

# 美国大选及特朗普的政策走向 与中美关系

钱文荣

【内容提要】2016年美国大选在世人面前彻底暴露了美国内在的政治、经济和社会矛盾及其民主制度的虚伪性，极大地动摇了美国这个超级大国在世界上的“领导”（即霸权）地位。当选总统特朗普提出的内外政策不仅对美国国内政治、经济和社会产生深远影响，也将冲击全球地缘政治格局、国际秩序和国际体系的变革以及中美关系的未来走向。这些主要体现在国际组织和国际制度将受到较大冲击；军备竞赛或重启，核不扩散机制将遭破坏；修正盟国政策将使盟国的离心倾向增加，美国与盟国的凝聚力进一步下降；美俄关系缓和，拉俄遏华意图明显；中东局势或出现新的动荡；特朗普的减税加息政策或影响全球经济复苏。中美关系将在台湾、南海、经贸和朝核等问题上面临严峻挑战，但两国发生严重对抗或重大冲突的可能性很小。

【关键词】美民主制度 美俄关系 同盟体系 国际经贸秩序 中美关系

【作者简介】钱文荣，中国国际问题研究基金会美国研究中心执行主任、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(2017) 01-0001-16

喧嚣了一年多的美国大选终于尘埃落定，共和党候选人唐纳德·特朗普当选为下届美国总统。从特朗普迄今发表的一系列政策性言论和采取的行动看，特朗普将对美国当前的内外政策进行重大调整，某些方面甚至是颠覆性的变革。这不仅将对美国国内的政治、经济和社会生活产生深远影响，同时也会对全球地缘政治格局、国际秩序和国际体系的变革产生巨大的冲击。中美关系的未来走向也因此会出现较大的不确定性。

## 一、如何评估这次美国大选

究竟应该如何评估这次美国大选，特别是特朗普的当选？迄今为止，众说纷纭，各种说法不下数十种。笔者认为，此次美国大选主要有两大特点：

### （一）充分暴露了美国的政治体制危机

人们都说，这次选举是一场“闹剧”。但这只是表面现象。《纽约时报》专栏作家托马斯·弗里德曼撰文称，这是一场折射“美国真正开始衰落的悲剧”。<sup>[1]</sup> 它把美国内在的政治、经济和社会矛盾及其一贯吹嘘的民主制度的虚伪性在世人面前暴露无遗，极大地动摇了美国这个超级大国的世界“领导”（即霸权）地位。这在美国历史上是罕见的。这些矛盾主要表现在以下几方面：

#### 1、美国资本主义社会固有的阶级矛盾不断激化

在这次大选中，资本主义社会所固有的阶级矛盾可以说是显露无疑，即1%的富人与99%的穷人（包括绝大多数中产阶级）之间的矛盾，也就是华尔街老板们与广大民众之间的矛盾。所谓“1%与99%”这个词组，是美国经济学家、诺贝尔奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨创造的。关于“1%”，他指的是现在身居美国财富金字塔顶端1%的人口，每年的收入占全国总收

---

[1] 托马斯·弗里德曼：《美国能赢得这场选举吗？》，中新网，<http://www.123nynews.com/bencandy.php?fid-142-id-216664-page-1.htm>。

入的将近四分之一，他们所控制的财富占比高达 40%。关于“99%”，是他取自 2011 年 9 月美国青年人和广大底层群众在“占领华尔街运动”中所喊的口号——“我们是 99% 的群体”。<sup>[1]</sup>

二战结束后，美国利用自身政治、经济、科技上的绝对优势和美元霸权，极力推行美国主导下的经济全球化。特别是罗纳德·里根自 20 世纪 80 年代初担任美国第 40 任总统后，大肆推行新自由主义，导致美国的社会分配越来越不平等与不公正，贫富差距空前扩大。在 2016 年 10 月 29 日发表的“特朗普为什么能走这么远？”一文中，斯蒂格利茨写道：虽然过去的 60 年内，美国的国民生产总值增加了 6 倍，可是，“增长的果实全部都到了顶层的少部分人手中”，而“那些处于收入分配底层群众的实际工资（除去通胀因素后）依然停留在 60 年前的水平”。他指出：“这种不平等是政治体制失败的成因和后果，不平等也造成了经济体制的不稳定，经济体制的不稳定又加剧了不平等——这种恶性下降式螺旋使我们顺势而下。”<sup>[2]</sup> 斯蒂格利茨所做的评析是正确的，但他未能指出，这是资本主义制度固有矛盾的反映，是产生不平等和不公正的根本源头。正是在这种不平等和不公正的背景下，美国广大民众利用这次大选的机会，用选票表达了他们对美国建制派、华尔街老板们和精英政治的愤怒和反抗。这是对美国政治体制的一次大冲击。人们把它称作“一次政治大地震”，因为它必将对美国未来的内政外交，特别是国内政治的变革产生深远影响。

## 2、全国政治极化，两党严重对立，社会撕裂愈益加深

美国两党之间以及两党内部各派之间的严重对立早已存在，但在这次选举中暴露得更为突出，为美国历史上罕见。奥巴马任期的 8 年中，没有一个联邦预算能在国会顺利通过。每次都是到了白宫和国务院快要停摆的最后时点，不得不用临时决议来解决政府的财政困境。而这次大选过后，

---

[1] Joseph E. Stiglitz, “Of the 1%, by the 1%, for the 1%”, <http://www.vanityfair.com>, March 31, 2011. “The 99 percent wake up”, <http://www.thedailybeast.com>, Feb. 12, 2005.

[2] Joseph Stiglitz, “Why Trump”, <http://www.asia.nikkei.com>.

两党对立不但没有丝毫弥合，反而更加严重。同时，如此严重的两党对立又加剧了社会的分裂。美国《华盛顿邮报》的一篇评论文章说：“即将到来的一年，美国将面临严峻的紧张局面，伴随着变革与政治分裂。”<sup>[1]</sup>今后美国很可能会发生更多的暴力事件。

### 3、所谓的“民主选举样板”成了反面典型

美国的“民主选举”制度本身就存在不合理、不民主的弊端。美国所宣扬的普选实际上还是间接选举，它采用全民投票与选举人投票相结合的选举方式。选举人由各个州遴选出来，而并非通过该州全体选民投票产生，并采取“赢者通吃”的单一席位方式，即某总统候选人只要获得某州简单多数的普选票，该州的全部选举人票就都归他。因此，最后决定胜负的，不是民众投的普选票，而是选举人票。在这次大选中，虽然希拉里获得的民选票比特朗普多 286 万张，但按选举人票计算，特朗普赢得 304 张，希拉里只有 227 张，因此还是特朗普获胜。可见，选民投票只是一种过渡形式。

更何况在现今的美国，“一人一票”的选举形式已蜕变成“一美元一票”的“金钱政治”。大选费用逐届上涨。这次选举中的“金钱政治”比以往更为突出。据《华盛顿邮报》报道，这次民主、共和两党分别筹得捐款 14 亿美元和 9.32 亿美元，合计 23.32 亿美元，创历史新高。更有甚者，美国的大选已变成买官鬻爵的拍卖场。每次大选之后，那些大额捐款人都能得到高官职位，有的当上了内阁部长，有的被委任驻外大使，也有不少公司老板会得到商业机会或政策上的特别照顾。据美国媒体披露，上届大选奥巴马获胜后，有 30% 的筹款人得到了各级政府职位；捐款超过 50 万美元者，中有 30 人获得了驻外大使职位，占比达 80%。可以预计，特朗普当选后也会依法炮制。

在这次选举过程中，还出现了公然出钱收买媒体的现象，所有主流媒

---

[1] David Ignatius, “Is America at its greatest what Trump has in mind?”, <http://www.washingtonpost.com>, Dec. 29, 2016.

体几乎都被希拉里收买。这种腐败的“金钱政治”严重地腐蚀了美国的政治制度。选举文化也低俗堕落，把一场严肃的政治选举变成了两党候选人之间的争吵、谩骂和相互抹黑，充斥着语言暴力，严重损害了美国的国际形象和软实力。

4、种族矛盾日益加深，白人与有色人种和少数民族之间的矛盾不断扩大

如今的美国仍然是一个黑白分明的国家。种族歧视依然存在，黑人在政治、经济和受教育方面都受到极不公正的待遇。另外，美国的人口结构也正在发生根本性变化，白人在全国人口中所占比例越来越小：1964年，白人基督徒在选民中占比为73%；2012年，占比降为57%；2016年，只占到选民总数的55%。专家预计，到2020年这个比例还会下降，到2050年美国的白人将占少数，拉丁裔人口将占最大比例。因此，现在美国的安格鲁撒克逊人非常焦虑，十分担心将来在政坛上失去统治地位。

特朗普这次喊出的口号主要是维护白人利益，因而得到了绝大多数白人的支持。这种发展趋势必将使社会矛盾和政治斗争日趋紧张激烈，并影响和左右未来美国政治、经济、社会的发展前景。而这些都是美国社会的根本矛盾，是在资本主义制度下不可能解决的痼疾。

## （二）特朗普背弃了自己的竞选承诺，重回建制派和华尔街

特朗普高呼着“美国第一”和“让美国再次伟大”的诱人口号，打着反建制派、反华尔街的旗号，以“为民请命”的姿态，赢得了众多“愤怒”的美国民众的支持，最终坐上了总统宝座。但他在竞选中和当选以来提出的一些主要政策举措以及内阁成员组成，却背弃了他对选民的承诺，重回建制派和精英政治，又投入了华尔街和亿万富翁的怀抱。

特朗普提出的涉及经济和国防政策的主张主要有五方面：给企业大幅减税；放开对石油、天然气和煤炭等污染物排放量巨大的传统能源的开采限制；修改或废除为应对金融危机而于2010年制定的金融改革法《多德—弗兰克法案》，放宽金融管制；废除或修改《医改法案》以及大幅增加军

备和扩军计划等。这些政策主张都是为华尔街金融寡头、大企业家、军工集团的老板们效力的。美国的评论家和分析师们认为，短期内，这些政策可能会对提升美国经济增长率、就业率产生积极的刺激作用；但从长远来看，则可能使美国陷入更严重的困境。例如，按照特朗普的主张，将最高联邦企业的所得税率从目前的35%降至15%，个人所得税从目前的39.6%降至33%。这样可以使部分资本回流美国，美元汇率进一步走强，利率上升，为经济注入活力。但据美国税收基金会测算，这项减税政策将使美国联邦政府未来10年的收入减少4.4万亿至5.9万亿美元。如果政府的财政开支不减反增，就意味着政府要增加负债。这部分债务增长幅度约占GDP的3%。美国沃顿商学院与税收政策中心联合发布的最新经济报告也认为，从长远角度来看，特朗普的减税政策所产生的刺激效应到2024年将逐渐消失，而联邦政府的债务压力将增加，并导致经济增速放缓，甚至倒退。《华盛顿邮报》说，那些穷困州的民众将变得愈加贫困。<sup>[1]</sup>

其次，从迄今已被特朗普提名的17位内阁成员的组成来看，特朗普在竞选中似乎坚决反对建制派和精英分子，反对共和党内的传统保守派和新保守主义派。但是，现在他已经提名或任命的内阁人员以及他的顾问班子，绝大多数都来自建制派、传统保守派或新保守势力。这些高官主要是白人、军人和富人。他们当中的多数人在政治上都是强硬派，甚至是极右派。有的与华尔街保持着密切联系，如副总统彭斯；有的本身就是华尔街圈内人士，如已被提名担任财政部长的史蒂文·努钦等3名高盛投资公司的前高管。在财富上，迄今已被提名的17位内阁成员的财富总和约为150亿美元，“是小布什时期内阁财富的40多倍”，<sup>[2]</sup>“是美国平均家庭财富的18万倍”，因而被称为美国历史上最富的一届内阁。《华盛顿邮报》称，“特朗普将

[1] Steven Pearlstein, “Under Trump, people in red states are finally going to be able to turn themselves into poor, unhealthy paradise,” <http://www.washingtonpost.com>, Dec. 4, 2016.

[2] 《特朗普内阁有多“壕”？是小布什政府时期的40多倍》，网易网，<http://money.163.com/16/1208/11/C7OR55MQ002580S6.html>。

执掌一个为美国公司所有、所治、所享的政府”，<sup>[1]</sup>而不是林肯总统倡导的“民有、民治、民享”的政府。

从以上不难看到，美国选民愤怒的呼声、强烈的变革诉求，同以往历次大选一样，只是被两党竞选人利用的口号和炮弹。大选过后，虽然总统当选人会做些修修补补，但不可能进行根本的改革，更不能说是一场“颠覆性的革命”。特朗普所谓的“让美国再次伟大”的根本目的，只是进一步巩固和加强美国的社会制度和全球霸权地位而已。

## 二、特朗普外交政策对地缘政治、国际秩序和体系的影响

舆论普遍认为，特朗普没有从政经验，特别是不懂外交。但这不等于他没有外交政策思想。最近，笔者读到了他在2011年和2015年出版的两本书，《艰难时刻：让美国再次伟大》（Time to get tough: Make America great again）和《瘫痪的美国：如何让美国再次伟大》（Crippled America: How to make America great again）。据美国研究机构介绍，前者是他为准备参加2012年竞选而发表的，但最终放弃了参选打算；后者是为参加2016年大选而准备的。特朗普在这两本书中已经较完整地阐明了他的内政和外交思想。再结合他在这次竞选过程中发表的有关外交政策的言论，特别是2016年4月27日接受美《国家利益》杂志专访时提出的外交思想，已不难勾画出其核心思想的轮廓：1、“美国人民的利益和美国的安全高于一切”；2、在对外经贸政策上，美国利益至上；3、在安全上“以实力求和平”，保持最强大的实力、军事技术及武器上的绝对优势，不做世界警察，但要做好战斗准备，战则必胜，“要让我们的盟国感到敬畏，让我们的对手感到害怕”；4、修正同盟关系，让盟国担负更多责任和经费；5、“希望与中国和俄罗斯

---

[1] Eugene Robinson, “Trump will helm a government of, by and for the corporate America,” [http:// www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com), Dec.1, 2016.



斯和平友好相处，但不受对手束缚”；6、在中东问题上主要是反恐，而不是搞政权更迭，但坚决支持以色列，反对巴勒斯坦和伊朗。

特朗普在这两本书中反复强调，“要行动，不要空谈”。看来，他会努力将这些政策主张付诸实施，至于能做到多大程度，尚难预测。不过，只要他切实推行这些政策，无疑将对全球地缘政治、国际体系、国际秩序以及大国关系产生重大影响或冲击，某些方面可能是颠覆性的。具体影响将主要体现在以下方面。

#### （一）国际组织和国际制度将受到较大冲击

首当其冲的是联合国的作用将下降。联合国是在美国主导下创建的，但特朗普将一改美国历来高度重视联合国的政策，将其置于次要地位。2016年3月，特朗普在美国犹太人组织美国以色列公共事务委员会会议上说：“联合国不是民主的朋友，不是自由的朋友，也不是美国的朋友，也肯定不是以色列的朋友”。他批评联合国“软弱无能”。<sup>[1]</sup>最近，在联合国安理会通过谴责以色列不断在巴勒斯坦西岸建立犹太人定居点的决议后，特朗普表示强烈不满，迅即在推特上回应，“对于联合国来说，1月20日以后一切都会不同”。这表明，特朗普将对美国的联合国政策做出重大调整——只要是特朗普认为不利于美国利益的安理会决议可能今后会很难获得通过。已有安理会高官忧心忡忡地表示，这将严重影响安理会未来的效率和联合国作用的发挥。<sup>[2]</sup>

另外，为了推行其“美国利益至上”战略，他主张废除或重新谈判伊核协议、《巴黎协议》、《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》（TPP）以及《北美自由贸易协定》等。这些都表明，特朗普对多边主义不感兴趣，偏好双边主义。这也将严重影响全球治理进程，削弱多边机制的作用。

---

[1] “Trump: Israel will forever exist as a Jewish state,” by Ariella Mendowitz, <http://www.breakingisraelnews.com>, March 22, 2016.

[2] “Trump victory stuns United Nations,” <http://www.iol.co.za>, Nov.9, 2016.



## （二）军备竞赛或重启，核不扩散机制将遭破坏

在特朗普“实力政策”指导下，美国将大力加强军备，扩大海陆空三军：军舰将从272艘增加到346—350艘；海军陆战队将从18万人扩编到20万人；陆军从48万人增加到54万人；空军战机从1,100架增加到1,200架。国会通过并经奥巴马签署生效的2017年国防预算为6,110亿美元，比2016年增长2.1%。舆论认为，这仅仅是开始，在特朗普当政后，美国国防预算将会继续增加，并将重启各主要国家之间的军备竞赛。

2016年12月22日，就在俄总统普京宣布“要加强战略核力量的军事潜力”仅仅数小时后，特朗普也立即宣布，“美国必须大力加强和扩大核能力”。无疑，这将改变美国有关核不扩散问题的立场，破坏美国倡导建立的《核不扩散条约》机制，激起新一轮核军备竞赛。更令人讶异的是，特朗普竟于次日公然鼓噪，“那就来一场军备竞赛吧！”他还试图降低使用核武器的门槛，宣称，“如果美国不能使用核武器，为什么还要拥有核武器”。这将极大增加核冲突的风险。特朗普显然是想效仿里根的做法，企图用军备竞赛拖垮美国的敌手。《纽约时报》评论说，这表明特朗普的核政策“将出现重大调整”，“他现在玩的是一场危险的游戏”。<sup>[1]</sup>全世界人民应高度警惕和力阻这种趋势的发展。

## （三）盟国的离心倾向增加，美国与盟国的凝聚力进一步下降

特朗普提出，要修正与盟国的关系。其涵义有二：一是要求盟国增加自卫能力，担负更多的协防责任，甚至主张日韩应发展自己的核武器；二是要求盟国增加保护费。他表示，“如果盟国做不到，美国必须准备让这些国家自己去保卫自己”。<sup>[2]</sup>这项政策让美国的盟国既担忧不安，又暗中欣喜。忧的是担心美国会抛弃他们或增加他们的经济负担，使其萧条的经济雪上

---

[1]《特朗普冒出军备竞赛的念头》，《纽约时报》网站，<http://www.nyt.com>，Dec.24，2016。

[2]“Trump on foreign policy”，<http://www.nationalinterest.org>，April 27，2016。

加霜。其实，美国在任何时候都不可能抛弃它所建立的这个同盟体系——这是一帮有用的“打手”，失去了他们，美国就会陷于孤立境地。特朗普只是为了提高谈判的要价而已。这些盟国喜的是这样会增加本国的独立自主性。但总的倾向是增加了他们对美国的不信任，从而削弱美国与盟国之间的凝聚力。

英国《金融时报》专栏作家菲利普·斯蒂芬斯在文章中写到，他在特朗普当选后访问德国，在那里“感受到悲伤与决心的情绪：‘悲伤’是因为德国把自己视为遭到特朗普蔑视的战后国际秩序的守卫者；‘决心’是因为如果特朗普的议程是由白人至上主义者所拟定，现在的德国及其总理将不会支持他”。<sup>[1]</sup>另外，特朗普当选后，欧盟国家迅即召开国防部长和外交部长会议，决定在军事领域“加强独立自主行动的能力”。<sup>[2]</sup>这也是一种独立倾向的反映。

在这方面，日本的表现尤为明显。最近在联合国安理会内，就制裁南苏丹和要求以色列在巴勒斯坦西岸停建定居点两项决议表决时，日本违背美国的意志，分别投了弃权票和赞成票。这表明，美国的指挥棒对日本也越来越不灵了。今后，日本将利用特朗普要求盟国加强自卫能力之机，更加肆无忌惮地加快发展军事实力。这种趋势如果持续下去，将给东北亚、东亚乃至整个亚洲带来严重安全威胁。

#### （四）美俄关系气氛缓和，拉俄遏华意图明显

从目前看，特朗普将力排众议，致力于改善与俄罗斯的关系。据报道，他已派特使秘密访俄，商讨未来美俄关系的具体安排。特朗普对普京提出的改善俄美关系的建议，深表赞同，“普京的想法‘太对了’”，“我希望双方能把这些想法付诸行动”。<sup>[3]</sup>他提名与俄罗斯有密切关系的美国埃克

[1] [英]《金融时报》，2016年11月17日。

[2] 英国广播公司网站，2016年11月15日报道。

[3] 《普京致函特朗普，希望改善俄美关系》，[美]《华尔街日报》网站，<http://www.wsj.com>, Dec. 23, 2016.

森美孚石油公司首席执行官雷克斯·蒂勒森担任国务卿,也与此有一定关系。现在看来,尽管美俄两国的结构性矛盾不可能解决,但其关系改善的幅度会超出预期。舆论认为,特朗普可能会在5个方面谋求改善与俄关系:1、在叙利亚问题上,与俄联手打击“伊斯兰国”;2、放松或取消对俄经济制裁;3、在克里米亚问题上,默认现状;4、减少对乌克兰的支持和援助,把该问题交给欧盟和北约去负主要责任;5、扩大美对俄投资,发展双方经贸关系。

据美媒体最近披露,特朗普谋求改善与俄关系的思想,与基辛格有一定关系。在竞选期间,特朗普已与基辛格直接会晤,就对外政策,咨询了他的意见;其当选后,又与基辛格多次见面交谈。基辛格一直主张,要缓和美俄关系,反对奥巴马政府拿乌克兰、克里米亚问题不断恶化与俄罗斯的关系。他认为,“应将乌克兰置于欧洲和国际安全的格局中,它应成为俄罗斯与西方之间的桥梁,而不是哪一方的前哨”。<sup>[1]</sup>现在特朗普提出,乌克兰问题不是美国的问题,而是欧盟的问题,应主要由欧盟和北约去处理。这与基辛格上述思想可能有一定的关系。

基辛格可能仍然是基于他的均势理论,因此主张改善美俄关系,防止“俄中结盟”。但特朗普的意图则不然,他显然是在拉俄遏华。最近,美国国防部遵照特朗普之命,拟定一份国防重点备忘录。其中,提到了击败“伊斯兰国”、网络战略以及中国和朝鲜,却“丝毫没有提及俄罗斯”。<sup>[2]</sup>这决不是一时的疏忽。

#### (五) 中东局势或出现新的动荡

特朗普一方面想通过与俄罗斯联手,“消灭伊斯兰国极端势力”,以消除对美国的恐怖威胁;但另一方面,他又主张全力支持以色列,反对巴勒斯坦和“废除”伊核协议。关于巴以问题,特朗普反对联合国主导下的

---

[1] Nahal Toosi and Isaac Arnsdorf, “Kissinger, a longtime Putin confidant, sidles up to Trump,” <http://www.politico.com>, Dec. 24, 2016.

[2] 美国《外交政策》杂志网站2016年12月20日报道,中译文载《参考消息》,2016年12月23日。

巴以协议，并威胁，如果联合国要强加任何给以色列带来灾难的协议，他都将授权行使否决权。他指责说，“巴勒斯坦人的恐怖主义是以色列当前面临的危机根源”，他将与以色列一起制止巴勒斯坦人的威胁。他还宣称，要将美国驻以色列大使馆从特拉维夫迁到耶路撒冷。在伊核问题上，特朗普计划分三个步骤废除伊朗核协议：首先是“制止伊朗使地区不稳定并主宰地区的侵略行径”；其次要“彻底清除伊朗的全球恐怖网”；第三，即使不废除伊核协议，“至少要强制伊朗全部履行协议条款”。<sup>[1]</sup> 特朗普的这些主张一旦实施，必将给整个中东地区带来新的甚至更大的动荡。巴勒斯坦方面已做出强烈反应，“若美国把它的大使馆迁至耶路撒冷，将会摧毁巴以和平进程的前景”。<sup>[2]</sup> 此举也将招致整个阿拉伯世界的强烈反对。因为耶路撒冷不仅是巴勒斯坦人的圣城，也是全体穆斯林的圣城。伊朗国防部长侯赛因·德甘警告说，特朗普的中东政策将使中东面临战争威胁。<sup>[3]</sup>

#### （六）特朗普的减税加息政策或影响全球经济复苏

特朗普的减税加息政策固然将在短期内刺激美国经济增长，但其带来的负面影响也将是明显的。首先，将使美元快速升值。这不仅会减缓美国企业的利润增长，损害美国企业的竞争力，还将加剧发展中国家的资本外流。国际金融协会的数据显示，美大选以来，已有近 100 亿美元的外国投资流出新兴市场。<sup>[4]</sup> 同时，美元大幅上涨还将导致新兴市场 and 许多发展中国家的货币大幅贬值，使新兴经济体蒙受巨大的经济损失。最近美国媒体报道，特朗普正在考虑对所有进口商品征收 5% 的关税。若此项政策付诸实施，不仅将提高美国消费价格，影响消费者的利益，也将冲击整个国际贸易秩序，从而恶化全球经济的复苏前景。

[1] 以上均引自特朗普 2016 年 3 月在美国犹太人游说组织“美国以色列公共事务委员会”举行的一次大会上的讲话。Ariella Mendowitz, “Trump: Israel will forever exist as a Jewish state,” <http://www.breakingisraelnews.com>, March 22, 2016.

[2] 法新社巴勒斯坦伯利恒，2016 年 12 月 16 日电。

[3] 英国路透社，2016 年 12 月 19 电。

[4][美]《华尔街日报》网站，2016 年 11 月 18 日报道。

### 三、中美关系面临的挑战与前景

特朗普当选一个多月以来，在对华态度上发表了一些政策性言论，也做了一些违背中美“三个联合公报”的动作，但他毕竟还没有正式上任，尚未正式宣布他的内外政策，因此现在就来判断中美关系的前景为时尚早。但从当前的事态发展看，特朗普在对华政策上有两个基本思路：一是企图拿台湾问题和“一中原则”做交易并施压，逼中国在贸易、南海和朝核问题上做出重大让步；二是逆向利用中美俄三角关系来孤立中国。过去，尼克松打“中国牌”以孤立苏联；现在，特朗普想打“俄罗斯牌”来打压中国。当然，特朗普要推行这两个思路是不可能得逞的：首先，台湾问题和“一中原则”是关系到中国领土主权的核心利益，中国政府绝不可能拿它做交易，否则后果不堪设想；其次，若美俄关系大幅提升，虽有可能对中俄关系产生某些不利影响，但中俄战略协作伙伴关系基础牢固，不可能发生根本性的改变。然而由此可见，美国新政府将在对华政策上做出较大调整。这将使中美关系面临一系列新的挑战，甚至可能是严峻的。挑战主要表现在四个方面：

#### （一）台湾问题

可以预见，特朗普将比往届美国政府，更大力度地提升美台关系，其中包括外交和军事关系。在外交上，除美台双方议员互访外，可能会让除国务卿之外的国务院其他高官访台；若这一步实现，美方也会允许台湾“行政院”高官进入白宫或国务院。美国已有极右分子提出，正式邀请台湾地区领导人访美。在军事交流方面，奥巴马已经签署了国会通过的《2017年度国防授权法》。其中第1284节明确要求五角大楼推动美台高级将领及资深国防部官员间的交流，以改进双方军事交流与防务合作。条文明确规定的“资深官员”，是指现役将级军官及挂阶人员，是任职于五角大楼的助理部长及更高级官员。交流项目包括对安全威胁的分析、军事理论、部队计划、情报收集与分析、任务计划以及军事演习。这些都超越了以往的范围。因此，今后台湾问题将再次成为中美两国斗争的焦点。

## （二）安全方面

特朗普可能将不再沿用奥巴马“亚太再平衡”战略的提法，但仍会将亚太作为美国的全球战略重心，继续大幅增加部署在该地区的军事力量，同时也会在南海问题上持续对中国发难。最近，针对中国在自己的领土、管辖海域进行必要的军事设施建设和部署防御武器，特朗普多次横加指责，称之为“侵略行为”，甚至无理地要求中国撤除这些设施和武器装备。可以预见，未来，特朗普将会继续且加强在南海海空的所谓“巡航”。近日，美军太平洋司令部宣布，美国3架战略轰炸机（B-52和B-1B）、4架F-15战斗机、7架空中加油机和1艘“宙斯盾”舰刚刚完成在南海海域的演习，规模空前。这显然是在对中国进行武力威胁。这充分说明，南海地区不可能平静，还潜伏着更大的风浪。中美在西太平洋的博弈将持续进行下去。

此外，特朗普还就所谓“中国网络攻击”，发表了一些攻击言论。这表明，网络问题也是他对华关系中关注的重点之一。最近，美国媒体又在反复炒作所谓“来自中国的网络袭击”问题，也是一个信号。现在看来，网路问题远没有结束。

## （三）经贸方面

在经贸方面，特朗普是一个极端民族利己主义者。虽然，他提出的“要对中国商品征收45%关税”的目标不见得会付诸实际，但其对中国商品大幅增税将是不可避免的。未来，中美贸易谈判将十分艰难。对此，中方要有充分的思想准备，要做好打一场低烈度贸易战的准备。在特朗普当选初期，国内舆论普遍认为，既然他优先振兴美国经济，要大搞基础设施建设，这将是扩大中国在美投资、参与基础设施建设的大好机会。但现在看来，并不那么乐观。美国对中国强烈的防范心理不容小觑。中方在尽量争取的同时，更要做好风险防范。

## （四）朝鲜核问题

据美国媒体报道，特朗普上台后，朝核问题将是他亚洲政策日程上要处理的首要问题。美前朝核问题六方会谈代表团团长克里斯托弗·希尔对



记者表示，如果朝鲜继续进行核导试验，特朗普不会再采用奥巴马的“战略耐心”政策，他“将很快和单方面地批准对北朝鲜进行先发制人的军事打击，以摧毁它的洲际弹道导弹和核弹头”。<sup>[1]</sup>另一方面，特朗普攻击中国在朝核问题上“没有帮美国的忙”。这完全是罔顾事实。说到底，朝核问题主要是美朝两国之间的事。自20世纪90年代初期起，中国应美国政府请求，开始介入和平解决朝核问题。在该问题上，中国一直发挥着独特的建设性作用。现在，特朗普居然称朝核问题“应由中国来解决”，妄图把责任全部推到中国身上，并把朝核问题也当成用“一中原则”做交易的筹码之一。这是一个极大的阴谋：他明知朝鲜已不可能弃核，却让中国要求朝鲜弃核，否则就要中国负责，这完全是一种讹诈行为。在朝核问题上，无论是美方军事打击，还是把责任推到中国身上，都将给中国带来严重的挑战和安全威胁。对此，中方必须保持高度警惕。

关于特朗普上台后中美关系的前景，现在学界普遍用“不确定性”或“不确定性增多”来描述。这是一个十分模糊的概念，没有实际意义。笔者的判断是，特朗普彻底推翻“一个中国”政策的可能性极小。最近，特朗普在艾奥瓦州的一次集会上说：“我们必须改善，也不得不改善的一项最重要的关系是我们和中国的关系。”<sup>[2]</sup>可见，美国离不开中国。因此，中美之间出现严重对抗或较大规模的军事冲突的可能性虽然不能完全排除，但发生的概率很小。

但因此就认为，中美关系“仍将是总体稳定，机遇大于挑战”，恐怕已不符合当前的新形势，显得过于乐观。做出上述乐观判断的主要依据：一是中国已成为美国的第一大贸易伙伴，双边贸易额已超过6,000亿美元。此外，相互投资继续增加，尤其是中国对美投资快速增长，经济上的相互依存关系越来越密切；二是在许多重大地区热点和全球性问题上，美国也需要中国的合作。因此，中美的共同利益大于分歧。虽然合作与竞争并存，但合作仍是主要方面。这些说法确有一定道理，但不够全面。

