

当前国际战略的四大发展趋势

高祖贵

【内容提要】回顾 2016 年的国际战略形势，世界由于英国通过“脱欧”公投、特朗普当选美国总统、叙利亚危机波折不断、恐怖袭击多地泛起等重大事件而显得空前动荡、混乱、不确定。2017 年，这些事态将继续发展，冲击效应将进一步释放、扩大。在当前的国际战略中，四大发展趋势日益凸显：多极化将向全新的广度和深度扩展；世界主要战略力量越发紧迫地调整内外战略，努力明确定位，重新厘清优势劣势，力图在未来可能出现的多极格局中谋求有利地位；大国之间的战略博弈将全方位加剧；中国的发展对世界进步的影响持续扩大。这使中国再度面临新形势下如何辩证处理好坚持“韬光养晦”与积极“有所作为”关系这个重大问题的考验。

【关键词】2017 年 国际战略 发展趋势 多极化

【作者简介】高祖贵，中央党校国际战略研究院副院长、教授，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 02-0001-15

2016年,世界因英国通过“脱欧”公投、特朗普当选美国总统、叙利亚危机、恐怖袭击频发等重大事件而显得空前动荡、混乱、不确定。2017年,这些事态将继续发展,冲击效应将进一步释放扩大。从这些事态的演化可以看出,世界政治、经济、文化、社会、军事在延续诸多规律性变动的同时,由于人口结构、技术创新、生产方式、思想观念等因素的快速变化,特别是全球化和信息化进程的深入解构建构作用,正呈现出越来越多的新特点和新形态。在此背景下,世界主要战略力量各自的内部治理改革和对外战略的调整力度加大,互动的领域和方式持续变换,从而推动国际格局深刻演化,四大趋势日益凸显。

一、多极化向全新的广度和深度扩展

世界多极化就是世界范围内的力量中心从一个中心向多个中心扩散,以及各中心之间的力量对比差距缩小的过程。从2016年世界形势的发展看,多极化不仅越来越不可逆转,而且正在向不同层面和不同领域持续深化。

(一) 全球层面

尽管西方主要国家逐渐摆脱金融危机,中国、俄罗斯、巴西等国的经济发展不同程度地放缓,但是,以“西方七国”为代表的传统发达国家作为西方曾经所谓的世界“中心地带”整体继续下沉,以“金砖五国”为代表的新兴经济体和广大发展中国家作为西方曾经所谓的世界“边缘地带”整体不断上升,这两个地带之间差距缩小的态势持续发展。

在经济实力上,根据国际货币基金组织提供的数据,西方“七国集团”(G7,美、加、日、英、法、德、意)从2007—2015年底,国内生产总值(GDP)总和在世界GDP总量中所占的比例从54.82%下降为46.38%;预计2016年和2017年,该比例将分别下降为45.62%和44.87%。相比之下,一批新兴市场国家和发展中国家呈现比较快速的群体性的梯次崛起态势。其中,金砖五国(中国、印度、俄罗斯、巴西、南非)的经济发展虽不同程度地面

临困难，但整体实力持续提升。2007—2015 年底，五国 GDP 的总和在世界 GDP 总量中所占比例从 13.79% 增长为 22.28%；预计 2016 年和 2017 年，这个比例将分别上升为 22.68% 和 23.09%。^[1]

以不断增强的经济实力为支撑，新兴经济体和发展中国家在联合国、二十国集团（G20）峰会、77 国集团、不结盟运动等多边框架下的作用持续增大。特别是“金砖五国”，推动国际货币基金组织在 2010 年通过投票权改革方案，并于 2016 年 10 月使该方案生效；在 2013 年 4 月南非德班峰会上，决定建立“金砖国家新开发银行”和外汇储备库，在 2014 年巴西峰会上确定有关实施方案，在 2015 年 6 月中国上海正式挂牌成立。这些都对现有国际多边开发融资体系构成有益的补充和推动。同时，俄罗斯、中国、印度等新兴经济体和发展中国家对地区和国际事务的参与度不断提高，在乌克兰、叙利亚、阿富汗、伊核、朝核等地区和国际热点难点问题上的影响力持续上升。

此外，随着东盟、非盟、阿盟、拉美共同体等地区框架下的合作推进，新兴经济体和发展中国家的整体国际影响还有进一步提升的空间。在西方发达国家与新兴经济体及发展中国家的综合实力和国际影响力的消长作用下，世界力量对比总体上变得越来越平衡，这正是多极化趋势深入发展的效果体现。

（二）世界各主要战略力量之间的对比

冷战结束后，世界主要战略力量之间严重失衡的态势得到明显改善。美国作为唯一超级大国，与中俄欧等“多强”之间的综合国力差距不断缩小，而且“多强”之间国际地位变化的均衡化趋势日显突出。

美国“一超”的总体地位尽管依然突出，但在“9·11”事件、阿富汗战争、伊拉克战争、金融危机、中东大变局等一系列重大事件的连续冲击下，

[1] World Economic Outlook 2016, IMF, October 2016, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/pdf/text.pdf>.

加上国内经济复苏基础不稳、政府债务大幅上升、两党政治对立和两极分化加重等因素的拉动下，内顾倾向明显。其对世界格局和国际体系演变的主导力与世纪之交的顶峰时期相比，已相对削弱，与其他大国的差距也在不断缩小。^[1] 根据世界银行的数据显示，从2006—2017年，美国GDP的总和在世界GDP总量中所占比例将从27.13%下降为23.08%。^[2] 特别是国际体系的转型和国际事务日趋错综复杂，多个国际热点问题短期难解，“伊斯兰国”等极端组织的威胁持续、叙利亚危机尚无重大转机、乌克兰问题仍陷僵局、2016年总统大选致使国内深陷分裂，这些问题的挑战使得美国独自掌控地区和国际局势的意愿、决心和能力都不同程度地有所下降。

其他大国的力量分化同样突出。从2006—2017年，世界大国的GDP在世界GDP总量中所占比例的变化分别是：英国从5.07%下降到3.66%；法国从4.55%下降到2.39%；德国从5.88%下降到4.32%；日本从8.53%下降到5.12%；俄罗斯从1.94%下降到1.78%；中国从5.35%上升为18.55%；印度从1.86%上升为3.1%。^[3] 尤其是欧盟在英国公投脱欧、难民和移民问题发酵、民族主义和民粹主义势力抬头等因素的冲击下，要保持团结、推进包括联合防务在内的一体化建设，面临严峻挑战。在这些大国中，英、法、德、俄等国的绝对经济总量不断提高，但在世界经济格局中的相对占比却持续下降。中国和印度则是绝对经济总量及其在世界经

[1] 这种发展趋势使得美国国家情报委员会等机构认为，到2030年将出现一个多中心的世界，美国将是世界上最后一个霸权国家。National Intelligence Council, Global trends 2030: Alternative Worlds, <http://www.fas.org/irp/nic/global-trends-2030-pdf>；2014年11月11日，奥巴马总统在与习近平主席的“瀛台夜话”中表示，当今世界正处于多极化时代。“习近平同奥巴马在中南海会晤”，人民网：<http://politics.people.com.cn/n/2014/1112/c1024-26007907.html>。

[2] 这些数据是根据世界银行提供的数据计算得来。The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator>。

[3] 这些数据是根据世界银行提供的数据计算得来。The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator>。

济格局中的相对占比均处上升之势。这种力量对比的多重分散化态势，同样是多极化趋势深入发展的体现。

二、世界各主要战略力量重新厘清内外战略

面对日显动荡多变的世界，尤其是不断深化的多极化趋势，世界各主要战略力量越发紧迫地调整内外战略，努力明确定位和优势劣势，力图在未来可能出现的多极格局中谋求比较有利的国际地位。

（一）美国维护霸权的战略在总统更替中既延续又变化

奥巴马政府为了确保美国继续“领导世界 100 年”，极力掌握世界发展和国际秩序转换的战略主动权。在经济社会领域，积极推进金融、教育、科技、医疗、移民等一系列改革；力图通过“再工业化”计划来促使美国海外企业回归，实施能源自给计划来降低生产成本和提升经济竞争力；与 23 个经济体（共 50 个国家）开启服务贸易协定谈判；与欧盟进行“跨大西洋全面贸易与投资协定”（TTIP）谈判；与日本、澳大利亚、加拿大、新加坡、马来西亚、新西兰、墨西哥等 11 个国家谈判达成“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），力图主导制定新的更高标准的国际贸易规则体系。在政治外交领域，强调美国必须继续发挥全球领导作用，抬高对外军事行动门槛，注重借助同盟和伙伴的作用，在地区战略中更多采用“离岸平衡”和借力打力策略，对打压对象更多使用经济金融制裁和多边施压等政策措施。

刚刚上台的特朗普政府高举“使美国再度强大”和“美国第一”的旗号。其竞选主张、政策顾问和正在组建的政府班底表明，未来美国的内外战略在保持一定延续性的同时，可能发生较大变化：对内，力图促使制造业回归，放开国内化石能源开发，大规模升级、改造基础设施，以大幅减税来提升企业竞争力，增加中产阶级就业；对外，要将消除“伊斯兰国”威胁作为首要紧迫任务，实行大规模强军计划，帮助盟友伙伴提升能力并分担更多安全保护费用，寻求与俄罗斯加强反恐合作，宣布要重新谈判或退出已经

生效的“北美自贸区协议”(NAFTA)、“退出”已经结束谈判但尚未批准生效的“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)、尖锐批评尚未结束谈判的“跨大西洋全面贸易与投资协定”(TTIP)谈判。这些政策主张一旦实施,势必给美国乃至整个世界造成深远影响。

(二)其他战略力量既为解决自身发展难题,也为因应美国变化,加快展开各自内外战略调整

欧盟在应对债务危机、乌克兰危机、气候变化、难民危机、英国“脱欧”的过程中,力图通过持续全面推进银行、财政、能源、投资、数字、防务等联盟的建设,确保团结,有力应对来势猛烈的民粹主义浪潮,穿越“转型时刻”。对外,欧盟在继续强调价值观、多边外交、政治解决办法的同时,更加重视加强军事力量建设;2016年7月,推出题为《共同愿景、共同行动:一个更强大的欧洲》的全球战略,强调要加强跨大西洋纽带和北约联盟、进一步整合东欧和南欧、注重用综合方式应对危机,支持世界各区域合作机制发展,强化以联合国等多边规制为基础的全球秩序;2016年6月底,推出题为《欧盟对华新战略要素》的联合战略文件,阐明未来5年中欧关系面临的机遇和挑战,在全球和地区治理、中欧投资协议和自贸区协议谈判等方面加强合作等。这些内外战略的实施将在2017年经受法国、德国、荷兰、意大利等国大选的考验。战略的展开势必影响到欧盟作为一个世界力量中心的国际地位的升降,甚至欧盟本身的存亡。

俄罗斯在乌克兰危机陷入僵持、美欧加大经济制裁的广度力度、北约继续东扩并强化军事遏制力度的情况下,推行创新发展和进口替代战略。对外,俄以深化欧亚经济联盟建设来强化对独联体国家的掌控和巩固周边战略依托,力图“构建欧亚多层次一体化模式”;注重借助“金砖国家”和上海合作组织来提升和保持国际影响力;平衡推进与中国、印度、日本合作;充分利用叙利亚危机、“伊斯兰国”威胁、伊朗核问题等,同美国争夺中东主导地位,彰显俄罗斯依然是世界力量中心之一;以特朗普上台执政为契

机，谋求改善对美关系。在经济发展持续下滑，经济结构依赖军工、能源局面加重，与美改善关系受欧洲和北约因素制约的背景下，俄面临国际地位下滑趋势的挑战。

日本安倍政府推进国内选举制度和自民党总裁任期改革，强化自民党一党独大格局；继续实施安倍经济学以确保经济大国地位；从武器装备研制及采购、军费投入、安保体制和法案修改等多方面大幅加强军备建设，坚定谋求修改和平宪法，朝军事大国目标迈进；推进“地球仪外交”，大力强化与美国、韩国、澳大利亚、菲律宾、越南、印度等国的安全合作，并在美国着力打造的亚太安全合作网络中扮演“基石”角色；大幅增加对亚非拉发展中国家的援助以换取支持，坚持联合德国、印度、巴西，力争成为联合国安理会常任理事国，向政治大国迈进。在经济增长平缓，政府债务负担持续加重，人口老龄化、少子化进一步加剧，特朗普政府可能调整美日同盟的背景下，日本能否实现独立正常大国的目标同样面临挑战。

印度莫迪政府确立建设“全球制造和出口大国”、“数字大国”、“清洁大国”、“重新出现在世界雷达上”、“21世纪成为印度世纪”的“新印度”愿景。对内，以加强经济改革、航空航天开发、国防建设等为抓手，增强综合国力，特别是坚定实施税收改革和货币改革，加强基础设施建设和核能开发利用；对外，以强化对南亚和印度洋的主导权为基点，积极推行强势周边外交和 大国平衡外交，大幅强化与美日俄英法德等大国的经济和安全合作，坚持寻求成为联合国安理会常任理事国。

中国在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以实现“两个一百年”目标和中华民族伟大复兴中国梦为指引，坚持与世界各国共同走和平发展道路，对内坚定推进“五位一体”建设和“四个全面”战略布局；对外积极践行中国特色的大国外交，坚决捍卫国家核心利益，不称霸、不扩张、不搞势力范围，推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系、打造人类命运共同体，积极推进“一带一路”建设和扩大参与全球治理，持续提升作为世界和平建设者、国际秩序维护者、全球发展贡献者的国际地位和影响力。

三、大国战略博弈渐成全方位之势

随着世界主要力量的战略调整和政策实践持续展开，从总体上看，为应对金融危机而催化出现的大国之间竞争、合作并存交织的关系形态将持续演化。特别是在全球性挑战日益突出的大背景下，包括全球经济发展面临多种困难、恐怖主义和极端主义威胁居高不下、难民移民问题的经济安全外溢效应凸显、国际能源格局面临深刻调整、全球气候变化应对可能被美国特朗普政府逆转、核不扩散威胁依然严峻，大国之间增进合作的需求不减反增。与此同时，由于整个世界格局演进面临和平条件下前所未有的大变革大调整，混乱失序因素明显增多、不确定性和风险性持续高企，大国为了更好地因应变局、维护利益、确保安全，战略和政策的进取性普遍强势。这就导致大国之间的竞争、碰撞、摩擦不断上升。从国内经济结构调整转型、社会矛盾治理、政治模式创新，到国际定位的矫正确认、对外战略的设计谋划、实施路径选择和政策策略应用，再到地缘政治布局改变和军事力量部署调整，大国博弈渐成全方位展开态势。

（一）国家内部治理成效决定大国竞争前景

2008年，金融危机在美国爆发，并直接导致欧洲债务危机。从那以来美欧经济增长乏力。这表明以“华盛顿共识”为代表的美欧经济新自由主义存在严重弊端。2010年12月，美欧称为“阿拉伯之春”的中东大变局爆发。突尼斯、埃及、利比亚、也门、叙利亚等国政局的曲折反复和混乱危机，加上美国把阿富汗和伊拉克重树为伊斯兰国家与阿拉伯国家民主化样板的企图双双失败，这都标志着美欧在全球范围推广“普世价值”和西方民主制度的失败。2016年，英国全民公投“脱欧”、意大利“五星运动”和法国“国民阵线”等极右翼党派影响不断上升，直接威胁欧盟前景；美国特朗普当选总统是政治经济社会多重分裂的结果，必将进一步加剧政治经济社会多重分裂。这些重要变化表明美欧国家内部政治对立、两极分化、青年就

业困难、种族移民融合困难等问题日益严重并严重威胁社会稳定；表明“反建制”、反移民、反一体化、白人至上等民粹主义思潮正在重塑西方国家政治生态。所有这些问题都说明美欧的国内治理正面临着深刻挑战，它们在国内治理基础上主导的全球化和地区一体化进程明显受挫。这将迫使未来美欧发展战略的重点更加聚焦国内，减少对全球治理的投入。加上俄罗斯、南非、布隆迪、冈比亚四国相继宣布退出美欧主导的国际刑事法院，菲律宾杜特尔特政府也表达了类似意愿；金砖国家的新发展银行和亚洲基础设施投资银行开始运行，这些从一个侧面预示美欧自近代尤其是第二次世界大战结束以来，主导的国际体系正在酝酿重大变化，它们在国内国际制度层面的影响减弱。与此同时，中国、俄罗斯、土耳其、沙特、伊朗等国自主探索本国发展道路备受关注，世界发展和全球治理对这些国家在思想方案和实践努力两方面的需求都不断上升。这表明大国竞争前景越来越取决于大国各自国内治理模式的改革完善及其在全球治理体制重新构建中所发挥的作用。

（二）地缘战略角逐构成大国博弈的平台

在经济总量、人口规模尤其是中产阶级规模、军事实力等因素推动全球权力重心加快向亚太转移的态势作用下，世界主要战略力量纷纷把亚洲及其关联的西太平洋和印度洋这个板块作为地缘战略重点，加大力量投入，加紧战略运筹。印度洋—亚洲—太平洋板块日益成为大国地缘战略博弈的中心舞台。

美国奥巴马政府为了在 2020 年前后全面掌控从西太平洋和东亚延伸到印度洋和南亚的弧形地带，进而支撑其全球领导地位，在中东（西南亚和西亚）和亚太之间进行“再平衡”：一方面适度减少之前因阿富汗战争和伊拉克战争而在中东过多投放的力量，组建全球反恐联盟打击“伊斯兰国”，对叙利亚危机加以控制而非设法解决；另一方面大幅增加对亚太的关注和力量投放，特别是着力加强在中东与亚太的连接部位即中亚、东南亚和西南太平洋的力量部署，以确保美国在该区域的力量存在和主导地位不被严重削弱。特朗普政府将放弃“再平衡”概念，但为了“使美国再度强大”，

将继续力保对这个地缘战略板块的战略主导地位。

受美国战略调整的刺激和推动,其他战略力量纷纷聚焦印度洋—亚洲—太平洋,加大战略投入。欧盟强调与亚洲国家关系,英、法、德等国均更加重视并不断推进与东北亚、东南亚、南亚国家关系。俄罗斯明显增加在西亚、中亚、南亚、东南亚的外交和军事力量部署,日益重视亚太经合组织作用,大幅强化与叙利亚、印度、越南等战略支点国家合作,积极介入并发挥伊朗核问题和叙利亚危机的地缘战略杠杆撬动作用。日本搭乘美国地缘战略部署调整便车,顺势强化与美盟友伙伴的政治安全关系,实现与韩国的后勤保障和情报合作重大突破,变换政府开发援助和经贸合作方式,加大对东南亚、南亚和中亚的政治、经济、安全和社会介入。印度在强化对南亚和印度洋主导地位的同时,北上更多介入中亚、西向加强与中东国家能源经贸合作、“东进”挺进太平洋,并大幅强化与日本、澳大利亚、越南等亚太国家的合作。中国推进“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”建设,横贯欧亚、连接太平洋和印度洋。其他大国则纷纷从地缘战略角度看待和进行应对。世界主要大国围绕这个地缘政治板块的战略展开如火如荼,交叉碰撞对冲和关系重组日益加剧。

(三) 军事战略竞争成为大国博弈最前沿

在国际不安全感普遍上升和大国竞争日趋激烈的背景下,世界主要力量越发重视加强军备建设。而客观上,世界军事领域的变革持续深入发展,军事武器装备远程精确化、智能化、隐身化、无人化趋势不断凸显,军事制高点争夺日益向太空、网络、海洋、极地等空间扩展,战争形态加速向信息化战争演变,国家安全战略、防务政策和力量体系转型明显加快。这就使大国军事战略竞争成为大国博弈最为尖锐的前沿领域。

美国不断翻新军事概念,从“空海一体战”到“第三次抵消战略”再到“全球公域介入与机动联合”;力图平衡威慑大国、瓦解暴力恐怖势力和提升盟友能力这三大军事战略目标;着力发展全球快速打击系统和完成全球反导系统部署,强化核威慑和网络威慑能力,加紧研制智能化武器、电

磁武器和激光武器等，确保绝对军事优势。新任总统特朗普及其安全团队的主张表明，美国将更加重视建设强大的军队，包括增加军费开支，把海军舰船从现有的 272 艘增加到 350 艘、陆军从现有的 54 万人增加到 60 万人、海军陆战队从 18 万人增加到 20 万人；把 3D 打印技术、人工智能、网络战等融为一体，并用于军事等。

俄罗斯继续谋求在潜艇和导弹等战略力量方面的传统优势，同时依据《2020 年前俄联邦国家安全战略》，不断更新军事学说，坚定推进军备升级，把提高机动性和快反能力作为军队改革方向的核心，继续加大武器出口力度。日本大幅调整安保体制和加强军备力量建设，用“防卫装备转移三原则”取代“武器出口三原则”，增加军费开支，签署日美安保合作新指针，强推通过安保法案，全面突破集体自卫权和自卫队海内外军事活动范围，大步迈向军事大国目标。印度更是连续多年大幅提高国防预算，大力加强海陆空战略力量建设，不断扩大对外军购规模，加强与美俄日法英等国的军事技术合作。

四、中国发展对世界进步的影响持续扩大

在主要大国为了谋求相对有利的地位而纷纷厘清内外战略并全方位展开竞争的背景下，中国地位和作用的快速攀升、中国战略展开所产生的影响尤为显著。这既得益于中国所处亚太这个重要地缘板块在全球地缘战略格局中快速隆起的托举效应，更由于中国自身经过 38 年改革开放发展所累积起来的综合国力增长的基础支撑。其中最为基础也最为重要的是经济发展。根据世界银行公布的数据，从 2007—2014 年底，中国 GDP 从 3.49 万亿美元增长为 10.36 万亿美元，占世界 GDP 总量的比例从 6.09% 增长为 13.30%；人均 GDP 从 2,651.3 美元增长到 7,593.9 美元；外汇总储备从 1.55 万亿美元增长到 3.9 万亿美元，占世界总量的比例从 10.92% 增长为 21.97%；出口贸易额从 1.33 万亿美元增长为 2.34 万亿美元，占世界总量的

比例从 8.09% 增长为 12.95% ;进口贸易总额从 1.03 万亿美元增长到 1.96 万亿美元, 占世界总量中的比例从 6.26% 上升为 8.47%, 军费开支从 730 亿美元增长为 2180 亿美元, 占世界总量的比例从 5.55% 增长为 12.15%。^[1]2015 年, 中国的经济增速放缓, 呈现新常态, 但 GDP 净增加值仍在 8,000 亿美元左右。^[2]正如习近平主席所指出, 国际金融危机爆发后的几年间, 中国为全球经济贡献了接近 40% 的增量, 对世界经济复苏起到重要支撑作用。近年来, 在世界经济增长乏力的背景下, 中国经济增速仍然位居主要经济体前列, 对世界经济增长的贡献率保持在 25% 以上。^[3]站在新的高度和前行基点上, 中国发展对世界进步的影响不断增大, 主要表现在以下两个方面:

一是中国对世界的输出性影响正在快速增大, 不断接近甚至超过世界对中国的输入性影响

如今中国开始越来越多地展示理念、提出主张、增加贡献, 对世界的施加影响越来越主动, 作用越来越突出。在经济发展方面, 2014 年底, 中国对外直接投资规模与同期吸引外资规模大致持平(仅差 35.6 亿美元); 2015 年, 中国对外直接投资规模有望超过同期吸引外资规模。^[4]“预计未来 5 年, 中国进口总额将达到 8 万亿美元, 利用外资总额将达到 6,000 亿美元, 对外投资总额将达到 7,500 亿美元, 出境旅游将达到 7 亿人次”。^[5]2015 年 9 月 27 日, 习近平主席在联合国发展峰会上指出, 中国至今共向 166 个国家和国际组织提供了近 4,000 亿元人民币援助, 派遣 60 多万援助人员, 其

[1] 这些数据是根据世界银行 2015 年最新发布的数据计算得来, The World Bank, <http://data.worldbank.org/>。

[2] 这些数据是根据世界银行提供的数据计算得来, The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator>。

[3] “习近平在亚太经合组织第二十四次领导人非正式会议上的发言”, 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/21/c_1119953815.htm。

[4] “李克强: 中国不是世界经济风险之源”, 新华网, http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-09/10/c_1116521737.htm。

[5] “习近平在亚太经合组织第二十四次领导人非正式会议上的发言”, 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/21/c_1119953815.htm。

中 700 多人献出宝贵生命。习近平主席宣布，中国将设立“南南合作援助基金”，首期提供 20 亿美元，支持发展中国家落实 2015 年后发展议程；中国将继续增加对最不发达国家投资，力争 2030 年达到 120 亿美元；中国将免除对有关最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家截至 2015 年底到期未还的政府间无息贷款债务；中国将设立国际发展知识中心，同各国一道研究和交流适合各自国情的发展理论和发展实践；中国倡议探讨构建全球能源互联网，推动以清洁和绿色方式满足全球电力需求。^[1]随着新一轮开放的全面展开，特别是“一带一路”建设推进，中国对周边乃至更广阔地区的经济发展拉动作用将进一步增大。

在政治外交方面，中国围绕世界发展方向、国际体系变动、全球性挑战、地区热点难点问题等不断提出主张、方案和建议，并率先垂范，积极落实，包括 2013 年 11 月正式对外发布《国家适应气候变化战略》，2015 年制定《中国应对气候变化国家自主贡献文件》并正式提交《联合国气候变化框架公约》秘书处；积极开展穿梭外交，推动重启朝核问题六方谈判；为伊朗核问题谈判进行斡旋并提出建议；邀请以色列总理和巴勒斯坦总统访华，并劝和促谈；邀请叙利亚政府和反对派代表访华，推动他们寻求政治解决，等等。

在安全方面，中国作为联合国安理会 5 个常任理事国之一，承担的联合国维和费用的摊款早已从 3.1474% 增长到 10.2%，有关排名仅次于美国，名列第二；中国派出的维和官兵在安理会常任理事国中最多，1989 年以来已派出 3 万余人次参加了 29 项联合国维和行动，2015 年职守在世界各地的维和人员达 3,100 多名。^[2]习近平主席在第 70 届联大一般性辩论讲话中宣布，“中国将加入新的联合国维和能力待命机制，决定为此率先组建常备成建制维和警队，并建设 8,000 人规模的维和待命部队”。^[3]

[1]“习近平在联合国发展峰会上的讲话（全文）”，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/27/c_1116687809.htm。

[2]“杨洁篪国务委员就联合国成立 70 周年发表署名文章”，中华人民共和国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1297897.shtml。

[3]“习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话（全文）”，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/29/c_1116703645.htm。

二是中国对世界的贡献向规制层面扩展深入

中国国内改革按照治理能力和治理体系现代化的要求，创新体制机制和全面推进法治建设的同时，需要把国际因素考虑在内，特别是需要兼顾已经在中国开放进程中长期合法存在、并有利于中国经济发展的国际元素，比如说法律的修订制定和实施、经济社会文化管理体制机制的改革完善等。2016年11月22日，汪洋副总理在美国华盛顿出席第27届中美商贸联委会时指出：“无论是颁布网络安全、境外非政府组织管理等法律法规，还是制订药品监管、技术创新等政策，我们都充分听取包括美国企业及相关机构在内的各方面意见，并吸纳了其中合理的成份。”^[1]也就是说，中国国内规制的改革创新需要放到开放条件下和国内国际两个大局相互融合的环境中进行。更为重要的是，中国在坚决维护以联合国宪章宗旨原则为核心的国际秩序和国际体系的同时，推动国际规制变革，以适应重大跨国性和全球性挑战日益增多等新形势，并增加广大发展中国家的代表性和发言权。正如习近平主席所指出，“这种改革并不是推倒重来，也不是另起炉灶，而是创新完善”。^[2]

在全球层面，中国支持联合国在各成员国协商一致的基础上，兼顾公平与效率地推进改革。早在2005年就与广大发展中国家共同推动联合国人权理事会在成立并建章立制时，建立了一套比较公正的运行规则。如今，中国决定设立为期10年、总额10亿美元的中国—联合国和平与发展基金，支持联合国工作，促进多边合作事业。^[3]中国支持二十国集团（G20）作为全球经济治理主要平台等发挥更大作用，并在2016年9月主办的杭州峰会上，首次全面阐释中国的全球经济治理观，首次推动形成全球多边投资

[1] “汪洋谈中美关系：如果不吵架，离分手就不远了”，观察者网
http://news.ifeng.com/a/20161124/50308063_0.shtml。

[2] “习近平接受《华尔街日报》采访”，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/22/c_1116642032.htm。

[3] “习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话（全文）”，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/29/c_1116703645.htm。

规则框架，推动二十国集团向长效治理机制转型；推动创建金砖国家银行、亚洲基础设施投资银行等金融机构，敦促国际货币基金组织和世界银行等改革治理结构。在地区层面，中国在金砖国家峰会、上海合作组织、亚太经合组织等多边机制中扮演的角色日显举足轻重。中国还决定在未来5年内，向非盟提供总额为1亿美元的无偿军事援助，以支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设。^[1]总之，中国正以前所未有的积极姿态，提高参与全球治理的能力，着力增强规则制定能力、议程设置能力、舆论宣传能力、统筹协调能力，向国际社会阐释关于推动全球治理体系变革的理念，坚持要合作而不要对抗，要双赢、多赢、共赢而不要单赢，不断寻求最大公约数、扩大合作面，引导各方形成共识，加强协调合作，共同推动全球治理体系变革。^[2]

中国发展对世界进步的影响持续扩大这种趋势，决定了中国发展面临的重要战略机遇期将越来越多地取决于中国国内的全方位改革发展和自我超越，以及中国在世界中的角色定位和行为选择，外部因素对中国发展战略机遇期的影响将进一步下降。与此同时，这种趋势也给中国带来两大挑战，一是美国日益坚定地把中国作为首要挑战，俄罗斯、欧盟、日本、印度等其他大国对华关系的竞争面不断上升，这增加了中国运筹大国关系和展开大国博弈的难度；二是世界对中国在全球治理中承担更大责任和做出更大贡献的要求大幅上升，这使中国再度面临新形势下如何辩证处理好坚持韬光养晦与积极有所作为关系这个重大问题的考验。

【收稿日期：2017-01-09】

[1] “习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话（全文）”，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/29/c_1116703645.htm。

[2] “习近平：加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业”，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm。

2016年朝鲜半岛形势回顾与展望

杨锡联

【内容提要】2016年，朝鲜进行了两次（第四、五次）核试验，核开发的步伐加快，拥核的意志更加坚定，拥核的路线趋于固化。美国借口朝鲜核试，加紧推进其东北亚战略。一时间，美国的“亚太再平衡”战略、朝鲜的拥核自保战略、韩国的“吞并统一”战略在朝鲜半岛相互碰撞，大国的战略博弈日趋加剧。朝核危机、“萨德”入韩和韩国的政治危机在朝鲜半岛相互叠加，对地区形势造成强烈的冲击。2017年，朝鲜半岛形势依然严峻。美国新任总统特朗普的对朝鲜半岛政策将有新的调整，半岛的战略博弈仍将以一定的强度继续下去。三大危机难以化解，地区安全形势仍将动荡不稳，半岛无核化进程能否出现转机尚难以预料。

【关键词】战略博弈 朝核问题 “萨德”危机 韩国政治危机

【作者简介】杨锡联，中国前驻朝鲜及韩国武官、中国国际战略学会高级顾问。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 02-0016-12

一、2016年朝鲜半岛形势回顾

2016年，朝鲜进行了两次（第四、五次）核试验，核开发的步伐加快，拥核的意志更加坚定，拥核的路线趋于固化。美国借口朝鲜核试，加紧推进其东北亚战略。韩国同意驻韩美军部署“萨德”反导系统。美国的“亚太再平衡”战略、朝鲜的拥核自保战略、韩国的“吞并统一”战略相互碰撞，大国的战略博弈也日趋加剧。朝核危机、“萨德”入韩和韩国的政治危机在朝鲜半岛相互叠加，对地区战略格局形成冲击。半岛冷战思维回归，对话气氛消逝，紧张局势升级。致战因素增长，但抑战因素强势，半岛局势尚未失控。2016年，朝鲜半岛凸显了其作为地区热点的属性，没有为东北亚地区的和平稳定提供正能量。

（一）美国以攻势姿态加大在半岛的战略推进力度，大国博弈舞台扩延至朝鲜半岛

一是美国推进在韩国部署“萨德”反导系统，冲击地区战略平衡。美国以应对朝鲜的核导威胁、保护韩国为借口，推进在韩国部署“萨德”反导系统，遭到中国和俄罗斯的坚决反对。2016年6月25日，俄罗斯总统普京访问中国，会见习近平主席。中俄首脑发表了四个联合声明，两国建立起战略可信度、威慑力高的战略性合作关系。中俄两国一致表示对“萨德”入韩的关注。然而，美韩不顾中俄的反对，在7月8日就部署“萨德”达成协议。而后，不断放言部署决定不会因中俄和韩国民众的反对而改变，并将完成部署日期由2017年底提前至上半年。

“萨德”的主要目标是针对中国和俄罗斯。美国至少在18年前就试图拉韩国加入美国的战区导弹防御系统(TMD)。在韩国部署“萨德”反导系统，是奥巴马政府推进“亚太再平衡”战略的重要组成部分，其真实目的也不在于防范朝鲜的导弹威胁。“萨德”入韩，势必打破地区战略平衡，对地区战略格局造成新的冲击。对中国来说，只要“萨德”在韩国落地，就会对

中国的安全利益构成现实威胁，而且这种威胁将长期存在下去。这意味着战火没有烧到鸭绿江边，但战略威胁逼近了中国的“家门口”。

二是解决朝鲜半岛核问题的路线分歧上升为大国战略博弈。在实现朝鲜半岛无核化问题上，中俄和美日韩存在明显的路线分歧：中俄主张通过对话协商，在六方会谈框架下解决半岛核问题；美日韩则主张通过制裁施压使朝弃核。过去10年，美日韩另起炉灶，以应对朝核的“美日韩三方共助体制”架空了六方会谈机制。2016年2月17日，中国提出“实现朝鲜半岛无核化与停和机制转换并行推进”的谈判思路（即将半岛的“停战机制”转换为“和平机制”），^[1]受到美日韩的抵制。中国屡次呼吁恢复朝核问题对话，美韩认为“奢谈对话是为朝鲜的错误行动提供正当性”。不难看出，凡是中国提倡的多边机制，美国总要使其“去功能化”；对中国提出的和平倡议，美日韩总要抵制设阻。朝鲜第五次核试后，美国抛出朝鲜拥核“中国责任论”。美国防长卡特说：“中国对这一事态发展负有重大责任，也有重大责任来扭转事态。”日韩等国随声附和，群起攻击中国。美日韩协调立场，向中国施压，要中国加大对朝鲜制裁力度，甚至发动“次级制裁”（Secondary sanctions），限制中国与朝鲜之间正常的贸易交往。朝核问题的核心是美朝关系问题，半岛无核化是地区内有关国家的共同关切。美国既要中国承包朝鲜弃核的责任，又要中国承担“包庇”朝鲜的责任，这是美国向中国发动变相的战略挤压。美国把未能制止朝鲜核试的责任推给中国，意在抵消中俄反对部署“萨德”的攻势。中俄与美日的战略博弈扩展到朝鲜半岛无核化领域。

