

特朗普政府的朝核政策 调整及前景

王敏 朱锋

【内容提要】随着近年朝核问题的发酵及朝鲜半岛局势不断升温，奥巴马政府时期实施的对朝核问题的“战略忍耐”政策走向终结。特朗普政府上台后，对朝核政策做出较大调整，在操作层面更具灵活性和时效性。特朗普政府把抑制朝鲜的核与导弹能力的发展列为最迫切和最主要的外交议程，对朝鲜实施“强制接触”政策。通过强化“实力”加大对朝鲜的接触，以极限施压和次级制裁行动的升级，迫使朝鲜主动与美国接触，尽量避免军事冲突的发生。为实现迫使朝鲜重回外交谈判渠道的目的，美国新的朝核政策加大了与中国协调合作的力度。从当前形势看，朝核问题的解决需要新的思路和办法，建立朝鲜半岛和平机制与实现半岛无核化可并行不悖。

【关键词】特朗普政府 朝核政策 战略忍耐政策 强制接触政策

【作者简介】王敏，山东财经大学马克思主义学院副教授、硕导，南京大学国际关系研究院在站博士后。朱锋，南京大学国际关系研究院院长、中国南海协同创新研究中心执行主任，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) 05-0001-18

冷战后，美国实施核政策的目的是从防核扩散、保持相对的核威慑优势，发展到护持美国全球霸权、维护地区稳定。美国应对拥核国家的方法多样化，政策实施评估效果不一，主要有：通过谈判促使拥核国家自动弃核的“独联体模式”；通过双向单边行动来达到彼此都同意的共同目标的“利比亚模式”；以军事打击为必须手段，实现政权更替的“伊拉克模式”；通过国际社会的经济制裁或外交孤立政策，使其内部政权崩溃或诉诸外交谈判来实现最终弃核目的的“伊朗模式”。

从2006年以来，朝鲜不断进行核试验，已成为全球第9个实际“拥核”国家。同时，朝核问题与朝鲜问题关系紧密、日益融合。以“政权更迭”方式的朝核解决途径，需要付出极大代价且未必成功；而使朝鲜去核的努力又因相关各方的各种博弈不断进入困境。随着2017年9月朝鲜进行第六次核试验以及频率密集的导弹发射试验，朝鲜半岛进入第三次核危机时期。面对朝鲜咄咄逼人的挑衅性举动，特朗普政府重新审视其朝核政策，美国迎来了又一次朝核战略转型期，朝核问题和朝鲜问题的解决再次进入新的历史考验的关键时期。

2017年6月2日在新加坡召开的第16届香格里拉安全对话会，特别安排了主题为“亚太核危机”的闭门会议，对此进行磋商讨论。这反映了朝核危机的严峻性和紧迫性。朝核问题历经20余年的博弈，正日益走向复杂化。在此背景下，特朗普政府朝核政策的走向和举措、新的朝核危机爆发对大国关系的影响、未来亚太安全局势的趋势，都需要冷静观察、认真分析、妥善应对。

一、朝核问题的演变与解决路径

一直以来，实现朝鲜半岛无核化、国家关系正常化以及建立东北亚多边安全机制是东北亚地区的主要安全议题。这三个议题以及其优先次序关系基本涵盖了东北亚安全研究领域的主要议程。一个国家拥有核武器的意愿主要来自三个方面：一是追求最高层次的国家安全；二是实现成为政治、

军事大国的抱负；三是国内政治的需要。^[1] 朝鲜开发核武器的根本目的在于迫使美国改变对朝政策，“核”一直是朝鲜开展外交的王牌。朝鲜希望通过打“核”牌，摆脱政治孤立、获取经济援助。美国介入朝鲜半岛事务的方式给朝鲜安全造成的危机感，是导致朝鲜一再实施挑衅性冒险行为的根本原因。

（一）第一次朝核危机

1974年9月，朝鲜加入国际原子能机构（IAEA）。1976年8月，朝鲜在“朝鲜问题东京紧急会议”上首次提出建立朝鲜半岛无核区主张。1985年8月，朝鲜加入《不扩散核武器条约》。1986年6月，朝鲜宣布不试验、不生产、不储存、不引进核武器，同时呼吁美国撤走驻韩核武器，实现半岛无核区。

但在1990年4月，美国中央情报局宣称，根据美军事卫星拍摄的照片，朝鲜正在宁边的核基地研发核武器，且将在1995年之前拥有核武器。1992年5月至1993年2月，国际原子能机构总干事汉斯布利克斯先后6次开展对朝核查，结果均未发现朝鲜研制核武器的证据。但美国坚称朝鲜隐瞒核武开发，要求对朝鲜宁边两处“可疑地点”开展“特别检查”。1993年3月，朝鲜宣布美韩联合军演已经构成了对朝鲜的准战争状态，国际原子能机构开展的“定点”核查将破坏朝鲜的“最高民族利益”，因此朝鲜将退出《不扩散核武器条约》。由此触发第一次朝核危机。

经过外交博弈，1994年10月，克林顿政府与朝鲜签订《美朝框架协议》，朝鲜同意冻结宁边钚项目，第一次朝核危机宣布结束。

（二）第二次朝核危机

在克林顿政府时期，朝核问题基本处于“休眠”状态。2001年“9·11”事件爆发后，小布什政府开始调整对外战略，2002年《美国国家安全战略》的提出，标志着美国的全球战略重点由推进民主转变为全面反恐。小布什

[1] 姚勤：《朝核危机背后的全球核问题和地区安全》，载《世界经济研究》2003年第11期，第17页。

政府重新审视美朝政策，推翻了克林顿时期改善对朝关系的政策。^[1]此时，美朝间就铀浓缩项目问题冲突不断。2003年1月10日，朝鲜宣布正式退出《不扩散核武器条约》，第二次朝核危机爆发。

第二次朝核危机出现后，中国承担起解决朝核问题的重要角色，先后组织了中美朝三方会谈和6轮中美朝韩日俄“六方会谈”，其一度成为解决这一问题行之有效的多边协商机制。2007年，第六轮六方会谈第二阶段会议后，进入瓶颈期；2009年4月23日，朝鲜宣布退出六方会谈后，该机制中断。朝核问题的背后是朝鲜问题，而朝鲜问题则是冷战后国际关系调整未果的遗留问题。在实现朝鲜半岛和解和平的过程中，朝鲜与其他国家正常双边关系的建立是构建东北亚多边安全机制的重要条件。只有真正摆正朝鲜问题和朝核问题的关系，六方会谈才能取得实质性的进展。^[2]

从以上过程中可以看到，克林顿政府时期的美朝政策基本是以接触政策为主，主要是通过双边谈判解决核心争议问题，同时争取多边力量推动谈判并协助协议的执行。而小布什政府主要依托多边谈判，基本排斥双边对话或者谈判，多边框架下的美朝双边接触比较有限，这种状况只在其执政后期有所改观。^[3]因此，两届美国政府朝核政策的效果截然不同：克林顿政府的以接触促“政权转型”，政策评估效应良好，使朝鲜半岛和东北亚安全局势趋向平稳；而小布什政府的以主动出击促“政权更迭”，最终激起朝鲜的强烈反弹，政策效果不佳。

二、奥巴马政府“战略忍耐”政策的消极效应

“战略忍耐”是奥巴马政府时期实施的朝核政策，指的是针对朝鲜的无

[1] 傅莹：《朝核问题的历史演进与前景展望》，载《中国新闻周刊》2007年第17期，第18页。

[2] 朱锋：《六方会谈：朝核问题还是朝鲜问题》，载《国际政治研究》2005年第3期，第28-38页。

[3] 樊吉社：《美国对朝政策 两次朝核危机比较》，载《美国研究》2009年第4期，第28页。

理挑衅行为，美国和其他国家及国际组织以实施“战略克制”和“外交耐心”为反馈，等待朝鲜重回谈判渠道，以达到弃核和去核的目的。^[1]2009年12月，时任美国国务卿希拉里·克林顿首次使用“战略忍耐”一词来定义美国的朝核政策。她在评价美国朝鲜问题特使斯蒂芬·博斯沃思（Stephen Bosworth）对朝鲜的访问时称，奥巴马政府的朝核政策是“战略忍耐，同时与六方会谈的其他相关各方保持密切协商”。^[2]

（一）奥巴马政府对朝“战略忍耐”政策的实施

美国国内普遍认为，小布什总统离任时，朝鲜逐渐偏离了在2005年“9·19共同声明”和2007年《落实共同声明起步行动》共同文件中所做的承诺。^[3]在2010年发布的《美国国家安全战略》报告中，奥巴马政府对美国面临的威胁进行重新评估和调整，不再将恐怖主义和独裁国家列为主要威胁，而是将“暴力极端主义”看做主要安全威胁，同时主张构建“无核世界”，提倡召开全球核安全峰会，推动国际核裁军和倡导全球核安全合作。“重返亚太”战略的提出，反映了其全球战略重心的调整，显示美国的防务政策逐步从反恐转向为应对中国等新兴经济体的战略性调整，并未将朝核问题列为外交优先选项。在朝核政策上，表现为漠视朝鲜的挑衅行为，使用海外战略资源，以较高的战略资源投入—产出比应对朝核问题，不主动刺激朝鲜，对其挑衅行为采取战略克制，以国际框架下的制裁为主要应对措施。

2009年1月，奥巴马在就职演讲中表示愿意与朝鲜进行接触，主动

[1] 1997年9月19日，前美国国务院官员斯特罗布·塔尔博特首次在斯坦福大学提出了“战略忍耐”(strategic patience)，当时指的是美对俄的外交政策：不急于处理眼前的危机和事变，而是放眼下一个世纪。

[2] “Clinton Calls ‘Exploratory’ Meeting with North Korea ‘Quite Positive’”，Voice of America, <http://www.voanews.com/content/clinton-calls-exploratory-meeting-with-north-korea-quite-positive-78980687/416329.html>.

[3] 杨悦：《奥巴马政府对朝“战略忍耐”政策探析》，载《外交评论》2015年第4期，第139-140页。

伸出了橄榄枝。4月5日，朝鲜发射“大浦洞2号”导弹。4月13日，联合国安理会谴责朝鲜的导弹发射行为，并称此举违反联合国安理会第1718号决议，朝鲜随即宣布退出六方会谈。5月25日，朝鲜宣布第二次成功进行地下核试验，随后便宣称其为“拥核国”；其后5天内连续发射了6枚导弹，并宣布退出1953年的停战协议。6月12日，联合国安理会一致通过第1874号决议，对朝鲜5月25日进行核试验作出正式回应。决议一方面表明国际社会反对朝鲜核试验的坚定立场，另一方面也向朝鲜发出了积极和正面的信息，承诺以和平、外交和政治方式解决当前的问题。8月，金正日会见了访朝的美国前总统克林顿，随后将2名关押5个月之久的美国女记者驱逐出境，展现了朝鲜有意妥协的立场。9月，朝宣布铀浓缩项目已进入最后测试阶段，标志朝鲜的核武研发水平有了重大进步。^[1]9月11日，美国表示愿意与朝鲜进行双边会谈。并于年底派出了博斯沃思访朝代表团。但是朝鲜并未承诺返回六方会谈，博斯沃思访朝未取得实质性进展。

2010年1月，朝鲜宣称结束与美韩的敌对状态，表示愿意参加以和平条约取代停战协定的对话。3月24日，“天安”舰事件的发生，再次使半岛局势出现紧张，联合调查小组宣布是朝鲜制造了该事件，随后朝韩中断了双边联系。7月21日，美国对朝鲜进行新一轮制裁，并从7月25日起与韩国进行了持续4天的联合军演。11月“延坪岛炮击”事件发生后，中国呼吁召开六方会谈紧急会议，但遭到了美日韩的拒绝。三国都坚持以朝韩关系的改善作为六方会谈重启的先决条件。

2011年3月，朝鲜表示愿意重返六方会谈。4月，奥巴马再次签署制裁朝鲜的行政令，同时派前总统卡特访朝，为恢复与朝谈判作出努力。7月，朝韩代表见面并商讨朝核谈判重启事宜，美日韩迅速做出积极反应。7月28—29日，美国朝鲜问题特使博斯沃思与朝鲜外务省第一副相金桂冠在纽约会面，这是奥巴马上任后首次美朝高级别官员会谈。10月24—25日，美

[1] 这说明除钚处理项目之外，朝鲜具备了研发核武器的第二种方式。

朝代表在瑞士开展第二次高级别对话。

2012年2月23—24日，美朝在北京进行了第三轮高级别会谈。2月29日，美朝签订了《闰日协议》。^[1]3月16日，朝鲜表示计划在4月中旬发射卫星，美国称朝鲜此举违背了其在《闰日协议》中所作的承诺，美国暂停对朝鲜的食品援助并开始筹划部署亚洲区域反导系统。随后朝鲜两次发射“光明星”卫星。

2013年1月，联合国安理会通过对朝制裁的第2087号决议，扩大了制裁范围。2月12日，朝鲜进行第三次核试验。其后，联合国安理会通过对朝制裁的第2094号决议，再次扩大制裁范围。

2014年3月和11月，朝鲜两次威胁将进行第四次核试验。

2015年1月，美国就索尼遭黑客袭击事件对朝鲜发起新一轮制裁，朝鲜表示愿意停止核试验，同时要求美韩取消2015年春季联合军演，但遭到美国拒绝。

2016年1月，朝鲜进行第四次核试验。同月，韩国政府宣布将研究有关引进末段高空区域防御系统（THAAD，即“萨德”系统）事宜。2月，朝鲜宣布用远程火箭发射一颗卫星。3月，联合国安理会通过了对朝制裁的第2270号决议。3—4月，韩美举行了规模空前的“关键决断”和“鹞鹰”联合军演，并将对朝“斩首作战”列为演练内容。6月，美国财政部称朝鲜为“头号洗钱机构”，并于7月6日首次把朝鲜领导人金正恩列入制裁名单。8月，韩美启动“乙支自由卫士”年度联合军演。9月9日，朝鲜进行了第五次核试验。11月，联合国安理会通过了对朝制裁的第2321号决议，其中最受关注是对朝鲜最大的重要出口物资——煤炭出口总量设限。

（二）奥巴马政府对朝“战略忍耐”政策的消极效应

奥巴马政府对朝鲜实施“战略忍耐”政策的效果并不理想，不仅未从根

[1] 根据该协议，朝鲜同意在美朝双方对话期间，暂停核试验、暂停宁边核设施铀浓缩活动、暂停发射远程导弹以及允许国际原子能机构对暂停铀浓缩活动进行核查。美方承诺向朝鲜提供24万吨营养品援助。

本上解决朝核问题，反而为朝鲜核能力升级提供了时间便利，是将时间和主动权让给了朝鲜，任由其肆意开发核武和试射导弹，事实上是对朝鲜拥核的默认。^[1]在奥巴马两届任期的8年间，朝鲜先后进行了4次核试验和若干次导弹试验，核武开发水平和导弹技术不断进步升级。2015年5月，朝鲜宣称其“核打击能力已经实现小型化和多样化”。2016年，针对朝鲜2次进行核试验，联合国安理会通过制裁朝鲜的2270号决议和2321号决议，刷新了联合国历史上对待单一国家最为严厉的制裁记录，但朝鲜重回谈判的可能性依旧越来越小。

朝鲜核导能力的升级是对美国维系的全球核不扩散体系的挑衅，是对美国全球领导力的侵蚀和挑战；严重冲击美国在亚太地区的战略同盟体系，使美日韩同盟体系面临危机；同时提高了对美国盟友和美国本土安全实施威胁的能力，使它们的危险感不断增强，恶化了地区安全形势。朝鲜具备以常规武器进攻韩国的能力，一旦朝鲜半岛开战，韩国将难以承受局部战争带来的伤亡和损失。

2014年8月22日美军卫星图像显示，朝鲜很可能已经拥有发射远程火箭的能力，并可能在同年底具备更大的负载能力。朝鲜拥有大规模杀伤性武器的能力不断增强，根据美国评估，朝鲜可能是全球第三大生化武器的存储国家，拥有包括神经毒气类武器和制造炭疽类生化武器的能力。朝鲜中远程导弹技术趋于成熟，其携带核弹头的洲际导弹可以攻击美军关岛军事基地和美国的阿拉斯加和夏威夷，势必对美国国家安全形成巨大威胁和挑战。2014年10月25日，驻韩美军司令柯蒂斯·斯卡帕罗蒂表示，朝鲜能够在弹道导弹上安装核武器，具备核武小型化的能力。美国前中央情报局局长迈克尔·海登指称，朝鲜将在2020年具备打击美国西雅图的

[1] 杨悦：《奥巴马政府对朝“战略忍耐”政策探析》，载《外交评论》2015年第4期，第153页。

核能力。^[1]在朝鲜拥有整套成熟的军事技术之前，其挑衅行为带来的威胁和恐慌已使地区安全形势急转直下。同时，朝鲜的网络攻击能力不断升级，这也被朝鲜领导人视为与韩国乃至美国之间进行斗争，并影响潜在不对称战争结局的重要武器。朝鲜被指近几年来在美、韩和其他十多个国家发动了一系列网络攻击，大部分攻击针对的是金融网络，其中包括孟加拉中央银行 2016 年被盗走 8,100 万美元，以及 2014 年索尼影业公司发生的黑客攻击事件。^[2]

2014 年 12 月 11 日，美国会调查局发布报告称，奥巴马政府的“战略忍耐”政策使朝鲜持续增强了核导能力。美国《外交政策》网发文指责奥巴马政府的对朝政策无异于战略失误。美国政界、学界诸多人士抨击其是一个“彻底失败的政策”。部分学者批评奥巴马政府未能承担起使朝弃核的责任，导致半岛局势不断升温，东北亚安全形势持续恶化，美国对朝核问题实施“战略忍耐”政策的效果堪虞。^[3]

三、特朗普政府对朝核政策的调整

朝频繁的导弹试射以及金正男被杀事件，使特朗普政府原本相对乐观的对朝政策发生了逆转。特朗普政府明确表示，“战略忍耐”已走向终结，新的对朝政策所包含的各种选项都已摆上桌面、都具可能性。自 2006 年至今，朝鲜已经进行了 6 次核试验；2017 年，先后进行了十余次导弹试射，严重挑衅特朗普政府对朝鲜的战略底线。朝鲜日益增长的核导水平使美国感到

[1] “NK likely to be capable of striking Seattle with nuclear weapon within Trump's term: ex-CIA chief”, Korea Herald, April 5, 2017. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170405000253>.

[2] 《朝“180 单位”被指是多起金融网袭狙击手》，[新加坡]联合早报网，<http://www.zaobao.com/news/world/story20170522-762790>。

[3] 李敦球：《“战略忍耐”还是战略失误》，载《中国青年报》，2015 年 12 月 9 日，第 8 版。

与之和谈的价码和压力在不断增加。2017年2月，美国政府断然取消了给予赴美考察的朝鲜非官方代表团签证，实则反映了特朗普政府其时尚未完成对朝政策的再评估。

（一）特朗普政府对外政策的调整

1. 国安团队有较强行动能力

“美国优先”和“让美国再次强大”是特朗普的选战口号，也是他执政后的基本立场和原则，其内外政策的制定和开展都服从于这一原则。特朗普政府的国安团队成员来源多样化且行动力较强，核心成员包括国防部长马蒂斯 (James Mattis)、国家安全顾问麦克马斯特 (HR McMaster)、国务卿蒂勒森 (Rex Tillerson) 等。2017年4月6日，白宫首席战略顾问班农 (Steve Bannon) 退出国家安全委员会，但其影响力依然存在。这一团队在特朗普一再强调的“政治正确”和其彰显的“政治无知”之间搭建了稳固的桥梁，使其基本政策并未背离美国的传统政治思维。特朗普执政后对其选战时期的诸多立场做了较大幅度的修正，其外交团队发挥了关键性作用。比如美国改变了对中国发起全面贸易战的想法，任命与中国关系良好的布兰斯塔德 (Terry Edward Branstad) 为新任驻华大使。2017年4月，特朗普与中国国家主席习近平进行海湖庄园会晤，共同为今后的中美关系确立了积极的发展路线。

2. 政府外交议题的“再平衡”

随着特朗普政府新政的逐步展开，其对外政策逐渐清晰。“特朗普主义”植根于现实主义理论和原则，并以其本人强烈的个性特征表达出来。特朗普政府的外交战略较奥巴马时期发生了一系列调整和变化。

一是特朗普政府加大了对极端暴力恐怖主义力量的打击力度，其反恐的优先考量定位是“打垮伊斯兰国及其他伊斯兰极端恐怖组织”。特朗普在白宫的外交首秀是接见以色列总理内塔尼亚胡，同时将出访的第一站也放在沙特阿拉伯，并签署 1,100 亿美元的军售大单，一改过去美国新任总统出

访首站为加拿大或墨西哥的传统。特朗普在一定程度上修复了奥巴马第二任期走向恶化的美以关系，同时也反映了特朗普介入中东事务的方式——由推动“政权更迭”转为支持“地区反恐”，彰显了美国全球战略议题优先次序的调整。

二是特朗普政府的亚太战略已初露端倪，其基调是“留守亚洲、牵制中国、重视同盟”。尽管当前特朗普尚未宣布其亚太政策，但他上任伊始就宣布美国退出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)，这是其调整亚太政策的重要表现，美国国内普遍认为特朗普此举是奥巴马“重返亚太”政策的终结。TPP是奥巴马“重返亚太”的经济抓手，南海问题则是遏制中国的安全抓手。在2017年6月的香格里拉对话会上，美国防长马蒂斯提出，在亚太地区防务首要的努力是强化传统盟友，包括加强与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国的关系；其次是增强亚太相关国家的自身防卫能力，以促进地区和平、稳定和繁荣，继续开展与印度、东盟和台湾的防务合作；第三是加大美国在该地区的军事能力。目前，美国海军舰艇的60%、陆军的55%，以及海军陆战队的约2/3军力都派往了美国太平洋总部责任局，很快海外战术空军的60%也将调配前往这一战区。从这个层面上可以看出特朗普的亚太政策是隐性的“再平衡”战略。朝核问题则是美国凝聚同盟、留守亚洲的着力点之一，美国将以朝核问题为抓手深度介入东亚安全事务，同时继续以南海问题牵制中国、拉拢东盟。

三是外交模式回归传统政治，取代之之前奥巴马政府的泛多边化、泛议题型外交模式。2017年美国除宣布退出TPP外，6月1日还宣布将终止执行《巴黎气候变化协定》所有条款，至此抛弃了奥巴马政府的两项重要外交遗产。美国全球和地区战略的议题框架包括防务、经济、人权、气候等不同选项。而特朗普政府认为，泛多边化参与模式无助于美国“再次强大”，TPP的经贸发展模式和对于气候问题的关注会损耗美国的国际资源和国内经济繁荣，希望回归经贸领域的双边谈判，回归高阶政治。

（二）特朗普政府对朝核政策的调整

冷战后的美国朝核政策随着不同政府的执政发生变化，显示了美国政界和学界对解决这一问题存在多元性、分裂式的思维和判断，也实际造成美国朝核政策的非延续性和朝核困境的恶化。随着特朗普“百日新政”的完成，其政府对朝核问题的思路和政策导向日趋明朗。

2017年4月17日，美国副总统彭斯在韩国接受CNN记者采访时说，美国需要“引导各种国际资源”，包括加强与中国的合作等，打破朝核问题现有僵局、抑制朝鲜核导能力的发展将被列为最迫切和最主要的外交议程。^[1]在6月召开的香格里拉对话会上，美国防长马蒂斯再次重申，“亚太地区最紧急、最危险的威胁来自朝鲜”，“朝鲜是急迫的军事威胁”，朝鲜的核导能力对“美国国家安全构成清晰和即时的危险”。尽快解决朝核问题是特朗普政府亚太事务的首要工作。特朗普政府明显修订了奥巴马第二任期把伊核问题作为外交优先选项的立场，这是美国政府首次把朝核问题摆在伊核问题之前优先考量，反映了特朗普对待朝核问题的严重关切。

“以实力求和平”是特朗普政府朝核政策的基本原则。这一原则应用在对朝事务上包括两项重要内容：一是通过强化“实力”，加大对朝鲜的接触，迫使朝鲜主动与美国进行接触，实施“强制接触”政策，目前看来这是美国朝核政策的优先选项；二是准备实施“先发制人的军事打击”，一旦形势难以控制，则凭借军事上的“绝对实力”对朝鲜的核设施和导弹发射系统进行精确打击，使战争结束在开始。这是美国朝核政策的备用选项。

第一，对朝鲜实施“强制接触”(coercive engagement)政策。特朗普执政后在朝核政策上施行的具体手段是“极限施压”，即通过不断强化经济制裁和外交手段，迫使朝鲜停止核和导弹开发活动，但不寻求“政权更迭”，以“极限施压”开启“强制接触”的第一步。如果朝鲜改变其意愿和行为，美国将

[1] Roberta Rampton and Colin Packham, “Peaceful outcome for Korean peninsula still possible: Pence,” Reuters, April 22, 2017.

与朝方进行“接触”，目标是实现朝鲜无核化，而非暂停核开发或冻核。在竞选期间，特朗普就明确释放了对朝政策是以接触为基调的信号，他表示：“我和金正恩对话，不是我去朝鲜见他，而是如果他来美国，我就有意向见他。但我不会为他举行国宴，只是与他在会晤中边吃汉堡边协商。”^[1]这一表述尽管是选战语言，但反映出特朗普本人将“接触和谈判列为对朝政策第一选项”的偏好。2017年1月，特朗普表示愿在“合适情况”下与金正恩举行会晤，再次对朝鲜伸出“橄榄枝”。2月8日，新任美国务卿雷克斯·蒂勒森表示，要制定新的对朝方针，称军事力量和外交等一切选择都要重新考虑。^[2]2月10日，特朗普在会见日本首相安倍后的记者会上声称，应对朝鲜的核与导弹威胁是其优先政策议程之一。^[3]6月2日，美国常驻联合国代表妮基·黑莉（Nikki Haley）称，朝鲜必须认识到国际社会绝不会允许其发展核武器；在朝鲜遵守安理会决议之前，国际社会不会减轻对其施加的压力。^[4]

此外，为切断朝鲜发展核导所需外汇来源，美国政府从未放弃对朝实施经济制裁和金融防范。相较于美国前几届政府的对朝制裁措施——主要采取联合国框架下的行动，特朗普政府更在意制裁的实际效果，对朝鲜实施“次级制裁”（secondary sanction）的行动不断升级。“次级制裁”作为单边制裁措施，美国曾应用于伊朗和古巴。对朝“次级制裁”的目的，是通过大幅加大对朝金融和经济制裁的力度，使其难以获得进行核导研发的硬通货。其制裁范围不仅局限于朝鲜，还包括与朝进行非法交易的第三国企业

[1] 《特朗普称若金正恩来美国会与他边吃汉堡边谈核》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2016/06-16/7906511.shtml>。

[2] 《美国务卿称“制定新的对朝方针”，意为废弃奥巴马的“维持现状”政策》[韩]韩民族日报网，<http://china.hani.co.kr/arti/international/2553.html>。

[3] <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/10/remarks-president-trump-and-prime-minister-abe-japan-joint-press>。

[4] 《联合国安理会一致通过决议制裁更多朝鲜个人及实体》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2017/06-03/8240964.shtml>。

及个人等，如果存在违反美国税收法、贸易法等情况，这些企业与个人将受到美国的法律处罚。2017年3月31日，美国财政部宣布对朝鲜一家贸易公司和11名公民实施经济制裁，理由是他们在海外担任朝鲜政府的代理人，为那些受到联合国和美国制裁的朝鲜企业提供大规模毁灭性武器项目采购服务和金融支持。

同时，美国还强化联合国框架下的对朝制裁行动。4月28日，美国务卿蒂勒森在联合国安理会举行的有关朝核问题的部长级会议上强调，如果各国还是按照“原有的方式来对待朝鲜是肯定不行的”。^[1]2017年3月，根据环球银行金融电信协会(Swift)的说法，朝鲜通过该协会与全球银行网络仅存的联系已被切断。该机构早些时候曾表示不会再为受到联合国制裁的三家朝鲜银行提供服务。^[2]2017年6月，联合国安理会一致通过决议，强烈谴责朝鲜的核导活动，并将14名朝鲜个人列入旅行禁令和资产冻结制裁名单，4家朝鲜企业被列入资产冻结制裁名单。^[3]“习特会”后，特朗普在接受英《金融时报》专访时谈及朝鲜问题，表示“中国对朝鲜有重大影响力，但如果中国不帮忙解决朝鲜问题，我们会自己解决”。特朗普朝核政策的一大亮点是加大对中国的拉拢，要求中国以实际行动配合美实施对朝制裁。

2017年5月初，美国务卿蒂勒森向朝方间接传递了“两弃”“四不”信息，即：朝鲜弃核、弃导，美不寻求朝政权更迭、不寻求搞垮朝鲜政权、不寻求加速朝鲜半岛南北统一、不寻求为跨过军事分界线找借口。5月8日，美朝在挪威奥斯陆开展了“1.5轨外交”，朝方代表名义上是外务省下辖机构的

[1] “Secretary of State Rex W. Tillerson's Remarks at the United Nations Security Council Ministerial Session on DPRK,” <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/04/270544.htm>.

[2] 《Swift 切断朝鲜与全球银行系统所有联系》，[英]《金融时报》中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001071819?from=groupmessage>。

[3] 《联合国安理会一致通过决议制裁更多朝鲜个人及实体》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2017/06-03/8240964.shtml>。

学者，实为外务省美洲局局长崔善熙；美方负责人是“新美国基金会”研究员苏珊娜·迪马乔（Suzanne DiMaggio）。这是美朝自2016年11月在瑞士日内瓦接触以来首次会面。尽管此次对话实际成果不多，但被外界普遍解读为是一次试探性对话，为两国开启正式对话作铺垫。

第二，对朝鲜实施“先发制人军事打击”（preemptive strike）的可能性。特朗普政府朝核政策的选项从未否定军事这一选项，在这一点上，特朗普与华盛顿外交政策建制派秉持的信念有共同之处，即动用军事力量的意愿和行动对维持美国霸权地位、稳定全球秩序来说都是至关重要的。应该说，冷战后美国从未放弃过对朝采取军事行动的企图，制订了多套作战计划。但时至今日依然未对朝鲜使用直接军事手段。1993—1994年，克林顿政府也曾准备对朝鲜的核设施等采取军事打击，但终因代价巨大而放弃这一计划，^[1]继而采取对朝“接触”政策。特朗普执政后，美韩已于2017年3月1日起开始举行年度“关键决心·鹞鹰”联合军演。“卡尔·文森”号核动力航母、B-52战略轰炸机、B-1B轰炸机、B-2隐形战斗机以及F-35B战斗机等装备参与军演。同月，美日韩又联合举行了首度针对朝鲜的反潜演习。2017年3月，美《国家利益》杂志刊文称，美国正在更新其对朝作战的“5015作战计划”。^[2]有报道称，美韩“关键决心·鹞鹰”联合军演中的多个项目都是“5015作战计划”的具体课目。5月21日，韩国海军和驻韩美国海军成立“联合海上作战总部”，以强化情报共享及联合作战协调等。^[3]近期，美国中央情报局设立“朝鲜行动中心”，专门负责针对朝鲜的核武器和导弹武

[1] 威廉·J·佩里：《我在核战争边缘的历程》，北京：中信出版集团，2016年版，第161-174页。

[2] 《专家：美国“5015作战计划”会进一步刺激朝鲜》，人民网，<http://military.people.com.cn/n1/2017/0324/c1011-29165406.html>。

[3] 《强化对朝情报共享 韩美海军成立联合作战总部》，联合早报网，<http://www.zaobao.com/news/world/story20170522-762778>。

器的情报活动。^[1]在美国中央情报局的历史上，为一个国家单独设立“情报行动中心”实属罕见。此外，驻韩美军高调设立“对朝人力情报处（HUMINT），这也是1953年7月停战协定签署以来的首次。^[2]

2017年3月美国务卿蒂勒森访日期间表示，美国过去20年的对朝政策已完全失败，其中“还包括美国政府之前给予朝鲜的13.5亿美元的援助，希望能鼓励朝鲜采取一条不同的道路。但是，我们所有的援助换来的是朝鲜持续开发他们的核武库和更多的导弹测试”。^[3]访韩期间，蒂勒森直奔韩朝非军事区，访问了板门店共同警备区的美军军营，参观了军事停战委员会会议场地，还在军事分界线附近拍照留念，给朝鲜造成巨大压力。蒂勒森之行一方面显示对朝强硬姿态，另一方面又保持战略模糊，目的是保持地区适度紧张，以实现美国利益最大化。^[4]4月，美韩不顾中俄两国强烈反对，以朝鲜半岛局势动荡为由，开始在韩国部署“萨德”系统，显露其对朝鲜采取军事行动的可能性。当月，美副总统彭斯出访韩日时表示，虽然美国寻求“以和平手段”促使朝鲜弃核，但也会考虑“所有选项”；同时警告朝鲜不要以过分举动试探美国采取军事行动的“决心和实力”。为增加对朝鲜的震慑，4月13日，美国向阿富汗东北部的一个“伊斯兰国”组织控制区投掷了一枚号称“炸弹之母”的“大型空爆炸弹”（Massive Ordnance Air Blast, MOAB），这是美军在战斗中首次使用这种炸弹。虽然特朗普在接受采访中未明确表示其目的，但暗示这是向朝鲜发出的强有力信息。

[1] Vasudevan Sridharan, “CIA creates special unit to tackle North Korea's missile and nuclear threats”, International Business Times, May 11, 2017.

