

试论奥巴马的外交遗产^[1]

陶文钊

[内容提要] 奥巴马的两届任期即将结束，盘点其外交遗产可谓正当其时。在他任内，美国在实行全球战略收缩的同时，将战略重心转向亚太地区；调整反恐战略，力求从伊拉克和阿富汗战争的泥沼中抽身；实现了美古复交，为两国关系开启了新的阶段。同时，奥巴马的中东政策屡屡受挫，美国在中东的影响力逐渐走低；朝核问题僵局依旧。

[关键词] 奥巴马外交遗产 “亚太再平衡” “伸手”政策

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

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)02-0001-14

奥巴马的两届任期剩下不到一年了，在这最后的几个月里，他既不大可能在外交上取得新的重大突破，也不大可能遭遇严重挫折。因此，现在已经可以总结他的外交遗产了。

一、全球收缩，局部扩张

在二战以后的美国外交史上，大凡经过了战争，接下来的总统都会

[1] 本文是上海社会科学院“一带一路与周边合作机制创新”智库团队成果。

实行战略收缩。原因是清楚的：一则战争期间美国总要在外交战略上实行过度扩张；二则战争总使美国过度消耗。因此，战略收缩就是唯一的选择。例如：朝鲜战争后，艾森豪威尔实行战略收缩；越南战争后，尼克松也实行战略收缩。如今在经过了阿富汗、伊拉克战争后，奥巴马同样实行战略收缩。布什的战略是由美国充当世界警察，不仅在中东实行民主化改造，而且要在全世界拓展民主和自由；奥巴马的理念是，美国不当世界警察的领导。布什尤其是他的新保守派团队，依仗军事优势，频频使用武力；奥巴马则慎用武力，他认为不是所有问题都需要用军事手段来解决，二战后美国代价最惨重的教训，就是在没有国际支持的情况下，单枪匹马地匆忙介入战争，奥巴马倾向于通过外交手段来解决国际争端，他的名言是：“不要因为我们最好的锤子，就以为什么问题都是钉子”。^[1] 布什好包打天下；奥巴马虽然一再坚持，美国没有衰落，但他意识到美国力量的局限，对于美国传统介入很深的地区，如欧洲、中东，奥巴马政府更多实行“离岸平衡”的政策，由该地区的国家自己负起地区安全的主要责任。他认为“叙利亚、乌克兰和中非共和国的冲突不是该由我们来解决的”；在乌克兰问题上，该由欧洲国家负更多责任。

但奥巴马在全球实行战略收缩的同时，却在局部地区实行了战略扩张，那就是“亚太再平衡”战略。奥巴马政府认为，布什政府对中东投

[1] The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony”, May 28, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>。奥巴马这七年多中已经任命了四位国防部长，由于在伊拉克、阿富汗、打击“伊斯兰国”组织等问题上的分歧，由于在如何使用军事力量问题上的分歧，奥巴马与他的国防部长常有分歧。已经卸任的三位国防部长，盖茨、帕内塔和哈格尔都立即对奥巴马政府进行批评。哈格尔甚至使用了非常强烈的措词说，“白宫试图毁了我”。John Hayward, “Former Defense Secretary Chuck Hagel Says White House Tried to ‘Destroy’ Him”, December 19, 2015, <http://www.breitbart.com/big-government/2015/12/19/former-defense-secretary-chuck-hagel-says-white-house-tried-destroy/>。

人过多，对亚太关注过少，美国在这里的影响力相对下降，而中国则伺机崛起；而且大致在 2010 年前后，美国战略界已经大致达成共识，中国是在未来几十年中对美国全球霸权地位的最主要挑战。奥巴马在“亚太再平衡”方面主要采取了 5 项措施：一是实行军事力量的重新部署，把 60% 的水面舰只、潜水艇、作战飞机部署在亚太地区。两任国防部长帕内塔和哈格尔都先后香格里拉对话会上宣布，计划正在实施之中；美国还与盟国一起，频繁地在黄海、东海、南海举行大规模的军事演习。二是加强美国的同盟体系，尤其是美日同盟。继克林顿和布什以后，奥巴马继续推动美日同盟的调整，终于解除了对日本行使集体自卫权的限制，安倍政府出台了相应的新安保法。^[1]三是积极发展与印度的关系来平衡中国。奥巴马政府努力把亚太地区扩大为“印太”地区，竭力提升印度的战略重要性，打造美印“21 世纪合作伙伴关系”，尤其是加强两国的军事合作。四是介入中国与邻国的领土和海洋权益争议，尤其是持续推动南海问题多边化、国际化、军事化。五是达成了“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”（TPP）。这个多边协定涵盖面十分广泛，包括 1.8 万种商品的关税减免，以及知识产权保护、劳工标准、环境保护、投资规则、政府采购、国有企业、透明度与反腐败、争端解决机制等内容。奥巴马政府努力主导和推动 TPP 有三重目的：扩大美国出口，提振美国经济；强化美国对国际经济体系的主导权；制订国际贸易的新标准、新规范，以此来制约中国。对此，奥巴马直白地坦承过好几次。他在最后一次《国情咨文》中又表示：有了《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》，该地区的规则制定者就不是中国，而是我们。^[2]现在这个协定包括 12 个签字国，另有一些国家也跃跃欲试，希望加入这个协定。

“亚太再平衡”战略是奥巴马留给下任总统的一个遗产。由于美国

[1] 陶文钊：《冷战后美日同盟的三次调整》，载《美国研究》，2015 年第 4 期。

[2] The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks of President Barack Obama—State of the Union Address AsDelivered”, January 13, 2016. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/01/12/remarks-president-barack-obama-%E2%80%93-prepared-delivery-state-union-address>.

战略界对来自中国的挑战已有基本共识，下任总统不论是民主党人，还是共和党人，不论使用什么说法，都会继续实行。

二、调整反恐战略，结束两场战争

小布什的战略是全球反恐战略，阿富汗战争和伊拉克战争是小布什留给奥巴马的遗产。奥巴马在竞选中就与这个战略拉开了距离，执政后即着手加以调整。上任之初，奥巴马便将海外反恐的战略重点从伊拉克转移到阿富汗，试图告别小布什时代的“暴力反恐”战略，转向军事、外交、政治和经济等手段多管齐下的“综合反恐”模式。2010年8月，美国完成从伊拉克撤军。2011年6月29日，奥巴马公布了新版《国家反恐战略》，强调反恐不再是美国整体安全战略，“反恐仅仅是美国国家安全战略的一部分”，将本土列为反恐最重要“战场”，战略重点由“域外反恐”转向“境内反恐”优先。这一变化表明，在美国的总体安全评估中，恐怖主义的威胁下降。根据新战略，美国将不再采用大规模战争的方式进行反恐，而是使用无人机攻击、特种部队作战等手段，实施“外科手术”式的精准打击。^[1]2013年5月23日，奥巴马总统在美国国防大学就反恐战争发表演讲，正式宣布：“这场战争与所有战争一样必须结束。这是历史昭示我们的，是我们的民主制度要求我们的。”^[2]全球反恐战争作为美国的一个战略阶段正式结束。

奥巴马反恐最突出的成果是美国海豹突击队在2011年5月1日击毙了“基地”组织的头目本·拉登。布什在“9·11”恐怖袭击后曾立誓要追杀本·拉登，“活要见人，死要见尸”。但他没有做到，现在奥巴马做到了。“冤有头，债有主”，如今奥巴马为“9·11”恐怖袭击的3,000

[1] The White House, “National Strategy for Counterterrorism”, January 11, 2011, <https://www.whitehouse.gov/blog/2011/06/29/national-strategy-counterterrorism>.

[2] “Remarks of U.S. President Barack Obama at National Defense University”, May 23, 2013, <http://www.theguardian.com/world/2013/may/23/obama-drones-guantanamo-speech-text>.

多名遇难者找到了冤头债主。此外，美国还根据精准定位击毙了其他一些恐怖组织的核心领导，如“巴基斯坦塔利班运动”首领贝图拉·马哈苏德、“伊斯兰国”组织二号头目法迪勒·哈雅利等。但在巴基斯坦和阿富汗的无人机和特种部队袭击常常伤及无辜，激怒了当地人，把他们推回到塔利班的影响范围，使反恐的战果打了折扣。美军还对“伊斯兰国”组织发动了近万次空袭。但奥巴马坚持不出动地面部队。2013年，奥巴马多次表示，不会向叙利亚派遣地面部队。2014年，美国调整对叙政策，开始针对“伊斯兰国”发动空袭。奥巴马当时称：“我不会让美军作战人员在外国土地上战斗。”美国军方几次提出，如果空袭效果不彰，美国也许不得不出动地面部队，但每次都遭到奥巴马的否决。最后奥巴马只派出了50名军人帮助库尔德人与“伊斯兰国”组织作战。如今，美国表示支持沙特和阿联酋向叙利亚派遣地面部队打击“伊斯兰国”组织，但美国自己拒绝派出地面部队的立场没有改变。

当然，对于奥巴马在反恐方面的得失，人们是可以提出质疑的。奥巴马在竞选时承诺，他当政后16个月内从伊拉克撤军。也许是为了履行这个诺言，美军走得匆忙了些。他曾宣布要将伊拉克负责任地交给它的人民。但今天看来，在美军撤出伊拉克时，奥巴马政府对形势估计不足，仓促撤兵，善后措施欠缺，伊拉克政府未能填补美军撤出后的权力真空。“伊斯兰国”组织因此乘虚而入，发展壮大起来，攻城略地，控制了伊拉克近1/3的土地和诸多石油资源，发行自己的货币，推行变态的法律法规，开展社会服务，建立了国中之国，并支持在各地的分支机构。奥巴马政府对此不能说没有一点责任。当然，叙利亚内战也为“伊斯兰国”组织提供了天赐良机。

在从阿富汗撤军问题上，奥巴马政府吸取了伊拉克的教训。奥巴马采取布什在伊拉克的做法，先增兵，稳定形势，再撤军。在他任期的头两年，将驻阿美军数量增加了2倍。在2010年11月北约里斯本峰会上，才决定开始减少驻军，并将执行战斗任务的期限从2011年延长到2014年。2014年11月，奥巴马又决定将美军在阿富汗的作战任务延长至2015年。2015年10月15日，奥巴马又宣布，在2016年大多数时间内美

国将在阿富汗保留近万名驻军。到2017年他卸任前,阿富汗仍将有5,500名美军,包括空军力量、情报人员、战斗顾问和特种部队。显然,奥巴马在阿富汗比在伊拉克谨慎多了。再者,奥巴马政府意识到,要消灭阿富汗塔利班是不可能的,阿富汗现政府仍然脆弱,所以一直主张阿富汗实行民族和解,呼吁塔利班跟政府讲和。为此,阿、美、中、巴基斯坦四国已经举行了数次会议。一个有利的因素是阿巴关系的改善和巴基斯坦的合作。在美国,许多人都认为巴基斯坦是问题的制造者,至少是问题的一部分。现在,巴基斯坦正在成为解决问题的一部分。阿富汗总统加尼已经拉近了阿巴两国的关系;而且经过这么多年,巴基斯坦可能也已经意识到,一个稳定的阿富汗对巴基斯坦局势稳定具有重要作用。此外,“基地”组织的残余势力依旧藏匿于巴基斯坦的部落地区,阿富汗正在又一次成为“伊斯兰国”等跨国恐怖组织的庇护所,所以,“伊斯兰国”与塔利班的关系也令有关各方十分警惕,阿富汗仍然是反恐的前线国家。

三、伊核问题取得突破,朝核问题僵局依旧

2015年7月14日,经过国际社会长达13年坚持不懈的努力,尤其是最后20多个月的艰苦谈判,伊核问题六国——美、中、俄、英、法、德终于与伊朗就核问题达成最终全面协议,这是国际事务中的一件大事。它维护了国际核不扩散体制,降低了中东地区核竞赛的可能,成功地防止了中东地区爆发大规模战争,同时也提供了通过和平谈判解决重大、棘手的国际问题的经验。协议对今后10年内伊朗的核计划实行严格的限制措施,以换取国际社会取消对伊朗的经济制裁。协议受到国际社会的广泛欢迎。2015年7月20日,联合国安理会一致通过了第2231号决议,认可了伊核协议,有条件地终止了先前通过的多个制裁伊朗的决议(不包括武器和导弹部分)。同日,欧盟外长会议也解除了对伊朗的相应制裁。

伊核协议的达成是美伊双方互有需要的结果。从美国方面说,对伊朗的制裁未能遏制伊朗的核开发,实际上在内贾德执政时期伊朗的核能力大大增强了。从伊朗方面说,长期的制裁严重制约了伊朗经济和社会

的发展，也使其政治和安全环境恶化，在国际社会中越来越孤立。改革派鲁哈尼之所以能在 2013 年选举中胜出，就是因为伊朗民众不满经济制裁和国际孤立，把选票投给了鲁哈尼，希望他能使核危机降温，谋求经济发展，改善民生。鲁哈尼当政后立即调整了在核问题上的强硬立场，呼吁恢复伊核问题谈判。奥巴马政府不失时机地改变其打压态度，开始认真地与伊朗进行谈判，双边、多边谈判穿插进行，国务卿克里在伊核谈判上花费了比任何外交问题都多的精力，他在最后关头简直就像常驻日内瓦。

美国国内的共和党人，以及以色列、沙特阿拉伯等美国在中东的逊尼派盟友坚决反对这个协议，认为它给予伊朗的太多，从伊朗得到的太少，不能阻止伊朗开发核武器。内塔尼亚胡的话最典型：这个协议对伊朗是个美梦，对世界是场噩梦。但奥巴马不为所动，他在接受美国《纽约时报》专栏作家采访时说，与伊朗的协议同 1972 年尼克松访华出于同样的战略逻辑，暗示未来伊朗可能像中国那样，走上与此前截然不同的道路，使美国从中获得战略利益。^[1] 协议达成后，国会中的共和党人群起反对，但参议院的民主党议员成功地阻止了反对伊核协议的法案，这意味着奥巴马克服了国会的阻挠。10 月，伊朗议会正式批准了协议。10 月 18 日协议生效。奥巴马下令开始采取措施解除对伊朗的制裁，但同时表示，美国政府针对伊朗人权问题以及支持恐怖活动的制裁依然有效。解除对伊朗的长期制裁必将有助其经济发展。协议达成后，欧洲国家领导人“扎堆”访问伊朗，寻求商机。伊朗也不断对外国企业投资出台优惠措施。伊朗地区影响力的增长对中东这个混乱地区将产生怎样的地缘政治影响，抑或导致中东地区结盟实行重新组合，值得进一步关注。

2016 年 1 月，奥巴马又宣布对涉及弹道导弹的伊朗公司和个人实行制裁。这也是奥巴马的一种“再平衡”政策，再平衡国内的共和党人，再平衡竭力反对该协议的以色列、沙特和其他逊尼派国家。这表示奥巴马对伊朗没有全盘妥协。但是，新的制裁只涉及个别的公司和个人，与

[1] Thomas Friedman: “Obama Makes His Case On Iran Nuclear Deal”, July 15, 2015, <http://www.kansascity.com/opinion/opn-columns-blogs/syndicated-columnists/article27320869.html>.

原先的全面制裁性质不同。

奥巴马是一位非常现实的总统。他倾力解决伊核问题，但对于朝核问题，情况就大不一样。2008年12月，朝核问题六方会谈已经陷入僵局，朝鲜又于2009年5月、2013年3月、2016年1月进行了三次核试验，并多次进行了使用弹道导弹技术的卫星发射。奥巴马认定朝鲜无意弃核，就对朝核问题采取了所谓“战略容忍”或“战略耐心”政策，在朝鲜看来是“恶意搁置”政策，实际上把朝核问题边缘化了。现在美国又对中国施加压力，似乎朝核问题的解决主要取决于中国，而中国却无所作为，这就有失公允了。

四、美古复交，“伸手”政策又一成就

奥巴马在2009年1月的《就职演说》中对伊朗、委内瑞拉等国喊话：“如果你们愿意松开紧握着的拳头，我们将伸出手去。”^[1]伊核问题是他“伸手”政策的一个成果，美古建交则是这个政策的又一体现。1961年，正是奥巴马出生那年，艾森豪威尔总统宣布与古巴断交，并对古巴实施了严苛的封锁和禁运。50多年来，美国总统换了一个又一个，但对古巴的政策一直未变，冷战的结束也没有对它产生多少影响。小布什政府甚至把古巴列为全球6个“暴政前哨”之一。在这方面，古巴裔移民是一股主导的力量。长达几十年的制裁虽然使古巴经济遭受了上万亿美元的损害，但它没有带来美国希望看到的“政权更迭”，相反，被孤立的是美国自己。1992年以来，联合国大会多次以压倒性多数谴责美国的制裁措施，认同美国对古巴政策的只剩下了以色列等个别国家。尤其重要的是，美国对古巴政策在拉美地区受到越来越多的批评。2012年4月，美洲国家峰会在哥伦比亚举行。与会各国领导人集体对美国施压，要求美国改变不合时宜的对古巴政策。2013年11月，奥巴马在迈阿密这个古

[1] The White House, “President Barack Obama's Inaugural Address”, January 20, 2009, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/president-barack-obamas-inaugural-address>.

巴裔美国人集中的地方表示，美国对古巴的政策需要“改进”。2014年3月，奥巴马访问梵蒂冈，与教皇讨论了美古关系缓和的诸多细节。同年12月，奥巴马和古巴领导人劳尔·卡斯特罗宣布启动美古关系正常化谈判。2015年1月，美国财政部、商务部宣布了缓和美古关系的具体措施，涉及探亲、公务、教育、医疗、人道主义援助、出口限制等12个领域，还放宽了美国人去古巴的出境限制、从古巴带回的私人物品限制、向古巴汇款的限制，等等。2015年7月1日，两国宣布正式复交。同月20日，分别在对方首都重开大使馆，恢复中断了54年的外交关系。

奥巴马对古巴政策的改变既源于他的理念，也是民意的反映。皮尤研究中心2015年1月的民调显示：63%的受访者表示支持奥巴马与古巴重建外交关系，66%的受访者支持取消对古巴的制裁。《华盛顿邮报》与美国广播公司的联合调查显示，74%的受访民众支持结束赴古巴的旅行限制。^[1]古巴裔移民的态度也有了显著的改变。在美国的200多万古巴裔移民居住集中，60%以上生活在佛罗里达州南部，参与政治生活积极，投票率高，对于佛罗里达州的选举人票能起到相当关键的作用，而该州又是一个大票仓。古巴裔形成了强大的游说力量，他们在国会中的代表人物又个个神通广大，历任总统对这股势力都不能小觑。但随着代际更替和新移民的涌入，年轻的古巴裔移民意识形态倾向渐趋薄弱，支持改善美古关系渐成主流意见。^[2]奥巴马的“伸手”政策正是顺应了这种潮流。奥巴马在最后一次《国情咨文》中说：“对古巴的50年孤立政策未能推进民主，反而削弱了我们在拉丁美洲的影响力。”他对国会议员说：“你们想巩固我们在这个半球的领导地位和可信度吗？那就承认冷战已经结束，解除禁运吧！”^[3]

[1] Danielle Renwick and Brianna Lee “U.S.-Cuba Relations”, August 4, 2015, <http://www.cfr.org/cuba/us-cuba-relations/p11113>.

[2] 张文宗、董春岭：《美国选举与美古关系正常化》，载《现代国际关系》，2016年第1期。

[3] The White House, “President Barack Obama's Inaugural Address”, January 20, 2009, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/president-barack-obamas-inaugural-address>.

美古重建外交关系还不是两国关系的完全正常化，古巴要求美国全面解除对古巴的封锁和禁运，关闭关塔那摩基地，停止一切颠覆活动；美国则敦促古巴“改善人权纪录”。美国国内的保守派势力，尤其是古巴裔保守派国会议员还有相当的政治影响，他们还会阻挠美古关系的改善，但奥巴马已经为两国关系开启了新的篇章。2016年3月，奥巴马将对古巴进行历史性访问，显然他要在这最后一年把美古关系继续向前推进。

五、应对气候变化巴黎峰会达成协议

从20世纪90年代以来，联合国就在努力构建应对气候变化的全球机制，但一路走来颇为艰难。布什政府又退出了《京都议定书》，给国际社会拨了一盆冷水。在2008年大选中，奥巴马就把应对气候变化的“绿色新政”当作一面旗帜。在2009年的就职典礼中，他曾别出心裁地将绿色作为就职典礼的主色调。入主白宫以来，奥巴马更是通过各种渠道在各个场合极力倡导发展绿色能源，积极应对气候变化，要重新占领国际社会应对气候变化这个高地，在创建新的国际机制中起到引领作用。但国内共和党的反对一直十分强烈，奥巴马在第一任期通过相应立法的尝试因遭到共和党的狙击而没有成功。2009年，哥本哈根会议又因为国际社会缺乏共识、准备不足，无功而返。在第二任期，奥巴马与克里国务卿同心协力，继续努力。2013年6月，奥巴马出台了“全国气候行动计划”，其核心是减少温室气体排放大户——发电厂的碳排放，并加强可再生能源发展。在气候外交和国际气候谈判中，奥巴马继续保持积极进取的姿态。

在这方面，中美两国的合作殊为重要。2014年11月，奥巴马对中国进行国事访问，中美两国发表应对气候变化的联合声明：中国阐述了原先没有明确阐述过的减排目标；美国提出了比先前更高的目标；双方同意带动其他国家一道制定有力度的行动目标，在2015年联合国巴黎气候大会上达成富有雄心的协议。这一联合声明给了国际社会一个巨大的推动，也给了奥巴马总统一个鼓舞。从2015年初到8月底，奥巴马

政府平均每 4.5 天就会来出台一项应对气候变化的新举措。8 月，奥巴马推出“清洁电力计划”，限制美国发电厂的碳排放量，成为迄今美国应对气候变化迈出的“最重要”一步。^[1]2015 年 9 月，在习近平主席对美国进行国事访问期间，两国再次发表联合声明，重申坚定推进落实国内气候政策，决心携手并与其他国家一道努力，达成一项富有雄心、圆满成功的巴黎成果，为巴黎气候峰会创造了一个非常良好的氛围。奥巴马出席了巴黎会议的开幕式，在致辞中表示，美国意识到自己在气候变化问题上的责任，同时呼吁各国领导人共同努力，使会议取得成功。他还与中国、巴西、印度等国领导人进行电话沟通。当然，巴黎会议最后达成的历史性协议是国际社会共同努力所缔造的，但奥巴马总统也作出了他的努力。

六、中东一团乱麻，美国影响力下降

中东是一个各种矛盾纠缠在一起的是非之地：巴以冲突、恐怖主义、核扩散问题、宗教与世俗的矛盾、民主与极权的矛盾、教派冲突，任何一种单一的模式都不能完全表述中东错综复杂的形势。奥巴马政府虽有意减少美国在中东的投入，但他起先对中东还是充满了热情，希望有所作为。2009 年 6 月 4 日，奥巴马在开罗大学所作的演讲把穆斯林们说得热血沸腾：“我寻求美国与穆斯林世界基于互利和互敬的新的开始”，“美国与伊斯兰世界不是互相排斥的”，“伊斯兰教一直是美国历史的组成部分”，^[2]如此等等，令穆斯林激动不已。可是 7 年多来，除了伊朗核问

[1] 清洁电力计划要求到 2030 年美国发电厂的碳排放量比 2005 年减少 32%，该行政命令遭到主要煤炭产地西弗吉尼亚州、主要石油产地得克萨斯州和一些大企业的反对，它们认为排放限制将对美国经济产生毁灭性影响。2015 年 10 月，由该两州为首的 27 个州和一些大企业启动了司法程序。2016 年 2 月 9 日，最高法院裁决该行政命令暂缓实施。如果下任总统是共和党，很可能取消或修改这项行政命令；即便是民主党总统，看来也可能作出妥协的安排。

[2] The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President at Cairo University”, June 4, 2009, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.

题的政治解决外，奥巴马在中东的政策连连遭受挫折。

首先是巴以和谈。2007年底，小布什政府重启了巴以和谈。一开始颇有势头，但强硬派内塔尼亚胡重新执政后，和谈变得更加困难。在奥巴马政府任内，和谈时断时续。2010年9月，希拉里·克林顿国务卿花费了几个月的时间把双方拉到谈判桌旁，试图在一年之内达成一个最终协议的框架，但没有成功。2013年7月，克里国务卿在连续6次访问中东后，巴以恢复了中断3年的和平谈判，计划在9个月之内就边界、安全、耶路撒冷、难民和犹太人定居点等最终地位问题达成协议，结束巴以长达60多年的冲突。但内塔尼亚胡在定居点问题上毫不妥协，继续在约旦河西岸和东耶路撒冷扩建6,000多套定居点住房，致使谈判再度破裂。奥巴马政府对内塔尼亚胡的强硬立场极为不满，美以关系恶化，伊核问题谈判更使美以关系雪上加霜。以致内塔尼亚胡越过奥巴马政府，直接与共和党控制的国会来往，到国会发表演说反对伊核协议。奥巴马国家安全事务助理苏珊·赖斯公开指责内塔尼亚胡“破坏”美以关系。奥巴马眼看巴以和谈无望，从此不再把它放进议事日程。巴以之间的袭击和武装冲突仍时有发生。

2011年1月，当埃及爆发了民众街头示威、游行、集会、骚乱、罢工等反政府活动，要求总统穆巴拉克下台时，美国面临抉择：是继续支持穆巴拉克，还是支持民主运动。经过一番权衡，奥巴马政府选择了后者，因为这符合美国的价值观。2013年7月，塞西将军推翻了在民主运动中当政的穆尔西，奥巴马政府仍采取坐视态度。但随着穆巴拉克去职，美国从1979年以来在中东地区最忠实的盟友一去不复返，美国对埃及的影响力大大削弱了。利比亚情况更糟。北约对利比亚进行了轰炸，帮助反对派结束了卡扎菲的独裁统治，结果却带来了国家的混乱和动荡。一部涉嫌诋毁伊斯兰教与先知穆罕默德的美国电影《穆斯林的无知》引发了大规模的反美示威游行，2012年9月11日晚，发生了袭击美国驻班加西领馆的事件，美国驻利比亚大使克里斯托弗·史蒂文斯以及三名美国人遇难。这是33年来美国驻外大使首次死于武装袭击。希拉里·克林顿百思不得其解地问：“今天许多美国人都在问，实际上我也问自己，

这一切是怎么发生的，这怎么会发生在一个我们帮助解放的国家，发生在一个我们帮助免遭摧毁的城市。”^[1] 幸好美国在这个国家卷入不深。总之，迄今为止，美国在“阿拉伯之春”运动中没有什么收益，只有损失。

奥巴马在《国情咨文》中把叙利亚当作一个正面的例子来讲，说美国正在领导国际社会努力在这个分崩离析的国家中寻求持久和平。但实际上，在叙利亚问题上奥巴马政府一再进退失据。2011年叙利亚内战开始不久，奥巴马就亲口说，巴沙尔必须走人。但反对派实在是不成气候，有的还与恐怖组织有瓜葛；后来奥巴马又亲口说，化学武器是红线，结果在叙利亚发现了使用化学武器的证据，奥巴马正在为难，不知道如何应付，普京帮他下了台阶，提出了“化武换和平”的建议，以叙利亚交出化武、国际社会销毁了事，中国还参与了销毁行动；但即使在2013年9月处理化武时，奥巴马仍坚持巴沙尔必须下台。现在奥巴马政府终于同意举行关于叙利亚的国际会议，并改口说巴沙尔的去留要由叙利亚人民来决定。2014年9月，奥巴马在一次记者招待会上承认：“我们还没有任何战略”。然后出台了一个“叙利亚训练培训计划”，打算耗资5亿美元，训练和装备叙利亚温和派叛军。奥巴马称，这是“在美军无须在中东进行另外一场地面战斗的情况下摧毁‘伊斯兰国’组织的最佳选择”。10个月后，到2015年10月，奥巴马政府被迫承认这个计划失败，取而代之与库尔德人合作。因此共和党人指责奥巴马在叙利亚问题上没有章法。但如果真把巴沙尔政权推翻了，叙利亚可能是又一个利比亚，形势会比现在更加糟糕。而随着伊核协议的达成，国际上与得到伊朗支持的叙利亚巴沙尔政府进行接触以结束该国内战的意愿显得越来越强烈了。现在，在联合国主导下，叙利亚政府与反对派的和谈终于开始了。但愿这场导致25万人丧生和1,100万人民流离失所的内战早日结束。

海湾国家是美国传统的盟友。2015年5月中旬，奥巴马邀请海湾合作委员会六国元首到戴维营举行峰会，安抚这些对伊核协议不满的逊尼

[1] 《“9·11”美驻班加西领馆遭袭事件》，http://baike.baidu.com/link?url=eacHaJRi4oyGrvm9txmGwcOuTK9WlQH2tKeeweyHwukxUsFbiSx21ggdPaUm0v6YI95s3nyYMzoegpf0Szn-D_

派盟友。不料，6个受邀的国家中仅有卡塔尔和科威特的国家元首出席，有的国家派出的是副元首，沙特甚至是内政部长。这些盟友如此不领情，大概是白宫始料未及的，也是在以往不能想象的。事情不大，足见盟友对美国离心倾向的增强。这里有几个原因：第一，美国对埃及、利比亚等国的民主运动的支持使海湾的君主国提高了警惕；第二，海湾国家都反对伊朗核问题的全面协议，它们更担心对伊朗解除制裁后伊朗势力崛起，会打破现在中东地区脆弱的平衡；第三，美国与海湾逊尼派国家在巴沙尔的去留上出现分歧，美国已经软化了对巴沙尔的立场，而海湾国家仍坚持巴沙尔必须立即下台；第四，美国对以色列施压被海湾国家看作是作为美国的一个盟国不可靠的证据，它们担心美国正在慢慢撤离该地区，让海湾各国自谋出路。

要说奥巴马中东政策的成败，不能不提到的一点是美国避免了再一次卷入一场地面战争。在经历了“帝国的过度扩张”之后，奥巴马政府在中东小心翼翼，投入持续削减，美国的影响力成正比地下降，这看来也是正常的。奥巴马政府本来就无意把中东的事态都掌控在美国手里，现在美国影响力下降，也在情理之中。经过了7年多的实践之后，奥巴马当初在开罗大学发表演讲时的热情已经消退，美国长期以来在中东的主导地位正在结束，中东正在进入一个新的时期——后美国时期。美国的《外交》杂志已经在讨论“后美国的中东”了。这也是下任总统必须面对的一个问题。

总之，奥巴马的外交在许多方面都与布什政府不同，甚至截然相反，基本上是对前任政策的修正。下任总统会怎样对待奥巴马留下的遗产，且让我们拭目以待。

[收稿日期：2016-02-29]

