

奥巴马政府时期的对台湾政策

陶文钊

【内容提要】随着 2008 年 5 月国民党领导人马英九开始在台湾执政，海峡两岸关系发生了历史性的转折，走上了良性互动、和平发展的道路。而奥巴马当政的 8 年中，有 7 年半多的时间与台湾马英九执政重合。由于海峡两岸关系的变化及美国对华政策的新发展，奥巴马政府的对台政策主要表现为，坚持“不统，不独，不武”立场，有条件地欢迎两岸关系和平发展；同时其政策具有鲜明的两面性。但一直以来，奥巴马的对台政策受到来自自由派和保守派两方面的诟病。目前，尽管新任美国总统特朗普大幅调整前任的内外政策，台湾领导人也进行了更替，但对奥巴马的对台政策进行总结，警惕美国对台政策中新的不确定因素非常必要。

【关键词】美台关系 奥巴马政府 对台政策 马英九执政

【作者简介】陶文钊，中国社会科学院荣誉学部委员、社科院美国研究所研究员、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) 04-0001-19

奥巴马当政 8 年，其中有 7 年半多的时间正值台湾马英九执政。由于海峡两岸关系的变化及美国对华政策的新发展，美国对台湾的政策也有新的调整和表现。

一、美国有条件地欢迎两岸关系和平发展

随着 2008 年 5 月国民党领导人马英九开始在台湾执政，海峡两岸关系发生了历史性的转折，走上了良性互动、和平发展的道路。马英九当政前后，尤其在他第一任期的就职演说中反复强调，其大陆政策是“不统、不独、不武”。^[1]而这也正是美国的对台政策。民进党执政期间，陈水扁放肆的“台独”分裂活动造成台海局势紧张，威胁到亚太地区的和平与稳定，不符合美国的战略利益，深深得罪了布什政府。因此，布什政府和奥巴马政府都支持马英九当选。

2009 年 1 月奥巴马入主白宫时，两岸关系的新局面已经开启。而美新政府的当务之急是应对全球金融危机、进行国内医保改革、结束在伊拉克和阿富汗的两场战争，台海问题并不在奥巴马的议程表上。2009 年 3 月 19 日，美国在台协会理事主席薄瑞光（Raymond Burghardt）表述美国立场时称：“我们确实对当前看到的这种稳定状况，感到十分兴奋”。^[2]同年 9 月，副国务卿斯坦伯格（James Steinberg）重申，美国对两岸的积极对话感到鼓舞，并鼓励两岸“探寻建立互信措施，使双方关系更加紧密，台湾海峡更加稳定”。^[3]

[1] 《马英九就职演说》，http://blog.sina.com.cn/s/blog_484cf08701009h39.html。有美国学者认为，他的“三不”是针对三个不同的听众群体说的：“不独”是说给大陆听的，“不统”是说给美国听的，“不战”是说给岛内听的。参见 Ralph A. Cossa, “Taiwan's Three No's,” *Korea Times*, February 1, 2008.

[2] Dennis V. Hickey, “Parallel Progress: US-Taiwan Relations During an Era of Cross-Strait Rapprochement,” *Journal of Chinese Political Sciences* (2015): 20, p.377.

[3] James B. Steinberg, “Administration's Vision of the US-China Relationship: Keynote Address at the Center for a New American Security,” September 24, 2009, <https://www.state.gov/s/d/former/steinberg/remarks/2009/169332.htm>.

2009年11月，奥巴马总统对中国进行首次国事访问，在两国领导人发表的《联合声明》中，表示美方“欢迎海峡两岸关系和平发展，期待两岸加强经济、政治及其他领域的对话与互动，建立更加积极、稳定的关系”。^[1]美方的这一表态是与时俱进的，反映了两岸关系的现实，对两岸关系表示了积极的期许，并把“我们将继续鼓励中国大陆和台湾降低紧张”写入了在2010年5月颁布的美国《国家安全报告》中。^[2]

2010年3月，美国助理国务卿帮办施大伟（David Shear）在国会美中经济安全评估委员会作证，他肯定“海峡两岸关系的继续进展对于整个地区的安全和繁荣都是至关重要的，因而也是美国的重要利益之所在”。^[3]2010年年中，两岸达成了《经济合作框架协议》（ECFA）。美国总体上对这一协议是欢迎的。施大伟在同年7月7日的讲话中表示，由于ECFA，美国和其他国家的企业将有可能把它们地区营运中心设在台湾，有可能增加美国对中国大陆和台湾的出口。^[4]当2014年台湾岛内出现抵制服务贸易协议的潮流，并爆发“太阳花”运动后，美方人士公开表示担忧。卡内基国际和平基金会副会长、美国在台协会前驻台北办事处主任包道格（Douglas Paal）表示，不明白“为什么这个能帮助台湾在大陆市场做得更好的协议是不好的”；“台湾服务业如果不参与大陆市场，大陆服务业反而会变得更具竞争力、更具主导地位，会威胁台湾的利益。所以应当现实地以经济为基础，而不是以政治为基础讨论这个问题”。^[5]

[1] 《中美发表联合声明 推进两国合作》，载《新华每日电讯》2009年11月18日 第01版。

[2] *National Security Strategy of the United States of America*, May 2010, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>.

[3] “China - Taiwan: Recent Economic, Political and Military Developments Across the Strait and Implications for the United States,” Deputy Assistant Secretary David Shear's Testimony Before the U.S. - China Economic and Security Review Commission, March 18, 2010. www.state.gov/p/eap/rls/rm/2010/03/138547.htm.

[4] David Shear, “East Asia and the Pacific: Cross - Strait Relations in a New Era of Negotiation,” <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2010/07/144363.htm>.

[5] 《美学者评台湾学运：美国不会欢迎对立法程序的破坏》，http://news.ifeng.com/a/20140418/40003507_0.shtml。

2011年1月,胡锦涛主席对美国进行国事访问。美方重申“奉行一个中国政策,遵守中美三个联合公报的原则”,称赞ECFA,“欢迎两岸间新的沟通渠道”。^[1]奥巴马政府的一再宣示,一方面是对已经出现的事实的认可,另一方面是因为这种发展符合美国的利益。在经过了陈水扁时期两岸关系高度紧张之后,美国希望看到两岸关系稳定,更不想把过多的精力花在这里。奥巴马政府在两个任期中也基本上做到了他在联合声明中的承诺。

但是,美国欢迎两岸关系和平发展是有条件的——两岸只谈经济,不谈政治、军事问题,更不能谈和平协定与统一问题;两岸协商要有“透明度”,台要向美知会“两会”之间各种商谈的进展和细节;台湾要保持足够的防卫力量,包括向美求购武器。^[2]美国商会则提醒台湾,防止对大陆的过分依赖,要在与大陆的经贸关系及与其他经济体的关系间保持一种平衡,尤其是与美国的关系,这涉及到台湾的安全议程。^[3]

美国对马英九第一任期对两岸关系的处理是基本满意的,因此在2012年选举前,通过一些渠道施加了影响。2011年9月中旬,民进党候选人蔡英文访美。国安会高官在会见她之后,即向英《金融时报》记者透露,他对蔡“是否有意愿、且有能力维持近年来区域所享有的两岸关系稳定”表示怀疑,其倾向性十分明显。^[4]2012年1月台湾选举前夕,包道格到访台北。他在接受中天电视台专访时表示:如果马英九连任,会让北京和华盛顿大大松一口气,“我假设对台湾也是”,“这代表一个相对繁荣且具有建设性的

[1] 《中美发表联合声明》,《新华每日电讯》2011年1月20日。

[2] 陶文钊:《奥巴马政府对台湾政策评析》,载《现代国际关系》2013年第11期。

[3] Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress), December 11, 2014, p.10.

[4] Anna Fifield, Robin Kwong and Kathrin Hille, “US Concerned about Taiwan Candidate,” *Financial Times*, September 15, 2011, <https://www.ft.com/content/f926fd14-df93-11e0-845a-00144feabdc0>. 当时部分亲台学者对此愤愤不平,非要查证是谁作了如是表态。当他们知道是国家安全事务助理多尼隆(Thomas Donilon)本人说的,也就偃旗息鼓了。

状态可以持续”；他圈子里的人包括官员，都不认为“九二共识”是出卖台湾“主权”或被统一。^[1]此次采访立即在当时引起轰动。尽管美国国务院发言人表示，包道格的表态只是个人行为，但美台舆论却深信不疑——它反映了美决策层的主流看法。

结果民进党败选，并将此归咎于奥巴马政府选边。1月底薄瑞光访台时，蔡英文的亲信萧美琴当面向其大发牢骚，以示抗议；蔡本人则以谢票为由，离开台北，避而不见。^[2]一些美国会议员也对国安会官员向英《金融时报》记者披露立场一事极为不满，当助理国务卿坎贝尔在众议院外委会作证时，有议员就此对他发难。坎贝尔并未否认，只回应称，“美国不会以任何方式干涉台湾的选举过程。我们不挑候选人，我们不选边站，我们承诺与自由公正选举产生的任何人密切合作”。^[3]参议员舍罗德·布朗（Sherrod Brown）、众议院外委会主席罗斯·莱蒂南（Ileana Ros-Lehtinen）等人则致函时任国务卿希拉里，强烈要求政府不偏不倚，不要支持台湾某一位候选人，包括不要在选举之前把台湾列入免签证国家。^[4]

随着海峡两岸关系的改善，2014年2月11日，国务院台湾事务办公室主任张志军在南京会晤了应邀来访的台湾“陆委会”主任王郁琦，这是两岸事务主管部门负责人的首次正式会晤。双方就国台办与“陆委会”建立常态化联系沟通机制、着力完成 ECFA 后续协议的商谈达成共识。同年6月25—28日，张志军抵台进行为期4天的正式访问，与王郁琦再次会晤。11月12日，王郁琦随台湾代表团来京参加 APEC 峰会期间，与张志军第三次

[1] 《前美在台高官包道格：马英九若连任，美国松口气？》，台海网，http://new.ifeng.com/taiwan/special/tw2012/content-3/detail_2012_01/13/11952653_0.shtml。

[2] 颜嘉璐、吕汉威：《薄瑞光访台，蔡英文以谢票为由改由幕僚接见》，http://news.ifeng.com/taiwan/1/detail_2012_01/30/12191977_0.shtml?_from_ralated。

[3] 《世界时报：美国对台湾“大选”没有立场？》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/hb/2011/10-08/3371548.shtml>。

[4] Shirley A. Kan and Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress), June 15, 2012 p.10.

会晤。这三次会晤使两岸互动进入更高层级的新时期。奥巴马政府国安会负责亚太事务的高级主任麦艾文(Evan Medeiros)、国务院发言人普萨基(Jen Psaki) 都对此表示欢迎。普萨基在新闻发布会上说,“ 我们欢迎海峡两岸双方所采取的……降低紧张、改善关系的举措。我们鼓励北京和台北双方继续进行建设性的对话,以大幅改善两岸关系”。^[1]

2015年11月7日,在两岸关系和平发展7年多以后,习近平总书记在 新加坡会晤了台湾地区领导人马英九。双方均认为,应继续坚持“九二共识”, 巩固共同政治基础,推动两岸关系和平发展,共同致力于振兴中华。这次会晤是跨越66年时空的重大事件。奥巴马政府对此的反应也是积极的。美国 国务院发言人柯比发表声明称:“ 美国欢迎台湾海峡两岸领导人的会晤以及近 年来两岸关系的改善。美国对于台湾海峡的和平与稳定有着深深的久远利 益。我们鼓励双方朝着在尊严和尊重的基础上建立纽带、降低紧张、促进 稳定、继续前进。美国坚持基于三个联合公报和《与台湾关系法》的‘一 个中国’政策。”^[2]

2011年,奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略。时任国务卿希拉里在 同年10月发表的《美国的太平洋世纪》一文中,并未提及台湾。1个月后, 她才在东西方中心发表的演讲中作了补充,强调台湾是美“重要的安全和经 济伙伴”。^[3]在2012年6月举行的亚太安全会议上,国防部长帕内塔表示: “美国强烈支持海峡两岸近年来所作出的试图改善两岸关系的努力,台湾海 峡的和平与稳定是我们长远利益之所在。美继续坚持基于三个公报和《与

[1] Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress), December 11, 2014, p.16.

[2] John Kirby, “ Meeting Between Cross - Strait Leaders, ” November 7, 2015 , [https:// groups.google.com/forum/#!msg/wanabidii/p5aSfLnCao8/PCgRU6rzDgAJ](https://groups.google.com/forum/#!msg/wanabidii/p5aSfLnCao8/PCgRU6rzDgAJ).

[3] Hillary Rodman Clinton, “ America's Pacific Century, ” East - West Center, Honolulu, Hawaii, November 10, 2011, [https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ ps/2011/11/176853.htm](https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/11/176853.htm).

台湾关系法》的‘一个中国’政策”。^[1]

但是,台湾方面期望利用奥巴马政府的“再平衡”战略来提升对美关系。2012年10月,台湾“国防部”副部长杨念祖表示,他曾分别于8月与美国官员、10月与美副防长卡特(Ashton Carter)讨论台湾在美国“再平衡”战略中的作用。2012年8月,美负责经贸事务的助理国务卿弗南德兹(Jose Fernandez)访台,商谈“再平衡”框架内双方的经贸关系,尤其是重启关于贸易暨投资架构协定(TIFA)的谈判。多年来,台一直希望恢复与美国的TIFA谈判,但美坚持以“解禁美牛进口”为谈判前提,直至2013年3月,中断了6年的谈判才得以重启。^[2]

奥巴马政府采取了一系列措施来实行“亚太再平衡”战略,但在对台政策上却鲜有新举措出台,台湾基本被边缘化。一些美国国会议员对此十分不满,乘机兴风作浪:2014年3月14日,在众议院外委会纪念《与台湾关系法》35周年的听证会上,委员会主席罗伊斯(Edward Royce)批评行政当局在售台武器方面做得太少,不符合《与台湾关系法》的精神;4月3日,在参议院外委会亚太小组举行的关于《与台湾关系法》听证会会后,助理国务卿拉塞尔(Daniel Russel)对记者强调,如同坚持《与台湾关系法》和中美三个联合公报一样,美国政府继续承诺“六项保证”;4月9日,以参议员梅南德斯(Robert Menendez)和殷霍夫(James M. Inhofe,参议院“台湾连线”共同主席)为首,52名参议员集体致函奥巴马,要求总统关注台湾对“经济一体化”的期望,如参加《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP);2014年4月13—15日,美国环保署署长麦卡锡(Gina McCarthy)访台,这是14年里美国内阁级官员对台湾的首次访问。^[3]

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

[2] Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress), December 11, 2014, p.15.

[3] Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress), December 11, 2014, p.16.

二、自由派、保守派对奥巴马台湾政策的挑战

奥巴马执政时期，美国主流的对台政策受到来自自由派和保守派两个方面的挑战：自由派要求重新审议美国对台政策，放弃《与台湾关系法》和对台湾的“六项保证”；保守派则要求进一步提升美台关系。

2010—2011年间，一些战略界人士，如参谋长联席会议前副主席比尔·欧文斯(Bill Owens)、美国太平洋司令部前司令普里赫(Joseph Prueher)等、前外交官傅立民(Chas Freeman, III)等，一些学者，如乔治·华盛顿大学教授查尔斯·格莱泽(Charles Glaser)、波特兰俄勒冈州立大学助理教授布鲁斯·吉雷(Bruce Gilley)等，均撰文指出：现行美国对台政策是中美建交时确定的，时过境迁，国际形势、中美关系、台海形势都发生了巨大改变，《与台湾关系法》已经过时；中国的崛起不可避免，台湾问题是唯一可能触发美中两国战争的问题，美国应适时调整对台政策，停止对台售武，鼓励两岸和平统一；有人甚至主张将台湾“芬兰化”。这种意见被概括为“弃台论”。

但多数学者不赞同这种观点。葛莱仪(Bonnie Glaser)、唐耐心(Nancy Tucker)系统阐述了“美国为什么不能放弃台湾”的理由：第一，越来越自信的中国会把美国放弃台湾视为美国衰落的证据；第二，在台湾问题上实行“绥靖”，风险太高，美国军工企业损失太大，台湾是生气勃勃的民主政体，理应得到支持；第三，中国政府在继续进行应对台湾海峡紧急事态的军事准备，“绥靖”只会助长中国的“军事民族主义”；第四，美台之间的经贸关系对美国非常重要；第五，美国对台承诺“事关美国的信誉”，等等。

另一方面，美政界和学界的保守势力，一直对上述两项中美联合声明中关于两岸关系的表述耿耿于怀；海峡两岸关系的发展，经济整合范围之广、速度之快，尤其是两岸关于ECFA的谈判更使他们如坐针毡。他们认为，奥巴马政府“似乎正在改变过去一直很好服务于美国利益的对台政策”。^[1] 国

[1] Randal Schriver, "Taiwan Faces Two Chinas," July 9, 2010, <http://www.washingtontimes.com/news/2010/jul/9/taiwan-faces-two-chinas/>.

会内外的亲台势力原以为政府会在“再平衡”战略中大力提升美台关系，结果事与愿违，这使亲台势力大失所望。2010年3月，国会美中经济与安全评估委员会举行听证会。出席作证的多位学者担心：两岸经济的整合将增加台湾对大陆的依赖，增加大陆对台湾施加影响的杠杆；两岸关系愈紧密，美国就愈被边缘化；两岸的军力对比不断偏向大陆一方，台湾的军备状况更趋恶化；美国应该升级对台售武，使台湾面对大陆军力的提升具有足够的威慑力，使台湾能“有信心地”与大陆谈判。^[1]传统基金会、2049项目、美国企业研究所等智库的一些学者连篇累牍地发表报告和文章，要求奥巴马政府“将美台关系解冻”，“满足台湾的自卫需求”，称“向台湾出售F-16C/D战机不仅将改善海峡两岸军事失衡状况，而且会向北京发出信号”；要求取消对台湾外事部门和防务部门负责人访美的禁令，等等。^[2]

国会中的保守势力也在持续不断地推动提升美台关系，个别议员甚至荒诞地提出，美国应该放弃“一个中国”政策，实行“一中一台”政策，“承

[1] Randall Schriver, “Cross-Strait Trends and Implications”; Mark A. Stokes’ Prepared Statement; Rupert J. Hammond-Chambers’ Statement; David A. Shlapak, “Questions of Balance. The Shifting Cross-Strait Balance and Implications for the U.S.,” Testimonies Before U.S.-China Economic and Security Commission, March 18, 2010, <http://www.voanews.com/.../Taiwan/us-experts-20100325-89189937.html>.

[2] Deng Cheng, “Meeting Taiwan’s Self-Defense Needs,” Heritage Foundation, *Backgrounders*, February 26, 2010; Walter Lohman, “Defrost the U.S.-Taiwan Relationship,” Heritage Foundation, *WebMemo*, March 1, 2011; Dan Blumenthal, “Rethinking U.S. Foreign Policy towards Taiwan,” http://shadow/foreignpolicy.com/posts/2011/03/02/rethinking_us_foreign_policy_towards_taiwan; Rupert Hammond-Chambers, “Time to Straighten Out America’s Taiwan Policy,” <http://online.wsj.com/article/SB1000014240527487045044045761838310151722.html>; “Make Taiwan Part of the Pivot,” *The Wall Street Journal*, April 29, 2012; Abraham Denmark and Tiffany Ma, “Don’t Abandon Taiwan for Better China Ties,” <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/09/12/d0nt-abandon-taiwan-for-better-china-ties/>, etc.

认台湾的主权”，与台湾“建立外交关系”，并支持台湾“加入联合国”。^[1]
这几届国会采取的比较重要的立法行动有：

——第 111 届国会(2009—2011 年)，参议院在《2010 财年国防授权法》中加入条款，要求国防部以公开和秘密两种版本向国会提交关于台湾空军力量的报告。^[2]

——第 112 届国会(2011—2013 年)，众议院在《2012 财年对外关系授权法》中，要求总统向台湾出售潜艇、F-16 战机，并将台原有战机升级；众院外委会主席罗斯·莱蒂南提出了《2011 年台湾政策法》。^[3]

——第 113 届国会(2013—2015 年)，众院外委会前主席罗斯·莱蒂南与现主席罗伊斯领衔提出了《2013 年台湾政策法》，要求从政治、经济、安全各方面全面提升美台关系，支持扩大台湾的国际空间，实际上是 1999 年《加强台湾安全法案》的花样翻新。但其成为法律的可能性微乎其微。2014 年，众参两院都通过了“军舰转让法案”，要求政府向台出售 4 艘“佩里”级护卫舰。同年 12 月 18 日，奥巴马签署了此项立法。^[4]

——第 114 届国会(2015—2017 年)，参议员鲁比奥(Marco Rubio)和众议员夏波特(Steve Chabot)都提出了《台湾旅行法案》，要求解除对美台之间旅行的限制，各类人员、各级官员，甚至台湾“总统”可以自由访问

[1] 第 111 届国会众议员约翰·林德、第 113 届国会众议员迈克尔·麦克考尔都曾提出决议案，要求美台重建外交关系。参见 Kerry Dumbaugh, *Taiwan - U.S. Relations: Developments and Policy Implications* (CRS Report for Congress), July 30, 2009, p.23; Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress), September 11, 2013, p.42.

[2] Kerry Dumbaugh, *Taiwan - U.S. Relations: Developments and Policy Implications* (CRS Report for Congress), July 30, 2009, p.22.

[3] Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress), June 15, 2012, pp.23-24.

[4] Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress), December 11, 2014, pp.50-51.

美国；^[1] 参议院还提出议案，要求国务卿采取措施帮助台湾取得国际刑警组织观察员资格；^[2] 而最主要的一项立法是在《2017 财年国防授权法》中塞进了一个条款，取消从 1979 年以来一直保持的对美台军事交流的限制。

三、奥巴马对台政策的两面性

与其前任一样，奥巴马政府的对台政策仍然具有两面性：一方面，基本遵循了“一个中国”政策，有条件地欢迎两岸关系和平发展；另一方面，继续提升美台关系，包括对台售武、发展美台经贸关系、支持台湾拓展国际参与等。

（一）对台售武

奥巴马时期共有三次重要的对台售武。

2010 年 1 月 29 日，国防部通知国会，向台出售总价高达 64 亿美元的武器。这是在布什政府末期通过的军售审查，因数额过大，布什政府卖了一半，留下了一半。此次军售距离“奥巴马公开表示欢迎两岸关系和平发展”不到 2 个月的时间，所以引起中方强烈不满，中美为此进行了激烈辩论。^[3]

此次军售后，台湾继续向美求购武器，主要是 F-16C/D 战机。台湾早在布什政府后期就提出了这一要求，因为上世纪 90 年代中期美国交付的 F-16A/B 战机已经落伍；购自法国的 60 架“幻影 2000”战机中，已有多架被封存，台空军战备状况堪虞。2010 年 1 月，台湾 26 名“立委”给美国国会写信，表达台湾两党对求购 F-16C/D 战机的诉求。马英九也为此通过各种渠道，向美方提出过 21 次请求。^[4]

[1] “S.3397(114th): Taiwan Travel Act,” <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s3397>；“H.R. 6047 (114th): Taiwan Travel Act,” <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/hr6047>。

[2] “S.2426—114th Congress,” <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2426>。

[3] 陶文钊：《奥巴马对台湾政策评析》，载《现代国际关系》2013 年第 11 期。

[4] 郭建平：《美国亚太战略调整与台海和平稳定问题研究》，中共中央党校出版社，2014 年，第 114 页。

一些美国学者也鼓动政府售台 F-16C/D 战机，他们威胁称，“台湾战机的年龄比飞行员都大”，如果现在不卖，等到生产线关闭了，就只好向台出售 F-35 了，难道北京更愿意美国向台转让 F-35 吗？^[1] 鼓噪得更厉害的是些国会议员。136 位众议员、45 位参议员分别于 2011 年 5 月 14 日、26 日，致函奥巴马总统，呼吁政府正视台湾的防务需求，立即售台 F-16C/D 战机。^[2] 同年 6 月，众议院外委会 7 年来第一次举行题为“台湾为什么重要？”的听证会，敦促政府对台售武。8 月 1 日，181 位众议员向奥巴马政府再发公开信，强调此项军售的“紧迫性”——未来 10 年，台将淘汰 70% 的战机，如无法取得新战机并提升现有的 F-16A/B 型战机，台湾将处于十分危险的境地；此项军售可为美创造成千上万个就业机会，如不批准，F-16C/D 战机生产线就要面临关闭。^[3] 美军工部门更是直接的利益攸关方。洛克希德·马丁公司称，对台出售 66 架 F-16C/D 战机，将有助于维持它在 43 个州的约 1.1 万个直接就业岗位，并能使即将停产的生产线继续运转。^[4]

2011 年 9 月 21 日，奥巴马政府将对台售武的新决定通知国会：升级台现役的 F-16A/B 战机，延长飞行员培训项目 5 年等，共计金额 58.5 亿美元。国会对此强烈不满。众议院外委会于 10 月举行了“台湾为什么重要？”听证会的第二阶段会议，以发泄对政府的不满，并推动新的军售。在会上，委员会主席罗斯·莱蒂南等率先发难：“拒绝向台湾出售下一代 F-16 战机的决定是一个具有潜在重大影响的决定，我们为什么在北京面前如此胆怯？在北京

[1] 2011 年 5 月笔者在纽约参加中美学者关于台湾问题的讨论会时，有的美国学者就这样鼓吹。

[2] *Why Taiwan Matters*, Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, October 4, 2011. pp. 6, 57.58; “Letter to President Obama,” May 26, 2011, <http://www.menendez.senate.gov/newsroom/press-release/menendez-urges-president-obama-to-expedite-sale-of-military-aircraft-to-taiwan>.

[3] 《美国 181 名众议员联署，促奥巴马售台 F-16C/D 战机》，台湾网，<http://bbs.tiexue.net/bbs33-0-1.html>。

[4] 《台湾求购美制 F-16C/D 战机：久拖不决，欲罢不能》，中国网，http://www.china.com.cn/military/txt/2010-08/20/content_20755093_2.htm。

越来越好战的情况下，这种胆怯向我们在亚太地区的盟友，尤其是日本、韩国、菲律宾和澳大利亚发出了什么信息？”^[1] 常务助理国防部长帮办彼得·拉弗伊 (Peter Lavoy) 一再解释：F-16A/B 战机升级后，它的动力、雷达、武器等系统均可媲美任何四代机；政府与台湾商议后，把升级 F-16A/B 作为优先事项处理，但并不排斥以后出售其他战机；“我们理解台湾对 F-16C/D 的兴趣，此事尚在考虑之中”。^[2] 为了抚慰极力主张售台 F-16C/D 的国会议员和保守派智库，薄瑞光在 9 月下旬“美台国防工业会议”后的记者会上，特别声明：“升级 F-16A/B 并不意味着排除未来向台湾出售 F-16C/D 的可能性”。^[3] 但后来的事实证明，这些说辞只是为了敷衍议员和舆论罢了。

2014 年，美国决定向台湾出售 4 艘“佩里”级护卫舰。这批护卫舰是上世纪 80 年代的技术，台湾买来后都需要大修，这实际上是台湾再次向美国交保护费，美台双方都心知肚明。台“国防部长”严明表示，对美国军舰不会来者不拒，只将需要的 2 艘的预算编入 2015 年军购预算。^[4] 2015 年 12 月 16 日，奥巴马政府宣布再次对台出售总额约 18.3 亿美元的武器，其中包括这 2 艘“佩里”级护卫舰、“标枪”反坦克导弹、两栖突击车、“毒刺”防空导弹等武器装备。尽管这些装备不可能改变台海两岸军力对比的状况，但继续对台售武对中美关系和两国重要领域合作的负面影响是不容忽视的。

除了售台武器，美台还加强了其他方面的军事联系，包括组织改革、军演指导、人员培训、军事情报交换共享，等等，^[5] 尤其是帮助台湾转变战

[1] *Why Taiwan Matters*, Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, October 4, 2011, P.2.

[2] *Why Taiwan Matters?* Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, October 4, 2011, pp.31-32, 33, 36, 38, 47.

[3] 《薄瑞光：F-16A/B 升级和 F-16C/D 军购是两件事》，中国新闻网，http://news.china.com.cn/rollnews/2001-09/22/content_10309036.htm。

[4] 童立群：《2014 年台湾对外关系综述》，周志怀主编：《台湾·2014》，九州出版社 2015 年版，第 94—95 页。

[5] 张华：《美台军事交流“常态化”？》，载《世界知识》2015 年第 7 期。

略指导思想。对此，彼得·拉弗伊曾向众议员们解释说，“台防务存在的最大问题是，如果台湾与大陆逐项比较，如防务预算、军队规模等，台湾都远不如大陆。因此，台湾要转变战略思想，把计划和军购的重点放在非传统的、创造性的、非对称的方式上。美国防部将继续帮助台湾实行这种转变，并与台一道来确定军购的重点”。^[1]

美国国会不断敦促政府加强美台之间的军事联系，包括高层官员互访。2016年12月，一些国会议员又在《2017财年国防授权法》中塞进私货，最终通过两院协商后的法案第1284节称：五角大楼应推动美台间高级军事将领及资深国防官员交流，^[2]以改进双方的军事关系与防务合作；交流的计划地点包括美国与台湾两地。2016年12月2日，众议院以375票对4票；12月8日，参议院以92票对7票通过了该《授权法》。同月23日，奥巴马正式签署，使之成为法律。但第1284节“国会对美国与台湾军事交流的感觉”，是表达国会的一种“感觉”，因此并不具备法律约束力。^[3]对于这一严重违反中美三个联合公报原则、干涉中国内政的条款，中国政府外交部和国防部发言人都表示“完全不能接受”，并通过外交渠道进行了严正交涉。

台湾方面则乘机加码，一厢情愿地增加了美台之间的诸多交流项目，如参与美国演习；政战局首长拜访美国国防部，进行美台战略沟通；台湾陆军观摩美国国家训练中心及美军对无人机战场运作等；观摩美军面对生化以及核威胁时的防范应变行动；军医局组团考察美军伤救机制；与美国现役及退役领导阶层、工商及潜艇制造商代表共同召开潜艇联盟研讨会；美国“佩里”级护卫舰接装受训；F-16战机性能提升及爱国者-III型导弹

[1] Why Taiwan Matters? Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, October 4, 2011, pp. 21, 23, 26-7.

[2] “资深军事将领”是指现役将官与挂阶人员；“资深官员”指任职于五角大楼的助理部长及更高级别官员。

[3] National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, <http://docs.house.gov/billsthisweek/20161128/CRPT-114HRPT-S2943.pdf>.

等采购案协调；F-16 战机飞行员持续接受专业训练，等等。^[1]但这些项目到底能做到哪一步，仍不得而知。

（二）发展双边经贸关系

自 2007 年起，台湾开始进口美国牛肉，后因疯牛病、瘦肉精残留等问题，暂停进口。为此，美国对台湾屡屡施压，并将恢复进口作为与美重启《贸易暨投资架构协定》（TIFA）及签订自由贸易协定、赴美免签等提升美台关系的先决条件。民进党则利用民众对食品安全的关切，进行炒作，把反对进口美国牛肉做成一个声势浩大的群众运动，借此抹黑马英九。经过反复博弈，台湾“立法院”于 2012 年 7 月 25 日表决通过了《食品卫生管理法》，同意有条件地进口美国牛肉。马英九十分乐观地表示，此举释放出台湾愿意更大程度地融入区域经贸整合的讯息，不仅 5 年来停滞不前的台美 TIFA 谈判将率先启动，并为台湾参与 TPP 创造了有利环境，与其他国家洽签自由贸易协定的条件也会更加成熟。^[2]

从 2007 年 7 月以来一直停滞的美台 TIFA 谈判，于 2013 年 3 月重启。国会众参两院的外委员会主席艾德·罗伊斯、罗伯特·梅南德兹（Robert Menendez）及其他成员均表示欢迎。助理国务卿帮办梅健华也表示，“台湾是美国的紧密伙伴，美台实质性交往是全方位的，包括贸易谈判、科技合作、环境保护、互访及安全合作”。^[3]2014 年 3 月，美台再次举行关于 TIFA 的谈判。助理国务卿拉塞尔重申，美国欢迎台湾争取加入 TPP，但应先从 TIFA 着手，解决美台之间的一些突出问题。美国商会也发表白皮书，

[1] 《美方悍然升级美台军事交流，我国防部强硬表态》，<http://mil.huanqiu.com/observation/2016-12/9796508.html>。

[2] 《瘦肉精美牛获准入岛，台美贸易协商料重启》，载《大公报（香港）》2012 年 7 月 26 日，A-20 版。

[3] Kin Moy, “Trends in the U.S. - Taiwan Relationship,” Carnegie Endowment for International Peace, October 3, 2013, <https://china.usc.edu/kin-moy-trends-us-taiwan-relationship-october-3-2013-0>.

敦促美台双方把签署投资协议作为第一要务，把投资协议的谈判当作台湾进入 TPP 的“踏脚石”。^[1]

奥巴马政府抛出 TPP 议题后，台湾当局表现出很高的热情和期望，并将其作为重要的对外战略目标加以推动。2012 年，马英九胜选后第一时间就表示，要用 10 年时间完成加入 TPP 的谈判。同年 7 月 21 日，他再次强调，“排除障碍，调整心态，8 年入 T，能快就快”。台湾涉外部门负责人也表示，“越快越好”，力争 3 年内即 2016 年前加入 TPP。^[2] 2013 年 11 月，萧万长率领 20 位商界领袖和副部长级官员访美，与政府官员、国会议员及美国商界讨论 TPP 的问题。他在布鲁金斯学会发表的演讲中，呼吁美国支持台湾加入 TPP。^[3]

（三）支持台湾拓展国际空间

在有关台湾参加世界卫生组织、国际民航组织问题上，奥巴马政府抵制了一些国会议员和利益集团要求政府支持台湾成为这些组织正式成员的主张，但支持台湾所谓“有意义地参与”组织的活动。2009 年，台湾经过与大陆协商，以观察员身份参加了当年的世界卫生大会。其后，奥巴马政府积极运作，争取使台湾能够定期、经常以观察员身份参加世卫组织的各项活动，且不限于国民党当政期间。2013 年 4 月，美国国务院在提交国会的一份报告中说，“台湾在世卫组织中的零星、间歇性地参与，限制了台处理突发公共卫生事件的能力”；美政府有责任协助台湾参加与台湾人民生命健康密切相关的国际组织，并增加台湾在世卫组织技术机构中的专家数量，以扩大其参与范围。^[4]

[1] 童立群：《2014 年台湾对外关系综述》，周志怀主编：《台湾·2014》，九州出版社 2015 年版，第 94—95 页。

[2] 郭建平：《美国亚太战略调整与台海和平稳定问题研究》，第 73 页。

[3] Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress, R41952), December 11, 2014, p.15.

[4] Shirley A. Kan, Wayne M. Morrison, *U.S. - Taiwan Relationship: Overview of Policy Issues* (CRS Report for Congress), September 11, 2013, p.22.