[2] “USFK to create HUMINT unit for gathering intelligence on N. Korea”, Korea Herald, May 7, 2017, http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2017/05/103_228893.html.

[3] 张珩：《美国国务卿蒂勒森首次访问日本：我们朝鲜政策完全失败了，要采取新策略》，观察者网，http://www.guancha.cn/Neighbors/2017_03_16_399119.shtml。

[4] 新华社：《蒂勒森访韩的战略考量》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2017-03/18/c_1120652012.htm。

5月19日,美国防部长马蒂斯在五角大楼举行的新闻发布会上称,选择军事手段阻止朝鲜核计划将是一场“悲剧”,也是“不可想象的”;“美国将会努力与联合国、中国、日本及韩国合作,尽力找到一个化解朝核冲突的办法。”^[1]至此,特朗普政府在经过了5个月的对朝核形势评估后,采取军事手段解决危机的可能性有所降低,但仍不能完全否定美国对朝鲜采取军事行动的可能性。

四、结论

21世纪的朝鲜半岛尽管是“冷战活化石”,但全球形势已然发生重大变化,解决朝核问题也应该有新的思路和方法。在2017年4月举行的海湖庄园会晤上,中美元首对朝核问题坦诚交流,达成重要共识。双方均承认朝核问题的严重性和复杂性,愿意加强合作、共同应对,防止朝鲜再次进行核试验和导弹发射等升级行为的发生,推进朝核问题的和平解决进程。保持政治与外交解决的积极态势,仍然是朝核问题的最佳出路。

特朗普政府上台后,大幅调整美朝核政策,决心通过“最大限度制裁”、动员国际力量配合美国行动、出台更为严厉的“次级制裁”措施等手段,继续保持“以压促变”的基本战略要素,力求全面切断朝鲜核武器与导弹开发计划的资金和设备来源。从中短期来看,除非朝鲜主动进行军事挑衅,美国直接对朝采取先发制人军事打击的现实可能性不高。其根本原因,还在于战争解决方案的代价太大。^[2]问题是,特朗普政府是否会超越一味强

[1] 新华社:《美防长警告说对朝动武将造成悲剧》,人民网, <http://world.people.com.cn/GB/n1/2017/0520/c1002-29288743.html>。

[2] 有关对朝军事动武存在的巨大风险分析,请参见:Maggie Astor,“A Timely Guide to the North Korea Crisis”, The New York Times, <https://www.nytimes.com/2017/08/10/world/asia/north-korea-trump-background.html?action=click&contentCollection=Asia%20Pacific&module=RelatedCoverage®ion=EndOfArticle&pgtype=article>。

势制裁的外交行动,愿意通过接触和对话的方式,来应对朝鲜的核导开发?从目前来看,美国降低对话门槛的可能性不大。面对美国不断增强的军事威慑和经济制裁,朝鲜金正恩政权的反应是重要观察点。“拥核入宪”的平壤政权在特朗普政府新的朝核政策下如何应对,是考验其政权稳定性的重要指标。

中国一贯坚持朝核问题只能通过政治外交途径解决的立场。在朝核问题上,中国过去不是、现在不是、将来也不会是一个单纯的旁观者,而是以利益攸关方的姿态积极投身于半岛核问题的解决。^[1]实现半岛无核化与建立半岛和平机制的“双轨并行”思路,实现朝鲜暂停核导活动、美韩暂停大规模军事演习的“双暂停”倡议,是当前应对朝核危机,实现于危机中寻生机,于挑战中找机遇,重回谈判轨道以破解安全困局的紧急关切和基本路径。朝鲜半岛无核化的过程应该也是相关各方重新调整半岛政策,以更加长远、负责任战略眼光和战略担当为处理危机寻找新的解决方案的过程。

全球化时代呼吁朝鲜以更加开放的胸怀、锐意进取的思维对待外部世界,同时国际社会也应以更加包容的战略眼光审慎对待朝核问题。面对半岛局势的不断升温,相关国家必须要保持战略冷静,以实际行动确保半岛“不生乱、不生战”。

【收稿日期：2017-08-20】

[1] 姚云竹：《在朝核问题上，中国不会是旁观者》，[新加坡]联合早报网，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1700206。

安倍政府对朝鲜核导问题的对策

徐万胜 姜明辰

【内容提要】在朝鲜半岛局势日益严峻的形势下，为应对朝鲜核导问题，日本安倍晋三政府提出了加强防卫力量建设、联合国际社会、发挥中国更大作用、对朝施压、绑架人质事件优先等一系列政策主张，并采取了构建应对机制、制定纲领文件、提升军备水平、加强同盟威慑、拓展国际合作、对朝强硬制裁、渲染紧张局势等诸多具体举措。这体现出安倍政府追求国家利益最大化的深层战略意图，旨在推动日本的“军事正常化”，凝聚日本的同盟建设力量，提高日本国际事务话语权，增加日本的对华博弈筹码，从而对半岛局势造成了复杂的消极影响。

【关键词】朝鲜核导问题 安倍政府 半岛安全 日朝关系

【作者简介】徐万胜，解放军外国语学院教授、博士生导师，和平与发展研究中心特约研究员；姜明辰，解放军外国语学院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 05-0019-14

朝鲜核导问题，既是东北亚地区安全态势的重要影响因素，也是大国间相互抗衡的博弈焦点。近年来，朝鲜核导问题呈现一种“显性”发展态势，以2017年为例，2月-9月仅7个月间，朝鲜共14次射导20枚。^[1]2017年9月3日，朝鲜进行了第六次核试验。9月15日，安倍内阁确认，朝鲜又一次发射了“飞跃”北海道上空的导弹，并以最强烈的语气表达了抗议。同日上午，安倍内阁召开国家安全保障会议（NSC），推进情报收集分析工作，并磋商今后的应对之策。

作为域内大国及“六方会谈”成员国，日本政府始终高度关注朝鲜核导问题的发展态势，并全力予以应对。特别是2012年12月安倍晋三政府上台执政以来，其有关应对朝核问题的政策主张、具体举措与战略意图，既体现了历史惯性，又更加趋于强硬，与日本政治军事大国化进程交织在一起，从而对地区安全态势造成了复杂的消极影响。

一、安倍政府应对朝鲜核导问题的政策主张

与以往历届政府一样，安倍政府一直认为朝鲜核导问题对日本国家安全及国际社会造成了严重威胁。2016年1月6日，在朝鲜进行第4次核试验后，日本首相安倍晋三称，朝鲜进行核试验是绝对不能接受的，因为它对日本的安全构成严重威胁，破坏了东北亚和国际社会的和平与安全。^[2]同年9月9日，在朝鲜又一次进行核试验后，安倍指称，2016年朝鲜已试射了21枚弹道导弹并2次进行核试验，对日本安全构成严重威胁。^[3]为此，在如何应对朝鲜核导问题上，安倍政府基于不同视角明确表达了一系列政策主张。

[1] 数据来源：<http://edition.cnn.com/2017/05/29/asia/north-korea-missile-tests/index.html>.

[2] 首相官邸：『内閣総理大臣声明』，http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/discourse/20160106seimei.html。

[3] 首相官邸：『内閣総理大臣声明』，http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/discourse/20160909seimei.html。

一是主张通过加强防卫力量建设来应对朝鲜核导问题。安倍政府在官方讲话以及纲领文件中多次指出，日本需强化自身防卫力量建设以应对朝鲜核导问题。安倍政府在2013年12月17日发布的《国家安全保障战略》中指出，朝鲜弹道导弹研发对包括日本在内的地区安全造成了严重危害；“日本应采取措施提升弹道导弹防御能力，以维护国民安全”。^[1]在2016年版的《防卫白皮书》中指出，朝鲜进行核导开发“破坏了日本安全”，主张日本应加强防卫力量建设，特别是强化态势感知以及导弹探测和跟踪能力，并论述了自身防卫力量的应对态势及未来发展方向。^[2]

二是主张日本应与国际社会联合应对朝鲜核导问题。一方面，安倍政府主张通过强化日美同盟、密切日韩合作及美日韩三方合作来应对朝鲜核导问题。对于强化日美同盟，安倍认为“面对朝鲜的导弹威胁，日本必须强化日美同盟，保护日本的和平独立、自由民主以及日本人民的安全”。^[3]另外，安倍政府在2013年版《防卫计划大纲》中指出：“日本与韩国之间密切协作对解决朝鲜核导问题具有重大意义。”^[4]在当年的《国家安全保障战略》中强调：“美日韩三方合作是维护东亚稳定的重要框架，日本将强化三方交流框架，共同应对朝鲜核导问题。”^[5]

另一方面，安倍政府亦主张与国际社会其他国家合作应对朝鲜核导问题。2013年3月8日，针对朝鲜第三次核试验，安倍表示，日本决心继续

[1] 防衛省：『国家安全保障戦略について』，http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/security_strategy.html。

[2] 防衛省：『平成28年版防衛白書』，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2016/html/n1244000.html。

[3] 首相官邸：『安倍内閣総理大臣年頭記者会見』，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2007/01/04kaiken.html>。

[4] 防衛省：『平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について』，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014>。

[5] 防衛省：『国家安全保障戦略について』，http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/security_strategy.html。

与国际社会密切配合，全面解决涉及北朝鲜的悬而未决的问题，包括绑架人质、核问题和导弹问题。^[1] 2017年5月21日，针对朝鲜试射弹道导弹，安倍称将与美、韩、中、俄合作以强硬应对。^[2]

三是主张中国应在朝鲜核导问题上发挥更大作用。早在2006年第一任期内，安倍晋三曾在访华归国后召开新闻发布会，称“中国作为‘六方会谈’的主席国，应该为问题解决做出更多努力”。^[3] 特别是近年来随着朝鲜核导问题的持续发酵，安倍政府更加重视发挥中国的作用。2017年3月7日，安倍在与美国总统特朗普通话时说：“日本呼吁中国在朝鲜问题上发挥更大作用，中国在朝鲜问题上十分重要。”^[4] 4月6日，针对朝鲜频繁试射导弹，安倍又称：“日本对于中国在朝鲜核导问题上的回应十分关注，日本与美国都认为中国的作用十分重要。”^[5]

四是主张日本通过对朝施压来推动问题解决。自金正恩执政以来，在半岛局势趋于紧张的背景下，日期间开展对话的可行性基本不复存在。与以往相比，安倍政府更倾向于通过“压力”先行——即用制裁的手段解决朝鲜核导问题。2013年4月5日，日本内阁官房长官菅义伟称，日本政府将继续稳定实施基于联合国安理会决议的制裁，以促使朝鲜积极采取具体行动，解决绑架人质、核导等突出问题。^[6] 2016年5月27日，安倍在日本伊

[1] 首相官邸：『内閣総理大臣コメント（北朝鮮による核実験に関する国連安保理決議の採択について）』，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/discource/20130308comment.html。

[2] 首相官邸：『北朝鮮による弾道ミサイル発射事案についての会見』，http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201705/21kaiken.html。

[3] 首相官邸：『中国訪問に関する内外記者会見』，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/10/08chinapress.html>。

[4] 外務省：『日米首脳電話会談』，http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_02020.html。

[5] 外務省：『日米首脳電話会談』，http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_02061.html。

[6] 首相官邸：『我が国の対北朝鮮措置について（内閣官房長官発表）』，http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201304/_icsFiles/afeldfile/2013/04/05/130405tyoukanhappyou_1_1.pdf。

势志摩举办的 G7 峰会记者招待会上称，日本政府将与国际社会紧密合作，从严格遵守联合国安理会决议入手，对朝鲜施加压力。^[1]

五是主张绑架人质事件^[2]应先于朝鲜核导问题解决。冷战结束后，日本政府将绑架人质事件、朝鲜核导问题的解决作为日朝关系正常化的前提。与历届政府并未明确问题解决的优先次序不同，安倍政府主张相较于朝鲜核导问题，应优先解决绑架人质事件。2016 年 4 月 9 日，安倍晋三在国民集会上发表演讲，称解决绑架人质事件是本届政府最为重要的议题，把应对这一问题作为优先事项。^[3]2016 年 9 月 18 日，日本外相岸田文雄在美日韩外长会议上称：“在绑架人质事件及朝鲜核导问题上，绑架人质事件是最为重要的问题，因为其关系到日本主权及国民生命安全，安倍首相决心尽快解决这一问题。”^[4]同年 11 月 30 日，安倍针对联合国安理会对朝决议称：“日本将继续强烈要求朝鲜采取具体措施，解决包括核导问题以及绑架人质事件在内的日朝重大关切问题，而后者一直是最为重要的问题。”^[5]12 月 2 日，安倍晋三在绑架人质事件四大臣会议上发表讲话，认为绑架人质事件是安倍政府面临的最重要议题，日本最优解决这一问题的立场不会改变。^[6]

[1] 首相官邸：『G7伊勢志摩サミット議長記者会見』，http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2016/0527summit.html。

[2] 日本政府所谓的“绑架人质事件”，是指朝鲜于 1977 年到 1988 年间多次在日本本土以及欧洲绑架日本人的事件。2002 年，日本首相小泉纯一郎访问朝鲜，日朝两国发表《平壤宣言》，朝方首次承认了长期以来予以否认的绑架日本人一事，并为此道歉。当前，日朝间针对部分可能与绑架人质事件关联的个案存有分歧。

[3] 首相官邸：『最終決戦は続いている 制裁と国際連携で全員救出実現を！国民大集会』，http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201604/09rachi.html。

[4] 外務省：『日米韓外相会合』，http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/page3_001818.html。

[5] 首相官邸：『内閣総理大臣コメント（北朝鮮による核実験等に関する国連安保理決議の採択について）』，http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/discourse/20161130comment.html。

[6] 首相官邸：『拉致問題に関する四大臣会合』，http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201612/02kaigo.html。

二、日本安倍政府应对朝鲜核导问题的具体举措

(一) 整合资源，构建有效机制

在朝鲜核导问题持续发酵的态势下，安倍政府强化顶层设计，积极理顺政府、自卫队以及地方机构间的协作关系，构建了“举国”色彩浓厚的应对机制。

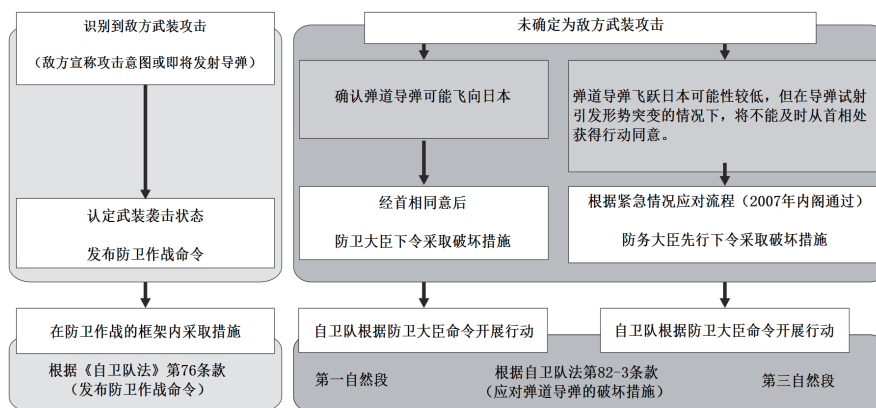
对于朝鲜核试验，安倍政府的应对流程如下：(1) 召开安全保障会议，成立专门对策室，有关内阁大臣共同协商对策；(2) 利用国际、国内资源积极获取朝核试验相关情报信息，服务于制定后续具体应对方案；(3) 在获得全面、可靠的相关情报后，政府向国内民众提供核试验准确信息，确保民众知情；(4) 在民众知情并积极配合的情况下，政府动用全部资源来落实具体对策，应对所有紧急情况，保证日本本土及民众人身安全；(5) 与国际社会合作，借助联合国安理会、核不扩散与裁军倡议组织(NPDI)等既有机制，共同应对朝鲜核试验。

此外，为了应对朝鲜核试验所可能造成的潜在核污染，安倍政府借助“放射对策联络会”制度框架，推动自卫队、中央省厅、地方政府及民间组织紧密协调，加强对朝鲜核试验辐射物质的监测，以防止对日本造成核污染。以应对朝鲜第三次核试验为例，日本防卫省迅速派遣飞机对空气污染进行检测，并于当日对外公布朝鲜核试验可能造成的污染路径图。同时，政府将沿海岸10个核辐射观测点从原来的1小时数据更新间隔期调整成2分钟，确保民众能时刻得到最新信息。这展现了日本应对朝鲜核试验的机动及高效。

对于朝鲜试射导弹，安倍政府的应对流程分为两种情形：(1) 当日本识别到朝鲜的武装攻击时，政府将发布防卫作战命令，自卫队将根据日本自卫队法第76条款（有关发布防卫作战命令的规定），在防卫作战要求的框架内采取应对措施。(2) 当朝鲜试射导弹并未被认定为武装攻击时，日本将首先确认导弹是否可能飞向日本。当确认弹道导弹可能飞向日本时，

防卫大臣将在获得首相批准后下达命令采取破坏措施，自卫队基于自卫队法第 82-3 条款（应对弹道导弹的破坏措施）第一自然段的规定，根据防卫大臣命令实施行动。当确认弹道导弹飞跃日本可能性较低时，但形势突变导致不能及时获得首相同意，根据 2007 年内阁通过的紧急情况应对程序，防卫大臣可预先宣布破坏措施，自卫队基于自卫队法第 82-3 条款第三自然段的规定，根据防卫大臣命令实施行动。日本在上述两种情形下应对朝鲜试射导弹的具体流程，可参见下图。

日本应对弹道导弹流程图^[1]



（二）制定纲领文件，扫清制度障碍

针对朝鲜核导问题，安倍政府积极制定各类纲领文件，努力扫清提升应对能力的制度性障碍。2013 年 12 月 17 日，安倍政府通过了《防卫计划大纲》《中期防卫力量整備计划》《国家安全保障战略》三份全面涵盖防卫和安全领域的纲领性政策文件。三者都强调朝鲜核导开发对日本周边安全环境造成严重威胁，主张日本应切实提升自身防卫能力。在 2015 年 4 月 27

[1] 资料来源：防衛省：『平成 28 年防衛白書』，<http://www.mod.go.jp/j/publication/kohoshiryo/comic/index.html>。

日正式出台的《日美防卫合作指针》中，明确了日美两国平时在“情报收集·警戒监视与侦查”“防空与导弹防御”等领域加强合作，以“朝鲜对韩国发射导弹并在日本周边海域部署水雷”等“存立危机事态”为想定背景，增加了自卫队“参与海上扫雷”“强制性停船检查”“防护美国军舰”等体现“集体自卫权”的内容，还列举了日美两国“空域防卫”“导弹防御”等联合作战构想。在2015年9月19日日本国会通过的“安保相关法案”中，规定日本可以随时向海外派兵并向其他国家军队提供支援，其要旨大多涉及行使集体自卫权、扩大自卫队海外军事行动范围等内容。

（三）提升军备水平，重在警戒反导

为防范朝试射弹道导弹，安倍政府的军备建设重点围绕强化地区情报警戒侦察（ISR）能力、防空反导能力等方面展开。根据安倍政府2013年底制定的5年期“中期防卫力量整備计划”，日本计划在2018财年年底前装备4架新型预警机、3架滞空型无人机。2014年11月21日，日本防卫省宣布选定E-2D“先进鹰眼”预警机、“全球鹰”无人侦察机作为订购对象。在2017年度防卫预算中，安倍政府不仅首次计入147亿日元，用于实现部署日美共同推进研发的新型海基拦截导弹，还首次计入旨在提高地对空拦截导弹“爱国者-3”型性能的改良费用。新型海基拦截导弹是目前海上自卫队“宙斯盾”舰载导弹的改良版，能够在更高的高度拦截，还能同时应对多个目标。日本自卫队还正在着手构建由新型卫星组成的情报警戒侦察体系。2017年1月24日在鹿儿岛县种子岛宇宙中心，防卫省利用H2A火箭首次成功发射了军事用途的“X波段防卫通信卫星”，它将被用来进行弹道导弹防御，确保在广阔地域展开行动的自卫队能共享情报。此次发射的“煌2号”卫星能高速处理大量数据，更快传递导弹的发射信息，提高自卫队的C4I（部队的指挥、管理、通信、电脑和情报功能）能力。防卫省还计划分别于2018年和2021年发射剩下的“煌1号”和“煌3号”两颗卫星。

（四）深化日美合作，加强同盟威慑

安倍政府认为，日美同盟是日本安全的基石，也是美国亚太战略的基础。

在当前损害日美同盟的诸多要素中，就包含朝核问题。^[1]为此，安倍政府借助同盟机制的支撑，深化日美双边合作，力图提升自身应对能力。

一是推动高层交流磋商，协调两国对朝政策。除了依托“2+2”会议等双边机制以及“香格里拉”论坛等多边平台之外，日美两国还会根据朝鲜核导问题的具体态势而展开特别磋商，推动双方凝聚共识，消弭分歧。特别是美国总统特朗普上台后，安倍与特朗普、外相岸田文雄与国务卿蒂勒森之间通过会面或电话等形式多次交换有关朝鲜半岛局势的意见，日美政府高层交流磋商的频率达到了近年来新高。仅在2017年3—5月的时间里，日美两国围绕朝鲜核导问题共进行9次磋商。^[2]这既展现出双方对该问题的高度关注，也体现了彼此间协调一致的政策认知。

二是引进美国反导设备，提升日本反导能力。长期以来，日本政府积极配合美国全球反导体系的构建，并在此过程中不断提升自身反导能力。在安倍政府主导下，日本于2006年、2014年相继部署完成了两套AN/TPY-2高分辨率X波段固态有源相控阵多功能雷达。为应对朝鲜核导问题，安倍政府更加注重加强日本的弹道导弹防御态势，积极探讨引进美国反导设备。例如，2017年度日本防卫费持续增加的主要原因在于，不仅列入了把“爱国者”(PAC-3)陆基反导系统防护范围扩大一倍的改装费，还列入了日美正在联合开发的海基反导系统“标准-3”导弹的费用。另外，自2016年下半年以来，受“萨德”入韩的刺激，安倍政府又在积极探讨从美国引进陆基“宙斯盾”系统。

三是开展联合训练演习，强化同盟协同威慑。在军事合作一体化进程中，日美两国明确了横田基地作为联合作战协调中心的职能定位，频繁开展各类联合训练演习，旨在强化同盟的协同威慑。例如，为了威慑朝鲜的弹道导弹试射，2014年2月25—28日，日美两国在横须贺联合举行反导特别演

[1] 防衛省：『国家安全保障戦略について』，http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/security_strategy.html。

[2] 外務省：『北朝鮮』，http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/index.html。

习，自卫队“金刚”级驱逐舰与美军 X 波段雷达均参与演习，力图提高双方反导系统的技术和协同配合能力。

（五）强调共同威胁，拓展国际合作

执政以来，安倍频繁出访东盟、北约等成员国，在首脑会晤中刻意渲染朝鲜弹道导弹对国际社会造成了“理论威胁”，强调各国都处于“危及态势”之下。^[1]通过强化共同的威胁认知，安倍政府积极开展“朝鲜核导问题外交”，突显彼此间利益契合点，以期实现日本国家利益。对于北约国家，安倍政府强调，“日本与北约在维护共同利益上是‘天然伙伴’”，而朝鲜核导威胁便是影响共同利益的重要因素之一。^[2]对于东南亚国家，安倍政府借助朝鲜核导威胁，推行以“人道主义救援与赈灾”“海洋安全”“维和行动”等为核心的“能力构建援助”项目，联合应对“共同威胁”，强化国家间外交关系。

安倍政府还特别注重与韩国之间的合作，在日美同盟的框架下积极推动美日韩防卫合作的机制化建设。经过反复磋商，2014年12月31日，韩美日三国签署了《韩美日关于朝鲜核与导弹威胁的情报交流协议》；2016年11月23日，日韩两国又签署了《军事情报保护协定》。可以断定，弹道导弹防御必将是韩日情报合作的主要领域，双方将共享朝鲜大规模杀伤性武器等相关军事情报。另外，美日韩三方还多次举行针对朝鲜核导问题的联合军事演习：2013年10月，美日韩三方在韩国南部海域举行了海上联合军事演习，日本海上自卫队首次派出直升机驱逐舰“伊势”号参加军演；2016年7月，美日韩三方举行了首次导弹预警演习“太平洋龙”；2017年4月，美日韩三方首次在济州岛附近海域举行了联合反潜演习。这些演习均体现了三方“联合应对”朝鲜核导问题的姿态。

[1] Graphiq Staff Research and Reuters, “Major Cities in Range of North Korea's Missiles,” <http://www.newsweek.com/us-china-japan-korea-react-crisis-asia-584348>.

[2] 首相官邸：『北大西洋理事会における安倍内閣総理大臣演説～日本とNATO：必然のパートナー～』，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0506nato_enzetsu.html。

（六）坚持压力先行，对朝强硬制裁

安倍政府虽然表面上坚持“对话与压力”“行动对行动”的对朝政策原则，但其政策实践带有浓厚的“重压力，轻对话”色彩，往往充当国际社会对朝实施制裁的急先锋。

一是安倍政府是联合国安理会对朝决议的“首倡者”。在朝鲜进行第三、四、五、六次核试验后，国际社会反响强烈，普遍担忧朝鲜核导威胁可能从地区外溢至全球。以此为着手点，安倍政府积极与美国协同配合，向安理会提出制裁请求，与安理会成员国展开磋商，全面参与联合国 2094、2270、2321、2356、2375 号决议的具体制定，展现出日本在此议题上的主动姿态。

二是安倍政府是对朝实施单边制裁的“先行者”。除了履行联合国对朝制裁决议之外，安倍政府还实施了一系列单边制裁措施，包括更为严厉地禁止人员往来、禁止汇款、冻结资产等。2016 年 1 月朝核试验后，安倍政府将允许前往朝鲜时携带的资金最高额度从 100 万日元降低至 10 万日元，并规定除了基于人道主义目的、不超过 10 万日元的汇款之外，禁止向朝鲜汇款。2017 年 7 月 28 日，安倍政府决定追加包括两家中国企业在内的共计 5 个团体与 9 名个人为资产冻结对象。

（七）多次言语挑衅，渲染紧张局势

安倍政府曾多次通过挑衅性言语渲染半岛紧张局势。2017 年 4 月 13 日，安倍在参议院外交防卫委员会上称：“目前，存在朝鲜已经拥有向弹头内填满沙林毒气和实施导弹打击能力的可能性。”^[1]同年 4 月 18 日，针对日前朝鲜试射弹道导弹，时任防卫大臣稻田朋美又声称，朝鲜半岛有事时，可派自卫队前往。^[2]然而，从朝鲜自身表态以及国际社会所获信息来看，都没有确切证据证明朝鲜拥有生化武器。彼时正值朝鲜纪念金日成诞辰的“太阳节”（4

[1] Washington Times, “Shinzo Abe, Japan P.M.: North Korea may be capable of sarin-loaded missiles,” <http://www.washingtontimes.com/news/2017/apr/13/shinzo-abe-japan-pm-north-korea-may-be-capable-sar>.

