国逐渐从幕后走至前台,有意从“局外者”变成“当事人”,强化对南海问题的介入。这是近期值得高度关注的一个迹象。美国政府内外不乏有人将中国在南海问题上的行为视作中国是否

[1] 冯武勇、刘秀玲:《安倍为何急于修订日美防卫合作指针》,载《新华社每日电讯》,2015年4月29日,第7版。

挑战现有国际秩序的一块试金石。自去年以来，美方就不断指责中国填海造岛的举动，认为这打破了南海地区的现状，不利于地区的稳定。从 2015 年 5 月开始，美方就不断放出风来，要派军舰进入南海岛礁 12 海里内的区域巡航。直至 10 月 27 日，美国拉森号驱逐舰未经中方允许高调进入了南沙群岛附近海域。之后，美国不依不饶地宣称未来将定期不定期派遣军舰进入南中国海巡航，还鼓励其盟友如日本、澳大利亚等域外国家联手巡航南海。美菲加强军事合作，美国为菲律宾打气撑腰。12 月 10 日，美军 B-52 轰炸机“无意”闯进了中国在华阳礁上空 2 海里范围内，引发了中方的抗议和交涉。由于在南海问题上中国的回旋余地不大，在主权和领土问题上不太可能退让，那么美国这种做法有可能将两国推向正面对抗的危险境地。

（二）与两国战略竞争的势态相对应，中美之间的战略互疑在加深。作为一个新兴大国，如何在当今世界秩序中发挥作用，这对于中国而言是一个新课题，“没有先例可循”。正如基辛格在《世界秩序》中所指出的，美国也“从未和一个在国土面积、影响力和经济实力方面与它相似，但国内秩序却迥然不同的国家长期互动过”。^[1]随着中美实力差距不断缩小、中国国际影响力日益提升，美国越来越感知到中国崛起带来的压力。要真正包容中国的崛起，学会平等相待，一向主张“领导世界”的美国需要一个心理调适期。尽管奥巴马政府一再公开表示，欢迎一个稳定繁荣和平的中国的崛起，但美方对于中国的疑虑日益加深，由此出手制衡中国的倾向愈加明显。美方对于中国的国内发展和对外政策方向主要从负面予以评判，认为中国有意另起炉灶，打造以自己为中心的国际秩序，与美国分庭抗礼，甚至取而代之。另一方面，在习主席成功访美不久，TPP 谈判就达成基本协议，奥巴马政府一再拿中国说事，渲染与中国争夺规则制定权。尤其是在南海问题上，奥巴马政府同意美国海军导弹驱逐舰拉森号高调进入中国南海岛礁邻近海域，这种演戏的手法更增加了中方的不满，甚至是愤怒。

[1][美]亨利·基辛格：《世界秩序》，胡利平等译，北京：中信出版，2015 年 8 月第 1 版，第 293 页。

(三) 美国精英阶层在对华政策辩论中负面声音抬头, 中方也有不少人士越来越倾向于认为美国遏制或制衡中国的意图愈加明显。冷战后, 美国精英阶层曾就对华战略进行了多次辩论。随着中国的崛起和国际影响力的不断提升, 美国的焦虑感在上升, 自信心在下降。华盛顿决策圈内外围绕是否将对华战略从“接触”转变为“遏制”一直有所争论。自去年以来, 主张对华强硬的声音有了明显上升的势头, 而对中美关系保持乐观态度的声音正趋减弱, 精英阶层对华看法发生了潜移默化的变化。一些前政府官员或知名学者认为过去八届美国政府的对华接触政策已然失败, 没有能够实现美国的战略目标, 公开主张转变对华战略。2015年3月, 美国对外关系委员会发表一份题为“修订美国对华大战略”^[1]的报告。在他们看来, 中国已经制定了一个大战略: 强化对中国社会的控制, 安抚周边国家, 巩固自身在国际体系中的地位, 并取代美国作为亚洲最重要大国的地位。该报告认为, 未来数十年, 中国将仍然是美国最重要的竞争者, 而北京和华盛顿之间长期处于战略对抗的可能性很高。基于上述分析, 这份报告主张, 美国需要“对现行政策作出重大改变, 以便限制中国经济和军事扩张危及美国在亚洲和全球的利益”。这份报告进而提出美国需要一个全新的对华大战略来制衡中国的崛起, 建议未来更多地依靠“施压和竞争”, 而较少依靠“支持与合作”。知名中国问题专家兰普顿不无担忧地指出, 中美关系正在接近“临界点”。他说: “尽管中美关系的根基还没有坍塌, 但是一部分重要的美国政策精英日益倾向于把中国看成是美国在全球主导权的一个威胁, 而在中国, 越来越多的精英派别与公众也把美国看作是中国获得应有国际地位的障碍和无助于中国维护国内稳定的因素”。^[2] 尽管去年习主席赴美国访问, 在一定程

[1] Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, “Revising U.S. Grand Strategy Toward China,” The Council on Foreign Relations, Council Special Report, No. 72, March 2015.

[2] David M. Lampton, “A Tipping Point in U.S.-China Relations is Upon Us,” speech at the conference “China’s Reform: Opportunities and Challenges,” which was co-hosted by The Carter Center and the Shanghai Academy of Social Sciences over May 6-7, 2015. Available at :<http://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-in-u-s-china-relations-is-upon-us-part-i/>.

度上起到了增信释疑的作用，但并未化解美方对于中国的战略猜疑。当然，我们也不能指望一次国事访问能够解决所有的问题。

三、中美战略博弈的原因

未来中美战略博弈将进入到一个新的阶段。战略博弈不等于双方就必然走向对抗，而是双方都试图动用手中的各种资源来掌握先机，维护和推进自身的利益，并试图影响对方的行为模式。当然，战略博弈掌控分寸不当，就很有可能会导致对抗。

之所以这么说，是有几个重要的指标在发生微妙的变化：

（一）中美两国的综合实力差距在不断缩小，而中国追赶的速度之快让世界震撼。依照现价美元计算，1990 年，中国的 GDP 总量是 3,589.73 亿美元，而美国是 59,795.89 亿美元。2010 年，中国超越日本，成为世界第二大经济体。2014 年，中国的 GDP 总量接近 10.36 万亿美元，美国是近 17.42 万亿美元。^[1] 预计 2015 年底，中国的 GDP 总量约为 11 万亿美元，美国大约会达到 18 万亿美元。就军事开支而言，美国今年是 6,700 多亿美元，中国折合 1,300 多亿美元。美中军费开支居世界第一和第二的位置。如果单就数据来看，中美之间尚有不小的差距，但从中国发展的速度来看，至少 GDP 总量大有赶超美国的势头。未来 5 至 10 年，中美之间的力量差距会进一步缩小。

（二）随着中国实力和国际影响力的大幅提升中国外交更趋活跃。作为对过去“韬光养晦”得失的反思，中国外交理念相较过去更强调“有所作为”。中国有意通过自身的力量来塑造改革开放的外部环境，提升自身的国际话语权，在地区乃至全球范围发挥更大的作用。随着时间的推移，中国外交将逐渐由被动应对向主动塑造方向演变。

（三）由于美国推进排他性的 TPP 机制和竭力争夺贸易规则的制定权，中美在地区经贸合作机制安排的竞争在加剧，背后的战略博弈也随之上升。美国主导的 TPP 达成基本协议，而中国则全力推进东亚贸易自由区（中国与东盟自贸区升级、中日韩自贸区谈判）。尽管在全球化的

[1] 世界银行统计数据，<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries>。

大背景下经贸关系相互渗透，阵线交错，但还是能够隐隐约约看到两大自贸区的背后是中美两大国之间的较量与竞争，未来人们还会看得更加清楚。

（四）随着中国推进“一带一路”战略和美国继续大力推进亚太再平衡战略，中美在东亚和西太地区的竞争势头将会趋于表面化。以目前的霸权心态，美国必然会想方设法在中国周边地区做动作，来阻遏中国在地区内影响力的拓展。

（五）随着实力的日益增强，中国维护主权和领土完整的决心更加凸显，维护我海洋权益立场更为积极。而美国除了在东海钓鱼岛问题上日益偏袒日本外，在南海问题上已然从幕后走至前台，从“局外人”成为“当事者”。然而，正是由于美国近期的所作所为，已在一定程度上丧失了对中方决策的影响力。由于各自利益难以妥协，就会出现你说你的，我做我的，互不相让的局面。

四、未来美国对华战略趋势

展望未来美国对华战略的趋势，可以确定奥巴马政府在继续寻求合作的同时，加大对华的防范力度，这种两面手法更为明显。美方会进一步采取措施牵制中国，尽可能抑制中国国际影响力的提升，延缓中国崛起的步伐，将是未来美方的重要取向。应当说，美国对华战略目标未变，但手法和策略上会有所变化。

美国将进一步要求中国遵守国际规则，担负更多国际义务。这体现在包括要求中方维护地区安全、承担更多国际义务、推动全球经济复苏和带头履行减排义务等多个层面。在地区安全层面，这不仅包括在亚太地区，还包括要求中方在中东乃至非洲地区的安全问题上发挥建设性作用。

美国将进一步强化军事同盟关系，并有意将双边、三边乃至多边串联起来，构成防堵中国的网状结构，发挥有效的威慑作用，以塑造和规制中国的对外行为，维护美国在西太地区的主导地位。双边上，美日、美澳、美韩、美菲提升合作力度，加强相互配合；多边上，则是美日韩、美日菲和美日澳三边协调，进而寻求多边整合。构建亚太同盟体系，和北约相互呼应，一东一西打造两支“安全锚”，构建美国所主导的全球

安全体系，将是美国寻求的政策远景目标。

同时，美国还将继续加强同亚太国家的政治、经济和军事往来，离间中国同周边国家的关系，与中国争夺地区事务的主导权。这样既可以防止中国在地区做大，同时让中方受困于周边环境，以牵制中方拓展影响力的步伐。充分利用周边国家对于中国崛起的畏惧心理，并以海洋争端为“抓手”，来拉近同中国周边国家之间的关系，为美国推进“亚太再平衡”战略开路。同时，美国力图掌控国际规则的制定权，继续大力推进 TPP 进程，拉近同相关国家的经济关系，减少这些国家对华经济依赖。

在可预见的未来，美国将在热点问题上展开舆论战和心理战，保持对华高压态势，力图掌控主导权。在南海问题上，中美之间的博弈日趋白热化。在网络安全问题上，未来不排除奥巴马政府进一步采取举措，对美方所认定的一些涉嫌网络攻击的个人或公司进行制裁。

可以预料，未来中美之间的合作会继续深化，但双方的竞争与博弈也会加剧。由于美国“两面下注”的手法一定程度上存有内在矛盾，因此在具体执行上就存在软硬两者之间度的把握问题。一旦掌控不好，就会出现波动，由此造成中美关系的发展不会风平浪静。美国对华战略会在接触交往与防范围堵之间摇摆，但未来一段时间，不排除美国对华政策会向防范围堵的方向漂移。当然，如果中方缺乏正面碰撞的意愿，进而采取适当的策略来加以应对，那么美方也很难从根本上改变自尼克松政府以来的对华接触战略。

印度对“一带一路”的认知与反应

马加力（改革开放论坛战略研究中心常务副主任）

自 2013 年底中国国家主席习近平提出“一带一路”的战略构想以后，中国政府于 2015 年 3 月 28 日在博鳌论坛上正式提出《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》的文件，希望有关各国秉持“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的理念，全方位推进务实合作，打造政治互信、经济融合、文化包容的“利益共同体”、

“命运共同体”和“责任共同体”。经过中国及有关各方的共同努力,“一带一路”构想已经和正在得到许多国家的认可和支持。但不可否认的是,这个战略构想也面临一些亟待解决的问题,特别是作为人口大国和新兴经济体的印度,对此还存在很大的怀疑、误解甚至抵触情绪,至今还未对中方的倡议做出正面回应。

一、印度对“一带一路”的认知

2014年2月,中印边界问题特别代表举行第17轮会谈期间,中国国务委员杨洁篪与印度时任国家安全顾问梅农会见时,谈及中国的“一带一路”问题。杨洁篪邀请印度参加“21世纪海上丝绸之路”建设,印方代表认为中方的构想具有现实意义,但未明确表示态度。2015年5月,印度总理莫迪访华期间,中国国家主席习近平进一步表示,中印可以就“一带一路”和亚洲基础设施投资银行事宜进行合作,并表示,愿意与印度的“东方行动”计划加强沟通,实现相互对接。不过人们注意到,在两国政府发表的《联合声明》中,并无提及“一带一路”的字眼。这表明印度对此仍持保留态度。根据笔者与部分印度学者和政府高官的接触,目前印方对中国“一带一路”战略构想的态度基于如下考虑:

首先,印度具有极其强烈而敏感的大国意识。印度是一个从殖民地获得独立的大国,虽然经济上还未完全达到世界前列水平,但是灿烂的古代文明带给印度民族的自豪感并未因此有丝毫减退。特别是近年来,印度经济不断走强,增长速度已经连续两年高于中国。在这种情况下,强烈的大国意识一直萦绕在印度民众和决策圈中。所以,印度外交往往带有十分强烈的民族情绪,需要给与其“足够的体面”。就印度本身的外交传统而言,很难设想它像一些小国那样,作为一个“响应者”和“附和者”,直接接过中国提出的理念或构想。

其次,印度没有看到“一带一路”带给自身的具体好处。2015年3月,中国发表了关于“一带一路”的正式文件之后,印度政府曾经进行过研判,学术圈也进行了广泛的研讨。认为没有看到中国实施该构想会带给印度的具体好处。很多中国学者论述“一带一路”的文章很少提及印度,即便提到,也是一带而过。从中国官方公布的地图来看,“海上丝绸之路”

的路线并未包括印度的第一、二大港孟买港和马德拉斯港，而只是把战略意义有所欠缺且货物吞吐量仅居第三位的加尔各答港包括在内。^[1]另外，一个时期以来，中国已经公布了不少与相关国家进行合作的项目，特别是与巴基斯坦签订了数额可观的诸多大项目，而对印度则完全没有制订足以引起印方兴趣的设想与规划。

再次，印度怀有对中国借机进军印度洋的高度担忧。印度战略圈普遍认为，近年来，中国军事开支不断增加，特别是海军力量明显增强。中国借打击索马里海盗为名，正在印度洋北部地区加大影响力。早在 2012 年，在印度几位重量级的战略分析家共同撰写的《不结盟 2.0》战略报告中坦承，“在可预见的未来，中国将是印度最重要的外交和安全挑战，中国是直接冲击印度地缘政治空间的主要大国”。^[2]印度认为，最为令人担忧的，是中国正在倾力打造针对印度的海上战略支点，在缅甸、斯里兰卡和巴基斯坦建立具有某种军事意义的港口。印度海事基金会主席、海军中将普拉迪普·考西瓦认为，中国的“海上丝绸之路”计划是“中国的海上西征”；在 2014 年 9 月习近平主席访问印度前后，中国的核潜艇和军舰两次公开出现在距离印度很近的印度洋海域，其含义对印度而言是难以接受的。^[3]如果接受中国“海上丝绸之路”的概念，“无疑等于认可‘一带一路’包装下的军事行为”，等于承认中国便利进入印度洋的“法权”。正如印度军方智库国防研究与分析所研究员阿维纳什·高德波尔所表达的那样，印度担忧，中国的根本目的是海上航行安全，而不是它自己宣称的那样，是为了与其他国家开展密切而积极的合作和共享积极经济发展成果。他还认为：“中国正在通过经济、外交等手段在缅甸、孟加拉国、斯里兰卡、巴基斯坦和马尔代夫等国的印度洋沿岸

[1] 此为作者与印度著名经济学家古鲁斯瓦米谈话的要点。

[2] 此段话的原文为：Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century, January 2012, p.13, <http://cprindia.org/resear/reports/nonalignment-20-foreign-and-strategic-policy/india-twenty-first-century>.

[3] 许元荣、徐博雅：《中印“一带一路”合作潜力有多大？》，载《第一财经日报》，2015 年 7 月 18 日。

港口修建战略基地，一步一步地把‘珍珠链’战略变为现实，印度对此不得不防。”如果中国“‘21世纪海上丝绸之路’得以实现，中国在该地区的政治军事影响力急剧上升，将会打破印度洋的战略平衡，消解掉印度在印度洋地区的地缘政治影响力，威胁到印度的战略安全”。^[1]

最后，印度不愿在“印太”地缘格局中失去政策弹性。近年来，印度的外交处境出现很大改善，处于左右逢源的态势之中。考虑到外交独立性和利益选择性的问题，印度将在各方提供的好处中进行权衡。首先是评估中国在印度全盘外交中的作用和中国倡议可能给印度带来的利益。越来越多的印度人认为，中国是自己的近邻，中国经济发展的势头良好，理应发展良好的睦邻关系和密切的经济伙伴关系，印度对亚洲基础设施投资银行的支持就体现了这种政策倾向。但是，印度也注意保持与其他国家关系的平衡，以便维护印度在印度洋和太平洋地区的政治经济和安全利益。多年来，人们往往较多地谈及“亚太”的概念，但是这一概念只是涵盖东亚、东南亚和美国等，并未包括印度等南亚国家。显然，印度对此心有不甘。而“印太”的概念则包括印度洋和太平洋两大地理区域，作为印度洋地区大国的印度非常欢迎这样的表述，努力实现自己的“东方行动”计划。^[2]正如印度著名战略分析家拉贾·莫汉所言：“印太正以一个可辨识的地缘政治实体的身份出现，它将连接两个大洋，并将亚洲内陆地区与中国和印度整合到一起。”^[3]对于一个经济正在快速发展、国际影响力正在不断增强的新兴大国印度而言，“印太”的概念与“亚太”的概念相比具有截然不同的感觉。传统的“亚太”概念显然不符合印度追求世界大国的雄心，而“印太”的概念无疑迎合了印度的战略需要。近年来，美国和日本已在强调“印太”的合作，这对于印度而言确实增加了自身的战略选择。一个时期以来，印度在“印太”概

[1] 陶亮：《“季风计划”、印度海洋战略与“21世纪海上丝绸之路”》。载《南亚研究》，2015年第3期，第104—105页。

[2] 印度自上个世纪90年代初提出“东向政策”，并于2015年提出“东方行动”计划。

[3] 拉贾·莫汉：《中印海上大战略》，朱宪超、张玉梅译，北京：中国出版集团中国民主法治出版社，2014年，第183页。

念下的互动有了明显进展，印度不希望由于接受中国的“一带一路”理念而限制了自己与美日等国发展关系的空间。正如印度学者狄伯杰所说，美国把中国视为挑战其霸权的潜在对手，因此美国不会支持“一带一路”。同样中国也把印度和日本视为限制其权力的对手。在这种情况下，印度唯有保持战略自主性，倾向于哪一方对印度都是困难的选择。^[1]

二、印度对“一带一路”的反应

在印度学术圈内，很多人认为中国的“一带一路”构想确实会给印度带来巨大好处。例如，印度著名学者吉檀加利和理查·赛吉赛吉塔尼，他们在 2015 年 12 月 5 日出版的《经济与政治周刊》撰文称，如果印度积极加入中国“一带一路”的构想之中，肯定将大大改善自己的贸易条件。印度不应错失搭顺风车的机会，以便最大限度地获得经济和地缘政治的巨大好处。^[2]但是鉴于中印之间存在的各种问题，印度政府并未采纳学术界的这些看法。特别是印度国内还有对发展与中国的关系抱有别样态度的力量，因此在实践中往往采取对冲或反制的做法。

莫迪执政以来，印度正式提出了“季风工程”和“香料之路”的概念，甚至还推出“棉花之路”、“佛教之路”等概念。尽管印度的“季风工程”概念在中国提出“一带一路”构想之前就已经开始酝酿，但是从近期印度政府大力推进的程度来看，特别是从“季风工程”由文化项目向外交战略项目转化的力度来看，印度政府确实寄望于二者承担反制“一带一路”的功能。“季风工程”是由印度政府文化部具体发起、总理办公室和外交部全面配合、由“英迪拉·甘地国立艺术中心”提供智力支持的国家项目。2014 年 6 月，印度代表在世界遗产委员会第 38 届大会上正式公布了“季风工程”计划。该计划采用“季风”名称的原因是，历史上印度洋地区利用印度洋季风气候进行海上航行，促进了相关国家间的

[1] B.R.Deepak, “One Belt One Road :China at the Centre of the of Global Geopolitics and Geoeconomics?” Oct 19 , 2014, <http://www.southasiananalysis.org/node/1672#sthan.a6TWKROS.dpuf>.

[2] Geethanjali& Richa Sekisekitani, “China’ s One Belt and One Road:Indian Perspective,” *Economic & Political Weekly*, Vol.49, pp68-70.

相互移民、文化交流、商贸往来和宗教传播,形成了一个横跨非洲到东亚的交通网。“季风计划”包括39个国家,其基本目标是联合印度洋国家,对东非、阿拉伯半岛、印度次大陆、斯里兰卡和东南亚国家进行多样性和统一性的探索,以便重新恢复印度洋沿岸国家的文化联系,跨越民族和种族的界限,建立“印度洋世界”的共同文化价值和经济纽带,重新唤起印度洋国家对自己曾经有过的辉煌历史的记忆,肯定亚非国家是世界历史发展中的重要成员。而在其背后则是突出印度在这一网络中的中心地位和核心作用。

2014年9月,时任印度外交秘书(相当于常务副部长)苏嘉塔·辛格明确提出,必须使这一项目兼具文化及严肃的战略功能。从“季风工程”计划出笼至今,印度战略圈内的不少人士都把该计划视为对中国“一带一路”构想的“回答”。有印度学者认为,印度的做法就是利用自己的文化优势与中国的经济优势进行“软对抗”。印度政府智囊人物艾克雷什·皮拉拉马利在《外交家》杂志发表文章称,印度理应在印度洋沿岸扮演主角,面对中国在该地区渗透的“海上丝绸之路”战略,莫迪政府的“季风”计划是进行反制的最有效的对外政策倡议,它绝不仅仅限于文化,更重要的是它还具有战略意义和心理意义。^[1]因此不难看出,印度实施“‘季风工程’”的目的,是以海上经济、安全战略为中心,以改善与周边国家关系为基础,东与‘东方行动’相契合,西以‘西联岛链’为抓手,欲在印度洋季风吹过的地方提升印度的影响力。

至于“香料之路”,它是一个存在已久的概念,系指古代贯通亚洲、非洲和欧洲之间进行贸易往来的主要海上通道。由于古代欧洲人对产于印度和东南亚的香料格外垂青,将香料从那里源源不断地运往欧洲市场,于是形成了著名的“香料之路”。印度作为著名的香料产地和东南亚和欧洲之间的中转地,在香料贸易中发挥了举足轻重的作用。现在印度高调重提“香料之路”,无疑是想利用这一历史名片,吸引东西方的共同关注。

[1] Akhilesh · Pillalamarri, Project Mausam: “India’ s Answer to China’ s Maritime Silk Road’”, *The Diplomat*, Sept.19,2014, <http://thediplomat.com/2014/09/project-mausam-indias-answer-to-china-maritime-silk-road/>.