三是美国整合东北亚同盟关系，地区内战略阵线趋于明朗。韩国认领了其在韩美同盟框架内应担当的角色，美韩同盟关系得到加强。2015年，韩国总统朴槿惠来中国出席了中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动——“9·3”阅兵式，展示对华友善姿态。但仅过一个月，

[1] “王毅谈半岛局势：无核化与停和机制转换并行推进”，新浪网，<http://news.sina.com.cn/c/2016-02-17/doc-ixprqea4597549.shtml>。

朴槿惠就访问美国，受到了“韩国现职总统访问美国国防部五角大楼的最高规格接待”。朴当即表示：“韩国是美国最值得信赖的伙伴，韩美同盟是美国亚太再平衡战略的核心支柱。”^[1] 特朗普当选美国总统后还未就任，韩国就积极和特朗普本人及其过渡团队拉关系。韩国政府访问团赴美，会见了特朗普提名的总统国家安全事务助理迈克尔·弗林。弗林做出了“美今后也将同核心盟国——韩国保持密切沟通”的口头承诺。

韩国适从美国亚太“再平衡”战略，改变对部署“萨德”的立场。韩国过去的几届政府都曾抵制过美国在韩部署萨德的压力。1998—2013年，韩国一直坚持不加入美国的战区反导体系（TMD），不接受在韩部署“萨德”反导系统的立场，理由之一是“避免刺激周边国家”。朴槿惠政府上台后，2014年起，韩国政府改变了过去15年的立场，同意驻韩美军部署“萨德”。理由是“从韩美同盟层面出发”和为了“维护韩美同盟的军事实力”。韩国政府立场的转变对美韩达成部署“萨德”协议起到了关键性作用。韩国以此明确了自己对美韩同盟关系和中韩战略伙伴关系的排位，致使中韩关系受到撕裂性创伤。韩国不惜承担打破地区战略平衡的后果，只能说明韩国在向美国的战略看齐。

与此同时，韩国突破了不与日本发展军事合作关系的禁忌，美日韩三方军事合作取得进展。美国以应对朝鲜的核导威胁为借口，加紧构筑美日韩三角军事同盟。经美国多年撮合，2014年，美日韩三国签署了《美日韩情报共享协议》。2016年10月，美韩外交、国防部长“2+2”会议达成了“推动美日韩三国国防合作继续进展”的共识。2016年11月1日，韩日之间重启于2012年搁置的《军事情报保护协定》（GSOMIA）会谈，仅经22天的协商，即于11月22日签署了协定。同年12月16日，韩国国防部确认，韩日两国根据《军事情报保护协定》，首次共享了朝鲜核导情报。韩国媒体评论称，这种“速战速决”的行动，反映了美国奥巴马政府在任期内促成日韩关系

[1] “朴槿惠访美时称美韩同盟是美重返亚太支点”，国际在线网，<http://news.cri.cn/2015-10-15/f1397714-e4f5-8008-726d-1c0f47edbd8e.html>。

进展的意图。日韩《军事情报保障协定》的签订，使美日韩构建三边军事合作体制迈出了重要的一步。日本《读卖新闻》援引美国政府人士的话称，“在美日韩得以共享机密情报后，三角形的三条边已全部凑齐。”美传统基金会研究员布鲁斯·克林纳说，该协定“将增进三方安全合作，美国再也不必在首尔与东京之间充当电话接线员的角色”。^[1]

（二）半岛安全局势持续恶化，但没有达到失控的边缘

首先，相互威慑升级。朝鲜两次核试后，朝鲜和美韩之间均加大了对对方的威胁力度，半岛安全形势急剧恶化：一是以“核打击”和“打击核”的互相威胁，朝鲜声言做好了对美国发动核打击的准备，美韩细化了打击朝鲜核设施、反制其核打击的计划；二是以实施“先发制人打击”相互恐吓；三是以实施“斩首行动”的彼此恫吓。2016年9月21日，韩国国防部长披露，韩军计划成立特种作战部队，在发生紧急情况时铲除朝鲜领导人金正恩。

其次，朝鲜和美韩均有备战行动，致战的因素有所增长。朝鲜多次进行导弹发射，以展示其核导实力。美国出动“里根”号核动力航母、B52战略轰炸机等战略武器，6次进入朝鲜半岛海空域炫耀武力。

美韩制定了三阶段遏制朝核战略。第一阶段，即在朝鲜威胁使用核武的阶段，美国将在朝鲜半岛和周边地区部署轰炸机、搭载弹道导弹的核潜艇等核战斗力和传统精确打击战斗力，以及弹道导弹防御系统；第二阶段，即在朝鲜即将使用核武的阶段，美韩将启动精确制导武器，先发制人打击朝鲜的核战斗力；第三阶段，即在朝鲜使用核武的阶段，美韩国家首脑机构将坚决采取应对措施。韩国已开发了“单独”应对朝鲜核导威胁的“韩国型三轴体系”：即杀伤链系统（Kill Chain）、韩国型导弹防御系统（KAMD）和直捣朝军指挥部的大规模打击报复作战概念“KMPP”（Korea Massive Punishment & Retaliation）。美韩两国在2016年10月“2+2”外长防长会议上，决定新建延伸威慑战略磋商机制（EDSCG）。同年12月20日，美韩两国举

[1] 美国《华盛顿邮报》网站，2016年11月23日报道。

行了该机制的首次会议。美方重申将在半岛定期部署战略武器，以应对朝鲜的核导威胁。

第三，美韩频繁进行联合军演，对朝鲜保持高强度的军事威慑。值得注意的是，美韩为了凸显对朝鲜的威慑效果，引入域外势力赴半岛参加联合军演。2016年8月22日至9月2日举行的“乙支自由卫士”(UFG)美韩联合军演，共邀请澳大利亚、加拿大、哥伦比亚、丹麦、法国、意大利、菲律宾、英国、新西兰9国军人参演。2016年11月4—10日在韩国乌山，韩美英三国首次举行代号为“无敌盾”(Invincible Shield)的空军联合演习。韩国军方突出强调，这些国家军队参演，体现了作为朝鲜战争参战国和联合国军司令部成员国，履行半岛防务承诺的决心，不加掩饰地炫耀冷战回归意识。另一方面，这类军演也透视出美国新的战略企图，即在东北亚地区打造一个与在东南亚泰国举行的“金色眼镜蛇”联合军演相呼应的多边联合军演平台。

第四，抑战的因素依然强势，半岛局势尚未到失控的边缘。中国力促半岛相关各方保持克制，避免相互刺激。中国明确地表明了处理半岛问题的底线：不允许动用武力解决问题，不允许在中国的家门口生战、生乱。中国的警示对任何一方的冒险企图都起到了抑制作用。朝鲜虚张声势，但没有实力，核导武器尚未形成作战能力，不会失去理智，铤而走险。美国借题发挥，夸大朝鲜的威胁，以强化它在东北亚的军事存在。美韩的三阶段遏制朝核战略仍只是停留在恐吓上，使用武力解决朝鲜核问题还不是美国的第一选项。韩国的“三轴体系”最早也要在2020年建成。这些因素决定了2016年半岛形势有惊无险，有对抗而无战事。

(三) 半岛相关对话渠道全部关闭，冷战对峙气氛回归

一是朝鲜拥核自保的立场固化，韩国对朝鲜政策发生了根本变化。朴槿惠政府放弃了“建立半岛信任机制构想”和“德累斯顿构想”，即“朝鲜半岛和平统一构想”的立场，转为颠覆朝鲜政权，为实现“吞并统一”做准备。

二是韩国把半岛无核化和实现半岛统一挂钩。2016年1月22日朴槿惠在听取外交安全系统业务报告时,首次提出“六方会谈无用论”,放言“只有实现半岛统一才能彻底解决朝核问题”。尔后,朴槿惠在不同的场合又多次强调这一主张,形成了把半岛无核化和半岛统一捆绑在一起的新政策。韩国把“实现统一”排位在“实现半岛无核化”之前,不免有胁迫国际社会支持其“吞并统一半岛”之嫌。

三是韩国朴槿惠政府以不能向朝鲜提供核导开发资金为由,关闭了2005年开启的韩朝合资企业开城工业园区。此举切断了韩朝之间唯一保留的对话窗口。朝鲜随之关闭了美朝纽约对话渠道。美韩拒绝了中国和俄罗斯对话解决朝核危机的呼吁。朝鲜半岛和解对话的渠道尽数中断。

四是韩国发动了全方位摧垮朝鲜政权体制的攻势。韩国以压朝弃核之名、行压垮朝鲜政权之实,制定了对朝心理战攻势、借人权问题施压、军事威慑、外交孤立和单边制裁等一系列促朝生变、生乱的措施。2016年10月1日,朴槿惠在韩国建军68周年集会上,公开呼吁朝鲜军民逃往韩国。9月份,韩国外交部长尹炳世在第71届联合国大会一般性辩论中,公开质疑朝鲜作为联合国成员国的资格。

五是朝鲜半岛谋略战的攻防空前激烈。韩国在朝鲜的每一个重大节日、重大政治活动的时间节点,都预判朝鲜将对韩国发动局部挑衅行动,韩国对“朝鲜崩溃论”的宣传也贯穿全年始终。早在2013年3月,韩美就签署了联合应对朝鲜在半岛军事分界线一带发起局部挑衅的计划,但直至2016年都没有派上用场,“朝鲜崩溃论”的炒作也没有应验。朝鲜政局没有动乱迹象,朝韩之间也没有发生冲突事件。这表明,美韩对朝鲜“动乱”和“挑衅”可能性的炒作并非出于判断上的失误,而是有意识的谋略战攻势。美韩的这种谋略战攻势已收到了“一石三鸟”的预期效果:加剧半岛紧张气氛,妖魔化朝鲜,诱导国际社会参与对朝鲜的制裁。

(四) 半岛安全形势的不确定性增加

一是核阴影继续笼罩半岛,无核化进程出现复杂因素。2016年,朝鲜的两次核试使半岛再次陷入核危机。朝鲜召开第七次党代表大会,固化了

“核开发与经济建设并进”路线，拥核的意志更加坚定。朝鲜既不响应国际社会的对话呼吁，也不理会制裁，并继续试射中程弹道导弹。国际社会推进半岛无核化的努力受阻。2006年以来的10年中，朝鲜进行了5次核试验，3次发射卫星。为此，联合国安理会通过了7个对朝制裁决议，但既没有阻止朝鲜核试，也没有使朝鲜回归对话轨道。这种事态表明，制裁施压的方式是失败的。朝鲜半岛无核化只能在考虑各方的安全关切，包括朝鲜的安全关切的前提下，通过对话协商解决。但有关国家对此并没有形成共识。

与此同时，韩国国内“核武装论”再度抬头，为半岛无核化平添干扰。朝鲜第四次核试后，韩国部分保守势力推出两套“核武装化”方案：一是韩国自行开发研制核武器；二是要求美国在韩国重新部署战术核武器。2016年9月，韩国民调显示，赞成核武装的民众人数达到54%，反对的为38%。执政党新国家党内也不乏主张“核武装论者”。韩国国防部长韩民求于8月29日表态称，“将就部署核潜艇的呼声加以考虑”。^[1]韩国执政党的高层人士透露，“青瓦台正在小心翼翼地探讨驻韩美军重新部署战术核武器问题”。^[2]

二是韩国政治危机事态扩大，政局持续动荡。2016年9月下旬，朴槿惠闺蜜的“亲信干政”丑闻被韩国媒体披露后，事态持续发酵，酿成韩国68年宪政史上最严重的政权危机，引发政局动荡不止。

民众的抗议浪潮席卷全国。2016年的最后3个月，韩国民众连续10周举行要求朴槿惠下台的周末“烛光集会”，累计有1,000万人次参加，最多一次参加人数达232万，创韩国历史之最。在野三党联合在国会发起弹劾朴槿惠动议，朴槿惠处于民众和在野党的双重夹击之下。随着检察院和国会独立检察组的调查深入进行，更多的政府官员和财阀、教育界人士被揭

[1] “韩媒：美建议韩引进两套萨德 韩或部署核潜艇”，环球网，<http://mil.huanqiu.com/world/2016-08/9380532.html>。

[2] “萨德”已落地 韩国总统智囊建议部署核武”，腾讯网，<http://news.qq.com/a/20161015/003034.htm>。

出与“亲信干政”事件有牵连。朴槿惠虽三次向国民道歉,但回避核心指控,坚称自己的责任是“失职、失察”,拒不主动辞职下台。朴槿惠的国民支持率下降到4%,为历届在任总统支持率最低值。12月9日,国会以超过在籍议员三分之二的多数赞成票,通过了对朴槿惠的弹劾决议,包括数十名执政党议员也投了赞成票。朴槿惠随之被停职靠边,由国务总理黄教安代行总统权限。执政党新国家党也发生了分裂。朴槿惠弹劾案进入宪法法院庭审程序后,韩国的反朴声浪并未平息。12月31日,韩国境内举行第十次“烛光集会”,被冠名为“送朴迎新”集会,参加人数达100余万。韩国在政局动荡中走过了2016年。

二、2017年朝鲜半岛形势展望

2017年,朝鲜半岛的形势发展依然充满变数。美国特朗普政府的半岛政策将为朝鲜半岛的安全形势注入新的不确定因素。朝鲜半岛的三个危机还将继续发展。但一般估计,半岛不至于发生全局性动乱。

(一) 半岛形势无法回避“特朗普冲击”

上任之前,美国总统特朗普就对国际战略和地区政策频频发表一些强硬言论,给国际社会造成了特朗普将全盘否定奥巴马亚太战略的错觉。但是,特朗普不会偏离冷战结束后美国对外战略和政策的基本目标,即长期保持美国唯一超级大国的地位。特朗普执政后并没有放弃对亚太的关注,保持在亚太主导地位的目标也不会改变。特朗普的对亚洲政策在实质内容上可能相当于“亚太再平衡+”的水平。

首先,中美在朝鲜半岛的博弈将激化。特朗普在完成了从“商人决策思维方式”向“总统决策思维方式”的转变后,推行亚太地区战略必将更具进攻性,将使朝鲜半岛形势的发展更具不确定性。特朗普很可能利用朝鲜半岛问题,调整美中俄三角关系,使朝鲜半岛继续成为大国战略博弈的重要舞台。中美在朝鲜半岛战略利益不同,在“萨德”问题、对朝鲜政权

的定性问题上立场截然相反，对解决朝核问题的思路也不一致。中美在朝鲜半岛的战略合作将难以维持，围绕朝鲜问题的战略博弈将更为复杂激烈。

其次，美国对朝鲜半岛的政策不会发生颠覆性的变化。美国同日韩的同盟关系不会松弛。美国对朝鲜政策的严厉程度至少在特朗普任内初期不会改变。同时，也不能排除在经过一定时期的磨合后，美国与朝鲜进行低级别接触的可能性。对朝鲜保持高强度的压力，对韩国保持控制能力，仍将是特朗普对半岛政策的主要选择。特朗普的对朝鲜半岛政策，将难以给朝鲜半岛带来和平与稳定。

（二）朝鲜政局有望继续保持稳定，韩国政局动荡仍将继续

2017年，朝鲜所处国际环境依然严峻，内部的经济困难也可能加重。朝鲜将全力寻求外交突围和保生存、求发展，其政局有望继续保持稳定。

韩国政治危机的走向尤其值得关注。2016年韩国政局动荡，但还没有发生混乱，外交、统一、国防三个系统基本运转正常。2017年，韩国政局走向的不确定性将有所增加。了结“弹劾”案、提前举行下届总统大选，这两项政治日程将搅动政坛和社会。各种政治势力和利益集团将活跃其中，政治主张的争论和比拼不可避免地由内政扩延到外交、国防和南北关系领域。韩国政局发展存在由动荡走向混乱的危险。

韩国内政处于政局脆弱期，外交也面临严峻的局面，其对中美日俄的外交关系都需要调整。2017年年初，韩国首次紧急召回驻中美俄日及驻联合国大使，研判“外交大变局”的新形势及商讨对策。2017年1月4日，韩外交部长官尹炳世在向代总统做的新年度工作汇报中，提出了“联美抗朝合纵中日”的外交方针，表现出求助美日提供理解、同情和支持的强烈愿望。

美日对韩国政局走向尤为担忧。朴槿惠的政治生涯已经完结，但其下台的时间对美日至关重要。如果朴槿惠过早下台，她执政期间与美日达成的外交成果就有可能被推迟或搁置。美韩一再催促加快部署“萨德”，韩日“速战速决”地签署了《军事情报保护协定》，都反映出美日韩三国的共同焦虑。

美国更不愿意看到韩国出现一位美国所不喜欢的新总统，美国会否从对韩国“担忧”转为“施加影响”或“幕后操控”，值得关注。

（三）“萨德”危机解决的前景并不明朗

“萨德危机”已经扩展为中韩关系的外交危机。美决定在韩部署“萨德”是战略决策，韩国接受“萨德”是战略选择，美韩部署“萨德”是政府间的协议，中俄的反对立场不可能改变美韩的决定。实际上，美国特朗普政府并没有改变部署“萨德”的决定。韩国的保守政党和军方对“萨德”计划被搁浅的担忧程度更甚于美国。值得注意的是，日本也开始探讨引进“萨德”的可行性，东北亚区域的地缘安全不确定性继续增长。

美韩正在根据韩国国内的政局走向，推进“萨德”的部署进程。美韩基本判断，如果朴槿惠被宪法法院裁定弹劾有效而提前下台，在新一届政府没有产生之前，韩国仍将执行朴槿惠的政策，如期完成部署“萨德”还来得及。所以，美韩只能通过“提前‘萨德’部署时间”，或“拖延韩国国内政治日程的进展”，保证“萨德”在韩国落地。而“萨德”入韩一旦成为既成事实，下一届韩国政府将难以打掉。不出所料，3月7日，首批“萨德”设备已运抵韩国。

（四）朝韩之间的对抗还将升级，缓和将经历曲折的过程

朝韩关系不易走出僵冷的局面。韩国的对朝鲜政策是决定韩朝关系走向的决定性因素。在朴槿惠执政时期，改变对朝鲜政策断无可能。

在韩国政权更迭时期，对朝鲜的威胁持何种立场，即“国防安全观”将成为政坛争论的焦点。2016年韩国政局动荡反映出其社会发生的一种变化，即以“朝鲜威胁论”难以征服民心。尽管韩国当局极力渲染朝鲜的威胁和韩国安全形势的严峻性，保守势力给民众抗议活动扣上受“亲朝势力”操纵的帽子，但难以压制民众表达对朴槿惠政府的愤怒情绪。选民的民生诉求和保守势力强调的“安保意识”之间存在较大的分歧。争取民心即是争取选票，各种政治主张均不能形成政策。在韩国政权更迭时期，韩国在

对朝关系上政策不会有所调整。

这一时期，韩国军方急需朝鲜挑起事端，以转移韩国国内民众的关注点。而朝鲜对韩国政局动荡的反应相对平静，使韩国无法借助“朝鲜的威胁”缓解“内忧”。但是朝鲜年内仍可能射导试核，美韩联合军演也必将刺激朝鲜做出反应，韩国可以毫不费力地得到朝鲜“挑衅”的借口，煽动对朝敌视情绪。

在韩国完成政权更迭之后，南北关系发展存在两种前景。如果在韩国大选中保守势力胜出，现行对朝政策仍将继续。如果进步势力胜出，则有望调整对朝政策，南北对话有望恢复。

（五）朝核问题仍将影响半岛局势

朝鲜的核武器至今仍是战略武器和外交武器，尚未形成作战能力。朝鲜的拥核战略已定，核导开发技术水平亦有进展，核武器小型化和两弹（核弹和导弹）结合技术正在探索和实验阶段。从提高技术和对抗外界压力的需要，朝鲜领导人在新年贺词中宣布朝鲜已成为“核强国”及“洲际弹道导弹试射已进入收尾阶段”。朝鲜不会停止导弹的试射。

半岛无核化进程能否出现转机尚难以预料。中国和俄罗斯将继续推动朝核问题回归六方会谈轨道。美国将继续根据其推进亚太战略的总体部署调控半岛无核化的进程，韩国仍将继续实现“吞并统一”的战略，朝鲜也绝不放弃拥核的立场，半岛无核化进程仍将举步维艰。

【收稿日期：2017-01-18】

【修回日期：2017-03-08】

从历史逻辑解析朝鲜半岛局势

时永明

【内容提要】朝鲜半岛问题历来错综复杂，众说纷纭，常常令人感到难以理解。但如果从历史演进的逻辑进行分析，我们可以看到较为清晰的脉络：朝鲜半岛问题的历史逻辑起点始于日本吞并朝鲜；半岛由于内部体系的破碎，缺少领导民族的核心力量，其复国过程严重依赖外部力量。这种依附性导致战后半岛受大国竞争和冷战影响而陷入分裂。且由于这种分裂既无外部确认保障，也无内部认可，最终使半岛陷入战争。冷战结束后，东亚出现和平局势，半岛南北开始和解，但美国以确保霸权地位为核心的战略与历史潮流、半岛和平发展趋势发生了逻辑对撞。朝核问题正是在这种和平趋势与霸权逻辑的对撞中起起伏伏，目前终于接近逻辑发展的顶点，走到变局的边缘。我们需要在关注特朗普是否会带来大时代逻辑变化的同时，重新认识朝鲜半岛内在的逻辑走向。

【关键词】朝鲜半岛 历史逻辑 美国战略 朝核问题

【作者简介】时永明，中国国际问题研究院副研究员，和平与发展研究中心特约研究员、延边大学朝鲜半岛研究协同创新中心兼职研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 02-0028-13

“历史逻辑”这个词或许会关系到历史的演进是否具有内在或外在规律性的哲学话题。在现实的国际政治中使用这个词汇，原因在于从长期以来复杂的国际政治现象在演变为历史事实的过程中，我们认为，可以多变的政策选择实际上早已存在于由历史所规定的逻辑之中，政策选择往往基于历史逻辑已确定的选项进行。而政策的方向确定后，往往也就决定了结果。冷战后，关于朝鲜半岛局势的变化，人们一般将其归结为各方政策选择的结果，而忽视了其背后的历史逻辑，从而对局势的发展往往感到难以判断。2017年2月12日，朝鲜宣布成功进行了新战略武器系统——“北极星-2”型地对地中远程战略弹道导弹试射。而此时，恰恰是靠“反建制派”支持上台的美国新任总统特朗普内阁未定、对外政策不明之际。尽管世人普遍关注特朗普政府将会如何应对朝鲜，但从历史逻辑的角度看，其可做的政策选项是有限的。而真正需要我们思考的是，朝鲜半岛局势是否到了某种逻辑演进走到尽头，而将要发生历史性变化的时候。

一、民族国家重建是半岛的基本历史逻辑

（一）日本吞并朝鲜是当今半岛问题的历史逻辑起点

历史逻辑的起点通常存在于时代性的变化之中。对于朝鲜半岛来说，其现实所有问题的历史逻辑起点都可归结于西方列强以武力迫使东亚国家从古代社会向现代社会的转变过程中，朝鲜民族遭遇了亡国之痛。1910年8月22日，日本伊藤博文政府迫使朝鲜政府签订《日韩合并条约》，标志着日本正式吞并朝鲜，朝鲜彻底沦为日本的殖民地。

这个起点意味着朝鲜半岛内部结构的破碎，民族命运的走向将取决于外部环境的变化和内部结构的重建。从国际环境来看，日本是19世纪东亚唯一进入工业化社会的帝国主义国家，因此相对于东亚国家具有较为明显的军事优势。但当时东亚早已是西方老牌帝国主义的竞争之地，日本必将面临着竞争。与此同时，一个更重要的问题是，西方列强所征服占领并实行殖民统治的地区基本上都是文明程度较低的地区。而朝鲜和日本虽然与

中国略有不同，但也都属于中华文明的大体系，是有着几千年历史的成熟文明体系。日本作为体系内的文化，并不具有文明的优势。所以，日本对朝鲜的统治就面临着基本的逻辑困境，即面对朝鲜背后体积庞大的中国，尽管当时看似摇摇欲坠，但仍使日本看不到可以永久统治朝鲜的前途，除非日本可以统治中国。

日本唯一的希望是朝鲜民族作为与自己文化同系的族群，接受日本的同化政策。但是帝国主义对于被征服的“异族”，一定是采取灭绝或奴役的政策。这从古罗马到欧洲所谓“地理大发现”之后的扩张都是如此。否则征服者本身将会在这一过程中被消耗殆尽。而且帝国的扩张往往都是通过奴役被征服者来实现滚雪球式的壮大，直到像罗马帝国那样的崩溃出现，或者现代的美利坚合众国从大英帝国独立。

但是日本在同化朝鲜的问题上暴露了自己的文化异类性。尽管日本人从唐朝开始向中国学习，并且以汉字为自己文字的主体，可是儒家文化和佛教精神在日本都流于表面，反而是近代西方的社会达尔文主义与日本独特的武士文化融合得浑然一体。日本在征服朝鲜半岛时，呈现出的是野蛮对文明的征服。1895年，日本先是攻入朝鲜王宫，杀害了被视为侵略朝鲜半岛政治障碍的闵妃，而后颁布了“断发易服令”，试图从精神上同化朝鲜民族。朝鲜民族认为发髻是儒教“孝”的象征，传统服装是儒教礼俗，因此对日本人的行径奋起反抗。

朝鲜人民对日本的反抗是一种必然的历史逻辑。日本吞并朝鲜后，搞“武断政治”，实行宪兵、警察统治；大肆进行经济掠夺，使大部分农民失去自己的土地沦为佃农；扼杀民族资本的形成与发展；强制施行奴化教育，禁止朝鲜人学习和使用自己的民族语言，不准讲授朝鲜的历史和地理。这种压迫自然会激起民怨，而当作为民族独立象征的朝鲜皇帝李熙突然死亡，且被认为是殖民者下毒所致，^[1] 怨恨情绪的爆发也就成为必然。

[1] 曹中屏《朝鲜近代史 1863-1919》，东方出版社 1993 年版；李元淳《韩国史》，台湾 1987 版。

（二）朝鲜的复国独立需要外部支持成为一种基本逻辑

在人类历史上，国家被吞并而不得复生的现象并不少见。即便是近代的日本，其吞并朝鲜并非初犯。此前，日本用了近 300 年的时间，通过权力蚕剥的手段削弱琉球王国，并最终于 1879 年 4 月正式改琉球为冲绳县，完成吞并。虽然二战结束时，美、英、中促令日本投降的《波茨坦公告》申明：“日本之主权必将限于本州、北海道、九州、四国及吾人所决定其他小岛之内”，即琉球不属于日本领土，且美日媾和的《旧金山条约》规定，琉球由美国代联合国进行托管。但现在琉球显然是日本的管地，事实上的美日共占殖民地。琉球命运之所以悲惨：一是因为其自身过于弱小；二是因为其孤漂大海，紧邻日本；三是时代因素使然。

对于朝鲜来说，国际环境对其摆脱日本殖民统治构成有力支撑，这是一种历史大逻辑所决定的。1919 年 3 月 1 日，朝鲜爆发全民性的反日独立运动，史称“三一运动”。该运动爆发有着深刻的时代背景，即“反帝、反殖”、“尊重民族独立”的力量开始茁壮成长，帝国主义开始走上末路。第一次世界大战导致了反对帝国主义战争的俄国十月革命爆发，带动了世界范围内反对帝国主义运动的兴起。即便是同为帝国主义国家，时任美国总统威尔逊意识到，帝国主义靠领土扩张来发展的时代已经结束。因此，他为解决战后问题提出的“十四点计划”中包含了“民族自决”的主张。这些都对东亚受压迫人民产生了较大影响。一向作为朝鲜半岛战略依托的中国，以新思想为基础的反帝斗争也开始蓬勃生长。就在朝鲜“三一运动”后不久，中国就爆发了“五四运动”。这些就是历史的大逻辑。有了这个大逻辑，朝鲜半岛就不会重蹈琉球王国的覆辙。

但在这种大逻辑中，朝鲜民族自身的小逻辑对其命运的影响更直接。在东亚历史因外力冲击被迫从古代向现代转变的时期，朝鲜也吸收西学，并与中国的“中体西用”和日本的“和魂洋才”相类似地，提出了“东道西器”的思想；中国通过辛亥革命实现国家体制转变的思想和做法也对朝鲜产生了一定的影响。但在列强竞逐的时代，朝鲜起步太晚，国力太弱，

尤其是日俄战争的冲击和日本的侵略，使得朝鲜半岛内部的社会及政治权力体系七零八落。这种社会的破碎在“三一运动”中表现得较为充分。运动从发起到发展，领导层始终与普通民众严重脱离，实际上是民众将少数知识阶层的请愿活动变成了一次民族抗争。这种社会破碎使得朝鲜人民一直难以找到领导民族自救的核心力量。

“三一运动”被日本殖民者镇压后，朝鲜国内外冒出了至少5个“民国临时政府”。这种局面说明了朝鲜内部抗争力量的分散性。尽管1919年4月10日在中国上海成立的“大韩民国临时政府”具有较大的代表性，但由于其内部派系纷争，实际工作又脱离人民群众，因此难以扮演真正的领导者角色。而他们自己也将恢复国家独立的希望寄托在美国身上，实际发挥的作用非常有限。朝鲜半岛针对日本征服者的武装斗争主要分散在中国东北和苏联东部，受中共和苏共的影响较大；而“临时政府”则躲在远离半岛的中国南方城市，维系着名义上的国家政治权力。这种局面也为日后半岛内部的政治分裂埋下了祸根。

简而言之，作为一个弱小国家，朝鲜的复国需要外部环境支持，但其内部缺少凝聚民族的核心力量，也加剧了朝鲜在争取独立的斗争中的对外依赖程度。这种状况构成了战后半岛历史演进的重要逻辑因素。

（三）大国政治的逻辑使战后复国建政演变为分裂冲突

朝鲜半岛的复国是在大国主导下进行的。1943年中美英三国发表的《开罗宣言》指出：“我三大盟国稔知朝鲜人民所受之奴隶待遇，决定在相当时期使朝鲜自由独立。”文字间自然地透露着半岛复国的对外依附性，这就决定了半岛的战后重建过程更容易受外部因素的支配。二战结束后不久，世界就再次陷入分裂。这次分裂的历史逻辑存在于资本主义条件下工业文明的发展过程中。出于对利益的追求，资本一方面要在横向面上打破国界的制约，以寻求不断优化产业链布局，获取更高的利润；另一方面又通过人与资本的关系，在纵向面上将社会中的人分为利益对立的阶级。这两种动

力并行的结果就是殖民主义的对外侵略和奴役。战后的世界虽然建立了联合国，但帝国主义和殖民主义并未自动退出历史舞台，所以在现实中是按照民族主义反对帝国主义和殖民主义、共产主义反对资本主义的逻辑构建国际社会体系。而传统的战争逻辑——战后大国要重新瓜分世界——则被时代性的大逻辑所掩盖。

不幸的是，朝鲜半岛由于其地缘政治地位，而被美苏两个大国分割了。两个大国之间以意识形态斗争为核心的冷战也就此蔓延到了朝鲜半岛。半岛的复国建政也就直接和意识形态的选择联系到了一起，选择哪种制度就意味着站在了哪个大国一边。显然，美苏两个大国都不会接受在朝鲜半岛建立对方的社会制度，分裂是一种必然的选项。当然，关键的问题还是当时半岛内部各政治派别之间相互敌对的状态，以及斗争的血腥，使他们将民族统一复兴问题让位给意识形态的争论，这就为外部势力操控提供了运作空间。

对于南北双方来说，原本为了复国，却因此导致国家分裂。这近乎荒唐的结果是他们难以接受的。所以，尖锐的政治对立和强烈的统一愿望，这个精神矛盾体就一直在半岛存在，主宰着局势的走向。从历史逻辑来看，朝鲜战争的爆发几乎是必然的。首先，分裂的南北双方均认为自己代表整个半岛，不承认对方的合法性，因此消灭对方是一种自然的逻辑。其次，制造分裂的两个大国并没有为维护半岛分裂局面、避免冲突，建立起任何有效且各方承认的机制，因为他们也认为分裂是不合法的。在这种情况下，半岛南北双方均需要通过某种行动来确认是实现统一，还是接受分裂。而行动也只有两个逻辑选项：一是在力量均衡的情况下接受分裂的现实，而后谋动；二是在出现力量失衡的情况下，冒险尝试实现自己的目标。

很不幸，半岛出现了第二种情况。不过，朝鲜战争的结局证明了当时半岛力量失衡的状态是种假象。许多人被其所蒙蔽，是因为缺少全局观和对历史大逻辑的认识。朝鲜当时对美国的误判，和美国对中国的误判是一个道理——既然半岛站在哪个大国一边已经不是半岛自己的事情，那么半

岛内的冲突就只能从全球冲突的角度去看。战争是否可以避免，这在很大程度上是个哲学问题。因为几乎所有的战争都是历史的一种近乎必然的进程，我们只能从中去认识历史的逻辑，而无法对已经发生的历史进行假设。朝鲜战争带来的最大问题是它使半岛的局势进入了战争而非和平的轨道：虽然最终签署了停战协定，但迄今仍无有效的终战协议，南北双方以及美朝之间依然处于严重的对立状态，半岛尚未脱离战争轨道。这就是半岛目前复杂局势最核心的内在逻辑。

尽管1991年朝韩同时加入了联合国，在国际法上成为两个独立的主权国家，双方签署了《南北互不侵犯协定》，但双方从内心里都不承认这种法律上的主权独立。所以，李明博上台后可以随意废除金大中、卢武铉与金正日达成的协议，朝鲜则彻底废除1991年的协议，这些都是在心理上还未脱离战争逻辑的表现。而朴槿惠上台后，更是在国际上四处宣扬要用德国方式实现半岛统一，这在国际法上疑似公然宣布要吞并另一个国家。

二、美国的基本战略是半岛困境的逻辑根源

（一）冷战的内在逻辑依然未摆脱旧世界的权力竞争套路

二战后，世界历史进入到一个崭新的阶段。对此，美、英、中在《波茨坦公告》中将其描绘为“和平安全及正义之新秩序”。对美国当时的历史作用，我们应给予客观的评价。战后，美国主导下建立的联合国、世界银行、国际货币基金组织、关税贸易总协定（如今的世界贸易组织），应该被视为这种新秩序的重要标志。尽管这些机构长期被美国操控，经常被认为是美国的“私器”，但由于理论上它们是顶着“公器”的名号，实践上是以“公益”为目标，所以逻辑上这些机构要么走上名实相符的道路，要么就走向消亡。

总体而言，从社会实践的角度看，战后秩序还处于探索阶段。对于这一阶段世界历史演进的内在逻辑，人们的认识依然不足。单纯就世界和平问题而言，人们对二战这种残酷的世界级战争的根源有着不同的认识：西

方国家的政治家和理论家至少在表面上认为专制制度是战争的根源，因此应大力推广自由民主制度，他们指责共产党国家是专制制度；而社会主义国家则认为战争的根源是资本主义制度，所以要实行公有制经济。但公有制和私有制在理论上的尖锐对立造成了世界的分裂。所以，美国打造的“新秩序”机构，除了联合国之外，对社会主义国家是没有意义的。中国提出“和平共处五项原则”，旨在寻求不同社会制度的国家之间发展关系的路径。这个理论的重要历史意义在于，它揭示了战后新秩序所应该具有的核心内涵。