[2] 《中方回应日本涉朝核问题最新动向：望不要人为渲染紧张》，<http://www.china-news.com/gn/2017/04-19/8203706.shtml>。

月15日),外界也在揣测朝鲜是否会进行第六次核试验。安倍等人毫无事实依据的上述言论无异于“火上浇油”,对缓和半岛紧张局势无益。

三、日本安倍政府应对朝鲜核导问题的战略意图

在如何应对朝核问题上,安倍政府的政策主张及具体举措,其实质是为了追求日本的国家利益最大化,蕴藏着一系列深层战略意图。

第一,推动日本的“军事正常化”。战后,受“和平宪法”的制约,日本的军事力量建设曾长期秉持“专守防卫”原则,禁止行使集体自卫权。冷战后,国际社会积极应对朝鲜核导问题,为日本政府推动“军事正常化”进程提供了“解套松绑”的平台。借助“朝鲜威胁”,日本政府既可以凝聚国内民众有关修宪的共识,又可以趁机加强防卫力量建设。近年来,安倍政府采取“小步快跑”的方式,在任期内采取多项实际措施强力推动日本的军事解禁,包括扩大自卫队活动范围,变革自卫队职能,增加防卫费支出,提升防卫装备建设水平等。至此,日本军事力量发展的“外向性”与“进攻性”倾向已经十分显著。2017年5月5日,据相关人士透露,安倍政府迫切想要研究拥有对敌基地攻击能力、使用巡航导弹破坏朝鲜发射基地的可能性,计划最早在下年度的预算案中列入调查费等款项。设想引入的巡航导弹为美国制造的“战斧”。从日本海发射可以覆盖朝鲜全境,其特点是低空飞行很难被雷达捕捉,可对目标精确打击。^[1]这实际上大大超出了应对“朝鲜威胁”的防卫需求范围,完全是为了满足日本“军事正常化”的战略需求。

第二,凝聚日本的同盟建设力量。美国国际关系学者斯蒂芬·沃尔特在其著作《联盟的起源》中指出,国家结盟以制衡威胁。^[2]通过应对朝鲜核导问题,安倍政府既可以增强日美同盟的核心凝聚力,又可以扩大日美

[1]《日考虑引进“战斧”瞄准朝鲜基地》,载《参考消息》2017年5月7日。

[2][美]斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,周丕启译,北京:北京大学出版社,2007年版,第5页。

同盟的机制作用范围。在奥巴马执政时期，安倍政府积极迎合美国的“亚太再平衡”战略，充当美国巩固其亚太主导权的“桥头堡”与“马前卒”。而在2016年美国大选前后，特朗普曾多次发表质疑日美同盟价值的言论，导致奉行对美追随路线的安倍忧心忡忡。为此，借助2017年上半年朝鲜多次试射导弹，安倍政府强调日美双方在东北亚地区的利益契合点，将其作为日美同盟的“粘合剂”，全力密切与美国新任总统之间的关系。此外，日本与美国另一盟友韩国之间曾围绕慰安妇问题纷争不断，导致美日韩三方合作的机制建设不时受阻。安倍政府同样也是利用日韩双方在朝鲜核导问题上的利益契合点，借助美日同盟与美韩同盟的支撑，积极推动日韩双边合作，取得了一定进展。日韩两国不仅于2015年签署了《日韩慰安妇协议》，还于2016年签署了《日韩军事保护协定》。

第三，提高日本的国际事务话语权。在应对朝鲜核导问题的过程中，安倍政府在强化“朝鲜威胁”共同认知的基础上，大力开展“俯瞰地球仪外交”，借助“日美+X”合作框架及“能力构建援助”项目等方式，拓展全球外交空间和战略回旋余地，提高日本在国际社会上的影响力与话语权，提升国际社会对日本对朝政策的认同度，为其实现战略目标创造有利条件。

安倍认为，“深化对于朝鲜核导及绑架问题上的国际合作，可以使日本赢得更多国际信任，有助于日本成为联合国安理会常任理事国”。^[1]为此，日本积极参与并推动联合国对朝制裁，在诸多公开场合、官方文件中多次强调其作为联合国安理会非常任理事国对安理会工作所做出的“巨大贡献”，凸显自身“地位”与“贡献”之间的“不相称性”。同时，安倍政府将朝核问题与绑架人质事件相互捆绑，在国内大力炒作绑架人质事件，频繁发出绑架人质事件的重要性高于核导问题的言论，展现出日本在缺乏机制平台的情况下急于显示其在半岛局势上的存在感和影响力，并试图博取国际社会对其努力维护“人权”的舆论支持。

[1] 首相官邸：『安倍内閣総理大臣年頭記者会見』，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2007/01/04kaiken.html>。

第四，增加日本的对华博弈筹码。冷战结束后，中日两国间的综合国力差距逐渐缩小，且中国的国内生产总值（GDP）于2010年已经超过日本。基于中国崛起并赶超日本的发展态势，安倍政府流露出浓厚的对华战略焦虑情绪，并加大了与中国在地区安全事务中的博弈力度。在应对朝鲜核导问题的过程中，安倍政府有意保持半岛局势的某种紧张状态，并提出“中国责任论”等政策主张，都是在影响中国的周边发展环境，企图牵制中国的发展速度。此外，安倍政府加强防卫力量建设的诸多举措，在表面上是为了提升日本应对朝鲜核导威胁的能力，但实质上已经远远超出了防卫所需范围，严重削弱了中日两国间的安全战略互信。安倍政府还不顾中方反对，在安理会框架外对朝鲜实施单边制裁，且将中方团体与个人也纳入制裁对象。某种程度上讲，朝鲜核导问题已成为安倍政府对华博弈的一个战略筹码。

因此，在半岛局势趋于紧张的态势下，安倍政府应对朝鲜核导问题的政策主张、具体举措及战略意图，并非完全是为了缓和半岛紧张局势。这不仅导致朝鲜核导问题进一步复杂化，对东北亚地区安全态势造成消极影响，也给中日关系和双方在半岛问题上的合作造成政治障碍。对于半岛局势发展，中国外交部部长王毅指出，中国一贯坚决反对任何加剧局势紧张的言行，反对朝鲜半岛生战生乱，不管是谁，如果要在半岛生战生乱，那就必须为此承担历史责任，为此付出相应代价。^[1]中国需要高度重视影响朝鲜核导问题走向的日本因素，坚持原则，积极作为，充分将日益增强的综合国力转化坚决防止半岛“生战生乱”的掌控力，切实维护好我国周边发展环境，助力实现中华民族伟大复兴。

【收稿日期：2017-08-04】

【修回日期：2017-09-15】

[1] 《王毅与俄外长通电话：防止半岛生战生乱 符合中俄共同利益》，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0415/c1002-29213106.html>。

“事大”还是“平衡”：韩国的对外战略传统及其当下效应

葛汉文 林佳萱

【内容提要】地缘政治与历史演进共同塑造了韩国安全战略传统。其“事大”战略承认半岛政权与周边强国在权势力量对比上的悬殊差距，主张对地区最强国家采取臣服与合作的态度，获取强国对其维持自治自主态势的容忍；“平衡”战略则通过利用、引发、甚至主动激化其周边诸强间潜在或现实的矛盾，使诸强达成权势的平衡和相互的制约，以小谋大，以求自保乃至强大。冷战期间，韩国的国家安全政策是其“事大”战略的延伸。冷战结束后，韩国国家安全政策有向“平衡”战略转移的迹象。随着国际形势的变化，当前韩国对外战略考虑中，“事大”战略再度占据上风。

【关键词】韩国安全战略传统 朝核问题 东亚地区安全 韩国对外战略 半岛问题

【作者简介】葛汉文，国防科技大学国际关系学院国际安全研究中心副主任、副教授；林佳萱，国防科技大学国际关系学院研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 05-0033-15

朝鲜半岛一向是东北亚地缘政治竞争的主战场，半岛历史上曾先后存在的、基本涵盖半岛部分或全部的各政权（如统一新罗、高丽王朝、朝鲜王朝、大韩帝国以及当下的朝鲜和韩国）也时常在东北亚，甚至整个东亚国际政治秩序演变中扮演重要角色。在历史发展进程中，上述政权在作为一个独立权势不断得到巩固的同时，亦曾面临若干次来自半岛外部、直接关乎国家存亡的大冲击、大挑战。在这个过程中，不同时期的半岛政治精英采取包括臣服、平衡、抑制、抗击等在内的多种策略或策略组合，在维护国家生存的同时，发展出具有鲜明特色的对外战略传统。进入21世纪后，随着半岛局势复杂性、联动性的深入发展，梳理发掘这一长期主导韩国对外战略的思维模式和精神传统，分析把握其影响及当下效应，无疑对正确分析当前韩国对外政策走向、进而有效预测东北亚战略格局演进具有重要意义。

一、“事大”：以臣服换自主

朝鲜半岛位处东亚大陆与西太平洋的连接处，战略地位非常重要，“如同东欧是西欧与俄罗斯之间的缓冲地带一样，朝鲜半岛一向是大陆国家与海洋国家争夺的桥头堡”，^[1]长久充当着大陆亚洲与海洋亚洲的缓冲区。韩国战后重要领导人、军事独裁者朴正熙指出，“每当中国一个强大的朝代兴起的时候，它的势力就蔓延到朝鲜半岛。……对于金、蒙古和清来说，向南侵入半岛是自然的。虽然他们的主要目的不是统治小小的朝鲜，而是入侵中国大陆，然而朝鲜总是首当其冲。出于同样原因，俄国人企图统治朝鲜的主要目的是想把朝鲜作为桥梁来征服整个东北亚。日本一有扩张机会也要侵略朝鲜，……最终目的也是统治满洲和大陆中国”。^[2]

[1] [日]松村劭「海洋国家・日本の軍事戦略戦史に照らせば防衛政策の課題は自ずで見えてくる」、『Voice』、第4号、2006年、96頁。

[2] [韩]朴正熙：《我们国家的道路》，陈琦伟译，北京：华夏出版社，1988年版，第96页。

尽管在诸多战略大家看来，朝鲜半岛极具地缘政治价值，但由于半岛自身在面积、资源、人口等权势潜力方面存在的诸多天然不足，使其难以成为庞大权势力量的孵育器，相反却长时间处于大国（至少是地区性强国）权势力量的重重包围甚至威胁当中。即使是在半岛基本一统、国力有所提升的部分历史时段（如公元10世纪后半叶、11世纪初的高丽王朝与14世纪初的朝鲜王朝），半岛历史上出现的最强权势虽可在内部纷争中胜出，治权得以覆盖整个半岛，但一旦卷入与周边其他强权（如契丹、蒙元、后金以及日本）的武装冲突中，则基本无法占据上风，大多几无抵御，甚至有灭国亡族之虞。这一点，从1231—1270年间的蒙元入侵、1592年和1597年的日本入侵（“壬辰倭乱”和“丁酉再乱”）、1627年和1636年的后金入侵（“丁卯胡乱”和“丙子胡乱”）、1894年日本入侵直到1898年的“日韩合并”，可以得到一再的印证。面对这一异常严酷、异常艰险的周边环境及其对半岛民族生存发展所造成的灾难性后果，后世的韩国政治-文化精英不禁哀叹：“我们民族的历史一直是一部苦难史，是一部国内贫困化和内外交困的历史，……是一部外国入侵的历史”。^[1]

在强权环伺的国际政治背景下，为谋求自身安全和生存，韩国对外战略当中最重要的传统之一就是“事大”。这种战略承认半岛政权与周边强国在权势力量对比上存在无法弥补的悬殊差距，主张对地区最强国家采取一种总体上的臣服和合作态势，以宣布臣服、朝贡、岁贡、遣质、协同出兵等方式，大体满足强国在政治、财政甚至军事方面的要求，取得强国对其维持自治自主态势的容忍。一般认为，“事大”作为半岛历史各政权对外战略的基轴，开始于公元14世纪朝鲜王朝太祖李成桂执政时期。^[2]但从该战略的设计意图和总体效果来看，“事大”战略实际上于1273年高丽王朝被迫成为蒙元藩

[1] [韩]朴正熙：《我们国家的道路》，陈琦伟译，北京：华夏出版社，1988年版，第95页。

[2] [韩]李元淳等著：《韩国史》，詹卓颖译，台北：幼狮文化事业公司，1987年版，第166页。

属国之时便已在实际上得到实施，而李氏朝鲜建立后，更将“事大主义”作为处置与中国明朝关系的战略基轴，在其后长达400年的时间里，基本与中国维持着这种相对友好但并非平等的双边关系。特别是在16世纪末明神宗援助朝鲜击退日本的侵略后，“事大”战略更是取得了现实和道义上的有力支撑。^[1] 朝鲜也因此成为中国主导的东亚朝贡体系中最重要的一员。

“事大”战略的逻辑前提在于承认半岛政权与周边强权现实存在的极为悬殊、且无法弥补的实力差距。1388年当高丽王朝谋划北攻明朝新设置的铁岭卫时，大将李成桂便意识到高丽与中国明朝在实力上存在的严重失衡，主张半岛政权不可“以小逆大”，而应“以小事大”，明确反对对中国动用武力。^[2] 朝鲜王朝太宗李芳远同样认识到半岛政权与中国在实力上的巨大差距：“吾东方土瘠民贫，境连上国”，因此“诚宜尽心事大，以保一区”，否则“诚若小亏，衅必生矣，可不畏哉”。^[3] 1636年“丙子胡乱”后，朝鲜在被迫向清称臣的诏书中极为典型地论述了这种战略选择的现实主义原因：“小邦以海外弱国，与中土绝远，唯强且大者是臣是服，丽朝之于辽、金、元是也。”^[4]

除现实主义国际政治考虑外，这种以屈从换取自主与生存的战略，依然附带其他诸多显著利益，如经济（有利可图的朝贡贸易）、政治（希望凭借其正统性受大国承认，进而压制国内的反对势力）、安全（避免成为大国攻击的目标，甚至希望与邻国发生纠纷乃至军事入侵时，能够得到大国的

[1] 在被援助击败了来自日本的侵略后，朝鲜在一份呈送中国明朝的公文当中称：“国家（中国）谓朝鲜为外藩，二百年来威德远畅，而朝鲜亦世守臣节，为礼义忠顺之邦。比缘倭奴匪茹，吞并海外诸岛，盘据釜山巢穴，蹂躏封疆。皇上赫然震怒，大张挾伐之威，兴师十万，转饷数千里，所以剪鲸鲵而拯属国者，不遗余力。遂使关酋夺魄，群丑沦没，区宇还之朝鲜，兴灭继绝，功高千古矣。天朝再造之恩不为不厚，朝鲜图报之意不敢不诚。”参见《朝鲜王朝实录·宣祖昭敬大王实录卷十九》。

[2] 《朝鲜王朝实录·太祖实录卷第一》。

[3] 《朝鲜王朝实录·太宗实录》。

[4] 《朝鲜王朝实录·仁祖大王实录卷三十四》。

军事援助)等。但总的来看,半岛政权对周边强国采取“事大”战略和臣服立场以免受其入侵、维持自身的生存乃是这种战略的根本目标。韩国学者承认,在“事大”战略筹划实施的三大基本考虑当中,确保国家安全显然占据更为重要的位置,即“通过与地区霸权国家之间的政治联合确保国家安全和自主空间”。^[1]

应当指出的是,与其他战略类型相比,“事大”战略仍有其独特之处,其中最为重要的就是对意识形态因素的看重。从历史上看,如果半岛政权与周边强国存在意识形态上的亲近感和归属感(如朝鲜王朝时期半岛政治-知识精英对于中华文化的全面认同),则半岛政权奉行这种战略的意图则愈发牢固,效果也愈发明显。例如,在16世纪的朝鲜王朝,半岛的知识分子群体已将这一战略“用春秋大义名分加以合理化,认为这是天理,形成了‘中华事大’的观念”。而朝鲜积极参与中华秩序的目的,“也不再仅仅出于国际政治的现实主义考虑,而是深化为谋求与中国同质化,乃至建立一个仅次于中原大中华的‘小中华’”。^[2]

而一旦意识形态认同感缺失,这种丧失了精神支柱的战略在活力和效果方面就开始面临诸多问题,其之所以能够延续则仅仅依靠对事大国远高于己的国家实力的现实承认而已。例如,高丽王朝在成为蒙元属国、以及朝鲜王朝在成为后金以及后来清朝的藩属后,由于认为己方与事大国之间已经不存在意识形态的认同感,因此在不得不采取现实主义立场延续“事大”战略的同时,在精神层面上反而对事大对象国保持一种疏离甚至蔑视的态度。^[3]然而应当承认的是,意识形态因素对于“事大”战略的影响经常

[1] 郑容和:《从周边视角来看朝贡关系:朝鲜王朝对进贡体系的认识和利用》,载《国际政治研究》,第72页。

[2] 同上,第75页。

[3] 很多韩国学者指出,“朝鲜王朝被迫向清臣服之后,对清的仇恨心理进一步加深,把清看作野蛮种族的意识也变得根深蒂固。...这种意识一直作为朝鲜社会的主流意识而存在”。参见[韩]高丽大学校韩国史研究室著:《新编韩国史》,孙科志译,济南:山东大学出版社,2010年版,第145页。

是脆弱和有限的：在重大生存危机面前，半岛政权仍可以背弃意识形态立场而向现实威胁屈服。例如，面对后金两次、尤其是第二次的决定性进攻，朝鲜很快就背弃了与明朝的藩属关系，向后金求和，通过更用清朝年号、遣质、朝贡等方式，更替臣服、“事大”的对象。

二、平衡：夹缝中求生存

除“事大”战略外，韩国另一大安全战略传统就是“平衡”。“平衡”战略通过利用、引发、甚至主动激化其周边诸强间潜在或现实的矛盾，以小谋大，力图在诸强之间发挥关键的“平衡者”作用，使诸强达成权势的平衡和相互的制约，以求自保。韩前总统朴正熙就指出了奉行平衡战略以求自保图强的可能性：“尽管朝鲜的地理位置使它成为一个遭受苦难的地方，国际形势使它成为了外国强权的战场”，但“朝鲜并非必然和不可避免地成为外国侵略的牺牲品，……如果能够驾驭局势，它可以成为对抗三大势力（中、日、俄）的堡垒”。^[1]

半岛政权奉行平衡战略同样有久远的历史。公元11世纪，当高丽王朝面对契丹（辽）强大的军事压力时，高丽一方面在组织武力抵抗后向契丹妥协臣服，另一方面又与宋保持联系，以求对契丹有所牵制，并注意利用北方边境契丹、渤海、女真间的复杂关系及上述势力的消长兴替以图牟利。^[2]而半岛政权奉行平衡战略最为典型的案例，主要发生于中日甲午战争之后至“日韩合并”这一极为短暂的历史时期内。在此期间，取消中国宗主权、法理上取得独立的朝鲜为对抗日本几乎公开的侵略野心，开始谋求主动引入美、英、法、德等其他强国势力、尤其是俄国，以求外部势力在半岛达

[1] 朴正熙著：《我们国家的道路》，陈琦伟译，北京：华夏出版社，1988年版，第105-106页。

[2] [韩]李丙焘著：《韩国史大观》，许宇成译，台北：正中书局，1967年版，第151页。

成一种大致的平衡，防止日本势力的独大，确保国家的生存。基于此目的，自 1890—1904 年间，朝鲜开始有意识地将铁路铺设、矿产采掘、海关管理、沿海捕鱼等一系列权利出让给美、俄、英、法、德等国，以求制约日本在半岛的主导性影响。特别是以 1896 年高宗李熙秘密出宫逃入俄国公使馆为标志，在俄国支持下，朝鲜亲俄内阁得以成立，政府部门内的日本顾问和日本军事教官被尽行遣散，朝鲜于 1897 年宣布成立“大韩帝国”，平衡战略似乎已经非常接近于成功。^[1]

就理论而言，一个国家奉行平衡战略取得成功有赖于同时满足两大条件：一是平衡者必须有能力阻止其平衡的两个或多个对象单独妥协、尤其是以牺牲己方利益为代价的妥协；二是在其平衡的对象之间爆发直接武装冲突、己方被迫公开选择立场的情况下，己方具有足够实力能够给予较弱一方以实质性的、足以决定结局的援助。而这两大条件，19 世纪末的大韩帝国一个也无法实现：由于实力羸弱，它既无法阻止俄、日两国以损害自己利益条件下的相互妥协，又在俄、日两国武力决战的情况下被迫宣布“中立”，寄希望于采取观望的立场以换取战胜国的怜悯。^[2]其结局则是在日俄战争爆发后韩国迅速遭日本的军事占领、进而成为后者的保护国并最终完全丧失独立，平衡战略宣告完全失败。

公允而论，无论是历史上的高丽王朝还是 19 世纪末期的大韩帝国，半岛政权奉行平衡战略难度极大。由于身处大陆亚洲与海洋亚洲之间的战略通道，一向被两个甚至数个彼此敌对的强国所包围，半岛所存在的独立政权，实际上几无可能在周边强国（其中很多甚至是洲际规模的大国，如蒙古、明帝国、清帝国、俄罗斯帝国）于东北亚的地缘政治竞争中取得主动地位。其根本原因就在于：与国际关系史上成功的权势平衡者（如 18 世纪的英国）

[1] [韩] 李基白著：《韩国史新论》，厉帆译，北京：国际文化出版公司，1994 年版，第 313-314 页。

[2] 1898 年 4 月，俄日两国达成谅解，实质上是将韩国置于两国共管之下。

不同，半岛政权由于其特殊的地理位置和孱弱的实力，根本无法站在一个相对超脱的地位，寻求与权势较弱者建立同盟从而防止强国独大局面的出现。简单地说，它本身就是周边强国扩张的首要目标和大国较量的主战场，犹如十七世纪三十年战争时处于法国、瑞典、荷兰、英国、俄国重重包围之下的德意志。而打破这一战略困局的唯一方法，唯有效仿1871年后的德国，努力使自身成为地区地缘政治竞争中的主要角色之一。然而，半岛的地狭民贫加之现代化步伐的严重迟滞，使其权势规模没有成长为19世纪末、20世纪初德意志第二帝国水平的可能。因此，19世纪末半岛政权实行的这种平衡战略，所引发的最好后果也仅是使自己成为大国竞争中的有份量筹码，而其失败则直接导致了半岛在历史上第一次完全丧失了独立自主地位。

三、“事大”战略的延续及其调整

二战结束、美苏对朝鲜半岛的军事进驻以及冷战的出现，使半岛的政治格局发生革命性变化：半岛第一次并且也较长时期地分裂成为相互对立的两个部分——朝鲜民主主义人民共和国与大韩民国。^[1]冷战期间，朝韩两国长期敌对，实力各有所长但总体相当，分别从属于不同的政治和军事联盟，受不同的外部强权（美国和苏联）支配：美国依靠对朝鲜半岛南部的军事占领，以确保日本——这个所谓的“远东民主的防波堤”的安全，并阻止共产主义势力进入西太平洋^[2]；苏联同样将保住朝鲜这个社会主义阵营的前哨

[1] 在历史上，朝鲜半岛出现分裂的时期主要在三韩时期、三国时期（新罗、百济、高丽）与后三国时期。但也有韩国学者将公元8世纪的统一新罗和主要位于中国境内的渤海国称为所谓的“南北朝”时期。参见高丽大学校韩国史研究室著《新编韩国史》，第41页；以及李丙焘著《韩国史大观》，第114页。此观点在学术界存在巨大争论。

[2] David Scott, "US Strategy in the Pacific - Geopolitical Positioning for the Twenty-First Century," *Geopolitics*, Vol.17, No.3, 2012, p.617.

基地视为必不可少，因为其可以“保卫苏联通向南满和黄海的通道”。^[1]受到这两大超级强国政策态度的直接影响，朝鲜半岛成为远东地区的冷战最前线，朝韩两国的分裂、摩擦、冲突和战争也成为冷战在东北亚的主要标志。

总的来看，这一时期韩国的外交政策依然是“事大”战略在当代的延续。尤其是韩国，在面对敌对的朝鲜及其背后的超级强国苏联时，在对外战略和国家安全上选择全然依赖美国以维持自身的生存。朴正熙就指出，韩国战后“被敌对的共产主义势力所包围——北韩、苏联的沿海省份西伯利亚、大陆中国”，因此“不可能单独地抵抗来自各方面的侵略威胁”，“只要这种威胁继续存在，我们就必须发展同美国的永久性联系来维护自由和独立”。^[2]在这种战略指引下，尤其是在被朝鲜战争加剧的紧张局势的持续影响下，冷战时期韩国对外战略的基轴就是确保外来的、主要是来自美国的军事、外交和物资援助。^[3]同历史上半岛政权所奉行的“事大”战略相类似，韩国不仅在政治和军事上努力与美国维持一种完全依附的关系（如主动要求美军在韩国长期驻军、韩军队指挥权置于美韩联军司令部的掌控之下），甚至通过在其他地区全力支持美国的军事行动，以求换取美对其安全的承诺。例如，越南战争期间，韩国主动要求派军参战。自1965—1973年间，韩国派遣军是除美军之外最大规模的外国参战部队。^[4]

除国家安全外，战后韩国对美国的“事大”战略还可以确保韩国获取其他战略利益，最为显著的当属持续获得美国的经济援助。尽管自艾森豪威

[1] 朴正熙著：《我们国家的道路》，陈琦伟译，北京：华夏出版社，1988年版，第114-115页。

[2] 朴正熙著：《我们国家的道路》，陈琦伟译，北京：华夏出版社，1988年版，第129页。

[3] C.S. Burchill, “Book Review: The Foreign Policy of the Republic of Korea,” *International Affairs*, Vol.61, No.4, 1985, p.727.

[4] 冯东兴：《美韩越南军事合作析论》，载《当代韩国》2013年第3期，第27-28页。

尔时期到肯尼迪执政时期，美国对韩援助政策不时发生调整，但美国将援助韩国经济发展确立为一项长期政策的，而大额美元的持续注入，直接助力于韩国经济的起飞。^[1]而对上世纪60年代韩国经济实现所谓的“汉江奇迹”助益最大的，当属韩国融入美国主导的国际经济体系并在其中赢得巨大红利。尤其是自从上世纪60年代朴正熙政府实行“出口导向”发展战略后，加之受到越南战争对韩国制成品工业的刺激，韩国经济开始得到长足发展。从1962—1976年，韩国先后实行了3个经济开发五年计划，每个五年计划的经济年平均增长率分别为7.8%、10.5%和11.2%，其中个别年份甚至增长更快，韩国也得以一跃进入新型工业化国家之列。^[2]

与历史大多数时期相似，战后韩国对美国的“事大”战略同样具有其意识形态支柱，只是这种支柱从早先的“中华文明归属感”转换成了所谓的“民主、自由”。尽管朴正熙以“威胁全民族利益的自由将不能够被容忍”为名，长期实行实质上的专制统治，但他依然将自己的军事政变及随后的独裁称作是“从社会混乱的无秩序状态中拯救了自由”，并声称韩国所奉行的就是“现代自由民主制度”。而在韩国政治精英看来，对韩国国家生存构成最大威胁的不仅仅是朝鲜及其他社会主义盟国的武装力量，而是后者敌对的意识形态或者是所谓的“国际共产主义阴谋”，韩国必须“在军事和政治上同自由世界结盟”，唯此才是“保证韩国人民的自由、独立和最后的统一”的根本途径。^[3]通过这种方式，韩国得以与西方世界的冷战意识形态相合拍，不仅在政治和军事上，甚至也在精神层面上被纳入到以美国为主导的西方资本主义阵营当中去。

[1] 程晓燕、何西雷：《美国援助与韩国经济起飞：一项历史的考察》，载《世界经济与政治论坛》2008年第1期，第70页。

[2] 苏勇、国崎威宣、原口俊道：《论韩国经济起飞时期的成功战略》，载《韩国研究论丛》1996年第1期，第81页。

[3] 朴正熙著：《我们国家的道路》，陈琦伟译，北京：华夏出版社，1988年版，第129页。

然而到上世纪 80 年代末、90 年代初时，随着苏联解体、冷战结束，韩国的战略安全环境逐步好转，其结盟政策在延续性方面也发生了较为突出的转变。^[1]而这个调整则使得韩美两国维持半个多世纪之久的联盟关系开始出现了一定程度的紧张。尤其是在卢武铉任总统时期，尽管韩国依然强调韩美同盟的重要性，宣称要“继续以韩美同盟为外交轴心”，但开始更多地强调韩国在对外战略方面的自主性，并且“努力使（韩美）同盟关系趋于平等”。^[2]以此为指引，韩国虽依然注重韩美双边关系，并在财政、军事上支持美国在阿富汗和伊拉克的军事行动；但另一方面，则在避免刺激朝鲜的考虑下，反对美国在东亚地区部署反导系统，并对美国将驻韩美军的军事使命延伸至朝鲜半岛之外持明显的保留态度。

与此同时，韩国积极着手在东北亚地区推行所谓的“平衡”外交，特别是发展与周边的中、日、俄等国的关系，以期推动形成地区国际关系的平衡。尤其是在韩国综合国力（特别是经济实力以及值得一提的军事实力）位居全球前 10 位的情况下，从卢泰愚、金大中、金泳三执政时期，韩国就开始以建设“中等强国”为目标，力争使韩国“成为美、中、日、俄四大强国中间的平衡杠杆”。^[3]至卢武铉执政时期，更是明确地提出了韩国要在“维护东北亚地区和平与繁荣”方面发挥“平衡者”作用，主张将务实的“均衡”理念体现在韩国的对外战略当中，以期使韩国在地区事务层面以更有影响

[1] Hyon Joo Yoo, “The China Factor in the US-South Korea Alliance: the Perceived Usefulness of China in the Korean Peninsula,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.68, No.1, 2014, p.85.

[2] Zhiqun Zhu, “Small Power, Big Ambition: South Korea's Role in Northeast Asian Security under President Roh Moo-hyun,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol.34, No.2, 2007, p.77.

[3] Gilbert Rozman, “South Korea and Sino-Japanese Rivalry: A Middle Power's Options within the East Asian Core Triangle,” *The Pacific Review*, Vol.20, No.2, 2007, p.199.

力的“中等国家”形象出现。

冷战结束后韩国对外战略调整的动因，在于苏联阵营的解体及朝鲜威胁的逐步下降。苏联的解体使得朝鲜得到大笔外来援助的可能性锐减，加之朝鲜经济形势恶化，导致其在冷战结束之初就被很多国际评论家视为已处于经济和社会崩溃的边缘，对韩国的现实威胁不断下降。与此同时，中国的快速发展、中韩两国经贸关系的不断深入以及中国在半岛事务上不断增强的影响力，均为韩国借助中国平衡其向美国一边倒的同盟关系、更好地维护韩国的利益、最终实现国家统一创造了更为现实的可能。而中韩国之间的历史和文化联系也使其发展同中国关系时，较之美国拥有更为广阔的空间。^[1]因此，有不少乐观的韩国学者对于韩国在东亚地区的权势均衡以及美、中、俄、日等国的相互博弈当中发挥独立的、且更为显著的作用，进而争取国家战略利益的尽快实现充满了期待。

四、当前韩国对外战略中的问题与应对

进入 21 世纪第二个十年后，随着朝鲜半岛局势和地区安全形势的剧烈变动，韩国处于调整中的对外战略开始遭遇重大挑战。其结果则导致韩国几乎中止了自冷战结束以来对于“事大”战略的调整及对“平衡”战略的追求，重新将巩固韩美同盟政策作为当前乃至未来一段时间内对外战略的基轴。

这种战略调整受到重大挫败的原因，主要来自于朝鲜核导进程的快速发展及其对韩国安全威胁的急剧上升。尽管自上世纪 90 年代开始，朝鲜已经习惯于对外宣称拥有或即将拥有核打击能力作为国家对外战略的一种手

[1] Hyon Joo Yoo, "The China Factor in the US-South Korea Alliance: the Perceived Usefulness of China in the Korean Peninsula," *Australian Journal of International Affairs*, p.87.

段，以求同美国、日本和韩国讨价还价，以换取经济好处。^[1]但是2011年金正恩执政后，早先朝鲜以研发核武器要挟外部世界的战略明显开始转向现实拥有核打击能力以确保国家生存，“拥核”已经成为朝鲜实现追求的国家战略目标。近年来，朝鲜日益频繁的核试验和运载工具发射实验，尤其加重了作为朝鲜头号打击对象的韩国的严重不安全感。

在此情况下，韩国不少政治 - 知识精英失望地发现，尽管韩国自身早已是一个不可小觑的权势力量，但其实力同周边的中、美、俄、日相比仍远远不及；在缺乏顶级大国力量支持的情况下，韩国所谓的自主外交、平衡战略往往只是一纸空谈，既缺少足够的号召力和影响力，同时也无法根本解决韩国日趋严重的现实军事威胁，更勿论实现主导半岛政局走向、实现民族统一等宏大目标。出于这种考虑，在2010年“延坪岛炮击事件”后，李明博主政时期的韩国从同盟战略向平衡战略方向发展的趋势便开始减弱，开始将韩美同盟提升到全面战略同盟的新高度，并在韩美军事联演、引进反导系统等方面与中国明显疏离。^[2]特别是在朴槿惠的总统任期内，韩国一改早先政策，不顾中俄等国的强烈反对，坚持引进美国“萨德”反导系统。以此为重大标志，韩国开始重新将政治上依附美国、经济上依附美国、安全上依赖美国作为应对战略安全环境恶化的主要途径。但韩国单方面追求安全、严重忽视中俄等国战略关切的结果，却是在客观上导致半岛局势更为复杂动荡。

尽管如此，韩国通过平衡战略追求自主、追求强大的对外战略依然具有深厚的思想基础。朴正熙早就指出，虽然“我们的地缘政治位置要求我们

[1] 也正是凭借这种手段，这些国家不得不时常向朝鲜提供财政和粮食援助，以劝说朝鲜放弃研制核武器。而朝鲜的回应是，有时同意停止核计划，但很快就会宣称因受到外来军事威胁，不得不重新开始核试验。

[2] Hyon Joo Yoo, "The China Factor in the US-South Korea Alliance: the Perceived Usefulness of China in the Korean Peninsula," *Australian Journal of International Affairs*, p.91.

对大国保持和平的外交政策，我们既没有能力也没有愿望来纠正这种依附性的对外关系”，但是“将来我们必须清除奴性和依附的习惯，建立起一个独立外交的传统”。^[1]而冷战结束以来，韩国历届政府所提出的“中等国家”定位、对充当“东北亚均衡者”的热衷，亦充分表明：韩国在传统安全威胁相对缓解的局面下，完全可能在极为复杂的亚太大国的战略博弈中采取更加务实化的态度，其对美同盟战略受到一定程度的削弱、甚至为平衡战略所取代的可能性，依然不能完全排除。

在长达 2,000 余年的历史中，半岛政权的对外战略便一直存在两个层次的考虑。其中，相对较低的政策目标是确保安全，确保自主，争取主宰自己的命运的能力。为更好地在大国竞争的现实背景下维持自身的生存与自主，在实力相对孱弱时，精明地比较其与周边强国、以及周边诸强国之间的权势对比，采取抵御、平衡、妥协、臣服等各种方式，都是可以被半岛历史上的各政权所接受的。第二个同时也是较高层次的政策目标则是争取强大。如时机相对有利，向外投射文化、政治乃至军事方面的影响（鲜少凭借自身、大多仰仗其依附国之力），进而发挥地区级的影响，在半岛历史上亦非孤例。然而应当承认的是，上述两个层次战略目标的达成，或者说，半岛是否可以确保自主乃至有所强大，至少从历史视角考察，其成功的关键并不在半岛政权自身，相反全部位于半岛地域之外。

在历史进入到 21 世纪第二个十年后，这一事实依然没有发生任何改变——解决朝鲜半岛问题的关键依旧掌握在半岛之外的强国手中。主导半岛安全形势走向的，不是朝鲜或韩国的自身政策，而是其周边大国的竞争和博弈。这些在全球权势对比当中处于顶尖的国家，不仅在综合实力上远远超过朝韩两国，而且均处于半岛周边。而最关键的是，这些大国在半岛事务上的利益诉求不尽相同，有时甚至是截然相悖、相互冲突的。这就是

[1] 朴正熙著：《我们国家的道路》，陈琦伟译，北京：华夏出版社，1988 年版，第 68 页。

半岛问题长期难以解决的根源所在。

值得关注的是，当前半岛局势又出现大变数：韩国新任总统文在寅不顾中俄等国反对，延续甚至加速朴槿惠政权在韩部署美制“萨德”反导系统（THAAD）政策；朝鲜继续大力推进弹道导弹和核武器研制进度，并于2017年9月3日第六次试爆核武器，爆炸当量之大为2006年以来所仅见；美国频繁在半岛周边进行大规模军事演习演训，对朝鲜战略威慑强度空前加大。美总统唐纳德·特朗普宣称，美国“将以烈火与暴怒应对朝鲜的威胁”，暗示军事打击朝鲜的可能性。^[1]半岛大规模武装冲突有一触即发之势。

当前，朝鲜半岛局势又来到一个极其严峻的、同时也应当是极具历史意义的关键性时间节点。必须承认的是，同半岛历史发展极其类似，当下韩国对外战略和安全战略选择依然困难，回旋空间亦非常有限。然而，处于安全焦虑当中的韩国必须认识到：在半岛复杂性、矛盾性、联动性不断上升的今天，单纯地依赖“事大”或者“平衡”战略，显然已经无法应对如此错综难解的国际政治现实。相反，采取一种较为灵活的方式，凭借多样化的战略手段，依靠现有国际机制体制安排，多方沟通协调半岛利益攸关各方政策立场，应当是韩国当前乃至未来一个较长时期对外战略当中需要格外关注的关键问题。而这种战略路径，可能才是确保自身利益关注得以实现，从而维持自身乃至整个半岛区域安全的真正解决之道。

【收稿日期：2017-09-01】

[1] Washingtonpost: “Trump threatens ‘fire and fury’ in response to North Korean threats,” https://www.washingtonpost.com/politics/trump-tweets-news-report-citing-anonymous-sources-on-n-korea-movements/2017/08/08/47a9b9c0-7c48-11e7-83c7-5bd5460f0d7e_story.html?utm_term=.334172c2a4e3.