值得指出的是，印度对中国推进与南亚国家关系方面采取了明显的反制行动。在斯里兰卡，由于前总统拉贾帕克萨对华保持良好的政治经济关系，成为第一个以政府声明方式支持中国“21 世纪海上丝绸之路”倡议的国家，并准许中国核潜艇停靠该国码头进行补给。2014 年 9 月，中国交通建设集团与斯里兰卡投资局签订投资合同，中方投资 14 亿美元。这一项目将带动二级开发 130 亿美元，预计创造就业岗位 8.3 万个，受到斯里兰卡政府和广大民众的极大欢迎。有报道称，在这种情况下，印度暗中插手斯里兰卡政局，直接导致拉贾帕克萨败选，中斯之间原定合同无法继续实施，两国关系蒙受严重影响，由中国企业投资兴建的科伦坡港城项目被迫搁置。

而在马尔代夫，由于中国援建的项目数量巨大，中马关系明显增强。印度对此也十分忌惮，有意插手该国政治。有报道说，马尔代夫总统遇刺（未遂）事件绝不仅是副总统与总统之间的权力之争。虽然到目前为止还无确凿证据，但不能完全排除印度插手的可能性。

特别值得注意的是印度与美日进行的海上联合军事演习。多年来，印度与美国一直进行代号为“马拉巴尔”的年度海上联合军演。近几年，美提出“重返亚太”的口号后，它一方面大力加强与日本的联盟关系，另一方面试图拉拢印度加入其遏制中国的行动。在中国大力推进“一带一路”战略构想之后，印度希望利用美日的海上军事能力，达到牵制中国前出印度洋的目的。尤其是把近年与中国交恶的日本拉入，实现对中国的反制，加大印度自身的战略筹码。其做法，一是参加印美日三边海上联合军事演习；二是公开对南海的所谓“航行自由”表达关切。尽管我们坚信，印度仍将保持“战略自主”，不会与美日结成战略同盟，但是美日对其加大争取力度无疑会增加中国战略运筹的成本。

三、中方对策的基本思路

在过去的 30 多年中，中国的改革开放取得了令人瞩目的成就，但总体上仍是发展中国家。为了实现真正意义上的民富国强，还需要一个引导国家继续前进的宏观大计，以及同时使周边以及大周边国家连带受益的远大构想。“一带一路”已成为中国对外开放和外交工作的一个重

要战略，在国家层面及各相关省区均已投入巨大力量全力推进该战略的实施。在这样的背景下加强对印工作力度，争取它的理解和支持，具有很大的必要性和迫切性。

首先是明确认识，准确定位。印度与中国是山水相连的紧密邻国，是一个拥有近 13 亿人口的大国，也是一个正在兴起的庞大市场。印度的地理位置十分重要，它横亘在印度洋的要冲上，直接和间接控制“海上丝绸之路”大约三分之二的海洋通道，是中国推进“一带一路”构想绕不过去的重要国家。鉴于印度在“一带一路”战略中的地缘优势和印度未来的经济发展潜在能量，中国应该采取积极态度，坚持不懈地做好相关工作，重视印度合理的利益诉求，适当照顾其敏感性与舒适度，争取其理解与合作，逐步改变其对“一带一路”的疏离状态。

第二是加强互信，减少疑虑。必须看到，中印之间存在的边界争端等历史遗留问题短期内还很难解决，因此保持双方在边界实际控制线地区的和平与安宁十分重要。双方应进一步采取建立信任措施，尽力化解或减少彼此猜疑。同时，在战略层面进行坦诚对话与沟通，不要发送相互矛盾的政治信号，尽力减少容易引起误解的行动，尽量设法打消印度对我的疑虑，为两国中长期合作奠定坚实的基础。中国应该注意中印之间在政治制度、意识形态和安全理念上的差别，采取多种措施努力推进政治、安全和军事方面的互信，避免双方关系出现反复和波折。两国应该加强海军的交往，例如进行军舰互访和开展海上联合演习，设法开启海洋事务对话。

第三是开放思维，争取对接。中国古代哲人曾经说过：“大海之阔，非一流之归。”若要争取印度对中国提出的“一带一路”构想采取较为积极的态度，就应该采取开放的态度，实现彼此战略的交集或对接。中国国务委员杨洁篪曾表示：“对接不是你接受我的规则，也不是我接受你的规则，而是在相互尊重中找到共同点和合作点，进而制定共同规划。”^[1]莫迪政府执政后，高度重视国内经济发展，也愿意与中方建立“更为紧

[1] 王晓梅、魏月衡、李盛明：《中国东盟海洋年启动》，载《光明日报》，2015年3月29日，第4版。

密的发展伙伴关系”，这就为两国发展战略对接提供了良好的前提。印度对“一带一路”建设中的具体利益诉求很多，两国在基础设施建设方面存在巨大空间。印度学者维杰·萨胡加认为：“印度深受海上基础设施建设技术落后之困，而‘新海上丝绸之路’则为印度提供了一系列发展的良机。印度可以借力中国来建设高质量的船舶和世界性的港口，开发海洋生物医药、海洋资源利用、水产养殖、离岸风能和潮汐能等清洁能源的技术，以及其他海上设备制造的技术。”^[1]这就意味着中国和印度具有发展战略对接乃至相互融入的可能性。中国在基础设施建设方面具有无可替代的优势，在适用技术方面也有很多长处，在金融方面具有可资动用的高额储备，而印度在软件技术、药物开发、文化产业等方面优势明显，双方合作的潜力十分巨大。只要双方真正打开心结，坦诚相见，彼此的合作前景值得期待。

东亚新秩序构建面临的道路选择

时永明（中国国际问题研究院研究员）

冷战后，世界经济格局最大的变化是东亚地区的迅速崛起。进入新世纪以来，东亚地区最大的变化是中国的迅速崛起。如果东亚地区将成为影响世界未来走向的重要力量，那么由谁来主导东亚地区，必将对世界未来的格局产生重大影响。奥巴马总统上台后，推出“亚太再平衡”战略，谋求通过主导东亚秩序的塑造来维护美国的领导地位。由于 2016 年美国将进入大选年，所以 2015 年就成了奥巴马谋求“亚太再平衡”战略见效的关键年。这使亚太上演了以中国和美国为两端、东亚其他国家为第三方的复合三角演绎，地区秩序构建面临着道路选择。

一、亚太自由贸易区前景变得模糊不清

[1] 许元荣、徐博雅：《中印“一带一路”合作潜力有多大？》，载《第一财经日报》，2015 年 7 月 18 日。

冷战后,亚洲秩序塑造路径是通过亚太经济圈的建设推动国家间政治关系的发展。亚太经合组织(APEC)成了亚太国家推进区域合作、进行政策协调的主要平台。虽然亚太经济圈内的经济关系日益紧密,但亚太自贸区建设由于区内经济发展水平的巨大差异,以及政治多元化因素的影响,迟迟难以推进。由于美国早在上世纪90年代初就率先组建了北美自由贸易区,再加上90年代后期东亚发生金融危机的影响,东亚国家开始于本世纪初谋划组建东亚共同体。东亚国家经济,特别是中国经济的迅速发展,使美国忧虑东亚共同体可能会对美国产生排斥效应。于是,奥巴马上台后提出“重返”亚太,推行“亚太再平衡”战略。作为这种战略的经济手段就是推动“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)的签署。美国推动TPP表面上是为了构建更高层次的自由贸易区,但事实上,从美国的构想到实际的推动过程都带有明显的政治考量,其制衡中国的战略意图路人皆知。^[1]为了避免亚太地区的分化,2014年在北京召开的亚太经合组织第22次领导人非正式会议发表宣言,提出了推动亚太经济一体化的“北京纲领”,将东盟与中日韩印澳等的“10+3”、“10+6”合作机制以及“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)作为建设自贸区的基础。

但是,2015年10月达成的“跨太平洋伙伴关系协定”表达的更多是美国的政治意愿,而非自由贸易的准则。美国总统奥巴马在签署协定后的声明中说,“不能让中国这样的国家来制定贸易规则”。美国贸易代表办公室也发表报告指出:“‘跨太平洋伙伴关系协定’可以保障美国的战略和安全地位”,及“增强成员国在政治和军事上的共同意识”。不难看出,奥巴马政府急于推动“跨太平洋伙伴关系协定”的签署,是为了在中国不断崛起的情势下,确保美国在亚太地区的主导地位。此外,从“跨太平洋伙伴关系协定”的内容上看,显然与最初声称的所谓要达到几乎100%的零关税目标有一定距离。而日本作为协定成员中的第二大

[1] “Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership,” October 05, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>.

经济体，因为是美国亚太战略的支柱，在 12 个成员国中却享受了关税取消率最低的待遇，其关税撤销率仅为 95.1%。^[1]至于美国强力推行的“投资者—国家争端解决机制”（ISDS）给予投资者过高的权利，显然更有利于美国强大的跨国企业，而对发展中国家的司法体系却构成了极大挑战。

总之，“跨太平洋伙伴关系协定”的签署由于有太多的政治考量且突出了美国的战略利益，因而使得亚太地区自贸区的建设前景变得模糊不清。这导致 2015 年 11 月在菲律宾召开的亚太经合组织领导人非正式会议反而将关注的焦点放在了支持全球多边贸易体制的建设上。会议声明中，亚太经合组织成员表达了支持以世界贸易组织（WTO）为代表的多边贸易体制的坚定决心，认为亚太地区是发展最快的贸易区，稳定、可预期的多边贸易体制让亚太地区受益匪浅。亚太经合组织将继续合作，加强以 WTO 为代表的尊重规则、透明、非歧视性、开放、包容的多边贸易体制。这些或许是对“跨太平洋伙伴关系协定”的不透明、歧视性和缺少包容等特点的婉转批评。而从长远来看，“跨太平洋伙伴关系协定”在亚太地区是在制造分裂还是推动合作，都是值得关注的问题。

二、美国强出头，使南海危险因素大增

亚太地区秩序塑造的核心问题是要创造一个各国平等合作、共同发展的秩序，还是要继续维护一个霸权控制下的稳定。东亚地区在冷战后的秩序是以合作发展为主基调的，但是在安全问题上始终存在着不确定性。导致这种现象的主要因素，一是在东亚国家之间存在因历史遗留问题引发的争议，二是地区权力结构的不稳定。

从地区权力结构的角度看，美国作为传统的霸权国家，将中国的崛起视为对其霸权的持久威胁，而要制衡这种所谓的“威胁”，美国需要通过加强对其地区盟友的“保护”，以获得它们对美国霸权的认可与支持，从而达到维护其霸权地位的目的。这是奥巴马“亚太再平衡”战略的理论逻辑。但是，美国要运作这套逻辑，必须以地区内存在潜在的或现实

[1] 《日本公布 TPP 关税谈判全貌？关税撤销率达 95.1%》，共同社 2015 年 10 月 20 日电，<http://china.kyodonews.jp/news/2015/10/107452.html>。

的冲突为基础。而东亚国家之间在海洋权益和岛礁领土主权上的争议,为美国的逻辑创造了条件。在南海问题上,中国历来主张通过对话合作、共同开发等方式来寻求共赢的解决路径。但这意味着亚洲国家自己在塑造地区秩序,这是美国不希望看到的前景。因此,美国反对中国与菲律宾、越南等国家通过双边谈判解决问题,而是积极介入南海问题,提出要建立所谓“法的秩序”,要求东盟在南海问题上发挥主要作用。在美国鼓动下,菲律宾于2013年就中国的“九段线”等问题向国际法庭提出仲裁申请。

但是,美国在支持菲律宾走司法路线的同时,却开始将从幕后推动菲、越等国与中国对抗转而走向前台,用军事力量直接与中国对峙。美国不仅自己派舰船飞机在南海“巡逻”,甚至对我岛礁采取抵近行动,而且邀请日本、澳大利亚以及东盟参与南海“巡逻”。2015年4月8日,美国防部长卡特访问日本时,与日本防卫大臣中谷元达成共识,要对南海地区实行联合监控。而澳大利亚也于2015年11月25日,派遣P-3型“猎户座”侦察机对南海进行了一次“例行海上巡逻”。^[1]

美国这些举动的目的:一是要对中国直接施加军事压力;二是要组织国际联队以体现自己的领导地位;三是要通过大造声势在南海问题上影响国际法庭。而其核心战略目标则是要确保美国对亚太地区及其海域的控制权。这一思想在2015年8月美国国防部提出的《亚太海上安全战略》报告中得到明确体现。该报告所阐述的基本逻辑就是,南海不仅是经济生命线,也是美国向全球投送兵力的军事生命线。^[2]美国定义的南海“航行自由”,不仅指民用及商用船舶的航行自由,也包括军事船只。

[1]《澳大利亚在南中国海“自由航行”》, <http://www.voachinese.com/content/voa-news-australia-conducting-freedom-of-navigation-flights-in-south-china-sea-20151215/3103734.html>。

[2] Department of Defense of the United States of America, 'The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment,' http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_Security_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF.

因此，美国要通过确保美军舰船在南海的航行自由，来确保美国对全球的军事投送能力，从而确保美国的领导地位。美国的这一战略使南海问题从一般的领土海洋权益争端演变为对战略要地的争夺，因而大大增加了发生冲突的风险。

三、日本成为地区安全的不确定因素

在亚太地区的权力构造中，美国以强化美日同盟、抬高日本的地位和作用来达到抑制中国影响力上升的目的。2015 年 4 月 27 日，美日签署《新防卫合作指针》。该指针的要害有三：

（一）它反映了美国在自身霸权衰落的情况下，部分地向日本转移了霸权权力，形成了美日合霸的局面。在这个新的结构里，虽然仍是美主日从，但日本的地位大大提升。这主要表现在相互义务上。所谓“美日军事的无缝对接”，从表面上看是加强了美日军事一体化机制，减轻了美国的霸权负担。但实际上，是将美国的对日义务进行了空前的强化。美国在获得了日本帮助的同时，也被日本绑架在与中国的领土争议中。美国失去了在中日之间进行平衡的能力。

（二）它为日本军事力量走出国门提供了通道。美日《新防卫合作指针》违背日本和平宪法，让日本通过实行所谓“集体自卫权”，加入到美国的对外军事行动中。其中，不仅取消了对日本自卫队活动的地域限制，最关键的是将其需要以武力应对的“威胁”，由原来的仅限于针对日本本土的攻击，改为超越本土范围，且以主观方式进行判断。从而使日本在国际上更容易实行武力威胁或讹诈。

（三）美日《新防卫合作指针》的目标明确指向中国。美日此次修改防卫指针，指导思想的基本逻辑在于：形势出现了很大变化，所以需要修订。而变化主要是中国的崛起威胁到了美国的霸权。美国为应对中国崛起，制定了“亚太再平衡”战略，该战略以美日军事同盟为轴心。日本支持美国的战略，但要求美国必须明确保证在中日争端中无条件地支持日本。这势必导致日本在对华政策上更加强硬。

在日本国内，以美日《新防卫合作指针》为依托，安倍政府大力推进以突破和平宪法制约、解禁集体自卫权为核心的新安保法制体系的

建设。日本政府提交国会审议的系列安保法案由《和平安全法制整備法案》和《国际和平支援法案》组成。2015年9月19日,日本参议院强行通过了“新安保法”。新安保法以安倍的“积极和平主义”为指导思想,改变了日本战后的专守防卫,使日本成为可以主动对外使用武力的国家。这显然与日本和平宪法第九条规定的“不以武力解决国际纠纷”的内容相抵触。新安保法就是要用普通法推翻了宪法,使日本宪政体制的实际意义受到严重质疑。虽然安倍政府极力向世人解释安保法,但在宪政失效的情况下,任何非法律性的所谓对战争权力的限制,都不具有真正的约束力。从国家法制体系的角度看,日本已经从一个受宪法约束而不能对外动武的和平国家,转变为不受宪法约束可以对外动武的另类国家。而日本今后在没有宪政约束的条件下,会在重新武装国家、对外发挥军事作用上走多远,是我们必须关注的问题。

总之,新安保法的通过挑战了日本作为和平国家的两大基础:日本宪政体制和日本的和平主义精神,使日本成为亚太地区安全中极大的不确定性因素。不仅如此,安倍领导的自民党下一步将趁势推动修改宪法。如果和平宪法第九条被正式废除,那么日本将会成为亚太地区安全中的巨大隐患。支撑这种判断的依据,除了日本宪政体制的瓦解,使安倍以对外使用军事力量为依托的“积极和平主义”失去了政治和法律制约机制之外,更重要的是在关系到战争与和平问题的基本理念上,安倍的历史修正主义正堂而皇之地成为日本政府的正统。日本首相安倍晋三自从二次执政开始,就表示要在历史问题上以“安倍谈话”取代“村山谈话”。尽管安倍的历史修正主义言论遭遇广泛的批评,他不得不有所收敛。但仔细阅读安倍战后70年谈话,其中却依然顽强地体现了安倍的历史观,表现为三大特点:一是没有将日本自己的历史和侵略直接联系在一起,试图间接否认侵略;二是要终结日本就侵略历史向受害国人民道歉,强调战后出生的日本人今后都不必再道歉了;三是在对战争的反省上突出强调日本受害的一面,而对受害国的牺牲,刻意“遗漏”了因日本军队对平民的大屠杀而导致的牺牲。安倍谈话的精神暴露出他价值体系中只有输赢,而完全没有“正义”与“非正义”的概念。这才是日本最危险的地方。

四、朝鲜半岛陷入僵局，韩国努力保持平衡

在地区秩序建设的方向和路径选择上，朝鲜半岛问题具有典型性。2015 年的半岛局势凸显了因道路选择困境而导致的僵持对抗局面。冷战后在解决半岛问题的过程中，美朝之间始终难以建立和解的基石。而对抗的路线最终只能使问题陷入难解的困境。如今，解决半岛问题的关键仍然在于，是要在东北亚建立一个战略竞争格局，还是战略合作格局；是要用“斗”的方式，还是用“和”的方式来解决。

自朝鲜明确选择拥核与发展并举的战略后，奥巴马政府选择了“战略忍耐”，试图通过等待朝鲜出现单方面的改变来寻求问题的解决。事实上，这种政策使半岛问题变得更加难以解决。2015 年 2 月初，朝美两国的核问题特使曾就“谈判问题进行对话”。美国希望朝鲜能率先有所行动，包括暂停核设施的运转、承诺不再进行核试验等。朝鲜则提出，如果美韩取消每年一次的军事联合演习，它就愿意停止核试验。但美国国务院拒绝了这一提议。

美国的断然拒绝只能说明美国并无谈判诚意。无论美国如何阐述自己的主张，一个不可否认的事实是，冷战后的美韩联合军演一直是与朝核问题伴生发展的。就算是一种防御性演习，那么这种防御也是基于朝与韩美的对抗。如果能够通过消除对抗，使半岛实现无核化，朝韩实现和解，那么这种演习还有必要吗？所以，美韩联合军事演习不是一个不可以谈判的问题。而美国将其视为不能谈判的条件，表明美国在半岛在意的并非朝核问题，而是更大的战略企图。

在奥巴马的“亚太再平衡”战略中，美日军事同盟是战略基石。而为了让这个基石更加稳固，美国极力推动美日韩军事合作，要将美韩、美日两个军事同盟打造成相互支撑的三角体系。基于这种战略选择，美国并不急于解决朝核问题，而是要利用半岛的对峙局面为美国的整体亚太战略服务。其实，在美朝对话之前，美日韩三方已于 2014 年底签署了《韩美日关于朝鲜核与导弹威胁的情报交流协议》。

美国的战略意图使韩国外交面临更多的挑战。围绕半岛问题的各种力量纠缠的结果，使韩国成为了各方急于拉拢的目标。这既构成挑战，

也为韩国在半岛问题上发挥自主作用创造了条件。朴槿惠执政后，提出东北亚和平计划，试图在中美间保持平衡，并推动半岛自主和解。朴槿惠不顾美国的阻挠，赴北京参加中国纪念反法西斯战争胜利70周年大阅兵，并使韩国加入了亚投行。朝韩对话也在经历波折之后保持继续，南北还实现了离散家属的见面。但韩国政府在美国的压力下，急于改善日韩关系，于2015年底与日本签署关于慰安妇问题的“共识”，对安倍政府不在慰安妇问题上承担国家责任的政策实行了妥协。这招致受害人群体的反对，成了韩国政府的外交败笔。韩国政府的困境也说明了东亚秩序塑造目标和道路选择的艰难。而中国政府提出的“命运共同体”理念，为地区秩序塑造提供了方向。

欧洲一体化联盟阶段的艰辛历程

邢骅（中国国际问题研究院研究员）

1958年5月，从《罗马条约》问世开始，当代欧洲一体化基于内外形势变化驱动，从广度到深度不断迈出新步伐。欧洲联盟以经货联盟、共同的外交、安全政策和加强的内政、司法政策合作为三大支柱，成为全球治理中不可或缺的一极。欧盟是超国家和政府间合作混合的机制。成员国将部分主权转让给联盟，同时又保持了相当广泛的政策自主决定权。尽管有联合自强的大原则引导，成员国在实践中却不会有一致的主张和做法。联盟的一致性和多样性两个本质上相互矛盾的特性使得欧盟建设只能在所谓“和而不同”的方式中曲折前进，且时常会酿成碰撞和危机。2015年7月，国际救助希腊计划到期后难于延续，排除希腊出欧元区的考虑已然搬上桌面；作为欧盟一体化核心成果的欧元区经过5年多的严峻考验，一度滑向危险的破裂边缘。但这并非是个别项目的失利，新世纪以来，欧盟已经历过制定宪法努力、实行十年赶超美国经济计划的两次重大挫败。把两次大事件与欧元区危机联系起来看，表明欧洲一体化进入联盟阶段后，本应有更高的要求、更强的动力；但实际却事与

愿违，高层设计与可行性屡生错位。这凸显出当前欧盟所处历史节点的结构性问题，并将长期羁绊欧盟建设。

一、制定宪法努力夭折退而求其次

2001 年，拉肯首脑会议确认欧盟面临“双重挑战”：一方面，“最终实现统一的欧洲”应发挥“稳定与示范”的主导作用^[1]；另一方面，欧盟应对一体化深入与大扩员形势，必须加紧体制改革。首脑会议决定制定联盟宪法，以具备完成两大历史使命的地位和能力。但 2005 年 5 月，在完成制宪程序最后的批准环节时，欧盟两个创始国——法国和荷兰却分别以公民投票为由，带头否决。这表明欧洲公众与欧盟的隔阂难以弥合，一体化缺乏群众基础。欧盟不得不暂时放弃制宪考虑。

2007 年，在德国力主下，沉寂两年的欧盟立法程序再度出发。二次立法具有从落水到上岸的性质。经过一路苦战，才于 2009 年底最终落实为名为《里斯本条约》（简称《里约》）的新法。《里约》是欧盟进入联盟阶段后的一部大法，它从效率与民主两个角度，确定了一系列有进取意义的制度改革：包括设立联盟最高领导机构——欧洲理事会常务主席和统管联盟外交的外交、安全事务高级代表等职务，肯定了表决程序的有效多数制，扩大了欧洲议会参与联盟立法和管理的权限，等。但《里约》从最初的制宪意图后退了一大步。为与宪法性质划清界限，它抹掉了“宪法”的称谓、盟旗、盟歌等显示主权国家的痕迹，充分显示出联盟在一体化新阶段向前发展所遇到的阻力，远未达到最初有效改革的意愿。欧洲舆论尖锐地指出，《里约》是进步与妥协混合的“一盘大杂烩”。欧盟建设被迫降质的特点表现得淋漓尽致。

二、十年内超越美国发展计划落空

为应对汹涌而来的全球化浪潮，在日趋紧张的经济竞争中保持领先地位，2000 年 3 月，欧盟里斯本特别首脑会议提出一项长远发展战略：用 10 年时间使欧盟超越美国，成为“世界上最具有竞争力的，以知识为基础的经济”。但是，“里斯本计划”的冒进与不可行性很快就大白于天

[1]2001 年 12 月 14-15 日欧盟拉肯首脑会议宣言附件。

下。2004年,以荷兰前首相科克为首的小组向欧盟委员会提交了对“里斯本战略”实施的半程审查报告。该报告坦承,欧洲经济与美国的差距正在拉大,超美目标遥不可及,如果不尽快采取措施,里斯本战略可能成为“一个笑柄”。因此,2005年起,欧盟不得不搁置下好高骛远的目标,替换为各成员国三年一期的经济改革计划。

超英雄心的落空反映了欧盟经济的“全球化不适应症”。欧盟作为最大的发达国家集团,经济实力总体巨大,但经济结构改革落后于世界潮流。尽管“里斯本战略”提出科研投入比率和就业率双提高的要求,但要改变持之已久的发展模式的,在众多欧洲国家可谓阻力重重。其中,既有传统利益集团和守旧思维的羁绊,也有选举政治体制下的执政党缺乏迎难而上的毅力和长期打算。科克报告指出,欧盟国家改革的根本障碍是“没有政治上的承诺和决心”,而欧盟又无力强制成员国执行改革。这导致多数欧洲国家难以摆脱增长率低、失业率高、创新力度差的局面。

此外,改革的艰难还表现在高福利政策的变动上。欧洲的福利待遇雄居全球之首,但也造成了生产成本低、资源浪费、劳动市场缺乏应变能力等问题,严重地拖累了经济的发展。更极端的例子是,经济基础薄弱的希腊也仿效欧盟富国的高福利政策。德国媒体曾报道,该国火车司机的工资曾一度高达7,000多欧元,多过一个欧洲议员。这就为希腊日后陷入债务危机的泥潭埋下祸根。但是,欧盟公众斤斤计较地看牢保证生活高水平的制度,公费医疗、退休年龄等领域的任何改革措施都能引起社会风潮,甚至断送执政者的政治生涯。

三、欧元区成果与缺欠共生

欧元区项目与前两项半途夭折的一体化筹谋不同:一是它的问世经过长达数十年的准备与实践;二是欧元区是切合欧洲一体化需求的成果。它满足了成员国免受国际货币汇率动荡影响的需求,促进了区内相互贸易和投资,削弱了美元的独霸地位,提高了欧盟在国际事务中影响力,使欧盟虽经历主权债务危机险境,还保持了一定活力。但是,欧元的稳定与成效应以参与国主权非同一般的集中、经济状况相当高度的趋同为基础。欧元区虽为成员国经济制定了一系列规范和要求,成员国亦做出

承诺，但区内成员作为个体主权国家的特质，离支持统一货币所需的条件相差甚远，存在深层次隐患。因此，欧元区的根底并不稳固，难以抵御国际环境的风风雨雨。

（一）欧元区的政治一致性没有夯实

两德统一后，欧洲面临力量对比大失衡的挑战。守成大国法国要求德国放弃强大的马克，实行欧洲统一货币，以将其锚定于欧洲一体化框架内，坚守“欧洲的德国”，避免形成“德国的欧洲”。而德国领导人为换取欧洲国家对其统一的支持，经反复斟酌，接受了共创欧元区的主张。虽然德法两国都需要欧元区，但双方的经济理念大相径庭：建区之初，德国强调要有严格的纪律，以求统一货币的稳定；法国则坚持欧元区还须保证经济增长，不能片面地讲稳定。在主权债务危机中，法国批评德国片面强调紧缩，忽略增长，指责德国独揽欧盟事务指挥权。在希腊危机问题上，法国态度温和；德国的立场则异常严苛，甚至倾向于欧元区开除希腊，两国政策差别鲜明。欧元区成员中经济、财政素质好的芬兰、荷兰等国又在许多情况下自成一派。它们坚决维护欧元区立本的规矩，反对为德、法两大国的违规要求开后门。欧元区成员主张的分散化导致决策过程的拖累，效果欠缺。

（二）欧元区制度设置留有漏洞

欧元区制度设置还留有重大的缺欠与后患。一是欧元区的特别法律地位、运行规则及与欧盟整体的关系并不清晰：欧盟中非欧元区成员抱怨因欧元区特权，在联盟内受到不平等待遇；而欧元区需顾及欧盟框架，其权威与管制权力也有所缺失。二是当成员国陷入主权债务危机时，欧元区并没有可靠的救助预案，救助能力也无充分准备，往往下力不小但效果不彰，且未取得援助与受援两方的配合与共识。三是入区条件虽有规范，但仍不够严谨，出区规定则是一片空白。

