

特朗普“百日新政”的外交态势

沈雅梅

【内容提要】评价特朗普“百日新政”的外交表现，离不开对其前任外交遗产的评价。美国社会舆论对奥巴马外交的评价毁誉参半，折射出对美国外交发展方向的深层思考。这是特朗普外交不可忽视的民情民意，约束其欲在外交上彻底推翻前任的冲动。从第一个100天的外交新政看，特朗普确立了外交服务于国内议程的宗旨，塑造了贸易与安全两大外交议题，继续以中东、欧洲、亚太三大地缘板块为战略抓手，体现出一个“学习曲线”的进程。随着特朗普外交与安全班子内部对于决策影响力的争夺日益浮现，预计今后决策可能趋于自律和谨慎，但不排除局部战略冒进的可能。中美关系将迎来一个艰难的磨合期，摩擦与合作、挑战与机遇并存。

【关键词】美国外交 百日新政 特朗普外交 奥巴马外交遗产

【作者简介】沈雅梅，中国国际问题研究院美国研究所副所长、副研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 03-0001-13

美国新任总统执政的第一个 100 天历来有“蜜月期”之称，是总统展现领导风格、扩张权力影响力的关键阶段，“百日新政”则成为衡量总统绩效的一个指标。自特朗普就职以来，相对于他在移民、医改、能源、贸易等内政议题上迅速采取行动、积极兑现承诺而言，他此前在外交议题上的大放厥词却显得“说易行难”，外交施为有所克制、收敛，显露出回归传统的迹象。预期下阶段外交调适，在反映特朗普及其团队主张的同时，将是美国自身利益需求、民情好恶和外部环境等交织起来的综合产物。由于这些影响因素的演变具有相对持久性和稳定性，特朗普政府的对外政策调整有望在变化中保持一定的延续性。

一、回顾：奥巴马外交毁誉参半

回顾 2016 年总统大选，可以看到，舆情在曝光美国社会诸多问题的同时，也涉及国家强盛还是衰落以及下一步发展方向的争论，并且对奥巴马外交政策的得失进行了全面反思和评价。总体上，舆情并未出现对前任外交的“压倒性”反感，而是毁誉参半。这是特朗普“百日新政”在外交方向上发力的起点，也是外界研判特朗普政府外交不确定性下降、可塑性有所上升的现实基础。

（一）“外交失败”说

以参院外委会主席鲍勃·考克为代表的批评者认为，“就外交政策而言，奥巴马是一位失败的总统”。^[1]这部分观点指出，奥巴马从心理上抗拒动武，其外交是被解除了“牙齿的武装”，软弱、天真、缺乏连贯性，因而削弱了美国的领导力，使其沦为国际风云的旁观者。^[2]与上任时相比，奥巴马留下

[1] “Coker Laments Obama's 'Failed Presidency' on Foreign Policy,” September 29, 2016, <http://www.corker.senate.gov/public/index.cfm/2016/9/corker-laments-obama-s-failed-presidency-on-foreign-policy>.

[2] William A. Galston, “Obama's toothless foreign policy,” *Wall Street Journal*, September 6, 2016.

的是一个更加危险、动荡、失序的世界——美国与中国、俄罗斯、欧洲等主要力量的关系趋向恶化；美国内遭遇恐怖袭击的风险也在上升。在反对者看来，奥巴马在几项关键的外交考验中接连受挫，这包括：美俄围绕乌克兰、叙利亚的博弈升级，重现冷战阴影；TPP 遭遇共和、民主两党反对，亚太战略的一大支柱产生动摇，伤及美国信誉；在巴以问题上，一度表现抢眼，结果不仅未能推进巴以和平进程，反而深化了巴以双方的敌意。此外，他最大的失败在于，无力打败“伊斯兰国”恐怖组织，^[1]对叙利亚奉行机会主义的平衡策略，任由叙利亚战火绵延 6 年之久。这成为奥巴马外交遗产的污点。^[2]

（二）“外交成功”说

奥巴马本人曾高调标榜自己的外交成就：“地球上每个国家都认为，今天的美国比 8 年前更强大，更令人尊重。”^[3]一些政治精英，以卡内基国际和平基金会资深研究员雷嘉·莫汉和阿什利·泰利斯等人为代表，在大选中选择押宝民主党，并对奥巴马的外交表现大唱赞歌。他们认为，奥巴马背负沉重的历史包袱，应对国际权势结构深刻变化、华盛顿政治陷于分裂的现实，在两个任期内都保持了较高的支持率，外交上“体面、幽默、克制”，准确聚焦于让美国继续引领 21 世纪，留下了“沉甸甸的外交果实”。^[4]特别是在阿富汗、伊拉克止戈休兵；对待伊朗、缅甸、古巴，从强推“政权变

[1] David Nakamura, “Obama adopts a grand design to shape his legacy,” *The Washington Post*, October 17, 2016.

[2] Greg Jaffe, “The problem with Obama’s account of the Syrian red-line incident,” *The Washington Post*, October 4, 2016.

[3] “Remarks by the President at the Democratic National Convention,” July 28, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/28/remarks-president-democratic-national-convention>.

[4] Eliot Glassheim, “Achievements of Obama’s presidency,” *Bismarck Tribune*, March 14, 2016, p.5; C. Raja Mohan, Ashley J. Tellis, Discussion on “America and the World: Obama’s Strategic Legacy”, New Delhi, Carnegie India, August 25, 2016.

更”转向平等对话,实现关系缓和或正常化。2016年7月间,盖洛普、皮尤、BBC分别进行的三次民调显示,美国的国际形象自2008年以来好转,正面认同率分别提升了15%、50%和12%。^[1]舆论还指出,奥巴马外交取得成功的关键在于,他“识大局”,重视维护战后70年美国所悉心塑造的自由主义国际秩序,勇于反思,并从全球边缘地带的误导性军事冒险行为中全身而退。更难能可贵的是,他“懂得权力的界限”,能够“将个人外交信念与社会情绪较好地结合起来”,以多边合作的方式兑现美对国际社会的承诺,以保护美国的利益和资源。^[2]

(三) 外交遗产有待完善

引起较大争议的是奥巴马外交的战略布局、议题以及风格,反映出精英阶层对美国外交下一步发展方向的期待。

首先,“亚太再平衡”战略问题重重。美国战略与国际问题研究中心高级研究员迈克尔·格林(Michael Green)和艾米·希尔莱特(Amy Searight)认为,“亚太再平衡”战略是美国自越战以来,最深思熟虑、持之以恒的“重返东南亚”部署,已经带动美国的战略关注和政策优先顺序实质性地转至亚太,这一态势今后仍将继续。^[3]但是,更多的人意识到该战略存在诸多问题:一是它加大军事重返,强化了亚太地区安全困境,导致本应被解决的问题变得棘手,例如,朝核问题更加尖锐;二是“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)作为衡量“再平衡”战略成功与否、检验美国对亚太承诺持久与否的标准,前景黯淡;三是该战略颠覆了美国传统上以欧洲、中东、东亚为支柱的外交优先次序,引起欧洲和中东盟友的担忧,陷美国外交于“东

[1] Linda Qiu, “Mostly true: Obama says world opinion of US better now than eight years ago,” *Tampa Bay Times*, July 28, 2016.

[2] Alan Philips, “Obama’s presidency and the limits of US power,” *The National*, June 23, 2016.

[3] George E. Jr. Condon, “Will Obama’s Asia Pivot outlast his presidency?” *National Journal Daily A.M.*, September 2, 2016.

张西顾”的战略困境。

其次，在中东的“幕后领导”成效甚微。奥巴马意识到，管理世界的代价高昂，并且美国社会情绪普遍反感对外军事介入，因此，不再寻求充当全能型世界警察。2013年9月叙化武事件，被一些人认为是奥巴马的“决胜时刻”，因其成功避免把国家拖入新的地面战争。但另一方面，批评者认为，奥巴马的叙利亚政策缺乏软、硬两手准备，阿勒颇战局变化意味着非战和多边合作的“幕后领导”策略难以为继，是终结奥巴马战略收缩幻想的坟地。舆论热议中甚至再度涌现新保守派的呼声：“虽然战争并非我们本性所渴望的，但它却是保护我们所珍视的价值观的手段。”^[1] 这表明，美国“例外主义”情结中的干预冲动依然强劲。

第三，同盟关系需要修补。美国布鲁金斯学会副会长布鲁斯·琼斯认为，现代史上没有哪个国家像美国这样，拥有如此广泛的联盟体系；但美国越是长时间表现出犹豫不决，就越给外界留下“不作为”的印象，盟友的不确定感和外交自主性就越强，与美国发生摩擦的可能性就越大。^[2] 近年来，一个明显的趋势是美国的同盟关系趋向衰弱。奥巴马在他致力推动的“跨大西洋贸易与投资伙伴协定”（TTIP）、劝阻英国脱欧等问题上，接连受挫，倍受打击。而欧洲盟国在遭遇乌克兰危机、难民危机的过程中，均未得到美国的援手，深感被抛弃，与美疏远。此外，沙特与美国在国际能源体系中展开博弈，加上不满于美对伊核问题的处理，频频向美国“叫板”。菲律宾总统杜特尔特会将美菲同盟引向何方，同样引人关注。

第四，“高冷”风格不接地气。奥巴马外交的一个特色是依赖于外交政策演说。例如，他在布拉格勾画“零核世界”，在开罗宣称“掀开与伊斯兰世界关系的新篇章”，在奥斯陆论证“正义战争”。对此，美国伍德罗·威

[1] Jonathan Adelman, Asaf Romirowsky, “American war weariness? Think again!” Ynet News, January 22, 2014.

[2] Bruce Jones, “American Leadership in a World in Flux,” March 10, 2014, <https://www.brookings.edu/opinions/american-leadership-in-a-world-in-flux/>.

尔逊国际学者中心副主席米勒 (Aaron David Miller) 坦言, 奥巴马是语言的巨人, 但世界不是按照演讲稿来运转的。美国乔治敦大学中东问题专家罗伯特·利伯尔 (Robert J. Lieber) 批评, “‘巧言’外交如过眼烟云, 稍纵即逝, 更别提其落实及后续了”。^[1]《国家利益》网站在列举其外交得失清单时称, “奥巴马在任时两袖清风, 问心无愧, 没有曝露任何个人丑闻; 但是他对自身能力过于自信, 以至于目中无人。”^[2] 根据一篇 CNN 报道, 美国国会议员专注于捞取政治资本, 而不是努力工作, 他们中很多人以摧毁奥巴马的政治议程为己任。这也注定了奥巴马的特立独行处处碰壁。^[3]

二、当下：特朗普外交“说易行难”

鉴于前任的外交相对稳健, 并且考虑到特朗普本人的选战经历和鲜明的政治符号, 他在外交上并不存在需要通过“反前任”来标新立异的负担。他提出的外交主张是“所言即所想”, 应该说能够比较准确地反映其意图。尽管美国主流媒体始终坚持“唱衰”, 称特朗普的外交和安全政策正在驶入“未知水域”, 断言这种不确定性将造成更大的国际动荡; 但是, 特朗普在“百日新政”中呈现了比较明显的“学习曲线”——重塑联盟关系、重构外贸政策等主张归于平庸; 对俄、对华姿态出现比较大的逆转等——体现出他的外交思想经由现实打磨, 向传统回归, 以至于中美均有学者得出特朗普外交是“新瓶装旧酒”的结论。^[4]

[1] Howard LaFranchi, “Havana speech: why foreign addresses are a hallmark of Obama's presidency,” *The Christian Science Monitor*, March 22, 2016.

[2] Klaus Larres, “Obama's mixed foreign-policy balance sheet,” *The National Interest*, October 18, 2016.

[3] Stephen Collinson, “Grading Obama: eight years later,” *CNN Wire Service*, February 9, 2016.

[4] 尹承德:《特朗普外交新政是“新瓶装旧酒”》, 中美聚焦网, <http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20170327/14058.html>; John Feffer, “Trump's New Foreign Policy Is the Worst of Both Worlds,” *Foreign Policy in Focus*, April 12, 2017, <http://fpif.org/trumps-new-foreign-policy-is-the-worst-of-both-worlds/>.

（一）外交服务于“美国优先”

2016年美国总统大选表明，以美国为代表的西方社会面临中产阶级“空心化”，对全球化产生反弹，大规模移民流动带来的资源分配和就业竞争压力更是激化了反精英情绪和本土主义情绪。特朗普治国理政秉持两条基本价值——“美国优先”和“让美国重新伟大”，以振兴美国经济、改善民生为头号执政目标，誓言要打一场回归和强化“美国特性”的保卫战，捍卫“一个上帝之下的美丽国家”。^[1]为此，他执政伊始便在国内大刀阔斧地推行政治、经济、社会改革，力求在短时间内取得立竿见影的效果。投射到外交领域，则表现为以激进的民族主义思潮为牵引，奉行利己主义的强硬外交，对过度自由的国际主义路线进行修正，并调整对外关系，以使美国从沉重的全球事务负担中解脱出来。受到社会焦虑情绪的支配，特朗普外交整体上呈现收缩态势。甚至有观点主张，美国应卸下领导国际事务的包袱，因为“美国的领导权从来没有得到广泛的国际拥护，新科技还进一步稀释了权力和影响力，相关努力成本太昂贵”。^[2]

当前，美战略界的一个基本共识是，美国国家安全的主要对手有三个——消灭“伊斯兰国”组织是当务之急，俄罗斯是现实威胁，中国是长远挑战。有鉴于此，特朗普着眼于消除美国的经济、社会和安全隐患，明确把打击“伊斯兰国”组织（IS）作为外交主题提出来。当然，对于一个经验不足、言行充满争议的政治新手来说，不排除当内政困扰增多时，他可能为缓解国内压力，而在外交方面采取更加强硬的态度——在与美国实际利益直接相关的领域，局部冒进仍可能增多。4月初对叙利亚化武事件做出武力回击，就从一个侧面反映了特朗普巩固自身执政地位的国内需要。

[1] Remarks by President Trump at National Prayer Breakfast, February 2, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/02/remarks-president-trump-national-prayer-breakfast>.

[2] Robert Samuelson, “The new world order 2017,” *The Washington Post*, January 2, 2017, p. A. 13.

（二）突出贸易与安全两大议题

当前，美国面临的外部经济环境并不乐观，社会中存在强烈的反自由贸易的政治情绪，特朗普的外交议题往往被迅速转化为内政、特别是经贸议题。例如，特朗普把美国制造业衰退归咎于“贸易失败”，又把后者归因于贸易伙伴“汇率操纵”等不公平的手段。为此，他“要在贸易政策方面保护美国主权，动用一切可以动用的手段来为美国出口打开外国市场；不会容忍汇率操纵、不公平的政府补贴、盗用知识产权等扭曲市场的不公平贸易做法”。^[1] 特朗普还要面向世界，进行国际经贸规则革命。2017年2—3月间，美国国务卿蒂勒森和财政部长姆努钦先后赴德国出席G20外长会、G20财长和央行行长会议，开启了“着眼于公平性、重新调整贸易关系”的努力。从特朗普要求与盟国“公平分担”防务费用、甚至一度把“一个中国”原则与中国对美做贸易让步挂钩来看，他倾向于把国际关系“商品化”，把政治关系和政治交往原则按照“美国优先”的公式作价，负面的“交易”和“零和”思维明显。

另一个突出议题是军事与安全。实际上，特朗普上台所依靠的主要力量就是军工企业，“让美国重新伟大”的重要基础是扩军，还有多位退役将军在特朗普政府内担任要职，包括国家安全方面的三位主要决策者——国防部长马蒂斯、总统国家安全事务助理麦克马斯特和国土安全部长凯利。在白宫日前传达的预算建议案中，大约18个政府部门开支削减20%，独有军费预算增加10%，其增强军队行动力的用心凸显，军事力量有可能成为特朗普外交的重要工具。特朗普已经重新强调了长期以来的联盟关系，加大了海外的前沿部署军力，表现出对于用军事方案来应对和解决危机、挑战的明显偏好。

（三）盘活三大地缘板块

受美国国家利益诉求和内外部处境的制约，特朗普在具体的对外政策

[1] The President's 2017 Trade Policy Agenda. 2017, p. A. 13.

调整上兼具变化性和延续性。基本稳定、不变的元素包括：维护美国的国际领导地位，严防其他大国挑战，以民主价值观和军事结盟为实现国家利益的工具。发生变化的一面有：美国相对实力和国际影响力下降，盟友对美国的不信任情绪上升，美国内顾倾向加重。从目前看，特朗普政府的对外战略仍是以中东、亚太、欧洲三大地缘板块为支柱和抓手，战略布局并未发生根本性改变。

第一，新一轮政策调整以中东为“急务”，已经重磅出击。特朗普政府把 IS 视作全球性威胁，并且转变认识，重新衡量“反恐”与“推翻巴沙尔政权”二者之间孰重孰轻的问题。在策略层面，美国虽然希望通过某种形式的美俄合作，以解决叙利亚战争，但更加迫切的事，是扭转俄罗斯强势回归中东、美国力不从心甚至失去叙利亚政治进程主导权的局面。特朗普强势涉足中东外交的主动作为明显增多，包括增兵叙利亚并发动空袭，延长对伊朗制裁法案，邀请巴以领导人访美，派高官出访土耳其、伊拉克等。美国还于 2017 年 3 月 22 日，在华盛顿主办有 68 国外长参加的国际打击 IS 反恐联盟会议。中东在特朗普外交议程中的地位逐渐上升，这既是反恐议程的需要，也反映出特朗普外交对军事工具的倚重。

第二，太平洋地区仍是优先任务之一。^[1] 由于美国退出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)，助理国务卿董云裳宣布“奥巴马时期的‘亚太再平衡’战略已结束”。这被一些媒体过度解读，误以为是美国从亚太地区撤出的信号。实际上，特朗普执政以来，美国同亚太地区的联系不仅丝毫未减，反而不断提升。美防长和国务卿分别对亚太地区完成专程国别访问：对日本，重申协防钓鱼岛的承诺；对韩国，力推如期部署“萨德”；对中国，强调“定义中美关系的只能是友好”；对印度，称其为应对全球挑战方面“一个真正的朋友和合作伙伴”。此外，本届政府还把朝鲜核问题视为亚太安全的首要

[1] James N. Mattis, Senate Armed Service Committee, Normination Hearing Statement, January 12, 2017.

关切，重新评估对朝政策选项，暗示对朝鲜军事打击，并将战略武器集结在东北亚，派“卡尔·文森”号核动力航母战斗群巡逻。美国的亚太安全战略趋向强硬。

第三，美欧关系龃龉不断，但保持前行。特朗普一度盛赞英国“脱欧”、“唱衰”欧盟、对俄示好，显得离经叛道，以至于欧洲理事会主席图斯克致信欧盟成员国领导人，称特朗普为“欧盟面临的最大的外部威胁之一”。英国首相特蕾莎·梅、德国总理默克尔访美前后，美英和美德双边关系的噪音也是不绝于耳。但是，特朗普派政府要员参加慕尼黑安全会议、北约国防部长会议，亲自出席5月北约峰会。藉此反复表达“强力支持北约”的决心，重申北约是美国和整个跨大西洋共同体的“基石”。在“通俄门”发酵升级后，特朗普转而对俄罗斯示强，要求俄将克里米亚归还给乌克兰，并不断增兵东欧和波罗的海等前线国家，强化遏俄行动。美俄关系重新滑向地缘政治博弈的窠臼。这在一定程度上有助于缓解欧洲对美国是否兑现安全承诺的担忧，从而把美欧关系稳定在既定轨道上，波折是可控的。

如果说奥巴马政府的基本思路是“推小博大”，在中小国家中“拉群”，以此来制衡大国；那么，特朗普则倾向于“抓大放小”，重视大国关系，逐步回归大国博弈的传统路线。^[1]一个明显例证是，特朗普自就职以来，无论美国与俄罗斯、中国及欧盟国家的关系如何波动，他均保持与大国沟通管道的顺畅，为各组关系的转圜留出了空间。从这个意义上说，特朗普外交新政的施为比其说辞更为谨慎、克制、可塑性强。

（四）外交决策影响力之争浮现

自2017年1月就职以来，特朗普颁布的禁穆令“初生入死”、心腹弗林任职总统国家安全事务助理仅仅25天就“闪辞”、新医改法案折戟国会

[1]《国际研究学部专家研讨如何把握当前复杂国际形势》，载《社科院专刊》2017年2月24日，总第379期，http://cass.cssn.cn/keyandongtai/xueshuhuiyi/201702/t20170224_3428459.html。

等，这些事态均加剧了特朗普与华盛顿政治圈关系的分裂，重创了他作为新总统的权威，加深了内阁班子在外界眼中运转不良的形象。虽然总统个人的信念和风格固然会为美国外交打上鲜明的印记，但他并非一个孤立存在，进入总统角色之后，政策调整将更多地取决于对前任遗产的扬弃，对国家实力地位和外部环境的评估，特别是团队决策的影响。据美国媒体报道，白宫顾问团队已分化成三派：一派以白宫首席策略师班农为首，奉行极端保守意识形态；一派以总统家庭成员库什纳、伊万卡为首，立场相对自由化；第三派是以副总统彭斯和白宫办公厅主任普里伯斯为代表的共和党主流派。各方围绕人事任命、政策主张等问题，互相诘难，局面混乱。贸易政策主张上也出现了派系：一边是强硬的白宫国家贸易委员会主席纳瓦罗；另一边是持正统立场的财政部长姆努钦、商业部长罗斯及国家经济委员会主席科恩等人。前者在博弈中逐渐失势，有被边缘化的迹象。由于特朗普在外交领域经验缺失，他将更加倚重其外交团队和专业人士的意见。在各方影响力之下，特别是在各派力量之间搞平衡，意味着深层次矛盾和对特朗普执政的各种制约将长期存在，其决策可能趋于自律和谨慎，最终实施的会是相对折中的保守方案。

三、展望

特朗普上台之初，大有与世界为敌之势，伊斯兰世界、移民、媒体、欧盟，以及美国所有的经济竞争对手一时间似乎都成为他的斗争对象。相对于内政改革声势浩大、收效甚微的反差而言，特朗普在外交上的调整却从执政初期的粗糙、冲动，在跌跌撞撞中逐步铺开，趋向明确。

近年来美国对外政策调整轨迹表明，自二战结束以来支撑美国霸权的联盟体系出现部分松动，美国不得不更加重视其他国家在国际事务中的声音，对外战略呈现总体收缩与局部扩张并举的态势。一个不能忽视的情况是，

美国国家情报委员会在其最新一份四年一度报告《全球趋势：自相矛盾的进步》中主动发声，警告称，“美国治下的单极和平正在结束，西方崛起的进程正在发生逆转，而亚洲在全球经济中的分量重新恢复”。^[1]这与一段时间以来西方主流媒体担忧世界步入“后真相、后西方、后秩序”时代的观点不谋而合。^[2]今后，特朗普外交会维护，还是颠覆战后70年来美国所悉心塑造的自由主义国际秩序？在热点问题上会止步于冲突管理，还是会开启一场可能引发战争的军事对抗？对中国的周边环境和国际处境会带来何种影响？这几方面尤其值得密切关注。

就中美关系而言，随着中美元首于4月初在佛罗里达州海湖庄园实现首次会晤，围绕双边经贸议题、朝核问题、地区与国际安全等进行战略沟通，中美关系走出了此前因台湾问题而发生的颠簸，有望从战略层面稳定下来。两国还建立了外交安全对话、全面经济对话、执法及网络安全对话、社会和人文对话四个高级别对话机制，启动贸易谈判“百日计划”，有助于双方实现在合作议程上的有序“对接”。

目前可以看出，特朗普政府倾向于用“做交易”，而非“搞对抗”的方式对待中美关系，对华态度中务实一面上升。2017年3月18日，美国国务卿蒂勒森首次接受媒体独家专访时，就中美关系表态称，“中美正在对决定两国未来50年方向的问题进行研究”。^[3]这实际上否认了美国舆论所宣称的中美关系逼近“临界点”的紧张状态。预计，中美关系经过短期摩擦，甚或震荡，将重回稳定，两国合作空间将有所拓展。这主要是因为，中美关系发展至今，两国命运共同体已经“大到不能倒”：双边层面，两国实现双边贸易关系“再平衡”的努力有望从打压中国出口，转向增加美国向中国

[1] National Intelligence Council, *Global Trends: Paradox of Progress*, January 2017.

[2] *Munich Security Report 2017: Post-Truth, Post-West, Post-Order?* February 2017.

[3] "Transcript: Independent Journal Review's Sit-Down Interview with Secretary of State Rex Tillerson," Erin McPike, March 18, 2017, <http://ijr.com/2017/03/827413-transcript-independent-journal-reviews-sit-interview-secretary-state-rex-tillerson/>.

出口，用“增量思维”解决贸易摩擦；地区层面，中美围绕亚太地区安全和热点问题的沟通更加密切，双方对于稳定地区局势肩负共同责任；在国际层面，中美从根本上都依赖于开放的国际经济秩序，双方利益已“嵌入”当前国际秩序的各项机制中，因而在维护和完善现有国际秩序、推动全球治理等方面有共同利益。

展望未来，困难不可小觑，中美关系仍将面临更加艰难的磨合。首先，反全球化思潮和反自由贸易呼声，使中美经贸关系中的紧张因素很难被抹平。其次，从特朗普的一贯涉华表态看，他本人对中美关系的复杂性缺乏了解，习惯性地以经济视角为主导，把中美贸易逆差视为造成美国经济问题的最大外部动因，把美国的困难归咎于中国，主张对华施压。中美博弈有可能回归传统阵线，即潜在的摩擦集中在经贸、安全和台湾问题等方面，各种“政治牌”“经济牌”“安全牌”等混合使用，从而加剧双边关系的对抗性。第三，美国战略界整体对华认知趋于负面，导致美国对华强硬的一面始终在加强。

此外还要看到，在全球化深刻演化而推动的世界变局中，美国对世界事务的主导力和改革能力有所下降，美国在中东、亚太及欧洲地区的一些盟友开始严肃考虑“后美国”、“后西方”世界的“B方案”。相应的，中国与国际秩序的互动进入新时期，也需要从长远出发，制定完整的全球战略和对美战略，主动谋划，在与美国、与世界的互动中发挥更大作用。

【收稿日期：2017-04-05】

从美军事打击叙利亚 看特朗普外交决策特点

钱文荣

【内容提要】2017年4月4日叙利亚西北部发生毒气致人伤亡事件后第三天，美国总统特朗普指责是叙利亚政府制造了这次事件，下令对叙利亚的军用机场进行导弹打击。但美国国内专家及前高级情报官员纷纷质疑特朗普的指责及军事行动。促使特朗普匆忙做出军事打击决定的三大因素是：急于摆脱“通俄门”困境；与俄罗斯争夺中东地区主导权；以军方为主的安全团队起了决定性作用。通过梳理近期美国的对外政策及其举措，可以清楚地看到，特朗普的外交决策具有明显的“新干涉主义”特征；具有多变性、不可预测性，且更多冒险性；外交军事化色彩较浓。这应引起我们的高度关注。

【关键词】特朗普政府 叙利亚危机 毒气事件 新干涉主义 “通俄门”执政特点

【作者简介】钱文荣，中国国际问题研究基金会美国研究中心执行主任、新华社世界问题研究中心研究员、和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)03-0014-11

2017年4月4日凌晨6:30左右，叙利亚西北部伊德利卜省一个小镇里发生疑似使用毒气事件，造成至少72人死亡，其中包括20名儿童和17名妇女。事件发生后的第三天，即4月6日晚上，美国总统特朗普就下令对叙利亚的一个空军基地实施导弹打击，作为对叙政府的惩罚。特朗普为何在情况尚未调查清楚，联合国安理会刚刚开始讨论，而没有做出任何结论和决定的情况下，就如此匆忙地做出对叙利亚进行军事打击的决定？厘清这个问题，将有助于我们更深入全面地了解特朗普本人及其团队的对外政策思想和决策特点。

一、谁是毒气事件的真正肇事元凶？

据报道，白宫获悉事件发生后，特朗普立即发表声明予以谴责，并认定是叙利亚政府制造了这起“令人发指的”事件。第二天，美国驻联合国大使黑利以当月安理会主席的身份，立即召开安理会紧急会议讨论此次事件。在会上，她首先一口咬定是叙利亚政府犯下了罪行，并宣称如果安理会不采取集体行动，“我们就要自己采取行动”。^[1]会上包括中国、俄罗斯和叙利亚等国代表，都要求安理会首先进行客观公正的调查，以查明真正的肇事者。可是，特朗普却根本不等安理会得到调查结果，就在事发后的第三天，下令对叙利亚霍姆斯省的沙伊拉特军用机场进行导弹打击，以示惩罚。

然而，自特朗普对叙利亚进行导弹打击以来，美国国内许多专家学者，尤其是前高级情报官员、在中东的现职情报人员以及部分媒体，对白宫一口咬定是叙利亚政府制造了这次毒气事件的说法提出“严重质疑”，^[2]他们认为，更可能是反对派或“基地”组织制造了这次毒气事件。共和党前总

[1] Remarks by ambassador Nikki Haley, <http://www.usun.gov>.

[2] Scott Ritter, “Wag The Dog — How Al Qaeda Played Donald Trump And The American Media”, http://www.huffingtonpost.com/entry/syria-chemical-attack-al-qaeda-played-donald-trump_us_58ea226fe4b058f0a02fca4d?utm_hp_ref=au-homepage, April 10, 2017.

统参选人帕特里克·布坎南也撰文提出质疑和批评。^[1]他们的理由是：

第一，最先发表关于毒气事件消息的既不是当地的反对派，也不是在中东的美国情报人员，而是总部设在法国巴黎的亲反对派的一个名为“叙利亚人权观察及医疗和救助联盟”组织(UOSSM)。^[2]该组织在美国有分部。白宫声明和新闻发言人所引用的死亡人数、乃至措辞，均与这篇片面性和倾向性明显的报道完全一致。这就不能不对特朗普政府动武的依据存疑。

第二，阿萨德政府没有发动这次化武袭击的理由和必要。他们指出，叙利亚政府在俄罗斯和伊朗的大力支持下，从2016年12月收复了被反对派武装控制的叙利亚第一大城市阿勒颇80%的区域以来，已经在战场上“取得了对反对派的决定性优势，而且在毒气事件发生的前几天，特朗普还宣布不再谋求对叙利亚现政府的‘政权更迭’。这些对阿萨德来说，都是极为有利的，等于他取得了一场重大的外交胜利。阿萨德知道，现在发动一次化武袭击必然会招致美国的报复，将有损于他已经取得的军事胜利”。^[3]美国国家利益理事会执行理事长、美国中央情报局前官员菲利普·吉拉迪在《美国保守派》杂志网站上撰文指出，“叙利亚政府绝对没有发动一次化武袭击的动机”；许多情报官员的结论是“白宫在撒谎和隐瞒事实”，他们甚至对特朗普贸然采取军事行动“表示失望和愤怒”。^[4]此外，由俄罗斯、土耳其和伊朗三国发起的关于叙利亚问题的和平谈判会议已于2017年1月24日在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行首次会议，迄今已举行了4次会议。而美

[1] Patrick J. Buchanan, “Is Trump Enlisting in the War Party?”, http://takimag.com/article/is_trump_enlisting_in_the_war_party_patrick_buchanan#axzz4hPpZRQCn, April 10, 2017.

[2] “BREAKING: Idlib Chemical Attack Kills 100 Including 25 Children And Injures Over 400,” http://www.uossm.org/breaking_idlib_chemical_attack_kills_100_including_25_children_and_injures_over_400, April 4, 2017.

[3] Robert Parry, “Trump’s ‘Wag the Dog’ Moment,” <https://consortiumnews.com/2017/04/07/trumps-wag-the-dog-moment/>.

[4] Philip Giraldi: “Debunking Trump’s Casus Belli”, <http://www.theamericanconservative.com/articles/debunking-trumps-casus-belli/>.

国仅作为观察员出席或不参加会议。这表明，关于叙利亚问题和谈的主导权已从美国转到了俄罗斯手里。在这种情势下，阿萨德总统更没有必要给自己制造麻烦。

第三，美国在中东的情报官员和消息灵通人士更多地认为，是反对派或“基地”组织制造了这次毒气事件，目的是改变特朗普总统不久前宣布的对叙政策。2017年4月7日，美国咨询新闻网发表的一篇报道指出，“有一些情报人士做出了（与白宫）相反的判断，认为多数证据表明这次毒气事件的发生有三种可能：一是与‘基地’组织有联系的叛乱分子（即反对派）犯下的错误；二是叛乱分子故意策划用化学物质进行的一种挑衅行为；三是他们拥有的储有毒气的容器在常规武器轰炸袭击中被破坏所致。一位情报人员认为，这次毒气事件更像是叛乱分子故意导演策划的，目的是迫使特朗普总统改变他几天前宣布的不再寻求在叙利亚搞政权更迭、集中打击共同敌人——伊斯兰恐怖组织的政策”。该报道还援引了美国中央情报局前官员菲利普·吉拉迪对斯科特·霍尔滕网站（Scott Horton's Webcast）发表的谈话——“在中东现场与情报人员关系密切的消息灵通人士表示，他们接触到的所有人，都说那种‘关于叙利亚政府和俄罗斯人对无辜平民使用了化学武器’的说法是伪造的”。^[1]

更具权威性和说服力的是26位美国前高级情报官于2017年4月11日发表的一份《致总统备忘录》。备忘录指称：“在这个地区的美国军队不同意官方关于这次化武袭击的说法”；“事实是叙利亚轰炸了‘基地’组织的一个军火库，导致储存在那里的有毒化学物质发生泄露，随后一阵强风把这些带有化学物质的乌云吹到了附近的一个村庄上空，导致许多平民死亡”。^[2]虽然，备忘录的说法与以上所引部分情报官员的说法不尽相同，但结论一致：

[1] Robert Parry: "Trump's 'Wag the Dog' Moment," <https://consortiumnews.com/2017/04/07/trumps-wag-the-dog-moment/>.

[2] "Trump Should Rethink Syria Escalation," <https://consortiumnews.com/2017/04/11/trump-should-rethink-syria-escalation/>.