---

[1] “美国之音”网站，2016年11月16日报道。

[2] 路透社美国艾奥瓦州得梅因，2016年12月8日电。



决定一个国家对他国（特别是大国）的政策基准：首先是国家安全（包括领土主权安全与经济利益安全），或者说，首先要判断国家面临的主要威胁来自何方；其次才是两国之间政治、经济上的相互依存关系。基辛格在给特朗普政府的建议中强调，“新政府首先必须要做的是对今后的美俄、美中关系进行一番梳理”，“要思考的问题包括：他们要达成什么目标；他们会妨碍什么，其针对的是谁；为达成该目标，谁会令我们担心等”。<sup>[1]</sup>此外，基辛格中美关系研究所所长罗伯特·戴利也指出，美中两国之间的影响力已开始发生改变，这种改变主要是“因为中国的购买力以及作为全球市场所带来的改变”。他认为，美国在与中国合作时必须意识到，中国也是美国在战略和意识形态上的竞争者，“人们在华盛顿感受到的压力是要与中国分离而非与之接触”。<sup>[2]</sup>这就是为什么特朗普一再把中国称为“美国的敌人”，其所指正是经贸关系上的所谓“不平等”。所以，国家领土主权安全和经济安全是制定对他国政策的基准，对美国来说，还要加上其霸权地位是否受到威胁等因素。

因此，随着中国的快速崛起、综合国力的持续增强、国际政治以及经济影响力的不断提升，尽管两国经贸关系越来越密切，而美国对中国的战略疑虑却有增无减，防范和遏制的力度不断加强。特朗普当政后，这个趋势不但不会减弱，反而会大大加强。我们对此必须有清醒认识和恰当评估：既要尽最大努力，争取中美关系大局保持相对稳定，并继续发展的前景；也要做好应对可能出现最坏情况的各种准备。

【收稿日期：2017-01-03】

---

[1]《特朗普冲击波对世界秩序的影响》（日本《经济新闻》对美国前国务卿基辛格专访报道）中译文，载《参考资料》，2016年11月18日。

[2]《既合作又竞争的美中关系面临新的变数》，“美国之音”电台网站，2016年12月21日。

## 试论特朗普政府对外政策趋向

袁 征

【内容提要】特朗普政府内阁班底特点突出，人们可以对其决策模式做出初步判断：特朗普外交主张中的新孤立主义倾向显而易见，“美国优先”将成为其对外政策的主基调，单边主义行为将有所抬头；利益是特朗普的政策基点，务实是他的政策风格。在特朗普的理念中，“让美国再次强大”的两个层面是经济振兴和国防强大；美国的战略重心将不会发生根本性逆转，同盟关系依旧是美国霸权的重要支柱；美俄关系的改善值得关注。不过，特朗普政府对外政策的调整不得不面对美国实力下滑的趋势。特朗普执政将给中美关系带来更多的不确定性。在特朗普上台执政的初始阶段，中美关系出现颠簸的可能性较大。未来，中美之间在地缘安全、经贸和台湾问题上的竞争与摩擦将会加剧，但中美将在战略博弈与互动中相互塑造对方的行为。

【关键词】美国外交 特朗普政府 对华政策 中美关系

【作者简介】袁征，中国社会科学院美国研究所美国外交室主任、研究员、博士生导师，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(2017) 01-0017-17

2017年1月20日，特朗普将入主白宫，正式成为美国第45任总统。特朗普在2016年大选中的政策主张及当选后特立独行的言行，彰显了特朗普与奥巴马政府在政策理念上的差异。未来，特朗普政府的内外政策，尤其是外交政策走向，成为各方关注的焦点。

## 一、特朗普外交团队的特点

特朗普当选后，无时无刻不在着意彰显自己的存在。特朗普和奥巴马政府相互拆台，以致于外界疑惑地看到权力交接期内美国存在“两个总统”的局面。<sup>[1]</sup>这种状况在美国历史上都是罕见的。

作为一位剑出偏锋的非建制派共和党总统，特朗普必然会对奥巴马政府的外交政策作出修正。这已从近期双方的较劲中得到充分的体现。<sup>[2]</sup>然而，特朗普团队对于外交政策的阐释缺乏系统性，甚至有些含糊不清，令人难以琢磨。正同特朗普自己所言，“我不是一名政客，也从未想过要成为其中一名”。<sup>[3]</sup>特朗普和华盛顿的权势阶层没有太多的瓜葛。这在大选中或许是他的优势。不过一旦执政，特朗普明显缺乏政治经验，对于华盛顿联邦政府的运作机制缺乏足够的了解和实际斡旋经验。这就成了他执政的短板。另一方面，人们对于特朗普的行为方式、执政风格也所知甚少。毕竟特朗普跟传统政客不一样，如同在2016年大选中反“政治正确”一样，他本人

---

[1] 萧达等：《‘两个总统并行’令世界担忧 美盟友迷惑：应对美抱多大信心？》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-12/9882547.html>。

[2] 近日“美国有线电视新闻网”（CNN）梳理，特朗普未来面临的诸多麻烦中，有9个是现任总统奥巴马在位的最后一段时间留给他的，其中包括制裁俄罗斯、石油钻井禁止令、中东和平僵局、奥巴马医保法案、国家安全出入境登记制度、关塔那摩监狱等。Kevin Liptak and Z. Byron Wolf, “9 last-minute Obama moves to stymie Trump's agenda,” CNN, <http://edition.cnn.com/2016/12/30/politics/barack-obama-last-minute-final-actions-donald-trump/index.html>。

[3] Donald Trump, Gettysburg Address, October 22, 2016.

也不太愿意按照套路出牌。所有这些都带来一种不可忽视的不确定性。

入主白宫在即，特朗普团队已经公布了大多数内阁班底的提名和对白宫主要官员的任命。从这个团队的人员组成上，人们已能窥测出一些端倪，并对未来特朗普政府的决策模式做出初步判断。

一是偏爱军人背景的保守强硬派人士。被提名出任国防部长的马蒂斯（James N. Mattis）是四星上将，曾任美军中央司令部司令，由于口无遮拦和作战强硬被戏称为“疯狗”（Mad Dog）。拟出任国土安全部部长的约翰·凯利（John Kelly）则是退休的海军陆战队上将。被任命为白宫国家安全顾问的迈克尔·弗林（Michael Flynn）同样是一名退役陆军中将。拟出任中央情报局局长的迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）有西点军校毕业的背景。

二是获提名的内阁成员中商人、富豪居多。特朗普本人就是亿万富翁，而在他的提名当中，也有不少观点相似、立场相近的商界富豪：被提名出任国务卿的雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）是埃克森-美孚石油公司的董事长兼首席执行官；被提名出任财政部长的努钦（Steven Mnuchin）曾是高盛集团合伙人；被提名出任商务部长的罗斯（Wilbur Ross）是华尔街“金融大鳄”；而拟出任教育部长的德沃斯（Betsy DeVos）同样是一位亿万富翁；即便是拟出任交通部长的赵小兰，也是身价不菲。美国媒体调侃称，特朗普的班子将是“史上最富内阁”。特朗普在大选中力推“民粹主义”论调，屡屡攻击华盛顿权贵与华尔街的勾连；而现在却钟情于富豪大亨，多少让外界感到困惑。

三是特朗普提名的现有内阁班底平均年龄偏大，不少人都在60岁以上。特朗普所青睐的将军基本上都是退役军人，而富商们的年龄也不小。比如，拟出任国务卿的蒂勒森现年64岁，而被提名出任国防部长的马蒂斯则66岁，而被任命为国家安全顾问的弗林也有57岁。这和之前的奥巴马政府形成了鲜明的对比。年龄固然说明不了一切，但整体年龄偏大则容易出现思维僵化，更易受制于他们所成长的时代的影响，对于外部世界的看法常常会落伍。美国“石英”网站撰文指出，“由于被冷战时期的顾问包围，特朗普仍被

卡在上世纪80年代”。<sup>[1]</sup>

四是目前提名的内阁班底绝大多数人没有从政经验。无论是退役的将军，还是富豪们，都鲜有在政府工作的经历。而像华裔赵小兰这样的三朝元老，已经是凤毛麟角了。未来，要弥补这个缺陷，就必须在副部长和助理部长层级的人员筛选上下足功夫，否则就容易出现大的偏差。在美国三权分立的体制下，政治斡旋、妥协的能力以及娴熟的手法都是非常重要的。

五是现有提名的内阁班底多元化色彩不够，白人、男性居多，少数族裔和女性只是点缀而已。这种情况在执掌对外政策领域就显得尤其突出。甚至一些带有白人种族主义倾向的人员也进入到高层，从而引发美国社会的争议。

从特朗普本人自以为是的言行、过渡团队成员的构成和提名白宫和内阁官员的政策倾向，可以窥测到特朗普的心理活动以及未来的决策模式。在大选中，相对于国内政策，精明的特朗普对于外交政策的认知明显欠缺，以致于他故弄玄虚地拒绝透露他对特定外交政策问题的看法。实际上，他是不太清楚应如何作答。相较于希拉里对于外交政策的游刃有余，特朗普就显得有些左支右绌。但问题在于他还以为意，认为自己很聪明，不需要每天听取情报简报。<sup>[2]</sup>从其过渡团队的构成和提名内阁人选来看，特朗普更倾向于相信自己的家人和挚友，喜欢选择与自己观点相同的人出任重要职位。这表明，他并不太情愿听到不同意见，而是更愿意主导或掌控整个局面。从其选举中和胜选后的言行来看，包括他对那些曾经公开反对他的媒体和精英人士的态度，不难看出特朗普实际上是个睚眦必报的人，难以

---

[1] 肖岩等：《美媒：鹰派纳瓦罗是特朗普美中贸易构想的“缪斯”》，环球网，<http://overseas.huanqiu.com/article/2016-12/9862836.html>。

[2] 《特朗普：我很聪明，不需要每天听取情报简报》，中国日报网，[http://world.chinadaily.com.cn/2016-12/12/content\\_27641747.htm](http://world.chinadaily.com.cn/2016-12/12/content_27641747.htm)。针对特朗普的这一表态，奥巴马则公开表示：“这跟你有多聪明没有关系，你需要尽可能得到最有价值的信息来帮助你做出最正确的决定。”在他看来，“情报机构的确不是完美的，但如果你没能知晓他们的观点、他们的详细看法，你（工作时）就会十分盲目”。[http://world.chinadaily.com.cn/2016-12/15/content\\_27677725.htm](http://world.chinadaily.com.cn/2016-12/15/content_27677725.htm)。

宽容他人对自己的背叛或批评。在他提名拟任政府要职的人员中，清一色都是在大选中支持他的人士，或至少没有公开反对他。而对于那些反对他的人，特朗普则耿耿于怀。2016年岁末，他在新年致辞中称：“祝大家新年快乐，包括那些与我为敌，输得很惨却无可奈何的人。我爱你们。”<sup>[1]</sup>《华盛顿邮报》网站刊文不无辛讽地指出：“对于特朗普而言，通往团结之路是狭窄的：停止对他的抱怨并团结在他周围。”<sup>[2]</sup>

种种迹象显示，未来特朗普政府的决策将以白宫班底构成核心决策圈，主导和协调与各个行政部门的磋商，弗林将扮演重要角色；而担任白宫办公室主任、共和党全国委员会主席的普利巴斯（Reince Priebus）则将在协调国会共和党议员方面发挥重要作用；总统特朗普将拥有决策大权。但从目前来看，特朗普常常自行其是，未来，与其团队还需要时间来磨合。

## 二、特朗普治下的美国外交政策趋向

尽管特朗普在对外政策领域的主张并不十分明晰，但其新孤立主义的倾向却显而易见。这种新孤立主义和传统孤立主义相比，有着鲜明的特点：美国并非不关注外部事务，而是实行战略收缩，将关注的焦点集中在关键区域或议题上，而对于其他区域或议题则不愿过多介入；更多关注国内问题的解决，而对于外部世界的关注度减弱，承担国际义务的意愿下降，投入的资源也会随之减少。特朗普强调向内收缩，主张“攘外必先安内”，<sup>[3]</sup>

---

[1] Philip Bump, “Trump keeps saying he wants unity — and keeps showing that it ’s up to everyone else,” December 31, 2016. See: [https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/12/31/trump-keeps-saying-he-wants-unity-and-keeps-showing-that-its-up-to-everyone-else/?tid=pm\\_politics\\_pop&utm\\_term=.116e65c9d87f](https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/12/31/trump-keeps-saying-he-wants-unity-and-keeps-showing-that-its-up-to-everyone-else/?tid=pm_politics_pop&utm_term=.116e65c9d87f). 这篇文章详细梳理了特朗普的一贯作为。

[2] Philip Bump, “Trump keeps saying he wants unity — and keeps showing that it ’s up to everyone else,” December 31, 2016.

[3] 赵衍龙：《特朗普：保留奥巴马医改方案关键条款 没空调查希拉里》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-11/9670312.html>。

注重解决国内问题。此外，特朗普还迎合反全球化的浪潮，对外来移民采取限制乃至抵制的态度，主张极端利己的贸易保护主义，退出 TPP，重新谈判《北美自由贸易协定》。基本可以确定，特朗普政府在执政之初不会将主要精力投入到外交议题上，也不会主动去挑起事端，除非是有重大事态发展迫使其将主要精力从国内转向外交议题。

特朗普在大选中一再强调的“美国优先”（American First）将成为其对外政策的主基调。所谓“美国优先”，实际上就是更多关注自身的利益，而不考虑其他国家甚至包括盟友的想法。只要有利于实现美国的利益，特朗普政府就会强力推行，迫使其他国家让步。对于多边国际合作，则采取消极的态度，不愿承担更多国际义务。这意味着未来美国对外政策中单边主义行为有可能上升。当然，这种“上升”应不会达到小布什政府第一任期内那种近乎疯狂的偏执地步。与此相对应，美国的对外战略思想将偏向现实主义方向，其意识形态色彩将相对下降，实用主义色彩则更为浓厚。而这些都与共和党的传统理念相契合。作为亿万富翁，利益是特朗普的政策基点，务实是他的政策风格。在特定条件下，特朗普是不会排斥利益交换的。

“让美国再次强大”是特朗普 2016 年总统竞选的口号。但这并非他的原创，而是 1980 年总统大选时，里根针对美国当时国内经济滞胀、国外面临前苏联咄咄逼人的压力而提出的。对于里根，特朗普推崇有加。在特朗普的理念中，“让美国再次强大”涵义有二：经济振兴和国防强大。而这种理念也和他提名的内阁成员组成相印证——富豪和退役将领占据重要职位。在经济振兴层面，为了振兴美国制造业，特朗普采取多种举措，阻止美大企业转向海外投资和生产；同时打着“公平贸易”的旗号，逼迫其他国家解决贸易逆差、货币汇率、市场准入、知识产权保护等问题，以扭转美国长期存在的贸易逆差。如果说在其他问题上，特朗普总是模棱两可、含糊其辞，那么他在经贸层面的民族主义基调是自始至终，十分鲜明的。在国防安全层面，特朗普明确表示，将重塑美国的军事实力，反对奥巴马政府大幅削减军费的做法。这与共和党传统上注重国防安全的理念完全吻



合。特朗普主张：将陆军人数增加 6 万，增至 54 万；海军陆战队以 36 个营为基础，扩充 8 千至 1.2 万人；将美国海军打造成为一支拥有 350 艘水面舰艇和潜艇的强大海军（现有 272 艘）。<sup>[1]</sup>这也是共和党鹰派人物一直追求的目标。

<sup>[2]</sup>特朗普的两名对外政策顾问亚历山大·格雷和彼得·纳瓦罗于 2016 年 11 月 7 日，在《外交政策》网站发表的一篇文章表示，特朗普政府将在亚太以实力求和平，重写美国与亚洲的关系。<sup>[3]</sup>强大的国防力量除了可以维护美国的安全，也是在上世界上压制对手和推进美国利益的重要工具。

美国的战略重心不会发生根本性逆转，依旧会将主要的关注点放在亚太，将更多的政治、经济、军事等资源投放到这一地区。在中东地区打击“伊斯兰国”（ISIS）极端势力，或许会在一定程度上吸引美国的注意力，但特朗普政府不太可能大规模投入地面部队，而是依靠地面特种部队、空中力量以及与合作国家的合作或对其施压，来打击极端势力。特朗普反对之前在中东推翻别国国家政权的做法，认为那只会造成权力真空，让恐怖分子得势；应通过渐进式改革来实现中东的变化。<sup>[4]</sup>美国扩充后的海空军也会更

---

[1] 特朗普的态度实际上已经或多或少影响到了美国国会的立法。2016 年 12 月 23 日，美国总统奥巴马签署了《2017 年度国防授权法案》，确定下一年军队薪资增加 2.1%，还计划大幅度提高军队服役人员的数量。根据授权法案，美国陆军 2017 年将拥有总计 47.6 万士兵，比白宫要求的 2017 财年员额多出 1.6 万人。海军陆战队将增加到 18.5 万人，比原本的要求增加了 3 千人。空军将达到 32.1 万人，超过原本奥巴马政府的要求的 4 千人。总计 6,190 亿美元的预算高出奥巴马原本的预算达 32 亿美元。荀越：《奥巴马签署 2017 财年国防授权法案，美军扩军涨工资》，[http://www.guancha.cn/military-affairs/2016\\_12\\_26\\_386214.shtml](http://www.guancha.cn/military-affairs/2016_12_26_386214.shtml)。

[2] 《专家：美军力增长是大势所趋对中国未必是坏事》，环球网，<http://mil.huanqiu.com/observation/2016-11/9711985.html>。

[3] Alexander Gray and Peter Navarro, "Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific," November 7, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>.

[4] Transcript of Donald Trump's speech on national security in Philadelphia, September 7, 2016. <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/campaign/294817-transcript-of-donald-trumps-speech-on-national-security-in-philadelphia>.

多地投入到亚太地区，而不是中东或欧洲。奥巴马政府推进的“亚太再平衡”战略，是民主、共和两党的共识。即使特朗普上台执政，亚太地区依旧是美国的战略重心，是美国的重要利益所在。或许，特朗普政府的亚太战略不再叫做“再平衡”战略，但美国对这一地区的投入将是一贯的。特朗普政府将会强化美国在西太地区的军事存在，保持其军事优势。这在美国的亚太战略缺少 TPP 这样一条经济支柱的情况下，就显得尤为重要。尽管特朗普一再强调，其上任后，美国就退出 TPP，以双边经贸协定取而代之，但不能排除特朗普执政 1—2 年后，将 TPP 问题改头换面，再次提上议事日程的可能性。毕竟，共和党和大工商阶层关系密切，相对于民主党人，传统上更支持自由贸易。

同盟关系依旧是美国霸权的重要支柱。特朗普从亚洲撤军的论调只是一种对盟友、伙伴施压的手段，目的是让他们承担起更多的自我防卫义务，或者多出人，或者多出钱。而真正从亚洲撤军的可能性很小。面对中国的崛起和朝鲜核武器的发展，美日、美韩同盟只会加强，不会削弱。特朗普政府也会重视欧洲盟友的感受，有意维持和强化北约的作用。而美国要求盟友、伙伴承担更多的防务义务也并非始于特朗普。自冷战结束后，美国就在调整同盟友的关系，强化同盟国的合作，要求他们更多分担防务责任。奥巴马政府上台伊始推出的“巧实力”，就主张加强同盟友的合作，让盟友分担责任。特朗普只不过是延续了这种趋势，并将这种诉求表达得更为极致。

未来，特朗普政府有意改善同俄罗斯的关系，这是值得关注的重要动向之一。毕竟在当今世界中，中美俄三角关系的互动势必会影响到整个国际格局的走向。奥巴马政府时期，美俄关系由于北约东扩、民主人权问题一直摩擦不断；而双方在乌克兰问题上的争斗和随后美国推动欧美联手对俄实施经济制裁，使得美俄关系跌入谷底。实际上，美国战略界认为，美俄交恶使中国处于有利的地位，中国由此左右逢源，<sup>[1]</sup>美国应当扭转这种被动的局面，改善同俄罗斯的关系。而特朗普在大选中和过渡期内对俄罗斯

---

[1] 2016 年 11 月笔者在美国首都华盛顿的访谈，多位智库学者提及了这种想法。

的友善态度、对普京的正面评价，以及近期双方的良性互动平添了外界的猜想。而特朗普任命的国家安全顾问弗林、国务卿蒂勒森都曾与普京有过良好的互动，也都主张改善美俄关系。这都为美俄改善关系提供了必要的条件。<sup>[1]</sup> 特朗普有意在打击“伊斯兰国”和解决叙利亚内战问题上，与俄罗斯合作，改善两国关系的氛围。不过“冰冻三尺非一日之寒”，美俄关系的改善尚需时日。无论是提升相互信任，还是解除制裁，或停止压缩俄罗斯的战略空间，一时间都难以有明显的改观。

此外，特朗普的外交政策不仅和奥巴马政府大相径庭，而且共和党内部分也有不同声音。美国联邦参议员麦凯恩(John McCain)与卢比奥(Marco Rubio)等主流建制派都对特朗普有意拉近同俄罗斯的关系，公开表示反对。2017年年初，麦凯恩访问波罗的海地区国家，呼吁美国对俄罗斯实施更为有效的制裁。他甚至宣称，乌克兰将在2017年解放目前不受其政府控制的地区。众议院议长瑞安和参议院领袖麦康奈尔也均支持就俄罗斯黑客干扰美国大选的传闻展开调查。麦康奈尔直言，“俄罗斯人不是我们的朋友”。而现任总统奥巴马在任期仅剩三周之际，于2016年12月29日，因为俄罗斯涉嫌通过网络袭击、干扰美国总统选举而对俄进行制裁，驱逐了35名俄罗斯外交官。这是美国迄今为止针对他国政府支持的、以美国为目标的网络攻击，所做出的最强硬回应，也是10年来美对俄罗斯最大规模的驱逐行动。而普京却没有马上采取报复性措施，而是要等到特朗普上台之后再谈。特朗普第一时间表示，普京的做法“很聪明”。<sup>[2]</sup>

尽管还有待进一步观察，但通过特朗普及其团队的言行，结合共和党

---

[1] 蒂勒森与俄罗斯关系密切，早在1999年便结识普京，曾获得俄罗斯授予的友谊勋章，曾反对美国对俄罗斯进行制裁。而弗林曾应邀参加俄罗斯电视台“今日俄罗斯”的庆祝活动并发表演讲。2016年11月15日，在接受德国《明镜》周刊记者专访时，弗林表示，美国应当加强同俄罗斯的合作，并与普京保持建设性关系。他称“普京将是美国在某些事上的可靠伙伴”，美国需要和俄罗斯建立一个全面的关系。

[2] Caroline Kenny and Kevin Liptak, “Trump: Putin 'very smart' for decision to withhold sanctions,” CNN, December 30, 2016. <http://edition.cnn.com/2016/12/30/politics/trump-putin-very-smart-for-decision-to-withhold-sanctions/index.html>.

的传统理念，我们基本上可以研判特朗普新政府未来对外政策的总体趋向。当然，特朗普上台执政，并不能摆脱一些特定的环境，不得不面对美国实力及左右世界能力下滑的趋势。首先是特朗普上台将面对一个撕裂的美国社会，其主要精力将会耗费在国内问题上。特朗普多少有些侥幸地通过选举人票赢得了大选，普选票则输给希拉里近 300 万张。这表明他在选民中的根基并不牢固：一半的民众支持特朗普；另外一半的民众则反对特朗普。这对于他执政将是很大的牵制。面对一个撕裂的美国社会，如何弥合分歧、缓解社会矛盾是特朗普需要首先解决的问题。一旦处理不好，其政府将会举步维艰，进退两难。其二，党派之争依旧激烈，民主党人势必不会甘心退让。特朗普要在诸如应对气候变暖、环境保护、医疗保险等诸多问题上推翻奥巴马的遗产，也会遭遇不小的阻力。其三，共和党内部也并非铁板一块，传统的主流建制派和极右翼共和党人也未必都会与特朗普站在一起。在特定议题上将会出现分化，只能具体问题具体分析。比如，在贸易问题上，民主党人和劳工组织关系密切，往往支持贸易保护主义；而共和党传统上与大工商企业、跨国公司关系紧密，对于特朗普的贸易保护主义政策则是忧虑重重。其四，特朗普政府在“美国优先”理念下采取的举措很可能会引发对象国家甚至是盟友的反弹乃至报复，从而对特朗普的民粹主义举措形成牵制。

### 三、特朗普政府的对华政策

应该说，即将上台执政的特朗普将给中美关系带来更多的变数。就选举中的言词来看，特朗普的对华立场变数较大，甚至是自相矛盾，不确定性强。作为之前的圈外人士，特朗普进入到华盛顿的核心权力圈后，如何处理各种复杂的关系，还需要有一段适应的时间。况且，特朗普对于中美关系竞争与合作并存的复杂性，缺乏足够的认识，需要有一个学习的过程。特朗普认为，奥巴马政府的对华政策过于软弱，主张对华采取强硬的立场。在特朗普上台执政的初期，中美关系出现颠簸的可能性较大。

如前所述，特朗普上台执政后，将会继续在亚太地区布局，加大政治、经济和军事投入，试图压缩中国的战略空间，围堵中国影响力的拓展，竭力维护美国在亚太地区的主导地位，中美在西太地区的竞争与博弈将会有所加剧。

而首当其冲的就是中美之间经贸摩擦将会加剧，甚至不排除爆发局部商品（如反钢铁倾销等）的贸易战。在总统大选中，特朗普曾多次公开指控中国操纵人民币汇率、实行关税保护政策，导致大量工作机会从美国流失，许多美国本土工厂倒闭。因此，放言上台后将把中国确定为汇率操纵国，对华商品征税 45%。他曾公开说：“他们抢了我们的就业，抢了我们的钱财，他们抢走了一切”。在印第安纳州竞选集会上谈及中美贸易差额问题时，特朗普表示：“我们不能继续让中国强奸我们的国家。他们（中国）现在就是这么做的”。<sup>[1]</sup>

拟出任财政部长的史蒂文·努钦、被提名为商务部长的威尔伯·罗斯以及未来的白宫国家贸易委员会主席皮特·纳瓦罗都支持特朗普对内减税、对外扭转贸易劣势等政策主张。以现执教加州大学尔湾分校商学院的纳瓦罗为例，他一贯秉持极端的反全球化言论，将贸易看作是零和游戏，是军事冲突的延伸，不存在双赢的局面；在对华问题上，无论是政治上还是贸易上，他都主张强硬。纳瓦罗和罗斯还合写过一篇文章，指控中国是“世界最大的贸易骗子”，主张对华采取强硬政策。<sup>[2]</sup>2017年1月3日，特朗普提名律师罗伯特·莱特希泽 (Robert Lighthizer) 为美国贸易代表。莱特希泽长期主张贸易保护主义，在过去的十几年里，一直代表美国钢铁生产商进行频繁的贸易纠纷诉讼。他在罗纳德·里根政府时期曾担任过美国副贸易代表，力主对日施压，敦促其减少对源自美国的进口商品的限制以及对

---

[1] Jeremy Diamond, "Trump: 'We can't continue to allow China to rape our country'," CNN, May 2, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/05/01/politics/donald-trump-china-rape/>.

[2] Patrick Gillespie and Heather Long: "Just how far will Trump go on China and Mexico?" CNN, December 27, 2016.:<http://money.cnn.com/2016/12/23/news/economy/trump-trade-china-mexico-navarro-ross/index.html>.

本国出口商品的补贴。

目前，特朗普团队考虑采取两种方式来实现贸易保护主义：一种方式是对所有进口产品征收 10% 的关税；另外一种方式是对进出口产品征收所谓的“边境调节税”，主要是针对那些在海外加工的美国公司。可以确定，特朗普上台后，面对美国国内浓厚的贸易保护主义情绪，同时也出于兑现竞选承诺的考虑，特朗普至少会推出实质性的举措，对中国部分商品提高惩罚性关税或设置贸易壁垒，从而使得中美经贸摩擦的几率上升。在此氛围下，进而影响到两国在一些双边问题上的磋商与谈判，包括中美双边投资协定的谈判等。

当然，尽管中美经贸摩擦的可能性会大幅上升，但对华商品征税 45% 的可能性微乎其微。毕竟，美国和中国分别是世界第一大和第二大经济体，双方相互依赖也日益加深，中国已经是美国的第一大贸易伙伴，如果双方爆发贸易战，肯定是两败俱伤。因此，美国舆论认为，与中国进行贸易战是一个“坏主意”。<sup>[1]</sup> 著名智库彼得森国际经济研究所 (Peterson Institute for International Economics) 的一项研究显示，如果按照共和党总统候选人特朗普提议的那样，向中国、墨西哥产品征收严厉关税，美国经济可能会陷入衰退，并可能导致美国流失 500 万个工作岗位。<sup>[2]</sup> 在特朗普当选总统后，威尔伯·罗斯在接受“雅虎财经”的访谈时，否认特朗普讲过这样的话，认为媒体扭曲了他的原意。

在朝核问题上，特朗普也语出惊人。他曾表示，已经厌烦了美国一直充当世界警察的角色，平壤引发的问题应当由北京方面出面解决。他声称，“如果中国不解决这一问题，美国应该让他们在出口贸易上吃点苦头——我的意思是，只要提高进口关税或者中断贸易，中国在两分钟之内就会崩

---

[1] Charles Riley, “8 reasons why starting a trade war with China is a bad idea,” CNN, November 17, 2016. <http://money.cnn.com/2016/11/16/news/economy/us-china-trade-war-donald-trump/index.html>.

[2] Marcus Noland, Gary Clyde Hufbauer, Sherman Robinson, and Tyler Moran, “Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign,” <https://piie.com/system/files/documents/piieb16-6.pdf>.