传统安全仍然是 当今世界的主要威胁

钱文荣

[内容提要] 2015 年大国博弈加剧，传统安全形势益趋严峻。大国和地区大国的地缘政治博弈主要集中在欧亚两大陆及其接合部中东地区，正在日益严重地威胁甚至破坏地区和全球的和平与稳定；大规模军事部署和军事演习是冷战结束 20 多年来最频繁、规模最大的一年。核军备竞赛重启，呈加剧趋势；军费持续增加，出现新的常规武器军备竞赛；军备竞赛向网络武器、太空武器、超高音速飞行器、定向能武器以及无人机和机器人武器化等方向发展。国际恐怖空前猖獗，呈五大新特点。恐怖主义向全球扩散；恐怖分子本土化已成为西方国家的“新常态”；使用无人机和生化武器等现代化武器；“伊斯兰国”和“基地”组织与本地分裂主义、宗教极端主义和极右势力相勾结，合谋实施暴力恐怖活动；利用网络传播极端主义思想、组织指挥恐怖活动和招兵买马。传统安全威胁与恐怖主义相互交织在一起。

[关键词] 2015 年安全形势 传统安全 国际恐怖主义

[作者简介] 钱文荣，新华社世界问题研究中心研究员、和平与发展研究中心特约研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)02-0015-12

人们在观察刚刚过去的 2015 年国际安全形势时，似乎都把关注点聚焦在日益猖獗的以“伊斯兰国”极端势力为主的国际恐怖主义上，而

忽视了同样日趋严峻的传统安全问题。然而，事实上过去的一年内，传统安全威胁与国际恐怖主义威胁几乎是同步上升，而且是相互交织，共同构成了对全球安全威胁的态势，2016年初以来更呈加快发展的趋势。从2015年的国际安全形势看，传统安全形势较2014年愈加严峻，这是地缘政治特别是大国博弈加剧的必然结果。主要表现在以下几方面：

一是大国和地区大国的地缘政治博弈主要集中在欧亚两大大陆及其接合部中东地区，正在日益严重地威胁甚至破坏地区和全球的和平与稳定

在欧洲，美欧与俄罗斯围绕乌克兰危机在东欧地区的博弈还在加剧。就乌克兰问题本身而言，2015年内曾一度发展到十分严重地步，但从2015年2月“诺曼底四国”——俄罗斯、德国、法国和乌克兰领导人在白俄罗斯首都明斯克达成“新明斯克协议”后，乌克兰东部冲突双方基本上实现了停火。然而，“新明斯克协议”的执行仍十分脆弱，乌克兰危机远未过去，欧盟也将继续深陷乌克兰危机的泥潭中。美欧2015年底又分别增加或延长了对俄制裁。更主要的是美俄围绕乌克兰危机在东欧地区的地缘政治博弈和斗争仍在深化中。

2015年12月31日，俄罗斯发表的新版《国家安全战略》报告首次把美国及其领导的北约列为对俄罗斯的主要威胁。报告指责北约“进一步扩大”，“在俄罗斯边境临近地区部署军事设施”，以及美国“在俄罗斯邻国扩大部署生物武器实验室网络”等，称这些都对俄罗斯国家安全构成威胁。报告还指出美国及其盟国试图通过实施“遏制俄罗斯的政策”，以“保持它们在全球事务中的主导地位”。^[1]

美国方面，继奥巴马总统2014年9月在联大发言中把俄罗斯与恐怖主义和埃博拉病毒并列为世界三大威胁之一之后，2015年2月发表的新版美国《国家安全战略》报告中，再次把俄罗斯与网络安全、气候变化和传染病毒一起并列为美国面临的四大严重威胁之一。美国欧洲司令部在2016年1月公布的欧洲新战略文件，又把俄罗斯视为头号威胁，

[1] 俄文版《俄罗斯联邦国家安全战略》，“Стратегия Национальной Безопасности Российской Федерации,” 31 декабря 2015 года, <http://www.kremlin.ru>。

称“俄罗斯对我们多个地区的盟国和伙伴构成持久的挑战，是对全球的挑战，需要全球来应对”。^[1]

俄美两大国各自在自己的战略安全报告中公开把对方定位为“主要威胁”，这在冷战结束 20 多年来还是第一次，足以说明当前美俄关系的紧张程度。

在亚洲，奥巴马政府进一步推行其“亚太再平衡”战略，加快了在亚太特别是东亚地区的军事部署，同时加强了与日本和澳大利亚等国的军事同盟关系以及与越南、印度等“新伙伴国”的关系，正在构建美、日、澳、印度四国联盟，矛头主要针对中国，特别是利用南海、东海和朝核问题制造东亚地区的紧张局势，破坏地区稳定。

2015 年内，美国不断在南海问题上制造混乱，抛弃了所谓“中立”的假面具，从幕后走上前台，直接插手和操纵南海问题，从 2015 年 10 月开始，美国已多次派军舰和战机到南海进行所谓“巡航”，声称这种巡航活动将“常态化”。2016 年新年伊始，美国海军“威尔伯”号导弹驱逐舰公然于 1 月 30 日擅自进入我西沙群岛的中建岛 12 海里海域，严重侵犯我国主权，是又一次蓄意挑衅行为。同时，美国还在极力拉拢日本和澳大利亚参与巡航，在南海举行大规模军演等，意在制造地区紧张局势，威胁我国领土主权安全。

值得关注的是，美国政府于 2016 年 2 月 15—16 日在加州召开了“美国—东盟峰会”，专门讨论南海问题。英国路透社援引美国总统国家安全事务副助理本·罗兹的话说：奥巴马总统将在这次峰会上传递的信息之一是，需要“避免试图通过一个大国欺负较小国家的方式解决那些争端”，需要避免在南中国海采取“非故意和不必要的”军事行动。^[2]美国近来又在炒作西沙问题。看来美国是下决心要继续利用南海问题闹下

[1]《美国欧洲司令部战区战略》，“United States European Command Theater Strategy”，p.5，<http://www.useucom.mil>。

[2]路透社华盛顿 2016 年 2 月 9 日电：白宫今天称，奥巴马总统将在下周与东南亚国家领导人举行会谈时向中国发出强硬的信息。

去，以保持它在亚太的海洋霸权。美国前国防部长威廉·佩里最近在日本《读卖新闻》上撰文竟然鼓吹向中国挥舞“大棒”。他在文章说：“我认为在那之前中国没有领会美国采取实际行动维护该地区稳定的决心。当外交努力不奏效时，就必须挥舞‘大棒’，让行动来说话。”^[1]

朝鲜半岛是亚太另一个动荡地区。最近，朝鲜不顾国际社会的强烈反对，冒天下之大不韪，在一个月内接连进行第四次核试验和发射卫星，大大增加了半岛和东北亚地区的紧张局势，显然违反了安理会相关决议，理应受到国际社会的严厉谴责和制裁。此时，国际社会尤其是大国和相关国家，理应集中精力在联合国框架内共同商讨对策，妥善处理这个问题。然而，美国却公然罔顾事实，居心叵测地无端指责中国，发动了一场“中国责任论”的舆论攻势，把矛头指向中国。美国的一些盟国和西方媒体也跟着炒作。美国共和党总统参选人特朗普竟口出狂言：中国若不解决朝核问题，“要让中国在两分钟内崩溃”。这恰恰表明，尽管时代已发生剧变，而美国有些人好战的帝国主义本性仍丝毫未改。

朝核问题久拖不决的责任在美朝双方，尤其是美国要负最大责任。朝核问题六方会谈本来早在2005年9月举行的第四轮会谈中取得了重大进展，发表了各方一致同意的《“9·19”共同声明》，其核心内容是：朝鲜承诺，放弃一切核武器及现有核计划；美方确认，美国在朝鲜半岛没有核武器，无意以核武器或常规武器攻击或入侵朝鲜；朝美双方承诺，将采取步骤实现关系正常化。但是，文件刚通过两天，美国就节外生枝，提出朝鲜在澳门银行洗钱和制造假币问题，并对朝鲜进行金融制裁，朝鲜就此认为美国仍然秉持对朝敌视政策，致使第五轮会谈戛然而中断，后虽经中方努力，促使各方回到了谈判桌，举行了第五轮会谈续会和第六轮会谈，但均未取得实质性进展。此后中方敦促各方重开会谈，甚至在朝方已同意回到谈判桌之后，美方却坚持复会的先决条件，实际就是拒绝谈判，这样一拖就是8年。王毅外交部长最近在德国慕尼黑回答英国

[1] 威廉·佩里：《对美国的支援符合日本的国家利益》，载[日]《读卖新闻》，2016年1月6日。

记者专访时指出：“可以想像，如果过去8年里六方会谈没有停滞，情况恐怕不会像现在这样恶化。”^[1]

造成这一状况的根本原因，是奥巴马政府根本不想解决朝核问题。我们从奥巴马提出的“战略耐心”政策的真实意图中得到印证。2013年1月，美国著名朝鲜半岛问题专家斯科特·施奈德在评析奥巴马政府对朝政策的文章中披露说：奥巴马的“战略耐心”基于两点考虑：一是朝鲜“每一次挑衅只会使它与最近的邻国关系恶化”；二是“美国政府与朝鲜接触的努力不会得到必要的政治好处，相反会使自己面临巨大政治风险。”^[2]这就是说，奥巴马政府认为，它可以利用朝鲜一次又一次挑衅，使朝鲜与其最近的邻国即韩中俄三国的关系不断恶化，从而美国可以借机不断增加在东北亚和东亚的军事存在，破坏朝鲜半岛的稳定，以保持美国在该地区的霸权地位。反之，在美国看来，若朝核问题得到和平解决，南北朝鲜实现和解，最终实现半岛自主和平统一，那美国就不可能再在朝鲜半岛乃至日本保持军事存在，更不可能再利用朝核问题在东北亚兴风作浪。这大概就是所谓对美国“没有政治好处”和会使美国“面临巨大政治风险”的真实用心。近来美国借朝鲜进行核试验和发射卫星之机，不仅大幅增兵韩国和日本，还迫使韩国同意在韩境内部署“萨德”反导系统。美国处心积虑地要在韩国部署这套对防止朝鲜核攻击基本无用的反导系统，正是上述险恶意图的大暴露，说穿了，其主要目标就是针对中俄。

日本是本地区安全形势的另一个麻烦制造者。安倍政权2015年在外交和军事上的一系列举措是日本内政外交历史上的一个重大转折，主要表现在与美国修订了新的《日美合作防卫指针》，矛头直指中国，解禁集体自卫权，强行通过被日本民众称为“战争法”的安保法案，授权日本自卫队到海外参与作战，加快扩军备战步伐，不但围绕着钓鱼岛与美国一起进行了多次联合军事演习和兵力部署，而且宣称要参与美国的

[1] 中国外交部网站，“王毅接受路透社专访谈叙利亚和半岛核问题”，<http://www.fmprc.gov.cn>, 2016-02-13。

[2] “U.S. Policy Toward North Korea,” by Scott Snyder, January 2013, <http://www.cfr.org>.

南海“巡航”。瑞士国际管理发展研究院教授让-皮埃尔·莱曼指出：“安倍加强军备之举是把亚洲推向战争。”^[1] 安倍宣称不但要当亚洲经济的领袖，也要当亚洲安全的领袖，妄图重构“大东亚共同圈”。这种趋势表明，日本是当今尤其是未来亚太地区另一个制造不稳定、破坏和平的主要因素。

在中东，美俄之间与地区大国之间的地缘政治博弈交织在一起，日趋激烈。二战结束后，美苏两大国就开始在中东地区争夺势力范围。冷战结束后，苏联解体，俄罗斯在中东地区骤然败退，只剩下叙利亚一个据点。随着美国从伊拉克撤军，俄罗斯从2012年起逐渐加强对中东地区的工作。特别是2015年9月30日俄罗斯开始出兵空袭叙利亚境内“伊斯兰国”极端势力以来，俄罗斯在中东的影响力不断上升。同时，沙特、埃及、伊朗、土耳其和以色列5个地区大国的角逐也在加剧。2015年最突出的主要体现在：一方面，分别以沙特和伊朗为首的两大地缘政治力量和教派阵营在也门的激烈较量。2015年3月26日，沙特率领其他海湾国家，在未经联合国安理会授权或同意的情况下，发动对也门境内胡塞武装实施空袭，以后又出动地面部队进入也门。另一方面，消除了一场潜在的战争危险，缓和了伊朗与西方的关系，给伊朗发展经济、增强国力创造了有利条件和国际环境。今后随着伊朗经济快速恢复，国力增强，影响力提升，它与沙特等其他地区大国角逐地区主导权的斗争可能更为尖锐和激烈。另一个雄心勃勃的地区大国土耳其也介入其中，正在用强硬手段争夺中东势力范围。土耳其不仅卷入了叙利亚内乱，其军队还强行进入伊拉克，至今未撤，更加剧了中东的乱局。

二是2015年的大规模军事部署和军事演习是冷战结束20多年来最频繁、规模最大的一年，2016年可能更甚

在欧洲，2015年内美国和北约在东欧大幅度增加军事力量，并在俄罗斯周围进行军演，频率之高和规模之大均前所未有，严重威胁俄罗斯

[1] 让-皮埃尔·莱曼：《安倍加强军备之举把亚洲推向战争》，载《日本时报》，2015年7月26日。

的国家安全和欧洲的稳定。2016年2月初，美国国防部宣布，美国还将进一步增加在欧洲的军力，部署更多重武器，在2017财政年度国防预算中拨给欧洲部分的军费将增加3倍，高达34亿美元。^[1]2016年2月10—11日的北约国防部长会议又决定进一步加大在中东欧地区的军事部署，计划新组建一支驻扎在中东欧成员国的多国部队。按照北约公布的信息，这支部队将定期举行军事演习。俄罗斯继2015年在靠近东欧和波罗的海国家的西南部和北部以及远东地区频繁举行了大规模军事演习之后，2016年计划举行更大规模的军演，仅空军就计划举行10次大规模军演。

在亚太地区，美国继续大幅增加军事存在，正在加快扩建关岛，计划把关岛建成“规模庞大的美国新军事基地”，在那里不但将停泊更多的航母和核潜艇，还将其建成一个海军陆战队中心，“负责应对东亚发生的战争和灾难”。^[2]一年多来，美国与日本、澳大利亚和韩国等盟国进行军演的频繁程度和规模之大也是空前的。据韩国和美国媒体报道，鉴于朝鲜接连进行核试验和发射卫星，美国已在韩国增加部署了“爱国者-3”型反导系统。2016年2—3月，韩美联合举行的反潜军演和代号为“关键决断”和“秃鹫”等军演都是规模空前的，尤其是3月的军演将有2艘航母以及核潜艇和“P8-A”等先进侦察等尖端武器参加。一旦发生擦枪走火，将酿成大规模军事冲突，势必严重威胁到中国的安全，破坏亚洲特别是东亚地区的稳定。

三是核军备竞赛重启，呈加剧趋势

2015年1月，联合国秘书长潘基文在“致2015年裁军会议的贺信”中指出：在所有拥有核武器的国家中，都在推行更新核武器的计划，可能在今后数十年内发展新的核弹头和投射手段。2015年，长达4周的联合国《不扩散核武器条约》(NPT)会议审议无果而终。2014年11月，美国国防部长哈格尔宣布，今后5年在发展核力量方面将每年增加10%

[1] 新华社英文版：“NATO welcomes U.S. plans to increase military presence in Europe,” 2016-02-03。

[2][美]《洛杉矶时报》，2015年11月22日。

的资金投入。另据美国《纽约时报》2016年初报道,美国制定了一个为期30年的核武器现代化改造计划,大力发展小型化的所谓“灵巧核武器”,正在研发5种新型核弹头,包括“B61-12”战术核弹,总投资达1万亿美元,目的是降低核武器使用门槛,从而增加了核战争的危险性。^[1]2016年1月14日,美国战略司令部司令黑尼公开说:“全球安全环境要求美国继续拥有强大的核威慑力,要对核三位一体各部分进行现代化更新。”^[2]

俄罗斯在进一步研发新型核武器的同时,开始重启“导弹列车”计划,作为反制美国全球打击系统的杀手锏。其他拥核国家也在增加核力量,亚洲增加的最快。印度和巴基斯坦两国的核弹头分别从2010年的60—80枚和70—90枚增加到2014年的110—120枚和90—110枚。潘基文警告说:“这个趋势正在威胁过去20多年在削减全球部署的战略核武器努力中取得的成果。”^[3]

四是军费持续增加,出现新的常规武器军备竞赛

由于地缘政治博弈加剧和反恐需要,各主要大国都在增加军费。2016年2月9日,奥巴马总统提出的2017财政年度国防预算为5.827亿美元,占美国联邦政府提交的预算要求总额的14.1%。共和党认为此数额还太少,要求增加。同时,在这笔国防预算中将优先用于针对俄罗斯和中国。^[4]俄罗斯2015年国防预算为3.287万亿卢布,较2014年增加33%,占总预算的21.2%。日本政府宣布,2016财年国防费将增至5.04万亿日元(约合407亿美元),首次突破5万亿日元大关,创历史新高。2015年1月,印度军方公布,2014—2015财年国防预算为2.24万亿卢比(折合362亿美元),比上一财政年度增长10%,下一财政年度(2015年4月—

[1]《纽约时报》网站:《随着美国核武器进行现代化改造成更小,让人们感到不安》,2016年1月12日。

[2]“Stratcom Chief Talks Nuclear Deterrence, Modernization”, DOD News, Jan.22, 2016.

[3]《联合国秘书长潘基文2015年1月20日致联合国裁军会议的信》, <http://www.un.org/dosarmament/home>。

[4]《华盛顿邮报》,2016年2月1日报道。

2016年3月)的军费支出将再次增至410亿美元。

中小国家也在大幅增加军费开支，竞相购买武器，中东和东南亚国家尤为突出。据斯德哥尔摩和平所的报告，东南亚国家（不包括缅甸和文莱）2013年军费开支总额为355亿美元，比10年前的2004年增加了147%，预计2016年将达到400亿美元。同样，中东地区2015年的军费开支预计将从2014年的100亿美元猛增至160亿美元。

五是军备竞赛向网络武器、太空武器、超高音速飞行器、定向能武器（高功率微波、激光和电磁脉冲武器）以及无人机和机器人武器化等方向发展

美国提出第三个“抵消战略”，确保军事技术优势地位，以抗衡中俄军事实力的增加。奥巴马政府刚刚宣布的2017财政年度国防预算中，研发经费达718亿美元，比上一财政年度增加4%。美国在联合国内多次投票反对中、俄提出的禁止在太空部署武器的决议草案。太空显然正成为美国扩大其全球霸权的“新边疆”。

自2001年美国发生“9·11”恐怖袭击以来，经常在报端出现一种观点，认为恐怖主义已成为全球的主要威胁。上述一系列事实足以表明这种观点是不准确的，至少是不全面的。当今世界仍是由主权国家组成，各国特别是大国间的地缘政治博弈不但没有停止，而且呈加剧趋势，2015年以来尤为突出。美国主导的霸权主义和强权政治仍在干涉他国内政，颠覆他国合法政府，制造地区和全球的动荡和混乱。虽然恐怖主义活动愈加猖獗，危害明显增加，但传统安全威胁仍然是当前和今后相当长时期内的主要威胁。美国不少学者认为，恐怖主义只能伤及皮肤，主要是伤害人民生命财产，制造社会混乱，而传统安全则威胁到国家自由独立和领土完整、乃至存亡。因此，传统安全始终是首位的。

六是国际恐怖主义活动空前猖獗，不能掉以轻心

我们说传统安全仍为国际社会和各国主要威胁，但并非意味着要轻视非传统安全特别是日益增加的恐怖主义威胁。近年来，非传统安全威胁也在上升。联合国确定的非传统威胁，包括恐怖主义、环境恶化和气候变暖、传染疾病、跨国犯罪和毒品走私等都日趋严峻，尤其是国际恐

怖主义活动空前猖獗。国际恐怖主义呈现出一些新特点,值得我们关注,主要表现为:

1. 恐怖主义向全球扩散。据德国《世界报》报道,欧洲议会在巴黎恐怖袭击之后完成的一份报告称,仅2015年10月初以来,“伊斯兰国”极端势力在安卡拉、西奈半岛、贝鲁特、巴黎和突尼斯制造的恐怖袭击已造成500人丧生。2016年新年伊始,“伊斯兰国”组织1周之内就在利比亚、伊拉克首都巴格达、土耳其的伊斯坦布尔、阿富汗的贾拉拉巴德等多处进行恐怖袭击。2016年1月16日,“基地”组织非洲分支“伊斯兰马格里布基地组织”在布基纳法索首都也发起了一次恐怖袭击,造成33人受伤。值得注意的是,“伊斯兰国”极端势力正在加速向南亚、东南亚和中亚地区渗透。

2. 恐怖分子本土化已成为西方国家的“新常态”。2014年1月,美国国会研究部发表的一份研究报告称,近年来由美国本土恐怖分子策划的恐怖暴力事件呈快速上升趋势,2001年9月到2014年1月期间,本土极端势力共策划了74起恐怖活动,其中53起发生在2009年之后,在此期间增加了152%。^[1]2015年12月3日发生在美国加州的特大枪击案和12月5日发生在伦敦地铁站的持刀杀人事件,均为“伊斯兰国”极端势力的本国追随者所为。美国联邦调查局2015年6月3日在众议院国土安全委员听证会上作证说,恐怖分子本土化已成为美国的“新常态”。美国反恐专家表示,美国本土目前有约1,000名潜在的极端组织追随者。美国《新闻周刊》2016年2月一期的封面文章专门讨论美国的本土恐怖主义,文章援引西点军校反恐专家的话说:美国的暴力极右翼势力由种族主义者、反联邦主义者和基督教原教旨主义者构成。近些年,随着经济衰退导致农场破产,反联邦民兵迅速崛起,数量增长了5倍。

在欧洲这种形势更为严重。大批本土具有极端主义思想的人到叙利亚或伊拉克参战后又潜回本国从事恐怖活动。有统计表明,从欧洲前往

[1]Congressional Research Service report, “American Jihadist Terrorism: Combating a Complex Threat”, February 2014。

叙利亚和伊拉克参加“伊斯兰战斗”的人数已超过 3,000 人。这些人潜回欧洲后，将给欧洲的安全和社会稳定带来严重威胁。近来，欧洲刑警组织透露说：“伊斯兰国组织”正在欧洲各地建立秘密训练营地，培训当地武装分子，以便在英国和其他欧盟国家实施“特种部队式的”袭击。^[1]另据报道，印尼伊斯兰教士赛义德估计，印尼已有约 800 人前往中东，其中数十人已回国。这些人都是潜在的危险分子。

3. 使用无人机和生化武器等现代化武器。据媒体报道，“伊斯兰国”极端势力已在叙利亚境内首次使用了无人机，并在叙、伊两国境内使用了毒气武器。联合国已开始进行调查。近来美国国务院已予以证实。德国媒体报道说：“伊斯兰国”已招募了一些拥有化学、物理学和信息学文凭的专家，并可能正在计划对西方展开大规模杀伤性武器战。美国情报机构也于 2015 年 8 月发出警告说，“伊斯兰国”极端势力的袭击大概已从“独狼”战略转向大规模杀伤性武器。北约大规模杀伤性武器扩散中心主任沃尔夫冈·鲁迪施豪泽指出，“伊斯兰国”极端势力已经掌握了将化学、生物、放射性或核材料作为恐怖袭击武器的技能并拥有部分专业人士。

4. “伊斯兰国”和“基地”组织与本地分裂主义、宗教极端主义和极右势力相勾结，合谋实施暴力恐怖活动。奥朗德总统说，2015 年 11 月 13 日的巴黎恐怖袭击事件是一起“在叙利亚决定和策划、在比利时准备和组织、在法国实施并得到法国同谋者配合的有预谋的国际恐怖行动”。^[2]

5. 利用网络传播极端主义思想、组织指挥恐怖活动和招兵买马。据专家估计，“伊斯兰国”恐怖分子已从 2015 年初的 1.5 万人增加到 10 万—15 万人，并开始招募娃娃兵。“伊斯兰国”极端组织的网站还在 2015 年 12 月 6 日开设了中文网站，中国应予以高度警惕。

七是传统安全威胁与国际恐怖主义相互交织

[1][英]《美日电讯报》网站，2016 年 1 月 26 日报道。

[2] 沈孝泉：《2015：法国反恐形势空前严峻》，载《世界问题研究》第 390 期，2015 年 12 月 21 日。

传统安全威胁与恐怖主义相互交织在一起，是当前国际安全形势的一个新特点。主要体现在两个方面：

一是一些大国和地区大国打着反恐的旗号扩大势力范围。这个现象是从美国发动阿富汗战争和伊拉克战争开始。美国打着反恐旗帜先后推翻了阿富汗“基地”组织政权和伊拉克萨达姆政权，从而扩展了美国在南亚、中东的势力范围。2015年以来，这种趋势在中东更加突出。无论俄罗斯或美国以及地区大国，也都在打击“伊斯兰国”极端势力的同时开展地缘政治博弈，夺取主导权。目前，叙利亚已不仅仅是中东的主要反恐战场，同时也正在成为以美国、沙特为主的一方与以俄罗斯、伊朗为主另一方的大国和地区大国相互交织在一起进行地缘政治博弈的战场。美俄都在叙利亚建立了军事基地，各自支持叙利亚反对派和巴沙尔政府。伊朗和黎巴嫩真主党已经派有军事人员在那里与叙政府军并肩作战。近来，沙特、阿联酋和土耳其宣称要派地面部队进入叙利亚，参加美国领导的反恐联盟，去打击“伊斯兰极端势力”。这些举措虽然有反恐的一面，但实际都是在争夺势力范围。俄罗斯总理梅德韦杰夫近来在接受德国《商报》专访时警告说，“任何地面行动都会导致战火不断”，这种战争至少要持续多年甚至数十年，不可能有快速胜利，“尤其是在阿拉伯世界”。^[1]如果这次叙利亚和平谈判失败，这也许可能是中东将面临的可怕局面。

二是国际恐怖主义组织的活动从制造零星的恐怖行动扩展到了攻城略地甚至建立非法政权，使用的武器也从一般小武器发展到使用常规战争武器。发动暴力行动已明显具有传统意义上的正规战争的特点，这就凸显国际恐怖主义愈来愈危险。

[收稿日期：2016-02-23]

[1] 俄罗斯政府网站：Dmitry Medvedev's interview for Handelsblatt, Germany, <http://government.ru/en/news>, February 11, 2016。

试析核安全峰会进程对完善 全球打击核恐怖主义机制的作用^[1]

王 昶 徐正源

[内容提要] 始于2010年的核安全峰会进程是全球打击核恐怖主义机制发展的重要阶段性成果。它通过定期召开峰会、落实成果文件等有力措施,高度凝聚打击核恐怖主义的国际共识,并从政治动员、功能强化和资源整合三个方面全面完善了全球打击核恐怖主义机制,成为全球打击核恐怖主义事业的“集成器”和“加速器”,在该领域中发挥着独特而关键的作用。但是,目前核安全峰会进程还存在着普遍性尚显不足、有偏离主题的干扰、受地缘政治矛盾影响严重以及实际举措与预期目标之间存在差距等局限。因此,在“后核安全峰会时代”,全球打击核恐怖主义应着力增进机制的普遍性和有效性,继续坚持各主权国家的主体地位,完善各国利益的协调机制,并处理好与和平利用核能的关系。

[关键词] 核安全峰会进程 全球打击核恐怖主义机制 核安全

[作者简介] 王昶,中共中央党校博士生;徐正源,中国人民大学国际关系学院副教授。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2016)02-0027-15

[1] 本文受北京市哲学社会科学规划项目重点项目“国际危机与中国海外利益保护问题研究”项目支持,项目批准号:14KDA001。

第四届核安全峰会于2016年3月31日至4月1日在美国华盛顿召开，这是核安全峰会进程的收官之作，为历时6年的核安全峰会进程画上句号。核安全峰会是全球打击核恐怖主义机制发展历程中的重要阶段性成果，考察其进程对全球打击核恐怖主义机制发展的推动和完善作用、评价其现有成果和局限，有利于国际社会更好地规划如何在“后核安全峰会时代”有效应对日渐增加的核恐怖主义风险。

一、核安全峰会进程：历史发展及主要成果

2010年，首届核安全峰会在华盛顿召开。其后，第二、第三届峰会分别于2012年和2014年举办。2016年，在华盛顿举行最后一届峰会。历届峰会邀请了世界主要大国的元首或其代表参加，发表了一系列成果文件，逐步凝聚了打击核恐怖主义和加强核安全的国际共识，提出和实施了一系列具有可操作性的相关措施和倡议，有力地推动了全球打击核恐怖主义机制的加速发展。

核安全峰会进程的开启首先缘于美国的倡议。2009年，奥巴马就任美国总统后，将核恐怖主义定性为国家安全面临的最紧迫威胁，并承诺采取措施在4年内确保全球范围内核材料安全。^[1]为落实其承诺，奥巴马政府于同年4月倡议召开核安全峰会，以推动国际社会重视核恐怖主义威胁，提高各国的核安全水平，并加强相关国际合作。同年9月，美推动联合国安理会召开核裁军与核不扩散峰会，并通过第1887号决议。决议对核恐怖威胁表示关切，并支持举行核安全峰会。

2010年4月12—13日，首届核安全峰会在美国华盛顿举行，47国领导人或代表及联合国秘书长、国际原子能机构总干事、欧洲理事会主席等与会。此会以“凝聚国际核安全共识”为主题，重点讨论了国际社会面临的核恐怖主义威胁和应对措施、国际原子能机构的相关作用等问

[1] 奥巴马2009年4月5日在布拉格的演讲，美国白宫网站：<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>。

题，并通过了《华盛顿核安全峰会公报》和工作计划。明确宣布：“核恐怖主义是对国际安全最具挑战性的威胁之一，强有力的核安全措施是防止恐怖分子、犯罪分子及其他非授权行为者获取核材料的最有效途径”，^[1]呼吁各方在4年内确保所有易流失核材料的安全，并就打击核恐怖主义的11个领域提出了50条建议措施。时任中国国家主席胡锦涛率团出席峰会，并在会上发表题为《携手应对核安全挑战，共同促进和平与发展》的讲话，^[2]明确表达了中国积极参与相关合作的意愿。

2012年3月26—27日，第二届核安全峰会在韩国首尔举行。此次峰会的参与主体进一步扩大，出席峰会的成员国增加到53国，而且国际刑警组织的负责人也首次出席核安全峰会。此次会议以加强核材料和核设施安全为主题，重点讨论加强核安全的国家措施和国际合作、在国际和地区等不同层面推进核安全合作、核安全与核能安全的关系等议题。会议最后通过《首尔核安全峰会公报》，要求各国继续采取一系列措施打击核恐怖主义、加强核安全。时任中国国家主席胡锦涛在此次峰会上发表了题为《深化合作，提高核安全水平》的讲话，展示了中国负责任大国的形象。^[3]