从 2010 年起，美国会就不断采取立法行动，来推动台湾参与国际民航组织的活动。2013 年 6 月 18、19 日，众参两院分别通过法案，要求国务卿采取措施，为台湾获取国际民航组织观察员身份。7 月 12 日，奥巴马总统签署该法案，使之成为法律。美政府辩称，该举措与美“一中”政策相符，政府将确定该采取哪些最恰当的措施来推动台湾参与国际民航组织。^[1]

在中国政府的支持下，2013 年 9 月 24 至 10 月 4 日，台湾“民航局长”沈启受作为国际民航理事会主席的“客人”，列席了在加拿大蒙特利尔举行的第 38 届国际民航组织大会。马英九当局视之为参与国际组织方面的重要“突破”，岛内也普遍给予肯定。^[2]9 月 24 日，台“国务院”发表声明，欢迎国际民航组织对台湾的邀请，并将此归功于“国际合作”与国际民航组织及其成员的支持，绝口不提中国政府的作用。

（四）台湾成为免签证地

2011 年 12 月 22 日，美国务院提名台湾为美国免签证计划候选地；2012 年 10 月 2 日，国土安全部正式宣布，台湾为美国免签证计划参与地，从 2012 年 11 月 1 日起生效。作为对解决美牛进口问题的犒赏，美国投桃报李，把免签证的戏份做足：美商务部副部长桑切斯 (Francisco J. Sanchez) 特地到台湾出席免签酒会，甚至亲自到台北双城街夜市散发宣传单，推介美国旅游项目；美商务部还与台外贸协会签署了“太平洋商贸桥梁协议”意向书；美国在台协会驻台北办事处主任马启思 (Christopher Marut) 专程随免签证首发团飞往美国。此外，“免签”会使台湾人更意识到与大陆人的区别，进而对两岸认同产生微妙的影响。^[3]

[1] Barack Obama: "Statement on Signing Legislation Concerning the Participation of Taiwan in the International Civil Aviation Organization," July 12, 2013. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=103907>.

[2] 卢熙、修春萍：《2013 年台湾对外关系综述》，周志怀主编：《台湾·2013》，九州出版社，2014 年，第 110 页。

[3] 白晓雯、毕方圆：《台美免签成台当局炫耀资本》，载《环球时报》2012 年 11 月 2 日，第 10 版。

四、警惕美国对台政策中新的不确定因素

2016年11月8日，美国大选落下帷幕，共和党候选人特朗普胜出，给中美关系带来了不确定因素。12月2日，特朗普接受了台湾领导人蔡英文打来的祝贺电话，这一举动打破了中美关系正常化37年来的惯例，受到美国舆论界的广泛质疑。^[1] 曾任奥巴马政府国安会亚洲事务高级主任的贝德撰文指出，“从1979年中美关系正常化以来，没有一位美国总统或候任总统与台湾领导人见面或通电话。这是美国在承认中华人民共和国是代表全中国的唯一合法政府、与台湾的关系基于非官方的基础的安排时所同意的。特朗普与蔡英文通电话违反了中美两国长期以来的传统。……美国的候任总统不应该这样草率地忽视从尼克松以来的8任总统都懂得的历史和战略因素，同意接这个电话”。^[2] 对此，中国方面也予以严厉批评，并与美方紧急进行联系。美国白宫和国务院发言人一再重申美国的“一个中国”政策。国务院发言人托纳（Mark Toner）称，只有坚持贯彻“一中”政策，才有海

[1] 虽然事后，特朗普团队试图为此事降温，但其实这是经过长期精心谋划的。前共和党参议员罗伯特·多尔（Robert Dole）6个月来一直在幕后活动，帮助台湾官员和特朗普的幕僚建立联系，并最终促成了这个背离常规的电话。（参见：《美国前参议员多尔努力六个月促成特蔡通话》，联合早报中文版，<http://www.nlunie.com/guping/20161208/31561.html>）美国的一些保守派智库，如传统基金会也一直与蔡英文保持联系，在台湾当局和特朗普团队之间穿针引线。特朗普的亚洲事务顾问彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）抱怨奥巴马政府“恶劣”对待台湾，主张派出内阁级别的官员访台，全面对台军售，让美国不再承认“一个中国”政策。电话事件发生后，传统基金会中国问题专家、切尼的国家安全事务副助理叶望辉（Steve Yates）还访问了台湾。（鲁铭：《他们，在特朗普身边挺台湾》，载《环球时报》2016年12月7日）。2016年9月底，传统基金会亚洲研究中心主任沃尔特·洛曼（Walter Lohman）对笔者坦承：我的领导喜欢特朗普——特朗普没有思想，我们向他提供思想；特朗普没有团队，我们向他提供团队。由此也可窥见特朗普与这些保守派智库之间的关系了。

[2] Jeffrey Bader, “Trump, Taiwan, and a Break in a Long Tradition”, <https://www.brookings.edu/blog/order-fro-chaos/2016/12/03/trump-taiwan-and-a-break-in-a-long-tradition/>.

峡两岸关系的稳定。白宫发言人欧内斯特（Josh Earnest）重申，“美国以美中三个联合公报和《与台湾关系法》为基础的‘一个中国’政策没有改变，它对有关各方都是有利的。而如果把这个问题炒作起来，则可能破坏美中两国已经取得的成就，对有关各方都没有好处”。^[1]但特朗普却继续就美国的“一中”政策提出质疑。12月11日，他在接受福克斯新闻采访时说：“我不明白为什么要受‘一个中国’政策的束缚，除非我们跟中国就其他事情达成交易，包括贸易”。^[2]

2016年12月16日，奥巴马总统在记者会上指出，中美关系对于世界经济、美国的国家安全和美国在亚太地区的存在都至关重要。他就台湾问题强调，当前台海地区的现状对任何一方都不是完全满意的，但它维护了和平。“对中国来说，台湾问题是他们议程中最重要的问题。‘一个中国’的观念是他们国家观念的中心环节。如果你要结束这种观念，你就得考虑一下它的后果，因为中国对这个问题的态度与对待其他问题的态度是不一样的……他们可能作出非常严重的反应。”^[3]奥巴马所言是他执政8年后对台湾问题的体会，而刚刚当选的特朗普显然还没有这样深刻的认知。^[4]

【收稿日期：2017-06-08】

[1] The White House, Office of the Press Secretary, “Press Briefing by Press Secretary Josh Earnest”, December 5, 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/12/05/press-briefing-press-secretary-josh-earnest-12516>.

[2] “Exclusive: Donald Trump on Cabinet picks, transition process”, December 11, 2016, <http://www.foxnews.com/transcript/2016/12/11/exclusive-donald-trump-on-cabinet-picks-transition-process.html>.

[3] The White House, Office of the Press Secretary, “Press Conference by the President”, December 16, 2016. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/12/16/press-conference-president>.

[4] 在美新政府就任后，国务卿蒂勒森（Rex Tillerson）和特朗普本人都对美国的“一个中国”政策表示了确认。

深刻变动中的世界格局

丁原洪

【内容提要】当今的世界格局是二战后逐步形成的，既有东西方两大集团因政治制度和意识形态的不同而对立，又有北方发达国家和南方发展中国家因历史背景和经济发展的差异而割裂，简称为“东西南北”的世界格局。这一格局在二战后半个或多个世纪里，随着国际形势的变化，尤其是国家间力量对比的改变，正经历着重大且深刻的变动：“东方集团”在内外因素合力下趋于瓦解，但并未消逝，继续与“西方集团”角力；“西方集团”在瓦解“东方集团”的同时，内部矛盾加剧，凝聚力下降；在改变“北强南弱”的过程中，以新兴经济体为代表的南方集团，正在世界事务中发挥着越来越大的作用。

【关键词】世界格局 新兴经济体 多极世界 俄美关系

【作者简介】丁原洪，中国前驻欧盟大使、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) 04-0020-06

在错综复杂的国际形势中，一个值得密切关注的动向是世界格局正在经历前所未有的深刻变动。

所谓世界格局指的是，在特定的历史条件下，世界各国因国家属性、历史背景、发展程度、民族利益异同而形成的国际关系架构。一段时间以来，不少学者习惯于以“单极”、“多极”的概念勾画世界格局，有的把世界格局概括为“一超多强”。这是从少数大国的视角，而不是从全球的视角看世界，实际上把占世界人口绝大多数的广大发展中国家排除在外，似乎少数几个大国可以决定世界命运。至于何谓“一极”，哪些国家构成“多极”，这些本身就存在很大争议。这种以“极”勾画世界格局的观点是不科学的，也是广大发展中国家所不能接受的。

当今的世界格局是第二次世界大战以后，围绕各国人民最为关切的“和平”与“发展”这两个根本性问题而逐步形成的。其中既有东西方两大集团因政治制度和意识形态的不同而对立，又有北方发达国家和南方发展中国家因历史背景和经济发展的差异而割裂，或可简称为“东西南北”的世界格局。这一格局在二战后半个或多个世纪里，随着国际形势的变化，尤其是国家间力量对比的改变，正经历着重大而深刻的变动。概括地说：“东方集团”在内外因素合力下趋于瓦解，但并未消失，继续与“西方集团”角力；“西方集团”在瓦解“东方集团”的同时，内部矛盾加剧，凝聚力下降；“南方集团”在改变“北强南弱”的过程中，涌现出一批新兴经济体，在世界事务中发挥着越来越大的作用。

一、上世纪 90 年代苏联解体、东欧剧变标志二战后形成的世界格局的第一次重大变动。

经过此后 20 多年的演变，以美国为首的西方国家集团（简称西方集团）在赢得几十年的对苏联冷战后，并未就此罢手，反而通过北约、欧盟双东扩，以更加咄咄逼人的态势挤压俄罗斯的战略空间。不仅中东欧国家和原属苏联的波罗的海三国都已加入西方集团的标志性组织——北约和欧盟，而且

以苏联为首的东方国家集团（简称东方集团）的剩余部分——乌克兰、格鲁吉亚也急于入约、入盟；白俄罗斯、哈萨克斯坦等中亚国家虽未与俄决裂，但程度不同地与俄离心离德。俄罗斯力图建立“欧亚联盟”，以图挽回颓势，但收效不彰。这一时期总的态势是西强东弱，西攻东守。

进入本世纪后，随着普京取代叶利钦执掌俄罗斯大权后，俄处境逐渐好转。在稳定国内形势、经济发展速度止跌回升、民众生活得到改善后，普京总统2006年公开宣布改变俄过去争取“融入西方”的战略，力争发挥与俄实力相适应的世界影响力，重振俄罗斯大国地位。2007年2月，普京在慕尼黑国际安全会议上，以前所未有的严厉口吻抨击美国。这标志着俄罗斯凭借雄厚的军事力量、联合国安理会常任理事国地位，以及得到恢复的经济实力，开始回击西方步步紧逼的压力，以摆脱被动局面。

之后的10年时间里，东西方之间基本上围绕北约、欧盟双东扩和俄罗斯反东扩这一焦点问题展开较量，双方关系随之跌宕起伏。在此期间，西方遭遇了百年一遇的严重金融经济危机。美国总统奥巴马为收拾小布什遗留下来的中东乱局，并应对经济危机，对外采取战略收缩。这给普京振兴俄罗斯，提供了难得的机会。俄罗斯在战略上走了三步棋，使其在与西方的较量中赢得了主动。

一是2008年，俄抓住格鲁吉亚总统萨卡什维利攻击有独立倾向的南奥塞梯地区的莽撞行动，迅速出兵击溃格军，趁机促成南奥塞梯和阿布哈兹两地区宣布独立。这一行动实际上阻断了格鲁吉亚加入北约和欧盟的路，使格背后的美国吃了哑巴亏。

二是2013年，俄抓住美欧等西方国家急于将乌克兰拉入西方营垒，再次发动“颜色革命”推翻亚努科维奇合法政权之机，一举将失去多年的克里米亚地区收回，并通过支持乌克兰东部顿涅斯克和卢甘斯克地区的独立武装，获得了决定乌克兰今后走向的发言权，而且也借以迟滞乌克兰入约、入盟进程。之后，尽管西方一再延续对俄制裁措施，但终归无法改变既成事实。

三是2015年，俄抓住美国在中东地区政策摇摆的失误，尤其是因急于

同伊朗签署核协议，开罪沙特、以色列等盟国，以及反对恐怖组织斗争不力之机，以打击“伊斯兰国”为名，突然派兵进入叙利亚，实现一箭三雕：稳住岌岌可危的巴沙尔政权；强化俄在中东的军事存在；从美国手中夺取反恐主动权。从而改变二战后一直由美国主导的中东地缘政治格局的态势。

对于普京这几招具有战略意义的举措，美国既愤怒又无奈。特朗普就任总统后，本欲改善与俄关系，但遭到国内的强烈反对和掣肘，与此不无关系。美国欲“霸权永续”，而俄图谋重新振兴，双方之间的战略分歧难以化解，双边关系也就难有根本改善。但双方又都力避直接冲突，形成关系时紧时松的局面。这表明，东西方之间的矛盾依然存在，美俄之间的“冷战”正以新的形式延续着。这将是世界格局在未来相当长的时间里的一个重要特点。

二、2016 英国公投脱欧、“局外人”特朗普当选美国总统，标志着二战后形成的世界格局的又一次重大变动，上一次变动发生在东方集团，这一次发生在西方集团。

东西方本是“共存”的，在东方集团日渐式微的情况下，西方集团“共同面对外部威胁”这一重要粘合剂也随之失去作用。西方各国普遍将自身国家利益前置于同盟友的关系，使西方集团存在的基础发生动摇。特朗普提出的“美国优先”政策，招致盟国的强烈质疑和反对，引发美欧关系出现前所未有的紧张。美欧等西方国家之间尽管仍有共同的价值观、“民主政体”，但共同安全威胁的消失和力量对比的改变，导致越来越多的政策矛盾和利益冲突出现。概括起来主要有三个方面：

一是战略目标相左。美国自特作为世界上唯一超级大国，拥有包括盟国在内的其他国家无法比拟的综合实力，企图长期独霸世界。上世纪 90 年代初，美苏冷战结束后，老布什总统制订了美国“要全力阻止世界上再出现前苏联那样的、对美国的世界领导地位构成挑战或威胁的国家或国家集团”的全球战略。其后历届总统，无论是共和党还是民主党，一直沿袭至今，特朗普也概莫能外。只不过他实施这一战略的方式方法与其前任有所不同而已。欧洲盟国通过推进一体化和两德统一，实力大增，在世纪之交经济总量已赶上美

国。其谋求的战略目标是能够同美国“平起平坐”，改变“美主欧从”的态势。尽管2008年全球金融危机引发欧洲债务危机以及目前困扰欧洲的难民潮和接连不断的恐袭事件，但欧洲国家未改初衷，对特朗普刚上台时贬低欧盟的言论进行坚决反击，甚至声言要美国不要干预欧洲国家内部事务。美欧双方追求的战略目标不一致，导致双方之间的矛盾愈益突出。

二是政策取向不一。美欧双方都要维护自己的既得利益，都想扩大自己的势力和影响，但双方由于国情和在世界所处的地位不同，因而在对外政策取向和行为方式上具有不同的特点。简单地说，美国基于“美国例外论”，坚持“单边主义”行为方式；而欧洲国家主张所谓的“有效多边主义”。特朗普执政后，美国推行“单边主义”的色彩更为浓厚。他刚上台就退出TPP（跨太平洋伙伴关系协议）、修改北美自由贸易协定、力挺英国脱欧、唱衰欧洲一体化等一系列举措，招致欧盟的极大不满和强烈批评。双方对外政策取向不一致的问题更加突出。

三是利益冲突尖锐。美欧同属经济发达国家，经济发展水平基本上属于同一层次。它们既是最主要的合作伙伴，又是最大的竞争对手，经济全球化更进一步激化了双方在全球市场上的竞争。双方为保护本国利益，都奉行贸易保护主义，甚至采取以邻为壑、转嫁危机的民族利己主义手段。奥巴马总统时期，美国趁欧洲主权债务危机之机，利用利率、汇率等手段打压欧元，使欧盟至今饱受危机困扰。特朗普一上台，就将矛头指向德国，指责其操纵汇率，对美贸易巨额顺差，要其偿还。美欧关系陷入尴尬境地。现行国际秩序是由美欧等发达国家所主导的，为了维系既得利益，它们需要加强协调、合作，然而实际利益的纷争又使其难以步调一致。西方集团因内部矛盾和分歧使其凝聚力下降，趋于涣散。特朗普上台后，这一趋势越发明显。这将是世界格局变动中一个长时间内的现实。

三、一批新兴经济体的崛起，正在改变南北力量差距悬殊的局面，构成世界格局深刻变动的一个重要组成部分。

近20-30年来，以中国、印度、巴西为代表的发展中国家，在经济全

球化的大环境下，经济发展比较迅速，被誉为新兴经济体。它们使发展中国家作为一个整体，经济发展速度赶上并超过发达国家，而且对全球经济的贡献也越来越大。新兴经济体在全球经济总量中所占比重，从上世纪90年代初期的39.7%上升到目前的超过50%。中国已超过日本，成为世界第二大经济体；印度经济增长率跻身世界前列，发展势头迅猛。据评估，按购买力均价计算，2017年，俄罗斯和中国、印度、巴西、印尼、墨西哥、土耳其6个发展中国家的国内生产总值的总和，将赶上美国、英国、德国、法国、意大利、日本、加拿大7大工业国国内生产总值的总和。正是由于经济实力对比的改变，20国集团已取代7国集团，成为国际社会讨论重大经济问题的重要平台。这全然是情理之中的事。

世界经济格局的变化，也必然会反映在政治层面。表现有二：一是发展中国家之间的地区性组织，如东盟、南盟、非盟、阿盟，南共市等，以及它们之间的跨区域性组织，如金砖国家组织、上海合作组织等，都积极活动，凸显出发展中国家联合自强的强烈意识，在一些重大国际问题上表现出一定的独立自主性；二是争取改变由少数发达国家主导的、对广大发展中国家不公正、不合理的国际政治经济秩序的要求更加强烈，并致力于推动建立基于联合国宪章宗旨和原则，遵守主权国家平等、不干涉别国内政为核心的国际关系基本准则的国际新秩序。两种不同国际秩序之争，正成为关乎未来国际形势演变的一大焦点。人类历史不断向前发展。任何事物都有其内在规律。大国同样是有兴必有衰，不会永恒不变。美国不可能“霸权永续”，包括美国在内的主要发达国家也不可能永远处于领先地位。尽管变化过程会是漫长的、曲折的，但是变是绝对的，不变是相对的。这是唯物史观的核心内涵。

【收稿日期：2017-06-20】

特朗普时期的中美关系评析

陈积敏

【内容提要】2017年1月特朗普政府执政以来,在中美双方的共同努力下,尤其是两国元首会晤后,中美关系的发展进入了一个新的时期。未来中美关系的发展形态,与特朗普的国际观、当前国际体系的演化以及中美关系互动等要素密切相关。鉴于中美关系的敏感性、复杂性与重要性相互交织的特点,两国需从宏观定位、实践推进与思维转变三个方面,推进与保障双边关系的有序发展。可以预见,中美竞合型关系不会出现根本性变化,并呈现出层次性分布的特点:贸易领域竞争有限升级、安全领域竞争总体可控、价值观领域博弈趋于缓和、国际议题合作继续探索。

【关键词】特朗普政府 中美关系 国际体系 国际观

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

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)04-0026-17

2017年1月美国特朗普政府执政以来，在中美双方共同努力下，尤其是在4月初两国元首会晤之后，中美关系的发展进入一个新时期。可以说，中美元首会晤标志着两国关系由于美国政府更迭而引发的震荡过渡期结束，特朗普政府时期的中美关系拉开了“大幕”。之所以如此判断，主要基于两点因素的考量。一是两国元首建立了紧密的工作关系。在本轮首脑会晤中，双方领导人就共同关心的国际与地区问题、双边关系问题进行了坦诚而友好的交流，包括中美贸易、朝鲜半岛、叙利亚等诸多复杂敏感的问题。双方领导人均对本次会晤给予了高度评价。特朗普总统还接受了习近平主席对其年内正式访华的邀请，为中美两国元首进一步增进了解与信任创造了更多有利条件。二是构建了更为务实的交流机制。在本次首脑会晤中，中美两国就构建外交安全、全面经济、执法及网络安全、社会和人文四个高级别对话机制，推进经济合作“百日计划”实施，拓展两军、执法、网络、人文等方面交流合作达成共识，这有助于双方增进理解、培育互信、管控分歧，为两国关系发展注入新的动力。^[1]那么，“习特会”后中美关系的发展走向如何？这需要从特朗普的国际观、当前国际体系的演化以及中美关系互动中的机遇与挑战等方面进行分析，以便做出更有依据的判断与评估。

一、特朗普的国际观与中美关系

特朗普的国际观可以归纳为两点：一是“再次让美国变得伟大”，这既是其竞选口号，也明确了特朗普政府的国际国内战略目标，那就是要修正前任政府的失败政策，重整美国雄风；二是“美国第一”，这意味着特朗普政府将把本国利益奉为圭臬。因此，特朗普外交政策有以下四个方面的倾向：

（一）政策重心的国内转向与美国利益至上的执政原则

特朗普并不认同美国的国际主义外交战略能为自身带来更多利益，“对

[1]《习近平同美国总统特朗普通电话》，载《人民日报》2017年4月13日，第1版。

那些将我们约束起来、降低美国地位的国际联盟，我持怀疑态度”。^[1]与此相反，美国应将更多的精力转向国内，减少对外承诺与义务。执政后，特朗普在白宫网站上公布的外交战略原则中明确表示，美国不会到国外去寻找恶魔消灭。^[2]可以看出，特朗普政府希望将现有的麻烦解决掉，且不去招惹新的麻烦。2月28日，特朗普在国会发表就职以来的首次演讲，主题是“恢复美国精神——一个对所有美国人的乐观愿景”。他在演讲中强调：“如果世界少一些冲突，美国也会有好处”，“我们想要和谐与稳定，而不是战争和冲突。我们要在一切能得到和平的地方追求和平”，^[3]为此，要尽可能减少国际介入，而以美国利益为先。特朗普表示：“我的工作不是代表世界，而是代表美利坚合众国”。^[4]4月初，尽管特朗普政府在叙利亚、阿富汗的军事打击行动有所活跃，但这并不意味着它改变了以美国国内事务为执政中心的政策基调，而更应看作是特朗普政府“以攻为守”的策略性做法。

不仅如此，在全球治理领域，特朗普政府也在尝试奉行“美国第一”的原则，并在此基础上检视与调整政策，对于那些被认为损害其利益的国际协定或规范，坚决予以抵制，甚至不惜退出相关协定。6月1日，特朗普总统宣布美国将退出应对全球气候变化的《巴黎气候协定》便是典型例证。^[5]这一决定令特朗普政府陷入了一场国际公共危机，但却清楚地表明其美国

[1] Donald J. Trump, “Trump on Foreign Policy,” *The National Interest*, April 27, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960>.

[2] The White House, “America First Foreign Policy,” <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>.

[3] The White House, “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress,” February 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress>.

[4] 同上。

[5] Philip Rucker and Jenna Johnson, “Trump announces U.S. will exit Paris climate deal, sparking criticism at home and abroad,” *The Washington Post*, June 1, 2017, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-to-announce-us-will-exit-paris-climate-deal/2017/06/01/fbcb0196-46da-11e7-bcde-624ad94170ab_story.html?utm_term=.44fc59c5d44d.

“利益至上”的执政原则。他在宣布这一决定时直言：“作为总统，我不会将其他考虑置于美国公民的福祉之前。《巴黎气候协定》只是一个华盛顿加入的危害美国利益、而使该国享受独有收益协定的最新事例”，“巴黎协定令美国经济踟躇不前，换取的只是外国资本家和全球活动家的褒扬。长期以来，这些人寻求以美国利益为代价的方式来攫取财富，他们没有把美国摆在优先位置，但我会这样做，并将始终如此”。^[1]

（二）安全政策上更加重视硬实力

特朗普是一个现实主义者，信奉实力是国际关系中的唯一法则。他表示，“通过实力保障和平是外交政策的中心”，^[2]宣称要“凭借实力地位”寻求改善与俄罗斯、中国的关系，要提升美国的军费支出，强化军事力量的建设。对于打击“伊斯兰国”(ISIS)以及稳定伊拉克、阿富汗局势，特朗普可能会做出更多军事安排。不过，特朗普也强调，军事手段是在穷尽其他所有选项之后的考虑，并且要确保一旦运用就要赢得胜利。从这个角度来说，特朗普虽然重视实力，但在运用军事力量方面仍持慎重态度。尽管如此，为了应对不测，特朗普宣称要加大对军事领域的战略投入。2月末，特朗普正式向国会提交预算案，将军费支出增加了540亿美元，增幅接近10%。若获批准，这将是自2008年以来美国防支出最大的增幅。^[3]特朗普在首次国会演讲中指出：“为了保证美国的安全，我们必须给军队中的男性女性提供预防战争的工具。如果他们不得不去战斗，那么他们一定会胜利。本人向国会所提国防预算案将重建军队，停止军费紧缩，我所要求的将是美国历

[1] The White House, “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” June 1, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-president-trump-paris-climate-accord>.

[2] The White House, “America First Foreign Policy”, <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>.

[3] Andrew Taylor, “Big surge for military in Trump budget, big cuts elsewhere,” 28 February, 2017, <https://apnews.com/49316c67bf5b47318135fe63eb6404e6/white-house-trump-budget-will-hike-defense-spending-54b>.

史上最大国防开支增长之一”。^[1]

不过，特朗普强调安全政策应有相当模糊度，故其安全战略仍不甚明朗。从经验上来看，共和党政府对安全问题较为关注，也更为专一。他们会首先确定战略对手，并对其全力出击。目前看来，特朗普安全战略的首要目标是应对“伊斯兰国”。他在其“美国第一外交政策”中指出：“击溃伊斯兰国和其他激进伊斯兰恐怖组织将是本届政府最优先的事项”。^[2]在此背景下，特朗普政府寻求改善与俄罗斯的关系。实际上，执政后的特朗普政府也一直在努力推动美俄关系发展，尽管前总统国家安全事务顾问弗林（Michael Flynn）的辞职给这一进程带来一定挫折。在首次国会演讲中，特朗普含蓄地重申了这一立场。他指出：“美国愿意去寻找新的朋友，锻造新的合作关系，结成利益同盟。……我们曾经与一些国家交恶，但他们现在是我们的朋友。”^[3]在特朗普看来，美国要想终结“伊斯兰国”、稳定中东秩序，没有俄罗斯的配合将无法实现。近期，从特朗普的政策来看，他致力于缓和与俄关系的初衷没有改变，甚至愈发强烈。例如5月10日，即美国联邦调查局局长科米（James Comey）被解职的第二天，特朗普便在白宫高调会见了俄外长拉夫罗夫、俄驻美大使谢尔盖·基斯利亚克。其后，白宫在就本次会晤发表的声明中写到：“总统进一步强调了他希望建立更好美俄关系的愿望。”^[4]6月初，国务卿蒂勒森（Rex Tillerson）在访问新西兰期间表示，特朗普总统要求他稳定美俄关系和重建两国信任，不要让围绕莫斯科与其竞选团队可能存在关联的政治风

[1] The White House, “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress,” February 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress>.

[2] The White House, “America First Foreign Policy,” <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>.

[3] The White House, “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress,” February 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-president-trump-joint-address-congress>.

[4] The White House, “Readout of President Donald J. Trump's Meeting with Foreign Minister Sergey Lavrov of Russia,” May 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/10/readout-president-donald-j-trumps-meeting-foreign-minister-sergey-lavrov>.

波阻碍两国关系的发展。^[1]不过,美俄关系纵使出现改善,但两国的战略考虑、国家利益、意识形态等方面的矛盾也将制约这种关系的提升。近期,美国内舆论围绕“通俄门”调查的炒作有扩大之势,很大程度上将阻碍特朗普改善对俄关系的“时间表”。

从地区安全战略来看,特朗普并没有表露出要继续推进“亚太再平衡”战略的强烈意愿。不仅如此,他上任伊始便发布总统行政令,宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)。但是,美国对亚洲地区的关注不在于其个人意愿,而在于该地区的战略重要性以及紧迫性:重要性方面,在全球经济版图中,亚洲经济一枝独秀,潜力巨大,特朗普强调要倍增美国经济,就必然要深度融入亚洲经济;紧迫性方面,亚洲地区对美国全球优势地位构成现实与长远的重要挑战。从现实挑战来看,美认为,朝鲜加速进行“核导”研发试验,是“亚太地区和平与安全最紧迫、最危险的威胁”,是“对美国国家安全一个清晰而现实的危险”,^[2]并且也是对美国国际信誉的重大考验。同时,作为21世纪最重大的国际政治现实——中国的崛起,也给美国的全球优势地位带来深远影响。此外,美国的地区盟友希望美能够继续保持在该地区影响力,一方面以应对朝鲜威胁,另一方面来平衡中国的影响力。因而,美国的地区联盟关系可能会有所变化,但不会弱化。这一点从美国政要频繁访问亚洲的事实可窥见一斑:2月,国防部长马蒂斯(Jim Mattis)首访韩日;3月,国务卿蒂勒森访问日韩等国;4月,副总统彭斯访问韩日澳等亚洲盟国。正如马蒂斯6月3日在本届新加坡香格里拉安全会议上发表演讲中所指出,这些行为“表明我们将在亚太地区的关系置于优先位置,这里是美国的优先区域”;他声称,迄今为止,美国60%的海军战舰、55%的陆军部队和2/3的海军陆战队已经部署到美军太平洋总部,60%的战术空军资源也很快会部署

[1]《特朗普要求美俄重建信任》,载《参考消息》2017年6月7日,第3版。

[2] Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Shangri-La Dialogue,” June 3, 2017, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1201780/remarks-by-secretary-mattis-at-shangri-la-dialogue/>.

到亚太地区。^[1]在此背景下,中国的岛礁维权压力上升。2月18日,美海军发布声明,“卡尔·文森”号核动力航母战斗群进入南海巡航。^[2]这是特朗普政府任内美国海军首次在南海巡航,距离他就职不到一个月的时间。5月24日,美“杜威”号驱逐舰进入中国南沙群岛美济礁12海里范围内,进行所谓“自由航行行动”(FONOPS)。^[3]

(三) 经贸政策上更加保守

特朗普对于自由贸易没有好感,甚至不惜撕毁国际贸易协议。他曾表示,“北美自由贸易协定就是美国的一次灾难,该协定掏空了美国的制造业和工作机会”。^[4]根本而言,特朗普将美国看成是自由贸易的受害者,并将其视为美国经济竞争力下滑、中产阶级萎缩、就业不充分的根源。他更为强调公平贸易,倾向于通过双边贸易协定的方式来实现。例如,在2月中旬与日本首相安倍晋三的会晤中,特朗普强调了美日经贸关系应是“自由、公平与互惠的”,^[5]在与习近平主席的会晤中,特朗普再次就中美建立公平、平衡、互惠的贸易关系表达了关切。^[6]因此,基于“美国第一”的理念,特朗普政

[1] Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Shangri - La Dialogue,” June 3, 2017, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript - View/Article/1201780/remarks - by - secretary - mattis - at - shangri - la - dialogue/>.

[2] “Carrier Strike Group 1 Conducts South China Sea Patrol,” February 18, 2017, http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=98973.

[3] “U.S. Navy Patrols South China Sea,” May 25, 2017, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2017 - 05 - 25/us - patrol - through - south - china - sea - draws - protest - from - beijing>.

[4] Donald J. Trump, “Trump on Foreign Policy,” *The National Interest*, April 27, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/trump - foreign - policy - 15960>.

[5] The White House, “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference,” February 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the - press - office/2017/02/10/remarks - president - trump - and - prime - minister - abe - japan - joint - press>.

[6] The White House, “Briefing by Secretary Tillerson, Secretary Mnuchin, and Secretary Ross on President Trump’s Meetings with President Xi of China,” April 7, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the - press - office/2017/04/07/briefing - secretary - tillerson - secretary - mnuchin - and - secretary - ross>.

府将会选择采取更激进的贸易保护政策。例如，他一度试图通过征收高达20%的“边境调节税”(border adjustment tax)的方式来平衡贸易与促进就业。^[1]同时，特朗普总统将其振兴美国经济的战略概括为“买美国货、雇美国人”，并于4月18日就此发布行政命令，“以推动美国工业，并保护其免受不公平竞争的损害”。^[2]

虽然，特朗普政府在贸易问题上较为保守，但也不失理性。例如，他并没有像在竞选时所宣称的那样，将中国列为汇率操纵国，这反映出特朗普政府的灵活性、务实性。当前，中美经贸关系已经深入交融，可以说是一个利益共同体，在贸易领域对中国施以重压，后果必然两败俱伤。分析人士认为，如果对中国与墨西哥分别征收45%与35%的进口关税，2019年美国的经济体量将比2016年缩减4.6%，美国私营部门将损失700万个工作岗位，2019年年中，美国的失业率将升至9.5%；即便中、墨不采取报复性措施，2018年美国的经济增长也将接近于零，并将减少330万个工作岗位。^[3]2016年9月，美国知名智库彼得森国际经济研究所发布的研究报告也指出：贸易战将把美国经济拖入衰退，并会减少数百万个工作岗位；一些依赖出口的企业，如信息技术、航空、机械制造等部门将会遭受重创；从各州的损失来看，华盛顿州最为严重，加州、康涅狄格、印第安纳、伊利诺伊等

[1] Akin Oyedele, “Trump has reportedly shelved one of the most controversial parts of his tax plan,” April 25, 2017, <http://www.businessinsider.com/trump-drops-border-adjustment-tax-2017-4>.

[2] The White House, “President Trump Promotes ‘Buy American and Hire American’,” April 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/18/president-trump-promotes-buy-american-and-hire-american>; The White House, “Presidential Executive Order on Buy American and Hire American,” April 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/18/presidential-executive-order-buy-american-and-hire-american>.

[3] Jim Tankersley, “Donald Trump’s trade war could kill millions of U.S. jobs,” *The Washington Post*, March 25, 2016, <http://www.dailyherald.com/article/20160403/business/160409953/>.

另外 19 个州也将面临重大冲击。^[1] 特朗普重视利益分配，强调利益为先，因此中美引发贸易战的可能性不大。

（四）民主推广政策将更加慎重

从历史上看，对外推广民主一直是美国外交政策的一项中心内容。美国自诩是“上帝的选民”，是人类“民主的灯塔”。美国政治文化中的“使命观”促使其外交政策制定者将民主推广作为美国的重要国家利益。这一点在冷战后更是如此：克林顿政府将“经济、安全与民主”作为其国际战略的三大支柱；小布什政府认为民主赤字是导致国际恐怖主义的根本性因素，因此其反恐战略的一个重要目标就是要推广民主，并为此制定了雄心勃勃的“大中东计划”；奥巴马政府尽管在推进民主的手段上相对温和，但在 2010 年的《美国国家安全战略》报告中，仍明确将海外民主拓展作为美国四项持久国家利益之一。^[2] 然而，特朗普对此并不认同。2016 年 4 月 27 日，他在演讲中对美国的民主推广政策进行了抨击，指出美国在伊拉克、埃及、利比亚以及叙利亚等地所遭遇的种种困境“都始于一个危险的想法，即我们可以在这些国家中推行民主，即使这些国家从未经历过民主，或根本对民主不感兴趣”。^[3] 这表明，特朗普并不准备把传播美国价值观作为其外交政策的优先选项。他曾表示，其政府“将和盟友一起合作，重振西方价值观和制度。但我不会试图去传播‘普世价值’，因为不是每个人都认同这种价值观”。^[4] 2017 年 5 月 21 日，特朗普将其首次出访的第一站选在了沙特，并在此就美国对伊斯兰世界的政策发表了演讲。他指出：“美国不会寻求将自己的生活

[1] Marcus Noland, Gary Clyde Hufbauer, Sherman Robinson, and Tyler Moran, “Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign,” Sep. 2016, pp.18-19, <https://piie.com/system/files/documents/piieb16-6.pdf>.