溃”。<sup>[1]</sup> 特朗普团队认为，奥巴马政府的战略忍耐政策已经失败，“只会加剧不稳定和不断增加的风险”。<sup>[2]</sup> 不过，如果朝鲜继续在发展核武器及其运载工具的道路上越走越远，则美国采取预防式战争来消除朝鲜核威胁的紧迫性将会加速上升。美方多位智库专家表示，一旦感觉到朝鲜有意利用核武器来威胁美国及其盟友，美国将先发制人，不惜代价地打掉朝鲜核设施。当然，也有美国专家建议美中两国人士应尽早就如何应对朝鲜可能崩溃的情况进行商讨。<sup>[3]</sup> 随着朝鲜半岛局势的紧张，美国对中国施加的压力也在增大。从特朗普的考量来看，未来“萨德”反导系统在韩、日的部署都会进一步推进。

在南中国海问题上，特朗普政府将加大在南海巡航的力度，以平衡中国军事力量的存在。特朗普指责中国的南海政策没有尊重美国的意见，其扩大海军力量的造舰计划实际上主要是针对中国。特朗普外交团队认为，美国海军或许是亚洲地区稳定的最大源泉，可以制衡“中国日益增长的野心”；面对中国不断增强的海军力量，特朗普的海军扩张计划将会消除这一地区美国盟友的疑虑，表明美国仍将是“亚洲自由秩序的保证者”。<sup>[4]</sup> 拟出任国防部长的马蒂斯主张，鉴于中国在南海的动作越来越大，美国应构建更强大的海军力量、拥有更多的军舰。他宣称，“虽然我们努力在太平洋地区与中国保持良好关系，但如果中国继续在南海和其他地区扩大影响，我们也必须制定相应的平衡政策”。<sup>[5]</sup> 他的这番言论实际上是为特朗普的言论加了注解。

对于中国而言，台湾问题关系到国家主权和领土完整，因此台湾问题

---

[1] 李大昕：《特朗普再出疯言：中国如不解决朝鲜核问题，美国应断绝对华贸易》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-01/8332842.html>。

[2] Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific”。

[3] 2016年10月底至11月初笔者在美国访谈，数位受访者认为朝鲜核问题比南海局势更为严峻。

[4] Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific”。

[5] 李萌：《特朗普提名马蒂斯任防长 绰号“疯狗”主张用更多军舰应对中国》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-12/9762123.html>。



是中美关系中最重要和敏感的问题。中国外交部多次表示，台湾问题事关中国主权和领土完整，涉及中方的核心利益；坚持“一个中国”原则是发展中美关系的政治基础，如果这一基础受到干扰和破坏，中美关系健康稳定的发展和两国重要领域的合作就无从谈起。然而，近期特朗普的不少言行颇具争议性，已经触及中方的底线。2016年12月2日，特朗普和蔡英文直接通话，并直呼对方为“台湾总统”。该举动是中美建交37年以来第一次打破惯例的行为，向外界发出了一个令人警惕的信号。但这种突发事件的出现也并非完全出乎意料。

就传统而言，共和党反共亲台，一向与台湾关系密切。事实上，美国的一些右翼保守派智库，如2049项目研究所、美国企业研究所、传统基金会的一些学者都在报刊和网上发表了大量文章，鼓吹在美国“亚太再平衡”战略中提升台湾的地位。他们指责奥巴马政府在台湾问题上的犹豫不决，要求明确界定台湾的角色，给予台湾更多支持。早在2016年5月和7月初，美国众、参两院先后通过由共和党议员提出的“支持台湾”的共同决议案，重申《与台湾关系法》及对台“六项保证”(Six Assurances)是“美台关系的基石”。大选后，共和党继续掌控新一届国会参众两院，“台湾连线”影响力不容小觑，反华亲台分子依旧活跃，为美国调整对台政策不断造势。

大选期间，尽管特朗普鲜有就台湾问题表态，但通过解读2016年的共和党竞选纲领，人们还是能够窥测到特朗普阵营的对台政策倾向。在此竞选纲领中，共和党从价值理念上认同台湾，非但只字未提“一个中国”政策和“三个联合公报”，反而只是强调美台关系将继续基于《与台湾关系法》，并首次将对台“六项保证”写入党纲，<sup>[1]</sup>主张“协助台湾自卫”，并“赞赏

---

[1] 1982年中美就“八·一七公报”谈判期间，中美关系报告编辑小组主编：《中美关系报告 1981—1983》，台北美国文化研究所，1984年，第129页。另参见陶文钊著《中美关系史（1972—2000）》上海人民出版社，2004年7月第1版，第129页。“六项保证”是：美国不同意设定终止对台军售的日期；不同意在对台军售前事先与中国政府商量；不充当台湾与大陆之间的调停人；不同意修改《与台湾关系法》；不改变对台湾主权的立场；不对台湾施加压力，促其与大陆进行谈判。

台北新政府在继续台海两岸建设性关系方面做出的努力，并号召中国大陆做出回应”，主张给予台湾“强有力的支持”。<sup>[1]</sup>实际上，共和党的竞选纲领获得了特朗普竞选班底的认同。

特朗普身边不乏亲台人士或对华强硬派。被任命为白宫办公室主任的普利巴斯始终是坚定的挺台派人士：2015年10月，他会见蔡英文，双方曾就台美关系、TPP及经济发展、台湾“国防”、两岸政策等问题进行沟通；2016年，在他主导下，对台“六项保证”被纳入共和党党纲中。白宫办公室主任在各方企图影响总统的势力当中，扮演着重要的组织和协调角色。据称，台湾方面对这一任命“欢天喜地”。皮特·纳瓦罗曾写过多篇强烈支持台湾的文章，还有极力渲染“中国威胁论”的著作。特朗普过渡团队的顾问、与台湾“绿营”关系深厚的叶望辉（Stephen Yates）是公开“挺台”的前美国官员，也是将《台湾关系法》和对台“六项保证”纳入共和党党纲的起草人。此外，亲台反华的博尔顿（John R. Bolton）、薛瑞福（Randall Schriver）、卜大年（Dan Blumenthal）、白邦瑞（Michael Pillsbury）等，都是特朗普的对华政策顾问，未来还有可能出任政府的重要职位。他们中的一些人主张给予台湾更多的支持，甚至有意颠覆原有的“一个中国”政策框架。

此外，特朗普团队一再强调，其盟友要承担更多的军事义务，缴纳更多的费用。这就预示着特朗普政府很有可能会鼓励，甚至是施压台湾提升自我防御能力，加大对台出售武器的力度。在中国大陆不断崛起的背景下，未来无论是台海两岸局势影响，还是军工集团施压，特朗普对台出售武器的原动力都会上升。

基于上述分析，人们有理由相信特朗普政府将会给予台湾更多支持，而对中国大陆趋于强硬。换句话说，一旦特朗普上台执政，美国对台政策调整的可能性和调整幅度都会加大。

不过，从短期来看，台湾问题并不是特朗普团队关注的焦点问题，其

---

[1]Republican Platform 2016. <https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/static/home/data/platform.pdf>.

主要精力还是关注美国国内议题。而美国的台海政策无疑要服从于其全球战略利益。当前，中美两国的战略博弈进入到一个新阶段，双方的竞争在加剧。但与此同时，两国的协调与合作也在提升，相互依赖日益加深。总体来讲，中美关系相对平稳，矛盾尚处可控阶段，中美远未到战略摊牌的阶段。因此，美国既不会贸然在台湾问题上搞出大动作来，也同样不会放弃对台湾问题的插手。未来，中美之间的战略博弈与互动将会制衡美国对台政策的调整。一旦中美交恶，不仅将使中美关系陷入十分困难的境地，也会使得台湾面临更大的风险。美方一些有识之士早已深深认识到这一点。

在不突破既有的对台政策的框架下，特朗普团队将会加大对台湾的支持力度。未来，特朗普政府将可能采取四大步骤来提升美台关系：

一是推进美台军事交流与合作，加大对台出售武器力度。2016年12月23日，奥巴马总统签署了参众两院通过的《2017财政年度国防授权法》。该法主张，五角大楼应推动美台高级资深国防官员的交流，改善美台军事关系与合作。这是首次将有关美台资深军事将领与官员交流的章节纳入法案中。此外，在中国军力日益强大的背景下，不排除将来美国会出售新型潜艇和战斗机给台湾。台湾方面的解读是，这一法案打破台美1979年“断交”以来的军事交流门槛，美国助理部长以上层级的资深官员以及现役将官都将可以访问台湾，而台湾“国防部长”也有望突破不能访问华盛顿的限制。绿营方面将其解读为“台美军事关系正常化、台面化”，“实质及象征性意义重大”。

二是派遣更高级别的在任官员访台，如内阁级官员。实际上，目前已有共和党亲台人士向特朗普提议，执政后应尽早派遣内阁级官员访台。他们认为，这不是“新鲜事”，之前的克林顿和小布什执政期间都有先例。

三是给予台湾领导人或驻美人员更高的接待规格，放松或突破原有的限制。比如，允许台湾当局领导人，如蔡英文等，在访问他国的途中路经美国首都；允许台湾当局官员进入美国国务院、国防部等内阁部门处理公务；邀请台湾当局高级官员出席美国政府的相关重要会议或大型仪式；甚至提升美国官方驻台湾机构的级别。

四是更多支持台湾加入功能性的国际组织，如国际民航组织、世界卫生组织和国际刑警组织等。

根据过去的历史经验，美国会视中美关系、亚太局势、两岸关系和岛内政局的具体情况，在对台政策上作出一定的调整。中美将在战略博弈与互动中，相互塑造对方的行为。未来，只要中美关系相对平稳，美国对台政策的总体框架，即基于“一个中国”政策和“三个联合公报”以及《与台湾关系法》的台海政策，不会因为特朗普上台而发生根本变化。特朗普和蔡英文通话引发各方关切之后，当选副总统彭斯出面解释说，两人之间的通话只是“礼节性的”，无意改变美国对华政策。随后，普利巴斯也表态，特朗普政府尚无意改变“一个中国”政策。而奥巴马政府也一再表态，称美国坚持“一个中国”的政策没有改变。特朗普提名爱荷华州长、习近平主席的老朋友特里·布兰斯塔德出任驻华大使。这表明，特朗普团队还是有意稳定中美关系的。2016年12月31日，特朗普公开表示：“希望我们可以和很多国家有很好的关系。这包括俄罗斯，这包括中国。”

总之，随着特朗普上台执政，美国对华政策将趋于强硬，中美关系也将面临严峻挑战。但特朗普团队面临的国际格局已经发生了重大变化，也不得不接受美国实力下滑的现实，未来，中美之间竞争与合作并存的总体态势不会发生根本性变化，双方都没有全面对抗的意愿。<sup>[1]</sup>我们需要的是自信而淡定，集中精力办好自己的事情，同时坚决维护自身的核心利益，威慑和反击任何外部挑衅。以我为主，全面推进和深化改革，不断增强国家综合国力，才是中国立于不败之地的法宝。

【收稿日期：2017-01-03】

---

[1] 2016年10月底至11月初，笔者在华盛顿访谈期间，多位美方专家强调，中美两个大国没有选择，为着各自的利益只能选择合作，很难走向全面对抗。

## 中美核战略稳定关系构建、 分歧与对策研究

王志军 张耀文

【内容提要】伴随着冷战终结和核裁军的推进，核武器引发“末日之战”的恐惧明显下降，但依然是影响中美关系的重要战略砝码。构建核战略稳定关系符合中美根本利益。长期以来，是美国的价值理念、安全观念和对华偏见、敌意阻碍着中美核战略稳定的具体化、实践化。作为核优势方和战略稳定倡议者，美国首先要克服“霸权抑郁症”。中美需要聚焦影响核战略稳定的哲学和战略本源，在“信”、“和”、“等”、“活”、“融”等理念、原则上凝聚战略共识，良性互动，务实解决具体问题，共同推进战略稳定，中美核战略稳定才有值得期待的前景。

【关键词】核武器 中美关系 战略稳定

【作者简介】王志军，南京陆军指挥学院军队政工系军事法与国际关系教研室教授；张耀文，南京陆军指挥学院军队政工系军事法与国际关系教研室讲师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 01-0034-17

伴随着冷战终结和核裁军推进，由核武器引发的“末日之战”恐惧明显下降，但依然是决定中美关系的重要战略砝码。为管理中中美核关系，美国曾提出战略稳定关系的倡议。笔者在借鉴已有研究成果基础上，提出一孔之见。

## 一、美国核战略稳定概念的内涵及其特点

“曾经存在于冷战期间的核战争升级动力今天仍然存在”。<sup>[1]</sup>中美敏感地关注着对方的核态势、核战略，且双边每当关系紧张、趋向危机之际，总会把是否升级为核战争作为战略筹划、决策的重要权衡。为此，美国在2010年发表的《核态势评估报告》中，36次提及中国，并提议与中国建立核战略稳定关系。但因美国倡议是“充满概念性文件，缺乏下一步接触的具体细节”，<sup>[2]</sup>而备受争议和质疑。清晰界定美国核战略稳定的内涵与特点，是管理中中美核战略关系的前提和基础。

### （一）美国核战略稳定概念的内涵

首先，该概念是对冷战期间美管理苏核关系概念的延用。“核战略稳定”原是指美苏通过条约规范双边核关系、确保相互摧毁的危机稳定，意指两国在力量平衡、对称基础上进行军备竞赛和全球意识形态竞争，又避免核战争的危机稳定、恐怖稳定，使“任何一方都不能发起解除对方武力的打击，一方对另一方又都易受伤害，降低发生战争或严重危机可能性”。<sup>[3]</sup>美国是把旧概念移植于中美核关系。

其次，美国基于时代对核战略稳定概念的内涵进行了拓展。美国认为，

---

[1] Keir A. Lieber, Edmund A. Walsh, Daryl G. Press, The New Era of Nuclear Weapons, Deterrence, and Conflict, *Strategic Studies Quarterly*, Spring 2013, p.6.

[2] Lora Saalman, China & The U.S. Nuclear Posture Review, The Carnegie Papers, February 2011, p.33.

[3] Nuclear Weapons and U.S. - China Relations: A way forward, A report of the poni working group on U.S. - China nuclear dynamics, March 2013, p8.



当今世界是不同于美苏全面对抗的“第二核时代”：即核力量大幅削减；核国家增多，形成多维安全困境；核扩散、核恐怖主义成为全球威胁；先进的、非核军事技术正在或已经复制、抵消或减轻核武器战略影响，“能够威胁保护很好的核设施，……增加了发动第一次核打击的脆弱性”，<sup>[1]</sup>尤其有不受“不首先使用”限制的武器系统，既可攻击核力量、摧毁卫星、威胁指挥和控制系统，又可加速核现代化、提升核投送能力，“外层空间、网络空间、导弹防御和常规快速全球打击能力等日益增长地与核问题联系在一起”，<sup>[2]</sup>等等。总之，核威慑、作战和确保的内涵和使用原则更加复杂，不仅局限于匹配的核力量，而是核与非核力量的互动。美国追求的是核、常力量稳定，既保持“对中国有数量上的、质量上的、作战上的，进攻和防御上的优势”，<sup>[3]</sup>又把双边核稳定拓展运用于多边或地区安全。

第三，该概念是针对中国且蕴含敌意。美国“处处把中国看成是其对手甚至是敌人，处处防备中国。尤其表现在安全方面”。<sup>[4]</sup>美国要保持现有核力量的差距，阻止中国获得相对实力。近日，美国防长卡特公然与奥巴马的大幅削减核武器等承诺，以及任期结束前作出“不首先使用核武器”的意图唱反调，表示要加强核武力量的投入，中国指向昭然若揭。

综上所述，美核战略稳定概念的内涵：是基于核武器战略性、毁灭性的

---

[1] Gregory D. Koblentz, *Strategic Stability in the Second Nuclear Age*, Special Report, No. 71 November 2014, pp.vii - viii.

[2] The Pacific Forum CSIS - China Foundation for International and Strategic Studies, 8th China - US Dialogue on Strategic Nuclear Dynamics, Key Findings and Recommendations, Issues & Insights Vol. 14 - No.1, Beijing, People's Republic of China November 4 - 5, 2013, p.1.

[3] David C. Gompert, Phillip C. Saunders, *the Paradox of Power, Sino - American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability*, Published for the Center for the Study of Chinese Military Affairs Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press Washington, D.C.2011 p.71.

[4] 郑永年：《中美关系和亚洲安全困境》，爱思想网站，<http://www.aisixiang.com/data/44980.html>。

属性、功能、特点，基于威慑的作用机理，使双方能从核、常力量中获取威慑价值，降低无意、不经意或未经授权，或因误判、过度反应使用核武器可能的同时，固化、强化美国的力量优势，兑现延伸威慑，确保美国霸权。

## （二）美国核战略稳定概念的特点

一是客观性、合理性。核战略稳定本义符合中美关系发展的应然政治方向，体现了核武器特点和核威慑作用机理，有利于管控危机、避免核战争，基本反映了当前核安全多元化、多维化的现实，对双方在地区与国际安全的地位、作用和责任有更加清晰的认识和定位，因而有其客观性和合理性，不应一味地加以排斥和拒绝。

二是空洞性、模糊性。美国呼吁中美核战略稳定，但“既没有认真考虑战略稳定的真正方法，也没有充分准备与中国达成战略稳定”，<sup>[1]</sup>且“不接受任何单一原则作为与中国建立战略关系的基础”。<sup>[2]</sup>美方学者坦言：“除非美国有与（战略稳定）相匹配的具体建议和信任措施与中国接触，且除非中国真正愿意参与构建战略稳定关系，使两国从‘战略模糊’转向‘战略信任’，否则达成‘战略稳定’是困难的。”<sup>[3]</sup>

三是实战威慑性。从拥核以来，美国相继出台“大规模报复”、“灵活反应”、“确保摧毁”、“有限核战争”、“灵活与选择参与”、“先发制人”、“无核世界”等战略，其核心都是实力威慑，“使潜在的对手认识到，若发动侵略，其失必远大于得，从而使其放弃发动战争，由此确保美国安全利益”。<sup>[4]</sup>美国不放弃使用核武器，是把“实战威慑”渗透在中美核战略稳定之中。

[1] Lora Saalman, *The Carnegie Papers: China & The U.S. Nuclear Posture Review*, February 2011, p.27.

[2] Brad Roberts, *Extended Deterrence and Strategic Stability in Northeast Asia*, NIDS Visiting Scholar Paper Series, No.1, 9th August 2013 p.30.

[3] Lora Saalman, *The Carnegie Papers: China & The U.S. Nuclear Posture Review*, February 2011, p.38.

[4] 张沅生：《核战略比较研究》，社会科学文献出版社，2014年版，第45页。

四是不对称、不可操作性。中美核力量悬殊(核弹头数量之比约是1:30),核战能力不对称,且“美苏(俄)战略稳定机制并没有运用到其他核国家”,<sup>[1]</sup>“把危机稳定和军备竞赛稳定这一经典军备控制理论直接运用于中美关系是不合适的。……把对称结构下战略稳定运用到不对称结构之下是不合适的”。<sup>[2]</sup>上述特点决定了中美在核战略稳定上的分歧与矛盾。

## 二、中美在核战略稳定问题上的分歧与矛盾

中美战略性矛盾妨碍具体计划、步骤的制定与实施;战术性矛盾阻挠战略共识的凝聚。

### (一) 影响中美核战略稳定的战略性矛盾

1、制度、意识形态之争。中美“存在着意识形态和社会制度差异,共产党领导的社会主义中国一直是美国保守和自由派批评的焦点”。<sup>[3]</sup>兰德公司报告指出,美国对华政策是要推进中国的民主化,颠覆中国共产党的执政地位。美国认为中国是西方制度、文明、道路模式的威胁与挑战。

2、战略定位矛盾。中国提出建立“战略伙伴关系”、“新型大国关系”等构想,不是被美方拒绝,就是有所保留。美方认为中美构建新型大国关系的主张威胁美国的霸权地位,其实质是以损害美国利益的方式推进中国利益。而美国提出的“利益攸关方”、“G-2”、等倡议,仅仅“是为了维持两国关系现状。事实上,美国没有视中国为需要战略平衡的战略竞争者,而是有巨大实力差距的战略对手。这就造成了中美关系的长期不稳定”。<sup>[4]</sup>

[1] Gregory D. Koblentz, Strategic Stability in the Second Nuclear Age, Council Special Report, No. 71 November 2014, p.3.

[2] Lora Saalman, The Carnegie Papers: China & The U.S. Nuclear Posture Review, February 2011, p.5.

[3] Zhong Zhenming, China-US Trust Building on Nuclear Strategy: A Chinese Perspective, Program on Strategic Stability Evaluation(posse) (POSSE), <http://www.posse.gatech.edu>. p.6.

[4] Lora Saalman, The Carnegie Papers: China & The U.S. Nuclear Posture Review, February 2011,pp.27 - 28.

3、核心利益和重大关切的矛盾。美国在台前幕后操纵、策划、渗透颠覆中国政权、阻挠中国统一、策动地区分裂、煽动香港“颜色革命”、武力干预海洋权益争端，却指责中国挑战其地区领导力，企图把美国赶出太平洋，威胁美国及其盟友和伙伴的安全与发展利益。

4、战略不平等、不对等的矛盾。一是战略出发点不对等。美国只是“潜在地想诱骗中国对话以增加透明，却不对其针对中国的军事野心作出任何限制承诺”。<sup>[1]</sup>二是谋求优势稳定。美国要求中国尊重领导力，却不接受中国获得应有的地位。三是捆绑式战略稳定。美国坚持与盟友、伙伴捆绑在一起，与中国谈战略稳定，要求中国保持克制、确保其兑现安全承诺，对中国的安全却置之不理。四是军事运用不对等。美国要求中国不得攻击其卫星、不对美实施网络战，自己却把“战略保护伞延伸到网络、太空，反击中国的战略攻击，提高联合安全的水平”。<sup>[2]</sup>美国要求中国对朝核问题负责，却对盟友针对中国的挑衅、侵权不加约束，反而挑拨离间、推波助澜。

5、排斥、诋毁中国。美国对中国搞全方位的 ABC 战略（Anyone but China）：政治上强调民主国家联合，诋毁中国的制度与发展道路；经济上排除中国，搞 TPP；军事上加强并扩大与其盟友的军事合作以共同对付中国，其“不断增强的 THAAD 和 PAC - 3 系统实际上是防范中国长远企图的不确定性”。<sup>[3]</sup>战略性矛盾使中美互疑增加，陷入国际关系“塔西佗陷阱”。

---

[1] Lora Saalman, Carnegie Papers: China & The U.S. Nuclear Posture Review, February 2011, p.8.

[2] David C. Gompert, Phillip C. Saunders, *The Paradox of Power, Sino-American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability*, Published for the Center for the Study of Chinese Military Affairs Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press Washington, D.C.2011, p.xxiv.

[3] Nicholas Khoo, Reuben Steff, This program will not be a threat to them: Ballistic Missile Defense and US relations with Russia and China, *Defense & Security Analysis*, 195 Lambton Quay, Wellington, New Zealand, Published online, <http://www.tandfonline.com/loi/cdan20>, 20 Dec. 2013. p.22.

## (二) 中美在核武器问题上的分歧与矛盾

1、建立无核世界问题。中美都提出建立无核世界，但美国拒绝放弃核武器，继续延伸现存核武器寿命和核现代化、小型化。把冷战期间由洲际导弹、潜射导弹和战略轰炸机组成的旧三位一体发展为把“核力量和常规力量构成的进攻性打击系统”、“主动和被动的防御系统”以及“能够迅速应对多种威胁的后备反应基础设施”融为一体的新三位一体，<sup>[1]</sup>确保“威慑是强大的和稳定的，满足和适应21世纪动态安全环境挑战的可信性、灵活性和生存性要求”。<sup>[2]</sup>美国是在削减别人，保持自己垄断核、常优势。

2、核武器建设与发展问题。中国坚持奉行“精干有效”的防御性核武器发展方针。美国则“继续坚持把核武器作为国家安全核心的战略和核作战战略，……维持现存核力量，维持核武器中心威慑功能”，<sup>[3]</sup>确保美国核力量的高能和灵活。美国国会也同意为“未来20-30年延展现有核武器寿命、研发、部署新战略投送系统提供财政支持”，<sup>[4]</sup>用于核武器研发、维持经费从1989年的25亿美元到2020年增加到100亿美元。<sup>[5]</sup>

3、核武器使用问题。中国在核武器使用问题上坚决“三不”原则，在2008年中美安全对话上，提议不首先对美国使用核武器。美国却宣称要在极端情况下使用核武器，“如果中国用大规模杀伤性武器打击美国及其盟友，不排除任何形式的军事反应”，<sup>[6]</sup>“意味着如果用军事手段解决台湾或南海

---

[1] Doctrine for Joint Nuclear Operations, Final Coordination(2), Nuclear Force Fundamentals, 15 March 2005, p.1-4.

[2] Lyle J. Goldstein, Editor, with Andrew S. Erickson, *China's Nuclear Force Modernization*, Naval War College, Newport, Rhode Island 2005, p.1.

[3] Lora Saalman, The Carnegie Papers: China & The U.S. Nuclear Posture Review, February 2011, p.11.

[4] Amy F. Woolf, U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues, Congressional Research Service, March 10, 2016.

[5] Bruce G. Blair Matthew A. Brown, World Spending on Nuclear Weapons Surpasses \$1 Trippion Per Decade, Global Zero Technical Report Nuclear Weapons Cost Study, June 2011.

[6] Lora Saalman, Papers: China & The U.S. Nuclear Posture Review, February 2011, p.17.

问题，美国可能首先使用核武器。”

4、相互威慑问题。中国希望美“提供保证，建立以接受（中美）相互易受伤害为基础的战略关系”。<sup>[1]</sup>美国既担心不接受相互威慑会引起其难以承担的核军备竞赛，又怕接受了会损害美国的优势、盟友信任，更担心核、常“战略脱钩”使中国更加自信和富于冒险，其本意是否定相互威慑。事实上，美国长期把中国列为核打击目标，在中国周边进行威慑性巡逻，1964—2004年年平均达到20次以上，冷战结束以来年平均最少也有20次。<sup>[2]</sup>近年来美国不仅在中国周边部署战略弹道导弹潜艇、携带核炮弹的新重型轰炸机等武器装备，而且派出各种侦察设备频繁侦测中国核武器，还计划“利用其监视能力定位中国ICBMS，在首先打击中用500枚核弹头加上常规全球打击武器，摧毁中国绝大多数目标”，<sup>[3]</sup>企图凭借BMD系统传感器和拦截器摧毁中国幸存报复力量，使中国核武器无法打到美国。

5、核延伸威慑问题。美国坚持“不以牺牲美国及其盟友和伙伴的利益为代价”<sup>[4]</sup>发展中美关系，并以朝核和所谓“中国自信心增强”为借口，强化延伸威慑，坚持把“加强延伸威慑优先，作为适应21世纪要求更新核战略的一部分”，<sup>[5]</sup>强调“对东亚盟友的核攻击将激发包括核武器选择的反应

---

[1] Brad Roberts, Extended Deterrence and Strategic Stability in Northeast Asia, NIDS Visiting Scholar Paper Series, No.1, 9th August 2013, pp.29-30.

[2] China in U.S. Nuclear War Planning, Federation of American Scientists/Natural Resources Defense Council, p.167.

[3] David C. Gompert, Phillip C. Saunders, *The Paradox of Power, Sino-American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability*, Published for the Center for the Study of Chinese Military Affairs Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press Washington, D.C.2011 p.80.

[4] Michael Green, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Asia-Pacific Rebalance 2025 Capabilities, Presence, and Partnerships, An Independent Review of U.S. Defense Strategy in the Asia-Pacific, January 2016 (abridged report), p.10

[5] Brad Roberts, Extended Deterrence and Strategic Stability in Northeast Asia, NIDS Visiting Scholar Paper Series, No.1, 9th August 2013, P.10.



方式”。<sup>[1]</sup> 中国认为，延伸核威慑是变相核扩散，“联盟政策和延伸核威慑成为中美不信任的主要根源之一”。<sup>[2]</sup>

### 三、中美核战略稳定的主要障碍在美国

美国作为核战略稳定的倡议者，能否把构想推向实践、取得实效，症结并不在中国，而是在美国，正是美国的价值理念、安全观念和对华偏见、故意阻碍着战略稳定的具体化、实践化。

#### （一）美国的“天定命运”、“宗教使命”观影响核战略稳定的实施

美国人对其国家起源及其使命具有一种宗教般的解读，“有一种很深的救世主意识”，<sup>[3]</sup> 自视为“上帝的选民”，“争第一，保第一”成为美国精神之魂，“哺育出了一个后来自以为是、以态度极端傲慢而著称的美国”。<sup>[4]</sup> 面对日益强大的中国，美国“宗教使命”意识在发挥作用，“对共产主义和中国威权政府的厌恶继续刺激着美国的决策集团与精英”，<sup>[5]</sup> “中国在威权政府下的快速经济增长已经成为自由民主资本主义最大的潜在意识形态挑

---

[1] David C. Gompert, Phillip C. Saunders, *the Paradox of Power, Sino-American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability*, Published for the Center for the Study of Chinese Military Affairs Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press Washington, D.C.2011, pp.90-91.

[2] Zhong Zhenming, *China-US Trust Building on Nuclear Strategy: A Chinese Perspective*, Program on Strategic Stability Evaluation(posse), <http://www.posse.gatech.edu>, p.3.

[3] 杨卫东：《信仰的构建与解读 - 宗教与美国外交》，中国社会科学出版社，2011年7月版，第85页。

[4] (美) 兹比格涅夫·布热津斯基、布兰特·斯考克罗夫特：《大博弈 - 全球政治觉醒对美国的挑战》，新华出版社，2009年11月版，第12页。

[5] Carola Mcgiffert, *Smart Power in U.S.-China Relations*, A Report of the csis Commission on China, March 2009, p4.

战”，<sup>[1]</sup>美国大多数威胁“集中于太平洋区域且与中国有关”，“在诸如情报与科技、大规模杀伤性武器及其扩散、太空对抗及东亚安全等区域性问题上，中国是美国面对的关键威胁”。<sup>[2]</sup>这些观点必然制约中美政治互信，损害战略稳定基础。

### （二）美国的绝对安全理念阻碍中美核安全战略合作

美国历来强调维护其绝对安全、生存与发展安全不容侵犯，把本国安全置于别国安全之上、要求别国服从和服务于美国安全。美国把“门罗主义”运用到太平洋，追求太平洋霸权，“不能容忍中国在西太平洋获得应有的权益”，<sup>[3]</sup>反而要求中国“提供可信的保证，不会利用正在上升的军事能力挑战美国的地区秩序领导权”。<sup>[4]</sup>在全球性问题上，美国强调中国要做“负责任的大国”，要求中国对美国已经建立的国际制度、机制负责，说到底是对美国负责。美国无视中国的核心利益和重大安全关切，在绝对理念驱使之下，追求绝对优势、绝对安全，显然无法使两国就核战略稳定问题展开正式对话。

### （三）美国具有先入为主的对华偏见和敌意

美国一直视中国为另类——“威权主义中国的崛起，威胁、挫败半个世纪的全球民主化进程”。<sup>[5]</sup>在地区安全上，只有“美国及其盟友与太平洋地

---

[1] Timothy Garton Ash, “China Russia and the new world disorder” *the Los Angeles Times*, September 11, 2008, <http://www.latimes.com/news/opinion/la-oe-ash11-2008, sep11,0,5312908.story>.

[2] 李海东：《当前美国对华政策的辩论、选择与走势分析》，载《美国研究》2016年第4期，第19页。

[3] David C. Gompert, *Sea Power and American Interests in the Western Pacific*, <http://www.rand.org>.

[4] Brad Roberts, *Extended Deterrence and Strategic Stability in Northeast Asia*, NIDS Visiting Scholar Paper Series, No.1, 9th August 2013, P.29.

[5] David T. Miller, *Defense 2045: Assessing the Future Security Environment and Implications for Defense Policymakers*, A Report of the CSIS International Security Program, November 2015, p.2.

区其他国家将受益于建立在非常强大军事能力基础上的美国坚强联盟网络，是西太平洋地区稳定和开放的最好希望”，<sup>[1]</sup>把中美关系紧张归咎于“中国在海洋争端中不断增强的强制行为和引起混乱的网络活动”。<sup>[2]</sup>在军事力量上，臆想中国会发展进攻性生化武器，核弹头数量赶超美俄；中国核政策转向首先使用，“从最小威慑走向有限威慑”，<sup>[3]</sup>与俄罗斯联手把美国赶出太平洋，挑战其全球地位。美军正“以中国为作战对象进行军事部署与调整，<sup>[4]</sup>升级现有的概念和能力，以确保未来力量能够在潜在的冲突中进行威慑并保持优势”。<sup>[5]</sup>此举必然使中美互疑叠加、螺旋式上升。

#### 四、核战略稳定需要中美共同努力、相向而行

中美矛盾与共同利益交织，只有培育两国的战略共识，聚焦共同利益，化解分歧和矛盾，相向而行、良性互动，核战略稳定才有值得期待的前景。

（一）中美应遵循“信”、“和”、“等”、“活”、“融”等理念和原则，厚植战略基础

一是“信”，即信仰、信任、诚信。人无信而不立，国亦如此。两国互信，

---

[1] Nuclear Weapons and U.S. - China Relations: A way forward, a report of the poni working group on U.S. - china nuclear dynamics, March 2013, p.23.

[2] Michael Green, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Asia-Pacific Rebalance 2025 Capabilities, Presence, and Partnerships, An Independent Review of U.S. Defense Strategy in the Asia-Pacific, January 2016 (abridged report), p.10.

[3] Zhong Zhenming, China-US Trust Building on Nuclear Strategy: A Chinese Perspective, Program on Strategic Stability Evaluation (posse), p.3.

[4] Michael Green, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Asia-Pacific Rebalance 2025 Capabilities, Presence, and Partnerships, An Independent Review of U.S. Defense Strategy in the Asia-Pacific, January 2016 (abridged report), p.15.