这次毒气事件的真正元凶不是叙利亚政府,而是反对派或“基地”组织。同时,备忘录也恰恰佐证了反对派或“基地”组织拥有化学武器的说法。

第四,特朗普政府向公众隐瞒了某些事实。美国咨询新闻网站于2017年4月12日发表的一篇题为《特朗普扣留了叙利亚沙林毒气的证据》的文章指出:“白宫于4月4日发表的一份4页白皮书,一方面宣称,美国政府有情报证明,是叙利亚军方的一架载有沙林毒气的飞机实施了这次袭击;另一方面又称,‘为了保护消息来源和获得情报的方法,我们不能公布所获得的全部情报。’”这家媒体评论,“这恰恰说明特朗普政府为了达到自己的政治目的,而掩盖了这次毒气事件的真相,与奥巴马2013年的做法如出一辙”。^[1]

二、促使特朗普匆忙做出军事打击决定的三大因素

根据美国媒体、智库、情报官员和专家的分析,有三个主要因素促使特朗普总统不顾身边文官和某些情报官员的忠告,做出立即对叙利亚进行惩罚性军事打击的决定。

(一) 特朗普急于摆脱由于所谓“通俄门”而造成的困境

特朗普当选总统后、特别是上任以来,民主党一直揪住他所谓“通俄门”的把柄不放,在国会内和媒体上穷追猛打;以参议员约翰·麦凯恩和林赛·格拉厄姆为首的一些坚定反俄的共和党大佬们,也不断指责他与俄罗斯、尤其是与普京有“密切”关系,要求他澄清事实真相。而参议院还为此专门成立了独立调查小组,调查工作至今仍在进行。特朗普一直在寻找机会摆脱这个困境,而这次叙利亚境内的毒气事件恰好给他提供了可以利用的难得良机。

美国媒体称特朗普此举为“摇狗尾巴”战略。1997年,美国制作了一部名为《摇狗尾巴》的黑白戏剧电影。影片描写在大选前,华盛顿的一位政治化妆师为了转移选民们对总统候选人丑闻的视线,就雇佣了一位好

[1] Robert Parry, “Trump Withholds Syria - Sarin Evidence,” <https://consortiumnews.com/2017/04/12/trump-withholds-syria-sarin-evidence/>.

莱坞电影制片人 编造了一场对阿尔巴尼亚的假战争。后来这部电影上映时，被认为是影射了时任美国总统克林顿——1998年，克林顿为摆脱因与实习生莱温斯基的性关系而面临被弹劾的危险，就借口“反恐”，突然轰炸了苏丹一个被谎称是生产化武的制药厂，以此转移国内舆论。从此，就诞生了“摇狗尾巴战略”一词，专指美国领导人为了摆脱自己面临的政治困境，把民众的注意力从国内问题转移到国际危机上的战略。这次，特朗普使用的就是这个战略，而且确实取得了成功。

《纽约时报》评论说，“特朗普动武的决定得到了两党政界人士的支持：自由主义鹰派和新保守派人士突然高兴起来；电视上的专家学者大谈特朗普的新境界”。^[1]参议员约翰·麦凯恩和林赛·格拉厄姆两位共和党大佬，一改2016年总统大选以来一直反对特朗普的坚定态度，不但口头上大加赞赏，还专门发表了一个联合声明：“特朗普总统与上届政府不同，他能在关键时刻采取行动。他理应得到美国人民的支持。”^[2]人们看到，近来在华盛顿政治圈内反对特朗普的声音已大为减少，媒体的批评声也弱化了不少。可惜好景不长，最近特朗普突然解除了联邦调查局局长科米的职务，这使他再次陷入国内政治斗争的困境。

（二）与俄罗斯争夺在叙利亚和中东地区主动权的地缘政治需要

2015年9月俄罗斯军事介入叙利亚反恐行动后，战场态势迅即朝着有利于叙政府的方向发展，尤其是2016年12月叙政府军夺取第一大城市阿勒颇后，整个叙利亚的形势发生了战略性逆转。美国和沙特等国支持的反对派，原计划将该市定为未来与叙政府抗衡的首都的图谋化为泡影。更重要的是，俄罗斯不仅在叙利亚巩固了原有的海军基地，还建立了空军基地，站稳了脚跟，取得了叙利亚问题和谈的主导权，而且在整个中东的影响力也大增。

与此相对照的是，奥巴马政府在强调“人权、民主”等意识形态为前

[1] 罗斯·杜萨特：《总统的将领班底》，载《纽约时报》2017年4月8日。

[2] Tara Fowler, “Strike on Syria gets mixed reaction from lawmakers,” <http://abcnews.go.com/International/strike-syria-mixed-reaction-lawmakers/story?id=46639533>.

提的中东政策指导下，美国与传统盟国沙特、以色列和埃及等国的关系不断恶化。在与沙特关系上，奥巴马政府对沙特领导的打击也门胡塞武装（其得到伊朗的支持）的军事联盟的支持虚与委蛇，敷衍应付。特别是在奥巴马的大力推动下，2015年5月14日，伊核问题六国、欧盟和伊朗就伊核问题达成全面协议；2016年5月17日，美国国会参议院通过“允许‘9·11’事件受害者及其亲属起诉沙特”的决议。这两件事让沙特大为恼火，一度威胁要抛售7,500亿美元的美国资产进行报复。在与以色列关系上，奥巴马政府多次批评以方的对巴勒斯坦政策；特别是2016年12月23日，在联合国安理会就谴责以色列在被占巴勒斯坦领土上建立定居点的决议表决时，奥巴马政府一改过去数十年来一贯投否决票的立场，第一次投了弃权票，使该决议顺利通过。这些都极大地激怒了以色列，一度使美以关系恶化到前所未有的低点。在与埃及关系上，奥巴马政府因不满以塞西为首的军方推翻由选举产生的穆尔西政府，而减少对埃及新政府的援助，美埃关系也骤然变冷。在这种情况下，这些在中东举足轻重的国家都先后不同程度地改善或拉近了与俄罗斯的关系。

特朗普上台以来，决心要改变这种不利状况，夺回美国在中东地区的主导权。叙利亚就成为美俄在中东的主要外交角力场。特朗普执政后，以消灭伊斯兰极端势力为首要目标。特朗普的主要目的之一，就是要保持叙利亚反对派的地盘，增强其实力，大力支持其尽快拿下“伊斯兰国”的“首都”拉卡。为此，2017年3月8日美国国防部透露，美国已向叙利亚派遣了一支由海军陆战队、炮兵部队和陆军突击队员组成的400多人的部队，与反对派的“叙利亚民主军”一起作战。据美联社2017年4月17日报道，特朗普制定了三阶段解决叙利亚问题的方案：首先彻底击溃极端组织“伊斯兰国”；然后分地区逐步稳定叙利亚安全局势以及达成政治过渡方案；最终的目的还是要巴沙尔·阿萨德总统下台。

此外，特朗普积极支持沙特领导的军事联盟打击胡塞武装；重新加强对伊朗的制裁，承诺要取消伊核协议；全力支持以色列，反对联合国插手巴以和谈；邀请埃及总统塞西访美，改善美埃关系。从这一系列举措中可

以看出，美俄在叙利亚及整个中东地区的新一轮地缘政治博弈正在展开。最近，特朗普把他上任后的首次出访选在沙特和以色列，更凸显了这一意图。

（三）以军方为主的安全团队起了决定性作用

美国媒体援引特朗普政府内部知情人士提供的消息，其国家安全团队内部对此次导弹打击叙利亚的行动是有分歧的。一派是总统战略顾问班农和总统女婿库什纳——他们主张要慎重；而且在本次毒气事件发生之前，他们还建议公布奥巴马掩盖 2013 年 8 月反对派制造毒气事件的事实，作为反击奥巴马和民主党不断攻击特朗普的武器之一。但是美国媒体披露，“逻辑和尊重事实在华盛顿官方内部和美国主流媒体内部都不占上风”，^[1]起决定作用的是国家安全顾问、陆军中将麦克马斯和国防部长马蒂斯。据路透社报道，在最后做决定的几个小时内，在场的只有总统和他俩。^[2]这二人历来是强硬主战派，他们背后的支持者是新保守主义势力或亲新保守主义的前高级将领，如前中央司令部司令彼得雷乌斯等。这可能与特朗普 2017 年 3 月决定把军权下放到五角大楼有关。《纽约时报》指出：“这个做法“如果缺乏有效监管，如果总统不再密切关注，就有可能出现危险。”^[3]

三、特朗普外交决策的新特点

特朗普上任 3 个多月来，在对外决策，特别是处理安全问题方面，展示出以下几个特点：

（一）特朗普不是孤立主义者，而是干涉主义者

特朗普曾在竞选中宣称，他主张不干预他国事务。因此，在 2016 年大

[1] Robert Parry: “Trump’s ‘Wag the Dog’ Moment,” <https://consortiumnews.com/2017/04/07/trumps-wag-the-dog-moment/>.

[2] Reuters, “Trump Rejects More Aggressive Military Options Against Syria,” <http://www.newsweek.com/trump-reviewed-aggressive-military-options-syria-580956>.

[3] 《美媒：五角大楼因特朗普获得更多军事自主权》，参考消息网，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2017/0424/1898737.shtml>。

选期间和特朗普上任之初，美国和国际舆论都称特朗普为“孤立主义者”。但是，这次对叙利亚的突然军事打击、大幅增兵欧洲、对阿富汗使用巨型炸弹以及近来对朝鲜采取的一系列军事和外交行动等表明，特朗普既不是“孤立主义者”，也非“不干涉主义者”，而是与前几任总统毫无二致的“新干涉主义者”。这是由美国始终不愿、也不可能放弃称霸全球和全球领导地位的全球战略所决定的。今天的世界已变成一个相互依存、十分密切的地球村，真正的孤立主义是不存在的，更何美国是一个自身利益遍及全球的霸权国家。

（二）外交决策的多变性、不可预测性和更具冒险性

特朗普上任以来，在对中国、俄罗斯、北约等的态度和政策上都不同程度地背弃了他竞选时的诺言，尤其是这次在处理叙利亚问题上表现出高度即兴、随形势而变的态度。《纽约时报》指出：“这种态度可能给与潜在敌手的关系注入一种充满风险的不可预测性。”^[1]

以朝核问题为例。特朗普玩弄类似两面派的策略：一方面，压中方加大对朝制裁力度，甚至要求包括中国在内所有与朝有外交关系的国家与朝断交；另一方面，又派前高官与朝鲜官方人士进行“二轨”会谈。最近一次“二轨”会谈是在挪威首都奥斯陆举行的。美方代表团成员包括美国前副国务卿托马斯·皮克林、美国国务院防止核扩散和武器控制前特别顾问罗伯特·爱因霍恩等前政府高官。此外，国务卿蒂勒森还于近期提出“四不政策”，即“不寻求朝鲜政权更迭、不寻求搞垮朝政权、不寻求加速南北统一、不寻求为跨过‘三八线’找借口”。^[2] 特朗普还多次表示，愿与朝领导人金正恩在“适当条件下”举行会晤，展示出愿通过谈判和平解决朝核问题的姿态。他的目的很明显，既要达到解除朝核武装、缓解半岛紧张局

[1] 《美媒：不可预测的“特朗普主义”充满风险》，参考消息网，<http://m.cankaoxiaoxi.com/yidian/column/20170410/1865495.shtml>。

[2] 《朝鲜半岛局势最新消息：美国向朝鲜政权退让，提出四不政策》，当代财经网，<http://www.dds.cn/news/20170515/gjcj107706.html>。

势的目的，又图谋进一步离间和恶化中朝关系。

特朗普在决策中的另一个特点是敢于冒险。他说自己好大喜功，敢于往大的方面去想象。正是这种不计后果、好大喜功的想象力，加上他的多变性和不可预测性，有可能使他在外交决策上更具冒险性。《美国保守派》杂志网站评论称，特朗普对叙军事打击行动是“要表明他的外交政策不同于其前任总统奥巴马那样‘软弱’。然而，这恰恰证明（他）比奥巴马更具侵略性和冒险性”。^[1]但这也不是绝对的。多变性也可能使他在现实和理智面前做出改变错误思想或政策的决定。

（三）由美国军方引导特朗普的对外政策，外交军事化色彩较浓

这一特点不仅体现在此次叙利亚毒气事件上，在对待朝核问题、也门问题和对华关系等问题上也都有体现。以南海问题为例。特朗普政府仅在南海“巡航”方面有所降温，但美国不可能放弃对南海和亚太的海上控制权，以遏制中国海上力量的发展。据美国彭博社新闻网报道，美国太平洋舰队司令斯威夫特于2017年5月8日在新加坡重申：“美国在南海的巡航政策未变”；“美国海军将继续开展在南海的‘自由航行’巡航，而且次数将增加”，“美军今年准备在南海进行900个运营舰日的军事行动”。^[2]这个数字比以往增加很多。此外，特朗普执政以来，美国继续大力加强在亚太的军力部署。2017年5月7日，《华尔街日报》援引国防部高官的话报道，特朗普政府计划拨款75亿美元专门用于提升驻亚太军力。^[3]

2017年4月8日，《纽约时报》刊文对此做出解释：一方面，特朗普的文官中没有很多正规的外交政策专家，他必须依靠如国防部长马蒂斯、

[1] Robert W. Merry, "This Isn't the Foreign Policy Trump Campaigned On," <http://www.theamericanconservative.com/articles/this-isnt-the-foreign-policy-trump-campaigned-on/>.

[2] “美太平洋舰队司令声称美“巡航南海”政策未变”，新浪网，<http://news.sina.com.cn/c/2017-05-09/doc-ifyeycte9218433.shtml>。

[3] “麦凯恩建议美为亚太区提供军事资助，总额75亿美元”，凤凰网，<http://v.ifeng.com/news/world/201701/01407c15-e247-11e6-9c12-002590c2aaeb.shtml>。

国家安全顾问麦克马斯特等既有丰富军事经验又有安全方面外交经验的将领们；另一方面，长期以来白宫在外交决策上依靠的不是军方，而是以文官为主的外交政策团队，而特朗普则重新强调与军方关系。然而，该报指出，这样将“越来越有可能引导其治国方略走向的似乎是这个军事将领团队，而不是那个通常的外交政策流派”。它的重大危险在于，“只要一出现危机或挑战，军方就会强烈倾向于军事解决方案”；“虽然不是蓄意发动战争，但在军事将领的鼓动下危机意外升级，而最终作决定的人根本不知道如何将其终结”。^[1]

（四）在一定程度上把外交谈判当做交易对待

特朗普在处理外交问题特别是外交谈判中，这个特点也比较明显。正如他在《做生意的艺术》一书中所说：第一，在谈判时首先把对方最在乎的东西亮出来，然后又把先前不在谈判桌上的内容放到谈判桌上来谈；第二，谈判开始时出价要近乎荒谬般的高，而后逐渐降下来，这样永远不会输；第三，所有的议题应该是相联系、相关的，不要一个是经济、一个是政治、一个是安全，要把所有的东西放在一起，这样可以扩展最后讨价还价的余地，而能够赢得主动。他还强调实力和手段在谈判中的重要性。特朗普上台以来，这几条经验他都用了。

有鉴于此，不排除特朗普在一定气候和形势下，再次拿“一中原则”作为与中国“做交易”筹码的可能性。他在解释拒绝与蔡英文再次通话的理由时，只说是为了让中国在朝核问题上加强对朝遏制，并没有说今后再也不会与蔡通话。

【收稿日期：2017-05-10】

[1] 罗斯·杜萨特：《总统的将领班底》，载《纽约时报》2017年4月8日。

试论美国在南海问题上的 舆论宣传^[1]

李忠林 侯天佐

【内容提要】美国全球战略重心东移，南海问题在美国全球战略中的地位逐步上升。为此，美国全方位加大对南海问题的介入力度。其中，舆论宣传手段因其独特的性质和作用，引起各方广泛关注。美国将舆论宣传作为其介入南海问题的重要手段之一，主要出于多维度的考量，包括美国的舆论霸权地位和历史经验、舆论宣传自身的先天性优势以及美国在南海问题上的现实形势需要等。美国在南海问题上开展舆论宣传的实施机制中，国家领导人、部门高层官员、官僚体制和非官方行为体均参与其中，彼此影响、相互作用。美国在南海问题上制造的国际舆论对中国的国际形象、中美关系以及南海安全局势均产生了消极的影响，使中国在南海问题上承受了较大的战略压力。

【关键词】中美关系 南海安全 合作机制 舆论宣传 海洋联盟体系

【作者简介】李忠林，北京大学国际关系学院讲师、博士后；侯天佐，大连市委党校副教授、法学博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 03-0025-13

[1] 本文系国家社会科学基金青年项目“南海安全合作机制研究”(16CGJ012)、中国博士后科学基金面上资助项目“美国在南海问题上的舆论宣传策略研究”(2016M590996)、中国海洋发展研究会重点研究项目“美国在亚太地区海洋联盟体系研究”(CAMAZA201606)的阶段性成果。

美国全球战略重心东移后，南海问题在美国全球战略中的地位逐步上升。利用自身遍布全球的舆论优势谋求深度介入南海问题，是美国结合“软实力”与“硬实力”路径调整和实施其南海政策的重要维度。随着中国南海岛礁建设进程的深入推进和南海地区权力结构的深刻变化，美国在南海问题上的舆论宣传策略引人注目。在信息传播全球化的时代，准确分析和把握美国南海舆论宣传策略及其内在逻辑，对于理解和应对美国的南海政策具有重要的现实意义。

一、美国注重南海舆论宣传的原因

舆论宣传作为国际话语权的延伸，历来是各个国家宣扬本国对外政策合理性、合法性的手段。随着美国介入南海问题的力度加大，舆论宣传被赋予更多的意义。美国高调炒作南海问题，是基于历史经验、现实需求的综合考量。

一是舆论霸权。爱德华·卡尔在《二十年危机》一书中将“影响舆论的力量”和“军事力量”、“经济力量”视为国际实力的三种类型。^[1] 舆论宣传一直都是美对外战略的重要组成部分。美国作为世界上唯一的超级大国，军事硬实力领先世界，金融霸权、文化霸权、制度霸权、舆论霸权则构成了其超强的软实力。舆论和军事、外交、经济等，一道构成美国实现、维护国家利益的重要手段。哈罗德·拉斯韦尔将其关系表述为，“经济封锁扼制敌人，宣传迷惑敌人，军事力量给予敌人最后一击”。^[2] 2002年7月，美国众议院外交关系委员会出台的一份报告指出，“向世界其他国家传递美国对外政策更强烈、更具针对性的信息，是美国对外政策的战略支柱”。^[3] 美

[1] Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, New York: Harper & Row, 1964, p.108.

[2] 哈罗德·拉斯韦尔：《世界大战中的宣传技巧》，北京：中国人民大学出版社，2003年，第173页。

[3] Sharma Amol, "Congress Pushing for Renewal of Overseas Image-Building," *Congressional Quarterly*, Vol.60, Issue 32, 2002, p.87.

国被誉为全球最大的媒体王国，可谓实至名归，其媒体数量和传播能力全球首屈一指。借助这一坚实的保障基础，美国在国际舆论格局中占有绝对优势，始终掌控着话语主导地位，即使是错误的观点、编造的事实，经过报道也会产生广泛的影响。

二是历史经验。在不同历史时期，美国都会制订明确的国际舆论战略，运用舆论的力量来影响和控制其他国家，以维护美国的霸权地位。^[1]从第二次世界大战到美苏冷战，再到冷战结束后的海湾战争、科索沃战争、伊拉克战争和阿富汗战争，美国积累了丰富的对外舆论宣传的经验。比如，在苏联解体过程中，美国的宣传渗透发挥了重要的作用；在为期 47 天的第二次海湾战争中，美军中央总部举行记者吹风会 98 次，新闻发布会 35 次，不惜使用散布虚假消息等手段控制和引导国内外舆论。^[2]这些成功的历史经验增加了美国在南海问题上实施舆论宣传策略的自信。

三是回应质疑。2009 年 7 月，希拉里在东盟地区论坛上高调宣称要“重返亚洲”之后，美国在“重返”的道路上不断加码。在大幅削减国防开支的情况下，美国奥巴马政府仍决定加强在亚太地区的军事部署，计划在 2020 年前将 60% 的美国战舰部署在太平洋地区。^[3]美国战略重心东移，提升了南海问题对于美国的重要性。但同时，“亚太再平衡”战略推出以来，有“雷声大雨点小”之嫌，遭到来自美国国内和地区国家的质疑。无论美国政府是否愿意，南海问题已经成为其“亚太再平衡”战略的试金石。^[4]因此，美国需要以实际行动表明，其有能力实施“亚太再平衡”战略，同时以实际行动向其盟友、伙伴和地区国家证明美国对该地区的重视。这也是美国突然提升舆论宣传在其南海政策中分量的重要考量。

[1] 吴立斌《冷战结束后美国的全球舆论战略》载《红旗文稿》2011 年第 8 期，第 29 页。

[2] 徐壮志：《战场勇士还是酒店勇士》，载《中国青年报》2002 年 12 月 7 日。

[3] Leon Panetta, “Remarks at the Shangri-La Dialogue,” <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/panettas-speech-shangri-la-security-dialogue-june-2012/p28435>.

[4] Michael Mc Devitt, “The South China Sea: Assessing U.S. Policy and Options for the Future,” *A CNA Occasional Paper*, November 2014, p.27.

四是施压失败。伴随着美国重返亚太的进程，中国加大了在南海维权的力度，加快了南海岛礁建设，海上巡航执法常态化，并且相继发生“黄岩岛事件”、“中建南事件”。特别是中国南沙岛礁建设的规模和速度超出美国预期，引起了其恐慌。^[1]为此，美国加大了对中国的外交施压力度，强硬表达美国的严重关切，要求中国停止岛礁建设，遵守国际仲裁庭的裁决结果。但是美国的倡议均遭到中国的严词拒绝。在外交施压失败，也不可能使用军事手段将中国从所管控岛礁驱离，以及迫使中国停止岛礁建设的情况下，美国力求通过炒作南海问题，迫使中国做出明确承诺，以期实现限制中国今后全面管控南海的战略目的。同时，在地区盟友、伙伴面前展示美国的能力和信誉。

五是效能考虑。美国加大施压力度的同时，避免同中国发生直接、正面的冲突成为美国南海政策的底线。因此，舆论宣传的自身属性使其在对外政策的选择中占据优势：舆论宣传的成本最低、风险最低、可操作性更强；相对于军事行动，舆论宣传的成本和风险优势突出；且该手段灵活性强，既可以示强，也可以示弱，可根据自身需要，通过舆论引导，对某些形势的发展前景构建于己有利的预期。目前，美国正在南海问题上对中国发起以心理战、法律战、媒体战为代表的“三战”，其综合收益比单纯的军事手段更有影响力。

二、美国南海舆论宣传的主体及其关系

关于对外传播的主体，学界一般存在国家主体说、多元主体说和无主体说。^[2]事实上，随着科技的发展，正在形成以国家（官方）为主体、多重角色参与的复合传播格局。从国家政策体系的角度看，对外传播与宣传的主体是国家，即国家的官方机构；不过，从策划和执行的实践观察，非官方机构也是活跃的主要行为体。

[1] Jeff Smith, "The US-China South China Sea Showdown," *The Diplomat*, 2015-10-21.

[2] 程曼丽：《国际传播主体探析》，载《中国传媒报告》2005年第4期，第83-85页。

（一）参与主体

一是政府部门。政府是美国对外政策的主要制定者，也是美国在南海问题上实施舆论宣传的主要策划者。在对外表达方式上，政府部门以新闻发布为主。美国政府对南海问题的发声主要来自国务院，这也是其作为外交部门的职责所在。美国务院对南海事务的参与度很广，从国务卿、副国务卿、助理国务卿到新闻发言人、副发言人，从下属相关研究部门到驻外使领馆都参与其中。其次是来自美国白宫。除总统、副总统外，主要包括白宫新闻发言人等。

二是军方。军事力量从来都是美国对外政策的重要组成部分和有效手段。美国实施重返亚洲战略以来，军方的角色尤其引人注目。在南海问题成为中美间突出议题的背景下，外界听到更多的是美国军方在不同场合发表的对华讲话，并且多从军事安全的角度来阐述美方观点。^[1]2015年在围绕南沙岛礁建设的中美博弈中，美国军方发挥了重要作用，以其强硬言论和恫吓行为直接拉升了南海局势的紧张程度，使中美南海对峙、冲突成为各方热议的话题。军方对南海问题的发声来源主要包括美国国防部的高官、新闻发言人，以及海军作战部、太平洋司令部、太平洋舰队、第七舰队等。

三是国会。作为三权分立之一的立法机构，美国国会在美国外交政策制定和实施中的作用不容小觑。国会上院和下院，经常就南海问题举行听证会，发表意见，部分美议员甚至登上过菲律宾非法占领的南沙岛礁。例如，2009年7月15日，美国参议院外交关系委员会举行听证会，探讨在南海“面对中国不断增强的军事实力”以及潜在的“亚洲争端”美国应当扮演的角色。参议院军事委员会主席约翰·麦凯恩曾多次表示：“我们仍然禁止我们的海军驶入中国人造岛屿周围12海里以内的水域，这会在事实上承认中国的人为主权要求，那将是一个危险的错误。”^[2]

[1] 王文峰：《愿景的消失：论美国对中美长期战略关系的认识与表述》，载《现代国际关系》2015年第12期，第17页。

[2] Monica Cantilero, “US military officials at odds with Obama administration over South China Sea row,” *Christian Today*, 2015-08-03.

四是智库。美国有诸多智库，是世界上智库最发达的国家。其中，海军研究中心、战略与国际问题中心及其“亚洲海事透明倡议”、新美国安全中心等，以举办学术研讨会、接受媒体采访、发布报告建议、发表论文和文章、接受国会咨询或者听证等形式，或多或少地参与到美国关于南海问题的舆论宣传中。例如，2014年10月，美国海军分析中心（CNA）就南海政策为美国政府提供的若干建议，与当前美国的南海政策举措高度吻合。因此在一定程度上，“美国智库是美国外交政策的指示器和风向标”。^[1]

五是媒体。媒体队伍比较庞大，主要包括报纸、杂志、广播、电视、网络等。政府、国会、军方和智库等各部门均需借助媒体，传播自己的声音。其中，网络的作用日益凸显：一是报纸、杂志、广播、电视基本都有自己的网站，可以比平面媒体更全面、更及时地传播信息；二是政府、国会、军方和智库等各部门都有自己的网站，有些媒体报道就直接来源于这些部门的网站。在美国媒体对南海问题的宣传中，最典型的的就是CNN首次获准登上P-8A“海神”巡逻机，巡逻南海。美军与CNN联手高调披露此事，并公开相关音频、视频，意在将此炒作成国际事件，联合相关国家对中国施压。

（二）相互关系

在上述参与主体中，政府是美国在南海问题上制定和推行宣传策略的主要推手，军方在其中所起作用日趋明显，国会的介入则具有断续性等特征。这三个部门可以统称为“美国官方”，在这一互动结构中居于最上层。需要指出的是，美国官方内部的意见并不总是一致的。据美国媒体报道，关于是否派海军船只进入南海有争议水域，海军就与政府的意见相左：军方领导人希望行使其所谓“自由通航权”；政府官员和外交官则竭力控制处于微妙阶段的美中关系。^[2]

而媒体和智库都具备一定的观点打造能力、话题制造能力，但是相对

[1] 卢静：《美国智库对当前中美关系的评析综述》，载《现代国际关系》2010年第7期，第41页。

[2] Austin Wright, Bryan Bender and Philip Ewing, “military at odds over South China Sea,” *Politico*, 2015-7-31.

于官方而言，其更多的是发挥工具性作用。在国家对外传播体系中，媒体和智库的战略主动性相对较弱，主要是围绕官方的话语体系凸显自身价值，属于第二层级。二者比较：媒体的媒介传播功能更强；智库的观点打造能力略胜一筹。

整体上，官方属于决策方，媒体和智库属于传播方。第一层级和第二层级最终都指向第三等级——受众，包括国内的和国外的。

（三）作用模式

就策划和传播模式而言，美国在南海问题上的舆论宣传主要通过两种方式展开。第一种模式包括“官方—媒体—受众”和“官方—智库—媒体—受众”两种路径。两种路径的区别主要在于智库的特殊作用：智库既能通过召开研讨会、发表文章、接受采访的方式影响受众，也能通过递交报告建议、提供咨询的方式影响官方；此外，智库还可成为官方表达相关立场的平台。美国官方素有利用智库研讨会的平台发表观点的传统。比如，2014年7月11日，美国国务院亚太副助理福克斯（Michael Fuchs）在某智库举行的南海局势研讨会上，呼吁南海争端方自愿“冻结”加剧南海紧张局势的挑衅行动，并提出美国的“南海三不建议”。^[1]这是美国首次就南海问题提出具体建议，旨在增加在有关争议中的发言权和主导性。该建议在亚洲引起广泛关注。

这两种方式均可以概括为“官方—受众”模式，即将官方立场和相关信息，由官方传达到受众。其具体表现为：官方主动将其立场、相关信息公布在本部门的网站上，提供给媒体报道和外界浏览；官方被动地接受采访——电话、邮件和现场，就媒体提及的南海相关问题发表观点；主动召开新闻发布会，公布官方立场和相关信息；通过智库研讨会、在正式场合发言和演讲等方式发表观点；通过法律文件或者政府文件表达官方立场。

[1] Michael Fuchs. Remarks in the Fourth Annual South China Sea Conference of Center for Strategic and International Studies, <https://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm>.

第二种可概括为“非官方—受众”模式，即非官方主体单独发挥作用，进行信息的发布传播。以智库为例。美国的“亚洲海洋透明倡议”会不定期发布信息，公布中国南海岛礁建设的进展。为了引起官方和民间的重视，制造轰动效应，该机构十分重视信息释放的时机，经常会在重大事件前后——如东盟地区论坛召开、习近平主席访美等——公布中国南海岛礁建设的图片和数据信息。因此，收效明显，不仅被全世界的媒体所报道，还被美国官方在正式发言和文件中引用。

三、美国实施南海舆论宣传的机制

从美国在南海问题上的宣传策略实施机制来看，国家领导人、部门高层官员、官僚体制和非官方等各方面均参与其中：领导人亲自表态，高官直接推动，官僚具体操作，非官方献计献策。

（一）领导人直接表态

美国领导人对南海问题比较关注，经常亲自表态予以回应。比如，2015年5月22日，美国副总统拜登在美国海军学院的毕业典礼上声称，“中国在南海填海造陆的行为是该区域出现的新挑战，美国必须在那里加强军事部署”。^[1]相隔一周，美国总统奥巴马在白宫与东南亚国家青年领袖对话时表示，“中国不能以大欺小、蛮横无理”，支持东南亚国家与中国尽快达成“南海行为准则”，“我们认为任何一方在南海进行填海造陆、采取强势的行为都将适得其反”。^[2]美国的外交虽然受立法部门影响较大，但是外交政策主要由政府负责制定实施，国务院则是从属于政府的具体办事部门。

[1] Commencement Address by the Vice President at the United States Naval Academy, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/05/22/commencement-address-vice-president-united-states-naval-academy>.

[2] Barack Obama. Remarks in Town Hall with YSEALI Initiative Fellows, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/06/02/remarks-president-town-hall-yseali-initiative-fellows>.

因此，总统在外交事务方面起着决定性作用。所以，在美国南海问题的宣传策略中，美国领导人的表态表面上看比较滞后，给人以“后知后觉”的印象，但实际上其核心作用贯穿始终。

（二）高官亲自推动

在南海问题上，美国高官通常会选择发动突然袭击、说重话的方式对中国发难，包括对美国立场的阐释和对中国政策的批评。美国国务院是美国在南海问题上策划和实施宣传活动的主体。比如，在2010年7月召开的东盟地区论坛外长会议上，时任国务卿希拉里在事先未同中国沟通的情况下，发布关于南海问题的声明，对中国百般诘难。美国在南海问题上的倡议，如“冻结方案”、“暂停方案”，也多是由美国国务院高官负责兜售，比如克里、福克斯等。

军方高官在美国炒作南海问题上，发挥的作用也日渐明显。2015年，围绕中国南海岛礁建设，美国军方高官不断在南海问题上渲染“中国威胁论”，并对中国进行威吓。太平洋司令部司令哈里·B·哈里斯曾多次公开指责，中国的行为导致南海局势紧张；2015年7月，他批评中国“妄图”通过“胁迫性岛礁建设”来改变南海现状；同年11月，他宣称，美国的舰机可以在国际法允许的任何场所活动，南海也不例外；2016年1月，他竟然声称南海岛屿不属于中国。这是美国高官首次作出这种表态。此外，美国第七舰队司令罗伯特·托马斯曾公然怂恿日本将空中巡逻范围扩至南海。

近几年来，美国国会也前所未有地强化了对南海问题的强势介入。美国国会高官频繁通过举行听证会、发表声明、提交议案、公开发表演讲等方式，表达美国国会在南海问题上的强硬主张。^[1]如，美国参议院军事委员会主席约翰·麦凯恩曾多次宣称，美国需要采取措施制止中国的南海活动。

（三）官僚体制下的制度运作

[1] 张明亮：《美国国会介入南海议题的方式与影响》，载《南海学刊》2015年第3期，第26-30页。

在南海问题的宣传炒作中，美国官僚体制下的制度运作起到重要作用。其运作形式主要有三种。一是举行新闻发布会。美国国务院、国防部、白宫均建立了完善的发言人制度，频繁就南海问题表达立场。有学者统计，2010—2014年间，在美国国务院举行的每日新闻发布会中，涉及南海议题的多达60场，并呈现逐年上升趋势。^[1]美国通过这些高频度的新闻发布会，反复宣传美国对南海问题的态度和立场，并向国际社会传播，塑造有利于美国政策立场的舆论环境。“无瑕”号事件后，美国国防部和国务院同时发表声明，指责中国船只骚扰美国海军“无瑕”号监测船的活动，并向中方提出抗议：国务院发言人说，中国船只的做法“不专业”，“违反了国际法”；白宫发言人则表示，美海军今后将继续在南海进行作业。

二是出台研究报告。美国国务院定期发布报告，对别国的海洋主张指手画脚，妄加评论已成惯例，此外国防部以及国会直属部门也会不定期地发布类似报告。2014年12月5日，美国国务院发布了针对中国在南海权利主张的研究报告——《海洋界限：中国南海海洋主张》，质疑南海“九段线”的性质。^[2]该报告力图通过理性分析的方式，抹黑中国的合理诉求、支持菲律宾的声索。

三是举行听证会。美国国会素有举行听证会的历史传统，要求政府官员和学者就其关心的议题进行听证和接受询问。2014年2月5日，美国助理国务卿拉塞尔(Daniel Russel)在国会听证会上，要求中国就南海“九段线”做出明确说明。^[3]拉塞尔的言论是美国在该问题上措辞最为强硬的表态，直接挑战“九段线”的法律地位。此外，美国国防部于2015年8月21日发布《亚太海上安全战略》报告，炒作中国南海岛礁建设活动，渲染中国军事威胁，

[1] 韦宗友：《解读奥巴马政府的南海政策》，载《太平洋学报》2016年第2期，第31页。

[2] Limits in the Sea: China Maritime Claims in the South China Sea, U. S. Department of State, 2014-11-5.