2014年3月24—25日，第三届核安全峰会在荷兰海牙举行。此次峰会首次在国家领导人层面就核安全危机应对进行了专门讨论，并着眼峰会后核安全进程进行了初步探讨。会议通过了《海牙核安全峰会公报》，鼓励各国采取更全面的核安全举措，并首次提出各国可就确保本国核安

[1] 《华盛顿核安全峰会公报》序言，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/237037.pdf>。

[2] 《胡锦涛在核安全峰会上的讲话》，中国外交部网站：http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt674979/ywzt675099/2010nzt675437/huzhuxichufang_675449/t679411.shtml。

[3] 《胡锦涛在首尔核安全峰会上的讲话》，中国外交部网站：http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt674979/ywzt675099/2012nzt675307/hjtseaqfhjzgjldrdshwbjpwzgsfw675327/t917715.shtml。

全采取一系列自愿措施。^[1] 习近平主席率领中国代表团出席峰会，并发表重要讲话。^[2] 此外，习主席还参加了“峰会后时代的核安全进程讨论会”以及“核危机应对讨论会”，^[3] 就建立何种国际核安全体系以及如何应对核安全危机阐述了中国的观点和主张。

2016年3月31日—4月1日，第四届核安全峰会在美国华盛顿召开。此次峰会的主题为“加强国际核安全体系”，除俄罗斯外的52个成员国的领导人或代表，以及联合国、国际原子能机构、国际刑警组织及欧盟等4个国际组织的负责人参加。会议通过了《2016年核安全峰会公报》，其中明确表示：“2016年峰会标志着此种形式的核安全峰会进程落下帷幕。我们确认，将致力于全面落实2010年、2012年及2014年核安全峰会公报以及2010年核安全峰会工作计划，并以此指导我们为核安全所作的努力。”^[4] 习近平主席率中国代表团出席峰会，全程参加了峰会各场主要活动，包括3月31日的白宫晚宴，4月1日的全会、工作午宴、模拟场景互动讨论会暨闭幕式。习主席在峰会全会上发表题为《加强国际核安全体系，推进全球核安全治理》的重要讲话，并在白宫晚宴、模拟场景互动讨论会上发言，就加强国际核安全体系阐述中国主张，提出中国倡议，宣介中国成就，并推动峰会成果纳入中国理念，“发挥了负责任大国作用”。^[5]

[1] 《海牙核安全峰会公报》执行段第20段，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/237002.pdf>。

[2] 《习近平在荷兰海牙核安全峰会上的讲话》，中国外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb673085/zjzg673183/jks674633/fywj674643/t1140457.shtml>。

[3] 《习近平出席第三届核安全峰会第二天会议》，中国外交部网站：http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2014zt_675101/xjpxcxcxsjhaqfh_675119/zxxx_675121/t1140808.shtml。

[4] 《2016年核安全峰会公报》第9段，中国外交部网站：<http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1352780.shtml>

[5] 《积极拓展互利共赢合作 坚定推进全球安全治理——外交部长王毅谈习近平主席访问捷克并出席第四届核安全峰会》，中国外交部网站：<http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1352825.shtml>

二、全球打击核恐怖主义机制：基本格局和发展历程

（一）全球打击核恐怖主义机制的基本格局

按照 2005 年联合国大会通过的《制止核恐怖主义行为国际公约》中的界定，“核恐怖主义行为”指任何人以危害人身、财产或环境为目的，制造、拥有、使用或威胁使用放射性物质或核装置，破坏或威胁破坏核设施，或以此胁迫某一国家、国际组织或相关人员等行为。^[1]

按发生概率从高至低排序，核恐怖主义行为主要有 4 种：一是脏弹袭击，即恐怖分子将放射性材料放入常规炸弹之中，^[2]通过爆炸将放射性物质抛撒到较大范围内，并利用其辐射危害造成人身伤害和环境破坏。由于放射性材料在工业、医学等领域运用广泛，恐怖分子获得的难度相对最低，因此脏弹是核恐怖主义分子最可能使用的袭击手段。二是袭击核设施，^[3]即恐怖分子对核反应堆等设施进行袭击，人为导致设施内的核材料泄漏，造成设施周边的人身伤害和环境破坏。目前各国对核设施均有较为严格的安全保卫措施，因此恐怖分子实施此类袭击的概率相对较小。三是获取核材料制造简易核武器发动恐怖袭击。^[4]由于各国高度重视核材料，尤其是可用于制造核武器的核材料的安全保卫，恐怖分子要想获得这些材料的难度加大。四是直接利用核武器发动袭击。这主要是指恐怖分子偷盗或利用高科技手段控制核武器并发动恐怖袭击。各国对核武器普遍实施最高等级的安保措施，因此恐怖分子要想获得核武器的难度也最高。

[1]《制止核恐怖主义行为国际公约》第 2 条，中国人大网：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2010-10/08/content_1613992.htm。

[2]《制止核恐怖主义行为国际公约》第 1 条第 1 款，中国人大网：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2010-10/08/content_1613992.htm。

[3]《制止核恐怖主义行为国际公约》第 1 条第 3 款，中国人大网：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2010-10/08/content_1613992.htm。

[4]《制止核恐怖主义行为国际公约》第 1 条第 2 款，中国人大网：http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2010-10/08/content_1613992.htm。

相应地，全球打击核恐怖主义机制，就是指在全球范围内预防、制止、应对和惩罚核恐怖主义行为的相关制度安排。目前，围绕有效打击核恐怖主义行为，国际社会已经形成了一整套较为完整的制度体系。首先，在全球打击核恐怖主义机制中发挥首要作用的是各有关主权国家。对此国际社会存在广泛共识。2010年华盛顿核安全峰会的公报就明确表示：“各国根据各自国际义务，对维护各自控制的所有核材料，包括核武器中使用的核材料，及核设施的有效安全，以及对防止非国家行为者获取恶意使用此类材料所需的信息或技术负有根本责任。”^[1]

与此同时，多边机制也在全球打击核恐怖主义领域发挥着重要的作用。相关多边机制主要有两类：一是有关国际组织和相关倡议，包括国际原子能机构、联合国、国际刑警组织、“打击核恐怖主义全球倡议”、八国集团的“防止大规模杀伤性武器扩散全球伙伴计划”等。其中，联合国和国际刑警组织在全球反恐方面发挥关键性的领导作用；而国际原子能机构则是维护核安全的核心多边机制。二是相关国际条约法律体系，包括《制止核恐怖主义行为国际公约》《核材料实物保护公约》等国际条约，以及联合国安理会和大会通过的反恐和防扩散决议，如安理会第1373、1540、1887号决议。此外，自2003年起联合国大会每年通过的“防止恐怖分子获取大规模杀伤性武器”决议，以及自2007年起每两年通过一次的“防止恐怖分子获取放射源”决议等，也在打击核恐怖主义领域具有政治约束力。

在由主权国家+多边机制这两层结构组成的全球打击核恐怖主义机制中，主权国家的基石地位至关重要，若无各主权国家作为责任主体来落实相关措施，任何打击核恐怖主义的举措都会成为一纸空文。但同时，核恐怖主义是人类共同的威胁，打击核恐怖主义不是一国的事情，要保证全球打击核恐怖主义机制充分发挥作用，相关多边机制的辅助作用也不容忽视。

[1] 《2010年华盛顿核安全峰会公报》，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/237037.pdf>。

（二）全球打击核恐怖主义机制的发展历程

纵观全球打击核恐怖主义机制发展的历史进程，在核安全峰会进程开启之前，该机制经历了初步创立、逐步发展和全面发展三个阶段，而核安全峰会的召开，则推动了全球打击核恐怖主义机制的完善。

第一阶段是该机制的初步创立阶段，时间从上世纪 50 年代人类和平利用核能事业起步到 1991 年苏联解体。该阶段全球打击核恐怖主义的主体主要是主权国家，多边机制只有零星参与。

核安全与和平利用核能是相生相伴的，但全球打击核恐怖主义机制的诞生则远远晚于前两者。人类和平利用核能事业从上世纪 50 年代起步：1954 年，苏联建成世界上首座核电站；1957 年，美国建成世界第一座商用核电站。此后，1966—1980 年，受全球能源需求快速增长和石油危机的影响，核电高速发展，全世界在这 15 年间共投入运行 242 个机组。^[1]但在上世纪 70 年代中期以前，由于全球层面的恐怖主义威胁并不突出，各国并未重视核与恐怖主义之间的关联。美国等西方国家的核安全行动主要集中在国家层面，重点是防范前苏联等将核武器偷运入美境内，或对美核设施发动攻击。1957 年，国际原子能机构成立。该机构在确保核材料及核设施安全，防止偷盗、非法转让、破坏等恶意行为方面开展了一些工作，但其核安全措施并未明确针对核恐怖主义。

自上世纪 70 年代中期起，随着恐怖主义活动日益增加，国际社会开始关注核恐怖主义问题。美国等西方国家开始着手推动建立反核恐怖主义机制，以防范恐怖分子可能从事与核相关的犯罪活动。1979 年，有关各方谈判达成《核材料实物保护公约》，要求加强核材料在国际运输中的安全，并在惩处相关犯罪分子等方面开展国际合作。该公约尽管未明确提及核恐怖主义，但事实上成为打击核恐怖主义领域首个国际公约。

第二阶段是该机制的逐步成长阶段，时间从 1991 年苏联解体到 2001 年“9·11 事件”爆发。该阶段的主要特征是美国等西方国家不断

[1] 张娜：《世界核电发展历程与现状》，国际在线网站：<http://gb.cri.cn/42071/2013/06/28/5187s4163240.htm>。

加强对前苏联国家的相关援助，同时相关国际组织开始更多介入。

苏联解体后，前苏联国家的核武器、核材料与核设施失控的风险急剧上升，恐怖分子试图获取核武器或核材料、发动核恐怖袭击的危险也露出端倪。美国投入了大量资源用于减少上述风险。1991年，美国会通过“减少苏联核威胁法案”，要求美政府帮助前苏联国家裁减核武器，并改进核武器和核材料的运输、存储和监管。1993年，该法案改名为“合作减少威胁法案”，内容也扩展到防范恐怖分子获取核武器等大规模杀伤性武器。美国政府在“合作减少威胁计划”项下，先后投入上百亿美元，对俄罗斯境内24个核武库及大量核设施进行了安保升级，从乌克兰、哈萨克斯坦和白俄罗斯境内移除所有核武器，并安置了大批前苏联核科学家。^[1]

在此期间，国际组织也增加了对打击核恐怖主义活动的参与。1995年，国际原子能机构建立“核材料事件和贩运数据库”，统计成员国报告的贩运核及其他放射性材料案件，协助评估核安全威胁并提出应对措施。八国集团的前身“七国集团加俄罗斯”也于1996年在莫斯科召开核安全问题峰会，专门讨论加强前苏联国家的核电站、核武器及核材料的安全保卫问题。

第三阶段是该机制的全面发展阶段，时间从2001年“9·11事件”爆发到2010年首届核安全峰会召开。主要特征是国际社会的普遍重视与相关国际组织全面介入打击核恐怖主义领域。

“9·11事件”的爆发，加上互联网发展后核技术知识更易于扩散、恐怖分子更易于制造脏弹等简易核爆炸装置的形势发展，促使美国开始高度重视打击核恐怖主义问题，并着力推动提升全球核安全水平。在美国等西方国家大力推动下，主要大国都予以响应，国际打击核恐怖主义合作迅速展开：

一是联合国全面介入，通过了一系列打击核恐怖主义的决议。联合

[1] 全克林：《美国的“合作降低威胁”项目评析》，载《美国研究》，2008年第2期，第79-80页。

国安理会于 2001 年 9 月通过第 1373 号决议，关注国际恐怖主义与非法贩运核材料之间的密切联系，强调需加强应对相关挑战和威胁。2004 年 4 月，安理会通过历史上首个防扩散决议——第 1540 号决议，要求各国防范和打击非国家实体获取、贩运大规模杀伤性武器及相关材料和技术。此外，联合国大会自 2003 年开始也多次通过“防止恐怖分子获取大规模杀伤性武器”、“防止恐怖分子获取放射源”等与打击核恐怖主义直接相关的决议。

二是国际社会制定和完善打击核恐怖主义的条约法律。2005 年 4 月，第 59 届联大通过《制止核恐怖主义行为国际公约》。这是第一个专门针对打击核恐怖主义的国际公约，首次对“核恐怖主义行为”作出明确定义，并要求将此类行为定性为刑事犯罪，确保相关个人受到相应惩罚。2005 年 7 月，《核材料实物保护公约》缔约国大会通过修订案，扩大了公约适用范围，并增加了保护核材料和核设施免遭蓄意破坏的条款。

三是有关国际组织出台了一些打击核恐怖主义的多边倡议和举措。2002 年 6 月，八国集团启动“应对大规模杀伤性武器扩散全球伙伴计划”，着重防范恐怖分子获取核武器和核材料。2006 年 7 月，美国与俄罗斯共同倡议设立“打击核恐怖主义全球倡议”，旨在通过国际合作加强各国能力建设，共同打击核恐怖主义。国际原子能机构也将核安全增列为重点工作领域，自 2002 年起就核安全问题制定行动计划，帮助各国提升核安全能力，加强协调核安全领域各类国际活动，强化核安全国际法律框架。国际原子能机构并于当年成立核安全基金，接受各国自愿捐款，用于行动计划框架内的各项活动。

自 2010 年启动的核安全峰会进程，标志着全球打击核恐怖主义机制全面完善阶段的开始。过去 6 年中，在核安全峰会的带动下，打击核恐怖主义、加强核安全议题在国际安全议程中的位置显著前移，各国相关能力建设不断加强，相关国际法律义务的普遍性和权威性得到提高，相关国际合作日益深化，相关国际组织和多边倡议也加大了工作力度，全球打击核恐怖主义机制得到了持续完善。

三、核安全峰会进程的主要作用

核安全峰会进程通过定期召开峰会、落实成果文件等有力措施，凝聚打击核恐怖主义的国际共识，加强相关国际机制，成为全球打击核恐怖主义事业的“集成器”和“加速器”，在该领域中发挥着独特而关键的作用。核安全峰会进程对于全球打击核恐怖主义机制的推动作用，具体体现在三个主要方面：

第一，政治动员作用。核安全峰会进程成员国的代表性比较强。参加2010年华盛顿核安全峰会的47国基本涵盖了在打击核恐怖主义中发挥重要作用的所有国家，在能力上的代表性比较强。在首尔峰会时成员国又增加到53国，尤其还邀请了更多非洲和拉美国家参加，地域代表性进一步增强。国际组织方面，打击核恐怖主义方面发挥作用最大的三个国际组织——联合国、国际原子能机构、国际刑警组织均应邀与会。

相关成员国和国际组织参与峰会的层级普遍较高：第一届核安全峰会，有21位国家元首、21位政府首脑、3位国际组织领导人出席；首尔峰会有19位国家元首、16位政府首脑、4位国际组织领导人与会；海牙峰会则有15位国家元首、19位政府首脑、4位国际组织领导人参会；第四届峰会有22位国家元首、13位政府首脑、4位国际组织领导人出席。大批领导人与会，增加了国际社会和相关国家对打击核恐怖主义问题的关注，也便利了相关会议成果的落实，有利于增进全球打击核恐怖主义机制框架下主权国家和相关多边机制的沟通与协调。

核安全峰会进程注重形成和落实成果文件。每届核安全峰会均通过了相关公报或工作计划。上述成果文件反映了与会领导人的政治共识和承诺，在国际上起到了很好的引导作用。同时，后续核安全峰会均注意回顾以往峰会成果文件的落实情况，这一机制也有助于促进各方从政治上重视采取措施，落实相关承诺。

此外，核安全峰会还重视为有关政治目标设置期限。如华盛顿峰会就呼吁各方在4年内确保所有易流失核材料安全。首尔峰会和海牙峰会均要求努力推动《核材料实物保护公约》2005年修订案于2014年内生效。

上述做法也可起到增强对打击核恐怖主义的政治动员作用。

第二，功能强化作用。历届核安全峰会均强调各国在打击核恐怖主义和加强核安全能力方面负有根本责任，^[1]重视加强各国相关能力建设。因此，核安全峰会进程推动各国完善国家核安全立法和监管框架、加强核及放射性材料安全、发挥核工业界作用、确保核材料与技术相关信息安全、打击核材料非法贩运、发展核分析鉴定能力，并就此提出了具体措施建议。

同时，核安全峰会进程还鼓励各国采取比峰会公报要求更为严格深入的自愿性措施。在华盛顿峰会上，美俄宣布分别把至少 34 吨武器级钚转化为民用核燃料；乌克兰、智利等宣布将境内的高浓铀运至境外；哈萨克斯坦、墨西哥等承诺将本国的高浓铀研究堆改造为使用低浓铀；印度、韩国、日本等宣布将建立核安全示范中心。在首尔峰会上，德国、约旦、荷兰等提出十几项自愿性措施倡议。海牙峰会首次在公报中提出各国可就确保本国核安全采取一系列自愿措施，“包括公布本国法律、法规和组织结构相关信息；交流优秀做法；邀请国际原子能机构提供评估和咨询及其他此类评估服务，并根据所得结论采取措施；通过现有相关报告机制或论坛提供信息；通过建立和推动相关人员参加培训课程、实施国内证书认证机制，进一步加强核安全从业人员培训等”。^[2]

为防止恐怖分子获得核及放射性材料，核安全峰会进程还特别鼓励各国最大限度减少高浓铀库存并将分离钚存量保持在最低水平，推动将反应堆燃料从高浓铀转化为低浓铀，并加强高活性放射源的保护。

[1] 《2010 年华盛顿核安全峰会公报》执行段第 1 段，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/237037.pdf>；《首尔核安全峰会公报》序言段第 4 段，<http://www.state.gov/documents/organization/236996.pdf>；《海牙核安全峰会公报》执行段第 4 段，<http://www.state.gov/documents/organization/237002.pdf>。《海牙核安全峰会公报》执行段第 20 段，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/237002.pdf>。

[2] 《海牙核安全峰会公报》执行段第 20 段，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/237002.pdf>。

此外,海牙峰会还在核安全峰会进程中首次举行核危机应对讨论会,以某恐怖组织发起核恐怖袭击为虚拟情景,请各国领导人介绍本国如何应对危机的考虑,并就跨国危机开展国际协调、预防措施等问题进行政策性讨论,交流做法和经验。这对强化成员国应对核恐怖危机的能力建设具有推动作用。

第三,资源整合作用。核安全峰会进程注重在国际和地区等不同层面同步推进打击核恐怖主义及核安全合作,重视整合相关资源以便发挥出合力。一方面,注重打击核恐怖主义国际法律文书的推介,大力推动增强《核材料实物保护公约》及其2005年修订案、《制止核恐怖主义行为国际公约》等重要国际条约的普遍性。另一方面,注重发挥相关国际组织在资源整合方面的作用。欢迎国际原子能机构在整合国际核安全资源、协调核安全合作活动等方面发挥领导作用。《海牙核安全峰会公报》明确提出:“重申国际原子能机构在国际核安全框架中的重要责任和中心作用”;“高度重视机构在帮助各国加强核安全方面提供的支持”;“欢迎机构通过其‘核安全综合支助计划’帮助各国整合各自在核安全方面的具体需求,形成全面的支助计划”;“鼓励各国向机构提供更多政治、技术和资金支持,包括通过机构的核安全基金提供支持,以确保机构根据其授权开展核安全活动拥有所需资源和专业知识”。^[1]核安全峰会进程也重视联合国在推动各国批准并有效执行打击核恐怖主义相关国际公约和文书方面所做的贡献,并要求“打击核恐怖主义全球倡议”和“防止大规模杀伤性武器和材料扩散全球伙伴讨论”进一步增强普遍性,在打击核恐怖主义方面更多开展协调合作与资源整合。^[2]

正是通过上述三方面作用,核安全峰会进程有力促进了全球打击核恐怖主义机制的发展和完善,使该机制的普遍性、权威性和有效性都得到了显著提升。

[1]《海牙核安全峰会公报》执行段第12、13、14、16段,美国国务院网站:<http://www.state.gov/documents/organization/237002.pdf>。

[2]《海牙核安全峰会公报》执行段第18段,美国国务院网站:<http://www.state.gov/documents/organization/237002.pdf>。

四、核安全峰会进程的局限

核安全峰会进程对全球打击核恐怖主义机制的重要贡献毋庸置疑，但同时也要看到，峰会进程本身并非全无争议，它也存在四个方面的局限：

一是普遍性尚显不足。首先，并不是所有的拥有核材料和核设施的国家都是核安全峰会的成员国：一些美国认为的“问题国家”，如伊朗、朝鲜、叙利亚等就被排除在外；已经拥有核电站的国家中，保加利亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚等国也未参会；有些正在推进核电站建设或有核电发展计划的国家，如白俄罗斯、孟加拉国、苏丹等也未与会。其次，有些没有核材料和核设施、但在打击核恐怖主义过程中也能发挥作用的 国家，如巴拿马等重要港口国家也未在受邀之列。最后，各大洲国家在峰会进程中的代表性也悬殊很大，北美和欧洲国家的与会比例远高于非洲、拉美、大洋洲的国家。在地区性国际组织中，只邀请了欧盟与会，绝大多数都被排除在外，这也引发了一些争议。

二是存在偏离主题的干扰。核安全峰会本应该只谈核安全，但有些国家却主张在其中加入核裁军等议题。为照顾这些国家的关切，历届核安全峰会的成果文件都写入了相关表述。如《华盛顿核安全峰会公报》称，“除了在核裁军、核不扩散及和平利用核能方面有共同目标之外，我们在核安全方面也有共同的目标”^[1]；《首尔核安全峰会公报》称，“我们重申关于核裁军、核不扩散及和平利用核能的共同目标”；^[2]《海牙核安全峰会公报》写明：“我们重申致力于实现核裁军、核不扩散及和平利用核能这一共同目标。”^[3]但核安全峰会毕竟不是讨论核裁军问题的合适场所，过多偏离主题就会影响峰会进程聚焦于加强核安全、打击核恐

[1] 《华盛顿核安全峰会公报》序言段第 2 段，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/237037.pdf>。

[2] 《首尔核安全峰会公报》序言段第 2 段，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/236996.pdf>。

[3] 《海牙核安全峰会公报》执行段第 1 段，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/237002.pdf>。

怖主义，影响其效果。

三是受地缘政治矛盾影响严重。地缘政治矛盾直接对峰会的成员造成影响。如朝鲜、伊朗、古巴、叙利亚等与美国关系不睦的国家都被排除在外。乌克兰问题爆发后，俄罗斯出席2014年海牙核安全峰会的级别就降到外长级。随着美俄矛盾进一步加深，俄罗斯公开抵制2016年华盛顿峰会的筹备进程，并于2014年10月正式宣布不出席第四届核安全峰会，并最终未派团出席。

四是实际举措与预期目标之间存在差距。峰会进程中提到的一些重点目标并未如期实现，如2010年华盛顿峰会呼吁各方在4年内确保所有易流失核材料的安全，但到2014年海牙峰会上该目标是否实现并无定论。首尔峰会和海牙峰会均要求推动《核材料实物保护公约》（2005年修订案）于2014年内生效，这一目标推迟到2016年第四届峰会召开时才基本实现。此外，发达国家在打击核恐怖主义、加强核安全能力建设方面对发展中国家援助不够，也受到相关国家的诟病。

五、全球打击核恐怖主义机制的发展方向

第四届核安全峰会后，核安全峰会进程正式落幕。但该进程发挥的作用和积累的经验，可为全球打击核恐怖主义机制今后的发展方向提供有益的指引。从双方的互动进程来看，全球打击核恐怖主义机制在未来的发展中应坚持以下几个方向：

一是就机制目标的协调性而言，必须处理好打击核恐怖主义与和平利用核能的关系。和平利用核能是关系人类发展的大事；打击核恐怖主义则是关乎国际安全的大事。两者应是相辅相成、相互促进的。加强和完善全球打击核恐怖主义机制不应以牺牲和平利用核能事业为代价，这是核安全峰会得以顺利推进的目标保障，也是全球打击核恐怖主义机制下一步发展必须坚持的政治方向。

二是就机制的主体而言，应继续坚持各主权国家的主体地位。历届核安全峰会的公报均强调，各国对打击核恐怖主义和加强核安全负有根

本责任。^[1] 加强各国相关能力建设也应成为完善全球打击核恐怖主义机制的立足点和首要着力方向。国际组织确应在全球打击核恐怖主义机制中发挥重要作用，但不能越俎代庖，代替各国承担首要责任，否则就是本末倒置。

三是要着力增进机制的普遍性和有效性。要保证全球打击核恐怖主义机制的开放包容，突破核安全峰会进程在普遍性上的局限，让各国都能广泛参与。在加强核安全国际合作方面，要以国际原子能机构为核心平台，有关多边机制和倡议为补充，构建全方位、多层次、网络化的国际核安全体系；在加强打击核恐怖分子国际合作方面，联合国和国际刑警组织要发挥主力军的作用；“打击核恐怖主义全球倡议”、八国集团的“防止大规模杀伤性武器扩散全球伙伴计划”、以及各地区性相关倡议也应发挥好各自的补充作用。

四是要加强机制的平衡性，完善各国利益的协调机制。核恐怖主义是人类社会面临的共同威胁，必须由发达国家和发展中国家携手应对。在这方面，发展中国家面临着知识技术储备不足、相关人力资源紧缺、可投入资金不够等短板。这些问题如得不到解决，就会削弱全球打击核恐怖主义机制的有效性。因此，发达国家有义务从硬件和软件上加大对发展中国家的援助力度。同时，该机制还要建立相关争端的解决机制，避免地缘政治矛盾影响到各国的合作。要保证该机制始终聚集于打击核恐怖主义这个主题，确保该机制实现良性和可持续发展。

[收稿日期 : 2016-04-03]

[1] 《2010年华盛顿核安全峰会公报》执行段第1段，美国国务院网站：<http://www.state.gov/documents/organization/237037.pdf>；《首尔核安全峰会公报》序言段第4段，<http://www.state.gov/documents/organization/236996.pdf>；《海牙核安全峰会公报》执行段第4段，<http://www.state.gov/documents/organization/237002.pdf>。

极端恐怖组织“伊斯兰国” 对中亚的渗透及影响^[1]

于 双 于文韬

[内容提要] 中东极端恐怖组织“伊斯兰国”(ISIS)窜起后,迅速成为国际极端主义和恐怖主义的新中心。2015年,该组织在全球范围内连续制造了多起恐怖袭击事件,显示其威胁已由中东地区向全球蔓延。毗邻中东、一直饱受极端主义困扰的中亚地区也成为“伊斯兰国”极端组织渗透与影响的重灾区。原来接受“基地”组织领导和支持的中亚本土及寄身于中亚的极端势力也纷纷投靠“伊斯兰国”极端组织,或与之形成合流,传播和宣扬极端伊斯兰主义,招募人员前往中东参加“圣战”,制造或威胁制造恐怖袭击。基于中亚地区自身安全的脆弱特性,“伊斯兰国”极端组织已经对中亚的安全构成多重威胁。

[关键词] 中亚地区 “伊斯兰国”极端组织 安全威胁

[作者简介] 于双,新疆大学中亚地缘政治研究中心助理研究员;于文韬,国际关系学博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)02-0042-12

[1] 本文系2012年自治区人文社科基地基金项目“中西亚动态”(XJEDU010312B03)、2013年新疆大学中亚地缘政治研究中心重大项目“中国新疆与周边国家政治发展与安全局势年度报告(2013年)”(13XJRCGCA0015)、2014年度国家社科基金项目“基于统计分析的中国新疆恐怖主义问题研究”(14BZZ030)的阶段性成果。

中东极端组织“伊斯兰国”崛起后，迅速成为国际恐怖主义和宗教极端主义的新中心。近年来，其势力正从中东地区向全球蔓延，而毗邻中东、一直饱受极端主义困扰的中亚地区，已成为“伊斯兰国”极端组织渗透与影响的重灾区，对中亚地区安全与稳定构成潜在巨大威胁。

一、“伊斯兰国”极端组织向边境地区派遣或发展 武装人员，地区安全压力增大

“伊斯兰国”极端组织武力占领伊拉克和叙利亚大片领土后，于2014年6月29日，宣布建立“伊斯兰国”，并宣称对整个穆斯林世界（包括历史上阿拉伯帝国统治过的地区）拥有权威地位，谋求建立一个没有国家和民族界限的哈里发国家。因此，它一方面继续在伊拉克和叙利亚攻城略地，扩大地盘；另一方面极力向其他政治权力失控或处于内战的穆斯林国家渗透和扩张。远到菲律宾，近到利比亚和阿富汗，这些地区目前都已出现“伊斯兰国”极端组织的武装分支或效忠“伊斯兰国”极端组织的武装势力。

2014年以来，“伊斯兰国”极端组织在阿富汗南部地区招募人员、建立基地，甚至因试图从阿富汗塔利班内部“挖人”而与其多次交火。2015年5月，双方在阿富汗西部法拉省发生冲突，造成27人死亡。当地电视台报道，双方发生冲突的原因是塔利班方面希望“伊斯兰国”极端组织武装人员离开阿富汗。^[1]阿富汗安全机构证实，一伙“伊斯兰国”极端组织的武装分子正在阿富汗与土库曼斯坦接壤地区活动，并开始向靠近乌兹别克斯坦的边境地区移动。^[2]2015年4月18日，阿富汗楠格哈尔省贾拉拉巴德市连续发生三起爆炸袭击事件，造成至少35人死亡和上百人受伤。“伊斯兰国”极端组织声称，爆炸事件是其所为。^[3]

2015年12月5日，英国《泰晤士报》报道，“伊斯兰国”极端组织1,600

[1] <http://world.huanqiu.com/hot/2015-06/6713258.html>.

[2] <http://ria.ru/world/20150321/1053743762.html#ixzz3u18EiUjN>.

[3] <http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20150421/750931.shtml>.