然而，纵观整个战后和冷战史，我们发现在所谓“意识形态斗争”的掩盖下，指导美国外交政策的核心理论依然是战前就开始盛行于西方，并且也曾对第三帝国具有影响的地缘政治学说和现实主义理论。^[1]正是这些理论可以解释为什么当苏联红军进入朝鲜半岛时，美国立即画出“三八线”，将半岛一分为二，并将南部纳入自己掌控之中。而恰恰是这一举动成了美国在半岛政策的逻辑起点，以及日后美国要在亚太地区确保军队前沿部署战略的开端，而该战略又是美国霸权战略的核心组件。

（二）冷战后美国的霸权战略蕴含深刻的历史性逻辑冲突

冷战结束是人类发展史中非常重大的一个事件，是历史逻辑演进的一个重要节点，世界从此进入一个崭新的经济全球化阶段。但经济全球化的本质是要求世界各国之间的关系以和平合作、共同发展为基本形态。因为只要政治和安全上处于对抗形态，经济关系就可能成为对抗的武器，以自由贸易为基础的全球化就无法展开。所以冷战后的时代要求政治和文化上的相互包容。

但是，美国将冷战结束视为自己冷战战略的胜利，因此在国家战略上不是顺应时代进行调整，而是变本加厉地将二战后形成的美国在西方世界的领导者身份自我提拔为世界的“领导者”，或者更准确点说，美国企图将

[1] 时永明：《美国的南海政策：目标与战略》，载《南洋问题研究》2015年第1期。

其对西方和盟国的领导打造成美国统治世界的政治架构。为推行这种霸权谋略，美国采取了相应的政治军事手段。在军事上，美国与历史潮流背道而驰，在苏联解体、华沙条约组织解散，世界上已无军事安全对手的情况下，美国却在欧洲强化并扩大北约组织，在亚洲提出“轴辐战略”，强化“美澳新条约”和美日、美韩军事同盟，并且要将美日和美韩同盟从双边防御性条约改造成全球军事干预的工具。在政治上，美国创造了所谓的“普世价值论”，试图通过对他国社会制度和思想意识文化的改造，来实现为其霸权体系服务的政治全球化。美国的政治和军事战略是相互促进的。借助军事同盟体系的扩张，美国以战争为手段，以“人权高于主权”为借口，用强权主义方式在中东、北非、东南欧等原来冷战对峙边缘地区推广“民主”。

西方政界、学界和舆论界不仅积极拥戴美国的新领导地位，而且在理论和实践上积极配合，并参与对他国的武力干涉，有时甚至乐于充当急先锋。因为在美国的霸权架构中，他们可以居于世界的高端，因此将现实世界的“美国主导”定义为一种“国际秩序”形态。在西方关于“美国治下的和平”舆论烘托下，美国公然将确保自身的霸权地位不受挑战作为核心战略。从克林顿的“不允许出现挑战美国地位的国家或集团”，到奥巴马的“确保美国的领导地位”，都是基于这种霸权思维逻辑。这种逻辑给世界历史带来的影响，就是和平已不再是世界历史的潮流，而是每个国家自己是否有能力掌握的事情。凡是被美国列入现实或潜在“改造目标”的国家，政府的任何操作不慎，都可能使国家陷入动乱或战争泥潭。而这所有的历史逻辑演进都对东亚地区尤其是朝鲜半岛局势的演进，产生了深刻的影响。

（三）冷战后朝鲜半岛的历史逻辑冲突

冷战后，受中国改革开放战略的影响，东亚地区整体呈现出和平合作、共谋发展的局面。朝鲜半岛也因此开始了南北和解进程，朝韩不仅签署了《南北互不侵犯协定》，还签署了《朝鲜半岛无核化宣言》，半岛一切重大问题都开始纳入对话合作解决的轨道。韩国方面提出“北方政策”，寻求与中国

和俄罗斯的和解，东亚国家开始推动朝鲜半岛冷战的终结。这是一个半岛走向无核、和平、发展的历史新阶段的逻辑起点。

但是，这个逻辑起点被美国中止了。美国以核问题为借口，掌控了半岛冷战后局势走向的主导权。美国的对朝鲜政策极为复杂，简单地说，冷战后美国战略的几乎所有目标组成中都包含了朝鲜，特别是克林顿提出的“扩民主、反扩散、保人权”的三个战略目标，都明确包括朝鲜。要理解美国对朝鲜采取的政策，我们需要从大战略的角度进行观察。美国要确保霸权地位，就需要确保在亚太地区的前沿军事部署，而且出于未来战争的需要，美国还要在东亚地区部署导弹防御体系。然而，面对冷战后东亚地区的和平主义趋势，美国要维系军事存在，就必须找到现实威胁。1991年受菲律宾民族主义冲击，美国被迫从菲律宾军事基地撤走。此后，美国就一直在南海问题上不断制造“中国威胁论”，直到奥巴马时期实现了军事重返菲律宾之后，美国又开始玩弄所谓“法制”。同样，在朝鲜半岛，冷战后的朝韩和解并不符合美国的战略需要。因为和解的结局很可能使美军不得不从半岛撤离。因此，美国对朝鲜的政策就不可能以美朝和解为逻辑目标或手段。

既然如此，美国在朝鲜半岛无核化问题上就陷入逻辑困境，美国从维护霸权为中心的战略出发来解决朝鲜的核问题，其效果必然适得其反。朝鲜发展核武器的逻辑出发点是维护本国安全：这种安全问题首先来自于美朝依然处于战争状态；其次，美国并没有放弃对朝鲜的敌对政策；第三，冷战时期美国在韩国部署了核武器，仅仅是为了要求朝鲜放弃核武器，美国才将核武器撤出韩国；第四，美国公开宣布朝鲜是美国的核打击目标，并且其核政策是保持先发制人进行核打击的权力；第五，冷战后美韩规模越来越大的联合军演对朝鲜构成现实的威胁。

按照正常逻辑，美国应该是以解除朝鲜的安全忧虑来换取朝鲜弃核，而且实现这一目标的办法很简单，只需美朝将“停战协定”改为“和平协定”，并逐步建立正常的外交关系。但恰恰在这个问题上，美国从来都是“王顾左右而言他”。美国对朝核问题的基本态度就是在不解决美朝敌对状态的情况

下，要求朝鲜单方面弃核，甚至要剥夺朝鲜和平利用核能的权利。这种做法在本质上就是继续战争逻辑，在政治战场上要敌人缴械投降。那么，它的逻辑后果只能是对手投降或进行更强硬的反抗。而如今，我们看到的就是朝鲜强硬反抗所产生的效应，即朝鲜核武器和导弹技术的不断发展成熟。

（四）对朝核问题现象和美政策真实目的的逻辑解读和验证

朝核问题的解决可谓三起三落，许多人用简单的所谓“朝鲜欺骗”的指责语言来解读，是不合乎事实和逻辑的。从历史逻辑的角度看，在一个和平的历史潮流下，美国用反和平的强权方式来解决，导致逻辑对撞，因而造成问题的起起伏伏：问题解决出现曙光，往往是因为朝鲜对和平趋向抱有希望；问题解决走向失败，则多是因为美国让这种希望破灭。

1991年，朝韩签署《朝鲜半岛无核化宣言》是基于南北和解的大局，但是这个进程被美国打断。因为该宣言意味着半岛无核化进程由朝韩主导，朝韩对等核查可能会包括核查美军基地，这是美国绝不能接受的。所以，美国通过强行夺取主导权，并将无核化谈判变成了美朝之间的谈判，将半岛无核化变成了朝鲜无核化。

1994年，美朝签署《核框架协议》是因为美国无法证明朝鲜在发展核武器，而只能证明朝鲜的重水反应堆有发展核武的嫌疑或可能。于是美国为表明自己的“善意”，同意援助朝鲜一个轻水反应堆取代重水反应堆，以消除朝鲜发展核武的风险。但签约后美国迟迟不能履约，结果被朝鲜认为是在进行欺骗，于是用发射导弹的方式促美重回谈判桌。但该协议最终还是被小布什政府废除了。

2003年，在中国的推动下，朝核问题谈判再起，并发展为六方会谈。六方会谈的构想是在东北亚建立一个多边安全机制，以确保地区稳定。在这种和平的前景下，2005年六方会谈达成《9·19共同声明》，朝鲜同意弃核。但在《声明》发表后，美国却以所谓“反洗钱”为名，立即宣布对朝鲜进行金融制裁。朝鲜几番要求对话解决未果，终于走上试导试核的道路。美

国虽然被迫妥协，使朝核问题看似仍有挽回的机会。但韩国保守势力上台后，对朝采取强硬政策，李明博政府甚至加入联合国人权理事会关于朝鲜人权问题的提案国的队伍。这几乎是断绝了朝鲜通过朝韩关系改善来谋求安全的希望，极大地坚定了朝鲜发展核武的决心。这种决心在朝鲜新领导人上台后就立即明确地表达出来。

所以，朝核问题发展到现在这种地步完全是美国战略与历史发展潮流在逻辑上相撞的结果。但是，对于这种结果，奥巴马采取所谓“战略忍耐”，恰恰证明美国在朝核问题上的真正目标不在朝鲜，而有更大的企图。我们可以通过几件事情来验证这种观点。第一件事是美国在核不扩散问题上采取双重标准。首先我们必须客观地说，核不扩散机制有两重目标：一是核国家希望保持对核武器的垄断地位；二是要想实现无核世界，防止核武器扩散是第一步。所以，如果是为了实现第二个目标，那么对防扩散政策的执行就应该一视同仁。但是，对于暗中发展核武的以色列，美国采取了视而不见的态度。而印度不仅公开进行核试，并拥有核武器，还不断发展远程运载导弹，且没有加入《核不扩散条约》(NPT)。但美国不仅帮助其发展核能工业，而且积极推动“核供应国集团”(NSG)接纳印度为成员国。可见，美国对于核扩散的态度取决于其自身战略利益的需要，或者换句话说，美国在将原则工具化。

第二件事是人权问题。美国声称，人权问题是美朝实现关系正常化的主要障碍。但从逻辑上讲，如果美朝关系实现正常化，不是更有利于改善朝鲜的人权状况吗？如果我们拿越南作为参照物，我们看到美国为了遏制中国的战略需要，不仅可以避开人权问题，而且可以违背其政权的基本意识形态原则，全面放开对越南的武器禁运。这又是从战略利益出发，将原则工具化的案例。

第三件事就是“萨德”反导系统问题。美国如今并不关注如何解决朝核问题，而是急于在韩国部署“萨德”反导系统。这里有两个逻辑悖论。首先，“萨德”主要用于反高轨导弹，而高轨通常是射程较远的导弹。此次朝鲜试

射中远程导弹，为避免引起国际冲突，采取高轨方式发射，以便缩短导弹射程。反过来看，如果朝鲜以这种方式来进攻韩国，是不是有点太笨拙，且成本太高，效果不佳。其次，如果说部署“萨德”是为了保护韩国免受朝鲜的导弹攻击，但计划中的“萨德”其实连首尔都保护不了，又何谈保护韩国？“萨德”的要害在于X波段雷达。将这种具有反洲际导弹预警作用的雷达部署到中国的家门口，恰恰是克林顿政府时期提出的在东亚部署全球导弹防御体系计划的一个组成部分。所以，“萨德”问题本身就证实，美国这些年在朝鲜半岛到底追求的是什么。如果我们将视野放宽，看看美国以伊朗的导弹为借口，在东欧，俄罗斯的家门口部署全球反导体系，我们就更能理解“萨德”的含义和美国对朝政策的实质。

总之，用历史逻辑分析法，抓住因果要素、历史节点和现象中的逻辑悖论，有助于我们看清历史演进的本质。朝核问题发展到如今的地步，恰恰是美国在冷战后推行确保霸权地位战略的结果。目前的半岛局势正在接近临界点。一旦朝鲜要用试导试核的方式来证明自己对美国有进行核打击的能力，可能会造成逼迫美国在妥协与战争之间进行选择的结果。这是一场赌局，无法预测后果。因此，为了避免这种极端局面的出现，我们必须使朝核问题重回和平解决的轨道。而要实现这个目标，美国必须顺应历史潮流，将自己的战略从维护霸权转向维护地区共同安全的轨道上来，而朝鲜也需要做出更大的改变。

【收稿日期：2017-03-01】

南海争端视域下的中越海洋合作^[1]

罗圣荣 黄国华

【内容提要】中越两国的海洋合作有着坚实的政治、法律基础，但在南海争端的影响下，两国合作明显受到掣肘，尤其是在高敏度领域进展缓慢。从前景来看，中方的顶层设计、越南对开展海洋合作的客观需求、越南高层的人事变动或为未来的中越南海合作带来难得的合作机遇；但合作同时面临南海争端久拖未决、域外势力介入、越方的防范心理严重等不利因素的干扰。菲律宾新总统杜特尔特上台后，南海局势总体开始缓和，但中越之间的南海争端仍未有松动迹象。未来，中越海洋合作可在继续推动中国—东盟合作的前提下，努力消除外部势力的干扰，以政治互信和经济互动带动两国海洋全面合作，或可成为化解中越南海争端的突破口。

【关键词】南海争端 中越海洋合作 东盟关系

【作者简介】罗圣荣，云南大学周边外交中心暨国际关系研究院副研究员、博士；黄国华，云南大学国际关系研究院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)02-0041-16

[1] 本文为2015年国家社科基金重大项目“东南亚安全格局对我国家安全战略影响及对策研究”(15ZDA064)阶段性研究成果。在此，对云南师范大学华文学院杨健副教授提供的越南语文献资料致以诚挚的谢意。

中越两国既是陆地接壤、海域相连的邻国，又同为社会主义国家，两国的地理位置和双边关系都具有一定的特殊性。随着海洋意识的强化和国家间利益分歧的扩大，南海主权争端成为横亘在中越之间的主要矛盾和障碍之一。除北部湾海域的划界和渔业合作问题得以初步解决外，两国围绕北部湾湾口外海域的划界问题和西沙、南沙群岛及其周边海域的主权与控制权归属等问题，展开了长期、激烈的较量，导致两国关系跌宕起伏、龃龉不断。中越在海洋问题上的持续“斗争”似乎成为一种常态，“合作”反而显得举步维艰。中方提出的“搁置争议，共同开发”主张，不仅在中越之间无法得到有效落实，而且在域外势力的干扰下逐渐朝着“继续争议、各自开发”的不利局面发展。

无论是“建设海洋强国”，还是推动“一带一路”倡议，中国都将海洋合作视为重点领域，而南海地区则是推动海洋合作的重点区域。杜特尔特出任菲律宾总统后，中菲关系回暖，中越关系趋于稳定，南海争端似有“降温”迹象。但越南在南海问题上的强硬态度并未出现明显的松动。在南海周边国家中，越南既是中国的“全面战略合作伙伴”，又是与中国发生过战争的国家。如何处理好中越之间的海洋合作、解决中越南海争端，是摆在中越两国面前的现实问题。

一、中越开展海洋合作的基础

（一）双边合作层面：中越两国已经建立了全面战略伙伴关系

中国和越南同属于社会主义国家，在政治体制、意识形态、党的建设、防止西方势力“和平演变”威胁等问题上有着诸多共同利益。对越南而言，中国不啻为强大的邻邦和后盾，无论是在政治上抑或经济上，越南都无法忽视中国的影响。中越关系正常化以来，双方政治、经济、文化、科技等领域的合作蓬勃发展，跨境旅游、劳务输出、民间互访、青年交流等领域

的合作成果丰硕。在“十六字”方针^[1]和“四好”精神^[2]的指导下，中越全面战略伙伴关系稳步推进。此外，两国边境地区的合作发展良好，广西、云南与越南北部7省之间已经建立了相应的合作机制。虽然经历了2014年的“中建南事件”^[3]和越南国内的排华骚乱，中越双边关系一度受挫，但越南政府始终重视发展与中国的全面友好合作伙伴关系，视中国为越南外交中优先发展的关系之一。^[4]因此，从总体上看，两国关系中合作仍是主流。特殊的双边关系是中越两国开展海洋合作的重要基础。

（二）地区合作层面：中国—东盟关系的发展及其框架下的海洋合作稳步推进

从1991年中国—东盟建立对话关系以来，中国与东盟各国共同致力于和平共处及睦邻友好，在营造安全、和谐的地区环境的同时，双方政治互信不断增强，经济合作不断加深，国际影响力日臻提升，逐渐成为关系密切、相互依靠的命运共同体。^[5]在双边政治互信不断增强、各领域务实合作深

[1] 1999年初，江泽民总书记和来访的越共总书记黎可漂提出了“长期稳定、面向未来、睦邻友好、全面合作”的16字方针，确定了在新世纪两国发展关系的指导思想和总体框架，标志着中越关系进入一个新的发展阶段。

[2] 中共中央总书记、国家主席习近平于2015年11月5日至6日对越南进行国事访问，习近平在越南《人民报》发表题为《携手开创中越关系的美好明天》的署名文章中指出，中越两国是“好邻居、好朋友、好同志、好伙伴”。

[3] 2014年5月2日，中国企业所属“981”钻井平台在西沙群岛开展钻探活动，旨在勘探油气资源。该平台作业海域距离中国西沙群岛中建岛和西沙群岛领海基线均17海里，距离越南大陆海岸约133至156海里。中方作业开始后不久，越南迅速出动包括武装船只在内的大批船只，强力干扰中方作业，冲撞在现场执行护航安全保卫任务的中国政府公务船，还向该海域派出了“蛙人”等水下特工，大量布放渔网、漂浮物等障碍物。截至6月7日17时，越方现场船只最多时达63艘，冲闯中方警戒区及冲撞中方公务船累计达1416艘次。不仅如此，越南国内还发生了大规模地反华浪潮甚至暴力活动。“中建南事件”是自1988年南沙海战以来中越最严重的海上摩擦。

[4] 《纪念越中建交65周年》，<http://www.mofahcm.gov.vn/en/mofa/nr040807104143/nr040807105001/ns150116104013>。

[5] 康霖、罗亮：《中国—东盟海上合作基金的发展及前景》，载《国际问题研究》2014年5期，第28页。

入推进的同时，中国—东盟海洋合作也在稳步推进。2002年11月4日，中国与东盟签署了《南海各方行为宣言》，其核心内容包括两个方面：一是中国与东盟加强睦邻、互信、伙伴关系，通过友好协商和谈判，以和平方式解决南海有关争议，共同维护南海地区的和平与稳定；二是在争议解决之前，各方承诺保持克制与冷静，在合作共赢的基础上不断增进互信，以合作求发展，深化中国与东盟各领域合作。^[1]该宣言无疑为中国—东盟的海上合作提供了行动纲领。在2011年举行的第14次中国—东盟领导人峰会上，中方决定投资30亿元人民币，设立海上合作基金，旨在推动中国—东盟在海洋科学研究、环境保护、打击海上跨国犯罪、互联互通、航行安全与搜救等领域的合作。^[2]该基金的设立为进一步推动落实《南海各方行为宣言》，维护南海区域的和平与稳定，促进中国—东盟海上合作打下了坚实的基础。2013年10月9日，在文莱举行的第16次中国—东盟领导人峰会上，中国与东盟拟定了“2+7”合作框架，^[3]海上合作被列为7个重点合作领域之一。

（三）国际合作层面：《联合国海洋法公约》为中越两国的海洋合作提供了法理依据

1982年出台的《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）代表了广大发展中国家的海洋权益，对国际海洋新秩序的确立和国家间的海洋合作发挥着积极作用，为中越海洋合作提供了法理依据。虽然《公约》中关于200海里专属经济区的概念界定和资源开发的解释，一度为越南、菲律宾、马来西亚等南海主权声索国所利用，使南海权益争夺愈演愈烈，但从另一个方面看，《公约》在很大程度上代表了发展中国家的海洋权益，对于确立国

[1] 李肇星：《关于南海问题的几点看法》，载《世界知识》2016年第14期。

[2] 《中国东盟应加强战略沟通和互信》，新华网，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2011-11/19/c_131257057.htm。

[3] “2”指两点政治共识，即深化战略互信，拓展睦邻友好；聚焦经济发展，扩大互利共赢；“7”指政治、经贸、互联互通、金融、海上、安全、人文等七个重点合作领域。

际海洋新秩序、促进国家间海洋合作，起到十分积极的作用。^[1]例如《公约》第 197 条《在全球性或区域性基础上的合作》明确指出，“各国开展区域性海洋合作的必要，各国在为保护和保全海洋环境而拟订或制订符合本公约的国际规则、标准和建议的办法及程序时，应在全球性的基础上或在区域性的基础上，直接或通过主管国际组织进行合作，同时考虑到区域的特点”。^[2]鉴于中越都系《公约》签署国，《公约》可为中越两国开展海洋合作提供法理依据。

二、中越开展海洋合作的现状

（一）合作纲领及机制初步建立

除了在中国—东盟框架下签署的《南海各方行为宣言》外，中越在海洋合作上提出了一系列双边性质的政治纲领和指导意见，并建立了相应的合作机制，如 2000 年 12 月 25 日签署的《北部湾划界协定》和《北部湾渔业合作协定》，^[3]以及 2011 年 10 月 11 日签署的《关于指导解决中国和越南海上问题基本原则协议》。^[4]《北部湾划界协定》和《北部湾渔业合作协定》的签订彻底解决了两国在北部湾的海上划界和渔业合作问题。《北部湾渔业合作协定》规定，“双方应就北部湾的渔业资源的养护、管理和利用等事宜

[1] 季国兴：《和谈是谋求合理解决的必由之路——略谈中、越在南沙和北部湾的争议》，载《国际展望》1992 年第 3 期，第 6 页。

[2] 《联合国海洋法公约》第 197 条，新华网，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-04/04/content_2784208_12.htm。

[3] 全称为《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》、《中华人民共和国政府和越南社会主义共和国政府北部湾渔业合作协定》。

[4] 人民网：《中越签署关于指导解决中国和越南海上问题基本原则协议》，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/15865859.html>。

进行合作，并明确了跨界共同渔区和跨界过渡性安排水域”。^[1]在油气问题上，双方在尊重划归对方的领海、专属经济区和大陆架有关权利的基础上，一致认可双方均有权在各自的大陆架上自行勘探开采油气、矿产资源；对于尚未探明的跨界油气和矿产资源，双方应友好协商、合作开采。^[2]《关于指导解决中国和越南海上问题基本原则协议》则提出了“坚持通过友好协商，妥善处理 and 解决海上问题；双方应扩大共识，缩小分歧，不断推进海上争议谈判进程，探讨不影响双方立场和主张的过渡性、临时性解决办法；稳步推进北部湾湾口外海域划界谈判，同时积极商谈该海域的共同开发问题；以循序渐进、先易后难的精神解决海上问题，积极推进海上低敏度领域合作”等建议。^[3]

（二）两国高层达成广泛共识

通过高层互访，中越两国就新形势下如何进一步深化中越海洋合作，努力寻求利益共同点达成共识。2013年6月，越南国家主席张晋创访华期间，两国签署了《中越联合声明》。相关部门就海上问题签署了一系列文件。首先，设立南海热线，同意两党两国领导人就中越海上问题保持沟通和对话。中国农业部和越南农业与农村发展部签署了《关于建立海上渔业活动突发事件联系热线的协议》，共同管控海上危机。其次，推动北部湾共同开发，积极探索北部湾共同渔区联合巡逻的方式，签订《中国海洋石油总公司与越南油气总公司关于北部湾协议区联合勘探第四次修改协议》，稳步推进湾口外海域划界谈判，积极推动对该海域内各种海洋资源的共同开发。第三，加强低敏度领域的海上合作，同意实施北部湾海洋和岛屿环境管理

[1] 《中华人民共和国政府和越南社会主义共和国政府北部湾渔业合作协定》，中国 - 东盟中心网，http://www.asean-china-center.org/2000-12/25/c_13356744.htm。

[2] 《中越约定“搁置争议、共同开发”》，载《中国水产》2004年第9期，第14页。

[3] 《中越两国政府就解决海上问题提出6项原则》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2011/10-12/3382585.shtml>。

合作研究、海上联合搜救、红河三角洲与长江三角洲海域全新世沉积演化对比研究 3 个海上低敏度领域合作项目中的 1~2 个项目，推进在海洋环境保护、海洋科学研究、海上搜救等领域的合作。^[1] 2013 年 10 月 13 日，中越两国高层在河内发表《新时期深化中越全面战略合作的联合声明》，双方同意成立中越海上共同开发磋商工作组，推进实施海上低敏度领域的合作项目，同时切实管控好海上分歧，不采取使争端复杂化、扩大化的行动。^[2]

（三）低敏度领域合作稳步推进

在具体合作项目上，中越海洋合作以环境保护、旅游、灾害预警、海上搜救、海上安全管控等低敏度领域合作为主。2003 年，中国国家海洋环境预报中心和越南海洋水文气象中心开展预报合作，并共同签署了《中越海上海浪与风暴潮预报合作研究》谅解备忘录。该合作项目被确定为中越双方的长期科技合作项目。^[3] 2005 年 10 月 31 日，中国海洋石油总公司与越南石油总公司签署了《关于北部湾油气合作的框架协议》，联合勘察北部湾的油气资源，为双方在南海有争议海域共同开发油气资源打下了基础。^[4] 2005 年 7 月，中国广西的防城港、北海、钦州，广东的湛江、茂名、阳江和越南的海防、下龙等 9 个城市共同签署了《北部湾旅游圈旅游合作宣言》。^[5] 2013 年 10 月 13 日，两国签署了《中华人民共和国国家海洋局与

[1] 《越中联合声明全文》，<http://giaoduc.net.vn/Xa-hoi/Toan-van-Tuyen-bo-chung-Viet-NamTrung-Quoc-post121389.gd>。

[2] 《新时期深化中越全面战略合作的联合声明》，新华网 http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/15/c_117728865_2.htm。

[3] 《中国—越南海洋合作》，国家海洋局网站，http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/ztbd_2015/zdblh/sbhz/201509/t20150917_43078.html。

[4] 朱坚真等：《环北部湾海洋经济增长与主导产业选择初探》，载《经济研究参考》2007 年第 40 期，第 37 页。

[5] 《中国—越南海洋合作》，国家海洋局网站，http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/ztbd_2015/zdblh/sbhz/201509/t20150917_43078.html。

越南社会主义共和国自然资源与环境部关于开展北部湾海洋及岛屿环境综合管理合作研究的协议》。^[1]此外，两国还建立了广西海上搜救中心（中方）和海防海上搜救中心（越方）工作协商机制，创建了地方海上搜救业务合作交流平台。^[2]

（四）高敏度领域进展缓慢

在中越海洋合作中，存在的突出问题主要表现在军事、油气开发等敏感领域缺乏足够的互信，导致合作进展缓慢。在军事领域，中越开展海上管控与执法合作程度不够深入，缺乏实际意义。中越海上联合检查始于2006年。截至2016年4月，双方共举行了11次海上联合检查行动：规模较小，每次一般由中国海警局南海分局和越南海警司令部一区各派出2艘海警船执行任务；联合行动的时间一般仅为3~5天；且未形成定期的联合巡逻行动机制。^[3]在油气开发领域，中越两国并无太多实质性举措。越南通过与其他国家合作开发，不断攫取南海油气资源，获利丰厚，有意将中方排斥在合作开发伙伴之外。2005年3月14日，中、越、菲三国签署了有效期为3年的《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协议》，计划在礼乐滩盆地14.3万平方公里的协议区内进行联合油气资源勘探，评估油气储藏量和开发价值。^[4]该合作项目曾被各方寄予厚望，成为南海“搁置争议，共同开发”主张下的首个共同开发项目和落实《南海各方行为宣言》的重要举措。但由于越、菲方面缺乏进一步合作的诚意，该项目最终未能继续推进。

[1]《中国—越南海洋合作》，国家海洋局网站，http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/ztbd_2015/zdblh/sbhz/201509/t20150917_43078.html。

[2]《中国 - 东盟联手为水上交通保驾护航》，新华网，http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-09/17/c_113099466.htm。

[3]《越中海警开展2016年北部湾共同渔区渔业海上联合检查》<http://thoibao.today/paper/viet-nam-trung-quoc-tuan-tra-lien-hop-nghe-ca-vinh-bac-bo-394936>。

[4]《中菲越三国进行南海联合海洋地震勘探》，<http://www.nhandan.com.vn/tshs/tuyen-bo-ve-ung-xu-cac-ben/item/3512402-.html>。

三、中越开展海洋合作的前景

(一) 中越开展海洋合作的机遇

在中国—东盟合作框架下的中越合作是大势所趋。当前，中国与东盟关系已经步入“钻石十年”，海洋合作作为中国—东盟重点推进的合作领域之一，已经取得了一定的成效，发挥了良好的示范作用。越南既是东盟成员国，亦与中国有着紧密的政治关系和经济联系。目前，越南是中国在东盟的第二大贸易伙伴，中国则是越南的第一大贸易伙伴。中越关系总体向前发展，中方一直把越南视为东盟中的优先合作伙伴，积极推进中越海洋合作。尽管南海争端问题对两国关系影响深远，但若与中国—东盟合作的潮流“背道而驰”，显然不符合越南的利益。诚如越南学者武大略所言：“越南在实施海洋战略时，应统筹考虑海洋利益与国家整体利益，在争端问题上保持慎重，权衡利弊，特别要注重维持与中国及其他国家之间的友好关系。越南若能通过开展海洋合作来拓展国际关系，不仅能使本国海洋经济获得强劲的发展动力和空间，还能有效促进南海争端妥善解决。”^[1]

越南与中国开展海洋合作的需求高度吻合。1986年12月，越共开始实行“革新开放”政策，相继推出“经济体制改革”和建设“现代化、工业化国家”的目标，并制定了《至2020年越南海洋战略》。但由于从1945年起遭受了长达30余年的战争创伤，越南经济基础薄弱，基础设施建设落后，经济虽连年保持高速发展，却已呈瓶颈之象。尽管从南海获取资源在短期内为越南经济的发展提供了强劲的动力，但越南也因此付出了巨大的外交代价。而过于依赖南海油气资源的经济之路亦非长久之计。2015年初，

[1][越]武大略：《海洋领域应增强融合》，载[越南]《经济时报》，2007年12月14～15日周末刊。转引自于向东：《越南全面海洋战略的形成述略》，载《当代亚太》2008年第5期，第20页。

越南政府批准了“两廊一圈”发展规划。按照越南政府的设想，到2020年“两廊一圈”发展规划将为越南经济贡献约2,000亿美元的GDP。中方提出“一带一路”倡议后，越南表现出了浓厚的兴趣，并利用2015年中越建交65周年之际，宣布将推动“两廊一圈”^[1]与“一带一路”进行战略对接，^[2]以期促进社会经济全面发展。此外，越南早期在近海开发的油田产量已经开始下降，油气资源枯竭，迫使其将油气产业向深海和有争议海域发展。届时，越南不仅要面对来自中国的压力，亦要面对菲律宾、马来西亚等其他主权声索国的反对。因此，选择与中国合作的可能性将进一步增大。

越共高层人事变动或为中越海洋合作带来机遇。2016年1月28日，越共“十二大”闭幕，新一届领导集体亮相，阮富仲再次当选为越共中央书记，^[3]阮富仲所代表的“保守派”仍在越共中占据优势地位。这表明，在阮晋勇的“大胆改革”和阮富仲的“渐进改良”之间，越南领导层还是选择了后者。^[4]新一届越南高层领导人对华态度总体友好，尤为重视中越关系的稳定发展。越共“十二大”闭幕后，阮富仲即派特使访问了中国，并与习近平总书记举行了会晤，显示了越南对中国的高度重视。越南特使转达的口信强调，中越关系的稳健发展是基于历史责任与客观需要，中越相似的共同利益为彼此深化合作提供了契机。^[5]2017年1月12—15日，越共

[1] 中越两国于2004年5月发表联合公报，就建设“昆明—老街—河内—海防—广宁”“南宁—谅山—河内—海防—广宁经济走廊”和“环北部湾经济圈达成一致，简称“两廊一圈”，涉及中国广西、广东、云南、海南、香港和澳门及越南的10个沿海地带，两条走廊跨度14万平方公里，覆盖人口3900万。

[2] 《越南：“一带一路”对接“两廊一圈”》，中国财经网，<http://finance.china.com.cn/roll/20151002/3368758.shtml>。

[3] 《越共十二大公布新一届领导集体》，<http://vi.rfi.fr/viet-nam/20160126-dai-hoi-dang-12-cong-bo-danh-sach-ban-chap-hanh-trung-uong-moi>。

[4] 于泽远：《电贺阮富仲连任越共总书记，习近平：中越是具有战略意义伙伴》，联合早报网，<http://www.zaobao.com/special/report/politic/cnpol/story20160129-576289/>。

[5] 《习近平春节后首场外事活动，为何见越共特使？》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-03/03/c_128770823.htm。

中央书记阮富仲应邀访华。对于中越南海争端，两国在最新发表的《中越联合公报》中再次强调：“要恪守两党、两国领导人达成的重要共识和《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》……一致同意做好北部湾湾口外海域共同考察后续工作，稳步推进北部湾湾口外海域划界谈判，并积极推进该海域的共同开发，继续推进海上共同开发磋商工作组工作，有效落实商定的海上低敏度领域合作项目。”^[1] 随着越南高层人事变动尘埃落定，在未来几年内，中越关系总体上将维持稳定局面，为推动中越海上合作提供了更多的政治机遇。

（二）中越开展海洋合作的挑战

南海争端是中越开展海洋合作所面临的首要挑战。中越南海争端对合作的影响最大，也是最核心的问题。越南对南海主权争议的态度和立场极其强硬，对中国在南海的行动极其敏感，反应也往往比较偏激。例如 20 世纪 90 年代，中国同美国克里斯通公司签订了合作开发南海油气资源的“万安北 - 21”合同。在合同执行过程中，遭到越南方面的强烈阻挠，除外交抗议和施压外，越方甚至出动武装船只破坏中国勘探船的电缆和管道，最后导致合同无法执行。^[2] 又如 2014 年中方 981 钻井平台在西沙海域作业期间，越方派出大量船只干扰和冲击中方钻井平台及护卫船只，继而在国内引发了大规模的“5·13”反华示威和打砸事件，造成中方人员伤亡，中资企业损失惨重。越南的过激行为破坏了中越两国交流与合作的气氛，导致中越跨境经济区建设、互联互通公路建设等合作项目一度停滞，中越陆地边境多个口岸临时关闭，边贸活动和人员出入境业务暂停，两国海军联合巡逻行动一度被推迟，中方将中国公民赴越旅游安全提示级别调整为“暂勿前

[1] 《中越联合公报》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/14/c_1120312428.htm。

[2] 王佩云：《至今无法执行的“万安北 - 21”石油合同》，载《珠江水运》2011 年第 2 期，第 26 页。

往”。可见，一旦南海有事，势必引起两国关系波动，直接影响包括海洋合作在内的各种交流与合作。

域外势力介入南海问题是影响中越开展海洋合作的重要外部因素，其中，美国无疑是影响最大的外部因素。1995年，中菲爆发“美济礁事件”，南海争端急剧激化，美国开始逐步介入南海问题。^[1]2010年7月22日，美国国务卿希拉里在东盟地区论坛部长会议上，就南海问题向中国发难，大谈南海与美国国家利益相关、维护南海航行自由的重要性和紧迫性。此后，在美国“重返亚太”、“亚太再平衡”战略的推动下，“航行自由与安全”成为美国介入南海问题的借口。^[2]2015年以来，美国的动作越来越大：一方面不断鼓吹“中国威胁论”，挑唆东盟国家发表针对中国的联合声明，对中方形成政治攻势；^[3]一方面，美国解除了对越南的武器禁售，并频繁派军舰、军机侵犯中国西沙、南沙相关岛屿及附近水域，对中国形成军事压力。^[4]与此同时，俄罗斯、印度、日本、加拿大、澳大利亚、英国等国，或与越南进行军事合作，或共同开发油气资源，在南海形成多方利益交织。^[5]越南推行的“大国平衡”战略，左右逢源，对域外势力介入主动迎合，力推南海问题国际化。上述因素都在不同程度上削弱了越中开展海洋合作的意愿。

越南对中国根深蒂固的防范心理不利于中越开展海洋合作。越南虽与中国领土山水相连、文化一脉传承、意识形态一致，但越南官方及民间都

[1] 郑泽民：《南海问题中的大国因素：美日印俄与南海问题》，北京：世界知识出版社，2010年版，第50～54页。

[2] 蔡鹏鸿《中国地缘政治环境变化及其影响》，载《国际观察》2011年第1期，第12页。

[3] ASEAN, "Joint Statement of the ASEAN - U.S. Special Leaders' Summit: Sunnylands Declaration", February 17th, 2016, <http://asean.org/joint-statement-of-the-asean-u-s-special-leaders-summit-sunnylands-declaration/>.