[3] Assistant Secretary Russell's Congressional Testimony on Maritime Disputes in East Asia, <https://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>.

呼吁各方停止填海造岛。^[1]

（四）官民一体下的协同机制

美国拥有世界上议题设置和信息传播能力强大的媒体、高校和智库。美国官方与这些机构的互动和合作形成了非正式的官民一体下的协同机制。美国政府习惯通过智库渠道，来为一些政策的出台进行预先试探和寻求理论支持。因此，美国高官经常就南海问题在智库发表演讲，释放美国政策，试探各界反应，并制造声势影响舆论，为推出新的政策铺路。以战略与国际问题研究中心为例。自 2011 年起，该智库每年都举行有关南海问题的研讨会，美国国务院官员到会发表演讲成为常态。2014 年 7 月 11 日，国务院高官福克斯在该智库的研讨会上呼吁南海争端方自愿“冻结”加剧南海紧张局势的挑衅行动，并提出美国的“冻结方案”。一个月后在东盟外长会上，美国国务卿克里就正式提出了这一方案。

四、美国南海舆论宣传的影响

美国利用其强大的国际舆论宣传机器，在南海问题上对中国发起舆论攻势，对中国和地区局势产生了一定的负面影响，给中国在南海问题上造成十分不利的被动局面。

首先，误导国际舆论，对中国的国家形象造成负面影响

美国关于南海问题的表态和立场，往往偏离客观历史和事实，坚持双重标准和用“有色眼镜”看问题，其对外传播的观点，多是对中国的负面评价。在南海问题上，美国不停地向世界传递其强硬态度，对中国的立场予以否定、行为予以质疑，将中国正当的作为夸大渲染为“侵略性的”、“咄咄逼人的”和“违背国际法的”。这种持续不断的舆论渲染行为，不断强化了中国的“侵

[1] The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment, U. S. Department of Defense, 2015-8-21.

占者”形象，使国际社会特别是周边国家对中国的警惕和防范性加强。这种形象刻画，辅之以国际社会尤其是西方世界对中国的思维定势，将最终影响中国的国家形象。

其次，伤害中美关系，使南海问题成为两国博弈的新焦点

美国在南海问题上的强劲宣传势头表明涉足南海事务是它的既定战略。随着对该问题介入程度的加深，美国从幕后走向前台。美国绕开菲、越等国直接对中国喊话，俨然中美直接对决的势头。围绕中国南海岛礁建设、菲律宾仲裁案，美国频繁对中国发起舆论攻势，在姿态上远超菲律宾、越南等直接当事国。南海问题已经成为中美两国对话中难以回避的内容，成为继网络安全、人权问题和经贸问题之后新的焦点议题。

美国在南海问题上的舆论宣传，骤然提升了中美紧张关系，加大双方信任赤字。随着美国介入南海事务力度的加强，中美之间的摩擦也存在进一步增多的可能性。对此，美智库也呼吁，勿让南海问题绑架中美关系，“美国不应将南海纷争视为中美关系的核心战略问题，这种做法会加重中美领导者对彼此意图的不信任，并导致其他相关方鲁莽行事的可能性增强”。^[1]伴随美国对中国发起的舆论攻势，中美关系进入互不信任的高风险阶段，“不仅加重了中国周边环境的危险性和不确定性，也给中美新型大国关系的构建增添了许多新的变数”。^[2]

第三，恶化南海局势，使中国管控南海问题的难度增大

美国对南海问题的宣传炒作，对部分声索国的立场和行为产生重要影响。由于美国的承诺，越南、菲律宾等国的南海政策更加冒险和激进，迎合美国的舆论宣传，大肆炒作南海问题，指责中国的正当维权活动，肆意侵犯中国南海权益。周边国家的这种挑衅举动，必然招致它们与中国关系的紧张和地区紧张形势升级。

[1] Jeffrey A. Bader, Kenneth G. Lieberthal and Michael Mc Devitt, *Keeping the South China Sea in Perspective*, Brookings Institution, August, 2014.

[2] 王传剑：《南海问题与中美关系》，载《当代亚太》2014年第2期，第22页。

美国在南海问题对中国发起舆论攻势，一方面导致地区国家增强了拉拢域外势力介入南海问题的决心，同时也加大了日本、印度、澳大利亚等域外国家介入南海问题的趋势。南海问题复杂化、国际化是影响南海地区安全形势趋向紧张的重要原因。对此，美国学者格雷格·奥斯汀指出，美国在南海问题上的反华宣传夸张且威胁和平，“在涉及中国的地缘战略和军事事务方面，诉诸煽动和宣传工具的做法需得到更严厉的审视。某种程度上讲，此类宣传可能变成自我实现的和平威胁”。^[1]目前，在南海问题上形成以美国为首、菲越参与、日澳协助、东盟和部分地区国家旁观的对华格局。中国面临的地区形势由面对域内国家，到面对更多域外国家干预的局面，地区安全局势更趋复杂。

总之，舆论宣传的背后反映的是国家利益之争。美国的南海政策是美国亚太战略以及全球战略的重要组成部分，而南海舆论宣传则是实施美国南海政策的重要手段之一，这种框架和既定政策取向短期内不会发生根本变化。考虑到中国不断增长的实力、中美高度重叠的利益诉求，以及地区盟友和伙伴的期待，美国既要强势介入南海问题，又要极力避免与中国的冲突。在这样一个复杂的地区战略空间，中美将不得不陷入一个有界限的战略摩擦和争论区域，而承受适度的摩擦则是不可避免的。

为此，中国方面应积极做好应对准备，对美国的南海政策要坚持合理预期原则，立足中美关系大局因应南海形势发展，通过强化议题设置能力夺取南海问题话语权，充分借助第三方舆论力量为中国发出客观的南海之声。

【收稿日期：2017-04-15】

[1] Greg Austin. American Propaganda on the South China Sea and Cyber Space, *The Diplomat*, 2015-8-4.

美国“网络自由”渗透战略的形成及其特点^[1]

夏自军

【内容提要】美国“网络自由”渗透战略如影随形地影响我国网络意识形态安全。美国提出“网络自由”渗透战略，具有技术、国际和国内背景，美国前国务卿希拉里两次关于“网络自由”议题的演讲和美国出台一系列关于网络空间的国际战略、行动战略和政策报告，标志着美国“网络自由”渗透战略已经形成。美国“网络自由”渗透战略的主要特点，是它以网络“全球公域”为立论起点，推行“网络自由”价值观，以巨额资金为保障，加快“网络自由技术”的研发与应用；以严密组织运作为依托，操纵国际网络政治传播。究其本质，美国“网络自由”渗透战略只不过是美国冷战思维和价值观渗透的网络延伸，美国国家利益的网络拓展，美国霸权主义的网络翻版，美国监控全球的网络包装。

【关键词】网络自由 价值渗透 渗透战略 霸权主义 网络政治传播
网络意识形态 全球公域

【作者简介】夏自军，中共郑州市委党校哲学学科教研部副教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 03-0038-11

[1] 本文系河南省哲学社会科学规划项目“美国‘网络自由’渗透战略与我国网络意识形态安全研究”(项目编号：2016BKS023)的阶段性成果。

近年来在网络公共舆论中，出现了“逢美必捧、逢中必吡”的怪异现象，甚至出现一些社会突发事件被人为炒作成热点事件，再放大成政治事件，进而上升为意识形态论争，严重削弱了国家主流意识形态的引领地位和主导作用。事实上，网络意识形态论争很大程度上是美国“网络自由”战略对中国网络意识形态诋毁、渗透的反映。对此，习近平主席强调：“要深入开展网上舆论斗争，严密防范和抑制网上攻击和渗透行为，组织力量对错误思想观点进行批驳。”^[1]因此，对美国“网络自由”渗透战略进行全面审视，揭露其虚伪性、欺骗性和危害性，对净化中国网络舆论生态环境、维护网络意识形态安全和政权安全具有重要的战略意义。

一、美国“网络自由”渗透战略的提出与形成

（一）美国“网络自由”渗透战略产生的背景

首先，技术背景——“web2.0”技术发展和美国单边掌控全球信息资源与网络核心技术。自从互联网诞生以来，经历了由以门户网站为中心的单项传输模式的“Web1.0”时代，到以用户为中心的双向或多向传输模式的“Web2.0”时代（2003年，人类迈进“web2.0”时代）。“Web2.0”技术的革新，极大地推动了网络应用模式的深刻变化和网民思想观念的升级换代，不仅使网民数量急剧增长，也方便网民及时浏览海量信息、沟通交流、发表评论和传播信息。“Web2.0”的显著特征是信息的交互性——每一个网民既是信息的生产者，又是信息的接受者——互联网发展从此进入“草根化”时代。正是认识到这一点，美国才提出了“网络自由”渗透战略。因为从理论上讲，任何国家只要拥有“Web2.0”技术，都有可能利用网络对别国进行社会制度和意识形态渗透。而事实上，只有美国才能使这种可

[1] 习近平：《胸怀大局把握大势着眼大事 努力把宣传思想工作做得更好》，载《人民日报》2013年8月21日，第1版。

能变为现实。

这是因为美国单边掌控着全球信息资源和网络核心技术：美国拥有全球 13 台 DNS 根服务器中的 10 台（其中 1 台 DNS 主根服务器和 9 台 DNS 根服务器）；加之 1993 年和 1994 年，克林顿政府分别推出跨世纪的“国家信息基础设施”工程计划（简称“信息高速公路”战略）和建设全球信息基础设施的倡议。这些不仅保证了美国的信息经济走在了世界各国的前面，而且垄断了全球信息资源传播的制定权和支配权，成为名副其实的信息宗主国。正因如此，使得美国“网络自由”渗透战略的提出成为现实。

其次，国际背景——中东民主化进程受挫和中国强势崛起。中东在世界政治、经济、军事、文化等方面的战略意义明显，不仅拥有得天独厚的地理位置，蕴藏丰富的石油资源，还是三大世界性宗教的发源地，被誉为“三洲五海之地”、“世界石油金库”和“世界宗教中心”。二战后，美国一直视中东为称霸世界的基点，企图用美式的自由、民主、人权理念改造中东。“9·11”事件后，小布什政府把对中东的反恐、防扩散作为实施国家安全战略的重点。在第二任期内，他提出“大中东民主计划”，从政治、经济、文化等方面对中东地区国家进行立体式改造，促使中东发生“颜色革命”。然而，事与愿违，中东北非政局动荡，“中东和平路线图”严重受阻。美国认识到，只有利用网络新技术，首先从思想上改变中东，缓解伊斯兰文明与西方文明的冲突，才能促成中东地区国家政权更迭。这样，美国“网络自由”渗透战略应运而生。

改革开放以来，特别是 21 世纪前 10 年，中国经济年均增速高达近 7%，远高于同期世界经济平均增速；中国经济总量占世界经济总量的 10% 左右，跃居世界第二。伴随着中国经济持续稳定增长，包括中国政治、社会、文化、军事在内的综合国力和国际影响力大大增强，使中美力量对比的相对差距不断缩小。“9·11”事件后，一度为西方文明与伊斯兰文明冲突所掩盖的中美政治制度和意识形态之争呈逆势上扬态势，美国对中国的警惕、戒备

和防范陡然升级。中美政治制度、意识形态斗争由来已久，而中国的强势崛起使两国的较量更趋激烈。因此，美国又把斗争延伸到互联网这一新疆域——不遗余力地鼓吹“网络自由”，指责中国互联网政策；想借助网络手段推行西方普世价值，乘机改变中国的政治制度和意识形态，以期实现美国国家利益和网络霸权。

第三，国内背景——发展网络经济和权衡过去外交战略利弊。2008年世界金融危机爆发，使本就滞缓的美国经济雪上加霜，其信奉的“自由市场模式”遭到全球诟病。为重振经济雄风，奥巴马政府借助网络信息技术发展网络经济，将其上升为国家战略，并采取一系列政策进行扶持。美国发展具有虚拟性、直接性、快捷性、渗透性、持续性、全球性的网络经济，不仅有效扭转国内经济困境，确保继续引领全球经济潮流，而且把经济援助、商业贷款与政治利益捆绑，兜售其价值观和意识形态。当然，发展网络经济，实现网络经济霸权，势必要推动“网络自由”。只有实施“网络自由”，让各国打开门户，才能在海外摄取更多的网络运营商业利润，实现美国国家利益和经济霸权。

冷战后，美国外交战略的根本目标，是依靠其唯一超级大国的实力，谋求世界霸权。老布什政府先是对社会主义阵营实施“超越遏制战略”，苏东剧变后，又提出以美国为主导的“世界新秩序”主张。克林顿政府先是把输出民主放在第一位，此路不通后，转而将外交重点放在对外进行经济扩张。小布什政府先是将施政重心放在军事安全领域，伊拉克战争后，又把外交重心放在推销美式民主。奥巴马入主白宫后，权衡过去外交战略的得失，特别是由于单边武力倾向恶性发展引发“非民主国家”对美国的反感，对其外交战略进行了重大调整。为重塑国家形象，奥巴马政府提出“网络自由”外交战略。“网络自由”不仅契合了当今信息科技发展的新趋势，也可凭借美国占据的网络先发优势，抨击他国的网络政策，更重要的是使民主、自由和西方价值观渗透更加间接化、隐蔽化。美国提出“网络自由”外交

战略，既有保护美国网络基础设施安全的低层次目标，又有塑造网络空间行为准则、建立对网络空间主导权的高层次目标。

（二）美国提出“网络自由”渗透战略的过程

早在1993年，克林顿政府就雄心勃勃地推出“信息高速公路”建设计划。^[1]该计划以网络技术、网络通讯技术为基础，以光导纤维、数字卫星系统为传播载体，最大限度地建立起高性能的网络信息，旨在让所有美国人都能够享有“网络自由”。为应对美国面临的网络安全威胁，小布什总统签发了《网络空间政策评估》和《国家网络安全综合纲领》(CNCI)，旨在确保“网络自由”和个人隐私权的前提下，加强政府在关键基础战略方面的能力，全方位防范网络安全威胁。由此看出，这时期的“网络自由”只限于发展美国经济和保护美国内网络安全。

奥巴马上任以来，将“网络自由”战略的视角由“内向”转为“外向”，由“强内”转为“攘外”，^[2]提出“网络自由”渗透战略。2009年11月，奥巴马总统访华期间大肆鼓吹“网络自由”。2010年1月，在谷歌威胁退出中国事件后不久，时任美国国务卿希拉里就发表了关于“网络自由”主题的演讲，将“网络自由外交”视为21世纪美国外交政策的首要任务，并对包括中国在内的多国互联网监管进行指责；2011年2月，希拉里再次就“网络自由”发表演讲，鼓吹美国政府支持网上言论、集会和结社自由，并提出网络自由正确与否的判断标准，就在于其是否符合美国民主、自由、人权等价值观，是否符合美国国家利益。随后，美国政府及相关部门陆续出台了一系列关于网络空间的国际战略、行动战略和政策报告，标志着美国“网络自由”渗透战略已经形成。

[1] 胡道元：《信息基础设施与美国信息高速公路计划》，载《中国计算机用户》1994年第8期，第73-76。

[2] 夏自军：《我国青少年网络主流意识形态认知认同探究——基于美国“网络自由”渗透战略的研究视角》，载《当代青年研究》2016年第2期，第18-23页。

二、美国“网络自由”渗透战略的特点

美国“网络自由”渗透战略是美国凭借网络“全球公域”理论、优势网络技术、严密组织运作，在公共外交上输出“网络自由”理念，推销美式价值观，操纵国际网络政治传播，从而达到实现美国国家利益和网络霸权的一项系统战略工程。其主要特点为：

（一）以网络“全球公域”为立论起点，推行“网络自由”价值观

自从“海权论之父”马汉第一个提出“全球公域”这一术语以来，“全球公域”就成为美国新的国家安全战略重点。最新版美《国家安全战略报告》把太空、海洋、网络空间称之为“全球公域”，强调它是“不为任何一个国家所支配，而所有国家的安全与繁荣所依赖的领域或区域”。^[1]美国宣扬，网络空间没有疆域，信息流动没有边界，并以此为立论起点，在互联网领域推行符合美国利益的“网络自由”，反对他国运用“网络主权”控制信息自由流动。同时，“全球公域”为美国发动网络战和利用网络进行反击，披上了“合法性”的外衣，便于美国在跨国界的网络空间中，理直气壮地开展军事行动。

（二）以巨额资金为保障，加快“网络自由技术”的研发与运用

为推动“网络自由”信息渗透、突破他国信息关防，美国斥巨资加快研发推广“网络自由技术”步伐。2008—2010年以来，美国国务院投入2,000万美元支持逃避他国网络监控的“弹弓”计划，还接受“互联网审查翻墙技术委员会”筹集的5,000万美元，用于研发“网络自由技术”项目；2011年5月，美国国务院投入1,900万美元用于开发“绕道”破网计划；西亚北非政局动荡后，美国国务院向网络和软件公司注资超过2,000万美元，用于突破

[1] 王义桅《中国如何应对美国的“巧霸权”——基于“全球公域”理论思考》，载《人民论坛》2013年第20期，第6-18页。

他国政府的网络过滤。美国会也非常重视“网络自由技术”研发的资金投入：2010年，国会预算3,000万美元；2011年稍有回落，降至2,000万美元；2012年，则又增至4,500万美元。

美国政府除了积极实施既省钱、又快速地挑起“颜色革命”的“影子互联网”计划（可以绕过他国官网监控的信息网络）外，还不断加强与美欧国家非政府组织、民间技术性组织、大型网络企业等的项目合作，研发“绕道”破网技术，不断侵蚀他国网络和通信系统，意图颠覆他国政权。例如，与新美国基金会联合开发“开放技术计划”、“人造天线”、“便携式FM广播站”（背包式广播站）等技术项目，旨在提供突破他国网络封锁的分散且开放的电信系统；与“审查研究中心”联合研发将网民真实身份隐藏起来的“干草堆”软件，在伊朗总统大选骚乱中发挥过重要作用；与“全球网络自由联盟”共同研发“自由之门”、“无界网络”等软件，该软件已涵盖并突破伊朗、沙特、叙利亚、埃及、缅甸、越南等主权国网络封锁的各个方面。在奥巴马第二个任期内，研发推广“网络自由技术”已进入建设整套装备系统和全球普遍部署推广的新阶段。

（三）以严密组织运作为依托，操纵国际网络政治传播

美国“网络自由”渗透战略具有严密的组织运作构架，其中，政府负责战略策划和组织协调，实业界、学术界和非政府组织协同参与、共同组织实施，操纵国际网络政治传播，推进美国的外交目标。奥巴马提出，思想实力甚至是比军事实力、经济实力更重要的实力，它是一种“巧实力”，政府将与实业界、学术界和非政府组织通力合作，用“巧实力”实行美国的对外战略，用“巧实力”改造网络世界。

近年来，美国政府联合学术界、网络巨头积极倡导“全球网络倡议”、“公民社会2.0”行动，使“网络自由”渗透战略声名鹊起。以美国谷歌公司、社交网络“脸谱”和“推特”为代表的互联网巨头，积极配合“网络自由”渗透战略，大肆诋毁、渗透对象国的意识形态和社会制度，鼓动仿西方民

主运动和相应的反政府活动。在西亚北非社会动荡中，“抗议者”传播信息、组织活动就是依赖“脸谱”、“推特”等社交网站。

埃及等国在应对社会骚乱时，被迫采取封网、断网等措施。美国务院认为这是一种妨碍“网络自由”的“干涉”行为。而美国的非政府组织也为该战略摇旗呐喊——与美国国防部关系密切且受美政府资助的非政府组织“自由之家”，发表的《2014 年度报告》称，“网络自由度”排名后 3 名的国家分别是伊朗、叙利亚和中国。这种罔顾事实、诬蔑和干涉他国互联网管理政策的举动，无疑将损害美国与他国的外交关系。

三、美国“网络自由”渗透战略的本质

美国“网络自由”渗透战略打着“网络自由”幌子，在网络空间推进西方价值观和意识形态渗透，为美国国家利益和全球网络霸权服务。具体地说，美国“网络自由”渗透战略的本质包括以下几个方面：

（一）美国冷战思维和价值观渗透的网络延伸

二战后，美国杜鲁门政府制定、推行了遏制和挤压苏联的冷战政策，强调除了运用军事力量之外，更侧重于运用政治、经济、意识形态和心理力量等冷战行动来进行较量；希望不采用战争手段，就可以进行西方社会制度、意识形态和生活方式的渗透，使“社会主义”蜕化为“资本主义”。苏东剧变后，以美国为首的西方国家，不但没有停止渗透，反而变本加厉，把冷战思维和意识形态纷争延伸到全球网络空间里，大肆宣扬互联网世界的“公开、透明和人权”，^[1]鼓励全世界人民利用网络表达观点、分享信息、监督选举、组织政治和社会运动。他们不仅扶植、培养亲美的网络意见领袖，引导、左右社会舆论，而且资助网络活跃分子“网络问政”，宣扬“网络民主”，

[1] 阚道远：《美国“网络自由”战略评析》，载《现代国际关系》2011年第8期，第18-23页。

促使他国发生街头政治和政权更迭。事实上，美国“网络自由”渗透战略与冷战时期“欧洲广播电台”、“美国之音”等，所从事的煽动性、颠覆性活动并无二致。只不过网络信息技术为美国延伸和发展冷战思维、价值观渗透提供了新平台，使美国政治制度和意识形态输出更加隐蔽，更为有效。

近年来，美国在网络上向中国民众兜售“普世价值”、新自由主义、民主社会主义、世界主义、宪政民主、公民社会等价值观和主张，散布指导思想多元化，助推历史虚无主义在中国网络空间的扩散，栽培和收买所谓“公知”、“大V”、网络写手等反华分子兴风作浪，否定马克思主义在中国社会主义意识形态中的主导地位。其实质就是新瓶装旧酒——美国冷战思维和价值观渗透这个“旧酒”装在互联网信息技术这个“新瓶”而已。

（二）美国国家利益的网络拓展

美国“网络自由”渗透战略从出台伊始，就是为拓展美国国家利益服务的。在2010年第一次关于“互联网自由”的演说中，希拉里认为，除了避免恐怖组织利用网络策划袭击外，“互联网自由”价值观没有太多需要担心的挑战。但在第二次关于此主题的演说中，希拉里的态度出现了微妙的变化：一方面将“维基揭密”事件界定为“错误”；另一方面将美国资助他国国内的反对势力获取网络信息、组织实施抗议乃至颠覆活动界定为“正确”。由此可见，美国政府推动“互联网自由”，其目的是为了打破主权国家间的信息壁垒，让美国摆脱网络主权的束缚，实现国家利益拓展的网络信息化支撑。同时，美国企图借“网络自由”与敌对国网民“直接”对话，以影响其价值观和行为方式，逐渐培植亲美势力，扩大美国的政治经济影响，以此攫取巨额商业利益。如果对网络的柔性渗透失败，美国就会利用网络技术优势，对他国网络进行攻击，以配合他国国内反动势力的街头政治，实现政权更迭，使局面朝着有利于美国国家利益的方向发展。由此可见，美国的“网络自由”渗透战略背后是赤裸裸的美国国家利益。

（三）美国霸权主义的网络翻版

美国不仅在现实世界中称王称霸，而且企图在网络虚拟世界中实现网络霸权。美国一直以自由、民主、人权的道德楷模自居，却对广大的发展中国家，特别是新兴崛起国家的网络建设和管理指手划脚，横加干涉，指责他国对美国进行网络攻击，其实质是现实世界的霸权主义在网络虚拟世界的网络翻版。

近年来，为保障网络霸权的优势地位，美国成立了“网络部队”和“网军司令部”，不仅谋求发展网络情报搜集能力，更谋求发展包括网络利用、网络攻击和网络防御的网络战能力。与此同时，美国还加大网络武器的研发制造力度，其中包括2,000多种病毒武器、有效破坏力堪比原子弹的嗜食硅基电子芯片的细菌、用来破坏电子电路的微米/纳米机器人和“网络数字大炮”^[1]等新概念、新机理网络战武器。在实践层面，美国利用对根服务器的掌控优势，不仅把处于战争时期的伊拉克从虚拟世界中“抹掉”，也让同样处于战争时期的利比亚在网络上消失了3天。2009年，美国微软公司曾在政府授意下，切断了朝鲜、古巴、伊朗、叙利亚和苏丹5个“敌对国家”的即时通讯服务端口。2010年，美国会通过决议，将3家中东电视台列入黑名单，对其实施信息制裁。2013年初，美国网络安全公司曼迪昂特发布“中国军方黑客报告”，诬蔑中国军队在世界各地开展间谍活动，窃取美国企业数据；同年5月，五角大楼发布一份准备提交国会的年度报告中，公开指责中国窃取美国的机密信息；时至今日，美国仍以“网络自由”和“网络安全”为由，不断指责中国的互联网管理政策，诬蔑中国军方使用黑客攻击美国网络。因此，美国所公开鼓吹的全球“互联网自由”，不过是美国霸权主义在网络上的现实版。

[1] 袁艺、李华、彭默馨：《揭开网站武器的面纱》，载《中国青年报》2012年2月10日，第9版。

（四）美国监控全球的网络包装

近年来，美国不断鼓噪“中国网络威胁论”，渲染“中国黑客攻击”，对华为等中国企业的跨国经营活动无端指责和横加限制。然而，随着斯诺登“棱镜门”事件的曝光，标榜“网络自由”的美国暴露了网络监控全球的真面目。2014年，中国互联网新闻研究中心发布的《美国全球监听行动记录》报告显示，美国对中国的监听行动，涉及中国政府和领导人、科研机构、企业、普通网民、手机用户等，就连网络游戏和聊天软件也在美国国家安全局的监视范围之内。据报道，1990年，美国曾在中国驻澳大利亚新使馆的混凝土墙里埋设了光纤窃听器；美国国家安全局还对清华大学的主干网络发起过大规模的黑客攻击，仅2013年1月的一次攻击中，至少有63部电脑和服务器被黑。英国《卫报》披露，美国情报人员利用名为“XKeyscore”^[1]的项目，监控全球互联网，可以做到定点监控某个目标网民的几乎所有互联网活动。

美国对全球的网络监控，范围之广、程度之深，令人震惊。美国著名的未来学家阿尔文·托夫勒曾说过，谁掌握了信息，控制了网络，谁就将拥有整个世界。美国利用在网络域名管理、根服务器、基础骨干网络设备等方面的绝对优势，大力推行“网络自由”渗透战略，其实质就是通过各种方式将全球的网络监控权牢牢抓在手里，为其称霸世界服务。

【收稿日期：2017-04-10】

[1] 杨程：《美国：扯“网络自由”大旗，挥“网络监控”大棒》，载《中国青年报》2014年5月29日，第12版。

韩国国内对“萨德”入韩的 认知与立场

吕春燕 徐万胜

【内容提要】美国反导系统“萨德”入韩，不仅增加了韩国政局走向的不确定性，更损害到半岛局势及东北亚地区的安全与稳定。基于政治过程的研究视角，本文梳理了韩国政府、政党及社会对“萨德”入韩问题的认知与立场。前朴槿惠政府基于国家安全的综合考量，态度由“战略模糊”转为“战略清晰”；韩朝野各政党却始终意见不一，社会舆论更是严重分裂，新上台的文在寅政府正在暂缓对“萨德”问题预置立场。此种多元对立的认知与立场，不仅是韩国国内各方权益博弈的外在表现，也反映出“萨德”入韩问题的演变脉络与复杂影响，并成为研判“萨德”入韩问题走势的前提基础。这从一个侧面折射出“萨德”入韩必将破坏地区战略平衡的消极影响。

【关键词】“萨德” 朝核问题 韩美关系 半岛安全 中韩关系

【作者简介】吕春燕，解放军外国语学院教授、博士生导师；徐万胜，解放军外国语学院教授、博士生导师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 03-0049-14

“萨德”全称为“末端高空区域防御系统”(THAAD),是美国导弹防御局和美国陆军隶下的陆基战区反导系统。早在2013年6月,美国前国务卿希拉里在高盛集团内部演讲时就主张在韩国部署导弹防御系统。这是“萨德”入韩问题的缘起。^[1]

关于“萨德”是否入韩,朴槿惠政府历经了一个由“战略模糊”到“战略清晰”的决策过程。2016年7月8日,朴槿惠政府正式对外宣布,决定在驻韩美军基地部署“萨德”。对此,韩国政党及社会各界均表现出了各自的认知与立场。这不仅深刻揭示了韩国国内在“萨德”入韩问题上的分裂与对立,也从一个侧面折射出“萨德”入韩必将破坏地区战略平衡的消极影响。

一、“萨德”入韩与韩国政府的战略抉择

自“萨德”入韩问题产生以来,直至2015年底,朴槿惠政府秉持着一种“战略模糊”的政策立场,往往以“避实就虚”的答问方式来消极应对外界的关切,以求避免与中国等周边国家间的矛盾激化。

2015年2月11日,韩国国防部长官韩民求出席国会国防委员会全体会议时,就美国考虑在韩国部署“萨德”一事表示,“出于战略性考虑,韩国国防部在此问题上保持模棱两可的态度很有必要”。^[2]同年3月11日,韩国总统府发言人闵庚旭在记者会上就美国是否在韩国部署“萨德”问题表示,朴槿惠政府一贯秉持“3No”(No Request, No Consultation, No Decision)的应对态度,即:由于美国未向韩国政府提出任何请求,因此韩美之间没有就此展开磋商,韩国政府也没有做出任何决定。^[3]

[1] 《힐러리: 중국 북핵 막지 않으면 미사일 방어망 포위할 것》, 뉴시스, 2016.10.14。

[2] 《韩防长:韩方需对萨德系统持模棱两可态度》,韩联社, <http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20150211002500881>。

[3] 《“사드, 정부 입장은 3NO”》, 중앙일보 종합 10면, 2015.03.12。

在这一阶段，朴槿惠政府始终否认韩美之间围绕“萨德”入韩问题展开磋商。例如，2015年2月25日，韩国国防部长官韩民求表示，美国政府没有提出部署请求，韩美双方未就此问题进行过协商，韩国也没有引进“萨德”系统的计划。^[1]同年3月17日，韩国外交部长官尹炳世表示，韩美两国尚未就“萨德”进行正式磋商，“萨德”问题目前只停留在理论层面。^[2]2015年10月30日，韩国国防部长官韩民求又表示，韩美两国政府从未通过正式或非正式途径就在韩国部署“萨德”事宜进行过讨论。^[3]

另一方面，在2015年上半年，韩美之间有关安全保障议题的磋商密集且活跃：3月27日，韩国联合参谋本部议长崔润喜与到访的美军参谋长联席会议主席马丁·登普西举行了会谈，双方就应对朝鲜核与导弹威胁的“一体化防空反导体系”(IAMD, integrated air and missile defense)进行了磋商；4月10日，韩国国防部长官韩民求与到访的美国国防部长阿什顿·卡特在首尔举行了会谈；4月14—15日，韩美双方在华盛顿举行了“第七次韩美联合国防协商机制(KIDD)高级别会议”。这一系列磋商是否谈及“萨德”入韩问题，对于外界而言便显得扑朔迷离。2015年4月22日，韩国外交部第一次官(副部长)赵太庸出席国会外交统一委员会全体会议，就“萨德”入韩一事表示，韩国和美国未对此进行磋商。然而，在此前的4月16日，美国太平洋司令部司令萨缪尔·洛克利尔出席国会参议院军事委员会听证会时表示，“我们”正在商讨有关在韩国暂时部署“萨德”事宜。赵太庸则表示，萨缪尔·洛克利尔在陈述中使用的“我们”一词是指“美国内部”。^[4]

[1] 《이완구 “남북 정상회의록 공개는 잘못”》, 중앙일보 종합 8면, 2015.02.26.

[2] 《정부, 중국의 AIB 가입 긍정 검토… “월말까지 결정”》, 중앙일보 종합 10면, 2015.03.18.

[3] 《“한미 사드 논의 없다”…제작사는 “협의 중으로 알고 있다” 중앙일보 [정치]》, <http://news.joins.com/article/18970041>.

[4] 《韩外交部副部长：韩美未就萨德系统进行协商》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20150422003000881>.