名武装分子占领了阿富汗东部4省的部分地区,阿富汗重要城市贾拉拉巴德市面临被占领的危险。这些人原隶属阿富汗塔利班和“基地”组织;另有一种说法认为,这是公开宣布效忠“伊斯兰国”极端组织的“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”(简称“乌伊运”)的武装分子。乌兹别克斯坦官方称,目前投靠“伊斯兰国”极端组织的“乌伊运”武装人员有5,000多人,其中近一半不是居住在阿富汗的乌兹别克族人,而是外逃的乌兹别克斯坦人员。

长期以来,阿富汗与中亚接壤的边境地区一直是国际宗教极端主义、国际恐怖主义、民族分离主义以及各种有组织犯罪势力向中亚、俄罗斯、中国渗透和进行毒品、军火走私的重要通道。与阿富汗接壤的塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦三国,本身国防实力相对薄弱,“伊斯兰国”极端组织武装分子抵近中亚,无疑给地区安全稳定带来巨大压力。占领该地区对于“伊斯兰国”而言,有着重要的现实和长远意义:一是可以控制边境走私通道以筹集资金和走私武器;二是借此可以进一步聚拢各种非法势力向其靠拢,壮大其根基;三是虎视中亚,一俟中亚自身安全出现问题便可随时乘虚而入。

二、“伊斯兰国”极端组织加紧向中亚地区渗透, 威胁社会安全与稳定

鉴于中亚的地缘战略地位及其伊斯兰属性,“伊斯兰国”极端组织将中亚作为重点关注与投入地区,专门拨款7,000万美元“搅局中亚”^[1],还曾公开宣称,要将包括中国新疆地区在内的广大中亚地区并入其“哈里发”国家版图。企图在乌、吉、塔三国领土争端及民族矛盾都十分突出的费尔干纳谷地首先建立一个省份,^[2]俟机进一步控制整个中亚地区。

[1]http://vlast.kz/politika/igil_v_centralnoj_azii_ocherednaja_strashilka_ili_realnaja_ugroza-10178.html.

[2]<http://www.timesca.com/news/15120-atambayev-says-kyrgyzstan-needs-eu-military-support-to-oppose-is-threat>.

当前，“伊斯兰国”极端组织对中亚的渗透和影响主要体现在以下几个方面：

（一）宣扬极端思想，争取当地穆斯林的更广泛支持。“伊斯兰国”极端组织善于运用现代通信技术与网络媒体进行高效宣传，扩大自身影响力。互联网已经成为“伊斯兰国”极端组织向中亚传播激进思想、招募成员的重要途径和手段，众多的门户网站、虚拟社区论坛成为传播极端思想的活动场所；手机和无线网络也成为主要传播工具和渠道；公共场所成为传播极端主义视频的温床；其支持者还将有极端思想的视频保存在储存卡中，在咖啡馆和酒吧等公共场所供他人观看，一些学校、公共场合甚至行政办公场所都出现“伊斯兰国”极端组织旗帜。

2015年6月，哈萨克斯坦两名通过社交网络传播极端思想和鼓励人们参加“圣战”的人被捕，在其住所起获了大量武器弹药以及宣扬宗教极端主义的印刷品、音频和视频材料；8月，乌兹别克斯坦警方在对莫斯科至杜尚别的列车旅客进行检查时，在两名塔吉克斯坦人的笔记本和电子存储设备中发现了“伊斯兰国”极端组织和“伊斯兰解放党”（亦译为“伊扎布特”）的宣传材料。警方还在塔什干巴尔肯区的中学和大学校舍里发现了带有“伊斯兰国”极端组织标志及反当局的传单。一所中学的教学楼上出现了一面“伊斯兰国”极端组织黑色旗帜，有两名女教师因鼓动宣传“伊斯兰国”极端组织而被捕；塔吉克斯坦警方在南部逮捕了几名涉嫌在行政中心悬挂“伊斯兰国”极端组织旗帜的居民，甚至有行政中心公务人员涉嫌参与；吉尔吉斯斯坦官方宗教网站和土库曼斯坦驻白俄罗斯大使馆网页也先后遭到攻击，主页出现了配有“伊斯兰国”极端组织文字、持AK-47枪支且蒙面的武装分子的黑白照片。

（二）通过各种途径和手段招募中亚穆斯林前往中东参加“圣战”。吉尔吉斯斯坦一位学者通过数据统计发现，“伊斯兰国”极端组织在中亚招募人员的方法大致有四种途径：通过在本土活动的极端组织、社交媒体、挨家挨户宣传和土耳其、俄罗斯等国的劳务人员进行招募。^[1]

[1] http://centralasiaonline.com/en_GB/articles/caii/newsbriefs/2015/03/04/newsbrief-13.

2015年初,吉尔吉斯斯坦警方抓获了36名在叙利亚接受恐怖训练的极端分子,他们承认回国的目的主要是筹集资金和招募人员;5月,一名土耳其籍游客到中亚以提供高薪工作为名,骗取当地人通过土耳其前往叙利亚和伊拉克参加“圣战”;^[1]乌兹别克斯坦警方于11月搜捕了200名疑似“伊斯兰国”极端组织的支持者,其中多数为从土耳其、俄罗斯等国打工回国人员。“伊斯兰国”极端组织还经常利用Facebook和YouTube等网站,上传讲中亚各国语言的武装人员的视频,号召中亚穆斯林前往中东参加“圣战”;美国著名国际问题研究机构“苏凡集团”的最新报告显示,目前在叙利亚和伊拉克参与“伊斯兰国”极端组织所谓“圣战”的中亚穆斯林有1,500人,其中哈萨克斯坦和塔吉克斯坦公民各占300人,乌兹别克斯坦达到500人,土库曼斯坦有360人。^[2]这一数字还不包括已被击毙和中途脱离“伊斯兰国”极端组织的人员。

(三) 青年精英投身极端主义势力,潜在危害巨大。中亚各国官方通报的资料显示,加入“伊斯兰国”极端组织的中亚穆斯林中,多数人教育背景深厚,很多还是在境外的留学生。保加利亚索菲娅大学的德伦兹娜教授在对26名哈萨克斯坦的“圣战者”进行研究后指出,所有武装分子均为年龄在26—36岁之间的青年,大多数武装分子的教育水平高于哈萨克斯坦的公民平均水平,拥有较高的社会成熟度。德伦兹娜强调,参加激进组织的人员没有失业,但他们不满意自己的经济状况。这些武装分子的亲人甚至都无法识别他们是否具有攻击与暴力倾向。^[3]

社会和政治精英走向极端化,动摇体制基础。2015年4月,塔吉克斯坦特警部队司令官哈里莫夫突然失踪,随后在叙利亚用视频宣布,他和他的部下加入“伊斯兰国”极端组织。美国国务院证实,哈里莫夫在美国接受了危机管理、紧急应对和领导力培训。专家担忧,哈里莫夫带

[1]<http://news.tj/en/news/turkish-national-detained-dushanbe-recruiting-tajiks-join-militants-syria-and-iraq>.

[2]<http://www.islamsng.com/sng/news/10115>.

[3] http://en.tengrinenews.kz/politics_sub/Bulgarian-expert-presents-portrait-of-extremist-from-Kazakhstan-258317/.

给“伊斯兰国”极端组织的不仅是宣传上的胜利,还有涉及美国打击“伊斯兰国”极端组织方面的内部信息。9月,塔吉克斯坦国防部副部长纳扎尔佐达偕135名追随者策划并突然袭击了国防部中央机关和首都杜尚别附近小城瓦赫达特市的内务部。恐怖袭击造成8名警察被杀害,9名武装分子被击毙。主要参与者还包括一名前内务部的职员,而纳扎尔佐达本人的另一个身份系“伊斯兰复兴党”成员。土库曼斯坦在一项打击非法信教行动中,发现并逮捕了参与其中的6名国家全部官员、9名警官以及一些检察机关工作人员。

(四) 贫困和民族成份复杂地区是极端主义影响的重灾区。在中亚五国中,加入或效忠极端组织的群体多来自于国内民族成份复杂和极度贫困地区。值得一提的是,位于乌、吉、塔三国交汇的素有“中亚火药桶”之称的费尔干纳盆地,是极端主义势力影响的主要区域。仅以吉尔吉斯斯坦官方统计数据为例,其内务部证实,截至2015年5月,共有352名本国公民在叙利亚作战,其中234人来自吉南部的奥什和贾拉拉巴德两个州(位于费尔干纳盆地)。^[1] 吉尔吉斯斯坦2005年的“郁金香革命”及2010年的“二次革命”,都从这个两个州发起,被西方美化为非暴力民主的“颜色革命”在吉尔吉斯斯坦开启了极端、暴力模式。前述吉尔吉斯斯坦警方抓获的为“伊斯兰国”极端组织招募“战士”的36名恐怖分子,就活动在位于费尔干纳地区的吉南部的两个州和乌兹别克斯坦的安集延州。

(五) 刺激地区极端势力再度活跃,涉暴涉恐犯罪上升趋势明显。“伊斯兰国”极端组织利用中东地区各种宗派和国家利益纷争借势“异军突起”,它非常注重加强与世界各地极端主义势力的联系。一批中亚极端组织纷纷宣布效忠“伊斯兰国”极端组织,或与之同流合污。2014年,“乌伊运”领袖乌斯曼·加齐宣布支持“伊斯兰国”极端组织;由乌兹别克人组成的“萨布里贾玛特”向“伊斯兰国”极端组织及其叙利亚指挥官奥马尔·舒斯哈尼宣誓效忠;一伙隶属于“伊玛目布哈里旅”(该组织

[1] <http://www.akipress.com/news:559007/>.

以乌兹别克人为主)的中亚武装分子宣誓对“伊斯兰国”极端组织及其领导人巴格达迪效忠。

吉尔吉斯斯坦内务部长透露,2014年以来,吉国内极端主义发案数量呈明显上升趋势。2015年前7个月发案数量为257起,接近上年全年数量,缴获7,730份极端主义材料与书籍;^[1]执法机关共登记了1,703个极端和恐怖组织、1,847名极端分子,其中绝大多数为“伊扎布特”组织成员。警方表示,该组织成员正在增加,“我们正开展针对居民的工作,即便如此,他们仍成为极端组织的成员,而且抓获的所有成员都有极端分子的特征”。^[2]据塔吉克斯坦官方披露,2014年塔极端主义案件呈增长趋势。最高法院审结35名涉嫌极端主义犯罪的25项刑事诉讼,比上年同期增加10起案件。执法机构共阻止5起恐怖袭击,破获1起恐怖案件,逮捕116名恐怖分子和极端分子。

2015年初,国际危机组织发布声明,极端组织“乌伊运”一直在费尔干纳盆地为“伊斯兰国”极端组织招募成员,约有2,000—4,000名中亚人在“伊斯兰国”极端组织占领区作战或为其提供支持。^[3]

三、中亚国家积极打击极端主义和恐怖主义 活动成效明显

面对极端恐怖组织“伊斯兰国”对中亚地区的渗透和威胁,中亚各国领导人高度重视,积极采取打击与防范措施,通过开展国际合作,共同抵御极端主义威胁。

(一) 防范与打击相结合,采取多种手段遏制“伊斯兰国”极端组织带来的消极影响

1. 加紧完善与落实相关法律法规。鉴于“伊斯兰国”极端组织对地

[1] <http://www.eng.24.kg/community/174289-news24.html>.

[2] <http://www.akipress.com/news:559152/>.

[3] http://centralasiaonline.com/en_GB/articles/caii/newsbriefs/2015/01/21/newsbrief-16.

区安全与稳定的威胁日益严峻，各国意识到，现有法治体系不足以应对和遏制极端主义威胁。2014年以来，各国纷纷完善相关法律与机制，依法规范宗教活动，坚决取缔和打击极端主义势力。哈萨克斯坦通过了《打击极端主义与恐怖主义（修正案与附件）》草案；吉尔吉斯斯坦通过了新《反恐法》，总统还签署了国家反恐怖主义融资和洗钱法等法律修正案；塔吉克斯坦议会批准了政府《刑法》修正案，对参与他国武装冲突的本国居民进行审判将根据冲突所在国的法律来确定。2015年，各国还陆续通过立法，明确“伊斯兰国”为恐怖主义和极端主义组织，严令禁止其在境内的一切活动。

2. 高压严打宗教极端主义势力。2014年以来，中亚各国陆续取缔和打击了一批宗教极端组织及其活动。哈萨克斯坦认定“穆斯林协会”、“达瓦宣教团”、“诅咒和放逐”为极端组织，禁止其在境内活动；塔吉克斯坦将“萨拉菲组织”、“Group 24”列为极端组织并依法取缔；吉尔吉斯斯坦奥什州检察官办公室向奥什市法院提交申请，认定“基地”组织叙利亚分支、“叙利亚胜利阵线”、乌兹别克族组织“伊玛目布哈里旅”、“Jannat Oshiklari”以及“伊斯兰国”为极端组织。

塔吉克斯坦警方打掉8个恐怖主义和极端主义团伙，并逮捕了95名极端分子，其中包括43名“乌伊运”成员、37名“安拉战士”成员、9名“真主旅”成员和5名“伊扎布特”成员。索格特州警方正在通缉102名极端组织成员；于2015年初，土库曼斯坦开展了一次打击非法信教活动，有400余人被调查，近300人被羁押（其中一些人被判有罪）。

3. 清理非正统信仰，强化宗教事务管理。哈萨克斯坦宗教事务管理局对境内的宗教团体进行检查，确保其登记在册和依法运行。2014年，首席穆夫提与埃及最高宗教管理局官员签署合作协议，规定前往埃及留学的哈公民需获得穆斯林信仰管理局和埃及大使馆的批准；吉尔吉斯斯坦对45家违反规定的宗教机构进行警告，逮捕了一名鼓励穆斯林前往叙利亚为“伊斯兰国”极端组织而战的伊玛目；塔吉克斯坦宗教机构依法对多达90家未经注册的清真寺实施关停，对非法教职人员施以罚款。在全国的星期五清真寺和中心清真寺安装监控设备，严禁未成年人参加

宗教活动。为防止外国宗教学校传播宗教极端主义，政府召回了 2,896 名留学生（总人数为 3,054 名）。宗教事务和国家传统与仪式管理委员会宣布，未满 35 周岁的塔吉克人不能去圣地朝觐。

4. 加大全社会去极端化教育力度。为抵御极端主义的侵害，中亚各国注重通过宗教管理机构和有影响力的宗教人士对广大穆斯林进行宣传教育。哈萨克斯坦借助宗教人士影响力，在青年人中间开展宣传工作，以使他们形成对非传统宗教的否定看法。针对极端思想影响蔓延趋势，阿特劳州 5 名经验丰富的伊玛目协助政府做了大量宣教工作；吉尔吉斯斯坦通过举办研讨会或培训班的方式，讲解极端组织的活动方式、吸引年轻人的手段、对宗教的歪曲等问题，加强公众自觉抵御极端思想意识和能力。内务部还呼吁国内媒体谨慎发布有关极端组织活动的材料，以防止其中的激进内容对年轻人的心理造成毁灭性影响并导致社会紧张和恐慌的升级；针对“伊斯兰国”极端组织利用视频煽动塔吉克居民参加“圣战”，宗教人士图拉佐宗达向社会发表声明谴责所谓的“圣战”，呼吁当局为宗教学者提供反极端主义宣传讲坛；乌兹别克斯坦宗教事务委员会 2015 年发布了谴责“伊斯兰国”极端组织的宣传册，作者为乌兹别克斯坦穆斯林管理局副主席图勒伯夫，书中揭露了“伊斯兰国”违反伊斯兰教义的极端思想及其残暴行径；土库曼斯坦很多清真寺的伊玛目在星期五礼拜时呼吁反对外来宗教，防止年轻人误入歧途；塔、吉两国还分别举行了现身说教大会，误入该极端组织的青年人利用视频向社会讲述了自己受骗去叙利亚参加“圣战”的痛苦经历。

5. 完善公民社会机制，发挥民间防范和打击极端主义的优势和能量。乌兹别克斯坦在中亚率先利用社区公民自治机构“马哈拉”，强化公民自我抗拒、防范极端主义影响的能力。乌议会副议长指出：“马哈拉”是一个可以预防激进极端主义的独特工具。“马哈拉”架设了从家庭到学校、社会的桥梁，人们可以在家庭中得到教育，可以在家庭中认识社会、融入社会。尤其是年轻人，从日常教育做起，培养他们正确的世界观。“一个有知识和教养的人、思想坚定的人、身体健康的人，是不会拿起武器反对自己的父辈和邻居的”；吉尔吉斯斯坦在问题相对突出的部分南方

城镇开展名为“安全马哈拉”运动；塔吉克斯坦内务部计划建立一个由青年人组成的“先锋”组织，在社会中推广爱国价值观以抵制极端主义思想；哈萨克斯坦总理马西莫夫强调，公民社会在预防极端主义与恐怖主义传播方面发挥决定性作用。

6. 强化互联网管控力度，遏阻极端思想传播平台。中亚各国政府意识到，互联网管控对于阻遏极端思想传播的重要性，采取了相应措施。2014年，哈萨克斯坦打掉703家涉嫌传播极端主义思想的非法网站，对10万多家网站进行监控，其中600家网站因包含极端主义内容被屏蔽；2015年，吉尔吉斯斯坦国家安全委员会通过修正案，允许对境内包含宗教极端主义和恐怖主义内容的网站进行屏蔽；塔吉克斯坦屏蔽了2,000多家涉极端主义网站。

（二）大力开展多边合作，共同应对极端主义威胁

一是加强地区国家间协调合作，共同打击极端主义和恐怖主义势力。2015年3月，中亚五国内务部在吉尔吉斯首都比什凯克举行打击极端主义和恐怖主义对话；同月，乌兹别克斯坦派出边防军协同土库曼斯坦防卫边境；6月份，吉、塔两国举行双边会议，协调在费尔干纳地区联合反极端主义和恐怖主义行动。

二是加强与周边国家合作，共同应对“三股势力”威胁及边境走私、贩毒、洗钱等犯罪活动。吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦分别与中国举行边防协防会谈和联合反恐演习；俄罗斯通过独联体反恐中心和集安组织与中亚各国展开合作，还分别向吉、塔提供军事援助并相应增加了在两国的驻军；2015年6月，中亚、南亚国家举行为期两天的反极端主义和恐怖主义地区性会议，中亚和南亚各国、美国、欧盟、俄罗斯，联合国、欧安组织、上合组织和其他一些国际组织、民间组织代表和反恐专家出席了会议；塔吉克斯坦还与伊朗举行双边会议，讨论打击“三股势力”和边境走私合作问题。

三是通过国际组织应对“三股势力”日益紧迫的威胁。2015年以来，上合组织反恐合作委员会多次召开专门会议，商讨与部署打击“三股势力”的地区合作事宜。成员国就关于制定打击极端主义法律文件、举行

打击利用互联网进行恐怖主义活动的联合推演达成一致意见，并通过了“上合组织地区反恐机构理事会提交元首理事会的2014年工作报告”、“成员国打击恐怖主义、分裂主义和极端主义2016-2018年合作纲要”、成员国主管机关协调联合打击威胁成员国安全的恐怖主义、分裂主义和极端主义组织和团伙违法活动专家工作组计划。还召开了上合组织成员国和观察员国打击国际恐怖主义和极端主义合作第3次研讨会。阿富汗、印度、白俄罗斯、伊朗、巴基斯坦、蒙古安全机关以及上合组织秘书处、联合国反恐委员会、欧洲安全与合作组织秘书处以及独联体反恐中心派员参加了会议。会议重点讨论打击“伊斯兰国”极端组织及其他恐怖组织在地区内的活动问题，强调进一步深化在打击恐怖主义领域的合作有助于维护地区安全和稳定。

2015年，欧安组织分别与中亚五国举行了研讨会，商讨欧安组织协助各国预防和打击恐怖主义和极端主义具体事宜，并适时对各国专业执法机构和专家进行针对性培训。2月份，欧安组织在杜尚别举办了“促进地区合作和有效应对外国恐怖主义圣战分子现象的专家研讨会”。约150名来自欧安组织成员国和伙伴国的政府代表和专家参加研讨会。俄罗斯主导的独联体反恐中心和集体安全组织不断加强成员国间的反恐、反毒、反走私和反极端主义方面的合作，同时注重加强中亚边防力量方面的军事合作。

四、“伊斯兰国”极端组织的未来动向及应对之策

当前，极端恐怖组织“伊斯兰国”在国际反恐力量的打击下实力遭受重挫，但其国际影响与危害短期内并不会受到实质损伤，甚至有迹象表明，它正在向其他穆斯林国家转移武装力量或开辟新的武装基地，^[1]与此同时，它在世界各地的恐怖活动也明显增强。由于“伊斯兰国”极端思想传播与恐怖袭击活动的手段和渠道更加现代化和多元化，因此更

[1] 近期，菲律宾4个极端组织联合起来宣布在菲棉兰老岛设“伊斯兰国”极端组织(IS)管辖的省。《环球网》2016年1月12日报道：“IS宣布在菲律宾‘设省’，澳学者：IS已改变战略”，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-01/8359693.html>。

增加了国际和各国发现、控制和打击难度。特别值得注意的是，从美、英等国遭受恐袭结果看，目前“伊斯兰国”极端组织恐怖活动呈现以下明显特征：一是实施恐怖袭击的主体日趋个体化。有发现袭击者仅为“伊斯兰国”极端思想的感染者，虽与其可能无实际接触，但确是无计划、无指令的自发性行为。二是袭击目标更加无特定范围，甚至连残疾等弱势群体亦成恐袭对象。三是恐袭手段更加灵活和隐蔽。最近，“伊斯兰国”极端组织专门发布了一份为“圣战者”撰写的手册，教授他们如何逃避安检及隐蔽穆斯林元素。为实施恐怖袭击活动，甚至不用固守其奉为“圭臬”的伊斯兰传统礼仪和习俗，还可以伪装成基督徒。

中亚是中国的近邻，中亚的繁荣、安全和稳定直接关系中国自身生存与发展空间。2013年，中国国家主席习近平在访问中亚时提出“一带一路”欧亚大陆战略发展倡议，中亚地缘战略地位获得了新的生机且其重要性势必将进一步彰显。“伊斯兰国”对中亚的渗透，不仅给中亚带来威胁，同时也危害中国自身安全。来自新疆的“东突”组织与“伊斯兰国”极端组织同流合污，中国也是“伊斯兰国”极端组织实施渗透和恐怖袭击的主要目标。因此中亚对中国战略安全与发展意义重大。中国全力支持中亚的稳定与发展，在上合组织框架内积极发展与中亚各国的双边和多边关系，其中在反“三股势力”和打击走私、贩毒等安全领域的合作是重中之重。围绕地区安全问题，中国同时也非常注重与俄罗斯、其他国际组织、毗邻中亚各国展开富有成效的双边或多边互动与合作。尤其在防范“伊斯兰国”极端组织影响外溢方面，通过司法合作、情报沟通、经验交流可达到互鉴、互惠的效果。中俄与中亚各国在安全领域中的合作，对于地区安全与稳定的保障可继续发挥着稳定器作用。可以相信，在中、俄等周边国家和国际组织的共同努力下，中亚地区安全形势未来预期可控。

[收稿日期：2016-01-19]

20世纪70年代中国对南海权益 的捍卫措施

郭 渊

[内容提要] 20世纪70年代,围绕南海争端,中国与越南、菲律宾的国家关系出现了巨大变化。以西沙海战为标志,中国政府挫败了南越的挑衅,收复领土,重新规划了南疆的建设。待越南统一后,中越多次商谈两群岛争端,但因双方立场差异甚大,无法达成共识,但却为后来的谈判积累了经验。中菲的南沙争议因两国关系发展良好,虽有分歧但双方不断调整立场,才使南海事态发展平稳。在与两国谈判或商谈中,中方为促使问题向好的方面发展,做出了积极努力。

[关键词] 西沙群岛 南沙群岛 外交 主权

[作者简介] 郭渊,华侨大学中国海外发展研究中心教授、南京大学中国南海研究协同创新中心兼职研究员、史学博士。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)02-0054-13

20世纪70年代,菲律宾、越南侵占中国的南海岛礁、瓜分相关海域、掠夺油气资源。为捍卫南海权益,中国政府采取主权宣示、武装自卫、外交谈判结合的方针,收复了被越南侵占的西沙群岛,加强了国防海疆的建设,中国南海政策随之进行了新一轮的调整。中菲之间因关系发展良好,双方协商南沙争议,虽有分歧但未影响到全局。当时因台湾当局

外交环境日益受到压缩，难以在国际舞台上进行有力交涉，这样捍卫南海主权历史责任的天平向大陆倾斜。鉴于目前越、菲屡屡挑衅南海秩序，颠倒南海历史，我们有必要还历史本来面目。

一、中越之间关于北部湾、西南沙争端的谈判

20世纪70年代，中国和越南的南海争端，主要有北部湾、西沙群岛和南沙群岛。无论是北越还是越南南北统一之后，中国自始至终表示愿意在公平合理的基础上同越方协商解决领土问题，但越方却缺乏应有的诚意。实际上，在越南未统一之前，北越领导人的某些举动就意味着它在海洋方面可能会采取一些新的动作。1973年10月19日，越南劳动党中央委员会第一书记黎笋在视察海军部队时指出，要把越南海军迅速地建设成为一个强大的军种，为“完全控制我国神圣的领土、领空和领海作出应有的贡献”。^[1]

（一）两国领导人在边界问题上的接触

中国政府一直在努力通过谈判从根本上解决中越边界问题。1974年中越两国举行了划分北部湾海域的谈判，因立场分歧较大，未形成共识。1975年3月18日，中国外交部倡议举行两国边界谈判，建议在边界问题未解决之前，双方严格维持边界现状，防止发生纠纷和冲突。此后，中国政府多次通过外交途径，敦促越南政府进行谈判，但越南并未给予积极的响应，而是在两国边境地区不断进行骚扰、挑衅。即使如此，中方仍保持高度的克制态度，试图通过高层接触，探讨解决西沙、南沙争端问题。1975年9月24日，邓小平同越共第一书记黎笋会谈时指出：“我们的立场是，西沙也好，南沙也好，我们有充分的材料说明自古以来就属于中国的领土，在国际上，至少多数国家的材料也承认这一点。这个问题以后可以商谈。”^[2]邓小平强调了西沙、南沙群岛自古以来就是中

[1] 《黎笋同志视察越南人民军海军部队》，载《人民日报》，1973年10月20日，第6版。

[2] 《越南当局是说话不算话的典型》，载《人民日报》，1979年8月14日，第5版。

国的领土，表示要同越方商谈解决，但是两国并没有就此达成一致意见。然而1979年8月7日，越南外交部发表声明，故意歪曲邓小平的谈话，企图混淆视听地说：“中国副总理邓小平曾确认，双方在黄沙群岛（南沙群岛）和长沙群岛（西沙群岛）问题上有争论，今后双方将互相进行谈判予以解决。”^[1]显然，越南在引述邓小平谈话时明显在断章取义。

越南对中越两国边界划分的历史，持一种历史唯心主义的态度，仅仅是根据本国的“需要”随心所欲地进行解释，这与当时越南对外政策的变化有着直接的关系。越南统一后，对华政策发生明显变化：一方面，越南开始谋求东南亚地区霸权，而中国则日益成为其实现这一目标的障碍；另一方面，越南利用中苏关系破裂的形势，倒向苏联一边，以求得苏联对它的支持。为了达到目的，越南开始从各个方面向中国挑衅，公开对中越边境地区提出了领土要求。

尽管中越边境局势日趋紧张，但中国尽最大努力试图推动双边关系向好的方向发展。1977年6月10日，在越南总理范文同访欧归国途经北京期间，李先念代表中共中央再次就两党、两国关系问题与其会谈。南沙、西沙群岛问题是会谈的内容之一，李先念指出：“这两个群岛历来就是中国的领土，这是有大量确凿的历史材料可以证明的……由于你们方面的这种做法，现在南沙、西沙群岛这个本来不存在的问题成了中越关系中一个重大的争端。”范文同辩解说：在抗战中我们当然要把抗击美帝国主义放在高于一切的地位，“对我们的声明，其中包括我给周总理的照会上所说的，应当怎样来理解呢？应该从当时的历史环境来理解。”李先念当即指出，这种解释是不能令人信服的。作为两个国家，对待领土问题应该是严肃认真的，不能说由于战争的因素就可以用另一种解释法，而应该采取严肃的态度。何况1958年9月14日范文同作为越南民主共和国政府总理照会周恩来总理确认西沙、南沙群岛属于中国

[1]《越外交部发表声明大叫西沙和南沙群岛是“越南领土”》(1979年8月7日),《南海诸岛剪报资料》(十二)(登记号4386,1976年9月4日至1979年10月21日),厦门大学图书馆藏。

领土的时候，越南并没有发生战争。^[1] 李先念希望双方共同努力维护中越友谊，举行中越边界谈判，范文同只得表面表示同意。

范文同顺访中国仅两天之后，即6月12日，越南政府副总理兼国防部长武元甲在访问莫斯科一个月之后来华访问，但在中国领导人热情招待武元甲之时，29艘越南军舰在一些南海岛屿附近进行海军演习。美国《新闻周刊》分析认为：“这明显是提醒人们，两国之间存在着重大分歧。武元甲和越南总理范文同（他也是刚访问莫斯科之后到北京）充其量是希望同华国锋主席私下达成谅解，不要让南海诸岛造成的紧张关系演变为武装交火行为……由于对于领土争端有太不相同的立场，越南和中国领导人在北京举行的最高级会议不大可能产生任何超过‘求同存异’的协议。”^[2] 正如人们所料，越方虽然在中方敦促下最终同意谈判，但双方未达成任何协议。

（二）中越副外长级边界谈判

在中方敦促下，中越举行了两次副外长级的边界谈判，但在谈判过程中却波折不断。1977年10月至1978年8月，两国副外长级第一次边界谈判在北京举行。谈判伊始，中方首先提出了解决两国边界问题的五点原则建议，^[3] 但越南仍然坚持北部湾海上边界线“早已划定”，并把划分北部湾和边界问题搅在一起，硬说中法界约“已划出一条贯穿越南和中国陆地和北部湾的边界线”。这实际是提出了一个先决条件，给谈判设置了巨大障碍。后来越方虽然表示同意先商谈边界问题，但突然拿出一个“边界协定草案”，要把边界争议撇在一边，先由两国政府签订一项正式边界协定。为了推动谈判进展，中国充分考虑了越方的一些意见，在五点建议的基础上提出了九点原则建议。但越方仍持全面否定的态度，并指责中方要“修改历史边界线”。谈判进行了10个多月，双方