[5] Michael Green, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Asia-Pacific Rebalance 2025 Capabilities, Presence, and Partnerships, An Independent Review of U.S. Defense Strategy in the Asia-Pacific, January 2016 (abridged report), p.20.

首先要有信仰。即把两国的和平发展作为不可动摇的信仰。只有信仰才是真信，才会有力量、有动力。其次要有信任。中美都是“大国”，大国“大”者，在于其有一言九鼎、信守诺言的信誉。大国宣示通常有较高可信度，不宜简单做出“阴谋论”解读。再次要有诚信。信任不能停留在言语上，必须配合具体政策和实际行动，言行一致，展示诚意并获取信任。

二是“和”，即“和而不同”。中美应以“和”为原则，相互尊重、包容对方的国家制度、道路、发展模式，增进互信。求“和”切忌求“同”，双方不得用己方标准去要求对方，强迫对方接受。“和”是和平、稳定之盾，“同”是致乱、致险之源。

三是“等”，即平等、对等。平等即身份、地位平等，无种族、制度优劣、地位高下之分；有平等维护安全与发展权利、参与国际事务的机会，获取资源和制度、机制保障的机遇。对等即行为主体、利益层次、范围等对应、均衡，不以轻对重、以小博大、以多换少。正如基辛格所说：“中美新型大国关系是避免以往大国竞争悲剧重演的唯一途径。”只有如此，霸权国才不会重蹈过度扩张衰退覆辙，才不会背上“霸权包袱”、压垮自己。具体说：要以一国对一国、地区对地区，不能强求一国对多国的安全做保证，不单方面要求对方承担主权外的责任和义务；就同一层次利益进行谈判、对话、承诺，不把低层次利益凌驾于高层次之上；遵循不对称的事实对等，要求不同能力国家同等地履行责任、义务是绝对不平等。中美必须承认安全需求和能力不对应、不匹配的现实，追求实质对等：（1）适当让度己方非核心利益，尊重对方核心利益，美国应考虑中国最基本需求，即主权要求，不干涉台湾、西藏、新疆事务；（2）对战略透明度差异表示理解；强者展示力量越充分，威慑成效越显著；弱者保持模糊，威慑才奏效，中国拥有“较小和不复杂核打击力量的国家，保持模糊是重要的”；<sup>[1]</sup>（3）对军事力量以满足国家安全需求和心理安全为对等标准，不机械地要求同向、同量、

---

[1] Nuclear Weapons and U.S. - China Relations: A way forward, a report of the poni working group on U.S. - China nuclear dynamics, March 2013, p.25.

同规模的建设、军控或裁军；（4）对主权外的安全义务和承诺，尊重历史和现实，对己方主权之外共同安全事务基于能力担当。

四是“活”，即灵活、鲜活、活力。一是思维灵活、有新思路。不能基于模式化思维、不完备的历史经验、不完善的理论体系，陷入战略僵化。二是战略思想、内容要鲜活。根据世界新特点和双方的发展状况、力量对比、利益需求的变动，及时调整方针、政策，不能墨守陈规、抱残守缺。三是就两国的未来、世界和平与发展、人类的未来开展卓有成效合作，加深了解、展示诚意、增进互信，为改善双边关系注添活力。

五是“融”，即融通、融入、融合。融通，即无条件建立、健全、完善全领域、广渠道、多层次、无障碍的沟通、交流、对话平台和体制、机制，确保快捷、高效合作、管控危机，探索建立危机“熔断”机制。融入，即在多边、地区、国际事务制度、机制安排上不做排他性安排，不设障碍性准入，不置围攻性议题。融合，即聚焦共同体目标，构建融安全、利益、情感、命运于一体的共同体体系，确保中美关系的健康、稳定、可持续发展，为战略稳定提供情感和认知基础。

## （二）应对中美战略稳定分歧、矛盾之对策探索

1、无核世界与核裁军。中美无需纠缠于无核世界目标，而应致力于防扩散、核裁军。双方在加强防扩散合作的同时，可根据影响力、控制力差异，切实负起责任，引领、示范大国安全责任和承诺，破解多维核安全困境。在核裁军方面，中国的进退依赖美国的举措和美俄示范。首先，美国要自我约束，规划海外核武器撤回国内、全面核禁试谈判路线图，进而“在互不使用核武器共识基础上，对应作出不首先使用核武器承诺”。<sup>[1]</sup>其次，美俄核裁军取得突破性进展，推动核国家遵守不扩散核武器条约、全面禁试和全面削减。再次，中美不追求同等数量、规模，而应基于对等威慑能力的削减或建设。中国必须确保地区核平衡底线，美国在处理与中俄的关系时，

---

[1] Zhong Zhenming, China-US Trust Building on Nuclear Strategy: A Chinese Perspective, Program on Strategic Stability Evaluation(posse), p.2.

“不能向它们传递正在威胁它们的报复能力”。<sup>[1]</sup>如果美国拥有精确打击能力和核武库方面优势，又保留核首先使用政策，以中国为目标，核弹头处于一触即发警戒状态，要求中国核裁军是不可能的。中国在恪守核原则同时，展示诚意、善意，本着“谈得成也行、谈不成也行、关键在谈”的灵活性，响应中美战略稳定官方对话。

2、军事能力建设与发展。中美核矛盾的本质是具有军事能力的国家安全定位问题。首先，军事能力是国家安全、发展的支柱。中美发展与其地位相适应、能提供公共安全的军事能力无可指责，且两国都肩负着远比防范对方更繁重的军事任务，不要对号入座。其次，武器装备是中性的力量，军队是政治工具。数量、质量的强弱不是威胁之源，起决定作用的是影响、制定战略与政策的人。中美应跳出技术主义束缚，从哲学和政治高度看军力。再次，军事能力不可或缺，但不是万能。迷信军事优势，崇拜单纯的军事胜利是自我毁灭，且再强大的军事能力也有弱点和不足。因此，“华盛顿应对中国军事现代化必须避免跌进新冷战的方式”。<sup>[2]</sup>

3、相互威慑问题。核武器是威慑工具，无需遮掩。首先，中美应就不首先使用核武器、接受相互威慑达成共识，这“意味相互尊重、信任、合作不断增长”。<sup>[3]</sup>中国长期奉行这一原则，美国则需要迈出更大步伐。但美国把战略稳定提议解读为承认相互威慑，模糊接受“中国拥有可确保的第二次打击能力，避免采取企图拒止中国核报复能力的政策”，<sup>[4]</sup>这会产生理

---

[1] Nuclear Weapons and U.S.-China Relations: A way forward, a report of the poni working group on U.S.-China nuclear dynamics, March 2013, p.18.

[2] Ashton B. Carter, Jennifer C. Bulkley, America's Strategic Response to China's Military Modernization, *Harvard Asia Pacific Review*, p.52.

[3] David C. Gompert, Phillip C. Saunders, *The Paradox of Power, Sino-American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability*, Published for the Center for the Study of Chinese Military Affairs Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press Washington, D.C.2011, p.89.

[4] Nuclear Weapons and U.S.-China Relations: A way forward, a report of the poni working group on U.S.-China nuclear dynamics, March 2013 .p9.



解歧义和逃避责任空间。其次，理性看对方核战略。中国承认美国维持强大核威慑力量的现实和战略需要，美国加深对中国核哲学的理解。中国不会参与核竞赛，但也不会放弃适度发展核力量的权力。第三，战略威慑必须是相互的。中美相互依赖在加深，但不能因此低估战争风险。中美接受相互威慑有利于战略稳定。既然美国坚持“领导+威慑”战略，就应该理解中国“相互核威慑的决心”、<sup>[1]</sup>不可动摇的核反击意志。作为逻辑起点，美国应承认并接受中国核报复能力的合法性，支持相互威慑。第四，相互威慑走向规范化、可操性。双方就威慑原则、目的、样式、程序和范围展开对话、磋商，增强有效性、可信性和可控性，同时制定避免过度威慑的规则，谨防威慑对方的核心利益，避免滥用核威慑，擅用常规力量瘫痪、摧毁对方的核设施和核报复能力。

4、导弹防御系统问题。导弹防御问题是中美斗争焦点。美国强调导弹防御是针对朝鲜和伊朗的洲际导弹，不针对中国远程核力量，但又承认“随着(美国)威慑体系变得更加强大,他们(北韩)的威胁也就更不可信”,<sup>[2]</sup>“中国重要短程常规导弹能力,特别是威胁美国亚太军事力量和其盟友与伙伴的弹道导弹和巡航导弹,是发展战区导弹防御系统的合法和必要目标”。<sup>[3]</sup>打破僵局的路径是:双方不要再遮掩战略意图,意图透明就是增强互信;相互尊重攻防平衡能力的权利,美国不放弃导弹防御系统,中国就必须建攻防兼备、立体作战的能力体系,有在中国周边与美军取得军事平衡的权利;确立不战底线,达成不升级、不激发核反击的共识,建立危机评判标准,健全完善危机管控机制,建立危机升级“停牌”制度。

---

[1] David C. Gompert, Phillip C. Saunders, *The Paradox of Power, Sino - American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability*, Published for the Center for the Study of Chinese Military Affairs Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press Washington, D.C.2011,p.72.

[2] Brad Roberts, *Extended Deterrence and Strategic Stability in Northeast Asia*, NIDS Visiting Scholar Paper Series, No.1, 9th August 2013.p.35.

[3] *Nuclear Weapons and U.S. - China Relations:A way forward*, a report of the poni working group on U.S. - China nuclear dynamics, March 2013,p.vii.

5、常规武器战略威慑问题。一是以平常心看待对方的武器发展，但要界定攻防范围和层级。美国在亚太“进行重要投资发展美军维持优势的各种能力，特别是发展用来反击反介入/区域拒止作战的常规能力”，<sup>[1]</sup>中国研发、部署新型武器装备就无可厚非。在军力不对称的情况下，寻找对方的薄弱环节、发展“杀手锏”武器，是弱者追求军事平衡的必然选择。为避免误判引发战争，双方应建立制度化、常态化互访、交流和对话，以及预先告知、联演、联动等机制。为防止威慑过度或失效，常规进攻限于常规军事目标，防御应限于有限军事设施或力量；进攻限于切身利益受到威胁，不能扩大到其他国家，不能为第三方攻击对方提供基地或平台。防御限于美军本土、基地和美军独立作战力量，可接受美国防卫盟国、伙伴法定、公认领土，但不得拓展到有争议地区。二是关注核、常武器分界模糊化，防止战争升级。双方应加强战略沟通、情报搜集和战略监视交流，防止将常规攻击误判为核攻击；严禁利用多弹头技术，在战略战术投送系统中核、常混用；严禁利用现代化、小型化，不受条约、公约禁止的战术核武器攻击对方常规或核目标；严禁使用常规武器对核设施发动攻击。三是建立新概念武器研发的开放和观摩制度、机制。双方“集中更多精力讨论太空问题、常规弹道导弹系统，以及由于常规武器打击核体系中的设施而可能导致的危机升级成为必需”，<sup>[2]</sup>又要面向未来、未雨绸缪，对以量子计算机、3D打印技术、无人飞机、机器人、网络武器、基因生物武器等新技术、新概念武器对战争形态、作战样式，军事平衡产生的影响，<sup>[3]</sup>加强沟通，延伸互信，维系长期军事稳定。

---

[1] Nuclear Weapons and U.S. - China Relations: A way forward, a report of the poni working group on U.S. - China nuclear dynamics, March 2013. pviii.

[2] The Pacific Forum CSIS - China Foundation for International and Strategic Studies, 8th China - US Dialogue on Strategic Nuclear Dynamics, Key Findings and Recommendations ,Issues & Insights Vol. 14 - No.1 ,Beijing, People' s Republic of China November 4 - 5, 2013, p.4.

[3] Ministry of Defence: Strategic Trends Programme, Global Strategic Trends - Out to 2040,Fourth Edition.

6、延伸核威慑问题。第一，美国不应打着维护地区稳定、兑现安全承诺的旗号，谋求不对称利益。“免遭中国核攻击”是虚假命题，中国坚守“三不”核原则，坚持和平统一、和平解决领土海洋权益争端；美国的盟国也都没有与中国开战的计划，地区稳定无美军介入可确保。至于兑现承诺不值一驳，美国历来主张没有永远的敌人和朋友，只有永远的利益，对盟友先拉后打、过河拆桥屡见不鲜。即使中国与周边国家发生战事，没有美国干预就无核战争之虞。第二，美国放弃核延伸政策，是防核扩散、维护地区稳定唯一出路。核延伸政策是防扩散严重障碍，损害中国权益，增加中国疑虑，侵蚀中美合作诚意和力度。放弃之，中国有物质和心理安全，美国既无利益损失，也不失其核、常优势。中美还可就防扩散进行制度、机制构建，加强联合监控、管理，推进半岛无核化进程。诚如是，地区得益于中美稳定，相互关系更富有建设性，国际安全合作更见成效。第三，美国只能作有条件安全承诺，中国在恪守原则的前提下维权。美国一是要历史地、公正地看地区领土、海洋争端以及所谓“航行”、“飞行”自由问题，不混淆是非；二是事关中国政权、主权、统一问题，美国不做任何形式的颠覆、破坏、分裂行动；三是不得对盟国扩大争议权益提供安全背书和无条件军事保证。中国一是要坚持和平统一、和平解决争端立场；二是宣示动用武力红线和底线，也对可能突破“不首先使用核武器”政策作出详细说明；三是在确保中国核心利益前提下认知美国与其盟国、伙伴特殊关系，避免言行上刺激美国心理，确保中美不至走向冲突或升级为战争。

【收稿日期：2016-09-20】

# 特朗普政府的美国气候政策走向分析

张腾军

【内容提要】美国气候政策的演变存在时代特征。从老布什、克林顿、小布什，再到奥巴马，美国气候政策出现了不同程度的波动。奥巴马上台后，矢志打造“环保主义总统”旗号，将气候变化议题提到战略高度，通过大力的国内改革和积极的国际努力，一定程度上塑造了其气候政治遗产。然而，特朗普在2016年美国大选中的胜出，及其对气候变化的态度和对化石能源发展的热衷令美国气候政策走向面临较大不确定性。可以预期，特朗普的气候政策将面临来自正反两方面因素的压力，其如何权衡将决定美国未来相当一段时期美国气候政治的基调，并将对中美合作以及国际社会应对气候变化的努力产生较大影响。

【关键词】美国气候政策 特朗普 影响因素 未来走向

【作者简介】张腾军，中国国际问题研究院美国研究所助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 01- 0051-16

## 一、奥巴马的气候政策遗产

作为总体环境政策的一部分，美国近数十年来的气候政策在不同时期呈现出不同的特点。20世纪七八十年代，随着越来越多的表明全球变暖的事实，气候变化作为一个议题逐渐进入美公众的视野。但在保守的里根政府时期，气候变化仅处在讨论阶段，未形成相关政策。老布什总统对里根政府的环境政策进行了修正，开始重视对气候变化问题的研究和行动，制定了《全球气候变化国家行动方案》，并进行相关立法，如《1992 能源政策法案》和《清洁空气法案 1990 修正案》等，还批准了《联合国气候变化框架公约》。克林顿执政后，将包括气候变化在内的环境问题列入国家安全的范畴，气候变化作为一项政策出台。到了小布什政府时期，美国单方面退出《京都议定书》，国际社会应对气候变化的努力陷入停滞。奥巴马则展现了与小布什截然不同的气候变化立场，他将应对气候变化作为环境政策的重中之重，既将其纳入国家安全战略，认为攸关美国领导世界的能力；同时也把它列为一项经济发展政策，充分发挥环境经济的双重价值，强调应对气候变化与能源结构调整、工业竞争力和社会繁荣进步的相互促进。

早在 2008 年大选期间，奥巴马就提出了一系列环境政策纲领，承诺将应对全球气候变暖作为其政策议程的优先事项，设定温室气体减排的具体目标和时间表，建立“总量管制与排放交易”机制(Cap-and-Trade System)，实现到 2050 年时将美国温室气体排放量在 1990 年基础上减少 80% 的目标。<sup>[1]</sup>他声称，将在未来 10 年内投入 1,500 亿美元发展清洁能源，到 2030 年将能源利用效率提高 50%，尽量减少对化石燃料的依赖，尽早实现能源独立。

总体而言，奥巴马政府的气候政策可分为两类：

### （一）气候政策的国内行动

---

[1]An interview with Barack Obama about his presidential platform on energy and the environment, July 31, 2007, <http://grist.org/article/obama/>.

2009年刚一执政，奥巴马便组建了以环保主义者为代表的能源和环境政策团队，全力协助其打造雄心勃勃的气候变化行动。该行动主要分为两个部分：

一是减少国内温室气体排放。2009年4月，美国环境保护署宣布，二氧化碳等6种气体威胁公众健康和人类福祉。6月，在奥巴马政府的推动下，国会通过《美国清洁能源与安全法案》，正式建立“总量管制与排放交易”机制，承诺到2020年美国的温室气体排放量将比2005年降低17%，到2050年将降低83%。这是美国历史上首次对温室气体排放进行限制。奥巴马政府将减排与汽车节油联系在一起，先后宣布新的针对小型汽车、轻型卡车、大型卡车和重型卡车的燃油消耗和温室气体排放标准，并投入资金帮助汽车厂商提高汽车能效。2013年6月，奥巴马政府发布《总统气候行动计划》(The President's Climate Action Plan)，重申到2020年温室气体排放将减少17%的承诺，并提出5个方面的措施来实现该目标：发展清洁能源；打造21世纪的交通运输业；降低家庭、商业和工业能耗；减少氢氟碳化物和甲烷等其他温室气体排放；在联邦政府层面首先做出表率。<sup>[1]</sup>2015年8月，奥巴马政府推出了被称为“史上最严”的“清洁能源计划”最终方案，提出要在2005年基础上，到2030年实现电力行业二氧化碳排放量减少32%的目标。该计划包括设立现有核电站的碳污染标准，努力减少发电厂的碳污染；加强清洁能源基础设施建设，减少重型汽车的温室气体排放；减少家庭、商业和工厂的能源浪费，提高能源利用效率；减少联邦机构的温室气体排放，到2025年实现减少40%的目标。<sup>[2]</sup>

二是发展清洁能源。奥巴马政府认为，传统的化石燃料是造成温室气体的元凶，因此无论是对内环境政策，还是对外环境能源合作，新能源和发展替代能源始终都是不变的重点。在就职后的第一份国情咨文中，奥巴

[1]The President's Climate Action Plan, June 2013, <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27climateactionplan.pdf>.

[2] Climate Change and President Obama's Action Plan, <https://www.whitehouse.gov/climate-change>.



马就将能源视为对经济至关重要的三个领域之一。他认为，美国在能源领域已经落后于中国、德国、日本，甚至韩国，强调“掌握了清洁、可再生能源的国家将在 21 世纪处于领先地位”。<sup>[1]</sup>为此，他承诺将在 3 年内将可再生能源供应翻番，重申在未来 10 年内投入 1,500 亿美元发展清洁能源，并要求国会立法，对碳排放做出基于市场的封顶限额规定。时值美国发生金融危机，发展新能源也成为奥巴马经济刺激方案即《美国复苏与再投资法案》的重要内容。奥巴马政府希望开发高效电池、智能电网、碳储存和碳捕获、可再生能源如风能和太阳能等清洁能源，以成为发展美国经济新的增长点。通过奥巴马政府 4 年的努力，到其第二个任期，美国的能源支出和碳排放均显著下降，美国能源行业的形势发生重大转折。奥巴马政府自信满满地列举了其执政时期能源政策所带来的变化：国内能源排放降低至近 20 年来的最低水平；对国外石油的依赖程度也是近 40 年来的最低水平。<sup>[2]</sup>奥巴马政府认为，这种可喜的改变充分证明了其能源政策的有效性，未来美国应该继续坚持实现能源独立的目标，走全面能源发展道路，进一步提高能源利用效率、降低石油消费量、加大对清洁能源的投入。

## （二）气候政策的国际努力

奥巴马刚上任便赶上哥本哈根气候变化大会，这是其施展应对气候变化全球努力的第一次最重要的实践。奥巴马政府为此倾注了大量心血，提出到 2020、2030、2050 年实现在 2005 年基础上分别减排 17%、42%、83% 的目标。为“使主要发达国家和发展中国家之间的坦诚对话，帮助形成必要的政治领导，以促进将于 2009 年 12 月份在哥本哈根召开的联合国气候变化大会取得成功”，<sup>[3]</sup>奥巴马政府在当年 3 月主导发起“主要经济体能源

[1] Remarks of President Barack Obama - - Address to Joint Session of Congress, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-address-joint-session-congress>, February 24, 2009.

[2] Advancing American Energy, <https://www.whitehouse.gov/energy/securing-american-energy>.

[3] Major Economies Forum on Energy and Climate, <http://www.state.gov/e/oes/climate/mem/index.htm>.

与气候论坛” (Major Economies Forum on Energy and Climate), 邀请包括中国在内的 17 个主要经济体参加。该论坛为促进气候变化的讨论和共识积累起到了一定作用。但由于发达国家与发展中国家之间存在的巨大分歧, 哥本哈根大会在争吵中落幕, 未能出台一份具有约束力的协议, 奥巴马政府希望通过该会议确立美国在应对气候变化问题上全球领导地位的目标没有实现。2010 年, 奥巴马政府发布《国家安全战略》报告, 指出美国应在地区层面建立与亚洲、美洲和非洲国家的“清洁能源伙伴”关系, 在全球层面致力于促使所有主要经济体承诺采取重大行动减少排放, 促使各国以透明的方式兑现其承诺, 使发展中国家在应对气候变化时能得到必要的经济支援。<sup>[1]</sup> 为此, 美国通过多边方式促进国际合作, 倡议建立了“气候和清洁空气联盟”(Climate and Clean Air Coalition)、“清洁能源部长级会议”(Clean Energy Ministerial)、“低排放发展战略能力建设项目”(Enhancing Capacity for Low Emission Development Strategies)等机制。

除多边方式外, 奥巴马政府还通过双边方式, 推进其能源合作与气候变化议程。奥巴马政府双边环境外交的最大亮点无疑是中美之间在气候变化问题上的合作。两国在 2013 年建立气候变化工作组, 并在 2014 年共同发布《气候变化联合声明》, 提出了各自的具体减排计划。2015 年习近平主席访美期间, 两国再次发布联合声明, 提出了新的承诺。中美在气候变化上的新合作普遍被美国媒体视为此次访问的最大亮点之一。2016 年, 两国共同签署了《巴黎协定》, 成为全球气候变化领域的一大进展。此外, 美国通过国际开发署在清洁水资源领域为 63 个发展中国家(如埃塞尔比亚、肯尼亚、阿富汗、巴基斯坦等)提供了大量的双边资金援助, 仅 2013 年就投入达 5.238 亿美元。<sup>[2]</sup> 美国与印度于 2009 年缔结“清洁能源伙伴”关系, 建立“清洁能源联合研发中心”。美国还与日本共同加强气候变化合作,

---

[1] National Security Strategy, [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

[2] Senator Paul Simon Water for the Poor Act, July 2014, <http://www.state.gov/documents/organization/229278.pdf>.

向联合国绿色气候基金会捐款，促推“后2020国际气候变化协议”的达成。

奥巴马执政期间，其气候变化努力呈现出积极进取的姿态：不仅努力推进国内各项能源和环保变革，而且抛弃小布什时期的单边主义作风，积极通过双边和多边方式设置国际环境议程；全力应对国内金融危机的同时，努力将美国经济复苏与新能源经济结合起来，以更顺利地推进其政策目标；虽因金融危机牵连甚广而饱受国际社会诟病，但试图通过领导应对气候变化的全球行动重塑威望。总体上看，奥巴马的气候政策使美国和国际减排与环境治理努力取得了一些实效；在一定程度上提振了美国在国际环境领域的主角作用；有利于促进美国低碳经济与整体经济的复苏与发展。

## 二、奥巴马气候政策的制约因素

观察美国气候政策的发展史，其政策制定和演变呈现这样几个特点。

### 一是决策多元化与权力去中心化

美国三权分立和联邦制的独特宪政设计，决定了任何重大政策的出台都是各权力机关之间妥协的结果，这种妥协在某种程度上就意味着决策权的共享。总统和行政部门、国会、司法机关、州和地方政府都不同程度地参与到政策制定的过程之中，而利益集团则通过游说、法律诉讼等方式施加外部影响。在这里需要重点提及的影响主体是州和地方政府以及利益集团的作用。

首先，美国气候政治的特点在于，联邦层面主要负责顶层设计和资金支持，具体政策的实行很大程度上要倚赖州和地方层面的配合。一直以来，州和地方政府身处环境保护的最前线，负责处理最为具体和棘手的环境问题，它们的工作不仅仅在于配合联邦政府，其手中也拥有宪法赋予的较大权力，可根据本地情况处理气候变化问题。2015年《清洁能源计划》推出后，美国24个州向华盛顿巡回上诉法院起诉环保署，要求推翻该计划。于是，最高法院在2016年2月做出裁定，要求美国环保署在巡回法院未做出最终判决之前暂停实施该计划。

其次，美国本质上就是一个利益集团社会，利益集团的影响无处不在。简单来说，影响环境政策的利益集团主要是“公共利益集团”和“特殊利益集团”，前者以环保主义者和环保组织为主体，后者以工商企业、私有财产业主和农场主为核心。<sup>[1]</sup>也有人根据行业属性将相关利益集团分为“传统产业利益集团”、“新兴产业利益集团”和“公益性利益集团”。<sup>[2]</sup>这几类利益集团在气候议题上的诉求大不相同。以化石燃料行业、传统制造业、传统农业为代表的传统产业利益集团，大多反对制定严格的排放标准；以新能源、信息技术和金融行业为代表的新兴产业利益集团与以环保组织、智库和教育、宗教等公益团体为代表的公益性利益集团，则是应对气候变化和发展清洁能源的支持力量。

## 二是与当时国内政治经济状况密切相关

从政党政治的视角上看，民主党支持严格的气候变化减排措施，而共和党则质疑全球变暖的科学性，反对政府干预。自20世纪80年代之后，两党在环境问题上的共识开始瓦解。党派分歧成为气候政策所面临的最大国内政治难题，气候政策的延续性和生命力也因此受到影响。到奥巴马执政时期，两党政治极化达到了顶峰。2014年中期选举之后，共和党全面掌控国会两院，奥巴马彻底沦为“跛脚鸭”总统，共和党参议员吉姆·英霍夫(Jim Inhofe)担任参议院环境与公共工程委员会的主席，成为反环保运动的旗手，多数共和党人也倾向于在环境问题上持保守立场。在奥巴马的“清洁能源计划”出台后，共和党人就对该计划发起猛烈攻击。马可·卢比奥(Marco Rubio)称该计划是“灾难性”的。特德·克鲁兹(Ted Cruz)指责奥巴马动摇美国能源体系的“无法无天行为”是违宪的。<sup>[3]</sup>时年11月18日，

---

[1] 滕海键、赵学峰：《经济政治因素和利益集团对环境政策的影响——以美国的环境政策史为实证》，载《长白学刊》2013年第5期，第48页。

[2] 刘卿：《论利益集团对美国气候政策制定的影响》，载《国际问题研究》2010年第3期，第58页。

[3] 2016 candidates weigh in on Clean Power Plan, February 24th, 2009, <https://www.yahoo.com/politics/2016-candidates-weigh-in-on-clean-power-plan-125853850086.html>.

美国众议院能源与商业委员会以 28 票赞成、21 票反对的结果通过众议员艾德·惠特菲尔德 (Ed Whitfield) 提出的两项决议，反对奥巴马政府的“清洁能源计划”，要求撤销对现有电站和新建电站的排放限制。与此同时，参议院也以 52 票赞成、46 票反对的微弱优势通过了两项否决决议。俄克拉荷马州共和党州长玛丽·法琳 (Mary Fallin) 甚至签署行政命令，禁止该州环境质量局执行该计划。

从国内经济的视角上看，当奥巴马政府 2009 年上台时，美国面临严重的经济危机，这一危机敲响了美国经济结构不均衡的警钟。自视为环保先锋的奥巴马，将能源发展与气候变化结合起来，借助危机重新调整美国能源结构，大力倡导清洁能源发展。其理由是清洁、可再生能源经济不仅能帮助美国经济实现复苏，更是美国经济可持续发展的一块重要拼图。在当时深陷囹圄的美国，这样的环境政策没有引发工业部门的强烈反弹。但随着美国经济的逐渐复苏，以及气候治理成本的上升，摆脱危机的大型工业企业对奥巴马的气候政策非常不满，它们加大了对政府和国会的游说。与此同时，公众舆论也出现分化，民众开始对其损益情况进行再评估，一些未受全球气候变暖影响的州或产业的民众对严格的减排规定出现抵触情绪，奥巴马气候政策早期凝聚的民间支持发生松动。

### 三是决策者个人因素是气候政策的风向标

在美国气候政策制定中，总统处于核心位置。观察美国气候政策的演变史，也可以发现政策风向往往与总统的个人偏好相一致，这种个人风格有时甚至超越其党派意识形态。例如，在对全球变暖或环境保护持保守态度的共和党中，出现了对现代环境运动具有开创性贡献的西奥多·罗斯福总统；而老布什总统在任期间在气候变化议题上也表现积极。奥巴马自 2008 年参加竞选，便公开宣称要成为一位环保主义总统，他对环保的热衷直接推动了美国环保运动的又一次高峰。在气候变化问题上，奥巴马进行大刀阔斧的国内改革，并积极开展国际行动，尽管遭遇不少挫折，但也留下了蔚为可观的政治遗产。

### 三、特朗普上台后的美国气候政策及其影响因素

在 2016 年美国大选中，共和党总统候选人唐纳德·特朗普击败民主党对手希拉里·克林顿，当选美国总统。这一美国政坛上的“黑天鹅事件”不仅对美国国内政治生态造成巨大冲击，也产生了深远的国际影响。与竞选同时，在 11 月 7—18 日召开的《联合国气候变化框架公约》第 22 次缔约方大会（马拉喀什气候大会）上，法国总统奥朗德特意对特朗普喊话，呼吁下一届美国政府尊重美方在《巴黎协定》中作出的承诺。<sup>[1]</sup>2017 年 1 月 20 日，特朗普正式宣誓就职美国总统。在气候问题上与奥巴马政府立场迥异的特朗普总统，其气候政策的走向引发外界关注。

#### （一）特朗普的气候政策表述前瞻

自参选以来，特朗普从未把环境议题作为一个优先事项，其竞选网站上甚至找不到相关版块，其就职后白宫网站随即删除了原先有关气候变化的专题。总结其大选中及就职以来的相关言行，特朗普的气候政策框架可概括为以下几个方面：

一是对气候变化的认知。特朗普认为，全球气候变暖现象并不存在，这是一个彻彻底底的骗局。根据对 195 位国家领导人关于气候变化表述的整理，环保组织“塞拉俱乐部”称，特朗普可能是世界上唯一一位否认人类活动造成气候变化的国家元首。<sup>[2]</sup>特朗普强烈反对《巴黎协定》，称其“通过提升电力价格和增税手段给美国家庭带来沉重的经济负担”，曾威胁退出该协定。在 2016 年 10 月的葛底斯堡演讲中，特朗普公布就任总统后的百日新政，其中包括将应对气候变暖资金用于其他环境项目。<sup>[3]</sup>当选之后，

[1] “综述：马拉喀什气候大会有喜有忧”，[http://news.ifeng.com/a/20161117/50273865\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20161117/50273865_0.shtml)。

[2] Trump and the Truth: Climate - Change Denial, October 13, 2016, <http://www.newyorker.com/news/news-desk/trump-and-the-truth-climate-change-denial>。

[3] <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-delivers-groundbreaking-contract-for-the-american-vote1>。



特朗普的立场有所软化，称对是否退出《巴黎协定》持开放态度，以及承认人类活动与气候变化之间存在某些关联，但仍不断质疑气候变化的真实性。自特朗普就职以来，美国环保署的相关气候变化拨款被暂停，其运作近乎处于瘫痪状态。

二是能源发展。特朗普就职后，白宫网站列出新政府将要优先处理的六大议题，第一项便是“第一能源计划”。<sup>[1]</sup> 特朗普将能源视为“美式生活的核心与世界经济的重要部分”，誓言将实行旨在降低美国人的生活成本、最大化利用美国资源以及实现能源独立的能源政策。归纳而言，特朗普在能源发展方面的观点如下：一是放松能源监管。特朗普多次声明将解除对化石能源的开采限制，开放本国和海外的联邦土地和矿石燃料生产水域的租约，以刺激相关行业发展，增加中下阶层的就业岗位，提高他们的收入水平。二是充分开发国内油气能源，努力实现能源独立。油气资源是特朗普能源政策的基础与未来，其寄希望于通过对国内储藏资源的探明和充分开采，实现能源独立，促进国内经济发展，并将这一部分的收入用于基础设施建设和其他公共投入。三是推翻奥巴马政府能源政策遗产。特朗普对奥巴马政府时期的能源改革十分不满，他上台后随即签署行政命令，重启奥巴马时期暂停的美加“拱心石”XL输油管道项目和北达科他输油管道项目。

特朗普通过人事任命来逐渐建立起环境政策团队。早在竞选期间，他就任命石油大亨、大陆资源公司首席执行官哈罗德·哈姆（Harold Hamm）担任其高级能源顾问。当选之后，特朗普任命麦伦·伊波尔（Myron Ebell）担任负责环保署的过渡团队负责人。伊波尔是华盛顿保守智库“竞争企业协会”（Competitive Enterprise Institute）的全球变暖和环境政策主管，他是美国著名的气候变化质疑者。在特朗普的内阁团队中，埃克森美孚 CEO 雷克

---

[1] An America First Energy Plan, <https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>.