[4] David Nakamura, "In historic move, U.S. lifts embargo on arms sales to Vietnam", https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/05/23/in-historic-move-u-s-lifts-arms-sales-embargo-to-vietnam/?utm_term=.ec503ff9fe56.

[5] 郭渊《地缘政治与南海争端》，中国社会科学出版社，2011年版，第179～214页。

透露出强烈的民族主义思想和个性：既对中国的强大表示钦佩，但又屡次挑衅中国；既享受着因中国强大而带来的实惠，但又对中国处处设防；既模仿中国的发展模式，但又极力推行“去中国化”，淡化中国的影响力。^[1] 尽管在政经上十分依赖中国，但在越南的总体国家安全观中，却将中国视为“直接作战对象”。^[2] 一些越南官员和学者往往从中越两国现实仍存在的领土争端的立场出发，认为应时刻警惕越南周边的安全环境，避免“重蹈历史覆辙”。^[3] 从越国防战略、军事部署、作战思想等方面，处处可见明显的“防华”心态，在与中国开展合作时也小心谨慎，在涉及主权问题时尤为敏感。^[4] 越南根深蒂固的“防华”心理，不利于中越全面开展海洋合作。

四、推进中越海洋合作的思考

（一）深化双边关系，以增强政治互信和经济互动带动海洋合作

无论中越之间在南海问题上存在多大的分歧，两国在地理上始终是山水相连、文化相近的传统友好邻邦，同为共产党执政的社会主义国家。当前，越南既面临其出口导向型经济模式渐露疲态的严峻挑战，又面临国内改革进程举步维艰、越共身陷“信仰危机”的混沌局面。越共“十二大”刚一闭幕就派特使访华，显示了越南新领导层对中国的信任。因此，在政治层面，

[1] VietNam: In China's Shadow.M.Coughlin. Department of History, National University of Singapore., *Journal of Southeast Asia History*, Vol 8, No 2, (Sep., 1967), pp. 240-249.

[2][越]陈辉燎：《应建立我们民族英雄本色的理论基础》，载[越]《文史地集刊》总120期，1969年3月。

[3]《越共通过新一届领导层提名，是否亲美有待观察》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-12/8236604.html>。

[4]《越南或在历史教科书中补充“中越之战”及南海争端内容》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-02/8594390.html>。

两国可以加大党际交流力度和频度，以增进两党两国的政治互信；继续支持越南走符合本国特色的社会主义道路，全面推进革新事业；继续坚持与邻为善、以邻为伴方针和“亲诚惠容”理念，同越方加强战略沟通和高层交往。在经济层面，继续按照海上、陆上、金融合作“三线并举”的总体思路，推进双边和澜湄次区域发展战略对接，充分利用澜湄合作机制平台，加强中越两国在基础设施建设、产能、贸易投资、金融等各个领域的务实合作。^[1] 可把2020年中国全面建成“小康社会”与越南基本实现“现代化、工业化”两个重大战略目标，以及两国发展海洋经济的战略互相对接，夯实双方合作的利益基础，积极带动海洋合作。

（二）做好合理规划，逐步推动敏感领域合作取得进展

严格落实《关于指导解决中华人民共和国和越南社会主义共和国海上问题基本原则协议》，积极研究和商谈南海共同开发问题。在合作范围上，除北部湾海域外，对外可适当向北部湾湾口外未划界海域及西沙、南沙群岛海域延伸，对内可向广西、海南、广东等地的沿海城市拓展。在合作领域上，可按先易后难、循序渐进的原则，继续推动两国在海洋环保、海洋科研、海上搜寻救难、防灾减灾、海上互联互通、海上旅游、港口运输等非敏感领域的合作，督促越方配合落实已经签署的有关协议。由于越方资金、经验有限，中方可在部分领域实行“先行开发”政策，以中方的实际行动激发越方的积极性，重点推动在一些领域的创新性合作模式。如在渔业捕捞和水产养殖领域，可尝试开展“渔业外交”，加强沟通交流，组织有实力的中国企业与越南渔民达成捕捞和养殖海鲜产品的收购协议，为越方提供技术和资金支持，形成双方利益链，有效降低涉外渔业纠纷风险。在涉外渔业纠纷处置、海上安全管控、军事合作及油气勘探等相对敏感的领域，

[1] 《越南副总理阮春福访华抵京》，http://www.bbc.com/vietnamese/vietnam/2016/09/160912_nguyen_xuan_phuc_beijing_visit。

可在初期适当降低合作层次，逐步层层推进。

（三）积极推进中国—东盟合作，消除外部势力介入的影响

美国国际法学会的专家阿瑞夫·哈瓦斯认为，“东盟是中国应对南海挑战的最好平台”。^[1]经历了中国—东盟关系的“黄金二十年”，双方已建立了牢固的关系。下一步，应紧紧抓住中国与东盟关系“钻石十年”和打造“中国—东盟自由贸易区升级版”的历史性机遇，以建设“一带一路”为抓手，积极推进与东盟之间的全方位合作，注重突出海洋合作这个主题。越南加入东盟的时间虽短，但影响力与日俱增，目前已是东盟的核心成员国之一。中国把越南作为优先合作伙伴，持续推动海洋合作，可在东盟范围内形成良好的示范效应和合作氛围，进而促进中国与其他南海周边国家之间的合作，为推进“一带一路”战略提供动力。在中国—东盟框架下，与越南、菲律宾、马来西亚、印尼等国发展稳定的双边或多边海洋合作机制，力阻第三方外部势力的介入，以保持合作协议中的相对独立性。同时，主动与美国为首的域外国家保持沟通，告诫其不得危害中国国家主权，敦促其遵守在南海问题上“不选边站队”的原则和承诺，同时依据国际法保障其自由通行的权利。

（四）加强宣传引导，为中越海洋合作营造良好的舆论氛围

在信息时代，要综合运用报刊、电视、电台与互联网等媒介，从深度、广度上做好对越宣传工作，拉近中越间的距离。只有向越南更好地宣传、解释中国及其各项政策，才能博得越南对中国更好的理解和尊重。尤其是对于双方已经取得的合作成果，可以协调两国宣传部门，在主流媒体上予以同步、正面的宣传报道，既可避免民众因不知情而误解合作的意义和目的，

[1] Arif Havas Oegroseno, “ASEAN as the Most Feasible Form to Address the South China Sea Challenges”, *American Society of International Law*, Vol. 107(Apr.3.2013),pp. 290-293.

亦可起到一定的舆论引导作用。如 2015 年 7 月 26 日，广西防城港市海上搜救中心、公安边防支队、海事、渔政等部门在企沙镇卫东码头附近海域，成功救起 6 艘遇险越南籍货船上的 48 名船员并妥善安置。此事通过媒体报道后，得到了越南官民的普遍认可和赞同。^[1]为中越开展海洋合作营造了良好的舆论氛围。

历史经验表明，任何的领土(海)和边界纷争，冲突都无助于问题的解决，唯有合作才能共赢。中越两国有着同志加兄弟的友谊根基，两国政治理念相近，经贸关系日臻紧密，且中国—东盟关系不断深化。在这样利好的大背景下，中越两国理应扩大共识，管控分歧，开展全面合作，共同维护南海地区的和平与稳定，努力成为本地区合作的典范。近年来，由于国内新一轮的民族主义情绪高涨，越南在南海争端中的反应往往采取单方面的过激行为，严重影响了南海地区局势的稳定。鉴于这个事实，中方除了强调与越方合作共赢的同时，也应对越南保持适度的压力，防止其发生进一步危害双方关系的过激行为。面对南海争端，中越双方应回归理性主义和务实主义，努力回到“搁置争议，共同开发”的轨道上来，以合作来增加双方利益的交汇点，以共赢来夯实双方利益的基石，力求打造双边或多边利益、命运共同体。这或是推动和平解决南海问题的最终路径。

【收稿日期：2017-03-06】

[1] 《广西防城港海上搜救中心成功营救 48 名越南籍遇险船员》，<http://nguyentandung.org/trung-quoc-cuu-48-thuyen-vien-viet-nam-bi-chim-tau-ngoai-khoi-quang-tay.html>。

从租借达尔文港看澳大利亚的 中美平衡外交策略^[1]

赵 昌 许善品

【内容提要】澳大利亚在中美之间推行平衡外交策略，欲达到三个目标：一是重构澳美同盟，提升自身政治话语权；二是化解双重忧虑，保障本国的经济利益；三是发挥战略主动性，提升本国的国际地位。达尔文港的租借问题集中反映了澳大利亚的策略意图。澳大利亚的国家实力、地缘优势和国际环境等因素，为其推行平衡外交策略提供了有利条件，但中美两大国的关系走向和亚太地区的格局演变也直接影响其平衡外交的效果。此外，澳大利亚还要面对国内舆论压力。在中国周边国家中，澳大利亚的地位和影响既典型又特殊，洞察其外交策略和利益取向，对中国走出周边困局具有重要参考价值。

【关键词】达尔文港 平衡外交 澳大利亚 对华政策

【作者简介】赵昌，华东师范大学国际关系与地区发展研究院博士研究生；许善品，湘潭大学历史系讲师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)02-0057-17

[1] 基金项目：湖南省社会科学基金项目（项目编号：15YBA342）“澳大利亚印度洋战略的动因、内涵与中国的应对研究”。

2011年11月,澳美达成军事协议,在澳北部重镇达尔文部署美国海军陆战队及其他军事设施。2014年8月,协议进一步扩大,澳美签署了为期25年的军事合作协议,达尔文港向永久军事基地转变。2015年10月,澳大利亚宣布,将达尔文港的经营权租借给中国岚桥公司(Landbridge),为期99年。在敏感的达尔文港问题上,澳大利亚频出惊世之举,用达尔文港的军用和商用价值吸引中美两大国共同参与,这必然引起人们对澳大利亚当前外交策略的关注。

澳大利亚的上述两大决定分别是在美国宣布“重返亚太”战略和中国提出“一带一路”倡议之后做出的,显然是意在中美之间寻求某种战略平衡。自冷战结束,霍华德(John Howard)上台后,澳大利亚日益注重运用平衡策略调控处理东西方关系,保障其国家利益。平衡策略成为澳基本外交策略,达尔文港的租借则是这一策略的新应用和集中体现。本文试图以此为例,探讨澳大利亚在中美之间的平衡外交。

一、平衡外交策略的形成

澳大利亚外交向来以“追随”为特征:在1901年建国之前,甚至直到1931年《威斯敏斯特法案》赋予其自治领自主的外交权力,澳大利亚的外交均在大英帝国的管控之下;1931年后,澳大利亚也继续奉行追随英国的外交方针;二战结束后,澳大利亚弃英投美,积极促成了《澳新美同盟条约》的签订,而冷战的国际大环境也是促使其奉行追随美国的外交策略的重要原因。

但是自20世纪60—70年代冷战局势缓和以后,澳大利亚就试图加强自身外交的独立性,特别是1972年与中国建交,与其说是受到尼克松访华的触动,不如说这是澳中秘密接触的结果。^[1]继任的弗雷泽、霍克和基廷政

[1] 1971年7月5日,澳大利亚第21任总理高夫·惠特拉姆(Gough Whitlam)以反对派领袖的身份访华,先于基辛格秘密访华4天。1972年12月21日两国建交,惠特拉姆因此被称为“中澳建交之父”。

府都纷纷转向亚洲，基廷甚至提出“全面融入亚洲”的口号。1996年霍华德执政后，“平衡”成为澳大利亚的外交基调：一方面，强调与美国等西方国家的政治文化联系，承担相应的军事政治义务；一方面，积极发展与亚洲国家，特别是与印尼、中国、日本、印度等国家的经济关系，推动澳大利亚与亚洲的经济融合，强调其地区强国的特性和多元特质，发挥地区影响力。其后，在一系列因素影响下，平衡外交逐渐成为澳大利亚推行的基本外交策略。

首先，平衡外交的推行与澳大利亚的政治抱负有关。二战后，长期紧张的国际政治环境和盟友责任使澳大利亚的外交政策无法完全自主，但它一直希望通过灵活的外交策略，确立自身“中等强国”的定位。而冷战后的和平氛围给澳大利亚施展政治抱负提供了可能。自1996年霍华德总理上台以后，澳大利亚日益强调自身的特殊性，认为无论在文化上、地缘上还是政治信仰上，澳都有别于美国等西方国家。这些特殊性使得澳大利亚可以作为一个中间力量调控各方，实现一种势力平衡，并在平衡中拓展自身利益。

同时，中国和美国在澳外交政策中的地位日益凸显：中国已成为澳大利亚的第一大贸易伙伴、第一大进口来源地、第一大出口对象国、第一大投资对象国，澳中关系的发展对澳大利亚的经济繁荣至关重要；美国是澳大利亚的安全保障，澳美同盟的政治意义不可替代。“澳大利亚倾向于用并行不悖的政治方针来保持与美国强大的战略关系，同时也与中国发展极为重要的经济关系”。^[1]实际上，澳大利亚的策略是：在与中国发展经济关系时，尽量避免触及政治敏感话题；在履行美国盟友的义务时，不妨碍与中国继续经济合作。此外，澳还希望通过平衡外交达到第三重目的，即“利用自身优势塑造地区影响力”。^[2]

[1] Robert Ayson, “Choosing Ahead of Time? Australia, New Zealand and the US-China Contest in Asia”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 34, No. 3, 2012, p.356.

[2] Brendan Taylor (ed.), *Australia as an Asia-Pacific Regional Power: Friendships in Flux?* Oxon: Routledge, 2007, p.170.

其次，中美关系的一些结构性矛盾也促使澳大利亚倾向于采取平衡策略。有学者指出，当代美国存在一种“新保守主义”思想，视中国的崛起为对美国的挑战，中美矛盾因此似乎不可调和。作为美国盟友，澳大利亚长期奉行追随美国的外交政策，但在经贸关系上其重心已经向亚洲国家转移，美国的霸权行径日益损害到澳大利亚的经济利益。2010年，澳学者休斯·怀特宣称，目前在亚太地区出现了历史性的“权力转移”，“我们可以依然与美国结盟，同时寻找另一个强大的伙伴；选择武装中立；与我们的东南亚邻国一起构建地区联盟等”。^[1] 澳大利亚意识到，无视客观现实的盲目追随并不符合本国利益，需要执行更加独立自主的外交政策，以明确自身在澳中美三角关系中的位置，同时调和中美矛盾，避免冲突。

澳大利亚的态度也代表了中国周边国家的立场。近年来，中国经济发展迅速，周边国家对中国的经济依赖度不断加深。在获取巨大经济利益的同时，它们依然保持警惕，担心对中国经济的日益依赖会损害其外交政策的独立性，但迫于自身实力限制，希望借助美国来达到自身目的。结果，“在华盛顿更加依赖它的区域伙伴的同时，许多国家也更依赖美国在亚洲的战略力量来制衡中国影响力的增长”。^[2] 反过来，这些国家同样注意把握尺度，避免美国的过分干涉影响它们搭乘中国的经济便车。正如美国世纪基金会的莫顿·阿布拉默茨、塔夫斯大学弗莱彻法律和外交学院的斯蒂芬·博斯沃思所说，中国周边国家欢迎美国维持地区影响力，但并不愿意在经济上疏离中国，也不打算搞坏与中国的关系或让美国来搞破坏。^[3]

第三，平衡外交策略是由澳大利亚的地缘特征决定的。从地缘政治角

[1] Hugh White, “Power Shift: Australia’s Future between Washington and Beijing”, *Quarterly Essay 39*, September 2010, p. 60.

[2] Robert Ayson, “Choosing Ahead of Time? Australia, New Zealand and the US-China Contest in Asia”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 34, No. 3, 2012, p.351.

[3] Morton Abramowitz, Stephen Bosworth, “The Pivot and Its Discontents”, *the National Interest*, July 27, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/the-pivot-its-discontents-7250>.

度看，整个澳大利亚就是一个具有重要地缘战略意义的大陆，它不仅联接着印度洋和太平洋，还是北进东南亚的战略要点。因此，美国不希望澳大利亚过多地向东南亚和中国开放，因为这会降低澳在其战略规划中的地缘价值。对中国来讲，澳大利亚在“21世纪海上丝绸之路”南线中具有举足轻重的地位，中国希望扩大与澳大利亚的经济联系，使其成为中国与南太平洋各国联系的中间纽带。在中美之间，澳大利亚希望发挥地缘优势，增强地区影响力，中、美、澳三国的外交战略既相互重合又纵横交错。

二、平衡外交策略的目标

由于与英国的特殊关系，历史上澳大利亚多次在“忠诚”和“利益”两者之间做出重大抉择：二战前，澳大利亚在文化上一直奉英国为宗主；两次世界大战中，澳为保护英国也付出了血的代价；二战后，亚太安全环境发生了根本变化，英国已无法保障澳安全之时，澳大利亚毅然抛弃英国，并努力促成了《澳新美同盟条约》的签订，使美国承担起保卫澳大利亚安全的责任。

冷战结束后，澳大利亚面临的安全形势再度发生重大变化，这促使其对澳美同盟的态度悄然改变：亚洲移民数量持续上升，使得澳大利亚的文化更加多元；政治上，亚裔选民的影响力越来越大；与东南亚国家及中国的经济联系已经到了可以左右澳经济发展走势的地步。2008年金融危机后，澳大利亚并未像西方国家那样，受到巨大冲击，反而持续繁荣。这完全得益于它与亚洲巨大市场的紧密联系。在当代亚太地区，美国和中国的统领格局日渐形成，守成国与崛起国都需要争取尽可能多的伙伴，澳大利亚需要谨慎地处理澳美、澳中关系，并在大国的外交平衡中拓展本国利益。

（一）重构澳美同盟，提升自身政治话语权

澳大利亚对澳美关系调整的总体方向是摆脱过重的盟友责任，提升在

澳美同盟中的话语权限。澳美同盟的存在不仅保证着澳大利亚的安全，而且意味着作为美国的盟国，澳大利亚必须参与美国的海外军事行动，以表“忠心”，哪怕这些行动根本无涉、甚至可能伤害澳大利亚的利益。而美国的决策失误，如伊拉克战争、阿富汗战争等问题，屡次损害澳大利亚与亚洲国家的关系，使澳决策层对美国深感失望。近年来，美国为推动“重返亚太”战略的实施，除发展传统的美澳关系外，进而希望把澳大利亚融入美日联盟，使其承担更多的军事和政治义务。^[1] 澳大利亚并不排斥同盟义务，但希望让美国决策者更多的看到澳大利亚的态度，或缺少澳大利亚配合的“后果”，因此越来越多地强调本国利益，要求独立行动。

在澳大利亚政学两界，不少人开始反思澳美同盟关系。已故澳总理弗雷泽多次撰文指出：美国是澳大利亚的危险盟友，应该终结与美国的盟友关系。^[2] 他批评澳大利亚没有把握住冷战结束的机会，提升自己的战略自主权，结果越来越受到美国的战略牵制。2014年5月，澳大利亚国际关系研究所（Australian Institute of International Affairs）组织了题为“美国是澳大利亚的危险盟友吗？”的论坛，澳大利亚知名的国际事务专家纷纷发表意见。^[3] 詹姆斯·英格拉姆（James Ingram）坦承：美国常常优先考虑本国利益，损害盟国利益，确实是危险的盟友；对澳来说，最大的挑战是避免卷入将来可能发生在中美之间的战争；大国之间的争霸战争不可避免，澳大利亚存在“选边”的危机，而其安全有赖于建立一个自主的、中庸的外交政策，而要达此目的，必然要“在对华政策上表现出一定的独立性，采取不同于

[1] Richard Rosecrance, “Australia, China and the US”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 3, September 2006, p.365.

[2] Malcolm Fraser, “Just a vassal of the US”, *The Age*, July 26, 2006; Malcolm Fraser, “America: Australia's Dangerous Ally”, *the National Interest*, December 16, 2014, <http://nationalinterest.org/feature/america-australias-dangerous-ally-11858>.

[3] AIIA Fellows, “Is the US a Dangerous Ally for Australia?”, May 9, 2014, http://www.internationalaffairs.org.au/australian_outlook/is-the-us-a-dangerous-ally-for-australia/.

美国的举措”。^[1] 萨姆·贝特曼 (Sam Bateman) 认为,中美之间存在一个“安全困境”,美国意图在亚太地区包围中国、维护自己的霸权地位,中国则进行回击;作为美国的忠实盟友,澳大利亚对中国的任何温和表现都会被看成是对美国战略的威胁,美国对澳大利亚租借达尔文港给中国的批评态度,就是这种心理的具体反映。^[2]

为提升自身地位和影响,澳大利亚采取了一系列有别于美国的外交措施:霍华德时期,在东帝汶危机的处理上已初现端倪;陆克文时期的“亚太共同体”倡议则步其后尘;在“亚投行”问题上,澳也是美国亚太盟友中的少数创始国之一,明显有别于日本和加拿大;在决定把达尔文港租借给中国的岚桥公司之前,澳政府并未与美通气,表现出强烈的自主气势。在租借事件发生之后,美国政商各界包括奥巴马总统都表达了对澳大利亚的强烈不满,但澳总理特恩布尔却表现得风轻云淡,认为租借是完全公开的事情,不会对澳国家安全及澳美关系造成负面影响。^[3] 有学者认为,当代亚太地区国际关系的变化给马来西亚、韩国、澳大利亚等中等国家提供了发挥国际影响力的机会,它们“在采取必要的调整措施,以便在中国崛起的过程中扮演主要角色”。^[4]

同时也要看到,澳大利亚对澳美同盟的批判和对美国的“挑衅”是有限度的。澳大利亚十分清楚澳美同盟在本国安全中的作用,这种思想在2016年的澳《国防白皮书》中也继续得到体现。白皮书把澳美同盟和独立

[1] 丁念亮:《霍华德政府时期澳大利亚在中美之间的平衡策略》,载《太平洋学报》2010年第2期,第51页。

[2] Sam Bateman, "The Darwin Port lease: setting the record straight", *the Straight*, November 24, 2015, <http://www.aspistrategist.org.au/the-darwin-port-lease-setting-the-record-straight/>.

[3] Michell Grattan, "Turnbull jokes about Darwin port, but it's no laughing matter to the US", *The Australian*, November 20, 2015.

[4] Baogang He, "Politics of Accommodation of the Rise of China: the case of Australia", *Journal of Contemporary China*, Vol.21, No.73, 2012, p.54.

外交结合起来，宣传“规则导向的国际秩序”，把“国家间竞争和无视规则的大国利益对决”作为当代国际秩序的主要威胁，把维护固有国际秩序作为指导国家外交行为的基本准则。^[1]实力有限的澳大利亚必然不能单独推行这些规则，美国是它不可抛弃的依赖对象。

（二）化解双重忧虑、保障本国经济利益

在处理澳中关系时，澳大利亚存在着经济与安全的双重忧虑。要理解澳大利亚的对华政策，必须将它放在澳亚洲战略的大背景下考察。冷战后，澳大利亚与亚洲国家的经济联系日益加深，东南亚海域成为澳大利亚最重要的贸易海域，澳重要的贸易伙伴中国、日本、韩国都活跃于这一海域；而南海地区又是重中之重，澳大利亚的煤、铁、天然气等能源矿产的出口都有赖于此，占澳对外贸易额的60%以上。“融入是被澳大利亚两大政党接受的政治术语，这也构成了澳大利亚对华政策的主流方向”。^[2]由于与亚洲国际贸易的发展，澳大利亚形成了一个“北方通道”，该通道以达尔文港为核心，是连接澳大利亚与亚洲市场的国际贸易大动脉。澳大利亚对亚洲经济的日益依赖使得它不得不以有别于其他欧美国家的方式，对待亚洲国家。

在亚洲，澳大利亚也存在安全忧虑：日本是近代历史上唯一侵略过它的国家；印尼是澳大利亚最大的邻国，两国仅一水之隔，同时印尼还是世界上最大的穆斯林国家。历史证明，澳大利亚的主要安全威胁来自北方。因此，澳大利亚沿北方边境，逐渐构建了一条由诸多军港和航空基地组成的“北方防线”。

“北方通道”与“北方防线”反映了澳大利亚的双重忧虑：要不要开

[1] Department of Defence, *2016 Defence White Paper*, Commonwealth of Australia, pp.14 - 18. <http://www.defence.gov.au/whitepaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>.

[2] Baogang He, “Politics of Accommodation of the Rise of China: the case of Australia”, *Journal of Contemporary China*, vol.21, No.73, 2012, p.57.

放北方边境；要不要超出澳美同盟的范围，重新评估自身的安全环境等问题。在对“北方防线”与“北方通道”的权衡中，显然经济利益占据了上风，达尔文又是“北方通道”的重中之重，北领地州长亚当·贾尔斯（Adam Giles）称达尔文是“澳大利亚的东南亚城市”、“亚洲的门户”。^[1]澳大利亚的几任总理也意识到，亚洲快速发展的工业化正在改变澳大利亚北部及其与亚洲的关系。^[2]

澳大利亚正是在这种双重忧虑中处理对华关系的：中国的人口、政治制度、文化传统、经济实力都给这个地理位置特殊的西方国家以很大压力；近年来，中国经济影响力持续上升，外交战略日益主动，也在不断冲击着澳大利亚的外交政策，使其安全顾虑增加。2011年，澳美军事协定的达成正是这种防范心理的体现。

冷战结束后，澳大利亚极大地受惠于中国的经济崛起。中国大市场对澳大利亚的商品需求极大，特别是在矿产资源、农产品方面。中国在澳大利亚的直接投资也成为澳最重要的外汇来源，对经济开发、就业、税收、房地产等各方面都推动明显。而来自中国的旅游、留学、移民也给澳大利亚带来了可观的经济和社会效益。中澳自贸区谈判经过了十余年艰辛历程，最终于2015年6月17日正式签订协定。中国提出的亚洲基础设施投资银行计划，给极度需要加强基础设施建设的澳大利亚带来了历史性机遇。

但是中国提出的“21世纪海上丝绸之路”南线计划又使得澳大利亚对中国的战略方针争议激烈。澳大利亚担心，对中国依赖度的日益加深会使得自身在外交政策上无法自主，陷入中国战略的“圈套”。因此，“尽管中澳之

[1] Serge DeSilva - Ranasinghe, " ' Darwin is Asia ' s Gateway to Australia ' : Interview with Adam Giles, Chief Minister, Northern Territory " , http://www.internationalaffairs.org.au/australian_outlook/darwin-is-asias-gateway-to-australia-interview-with-adam-giles-chief-minister-northern-territory/.

[2] Mark Beeson, Yong Wang, " Australia, China, and the U.S. in an Era of Interdependence, Irreconcilable Interests, Inadequate Institutions? " , *Asian Survey*, Vol. 54, No. 3, 2014, p.572.

间经济上日益相互依赖，也不必然意味着两国政治关系更融洽、更密切”。^[1]

近年来，中国企业纷纷提出“走出去”战略，国际贸易的日益增加也要求中国建立稳定的贸易航线。因此，中国先后投资了不少国外港口。基于开发开放北方的需要，澳大利亚迫切需要中国企业参与，因为这可以给澳大利亚带来巨大的经济价值。但在把达尔文港商用部分租借给中国岚桥公司之前，澳政府进行了严格的资格审查，在确保该公司的纯粹商业性质后才签署协定，并一再宣称对达尔文港拥有绝对控制权。澳大利亚的态度集中反映了它对经济利益的渴望，并希望通过美国的驻军和本国的审查系统提供安全保障。

（三）发挥战略主动性、提升本国国际地位

对于澳来说，中国支撑着其经济繁荣，美国为其提供可靠的安全保障。澳大利亚希望“鱼”与“熊掌”兼而得之。因此，极力迎合美国的“重返亚太”战略和中国的“一带一路”倡议，力避中美冲突。澳大利亚希望通过平衡策略，利用美国的军事力量防范中国“可能的政治野心”，同时借助中国的经济影响，提升自身在澳美同盟中的话语分量。北方重镇达尔文就成为澳推行自身策略的理想选择。其试图发挥外交能动性，利用错综复杂的政治经济力量实现“对冲”效应。^[2]此外，达尔文租借事件也是澳大利亚筹划“印太战略弧”^[3]整体战略规划的一部分，目的是在东南亚和印度洋地区，甚至包括

[1] Mark Beeson, Yong Wang, “Australia, China, and the U.S. in an Era of Interdependence, Irreconcilable Interests, Inadequate Institutions?”, *Asian Survey*, Vol. 54, No. 3, 2014, p.579.

[2] 刘新华，王多月：《在中美之间寻求平衡——绝对收益与相对收益视角下的澳大利亚战略困境》，载《战略决策研究》2016年第2期，第39页。

[3] “印太战略弧”（Indo-Pacific Arc）是澳大利亚在2013年《国防白皮书》中正式提出的战略概念，澳大利亚认为从印度洋经过东南亚地区到东北亚地区的弧形地带是当代世界争夺的焦点，尤其对澳大利亚具有重要战略意义。相关研究参见：肖洋：《一个“中等强国”的战略空间拓展——“印太战略弧”视阈下的澳大利亚安全重构》，载《太平洋学报》2014年第1期，第41-48页；徐明棋：《经济利益与地缘政治的深层次纠结——澳大利亚的亚太战略角色分析》，载《学术前沿》2013年第8期，第46-51页。

南太平洋地区提升自己的政治影响力。正如理查德·方丹所言：“堪培拉对正在‘印太’崛起的中国力量的担心，导致其渴望通过展示必要的肌肉来扮演一个地区主导性角色，这也给美澳合作构建地区伙伴网络，巩固亚洲稳定提供了新机遇。”^[1]

不过，澳大利亚的这种策略在其国内激起强烈的反对声浪。质疑达尔文港租借问题的主要有澳大利亚战略政策研究所（Australian Strategist Policy Institute）的皮特·詹宁斯、澳大利亚国立大学克劳福公共政策研究院的杰夫·韦德等人。皮特·詹宁斯是质疑岚桥公司资格的代表，他以公司网站上有“致力于实现中国梦”的字样为依据，认为出租达尔文港对澳大利亚国家安全构成潜在威胁。^[2] 2015年11月，他两次撰文表达对此问题的不满，甚至还提出要重组外国投资审查委员会的请求。^[3] 杰夫·韦德则关注岚桥公司的性质，虽然《澳大利亚金融评论》和《悉尼先驱晨报》都以“私人公司”称呼岚桥，但韦德认为由于公司董事长的全国政协委员身份、公司党支部书记的退役军官身份，显示“岚桥是一个与国营企业、中国共产党以及军队有密切联系的商业公司”，不可避免地为中国共产党和中国国家利益及战略服务；^[4] 租借达尔文港可以帮助中国打开通往澳大利亚、印度洋、南太平洋以及印尼等地区的通道。^[5] 独立研究中心的政策分析员本杰明·赫

[1] Richard Fontaine, “China Looms Large in Australia's New Strategy”, *the National Interest*, May 20, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/china-looms-large-australias-new-strategy-15595>.

[2] Peter Jennings, “Security Crucial in Leasing Assets”, *The Australian*, October 20, 2015.

[3] Peter Jennings, “Darwin: storm in a port”, *the Strategist*, November 6, 2015, <http://www.aspistrategist.org.au/darwin-storm-in-a-port/>. Paul Barnes and Peter Jennings, “NT deal shows FIRB must be Given new National Security Credentials”, *The Australian Financial Review*, November 13, 2015.

[4] Geoff Wade, “Landbridge, Darwin and the PRC”, *the Strategist*, November 9, 2015, <http://www.aspistrategist.org.au/landbridge-darwin-and-the-prc/>.

[5] Geoff Wade, “Port of Darwin: This is about more than China's economic interest”, *the Drum*, November 24, 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-11-24/wade-the-darwin-port-is-another-link-in-china's-expansion/6967640>.

斯科维奇认为，澳大利亚从“一带一路”中得到的利益有限，应持谨慎的态度。^[1]还有学者把南海局势与达尔文港租借事件联系起来，把中国正常维护国家主权的行动解读为“破坏‘基于规则的国际秩序’和航行自由原则”的行为，租借达尔文港因而被看成是中国打通南线通道的棋子，意欲把澳大利亚纳入中国通盘战略之中。对此，也有学者提出不同意见，如悉尼大学美国研究中心项目主任詹姆斯·布朗，他认为关于租借问题广泛的讨论是必须的，但不能被主观臆断所迷惑。^[2]

2016年2月，美国国务院下属的一家情报机构在澳大利亚进行了两次民意调查。其结果显示，90%的民众对中方租借达尔文港表示忧虑。^[3]对此，中国外交部发言人洪磊呼吁澳各界客观、理性看待中国企业与澳方的合作。^[4]

澳大利亚国内的反应一方面说明了澳美同盟关系的根深蒂固；另一方面我们也应看到，这些忧虑表面上是对自身安全的担心，实质上是希望政府不要在平衡外交中走偏，要多利用美国的政治、军事力量对冲中国的经济影响。

三、澳大利亚的政策空间

（一）推行平衡策略的条件

首先，国家实力为澳大利亚推行平衡外交提供了物质基础。澳大利亚

[1] Ben Herscovitch, "China's Belt and Road Initiative Likely to Bypass Australia", *the Interpreter*, October 15, 2015. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/10/15/Chinas-Belt-and-Road-Initiative-likely-to-bypass-Australia.aspx>.

[2] James Brown, "The Darwin port and US poll: Who's sowing mischief in the Australian public debate?", *the Interpreter*, March 9, 2016, <http://www.lowyinterpreter.org/post/2016/03/09/The-Darwin-port-and-US-poll-Whos-sewing-mischief-in-the-Australian-public-debate.aspx>.