[2] 陈积敏：《美国领导：奥巴马政府〈国家安全战略报告〉评析》，载《和平与发展》2010 年第 4 期，第 40—45 页。

[3] Donald J. Trump, “Trump on Foreign Policy,” *The National Interest*, April 27, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960>.

[4] 同上。

方式强加于人”，“我们来到这里不是为了说教，不是为了告诉他人该如何生活、如何做事、应当成为什么人，或应当如何信仰”。^[1]可以预见，特朗普政府在“民主改造”他国的政策上会持谨慎，甚或消极的态度。

二、国际体系变动与中美关系

当前，国际格局正处于深刻变动之中，矛盾性、复杂性与不可预期性凸显，主要表现在以下四个方面：

一是大国战略博弈日趋激烈。大国既是国际体系变革的主导性力量，同时对国际体系的变化也十分敏感。大国重视国际体系的塑造，并将其作为占据国际政治、经济、文化等各领域制高点的有效途径。从历史上看，国际体系剧烈变动时期，主要因国际力量格局的再调整、再平衡所起，而这一过程往往伴随着战争与动荡。

二是全球民粹主义盛行，国家间共同利益逐渐让位于竞争性利益，甚至于排他性利益，国际关系“以邻为壑”的现象有可能愈演愈烈。2008年的金融危机所引发的后续效应仍未消除，全球贸易和投资低迷，国际大宗商品价格持续波动，世界经济处于艰难复苏之中。在此背景下，国家间矛盾日益突出，民粹主义、逆全球化、反建制主义等思潮在全球主要国家兴起。

三是地缘政治因素错综复杂，地区热点问题难以破解，安全困境日渐深化；恐怖主义、极端主义扩张，以及技术进步所带来的复合影响；传统安全和非传统安全风险相互交织与叠加，这些都增加了未来世界发生冲突的危险。

四是国际秩序存在失范的风险。这源于两个交错的现象：一方面，国际社会在政治、安全、经济等方面面临巨大挑战，这些挑战使得原有的国际治理体系已难以适应需要，变革乃是大势所趋；但另一方面，在国际体系中占据主导地位的西方国家政策内顾倾向加重，保护主义抬头，甚至于

[1] The White House, “President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit,” May 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/21/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit>.

推卸、逃避国际责任。全球安全、繁荣等“公共产品”的供给有出现严重危机的风险，所谓的“金德尔伯格陷阱”呼之欲出。

然而，二战后形成的以联合国宪章等国际规范为基础的国际体系在维护国际和平与安全、发展与繁荣方面发挥了重要作用。这意味着当前国际体系仍有继续存在的必要。但是，真正有效的、富有前景的国际体系需要反映和融入世界各国的愿景与需求。作为世界上最大的发展中大国与最大的发达国家，中美两国具有代表性，同时在聚合国际社会力量，并对国际体系与国际规范发挥支持性、引领性作用方面具有关键意义。因此，看待中美关系需要有辩证的思维、历史的维度以及结构的视角。实际上，在当前国际体系中，中美关系的发展既面临历史机遇，也存在巨大挑战。

就历史机遇而言，可以从实力对比、责任担当、经济相互依赖、互动机制建设、时代发展潮流五个方面来加以阐述。从实力对比上讲，中美两国具有不对称性特征，美国在整体实力上仍具有绝对优势。因此，实力差距的存在使得中美两国能够以一种相对稳定的状态来发展双边关系。就责任担当而言，一方面美国仍然主导并维持着当前国际体系与秩序，同时主张对其进行变革；另一方面，中国是当前国际体系的参与者、维护者与贡献者，讨论国际体系的变革离不开中国，而中国也愿意为使国际体系朝着公正合理的方向发展贡献自己的智慧与方案。因此，中美两国具有明显的共同利益。此外，中美经济高度相互依赖性也促使两国形成了“一荣俱荣”的利益共同体。据商务部数据显示，2016年中美贸易额达5,196亿美元，而1979年仅为25亿美元，38年间增长了211倍；中美双边服务贸易额超过1,100亿美元，双向投资累计达1,700亿美元。^[1]中美已经互为第一大贸易伙伴国。^[2]2017年1月，美中贸易委员会发布报告指出，仅2015年，美国对华出口直接或间接地新增工作岗位180万个，并为GDP贡献了1,650亿美元；中美相互投资又创造了更多的就业机会，总计有260万个工作岗

[1] 高伟东：《中美经贸合作前景广阔》，载《经济日报》2017年4月6日，第4版。

[2] 杜尚泽、章念生、张朋辉：《习近平同特朗普举行中美元首第二场正式会晤》，载《人民日报》2017年4月9日，第1版。

位,为 GDP 贡献了 2,160 亿美元。^[1]从互动机制来说,中美建立了包括安全、经济、人文、执法等各领域的沟通管道,形成了稳定的、机制化的交流平台,尤其是两国元首的密集联系模式,发挥了聚同化异、管控分歧的功能。从时代特征来看,和平与发展仍是当今时代的主题。随着发展中国家的群体性崛起,国际力量的对比正在发生深刻变化。中国将发展中国家作为外交的重要依托,增加了对美外交的资源,中美关系的对等性、平衡性的特点日益显著,为更具建设性的双边关系提供了重要支持。

当然,中美关系也存在不小的发展挑战。首先,中美关系日益被“建构”成崛起国与霸权国之间的关系,所谓的“修昔底德陷阱”成为困扰中美关系发展的“魔咒”。^[2]这种意向不仅体现在美国的战略界,而且在美国的社会层面也有所表现。2015年2月,盖洛普发布的民调结果显示,40%的美国受访者认为中国的经济力量对美国的重要利益构成了严重威胁(critical threat),另有44%的受访者认为构成了重要威胁(important threat),而2013年、2014年时有此观点的比重更是达到了52%。^[3]皮尤研究中心于2015年9月发布的民调显示,美国对中国的崛起忧心忡忡,受访的部分共和党人更将中国视作一种威胁;在2016年2月发布的民调报告中,中国被列为美国4个最主要的敌人名单之列。^[4]与此同时,中国人也将美国视为本国发展的巨大威胁,^[5]对美国抱有很大的不满。2016年10月,皮尤民调显

[1] 郭言:《坚持中美经贸关系互利共赢的“航向”》,载《经济日报》2017年4月6日,第4版。

[2] Graham Allison, “Thucydides’s Trap Has Been Sprung in the Pacific,” *Financial Times*, August 22, 2012.

[3] Jeffrey M. Jones, “Americans See China’s Economic Power as Diminished Threat,” February 26, 2015, <http://www.gallup.com/poll/181733/americans-china-economic-power-diminished-threat.aspx>.

[4] Jim Norman, “Four Nations Top U.S.’s Greatest Enemy List,” February 22, 2016, http://www.gallup.com/poll/189503/four-nations-top-greatest-enemy-list.aspx?g_source=US+CHINA+VIEWS&g_medium=search&g_campaign=tiles

[5] Richard Wike, “Americans’ Concerns about China: Economics, Cyberattacks, Human Rights Top the List,” Sept.9, 2015, <http://www.pewglobal.org/2015/09/09/americans-concerns-about-china-economics-cyberattacks-human-rights-top-the-list/>.

示, 52% 的中国受访者认为, 美国正试图阻止中国的发展; 45% 的受访者表示, 美国的权力与影响力是一大威胁。^[1] 在此背景下, 美国舆论很容易将双方的关系看成是零和博弈。例如, 不少美国人认为, 中国倡议建立“亚投行”(AIIB), 是美国外交的一次失败;^[2] 特朗普宣布退出 TPP 以及巴黎气候协定, 是向中国交出全球领导权。^[3]

其次, 中美安全困境有升级的征兆。近年来, 中美在安全议题上相互竞争的色彩日益浓厚, 如南海问题。美国政府多次以“航行与飞越自由”为名, 派遣舰机对中国在南海的岛礁展开“抵近侦察”, 迫使中方不得不采取相应的针对性措施, 这其中潜藏着双方擦枪走火的可能。此外, 美国还利用各种机会, 有意无意地将中国塑造成所谓的“规则破坏者”, 如美防长马蒂斯在香格里拉安全会议上表示: “我们不能接受中国侵害国际社会利益的行为。这种行为破坏了如今所有国家, 特别是中国从中获益的基于规则的秩序”。^[4] 需要指出的是, 对于中美关系而言, 近年来日益凸显的安全问题, 如钓鱼岛问题、南海问题等, 均属于第三方事件, 这也从另一方面展现出中美安全困境的外延有所扩展。2017年4月, 皮尤研究中心发布的民调报告指出, 在盟国与中国的冲突中, 认为美国应当使用武力帮助其盟国的美国两党受

[1] Richard Wike and Bruce Strokes, “Chinese Public Sees More Powerful Role in World, Names U.S. as Top Threat,” Oct. 5, 2016, <http://www.pewglobal.org/2016/10/05/chinese-public-sees-more-powerful-role-in-world-names-u-s-as-top-threat/>.

[2] Lawrence H. Summers, “Time US leadership woke up to new economic era,” April 5, 2015, <http://larrysummers.com/2015/04/05/time-us-leadership-woke-up-to-new-economic-era/>.

[3] David Marsh, “Trump’s China First policy,” June 6, 2017, <http://www.marketwatch.com/story/trumps-china-first-policy-2017-06-06>; Michael T. Klare, “China First, Russia Second, America Third: Trump’s Real Foreign Policy,” February 14, 2017, <https://www.thenation.com/article/china-first-russia-second-america-third-trumps-real-foreign-policy/>.

[4] Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Shangri-La Dialogue,” June 3, 2017, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1201780/remarks-by-secretary-mattis-at-shangri-la-dialogue/>.

访者均值比例高达 58%，其中共和党人为 65%，民主党人 52%。^[1]可见，中美两国间安全困境的化解，已成为双边关系发展的迫切问题。

第三，结构性矛盾尚难缓和。两国在政治制度、价值观念等意识形态领域多有碰撞，这种源自于双方文化差异的冲突也成为中美两国矛盾发生的重要因素。

最后，是中国国家身份多元性挑战。有中国学者指出，从身份上讲，崛起中的中国既具有发展中国家的属性，也具有发达国家的特点；既是弱国，也是强国；既是普通大国，也是超级大国。身份决定利益，这就意味着中国的利益也是多元的：既有发展中国家的利益，也有发达国家的利益；既有弱国的利益，也有强国的利益；既有普通大国的利益，也有超级大国的利益。由于这两种身份和两类利益常常是矛盾或冲突的，致使中国和外部世界都很难准确判断彼此的意图，从而加剧了美国对中国的困惑、担忧和防范，以及中国对此的反制。^[2]

三、中美关系发展的路径选择

面对机遇与风险，中美关系的未来是双方主动选择的结果，而非历史的宿命。作为两个对世界具有重大影响力的国家，双方都应该面向未来，努力维持与促进中美关系的良性发展，双方需要处理好三个方面的问题，即宏观定位、实践推进与思维转变。

一是宏观定位，即要为两国关系的发展确定一个方向。换言之，这是中美关系发展的顶层设计，而其基础首先在于确定彼此对对方的战略定位。于中国而言，美国在中国外交战略中的定位是清晰的——美国是中国实现国家发展、民族复兴最重要的外部环境因素，中国将维护与发展对美关系作为外交工作的重点；本着“不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢”的原则，

[1] Richard Wike, “Americans’ Views of China Improve as Economic Concerns Ease,” April 4, 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/04/04/americans-views-of-china-improve-as-economic-concerns-ease/>.

[2] 贾庆国：《新时期中美关系面临的挑战和机遇》，《国际观察》2015年第1期，第21页。

中国努力推进中美双边关系。然而，对于美国来说，中国在其外交战略中的定位一直模糊不清、变化莫测。

实际上，冷战后美国对中国的定位一直处于建构之中，也一直处于变化之中。克林顿政府大部分时期，美国不是将中国塑造成行将崩溃的“失败者”，就是威胁其利益的“敌人”，抑或是美国“教育改造”的对象。1997年10月，国家主席江泽民应邀对美进行了国事访问，两国决定共同致力于建立“面向21世纪的建设性战略伙伴”关系，这或可视为美国尝试将中国界定为“建设性战略伙伴”。然而，好景不长，两国关系因为1999年的南斯拉夫“炸馆”事件而一落千丈。^[1]小布什政府上台后，中国的身份被塑造成所谓的“战略竞争者”，双边关系急转直下。然而，随着国际形势的变化，尤其是美国国家安全战略转向全球反恐，中国身份被建构为“负责任的利益攸关者”，两国关系迎来了相对稳定发展的阶段。奥巴马政府执政前期，美国将中国的身份先后界定为“应对共同挑战的伙伴”与“相互尊重、互利共赢的合作伙伴”，双方关系实现了良好开局。^[2]但是，自2010年美国推进“亚太再平衡”战略后，中美在亚太博弈的色彩愈加浓厚，其中双方在钓鱼岛问题、南海问题以及区域经贸协定（如RCEP/TPP）上的较量更是令两国关系发展蒙上阴影。在此背景下，奥巴马政府将中国塑造成“地区现状破坏者”“规则竞争者”。正是由于美国对中国的战略定位不明朗，每当美国政府换届之时，中美关系就要重新磨合与再次定位。

随着中国综合实力的增强以及中国在建构中美关系中影响力的提升，美国对中国战略定位的模糊性问题，越来越成为制约中美关系平稳发展的瓶颈，成为影响未来中美关系发展最重要的障碍之一。目前，特朗普对华关系定位似乎可以用两个词来概括：建设性与结果导向型（constructive, results-oriented relationship）。6月6日，特朗普政府发布2017年《涉华军事与安全发展报告》，这是美国新政府发布的首份带有明确政策指向性的涉

[1] 相关内容可参见：《脆弱的战略伙伴关系》，熊志勇：《中美关系60年》，人民出版社，2009年。

[2] 陈积敏：《美国对华战略认知的演变与中美关系》，载《外交评论》2011年第4期，第135—138页。

华报告，其中指出，“寻求与中国发展一种建设性与结果导向型关系是美国亚太战略的一个重要部分”。^[1]然而，这种关系定位本身就反映出一定的矛盾性。它似乎是为中美关系发展确立了一个方向，但似乎又不是，双边关系仍处于走一步看一步的状态。显然，这会增加两国关系发展的难度，抑或是制约双边关系推进的速度与深度。因此，特朗普政府应尽快明确其对华战略定位，并在此基础上就双边关系的发展愿景，展开战略性沟通。

二是实践推进。中美关系的发展既要有规划设计，也要有政策推动。这方面有三点需要注意：一是中美应加强各自的实力建设，并保持双方力量增长的空间性。一个衰落的美国与一个崛起受挫的中国对于双边关系来说更加危险。因此，双方应致力于各自的能力建设，并为对方的实力增长提供一定的空间，即一方实力增长不应压缩或制约对方的力量增长。这里的力量增长包括物质性权力、制度性权力等。二是中美应加强双边互信的基础，以务实合作来展现诚意，以有效的制度性沟通来避免误解，以专门机制来管控分歧。良好的沟通与可信赖的“战略再保证”是规避“修昔底德陷阱”的必要前提。要为中美关系的发展注入持久动力，就必须在战略互信上多做努力。在互信累积方面，双方需要就彼此的核心利益与重大关切展开坦率地讨论，并可以将这些要素按照重要性、紧迫性等指标进行排序，以清晰地看出双方在哪些问题是协调的，哪些是有矛盾的，哪些是存在冲突的。这些问题明确后，双方才能更有效扩大共同利益，管控冲突利益。三是双方应夯实与拓展共同利益的基础与领域，增进两国在国际体系中的共同责任。在国际关系中，共同利益是维持国家间稳固关系最有力的黏合剂与催化剂，建立“以利益为基础，以责任为纽带”的可持续双边关系应是两国的努力方向。

三是互需思维的构建，即两国应从互相需要的角度来认知对方的作用与价值，将对方视为实现彼此利益以及人类共同利益的助力，而非阻力。

[1] Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2017,” p.85, https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017_China_Military_Power_Report.PDF.

美国应认识到，捍卫其全球优势地位不仅要有充足的实力，而且要能够赢得国际社会的认可，自我建设与他者认同不可或缺。故而，美国应将中国视为一个能够增加其利益与威望的合作伙伴。于中国而言，既然已经将自己定位为国际体系的参与者、维护者与贡献者，中国对外战略就需以此为基本出发点，并保持其连续性与透明度。中国应承认美国在维持当前国际体系中的作用，并认识到变革与完善当前国际体系也离不开美国。简言之，稳定有序的中美关系是相互需要，而非一方对另一方的不对称需要。因此，两国应加强对国内舆论的引导与塑造，减少对对方“脸谱化”的负面认知，增进双方的积极互动与正向认知。美国学者谢淑丽指出：“两国大部分公众对对方的认识是负面的，这使得两国政府在热点敏感问题上达成妥协变得困难”，“为保障谈判能力，美中两国的政治家们应尝试去引领、建立对对方务实而包容的大众舆论”。^[1]

综上，未来中美关系的发展形态与特朗普的国际观、当前国际体系的演化以及中美关系互动等要素密切相关。展望未来，中美关系的敏感性、复杂性与重要性仍将相互交织、彼此共振，双方的战略力量对比会继续发生变化。但两国当前关注重点都是各自内部事务，且双方发展以及国际体系的存续与运转都离不开对方的配合，因而中美竞合型关系不会出现根本性变化。这种关系将呈层次性分布：贸易领域竞争有限升级、安全领域竞争总体可控、价值观领域博弈趋于缓和、国际议题合作继续探索（气候变化原本是中美扩大合作的增长点，但特朗普退出巴黎协定后使得这种合作变得困难）。当然，应当看到的是，特朗普的国际战略仍处于形成期，其执政团队的稳定性及其对外政策偏好尚需进一步观察，这决定了特朗普政府的对华政策仍在形塑过程中，对于其中的反复应保持清醒的认识。

【收稿日期：2017-06-20】

[1] Susan Shirk, "Trump and China: Getting to Yes With Beijing," *Foreign Affairs*, March/April 2017, pp.23 - 24.

从亚洲安全峰会看特朗普 亚太政策走向

韩 信

【内容提要】特朗普就任美国总统后,推行了一系列“去奥巴马化”政策,其战略的不确定性引发国际社会尤其是美国盟友的普遍担忧。作为特朗普政府在亚太多边机制正式亮相的第一位官员,美国防部长马蒂斯在第16届亚洲安全峰会上的讲话备受关注。在发言中,马蒂斯一方面表达了与中国开展合作,从中获取实惠的愿望和期待;另一方面替盟友出面,严词批评中国在南海局势等问题上的做法。深入分析特朗普政府当前面临的国内外形势可以得出,美国亚太同盟体系已与其自身战略利益构成严重矛盾,而中国或可成为特朗普摆脱困境的最大帮手。中美两国合作前景广阔,如果美国能够作出明智的战略选择,两国将对亚太地区乃至整个世界作出重大贡献。

【关键词】亚洲安全峰会 特朗普政府 美国亚太政策 美国亚太同盟体系 中美关系 香格里拉对话会

【作者简介】韩信,中国国际友好联络会和平与发展研究中心副研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)04-0043-13

2017年6月2日-5日,第16届亚洲安全峰会(香格里拉对话会)在新加坡举行,来自亚太地区32个国家、共计500多名代表参加了会议。一年一度的香格里拉对话会,是目前亚太地区安全对话机制中规模最大、规格最高的多边会议之一,每年都会吸引地区及世界主要国家高级防务官员和相关领域知名学者参与。今年,美国国防部长马蒂斯出席会议并作了重要演讲,受到世界各国的高度关注。马蒂斯的演讲看似为美国亚太战略勾画了一个政策框架,但其所言是否能预示美国亚太政策的未来走向,需要结合此次会议情况做进一步分析。

一、与会各方表态基本延续其政策趋势

此次安全峰会与往届相比,最大的变量是美国政府更替后的亚太政策。为纠正小布什政府过度关注反恐而疏于对亚太地区投入的现实,尤其是平衡中国的地区影响,奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略,力推跨太平洋伙伴关系协定(TPP),加大美在亚太同盟体系的网络化进程,等等。而特朗普上台后,进行了一系列“去奥巴马化”的调整:高调宣布退出“亚太再平衡”战略的核心经济部分TPP,频繁批评韩国和日本等传统盟友“搭便车”,要求其加大对自身安全和美国驻军的投入,同时提升对欧洲和中东事务的关注度,并在上任后短短3个月内3次在中东地区用兵。

尽管朝鲜核导问题是特朗普政府对外政策的重点问题之一,但无论是横向与欧洲、中东地区相比,还是纵向与奥巴马政府相比,特朗普政府目前对亚太地区的整体安全投入都较为有限。此外,海湖庄园会晤后,中美两国元首达成多项务实成果,为两国关系平稳过渡定下了总基调,并在控制朝鲜半岛局势方面进行了密切的战略协作。美国针对亚太地区事务的政策调整和中美关系的迅速走近,使日本、澳大利亚等美国盟友对特朗普的亚太政策充满疑虑,也引起了本地区其他国家的高度关注。^[1]

[1] Idrees Ali and Colin Packham, "U.S. looks to reassure allies as concerns grow about American global role," June 5, 2017, <http://www.nydailynews.com/newswires/news/national/u-s-reassure-allies-concerns-grow-american-global-role-article-1.3222099>.

此次香格里拉对话会是特朗普政府高级官员首次出席亚太地区多边机制，并阐述美国关于亚太地区的政策立场。^[1]就在香会前一天，特朗普宣布退出《巴黎协定》，遭到美国内外的普遍批评，更深化了其他国家对于特朗普政府战略不确定性的担忧。正因如此，尽管对马蒂斯的演讲关注度很高，但部分专家也表示不能轻易听信其“一家之言”，毕竟目前还没有人能阻止特朗普政府政策的“朝令夕改”。^[2]

耐人寻味的是，美国在亚太地区的五大盟友中，只有日本和澳大利亚派国防部长（防卫大臣）与会；菲律宾则保持了从去年开始的低调风格，仅派副部级的国防政策次长出席；韩国无部级官员参会；泰国无正式代表与会。中国军方代表团与前两年的风格也有所区别，仅由军事科学院副院长何雷带队，代表团人数较往届也大幅减少。

从会议发言上看，各国代表的表态基本延续了各自政策走向，未明显超出此前学者和媒体的预期。其中，美、日、澳三国防长的发言如出一辙，像是经过提前“对表”，均从“基于规则的地区秩序”出发，分别就朝鲜问题、东海南海问题、极端恐怖主义及同盟关系阐述各自政策，立场基本一致，只是在内容和语气上略有区别。

在发言中，马蒂斯首先肯定了与中国的合作关系，赞赏中国在朝鲜问题上发挥的关键作用，表示美国愿意与中国加强相互理解与合作，减少误解误判，避免发生冲突。而后，他不忘批评中国，以安抚盟友，称无法容忍中国“侵犯国际社会利益、削弱基于规则的秩序的行为”，表示美国将一如既往地支持亚太地区盟友和伙伴国，继续致力于维护亚太地区的稳定与安全。日本防卫大臣稻田朋美高度赞赏马蒂斯提及“基于规则的秩序”，表示将继续密切美日韩三边安全合作，加大对朝鲜施压力度，敦促朝鲜放弃核导项目；指责“某国”在东海和南海“基于违反国际准则的主张”，谋求单

[1] Abraham M. Denmark, "Mattis Should Explain Trump's Asia-Pacific Strategy, if One Exists," June 1, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/06/01/mattis-should-explain-trumps-asia-pacific-strategy-if-one-exists/>.

[2] Goh Sui Noi, "Why James Mattis' reassurance fell a little short," June 5, 2017, <http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/why-mattis-reassurance-fell-a-little-short>.

边改变现状，在东海派船不断“入侵日本领海”，在南海不但不遵守国际仲裁结果，还将扩建岛礁用于军事用途；强调加强美日韩同盟体系，共同应对面临的挑战。^[1]澳防长呼应了美日在朝鲜半岛问题、南海问题和同盟关系问题上的立场，但语气相对缓和。^[2]

与美日澳三国形成鲜明对比，俄罗斯副国防部长亚历山大·福明中将批评“有些国家”干预其他国家内部事务，不顾其传统和民族认同，将本国发展模式强加于人，导致世界局势升级和恶化；呼吁各国政府响应普京总统在2015年联大会议上提出的建立国际反恐联盟的倡议，同时介绍了俄罗斯在叙利亚反恐问题上所作的大量努力；指责美国在朝鲜半岛部署“萨德”等反导系统，帮助日本提升反导能力，不仅无助于问题的解决，反而加剧了地区紧张局势，俄罗斯正考虑在边界地区部署反导系统，以维持地区战略平衡；美国同盟体系是冷战产物，已无法有效应对当前所面临的地区和全球挑战，俄罗斯希望与各方一起，共同改善亚太安全架构。^[3]

东盟国家防务官员普遍表示了对当前形势的担忧，尽管各方为维持和平、安全和稳定作出努力，但传统威胁和非传统威胁给地区繁荣和发展带来挑战；南海问题、朝鲜核问题和恐怖主义引发地区不稳定；东盟和中国需要讨论具有约束力的“南海各方行为准则”，以防止和管控突发事件。东盟秘书长黎良明呼吁朝鲜半岛实现无核化，并尽快重启谈判，缓解紧张局势。此外，越南代表团团长阮德海中将表示，香会为东盟国家与美国谈论挑战、加强合作提供了很好的机会。马来西亚代表介绍了其在反恐上的经验。菲

[1] “Speech by Defense Minister Tomomi Inada,” <http://www.sg.emb-japan.go.jp/files/000261967.pdf>.

[2] “Minister for Defence - 16th IISS Asia Security Summit: The Shangri-La Dialogue,” <https://www.minister.defence.gov.au/minister/marise-payne/speeches/minister-defence-16th-iiss-asia-security-summit-shangri-la-dialogue>.

[3] “Russian Deputy Defence Minister Lieutenant General Alexander Fomin participated in the 16th International Conference on Security in Asia ‘Shangri-La Dialogue’,” http://eng.mil.ru/files/Vustuplenie_ZMO_na_Shld2017_angl.pdf.

律宾和缅甸强调通过合作维护地区和平、稳定和发展，尤其要重视东盟防长扩大会议这一机制。^[1]

二、美防长马蒂斯发言软硬兼具

特朗普总统宣布美国退出 TPP 后，亚太地区国家舆论哗然：有人认为这标志着奥巴马时代的“亚太再平衡”战略宣告破产，美国势将退出亚太；有人认为特朗普会继承奥巴马政府“亚太再平衡”战略中的军事部分，继续留在亚太“制衡”中国。^[2] 整个亚太地区都被笼罩在特朗普政府不确定性的“阴云”之中。马蒂斯选择在此时出席香格里拉对话会并做演讲，确有“澄清误解，指引未来”之含义，其演讲也因此成为分析特朗普亚太政策的重要依据。

在会上，马蒂斯作了整场会议中篇幅和用时最长的演讲，内容庞杂。主要可概括为以下几点：一是关于朝鲜半岛问题，朝鲜是亚太地区和平与安全的最紧迫威胁，美赞赏中国在推动朝鲜半岛无核化问题上所作出的努力，同时澄清美方目标是促使朝鲜弃核，而非政权更迭；二是关于中美关系，作为两个最大的经济体，竞争不可避免，但冲突并非不可避免，美希望通过在外交、经济上与中国接触，确保中美关系不仅有利于两国，也有利于地区乃至整个世界，但不排除中美有发生贸易和政治摩擦的可能；三是关于南海问题，美不能接受中国“侵犯国际社会利益、削弱基于规则的秩序的行为”，中国在南海的岛礁建设违反国际法，且与其他地区国家的岛礁建设性质不同，不仅侵犯他国利益，还排除了解决争端的非敌对方式，美政府

[1] “Shangri-La Dialogue 2017 seeks a common ground for regional security,” <http://vovworld.vn/en-US/spotlight/shangri-la-dialogue-2017-seeks-a-common-ground-for-regional-security-547681.vov>.

[2] Suthichai Yoon, “Trump's new rebalancing act in Asia: ‘Peace through strength’?” December 08, 2016, <http://thaicooking.nationmultimedia.com/news/opinion/suthichaiyoon/30301621>.

认为 2016 年的南海国际仲裁结果具有约束力；四是关于同盟关系，美不会将“盟友、伙伴、与它们的关系，以及它们的安全能力作为谈判筹码”；五是关于反恐问题，美将继续帮助菲律宾等盟友和伙伴提高反恐能力。^[1]

如上所述，马蒂斯在本届香会上的演讲真正想向地区国家传递的信息有三条：一是朝鲜核导威胁必须解决；二是愿意与中国加强合作，避免冲突；三是美国将继续力挺盟友，以制衡中国。不难看出，三个目标本身都很有难度，特朗普既想让中国帮忙，又想跟盟友一起遏制中国的意味凸显。然而，在相当一段时间内，“鱼与熊掌不可兼得”，原因如下。

（一）特朗普政府的亚太团队还未完全定型，难以有效制定和执行亚太战略

目前，特朗普执政已 5 个月有余，但其外交团队仍严重缺编，尤其是涉及亚太地区的关键岗位。特朗普政府至今还未选出负责东亚和太平洋事务的助理国务卿，副国务卿约翰·苏利文（John Sullivan）也是 5 月刚刚履新。^[2] 相比之下，前几任副国务卿中，只有理查德·阿米蒂奇（Richard Armitage）是 3 月就职，劳伦斯·伊格尔伯格（Lawrence Eagleburger）、克里夫顿·沃顿（Clifton Wharton）和吉姆·斯坦伯格（Jim Steinberg）均在 1 月就已上任。^[3] 雪上加霜的是，特朗普还大幅削减了外交预算，迫使国务院裁减 2,300 个职位。^[4]

[1] “Remarks by Secretary Mattis at Shangri-La Dialogue,” <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1201780/remarks-by-secretary-mattis-at-shangri-la-dialogue/>.

[2] “U.S. Senate Confirms John J. Sullivan to be Deputy Secretary of State,” <https://diplopondit.net/2017/05/25/u-s-senate-confirms-john-j-sullivan-to-be-deputy-secretary-of-state/>.

[3] “Commentary: Who's manning the Trump administration's Asia policy shop?” <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/commentary-who-s-manning-the-trump-administration-s-asia-policy-8807952?cid=FBcna>.

[4] “Tillerson Set to Cut 2,300 Jobs From State Department Under Trump Proposal,” <https://sputniknews.com/us/201704291053127823-tillerson-cuts-diplomacy-jobs-trump/>.

此外，需要参议院批准的华盛顿和驻外使领馆重要岗位约 200 个，而特朗普与国会、媒体的紧张关系，使得其提名人选获得通过的难度进一步加大。此外，特朗普竞选团队与共和党以及建制派的矛盾几乎难以弥合。与往届新老政府交替不同，本届政府很少有共和党人和相关专家愿意加入特朗普团队。据报道，目前已有 120 名专家公开表示不会加入特朗普政府，其中不少是亚洲安全问题专家。那些没有将自己排除在外的专业人士也都在观望新政府能否形成系统一致的亚洲政策。这就导致特朗普政府的国家安全部门中亚洲问题专家过少，在政府对亚洲事务决策中形成“思想领导和经验经历的真空”。^[1] 截至目前，特朗普政府处理亚太事务仍然采取“一事一报”模式，缺乏有效的总体统筹和战略共识。

（二）国内事务棘手缠身，难以将亚太作为重点地区进行经略

首先，“通俄门”事件持续发酵。特朗普强行解雇联邦调查局局长科米，美国政界甚至出现弹劾总统的呼声。联邦调查局对此感到愤怒，视之为特朗普的“宣战”，更坚定了其调查俄干预大选指控的决心。^[2] 其次，美国陷入严重政治分裂。特朗普与政界建制派的关系紧张，使得本未在国会参议院拿到“完全通过 60 票”的共和党力量被进一步削弱，部分共和党议员甚至与民主党联手，共同反对特朗普提案。正因如此，特朗普的禁穆令、医保案等多项提案难获批准，基础设施建设、隔离墙计划等宏伟计划备受质疑，对内施政困难重重。美国就业水平虽有一定改善，但整体效果仍不明显，

[1] “Commentary: Who's manning the Trump administration's Asia policy shop?” <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/commentary-who-s-manning-the-trump-administration-s-asia-policy-8807952>.

[2] “Julia Edwards Ainsley and Steve Holland. Former FBI Chief Mueller Appointed to Probe Trump - Russia Ties,” May 17, 2017, <https://www.usnews.com/news/top-news/articles/2017-05-17/more-us-republicans-back-independent-probe-of-trump-russia-ties>.

特朗普的支持率也一路下滑，成为美国近几十年来支持率最低的总统。^[1]

在美国的民主体制中，国内支持率是反映美国总统执政地位的标志性指标。国内地位不保，自然就没有太多心思去管国外的事。由于政府运转乏力，政治分裂严重，特朗普能够主动分配的精力和资源也非常有限。这些有限的资源中，除去国内的投入，可用于国外的投入较往届政府少了很多。例如，特朗普总统与外国领导人的接触频次，可以在一定程度上反映出亚太事务在其对外事务中的比重。从其1月20日上任至6月9日，特朗普与外国领导人通话共63次：与欧洲和中东国家领导人通话36次，占比57%；与亚太国家领导人通话11次，占比17%，其中6次与朝鲜核导问题有关。特朗普与外国领导人会面共30次：与欧洲和中东国家领导人会面24次，占比80%；与亚太国家领导人会面4次，占比13%，其中3次朝鲜核导是会面谈论的主要议题。^[2]

正是囿于其可分配的精力和资源有限，与奥巴马政府相比，特朗普政府在亚太地区的做法有了一些新的变化，这一点在中美两国元首海湖庄园成功会晤后尤其明显。一是特朗普上台以来，美国海军的例行性自由航行行动曾一度中断近5个月，与往届政府相比，总体频率有所降低，次数有所减少；二是特朗普在试探受挫后，多次公开表示支持“一个中国”原则，对台军售批准前也被长时间搁置，^[3]美政府对台湾问题的介入较以往有所淡化；三是尽管美反华人士不断呼吁，但特朗普对人权问题基本没有触碰；四是虽没有证据表明美国是否施加了影响，但日本在东海的挑衅动作有所减少，中日两国执法船未发生严重对峙事件。然而，尽管特朗普上任后作

[1] “Trump just received the lowest approval rating in recent history for a new president,” <https://finance.yahoo.com/news/trump-just-received-lowest-approval-214502067.html>.