[1] 《1977年6月10日李先念副总理同范文同总理谈话备忘录》，载《人民日报》，1979年3月23日，第1版。

[2] 张良福编著：《南沙群岛大事记（1949—1995）》，第58页。

[3] 杨公素：《新中国的边界问题》，载《内部参阅精选》（上、下册），中央文献出版社1998年版，第233页。

连商谈解决边界问题的基本程序也未达成。

关于中越边界划界问题，中越两党中央曾于1957年、1958年交换了信件，双方表示尊重中法界约划定的边界线。在1974年以前的20多年里，中越双方在北部湾海域互相尊重对方的领海主权，在航运、渔业、科研和反对帝国主义侵略等方面有着友好合作的关系，没有发生过什么争端。1974年以后，越南方面为了蚕食中国领土，一方面表面上表示尊重两党换文，而另一方面却极力否定换文所确认的维持边界现状的原则，力图否定中法界约的边界线。越南企图侵占南沙群岛的做法，也遭到了部分法国人士的否认。1977年3月22日，法国驻香港总领馆领事史籍(Chesnel)谈到：“南沙群岛现为蒋、菲、越三方所据。但是，南沙群岛从来不属于越南……1954年，法国签订了日内瓦协议，承认越南独立，其疆域也未提及南沙群岛的主权问题，亦即是说，法国并没有把南沙群岛的主权交给越南。”^[1]

从稳定与周边国家的关系出发，中国政府当时没有收复南海主权。即使在1979年2月17日至3月16日中国军队进行对越自卫反击战时，海军也没有到南沙展开军事斗争。据当时美国专家分析说：“在今年(1979年)春天的边界战争期间，双方的海军从未交战，甚至在地面战斗接近东京湾时，海军也没有交战。而且中国广泛的地震勘测和不那么广泛的勘探性钻探都是严格地在中国领海的范围以内进行的。”^[2] 中国对越南的边境自卫反击战，并不意味着中国解决边界问题的基本立场有任何改变，而是希望通过这种方式迫使越南放弃以武力或武力威胁的方式解决边界争端的做法，重新回到谈判的轨道上来。为此，中国政府曾一再建议中越双方迅速举行谈判，越南最终同意谈判。

中越副外长级第二次谈判从1979年4月18日至1980年3月6日，先后在河内和北京进行了两轮15次会谈。中国一贯主张，通过谈判和

[1] 韩振华：《我国南海诸岛史料汇编》，东方出版社1988年版，第542页。

[2] [美] 纽约时报：《中国南海的石油探索同经济和政治问题交织在一起》(1979年9月2日)，《南海诸岛剪报资料》(十二)(登记号4386，1976年9月4日至1979年10月21日)，厦门大学图书馆藏。

平解决中越两国之间的争端，并于1979年4月26日提出了关于处理中越两国关系的八项基本原则建议。^[1]其中，首先要求双方共同遵循和平共处五项原则和不谋求霸权的原则。中国代表强烈要求越南立即撤走南沙群岛的占领人员，为双方谈判创造条件，但是越南缺乏谈判诚意，就在中国代表团预订4月14日前往河内谈判的前3天，3艘越南武装船只侵入中国西沙群岛海域距岸500米处进行侦察活动，并射击中国一艘巡逻艇。^[2]中国外交部4月13日就此事向越南驻北京大使馆提出强烈抗议。外电对此事件评论说：“这次新的事件使人们对会谈能否取得具体结果更加表示悲观，同时也证实中国对于在南中国海的一些岛屿的所有权问题上不会向越南作出让步。”^[3]4月16日，中国驻联合国代表陈楚向联合国总部和安理会递交了有关此事的照会（16日联合国文书S/13250 A/34/185）。联合国大会和安理会在4月17日把中国外交部4月13日给越南驻中国大使馆的一份照会的全文，当做正式文件下发。^[4]

就在中越会谈之际，越南代表团团长潘贤在会上指责中国提出的建议，越南媒体也对此大放厥词。5月4日，中国代表团团长韩念龙在河内举行的中越两国副外长级谈判第三次会议上，严厉地谴责越南背信弃义、占领中国岛屿的行为。而越方代表诡辩，中国方面对解决边界问题和划分北部湾海域（东京湾）的建议是“违背”了中法界约，并说西沙、南沙群岛是越南领土。5月6日，越南《人民报》刊文针对4月26日的第二次谈判进行舆论上的配合。对此，韩念龙在5月12日第四次会议上进行反驳说：中法《续议界务专条》关于广东界务的条款，只是划分了海中各岛的归属，根本不是什么两国在北部湾的“海上边界线”。5月15日《人民日报》刊文揭批越南对两群岛“拥有主权”观点的荒谬，

[1]《关于处理中越两国关系问题的八项原则建议》，载《人民日报》，1979年6月29日，第5版。

[2][日]浦野起央：《南海诸岛国际纷争史—研究·资料·年表》，第593-594页。

[3]《外点评我抗议越派遣武装船侵入西沙领海》（1979年4月13日），《南海诸岛剪报资料》（十二）（登记号4386，1976年9月4日至1979年10月21日），厦门大学图书馆藏。

[4]《联大散发我抗议越侵入领海照会》，载《人民日报》，1979年4月19日，第5版。

并对其所谓的“历史依据”进行了批驳。5月18日在河内举行了第五次会谈，中越依然未达成任何谅解。

根据双方达成的有关谅解和协议，中越第二轮会谈于1979年6月28日至12月19日在北京举行。与第一轮会谈的情况一样，双方的基本立场都没有改变，会谈未取得任何实质性进展。在这种情况下，7月30日第九次会谈时，中国代表团在北京举行中外记者会，散发了题为《越南政府承认西沙群岛和南沙群岛是中国领土的部分文件材料》的小册子，否定越南对两群岛的管辖权。然而，越南外交部8月7日发表声明，反对中国有关越南承认西沙、南沙为中国所有的主张，并抛出了“历史背景论”。对此，8月14日《人民日报》发表“越南当局是说话不算话的典型”评论，谴责越南上述声明。9月28日，越南发表《越南对于黄沙和长沙两群岛的主权》外交白皮书，并递交给联合国秘书长。越南的行为恶化了谈判形势，边界问题没有任何进展。为此，中国外交部于1980年3月6日照会越南外交部，指出由于双方的立场观点差距太大，致使谈判无法进行，建议中越第二轮谈判至此结束，为寻求解决争端的办法，建议第三轮谈判1980下半年在河内举行。^[1]此后由于条件不成熟，第三轮谈判被推迟。

由于中越两国所关注的焦点存在根本性的差异，中越两轮副外长级谈判均以失败告终。后来唐家璇在分析这段历史时指出：“当时，由于种种原因，两国之间说是在进行谈判，实际上是进行论战，你说你的理由，我讲我的道理。那个时代，双方通过谈判解决陆地边界和北部湾划界问题的条件和时机还不成熟，因此两次谈判均无果而终。”^[2]由此可以看到，边界谈判问题在中国和平外交、尤其是睦邻外交中占有至关重要的地位，必须将边界问题置于中国总体外交战略规划中进行，服从和服务于建设有利的周边环境；与邻国的政治、外交关系发展得顺利与否，直接影响双方解决边界问题的进程和结果，而双方的相互信任是解决问题的保证。

[1] 杨公素：《沧桑九十年：一个外交特使的回忆》，海南出版社1999年版，第330-331页。

[2] 唐家璇：《劲雨煦风》，世界知识出版社2009年版，第236页。

中越海疆谈判过程曲折，正是当时中越关系演进的真实反映。

二、中菲南沙争端及中菲关系发展

（一）中菲建交及双方在南沙问题上的沟通

20世纪70年代，中国政府利用外交场合，对菲律宾占领南沙岛礁的行为进行了批驳。

西沙海战之后，菲律宾密切地注视南海局势，未有明显政策倾向。菲律宾这一做法同以前相比有所不同：3年前，菲政府在南沙采取主动姿态，马科斯总统曾公开声称，“占领是决定的因素、占领就是控制”，积极进占南沙岛礁^[1]；而此时菲律宾采取审慎的态度，当其官员被西方记者追问菲律宾对南越进占南沙岛礁采取何种立场时，他们表示，只有总统才能对南沙问题发表意见，而马科斯则三缄其口。在宣传方面，马尼拉三家受政府控制的报纸在1974年2月4日前尽量避免报道南沙之事，对西贡军队的登陆只用了一栏的篇幅和平淡的标题。2月5日，这三家报纸同时在头版显著位置报道了南越否认同菲、蒋结成反华“联合阵线”的消息。由此看出，菲政府一方面不放弃其侵占南沙岛礁之举，另一方面又惧怕卷进南沙冲突漩涡。2月6日晚，菲国防部长表示，武力不是解决南沙群岛争端的办法，菲仍然要同中国发展关系。此时，菲律宾避免同中国政府公开对抗，目的是为菲中接近创造良好的外部条件。

美国“尼克松主义”的出台意味着美对菲律宾外交政策的影响日益减弱，这是菲外交政策调整的大环境。^[2]70年代初，中菲两国在政治、经济和外交上逐渐接近。1970年12月，菲行政事务部长梅尔乔向马科斯总统建议，就与中国大陆建交问题，应与北京举行“探索性谈判”。与此同时，菲外长罗慕洛也作了公开表态，对中国要采取“新政策”。^[3]1971

[1] 李金明：《中国南海疆域研究》，福建人民出版社1999年版，第206页。

[2] Romulo, Point of Departure, The Ambassador, Vol. 18, No. November, 1971.

[3] [澳]布赖恩·托海伊、威廉·平威尔：《沉默寡言的人——澳大利亚秘密情报局内幕》，郭国和编译，知识出版社1992年版，第114页。

年5月,由爱德华多·埃乔斯率领的菲律宾商会贸易代表团、工商界参观团访问中国。马科斯说:“菲律宾商会贸易代表团访华是健康的发展”,菲对华关系正“定期”予以“重新估计”。^[1]9月,中菲签订了贸易合同,菲律宾向中国洽购1万吨大米,中国向菲律宾购买3,000英吨椰子油,中菲贸易在中断6年之后终于恢复。1974年,两国往来空前频繁,双方关系已经走近建交的门槛。

在中菲双方关系恢复的过程中,双方石油贸易发展较快。1974年7月9—17日,菲律宾国家石油公司主席赫罗尼莫·贝拉斯科率领菲石油代表团访华。10月初,第一批中国石油运抵马尼拉。10月14日,马科斯和夫人伊梅尔达出席欢迎仪式。1975年3月21—26日,贝拉斯科再次应邀前来中国洽谈石油业务,并进行友好访问。在马尼拉有消息说他一行人去北京是为马科斯总统安排即将到中国大陆访问事宜。^[2]但中菲关系在平稳发展之时,菲律宾在礼乐滩地区的石油开采工作一直未中断,而中国为发展中菲关系始终未采取行动。

1975年4月,中国驻日大使陈楚与菲律宾驻日大使罗伯特举行建交谈判。双方在会谈中争论的问题之一,就是菲方要求中方支持其关于“群岛原则”和“海洋经济区”的主张,并列入双方联合公报之中。中方认为,这些条款在国际上尚未达成一致,问题比较复杂,不必列入中菲联合公报。经过多次会谈,菲方不再提有关“群岛原则”。^[3]此外,双方还协商了菲律宾与台湾断交、华侨问题。最终,双方就中菲建交问题达成了协议。1975年6月7日,马科斯总统访华。6月9日,中菲正式建交。

在谈判过程中,双方商讨了南沙问题,但具体内容未在《公报》中提及。曾任菲律宾驻中国使馆外交官、后担任东盟秘书长的鲁道夫·塞

[1]《各国概况》编辑组:《各国概况》(上),人民出版社1972年版,第113页。

[2][菲]《东方日报》:《本国石油代表团抵北京谈判贸易 马尼拉人士认为负有安排总统往返任务》,载《参考资料》,1975年3月26日(下),第77页。

[3]王泰平主编:《中华人民共和国外交史》(第三卷1970—1978),世界知识出版社1999年版,第94页。

维利诺回忆说，马科斯总统当时访华的主要目的之一，是双方“和平处理南中国海争端”，与马科斯总统会晤的中方代表邓小平说：建议无限期地搁置，并寻求共同开发。^[1]另据70年代初在中国外交部负责东南亚事务的程瑞生回忆说，从中方公开的资料来看，在协商建交的过程中，没有涉及到南沙议题，尽管当时菲律宾已经占领了南沙若干岛礁，中国政府也批评了其占领行为。^[2]有一情节值得注意，1975年6月12日，马科斯总统在马尼拉机场发表讲话时表示，希望菲中重新建立起来的友谊，要“世代持续下去”。此时双方在南沙问题上达成初步共识，避免双方关系恶化，但这只是避免冲突升级的手段，具有临时性特征。

（二）中菲建交后中国对南海主权的捍卫及中菲协商

20世纪70年代中期，菲律宾以在其“大陆架”及“专属经济区”内为理由，开采南沙礼乐滩石油。1976年6月14日，针对“瑞典—美国—菲律宾”财团在礼乐滩的石油钻探活动，中国外交部发表抗议声明。6月16日，英国《泰晤士报》发表了一篇题为“争夺斯普拉特利群岛”（指南沙群岛）的社论指出：“中国的这种主权要求在西方出现地图的大约1000年前就提出来了，那时候，现在同中国争夺主权的那些当时的王国还没有一个具有目前这种独立地位。”^[3]

6月15日，菲律宾对中方的抗议声明提出异议。总统府发表罗慕洛外长的声明说：“里德滩（礼乐滩）在菲律宾大陆架的范围内……已经宣布这在我国的经济开发区之内。”^[4]这是中菲建立外交关系以来第一次发生争议。6月17日，菲律宾国家石油公司发言人说，尽管中国说菲律宾侵犯其领土，但是“瑞典—美国—菲律宾”财团在礼乐滩的石油

[1] Severino, Rodolfo C, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006, p.276.

[2] 程瑞声：《睦邻外交四十年》，四川人民出版社2006年版，第145-146页。

[3][英]《泰晤士报》：《发表社论评我外交部发言人声明》，载《参考资料》，1976年6月17日（下），第41页。

[4] 张良福：《南沙群岛大事记（1949—1995）》，第41页。

钻探活动仍在继续，并且已达到1万英尺的深度。^[1]6月20日，菲律宾又通告中国驻马尼拉大使，将在礼乐滩开采石油。

为了促进中菲关系的发展，解决两国在南海的争端，中方进行了不懈的外交努力。1978年3月15日，李先念副总理应马科斯总统的邀请，对菲律宾进行正式友好访问，这是中国领导人第一次出访菲律宾。会谈中，李先念同马科斯总统讨论了南沙问题，指出南沙主权虽然属于中国，但可以通过谈判和平解决分歧，希望避免这一敏感问题“突然发展”成国际事件。马科斯总统表示，“现在我们可以重申我在1975年（访华时）同邓小平副总理达成的协议，那就是，我们在任何一个岛屿可能发生的任何冲突，都要通过正常的外交途径加以解决，即在友好和合作的气氛下通过谈判来解决。”^[2]马科斯虽同意南沙岛屿争端通过外交途径解决，借此避开中菲严重对立，但回避了对南沙主权归属的表态。对于越南在东南亚各地所进行的外交活动，菲律宾亦采取谨慎的态度，竭力避免在外交上“被动”。1978年9月18日，菲《今日公报》刊文称“马科斯将避开中越争端”，强调菲应小心对待范文同可能拿出的任何条约草案，指出“马科斯先生将非常可能倾听越南的每一项建议，不宣布自己的意图，最后，使菲律宾不承担任何义务，这种承诺在越南和中华人民共和国可能的摊牌中也许是难堪的”。^[3]

对于当时中菲之间出现的南海争端，双方还是按照协商的方式来沟通信息。1979年2月19日和9月14日，菲律宾总统发布命令，声称“卡拉延群岛”在其大陆架及200海里专属经济区内，并占领南沙某些岛礁。9月26日，中国外交部发表声明，重申南沙群岛主权属于中国。同时，根据外交部的指示，中国驻菲大使陈辛仁约见菲外交部次长何塞·英格

[1]《合众社歪曲我对南沙群岛享有领土主权的历史》，载《参考资料》，1976年6月17日（下），第40页。

[2]《马克思总统说他和李先念副总理讨论了南沙群岛问题》（1978年3月15日），《南海诸岛剪报资料》（十二）（登记号4386，1976年9月4日至1979年10月21日），厦门大学图书馆藏。

[3] [菲]《今日公报》：《马科斯将避开中越争端》，载《参考资料》，1978年9月19日，第6页。

莱斯,指出:“中华人民共和国外交部发言人在 1976 年 6 月 14 日已明确指出,南沙群岛历来是中国领土的一部分,中国对这些岛屿拥有无可争议的主权。任何外国对南沙群岛提出主权要求都是非法的、无效的,这一声明迄今仍然有效。”^[1]陈辛仁表示,“两国应通过协商解决南沙问题。中方的立场是求同存异、搁置争议、立此存照的外交方式”。外国学者认为,该声明的“措辞是坚定的”,“中国之所以一直等到马科斯讲话发表后将近两周才宣布它的立场,是因为北京和马尼拉关系良好,但是它在反驳菲律宾提出的主权要求方面还是毫不含糊的”。^[2]

自 20 世纪 60 年代末起,国际局势出现变化,中国最高决策层适时地进行了外交政策调整,中美关系出现缓和,中菲关系出现良好发展态势,但中越边界谈判因双方关系紧张而未取得任何成果。上述状况对南海局势产生了一定影响。

首先,中美两国因共同的利益诉求关系缓和,美国以南海作为遏制和防范中国的“防波堤”的作用暂时有所缓和:一是美国在南海对我领海领空的挑衅行为逐渐减少,至 1972 年则完全停止,对中国在南海航行船只的拦截行动也逐渐减少,南海、东海的安全环境有了较大改善;二是美国的东南亚盟友,如菲律宾、马来西亚等国与中国的关系开始好转,并最终建交,各方承诺和平解决国家间的争端,尽管某些国家对这一原则或明或暗地违反,但都不敢公开反对这一原则;三是美国在南海争端问题上持“中立”态度,既不表态也不介入,当其盟友南越在侵占我西沙群岛遭到重创之时,美国没有给予支持,反而公开表明不介入,并警告美国石油公司不要涉入南海石油开发活动。

其次,为了捍卫海洋权益,中国政府在他国屡屡挑衅的情况下实施武力捍卫南海主权。在“西沙之战”乃至以后的“南沙海战”中,中国海军坚持自卫立场,后发制人,收复了海上领土,既实现了政治上的

[1] 陈辛仁:《陈辛仁回忆录》,世界知识出版社 2008 年版,第 371 页。

[2] 《外电评述我外交部重申南沙群岛是我固有领土的声明》(1979 年 9 月 26 日),《南海诸岛剪报资料》(十二)(登记号 4386,1976 年 9 月 4 日至 1979 年 10 月 21 日),厦门大学图书馆藏。

有理，也达成了军事上的有利。

第三，20世纪70年代的西沙战略规划为整个南海权益的捍卫奠定了坚实基础。西沙海战后，海军为解决西沙驻防守备问题进行了规划。1974年6月12日，中央军委会议指出，要把西沙设防、收复南沙、解放台湾，当做一个大问题和海军建设来统一考虑。会议决定建设西沙巡防区。1974年7月，国务院、中央军委联合批复了西沙设防计划。8月22日，广州军区和广东省的《西沙交接会议纪要》，明确西沙设防和作战指挥已经由广州军区负责。10月，海军派副参谋长刘华清率工作组到西沙调研，撰写了《关于西沙巡防区需解决的几个问题的报告》。当时海军依据《报告》制定了具体方案，先后完成了建设舰船码头、开辟航道、修建机场等重点国防工程的论证施工，很多建设工程随即展开。对于南沙，刘华清建议，应该抓住当前（趁南越政权无力也无暇顾及）的好时机，迅速解决南海问题，或部分问题（即占领部分岛礁宣示主权），然而由于当时国内形势、海军条件等因素制约，未能实现，这不能不说是一种历史遗憾。

回顾这段历史，可以看出中国对南沙虽有规划，但未执行，这是南沙问题还没有进入战略决策层的一种反应。正是因中方没有采取强力措施进入南沙，才使他国觊觎南沙阴谋得逞。当时越、菲两国在南海问题上，一方面对既得利益不松手，并找寻所谓的历史或法理依据进行宣传；另一方面进行外交谈判，倡导和平解决南海争端，为其南海政策的调整留有空间。中越、中菲围绕南海争端进行的外交谈判或商谈，有其复杂的历史过程，然而并非不可理顺。只有厘清南海争端历史的演变轨迹，才能有助于对问题进行准确定位、有利于判断目前形势，找到解决问题的出路，否则可能被眼前纷繁复杂的南海“迷局”所困扰，作出战略误判。我们有理由相信能够通过外交、政治手段逐步化解彼此之间的矛盾。

[收稿日期：2016-03-21]

论丝绸之路经济带“利益链” 构想及其核心要素

赵 隆

[内容提要]“丝绸之路经济带”建设的关键在于发掘“共商、共建、共享”的实践方式。该地区“东西方文明结合部”的空间特性、各国对于政府主导和市场运作原则的理解、主要行为体在战略“大棋局”中的协作与竞争，是其中面临的主要变量。丝绸之路经济带“利益链”包含通过政治设计加强战略对接的顶层利益、深化以企业为主体的互联互通谋求的直接利益、以参照市场运作的国际产能合作实现的协同利益，以及将第三方市场的联合开发作为创新途径的延伸利益四个方面。利益链的构建有助于拓展多边经济和贸易内涵，加强沿线各国的集体认同和共同预期，既可有效地避免各国出现对中国争夺地区主导权、经济上“以大欺小”、以优势市场地位换取政治资本等误判和不利声音，也可实现不同程度的能力“互补”、利益“互嵌”和责任“公摊”，或可成为打造丝绸之路经济带“利益共同体”的备选路径。

[关键词] 丝绸之路经济带 利益链 对接 核心要素

[作者简介] 赵隆，上海国际问题研究院全球治理研究所所长助理、副研究员、博士。

[中图分类号] D815 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1006-6241(2016)02-0067-19

目前，习近平主席提出的“丝绸之路经济带”（以下简称“丝路”）倡议已进入实践阶段。沿线国家对于该构想的理念认同和行动支持逐步

增多,相关合作项目成为推进建设深入发展的坚实基础。但与此同时,该倡议也受到国际和地区格局变化、域外力量与各国间的互动博弈的外部压力,以及域内成员对于地区力量平衡的偏好、自身需求与资源供给错位连接等内部问题困扰,处于“被动敏感期”。因此,构建相互衔接嵌入的“丝路”利益链,化解各方疑惑、歪曲乃至矛盾,是打造“政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体”^[1]之关键。

一、“丝路”利益链的环境因素辨析

(一)“文明结合部”的历史与现实

古丝绸之路不仅是一条商业通道,更是人文社会的交往平台,多民族、多宗教、多文化在此处交汇融合。沿线国家在长期的交往过程中实现了共同发展的目标,达到了不同种族、信仰、文化背景的相互借鉴,不但促进了国家间的互信,也共同推动了人类文明进步。“丝路”沿线国家主要位于欧亚地区这一特殊的地理空间内,由于民族、语言、宗教、文化的交汇影响,对各自的制度模式、经济形态、文化思潮等方面也产生了延伸性影响,构成了较为独特的“东西方文明结合部”现象。^[2]这种现象既表现在传统欧洲文明与东方文明中心在此交汇的形态上,也带来内部历史多样性和周边环境渗透性等多方面的互动、融合甚至冲突。

欧亚多数国家对“丝路”概念普遍具有历史情怀:中亚地处欧亚大陆中部,是古代丝绸之路的核心走廊,位于大陆的“心脏地带”,其地缘政治、经济意义极为重要;独联体国家不仅是欧亚两种文明间的过渡区域,也是丝绸之路的重要节点;西亚国家无论是文化还是经济都较为发达,承担了丝绸之路易物贸易的重要支撑点。在理论上,“丝路”顺应了时代要求和各国加快发展的愿望,提供了一个包容性巨大的发展平

[1] 新华社:《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》,北京 2015 年 3 月 28 日电。

[2] 冯绍雷:《东西方文明结合部:俄国研究的一个基本分析范畴》,载《俄罗斯研究》,2012 年第 6 期,第 12 页。

台，具有深厚历史渊源和人文基础，能够把快速发展的中国经济同沿线国家的利益结合起来。欧亚大陆各国创造了不同社会制度、不同信仰、不同文化传统的国家和谐相处的典范。^[1]这种丝绸之路“精神”，理应具备更多的代入感和认同性。

而从现实归属的角度看，文明结合部来自思潮和战略的外部冲击则更为明显。一方面，包括中亚在内的独联体地区，无论是政治经济的依赖度，还是在社会与文化的交融度上，都与俄罗斯紧密相连，被视为其传统势力范围。在经济层面，俄罗斯与独联体成员国的贸易呈现一边倒趋势。根据俄罗斯海关统计数据，2011年俄对外贸易总额为8,212亿美元，其中与独联体成员国的贸易额为1,234亿美元，占比为1/7。^[2]2015年上半年，在俄罗斯对外贸易总额的3,114亿美元中，与独联体成员国的贸易总额为380亿美元，仅与中俄的双边贸易额360亿美元相当，远不及与欧盟国家的1,431亿美元。^[3]但是，俄罗斯长期保持独联体国家最大贸易伙伴国地位，近年来已在某些国家被中国超越。^[4]在安全层面，各国以集体安全条约组织为核心，与上海合作组织等地区机制密切合作，在地区反恐、打击毒品和跨国犯罪领域取得显著效果。

进入21世纪，美国等西方国家不断增强在中亚和后苏联空间的实质性存在，提出以中亚五国为主要成员，并有印度、巴基斯坦等国参与的“大中亚计划”，通过在安全、民主、经济、交通和能源等领域的合作，

[1] 习近平在中阿合作论坛第六届部长级会议开幕式上的讲话：《弘扬丝路精神，深化中阿合作》，载《人民日报》，2014年6月6日，第1版。

[2] Федеральная Служба Государственной Статистики, “Основные показатели Российской Федерации,” http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/frade/#.

[3] Федеральная Служба Государственной Статистики, “О состоянии внешней торговли в январе-июле 2015 года,” http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/191.htm.

[4] 根据中国商务部2013年的统计，中国已成为哈萨克斯坦和土库曼斯坦最大贸易伙伴，是乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦第二大贸易伙伴，是塔吉克斯坦第三大贸易伙伴。近20年，中国与中亚5国贸易总值增长近100倍。详见<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201305/20130500146769.shtml>。

将中亚和南亚合并为新的地区组合，以此实现在该地区的利益。^[1]上述政策带来的价值观冲击在客观上成为格鲁吉亚、乌克兰、吉尔吉斯斯坦等国爆发“颜色革命”的导火索，北约东扩进程也加剧了俄罗斯为维护其传统势力范围，与美、欧在东欧和中亚地区形成战略对峙的局面。随着奥巴马政府正式推出“重返亚太”战略和发生乌克兰危机，欧亚国家在大国博弈的地缘背景下徘徊于东西方之间，对“欧亚认同”和自我身份定位产生了怀疑。这种隶属于“文明结合部”的特殊心理，是构建“丝路”所需要重点关注的因素之一。

（二）后危机时代的政府与市场

2008年全球金融危机以来，在世界经济进入增长乏力期的同时，关于凯恩斯主义和新自由主义的争论持续至今。凯恩斯所倡导的扩大政府支出创造需求和政府干预推动增长，与哈耶克和弗里德曼等人所坚持的“市场决定论”这两大指导思想在不同阶段被支持抑或唱衰，甚至被视为“双双失效”，何种理论更适用于今天的世界和区域经济发展尚无定论。市场运作是“丝路”建设中所强调的重要原则之一。“遵循市场规律和国际通行规则，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和各类企业的主体作用”^[2]被视为该倡议的核心。如何在推动以市场化标准为先导的多边合作，是构建“丝路”利益链所不可忽视的环节。

中国改革开放开创了非西方经济制度高速发展的先河。从数据上来看，2014年，中国的GDP总量从1978年的约2,200亿美元增长到超过10万亿美元，人均GDP约7,500美元。^[3]中国对外直接投资流量在2013年创下1,078亿美元的历史新高，同比增长22.8%，连续两年位列全球三大对外投资国。其中非国有企业占比不断扩大，国有企业流量占比降至

[1] Frederick Starr, "A Partnership for Central Asia, July/August 2005," *Foreign Affairs*, <http://www.cfr.org/russia-and-central-asia/partnership-central-asia/p8937>.

[2] 国家发展改革委、外交部、商务部联合发布《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》，新华社北京2015年3月28日电。

[3] 李克强：《政府工作报告——2014年3月5日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上》，人民出版社，2014年版。

四成。^[1]党的十八届三中全会指出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”^[2]长期以来，“坚持以公有制为主体，多种所有制经济共同发展”是中国经济发展的基本制度保障，而市场化改革是推动经济高速增长的基础和动力来源。可以看到，以市场运作为核心的经济改革是打造“中国模式”的重要依托。

但值得注意的是，政府在市场运作中的“调节器”作用同样不可忽视，特别是在市场失灵的条件下发挥引导、稳定作用至关重要。2008年金融危机爆发后，各国政府均采取了宽松的货币政策和积极的财政政策，以降低利率、为金融机构提供援助性贷款、通过货币互换给全球银行体系注入流动性等手段进行干预。美联储将联邦基准利率降低至0—0.25%的历史最低水平；欧洲央行将利率降低至1%。美国总统奥巴马签署《2009美国复苏与再投资法案》(ARRA)，经济刺激方案总额为7,870亿美元，由减税和政府支出组成；^[3]英国推出5,000亿英镑规模的救市方案；^[4]俄罗斯为缓解资金的流动性不足，向银行注入总额达9,500亿卢布(1美元约合26.18卢布)的资金；^[5]中国也提出了4万亿人民币规模的投资计

[1] 商务部对外投资和经济合作司：《2013年度中国对外直接投资统计公报》，http://www.fdi.gov.cn/1800000121_33_4266_0_7.html。

[2] 新华网：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。

[3] Congress of the United States of America, “The American Recovery and Reinvestment Act of 2009,” <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr1enr/pdf/BILLS-111hr1enr.pdf>.

[4] Statement by the Chancellor of the Exchequer, Rt Hon Alistair Darling MP on Financial Stability, 21 April 2008, <http://www.thetimes.co.uk/tto/business/economics/article2147319.ece>.

[5] Председатель Правительства РФ В.В.Путин, “План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики”, от 6 ноября 2008 г. № 4863П-П13, http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/crisis/doc20100318_014?presentationtemplateid=2dd7bc8044687de796f0f7af753c8a7e.