[3] 朱瑞卿，徐海静：《中澳官方力挺中企租用达尔文港》，载《中国贸易报》2016年3月15日第4版。

[4] 《2016年3月9日外交部发言人洪磊主持例行记者会》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1346415.shtml。

是地区中等强国，不仅幅员辽阔、物产丰富，而且军事实力和政治影响力也较强。澳大利亚已经形成了以海洋为边界的防御体系和包括南太平洋地区在内的“势力范围”，对某些地区事务具有主导性能力。这是澳大利亚外交自信的来源。

其次，澳大利亚地理位置优越，具有先天地缘优势。澳大利亚四面环海，除印尼外无强国相邻；它独占一块大陆，连通两大洋；它身处亚太，却又不在于“印太”冲突的核心区，安全环境非常优越。这些都为推行平衡策略提供了先天条件。

再次，澳大利亚战略地位提升，可以满足大国的重大战略需求。在美国的亚太地区战略格局中，澳大利亚的“南锚”地位是任何国家都不能取代的。对中国来讲，澳大利亚不仅是能源的重要来源国，还是海外投资的理想场所，特别是其基础设施投资市场前景广阔，为实现中国经济转型提供了有利条件；从政治方面考虑，中澳两国不存在重大战略冲突，澳大利亚不像周边国家那样对中国的政治战略异常敏感，是中国打开周边困局的重要对话国。

最后，澳大利亚的外交思想趋于成熟，“平衡外交”已成为其外交的基本策略。在平衡外交指导下，澳大利亚外交决策者更注重把国家利益实现方式的灵活性与原则性相结合，利用自身的先天优势和实力开展“澳式外交”。

（二）推行平衡外交面临的挑战

经济和安全是决定澳大利亚外交走向的两大因素。^[1]当前澳大利亚面临的地区外交形势逐渐明朗，中美两国对地区的统领作用日益突出，美国推行“重返亚太”的外交战略，中国推动“一带一路”的发展谋划。澳大

[1]Allan Gyngell, Michae Wesley, *Making Australian Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press,2003,pp.208 - 209. [澳] 马克·比森，李福建：《中澳关系：地缘政治抑或地缘经济？》，载《国际问题研究》2012年第3期，第38-49页。

利亚与美国的经济联系在减弱，但政治联系在加强；对中国经济依赖度在加深，但政治上还无法达到互信。中美两国有各自不同的政治战略利益，都希望在与澳大利亚关系上占据上风，这使得澳大利亚面临困境。“虽然中美两国有许多共同利益，但也有许多差异，并周期性地导致两国关系紧张，这种紧张态势的不断再现给澳大利亚外交带来严峻挑战”。^[1] 澳大利亚平衡外交的先决条件是中美两国关系的缓和，甚至有人认为是“中美关系缓和的附带品”，^[2] 一旦两国关系恶化，这种平衡局面即刻就会消失，并且会同时承受两方面的压力。

复杂的地区结构是澳大利亚实行平衡外交的重要外部环境。澳大利亚虽然形成了“印太战略弧”的地区结构认知，但地区参与度并不高，特别是在东南亚，由于与邻国、也是东盟最大成员国印尼的关系长期平淡，地区融入并不顺利。而由于实力限制，澳实施平衡策略必须借助地区力量，因为中国和东南亚国家对平衡美国的影响具有重要意义。再者，美国实施“重返亚太”的战略后，地区紧张局势的出现对提升澳在与中国关系中的话语权也有诸多帮助。因而，澳大利亚的平衡策略是在地区环境有利、但不成熟的环境下实施的。

此外，澳大利亚还要面对来自内部的强大舆论压力。澳国内不少人对政府在达尔文港问题上的作为强烈不满。这些不满集中体现在对澳政府的决策方式上，北领地政府、澳大利亚联邦和澳大利亚外国投资审查委员会（FRIB）成为攻击的对象。西澳大学的马克·比森认为，在达尔文港租赁问题上，北领地政府的行为隐蔽而难以理解，而且澳大利亚外国投资审查委员会和联邦政府好像都没有恪尽职守，它们可能还不清楚在中国所谓“私

[1] Stuart Harris, “China-US Relations: A Difficult Balancing Act for Australia?”, *Global Change, Peace & Security*, Vol. 17, No.3, October 2005, p.227.

[2] Chengxin Pan, “Neoconservatism, US-China Conflict, and Australia's ‘great and powerful friends’ Dilemma”, *The Pacific Review*, Vol. 19 No. 4 December 2006, p.440.

人公司”的真正含义。他认为，澳大利亚对内政、外交、经济和安全关系的处理并不成功，没有一个有效的完整的政府体系，联邦效率很差，也没有就如何应对崛起的中国给出清晰的战略思路。^[1]堪培拉大学的迈克尔·格拉顿则批评澳政府在做出租借达尔文港决定之前，至少应向美国知会一声，这是一种外交礼仪，而无关乎主权问题。^[2]国防部的艾伦·贝姆对澳安全充满忧虑，他认为“更糟糕的是至关重要的国家战略设施的管理权转移到外国管理者手中的问题，这已经不仅是外国拥有而是外国控制”；“北部经济发展既是经济问题也是安全问题。但是这种发展必须在国家利益的通盘考量下进行，而不是短期的活牛出口、天然气和矿业贸易或者是北领地政府追求的短期意外之财”。^[3]

（三）平衡外交的未来

澳大利亚在中美之间的平衡策略能否继续顺利推行，取决于以下几个因素：

一是澳大利亚的外交定位。澳大利亚具有某些天然的外交优势，也具备一定的独立外交实力，但是在外交定位上，澳大利亚依然是模糊不清的，甚至有人认为其外交是“两面下注”、“脚踩两只船”，并没有明确的外交战略。^[4]但是另一方面，人们普遍认为世界正在经历一个“霸权转移”，这一

[1] Mark Beeson, "Darwin: not such a safe haven", *the Conversation*, November 18, 2015. <http://theconversation.com/darwin-not-such-a-safe-haven-50908>.

[2] Michelle Grattan, "Grattan on Friday: Turnbull Jokes about Communications Failure over Darwin port, but no Laughing Matter to US", *the Conversation*, November 20, 2015. <http://theconversation.com/grattan-on-friday-turnbull-jokes-about-communications-failure-over-darwin-port-but-no-laughing-matter-to-us-50980>.

[3] Allan Behm, "Silk Roads, Strategy and Landbridge", *the Strategist*, November 19, 2015, <http://www.aspistrategist.org.au/silk-roads-strategy-and-landbridge/>.

[4] 孙伟：《冷战后澳大利亚在中美之间的均衡外交》，载《南通大学学报·哲学社会科学版》2015年第6期，第39页。

过程中起关键作用的往往是作为第三方的中等国家。澳大利亚正是这样一个极为敏感的地缘国家，中美两国都急于拉拢澳大利亚。^[1]有人因此希望澳成为“东西国家的对话者和调停者”。^[2]但这并不是一个轻松的任务，因为这要冒着被东西方国家“撕裂”的风险，特别是作为守成国的美国，限制着澳外交框架。由于澳是美国的资深盟友，中国对其也寄予厚望，希望“堪培拉可以帮助说服美国在中国希望的方向上反思其外交政策”。^[3]澳大利亚是作为两个大国的调停者，还是挑剔的利益获取者，这是该国需要解决的棘手问题。^[4]

二是中美关系的发展。中美两国都是当今世界具有超强影响力的大国，而两国博弈的策略有所不同：中国利用超强的经济影响力和各国的经济发展需求，特别是基础设施建设要求，通过经济合作带动关系协调；美国通过所谓“国际规则”和军事实力构建“价值联盟”。这种交错性避免了两国在重大问题上的正面交锋，却也使得地区利益相关国出现了选择困境。澳大利亚能否在中美之间实现某种平衡，根本还在于中美关系的发展。

三是地区安全形势。平衡既可以是一种三边结构，也可以是一种地区多边结构。澳大利亚竭力推行的是一种“以我为主”的平衡结构，这种结构却很容易受到地区多边结构的冲击。香港城市大学的尼古拉斯·托马斯

[1] 葛汉文：《冷战后澳大利亚的地缘政治思想》，载《战略决策研究》2015年第4期。

[2] Richard Rosecrance, “Australia, China and the US”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 3, September 2006, p.365.

[3] Baogang He, “Collaborative and Conflictive Trilateralism: Perspectives from Australia, China, and America”, *Asian Survey*, Vol. 54, No.2, 2010, p.272.

[4] Hugh White, “Australia’s Choice: Will the Land Down Under Pick the United States or China?”, *Foreign Affairs*, September 4, 2013, <https://www.foreignaffairs.com/articles/australia/2013-09-04/australias-choice>.

认为，“没有一个国家能够给澳大利亚提供足够的安全保证”。^[1]换句话说，在中美之间寻求平衡的澳大利亚不能把视野局限于中美两国，而应关注整个亚太地区的政治形势。地区安全形势的发展和政策制定者对澳地区安全环境的评估，影响到平衡策略的未来。

总之，澳大利亚是地缘国家中推行平衡外交策略的代表，它是美国的忠实盟友和布局亚太的重要助手，但地理上毗邻亚洲，与亚洲国家特别是中国有割不断的经济联系。在安全问题不再成为澳大利亚头等的重要问题后，澳美同盟关系面临挑战，世界经济的动荡又促使澳大利亚迫切要求深化与中国市场的联系。平衡外交策略为澳大利亚权衡利弊、谋取最大化利益提供了有效方案。达尔文租借事件则是这种解决方案的集中体现：澳既希望继续保持与美国的盟友关系，又不愿承担过多同盟义务；既需要中国的投资和商业贸易，又揣度中国的战略意图，借助美国力量制衡中国；既渴望树立地区主导角色，又限于实力必须在大国战略和本国策略中寻找平衡。

在中国的周边国家中，澳大利亚具有特殊地位，它是中国海外投资的重要目标国，也是“21世纪海上丝绸之路”南线的关键国家。澳大利亚与中国没有直接利益冲突，是打开周边困局的理想对话国，洞察澳大利亚的外交政策和利益取向，对中国的战略规划具有重要参考价值。

【收稿日期：2016-12-02】

[1] Nicholas Thomas, “The Economics of Power Transitions: Australia between China and the United States”, *Journal of Contemporary China*, Vol.24, No.95, 2015, p.864.

试论中国的对澳大利亚政策

——基于“中等强国”行为逻辑的认知

崔越 牛仲君

【内容提要】在国际关系中，中等强国是一类值得关注的国家，在国际事务中发挥着特殊的作用。作为典型的中等强国，澳大利亚在外交上取得了令人瞩目的成就，并且在西太平洋乃至整个亚太地区发挥着独特的作用。中国对澳政策的传统思维受历史经验和意识形态所限，对澳大利亚重视不够。澳大利亚在二战后的对外行为中存在一个“中等强国”的行为逻辑，认知这一行为逻辑有助于打破中国对澳政策的思维定式，开拓中澳关系的新局面。在中国外交中，中等强国应当被纳入到战略布局的思考当中来。

【关键词】中国外交 中等强国 澳大利亚 中澳关系

【作者简介】崔越，对外经济贸易大学中澳中心讲师、博士；牛仲君，外交学院外交学与外事管理系副教授、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)02-0074-10

中等强国在“非大国”的实力排序中处于前列，它们往往掌握着一定的外交资源，并愿意以“中等强国”的认知去指导国家的对外行动。在基于不同实力数据指标而得出的中等强国排序中，澳大利亚往往名列前茅，同时其不同时期的政府也明确提出了“中等强国外交”的理念，并以此来指导国家的外交。加之，澳大利亚邻近中国，其对外行为不仅影响着中国外交，甚至对整个亚太地区的秩序与格局都有着不可忽视的影响力，中国对澳大利亚的政策应摆脱传统思维的束缚，更加重视发展中澳关系。

一、中国对澳政策的传统思维

从新中国建立之初在建交问题上与澳大利亚失之交臂，到冷战中与它站在了东西方两个阵营对垒的位置上，中澳关系在国际体系结构性压力和意识形态因素作用下步履艰难。建国初期，中国政府将外交最重要的任务定位为“反美”。1959年，与中国建交的国家从少数几个社会主义国家发展到93个。对此，中国宣布“美帝国主义在国际事务中孤立和排斥新中国的企图已经遭到了失败”。^[1]因此说，当时的中澳关系是被放在反美的大框架下来考虑的。

在冷战中，“社会主义扩张论”在西方世界十分盛行。因此，“帝国主义殖民势力”积极“拼凑军事集团，缔结军事条约”。^[2]澳大利亚所加入的“东南亚条约组织”(Southeast Asia Treaty Organization)正是其中的重要代表。在这种情况下，澳大利亚自然会被中国视为“美帝国主义”的帮凶。

20世纪70年代初期中美关系破冰后，国际形势发生了逆转。在中美苏大三角关系中，先是中苏关系产生了裂痕，继而是美国尼克松政府进行

[1] 《1959年国务院政府工作报告》，中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/test/2006-02/23/content_208774.htm。

[2] 《1959年国务院政府工作报告》，中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/test/2006-02/23/content_208774.htm。

战略调整，中美关系得到改善。在这一背景下，中澳实现了建交。1974年，毛泽东主席提出“三个世界”的理论，澳大利亚被归入第二世界，正式成为中国在国际上反对霸权主义事业中联合的对象。^[1]

上世纪70年代末，中国开始实行改革开放。从此，澳大利亚不再是中国的敌手，而成为经济发展上的伙伴。中国积极发展与澳大利亚“在政治、经济、文化、科技等各个领域的交流”；在维护世界和平的问题上，加强政治磋商；还特别“在经济贸易和科学技术方面，加强合作”。^[2]

从20世纪80年代开始，中澳关系增加了一层特殊的含义：成为不同社会制度和不同经济发展水平国家发展双边关系的典范。1982年适逢两国建交10周年，邓小平在会见第二次访华的澳大利亚总理弗雷泽时，强调中澳开展经济技术合作的重要性，希望澳大利亚能够成为中国与西方国家开展经济技术合作的示范。此后，经济技术合作一直成为推动两国经贸关系发展的重要推动力。^[3]中澳技术合作长期领先于其他西方发达国家，在中国经济发展中发挥了一种特殊而有益的作用。

到了1989年，“加强同西欧各国和加拿大、澳大利亚、新西兰的友好合作”已经成为中国外交工作的“一项长期方针”。^[4]20世纪90年代，澳大利亚以推动亚太地区一体化为己任，积极发挥一个中等强国在地区多边机制建设中的作用，日益成为中国“密切合作”的对象。

跨入21世纪，中澳经济合作不断得到深化与扩展。随着经济的发展，中国对能源、矿产的需求不断增加，而澳优质矿产资源对中国经济发展的

[1] 贾庆国、侯颖丽：《走向平等互利：冷战结束以来的中澳关系》，载《国际论坛》1999年第4期，第40页。

[2] 《1984年国务院政府工作报告》，中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200834.htm。

[3] 汪诗明：《全面深化的澳中关系——20世纪80、90年代澳中关系评述》，载《阜阳师范学院学报（社会科学版）》2004年第1期，第27页。

[4] 《1989年国务院政府工作报告》，中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200875.htm。

战略性意义开始凸显。因此，澳大利亚在中国外交中的重要性也有所上升。但同时，两国在政治信仰和价值观问题上存在重大分歧，很难弥合差异、建立共识。

总体上看，中国对澳政策的传统思维首先是把澳大利亚作为西方国家的一员来考虑的。在东西方冷战对峙的历史背景下，拥有西方意识形态和价值观的澳大利亚只能被归入敌对的一方。随着改革开放，中国的思想观念也随之发生变化，在对外关系上东西方关系缓和，中澳关系获得了长足的发展。然而，中国外交对澳大利亚的基本定位并未改变，两国间合作更多的是基于务实而非战略的考量。

二、澳大利亚作为中等强国的行为逻辑

事实上，澳大利亚在二战后的对外行为中存在着中等强国的行为逻辑。这一逻辑能够更好地解释澳战后外交的三个支柱——联盟外交、地区外交和多边外交，凸显其对外行为的倾向性。

（一）联盟外交是澳大利亚外交的首要方面

澳美同盟堪称二战后澳外交的第一支柱。由于在政治、文化上与美国存在天然的亲缘关系，澳美两国在二战中建立了亲密的战时同盟关系。澳大利亚牢牢把握住了这一政治资源，把战时同盟延伸到了战后。^[1]而且，这一同盟在战后日益紧密：作为当今世界上拥有最强大军事力量的国家，美国将军力投放到全球各个地区，不仅需要依靠海军、航母的远洋投送，更需要依靠盟国在各战略要点提供的军事基地作为支撑；而澳大利亚是美国同盟体系中最坚定、最亲密的盟友，成为美国地理、政策乃至战略的延伸。

作为亚太地区一个地广人疏的西方国家和军力有限的中等强国，澳大

[1] 汪诗明：《澳美依附同盟关系——二战后至越战期间澳美关系研究评述》，载《世界历史》2007年第3期，第121-122页。

利亚对于自己所处的地缘安全环境以及国家安全怀有深刻的忧虑。^[1]而澳美同盟是澳大利亚获得安全感最重要的渠道。此外，在二战后的国际秩序中，美国作为霸权国主导着主要的国际机制。保持与美国的特殊关系也将澳大利亚置于国际经济和国际多边机制中的有利位置。因此，澳大利亚获得了更多的外交资源以及更大的国际影响力。

而作为回报，澳必须参与美国的海外军事行动，以表“忠心”，这是“澳大利亚外交和防务政策发展的必然选择和逻辑结果”。^[2]第二次世界大战后，美国组织和领导的主要战争有朝鲜战争、越南战争、海湾战争等。而澳大利亚都毫无例外地出现在上述每一次战争中。澳大利亚选择参与这些战争最重要的原因应该是出于维持、甚至发展澳美同盟关系的需要，即联盟的代价。即使澳在这些战争中得不到实际的利益，但是通过参与战争从而得到美国回报性的信任以及更紧密的联盟关系，已足够抵消澳在战争中的投入。作为一个中等强国，澳大利亚将与大国结盟看做一种既可获得安全保障、又可节约成本投入的国际战略，从而表现出了强烈的联盟倾向。这符合其中等强国的实力现实和心理取向。

（二）地区外交是澳大利亚中等强国外交的第二根支柱

功能主义中等强国理论认为，中等强国由于实力的局限，会集中于地区事务和自己擅长的功能领域。较之于大国的“同时下多盘棋”，^[3]中等强国无法在全球范围或许多领域同时展开外交行动，而必须有所取舍，集中于自己的优势地区以及问题领域。在地区层面上，澳大利亚积极参与地区事务，表现出强烈的经济动机，追求于己有利的地区秩序。

[1] Rawdon Dalrymple, *Continental Drift: Australia's Search for a Regional Identity*, Burlington, VT: Ashgate, 2003, p. 6.

[2] 汪诗明：《澳大利亚参与伊拉克战争原因探析》，载《南京大学学报（哲学、人文科学、社会科学版）》2003年第3期，第105页。

[3] John Ravenhill, "Cycles of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies," *Australian Journal of International Affairs*, 52(3), 1998, p. 311.

以维和行动为例。从1990—2010年的20年间，澳大利亚所参加的多边维和行动有三分之一是在东亚和亚太地区。在这些维和行动中，澳大利亚多次领导行动，发挥着绝对的骨干作用。在亚太地区的维和行动中，又以东南亚为重中之重。在东帝汶维和中，澳大利亚成为联合国主持的公民投票主要的捐资者。在安理会1264号决议之后，由澳大利亚委派的司令官率领9,000人的国际维和部队进驻东帝汶，其中一半人员是澳大利亚派出的。^[1]在解决柬埔寨问题的过程中，澳大利亚不仅提出了全面、详细的解决方案，还成功地进行斡旋，取得了相关各方、地区大国以及联合国的认可，在最终促成柬埔寨问题的和平解决过程中起到了关键作用。^[2]

随着历史的演进，澳大利亚的地区认同不断拓展，由传统的大洋洲、南太平洋地区向外辐射。在最初融入亚洲的努力遭遇瓶颈后，澳大利亚调整了方向，推动“亚太”地区认同的形成与发展，并获得成功。近来，又提出“印太”(Indo-Pacific)地区的概念，进一步拓展自己的地区空间。这是澳大利亚不断创建更符合自身利益的地区概念，来扩大自己地区活动范围的一个过程。特别是对“亚太”地区概念的成功运作，体现出澳大利亚外交具有设定目标的战略眼光以及成功实现目标的操作能力：在“亚太”这个地区中，澳大利亚不仅摆脱了它只是一个“外人”的尴尬身份，处于太平洋之中的澳大利亚甚至转而成为了地理上的中心；“亚太”概念涵盖了“亚洲—太平洋”，澳大利亚借此将东太平洋的美国——自己最重要的盟友囊括进该地区。在“亚太”地区，它不仅依靠其与美国的特殊关系，加大自身在地区事务中的发言权和影响力，甚至可以成为连接东西方的一座桥梁。同时，太平洋另一头的亚洲也可以在一定程度上制衡美国，使非

[1] 刘鹏：《冷战后澳大利亚对东帝汶政策的评析》，载《东南亚南亚研究》2009年第2期，第19-20页。

[2] Cambodia: An Australian Peace Proposal, Working Papers Prepared for the Informal Meeting on Cambodia, Jakarta, 26-28 February 1990, Deptment of Foreign Affairs and Trade of Australia, Canberra: Published for the Department of Foreign Affairs and Trade by the Australian Government, 1990.

对等的澳美同盟关系更加平衡。可以说，“亚太地区”概念有效地拓展了澳大利亚的外交空间，使它得以同时借力于美国和亚洲。

澳大利亚的中等强国认知促使它主动地寻求在国际事务中发挥作用，特别是在地区事务中采取主动，追求地区强国的作用与影响。积极参与地区一体化建设，并不断创新地区概念和认同，来指导自己的地区行为，符合澳大利亚地区大国的身份以及中等强国由于实力所限而将外交政策目标更多地集中于所在地区的特征。

（三）多边外交是澳大利亚战后外交的第三根支柱

行为主义中等强国理论认为，中等强国是一类具有多边主义行为倾向和特征的国家，这些国家能够在国际合作中起到催化剂、协助者和管理者的作用，倾向于通过多边方式解决国际问题，并发挥超出其本身实力的影响力。^[1] 二战后，联合国在国际事务中的作用使多边外交上升到一个前所未有的高度，小国联合起来有可能制衡大国，在二战后初期的联大中已经有所显现。上世纪60年代由于民族解放运动，众多新独立的发展中国家加入了联合国，这一趋势得到加强。

澳大利亚领悟到，通过与“具有类似想法”的国家建立联合，中等强国同样能够改变与大国之间的实力对比，从而实现自己的政策目标。因此，二战后的澳大利亚外交致力于追求两种联盟：一是正式通过条约绑定的军事联盟，如澳美同盟；二是非正式的由于在具体事务上持有相同立场而协调行动的“事务联盟”，主要应用于多边外交中。“事务联盟”因为没有正式的承诺作为保障，因此往往需要投入更多的外交资源和努力。但是它不需要将两个或更多国家全方位的利益捆绑在一起，这就给各国外交留有更多灵活操作的空间。此外，中等强国在发挥创造性思维、坦诚沟通、建立互信等方面具有优势，而这些是有效推动多边外交议题的重要条件。因为中等强国在争端调解中属于不牵涉直接利益的局外人，更易获得各方的信

[1] Andrew Fenton Cooper, Kim Richard Nossal and Richard A. Higgott, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, pp. 24 - 25.

任。缺乏信任、坚持己见往往是国际争端无法解决的隐形根源所在。

冷战后，澳大利亚在多边外交领域成就斐然，尤其是在工党执政时期，澳外交对多边主义显示出更大热情，在行动上也更为积极主动。澳大利亚在参与国际争端解决时，在兼顾各方诉求的前提下，重视创造性地提出解决方案，在丰富的多边调解实践中建立了一整套增强互信的做法，^[1]包括以实力为支撑的穿梭外交等。笔者认为，多边主义的行为方式使澳大利亚这样的中等强国能够联合立场相同的国家，在国际事务中发挥影响力、甚至领导力。这完全符合行为主义中等强国理论对中等强国行为方式的总结。

三、未来中国对澳政策的方向

澳大利亚是亚太地区重要的中等强国，中国外交对这类国家应给予更多的重视。笔者认为中澳关系今后应朝以下方向努力。

一是要正确认识澳美同盟，利用国家利益因素来推动中澳关系的发展。一直以来，澳美同盟像一座大山横亘在中澳之间，束缚着澳大利亚，也束缚了中国。澳美之间有着不同寻常的政治和军事互信，在两国军队之间的深度合作、甚至融合之下，这一同盟关系显得坚不可摧。澳大利亚各个党派都将澳美同盟放在其外交的首要位置，承认美国在其对外关系中的绝对优势地位。因而，澳中关系的表现总是随着中美关系的紧张而紧张，随着中美关系的回暖而回暖。

而从中等强国的角度去理解澳美同盟会带给我们新的视角。澳外交始终是以本国利益为宗旨的。所以，澳美结盟以及追随美国是其国家利益所决定的。忠实于本国国家利益，而非某一大国的国家利益，这从根本上决定了中等强国外交具有独立性。只有当执政者认定追随某一个大国符合自己的国家利益时，外交才与该大国保持一致。也就是说，追随是一种姿态，

[1] David Lee, "Australia as a Middle Power since the Second World War," a seminar paper at University College Dublin, p. 18.

是一种实现国家利益的方式，而这种姿态在与该大国利益产生分歧时，会成为可变的因素。这意味着，澳美关系并非铁板一块。因此，中国需要深入了解澳大利亚等中等强国对本国利益的设定，更好地掌握这些国家对于国际事务的具体立场。在此基础上，去寻找两国国家利益的共同点，才能发展好同这些国家的双边关系。

二是利用两国间强大的经贸纽带，借助地缘优势和不断加强的文化联系，推进中澳双边关系的深化。经贸关系一直是中澳关系中极为重要的一部分。即使在冷战时期两国尚未建交且政治对立的情况下，两国之间的小麦贸易也没有间断。^[1] 1972年建交时，中澳双边贸易额仅1亿美元；到2012年，双边货物和服务贸易额已超过1,200亿美元。在40年间增长了1,000多倍。^[2] 澳大利亚与中国在贸易上具有较强的互补性：澳大利亚在矿产方面具有强大的资源优势；而中国人力资源充足，价格相对便宜，在发展制造业方面具有优势。两国贸易在互补中实现了大幅度的增长，中国于2007年首次超过日本，跃升为澳大利亚的第一大贸易伙伴，且将这一地位保持至今。而澳大利亚向中国出口大量的能源和矿产资源，成为中国工业发展的重要资源供应国，目前是中国第八大贸易伙伴。2015年12月20日，《中华人民共和国政府和澳大利亚政府自由贸易协定》正式实施。这一项具有里程碑意义的、高质量的自由贸易协定为两国经济关系跃上一个新的台阶提供了巨大的机会。

作为一个中等强国，澳大利亚的经济结构以及人口规模决定了它的经济主要依赖出口。澳是世界上最大的农牧产品出口国之一，矿产品出口更是在其贸易中占有首要的位置。经济动机是澳外交的重要驱动力，而在近50年的经济发展中，澳大利亚更多地依托于亚洲国家经济的起飞，中国是其中最重要的因子之一。作为第一大贸易伙伴，中国对澳而言具有举足轻

[1] E. M. Andrews. *Australia and China: The Ambiguous Relationship*, Carlton, Vic: Melbourne University Press, 1985.

[2] 孙晖明《中澳关系的现状与未来》，载《国际资料信息》1997年第2期，第12页。

重的意义，因此，吉拉德政府《亚洲世纪白皮书》的出台表明了澳大利亚有强烈的意愿加强与亚洲国家，特别是中国的关系。

中澳建交 40 年来，人员往来和文化交流的规模日益扩大。中国已成为澳最大的海外留学生来源地和第一大旅游收入来源地。^[1]随着大量中国和亚洲移民移居澳大利亚，澳大利亚在文化上也在与中国、亚洲靠近。中国对外开放不断深化，越来越多的中国人走向世界，越来越多的中国企业走向国门，澳大利亚成为他们的主要选择之一。从这个角度来说，两国关系的潜力巨大，前景广阔。澳大利亚经济具有一定的脆弱性，与中国的经贸纽带绝不能轻易斩断。因此，中国应借助良好的发展势头，继续加深两国的经济与文化联系，以确保两国关系的持久发展。

三是在国际事务与多边舞台上，加强中澳两国的交流与合作，从而推动双边关系向纵深发展。积极行动的多边主义是澳大利亚中等强国外交的重要特点以及成就领域。不管是在联合国的发展、国际和平的维护，还是国际人道主义援助、环境保护等领域，澳大利亚都发挥着建设性的作用。澳大利亚作为亚太地区重要的中等强国，在区域一体化进程以及区域安全事务中寻求发挥重要乃至关键性的作用，都离不开大国的支持。中国是澳大利亚发挥其中等强国影响力需要争取的对象。澳大利亚的经济繁荣、国家安全也离不开中国。而随着国家实力的上升，中国对多边外交的参与程度不断加深，参与领域不断扩展，影响力也在不断增强。这就使得中澳两国在国际多边事务中存在更广阔的合作空间。

【收稿日期：2017-01-06】

[1] 外交部政策规划司：《中国外交》，北京：世界知识出版社，2013 年版，第 73 页。

试析乌克兰危机对俄白关系的影响^[1]

张 建

【内容提要】近年来,俄白关系发展备受瞩目。2013年乌克兰危机发生后,俄罗斯在军事、传媒、经济方面调整了对白政策,而白俄罗斯也力图摆脱乌克兰危机对本国经济发展带来的冲击,树立独立的国际形象,实施多样化的“平衡外交”政策。白俄罗斯拒绝了俄罗斯在其国内建立空军基地的提议;采取了多样化的经济政策,推动出口多元化,加强与中国的经济联系;在外交领域,对乌克兰危机力图采取协调及中立立场。白俄罗斯“平衡外交”的尝试将继续实施,但由于俄白两国深厚的政治、军事、经济联系,两国将在一体化进程方面继续推进,俄白双边关系会继续在“适度接近”与“有限疏远”之间波动。

【关键词】乌克兰危机 俄白关系 白俄罗斯外交 平衡政策

【作者简介】张建,外交学院外交学专业博士研究生,白俄罗斯大学国际关系学院、俄罗斯莫斯科国际关系学院、美国霍普金斯大学访问学者。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)02-0084-17

[1] 本论文初稿曾在北京第二外国语学院举办的“第二届白俄罗斯问题国际研讨会”上宣读。感谢外交学院俄罗斯研究中心主任高飞教授、国务院发展研究中心欧亚社会发展研究所王宪举研究员、华东师范大学俄罗斯研究中心贝文力教授、中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所赵会荣主任、中国国际问题研究院欧亚研究所韩璐博士以及白俄罗斯国家科学院、明斯克国立语言大学的专家们对论文提出的修改意见与建议,文中错漏由笔者负责。

苏联解体 25 年来，俄罗斯与白俄罗斯之间的特殊关系一直是国内外学界关注的焦点之一。^[1] 2013 年爆发的乌克兰危机深刻地影响着俄白关系及其未来走势。

一、乌克兰危机前的俄白关系回顾

在苏联时期，俄罗斯与其他加盟共和国形成了深度的政治、经济、文化和社会联系。苏联解体后，独立的原加盟共和国采取了不同的对俄政策。1991 年 8 月 25 日，白俄罗斯宣布独立，开始以独立国家的身份出现在国际社会。^[2] 从苏联解体到乌克兰危机爆发前，俄白关系大致可以分为四个阶段。^[3]

第一阶段为 1991—1994 年，苏联解体后俄白关系短暂的“过渡期”。

[1] David Marples, “Between the EU and Russia: Geopolitical Games in Belarus”, *The Journal of Belarusian Studies*, 2013, Volume 7, Number 1, pp.38-68; Margarita M. Balmaceda, *Living the High Life in Minsk: Russian Energy Rents, Domestic Populism and Belarus’ Impending Crisis*, Budapest: Central European University Press, 2014; И. И. Антонович, *Беларусь в Глобальном Мире: Диалектика Становления и Интеграции*, Минск: Книжный Дом, 2014; Снапковский В. Е., *История внешней политики Беларуси*, Минск: БГУ, 2013; Воронович В. В., “Современное состояние и перспективы межрегионального сотрудничества Беларуси и России”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 4, 2009, сс. 51-57; 王彦, 李凤艳:《俄白关系中的民族认同因素分析:白俄罗斯视角》,载《俄罗斯中亚东欧研究》2012 年第 5 期,第 17-24 页。

[2] 对白俄罗斯作为苏联加盟共和国与其他国家关系的论述可参阅:Острога, В.А., “Проблемы внешней политики и международных отношений в белорусской советской историографии (1953—1991 гг.)”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 4, 2011, сс. 49-54.

[3] 关于俄白关系发展阶段的划分,笔者参阅了以下文献:Лазоркина О.И., “Международное культурное сотрудничество Республики Беларусь (1991—2011 гг.)”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 4, 2011, сс. 32-40; Снапковский В. Е., *История внешней политики Беларуси*, Минск: БГУ, 2013; Margarita M. Balmaceda, Kevin Rosner, *Belarus: Oil, Gas, Transit Pipelines and Russian Foreign Energy Policy*, London: GMB Publishing Ltd, 2006.

当时主政白俄罗斯的舒什克维奇上台伊始，即实施了“中立外交政策——1991年11月颁布的《白俄罗斯共和国国家安全构想》阐明了白俄罗斯将奉行“独立自主的外交政策”，^[1]试图与俄罗斯保持一定距离。而在这一阶段，俄罗斯对“独联体”国家实行“甩包袱”政策，其政治精英们认为，“俄罗斯应该甩掉对其他加盟共和国的经济和社会发展所承担的责任，俄罗斯不应再充当‘奶牛’的角色”。^[2]俄白关系呈现略有疏远的态势。但是，舒什克维奇的外交政策很快弊端凸显：一方面，白俄罗斯并未获得美国等西方国家的认可，也没有拿到期待中的外来援助；^[3]另一方面，白俄罗斯对俄罗斯有较强烈的认同感，两国经济高度依赖，文化具有同根同源性^[4]，中立政策使得白俄罗斯经济发展严重滞后。上述情况决定了白俄罗斯的这种“中立外交”政策只能是短暂过渡性的。

第二阶段为1994—1999年，俄白一体化进程加快时期。1994年卢卡申科就任白俄罗斯总统后，对内对外政策进行了较大幅度的调整。这一时期面对北约开始东扩，俄罗斯与西方的短暂“蜜月”宣告结束。俄罗斯发布了《对独联体国家的战略方针》，^[5]俄白两国关系逐渐走近，一体化进程不断加快：1996年4月2日成立“俄白共同体”，^[6]1997年6月签署了《俄白

[1] Концепции национальной безопасности Республики Беларусь//Министерство обороны РБ, <http://www.mod.mil.by/koncept.html>.

[2] 郑羽主编：《俄罗斯东欧中亚国家的对外关系：1991-2005》，北京：中国社会科学出版社，2007年版，第129页。

[3] Гросс Е.П., “Основные этапы международного сотрудничества общественных объединений Беларуси в 1991—2010 гг”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 2, 2015, сс. 50-55.