[2] “Statements and Releases,” https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-and-releases?term_node_tid_depth=41&page=5.

[3] “Taiwan arms deal in limbo as Trump courts China,” <https://www.intellinews.org/united-states/the-washington-post/2017/05/08/taiwan-arms-deal-in-limbo-as-trump-courts-china/>.

出了一些看似有利于中方的调整，但并没有放弃日本、韩国、澳大利亚等传统盟友，只是调整了奥巴马时期强调的“网络化”大同盟关系的做法，转而寻求双边、小多边同盟关系。遏制与接触仍将是美国对华政策的两个方面，这些有利于中国的政策调整都是有条件且是暂时性的，寄望其一朝改弦易辙，恐怕是不现实的。

（三）特朗普利用中国摆脱困境与制衡中国构成结构性矛盾

从特朗普上任后几个月的具体行动来看，为扭转当前面临的不利态势，特朗普可能从以下两个方面寻求破局：一是回应国内安全关切。当前，朝鲜核导和恐怖主义是美国面临的主要安全关切。朝鲜发展洲际弹道导弹与核武器结合的技术，使美国人在冷战以来首次明显感到本土安全受到重大威胁，二战后建立的核不扩散体系也可能因此而彻底崩溃，特朗普处理朝鲜半岛问题的实质，其实就是解决美国的安全关切，以争取更多政治资本。此外，2001年的“9·11”事件以及全球反恐形势的一系列变化表明，恐怖主义的扩散，使美国得天独厚的地缘安全优势被前所未有地削弱了，让美国人对恐怖主义深恶痛绝。安全和稳定是社会取得发展和繁荣的重要前提，这两种威胁自然就成了特朗普政府对外政策的重点。二是改善美国经济状况。特朗普之所以能够当选，其中一个重要原因是，握有大多数选票的蓝领阶层感到，绝大部分国家资源已被以希拉里为代表的精英阶层垄断，生活长期无明显改善。特朗普虽无政治经验，但其竞选时宣称的扩建更新基础设施、改善经济形势的承诺给美国中底层民众带来了希望。然而，特朗普上任后，美国僵化的政治官僚体系和盘根错节的利益樊篱使其竞选承诺迟迟难以兑现。以上问题已成为事关特朗普执政基础的紧迫问题，对特朗普政府的重要性甚至超过了经略同盟体系、推广自由主义价值观等传统政策重点。

在这两方面，能够帮助特朗普走出困局的最大帮手是中国。在朝鲜问题上，苏联解体后，中国成为朝鲜的主要经济援助国，同时也是其最大的

粮食进口国和煤炭出口国。在反恐问题上,中国不仅坚决打击国内恐怖分子,也愿意积极参与国际反恐合作。外交部长王毅在答记者问时表示,“中国也是恐怖主义的受害者,面临‘东伊运’暴恐势力的现实威胁,我们将本着相互尊重、平等合作的精神,同各国一道共同应对恐怖主义带来的新威胁和新挑战”。^[1]此外,中国是向联合国派遣维和人员数量最多的国家和向联合国维和行动出资第二多的国家,在反恐方面也拥有雄厚的资源和丰富的经验,中美开展反恐合作或协作是一件对全世界都有重要意义的事情。经济上,中国近年来保持着持续稳定的发展速度,不断拓展在全球各领域中的经贸合作。世行对2017年、2018年和2019年中国经济增速的预期分别为6.5%、6.3%和6.3%。按此计算,中国将为未来三年全球经济增长贡献35.2%的增幅,中国的经济产出将增长2.3万亿美元。^[2]如果美方愿意参加中方的“一带一路”建设,将为中美未来的经济合作提供具有里程碑意义的“突破性”机遇。作为两个最大的世界经济体,中美经济具有较强的互补性,加强彼此经济合作不仅有利于特朗普改善国内经济局势,对整个世界都将是很大的贡献。

然而,在美国仍有很多人视同盟体系为其维系国家实力和全球地位的基石,将地区盟友和伙伴国视为其重要的战略资产。这些落后观念导致美国亚太政策时常被盟友拖累,难以有效维护美国利益。近年来,看到中国迅速崛起,与中国在东海有领土争端的日本和在南海对中国军事实力增长严加防范的澳大利亚,极力拉拢美国介入亚太事务,希望在中国成为地区“霸主”之前围堵和遏制中国。与此同时,美视中国为其战略竞争者,担心中国不断增长的国家实力和地区影响力,会威胁到自身在亚太地区的主导地位。因此,奥巴马上任后提出“亚洲再平衡”战略,力推亚太同盟体系网络化发展,鼓动日、菲、越等与中国有领土争端的国家联合起来,加大对中国的

[1] 王毅:《中国也是恐怖主义的受害者》,央广网,http://news.cnr.cn/special/2015lh/zb/wy/zy/20150308/t20150308_517925245.shtml。

[2] “Half of expected world GDP growth in the next 2 years will come from the US and China,” <http://www.businessinsider.com/global-gdp-growth-contributions-chart-2017-6>。

制衡力度。特朗普上台后，将执政重点调整至国内，认识到中国在其解决国内关切问题上可发挥重大作用，所以奉行实用主义的特朗普以海湖庄园会晤为契机，与中方就朝鲜半岛无核化和中美贸易合作达成重要共识，为后期缓解半岛紧张局势、加速中美贸易谈判进度奠定前提条件。中美关系的平稳过渡，让美国的亚太盟友忧心忡忡，担心特朗普政府奉行实用主义，不再坚守对盟友的安全承诺，甚至将与盟友的关系作为与中国进行利益交换的筹码。

可以看出，美国亚太同盟体系已与其自身战略利益构成严重矛盾，是追随盟友利益制衡中国，还是与中国合作解决自己国内问题，已成为特朗普政府的两难战略选择。马蒂斯在香格里拉对话会上的演讲，就反映出特朗普政府当前在战略决策上的矛盾心理。总体来看，马蒂斯的演讲并不十分具有说服力，毕竟美国亚太政策的最大不确定性在特朗普本人，而非马蒂斯领导的国防部。^[1]

三、美亚太政策将小幅向重视亚太传统回归

香格里拉对话会被很多国家当作陈述本国和分析亚太或国家安全战略的重要平台。然而，今年马蒂斯的讲话实为平衡各方利益的一个矛盾产物。不仅要“听其言”，更要“观其行”。综合多方面因素，笔者认为特朗普政府的亚太政策会有如下走势：

第一，美可能向重视亚太的传统政策路线有所回摆。当前，特朗普政府正处于在盟友利益和美国利益之间作出战略抉择的“十字路口”。第16届香格里拉对话会的举行，将在短期内提高特朗普执政团队对亚太事务的关注度。从美、日、澳在会议间隙发表的《澳大利亚—美国—日本防长会

[1] “The Truth About Trump's Asia Commitment Problem,” <http://thediplomat.com/2017/06/the-truth-about-trumps-asia-commitment-problem/>.

议联合声明》^[1]中可以看出，三国在亚太地区的防务合作可能进一步加强，联合制华的意图可能进一步凸显。然而，中美之间“你中有我，我中有你”的经贸关系，以及在朝鲜核导、反恐等安全问题上的共同利益，决定了美国不可能在违背中国利益的路上走得太远。在此过程中，中国须保持战略定力，不为特朗普及其政府官员的小动作所动，在合作与斗争中影响和引导美国，维持中美关系稳定大局。

第二，两国的战略合作可塑造特朗普政府与中方相向而行。当前，特朗普政府的国务院和国防部严重缺编，现任要员中又缺乏具有亚太事务职业背景的相关专家，政府内部远未就美亚太政策形成战略共识。在这段时间内，两国合作处理朝鲜核导、反恐、经济合作等问题，不仅有利于加强相互了解，进一步深化利益捆绑，还有助于影响和塑造特朗普政府团队及其对亚太地区的战略决策，促其朝有利于两国实现合作共赢方向发展。中国应加强对美国内政局的了解，理解特朗普政府的决策背景和规律，从两国具有共同利益的领域着手，逐步扩大合作共赢效应，在“不冲突、不对抗、相互尊重、互利共赢”的原则下经略中美关系。

第三，中美战略合作潜力巨大。中美两国在经济上有着极强的互补性，在国际热点问题上有着广泛的共同利益。当前，特朗普政府还未充分运转，也未出台成熟的亚太战略，特朗普的商人本性也使美国对外政策呈现出明显的交易思维痕迹，可为两国冲破历史束缚，寻求战略利益最大化提供一定机会。中国要继续保持国家稳定 and 经济发展，必须与美国合作；美国要避免迅速衰落，必须与中国合作。正如李克强在2017年3月答记者问时表示，中美两国合作的前景是广阔的。^[2]

第四，美国对华政策的两面性将进一步突显。美国家利益网站刊文称，

[1] “Joint Statement - Australia - US - Japan Defence Ministers Meeting,” http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2015/05/30_js_j_us_aus_e.pdf.

[2] 李克强：《中美关系一直前行，合作前景广阔》，央广网，http://china.cnr.cn/wjfwz/jdt/20170315/t20170315_523659831.shtml。

“美国对华需要接触加遏制的战略”。^[1]这也是奥巴马政府一直奉行的对华政策。近期，特朗普政府批准对台军售和美海军驱逐舰进入我南海岛礁 12 海里两个事件表明，奥巴马政府奉行的对华政策在特朗普任内不会有本质性改变。台湾问题、南海问题、东海问题等一直都是美国遏制中国、抬高谈判要价的重要筹码，随着特朗普执政团队的逐步完善，以及其在朝鲜半岛等问题上对中方期望的下降，其遏制中国的一面可能会进一步突显。中国要以两手对两手，在推动与美国深化各领域合作的同时，做好相应的准备。

第五，日、澳等美国盟友挑拨离间不会停止，中美关系受制于“第三方”的风险不容忽视。长期以来，日本和澳大利亚倚美自重，认为对美的同盟关系是其保证国家安全、实现经济繁荣的重要基石。特朗普当选后，对美日、美澳同盟关系频频提出批评，引起日、澳担忧。为防止特朗普政府与中国走近，降低美日同盟的地位作用，日本首相安倍在特朗普当选前后短短 3 个月内 2 次飞往美国与其见面，还经常寻找机会挑拨中美关系。^[2]澳大利亚也多次在与美国官员会晤时提及中国在南海地区的“侵略行径”。由于中日领土争端和中澳在南海地区的误解以及其对中国崛起的战略疑虑难以在短期消除，美日挑拨中美关系的这种趋势将在未来一段时间继续存在。中国应时刻对此保持警惕，加大与美国的直接沟通管道，及时化解突发事件导致的负面影响，防止因日、澳等国挑拨而影响中美关系大局。

【收稿日期：2017-06-26】

[1] Robert D. Blackwill, “ America Needs an ‘ Engage and Contain ’ Strategy for China , ” <http://nationalinterest.org/feature/america-needs-engage-contain-strategy-china-19791?page=2>.

[2] 《安倍“钦点”日本记者挑拨中美，特朗普却大赞与习近平通话》，凤凰网，http://phtv.ifeng.com/a/20170213/44542271_0.shtml；《安倍：用很长时间告诉特朗普应对中国系本世纪最大课题》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0215/c1002-29082994.html>。

亚太地区秩序重塑与中美 分歧“柔性”管控^[1]

马方方

【内容提要】在全球地缘重心东移的前提下，未来亚太地区新秩序的建立并保持相对稳定，或取决于包括中美在内的多重力量间的软权力均衡。与“硬权力均衡”多体现为“势均力敌”相比，“软权力均衡”主要体现为地区力量之间对彼此的认同、包容，及至实现和谐共处的一种状态。特朗普政府的亚太政策走向具有较强的不确定性，但实现美国在该地区的政治、经济、文化、安全等各领域利益最大化的目标，不会发生根本改变。中美只有正确看待彼此在亚太的结构性矛盾，理性认知彼此的软权力现状，“柔性”管控分歧，提升战略互信以促合作，亚太新秩序的建立方能实现。

【关键词】软权力均衡 “柔性”管控 亚太新秩序 特朗普亚太政策

【作者简介】马方方，北京语言大学国际关系学院教授、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 04-0056-13

[1] 本文系北京语言大学学院级科研项目“中美东南亚政策走势与地区秩序重构研究”（中央高校基本科研业务费专项资金资助，项目编号：17YJ010003）的阶段性成果。

作为亚太地区的两大重要力量，中美两国的亚太政策受国际大环境及各自国内因素的影响。冷战结束以来，与中国相对稳定的亚太政策不同，美国的亚太政策呈现此起彼伏之势，尽管大战略主线较为明确，但具体策略具有很强的动态性特征。特朗普政府的“国际收缩战略”虽尚不明朗，但肯定不会退回到“孤立主义”时代，亚太仍将是美国实现全球战略目标的重要区域。2017年2—3月，美国新任防长马蒂斯和新任国务卿蒂勒森的首访目的地均为亚太国家，说明该地区对于特朗普政府的重要性。在亚太部分国家继续保持与美国军事同盟关系的情势下，中国唯有依托以“睦邻、富邻、安邻”为特质的软、硬权力的柔性运用，方能应对特朗普新亚太政策带来的挑战。

所谓“软权力”，是“价值观念、生活方式和社会制度的吸引力和感召力，并使其他国家主动按照同它的偏好和利益一致的方式，来实现自身利益及偏好”。^[1]与硬权力通过军事或经济手段威胁利诱目标国不同，软权力主要依靠吸引力和影响力，而非强制力。中国有必要从政治、经济、安全等各个领域不断提升自身的软权力，在维护亚太地区和平、塑造地区新秩序的过程中发挥积极作用。作为既有秩序主导者的美国，在亚太地区秩序重构过程中发挥着更为关键的作用。目前，学界正在为特朗普是否“重返孤立主义”、重军事力量和经济利益、轻视多边主义等进行论证和探讨。但毋庸置疑的是，美国不会“放弃”亚太这一战略要地；亚太地区秩序重构也离不开中美合作——以提升中美战略互信来应对二者的秩序主导权竞争，有助于地区秩序的良好重构。在中美“热战”尚无较大可能的前提下，未来亚太秩序的重构或将围绕各自地区软权力的升降而展开。

一、中美在亚太地区秩序重构中的角色

全球地缘重心的东移，使得亚太地区成为当今大国战略博弈的焦点。关于中国在亚太地区秩序重构中的角色，国际社会存有两种截然不同的看

[1] Joseph Nye, “Soft Power”, *Foreign Policy*, Issue 80, Fall 1990, P.168 .

法和论调。较为积极的观点认为：中国是亚太秩序良性运转的重要动力，因为中国自实施改革开放战略以来，便将和平发展作为自身崛起的必由之路，为避免陷入崛起大国与守成大国对抗的“修昔底德陷阱”，中国需要边境稳定和地区和平，这也是中国亚太政策的核心目标；客观来看，目前亚太地区秩序是“一超多强”，单极的特征更为明显，中国以“和合”为要义的地区秩序主张符合中美两国的共同利益；从陆权与海权的角度来看，中国自古以来都是陆权大国，美国及其海上盟友主要是海洋国家，这种从地缘角度预测中美在亚太地区秩序重构中的角色，有利于两国的战略决策者们避免陷入以威胁者眼光审视对方，同时也有利于两者在地区内的合作。

消极观点认为，中国经济发展虽加深了中美间的相互依赖，但也改变了两者在全球包括亚太地区在内的力量对比状态，中美之间出现了硬权力、软权力的双重转移趋向。虽然中国坚持和平发展道路及强调对地区和平的护持，但权力能否和平转移，仍最终取决于美国对中国崛起的认知判断。罗伯特·吉尔平认为，“优越的经济竞争力和优越的军事力量往往相伴随”，^[1]中国每年递增的军费开支及军事现代化进程增添了美国的担心和疑虑。进攻性现实主义理论大家约翰·米尔斯海默指出：“富强的中国不会是一个维护现状的大国，而会是一个决心要获取地区霸权的雄心勃勃的国家。这不是因为富裕的中国就会有不良动机，而是因为对任何国家来说，使其生存几率最大化的最好方法就是成为本地区的霸主。”^[2]在上述认知下，中国的发展和崛起被视为是打破地区秩序平衡的主要因素，在地区秩序重构中扮演挑战者角色。

关于美国在亚太地区秩序重构中的角色，国际社会普遍认为在短时期内美国仍将是地区秩序的主导者和领导力量，但弱化其领导力的因素将会

[1] [美] 罗伯特·吉尔平：《国际政治中的战争与变革》，宋新宁、杜建平译，上海人民出版社 2007 年版，第 145 页。

[2] [美] 约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社 2003 年版，第 544 页。

逐渐增多。美国在亚太的主导地位确立于二战之后，冷战后得以延续。这不仅源于硬权力，更源于域内国家对其软权力的认可。从地区经济秩序角度而言，亚太诸多国家的终端市场是美国，掌控世界最先进技术的是美国，无任何一国可替代其在亚太经济网络中的地位；同时，域内相关国家尤其是盟友，更是欢迎并支持美国在该地区的军事存在。“一国是否被认为具有威胁总是与其地理位置密切相关，一国可能会顾忌并不具威胁的邻国，却不担心有威胁的外部大国”。^[1]美国在地区秩序中的主导地位短时期内不会发生改变，并将在地区秩序重构的过程中继续扮演主角。但这并不意味着其主导地位不受任何因素的制约，除了中国崛起带来的影响外，美国在防范地区非军事力量和竞争方面并不完全处于优势。政治多元化、经济发展模式多样化、非传统安全问题凸显等，都会给美国维系地区霸权秩序的能力带来挑战，加之特朗普“孤立主义”的抬头，其退出 TPP 的单方行为更加深了亚太各国对美国的疑虑。

从中美在亚太地区秩序重构中的角色分析可知，秩序重构是亚太形势发展的必然，美国主导权的相对下降是秩序重构的基础，中国地区权力上升的现实和亚太区域合作进程是推动因素。在中美硬权力对比发生变化的前提下，未来亚太秩序的良好重构将取决于包括中美在内的多重力量间的软权力均衡。

二、多重力量间的软权力均衡：亚太新秩序的应有之义

如果说硬权力均衡有助于保持地区稳定，那么软权力均衡则有助于保持地区和谐，与“硬权力均衡”多体现为“势均力敌”相比，“软权力均衡”主要体现为地区力量之间对彼此的包容，及至实现和谐共处的一种状态。只有各国际行为体之间和谐共处，方能实现地区秩序的良好运作。政治体

[1] Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, New York: Cornell University Press, 1991, P.32.

制、经济模式、文化样式异彩纷呈的亚太，如何重构平等互利的地区新秩序，或只有在软权力均衡的前提下才能实现。软权力均衡主要表现为行为体之间彼此认同，相异的价值观、意识形态等能够共融，并且能够客观、理性看待各方软权力辐射出的影响力和吸引力等。一种地区新秩序的建立并保持相对稳定，除了受硬权力分配影响之外，更在于新秩序所确立的价值与原则能否被域内外各方认同，这种认同是新秩序得以延续的基础。

对于亚太地区而言，影响新秩序建立的主要行为体有：国家联合体——东盟，霸权国家——美国，大国——中国、日本、印度等。东盟作为域内一体化的代言者，主张以“东盟方式”来推动地区新秩序的建立。所谓“东盟方式”，主要指处理地区事务应遵循六大原则：“主权平衡与相互依赖、不干涉内政、和平解决争端、避免地区对抗、协商解决敏感议题”。^[1]由此来看，东盟的地区新秩序主张的核心是“协商与合作”，协商的前提是平等，合作的前提是维护多样性。整体而言，东盟的地区秩序主张是客观理性的，实现了域内最大程度的“包容”。无论域内各国硬权力大小如何，在软权力层面实现了彼此的认同。在域内大国进行战略博弈的同时，东盟以其独特的“东盟方式”对地区秩序构建发挥着重要影响。2015年12月31日，东盟共同体宣告成立。作为亚洲建成的首个次区域共同体，涵盖政治安全共同体、经济共同体、社会文化共同体三大支柱。东盟共同体的建成不仅是东盟一体化进程中具有里程碑意义的重大事件，更是东盟成员对地区新秩序的一种立场宣示。

作为域内霸权的美国，其地区秩序主张除了重视硬权力的运用外，在软权力运用上也同样毫不逊色。具有“天定使命”意识的美国，清醒地认识到仅靠硬权力来建构亚太秩序的努力将事倍功半。这是因为亚太内部

[1]“ The ‘ ASEAN Way ’ —An Analysis of Principles, Procedures and Practices, ” June 18, 2009 , <http://www.writework.com/essay/asean-way-analysis-principles-procedures-and-practices>.

力量的多元化色彩，需要经济、军事硬权力的软运用或政治、文化软实力作用的积极发挥。尤其是对于西太平洋地区的亚太国家来讲，美国仍属域外力量，仅靠“蛮力”将无益于其影响力的增长。换言之，亚太地区秩序深受域内国家数量、近邻大国立场、机制化水平及共有观念等多种因素影响，霸权国家不能仅靠强大的硬权力，就完全主导地区秩序。二战后，美国通过与菲、新、泰、澳等域内国家的结盟或准结盟，对亚太事务“高度关注”。此举虽有助于维护地区和平与稳定，但也加剧了地区安全困境；“结盟”状态下形成的地区秩序往往不能为所有域内国家所接受，进而阻碍了亚太地区一体化进程。

事实上，美国历来重视软权力的运用，在亚太地区也不例外。通过软权力实现战略意图是美国一种行之有效的外交活动形式。人种、民族、语言、宗教的多样化，导致亚太各国的政治制度与意识形态多元，借助软权力更有助于推广美国式的“民主、自由和人权”等自由主义价值观及相应的制度。特朗普上任以来一直强调“实质利益”的重要性，似乎在弱化美国世界“精神领袖”的作用，但美国人对“天定使命”的孜孜追求并不会戛然而止。而且，这种“使命意识”除了致力于使亚太各国接受其民主制度、文化价值观外，也致力于域内国家能够主动认同美国在该地区的军事存在及经济发展模式，提升美国企业在该地区的市场竞争力。因此，美国在亚太传统的软权力运用方式——“文教经援”“民主扩展”“舆论引导”等并不会退出历史舞台。所谓“文教经援”，主要指通过文化教育交流和经济援助项目在亚太地区推广美式文化、提升自身国家形象；“民主扩展”即推广宣传美式民主理念和模式；“舆论引导”指以信息优势引导事关亚太各国的舆论导向。

中国同样一直注重软权力均衡在地区秩序重构中的作用。因此，中国在亚太地区秩序上的主张主要包括：在和平共处五项原则基础上，提倡政治上的求同存异、经济上的红利共享、文化上的多元包容、安全上的合作共赢。有学者指出，中国在建立国际新秩序的过程中还应提倡公平、正义、文明

三者并列的普世道义观。^[1] 这一点同样适用于亚太地区。中国传统文化中的“仁”“义”“礼”不仅是中国软权力的力量之源,更是中国秩序主张的魅力之源,得到国际社会其他成员的广泛认同。建构一个各方皆可接受的地区秩序,是中国目前亚太政策的核心目标之一。但软权力大幅提升的中国,还需考虑该地区格局的现实和关系网络的复杂。一方面,中国要在地区新秩序构建中尽可能发挥较大作用,代表广大发展中国家彰显地区规则制定者的身份;另一方面,中国提出的规则要能被域内外国家接受。唯有这样的地区新秩序构建,方能实现域内外行为主体之间真正的软权力均衡。

软权力在中国亚太政策中的具体运用,主要体现为积极参与和创建亚太地区合作机制,为软权力作用的发挥搭建多边平台和文化平台。整体而言,冷战前后中国与亚太诸国的关系演变可概括为:以和平共处为主线,从恢复正常外交关系到积极开展区域合作,从强调双边伙伴关系到构建互利共赢的多边主义。冷战结束前,中国与亚太国家的关系大多停留在双边层面,与东盟也未建立任何正式外交关系。冷战后,中国多边外交全面开展,包括与东盟的关系日趋升温:从对话伙伴国到磋商伙伴,再到全面对话伙伴国,及至中国—东盟自贸区的建成等,两大域内行为主体的联系与交往日趋广泛。同时,中国在亚太经合组织的影响和作用也日渐突出,已成功举办两次领导人非正式会议。当然,中国积极参与该地区多边机制的前提和基础在于双方对彼此的吸引和认同。在中国国力快速提升的背景下,与硬权力相比,软权力的运用有助于减少亚太邻国对中国崛起的猜忌和质疑。“和平崛起”“和平发展”等对外战略理念的提出,显示出中国外交战略的日趋成熟和理性。亚太经合组织、东盟地区论坛、亚欧会议等对话磋商机制,加强了中国与亚太各国的了解和信任,为中国有效发挥软权力的“游说、吸引、影响”作用奠定了基础。

[1] 阎学通:《无序体系中的国际秩序》,载《国际政治科学》2016年第1期,第29页。

影响亚太地区软权力均衡的其他主要域内大国还有日本、印度等国。这些国家的地区影响力相对要弱于中美两国，在地区秩序主张上目前呈现紧跟美国态势，但也致力于提升自身在该地区的软权力。因此，中美软权力的正向互动，是亚太秩序实现良性重构的关键因素。从中美关系的发展进程及前景来看，竞争中实现合作将呈现长期化、常态化趋势。两国在政治理念、地区秩序主张及地缘政治利益上的巨大分歧，决定了竞争乃至摩擦将长期存在于双边关系领域，中美上世纪 80 年代的“蜜月期”将难以重现。但两国关系走向恶化乃至全面冲突的可能性，短期内又微乎其微，因为两国在双边、地区及全球层面正在进行多领域的战略合作。这种“竞争中合作”的特征在中美亚太地区秩序竞争中体现得尤为明显。

从中美关系大局来看，亚太秩序之争折射出双边关系的复杂性和面临的诸多挑战。中国作为一个致力于和平发展的国家，期待亚太邻国同中国一样搭上发展的快车，期待与同为域内大国的美国和平共处，在地区问题上展开对话，携手共跨所谓的“修昔底德陷阱”。对于亚太各国而言，对美关系一般都被放于各国外交布局的首位，美国在该地区的软权力得到域内多数国家的认同和支持，这也是美国成为地区秩序主导者的主要原因，并且这种状况短期内并不会发生质的改变。中国在亚太硬权力和软权力的增强（参见表 1），引起美国的战略焦虑，不仅媒体进行大肆渲染，其智库及官方机构也不断发布相关研究报告，提醒决策者关注中国地区权力发展动向。然而，中国与亚太邻国悠久的历史联系，加之当前中国互利共赢的战略导向，影响力扩展是一种客观趋势，这一事实并不会因为美国的“关注”或“制衡”而发生改变。中国不是亚太秩序的破坏性力量，相反扮演的是地区稳定与地区和平的负责任角色。这一角色下的中国并不寻求在亚太确立主导地位，也未有弱化美国影响力的意图，但在核心利益方面不会无视美国的干涉行为。在保证战略理性的前提下，中国的亚太政策是务实的，在

竞争中实现与美国的合作是中国实现地区战略目标的有效路径。

表 1 中美经济增速与经济规模对比 (2010-2016 年)^[1]

年 份		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GDP 增长 (%)	中国	10.6	9.5	7.7	7.7	7.3	6.9	6.7
	美国	2.5	1.8	2.8	1.9	2.4	2.4	1.6
GDP 总量 (万亿美元)	中国	6.0	7.5	8.5	9.5	10.4	10.4	11.1
	美国	14.9	15.5	16.1	16.8	17.4	17.9	18.6

中美在亚太的软权力各有优势，客观认知彼此在该地区的影响力和吸引力，是从“竞争”走向“合作”的关键。对于美国而言，亚太的地区稳定不能仅靠霸权来保证，更需要该地区所有国家的合作。在两次世界大战带来的沉重灾难警醒下，硬权力在重构地区秩序中的作用在弱化，以硬权力来“征服”人心的做法也相对过时。理性评估对方软权力，并实现彼此政治影响力、文化吸引力、经济塑造力的相互融合，有利于一个平等、公正的地区新秩序的形成。对于中国而言，要在软权力提升的基础之上，学会趋利避害，以软权力为基点来规划自身的地区战略，要超越以往的战略视野，努力提升塑造美国战略走向的影响力。唯有如此，未来中美在亚太的软权力互动方能实现真正意义上的“竞争中合作”。

三、亚太秩序重塑背景下的中美分歧“柔性”管控

当前，亚太秩序正在发生变化已是不争事实。中国积极深化与亚太各国友好合作，践行“一带一路”倡议，推进亚投行，以合作共赢、释放自身

[1] 数据来源：中国 GDP（现价美元），世界银行：<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/CN?display=graph>；美国 GDP（现价美元），世界银行：<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/US?display=graph>。

发展红利等举措，积极推动区域合作与一体化进程。在此基础上，中国与亚太各国共同倡导建立平等、互利、合作的地区新秩序。特朗普政府的亚太战略走向虽然具有较强的不确定性，但实现美国在该地区的政治、经济、文化、安全等各领域利益最大化的目标，不会发生根本转变。如何应对彼此力量在该地区的消长，“柔性”管控分歧成为当前中美亚太政策亟需考量的一项重大议题。

分歧管控作为处理国家间分歧的新的外交思维模式，对于各国在不同领域分歧扩大的现实是一种有效回应。“柔性”管控分歧主要涉及认知与认同层面，比如：中国所提倡的提升政治互信、共享经济发展经验、加强军事交流、倡导文化多元等外交理念。关于国家间分歧管控的有效性，有学者指出：“要有足够的政治妥协意愿、平和淡定的宽容心态、客观的分歧认知、奉行双边协调、遵循战略审慎原则等”。^[1]中美亚太分歧“柔性”管控的路径选择，主要包括以下几个层面：

首先，提升中国在亚太事务中的政治软权力，通过全方位、多层次的战略对话加强中美双方的有效沟通，避免在应对美国的战略“质疑”和域内议题话语权上处于被动。目前，中国面临的重大挑战是如何减少美国对中国亚太战略布局的焦虑乃至恐惧。从中国方面来讲，有效的沟通仍须加强。例如，中国提出的构建中美新型大国关系，其实适用于各个区域、各个领域，应将中国在亚太的战略诉求与中美新型大国关系有机结合起来，传输到美国国内的各个层面。在中美共同努力下，双方已构建起多个对话沟通机制，其间也涉及两国地区战略走向议题，主要包括中美战略对话、首脑外交、多边外交中的双边元首会晤等。2017年4月6—7日的“习特会”，对于新时期中美关系发展及合理应对亚太分歧有着重要意义。

其次，中美双方应强化各自亚太战略的长期性、稳定性以促进政治信任。

[1] 刘飞涛：《如何保证国家间分歧管控的有效性》，载《前沿理论》2015年7月第25期，第38页。

与美国的“去而复返”不同，中国一直以地区事务的合作者、建设者形象出现，中国亚太战略的核心是合作共赢。因此，美方也应强化其亚太战略的稳定性，同时以求同存异、求同化异为基本原则，减少两国在重大地区事务问题上的误判，避免因第三方发生直接冲突或战争。亚太各国国情各异，在一些事关中国核心国家利益的议题上倾向于“选边站”，美方不应误判中国坚持和平解决地区争端的原则和坚定立场。这需要中美双方以非零和博弈取代零和博弈思维模式。无论中国在美亚太战略中占多大比重，中方目前所选择的地区战略绝非以争夺地区主导权为主轴，而是力图走出一条避免陷入“修昔底德陷阱”的危机预防、分歧管控之路。在可预见的将来，中美在亚太的“地区主导权之争”上还是明显的非对称性竞争；中国的“被动”和“反应性”状态将呈现长期化趋势；美国在亚太的军事存在和战略动员能力是其占居地区主导地位的优势之源。中美地区主导能力或战略能力的差距不能仅用GDP差距缩小的认知加以掩盖。美国在综合实力和战略能力层面仍然对华保持绝对的领先优势。中国必须摒弃战略竞争中的“唯实力论”思维模式，提升软权力在中国战略谋划中的作用。

第三，中美双方应加强危机管理意识，“降温”地区安全秩序之争。中美在亚太安全秩序上的分歧，主要体现在对彼此战略意图、军力发展动向等认知差异以及所产生的影响力竞争。管控的重点在于加强军事交往，以军费开支、军力发展等领域的相互透明为基础，增进安全领域互信，在地区热点问题上加强沟通，对于彼此的军力部署及动向做相互说明。其中，有学者提出的战略审慎原则，具有较强现实意义——“谨慎而不是夸大性地评估对方的意图和能力，避免蓄意渲染和臆造威胁；保持战略克制，不以盲动或躁动的方式碰撞对方的底线”等。^[1]当然，与其他领域的认知差异相比，军事安全领域的“误解”更难以化解，管控的难度也相对更大。

[1] 刘飞涛：《如何保证国家间分歧管控的有效性》，载《前沿理论》2015年7月第25期，第39页。

第四，强化中美利益共同体意识，“引导”区域经济规则权之争。对中国而言，在准确把握美国真实经济战略意图的前提下，塑造中美在亚太的利益共同体意识，有助于在构建亚太经济新秩序中拥有较多主动权。经过30多年的发展，中美经济关系已是利益交融、利害攸关。即使中美在亚太存在经贸利益分歧，奥巴马政府对华经济遏制的方式更多的也非“冷战”式遏制，而是以市场化、自由化水平来限制中国发展。长远来看，特朗普政府的目标可能也是引导中国经济朝着有利于美国的方向发展，在关键领域与中国展开强力竞争，如高端服务业开放、核心经济技术研发等领域。因此，妥善处理与美国在亚太经济领域的分歧，还是要合作先行，以中美战略与经济对话、中美商贸联委会、中美省州长论坛、APEC、G20等机制为依托，着力构建两国在亚太的新型大国经济关系。同时，加强中美双方在亚太经济议题、区域经济治理方面的沟通与合作。如此，既可化解分歧，又能充分利用美方资源与市场，加大中美经济关系对维护中国周边经济安全的正面辐射作用。当然，对于美国强化亚太经济布局对中国周边经济安全构成的严峻挑战，中国有必要保持高度警惕。与此同时，中国应以“一带一路”、“亚投行”为基点，做好做实亚太经济外交，加强与美区域经济博弈中竞争与反制的一手，通过推进自贸协定谈判、参与制定经贸规则、设定重点议题等举措，推动亚太区域经济体系向有利于自身的方向发展。在“大时代需要大格局，大格局需要大智慧”^[1]的今天，中国提出的“一带一路”倡议正是创设自主经济平台和规则体系的表现。但中国需要向美国充分表达欢迎其加入的诚意，并将“一带一路”经济收益做横向对比，推动美国做出更为客观、理性的决策。与“一带一路”相配套的两大金融机构——“亚投行”和“丝路基金”，亦是中国与美经济博弈的重要助力，也是中国参与亚太区域经济

[1] 人民网：《习近平在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式上的演讲》，<http://politics.people.com.cn/n/2014/1109/c1001-25999767-2.html>。

新秩序构建的体现。

总之,亚太地区新秩序能否构建,与中美关系发展的顺利与否密切相关。随着中国综合国力的提升,中美之间抑或中国与亚太各国之间,合作与竞争往往并存。可以说,“在亚太地区,事实上存在着中国、美国、周边邻国多边互动,中国不会也不可能搞‘联邻制美’,但必须防止出现美纠集周边国家‘联手制华’的态势”。^[1]面对中美在该地区的分歧,中国有着足够的战略周旋空间。美国之所以与中国存在分歧,目标不仅仅是以分歧遏制中国,其主要意图在于维护美在亚太的事务主导权,战略底线仍是避免与中国发生大规模的军事冲突。因此,无论是地缘政治、领土主权还是地缘经济与文化领域的中美分歧,中国除了通过传统的双边、多边对话机制予以化解之外,还可加强非政府间的各种对话渠道,增进中美相互信任和理解,同时充分利用日渐增长的模式吸引力和规则影响力,变被动为主动,通过构建全新的区域安全机制、区域经济秩序,来影响美方。同时,中国除了为区域安全与经济增长提供更多的公共产品之外,还应积极宣扬中美合作的一面,努力弱化亚太国家利用中美分歧“选边站”的战略企图。一言以蔽之,柔性管控彼此分歧,理性应对美国的新亚太战略,避免战略失误,应是当前中国对美策略的最佳选择。

【收稿日期：2017-05-20】

[1] 邵峰：《中国周边战略透析》，载《中国经济报告》2015年第2期，第102页。

欧盟对华新战略要素： 政策内涵及态势^[1]

房乐宪 关孔文

【内容提要】欧盟自上世纪90年代中期以来，根据国际形势变化，特别是中欧各自内部的新变化、新挑战，定期发布一系列对华政策文件，规划和指导各时期的对华关系发展。这种相对程式化的倾向在2006年之前非常明显。此后因欧洲陷入多重危机的困扰，其关注重点被迫集中于欧盟内部事务及周边问题。直至2016年6月，时隔10年之后，欧盟再次发布《欧盟对华新战略要素》文件，重新系统规划了欧盟对华新战略的基本原则、政策框架及未来行动方向。本文根据此新政策文件，重点阐释了欧盟对华新战略要素所蕴含的基本理念原则及政策框架的核心内涵，并结合当前中欧关系中的突出问题，思考和总结了欧盟对华新战略要素的特点和新倾向。

【关键词】欧盟对华政策 中欧关系 欧盟对华新战略要素

【作者简介】房乐宪，中国人民大学欧洲问题研究中心与国际关系学院教授、和平与发展研究中心特约研究员；关孔文，中国人民大学欧洲问题研究中心与国际关系学院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)04-0069-12

[1] 本文受教育部人文社会科学重点研究基地中国人民大学欧洲问题研究中心项目基金资助，课题名称：“全球化背景下中欧关系的发展态势与挑战”（项目编号：12JJD810006）。

自1995年欧盟发布首份对华政策文件《中欧关系长期政策》以来，^[1]到2016年欧盟几乎每隔3年左右，就要根据形势变化出台一份对华政策文件，以此规划欧盟对华政策框架及其行动要点。通过一系列对华政策文件的出台，欧盟对华战略认知逐步趋向成熟，并进而出现了对华关系定位的所谓“三次推进”，即“建设性伙伴关系”、“全面伙伴关系”以及“全面战略伙伴关系”。

此后，随着全球金融危机和欧洲债务危机的爆发，以及紧随其后的乌克兰危机、难民危机的冲击，欧盟关注的重点被迫集中于欧洲内部问题及周边问题。关于对华政策，欧盟此后很长一段时期未出台新的文件。时隔10年，直到2016年6月下旬，欧盟才出台了最新的对华战略文件——《欧盟对华新战略要素》。^[2]本文将紧密结合此新政策文件，审视和评析欧盟对华新战略要素的基本内涵，以认识当前中欧关系发展的现实意义。

一、欧盟对华新战略文件出台背景

近几年来，中欧关系发展的一个显著特点就是双方更加重视顶层设计，并以此作为引领双边关系发展的指南。2013年11月，中欧共同发表了《中欧2020合作战略规划》，作为指导未来10年中欧关系发展的基本蓝图，并赋予了中欧全面战略伙伴关系新的内涵，致力于打造和平、增长、改革、文明四大伙伴关系。^[3]但欧盟认为这并不够。鉴于日趋复杂的国际环境和欧盟自身面临的多重危机困境，特别是中欧双方目前都处于微妙而关键的

[1] European Commission, *A Long Term Policy for China-Europe Relations*, May 1995, COM(95)279.