（三）财政纪律执行常打折扣

欧元区为增强各成员国财政政策的趋同性而规范的纪律，不时受一些成员国自身利益的拿捏，从一开始就管而不严，制约性大打折扣。例如，欧元区为参加国规定了财政赤字和政府债务、通胀率、汇率和名义利率

等四方面的趋同标准，并制定了相应的惩罚措施。但希腊、意大利等国伪造数据，蒙混过关，而欧元区为保持成批成员进区的声势，也睁一只眼闭一只眼，予以放行。尤其严重的是，德法两国曾因赤字超标，共同要求公约“灵活执行”，以种种借口逃避惩罚。为此招致其他欧元区国家的强烈反对，引起内部纷争。

（四）成员经济水平差异的极大破坏性

影响欧元稳定的不仅是财政统管的缺失，根本性的问题是成员国之间经济发展模式和水平的差异。无疑，欧元对区内国家的相互贸易和投资起到了极大的促进作用，但最为受益的是竞争力强的德国等“北方国家”。希腊等“南方国家”推行“低税、高支出”，国家造血功能羸弱与财政的疏于管理共生，“寅吃卯粮”使其无力抵御金融市场的动荡。德国前总理施罗德同4位著名经济学家联袂发表文章指出，一些成员国的经济、金融政策站在统一货币的对立面，成为欧元区的“先天缺欠”。^[1]因此，一旦危机袭来，欧元区中先是希腊财政“断粮”，爱尔兰、葡萄牙、西班牙、意大利等四国也随后陷入财政危机。

四、反思一体化联盟阶段三大举措的受挫

一体化联盟阶段的坎坷基于两个基本演变：一是内部政治环境的不利因素增加；二是主观上的偏差有所拖累。

（一）一体化方向更受争议，“欧洲意识”涣散

上世纪50年代末，由法德率领的六国开启了欧洲一体化进程，主旨是在两强争霸的格局中，以团结互助、奋发图强为欧洲自立、复兴闯出生路。“欧洲意识”是一体化进程的灵魂和基本动因。如今国际环境与联盟的内生态已发生了翻天覆地的变化。欧盟经过多次扩员，成员数目已翻成4倍。庞大的队伍虽整体增加了欧盟的力量及对外影响，但内部对于一体化的需求与立场的更加多元化。新成员对欧盟发展虽有寄望，但对联盟的索取往往高于做贡献的热诚。同时，联盟的任何决议都得经过七嘴八舌的讨论，麻烦不断。法国前总理德维尔潘曾指出，大扩员后，

[1] 参见[德]《西塞罗》杂志，2014年6月号，《世界舞台》专栏。

欧盟“各方面都经历怀疑与危机”。当准备就英国在欧盟的去留举行全民公决时，卡梅伦首相提出了英国留在欧盟的条件，即保证英国不参加欧盟“一个前所未有的紧密联盟”进程，对欧盟一体化建设也只支持到单一市场。这就使欧盟内对发展方向的分歧上升为公开的破裂。但英国的反一体化立场在欧盟内并非个案。波兰总统曾坦承，波兰人关心的是波兰的、而不是欧盟的未来。可以说，联盟当前各种危机之上又增加了一个信仰危机，或称目标危机。

其根源在于，欧洲长期未能跟进全球化浪潮，各国主流政党苦无治国良策，政绩不佳；公众对本国政府的失望转化为怪罪欧盟，认为它既无助于事，又给成员国带来诸多制约和负担。欧洲意识从草根阶层有所减退。因此，为争取民心，欧盟各成员国兴起的反对派政党提出的口号中，皆离不开反欧、疑欧。保护狭隘的民族利益、对国际合作持保留态度的政党在欧盟和一些国家议会中大行其道。

（二）成员国政策离心倾向上升

欧盟建设本有多种速度模式，为此有“增强合作”的规定，确认一定数量的国家可以在一体化发展中采取更超前措施，但在相反意义上的多种速度，即不执行集体签订的条约部分条款也被允许，如为使丹麦加入《马约》，允许它不执行《马约》的几个条款；英国和爱尔兰可分别不履行《社会宪章》与参加欧盟防务建设等等，不一而足。

近年来，多种速度模式日趋发展成为一种对联盟统一行动拒不执行的离心倾向。例如，2014 年底，按照规定，欧委会要求上报预算不合规规定的国家进行修改，否则将对它们发出否定通知，并对其征收国内生产总值 0.1% 的罚款。但有关国家则与欧盟总部对着干，反控布鲁塞尔。法国总理瓦尔斯在国民议会上直言不讳，“有关法国预算的主权归属本国政府和议会”。又如：欧委会近日重新计算各国对联盟预算的摊派，要求英国年底前追加 20 亿欧元，同时退回德法两国的部分出资。为此，卡梅伦首相大发雷霆，大呼“叫英国再拿钱，休想！”。离心倾向加剧还表现为小集团林立，不服从欧盟的统一指挥。一些小集团甚至形成参加全体会议前先开小会，先期形成共同立场的惯例。如：欧盟为应对汹

涌袭来的难民潮，向各成员国分配接收难民的数量，而东欧四国组成的“格拉斯德集团”公然发表声明，拒绝执行。

（三）精英设计，脱离现实

欧盟三项重大决策的失利反映了精英们主掌的大政方针设计脱离现实。首先是盲目自信造成欧盟推出的各项大计划设想甚高，但对实施中的能力不及没有清醒的认识和认真对待。制宪努力的夭折，是只希望推动一体化升级，却忽略了联盟国家与公民对这一目标的认同程度的短缺；而欧盟十年超美计划的失利，则是空有占领世界经济顶端的大志，却高估了欧盟经济的竞争潜力，没有意识到欧洲在全球化深入发展的潮流中难以适应。英国知名社会学者吉登斯尖锐地抨击欧盟，“得了空谈综合症，喜欢做出具有雄心大略、又通常难以实现的计划”，因为“许多欧洲国家把自身利益置于集体利益之上，使得机制难以运行”。

其次，欧盟为在主权国家间实行多方面紧密合作的创举，需要有一个庞大无比的法律体系支撑。对外，欧盟以输出自信可救世的规则为己任；对内，则将治理联盟的规则做到极致：除了有确认大政方针的欧洲联盟基础条约，还有规范极为复杂的工作准则《欧盟运行条约》，以及涉及各个领域的具体立法。半个多世纪来，欧盟制定了汗牛充栋般的法律和规则条文，虽历经整理与归纳，但仍存在条例过分繁杂，甚至难以理解和操作。欧盟精英的高端策划流于文牍主义、缺乏实效的缺点。欧洲不少舆论批评欧盟运转中的精英模式和技术官僚统治。

总的看来，欧盟一体化联盟阶段虽步履维艰，但向前动力仍在。当前，希腊新政府从国内政局动荡中站立起来，为国际债权方第三期救助计划的执行提供了最起码的条件。欧盟针对欧元区暴露出的缺憾，正在酝酿加强它的权力集中，推行银行联盟建设，同时又提出联盟范围的战略投资计划，刺激疲软经济。面临种种危机，欧盟手中还有牌可打。但是，由于客观环境不利因素沉重，欧洲一体化从当前的被动、吃力态势翻身却非易事，欧盟在困境中的苦斗势将延续一段时间。

试论中国政治安全面临的 挑战及应对

陈积敏

[内容提要] 政治安全是国家安全最根本、最重要的组成部分。中国的政治安全主要表现为：保持人民民主专政政权，确保中国共产党的执政地位不受挑战；保持国家的主权独立与国家统一；维护中国特色社会主义制度的稳固，以及保障马克思主义主流意识形态占据指导地位。当前，中国正处于改革的关键期、社会转型期以及外部环境复杂多变期的节点，中国的政治安全面临诸多内外挑战，其中内部挑战更为严峻。维护中国政治安全必须内外兼修，尤其是加强国内各领域的建设。从这个角度来说，发展仍是党和国家的中心工作。

[关键词] 总体国家安全观 政治安全 挑战与应对

[作者简介] 陈积敏，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，丹佛大学访问学者。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2016)01-0043-15

政治安全是国家安全中最根本、最重要的组成部分。自民族国家诞生以来，维护政治安全便成为其最重要的目标之一。对于中国而言，鉴于国际体系变化与中国的发展现状、政权特点、制度性质、价值理念等要素的考量，维护政治安全在面临重要机遇的同时，更存在着诸多挑战。

面对纷繁复杂的国内外环境，习近平总书记明确指出，中国必须坚持总体国家安全观，其中要以政治安全为根本，这凸显出维护政治安全对于保障总体国家安全的重要性与紧迫性。^[1]

一、当前中国政治安全面临的主要挑战

对于不同性质的国家而言，政治安全的内涵既具有共性的内容，又具有个别的特色，政治安全内涵的界定与具体的政治环境密切相关。“政治安全内涵的界定会随着政治环境的不同，其侧重点相应也发生变化”。^[2]从广义的角度看，政治安全主要指国家政治体系的安全状态：“政治安全是指在一定的环境和条件下，国家主权、领土疆界、民族尊严、意识形态、价值文化、国家制度和权力体制等方面的国家利益和国家安全的自主和免受各种干扰、侵袭、威胁和危害的能力和状态。”^[3]

从狭义的角度分析，政治安全指相对于国家安全的其他领域，如经济安全、军事安全、国土安全等方面。^[4]它主要包含政权安全、主权安全、国家基本制度安全与意识形态安全等四个要素。由于各国国情不同，政治环境各异，这四大要素的具体内容也会有所不同，维护政治安全的侧重点也随之发生变化。就中国来说，政治安全主要表现为：保持人民民主专政政权，确保中国共产党的执政地位不受挑战；保持国家的主权独立与国家统一；维护中国特色社会主义制度的稳固，以及保障马克思主义主流意识形态占据指导地位。当前，中国正处于改革关键期、社会转

[1] 《坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，载《人民日报》，2014年4月16日，第1版。

[2] 虞崇胜、舒刚：《近年来关于政治安全问题研究述评》，载《探索》，2012年第3期，第71页。

[3] 季正矩、王瑾：《国家至要：当代国家政治安全新论》，中华图书出版社，2005年版，第2页。

[4] 总体国家安全观将国家安全划分为11大类别，政治安全处于首要位置。参见《坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，载《人民日报》，2014年4月16日，第1版。

型期、外部环境复杂多变期的节点,各种外部因素与内部因素相互交织,对中国的政治安全提出了严峻挑战。本文将主要依据上述四个要素,对中国政治安全所面临的主要挑战及应对方略展开分析与论述。

(一) 中国政治安全的主要影响因素

政治安全的影响要素是多元的,但主要可以从内部因素与外部因素两方面来考察。从内部因素来看,一方面是如何解决好中国共产党执政能力与国家治理能力的问题,如何确保中国特色社会主义制度与马克思主义意识形态的稳定。从这个角度来说,执政党的性质、能力与建设水平是关系到政权安全的核心要素;中国特色社会主义制度是否具有科学、完备的理论体系支撑,能否适应中国的国情需要、促进中国各项事业的发展、得到人民的拥护与社会的广泛支持,便成为影响制度安全的重要变量。另一方面是如何应对国内分裂势力的分裂活动,维护国家统一的问题。从这个角度来说,维护国家的凝聚力,增强国家反分裂的能力,也是维护国家政治安全的主要影响要素。但对中国而言,国内分裂势力对国家政治安全的威胁并非是独自发挥作用,而是与国外的敌对势力与反华势力相配合。因而,在考察国内影响要素的过程中,对于国内分裂势力因素的考虑需要有更为全面的视角。

从外部因素来看,主要是如何应对外敌入侵、内外敌对势力相互勾结,颠覆政权或造成政权更迭等行为。自从主权国家诞生以来,一国面临的主要外部威胁便是防范其他国家或国家集团的入侵,对于小国弱国而言则更是如此。不过,二战后所建立的国际体系对于公然的国家侵略已经有了较大的约束,国家间侵略战争发生的概率已经明显降低。但是,另外一种新的政权干预形式则粉墨登场,并不断改头换面。如打着人权、“保护的责任”等旗号对别国内政进行直接或间接干预的“新干涉主义”;利用国内反对派实现政权更迭的“颜色革命”等等。这些行为并不以直接的武力方式入侵别国,但同样可以达到改变一国政权的目标,具有隐蔽性、迷惑性、对抗性等特点,更难以防范与应对,其后果具有颠覆性与难以逆转性,故需要特别重视与警惕。

(二) 中国政治安全面临的外部挑战

第一,对政权安全的挑战。西方国家策动“颜色革命”与推进民主战略,对中国政权安全构成了最主要、最现实、最紧迫的挑战。实际上,“颜色革命”与推进民主战略关系密切,两者互为补充,相互映衬,都是以实现目标国的政权更迭为目的。

“颜色革命”是指21世纪初期,在前苏联和中东北非地区,在西方国家的策动下,发生的以颜色命名、以和平方式进行的政权更迭运动。后来,这一概念被泛化,指以非暴力方式改变目标国政权性质的行为。其主要特征:(1)以西方政治制度为理想目标;(2)以非暴力为主要形式;(3)以颠覆政权为行动诉求。^[1]客观而言,引发“颜色革命”的原因多种多样,有的是因为经济发展缓慢,失业率高,人民生活长期得不到改善;有的是因为官员贪污腐败严重,社会矛盾激化;有的是因为政府与反对派沟通不足,给他们利用经济社会问题发动游行示威等提供了可乘之机。但这些国家发生的“颜色革命”,都有一个不可忽视的重要外因,即西方国家特别是美国的输出民主战略。^[2]

从历史上看,美国的民主推广战略主要有两种手段:其一是利用武力实现目标国的政权更迭,如小布什政府对伊拉克的军事行动;其二便是在目标国策动“颜色革命”。其一贯做法是首先利用媒体为发动“颜色革命”制造舆论氛围,搜集、散布、夸大现政权的错误和问题,以激起群众的不满和反抗情绪;同时,向民众灌输美国价值观,使人们认同美国的经济政治制度;培植大量非政府组织,全方位培训反对派领导人,抓住政府换届选举或突发事件的时机,通过各种街头政治活动,达到推翻现政权的目标。^[3]

需要指出的是,向国外推广民主、实现目标国的政权更迭,并不仅仅是美国政府的行为,而且得到了众多美国学者的大力鼓动。可以说,推广民主是美国社会的一种普遍性思潮。在其影响下,对于所谓的非民

[1] 寒竹:《不能掉入“颜色革命”陷阱》,载《人民日报》,2015年6月14日,第5版。

[2] 徐崇温:《民主制度不能强制移植》,载《人民日报》,2015年6月14日,第5版。

[3] 徐崇温:《民主制度不能强制移植》,载《人民日报》,2015年6月14日,第5版。

主国家,尤其是针对非民主大国,以“颜色革命”等非暴力方式促使其政权更迭,便成为一种现实选择。美国学者博斯科在《外交家》网站上撰文指出,美国需要认识到这样一个新现实,从近期来看,地区和国际安全需要美国遏制中国的扩张主义,但从长远来看,地区和国际和平有赖于在美国的支持下实现中国的政权变更。鉴于直接的外部干预将会造成不可承受的人员损失,中国的政权更迭仰赖于共产党体系内部的开明化变革以及民众的持久压力。在此过程中,西方世界也应当在资金与信息方面提供相应的支持。^[1]美国国家民主基金会主席卡尔·格许曼也认为:“中国的民主奋斗将是国内的斗争,并将在内部获得胜利。但在我们这个相互联系的世界里,有许多事情可以从外部来做,以帮助那些在民主运动前沿斗争的人们。”^[2]美国卡内基国际和平研究所亚洲项目高级客座副研究员阿拉咖帕更具体地指出:奥巴马政府推行的“亚太再平衡”战略应该是一个包含了促进该地区民主政治发展、经济制度构建与加强军事存在的综合性战略。^[3]

第二,对意识形态安全的挑战。美国著名学者亨廷顿认为,对一个传统社会的稳定来说,构成主要威胁的并非来自外国军队的侵略,而是来自外国观念的侵入,印刷品比军队和坦克推进得更快、更深入。^[4]意大利政治哲学家马基雅维利说过,造就最强大国家的首要条件不在于造枪炮,而在于能够造就其国民的坚定信仰。^[5]毛泽东也曾强调:“凡是

[1] Joseph A. Bosco, “America’s Asia Policy: The New Reality,” *The Diplomat*, June 23, 2015, <http://thediplomat.com/2015/06/americas-asia-policy-the-new-reality/>.

[2] Carl Gershman, “Chinese Dreams: The Fight for Democratic Pluralism,” *World Affairs*, Summer 2015, p.55.

[3] Mercy A. Kuo and Angie O. Tang, “Asia’s Strategic Landscape: Continuity and Change,” *The Diplomat*, July 9, 2015, <http://thediplomat.com/2015/07/asias-strategic-landscape-continuity-and-change/>.

[4] [美] 塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,生活·读书·新知三联书店,1989年版,第141页。

[5] [美] 迈克尔·H·亨特:《意识形态与美国外交政策》,世界知识出版社,1999年版,第83页。

要推翻一个政权，总要先造成舆论，总要先做意识形态方面的工作。革命的阶级是这样，反革命的阶级也是这样。”^[1]可见，维系一国凝聚力、战斗力的价值观念、维护意识形态安全是何等重要。正如习近平总书记所说：“意识形态工作是党的一项极端重要的工作”，“能否做好意识形态工作，事关党的前途命运，事关国家长治久安，事关民族凝聚力和向心力”。^[2]

当前，中国的意识形态安全面临来自于西方国家推广普世价值战略的冲击，而美国的普世价值战略值得特别关注。奥巴马政府上台后，将推广所谓“普世价值”作为实施意识形态外交的主要抓手。2010年版《美国国家安全战略》报告，明确将“在国内和全世界尊重普世价值”作为美国全球战略的四大持久利益之一。^[3]显然，中国也成为这一战略的重要对象国，这一方面是源自于美国具有对外推广普世价值的传统，“唯一的超级大国试图向世界扩散自由民主。从长远看，美国相信这是全球秩序稳定的基础”。^[4]另一方面，或是更为重要的方面，在于美国因中国崛起而不断上升的焦虑感使然。从这个角度来说，中美之间在意识形态领域的竞争有可能进一步加剧。^[5]

第三，对国家基本制度的挑战。西方国家一直在试图对中国的经济体制、政治体制改革施加影响力，欲将中国的改革引向它们所希望的轨道，实现所谓的“和平演变”。冷战后，以美国为首的西方国家在对华

[1]《建国以来毛泽东文稿》第10册，中央文献出版社，1996年版，第194页。

[2]中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社2014年版，第105页。

[3]The White House, *National Security Strategy*, May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf。关于2010年美国国家安全战略报告的分析，可参见陈积敏《美国领导：奥巴马政府〈国家安全战略报告〉评析》，《和平与发展》，2010年第4期。

[4]Russell Ong, “‘Peaceful Evolution’, ‘Regime Change’ and China’s Political Security,” *Journal of Contemporary China*, Volume 16, Issue 53, 2007, p.721.

[5]陈积敏：《美国亚太再平衡战略及其对中国的挑战》，载《学习时报》，2015年2月9日，第2版。

采取强硬政策没有取得效果之后,继续采取对华接触政策,期望将中国纳入到由它们主导的国际体系之中,企图以此来影响中国的改革进程,尤其是政治体制改革。例如,2006年美国《国家安全战略》报告指出:“中国展现了亚洲巨大的经济成就,但转型仍不彻底。”因此,美国“鼓励中国继续沿着改革与开放的道路前进”,并最终“在经济自由的同时增加政治自由”。^[1]然而,当它们的这一企图未能如愿之后,在西方战略界,尤其是美国战略界再次掀起了对华战略大讨论,其中有一股力量呼吁,美国政府要重拾对华强硬政策。^[2]无论是美国的对华接触政策,还是强硬政策,其根本目的就在于影响中国的现代化进程,促使中国全面实行西方化的政治、经济改革。显然,这对中国的国家基本制度安全构成了不小的外部挑战。

第四,对国家主权安全的挑战。中国是一个正在崛起的发展中大国,这一定位意味着中国的主权安全仍然受到来自于外部的多重挑战,主要体现在两个方面:其一是中国与周边国家存在着领土、领海等主权争端。由于复杂的历史因素、现实的利益驱动以及国际势力的搅动,这些争端久拖未决,已经对我国的主权安全构成了现实挑战。其二是中国的国家统一与领土完整面临外部势力干预的挑战。这主要体现在台湾、西藏、新疆、香港等问题上。毫无疑问,这些都属于中国的内部事务,但其背后却涌动着国际力量的暗流。一旦时机成熟,外部势力便可能借助于上述内部问题对我国的主权安全发起直接挑战。

(三) 中国政治安全的内部挑战

中国政治安全最主要的挑战仍是来自中国内部,包括执政党能力、意识形态争论、国家基本制度改革以及国内分裂势力影响。

第一,对政权安全的挑战。在当前的新形势下,中国共产党不仅担负着团结带领全国人民全面建成小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的历史重任,而且也面临着包括执政、改革开放、市

[1] “The National Security Strategy of the United States,” March 2006, <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2006/>.

[2] 陈积敏:《中美关系风险仍属可控》,载《学习时报》,2015年6月8日,第A2版。

场经济、外部环境等四大考验，存在着精神懈怠、能力不足、脱离群众、消极腐败等四大危险，需要解决好提高党的领导水平和执政水平、提高党的拒腐防变和抵御风险能力两项重大课题。可以说，“四大危险”威胁到中国共产党执政地位的巩固，对中国政权安全构成了最严重的内部挑战。因此，习近平总书记严厉地指出：“全党同志必须在思想上真正明确，党的执政地位和领导地位并不是自然而然就能长期保持下去的，不管党、不抓党就有可能出问题，甚至出大问题，结果不只是党的事业不能成功，还有亡党亡国的危险。”^[1]

第二，对意识形态安全的挑战。从中国内部来看，中国特色社会主义意识形态一直面临着两方面的挑战：一是来自右的方面，有些人试图用西方的民主社会主义取代科学社会主义。苏联戈尔巴乔夫的改革就走上了这个误区。二是来自“左”的方面，有些人忽视社会主义初级阶段这个基本国情，强调社会主义与资本主义对立的一面，而漠视发展中国家需要向发达国家学习、借鉴的一面。若如此，中国特色社会主义就会失去“中国特色”，中国就有可能退回僵化的老路。^[2]对此，习近平总书记多次强调：“我们的改革开放是有方向、有立场、有原则的”，“我们的改革是在中国特色社会主义道路上不断前进的改革，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路”。^[3]他告诫道，改革要有明确的政治定位，要保持足够的战略定力，不实行改革开放只有死路一条，搞否定社会主义方向的“改革开放”也是死路一条，因此“不仅要防止落入‘中等收入陷阱’，也要防止落入‘西化分化陷阱’”。^[4]当前，中国意识形态安全

[1] 习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，载《人民日报》，2014年10月9日，第2版。

[2] 刘建飞：《以总体国家安全观评估中国外部安全环境》，载《国际问题研究》，2014年第5期，第21页。

[3] 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社，2014年版，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0716/c164113-25286658.html>。

[4] 赵凌云、苏娜：《习近平同志关于全面深化改革的十个重要论点》，载《红旗文稿》，2014年第23期，第15页。

仍然面临来自上述两方面的挑战。

第三，对国家基本制度的挑战。中国特色社会主义制度是以人民代表大会制为根本政治制度，包括中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度，以及基层群众自治制度等基本政治制度；是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，以及建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度。^[1] 中国特色社会主义制度是一项不断发展、完善的事业，这意味着要不断地进行改革创新。党的十八大报告指出：“我们一定要毫不动摇地坚持、与时俱进地发展中国特色社会主义，不断丰富中国特色社会主义的实践特色、理论特色、民族特色、时代特色。”^[2]

然而，国内对于全面深化改革存在两种思潮，均不利于维护国家基本制度安全。极右思潮要从根本上对中国特色社会主义制度进行改革，走西方自由主义之路；“极左”思潮则是反对对中国特色社会主义事业进行适应时代变化的改革，一味固步自封，因循守旧。事实上，这两种方案都不符合中国的实际，都违背了实事求是的思想路线，对于社会主义现代化事业都是有害无益的，也构成了对我国政治安全的重大挑战。对此，习近平总书记强调：“我国国家治理体系需要改进，但怎么改、怎么完善，我们要有主张、有定力……我们全面深化改革，是要使中国特色社会主义制度更好；我们说坚定制度自信，不是要固步自封，而是要不断革除体制机制弊端，让我们的制度成熟而持久。”^[3]

第四，对主权安全的挑战。目前，中国内部的分裂势力仍然活跃，对国家的主权安全构成严峻挑战。它们大体可分为两种类型：一是以“藏

[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》，载《人民日报》，2012年11月18日，第1版。

[2] 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》，载《人民日报》，2012年11月18日，第1版。