斯·蒂勒森 (Rex Tillerson) 出任国务卿, 他出身石油行业的背景将直接影响到美国在国际气候谈判中的角色。特朗普还提名俄克拉荷马州前总检察长斯科特·普鲁伊特 (Scott Pruitt) 出任环保署署长, 德克萨斯州前州长里克·佩里 (Rick Perry) 被提名为能源部长。这两人均均为气候变化质疑人士, 普鲁伊特在担任州总检察长期间是反对奥巴马政府气候变化计划的急先锋, 曾十余次状告环保署, 他的提名被环保主义者称为美国环境保护运动的噩梦。佩里在担任州长期间与石油行业过从甚密, 甚至曾出书质疑气候变化论。除此之外, 特朗普预计还将任命更多与其气候变化理念相近的人士填补环境和气候变化团队。种种迹象表明, 奥巴马时期的气候变化遗产将遭遇滑铁卢, 美国的气候政策将出现重大变化。

## (二) 特朗普调整气候政策的有利因素

1、国内经济状况。在这次美国大选中, 经济议题是竞选的核心议题。2008年金融危机以来, 美国经济几经周折实现了缓慢复苏, GDP 增长及失业率表现良好, 但数据背后的深层次问题在竞选中凸显。再工业化之下, 美国制造业衰退明显, 蓝领阶层遭受严重冲击, 中西部“铁锈州”即传统工业州经济不景气, 民众处境日益艰难, 并将此归咎于奥巴马政府的失责。特朗普为此大打“经济牌”, 称“气候变化是中国编造的谎言”, 目的是使其在与美国的竞争中获益。而奥巴马政府的气候政策严重束缚了工商业发展, 造成工作机会的流失, 对美国经济的竞争力造成严重掣肘。显而易见, 特朗普奉行的是经济发展逻辑, 其气候政策要服务于而不是约束美国经济的发展。他的这种言论成功动员了制造业和传统工业州的中下层选民, 成为其最终胜选的关键。特朗普所提出的放开能源资源开采管制, 正是瞄准了化石能源行业带来的大量就业机会及利润, 而就业机会的增加, 无疑将巩固甚至扩大其原有选民阶层, 从而夯实其气候政策的国内基础。

2、府会一致政府。府会是否一致对气候政策走向具有关键影响。2009年奥巴马上台初期, 由于国会两院均由民主党控制, 这种一致情况对奥巴

马推行其气候政策给予了较大便利。然而，随着2010年中期选举共和党夺回众议院，奥巴马的气候政策在国会遭遇更大的政治阻力。对于特朗普来说，推动其气候政策的最大政治支持来源于共和党国会。共和党同时控制行政和立法部门的情况，等于给特朗普的气候政策开绿灯。在环保及能源问题上理念相似的特朗普政府与共和党控制的国会，有望推翻奥巴马时期的诸多气候政策计划，并通过立法巩固特朗普的政策主张。

3、利益集团推动。当前，支持特朗普气候政策的院外利益集团非常强大，它们主要集中在能源、钢铁、汽车、石化等高能耗产业。在奥巴马严格的减排目标下，这些产业需要投入大量资金进行清洁技术研发，并进行相关产业链调整，成本较大，而回报暂时收不回来。因此，这些产业不仅游说政府反对奥巴马的改革计划，也对特朗普上台乐见其成，甚至帮助其竞选。根据调查数据显示，化石能源行业对特朗普的直接竞选捐款为47.7万美元。<sup>[1]</sup>这一数目尽管不大，但考虑到特朗普主要使用自筹资金，很少接受社会捐款，亦可以看出其与化石能源行业的密切联系。《美国清洁能源安全法案》就是在利益集团压力下妥协的产物。

### （三）特朗普气候政策面临的不利因素

1、国际国内大势所趋。首先，全球气候变暖如今已基本在全社会形成共识，科学界、知识界、普通民众对于应对气候变化的呼声越来越高。盖洛普的一项调查显示，美国民众对全球变暖的关心达到了过去8年来的最高值。<sup>[2]</sup>据耶鲁大学气候变化项目2016年发布的一项研究表明，在这次大选中，六成以上的选民认为全球变暖、保护环境和发发展清洁能源是非常重

[1] <https://www.opensecrets.org/pres16/select-industries?ind=E01>.

[2] U.S. Concern About Global Warming at Eight-Year High, [http://www.gallup.com/poll/190010/concern-global-warming-eight-year-high.aspx?g\\_source=ENVIRONMENT&g\\_medium=topic&g\\_campaign=tiles](http://www.gallup.com/poll/190010/concern-global-warming-eight-year-high.aspx?g_source=ENVIRONMENT&g_medium=topic&g_campaign=tiles).

要的，仅有不到两成的人士支持特朗普。<sup>[1]</sup> 特朗普上台后，将面对强大的支持应对气候变化的民间力量。其次，从能源产业发展的趋势来说，虽然特朗普力争复兴煤炭行业，但这一行业渐趋衰落的趋势难以挽回，这是市场规律使然。特朗普在竞选中为取悦煤炭行业和工人，曾表示：“我们将结束对煤炭和矿工的战争。”<sup>[2]</sup> 但目前美国天然气价格比煤低 20%，而效率是煤的 2 倍，比较优势明显。甚至连参议院多数党领袖麦康奈尔也承认，取消奥巴马政府对煤炭的限制并不必然能为煤炭工人带回工作机会。<sup>[3]</sup> 第三，从国际大趋势来说，应对气候变化重要性已得到国际社会的认可。在《巴黎协定》框架之下，各国就未来减排达成了重要共识。美国作为世界第二大温室气体排放国，如果从气候变化问题上的先前立场上后退，那么很可能出现小布什政府时期退出《京都议定书》的负面效应，国际声誉将受到损害，并且可能在贸易谈判时失去先前拥有的谈判筹码（环保条款）。

2、州和地方政府的阻力。美国影响气候政策的政治因素带有地理特征。东西部沿海地区是新兴产业集聚地，受空气污染和海平面上升影响大，这些州结成利益联盟推动严格减排。比如，东北和大西洋中部州达成“地区温室气体行动倡议”，沿太平洋的西部州发起“西海岸州长气候变化动议”，联手开展减排行动。而中西部和中南部地区，是农业、采矿业、汽车和石化工业等传统产业分布地，以化石燃料为主；且地广人稀，经济发展受气候变化影响小。这些州担心政府的碳补贴向东西沿海地区倾斜，或使行业

---

[1] Why this could finally be the election where climate change matters, May 9, 2016, [https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/05/09/why-this-could-finally-be-the-election-when-climate-change-matters/?utm\\_term=.394325004e38](https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/05/09/why-this-could-finally-be-the-election-when-climate-change-matters/?utm_term=.394325004e38).

[2] Trump and the Truth: Climate-Change Denial, October 13, 2016, <http://www.newyorker.com/news/news-desk/trump-and-the-truth-climate-change-denial>.

[3] How Climate Change Advocates Plan to Fight the Next Four Years, November 20, 2016, <http://europe.newsweek.com/how-climate-change-advocates-plan-fight-next-four-years-under-trump-522760>.

优势受到影响，因而极力反对严格的减排措施。<sup>[1]</sup>

特朗普的选情分布也正符合这样鲜明的区域特征。但其上台之后，就不再只是需要回应中西部和中南部州，更发达的沿海地区将对其气候政策的实施产生较大阻力。加州州长杰里·布朗就公开表示，该州对气候变化的承诺不会因特朗普当选而改变。<sup>[2]</sup>

3、利益集团阻碍。新兴产业利益集团和公益性利益集团将对特朗普的气候政策发起阻击。据彭博社统计，《财富》杂志前100强企业中的六成都已制定了自身的气候变化或可再生能源计划。<sup>[3]</sup>包括英特尔、耐克在内的超过365家美国企业，发表公开声明，呼吁特朗普勿撕毁《巴黎协定》。对于他的反气候变化言论，环保组织也誓言：“如果特朗普没有做出明智的选择，那么我们将发起其政治生涯里最为艰难的一场斗争。”<sup>[4]</sup>可以预料，特朗普的气候政策若得到实施，则其将面临来自利益集团的强有力反对，包括街头抗议、法律诉讼、国会听证等等。

#### 四、特朗普上台后美国气候政策的未来走向与影响

从目前来说，特朗普正在兑现竞选期间关于气候和能源的相关承诺，但由于环境和气候团队尚未到位发挥影响，其具体政策选择还有待观察。

---

[1] 刘卿：《论利益集团对美国气候政策制定的影响》，载《国际问题研究》2010年第3期，第60页。

[2] Will Trump Really be a Climate Change Disaster?, November 22, 2016, <http://thediplomat.com/2016/11/will-trump-really-be-a-climate-change-disaster/>.

[3] Clean power is too hot for even trump to cool, November 17, 2016, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-11-17/clean-power-is-too-hot-for-even-trump-to-cool>.

[4] Donald Trump presidency a 'disaster for the planet', November 11, 2016, <https://www.theguardian.com/environment/2016/nov/11/trump-presidency-a-disaster-for-the-planet-climate-change>.

观察特朗普当选之后关于气候变化问题的言论，可以发现其政策仍存在一定的灵活性。不过，特朗普这样一位“气候变化质疑论”者上台，对美国气候政策风向的指标性影响仍是巨大的。实际上，这种气候变化议题上的“特朗普现象”并非美国一家独有，而是具有全球性特征。2016年，挪威国家石油公司出版的《能源观点》报告指出，“一系列的政治危机、上升的保护主义和国家系统的碎片化，导致一个往不同方向发展的多极化世界。（各国）关于游戏规则的分歧越来越大，管控政治、经济和环境危机的能力正在减弱”。<sup>[1]</sup>在全球范围内反气候变化声音高涨的时刻，美国气候政策的走向及其影响亦值得进一步研究。

首先，特朗普的气候政策可能使美国经济短期内获益，但难以持续。对工业企业来说，减排承诺和国内限制的松绑，有助于工业企业降低投入、减少成本，从而在短期内获得更大利润。对政府而言，传统能源的进一步开发，有助于促进就业、增加税收，这在一定意义上对美国经济是一种利好消息。然而，经过奥巴马政府8年的努力，应对气候变化已成为美国社会的共识。许多企业主动开发清洁能源技术、提高能源利用效率、降低能耗，这部分的既有投入和努力不会因气候政策的调整而轻易放弃。当前美国正进行能源结构调整，努力在新能源发展上赶上先进国家的步伐，特朗普的气候政策将直接影响到整体能源结构调整的进程，而这一进程的滞后不仅有损美国经济的竞争力，更将伤害美国经济的可持续发展。可以预见，随着气候政策的推进，特朗普政府将面临越来越大的国内阻力。

其次，影响中美气候变化合作进程。近年来，两国在应对气候变化问题上进展顺利、成果丰硕。这不仅成为中美关系中的一个亮点，更为国际社会起到了模范作用。不管是从双边还是多边角度，两国在气候变化上的合作都非常重要。中国外交部副部长刘振民在马拉喀什大会接受采访时表

---

[1]Energy Perspectives 2016, <http://www.statoil.com/no/NewsAndMedia/News/2016/Downloads/Energy%20Perspectives%202016.pdf>.



示：“美国在《巴黎协定》的撰写、签订、批准过程中发挥了领袖作用。作为世界上最大的发达国家，美国的支持是很关键的。我们期待他们作出明智的决定。中国的承诺不会受到美国立场的影响。当然我们希望，美国等发达国家将会继续领跑，采取相关行动，来支持相关气候变化减缓和投资的支持。”<sup>[1]</sup> 尽管中国承诺将继续自主减排的既定步伐，但如果美国后退，将令世界上最大的两个排放国无法通过双边方式推动改革，两国之间的气候变化合作无疑会受到影响。

最后，特朗普政府的气候政策将可能延缓美国气候变化政策的推进，从而在整体上拖累全球应对气候变化的努力。特朗普曾声称要退出《巴黎协定》，但在2016年11月22日与《纽约时报》记者的会面中，特朗普又表示对是否退出持开放态度。<sup>[2]</sup> 就《巴黎协定》退出机制来说，成员国要三年后才能正式提交退出申请，并且还要有一年等待期，退出才能正式生效。如果特朗普政府宣布退出该协定，那将是对全球努力的一次重大打击，没有美国的参与，全球温室气体减排目标将难以如期完成。如果特朗普选择留在该协定中，其可能不履行相关减排承诺，或者采取行动阻碍2020年的下一轮气候谈判。后2020年的气候变化行动将比《巴黎协定》更加进取，也因此更为重要，消极作为的美国留在该协定之中，是对全球努力的拖累。不管退出与否，未来气候变化的国际合作前景都不容乐观。

【收稿日期：2016-11-28】

【修回日期：2017-02-09】

---

[1] “刘振民驳特朗普：气候变化不是中国骗局 查查老布什”，[http://news.ifeng.com/a/20161117/50271464\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20161117/50271464_0.shtml)。

[2] Trump backs away from pledge to 'cancel' Paris Climate Agreement, November 22, 2016, <http://mashable.com/2016/11/22/trump-climate-paris-agreement-nyt-interview/#9sKiByGmpaq6>.

# 中日关系的历史经验及现实思考

王宜胜

【内容提要】 从中日两千多年的交往历史看，中国相对强大是两国关系总体稳定的基础和前提：两国的实力接近时，日本就会通过侵犯朝鲜半岛等方式，挑战以中国为核心的华夷体系，使中日关系进入矛盾多发的拐点期；日强中弱时，日本则野心膨胀，为谋取地区主导权而屡屡犯华，甚至全面侵华，给中华民族带来深重灾难。当前，中日综合实力接近，日本对华政策的挑衅性、攻击性明显增强，两国关系再次进入拐点期。中国应该依靠日本人民，并联合各种国际力量，迟滞日本右倾化步伐，平稳度过两国关系的拐点期，确保中强日弱的发展大势不被干扰。

【关键词】 中日关系 历史经验 现实思考

【作者简介】 王宜胜，军事科学院外国军事研究部亚非军事研究室主任、研究员、博士生导师，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(2017) 01-0067-13

近年来,日本加速推进政治、军事大国化步伐,在对待日本的侵略历史、处理与周边国家的领土及海洋权益争端,以及修法改宪、扩充军备等一系列重大问题上,不断挑战战后国际秩序,日益成为影响中日关系健康发展及地区和平稳定的风险因素。深入分析中日关系的历史,有利于我们鉴古知今,更好地运筹和把握中日关系的未来走向。

### 一、历史上中强日弱是中日关系总体稳定的基础和前提

从中日两千多年的交往历史看,中国的绝对强大是中日两国关系总体稳定的基础和前提:当两国的实力接近时,日本就会通过侵犯朝鲜半岛等方式,挑战以中国为核心的华夷体系,使中日关系进入矛盾多发的拐点期;当日强中弱时,日本则会野心膨胀,为谋取地区主导权而屡屡犯华,甚至全面侵华,给中华民族带来深重灾难。

#### (一) 中强日弱阶段

中日官方交往始于公元前1世纪前后。据《汉书·地理志》记载,汉武帝在朝鲜置四郡后,倭人“以岁时来献见”。《后汉书·东夷列传》记载,公元57年,“倭奴国奉贡朝贺”,东汉光武帝“赐以印绶”。<sup>[1]</sup>《三国志·魏书》记载,公元238年,日本邪马台女王国使者难生米一行赴魏“朝献”,魏明帝诏赐女王卑弥呼“亲魏倭王,假金印紫绶”。<sup>[2]</sup>两晋南北朝时,倭人的朝贡愈加频繁。大和国于公元5世纪初统一日本后,先后执政的“倭五王”均遣使至中国朝贡,接受南朝皇帝册封。

这一时期,中华文明高度发展,奠定了中国在东亚国际秩序中的核心地位。日本主动投靠并接受中国皇帝的册封,既是其学习先进文化的客观需要,也是其“政权”获得统治合法性的主观诉求。

[1] 范晔:《后汉书·东夷列传》,北京:中华书局,2010年,第1906—1907页。

[2] 陈寿:《三国志·魏书》,北京:中华书局,2010年,第635页。

但与其他藩属国不同，处于“华夷体系”边缘的日本很早就萌生了寻求与中国对等地位的野心。据《隋书·倭国传》记载，公元607年，日本推古朝摄政圣德太子遣使小野妹子赴隋，向隋炀帝呈献的国书中竟称：“日出处天子致书日没处天子”，<sup>[1]</sup>隋炀帝“览之不悦”，并在复倭王的国书中刻意写明“皇帝问倭王”，以示尊卑高下。<sup>[2]</sup>尽管如此，在小野妹子二次访隋所递交的国书中，仍以“东天皇敬白西皇帝”之语，再次表达了日本欲与中国对等交往的政治立场。公元630年，倭国派出首批遣唐使，寻求与唐通好。唐太宗李世民遣新州刺史高表仁随倭使回访，结果又发生了高对倭国以对等之礼接待上国来使不满，以致不宣国书而返的“争礼事件”。<sup>[3]</sup>后来的事例进一步表明，日本一旦国力有所发展，就寻求与中国的对等地位，甚至通过侵犯藩属国——朝鲜挑战中国的图谋就会迅速膨胀。

唐高宗在位时，日本为脱离“华夷体系”，以完全独立的身份与中国开展“对等的国交”，支持、怂恿朝鲜半岛的百济国大举进犯唐朝藩属国新罗。唐在新罗请求下出兵相救。公元663年，唐军在白江口大战倭国水军，“四战皆克，焚四百艘，海水为丹”。<sup>[4]</sup>是役后，唐朝以德报怨，对日仍采取绥抚政策。日本则从惨败中重新认识到差距，摆正了位置，但不再接受中国皇帝册封。

在唐后至明初，中日无正式官方往来。进入明代后，中日关系大起大落。先是倭寇扰边让朱元璋寝食不安；再是1393年足利义满建立室町幕府后，时隔9个世纪，日本再次接受中国皇帝册封。中日又开启了持续一个半世纪的“勘合贸易”。<sup>[5]</sup>之后，倭患再起，“终明之世，通倭之禁甚严，

[1] 魏征：《隋书·倭国传》，北京：中华书局，2010年，第1226页。

[2] 《日本书纪》，推古16年8月条。

[3] 张宏儒、沈志华：文白对照全译《资治通鉴》，北京：改革出版社，1995年，第249页。

[4] 欧阳修、宋祁：《新唐书·刘仁轨传》，北京：中华书局，2010年，第3260页。

[5] 明朝外国来华进行朝贡贸易的一种称呼，也称“贡舶贸易”。明初实施海禁后，只允许外国与明朝廷进行有时间、地点规定的朝贡贸易。外国商船载贡品及各方物产来华，明朝廷收贡品、购方物后，以“国赐”形式回酬外商所需的中国物品。因贡舶必须持有明朝廷事先分发的“勘合”（即许可），这种贸易方式被称为“勘合贸易”。

间巷小民，至指倭相詈骂，甚以噤其小儿女云”。<sup>[1]</sup>16世纪后期，武士出身的丰臣秀吉统一日本后，日本对华野心再次膨胀，图谋“先占领朝鲜半岛，而后两路出击，一路主攻方向在宁波，另一路直捣北京；占领中国后，将首都迁至北京，再以此为中心，向四面出击，占领全亚洲”。<sup>[2]</sup>1592年，丰臣秀吉进攻朝鲜，迫使明朝出兵救援。据《明史·朝鲜传》记载：“自倭乱朝鲜七载，伤师数十万，糜饷数百万，中朝与朝鲜迄无胜算，至关白死而祸始息。”<sup>[3]</sup>尽管丰臣秀吉发动的侵略战争最终以失败告终，但其扩张图谋为明治维新后日本制定征服亚洲和世界的“大陆政策”奠定了思想基础。

17世纪初，日本社会进入德川幕府统治；不久中国进入清朝统治时期。由于幕府推行闭关锁国政策，中日200多年无官方往来，两国的交往仅限于经贸层面，并且日本只允许中国商人到长崎港交易。

综合看，尽管在第一次鸦片战争前的2,000多年里，中日关系在不同时期分别呈现出友好、合作、冷淡、竞争甚至敌对等不同属性，但在中国相对强大的背景下，日本虽对“华夷体系”时而顶礼膜拜，时而疏远甚至对抗，但终究无法摆脱对中国的依赖，这是当时中日关系总体稳定的基础和前提。

## （二）中日实力接近阶段

19世纪中叶，以鸦片战争和“佩里叩关”为标志，西方列强的坚船利炮野蛮地撕开了东亚近代史的幕布，东亚由一个相对封闭的区域被强行纳入西方资本主义体系。面对传统东亚体系遭遇的“数千年未有之变局”，中日两国采取了截然不同的应对之策。因此，导致自19世纪60年代起，“华夷体系”日趋衰落，而日本则通过明治维新快速崛起，两国综合实力渐趋平衡。中强日弱的基本格局发生改变，中日关系进入拐点期。

以1871年《中日修好条规》签订为标志，日本首次获得与中国对等地

[1] 张廷玉等：《明史·日本传》，北京：中华书局，2010年，第5598页。

[2] 《丰臣太阁御书事》，《新订大日本历史集成》第三卷，第1184 - 1185页。

[3] 张廷玉等：《明史·朝鲜传》，北京：中华书局，2010年，第5556页。

位和对等介入地区事务的法律依据。随后，日本通过吞并琉球、驻军朝鲜等行动对华步步紧逼，最后通过甲午战争完败中国，结束了中日关系史上的第一个拐点期。甲午战争使中日在东亚政治格局中主次关系易位。日本从此将侵占中国乃至整个东亚，建立“大东亚共荣圈”设定为对华政策的新目标，并最终发动全面侵华战争。

日本在通过明治维新实现崛起的过程中，世界观发生了深刻变化。随着明治思想家们“对外关系三重论”“东洋盟主论”“脱亚入欧论”等理论的提出，其对自身追求的政治目标开始由携“全亚细亚同心协力以防西洋之入侵”，到取得与欧美列强对等的国际地位、领有海外土地并成为“雄飞亚洲”的东洋盟主，再到与欧美列强为伍全面欧化的转变。这为日本侵略朝鲜、发动甲午战争进行了系统的思想铺垫，并为日本对外奉行“军国主义”和“侵略主义”提供了理论支撑。

### （三）日本“中国观”的演变轨迹

伴随着历史上中日两国实力的消长，日本的“中国观”也发生了根本性的变化。回顾此前中日关系发展的历程，日本的“中国观”虽然摇摆不定，但一直是在仰视与平视之间徘徊：多数时间是仰视，寻机谋求平视，或者说，表面上基于中国的强大不得不仰视，内心却渴望与中国有对等地位而谋求平视，但未敢奢求过蔑视。

隋代之前，日本一直处于以中国为中心的“华夷体系”的边缘地带，崇拜并仰视中国。到了隋唐时期，日本的自我意识开始增强，开始对被隋唐视其为“东夷小国”产生一种抗拒心理。构建与中国对等的“平视型”中国观的图谋，虽因白江口兵败而受挫，但随着唐王朝走向衰落，日本也于公元894年终止派遣遣唐使，中日之间的正式外交逐渐中断。进入室町时代，特别是到了足利义满时期，以明朝永乐皇帝授予足利义满“日本国王”称号为标志，日本又被重新纳入到以中国为中心的“华夷体系”，重新仰视中国。15—16世纪后，随着西方势力向东方渗透，日本的世界观发生了



前所未有的重大变化，并再次寻求与中国对等。在万历朝鲜战争中，日本虽然兵败，但其再次拒绝中国皇帝的册封，并不再仰视中国。甲午战争后，日本已经不再满足于同中国地位对等，其中国观也超越了在“仰视”与“平视”间摇摆的传统模式，首次实现了向“蔑视型中国观”的根本转变，开始视中国为“半野蛮国家”和“亚细亚之恶友”。

“蔑视型中国观”的形成，为日本对华扩张政策提供了思想基础，并随着其侵华图谋屡屡得手而不断强化。1945年日本战败后，中日关系逐步回稳，但日本的扩张野心和“蔑视型中国观”并未根除。日本右翼势力妄称，是美国的原子弹和苏联红军的攻击才导致日本战败，而中国等东亚国家当年根本不可能战胜日本。历史经验表明，在中日关系史上，中强日弱时，日本就会认同甚至仰视中国，中日关系虽有波折，但能保持总体稳定；两国实力接近时，日本就会谋求与中国对等并企图平视中国，中日关系进入拐点期，矛盾多发，冲突不断；日强中弱时，日本则会蔑视中国，并野心膨胀，屡屡犯华，给中华民族带来深重灾难。

## 二、当前日本对华政策中冒险性、攻击性明显增强， 两国关系再次进入拐点期

二战后，受所谓“耻感文化”“蔑视型中国观”及美国纵容等多种因素影响，日本始终未对自身的侵略历史进行深刻反省。与此同时，在美国一手操纵下，日本于1952年同台湾签订“日台条约”，选择了与新中国对立的政策立场。

1971年，中国恢复在联合国的合法地位后，随着美国对华政策大幅调整，田中角荣于1972年9月访华，实现了中日关系正常化。这一时期，日本已经成为仅次于美国的世界第二大经济体，而中国仍然非常贫弱，这为日本“蔑视型中国观”再次膨胀提供了客观条件。20世纪80年代，日本著名经济学家、军事评论家长谷川庆太郎在其名为《别了！亚洲》的书中宣称：“一直

到明治维新，中国都被当作‘圣人君子之国’。孔孟之学即儒学奠定了日本政治思想史的基础”，“对于日本人来说，无论从哪方面讲，亚洲都是一个关系很近的地区……但这已成为历史。因为在战后40年里，日本与日本人都发生了很大变化，可亚洲在这40年里却未发生什么变化。结果，日本与日本人决定性地离开了亚洲”。长谷川认为，日本人的意识与日本周边亚洲人的意识之间，可以说几乎不存在共同要素。“从前日本属于亚洲的一部分，日本人也是亚洲人的一种，但现在日本已不属于亚洲了，日本人也不是亚洲人了。……战后40年，日本已与亚洲隔绝了，存在于日本和韩国以外的亚洲国家之间的差距，今后会越来越大”。<sup>[1]</sup>虽然，长谷川庆太郎在这段文字中没有公开点名中国，但其口中的“亚洲”毫无疑问包括中国，而且在一定程度上指的就是中国。可以说，这是日本“蔑视型中国观”的委婉而坚定的表达，是日本内心再次称霸亚洲图谋的真实反映。

中日两国实力的悬殊对比和“蔑视型中国观”的再度膨胀，使日本萌生了重获东亚主导权的政治野心。于是，日本怀揣对华优越感和对中国市场的期待感，参照与韩国等曾遭受日本侵略国家建交时采取的“以经援代赔偿”模式，向中国提供了大量低息或无息贷款，对艰难起步的中国现代化进程提供了宝贵支持。与此同时，中国宽宏大量地处理中日历史问题、战争赔偿问题和钓鱼岛问题，也促使日本产生了一定程度的对华“负罪感”。在多种因素的共同作用下，日本对华政策出现短暂“友好”。1991年8月，日本首相海部俊树访华，率先打破了“1989年政治风波”后西方国家对中国的政治“封锁”。

20世纪90年代后，日本经济泡沫破灭，而中国经济高速发展，国际影响力不断增强，中日经济实力快速接近。在经济总量上，2010年，中国GDP突破40万亿元，首次超过日本，跃居世界第二位；2015年，中国

---

[1][日]长谷川庆郎著，鲍刚等译，《别了，亚洲！》，国际文化出版公司根据日本映像出版会社1986年版翻译，1989年11月第一版，扉页。

GDP 总量 10.86 万亿美元，是日本（4.12 万亿美元）的 2.6 倍。<sup>[1]</sup> 在外汇储备上，2006 年，中国跨越万亿美元大关，并超越日本成为世界第一大外汇储备国；2015 年 9 月，中国外汇储备为 3.17 万亿美元，是日本（1.26 万亿美元）的 2.5 倍。在企业竞争力上，2011 年，在美国《财富》杂志所评选的世界企业 500 强排名中，中国上榜企业数量为 69 家，首次超过日本；2015 年，中国达到 106 家，是日本（54 家）的近 2 倍。<sup>[2]</sup> 在军费开支上，2006 年，中国军费接近 500 亿美元，首次超过日本；2015 年，中国军费 1,450 亿美元，是日本（420 亿美元）的 3.5 倍。中国日益成为有重要影响力的世界大国，而日本长期累积的低增长、高负债、老龄化、少子化等问题日益突出。这不仅制约了日本实现政治野心的图谋，也不断冲击着日本扭曲的对华“蔑视”心理。

随着中日两国的综合实力再次接近，日本对华政策转向全面戒备，挑衅性、进攻性明显增强，并将中国崛起与美战略东移形成的战略对冲视为其重获对华优势的战略机遇。于是，日本对美“重返亚洲”和“亚太再平衡”战略给予极大关注和支持：一方面借力美国，不遗余力地编制对华包围网，全力遏制中国的崛起；一方面不断挑拨中美关系，企图诱使中美在朝鲜半岛、东海、台海、南海等问题上走向全面对立。

综合看，日本对华政策调整不是一时的，也不是战术层面的，而是长期的，战略性的。随着日本对华冒险挑衅的领域不断扩展、频次不断增多、力度不断增大，当前及今后较长时间内，中日在领土和海洋权益争端上的挑衅与反挑衅、在历史认知上的倒退与反倒退、在战后国际秩序上突破与反突破等斗争将更趋激烈。日本因素将日益从有利于中国改革开放的“推动因素”转变为阻碍中国和平发展、破坏地区和平稳定的“风险因素”。

---

[1] 国际货币基金组织：世界经济展望数据库，<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/weoselgr.aspx>。