[2] European Commission, *Elements for a New EU Strategy on China*, Joint Communication to the European Parliament and the Council, Brussels, 22.6.2016, JOIN(2016)30 final.

[3] 《中欧合作2020战略规划》，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1101803.shtml。

转型时期，为适应当前中欧关系发展的新形势和最大限度地维护自身利益，欧盟需要一份将欧盟的整体利益明确置于首位的对华战略文件。欧盟清楚意识到，中欧双方都更加需要对方的支持与合作。

首先，就中国国内环境来说，中国正处于一个关键的转型期。“十三五”计划明确提出将加速实现经济、社会和环境的全面、均衡、可持续发展，促进消费拉动经济增长。中国的社会改革和优先发展议程将为欧盟提供重大机遇和合作潜力。因为中国目前正在进行的经济社会全面改革正处于攻坚期和深水区，改革任务艰巨而复杂，这也正是欧盟在中国发挥自身影响力的关键时期。

其次，中国企业“走出去”战略在不断加快推进。欧盟认识到目前中国在全球资本市场非常活跃，可为全球发展带来巨大的经济效益。不仅如此，欧盟是中国最主要的贸易伙伴和关键外国直接投资方，对中国的经济发展至关重要。因此，中欧双方都需要特别重视对方对自身的经济意义。

第三，在国际和区域层面，中国在全球经济治理中不断谋求增强话语权，积极参与重要热点问题的处理，在全球和亚太地区都彰显了巨大国际影响力。相比之下，在目前全球体系权力结构的变迁中，整体实力地位呈现下降态势的欧盟，内部又面临身份认同危机、难民危机、恐怖主义、经济持续低迷等多重社会政治危机的挑战。不仅如此，近年来因“乌克兰危机”而持续交恶的欧俄关系仍难以看到尽早改善的迹象；与欧盟有密切地缘政治与安全利益联系的中东、北非地区持续动荡；包括气候变化、能源安全、贸易保护主义等诸多全球性问题所蕴含的全球治理需求更加凸显。特别是2016年因英国脱欧公投引发的欧盟身份认同危机，再次对欧盟对外行为能力的有效性提出挑战。欧盟清楚看到，在全球治理方面中国是不可或缺的主要合作伙伴。

在此背景下，中国政治、经济、社会的全面发展对欧盟来说比以往任何时候都显得更为重要。无论是双边层面还是多边层面，如能与中国开展更有效的协商与合作，将为欧盟带来巨大的发展机遇，而且在解决就业、促进增

长方面尤为重要。以上因素正是促使欧盟出台新的对华战略文件的主要动力。

二、欧盟赋予对华接触原则新内涵

鉴于欧盟和中国过去 10 年来都经历了快速变革，欧盟认定现在到了需要重新评估和重申指导双边关系基本原则的时候了。此前欧盟的一系列对华政策文件在涉及对华接触政策时，重点强调欧盟与中国的合作或对话的优先重要性，尽量回避可能产生尖锐对抗或争执的生硬基调。即便是提到人权问题时，与美国相比，多数情况下措辞也比较婉转。比如欧盟多次强调，在对华人权外交领域，对话优于对抗、合作优于冲突等。值得注意的是，欧盟这次发布的对华新战略要素文件，在界定对华接触原则的基本内涵时展现了一些新倾向。概括起来，主要包括三个明确强调和两个谨慎性重申。^[1]

首先，明确强调发展对华关系在政治和经济意义上都必须互惠互利。欧盟甚至宣称，这才是真正理解中国“合作共赢”的理念和口号，并希望中国承担起与基于规则的国际秩序中所获收益相一致的责任。笔者认为，这种宣示实际上表明了欧盟今后希望在发展对华关系时将更加注重其自身的利益追求，在涉及切身利益时更不会轻易做出让步。

第二，明确强调对华接触的整体性原则。新战略文件表示，欧盟作为整体，必须在对华接触方式上寻求更加有力（strong）、清晰（clear）和统一（unified）的声音。无论是单个欧盟成员国与中国的一对一的交往，还是如“16+1”机制下的欧盟成员国团体，在同中国打交道的过程中，都应当与欧盟委员会、欧盟对外行动署以及其他成员国密切合作，确保与欧盟整体相关的事务领域必须与欧盟的法律、规则和政策保持一致；并且特别强调相关合作成果也应惠及欧盟整体。回顾欧盟相关表态，可以发现，欧盟在

[1]European Commission, *Elements for a New EU Strategy on China*, Part II, Joint Communication to the European Parliament and the Council, Brussels, 22.6.2016, JOIN(2016)30 final.

对外政策，包括对华关系上，以往也一直呼吁要“用一个声音说话”，主要强调成员国之间加强政治合作与协调的必要性。但这次发布的对华新战略文件如此高调突出欧盟的整体性考虑和整体性利益关切，实属罕见。在当前欧洲一体化面临严重挫折和多重困境的背景下，欧盟的对华政策倾向实际上也具有明显的强化欧洲认同意识的含义。

第三，明确强调发展对华关系必须综合考虑更广泛的区域因素。欧盟的对华决策应纳入欧盟对亚太区域广泛而全面的政策框架大背景下，充分利用和考虑欧盟同日本、韩国、东盟国家、澳大利亚等亚太国家的伙伴关系。此外更为重要的是，鉴于跨大西洋关系的根本重要性，欧盟仍要强化同美国的“跨大西洋伙伴关系”，加强美欧合作与协商。换言之，欧盟特别强调了发展对华关系时应当充分考虑欧盟与美国及其他伙伴的密切关系，这在其以往的对华政策文件中很少如此高调地宣示。这表明欧盟推出的对华新战略要素，已经更为明确地将其置于欧盟整体的全球战略视野下。这意味着今后中欧关系中的美国因素或第三方因素影响将更为显著，在某些情况下有可能进一步增添欧盟对华决策中的复杂性。

第四，谨慎地重申了尊重人权的原则，但总体提高了对华施压的调门。新战略文件重申，人权问题仍将是欧盟对华接触政策中的核心部分。与以往相比，本次发布的对华政策文件在提及人权问题时，以明显增大的篇幅和更具体的特例表达了欧盟所谓的“对华人权关切和指责”。欧盟甚至对中国为维护社会稳定和推进有效治理而出台的涉及国家安全的一些法律法规也表达了所谓的“担忧”和“关切”。例如，欧盟在新政策文件中就对中国近年来出台的《境外非政府组织境内活动管理法》（2016年4月）表示担忧，宣称这一法规将阻碍中国公民社会的发展，并对中欧人文交流带来消极影响。这种论调显然与当前中欧致力于打造和平、增长、改革、文明的“新型全面战略伙伴关系”的氛围不相称。

第五，谨慎地重申了“一个中国”原则，但也更有意识地强调了欧盟与香港、澳门的联系，以及继续发展对台关系的重要性。欧盟在新政策文

件中表示，要致力于保持与香港、澳门的强有力联系，并声称将促使中国尊重《基本法》和“一国两制”原则。事实上，这种倾向在2017年4月欧盟发表的所谓《2016年香港特区年度报告》和《2016年澳门特区年度报告》都有明显体现。欧盟在港澳回归后定期发表所谓“年度报”，对港澳事务进行评论，实质上是在干预港澳事务，不利于中欧关系健康发展。中国政府当然予以坚决反对，并要求对方停止错误做法，多做有利于中欧关系发展的事情；^[1]此外，欧盟在新战略文件中承诺要继续发展与台湾的关系，支持海峡两岸关系的建设性发展，并将之作为维持亚太地区和平的一部分。欧盟还计划运用所有可行渠道，鼓励旨在促进对话、合作和两岸互信建设的倡议。虽然这些立场与此前的政策基本相似，但是该政策文件也表示，欧盟应当推动有关台湾参与国际机制框架的实际解决方案，并宣称这和欧盟的“一个中国”政策及其政策目标相一致。从这些表态看，欧盟在涉台问题上总体仍认可“一个中国”政策框架，但在个别问题领域试图打“擦边球”，这种消极政策倾向，需要中方高度重视。

三、欧盟对华新战略要素的核心政策框架

就政策框架而言，欧盟对华新战略构想主要强调了以下四个层面。^[2]

（一）把谋求繁荣和塑造中国改革议程置于首要位置

首先，欧盟明确表示，在中国改革进程中，欧盟的角色定位是作为中国的“伙伴”。鉴于中国当前正在推进的全面深化改革开放的重大意义，欧盟认定自身的繁荣与中国的可持续发展密切关联，宣称将全力支持推动中国深化改革。欧盟对华工作的重中之重就是鼓励支持中国改革创新，使中

[1] 外交部发言人耿爽就欧盟在港澳回归后定期发表所谓年度报告答记者问，中华人民共和国外交部网站，<http://www.chinamission.be/chn/zclc/t1457457.htm>。

[2] European Commission, *Elements for a New EU Strategy on China*, Part III-VI, Joint Communication to the European Parliament and the Council, Brussels, 22.6.2016, JOIN(2016)30 final.

国经济朝着可持续和包容性增长的方向转变。

其次，促进贸易和投资。强调欧盟的当务之急是同中国签订全面投资协定。中欧双向投资潜力巨大，已成为中欧经贸合作新的亮点。双方都希望能尽快达成一个全面的、富有雄心的投资协定，营造一个更加开放、透明、稳定的投资环境，进一步释放中欧双向投资潜力；强调深化关税和贸易便利化合作对双方具有重要意义，并表达了促进中国金融体系改革以及欧盟保持和发展与中国在金融监管领域积极而有效合作的强烈愿望。在对华新战略文件中，欧盟还对中国工业产能过剩的问题表示严重关切，尤其是钢铁产业产能，甚至将中国在此领域是否作出实质性压缩产能的有效努力，与欧盟采取贸易保护措施的正当性联系在一起。此外，欧盟强调，在符合欧盟法律法规的前提下，欢迎中国在欧洲的生产性投资，并敦促中国减少产业保护的数量。

第三，新战略文件指出，要进一步加强双方在研究、创新及数字经济领域的合作，认为中国正在快速走向以知识为基础的、创新驱动型经济模式。欧盟作为该领域的世界领先者，有强烈兴趣与中国合作，并认定欧盟将从与中国研究和创新领域的合作中获益。

第四，促进中欧人文交流繁荣发展。中欧人文交流可以为欧盟的高等教育、创新文化产业和旅游业带来新的发展机遇，同样，欧盟也可在加强文化对话、推动文化多样性和公民社会的形成中，发挥不容忽视的作用。

（二）主动寻求与中国在外交、安全领域的共同利益

一是要强化与中国在外交政策领域的合作。新战略文件强调，中欧应一起建设性地参与国际社会事务。例如，在中东，欧盟认为中国应积极参与解决国际争端，承担其作为安理会常任理事国的大国责任，欧盟将积极寻求与中国在中东问题上的合作；在非洲，中欧关系经常被认为是竞争关系，欧盟认为应尽快将这种竞争关系转化为协同危机处理的合作关系，共同建设非洲地区的和平与安全。在亚太地区，欧盟宣称将通过外交和经济手段，

积极地促进亚太地区安全,并进一步发展与亚太地区国家的伙伴关系。同时,欧盟还罕见地表达了对中国南海问题的关切,声称反对任何改变现状并加剧形势紧张的单边行动,强调确保区域领空、领海自由是欧盟关注的关键之所在。此外,欧盟还表示将与中国在裁军、无核化、反恐和网络安全等方面开展对话,加强欧中合作。

二是要加强与中国在安全防务层面的合作。对华新战略文件特别强调,欧中双方可以积极寻求在安全防务领域的合作,非洲地区是双方提升合作的突破口,因为欧盟与中国在非洲地区有共同利益,从海上的反海盗合作到陆地的国家能力建设,双方都具有巨大的合作潜力。尤其是中欧双方共同打击海盗合作和非洲维和能力建设,不仅加强了双方的共同行动意识,而且共同承担了护航世界粮食计划署人道主义物资的责任。欧盟强调,要在双方一系列安全与防务磋商基础上,进一步从基础层面接触中国各类行为体,并与其探讨实际合作的可能性。欧盟需要清楚地了解中国的安全与防务政策,并与之加强接触与协调。

(三) 携手推进多边主义与全球治理

欧盟认为,不论是政治还是经济上,目前中国希望在全球治理方面要有与其重要性相一致的发言权。在此形势下,欧盟与中国打交道时要注意以下层面。

一是支持推进有效的多边主义。强调欧盟与中国在支持有效的多边主义方面拥有共同利益。因此,欧盟将与中国一起加强全球治理,在现有国际治理格局中寻求解决国际问题的途径;欧盟将在互联互通、基础设施建设投资、环境金融、全球反腐标准等领域,与中国寻求合作平台;鼓励中国在WTO和多边与双边贸易投资中发挥更加积极的作用,承担相应的责任;要在二十国集团(G20)的关键优先议程中,寻找与中国的共同平台,并在灾难管理、人道危机和移民方面寻求与中国的更紧密合作。

二是强调尊重国际法和普世价值。欧盟再次宣称,要重视基于规则的

国际秩序，在尊重国际法、包括国际人道法和人权法的基础上发展对华关系，并认为这是实现国际和平、安全和可持续发展的根本前提。相应地，欧盟应当与中国一道促进人权的普遍发展。欧盟这种表态再次表明，其在对华关系上仍将人权外交政策贯穿其中。所不同的是，更强调从所谓“基于规则的国际秩序”这个具有政治、法律和道义制高点的框架下，促使中国承担更多的所谓“国际义务”。

三是强调与中国共同应对全球挑战、提供全球公共物品具有重要意义。欧盟将就“2030 可持续发展议程”与中国定期开展对话，通过有效的制度、善治、法治等，实现消除贫困、促进可持续发展目标。在能源问题上，欧盟与中国都需要保障能源安全，欧盟应同中国共同打造一个现代的、包容的、有效的全球能源框架，并支持国际能源署与中国在能源数据、能源政策上的合作。在环境问题上，欧盟对中国积极参与巴黎气候大会及推进全球气候治理进程表示欢迎，并将同中国共同努力，加快中国向低碳、环保经济模式的转变速度。

（四）强调奉行对华更统一的立场或政策

如前所述，为了呼应关于对华接触政策的相关基本原则，该战略文件特别强调，与中国这样的全面战略伙伴打交道，欧盟需要整体思路，要切实采用成员国连贯一致的方式，连接欧盟委员会、欧盟对外行动署和其他机构的活动。各成员国在与中国的双边关系中，应强化已达成的欧盟立场。欧委会、欧盟对外行动署应该与欧洲议会紧密合作。欧盟应当奉行与中国雄心勃勃的合作议程。虽然中欧相互的经济和商业利益很强大，但这不应该阻碍欧盟在对华关系上坚持自己的价值观取向。简言之，欧盟必须发出强有力的、清晰而一致的声音。^[1]应当承认，欧盟强调这种政策倾向的一个重要外部因素，就是对近年来中国与部分成员国或欧盟内部区域群体的双

[1]European Commission, Elements for a New EU Strategy on China, Joint Communication to the European Parliament and the Council, Part VI.Brussels, 22.6.2016, JOIN(2016)30 final.

边合作不断深化而感到某些忧虑，特别是近年来“16+1”机制下，中国与中东欧国家的合作发展势头受到欧盟官方及智库和媒体的特别关注，甚至出现所谓“中国是否正在分裂欧洲”的偏颇言论。尽管中方一再表示，中国与区域国家的合作不针对任何其他方，并希望以此带动中国与欧盟整体层面关系的深入发展，但欧盟内部的类似担忧还是一直存在。因此，这也是今后中国在发展对欧关系时需要全面考虑的因素。

四、对当前欧盟对华政策倾向的思考

总体看，欧盟2016年发布的对华新战略要素文件，在对华战略认知及核心政策立场上，继续保持了基本的连续性，强调要抓住各种新机会强化对华关系。当然也展现出了一些新态势。

在对华关系上，欧盟更加注重利益和价值观之间的谨慎平衡；明确表示要捍卫欧盟整体利益，强调将自身利益置于首位，而且也不回避继续对华人权关注并施加压力的必要性；同时，欧盟对中国以前所未有的规模和速度崛起而产生的影响，特别是对中国近年来相应寻求对正在变革中的全球治理体系的更大影响力和发言权态势，以及近年来中国国内政治环境的变化等，都给予了特别关注。这一方面反映出欧盟仍然把中国置于其全球战略框架中的重要位置，希望与中国在全球治理的许多关键领域加强合作；另一方面也展现了欧盟对中国发展的所谓不确定性的隐忧，表明了目前双方政治互信仍然不足的现实。

此外，欧盟还提出要改善中欧领导人会晤及其他高层对话机制的筹备、后续落实工作，强化这些机制和成员国层面对华接触的连贯性。这表明，欧盟认为现有中欧对话机制在实际运行中仍有不足，特别是成员国层面的对华政策与欧盟层面的对华接触战略存在鸿沟，需要加以协调和整合。其实，这也是欧盟共同外交与安全政策中一直存在的问题。由于成员国利益分歧和偏好差异，要达成真正意义上的协调统一，难度依然巨大。

还要指出的是，此次对华战略新文件与欧盟 2016 年 6 月发布的《欧盟外交与安全政策全球战略》的相关理念、原则精神是一脉相承的。欧盟的全球战略旨在满足建设一个强大欧洲的需要，进而设定了欧盟与外部世界接触的核心利益、基本原则及优先战略议程。欧盟全球战略文件在提及与中国关系时表示：欧盟将在尊重法治基础上接触中国；对于中国倡议的互联互通，将寻求一种连贯性的方式，使中欧联系平台的潜力最大化；将深化与中国的贸易和投资关系，以及在高端技术合作、经济改革、人权和气候行动对话等领域的合作。^[1]

当前，中欧关系中在双方特别关注的问题上存在不少分歧：双方在人权议题，如非政府组织、媒体立法以及南海岛屿军事化设施等方面的分歧较以往有所突出；而中欧在投资与贸易议题方面的分歧则更为显著。欧盟特别对中国的钢铁产能过剩、市场准入、公平竞争等表示关切。正如《欧盟观察家》2017 年 6 月 1 日报道，欧盟希望中国改革外商投资规则，欧盟企业抱怨中国歧视性对待外资企业。^[2]本来根据《中国加入世贸组织议定书》第 15 条，在 2016 年底中国应该已经自动获得市场经济地位，但欧盟却以“市场扭曲标准”为借口，变相回避履行承诺。换言之，欧盟以所谓“市场扭曲”的概念和标准替代“非市场经济”的概念和标准，并没有从根本上取消“替代国”做法。就此而言，欧盟实际是把履行第 15 条之规定，与完全承认中国市场经济地位混为一谈，将本该属于法律和技术范畴的问题政治化和复杂化了。中国对此回应，欧盟履行《中国加入世贸组织议定书》第 15 条义务是中方高度关注的问题，希望欧盟在修订相关法律时，切实履行世贸组织相关规则，采取非歧视性的做法。

此类问题不解决，相应的中欧投资保护协定谈判也将面临更复杂的博

[1]“ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy ,” http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf.

[2]《欧盟和中国合作共同填补美国的空白》，中华人民共和国驻欧盟使团经济商务参赞处，<http://eu.mofcom.gov.cn/article/sqfb/201706/20170602590946.shtml>。

弈，进而对中欧关系的总体发展形成掣肘。截至2017年7月中旬，中欧投资协定谈判已经进行了14轮。根据中国商务部网站公开发布的消息，第14轮中欧投资协定谈判于2017年7月11日开始，为期4天。双方继续围绕文本展开谈判，力争取得尽可能多的进展。^[1]目前尚未透露谈判具体进展。由此可见，双方在此领域的博弈还是很艰难的。

总之，面对当前纷繁复杂的国际局势，特别是中欧目前都处于各自关键的转型期，双方都需要切实从长远的战略视角出发，规划和引导中欧关系稳定发展，特别要妥善管控好各类分歧。正如中国总理李克强2017年6月出席第12届中欧工商峰会时所强调的，要推动中欧凝聚共识、增进互信、深化合作，以中欧双边关系的稳定性、共同维护多边主义的一贯性，应对国际形势的不确定性。^[2]对欧方而言，要想切实致力于推进和平、增长、改革、文明四大伙伴关系为核心的中欧新型全面战略伙伴关系，要想使谋求更强大欧洲愿景的全球战略能够取得有效进展，就更应该与中国这个全面战略伙伴深化既有的全方位、多层次、多领域的务实合作，切实履行自身承诺、积极探寻建立政治互信的新途径。

【收稿日期：2017-07-18】

[1] 《第14轮中欧投资协定在布鲁塞尔举行》，中华人民共和国商务部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201707/20170702607100.shtml>。

[2] 李克强：《共同奏响高水平互利合作新乐章——在第12届中欧工商峰会上的演讲》，中华人民共和国驻欧盟使团网站，<http://www.chinamission.be/chn/zjzjws/t1467578.htm>。

“多速欧洲”的发展及其对 中欧关系的影响^[1]

龙 静

【内容提要】在欧盟发展和壮大的历史中，“多速欧洲”理念曾多次引发整个欧洲范围内学界和政界的热议与辩论。同时，欧元区启动、申根区的扩大等则被视作是“多速欧洲”的具体实践。近年来，为了走出一体化发展停滞的困境，欧盟发展出了包括“选择性退出”“开放式协调”和“强化合作”在内的一系列政策工具，以实现部分成员国在某些领域共有的深入一体化需求。在应对2008年爆发的金融危机中，欧盟也进一步积累了这方面的经验。当前，“多速欧洲”以一种更加公开的方式被欧盟广泛提出和讨论，成为未来深入一体化的一大可选路径。以欧洲经济货币联盟治理改革为引领的“多速欧洲”发展模式将可能引发欧盟内部机构和对外战略的改变，也对中欧关系的未来发展产生深远影响。

【关键词】多速欧洲 欧盟 深入一体化 经济货币联盟

【作者简介】龙静，上海国际问题研究院欧洲研究中心副主任，助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 04-0081-15

[1] 本文受德国弗里德里希·艾伯特基金会2017年访问学者项目及上海欧洲学会2017年度研究咨询课题资助。

2017年2月，由欧盟委员会主席容克发布的一份关于欧盟未来的白皮书再次“激活”了“多速欧洲”这一发展设想。随着支持“更紧密的一体化”的马克龙当选法国总统，德法领导人旋即进行了会晤，决定为未来欧洲一体化共同起草路线图。这也预示着“多速欧洲”将走向具体启动和推进的阶段。

本轮“多速欧洲”的启动发生在欧盟应对危机初见成效、民粹主义得到暂时遏制、英国脱欧进程启动在即的历史时刻，因此和过去的论战及实践相比，欧盟及德法等支持国家表现出更坚定的决心、更大的力度和覆盖更多领域的勃勃雄心。这些新特征将对欧盟未来的前进方向，以及中欧关系的发展产生深远的影响。

一、“多速欧洲”理念引发的论战

“多速欧洲”并非英国脱欧催生的新理念。1994年，德国基民盟外交政策发言人卡尔·拉默斯与基民盟主席沃尔夫冈·朔伊布勒共同撰文，呼吁组成一个“核心欧洲”，首次提出了“多速欧洲”的发展模式。^[1]其他类似的提法或主张还包括“欧洲同心圆”“有差别的一体化”“菜单式欧洲”等。它们的核心思想和根本目的都是要克服欧盟成员国发展水平参差不齐、国家利益与偏好各不相同的阻碍，允许部分成员国选择性地参与特定领域更高水平的一体化进程，由此形成新的动力，带动欧盟整体的一体化进程继续发展。

“多速欧洲”理念在欧盟发展历史中曾多次引发整个欧洲范围内的热议和辩论。比较著名的包括以下几场：

[1] 尤尔根·哈贝马斯、雅克·德里达、翁贝托·艾柯等著，丹尼尔·李维、马克斯·潘斯基等编，邓伯宸译：《旧欧洲·新欧洲·核心欧洲》，中央编译出版社2010年版，第11页。

1994年,法国总理巴拉迪尔公开提出“三环欧洲”思想,认为应由法德等少数国家组成最核心的内环,“建立起在货币与军事领域结构更完善的组织”,相对较弱的国家组成第二环,而欧洲的其他国家则构成第三环。^[1]紧随其后,德国基民盟和基社盟联合组成的议会党团发布政策报告,指出可以由德法两国加上荷兰、比利时和卢森堡三国共同组成“硬核”,由该“硬核”充当核心,推动欧洲的一体化,不允许个别成员国以否决票阻止其他国家加强一体化的努力”,并提出以“多种速度”的欧洲为基础,改革欧盟的运作机制。^[2]这场由法德两国共同发起的规划立即引发了欧洲范围内的激烈争论。一方面,这加剧了法德与英国之间的矛盾。英国首相梅杰猛烈抨击法德建议是“一种真正的危险”,将“可能导致某种具有破坏作用的分裂”。另一方面,这种设想也遭到了其他欧洲大陆国家的反对。在它们看来,这是法德两家对欧盟发展方向主导权的争夺,是对欧洲小国在欧盟内的发言权和决策权的变相削弱。

2003年,美国发动伊拉克战争,导致欧洲内部出现支持与反对两大阵营,形成新老欧洲之间的分裂。同年5月,德国哲学家哈贝马斯协同法国哲学家德里达共同撰文,对跨大西洋关系进行反思,并延伸到对欧盟未来发展的思考,提出既然欧洲统一进程到目前为止呈现停滞,有必要先建立一个“核心欧洲”——以法、德两国为轴心,加上荷、比、卢三国以及意大利——扮演“火车头”角色,带动一列共同外交与安全政策的列车,发展制衡美国强权的反制力量。以“双速发展”统一欧洲纵使仍有疑虑,但也不惜一搏。^[3]两位哲学巨擘的文章一出,立即引发了整个欧洲知识界对“核心欧洲”“多

[1] “Balladure wants three-tier EU,” Independent, 29, August 1994, <http://www.independent.co.uk/news/world/balladur-wants-three-tier-eu-1386574.html>.

[2] 怀新:“‘欧洲船队’能同时驶达彼岸吗?——关于‘多速欧洲’的争论”,《国际展望》1994年第21期,第8页。

[3] 尤尔根·哈贝马斯、雅克·德里达:“2月15日,欧洲人民的团结日:以核心欧洲为起点,缔结共同外交政策”,《法兰克福汇报》、《解放报》,转自:《旧欧洲·新欧洲·核心欧洲》,中央编译出版社2010年版,第23-33页。

速发展”的关注和辩论。

2004年5月，以中东欧国家为主的10个国家同时加入欧盟，再次引发了“核心欧洲”和“多速欧洲”的相关讨论。前社会主义阵营国家的大批加入加剧了对一体化前进方向和原则的意见分歧。新成员国更倾向于采用政府间合作原则，而非涉及主权让渡的超国家主义原则。因此，以法德等支持欧盟联邦化的国家为首再次提出了引入“多速欧洲”发展模式的想法。^[1]这种动作自然遭到新成员国的猛烈抨击。他们普遍担心沦为欧盟内的二等公民，在欧盟内的话语权遭到侵蚀。

纵观上述几次欧盟发展史上关于“多速欧洲”的论战，可以从中发现以下几大显著特点：第一，上述论战发生的时间都与欧盟扩大等重大的发展节点密切相关，折射出的是社会各界在关键时刻对欧盟发展方向、道路选择的不同思考。第二，这些论战往往是由德法两家的知识界或政界精英率先挑起。他们主动引发社会大辩论的目的往往是试探欧盟各国及各方面对“多速欧洲”发展模式的反应。第三，这些论战的结果大多以强烈的反对和质疑收场。正是因为这种高度争议性使得“多速欧洲”和“核心欧洲”等提法长期停留在知识界的辩论中，从没有能够正式写入欧盟官方文件中，被明确设定为欧盟发展模式的一个可选项。

二、欧洲一体化实践中的“多速欧洲”

尽管“多速欧洲”的提法饱受争议，长期以来不被欧盟官方正式文件采用，但从实践的角度来看，很多学者认为，从1993年《马斯特里赫特条约》（以下简称《马约》）生效之日起，“多速欧洲”实际上已经付诸实践了。

[1] Marcin Zaborowski: Germany and EU Enlargement: From Rapprochement to "Reapproachment"? In: Helene Sjurgen (Ed.), Enlargement in perspective, ARENA Report February 2005, p. 46.