[3] 《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第105-106页。

独”、“东突独”势力为主体，它们利用所谓的民族矛盾与宗教因素制造国家分裂，并大力扩展其国际影响力，长期受到西方国家的支持，已经造成较大负面影响。不仅如此，这两股分裂势力还与暴力极端主义势力相结合，使其分裂行为具有更加明显的暴力倾向与恐怖特征。二是以“港独”、“台独”势力为主体，它们大都利用历史文化因素与政治条件，如香港特首普选、台湾地区领导人选举等方式，大肆鼓吹西方式民主，制造、扩大与大陆间的矛盾，并借助于外部力量，寻找有利时机，以达到不可告人的政治目的。其中，“台独”势力是最具颠覆性、破坏性、原发性的一种主权安全威胁。这一方面在于台湾实际上处于独立管辖的状态，中国大陆对其影响力有限；另一方面，“台独”势力在岛内具有一定的民意基础，并且在推动台湾走向法理独立方面有所实践，如陈水扁统治时期就在台湾搞“去中国化”、“独立公投”等。此外，需要警惕的是，上述四种分裂势力很有可能会形成遥相呼应之势，一旦某一个问题失控，将会引起连锁反应。若如此，中国的政治安全将会面临难以想象的巨大挑战。

二、关于维护中国政治安全的思考

2013年10月7日，习近平总书记强调：“中国是一个大国，决不能在根本性问题上出现颠覆性错误，一旦出现就无法挽回、无法弥补。”^[1]实际上，维护国家政治安全便是确保在根本性问题上不出现颠覆性错误的

（一）应对外部挑战的思考

一是防范“颜色革命”。“颜色革命”是西方国家进行政权更迭的一种有效手段。从现实看，中国也具备发生“颜色革命”的部分条件。^[2]因此，

[1] 习近平：《深化改革开放 共创美好亚太——在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲》，载《人民日报》，2013年10月8日，第3版。

[2] 例如，2013年3月到2014年9月期间的香港“占中”行动被认为是一次未遂的“颜色革命”。参见：《国平：‘颜色革命’为何在香港彻底失败》，人民网，<http://hm.people.com.cn/n/2014/1212/c42272-26196083.html>。

警惕和防范西方国家发动“颜色革命”，是中国应对政治安全外部挑战的重大课题。在这一点上，一方面要加强国家的综合能力，持续关注社会民生，不断推进各项事业的改革与发展；另一方面要规范舆论传播与社会组织行为，建立防范预警机制，拟定应急方案，提高国家应对“颜色革命”的实际处置能力。

二是理性应对西方普世价值战略。美国宣传和推广的自由、民主、人权、法治等价值观，已被世界多数国家所认可和接受，因此中国不应简单地反对、否定以及断然拒绝普世价值，否则很容易被西方扣上“异类”的帽子，并将中国自己置于世界多数国家的对立面。^[1]中国应当以积极的、建设性的姿态应对普世价值问题，从其内涵界定、实现方式等方面做出富有中国智慧的阐释，发出中国声音、彰显中国态度。实际上，党的十八大报告中，将自由、民主、平等、法治等价值观纳入中国共产党所要倡导的价值体系中，体现了当代中国共产党人的一种世界胸怀和时代情愫。以积极、开放、理性的心态对待普世价值，这是对中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信的体现。

三是坚决反对西方干涉中国内政。西方国家有干扰别国内政的传统与癖好。随着主权观念的普及与二战后国际秩序的建立，西方国家从直接介入别国事务转化为利用“人权”、“人道主义”、“保护的责任”等手段来实现干预别国内政的目的。霸权主义、强权政治以及“新干涉主义”是威胁国际和平与安全的主要因素，同样也是威胁中国政治安全的主要外部因素。因此，旗帜鲜明地反对以任何借口干涉中国内政，并且与世界上其他发展中国家联合起来，反对西方国家恣意干涉别国内政的行为，有利于形成良好有序的国际环境。

四是在坚持对外开放中维护政治安全。维护政治安全绝不意味着要关起门来。恰恰相反，中国必须要继续深化对外开放，在不断提升对外开放水平与质量的基础上维护政治安全。在资本、人力、技术等生产要素全球流动的时代，关起门来搞建设是自欺欺人。正如邓小平所指出的：

[1] 该观点得益于刘建飞教授的指导与启发，作者对此表示感谢。

“关起门来，固步自封，夜郎自大，是发达不起来的。”^[1]因此，深化对外开放是中国特色社会主义现代化建设事业的必然要求，是中国的一项基本国策。对此，2015年11月18日，习近平总书记在亚太经合组织工商领导人峰会上再次明确重申：“中国开放的大门永远不会关上！”^[2]中国改革开放的巨大成就已经说明，只有推进对外开放事业，才能不断增强自身综合实力，中国的政治安全才能得到有效保障。因此，对外开放与维护政治安全是相互统一、而不是相互矛盾的关系。当然，在对外开放过程中要把握好分寸与尺度，要取其精华、去其糟粕，既要保持开放包容的态度，又要秉持去伪存真的精神，在经过科学的扬弃后使之为我所用。

（二）应对内部挑战的思考

一是加强政治安全意识。维护政治安全关系到中华民族的独立与伟大复兴，不应被视为仅仅是执政党的事情，而应转化为全中国人民的自觉行动。因此，加强政治安全教育，培养政治安全意识，理应成为每一位中国公民的必修课。加强政治安全意识，一方面需要从教育入手，将政治安全教育纳入到国民教育的体系之中；一方面需要做好宣传工作，发挥媒体、舆论的积极导向作用，增进全社会的自觉自省。习近平总书记指出：“宣传思想工作就是要巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础。”^[3]

二是全面从严治党。中国共产党作为执政党，是中国特色社会主义事业的领导核心。^[4]早在1987年3月，邓小平在会见美国国务卿舒尔茨时就表示：“我们说的社会主义，是具有中国特色的社会主义，而要建设社会主义，没有共产党的领导是不可能的。我们的历史已经证明这一

[1]《邓小平文选》（第二卷），人民出版社，1994年版，第132页。

[2]习近平：《发挥亚太引领作用 应对世界经济挑战》，载《人民日报》，2015年11月19日，第2版。

[3]《学习习近平总书记8·19重要讲话》，人民出版社，2013年版，第2页。

[4]《中国共产党章程》（中国共产党第十八次全国代表大会部分修改，2012年11月14日通过），载《人民日报》，2012年11月19日，第1版。

点。”^[1]2011年,胡锦涛总书记在庆祝建党90周年大会上的讲话中明确指出,“回顾90年中国的发展进步,可以得出一个基本结论:办好中国的事情,关键在党。”^[2]保持党的纯洁性,增强党的执政能力与治理能力,是确保中国各项事业全面推进的重要法宝,也是维护政治安全的基石。当前,中国共产党面临四大考验与四大危险,这要求我们党必须要全面提高党的建设科学化水平,坚持党要管党、从严治党,全面加强党的建设,包括思想、组织、作风、反腐倡廉、制度等多个方面,增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力。2014年10月8日,习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话中指出:“历史使命越光荣,奋斗目标越宏伟,执政环境越复杂,我们就越要增强忧患意识,越要从严治党……使我们党永远立于不败之地。”^[3]因此,全面从严治党是增强党的执政能力、巩固执政基础的有效途径,是新时期党领导中国特色社会主义建设事业的必然要求。

三是全面建设小康社会。全面建设小康社会就是要关注民生,把发展放在突出重要的位置。党的十八大报告指出:“以经济建设为中心是兴国之要,发展仍是解决我国所有问题的关键。只有推动经济持续健康发展,才能筑牢国家繁荣富强、人民幸福安康、社会和谐稳定的物质基础。必须坚持‘发展是硬道理’的战略思想,决不能有丝毫动摇。”^[4]习近平总书记多次强调,经济建设是党的中心工作。^[5]如果不能取得发展成就,党的执政根基、中国特色社会主义制度的优越性、国家的主权安

[1]《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年版,第208页。

[2]胡锦涛:《在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话》,载《人民日报》,2011年7月2日,第2版。

[3]习近平:《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》,载《人民日报》,2014年10月9日,第2版。

[4]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》,载《人民日报》,2012年11月18日,第1版。

[5]《学习习近平总书记8·19重要讲话》,人民出版社,2013年版,第1页。

全与意识形态安全都无法得到最大保障。全面建设小康社会就是要发展经济,让人民群众有更多获得感,从而自觉为中华民族伟大复兴的宏大事业贡献力量,以进一步筑牢中国政治安全的根基。

四是在深化改革中维护政治安全。全面深化改革是关系党和国家事业发展全局的重大战略部署,是推动中国特色社会主义发展的强大动力,也是增强中国特色社会主义优越性的重要方面。深化改革与维护政治安全是相辅相成、互相促进的。只有深化改革,才能革除弊政,保持经济社会的有序发展;只有政治安全有保障,改革才能够稳步、深入推进。党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中明确强调要坚持把完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,作为全面深化改革的总目标。^[1] 习近平总书记也多次强调:“改革开放的旗帜必须继续高高举起,中国特色社会主义道路的正确方向必须牢牢坚持。全党要坚定改革信心,以更大的政治勇气和智慧、更有力的措施和办法推进改革。”^[2] 这些充分体现了深化改革与维护政治安全的重要关系。

五是加强对青年一代的教育。中国特色社会主义事业的发展离不开青年一代的奋发有为。党的十八大报告指出:“中国特色社会主义事业是面向未来的事业,需要一代又一代有志青年接续奋斗。”^[3] 因此,加强对青年一代的教育,是从战略高度和长远角度来维护政治安全的重要一环。2013年5月4日,习近平总书记在同各界优秀青年代表座谈时,指出:“中国特色社会主义是我们党带领人民历经千辛万苦找到的实现中国梦的正确道路,也是广大青年应该牢固确立的人生信念。广大青年要坚持用邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观武装头脑,把

[1]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载《人民日报》,2013年11月16日,第1版。

[2]《习近平谈治国理政》,外文出版社,2014年版,第87页。

[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》,载《人民日报》,2012年11月18日,第1版。

理想信念建立在对科学理论的理性认同上，建立在对历史规律的正确认识上，建立在对基本国情的准确把握上，不断增强道路自信、理论自信、制度自信，增强对坚持党的领导的信念，永远紧跟党高高举起中国特色社会主义伟大旗帜。”^[1]

六是要建立健全相关法律体系，为维护国家政治安全提供法理依据。目前，中国在维护国家政治安全方面已经制定实施了一系列相关法律，如 2005 年 3 月的《反分裂国家法》、2015 年 7 月的《中华人民共和国国家安全法》等，这些法律的颁布施行，为维护国家政治安全、推进国家治理体系和国家治理能力现代化提供了坚实的法律基础。

综上所述，当前中国政治安全面临来自于外部与内部的多重挑战，其中内部挑战更为严峻。“打铁还需自身硬”。根本而言，维护中国政治安全需要继续增强中国的综合国力，不断推进和改善民生，不断提升党的建设科学化水平，实现国家治理能力与治理体系现代化。从这个角度来说，发展依然是党和国家的中心工作和第一要务。

[收稿日期 : 2015-12-17]

[1] 习近平：《在同各界优秀青年代表座谈时的讲话》，载《人民日报》，2013 年 5 月 5 日，第 2 版。

国际发展格局变化与 中国新发展观^[1]

竺彩华 张璐超

[内容提要] 发展是人类永恒的主题。长期以来，全球发展格局呈现出“北强南弱”、“北方主导”、“南方顺应”的态势。但是，伴随以中国为代表的发展中国家整体崛起，全球发展格局发生深广变化：发展中国家自身在全球发展格局中的地位发生变化，全球和区域层次的发展合作呈现出新面貌。与此同时，全球发展环境也呈现出新的挑战。因此，当今世界亟需有人代表国际社会整体以及共同的公共利益，包括那些在全球阶级分化进程中被排除在体系之外或被边缘化的人们，进行不同以往的全球性思考，形成一种积极的、共享的并能凝聚人心的、有助于引导和激励大家采取行动的全球发展观。作为一个崛起中的发展中大国，中国正在发出自己的声音向世界传递新发展观，更是在用行动诠释和践行新发展观。

[关键词] 国际发展格局 中国双重身份 中国新发展观

[作者简介] 竺彩华，外交学院国际经济学院院长、教授，和平与发展研究中心特约研究员；张璐超，外交学院国际经济学院讲师。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2016)01-0058-24

[1] 本文得到“中央高校基本科研业务费专项资金”重大项目“中国特色大国经济外交理论与实践”资助，项目编号 3162014ZYKA03。

一、新世纪全球发展格局的深广变化

新世纪以来，伴随以金砖国家为代表的发展中国家整体崛起，世界经济格局发生深刻变化，继而对全球发展格局带来深广变化，主要反映在：发展中国家自身在全球发展格局中的地位发生变化，全球和区域层次的发展合作进入新的历史时期，后 2015 发展议程重新规划了世界发展蓝图。

（一）发展中国家整体加速崛起，但内部差距有所扩大

20 世纪 80 年代以来，以中国、印度、俄罗斯、巴西和南非等为代表的一大批发展中国家经济快速增长。尤其进入 21 世纪以来，新兴市场国家经济实力进一步提升，在世界经济、贸易和投资份额中的比重不断提高。与之相对，以 G7 为代表的欧美发达国家却江河日下，世界经济重心不断向发展中经济体转移。

从经济规模看，上世纪八、九十年代，欧美等发达经济体按美元汇率计算的 GDP 占全球比重还在 80% 左右，1992 年最高时达到 83.4%，其中仅 G7 就占全球 66%；广大新兴和发展中经济体则仅占 20% 左右。但是，自从进入 21 世纪以来，发达经济体的比重已持续下降到 2014 年的不足 61%，其中 G7 降至 46%；相应地，新兴市场和发展中经济体比重则持续上升到 2014 年的 39%。IMF 预计，2019 年，发达经济体的 GDP 占全球比重将降至 57%，新兴市场和发展中经济体将升至 43%，其中 G7 降至 43%，与新兴市场和发展中经济体持平。按 PPP 计算，发达国家的经济规模在 2008 年就被新兴市场和发展中经济体赶超；到 2019 年，两者占全球 GDP 比重将是四六开。

相应的，全球贸易和投资重心也不断向发展中经济体转移。上世纪 80 年代，发达经济体占全球出口和进口的比重分别达 66% 和 72%，而发展中国家和转型经济体加起来才分别占 34% 和 28%。进入新世纪以来，发达经济体比重不断下降，而发展中国家则不断上升。到 2014 年，前者已分别降至 51% 和 55%，而后者则分别升至 45% 和 42%。发展中国家不仅日益成为全球贸易的重心，更成为全球投资的热土。上世纪 80、

90年代直至2000年,全球超过80%的直接投资都流向了发达国家,发展中国家的FDI流入在80年代还不足14%,到2000年也不过19%。但是随后流入发展中经济体的外资急剧上升。2012年,流入发展中经济体的FDI首次超过发达国家。2014年,流入发展中经济体的FDI占比高达55.5%,而发达国家则仅占40.6%。与此同时,发展中经济体也正在成为全球对外直接投资的主要来源地。1980年,发展中经济体对外直接投资才占全球的5.6%,发达国家则占94.4%;而到了2014年前者对外直接投资已占全球34.6%,发达经济体则降至60.8%。

虽然发展中国家整体加速崛起,但各地区差异巨大。从人均GNI来看,2014年,拉丁美洲及加勒比地区以4,969美元领先于其他5个发展中地区,属于中高等收入地区;再次是欧洲及中亚、中东及北非、东亚及太平洋地区,人均GNI在2,000—4,000美元左右,属于中低等收入地区;最后是撒哈拉以南非洲、南亚,人均GNI少于1,000美元,属于低收入地区。^[1]以上数据显示,发展中国家内部差距巨大,其中,发展中地区最富裕的拉丁美洲及加勒比地区的人均GNI是最贫困的南亚地区的6倍以上。

不仅如此,在同一发展中国家和地区内也存在发展不平衡的问题。根据世界银行的数据,拉丁美洲和撒哈拉以南非洲的收入分配不均的形势比较严峻。2010年,75%以上位于撒哈拉以南非洲的中低收入国家基尼系数超过0.4,所有位于拉丁美洲和加勒比海地区的中低收入国家基尼系数均大于0.4。除了收入分配不平衡问题,发展中国家在很多指标上普遍存在底层40%的人口发展慢于上层60%人口的发展,特别是在医疗服务和青少年发展方面。^[2]

最后,一些发展中国家或地区依然面临主权债务方面的严峻挑战。

[1] 根据世界银行Atlas方法,以2005年不变价美元衡量,人均GNP低于\$1,045属于低收入国家;\$1,046至\$4,125之间,属于中低等收入国家;\$4,126至\$12,745之间,属于中高等收入国家;超过\$12,746属于高收入国家。

[2] World Bank, "Global Monitoring Report 2014/2015: Ending Poverty and Sharing Prosperity," <http://www.worldbank.org/en/publication/global-monitoring-report>.

根据世界银行世界发展指标数据库,6个地理区域的发展中国家的应付未付债务总额在2006年以后均呈现较大幅度的上升,撒哈拉以南非洲地区尤其严重。虽然,发达国家对其实施了较大数额的债务豁免或削减,其应付未付债务依然高居发展中国家各地区之首。^[1]

(二) 全球发展合作步入双轨制,但南北合作仍是主体

1969年,加拿大前总理莱斯特·皮尔逊领导的国际发展委员会出版了《发展中的伙伴》一书,强调发达国家对发展中国家在官方发展援助、贸易和投资政策等若干核心问题上形成的伙伴关系,并提议捐助方提供国民总产值的0.7%作为官方发展援助。自此,“国际社会长期使用伙伴关系的概念来拟定一套关于促进发展的承诺”。^[2]2000年,联合国《千年宣言》中将促进全球发展合作伙伴关系列为八大目标之一,合作领域的侧重点也逐渐由上世纪的基础设施建设、农业、基础部门投资转向消除贫穷、促进医疗卫生和教育等社会问题。20世纪60年代不结盟运动和77国集团的建立,开启了南南合作的先河。迄今,多边体系下的全球发展合作伙伴关系已形成“双轨制”:南北合作仍然占据主导地位,但地位和作用相对下降;南南合作快速兴起,但仍不能取代南北合作的主体地位。

1. 南北发展合作保持稳步势头

一是合作理念有所提升。2002年墨西哥蒙特雷发展筹资峰会、2005年《援助实效问题巴黎宣言》、2009年内罗毕南南合作高级别会议及2011年釜山第四次援助实效问题高级别论坛等一系列推动全球发展合作的重要会议促成了2012年6月全球有效发展合作伙伴关系的形成。以2005年《援助实效问题巴黎宣言》为例,《宣言》要求捐助国提高援助实效、强调国家对发展优先项目的自主权、协调和调整捐助活动、提供可预测

[1] World Bank, World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

[2] 联合国:《千年发展目标差距工作队2013年报告——全球发展伙伴关系:我们面临的挑战》, http://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/MDG%20Gap%202013_Chinese.pdf.

且不附带条件的援助、采取以方案为基础的方法,改善采购和财政管理制度,以及制定注重成果的框架。^[1]这一宣言旨在解决官方发展援助实施效率和效果的问题,一方面通过减少援助附加条件给受援国带来的负面效应,另一方面提倡建立监测体系使援助投向受援国最需要的地方。

二是官方发展援助总量上升。以2011年不变价美元衡量,从20世纪70年代初推行全球发展合作伙伴关系起至20世纪90年代,全球净官方发展援助额从低于500亿美元左右的水平增长到1,000亿美元的水平,20年间翻了一番。但在20世纪末,“全球发展合作伙伴关系模式呈现弱化的迹象”。^[2]1990年至2000年,全球净官方发展援助额下降约20%。在《千年宣言》和全球有效发展合作伙伴关系的推动下,全球净官方发展援助在2000年后又快速增长,至2004年已恢复至1990年的1,000亿美元水平。2007年受国际金融危机的影响,小幅下降,但之后迅速恢复,至2011年已达到1,410亿美元的历史最高水平。2000年至2014年,官方发展援助大幅增长了66%。^[3]

三是贸易环境有所改善。发达国家从发展中国家特别是最不发达国家免税进口的产品占总进口的比例从2000年的65%上升为2014年的79%,从最不发达国家进口的这一比例从2000年的70%左右上升为2014年的84%。服装、农产品和纺织品是发达国家从发展中国家进口的主要产品,发达国家对这些产品征收的平均关税在2000年至2010年平均下降两个百分点;贸易援助额在2010年接近350亿美元(2011年不变价美元)。^[4]

[1] 联合国:《千年发展目标差距工作队2008年报告——为实现千年发展目标建立全球伙伴关系》, <http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/gap08/>。

[2] 联合国南南合作网, <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/Background.html>。

[3] United Nations, “The Millennium Development Goals Report2015,” [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf)。

[4] United Nations, “The Millennium Development Goals Report2015,” [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%2015\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%2015).pdf)。

四是发达国家帮助发展中国家的债务可持续性有所提高。从 2000 年到 2013 年,发展中国家外债额占出口收入的比重已从 12% 下降为 3%。^[1]

五是信息技术合作取得实效。全球手机用户从 2000 年的 7.38 亿上升到 2015 年的 70 亿。发展中国家的互联网使用情况在 2000 年后迅速提升,至 2013 年,南亚及撒哈拉以南非洲的发展中国家约有 20% 的人口可以使用互联网,其他 4 个地区均有超过 40% 的人口可以使用互联网,达到高收入国家在 2000 年的水平。^[2]

2. 南南发展合作开创全新局面

南南合作是广大发展中国家基于共同的历史遭遇和独立后面临的共同任务而开展的相互之间的合作。20 世纪 60 年代发起的不结盟运动和七十七国集团在推动南南合作、提升发展中国家的话语权以及协调其立场等方面发挥了重要作用。伴随着发展中国家的崛起,很多新兴经济体也加入到发展合作的潮流中。它们视自己为发展伙伴而非传统意义上界定的“援助国”,并在南南合作框架下贡献了新的资源及自身的发展经验,使南南合作关系通过不断创新而迸发出勃勃生机。

从合作方式和领域来看,既有单方面援助性质的合作关系,也有以互利共赢为特征的各种市场合作关系。在援助领域,过去一直是西方国家尤其是经济合作与发展组织(OECD)的发展援助委员会(DAC)占据着主导地位,引领着国际发展合作的政策与实践。但在南南合作框架下,非 DAC 成员如金砖五国近年来也成为重要的捐助方。据估计,2009 年,金砖五国对其他发展中国家的援助额达到 40 亿美元,^[3]中国是其中对外援助最多的发展中国家。在以市场为基础的合作关系中,发展中国家

[1] United Nations, “The Millennium Development Goals Report 2015,” [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf).

[2] World Bank, World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

[3] World Bank, “2013 Global Monitoring Report: Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals,” <http://www.worldbank.org/en/publication/global-monitoring-report>.

在贸易、金融、投资、产业合作、区域一体化等多领域取得积极进展。这在传统南南合作中是很少见的。以贸易为例,一些重要发展中国家伙伴包括中国、印度、印度尼西亚、智利等为最不发达国家的出口产品提供了程度很高的零关税、免配额市场准入。^[1]

从合作框架和机制来看,新型南南合作关系也得到不断充实。通过新型的机制化安排,发展中国家开启了在国际经济领域维护发展中国家共同利益的合作之旅,如:金砖国家集团、20国集团中的新兴经济体11国集团、国际气候谈判中基础四国集团等等。此外,南部非洲合作银行、中非基金、金砖国家开发银行以及正在推进中的上合组织开发银行等开发性金融合作机构的建立,更是开创了南南合作的全新形式。亚洲基础设施投资银行则进一步开启了兼具南南和南北合作性质的新模式。通过丰富南南合作的内涵,发展中国家在全球治理中发挥着越来越重要的作用;同时,以互利共赢为基础的合作将不仅发挥“授人以鱼”的功能,更能达到“授人以渔”的目标。

3. 南北发展合作执行效果欠佳

根据2002年《蒙特雷共识》重申的目标,发达国家官方发展援助应达到其GNI 0.7%,但这一目标不仅从未达到,反而实际援助百分比与目标援助百分比的差距存在进一步扩大的趋势。全球净官方发展援助额占GNI的百分比在20世纪60和90年代有两次较大幅度的下滑,在1970年和2000年左右形成两个大的谷底。2014年,仅英国、丹麦、挪威、卢森堡、瑞典和阿拉伯联合酋长国达到了0.7%的标准,DAC国家平均比率为0.29%(低于2013年的0.3%);美国、日本的比率仅为0.19%,法国为0.36%,与既定目标有很大差距。^[2]另外,从“援助有效性”来看,在2013年对《巴黎宣言》的12个评估援助有效性指标的测度中,只有

[1] 联合国:《千年发展目标差距工作队2013年报告——全球发展伙伴关系:我们面临的挑战》, http://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/MDG%20Gap%202013_Chinese.pdf.

[2] 根据OECD/DAC的CRS数据库计算, <http://www.oecd.org/dac/stats/>。

指标 4^[1] 达到了预期标准, 虽然 DAC 援助国 86% 的 ODA 是不附加条件的,^[2] 但仍有高达 60% 的比例是拨付给本国企业的, 这种隐性的条件性也同样影响了援助的效果。^[3]

债务可持续性问题的缓解, 但风险犹存。尤其援助国在开展债务减免计划时, 往往会附加诸如“华盛顿共识”之类的限制条件, 而这些限制条件被证明只会使债务国的经济状况进一步恶化, 债务问题也随之加剧。^[4] 同时, 如果援助国以债务减免来替代援助的增加, 无益于实现债务可持续性。^[5] 有研究证明, 接受债务减免的国家并没有比其他国家取得更大的 MDGs 进展。^[6]

在国际贸易领域, 对发展中国家来说非常重要的农产品领域, 进口关税并未出现显著下降, 2011 年的平均关税仍高达约 50%; 而且, 2011 年 OECD 国家的农业补贴为 4,070 亿美元, 是其援助额的 3 倍。^[7] 发展中国家的农产品一方面面临着高关税和高补贴, 另一方面还要面临更为严重的非关税壁垒, 特别是技术壁垒和绿色壁垒。^[8]

[1] 指标 4 是指通过援助合作增强受援国的能力建设, 要求与受援国实施技术合作的比例达到 50%, 2010 年的实际完成值为 57%, 成为《巴黎宣言》唯一完成的指标。

[2] 根据 OECD/DAC 的 CRS 数据库计算, <http://www.oecd.org/dac/stats/>。

[3] Charles Kenny, “The Global Partnership for Development : A Review of MDG 8 and Proposals for the Post-2015 Development Agenda,” *Report Submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda*, 2013, p.7.