从“马拉巴尔”军演看大国 印太战略互动新态势

荣 鹰

【内容提要】2017年7月，印美日三国在孟加拉湾举行了第21次“马拉巴尔”联合海军演习。“马拉巴尔”联合军演从小到大、从双边到多边，折射出印太地缘战略格局演变和大国战略竞争互动的新常态。印美日三国拉帮结伙搞“小圈子”，加剧大国地缘战略竞争，不仅将对未来10-20年印太地缘战略格局产生重大影响，也给中国推进海洋强国战略带来复杂因素。中国应积极倡导共同、综合、合作、可持续安全观，推动印太海上安全合作，塑造地区海上安全新秩序，努力走建设中国特色海洋强国之路。

【关键词】“马拉巴尔”军演 印美日关系 印太地区 大国战略互动

【作者简介】荣鹰，中国国际问题研究院副院长、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) 05-0048-14

2017年7月，印美日三国在孟加拉湾举行第21次“马拉巴尔”联合海军演习。这是该军演自1992年创始以来规模最大的一次，三国不仅都派出航母战斗群参演，演习课目指向性也十分明确。“马拉巴尔”联合军演已成为印美日三国主导地区海上安全合作的新平台，给印太地缘战略格局演变以及大国战略互动带来新的复杂因素。

一、“马拉巴尔”联合军演的前世今生

“马拉巴尔”海军联合演习始于20世纪90年代初。1992年，美国为拓展与印度军事合作关系，提议两国海军在印度西南马拉巴尔海岸附近举行联合海上演习，“马拉巴尔”联合军演由此得名。但是，由于当时冷战刚刚结束，印美两国战略互信不足，印度国内有不少反对声音，军演规模并不大，更多是象征性意义。截止到1998年，“马拉巴尔”联合军演共进行了三次。1998年5月，印度不顾国际社会反对强行进行核试验后，美国宣布对印度进行全面制裁，两国的防务合作受到冲击，包括“马拉巴尔”联合军演等交流合作项目被叫停。^[1]

“9·11”事件后，印度大力支持美国发动的反恐战争，美国很快放松了对印度的制裁。印美两国军事交流项目开始恢复，军事安全合作关系迅速升温。“马拉巴尔”联合军演也迅速恢复，并且升级强化。

首先，军演实现机制化。印美两国从2002年开始把“马拉巴尔”联合军演升级为年度活动，当年演练课目包括后勤补给、海上救援、联合反恐等。2003年和2004年两次军演的规模和水平明显提高，其中2004年，美国出动了“洛杉矶”级潜艇、P-3C海上巡逻机等装备，演练了联合反潜等复杂课目。2004年发生了印度洋海啸，印美海军协调救援活动也凸显了联合军

[1]“Malabar Naval Exercise, All You Need to Know in 10-Points”, Time of India, July 10, 2017, <http://timesofindia.indiatimes.com/india/malabar-naval-exercise-all-you-need-to-know-in-10-points/articleshow/59522548.cms>.

演的重要性。迄今，该联合军演已进行了 21 次，成为印美日三国协调印太地区海上安全合作的重要平台。

第二，内容不断充实。2005 年，印美两国签署 10 年防务合作协议，印美防务合作进入新阶段。当年在孟加拉湾举行的“马拉巴尔”演习为期一个月，课目实战性和针对性明显加强，美国还派出“尼米兹”号航母参演。这是美国航母 36 年来首次返回孟加拉湾。^[1]2006 年，美国为体现对军演的重视，再次提升联合军演水平，首次派出海军陆战队远征军参演。印方派出海岸警卫队，与美方进行海上联合执法、打击海盗、搜救等演习活动，标志着“马拉巴尔”联合军演开始关注非传统安全威胁问题，拓宽了联合军演的内容。近年来，保障“国际航行自由”、确保合法航运和商务活动畅通无阻等海上安全合作，在“马拉巴尔”联合军演课目中的分量不断上升，进一步提升了联合军演的地缘政治蕴涵。^[2]

第三，从双边变多边。2007 年，印美两国决定把“马拉巴尔”军演地点移至日本冲绳海域附近举行，并邀请日本海上自卫队参演，印美“马拉巴尔”双边军演变成印美日三边联合军演。同年 5 月，“马拉巴尔”联合军演第二阶段在孟加拉湾举行。除日本外，印美还邀请了澳大利亚、新加坡两国海军参加。“马拉巴尔”联合军演首次进行扩员引发各方关注。当时，印美日澳四国正酝酿组建“民主国家联盟”，加大战略协调合作，遭到中国强烈反对。^[3]此后，“马拉巴尔”联合军演规模有所降低。2011 年，日本再次应邀参演，并于 2015 年正式成为“马拉巴尔”联合军演成员国。^[4]

[1]“Indian Navy's Malabar and other Exercises,” India STRATEGIC, September 2007, <http://indiastrategic.in>.

[2]“US - India Joint Statement,” September 30, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/30/us-india-joint-statement>.

[3]“Exercise Malabar - 2007 : A Major Step Towards Finetuning Maritime Capabilities,” Sainik Samachar, <https://www.sainiksamachar.nic.in>.

[4]“Japan to Take Part in India - US Naval Exercises Again,” <http://www.thehindu.com/news/national/Japan-to-take-part-in-India-U.S.-naval-exercises-again/article15445416.ece>.

2017年7月，印美日三国举行了“马拉巴尔”第21次联合军演，这是美国特朗普政府执政后的首次。印美日三国海军首次同时派遣航母战斗群参演：印度海军派出了俄罗斯制造的“超日王”号航空母舰；美国参演的是核动力航空母舰“尼米兹”号；日本则出动了直升机母舰“出云”号。印美日三国参演的军舰和潜艇共达16艘、军机95架。在耗时一周的演习中，三国海军演练了联合反潜、反导等联合作战及海上联合搜救等课目。国际舆论普遍认为，此次印美日三国海军“马拉巴尔”演习实战性和战略性为历年来最高。^[1]

二、大国印太战略调整新态势

“马拉巴尔”联合军演从无到有、从小到大、从双边到多边，成为横跨印太两大洋的实战性多边联合军演，折射出冷战结束以来印太地区地缘战略格局的深刻演变趋势，反映了地区主要力量战略互动竞争的新态势。

（一）美国全球战略加快调整

随着全球力量对比升降变化演进，冷战结束以来美国的“一超独霸”地位受到冲击。2011年，奥巴马政府正式提出的“亚太再平衡”战略，标志着美国全球战略重心加速东移。美国宣布，要对地区军事部署态势进行调整，包括在亚太部署60%的海军力量等。2015年，美国国防部发布《21世纪海上力量合作战略》，强调美国海军新战略的重点，要放在有效应对来自战略竞争者的挑战。^[2]美国要重视发展“全域介入”能力（all domain access），继续维持在地区战略前沿部署的同时，更加重视与盟友、伙伴的战略合作。美

[1]“Malabar 2017: Trilateral Naval Exercise Concludes Amid India - China Standoff,” The Diplomat, July 19, 2017, <http://thediplomat.com/2017/07/malabar-2017-trilateral-naval-exercise-concludes-amid-india-china-standoff>.

[2]“A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower,” <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>.

国海军应加强与盟友的联演联训，包括定期开展人道主义救援、反恐救灾等演练活动，这有助于发挥各自优势，提升联合作战一体化能力水平。

特朗普总统上台后，提出“美国优先”战略，奉行“实力促和平”的安全理念，在基本延续奥巴马全球战略的同时，更多考虑逐步从全球事务中抽身，以便把有限战略资源用在最重要的方面。特朗普政府多次表示，美国在地区盟友和伙伴必须多承担安全保障责任，不能指望美国继续无条件提供安全保障。

（二）印度推出印度洋新战略

印度是印太地区重要国家，一直以印度洋大国自居，长期以来试图排斥域外大国势力主导印度洋地区，但心有余而力不逮。近年来，印度经济快速增长，综合国力大幅提升。进入新世纪以来，印度安全战略发生重大调整，明确提出印度国家利益已不再局限于南亚次大陆，而是将扩展到从亚丁湾到马六甲地区。为此，印度大力推进“周边优先”战略，积极“西进”中东非洲，努力推进“东向行动”战略，外交、军事、经济多面出击，呈积极进取态势。^[1]

2013年5月莫迪政府执政后，提出“五位一体”的印度洋新战略。其重点就是提升与毛里求斯、塞舌尔等环印度洋中小国家的海上安全合作水平，通过联合军演和培训，控制域内中小邻国。印度还加快推进其对孟加拉湾的军事设施建设，开发孟加拉湾安达曼海基地，并邀请日本、澳大利亚等国参与相关建设，将其打造成为印度在印太地区的战略前哨基地。^[2]

[1] Dhruva Jaishankar, "Actualising East: India in a Multipolar Asia," ISAS Insights, No. 417 - 23 May 2017, <https://www.isas.nus.edu.sg/ISAS%20Reports/ISAS%20Insights%20No.%20412%20-%20Actualising%20East%20-%20India%20in%20a%20Multipolar%20Asia.pdf>.

[2] Pranay VK, "Strategic Saliency and of Andaman and Nicobar Islands: Economic and Military Dimensions", National Maritime Foundation, <http://www.maritimeindia.org/View%20Profile/636373370167194335.pdf>.

与此同时，印度自 2016 年开始主办印度洋国际研讨会，抢抓印度洋事务的话语权，扩大国际影响力，宣扬自己在印度洋地区的和平、进步、繁荣中不可或缺的重要作用。2017 年 8 月底，第二次印度洋国际会议在科伦坡召开。印度外长斯瓦基明确提出，印度洋事务“应主要由印度洋地区国家管理”，竭力排斥其他大国在印度洋的战略存在，防止其他力量挑战印度在印度洋的主导地位。^[1]

（三）日本“印太外交”新态势

2007 年，安倍首次出任首相便提出印太地缘战略概念，强调日本要积极参与印度洋事务，加强与印度的海上安全合作。2012 年安倍再次当选日本首相后，打着“积极和平主义”的旗号，力促日本的“印太外交”。日本在强化横跨太平洋、印度洋再到非洲区域的联系，加大对印度洋基础设施建设援助的同时，重点拓展与菲律宾、澳大利亚、印度尼西亚、越南等国的战略关系和海上安全合作。^[2]近年来，日本在吉布提设立海军基地，取得战后在军事领域的重大突破。2016 年 8 月，日本首相安倍在肯尼亚举行的第六届东京非洲发展国际会议上提出“自由开放的印太”战略，表示要通过联结亚非两大陆、印太两大洋，使快速发展的亚洲与极具潜力的非洲实现对接联动发展，开启日本印太战略新篇章。^[3]

日本“印太外交”的重中之重就是印度。2016 年 11 月，安倍访印期间与莫迪达成战略共识，推动日本的“自由开放的印太”战略与印度“东向行动”战略协调，并对接其他相关国家的地区互联互通项目。日印两国还提出打

[1] “India Committed to Preserve, Advance Regional Cooperation: Swaraj,” <http://dailynews.lk/2017/09/01/local/126984/india-committed-preserve-advance-regional-cooperation-swaraj>.

[2] 《从亚太到“印太”，“安倍外交”酝酿新变局》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/17/c_1120330799.htm。

[3] “TICAD VI and Japan's New Foreign Policy Strategy,” <http://www.nippon.com/en/currents/d00242/>.

造“亚非增长走廊”构想，共同开发伊朗恰巴尔港，加强对环孟加拉湾国家基础设施互联互通援助。

2017年1月，印度总理莫迪访问日本。双方就加强日本与印度洋沿岸国家关系，推进“自由开放的印太”战略达成一致，实现了安倍的印太战略与莫迪总理的“东向行动”战略对接。双方还就日美印海上联合军演达成共识，并商讨了共同建造伊朗恰巴哈尔港等合作项目，以对冲中国帮助巴基斯坦建设瓜达尔港的影响。9月，日本首相安倍再次访问印度，日印两国发表《建设自由、开放、繁荣印太地区》的联合声明。两国领导人重申，两国合作将“重构印度洋—太平洋地区平衡”，航行和飞越自由，和平解决领土争端，从对接到合二为一。^[1]

（四）其他力量战略调整新动向

美国全球战略调整以及引发的大国战略互动，使地区其他力量的地区战略调整步伐加快。澳大利亚战略界首先呼应美国等学术界的“印太”战略概念。澳大利亚发布的《2016年防务白皮书》，用大量笔墨阐述未来20年印太地区安全环境的变化，强调澳大利亚必须提升自身军力，强化与美国及其他盟友的战略合作，共同维护印太地区稳定和“以规则为基础”的全球秩序。^[2]

俄罗斯是传统军事大国，尽管其近年的战略关注点在欧亚，但对印太地区安全事务的重视和投入并未受到影响。俄罗斯积极参与地区安全事务，提出“不可分割”的亚太安全观，借军购军售和防务合作，积极维护其在地区的影响力。俄罗斯太平洋舰队与中国、印度等国的海军频繁举行联合军演。

韩国作为中等强国，也积极对印太地区安全施加影响，不仅派舰队参与亚丁湾反海盗护航行动，还积极参与地区海上安全合作对话。

[1] India - Japan Joint Statement, “Toward a Free, Open and Prosperous Indo - Pacific”, September 14, 2017, http://www.mea.gov.in/bilateral - documents.htm?dtl/28946/India_Japan_Joint_Statement_during_visit_of_Prime_Minister_of_Japan_to_India_September_14_2017.

[2] “Defense White Paper”, <http://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016 - Defence - White - Paper.pdf>.

东盟一直奉行大国平衡战略。印尼总统佐科上台伊始便提出，印尼要建设海洋强国，并要在亚太区域扮演更突出的角色。其主张受到其他东盟国家战略界的肯定。这反映出东盟国家在为避免在大国的战略竞争中选边站队、竭力主动防范对冲的同时，努力发展扩大回旋空间和战略自主性的考量。

三、更趋复杂的印太安全形势

西方战略家认为，长期以来，印太地区的海上通道安全一直是由美国提供保障；但当前全球力量对比正在深刻演变，新兴大国崛起势头强劲，美国在印太地区的主导地位受到挑战；美国未来是否仍有意愿和能力继续提供国际安全公共产品，以保障横亘印太海上通道的安全，存在变数。^[1] 大国围绕印度洋主导权之争与新旧力量兴衰交替因素叠加，将对未来 10—20 年的印太地缘战略格局产生重大影响。

在此背景下，印美日积极推进“马拉巴尔”联合军演，企图通过打造排他性、多边军事联盟，主导印太地区安全事务。这不仅引发大国和地区各方力量新一轮战略互动，增加大国关系中的地缘政治竞争因素，也给复杂转型中的印太地区安全秩序带来新的不确定性。^[2]

（一）地区军备竞赛势头加剧

2014 年，亚洲军费开支已经超过欧洲，达 4,390 亿美元。从 2010—2014 年，全球前 20 大武器进口国中有 9 个是亚洲国家。而美国继续领跑全球年度国防开支榜，每年的国防支出占全球总额的 36%。特朗普政府提出的 2018 年军费预算约为 7,000 亿美元。另外，美国还制定了庞大的造舰计划——2016 年出炉的美国海军《兵力结构评估》报告提出，要将舰船规模从 2014 年的 308 艘增至 355 艘。特朗普政府的国防新战略强调，美国应建

[1] “Shared Goals, Converging Interests: A Plan for U.S. - Australia - India Cooperation in the Indo-Pacific,” <http://www.heritage.org/asia/report/shared-goals-converging-interests-plan-us-australia-india-cooperation-the-indo-pacific>.

[2] 赵青海：“印太”概念及其对中国的含义》，载《现代国际关系》2013 年第 7 期。

设更加强大、更能打仗、更有战斗力的联合作战部队。^[1]

印度经济快速发展助力印度军事现代化计划。2016年，印度的军费开支超过500亿美元，成为全球第四大军事开支国。2012年，印度国防部提出的《长期整合远景规划》表示，到2027年，印度将投入超过2,300亿美元提升国防水平。^[2]

日本长期以来一直实施防务开支不超过GDP的1%的政策。安倍首相2012年底第二次就任后，日本军费持续攀升，2016和2017财年连续突破5万亿日元(约合450亿美元)大关。执政的自民党甚至提议，为确保有“足够”的军费应对“严峻的安全环境”，日本应参考北约成员国标准，把军费提高到占GDP的2%。^[3]

澳大利亚《2016年防务白皮书》提出，到2020—2021财年，澳军费开支将到达GDP的2%。在未来10年中，澳将投入1,950亿美元，以提升防卫能力。为强化其海军潜艇作战能力，根据《2009年防务白皮书》的要求，到2020年初，澳大利亚要把潜艇数量从目前的6艘增加到12艘；此外，澳还将启动史上最庞大的军备采购项目——历时30年的最新潜艇建造计划。^[4]

印太主要大国在争相增加军费的同时，积极研制新装备，研究新战法，其中美国的“空海一体战”、“对抗性环境下海军近岸滨海作战”等概念尤为突出。^[5] 国际舆论普遍认为，各方竞相开发尖端武器，特别是无人作战机器人、超音速武器等，争夺在海洋、网络、太空的战略优势，这不仅影响

[1] 《美国军费开支为何“飙升”》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0923/c1002-29553970.html>。

[2] 《2017年印度军费跻身世界前三》，凤凰网，<http://wemedia.ifeng.com/20123891/wemedia.shtml>。

[3] 《日本军费要向北约看齐？》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/w/2017-06-22/doc-ifyhmpew2910713.shtml>。

[4] “2016 Defense White Paper,” <http://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>。

[5] 美国已经宣布启用“空海一体战”等术语，但并未摒弃其概念。详见王涛：《理查德森：美海军将弃用“反介入/区域拒止”术语》，载《防务观点》2017年第4期。

地区稳定，更加大了各方面临的安全困境。^[1]

（二）美印日澳的印度洋战略利益关切不尽相同

进入新世纪以来，随着亚太国家经济快速发展，特别是中印两个大国崛起，印度洋地缘战略重要性不断上升。目前，印度洋已取代大西洋成为当今世界最繁忙的海洋，全球 2/3 的能源运输和 1/3 的货物通过印度洋。未来 20 年，印太地区国家经济发展带来的内部贸易投资将呈快速增长势头。印太地区的重要性，特别是印度洋和太平洋两洋联动的新态势，以及印太海上运输通道安全问题，已引起大国地缘战略家的高度重视。^[2]

美国的全球战略调整是为了更好地维护霸权。美国除继续强化与传统盟友的关系外，还着力拉拢印度这个新伙伴。美国希望通过加强盟友伙伴的力量，更好地整合资源，推动其盟友伙伴多做贡献。2017 年 8 月初，特朗普总统在美国阿富汗和南亚新战略中，已明确提出要加强与印度的战略合作，希望美国在印太地区多发挥作用。^[3]但是美国更希望看到的是，其盟友在美国主导下多发挥作用。

在美战略家的语境中，尽管也经常使用“印太”这一地缘战略概念，但更多还是倾向于使用“印亚太”(Indo-Asia-Pacific)，因为这个概念涵盖了整个太平洋和印度洋地区，使美国能够以本地区大国(resident power)的身份参与地区事务。近年来，美国越来越重视与印度洋中小国家的双边海军交流，特别是演练演习活动。美国已经对“东南亚合作与训练多边演习”项目进行扩员(Southeast Asia Cooperation and Training, SEACAT)，吸收斯里兰卡和孟加拉国参与。美国务院官员明确表示，印度洋的安全以及美在印

[1]“Littoral Operations in Contested Environment,” <https://marinecorpsconceptsandprograms.com/sites/default/files/concepts/pdf-uploads/LOCE%20full%20size%20edition.pdf>.

[2] Robert Kaplan, *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*, Random House, 2010.

[3]“Countering Coercion in Maritime Asia :The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence,” May 9, 2017, http://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170505_GreenM_CounteringCoercionAsia_Web.pdf?OnoJXfWb4A5gw_n6G.8azgEd8zRIM4wq.

度洋的存在，对美国“利益攸关”。^[1]

印度立足印度洋，打造“印度洋新战略”，企图建立以印度为中心的小多边机制，以实现将“印度洋变成印度的洋”。莫迪提出了“印度洋地区共同安全和增长”理念（Security and Growth for All in the Region, SAGAR），意在打造环印度洋地区的互联互通计划，突显印度在地区的主导地位。^[2]同时，印度希望在该地区的安全领域中扮演重要角色，明确提出地区安全“提供者”的新定位，希望在安全上积极主动发挥作用，并将其战略存在拓宽到太平洋，成为印太地区重要力量。^[3]

日本和澳大利亚积极参与印度洋竞争是各有盘算。日本和澳大利亚都视印太海上通道安全为生命线，对大国互动尤为敏感，也担心无法长期依赖美国提供海上安全保障，希望通过加强横向互动，对冲地区安全格局变化带来的不确定性。日本安倍政权还有借机摆脱和平宪法限制，实现“正常国家”梦想的考虑。澳大利亚在战略上也不乏借此逐步增加战略自主性的想法。

（三）地区安全合作主导权之争更加激烈

应该看到，尽管当前印太地区的大国战略竞争博弈激烈，但面对朝核问题、印巴关系、阿富汗等地区热点，以及恐怖主义、跨国犯罪、自然灾害等非传统安全问题，大国加强合作的需求也在不断增加。

地区安全形势的复杂变化，给美国主导的安全同盟体系带来新的困难。在可预见的将来，美国仍将是主导印太地区最重要的大国，美国也多次表示要维持在印太地区的军事存在。^[4]但是，面对全球力量平衡的复杂变化，特别是经历了两场战争后的美国，战略疲态毕现，力不从心。近年来，美

[1]“Indian Ocean leadership’? Delhi’s boasts ignore reality,” The Interpreter, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indian-ocean-leadership-delhi-boasts-ignore-reality>.

[2]“Countries in Indian Ocean Responsible for Its Stability: Sushma Swaraj,” Economic Times, August 31, 2017.

[3] David Brewster, “India: Regional Ne Security Provider,” Gateway House, November 5, 2013.

[4]“A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower,” <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>.

国页岩油气开发带来的能源独立，也使美国维护印太海上战略通道安全的动能减弱。印太地区的安全架构走向趋于复杂，越来越呈现出多元并存的竞争态势。地区大国的复杂互动呈现出合作中竞争加剧的新态势，提升了以东盟为中心的区域安全合作架构的作用，同时加剧了大国围绕区域安全合作架构、方向、议题的竞争。总体上看，一个统一的涵盖印太地区的安全合作架构形成仍需时日。^[1]

印太地区当前复杂的地缘政治形势，也加剧了大国安全合作理念和行为规则规范的较量。对美国等国家而言，确保现行行为规则规范的继续有效，有利于规范和制衡新兴力量的崛起，维持由美国主导的地区安全秩序。一段时间以来，各方围绕对《联合国海洋法公约》的解读，特别是航行和飞越自由等问题的斗争，成为国际和地区场合的热门话题。值得注意的是，印太地区的中小国家也高度重视规则规范的作用。在2017年9月的“印度洋会议”上，斯里兰卡总理就提出，为确保印度洋地区的和平发展，相关各方应制定行为准则，构建稳定的法律秩序，保障航行自由，让印度洋地区各国自己决定自己命运。^[2]

四、对中国印太战略的几点思考

2012年11月召开的党的十八大做出了中国建设海洋强国的战略部署。中国实施海洋强国战略对于维护国家主权、安全、发展利益，实现“两个一百年”奋斗目标有重大的现实意义。^[3]2013年中国提出的建设“一带一路”倡议，也对推进海洋强国建设提出了新的更高要求。

[1]《中国亚太安全合作白皮书》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/o/2017-01-11/doc-ifxzqhka2663237.shtml>。

[2]“PM Moots Indian Ocean Fund”，<http://dailynews.lk/2017/09/01/local/126976/pm-moots-indian-ocean-fund>。

[3]《习近平：进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c_116762285.htm。

中国是传统的东亚国家，但与印度洋沿岸国家的政治经济联系紧密，利益关联度不断加深。近年来，随着中国海军力量建设步伐的加快，其身影和存在已经拓展到了印度洋地区。2008年，中国开始参与打击亚丁湾海盗行动，为来往商船提供护航，累计派出编队27批、舰艇86艘次、官兵2.2万余人次，^[1]受到国际社会的高度评价。在2011年的利比亚内乱和2015年的也门内战中，中国海军在撤走中国公民的行动中发挥了重要作用，体现了中国远程力量投送能力快速增长的态势。2017年，中国海外的首个海军基地在吉布提正式启用，标志着中国海军“走出去”取得了新的突破。展望未来，随着“一带一路”倡议建设的推进，中国将跨越太平洋，走进印度洋，成为印太地区一支重要的力量，牵动大国战略互动格局。

目前，中国的地缘战略利益已超越了传统的东亚范围，中国的印太战略需要从更广阔的时空来思考和构建。^[2]中国走出去，西出太平洋，走向印度洋等广大地区是必然趋势。但是，中国推进海洋强国战略是长期的战略性课题。作为陆海兼备的新兴大国，中国的印太战略要契合自身的发展战略目标和现实需要，坚持分步有序地推进。当前和今后一段时间，需要重点做好以下工作。^[3]

首先，要完善海洋强国战略内涵。中国提出的“建设中国特色海洋强国”的目标，反映了中国自身发展的客观需要，符合地区发展方向。中国应不断完善海洋强国的战略内涵，争取更多的国际理解、支持与合作；积极倡导“共同、综合、合作、可持续”的安全观，推动构建“合作共赢”的全球安全治理体系；努力稳定大国关系框架，保持战略平衡，倡导在“不对抗、不冲突，相互尊重，合作共赢”基础上建立“新型大国关系”，实现共同安全；应丰富海洋发展战略，逐步破解海洋发展困境，推进海洋环保、海洋经济

[1] 刘晓明：《为“黄金时代”增彩，为世界和平担当》，http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/t1499445.shtml。

[2] 王缉思：《大棋局——关于中国地缘战略的若干思考》，凤凰国际智库网，http://pit.ifeng.com/a/20161008/50069279_0.shtml。

[3] 胡波：《2049年的中国海上权力》，中国发展出版社，2015年4月。

合作，共同开发和保护海洋资源，实现合作共赢。

其次，要引领印太海上安全合作。中国应推进开放、包容、共赢的海上安全合作理念，妥善处理领土主权和海洋权利争端；探讨印太地区大国海上安全对话的新途径，共同维护印太海上能源战略通道安全；不断充实中俄印合作内涵，探讨推动上合组织“下海”的可能性；推动由各方平等广泛参与的海上安全合作规则制定，推动建立地区海上安全合作架构；以“一带一路”建设，特别是“21世纪海上丝绸之路”建设为契机，推进印太地区的海上安全合作，共商、共建地区海上安全新秩序。

最后，要扎实推进海洋强国建设。“我们要着眼于中国特色社会主义事业发展全局，统筹国内国际两个大局，坚持陆海统筹，坚持走依海富国、以海强国、人海和谐、合作共赢的发展道路，通过和平、发展、合作、共赢方式，扎实推进海洋强国建设”。^[1]过去5年来，中国坚持走中国特色的海洋强国之路，加快推进海洋体制机制建设和改革，强化涉海机制建设的内部协调统筹，稳步提升全方位海上能力建设，取得了明显成效。^[2]中国的海洋强国之路已经走出扎实步伐，有了良好的开端。

中国海洋强国建设战略是中国和平发展战略的具体实践。中国建设海洋强国不能走西方大国海上霸权道路的“老路”，也不能像某些国家那样走拉帮结伙的“邪路”。中国高举和平、发展、合作和共赢旗帜，选择和平走向海洋的发展道路，把海洋强国战略与构建人类命运共同体建设有机结合起来。这是中国作为一个崛起中大国的历史担当，也是对印太地区和世界和平安全的重大贡献。

【收稿日期：2017-10-09】

[1]《习近平：进一步关心海洋认识海洋经略海洋 推动海洋强国建设不断取得新成就》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c_116762285.htm。

[2]《中国已成立中央海权办 系涉海高层次协调机构》，中国网，http://ocean.china.com.cn/2013-03/02/content_28105606.htm。

洞朗对峙与中印关系的走向

马加力

【内容提要】2017年6—8月间，中印关系出现了近年罕见的危机。印度在中印边界锡金段非法进入中国领土，无理阻挠中国边防部队在洞朗地区修筑道路，引发双方严重对峙。此次事件是在印方严重误判中方意图的背景下发生的，导致双边关系的严重倒退。目前，中印之间边界争端仍未彻底解决，达赖集团的流亡政府还在印度从事分裂中国的活动，南亚乃至亚洲地缘政治的某些负面因素不仅没有消解甚至还有加剧的趋势，国际关系格局变动引发的潜在矛盾日益突出。在此背景下，如何修复严重受损的双边关系，使得民众的情绪趋于冷静；如何管控边界摩擦，消除冲突隐患，避免未来可能发生的战略碰撞。这对两国的战略定力与战略智慧都是一个严峻的考验。

【关键词】中印关系 洞朗对峙 战略智慧 边界管控

【作者简介】马加力，中国改革开放论坛战略研究中心主任，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) 05-0062-07

2017年6—8月间，中印关系经历了一场自1998年印度核试验以后最严重的一场危机。印度在中印边界锡金段非法进入中国领土，无理阻挠中国边防部队在洞朗地区修筑道路，由此引发双方严重对峙，随后各自军队进行了大规模调动，导致中国国内民情迅速高涨，媒体出现一片言辞激烈的舆论高潮。为了对印形成强大的军事压力，中国军队在西藏高原地区和四川西部高海拔地区进行了实弹演习，并在西北印度洋地区进行了海上实战演习，双边关系进入极其紧张的状况。这种状况引起两国最高层的极度担忧。值得庆幸的是，随着印度边防人员和设备撤出洞朗地区，此次事件于8月28日出现重大转机，持续两月有余且充满高烈度危险的紧张对峙得以消除，人们对于中印之间可能爆发战争的忧虑大为纾解。8月28日下午，中国外交部发言人华春莹宣布，当日下午14点30分，印方将越界人员和设备全部撤回边界印方一侧，中方现场人员对此进行了确认。至此，持续两个多月的紧张对峙告一段落。

虽然双方对这一事件的结局有不同的解读，但是两国官方和民众普遍对现有解决方式感到满意。应该说，任何外交谈判都没有单方面的胜者。如今，印方人员撤到边界印方一侧，说明中国的领土主张得到伸张，而中方的某些变通做法也使得印方在一定程度上保全了面子。这种做法应该被视为邻国处理复杂双边关系的应取之道。

一、洞朗对峙的性质

在中印边界锡金段，中方认为根据1890年《中英会议藏印条约》，洞朗地区完全属于分水岭中方一侧，毫无争议地属于中国。而印度认为，吉姆马珍雪山作为分水岭不合适，原因是它作为分水岭的特征不明显。后来，英国人根据其扩张逻辑，于1907年和1913年间出版过地图，单方面将边界线标为从支莫攀山以北6公里的巴塘拉开始，认为此处分水岭的特征更为明显。为了给自己非法进入洞朗地区寻找借口，印度方面还辩称印方人

员是应不丹要求，而进入争议地区的。从国际法角度来看，中国的主张是站得住脚的，中国维护国家主权的做法正当合法。

2017年6月，中国西藏军区按照大力加强边防建设的原则精神，根据有关部门加强对洞朗地区实际控制的指示，派遣工兵力量进行道路铺设，以便保证前沿哨所的后勤供应和巡逻便利。事前，中方已向印方进行过简单通报。但是，在中方实际操作时却遭到印方阻拦。当时，印方根据中方施工队伍的规模和施工现场的态势，认定中国军队不是修筑前沿哨所的后勤保障通道和正常巡逻通道，而是进行“战略挺进”，铺设可用于“未来对印作战的前进通道”。他们认为，这个通道一旦修成，中国军队的装甲兵力将直接俯瞰印度安全最薄弱的战略要冲，即俗称“鸡脖子的”西里古里走廊，其战略短板将直接暴露于中国的军事高压之下。基于这样的判断，印方派出兵力非法越界进入洞朗地区，阻止中方铺路施工。随着现场摩擦的加剧，双方增派人员，形成近千人的对峙，出现了推挤拥攘的场面。接着，双方各自增加在浅近纵深的兵力，随后双方开始调动中纵深部队向前沿地区集结，甚至开始考虑动员火箭军和远纵深的打击力量。双方剑拔弩张，面临一触即发的危机态势。

从中国方面的对印战略来看，并没有对印进行大规模战争的主观意图。这一点完全可以从此次事件前中国军队在中印边界的兵力部署上体现出来。尽管中国是英印殖民政府侵略扩张政策的受害者，非法的“麦克马洪线”导致中国领土被大量侵吞和蚕食，但中方一直主张通过谈判的方式，采取互谅互让的方针，公平合理地解决边界争端。而在中印边界锡金段，以前均认为不存争议，所以并未形成争端。因此，中国在西藏部署的军队数量很少，远不及印度在那里的兵员数量。

必须指出，在国家安全这一重要问题上，印度战略圈内确实存在将中国视为主要对手的认知，而且秉持这种认知的力量对国家决策的影响力日益增大。特别是自中国提出“一带一路”倡议以来，一些重量级的战略家对中国在南亚次大陆和印度洋采取进取态势的做法，表示严重不满。他们认为，

“中国以 21 世纪海上丝绸之路计划为掩护，发展作战中转基础设施和前进作战基地，谋求在印度洋获取立足点，挑战印度在印度洋的传统影响，损害印度的安全”。^[1] 印度海事基金会主席、海军中将普拉迪普·考西瓦也认为，“中国的海上丝绸之路计划是‘中国的海上西征’，中国核潜艇和军舰两次公开出现在距离印度很近的印度洋海域，其含义是印度难以接受的”。印度观察家基金会的吉檀嘉里·纳塔拉吉和理查·塞卡尼强调，“中国试图利用经济手段扩大它在孟加拉湾、阿拉伯海的影响力”，“中国的海上丝绸之路计划不过是使用经济手段对‘珍珠链战略’的伪装”。^[2]

而随着“中巴经济走廊”建设的快速推进，印度方面开始把该走廊与印度主张的克什米尔地区的主权声索挂钩，认为中巴两国侵犯了印度的主权和领土完整。而事实上，在中印关系沿着上升趋势发展的若干年中，这个问题并未成为中印之间的主要障碍。正是在对华错误认知的基础上，印度对中国边防部队在洞朗地区修路一事做出了严重的战略误判，严重误判了中国的意图，所以不顾国际法和国际关系基本准则，贸然非法进入中国领土，造成了国际瞩目的重大事件。

印度方面非法进入历史界约规定的中印边界中方一侧，在法理和道义上均处下风，但是印度媒体进行的反华宣传却是“理屈词不穷”，不断向民众灌输反华立场。而向来以印度教民族主义为标榜的印度人民党政府则千方百计地为印军非法行径加以辩护。与此同时，印军利用长期以来在边界地区形成的局部优势，加紧进行战役机动，在对峙地区摆开战斗准备。军事准备的密集化和舆论斗争的白热化使得“洞朗对峙”变成了实际上的“洞朗危机”。

中国最高领导人具有战略定力，在金砖峰会前夕下定决心通过谈判解

[1] 牛同、曲小康：《印度对 21 世纪海上丝绸之路计划的认知、举措及中国对策分析》，载《南亚研究季刊》2016 年第 4 期，第 10 页。

[2] Geetanjali Nataraj/Richa Sekhani, China's one belt one road initiative: analysis form an Indian Perspective, " <http://nickedanddimed.wordpress.com/2016/01/14/chinas-one-belt-one-road-initiative-analysis-from-an-indian-perspective>.