1. 《马约》对“多速欧洲”的实际践行。《马约》即《欧洲联盟条约》，其为了建立起一个包含一种单一及稳定的货币的经济和货币联盟，确立了加入经货联盟的五大“趋同标准”，即在预算赤字、公共债务、通胀率等方面设定了准入门槛。由于许多新成员国无法达到上述标准，因此形成了欧盟内部欧元区和非欧元区两大“阵营”。目前 28 个欧盟成员国中，欧元区国家 19 个，非欧元区国家 9 个。由于欧元区涉及到的不仅是单一货币欧元的发行和管理，还包括各国经济政策的相互协调，因此，欧元区也无疑让区内国家在更为广泛的财政、货币、经济、金融政策等方面步调趋于一致，与非欧元区之间客观上则形成了“双速发展”的现实。

除了对货币联盟的规划外，《马约》中对三大支柱采取不同的治理模式也包含了“多速欧洲”的理念。《马约》采用不同原则推进欧盟内三大不同支柱：对于第一支柱，也就是以经济共同体为核心的欧共体，采用超国家主义原则，而对于另外两大支柱——共同外交和安全政策，以及内政和司法合作，则采用成员国的政府间合作原则来推进。不同原则自然涉及不同的决策机制和程序：前者更多发挥欧盟委员会和欧洲议会的权力，而后者则需要获得所有成员国的一致通过或满足“双重多数”等复杂条件。不同的国家利益与偏好自然大大增加了第二、第三支柱领域推进一体化的难度，客观上造成了一体化在经济领域与非经济领域“多速”发展的现实。

2. 欧盟框架下推动“多速欧洲”的多种路径。《马约》之后，欧盟又逐步发展出了以下多种路径来推动更深入的一体化进程，客观上为“多速欧洲”铺平了道路。

首先，成员国可以通过“选择性退出”(Opt-out)^[1]实现与其他成员国的不同步伐。一般而言，欧盟的法律适用于所有成员国。但是，在某些情况下，成员国可以与欧盟进行谈判，要求使用“选择性退出”条款，使本国

[1] 亦被翻译为“选择性例外”或“选择性排除”。

被排除在某些特定领域的欧盟法律的适用范围之外。最为典型的例子就是《申根协议》的签署和申根区的扩展。《申根协议》于1985年由5个欧共体国家签署生效。1997年《阿姆斯特丹条约》将其纳入到《欧盟条约》体系中，英国和爱尔兰成为仅有的未签协议欧盟成员国，也就成为了“选择性退出”成员国的典型代表。2009年通过的《里斯本条约》再次引用“选择性退出”条款，同意英国和波兰不参与签署欧盟基本权利宪章。

其次，成员国还可以采用“强化合作”(enhanced cooperation)程序来实现与其他欧盟成员国的不同步速。1997年通过的《阿姆斯特丹条约》引入了这一新程序，规定部分成员国可以在欧盟框架下，无需其他成员国的共同参与，实现更加紧密的合作。“强化合作”和“选择性退出”的本质区别在于，前者针对那些愿意进一步合作的成员国而设，后者针对那些不愿意参与整体合作的成员国而设。“强化合作”的根本目的就是为了解决部分成员国愿意采取更进一步的合作，却往往被不愿意参加的成员国否决的困境。

但是，要运用这一程序必须符合以下条件：第一，合作的目的是不能有害于欧盟发展的大方向，损害单一市场和经济与社会的融合；第二，必须在用尽其他合作方式而无法达成合作的前提之下才能启动；第三，必须有至少8个成员国参与；第四，不能造成对非参与国的歧视，也不能与欧盟的专属权能相冲突。第五，建立起来的合作必须保持开放性。到目前为止，这一程序已经在婚姻和专利这两个法律领域得到使用。

再者，欧盟还自2000年开始发展出一种名为“开放式协调”(Open Method of Coordination, OMC)的方式。这是一种在欧盟框架内的政府间合作新模式，建立在各个参与国自愿的基础之上，形成的协议也是指导性的“软法”，并不具备法律强制力。在运用过程中，欧盟委员会制定相关的行动方针，经欧盟理事会审议后下放给欧盟各成员国，各国依据行动方针，参考本国国情，制定行动计划，然后反馈给欧盟委员会。这种方式主要被用于

决策权依然保留在成员国手中，而欧盟不具备或仅有有限立法权限的“政治敏感”领域，例如就业、教育、养老、社会包容等。近年来比较突出的运用是2011年的欧元附加条约。这是由除了捷克、匈牙利、瑞典和英国之外的所有欧盟成员国共同签署的政府间协议，旨在推动结构性改革，增强彼此的竞争力、就业和财政稳定。条约本身并没有法律约束力，完全依靠各国的承诺和自身的行动。

3. 欧盟框架外推动“多速欧洲”的新途径。无论是“选择性退出”“强化合作”，还是“开放式协调”，这些方式都是在欧盟框架内采用比较灵活的程序创新来推动“多速欧洲”的发展。另外还存在一种绕过欧盟法律体系，利用传统方式签署政府间条约，实现特定领域更深一体化进程的特殊路径。这一路径在欧盟2010年前后应对欧债危机时得到了充分运用，欧盟稳定机制、欧洲财政协定、单一清算机制等都运用了这一路径。以欧盟财政协定为为例，由于英国在2011年底的谈判中为谋求本国特殊待遇，威胁动用否决权，导致其余欧盟成员国无法启动欧盟内部修改现有条约的程序，不得不选择绕过欧盟法律框架，采用政府间签署条约的方式来实现合作。^[1]因此，尽管这一国际条约是由27个欧盟成员国^[2]中的25个共同协商签署的，但从法律角度来看，它目前并不隶属于欧盟法律体系。但该条约中包含了未来将其包含入欧盟法律体系的相关条款。^[3]

值得注意的是，尽管该条约在欧盟法律框架之外签订，但是其中所有内容都是对欧盟现有规则的延伸，使用的也是在欧盟内部业已存在的汇报工具和组织结构。换句话说，条约“殊途同归”地实现了深化一体化的目的和“多速欧洲”的发展节奏。

[1] 捷克随后也效仿英国，未签署条约。

[2] 克罗地亚在条约谈判和生效时尚未加入欧盟。

[3] 这一路径规划类似于申根协议：虽然由欧盟/欧共同体成员国签署，但一开始并不在欧盟法律体系内。等到并入欧盟法律体系后，不参加成员国则适用于“选择性退出”方式。

三、对此轮“多速欧洲”的展望

1. 时代背景。此轮“多速欧洲”的再次激活，和欧盟发展当前所处的时代背景密不可分。纵览这些背景因素，可以说，欧盟正处于启动改革比较有利的历史时期。

首先，欧盟被公认为经历了过去十年的一体化发展停滞，积压了大量有待深化合作的迫切需求与强烈意愿。在遭遇了宪法条约的失败和《里斯本条约》的艰难妥协后，欧盟及各个成员国都意识到，更改条约不仅意味着各国政府必须经历艰巨冗长的谈判过程，还存在着各成员国内审批程序可能带来的巨大不确定性。因此，在过去十年左右的时间中，欧盟尽量避免触发新一轮的条约修改和更新，但也为今后的改革积蓄了势能。

其次，近年欧盟面临前所未有的多重危机，威胁到欧盟的团结、发展，甚至生存，但是危机中又蕴含了巨大的潜在机遇。英国曾经是大多数深入一体化倡议的坚决反对者。英国脱欧虽然弱化了欧盟在国际舞台上的地位和影响，但是却也让欧盟和许多成员国感到为欧盟的深入发展打开了一扇机会之窗。那些曾被英国带头阻挠的动议有望重新提上议事日程，欧盟未来的深化发展也可能走出过去那种被一票否决的死胡同。随着特朗普的当选，跨大西洋关系也出现了新的变化。跨大西洋贸易与投资伙伴协定的夭折、美国北约防务政策的不确定性等都使得欧盟对于加强内部经济领域和共同防务领域合作的必要性和紧迫性有了新的认识。

再者，在应对欧盟近年遇到的诸多挑战，特别是2010年前后的欧债危机的过程中，欧盟逐步发展出了多元、有效的政策工具来助推“多速欧洲”，不仅取得了积极的成果，也积累了丰富的经验，为英国脱欧后的欧盟发展提供了充分的路径选择和操作经验。如前所述，欧盟不仅发展出了欧盟框

架之下的“选择性退出”“强化合作”“开放式协调”等方式，还创设了绕过欧盟框架的国际条约路径来实现非全体成员国参与的合作形式，深化合作的领域也扩展到了财政、就业、教育、公民权益等更广大的空间。当前，越来越多成员国不再把它理解为“分裂欧盟”的代名词。这也是此次“多速欧洲”概念重启后立刻得到多国支持的重要原因之一。

不容忽视的是，欧洲民众在经历了极端政党的飞速发展、目睹了几番重要公投和选举后，开始重回理性思考和判断。一方面，欧洲一体化的受益者，过去“沉默的大多数”开始意识到“沉默”可能导致的严重后果，逐渐积极行动，发起了不少力挺欧盟的运动。另一方面，人们反省民粹主义、反欧情绪的根源，意识到欧洲一体化只是成了国内政治经济改革不利的替罪羊而非真正祸首。经过这番理性回归，欧盟多国的极端政党支持率出现明显下跌，多个成员国国内的重要选举也圆满收场。当前民意舆论表现出较为积极支持欧洲一体化的有利态势。

总之，欧盟当前所处的时代背景中存在着不少有利于欧盟向着“多速欧洲”方向发展的动力。和过去一经提出就引发大规模辩论的多个时期相比，当前的欧洲似乎已经为公开、正式确立“多速欧洲”发展模式做好了舆论层面和操作层面的充分准备。

2.“多速欧洲”的主要推进领域。2017年4月到6月，欧盟先后出台了有关未来欧洲经货同盟、欧盟防务和欧洲社会维度发展的三份“意见书”，对未来欧盟在三大关键领域的深入一体化提出了较为具体的方案建议。从三份“意见书”中可以看出，“多速欧洲”模式也包含其中，成为未来欧盟发展的一条可选路径。

首先，欧盟委员会于2017年5月31日发布的“深化经济与货币联盟意见书”设定了未来欧元区三大改革领域：一是完善金融联盟；二是实现一个一体化程度更高的经济财政联盟；三是巩固民主责任制，强化欧元机

构。^[1] 具体而言，欧盟计划制定消除不良贷款的相关战略，为单一清算基金设立共同支持，实现欧元区范围内的共同存款保险制度，考虑推出“主权债券支持证券”，制定更为详尽的欧盟经济与社会趋同标准，强化“欧洲学期”机制以加强各成员国宏观经济政策之间的协调，增强欧元区的对外代表性，推动危机时出台的欧洲财政协定纳入到欧盟法律框架中，以及严格按照欧洲财政协定、六项改革法案和两项改革方案，对各国的财政预算、赤字水平等加强监管。从这些改革内容可以看出，欧元区将面临更多国家财政主权的向上让渡，从而和非欧元区各国的财政治理结构形成更大落差，使得已经成为现实的欧元区与非欧元区之间的双速发展模式进一步得到强化。

其次，呼声强烈的欧盟共同防务与外交政策也极有可能形成多速发展，成为不同合作组合的重要领域。根据2017年6月7日公布的“未来欧盟防务意见书”，^[2] 调查显示，大多数欧盟国家都希望看到一个“更欧洲化”的安全与防务，但是不同国家所面临的安全威胁各不相同，能否凝聚共识将成为艰巨的任务。对此，“意见书”给出了未来三种不同的发展情景：一是继续在自愿和个案基础上加强安全与防务领域的合作，国家依然是决策和行动的主体，欧盟在各种行动中依然保持着有限的参与能力。欧盟与北约之间的合作也基本保持当前的形式和结构；二是所谓“共享型安全与防务”，欧盟各国将一起采取行动或投入资金以增强防务领域的团结。欧盟将在境内境外更多地承担保护职责，并且在网络安全、边境安全和打击恐怖主义等方面发挥更大的作用。在这一大背景之下，在某些安全领域拥有共同利

[1] European Commission: *Reflection paper on the future of European defence*, COM (2017) 315 of 7 June 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf.

[2] European Commission: *Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union*, COM (2017) 291 of 31 May 2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_en.

益的成员国可能凭借着强烈的政治意愿，推动更小范围、更紧密的合作形式在欧盟内部涌现；三是“共同防务与安全”，作为最为雄心勃勃的发展愿景，欧盟将在各个成员国更大程度的授权之下与北约共同承担起保护欧洲的责任，欧盟将能够采取更高端的安全与防务行动，实现欧盟各国军事力量的整合。欧盟还将在欧洲防务基金的支持下设立欧洲防务研究机构，创建欧洲防务市场，甚至设立欧盟联合军队和欧盟军事司令部。上述三种不同的情景假设实际上代表了安全防务一体化的三个不同模式。

再者，欧盟委员会于2017年4月26日发布的“欧洲的社会维度意见书”也提出了“多速发展”的设想。这份“意见书”同样预设了欧盟未来发展的三种可能，一种是欧盟在继续保障人员自由流动的同时，不再设立与保护劳工权益有关的最低标准，也不再从欧盟层面提供教育、文化等交流或发展项目；二是欧元区内国家在社会政策领域继续推进一体化，来强化欧元区内的社会趋同和发展，同时对欧元区外有兴趣的国家采取开放态度，欢迎加入；三是27个欧盟成员国共同深化社会维度的一体化。欧盟不仅将通过立法来设定更多社会领域的最低标准，而且还会有选择地在部分领域推动欧盟各国公民权利的趋同，以实现欧盟全境内社会维度的一体化目标。

3.“多速欧洲”面对的主要阻力与挑战。首先，“多速欧洲”的主要阻力将来自于部分成员国的反对。特别是在欧元区改革领域，以波兰为首的非欧元区成员国担心随着欧元区改革的深化，将造成非欧元区国家在欧盟内影响力和话语权的进一步边缘化。同时，非欧元区国家大多是刚刚重获国家主权不久的中东欧国家，这些国家一贯希望采用政府间主义原则而非让渡主权给超国家机构的方式来参与欧洲一体化进程。因此它们对于“多速欧洲”发展模式进一步推动欧盟朝着联邦方向发展的趋势感到忧虑。波兰执政党法律与正义党党首卡钦斯基就在纪念《罗马条约》签署60周年欧盟特别峰会前夕明确表态，不接受会议可能发表的任何关于“双速欧盟”

的宣言。^[1]但是，客观而言，这些国家在欧盟内的实力较弱，影响力较小，既没有实力也没有意愿团结起来形成非欧元区集团抗衡欧元区。毕竟，这些非欧元区国家大多只是由于自身经济与社会发展水平尚未达标而不能加入欧元区，或不满足于欧元区体制的缺陷而静观欧元区未来的改革成效，和英国为了保持自身货币政策的独立性以及自身与欧洲一体化的距离而选择不加入欧元区有着本质上的区别。因此也有预测认为，一旦欧元区改革得以顺利进行，欧元将再次焕发吸引力，促使捷克等条件较成熟的国家重启加入欧元区的进程。在共同安全与防务领域，欧盟设立欧洲防务基金的计划需要各个成员国投入更多资金。如何确定出资比例将引发各国之间的艰难谈判。另外，更高效的合作不仅包括各成员国相关情报信息的共享，还涉及到军事设备标准的趋同化，这将可能有损法国、意大利等军事大国其军事工业在全球范围内的利益，相关阻力不容小视。

其次，欧盟现有复杂的立法机制将成为另一大主要阻碍。欧盟未来的改革大多触及到《欧盟条约》的修改，不仅需要获得欧盟理事会内有效多数或一致通过，还要面对各个成员国的议会批准或全民公投表决，而这早已经成了各国政府最不愿意开启的“潘多拉之盒”。虽然欧盟在过去十来年间创设出了一些路径推动“多速欧洲”的发展，但它们对于欧盟下一阶段更为大刀阔斧的改革未必适用。条约修改是一条无法绕开的欧盟改革必经之路。当前，法德领导人会晤时候已经提出了共同应对条约修改的意愿。而从意愿走向现实，欧盟将要面对不同成员国、不同利益集团构成的巨大阻力。

再者，德法两国的态度立场，以及德法关系的未来走向也将可能成为“多速欧洲”发展的挑战。德法两国在欧洲一体化进程中一致发挥着联合引擎的

[1] Isolated Poland threatens to spoil party at EU summit over two-speed Europe, theguardian, <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/23/isolated-poland-threatens-to-spoil-party-at-eu-summit-over-two-speed-europe>

作用。此次马克龙当选法国总统，让德法联合推动“多速欧洲”的趋势更加明确。但是细化到改革的具体内容，法国和德国的立场并非完全一致。例如，法国提出要创建欧元区预算与财政部长一职，而德国财政部长则提出反对，认为不切实际；法国希望发行欧元债券，而在德国眼中，其实质是一种变相的欧元区内各国债务相互化。法国对于一体化的支持是建立在捍卫法国利益、巩固法国在欧盟内以及在世界舞台上地位和作用的根本目的之上的。如果欧盟的改革弱化法国在一体化中的主导作用，削弱法国部分行业的优势地位，法国也未必会毫不保留的支持。同样，德国也存在质疑之声。舆论认为，当前德国的经济与社会发展都处于良好及领先的状态，而“多速欧洲”的改革方向则将建立在德国更大的付出之上，可能将德国经济带向不确定，甚至是衰退的方向。未来德法两家能否在协商中维持良好的合作关系，能否各自做出适当的妥协与让步，将决定欧盟改革的方向与速度。

四、“多速欧洲”发展趋势对中欧关系的影响

“多速欧洲”的启动将可能给欧洲一体化的发展带来新的动力，并在欧盟内部形成一番全新的政治图景。中国一贯支持欧洲一体化进程，希望看到一个更加团结、稳定和繁荣的欧盟。中国与欧盟的关系位于中欧关系全方位、多层次、宽领域的复合结构中的顶层。因此，欧洲未来一体化的动向对于未来中欧关系的发展具有深远的影响。

第一，未来3至5年时间将是欧盟内部调整的关键时刻。一方面，欧盟将开启与英国的具体谈判，而从目前的趋势来看，双方立场都较为坚决，谈判过程将相当艰巨。另一方面，欧盟将开启欧元区的改革、共同防务与安全政策的一体化等进程，也将面临各成员国之间困难重重的协商。此外，难民问题的后续应对方案也将使欧盟的外交政策在今后几年侧重于对周边

地区的关注和投入。因此，在这样的背景之下，未来几年的欧盟将可能更加“内顾”而非“外拓”。欧盟将努力维持好与外部主要合作伙伴关系的平稳健康发展，而不会在更加遥远且力所不及的地区，例如亚洲地区有更多实质性的介入。因此，欧盟同中国的关系在未来几年不会出现较大的波动。

第二，“多速欧洲”发展模式中的不少改革内容触及各成员国财政领域主权的进一步让渡，可能形成更为严格的欧盟财政标准和投资标准，对中国对欧投资形成新的壁垒。例如，如果欧盟能够按计划向着共同财政政策和共同财政预算的方向发展，这就意味着欧盟对各国预算、支出、债务等方面将获得更大的管辖权限，使得各个成员国融资参与以基础设施建设为主的合作项目时受到更多来自欧盟层面的管制。另一方面，为了妥善应对国家债务控制和基础设施投资之间的矛盾，欧盟设立了投资基金等新型融资工具，今后也面临着进一步扩大资金规模的迫切需要，这也为中国参与对欧投资与合作提供了机会。因此，中国应积极发挥智库、咨询企业、行业协会等各类机构的研究力量，密切关注“多速欧洲”的发展动态，正确把握欧盟改革的发展趋势，从中及早辨析挑战与机遇。

第三，“多速欧洲”发展模式开启的同时，欧盟将会加紧对欧盟融合与团结的强调，从而可能引发对中国对欧政策批评的上升。“多速欧洲”发展模式将允许各成员国根据各不相同，各有侧重的国家利益选择成立或参与不同的联盟组合。过去那种以欧元区为核心的一体化进程将转变成为一种以各类不同利益为基础的集团化进程，欧盟内部过去的“同心圆”结构将可能发展成为一种类似于“奥运五环”的新结构。为了避免这种发展模式导致欧盟内部分化，特别是缓和主要来自中东欧国家的反对，欧盟将会进一步强调其融合政策。近年来，中国积极发展与欧洲次区域的经贸合作，寻求更大的合作机遇和潜力，并发展出不少新型合作平台或机制。这些在欧盟眼中都有“分化”欧盟之嫌。未来改革中的欧洲将可能表现出更大的敏感

情绪和戒备心态。

第四，位于中东欧地区的广大欧盟新成员国寻求与欧盟之外经济力量开展合作的意愿不会减退，甚至可能进一步加强，以期对抗因为未参与特定领域的深入一体化进程而导致的在欧盟内部边缘化的不利局势。这些国家将会加大对中国倡议的支持及参与的力度，希望借助与中国之间经贸投资和基础设施建设等合作项目，推动本国发展战略的顺利实施，带动国内经济和社会发展，也有利于尽快缩小与欧盟内部发达地区之间的差距。对此，中国应该趁势而为，积极回应这些经贸合作的诉求，同时强调此类合作对于实现这些国家和地区的发展、缩小欧盟内部差距、助推欧盟团结与凝聚的积极作用。

总之，欧盟当前正处于启动改革的关键时刻，从主要国家决策者的合作意愿、到普通民众对欧洲未来的积极反思，从前期积累的丰富的实践经验到未来合作路线图的逐步展开，都显示出一副“蓄势待发”的态势。但改革能否按照路线图有序推进，是否会因为遇到重重阻力而再次搁浅，仍然都有待继续密切跟踪和观察。同样，“多速欧洲”发展模式对中欧关系的深远影响也有待未来数年陆续得到验证。

【收稿日期：2017-07-05】

欧盟新安全战略及其影响^[1]

周晓明 赵发顺

【内容提要】2016年6月，欧盟出台了“共同外交与安全政策的全球战略”，即“欧盟新安全战略”。该战略以建立一个更强大的欧洲为中心目标，以推进利益和价值观共进为指导思想，制定了欧盟对外行动的原则和首要任务。更加务实是该战略的突出特点。它的出台将会促进欧盟安全与防务建设，并对全球治理体系变革产生积极影响。然而，该战略在实施的过程中也将面临来自成员国的挑战和已有制度的掣肘。值得注意的是，欧盟新安全战略虽然释放了与中国深化合作的信号，但意愿并不强烈，而且该战略将会对中国力主的 RCEP 产生一定程度的冲击。

【关键词】欧盟全球战略 共同外交与安全政策 全球治理 一带一路 RCEP

【作者简介】周晓明，武汉大学政治与公共管理学院国际关系系副教授、国家高端智库武汉大学国际法研究所兼职研究员、武汉大学经济外交研究中心研究员；赵发顺，武汉大学政治与公共管理学院国际关系 2015 级硕士研究生、武汉大学经济外交研究中心助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 04-0096-14

[1] 本文系国家社科基金青年项目“欧盟新安全战略研究”(项目批准号:16CGJ024)、武汉大学人文社会科学青年学者学术发展计划“‘一带一路’与经济外交研究”及武汉大学自主科研项目“欧盟对外关系法研究”的阶段性研究成果。

一、欧盟安全战略的演进

截至目前，欧盟共出台了三份安全战略文件，依次是 2003 年欧盟安全战略 (A Secure Europe in A Better World——European Security Strategy，简称 ESS 2003)、2008 年欧盟安全战略执行报告 (Report on the implementation of the European Security Strategy，简称 ESS Report 2008) 和 2016 年的欧盟全球战略：《共同愿景，共同行动：一个更强大的欧洲——欧盟共同外交与安全政策的全球战略》(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy，简称 EUGS)。

2003 年的欧盟安全战略，是基于当时的地缘政治环境以及上世纪 90 年代以来共同外交、安全而出台的战略文件。该安全战略虽为欧盟共同外交与安全政策建设提供了整体框架，但理想主义色彩浓厚，“欧盟的安全战略更像是一个概念，不能为欧盟各成员国对外政策提供指导”，^[1]并没有发挥其应有的作用。同时，欧盟自身对共同外交与安全政策的无效多边主义也倍感困扰。^[2]2008 年版的执行报告是在 2003 年欧盟安全战略的总体框架下，根据 5 年来的实施情况对其进行检讨，提出相关改进措施。因此，执行报告只是对 2003 年欧盟安全战略的“小修小补”，并没有触及根本问题。近年来，国际形势和欧盟内部的情况都发生了重大变化，欧洲面临着内部权力分配的变化、强势的俄罗斯、动荡的中东局势、难民危机和恐怖主义的困扰，^[3]欧盟需要集中精力“确保自己的边界，阻止潜在的侵略者，消除恐怖主义的

[1] 朱淦银：《欧盟安全战略发展研究》，军事谊文出版社 2009 年版，第 132 页。

[2] Steven Blockmans, “Towards An EU Global Strategy: Consulting the experts,” *EUISS*, 2016, p.57.

[3] 具体内容可参见 Richard Youngs, “Towards An EU Global Strategy: Consulting the experts,” *EUISS*, 2016, p.13. Antonio Missiroli, “Towards An EU Global Strategy: Consulting the experts,” *EUISS*, 2016, p.11. Lorena Ruano, “Towards An EU Global Strategy: Consulting the experts,” *EUISS*, 2016, p.85.

威胁”。^[1] 欧盟需要就前进的道路进行战略思考，^[2] 调整其安全战略以应对上述挑战。因此，2016年6月28日，欧盟出台了新的安全战略文件，简称“欧盟全球战略”，又可称为“欧盟新安全战略”。

二、欧盟新安全战略的内容与特点

（一）欧盟新安全战略的主要内容

欧盟新安全战略（下文简称为“新安全战略”）指出，欧盟力图建立一个更强大的欧洲，以维护其利益、价值观、原则和国际地位。为此，欧盟将实行软硬兼备的策略来应对安全威胁，强调欧盟战略的自主性，在多边主义的指导下，与伙伴国合作，共同维护世界的安全与稳定；还将加强与域内外国家的合作，遵循务实原则，促进全球治理体系变革。其内容可概括为“一个中心、一个指导思想、两个支撑点”。此外，新安全战略指出，为实现这些目标，需要建立一个可信的、反应迅速的、联合的欧盟。

所谓“一个中心”，是以建立一个更强大的欧洲为中心目标，发挥欧盟在国际社会中的作用。“一个指导思想”指的是，以推进利益和价值观齐头并进、价值观嵌入利益为指导思想，在此指导思想下，欧盟界定了四大核心利益，包括促进和平，保障其公民与领土安全；促进欧盟繁荣；培养民主的适应性；支持全球法治。所谓“两个支撑点”，一是确立实用主义为欧盟在未来几年对外行动的指导原则，并明确了统一、参与、责任与合作四项具体的对外行动指南；二是制定了欧盟对外行动的五大首要任务——保障欧盟内部安全、维护欧盟周边安全、综合应对周边地区冲突与危机、通

[1] Marcin Zaborowski, "Towards An EU Global Strategy: Consulting the experts," *EU/ISS*, 2016, p.33.

[2] Antonio Missiroli, "Towards An EU Global Strategy: Background, process, reference," *EU/ISS*, 2016, p.5.

过合作推动区域治理、积极参与全球治理并推动全球法治。

（二）欧盟新安全战略的特点

新安全战略制定了一整套欧盟对外政策的战略体系，其指导思想、原则以及具体的政策主张，都以实用主义为导向。

1、指导思想的实用主义导向

欧盟指导思想的实用性体现在将价值观嵌入利益中向外输出。长期以来，欧盟一直热衷于利用其“软实力”^[1]影响国际关系，对外输出欧式民主、人权、法治等价值观，推行价值观外交。新安全战略提出：“欧盟的利益和价值观携手并进，我们有兴趣在世界上推广我们的价值观。同时，我们的基本价值观也嵌入我们的利益中。”^[2]也就是说，新安全战略改变了以往过多强调价值观的情形，将价值观与利益放在同等重要的位置。此外，该战略部分摒弃了价值观外交所推崇的民主、人权、法治等概念，代之以和平与安全、繁荣、民主和全球法治四大核心利益。

就和平与安全而言，欧盟将促进和平，并保障其公民和领土的安全；维护邻国和周边地区的和平与安全；并致力于建立更安全的世界，努力减少冲突，解决不稳定的根源，促进人类安全。

就繁荣而言，新安全战略认为，“欧盟的繁荣是建立强大欧洲的基础”，^[3]因此欧盟将促进内部经济增长，解决就业问题，构建安全健康的环境；在全球范围内，实现可持续发展的目标，并致力于数字改革。

就民主而言，欧盟将尊重基本自由和法治，确保欧盟民主的质量，在

[1] 欧盟的“软实力”又被称为“规范性”力量，参见：Ian Mannes, “Normative Power Europe: A realistic Critique,” *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2, 2006, pp.235-251. Zhimin Chen, “China, the European Union and the Fragile World Order,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.54, No.4, 2016, p.775-790.

[2] European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy,” *EU/ISS*, 2016, p.14.

[3] 同上。

移民、能源、反恐和贸易等领域，尊重国内法、欧盟法和国际法。

就全球法治而言，欧盟将坚持以联合国为核心、多边主义为主要原则的全球秩序，反对强权政治，维护世界的和平、公平和繁荣。

2、指导原则的实用主义导向

新安全战略提出，“实用主义将指导欧盟在未来几年的对外行动”。^[1]进而，在此前提下，新安全战略确定了四大具体的对外行动原则：

统一。新安全战略强调，成员国之间、欧盟机构之间要统一目标，通过实施一致政策，统一行动。新安全战略指出，团结的欧盟能克服各个成员国单独行动时面临的能力不足和成员国相互不协调的缺陷；成员国与欧盟整体利益不存在冲突；共同的利益只能通过成员国一致的立场和行动才能实现。该战略强调，一个真正团结的联盟才有可能实现欧盟的安全、繁荣和民主，并在世界上产生积极的影响。

参与。欧盟将全面参与世界市场，并共同制定规则。由于内部与外部环境是相互依存的，欧盟不能孤立地抵御外部威胁，应积极参与并融入世界，以应对威胁和挑战。

责任。欧盟将负起责任，解决造成冲突与贫穷的根本原因。为此，欧盟将迅速采取行动以防止暴力冲突，采取负责任的态度，果断应对危机，维护地区稳定。而且，还制定了具体的规划，首先是在欧洲及其周边地区承担责任；其次将行动范围有针对性地延伸到亚洲、拉美等更远的地方；最后，在全球范围内解决冲突和贫穷的根源，支持并保障人权。

合作。欧盟将与核心合作伙伴和区域组织开展合作，深化与民间社会、私营部门的合作关系，致力于建设一个更加和平与繁荣的世界。

3、具体政策措施的实用主义导向

在实用主义原则和价值观嵌入利益思想的指导下，欧盟在具体的政策

[1] European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy,” *EU/ISS*, 2016, p.16.

主张方面也相应地进行了务实性的调整，主要体现在以下三方面：

一是更加注重保障欧盟内部安全。当前，恐怖主义、气候变化、经济波动和能源短缺相互交织，共同威胁欧洲的安全，对欧洲的价值观形成挑战。对此，新安全战略强调：首先，要提高欧盟战略自主性并培育安全力量，以应对外部威胁；其次，欧盟将帮助合作伙伴提高安全和防御能力，甚至在伙伴国提出要求时为他们提供安全保护；再次，欧盟将在已有的集体防务制度框架内，深化与北约的合作，侧重维护欧盟成员国中非北约成员国的安全；最后，欧盟将加强对欧洲安全和国防的贡献，协调成员国在防务领域开展合作，而且联盟基金将支持国防科研和开展跨国合作。同时，欧盟将在充分遵守人权和法治的情况下，在反恐、网络、能源领域采取切实措施应对挑战，并加强与伙伴国、欧洲民众和媒体的战略沟通，巩固欧洲的集体安全。

二是以恢复力（Resilience）^[1]取代价值观输出，作为欧盟周边政策的核心。欧盟周边政策（ENP）是其扩大后实行的主要地缘政治项目，该政策于2004年启动，旨在为欧盟与周边国家发展关系制定部分原则和秩序，^[2]以促进欧盟周边国家的稳定、安全和繁荣。早在欧盟周边政策制定之时就强调，“承诺共享价值观”是欧盟与邻国发展关系的重要基础。^[3]为此，2004年版

[1] 有学者将 Resilience 一词翻译为复原力。（参见杨海峰：《有原则的务实主义——欧盟共同外交与安全政策的全球战略评析》，载《欧洲研究》2016年第5期，第24页）笔者之所以将其译为恢复力，一则是纵观欧盟新安全战略的内容，Resilience 指周边国家在已遭受动乱情况下，欧盟致力于促进这些国家摆脱现有状况，恢复国家和社会应有的各种能力以应对安全威胁；二则是心理学和行为科学等其他社会科学学科将其翻译为恢复力。（参见李燕平：《青少年研究的新趋势——恢复力的研究综述》，载《青年研究》2005年第5期）。

[2] Karen E. Smith, "The outsiders: the European neighbourhood policy," *International Affairs*, Vol.81, No.4.2005, p.757.

[3] Giselle Bosse, "Values in the EU's Neighbourhood Policy: Political Rhetoric or Reflection of a Coherent Policy?" *European Political Economy Review*, No.7 (Summer 2007), p.47.

战略文件指出，欧盟应促使周边国家加强民主法治，改革司法机构，尊重人权和基本自由，支持民间社会的发展等，向周边国家扩展“欧盟模式”。

然而近年来，欧盟周边地区安全形势已发生重大变化。^[1] 欧盟周边政策不仅不能有效应对这些变化，而且也无法满足合作伙伴不断变化的需求，欧盟自身的利益也没有得到有效维护。为此，欧盟有可能淡化周边政策中的民主化概念，^[2] 致力于构建周边国家和社会的恢复力：一是在其周边地区采取多方面的应对策略，实施具有针对性的政策，支持具有包容性和负责任的治理，保护和促进人权；二是支持脆弱国家重建；三是努力促进经济增长、创造就业，并为处于社会边缘化的群体创造有利环境；四是通过贸易协定来支持可持续发展、人权和法治，并寻求妥善应对欧盟周边地区的能源转型，避免加剧社会紧张。这反映出欧盟注重实施差异化政策，注重运用贸易、发展、各种限制性措施和外交等综合手段，预防、解决冲突以及建设和巩固长期和平。

三是提出全球治理的“欧盟方案”。2008年金融危机后，原有的国际力量对比发生变化，权力的转移和扩散正在全球层面悄然进行，新兴国家要求改变全球治理体系的呼声随之出现。对此，新安全战略明确提出，“欧盟将在共同的利益、原则和首要任务的指引下，建立一个更为强大的联盟，发挥其在世界中的作用”，^[3] 并将参与全球治理作为欧盟对外行动的首要任务之一。为此，欧盟提出了全球治理的“欧盟方案”，主要包括：全球治理必须改革联合国安理会和国际金融机制；欧盟将以身作则，实施可持续发

[1] 这些变化包括：俄罗斯与欧盟之间的政治对立，叙利亚内战，利比亚和埃及政治局势动荡，中东和平进程停滞不前，难民问题的冲击。参见：European Commission, “Towards a new European Neighbourhood Policy,” Brussels, 4.3.2015, JOIN(2015) 6 final.p.2.

[2] Kristina Kausch, “The EU Global Strategy in the Shadow of Brexit,” *Carnegie Europe*, July 7, 2016 .

[3] European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy,” *EU/ISS*, 2016, p.13.

展和气候变化的措施；寻求扩大国际规范、制度和体制的范围；推动网络、空间、能源等领域全球规则的制定与发展；与其他国家行为体、非国家行为体、国际和区域组织建立稳固的伙伴关系。

三、欧盟新安全战略的影响

新安全战略对欧盟而言意义重大，它为欧洲提供了应对当前挑战的现实路径，重新界定了欧盟在世界舞台中的角色，^[1]制定了一整套欧盟对外政策的战略体系，注重提升欧盟的安全与防务能力，为欧盟进一步采取安全和防务行动奠定了基础。^[2]此外，新安全战略首次提出一些新理念，如欧盟面临混合威胁、构建和平的政治经济秩序和采取综合途径以预防冲突和解决冲突、欧盟应加强北极合作、制定欧盟参与全球治理的方案等。因此，该战略不仅将对欧盟和整个国际形势产生影响，而且对未来欧中关系的发展也提出了一些战略性的规划。

（一）欧盟新安全战略对欧盟的影响

1、促进欧盟安全与防务建设。防务合作涉及国家的主权，因此任何在防务合作上的举动都会遇到挑战，欧盟成员国在开展防务合作时亦是如此，这导致欧盟安全、防务领域合作很难取得重大突破。共同外交与安全政策无论是在权责分配、欧盟体系、表决程序、法律机制、机构设置和财政预算上，还是在与其他对外政策的关系、对个人权利的保护上，均有不同程度的缺憾^[3]，极大地制约了欧盟共同外交与安全政策的功效。另外，自二战结束后，欧洲一直是美国重点关注的地区，以美国为主导的北约维持着欧洲盟国的

[1] Daniela Schwarzer, "Towards An EU Global Strategy: Background, process, reference," *EU/ISS*, 2016, p.51.

[2] Daniel Fiott, "After the EUGS: connecting the dots," *EU/ISS*, July 2016, p.1.