但是，朴槿惠政府对韩美有关“萨德”磋商的否认态度，与美方透露出来的相关信息是存有差异的。例如，2015年2月10日，美国国防部发言人约翰·柯比在例行记者会上表示，韩美双方都认识到在韩国部署“萨德”的重要性，正在同韩方继续磋商。随后，美国国防部发言人杰夫·普尔也表示，“目前韩美两国政府正在就相关问题进行非正式磋商，但正式磋商尚未开始”；“美方已经结束了在韩国的可行性调查，否认韩美间的相关非正式磋商有悖于事实”。^[1]2015年10月29日，美国“萨德”制造商洛克希德·马丁公司副总裁迈克·托洛茨基（Mike Trotsky）表示，韩美两国政府正在以正式和非正式两种途径就在韩国部署“萨德”进行初步讨论，是否取得进展尚不得而知。^[2]这些信息表明，韩美两国围绕着“萨德”入韩问题的“水面下”磋商是存在的。

此外，朴槿惠政府虽然否认韩美有关“萨德”进行磋商，却始终未否认“萨德”入韩的可能前景。2015年3月17日，韩国国防部发言人金珉奭在例行记者会上强调，“韩方的立场是，驻韩美军考虑部署‘萨德’是针对渐增的朝鲜核与导弹威胁采取的应对措施和遏制手段。如果美国政府就部署‘萨德’事宜向韩方提出协商请求，韩方会在考虑军事效果、国家安全利益等因素后，自主作出决定”。^[3]同年5月，韩国总统府发言人闵庚旭表示，美国还没有就在韩部署“萨德”问题向韩方正式表明立场，若美方提出相关请求，韩国会综合考虑军事效率、对国家安全利益的影响等，自主判断和决定。^[4]

进入2016年，在朝鲜于1月6日进行了第四次核试验的背景下，朴

[1] 《美国国防部副部长助理：韩美未就萨德系统进行任何协商》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20150211002700881>。

[2] 《록히드마틴 “한·미 정부, 사드 한반도 배치 논의 중”》，중앙일보 종합 8면，2015.10.31。

[3] 《韩国国防部表示周边国家不应对韩国防政策施加影响力》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20150317001800881>。

[4] 《韩青瓦台：若美国提出部署萨德请求韩国将自主判断和决定》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20150520000900881>。

槿惠政府在“萨德”入韩问题上的表态转变为“积极肯定”，并迅速决定“萨德”入韩。2016年1月13日发表“对国民谈话”后，韩国总统朴槿惠在新年记者招待会上表示，从国家安全和利益出发，将考虑有关引进“萨德”的事宜。1月25日，韩国国防部长官韩民求表示，从军事角度来看，有必要研究在韩国部署“萨德”事宜。此番话可以视为，以单纯军事观点为前提，韩民求对于在韩国部署“萨德”表明了肯定立场。^[1]2016年2月7日，韩国国防部宣布正式着手讨论在韩国部署“萨德”事宜。同年3月4日，韩美两国负责协商驻韩美军部署“萨德”事宜的联合工作组成立，由此全面启动有关“萨德”部署日程、地点、费用等相关问题的正式磋商。2016年7月8日，韩美两国对外宣布，从韩美同盟层面出发，决定在驻韩美军基地部署“萨德”。

在决定“萨德”入韩的同时，朴槿惠政府还进一步强调，该决定是国家主权范围内的事项，且不针对除朝鲜以外的任何第三国。例如，2016年7月11日，韩国国防部长官韩民求强调，部署“萨德”是出于保护国家安全和国民生存免受朝鲜核导威胁的考虑，应由韩国决定，而不应受周边国家反应或抗议所左右。^[2]同日，韩国总统朴槿惠又表示，在韩国部署“萨德”不针对除朝鲜以外的任何第三国，不损害也没有理由损害第三国的安全利益。韩美决定在韩部署“萨德”后，朴槿惠再次表示，“萨德不针对第三国”尚属首次。^[3]2016年12月9日，韩国总统朴槿惠因“闺蜜干政”事件遭弹劾后，国务总理黄教安代行总统职权。尽管政局动荡，但代总统黄教安仍表现出落实“萨德”入韩决策的意志。

[1] 《韩防长：从军事角度看有必要研究萨德系统部署事宜》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20160125004400881>。

[2] 《한민구 “사드 최적지 의견 정리…중·러 반발에 좌우 안될 것”》，중앙일보 종합 5면，2016.07.12。

[3] 《朴槿惠强调萨德不针对第三国》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20160711002400881>。

2017年2月3日,韩国国防部长官韩民求与美国国防部长马蒂斯举行会谈,就按计划于年内部署和启动“萨德”达成共识。2月28日,韩国国防部表示,已经与乐天集团签署了有关确保部署“萨德”用地的易地协议,国防部将努力缩短部署耗时,尽快完成部署。2017年3月6日,搭载2台“萨德”发射架和部分装备的C-17运输机抵达韩国,随后发射架和装备也被运往驻韩美军某基地,“萨德”相关兵力和其余装备也将陆续抵达韩国。

通过上述梳理可以发现,“萨德”入韩,尽管是朴槿惠政府在2016年上半年相对较短的时间内作出的决定,但这却是一个存续多年、“思考”良久的政策议题,是朴槿惠政府综合考虑朝鲜半岛局势与亚太大国关系的战略抉择。

相对朴槿惠政府而言,2017年5月10日当选的韩国新任总统文在寅,曾在大选时数次承诺要重新审议“萨德”入韩的决策过程。但执政伊始,韩国总统府高层却表示,目前尚未到谈论重新部署“萨德”的地步,韩方还不宜就“萨德”置评,现在需要努力让有关国家理解韩方立场。^[1]因此,文在寅政府正在暂缓对“萨德”问题预置立场,乃至可能采取“战略模糊”态度,在综合考虑韩美和中韩关系的基础上,立足韩国国家利益,经过慎重审议再做决定。

二、“萨德”入韩与韩国政党的意见不一

关于“萨德”入韩问题,在韩国主要政党之间始终意见不一,使得原本就进行朝野抗争的政党政治更趋复杂化。

在韩国政界主张“萨德”入韩的呼声,最早来自韩国执政党新国家党的国会质询。2014年11月3日,在面向全国直播的国会质询政府会议中,

[1]《韩高官:韩美首脑会谈前不宜就萨德表态》,韩联社,<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20170518001900881>。

新国家党议员刘承旼强烈主张尽早引入“萨德”，并由此推动了韩国朝野政党正式展开有关“萨德”入韩的政策论争。同年12月16日，韩国朝野政党领袖在国会分别会见新任美国驻韩大使李柏特，就美国在韩国部署“萨德”等双方共同关心的问题进行了讨论。

2015年2月2日，韩国执政党新国家党在韩国国会举行议员大会，刘承旼当选为新国家党国会代表。3月5日，美国驻韩大使李柏特遭遇袭击。这不仅导致韩国国内反对“萨德”入韩的左派政党势力影响力下降，也使得刘承旼强烈主张的“尽早引入‘萨德’”言论迅速发展为公论，新国家党由此将赞成部署“萨德”定为党论。同时，新国家党督促政府在“萨德”入韩问题上放弃模棱两可的态度，并大力营造公开讨论该问题的氛围。

与执政党不同，韩国各在野党基于相互抗衡乃至夺权斗争的现实需求，在“萨德”入韩问题上均与政府及执政党拉开距离，大多采取暧昧或反对的立场。其中，2014年12月，韩国最大在野党“新政治民主联合”非常对策委员会委员长文喜相在会见美国驻韩大使李柏特时表示，虽然不反对美国在韩国部署“萨德”，但这或令中国、俄罗斯等邻国感到紧张。^[1]2015年12月28日，“新政治民主联合”召开最高委员会会议和党务委员会会议，决定将党名更改为“共同民主党”。此后，关于“萨德”入韩问题，共同民主党采取了“不定党论的‘战略模糊’”立场。在该党内部，以党首金钟仁为代表的领导层采取了“如果是有实利的部署就不反对”的态度，但部分所属国会议员则指出：“萨德”入韩决策过程存在问题，与领导层意见相悖。^[2]韩国第二大在野党国民之党反对部署“萨德”，国民之党所属国会议员安哲秀提议，由国民投票表决是否部署“萨德”；韩国第三大在野党正义党也反

[1]《韩朝野领袖会见新任美国大使商讨对日关系等事宜》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20141216003200881>。

[2]《우상호 원내대표 “박 대통령, 사드 왈가왈부 말란 건 국민 협박”》，노컷뉴스，2016.07.15。

对部署“萨德”，所属国会议员金钟大主张部署必须经过国会批准。^[1]

进入2016年，最大在野党共同民主党的党势发展进一步扩张，其有关“萨德”入韩的政策主张也面临新调整。4月14日，韩国第20届国会议员选举结果揭晓，执政的新国家党未能获得300个议席中半数以上的席位，在野的共同民主党则一跃成为国会第一大党。这是16年来，韩国国会首次出现“朝小野大”局面。随后，针对朴政府的“萨德”入韩决定，2016年7月13日，共同民主党前党首文在寅称：“应该重新研究部署萨德决定……要付诸公论。”^[2]2016年8月28日，共同民主党举行第二届全国议员大会，选举秋美爱为新任党首。与前党首金钟仁在“萨德”入韩问题上态度暧昧、相对中立不同，秋美爱一直强烈反对“萨德”入韩。她在当选党首后接受媒体采访时表示，将把反对“萨德”确立为党的统一方针，不应让中美两国在韩半岛发生冲突。^[3]在国会运营上，共同民主党还联合其他在野党共同反对在韩部署“萨德”。

2016年的朝鲜核导动向，是制约韩国各在野党有关“萨德”入韩政策立场的重要外因。2016年7月19日凌晨，朝鲜发射了射程覆盖韩全境的弹道导弹。该举动遭到韩国朝野政党的一致谴责，但各党派就“萨德”入韩问题表现出的态度有所不同：执政党新国家党以朝鲜不断挑衅为由，进一步强调有必要在韩国部署“萨德”；在野的共同民主党和国民之党则避谈“萨德”问题或持否定态度。2016年9月9日，朝鲜又实施了史上最大规模的第五次核试验，一度迫使韩国在野党在“萨德”入韩问题上的立场有所“软化”。9月20日，根据韩国多家媒体报道，共同民主党党首秋美爱表示将充

[1] 《【정혜림의 대화 - 김종대 의원 편】 “사드 배치하려면, 국회 동의가 필요하다”》，민중의 소리，2016.07.21。

[2] 《문재인 “사드 배치 결정 재검토해야…공론화 하자”》，중앙일보 [정치]，2016.07.13。

[3] 《秋美爱当选韩最大在野党新任党首》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newspgm/9908000000.html?cid=ACK20160828000400881>。

分研究部署“萨德”问题，把反对“萨德”列入“党论”没有最终时间表，而此前她曾坚称要把反对“萨德”写入“党论”；国民之党前党首安哲秀则称，“若中国拒绝对朝制裁，作为自卫性措施，在韩部署‘萨德’便有了正当的理由”，而此前其亦曾主导将反对“萨德”写入“党论”。^[1]

除了与政府及执政党相互抗衡之外，围绕着因“萨德”入韩而趋紧的中韩关系现状，共同民主党还积极开展对华沟通交流，以增强该党的存在感并试图缓和中韩关系。2016年8月及2017年1月，共同民主党相继有6名议员与8名议员组团访问中国，与中方探讨了“萨德”入韩相关问题，力图为改善处于困境的中韩关系发挥作用。

进入2017年，“萨德”入韩问题正日益成为韩国总统选举的风向标。为了迎接总统选战，2017年1月23日，此前因抗议总统“闺蜜干政”而退出新国家党的“反朴槿惠派”议员，宣布组建新的保守党派“正党”。1月26日，一贯强烈主张“萨德”入韩的韩国正党议员刘承旼正式宣布参加总统竞选。稍后，2月8日，韩国执政党新国家党召开议员大会，决定更改党名为“自由韩国党”。此举意在“与朴槿惠政府‘拉开距离’，以摆脱‘闺蜜干政’事件的负面影响。”

关于韩美两国加速在韩部署“萨德”进程，执政党自由韩国党和右翼在野党正党均认为，理应如期部署“萨德”，在大选前完成“萨德”部署能减轻下届政府的负担。相反，主流在野党派共同民主党和国民之党则表示强烈反对，认为此举有“违宪”之虞，要求代总统黄教安搁置争议，将“萨德”入韩事宜移交至下届政府处理，指出这不是该由被国民弹劾的政府强行推进的事宜。^[2]在大选中，针对2017年4月26日驻韩国美军火线部署“萨德”核心组件一事，韩国五大总统候选人意见不一：正义党的沈相奵称，不论“萨德”部署进程走出多远，下届政府都必须使其退回原点重新决策；共同

[1]《韩媒：在野党改变反萨德立场》，载《参考消息》2016年9月21日。

[2]《韩朝野就“萨德”落户意见不一》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20170307004400881>。

民主党的文在寅对罔顾民意与程序的做法感到强烈遗憾，认为此举完全不给新政府决策留余地，极不妥当；国民之党的安哲秀表示应依据韩美协议部署“萨德”，但略去必需的环境影响评估存在的问题；自由韩国党的洪准杓则表示“萨德”是当前最合适的防御武器，不宜就反对或搁置部署进行不必要的争论；正党的刘承旼也表示，在选前部署“萨德”可避免舆论分裂，实在是好事一桩。^[1]

伴随着文在寅政府的成立，2017年5月12日，共同民主党“萨德”对策特别委员会表示，将推动国会就在朝鲜半岛部署“萨德”系统一事召开听证会，“就‘萨德’部署程序上的合法性、‘萨德’费用分担是否有秘密协议等问题进行调查”，“以国防部为代表的行政部门应该立刻停止非法部署‘萨德’”。^[2]

由此可见，“萨德”问题正在演变为韩国左翼与右翼政党势力之间的一个政策对立轴，并与权力斗争交织在一起。

三、“萨德”入韩与韩国社会的舆论分裂

在韩国国内，支持部署“萨德”的利益集团和群体，主要是军方（含军队、军工业联合体等）、前执政党新国家党的支持阶层、担心安全问题的老年人、重视韩美同盟的群体。反对部署“萨德”的利益集团和群体，主要是“萨德”选址地星州郡郡民、星州郡所在的部分庆尚北道居民、大部分在野党的支持阶层、为经济考虑的年轻人、与中国有贸易关系的经济领域人士，以及从韩国综合利益考虑的知识精英。在“萨德”入韩问题开始出现之际，韩国全国经济人联合会最先表示反对。^[3]

舆论调查显示，韩国社会在“萨德”入韩问题的不同进展阶段，始终

[1]《韩五党对驻韩美军部署萨德组件各抒己见》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/allheadlines/2017/04/26/0200000000ACK20170426007200881.html>。

[2]《韩执政党呼吁暂停部署“萨德”》，载《参考消息》2017年5月13日。

[3]《정세현 “사드 배치, 한중관계는 끝났다”》，노컷뉴스，2016.07.09。

存有较程度的认知分歧，整个社会因此而撕裂。

在韩国政府尚对“萨德”入韩不置可否的“战略模糊”阶段，2015年2月，据韩国《中央日报》的调查结果，受访者中有55%表示，“部署‘萨德’是为了应对北韩的威胁，所以赞成”；有32.6%的受访者表示，“考虑到与持反对立场的中国和俄罗斯的外交关系，所以反对”。^[1]一年之后，在韩国政府决定着手讨论在韩国部署“萨德”事宜之际，2016年2月，韩国舆论调查机构（Real Meter）的调查显示，赞成者比例为49.4%，反对者比例为42.3%。^[2]在韩美两国正式决定在驻韩美军基地部署“萨德”之际，2016年8月，根据韩国民调机构盖洛普韩国（Gallup Korea）的调查结果，56%的人对在韩部署“萨德”表示赞成，31%的人表示反对。^[3]在韩政府加速部署“萨德”的2017年上半年，韩国社会分歧依旧。2017年2月4日，韩国《韩民族新闻》的民调显示，有37.5%的受访者认为，“决定部署‘萨德’是个错误，应该交由下届政府重新研究”；51.9%的受访者认为，“应该继续维持部署决定”。^[4]2017年4月，根据韩国《文化日报》与首尔大学联合实施的民调结果，赞成“应该继续部署‘萨德’”者的比例为57.8%，反对者为42.2%。^[5]

当然，无论赞成或是反对“萨德”入韩，韩国社会民众都是基于自身利益需求作出的判断，必然持有各种各样的理由。2016年8月23日，韩国峨山政策研究院发布的一份民调显示，53.6%的韩国民众赞成部署“萨

[1] 《사드 한반도 배치, 찬성 56% 반대 33%》，중앙일보 종합 1면, 2015.02.24.

[2] 《‘사드’ 국내 배치, 찬성 49.4% VS 반대 42.3%》，리얼미터, <http://www.realmeter.net/2016/02/사드-국내-배치-찬성-49-4-vs-반대-42-3/?ckattempt=1>.

[3] 《民调：五成多韩国人赞成萨德入韩》，韩联社, <http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20160812003400881>.

[4] 《“사드 배치해야” 52%, “차기 정부서 재검토” 38%》，http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/781414.html#csidx8577766202bffdcb585ef284087765f.

[5] 《“核무장” 61.9% “사드 배치” 57.8%… 외교·안보는 ‘보수’》，<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2017040401070409043001>.

德”，36.3%表示反对。赞成的理由依次是：“认为需要应对朝鲜核与导弹威胁”（69.9%）、“加强韩美同盟很重要”（12.9%）、“信赖政府决定”（7.8%）；反对的理由依次是：“政府的决定不可信”（42.4%）、“担忧韩中关系降温”（19.3%）、“存在安全隐患”（16.3%）、“朝鲜用导弹攻击的可能性很低”（13.4%）。^[1]整体上看，韩国国内持赞成论者的理由在于：（1）尊重韩美协议（美国全额负担“萨德”部署和运营费用）；（2）弥补“爱国者”的不足，应对EMP（电磁脉冲）；（3）电磁波和噪音问题纯属夸张；（4）担心若撤回部署决定，美军有可能撤出半岛；（5）军事主权论；（6）中国部署俄罗斯版“萨德”；（7）中国对日本部署“萨德”保持沉默。持反对论者的理由在于：（1）部署“萨德”将是导致半岛发生战争的导火索；（2）不平等的《韩美相互防卫条约》；（3）费用问题（存在费用转嫁的可能性）；（4）“萨德”性能的限制性；（5）国民健康问题；（6）韩中外交矛盾问题。^[2]

以上述民调舆论分裂为背景，韩国社会中的反“萨德”大众运动，对政府决策过程亦产生了一定影响，并迫使政府调整了“萨德”入韩的选址地。

2016年7月13日，韩国政府公布的“萨德”最初部署地点为位于庆尚北道星州郡的星山炮兵部队。该决定遭到了星州郡居民的强烈反对，当地持续举行反对部署“萨德”的示威集会。7月15日，韩国国务总理黄教安前往星州郡，试图安抚当地民众。然而，愤怒的民众向他扔鸡蛋和塑料水瓶，围堵了6个多小时。在当地民众的压力之下，后经反复磋商与评估，2016年11月18日，韩国政府又将“萨德”部署地点更改为乐天集团位于星州郡草田面（乡）的星州高尔夫球场。2017年2月28日，来自星州郡、金泉市的居民以及多个公民团体的成员在韩国国防部大楼前抗议，反对乐

[1] 《民调：约五成韩国人赞成部署萨德》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20160823002700881>。

[2] 《대한민국의 사드 배치 논란》，https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%EC%9D%98_%EC%82%AC%EB%93%9C_%EB%B0%B0%EC%B9%98_%EB%85%BC%EB%9E%80。

天集团与国防部签署易地协议，强烈谴责国防部为了美日利益而牺牲本国主权和利益。

除了民调结果及大众运动之外，韩国社会有关“萨德”入韩的舆论分裂，还体现在韩国部分精英阶层对于中韩关系发展前景的忧虑。2016年2月，韩国亚洲大学中国政策研究所所长金兴圭表示，中国认为美军在韩部署“萨德”不是单纯地构筑导弹拦截系统，而是韩美日三国构建地区同盟的一种行动，因此今后韩中关系将遭遇不小的“阵痛”。^[1]同年7月8日，韩国前统一部长官丁世铉在接受采访时指出：“马上会遭到中国的经济报复”，“以朝鲜为借口，事实上是针对中俄”，“解决方案由美国掌控，让中国解决一说是错误的”，“本可以在亚洲充当‘准盟主’一角，却拱手送给日本”，“美国提高对韩日的武器出口，经济上获得巨大利益”。^[2]韩国安保人权专家郑旭植在其所著《“萨德”的一切》一书中指出：“只有对话才能解决朝核问题，‘萨德’无法守护和平，引入‘萨德’只能加剧朝核问题。‘萨德’是‘特洛伊木马’，对于应对朝核危机属无用之物且雪上加霜，对于韩国国家利益有百害无一利。”^[3]这些忧虑和担心，无疑是对朴槿惠政府“萨德”入韩决定的强烈质疑。

事实上，对于韩国而言，趋紧的中韩关系必将对其国内经济造成打击。韩国经济对中国市场依存度极高，2015年，韩国对华出口占其总出口的26%，对华贸易获取了500多亿美元的顺差，到韩国旅游的中国游客占有外国游客的45%。^[4]因此，在朴槿惠政府正式决定部署“萨德”后，免税店、酒店、旅行社及电商等对华依赖度较高的流通行业均担忧销售业绩会受损，致使韩国社会有关中方“限韩令”的消息不断发酵。2016年12月3日，韩

[1]《韩专家谈韩美讨论部署萨德系统对韩中关系影响》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20160208000700881>。

[2]《정세현 “사드 배치, 한중관계는 끝났다”》，노컷뉴스，2016.07.09。

[3]《사드의 모든 것》，정육식，유리창，2017.01.10。

[4]《韩国内掀起反“萨德”浪潮》，和讯网，<http://news.hexun.com/2016-08-10/185427756.html>。

《中央日报》报道称，韩国决定部署“萨德”后，中国的施压力度日渐升级。不仅已敲定的地方政府间的交流、文化经济合作活动被突然叫停或延期的事例不计其数，就连包括大使金章洙在内的韩国驻华大使馆的外交活动也开始受到影响。^[1]2017年1月4日，大韩贸易投资振兴公社发布的《2016年对华出口评价与2017年展望》报告显示，2016年1月至11月，韩国对华出口贸易同比减少10.9%。^[2]2017年5月3日，韩国现代经济研究院发布的报告指出，因部署“萨德”，2017年韩国经济预计将损失8.5万亿韩元，占名义国内生产总值的0.5%左右。^[3]

韩国社会的舆论分裂，从一个侧面反映了国内各利益集团和群体基于不同立场的利弊得失权衡，并对政府的“萨德”入韩决策形成某种压力。它虽不能从根本上决定“萨德”入韩与否，但也是影响韩国政局走向的变数之一。

总之，在“萨德”入韩的政治过程中，朴槿惠政府基于国家安全的综合考量，态度由“战略模糊”转为“战略清晰”，但朝野各政党却始终意见不一，社会舆论更是严重分裂。此种多元对立的认知与立场，不仅反映出“萨德”入韩问题的演变脉络及其复杂影响，更是增加了韩国政局走向的不确定性，进而损害到半岛局势及东北亚地区的安全与稳定。对于新上台的文在寅政府而言，“萨德”问题则是其无法回避的政策难题。

【收稿日期：2017-04-06】

【修回日期：2017-05-30】

[1]《韩媒抱怨遭中国“全方位施压”，妄称中国没大国风度》，环球网军事频道，<http://mil.huanqiu.com/observation/2016-12/9770513.html>。

[2]《韩贸易机构 KOTRA：今年对华出口形势将好转》，韩联社，<http://chinese.yonhapnews.co.kr/newpgm/9908000000.html?cid=ACK20170104003500881>。

[3]《‘사드 보복 피해’ 한국 8조 5천억·중국 1조 1천억 원 달할 듯》，<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/02/0200000000AKR20170502160700002.HTML?from=search>。

朝鲜核问题与中国学者的观点

周晓加

【内容提要】朝核问题是中国外交在东北亚面临的重大挑战，该问题的解决关系到中国重大战略利益。关于朝核问题久拖未决的原因，中国学术界看法不一，总结起来分为四种观点：合作失败说、朝鲜自身责任说、美国责任说、中国责任说。围绕中国如何对待朝鲜，学界也分为三种观点：有限度支持、朝鲜优先、与朝鲜切割。中国学者对于朝核问题的争论可以从三个维度去理解：去意识形态化的中国国家利益、进一步融入国际体系的中国、日益加剧的中美安全竞争。

【关键词】朝核问题 中朝关系 朝美关系 中国学界 分歧 弃核

【作者简介】周晓加，复旦大学国际关系与公共事务学院政治学博士后。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 03-0063-14

20世纪50年代末，朝鲜为应对美国在韩部署战术核武器的威胁，而开展核研究。最初，朝鲜主要依赖苏联，直到1979年朝鲜宁边核反应堆的兴建，标志着朝鲜的核研究开始自主化。伴随朝核能力的加强，国际社会开始关注朝鲜核项目。1985年12月，朝鲜加入《不扩散核武器条约》。20世纪90年代初，美国根据卫星照片，认定朝鲜进行核武研究违反了核不扩散条约的相关规定，要求对其核设施进行检查，朝核问题浮出水面。随后，朝美围绕核查展开激烈的冲突，直到1994年朝美达成妥协并签订“框架协议”。2001年小布什总统执政后，对朝实行强硬外交。作为应对，2002年10月，朝鲜向美国坦承自己拥有核武器，并退出核不扩散条约，驱除核查人员，第二次朝核危机爆发。小布什政府态度强硬，坚持朝鲜先弃核再讨论其他问题。2005年2月，对布什政府失去信心的朝鲜公开宣布拥有核武，并于2006年10月进行第一次核爆。此后，朝鲜继续进行核试验和试射卫星，分别于2009年5月、2013年2月、2016年1月和2017年2月，进行了第二、三、四、五次核试验，初步具备了核打击能力。针对朝鲜不负责任的行为，安理会虽连续出台了一系列制裁措施，但都收效甚微。

朝核问题是中国外交面临的重大问题。该问题能否解决以及如何解决，不仅关系东亚地区的安全与稳定、核不扩散机制的维持，也深刻地影响中美关系、中韩关系的发展。中国为和平解决朝核问题做出了不懈的努力：中国在朝核问题上坚持一贯的政策立场——主张朝鲜半岛无核化，坚决反对外国在朝鲜半岛输入、部署和储藏核武，反对南北任何一方拥有核武，并从未给予朝鲜任何有助于发展核武的援助，2013年9月，中国政府还列出出口禁运清单^[1]；朝核危机升级以来，在联合国历次有关决议中，中国都进行了谴责；中国认为朝鲜核问题绝不是简单的核扩散问题，而是一个事

[1] 商务部工业和信息化部海关总署国际原子能机构联合公告2013年第59号（关于公布禁止向朝鲜出口的两用物项和技术清单的公告）。<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49659/info693395.htm>。

关朝鲜半岛安全的综合性问题，因此中国于 2003 年发起六方会谈，并取得了一系列成果。然而，朝核问题并未因中国的努力而得到解决。朝鲜不仅宣布自己为核国家，并把发展核武写入宪法与国家发展计划。

在中国国内，朝核问题引起学界的广泛讨论，焦点有二：一是朝核问题久拖未决的原因是什么；二是中国政府应如何处理对朝关系。针对前者存在四种观点：合作失败说、美国责任说、朝鲜责任说、中国责任说。针对后者有三种看法：有条件支持朝鲜，在维护朝鲜半岛无核化和中朝关系之间维持平衡；优先维护朝鲜作为战略缓冲带，为此不惜向其提供核保护伞；朝鲜已成为中国外交的负资产，中国必须与之进行切割。^[1]关于朝核问题的讨论，不仅反映了中国学界如何看待本国在朝核问题上的国家利益，也反映了如何看待本国在国际社会中的身份和中美在东亚日趋激烈的安全竞争。

一、关于朝核问题久拖未决的原因

关于朝核问题久拖未决的原因，中国学者的看法不一。但总体均认为朝核问题是各种因素综合推动的结果，而非某单一原因在起作用。根据既有的文献，中国学者的观点可归纳为以下四类。

（一）合作失败说

认为朝核问题难以解决的原因在于合作失败的学者主要分为两类：一类强调中美合作失败，一类强调六方会谈合作失败。持前一观点的学者主要从中美在朝核问题上的利益和政策的视角着眼。樊吉社认为中美在朝核问题上的分歧有四个方面。第一，中美对于如何平衡无核化和半岛问题两个目标存在分歧，对稳定和无核化的重视程度不同——中国更重视在半岛无核化的过程中维持局势稳定；而美国更看重朝鲜无核化，为此不惜动用

[1] 本文选取的材料都来自于中国知网、中国主流互联网站。选取的材料综合考虑了学者在学术界或者政策界的地位、论文的引用率和杂志影响因子等因素。

武力。第二，中美对于达成朝鲜半岛无核化路径的看法明显不同——中国强调通过政治手段、外交谈判的方式解决朝核问题，认为美朝之间开展谈判是解决该问题的关键；美国则主张，制裁、威胁使用武力和使用武力都是对朝外交政策的选项。第三，中美对于朝核问题与东亚冷战之间的关系认识不同——美国将朝核问题看做是单纯的核扩散问题，与半岛的准冷战状态无关；中国认为朝核问题是冷战遗产，与朝鲜半岛问题有直接的关系，应将其放在地区安全的框架下解决。第四，美国在处理朝核问题时，一味要求中国对朝采取强硬措施，而忽略了中国本身在朝鲜政权稳定上的国家利益。^[1] 杨希雨认为，中美分歧还包括：中国对朝核问题的政策始终如一，而美国不是；中国承认朝鲜拥有和平利用核能的权利，而美国不承认——要求朝既不能拥有核武器，也不能拥有和平利用核能的项目。^[2]

李开盛从战略角度分析了中美无法合作的原因。他认为，朝核问题难以解决在于中美各自的利益和顾忌不同，从而不能达成战略互信。就美国而言，对朝鲜动武，会导致朝鲜对韩国的报复、中国的反对甚至反击；美国也不能答应与朝鲜关系正常化，因为这会导致美国在朝鲜半岛的军事存在缺乏必要的合法性。就中国而言，也不能对朝鲜采取强硬措施，这会导致朝鲜政权崩溃，或促使朝投向美方一边；中国反对美国对朝鲜采取强硬措施，因为如果朝鲜政权倒台，美国的军事力量将直抵中朝边界，中国将失去朝鲜这个战略缓冲地带。因此，当中美将各自的利益带入与朝鲜的博弈中来时，朝鲜拥有很多选择空间，朝鲜拥核与中美各自的利益相比，可能不再那么重要。^[3]

强调六方会谈失败所致的学者主要从该合作机制进行分析。朱芹认为，朝核问题就如同“猎鹿”，中、朝、韩、美、日、俄是6个出口。六方合作，

[1] 樊吉社：《朝核问题与中美战略共识》，载《美国研究》2014年第2期，第14-16页。

[2] 杨希雨：《中美关系中的朝核问题》，载《国际问题研究》2015年第3期，第30页。

[3] 李开盛：《朝鲜拥核战术何以奏效 - 基于懦夫博弈的分析》，载《当代亚太》2014年第4期，第66-67页。

则六方收益都最大；如果一方放弃合作而寻求其他利益，猎鹿就会失败。此外，六方会谈缺乏惩罚和信任机制，导致合作困难。最后，合作成果的利益分配很难让各方满意。一般来说，强者总是分得多，弱者总是分得少，这导致弱者要么退出合作，要么寻找机会退出合作。^[1]程晓勇则从力量对比的角度来分析六方会谈。他认为，美国虽然拥有压倒性的军事力量，但中朝保持着传统友好关系；中俄两国坚持把朝鲜的局势稳定放在朝核问题的首位，主张以和平方式解决；韩国同样反对用武力解决朝核问题。中、俄、韩是美国对朝鲜动武的牵制力量。在排除武力或者武力使用被严重受限的情况下，强国的实力被削弱，弱国与强国形成实力均势，这导致朝核问题无法解决。^[2]

（二）美国责任说

持该观点的学者普遍认为，奥巴马的“战略忍耐”政策在促使朝鲜弃核方面不积极，这是半岛无核化进程缓慢的原因之一。学者们从“战略忍耐”的效果、特点和出台原因等方面进行了分析。

许宁等认为，美国将弃核门槛设置得过高，且外交姿态强硬，几乎断绝了朝鲜就核问题与各方达成协议的可能。在小布什上台后，美国对朝由军事“延伸威慑”向“针对性威慑”步步演进，表面上是阻止朝鲜的军事挑衅与核武开发对其地区盟国的威胁，但恰恰是美国这种强势且压迫性的军事姿态，使朝鲜感到芒刺在背，在极度不安中坚定了“拥核自保”战略。从效果上看，上述做法在强化对朝施压力度、配合助推“再平衡”战略等方面，虽取得了部分成效，但事实上是放任了朝鲜拥核的步伐，恶化了危机的前景，增加了解决问题的难度。^[3]

孙茹把奥巴马的“战略忍耐”政策归结为“两是”和“两不是”。“两是”：

[1] 朱芹：《六方会谈：决策树模型视角下的猎鹿困境》，载《太平洋学报》2011年第4期，第61页。

[2] 程晓勇：《弱国何以在不对称博弈中力量倍增——基于朝核问题六方会谈的分析》，载《当代亚太》2013年第6期，第62-65页。

[3] 许宁、黄凤志：《“战略忍耐”的困境——奥巴马对朝战略对朝政策剖析》，载《东北亚论坛》2014年第3期，第110页。

战略忍耐是一种以拖待变的政策——面对朝执意拥核，奥巴马政府做好长期周旋的准备，寄望朝鲜自身政策发生转变，等待其主动回到弃核轨道上来；战略忍耐是一种双轨政策——是大棒与胡萝卜兼具的政策，是施压和对话双轨并行的政策，并将两者的灵活性发展到新阶段。“两不是”：战略忍耐不是不作为政策，奥巴马政府不会坐视朝鲜走核武化道路，外交施压、经济制裁和军事威慑等“硬”的一手表明，美国要让朝鲜为其挑衅付出代价；战略忍耐不是政权更迭政策，奥巴马上台后不久，就向朝鲜传递了其不会用武力改变朝鲜政权的信息。

孙茹认为奥巴马之所以坚持“战略忍耐”政策，主要基于以下判断：一是朝鲜不会完全弃核，即使举行美朝会谈也不会有任何结果，与其浪费时间，不如等待朝鲜做出弃核决断，再与其谈判；二是美国不怕朝鲜拥核，自信其导弹防御系统足以抵御朝鲜的核武攻击；三是对朝鲜改变行为模式缺乏信心，美国内对于朝鲜的行为模式已有共识——“挑衅、会谈、签署协议、获取好处，然后再挑衅”，这使得“接触政策”在国内缺乏民意支持；四是美未将朝核问题视为核心利益，所以尽管朝鲜一再进行核试验，但奥巴马政府受到的国内压力并不大。^[1]

（三）朝鲜责任说

认为朝核问题的主要责任在朝鲜的学者，分别从朝鲜自身的战略行为、外部战略认知和新古典主义范式将内、外部原因整合起来分析。

朱锋从朝鲜自身的战略行为出发，认为朝核问题来自于朝鲜的安全关切；美国从全球战略出发对朝鲜施压，是朝核问题爆发的原因。冷战后，大国关系全面缓和，追求区域经济合作、利益互补在东亚成为主流。在大国关系迅速调整的情况下，如何调整建构自己的安全认同，成为小国安全的关键。然而，朝鲜安全建构失败，自立于东亚安全体系之外；虽努力试

[1] 孙茹：《奥巴马政府对朝“战略忍耐”与朝核问题》，载《现代国际关系》2013年第1期，第23-27页。

图融入东亚区域发展进程,但总的来说比较失败。因此,朝鲜试图加强自助,通过拥核来保证自己的政权和国家安全。朝鲜拥核既是为了抵消来自以美国为首的军事联盟的安全压力,也是为了提升自己与美国谈判的资本。^[1]

王晓波等从朝鲜的外部战略认知出发,认为朝鲜拥核从根本上说是追求更高层次的国家安全。早在上世纪50年代,美国就在朝鲜半岛部署核武器,且时常和韩国举行以朝鲜为假想敌的联合军演。这些对朝鲜的国家生存构成严重威胁。冷战后,东亚安全格局发生很大变化,中俄既未在朝鲜驻军,也未向朝提供核保护伞。这使得朝鲜更倾向独立发展核力量,而不是依靠同盟关系维护自身安全。通过伊拉克战争、利比亚战争等,美国任意推翻其厌恶的政权,给朝鲜带来前所未有的担忧,坚定了其拥核决心。朝鲜之所以在进行核试验的同时,宣称在一定条件下可以放弃核武器,目的是使朝美关系正常化:一方面,朝愿意在解决安全关切的前提下,放弃核武与美国谈判,以达到关系正常化的目的;另一方面,朝希望通过拥核,迫使美国与其谈判。在朝鲜看来,朝核问题是冷战遗产、安全保障、国家发展战略三位一体的宏大工程,与美国实现关系正常化可以达到一通百通的效果。^[2]