[4] Jeffrey D. Sachs, “Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries,” *Brookings Papers on Economic Activity*, No.1, 2002, pp.1-28.

[5] Serkan Arslanalp and Peter B. Henry, “Debt Relief,” *NBER Working Paper No. 12187*, Cambridge, 2006, pp.1-22.

[6] Charles Kenny, “The Global Partnership for Development : A Review of MDG 8 and Proposals for the Post-2015 Development Agenda,” 2013, pp.42-43.

[7] United Nations, “MDG Gap Task Force Report 2012—The Global Partnership for Development : Making Rhetoric a Reality,” http://www.un.org/millenniumgoals/2012_Gap_Report/MDG_2012Gap_Task_Force_report.pdf.

[8] Jean-François Arvis et al., “Trade Costs in the Developing World : 1995-2010,” *World Bank Policy Research Working Paper 6309*, Washington DC, 2013, pp.1-44.

在基本药物方面，由于公共投入不足、私人主导的药物市场的价格远远高于国际平均价格等原因，导致目前发展中国家大量人群仍然无法获得一些基本药物。^[1]

在信息和通讯技术使用方面，发达国家和发展中国家之间的“数字鸿沟”依然存在且呈扩大趋势。2001年发达国家固定宽带使用者/每百人为2.5，发展中国家为0；而2013年前者为27，后者仅为6；两者移动宽带之间的差距则更大，分别为75和20。此外，发展中国家信息和通讯技术的质量更是远远落后于发达国家。^[2]目前，全球仍有40亿人不能上网，其中90%来自发展中国家。^[3]

（三）区域发展合作步入新阶段，但发展中国家面临新挑战

作为全球发展合作的补充，区域合作的全面展开和快速推进，对全球发展格局带来深广影响。全球发展伙伴关系体系更趋完善，区域合作与多边、双边体系一道，越来越成为全球发展伙伴关系的重要组成部分。对于发展中国家而言，参与区域合作的模式有两种：南南型一体化和南北型一体化。

1. 南南型区域一体化合作全面开花

南南型区域经济一体化组织是由众多发展中国家组成，旨在加强发展中国家间的经济贸易往来，是发展中国家集体自力更生的表现之一，其最大和最具实现可能的收益是成员国和整个集团整体对外谈判的优势上升，影响力增大。在全球化挑战面前，发展中国家间的新区域经济合作组织不断出现，原有区域经济合作组织不断推出新的合作领域。迄今为止，亚非拉发展中国家已成立了数十个区域一体化组织。在亚洲，东盟的经济一体化进展较快，还有阿拉伯共同市场、海湾合作委员会；在

[1]UNICEF/WHO, “Immunization Summary,” http://www.childinfo.org/files/immunization_summary_2012_en.pdf.

[2]United Nations, “The Millennium Development Goals Report 2013,” New York, 2013, pp.56-57.

[3]United Nations, “Goal 17: Revitalize the global partnership for sustainable development,” <http://www.un.org/sustainabledevelopment/globalpartnerships/>.

拉美,目前已形成以南方共同市场、安第斯共同体、加勒比共同体、中美洲共同市场、拉丁美洲一体化联盟等为核心的区域集团化趋势,并在各区域集团之间表现出互动和互融的势头;在非洲,目前已形成东南非共同市场、东非共同体、南部非洲发展共同体、西非国家经济共同体、中部非洲经济和货币共同体、大湖国家经济共同体、马格里布联盟等重要的区域经济一体化组织^[1]。在这些组织中,有的完全以经济合作为宗旨,有的则将合作领域扩大到非经济领域。

2. 南北型区域一体化合作不断升级

1994年,美、加、墨组成的北美自由贸易区成立,标志着世界上首个南北型区域经济一体化组织诞生。自此,南北模式的区域经济一体化开始在世界范围内蓬勃发展。2004年,随着东欧10国的加入,欧盟也由北北型转变为南北型一体化组织。目前,南北型FTA已成为一种发展趋势,欧盟、美国、日本等发达国家相继与许多发展中国家签订了区域或双边的FTA。从合作内容来看,南北型一体化不仅涉及关税等各种贸易壁垒,还涉及到更为广泛和深入的一体化问题(如边境内问题),越来越反映出发达国家在南北型区域经济一体化中所追求的政治意图。参加南北型区域经济一体化集团的发展中国家可以为其经济发展带来种种机遇,如吸收发达国家的资本、技术和管理方法;利用发达国家市场扩大商品和劳务输出;提高生产效率和工业化水平;获得更多技术转让和其他形式的经济援助等。^[2]因此,南北型一体化模式带来经济福利净增加的可能性更高,但也同时伴随着更高代价的地位附属化、内政被干涉乃至国家主权让渡的风险。^[3]如,与美国签订的南北型自贸协定中就包含有“透明度”原则,要求伙伴国国内政策、法规如有变化,必须与美

[1] 王跃生、马相东:《全球经济“双循环”与“新南南合作”》,载《国际经济评论》,2014年第2期,第61-80页。

[2] 韦金鸾:《南北型区域经济一体化的影响》,载《世界经济研究》,2001年第6期,第34-38页。

[3] 王丽:《发展中国家参与区域经济一体化的模式选择》,载《经济导刊》,2008年第5期,第55-56页。

国商业团体或美国政府协商或考虑它们的建议，这种对伙伴国立法权利的干涉已经直接损害到伙伴国的主权利益。

3. 跨区域巨型 FTA：发展中国家面临新一轮被边缘化之虞

20 世纪 90 年代以来，区域经济合作打破了狭义的地域相邻概念，出现了跨洲、跨洋的区域合作组织。发展中国家区域合作迅速发展的同时，也必须重视全球区域一体化的新趋势及其对发展中国家的影响。最新趋势就是，以 TPP、TTIP 为代表的发达国家主导的高标准、排他性区域合作形式正在成为区域经济合作的主流。美欧大力推进高标准自贸区建设，谋求深层次规制改革和超越 WTO 范畴的自由化，其目的就是为了应对以中国为首的新兴经济体的崛起和竞争，通过谋求制定新国际经贸规则主导权来寻求依托新载体以提振自身经济，进而巩固在全球经济体系中的主导地位。更值得关注的是，TPP 谈判的背后是美国的资本力量，一旦成功运行，主权国家法律必须服从 TPP 协定精神，发展中主权国家在强大如帝国般的跨国公司面前将面临更大风险，如被外国投资者起诉的风险。又如，TPP 将通过一系列知识产权保护规则来使发达国家的制药公司扩大甚至是无限期扩大它们在专利药品上的垄断权，同时通过在未来几年内引进新药品，来限制药物仿制品竞争者进入市场。这将使广大发展中国家获取廉价药物的希冀成为泡影。

（四）从千年发展目标到可持续发展议程：真正考验仍在于实施

2015 年联合国发展峰会通过了具有里程碑意义的 2015 年后可持续发展议程，规划了未来 15 年世界发展蓝图。与联合国千年发展目标相比，新议程主要呈现如下四大特点。

1. 领域全面性 新议程涵盖了 17 个可持续发展目标及 169 项子目标，分别涉及：消灭贫困、消灭饥饿与粮食安全、健康与福利、高质量教育、性别平等、清洁用水与卫生、可支付的清洁能源、经济增长与就业、产业与创新和基础设施、减少不平等、可持续的城市与社会、负责任的消费与生产模式等。上述目标涉及环境保护、经济发展和社会进步等领域的方方面面，完全反映了人类社会可持续发展的要求。

2. 责任共担性 过去 MDGs 所确定的发展目标都是针对发展中国家

的，而新议程最明显的区别就是把发展目标既指向了发展中国家，也指向了发达国家。这体现了发展是各国共同但有区别的责任原则，尤其在经济增长与就业、负责任的消费与生产模式、气候变化等议题上，发达国家应承担起更多责任。新议程在强调各国对本国经济和社会发展负首要责任的同时，特别强调发达国家调动财政资源对发展中国家开展能力建设、以优惠条件向发展中国家转让无害环境的技术等。

3. 参与广泛性 新议程明确提出，需要重振全球伙伴关系的活力以确保它得到执行。这一伙伴关系将推动全球高度参与，把各国政府、私营部门（包括大型跨国公司和广大中小企业）、民间社会组织（包括各类慈善组织、志愿团体等）、联合国系统和其他行为体（如区域和地方当局、次区域机构、国际机构、学术界等）召集在一起，调动现有的一切资源，协助落实所有目标和具体指标。

4. 实施艰巨性 如何在发展水平不一的全球各地实现可持续发展目标，是新议程的关键。由于涵盖领域更广、目标更多，新议程实施的任务将更艰巨、难度将更高。主要面临三个艰巨任务：一是设计科学的、可充分跟踪目标的指标体系。科学的指标设计本身要求考虑各国的差异，体现共同但有区别的责任原则，而这一过程一定会成为各国、各利益攸关方的再次博弈过程。二是建立可靠的信息和数据系统。很多发展中国家的数据建设能力还非常滞后，容易导致在很多领域缺少相应的政治承诺。三是推动国际发展合作。新议程涉及很多国际发展合作，如：在区域和国际层面制定可靠的政策框架来支持更多的投资用于消除贫困；增加对发展中国家的贸易援助；通过强化融资、科技与技术支持来促进发展中国家的可持续基础设施开发。MDG8的经验表明，导致大多数发达国家未能实现官方发展援助等承诺的原因之一，就是在五个合作领域中缺乏具有时间约束的量化目标。^[1]新议程也面临同样问题。

[1] United Nations, “MDG Gap Task Force Report 2015—Taking Stock of the Global Partnership for Development,” <https://www.un.org/development/desa/publications/mdg-gap-task-force-report-2015-taking-stock-of-the-global-partnership-for-development.html>.

二、中国国际身份的重新定位

经过近 37 年发展，中国已经从一个经济发展落后的国家跻身于世界第二大经济体，中国的发展对世界举足轻重：一是作为世界大家庭一员，中国自身发展对全球发展贡献巨大；二是中国仍是一个发展中国家，在发展过程中积累的发展问题也成为世界性的发展问题。

（一）自身发展对全球发展作出巨大贡献

中国占世界近五分之一人口。满足这么多人口的衣食住行、提供教育和就业等，本身就是对全球发展的巨大贡献。作为世界最大的发展中国家，中国的发展就是世界的发展。

1. 中国经济发展

一是经济总量快速提升。按美元汇率计算，中国 GDP 规模从 1980 年占世界 2.8%、排名第十快速晋升到 2010 年占世界 9.1%、排名第二的行列，2014 年世界占比又进一步上升至 13.4%。根据 IMF 预测，2020 年中国经济在世界的比重将进一步上升至 16.5%，而美国则降为 22.9%，中美的差距将进一步缩小。以购买力平价计算，中国经济甚至在 2014 年就超越了美国，成为世界第一经济大国。

二是生产领域成为世界第一工业大国。在金融危机前的 2007 年，中国工业生产总值还只有美国的 62%。到 2011 年，中国工业生产总值达 2.9 万亿美元，已经是美国的 120%，更是达到德国的 346% 和日本的 235%。其中，中国装备制造业总值占全球比重在 2013 年已超过 1/3，稳居世界首位。^[1]自 19 世纪 80 年代初超越英国以来的整整 130 多年里，美国从未被任何国家取代其工业领袖国地位。可以说，中国取代美国确立了世界第一工业生产国地位，这是世界工业格局的颠覆。

三是对外贸易方面日益成为进口大国。与世界第一工业生产国地位相匹配的，是中国在货物贸易领域的地位。2009 年，中国超越德国，成为世界第一大出口国，2013 年，中国超越美国，成为世界第一货物贸易

[1] 人民网：《我国装备制造业产值居世界首位》，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0402/c1026-24809016.html>。

大国。中国强大的出口能力为世界各国提供了物美价廉的商品，提升了世界各国的整体福利水平。同时，作为全球第二大进口国，中国正成为“世界市场”，扮演着全球产品购买者和世界需求支撑者角色。2014 年中国进口 1.96 万亿美元，未来 5 年中国进口总量预计可以达到 10 万亿美元。

四是国际投资方面日益成为投资大国。自 1993 年起，中国吸引外商直接投资一直居于发展中国家之首。2003 年，曾首次超越美国成为第一大外资流入国。2014 年，中国吸引外资再次跃居世界第一，达 1,280 亿美元。^[1]与此同时，中国也正在成为世界投资大国。2014 年，中国总共实现对外直接投资 1,231 亿美元，^[2]双向投资已接近平衡。

五是中國日益成为国际金融的稳定力量。金融危机爆发以来，在西方金融机构和金融体系作为“震中”摇摇欲坠之际，中国金融体系的相对稳定对全球金融体系起到了积极的稳固作用，中国持有的上万亿美元的盈余提供了关键性的防波堤作用。当前，中国的外汇储备已达 3.8 万亿多美元，这为中国防范金融危机筑起了一道坚实屏障，同时也为中国承担相应国际义务、提供国际公共产品提供了资源保障。

2. 中国社会发展

一是减贫成就世界瞩目。改革开放 30 多年来，中国创造了人类历史上速度最快的减贫纪录，为世界减贫事业做出了巨大贡献，对发展中国家实现经济转型和消除贫困提供了可借鉴的模式。按照世界银行每天 1.25 美元（2005 年的购买力平价）的贫困标准，1981 年全球贫困人口 19.38 亿，到 2010 年减少到 12.12 亿，全球贫困人口减少 7.26 亿。同期，中国的贫困人口由 8.35 亿减少到 1.57 亿（2009 年），贫困人口减少 6.78 亿。全球贫困人口数量减少的成就 93.3% 来自中国。^[3]

[1] UNCTAD, “Global Investment Trends Monitor No.18,” http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2015d1_en.pdf.

[2] 商务部，国家统计局，外汇管理局：《2014 年度中国对外直接投资统计公报》，北京：中国统计出版社，2015 年 9 月。

[3] 国务院扶贫办：《中国对世界减贫贡献》，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/11/c_127086679.htm。

二是人类发展指数稳步提升。人类发展指数（HDI）主要由以“收入水平、教育水平、平均寿命”等变量按照一定方法计算而成，是衡量一国经济社会发展水平的指标。HDI 越是接近 1.00，说明该国家的经济社会发展水平越高。中国的人类发展指数提升迅速，从 1990 年的 0.502 上升到 2013 年的 0.719，在世界 187 个国家和地区中排名第 91 位，指数上升高达 43%。而同期全球人类发展指数平均值从 0.597 上升到 0.702，指数仅增加 17.6%。^[1]

（二）中国的发展命题依然存在

尽管取得骄人成绩，但发展中国家所存在的发展问题，中国依然存在，尤其以人均发展水平衡量，中国仍然是典型的发展中国家。中国的发展之路依然漫长。

1. 人均收入和人均资源偏低

根据世界银行 2015 年 4 月发布的世界发展指标（WDI），2013 年中国人均 GNI 为 6,560 美元，在有统计数据的共 175 个国家中排名第 76 位。但由于世界收入分配极不均衡，尽管占世界 1/5 人口的中国排名在世界中上水平，但其人均收入水平仍远低于世界平均水平 12,781 美元，仅及世界平均水平的一半。尤其与发达国家相比，中国人均收入水平相去甚远，仅及挪威的 6.4% 和加拿大的 12.6%。

同时，中国资源总量虽大，但由于人口众多，矿产、土地、森林、淡水等各种资源的人均占有量非常低下。例如，淡水资源总量为 28,000 亿立方米，占全球水资源的 6%，仅次于巴西、俄罗斯和加拿大，居世界第四位，但人均只有 2,200 立方米，仅为世界平均水平的 1/4，在世界名列 121 位，是全球 13 个人均水资源最贫乏的国家之一。^[2]

2. 减贫的任务依然艰巨

[1] UNDP, “Human Development Report 2014: Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience,” <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/2014-human-development-report/>.

[2] 新华网：《我国是全球 13 个人均水资源最贫乏的国家之一》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-03/21/content_1376703.htm。

尽管中国现在经济总量占世界第二位，但是面临的贫困形势依然严峻。根据国务院扶贫办信息，中国仍有 8,000 多万贫困人口。湖南、河南、广西、四川、贵州、云南这 6 个省份的贫困人口都在 500 万以上。全国有 3,917 个村不通电，影响近 380 万人。连片特困地区有 3,862 万农村居民和 601 万学校师生没有解决饮水安全的问题。近 10 万个行政村不通水泥沥青路。到 2012 年底，592 个扶贫开发工作重点县农民人均纯收入不足全国平均水平的 60%，农民医疗支出仅为全国农村平均水平的 60%，文盲、半文盲的比例比全国要高 3.6 个百分点。^[1]

3. 发展不平衡问题突出

一是城乡发展不平衡。30 多年的经济增长为中国带来了经济发展的奇迹，但在这一过程中，收入不平等問題日益突出。基尼系数 2009 年高达 0.490，之后分别为 2010 年 0.481，2012 年 0.474，2014 年 0.469，虽呈逐步回落趋势，但仍明显高于警戒水平 0.4。收入不平等的主要表现就是城乡和地区之间的收入差距拉大。尽管城镇化不断发展，但农村人口仍占很大比重，2014 年 13.67 亿总人口中，仍有 6.19 亿人住在农村，占总人口的 45.2%。从这个意义上说，中国还是一个农村经济国家。而且，农村与城市的收入差距有扩大之势。在改革开放初期，城市居民人均可支配收入是农村居民人均纯收入的大约 2 倍左右，但到 2009 年已高达 3.33 倍。之后，在国家“三农政策”扶持下，差距虽有所缩小，但到 2012 年仍达 3.1 倍多。另外还有一个不可忽视的问题就是城乡“数字鸿沟”。截至 2014 年 12 月，我国网民中农村网民占比 27.5%，远低于其人口占比 45.2%。尽管农村地区网民规模、互联网普及率不断增长，但是城乡互联网普及率差异仍有扩大趋势，2014 年城镇地区互联网普及率超过农村地区 34 个百分点。^[2]

二是地区发展不平衡。2014 年，广东省居地区生产总值第一，达

[1] 人民网：《我国仍有 8000 多万贫困人口湖南等六省份超 500 万》，<http://society.people.com.cn/n/2014/1215/c136657-26210645.html>。

[2] 杨文明、朱家顺：《中国城乡“数字鸿沟”扩大应用不足成软肋》，<http://finance.people.com.cn/n/2015/0226/c1004-26596785.html>。

1.1 万亿美元,而西藏则仅有 150 亿美元,两者相差 73 倍之多。从人均 GDP 来看,2014 年,天津、北京、上海、江苏、福建和广东等 9 个行政区域人均 GDP 已超过 1 万美元(平均 1.3 万美元),而贵州则仅有 4,297 美元,不及发达地区的 1/3。经济发展的不平衡也导致社会发展不平衡。根据 2010 年人口普查数据,上海、北京平均预期寿命可以超过 80 岁,而在西藏、云南的平均预期寿命则还不到 70 岁;^[1]2014 年,西部地区孕产妇死亡率是东部的 2.6 倍,5 岁以下儿童死亡率是东部的 3.1 倍。^[2]

4. 绿色发展任重而道远

中国经济还处于发展中阶段,但资源和环境的矛盾已经十分突出。《2014 人类绿色发展报告》选择极端贫困、饮水、教育、卫生、健康、收入、空气污染、气候变化、土地、森林、生态、能源 12 个领域的指标,构建了人类绿色发展指数指标体系,综合测算了 123 个国家的人类绿色发展指数。^[3]中国在 123 个国家中位列第 86 位,绿色发展任重而道远。尤其大气污染、水环境污染、垃圾处理、土地荒漠化和沙灾、水土流失等问题已经到了不可不治的地步,也是中国进一步发展的最大瓶颈。例如,根据 2014 年环保部发布的信息,我国有 2.5 亿居民的住宅区靠近重点排污企业和交通干道,2.8 亿居民使用不安全饮用水。^[4]作为最大的碳排放国家,推行节能环保、减少碳排放、积极应对气候变化,已成为中国自身发展的迫切需要。

三、中国新发展观

中国一方面作为大国,理应在国际体系中占据应有地位,承担应

[1] 数据来源:中国国家统计局数据库。

[2] 新华网:《2014 年中国孕产妇死亡率下降至 21.710 万》, http://news.xinhuanet.com/2015-03/20/c_1114714078.htm。

[3] 此报告由北京师范大学经济与资源管理研究院和西南财经大学发展研究院合作完成。

[4] 新京报电子报:《2.8 亿居民使用不安全饮用水》, http://epaper.bjnews.com.cn/html/2014-03/15/content_500157.htm?div=-1。

有责任，做出应有的贡献；另一方面作为发展中国家，中国不仅有身居全球体系外围和底层的切身历史记忆，而且仍面临许多与一般发展中国家相同的发展问题。正是在这一背景下，中国的新发展观逐渐成型。在2015年联合国发展峰会上，中国国家主席习近平明确向世界提出了“公平、开放、全面和创新”的发展理念。新发展观表明，中国对自身和人类发展的认识更加深刻，更具有高度，也更能体现出中国是负责任、敢担当的大国。

（一）公平发展理念

2008年国际金融危机以来，世界经济进入了深度调整期，经济格局演变、全球化动力转换和规则重构是其中三大突出表现。在这一进程中，原有的发展不平衡问题更加突出：当发展中国家急需发展工业的时候，全球却面临着生态环境的约束；当发展中国家迫切需要人才与科技的时候，发达国家正悄然广揽人才，并忙于推销知识产权保护；当发展中国家还在努力消除进入发达国家市场壁垒的时候，发达国家已经另起炉灶准备出台新的规制标准和更高的壁垒。此外，各国获取信息、知识、技术、教育和社会资源的机会很不平等；气候变化、自然灾害、经济危机等对不同人群产生的冲击也大不相同。总而言之，对发展中国家而言，世界发展环境并不乐观。

随着国际经济地位上升以及参与全球治理的能力和意愿的不断提升，发展中国家对于公平发展的呼声比以往更加强烈。公平发展就是要让发展机会更加均等，不能一部分国家发展、另一部分国家不发展。一方面，公平发展理念要求尊重一国的发展权，在尊重各国不同国情、发展水平和发展阶段，支持各国自主选择适合本国的发展模式和发展道路的基础上，努力建立公正合理的国际政治经济新秩序，消除发展的各种国际性障碍，使发展中国家能够民主、平等、自由地参与国际事务，真正享有均等的发展机会。另一方面，公平发展理念要求正视各国发展能力。发展中国家与发达国家不可能站在同一条起跑线上，对于多数发展中国家来说，它们的发展更依赖于外部环境从而也更具有脆弱性。因此，“公平发展”并不意味着各种市场竞争规则的普适性，而是意味着基于

历史和现实的考虑，继续给予发展中国家“特殊和差别待遇”的考虑。尤其在可持续发展议题上，坚持“共同但有区别的责任”原则，各国根据自己能力，以各自方式实现发展并参与全球发展合作。

（二）开放发展理念

改革开放，为中国经济发展带来了巨大红利，成为中国经济发展的宝贵经验。为此，中国始终相信，世界各国在资源禀赋、经济和技术发展水平、经济结构等方面存在着巨大差异，而差异即意味着各国之间存在优势互补的潜在收益，唯有开放与合作才能使潜在收益转化为实实在在的经济利益。在经济全球化的今天，发展已经成为世界性命题，发展中国家长期面临艰巨的发展任务，自不必赘述。自国际金融危机爆发以来，发达国家的发展前景也不容乐观。美国、欧洲、日本的经济形势跌宕起伏，经济危机甚至引发政治不稳、社会动荡，使这些长期富足、稳定的发达国家也面临摆脱困境、推动发展的难题。

面对全球发展中的问题，任何国家都不可能独善其身，合则强，孤则弱。只有在谋求自身发展同时促进其他国家共同发展，在实现各国美好梦想的过程中相互支持、相互帮助，才能真正摆脱困境，实现共同发展和互利共赢。开放的发展理念，即意味着要让发展成果惠及各方。因此，发达国家与发展中国家都应秉承开放的共同发展、合作共赢理念，在发挥各自比较优势的过程中推动各国提高开放水平，使世界经济在开放中融合、在融合中发展，形成发达国家与发展中国家推动全球经济增长的“双引擎”和互利互补的新态势。^[1]最终让不同发展道路交汇在成功的彼岸，让发展成果为各国人民共享。

（三）全面发展理念

在经济全球化的进程中，全球环境亦面临越来越严峻的考验。气候变化、臭氧层破坏和损耗、生物多样性减少、土地荒漠化、森林植被破坏、水资源危机等，无不威胁着人类的可持续发展。不管是发达国家还是发展中国家，都不能幸免环境恶化带来的损害。此外，地缘政治结构

[1] 沈思：《坚持共同发展，实现合作共赢》，http://www.qstheory.cn/laigao/2014-07/06/c_1111478629.htm。