[3] 周晓明：《国际法视角下的欧盟共同外交与安全政策研究》，武汉大学出版社2013年版，第159-160页。

安全，这使得欧盟主要是依靠与北约合作来防范各类安全威胁，自身安全与防务能力不足。据欧洲防务局（European Defence Agency，EDA）公布的数据显示，从2005—2015年的10年间，27个EDA成员国的国防开支实际下降了10.7%（220亿欧元）；从2006—2014年，EDA参与成员国的研发支出实际下降了18.5%（20亿欧元）。^[1]这反映出欧盟对防务领域投资不足。

2008年金融危机后，伴随着美国将战略重心向东亚转移，“美国不再将欧洲视为世界最重要的地区，欧洲安全不能仅靠美国的保护”。^[2]对此，新安全战略强调，“有效的安全与防务能力是欧盟应对外部危机、建立伙伴关系和保证欧洲安全的必要条件”，^[3]“防务合作应该成为规范而不是例外”，^[4]“要欧盟提高战略自主性并培育安全力量，深化与北约的合作，协调成员国在防务领域开展合作，这将为共同外交与安全政策赋予新的面貌”。^[5]此外，联盟基金将对欧盟安全与防务能力的提升产生重要作用。欧盟对国防研究的资助将激励成员国之间开展更紧密的防务合作，保证对关键防御基础设施的投资，促进成员国之间的采购合作，进而加强欧洲委员会与欧洲防务局（EDA）之间在确定关键防御能力方面的合作。^[6]如果新安全战略能够全面实施，它将有助于欧盟在防务领域的自主性建设，同时也将促进欧盟成员国之间、成员国与欧盟机构之间以及欧盟机构之间的合作。

2、有助于稳定民心，维护欧洲一体化

[1] European Defence Agency : <http://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>.

[2] Stephen Walt, “Towards An EU Global Strategy: Consulting the experts,” *EU/ISS*, 2016, p.9.

[3] European Union “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy,” *EU/ISS*, 2016, p.20.

[4] Daniel Fiott, “After the EUGS: connecting the dots,” *EU/ISS*. July 2016, p.1.

[5] Margriet Drent and Dick Zandee, “After the EUGS: mainstreaming a new CSDP,” *EU/ISS*. July 2016, p.1-2.

[6] Daniel Fiott and Antonio Missiroli, “Making Europe and Europeans safer,” *EU/ISS*. October 2016, p.2.

近年来，“危机”一词总是笼罩着欧洲大地，从乌克兰危机到恐怖主义危机，从克里米亚危机到难民危机，从债务危机到英国公投危机^[1]，相互叠加，冲击着欧洲一体化。在多重危机背景下，疑欧主义、民粹主义思潮泛起，欧盟成员国之间互信降低，严重阻碍了欧洲一体化进程。以应对难民问题为例，以德国为代表的国家积极接收难民；以匈牙利为代表的中东欧国家视难民为大麻烦，抵制欧盟委员会提出的“配额”。针对当前欧洲“分崩离析”状态，欧盟以新安全战略的出台作为回应——在英国“脱欧”公投后的第五天，欧盟就公布了新的安全战略，尽管该安全战略酝酿已久，但这种巧合给新安全战略赋予了政治上的意义。这显示出欧盟意图通过新安全战略，稳定民心，增强成员国凝聚力，维护欧洲一体化建设。新安全战略注重从现实出发，调整价值观外交，以加强安全与防务作为维护欧盟本土安全的重点，将构建周边国家和社会的恢复力作为周边政策的核心，提出欧盟将促进北极合作和参与全球治理，务实应对挑战。这一系列措施旨在提升欧盟应对危机和挑战的能力，提振欧洲民众对欧盟的信心，为欧洲一体化建设带来新的动力。

（二）欧盟新安全战略的国际影响

当前，伴随着新兴国家实力的上升，“新兴国家积极构建‘后西方秩序’，推动国际体系去西方中心化”。^[2]对此，新安全战略提出“双管齐下”的策略：一方面，力图与美国建立更为牢固的跨大西洋伙伴关系，以应对新兴国家的挑战，进而维护自身的国际地位；另一方面，积极参与全球治理，推动全球治理体系变革。这表明，欧盟要将维护国际秩序和变革全球治理体系相结合，努力扮演西方中心化国际体系的维护者和全球治理体系变革者的双重角色。虽然，未来欧盟究竟会在全球治理体系变革中发挥多大作

[1] 英国“脱欧公投”危机一词由中国国际问题研究院欧盟研究所金玲提出，参见金玲：《欧盟对外政策转型》，世界知识出版社2015年版，第74页。

[2] 金玲：《欧盟对外政策转型》，世界知识出版社2015年版，第41页。

用,尚难以预料,但其提出的变革方案不仅为欧盟参与全球治理指明了方向,而且也为全球治理体系变革提供了参考。

然而,值得关注的是,新安全战略实施尚存在诸多制约因素。首先是面临来自成员国的挑战。二战后,西欧国家主要是依赖美国提供安全保护,导致欧盟成员国不愿意将大量的资源、精力投入到共同的外交和安全政策中。此外,各成员国政府坚持认为,本国有能力控制日益增长的跨国经济力量,可以在本国范围内解决区域和全球问题。^[1]这些思维定式将直接挑战新安全战略的执行。其次,新安全战略的一些目标存在认知偏差。比如,新安全战略宣称要构建“全面的陆地、空中、外空和海事领域”的军事能力,^[2]但在公众的话语中,这种能力意味着包括远征等高强度战争在内的一切军事能力,而新安全战略并没有清晰界定该军事能力到底是指传统军事能力,还是包括核能力。这将对新安全战略的实施造成一定困扰。最后,新安全战略的执行还将面临制度性的掣肘——欧盟力图维持欧洲内外安全的“野心”,势必会涉及到《里斯本条约》第42(2)条的规定:“共同的安全与防务政策应包括制定共同防务政策,而只有当欧洲理事会一致通过,共同防务政策才会生效”。^[3]因此,新安全战略在执行过程中受制于欧盟已有制度的制约势在难免。

(三) 欧盟新安全战略对中国的影响

新安全战略提出,“欧盟将在尊重国内法和国际法的基础上发展与中国的关系,深化双边贸易和投资,促进形成公平的竞争环境和适当的知识产权保护,加强高端技术合作,并就经济改革、人权和气候行动与中国展开

[1] Petr Kratochvíl, “Towards An EU Global Strategy: Consulting the experts,” *EUISS*, 2016, p.37.

[2] Bastian Giegerich, “After the EU Global Strategy: Consulting the experts,” *EUISS*, October 2016, p.27.

[3] European Union, “Consolidated Treaties Charter of Fundamental Rights,” *Publications Office of the European Union*, 2010, p.38.

对话”。^[1] 欧盟与中国深化合作的重点领域涵盖以下几个方面：

经贸与投资领域。在过去的 10 年里，中欧在经贸领域合作不断深化，到 2015 年，欧盟与中国已建立了继欧盟与美国之后的世界第二大经济合作关系，中国成为欧盟的第二大出口市场和第一大进口来源地，双方经济合作体量巨大。然而，自 2009 年欧债危机后，欧元区整体经济发展遭受巨大打击，尽管欧盟出台了各种拉动经济增长和促进就业的举措，但都效果不彰。许多成员国依旧面临生产力水平低迷、投资短缺和失业率居高不下等问题。因此，“中国对欧盟的政治、经济和社会发展比以往任何时候都更为重要”。^[2] 而中国的“一带一路”倡议无疑将会给深化中欧经贸合作提供重要机遇，不仅为欧洲企业带来更多的贸易和投资机会，而且也将促进中国企业投资欧洲，缓解欧盟面临的投资不足问题，助力欧洲经济复苏。

气候领域。自 2005 年中欧建立“气候变化伙伴关系”以来，双方在清洁发展机制（CDM）、可再生能源和碳捕获与储存等方面开展了大量合作，合作内容日益丰富，合作效果显著。在《中欧合作 2020 战略规划》^[3] 中，双方更是同意建立绿色低碳发展的战略政策，以积极应对全球变化。随着中欧双方合作的深入，双方的共识逐步扩大，中欧正在成为推动建设国际气候治理统一框架的重要行为体。此次新安全战略明确提出：“将增加气候融资，推动气候变化的国际合作，努力降低清洁能源成本，利用欧洲投资银行（EIB）为发展中国家和中等收入国家提供技术援助”。^[4] 因此，欧盟将在气候变化领域与中国展开对话，加强在高科技领域合作。

[1] European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy,” *EUSS*, 2016, p.37-38.

[2] European Commission, “Elements for a new EU strategy on China,” Brussels, 22.6.2016 JOIN(2016) 30 final, p.3.

[3] 《中欧合作 2020 战略规划》，新华网，http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/24/c_125752294.htm。

[4] European Union “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy,” *EUSS*, 2016, p.40.

全球治理领域。新安全战略从改革、投资、实施、深化、拓展、发展和伙伴关系 7 个方面阐述了欧盟参与全球治理的主张。新安全战略指出，欧盟将支持联合国和国际金融机构改革，推动建立一个强大的联合国作为多边秩序的基础；呼吁联合国安全理事会成员不要投票反对那些采取及时果断的行动、以防止或制止大规模暴行的可信决议草案，注重加强与联合国在建设和平事务上的协同作用；欧盟将促进建立公平竞争的开放环境和有规则的经济体系，推动在网络空间、能源等领域制定全球规则，等等。这些主张都与中国所主张的全球治理理念不谋而合。因此，欧盟新安全战略将推动中欧在改革现有全球治理机制和建立全球规则方面展开合作。

此外，新安全战略多次强调，欧盟将优先选择那些提供全球公共产品和解决共同挑战的伙伴国进行合作：^[1]与世界各地的合作伙伴，就反恐进行交流并制定打击暴力极端主义和恐怖主义的联合方案^[2]；加强与伙伴国在能源和网络安全领域的战略沟通；与合作伙伴国共同维护周边安全；在移民政策上加强与伙伴国合作以确保共同分担全球责任，注重开展区域合作和北极合作。^[3]作为欧盟的重要伙伴国，中国与欧盟在反恐、提供全球公共产品、能源和网络安全、周边安全、移民和北极方面有合作的可能和空间。

但是，从全球布局层面审视新安全战略，可以发现构建更加紧密的美欧关系，深化与北约合作仍是欧盟对外政策的核心，“在更广泛的安全议程上，美国仍然是我们的核心合作伙伴”，“当涉及集体防御时，北约仍然是多数成员国进行防务合作的主要框架，欧盟将深化与北约在互补性、协同性、包容性方面的合作”，“构建更稳固的跨大西洋伙伴关系，有助于我们抵御风险，解决冲突，为有效的全球治理做出贡献”。^[4]这也就意味着，不论欧

[1] European Union “ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy, ” *EU/ISS*, 2016, p.18.

[2] *Ibid.*,p.21.

[3] *Ibid.*,pp.21 - 28.

[4] *Ibid.*,pp.20 - 36.

盟与中国合作体量多么巨大，合作领域多么宽广，合作成果多么显著，欧盟与中国的关系很难超越欧美关系，而成为欧盟对外政策的首要考量。此外，新安全战略虽然表达了与中国进一步深化合作的意愿，但在其亚洲经济外交布局中，欧盟同样强调与日本、印度的经贸合作，尤其是在中欧自贸协定未果的情况下，“力图与日本、印度等战略伙伴和东盟成员国签订自由贸易协定”。^[1]同时，欧盟将扩大与东盟成员国的合作，以期最终达成欧盟 - 东盟自贸协定，这将对中方力主的区域全面经济伙伴关系（RCEP）产生一定程度的冲击。

总而言之，新安全战略是欧盟根据严峻内外安全形势所制定的未来欧盟对外政策行动指南，以实用主义为导向是该战略的显著特点。欧盟新安全战略的出台将会在促进欧盟安全与防务建设、稳定民心、维护欧洲一体化进程、推动全球治理体系变革等方面发挥积极作用。然而，该战略在执行过程中也将面临来自成员国的挑战、已有制度的掣肘和民众对战略目标认知差异等制约因素。同时，新安全战略也释放出深化与中国合作的信号。为此，中方应充分利用欧盟新安全战略中的有利方面，寻求与欧盟在贸易和投资、高端技术、气候变化和全球治理领域展开合作，促进“一带一路”建设。也应该注意到，构建更紧密的跨大西洋伙伴关系、深化与美国和北约的合作仍是欧盟对外政策的核心。欧盟在亚洲的经济外交布局也会对中国力主的区域全面经济伙伴关系（RCEP）产生一定程度的冲击。

【收稿日期：2017-06-15】

[1] European Union “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy,” *EU/ISS*, 2016, pp.37 - 38.

中国与乌克兰“一带一路” 合作的风险与应对

张弘

【内容提要】作为联通欧亚大陆的重要国家，乌克兰对“一带一路”倡议有浓厚的兴趣，希望在该倡议框架下与中国进行基础设施、投资、贸易和人文领域的全面合作。但就地缘政治环境而言，乌克兰在短时间内很难摆脱俄罗斯的压力，顿巴斯冲突和族群矛盾使得实施“一带一路”建设困难重重。因此，尽管中乌合作拥有较好的历史基础，但面临的诸多挑战也不容忽视，尤其是东欧地区的安全困境、合作规模及方向、乌克兰的政治状况、“弱+弱”合作模式的瓶颈等，均对双方在“一带一路”框架下的合作构成负面影响，如何克服这些挑战是未来推进双方合作面临的重要课题。

【关键词】“一带一路”倡议 中国 乌克兰 俄罗斯 地缘政治风险

【作者简介】张弘，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 04-0110-13

2013年9月和10月，中国国家主席习近平先后提出了共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(简称“一带一路”)的倡议。该倡议意味着中国对外开放新阶段的开启——经过30多年的改革开放，中国经济正在实现从“引进来”到“引进来”与“走出去”并重的重大转变，出现了市场、资源能源、投资对外深度融合的新局面。

“一带一路”蕴含着以经济合作为基础和主轴的发展内涵：通过深挖中国与沿线国家的合作潜力，构建亚欧大陆板块的经济合作框架；通过基础设施和产能转移，化解中国自身产能过剩和产业升级的困境；通过资金融通、政策融通，突破地域和地缘政治的困境，跳出地缘政治上的海权论和陆权论的束缚。同时，“一带一路”倡议顺应了时代要求和各国加快发展的愿望，提供了一个包容性巨大的发展平台，把快速发展的中国经济同沿线国家的利益结合起来，通过优势互补来创造发展机遇，并通过提供资金融通、政策融通、人心融通来实现合作共赢。这使沿线国家不仅能搭乘中国经济发展的快车，还有利于它们加快基础设施建设，降低资金成本，带动当地的就业，实现互利双赢。该倡议旨在为中国的经济升级与和平发展拓展新的市场空间，而不是与美国在区域和全球层面进行“新冷战”。

因此，该倡议自提出之日，就得到国际社会的高度关注和有关国家的积极响应。从2013年提出战略构想，到2014年设立“丝路基金”和“亚洲基础设施投资银行”签约，“一带一路”建设稳扎稳打，进入务实合作阶段。在落实“一带一路”建设过程中，中国始终尊重沿线国家的地缘政治选择，尊重既有的国际规则和秩序，不谋求主动权和势力范围，更不是打造一个挑战美国政治、经济、货币金融霸权的“马歇尔计划”或新的全球规制的制定过程。事实也证明，通过中国与沿线国家近4年的沟通与交流，各方不断消除误解与猜疑，凝聚信心与共识，希望与中国在“一带一路”框架下深化合作的国家越来越多，赢得包括乌克兰在内的全球100多个国家的支持和积极回应。

早在2013年12月，乌克兰时任总统亚努科维奇就积极回应中国提出

的“一带一路”倡议,成为第一个宣布支持中国“一带一路”倡议的欧洲国家。2017年4月,中乌“一带一路”文化交流周在基辅举行,波罗申科总统通过媒体表示,希望深化与中国的全面合作,认为该倡议蕴含着巨大发展潜力,乌方愿积极参与。^[1]同年6月15日,乌克兰主管对华事务的副总理根纳季·祖布科表示,乌克兰应该成为“一带一路”上的“坚固环节”,并正为此而努力。^[2]

一、“一带一路”与乌克兰的机遇

2013年9月,习近平主席在哈萨克斯坦提出“一带一路”倡议不久,时任乌克兰总统亚努科维奇就来到北京,积极支持中国的这一倡议。这为两国政治关系和经贸合作发展注入了强大的动力,也为中乌关系的发展创造了难得的历史机遇。两国政府就此达成了一系列的贷款和合作协议,两国领导人签署了20份合作文件,价值约100亿美元,其中一半是商品贷款(即乌克兰可立即获得资金,然后在未来几年内用粮食偿还),一半是对基础设施项目的专项投资,其中最大项目为克里米亚发电站和基辅收费环城公路。尽管在2014年2月,乌克兰国内爆发了政治危机和军事冲突,亚努科维奇总统因国内政治原因出走俄罗斯,但是乌克兰通过一系列文件——《中乌战略伙伴关系发展规划(2014-2018年)》《中华人民共和国和乌克兰友好合作条约》《中华人民共和国和乌克兰关于进一步深化战略伙伴关系的联合声明》,成功地打开了中国市场,为下届乌克兰政府留下了一笔巨大的政治财富。

(一) 两国商品贸易保持了难得的增长势头

尽管乌克兰遭遇了国内政治危机和顿巴斯冲突,中乌商品贸易仍保持

[1] 谭武军:《做中乌“一带一路”建设的坚守者》,人民网, http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-05/06/nw.D110000renmrb_20170506_1-03.htm。

[2] 《乌克兰副总理:乌应成为“一带一路”的“坚固环节”》,新华网, http://news.xinhuanet.com/2017-06/16/c_1121155295.htm。

了良好的态势。除危机爆发的 2014 年，双边商品贸易额曾出现大幅下滑外，在 2015 年和 2016 年，两国贸易数据都明显优于宏观经济数据。据乌克兰海关统计资料显示：2014 年中乌双边贸易额为 80.8 亿美元，减少 23.9%，其中乌方逆差 27.3 亿美元，下降 47.1%，中国为乌第四大出口市场和第二大进口来源地；2015 年中乌双边贸易额为 61.7 亿美元，下降 23.7%，其中乌方逆差 13.7 亿美元，下降 49.9%，中国是乌第三大出口市场和第三大进口来源地；2016 年中乌双边进出口额为 64.9 亿美元，增长 5.2%，其中乌方逆差 28.6 亿美元，中国是乌第七大出口市场和第二大进口来源地。^[1]

得益于 2013 年中乌政府签署的农业合作协议，乌克兰农产品对华出口明显增长，成为两国经贸合作的一个重要亮点。从 2015 年开始，中国加大了对乌克兰农产品的进口力度，当年中国成为乌克兰农产品和食品的最大进口国。2015 年，中国自乌克兰进口玉米 385 万吨、葵花籽油 58.5 万吨。2016 年 1—6 月份，中国进口玉米 290 万吨，比上年同期增长 9.64%。其中从乌克兰进口 264.5 万吨，同比增长 14.05%。乌克兰超过美国，成为中国最大的玉米进口来源国。

中国还加大对乌畜产品的开放力度。自 2015 年 10 月起，18 家乌克兰企业开始对华出口牛奶产品，现已增至 27 家。目前，扩大输华牛奶企业名单的工作仍在继续。2017 年 5 月 22 日，中国质检总局梅克保副局长应邀访问乌克兰，双方签署了《乌克兰输华冷冻牛肉的检验检疫和兽医卫生要求议定书》，正式开启了乌克兰牛肉的输华大门。目前，乌克兰对华动物产品的出口额增幅较大，2016 年增幅为 29.7%。

中国向乌克兰开放农产品市场，不仅是为了实现本国的农产品进口多元化，更多还是在帮助乌克兰克服经济危机，因此在农产品进口上给予其一定优惠，这在某种程度上是对乌克兰的贸易救助行动。众所周知，乌克兰在 2014 年经历了严重的政治、经济危机，在顿巴斯地区爆发严重的武装冲突，

[1] 数据引自：商务部网站，<http://countryreport.mofcom.gov.cn/default.asp>。

约 200 万居民流离失所。中国的援助行动在一定程度上缓解了乌克兰的社会民生危机。

（二）基础设施和高技术领域成为两国经贸合作的主要方向

乌克兰危机后，一些位于克里米亚的基础设施项目受到影响。但是，中乌双方在高新技术领域和能源领域的合作仍得以延续。“一带一路”倡议的提出为中国与乌克兰的产业对接提供了机会——中国企业不仅在技术上具备对接的基础，而且在资金上也初具合作的实力，在国家政策的支持下，中国企业加快进入通往欧洲大陆的沿线国家。尽管乌克兰正处于国家转型的困难时期，东部顿巴斯地区仍战火不断，但这并未影响中国企业的投资热情。据乌克兰媒体报道，目前中国企业在乌克兰的投资规模已超过 70 亿美元，主要投资领域涉及能源、农业和基础设施等。^[1]

目前，双方企业达成的投资和基础设施协议已超过 60 亿美元。尽管乌克兰面临困难的经济和金融环境，但在两国企业和政府的支持下，一些危机之前达成的项目得以延续。2016 年 8 月，鉴于乌克兰国内特殊的政治经济环境，中国国家发展银行同意将给乌克兰石油天然气公司的 36.5 亿美元贷款的使用期限延至 2017 年 12 月 25 日。^[2]

2016 年 5 月，中粮集团全资子公司“中粮农业”在乌克兰投资 7,500 万美元建设的 DSSC 码头正式投产，这是中国在乌克兰物流开发方面的最大投资，为周边国家粮食物流体系打造出重要的支点。2017 年 4 月 20 日，中国港湾工程有限责任公司（CHEC）成功中标乌克兰奥德萨尤日内港（Yuzhny port）进港航道疏浚项目的 I 期工程，中标价格为 10.65 亿格里夫纳（约合 2.75

[1] Китай уже инвестировал в Украину более \$7 млрд, <https://www.ukrinform.ru/rubric-economix/2217579-kitaj-uz-e-investiroval-v-ukrainu-bolee-7-mlrd.html>.

[2] 《中国延长乌克兰石油天然气公司能源领域项目贷款有效期至 2018 年》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201609/20160901385303.shtml>。

亿人民币)。^[1]这是中国企业第一次在乌克兰中标大型基础设施项目,为双方系列合作积累了经验。同年5月,乌政府给予中铁国际集团有限公司(CRIG)一系列基础建设项目,包括基辅4号地铁线、一座桥梁建设项目。据乌克兰媒体报道,基辅地铁4号线项目造价约13亿美元,中国企业将筹备85%的建设资金,基辅市政府承担剩下的15%资金,并提供政府担保。^[2]

(三) 军工领域合作成为两国政治互信的重要基础

中国的航空工业起步于新中国建立,特别是改革开放以后,中国的国防军事工业取得了长足的进步。在军用航空发动机制造领域,通过引进、仿制和自研等多种方式取得了一定的进步。进入21世纪以来,中国在发动机领域解决了“从无到有”的问题,目前正在向可靠性和经济性的方向努力。中乌在军工领域有着长期的合作经历,并且帮助中国企业实现了重要领域的突破。2015年,双方在航空发动机领域取得了实质性的突破,在重庆两江新区建设国家级航空动力产业基地。基地规划占地5平方公里,计划投资2.5亿美元,已于2015年底正式开工建设,预计在2017年将生产出第一台发动机。^[3]在中国重庆建立起合资军工企业,这对于两国政治关系和经贸合作都具有重大的意义。“天骄航空”与重庆市共同注册成立的“重庆天骄航空动力有限公司”,将专注于军用航空发动机的研制和生产,可以为中国军事工业提供重型直升机发动机和中型涡扇发动机。国防工业是工业制造中的核心领域,此举具有重大的政治意义和战略意义,标志着两国政治互信达到了前所未有的高度。

[1]《公司拿下中国企业在乌克兰首个基础设施建设项目》,中国港湾工程有限公司网站, <http://www.chec.bj.cn/tabid/732/InfoID/8113/Default.aspx>。

[2]《中铁获得乌克兰地铁、桥梁及高铁项目》,中国铁道网, <http://www.chnrailway.com/html/20170519/1657396.shtml>。

[3]《中国企业投资2.5亿美元提升马达西奇公司产品能力》,中国科技网, http://www.stdaily.com/cxzg80/kebaojicui/2017-05/19/content_545234.shtml。

二、“一带一路”在乌克兰面临的挑战

尽管乌克兰是较早响应中国“一带一路”倡议的国家之一，但2014年爆发的“迈丹革命”波及两国在“一带一路”倡议下的经贸合作。其持续3年多的顿巴斯地区武装冲突，陷入僵局的明斯克协议，俄罗斯与美欧之间的制裁与反制裁斗争，乌俄之间的交通封锁、贸易封锁和民族矛盾等诸多负面因素，使得“一带一路”建设一度处于搁浅的状态。因此，无法回避“一带一路”建设在乌克兰面临的较大风险。

（一）乌克兰存在的政治风险

历史经验告诉我们，在推动中国企业走出去的同时，必须重视对象国内部的政治风险研究，包括政治局势、民族主义、宗教问题、极端势力和社会问题等。在“一带一路”沿线国家中，存在着很多政治不稳定的国家，国际经贸合作常被国内政治斗争所绑架，已经成为一些沿线发展中国家的政治常态。

乌克兰总统、议会和政府重新选举之后，东部的政治和解并没有实现，总统波罗申科与议会中的民族主义政党在扩大地方自治、进行地方权力改革方面分歧较大。2014年8月，政府军与东部武装组织之间的零星交火升级扩大为在顿涅斯克机场的阵地争夺战，双方展开激烈战斗。9月，乌克兰问题三方联络小组与乌克兰东部民间武装签署了包含12点内容的《明斯克议定书》，暂时缓解了地区冲突，但执行情况并不理想。11月，靠近克里米亚半岛的马里乌波尔附近海岸发生大爆炸，使冲突进一步升级，顿巴斯地区再次处于失控的边缘。2015年2月11日，总统波罗申科在政府扩大会议上表示，若顿巴斯地区冲突进一步升级，政府将宣布全国进入战时状态。

经济上，亚采纽克政府进行了持续、艰苦的财政紧缩政策，取消了前政府对公共福利、垄断国企和能源价格的各项补贴，按照国际货币基金组织（IMF）和欧盟的要求进行严酷的政治改革，肃清寡头集团和旧官僚阶层

对乌克兰政府的把控。这些举措遭到一些寡头的强烈抵制。2015年3月，大寡头科洛莫伊斯基为了抗议政府取消自己参股企业的预算补助，率领私人武装公然包围政府大楼，严重损害了政府的权威和安全。

此外，议会内部也不平静。2015年8月，执政联盟推动议会一读通过了扩大地方自治权的宪法修正案，此举导致民族主义政治派——激进党、自由党及其极端民族主义政党“右区”党的支持者集会抗议、封锁道路，示威活动造成国民近卫军人和军警数人伤亡。9月，议会中的执政联盟发生分裂，激进党宣布退出执政联盟。2016年2月，原来的祖国党和自助党发起对内阁的不信任案失败，也宣布退出，执政联盟解散。直到4月，执政的波罗申科联盟和人民阵线党才争取到了足够的过半席位，议会批准亚采纽克政府辞职，同时任命议长格罗伊斯曼为新政府总理。

持续的武装冲突和紧张的政治局势严重影响了中乌在“一带一路”建设中的合作。由于政治危机和地区冲突，双方签署的能源、新能源、农业和航空工业等领域的合作项目在2014年暂停，特别是在克里米亚半岛发生剧变以后，中方停止了在克里米亚半岛的港口设施、农业合作和工业园项目。双方政府间工作委员会会议直到2015年10月才得以恢复，会晤层级也由危机之前的副总理级下调至部长级。

（二）乌克兰面临的地缘政治风险

俄罗斯收回克里米亚半岛之后，俄乌两国实际上处于“准战争”状态。在克里米亚入俄之后，俄取消了亚努科维奇时代签署的对乌克兰的优惠能源价格，由原来的150美元/桶直接提高到与欧盟价格一致的350美元/桶，后在欧盟斡旋下，俄才给打了些折扣。2014年6月乌总统选举后，新任总统波罗申科迅速签署了与欧盟的联系国地位协定。为了抗议乌新政府的西化外交政策，俄罗斯宣布取消了对乌克兰出口食品和冶金产品的优惠关税，增加了口岸对乌克兰食品的检疫标准，导致两国口岸出现长达几公里的运输车排队现象。乌俄在顿巴斯冲突的立场相去甚远：俄罗斯要求乌政府给

予顿巴斯地区特殊的自治权，乌克兰实行联邦制的宪法改革；乌政府则强调，政治改革和修宪的前提条件就是俄罗斯归还两国边界的控制权。俄罗斯对于顿巴斯地区分离武装的政治支持和“人道主义”援助，给乌克兰政府军造成巨大的军事压力。同时，俄罗斯在靠近乌边界地区部署了大量的军队，频繁地举行大规模的军事演习。

从短期看，乌克兰的地缘安全形势具有一定的不确定性。2014年乌克兰危机以来，东部顿巴斯地区武装冲突不断，克里米亚形势持续紧张，明斯克协议处于僵持状态，乌克兰政府扩大地方自治的宪法改革实际上已经搁浅。上述问题在短期内严重恶化了乌克兰东部的地缘政治环境，给投资者和其他国家造成较大的安全压力，并影响到乌克兰对外经济合作和项目实施。乌俄在交通、贸易上的制裁与反制裁斗争也是风险较大的方面之一。俄乌激烈的贸易战导致来自乌克兰方向的大陆桥运输被迫中断，使乌克兰与中亚国家的铁路运输不能成行。

（三）乌克兰遭遇的政策风险

国内政治危机导致政策不稳定，势必会对经济合作带来一定干扰。总统亚努科维奇在2014年2月出走俄罗斯之后，他领导的政党——地区党很快瓦解，总理阿扎罗夫、副总理阿尔布扎夫等人纷纷步其后尘。政府改组、总统和议会重选，使得政府正常运转出现长时间断档，中乌两国政府间的沟通工作不得不中断。乌克兰财政紧缩冲击双边合作履行，太阳能项目补贴政策、克里米亚农业合作项目纷纷搁浅。直到2016年乌克兰局势开始趋稳，完成了内阁改组，乌克兰政治经济形势逐渐稳定后，中乌政府间的交流才得以恢复，达成了一系列的经济合作协议和项目。中国企业重返乌克兰基础设施市场，重新表现出浓厚的投资兴趣。2017年，波罗申科总统积极回应“一带一路”建议，中国继续扩大对乌克兰农产品的市场准入。乌克兰副总理库比夫拉出席在北京举行的“一带一路”峰会，双方合作焦点再次回归经济合作。

中乌经济合作需要稳定的政策支持，政府剧烈变动势必影响双方合作，这主要表现在以下三个方面：一是由于政局变化，乌政府工作重心转移，对中乌合作的政策支持力度明显减弱，合作方式由原有机制性合作转为具体个案合作，缺乏连续性和长期性；二是由于中乌双方在政策衔接方面存在着大量的问题，对政治制度、意识形态、地缘政治等方面仍然心存顾虑，两国舆情在“一带一路”建设上出现了观望、质疑，甚至反对的声音；三是由于乌克兰政权更迭，导致其国内关系扭曲，东部地区对基辅中央政府抱有较大敌意，西部的极端民族主义思想也有所泛滥。这些政党在议会中发挥“守门员”的作用——明显迟滞了执政党的政治改革进程和实现社会和解的计划。而另一方面，2014年的议会选举之后，政府两度改组，执政联盟在议会的席位一直处于微弱多数地位，始终未能形成超过半数的政党体系，议会中的政治碎片化限制了政府的执政效能。

（四）乌克兰遭遇的市场风险

2014年开始的乌克兰危机不仅是一次政治危机、安全危机和地缘政治危机，还是一场严重的经济危机，它使乌传统的原材料工业、航空航天产业，以及后起的互联网、信息技术和金融服务业都遭受了一场浩劫。

首先，能源价格攀升带来的高通胀压力。乌克兰危机后，面对俄天然气突然涨价的行为，乌新政府无能为力。能源价格暴涨导致乌克兰民众生活苦不堪言。2015年初，乌克兰消费价格上涨28.5%，其中与日常生活息息相关的食品上涨29.9%，水、电、天然气平均上涨34.6%，公共交通上涨42.7%，药品上涨近50%。2015年，欧洲人生活支出的1/4用于支付住房和公共服务，占欧洲GDP的13.4%；而乌克兰一般家庭的上述支出几乎占其生活支出的一半。^[1]据乌克兰国家统计局的数据，2016年1—10月，乌公共事业服务（住房、水、电、气和其他燃料）价格比2015年同期提高

[1]《乌克兰与欧洲其他国家公共费用价格比较》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/201612/20161202099001.shtml>。

32.4%。其中，热水和取暖涨幅最高，达 75.3%。^[1]

其次，宏观经济严重恶化，限制中乌双方合作。由于东部冲突持续，政府不断提高公共服务价格，致使乌整体经济状况严重倒退，通货膨胀情况严重，货币汇率下挫。乌克兰央行行长瓦列里娅·洪塔列娃指出，“2014年是乌克兰自二战以来经历的最痛苦的一年，乌克兰经济增长收缩了 7.5%”。^[2]直到 2016 年，乌经济才逐渐企稳，得益于国内需求复苏和较低的比较基数，实现经济增长 2.3%，但通胀率仍高达 13.9%。据乌克兰政府和央行预测，2017 年消费价格增速将进一步放缓至 8—8.1%。^[3]宏观经济连续 3 年的大幅萎缩，不仅严重伤及实体经济，也造成金融行业的大规模倒闭潮。汇率大幅贬值，通货膨胀居高不下，居民收入明显下降，在这种条件下，乌克兰参与区域经济一体化和“一带一路”合作面临巨大实际困难。

自 2014 年的政治危机以来，乌克兰经历了痛苦的财政和金融改革过程，在 IMF 和欧盟的帮助下，目前刚刚实现财政平衡。从金融的角度看，2017 年和 2018 年乌仍然有许多需要完成的改革任务。按照 IMF 的测算，只有进行严格的退休金改革，才能实现财政预算的平衡；只有进行彻底的土地私有化改革，才能激活农业的潜能，吸引到足够的资金和技术投资到乌克兰的农业。但受制于政治选举和历史因素，以及乌克兰农业企业和民粹主义政党的限制，这些改革仍然存在着一定的不确定性。保持格里夫纳汇率稳定也是影响乌克兰经济的一个重要风险。目前，稳定格里夫纳汇率的外部环境较为宽松，但是不排除金融市场的“黑天鹅事件”。美联储连续加息和欧洲央行推出量化宽松的计划，对于乌克兰来说都是一种挑战。

[1] 《乌克兰公共服务价格比去年提高 32.4%》，和讯网，<http://news.hexun.com/2016-12-01/187158747.html>。

[2] 《乌克兰经济增长遭重创 2014 成二战以来“最痛苦”一年》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-01/01/c_127351043.htm/。

[3] 《乌克兰 2016 年通胀为 12.6%》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201701/20170102498252.shtml>。

三、中乌对“一带一路”建设风险的应对

“一带一路”建设是一个漫长的过程，不能急于求成，要脚踏实地做好基础性的工作。在条件成熟的地方可稳步推进经贸合作，在条件较差的地区则需要积累共识，逐步推进，争取共赢。