运用新古典现实主义框架,王生和凌胜利认为,分析朝鲜问题应注重国际体系和国内政治的统筹考虑,朝鲜领导人核政策的出台是基于对国内外因素的认知。朝鲜拥核的目标就是为了安全保障,这是由冷战后半岛的安全格局决定的。然而,朝鲜领导人对于安全需要状况不是很清楚,只能用主观经验来看待不确定的国际现实。无论金正日还是金正恩,都非常依赖军队,军队在朝政治生活中起着重要的作用;“先军政治”一直在朝鲜延续,而核政策是其重要部分。因此,朝鲜核政策的内因是维护政权和国家安全,而朝鲜所处的外部环境,如半岛的安全格局、周边大国和国际社会态度,

[1] 朱锋:《六方会谈:“朝核”背后的若干问题》,载《和平与发展》2005年第2期,第44-45页。

[2] 王晓波、宋金泉:《朝核问题:内在逻辑和中国外交政策选择》,载《国际观察》2011年第3期,第53-54页。

都影响着朝鲜的安全认知。外部环境恶化加剧了朝鲜的不安全感，而金正恩政权和军队在朝国内政治的主导地位使得拥核成为朝“先军政治”的主要组成部分。^[1]

（四）中国责任说

还有学者认为，朝鲜政权之所以能够维持，主要依靠中国的支持。梁云祥从战略缓冲区角度，对中朝关系进行了分析。梁云祥认为，朝之所以能够多次进行核试验，不断游走战争边缘，很大程度上是因为中国的模糊政策：不支持朝鲜，在联合国同意针对朝鲜的制裁，并且反对朝鲜拥核；但也不同意对朝动武、进行政权更替。虽然从目前来看，朝鲜对于中国的安全和经济利益完全是负面的，中国的国际形象也因此而受损，但是中国需要朝鲜这个战略缓冲区，因此不可能放弃朝鲜。他认为，朝鲜作为中国的战略缓冲地带具有两个意义：一个是技术上的；一个是政治上的。作为前者，朝鲜可以避免中美直接发生军事冲突，但导弹的出现已经消减了这种地理距离上的作用。作为后者，中朝同属社会主义阵营，历史上曾一起对抗美国，并签有同盟互助条约。如果任由美国更迭朝鲜政权，那么中国对于整个抗美援朝的历史都需要反思，这在政治上会给中国政府带来很大被动。此外，中国需要像朝鲜这样给美国找麻烦的国家存在，它可以适度减少美国对中国的政治压力。^[2]

二、关于中国如何处理中朝关系

朝核问题愈演愈烈给中国国家利益造成重大的威胁。对此，中国学者看法各异：一些学者担心中国被卷入日益严重的国际危机，主张与朝鲜保

[1] 王生、凌胜利：《朝核问题的解决的“双轨制”新思路探讨》，载《东北亚论坛》2016年第3期，第19-20页。

[2] 梁云祥：《中国对朝鲜“战略缓冲区”的矛盾与困境》，凤凰国际智库网，http://pit.ifeng.com/a/20160628/49258196_0.shtml。

持距离，仅给予其有限度的支持；一些学者则从国际政治的权力竞争角度考虑，主张给予朝鲜安全保护；也有少数学者主张中国应与朝鲜政权切割。不过就目前的局势看，主张有限度支持的观点在学界日益占据主流。

（一）有限度的支持

主张有限度支持的学者强调，朝鲜拥核将给中国外交背上沉重的包袱，不能无条件地支持朝鲜。他们普遍认为，对朝鲜的支持必须附带条件，对其一意孤行试验核武和导弹的行为要进行惩罚；同时也要防止朝鲜政权崩溃或与美日韩接近。有学者指出，中国对朝鲜关系要坚持国家利益优先，并且有底线。也有学者认为，中国要利用对朝鲜的支援和中朝关系，使朝核问题向着对中国有利的方向发展。

张沱生强调国家利益优先。他认为，中朝关系应尽快完成从“特殊国家关系”向“正常国家关系”的转型。中国应按照事情的是非曲直和国家利益制定政策。对朝鲜，中国要做到坚持正义，该帮就帮，该反对就反对，不背包袱，不受牵连，这样有利于中国树立负责任的大国形象。为了完成这一改变，要对明显过时的思维定式进行纠正。^[1]胡波认为，对于朝鲜应划出清晰的底线，中朝虽然签署了《中朝友好互助条约》，但对如何解释缺乏细则。他强调，中朝友好关系应仅局限于政治、经济和文化领域，而对于军事同盟关系必须撇清。朝鲜不按常理出牌，如果中朝军事同盟关系继续模糊，只能使中国更加被动。中国要守住政策底线：对于朝改善民生、维护自身安全的合理诉求，中国应大力支持；对于朝借机生事、试图绑架中国的图谋，中国或对其敲打并参与联合国制裁，或制定对朝鲜的单边制裁。^[2]

时殷弘认为，中国对朝鲜的支援要影响其战略行为；仅有援助和宽容换不来朝鲜对华友好，在朝核问题上尤其如此。中国对朝援助应附带坚决、

[1] 张沱生：《朝核问题与中国的政策》，载《国际安全研究》2013年第5期，第59页。

[2] 胡波：《困境凸显，中国对朝鲜半岛政策需要清晰亮牌》，凤凰网，<http://www.build.net/ifeng-news/407797.html?from=account>。

合理的政治条件，迫使朝鲜对华友善、制定和平对外政策和向非核化迈进。^[1]他强调，中国在处理对朝关系上，要保持灵活性：既要防止朝鲜敌视中国，也要防止其因国内凋敝而生乱，避免朝鲜采取几乎是孤注一掷的挑衅而生乱。中国应从长远战略利益考量，适当改善中朝关系、恢复对朝鲜的影响力，并留有战略余地。目前，必须执行联合国对朝鲜实施的相关制裁，以惩罚朝鲜对中国利益和尊严的侵害，但具体执行过程中，应保持一定灵活性，不能损害中朝之间不在制裁范围内的“无害贸易”。^[2]庞中英认为，在对朝鲜的交涉中要利用好中朝特殊关系，迫使朝鲜去核；也要防止、阻止任何因为朝鲜追求核武而导致的其与美日韩的军事冲突，以及可能的朝鲜半岛地缘政治格局突变和其他失败所导致的朝鲜政权崩溃。^[3]

（二）朝鲜优先

持此观点的学者认为，与美日相比，朝鲜是中国的盟友和重要的战略缓冲，因此与其伤害美日，也不能伤害盟友。为此，中国不能帮助其他国家制裁朝鲜，而是要从根本上解除朝鲜的安全顾虑，为其提供核保护伞。

阎学通认为，朝鲜为中国提供了战略缓冲，因此中国有必要用援助朝鲜来购买这个战略缓冲，并防止其倒向美国。在朝鲜已经成为事实上的核国家之后，中国面临选择：是选择一个拥有核武器、不与中国为敌的朝鲜；还是一个拥有核武器、但与中国为敌的朝鲜。阎学通认为，中国不应该参加对于朝鲜的制裁，因为参与只能导致朝鲜威胁中国。在朝核问题的政策目标制订上，阎学通认为中国可以有三种选择：一是使朝鲜放弃核武器，中国为其提供核保护伞；二是中国接受朝鲜拥有核武器的现实；三是中国

[1] 时殷弘：《朝核试验与朝鲜半岛未来》，载《中国与世界观察》2009年第2期，第125页—130页。

[2] 刘毅：《当前中国周边外交重大问题的战略应对》，载《领导文萃》2016年第9期，第9页、第21页。

[3] 庞中英：《外交手段能否解决朝核问题》，载《中国与世界观察》2009年第2期，第117页—124页。

不仅接受朝鲜拥核的现实，还要积极拉拢朝鲜，使其不至于成为中国的敌人。^[1] 阎学通认为，中国要对朝鲜半岛政策的优先次序进行设定，因为目前中国推动“朝鲜半岛无核化”和“朝鲜半岛和平”的这两个政策目标相互冲突——中国有能力维护半岛和平，但无法让朝鲜弃核。在维护半岛和平的条件下，中国可以选择接受朝鲜成为核国家，并与其保持友好关系。^[2] 而戴旭从相对利益的角度出发，认为朝鲜拥核受威胁最大的是日本和美国。美日利用朝核问题向中国发难，中国如不同意制裁朝鲜，则遭受国际舆论的谴责；如果同意制裁，则伤害中朝关系。因此，朝鲜拥核的目的是威胁美国，中国不必为美国而得罪朝鲜。中俄应给朝鲜提供核保护伞，呼吁国际社会给朝鲜提供援助，以此换取朝鲜去核。^[3]

（三）与朝鲜切割

也有少数学者主张与朝鲜进行切割，比如楚树龙。他认为，朝鲜这种“无赖行为”与中、俄、韩有直接关系。正是中国考虑到传统友好关系，韩国考虑到南北关系，姑息养奸，朝鲜才有恃无恐地走到了危险的边缘。他认为，朝鲜置国际社会的要求于不顾，蓄意制造半岛紧张局势，触及中国底线，危害中国利益。他主张对朝鲜实行外交孤立，大幅度减少、甚至中断对朝援助，进一步加强对朝制裁。鉴于朝鲜的疯狂行动，中国必须为朝鲜半岛出现更严重的事态发展做好各种准备，包括准备应对军事冲突，甚至应对朝鲜可能制造的针对中国的事端。^[4] 然而从学者公开发表的言论来看，类似上述观点的占少数。

[1] 阎学通：《中国在朝核问题上的两难境地》，载《中国与世界观察》2009年第2期，第99页—107页。

[2] 阎学通：《政治领导与大国崛起》，载《国际安全研究》2016年第4期，第18-19页。

[3] 戴旭：《朝鲜核危机走向战争还是和平》，载《中国与世界观察》2009年第2期，第135页—136页。

[4] 楚树龙、荣予：《朝鲜问题需要新思维新政策》，载《中国与世界观察》2009年第2期，第109页—115页。

三、如何理解关于朝核问题的争论

自1978年改革开放以来，中国发生了深刻的变化，将工作重心转向经济建设，导致外交重心也随之转变。与此同时，伴随着国际地位不断上升、经济愈加融入国际市场，中国对国际体系的认识和自身国家利益的界定也发生了改变。中国学者们围绕朝核问题的争论至少反映了几个问题：中国外交是否摆脱了意识形态的羁绊；崛起的中国如何看待自己的国际责任；朝鲜对于中国而言，是否是制衡美国的战略资产。

（一）国家利益去意识形态化的中国外交

1978年中国改革开放以来，不断调整外交政策，逐步放弃意识形态，代以国家利益作为外交政策的指导思想。然而由于历史的惯性，中国在很长一段时期内，仍维持着与朝鲜的传统友谊，是朝最大的援助国。这种援助被一些中国学者认为是朝鲜政权能够维持的关键。

长期以来，中国民众一直认为中朝友谊用鲜血凝成，牢不可破。但冷战史专家沈志华的研究表明，中朝关系其实是非常不稳定的。回顾中朝关系的历史，沈志华发现，朝鲜从未对志愿军的重大援助给予应有的肯定；冷战期间，朝鲜不断利用中苏矛盾获取利益，在对华关系中始终将本国国家利益放在首位，甚至不惜牺牲中国的利益。沈志华认为，中朝关系之所以呈现这种模式，是因为两国不是正常的国家关系，而是共产主义阵营内的兄弟关系。^[1] 沈志华的著作在中国学界产生巨大反响，要求客观看待中朝关系，从国家利益角度、而非意识形态角度处理中朝关系的呼声越来越高。

虽然很难确定学界的讨论是否对于中国的外交政策产生了影响，但一

[1] 沈志华：《同床异梦：朝鲜战争期间的中朝同盟关系》，新浪网，<http://history.sina.com.cn/his/zl/2013-07-25/110350756.shtml>；沈志华：《中朝联军指挥权归属之争》，新浪网，<http://history.sina.com.cn/his/zl/2013-04-22/174128893.shtml>；沈志华：《1950年代中朝关系惊天内幕》，新浪网，<http://history.sina.com.cn/his/zl/2013-09-03/102952867.shtml>。

个不可否认的事实是，中国对朝鲜的政策在过去 5 年发生了很大变化，中国不再一味庇护朝鲜，而是对其破坏核不扩散机制的行为进行惩罚：中国不仅同意联合国针对朝鲜的谴责，还通过了对其制裁。早在 2005 年就有学者研究认为，从 20 世纪 90 年代后期开始，中朝关系更多的是基于战术利益或战术目标，而不是冷战期间的共享理念和战略目标^[1]——中国既要防止因朝鲜政权被颠覆，而导致美国的战略力量逼近中国边界；又要提防因为朝核问题背上过于沉重的外交包袱，导致中国与美日韩交恶。

（二）中国主动融入国际社会，并承担国际责任

始于 20 世纪 70 年代后期的改革开放深刻地改变了中国对于自身国家利益的看法。中国不仅在利益层面与国际社会形成了深度相互依赖的关系，而且在身份上越来越成为国际社会中的“利益攸关方”。维护国际体系的现有秩序成为中国的自身内在要求和国际战略任务。^[2]

朝鲜不断试爆核武器挑战国际社会底线的行为，对东亚安全和核不扩散制度构成严重挑战。中国作为联合国安理会常任理事国、东亚大国和核不扩散体系重要成员国，承担着不可推卸的责任。出于维护国际秩序的考虑，中国不得不在传统盟友和国际责任之间做出平衡。尽管中国在朝鲜问题上有自己的特殊利益，但从中国政府关于朝核问题的发言来看，中国的认识越来越与朝核问题相关国趋同。尤其是最近几年，中国支持联合国对于朝鲜的制裁决议，这在 10 年前是不可想象的。这固然与朝鲜在朝核问题上过于激进，迫使中国别无选择有关，但也与中国融入国际社会的程度加深有关。改革开放已很大程度上塑造了中国的国家利益观，并指导着中国的战略行为。维护东亚的稳定与和平对于维护中国经济发展的外部安全环境具有重要意义。

[1] 李南周：《朝鲜的变化与中朝关系 - 从“从传统友好合作关系”到“实利关系”》，载《现代国际关系》2005 年第 9 期，第 53-58 页。

[2] 朱立群：《观念改变、领导能力与中国外交的变化》，载《国际政治研究》2007 年第 1 期，第 9-20 页。

（三）日益加剧的中美结构性矛盾

进入 21 世纪以后，中美结构性矛盾逐渐加剧。为了遏制中国的战略上升势头，奥巴马政府提出重返亚洲；在中日钓鱼岛问题上，明确表态协防钓鱼岛；特别是近年来，中国在南海维护海洋领土主权的行动引起了美国及其盟国的强烈反弹。经济上巨大的贸易成交量并没有缓解中美在安全上的相互猜忌。虽然，中国试图缓解中美之间的结构性矛盾，提出构建“新型大国关系”的口号，但是中美之间的结构性矛盾依然没有缓和的趋势。

在这种背景下，中美双方虽然有共同的防核扩散目标，但在对待朝鲜政权的态度上却截然不同。中国不愿意朝鲜政权垮台，以避免韩国统一朝鲜半岛，并致使美国的战略力量直达中朝边境。朝鲜政权的存在，对中国来说，不仅可以牵制美国战略资源的分配，同时还可以起到战略屏障的效果，虽然在高科技战争时代，朝鲜作为战略屏障的作用已经大大下降，但是其象征性和心理意义不可低估。中朝军事盟友关系虽然名存实亡，但是《中朝友好互助条约》依然存在，具有法律效力，这为中国在朝鲜半岛采取军事行动保留了权力。

总之，朝核问题是中国在东北亚面临的重大地缘政治挑战。虽然中国为朝核问题的解决做出了持续不懈的努力，然而朝核问题却越来越严重。金正恩领导下的朝鲜不断发展核导技术，加剧了国际社会的担忧，并使中国背上了沉重的包袱，中国不得不对朝鲜采取更加严厉的政策。朝鲜的冒险行为不仅伤害美韩日的利益，也伤害到中国的国家利益。避免被朝鲜拖入未来的朝鲜半岛战争，不为朝鲜不负责任的行为买单，这一观点得到越来越多的中国学者支持。

【收稿日期：2017-03-21】

“双重依赖”下的战略困境

——澳大利亚南海政策及其特点

王雪松 刘金源

【内容提要】美自 2010 年以来，随着南海问题在亚太地区的升温，澳大利亚对南海局势开始予以密切关注。其南海政策主要集中于中国的岛礁建设、航行自由以及南海仲裁案等方面。在具体实施中，澳大利亚南海政策呈现出以下基本特点：强化与争端国的合作，避免单独介入；防范中国“控制”南海的意图明显；中、澳、美三边关系的非对称性，造成澳南海政策取向表现出一定的模糊性。当前，在经济与安全利益方面，澳大利亚已经形成了对中、美两国“双重依赖”的局面。随着中美南海博弈的深入发展，澳大利亚在南海争端中逐渐陷入被动局面，其南海政策的战略抉择也变得愈发艰难。

【关键词】澳大利亚 南海争端 南海政策 战略困境

【作者简介】王雪松，南京大学中国南海研究协同创新中心硕士研究生；刘金源，南京大学中国南海研究协同创新中心教授，博士生导师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 03-0077-15

自 2010 年起，随着南海争端不断升温，澳大利亚对南海局势开始予以密切关注，成为影响南海问题发展新的外部因素。作为亚太地区的“中等强国”，澳大利亚南海政策的内容涉及南海争端的诸多方面，并呈现出相应特点。近年来，在日益复杂的南海局势下，澳大利亚正面临逐渐恶化的外交困境，而这一状态将在长时期内影响其南海政策的制定与执行。

一、关于中国南沙岛礁建设工程

自 2013 年 9 月起，中国开始分阶段在南沙群岛部分驻守岛屿进行陆域吹填工程。这是中国在主权范围内维护自身国家海洋权益的合法合理行动，无可厚非。尽管中国政府一再声明，南沙岛礁建设主要是为各类民事需求服务，以更好地履行并承担中国的国际责任和义务，也包括满足必要的军事防卫需求。但其间，国外媒体接连披露相关岛礁建设的照片，并妄加评论，使其在 2015 年引起国际社会广泛反响。由于澳大利亚对中国崛起的担忧，认为“中国在南海地区的强制性行为以及无节制地‘造岛’活动破坏了区域安全”，^[1]因此，澳大利亚政府和新闻媒体对中国的岛礁建设工程横加指责，认为中国在南海的行动“日趋强硬”，是有意“威慑”相关的南海声索国。

2015 年 6 月 1 日，澳大利亚前国防部长凯文·安德鲁斯（Kevin Andrews）在接受澳《时代报》的采访时表示：“如果北京坚持岛礁建设工程，那么这一区域的其他国家将会有所回应”。^[2]同年 8 月 6 日，澳外长朱莉·毕晓普（Julie Bishop）强调，鉴于南海地区对澳大利亚的重要性，“任何国家通过建设人工岛礁和设施使这一区域军事化的企图都会引起澳大利亚的关

[1] Bonnie Glaser, “High Stakes for Australia in Limiting China's South China Sea Incursions,” *The Age*, May 21, 2015.

[2] David Wroe and Philip Wen, “South China Sea Dispute: Strong Indication Australia will Join Push Back on China's Island-Building,” *The Age*, June 1, 2015.

注”，“澳大利亚呼吁停止所有的岛礁建设活动”。^[1]同年10月7日，澳国防部长佩恩（Marise Ann Payne）指出：“虽然澳大利亚在南海争端中不采取选边站，但澳大利亚继续强烈反对任何国家以威胁性、侵略性、强制性的行为强化它们的领土主张以及改变地区现状。”^[2]

在中国完成南沙岛礁吹填工程之后，澳大利亚开始把中方岛礁上的军事部署问题作为舆论抨击的重点。2015年12月，针对中国修建军用跑道，澳大利亚总理特恩布尔（Malcolm Turnbull）与日本首相安倍晋三警告中国，不要将岛礁设施用于军事目的。^[3]2016年2月21日，澳外长毕晓普声称，大多南海主权声索国都在进行岛礁设施建设，但就范围和规模而言，中国使其他国家相形见绌；如果（中国）在商用飞机飞行的地区部署地对空导弹，可能会产生误判的风险”。^[4]2015年10月13日，在美澳“2+2”部长级会谈上，澳大利亚与美国援引中国国家主席习近平关于“中国无意对南海军事化”的陈述，再次强调中国政府遵守承诺的重要性，并应采取相关措施，以缓解因岛礁建设而引发的紧张局势。^[5]

事实上，中国的南海岛礁建设是“国际法所允许的一种合法变更领土的方式”。^[6]这种主权范围内的建设“不针对任何国家，不会对各国依据国

[1] Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Sky News, Kuala Lumpur - Interview with David Lipson,” August 6, 2015, http://foreignminister.gov.au/transcripts/Pages/2015/jb_tr_150806.aspx.

[2] David Wroe, “Marise Payne: Australia will Oppose ‘Intimidation’ and ‘Aggression’, in Veiled Warning to China,” *The Age*, October 7, 2015.

[3] David Wroe, “Malcolm Turnbull and Shinzo Abe Push Back Against China in Disputed Waters,” *The Age*, December 19, 2015.

[4] Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Insiders, Sydney - Interview with Barrie Cassidy,” February 21, 2016, http://foreignminister.gov.au/transcripts/Pages/2016/jb_tr_160221.aspx.

[5] Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Joint Statement AUSMIN 2015,” October 13, 2015, http://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2015/jb_mr_151013a.aspx.

[6] 罗国强：《中国在南海填海造地的合法性问题》，载《南洋问题研究》2015年第3期，第13页。

际法在南海享有的航行和飞行自由造成任何影响，也不会对南海的海洋生态环境造成破坏”。^[1]关于南海岛礁设施的用途，中国政府一再强调，岛礁建设有利于国际公益，并不存在所谓的“军事化”问题。例如，中国在华阳礁和赤瓜礁启用了可以向过往船舶提供高效导航助航服务的灯塔，这有利于提高南海海域船舶航行安全，更好地服务南海沿岸国家和航经该海域的各国船只。^[2]

虽然从一定程度上讲，澳大利亚之所以对中国的岛礁建设工程反应强烈，主要是担忧该项工程会造成南海冲突升级，从而危及澳大利亚的经济与安全利益。^[3]但是，澳大利亚的担忧完全是杞人忧天。澳大利亚指责背后的真实意图是以岛礁建设为抓手，为本国涉足南海争端提供借口，且这一行为本身已成为了南海问题恶化的“催化剂”。

值得注意的是，澳大利亚针对中国南海岛礁建设的政策，在一定程度上强化了其对美国的依赖。由于“硬实力”不足，澳深知“对抗”中国需要美国的帮助。因此，在岛礁建设问题上，澳方多次联合美国共同谴责中国的南海行为，并在军事上密切合作。这些做法无疑加大了美澳相互依赖的非对称性，使澳大利亚南海政策中的美国因素有所增强。当前，多数情况下，澳大利亚南海政策是以美国的南海动向为轴心，其外交空间也被局限在中美博弈的范围内。表面上，美澳同盟的深化有利于澳大利亚更好地发挥“中等强国”的作用，维护国家安全。但事实上，相互依存关系的强

[1] “外交部发言人陆慷就中国南沙岛礁建设有关问题答记者问”，中华人民共和国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1273364.shtml。

[2] “外交部发言人华春莹就南沙华阳礁和赤瓜礁灯塔启用答记者问”，中华人民共和国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1304807.shtml。

[3] 澳大利亚学者本杰明·斯切尔就认为，中国的岛礁建设工程有可能损害澳大利亚在南海的经贸利益，澳大利亚应与美国和其他国家一起抗衡中国。参见 Benjamin Schreer, “What Australia Should Do in the South China Sea,” Australian Strategic Policy Institute, June 26, 2014, <http://www.aspistrategist.org.au/what-australia-should-do-in-the-south-china-sea/>。

化使得澳大利亚只能作为美国阵营内一个小伙伴存在，对其南海外交的自主性产生一定的消极影响。

二、关于南海航行自由

作为“西太平洋和印度洋间的咽喉要道”^[1]，南海在世界航运上扮演着重要角色。中国政府始终致力于维护南海地区的和平稳定，保障海上自由航行。但自2010年南海争端升温以来，“南海航行自由”问题频频见诸澳政要的发言讲话中，成为澳方分析南海局势的焦点。

澳大利亚一直以“南海航行自由”关系本国对外贸易为由，干涉南海争端。2015年5月31日，澳方声称：“澳大利亚的前5位贸易伙伴都在印度—太平洋地区，……大约有一半以上的国际贸易通过南海地区”，^[2]因此，澳尊重贸易畅通和航行自由原则，并在维护南海地区的和平与稳定方面有着合法利益，而尊重航行自由原则也是维护国际法的重要体现。2015年9月2日，澳大利亚声称：“承认所有国家在国际法准则下都有在国际领空飞行的自由非常重要，每个国家都应尊重这一原则。”^[3]作为一个严重依赖海洋贸易的国家，澳对“南海航行自由”的关切在理论上是可以理解的。但无论从历史、还是现实来看，“南海航行自由”与安全从来都不是问题，澳大

[1] Jeffrey Goedecke, “China’s Assertiveness in the South China Sea: How will it Affect Australia’s National Interests over the Next Ten Years?,” in Centre for Defence and Strategic Studies, eds., *Indo-Pacific Strategic Digest Autumn 2016*, Canberra: Australian Defence College, 2016, p. 297.

[2] Australian Department of Defence, “Minister for Defence - 114th IISS Asia Security Summit: The Shang-ri-La Dialogue, Singapore,” May 31, 2015, <http://www.minister.defence.gov.au/2015/05/31/minister-for-defence-114th-iiss-asia-security-summit-the-shangri-la-dialogue-singapore/>.

[3] Australian Department of Defence, “Minister for Defence - Australia’s Defence policy and relationship with India,” September 2, 2015, <http://www.minister.defence.gov.au/2015/09/02/minister-for-defence-australias-defence-policy-and-relationship-with-india/>.

利亚的经济安全也并未遭到任何挑战。因此，所谓的“南海航行自由”权利受阻，只不过是澳大利亚公开介入南海争端，并藉此向中国施压的一个“合法性依据”。

2015年10月27日，美国“拉森”号军舰在未经中国允许的情况下，非法进入中国南沙群岛有关岛礁临近海域，实施所谓的“航行自由行动”。在发生“拉森号事件”当日，澳国防部即发布声明：宣称美国的南海巡航行动与国际法相一致，澳大利亚坚决支持这一权利；澳大利亚会继续保持与美国以及其他地区伙伴的合作，而“不参加美国目前在南海地区的行动”。^[1]事实上，澳大利亚官方对是否追随美国执行巡航计划的表态甚为模糊。2016年2月16日，澳外长毕晓普接受采访时指出，“我们已经在南海地区行使了航行和飞行自由的权利”，^[2]但他却对澳是否参与巡航行动，避而不答；工党参议员斯蒂芬·康罗伊（Stephen Conroy）也撰文指出，政府官员对航行自由权利的表述，似乎暗示澳大利亚将会参与巡航行动；然而当被问及澳大利亚海军是否会实施“航行自由行动”时，空军中将宾斯金（Mark Binskin）却强调，如果自由航行是指在领海范围内，那么澳将不会进行巡航活动。^[3]

实际上，澳大利亚政府有关“航行自由行动”的模糊回应，恰恰凸显了在美国深度介入南海问题的情势下，澳大利亚外交选择的战略困境。当前，

[1] Australian Department of Defence, “Minister for Defence - Statement - Freedom of Navigation in the South China Sea,” October 27, 2015, <http://www.minister.defence.gov.au/2015/10/27/minister-for-defence-statement-freedom-of-navigation-in-the-south-china-sea/>.

[2] Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Doorstop Interview - Australian Ambassador's Residence, Tokyo,” February 16, 2016, http://foreignminister.gov.au/transcripts/Pages/2016/jb_tr_160216a.aspx.

[3] Stephen Conroy, “Turnbull Government Adrift on Ambiguous South China Sea Rhetoric,” Lowy Institute for International Policy, February 24, 2016, <http://www.loyyinterpreter.org/post/2016/02/24/Turnbull-Government-adrift-on-ambiguous-South-China-Sea-rhetoric.aspx>.

澳大利亚在经济上与中国联系日趋紧密，但在安全事务上却紧紧依赖美国。如果南海局势恶化引发了美国的军事介入，届时澳大利亚将不得不面临选边站的困局，^[1] 这成为澳政府急需考虑的外交难题。因此，针对“航行自由行动”，澳大利亚选择与美国保持一定距离，希望以此获得在中美间游走的外交空间。

值得注意的是，澳国内对“航行自由行动”的认识也存在一定分歧。工党领袖比尔·肖顿（Bill Shorten）认为，澳大利亚应该执行“航行自由行动”，但没有必要和美国一起行动。^[2] 前澳大利亚驻日大使吉奥夫·米勒（Geoff Miller）却表示，南海问题很复杂，美方提出的“无害通过”牵涉许多条件，所谓的“航行自由”也暗含“危险性”，澳没有必要追随美国在该问题上“冒险”。^[3] 纵观澳大利亚的“航行自由行动”辩论，可以发现，国内民众对政府的具体行动众说纷纭。因此，国内外因素引发的政策纠纷将使澳政府在南海争端中的处境变得愈发困难。

在“南海航行自由”问题上，澳大利亚政府从鼓吹航行自由权利到避免参与“航行自由行动”的态度转变，体现了“双重依赖”下澳方南海政策的外交困境。2010年以来，美澳合作程度的深化，实质上是以澳方牺牲外交选择范围为代价，其中就包括紧随美国，充当反对中国南海行为的重要力量。然而，澳大利亚与中国不断扩大的经贸往来，使其不敢因南海问题轻易破坏中澳关系。可以说，经济与安全“双重依赖”的局势，迫使澳大利亚在南海问题上并未在美国身后亦步亦趋，而是以一种模糊的态度回避有关“航行自由行动”的争执。尽管在特恩布尔看来，这样一种政策选

[1] Hugh White, "The Limits to Optimism: Australia and the Rise of China," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 59, No. 4(December 2005), p. 469.

[2] RashidaYosufzai, "Shorten Denies South China Sea change," *Australian Associated Press*, September 17, 2016.

[3] 甄翔：《澳智库：中国厌烦美国统治 在南海扎眼只因太强》，环球网，<http://mil.huanqiu.com/observation/2015-06/6595651.html>。

择“最好和最现实的战略效果是权力平衡——即每一方能有效地反对另一方的主导权”。^[1]但事实上，对中美两国在澳大利亚南海政策中产生的影响，存在着评估不一致的问题；澳大利亚这种犹豫不决的态度，对实现其南海战略的目标显然不利。可以说，权力平衡背后的事实是，澳大利亚对外战略中存在结构性矛盾，极大压缩了澳方南海政策的战略选择空间。^[2]

三、澳大利亚支持南海仲裁案

中国与菲律宾之间关于南海部分岛礁及其附属权利的冲突一直是影响南海局势的关键因素。2012年4月10日爆发的“黄岩岛事件”，显示中菲间的海上对峙愈演愈烈。为改变自身在南海事务中的不利地位，2013年1月22日，菲律宾单方面向海牙国际常设仲裁法院提起仲裁请求，要求根据《联合国海洋法公约》审查中菲之间有关南海诸岛的纠纷。澳大利亚基于防范中国的政治考量，积极支持并要求中菲两国遵守相关国际法及其判决，给南海争端带来了相当的负面影响。

菲律宾提请的仲裁事项，本质上是南海岛礁的领土主权问题，而这一要求明显超出《联合国海洋法公约》的调整范围，所以仲裁案本身并无法理可言。自2013年起，澳大利亚开始密切关注南海仲裁案进展，对菲律宾提请国际仲裁的做法表示支持。2016年2月8日，澳外长毕晓普声称，中菲南海仲裁案“将再次声明与国际规则相关的航行与飞行自由权利，澳大利亚正在等待菲律宾仲裁案的结果”。^[3]同年4月16日，毕晓普再次强调：

[1]Stephen Conroy, “Turnbull Government Adrift on Ambiguous South China Sea Rhetoric,” Lowy Institute for International Policy, February 24, 2016, <http://www.lowyinterpreter.org/post/2016/02/24/Turnbull-Government-adrift-on-ambiguous-South-China-Sea-rhetoric.aspx>.

[2]高建：《美深度介入南海情势下澳大利亚的战略困境》，载《唯实》2016年第4期，第84页。

[3]Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Sky News, Canberra-Interview with Laura Jayes,” February 8, 2016, http://foreignminister.gov.au/transcripts/Pages/2016/jb_tr_160208e.aspx.

“澳大利亚要求各方和平地通过协商解决争端、分歧，如果必要，可以通过仲裁。”^[1]众所周知，菲律宾的做法违反了《南海行为各方宣言》中规定的由直接有关的主权国家，通过磋商和谈判解决领土和管辖权争议的共识，使南海问题复杂化、扩大化。但澳方却采取“双重标准”：一方面要求中国遵守《南海行为各方宣言》，保持冷静克制；一方面又对菲律宾的无理行为视而不见。

2016年7月12日，南海仲裁案判决结果出台。对此，中国外交部郑重声明，该裁决是无效的，没有约束力，中国政府不接受、不承认。然而澳却认为，“菲律宾仲裁案中仲裁法庭的建立与《联合国海洋法公约》相一致”，“澳大利亚政府要求菲律宾和中国遵守判决，该判决是最终的，并对双方都有约束力”。^[2]同年7月13日，澳外长毕晓普强调，菲律宾仲裁案是“国际法的一个重要决定，也是有关区域内如何和平解决争端的重要判例”。^[3]此后，澳大利亚更是联合美、日就仲裁案共同发声。2016年7月25日，在美、日、澳三国战略对话中，三国要求中、菲遵守仲裁法庭的裁决，并宣称这是区域间维护以规则为基础的国际秩序和展现对国际法尊重的关键机遇。^[4]但事实上，这三国均不是南海问题的直接当事方，虽然它们言必称国际法，但实际上都对国际法采取“合则用、不合则弃”的“双重标准”，鼓吹仲裁判决的约束性只是它们平衡、牵制中国在南海地区影响力的一种方式。

[1] Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Doorstop Interview - Darwin,” April 16, 2016, http://foreignminister.gov.au/transcripts/Pages/2016/jb_tr_160416.aspx.

[2] Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Australia Supports Peaceful Dispute Resolution in the South China Sea,” July 12, 2016, http://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2016/jb_mr_160712a.aspx.

[3] Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “ABC AM, Perth - Interview with Kim Landers,” July 13, 2016, http://foreign-minister.gov.au/transcripts/Pages/2016/jb_tr_160713.aspx.