导致的传统和非传统安全局势恶化问题不仅使发展无从谈起，更是引发了严重的社会问题。例如，叙利亚内战引发的难民潮就给欧洲带来了困境。绿色发展、和平发展已成为发达和发展中国家都必须直面的课题。

全面发展，就是要实现经济、社会 and 环境的可持续发展，实现人与社会、人与自然的和谐共处。为此，全面发展理念要求各领域有序发展、各利益攸关方协调发展。全面并不意味着没有重点，更并不意味着无序，当前仍应将解决贫困、饥饿、卫生等涉及发展中国家人民基本生存问题作为核心议题以缩小发展差距，并在此基础上探讨有效应对气候变化、能源资源安全、经济增长乏力等新挑战，以真正实现可持续发展。同时，全面发展理念还必须置于历史框架中，既要强调环境与发展之间的相互关系，同时又必需考虑发达国家和发展中国家在这一问题上的历史责任和协调关系。对于发达国家而言，“绿色经济”仅仅是原有工业设施和技术绿色化改造问题，而对发展中国家而言则要同时完成工业化和绿色化，这对于尚未解决贫困和温饱问题的发展中国家而言无疑是一个两难的选择：没有绿色工业化就是走发达国家以牺牲环境为代价的工业化老路；然而，如果没有经济可持续发展，环境和社会发展也难以持续。^[1]因此，基于全面发展理念，在不同国家参与可持续发展议程上，也必须坚持“共同但有区别的责任”原则，同时还要谨防“人道主义干涉”的泛滥。

（四）创新发展理念

国际金融危机及接踵而来的主权债务危机，使世界经济的复苏进程一波三折，呈现出一种新常态，主要体现为：增速放缓、结构调整和规则重构。世界经济增速放缓是因为不论发达国家还是新兴经济体和发展中国家经济增长都遇到问题，未能恢复到危机前水平。其中最大的问题就是经济结构调整，中国经济结构和增长模式需要调整，美国正在进行再工业化，欧洲和日本则面临高福利、高债务、老龄化等严峻问题。在世界经济进入深度结构性调整背景下，各国纷纷强化创新战略部署。日本于 2009 年出台了《数字日本创新计划》，确定进入科学技术立国与战

[1] 侯元兆：《“里约+20”的绿色发展思想及其展望》，载《中国地质大学学报（社会科学版）》，2012 年第 6 期，第 4 页。

略调整阶段；欧盟于2010年通过了《欧洲2020战略》，其中重点之一就是实现以发展知识经济为主的智能增长，把研发经费在欧盟GDP中所占的比重从1.9%提高到3%；美国于2011年出台《创新战略》，指出美国未来的经济增长和国际竞争力取决于其创新能力。^[1]同时，世界经济新常态给发展的外部环境带来挑战：发达国家发展援助能力弱化；贸易投资保护主义重新抬头；新一轮国际规则创新导致发展中国家被进一步边缘化等等。

面对世界发达国家的超前部署，再加上自身经济面临的新常态，中国也开始把科技创新的战略地位提高到前所未有的高度。党的“十八大”明确提出：“科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置”。^[2]因此，中国要实施创新驱动发展战略，加快实现由低成本优势向创新优势的转换，为经济持续发展提供强大动力。同时，创新发展理念也积极推动发展中国家努力创造对自身有利的发展环境，因此，RCEP谈判、亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行等各种新框架、新机制也不断应运而生。

四、新发展理念引领下的中国行动

在新发展观引领下，中国以和平发展为世界大义，以合作共赢为世界大利，把自身发展与世界发展联系起来，积极参与全球发展合作，努力构建发展伙伴关系，以行动践行着新发展理念并实现了自身发展与全球发展的良性互动。

（一）开创南北发展合作新模式

中国兼具大国和发展中国家的特点。作为大国，中国已成为国际发展援助中的一支重要力量，有着一般发展中国家所不具备的国际影响力，

[1] 魏全忠：《“创新驱动”发展战略的几点思考》，<http://theory.people.com.cn/n/2014/1120/c40537-26061968.html>。

[2] 人民网：《必须把科技创新摆在国家发展全局的核心位置》，<http://theory.people.com.cn/n/2012/1213/c352852-19882761.html>。

中国发展理念还促使人们反思西方发展理论、政策和实践；作为发展中国家，中国更加了解发展中国家的迫切需求和对国际社会的期望，形成了具有中国特色的发展援助模式。同时作为“受援国”和“援助国”的身份，使得中国天然具有将“传统援助国”与“新兴援助国”、将“南方国家”与“北方国家”、将“受援国”与“援助国”联系在一起的特质和潜力。因此，中国更是南北发展合作中的一股中间力量，可以充分弥合双方在发展领域的分歧，推动国际发展机制由西方单一机制向南北混合机制过渡，从而使更广泛框架下的发展援助体系得以成型。

在中国努力下，新的南北发展合作模式和机制正在形成。例如，中国倡议成立的亚洲基础设施银行吸引了 22 个发达国家和 35 个发展中国家的积极参与，堪称国际合作中少有的例子——在核心领域由发展中国家提出概念并受到西方国家的认同。近年来，在国际重大问题上南北国家之间、甚至南南国家之间很难形成一致认识，但是在亚投行问题上却出现了逆转，尤其从西方国家一开始直截了当拒绝到后来争先恐后加入，不难看出其对亚投行立场的转变。这不仅仅是对亚投行的认同，也是对中国发展模式的认可。这是南北发展模式的巨大创新。此外，中国还在积极推进具有南北合作性质的三方合作，将北方国家和南方国家的比较优势结合起来，融合各自的知识、经验、资金等优势以共同促进受援国的发展。^[1]目前，中国与法国、西班牙正在积极探索合作开发亚非拉市场的具体项目，将主要集中于相关发展中国家的基础设施建设领域。

（二）提升南南发展合作层次

长期以来，西方国家尤其是经济合作与发展组织（OECD）的发展援助委员会（DAC）在国际发展事务中占据着主导地位，引领着国际发展合作的政策与实践。20 世纪 90 年代中后期以来，中国开始加大“走出去”的步伐，通过中非、中拉、中阿等一系列周边合作机制提升了南南合作层次，开创了具有中国特色的南南发展合作模式。这种模式的最大特点就是充分尊重受援国的选择，坚持不干涉内政、不附加政治条件、

[1] 黄梅波、唐露萍：《三方合作：推进全球伙伴关系的可行路径》，载《国际经济合作》，2013 年第 8 期，第 55-60 页。

不使受援国造成依赖的“三不”原则。^[1]这与西方国家将援助当作推广“民主”和“自由”等价值观,实现本国政治和外交目标,甚至是在受援国培植亲己势力并颠覆对方政权的有力工具的做法形成鲜明对比。与此同时,中国还通过实实在在的来帮助来努力提升受援国的能力建设,使其真正成为掌握自己命运的主人。在 2015 年联合国发展峰会上,中国承诺设立南南合作援助基金、增加对最不发达国家投资、免除部分发展中国家政府间无息贷款债务、设立国际发展支持中心、倡议探讨构建全球能源互联网等。这不仅给发展中国家带来实实在在的福祉,同时也为南南合作注入了新的活力和动力。

(三) 以区域发展合作带动全球发展合作

当前,美欧等发达国家引领的区域一体化浪潮使得广大发展中国家再次面临被边缘化之虞。以务实合作为主要内容的“一带一路”倡议分别从陆上和海上推进互联互通,拓展开放通道,目的就是使相关国家在平等互利的基础上深化区域合作,为欧亚大陆乃至全球共同发展创造新的合作点、需求点和增长点。目前,正优先部署联通与巴基斯坦、孟加拉国、缅甸、老挝、柬埔寨、蒙古国、塔吉克斯坦等不发达邻国的铁路、公路项目;未来 5 年,中国将为周边国家提供 2 万个互联互通领域的培训名额,帮助周边国家培养自己的专家队伍。^[2]为解决发展中国家互联互通资金缺乏问题,中国积极出资建立金砖国家开发银行、亚洲基础设施投资银行、上合组织银行以及丝路基金等区域开发性融资平台。除了“一带一路”,2014 年北京主办的 APEC 峰会包括的三大议题(推动区域经济一体化;促进创新发展,推动经济改革和增长;加强全方位互联互通和基础设施建设)无一不紧扣发展问题。不仅如此,中国还出资 1,000 万美元支持 APEC 组织机制建设和能力建设。中国的慷慨和自信,正是源于“发展是硬道理”的理念自信,中国贡献正在为本地区长期发展注入新动力。

[1] 中国国务院新闻办公室:《中国的对外援助》, <http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2011/Document/896471/896471.htm>。

[2] 财新网:《习近平在“加强互联互通伙伴关系”对话会的讲话》, <http://www.caixin.com/2014-11-08/100748550.html>。

（四）积极构建全球发展伙伴关系网络

中国始终积极参与构建全球发展伙伴关系。一方面，分享中国发展故事成为中国与广大发展中国家交往的重要内容，中国发展模式已成为广大发展中国家效仿的榜样。另一方面，中国不仅注重追求自身经济发展，还注重世界各国的共同发展，努力为国际社会共同利益做出实实在在的贡献，展现了负责任大国的形象。2015年，习近平主席在金砖国家领导人第七次峰会上发表了题为《共建伙伴关系共创美好未来》的演讲，阐述了中国对伙伴关系的理解，即伙伴关系包括维护世界和平的伙伴关系、促进共同发展的伙伴关系、弘扬多元文明的伙伴关系和加强全球经济治理的伙伴关系。其中，构建发展伙伴关系就是要以建设利益共享的价值链和利益融合的大市场为目标，发挥各国在资源禀赋、产业结构上的互补优势，合力拓展更大发展空间。^[1]

截止到2014年，中国已同67个国家、5个地区或区域组织建立了72对不同形式、不同程度的伙伴关系，^[2]基本覆盖了世界上主要国家和重要地区。中国构建的伙伴关系有三个基本特征：首先是平等性，国家不分大小贫富，都要相互尊重主权、独立和领土完整，相互尊重各自选择的发展道路与价值观念。第二是和平性，伙伴关系与军事同盟最大的区别是不设假想敌，不针对第三方，排除了军事因素对国家间关系的干扰，致力于以合作而非对抗的方式，以共赢而非零和的理念处理国与国关系。第三是包容性，超越社会制度与意识形态的异同，最大限度地谋求共同利益与共同追求。中国倡导和践行的发展理念得到了发展中国家的普遍认同，发展合作已经成为中国全球伙伴关系网络的重要组成部分。

[收稿日期：2015-12-18]

[1] 人民网：《共建伙伴关系共创美好未来——在金砖国家领导人第七次会晤上的讲话》，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0709/c1024-27281063.html>。

[2] 根据关系的密切程度和力度，伙伴关系一般可以分为：合作伙伴、全面合作伙伴、战略伙伴和全面战略伙伴。

缅甸大选后政局评估与 中缅关系前瞻^[1]

宋清润

[内容提要] 2015 年 11 月 8 日，缅甸举行了 5 年一次的全国大选。昂山素季领导的“全国民主联盟”赢得压倒性胜利，军方支持的“联邦巩固与发展党”败选，民盟将凭借议席优势而主导联邦议会两院院长和总统人选。军方承认大选结果，愿与新政府合作。如果权力过渡期不出极端意外，民盟组建新政府顺利，其领导的政府将从 2016 年 3 月起执政 5 年，缅甸政治迎来大变局。但由于缅甸政治生态复杂，并面临复杂的民族、宗教矛盾，经济社会发展任务艰巨，民盟执政未必一帆风顺。中缅友好关系总体将向前发展，但也存在一些隐忧。

[关键词] 缅甸大选 昂山素季 民盟 巩发党 中缅关系

[作者简介] 宋清润，中国现代国际关系研究院南亚东南亚及大洋洲研究所副研究员、环孟加拉湾研究室主任，博士。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2016)01-0082-16

2015 年 11 月 8 日，缅甸举行了 5 年一次的全国大选，合格选民约 3,200 万人，选举产生联邦议会和省邦^[2]议会共 1,150 名议员，少数选区因正

[1] 本文是国家社会科学基金重点项目“推进 21 世纪海上丝绸之路建设研究”（批准号：14AZD055）的阶段性成果。

[2] 缅甸共分七个省、七个邦和联邦区。省是缅族主要聚居区，邦多为各少数民族聚居地，联邦区是首都内比都。但省里也有很多少数民族生活，邦里也有缅族居住。

在发生武装冲突而未能举行投票。执政党联邦巩固与发展党（巩发党）和在野党全国民主联盟（民盟）两大政党，^[1]各推出 1,100 多名议员候选人参选。^[2]根据缅甸选委会 11 月 20 日公布的最终选举结果，昂山素季领导的民盟获得压倒性胜利，执政的巩发党惨败：民盟赢得了人民院 255 个席位，占其全部 440 个议席的约 58%，而巩发党仅获 30 席，占人民院总席位的近 7%，其余小党议席更少；民盟赢得民族院 135 个席位，占其 224 个席位的约 60%，巩发党获得 12 席，约占民族院总席位的 5%，其余多个小党席位更少；在 14 个省邦议会中，民盟共赢得 496 席，而巩发党仅赢得 76 席，民盟在多个省邦议会占据多数席位。综上所述，民盟将主导新的联邦议会和多个省邦议会。少数民族政党也表现欠佳，在联邦议会斩获的席位数量少，远不能与其约占缅甸总人口 1/3 的比例相符合。而且，多个少数民族政党在地方邦议会赢得的席位也不多，只有个别少数民族政党将主导新的地方邦议会，比如，若开民族党在若开邦议会占据多数。^[3]

根据选后的政治安排，2016 年 1 月，新议会将召开首次会议，选举产生新的联邦人民院议长和民族院议长；2 月，联邦议会将选举产生新的总统和两名副总统，总统再组建政府。^[4]民盟将凭借议席优势，主导两院议长和总统人选。国防军总司令敏昂莱表示，承认大选结果，愿与新政府合作。总统吴登盛也表示，将会按期向新政府交权。^[5]如果权力过渡期不出大的意外，民盟领导的新政府将从 2016 年 3 月起执政 5 年。

[1] 这两大政党主要以缅族成员为主，也有一些少数民族成员和少数民族议员候选人。

[2] 张云飞、庄北宁：《缅甸大选三问》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/08/c_1117074452.htm。

[3] 张云飞、庄北宁：《缅甸公布最终选举结果》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/20/c_1117214452.htm。

[4] 省邦行政长官由总统任命，并非由地方选举产生。

[5] “Government and army congratulate Aung San Suu Kyi as Myanmar count continues”，*Guardian*, November 11, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/11/myanmar-government-respect-election-result-transfer-power>.

然而，缅甸政治生态复杂，同时面临着复杂的民族、宗教矛盾，经济社会发展任务艰巨，民盟执政未必一帆风顺。

一、此次大选的四个特点

一是从举行时间上来看，这次大选是按照宪法规定如期举行的。缅甸 1948 年独立以来，除上世纪 50 年代举行过几次较正常的多党选举外，在 1962—1988 年奈温军政府时期，大选间隔不规律，而且是走过场。1988 年 9 月，苏貌领导的新军政府上台。1990 年举行大选时，没有宪法作保障，尽管民盟获得压倒性胜利，但大选结果被军政府否决。之后的大选直到 2010 年 11 月才举行，军政府支持的巩发党胜出。而 2015 年大选则是依据宪法举行，与上次大选相隔 5 年。

二是民众参选踊跃，选民投票率高于前两次大选。此次大选被各方寄予厚望，国内外均期待选举是自由公正的、大选结果能被各方认可而有效，从而给缅甸带来巨大改变。2010 年大选时，因为昂山素季被软禁，民盟抵制了大选，军方支持的巩发党得以胜出。因此，备受美国等西方国家诟病。而这次大选是缅甸自 2011 年加快民主转型以来的首次大选，是各界期望的 25 年来首次可能的自由、公正且结果有效的大选。此次大选的结果能否获得认可，组建新议会、新政府的进程是否顺利，事关缅甸的民主转型能否持续平稳推进。因此，这次大选投票率高达 80% 左右，^[1]而 1990 年大选的投票率为 73%，2010 年的投票率为 77%。^[2]

三是参选政党和候选人均比上次大选多。这次参选政党有 91 个，是上次参选政党数的 2.5 倍；议员候选人 6,038 名，是上次大选候选人数的近 2 倍。尤其值得关注的是，昂山素季和民盟都参加了选举，这是两

[1] 《缅甸历史性大选紧张等待开票选民希望“改变国家”》，载《环球时报》，2015 年 11 月 9 日。

[2] “Elections 2015: Over 80% Of Voters Forecast To Vote”，Myanmar International TV Channel, September 9, 2015, <http://www.myanmarinternationaltv.com/news/elections-2015-over-80-voters-forecast-vote>.

者 1988 年参政以来的首次。此次大选的竞选期为 2 个月，竞选活动远比上次活跃。共有 1 万多名国内外观察员监督大选。^[1] 这些数字和事件说明，缅甸过去 5 年的民主转型确实取得了一定成效：一方面，当局在朝着举行“包容、公正”的大选目标迈进；而昂山素季在确定选后不能参选总统的情况下，并未领导民盟再次抵制大选，显示了她理性的合作态度。否则，大选的公平性必遭质疑，西方会再次施加压力。

四是大选的公正性总体获得国内外的基本认可。缅甸当局一再表示，将举行自由公正的大选，并在大选的准备、组织和计票等进程中做了大量工作。选委会首次公布选民名单后，被舆论指责错误太多。随后，选委会便进行了更正，推出新的选民名单，大选信息也注意及时公开披露。选委会还对工作人员进行了培训。这次大选共动用了 5 万名警察维持秩序。11 月 8 日下午 4 点钟投票结束后，很多票站就已经开始计票并陆续公布初步结果。9 日开始，选委会每天多次公布计票结果，较上次大选 10 天后才正式公布选举结果，效率提高了很多。

总的看，选举前后没有发生大的暴力事件，基本平稳进行。大选投票、计票较为公开透明，巩发党承认败选，军方也未否定大选结果，出乎很多人的意料。欧盟等西方观察员公开表示，大选基本是自由公正的，尽管存在有待改善之处。^[2] 选后，美国总统奥巴马致电缅甸总统吴登盛，祝贺“缅甸历史性的选举取得成功”，称大选是巩固缅改革进程的重要一步。^[3] 奥巴马也祝贺昂山素季领导的民盟赢得大选。^[4] 联合国秘书长

[1] 张云飞、庄北宁：《缅甸大选三问》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/08/c_1117074452.htm。

[2] “Elections free & fair EU observers praise Myanmar’s polls, but note some flaws”, *The Global New Light of Myanmar*, November 11, 2015.

[3] “Obama phones myanmar president to praise general election”, *The Global New Light of Myanmar*, November 13, 2015.

[4] “US commends ‘free and fair’ Myanmar election as NLD closes in on majority Barack Obama reportedly praises conduct of poll, with Aung San Suu Kyi’s party 38 seats away from achieving feat”, *The Guardian*, November 12, 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/12/obama-congratulates-myanmar-president-election-count-goes-on>.

潘基文、法国总统奥朗德等西方国家领导人也对缅甸大选的平稳举行和昂山素季领导的民盟胜选表示祝贺。^[1]

二、民盟大胜的主要原因

巩发党党徽的主要标志是狮子,而民盟党旗党徽的主要标志是孔雀,因此这次大选也被比喻为“狮子与孔雀的对决”。民盟之所以赢得大胜有以下原因。

一是昂山素季从政 27 年来,在民众中累积了很高的威望。她是缅甸独立运动领导人昂山将军的女儿,曾经长期参加反军政府的斗争,断断续续被军政府软禁了 15 年。她及其领导的民盟因为长期遭受军政府打压,虽然赢得 1990 年大选却被军政府否认;她在 2010 年大选时仍被软禁等事实,获得民众的极大同情。这次大选,昂山素季奔赴全国各地为民盟候选人拉票,喊出“改变”的口号,所到之处受到选民极大欢迎。很多选民就是要选举民盟候选人,实际上他们未必真正了解民盟候选人的能力,未必认真比较过民盟与巩发党候选人的能力。

二是 1962 年以来,军人及其扶持的巩发党长期执政,百姓对此产生“视觉疲劳”和诸多不满,希望“换党换人”执政。其实,巩发党有很多具有丰富执政经验的人才,但选民就是想看看民盟执政的效果如何。而且,巩发党的竞选造势活动不如昂山素季和民盟更贴近民众,对基层民众的诉求了解不够,因此效果不佳。这也是导致巩发党主席吴泰乌、前主席吴瑞曼、多位现职部长等该党重量级候选人在各自的选区败给了一些名不见经传的民盟候选人的主要原因。

三是缅甸近年来推进政治和社会转型,各类报纸、期刊、网站等媒体发展到数百家,“推特”、“脸书”等新媒体也发展很快,随着网络的快速发展,各类媒体的影响力日益广泛。大选前,绝大多数私营媒体和

[1] “World leaders laud Myanmar election as Suu Kyi secures majority”, *Reuters*, November 13, 2015.

西方媒体都在宣传昂山素季和民盟候选人竞选集会时的盛况，并预测民盟必定赢得联邦议会半数以上席位而执政。同时，它们还一边倒地批评巩发党，民盟的很多支持者也自发地上街替民盟造势。

四是西方推动缅甸大选朝着其所期望的方向发展，并多次敦促缅甸举行“自由公正的大选”，向缅甸当局施加强大压力。^[1]美国为缅甸大选提供了1,800万美元的援助。美国国务院负责东亚及太平洋事务的助理国务卿拉塞尔称，这些资金是用于增强缅甸民主机构的能力，支持公民社会、政党和媒体，并帮助缅甸政府开展选举。^[2]2015年3月，美国、澳大利亚、丹麦、英国等7个国家的驻缅甸大使馆联合发布新闻公报称：“2015年大选对缅甸来说是历史性的，是向世界各国表明该国已成功迈上民主道路的一个重要证明，7家驻缅使馆将会全力推动实现透明的、公平正义的大选，支持缅甸正在进行的民主改革。”^[3]西方引导缅甸各界尽量按照其理念和原则举行大选，培养缅甸社会组织和大众的参选能力和监督能力，以提升选民对昂山素季和民盟的支持率，使其选票数量更多地超过其他政党。

三、民盟执政的有利条件

一是选民对民盟执政给予强大支持，使民盟在大选中获得压倒性胜利。依据宪法规定的选后进程安排，2016年1月，选举联邦议会两院的议长，民盟有望主导议长人选；2月，议会两院的军人议员、人民院和民族院的选举议员各提名一位副总统候选人，然后再由两院全体议员对

[1] “Burmese Election Must Show Commitment to Democracy”, By US Senate Majority Leader Mitch McConnell, *Burma Partnership*, October 22, 2015, <http://www.burmapartnership.org/2015/10/burmese-election-must-show-commitment-to-democracy/>.

[2]《美国注视缅甸的目光转向“后投票时期”》，载《中国青年报》，2015年11月11日。

[3]《美国将向缅甸大选提供1800万美元资金援助 7家外国驻缅使馆发联合声明称愿为大选提供帮助》，载[缅甸]《金凤凰》中文报，2015年3月12日。

这三名候选人进行投票，得票最多者为总统，其余两人为副总统。这就意味着，民盟将主导两院民选议员提名的总统候选人，未来的总统和一名副总统将由民盟决定。总统提名的政府数十名正副部长人选也将主要出自民盟阵营，至少是民盟认可的人士。由此看来，民盟将主导新议会和新政府，联邦议会的很多委员会的负责人将由民盟议员担任，多个省邦议会的运作也基本将由民盟主导。

二是大选前后昂山素季和军政高层均展示出了难能可贵的和解、合作姿态，这对未来新政府的组建和新旧权力交接至关重要。民盟正在积极准备从在野党向执政党转变，政策比以前务实灵活了许多。目前，民盟正在积极做上台执政的各项准备工作：（一）进行办公设施建设。民盟在原来只有2层楼高、破烂拥挤的总部旁盖了几层高的新办公大楼，用来分配给各个部门办公使用。（二）加强智库建设。其智库原先只注重国内政局与选举工作，现在要扩建国际问题研究，包括中国问题研究部门。（三）加强廉政建设。昂山素季要求民盟建立“清廉政府”，要求公布议员候选人的财产；尽快培训新议员学习宪法、党纲等政治知识并进行考试；要求民盟成员执政时“纪律严明”，特别叮嘱新当选议员不要只“瞄着部长位子”，重要的是要服务于民众和国家。民盟还将建立监管委员会，未来其成员的任何违反道德和法律的行为都会受到严惩。

民盟中高层在政治上也理性务实了很多。他们表示，国家事务纷繁复杂，民盟竞选时提出了“改变”的口号，执政后要采取修改《外国投资法》等措施来发展国家，但也要让民众明白，“改变需要时间”，绝非朝夕之功。民盟高层已经意识到，剧烈改变现有利益格局会产生新的问题，需要妥善处理各种关系，尤其是与军方的关系。因此，民盟高层强调，对于军人曾经打压民盟等行为，他们尽管不会忘记，但会“原谅”，为了国家利益要与军方合作。而且，新政府不仅将依据宪法，保留3位军人部长职位，还将邀请其他政党成员和少数民资人士入阁，打造一个“和解政府、联合政府”。民盟新政府还将延续现政府的好政策。在大选前后，昂山素季多次强调，自己是昂山将军的女儿，与军队有着深厚的感情，愿与军方合作。并且在大选计票结果显示民盟有望获胜的11月

10日，昂山素季就公开邀请国防军总司令敏昂莱、总统吴登盛、联邦议长吴瑞曼举行有关国家和解的会晤，称要组建“和解政府”。^[1]

而敏昂莱在大选前后多次表示，将尊重大选结果，不会让“1990年军方否决民盟胜选结果”的事件重演。他将会与昂山素季和民盟合作。12月2日，吴登盛和敏昂莱分别应邀，与昂山素季进行有关国家和解的会晤，讨论权力交接问题。军方还公开发表声明，祝贺“民盟在大选中赢得压倒性胜利”。^[2]总统吴登盛多次承诺，将在2016年3月本届政府届满时向新政府移交权力。^[3]12月4日，被认为仍有较大影响力的前军政府领导人丹瑞与昂山素季举行会晤，并取得重要成果。丹瑞表示，愿意帮助昂山素季发展国家。^[4]在缅甸，这种多方均展示和解姿态的局面非常难得，显示了各方尊重政治游戏规则、愿为国家整体利益而做出妥协的姿态。

对于军方来说，之所以出现这样的转变，原因有二：一是由于昂山素季和民盟曾长期被军方压制，这次大选后将有望获得国家立法和行政大权，有了与军方较量的资本，军方不得不正视民盟及其身后选民的力量。因此，军方也不敢轻易出手阻挠昂山素季和民盟未来执政之路，否则就会违背宪法，与民意发生激烈冲撞。即便军方强行继续以某种方式执政，其政绩也难以令百姓满意。二是国防军总司令敏昂莱等现役军官，以及吴登盛和吴瑞曼等退役将领总体来说深明大义，能够尊重军方开明

[1] Lun Min Mang, “BREAKING: Daw Suu Kyi invites military to ‘national reconciliation’ meet”, *The Myanmar Times*, November 10, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/election-2015/live-blog.html>.