决问题，化解了危在旦夕的军事冲突，保证了金砖峰会的顺利召开，也使中印两个人口大国的关系重新回到稳定前行的道路上来。

二、中印关系的修复

应该看到，目前中印之间边界争端仍未解决，达赖集团的流亡政府还在印度从事分裂中国的活动，南亚乃至亚洲地缘政治的某些负面因素不仅没有消解甚至还有加剧的趋势，国际关系格局变动引发的潜在矛盾日益突出。在此背景下，如何修复严重受损的双边关系，使得民众的情绪趋于冷静；如何管控边界摩擦，消除冲突隐患，避免未来可能发生的战略碰撞。这些问题将严峻考验两国领导人和智库的战略定力和战略智慧。笔者有以下几点思考。

首先，应该切实加强边界管控。中印边界全长大约 1,700 多公里，除了中印边界锡金段曾有历史界约（即 1890 年的《中英会议藏印条约》）规定之外，其他东、中、西三段从未正式划定。两国政府在 1993 年和 1996 年先后签订了关于《在边界实控线地区保持和平与安宁的协定》以及《在军事领域建立信任措施的协定》。2005 年，双方边界问题特别代表签订了《解决边界问题的政治指导原则》，总体上保证了对边界问题的管理处于可控状态。但是，由于对实际控制线并未现地划定，各自对实际控制线的理解存在严重歧义。因此，今后要特别注意加强边界管控的问题，尽量防止出现摩擦。双方应该通过现有的机制进行及时、有效的沟通，避免摩擦升级，尽量使冲突化解在萌芽状态。同时，双方要认真考虑从根本上解决边界问题的思路，并为此创造条件，争取在历史性的机会出现时妥善加以解决。

其次，应该密切经贸伙伴关系。双方应该努力建立更为紧密的发展伙伴关系。中国正在努力发展经济，力争在业已取得成就的基础上加快实现经济的转型发展，实现高效、优质、环保前提下的较高增长率，进一步提

高人民的生活水平。印度莫迪政府提出建立“新印度”的奋斗目标，希望通过大力改善基础设施，加快经济增长，使印度成为一个现代国家。在这方面，中印经贸合作的潜力十分巨大——中国在基础设施建设方面具有很多成功的经验和技術，在对外投资方面拥有雄厚的资本；而拥有 13 亿以上人口的印度则是一个容量巨大的市场。双方开展经贸合作，将取得互利共赢的结果。事实上，虽然中印贸易和投资饱受世界经济低迷的压力之苦，但仍然保持相对平稳的态势。中印两国领导人同意加快推进在铁路、产业园区等领域的合作，中国企业对印投资额持续高企。中印之间的经济技术合作已经在迅速扩展，中兴、华为、特变电工等企业在印投资运营比较顺利，赢得了很好的口碑。如果不出意外，中国在印投资的规模将大幅度增加，这无疑将有效地密切两国在各方面的关系。

第三，应该大力开展民间交流。国之交在于民相亲，而民相亲在于心相通。从目前的情况来看，中印两国民众的来往数量很少，彼此缺乏深入的认知，缺乏对对方历史积淀、文化传统、民族心理和战略理念的了解，很容易受到媒体的影响和偏见的左右。一有外交风波或军事摩擦，人们的情感很容易波动、冲动，对政府决策产生制约。目前，双方的民间交往呈现严重不对称的局面。据统计，每年双方互访的游客仅有百万人次，其中中方赴印的人数仅为 20 余万，这与中国游客赴泰国、韩国甚至赴日本的人数形成鲜明对照。此外，建立更多学术机构之间的“二轨”沟通和媒体交流，或者建立半官半民的“一轨半”机制，也是应该值得积极考虑的方式。

中印关系具有战略意义和全局影响。中印关系的走向对双边关系的改善、对各自的南亚外交、对大国关系的博弈以及国际舞台的合作极其重要。两国应该从战略性的高度，以前瞻性的视角，减少突发性的摩擦，避免零和性的局面。我们真诚希望，双方尽力减少战略误判，减少安全疑虑，减少边界摩擦，努力修复受到严重损伤的关系，使之尽快重返健康稳定发展的轨道。

三、历史经验的启示

1998年5月,印度以中国拥有核武器为理由,以中国威胁为口实,悍然进行五次核试验。^[1]时任印度国防部长的费尔南德斯多次发表反华言论,称“中国是印度的头号潜在威胁,……中国是而且很可能在中长期都将是印度的主要安全挑战,……来自中国的潜在威胁超过巴基斯坦”。^[2]当时,中国人民的感情受到严重伤害,两国关系遭到重创,始自1988年拉吉夫·甘地中国之行的两国关系非敌化趋势受挫。^[3]其后,印度多次在不同的场合做出澄清,表示愿意改善和发展印中关系,特别是时任总统纳拉亚南在2000年5月访华时与中国领导人重申,彼此互不构成威胁。在此基础上,双方关系重新回到健康发展的轨道,继续沿着上升线发展。

虽然,目前的国际局势与当时有很大的不同,两国的战略诉求也有所变化,但是大的趋势恐怕还是希望彼此睦邻相处。对于中印两国来说,合则两利,斗则两伤。当然,这不仅取决于中国的意愿,还要看印度方面的意愿。如果两国都愿意坚持睦邻外交,相向而行,求同存异,妥善解决边界争端,双边关系以及多边合作将迎来新的局面,否则两国关系仍将面临巨大的困难。

【收稿日期:2017-10-09】

[1] 马加力:《关注印度—崛起中的大国》,天津人民出版社,2002年,第184页。

[2] 孙西辉、金灿荣《地区大国的“大国平衡外交”:以印度为例》,载《南亚研究》2017年第2期,第59页。

[3] 马加力:《一应俱全印度人》,时事出版社,1998年,第260页。

“一带一路”引领全球化再平衡进程

竺彩华

【内容提要】2008年爆发的金融危机使世界各国不能再无视新自由主义全球化带来的严重的全球性失衡问题。但是，在之后各国应对金融危机以及债务危机的过程中，似乎并没有找到应对全球性失衡的良策，反而将矛头对准了全球化，并伴之以不断升级的全球贸易和投资保护主义，美国新任总统特朗普上台后密集出台的各项对外政策更是使全球化面临倒退之虞。在这种背景下，中国提出的以“共商、共建、共享”为原则的“一带一路”倡议经过4年实践，正在被越来越多的国家所接受和参与。可以说，“一带一路”正在为全球化再平衡提供一种“共治格局”下的新型全球化模式，它将对世界经济运行再平衡、国际利益格局再平衡以及全球治理格局再平衡发挥无可替代的关键性作用。

【关键词】全球性失衡 全球化再平衡 “一带一路” 互联互通

【作者简介】竺彩华，商务部国际贸易经济合作研究院外贸所副所长、教授，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 05-0069-17

一、全球化再平衡的由来

20世纪80年代初，里根和撒切尔夫人分别在美英当选总统和首相，由此拉开了主张自由放任的新自由主义序幕。从20世纪80年代末期开始，美英又利用经济援助、贷款附加条件，并借助国际货币基金和世界银行等国际组织向全球输出“华盛顿共识”，使全球化逐渐成为新自由主义主导的全球化。这场以经济金融化、金融全球化以及贸易投资自由化为主要特征的美式全球化的结果，就是加剧了世界经济结构性失衡、收入分配极度不平衡以及由此引发的反全球化运动的高涨。这就是“全球化再平衡”的由来。

英国脱欧、特朗普当选等事件，既是当前反全球化运动的结果，也是反全球化运动出现新变化的重要标志。较之于以往的反全球化运动而言，当前反全球化运动呈现出一系列新变化。^[1]

一是反全球化运动的力量发生了变化。以往，反全球化运动的力量既有发展中国家、不发达国家，也有土著人、社会主义者、性别平等主义者、无政府主义者，还有发达资本主义国家中的各类工会、民间社团、和平组织、环保组织及人权组织等形形色色的非政府组织。然而，当前反全球化运动的力量增加了过去曾经是竭力推动全球化运动的西方发达资本主义国家。而且，越来越多的发达国家倾向于实行贸易、投资保护主义，人员、商品、资本自由流动的壁垒愈发明显。同时，在发达国家，除了原有的底层民众反全球化以外，越来越多失落的中产阶级因生活条件和环境的恶化也加入其中。

二是反全球化运动的对象发生了变化。以往反全球化运动主要指向世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织、跨国公司，以及作为意识形态的新自由主义，甚至是直接指向美国。以至于全球范围内的反对美国霸权主义成为以往反全球化运动的重要目标指向，反全球化就是反资本主义。然而，当前却是美、英等发达资本主义国家对现有的全球化体系（如TPP、

[1] 当前反全球化运动的新变化主要参考范宝舟：《当前反全球化运动新变化的唯物史观解读》，载《思想理论研究》2017年第5期。

TTIP、NAFTA、欧盟等)给他们自身利益的满足所带来的障碍和威胁表示不满,它们把反全球化的矛头指向了崛起中的新兴经济体和发展中国家,如美国把矛头对准了中国。

三是反全球化运动的内容发生了变化。以往,反全球化运动的主要内容是针对发达国家在政治、经济、环保等领域对发展中国家的非正义性政策和行为。当前,反全球化运动在内容上主要表现为:发达国家反对发展中国家和不发达国家“搭”西方资本的“便车”,反对跨国资本逃离造成发达国家的产业空心化和工人失业;反对移民、难民潮,以及由此滋生的恐怖主义给西方基督教文化传统带来的冲击;在全球环境问题上,西方发达国家不愿意承担大国责任。

四是反全球化运动已成为当前国际秩序的新特征。以往反全球化以游行、集会、抗议、示威为主要手段,由于是小国、穷国,以及弱势与受害群体对全球化黑暗面的一种微弱抗争,所以成效甚微。当前,反全球化已经上升为西方主要资本主义国家的主流意志之一,表现为美国、英国等西方资本主义国家以政府为主导来反对全球化,使得现有全球政治经济秩序的未来趋势具有更大的不确定性。

全球化再平衡的任务就是要纠正传统全球化进程中的失衡问题,使全球化作为一股不可逆转的潮流,惠及更多国家。

那么,失衡是以反全球化力量为主导的逆全球化进程来进行纠正呢,还是以一种新型演进的全球化方式来纠正?人类已经进入经济高度依赖的全球化时代,各国重新回到闭关锁国已无可能,因为这样只会给各国经济和人民生活带来毁灭性打击,谁都承担不起全球化彻底倒转带来的代价。现在全球40%的GDP、25%的全球经济增长都依赖于商品、服务和资本的跨境流动,像数据服务这样知识密集型的跨境流^[1]的年交易额已经达到13

[1] 知识密集型的跨境流是指高科技产品(如半导体、计算机以及软件)医药、汽车、机械和商业服务(如会计、法律和工程)的跨境贸易,以及有关先进管理经验和技术转移、许可和专利费用支付、商旅支出和国际电信费用的外国投资和支付。

万亿美元，约为全部跨境流的一半，并且还在继续迅猛增长。^[1]正如习近平主席指出：“想人为切断各国经济的资金流、技术流、产品流、产业流、人员流，让世界经济的大海退回到一个一个孤立的小湖泊、小河流，是不可能的，也是不符合历史潮流的。”^[2]因此，全球化不会彻底倒退，但应进行纠偏和修正。

那么，新型全球化需要纠正过去全球化的哪些“偏”，该往什么方向去，能往什么方向去？反思以往全球化带来的严重分化效应，其源头就是不断推进的技术革命和代表少数人利益的新自由主义全球化。由科技革命推进的世界经济已经实现了高度全球化，由此也给人类社会带来了许多共同的全球性问题，如世界性经济结构调整、国际性金融危机、气候环保、网络安全、技术革命对就业市场的冲击等等，所有这些问题已不再是单个国家就可以应对的问题。与此同时，世界政治却朝着被少数人控制的自由化方向发展。日趋自由化的国内政治和高度全球化的各国经济的结合，就是当前新自由主义全球化的本质，即“1%的群体所有、所治、所享”。而这种新自由主义全球化就导致了对资本所有者和创新者极其有利、而对劳动者极其不利的局面出现。

全球化再平衡就是要以创新方式对全球化进行重新管理，打造一个更加包容、均衡、普惠和可持续的世界经济体系，使市场力量在追求全球效率的同时能够兼顾全球公平，使西方主导的部分人的全球化变成真正共享的全球化，其中最重要的任务就是使技术创新和全球化这两种相互强化的市场效应带来的红利在劳动者和资本家之间进行分享。这需要智慧。中国提出的“一带一路”倡议就是提供了这样一种智慧，为全球化

[1] 帕拉格·康纳：《超级版图，全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起》，北京：中信出版集团，2016年版，第38页。

[2] 《世界怎么了？中国还行不行？习近平达沃斯回应三大关切》，人民网，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0118/c1001-29033542.html>。

再平衡提供了思路，将对世界经济运行、经济利益格局和全球治理格局带来积极的平衡作用。

二、“一带一路”对世界经济运行再平衡的作用

“一带一路”建设将从基础设施联通、国际产能合作两个层面推进世界经济运行实现再平衡。

（一）基础设施联通效应

长期以来，基础设施滞后和经济发展落后之间的恶性循环是广大发展中国家面临的共同挑战，也是西方主导的全球化留下的巨大发展赤字。尽管人类社会已经进入第四次工业革命时代，但是世界上还有很多国家和地区尚未完整体验第二次、第三次工业革命：作为人类发展的基本所需，电力断供制约了很多国家的经济增长；不发达的交通运输网络限制了人员、货物、服务在城市内部以及城乡之间的流动；全球仍有一半以上的人口无法接入互联网，他们中的大部分人生活在发展中国家，其中南亚地区每100人中只有约20人可以用上互联网，而高收入国家的这一比例是80人，这就是所谓的“数字鸿沟”。^[1]

基础设施滞后已成为很多落后国家发展的桎梏，是它们被历次工业革命和全球化远远甩在后面的重要原因。据亚洲开发银行最新估计，为保持经济增长动力、消除贫困和应对气候变化，亚洲在2016—2030的15年间，至少需要26万亿美元（或每年约1.7万亿美元）的基础设施投资。^[2]在2016—2020年期间，亚洲18个低收入和低中收入国家每年的基础设施需求

[1] 数据来源：世界银行数据库，<http://data.worldbank.org/indicator>，2017年3月18日。

[2] ADB: Meeting Asia's Infrastructure Needs, ADB Report released in February 2017, <https://www.adb.org/publications/asia-infrastructure-needs>, page vii.

与实际投资之间的缺口约为 2,440 亿美元，占其 GDP 的 4.7%，其中南亚 8 国每年缺口为 1,600 亿美元，印度就占了 1,120 亿美元；中国作为高中收入国家，也仍然每年有 680 亿美元的缺口，占 GDP 的 0.5%。^[1]

以基础设施互联互通为引领的“一带一路”合作倡议正在将割裂的全球化带入到一个互联互通的全新时代。过去，中国有“火车一响黄金万两”的说法，改革开放又有“要致富，先修路；要快富，修高速；要闪富，通网路”的脱贫致富经验。一方面，基础设施互联互通将直接带来世界经济的更好增长。传统全球化中的关税减让，最多能推动世界经济增长 5%，而新型全球化中的互联互通，将推动世界经济增长 10%-15%。另外，按照世界银行前副行长林毅夫教授估算，发展中国家每增加 1 美元的基础设施投资，将增加 0.7 美元的进口，其中 0.35 美元来自发达国家。因此，全球基础设施投资将增加发达国家的出口，为其结构性改革创造空间。另一方面，基础设施互联互通尤其体现了“一带一路”的公共产品属性及民生发展导向，有利于实现全球化的本土化，让经济回归实体产业之根本，让民众对全球化有更多的参与感、获得感和幸福感。中国推行的“基础设施+民生工程”发展思路，使得“一带一路”倡导的“经济大融合、发展大联动、成果大共享”深得人心。通过倡导基础设施的互联互通，“一带一路”正在治疗新自由主义全球化顽疾，引导热钱流向实体经济以消除全球金融危机之源。

（二）国际产能合作效应

世界经济的深度结构性调整带来了新一轮全球产业转移浪潮。一方面，在全球产业发展最前沿，各主要国家都在努力拥抱第四次工业革命带来的新的产业机会；另一方面，由于制造业成本在全球范围的动态变化，导致部分产业（或生产制造环节）正从成本较高国家向较低国家转移，其中既包括制造业向市场和商业环境良好的发达国家（如美国）的回流，也包括

[1] ADB: Meeting Asia's Infrastructure Needs, p50.

向劳动力成本较低的发展中国家的转移。但是需要指出的是，在新一轮全球产业调整浪潮中，过去在东亚地区出现的制造业根据各国劳动力成本变化进行梯度性转移或根据价值链进行区域性配置的现象将出现一定程度的逆转，因为无论是智能制造（smart manufacturing）还是柔性制造（flexible manufacturing），都意味着大量低端制造的工作岗位将被发达国家尤其美国升级、回流，机器人代替低技能岗位已成为发展趋势。这对很多没有真正走上工业化的发展中国家来说将是一个重大挑战，因为这意味着它们的廉价劳动力在承接制造业（或制造环节）转移方面将失去用武之地。未来，机器人（自动化生产）与一般技能劳动者之间的竞争将是全球性的，而不仅仅发生在劳动力成本相对较高的发达国家。可以说，新一轮全球产业大洗牌将不仅仅由第一梯队如美、日、德等国围绕高端制造业展开，也将在发达国家和发展中国家之间围绕传统制造业而展开。所不同的是，在传统制造业竞争中，发达国家将依靠自动化生产技术以及良好的营商环境，而发展中国家仍将主要依靠传统的劳动力成本优势。另外，高科技引领的全球化要求加入的国家必须具备新技术、计算机及其他相关设备，用以与其他国家联系，但很多国家或地区并不具备。因此，这一轮全球产业大调整给“一带一路”沿线国家带来的不全是发展机遇，更多的是挑战。对发展中国家来说，剩下的时间已经不多了，在机器人替代人工的背景下，人口红利很有可能变成人口噩梦。

中国积极推动的国际产能合作为这些国家抓住最后机会承接适应本国优势的产业转移提供了良机。一方面，中国在互联网时代的高新技术发展已经在世界上处于领先地位，如美国有谷歌，中国有百度、腾讯；美国有亚马逊，中国有阿里巴巴；美国有思科，中国有华为、中兴；美国有GPS，中国有“北斗”；此外，中国还有“蛟龙”号潜水器、长征七号运载火箭、“天河”号超级计算机等等。可以说，在过去的历次工业革命中，这一次是中国首次与发达国家站在同一起跑线上，因此完全有能力为发展中国家弥补“数字鸿沟”做出自己的贡献。另一方面，中国推动的国际产能合作同战后以来发达工业

化国家向发展中国家转移低端产能有着本质区别。发达工业化国家为了进行结构调整和产业升级，曾把大量的纺织、制鞋、玩具等以劳动密集型为主的低端制造业转向发展中国家，同时也将高耗能、高污染的产业或加工制造环节转移到发展中国家，而自己却保留了对技术研发和高端制造业的掌控。发达国家从这种不平衡的国际分工体系中获得了高额利润。中国倡导的国际产能合作建立在平等、互利、共赢基础上，是根据合作双方内在发展需要进行的经济技术合作，主要以中国具有优势的先进装备制造业为主，如核电、铁路、通信、智能电网等。这与发达国家只把低端制造业向发展中国家转移的做法是截然不同的，因为装备制造业是少有的对资本、技术与人力需求都很旺盛的行业，也是各国参与高科技引领的全球化所必需具备的基础产业，对“一带一路”沿线国家加快工业化进程至关重要。另外，由于成本因素推动的产业转移也有利于过去在全球化进程中被边缘化的国家充分利用劳动力比较优势参与国际分工，改变沿线国家一直以来仅是作为世界贸易发展的过道而沦为经济凹陷地区的局面。因此，深化国际产能合作，既能发挥中国企业的竞争优势，有利于带动中国装备、技术、标准、服务走出去，实现国内产业结构升级；也能为“一带一路”国家的发展带来实惠，尤其对其工业化和城镇化发展做出积极贡献。据商务部统计，在全球外国直接投资大幅下滑的背景下，2016年中国对“一带一路”沿线国家直接投资145亿美元（仅比2015年的148.2亿美元略有下降）；中国企业已经在沿线20多个国家建立了56个经贸合作区，累计投资超过185亿美元，为东道国增加了近11亿美元的税收和18万个就业岗位。^[1]

三、“一带一路”对国际利益格局再平衡的作用

“一带一路”建设对经济利益格局再平衡的作用体现在三个方面，即改善新自由主义全球化进程中政府与市场、中心和外围、海权和陆权之间在

[1] 商务部：《2016年中国对‘一带一路’沿线国家直接投资达145亿美元》，人民网，<http://finance.people.com.cn/n1/2017/0311/c1004-29138996.html>。

力量和利益分配上的不平衡。

（一）有效平衡政府和市场的作用

一个市场经济要顺利运作，需要把政府和市场、自由放任和政府干预结合起来。但是，每项元素占多大比例取决于每个国家的偏好、国际地位以及发展的历史阶段。这就导致了不同国家对贸易、投资和资金流动有着不同的利益需求以及由此形成的各种经济制度。这种制度性差异就是经济全球化要解决的交易成本，也是全球化的最致命弱点，即“政府是每个国家的政府，市场却是全球性的”。在现有国际政治背景下，经济全球化要顺利运转离不开各国的主权保障，但同时更离不开政府之间的合作来降低全球化的交易成本。在新自由主义全球化进程中，被少数上层群体掌控的西方发达国家在国际上极力倡导国家主权“过时论”，要求发展中国家取消对经济的干预和管制，极大地损害了发展中国家的独立自主；在国内则不断创造“市场神话论”，努力使人们相信放松管制能带来好生活，市场力量造成的不平等可以通过“涓滴经济学”（trickle-down economics）得到改善，而事实却是中低层群体收入的持续下降。

“一带一路”建设的“五通”之首就是政策沟通，这就决定了“一带一路”是在尊重彼此主权、尊严、领土完整，尊重彼此发展道路和社会制度，尊重彼此核心利益和重大关切的基础上要建设的一条和平之路、繁荣之路，而不是利用强权、霸权来助推市场力量的掠夺之路、衰败之路。中国始终强调，“一带一路”建设不是要各国另起炉灶、推倒重来，而是实现彼此的战略对接、优势互补。为此，中国同有关国家协调了相关政策，包括俄罗斯提出的欧亚经济联盟、东盟的互联互通总体规划、哈萨克斯坦的“光明之路”、土耳其的“中间走廊”、蒙古的“发展之路”、越南的“两廊一圈”、英国的“英格兰北方经济中心”、波兰的“琥珀之路”等。^[1]在政策沟通的基础上，

[1] 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/c_1120969677.htm。

让企业作为一带一路建设的主体进行市场化运作，这样既能有效降低企业的交易成本，又能让企业在市场中发挥主体的能动性和积极性，实现通过市场机制配置资源带来的效率提升。以国际产能合作为例，虽然产能合作主体是企业，但政府的推动和参与将有助于降低政治和监管方面的不确定性，以确保国际产能合作的绿色与可持续发展，同时也能在很大程度上克服“一带一路”沿线国家存在的较高的制度性风险。另外，要实现具有公共产品性质的基础设施联通，没有政府的推动基本上也是不可能的，这也正是传统全球化的弊端所在。而“一带一路”建设的最初实践就是源于开发性金融合作。在中国倡导下成立的亚洲基础设施投资银行，以其高标准、高效率的国际治理模式有效地发挥了开发性金融的作用，解决了“一带一路”沿线国家市场经济发育不良与基础设施严重短缺的双重困境。开发性金融不同于商业性和政策性金融之处，就在于它不只是金融活动，还是一个制度建设的过程。“一带一路”沿线很多国家的市场经济制度不健全，通过开发性金融服务的推广，可以帮助这些国家进行制度建设，提高政府的治理能力和水平。

（二）进一步打破西方主导的“中心—外围”式利益格局

现代国际体系是一个继承性霸权体系，在这一体系下，主要西方强国，包括衰落的霸主和失败的挑战者，一直居于体系的中心并形成了一个国际统治集团。虽然历经多次霸权衰落和争霸战争，但都没有导致西方集体权力的坍塌，西方霸权的群体性优势始终压倒性地主宰着东方世界。^[1] 维系这一体系的基础就是以资本积累为动力的世界经济体系不断向外围渗透和扩张，直到囊括所有前（非）资本主义地区，在把后者强行纳入资本主义世界经济体系之后，国际体系就形成了“中心—半边缘—边缘”（即“中心—外围”）的不对称权力结构：工业化的中心区域、部分工业化的半边缘区域和不发达的边缘区域，这是一种全球范围内发展的等级化，反映了西方国家的

[1] 张建新：《后西方国际体系与东方的兴起》，载《世界经济与政治》2012年第5期。

特殊利益和支配性权力)。西欧和北美地区长期以来一直是这个体系中占据优势地位的中心区；而广大亚非拉地区则是这一体系的边缘或半边缘区域。中心区域利用边缘区域提供的原材料和廉价劳动力，生产加工制品向边缘区域销售牟利，并控制世界体系中的金融和贸易市场的运转。边缘区域除了向中心区域提供原材料、初级产品和廉价劳动力，还提供销售市场。半边缘区域介于两者之间：对中心区域部分地充当边缘区域角色；对边缘区域部分地充当中心区域角色。这一体系的运行机制及内部的交换方式是不平等的，总剩余的一部分从边缘或外围地区向中心转移。^[1]

进入 21 世纪以来，由于新科技革命带来的新产业和新分工以及经济全球化和区域化进一步发展等多种因素的共同推动，世界经济体系的利益构造开始从“中心—边缘”结构向“板块与网络并存”结构转型，^[2]经济的板块化和生产的网络化带来了利益的多元化结构。随着欧盟、北美和东亚三大经济板块和其他一些较小经济板块的出现和发展，各板块的内部经济活动开始活跃，甚至超过了与板块外国家的经济联系，形成了所谓“地区共同体”。^[3]西约姆·布朗认为，将来替代霸权体系的国际体系是以多头政治（poliarchy）为特征的——“在许多共同体共存的情况下，……，国际社会就没有同盟与对手的明确划分，而且也不再具有发挥中心控制作用的集团和力量存在”。^[4]弗雷德里克·皮尔逊和西蒙·巴亚斯里安也认为，地区共同

[1] 宿景祥：《世界经济体系与世界经济格局》，载《现代国际关系》2001年第2期。

[2] 夏立平：《世界经济体系向板块与网络状并存结构转型》，载《世界经济研究》2007年第4期。

[3] “地区共同体”概念由瑞典学者赫特提出，他认为地区化进程是一个地理上的地区从被动的客体向积极的主体转变的过程，“地区共同体”在地区化进程的五个层次中排在第四个层次，仅次于最高层次——“地区国家”，前三个层次依次为：地区空间、地区复合体和地区社会。参见赫特、索德伯姆《地区主义崛起的理论阐释》（袁正清译），载《世界经济与政治》2000年第1期。

[4] Seyom Brown, “New Forces, Old Forces, and the Future of World Politics”. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1988, P.242.

体的出现进一步支持了单一霸权将不再能够管理全球政治经济的主张，并推动世界朝着不再由单一霸权行为体为主导的多元世界方向发展。^[1] 如此，原有体系的“中心 - 外围”格局正在逐渐被打破，“一带一路”建设将加速这一进程。

“一带一路”贯穿亚欧非大陆，一头是活跃的东亚经济圈，一头是发达的欧洲经济圈，而连接这两大经济圈的中间地带却是地域辽阔、人口众多、资源丰富的经济洼地，其中主要包括东南亚、南亚、中亚、西亚、北非等地区。目前，亚洲地区已经成为世界经济的重要支柱和增长中心，“一带一路”建设的稳步推进将进一步强化亚洲经济网络板块及其在全球经济中的地位和作用。以基础设施建设带动工业化发展的“一带一路”将对塑造亚欧经贸大格局产生深刻影响。一方面，基础设施互联互通合作将成为经济全球化进程中继贸易和投资合作之后更高层次的国际合作亮点，它可以直接带动所在地区经济增长，为世界经济增长提供新动力，为老百姓带来实惠；另一方面，通过推进区域基础设施、基础产业和基础市场的形成，有利于帮助在传统全球化进程中被边缘化的国家实现工业化和多元化发展，最终促进包括信息流、货物流、资金流、技术流和人才流等在内的高效、畅通、有机的互联互通，从根本上缩小各国经济发展差距，纠正世界经济发展不平衡，形成全新的国际经贸合作新格局。事实上，亚洲区域经济融合程度已经比较高了，根据亚洲开发银行报告，2015年亚洲区内贸易比重已经高达57.1%，远高于北美的25%，仅略低于欧盟的63%。^[2]

在亚洲进一步融合的基础上，“一带一路”建设将拓展亚欧合作的陆路通道，进一步扩大亚欧经贸往来。可以预见，伴随互联互通建设的进一步

[1] [美] 弗雷德里克·皮尔逊和西蒙·巴亚斯里安，杨毅、钟飞腾、苗苗译，北京：北京大学出版社，2006年版，第134页。

[2] Asian Economic Integration Report 2016, ADB Report released in December 2016, <https://www.adb.org/publications/asian-economic-integration-report-2016>.