[4] Australian Department of Foreign Affairs and Trade, “Japan - United States - Australia Trilateral Strategic Dialogue,” July 25, 2016, http://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2016/jb_mr_160725.aspx.

此外，澳大利亚学者也大都鼓噪仲裁案的合法公正性，宣称中国是否接受仲裁结果是衡量其对国际法态度的有力验证。彼得·詹宁斯（Peter Jennings）在题为《在南海地区强权不是公理》文中妄称，南海仲裁案实际上包含了对世界的两种不同认识——对菲律宾、美国、澳大利亚等国而言，问题的关键是“维护国际法治”；而中国则依据“强权即公理”的习惯，对关键领土实施“实际控制”。^[1]但事实上，这些专家无视客观事实的做法加剧了解决南海争端的困难程度。

在南海仲裁案中，仲裁庭在程序、法律、证据适用方面牵强附会，漏洞百出，严重背离国际仲裁的一般实践。但澳大利亚政府却无视仲裁的非法和无效性，支持所谓的“国际裁决”。澳大利亚的“偏袒”行为从侧面反映出“中等强国”的外交困境。就仲裁案而言，澳大利亚对原属双边范围的南海争端横加干涉，不仅凸显了其外交影响力的不足，也表现出澳大利亚希望利用国际仲裁方式，抵消中美对抗下的南海紧张局势。然而，从长远来看，澳大利亚对国际法采取“双重标准”的做法，在一定程度上损害了当代国际法原则的合理基础，违背了“中等强国”运用国际法和平解决地区冲突的初衷，最终不利于澳国际形象的构建，从而为其南海外交的正当性埋下隐患。

四、澳大利亚南海政策的特点

自2010年起，澳大利亚对南海问题一直保持密切关注的态势。虽然，澳大利亚表示在南海争端中“不选边站”，呼吁各方和平解决区域冲突，但在具体政策上还是显示出以下特点。

[1] Peter Jennings, "Might doesn't Make Right in the South China Sea," Australian Strategic Policy Institute, August 26, 2016, <https://www.aspi.org.au/opinion/might-doesnt-make-right-in-the-south-china-sea>.

(一) 澳大利亚主要通过强化与南海争端国、域外大国的关系介入南海事务，避免直接“对抗”中国

在世界舞台上，由于人口稀少、军事实力不强等因素，澳大利亚在地缘政治中扮演的角色并不突出。因而，依赖超级大国的影响力，采取联盟方式提升自身在国际体系里的地位便是澳大利亚的主要外交方针。在介入南海争端过程中，澳大利亚主要通过南海争端有关的国家开展双边合作来发声；借助“亚太再平衡”战略，深化对美、日等国家的政治、军事依赖是澳大利亚插手南海事务的主要方式；2012—2015年期间，澳大利亚还与菲律宾联合举行数次军演，企图凭借军事活动给中国的南海外交施加潜在影响。

众所周知，面对与中国日益深化的经济关系，澳大利亚在南海问题上并不敢真正“触怒”中国。为了达到防范和遏制中国的目的，澳大利亚打着“维护南海地区和平、稳定以及航行自由”的幌子，利用与各国联合行动的方式，为本国涉足南海争端提供更多的资源和底气。但这种有限的“联盟”却折射出澳大利亚在南海问题上的尴尬处境：一方面由于日本、菲律宾等国的“硬实力”有限，澳大利亚很难收到明显的外交效果；一方面与东南亚国家形成的依赖关系，使澳大利亚被南海争端国视作反对中国、获取援助的可靠对象，从而增加了自身的国际负担。近年来，越、菲便频频发出外交信号，希望澳大利亚支持它们的南海主张。可以说，澳大利亚这种外交战略已偏离了原有的中等强国外交，从长远看，不利于维护澳在这一地区的战略和经济利益。

(二) 在“安全困境”理论视野下，澳大利亚南海政策具有防范中国“控制”南海地区的倾向

“安全困境”是西方国际关系理论中用以解释国家间冲突、对立状态的一个基本概念。简言之，“安全困境”是指由于国家间的不信任，一国追求自身安全的意图，增加了其他国家的不安全感，从而导致各国的敌对与战争。在澳大利亚看来，中国崛起的未来走向是不确定的，与过去数十年相比，它

极有可能缺乏更多的和平因素，并且对澳大利亚构成严重的战略威胁。^[1]因此，防范中国“霸权崛起”的戒拒心理便成为澳大利亚南海政策的重要因素。

在南海争端中，中国政府一直以克制、冷静的行为方式维护国家主权利益，但澳大利亚却将中国的合理行为解读为威胁地区安全的“不善意”举动，并指责“中国在南海地区采取的行动破坏了区域稳定，并且在某些方面与《联合国海洋法公约》相违背”。^[2]事实上，中国政府已经无数次声明，中国的南海维权行动不会对区域乃至他国的安全利益形成任何威胁，中国也愿意与各国一道共同维护南海局势的和平、稳定。但澳大利亚政府仅从西方的战略视野、秩序观及政治制度立场来观察中国的南海政策，这是有失偏颇的。从“安全困境”理论而言，澳大利亚这样一种错误的外交判断并不能真正保证国家安全，反而给其外交政策的制定产生负面影响，使澳大利亚卷入与自己没有直接关联的地区事务中。可以说，在与中国的南海“对抗”中，澳大利亚本属安全的周边环境却为自己所打破，但深陷“安全困境”的情形又进一步推动澳大利亚涉足南海争端，加剧本国的不安全感。当前，澳大利亚的南海政策就陷入这种恶性循环的困境之中。实际上，澳大利亚应该认识到过度干预南海争端以及寻求域外大国的帮助，只能维护自身一时的安全，而对域外国家越来越多的依赖只会加剧南海困境的利益纠纷与解决难度。

（三）澳大利亚与中、美之间的非对称性相互依赖关系造成其南海政策取向具有一定的模糊性

在世界政治中，罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈提出的相互依赖理论是解释国家间关系的重要理论模式。国际政治里的相互依赖，“指的是以国家

[1] Hugh White, "Power Shift: Rethinking Australia's Place in the Asian Century," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 65, No.1 (February 2011), p. 81.

[2] Bonnie Glaser, "High Stakes for Australia in Limiting China's South China Sea Incursions," *The Age*, May 21, 2015.

之间或不同的国家行为体之间相互影响为特征的情形”。^[1]而最能影响国家行为的则是依赖的非对称性，即不平等的依附关系。基欧汉与奈认为，相互依赖的非对称性程度主要借助敏感性与脆弱性两个变量体现。敏感性指的是一国变化导致另一国家发生有代价变化的速度有多快，脆弱性程度则取决于“各行为体获得替代选择的相对能力及其付出的代价”。^[2]一般而言，脆弱性程度大的国家更容易表现出改变自身处境能力的不足，其政策选择的空间也相对较小。

在中澳、美澳两个双边关系里，澳大利亚的脆弱程度远高于中、美两国，相互依赖关系的非对称性明显：中国庞大的外贸市场与国际资本是澳经济发展必不可少的推动力，它无法找到另一贸易伙伴来替代中国；而美国的军事援助是保证澳国家安全的关键因素，澳大利亚也无法解除与其的盟友关系，重新寻找合作对象。在这种非对称“双重依赖”下，澳大利亚的脆弱性使其对中、美两国的敏感程度大大增强，外交行为时常受制于两国的政策变化。

聚焦于南海问题时，澳大利亚在中、美、澳三边关系中的非对称性造成了澳方南海政策的模糊性。并且随着这种“双重依赖”关系的不断深化，澳大利亚将无法摆脱中美两国南海政策变化带来的敏感性。所以，为协调中美之间的矛盾冲突，澳大利亚政府选择一种较为模糊的外交表态应付日益激化的南海斗争：虽然澳大利亚支持美国的巡航行动，但也明确表示不会参与此类军事活动；澳大利亚南海政策多通过政府官员以及媒体等的发言讲话来体现，而不采取过多的军事干涉。

总之，在与中、美之间的不对称双边关系下，澳大利亚的经济与安全利益正日益脱钩，折射在南海政策上则是澳大利亚战略选择的空间日益缩小。就目前而言，在“双重依赖”下的中、美、澳关系中，澳大利亚南海

[1] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著：《权力与相互依赖（第3版）》，门洪华译，北京：北京大学出版社，2002年版，第9页。

[2] 同上。

政策的目标和结果必须符合、而非违背其与中美之间的共同战略利益。虽然澳大利亚致力于通过扮演中美之间的“桥梁”角色，以缓解南海外交困境，但其未来的政策选择仍将充满矛盾与模糊。同时，身为“中等强国”的澳大利亚毕竟不是地区主导国家，在南海问题上更多是中美斗争影响下的“受动者”，其南海政策具有明显的“被动反应”特点，缺乏“主动塑造”功能，这一事实也体现出了澳大利亚的“中等强国”之梦与现实之间的落差。

值得关注的是，近期美国当选总统唐纳德·特朗普频频就南海问题发出“挑衅”信号，这样一种趋势将会加大未来澳大利亚南海政策中的美国因素。2016年12月4日，特朗普首次就南海争端发声：“中国……在南海中部修建大规模军事设施——如果问我们这样到底可不可以？我认为不可以！”^[1]12月16日，针对中国海军在南海捕获一艘进行非法侦察活动的美军无人潜航器，特朗普再次“炮轰”：“中国在国际海域盗取美国海军用于研究的无人潜航器，把它抓出水面带回中国，其方式前所未有的。”^[2]对此，美国学者阿什利·汤森德（Ashley Townshend）表示：“我们还不完全知道他（特朗普）的南海政策将是什么，但他的许多顾问一直对奥巴马政府的软弱行动进行批判。”^[3]

事实上，随着中国的崛起和美国在亚太的利益日益增多，中美两国之间南海博弈会趋于紧张激烈。对澳大利亚而言，特朗普上台会给澳美关系造成一定波动，但美国依然是影响澳大利亚南海政策的关键因素。正如澳大利亚学者詹姆斯·柯伦（James Curran）所言，“中国崛起的不确定性正

[1]“特朗普就南海问题强硬表态 曾称非常了解中国”，新浪网，<http://news.sina.com.cn/c/2016-12-05/doc-ifxyicnf1579352.shtml>。

[2]“特朗普：中国‘偷走’美无人潜航器‘前所未有’”，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-12/9824345.html>。

[3]Katie Hunt, “China installs weapons on contested South China Sea islands report says,” CNN, December 15, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/12/14/asia/south-china-sea-artificial-islands-spratlys-weapon-systems/index.html>。

推动澳大利亚与美国走得越来越近”，而“特朗普当选美国总统，只会使澳大利亚更清晰地认识它与美国关系的必要性”。^[1]因此，未来在南海问题上，澳大利亚将继续强化对美国的安全依赖，并承担更多的外交义务。

综上所述，近年来，澳大利亚逐渐加大介入南海争端的力度与深度，成为影响南海局势走向的又一域外国家。尽管澳大利亚一直致力于推动南海局势稳定化，但其南海政策的内容特点恰恰凸显了澳方在该区域的战略困境，即对国家安全的绝对追求使得澳大利亚陷入南海地区的“安全困境”之中。然而，对中、美两国不断深化的“双重依赖”又加剧了澳大利亚南海政策战略抉择的困难程度，并逐渐陷于“选边站”的外交困境。恰如澳大利亚学者迈克尔·韦斯理（Michael Wesley）所言：“随着美国不断地卷入南海争端，澳大利亚被期待站在美国一边行使它的盟国义务。”^[2]关于澳大利亚南海政策的未来走向，可以预期，“因为（南海）地区冲突风险的增加，这一区域对澳大利亚国家安全的重要性在未来10年中会逐渐提高”。^[3]但不容忽视的是，中美之间关于南海乃至亚太主导权的斗争将继续掣肘澳大利亚南海政策的制定执行，并限制其南海外交的战略调整空间。对中国而言，面对澳大利亚对南海争端的干预介入，中国政府应在准确把控中澳关系的大局下，尊重澳方在南海的利益关切，直面分歧、求同存异，和平解决南海争端。

【收稿日期：2017-03-28】

[1] James Curran, “Uncertain Outlook Strengthens Alliance Ties between US and us,” Lowy Institute for International Policy, December 3, 2016, <https://www.lowyinstitute.org/publications/uncertain-outlook-strengthens-alliance-ties-between-us-and-us>.

[2] Michael Wesley, “Australia's Interests in the South China Sea,” in Buszynski Leszek and Roberts Christopher, eds., *The South China Sea and Australia's Regional Security Environment*, Canberra: Australian National University, 2013, p.48.

[3] Richard Keir, “What are Australia's National Security Interests in the South China Sea,” Australian Department of Defence, September 16, 2015, <http://www.defence.gov.au/adc/publications/indo-pac/keiripaper.pdf>.

当前国际海运硫减排的博弈态势 及其对中国的影响^[1]

肖洋

【内容提要】船舶废气中的硫化物污染已经引起国际社会的高度关注。国际海事组织制定了一系列国际海运减排的规章制度，提出了环境保护的战略目标，呈现出“硬法化”的趋势。硫排放控制区的出现是国际海事组织环境治理的制度革新，亦是西方国家环境霸权的必然产物。面临国际海运硫减排，中国面临责任、资金、话语权、监管等方面的履约困境。中国可以在IMO规则范围内，从参与IMO建章立制过程、促进减排科技国际转移、提升提案质量、推动国际合作等方面入手，逐渐形成新的议题与对策体系。

【关键词】国际海运硫减排 国际海事组织 硬法化 IMO

【作者简介】肖洋，北京第二外国语学院北极问题研究中心主任、副教授，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) 03-0092-13

[1] 本文系国家社科基金项目“欧盟低碳话语权对‘丝绸之路经济带’的影响及中国对策研究”(项目批准号:15CGJ014)、北京市优秀人才培养资助青年拔尖个人项目(2016000026833ZS06)的阶段性成果。

国际海运业是全球最大的硫化污染物排放行业，联合国委托国际海事组织（International Maritime Organization, IMO）负责制定国际海运业的气体减排标准。^[1]2016年10月28日，国际海事组织海洋环境保护委员会第70次会议，出台了减少全球海运硫化物气体排放的强制性方案，决定自2020年起，全球海运船舶燃油含硫量从当前的3.5%降为0.5%，以提升海运公司燃料成本的方式，达到降低硫化物排放的目标。^[2]在国际海运碳减排博弈尚有诸多政治陷阱需要辨识的情势下，国际海运硫减排博弈的大幕已缓缓开启。本文旨在剖析以下问题：国际海事组织为何在环境治理领域呈现出“硬法化”趋势？国际海运硫减排将对中国经济带来哪些制约？在国际海事组织环境治理“硬法化”的背景下，如何实现履行硫减排义务与维持经济发展之间的平衡，是中国等新兴国家需要直面的现实考验。

一、IMO 环境治理的“硬法化”趋势

环境治理的“硬法化”是指：国际环境治理逐渐从无约束力的倡议、宣言等虚体规范，即“软法”，逐渐向国际条约、国际规则等有普遍约束力的实体规范，即“硬法”转变。作为经济全球化的物流基础，国际海运所造成的全球性海洋环境污染，已引起国际社会的高度关注。因此，与海洋环境保护相关的国际规则，成为国际环境治理中最为活跃、且最有成效的法律领域。在联合国的主导下，国际海事组织对跨国海洋运输船舶的污染物排放要求日益严格，通过专业机构为发达国家与发展中国家设置了履约时限不同、但最终标准相同的海运减排规则，使得国际海事组织成为硬法化程度最高的国际组织。^[3]

[1] 奚崇德：《国际海运温室气体减排可实施措施及发展趋势》，载《船舶标准化工程师》2008年第4期，第28页。

[2] Maritime Executive, “MEPC 70: IMO Under Pressure to Act on Emissions,” <http://maritime-executive.com/article/mepc-70-imo-under-pressure-to-act-on-emissions>.

[3] 徐华：《船舶气体减排的春秋之变》，载《中国船检》2008年第4期，第82页。

(一) 国际海事组织对全球海运减排的制度构建

《京都议定书》(Kyoto Protocol)是最早提及海运温室气体排放问题的国际法文件,并就制定海运减排规则问题对IMO进行了授权。根据《京都议定书》第2.2条,“《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)附件 要求国家应通过IMO,力求限制或减少海运燃油消耗产生的温室气体排放”。^[1]这就为国际海事组织开展海运温室气体减排工作提供了法理依据。因此从1998年起,国际海事组织将防控船舶造成的海洋污染作为核心工作内容之一,并制定了一系列具有约束力的国际法规,在航运减排、制止公海污染物排放、海运服务管理、海运绿色科技合作等方面发挥着不可替代的作用,是各国参与海运减排全球治理体系建设的核心平台。IMO海洋环境保护的总战略目标包括四个层面:一是控制或减少受船舶污染物影响的人员数目;二是控制或减少船舶发动机废气排放对港口地区空气质量的影响;三是控制或降低海运二氧化碳等温室气体对全球大气的影 响;四是控制或降低船舶排放的硫氧化物、氮氧化物废气对全球大气环境的污染。

为了全面推进全球绿色航运,国际海事组织下设的“海洋环境保护委员会”(Marine Environment Protection Committee, MEPC)(以下简称“环保会”)成为国际海运减排制度的决策机构,始终围绕国际海运减排技术和路径展开讨论。^[2]由于《国际防止船舶造成污染公约》(The International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, MARPOL)重点关注船舶对海水的污染,没有涉及对大气的污染,^[3]因此在《里约环境与发展宣言》(Rio Declaration)通过后,2015年6月,环保会第68次会议批准了《国际防止船舶造成污染公约》修正案,增加了标题为“防止船舶造成大气污染

[1] United Nations, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1998, p.2.

[2] IMO, “Review of Regulations to Prevent Air Pollution from Ships,” http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=1484.

[3] 任为民:《海运温室气体减排国际法律制度研究》,载《中国海商法年刊》2011年第3期,第2页。

规则”的附则，从单纯的海水污染治理，转向海空污染综合治理，同时出台了空气污染控制与国际海运能效标准等一系列减排新规，^[1]从而实现了国际海运减排从海洋到天空的历史性转变。^[2]

制度的落实需要考虑实际操作层面的技术因素。因此，国际海事组织对各技术分委会进行了重组，以进一步提升专业化管理水平。环保会下属的“污染预防及响应分委会”(Sub-Committee on Pollution Prevention and Response, PPR)，专门负责处理与海洋环境保护相关的各类事务，从而使IMO迈出了海洋环境治理“硬法化”的关键一步。IMO出台这些海洋环保举措，旨在控制船舶排放的破坏臭氧层物质、氮氧化物、硫氧化物、挥发性有机化合物等，防止其对大气层产生进一步污染，而海运硫减排则是国际海事组织构建环保规制的重中之重。

(二) 国际海事组织对全球海运硫减排的规范推广

船舶动力系统的废气中含有大量的硫氧化物，是污染海洋大气环境的重要源头。然而，远洋航运是最难被监控的大气污染源之一——船舶作为可移动的大气污染源，其70%的大气污染物排放空间都在距离海岸线400千米的范围内，这些污染物从海上飘向陆地，造成陆海复合性污染。2014年，船源硫氧化物的排放量占全球排放总量的13%。因此，推动国际海运硫减排进程，成为全球环境治理的新议题。

国际海运硫减排是指对船舶废气中硫氧化物排放的控制。环保会从2003年第50届会议到2015年第68次会议，对IMO的《国际防止船舶造成污染公约》附则进行了多次修改，其中最显著的制度性成果就是在全球范围内划设了“排放控制区”(Emission Control Area, ECA)。目前，国际

[1] IMO MEPC 第68届会议中国代表团：《国际海事组织海上环境保护委员会第68届会议概况》，载《中国海事》2015年第6期，第59页。

[2] Resolution MEPC.203(62), *Amendments to the Annex of the Protocol of 1997 to Amend the International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973, As Modified by the Protocol of 1978 Relating Thereto*, 15 July 2011, p3.

海事组织已批准了波罗的海、北海、北美、美国加勒比海四个排放控制区，其正式实施时间与排放控制污染物种类如表 1 所示。^[1]由此可见，所有的排放控制区都控制船舶废气的硫氧化物排放，因此“排放控制区”(ECA)的核心是“硫氧化物排放控制区”(SOx Emission Control Area, SECA)。

减少船舶硫氧化物排放的最佳方法是减少船舶燃油中的硫含量。因此，国际海事组织依据《国际防止船舶造成污染公约》附则 第 14 条对以上四个排放区设置了船舶废气排放的严格指标，其中关于硫氧化物的标准如下：从 2015 年 1 月 1 日起，所有航行在波罗的海、北海、北美、加勒比海硫排放控制区(SECA)的船舶的动力油含硫量不能超过 0.1%。在排放控制区外，从 2020 年 1 月 1 日之后，所有船舶的燃油含硫量不超过 0.5%。^[2]按照国际海事组织规定的海运减排时间表，到 2020 年，在成员国 12 海里的领海范围内，将全面适用 0.1% 的硫减排标准，而 0.5% 的硫减排标准则在全球公海生效。

表 1 :四大排放控制区的设立时间与排放控制物种类^[3]

排放控制区名称	设立时间	排放控制污染物种类
北海排放控制区	2006-05-19	硫氧化物
波罗的海排放控制区	2007-11-22	硫氧化物
北美排放控制区	2012-08-01	硫氧化物、氮氧化物、颗粒物
美加勒比海排放控制区	2014-01-01	硫氧化物、氮氧化物、颗粒物

由此可见，SECA 不仅仅是一个区域性的减排法规，更是能适用于国际海洋环境治理的国际性制度。除了国际海事组织规定的四个硫排放控制区之外，新加坡、香港、澳大利亚、东京湾等地区的近海海域也申请成为

[1] 汪晓兵：《经国际海事组织批准的全球四个排放控制区简介》，载《中国海事》2015 年第 8 期，第 59 页。

[2] 张余庆：《MGO 特性及其在船上应用对策研究》，载《天津航海》2012 年第 2 期，第 11 页。

[3] 本表由作者根据国际海事组织相关信息制作而成。

SECA。可以预见，未来全球主要海运贸易区均有可能被划为 SECA。这将对各国海运企业、港口管理部门、科技研发企业产生深远影响。

二、国际海运硫减排的博弈态势及对中国的影响

与 WTO 等政府间组织一样，国际海事组织的建章立制过程，仍然属于“软硬兼施”的立法模式：既强调“硬法”约束，又突出“软法”治理，其制定的减排时间表，也存在调整或延迟的可能。而且，成员国也能在认可 IMO 减排标准的基础上，制定对本国、本地区有利的单方面减排标准，只需将两者间的差异告知 IMO 即可。因此，各国对 IMO 建章立制过程的影响力与履约能力的差异，都会影响到国际海运硫减排的效果。而硫排放控制区的出现，不仅是国际海事组织环境治理的制度革新，同时也是西方发达国家环保霸权的反映。

（一）全球海运大国（地区）参与海运硫减排的实践

受美欧等海运大国（地区）的重视，IMO 引领的海运减排全球治理体系已经进入实质操作层面，其显著表现为海运硫排放控制区的范围不断扩大、标准不断提升。

美国：在美国加勒比海硫排放控制区、北美硫排放控制区（见表 2）：从 2015 年 1 月 1 日起，所有船用柴油的含硫量都不超过 0.1%；从 2016 年起，北美排放控制区开始控制船舶氮氧化物排放。^[1]需要说明的是，在北美和美属加勒比海排放控制区内，所有船舶都必须严格遵守硫减排标准，而不享有无害通过权，^[2]此外，美国加利福尼亚州特别规定：阿拉斯加、美属萨摩亚、关岛、北马里亚纳群岛附近海域等也将在 2020 年之前实施 0.1% 的硫排放标准。

[1] 张天亮、刘全、郭琳：《船舶硫氧化物排放控制法规分析》，载《世界海运》2014 年第 6 期，第 56-57 页。

[2] 武良军、童伟华：《论沿海国对外国船舶污染的刑事立法管辖权》，载《太平洋学报》2015 年第 2 期，第 16 页。

表 2 :美国排放控制区的船舶燃油含硫量标准^[1]

适用范围	燃油含硫量 (%)	实施日期
北美、加勒比排放控制区内	0.10	2015-01-01
北美、加勒比排放控制区外	0.50	2012-01-01
阿拉斯加、关岛、美属萨摩亚、北马里亚纳群岛	0.10	2020-01-01

欧盟：根据第 2012/32/EC 号法令，欧盟提前了《国际防止船舶造成污染公约》附则 规定的硫减排履约时间（见表 3），在北海、波罗的海排放控制区的欧盟港口，实施更为严格的燃油硫含量限制措施。2012 年 2 月，欧洲议会环境委员会通过了“关于降低来自海洋船舶的硫化颗粒物排放的建议”，规定从 2015 年 1 月 1 日起，在欧盟管辖港口停泊超过两小时的船舶，应尽快转换为含硫量不超过 0.1% 的低硫燃油；船舶在开航前要尽早切换成高硫燃油，并将燃油切换操作录入船舶操作日志。^[2]此外，欧盟宣布自 2020 年起，航行在欧盟排放控制区外的所有船舶，必须遵循 0.5% 的硫排放标准。由此可见，欧盟通过和技术层面颁布的船舶硫减排法令，严格管理欧盟范围内的排放控制区，这种单方面扩大硫减排标准适用范围的做法，对非欧盟区国家的船舶减排，产生了巨大的压力。

表 3 :欧盟排放控制区的船舶燃油含硫量标准^[3]

适用范围	燃油含硫量 (%)	实施日期
北海、波罗的海排放控制区外	3.50	2014-06-18
	0.50	2020-01-01
北海、波罗的海排放控制区内	0.10	2015-01-01

[1] 本表由作者根据国际海事组织相关信息制作而成。

[2] 徐华：《IMO 绿色公约艰难前行》，载《中国船检》2011 年第 1 期，第 33 页。

[3] 本表由作者根据国际海事组织相关信息制作而成。

中国：中国香港是亚洲首个采用低硫燃油标准的国际化港口城市。2015年7月1日，香港特区政府发布新规定，要求停泊香港的远洋船舶，除了停泊期间的第一个和最后一个小时之外，必须使用含硫量不超过0.5%的低硫燃油。^[1]为减少船舶在中国重点沿海经济区的大气污染物排放，2015年12月11日，中国交通运输部发布《珠三角、长三角、环渤海（京津冀）水域船舶排放控制区实施方案》，规定自2016年1月1日起，排放控制区内有低硫柴油、液化天然气供应能力的港口，船舶停泊期间使用含硫量不高于0.5%的燃油；从2017年起，该标准扩大到排放控制区的核心港口地区；2018年之后，该标准扩大到排放控制区的所有港口；2019年之后，所有进出排放控制区的船舶都受此规定约束。^[2]

如上所述，欧盟整体提前了履约时间，北美则率先进行氮氧化物控制，美欧都对本区域内的SECA实施较为严格的管理制度；相较而言，中国的海运硫减排则采取循序渐进的策略，但港沪两地实施的严格硫减排标准，有助于提升中国全面建设硫排放控制区的立法进程。坦白说，IMO率先在美欧经济发达地区设立排放控制区，就已经表明，国际海运硫减排不再单纯地作为一种人类共同保护海洋母亲的义举，而是作为国家间利益博弈转战于海洋生态政治舞台的别样途径。随着船舶硫减排成为海运减排全球治理体系的重要支撑任务，随之而来的挑战也逐渐显示出来。

（二）IMO 海运硫减排“硬法化”对中国的约束

由上可见，IMO推动海运硫减排全球治理体系的“硬法化”进程，意味着在国际贸易的物流链仍然长期依赖廉价海路运输的现状下，遵循国际海运硫减排规制的国际法义务，不仅约束了欧美传统海运大国，同时也直

[1] 刘训伟、张彬：《论进入SECA区域硫份燃油的操作新要求》，载《航海》2015年第1期，第58页。

[2] 中华人民共和国交通运输部：《我国首次设立排放控制区》，http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/jiaotongxinwen/xinwenredian/201512xinwen/201512/t20151207_1943473.html。

接约束了中国等新兴市场国家，这将直接影响中国进出口贸易与国际物流链的重新布局。总体而言，IMO 推动的强制性国际海运硫减排，使中国面临四大履约困境。

一是履约责任困境。国际海事组织在为海运减排全球治理体系建章立制的时候，并未能完全尊重各国不同的利益诉求、了解各国的实力差异，其采用“一刀切”的减排标准与时间节点，超过了大多数经济欠发达成员国的履约能力。这直接导致了相当数量的成员国无法完全按照 IMO 制定的标准在海洋环境保护、船舶节能改造、海运管理方面，进行技术革新与船舶改造。特别是各国划设的硫排放控制区，其管理标准的制定往往与海运贸易总量、国家发展海洋经济的投资力度有关，而这也受到国家实力的制约。对于中国而言，一方面若严格遵循 IMO 的海运减排规制，则意味着要承担巨大的政治、经济包袱，可能存在中国履约、而大部分欠发达国家集体违约，最终导致海运硫减排规则失范的风险；另一方面，即使中国根据本国经济发展状况，制定相应的减排标准与措施，也会因与 IMO 制定的国际标准存在差距，而受到欧美发达国家的指责，并在 IMO 框架内诋毁中国的减排努力与成就。

二是履约监管困境。远洋船舶是海运硫减排的重点，但由于船舶存在流动的单边性与随意性，当临近地区的港口存在不同严厉程度的硫减排管理措施，船舶出于节约成本考虑，往往会选择改变航行网络，挂靠监管力度宽松的港口，从而导致硫排放源转移，削弱港口硫减排管理措施的效果。^[1]例如，由于挂靠长三角、珠三角、环渤海硫减排控制区的港口需要燃烧昂贵的低硫燃料，因此为了降低成本，更多的船舶愿意挂靠中国硫减排措施并没覆盖到的北部湾、台湾海峡西岸、山东南侧港口、甚至东南亚国家的港口。这不仅增大了中国政府的监管难度，同时也会成为欧美国家诟病中国的话柄。

[1] 唐兴苓、徐剑华：“硫税”来了》，载《中国船检》2014年第12期，第30页。

三是履约资金困境。中国履行海运硫减排的责任，就必然增大船舶的改造成本。船舶硫减排的措施包括低硫油改造技术、尾气清洗技术、油改气技术。但无论是安装脱硫设备，还是使用环保燃料，都需要大量的改造资金与技术。在国际海运业低迷的现状下，中国又拥有数目巨大的待改造船舶，这使得中国履行硫减排责任面临沉重的资金负担。

四是履约话语权困境。首先是中国在环保会的弱势话语权。中国虽然是环保会的成员国，但在环保会下设的减少船舶废气排放工作组、特别敏感海域技术组等核心工作组中，没有中国常驻专家，处于弱话语权状态。例如，MEPC 第 70 届会议在审议 IMO 关于船舶空气污染、加强国际航行船舶技术操作措施等强制性文件修正案，以及确认与保护特殊水域、特别敏感海区等与中国海运经济、海洋环境保护密切相关的议题上，中国代表团的提案总是石沉大海。其次是西方国家在环保会建章立制的过程中，对中国的话语权歧视。环保会负责对海运减排国际标准与建议措施实施审查程序，将邀请 IMO 的缔约国（主要是以西方国家为主的 A 类理事国）及其他相关国际组织等评议实体对之进行评议，并将评议意见列入最终文件。然而，这些评议实体更关注发达国家的海洋利益，而对于非西方国家、尤其是中国的海运环境保护诉求，则采取选择性忽视。这就导致了环保会提交给 IMO 审议的海运减排规范的最终文本，未必能充分考虑中国等发展中国家的海洋环境问题，从而产生话语权歧视。^[1]

根据上述分析，作为国际海运大国的中国、美国和欧盟所担负国际海运减排压力较大，因此将是国际海运减排博弈中的重要棋手。为了获取构建海运减排规制背后的话语权与海缘政治经济收益，世界各国围绕海运硫减排规制构建的话语权之争将日益激烈，纷纷以设立高标准硫排放控制区的方式维护本国利益。从以上各方的现有力量对比和发展趋势来看，基本构成了以欧美为代表的既有强国与以中国为代表的发展中国家之间的正面

[1] 柳思思：《欧盟气候话语权建构及对中国的借鉴》，载《德国研究》2016年第2期，第35页。

博弈。美欧集团仍属于强势方，中国及其他新兴大国的海洋权益则缺乏实质性保障，硫减排的履约能力较弱。大部分发展中国家仍处于前工业化阶段，因各自利益诉求的差异而不断分化，在国际海运硫减排谈判中日益被边缘化，长期处于失语状态。^[1]使得 IMO 全面推动海运减排全球治理体系的雄心，时刻受到国家间实力角逐的侵蚀。

三、中国应对国际海运硫减排的策略体系

随着全球环境恶化成为后冷战时代各国面临的巨大挑战之一，政府间国际组织建章立制的硬化化已经是大势所趋，中国避无可避。在 IMO 海运硫减排的机制框架下，如何最大限度保护中国的海运利益，是关乎中国出口导向型经济可持续发展的现实问题。笔者认为，中国可以在 IMO 规则范围内，从参与 IMO 建章立制过程、促进减排科技国际转移、提升提案质量、推动国际合作等方面入手，逐渐形成新的议题与对策体系。

首先，坚持“共同但有区别的减排责任”原则，制度性参与 IMO 硫减排规则的构建过程：一是充分发挥中国作为国际海事组织 A 类理事会的身份，积极参与 IMO 在技术与操作层面制定船舶能效、大气污染物排放、船舶数据报告等措施的过程；二是维护 IMO 作为海运减排全球治理体系领导者的权威性与合法性，坚持“共同但有区别的责任”原则，推动 IMO 采取适用于不同国家发展状况的减排灵活机制，树立中国负责任大国形象；三是倡导 IMO 精确评估《国际防止船舶造成污染公约》附则 所规定的“2020 年全球船用燃油含硫量标准变化”对各国造成的影响，从而推动船东、船舶设计方、造船厂、远洋海运企业积极践行提升船舶能效、降低废气减排的承诺。

其次，提升中国在 IMO 的有效提案能力。在国际海事组织框架内，书

[1] 肖洋：《国际海运减排博弈：中国如何规避“碳陷阱”》，载《太平洋学报》2013 年第 1 期，第 80 页。

面提案是中国表达主张与诉求的最重要方式。尽管从 2011 年至今，中国作为 A 类理事国积极参与国际海事组织各分委会的制度修订事务，但提案采纳率仍然较低。从长远来看，有效提案可以作为中国抵御西方国家对华制度话语歧视、促进 IMO 制度设计公正性的工具，将是中国对国际海事组织外交的新思路。一是提高提案的目标性，集中在海运业排放标准的精确计算、船舶废气的排放种类、发展船舶操作效率的基础数据来源、温室气体排放的交易方案等重要议题上；二是提升提案的质量，以国内严谨的跨学科研究力量为后盾，对 MEPC 等分委会及其下属工作组进行细致调研，做好提案的起草与论证工作；三是考虑联合提案，与有共同利益国家的代表进行沟通，以联合提案的方式表达共同利益关切与主张；^[1]四是改善提案的类型，多提影响力较大的报告型提案，少提影响力最小的一般型提案、评论型提案和信息型提案。^[2]