划。2014年乌克兰危机后，为应对经济下行、大宗商品价格暴跌和资本外逃趋势，俄罗斯政府推出的旨在保证经济持续发展和社会稳定的反危机计划，分为促进经济增长、支持各经济部门、保障社会稳定、监测社会和经济状况四大领域，共包括60条措施，预算超过2.3万亿卢布。^[1]在“丝路”建设问题上，中央“一带一路”建设工作领导小组负责统筹协调和顶层设计，强调“加强组织指导，统筹协调配合，充分发挥地方、部门和市场主体的主动性，充分发挥沿线国家政府和人民的积极性”，^[2]也反映出政府在该倡议实践中扮演重要角色。

可以看到，坚持市场运作是经济发展和对外投资的重要原则，但在国际宏观环境变化导致的市场失灵、地缘政治格局变动引发的多边贸易纠纷中，政府作为拥有绝对资源和行为能力的主体，扮演着不可或缺的作用。如何在“丝路”建设中处理好看得见和看不见的“两只手”，处理好凯恩斯主义和新自由主义的辩证关系，协调好政府主导与市场运作之间的矛盾，是构建“丝路”利益链必须考虑的环节。

（三）战略“大棋局”中的协作与竞争

前美国总统国家安全事务顾问布热津斯基曾提出，这片西起葡萄牙，东至白令海峡，北达拉普兰，南至马来西亚的“大棋盘”，是最重要的地缘政治中心，在未来将对美国的领导地位发出挑战。^[3]历史的经验表明，如何协调域内大国的利益取向，培育共同意愿和实现互补性竞争是区域发展的重要因素。在现实中，这片连接亚太和欧洲两大经济圈，占世界经济总量近1/4的广袤地区正逐渐成为中、俄等大国协作发展的重要试验场。

中国和俄罗斯同为具有世界影响力的大国。2014年5月，两国元首

[1] Российская Газета, “Премьер подписал антикризисный план,” 28 Января 2015, <http://www.rg.ru/2015/01/27/plan-krisiz-site.html>.

[2] 张高丽在推进“一带一路”建设工作会议上的讲话：“努力实现‘一带一路’建设良好开局”，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/01/c_11114209284.htm。

[3] [美] 兹比格涅夫布热津斯基：《大棋局》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社，2010年7月1日，第20页。

在上海签署《中俄全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》，提出“中俄关系已提升至全面战略协作伙伴关系新阶段”。^[1] 根据中国海关总署的数据，2014年中俄贸易总值较上年同期增长了6.8%，总值为952.8亿美元。俄罗斯出口中国的商品增长了4.9%，达到416亿美元，中国出口俄罗斯的商品增长了8.2%，达到536.8亿美元。中国成为俄罗斯的第一大贸易伙伴，而俄罗斯是中国第九大贸易伙伴。^[2] 中俄间已形成了密不可分的经贸联系。

值得注意的是，在深化战略协作关系的背景下，中俄已经就“丝路”建设和欧亚经济联盟建设对接合作达成一致。^[3] 两国提出通过丝路基金、亚洲基础设施投资银行、上海合作组织银联体等金融机构，进一步加强双方的金融合作，推动区域和全球多边合作。作为“丝路”的倡议方和节点大国，中俄深化双边合作的侧面效应是对地区经济合作倡议的有力支撑。在双边层面，两国互为最大邻国，高水平、强有力的双边关系成为维护国际战略平衡和世界和平稳定的重要保障。在地理区位上，“丝路”沿线国家均与中、俄保持良好且紧密的双边关系，而两国也是保障该倡议成功实践的核心因素。

但与此同时，从构建“丝路”利益链的要素对比来看，产生于问题本身的影响和需求超越了国界。中俄间的互动是否能形成“丝路”框架下的互补性竞争关系，而避免出现将影响力和权力拓展置于实际经济收益考量之上，产生非利竞争的土壤。如何使中俄两国在中亚、高加索、独联体等前苏联地区增进互信，相互提高战略舒适度，追求合作原则上的一致性、合作内容上的融合性、合作目标上的趋同性，以及合作方式上的包容性，平衡大国与中小国间的力量对比差异，是沿线国家认同中

[1] 中国政府网：《中俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》，http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/20/content_2683144.htm。

[2] 中华人民共和国海关总署编：2014年《中国海关统计年鉴》，http://www.chinacustomsstat.com/asp/1/NewData/Stat_Data.aspx?State=1&next=4#。

[3] 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》，载《人民日报》，2014年5月21日，第2版。

俄合作的“窗口效应”以及对外辐射效应的前提。

二、“丝路”利益链的要素构成和实践

“丝路”利益链包括顶层利益、直接利益、协同利益和延伸利益四大构成要素，通过主观设计、客观联动、多方协同和外向溢出的方式，将沿线各国的需求和利益诉求相互连接，构成多层嵌入、平行衔接的利益链条，其中部分已经在实践中得以显明。

（一）政治设计：以议程对接为核心的顶层利益

摩根索指出：“利益确为政治之精髓，且不受时间和空间的影响。”^[1]从“丝路”的利益构成来看，包括国家主权独立和领土完整，保证国内政治、经济、科学和文化的和平发展，也包括维护国家的战略安全。在与欧亚各国的合作发展历程中，政治对话是地区间的主要互动方式，也是实现利益最受认可和接纳的顶层设计。欧亚地区各国正处在不同的发展阶段中，面临不同的政治或经济转型升级任务，对于“丝路”存在不同的期待，为政治设计的主观行为留出了操作空间。“丝路”倡议与沿线国家的战略和现存地区机制具有契合度，如俄罗斯所倡导的“欧亚经济联盟”、哈萨克斯坦的“光明之路”新经济政策、塔吉克斯坦的“能源交换粮食”三大兴国战略、土库曼斯坦的“强盛幸福时代”战略、蒙古的“草原之路”发展战略等，中国也先后与哈萨克斯坦、白俄罗斯、格鲁吉亚、匈牙利、乌兹别克斯坦等国签署了共建“丝路”合作文件。^[2]上述文件

[1] Hans Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for power and peace*, sixth edition, New York: Alfred Knopf Publishing, 1985, p.10.

[2] 其中包括：2014年12月14日国家发改委与哈萨克斯坦国家经济部签署的《共同建设“丝绸之路经济带”合作文件》；2014年12月22日签署的《中国商务部和白俄罗斯经济部关于共建“丝绸之路经济带”合作议定书》；2015年3月9日签署的《中国商务部与格鲁吉亚经济与可持续发展部关于加强共建“丝绸之路经济带”合作备忘录》；2015年6月6日签署的《中华人民共和国政府和匈牙利政府关于共同推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》；2015年6月15日中国商务部与乌兹别克斯坦外经贸部签署的《关于在落实建设“丝绸之路经济带”倡议框架下扩大互利经贸合作的议定书》。

是“丝路”政治设计环节的主要成果,也是构建“丝路”顶层利益之实践。

作为经济结构较为单一的传统大国,俄罗斯是欧亚地区多边经济合作和一体化的主要倡导者,多年来坚持推动包括独联体自贸区、欧亚经济共同体、关税同盟和统一经济空间等多项地区倡议在内的一体化进程,域内大国和关键节点国家均不同程度参与俄主导下的经济合作机制和倡议。因此,作为“丝路”利益链构建的重要攸关方,俄罗斯对该倡议的态度尤为关键且为决定性因素之一。

在中俄全面战略协作伙伴关系新阶段^[1]的宏观框架下,中国成为俄罗斯的第一大贸易伙伴,而俄罗斯是中国第九大贸易伙伴。^[2]在地区层面,两国签署了《中国东北地区与俄罗斯远东及东西伯利亚地区合作规划纲要(2009—2018年)》,^[3]以此探索俄中毗邻地区发展战略的对接协调。2014年,两国央行签署了规模为1,500亿元人民币的双边本币互换协议,旨在便利双边贸易及直接投资。与此同时,中俄将产业园区建设和大型投资项目作为对接基础,在物流、交通基础设施、多式联运等领域加强互联互通,扩大并优化区域生产网络。推动建立中国与欧亚经济联盟自贸区,提出通过丝路基金、亚洲基础设施投资银行、上海合作组织银联体等金融机构,进一步加强双方的金融合作,推动区域和全球多边合作,形成并推广符合时代要求的有效规则与实践。在政治互信、经济互联、发展互助的现有基础上,中俄于2015年5月签署了《丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟对接合作联合声明》,并启动《中国和

[1] 两国提出,“将共同协商,努力将‘丝路’建设和欧亚经济联盟建设相对接,确保地区经济持续稳定增长,加强区域经济一体化,维护地区和平与发展。将秉持透明、相互尊重、平等、各种一体化机制相互补充、向亚洲和欧洲各有关方开放等原则,通过双边和多边机制,特别是上海合作组织平台开展合作”,详见《中俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》,中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/20/content_2683144.htm。

[2] 中华人民共和国海关总署编:2014年《中国海关统计年鉴》, http://www.chinacustomsstat.com/asp/1/NewData/Stat_Data.aspx?State=1&next=4#。

[3] 中国网:《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及东西伯利亚地区合作规划纲要》, http://www.china.com.cn/news/txt/2010-08/28/content_20814371.htm。

欧亚经济联盟经贸合作伙伴协定》的谈判。至此，两国已实现了以宏观层面的议程对接，是“丝路”利益链构建的重要政治设计实践。

此外，哈萨克斯坦在“光明之路”新经济政策中，强调成为中亚地区商业中转集散地和欧亚间桥梁，提出建设具有国际水平的统一的集散综合体，规划交通、工业、能源、社会和文化等多领域的基础设施建设项目，总投资额达到90亿美元。^[1]2014年5月19日，作为“丝路”的首个实体平台，中哈（连云港）物流合作基地启用。到2020年，经过哈萨克斯坦的货物运输规模将达到5,000万吨，到2050年将进一步扩大到10倍。^[2]2015年7月9日，中、俄、蒙三国元首在俄罗斯乌法举行第二次会晤，批准了《中俄蒙发展三方合作中期路线图》，并讨论对接“丝路”建设问题。^[3]蒙古“草原之路”倡议涵盖铁路、高速公路、油气、天然气及电气领域，与“丝路”倡议在基础设施建设、跨境运输通道升级、贸易通关便捷化等方面具有较好的契合点。蒙古希望以“丝路”倡议为路径，依托俄罗斯西抵欧洲成熟市场，依托中国东进亚太分享发展红利。

可以看到，在稳固的双边关系基础上，以议程对接为目标的政治设计进程实现了初步发展。中国与东欧、中亚等地区大国均属“丝路”利益链建设攸关方和受益者，须继续推动与各国的政治对话和政策“对表”，深化现有战略伙伴关系的内涵与外延，发掘议程对接的实践工具，作为构建顶层利益的主要依托。

（二）互联互通：以跨国企业为主体的直接利益

“丝路”直接利益包括维护独立自主发展经济的主权，推动社会经

[1] Послание Президента РК Н. Назарбаева народу Казахстана, “Нурлы жол - Путь в будущее”, 11 Ноября 2014, <http://inform.kz/rus/article/2715565>.

[2] Заключительное слово Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. на 25-м заседании Совета иностранных инвесторов. Официальный сайт Президента Республики Казахстан: <http://www.akorda.kz/ru/page/zaklyuchitelnoe-slovo-prezidenta-respubliki-kazakhstan-nazarbaeva-n-a-na-25-m-zasedanii-soveta-inostrannykh-in>.

[3] 新华网：《中华人民共和国、俄罗斯联邦、蒙古国发展三方合作中期路线图》，http://news.xinhuanet.com/world/2015-07/10/c_128004481.htm。

济的发展和人民生活水平的提高，以及维护沿线国家在世界经济中的相应地位，保障对外贸易、投资、货币金融关系的稳定发展，特别是增加沿线各国间的相互融合与依存，即互联互通。按照一般理解，互联互通包含传统理念中的实体互联、机构互联和人员互联“三通”，拓展至以“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”^[1]为代表的“五通”，是实现区域共同发展，联手培育新经济增长点和竞争优势的关键。实现“丝路”沿线国家的互联互通主要通过以下五方面行动：

一是细化主体，自下而上推动相互融合。欧洲拥有较为成熟的公私合营（Public Private Partnership, PPP）体系、庞大的私营企业群和对外投融资力量，在资金配置上更具灵活性，不易受制于政治倾向和社会舆论压力，在交通运输、信息与通讯技术和能源合作等具体领域更易产生逐利驱动。相反，俄罗斯、中亚等国的经济结构以国有企业为主导，根据国际货币基金组织（IMF）发布的《俄罗斯财政透明度报告》，目前俄国经济比重达71%，国有企业占GDP的29%。^[2]在推动互联互通进程中，大型国企具备私企所无法比拟的投融资能力、人才吸纳和项目执行力，须找准合作对象推动相互融合。同时，互联互通的项目合作不应局限于大型跨国公司之间，需要将“红利”更多地向下渗透，搭建中小型企业间的合作平台。

二是明确目标，以点至面实现需求挂钩。亚洲是当前世界经济的“火车头”，国际货币基金组织《亚洲和太平洋地区经济展望》报告指出，亚洲经济增长虽然正在放缓，但该地区的经济表现仍将继续好于全球其他地区，在2015—2016年将实现5.4%的增幅。^[3]作为工业文明发源地的欧洲，具有资金、技术、管理方面的理念与实践优势，欧亚间贸易合

[1] 新华网：习近平在“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会上的讲话，《联通引领发展，伙伴聚焦合作》，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/08/c_127192119.htm。

[2] IMF Country Report, “Fiscal Transparency Evaluation of Russian Federation,” No. 14/ 134, May 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14134.pdf>.

[3] IMF, “Regional Economic Outlook: Asia and Pacific, World Economic and Financial Surveys,” April 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/apd/eng/>” areo0414.htm.

作存在互补性。欧盟暂时没有对于欧亚互联互通的范围、形式和准则进行准确定义，这间接成为双方合作的优势，欧洲各国可以更为独立地将自身需求预先设定，纳入互联互通的整体框架内，其内涵不局限于经贸水平或投资项目数量等实质挂钩，也注重于普通民众、大众传媒等社会基本单元间的相互交流等抽象挂钩，形成不同领域、不同层级和不同维度范围内的多重需求交汇点。

三是深化水平，从外到内适应贸易结构转型。随着全球化的不断深入发展，世界经济和贸易格局发生了显著变化。“丝路”东西端贸易需求不再简单局限于消费方与生产方关系，贸易领域不再局限于传统制造业，贸易形式不再局限于单方资本注入，进入了互为生产地和消费市场，以精密制造、高科技合作、节能环保合作为重点新兴领域，通过共筹、共建促进贸易升级的转型期。在“丝路”框架下的互联互通建设中，欧洲不应继续扮演转移低端制造业和猎取廉价劳动力的投机者身份，亚洲也不再是以市场换资金、以资源换技术的被动一方。双方的合作不但需要适应当前世界经济的大环境，还需要与区域格局和领域发展的小环境相吻合，与不同国家的能力、目标和侧重点变化相呼应。

四是发掘重点，由浅至深确保合作优先排序。在未来的发展规划中，欧亚互联互通需要进行区域和领域的双重优先排序。在区域选择中，亚洲新兴经济体的快速崛起可以成为东欧国家经济振兴的契机。由于东欧国家对欧盟的经济依赖性较强，很难与亚洲国家发展独立的双边合作机制。如果按照出口占GDP的比重衡量中东欧国家对欧盟市场的依存度，匈牙利、斯洛伐克、爱沙尼亚、立陶宛、斯洛文尼亚以及捷克对欧盟的依存度最高，上述国家2011年的出口占GDP比重平均在60%—80%之间。^[1]将东欧国家纳入互联互通的优先对象范畴，有助于促进多边形式下全方位合作的有效性，并吸引其他国家的参与。在领域选择中，实现“宽进严出”的议题筛选机制，在保障各国平等“发声”的前提下维持议题设

[1] Pricewaterhouse Coopers, “Approaching storm: Report on transformation, Central and Eastern Europe and Euro Crisis,” 22 Oct. 2012, http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/pwc_approaching_storm_report_on_transformation.pdf, p.10.

置的有效性。将交通物流、通讯服务等敏感性较低的行业作为优先考虑，建立“由易至难”的项目选择机制，通过“频谈慎行”的方式化解各方的矛盾，确保合作重点建立在多方共识之上。

五是拓宽外延，探索“丝路”机制化进程。从根本上来看，“丝路”不单是针对跨国贸易的倡议，也是全方位、多层级的跨地区对话合作机制与平台。但在现实合作层面，沿线各国的政治、经济、文化三大支柱存在较为明显的差异化发展水平，“政热经冷”、“经济上仰仗一方，政治上追随另一方”等论调频发于亚太、中亚和东欧地区。“丝路”沿线国家的互联互通不应局限于经济含义，而是成为全球治理、法制与良治等关键性理念问题的交流平台，用大陆意识和区域间概念淡化个体利益诉求，以政商结合、公私结合、官研结合为核心，拓展互联互通的外延。“丝路”不应成为现有双边或多边机制的替代者，更不应成为没有具体政策产生能力的“清谈俱乐部”。

总的来看，实现“丝路”直接利益的重点是促进以企业为主体的互联互通。相近地缘结构的主权国家群体，在利益拓展的过程中寻求共同认知和目标，并以此为框架借助相应的标准和行为准则，加强相互间的实质性联系。在这当中，共同的地理联系和参与主体，以及相互适应的目标取向、贸易结构和优先排序，构成了互联互通的主要推动力，也有助于域内经济贸易等多方位的一体化和机制化，是产生直接利益的主要形态。

（三）产能合作：以商业运作为框架的协同利益

金融危机以来，世界进入较为脆弱的发展时期。在高失业率和低内需等经济顽疾的背景下，各国政府的政策导向和战略目标更加注重于短期效应，很难在基础设施建设等问题上投入大量资金。“丝路”沿线国家大多数仍处于吸引外商直接投资阶段，不具备资本输出能力，经济发展处于初步工业化水平，需要来自他方的资本、技术、人才和管理能力，而部分国家则拥有庞大的外汇和资金储备，以及富余的生产能力、劳动力市场，这为通过市场化的产能合作谋求协同利益创造了机遇。

据亚洲开发银行测算，2010—2020年间，亚洲地区年基础设施建设

的资金缺口达到8,000亿美元,^[1]这恰好顺应了由中国主导构建的亚投行、丝路基金等融资平台的目标,通过融资方式承接相关国家基础设施建设项目,达到缓解中国产能过剩,解决他国资金缺口的双赢效果。以中哈产能合作为例,2015年3月27日,双方签署了涵盖广泛领域的33份产能合作文件,^[2]涉及钢铁、有色金属、平板玻璃、炼油、水电、汽车等广泛领域的产能合作,项目总金额达236亿美元。在实践中,两国的产能合作虽由政府推动,但完全依据市场客观条件和相互需求,以寻找利益交汇点的形式所展开。根据哈“光明之路”经济计划,为应对本国经济的持续下行压力,哈将大力开展道路等大规模基础设施建设。问题在于,哈虽具备相应的资金储备,但缺乏相应的技术人才和施工装备。与此同时,中国在近年来实现了交通运输需求与基础设施建设的同步快速增长,综合交通运输体系进入黄金发展期,其中公路总里程446.4万公里,居世界第二位,建成高速公路总里程达到11.2万公里,居世界首位。^[3]将高速发展所积累的优质产能优势,与哈方发展需求相互嵌入,并依据市场机制开展合同商谈、融资规划、项目分包和利润分成协商,成为“丝路”产能合作的重要实践。

“丝路”产能合作不拘泥于承包工程项目,也包括直接投资、人才输送和培训等多种形式。2014年11月,习近平主席在亚太经合组织(APEC)峰会上宣布,中国将出资400亿美元成立丝路基金,为“一带一路”沿线国家基础设施建设、资源开发、产业合作等有关项目提供投融资支持。^[4]根据商务部数据显示,2015年1—8月,中国企业对“一带一路”

[1] Asian Development Bank, “Public Private Partnerships Key to Meeting Asia's \$8 Trillion Infrastructure Needs,” 30 May 2012, <http://www.adb.org/news/public-private-partnerships-key-meeting-asias-8-trillion-infrastructure-needs-study>.

[2] 人民网:《中哈签署236亿美元产能合作项目》, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0329/c70731-26765355.html>.

[3] 交通部:《2014年全国收费公路统计公报》, http://www.mot.gov.cn/zfxxgk/bnssj/glj/201506/t20150630_1841938.html.

[4] 习近平在“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会上的讲话,《联通引领发展,伙伴聚焦合作》,新华社北京11月8日电。

沿线国家直接投资额同比增长 48.2%，新签对外承包工程项目合同额同比增长 33%，“投资增长速度明显高于对其他国家地区的增长速度”。^[1]以中国与亚美尼亚为例，除了直接参与铁路、公路、核电和电力领域工程项目，还计划借助丰富的基础设施建设经验和高质量的装备优势，共建钢铁、水泥、玻璃灯生产线，形成原材料的就地取材和技术工人的就地培养，带动当地就业的同时助推亚工业化进程。

从自身来看，推进国际产能和装备制造合作，是保持中国经济中高速增长和迈向中高端水平的重大举措。中国经济进入“新常态”，面临中高速增长负面效应和产能过剩问题。2014年5月，习近平主席第一次提出中国经济进入“新常态”：“我国发展仍处于重要战略机遇期，我们要增强信心，从当前我国经济发展的阶段性特征出发，适应新常态，保持战略上的平常心态。”^[2]2014年11月，习近平主席在APEC工商领导人峰会上系统阐述了“新常态”：“一是从高速增长转为中高速增长；二是经济结构不断优化升级；三是从要素驱动、投资驱动转向创新驱动；四是政府大力简政放权，市场活力进一步释放。”^[3]“丝路”产能和装备制造合作不但有助于释放过剩产能，也有利于企业的技术和产品质量自我提升，增强中国企业在国际市场的核心竞争力，形成经济的新增长点。

从外部需求看，俄罗斯、哈萨克斯坦等地区大国对于融资和技术的需求是关键因素。乌克兰危机后，俄罗斯与西方关系在制裁下恶化，内部出现资本外流、汇率波动、经济整体下滑。俄罗斯石油公司、俄罗斯天然气银行(Gazprombank)及俄外经贸银行(VEB)等大型国企被列入融资黑名单，欧洲投资银行(EIB)及欧洲复兴开发银行(EBRD)被禁止注资俄罗斯。在经济制裁和国际油价大幅下跌的双重打压下，俄罗斯卢布在

[1] 商务部：商务部召开例行新闻发布会，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/slfw/201504/20150400954830.shtml>。

[2] 习近平：《深化改革发挥优势创新思路统筹兼顾，确保经济持续健康发展社会和谐稳定》，载《人民日报》，2014年5月11日，第1版。

[3] 习近平在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲，《谋求持久发展，共筑亚太梦想》，载《人民日报》，2014年11月10日，第2版。

2014年底急剧“跳水”，年度资金外逃总额达到1250亿美元。根据俄罗斯联邦经济发展部公布的《2014年国家社会经济发展预测》，2015年居民的实际可支配收入或下滑2.8%，而不是此前预测的增长0.4%，2014年的收入增幅预期下降了一半，降至0.3%。^[1]在此背景下，经济严重依赖能源的俄罗斯再度陷入困境，谋求继续拓展外部融资渠道。2015年8月20日，哈萨克斯坦为应对美联储的加息预期和实施“去美元化”措施，宣布取消汇率波动区间限制，导致该国货币坚戈对美元汇率最高贬值达到30%。一方面，此举带来对宏观经济、食品价格等短期影响，但另一方面，也扩大了人民币在中哈双边贸易中的发展空间，以及为我国开展投融资和国际产能合作的基础。

在全球基础设施建设新一轮发展的机遇期，以发展中国家为主要群体的“丝路”沿线国在工业化和城镇化进程中的步伐加快。在政府推动、企业主导、商业运作的合作机制为指导下，国际投融资和产能合作是发掘利益交汇点，也有助于拓展“丝路”沿线国多双边合作，培育相互依赖、共同发展、互利共赢的协同利益的重要渠道。

（四）联合开发：聚焦第三方市场的延伸利益

作为国际产能合作的延伸阶段，联合开发第三方市场有助于调动潜在产业要素，充分发挥各方的比较优势以回应不同的需求预期，实现“各得其所、互利共赢”，^[2]达到“2+1>3”的溢出效果。这种联合开发的“互惠扩散”效应，实际上强调参与各方的预期收益建立在中长期之上，而非针对某个具体事务。^[3]“丝路”沿线国的欧亚认同、发展中国家认同、非西方性认同等现存基础，经济结构间的互补性差异，成为此类联合开

[1] Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016-2017 годов, <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70648384/#ixzz3ccbnZeWl>.

[2] 李克强：《用中国装备和国际产能合作结缘世界推动形成优进优出开放型经济新格局》，人民网，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0403/c1024-26798184.html>。

[3] Caporaso James, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations,” *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992, pp. 600-601.

发的先决条件。在这种架构下，个体利益和多边利益具有更大程度的不可分割性，使他们更容易透过共同的行动去追求彼此的利益，实现三方之间的“互补性竞争”。^[1]

2015年6月30日，中国与法国签署《中法两国深化民用核能合作的联合声明》，呼吁双方企业在设计安全、有竞争力的第三代新反应堆、核电站建设方面进行合作，并在互惠共赢的基础上，建立包括开发大型和中型反应堆在内的合作伙伴关系，共同开拓第三国市场。^[2]作为迄今为止最为成功的联合开发案例，中国广东核电集团有限公司和中国核工业集团公司作为中方联合体与法国电力集团(EDF)在伦敦签署协议，将共同投资兴建英国欣克利角核电项目，项目总额达到160亿英镑。^[3]从各方收益来看，法国作为该领域的“领先者”，核电在能源结构中占比高达70%。法国电力集团是全球最大的核电运营商之一，不但在核电建造和运营方面具备优势，也拥有充足的核电项目对外投资、建设与管理经验。“法国核电能源”(EDF Energy)作为该集团的子公司，以在英国运营15台核电机组为基础占据英国核电行业领头羊的地位，在人才、技术和本地建设经验方面具有独特的优势，此项目也将为法国带来更多的技术出口。对于中国来说，是首次由我国企业主导开发建设西方发达国家核电项目，成为自主核电技术“走出去”的关键，也为参与他国核电建设和管理提供了经验。对英国这一第三方市场而言，该项目成为核能领域20年来最大的项目，建成后将满足英国7%的电力需求，在60年运行寿期内，每年相当于减排900万吨二氧化碳，约聘用900名员工。在项目建设过程中，还会提供2.5万个就业岗位，^[4]对英国的核电产业链、

[1] Ruggie John, "Third Try at World Order? America and Multilateralism After the Cold War," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 4, 1994, p. 556.