[4] Лазоркина О. И., “Международное культурное сотрудничество Республики Беларусь (1991—2011 гг.)”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 4, 2011, сс. 32-40.

[5] Договор об образовании сообщества России и Беларуси. Постоянный Комитет Союзного государства, <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10439>.

[6] Договор о Союзе Беларуси и России, Постоянный Комитет Союзного государства, <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10441>.

联盟条约》，^[1] 1999 年底签署《成立俄白联盟国家条约》。俄白联盟国家的成立不仅使两国关系上升到了一个新阶段，也向世界表明了两国走一体化道路的决心。^[2]

第三阶段为 2000—2008 年，联盟国家建构放缓，俄白关系问题频发。2000 年普京上台后，俄白关系开始出现转向。虽然在 2000 年公布的《俄罗斯联邦对外政策构想》重申，“将加强俄白联盟视为俄罗斯外交头等重要的任务”。^[3]但实际上，俄执行的是务实的外交政策。在两国有争议的联盟国家体制问题上，普京对卢卡申科长期争取的“两国在联盟中地位平等”的提议，表示不能接受。^[4]2002 年，普京提议白俄罗斯作为一个俄联邦主体加入俄罗斯，引起了两国的“争论”。2004—2007 年，俄白又因“能源价格”几次发生“争吵”，使得原定于 2005 年统一货币计划和 2006 年俄白宪法文件的全民公决均未能实现。^[5]俄白关系虽时有纷争，止步不前，^[6]但双方在彼此外交方向上的重要性仍未改变。

第四阶段为 2008 年至乌克兰危机爆发前，俄白关系经历了从“冲突升级”到“走向缓和”。2008 年发生的金融危机严重冲击了俄白两国的经济发

[1] Договор о создании Союзного государства. Постоянный Комитет Союзного государства, <http://www.soyuz.by/ru/?guid=37652>.

[2] Шарапо А. В., “Проблемы становления Союза Беларуси и России”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 3, 1998, сс. 80-84.

[3] “Концепция внешней политики Российской федерации 2000”, международное право, №1, 2001.

[4] Снапковский В. Е., “Белорусско-российские отношения на рубеже столетий (конец 1999—начало 2001 г.)”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 2, 2001, сс. 49-56.

[5] Воронович В. В., “Современное состояние и перспективы межрегионального сотрудничества Беларуси и России”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 4, 2009, сс. 51-57.

[6] 国内也有学者对这一时期的普京对白政策提出了批评，参阅：赵华胜：《普京外交八年及其评价》，载《现代国际关系》2008 年第 2 期，第 16-22 页。

展。俄罗斯答应向白俄罗斯提供的 20 亿美元贷款无法填补白俄国内的资金缺口，因此白俄罗斯有意缓和与欧盟多年的冷淡关系，并加入了欧盟主导的意在“挤压”俄罗斯的“东方伙伴计划”。^[1] 在外交方面，俄格冲突后，白俄罗斯并未像俄罗斯那样，承认南奥塞梯和阿布哈兹的独立。其做法引来了俄罗斯利用贸易、金融、能源等手段向白俄罗斯施加的一系列“压力”。2009—2010 年间，两国领导人在不同场合，公开表达对对方的不满；两国议会相继发表声明，指责对方阻碍了双边关系的发展。^[2] 正当俄白各界为两国关系的前景担忧之际，2010 年 7 月，“俄白哈关税同盟”的启动，这标志着白俄罗斯再次认可了俄罗斯主导的独联体一体化进程；当普京提出建设欧亚联盟之时，卢卡申科第一个发文表示支持，使俄罗斯也意识到独联体一体化进程离不开白俄罗斯的支持。一体化进程为俄白关系的缓和打通了路径，随后，俄白之间的经济、军事合作再次开始增多。

二、乌克兰危机后俄罗斯对白俄罗斯的政策

2013 年年底乌克兰危机爆发后，俄罗斯趁机收回了克里米亚，导致以美国、欧盟为代表的西方国家对俄罗斯进行了多轮经济制裁。随着制裁时间不断延长、范围日益扩大，俄罗斯经济形势逐渐陷入困境，其主导下的欧亚经济联盟也出现了发展动力不足的迹象。“近邻政策”一直是俄罗斯外交战略的核心。^[3] 面对不断增大的地缘政治压力，俄罗斯试图通过增加与白

[1] Viachaslau Yarashevich, "Political Economy of Modern Belarus: Going Against Mainstream?" *Europe-Asia Studies*, Vol. 66, No. 10, 2014, pp.1703-1734.

[2] 韩璐：《东向抑或是西向——白俄罗斯对外政策评析（2008——2012）》，载《俄罗斯中亚东欧研究》2013 年第 6 期，第 62-67 页。

[3] “近邻”（ближайшие соседи）这一概念在俄罗斯外交战略中出现于苏联解体时期，表达了俄罗斯维持“势力范围”的愿望。因此，“近邻”这一词汇被更多赋予政治含义而不是地理含义。俄罗斯在 1993-2016 年五次发布的外交政策指导文件——《俄罗斯联邦对外政策构想》中均提到了“近邻政策”，体现了其在俄罗斯外交中的重要战略意义。

俄罗斯的军事合作以及在其国内的军事存在、提升经济一体化程度、加大对白俄罗斯社会媒体的影响，从而巩固自身影响力，增加白俄罗斯对俄罗斯的依赖度，以更有力地抵抗来自北约和西方国家的战略压制。

（一）增加与白俄罗斯的军事合作

2009年，俄罗斯和白俄罗斯签署了共同保卫俄白联盟国家领空及建立统一地区防空系统的协议。然而此后，两国的军事演习等合作一直保持低频率状态。^[1]乌克兰危机后，北约不断增加与乌克兰、波兰及波罗的海三国的军事演习等合作。作为回应，俄罗斯开始逐年与白俄罗斯进行军事演习，共同应对外部世界的威胁。2013年9月，俄白首次在两国境内，同时举行代号为“西方—2013”的联合军演，参演军人总数约为1.2万人。其中，1万多人来自白俄罗斯，约2,500人来自俄罗斯，还有约300人来自“集体安全条约组织”的其他成员国。^[2]2015年9月，两国在波罗的海开启代号为“联盟之盾—2015”的联合军演，共有8,000多名军人参演，动用各类舰只、军机等武器装备约400件。^[3]2016年11月，俄罗斯、白俄罗斯、塞尔维亚三国空降兵在塞尔维亚举行了代号为“斯拉夫兄弟—2016”的联合军演。^[4]

乌克兰危机发生后，俄罗斯与西方的关系进一步走向对立。鉴于白俄罗斯重要的战略位置，为促进俄白共同国防和区域统一防空系统的建立，抵御包括恐怖袭击在内的外来威胁，俄罗斯试图增加在白俄罗斯的军事存在。2014年10月，俄罗斯空军总司令维克托·邦达列夫上将表示，俄空军

[1]Дунец Н.А., “Развитие сотрудничества Беларуси и России в сфере обороны”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 3, 2015, сс. 27-33.

[2] Путин и Лукашенко посетят учения “Запад-2013” в РФ и Белоруссии, https://ria.ru/defense_safety/20130926/965851281.html.

[3] Россия и Белоруссия начинают совместное учение «Щит Союза-2015», <https://regnum.ru/news/polit/1966825.html>.

[4] Военные РФ, Сербии и Белоруссии на учениях захватили аэродром, <http://tass.ru/armiya-i-opk/3763611>.

白俄罗斯空军基地将于 2016 年建成，并将在那里部署苏 -27 战机。^[1] 2015 年 9 月，普京责成俄国防部和外交部与白俄方面就在该国修建俄空军基地事宜举行谈判。^[2] 2016 年 11 月，俄罗斯国防部长绍伊古访问白俄罗斯。他表示，2017 年俄白两国的军事合作计划将囊括 130 项措施；双方签署了一系列 2017 年及随后几年的重要文件，其中包括区域军队技术支持联合协议、关于修订同盟国家边界在领空和统一区域防空系统方面予以保护协议的备忘录；此外，双方还签署了关于俄罗斯国家防务中心和白俄罗斯武装力量中央指挥所之间信息共享的条例。^[3]

（二）加强对白俄媒体的塑造与影响

增加对独联体国家媒体的塑造与影响是俄罗斯“软实力”建设的重要一环。白俄罗斯可以直接接收到俄罗斯的电视频道。根据 2013 年的一项调查，63% 的白俄民众经常收看俄罗斯电视节目；^[4] 据 2014 年 12 月的一项调查，73.1% 的白俄民众信任俄罗斯媒体；^[5] 2015 年的调查显示，2/3 的白俄罗斯人每天收看俄罗斯电视节目超过 1 个小时。

俄罗斯报纸在白俄罗斯也占有重要地位。在白俄罗斯的报亭里，俄罗斯的主流报刊基本全部都有销售。2014 年年底，俄罗斯卫星网与白俄罗斯《共青团真理报》开始在白俄罗斯联合发刊。此外，据 2016 年最新数据，

[1] Российская авиабаза с истребителями Су-27 появится в Белоруссии, https://ria.ru/defense_safety/20141015/1028346372.html.

[2] Путин поручил Минобороны подписать соглашение об авиабазе в Белоруссии, <http://www.interfax.ru/russia/467833>.

[3] В республику Белоруссию прилетел Сергей Шойгу на совещание военных ведомств, <http://topre.ru/2016/11/03/v-respubliku-belorussiyu-priletel-sergey-shygu-na.html>.

[4] Joanna Szostek: Russian Influence on News Media in Belarus, *Communist and Post-communist Studies*, Vol.48, 2015, pp. 124-126.

[5] Siarhei Bohdan, Gumer Isaev, “Elements of Neutrality in Belarusian Foreign Policy and National Security Policy”, Ostrogorski Center Analytical Paper, No.7, 25 October 2016, pp.12-15.

有 61% 的白俄罗斯民众使用互联网，独联体国家 57% 的民众每天至少上网一次，而在独联体国家占主要地位的搜索引擎是 Yandex，占主流地位排名前三的社交媒体软件是俄罗斯的 VK（接触）、Odnoklassniki（同学）和 Moi Mir（我的世界）。^[1]在白俄罗斯最受欢迎的 10 个网址中（见表 1），俄罗斯网站占到了一半。由于语言的共通，在上述网站上，出现了很多宣传俄罗斯文化、思想的群组，促进了对其政策的宣传，加大了对白俄罗斯青年思想的影响与塑造。俄罗斯媒体在白俄罗斯的主导地位也意味着其文化比白俄罗斯文化更受欢迎。

表 1 白俄罗斯最受欢迎的 10 个网址（2015 年 1 月）

排序	网 址	浏览者	浏览率（%）
1	google.com	3,296,075	67.6
2	vk.com	2,577,391	52.9
3	mail.ru	2,540,813	52.1
4	yandex.by	2,367,264	48.6
5	tut.by	2,330,714	47.8
6	youtube.com	2,094,922	43.0
7	aliexpress.com	1,536,779	31.5
8	odnoklassniki.ru	1,256,636	25.8
9	onliner.by	1,148,126	23.6
10	ru.wikipedia.org	1,118,616	23.0

数据来源：欧洲民主基金会（European Endowment For Democracy）数据库 <http://www.democracyendowment.eu/>。

[1] Internet Users by Country (2016), <http://www.internetlivestats.com/internet-users-by-country/>。

(三) 维持经济困局下的对白援助

从上世纪 90 年代末开始，俄罗斯每年以直接投资、政府间信贷等形式向白俄罗斯提供约 100 亿美元的补贴援助。^[1] 面对西方的制裁，俄罗斯国内经济形势严峻，增速呈下降趋势，2013—2015 年的 GDP 年增速分别为 1.3%、0.6% 和 -3.4%。^[2] 受卢布下跌的影响，白俄罗斯卢布汇率也出现波动。俄罗斯主导的欧亚经济联盟成员国的经济合作呈下降趋势（见表 2），2015 年白俄罗斯全年的出口额仅占 2014 年出口额的 68%。在自身经济面临困境的情况下，俄罗斯对白的援助与补贴仍在持续（见下页图 1），2015 年包括能源补贴等各种俄罗斯补贴占白俄罗斯 GDP 比重近 10%。^[3]

表 2 欧亚经济联盟国家间出口额

国家	2015 年出口额(百万美元)	占 2014 年出口额比例(%)
白俄罗斯	10,998.1	68.0
俄罗斯	28,718.6	77.9
哈萨克斯坦	4,886.8	68.3
亚美尼亚	236.6	73.0
吉尔吉斯斯坦	539.7	84.7

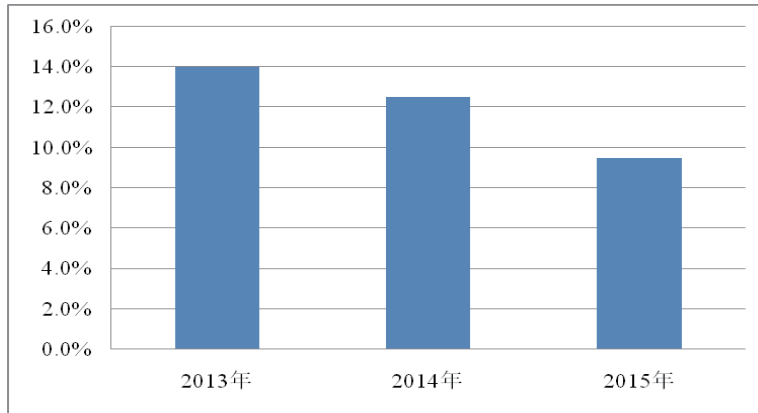
数据来源：Yaraslau Kryvoi, Andrew Wilson, From Sanctions to Summits: Belarus after the Ukraine Crisis, Ostrogorski Center Analytical Paper, www.ecfr.eu.

[1] Olga Karatch: “ Four Russian Instruments Of Control Over Belarus ”, <http://belarusdigest.com/story/opinion-four-russian-instruments-control-over-belarus-27210>.

[2] Russia GDP, <http://www.tradingeconomics.com/russia/gdp>.

[3] Republic of Belarus, IMF Country Report No. 16/298, International Monetary Fund, Washington, D.C. p.28.

图 1 俄罗斯对白俄罗斯的补贴占白俄罗斯 GDP 的比重



数据来源：国际货币基金组织报告 Republic of Belarus, IMF Country Report No. 16/298, September 2016。

针对国内就业压力增加，2015年初俄罗斯开始实施一项法令，凡是来俄罗斯务工的外国人，都需要参加其举办的俄语水平考试。^[1]法令实施后，在白俄罗斯各界引起热议。他们认为自己对俄语和俄罗斯历史的了解甚多，不需要进行考试。在白俄罗斯总统的亲自劝说下，俄罗斯修改了法令，对白俄罗斯务工者免于俄语考试，俄罗斯就业市场对白俄罗斯人再次几乎是无条件开放。

三、白俄罗斯“外交平衡”政策的尝试

为更好维护国家利益，在乌克兰危机的背景下，白俄罗斯在俄白联盟关系的框架内开始尝试“平衡”政策，主要表现为：在军事、国防、经济

[1]ГД обязала мигрантов сдавать экзамен по русскому языку и истории РФ, <https://ria.ru/society/20131220/985492452.html>.

等领域，实施有层次的多样化政策；在外交领域，以本国利益为基础，采取“中立”政策。在大国博弈中力图达到“外交平衡”，从而更好维护自身的小国利益。

（一）军事和国防工业的“东西平衡”

2015年9月27日，针对俄提出在白修建新军事基地的提议，白俄罗斯外长马克伊访俄时拒绝了这一提议。^[1]白俄罗斯认为，俄在白建军事基地无助于维护地区稳定，相反，可能会对两国关系造成负面影响。当前，俄白两国之间的军事和国防联系主要通过两个条约得到保障：1992年5月15日签定的《独联体集体安全条约》第4条规定，对独联体国家一国的入侵被视为对所有独联体国家的侵略；^[2]1999年12月8日签署的《俄白国家联盟条约》第7条规定，联盟国家机制应确保俄白两国领土完整、不受侵犯。^[3]值得注意的是，白俄罗斯拒绝俄罗斯在其境内修建空军基地的时间，与欧盟取消对白俄罗斯制裁的时间基本吻合。

2016年4月，在白俄罗斯发布新版军事学说之前，白国防部部长安得烈·拉夫科夫在议院表示，除了优先发展同俄罗斯的盟国关系外，新版军事学表明了白俄罗斯与欧盟发展睦邻友好伙伴关系的兴趣，以及进一步实施开放政策、增加与北约成员国相互信任的愿望。在确保白国家利益的前提下，为各国合作提供开放的平台。^[4]这体现了白俄罗斯军事和国防工业的“东西平衡”。

在乌克兰危机后，白俄罗斯和俄罗斯的军事演习每年仍在进行，但白

[1]Belarus says does not need a Russian military base: report, <http://www.reuters.com/article/us-russia-belarus-airbase-idUSKCN0S020J20151006>.

[2]Договор о Коллективной Безопасности от 15 мая 1992 года, http://www.odkb-csto.org/documents/detail.php?ELEMENT_ID=126.

[3]Договор о Создании Союзного Государства, <http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5/>.

[4]Новая военная доктрина начала действовать в Беларуси, <http://naviny.by/novaya-voennaya-doktrina-nachala-deystvovat-v-belarusi>.

俄罗斯的积极性并不高，参加军演的人数呈下降趋势：2013年参加军演的为1.2万人，2015年减少至8,000人。此外，白俄罗斯每年派遣到俄罗斯高等军事院校接受培训的军官人数也在下降：2014-2015学年派遣人数为447人，2015-2016学年派遣人数为374人。^[1]

近年来，面对乌克兰危机，白俄罗斯还加强了与乌克兰的军事合作，向其提供军事技术专家。此外，白俄罗斯还在军事领域加强了与阿塞拜疆、土库曼斯坦、巴基斯坦和其他国家的合作。

（二）实施经济多样化政策

2016年，白政府就“2016—2020年白俄罗斯经济社会发展规划草案”进行讨论。在会上，白政府指出，未来五年白俄罗斯的经济增长目标有9个重点：1、通过改善大型国有企业的资产管理质量、降低产品成本，保障企业盈利水平；2、完善供货、劳动和服务结算的支付系统；3、开展公平竞争，采取一系列反垄断措施；4、推动出口多元化；5、根据白参与区域一体化（如欧亚经济联盟运行和加入WTO等）的进展，通过行业或地区发展规划实现合理的进口替代，完善国内市场的保护机制；6、加快发展中小商业，并将其列入进口替代和区域发展规划中；7、吸引外国资本发展生产，特别是使用中国的贷款；8、降低本国银行贷款利率；9、推广节能和高效利用资源。^[2]虽然当前白俄罗斯经济对俄罗斯经济依赖度高达57%（对欧盟的依赖度为31%，对其他国家的依赖度总和仅为12%），^[3]但从上述工作重点可以看出，白俄罗斯试图推动出口多元化，加强与其他国家，特别是

[1]Звязда, 2014. ‘Ваенная адукацыя: новыя спецыяльнасці і будучыя прэферэнцыі’, <http://zviazda.by/be/news/20140319/1395177712-vaennaya-adukacyuа-novuуа-spetsyуalnasci-i-buduchyуapreferencyi>.

[2]Проект программы социально-экономического развития Беларуси на 2016-2020 годы, <http://www.mazyг.by/2016/06/proekt-programmy-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-belarusi-na-2016-2020-gody/>.

[3]国际货币基金组织报告，Republic of Belarus, IMF Country Report No.16/298, September 2016.

中国的经济联系。目前已建好的中白工业园是“丝绸之路经济带”上的重要支点，白俄罗斯民众普遍视其为两国合作的标志性工程，将推动白俄罗斯经济多样化政策。

白俄罗斯重视加强与西方国家的经济联系。在西方对俄罗斯实施严厉制裁、俄实行反制裁措施后，白俄罗斯从欧盟、加拿大、澳大利亚和美国等国进口、向俄出口的农产品猛增。普京曾公开指称，一些被俄禁止进口的欧洲商品在白俄罗斯改头换面进入俄市场。在2016年6月举行的第五届全白俄罗斯人民大会上，卢卡申科总统表示，白俄罗斯传统优势产品，包括拖拉机、农业机械和轮胎等，在稳固欧亚地区市场的同时，要实现出口多元化，积极探索在亚洲、非洲和美洲的新市场。因此，白俄罗斯需要同美国和欧盟发展正常关系。^[1]近年来，白俄罗斯与西方的关系逐步升温，西方取消对白俄罗斯的制裁更为双方的合作创造了新的机遇。卢卡申科总统多次强调，欧盟是白俄罗斯的第二大出口市场，未来白将努力实现同欧盟关系的全面正常化，并达成基础协议。^[2]

（三）追求中立外交的努力

尽管1994年宪法规定，白俄罗斯的目标是成为一个中立国家，但白外交实践证实了其与俄罗斯是紧密的联盟关系。21世纪以来，尤其以俄格战争为标志，在俄白联盟的基础上，白俄罗斯正在追求一种实际的中立政策：2008—2013年这种努力处于初始的发展阶段；2013年乌克兰危机后，白俄罗斯追求“中立政策”的努力开始走向成熟。2014年，白俄罗斯官方没有承认克里米亚入俄的事实，并积极介入乌克兰危机调解，促成冲突相关方在明斯克会晤，获得国际社会好评。白俄罗斯还借机谋求改善与西方国家关系，并获积极回应。2017年2月，白俄罗斯拒绝承认乌克兰东部顿涅茨克和卢甘斯克两州部分地区的乌克兰公民和“无国籍”人士的一系列身份

[1] В Все Белорусское Собрание, <http://maiak.by/news/belta/v-vsebelorusskoe-sobranie.html>.

[2] Там же.

证件。从表 3 可以看出，对于一些涉及俄重大利益的事件，如克里米亚事件和乌东局势，白俄罗斯没有体现出双方态度的一致性，并给予支持。这表明白俄罗斯正朝着更加平衡、中立的方向迈进。白俄罗斯这种追求中立外交的努力并非是对俄白联盟的背叛，而是出于自身国家利益考虑而做出的现实选择。

表 3 2008—2017 年白俄罗斯外交政策中主要的中立因素

事 件	对白俄罗斯的重要性	对俄罗斯的重要性	对西方国家的重要性
对 2008 年俄格战争的立场	低	重要	重要
2008 年不承认南奥塞梯等两州独立	低	重要	重要
2010—2012 年寻求新的石油供应商	重要	重要	低
2014 年不承认俄收回克里米亚斯	中等	重要	重要
2014 年拒绝介入乌克兰东部冲突	重要	重要	重要
2015 年拒绝与土耳其发生冲突	低	重要	低
2017 年 2 月拒绝承认顿、卢两州部分地区乌公民的身份证件	中等	重要	中等

资料来源：笔者自制。

四、俄白关系未来走向

2016 年 12 月，俄罗斯发布了新版的《俄罗斯联邦对外政策构想》，其中规定“将扩大与白俄罗斯在联盟国家合作框架内的战略合作，发展各领域的一体化进程”，^[1]体现了白俄罗斯在俄罗斯外交中的重要性没有变化。白俄罗斯也仍将俄关系作为其外交政策主线，继续奉行多元平衡的务实外交政策。

首先，2020 年前的白俄罗斯政治稳定指数将较高，其总体对外政策的一贯性特征明显。2015 年 10 月 12 日，白俄罗斯第五次总统大选结果揭晓，

[1]Подписан Указ «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации», <http://www.kremlin.ru/acts/news/53384>.

时任总统卢卡申科获得超八成选票，再次当选总统。^[1]当前，白俄罗斯政局稳定，实体经济稳步发展，人均 GDP 超过乌克兰 1 倍以上。而乌克兰则多年来政局不稳，受外国势力干涉严重。乌克兰政局变化导致的政治危机使得白俄罗斯民众更加倾向于投票给现任总统，以使国家保持稳定。从 1994 年至今，卢卡申科一直是白俄罗斯最高领导人，目前是连续第五个总统任期。在政治方面，卢卡申科强调国内政治稳定，对西方式民主持排斥态度；经济方面，他主张实施渐进式改革，对外实施多元化的经济外交政策，重视与中国进行经济合作，这些都体现了他务实的经济外交理念；对外政策方面，卢卡申科倾向与俄罗斯接近，但他对俄罗斯主导的一体化进程也非常慎重，坚决捍卫白俄罗斯的国家利益。未来几年，白俄罗斯的政局将保持稳定，对外政策理念将得到持续有效的贯彻。

其次，白俄罗斯对俄罗斯经济、军事等的高度依赖使双方关系不会过于疏远。白俄罗斯资源能源匮乏，90% 的能源都需要进口，俄罗斯多年以来一直是白俄罗斯最重要的贸易伙伴。从国防和安全角度来看，俄白两国军事联系深厚，白俄罗斯需要借助俄罗斯的军事力量维护其国家安全和领土完整。

民意调查说明了当前白俄罗斯社会对俄罗斯和西方国家的态度。从当前白俄罗斯民众的态度来看，对俄友好是民意主流。乌克兰危机后，欧盟对白俄罗斯的吸引力总体下降，根据 2016 年 6 月在白俄罗斯进行的一项调查显示，对“是否支持举行白俄罗斯加入欧盟的公决”，50.3% 的受访者持反对立场，仅有 27.5% 的受访者持赞同立场。^[2]对“是否支持举行白俄罗斯与俄罗斯合为一国或加入欧盟公投”，有 42% 的受访者选择两国合并，有 34% 的受访者选择加入欧盟。^[3]对于“俄罗斯在白俄罗斯西部建立了新的军事分队，北约在波罗的海国家和波兰建立了军营，您更支持哪一方”，26.1% 的受访者支持俄罗斯，10.6% 的受访者支持北约，57.6% 的受访者不

[1] Лукашенко в пятый раз вступит в должность президента Белоруссии, <https://ria.ru/world/20151106/1314646570.html>.

[2] Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, 调查报告 <http://www.iiseps.org/?p=4789>.

[3] 同上

支持任何一方。^[1]对于“如果俄罗斯和西方国家爆发了军事冲突，您会站在哪一边”，33.6%的受访者站在俄罗斯一方，13.4%的受访者站在西方立场上。^[2]由此可见，白俄罗斯民众对俄罗斯的向心力。

再次，俄罗斯对白俄罗斯的“平衡外交”尝试会有不满，但不会放弃双方的盟友关系。2012年普京再度入主克林姆林宫后，将首次出访的国家定为白俄罗斯，体现出他对白俄罗斯的高度重视。与独联体其他国家相比，白俄罗斯采取了明显的亲俄态度，而且白俄罗斯战略位置重要，是俄罗斯与北约博弈的前沿阵地。2013年乌克兰危机爆发后，俄罗斯对白俄罗斯“东西平衡”的外交政策几次表达不满，认为这样做也可能“东西尽失”；^[3]对卢卡申科未将俄罗斯定为其新总统任期的首访国家也颇有微词。^[4]但俄罗斯也认识到在自身遭到西方制裁、内外交困的情况下，需要白俄罗斯扮演俄罗斯与乌克兰，甚至西方的调解者，“明斯克”协议的签署离不开白俄罗斯的努力。因此，俄罗斯会继续将白俄罗斯视为“同盟”“兄弟”和“朋友”。

2016年5月，俄罗斯“列瓦达中心”进行了一项题为“谁是我们的敌人，谁是我们的朋友”的民意调查。其结果显示，俄罗斯人认为当前他们的朋友、伙伴包括中国、白俄罗斯等，而对于欧美等西方国家大多持印象“不佳”的悲观态度。^[5]

最后，俄罗斯经济发展的吸引力和欧亚经济联盟的经济合作水平将对白俄罗斯的对俄政策产生直接影响。2013年乌克兰危机发生后，西方国家持续对俄罗斯实施多轮经济制裁，加之内部经济结构失调使得俄罗斯经济

[1]Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, 调查报告 <http://www.iiseps.org/?p=4789>.

[2] 同上。

[3]Арте́м Шрайбман, Усталость от балансирования. Как Минску становится все труднее и с Россией, и с Западом, <http://carnegie.ru/commentary/?fa=65026>.

[4]Впервые после избрания Лукашенко поехал не в Москву, http://www.ng.ru/cis/2015-12-09/1_lukashenko.html.

[5] Россияне Решили, Кто Им Враги, <http://www.levada.ru/2016/06/02/rossiyane-reshili-kto-im-vragi/>.

不断下滑。2013—2015年，俄GDP增速分别为1.3%、0.6%、-3.4%，内需、消费和投资步伐放缓，资本严重外逃，投资环境恶化。^[1]世界银行分析认为，俄罗斯未来几年的经济增长速度仍然较慢；乐观预估，到2018年俄罗斯的GDP增速将会恢复到2012年的增速。^[2]从长期看，俄罗斯经济是否能够实现增长，其发展模式是否具有吸引力，决定了白俄罗斯对俄罗斯的亲疏。如果俄罗斯的经济改革难以跟进，没有国家的发展作为保障，其内政外交势将面临巨大的挑战。这种情况下，白俄罗斯可能采取更加积极的“平衡政策”，并倾向欧盟的经济发展模式，这将对俄白关系发展带来挑战。

总之，独联体国家与俄罗斯的关系一直在“适度疏远”与“有限接近”中起起伏伏。^[3]白俄罗斯与俄罗斯具有长期的共同历史发展和认同，并对俄罗斯的经济、政治、军事、安全等高度依赖，这为两国关系及联盟国家的发展奠定了坚实的基础。乌克兰危机发生后，俄罗斯在“失去”欧亚棋局上重要一环之后，与西方国家的对立紧张升级，对白俄罗斯军事、传媒方面的影响加大。同时，在自身经济不景气的条件下，继续援助白俄罗斯经济发展。白俄罗斯根据自身利益，在军事、经济、外交等领域采取了“东西平衡”政策，虽取得一些效果，但不会改变俄白关系本质，两国关系会继续呈现总体平稳态势。因此，可以预期白俄罗斯对俄罗斯的政策会在同盟关系框架内开展务实的“平衡政策”，从而更好维护自身国家利益和俄白关系发展。

【收稿日期：2017-03-06】

[1] Vladimir Mau, “Russia’s Economic Policy in 2015–2016: the Imperative of Structural Reform”, *Post-Soviet Affairs*, Volume 32, 2016, Issue 6. pp.1-21.

[2] “The Long Journey to Recovery”, *World Bank Russia Economic Report*, No.35, April 2016. p.26.

[3] 可参阅：Вардазарян М. Е., “Эволюция политики Российской Федерации на постсоветском пространстве в первой половине 2000-х гг”, *Журнал международного права и международных отношений*, № 2, 2014, сс. 53-60.