第三，推动 IMO 主导下的国际海运硫减排科技转移。《国际防止船舶造成污染公约》附则 修正案第四章第 23 条，要求相关缔约国对发展中国家成员国进行技术援助与技术转让。^[3]为了推动各国的船舶硫氧化物在 2020 年前实现排放达标，国际海事组织认可了三种硫减排技术，即：对船舶柴油机、锅炉的喷射系统和润滑系统进行适应低硫燃油的改造技术；船舶动力装置的油改气技术；船舶废气脱硫技术。其中，镁资源丰富的中国可大力发展具有比较优势的镁基 - 海水法脱硫技术。这不仅能打破发达国家的硫减排技术与装备壁垒，还能促进中国由被动履约向主动履约、从技术进口向技术出口转变。^[4]此外，中国还应积极参与 IMO 举办的各类区域性船舶能效研

[1] 孙大斌：《2011 年国际海事组织 A 类理事提交提案分析》，载《中国海事》2012 年第 1 期，第 62 页。

[2] 姜波：《高质量提案对国际海事组织立法的影响力》，载《水运管理》2014 年第 6 期，第 26 页。

[3] 王兆平：《气候正义下的国际碳排放权及其分配》，载《江苏大学学报：社会科学版》2015 年第 1 期，第 35 页。

[4] 朱益民、唐晓佳等：《船舶硫氧化物排放控制研究进展》，载《环境工程》2014 年第 8 期，第 68 页。

讨会，了解硫减排技术转移的地区性需求与减排能力建设面临的障碍。

最后，探讨清洁发展机制与国际海运硫减排的对接路径。清洁发展机制相关项目的实施，给予发展中国家履行减排承诺所需的技术与资金支持，使“共同但有区别的责任”原则在海运减排相关产业中得以体现。中国已经在清洁发展机制的本土化项目实施过程中积累了丰富经验，可以预见，随着新兴国家在国际海事组织中的话语权不断提升，鼓励新兴国家分享海运行业减排工作的技术与资金支持路径，将成为南北对话和南南合作的常态。这有助于完善海运减排的计算方法，减少该机制对发展中国家海运业的压力，同时也能阻止发达国家试图摆脱历史排放责任与技术转移责任的图谋。

总之，国际海运减排的全球治理机制构建，其基本属性是国际环境安全，同时又与当前全球气候治理制度存在密切关联。尽管巴黎气候大会并未将国际海运减排纳入议程范围，但这并不意味着海运减排全球治理体系的构建从此裹足不前。与之相反，在以国际海事组织为代表的全球海运减排治理体系下，国际海运业是最早启动大气减排谈判、系统性出台船舶污染物治理硬法规制的行业。如今，国际海事组织以环境议题为推手，拉开了以海运“碳减排+硫减排”双核心的科技与产业博弈大幕，开启了以单一行业强制减排，倒逼全球环保制度“硬法化”的先河。国际海运减排从议题设置走向制度设计，存在或明或暗的国家间较量，发达国家与发展中国家围绕国际海运硫减排规制的倡议权、制定权、主导权早已展开激烈且持久的交锋。在全球海运减排综合体系中，中国兼具航运强国、造船强国、贸易强国三重身份，肩负着大国担当，但仍需直面行业低迷的困境，抢先布局，在增强海运减排能力的同时，探索具有中国特色的海运减排履约实施路径图。

【收稿日期：2017-03-10】

当前巴西的南极政策及前景展望^[1]

赵宁宁

【内容提要】随着经济实力的不断增强，近年来巴西对其南极政策不断进行调整和优化，包括强化南极活动保障能力建设、制定具体的南极科研计划、推动南极事务的国际合作和环境保护。这种调整和优化，是由巴西在南极地区的政治、经济、科研和环境等战略利益决定的，尤其深受其全球大国政治抱负的影响。但是，面对美澳等国进一步强化南极事务主导地位的政治现实，受到资金掣肘的巴西南极政策能否顺利实施面临很大的不确定性。中国作为南极治理的利益攸关方，与巴西拥有相似的国家身份和利益诉求，在南极事务中与巴西保持密切沟通和交流，有助于拓宽双方合作领域，丰富中巴全面战略伙伴关系的政治内涵。

【关键词】巴西南极政策 南极治理 南极条约 中国南极战略

【作者简介】赵宁宁，武汉大学中国边界与海洋研究院讲师，国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 03-0105-15

[1] 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国参与极地治理战略研究”（项目编号：14JZD032）和南北极环境综合考察与评估国家专项课题“极地国家政策研究”（项目编号：CHINARE2016-04-05-05）的阶段性研究成果。

21世纪以来,南极地区由于其独特的自然地理环境和重要的战略地位,已经成为各国科研能力展示、综合国力比拼和国家战略扩展的新前沿。巴西是一个传统的南美国家,其战略重点和安全核心一直囿于南美洲和南大西洋地区。但作为世界新兴经济体,得益于经济实力的稳固提升,近年来巴西政府不断深化对南极治理等全球事务的关注度和参与度,期望借此提升巴西在全球治理中的国际影响力和话语权。鉴于此,本文拟详细阐述巴西积极参与南极事务的战略动因,以及其参与南极治理的推进路径,并对其前景作出系统分析。

一、巴西积极参与南极事务的战略动因

巴西参与南极事务始于冷战时期:1975年5月16日,巴西签署了《南极条约》;1982年夏季,开展了第一次南极科学考察;1984年,在南极半岛建立了“费拉兹中校”(Comandante Ferraz)科考站;于1985年和1986年被正式接纳为“南极条约协商国会议”(Antarctic Treaty Consultative Meeting)和“南极研究科学委员会”(Scientific Committee on Antarctic Research)成员。近年来,巴西积极优化南极政策和介入南极治理,以增强其在国际舞台上的影响力和话语权,维护国家环境安全利益,利用南极科研平台推动国家科技与经济发展。

(一) 深度介入南极治理,提升巴西国际影响力和话语权

巴西是拉美最大的国家,凭借国土幅员辽阔、人口众多和经济实力较强,长期致力于追求在国际舞台上的大国地位与作用。^[1]进入21世纪后,巴西经济发展较快,经济总量排名世界第七位。经济实力的提升,强有力地推动了巴西发挥全球新兴大国影响力的政治抱负。积极参与区域和全球事务,借助多边合作舞台,增强国际影响力和话语权,已经成为巴西外交战略的

[1] 张凡:《巴西外交的“发展”维度》,载《拉丁美洲研究》2014年第6期,第24页。

重要组成部分。^[1]对于巴西来说，深度介入南极治理，既是有效提升南美洲国家间合作的重要平台，又是金砖国家等新兴经济体之间亟待拓展的合作领域，更是确保和提升巴西大国地位的重要渠道。^[2]

当前，南美洲国家阿根廷、智利、厄瓜多尔、秘鲁等都把南极事务作为其外交政策的重要领域，与这些国家加强南极事务合作，有助于强化巴西“地区领导者”角色。而近年来，“金砖国家”中的俄罗斯、印度、中国和南非也都在通过建立科学考察站、申请设立南极特别保护区等形式，强化在南极地区的“实质性存在”。其中，俄罗斯在2010年10月30日出台了《俄罗斯2020年前与更长期的南极战略》，提出了俄罗斯南极政策的总体目标，包括保持南极作为和平合作的区域、借助南大洋的生物资源增强俄罗斯的经济活力和国际威望等。^[3]印度更是在1983年成为“南极条约协商国”之后，“后来者居上”，其南极科研成果进入最发达的国家行列，在南极国际治理中发挥了一定的国际影响力。^[4]

（二）南极环境保护攸关巴西国家安全，尤其是环境安全的维护

南极被视为地球上的“最后一块净土”，该地区生态环境特征明显。但这种生态环境的独特性同样包含着脆弱性和不可逆性，对于人类活动所造成的破坏，南极生态环境的抵抗力和自我修复能力都十分有限。在全球气候变暖的影响下，南极冰川融化会打破南大洋地区脆弱的自然生态环境，影响南极生物的生存环境。此外，伴随南极国际旅游业的兴起，南极地区的人类活动范围和强度增大，也将对南极生物资源的养护和生态环境的维护等带来挑战。

[1] Sean W. Burges, *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*, Gainesville: University Press of Florida, 2009, pp.1-9.

[2] David R. Mares and Arie M. Kacowicz, *Handbook of Latin American Security*, London and New York: Routledge, 2015, p.39.

[3] V.V. Lukin, "Russia's Current Antarctic Policy," *The Polar Journal*, Vol.4, 2014, p.209.

[4] 郑英琴：《体系融入模式 - 印度参与南极国际治理的路径及启示》，载《国际关系研究》2016年第5期，第113页。

巴西地处南半球，东临南大西洋，海岸线总长 8,400 多千米，占其国界长度的 1/3，且巴西人口和经济产业主要集中在东南沿海地区。这种地理位置的临近性和人口产业的集中分布，使其更加容易遭受南极环境变化、全球海平面上升的不利影响。因此，巴西对气候变化的关注和应对已经被提升到关乎国家安全的高度。巴西的政府部门、科研机构及非政府组织做了大量研究，指出气候变化的影响和风险，提出政策主张，以达到影响气候变化政策的社会共识。^[1]从国家安全的宏观视角重视南极环境保护，未雨绸缪，是巴西政府积极参与南极事务的重要利益关切。

（三）借助南极科考，推动科技创新并带动相关产业的发展

南极科学考察与研究既是一国参与南极事务的“敲门砖”，也是一国科技水平和综合国力的重要体现，更是一国实现科技创新、带动国内相关高新技术产业发展的有力助手。当前，国际社会众多国家在南极科考的同时，也在探索相关技术产业的开发研究。譬如作为南极事务头号强国，美国既把南极科学考察与研究视为加强在南极地区“积极而有影响存在”的主要工具，又将其作为挖掘南极军事价值、评估南极资源潜力与分布的主要路径。目前，整合科技创新政策和产业发展政策已成为巴西政府的重要政策目标。

早在 2004 年 12 月，巴西就通过了《国家科学技术创新法案》，旨在加大科技创新与产业之间的联系——通过“在科研机构和企业之间建立合作平台、制定对科技创新产业的衡量标准、确立对参与科技创新企业的激励机制，鼓励科研机构和企业之间的双向联合”，推动科技与产业的融合发展。^[2]2014 年 6 月，巴西总统罗塞夫宣布了“国家知识平台计划”，其主要任务是促使科学知识向生产系统的转移，“一只手是由科学家和科研机构为代表的科技知识平台，一只手是以企业为代表的商业平台，两手都要抓，两手都

[1] 何露杨：《巴西气候变化政策及其谈判立场的解读与评价》，载《拉丁美洲研究》2016 年第 2 期，第 87 页。

[2] 史沛然：《拉丁美洲的科技创新——21 世纪以来的特点和趋势》，载《拉丁美洲研究》2016 年第 5 期，第 133 页。

要硬”。^[1] 南极科考是巴西实现科技创新和产业发展相互融合的重要平台，是提升科技创新水平和相关经济产业竞争力的重要助手。^[2] 此外，巴西积极参与南极事务，可以借助南极条约体系规则，加强与其他国家及相关国际组织在科研领域的国际合作，共享南极观测资料和研究成果，进而服务于本国国家利益的实现。

二、巴西参与南极事务的推进路径

巴西在南极事务参与进程中，结合本国对南极地区国家利益的认知、自身综合实力以及南极事务参与历史，主要采取了以下四种推进路径，保障和拓展本国在南极地区的国家利益。

（一）立足南极事业的长远发展，推动南极活动保障能力建设

南极地区自然环境险恶，开展高频率、高质量的科学考察和研究需要依托稳固且有成效的活动保障能力，即后勤、作业、物流等方面的支持以及相关的业务能力建设。这是一国在南极实质性存在的物质基础和硬件指标，也是一国提升南极影响力的根基所在。^[3]

鉴于此，一方面，巴西政府及国会议员通过多种途径，加强对南极活动的预算投入。2008年2月，总统卢拉访问南极之际，明确表示政府将加强巴西在南极地区的存在，提供更多的投资，以改善南极科考站。^[4] 当月，13名巴西国会议员成立南极国会小组，呼吁并提高对南极活动的预算投入，

[1] 封颖：《巴西鼓足干劲要搞科技创新》，载《光明日报》2014年7月20日，第6版。

[2] Adriana Erthal Abdenur and Danilo Marcondes Neto, " Rising Powers and Antarctic: Brazil ' s Changing Interests, " *The Polar Journal*, Vol.4, 2014, p.12.

[3] 郑英琴：《体系融入模式 - 印度参与南极国际治理的路径及启示》，载《国际关系研究》2016年第5期，第113页。

[4] " Lula Visits a Piece of Brazil in Antarctic and Gets Emotional, " Feb, 2008, <http://nyasatimes.xyz/index.php/57-february-2008/9126-lula-visits-a-piece-of-brazil-in-antarctica-and-gets-emotional>

他们还亲赴巴西南极科考站，旨在提升巴西民众对南极事务的认知和热情。南极国会小组的活动已取得了实质性进展：迄今，已有 54 名参议员和 121 名众议员参加该小组，并成功提高了国会对南极研究的预算支持。2009 年 1 月，巴西海军正式列装“马克西米诺上将”号（Almirante Maximiano）南极考察船，与 1994 年列装的“兰赫尔”号（Rongel）南极考察船一道为科考队员提供舰艇、直升机、医疗服务等后勤保障。2016 年 3 月，巴西政府正式宣布投资 1 亿美元，在南极建设新的科学考察站，以代替 2012 年毁于火灾的“费拉兹中校”科考站。新科考站在设计理念和功能定位上更富现代性和科学性，共拥有 17 个实验室，可满足 65 人常年在南极地区进行科学研究的需要。^[1]

另一方面，巴西设立了较为完善的南极事务管理和协调机制：“巴西科技部南极研究国家委员会”（Brazilian National Committee on Antarctic Research）负责制定南极科研计划，跟踪南极科研项目的执行状况，参与南极科研国际合作项目，并向巴西国内其他政府部门有关南极事务决策提供咨询意见；“巴西海洋资源跨部门委员会”（Inter-Ministry Commission for Sea Resources）隶属巴西海军，负责南极科学考察站的维护和运营，为前往南极大陆和南大洋进行科学考察的科学家提供后勤保障；“南极事务国家委员会”（National Commission on Antarctic Matters）则负责为巴西总统南极事务决策提供咨询意见。^[2]

此外，巴西非常重视南极科研机构的设立和资源整合。在政府引导和推动下，里约热内卢联邦大学成立“南极环境研究国家科学技术所”，圣保罗大学成立了“南极研究中心”，“极地青年科学家联盟”（Association of

[1] Herton Escobar, “Brazil Starts Building Snazzy New Research Station in Antarctic,” Mar, 2016, <http://www.sciencemag.org/news/2016/03/brazil-starts-building-snazzy-new-research-station-antarctica>.

[2] “Brazil and Antarctic,” Nov, 2016, <http://polarconservation.org/polar-library/antarctic-bases/brazil-and-antarctica/>.

Polar Early Career Scientists) 在巴西设立分支机构。^[1] 这些行动将有效增强巴西南极科学人才储备能力建设, 保障南极事业的可持续发展。

(二) 结合国家发展和政策需求, 制定南极科研计划

南极以其独特的地理位置、自然环境和生物资源, 成为众多科学研究不可多得的平台。相关研究包括动植物研究、地壳变动、气候变化和宇宙观察研究等。这些研究对于探索地球过去、现在和未来, 帮助我们理解和应对当前所面临的各种全球性挑战具有重要意义。^[2] 据统计, 在 1981—2011 年期间, 巴西南极科学研究数量占全球数量的比例从 0.1% 提升到 2.8% (主要以国际著名期刊论文为标准), 其中绝大部分成果集中在南极生物科学研究领域, 且主要来自巴西官方资金资助。^[3]

为进一步提升南极科学研究的国际影响力, 巴西政府结合国家发展和南极政策需求, 于 2014 年 5 月发布《巴西 2013—2020 年间南极科学计划》。该文件根据南极地区和南美洲环境的联系, 确定了 5 个科学研究优先领域, 着重强调对影响南美洲尤其是巴西的过程研究。这 5 个方向分别是: 冰冻圈在环境系统和气候变化中的角色; 气候变化对南极生态系统生物复杂性的影响及其与南美洲的联系; 南大洋地区的气候变化及其敏感性; 南极在冈瓦纳大陆演化和破裂以及南大西洋演化过程中的角色; 南极地区高层大气动力学及其与南美洲的联系。此外, 该文件还强调了另外 4 个方面的研究, 即对新兴领域的研究、南北极之间的联系研究、培养巴西南极研究专家以及增进巴西南极研究成果在国际社会上的传播和影响力。^[4] 巴西科技

[1] Adriana Erthal Abdenur and Danilo Marcondes Neto, "Rising Powers and Antarctic: Brazil's Changing Interests," *The Polar Journal*, Vol.4, 2014, p.19.

[2] 丁煌《极地国家政策研究报告(2012-2013)》, 科学出版社, 2013 年版, 第 77 页。

[3] V.M.Stefenon and L.F.Roesch, "Thirty Years of Brazilian Research in Antarctic: Ups, Downs and Perspectives," *Scientometrics*, Vol.95, 2013, pp.325-331.

[4] "Antarctic Science for Brazil: An Action Plan for the 2013-2022 Period," May, 2014, <http://www.ufrgs.br/inctcriosfera/arquivos/BrazilianActionPlanEnglish.pdf>.

部发展计划执行秘书长卡洛·斯诺布雷表示,《巴西 2013—2020 年间南极科学计划》对南极计划有着巨大的指导意义,标志着南极科研与开发项目在巴西日渐成熟。^[1]

(三) 借助南极国际合作,提升南极事务国际影响力和话语权

合作是众多中等国家参与解决全球多边治理问题的主要出发点。^[2]在开展南极国际合作领域,一方面,巴西政府积极推动南美国家在南极事务上的协同参与,以凸显巴西在国际重大事务上的协调能力。2008 年,巴西主办了“南美国家的南极研究战略”国际会议,来自阿根廷、智利、秘鲁、厄瓜多尔等南美国家的官员和学者与会,讨论如何整合南极科考资源,增强南美国家在南极事务中的国际影响力。2007 年 10 月,巴西科技发展与研究委员会发起“保护南极海洋生物多样性的南美洲行动网络”框架,在 2007—2010 年期间,与智利、秘鲁和厄瓜多尔共同推动南极研究科学家和管理者加强互动交流,促进数据资源的共享,并在“第四次国际极地年”(International Polar Year)期间加强相互合作。^[3]

另一方面,巴西积极推动把南极事务置于“巴西印度南非三国对话论坛”和“金砖国家会议”议程之中。2009 年 8 月,巴西、印度和南非在三国对话论坛框架下召开了南极科研工作研讨会。三国专家学者就南极计划的科学技术、后勤供应以及三国南极合作的长期目标等问题进行了研讨。^[4]同时,巴西注重与印度、南非在“南极条约协商国”会议上的磋商与交流,推动三国联合南极科学考察项目的制定和实施,并联合提出行使《南极条

[1] 《巴西科技部开始实施南极计划,包括五个研究领域》,中国网, http://news.china.com.cn/world/2014-05/08/content_32319447.htm。

[2] 魏光启《中等国家与全球多边治理》,载《太平洋学报》2010 年第 12 期,第 41 页。

[3] Manuela Bassoi and Cristina Nakayama, “Antarctic: South American Interactions in the Marine Environment,” *Oecologia Australis*, Vol.15, 2011, p.10.

[4] 张新生:《巴西积极开展南极科研国际合作》,载《科技日报》2009 年 8 月 13 日,第 2 版。

约》赋予的视察权。巴西政府在金砖国家会议框架内，提议共同就在南极地区使用无人机问题，向南极条约协商国会议提供工作文件。^[1] 2014年4月，巴西承办了南极条约协商国第37次会议，有效提升了巴西在南极事务中的国际可见度和影响力。

（四）高举南极环保旗帜，增强南极活动的国际道义支撑

维护南极地区较为原始的生态环境，避免使之受到各类资源开发和其他人类活动的破坏，是《南极条约》缔约国的共识。目前，环境生态已经成为南极地缘政治发展新的主要驱动力。^[2] 尤其是在南极治理权力扩散的背景下，国际非政府组织已然成为参与南极治理的重要一方。它们推动和平、科学、环境保护等南极价值，起到了实质性的保护南极环境的作用。^[3] 高举环境保护的旗帜，已经成为各方深度参与南极事务，获取国际道义支持的重要政策考量。在南极事务国内立法方面，南极条约体系对于南极环境保护的规则已经从一开始的科学考察活动，逐步扩展到南极旅游、后勤支援、渔业捕捞等领域。^[4]

1995年6月，巴西批准《关于环境保护的南极条约议定书》（又称《马德里议定书》）之后，进一步开展了南极条约规制的“国内化”工作，成为率先进行南极立法的第一批发展中国家（巴西、乌拉圭、厄瓜多尔、阿根廷），^[5] 并于1995年7月成立由巴西环境部牵头协调的“环境评估小组”

[1] Elizabeth Sidiropoulos and Tom Wheeler, "To the Ends of the Earth: Antarctic, the Antarctic Treaty and South Africa," *Research Report of South African Institute of International Affairs*, No.23, 2016, p.27.

[2] 陈玉刚、周超、秦倩：《批判地缘政治学与南极地缘政治的发展》，载《世界经济与政治》2012年第10期，第127页。

[3] 王婉璐：《南极治理中的权力扩散》，载《国际论坛》2016年第4期，第17页。

[4] 刘昕畅、邹克渊：《国际法框架下中国南极旅游规制的立法研究》，载《太平洋学报》2016年第2期，第19-22页。

[5] 华薇娜、张侠：《南极条约协商国南极活动能力调研统计报告》，海洋出版社，2012年版，第112页。

(Environmental Evaluation Group), 评估南极科考、后勤保障、旅游等活动对南大陆和南大洋的环境影响, 提出最大程度降低对南极环境影响的行为方式, 以确保巴西的南极活动契合《马德里议定书》的条约要求。^[1]2011年, 巴西联合智利、墨西哥、乌拉圭等9个国家, 发起成立“布宜诺斯艾利斯集团”, 集体反对日本在南极海域的鲸类保护区, 以科研名义猎捕鲸鱼。^[2]2006年, 巴西牵头, 联合波兰、厄瓜多尔和秘鲁向南极条约协商国会议申请在南极南乔治王岛阿德默勒尔蒂湾(Admiralty Bay)建立“南极特别管理区”(Antarctic Specially Managed Area), 并提出了系统的管理方案, 得到大会通过(管理区编号 ASMA1), 成为南极地区的第一个特别管理区。由于是否对南极环境保护和管理做出贡献, 是判定一国南极事务国家形象的重要因素, 因此, 巴西成功申请南极特别管理区的举动, 受到多个国际非政府组织的欢迎和赞赏, 有力提升了巴西南极政策的国际道义支撑。

三、巴西南极政策的前景展望

巴西政府结合自身在南极地区的利益关切, 积极介入南极事务, 取得了不俗的成绩, 但在实践中, 巴西深度介入南极事务受到多重因素的制约。

(一) 南极科考预算的缩减对南极科研计划能否顺利实施增加了不确定性

虽然说巴西南极科研体制是由联邦政府起主导作用的多元化体制, 但联邦政府一直是南极研究和开发计划的主要资助者。然而, 2015年以来的经济危机和财政赤字逐渐成为巴西南极科研工作最大的掣肘。根据2016年1月世界银行发布的《全球经济展望》数据, 拉丁美洲最大经济体——巴西2016年经济总量将萎缩2.5%, 巴西政府面临高通胀和财政赤字较大的压力,

[1] Secretariat of Interministerial Commission for Sea Resources, “Brazilian Antarctic Program,” Nov, 2016, <http://www.mar.mil.br/secirm/ingles/proantar.html>.

[2] 《拉美地区9个国家发表联合声明, 反对日本在南极捕鲸》, 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2011-02/15/c_121082905.htm.

将不得不大幅度削减公共开支。^[1]2016年1月,为应对经济衰退和债务压力,巴西联邦政府大幅缩减开支,该年度的联邦政府科学、技术和创新预算约15亿美元,创下了10年来的新低。^[2]

《巴西2013—2020年间南极科学计划》出台时,虽然有详细的南极科考计划和目标,但并未制定具体的资金资助计划。在巴西经济形势下行、联邦科学支出预算削减的背景下,巴西南极科学计划能否顺利得到足够资金支持,“费拉兹少校”科考站能否顺利重建,已经在巴西南极科考界引起忧虑。巴西里约热内卢联邦大学海洋植物学家、南极国家科技环境研究所总协调员约茨艾·约奈西格指出:“提出重建巴西南极科考站的承诺难能可贵,但希望不会因为财政掣肘,致使南极科考计划不能顺利实施,而使得新建科考站对我们毫无用处。”^[3]

表1《南极条约》29个协商国

29个协商国		
12个原始缔约国		17个新入协商国
7个领土声索国	5个非领土声索国	
澳大利亚、新西兰、阿根廷、智利、英国、法国、挪威	美国、俄罗斯、日本、比利时、南非	波兰(1977年)、德国(1981年)、印度(1983年)、巴西(1985年)、中国(1985年)、乌拉圭(1985年)、意大利(1987年)、西班牙(1988年)、瑞典(1988年)、秘鲁(1989年)、保加利亚(1998年)、芬兰(1989年)、韩国(1989年)、荷兰(1990年)、厄瓜多尔(1990年)、乌克兰(2004年)、捷克(2014年)

资料来源:《南极条约》秘书处网站2016年11月数据, http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e, 经笔者整理。

[1] 《世界银行:巴西2016年经济将萎缩2.5%》, 人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2016/0107/c1002-28022993.html>。

[2] Herton Escobar, “Budget Cap would Stifle Brazilian Science,” Feb, 2016, <http://www.sciencemag.org/ae.ws/2016/10/budget-cap-would-stifle-brazilian-science-critics-say>.

[3] Christian Deguit, “Brazilian Antarctic Program News,” Feb, 2016, <http://www.vinereport.com/article/brazilian-antarctic-program-new-research-station-to-be-built-in-antartica-base/8598.htm>.

(二) 作为南极事务“后来者”,巴西难以“撼动”较为稳固的南极地缘政治格局

南极事务的参与国家具有不同的身份,这些国家从权限上可以分为缔约国和协商国:目前,《南极条约》共有53个缔约国,但其中只有29国是协商国;这29国当中又包含12个原始缔约国和17个新入协商国(参见表1)。根据《南极条约》的相关规定,所谓“协商国”是在南极开展了实质性科研活动(以建立科考站为主要衡量标准),有权派代表参与南极条约协商会议的缔约国,并拥有会议表决权。由此可见,具有不同身份的国家,在南极事务中的参与权是不同,这就决定了这些国家在南极事务中话语权和影响力的大小强弱。南极条约体系在发展过程中,澳大利亚、英国、新西兰等12个原始缔约国掌控着主要的话语权,而其中又以澳大利亚等7个领土声索国和美俄两国为核心,这9个国家构成了南极条约体系中的“核心权力集团”(hegemonic bloc)。它们决定着体系内部的政策制定和制度发展。虽然《南极条约》签署后,相继有17个国家成为协商国,但美国等核心权力集团依然主导着南极条约体系,而新入的协商国更像是南极条约体系内部的“政治观察员”(political observer)。^[1]

近年来,英国、挪威、澳大利亚等南极治理“核心权力集团”成员相继颁布南极战略文件,以期进一步增强对南极事务的管控力度,夯实南极事务的主导者地位。2009年3月,英国外交部公布《英属南极领地战略文件》,提出通过“保持英国在南极地区的实质性存在,保障英属南极领地的安全,强化公民南极主权意识,保护南极生态环境,完善南极领地的法律和行政管理,保持南极领地良好的财政状况”,最终实现“英属南极领地的

[1] Tim Stephens and David L.Vanderzwaag, *Polar Governance in an Era of Environmental Change*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014, pp.89-95.

安全和善治”。^[1] 挪威作为南极领土“声索国”，是世界上唯一真正的“两极”国家。它于2015年6月颁布《挪威在南极地区的利益和政策白皮书》，向国际社会系统阐述了挪威在南极治理中的利益关切和政策优先方向。这是挪威1959年缔结《南极条约》之后制定的第一份综合性南极政策文件，展现出其深度参与南极事务的政治雄心。^[2] 2016年4月，澳大利亚总理马尔科姆·特恩布尔（Malcolm Turnbull）、环境部长格雷格·亨特（Greg Hunt）以及外交部长朱莉·毕晓普（Julie Bishop）发表联合声明，公布了最新战略文件《澳大利亚南极战略及未来20年行动计划》。联合声明指出，该战略是迄今澳大利亚政府颁布的最重要的南极政策文件，目的是将澳大利亚建设成为在南极科学研究领域领先的国家。《南极战略》明确地向国际社会阐释了澳大利亚在南极地区的利益关切和战略目标——维护澳大利亚“南极领土”的主权及临近海域的主权权利，支持和确保南极条约体系的权威性，开展世界一流的南极科学考察等。^[3]

在这种国际背景下，作为南极事务“后来者”的巴西，能否摆脱南极治理“建章立制”进程中的“边缘者”身份，依然存在较大的不确定性。尤其是在南美洲区域范围内，巴西期望塑造南极事务“区域领导者”的政治抱负，与阿根廷和智利存在较强的竞争性：阿根廷和智利作为南极领土的“声索国”和《南极条约》的原始缔约国（阿根廷首都布宜诺斯艾利斯还是南极条约常务秘书处所在地），相较于巴西而言，在南极事务中拥有更

[1] 鲍文涵：《英国的南极参与：过程、目标与战略》，载《世界经济与政治论坛》2016年第2期，第72-77页。

[2] Leif Christian Jensen, “From the High North to the Low South: Bipolar Norway’s Antarctic Strategy,” *The Polar Journal*, Vol.6, 2016, p.16.

[3] Australia Antarctic Division, “Australian Antarctic Strategy and 20 Year Action Plan,” Apr, 2016, <http://www.antarctica.gov.au/about-us/antarctic-strategy-and-action-plan>.

加便利的地理优势和身份优势。

四、结论

总之，随着南极在全球地缘政治格局中重要性凸显，巴西将逐渐加大对南极事务的介入力度。巴西的南极政策是由其在南极地区的政治、经济和环境等战略利益决定的，尤其是深受其全球政治大国抱负的影响。但是，面对较为稳固的南极地缘政治格局和美澳等国进一步强化南极事务主导地位的政治现实，受到资金掣肘的巴西南极科研计划能否顺利实施面临很大的不确定性。这些都使得现阶段巴西介入南极事务的力度和程度相当有限。

但是，巴西积极谋划介入南极事务，为中巴两国开拓了广阔的双边南极合作空间。在中国快速和平崛起的背景下，中国国家利益的边界开始向全球延伸。南极地区作为大国发展的新前沿、全球治理的新焦点，攸关中国外交和海洋事业发展的大局，逐渐成为中国国家利益拓展的一个新空间。

2014年11月，国家主席习近平视察中国南极考察队之际，强调“南极科学考察意义重大，是造福人类的崇高事业”，并提出“中国愿同国际社会一道，更好认识南极、保护南极、利用南极”。^[1]2015年7月1日颁布的《中华人民共和国国家安全法》以法律形式认定中国在南极等“战略新疆域”存在多种样式的国家利益。2016年3月16日，十二届全国人大四次会议表决通过的《关于国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》^[2]明确指出，中国要“积极参与网络、深海、极地、空天等领域国际规则的制定”。这表

[1]《南极科考意义重大，是造福人类的崇高事业》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2014/11-19/6790019.shtml>。

[2]《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm。

明中国新一代中央领导集体愈来愈重视南北极等战略新边疆的国际治理，为中国系统谋划参与南极治理的策略提供了良好的国内政治基础。

南极环境变化的影响是全球性的，需要国际社会的共同应对。中国和巴西作为世界两大新兴经济体，同为金砖国家、二十国集团、南极条约协商国会议等重要国际机制的成员，在南极事务中保持密切接触和沟通，在南极治理关键性议题领域互相寻求政治支持，符合中巴的共同利益。2014年7月，巴西总统罗塞夫会见到访的中国国家主席习近平之际，表示“巴中两国对许多战略问题看法一致，巴中关系日益紧密，正在以前所未有的速度和质量向前发展，彼此是重要的政治、经济和投资伙伴。巴中要加强在联合国、二十国集团等框架内合作，促进世界可持续发展”。^[1]因此，中国理应抓住历史机遇，开展与巴西在南极事务上的双边合作，推动中巴合作走向纵深领域，丰富中巴全面战略伙伴关系的政治内涵。

【收稿日期：2017-03-01】

[1]《共创中巴关系更加辉煌灿烂的明天》，新华网，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-07/18/c_133491890.htm。

ABSTRACTS

- 01 Trump's Foreign Policy Posture of His First Hundred Days in Office**, by Shen Yamei, Associate Research Fellow and Deputy Director of Department for American Studies, China Institute of International Studies. To evaluate Trump's diplomatic performance in his first hundred days in office cannot go without the evaluation of the diplomatic legacy left over from his predecessor. Currently, the appraisal of Obama's foreign policy by the public opinion suffered mixed fortunes, reflecting deep considerations of the US diplomatic orientation, which cannot be neglect by Trump and will constrain his impulse to completely overthrow his predecessor's foreign policy. From the new foreign policy of his first hundred days in office, Trump has established the purpose that foreign policy should serve the domestic agenda, reshaped the trade and security agendas, and continued with the Middle East, Europe and Asia-Pacific as geostrategic grips, which has shown the process of his "learning curve". With the contention for decision influence within Trump's diplomatic and security team emerging, it is expected that his diplomatic decision in the future might generally tend to be self-restrained and prudent, but the possibility of partially aggressive strategies cannot be excluded. The China-US relationship is entering a more difficult run-in period, with friction and cooperation as well as challenges and opportunities co-existing.
- 14 Viewing the Characteristics of Trump's Diplomatic Decision-Making from the US Military Strike on Syria**, by Qian Wenrong, Executive Director of the Center for American Studies, China Foundation for International Studies; Research Fellow of the Center for World Studies, Xinhua News Agency and Guest Research Fellow with CPDS. On April 4 2017, three days after the casualty incident caused by gas bombs in Northwest of Syria, the US President Trump accused the Syrian

government for such an evil incident and ordered missile attacks on Syrian military airfields, while the US specialists and former senior intelligence officers have questioned Trump's accusation and military actions taken. There are three factors that prompted Trump to make the hasty decision of military strike: he wanted to get out of the scandal of "contact with the Russians" quickly; to contend with Russia for dominance in the Middle East; and the security team mostly composed of militaries played a decisive role. It can be seen clearly from sorting out the US recent foreign policy and diplomatic maneuvers that Trump's diplomatic decision-making is obviously characterized as "neo-interventionist", easy to change, unpredictable, more of adventure, and militarization of diplomacy, which should be worthy of our close attention.