[2] 新华社：“中法两国在巴黎发表《中法两国深化民用核能合作的联合声明》，新华网，http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/02/content_2888344.htm。

[3] 新华网：《英政府提供20亿英镑担保“铺路”中国投资》，http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/22/c_128252432.htm。

[4] 中国新闻网：《中广核与法国电力签英国核电项目投资协议》，<http://mil.chinanews.com/cj/2015/10-21/7582390.shtml>。

就业和人才培养产生明显的拉动作用。可以看到,这种以各方优势对应各方需求,各取所需、取长补短的合作模式,为实现以双赢促进多赢的最终目标提供了保障。

在推进“丝路”沿线国家的联合开发第三方市场进程中,既包括域内任意两国对第三国的开发,也包括跨区域和倡议的“对外开发”,达到以互补性竞争实现互惠扩散的可能。互补性竞争的概念最早应用于国际多边贸易领域,特别是区域经济合作作用的解释,我国学者对这一关系也有详细的论述。^[1]简单来说,就是认为以WTO等机制为代表的区域经济合作规则和全球多边贸易体系间存在的非替代性竞争,建立一定程度的区域经济集团也并不意味着贸易“藩篱”,而是形成了一种多边环境下的相得益彰、兼容协同的关系,是各方利益得到扩大甚至延伸至第三方。依照这一基本定位,“丝路”沿线国在资源禀赋、地理区位上的天然差异,在政治文明与国家治理上的体制差异,在语言、历史、文化上的人文差异,在国际产业链和贸易分工中的结构差异等区域一体化中的“消极”因素,成为开发第三方市场和实现互补的间接优势,也是实现更高级别的产能合作,发掘延伸利益的重要路径。

三、小结与展望

“丝路”倡议的核心问题看似是围绕的直接利益展开,但实际上无法脱离稳固的内外政治环境,以及密切的人文交流,涉及的并非单一领域利益,而是多重利益综合体。总体来看,“丝路”倡议虽符合沿线国各方对于扩大对外投融资规模、加快基础设施建设、拓展多双边贸易渠道、促进东西方市场融合、最大发挥各方比较性优势的期待,也具备较为稳固的政治、安全和人文环境,但仍属迄今为止在欧亚大陆涉及主体最广,覆盖面积最大的地区性倡议。古丝绸之路的理念和经验虽是“丝

[1] 刘光溪:《互补性竞争论——区域集团与多边贸易体制》,经济日报出版社,2006年版,第22页。

路”建设的有益借鉴，但仍不可忽视欧洲与东方文明在此交汇，带来内部历史多样性和周边环境渗透性等多方面的互动、融合甚至冲突的“文明结合部”这一空间特性；各方对于政府主导和市场运作原则的理解；以及全球和地区性大国、重要节点国家和小国在此互动过程中的地缘政治、经济博弈这三大不确定性。

“丝路”利益链构建的核心首先聚焦于主动的政治设计加强战略对接这一顶层利益，避免因大国和节点国家的战略舒适度下降而影响互信。通过互联互通这一重要抓手，以企业为主体加强内在联系，联手培育新经济增长点和竞争优势。以参照市场运作的国际产能合作和延伸至第三方市场的联合开发为创新途径，将传统的多边经济和贸易进程内涵进行拓展，实现协同发展和利益延伸。这种多层利益的内聚性有助于加强沿线各国的集体认同和共同预期，既有效地避免了各国出现对中国谋求地区主导权，经济上“以大欺小”，以优势市场地位换取政治资本等误判和不利声音，也可实现不同程度的利益绑定和责任分担，作为对“共商、共享、共建”原则的回应。在此基础上，一方面仍需关注沿线国家内部和区域间的利益联系，加强现有客观共性与主动构建行为准则和市场技术标准等主观建构的协同。另一方面，须强调“丝路”合作中互惠的扩散性，使利益链成为主导国家行为和互动方式的参考，以及对相关制度、准则或规范的态度依据，从而促进国家间的互动关系。与此同时，外部环境变化和节点国家的内部状态，是利益链构建的主要影响因子。如何减缓由国际权力转移和全球力量格局变化带来的压力，节点国家自身政治、经济和社会发展产生的不确定性，影响着利益链构建的主观动力和客观效果。

[收稿日期：2015-12-30]

两岸 ECFA 协议实施成效检讨 及其后续发展探讨^[1]

全 毅

[内容提要] 两岸经济合作框架协议(ECFA)签署5年以来,在货物贸易、服务贸易的早期收获计划、投资保护与促进、经济合作的执行方面取得积极进展。尽管取得的成效不尽人意,但为两岸经贸关系和两岸民众带来了实实在在的利益。然而,台湾岛内政治生态复杂,ECFA后续协商及其收益,受到在野党杯葛无法取得进展。处于十字路口的两岸经贸关系和制度化协商何去何从,需要认真检讨其成败得失,以推进两岸经济合作稳妥展开。

[关键词] 两岸经济合作 框架协议 执行成效 检讨

[作者简介] 全毅,福州外语外贸学院特聘教授、福建社会科学院《亚太经济》杂志主编、研究员。

[中图分类号] D815 [文献标识码] JA

[文章编号] 1006-6241(2016)02-0086-16

2008年台湾由国民党当政以来,两岸关系发展的最大进步就是两岸两会恢复协商,并于2010年6月29日签署“两岸经济合作框架协议”(ECFA),协议对两岸的货物贸易、服务贸易、投资保护、经济合作、争

[1] 本文是2014年度福建省社会科学规划重点项目《两岸两会协议的落实与效应问题研究》(2014A026)的阶段性成果。

端解决机制、机构设置等后续协商进行了安排。此后两岸两会分别于 2012 年 8 月 9 日签署《海峡两岸投资保护和促进协议》，2013 年 6 月 21 日签署《海峡两岸服务贸易协议》等后续协议。但围绕 ECFA 问题，从谈判到诞生，台湾岛内对立的政治势力就存在争论。协议实施 5 年来，围绕实施成效，台湾朝野仍然争论不休。在野党对 ECFA 进行激烈围攻，认为并没有取得马英九政府期许的效果。马政府对此辩解乏力。一些学者误导民意，导致 2014 年的“太阳花学运”，让《两岸服务贸易协议》破局，其他后续议题更难展开。应如何评估 ECFA 的实施效果、两岸关系应如何因应台湾政治生态的变化，推动两岸关系前行？是本文深入思考和探讨的问题。

一、两岸经济合作框架协议的实施成效

有学者认为，过去 5 年马英九政府引为自豪的两岸关系政绩便是 ECFA，但其成效相当有限。其依据：一是台湾对大陆的出口不如预期，早收清单产品出口的增长并不比其他未享受优惠关税的产品增长率更高；二是台湾对其他国家出口甚至比对大陆出口的增长率更高；三是 ECFA 对提升台湾产品对大陆出口的竞争力并不明显，数据显示台湾对大陆市场的占有率不升反降；四是 ECFA 对台湾吸引外资成效不彰。近几年，无论外商对台湾直接投资，还是台湾净国际投资都呈现下降趋势。^[1]但事实究竟如何？本文将结合两岸统计数据对 ECFA 的执行效果进行考察。

一是构建两岸经济协商与合作新平台

两岸根据 ECFA 第 11 条规定，于 2011 年 1 月 6 日正式成立两岸经济合作委员会。经合会由双方指定代表组成，负责处理与 ECFA 相关的事宜，主要职能是监督和评估 ECFA 协议的执行；解释 ECFA 协议的规

[1] 童振源：《两岸经济合作架构协议的成效检讨与后续发展》，载《第六届两岸经贸论坛——深化两岸经济合作时间与理论创新论文集》，第 120-130 页。

则及时解决引发的争端；通报两岸重要经贸信息以及后续协商等。经合会成立了货物贸易、服务贸易、投资、争端解决、产业合作、海关合作6个工作组，负责相关事务的磋商。经合会的成立及其设立的例会制度，为两岸共同落实 ECFA 协议创造了新机制。

二是 ECFA 货物贸易早收计划执行情况

ECFA 货贸协议的早收产品从 2013 年 1 月 1 日开始已经全部降为零关税。2011 年以来，台湾早收清单项下货品对大陆出口值仍是逐年增加，出口增长率均大幅高于整体货物出口增长率。尤其是石化业、纺织业和机械制造业早收清单产品对大陆出口维持了增长，主要农产品对大陆出口增幅巨大。这些列入早收清单的台湾产品都是没有竞争力的产品，关税优惠提升了这些产品在大陆市场的竞争力。截至 2015 年 4 月底，大陆累计自台湾进口享受 ECFA 关税优惠货物 380 亿美元，减免关税 141.5 亿元人民币（约合 24.7 亿美元）。据台湾海关统计，大陆累计向台湾出口享受 ECFA 关税优惠货物 64.7 亿美元，享受关税优惠 72.8 亿元新台币（约合 2.4 亿美元），两岸货物贸易由此节省成本约 27 亿美元（参见表 1—2）。

表 1 台湾对大陆（不含港澳）出口情况（单位：亿美元）

项目时间	全部货品		早收清单货品		
	出口值	成长率 (%)	出口值	成长率 (%)	估计减免关税金额
2011	839.59	9.13	179.92	18.18	1.34
2012	807.14	-3.87	185.78	3.26	5.7
2013	817.88	1.33	205.52	10.62	7.18
2014	821.19	0.41	207.35	0.89	8.08
2014(1-4)	258.73	-1.63	67.32	5.44	2.45
2015(1-4)	239.82	-7.31	59.30	-11.92	2.40
估计累计减免关税金额					24.70

资料来源：台湾财政部关务署

表 2 台湾自大陆（不含港澳）进口情况（单位：亿美元）

项目时间	全部货品		早收清单货品			
	进口值	增长率 (%)	进口值	增长率 (%)	已核准 适用优惠 关税金额	估计减免 关税金额
2011	435.97	21.28	50.54	27.95	10.36	0.23
2012	409.07	-6.17	48.92	-3.21	14.28	0.54
2013	425.88	4.11	49.77	1.74	15.9	0.64
2014	480.39	12.80	53.46	7.41	19.74	0.82
2014(1-4)	146.03	6.17	17.50	4.79	6.43	0.27
2015(1-4)	143.73	-1.57	17.50	4.79	6.43	0.27
估计累计减免关税金额					24.70	0.27

资料来源：台湾财政部关税署

三是 ECFA 两岸投资促进执行情况

2009年4月26日，两岸两会就陆资赴台投资达成共识。2012年8月9日，两岸两会正式签署了《海峡两岸投资保障和促进协议》，双方决定建立投资争端协调处理机制和投资咨询机构。两岸投资关系突破台湾对大陆单向投资，实现双向投资的格局。

2009年6月30日，台湾当局公布《大陆地区人民来台投资许可办法》及《大陆地区之营利事业在台设立分公司或办事处许可办法》，并于同年7月1日起办理大陆企业赴台投资申请，正式揭开了大陆企业赴台投资的序幕。当年台湾当局以正面列表方式，开放大陆资本投资192项台湾发展成熟的产业项目。2011年4月，台湾再次开放55个产业投资项目。2012年3月，台湾当局正式公布并实施第三阶段开放大陆资本赴台湾投资的相关规定，再次增加开放161个产业项目，使台湾对大陆开放投资项目达到408个产业，占总投资项目比重提高到67%。但陆资赴台投资仍然面临诸多限制。自2009年台湾开放陆资赴台投资以来，截至2014年大陆赴台投资累计为619件，金额为12亿美元，不到台湾吸收境外投资的百分之一，仅占同期大陆对外投资的千分之一，成效不如预期。

受国际金融危机冲击，台湾对大陆投资 2009 年触底，只有 18.8 亿美元。2010 年出现反弹，台湾对大陆投资金额达到 24.8 亿美元，同比增长 31.7%。此后又出现反复，除 2012 年增长外，2011 年、2013 年和 2014 年均出现下跌。原因可能是多方面的，包括大陆计价受美国退出量化宽松政策等国际经济放缓冲击，国内经济因出口减缓面临转型升级的调整压力，大陆台资企业经营环境趋紧。因此，《两岸投资保护与促进协议》的利好难以转化为实际成效。截至 2014 年 12 月底，大陆已累计批准台资项目 92,336 个，实际使用台资 611.5 亿美元。按实际使用外资统计，台资占大陆累计实际吸收境外投资总额的 4%。多年来，大陆是台湾境外投资的首选，占台湾境外投资的六七成，2014 年当年降为 57.4%，显示台湾对大陆投资高潮期已过。

表 3 两岸相互投资增长情况（单位：亿美元）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
台湾对大陆投资	19	18.8	24.8	21.8	28.5	20.9	20.2
大陆对台湾投资	0	0.37	0.94	0.44	3.28	3.61	3.4

资料来源：笔者根据两岸投资统计整理

第四，ECFA 金融与服务贸易早收计划执行情况

金融业延续《海峡两岸金融合作协议（MOU）》，根据早收清单大陆对台开放服务业 11 项，台湾开放大陆服务业 9 项。从 2010 年 10 月 ECFA 服务贸易早期收获计划实施以来，虽仅涉及两岸 20 个服务行业，但至 2015 年 3 月，台湾共有 46 家金融企业和 321 家非金融企业，利用早收优惠政策在大陆提供服务，大陆 3 家金融企业和 141 家非金融企业，利用早收优惠政策在台湾提供服务。^[1]

银行业部分，截至 2014 年底，台湾金管会已核准 13 家台资银行赴大陆设立分行，其中 16 家分行开业，4 家设立办事处；大陆已有中国银行、

[1]《两岸签署 ECFA5 年成效显著》，网易网，<http://news.163.com/15/0624/16/ASSVLJS200014SEH.html>。

建设银行、交通银行赴台湾设立 3 家分行和 1 家办事处。但大陆在台湾的银行业务规模大约是台湾赴大陆银行业务规模的 5 倍。截至 2014 年 11 月，台湾人民币存款 3,006.01 亿元，台湾金管会也将陆资银行发行宝岛债的额度由 250 亿元人民币升值 450 亿元，销售对象也拟放宽至非专业投资人。

证券保险业部分，已有 11 家以上的台湾券商在大陆设立 24 个办事处，2 家投资信托事业在大陆设立办事处；并核准 5 家投资信托赴大陆设立基金管理公司，其中 1 家撤出，4 家营业。另有 14 家台湾投信事业获大陆证监会核准 QFII 资格，其中 11 家获得投资额度合计 15.2 亿美元。保险业部分，台湾金管会已核准 10 家保险业及 2 家保险经纪公司赴大陆参股投资。^[1]这 10 家台湾保险业获得大陆证监会核准 QFII 资格，并取得投资额度合计 17 亿美元。

第五，两岸经济合作计划执行情况

两岸经合会产业合作工作小组，下设电动汽车、无线城市、冷链物流、LED 照明、纺织、医药、电子商务及中小企业合作等 8 个产业分组，推进试点项目和重大项目合作。而民间发起的两岸企业家峰会，也从两岸企业界的实际需求考虑，设立宏观经济、咨询家电、能源石化等推动小组，每年探讨两岸未来产业合作的相关事宜。此外，自 2008 年底启动两岸产业“搭桥计划”以来，已经为两岸产业交流合作奠定了良好的互信基础，取得多项合作成果。例如两岸业界签署了 LED、PV、FPD 三项共同标准制定合作备忘录，累计达成 200 多项技术标准协议。两岸海关成立 5 个专家组，及时解决货物通关中遇到的问题。两岸海关电子信息交换系统上线运行，两岸货物通关效率大幅提高。两岸海关还共同解决了部分因第三方贸易无法适用 ECFA 优惠税率的情况，使更多经营者享受到 ECFA 带来的利益。

第六，后续协议谈判取得进展，但实施遇到阻力

ECFA 框架协议签署后，两岸分别于 2012 年 8 月 9 日签署了《海峡

[1] 朱磊：《两岸经济关系现状与趋势》，载王健全、朱磊、童振源主编《投资台湾蓝皮书》，台湾：新北市博志文化出版，2015 年 5 月，第 69 页。

两岸投资保护和促进协议》与《海峡两岸海关合作协议》，于2013年6月21日签署《海峡两岸服务贸易协议》。这三个协议是深化两岸经贸合作的核心部分，对消除海峡两岸间贸易与投资障碍，创造公平、透明、便利的贸易与投资环境具有重要意义。但相比于ECFA早期收获计划，后续协议内容涉及两岸经济制度安排、经贸发展水平、贸易与投资结构、产业竞争优势等因素，双方考虑的重点与利益关切不同，引起一些社会反响，两岸服务贸易协议甚至遭到台湾社会的强烈反对，实施过程面临各种阻力和困难。

事实证明，ECFA签署5年来，在货物贸易早期收获、服务贸易早期收获、投资保护与促进、产业合作、海关合作、中小企业合作、经贸社团互设办事机构及后续协议商签等方面，取得了积极进展，为两岸同胞带来了实实在在的好处，为两岸的经济合作带来了互利双赢的效果。

二、两岸经济合作框架协议执行检讨

两岸经济合作框架协议开启了两岸经贸关系正常化与制度化进程，是两岸关系发展的重要里程碑。尽管两岸都获得了实实在在的好处，但从统计数据看，ECFA实施效果确实不如预期。如何评估两岸经济合作框架协议的实施成效，需要进行客观的分析。

（一）ECFA实施成效不如预期

首先，台湾对大陆的出口增长不如预期。台湾对大陆的出口增长率并没有比台湾对其他国家的出口增长率更快，甚至比对东盟6国的出口增长率要慢很多。如：2007—2009年，台湾对大陆与东盟的出口增长率大致相当。2010年大陆与东盟自由贸易协议生效之后，台湾对大陆与东盟出口增长率为37.1%与37.2%，远高于台湾对美国、日本与欧洲的增长率。2011年两岸ECFA生效后，台湾对大陆的出口增长率反而落后于台湾对东盟的出口增长率。台湾对大陆（含香港）出口增长率为7.9%，而对东盟6国的出口增长率为22.7%。2012年，台湾对大陆和香港出口仅增长5.8%，但是台湾对东盟的出口仍增长9.8%。2013年，台湾对大

陆和香港出口大幅增长 18.5%。同期，台湾对美国出口减少 1.5%、对日本出口减少 0.3%、对欧洲出口减少 3.8%、对东盟出口增长 3.93%。2014 年，台湾对大陆及香港出口 1,520.3 亿美元，同比下降 2.8%。同期，台湾对东盟出口 592.81 亿美元，较 2013 年增长 1.38%。^[1]

其次，对台湾产业在大陆的竞争力提升有限。从台湾出口比重分析，台湾对大陆出口占台湾全部出口的比重不断上升，但市场占有率却不断下降。2010 年台湾对大陆出口 1,147.5 亿美元（含香港），占台湾全部出口的比重达到 41.8%。ECFA 生效后，2011 年的比重上升到 48.4%，2012 年下降到 43.9%，2013 年再度飙升到 51.3%，2014 年微降为 48.5%。如果从台湾对大陆市场占有率的变化看，尽管台湾对大陆出口占台湾全部出口的比重在不断上升，但台湾产品在大陆的市场占有率却在不断下降。台湾商品在大陆的市场占有率从 2002 年 12.9% 下降到 2014 年的 7.8%。这说明台湾产品的整体国际竞争力在衰退，尽管 ECFA 给台湾产品打了一针强心剂。从国际比较分析，台湾对没有与自己签订自贸协议的东盟的出口占台湾全部出口的比重却在持续上升，从 2009 年的 14.8% 持续上升到 2010 年 15.1%、2011 年的 16.5%、2012 年的 18.5%、2013 年的 19.0%、2014 年的 18.7%。这也说明 ECFA 对台湾产品竞争力提升并不明显。

（二）ECFA 执行效果检讨

首先必须承认，ECFA 存在着严重的缺陷。从两岸经济合作框架协议分析，ECFA 不是一个实质性的经济整合协议，只是一个框架协议，主要包括早期收获项目及后续 4 项议题谈判的意愿。在早期收获项目方面，大陆开放 539 项货品项目与 11 项服务项目，台湾开放 267 项货品项目与 9 项服务项目，占全部 11,016 项货品的比例仅有 2.4%。因此，两岸开放的市场都很小，要让这样小的市场开放取得非常明显的成效，显然是不可能的。目前，台湾仍未完全履行 WTO 承诺，禁止大陆 2,194 种商品输入，占台湾全部进口商品总数的 20.3%，其中包括农产品 834 种、

[1] 《海峡两岸经济合作框架协议执行情况》，台湾“经济部国际贸易局”网站，<http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=683 & year>。

工业品 1,360 种。^[1] 两岸货物贸易正常化与自由化进程缓慢。

2013 年的《两岸服务贸易协议》，使大陆对台湾开放服务项目已增至 80 项，超过大陆在 WTO 多边承诺；台湾对大陆开放项目增至 64 项，大部分低于或等于 WTO 多边承诺，仅对大陆开放 30.4%（而台湾对新西兰开放度为 68.5%，对新加坡开放度为 75.1%）。即便如此，《海峡两岸服务贸易协议》在台湾岛内却备受争议，由此引发了“反服贸”运动，使得两岸服务贸易协议在立法院卡关。

在投资项目方面，台湾对大陆投资的限制尤其多。现在大陆投资台湾，除了采取正面列表管制外，还要经过投资审查委员会进行安全审查。大陆资本在台湾的待遇排在台资、外资、侨资之后，是最差的四等公民，严重制约了大陆企业投资台湾的意愿、步伐与规模。当前，两岸贸易、投资与产业合作因较高的政策壁垒未能充分展开，两岸经济合作对经济发展的贡献潜力难以充分发挥，这是 ECFA 协议成效不彰的根本原因。如果两岸经济合作框架协议的后续协商能够顺利展开，显示台湾开放市场的决心，善于利用大陆市场规模给台湾的优势，其效果将不可同日而语。

当然，影响贸易与投资的因素错综复杂。近年来，两岸贸易深受国际国内经济形势的影响和冲击。从国际经济形势分析，近几年全球经济复苏缓慢、需求不足，国际贸易形势低迷。2012—2013 年全球货物贸易量增速分别为 2.3% 与 2.1%，已经连续两年低于经济增速（分别为 3.2% 和 3.0%），2014 年贸易量增速也仅比 GDP 增速快 0.8 个百分点，与国际金融危机前 5 年贸易量快于 GDP 增速 1 倍形成强烈反差。中国外贸近年来尽管高于世界贸易增长速度，但已告别过去高速增长态势，增速放缓，2012 年中国外贸增长率为 6.2%，2013 年增长 7.6%，2014 年仅比 2013 年增长 3.4%（如果按照人民币计价分别为 3.28%、5.74% 和 2.39%）。两岸贸易增速下滑，与国际经济形势及中国大陆外贸增速下降密切相关。过去，两岸与欧美等地的三角贸易列入两岸贸易额，而近年来，大陆对欧

[1] 中国商务部《两岸经济合作协议研究报告摘要说明》，转引自沈淑惠《后 ECFA 时代对台湾经济的影响》，载《第六届两岸经贸论坛——深化两岸经济合作时间与理论创新论文集》，第 117 页。

美出口增速下降，两岸对美欧日的三角贸易出现萎缩，因而拖累了两岸贸易总量的增速。

从大陆经济形势分析，近几年大陆经济进入新常态。随着中国跨入中等收入国家行列，劳动力、土地等要素价格持续上升，以及因对外贸易摩擦导致人民币持续升值，以往外向型经济增长所依赖的低成本竞争优势遭到严重削弱，同时能源、资源和生态环境约束趋紧，国内经济发展进入新阶段和新常态，2010年以来，中国经济告别持续30多年的高速增长阶段。2010年和2013年，中国经济增长速度平均为7.7%。2014年中国经济增速为7.4%，为24年来最低。国内经济增长放缓无疑降低了进口需求和投资需求。因而，对台湾的进口需求和投资需求也受此拖累，出现增长乏力的局面。而这些年台湾对东盟国家出口的增长则是台湾产业转移东盟拉动的结果。

从台湾岛内形势分析，岛内政治生态复杂，成为两岸经贸关系发展的羁绊。台湾有些学者将两岸贸易与投资增速下滑归咎于大陆产业链延伸和当地化供应，对台湾产业造成竞争和排挤效应。大陆产业升级转型不可避免地导致本地产品对台湾进口的部分替代效应。但这并不是两岸经贸关系减速的根本原因，韩国与台湾在大陆市场表现的强烈反差就是明证。台湾在大陆市场占有率的下降，根源在于台湾产品竞争力的下降。台湾岛内政治斗争使台湾丧失了产业转型升级和发展机会，许多对台湾发展极为有利的政策措施，或因蓝绿恶斗、或因府院矛盾而无法形成法律政策，如两岸服务贸易与货物贸易协议的搁浅。台湾有些人士将台湾经济近20年的停滞归咎于“一中框架”（认为拦截了台湾的经济命脉）^[1]，将台湾经济长期低迷归咎于大陆的打压。这种偏见只会误导岛内民意对大陆的敌视，对两岸关系及台湾经济发展毫无建设性。如果目前台湾经济低迷是大陆打压的结果，那么台湾在20世纪70—80年代为什么能创造举世瞩目的经济奇迹？本来，两岸同文同种，大陆巨大的市场规模是台湾产业发展的重要腹地，台湾却因绿营杯葛而不能善加利用。

[1] 洪奇昌、李国正：《以经促统现瓶颈，两岸关系深水区如何迈进》，载《两岸关系新架构前瞻研讨会论文集》，第190页。

表4 台湾对外贸易情况统计(单位:亿美元)

年份	贸易总额	出口总额	进口总额	全球贸易差额	对大陆贸易差额
2010	5258.37	2746.01	2512.36	+233.65	+771.7
2011	5896.95	3082.57	2814.38	+268.19	+1141.1
2012	5716.54	3011.81	2704.73	+307.08	+954.1
2013	5753.38	3054.41	2698.97	+355.44	+1159.87
2014	5877.22	3136.96	2740.26	+396.7	+1057.5

注:贸易差额为出口—进口,“+”表示贸易顺差,“-”表示贸易逆差。

台湾的“太阳花运动”除了台独势力的操弄,以及李扁时代“去中国化”教育造成的“仇中反中”情绪和两岸互信积累不够外,两岸经贸合作的利益分配不公引起的社会矛盾也是诱因之一。尽管大陆充分照顾台湾的弱势产业和群体,但两岸经贸交流的好处并不能自动地被多数人分享,导致许多台湾民众的“无感”,如“太阳花运动”指责财团独占两岸经贸利益。以两岸旅游业合作为例。目前两岸旅游以团队旅游为主,自由行难以展开。团队旅游的利益所得容易被相关旅行社及其利益相关者独占。实际上,自由贸易是一柄双刃剑,市场开放会造成贸易的赢家和输家。这些开放条件下的“输家”往往会形成一个利益集团,倡导贸易保护,干涉自由贸易。因此,达成自贸协议和实现贸易开放对整体经济产生正面效应的必要前提是,建立一套能够使资源有效重新分配的机制,让赢家的利得能够补偿输家的损失,再让输家愿意支持赢家,以便经济顺利运转。基于此,欧美和韩国等发达国家为了有效缓解贸易自由化的阻力,为国内优势产业争取一个有利的国际贸易环境,纷纷建立贸易调整援助机制,对那些因进口增加而遭受损失的产业和群体进行补贴,平息这些“输家”的反全球化情绪。而台湾当局没有建立这样一套公平分配机制。

三、两岸经济合作制度化的策略调整

当前,台海两岸关系处于一个不进则退的十字路口,这其中有两岸

政治互信缺失导致的制度化瓶颈。两岸经贸政策互动出现了微妙的变化。台湾方面对陆资的开放未见行动，在吸引台商回流方面的举措则相应增大。同时，两岸经济合作以及两岸参与区域经济合作进程与目标也不尽一致。台湾方面对外经济关系的重点，在“反服贸”运动后国是会议的结论中声称，“须在参与 TPP/RCEP 的经贸战略框架下，思考两岸经贸自由化之模式与进程，以及开放可能衍生之利益重新分配及产业结构调整”。这意味着台湾对外经济关系的政策重点方向正由过去的“先两岸、后国际”，向“先国际、后两岸”转换。这是执政党在两岸和国际问题上对在野党的退让。

“太阳花运动”后服贸协议在立法院卡关，货物贸易及其他后续议题协商也陷入停顿，两岸制度化协商也陷入尴尬期。这对于两岸经贸交流的持续稳定不利，也对台湾争取参与国际经济区域合作不利，各国出于对两岸关系生变的疑虑，或对台湾自由化的决心与态度的不信任，其与台湾的自由贸易协议谈判势必受到影响。

如何突破两岸制度化协商的尴尬？两岸智库见仁见智，提出了各种意见。目前台湾内部对于两岸服贸、货贸协议，到底是“藉由中国大陆走向全球”，还是“假籍全球走向大陆”仍在争论不休。有台湾智库学者提出折中方案，让两岸经济整合与台湾参与亚太经济整合并行不悖，相互促进。为照顾大陆面子，采取两岸加入世贸组织的“WTO 模式”，解决两岸经贸与区域整合相衔接的路径问题：即两岸经济整合与区域经济整合的关联性与衔接机制。但是，从 2002 年两岸先后加入 WTO 后，并没有出现大陆民众所期盼的两岸经贸关系正常化的事实看来，是否会出现大陆以“真情换绝情”的状况，在台湾有了更广阔的舞台和筹码后，还会积极推动两岸经贸协议谈判吗？当然台湾方面也有这样的担忧，就是两岸经济整合并非走向亚太、世界的保证，反而可能得到“只有两岸、没有世界”的结果。^[1]

实际上，大陆对台湾参与国际区域经济合作是十分关心的。2005

[1] 李淳：《两岸经贸与区域真核相衔接的可能路径》，载《两岸关系新架构前瞻研讨会论文集》，第 224-230 页。

年中国国民党荣誉主席连战访问大陆时就与胡锦涛总书记达成五点共识。其中有两点值得关注：促进恢复两岸协商后优先讨论两岸共同市场问题。同时，促进协商台湾民众关心的参与国际活动的问题。^[1]2008年12月31日，胡锦涛在纪念《告台湾同胞书》发表30周年的讲话中提出：“推进经济合作，促进共同发展：两岸可以为此签订综合性经济合作协议，建立具有两岸特色的经济合作机制，……有利于探讨两岸经济共同发展同亚太区域经济合作机制相衔接的可行途径”。同时指出：“维护国家主权，协商对外事务；……对于台湾参与国际组织活动问题，在不造成‘两个中国’、‘一中一台’的前提下，可以通过两岸务实协商做出合情合理的安排。”^[2]

2014年4月博鳌亚洲论坛期间，台湾两岸共同市场基金会荣誉董事长萧万长向中共中央总书记习近平提出，希望两岸共同面对全球经济新局，共同构筑两岸愿景，共同参与区域经济整合。习近平总书记表示，两岸可以适时务实探讨经济共同发展、区域经济合作进程相衔接的适当方式和可行途径，为两岸经济合作增添新的活力。^[3]2014年6月25日，大陆国台办主任张志军与台湾陆委会主任王郁琦桃园会晤，以及11月12日北京APEC年会后张王会就立即启动研究两岸共同发展与区域经济合作进程相衔接事宜达成共识。关键的问题是如何共同研究出双方都能接受的路径与方式，让台湾能够同时推动两岸及区域经济整合。

台湾朝野希望以“WTO模式”共同参与区域经济整合。但两岸分别加入区域经济整合不能保证两岸经济整合能够持续深化，反而可能造成两岸经济一体化的新障碍。实际上，2002年两岸先后加入WTO后，本应按照WTO原则立即实现经贸关系的正常化，但直到2008年台湾国

[1] 《胡锦涛握手连战达成五点共识》，沈阳今报网站，<http://www.sina.com.cn>。

[2] 胡锦涛：《携手推动两岸关系和平发展 同心实现中华民族伟大复兴——在纪念“告台湾同胞书”发表30周年座谈会上的讲话》，光明网，http://www.gmw.cn/01gmrb/2009-01/02/content_874956.htm。

[3] 《习近平在博鳌会见萧万长，对促进两岸合作提出四点意见》，载《人民日报》，2013年04月10日。

民进党当政后才逐步实现。而一旦两岸分别对外签署经济整合协议，不仅台湾因市场狭小难以形成对外谈判能力，而且因为两岸的相互竞争而束缚手脚。同时，两岸不同区域治理模式还增加了“意大利面条碗”效应，反而给两岸经济整合造成新的障碍。除非建立某种保障机制，在两岸共同参与区域经济整合的进程中，能够确保两岸经济整合更加深入。这在两岸互信缺失的情况下，很难用制度来保证。

对于两岸经济整合与区域经济整合相衔接最理想的方式是以共同法人的形式，比如海峡两岸共同市场参与国际区域经济整合，既能打消大陆的疑虑，也能满足台湾参与区域经济整合的愿望。这不仅没有矮化台湾的嫌疑，而且是平等参与国际事务的尝试。最大好处是形成对外谈判的合力，有利于培育命运共同体意识。现在，许多国际经济组织都以共同对外的形式出现。比如，欧盟、俄白哈欧亚经济联盟、南方共同市场、南部非洲关税同盟等，这些区域经济一体化组织都不以单个国家对外签署自贸区协议，除非得到全体成员的同意授权。这些区域国际组织尚且能够共同对外，两岸以及港澳同属一个主权国家，就更没有必要分别对外签署自贸协议。在实现中华民族振兴和崛起的过程中，优先完成内部整合，实现共同对外经济政策是必须完成的历史使命。中华民族不能在外部竞争日益激烈的情况下，内部四分五裂，形不成凝聚力。这种路径未必能为台湾社会所接受。

两岸经济合作如何前行似乎到了山穷水尽的地步。更严重的是，2014年台湾地方选举后，民进党已经占据多数地方政权，2016年台湾地区领导人选举结果已经揭晓，台湾地区再次实现执政党更替，具有台独倾向的民进党再次执政。虽然蔡英文承诺“维持现状”，但因不承认“九二共识”，未来两岸关系仍然充满变数。即便民进党对当前两岸经贸制度化成果予以承认，并予以执行，但在民进党没有承认“九二共识”的情况下，两岸政府间便缺乏对话的政治前提和基础。因此，至少未来四年两岸经贸制度化协商将会停止，但两岸经贸交流不会停滞，民生议题可以让民间组织协商解决。

既然民进党反对两岸服务贸易协议，很难设想，民进党会主动商谈

两岸 ECFA 后续议题。比如马英九先生提出要继续商谈“两岸货贸协议、两会互设机构与陆客中转等议题。民进党执政时期，可以肯定的是两岸协商的大门会被关上，但可能开些窗户，比如大陆方面有自贸实验区，台湾方面则可能推动自由经济示范区。因此，我们建议：

第一，采取扩大早收清单的途径，就是将更多的产品和服务纳入 ECFA 早收清单。由两岸两会尽快协商后由两岸行政当局分别公布执行，绕开台湾立法院再度审议，扩大 ECFA 实施成果。纳入早收清单的产品可以向中小企业和中南部产业适当倾斜，让两岸经贸交流的利益让更多群体分享。台湾也要开放更多的大陆产品进入岛内，控制两岸贸易逆差的持续扩大。