推进，亚洲和欧洲的经济联系将愈加紧密，未来的世界经贸格局很有可能迎来新的亚欧时代。除了由欧美发达国家构成的大西洋贸易轴心和由美洲、东亚等国构成的太平洋贸易轴心外，世界将出现全新的亚欧贸易轴心。^[1]而且“一带一路”的中心将不局限于中国与欧洲，而是以“互联互通”为中心，联通的国家或地区均可能成为中心。不同的“中心”有不同的资源禀赋、文化特性、发展模式，关键是如何保障不同的“中心”在参与国际互动的过程中充分发挥自身优势，在保持其独特中心位置的基础上争取在其他领域获得更好的发展。在此过程中“一带一路”不是要抹平不同国家和地区之间在诸多领域的差异，而是提供一种机制或平台，使各国、各地区有机会在自身选择的发展道路上取得突破。^[2]

（三）克服海权和陆权国家之间的不平衡

传统全球化由海而起，因海而生。沿海地区、海洋国家因国际贸易和投资的兴盛而先发展起来，陆上国家、内地国家则因缺乏低成本的贸易和投资通道而被远远甩在后面，导致陆权与海权国家之间巨大的贫富差距。“一带一路”鼓励中国向西开放，带动西部开发以及中亚、蒙古等内陆国家的开发开放，在国际社会推行全球化的包容性发展理念；同时，中国主动向西推广中国优质产能和比较优势产业，将使沿途、沿岸国家首先获益，改变历史上中亚等丝绸之路沿途地带只是作为东西方贸易、文化交流的过道而成为发展“洼地”的面貌。这就避免了西方人所开创的全球化造成贫富差距、地区发展不平衡的结果。

陆权与海权思维的本质都是控制与索取，这与“一带一路”的愿景背道而驰。一个国家无法改变其地理位置，但互联互通给了各国打破地理宿

[1] 李丹、崔日明：《“一带一路”战略与全球经贸格局重构》，载《经济学家》2015年第8期，第65-67页。

[2] 曾向红：《“一带一路”的地缘政治想象与地区合作》，载《世界经济与政治》2016年第1期。

命论的工具。^[1]“一带一路”建设本身就是不同地理属性的国家之间的和平合作,它谋求的是陆地与沿海国家之间形成彼此交织、互联互通、和平合作、共同发展的网状开放体系,而非“一带”与“一路”的两线分割。这既可保障内陆国家有出海口并与全球海洋国家和平合作的地缘空间,也可满足海洋国家进入欧亚大陆开展和平合作的愿望。因此,“一带一路”建设将帮助参与国彻底摆脱因“陆权论”、“海权论”而引起的地缘安全困境,它与陆权、海权理论无关,是超越了控制思想的全球化发展新思维,是一种“海陆和合”^[2]全新理念。

四、“一带一路”对全球治理格局再平衡的作用

当前的全球经济治理体系可以称之为一个没有全球政府的全球治理体系。^[3]全球性治理在绝大多数国家是行不通的,因为不同社会的喜好、情况和能力都大不相同,很难确立全球标准来实现全球性治理。由于没有全球政府,全球经济治理的经济学意义就是提供国际公共产品,而能提供“全球治理”这样体积庞大的公共物品的国家并不多。金德尔伯格认为,这样的国家必须“具备霸权国家的所有属性”。^[4]小国则缺少提供全球公共产品的动力,因为小国贡献太小,对于自己能否受益影响甚微,所以“搭便车”对它们而言更为合理。

[1] 帕拉格·康纳:《超级版图,全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起》,北京:中信出版集团,2016年版,第22页。

[2] 刘江永:《海陆和合:“一带一路”可持续安全的地缘政治学》,载《国际安全研究》2015年第5期。

[3] [美]约瑟夫 E. 斯蒂格利茨:《全球化及其不满》,北京:机械工业出版社,2004年版,第15页。

[4] Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929—1939*, Berkley University of California Press 1973, p292.

二战结束后，美国凭借其在水世界经济中的霸权地位向世界人民提供了全球经济治理这一国际公共产品。在美国主导下，包括关税与贸易总协定（即后来的世界贸易组织——WTO）、国际货币基金组织（IMF）和世界银行（WB）的国际多边治理体系得以成立，分别治理全球的贸易、金融以及发展事务。同时，由于经济实力具有相对性，法德经济在世界范围没有绝对影响力，但在欧洲具有绝对主导地位，因此法德主导的欧洲区域合作又开创了区域治理体系的先河，也为后来的各种区域主义的发展提供了学习模板。上世纪70年代，伴随布雷顿森林体系的瓦解以及其他西方国家经济实力的提升，全球治理的决策体系呈现出小范围的民主化，即出现了G7/8。G7/8在维护发达国家的利益方面起了重要作用，同时也在客观上推动了全球化背景下的大国协作和全球治理机制的创新。但直到G20出现以前，全球治理的决策体系始终是由发达国家主导，且三大国际经济组织作为执行机构也一直是由发达国家主导的。

发达国家主导治理的全球化在本质上是以发展中国家的代价来确保其储存不均衡的利益份额。发达国家一方面坚持要求发展中国家取消它们对工业产品的补贴，努力消除贸易障碍，另一方面却要保留自己所设立的障碍，使发展中国家难以与其竞争，由此剥夺了发展中国家极为需要的出口收入。乌拉圭协议的结果就是世界上某些最贫穷的国家实际上更加贫困了。

随着以金砖国家为代表的发展中国家整体崛起，世界经济格局发生了巨大变化，给全球治理格局带来了变革的压力，全球经济治理日趋碎片化。2008年国际金融危机爆发，促成了G20从部长级会议向首脑峰会升级。11个新兴经济体的参与，使得G20成为现行全球治理框架中最有效率、比G7/8更具合法性的决策机制。这一决策机制的成立，推动了全球治理框架中最重要的两大执行机构——IMF和WB的改革，使得反映各方话语权的份额更多地由发达国家向发展中国家转移。与此同时，发展中国家也开始

为解决自身问题而逐步建立以自己为核心的新的治理机制，如成立亚洲基础设施投资银行和金砖国家开发银行，建立清迈倡议多边化机制和金砖国家应急储备机制等等。与此同时，多边贸易体系也更多让位于区域性、诸边或双边贸易治理。

这反映了美国经济霸权的衰退，及其对全球经济治理体系驾驭能力弱化的现实。在这一背景下，国际社会除了担心“修昔底德陷阱”，又开始担心“金德尔伯格陷阱”。^[1]美国著名政治学家、哈佛大学教授约瑟夫·奈在法国的欧洲新闻网刊文指出，特朗普在制定对华政策的时候，应该当心有前车之鉴的陷阱和难题——其一是“修昔底德陷阱”，即如果守成大国（如美国）视崛起中大国（如中国）为威胁，那么战争将不可避免；其二就是“金德尔伯格难题”，即中国在国际上不是展示强大，而是示弱。

当前，在美国全球化战略进入休整期，TPP 偃旗息鼓，欧洲一体化陷入困境的背景下，曾经推动经济全球化发展的两大轮子出现停摆状态。全球经济治理的旧模式受到各方质疑，新模式尚在探寻过程，经济全球化处于新旧模式过渡阶段。“一带一路”倡议正是中国从自身发展经验和人类发展大势出发所提出的新型全球化模式。它以“共商、共建、共享”为基本原则，以运输通道为纽带，以互联互通为基础，以多元化合作机制为平台，以打造命运共同体为目标，充分体现了可持续的新型全球化所必须具备的包容、普惠和均衡的特征。首先，在这一模式中，没有霸权国家把自己的意识形态强加于它国，而是完全在尊重各国主权基础上的互利共赢的合作新模式。其次，“一带一路”是对区域合作模式的创新，构建的是一种“共商、共建、共享”的“共治格局”，而不是传统区域经济合作中所追求的、以各种规则

[1] 查尔斯·金德尔伯格是“马歇尔计划”的设计者。他认为，在第一次世界大战后，奉行孤立主义的美国在超过英国成为全球第一大国后未能在提供全球公共产品方面取代英国的角色，在全球合作体系中继续搭便车。其结果是全球体系崩溃，世界经济萧条和世界大战。

谈判为基础的深度一体化。第三，“一带一路”开创了新的治理规则和治理机制。中国发起成立的亚投行就是南北发展合作模式的巨大创新。在学习现有国际开发性金融机构的治理和运营经验的基础上，亚投行积极探索新的治理和运营模式。如不设立常驻执行董事会，在明确董事会和管理部门职责基础上，借助邮件、电话和视频会议等，提高了机构的工作效率；又如，实行开放的全球采购政策，保证了项目建设的低成本。正是这些创新性治理和运营模式，再加上开放、包容、绿色等理念，使得亚投行不仅克服了目前很多国际金融机构存在的人员臃肿和效率低下的问题，更使得其在运营一年之后又迎来了更多新成员的加入。截至2017年6月16日，亚投行成员国已经从其成立时的57个迅速增加到80个，目前仍有很多国家正在申请加入。第四，“一带一路”将推动当前全球化从“部分全球化”转向“包容性全球化”，从“自由贸易引领的全球化”转向“互联互通引领的全球化”，最终实现从“分化式的全球化”向“命运共同体式的全球化”迈进的目标。如果说，美国给世界提供的国际公共产品是安全的话，那么中国提供的国际公共产品就是互联互通。以“五通”为主要内容的“一带一路”合作倡议是中国作为地区大国向世界提供的力所能及的公共产品，符合国际社会的根本利益，彰显了人类社会的共同理想和美好追求，是对国际合作以及全球治理新模式的积极探索，是中国为世界和平发展贡献的新理念和新动力，也是中国用自身方案和行动对所谓“金德尔伯格陷阱”的最佳回应。

【收稿日期：2017-08-09】

如何构建区域全面经济伙伴关系 (RCEP) : 中国视角^[1]

全毅 沈铭辉 仇莉娜

【内容提要】“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)是东亚区域最为重要的区域一体化倡议,对于梳理现有东亚经济合作的繁杂规制、消除“意大利面条碗”效应、理顺区域生产网络、提高自由化水准等具有显著意义。从中国的视角来看,RCEP是中国深度参与区域一体化规则构建和参与主导未来经济合作方向的机会,应当高度重视并继续支持推进谈判。但是,RCEP也面临自由化水平争议大、谈判阵营分化等难题。针对当前RCEP进程多、成果少的困境,中国应当积极推进和选择性拔高RCEP开放承诺,引领谈判进程,升级现有的FTA水平,将RCEP谈判与“一带一路”倡议联动推进,并推动国内规制改革,做好风险防范工作。

【关键词】RCEP 逆全球化 自由贸易区 “10+1”FTA

【作者简介】全毅,福建省社会科学院研究员;沈铭辉,中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员;仇莉娜,中国社会科学院研究生院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)05-0086-17

[1] 本文系国家重大社科基金项目《“一带一路”相关国家贸易的竞争与互补关系研究》(16ZDA039)之子项目;教育部“长江学者与创新团队工作计划资助项目”与广西大学中国东盟区域发展研究协同创新中心项目(课题编号:WCZ201409)。

当前，国际逆全球化思潮涌动，反映出主要西方大国内部对新自由主义的质疑。将世界发展中诸如经济下滑、失业和贫富差距拉大等问题归咎于经济全球化的民粹主义、排外主义和各种形式的保护主义，正在世界范围内造成重大影响，损害世界经济复苏的进程和质量。习近平主席指出：“经济全球化是生产力发展的客观要求和科技革命的必然结果，不是哪些人、哪些国家人为造出来的。”^[1]也就是说，经济全球化是当今世界范围内生产力发展的结果，是符合市场经济发展规律的。当前，在东亚区域内最重要的一体化倡议就是区域全面经济伙伴关系协定（以下简称 RCEP）谈判，它不仅是为解决全球碎片化问题，推进开放创新、增长联动、利益融合的重要区域合作平台，也是顺应东亚区域生产力进一步发展、优化生产体系和价值链的必然要求。而 RCEP 对于中国改善在国际经济合作中的地位同样意义重大。

一、亚洲需要区域全面经济伙伴关系（RCEP）

（一）RCEP 的必要性和战略意义

RCEP 作为东亚地区经济一体化进程中的重要一环，得到东盟、中国多方的大力支持，其必要性和战略意义显而易见。

首先，RCEP 的建立有助于深化区域合作，促进区域经济发展。RCEP 的谈判国条件多样，其中泰国、马来西亚等国拥有丰富的自然资源；中国和印度人口众多，消费潜力巨大；澳大利亚、日本经济发达，拥有庞大的市场。协定的建立将会使 RCEP 谈判方包含发展中国家和发达国家，具备差异化较大的资源禀赋。RCEP 将会使得成员国之间降低关税水平、消除部分阻碍贸易自由化的非关税壁垒，从而产生贸易创造效应，并有可能促进东亚区域更大范围、更高水平的一体化大市场出现。比如彼得·帕特利、迈

[1] 第一财经日报：《习近平为经济全球化正名》，<http://www.yicai.com/news/5210947.html>。

克尔·普卢默等学者^[1]运用可计算一般均衡模型（CGE）来模拟 RCEP 对中国及其他东盟国家经济福利的影响，而刘冰和陈淑梅则使用全球贸易分析模型（GTAP）模型，模拟 RCEP 通过降低技术性贸易壁垒而为成员国带来的经济收益，^[2]其结果都是正面而积极的。

其次，RCEP 能够整合东亚地区现有的复杂的 FTA 网络，并推动东亚的区域一体化进程。当前，东亚区域的 FTA 建设方兴未艾。但由于历史的原因以及大国主导权之争，东亚大国中国、日本并未达成自由贸易协定。而以东盟为核心签署的 5 个“10+1”FTA 之间缺乏有机的联系。此外，该区域既不存在统一的一体化合作规制，FTA 之间就货物和服务贸易自由化、投资便利化、经济合作、竞争政策等各方面规则差异较大且纷繁复杂；也没有得到众多企业的有效、充分地利用，致使 FTA 利用率低。^[3]而 RCEP 以涵盖东亚地区为目标，通过协调与统合区域内经济政策、法规和管理，制定和实施经济合作的规则，有效地整合这些 FTA，克服众多双边 FTA 造成的“意大利面条碗”效应，创造比 5 个“10+1”FTA 更多的经济效益，从而改善区内经济发展的环境。

第三，对于中国而言，RCEP 有利于中国改善贸易地位和经济形势。中国利用自由贸易区建成后产生的贸易创造效应，可扩大对区域内国家的出口。此外，协定的建立有利于中国吸引外资。中国目前营商环境进步迅速，且市场规模巨大，居民消费能力快速上升。在区域内相对优惠的投资环境下将吸

[1] Peter A.Petri, Michael G. Plummer and Fan Zhai, "The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration :Policy Implications," <https://piie.com/publications/pb/pb12-16.pdf> ;Peter A. Petri, Michael G. Plummer and Fan Zhai, "The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration :A Quantitative Assessment," <https://piie.com/publications/pb/pb12-16.pdf> .

[2] 刘冰、陈淑梅：《RCEP 框架下降低技术性贸易壁垒的经济效应研究——基于 GTAP 模型的实证分析》，载《国际贸易问题》2014 年第 6 期，第 91-98 页。

[3] 沈铭辉：《亚洲经济一体化——基于多国 FTA 战略角度》，载《当代亚太》2010 年第 4 期，第 44-71 页；张蕴岭、沈铭辉、刘德伟：《FTA 对商业活动的影响——基于对中国企业的问卷调查》，载《当代亚太》2010 年第 1 期，第 5-27 页。

引更多的投资。汤婧通过 GTAP 模型类比结果发现，RCEP 的成功整合有利于推动中国对外贸易增长，包括 GDP 增长速率和居民福利。^[1] 而陈淑梅、倪菊华运用类似方法，模拟 RCEP 完全建成时对区域内外主要国家和地区的宏观经济效应、贸易效应和产业效应的影响。他们发现中国的 GDP、进出口和社会福利总体指标都将获得显著提升，在产业层面的影响则具有差异性。^[2]

第四，RCEP 有利于均衡化区域经济合作收益。目前，东亚地区间的经济合作以东盟为中心，东盟与多个国家建立了自由贸易区。参照“辐轴”架构理论^[3]的思路，东盟是东亚经济合作的“轮轴国”，而分别与东盟签订自由贸易协定的国家为“辐条国”。显然，“轮轴国”占据较有利的贸易地位，能够寻找相对更好的出口市场和进口更为低廉的产品。而“辐条国”因只与“轮轴国”签订协定，产品只能以较低的成本进入“轮轴国”；在贸易利益的分享上，其他“辐条国”与地区内除东盟外的国家进行贸易时，其规制成本会比东盟高，不利于产品的出口。当前东亚区域中，东盟主导的“小马拉大车”经济合作模式已逐渐受到质疑。^[4] 如果区域全面经济伙伴关系协定建立，以致形成统一的大市场，区域内各国享受同等条件的优惠，辐轴效应将减弱，有利于“辐条国”对外贸易的发展。

（二）RCEP 的可行性

历史经验表明，区域一体化进程是跌宕起伏的。RCEP 谈判也多有波折，

[1] 汤婧：《区域全面经济伙伴关系：整合困境及其对中国经济福利与产业的影响分析》，载《财贸经济》2014年第35卷第8期，第85-93页。

[2] 陈淑梅、倪菊华：中国加入“区域全面经济伙伴关系”的经济效应——基于GTAP模型的模拟分析，载《亚太经济》2014年第2期，第125-133页。

[3] Richard E. Baldwin, “The Spoke Trap: Hub and Spoke Bilateralism in East Asia,” <http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199235889.003.0003>.

[4] 王玉主指出了东盟获得东亚区域经济合作“中心地位”的条件性和脆弱性，对于区域一体化合作来说，是一种功能中心和权力中心的分离，东盟的地位依赖于既有合作框架和内部一体化深化。参见王玉主：《RCEP 倡议与东盟“中心地位”》，载《国际问题研究》2013年第5期，第46-59页。

这需要我们从经济层面和政治立场、战略动向等层面来具体分析。

1. 区域内贸易联系

RCEP 区域内贸易重要性十分明显，这是构建自由贸易协定的基础性条件。总体来看，日本、韩国、澳大利亚和新西兰区域内贸易比重较高；中国和东盟次之，尽管其传统贸易集中在欧盟和美国，但区域内贸易比重也达到了 30% 以上；印度区域内贸易比重相对最低，但是贸易联系并不低。

根据联合国国际贸易数据库、国际贸易中心组织数据库统计结果显示，2003—2016 年间，中国与区域内贸易额占总贸易额比重在 29.92%—35.02% 之间，其中，中国各年自其区域内进口比重均高于向区域内出口比重；东盟与区域内贸易额占总贸易额比重大致在 29.59%—36.88% 之间，且进口比重高于出口比重；印度与区域内贸易占总贸易的比重低于中国和东盟，大致在 21.1%—28.49% 之间，且进口比重大于出口比重。由此可以看出中、印和东盟与区域内贸易额占总贸易的比重低于其他四国，但是从绝对值来看，与区域内贸易关系比较紧密，且这三国在区域内都倾向于扮演进口者的角色。与此形成对照的是，日本与区域内贸易占总贸易比重在 39.62%—49.24% 之间，且进口比重大于出口比重，倾向于进口者的角色；韩国与区域内贸易占总贸易比重在 43.94%—49.13% 之间，且 2011 年之后出口比重大于进口比重；澳大利亚和新西兰与区域内贸易占总贸易比重均超过 50%，其中澳大利亚出口比重大于进口比重，在区域内倾向于充当出口者角色。从以上对各国贸易比重的分析不难看出，RCEP 区域内贸易重要性十分明显，这是构建自由贸易协定的基础性条件。日韩新澳四国与区域内各国贸易联系更为紧密，区域内贸易对这四国重要性非常明显。

2. 较高的贸易互补性

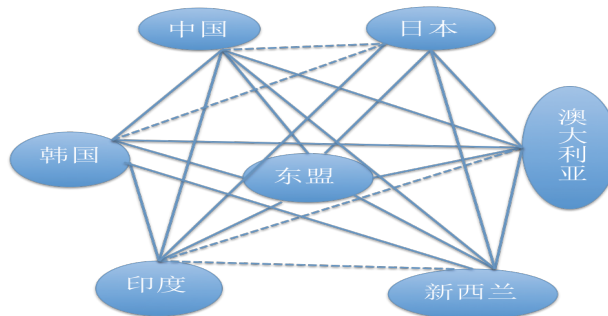
RCEP 涵盖区域内的贸易联系来源于本地区的发展水平差异和比较优势差异。如前提到，东亚区域国家的资源禀赋和发展水平存在显著差异，国家间在经济和贸易结构上差异化明显，可以通过区域内贸易发挥自身比较优势弥补自身比较劣势，进而实现商品的互通有无，提高国内福利水平。

例如中国、东盟在劳动密集型产品上存在比较优势，而韩国、日本因资源和人口的限制在劳动密集型和资源型产品上存在比较劣势，在技术密集型产品上有很大的优势，各方进行发挥优势弥补劣势的多边贸易会使各国获得贸易利益和社会福利的提升。各国间存在的很强的互补性，就是区域全面经济伙伴关系协定存在的最重要物质基础。

3. 已签订自贸协定的基础

东亚区域已有的“10+1”框架为构建 RCEP 打造了较为坚实的合作和规制基础。通过图 1 可以清楚看到，东盟先后与中国、日本、韩国、印度、澳大利亚和新西兰签订了自由贸易协定（其中澳大利亚和新西兰作为一个经济体与东盟签订自由贸易协定），5 个“10 + 1”的建立有力地促进了区域内经济贸易的发展，各国经贸合作领域进一步扩展，各国市场开放度进一步提升，各国在货物贸易、服务贸易、投资等领域的合作和开放度进一步提升，这都是区域全面经济伙伴关系协定建立的有利基础性条件。此外，在区域内中国已与新西兰、韩国、东盟、澳大利亚建立自由贸易区，正在进行谈判的有中日韩自由贸易区，目前中日韩自贸区的谈判已有进一步的发展，这些都是区域全面经济伙伴关系协定建立的有利条件。

图 1 东亚地区 FTA 建设图^[1]



[1] 实线表示已签署 FTA，虚线表示正在谈判中。中、印同为亚太贸易协定（APTA）成员，日、新西兰同为 TPP 成员，TPP 已签署但尚未生效。资料来源：根据亚洲开发银行自贸区数据库绘制。

4. 一体化的战略需求契合

为应对美国推行 TPP 对东盟的消极影响，东盟率先提出了“区域全面经济伙伴关系”倡议。该倡议就是要将东亚一体化纳入正轨，落到实处，防止被边缘化。当然，这一倡议也是为了维持和延续东盟的合作主导地位。东盟与 6 个国家构建了 5 个“10+1”自贸区，尽管这些自贸区保持了东盟的中心地位，但是对东亚以开放市场为基础的区域生产网络构成新的障碍（所谓“面条碗效应”）。从长期来看，本身就会导致东盟主导模式吸引力下降。因此，整合分散的多个“10+1”自贸区成为地区的共同需求^[1]，东盟主动推出 RCEP，构建东盟与其他国家的新关系既有利于巩固东盟在东亚区域经济一体化进程中的主导地位，这也不同程度地得到中国的支持。^[2]

二、RCEP 的原则、方式、内容与进程

有关 RCEP 的谈判原则和目标，在《RCEP 谈判的指导原则与目标》中有集中说明。同时，这些原则的设定也都遵循之前的东盟文件《东盟区域全面经济伙伴关系框架》的精神。

（一）RCEP 的谈判原则、方式和内容

1. RCEP 的谈判原则和方式

2011 年东盟峰会上发表的《东盟区域全面经济伙伴关系框架》指出，要以“保持东盟的中心地位和主动性，在与外部伙伴合作的区域架构中以开

[1] Hank Lim, “The way forward for RCEP negotiations,” <http://www.eastasiaforum.org/2012/12/03/the-way-forward-for-rcep-negotiations/>.

[2] 中国曾多次在官方场合支持东盟主导 RCEP 谈判，比如 2016 年 8 月 5 日 RCEP 第四次部长级会议在万象举行，中国商务部长高虎城提出 RCEP 谈判四点建议：一是力争早日结束 RCEP 谈判；二是照顾不同成员关切；三是整体平衡推进谈判；四是支持东盟引领谈判。

放、透明和包容为主要驱动力”为指导，强调构建 RCEP 的目的是要建立一个东盟通过设定原则来主导的进程，与现有的 FTA 对话伙伴开展更广泛、更深入的互动，对与对话伙伴之间的现存自贸协定做重要推进，建立一个区域性综合互利的经济合作协议。根据 2012 年 8 月 RCEP 成员 16 国经贸部长通过的《RCEP 谈判的指导原则与目标》，RCEP 建设的一般性原则包括开放许可、公开透明、以经济技术合作为中心、贸易便利化、经济一体化，对柬埔寨、老挝、缅甸、越南等东盟部分成员国实施特殊和差别待遇，符合 WTO 协议。值得注意的是，RCEP 奉行的是开放的地区主义，并不以建立封闭的排他性规则为目的。这从侧面说明 RCEP 的外部性可以通过某种接纳的方式，即“规则的统一促进了商品与生产要素的跨国流动，提高国际分工的水平”。^[1]

2. RCEP 谈判内容

货物贸易、服务贸易和投资条款是 RCEP 谈判的核心，这些也是已有的 5 个“10+1”所涵盖的主要问题领域。由于发展中国家的反对，政府采购、劳工标准等领域都没有被包括在 RCEP 内，RCEP 也不触及国有企业改革和监管问题。RCEP 谈判小组从最初的 1 个增加到 15 个，说明谈判议题逐渐增多。但是，RCEP 主打的，是各方尤为关切的八个问题领域——市场准入、贸易自由化便利化、服务贸易、经济技术合作、投资、竞争、知识产权和争端解决机制。

具体说来，在市场准入上，RCEP 设定的最终目标是逐步消除所有货物贸易关税和非关税壁垒，建立高标准的自由贸易区。为达成目的，未来关税谈判将是全面性的，以追求高度自由化。但为寻求区域经济整合的最大利益，早期关税减让货品的优先顺序将视东盟最低度开发国家的利益而定。

在贸易自由化便利化上，以贸易和投资便利化、提高透明度为目标，

[1] 李向阳《国际经济规则的形成机制》载《世界经济与政治》2006 年第 9 期，第 68 页。

以促进区域和全球价值链便利化。

在服务贸易议题上，采取全体部门谈判的方式，目标是实质性地取消对服务贸易的限制和歧视。依据各成员国在《服务贸易总协定》(GATS)以及“东盟+1”FTA中所做的自由化承诺为基础，寻求服务贸易进一步的自由化。

在经济技术合作方面，RCEP计划在落实成员之间已有合作安排的基础上，对电子贸易等领域给予承诺，进而实现缩小成员发展差距的目标。可以预见，RCEP正式将经济与技术合作事项纳入协定后，未来东盟成员争取对话伙伴国提供各类援助计划将更具有法律基础。

在投资层面，当前“10+1”FTA网络中，仍然以投资促进和保护为主，较少涉及给予外资实质性的开放待遇。在投资议题的谈判范围中，RCEP设置投资促进、投资保护、以及投资便利化与自由化四大投资相关议题，促进谈判成员放宽外商投资限制与禁令，在自贸区内创造一个更自由、便捷与竞争的投资环境，以有效吸引外国投资。

在竞争层面，RCEP计划逐步设置完备的竞争政策，以确保商业环境有效促进和保护竞争、提高经济效率、维护消费者权益和控制反竞争行为。但是这一条款在已有的“东盟+1”框架中较少出现，而RCEP谈判方也承认，成员国在竞争政策能力上存在差距，目前这一谈判条款还未产生显著成果。

在知识产权层面，RCEP将知识产权条款作为重要谈判议题，制定较WTO知识产权保护更高的标准，透过知识产权保护及执行上的合作，来降低知识产权对贸易和投资的障碍，促进经济合作和对知识产权的利用。

在争端解决层面，RCEP计划达成有效、透明的仲裁和争端解决程序。

(二) RCEP的谈判进程和成果

RCEP以传统的章节谈判方式重新谈判，并采取了按照谈判议题分组同时并进的新策略，以节省时间。此前，在《东盟区域全面经济伙伴关系框架》中也指出，RCEP可以通过连续的方式或单一的承诺或通过任何其他约定的

方式来完成。但原计划于 2015 年结束的 RCEP 谈判，一直持续到 2017 年第 18 轮谈判，仍未完结。目前，RCEP 谈判已取得重要阶段性进展，传统领域有实质性推进，电子商务等新议题也进展迅速，经济技术合作章节谈判和中小企业章节谈判已结束。更为重要的是，各方在关税减让模式、原产地规则、海关程序与贸易便利化等方面，达成了初步共识，均提交了货物贸易、服务贸易初始报价以及投资的负面清单，但在投资、知识产权及通信、金融等服务贸易方面仍存在分歧。

（三）谈判面临的挑战

RCEP 原计划于 2013 年举行第一轮谈判，2015 年结束，但至今谈判仍在持续，尚未取得完全共识。

1. 区域内各国经济发展水平差异明显

区域全面经济伙伴关系协定包含 16 个国家，这 16 个国家经济发展水平参差不齐：日本、澳大利亚、新西兰、韩国和新加坡是经济最发达国家，也是在对外 FTA 构建中实现较高自由化水准的国家，除韩国外，其他国家都是 TPP 成员；中国和印度是经济快速发展、体量巨大的新兴经济体；区域内还包含东盟内缅甸、老挝、柬埔寨、越南这样经济落后的发展中国家。总体来看，发达经济体所参与的 FTA 标准较高、开放程度较大（日本个别行业除外），不发达经济体的开放程度较低。

从市场体制看，区域内既有发展成熟的市场经济体制国家，又有新兴的工业化国家，还存在着处于市场经济转型过程中的国家，更存在着市场经济高度不发达的国家。因此，太过明显的经济结构差异表明，区域内国家在市场容量和消费需求结构方面也存在明显的不协调状态，这样协定推进过程中会在产品准入标准、投资政策、贸易环境等方面产生更多的摩擦。比如，各方的敏感性产品目录不同，16 国敏感性产品整合到一起会是一个庞大的敏感产品目录，协定建立过程中敏感产品谈判最为艰难，各方为保

护自身经济利益很难做出重大让步。

2.RCEP 各成员国存在贸易竞争性

对于 RCEP 成员而言，贸易的竞争性和互补性是同时存在的。例如，中国、印度和东盟印尼、菲律宾等国家都是劳动力成本相对较低、劳动力密集型产业较为发达的经济体，在产品出口上存在趋同形势。从这些国家的出口商品构成上也可以看出，中国、东盟和印度的加工品出口占据较大比例。该区域经济体的收入水平存在相当程度的集中，发展水平类似，在产业结构升级和转移的过程中能在某种程度上成为一体化的弊端，造成结构性障碍。实际上，在近年来对华发起反倾销调查最多的国家就是印度，如 2016 年中国遭遇的 43 起贸易救济调查案件中，印度发起的达到 21 起之多，占据了反倾销案的近一半。印度之所以频繁发起对华反倾销调查，最重要的考量就是印度非常重视自身制造业竞争力的提高，而中国为强劲对手且占据优势：印度出口到 RCEP 区域的商品价值中，有约 50% 的加工品，而中国为 20% 左右；但在体量上，中国远远高于印度。中印同为 RCEP 中的巨大市场规模经济体，在东亚区域存在加工品竞争，两者的贸易摩擦为 RCEP 谈判增加变数。