- 25 An Analysis of the US Propaganda on the South China Sea Issue,** by Li Zhonglin, Lecturer and Postdoctoral Fellow from the School of International Studies, Peking University. The focus of the US global strategy has moved eastward, which has uplifted the importance of the South China Sea issue in the US global strategy, resulting in the increase of the US involvement in every way in the South China Sea issue. Among them, propaganda aroused widespread concern for its unique nature and role. The US has taken propaganda as an important way to intervene into the South China Sea issue, mainly based on multi-dimensional considerations, including the US hegemony in public opinion and its historical experience, the congenital advantage of propaganda, and the US actual needs on the South China Sea issue. In waging the propaganda warfare on the South China Sea issue, the US president, high-ranking officials of various departments, the bureaucracy and non-official actors have all gotten involved, who influenced and interacted with one another. The US propaganda on the South China Sea issue has resulted in negative impact on China's international image, China-US bilateral relations, and the security situation in the South China Sea, making China suffer from relatively greater strategic pressure on the South China Sea issue.

- 38 The Formation and Characteristics of the US Infiltration Strategy through “Internet Freedom”**, by Xia Zijun, Associate Professor from the Department of Philosophy and Scientific Socialism, Party School of the CPC Zhengzhou Municipal Committee. The US infiltration strategy through the so-called “internet freedom” has influenced like a shadow China’s network ideological security. There has been technical, domestic and international background for the US to put forward the “internet freedom” infiltration strategy. The two speeches made by the former secretary of state Hillary on the issue of “internet freedom” as well as the introduction of a series of international strategies on cyber space, operational strategies and policy reports by the US have indicated that its infiltration strategy through “internet freedom” has come into being. The characteristics of the US “internet freedom” infiltration strategy include: it has taken the “global public domain” in cyber space as the starting point of argument to promote the values of “internet freedom”; accelerated the R&D of the “internet freedom technologies” and their applications with the support of huge funds; and manipulated the political communication in international network by rigorous organizational operations. In essence, the US “internet freedom” infiltration strategy is nothing but an extension of its infiltration of Cold War mentality and values as well as an expansion of its national interests to international network, which is also the network version of American hegemony as well as its pretext to monitor and control global cyber space.
- 49 Domestic Cognition and Position on THAAD Deployment in South Korea**, by Lyu Chunyan, Professor and Doctoral Supervisor from the PLA University of Foreign Language and Xu Wansheng, Professor and Doctoral Supervisor from the PLA University of Foreign Language. The deployment of the THAAD anti-missile system by the US in South Korea has not only increased the uncertainty of political developments within the ROK, but also harmed the situation in the Korean Peninsula as well as the security and stability of Southeast Asia. Based on the studies of

the political process, this paper has sorted out various cognitions and positions on THAAD deployment within the South Korean government, among political parties and in the society. Hereinto, the attitude of the South Korean government has changed from “strategic ambiguity” to “strategic clarity” based upon comprehensive considerations of the South Korean national security, while the ruling and opposition parties have never reached consensus on the issue, and the public opinion has been seriously divided, reflecting from certain angle the negative impact of THAAD deployment in the ROK that would damage the regional strategic balance. This multiple opposition in cognition and position is not only the manifestation of the interest gaming among various forces within South Korea, but also the reflection of the evolution context of the THAAD deployment issue and its complex influence, which may be taken as the premise or the basis for determining the development of THAAD deployment in the ROK.

- 63 The Korean Peninsula Nuclear Issue and the Views of Chinese Scholars**, by Zhou Xiaojia, Doctoral Student from the Department of International Relations, Tsinghua University. The Korean Peninsula nuclear issue is the major challenge confronted by China’s diplomacy in Northeast Asia, the resolution of which concerns China’s major strategic interests. How to remove DPRK’s nuclear weapons and maintain its regime at the same time remains a huge problem put before the decision-makers of China’s diplomacy. The Chinese scholars are divided in views on the cause that the Korean Peninsula nuclear issue has remained long unresolved, which may be summarized as the following: failure in cooperation, North Korea’s own responsibility, the responsibility of the US, and the responsibility of China. In regard to the issue of how to deal with the DPRK, the Chinese scholars also have three different views: limited support, North Korea first, and cutting off with North Korea. The debate of the Chinese scholars on the issue of the Korean Peninsula nuclear issue may be understood from three dimensions: China’s national

interests without ideological considerations, China further emerging into the international system, and the intensifying security competition between China and the US.

77 Strategic Predicament under the Double Dependences: Australia's South China Sea Policy and Its Characteristics, by Wang Xuesong, Graduate Student of Collaborative Innovation Center of South China Sea Studies of Nanjing University and Liu Jinyuan, Professor and Doctoral Supervisor of Collaborative Innovation Center of South China Sea Studies of Nanjing University. Since 2010, Australia began to pay very close attention to the situation of the South China Sea, as the South China Sea issue has become a hot topic in Asia-Pacific region. Australia's policy toward the South China Sea concentrates in the main on reef construction, freedom of navigation, and the international arbitration of the South China Sea issue. In actual practice, Australia's South China Sea policy manifests basically the following features: strengthening cooperation with the disputing countries in order to avoid independent intervention; keeping China away from "controlling" the South China Sea, and manifesting certain ambiguity of Australia's South China Sea policy orientation. Currently, in the fields of economic and security interests, Australia has become "doubly dependent" on both China and the US. With the game-playing between China and the US over the South China Sea going deep, Australia has become passive in the South China Sea disputes, whose strategic choice for its South China Sea policy has become more and more difficult.

92 The Current Gaming Situation of International Marine SO_x Emission Reduction and Its Impact on China, by Xiao Yang, Director and Associate Professor of the Arctic Research Center, Beijing International Studies University and Guest Research Fellow with CPDS. Marine SO_x emissions cause serious air pollution, which has caught close attention of the international community. IMO has issued a series of regulations on international maritime emission reduction and set up the strategic target

on maritime environment protection, showing a “hardening legalization” trend. SECA is an institutional innovation of IMO and the inevitable outcome of the Western countries’ environmental hegemony. In marine SOx emission reduction, China is faced with the dilemma to honor the treaties in responsibility, funds, discourse power and supervision. China can propose new topics for discussion and gradually form its countermeasure system by engaging in IMO’s regulation formulating process, promoting the international transfer of emission reduction technologies, raising the quality of proposals and boosting international cooperation within the boundary of IMO’s regulations.

105 The Current Brazilian Antarctic Policy and Its Prospects, by Zhao Ningning, Lecturer of China Institute of Boundary and Ocean Studies of Wuhan University. With the strengthening of its economic power, Brazil has recently adjusted and optimized its Antarctic policy, including strengthening the construction of Antarctic exploration support capability, working out specific Antarctic research programs, and promoting international cooperation regarding Antarctic affairs and its environmental protection. Such adjustment and optimization have been determined by Brazil’s strategic interests in the realm of politics, economy, scientific research and environment over the Antarctic region, and specially influenced by its political ambition to become a global power. Nevertheless, confronted with the political fact that the US and Australia have further strengthened their dominance over the Antarctic affairs, and restricted by shortage of funds, Brazil has met with great uncertainties in fully implementing its Antarctic policy, which would constrain the momentum and extent of Brazil’s current involvement in the Antarctic region. As a stakeholder of the governance of the Antarctic, China has similar national identity and interest demands like Brazil. As a result, China should maintain close consultation and communication with Brazil over the Antarctic affairs, which is conducive to broadening their bilateral cooperation and enriching the political connotation of the China-Brazil comprehensive strategic partnership.

Trump's Foreign Policy Posture of His First Hundred Days in Office

Shen Yamei

The first hundred days of the US new president in office is usually called the “honeymoon period”, which is the key period for the president to show his leadership style and expand his influence of power. As a result, the “first hundred days” has become an index for measuring the new president’s merits. To evaluate Trump’s diplomatic performance in his first hundred days in office cannot go without the evaluation of the diplomatic legacy left over from his predecessor. Currently, the appraisal of Obama’s foreign policy by the public opinion suffered mixed fortunes, reflecting deep considerations of the US diplomatic orientation, which cannot be neglect by Trump and will constrain his impulse to completely overthrow his predecessor’s foreign policy. From the new foreign policy of his first hundred days in office, Trump has established the purpose that foreign policy should serve the domestic agenda, reshape the trade and security agendas, and continue with the Middle East, Europe and Asia-Pacific as geostrategic grips, which has shown the process of his “learning curve”. With the contention for decision influence within Trump’s diplomatic and security team emerging, it is expected that his diplomatic decision in the future might generally tend to be self-restrained and prudent, but the possibility of partially aggressive strategies cannot be excluded. The China-US relationship is entering a more difficult run-in period, with friction and cooperation as well as challenges and opportunities co-existing.

I. Currently, “Easier Said than Done” for Trump’s Diplomacy

Given the relative stability of the Obama administration’s foreign policy and in

consideration of Trump himself having experienced the election campaign and sent clear political signals, Trump is not under the pressure to start something new in diplomacy by “opposing his predecessor”. His diplomatic proposals reflect “what are really in his mind”, which can be said to truly reflect his intentions. Although the US mainstream media has persisted in “badmouthing”, asserting Trump’s foreign and security policies are entering “unknown waters” and implying possibility of greater international turmoil, Trump has shown a relatively clear “learning curve” in his “first hundred days” in office. His policy proposals such as reshaping the alliance and restructuring trade relations are returning to mediocre, and his anti-Russia and anti-China postures have taken a major reversal, embodying that his diplomatic thinking is returning to tradition after realistic grinding, so that there are both Chinese and American scholars coming to the conclusion that Trump’s diplomacy is “old wine in a new bottle”.

A. Diplomacy is based on “American First”. The election in 2016 has reflected that the Western society as represented by the US is confronted with the “hollowing” of the Middle Class and the backlash against globalization, while the pressure of resource allocation and employment competition brought about by huge influx of refugees have intensified the anti-elite and populism sentiment. Trump upholds two basic values in his governance ---“American First” and “Make America Great Again”, with the revitalization of American economy and improvement of American people’s livelihood as the top-most goals of his administration, as he has pledged to wage a defending war to return to and strengthen “American characteristics”, and protect the “beautiful country under God”. To this end, since the beginning of his administration, Trump has spoken bluntly about putting domestic affairs first and boldly carried out political, economic and social reforms, in pursuit of immediate results in a short run. As reflected in diplomacy, the US, driven by radical nationalism, is made trying to get out of the burdensome responsibility of global affairs by pursuing tough egoist diplomacy, revising the over liberalized international line and adjusting its foreign policy. Affected by social anxiety, Trump’s diplomacy is seen in the form of general contraction. There even have been suggestions that the US get rid of the burden of leading the international affairs, as the “American leadership has never gained broad international support, with new science and

technologies further diluting America's power and influence, which have made relative efforts too expensive".

Presently, the basic consensus within the American strategic circle is that the US national security is confronted with three major rivals: IS is the pressing matter of the moment, Russia poses potential threats and China is a long-term challenge. In view of this, Trump has stuck to eliminating the hidden troubles in American economy, society and security, and explicitly made fighting against IS as the US diplomatic theme. Of course, for a political novice without much experience and whose words and deeds are full of controversy, it is quite possible, when internal troubles multiply, that Trump would take tougher measures in diplomacy to mitigate domestic pressures. In areas directly related to American actual interests, partial aggressiveness would likely increase, as shown in the US military retaliation to Syria chemical weapon incident earlier last April, which may reflect the domestic needs from certain respect for Trump to consolidate his reign.

B. To highlight the trade and security agendas. Currently, as the external economic environment the US is confronted with is not so optimistic, there does exist with strong political sentiment against free trade within the US society, resulting in Trump's diplomatic agenda quickly transformed into domestic agendas, especially economic and trade agendas. For example, Trump has attributed the declining of the US manufacturing to "trade failures", and further attributed the latter to its trade partners using such unfair means as "exchange rate manipulation". As a result, the US should "use trade policies to protect American sovereignty and make use of all means to open foreign markets for American exports; and not tolerate such unfair trade practice that would distort the market as exchange rate manipulation, unfair government subsidies and misappropriation of intellectual property rights". Moreover, the US would go further to restructure the international trade rules. Between last February and March, the US Secretary of State Tillerson and Secretary of Treasury Munuqin went to Germany respectively for G20 foreign ministers' meeting and G20 finance ministers and central bank governors' meeting, starting the efforts that would "focus on fairness and restructure trade relationship". From

the facts that Trump has demanded the “fair-sharing” of defense expenditure with its allies and even has once linked the “One-China” principle with China making trade concessions to the US, Trump is inclined to “commercialize” international relations, set the price for political relations and principles of political communication in accordance with the formula of “American First”, and indulge in the negative “trade” and “zero-sum” thinking.

Another outstanding agenda of his is military and security. In fact, Trump has relied mainly on the defense industry to get elected, as the important basis to “Make America Great Again” is military expansion. In addition, there are several retired generals taking important positions within the Trump administration, including the three major decision makers in the area of national security, namely Secretary of Defense Mattis, National Security Advisor McMaster and Secretary of Homeland Security Kelly. From the White House budget proposal published recently, about 18 departments of the government will undergo 20 percent budget cut, while the defense budget will increase by 10 percent, which has shown Trump’s determination to strengthen military capabilities and the possibility that military forces would become the major tools for Trump’s diplomacy.

C. To revitalize three strategic blocks. As restricted by the US interest demands and internal as well as external environments, Trump’s adjustment on specific foreign policies assumes the feature of both change and continuation. The basically stable and constant elements include: safeguarding America’s international leadership, taking strict precautions against the challenges posed by other major powers, using democratic values as means to realize national interests, and taking military alliance as the grip. The changes would include: the relative decline of the US power and its international influence, the rise of distrust of the US by its allies, and increasing introverted inclining of the US. Presently, the external strategy of the Trump administration continues to take the strategic blocks of the Middle East, Asia-Pacific and Europe as pivot and grip, with the US strategic layout undergoing no fundamental or subversive changes.

First, the new round of policy adjustment has taken the Middle East as

the “pressing matter of the moment”, with heavy attack already in place. The Trump administration has deemed IS as a global threat and changed the cognition by re-weighing the importance of counter terrorism and overthrowing the Syrian Bashar regime. On the tactical level, although the US hoped to end the war in Syria through some kind of cooperation with Russia, the more pressing matter for the US is to impede Russia’s strong return to the Middle East and reverse the situation that the US is unable to lead the political process in Syria. Trump has obviously increased proactive diplomatic actions in the Middle East, including increasing military deployment in Syria and launching air attacks, extending the Iran Sanctions Act, inviting the leaders of both Israel and Palestine to visit the US, sending high officials to visit Turkey and Iraq, and hosting an international conference on combating terrorism on the 22nd of last March in Washington D.C. to fight against IS with the participation of foreign ministers from 68 countries.

Second, “the Pacific region is still one of the priorities”. As the US has exited from the TPP, the US Assistant Secretary of State Susan Thornton declared that “Obama’s Asia-Pacific rebalancing strategy is ended”, which was misinterpreted by some media as the signal that the US would withdraw from the Asia-Pacific region. In reality, since getting into office, Trump’s relations with the Asia-Pacific region have increased rather than decreased. The US Secretary of Defense and Secretary of State have respectively paid exclusive visits to countries within the region. To Japan, the US has reiterated its commitment to help defense the Diaoyu Island; to the ROK, the US is promoting the deployment of THAAD on time; to China, the US has emphasized that “the definition of China-US relations can only be friendly”; to India, the US has called India a “true friend and cooperation partner” in coping with global challenges. The Trump administration has also regarded the Korean Peninsula nuclear issue as its primary concern in Asia-Pacific security, reappraising policy options towards DPRK, intimating to strike DPRK militarily, concentrating the US strategic weapons to Northeast Asia.

Third, the US-EU relationship continues to progress despite constant bickering. Trump once highly praised “Brexit”, “bad-mouthed” the EU and

“played up to” Russia, which has indicated Trump’s deviation from the norms, so that Tusk, President of the European Council, wrote to the leaders of the EU member states, calling Trump as “one of EU’s biggest external threats”. Both before and after British Prime Minister Teresa May and German Chancellor Merkel visited the US, their bilateral relationships with the US are full of noises. Nevertheless, Trump has sent important cabinet members to Munich Security Conference, NATO defense ministers’ meeting, and he will personally attend the NATO Summit to be held in May, reiterating his determination to “strongly support the NATO” and reconfirming NATO as the “cornerstone” for the US and the entire Transatlantic Community. After the incident of “secrete communication with Russia” got fermented, Trump has taken a sharp turn to show toughness on Russia, demanding Russia to return Crimea to Ukraine, increasing military deployment in the frontline states in Eastern Europe and the Baltic, and strengthening operations to contain Russia. The US-Russia relationship has once again fallen into the old mold of geostrategic gaming, which may be of some help to mitigate Europe’s worries that the US could fail in its security commitment to Europe, so that the US-Europe relationship could be stably maintained on the expected track with their differences under the control.

D. Contention for influence over diplomatic decisions has emerged.

Since assuming office in January of 2017, Trump has met repeated setbacks, which have hastened his breakaway from the political circle in Washington D.C., seriously undermined his authority as the new President, strengthened the public impression that his cabinet team does not run very well, though it has to be proved. It is reported by American media that the advisory team of the White House has broken into three factions: one led by the White House chief strategist Bannon, adhering to the ultra conservative ideology; one led by his family members, namely Kushner and Ivanka, taking a relatively liberal stance; and one composed of the mainstream Republicans, such as Vice President Burns and the White House Chief of Staff Priebus. These factions blame one another on personnel assignment and policy propositions, causing a quite chaotic situation. There have also appeared different factions on trade policies, with the unyielding Navarro, Chairman of the White House National Trade Commission on one side, and the US Secretary of Treasury Munuqin, Secretary

of Commerce Ross and Chairman of the National Economic Council Cohen stand orthodox on the other, as the former is losing power in the game-playing with a tendency of being marginalized. As President Trump is inexperienced in diplomacy, he will rely more heavily on the opinions of his diplomatic team and professionals. Under the influence from different sides, especially with the need to keep balance among different factions, President Trump has to face deep level contradictions and long-term constraint of various kinds, which would make him more self-disciplined and prudent in his decisions, resulting in relatively eclectic and conservative schemes for practice in the end.

II. Prospects

In the early phase after taking office, Trump seemed to be hostile to the whole world, with the Islamic world, refugees, media, the EU and all American economic rivals at once becoming the subjects of his struggle. Contrary to his internal reforms, which are loud but fruitless, Trump's policy adjustment in diplomacy began with coarseness and impulsion, but staggering along towards clarity.

In recent years, the trend of American foreign policy adjustment indicates that the alliance system that has supported American hegemony since the end of the Second World War has partially been weakened, which has forced the US to attach more importance to the voices made by other countries on international affairs, pursuing an external strategy characterized by overall contraction and partial expansion. A fact that cannot be neglected is that the US Intelligence Committee warned in a recent report entitled *Global Trends: Paradoxical Progress* published every four years that "the Pax Americana is coming to an end, as the rising process of the West has gone into reverse, while the weight of Asia in global economy is recovering", which happened to coincide with the worries of the Western mainstream media lasting for some time that the world is entering the "post-truth, post-West and post-order" age. Hereafter, would Trump's diplomacy safeguard the liberal international order the US has carefully molded over the 70 years since the end of the Second World War or overturn it? Would he only resort to conflict management on hot issues or engage in a military confrontation that could lead to a war? What effects would

he bring to the regional situation around China and international situation? These are issues worthy of our concern.

With regard to China-US relationship, as the heads of both states met earlier last April for the first time at Mar-a-Lago in Florida, engaging in strategic communication on such topics as bilateral trade, the Korean Peninsula nuclear issue, regional and international security, the China-US relationship has gotten out of the jolt caused by the Taiwan issue earlier and will hopefully get stabilized on the strategic level. The two countries have also established four high level dialogue mechanisms, namely the diplomatic and security dialogue, the comprehensive economic dialogue, the law enforcement and cyber security dialogue, and the social and humanistic dialogue, as well as started the 100-day plan, which are conducive to the realization of an orderly “docking” in their cooperation agenda.

It can currently be seen that the Trump administration is inclined to “do business” rather than “engage in confrontation” with regard to China-US relationship, with the pragmatist mentality on China increasing. On the 18th of March, US Secretary of State Tillerson, when exclusively interviewed for the first time on China-US relationship, said “China and the US are discussing issues that would determine the future directions of the two countries in 50 years”, which has in fact repudiated the notion that the relations between China and the US have been intensified to the “breaking point” alleged by the American media. High ranking officials of the US State Department have expressed several times at briefings that the Trump administration wished to construct a “result-oriented”, constructive and mutual-beneficial China-US relationship, calling people to refocus their attention from the wording and grammar of China-US relationship to the practical issues. It is expected that China-US relationship will return to stability after short-lived frictions or even tremor, with increasing space for the expansion of bilateral cooperation.

Looking forward to the future, the difficulties should not be belittled, as stress factors in China-US economic and trade relationship have made the running-in more difficult. First, the anti- globalization trend and the calls against free trade will make it difficult to eliminate the stress factors in

China-US economic and trade relationship. Second, from Trump's consistent expressions on China, he is rather ignorant about the complexity of China-US relationship and inclined to put pressure on China as he, from the economic perspective, saw the US trade deficit with China as the biggest external agent that has made the US economy problematic, and attributed American difficulties to China. The game-playing between China and the US is likely to return to the traditional front, namely their potential frictions will mainly concentrate on trade, security and the Taiwan issue, with the two sides playing "political cards", "economic cards" and "security cards" in a mixed way, which would definitely make their bilateral relationship more confrontational. Last, the overall cognition of American strategic circle on China tends to be negative, resulting in constant increase of American toughness on China.

In addition, we should also see that the profound evolution of globalization is changing the world pattern, in which the US dominance in world affairs and its ability to reform the world is decreasing, with some of its allies in the Middle East, Asia-Pacific and Europe beginning to consider seriously the "Scheme B" for the "post-America" and "post-West" world. Correspondingly, China's interaction with the international order is entering a new era, which calls China to engage in long-term planning and formulate a comprehensive global strategy and strategy toward the US, so as to play a bigger role in interacting with the US and the world by proactive scheming.

(The author is Associate Research Fellow and Deputy Director of Department for American Studies, China Institute of International Studies. This article was received on May 4, 2017.)

Domestic Cognition and Position on THAAD Deployment in South Korea

By Lyu Chunyan & Xu Wansheng

There has been a decision process within the government of South Korea from “strategic ambiguity” to “strategic clarity” with regard to accepting THAAD deployment in the ROK. On July 8 of 2016, the Park Geun-hye government of South Korea formally declared its decision to allow THAAD deployment in South Korea. To this, political parties and various social circles within South Korea expressed varied cognitions and positions, which not only revealed the deep division and opposition within South Korea on the issue of THAAD deployment, but also reflected from one side the negative impact of THAAD deployment in South Korea that would damage the regional strategic balance.

I. THAAD Deployment in the ROK and the Strategic Choice of South Korean Government

Since the issue of THAAD deployment in the ROK came up, till the end of 2015, the South Korean government had assumed a position of “strategic ambiguity”, responding negatively to the external concerns in an “evasive” way to avoid intensifying contradictions with the neighboring countries including China. During this period, the South Korean government always denied discussions with the US on the issue of THAAD deployment in the ROK. Nevertheless, there appeared some differences between the South Korean government’s denial of discussions with the US on THAAD deployment in the ROK and the relevant information revealed by the US, which may indicate

that there do exist discussions “under the table” between the US and the ROK on THAAD deployment in the ROK. In addition, although the South Korean government has denied discussions with the US on the issue of THAAD deployment in the ROK, it has never denied the possible prospect of deploying THAAD in the ROK.

Entering 2016, against the backdrop that North Korea conducted its fourth nuclear tests, the expressions of the South Korean government on the issue of THAAD deployment became “positive and definite”, and made a quick decision to allow THAAD deployment in the ROK. On January 25 of 2016, South Korean Defense Minister Han Min-koo expressed that from military perspective, it was necessary to discuss matters concerning THAAD deployment in the ROK, which may be understood that Han Min-koo showed a positive position on THAAD deployment in the ROK from a purely military point of view. On the 4th of March, a joint working group of the US and South Korea responsible for consultation on THAAD deployment by the US forces stationed in the ROK was established, which started the formal consultation between the two countries on the schedule, the site and the cost of THAAD deployment. On the 8th of July, South Korea and the US declared to the outside world the decision to deploy THAAD in South Korea from the perspective of the ROK-US alliance.

Meanwhile, the South Korean government further emphasized that the decision to deploy THAAD in the ROK was a matter within the scope of national sovereignty, which was not targeted any third party except North Korea. Since Park Geun-hye was impeached on December 9 of 2016 for the “bestie of hers meddling with national policies”, Prime Minister Kwang Kyo-ahn acted as the acting president, who showed the will to implement the decision of THAAD deployment in the ROK despite the political unrest.

We can find from the above sort-out that although THAAD deployment in

the ROK was decided upon by the South Korean government in a relatively short period of time in the first half of 2016, it was a policy issue that had existed for years and been carefully considered by the South Korean government, which was a strategic choice made by the Park Geun-hye government after a comprehensive consideration over the situation of the Korean Peninsula and the international relations with the major powers in the Asia Pacific region.

II. THAAD Deployment in the ROK and the Mixed Reactions of the Political Parties in South Korea

On the issue of THAAD deployment in the ROK, there has never been a consensus among the major political parties within South Korea, which has made the party politics characterized by confrontation between the government and the oppositions more complex.

In the political circle of South Korea, the call for THAAD deployment came first from a congressional inquiry raised by the ruling New National Party. On November 3 of 2014, at a congressional inquiry conference on government televised to the whole nation, Congressman Yoo Seong-min from the New National Party strongly advocated an early deployment of THAAD in the ROK, formally starting the policy debate between the government and the opposition parties on THAAD deployment in the ROK. The US Ambassador to the ROK Mark Leppert was attacked on March 5 of 2015, which has not only led to the decline of the influence of the domestic left-wing parties that opposed THAAD deployment in the ROK, but also made the strong advocate by Yoo Seong-min of early THAAD deployment in the ROK quickly becoming a public opinion, while the New National Party has decided to endorse THAAD deployment as the party's stance.

Different from the ruling party, the opposition parties, out of the need of

checks and balances as well as contention for power, would keep distance from the government and the ruling party on the issue of THAAD deployment in the ROK, mostly taking ambiguous or opposing attitude.

On the issue of THAAD deployment in the ROK, the biggest opposition party DPK has taken an attitude of “strategic ambiguity”, as it would not make THAAD deployment in the ROK as a “position for the party”. Within the party, the leadership as represented by the party chairman Kim Jong-in has taken an attitude that “if the deployment brings actual benefits, it would not oppose it”, while some congressmen from the party ran contrary to the opinion of the leadership, claiming that the decision process of THAAD deployment in the ROK was problematic. The second biggest opposition party PP has opposed THAAD deployment in the ROK, as its congressman Ahn Cheol-soo proposed a referendum on the issue of THAAD deployment in the ROK. The third biggest opposition party JP has also opposed THAAD deployment in the ROK, as its congressman Kim Jong-dae advocated that the deployment should be approved by the parliament.

Entering 2016, the momentum of the biggest opposition party DPK further expanded, which forced the party to adjust its policy advocate on the issue of THAAD deployment in the ROK. On April 14 of 2016, the results of the 20th parliamentary election came out, with the ruling New National Party failing to obtain more than a half of the 300 parliament seats, which made the opposition DPK the biggest party in the parliament, resulting in a situation of “weak government and strong opposition” in the parliament for the first time in 16 years. On August 28, DPK held the second national meeting of its parliament members, which elected Choo Mi-ae as the new party leader. Different from her predecessor Kim Chong-in, who assumed an ambiguous and relatively neutral attitude on the issue of THAAD deployment in the ROK, Choo Mi-ae has always opposed THAAD deployment in the ROK. When interviewed by the media after elected as the new party leader, Choo Mi-ae expressed that she

would make the opposition to THAAD deployment in the ROK as a unified policy of the party, to prevent conflicts between China and the US in the Korean Peninsula. In its operations in the parliament, DPK united with other opposition parties to jointly oppose THAAD deployment in the ROK.

In 2016, the tendency of DPRK's nuclear and missile development was a major external factor that influenced the policy position of the South Korean opposition parties on the issue of THAAD deployment in the ROK. For instance, on July 19, both the ruling party and the opposition parties unanimously condemned the missile test, with a range covering the whole of South Korea, conducted by DPRK earlier that day, but assumed entirely different attitudes from one another on THAAD deployment in the ROK. The ruling New National Party took the opportunity of DPRK's repeated provocation to further stress the necessity of THAAD deployment in the ROK, while the opposition parties of DPK and PP tried to avoid discussing the issue of THAAD deployment or expressed denial. Additionally, DPRK conducted the fifth nuclear test on September 9, which was the largest in history that forced the South Korean opposition parties to "soften" their position on THAAD deployment in the ROK. On September 20, according to the reports of the South Korean media, DPK's leader Choo Mi-ae said her party would fully study the issue of THAAD deployment in the ROK and there would be no final time-table for writing the opposition to THAAD deployment into the "party policy", while in the past she had insisted on writing it into the "party policy". And the ex-Chairman of PP Ahn Cheol-soo expressed that "if China refused to put sanctions on DPRK, it would be reasonable for THAAD deployment in the ROK as a way of self-defense", while in the past he took the lead in writing opposition to THAAD deployment in the ROK into the "party policy".

Entering 2017, the issue of THAAD deployment in the ROK is becoming the drogue for the presidential election in South Korea. On the issue of the US and the ROK accelerating THAAD deployment process

in the ROK, the ruling Liberty Korea Party and the right-wing opposition Bareun Party believed that it was reasonable to complete THAAD deployment in the ROK as scheduled, as it would relieve the burden of the next government if the deployment is completed before the election. In contrast, the mainstream opposition parties, such as DPK and PP, have expressed strong opposition, believing it might violate the constitution and requesting the acting President Hwang Kyo-ahn to put aside the disputes and leave the issue of THAAD deployment in the ROK to the next government, as they believed the matter should not be promoted by a government impeached by the people. Besides, the ex-Chairman of PP Ahn Cheol-soo expressed concern over the government accelerating THAAD deployment process in the ROK, advocating that the government should make detailed explanation of the decision process on THAAD deployment in the ROK to the public.

III. THAAD Deployment in the ROK and the Division of South Korean Public Opinion

Within South Korea, the interest groups that support THAAD deployment in the ROK mainly include the military (including the armed forces and the military industrial complex), the support base of the ruling New National Party, the elderly that are concerned with security issues and groups that attach importance to the US-ROK alliance. The interest groups that oppose THAAD deployment in the ROK mainly include the residents of Seongju-gun, the chosen site for THAAD deployment; some residents of Gyeongsangbuk-do, to which Seongju-gun belongs; the support bases of most of the opposition parties; the young that are concerned with the economy; people from the economic circle who have trade relations with China; and the intellectual elites who have the comprehensive interests of South Korea in mind. As early as the issue of THAAD deployment came into being, the South Korean National Association of Economists took the lead to oppose it.

As the public opinion surveys indicated, there have been greatly varied cognitions of the issue of THAAD deployment in the ROK at different phases of its development, which has made the South Korean society seriously divided. For example, at the time when the South Korean government assumed an attitude of “strategic ambiguity” and made no decision on THAAD deployment in the ROK, South Korea’s JoongAng Ilbo published its survey results in February of 2015 that 55 percent of the interviewees agreed with THAAD deployment in the ROK as “it was intended against the threats from DPRK”, while 32.6 percent of the interviewees opposed the deployment as they considered “relations with China and Russia”. A year later, when the South Korean government decided to discuss the issue of THAAD deployment in the ROK, according to the South Korean public opinion survey published by Realm eter in February of 2016, 49.4 percent of the interviewees agreed with the deployment, while 42.3 percent opposed it. When the US and the ROK formally decided to deploy THAAD in South Korea, in accordance with the public opinion survey by Gallup Korea published in August of 2016, 56 percent agreed with THAAD deployment in the ROK, while 31 percent opposed it.

Against the background of the public opinion division found in the surveys, the social mass movement against the THAAD deployment in the ROK did have certain impacts on the government decision process and forced the South Korean government to change the site for THAAD deployment in the ROK.

In addition to the survey results and social mass movement, the public opinion division on the issue of THAAD deployment in the ROK has also shown in the form that there are some South Korean intellectual elites worrying about the development prospect of the China-ROK relationship. In reality, for South Korea, the tensing relationship between it and China is bound to hit its domestic economy, as the South Korean economy is highly dependent on China’s market. In 2015, South Korea’s export to China was about 26 percent of its total export, with more than US\$ 50 billion trade surplus from

the trade with China, while Chinese tourists visiting South Korea accounted for 45 percent of the total tourists visiting South Korea. As a result, after the Park Geun-hye government formally decided on THAAD deployment, those duty-free shops, hotels, travel agencies and on-line retailers that depend heavily on China became so worried about their sales performance, that the news about China placing “bans on South Korea” got fermented within the South Korean society.

The division of the public opinions within the South Korean society reflected from an angle the weighing of advantages and disadvantages as well as gains and losses by various interest groups in South Korea based on different stances, putting some kind of pressure on the government decision of THAAD deployment in the ROK. Although it cannot fundamentally change the decision on THAAD deployment in the ROK, it remains one of the variables that affect the development of the political situation in South Korea.

In sum, in the political process of THAAD deployment in the ROK, the South Korean government has changed from “strategic ambiguity” to “strategic clarity” on the basis of comprehensive security considerations, while the ruling party and the opposition parties have never had consensus on the issue and the social opinions have remained seriously divided. This plural opposition in cognitions and stances not only has reflected the evolution and complex effects of THAAD deployment in the ROK, but also has increased the uncertainty of the South Korean political development, which has in turn damaged the security and stability of the Korean Peninsula and Northeast Asia.

(Both of the authors are Professors and Doctoral Supervisors from the PLA University of Foreign Language. This article was received on May 30, 2017.)