以色列阿拉伯政党的发展 困境与前景^[1]

邹志强 吴家斌

【内容提要】由于受历史遗留问题和巴以冲突长期持续的影响，以色列阿拉伯人所体现的“以色列人”与“巴勒斯坦人”双重身份认同的鲜明特征，对他们的政治参与进程和阿拉伯政党的发展造成了深远影响。近年来，以色列犹太国家定位的不断强化和右翼政府主导地位的持续增强，使阿拉伯政党双重身份认同的矛盾与冲突更加凸显，压缩了其发展空间。未来，阿拉伯政党的发展前景将受到以色列犹太国家定位以及以色列民主政治、右翼政府的执政地位、阿拉伯政党的路线选择等因素的重大影响。此外，中东变局与巴以问题的边缘化也加剧了其发展困境。

【关键词】以色列 犹太国家定位 阿拉伯政党 双重身份认同

【作者简介】邹志强，上海外国语大学中东研究所助理研究员、法学博士、复旦大学政治学流动站博士后；吴家斌，上海外国语大学中东研究所硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 02-0101-15

[1] 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目（16JJDGJW012）的研究成果，并受到中国博士后科学基金面上项目（2016M601477）和上海外国语大学青年教师科研创新团队（QJTD14NS001）的资助。

自1948年建国以来,以色列境内就一直存在大量的阿拉伯公民,并发展成为国内最大的少数族裔。在此基础上形成的以色列阿拉伯政党(以下简称阿拉伯政党)经历了从无到有、从依附到独立、并且不断发展壮大的过程,在寻求以色列阿拉伯公民平等权利、维护巴勒斯坦民族权益等方面取得了一定成果。但是阿拉伯政党的发展一直面临很多阻碍,其中犹太国家定位对阿拉伯政党的身份与政策带来了深远影响,尤其是近年以色列强化犹太国家属性、右翼政党对政局的持续掌控等因素严重制约了阿拉伯政党的发展和政治参与进程。

从总体来看,目前国内学界对以色列阿拉伯政党的政治参与问题的直接研究成果还较少。近年来,以色列国内犹太国家定位的强化对阿拉伯政党的影响值得我们进一步关注。

一、以色列阿拉伯政党的发展及其身份认同冲突

以色列实行议会民主制。议会(Knesset)为国家立法机构和权力中心,共有席位120个。议会选举是“普遍的、全国的、直接的、平等的、不记名的比例代表制”,由议会中第一大党或政党联盟领导组阁。任何政党团体只要能够争取到2,500个选民签名,提交提名单并交纳保证金,便可拥有参选资格。如果一个政党在议会选举中所获选票数比例超过了法律规定的最低门槛(目前为3.25%),便可根据议会席位总数乘以得票比率的计算方法,按比例在议会中获得相应数目的席位。^[1]受比例代表制的影响,以色列组建政党参选并获得议会席位的门槛相对较低,所以以色列议会一直处于党派林立的局面。此外,由于大党往往很难获得组阁所需的议会半数以上席位,所以必须要联合其他中小党派。因此,小党在以色列政治中具有较大影响力,

[1] 王彦敏:《以色列政党政治研究》,北京:人民出版社2014年版,第84页。

可以联合起来对政府施压，甚至导致内阁危机。以色列国内民主政治的发展与党派林立的议会政治为阿拉伯政党的发展与发挥作用提供了有利条件。

（一）以色列阿拉伯政党的发展演变

以色列建国以后，虽然大部分原本居住在以色列领土范围内的阿拉伯人主动或被迫地离开了故土，但仍有为数不少的阿拉伯人留在了以色列境内。这部分阿拉伯人自然获得了以色列公民的身份。但是政府以安全为由，对阿拉伯人进行军事管制。很长时期内，以色列的阿拉伯社会处于一种被隔绝、孤立的状态。直到1959年颁布的《选举法》规定：凡年满18周岁的以色列公民不分宗教、种族和性别均有选举权，21岁以上的公民具有被选举权。^[1]这才赋予了以色列阿拉伯公民和犹太公民同等的选举权与被选举权。数十年来，以色列境内阿拉伯人口的不断攀升和政治权利意识的提升，推动了阿拉伯政党的出现与发展。

20世纪70年代以前，以色列并没有出现真正意义上的阿拉伯政党。每年，以色列工党都会挑选一批年轻的阿拉伯公民作为附属于工党之下的“阿拉伯名单”参与选举，所以以色列第一届议会就已经出现了阿拉伯裔议员的身影。这一时期可被视为阿拉伯政党筹备酝酿的阶段。1977年，第一个真正意义上的阿拉伯政党——“哈达什党”（Hadash）宣告创立。该党的本名为“和平与平等民主阵线”（The Democratic Front for Peace and Equality，希伯来语简写为Hadash，为“新”的意思），是由“拉赫党”与“以色列黑豹党”等其他几个处于议会边缘的左翼党派、阿拉伯党派联盟组成的。在成立当年的议会选举中，它拿下50%阿拉伯选民的选票，在议会赢得了5个席位。哈达什党的组建及其在议会选举中的突破，对于阿拉伯政党来说，具有里程碑式的意义。

上世纪80年代以后，“和平进步阵线”（1984—1992年）、阿拉伯民主党（1988年）、巴拉德党（1996年）、拉姆党（1996年）、塔阿勒党（1996年）

[1] 张倩红：《以色列史》，北京：人民出版社2008年版，第232、256页。

等阿拉伯政党相继出现。阿拉伯政党也出现了一定形式的联合，其中的典型代表为2006年之后的“拉姆—塔阿勒联盟”、2015年组建的“阿拉伯联合阵线”。阿拉伯政党在以色列议会内所拥有的席位数也由最初的2—5个，逐步发展到了2015年议会选举后的13个。

阿拉伯政党的兴起提升了阿拉伯公民的平等权利，增强了阿拉伯公民的民族意识，并有效地建立了阿拉伯公民非暴力政治参与的模型。但由于自身不团结、身份的矛盾性等弱点，以及以色列政治体制对阿拉伯政党系统性打压与歧视的影响，其政治参与的成效依然十分有限。阿拉伯政党在议会中的席位虽然有所增长，但能起的作用时消时长，长期无法直接参与组建政府。在1992—1995年拉宾政府执政时期，阿拉伯政党曾经迎来与政府之间合作的“黄金时期”，但其后随着巴以局势的恶化、内部的分裂而又逐步被边缘化。特别是进入21世纪以后，以色列政坛日趋保守化，右翼政党持续掌控政府，阿拉伯政党的发展空间受到大幅压缩。同时，由于巴以关系陷入僵局，巴勒斯坦问题的解决变得遥遥无期，对以色列境内阿拉伯人及其政党均造成了负面影响。

在2015年的议会大选中，以色列主要的阿拉伯政党组成“阿拉伯联合阵线”(the Joint List)，首次联合参选，并一举拿下13席，成为以色列议会中第三大党。这是阿拉伯政党有史以来获得的最多的议会席位。作为以色列境内最大的少数族裔，阿拉伯公民第一次放下分歧，团结为一个整体。虽然，“阿拉伯联合阵线”依旧无缘参与政府组成，但作为议会内第三大党，其影响力获得前所未有的提升，在议会中能发出更大的声音，有利于扭转之前被边缘化的、不被重视的地位。如果这一联盟能够长期保持，并且能够动员更多阿拉伯人参与政治的热情，扭转阿拉伯选民投票率连年走低的颓势，阿拉伯政党在议会中的席位仍将有进一步扩大的空间。毕竟13席只占议会席位的10%，与阿拉伯公民在以色列人口中所占20%的比例相比，仍然相去甚远。但是近年来，由于以色列右翼政府长期执政、以色列国内

反少数族裔的民粹主义情绪日益高涨等多重原因，阿拉伯政党的政治参与遇到了许多困难。

（二）以色列阿拉伯政党的身份认同冲突

由于受历史遗留问题和巴以冲突长期持续的影响，以色列阿拉伯人表现出“以色列人”与“巴勒斯坦人”双重身份认同的鲜明特征。由此带来的矛盾与冲突对他们的政治参与进程及阿拉伯政党的发展，均造成了深远影响。作为遗留在以色列境内的阿拉伯人，他们必须接受作为以色列公民的现实，且享有以色列公民应享有的权利、地位与相对优越的生活条件；同时，他们与巴勒斯坦境内的阿拉伯人同根同源、情感相通，存在无法割舍的多元化联系。巴勒斯坦相关议题进展缓慢加剧了两种身份认同的冲突：一方面，他们无法融入以色列犹太主流社会——以色列的犹太国家性质及其所推行的政策导致他们在以色列国内处于“二等公民”地位；^[1]另一方面，他们又被阿拉伯大家庭所遗弃——以色列阿拉伯人虽然强调“巴勒斯坦人”的身份认知，但却并不愿意脱离以色列成为巴勒斯坦公民。因为他们深切地体会到，在以色列的生存环境明显要优于在巴勒斯坦地区的民族同胞，且其政治诉求和“巴勒斯坦民族解放运动”的诉求也并不完全相同。所以，这种身份的强调其实是以色列阿拉伯公民对于自身被孤立、被边缘化的“二等公民”地位的一种反应。^[2]

对阿拉伯政党而言，所有政党议员首先必须承认自己的以色列公民身份；在以色列的法律框架内，代表以色列公民争取平等地位；并在议会中使用希伯来语。这些都是“以色列人”身份认同的表现。同时，阿拉伯政党“巴勒斯坦人”的身份认同也非常明显：它们支持巴勒斯坦解放运动，寻求巴勒斯坦民族权益，持反犹太复国主义立场。也正是因为如此，阿拉

[1] 陈天社：《处境尴尬的以色列阿拉伯人》，《中国民族》2008年第5期，第71页。

[2] Sammy Smooha, “Arabs and Jews in Israel: Conflicting and Shared Attitudes in a Divided Society”, *Boulder: Westview*, Vol.1, 1989. pp.92-93.

伯政党才能获得以色列阿拉伯人的选票和支持。“以色列人”和“巴勒斯坦人”双重身份认同分别赋予了阿拉伯政党政治参与的资格以及所需要的选民基础：一方面，阿拉伯政党作为以色列境内阿拉伯公民的代表，寻求自身作为少数族裔的平等地位；另一方面又作为巴勒斯坦人在以色列的代表，寻求维护巴勒斯坦民族的权益，出于民族主义立场支持巴勒斯坦民族解放运动。这两者虽然联系密切，但却并不是统一体。

每当巴以间爆发冲突，阿拉伯政党的立场就会显得非常尴尬：对于巴勒斯坦人起义往往持同情、支持态度；对以色列境内自杀式袭击立场暧昧。阿拉伯政党很容易被其自身的意识形态所捆绑而束手束脚。这往往导致他们在巴勒斯坦问题上发出强硬却缺乏实际意义的呼声。由于其“巴勒斯坦人”的身份认同而导致的反犹太复国主义、甚至反对以色列建国合法性的立场，使得阿拉伯政党与主流政党很难实现合作，从而造成了阿拉伯政党的特殊性与发展困境。

尤哈夫·普列德 (Yoav Peled) 曾将公民身份认同划分为自由主义（消极的公民身份认同）和共和主义（积极的公民身份认同）两个层面。他认为少数族裔长期处于边缘状态，是源于他们虽然达到了自由主义层面的公民身份认同，却由于对于国家主流价值观念的抵抗，而没有跨过共和主义公民身份认同的门槛，因此处于一个在法律面前虽然平等、在实践中却形同“二等公民”的地位，呈现出“掩盖在自由宪政原则下的事实歧视”。^[1]就以色列阿拉伯公民而言，对自身以色列人的身份认知基本停留在自由主义层面，是一种相对比较实用主义的身份认知——为了享有较好的公民权利。由于以色列人的身份认同，阿拉伯人拥有了自由主义层面的公民身份，能够组建政党、参与选举、进入议会并且在法律框架内寻求阿拉伯公民的平等地位。又由于巴勒斯坦人的身份认同，阿拉伯政党反对犹太复国主义

[1] Yoav Peled, "Ethnic democracy and the legal construction of citizenship: Arab citizens of the Jewish state", *American Political Science Review*, Vol.86, No.2, 1992, p.433.

等以色列主流的犹太民族的共同价值观，使他们无法跨过共和主义层面公民身份的门槛，处于事实上受歧视、被打压的地位。由此，阿拉伯政党呈现出某种无法摆脱的发展困境：把挑战主流犹太价值观视为使阿拉伯公民获得彻底平等地位的必经之路，但这样的道路选择却使得它们在议会中很难与其他党派结成联盟，于是连原本基于自由主义公民身份层面的平权之路也受到了阻碍。

二、以色列犹太国家的定位与右翼主导地位的强化 压缩了阿拉伯政党的发展空间

以色列犹太国家的事实定位及其不断强化，明显影响到国内犹、阿两大族群之间的和谐共处，也使得阿拉伯政党双重身份认同的矛盾与冲突更加凸显，压缩了其发展空间。而右翼政府主导地位的持续增强与犹太国家定位的强化，更加剧了这一发展态势。

（一）以色列犹太国家定位的强化

现代以色列是在十分特殊的历史条件下，建立的一个以犹太人为主体的民族国家，无论承认与否，它事实上就是一个犹太国家。有学者将以色列的民主政治归类为“一族统治的民主”(Ethnocracy)，权力、资源和权利的配置均由占统治地位的族群即欧洲裔犹太人所决定；尽管少数族裔仍能部分地拥有政治权利，但欧洲裔犹太精英决定了国家的形态以及政治输出的结果。^[1]犹太属性与以色列的立国基础、教俗关系、民主制度等密切相关。虽然以色列建国以来，通过宪法和法律制度不断强调自身的多元民主制度，但是法律和国家制度都致力于维护犹太国家的属性与犹太人的优势地位，

[1] Oren Yiftachel, "Israeli Society and Jewish - Palestinian Reconciliation: 'Ethnocracy' and Its Territorial Contradictions", *Middle East Journal*, Vol.51, No.4, 1997, p.505.

这也是客观事实。在长期存在的悲情历史与深刻危机感的基础上，出于对自身国家安全与国内族群人口比例变化的担忧，“近年来，犹太教尤其是正统犹太教在以色列的社会影响力明显上升”，^[1]犹太宗教政党的地位也明显增强，出现不断强化犹太国家定位的趋势。

2014年底，内塔尼亚胡政府在内阁中强行推出了颇具争议的“犹太国家法案”，其核心条款主要包括：以色列是一个犹太人的“民族国家”，即将以色列定义为“犹太国家”；曾经和希伯来语一道作为以色列官方语言使用的阿拉伯语将不再被看作官方语言，只拥有“特殊地位”；传统的犹太律法将成为今后以色列法律制度的基础，这意味着只有犹太民族的传统节日才是国家法定假日，流散在世界各地的犹太人根据《回归法》可以自动获得相应的权利。作为一部基本法，该法案一旦在议会获得通过，将成为以色列宪法的一部分。由此引发的争议导致以色列联合政府陷入了严重危机，内塔尼亚胡不得不决定提前举行议会选举。这凸显了当前以色列国内对犹太国家属性的担忧。但是2015年3月大选结束后，利库德集团依然是议会中第一大党，维持了联合执政的地位；“犹太国家法案”仍然得到其大力推动。右翼集团希望以立法的形式确认以色列的犹太国家定位，这是将被外界视为歧视性的政策行为合法化。^[2]

在事实上已经成为一个犹太国家的情况下，以色列依然不断强化其犹太国家定位。这主要源于犹太人对其自身地位的深刻担忧。第一，犹太人害怕以色列会失去其犹太性。曾有民调显示，如果必须要在“犹太”与“民主”两个基本国家定位中做出抉择，大多数以色列犹太公民愿意为了前者而牺牲后者。^[3]由此不难看出，以色列犹太人对于其国家犹太属性的珍视。

[1] 王宇：《犹太教在以色列的社会影响力上升》，载《世界宗教文化》2012年第4期，第62页。

[2] 王震：《“犹太国家”法案释放了什么信号》，载《世界知识》2015年第7期，第54页。

[3] “Survey: 85% of Israeli Arabs fear rising levels of Racism”，*The Jerusalem Post*, <http://www.jpost.com/printarticle.aspx?id=448996>.

因此，便自然会对阿拉伯政党反犹太复国主义、寻求颠覆以色列犹太性的政治立场抱有抵触和警惕。第二，犹太人担心自己无法保住多数族裔的地位。以色列犹太人的生育率逐年降低，而阿拉伯人的生育率却与之相反。据以色列中央统计局的数据，2015年以色列总人口为834万，其中，犹太人为625万，占总人口的74.9%；境内阿拉伯人已达173万，在总人口中的比重升至20.7%。^[1]这虽然距离撼动犹太人的多数族裔地位还相去甚远，但以色列社会已经出现了担忧的声音。第三，犹太人对于赋予阿拉伯公民平等权利，抱有犹疑态度。犹太公民担心一旦在此问题上采取温和态度，给予阿拉伯公民更为平等的地位，将会导致阿拉伯公民和阿拉伯政党随之更多、更强烈的需求，由此将对以色列国家特性带来不可避免的冲击。

犹太国家定位的强化对于阿拉伯政党参政的障碍在于，欧洲裔犹太精英对于政治议题的绝对主导导致了阿拉伯人与犹太人两大族群之间的隔阂不断加深，两个族群的和解议题几乎完全被其利益喜好所掌控。犹太国家定位的不断强化与以色列政府内政外交政策上的持续强硬使阿拉伯公民及其政党越发强烈地感觉到被孤立、被边缘化。悬殊的地位差距无疑导致了两个族群间对立情绪的加深，同时，阿拉伯人及其政党在以色列社会中“他者”的形象也不断强化和凸显。

由于以色列与周边阿拉伯国家的紧张、敌对关系，阿拉伯政党在很多以色列人眼中被认为是“国家敌人的兄弟”，常被比喻为议会中的“第五纵队”(the fifth column)。在2015年选举的一次政治辩论中，“以色列家园党”党首利伯曼质问“哈达什党”党首、“阿拉伯联合阵线”领导人艾曼·欧德(Ayman Odeh)，“你为什么坐在这里和我们辩论？你为什么要在以色列竞选？你应该去加沙或者西岸参加选举”。^[2]此外，阿拉伯议员与议会中犹太

[1] Israel Central Bureau of Statistics (CBS), <http://www.cbs.gov.il/engindex.htm>.

[2] “After uniting Arabs behind him, Ayman Odeh looks to lead opposition”, Times of Israel, <http://www.timesofisrael.com/after-uniting-arabs-behind-him-ayman-odeh-looks-to-lead-opposition/>.

议员的另一个重要区别是阿拉伯政党的议员都没有服过兵役。而在以色列这样一个全球罕见的不论男女都必须服义务兵役、兵役与公民权利密切相关的国家，他们在犹太议员的眼里就成了没有服务过国家的人，这相当程度上更加深了阿拉伯议员“他者”的形象。

1995年拉宾遇刺后，阿拉伯政党与政府合作的黄金时期结束。民调显示，2003—2012年是以色列阿拉伯公民与犹太公民之间关系“失去的十年”。虽然阿拉伯公民的经济、生活和受教育水平等都有所提高，且他们与犹太公民在日常生活中的接触也日渐增多，但二者之间的隔阂却并未缩小，甚至在某些方面还有扩大的趋势——1995年“黄金时期”的末期，仅有6.8%的阿拉伯公民反对以色列的存在（1976年时为20.5%），而这一数据从2003年起就在不断攀升，从11.2%一路上升到了2012年的24.5%。^[1]

（二）以色列右翼政党对政局的主导

总体来说，以色列左翼政党执政对阿拉伯政党的发展更为有利。在巴以冲突和以色列国内阿拉伯公民的地位问题上，左翼政党的立场较为温和：在巴以问题上，主张谈判和做出让步；在国内，也愿意改善阿拉伯公民的地位等。这在拉宾政府的“黄金时期”表现得最为明显。因而，直到2015年大选，阿拉伯政党的方针之一就是帮助左翼政党赢得选举，以结束利库德集团的执政。但是，自从在1977年议会选举中战胜工党至今，利库德集团已多次单独执政或与其他党派联合执政。而内塔尼亚胡从2009年至今已连任了7年总理。近年来，与利库德集团共同组阁的，更是不乏“以色列家园党”等极右翼犹太民粹主义党派。这对于阿拉伯政党的两个主要政治目标——寻求巴勒斯坦民族权益和阿拉伯公民的平等权利都是非常大的阻碍。

一是近年来右翼政府在巴勒斯坦问题上的态度日趋强硬，拒绝承认巴勒斯坦解放组织，排斥巴勒斯坦建国这一巴以冲突解决方案，并且一直未

[1] Sammy Smooha, *Still playing by the rules: The index of Arab-Jewish relations in Israel 2012*, The Israel Democracy Institute, 2013, p.21.

停止在西岸地区建立新的犹太人定居点等。在 2015 年的竞选中，内塔尼亚胡为了拉拢持极右翼立场的选民，在竞选活动中公开表示，如果他成功连任，就不会出现巴勒斯坦国。

二是在阿拉伯公民的平权问题上，由于以色列右翼党派的阻挠，一直没有大的进展。右翼政府甚至通过出台新法令、起诉阿拉伯议员等多种手段，阻挠阿拉伯政党参政。2015 年，在议会选举投票日的当天，为了鼓励支持者投票，内塔尼亚胡信口雌黄，说“阿拉伯人正在成群地前往投票点”，公然煽动民族对立。虽然在当选后，他立刻向阿拉伯公民表示了歉意，并称他“会做所有以色列人的总理”。^[1]但内塔尼亚胡作为总理，在竞选活动中将本国的阿拉伯公民放到了“他者”的位置上，以制造对立，由此足以窥见以色列右翼政治力量对于阿拉伯政党的排斥态度。

三是近年来，以色列右翼政府出现民粹主义抬头的趋势与利库德集团往往选择和极右翼、犹太民族主义政党结盟，并联合组建政府有关。例如，利伯曼领导的“以色列家园党”坚持反阿拉伯的激进民粹主义立场，它不赞成赋予阿拉伯公民平等权利和地位，并多次提议通过“把邻近西岸地带的阿拉伯人的村庄划给巴勒斯坦，用来交换在西岸的犹太人定居点”的方式，剥夺一部分以色列阿拉伯人的公民身份。^[2]犹太民族主义政党也一直试图将阿拉伯政党从议会中排挤出去。2014 年通过的“提高获得议会席位所需最低票数百分比”的法案，就是由利伯曼力主提出并通过的。出于同样的原因，阿拉伯政党的议员屡次遭受调查、起诉甚至取消议员资格。

此外，以色列右翼政党坚持强硬的民粹主义立场，也是出于转移国内

[1] “In victory speech, Netanyahu says he will seek 'strong, stable government'”, *The Jerusalem Post*, <http://www.jpost.com/Israel-Elections/In-victory-speech-Netanyahu-says-he-will-seek-strong-stable-government-394255>.

[2] “Israeli Foreign Minister Avigdor Lieberman: Arabs Should Be Stripped Of Citizenship”, *Huffington Post*, http://www.huffingtonpost.com/2012/01/09/israel-foreign-minister-avigdor-lieberman-arabs_n_1193455.html.

民众注意力、获取选票的考虑。近年来，以色列由于巴勒斯坦问题而国际形象受损，国内又出现了经济放缓、物价飞涨的趋势。在此背景下，以色列民众对于右翼政府难免表现出失望情绪。于是，以色列政府便有意将境内的阿拉伯少数族裔和阿拉伯政党刻画为“敌人”的形象，以转移民众的注意力，通过煽动对立、制造恐惧来获取选票。

三、以色列犹太国家定位与阿拉伯政党的发展前景

在以色列国内政局与外部形势发生重大变化的背景下，未来阿拉伯政党的发展前景，将取决于以色列的国家政治发展是否能够在“民主”与“犹太”两个关键定位上取得平衡；取决于阿拉伯政党能否保持团结，寻找一条较为温和务实的政治参与路线；取决于国际和地区形势变化的影响。

（一）犹太国家定位与民主制度的发展

在以色列，代表阿拉伯公民的阿拉伯政党是与自己所处国家的敌人有亲缘关系的少数族裔政党。在巴以冲突时有发生的环境下，不断强化的犹太国家特性使得阿拉伯人“二等公民”的地位始终没有得到改变。主流犹太社会对阿拉伯人的歧视、排斥政策成为制约以色列民主政治制度健康发展的瓶颈。^[1]在保持犹太属性的前提下，以色列仍可通过提高阿拉伯公民的地位来提升其归属感。犹太精英阶层能否有足够的胸襟和智慧对此做出让度和妥协，既影响着阿拉伯政党与阿拉伯人的地位，也决定着以色列国家的发展前景。以色列能否在“犹太国家”和“民主国家”这两个国家性质间，找到平衡将是关键，否则其国内稳定以及以色列国家的世俗性、民主性和公平性都将受到挑战。^[2]

[1] 王彦敏：《当代以色列阿拉伯人与犹太人矛盾之发展演变——以色列政党政治框架下的分析》，载《理论学刊》2014年第11期，第120页。

[2] 王宇：《犹太教在以色列的社会影响力上升》，载《世界宗教文化》2012年第4期，第68页。

以色列最高法院前首席大法官阿龙·巴拉克曾经提出，在民主体制下以色列应该保持5个“最低限度犹太特征”：每个犹太人都拥有移民以色列；犹太人保持以色列主体民族地位；希伯来语作为国家的官方语言；国家的假日和标志的犹太性；犹太宗教和文化遗产作为国家主导。^[1]巴拉克指出了一条路径：以色列虽然是犹太人的国家，却不一定仅仅是犹太人的国家；以色列为了保持其犹太国家定位，也并不需要国家政治生活的方方面面，都做到全面的泛犹太化，这有助于平衡“犹太”与“民主”两个国家定位之间的矛盾。

少数族裔能否得到公平的对待是民主化的重要指标之一；少数族裔具有比较高的国家认同感，也是以色列民主制度与国家构建成功的重要标志。虽然建国以来，以色列在民主化的发展道路上取得了很大的进展，但事实上歧视性的民族政策已造成了国内犹、阿两大民族的长期怀疑和敌视，削弱了以色列的国家凝聚力，损害了以色列的国家权力。^[2]而在以色列占统治地位的犹太政治精英仍然在利用种族裂痕，进行政治动员：每次选举中，掌控权力的右翼政党仍通过煽动反少数族裔的民粹主义情绪，来寻求选票；以色列的阿拉伯政党及其议员仍然时常遭遇被暂停议员资格或是被起诉等各种各样的打压。

（二）阿拉伯政党的身份调试与路线选择

以色列阿拉伯政党内部也一直存在温和与激进的路线之争。如，巴拉德等激进政党认为，只有解决了被占领土问题、定居点问题，改变了以色列的犹太国家定位，使其成为全体公民的国家，才是真正实现阿拉伯公民所寻求的平等地位。但这种激进立场不仅无法改变以色列的犹太国家定位，而且使阿拉伯政党在议会中更加被边缘化；不仅不利于阿拉伯公民融入以

[1] Ilan Peleg and Dov Waxman, *Israel's Palestinians: the conflict within*, Cambridge University Press, 2011, p.156.

[2] 刘军：《以色列民族政策浅析》，载《世界民族》2007年第1期，第30页。

色列主流社会，也不利于阿拉伯政党实现其政治目标及长远发展。少数民族裔的平权离不开其自身融入主流社会的意愿和主流民族对其的接纳和支持，而巴勒斯坦问题和以色列阿拉伯社会的问题虽然紧密相连，却并不是同一个议题。

阿拉伯政党将大量精力放在关注巴以冲突、改变以色列的犹太国家定位这样的大问题上，却没有对与阿拉伯公民日常生活息息相关的现实问题投以足够的关心，也拉大了和阿拉伯民众之间的距离。民调显示，55.9%的阿拉伯公民愿意承认犹太人是以色列的主体民族，60.6%愿意承认希伯来语是以色列的国家语言，54.7%认为他们更愿意选择在以色列生活；48.2%愿意投票支持一部将以色列定位为“犹太民主国家，并且确保阿拉伯公民能享有平等的公民权利”的宪法（这一数据在2006年高达70.9%，此后一直下降）。^[1]另有民调显示，76%的阿拉伯公民认为比起巴以冲突，阿拉伯政党更应该关注阿拉伯公民在日常生活中所面对的政治、经济等各类问题；63.2%的阿拉伯公民认为，阿拉伯政党没有提出有效的方案来解决阿拉伯公民所面临的问题。^[2]与此相关的是，阿拉伯公民对政治现状失去信心和热情，其政治参与度逐渐走低，尤其是进入21世纪以来，甚至降到了很危险的地步。^[3]

阿拉伯政党必须意识到，越是在右翼政府主导局势、煽动民族对立的形势下，才越需要温和务实的态度、足够长远的目光及智慧来解决问题。当前，艾曼·欧德及其所领导的“阿拉伯联合阵线”仍然面临着身份调试与路线之争的挑战：虽然欧德和哈达什党更愿意选择温和路线，但联盟内

[1] *Arabs in Israel, Issue No.5*, Moshe Dayan Center, June 12, 2015.<http://dayan.org/content/bayan-arabs-israel-issue-5>.

[2] Sammy Smoocha, Still playing by the rules: *The index of Arab-Jewish relations in Israel 2012*, The Israel Democracy Institute, 2013, p.22.

[3] 王宇：《以色列阿拉伯人的政治参与》，载《阿拉伯世界研究》2010年第2期，第42页。

的巴拉德等党派仍然坚持相当激进的立场。这不仅会削弱联盟的团结，也很可能会使其被激进的声音所绑架，对欧德的温和路线计划造成很大阻碍。

（三）右翼政党主导以色列政局和政府的前景

总体来看，右翼势力主要在两个方面给阿拉伯政党的政治活动设置了障碍：一方面，右翼政党在巴以冲突与和谈问题上立场强硬，使阿拉伯政党所关切的犹太人定居点、巴勒斯坦难民回归权和巴勒斯坦建国等关键问题进展极其缓慢，甚至出现了严重的倒退趋势，在激化巴以矛盾的同时，也挤压阿拉伯政党的生存空间；另一方面，在国内阿拉伯公民的权利地位问题上，日益偏向民粹主义立场的右翼政党不仅对于缓解国内阿拉伯人和犹太人之间的关系、使阿拉伯公民融入主流社会并无太大兴趣，甚至出现了试图将阿拉伯公民及其政党，排除出政治参与之外等反少数族裔的迹象，犹太民族主义甚至是民粹主义趋势现象升温。以色列右翼势力的走强及其对政府、议会主导权的掌控显然不利于阿拉伯政党的发展及其政治诉求的实现。

总之，2015年“阿拉伯联合阵线”的成立使阿拉伯政党获得了前所未有的影响力，其政治参与进入了一个新的时期。但与此同时，不断强化的犹太国家定位、右翼政党长期执政、民粹主义抬头等因素使阿拉伯政党面临更为严峻的制度障碍与不断恶化的外部政治环境；内部路线之争也使其在激进民族主义的路线上越走越远，却在争取以色列阿拉伯公民平等权利方面收效甚微。中东变局以来，地缘政治格局经历重大变化，巴以问题被进一步边缘化，巴以和平进程的前景更加晦暗不明。在内外困境与多重压力之下，以色列阿拉伯政党将面临更为不确定的未来。

【收稿日期：2017-01-03】

ABSTRACTS

- 01 The Four Major Development Trends in the Current International Strategy**, by Gao Zugui, Professor and Vice President of Institute for International Strategic Studies of the Central Party School of the CPC and Guest Research Fellow of CPDS. In retrospect of the international strategic situation in 2016, the world was in unprecedented turmoil, unrest and uncertainty, because of such events as the UK passing the referendum to leave the EU, Trump elected as the US president, the Syria crisis undergoing twists and turns, and terrorist attacks taking place in several regions. In 2017, these events will continue to develop, whose shock effects will be further magnified. In the current international strategy, four major development trends are getting outstanding. The trend of multi-polarization is developing with broader and deeper extent never seen before. The major strategic forces of the world are re-clarifying their internal and external strategies, making efforts to clarify their positions and strengths as well as weaknesses, and trying to seek more favorable international status in the future multi-polar pattern which is likely to emerge. The strategic game-playing among the major powers is intensifying in an all-round way. The influence of China's development on the world progress is expanding. The situation has put China once again to face the test of how to dialectically manage the relationship between sticking to the principle of "hiding capacities" and actively "making achievements" under new circumstances.
- 16 A Retrospect of the Korean Peninsula Situation in 2016 and a Prospect for 2017**, by Yang Xilian, Former Chinese Defense Attaché to the DPRK and the ROK and Senior Advisor of China Institute for International Strategic Studies. In 2016, the DPRK made two nuclear tests

(the fourth and fifth), which has indicated that its nuclear development program is accelerating, its determination to have nuclear weapons is more strengthened and its line to obtain nuclear weapons is consolidated. Under the pretext of the DPRK's nuclear test, the US lost no time to pursue its strategy in Northeast Asia. For a time, the US Asia-Pacific rebalancing strategy, the DPRK's strategy to obtain nuclear capability for self-defense and the ROK's unification strategy by annexing collided one another, while the game-playing among the major powers of the world is intensifying. The three crises, namely the nuclear crisis in the DPRK, the THAAD crisis in the ROK and the Park Geun-hye scandal, have interacted with one another in the peninsula, sending great shocks to the strategic pattern of the region. In 2017, the situation in the Korean Peninsula remains grim. The US new president Trump will make new adjustment to the US policy toward the Korean Peninsula and the game-playing in the peninsula among the major powers will continue with certain intensity. The three crises are hard to defuse, regional security situation remains unstable and whether or not the denuclearization process will turn the corner is difficult to predict.

- 28 An Analysis of the Korean Peninsula Situation from the Historical Logic**, by Shi Yongming, Research Fellow from China Institute of International Studies and Guest Research Fellow of CPDS. The Korean Peninsula issue has been complicated, hotly debated and often hard to understand. But from the historical logic development perspective, we can clearly see the context. The historical origin of the issue started from Japan's annexation of Korea and the national recovering has depended heavily on the outside forces, as the internal system in the peninsula broke down and there lacked a core to lead the nation. This dependency has resulted in the division of the Korean Peninsula in the post Second World War era, because of the competition among the major powers and the influence of the Cold War. As such a division was not guaranteed by external recognition, nor was it recognized within the peninsula, a war

broke out in the end. With the Cold War ending, a peaceful situation appeared in Northeast Asia, which made it possible for the North and South Korea to ease their tensions, but the US strategy with maintaining its hegemony at the core clashed with the logics of historical trend and peaceful development of the Korean Peninsula. The Korean nuclear issue has experienced ups and downs in such a clash between its peaceful development and the US hegemonic logic, which is reaching the peak of the logic development and bordering on a variation. We need to pay close attention to if Trump could bring about logic changes of this big era, while re-understanding the internal logic trend of the Korean Peninsula.

- 41 The Maritime Cooperation between China and Vietnam from the Perspective of the South China Sea Disputes**, by Luo Shengrong, Associate Research Fellow from Institute of International Relations, Yunnan University and Huang Guohua, Graduate Student from Institute of International Relations, Yunnan University. The maritime cooperation between China and Vietnam not only have solid bilateral foundations, but also have regional cooperation and international legal bases, it suffers from holdbacks from the impact of the South China Sea disputes, as especially seen in the slow development in the high sensitive areas. From the future perspective, China's design from the top, the real needs for Vietnam to engage in maritime cooperation and the top-level personnel changes in Vietnam would bring a rare opportunity for China-Vietnam maritime cooperation, while the cooperation would also continue to be disturbed by such unfavorable factors as the long unresolved South China Sea disputes, the interference from outside of the region and the serious alert kept by Vietnam. Since the new Philippine president Duterte came to office, the Sino-Philippine relationship has undergone dramatic changes with the general situation in the South China Sea easing up, while the dispute between China and Vietnam over the South China Sea has no sign of easing. The future China-Vietnam maritime cooperation may be boosted

by continuing to promote China-ASEAN cooperation, making joint efforts to get rid of outside interferences, further developing the Sino-Vietnam bilateral relationship, making reasonable planning, deepening mutual trust and economic interaction, and making the best use of the situation, which may serve as a breakthrough for China and Vietnam to resolve their dispute over the South China Sea.

- 57 Australia's Balanced Diplomacy toward China and the US from the Perspective of the Renting Out of the Port Darwin**, by Zhao Chang, Doctorate Student from East China Normal University and Xu Shanpin, Lecturer from Xiang Tan University. Australia's pursuit of a balanced diplomacy toward China and the US is intended for three goals: first, getting away from a blind pursuit of the US to manifest its political values; second, mitigating the double worries to safeguard its own economic interests; third, giving full play to the strategic initiative to raise its international status. The renting out of the Port Darwin has fully reflected its strategic intentions. Although Australia's national strength, its geopolitical advantages and the international environment have provided the favorable conditions for Australia to pursue a balanced diplomacy, they have put it to face challenges as the development of the China-US relationship and the evolution of the geopolitical pattern in the Asia-Pacific region have direct impacts on the effectiveness of this balanced diplomacy. In addition, Australia is also confronted with internal public opinion pressure. As Australia has unique position and influence among China's neighbors, having an insight into Australia's diplomatic policies and interest orientation would be of great reference value for China to get out of the dilemma in the surrounding region.
- 74 An Analysis of China's Policy toward Australia: Based on the Cognition of the Behavior Logic of the Middle Powers**, by Cui Yue, Lecturer and Ph.D. from University of International Business and Economics and Niu

Zhongjun, Associate Professor and Ph.D. from China Foreign Affairs University. In international relations, middle powers are countries worth noting, they played a unique role in international affairs. As a typical middle power, Australia has made significant achievements in diplomacy, as it played a unique role in the Western Pacific or the whole Asia-Pacific region. As China's policy toward Australia has been affected by traditional thinking, historical experiences and ideology, it has not put Australia on a strategic perspective. There has been the middle power behavior logic in Australia's diplomatic behavior since the end of the Second World War, cognition of which would be conducive to breaking China's mind-set on policies toward Australia and opening up new horizon for China-Australia relationship. In China's future diplomacy, middle powers should be included into its consideration of strategic layout, in which Australia could be taken for a trial.

84 An Initial Analysis of the Impact of the Ukraine Crisis on Russia-Belarus Relations, by Zhang Jian, Doctorate Student from the Department of Diplomacy and Foreign Affairs Management, China Foreign Affairs University. The development of the Russia-Belarus relationship has caught close attention of the world. In the wake of the Ukraine crisis erupted in 2013, Russia adjusted its policy toward Belarus in military, media and economic fields, while Belarus made great efforts to get away from the impacts of the Ukraine crisis on its national economic development, establish an independent international image, and pursue a diversified balanced diplomacy. Belarus has rejected Russia's proposal to build AFBs in Belarus, adopted diversified economic policies to promote export diversification and strengthen economic ties with China. In diplomatic field, Belarus tries to remain neutral on the Ukraine crisis or play a mediating role. Although Belarus's trail of this balanced diplomacy will continue, Russia and Belarus will continue to promote their integration process jointly as the two countries have deep political, military and

economic ties, while their bilateral relationship will continue to fluctuate between “moderately closing to each other” and “limited distance from each other”.

101 The Predicament and Prospect of the Arab Parties’ Development

in Israel, by Zou Zhiqiang, Assistant Research Fellow from Institute of Middle East Studies, Shanghai International Studies University and Wu Jiabin, Graduate Student from Institute of Middle East Studies, Shanghai International Studies University. Affected by issues rooted in history and continuous influence of the long-term Palestine-Israel conflicts, the dual identities of the Arabs in Israel as both “Israelis” and “Palestinians” are very distinctive, which has profound impact on the process of their political participation and the development of the Arab parties. In recent years, the intensification of the position of Israel as a Jewish state and the strengthened dominance of the right-wing regimes have made the contradiction and conflict of the dual identities of the Arab parties more outstanding, which has condensed the space for their development. In the future, the prospect of the Arab parties’ development will be greatly affected by such factors as the position of Israel as a Jewish state and democracy in Israel, the ruling position of the right-wing regimes, and the route selection of the Arab parties. In addition, the changes in the Middle East and the marginalization of the Palestine-Israel issue have intensified the predicament of their development.