[2] 财富中文网，[www.FORTUNEChina.com](http://www.FORTUNEChina.com)。

### 三、努力构建总体稳定的中日关系

中日争端激化，其实质是中日多种矛盾在双方综合实力接近时的集中反映，有其必然性。从长远看，在中强日弱的历史大势下，努力构建总体稳定的中日关系、遏制日本右翼势力蔓延，对中日双方、对地区乃至国际和平都是有利的。中国应依靠日本人民，并联合各种国际力量，迟滞日本右倾化步伐。

#### （一）积极做日本人民工作，从内部制约、遏制日右翼势力的蔓延势头

美国为日本精心设计的一套政治制度，为日本战后重建与和平发展提供了重要支撑，如今依然具有很强的生命力。日本民众大都出生于战后，虽然受到日本右翼势力的洗脑，有许多错误的历史观，但他们一直生活在“和平宪法”下，享受着“和平宪法”带来的和平与安宁，接受的是现代民主教育，有着强烈的和平愿望和反战诉求。这是制约日本政治右倾化、军事大国化图谋的社会基础，同时也是阻止“日本风险”向地区和全球外溢，迟滞甚至终止日本恢复战前体制最应依靠的力量。中国应同国际社会一道，大力做日本人民的友好工作，做日本和平力量的友好工作，做日本“知华”“友华”人士的友好工作。应加强同日方的学术、经贸、文体、旅游、宗教、新闻媒体等领域的交流，让日本人民有更多机会听到“中国声音”，知晓“中国故事”。让他们真正了解中国的和平发展战略，了解中国的“亲”“诚”“惠”“容”周边外交理念，了解中国共同、综合、合作、可持续的“亚洲安全观”，了解中国“以邻为伴，与邻为善”的周边政策。逐步消除日本民众在右翼势力蛊惑下，日益滋长的“厌华”甚至“仇华”情绪，培养并筑牢中日友好的民意基础，助其从内部制约遏制右翼势力的蔓延势头。

#### （二）联合各种国际力量，从外部牵制日本政治右倾化图谋

我们重点要做两个方面的工作：一是促美压日。安倍晋三在《致新国家》

的政权设想中，明确提出“终结战后体制，自主制定宪法”是日本未来的主要任务。所谓“战后体制”，“是对1945年日本战败以来，经美军占领、1947年通过日本宪法、1952年签订《旧金山和约》结束占领状态，1955年建立自民党、社会党两大党机制以来，日本社会整体政治、经济、文化思潮的一种统称。它有三个重要特点，即以美英为范本的政治民主制度、以放弃交战权为核心的和平宪法和重经济轻军事的国家发展路线”。<sup>[1]</sup>日本要成为所谓“正常国家”，就是要放弃现行政治民主制度，恢复以天皇为核心的神权体制；修改“和平宪法”第九条，重拾战争权；放弃和平发展道路，重振其军事工业，以及修改联合国宪章中有关战败国条款，谋求成为安理会常任理事国。目前日本已经通过解禁集体自卫权、修改武器出口三原则、制定11部新的“安保法案”等举措，不断拓展自卫队的职能，日益架空“和平宪法”，为其重走武力扩张之路打开突破口。总的看，日本要摆脱战后体制，成为所谓“正常国家”，实质是要挑战战后国际秩序，即挑战美国的地区事务主导权，这一点美国是心知肚明的。因此，尽管短期内美国基于遏制中国崛起的需要，会对日本的扩张野心给予一定程度的容忍，甚至纵容，但从长期看，美为维护战后其主导建立的亚太格局和地区国际秩序，进而维护其霸权地位，对日本大国化图谋的危害性始终是有戒心的。有关国家应通过多种渠道、多种方式，持续不断地向国际社会揭露日本修法改宪、扩军备战的危害性，增大美国民众对日本的忧虑和担心，促美及早对日本有所规制，坚决打掉日本的政治大国梦、军事大国梦和联合国“入常”梦。

二是助韩制日。尽管日本政要在“历史问题”上频频地口出狂言，鼓吹“慰安妇必要论”，扬言要学习纳粹修改宪法的做法，宣扬侵略行为不定论，企图为侵略历史翻案、企图否定二战胜利成果。但国际社会对日本的侵略

---

[1] 人民网：《日本“战后体制”指什么？》

<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/4873115.html>。

罪行是有定论的，“历史问题”始终是制约日本成为“正常国家”、实现大国梦的重要抓手，是日本永远也绕不过的坎。韩国既是美国的重要盟国，又是日本侵略战争的直接受害国，与日本之间又存在岛屿争端，两国矛盾具有一定的不可调和性。有关各国应以促日反省侵略历史、维护战后国际秩序为目标，支持韩国牵头，构建一个曾遭受日侵略国家参与的半官方机制。在日本教科书问题、“慰安妇”问题、修法改宪问题、谋求“入常”问题，以及推动日本侵略战争遗迹列入世界文化遗产名录等问题上联合发声，协调行动，增大对日本的道义、舆论压力，共同反制日本的政治右倾化图谋，促其重返和平发展轨道。

### （三）筑牢中日关系经济基础，维护两国关系总体稳定

经过多年发展，目前中国已经是日本的最大贸易国，日本则仅次于美国、欧盟，是中国的第三大贸易国。据日本贸易振兴会社2016年2月17日发布的数据显示，尽管2015年以美元计价的中日贸易额同比减少了11.8%，但仍有3,032.86亿美元。中日在经贸领域早已经形成你中有我、我中有你的局面，存在巨大的共同利益。这是中日关系的基本面。

回顾二战后中日关系的发展历程，经济合作始终是中日关系发展的重要推动力量。战后初期，中日经贸关系通过民间渠道不断发展，并带动了两国政治、文化关系的解冻和发展。经过一段时间的累积，最终为两国关系正常化提供了必要的物质基础。中日关系正常化后，中日经贸关系得到进一步发展，并日益成为两国健康发展的重要推手和压舱石，尤其是在两国政治关系出现困难时，经济关系仍然保持发展势头。尽管经贸关系的深化发展未必能够带动两国政治关系和民间互信同步发展，但如果没有一定规模的经贸关系基础，中日关系在多种矛盾叠加升级的背景下，保持总体稳定局面几乎是不可能的。

当前，由日本“购岛”引发的危机，使中日关系遇到了前所未有的困



难,两国经贸关系也不可避免地受到冲击。两国经贸总量已经连续4年走低,2016年日本对华投资和出口更有可能出现较大幅度的下降。作为世界第二、第三大经济体,中日经贸关系如果照此发展下去,最终有可能将本已恶化的中日政治关系带入更加危险的境地。从维护中日关系总体稳定、制约日本右倾化趋势的大局出发,应确实稳定并不断加强中日经贸合作,尤其是双方在循环经济、绿色经济、健康养老、新材料、新工艺、新技术产业等领域的合作,积极为中日关系开拓互利共赢的新增长点。同时,应在亚太甚至世界范围内,探索中日优势互补,联手开辟第三方市场的新合作模式。从而不断扩大中日共同利益空间,稳固两国关系的经济基础,使经贸关系继续在中日之间发挥压舱石作用,确保两国关系总体稳定。

#### (四) 保持中强日弱的发展大势,平稳度过中日关系拐点期

历史上,每当中国趋向衰落时,日本就会挑事生事,落井下石,图谋侵略扩张;而中国走向强盛,尤其是综合国力取得相对优势时,日本则会收起不良图谋,转而认同甚至仰视中国。

当前,日本试图在东亚地区制造对立和冲突,进而干扰和破坏中国和平发展进程的战略图谋日益显露。安倍晋三第二次执政后,在亚太地区推行所谓“积极和平主义”和“俯瞰地球仪”外交,联合美国、澳大利亚、印度等国,谋求构建对华包围网。与此同时,日本政府还利用地区热点问题不断制造事端,加剧对立甚至是冲突。在钓鱼岛问题上,日本挑起并不断加剧危机,在加强西南诸岛方向兵力部署的同时,开始考虑动用自卫队介入危机。甚至设想一旦钓鱼岛发生冲突时,对中国的“春晓”“天外天”等油气田发动“先发制人”的打击。另外,日本还不断拉美国下水,改变美国所谓的“中立”立场,试图利用钓鱼岛问题将中美逼上摊牌的悬崖。在朝鲜半岛问题上,日本无视各方和平解决朝鲜半岛核问题的意愿,强行将绑架日本人问题塞入六方会谈,企图搅乱半岛局势,将半岛演变为大国

对抗的新战场。在南海问题上，尽管日本是域外国家，无直接利害关系，但日本通过向菲律宾出售武器装备、鼓动东盟国家联合对抗中国、宣称参加南海联合巡航、要求中国遵守所谓南海“仲裁”结果等行为，将与中国存在领土和海洋权益争端的国家纳入其对华遏制的总体战略中，将南海问题演变日本协美遏华的战略抓手。

综合看，当前中日矛盾是两国长期累积的各种矛盾在双方综合国力接近时的集中反映。虽然日本对中国的快速发展充满焦虑和疑惧，但双方的矛盾并非完全不可调和。从历史经验和长远趋势看，中日之争归根结底是综合国力之争。中国在综合国力上取得对日优势，是理顺并稳定中日关系的重要基础和保障。当前，管控好矛盾冲突，构建总体稳定的中日关系不仅对双方，而且对地区乃至世界的和平发展都是有利的。因此，中国应坚定不移地坚持以1972年发表的《中日两国关于恢复邦交正常化的联合声明》、1978年签署的《中日和平友好条约》、1998年发表的《中日联合宣言》以及2008年签署的《中日关于全面推进战略互惠关系的联合声明》四个政治文件为基础，通过强有力措施促使日认真反省侵略历史、阻止日插手台湾问题、慑止日在领土主权和海洋权益争端问题上搅局生事，同时应积极深化合作，重建并不断累积战略互信，稳定中日关系的政治方向、经济基础和人文纽带，确保中强日弱的发展大势不受干扰，尤其是不能破局甚至逆转。

【收稿日期：2016-12-28】

## 试析韩日情报合作的进展、 促因与影响

吕春燕 徐万胜

【内容提要】韩日情报合作的机制化建设由来已久，历经了一个由“双边直接合作受挫”至“三边间接合作拉动”，再至“双边直接合作重启”的发展进程。《军事情报保护协定》的签署是其新近取得的进展。这一进展是在朝鲜核导问题、韩日情报优势互补、韩国战略调整、盟友美国支持等多重促进因素的共同作用下实现的。韩日情报合作的进展，虽然在形式上是以应对朝鲜核导问题为借口，但实际上却对韩日两国安全战略调整的互动、美国亚太安全战略实施的基础、韩美日三边协调机制的构建，以及东北亚地区安全态势的平衡产生了深刻影响。

【关键词】韩日关系 情报合作 韩美日关系 朝鲜半岛局势

【作者简介】吕春燕，解放军外国语学院教授；徐万胜，解放军外国语学院教授、和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 01-0080-12

韩日情报合作的机制化建设由来已久，历经了一个由“双边直接合作受挫”至“三边间接合作拉动”，再至“双边直接合作重启”的发展进程。早在2012年，韩国李明博政府就曾计划与日本签署《军事情报保护协定》，但因国内强烈反对而受挫。2016年11月23日，韩日两国政府在首尔正式签署《军事情报保护协定》（GSOMIA）。<sup>[1]</sup>这既是二战后韩日两国政府签署的首份双边军事合作协定，也意味着韩日情报合作的机制化建设取得了新进展。这一进展是多重促因相互作用的结果，并将对东北亚地区的国际安全形势产生深刻影响。

## 一、韩日情报合作的进展

自2010年起，日韩两国就开始酝酿签署《军事情报保护协定》。2011年1月10日，日本时任防卫大臣北泽俊美访问韩国，与韩国时任国防部长官金宽镇就推动签署这一协定达成共识。经过一系列的务实谈判，2012年4月23日，韩日两国政府在东京草签了《军事情报保护协定》，但事后始终未对外界公开协定事宜。同年6月26日，韩国在国务会议上“非公开”地通过了韩日《军事情报保护协定》。结果，该动向在韩国国内遭到社会舆论的抨击以及新世界党的反对，要求政府立即停止签署韩日《军事情报保护协定》。6月29日，李明博政府被迫决定推迟签署该协定。

此后，韩日情报合作的机制化建设主要是在“韩美日”三边框架下展开。2014年5月31日，以出席第13届亚洲安全会议（又称“香格里拉对话”）为契机，韩国时任国防部长官金宽镇和美国时任国防部部长哈格尔、日本时任防卫大臣小野寺五典在新加坡举行会谈，就三国为共同应对朝鲜核和导弹问题而进行军事交流的必要性达成共识。为此，韩美日三国防长

---

[1] 《军事情报保护协定》是特定国家间为共享军事机密而签署的协定，内容涵盖军事情报的等级分类、提供方法、保护原则、阅览人员、销毁方法及丢失对策等。

决定组建工作小组，专门讨论三国情报共享机制化建设事宜。经过多次磋商，同年12月31日，韩美日三国签署了《韩美日关于朝鲜核与导弹威胁的情报交流协议》。该协议从当天起正式生效。协议规定：韩国国防部与日本防卫省之间必须通过美国国防部互换有关朝鲜核与导弹的情报，情报形式包括口头、电子、文书等在内；韩日双方之间不能直接互换军事情报，且互换军事情报时还必须遵守韩美及美日双边协定中明确规定的相关保护条款。此前，美国已与韩国、日本分别于1987年、2007年签署了相关的军事情报保护协定。

这样，韩日两国在韩美日三边框架下实施了情报交流。2015年4月16—17日，“韩美日安全会议”（Defense Trilateral Talks, DTT）在美国华盛顿举行。三方商讨了《韩美日关于朝鲜核与导弹威胁的情报交流协议》后续举措等事宜。同年6月24日，美国国防部一名官员向韩联社记者透露，韩国和日本在上述协议的框架内已开始交流有关涉朝情报。该官员还表示，可以拿出相关证据，证明协议已进入落实阶段。但他并没有提及韩日交流的情报内容、规模和形式等细节。<sup>[1]</sup>2016年2月，韩国和日本在由美国主办的一次“兵棋推演”中进行了情报交流和威胁形势分析。此次演练假设朝鲜发射潜射弹道导弹（SLBM），韩日两国在演练中共组团队，分享有关情报并分析威胁形势，还就作战指挥进行紧密沟通。<sup>[2]</sup>

在韩美日三国共享情报框架的拉动下，进入2016年，韩日两国重新启动了对双边直接进行情报合作的磋商工作。6月4日，在出席第15届亚洲安全会议期间，韩国国防部长官韩民求和日本时任防卫大臣中谷元举行了会晤。日方谈及了签署韩日《军事情报保护协定》的重要性。2016年9月10日，

[1] 《美官员：韩日开始交流涉朝军事情报》，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/allheadlines/2015/06/25/0200000000ACK20150625000700881.HTML>。

[2] 《消息：韩日曾在美主办对朝兵棋推演中共享军情》，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20160403000200881>。

日本防卫大臣稻田朋美在与韩民求进行电话会谈时，提出有必要签署这一协定。10月27日，韩国国防部突然宣布，将重启韩日《军事情报保护协定》磋商，以应对朝鲜核威胁，并称“要尽早签署协定”。

2016年11月1日，韩日两国在东京重新展开事务级磋商，双方以2012年暂时达成一致的协定文案为基础进行了广泛讨论。11月9日，韩日两国在首尔举行了第二次磋商，会后宣布“就主要内容达成了一致意见”。两国在上述两次会议中商定的内容如下：未经情报提供方的书面批准，不得向第三国政府公开军事机密，不以其他目的使用情报；可阅览情报的人员仅限于公务上需要，并依据有效国内法律获得批准的政府官员；在丢失或损害情报时，应立即通知情报提供方并进行调查。11月14日，韩日两国又在东京举行了第三次磋商，并草签了《军事情报保护协定》。此次草签距韩国政府宣布重启协定谈判仅有18天。

2016年11月22日，在韩国政府国务会议表决通过韩日《军事情报保护协定》之后，朴槿惠总统予以批准。11月23日，韩国国防部长官韩民求和日本驻韩国大使长岭安政分别代表两国政府，正式签署了《军事情报保护协定》。协定签署后，韩日两国通过外交渠道以书面形式相互通报，协定即告生效。

《军事情报保护协定》是韩日两国政府开展情报合作的一份综合性协定，这为双方在更广范围、更高层次、更大规模上开展情报合作提供了行为规范和约束条件。由于军事情报自身的秘密属性，接下来，韩日两国开展情报合作的具体内容虽难以完全界定范围，但显然不会超出美日情报合作的内容框架。韩国与日本分别为美国在东北亚地区的重要盟国，机制成熟且内容丰富的美日情报合作，必将成为引导韩日情报合作的范本指向。基于美日情报合作内容的具体实践，可以断定，弹道导弹防御也将是韩日情报合作的主要领域，双方将共享朝鲜大规模杀伤性武器等相关军事情报。此外，韩日两国还可能在军事航天、网络空间和地理空间等新兴领域开展



情报合作，并在反恐怖主义、反海盗和人道主义救援等非传统安全领域开展情报合作。与美日情报合作所不同的是，韩日两国并非军事同盟关系，韩日情报合作的机制化建设将更多停留在政策协商与合作协定的层面上。在联合作战指挥的情报支援领域，韩军和日本自卫队短期内恐难以在各级指挥机构之间构建情报共享机制。此种合作尚不具备相应的法理依据。

## 二、韩日情报合作的促因

长期以来，韩日两国间的政治、外交关系较为复杂，双方之间存在历史问题和岛屿纠纷等诸多矛盾，两国的战略合作关系亦停留在较低层面。然而近年来，随着朝鲜频繁试射导弹、实施核试验以及核导能力的不断提升，韩日两国开始谋求推进战略合作，以共同应对朝鲜的核导威胁。同时，韩日两国作为美国在亚洲最重要的两个同盟国家，美国希望韩日能够加强战略合作，以便其推进“亚太再平衡”战略的实施。以签署《军事情报保护协定》为标志，此次韩日情报合作机制化建设所取得的新进展，是多重促因相互交织的结果。

### （一）朝鲜核导问题是韩日情报合作的直接促因

朝鲜进行核试验与弹道导弹发射，始终受到韩日两国政府的抵制与制裁。早在2006年10月，朝鲜宣布成功进行核试爆之际，韩日两国政府均采取了严厉的应对措施，称“朝鲜进行核试爆是令人无法容忍的挑衅性行为”。<sup>[1]</sup>在2012年4月朝鲜发射远程导弹后，韩日两国就进一步加强合作达成共识，从而促成了年底《军事情报保护协定》的草签。

在2016年，朝鲜相继进行了第四次（1月6日）和第五次（9月9日）

---

[1] 徐万胜等著：《冷战后的日美同盟与中国周边安全》，社会科学文献出版社，2009年版，第94页。

核试验，朝核问题再次陷入僵局。韩日两国亟需强化双边合作以应对日益严峻的朝核威胁。为此，2016年10月27日，韩国外交部发言人赵俊赫在谈到韩日重启商讨签署情报合作协定时表示，韩日两国一致认为，为更有效地应对朝鲜的核武及导弹威胁，有必要在韩美日情报合作的基础上，加强韩日军事情报共享机制。赵俊赫解释称，从朝鲜进行第四次核试验起，不断有人提出签署韩日《军事情报保护协定》在军事上的必要性，特别是朝鲜进行第五次核试验后，有关部门之间已就此进行多次磋商。<sup>[1]</sup>

关于韩日《军事情报保护协定》的签署，韩国国防部发言人称该协定“将有助于遏制平壤的核与导弹开发计划”；日本外相岸田文雄也强调，该协定“比过去任何时候都更重要，因为朝鲜的核与导弹计划构成的威胁达到一个新水平”。<sup>[2]</sup>

## （二）情报优势互补是韩日情报合作的现实促因

韩日两国的情报搜集能力各具优势，互补性强。签署《军事情报保护协定》后，韩日两国可以发挥各自的情报技术优势，互通有无、实时交换、取长补短，从而大幅度提高情报的综合性、准确性及时效性。

对韩国而言，在与日本签署《军事情报保护协定》之后，韩方就有可能利用日本的情报搜集能力，使其为韩国的国家安全利益服务。日本的情报搜集能力强大，现拥有5颗情报收集卫星、6艘“宙斯盾”舰、4部探测距离超过1,000公里的陆基雷达、17架预警机等侦察力量。韩国期待从日本获得有关朝鲜潜射弹道导弹的情报、军事卫星拍摄的视频情报，以及韩国侦察机难以探测的对朝鲜“盲区”的监听情报。

对日而言，期待韩国将向日本提供对从平壤以南到韩朝军事分界线的朝鲜军事设施发出的无线通讯进行监听所获得的情报和视频情报。因为日

---

[1]《韩外交部：为应对朝核推进韩日军事情报协定签署事宜》，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20161027006100881>。

[2]《日韩签军情协定引强烈反弹》，载《参考消息》2016年11月25日。

本搜集该地区情报的能力有限。同时，韩国还有可能向日本提供投奔韩国的朝鲜高层人士所透露的情报和在朝中边境获得的人工情报。此外，日本也有可能要求韩方提供海军 214 级潜艇水下探测到的情报。<sup>[1]</sup>

### （三）韩国战略调整是韩日情报合作的关键促因

多年来，由于日本政界在参拜靖国神社、向“慰安妇”道歉等问题上存有严重的历史修正主义倾向，且韩日两国间存有岛屿纷争，故韩国国内始终存有反对与日本开展军事合作的呼声。但是，在如何应对朝鲜进行核试验与弹道导弹发射的问题上，朴槿惠政府大幅度调整了韩国的国家安全战略，在军事安全领域对朝鲜采取了更为强硬的应对措施，也更为依赖与美国、日本开展军事合作。其中，2016年7月8日，朴槿惠政府与美国达成协议，决定引进“萨德”系统部署在韩国庆尚北道星州郡，并预计将在2017年底投入使用。8月4日，韩国国防部表示，如果部署在韩国的美军最尖端陆基导弹拦截系统“萨德”的X波段雷达捕捉到朝鲜发射导弹，韩国可与日本共享情报，“可以在《韩美日情报共享协议》范围内提供‘萨德’反导系统探测到的情报”。<sup>[2]</sup>

此外，韩国还着手强化自身的涉朝情报应对体制。例如，据2016年11月报道，韩国联合参谋本部（简称“联参”）计划将联参战略企划部下属相关的科级机关扩编为下属3—4个科的“朝核·WMD应对中心”。该中心将主要负责搜集并分析朝鲜核武器等大规模杀伤性武器的相关情报，并提出应对战略。<sup>[3]</sup>

值得指出的是，近期韩国政府“急不可耐”地与日本签署《军事情报保护协定》，正是在朴槿惠因“闺蜜干政”丑闻陷入窘境背景下完成的。

[1]《韩松口同意与日共享“萨德”情报》，载《参考消息》2016年8月5日。

[2]《韩将成立朝核威胁应对中心》，载《参考消息》2016年11月28日。

[3]《韩日签军情协定后韩或向日提供涉朝监听和人工情报》，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20161115001500881>。

从中可以看出，朴试图在彻底丧失影响力、政策执行受阻之前，完成既定的国家安全战略调整。对此，韩国国内的共同民主党、国民之党、正义党等三大在野党纷纷抨击韩日《军事情报保护协定》是“卖国协定”，系由无国政运营资格的朴槿惠仓促批准的。另据调查，有59%的韩国民众反对韩日两国签署这项协定，很多因干政丑闻要求朴槿惠下台的抗议者都主张取消这一协定。<sup>[1]</sup>2016年11月29日，朴槿惠对国民发表谈话，表示愿意依据国会相关安排和法律程序，提前结束总统任期，去留问题交由国会决定。12月9日，韩国国会通过对朴槿惠的弹劾案，并转交宪法法院做最终裁决。

#### （四）盟友美国支持是韩日情报合作的有力促因

美国的东北亚战略是促使韩日两国签署《军事情报保护协定》的重要国际支撑。在东北亚地区存有美日同盟与韩美同盟，但同为美国盟友的韩国与日本之间的双边关系却不时“磕磕碰碰”，韩日两国间并未形成事实上的同盟关系。因此，美国一直敦促韩日两国签署《军事情报保护协定》，不断强化韩美日三边军事合作，这符合美国在东北亚地区的战略利益。

2012年6月，韩日两国就曾计划签署《军事情报合作协定》，其背后原因主要是作为双方共同盟友的美国的有力推动。例如，2012年6月13—14日，韩美两国在华盛顿举行第二届“外长与防长”会谈（“2+2”会谈）时，美方就敦促韩国签署韩日《军事情报保护协定》，而韩国政府在该会谈结束后仅半个月就迅速推进了签署程序。<sup>[2]</sup>同年6月27日，美国国务院发言人在回答韩联社记者提问时，就韩日两国预备签署《军事情报保护协定》一事大加肯定，表示：“我们欢迎同盟国韩日两国能结成紧密关系。”<sup>[3]</sup>

---

[1]《韩不顾国内反对与日签军情协定》，参考消息网，<http://www.ckxxbao.com/cankaoxiaoxidianziban/1124114922016.html>。

[2]《美国欢迎韩日签署〈军事情报保护协定〉》，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/allheadlines/2012/06/29/0200000000ACK20120629002100881.HTML>。

[3]《美国：欢迎韩日签署军事情报保护协定》，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/allheadlines/2012/06/28/0200000000ACK20120628000700881.HTML>。

同样，近期韩国政府宣布重启与日本的情报合作磋商，在相当程度上也得益于盟友美国的大力推动。例如，2016年10月，借在美国举行韩美“2+2”会谈以及韩美年度安保会议等机会，美方向韩方传达了“在奥巴马总统任期内，必须在部署‘萨德’和签署韩日《军事情报保护协定》两个问题上取得进展”的信息。美方甚至提到，“这两件事是应对朝核威胁所必需的，如果韩方不加快速度，今后朝鲜进行挑衅时，美方怎么能积极出手相助？”<sup>[1]</sup>

### 三、韩日情报合作的影响

虽然在形式上，韩日情报合作是以应对朝鲜核与导弹问题为借口的，但实际上其目标指向是多元的：一是遏制朝鲜。这是韩日两国开展情报合作的最核心目标。两国唯有开展情报合作，严密监视朝鲜核试验及导弹试射等各种活动动向，才能提升对朝鲜的战略威慑力，从而实现共同遏制朝鲜的目标；二是防范中俄。这是韩日两国开展情报合作的主要目标。冷战后，由于中国的迅速崛起以及俄罗斯保持的强大军力，日本一直将中俄两国视为潜在威胁与地区不稳定因素，试图通过与美国及其盟友之间开展情报合作，而加以防范和牵制；三是拓展利益。这是韩日两国开展情报合作的重要目标。除了传统的地缘政治因素考量之外，如何在海洋、网络空间及太空等全球公域领域拓展各自的国家安全利益，以及在反恐怖主义、反海盗和人道主义救援等非传统安全领域维护各自的国家安全利益，也是韩日两国开展情报合作的必然目标指向。

因此，韩日情报合作取得进展，将对韩日两国安全战略调整的互动、美国亚太安全战略实施的基础、韩美日三边协调机制的构建，以及东北亚地区安全态势的平衡产生深刻影响。

---

[1]《韩日今天签〈军事情报保护协定〉》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-11/9717208.html>。

### （一）韩日情报合作将助推韩日两国安全战略调整的互动

《军事情报保护协定》的签署是二战后韩日双边军事合作机制化建设的发端。此后，韩日两国的军事合作可能持续拓展与深化。例如，韩日两国下一步可能会推进签署以相互提供军需物资及服务为主要内容的《物资劳务相互提供协定》(ACSA)，在联合国维和行动（PKO）、人道主义援助、赈灾活动等方面，相互提供物资、粮食和燃料援助。

以情报合作为发端，韩日两国未来军事合作的拓展与深化，既是韩日各自国家安全战略调整过程中的重要一环，也将助推彼此间的互动调整。例如，在2016年，对于朴槿惠政府而言，从决定引进“萨德”系统、签署韩日《军事情报保护协定》，至加强韩美日三边协调机制，体现了其国家安全战略调整向美日“一边倒”的逻辑内涵。受韩国引进“萨德”系统的影响，2016年底，日本防卫省也计划设立由副防卫相若宫健嗣牵头的探讨委员会，旨在探讨是否尽早部署“萨德”系统，加强日本自身的弹道导弹防御系统。<sup>[1]</sup>

### （二）韩日情报合作将巩固美国亚太安全战略实施的基础

韩日两国在美国“亚太再平衡”战略中均具有重要的战略地位。韩国和日本作为美国东亚军事存在的前沿，成为美国在东亚地区发挥地缘政治力量的基础。美国“亚太再平衡”战略的目标是维持其在亚太地区的主导地位，主要手段是通过军事力量的前沿部署、通过双边同盟网络与多边安全伙伴纽，带来维护所谓的“和平、安全、自由与繁荣”。

随着美国“亚太再平衡”战略的实施，亚太同盟体系的整合也与之相互融合，相互支撑。2014年，美国时任防长哈格尔在访问亚洲各国之际，将日本称作“亚太再平衡”战略的“基石”，而韩国则是该战略的“关键”。因此，韩日两国加强情报合作，在相当程度上是为美国实施“亚太再平衡”战略背书。

---

[1] 《日紧锣密鼓为部署“萨德”铺路》，载《环球时报》2016年11月26日。



### （三）韩日情报合作将强化韩美日三边协调机制的构建

为了应对朝鲜核与导弹问题，韩美日三国政府一贯重视三边协调的机制化建设。在1998年朝鲜试射“大浦洞”导弹事件发生后，1999年4月，韩美日三国政府组成“对朝政策协调和监督集团”（TCOG）。这是韩美日三边协调机制化建设的最初尝试。

在情报合作领域，鉴于韩美、美日以及韩美日之间均已签署相关协定，此次韩日两国又签署《军事情报保护协定》，这意味着在韩美日三国内部真正实现了情报合作的“互联互通”。此后，除了应对“朝鲜威胁”以外，韩美日三国在海洋安保、航海自由、防止大规模杀伤性武器扩散等领域将逐步拓展战略合作关系。

值得指出的是，在情报合作的基础上，韩日两国今后若又都引进“萨德”系统，美国主导下的东北亚弹道导弹防御系统也将进入一个“韩美日三边协调”的新阶段。对于美国而言，尽管韩美日情报合作的主要借口是应对“朝鲜威胁”，但构筑共同的弹道导弹防御系统则是其另一深层目的。目前，作为美国盟友的韩国、日本等国家，已经通过“宙斯盾”舰、X波段预警雷达、“爱国者”导弹等具备了探测和拦截导弹的必要战力。美国试图通过某种系统，将这些分散的作战力量加以统合，其核心就是各国情报系统的相互交融。而其中的关键又在于韩日两国实现情报合作。韩美日三国实现完全情报合作以后，美日两国就可以将韩国纳入共同的弹道导弹防御系统，三国分工合作，及时共享反导预警数据，并对发射后的导弹实施连续跟踪监视。

### （四）韩日情报合作将有损东北亚地区安全态势的平衡

韩日两国签署《军事情报保护合作协定》以及由此展开的韩日、韩美日军事合作，意味着介入朝鲜半岛局势的日本因素与美国因素均进一步加大了比重，韩美日三国联手应对“朝鲜威胁”的合作态势也更加突出。这必然遭致朝鲜政府的高度警惕与强烈反对，加剧了朝韩两国间的安全对立，导致朝鲜半岛局势更加复杂多变与动荡不定。



与此同时，韩日情报合作的对象范围，绝不会完全局限在“朝鲜核与导弹”领域，中国、俄罗斯等东北亚邻国必然成为其情报合作的作用对象。仅就中韩关系而言，中国政府已经多次明确表态，坚决反对韩国引进“萨德”系统；加之韩日两国又可能共享“萨德”系统情报，这些已经使得中韩关系作为应对东北亚地区危机的重要稳定力量的信用受损、作用降低。

目前，韩国正致力于构筑自身的反导系统，并于2016年6月28日首次参加韩美日共同反导演习；日本现有的反导系统包括在高度数百公里进行拦截的“宙斯盾”舰和在高度约15公里进行拦截的“爱国者”—3地面部署型拦截导弹。韩日两国今后若又都引进“萨德”系统，《军事情报保护协定》将使二者形成一个可以联网的弹道导弹防御系统。它除了防御朝鲜导弹，还能将中国、俄罗斯境内的导弹发射活动亦纳入防御对象范围，提升了对中俄两国的战略威慑力度，从而增加了美国与中俄两国进行地缘博弈的筹码，严重损害了中俄两国的地缘战略利益与国家安全结构。

总之，韩日两国签署《军事情报保护协定》，实际上是一种固守冷战思维的军事合作，不符合东北亚地区各国的共同利益，不仅不利于朝鲜半岛局势的缓和与稳定，反而可能会打破东北亚地区原有的战略平衡乃至导致各国军备竞赛。展望未来，尽管韩日乃至韩美日情报合作的效益发挥尚有待于继续观察，但其战略价值取向的严重负面属性仍是需要我们高度警惕与严肃应对的。

【收稿日期：2016-12-20】

## 国际非法移民治理的困境与出路<sup>[1]</sup>

陈积敏

【内容提要】非法移民是一个国际现实问题,又是一个极富争议性的问题。国际非法移民治理是一个长期复杂的综合性工程,面临主权与人权的矛盾、法律原则与人道主义的矛盾、不同行为主体利益诉求之间的矛盾等诸多困境。正确认知非法移民问题的实质,科学判断非法移民的动因与性质,完善非法移民多层治理结构,充分发挥国家治理、区域治理与国际治理的互补性以实现全球均衡与可持续发展,是破解国际非法移民难题的必要途径。只有着眼于长远与根本,消除人类社会发展的不平衡现象,尤其是经济发展的失衡,加强国际体系的公正合理性,才能真正实现人的全面、自主、有尊严的发展。

【关键词】非法移民 治理困境 路径选择

【作者简介】陈积敏,中共中央党校战略研究院副研究员,和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 01-0092-17

---

[1] 本文系作者主持的2014年国家社会科学基金青年项目“国际非法移民治理比较研究”(项目号:14CGJ011)的阶段性成果。

非法移民是一个国际现实问题，同时又是一个极富争议性的问题，甚至对于如何称呼这一群体都有着诸多不同看法。有观点认为，不应该使用“非法”这个定语，这容易对该群体构成语言歧视与错误导向，“没有人是非法的”（no one is illegal）成为该观点的响亮口号。实际上，联合国机构、欧洲学者大都使用“非正规移民”（irregular migrants）来替代；美国学者也较广泛地使用“无证件移民”（undocumented migrants）或“无授权移民”（unauthorized migrants）来称呼这一群体。但另外一种观点则认为，这一群体违反了一国的移民法律或出入境法律，因而使用“非法”一词是准确的，同时也是对合法移民权利的尊重。当然，对这两种观点很难判断孰优孰劣，因为他们的立场不同，考察的重点也不一样：前者主要是从人权的视角来分析；而后者是从法律的层面来观察。抛开这些字面用语的表象争执，其背后透视的是国际非法移民治理所面临的诸多困境，如：主权与人权的矛盾、法律原则与人道主义的矛盾、不同行为主体利益诉求的矛盾等等。面对如此复杂的非法移民问题，如何实现有效的治理是国际社会面对的共同课题。

### 一、正确认知非法移民问题的实质是治理的前提

自产生之日起，人类就在征服自然、繁衍种族的过程中不断地流动：一方面是为了规避不利的生存环境；另一方面是为了寻求更好的发展空间。在频繁的迁徙之中，实现了人与人之间的交往，并推动了人类社会的进步。换言之，人类社会的发展与人类的不断迁移是密不可分的。从这个角度来说，人类迁移是天性使然，也是人类本身的天赋权利。这一点已得到国际社会的广泛认同。1948年的《世界人权宣言》第13条第2款规定：“人人有权离开任何国家，包括其本国在内，并有权返回他的国家”。2002年的联合国《国际移民报告》指出：“人类的一个基本特征是从一个地方迁移到另外一个地方”。<sup>[1]</sup>2006年，时任联合国秘书长的科菲·安南在美国《华

---

[1] UN Department of Economic and Social Affairs Population Division, International Migration Report 2002, p.1, <http://101.96.8.164/www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT2-11.pdf>.