（一）应把握好双边关系中的短期压力与长期发展目标

乌克兰的短期压力主要来自东部冲突，因此也是其外交和安全的主要关切。波罗申科执政以来的外交也主要围绕东部局势展开，其中也包括对华关系。事实上，自乌克兰危机爆发以来，特别是在克里米亚“入俄”之后，中国保持了一贯的外交立场：一方面，公开声明支持乌克兰的主权与领土完整，反对以所谓的“地方公投”方式改变国家领土和主权完整；另一方面，中方也认为政治谈判是化解危机的重要方式，经济制裁很难奏效。

中国与俄罗斯互为邻国，两国在处理历史遗留的划界问题和经济问题时，一个重要经验就是不断培养政治和安全互信，避免单边主义和过激行为，通过持续的政治对话最终达成共识。中国能够与包括乌克兰在内的欧亚大陆国家分享更多的经济成长机遇和经验。中国提出“一带一路”倡议，就是希望通过“政策通、设施通、贸易通、资金通、人心通”，使周边和相关国家分享中国改革开放的成果，打造习近平主席所倡导的“利益共同体、命运共同体和责任共同体”。“一带一路”建设不是地缘政治争夺战，中国无意打破目前东欧的地缘政治平衡，也不会主动介入地缘政治危机的争夺。从这个角度看，中国与乌克兰关系的重点是经济发展和造福民生，不能让暂时的地缘政治危机干扰双方关系大局，不能让眼前的危机成为阻碍两国关系长期发展的障碍。通过发展促进稳定，通过发展化解危机。

（二）重视政治互信与推动双边合作机制建设

自“一带一路”倡议提出以来，得益于双边政府间的政策对接，通过建立政府间的合作机制体系，中国在哈萨克斯坦、白俄罗斯、巴基斯坦、格

鲁吉亚等国都取得了一定的成果，包括战略对接（中国的“一带一路”与哈萨克斯坦的“光明之路”对接；中巴经济走廊）、工业园（中白产业园计划）、自贸协定（中国 - 格鲁吉亚自贸协定）。因此，如何从个案合作发展到机制对接，是中国与乌克兰提升“一带一路”合作需要思考的问题。

目前，双方政府高层领导人之间见面机会较少，未能构建起深度政治互信，政府间的合作机制层级和范围有待提高。考虑到乌地缘政治经济环境，在双边经贸领域寻找突破点更现实一些。例如，以中乌自贸协议为契机，加快中乌贸易与投资保护协定的签署，为更多的乌克兰产品进入中国市场创造机会，同时也为中国企业投资乌克兰创造条件。

此外，应坚持市场原则办事，改善营商环境。“一带一路”建设的实质是经济深度融合，成功的经济合作必须依靠市场，必须按照市场规律办事。目前，乌克兰国内官僚政治和腐败问题盛行，缺乏支持大规模合作的投资保护协定，整体投资环境堪虞。因此，乌克兰应积极改善自身的营商环境，从市场的角度考虑双边合作，创造更好的投资和贸易条件。按照“透明国际组织”公布的清廉指数，乌克兰的情况仍不容乐观，2017年其全球排名135位，仅比危机之前2013年的第144位略有上升。据世界银行公布的《全球营商环境报告》，乌克兰在世界营商便利度的排名略有进步，其2016年的指数排名世界第83名，^[1]但与发达国家相比，仍有较大的完善空间。

【收稿日期：2017-06-20】

[1]《世界银行公布的“2016年营商环境报告”中，乌克兰排名从去年的第87位上升至今年83位》，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201511/20151101152880.shtml>。

ABSTRACTS

- 01 Taiwan Policy of the Obama Administration**, by Tao Wenzhao, Honorary Academician of CASS, Research Fellow of the Institute of American Studies of CASS and Guest Researcher of CPDS. With Ma Ying-jeou, the leader of Kuomintang, coming into office in May of 2008 in Taiwan, cross-Strait relationship underwent a historical turn-about, beginning to travel on a path of positive interaction and peaceful development. Obama remained in office for 8 years, of which 7 and half years coincided with the Ma Ying-jeou regime of Taiwan. Because of the changes of cross-Strait relationship and new developments in the US policy towards China, the Taiwan policy of the Obama Administration was mainly seen as one that adhered to the position of “no unification, no independence and no use of force”, and welcomed the peaceful development of cross-Strait relations conditionally, though its policy was two-sided. Nevertheless, the Taiwan policy of the Obama Administration had long been denounced by both the liberals and the conservatives in the US. Presently, although the US new president Trump has made fundamental changes to the internal and external policies of his predecessor and the leader of Taiwan has been changed, it is still necessary to sum up the Taiwan policy of the Obama Administration to watch out for new uncertainties in the policy of the US towards Taiwan.
- 20 The Profoundly Changing World Political Structure**, by Ding Yuanhong, Former Chinese Ambassador to European Union; and Guest Researcher of CPDS. The current world political structure was formed after the World War II (WWII). The East and West blocs opposed each other due to their difference in political systems and ideologies; while developed countries in the North were estranged with developing countries in the South due to different historical background and economic

development levels. This political structure is short-named as the “East-West & North-South” structure. In the latter half of the century after WWII, as the international situation, especially the power balance among nations, changes, this political structure has been undergoing major and profound changes. The East bloc is on the verge of collapse under the impact of both internal and external factors but it has not disappeared but continued to compete with the West bloc. While the West bloc tries to disintegrate the East bloc, its internal conflict also intensifies which in turn reduces its cohesive power. In the process of changing the situation of “a strong North and a weak South”, the South bloc represented by emerging economies is playing a bigger and bigger role in world affairs.

26 How to Evaluate China-US Relations during the Trump Era, by Chen Jimin, Associate Research Fellow from the Institute for International Strategic Studies of the Central Party School of the CPC and Guest Research Fellow of CPDS. Since the beginning of the Trump Administration in January of 2017, under joint efforts of China and the US, especially after the meeting of the two heads of state, the development of China-US relations has entered a new phrase. In the future, the development pattern of China-US relations will be closely related to such factors as Trump’s view on international affairs, the evolution of the current international system, and the interaction between China and the US. Given the characteristics of China-US relations in which sensitivity, complexity and importance are interwoven, the two countries should promote and ensure the orderly development of the bilateral relationship from three aspects, namely the macro positioning, practical promotion and shift in thinking. Predictably, the competition and cooperation in general between China and the US will not undergo fundamental changes, but present the feature of hierarchical distribution: competition will be somewhat upgraded in trade, competition in security can generally be controlled, game-playing over values tends to ease, and cooperation on international agendas will be further explored.

- 43 An analysis of the Asia-Pacific Policy of Trump Administration from the Perspective of 16th Asia Security Summit**, by Han Xin, Associate Research Fellow with CPDS, China Association for International Friendly Contact. After becoming the American President, Donald Trump initiated a series of “de-Obamanization” policies. The high strategic unpredictability caused widespread concern among American allies as well as the whole world. As the first Trump Administration official to make debut on Asia-Pacific multilateral mechanisms, the US Secretary of Defense James Mattis made a speech on the 16th Asia Security Summit (Shangri-la Dialogue), which attracted extensive attention. In his speech, Mattis, on the one hand, expressed the willingness and expectation to cooperate with China and benefit from it; on the other hand, spoke for his allies through criticizing China’s behaviors, such as those in the South China Sea, with harsh words. After analyzing the situation facing Trump Administration, we can draw two conclusions. First, only China can most possibly help relieve the Trump Administration from the current difficulties and consolidate its power. Second, the U.S. Asia-Pacific alliance system is seriously contradicting its own strategic interests. China and the U.S. enjoy bright prospects of cooperation. If the U.S. can make a wise strategic choice, the two countries can make great contributions to Asia-Pacific as well as the whole world.
- 56 The Reshaping of the Order in Asia-Pacific Region and the “Soft” Management and Control of Differences between China and the US**, by Dr. Ma Fangfang, Associate Professor from School of International Relations, Beijing Language and Culture University. With the eastward shift of the global geostrategic focus, the establishment of a new order in the Asia-Pacific region and the maintenance of relative regional stability in the future may depend on the soft power equilibrium among multiple powers including China and the US. Compared with the “hard power equilibrium” which manifests itself as “a Roland for an Oliver”, the “soft power equilibrium” is mainly seen as a status in which the

regional powers identify with and tolerate each other so as to remain in harmonious co-existence. Although there are strong uncertainties with regard to the development trend of the US Asia-Pacific policy of the Trump Administration, to maximize the US interests in such aspects as politics, economy, culture and security in the region will not change fundamentally. The establishment of a new order in the Asia-Pacific region can only be realized when China and the US correctly treat their structural contradictions in the region, rationally acknowledge the status of each other's soft powers in the region, "softly" manage their differences, and engage in cooperation by enhancing strategic mutual trust.

- 69 Elements for a New EU Strategy on China: Policy Connotation and Posture**, by Fang Lexian, Professor from the Center for European Studies and School of International Studies, Renmin University of China, and Guest Researcher of CPDS; and Guan Kongwen, Doctoral Student from the Center for European Studies and School of International Studies, Renmin University of China. Since the middle of 1990s, the EU has regularly published a series of policy documents on China in accordance with the changes of the international situation, particularly the new internal changes and challenges in China and Europe respectively in order to plan and direct the development of relations with China going forward. This relatively stylized tendency was very obvious before 2006. Since then, obsessed with multiple crises, the EU has had to focus its attention on internal affairs and issues in its neighborhood. Not until June of 2016, ten years from the publication of the last document, did the EU publish the policy document entitled *Elements for a New EU Strategy on China*, systematically re-planning the basic principles for EU's new strategy toward China, policy framework and direction for actions in the future. This paper, based on the new policy document, has made a point of explaining the basic concepts and principles embodied in *Elements for a New EU Strategy* on China and the core connotation of this policy

framework, before pondering over and summing up the characteristics and the new trend of *Elements for a New EU Strategy on China* by way of discussing the outstanding issues in the China-EU relationship.

- 81 Retrospect and Prospect of “Multispeed Europe” and Analysis of the Impact on China-Europe Relationship**, by Dr. Long Jing, Assistant Research Fellow and Deputy Director of the Center for European Studies, Shanghai Institutes for International Studies. The concept of “multispeed Europe” has been heatedly discussed and debated during the development and expansion of the European Union. Meanwhile, it has also entered into practice by the launching of single currency in euro zone and the expansion of the Schengen zone. In recent years, the EU has created and developed a series of new instruments, such as the “opt-outs”, “open method of coordination” and “enhanced cooperation” to fulfill the demands of deeper integration in certain areas among related member states. While striving against the financial crisis since 2008, the EU has also accumulated more experiences to push the structure reform without unanimity. Currently, “multispeed Europe” is proposed again in an open way by the EU as an alternative for deeper integration. This new development trend may change the internal structure of the EU and its external policy, and also have significant impact to the China-Europe relationship.
- 96 The New Security Strategy of the EU and Its Impacts**, by Zhou Xiaoming, Associate Professor from the Department of International Relations, School of Political Science and Public Administration, Wuhan University; and Zhao Fashun, Graduate Student from the Department of International Relations, School of Political Science and Public Administration, Wuhan University. In June of 2016, the EU issued its global strategy in the form of “CFSP”, namely the new security strategy of the EU. This strategy has laid down the principles of external actions and the primary task for the EU, with building a stronger Europe as its central

target, and advancing both its interests and values as the guiding ideology. The chief feature of this strategy is that it is more practical, which will promote the security and defense construction of the EU, and exert positive impacts on the change of the global governance system. Nonetheless, in its implementation, this strategy will confront challenges from its member states and impediments of the existing systems. It is noteworthy that although the new security strategy of the EU has sent signals of deepening cooperation with China, its will is not very strong, and the strategy will have a definite impact on RCEP that China has strongly advocated.

110 Risks and Counter Measures in the Cooperation between China and Ukraine under the “One Belt and One Road” (OBOR) Initiative, by

Dr. Zhang Hong, Research Fellow from the Institute of Russian, Eastern European & Central Asian Studies, CASS. As an important country that links Asia with Europe, Ukraine is very much interested in the OBOR initiative, wishing to engage in overall cooperation with China in infrastructure, investment, trade and culture under the framework of the OBOR initiative. But from the perspective of geopolitical environment, it is very difficult for Ukraine to free itself from the pressures of Russia in a short run, while the conflict in Donbas and the ethnic contradictions have made it hard for it to play a more engaged role in the OBOR. As a result, although there is a good historical foundation for China-Ukraine cooperation, many challenges confronted cannot be neglected, particularly as the security dilemma in Eastern Europe, the scale and direction of cooperation, the present political situation in Ukraine, and the bottlenecks of the “weak plus weak” cooperation model have all exerted negative impacts on the cooperation between China and Ukraine under the framework of the OBOR initiative. How to overcome these challenges is an important subject for China and Ukraine to advance their bilateral cooperation in the future.

Taiwan Policy of the Obama Administration

Tao Wenzhao

Obama remained in office for 8 years, of which 7 and half years coincided with the Ma Ying-jeou regime of Taiwan. Because of the changes of cross-Strait relationship and new developments in the US policy towards China, the Taiwan policy of the Obama Administration was mainly seen as one that adhered to the position of “no unification, no independence and no use of force”, and welcomed the peaceful development of cross-Strait relations conditionally, though its policy was two-sided. Nevertheless, the Taiwan policy of the Obama Administration had long been denounced by both the liberals and the conservatives in the US. Presently, although the US new president Trump has made fundamental changes to the internal and external policies of his predecessor and the leader of Taiwan has been changed, it is still necessary to sum up the Taiwan policy of the Obama Administration to watch out for new uncertainties in the policy of the US towards Taiwan.

I. The US Welcomed the Peaceful Development of the Cross-Strait Relationship

With Ma Ying-jeou, the leader of Kuomintang, coming into office in May of 2008 in Taiwan, cross-Strait relationship underwent a historical turn-about, beginning to travel on a path of positive interaction and peaceful development. Before and after coming into office, especially in his first inauguration speech, Ma Ying-jeou repeatedly stressed that the policy of his administration towards the Mainland was “no unification, no independence and no use of force”, which, as a matter of fact, was just like the US policy towards Taiwan.

When Obama coming into office in January of 2009, cross-Strait relationship had already ushered in a new situation. Whereas, as the new US government was busy coping with the global financial crisis, engaging in domestic health care reform and making an end to two wars, the Taiwan issue was not included into the agenda of the Obama Administration. The US welcomed the “peaceful development of cross-Strait relationship, expecting the two sides to strengthen economic, political and other dialogs and interaction”, as the US wished for stability of cross-Strait relationship and was declined to put too much energy on this issue.

But, the US welcomed the peaceful development of cross-Strait relationship conditionally, which meant that the two sides could talk about economic issues rather than political and military ones, letting alone the peace treaty and the issue of peaceful reunification; cross-Strait consultation should be “transparent”, and Taiwan should report the developments and details of any discussion “between the two sides” to the US; and Taiwan had to maintain adequate defense capabilities, including purchasing arms from the US. The CCUS had also warned Taiwan not to be too dependent on the Mainland and to maintain a balanced trade and economic relationship between Taiwan and the Mainland as well other economies, especially the US, as it related to the security agenda of Taiwan.

II. Challenges from the Liberals and the Conservatives to Obama’s Taiwan Policy

During Obama’s terms in office, the mainstream Taiwan policy of the US met with challenges from both the liberals and the conservatives in the US. The liberals demanded the government review the US policy towards Taiwan, abjuring the Taiwan Relations Act and the “Six Assurances” the US made to Taiwan; while the conservatives demanded the government further upgrade the US-Taiwan relations.

From 2010 to 2011, some people from the US strategic circle, such as the former Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff Bill Owens, former Commander of the Pacific Command and former US ambassador to China

Joseph Prueher, and former US diplomat Chas Freeman III, pointed out that as the current US policy towards Taiwan had been established when the US entered diplomatic relations with China more than 30 years before, the international situation, US-China relationship and the situation in the Taiwan Strait had all changed, which made the Taiwan Relations Act out of date. As China's rise was unavoidable and the Taiwan issue was the only issue that could start a war between the US and China, the US government should make timely adjustment to its Taiwan policy, stopping arms sales to Taiwan and encouraging the reunification of the two sides. This opinion can be summarized as the "Theory of Abandoning Taiwan", with which most of the scholars do not agree.

While, on another hand, the expressions made in the China-US Joint Communiqué on cross-Strait relationship have made the conservatives from political and academic circles discontented, as the development of cross-Strait relationship, the broad scale and fast pace of cross-Strait economic integration, and especially the bilateral negotiation across the Taiwan Strait on ECFA have made them as if sitting on pins and needles. They held that the Obama Administration "seemed to be changing the US Taiwan policy that has served the US interests so well in the past". The pro-Taiwan forces both in and out of the US Congress had originally hoped that the government would vigorously upgrade the US-Taiwan relationship in implementing the "Asia-Pacific Rebalancing" strategy, but only to find out the opposite, which made them very disappointed. In March of 2013, at the hearing held by the US-China Economic and Security Review Commission of the US Congress, a number of scholars giving witnesses were much concerned: the cross-Strait economic integration would make Taiwan more dependent on mainland China, giving China more leverage of influence on Taiwan; the closer cross-Strait relationship becomes, the more the US will be marginalized; cross-Strait military comparison is tilting in favor of mainland, while the armaments of Taiwan are worsening continuously; the US should upgrade its arms sales to Taiwan to make Taiwan, confronted with the Mainland's rising military capabilities, have enough deterrence and "confidence" to negotiate with the Mainland.

The conservative forces in the US Congress also continued with efforts to promote the US-Taiwan relationship, with some congressmen going so far as

to fantastically suggest that the US abandon the “One China” policy, and take the “One China and One Taiwan” policy instead, insisting on the “recognition of Taiwan’s sovereignty”, establishing “diplomatic relations” with Taiwan, and supporting Taiwan’s “entry into the UN”. Naturally, this assertion was after all the tricky practice of a few.

III. The Two-Sidedness of Obama’s Taiwan Policy

In fact, Obama’s policy towards Taiwan, like that of his predecessor, had two sides: on the one hand, Obama had basically stuck to the “One China” policy, welcoming the peaceful development of cross-Strait relationship; while on the other hand, the Obama Administration had continued to upgrade the US-Taiwan relationship, including selling arms to Taiwan, developing trade and economic cooperation with Taiwan and supporting Taiwan to extend its participation in international affairs.

A. Selling arms to Taiwan. There were three major arms sales to Taiwan during the Obama Administration. The US Department of Defense informed the Congress of US\$ 6.4 billion worth of arms sale to Taiwan in January of 2010. On September 21 of 2011, the Obama Administration informed the Congress of its new decision on arms sale to Taiwan, including upgrading the existing F-16B/A fighters in Taiwan and extending the pilots training program for another 5 years, coupled with providing some aircraft parts, which was worth US\$ 5.85 billion in total. On December 16 of 2015, the Obama Administration once again declared a US\$ 1.83 billion worth of arms sale to Taiwan, including two Perry-class frigates, Javelin anti-tank missiles, amphibious assault vehicles and Stinger missiles. Although those arms sales could not change the status quo of cross-Strait military power contrast, continuing arms sales to Taiwan would exert significant negative impacts on China-US relationship and the bilateral cooperation in important areas.

In addition to arms sales to Taiwan, the US had also strengthened its military ties with Taiwan in other areas, including organization reforms, providing guidance to Taiwan military exercises, personnel training, exchanging

and sharing military intelligence, etc. Particularly, the US had helped Taiwan change its guiding principles in strategy, shifting the focus its of military planning and procurement to the direction of non-tradition, innovation and asymmetry, in a hope to reverse the defensive disadvantages of Taiwan against the background that cross-Strait military power contrast was leaning favorably towards the Mainland.

In addition, the US Congress had kept urging the government to strengthen the US-Taiwan military ties, including the exchanges of high-level officials. In December of 2016, some congressmen put certain “contraband” into the National Defense Authorization Act of Fiscal Year 2017, as Section 1284 of the final Act passed after the coordination of the two Houses stated that the Pentagon should promote the exchanges of high-ranking officers and senior defense officials between the US and Taiwan to improve the bilateral military relations and defense cooperation; and the places designated for such exchange programs included those both in the US and Taiwan. On the 23rd of the same month, Obama formally signed it into law. With regard to this clause that seriously violated the principles stated in the three joint communiqués between China and the US, and interfered in China’s internal affairs, both the spokespersons of Chinese Foreign Ministry and the Defense Ministry expressed that it was “totally unacceptable” and had made solemn representations through diplomatic channels.

Taiwan took the opportunity to increase the momentum, unilaterally adding in more exchange programs between the US and Taiwan, namely participating in the US military exercises; sending the Bureau Chief of Politics and Strategy to visit the US Defense Department, engaging in strategic communication between the US and Taiwan; dispatching army officers to visit the US National Training Center and observe AVU operations under battlefield conditions; observing preventive actions by the US troops against biological and nuclear threats; Taiwan Army Medical Bureau sending teams to inspect US Army injury and rescue mechanism; organizing submarine alliance symposium together with active and retired high-ranking officers and representatives from the industry and submarine manufacturers; accepting training for the service of the Perry-class frigates; coordinating with the US for performance enhancement of F-16

fighters and the purchase of Patriot-3 missiles; sending the F-16 fighter pilots to the US for continuous career training; etc.

B. Developing bilateral trade and economic relations. Taiwan began to import American beef in 2007, but stopped later on because of the BSE epidemic in the US and the clenbuterol hydrochloride residuals. But, the US put pressure on Taiwan and set re-importing American beef as the precondition for upgrading the US-Taiwan relationship, such as restarting TIFA negotiation with the US, signing the Free Trade Agreement and visa waiver to the US. After repeated game-playing, the Taiwan authorities agreed in the end to import American beef under conditions, while Taiwan's Legislative Yuan voted to pass the Food Safety Law on July 25 of 2012, giving the green light for importing American beef.

In March of 2013, the negotiation for ITFA, which had been at a standstill since July of 2007, was restarted, which was supported by Ed Royce and Robert Menendez, Chairmen of the Foreign Affairs Committee of both Houses of the time, as well as other members of the Congress. In March of 2014, the US and Taiwan once again held negotiations for TIFA. For this, the CCUS published a white paper, urging the US and Taiwan to take the signing of TIFA as a top priority and the negotiations for TIFA as a "stepping stone" for Taiwan to join the TPP. After the Obama Administration proposed the TPP scheme, the Taiwan authorities lost no opportunity to express its high enthusiasm and expectation, and promoted it as its major external strategic objective.

C. Supporting Taiwan to expand its international space. On the issues of Taiwan joining the WHO and the ICAO, the Obama Administration rejected the requests of some US congressmen and interest groups to support Taiwan formally joining these organizations, but supported Taiwan's so-called "significant" participation in the activities of these organizations. Taiwan participated in the WHA in 2009 as an observer, after consultation with the Mainland, after which the Obama Administration made positive efforts to enable Taiwan to regularly participate in various activities of the WHO as an observer, which was not limited to the time of the Kuomintang's reign.

Since 2010, the US Congress has taken legislative actions constantly to promote Taiwan's participation in the activities of the ICAO. On June 18 and 19 of 2013, both Houses of the US Congress passed acts respectively, demanding the US Secretary of State take measures for Taiwan to obtain the status as an observer of the ICAO. Under the pressure of the Congress, Obama signed these acts into law on July 12 of the same year. Obama argued in a statement that the law accorded with the US "One China" policy, and the US government would decide on the most proper measures to promote Taiwan's participation in the ICAO.

D. Taiwan becoming the visa waiver. On December 22 of 2011, the US State Department nominated Taiwan as a candidate for visa waiver of the US. On October 2 of 2012, the US Department of Homeland Security formally declared Taiwan as a participant to the visa waiver program of the US, beginning to be effective on November 1st. The Under Secretary of Commerce Francisco J. Sanchez went in person to Taiwan for the visa waiver reception to attract more Taiwanese to the US for sightseeing, while the US Department of Commerce signed a letter of intent with the TAITRA for "Pacific Bridge Initiative". Even Sanchez himself went to the Shuangcheng Jie night-fare in Taipei to distribute leaflets, marketing American tourism programs. Christopher Marut, Director of the AIT's Taipei Office, went with the first group of the Taiwanese enjoying visa waiver to the US on November 1 of that year. In short, as a reward for the resolution of the beef issue, the US did more than enough on the issue of visa waiver, returning present for present. Meanwhile, "visa waiver" might make the Taiwanese more aware of their differences with their kinfolks of the Mainland, which would make subtle influence on cross-Strait identity.

IV . Watching Out for New Uncertainties in the US Taiwan Policy

The US presidential election came to an end on November 8 of 2016, with the Republican candidate Donald Trump elected, which brought uncertainties to US-China relationship.

On December 2 of 2016, Trump received a greeting call from the Taiwan leader Tsai Ing-wen, which was a break with the tradition established in 1979 when US-China relationship became normalized that no US president or president-elect would meet or communicate by telephone with the Taiwan leader, and this was broadly questioned by American public opinion.

China also severely criticized this act and made urgent contacts with the US on this matter. Spokesmen of the White House and the US State Department reiterated that the “One China” policy of the US based on the three joint communiqués between the US and China and the Taiwan Relations Act was not changed, which was in the interests of all parties concerned. If this issue was hyped up, it might do harm to the achievements made so far in US-China relations, which had no benefits to all parties. Nonetheless, Trump continued to pick up on China, challenging the “One China” policy of the US.

On December 16, President Obama pointed out at his last press conference of 2016, that US-China relationship was of great importance to the world economy, national security of the US, and the US presence in the Asia-Pacific region. He also stressed that although the current status quo of the Taiwan Strait did not fully satisfy either side, it had maintained peace. “For China, the Taiwan issue is the most important on its agenda. The concept of ‘One China’ is the central part of its national concept. If you are to end this concept, you have to think out the aftermath, as China’s attitude to this issue is different from those to other issues.... They are likely to make a very serious reaction.” What Obama said is his understanding of the Taiwan issue after 8 years in office, while the newly elected president Trump obviously does not have such deep understanding.

(The author is an Honorary Academician of CASS, Research Fellow of the Institute of American Studies of CASS and Guest Researcher of CPDS. This article was received on June 8, 2017.)

An analysis of the Asia-Pacific Policy of Trump Administration from the Perspective of 16th Asia Security Summit

Han Xin

The 16th Asia Security Summit (Shangri-la Dialogue) was held in Singapore from June 2 to 5, 2017. More than 500 representatives from 32 countries participated in the annual summit. Compared with previous ones, this summit is significantly different in a potentially reversed Asia-Pacific policy of the new U.S. government. After becoming president, Donald Trump initiated a series of “de-Obamanization” policy and greatly reduced security investment in the Asia-Pacific. Moreover, the Mar-a-Lago Summit helped stabilizing the transition of China-U.S. relations. Since then, the two countries have maintained close strategic coordination on issues such as North Korea. The adjustment of U.S. Asia-Pacific policy and its closer relationship with China confused Japan, Australia and other U.S. allies as well as other countries in the region. The Shangri-la Dialogue is the first Asia-Pacific multilateral mechanism attended by a top official of Trump Administration, who tried to lay out a framework of the U.S. policy on Asia-Pacific affairs. Thus, it attracted extensive attention both in the region and the world.

Among the speakers at the summit, the U.S. Secretary of Defense Mattis made the longest speech, which covered issues of North Korea, China-U.S. relations, the South China Sea, U.S. relationship with its allies and counter-terrorism, etc. But in a nutshell, he just wanted to convey 3 messages to

regional countries. First, the threat of North Korea's nuclear and missile programs must be eliminated. Second, in the context of a cooperative and competitive U.S.-China relationship, the U.S. would be willing to work with China in strengthening engagement while preventing conflicts. Third, the U.S. would continue to support allies and partners. It meant that on the one hand, the U.S. wanted to contain China with allies; on the other hand, the U.S. also asked for helps from China. The two goals are contradictory and will not be possible to achieve in the foreseeable future. Reasons are as the following.

First of all, with its Asia-Pacific team insufficiently functioning, the Trump Administration cannot develop and implement effective Asia-Pacific strategies. It has been over five months since Trump assumed presidency, but many positions of his diplomatic team are still vacant, especially key positions for Asia-Pacific affairs. Even until now, Trump has not nominated his assistant secretary for East Asian and Pacific affairs. To add salt to the injury, Trump largely reduced budget for the State Department, which in turn planed to cut 2,300 positions. Moreover, there are about 200 important positions in Washington and foreign embassies and consulates require confirmation from the Senate, but President Trump's tense relation with the Congress and the media make the "Trump nominees" more difficult to win confirmation. As for now, among the limited number of top officials in the Trump Administration, very few have an Asia-Pacific background or experience. Asia-Pacific affairs are still being addressed on a case-by-case basis, which reveals a significant lack of comprehensive coordination and strategic consensus within the policy-making circle.

Next, the difficult and complex domestic situation makes it impossible for the Trump Administration to take Asia-Pacific as a priority region to engage with. The current U.S. politics are seriously divided, which fails to pass President Trump's proposals such as the travel ban and the health care reform bill. His grand plans of infrastructure building and "building walls on

U.S.-Mexico border” are also widely questioned. President Trump’s domestic agendas are becoming increasingly difficult to go through. With a not-fully-functioning government and serious internal friction, President Trump has very limited attention and resources for foreign affairs. Therefore, new changes took place in Trump Administration’s behaviors in Asia, which became more prominent after the Mar-a-Lago Summit. First, after Trump became president, the regular freedom of navigation operations by the U.S. navy was suspended for almost five months. Compared with previous administrations, the frequency and number of such operations are generally reduced at least at the beginning of a new administration. Second, after suffering from a setback for testing the “One China” policy, Trump publicly announced to support such policy on many occasions. A new round of watered-down arm sales to Taiwan was also suspended for relatively a long time before ratification. The U.S. government intervention in the Taiwan issue was deliberately diluted to some extent. Third, despite of calls from anti-China advocates, Trump has never mentioned the issue of human rights. Fourth, though there is no evidence to suggest that the U.S. tightened control over Japan, we see much less Japanese provocative moves in the East China Sea and no serious conflict between law enforcement ships of China and Japan. There are two possible explanations: (1) with limited resources and many top seats vacant, Trump is mainly engaged with domestic affairs, leaving little attention for the far-away Asia. (2) Trump wants to get out of the current difficulties, and only China can help him. So he has to accommodate some of China’s interests in exchange for cooperation and help. However, containment and engagement are always the two sides of the U.S.’ China policy. The above changes are all conditional and temporary. It is unrealistic to expect them to be long-term ones.

Third, China is the biggest helper to relieve Trump from the current difficulties, but containing China constitutes a structural contradiction with it. From America’s actions during the months since Trump assumed office, we can see that Trump is seeking to reverse the difficult situation mainly from

two aspects. The first is to respond to domestic security concerns over North Korea's nuclear and missile programs and terrorism; the second is to respond to domestic expectation on economic growth. However, only China can be the biggest contributor to help Trump in these aspects. On the issue of North Korea, China holds the economic bloodline of North Korea in hand, and no other country can have the same degree of influence. On counter terrorism, China is willing to participate in international counter-terrorism cooperation, and share its rich experiences with the international community. On economic development, according to the estimates of the World Bank, China will contribute 35.2% of global economic growth in the next three years. China and the U.S. are highly complementary in economy. Enhancing bilateral economic cooperation will be conducive to President Trump's performance in improving American economic situation. However, many American people of different fields are still taking the alliance system built during the Cold War as the cornerstone to maintain national strength and global position. They also consider U.S. allies and partners as important strategic assets. These outdated ideas have resulted in such Asia-Pacific policy which favors allies more than the U.S. They have become obstacles for in-depth cooperation between China and the U.S., which is detrimental to America's fundamental interests.

From the above analysis, we can find that the U.S. Asia-Pacific alliance system seriously contradicts with its own strategic interests. Whether to protect its allies' interests by containing China or to solve its own problems through cooperating with China has become a strategic choice that must be made by the Trump Administration. Secretary of Defense Mattis' speech is actually a self-contradictory outcome of balancing all sides' interests and it cannot be seen as the real Asia-Pacific policy of the U.S. government. Taking a comprehensive approach, the author believes that the Asia-Pacific policy of the Trump Administration will go in the following trends.

First, the U.S. may swing towards its traditional policy to prioritize Asia-

Pacific, but to a very limited extent. The 16th Shangri-la Dialogue will arouse the attention of Trump policy-making team but only in the short term. The interdependent China-U.S. economic relationship, the common interests in addressing North Korean issue and counter terrorism, determine that the U.S. will not go too far in harming China's interests.

Second, the close bilateral strategic cooperation between China and the U.S. will help shape the Trump Administration to meet China from opposite direction. As of now, many top seats in the State Department and Defense Department remain vacant. Even among the limited number of present top officials, very few have a background of Asia-Pacific affairs. There is no sign of a strategic consensus on the U.S. Asia-Pacific policy. Within this time window, cooperation between China and the U.S. in addressing North Korean nuclear and missile programs, counter-terrorism and economic cooperation, is not only conducive to mutual understanding and common interests, but also help shape the Trump team as well as its policy-making on Asia-Pacific affairs, which in turn fosters win-win cooperation between the two countries.

Third, China and the U.S. enjoy bright prospects for cooperation. China is a major emerging country in the east, while the U.S. is the existing major power in the west. Both countries are mutually complementary in economy and share extensive common interests in collaboration regarding international hot-spot issues. The businessman background of President Trump is strongly embodied in the U.S. foreign policy, which provides a precious catalyst for the two countries to break historical obstacles and seek maximum strategic interests. China has to cooperate with the U.S. to maintain economic growth and rise peacefully; the U.S. must cooperate with China to prevent its decline.

Fourth, the U.S. China policy is about to feature both containment and engagement. The American website *National Interests* published an article which suggested to the Trump Administration that "America needs an engage

and contain strategy for China”. This was also the China policy pursued by the Obama Administration. Recently, Trump Administration ratified a new round of arms sales to Taiwan; and the U.S. naval destroyer entered within 12 nautical miles to China’s island. These two incidents show that the Obama’s China policy won’t be changed in nature from that of Trump Administration. Issues of Taiwan, South China Sea and East China Sea have long been America’s tools to contain China and bargaining chips to ask for a higher price. As Trump’s governing team functions more sufficiently and U.S. dependence on China on issues such as Korean Peninsula decreases, the containment-side of its China policy will become more prominent.

Fifth, Japan, Australia and other American allies will not stop sowing discord between China and the U.S. This risk cannot be neglected by both the Chinese and American sides. Japan and Australia have long borrowed power from the U.S. to do evil. They believe that their alliance relationship with the U.S. is the foundation to protect their national security and realize economic prosperity. In order to prevent the U.S. from getting closer to China, Japanese Prime Minister Shinzo Abe visited the U.S. twice within three months, and took every opportunity to drive a wedge in the China-U.S. relationship. Australian officials also criticized China’s “aggressive behaviors” in the South China Sea many times. As China-Japan territorial disputes, China-Australia suspicion in the South China Sea, and Japan-Australia’ strategic suspicion for China’s rise will not disappear in the short term, the behaviors of sowing discord will continue for a certain time in the future.

(The author is Associate Research Fellow with CPDS, China Association for International Friendly Contact. This article was received on July 17, 2017.)