[2] Lun Min Mang, “Myanmar military congratulates NLD for election win”, *The Myanmar Times*, November 11, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/17569-myanmar-military-congratulates-nld-for-election-win.html>.

[3] “President pledges peaceful, smooth power transfer”, *The Global New Light of Myanmar*, November 16, 2015.

[4] Ye Mon and Lun Min Mang, “NLD leader says meeting with ex-dictator was ‘great result’”, *The Myanmar Times*, December 11, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/18091-nld-leader-says-meeting-with-ex-dictator-was-great-result.html>.

派自 2010 年大选以来推进的政治转型进程成果。因为这 5 年来，他们自身就是“从军政走向宪政”政治转型的推动者和捍卫者。只是这次大选后，将换成昂山素季和民盟来领导国家的政治转型进程，但总体还是对国家有利的。

对于民盟来说，之所以出现这样的转变，原因也不外乎两个：一是军人执政 53 年来已经拥有庞大的政治、经济利益，影响甚大。此次大选失利，担心他们心有不甘。二是昂山素季及民盟新政府必须得到军方的支持，尊重宪法规定的军队地位和利益，否则其治国之路不会平坦。目前，军人在议会中还占据 25% 的席位，可否决任何修宪案；国家将坚持军队能参与和担负对政治生活的领导，国防军独立处理军务，国防部、内政部、边境事务部的部长为现役军人，总统在任命这三位部长时须与国防军总司令协商人选，尤其是在处理民族冲突与宗教冲突等重大安全问题上，军队的作用至关重要；在总统领导下的国家国防与安全委员会 11 名成员中，由军方提名的副总统、国防部长、内政部长、边境事务部长等占 6 席；联邦、省和邦、联邦直辖区、民族自治地方应有国防军总司令提名的军人参与国防、安全和边境管理等行政工作；当国家出现重大危机时，国防军总司令可依宪接管和行使国家行政、立法、司法等权力。^[1]

四、民盟执政面临诸多挑战

目前，缅甸军方再度政变、否定大选结果的几率较小，朝野各方展现出的合作姿态有利于新旧政权的顺利交接。2015 年 12 月 16 日，昂山素季主持了关于政权交接的首次协调会议，会议由政府多位部长和民盟高层参加。此后，双方代表将每周举行三四次类似会议。^[2]但也不能完

[1] 本文关于缅甸宪法的所有条款引用，均来自李晨阳、全洪涛主编：《缅甸法律法規汇编（2008-2013 年）》，北京：经济管理出版社，2014 年 8 月版，第 1-76 页的《缅甸联邦共和国宪法（2008 年）》及其 5 个附件。

[2] 《缅甸召开首次政权交接协调会议杜昂山素季主持会议》，载 [缅甸]《金凤凰》中文报，2015 年 12 月 17 日。

全排除在权力过渡期发生极端事件,而导致权力交接进程受阻的可能性。因为缅甸社会矛盾复杂,民主机制运作不成熟,个别人未必完全“按照规矩出牌”。而且,民盟未来要顺利执政5年,治理缅甸初见成效,也并非易事,将面临诸多挑战。

一是推荐新总统人选对民盟是一道难题。因为,昂山素季的亡夫和儿子是英国人,不符合缅甸宪法的总统任职规定。但她在大选前表示,在任何民主国家,胜选政党的领导人都应该成为政府领导人;在自己不能出任总统的情况下,民盟可推出符合宪法的总统,但自己的权力“将在总统之上”,可做出所有决策,并强调此举并不违宪。但如果昂山素季未来真的这样做,可能会被视为违宪,从而引发“政治地震”。缅甸宪法规定,总统是所有国民的最高领导人,他以某党成员的身份当选后,不得参与所在政党的事务,需竭尽所能地履行总统职责。总统若未能圆满完成法律赋予的职责,或有损宪法规定之总统行为准则的,将被弹劾。现任总统府办公室主任吴佐泰等人就公开对西方媒体表示,昂山素季的上述说法违宪。^[1]

目前,关于总统候选人的猜测有很多。一种说法是民盟将推选昂山素季之外的人出任总统,如:民盟元老吴丁乌、昂山素季朋友杜素素伦和她的私人医生丁妙温等。还有一种说法是设法让昂山素季避开宪法束缚而参选总统,如:冻结或延迟实施宪法第59(f)条款(该条款规定总统的配偶和直系亲属不能为外国人),^[2]或让昂山素季的儿子加入缅甸国籍,甚至直接修改此条款。但是,民盟提出的冻结宪法条款的建议在宪法中找不到依据。而且,本届国会由巩发党和军方议员主导,这一

[1] Robert Marquand, 'Myanmar vote: Suu Kyi says she'll hold the true power if her party wins', *The Christian Science Monitor*, November 5, 2015, <http://m.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2015/1105/Myanmar-vote-Suu-Kyi-says-she-ll-hold-the-true-power-if-her-party-wins-video>.

[2] Htoo Thant, 'New idea floated to allow NLD leader to assume presidency', *The Myanmar Times*, December 10, 2015, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/18070-new-idea-floated-to-allow-nld-leader-to-assume-presidency.html>.

做法能否获得联邦议会 75% 以上的议员同意尚不得知；昂山素季的儿子是否愿意加入缅甸国籍也有待观察；而专门为使昂山素季参选总统而修宪，不仅须获军人议员同意，时间上要在 2 月选举总统前完成也来不及。此外，还要举行全民公投，获得半数以上同意才能完成修宪进程。还有人提议昂山素季担任总统府部长等，再兼任外长或类似重要职位，因为国家国防与安全委员会成员中除了总统、副总统外，只有外长等少数职位是可以由文官担任的。^[1]

二是昂山素季和民盟其他领导人都缺乏执政经验。缅甸存在诸多错综复杂的矛盾，并不时爆发武力冲突。而昂山素季和民盟长期在野，缺乏执政经验。目前，政府军和多个少数民族地方武装的冲突仍在继续，占人口绝大多数的佛教徒与占人口少数的罗兴亚人(穆斯林)的矛盾尖锐。加之缅甸长期经济落后，农村生活贫困，货币不断贬值，贸易赤字较大，教育严重滞后，罢工活动迭起，等等。民盟从未在某个省邦执政过，其核心领导层多数年龄进入古稀、甚至耄耋之年，又未重视对中青年骨干的培养，因此很多人担心民盟缺乏足够的治国人才，未必能够管理好国家。

三是民盟内部利益分配是关键问题。民盟的核心成员共同患难 27 年，此次终于有望上台执政。面对巨大的政治利益及其附带产生的经济等各方面收益，如何做好党内的利益分配是个关键问题。昂山素季于 2015 年 11 月 16 日在人民院同民盟议员会晤时表示，民盟执政的主要目的是实现民族和解与国家发展，所以，新的民盟议员千万不要做“当部长、副部长”的梦。^[2]未来民盟内部若因执政收益分配不均而产生矛盾，出现权力博弈，势必影响到其执政。此外，舆论一直批评缅甸的官僚体系臃肿，耗费国家大量开支，导致政府效率低下等等，很多公务员担心民盟执政后会裁员，尽管昂山素季近期做了安抚工作，但很多公务员还是

[1] 张云飞：《昂山素季有望入阁，其女友或出任缅甸总统》，载《国际先驱导报》，2015 年 12 月 11 日。

[2] 《胜选后杜昂山素季动作频频邀各国使馆负责人会面 让民盟议员别做部长梦》，载[缅甸]《金凤凰》中文报，2015 年 11 月 17 日。

半信半疑。公务员队伍是具体执行国家政策的关键力量，其是否稳定对民盟未来施政至关重要。如果公务员不愿配合执行民盟政府的决策，对该党和国家都将带来伤害。^[1]

四是昂山素季能否处理好与军方的关系值得关注。昂山素季和民盟一旦执政，按照其党纲和竞选政策，推进民主化的速度必然更快、力度更大，其与军方难免会发生利益摩擦和博弈。昂山素季在大选前，就力图推动修宪为自己参选总统解套、削减军人权益等，但没有成功。她和民盟未来势必旧事重提，推动修宪、减少军人的政治权益并将军人置于行政管辖之下，扩大立法和行政权。而宪法规定，任何修宪案均需要联邦议会 75% 以上的议员同意，这就意味着军人议员有绝对否决权，双方在涉及军人核心利益条款的修改上势必博弈激烈。此外，民盟执政时，若频频挑战军方其他利益底线，如：削减军人企业利益等，也势必引发后者的反弹。

五是民盟新政府要推动国家真正实现和解任重道远。大选后，缅甸政府代表说服了佤邦联合军参加 2016 年初举行的联邦和平政治会议。昂山素季与 8 支签署过“全国停火协议”的少数民族武装代表也举行过会晤，表示将继续推动停火进程。^[2]但是近期，缅甸政府军与果敢同盟军、克钦独立军、德昂民族解放军等武装的冲突仍在继续，并时有激烈。民盟新政府要推动尚未签署“全国停火协议”的十几支武装尽快签署协议，以实现缅北等地区的和平、各民族权益的真正平等。民盟新政府希望通过修宪、调整国家政治架构等方式确保少数民族地区的高度自治权，实现真正的联邦制。但要实现这一目标，无疑是任重而道远。大选时，很

[1] PyaeThetPhyo, “NLD pledges not to axe bureaucrats”, *The Myanmar Times*, December 21, 2015, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/18218-nld-pledges-not-to-axe-bureaucrats.html>.

[2] Htoo Thant, “Daw Aung San Suu Kyi meets eight ceasefire signatories”, *The Myanmar Times*, December 18, 2015, <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/nay-pyi-taw/18200-daw-aung-san-suu-kyi-meets-eight-ceasefire-signatories.html>.

多少数民族人士投了民盟的票,是因为对民盟的民族和解政策期望甚高,一旦民盟的政绩不能令人满意,少数民族对中央政府的不满将再度增大,民族和解与国家和平将更难实现。^[1]

在缅甸,任何政党执政,若没有军方的支持是难以顺利的。按照宪法规定,内政、国防、边境事务三个部长必须由军官担任。而昂山素季和民盟推动组建“和解政府”,准备吸纳不同党派和少数民族人士入阁,也是为了避免潜在的政治博弈危机,是为国家整体利益考虑的明智之举。但若民盟未来政绩不佳,协调不好各种关系,民众在下次大选时也未必能像此次选举大力支持民盟。若民盟施政出现重大失误而引发乱局,军人依宪接管国家权力、稳定局面的可能性依然存在。

五、中缅关系总体仍会保持友好

中缅建交 65 年,历经两国政治和国际风云变幻的考验,总体保持友好合作关系。2015 年 11 月 11 日,中国外交部长王毅在会见来华出席澜沧江—湄公河合作外长会的缅甸外长吴温纳貌伦时,表示:“中方对缅甸大选的平稳举行感到欣慰,衷心希望缅甸政局稳定、民族和谐、经济发展,各党各派团结一心,共同建设好、发展好自己的国家,继续探索一条符合缅甸国情的发展道路,中方将继续给予缅方支持和帮助”。吴温纳貌伦说,“不管缅甸国内政治形势如何变化,缅方加强同中国合作的意愿不会改变”。^[2]

从目前情势看,昂山素季和民盟执政后,中缅友好关系总体会向前发展,但也可能会存在一些问题。昂山素季及其领导的民盟与西方国家的政治理念相近、关系友好。昂山素季与美国总统奥巴马、美国民主

[1] “The 2015 General Election in Myanmar: What Now for Ethnic Politics?” *The Transnational Institute*, December 21, 2015, <https://www.tni.org/en/publication/the-2015-general-election-in-myanmar-what-now-for-ethnic-politics>.

[2] 《王毅会见缅甸外长吴温纳貌伦》,中国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjhd/t1314159.shtml>。

党总统候选人希拉里·克林顿、德国总理默克尔等西方政要关系密切，民盟未来执政后必然积极发展与西方的关系，西方国家也会进一步密切与缅甸的合作，支持其改革进程。但这并不意味着缅甸就会倒向西方。缅甸总体上会延续其长期以来的“大国平衡”外交策略，在大国间左右逢源，争取最大的国家利益。近现代历史上，缅甸曾遭受英、日殖民统治，民族主义情绪强烈，高度防范被大国控制。上世纪50年代，缅甸与中国、印度等共同倡导“和平共处五项原则”，抵制美苏两大阵营的威逼利诱，坚持独立自主，不“选边站队”。从缅甸历史沿革、民主主义情绪、外交原则等因素综合分析，昂山素季和民盟上台后首先是要维护缅甸国家利益，对美国未必完全言听计从，不会让美国等西方国家主导缅甸的发展。一些国际媒体也认为，昂山素季和民盟未来若执政，其也会追求独立的外交政策，不会与美国、日本等“结盟”而制衡中国。^[1]

昂山素季家族与中国有着深厚的历史渊源和友谊，她和民盟对华总体友好。昂山素季母亲杜庆芝与周恩来、宋庆龄、邓颖超等中国老一辈领导人友谊深厚。昂山素季幼时常随其母赴中国驻缅使馆参加活动，留下了关于中国的最初的美好记忆。^[2]近年来她致力于推动中缅友好关系发展，如：2013年初，她领导的莱比塘铜矿事件调查委员会认为项目并非存在严重问题，改进后可继续开工，使铜矿避免被关厄运。2015年6月，她率团访华，受到习近平总书记接见。她表示：“缅中是邻居，而邻居不可选择，致力于两国友好关系发展至关重要。民盟重视缅中友好，钦佩中国共产党领导中国取得的巨大发展成就，希望通过此访深化两党关系，推动两国人民之间的友好关系向前发展。”^[3]大选后昂山素季接受

[1] Dingding Chen, “How Will Myanmar's Elections Affect Relations With China?”, *Diplomat*, November 17, 2015, <http://thediplomat.com/2015/11/how-will-myanmars-elections-affect-relations-with-china/>.

[2] 《前驻缅大使：从昂山素季参选看缅甸政局的走向》，载《新民晚报》，2012年4月2日。

[3] 《习近平会见缅甸全国民主联盟代表团》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-06/11/c_1115590688.htm。

新华社专访时表示，缅甸将继续奉行对华友好政策。^[1]

中国在缅有很多投资，缅甸在中国“一带一路”推进中发挥着重要作用。中国经济发展需要缅甸的支持，而缅甸的发展也需扩大对华合作，走互利双赢之路应是缅甸未来新政府的对华政策基本取向。西方国家经济整体低迷，其投资和市场对缅甸经济的拉动作用尚远逊于中国。而中国是缅甸最大外资来源国、最大贸易伙伴国、最大顺差来源国、最大工程承包商和重要外援国。缅甸发展整体仍较落后，其未来发展需要扩大对华合作。此外，中缅两国在孟中印缅经济走廊、澜沧江－湄公河合作机制、中国－东盟自贸区、“一带一路”、亚投行等多边框架下也有着广阔的合作空间。

毋庸讳言，缅甸领导人和政府的更迭势必改变国家政治格局，采取与前政府不同的施政方式，难免对中缅关系带来影响。第一，民盟被推选上台，新政府须尊重民意，以防在下次大选中丢失选票。缅甸民间反对前军政府的情绪高涨，一些人提出要重新审核前军政府与中国的合作项目、公开项目合同，若民盟不能有效安抚之，这些非理性民意也许会迫使缅甸新政府做出相应举措，影响中缅经济合作。由于数年前签署的合同，受当时发展水平和理念的限制，在有些方面难免不符合当今社会的一些高标准，难免受到批评，但也有个别人是故意挑事，破坏中缅经济合作。如密松水电站问题，中国希望能够重启该项目，而缅甸反对密松水电站项目重启的声音增多，缅甸民盟新政府要做出令两国均满意的决策较为困难。^[2] 该问题如果处理不好，对内将引发民意反弹，对外会损害缅甸的信誉，打击中国等对缅甸投资的信心。第二，民盟执政后，西方可能会继续解除对缅制裁（如12月7日美国宣布暂时解除对缅部

[1] 《昂山素季接受新华社采访称将奉行对华友好政策》，新华网，http://www.gs.xinhuanet.com/photo/2015-11/19/c_1117193799_2.htm。

[2] Laignee Barron and Wa Lone, “Tough decisions for NLD as Myitsone suspension deadline looms”, *The Myanmar Time*, December 14, 2015, <http://www.mmmtimes.com/index.php/national-news/18111-tough-decisions-for-nld-as-myitsone-suspension-deadline-looms.html>.

分金融制裁半年)，整个西方世界也会以增加对缅投资、贸易和援助等方式支持其新政府，会派出更多顾问指导缅甸制定经济社会发展规划，继续拓展与缅甸的军事交流与合作。西方对缅甸经济、社会、军队的影响力迅速而全面地扩大，势必会对中缅全方位合作形成更强有力和激烈的竞争，乃至挤压。中缅在经济等领域的合作会面临更多“西方规则壁垒”，推进起来将更加困难。

面对缅甸政治上的新变化，中国在发展对缅关系上也应“与时俱进”，尽快适应这种变化。第一，缅甸政治转型速度、社会多元化态势加快，使影响中缅关系的主体也日益多元和复杂，包括缅甸军队、政府、议会、朝野政党、媒体、非政府组织、民间精英等。中国对缅外交，宜继续扩大与其朝野各方力量的接触与合作，加大与社会各阶层和利益群体的交往，邀请更多民间精英访华交流学习，增强缅甸各党派和阶层对华好感，使缅甸民间形成整体对华友好情绪，确保缅甸政府和官员的变化不会对中缅友好合作关系造成重大影响，使其总体向前发展。第二，缅甸长期被世界主要力量争相拉拢，很多国家对缅甸投入大量经济援助和其他发展支持，很多国家的企业对缅投资也在增加，各方在缅利益竞争也愈发激烈。但缅甸并不希望自身成为一些大国的战略博弈场，中国应与缅甸探讨如何建立双方良性互动、互利共赢的“命运共同体”，建立两国多方合作发展的新模式。

[收稿日期：2015-12-20]

论冷战后印尼的南海政策及其 利益考量^[1]

韦健锋 张会叶

[内容提要] 印度尼西亚在南海问题上虽未提出主权要求，但十分关注南海局势的发展，并制定了相应政策。维护纳土纳群岛及其海域安全是印尼南海政策的根本立足点，因此，应对来自中国的潜在威胁也成为其南海政策的重要内容。积极调解南海争端以提升本国在地区和国际事务中的地位和作用，是印尼南海政策追求的目标之一。

[关键词] 印度尼西亚 南海问题 利益 政策立场

[作者简介] 韦健锋，云南省东南亚研究会讲师、史学博士；张会叶，云南民族大学东南亚学院讲师、文学博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)01-0098-14

南中国海争端涉及六国七方，^[2] 各种利益博弈错综复杂，长期以来是亚太地区的热点问题之一。印尼是南海问题的涉事国之一，尽管未对中国提出岛礁的主权要求，但与数个邻国存在海上划界纠纷，因此历来关注南海局势的发展变化，并制定了针对性措施，形成了本国关于南海

[1] 本文是云南省东南亚南亚西亚研究中心 2015 年度课题《冷战后印尼南海政策立场的演变及其对华影响》的阶段性成果。

[2] 即中、越、菲、马、文、印尼和中国台湾。

问题的政策立场。冷战结束后,国际和地区格局的变化促使印尼根据国家利益需求调整其对外战略。在南海问题上,印尼主要以维护纳土纳群岛及其专属经济区权益和提升印尼在处理争端上的“调停者”角色作用,进而提升其在地区事务中的话语权为利益出发点。

一、通过加强对华交涉确保纳土纳群岛的主权

1965年印尼发生“9·30”反华排华事件后直至冷战结束,苏哈托政府奉行反华、防华的对华政策,中印(尼)关系长期处于断交状态。冷战结束后,印尼仍无法消除惧华心态,认为中国始终支持印尼共产党并利用华人干涉印尼内政,继续视中国为本国安全的重要威胁。在南海问题上,印尼始终担心中国对纳土纳群岛及其附近海域提出主权声索,因此通过各种渠道不断与中国进行交涉。

(一) 对纳土纳群岛的主权忧虑

纳土纳群岛位于印尼西北部,属廖内省的一部分,远离该国其他部分,距南沙群岛最南端约500公里。群岛由154个岛屿组成,分布在26.2万平方公里的水域内,水域面积是陆地面积的10倍以上。其中27个岛上有人居住,人口约8万。上世纪70年代,纳土纳群岛的居民多为华人,1998年发生反华骚乱后锐减了80%。^[1]1969年印尼发布关于大陆架的政府公告时,主要是侵占中国传统海域及海域资源而非主权。同年10月签署印马大陆架协议时,印尼主张的海域面积侵入中国传统海域约5万平方公里。^[2]1980年印尼专属经济区宣言再次确认,其与中国有5万平方公里的重叠海域。印尼对南海海域的主张一方面出于对该地区海洋资源的争夺,另一方面也旨在通过对海域的主张来强化其对纳土纳群岛主权的合法性。印尼的这种想法源于防华、惧华的心态,即担心

[1] Shiwen Yap, “Indonesia & china struggling over the South China Sea?” <http://theindependent.sg/blog/2014/10/14/indonesia-china-struggling-over-the-south-china-sea/>.

[2] 修方:《解决南海争端的国际法思考》,吉林大学硕士学位论文,2013年第5页。

中国对纳土纳群岛提出主权要求。

后冷战时期,苏哈托对中国持谨慎观望态度,在对华接触时倾向于保持间接的和多边的合作。印尼领导层认为,随着中国国力的增长特别是军事实力的不断增长,中国在南海问题上的立场也日趋强硬。印尼担心,中国对南海的主张将侵犯它对于纳土纳群岛的主权。^[1]1996年8月,印尼国防研究院副院长尤沃诺声称,除非中国能在南中国海以外的地区获取资源,否则东盟国家将面临迫在眉睫的(南海)军事冲突的可能性。^[2]早在1991年,印尼外长阿里·阿拉塔斯就警告称,南海争端将成为东南亚地区“下一个潜在的冲突地区”。类似于“中国占有南海是印尼真正的威胁”的评论文章也见诸报端。^[3]纳土纳行政长官伊莱贾·萨博利说得更为直白:“我们担心他们(中国)占领这一领土。”^[4]防务问题专家格雷塔·凯勒指出,中国军队现代化进程及对南中国海领土的声索——似乎包括纳土纳群岛在内,成为印尼首要的战略关注。^[5]

(二) 印尼对华交涉态势

为防止中国对纳土纳群岛提出主权声索,印尼在加快对岛屿命名的同时,于上世纪80年代中期把纳入自己管辖范围的南海部分海域改称“纳土纳海”,以“遏制中国的主权要求”。^[6]印尼还有意通过被称为“第

[1] Rizal Sukma, “Indonesia-China Relations: The Politics of Re-engagement”, *Asian Survey*, Vol. 49, No. 4, July/August 2009, p.601.

[2] [印尼]里查·苏库玛:《印尼与中国:复交后两国的政治关系》,载《南洋资料译丛》,2010年第3期,第26页。

[3] Michelle Flor Cruz, “China-Indonesia Territorial Dispute: Chinese South China Sea Occupation is a ‘Real Threat’”, <http://www.ibtimes.com/china-indonesia-territorial-dispute-chinese-south-china-sea-occupation-real-threat-1692916>.

[4] Andrew R.C. Marshall, “Remote, gas-rich islands on Indonesia's South China Sea frontline”, <http://news.yahoo.com/remote-gas-rich-islands-indonesias-south-china-sea-215101509.htm>.

[5] Greta Nabbs-Keller, “Growing Convergence, Greater Consequence: the Strategic Implications of Closer Indonesia-China Relations”, *Security Challenges*, Vol.7, No.3 (Spring 2011), p.27.