第二，可以采取两岸自由贸易（经济）区对接与合作的途径，实现更大程度的相互开放。民进党可能拒绝与大陆继续商谈 ECFA 后续协议，但会效法“小三通”模式，加快自由经济示范区开放。凡是两岸货贸与服务推不动的，包括两岸跨境人民币业务，融资租赁等金融业务，以及其他没有开放的领域和行业，都可以在大陆自由贸易园区和台湾自由经济示范区内先行开放。

第三，扩大台湾离岛开放，将其转变为自由经济岛。这样可以发挥厦金（厦门 - 金门）和福马（福州 - 马祖）区域合作在两岸经贸合作中的桥梁作用。大陆可以将深化厦金及福马区域经贸合作作为促进两岸经贸交流合作与深度融合的战略内容，制订实施方案。把推动厦金两地合作共建厦金自由贸易区，作为中央政府和福建省“十三五”发展规划的重要内容。鼓励和授权厦金地方政府为两地经贸合作探索新模式和积累新经验。

第四，两岸应探索新的路径，加强产业合作。在 ECFA 后续协议迟迟不能取得进展的情况下，两岸必须寻求新的合作方式。两岸除了在传统产业上进行合作之外，还要加强新一代信息技术、云计算、新能源、自动化、生物技术、环保技术、现代物流等领域的合作。改变原有的“加工贸易、代工制造”的产业合作模式，在共同制定产业标准、资源整合以及技术研发等方面有所突破，充分利用大陆给台湾企业提供的市场规

模优势，提升台湾产业国际竞争力。

第五，对民进党当局谋求国际生存空间要保持警惕。台湾朝野对加入 TPP 和 RCEP 充满期待。如果国民党继续执政，两岸可能就两岸经济整合与区域经济整合的关联性与相衔接机制进行协商并达成共识。比如 2005 年连战访问大陆时，与胡锦涛总书记达成共识，就是优先讨论两岸共同市场的问题，然后商谈台湾各界关注的参与国际组织的问题。但民进党一贯主张从国际走向两岸，认为“一中框架”拦截了台湾的经济命脉。大陆需要警惕民进党误导台湾民众，煽动仇中反中情绪。坚持一个中国、大陆优先的原则立场。

第六，加强民间交流与合作，特别是强化两岸青年的交流。民进党不接受九二共识，大陆应主动停止官方正式交流。但民间交流不要停止，官方不能协商的，让民间团体来协商，比如旅游、食品安全等民生问题，以民间来谈比较好。未来两岸交流的重点应转向“三中一青”，即中南部、中小企业、中产阶级和青年人的就业与收入提升，特别是台湾的青年一代。台湾青年对大陆感情淡薄，国族认同出现偏差并不可怕，但不能没有交流。台湾学生多数不懂两岸服贸协议为何物，但学生因为对就业前景悲观，容易被民进党操弄。要让台湾青年了解大陆情况、大陆政策，就业机会与收入水平。因此，要强化两岸青年学生的学习交流，让台湾学生了解中国的历史，让台湾青年看到中国未来的希望，破除民进党反中仇中教育的观念。向台湾青年推出回大陆创业的优惠政策。

[收稿日期：2015-12-04]

[修回日期：2016-01-17]

地缘政治视角下的美俄 北极关系研究^[1]

张佳佳 王晨光

[内容提要] 在地缘政治视角下，北极地区一直是美俄两个大国进行战略博弈的舞台。纵观 20 世纪，美俄北极关系经历了从冷战时期的剑拔弩张到冷战结束后竞争与合作并存的转变。21 世纪以来，北极地区的快速变化使其战略价值不断提升，美俄两国出于各自的利益考量，都在北极展开了积极的战略部署。乌克兰危机发生之后，陷入“新冷战”格局的美、俄更加重视对北极地区的争夺，两国的北极关系日趋紧张。美俄北极关系不仅是其双边关系的重要组成部分，而且是影响北极乃至世界地缘政治格局的重要因素，应予以密切关注。

[关键词] 地缘政治 美俄北极关系 战略博弈 乌克兰危机

[作者简介] 张佳佳，中国海洋大学法政学院国际关系专业 2015 级硕士研究生；王晨光，中国海洋大学法政学院国际关系专业 2013 级硕士研究生。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A

[文章编号] 1006-6241(2016)02-0102-13

近年来，气候变化使北极的冰雪消融加速，各国围绕北极资源、航道、安全等方面的战略博弈也日渐升温。作为北极地缘政治博弈的主角，

[1] 本文是国家社科基金一般项目“北极治理新态势与中国应对策略研究”（项目编号：15BGJ058）、国家社科基金重点项目“国际法视角下的中国北极航线战略研究”（项目编号：13AZD084）的阶段性成果。

美国和俄罗斯都具有世界大国和北极大国的双重身份，美俄北极关系不仅是其双边关系的重要组成部分，也是影响北极乃至世界地缘政治局势的变量之一。乌克兰危机发生后，陷入“新冷战”格局的美、俄对北极都更加重视，北极地区已成为了两国战略博弈的“新边疆”。^[1]本文以地缘政治理论为视角，从美俄两国的北极政策和实践出发，对两国北极关系的历史与现状进行梳理和分析。

一、地缘政治视角下的北极地区

“地缘政治”一词最早于1916年由瑞典地理学家克延伦（Rudolf Kjellén）提出。但早在1887年，其师拉采尔（Friedrich Ratzel）在《政治地理学》一书中就讨论了国家地理环境和权力扩张之间关系，提出了“国家有机体说”、“生存空间论”等理论。之后，经过“海权论”、“陆权论”、“空权论”等理论的阐发，地缘政治理论对国家的军事、外交政策和国际关系都产生了深远影响。但就北极地区而言，由于其地处偏远且环境恶劣，曾长期被视为“废地一边缘”，直到20世纪初才开始进入一些地缘政治学者的研究视野：如斯蒂芬森（Vilhjalmur Stefansson）把北极海域视为一个蕴含着巨大航运价值的“地中海”，^[2]乔治·兰纳（George T. Renner）强调了北极地区的空中战略意义等。^[3]值得注意的是，一些学者在探讨北极地缘战略地位的同时也涉及到了美俄（苏）北极关系，如魏格特（Hans W. Weigert）观察到二战后美苏两国的“北迁进程”，认为北极海域作为两国的“心脏地带”具有重要的地缘战略意义；^[4]德·塞维尔斯基

[1] 《北极成为美俄战略博弈“新边疆”》，中国社会科学网，http://art.cssn.cn/hqxx/tt/201509/t20150914_2253562_1.shtml。

[2] Vilhjalmur Stefansson, *The Northward Course of Empire*. Harcourt, Brace and Company, 1922, p.168.

[3] George T. Renner, *Human Geography in the Air Age*. New York, The Macmillan Company, 1942.

[4] Hans W. Weigert, Vilhjalmur Stefansson. *New Compass of the World: A Symposium on Political Geography*. New York: The Macmillan Company, 1949, pp.86-89.

(Alexander P. Seversky) 从“空权论”出发, 认为北极地区将成为美苏两大集团争夺空中优势的“中心一枢纽”区域等。^[1]

在地理位置上, “北极”指北极圈以北的广大区域, 总面积的 2,100 万平方公里, 其中 60% 以上的面积是被俄罗斯、加拿大、美国、丹麦、挪威、冰岛、瑞典和芬兰所环绕的北冰洋海域。近年来, 全球气候变暖使北极冰雪消融加速, 这一地区的地缘战略价值日益凸显。首先, 从地理特征来看, 北冰洋作为一个“地中海”, 将欧洲、北美和亚洲三大战略区域连接在了一起。三大区域中包含美国、俄罗斯、中国、欧盟、日本等当今世界的主要力量, 各方都会根据各自的北极利益进行战略部署。其次, 从交通地位来看, 无论是空中、海上还是水下, 北极地区作为交通捷径的价值都不可忽视。特别是冰雪减少、冰融期变长使得通航条件得到改善, 北极航线有望成为国际海运的新走廊, 将对世界经贸格局产生深远影响。再次, 从资源储备来看, 北极地区蕴藏着 900 亿桶石油、1,669 万亿立方英尺天然气、440 亿桶液态天然气, 以及丰富的煤、铜、铁、金、镍等战略性矿产资源。随着国际社会对资源需求的不断增长, 各国对北极资源的争夺也愈演愈烈。最后, 从军事价值来看, 北极地区具备“得三洲两洋通衢地利之便, 瞰制北半球主要国家”的战略地位。其中的巴伦支海作为整个北冰洋唯一可以常年通航的海域, 不仅是俄罗斯海军重要的活动场所, 也是美国和北约重点监视和控制的海域。总之, 由于特殊的地理位置、丰富的资源储备、复杂的大国利益、潜在的战略价值等因素交织重叠, 北极地区正成为当前世界地缘政治的焦点。

二、20世纪美俄北极关系的发展演变

美国和俄罗斯作为主要的北极国家, 两国关系的亲疏对北极局势影响极大。当然, 如今美国之所以能跻身“北极国家”行列, 要归功于沙

[1] Alexander P. Seversky, *Air Power: Key to Survival*. New York, The Simon and Schuster, 1950.

皇俄国的“拱手相让”。1867年，克里米亚战争爆发，沙皇俄国因担心作为殖民地的阿拉斯加被英国夺去，遂与美国签订了《阿拉斯加割让协定》，使美国以720万美元的低廉价格取得了阿拉斯加3.65亿英亩的广袤土地。但是，作为“高寒飞地”的阿拉斯加曾长期不被美国政府所重视，俄罗斯对其远东和西伯利亚地区也一度疏于开发与管理。因此，二战之前两国在北极问题上并没有太多的交集。

二战结束后，美苏两极格局逐渐形成，北极也因其特殊的地理位置而变成了对抗的“前线”。北约成立后，美国集团除了在欧洲方向与苏联集团对峙之外，还从冰岛到阿拉斯加一线构筑起了庞大的军事体系，使北极成为遏制苏联集团的重要空间。与此同时，苏联也把摩尔曼斯克建设成为当时世界上最大的海、空军基地，形成了进攻态势。另外，由于美苏的战略轰炸机可以通过北极地区最近、最快地攻击对方，因此双方都在北冰洋沿岸建立了空中预警线和拦截线，如美国与加拿大共同组建了北美防空司令部，苏联加强了北极地区的空中战略巡航等。这一时期，美苏两国出于战略利益考量，开始在北冰洋沿岸建立包括侦察、预警、进攻、防御等力量在内的军事系统，北极对峙局面逐渐形成。^[1]

从20世纪50年代末开始，远程弹道导弹技术经历了从固定的陆基发射到更为灵活的舰载、机载、潜艇发射的发展，这使北极地区由对抗“侧翼”升级为“主战场”。在陆基发射占主导时期，为了尽可能靠近目标，美苏双方在北冰洋沿岸部署了大量的陆基导弹发射场，使之成为全球远程导弹布设密度最大的地区。^[2]后来为发展二次核打击能力，双方不断推进导弹发射系统多样化，战略核潜艇服役后更使双方的北极争夺从空中、冰面进一步扩展到了冰层之下。这一时期，面对苏联咄咄逼人的进攻态势，美国出台了两份北极政策文件，分别是尼克松政府1971年签

[1] 陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，时事出版社，2010年版，第94页。

[2] 叶江：《试论北极事务中地缘政治理论与治理理论的双重影响》，载《国际观察》，2013年第2期，第33页。

发的《第144号国家安全政策备忘录》^[1]和里根政府1983年制定的题为《美国的北极政策》的第90号国家安全决策指令，^[2]二者都强调美国在北极地区拥有独特的、核心的国家利益，应予以高度重视。

20世纪80年代后期，美苏关系趋于缓和，两国在北极地区也不再剑拔弩张。1987年10月，戈尔巴乔夫发表了“摩尔曼斯克演说”，呼吁北极国家应在北极问题上进行合作，并提出了6点建议。尽管这次演说只是一个宣传攻势，但暗示了苏联在北极问题上政策的改变，成为北极地缘政治局势的一个转折点。^[3]同年12月，戈尔巴乔夫和里根举行美苏首脑会谈，进一步就改变对抗局面、支持北极国家在北极科学考察、环境保护等问题上开展双边或区域性合作达成共识。随着苏东剧变、冷战结束，北极地区呈现出了新的合作态势：1989年，北极八国在芬兰的罗瓦涅米召开部长级会议，开启了政府间北极合作的进程；1991年，八国签署了《北极环境保护战略》，主要关注和讨论北极环境问题；1996年，又用“北极理事会”这一政府间国际论坛取代了《北极环境保护战略》等。

冷战后，美俄北极关系虽然从对抗逐渐走向了合作，但这并不能掩盖两国的地缘战略竞争与矛盾。追求单极世界格局的美国始终对俄罗斯怀有戒心，小布什政府上台后大力推行“新保守主义”政策，借助北约在欧洲加紧部署以俄罗斯为假想敌的导弹防御系统，试图对俄实施新的地缘战略遏制。而面对北约、欧盟东扩的压力，俄罗斯则在“铁腕总统”普京的带领下寻求复兴，把争夺北冰洋视为扩大生存空间、加强战略纵深的重要途径。这就使美俄北极关系呈现出了在科研、环保等“低政治”

[1] National Security Council, National Security Decision Memorandum 144, December 22, 1971, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-144.pdf>.

[2] The White House, National Security Decision Directive Number 90, April 14, 1983, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-090.htm>.

[3] 何奇松：《气候变化与北极地缘政治博弈》，载《外交评论》，2010年第5期，第114页。

领域寻求合作，而在军事、安全等“高政治”领域重返紧张的双重局面。

三、21世纪初的美俄北极战略部署

21世纪以来，受气候变化的影响，北极地区的战略价值进一步提升。域内外各国纷纷在利益的驱使下制定或调整北极政策，以求在北极地缘政治和地缘经济博弈中占据有利的位置。在这一进程中，美俄两国表现得尤为抢眼，特别是2007年8月，俄罗斯在北冰洋底插上了一面钛合金国旗，更是成为影响美俄北极关系走向、拉开新时期北极争夺序幕的重要节点。当前，美俄两国在北极地区的地缘战略部署可从资源、航道和安全三个方面进行考察。

一是美俄两国都极力争夺北极地区的资源。作为世界资源大国，俄罗斯大约1/5的GDP和出口产品都来源于北极地区。近年来，随着传统油气产区产量的下降，北极地区的资源储量已成为俄影响世界经济、提升国际地位的重要砝码。因此，自通过“插旗事件”显示出进军北极的决心之后，俄在2009年3月公布了《2020年前及更远的未来俄罗斯在北极的国家政策原则》，把北极作为实现其社会、经济发展目标的“自然资源战略基地”。2009年11月批准的《2030年前俄罗斯能源战略》明确指出，为应对在2015—2030年期间传统油气区可能出现的开采量减少，将通过开发北极地区的油气资源来稳定产量。2013年2月，俄又公布了《2020年前俄属北极地区发展和国家安全保障战略》，其中一项重要内容就是在北极地区建立资源储备基地，保证国家能源安全。另外，为了夺取更多的资源，俄不仅多次组织科学考察为扩展大陆架寻求科学依据，还明确声明不排除使用武力来解决潜在问题的可能。

面对俄罗斯日益加快的北极资源开发进程，美国一方面强调北极能源将在满足全球能源需求方面扮演重要角色，另一方面又坚持开发要符合环保标准和原住民利益，并以公开、透明的市场原则进行。作为保障美国能源安全的出路之一，其国内一直有加入《联合国海洋法公约》进而为北极资源开发提供便利的呼吁。2009年1月，小布什颁布的关于“北

极地区政策”的总统令中也指出，划定一个美国能够行使主权的北极海床和底土范围具有重要意义。^[1] 奥巴马政府上台以来，受国内能源新政、阿拉斯加油气产量下滑等因素以及国际北极资源争夺、开发热潮的影响，比往届政府更加重视北极资源开发。2011年7月，奥巴马针对阿拉斯加油气资源开发成立了联邦政府协调工作组，并于2012年2月提出了成立环境应急机制、绘制参考地图、搜集决策信息等三项北极能源开发倡议；^[2] 2013年5月，又颁布了新的《北极地区国家战略》，把开发北极能源以维护美国未来的能源安全作为优先战略目标之一。^[3]

二是美俄两国都积极寻求北极航道的开发利用。俄罗斯控制着5,600公里的北方海航道，^[4] 可谓北极通航的最大受益者。根据《2020年前及更远的未来俄联邦在北极的国家政策原则》，将北方海航道作为“统一的国家交通运输干线”被列为俄在北极地区最主要的国家利益之一。^[5] 俄罗斯一直将北方海航道视为其内水，因此要求外国船舶在使用北方海航道时要先提出申请，获批后要遵守航行规则和支付相应费用等。目前，俄关于北方海航道的主要法律是2012年7月通过的《关于北方海航道水域商业航运相关政府规章的俄罗斯联邦特别法律条款修正案》。为落实相关内容，俄交通部于2013年1月批准了《北方海航线水域航线规则》，对航行组织程序、破冰船服务、冰区引航、航行安全和防止海洋污染等内

[1] The White House, NSPD-66/HSPD-25 on Arctic Region Policy, January 9, 2009, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

[2] Nick Snow, "Obama Administration outlines Arctic energy policy initiative", *Oil and Gas Journal*, February 7, 2012, <http://www.ogj.com/articles/2012/02/obama-administration-outlines-arctic-energy-policy-initiatives.html>.

[3] The White House, National Strategy for the Arctic Region, May 10, 2013, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

[4] 北方海航道指沿着俄罗斯北冰洋海岸各个海域的一系列航线，是西起冰岛，东至白令海峡的东北航道的一部分。关于北方海航道的定义及其与东北航道的关系，参见王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社，2014年版，第8-13页。

[5] 北极问题研究编写组：《北极问题研究》，海洋出版社，2011年版，第248页。

容进行规范，并于3月成立了新的北方海航道管理局。^[1]

在北极航道问题上，美国坚持认为北极航道是国际航道，因而一直奉行自由航行、多国协调的主张，这与俄罗斯的主权要求截然对立。在2009年1月小布什发布的总统令中，就认为西北航道和东北航道都属于国际航道，应该适用《联合国海洋法公约》所规定的过境通行制度。^[2]2013年5月，奥巴马政府公布的《北极地区国家战略》也强调，要维护在北极地区的自由航行权，完善北极航道的管理机制，并且要与其他北极国家和主要航运国家一起努力实现北极航运的安全、稳定和可靠。^[3]为落实这一战略，美国海岸警卫队随即颁布了其部门的北极规划，表示将加强北极海域的基础设施建设、新建破冰船等，以满足在北极海域的行动需要。^[4]另外，美国还积极从国际法角度提出多边治理措施，如开发船舶定线及报告系统、制定针对北极狭窄通道的相关分道通航及船舶交通的管理方案、更新和完善《北极冰封水域航运指南》等。

三是美俄两国都高度重视北极地区的军事安全价值。21世纪以来，北极冰雪消融给俄罗斯的地缘政治环境带来了双重影响：一方面使其漫长的北方边界失去保护，直接暴露于北约的“战车”之下；另一方面则有利于其走出海权困境，掌握在北极海域的军事主动权。^[5]在此情形下，自普京总统于2007年8月宣布恢复俄远程航空兵海外战略巡逻以来，其“图”式战略轰炸机已多次出现在北极上空，俄海军也于2008年7月宣布恢复战略核潜艇在北极海域的巡逻任务。为了进一步加强对北极地区

[1] 王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社，2014年版，第51-52页。

[2] The White House, NSPD-66/HSPD-25 on Arctic Region Policy, January 9, 2009, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

[3] The White House, National Strategy for the Arctic Region, May 10, 2013, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

[4] United States Coast Guard Arctic Strategy, May 21, 2013, http://www.uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CG_Arctic_Strategy.pdf.

[5] 万楚蛟：《北极冰盖融化对俄罗斯的北极战略影响》，载《国际观察》，2012年第1期，第66页。

的控制，俄正根据《2020年前及更远的未来俄联邦在北极的国家政策原则》建设“能在各种军事政治形势条件下确保军事安全的常规部队集群”，并宣布将恢复在北冰洋新西伯利亚群岛上的军事基地。^[1]同时，为保持对北约的战略威慑，俄还频繁在北极地区组织多兵种联合军事演习，并加快了对战略核潜艇、洲际弹道导弹等进攻性武器的更新和升级等。^[2]

美国的北极政策历来都高度重视北极地区的安全利益。自俄罗斯“插旗事件”以来，美国加强了在北极地区的战略巡航与军事演习，并于2009年制订了《美国海军北极路线图》，以更好地应对北极地区变化带来的不确定性。在奥巴马第二个任期内，北极安全在其政府议程中的地位进一步上升，明确表示要“通过改善基础设施和增强能力建设”增强美国在北极地区的安全利益。^[3]2013年11月，美国国防部把北极安全战略进行细化，提出行使主权与保护国土安全、通过国家与私人投资加强北极军事存在等八个方面的策略，并强调了加快发展适应极地的海军装备与基础设施建设的重要性。^[4]另外，美国还特别重视与盟友、伙伴在北极安全领域的合作，如在《北极地区国家战略》中指出，美国和其北极盟友、伙伴要从信任、合作的精神出发维护北极的和平与稳定；^[5]其《国防部北极战略》也强调，“战略伙伴是确保北极和平开放和达成美国战略目标的核心，美国不可能单干达成目标”^[6]等。

[1] 《俄将恢复在北冰洋新西伯利亚群岛上的军事基地》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2013-09/17/c_125398385.htm。

[2] 江帆：《浅析俄加强北极地区军事存在的战略背景与发展前景》，载《现代军事》，2009年第7期，第35-36页。

[3] The White House, National Strategy for the Arctic Region, May 10, 2013, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

[4] Department of Defense, Arctic Strategy, November 2013, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf.

[5] The White House, National Strategy for the Arctic Region, May 10, 2013, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

[6] Department of Defense, Arctic Strategy, November 2013, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf.

四、乌克兰危机对美俄北极关系的影响

综上, 21 世纪以来, 美俄在北极问题上存在相似的利益, 但却持有不同的主张并进行着针锋相对的部署, 两国北极关系呈现出了战略竞争的状态。同时, 北极关系只是两国间复杂关系的一个方面, 并在很大程度上受到域外重大事件和整体国际形势的影响。特别是乌克兰危机之后, 美俄之间近似“新冷战”的格局使得两国北极关系雪上加霜。

2013 年 11 月, 时任乌克兰总统的亚努科维奇决定暂停签订与欧盟的联系国协定和自由贸易协定, 转而寻求与俄罗斯巩固关系。此举立刻引发了乌克兰国内亲欧势力的强烈抗议, 并在一些西方国家的支持、鼓动下于 2014 年 2 月爆发了“颜色革命”。然而, 新成立的亲欧过渡政府立即遭致南部克里米亚亲俄民众的反对。同年 3 月 16 日, 克里米亚通过公投宣布独立并申请加入俄联邦; 3 月 18 日, 俄罗斯总统普京不理睬欧美的警告和制裁决定, 迅速与克里米亚签署了入俄条约。由此, 原来隐身或半隐身于危机背后的各大国直接走上了冲突前台, 乌克兰危机也演变成了欧美与俄罗斯直接对抗的世界性危机。

乌克兰危机爆发并持续发酵的背后是美俄长期以来的地缘政治博弈。乌克兰是东欧地区除俄罗斯外面积最大的国家, 濒临黑海, 联通欧俄, 位于“欧洲地缘政治的中心”。冷战期间, 乌克兰作为苏联的西南门户和重要出海口, 是其对抗北约的陆上堡垒和海上前线。苏联解体后, 作为“地缘政治支轴国家”的乌克兰成了俄罗斯与北约之间重要的战略缓冲地带和争夺对象, 俄欲将其纳入自己的势力范围以阻止北约东进, 而美欧则将其视为防止俄大国沙文主义复活的屏障。^[1]但是, 面对美国的步步紧逼, 国力衰退的俄罗斯对乌克兰的控制和影响正日渐减弱, 这使其感受到了前所未有的危机。正如著名外交家、地缘政治学家布热津斯基在分析冷战后俄罗斯的地缘政治环境时所言, “丢掉乌克兰是俄罗斯

[1] 董晓阳, 李静杰:《乌克兰在欧亚大陆的地缘政治地位和地缘战略》, 载《东欧中亚研究》, 1996 年第 1 期, 第 19 页。

最麻烦的事”，“即使失去了波罗的海诸国和波兰，一个依然控制着乌克兰的俄罗斯仍可争取充当一个自信的欧亚帝国的领袖”。^[1]可见，乌克兰在危机之后倒向西方可谓是触碰了俄罗斯的底线，而在美国眼里则是压缩俄战略空间、谋取全球战略的重大胜利。

面对地缘政治环境的持续恶化和西方国家在经贸、金融、科技、能源等领域的全面制裁，俄罗斯的爱国主义和民族主义情绪被空前激发，通过一系列强硬的姿态和措施予以回应。其中，增强在北极地区的军事存在，北向威胁美国本土成为俄切实可行也较有成效的战略选择。为此，俄采取了一系列战略部署：2014年10月，俄国防部长谢尔盖·绍伊古表示，将在长达6,200公里的全部北极圈边境部署军事力量，并将完善基础设施建设，增加战略核潜艇数量等；^[2]同年12月1日，俄北极战略司令部正式开始运作，该司令部主要管辖包括北方舰队在内的所有部署在北极地区的军队，以更好地保障北极利益；^[3]2015年7月26日，普京总统批准了新版海洋学说，把俄海军发展的重点放在了大西洋和北极方向，以进一步应对北约的威胁；^[4]8月4日，俄在时隔14年后再次向联合国大陆架界限委员会递交申请，主张对120万平方公里北极大陆架享有管辖权；^[5]10月22日，俄防长称，已在西伯利亚群岛完成了一个大型现代化军事基地的建设，并将于2018年前向北极地区派遣常驻部队，^[6]

[1] [美] 兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，第121页。

[2] 《俄罗斯加速进军北极 2014年底拟控制北极圈边境》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2014/10-22/6705478.shtml>。

[3] 《俄罗斯北极战略司令部正式开始运作》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/02/c_127267542.htm。

[4] 《普京批准俄新版海洋学说》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-07/27/c_1116043724.htm。

[5] 《俄申请扩大北极大陆架 将120万平方公里划入俄》，环球网，<http://mil.huanqiu.com/world/2015-08/7194673.html>。

[6] 《俄罗斯国防部将向北极派常驻部队》，人民网，<http://world.people.com.cn/n/2015/1024/c157278-27734800.html>。

等等。另外,西方的制裁和封锁也迫使俄罗斯加快了“向东看”的步伐。2015年8月,俄罗斯卫星网刊发题为《北极地区:中俄是战略伙伴》的文章,该文援引俄外长谢尔盖·拉夫罗夫的话说,拥有技术和科研潜力的中国将是俄罗斯在北极地区的优选伙伴。^[1]对此,近年来中俄两国在北极能源合作方面取得的实质性进展就是最佳的注脚。

与俄罗斯相比,美国对北极事务的重视程度和资源投入都较为有限,只能算“勉强的北极大国”^[2]。面对来自北极方向的压力和威胁,美国海岸警卫队司令祖康夫特于2015年7月称,美国在北极地区无法和俄罗斯抗衡,已被甩在身后;8月6日,他又指责俄“在北极地区实施军事化”。北约最高司令布里德拉夫也呼吁北极国家要提高应对俄罗斯威胁的作战能力。^[3]8月26日,美国海军前作战部长拉夫黑德在《华尔街日报》撰文指出,俄罗斯与中国在开发北极方面的战略协作是对美国总统发出的“警报”,美国若动作迟缓,其全球竞争力、影响力以及在北极地区的主导地位将受到威胁。^[4]面对国内的呼吁与警告,奥巴马政府也加快了动作:2014年1月,发布了《北极地区国家战略实施计划》^[5];2月,美国海军更新了《北极路线图(2014-2030)》;7月,前海岸警卫队司令罗伯特·帕普上将被任命为美国北极特别代表;2015年1月,奥

[1]《北极外长会 俄美都在拉中国?》,国际在线, <http://gb.cri.cn/42071/2015/08/31/8251s5085647.htm>。

[2] Rob Huebert, “United States Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power”, *SPP Briefing Papers Focus on the United States*, Vol.2, No.2, May 2009, <http://www.policyschool.ucalgary.ca/?q=content/united-states-arctic-policy-reluctant-arctic-power>.

[3]《俄罗斯“一路向北”各国围绕北极展开新博弈》,环球网, <http://world.huanqiu.com/hot/2015-08/7288348.html>。

[4]《北极外长会 俄美都在拉中国?》,国际在线, <http://gb.cri.cn/42071/2015/08/31/8251s5085647.htm>。

[5] The White House, “Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region”, January 2014, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi....pdf.

巴马签署行政令，要求成立北极行政指导委员会^[1]等。2015年4月，美国开始接替加拿大担任北极理事会轮值主席国，这成为其塑造北极领导地位的重要契机。8月底，奥巴马亲赴阿拉斯加出席“北极事务全球领导力大会”并发表重要讲话，还对阿拉斯加州进行了访问，从而成为了首位踏上北极地区的在任美国总统。^[2]不难想象，在美国展现出全面进军北极的决心和态势的情形下，美俄之间的北极战略博弈也将愈演愈烈。

纵观美俄北极关系的发展历史，从冷战时期的对抗前线，到20世纪末的竞争与合作并存，再到21世纪以来特别是乌克兰危机后呈现出的“新冷战”格局，北极地区一直是美俄进行地缘政治博弈的重要舞台。然而需要注意的是，当前俄罗斯虽然在北极问题上表现出先声夺人的态势，但由于开采北极油气资源成本高昂，北极航道开发利用尚需时日，再加之财政紧张并遭到西方国家的制裁，其在北极地区的开发进程和战略部署已是阻碍重重。与此同时，美国的北极开发热情也因页岩油开发技术日渐成熟和国际油价持续走低而开始下降，未来新一届政府将在多大程度上延续奥巴马政府的北极政策、将怎样处理乌克兰局势以及与俄罗斯的双边关系等也是未知。总之，受两国国家实力、战略意志等多重因素的影响，美俄北极关系的走向仍有待观望。

[收稿日期：2016-01-27]

[1] The White House, “Executive Order—Enhancing Coordination of National Efforts in the Arctic”, January 21, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/21/executive-order-enhancing-coordination-national-efforts-arctic>.

[2] 《北极成为美俄战略博弈“新边疆”》，中国社会科学网，http://art.cssn.cn/hqxx/tt/201509/t20150914_2253562_1.shtml。