The Four Major Development Trends in the Current International Strategy

Gao Zugui

2016 witnessed unprecedented unrest, confusion and uncertainty in the world, because of such important events as the UK passing the referendum to leave the EU, Trump elected as the US president, the Syria crisis undergoing twists and turns, and terrorist attacks taking place in several regions. In 2017, these events will continue to develop, whose shock effects will be further magnified. From the evolution of these events, we can see the world pattern is manifesting more and more new features and configurations, as a result of the fast changing of such factors as demographic structure, technical innovation, production mode and ideas, especially the deepening role of deconstruction and construction played by the process of globalization and informatization. Against such a background, the major strategic forces have increased the adjustment momentum of their respective internal governance reforms and external strategies, which has promoted the profound evolution of the international pattern, with four major trends emerging.

I. The Trend of Multi-Polarization Developing with Broader and Deeper Extent Never Seen before

From the development of the world situation in 2016, not only the multi-polarization trend of the world is getting more and more irreversible, but also it is going deeper at different levels and in different areas.

A. At the economic level. From the global perspective, although the major Western countries are getting out of the financial crisis, and the development

of China, Russia, Brazil and some other countries is slowing down to varying degrees, the so-called “heartland” as represented by the traditionally developed “seven Western countries” is continuing to sink as a whole, while the emerging economies as represented by the BRICS and the “periphery” of the world are ascending collectively, with the gap between the two narrowing continuously.

Meanwhile, supported by growing economic strength, the emerging economies and the developing countries have strengthened coordination among them, whose role in such multilateral frameworks as the UN, G20 Summit and Group of 77 is continuing to expand. Especially the BRICS, with their promotion, the IMF passed the voting right reform program in 2010; at the Durban Summit held in April of 2013 in South Africa, the five countries decided to set up the New Development Bank of the BRICS and the Forex Reserve Pool, which were formally established in Shanghai in June of 2015. These have not only supplemented the existing international multilateral development financing agencies, but also promoted their growth. At the same time, the participation of such emerging economies as Russia, China and India in regional and international affairs has increased, with their influence over regional and international hot issues continuing to grow. In addition, with the cooperation advancing under the regional frameworks of ASEAN, the AU, the Arab League and the Latin American Community, the international influence of the emerging economies as a whole is likely to rise continuously. The balance of power in the world is getting more and more even as a whole, which is the result of the deepening of this multi-polarization trend.

B. At the strategic level. From the power contrast among the major strategic forces, the serious imbalance since the end of the Cold War is changing obviously, with the gap in comprehensive national strength between the US, the only superpower of the world, and China, Russia and Europe as “great powers” is closing up, as the international status change among the great powers tends to equalize prominently.

Although the general status of the US as the “only superpower” remains outstanding, it tends to inward looking obviously and its dominance over the evolution of the world pattern and international systems is relatively weakened

compared with the peak period at the turn of the century, as the gap between the US and other great powers is narrowing, under successive shocks by a series of important events, coupled with instable basis for domestic economic recovery, the sharp rise of government debts, political confrontation of the two major parties, and the deteriorating polarization. Especially in view of the transformation of the international system, the increasingly complication of the international affairs, the difficult solution of several hot international issues in a short run, the continuous threats posed by the “IS” and other extremist groups, the Syria crisis going without major turn for the better, the Ukraine crisis remaining in deadlock, the new situation of the Korean nuclear issue, the internal division of the US created by the 2016 presidential election, the challenges posed by them have weakened to some extent the will, resolution and capability of the US to control the regional and international situation independently.

The power differentiation of other great powers is also outstanding. The absolute economic aggregates of the UK, France, Germany and Russia are rising continuously, but their relative proportions in the world economic structure have continued to decline, while both the absolute economic aggregate and the relative proportions in the world economic structure of China and India are rising. This trend of multiple decentralization of power contrast is also the result of the deepening of this multi-polarization trend.

II. The Major Strategic Forces of the World Re-Clarifying their Internal and External Strategies

Faced with increasingly turbulent world and the deepening of the multi-polarization trend in particular, the major strategic forces of the world lost no time in adjusting their internal and external strategies, making efforts to clarify their positions and strengths as well as weaknesses, and trying to seek more favorable international status in the future multi-polar pattern which is likely to emerge.

A. The strategy of American hegemony will both continue and change with the change of presidency. The newly elected president Trump holds

high the banners of “making the US great again” and “America first”, and the tendencies of his campaign advocates, policy advisors and the formation of the government have indicated that the American internal and external strategies will be likely to undergo major changes in the future, while the continuity of the old ones will be maintained to some extent. Internally, he will make efforts for the manufacturing industry to return to the homeland; encourage fossil energy development within the countries; perform large scale infrastructure upgrade; raise the competitiveness of the enterprises by large tax cuts; and increase employment opportunities for the middle class. Externally, he will take the elimination of the threats posed by the “IS” as the primary and most pressing mission; implement the military strengthening programs on large scales; help allies with their capability improvement and make them share more security costs; seek cooperation with Russia on fighting terrorism; declare renegotiate or quit the “NAFTA” already effective; withdraw from the “TPP”, whose negotiations have been completed, but approval not yet obtained; and sharply criticize the uncompleted “TTIP” negotiations. If these policy proposals went into effect, they would bring about profound impacts on the US and the world.

B. Other strategic forces have sped up the adjustment of their internal and external strategies respectively, both for resolving their development problems and for responding the changes of the US. In dealing with the debt crisis, the Ukraine crisis, the refugee crisis and the Brexit, the EU is trying to maintain unity and coping strongly with the fierce waves of populism so as to cut across the “transition time” through continuing and comprehensive promotion of union construction on banking, finance, energy, investment and defense. Externally, the EU continues to lay stress on values and multilateral diplomacy, while attaching more importance to the strengthening of military construction. In July of 2016, the EU published its global strategy in the name of Common Vision and Common Action: A Stronger Europe, emphasizing the importance of strengthening the cross Atlantic ties and the NATO alliance, further integrating the Eastern and Southern European countries, attaching importance to dealing with the crisis with integrated means, and enhancing the world order based on such multilateral regulations as the UN. In late June of 2016, the EU

promulgated the joint strategic document entitled *New Strategic Factors of the EU towards China*, expounding the opportunities and challenges the Sino-Europe relationship has to face in the next 5 years. The implementation of these internal and external strategies has to stand the tests of the national elections to be held in France, Germany, Holland and Italy in 2017. The unfolding of these strategies will certainly affect the rise and decline of EU's international status as a world power center, and even the survival of the EU itself.

Under such circumstances that the Ukraine crisis remains in deadlock, the US and the EU increase the breadth and momentum of economic sanctions, the NATO continues its eastward expansion and strengthens its military containment, Russia has promoted the development-through-innovation and import-substitution strategies. Externally, Russia strengthens its control of the CIS countries and consolidates its peripheral strategic support basis through deepening the construction of the Eurasian Economic Union, trying to "construct the Eurasian multi-level integration model"; attaches importance to maintaining and raising its international influence by virtue of the "BRICS" and the "SCO"; promotes cooperation with China, India and Japan in a balanced way; contends with the US for the leading position in the Middle East by capitalizing on the Syria crisis, the threats posed by the "IS" and the Iranian nuclear issue, with an intention to show that Russia is still one of power centers of the world; seeks to improve relations with the US by taking the opportunity of Trump coming to power. Against such background that its economic development is declining continuously, the dependence of its economic structure on military industry and energy sector is increasing, and the improvement of its relations with the US is restricted by European and the NATO factors, Russia is confronted with challenges in preventing the decline of its international status.

The Abe administration of Japan has introduced reforms on domestic election system and the tenure of office of the Liberal Democratic Party president to reinforce the political pattern of the Liberal Democratic Party's one party dominance; continued with Abenomics to ensure Japan's status as a major economic power; substantially strengthened the armament construction through weapon systems research and trade, increasing military expenditure, reforms of the security systems and constitutional amendment, and persistently

sought to amend the pacifist constitution, to advance to the goal of becoming a major military power; promoted “global diplomacy”, strengthening security cooperation with the US, the ROK, Australia and India, while playing the role as a “cornerstone” in the Asia-Pacific security cooperation network the US is trying hard to build; substantially increased assistance to the developing countries in Asia, Africa and Latin America in exchange for their support, and coordinated with Germany, India and Brazil in an effort to become a permanent member of the UN Security Council, advancing to the goal of becoming a major political power of the world. Against the backdrop of slow economic growth, increasing debt burdens of the government, increasingly deteriorating situation of the aging society and families with few children, and the possibility that the Trump administration is likely to adjust the US-Japan alliance, Japan is also confronted with challenges in achieving its goal to become an independent and normal major power.

The Modi government of India has set the “New India” vision, which includes such contents as building India into a “global major manufacturing and exporting power”, “major digital power” and “major clean power”, “reappearing on the world radar”, and “making the 21st century the Indian century”. Internally, India tries to strengthen its comprehensive national strength by way of reinforcing economic reforms, aerospace development and national defense construction, especially firmly implements tax and currency reforms, and enhances the infrastructure construction and nuclear energy development and utilization. Externally, India actively promotes the strong peripheral diplomacy and great power balance diplomacy on the basis of strengthening its dominance in South Asia and the Indian Ocean; greatly enhances its economic and security cooperation with the US, Japan, Russia, the UK, France and Germany, and seeks persistently to become a permanent member of the UN Security Council.

III. The Strategic Game-Playing among the Major Powers Intensifying in an All-round Way

As the world is undergoing unprecedentedly great changes and adjustment under peaceful conditions, chaotic and disorder factors have increased significantly,

uncertainties and risks have remained high, and the aggressiveness of the major powers in their strategies and policies has generally been strengthened to better cope with the drastic changes, which has resulted in the intensification of the game-playing among the major powers of the world in an all-round way, from internal economic structural reforms and adjustment, and the management of social contradictions, to rectifying and reconfirming the international positioning, and redesigning and re-planning external strategies, and to the changes in geopolitical layout and adjustment of military deployment.

A. The internal governance effectiveness of the major powers will determine the prospect of their competition. In 2016, the referendum to “leave the EU” was held in the UK, and the rising influence of the far-right parties, such as the Movimento Cinque Stelle in Italy and the “National Front” in France, directly threatened the prospects of the EU. The election of Trump as the US president is the result of multiple political, social and economic splits, which has further intensified the multiple political, social and economic splits in the US. These important changes have indicated that such issues as the polarization, unemployment of youth, and racial and immigration integration difficulties within the US and the European countries have got serious with each passing day, which has seriously threatened the social stability. Anti-establishment, anti-immigration, anti-integration, and white supremacy as well as other ideological trends of populism are now reshaping the landscape of the Western countries. As the internal governance of the US and European countries is confronted with profound challenges, the globalization and regional integration processes under their dominance based on internal governance have been obviously frustrated, which has determined that in the future the US and European countries have to focus their respective development strategies on internal affairs, and reduce investment in global governance. In addition, the functioning of the New Development Bank of the BRICS and the Asian Infrastructure Investment Bank is predicting from another aspect that great changes will take place to the international system dominated by the US and European countries since the end of the Second World War, with their influence

on the level of internal and international system declining. Furthermore, the autonomous exploration of development path of China, Russia, Turkey, Saudi Arabia, Iran and other countries has caught close observation, while the world development and global governance have increasingly called for their ideological schemes and practical efforts. It is indicated that the prospect of competition among the major powers depends more and more on the reforms and perfection of the internal governance of individual major power and their role in re-constructing the global governance system.

B. Geostrategic competition has formed the platform for the game-playing of the major powers. With the trend of the global power center accelerating to shift to Asia-Pacific region, the Indian Ocean-Asia-Pacific block is becoming the central stage for the geostrategic gaming of the major powers. The Obama administration of the US made a “rebalance” between the Middle East and the Asia-Pacific with an intention to have a complete control of the crescent belt extending from the Western Pacific and East Asia to the Indian Ocean and Western Asia by 2020 to support its global leadership. On the one hand, the US made moderate reduction of the excessive power previously projected in the Middle East, formed a global coalition of counter-terrorism to fight against the “IS”, and took control of the Syrian crisis rather than trying to solve it. While on the other hand, the US focused on strengthening power deployment in the area linking the Middle East and the Asia-Pacific, namely Central Asia, Southeast Asia and the Southwestern Pacific, to ensure American presence of power in the region and American leadership will not be weakened. In order to “make America great again”, the Trump administration will continue to secure strategic dominance of this geostrategic block. Stimulated and promoted by American strategic adjustment, other strategic powers have successively shifted focus to the Indian Ocean-Asia-Pacific region. The UK, France and Germany have attached more importance to and continuously promoted relationship with the countries in Northeast, Southeast and South Asia. Russia has evidently intensified its diplomatic and military deployment in West, Central, South and Southeast Asia, attaching more and more importance to the APEC, and actively

getting involved in and playing the geostrategic leverage role in the Iranian nuclear issue and the Syrian crisis. Japan has taken a free ride of American adjustment of its geostrategic deployment, taking the opportunity to strengthen its political and security relationship with America's allies, achieving major breakthrough with ROK in logistic and intelligence cooperation, changing the ways of ODA and economic cooperation, and increasing political, economic and security involvement in Southeast, South and Central Asia. India has strengthened its dominance in South Asia and the Indian Ocean, while getting more involved in Central Asia, enhancing energy and economic cooperation with the Middle East countries to the west and making "eastward" advance to the Pacific, and substantially reinforcing cooperation with such Asia-Pacific countries as Japan, Australia and Vietnam. China has boosted the construction of the "Silk Road Economic Belt" and the "21st Century Maritime Silk Road", with one going across the Eurasia landmass and one linking the Pacific and Indian Oceans, which other major powers are viewing and coping with from geostrategic perspectives. The strategies of the major powers of the world over this geostrategic block are unfolding like raging fire, with head-on collisions and frictions as well as relationship restructuring in the region intensifying.

C. Military strategic competition has become the very forefront of the major power games. Against the background that the feeling of international insecurity is on the rise and the competition among the major powers is getting tense, the major powers of the world have attached more and more importance to the armament construction. In reality, changes in the world military field have been deepening, with the trend of military weapons tending to be long-range and precise, intelligent, stealthy and unmanned getting more and more obvious, and the contention for military commanding height extending to the outer space, cyber space, oceans and the polar region. As a result, the form of war is fast evolving to the IT-based warfare and the transformation of national security strategy, defense policy and power system in the major powers is evidently accelerating, which has made the military strategic competition of the major powers become the sharpest frontier of the major power games.

IV. The Influence of China's Development on the World Progress Has Been Expanding

As the development of multi-polarization of the world is heading to a new breadth and depth, China's status and roles are getting more and more important, with the pursuit of China's strategies producing the most conspicuous impact. China has profited from the fact that the geo-importance of the Eurasia landmass China locates on is fast rising in the global geostrategic pattern, and the growth of comprehensive national strength achieved from China's 38 years of reform and open-up has provided the supporting basis. The most basic and important is the economic development. As President Xi pointed out, in the years immediately after the international financial crisis, China's contribution to the global economic growth reached almost 40%, providing important support for the recovery of the world economy. In recent years, against the background of weak world economic growth, China's economic growth is leading the major economies of the world, making more than 25% contribution to the world economic growth. From a new high and starting point, the influence of China's development on the world is expanding, which may be seen in two aspects:

First, China's output effects on the world are expanding. In economy, China's direct investment abroad was bigger than the foreign capital it attracted in 2015. In the next 5 years, it is expected that China's gross import will reach US\$ 8 trillion and total utilization of foreign capital will reach US\$ 600 billion, while China's total foreign investment will get to US\$ 750 billion and tourists going abroad will reach 700 million person times. President Xi pointed out at the UN Development Summit on September 27 of 2015, up until then China had provided close to RMB 400 billion assistance to 166 countries and sent out more than 600 thousand aid workers abroad, and of whom more than 700 gave up their precious lives. China will set up the "South-South Cooperation Assistance Fund" with the first payment reaching US\$ 2 billion, to help the developing countries with their implementation of the Post-2015 Development Agenda. China will continue to increase investment to the least

developed countries, trying to bring it to US\$ 12 billion by 2030. With a new round of reform and open-up unfolding, especially the advance of “the Belt and the Road” construction, China’s role to boost the economic development of its neighborhood and even a broader region is further expanding. In politics and diplomacy, China has continued to raise proposals, plans and suggestions regarding the direction of the world development, the changes of the international system, global challenges, and regional hot and difficult issues, leading the way to actively implement what it has suggested, including drawing up the document of Strengthening Action on Climate Change: China’s Independent Contribution in 2015, which it has formally handed to the UNFCCC Secretariat. In security, China, as one of the five permanent members of the UN Security Council, has taken its share of the UN peacekeeping costs, which has grown from 3.1474% to 10.2 %, only second to the US, and ranking the 2nd. The peacekeeping officers and soldiers China sent abroad are more than any other permanent members of the UN Security Council, with more than 3100 peacekeeping personnel carrying out the UN peacekeeping missions in the world in 2015. President Xi declared in his speech to the General Debate of the 70th Session of the UN General Assembly, “China will join the new UN Peacekeeping Capability Readiness System and has thus decided to take the lead in setting up a permanent peacekeeping police squad and build a peacekeeping standby force of 8,000 troops.”

Second, China’s contribution to the world is expanding to the regulation level. On November 22 of 2016, Vice Premier Wang Yang pointed out while attending the 27th Sino-US Joint Commission on Commerce and Trade in Washington DC, “whether to promulgate laws or regulations in regard to cyber security and the management of foreign NGOs, or draw up drug regulation and technology innovation policy, we would give a willing ear to the opinions from all parties, including American enterprises and relevant agencies, and absorb the reasonable components.” In another word, the reform and innovation of China’s internal regulations need to be put openly in an environment where the domestic and international situations are combined. More importantly, while firmly supporting the international order and system with the principles and

purposes of the UN Charter at the core, China is pushing forward the reforms of the international rules or regulations to adapt to the new situation where major transnational and global challenges are growing, and increase the representation and voice of the developing countries. On the global level, China supports the UN reforms based on the consensus reached by all the UN members and in view of fairness and effectiveness. At present, China has decided to establish a ten-year US\$ 1 billion China-UN Fund for Peace and Development, which is intended for the work of the UN and promoting multilateral cooperation. China supports G20 to play a bigger role as a major platform for global economic governance, and elaborated for the first time its concepts on global economic governance at the Hangzhou Summit held on September 4-5 of 2016, while promoting for the first time the formation of the global multilateral investment regulation framework and the transformation of G20 into a long-term governance mechanism. China has promoted the establishment of such financial institutions as the New Development Bank of the BRICS and the Asian Infrastructure Investment Bank, and urged the IMF and the World Bank to reform their governance structure. In addition, China has decided to provide 100 million US dollars worth of unconditional military assistance to the AU in the next 5 years to support the construction of its standing army and rapid reaction forces for crisis response. In short, China is making unprecedentedly active efforts to raise its ability to participate in the global governance, strengthen its capability in regulation formulation and agenda setting, elaborate its concepts on the promotion of the global governance system transformation to the international community, stick to the principle of cooperation rather than confrontation, advocate the concept of win-win, multi-win and common-win rather than single-win, continue to seek the greatest common divisor and expand the area of cooperation, and jointly promote the global governance system transformation by promoting consensus and strengthening coordination.

(The author is Professor and Vice President of Institute for International Strategic Studies of the Central Party School of the CPC and Guest Research Fellow of CPDS. This article was received on Jan. 9, 2017.)

A Retrospect of the Korean Peninsula Situation in 2016 and a Prospect for 2017

Yang Xilian

I. A Retrospect of the Korean Peninsula Situation in 2016

In 2016, the DPRK conducted two nuclear tests (the fourth and fifth), which has indicated that its nuclear development program is accelerating, its determination to have nuclear weapons is more strengthened and its line to obtain nuclear weapons is consolidated. Under the pretext of the DPRK's nuclear test, the US lost no time to pursue its strategy in Northeast Asia. The ROK has given consent to the deployment of the THAAD by the US troops stationed in the ROK. The three strategies, namely the US Asia-Pacific rebalancing strategy, the DPRK's strategy to obtain nuclear capability for self-defense and the ROK's unification strategy by annexing collided one another, while the game playing among the major powers of the world is intensifying. The three crises, namely the nuclear crisis in the DPRK, the THAAD crisis in the ROK and the Park Geun-hye scandal, have interacted with one another in the peninsula, sending great shocks to the strategic pattern of the region. The Cold War mentality has returned to the peninsula, the atmosphere for dialog is disappearing, and the intensity is rising. While the factors leading to a war are growing, the factors to prevent a war remain strong, leaving opportunities for the peninsula to stay out of a war.

A. The US has taken an aggressive approach to strengthen its strategic pursuit in the peninsula, making the game playing of the major powers extend to the Korean Peninsula. First, under the pretext of coping with the nuclear and missile threats from the DPRK and providing defense for the ROK, the US has

insisted on deploying the THAAD in the ROK, despite of the strong protests made by China and Russia, and decided to move the completion time from the end of 2017 to the first half of the year. The THAAD is mainly targeted at China and Russia, as the US tried hard to bring the ROK into its TMD at least 18 years ago, when the nuclear and missile development programs of the DPRK were at the initial stage, which has proven clearly that the THAAD is not intended for the DPRK's nuclear and missile development programs. It was an important part of the Obama administration's pursuit of the Asia-Pacific rebalancing strategy to deploy the THAAD in the ROK, and once the THAAD is deployed in the ROK, it is bound to break the strategic balance of the region. When the US completed its strategic deployment in the Asia-Pacific region, it would launch a new round of strategic offense against China and Russia, which would bring about new impacts on the strategic pattern of the region. For China, as soon as the THAAD is deployed in the ROK, it would pose real threats to China's security interests, which would remain for a long time. It has meant that although the flames of war have not reached the banks of the Yalu River, the strategic threats are knocking at China's "door".

Second, the route differences in resolving the DPRK's nuclear issue have risen to the strategic game playing of the major powers. On the issue of denuclearization of the Korean Peninsula, there is a clear route difference between China and Russia on the one hand, and the US, Japan and the ROK on the other. China and Russia proposed to solve the nuclear issue of the Korean Peninsula through dialog and under the framework of the Six-Party Talk, while the US, Japan and the ROK insisted on putting pressure on the DPRK through sanctions to make it give up its nuclear development programs. Over the past 10 years, the US, Japan and the ROK have set up another household, bypassing the Six-Party Talk mechanism with the "US-Japan-ROK Mutual Assistance System". In February of 2016, China proposed the idea of realizing the denuclearization of the Korean Peninsula in parallel with the transition from the armistice mechanism to the peace mechanism" for negotiations, which was rejected by the US, Japan and the ROK. China for many times called for resuming talks on the nuclear issue of the DPRK, while the US and

the ROK deemed that “improper talking about talks would provide legitimacy for the DPRK’s wrong doings.” It is not difficult to see, whatever multilateral mechanisms China takes the leadership, the US would try to disable them; and whatever initiatives China proposes, the US, Japan and the ROK would try to boycott. After the fifth nuclear test of the DPRK, the US threw out the so-called “China’s responsibility” for the DPRK’s possessing nuclear capability, placing sanctions on Chinese enterprises that have trade relations with the DPRK and limiting China’s trade relations with the DPRK. The core of the DPRK nuclear issue is the issue of the US-DPRK relationship, and denuclearization of the Korean Peninsula is the common concern of the relevant countries of the region. The US wanted China to hold the responsibility to make the DPRK give up its nuclear development program on the one hand, while on the other hand it wanted to hold China responsible for “sheltering” the DPRK, which is a disguised strategic squeeze the US has put on China. The US blamed China for not stopping the DPRK’s nuclear tests, which is intended to offset the offensive of China and Russia against the deployment of the THAAD.

Third, the US has coordinated its alliance relationship in Northeast Asia, which has made the regional strategic front become clear. The ROK has changed its position with regard to the deployment of the THAAD to submit to the US Asia-Pacific rebalancing strategy, which has played a key role for the US and the ROK to reach an agreement on deploying the THAAD. By such a doing, the ROK has made clear the order of its alliance relationship with the US and its strategic partnership relationship with China, which has left a lacerating wound on the Sino-ROK relationship. That the ROK would rather bear the responsibility of breaking the regional strategic balance indicates that it is trying to keep abreast with the US strategy. Meanwhile, the ROK has broken the taboo of not developing military cooperation with Japan. On December 16 of 2016, the ROK Ministry of Defense confirmed that the ROK and Japan shared for the first time the DPRK’s nuclear and missile intelligence in accordance with the GSOMIA. The signing of the GSOMIA is an important step for the US, Japan and the ROK to establish a trilateral military cooperation system. With the US, Japan and the ROK getting closer strategically, the regional strategic front in

Northeast Asia is getting clearer.

B. The security situation in the Korean Peninsula is deteriorating, but it is not yet out of control. After the two nuclear tests of the DPRK, the DPRK on the one hand and the US and the ROK on the other have increased their threat momentum against each other, making the situation in the Korean Peninsula intensifying. First, it is the mutual threat of nuclear strikes vs. strike on nuclear arms. Second, it is mutual intimidation of launching pre-emptive strikes. Third, it is mutual threat by carrying out decapitation strikes. In addition, both the DPRK and the US and the ROK are preparing for a war, which has made the war factors grow. The DPRK has launched several missiles to show its nuclear and missile capabilities, while the US has sent the USS Ronald Reagan aircraft carrier, B-52 strategic bombers and other strategic weapon systems to the sea and airspace of the Korean Peninsula for six times to show its military muscles. Moreover, the US and the ROK have repeatedly carried out joint military exercises to maintain a high level of military deterrence on the DPRK. Of note, in order to make the results of deterrence on the DPRK prominent, the US and the ROK have invited powers from outside of the region to the joint military exercise. The ROK military stressed that the participation of these countries' troops in the exercise has shown their determination to fulfill their peninsula defense commitment as the participants of the Korean War and members of the United Nations Command. On the other hand, these military exercises have revealed the new strategic intentions of the US, namely to create a joint multilateral military exercise platform in Northeast Asia to correspond the Cobra Gold joint military drill held in Southeast Asian country Thailand.

From another perspective, the anti-war factors remain strong and the situation in the Korean Peninsula has not gone out of control. China has urged all the related parties to the Korean Peninsula to exercise restraint and avoid mutual stimulation. China has clearly set its bottom line for solving the Korean Peninsula issue: resolution of the issue by force and staging a war or creating unrest at China's door is not allowed. China's warning has a restraint effect on any party that dares to run risks. As its nuclear weapons cannot yet be applied

to war, the DPRK is only making an empty show of strength rather than rushing recklessly into dangers; and while the US has made an issue of and exaggerated the threats from the DPRK to strengthen its military presence in Northeast Asia, resolving the Korean nuclear issue by force is not its first choice now. These factors set the tone for the Korean Peninsula situation in 2016: surprises without danger and confrontations without a war.

C. The uncertainty in the Korean Peninsula security situation is growing. First, the nuclear shadow continues to cast over the Korean Peninsula, as complicated factors emerged in the denuclearization process. The relevant channels for dialogue in the Korean Peninsula have all shut up, with the confrontational atmosphere of the Cold War returning. The DPRK convened the 7th party congress, which has approved the line of nuclear development in parallel with economic construction and consolidated the will to obtain nuclear capabilities. The DPRK continued with its test-fire of intermediate-range ballistic missiles, despite the call of the international community for dialog and the sanctions, with the efforts of the international community to promote denuclearization in the Korean Peninsula suffocating. The situation indicates that putting pressure on the DPRK through sanctions has failed. The denuclearization of the Korean Peninsula can only be achieved through consultation and dialog under premise that security concerns of all parties are taken into consideration, including those of the DPRK's. But, the countries concerned have not yet reached consensus on this. The "nuclear armed theory" rears its ugly head once again in the ROK, which would interrupt the denuclearization of the Korean Peninsula.

Second, the political crisis in the ROK is intensifying, with the political turmoil continuing. In late September of last year, when the scandal of Park Geun-hye's close friend "interfering with governmental affairs" was exposed by the ROK media, the incident has continued to ferment, resulting in the most serious political crisis in the ROK's 68 years of constitutional history and bringing about lasting political turmoil.

II. A Prospect of the Korean Peninsula Situation in 2017

The development of the Korean Peninsula situation in 2017 is still full of variables. The Korean Peninsula policy of the Trump administration will add new uncertainties to the Korean Peninsula security situation, with the three crises in the Korean Peninsula continuing to develop. But it is generally believed that there will not be a major unrest in the Korean Peninsula.

A. The Korean Peninsula situation cannot keep itself from the “Trump Shocks”. The US president Trump had made several tough talks before taking office regarding the international strategy and regional policies of the US, giving people the wrong impression that he would repudiate the Asia-Pacific strategy of the Obama administration. Nonetheless, Trump would not deviate from the basic goal of American external strategies and policies in the post Cold War era, namely to maintain the status of the US as the only superpower of the world forever. Trump’s initiative of “America First” is most likely understood as maintaining the status of the US as the world leader. As a result, Trump, after assuming power, will not give up his focus on the Asia-Pacific region and change the goal of maintaining dominance over the region. The real content of Trump’s Asian policy is likely to reach the level of “Asia-Pacific Rebalancing Plus”.

First, the game-playing between China and the US will intensify. When Trump completed his transition from the “businessman’s decision-making mode” to the “president decision-making mode”, he would pursue his Asian strategy with more aggressiveness, with the roaring “Trump Shocks” adding more uncertainties to the Korean Peninsula situation. First of all, Trump is likely to adjust the US-China-Russia trilateral relationship by manipulating the Korean Peninsula issue, which would make the Korean Peninsula continue to be the major stage for great power games. As China and the US have different strategic interests in the Korean Peninsula, and have differences on the THAAD issue and definition of the DPRK regime, their approaches to resolve the Korean nuclear issue differ. As a result, it is very hard for the China-US strategic cooperation in the Korean Peninsula to continue and their game-

playing over the Korean issue will be more complicated and fierce.

Second, the US policy toward the Korean Peninsula will not likely undergo subversive changes. The alliance relationship of the US with Japan and the ROK will remain firm. The severity of the US policy toward the DPRK will at least remain unchanged during Trump's reign. Meanwhile, the possibility cannot be excluded that after running-in for some time, the US and the DPRK would start some low level contacts. It is still the major choice of Trump's Korean Peninsula policy to maintain high pressure on the DPRK and control capability over the ROK, which will not bring peace and stability to the Korean Peninsula.

B. The political situation in the DPRK will remain stable, and the political turmoil will continue in the ROK. In 2017, the international environment for the DPRK remains grim, with domestic economy likely running into greater difficulties. The DPRK will make greater efforts to maintain its political stability, while seeking diplomatic breakthroughs and the right to survive and develop. The development of the crisis in the ROK is worth noting. Although the ROK experienced political turmoil in 2016, there was no domestic chaos taking place, as the systems, namely diplomacy, unification and defense, ran normally on the whole. In 2017, the uncertainty in political development of the ROK will grow. The two political agendas of ending the impeachment and holding national election ahead of time will stir up both politics and society in the ROK, with various political forces and interest groups actively participating in the contest. As a result, there is a danger that the political turmoil in the ROK will develop into chaos, as the disputes and competition of political views will be likely to extend to diplomacy, defense and the relationship between the South and North Korea.

The internal politics of the ROK is in a vulnerable period, while its diplomacy is also faced with difficulties, as its relations with China, the US, Japan and Russia need to be adjusted. Though the ROK is suffering from weak diplomatic clout, its position remains tough. The dependency of the ROK on the US and Japan is growing. On January 4 this year, South Korean foreign

minister Yin Bingshi, when reporting to the acting president on the work in the new year, raised the foreign policy initiative of “resisting the DPRK with the US and integrating with China and Japan”, which has shown the strong desire of the ROK to get understanding, sympathy and support from the US and Japan.

C. The prospect of resolving the THAAD issue is not clear. The THAAD crisis has evolved to the diplomatic crisis between China and the ROK. The decision to deploy the THAAD in the ROK is a strategic decision of the US, while the acceptance of the THAAD is a strategic choice of the ROK. Since deployment of the THAAD in the ROK is an inter-governmental treaty between the US and the ROK, the opposition of China and Russia is not likely to change their decision. It is certain that the Trump administration would not change the decision to deploy the THAAD, as the conservative parties and the ROK military are more worried than the US if the plan to deploy the THAAD is put aside. It is worth noting that Japan has started the feasibility studies of introducing the THAAD, which has resulted in the continuous growth of uncertainties in the geo-security field of Northeast Asia.

D. The confrontation between the DPRK and the ROK will be escalated, while the easing of their relations will undergo a tortuous process. It is not easy for the relationship between the DPRK and the ROK to get out of the deadlock. The ROK’s policy toward the DPRK is the decisive factor for the direction of their bilateral relationship. During the reign of Park Geun-hye, it was out of the question to change the ROK’s policy toward the DPRK.

In the period of regime change in the ROK, what position should be taken in regard to the threats from the DPRK, or what the “national security concept” should be, will be a focus of political debate within the country. The ROK’s political turmoil in 2016 reflected a change is taking place in the society, namely the concept of the “DPRK threat” is no longer popular. Although the ROK government has made great efforts to exaggerate the threats from the DPRK and the severity of the security situation the ROK faced, and the conservative forces have labeled the public protests as manipulated by the “pro-DPRK

forces”, they cannot suppress down the expression of anger of the broad masses against the Park Geun-hye government. There is a great difference between the livelihood demand of the voters and the “security awareness” emphasized by the conservative forces. As winning the minds of the people is meant to win the votes, the current political advocates are not likely to be turned into policies. In the period of regime change in the ROK, the ROK’s policy toward the DPRK is not likely to be adjusted. During this period, the ROK military badly needs the provocation from the DPRK so as to transfer the attention of the broad masses in the ROK. The response of the DPRK to the political turmoil in the ROK remains relatively calm and quiet, which has made the ROK feel tangled, as it cannot use the “DPRK threat” to divert its “internal worries”. But, as the DPRK is quite likely to test-fire its missiles within the year, and the US-ROK joint military exercise will provoke the DPRK to make responses, the ROK will easily get the pretext of provocation from the DPRK to incite hostility against the DPRK.

E. The Korean nuclear issue will continue to influence the situation in the Korean Peninsula. Currently, the nuclear weapons of the DPRK are still strategic and diplomatic weapons, which cannot be applied to war. The DPRK’s strategy to obtain nuclear capabilities has been set and the technical level of its nuclear and missile development is improving, while its development of small-sized nuclear bombs and exploration and test programs of combining the nuclear bombs with the missiles are going on. To meet the needs of technical advancement and fighting against external pressures, the leader of the DPRK declared in his New Year address that the DPRK has become a “nuclear power” and the “test-firing of the intercontinental ballistic missiles has entered the final stage”. The denuclearization process of the Korean Peninsula is very difficult, as the DPRK will not stop test-firing its missiles.

(The author is Former Chinese Defense Attaché to the DPRK and the ROK and Senior Advisor of China Institute for International Strategic Studies. This article was received on Jan. 18, 2017)