[6] 吴士存:《纵论南沙争端》,海南出版社,2005年,第175页。

二轨道”的“处理南中国海潜在冲突”研讨会，来及时掌握中国在南海问题上的意图和立场。不仅如此，它还试图通过交涉促使中国公开承诺放弃对纳土纳群岛的主权要求。

1993年在泗水召开的第四次中国—东盟南海问题非正式工作会议上，印尼就提出了这样的要求，但被中方拒绝。中方的态度增加了印尼对“中国对包括纳土纳群岛在内的整个南中国海提出主权要求”的担忧。此次工作会议后不久，印尼政府向中方发出了外交通告。1995年4月，印尼外长阿拉塔斯要求中国澄清南海历史性水域的范围。同年7月，阿拉塔斯再次就此问题与中国外长钱其琛进行磋商。钱其琛外长表示，应通过启动双边谈判划定海洋边界的途径解决该问题。据阿拉塔斯称，钱其琛外长认可了“纳土纳属于印尼”和“中国未对纳土纳群岛提出主权声索”的说法。^[1]1996年5月，中国发表《中华人民共和国关于领海基线的声明》，被印尼认为是企图延长南海边界线的具体行动并有可能把纳土纳群岛包括在内。为此，印尼政府向中方提交了抗议照会。此后印尼又做了数次努力，以求获得中国公开承认印尼对纳土纳群岛的主权所有。据称中国曾以书面形式向印尼说明中国决不对纳土纳群岛提出主权要求，^[2]但仍无法消除印尼对中国的戒心，继续通过正式或非正式途径向中方交涉，以确保其对纳土纳群岛及附近海域的主权，或至少使中国可能的主权声索显得缺少法理依据而使印尼获得国际社会的支持。

2009年以来，随着南海问题不断升温，印尼担心中国突破“九段线”对其主权构成威胁，作为先发制人的手段，印尼对中国的“九段线”主张提出异议。印尼资深外交官哈西姆·贾拉尔称“九段线”“既不明确，也无坐标，故其合法性和准确位置均不清楚”。^[3]2009年，印尼就该问

[1] 拉姆利·多拉、万·哈桑：《印度尼西亚海洋边界管理中的挑战：对马来西亚的启示》，载《南洋资料译丛》，2015年第1期，第31页。

[2] 李金明：《从东盟南海宣言到南海各方行为宣言》，载《东南亚》，2004年第3期，第32页。

[3] 张关中：《海洋法时代下南海九段线价值分析》，河南大学硕士学位论文，2013年，第20页。

题向联合国大陆架界限委员会表达了其官方立场,称“九段线”在国际法中没有任何依据。2010年,印尼致函联合国大陆架界限委员会,再次表明立场,并敦促中国澄清它的主张。^[1]同时还向联合国秘书长发出外交照会,声称“九段线”地图缺乏国际法基础,“相当于推翻了1982年《联合国海洋法公约》”。2012年中国新版护照内页的中国地图用“九段线”标注了中国在南海的主权范围。新版护照使用后,印尼即向中国驻雅加达大使馆递交了外交照会,以示反对。^[2]2013年新版中华人民共和国全图同样引起印尼的高度关注。2014年3月,印尼外长马蒂重申拒绝承认上述地图的合法性。^[3]2015年3月,印尼总统佐科接受日本媒体采访时也表示,中国声称对南海大部分岛屿拥有主权及“九段线”的主权声索“在国际法上不具有任何法律基础”。

二、通过强化军事存在维护水域安全和海洋利益

军事实力是维护国家主权与安全最直接和最有效的力量,因此印尼十分重视增强在纳土纳群岛的军事存在。

(一) 举行针对性军事演习

冷战结束以来,印尼在纳土纳地区多次举行军事演习,演习以印尼与有关国家在南海发生主权争端、纳土纳群岛面临外敌入侵为假想背景,演习目的明确,针对性强。显然,中国被印尼视为在南海地区潜在的最强大的假想敌。

1996年9月,印尼武装部队在纳土纳地区进行了史上规模最大的

[1]Felix K. Chang, “Even Indonesia: Concerns over China's Reach in the South China Sea,” http://www.fpri.org/articles/2014/10/even-indonesia-concerns-over-chinas-reach-south-china-sea#_ftn3.

[2] “英报:印尼首次承认反对中国新版护照”, http://news.xinhuanet.com/2013-03/31/c_124524235.htm。

[3]ArifHavasOegroseno, “Indonesia, South China Sea and the 11/10/9-dashed lines”, <http://www.thejakartapost.com/news/2014/04/09/indonesia-south-china-sea-and-11109-dashed-lines.html>.

一次海陆空联合军事演习，参演兵力多达 1.9 万人，50 艘舰艇和 40 架战斗机投入了演习。^[1] 此次演习的时机较为特殊，离当年 5 月 15 日中国发布领海基线声明之后约 4 个月。2013 年 10 月，印尼空军在纳土纳群岛进行年度演习，参演飞机包括 5 架 F-16A/B、6 架苏-30MK/MK2、4 架 EMB-314 和 8 架 H-109/209 型机，几乎囊括了印尼所有现役作战飞机，演习假想则是从敌方部队手中夺回纳土纳岛。2014 年 4 月，印尼以东道主身份主办了在廖内省举行的“科莫多”多国海军联合演习，并派出 4,800 名人员和 27 艘舰船参加了演习。2015 年 4 月，印尼与美军在距离纳土纳群岛约 480 公里的巴淡岛举行联合军演，出动了可侦测水面舰艇和潜水艇的 P-3“猎户座”海上巡逻机。这是印尼与美军在该地区的第二次联合军演，而印尼有意将其转变为例行性演习。印尼海军发言人马汉表示，“演习无法在纳土纳群岛举行是因为当地缺乏可容纳所有军机的设施”。^[2] 言外之意是已优先考虑将纳土纳群岛作为演习地点并力图使所有军机均投入演习，因为其目的就在于提高纳土纳群岛的安全保卫能力。

（二）推进海空军现代化进程

1. 引进、升级和部署战机以加强空防能力

为保卫纳土纳地区南海水域安全，印尼从 2010 年起开始推进海空军现代化进程，其“蓝水海军”计划包括装备 110 艘攻击艇、66 艘巡逻艇和 98 艘近海支援艇。空军则计划至 2025 年拥有 10 个战斗机中队、180 架战机。^[3] 2011 年 4 月，印尼国民军总司令穆尔多戈在美国《华尔街日报》撰文指出，印尼军队决定加强在纳土纳的兵力——包括增加战机，“以防这一世界重要水域的紧张局面引发不测”。2012 年，印尼空军签订

[1] 陈乔之：《冷战后东盟国家对华政策研究》，北京：中国社会科学出版社，2001 年，第 89 页。

[2] “印尼拟在纳土纳群岛与美定期举行军演”，<http://www.zaobao.com/news/sea/story/20150414-468270>。

[3] Evan A. Laksmana, “Rebalancing Indonesia’s naval force: trends, nature, and drivers,” in *Naval Modernisation in South-East Asia: Nature, Causes and Consequences*, eds. Geoffrey Till and Jane Chan (New York: Routledge, 2014), p. 189.

了接收 24 架美国退役 F-16C/D 战机的订单，并斥资 6.7 亿美元对这些战机的雷达系统进行翻新和升级。该订单首批 3 架战机已于 2014 年 7 月抵达廖内省首府北干巴鲁路斯明·努加丁空军基地。待这 24 架战机全部交付后，印尼还将升级 10 架 F-16A/B 战机。^[1]2015 年 9 月，印尼决定从俄罗斯引进一个中队的第四代战机苏-35，以取代老旧的 F-5E 型机。

2013 年 2 月，印尼军方宣布加强在南海海域的防御并将继续监视这一“潜在冲突区域”的形势。穆尔多戈还与印尼众议院负责外交与防务的第一委员会主任马福德兹·西蒂克分享了军方把纳土纳群岛建成印尼武装部队前沿基地的计划，^[2]以便解决经费问题。2014 年 9 月，印尼决定在北干巴鲁部署一个 F-16 战机中队，在南海附近部署一个“阿帕奇”直升机中队。同年开始升级位于纳土纳群岛的拉奈空军基地，以保证该基地可起降苏-27 和苏-30 歼击机。据基地司令安德里—甘迪中校称，目前已在基地起飞跑道和滑行道安装了灯光信号设备和一体化综合雷达，此外还将加长现有的 2,500 米跑道以及在基地西边修建机库。^[3]修建机库的目的很明显，就是要保证具备在纳土纳群岛经常性部署一个“苏霍伊”歼击机中队的能力。2014 年印尼还同意参与韩国的 KF-X 项目以研发下一代战机，预计新战机可在 2020 年后服役。^[4]通过这些项目，印尼将大大提升在纳土纳地区的空中防卫和预警能力。

2. 加强舰艇研发、引进力度以应对中国“威胁”

近年来，印尼海军从新西兰订购了 2 艘“西格玛”级巡洋舰，接收

[1] “Blue Temple Vipers: Indonesia Adding F-16s,” <https://www.defenseindustrydaily.com/Indonesia-Adding-F-16-Falcon-Fighters-to-Join-Flankers-07205/>.

[2] “Indonesia’s Military Flexes Muscle as S. China Sea Dispute Looms”, <http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/indonesia-military-flexes-muscle-s-china-sea-dispute-looms/>.

[3] Ridzwan Rahmat, “Indonesia to Station Su-27, Su-30s on South China Sea islands”, *HIS Jane’s Navy International*.

[4] “美媒称印尼加强海空军应对中国崛起否则难自保”，<http://mil.huanqiu.com/observation/2014-10/5174886.html>

了 1 艘国产 KCR-40 型快速攻击艇、2 艘 KCR-60 型导弹快艇, 并计划增加岸防导弹装置。印尼还决定为其国有的 PT PAL 造船厂注入 2.5 亿美元以研发潜艇, 另投入 1.5 亿美元用于修建船坞。此外, 根据 2011 年达成的总金额高达 11 亿美元的合同, PAL 造船厂将与韩国大宇造船厂合作, 为印尼生产 3 艘 1,400 吨级 209 型潜艇。^[1]前 2 艘有望于 2017 年建造完成, 第 3 艘最快将于 2018 年建造完毕。为此, 印尼已派 206 名技术人员赴韩国大宇造船厂共同工作。2014 年印尼还从英国接收了 3 艘“蓬托莫”级导弹护卫舰。此前一年, 印尼已宣布在巴淡岛附近新建一个海军基地。新基地位于巴淡岛东南 4 公里处的塞多科克岛上, 占地 37 公顷, 可容纳 600 名海军陆战队队员, 修建有靶场和直升机停机坪, 将驻扎海军第十步兵营。

近 10 年来, 印尼国防预算大幅提升, 从 2005 年的 22 万亿印尼盾 (约合 17 亿美元) 猛增到 2015 年的 95 万亿印尼盾 (约合 73 亿美元), ^[2]增长了 3 倍多, 年均涨幅超过 40%。佐科政府还宣称, 将把军费开支逐步增加到占 GDP1.5% 的水平, 今后还将根据经济发展水平持续增长。^[3]其根本动因也源于应对日益复杂、充满潜在冲突的南海形势的考量。“印尼计划增强自己在该地区的军事存在, 目的是应对南中国海不稳定的局势”。^[4]

针对 2012 年初中国在新版护照内页印刷涵盖南中国海的中国地图, 印尼政治、司法、安全协作部第一副部长助理法鲁·赞尼声称, 中国的做法影响了印尼国家的统一, “因此我们有必要来纳土纳亲眼看看这个处于印尼军事战略位置的地方, 特别是它的能力、力量和部署, 以防该

[1] “PT PAL gets \$250 million to build submarines,” <http://www.thejakartapost.com/news/2014/02/18/pt-pal-gets-250-million-build-submarines.html>。

[2] “印尼拟向与中国争议海域部署新购阿帕奇直升机”, <http://mil.huanqiu.com/observation/2014-10/5163881.html>。

[3] 刘畅:《试论印尼的“全球海洋支点”战略构想》, 载《现代国际关系》, 2015 年第 4 期, 第 9 页。

[4] Ridzwan Rahmat, “Indonesia to Station Su-27, Su-30s on South China Sea islands”, *HIS Jane's Navy International*, 2014 年 3 月 31 日。

地区发生任何事情”。^[1]有分析认为,中国在永暑礁或赤瓜礁上的小型机场可停留前沿攻击机,从而使中国战机更加逼近印尼,也使中国防空识别区涵盖纳土纳部分区域更加具有可能性。^[2]印尼媒体则报道称:“中国的海军力量完全可以派遣带有攻击性武器的登陆舰艇前往纳土纳岛,以实现中国对该群岛的野心。”^[3]2013年6月,印尼海军准将阿玛卢拉·奥克塔文在宣布“科莫多”海军联合军演时称,演习除致力于提升海军救灾援助能力外,“也将关注中国进入纳土纳地区的攻势姿态”。^[4]随后印尼便宣布将向纳土纳群岛派驻一个步兵营,海军将在靠近该群岛的坤甸升级其设施,空军将对拉奈空军基地进行扩建。

(三) 对纳土纳地区海洋利益的考虑

印尼在南海的经济利益集中体现在油气资源和渔业资源两大方面。纳土纳群岛附近海域的天然气田是世界上存储量最大的油气田之一。^[5]上世纪70年代,印尼在纳土纳群岛东北约140英里处发现了一块被命名为D-Alpha区块的储量丰富的天然气田,储量约222万亿立方英尺、商业上可采储量达46亿立方英尺^[6],气田位于南海海域内。1999年11月,康诺克公司宣布在西纳土纳发现新的天然气资源,新的发现使该地区天

[1]RidzwanRahmat, “Indonesia to upgrade naval base near disputed South China Sea waters,” *Jane’s Defence Weekly*.

[2]RistianAtriandiSupriyanto, “Indonesia’s Natuna Islands: Next Flashpoint in The South China Sea?” <http://www.eurasiareview.com/17022015-indonesias-natuna-islands-next-flashpoint-south-china-sea-analysis/>.

[3] “AntisipasiTerhadapKlaim China atasKupuluauanNatuna,” <http://hankam.kompasiana.com/2010/07/29/antisipasi-Terhadap-Klaim-China-atas-Kupuluauan-Natuna/>.

[4]Greta Nabbs-Keller, “Is Indonesia shifting its South China Sea policy?” <http://www.lowyinterpreter.org/post/2014/04/16/Indonesia-Natuna-shift-south-china-sea-policy.aspx>.

[5] 李良玉:《冷战后中国与印度尼西亚的关系》,郑州大学硕士学位论文,2006年,第49页。

[6] “印尼石油希望年内签署D-Alpha区块PSC”, http://www.cic.mofcom.gov.cn/ciweb/cic/infoArticle.jsp?a_no=133185&col_no=458。

然气储量增加了约 1 万亿立方英尺。

在能源需求紧张问题日益突出的形势下, 1995 年 7 月印尼与美国埃克森美孚石油公司签订合同, 对纳土纳海域进行联合开发。1999 年初, 印尼与新加坡签署纳土纳天然气购销合同。2002 年, 印尼国家石油公司与越南油气集团联合开发位于南昆山盆地、部分处于中国主权声索范围内的第 10 和 11.1 区块。2008 年, 印尼又联合其他 8 个国家合作开发纳土纳群岛天然气。2010 年 12 月, 印尼国家石油公司与埃克森美孚、道达尔等石油公司共同开发东纳土纳区块。

由于与中国在南海存在海域声索重叠, 印尼对其在纳土纳领域的油气安全十分关切, 对周边国家特别是中国存在戒备心理。通过强化纳土纳地区的军事存在, 不仅可以增强印尼的主权安全感, 还能够为其开发该地区油气资源提供强有力的安全保障。

此外, 海洋渔业在印尼国民经济中具有不可低估的作用。据官方统计, 1989 年印尼全国共有 32 万艘渔船, 1991 年全国共有 300 万人从事渔业及相关产业; 1988 渔业年产量 208 万吨, 2001 年增加到 420 万吨, 其中有 75% 产自南海。^[1]近年来, 邻国渔船进入印尼争议水域捕捞作业的现象越来越多, 对印尼渔业生产造成了冲击。据纳土纳当地一名渔民称, 2010 年以前他们一天能够捕到 100 公斤鱼, 而现在则需要三天才能捕到同样的数量。^[2]

为保护渔业资源, 维护本国渔民权益, 印尼不断加大了在纳土纳海域的执法维权力度, 多次驱赶甚至炸毁进入该海域进行“非法”作业的外国渔船。例如, 2015 年 5 月印尼炸沉了 19 艘“在印尼海域非法捕鱼”的外国渔船, 其中越南 5 艘、中国 1 艘、泰国 2 艘、菲律宾 5 艘; 同年 8 月, 印尼再次炸沉 34 艘分别来自越、菲、泰、马四国的渔船。尽管如

[1] 王大燕:《南海区域渔业合作问题探讨》, 中国海洋大学硕士学位论文, 2010 年, 第 10 页。

[2] Andrew R.C. Marshall, “Remote, gas-rich islands on Indonesia's South China Sea frontline,” <http://news.yahoo.com/remote-gas-rich-islands-indonesias-south-china-sea-215101509.htm>.

此, 印尼仍感到其海上防卫力量严重不足, 担心中国在南海进行岛礁建设会扩大中国渔船和武装护航舰的活动范围, 增加它们在印尼专属经济区活动的频率, 这将导致与印尼渔船、巡逻船更多的遭遇。

三、通过调停南海争端提升自身地区影响力

作为东南亚最大的国家和东盟最大经济体, 印尼在本地区历来扮演重要角色。随着全球化的快速发展, 印尼迫切希望更多地参与到地区和国际事务中, 在奉行自主外交政策的同时, 不断提升本国在东盟和亚太地区的影响力和发挥主导性作用。冷战结束以来, 南海争端已成为本地区乃至具有全球性的重大问题, 成为中国与东盟之间政治和安全关系的最大障碍。面对这一难题, 印尼认为, 以高姿态介入南海问题, 在各声索国之间积极斡旋调停, 既是东盟重要成员国的天然使命, 也是彰显印尼大国影响力、确立其东盟领导地位和提升其“中等强国”地位的重要契机。“在南海问题上, 印尼希望扮演地区大国角色, 借化解南海争端展现其领导东盟的实力和能力, 提升影响力”。^[1]早在 2014 年 10 月, 印尼总统佐科上台前就明确表示, 印尼准备成为南海问题的调停者, “决心承担起作为区域大国的责任”。

为发挥南海问题调停者作用, 印尼利用东盟系列合作框架积极协调各方立场, 并通过主办非官方的“处理南海潜在冲突”研讨会寻求解决南海争端的方法途径。1990 年 1 月, 印尼主持召开第一届“处理南海潜在冲突”研讨会, 此后每年召开一次。研讨会包括三个主要机制: 一是自 1990 年起每年不定期在印尼各地举行的研讨会; ^[2]二是自 1993 年起每年不定期举行的“技术工作组会议”(TWG Meeting), 迄今共有法律工作组、海洋科研工作组、航行航道安全工作组、资源评估与开发工作组共 4 个工作组举行过会议; 三是自 1994 年起每年不定期召开“专家组会议”(GEM), 已经

[1] 常书:《印度尼西亚南海政策的演变》, 载《国际资料信息》, 2011 年第 10 期, 第 10 页。

[2] 2000 年因经费问题研讨会及其所属各工作组会议均没有召开。

和正在举行的“专家组会议”包括环境法规、海洋环保、生物多样性、海上搜索救援、水文数据信息交换等领域。^[1]研讨会旨在：1. 通过合作来管理潜在冲突；2. 促进信任措施建构以增进互信；3. 通过对某一问题的对话来促进意见交换。^[2]研讨会虽属于非官方的非正式会议，闭幕时发表的会议声明也不具强制约束力，但由于印尼邀请了域内外许多利益关切方与会，因而被公认为是协商南海问题的重要平台，受到各方重视。1992年东盟外长会议称，研讨会“促进了坦诚公开的讨论”，对更深入地了解南海问题做出了贡献。^[3]此后，东盟外长会议以及东盟峰会数次肯定了研讨会对管控南海潜在冲突所起到的积极作用。通过主办这一影响广泛的研讨会及其工作组、专家组会议，印尼充分展现了在协调处理地区热点问题上的领导能力，巩固了其东盟领头羊的地位，为印尼赢得了较好的外交声誉。

随着东盟在地区事务中发挥越来越重要的作用，东盟合作机制也成为各国用以展示政治影响力和外交风采的重要舞台。在印尼提议下，东盟外长会议在上世纪90年代就开始讨论南海议题。进入21世纪后，随着中国的崛起，南海问题几乎成为东盟外长会议、东盟峰会、东盟“10+1”、“10+3”等对话机制必不可少的话题。在2011年初的东盟外长非正式会议上，印尼外长马蒂表示，亚洲海上冲突可能升级失控，因此“呼吁在更多东盟系列会议上谈论南中国海问题”。在印尼的推动下，同年5月举行的东盟防长会议首次讨论了南海问题，会议发表的联合公报重申将致力于实施《南海各方行为宣言》。^[4]印尼防长普尔诺莫称，印尼作为

[1] 王受业等：《列国志·印度尼西亚》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第450页。转引自：常书：《印度尼西亚南海政策的演变》，载《国际资料信息》，2011年第10期，第27页。

[2] “RI to hold workshop on South China Sea,” <http://www.thejakartapost.com/news/2013/10/3/ri-hold-workshop-south-china-sea.html>.

[3] 刘中民：《冷战后东南亚国家南海政策的发展动向与中国的对策思考》，载《南洋问题研究》，2008年第2期，第30页。

[4] “Joint Declaration of the ASEAN Defence Ministers on Strengthening Defence Cooperation of ASEAN in the Global Community to Face New Challenges” ,Jarkata, May 19, 2011. <http://www.asean.org/26304.htm>.

东盟轮值主席国始终在向中国代表团传达一个信息,即希望看到南海地区和平与稳定。他表示:“东盟防长会议旨在推动围绕南海的各项问题以多边形式解决。我们不希望以双边形式解决南海问题,因为那可能导致混乱。”^[1]这可能是印尼军方首次明确反对中国倡议的双边谈判机制,得到越、菲两国的附和。2011年7月举行的东盟地区论坛中,在讨论南海等“敏感”问题时印尼也都发挥了领导作用。^[2]

在2012年第45届东盟外长会议上,各成员国因对南海问题的立场出现分歧,导致东盟成立以来其外长会议首次没有发表联合公报。为弥合成员国之间的分歧,印尼总统苏西洛指示外长马蒂在36小时之内造访菲、越、柬、马等国,最终促成东盟发表了关于东盟成员国坚持南海问题愿景的六点声明:1.全面落实2002年《南海各方行为宣言》;2.继续执行2011年关于《落实〈南海各方行为宣言〉的指导方针》;3.尽快制定《南海各方行为准则》;4.严格遵守公认的国际法,包括1982年《联合国海洋法公约》;5.各方继续保持克制和不使用武力;6.根据包括《联合国海洋法公约》在内的国际法准则和平解决争端。^[3]

印尼在调解南海争端上可谓费尽心机。早在1992年9月不结盟国家首脑会议上,印尼就和其他国家一起把南海争端列入会议议程。2011年5月,印尼又另辟蹊径,牵头在雅加达举办了“南中国海合作前景——聚焦问题和动力”国际研讨会。^[4]2013年8月,印尼外长表示该国正在向亚太国家提议签署《印度洋—太平洋条约》。该条约旨在让缔约国承诺和平解决彼此间的纠纷而不诉诸武力,其侧重点旨在有效应对日益复杂的南海局势。2015年2月,佐科总统访菲前有媒体分析称,双方将讨

[1][印尼]《雅加达邮报》,2011年5月21日。

[2] 闫坤:《新时期印度尼西亚全方位外交战略解析》,载《东南亚纵横》,2012年第1期,第16页。

[3] “东盟外长就南海问题达成六点原则性共识”,<http://kpl.gov.la/detail.aspx?d=2610>。

[4] 王森、杨光海:《东盟“大国平衡外交”在南海问题上的运用》,载《当代亚太》,2014年第1期,第42页。

论南海问题，以便印尼发挥一定作用来调解北京—马尼拉的紧张关系。实践证明，印尼通过各种渠道调停南海争端并不能真正从根本上解决问题，而只是降低了发生冲突的风险，使其处于控制危机的层面而达不到解决争端的效果。但无论如何，印尼作为南海争端调停人、中间人和稳定力量的角色作用，是其积极介入国际事务策略的具体体现，也使它长期处于处理地区事务的外交中心地位。

综上，维护纳土纳群岛及其海域安全是印尼制定其南海政策的根本立足点，以调解南海争端来追求本国政治、外交利益是其南海政策的重要目的，而应对中国的潜在威胁是其南海政策的重要内容。值得注意的是，近年来印尼在南海问题上，对中国的态度有愈来愈强硬的趋势，不仅多次要求中国澄清对南海的声索，还屡屡尝试从法律层面上推翻中国“九段线”的法理基础；在加强其南海军事存在的同时，对中方在“争议”水域作业的船只采取了强势姿态：2015年初在扣留数艘中国渔船后，又单方面宣布废除2014年10月同中国签署的为期三年的两国渔业协定。

有鉴于此，中国一方面要通过进一步密切中印（尼）经济关系来提升两国友好关系，避免两国在南海水域主张上的分歧上升为阻碍两国关系发展的主要因素；另一方面，要采取各种方法多渠道、多场合地宣传中国“九段线”主张的法理依据，同时警惕、防范和制止印尼在与中国声索重叠的水域实施实际管辖行为。另外，尽管印尼对南海争端的调停活动对提升其地区影响力作用有限，但其所为已间接推动南海问题朝着多边化、国际化的方向发展，客观上增加了中国解决该问题的难度。

[收稿日期：2015-08-10]