尔街日报》撰文指出：“为更美好的生活而奋斗，是人类进步的终极动力。有史以来，迁移不仅改善了无数个人的命运，而且改善了全人类的命运。”<sup>[1]</sup>由此可见，人类迁徙是其个人理性考量的结果，不应该受到外部干涉，“从纯理论角度讲，政府或社会不必影响或干涉人们的移民决定”。<sup>[2]</sup>联合国开发计划署《2009年人类发展报告》也强调：“以人类自由度和行为能力的拓展为透视镜，将对我们深刻理解人口流动的潜在意义大有裨益”。<sup>[3]</sup>

然而，自从民族国家出现之后，随着主权意识的确立，各国把加强边界控制与人员流动作为国家主权的重要象征，从而使得人口的迁移有了法律上的规定。这便产生了合法移民与非法移民之分，同时也表明，非法移民问题不是从来就有的，而是人类社会发 展过程中的阶段性产物。当今时代，移民的人类本性特点并不意味着人们可以无条件或者不受限制地迁徙。在不完美的世界中，人类在面临持续挑战时，为了共同的最大利益，必须和谐地生活在一起。这就要求有一定的共处规则，就移民而论，移民者要遵守国家基于主权制定的移民规则，即遵守一定的程序和必要的限制。<sup>[4]</sup>因此，非法移民问题展现了一种矛盾状态，即国家的主权管辖与人类迁徙自由之间的矛盾。

对于国际移民的影响，国际社会也存在不同的认知。就合法移民而言，国际社会总体持正面看法。例如，1994年，联合国人口与发展国际会议强调，有序的国际移民对于来源国和目的国都产生了正面影响，有助于技术的交流和文化的丰富。<sup>[5]</sup>然而，对于非法移民的影响，在不同的国家、不同历史

---

[1] Kofi A. Annan, "In Praise of Migration," The Wall Street Journal, June 8, 2006. 转引自李明欢：《国际移民政策研究》，厦门：厦门大学出版社，2011年版，第2页。

[2] 刘国福：《出入境权与中国出入境管理法》，载《法治研究》2009年第3期，第15页。

[3] UNDP, Human Development Report 2009: Overcoming barriers: Human mobility and development, p.14, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr\\_2009\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf).

[4] 刘国福：《出入境权与中国出入境管理法》，载《法治研究》2009年第3期，第15页。

[5] UN Department of Economic and Social Affairs Population Division, International Migration Report 2002, p.1, <http://101.96.8.164/www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf>.

时期、不同认知群体中存在不同的看法。例如，对于传统的移民国家来说，对待国际移民相对而言有更多的宽容度；在劳动力紧缺的历史时期，对待移民持相对开放的立场，而在经济不景气的时期，外国移民往往会成为“替罪羊”，成为当地民众排外情绪发泄的对象；比较而言，文化程度和技术水平与反移民情绪呈反比关系，即文化程度越高、技术能力越高、收入越多的阶层，对于移民的态度就更为积极。<sup>[1]</sup>因而，对于非法移民的认知需要从辩证的、客观的视角来看待，避免情绪化的反应，更不能将非法移民“妖魔化”：一方面要注意到非法移民是主权国家通过法律来加以界定的，从根本上来说是一种主观建构的结果，它在一定程度上背离了人类自由迁徙的基本权利，但却是一种不得不面对的社会现实；另一方面也要认识到，移民是个人通过理性选择做出的决定。在观察问题表象的基础上，我们应该更深入地探究引发人们通过非法方式迁移的原因。从这个角度来说，非法移民的治理对象不仅在于非法移民者本身，更重要的在于消除促使非法移民行为背后的动力因素。<sup>[2]</sup>

## 二、科学判断非法移民的动因与性质是治理的基础

非法移民是国际移民的一种特殊形式，它的形成是国家主权控制与全球政治、经济失衡的产物。一方面，国家的主权控制使得原本处于自然流动状态的人口迁徙遭遇到人为设置的障碍，最主要的体现是移民目的国采取的限制性移民政策，即从数量上、对象上、方式上对移民进行限制与选择。世界上诸多国家，尤其是西方发达国家如美国、西班牙（1985年，制定了规制外国人权利与义务的《外国人法》，Aliens Act）等，均制定了相关移

---

[1] Stephen Moore, "Social Scientists' View on Immigrants and U.S. Immigration Policy: A Postscript," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.487, Sep., 1986, p.217.

[2] 陈积敏：《非法移民与美国国家战略》，北京：九州出版社，2013年版，第213页。

民法律。其目的在于有效管控人口的出入境行为，并吸引自己需要的国际移民，而将不需要的外国人拒之门外。从国家理性上来说，这种做法毫无疑问是正当的、有益的。但集体行动理论告诉我们，个体理性往往会导致集体的非理性，从而反过来损害个体利益。事实证明，这种限制并不能抑止人类迁徙的本性，而只是改变了人类迁徙的方式。因而，各国移民政策的自利性也是导致国际人口流动出现无序性、非法性的一个重要因素。不仅如此，移民政策总是以服务于国家战略为出发点和落脚点，这也导致了移民目的国往往会根据自己的实际利益需求，改变其移民政策。例如，欧美等国都曾通过招募外国临时劳工的方式，来缓解本国的劳动力短缺问题。一旦本国劳动力市场发生变化，原有的需求不存在了，这些国家便收紧其移民政策。然而，劳动力供给却并没有因此而中断，从而产生了供给过剩而需求不足的困境。当这些外国劳工不能通过合法方式入境目的国之后，他们便转而寻求以非法手段达到迁徙他国的目的。因而，非法移民产生的最直接原因来自于移民目的国所实施的移民政策。直白地讲，非法移民是被逼出来的。

另一方面，非法移民也是全球政治、经济发展失衡的一种重要体现。世界体系理论认为，当今世界存在着一个中心—半边缘—边缘结构，居于核心地位的发达国家无论是在政治领域，还是在经济贸易领域，都拥有充分的、甚至是绝对的话语权。一些新兴市场国家虽然抓住了历史机遇，实施符合本国国情的发展战略，而获得快速发展的机会，但仍处于半边缘的位置。而众多的发展中国家则处于边缘化境地，对中心区国家构成了一种不对称的依赖关系。在一个交通、通讯、信息日益便捷化的时代，作为一个理性行为者，个人可以选择通过移民他国的方式，来改变自己的生活境遇，甚至于改变整个家庭的发展困境。与此同时，中心国家多元化的产业结构又给予外国移民实现就业的诸多机会。

以美国为例。由于产业升级提速，双重劳动力市场结构更为成熟。同时，随着本国公民受教育程度的提高，他们越来越不愿意从事低端产业的

工作。据美国劳工部的统计数据显示，2002—2012年间，美国共创造5,600万个新工作岗位，其中一半是面向高中毕业生。20世纪60年代，大约有50%的美国人高中辍学，从事非技术类工作。而现在，美国公民的受教育程度明显提高，目前这一比例已降至不足10%。这意味着美国严重缺乏从事低技能工作的劳动力。因此，移民美国不仅仅是移民输出国经济“推力”单方面作用的结果，也是美国社会经济进步的客观需要，是国际劳工市场进一步融合的结果。<sup>[1]</sup>从这个角度来说，外国移民已经成为目的国经济发展不可或缺的一部分。可见，在移民进程中，资本与利益驱动发挥着巨大作用：对于移民者本身而言，巨大的工资差异成为一个重要引力；对于雇主而言，以有限的成本获取最大的收益是理所当然的，雇佣外国移民，尤其是非法移民能够极大地降低成本。与此同时，其所面对的违法成本则相对较小。可以说，非法移民已经形成了一条利益链，其构成要素不仅是移民者本身、人口走私者，也包括目的国各行为体，如雇主、利益集团等。

从性质上来说，当前国际非法移民表现出如下特征：

#### （一）经济性特征

即非法移民的主要目的很明确——为获取更好的生活水平、更大的发展空间和更多的发展机遇。因此，经济动因成为非法移民的最基本原因。<sup>[2]</sup>这一点可以从非法移民的流向上得到印证：1、从区域分布上来看，非法移民输出国主要是非洲、拉美地区以及亚洲部分国家，而非法移民目的国则主要是西欧、北美、澳洲等国家。2、从经济发展水平来说，非法移民输出国多是经济欠发达的发展中国家，一方面这些国家的经济基础很薄弱，资本、技术等生产要素发展不完全，工资水平、福利待遇、发展机会等都受到各种条件的制约；另一方面这些国家人口基数相对较大，社会资本分配

[1] 陈积敏：《非法移民与美国国家战略》，北京：九州出版社，2013年版，第213页。

[2] Liubov Bisson, "Cooperation Between Russia and the EU in the Sphere of Migration," *Russian Politics and Law*, Vol. 52, Issue 6, 2014, p.79.



和再分配出现严重不平衡，贫富差距不断拉大，这成为非法移民的重要“推力”。3、从移民目的国的边境拘捕人数来看，以美墨边境为例。每当墨西哥经济处于良好发展状态，其工资水平不断上涨、失业率保持低位运行时，美国边界巡逻队（Border Patrol）拘捕的非法穿越边界的墨西哥移民就会下降；若墨西哥比索大幅贬值，或其国内工资水平下降，或者是美国非农业部门的平均时薪上涨时，边境拘捕越境者的数量就会上升。<sup>[1]</sup>因此，在很大程度上来说，绝大多数非法移民都属于经济性移民，都希望通过移民，来改善自己的生活境遇。

这里需要说明的是，非法移民从流向上看不仅仅体现在发展中国家向发达国家转移，也存在于发展中国家之间的转移，一些中低收入的国家也可能成为非法移民目的国。<sup>[2]</sup>例如，“以整合墨、美、加经济为宗旨的《北美自由贸易协定》（NAFTA），阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭建立共同市场的条约（MERCOSUR），以及非洲的次地区经济集团，如西非国家经济共同体（ECOWAS）、南部非洲发展共同体（SADC），可能使其中主要的富足国家成为吸引移民的磁场，如西非国家经济共同体的尼日利亚、加蓬、科特迪瓦，南部非洲发展共同体的南非和博茨瓦纳（UNESCO-MOST,1999）”。<sup>[3]</sup>这从另外一个角度展现了经济发展的相对性特征，即只要存在经济发展差距，就可能成为引发非法移民的诱因。因而，这也决定了只要世界经济处于不对称、不均衡的梯次发展模式，经济全球化的弊端与缺陷不断被放大而无法得到有效缓解，那么非法移民也将继续存在，并可能出现更大规模化趋势。

---

[1] Chisato Yoshida and Alan D. Woodland, *The Economics of Illegal Immigration*, Palgrave Macmillan, 2005, p.8.

[2] Franck Düvell and Bastian Vollmer, “European Security Challenges,” p.4, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16212/EU-US%20Immigration%20Systems2011\\_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16212/EU-US%20Immigration%20Systems2011_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

[3] Serim Timur, “Changing Trends and Major Issues in International Migration: An Overview of UNESCO Programmes,” *International Social Science Journal*, Volume 52, Issue 165, September 2000, p. 260.

## （二）复合型特征

这主要分为两个层次：非法迁徙者的个体层次与国家层次。从个体的角度来说，一方面非法迁徙者成功在目的国安身之后，一般都能够找到比自己母国工资更高的工作。同时，非法移民还可以期待目的国的“大赦”政策（合法化政策），或者通过与目的国公民结婚等方式获取合法身份。这对于非法移民来说，既是巨大的诱惑，又是实实在在的利益。从这个角度来说，移民个体是非法迁移行为的受益者；另一方面，非法移民也承受着巨大的风险，如在越境过程中遭到拘捕、遣返，为躲避检查深入险境而悬生命于一线。<sup>[1]</sup>

据美国国会研究局的数据，从1998—2015年，约有6,571人在非法穿越美墨边界时丧生，几乎每天都有人因此而丧命；<sup>[2]</sup>求助于国际偷运集团而受其支配、胁迫，尤其是女性移民还可能受到性暴力和各种威胁。<sup>[3]</sup>美国亚利桑那州图森市（Tucson）“人文边境”（Humane Borders）执行主任莫丽娜（Juanita Molina）在多年跟踪研究的基础上指出，有一半的女性非法移民在越境中会遭到性侵犯，为此，她们甚至不得不事先在墨西哥购买避孕药。一些人口走私者趁机抬高佣金，他们将其称之为“强奸保险”（rape

---

[1] 例如，2015年欧洲移民危机期间，大量移民从中东北非国家涌向欧洲，其中海难事故屡次发生。2015年4月18日，一艘载有非法移民的船只在意大利兰佩杜萨岛以南约200公里的利比亚附近海域倾覆。据统计，翻船事故造成的死亡人数多达800人。参见：“Mediterranean capsized migrant boat captain faces charges,” April 21, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-32390941>.

[2] Warren Richey, “Nature’s wall: the human toll of crossing the US border,” November 2, 2016, [http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2016/1102/Nature-s-wall-the-human-toll-of-crossing-the-US-border?cmpid=ema:nws:Daily%2520Newsletter%2520%2811-02-2016%29&utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=20161102\\_Newsletter:%20Daily&utm\\_term=Daily](http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2016/1102/Nature-s-wall-the-human-toll-of-crossing-the-US-border?cmpid=ema:nws:Daily%2520Newsletter%2520%2811-02-2016%29&utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=20161102_Newsletter:%20Daily&utm_term=Daily).

[3] Katrin Bennhold, “Women Travel Migrant Trail Rife with Risk,” The New York Times, January 3, 2016, p.A1.

insurance)。非法越境者在支付额外费用后会受到保护，免遭侵犯。<sup>[1]</sup>而历经千辛万苦，到达目的国后，又因为其非法身份而受到雇主的剥削、歧视，等等。彼得·邝曾对在美国的中国非法移民做过深入调查，指出：“由于‘蛇头’收取费用过高，纽约唐人街重新出现了奴役制。为了还清这笔巨大的债务，非法移民被迫接受恶劣的工作条件，成年累月地工作着”。<sup>[2]</sup>这些潜在的和现实的风险都在时刻威胁着非法移民。从这个角度来说，非法迁移行为给非法移民者所带来的挑战、危险是显而易见的。

从国家层次来考察，可分成目的国与来源国两个部分。首先，非法移民对目的国产生利害复合型影响。目前世界上存在着一个庞大的非法移民需求市场。发达国家的经济结构出现了所谓的“二元产业”格局：一类是拥有较高科技含量的“高端”产业，如软件业、金融业、工程业等等，这些产业成为带动国家经济发展、增强国家整体竞争力的主力军。当然，这类产业所需要的是高精尖人才；另一类则是基础性产业，如农业、社会服务业、建筑业等等，这些产业具有工资水平低、工作环境差、社会地位不高的特点。由于发达国家尤其是西欧、北欧等国，大都属于福利型国家，这些国家的本土工人宁愿选择失业，也不屈就于这些“低端”产业，从而造成了社会基础产业出现严重的劳动力短缺问题。这就为非法移民提供了广阔的就业空间。因此，从这个角度来说，非法移民的存在满足了发达国家产业升级的基本需求，促进了这些国家经济的发展与社会机制的稳定运

---

[1] Warren Richey, "Nature's wall: the human toll of crossing the US border," November 2, 2016, [http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2016/1102/Nature-s-wall-the-human-toll-of-crossing-the-US-border?cmpid=ema:nws:Daily%2520Newsletter%2520%2811-02-2016%29&utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=20161102\\_Newsletter:%20Daily&utm\\_term=Daily](http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2016/1102/Nature-s-wall-the-human-toll-of-crossing-the-US-border?cmpid=ema:nws:Daily%2520Newsletter%2520%2811-02-2016%29&utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=20161102_Newsletter:%20Daily&utm_term=Daily).

[2] 彼得·邝著：《黑着：在美国的中国非法移民》，王冰等译，北京：世界知识出版社，2001年版，第4页。“蛇头”指的是进行贩卖人口、组织偷渡等非法活动的犯罪集团的首领。与此相关的一些概念还有：“人蛇”指的是“偷渡者”，如“小人蛇”、“女人蛇”、“老人蛇”则分别指偷渡者中的小孩、妇女和老人；“蛇窝”指偷渡者藏匿的地方；“蛇柜”指的是装运偷渡者的集装箱。

行。但同时也给这些国家造成了重大的挑战，例如，非法移民对国家主权的挑战、给目的国带来安全隐忧与管理难题、可能引发的文化冲突与犯罪率上升、造成环境破坏以及对目的国劳工市场产生负面影响等等。

其次，非法移民对原籍国产生双重影响：一方面，非法移民减少了本国人的就业压力，缓解了一部分社会矛盾，同时他们给国内的大额汇款，不仅解决了其亲属的生活问题，而且还促进了国家经济的发展；另一方面，非法移民大量移居海外，造成了原籍国青壮年劳力的严重流失，阻碍了本国生产力的发展，同时这些人为达成非法移民目的，偷渡活动猖獗，并引发了相关的违法犯罪活动（如伪造证件、行贿以及黑社会犯罪等等），从而对原籍国的社会秩序造成了破坏。此外，大量非法移民的出现也损害了原籍国的国家形象，给一些国家从政治上抹黑非法移民原籍国提供了“口实”。可见，非法移民对于目的国与原籍国都产生了两个相互冲突的影响，这使得非法移民具有了明显的利害复合性特征。

### （三）双重性特征

非法移民者，首先是违法者，其行为已经违反了原籍国和目的国的有关法律，从这个角度来说，其行为理应受到法律的制裁。但同时，非法移民个体也可能成为受剥削、受奴役的对象，成为不法行为的受害者。因此，我们并不能将非法移民仅仅看做是普通的违法者：从动机上来说，他们的行为无可厚非；但从结果上来说，非法移民产生的影响是复杂的。美国是非法移民的主要目的国，它有着世界上体量最大的非法移民群体。对于非法移民，奥巴马政府的态度比较客观。奥巴马总统表示：这些人“违反了移民法律”，应当为他们的行为负责。但是，“大部分无证件移民是好的、体面的人”，他们在低收入的工作岗位上辛勤工作，养家糊口。<sup>[1]</sup>正是由于非法移民主体具有违法者和受害者的双重特征，我们在研究非法移民治理

---

[1] The White House, “Remarks by the President on Immigration,” November 21, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/21/remarks-president-immigration>.

时，不能仅仅从法律制裁的角度来考察，还应该有人道主义关怀。更为重要的一点是，我们需要深刻反思，造成非法移民的根本动因是什么，并通过消除这些动因的方式，来彻底解决非法移民问题。

#### （四）地缘、文化相近性特征

一般意义上来说，非法移民倾向于迁移到与其母国地缘相近、文化相似、有历史联系的地区，“并在有亲友或者朋友，或者来自于同一母国或社区，总之在有着相似背景或相同国籍的人的地方定居”。<sup>[1]</sup>这是因为这种迁移从成本上来说更为合理，风险更小，而且还更容易适应东道国的生活，更有利于非法移民在东道国扎根与发展。例如，墨西哥、中美洲国家的非法移民大量迁移美国；西班牙非法移民的最大群体来自于拉美地区的西语国家以及邻国摩洛哥；在意大利，来自于北非和撒哈拉沙漠以南非洲国家的非法移民占大多数；在德国的非法移民群体中，来自于土耳其和前南斯拉夫国家的人数占比较大，这两个国家原先都是德国客工计划的主要对象国；阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯等原法国殖民地国家的移民大量迁移到法国，等。事实上，合法移民也具有这样的特点。例如，在德国的移民中，土耳其人占28%，前南地区地区移民占18%，两者总和近50%；奥地利与瑞典的移民主要来自于前南斯拉夫地区；英国移民主要来自印度、巴基斯坦和孟加拉国；印尼移民迁移到荷兰等等。<sup>[2]</sup>这样便很容易形成“雪球效应”，导致移民固化现象。一般来说，传统的非法移民目的国会继续成为新非法

---

[1] James P. Smith and Barry Edmonston, ed., *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Washington D.C.: National Academy Press, 1997, p.58.

[2] 傅义强：《欧盟国家的移民问题及其移民政策的构建》，载《世界经济与政治论坛》2006年第3期，第99页。Carlota Solé, “European policy on immigration,” *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol.9, No.3, 2003, p.403; Franck Düvell and Bastian Vollmer, “European Security Challenges,” p.2, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16212/EU-US%20Immigration%20Systems2011\\_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16212/EU-US%20Immigration%20Systems2011_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

移民选择的对象，从而使得这些国家对非法移民的治理面临更大的困难。

此外，随着全球化的发展，非法移民也越来越多地具有了新的发展趋势，其足迹也渐渐遍布世界的几乎每一个角落。鉴于非法移民已成为一个显性的全球性挑战，任何单一的治理主体都难以独立应对。因此，国际非法移民治理必须是一个系统性工程，需要多元主体参与，长远谋划，相互配合，综合施策。可以说，非法移民治理已成为考验全球治理能力的一个重要领域，但也为各相关国家加强合作搭建了新平台，构建了新机制。

### 三、充分发挥国家、区域和国际治理的互补性是关键

通过对非法移民动因及性质的分析，可以看出，非法移民是一个极为复杂的问题，要有效应对这个全球性问题绝非易事，需要调动一切相关因素，综合施策，协调行动，形成一个既相互独立又相互联系的综合治理体系。2013年10月，第二届国际移民与发展高级别对话会发表的联合宣言强调，与会代表“认识到国际移民是一个主要与来源国、中转国与目的国相关的多维现实，并为此认为国际移民是一个跨领域现象，需要以一种连贯、综合与均衡的方式加以应对，要将发展与社会、经济与环境等层面以及尊重人权结合起来”。<sup>[1]</sup>

具体而言，非法移民治理体系应是一个多层结构。首先体现在国家治理层面，主要是非法移民目的国的治理。其措施总体包括以下三种：一是刚性治理，即加强对移民执法与边境控制，其目的在于发挥“挤压”与“封堵”的功能：前者是将已经身在目的国的非法移民通过驱逐或自我遣返等方式来达到减少其存量的目的；后者是将非法移民拒之于边境之外，堵住其非法入境的通道。<sup>[2]</sup>二是柔性治理，即实行合法化政策，包括永久合法化政策

[1] “Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development,” [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/L.5](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/L.5).

[2] 关于美国非法移民的刚性治理，可参见陈积敏：《美国非法移民的治理及其困境》，载《美国研究》2012年第2期，第114—129页。



(如“大赦”)和临时合法化政策(如小布什政府的“客工计划”、奥巴马政府的“暂缓遣返”计划),这实际上发挥了“稀释”的功能,将符合条件的本国非法移民通过身份转换的方式,来减少其存量。此外,制定科学合理的移民政策,保障顺畅、便捷、灵活的合法移民渠道是国家在应对非法移民挑战中必须解决的瓶颈问题。三是国际合作,通过签署双/多边协定的方式,加强目的国、中转国和来源国之间在国际移民治理方面的合作。这被视为更广泛国际合作治理的第一步,如美国与墨西哥达成的合作协定。<sup>[1]</sup>

然而,针对非法移民问题的国家治理主要是从其本国的国家利益出发,而非法移民却是个跨国性问题,涉及众多的利益相关方,这就决定了有效的非法移民治理必须兼顾各方利益。因此,超越以国家为主体的单一治理模式,融合更中立的第三方治理平台,也是国际非法移民治理体系中不可或缺的一部分。非法移民的区域治理与国际治理正是扮演了这样的角色。从区域治理的角度来看,这是对于那些地缘相近的伙伴国家在共同的治理目标基础上,形成的一种地区性治理结构,欧盟是典型代表。从本质上来说,欧盟对非法移民的治理是一种超国家治理类别。这一模式是以一个超国家实体作为主要的治理主体,能够从更广泛的领域对移民问题展开统筹与政策协调。但从根本上来说,它的治理效率取决于各成员国对欧盟移民政策的认同度。<sup>[2]</sup>

国际治理是从全球治理的视角来应对非法移民问题,充分调动各方行为体的积极性与能动性。在这一框架下,其行为体变得更加多元,既包括传统的国家行为体,也涵盖了地区性组织以及与移民相关的国际组织,同时还包含了大量的非政府组织以及私营部门等行为个体。其中,国际组织

---

[1] 关于美国非法移民的柔性治理与国际合作治理,可参加陈积敏:《非法移民与美国国家战略》,九州出版社,2013年版,第181—199页。

[2] 关于欧盟非法移民现状及其治理政策,可参见陈积敏:《欧盟非法移民的现状与趋势》,载《国际研究参考》2016年第11期,第31—37页;陈积敏:《欧盟非法移民治理及其困境》,载《国际论坛》2016年第5期,第20—26页。



在非法移民的国际治理中发挥着更显著的作用。以国际移民组织为例。有学者指出，它在推动国际移民合作、加强各国移民管理、减少非法移民、开展人道主义救援等问题上发挥着不可替代的作用。<sup>[1]</sup> 不过，鉴于国际移民问题的敏感性，要形成有效的国际治理机制需要克服很多难题。其中最主要的一点，就是如何处理好主权国家在移民问题上的多样化诉求。2006年9月14日，联合国历史上第一次“国际移民与发展高层对话”（High-level Dialogue on International Migration and Development）在联合国总部举行。时任联合国秘书长安南在致词中道出了国际移民治理的困境所在。他指出：“仅仅几年之前，许多人还没有想过在联合国讨论移民问题。他们认为，各国政府不敢将这个本国国民极为敏感的议题提到国际讲坛上。可是现在你们都坐到了这里，我感到人们的态度正在发生变化。”<sup>[2]</sup>

国际非法移民治理是一个“做中学”的过程，是一个路径不断探索、认知不断深化、体系不断成熟的过程。联合国开发计划署《2009年人类发展报告》甚至指出：“当国际社会夸耀已经对如何处置国家间的贸易和金融关系建立起一个制度框架时，国际社会对于如何治理人口跨国流动却只能说是‘尚未成型’（non-regime）（难民问题是一个重大例外）”。<sup>[3]</sup> 不过，从目前来看，国际非法移民的多层治理结构已初见雏形。但这一治理体系是不平衡的，其中，国家治理发挥着基础性、主导性的核心作用，而区域治理与国际治理则成为非法移民治理的辅助性手段，并且受到主权国家的明显制约。因而，充分发挥国家治理、区域治理与国际治理的互补性，形成一个协调联动的治理格局成为非法移民治理的关键。

---

[1] 郭季思：《加入国际移民组织水到渠成（国际论坛）》，载《人民日报》2016年7月4日，第3版。

[2] Kofi Annan, “The Secretary-General Address to the High-Level Dialogue of the United Nations General Assembly on International Migration and Development,” New York, September 14, 2006, <http://www.un.org/migration/sg-speech.html>.

[3] UNDP, Human Development Report 2009: Overcoming barriers: Human mobility and development, p.11, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr\\_2009\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf).