3. 自由化水平标准引发摩擦

RCEP 谈判成员在自由化水平以及开放妥协的态度上存在差异，有可能致使谈判延误甚至部分成员退出谈判。通过横向比较 5 个“东盟 +1”的标准设计，不难发现东盟与印度签订的 FTA 自由化水平是最低的，而在所有 RCEP 的初始谈判参与者中，印度对外开放的态度也是最为保守的。这与印度的“东向政策”限度是协调一致的。印度致力于平衡中国影响和避免被区域一体化边缘化，并未把国内改革的承诺置于非常重要的地位，实际上印度国内由于特殊的政治体制也难以做出实质性让步。东盟在设计 RCEP 的基本原则和参与条件时，强调 RCEP 奉行“地区开放主义”，即只要能达到

一定自由化率等标准，就可以加入。也就是说，某成员国也可能因为达不到自由化率标准而退出 RCEP 谈判。因此，以印度目前的经贸发展状况来看，要达到更高的自由化水平有着不小的难度。

而日本与印度的立场几乎相反，日本是经济高度发达国家，所参与 FTA 建设均保有了较高的自由化水平和开放承诺（个别行业如农业除外）。此外，日本为了制衡中国影响，通过积极追随美国加入 TPP 并呼吁建立高标准的自由化规则来抢占规则制定权。因此，日本一直倡导在 RCEP 中设立高标准，进而与其它发展状况较差的国家产生立场冲突，也与东盟所倡议的照顾最不发达国家国情的意见不合。这也是造成 RCEP 谈判曲折的原因之一。

三、中国的角色及谈判的策略

（一）中国在推动 RCEP 进程中的角色

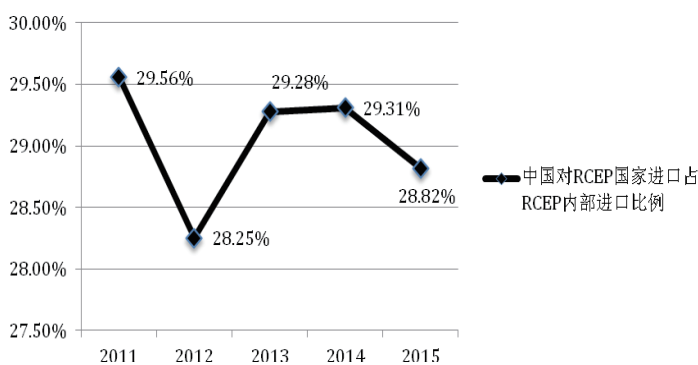
从区域全面经济伙伴关系的筹建过程看，RCEP 是由东盟规划和推动的。但中国在该概念的提出、形成和谈判落实阶段均发挥了显著的作用，是 RCEP 谈判的重要参与者。2011 年 8 月，中日两国共同提出了《关于加快实现 EAFTA 和 CEPEA 构想的倡议》。在 2011 年 11 月的第 19 届东盟峰会中，东盟在吸收中日两国倡议的基础上，正式提出组建广域一体化组织 RCEP，并通过了谈判指导文件《区域全面经济伙伴关系框架文件》。此后，中国在多方场合宣称支持 RCEP 谈判，并坚持东盟主导进程，并在历届 RCEP 谈判中发挥了重要作用。

中国政府积极支持 RCEP。在 2012 年 RCEP 谈判还未开始的时候，时任中国总理温家宝就在东亚峰会上表示全力支持东盟推进 RCEP 建设。2014 年 4 月在博鳌亚洲论坛上，李克强总理表示希望 RCEP 在 2015 年达成

协议。2015年11月,李克强总理在东盟与中日韩领导人会议上又发出倡议,支持区域经济融合发展,并催促 RCEP 于 2016 年结束谈判。可见,中国对于 RCEP 谈判进程的支持是鲜明而重要的,是其不可或缺的政治保障。

除了政治支持之外,中国作为该区域市场规模和经济体量最大的经济体,也是 RCEP 作为区域一体化倡议具备吸引力的一种保证。中国对 RCEP 的进口额在区域内排名,2011 年为第一,2012—2015 年均为第二(其中东盟作为一个整体参与排名)。中国进口占 16 国区域内总进口的比率最高曾达 29.56%。因为中国的加入,极大地增加了 RCEP 谈判区域的市场规模和消费能力。其他国家商品和投资通过更高层次的自由化安排得以更大规模进入中国市场,并获得中国经济迅速发展的红利,而中国制造业也能以更优惠的价格进入他国市场。但是,通过横向比较已有的 5 个 FTA,可以发现,中国所签订的 FTA 自由化水平处于中等位置,在投资条款下诸如准入前国民待遇等事项上持较大保留意见,而在货物贸易的自由化方面,比如关税减免上,还是保持了相对较高的水准。这说明中国不会是类似 TPP 高标准的拥护国,其秉承的相对自由化的立场较为适合 RCEP 的目标。

图 2 中国对 RCEP 国家进口占 RCEP 内部进口比例



资料来源:根据日本经济产业研究所数据库计算绘制。

（二）中国的谈判策略

从中国的角度来看，若要推进 RCEP，不仅要考察中国已有的 FTA 建设布局和自贸区规则接受及设定状况，还要梳理和整合以中国为中心的区域生产网络和价值链的需求。因此，中国需要有相当的魄力，在做好风险防范措施的基础上，尽可能地参与推进 RCEP 自由化进程，而在谈判的策略上我们还需要认清当前 RCEP 谈判的局势。

从谈判的整体情况来看，RCEP 谈判一直被不同立场所左右。这些立场分别来自不同的发展程度梯次。一方面是日本、澳大利亚和新加坡等高收入经济体，它们以原 TPP 参加国为主，这些国家重视高质量的协议规则。另一方面则是广大的发展中国家，其中有类似中国、泰国、印度尼西亚等中等收入经济体，它们既希望能够参与区域一体化合作，深度参与区域生产网络，同时又由于国内规制欠缺而需要对弱势产业保护，因此在高水准经贸规则上保留立场。这些国家中，尤其是中国，积极参与谈判，与协议内容相比，更看重尽早达成协定的意义。另外，老挝、柬埔寨和缅甸等较落后的发展中国家在谈判中追随行为较为明显，其中甚至包括印度这样非常有限接受贸易自由化的国家。这些国家不仅需要 RCEP 推动其经济发展，同时希望通过能力建设帮助它们提高治理水平。

在这一谈判分化态势下，日本和印度以及印度尼西亚在关税减免问题上存在较明显的立场差异。日本在美国退出 TPP 之后仍旧坚持高标准，特别是在自由化和透明度较高的投资规则协定上，这与澳大利亚、新西兰和新加坡的立场相近。不过，日本在农产品进口和服务开放上则难以做出较大让步。

中国作为东亚区域最大的经济体，急需开拓更为广阔的外部市场，为本国的产品和资本寻找市场。基于自身在该区域的经济地位，中国理应成为重要的参与方和规则制定者。但中国同时也是处于发展中阶段的经济体，缺乏完善的内部市场机制和丰富的高水准自贸区经验。因此，在 RCEP 谈

判中，中国应该积极承担构建较高水平的自贸区规则的责任，引领谈判，同时立足自身实际，综合选取内部和外部兼具的应对方式，合理设置谈判策略和节奏。

第一，中国仍要积极支持东盟在 RCEP 谈判中的中心地位。尽管中国的经济实力显著上升，但是日本在东亚区域的经济影响力、一体化进程的引领作用显而易见。中国积极参与趋于一体化合作受到日本以及韩国的竞争和掣肘。因此，通过承认东盟的主导作用，既可以更多地吸引东盟国家利用已有的“10+1”框架来为 RCEP 谈判保驾护航，也能有效消除日本的顾虑，从而避免“10+3”倡议的曲折命运，进一步推进东亚区域的一体化进程。

第二，中国应继续在战略高度重视并推进 RCEP 谈判，应抓住当前 TPP 停滞受挫的有利时机，采取进取型的谈判政策，做 RCEP 的建设性推动者。结合中国在 16 个成员国中的经济发展水平和经济体量，中国已签订的 FTA 自由化水准在东盟 5 个“10+1”框架中居于中等水平，同时对高标准的自贸区和照顾不发达经济体发展需要的呼声有相当的理解。因此中国可以结合自身的优势，比如在货物贸易开放度上的优势，落实有选择的开放承诺，担任居中调解角色，充分地东盟国家合作掌控谈判议程。

第三，中国应充分地将 RCEP 谈判与自身的 FTA 建设进程相协调，推动 RCEP 谈判对于区域规制整合作用的发挥。RCEP 一定程度上是对东亚区域“辐轴”架构的超越，因此，RCEP 谈判能否成功也取决于整合现有 FTA 规则的难度。目前中国已与韩国、新西兰、澳大利亚、新加坡和东盟签订了自由贸易区协定，而正在谈判的包括中国—新加坡自贸协定升级谈判、中国—新西兰自贸协定升级谈判和中日韩自贸区谈判。这些谈判都构成了 RCEP 谈判的润滑剂，如果运用得当，能够逐渐消弭成员国之间的立场差异。因此，中国需要将谈判加快，并在议题设置上与 RCEP 相协调，增进 RCEP 谈判成员间的立场契合度。

第四，中国需要继续倡议 RCEP 谈判要兼顾不同发展水平国家发展需要，同时利用“一带一路”等倡议和升级中国—东盟自贸区进程，在人才培养和基础设施建设上给予缅甸、老挝等国家针对性的援助机会，促进发展和能力建设，进而在 RCEP 谈判中获得更多支持力量。

第五，中国应顺应 RCEP 致力于梳理东亚生产网络、推动亚洲可持续发展的要求，自觉并大胆接受更高水准的开放承诺。当前东亚区域原产地规则复杂、商品税目不统一等现状，很大程度上也影响到了中国企业的进出口利益，并影响 FTA 的使用率。因此，中国应该在 RCEP 谈判中，积极支持采用灵活的原产地规则，而不必一再坚持过去的 40% 的增值标准；积极在东亚地区内推动完成商品税目的统一，以便进一步推动贸易便利化的进行；积极推动 RCEP 范围内的互联互通建设，把构建统一的东亚地区市场作为 RCEP 的终极目标；推动先进国家对后进国家进行能力建设和经济技术合作，以提高东亚地区的整体商业贸易环境，为地区经济增长和繁荣提供动力。这些从长远来看，终将会有利于改善东亚区域的可持续发展环境，并优化中国发展的周边经济环境。

第六，中国需要坚持国内改革和国际规制构建相结合的路径来为自身更好地接受和参与塑造 RCEP 规则打下基础。中国还需要改革投资准入管理模式，大力推动国内制度实践与国际规则接轨。投资条款是 RCEP 谈判的重要议题之一，而国际投资规则发展的趋势之一就是逐渐接受准入前国民待遇和负面清单制度。而这也东盟与澳大利亚和新西兰签订的自贸区协定中得到体现。随着中国国内劳动力成本上升，过去的劳动力密集型行业迟早会转移到劳动力成本更低廉的东盟和印度。而中国资本的“走出去”也会更为频繁。事实也是如此。因此，为中国企业在东亚地区的投资提供规制支持、获得准入前国民待遇就日趋重要。鉴于 RCEP 的谈判不可避免地会涉及准入前国民待遇、负面清单的可行性、货物贸易自由化程度、敏感产品目录、服务

部门开放程度以及新议题的设置等，中国尤其需要通过国内制度改革与创新来与国际通行规则接轨，简化、优化审批系统。但同时也要认识到我国事后监管机制相对缺乏的现实，预防因清单过短而引发的风险。

第七，中国需要做好预备工作，做好风险评估，制定有效且有针对性的风险预防措施。中国对于 RCEP 存在明显的需求，但还需要认真做好企业的需求调查工作，明确产业界需要何种规制以及对现行的制度安排有何建议。此外，RCEP 对于中国产业的冲击也是存在的，需要我们在综合评估 RCEP 对国内各个产业经济福利影响的基础之上，合理安排自由化进度。比如，中国在运输和通讯领域竞争力较弱，就可以争取较长的过渡期安排。这也是中国通过 RCEP 逐渐倒逼国内规制改革，提高产业竞争力、优化产业机构的必然要求。

总之，对于中国而言，RCEP 是中国深度参与区域一体化合作、东亚生产网络和管理体系，并开拓市场和保护海外投资的机会。但是，当前 RCEP 谈判各方在货物贸易自由化等议题上仍存在较大立场分歧，其原因既包括成员之间的发展水平、贸易竞争和 FTA 经验差异，也包括主要大国之间的缺乏信任和主导权争夺。在 TPP 目前落入低谷、日本和澳大利亚等国转向积极态度的相对有利形势下，中国应当采取进取型的谈判策略。中国尤其需要继续推进已有的 FTA 升级谈判，如中国—东盟自贸区等，以此积累经验和学习利用规则，逐步提升谈判能力。中国也需要在做好国内规制改革和风险防范的同时，适当抬高现有的开放承诺。当然，为了获取更大范围支持，中国也应该充分重视缅甸、柬埔寨等较不发达经济体的发展需求，联合“一带一路”倡议促进基础设施互联互通和能力建设。

【收稿日期：2017-08-01】

“一带一路”背景下推动日本参与东亚命运共同体建设的前景展望^[1]

郭力萌 朱启超

【内容提要】自东亚地区出现区域一体化的趋势以来，地区国家对于成立东亚共同体的追求就始终存在。日本一度十分热衷于东亚共同体的建设，小泉、鸠山两届内阁先后提出了不同理念倡导下的“东亚共同体”构想，中国也针对地区合作日益紧密的情况提出了“命运共同体”构想。近年来，日本出现了背离东亚社会，与地区和平稳定唱反调的倾向，其原因是多方面的。中美新型大国关系的构建与“一带一路”带来的转变有利于东亚命运共同体建设的稳步推进。区域合作与地区和平稳定符合中国的国家利益，是中国长期以来的一贯追求。中国应采取全方位的策略使东亚命运共同体建设朝着有利于自身的方向稳步推进。

【关键词】“东亚共同体” “一带一路” 中日关系 命运共同体

【作者简介】郭力萌，国防科技大学人文与社会科学学院硕士研究生；朱启超，国防科技大学国家安全与军事战略研究中心主任、研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 05-0103-15

[1] 本文得到国家社科基金项目“跨域安全与跨域威慑机理研究”课题资助（课题编号：14BGJ028）。

经过两次海湾战争和阿富汗战争，美国在冷战后建立的世界霸权开始显出衰落的趋势，世界许多地区开始出现区域和跨域联合的趋势，包括非盟、欧盟的成立以及各国际组织的作用日益凸显。在此背景下，日本基于自身利益，也一度积极推动东亚一体化建设，倡导建立“东亚共同体”。然而随着中国的崛起与美国奥巴马政府确立“重返亚太”的政策，东亚地区面临着巨大的来自美国的压力，日本“东亚共同体”的呼声也随之沉寂下来。2017年美国新任总统特朗普上台伊始就提出“美国中心论”，继而退出跨太平洋伙伴关系协定(Trans-Pacific Partnership Agreement, 简称 TPP)和《巴黎气候协定》，美国政府战略取向的剧烈反复令日本政府的“追随战略”面临空前挑战，同时也迫使安倍政府必须反思未来的出路。本文拟对日本“东亚共同体”构想演进的脉络进行梳理，分析影响“东亚共同体”构想推进的因素，并提出“一带一路”背景下推动日本参与东亚一体化建设的对策。

一、日本“东亚共同体”构想的演变与战略考量

自从1990年马来西亚前总理马哈蒂尔提出建设“东亚经济集团”的构想以来，东亚地区兴起了区域一体化的思潮，各国、各学术团体都纷纷提出自己的“东亚共同体”构想。日本的“东亚共同体”构想提出时间较早，推动时间长，在东亚区域一体化的探索道路上具有重要地位。

(一) 日本对“东亚共同体”构想的战略考量

“东亚共同体”构想在日本最早由其首相小泉纯一郎提出，虽经小泉、鸠山两届政府力推，至安倍晋三第二次任首相时陷于低潮。其中小泉、鸠山两届内阁提出的“东亚共同体”构想也存在着极大的差异，因此有关各方对其态度也有所不同。^[1]然而不论是小泉还是鸠山，其“东亚共同体”构想

[1] 郭定平：《东亚共同体建设的理论与实践》，上海：复旦大学出版社，2008年版。

的根本目的在于摆脱二战以来非正常国家的现状，实现日本从经济大国向政治大国的转变，同时调整对美关系，应对中国的崛起。

日本首相小泉纯一郎在第一次提出“东亚共同体”构想的概念之初，将其定义为遏制中国崛起的政治工具，力图将这一构想塑造成囊括澳大利亚、新西兰、印度的“10+6”机制，并有意提及“台湾地位”。^[1]这一设想与中方一直希望恪守的“东盟+中日韩”的“10+3”模式相去甚远。小泉内阁在“东亚共同体”构想上表现出对外依附美国、对内争夺共同体领导权的政治意图，极易使亚洲其他国家回想起日本历史上带给东亚地区深重灾难的“大东亚共荣圈”，削弱了其“东亚共同体”构想的吸引力。同时又由于小泉政府不能实事求是地看待历史问题，使亚洲各国尤其是中韩两国难以相信他的诚意。在这一时期，虽然小泉政府反复鼓吹，东亚各国尤其是中韩两国对日本所提倡的“东亚共同体”构想疑虑重重。

2009年日本自民党执政后，鸠山内阁吸取了小泉在该问题上的教训，提出要建设以“友爱”精神为核心的“东亚共同体”，主张立足于东亚，强化同中国、韩国的合作，构建稳定的地区经贸与安保合作体系。鸠山内阁的“东亚共同体”构想受到东亚各国的广泛欢迎，中、日、韩、东盟各国就这一构想进行了频繁的外交活动，取得了一定的进展。鸠山大力推进“东亚共同体”，使美国感受到了在东亚地区丧失主导影响力的危险，在美国的干预下鸠山内阁在短短的两年内陷入瓦解。

此后，继任的菅直人内阁、野田佳彦内阁逐渐淡化了“东亚共同体”的热度，转而积极参与TPP。安倍晋三再次上台以来，随着美国奥巴马政府“亚太再平衡”战略的推行，日本继续淡化“东亚共同体”，采取紧跟美国、对华对抗遏制的策略。安倍政府在东海钓鱼岛、南海、台湾问题上频频生事，

[1] 2005年8月日本“东亚共同体评议会”报告，<http://www.ceac.jp/j/index.html>。

拉拢域内外国家围堵中国，在高铁领域不计盈亏地与中国企业打擂台。这种全面与中国对抗的政策自然不利于“东亚共同体”构想的继续推进，也与区域联合的美好愿景相违背。

（二）日本政府对待“东亚共同体”构想态度变化的内部原因分析

日本历届政府在共同体建设问题上始终存在着左右支绌的困境，无论是三心二意的小泉内阁、积极鼓吹的鸠山内阁还是漠然视之的安倍内阁，都有些进退两难。这种情境，一则由于日本所处的国际形势，二则由于日本根深蒂固的文化传统。

日本先是在“大化革新”中师法中国，又在“明治维新”中师法西方，日本文化本身就是东西方文化杂糅的结果，其自身存在着二元统一所必然伴随的二元对立性。日本当下所处的国际形势，是中国日益崛起而美国相对衰落的时代，而日本所处的地缘政治区位，恰恰又是中美交锋的前沿。中美关系是相互竞争而又相互合作的复杂国际关系，日本始终面临着在中美合作竞争的对冲局面下如何抉择的难题。中美合作时，日本尚能自洽；中美激烈竞争时，日本自身的利益诉求与解决思路就首先自我对立起来。本来从理论上讲，日本这种处在不同文化、不同地缘政治板块交汇处的国家先天地具有一种优势，适于利用二元统一的身份，在不同的势力间左右逢源，或激化两者矛盾、或调和两者冲突，为本国谋取最大的利益。^[1]然而事实上，日本从二战以后就丧失了作为正常国家的权力，至今本土仍有美军驻扎，在很多国际国内事务上受制于美国。在此情形下，日本想要充分、灵活地利用这种二元统一的优势是几乎不可能的。日本右翼政党继承二战军国主义分子的衣钵，怀着“不是我们错了，只是力量不足”的政治思

[1] 例如奥斯曼土耳其、拜占庭帝国以及今天的土耳其、澳大利亚、新加坡，此类国家的特征是或在地理上处于关键的交通要道，或在文化上处在多种文化交汇的地区，或在地缘政治上处于强权国家争夺的主要地区。

想，师法那一代将日本带入毁灭的国家“精英”，而那一代决定日本去向的社会“精英”最终将雄极一时的大日本帝国带入了万劫不复的境地。尽管在一些具体政治事务的处理上，这些右翼政治家的政治技能还算成熟，但在大战略方向的把握上却欠妥当。这种情况反映在东亚共同体建设问题中，就是日本始终难以在东亚、美国之间找到一个完美的平衡点，始终在两方利益的冲突与拉扯中难以自洽、左右摇摆。

同时，日本社会充斥着强烈的民族优越感，对亚洲国家长期采取俯视的态度，认为自己理应成为东亚地区的领导者。^[1]小泉内阁执政期间，就“东亚共同体”构想曾反复提及，要确保日本在共同体中的领导地位。2010年中国GDP超越日本后，日本由这一标志性的历史节点深感国际地位受到中国的冲击，认为继续推进“东亚共同体”构想、同时确保日本在其中的领导地位越来越不现实，从而开始淡化对“东亚共同体”的追求。

近年来，安倍政府一方面通过夸大中国威胁、紧跟美国步伐，在解禁集体自卫权的问题上获得了美国的默许和纵容，走出了日本恢复军队道路上的重要一步；但另一方面，也正如日本前首相鸠山由纪夫所指出的，日本始终是一个亚洲国家，搅动东亚风云并与亚洲综合实力最为强劲的中国交恶，对日本自身而言实在不是一件幸事。在世界格局发生渐变的今天，日本理应对国际政治和历史问题采取更加理性务实的态度，以合作共赢的态度面对相关各方。对日本而言，不仅不应该在国际局势日益变化的今天挑动各方矛盾以图渔翁得利，反而应该小心翼翼，避免使自身处在国际政治的冲突点上，在适当时机利用自身地缘政治优势作为各方势力间的“桥梁”，调和、化解地缘冲突，以避免危及自身。^[2]

[1] 刘建戈：《日本民族主义与“东亚共同体”设想的内在冲突》，载《东南亚研究》2007年第3期。

[2] 《鸠山内阁总理大臣在第173次国会的所信表明演说》，首相官邸网站，<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200910/26syosin.html>。

二、影响日本参与东亚一体化建设的新因素

近年来，随着美国特朗普政府的上台和中国“一带一路”构想的推进，国际和地区的合作格局随之产生了与以往不同的变化，同时日本经济的持续低迷也导致其对外战略取向受到影响。这些因素的综合作用使东亚的地缘政治形势发生着深刻的变化，也使东亚区域合作和一体化进程面临着新的机遇与挑战。

（一）美国亚太政策走向及其影响

特朗普当选总统后，一改此前美国政府广泛承担全球责任的做法，转而提出“美国优先”论，在国际安全事务上要求盟友承担更多的责任；在经济领域退出奥巴马政府推动的 TPP 谈判。因此，作为美国盟友和 TPP 重要参与者、推动者的日本，将在此后一段时期内陷入战略迷茫。在安全领域，日本仍将紧紧抓住美日同盟。特朗普当选及就任美国总统后，安倍迅速与之两次会面，对美国新政府政策动向进行摸底，这番摸底的重中之重自然是美国对日政策、亚太政策与 TPP 的存续。目前看来，结果虽然不尽如人意，但仍一定程度上缓解了日本的不安。

面对日本方面的担忧，特朗普表示，美国不会放弃日本，日美同盟仍然是最为重要的盟友关系，亚太仍然是美国对外政策的重要关注点。但对美国而言，在东北亚地区保持所谓的“前沿存在”无疑是风险巨大的。随着中俄等国国力军力的进一步增强，这种风险也将与日俱增，日本对于美国而言也将是一个代价越来越高昂的棋子。美国当然不会轻易放弃在日本的政治军事存在，但这种趋势如果继续下去，美国在东北亚地区维持这种“前沿存在”战略的价值也将越来越低。美国一边重申亚太地区的重要性，一边又强调“美国优先”；一边强调军事安全同盟的重要性，一边又批评同盟

安全政策，催生同盟内部的紧张与矛盾。这既反映了美国白宫与军方在军事领域、对外方针与利益上的矛盾，也反映了特朗普政府在亚太与日本问题上的诚意不足。

虽然特朗普当选后初期，美军舰艇继续在南海实施所谓“自由航行行动”，与日本方面相呼应，但在特朗普正式就任后，军方的行动势必要受到文官系统的制约。特朗普对日本的承诺和支持缺乏实质性，更像是一种安抚与撻掇。特朗普政府的亚太战略思路，是既不希望中国威胁到美国的全球霸权，但又不愿意采取此前奥巴马政府那种耗费大量资源和精力的遏制策略。美方希望有积极的反华势力能够给中国制造更多的麻烦，至少对中国的崛起造成一定的阻碍，右翼内阁主导下的日本显然是最为符合美国这一愿望的利用对象。因此未来一段时期，美国将继续对日本加强军事力量的举动采取默许的态度，并在军事领域尽可能地给予日本支持。笔者认为，这个“尽可能”将会处于尽量避免美国卷入中日可能的冲突的前提下，最大限度地给予日本在安全方面的各种支持，这种支持将包括情报、技术、武器装备贸易等方面。值得警惕的是，当美国仍然想要维持亚太地区的“前沿存在”的时候，对日本的对华强硬政策的支持一般是有限，其意在于通过支持日本作为与中国进行博弈的筹码，但尽可能避免因此卷入地区冲突；当美国不打算继续维持风险与代价高昂的“前沿存在”之时，很可能转向在物质和政治上全面支持日本，以求从东北亚地区抽身之前，从日本的反华态度中尽可能地套现，并给中国留下尽可能大的麻烦。

（二）中美合作与“一带一路”倡议带来的转变及其影响

从另一方面来讲，中美关系是合作与竞争并存的关系。2017年4月6日，中国国家主席习近平与美国总统特朗普在海湖庄园会晤，达成了诸多共识。中方方向美方表达了欢迎其加入“一带一路”倡议的态度，特朗普也接受了年

内访华的邀请，呈现有利于构建新型大国关系的氛围。在“习特会”后，中美关系呈现出合作性加强、对抗性减弱的态势，新型大国关系的构想出现曙光。5月14日，“一带一路”国际合作高峰论坛在北京举行，美国方面派代表参会，表现出前所未有的积极意愿。在此情形下，一直以来对“一带一路”倡议采取敌视态度的日本也紧急派出自民党干事长二阶俊博参会，日本对华强硬态度闪现出松动的迹象。美日两国都来中国商谈合作而不是对抗，这较之于此前的中日、中美关系格局无疑是一种积极的转变。

此次论坛美国方面派出的与会人员是总统特别助理、白宫国安会亚洲事务高级主任波廷杰，从这一身份可以看出他此次参会的任务主要听取会议情况与相关意向，并据此转述美国方面的意向。如果中美双方此次沟通顺利，下次特朗普访华之时很可能会就此达成一定的协议。日本在中美建交的问题上就曾遭遇过“越顶外交”的尴尬局面，因此此次与会也显出不甘人后的意味。日本方面派出参会的自民党干事长二阶俊博来自其党内与安倍不同的政治派别，长期致力于日中友好。派他参会，一来可以对中国表示出一定的善意，二来可以化解此前安倍政府抵制“一带一路”倡议的政治尴尬。如果取得了成果，安倍作为首相和自民党总裁自然可以分润其功；如果难以取得成果或者引发右翼分子怪罪，也可以将责任甩给二阶。^[1]从这一点上来看，日本此次派员参加“一带一路”峰会的诚意仍然稍显不足，只希望获得改善关系的利益而不想承担相应的责任。习主席在会见二阶俊博时，对他讲的话充分表明了中方的态度，即欢迎日方参与“一带一路”倡议，希望中日关系能够改善，但日方必须改变反华的态度和立场，与中方相向而行。

在未来一段时期内，日美两国国内都将存在着主张对华合作一派与主

[1] 孟明铭：《日本派员出席“一带一路”峰会透露出哪些信息？》，中国网，http://opinion.china.com.cn/opinion_34_165534.html。

张对华强硬一派之间的分歧，哪一派占据上风既取决于其国内的政治斗争，也取决于中国的外交应对。中日在政治安全领域的一些问题上仍然存在结构性矛盾，需要充足的智慧去解决。^[1]对日本而言，敌视对抗中国、拒绝合作已然与广大日本人民的利益相违背。而只有转变这种对抗性的对华态度，日本才能更广泛地对华合作，才会有利于东亚共同体建设的全面实施和推广。“习特会”、“一带一路”峰会所带来的转变，符合世界各国与东亚地区的利益，也将有助于东亚一体化建设的稳步推进。从长远来看，在亚太乃至全球和平与合作是大势所趋，区域联合必将有利于区域相关国家共同繁荣与和平稳定。东亚地区的区域联合虽然仍存在一些困难，但有前车之鉴，完全可以吸取欧盟教训，发挥后发优势，做得更为成功。推进区域合作、推进东亚一体化建设，不只是日本的问题，但日本态度的转变将大大有利于一体化建设的顺利推进。中日对抗的长期化不利于中日两国的共同繁荣，也不利于地区合作的顺利开展，这种情形最终需要也必须得到改变，东亚地区的未来理应是区域联合、互利共赢的未来。

（三）日本经济停滞的负面战略影响

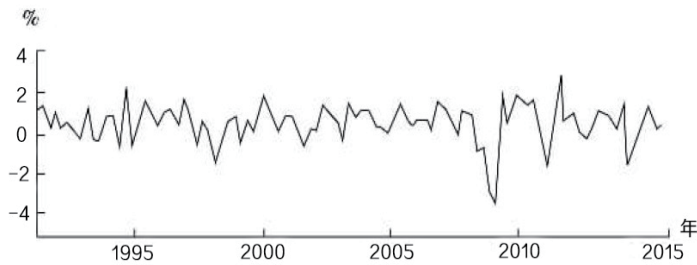
历史已经充分证明，发展速度缓慢甚至陷入衰退的国家更倾向于采取遏制型的政策以应对强有力的竞争对手。第一次世界大战之所以爆发，一定程度上就源于老牌列强英国对日益赶超的德国的遏制政策。20世纪30年代经济大萧条，导致了主要西方列强国内不同程度地兴起了法西斯主义的浪潮。2008年金融危机以来，美国国内以理查德·费舍尔为代表的鹰派已经提出，要通过一场军事掠夺来摆脱目前的衰退。1991-2015年间，日本GDP年均增长率长期低迷，远低于同期世界其他主要国家和地区（见表1）。^[2]

[1] 梁云祥：《日本对华示好的心态与考量》，北京日报网，http://bjrb.bjd.com.cn/html/2017-05/19/content_134749.htm。

[2] 梁军：《简论日本经济持续萧条的原因与影响》，载《日本学刊》2013年第6期，第67-86页。

而同一时期日本劳动增长率有7年处于零增长或负增长状态，其余年份平均增长率为1.58%。上世纪90年代以来，日本劳动增长率增速从相对平稳上升转变为总体下降。^[1]安倍晋三上台以来提出所谓的“安倍经济学”并未从根本上解决日本经济中所存在的人口老龄化、劳动人群收入增长停滞等结构性问题，日本经济难以实现真正回暖。由于日本经济高度依赖对外贸易，即便在一定阶段实现缓慢增长，国际政治和经济局势的任何冲击都有可能使之中断。

表1 1991-2015年日本GDP增长率变化



资料来源：<http://www.tradingeconomics.com>。

经济发展的迟缓导致日本对长期发展的期盼度下降，对高速发展的国家越发忌惮，产生了国家战略上的焦虑感，因此更偏重于采取短期见效的、遏制性的对外政策。由于日本的政治文化具有注重序位意识、缺乏平等观念的特征，在同样的国内外形势下，这种对抗倾向将较其他国家更为明显。日本小泉内阁的“东亚共同体”构想与此后安倍内阁紧跟美国、对华遏制的政策都是这种战略取向的体现。由于日本的国家性质，其政府很难不顾忌

[1] 王征，唐涯，朱菲菲：《日本劳动生产率变化探析》，载《中国金融》2016年第20期，第50-52页。

财团利益，推行强有力的深度改革，政治右倾化，并通过制造国际矛盾这种古今各国政府的惯用伎俩转嫁国内压力。而这种内生性战略影响也会对日本参与东亚共同体建设进程产生不容忽视的消极影响。