#### 四、国家政治意愿的强化是治理非法移民的保障

全球性问题的一个重要特征在于其议题的复杂性与影响的广泛性。这意味着没有任何一个单个国家能够有足够的资源、能力独自应对。因而，更广泛的国际合作便成为一种必然选择。同时，鉴于其影响的广泛性，这使得很少有国家拥有坚定的政治意愿去推动全球性问题的解决，“搭便车”的现象屡见不鲜。鉴于国际移民成为一个涵盖人口、社会、经济、政治决定因素与结果的复杂网络，它已经处于国家和国际议程的前列。<sup>[1]</sup>但不可否认的是，不同的国家对于该问题的认知及其重视程度存在重大差异。尽管各国对于国际移民治理的目标形成了一定的共识，如保障人口有序、安全地流动，减少非法移民，打击人口走私与贩运等有组织犯罪，但对于如何通过集体行动的方式来实现这些目标却难以形成共同立场。<sup>[2]</sup>特别是非法移民已形成了复杂的利益链，不同利益群体对于非法移民治理的态度差异巨大，这是引发非法移民问题的重要诱因，也是制约非法移民治理效果的主要因素。因此，加强国家内部各派别之间的共识以及国家间合作的政治意愿，对保障治理政策的有效性与持久性具有重要意义。

就国家治理而言，各国能否构建起一个科学、合理、有效的非法移民国家治理体系；能否减少利益集团或政治动机对移民政策制定和执行的影响；能否适应当前政治、经济形势的需要，是否具有足够的弹性与韧性。这些都是影响非法移民治理效果的重要因素。而要实现上述目标，则必然涉及相关国家各政治派别的政治意愿。如在美国，移民问题是其国内极其敏感的政治议题，一定程度上也成为了政治斗争的工具。因为党派政治的

---

[1] UN Department of Economic and Social Affairs Population Division, International Migration Report 2002, p.1, <http://101.96.8.164/www.un.org/esa/population/publications/ittmig2002/2002ITTMIGTEXT22-11.pdf>.

[2] Demetrios G. Papademetriou, "The Governance of International Migration: Defining the Potential for Reform in the Next Decade," p.1, <http://www.migrationpolicy.org/pubs/TCMStatement-IntlGovernance.pdf>.

限制，美国政府在推动移民体系改革方面困难重重，而现有的移民政策已被证明无法有效应对复杂的非法移民挑战。不仅如此，与非法移民相关的利益群体也形成了强大的力量，对移民执法等行为设置种种障碍。如此相互掣肘的政治格局必然会影响到美国政府在非法移民治理方面的政治意志。因而，政府的政治意愿成为影响非法移民国家治理效果的关键要素。

就区域和国际治理来说，国家间合作与协调的政治意愿直接关系到治理机制作用的发挥。如前文所言，尽管区域治理和国际治理的行为主体与国家治理的行为主体存在差异（区域治理主要是像欧盟这样的超国家组织在发挥主动作用；国际治理主要是国际组织在承担功能），但无论哪种治理方式、何种治理政策，归根结底还是要受到国家行为体的影响和制约。实际上，尽管非法移民现象在短期内难以得到根本性解决，但有效缓解非法移民的严峻性，最大限度地保障移民者与相关国家的利益却是有章可循的——如实行一种弹性的、发展型的移民政策，使得这些国际非法移民成为可循环、可持续的人口流动现象，即“循环式移民”（circular migration）。

这类移民不以在目的国永久居住为目的，而是在有组织、可控的情况下前往发达国家就业，目的国保障这些移民的劳动权益。这些移民在一定时期内将返回母国，并具有重新进入目的国工作的机会。2006年，国际移民组织在其发布的题为《构建移民来源国与目的国有效劳工移民政策手册》（Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination）中指出，“循环式移民”具有三种优势：一是能够满足移民接收国的劳动力需求，同时避免了长期的移民融合问题；二是移民来源国也无需受到人才流失的发展困境，同时可以获得技术转移与汇款收益；三是移民工人及其家庭可以获得更高经济收入，并能够增加人力资本。<sup>[1]</sup>此外，这种有序的人口流动避免了众多非法移民的悲剧发生，如人口走私的侵害、非法入境时的危险以及工作中面临的不公平待遇等。从某种程度上说，这是一个全球范围内的“客工计划”，能否实现关键在于各国是否

---

[1] Gregory Feldman, *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union*, Stanford: Stanford University Press, 2012, p.155.

有足够的政治意愿，以及是否能够构建起有效的合作与协调机制。从这个角度来说，国际非法移民治理是一个政治问题，考验的是各国的政治担当，尤其是大国的国际政治责任。参与全球移民治理不仅是一个大国负责任的重要体现，更是其成之为大国的重要标志。

此外应该说，是国际经济发展的不平衡性导致了经济的“推拉”作用，而这正是国际非法移民的主要动因。从这个角度来说，改变经济全球化的失衡现象，缩小国家间的发展差距，尤其是发达国家与发展中国家的差距，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展，并最终实现全球各地区的均衡发展普遍繁荣是治理非法移民的根本路径。因此，发达国家应当承担起它们的国际责任，以切实的行动来推动发展中国家的经济发展，并主动变革那些不合时宜的国际制度与国际规则。显而易见，各国荣辱兴衰高度相互依赖，发达国家应当意识到他们在帮助发展中国家发展的同时，也为自己的发展创造着巨大机遇。与此同时，发展中国家也应当抓住并创造机遇，加强内部团结，实现整体发展实力的增强与话语权的提高。就此而言，国家非法移民治理也应当被纳入南北对话与南南合作的框架体系之中。

总之，国际非法移民治理是一个长期复杂的综合性工程，需要调动各要素的积极性，其中既包括发挥国家治理的中坚作用与超国家治理的组织协调功能，也要发挥国际组织的粘合剂、催化剂、放大器的作用，尤其是国际组织在平台搭建，信息收集、分析、共享等方面的优势功能，同时要发挥私营部门与公民社会的力量，促进各要素之间彼此联系，相互促进。在此基础上，我们更需要着眼于长远与根本，即消除人类社会发展的不平衡性，尤其是经济发展的失衡，加强国际体系的公正合理性，为实现人的全面、自主、有尊严的发展创造更多有利条件。

【收稿日期：2017-01-16】

## 解析土耳其骚乱频发的原因及其影响<sup>[1]</sup>

丁 工

【内容提要】2010年中东变局爆发以来，土耳其一度表现得风生水起。土耳其政要支持民主运动的外交姿态及其民主体制，促使该国力图扮演中东民主化变革的旗手角色。但近期以来，土耳其多次发生针对“正义与发展党”（AKP，简称“正发党”）政府的结社抗议活动，以至于让世人惊觉土耳其似乎也要遭遇“阿拉伯之春”。本文从中东大变局的背景下，分析土耳其国内宗教和世俗两派势力博弈对土耳其政治局势走向的影响。

【关键词】正义与发展党 阿拉伯剧变 利比亚动乱 教俗之争  
土耳其 埃尔多安

【作者简介】丁工，中国社会科学院国家全球战略智库特约研究员、亚太与全球战略研究院助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)01-0109-12

---

[1] 本文系国家社科基金青年项目“伊斯兰国组织的兴起与国际反恐联盟的重构研究”（项目编号：16CGJ014）和国家社科基金青年项目“中美在亚太地区构建新型大国关系研究”（项目编号：13CGJ022）的阶段性成果。

2016年7月15日晚，土耳其武装部队“一小撮”军人发动军事政变，首都安卡拉和最大城市伊斯坦布尔经历了惊魂紧张的一夜。16日，土耳其总统宣布成功挫败政变阴谋，政府已经完全控制局势并将严惩、肃清暴动分子。回顾历史，加上这次“短命”的政变，自1960年以来，土耳其共发生了五次“兵谏”。2013年6月，因加济公园拆迁项目引发广场骚动后，土耳其再度出现群体性民众抗议活动。随后，土耳其又因全国性地方选举正发党获胜、埃尔多安（Recep Tayyip Erdogan）当选新任总统等，先后引发规模不等的示威游行。这次政变的起因，是自2014年初以来，正发党政府多名部长级高官涉嫌贪腐丑闻被曝光，土耳其多地爆发大规模群众示威抗议运动，要求执政当局对腐败指控负责，并高呼“独裁者埃尔多安辞职”、“集权政府下台”的激进口号，随之引发警民之间的暴力流血冲突。

土耳其一再出现聚众结社和抗议浪潮，以至有评论认为，土耳其同样陷入转型阿拉伯国家所面临的街头政治对抗议会政治的漩涡，部分国际媒体更是大力热炒所谓“阿拉伯之春”的土耳其翻版。由于在整个中东剧变期间，土耳其都是以“伊斯兰世界民主的旗帜和标杆”自居，通过支持、响应民众的变革诉求而博得了地区多国的掌声和国际社会的喝彩。而现今，土耳其持续出现民众集会抗议事件，不仅将其政府置于极其尴尬的境地，也使人们对土耳其一直以来极力打造的伊斯兰民主榜样的国家品牌产生了巨大疑问。土耳其为什么成为了一个政变和街头暴乱频发的国家，引发本次“未遂”政变和成为抗议“策源地”的导火索又是什么？笔者将从以下几方面予以解读和评析。

### 一、土耳其不是“阿拉伯之春”的翻版

土耳其近期一再出现的大批民众游行示威、抗议现政府的现象，由于与2011年初始兴起、至今席卷中东地区，一度诱发多国政府垮台的“阿拉伯之春”民主变革运动有诸多类似特征，以至有西方媒体惊呼正在开启“土



耳其之春”的序幕。但实际上，尽管土耳其所遭遇的街头政治在表现形式上，同阿拉伯变局中引发强权政府倒台的街头抗议活动有一定的相似之处，但二者却有着原生性的差别，难以成为所谓“阿拉伯之春”的土耳其版本。

事实上，当前土耳其已经搭建起一套相对完整稳固的民主共和制度，形成了在多党制格局和议会制框架下，经由自由公正的竞选活动选举产生领导人的体制机制，实现了伊斯兰教和民主文化的兼容对接，故而常被喻为“中东—伊斯兰世界民主的表率、自由的典范”。虽然土耳其现行的民主政治架构还不够完美，但相比于剧变前“强人统治”下的突尼斯、埃及、利比亚等国，土耳其早已废除了最高领导人的终身任职制，基本能够按照正常的民主选举程序推动政权交接的制度化运作。埃尔多安总理虽然作风有些独断专行，但作为民选领导人，其与本·阿里、穆巴拉克、卡扎菲等家族独裁者，存在着赋权方式和执政机理的异质性、本能性区别。

自2003年埃尔多安当政后，土耳其在经历了两次严重的经济危机。其后，单独执政的正发党政府进行了自由市场经济和现代化改革。面对危局，埃尔多安领衔的新政府果断做出稳定金融市场是当务之急的决策部署，在及时、稳妥、审慎地处理财政领域出现的各种危机风险，使经济秩序恢复正常。之后，土耳其新政府随即健全、整肃金融监管机构，积极营造良好的投资环境，并将增加外汇储备和降低通货膨胀作为经济工作的基本着力点。随着新经济政策的落实到位，土耳其宏观经济形势触底反弹，并逐步走上高速发展的正轨。更为重要的是，土耳其的产业结构得到升级优化，形成了一批具有较强竞争力的高新科技企业集团。<sup>[1]</sup>正发党政府不仅把土耳其带向全球经济增长最快的国家行列，还充分利用经济发展红利，加大资助平民阶层的力度，一定程度上消除、缓解了不同阶层的尖锐对立，促进了政局和社会的稳定。在外交领域，积极实行“邻国零问题”政策，对地区事务发挥着越来越重要的建设性作用，国际地位和区域影响力显著抬升。

---

[1] Ahmet Davutoglu, Zero Problems in a New Era: Realpolitik is no answer to the challenges posed by the Arab Spring, *Foreign Policy*, March 21, 2013.



在多边外交方面，土耳其政府与覆盖不同领域、职能的主要国际和区域组织建立了成员国、观察员身份或对话伙伴关系等多种形式的联系。土耳其继成功主持索马里问题联合国大会、南北苏丹和谈后，又联合西班牙共同促成了世界文明联盟论坛的召开，以实际行动有力回击了甚嚣尘上的“文明冲突论”，同时还积极运作并大力促成本国人埃克梅勒丁·伊赫桑奥卢（Ekmeleddin Ihsanoglu）当选伊斯兰会议组织的秘书长。同时，土耳其还作为新兴市场国家，被吸纳进入二十国集团机制，积极参与全球治理和国际规范建设，成为直接置身国际制度改革和规则设计的“体制内”国家，更突显国际社会对土耳其重要作用的认同和倚重。

随着土耳其内部生活质量的提高和外部生存环境的改善，埃尔多安在国内的威望几乎无人可以企及，广泛受到各个利益阶层民众“英雄般的欢迎”和“明星般的追捧”。他超高的人气和优良的政绩不但确保正发党每选“必胜”，也成为埃尔多安从未在选战中失利的主要因素。但与此同时，竞选连任的成功也助长、催化了埃尔多安铁腕专断的作派，以及正发党本位主义意识的膨胀，导致部分公众对政府的不满情绪激增。埃尔多安的强硬统治手段早就使政府与军方之间关系紧张，从而为军变埋下了危机的隐患。同时，土耳其近期的内政外交出现较大决策和判断失误，不仅身陷叙利亚内战泥潭无法抽身，还受到难民潮拖累，推高了自身的财政压力，本土又不断遭到恐怖分子和库尔德分离势力的暴力袭击，这些因素也成为促发政变的触点“引信”之一。

虽然埃尔多安遵循选票主义的多数原则，运用民粹手法使自己成为一个长久执政的“民选独裁”者，但按常理说，他是纯粹的宪制民选总理，具有民主制度赋予的无可非议的合法性权力。因此，土耳其抗议者在塔克西姆广场喊出的“独裁”与埃及抗议者在解放广场喊出的“独裁”涵义完全不同，自然也就不存在开启“阿拉伯之春”土耳其版本的法理依据和因果逻辑。<sup>[1]</sup>

---

[1] 郝昊：《土耳其占领盖齐运动中视频传播与线上参与度研究》，西安外国语大学硕士论文，2016年。

事实上，土耳其连续出现的严重社会骚乱和群体暴乱，从表面来看，是部分国民军方人士对执政当局强行改造塔克西姆广场的野蛮行径，以及警察滥用警力、粗暴执法和政府高官涉嫌贪腐丑闻的不满情绪宣泄，而潜在原因则是不少人对埃尔多安为所欲为的家长式专权作风的抗争，但更深层的缘由却是世俗现代势力和宗教保守势力之间价值取向的碰撞和发展朝向的博弈。

## 二、土耳其政局动荡背后的原因考量

自现代土耳其建国时起，国父凯末尔就将土耳其定性为世俗、西方、民主的共和国，但土耳其在国家发展道路上却始终困扰于教俗之争，徘徊于多党民主与军人干政之中。<sup>[1]</sup>作为一个 97% 的国民人口都是虔诚的穆斯林、又自认为是高度世俗的国家，伊斯兰教同政治的关系历来是土耳其社会生活中最敏感的话题，世俗化与伊斯兰化的道路之争一直非常激烈，曾多次引起政局动荡。

长期以来，虽然土耳其政府积极推行经济领域的市场化和思想领域的自由化，力图达到国家层面的全盘西化，但在社会层面，伊斯兰教思想留下的政治烙印却依旧根深蒂固。土耳其作为拥有悠久伊斯兰文化传统的国度，无论是表现在社会生活方式上，还是体现在政治诉求的表达上，伊斯兰教都占据了相当大的选民基数，并且拥有相当强大的精神感召力和组织动员力。宗教情结已成为深植于部分国民心中无法割裂的文化基因。尤其在内地乡村和偏远边区、以及城镇中下阶层居民中间，政治伊斯兰倾向拥有扎实广泛的群众基础。而对于世俗化道路的认同则更多来自于市民精英和中产阶级。因此，这种穆斯林社会和世俗化政治二元属性的真实映射，便是自现代土耳其建国以来，教俗两派围绕最高权力的“党争”就成为土耳其政治形态中贯穿始终的脉络基线。国家政策设计的路线选择也一直被

---

[1] Morton Abramowitz and Henri J. Barkey, Turkey's Transformers, *Foreign Affairs*, No. 6, 2009.

教俗间的思想论证和发展朝向之争所困扰。在国家治理方面，世俗派认为，伊斯兰教法典已不适宜现代社会，只能在宗教领域发挥作用，国家要想实现善治、良政，必须依靠世俗律法。在社会生活中，世俗力量主张人们的服饰、装扮、男女在公开场合的亲昵行为等，均属于个人隐私和自由，政府无权也不应干涉。而宗教力量则强调，人们尤其是女性的行为举止，必须符合《古兰经》的宗法教义要求，对于违反“圣训”戒律的现象必须加以干预，只有如此才能净化社会风气、纯化意识形态。<sup>[1]</sup>

长久以来，由国父凯末尔一手缔造的土耳其国防军自诩为土耳其世俗化路线的坚定支持者和政教分离政体的忠实捍卫者。每当军队感到国家秩序陷于混乱，政治经济和社会发展出现难以收拾的“烂摊子”，世俗主义和民主制度受到宗教力量威胁和挑战，现政府已经不能正常履行捍卫国家宪法的职责时，土耳其军队都会出面接手政权，扮演镇压暴动、平息事态的角色。<sup>[2]</sup>因此，“枪指挥党”和“党抵制枪”的军政斗争成为土耳其政治生活一种“常态”。自20世纪40年代中期实行竞争性选举的多党民主制以来，土耳其军政双方的斗争一直紧张尖锐。长期以来，军队机构一直在政治体制中实践着“文人治国、军人监政”的治理模式。土耳其历史上曾发生军方三次（1960年、1971年、1980年）以强制接管的硬方式逼迫文官政权下台；一次（1997年）以取缔遣散的软方式胁迫民选政党退位的“恶性”事件。几乎形成每十年就上演一次军事政变的周期性“死循环”。

2002年，正发党虽然是以奉行“社会自由主义”的面目竞选上台，并在执政伊始极力打造温和西化的形象。但作为具有浓郁伊斯兰主义背景的政党组织，其内心深处却有根深蒂固的宗教化意识形态，并且随着正发党执政地位的巩固和主导议会局面的出现，该党固有的宗教保守色彩日益浮现迸发。近些年，埃尔多安政府曾因颁布一系列政策，包括控酒令、限制

[1] 郭宪纲：《阿拉伯世界教俗之争新态势》，载《国际问题研究》2013年第5期，第83—92页。

[2] 章波：《土耳其和上海合作组织的关系研究》，载《阿拉伯世界研究》2014年第6期，第70—82页。

酒类销售并禁止夜间饮酒、国有土耳其航空公司的空姐不准涂抹艳色口红、降低宗教学校儿童的法定准入年龄，以及试图推翻公立大学不许女性穿戴穆斯林头巾的禁令等，因此被反对者批评为违背土耳其政教分离的现代世俗政治原则。这每桩曾引发不同程度抗议和争论的“小事”慢慢堆积，便汇聚成为集中喷发的巨大愤怒，而起源于环保主义者抵制拆除公园的“偶发”风波，以及围绕高官政要腐败案件的司法调查，就是传统保守主义和现代世俗主义对冲撞击的鲜明体现。<sup>[1]</sup>同时，正发党蝉联执政三届，形成“一党独大”格局，又变相加速了正发党的意志理念上升到政府行为、社会共识甚至是国家法令的层面，进而加剧了政治体系的保守化趋向扩散和社会生活中的伊斯兰化气息弥漫，再加上反对党长期在野，致使其政策诉求无处宣讲、立场意见无法发泄，进一步催生和激化了宗教保守与世俗自由两大政治派别的矛盾分歧和观点对立。

此外，埃及军方罢黜穆尔西总统后，阿拉伯世界结束了“阿拉伯之春”以来宗教与世俗力量和平共处的状态，再度转入到教俗力量激烈斗争的“白热化”阶段。受埃及世俗力量“由守转攻”的激励和鼓舞，突尼斯、摩洛哥、利比亚等一些阿拉伯国家的世俗力量也开始仿照埃及实施大举反击，积极鼓动本国民众走上街头抗议示威，逼迫伊斯兰势力主导的政府下台、解散。利比亚甚至出现世俗背景的民兵组织攻打宗教势力主导的国民议会，两派民兵武装厮杀混战，致使国家一度逼近“二次内战”的困局。由于埃及公正与自由党、突尼斯伊斯兰复兴运动党、摩洛哥公正与发展党、利比亚公正与建设党等伊斯兰温和政党，同土耳其正发党在治国信念和理政思路中具有极高的趋同性和近似性，因此在中东地区伊斯兰力量受挫、世俗力量暂居上风的外部环境下，伴随着阿拉伯世界教俗力量对峙、争斗制造的危机外溢扩散，就成为刺激土耳其国内教俗两大派系集团角力升级的直接推手。由此可见，眼下土耳其频繁出现的街头示威活动根本就不是所谓“民主”

---

[1] 孔刚：《土耳其因应叙利亚危机的基本政策评析》，载《世界经济与政治论坛》2013年第1期，第71—82页。

与“威权”的对决，而是部分势力借题发挥所抛出的政治蛊惑和舆论渲染，宗教和世俗两派对权力索求的激烈交锋，才是隐匿在乱象背后的主旨根源。

### 三、土耳其街头骚乱频发的趋势影响

土耳其频繁爆发的示威抗议，特别是2016年7月的未遂“兵变”，不仅将正发党推向风口浪尖，一度还成为埃尔多安执政以来最大的政治危机。尽管土耳其后来的政局发展态势表明，正发党和埃尔多安均已“平安着陆”，但这一系列街头抗议活动仍对土耳其政治走向和政策动向产生了重大而深远的影响。它不仅导致其民主政治的先锋模范光环消退、社会阶层分野被继续撕裂，还对其周边邻国的政治生态和所处区域环境形成了复杂而微妙的侵蚀和冲撞。

#### （一）影响土耳其民主国家形象的推销展示

从中东地区政治运行机制内生性和外源性来看，中东各国基于政治、经济、社会和文化发展的不均衡，社会制度与政治体制形式也呈现出多样性、多元化的特点。<sup>[1]</sup>有的实行部落酋长统治、封建世袭专制，还有家族式独裁统治以及民主共和制。但总体来讲，中东国家的政体性质可分为两大类：君主制及共和制。在共和制国家中，可细分成“宪政共和”（从最高权力归属又包括“总统制民主”和“议会民主制”）与“威权共和”两种；君主制国家也可分为“绝对君主制”和“立宪君主制”两种。其中，伊朗属于糅合教权主义与选举精神、政教合一的“神权制民主”，以色列则是社会制度和政治体制的全盘西化，土耳其基本是根据三权分立原则来严格贯彻民主选举政治，摩洛哥、约旦是部分执行竞争式选举的君主立宪模式，沙特则是具有“一党领导、多党合作”色彩的协商政治。中东变局后，受“阿拉伯之春”冲击波的影响，民主化作为大势所趋的潮流更加细密有力地渗

[1] 冯基华：《任凭风浪起，稳坐钓鱼台——中东政治动荡中的海湾君主国》，载《当代世界》2013年第5期，第50—53页。

透到中东地区的各个角落，阿拉伯世界推行政治变革势所必然地被多国列入了议事日程的清单。这些经历过强人政治、军政权斗，如今又面临民主探索、政治转型的阿拉伯国家，非常希望能找到一条符合本国国情的发展道路。然而2013年7月，埃及军方对在解放广场静坐的“穆兄会”的支持者进行暴力清场，不仅招致国际社会的强烈愤慨和严厉批评，还将埃及徒有虚表的民主外衣撕裂，更是击碎了阿拉伯世界渴望重构民主政治的美好愿景。埃及的强人政治虽然走向末路，但选举政治却也陷入绝境，埃及的街头暴动引发了邻国民众的跟风效仿。随之，多国的政局动荡再次给地区民主化前景罩上一层浓重的阴影：摩洛哥以公正与发展党为首的执政联盟，也因多名阁部成员辞职引发政坛地震而面临解体的严峻考验；利比亚由“穆兄会”组建的伊斯兰主义政党——公正与建设党领导的内阁，也日渐逼近危险的临界点。埃及的经历堪称是整个阿拉伯世界民主化“实验”的动态缩影，其结束军管后的首个民选制宪政府在军方强压下“破产”，似乎在宣告阿拉伯国家陷入到一种世俗化导致威权统治、民主化引发宗教复辟交替出现的无解轮回之中。

相对而言，土耳其军人监控、主导国务活动的能量、痕迹已经显著消退，军队作为成建制的独立政治实体，已被全面纳入到理性的政党选举和民主轮替行为框架内。因此，土耳其富含伊斯兰特色的多元民主模式产生的巨大外溢能效，吸引了不少茫然于黑暗中摸索民主道路的中东国家。各国纷纷开始“以土为师”，自觉与之看齐。而土耳其政府也乘机推介和兜售民主政治成熟运行的发展经验，一度将自身标榜为阿拉伯民主运动效法的典范和楷模。<sup>[1]</sup>

相较于欧美等西方国家以本国规则为模板，简单加以修改后便转而对中东穆斯林世界进行推销、传授的“伪善”民主，土耳其融合伊斯兰教义精神与民主共和意涵的施政理念、治国思路，更贴近、切合阿拉伯国家的

---

[1] 田文林：《土耳其战略转型及其局限》，载《现代国际关系》2010年第9期。



实际国情和本土环境。<sup>[1]</sup>因此，土耳其的民主模式具有如此巨大的吸引力和透射力。土耳其在严守政教分离、践行党政分开、破除军政分立等方面拥有丰富的经验，能够为阿拉伯国家、甚至穆斯林世界提供一个构建现代国家的成功范本。与之相比，无论是现有君权吸纳温和伊斯兰力量、隐约显现议会君主制的“摩洛哥模式”，还是各派别协商达成共识、宗教与世俗党阀共同分享权力的“突尼斯道路”，都不具有复制推广的普遍性和示范性。事实上，在海湾国家抵制最强烈而不轻易谈及民主的背景下，伊朗等什叶派国家又被排除出考虑对象之际，土耳其的民主模式已经是伊斯兰传统基因与现代元素有机结合的榜样，是世俗思想与教义精神和谐共生的表率。这样土耳其便因其独一无二的民主身份，开始借着自由民主和社会正义的旗号宣示自己在中东社会的中流砥柱作用。

但近期，土耳其多次上演大规模社会骚乱和群体性示威抗议事件，以及由未遂“兵变”引发的骚动危机，却使其民主模式的示范参考价值大幅缩水，前期累积的良好国家形象和品牌效应也严重贬值。国内外媒体对土耳其的溢美之词瞬间消失，取而代之的是对其政府居高临下姿态的指责和批判，土耳其的政治制度作为阿拉伯国家“取经”对象和学习榜样的光环开始逐渐褪色、消散。

## （二）激化朝野政党矛盾和放大社会阶层裂痕

此次街头骚乱期间，大多数市民没有参加示威游行，且不赞成“政变”的激进做法；而民调也显示，近一半的土耳其人对国家现状感到满意，暴动危机才得以很快被平息化解。随后，正发党议员齐切克再次以绝对优势当选大国民议会议长，以及正发党在2015年11月举行的国会选举与地方市政选举中大获全胜等事实，都清晰明确地显示，正发党并未被近期持续频发的反政府抗议示威打乱阵脚。特别是2014年8月，在土耳其首次举行的总统职位的全民普选中，埃尔多安就以53.4%的绝对多数得票率首轮胜

---

[1] 鲜姆斯娅·希尔扎提：《土耳其在西亚政治格局中的作用及其面临的困境》，新疆大学硕士学位论文，2015年。



出，当选该国历史上第 12 任总统。埃尔多安在担任了 11 年的总理后开始转任总统，并有意修改宪法，给原本属于虚衔的总统职位赋予更多实际权力，同时还举荐其亲密盟友、现任外长达武特奥卢继任总理一职。这都清楚地表明，土耳其政局并未发生重大的格局洗牌，正发党掌控政坛、大权在握的主导地位丝毫未被动摇，埃尔多安仍然是引领土耳其前进航向的掌舵人。<sup>[1]</sup>但同时，街头抗议风波已然对土耳其的发展思路、政府形象、社会意识产生了极大的破坏冲击，社会形态中的断层线被彻底切割并形成秉性鲜明的公众裂痕，朝野党派的分野对阵也随之进一步撕裂，而对现政权一意孤行的不满还可能使政府观点与民间思潮的复杂矛盾成为新的不稳定隐患。尽管土耳其国内谴责政变者的舆论占据优势，但更多民众则表示，认同示威者的诉求，只是不赞成他们的做法，沉默的大多数才应该是土耳其乱象的真实观感。这无疑成为埃尔多安执政以来最大的政治危机。

事实上，一些观察家担心，埃尔多安一直试图改变土耳其的政治体制，把内阁制变为总统制。未遂政变以后，他会以此为噱头积极进行舆论渲染和宣传造势，进而形成有利于自己推进变革的政治氛围。接下来，埃尔多安还将对军方进行清理整饬，以名正言顺地打击、铲除“敌对”势力和异己力量，从而强化自己对政局和军队的掌控。随着埃尔多安完成职务转换，未来如果其将土耳其政体由议会制转变成总统制，让自己成为掌握实权的国家元首，极有可能会进一步促使国内教俗之间的“观念交锋”和“利益碰撞”更加激烈、尖锐。此外，埃及、突尼斯、利比亚等同正发党执政理念近似的北非伊斯兰政党相继遭遇挫折，也会从周邻层面消弭土耳其正发党倡导政治化伊斯兰运动的外部呼应和地域烘托。因此，倘若土耳其执政党依旧无视负面势能持续发酵的不利影响，继续推行过于宗教化的既定政策，不排除类似街头骚乱再度爆发的可能，进而成为点燃政局动荡、社会分裂的导火线，给国家正常秩序带来巨大冲击，形成政治、经济和社会因

---

[1] 王林聪：《土耳其大选与埃尔多安的新时代》，载《当代世界》2014 年第 10 期，第 53—56 页。

素由相互促进变成彼此抵消、限制的局面。

### （三）给土耳其入盟前景笼罩上一层厚重的阴影

2015年12月17日，欧盟与土耳其正式开始了时隔两年后的首场入盟谈判，这标志着近年因入盟谈判陷入僵局而一度趋于紧张的土欧关系出现重大改观。特别是在土耳其因2015年11月24日击落俄罗斯军机事件和“越界增兵”伊拉克引发严重外交风波而身处风口浪尖的敏感时点，欧盟仍然选择在此时重启已经搁置两年多的入盟谈判，以致有西方媒体评论，称欧土已步入“同频共舞”的节奏。实际上，在过去几个月里，土耳其和欧盟之间的外交往来极其频繁，部分欧洲国家关于土耳其能承受欧盟内部竞争的压力、不会成为欧盟经济补贴负担的言论，也掀起国际舆论对土耳其最终能否“梦想成真”、完成入盟的关注热潮。然而近年来，土耳其因传统保守和自由开放的价值观念交锋、世俗与宗教势力的党派利益碰撞引发的时局动荡，严重折损了土前期的政治改革成效，给其入盟进程带来一定的负面影响。<sup>[1]</sup>特别是2016年7月土耳其发生未遂兵变后，欧盟对政变是由土耳其宗教异见领袖、目前旅居美国的法图兰·葛兰及其追随者发起的说法持彻底否定态度，对土耳其以“防止军人干政揽权引发骚动、激起民变”为名、行打击报复政敌之实的行动给予严厉批评。欧盟甚至据此认为，土耳其在法治、人权、民主领域尚未达标，大众民主时代的土耳其仍然隐藏着冲突和暴力的因子；土耳其对军方警界、内务司法系统等行政机构和职能部门的民主化改革进展过于缓慢，局部议题甚至出现“民主倒退、权力滥用”的情况。而在此种形势下，对土耳其政府民主体制运作模式和操作程序的质疑，又必然会极大地增加其为加入欧盟而推行改革的阻力和难度，延缓土耳其申请加入欧盟战略的正常进度。

【收稿日期：2016-11-10】

---

[1] Mehmet Ögütçü, Turkey and the European Union: how to achieve a forward-looking and "win-win" accession by 2015, Collegium, No. 31, Spring 2005, pp.37-55.