三、推动日本积极参与东亚命运共同体建设的若干思考

2015年9月，中国国家主席习近平在第70届联合国大会一般性辩论上，首次向国际社会阐述了“人类命运共同体”的概念。^[1]2017年1月，习主席又在联合国日内瓦总部的演讲中，再次深入论述了这一理念内涵。^[2]而命运共同体概念同样适用于东亚地区。作为东亚地区的重要国家，日本参与区域一体化是难以回避的。中国当下高举“一带一路”倡议和“人类命运共同体”的伟大旗帜，致力于推动世界和地区的繁荣和稳定，应当重视日本在区域一体化中的多重影响和正反作用。^[3]为此，笔者对于推动日本积极参与东亚命运共同体的建设有以下思考。

（一）加强理念宣传，追求区域合作共识

存在共识是合作的必要条件，不仅能够促进有关各方形成共同的利益诉求，也有助于面对矛盾时达成妥协和谅解。第二次世界大战以来，帝国主义与零和博弈思维为世界上绝大多数国家和人民所摒弃，和平发展、互利共赢成为时代理念与人心所向。长期以来，中国奉行“和平共处五项原则”，坚持与世界和平稳定的根本利益相一致，坚持在国际事务中寻求共识、谋

[1] 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，人民网，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0929/c1024-27644905.html>。

[2] 习近平：《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》，人民网，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0119/c1001-29033860.html>。

[3] 郭震远：《21世纪第二个十年中国的国际地位和作用》，载《中国评论》2010年第3期，第11页。

求合作、调解冲突，体现了中国作为负责任的世界大国的责任担当，作出了应有的贡献。

近年来，由于中国综合实力不断增强，右翼主政的日本敌视中国，与一些西方国家一道片面鼓吹“中国威胁论”，抹黑中国的国际形象，同时威逼利诱他国采取敌视中国的态度，一些国家对中国是否依然并将长久地做一个负责任的大国产生了疑问，这无疑对推进东亚一体化建设产生了阻碍。中国应通过国际倡议和交流，反复、宣传重申互利共赢的合作理念，以求消弭误解、增进互信、形成共识，化解“中国威胁论”带来的负面影响。同时，中国应与日本社会大众加强沟通与交流，并在“区分开来”的原则下加强与日本国内友好人士、团体的交往与合作，以敦促日本右翼改变敌视态度。

对于任何一个国家、地区而言，真正能够推动其繁荣昌盛的治理理念，一定与这个国家、地区人民的精神高度契合。东亚各国大多是历史悠久的国家，许多民族在这片土地上生活了千百年的漫长岁月，近代历史上也曾饱受西方殖民主义侵略之苦，拥有极为相似的历史记忆。同时，包括日本在内的许多东亚国家都同属中华文化圈，深受中华文化的影响，都拥有重视伦理、家国一体的文化脉络。近代以来，国家总体实力上西强东弱的局面，造成了东方国家文化上的不自信，尤其是日本更走上了“脱亚入欧”的道路。当代东亚经济腾飞以来，东亚各国既享受了经济发展带来的物质利益，也面临着西方文化伴随资本流入所带来的理念冲突。因此，首先应该找到中国社会与东亚各国在历史、文化、现实需求等诸多方面相契合的社会治理与多边合作的共同理念，继而将这种理念融合到东亚各国国家治理与国际合作的实践当中，“东亚完全可以在多样化文化的基础上成功塑造出一种共同的地区认同”。^[1]作为中华文化发祥地和中华精神的创造者，中国有理由、也有责任，在中华民族伟大复兴的道路上探求既具有时代特色、又符

[1] 庞中英：《地区化、地区性与地区主义——论东亚地区主义》，载《世界经济与政治》2003年第11期。

合东方精神的文化理念。这种理念不仅将有助于中国建设富强、民主、和谐、文明的国内社会，也能够为东亚命运共同体建设提供具有东亚特色的思想驱动，催动包括日本在内的东亚国家在区域合作上相向而行，更能成为世界各国建设自身特色美好社会和区域合作的宝贵范本。

（二）稳步推进地区以及全球合作框架

中国不仅是东亚地区的重要国家，也是世界性的大国，历来秉持互惠互利、合作共赢的开放性合作理念，推进地区合作的同时也不会忽视与全球其他地区、国家的合作。在东亚地区，中国与中南半岛相关国家共同建立了“澜沧江 - 湄公河合作机制”，在迈向“澜湄命运共同体”的道路上走出了坚实的一步；同时，中国又提出建设“一带一路”，并将东亚地区许多国家纳入其中。在此基础上，中国完全可以将自身与沿线国家的双边与多边合作机制相整合，打通合作藩篱，扩大合作范围与影响。这不仅有利于促进“一带一路”等多边合作框架的建设，也有利于通过这些多边合作的推进，促进东亚命运共同体建设，进一步增强对日本参与区域一体化的吸引力。

实事求是地讲，在东亚命运共同体建设上，域内国家尚存在诸多分歧。针对这种情况，中国应从分歧较少、进展较快的经济领域先入手，由浅入深，循序渐进。2015年3月，习近平总书记在博鳌亚洲论坛2015年年会上提出，东亚各国应首先致力于建设“东亚经济共同体”^[1]；同年11月，中国国务院总理李克强在第十八次中国 - 东盟（“10+1”）领导人会议上发表讲话，提出力争2020年建成“东亚经济共同体”。随着中国经济的发展和与东亚国家经济合作的日益推进，“东亚经济共同体”的“蛋糕”日益做大做强，完全可以由经济拓展到政治、文化、安全等诸多领域。

中国与世界和地区各国合作的显著成效，必然会对合作框架外的国家产生吸引力，将有利于促使日本转变对华态度、融入东亚社会。对此，中

[1]“习近平出席博鳌论坛2015年年会开幕式并演讲：2020年有望建成东亚经济共同体”，人民网，<http://hi.people.com.cn/n/2015/0329/c231187-24311378.html>。

国应始终对日伸出友谊之手，欢迎日本参与到相关的合作框架之中。这将不仅有利于日本在经济上向中国靠拢，而且有利于对冲其国内的右倾倾向，长远来看也有利于日本融入稳步推进的区域合作机制之中，有利于东亚命运共同体的最终实现。若日本一意孤行，中国则可在排除日本的情况下，构建地区合作。由于有日本这个巨大离心因素的存在，地区合作始终存在困难，但这种努力至少可以抵消日本对域内国家的拉拢，使各国在中日之间中立或倾向于中国。最终，随着中国参与或主导的域内外各种合作机制的稳步推进，享受到实惠的各国将逐渐与中国日益团结友好，共同促进东亚命运共同体的建设，并敦促日本融入东亚大家庭。

（三）破解地区矛盾，务实推动安全合作

安全合作是东亚命运共同体建设中不可或缺的重要一环，也是东亚命运共同体长久稳定健康运行的必要保障。虽然，当下东亚地区地缘矛盾突出，安全合作推进困难，但并不能因此畏难如虎、逡巡不进，应当从比较容易入手的层面先做起来，稳步推进，逐渐深入，最终实现东亚安全互信、安全共建。

在非传统安全合作领域，中国向索马里派遣海军护航编队，参与执行为商船护航、打击海盗活动的任务，取得了国际瞩目的出色成绩。在地区和世界上，中国也已具有丰富的非传统安全领域的合作经验。东亚各国在非传统安全领域的矛盾冲突较少，合作空间巨大，且已有部分成效。为了推进东亚一体化建设，中国理应体现大国担当，在适当时机将已有的和易于推进的相关非传统安全领域地区合作机制统合起来，推动建立综合化的、全面的地区非传统安全合作框架。诸如反恐、防暴、反海盗等领域的合作，不仅有利于有关各国的国家和社会稳定，也有利于东亚社会的整体稳定和商业通道的安全通畅。随着非传统安全领域合作的不断深入，有关各国不断增进友谊、提高互信，也将极大推进东亚整体安全合作和东亚一体化建设。

在传统安全领域，中国必须始终坚持大力建设现代化的、与国家利益相匹配的现代化国防力量，这不仅有利于确保中国的国家安全与领土完整，也有助于为东亚命运共同体的建设提供安全保障，抵制、威慑扰乱东亚地区和平稳定的反动势力。当下，东亚地区存在着一些领土纠纷，一些国家非法侵占他国领土的问题是地区安全合作的重要障碍。中国在事关国家主权和领土完整的问题上没有退让的余地，但是始终敞开协商、合作的大门。通过经济方面的合作、政治方面的协商和军事方面的建设，促进东亚社会的共同发展，促使有关国家在领土问题上放弃惦记别人家的东西，秉持共同、开放、务实、公正的态度共同建设东亚社会。同时，通过增进交流、相互了解来增进互信，适当时机可以与地区各国共同建设相互承诺、相互帮助的地区安全合作框架，通过相互保证、深入合作、共同建设增进安全方面的关联，消除各方不安全感。日本情况较东亚各国更为特殊。除了安全方面缺乏互信之外，日本还存在着依托美日同盟与中国争夺地区领导权的想法，单靠增进互信难以消解矛盾。^[1]但对于日本而言，其国内的右翼势力试图挑动中美冲突对抗以渔翁得利的做法与日本人民渴望和平、稳定生活的愿望是相违背的。随着美国孤立主义的日益抬头，随着中国的日益发展，随着中国将合作的“蛋糕”越做越大，中国与有关各方可以先行一步，共同将东亚地区安全合作乃至东亚命运共同体的框架建立起来，倘若日本适时有意回归东亚社会，共同体的大门也为之敞开。

【收稿日期：2017-10-12】

【修回日期：2017-10-20】

[1] 孟晓旭：《中日安全关系发展态势及中国的应对》，载《现代国际关系》2017年第3期。

ABSTRACTS

- 01 The Policy Adjustment of the Trump Administration toward the DPRK Nuclear Issue and Its Prospect**, by Wang Min, Associate Professor and Graduate Supervisor from the School of Marxism, Shandong University of Finance and Economics, and Post-doctor at the Institute of International Relations, Nanjing University; Zhu Feng, Professor and Director of the Institute of International Relations, Nanjing University, Executive Director of Collaborative Innovation Center of South China Sea Studies of Nanjing University and Guest Research Fellow of CPDS. With the DPRK nuclear issue fermenting and the situation in the Korean Peninsula intensifying in recent years, the policy of “strategic patience” taken by the Obama administration toward the DPRK nuclear issue has come to an end. After coming to power, the Trump administration made a major adjustment of the US policy toward the DPRK nuclear issue, which is more flexible and timely on the operational level. The Trump administration has set restraining the development of the DPRK nuclear and missile capability as the most urgent and major task on its diplomatic agenda, pursuing a “coercive engagement” policy toward the DPRK. The US has tried to force the DPRK to engage with the US proactively by strengthening its own “power” as well as by putting extreme pressure and upgrading secondary sanctions on the DPRK so as to possibly avoid the outbreak of military conflict. In order to reach the goal of bringing the DPRK back again to the diplomatic negotiation table, the new US policy toward the DPRK nuclear issue has increased the momentum of coordinating with China. From the present situation, the resolution of the DPRK nuclear issue calls for new thinking and method, as the establishment of peace mechanism and the realization of the Korean Peninsula denuclearization do not go against one another.

- 19 Countermeasures of the Abe's Administration toward the DPRK Nuclear and Missile Issue**, by Xu Wansheng, Professor and Doctoral Supervisor from PLA University of Foreign Language and Guest Research Fellow of CPDS; and Jiang Mingchen, Graduate Student from PLA University of Foreign Language. Under the circumstance that the Korean Peninsula situation is deteriorating, the Abe's Administration of Japan has proposed such policies as enhancing the buildup of defense power, associating with the international community, giving a bigger role to China, putting more pressures on the DPRK and prioritizing hostage taking, as well as taken such practical measures as forming the response mechanism, formulating programmatic documents, upgrading armament, strengthening alliance deterrence, expanding international cooperation, laying tough sanctions on the DPRK, hyping up the severe situation to cope with the DPRK nuclear and missile issue. This has revealed the in-depth strategic intention of the Abe's Administration to maximize Japan's national interests, wishing to boost the "military normalization" of Japan, concentrate Japan's alliance building power, raising Japan's discourse power in international affairs and strengthening Japan's jetton in gaming with China, which has exerted serious and negative impacts on the Korean Peninsula situation.
- 33 Submission or Balancing: the Foreign Strategic Tradition of the ROK and Its Current Effects**, by Ge Hanwen, Deputy Director and Associate Professor from the Center for International Security Studies under the International Studies College, the National University of Defense Technology; and Lin Jiaxuan, Graduate Student from the International Relations College, the National University of Defense Technology. Geopolitics together with the evolution of history has shaped the traditions of the ROK's national security strategy. Its submission strategy tradition recognized that there has been a great disparity in power between the regimes in the peninsula and the neighboring powers,

insisting on submission and cooperation with the most powerful neighbor in the region, in exchange for the tolerance of the big power for its maintenance of independence and autonomy; while the balancing strategy is intended to utilize, initiate or even proactively incite the potential or existing contradictions among the neighboring powers, in a hope that the neighboring powers would reach a balance of power and mutual constraint among them so that it could make big gains with small losses as well as maintain its autonomy and growth in power. During the Cold War, the ROK's national security policy was an extension of its submission strategy. After the Cold War, its national security strategy once showed signs of shifting toward the balancing strategy. With the changes of the international situation, the submission strategy is taking an upper hand once again in current ROK's considerations of its external strategy.

- 48 The New Trend of Major Powers' Indo-Pacific Strategic Interaction from the Perspective of the "Malabar" Exercise**, by Rong Ying, Vice President and Research Fellow of China Institute of International Studies and Guest Research Fellow of CPDS. In July of 2017, India, the US and Japan conducted the 21st "Malabar" joint naval exercise at the Bay of Bengal. The "Malabar" joint exercise has grown from small to large and from bilateral to multilateral, reflecting the change of geostrategic pattern in the Indo-Pacific region and the new trend of major powers' competition and interaction. India, the US and Japan colluded with one another in a "small circle", which has intensified the geostrategic contention among major powers, not only inflicting significant impact on the Indo-Pacific geostrategic pattern for the next 10 to 20 years, but also bringing up complicated factors to China's advance with its maritime power strategy. China should actively argue for its common, comprehensive, cooperative and sustainable security mindset, promote the Indo-Pacific maritime security cooperation, shape the new regional

maritime security order and go with great efforts on the path of building itself into a maritime power with Chinese characteristics.

- 62 Confrontation at Dong Lang and Development Trend of China-India Relationship**, by Ma Jiali, Director of the Center for Strategic Studies, China Reform Forum and Guest Research Fellow of CPDS. From June to August of 2017, the China-India relationship witnessed a crisis seldom seen in the past. Indian troops intruded Chinese territory at the Sikkim section of the Sino-Indian border, obstructing unjustifiably the road building of Chinese border troops at Dong Lang, which brought about a serious confrontation between the two sides. This incident took place as the Indian side seriously misjudged the Chinese intentions, resulting in a serious retrogression of the bilateral relationship. Currently, the border disputes between China and India have not been resolved once and for all, the so called "exile government" of Dalai group is still engaging in separatist activities in India, certain negative geostrategic factors in South Asia or Asia are intensifying rather than being removed, and potential contradictions brought about by the change of international relationship pattern are becoming increasingly outstanding. Against such a background, how to manage and control the frictions at the border to, eliminate the hidden conflicts and avoid possible strategic collision in the future have put the strategic focus and wisdom of the two countries to a serious test.
- 69 The Belt and Road Initiative Leads the Re-Balancing Process of Globalization**, by Zhu Caihua, Deputy Director and Professor from the Institute of Foreign Trade of the Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, MOFCOM; and Guest Research Fellow of CPDS. The financial crisis taking place in 2008 has made every country of the world aware that they could no longer neglect the serious issue of global imbalance brought about by the new liberalistic globalization.

Nevertheless, in the later process in which every country of the world was busy coping with the financial and debt crises, they seemed unable to find the right path to address the global imbalance, but spearheaded at the globalization instead, coupling with escalating global trade and investment protectionism, with the foreign policy measures issued intensively by the US new president Trump putting the globalization in the danger of falling back. Against such a background, the Belt and Road initiative proposed by China on the basis of such principles as mutual consultation, joint construction and sharing together is being accepted and joined in by more and more countries in the world after four years' practice. So to speak, the Belt and Road initiative is providing a new globalization model under a "common governance pattern" for rebalancing the imbalanced globalization, which will play a critical and irreplaceable role in rebalancing the operation of the world economy, the international pattern of interests and the pattern of global governance.

- 86 How to Construct RCEP: China's Perspective**, by Quan Yi, Research Fellow from the Fujian Academy of Social Sciences; Shen Minghui, Research Fellow from National Institute of International Strategy, CASS; and Qiu Lina, Graduate Student from the Graduate School of CASS. The RCEP is the most important initiative for regional integration in East Asia, which is of great significance for streamlining the existing complex economic cooperation systems in East Asia, eliminating the "Spaghetti Bowl" effect, harmonizing the regional production networks, and raising the level of liberalization. From China's perspective, the RCEP has provided an opportunity for China's in-depth participation in formulating the rules for regional integration and leading the future direction for economic cooperation, which calls for China's close attention and continued support for the on-going negotiations. Nonetheless, the RCEP is also faced with hard nuts to crack, such as wild disputes over

the liberalization level and division between different negotiating camps. With regard to the dilemma that although the RCEP has engaged in many processes, few results have been made, China should actively advance and selectively raise its opening commitment to the RCEP, lead the negotiation process, upgrade the existing level of FTA, while boosting the negotiation of the RCEP together with the Belt and Road initiative, promoting reforms of internal regulations, and remaining better prepared for risks.

103 Prospect of Promoting Japan to Join the Building of East Asian Community of Common Destiny under the Background of the Belt and Road Initiative, by Guo Limeng, postgraduate student of Humanities and Social Science School, National University of Defense Technology, and Zhu Qichao, Director and Professor of the Center for National Security and Strategic Studies, National University of Defense Technology. Since the emergence of the trend of regional integration in East Asia, there has been an unwavering pursuit of establishing East Asian Community among relevant states. The Japanese government had been enthusiastically about the construction of East Asian Community, and two sessions of cabinets had proposed conceptions of East Asian Community guided by different ideas. Faced with the facts that states are closely connected by regional cooperation, China also puts forward the framework of Community of Common Destiny. In recent years, Japan has demonstrated a tendency to go against the East Asia Community, breaking peace and stability of the region, and the reasons are manifold. The influence of the United States cannot be ignored on the construction of the East Asian community. The construction of new power relations and the Belt and Road is conducive to the promotion of East Asian community. China has always been committed to regional cooperation, peace and stability, which are in the national interest of China. China should make full efforts to develop the conception of East Asian Community according to its own interests.

The Belt and Road Initiative Leads the Re-Balancing Process of Globalization

By Zhu Caihua

I.The Role Played by the Belt and Road Initiative in Re-Balancing the World Economy

A.The Effects of the Global Infrastructural Interconnection and Inter-communication

For a long time, the vicious circle between the lagging of infrastructure and backward economic development has been not only the common challenge the developing countries are confronted with, but also the huge development deficit left over by the globalization dominated by the West. The lagging infrastructure has already become the shackle that impedes the development of many backward countries, which is also the important reason that they had been left far behind by every industrial revolution in the past and the globalization.

The Belt and Road initiative, based on the principle of promotion of the global infrastructural interconnection and intercommunication, is now leading the fragmented globalization into a brand-new era of interconnection and intercommunication. On the one hand, the global infrastructural interconnection and intercommunication will directly bring about better growth of world economy. The tariff diminution in the traditional globalization can promote the global economic growth by 5 percent at the most, while the interconnection and intercommunication of the new-type of globalization will boost the world

economic growth by 10-15 percent. In addition, according to the estimate by Lin Yifu, the former Vice President of the World Bank, every dollar added to the infrastructural investment in the developing countries will increase their import by 0.7 dollar, of which 0.35 dollar will come from the developed countries. Therefore, the global infrastructural investment will increase the export of the developed countries, creating spaces for their structural reforms. On the other hand, the global infrastructural interconnection and intercommunication has particularly manifested the public goods nature as well as the livelihood and development orientation of the Belt and Road initiative, which is favorable to realize the localization of the globalization, making the economy return to the roots of the real industry and the broad masses gain more feelings of involvement, acquisition and happiness in the globalization. The development concept of “infrastructure plus livelihood projects” promoted by China has made the “great economic integration, great development linkage and great result sharing” advocated by the Belt and Road initiative very popular. The Belt and Road initiative is now curing the ills of the neo-liberal globalization through advocating the global infrastructural interconnection and intercommunication, which will channel the hot money to the real economy so as to eliminate the source of global financial crisis.

B. The Effects of the International Capacity Cooperation

The in-depth structural adjustment of the world economy has brought about a new wave of global industrial transfer. On the one hand, in the forefront of global industrial development, the major countries are making efforts to embrace the new industries brought about by the 4th industrial revolution; while on the other hand, the dynamic changes of the industrial cost globally have caused a part (or some component parts) of the manufacturing industry to transfer from high-cost countries to low-cost countries, including the manufacturing industry returning to the developed countries that can offer good market and business environment (such as the U.S.) and its transfer to

the developing countries where the labor cost is very low. But, it is necessary to point out that in the new wave of global industrial adjustment, the stepwise transfer of the manufacturing industry in accordance with the labor cost changes of countries concerned or its regional allocation according to the value chain that took place in East Asia in the past will be reversed to some extent, as either smart manufacturing or flexible manufacturing means that many of the low-end of manufacturing jobs will be upgraded or reclaimed by the developed countries (the U.S. in particular), since robots taking over the low-skilled jobs has already become the development trend. This is a great challenge to many of the developing countries that have not walked on the industrialization path in a true sense, which means that they will lose their cutting edge with low labor cost in undertaking the manufacturing (or the component parts of manufacturing) transfer. In the future, the competition between robots (automated production) and general skilled workers will be global rather than taking place only in the developed countries where the labor cost is relatively high. So to speak, the unfolding of the new round of global industrial reshuffle will not limit to the first-tier countries, such as the U.S., Japan and Germany, over the high-end manufacturing, but also involves competition over traditional manufacturing between the developed countries and the developing countries. What is different is that in the traditional manufacturing competition, the developed countries will rely on the automatic production technology and good business environment, while the developing countries will mainly stick to their traditional advantage of low labor cost. In addition, the globalization led by high-tech requires that any country joining in the globalization should have new technologies, computers and other relevant equipment to get connected with other countries, while many of the countries and regions along the Belt and Road are short of such conditions. As a result, what the new round of global industrial adjustment has brought to the countries and regions along the Belt and Road are not all development opportunities, as most of them are challenges. For the developing countries, there is not much time left, as their demographic

dividend is likely to be turned into demographic nightmare against such background as robots replacing the workers.

China is actively promoting the international capacity cooperation, which provides the last opportunity for these countries to undertake the industrial transfer that adapts to their domestic advantages. On the one hand, China's high-tech development in the internet age has already been in a leading position of the world, which enables China to make its contributions in helping the developing countries to bridge the digital divide. On the other hand, China boosting the international capacity cooperation is different in nature from the developed and industrialized countries transferring their low-end production capacity to the developing countries in the post-war era. The international capacity cooperation advocated by China is based on principles of equality, mutual benefit and win-win, which involve economic and technical cooperation that meet the domestic development needs of both parties, mainly in the advanced equipment manufacturing industry where China has advantages, such as nuclear power, railway, communication and smart grid. It is entirely different from the Western countries that transfer only low-end manufacturing industry to the developing countries, as the equipment manufacturing industry is the rare industry that demands capital, technology and manpower vigorously, which is the basic industry needed by countries concerned to participate in the globalization led by high-tech and of great importance to those countries along the Belt and Road to accelerate their industrialization process.

II. The Role Played by the Belt and Road Initiative in Re-Balancing the International Interest Pattern

The construction of the Belt and Road plays a big role in re-balancing the economic interest pattern, which may be seen in three aspects: redressing the imbalance relations in power and profit allocation between the government and the market, between the center and the periphery, and between the sea power

and the land power in the neo liberal globalization process.

A. The Role to Effectively Balance the Government and the Market

In the context of the existing international politics, the economic globalization cannot run smoothly without the protection of sovereignty of all nations and moreover the inter-governmental cooperation to reduce the global transaction cost. The first of the “Wutong” involved in the construction of the Belt and Road is communication on policies, which has determined that the Belt and Road initiative is meant to build a road to peace and prosperity on the basis of mutual respect of each other’s sovereignty, dignity and territorial integrity; mutual respect of each other’s development path and social system; and mutual respect of each other’s core interests and major concerns; rather than promote a road to plunder and decay by utilizing the power and hegemony to boost market forces. China has always stressed that the construction of the Belt and Road does not demand that the countries concerned make a fresh start or a restart, but is meant to realize the synergy of each other’s strategies and complementary advantages. For this, China has coordinated with certain countries concerned on relevant policies, including the Eurasian Economic Union raised by Russia, the Overall Planning of Interconnection and Intercommunication raised by ASEAN, the “Bright Road” raised by Kazakhstan, the “Middle Corridor” raised by Turkey, the “Steppe Road” raised by Mongolia, the “Two Corridors and One Circle” raised by Vietnam, the “The Northern Economic Hub in Northern England” raised by the UK, and the “Amber Road” raised by Poland. Based on policy communication, enterprises will be made the main bodies operating in accordance with the market principles in the construction of the Belt and Road, which can both reduce effectively the transaction cost of the enterprises, and allow the enterprises to play a proactive and active role as the main bodies in the market so as to enhance the efficiency by allocating resources through market mechanism.

Besides, to achieve the interconnection and intercommunication of the

infrastructure with the nature of public goods, it would be basically impossible without the promotion of the government, which is the defect of the traditional globalization. Nevertheless, the construction of the Belt and Road has originally emerged from financial cooperation for development. The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) established under the advocacy of China has played an effective role of development finance with its high-standard and high-efficient international governance model, which has resolved the dual predicament of the countries along the Belt and Road, namely the underdeveloped market economy and the serious inadequacy of infrastructure. The differences of development finance from commercial finance and policy finance lie in the fact that it is not only a finance activity, but also a process of system construction. As the market economy system in many of the countries along the Belt and Road is imperfect, the spread of the development finance service may help these countries with their system construction as well as raise their governance ability and the governance level of the government.

B. Further Smashing the “Center-Periphery” Interest Structure Dominated by the West

Since the beginning of the 21st century, the interest structure of the world economy has been transforming from the “center-periphery” model to the “co-existence of blocks and networks” model, as the new science and technology revolution has brought about new industries and new division of labor, under the joint promotion by the further development of economic globalization and regionalization, which is bringing about a diversified interest structure with the original “center-periphery” structure in the world economic system breaking up, while the construction of the Belt and Road will accelerate this process.

The Belt and Road runs through the Eurasia landmass and Africa, with the brisk East Asia economic circle at one of its ends and the developed European economic circle at the other, while in between there is the economic depression with vast territories, huge population and abundant natural

resources, including Southeast Asia, South Asia, Central Asia, and West Asia and Northern Africa. The Belt and Road initiative is intended to promote the development of industrialization by infrastructural construction, which will exert a profound impact on the re-shaping of the grand Asia-Europe economic and trade pattern. On the one hand, the cooperation in infrastructural interconnection and intercommunication will be a bright spot at a higher level in international cooperation next to the trade and investment cooperation in the process of economic globalization, which will directly boost the growth of local economy, provide new driving force for the world economic growth and bring benefits to the broad masses. On the other hand, the promotion of the regional infrastructural construction and the formation of the basic industries and markets are conducive to the industrialization and diversified development of the countries that had been marginalized in the traditional globalization process to achieve high-efficient, unblocked and organic interconnection and intercommunication in information, logistics, capital, technology and talents, which will fundamentally narrow the economic disparities among nations, correct the imbalance of the world economic development, and form a brand-new pattern for international economic and trade cooperation. It can be expected that along with the advance of the construction of interconnection and intercommunication, the economic ties between Asia and Europe will be tightened, and there is a high probability that the world economic and trade pattern will enter a new Asia-Europe era in the future. In addition to the trans-Atlantic trade axis composed of the developed countries from Europe and America and the Pacific trade axis composed by some East Asian countries, there will emerge a brand-new Asia-Europe trade axis in the world.

C. Overcoming the imbalance between the land powers and the sea powers

The traditional globalization rose from the sea and has grown by the sea. The coastal regions and maritime nations have taken the lead in development with the rise of international trade and investment, while the land powers

and land-locked nations are left far behind for lacking low-cost trade and investment channels, resulting in a great disparity of wealth between the land powers and the sea powers. The Belt and Road initiative encourages China to open westward, which will drive the development of China's western regions as well as the development and opening-up of Central Asia and Mongolia, as China promotes the inclusive development concept of globalization in the international community. Meanwhile, China proactively spreads its high quality capacity and comparatively superior industries westward, which will benefit the countries along the Belt and Road first and change the look of the development "depression" of the regions along the old days Silk Road, as they benefitted very little only as the corridors for the East-West trade and cultural exchanges. This will avoid the disparity of wealth and the imbalance of regional development resulted from the globalization brought about by the West.

The nature of the land power and the sea power concept is control and extortion, which runs contrary to the vision of the Belt and Road initiative. Any country cannot change its geographical location, but interconnection and intercommunication offers them the tool to break the geographical fatalism. The construction of the Belt and Road itself is the peaceful cooperation among nations of different geographical attributes, seeking to establish an open network system among the land and coastal countries that enables them to interweave each other, get interconnected, engage in peaceful cooperation and achieve common development, as the Belt and Road initiative does not mean the separation of the "Belt" and the "Road". This not only ensures the land-locked nations exits to seas and a geo-space for peaceful cooperation with the maritime countries globally, but also satisfies the desire of the maritime countries to get into the Eurasia landmass for peaceful cooperation. Therefore, the construction of the Belt and Road will help all the participating nations to get thoroughly out of the possible geo-security dilemma among them caused by the "land power and sea power" concept as it has nothing to do with the concept, which is a new development concept for globalization that has

transcended the control thinking, and is a brand-new idea for the “peaceful cooperation among the land powers and the sea powers”.

III. The Role Played by the Belt and Road Initiative in Re-Balancing the Global Governance Pattern

With the overall rising of the developing countries as represented by the BRICS, the world economic pattern is undergoing fundamental changes, which has brought great reform pressure on the global governance pattern, as the global economic governance is getting fragmented with each passing day. First of all, the international financial crisis taking place in 2008 has upgraded the G20 ministerial meeting to a Summit meeting. The participation of 11 new emerging economies has made the G20 become the most effective decision mechanism in the existing global governance framework, which is more legitimate than the G7/8. The establishment of this decision mechanism has also promoted the reforms of the two most important institutions in the global governance framework---the IMF and the World Bank, transferring more of the shares that reflect respective discourse power to the developing countries from the developed countries. Meanwhile, the developing countries have begun to establish new governance mechanisms with themselves at the core to resolve their own problems, such as the AIIB and the New Development Bank, and the establishment of the CMIM and the BRICS Contingent Reserve Arrangement. In addition, multilateral trade mechanisms are giving way to regional and plurilateral or bilateral trade governance. The afore-mentioned fragmentation situation in the global economic governance has reflected the waning of American economic hegemony and the weakening of its ability to control over the global economic governance system. Against such a background, the international community began to worry about the “Kindleberger Trap” in addition to their worries about the “Thucydides Trap”.

Currently, the American strategy for globalization is entering an adjourning

period, with the TPP cooling down and the European integration trapped in a dilemma. Against such a background, the two wheels used to push the development of economic globalization stopped. The economic globalization is in the transition from the old mode to the new one, as the old mode of global economic governance is questioned, while the new one is forthcoming. The Belt and Road initiative is a new-type of globalization raised by China based on its own development experiences and the general trend of human development, which has taken the “wide discussion, joint contribution and shared benefits” as the basic principles, the transportation corridors as the ties, the interconnection and intercommunication as the basis, the diversified cooperation mechanisms as the platform, and constructing the community of common destiny as the goal, fully manifesting the characteristics of inclusiveness, universality and equilibrium needed for the new-type and sustainable globalization. First, in this mode, there is no hegemonic power that imposes its ideology onto other countries, but following a new cooperation model that stresses on mutual benefits and win-win based on fully respecting each other’s sovereignty. Second, the Belt and Road initiative is an innovation of the regional cooperation model, seeking to create a “common governance pattern” based on the principle of “wide discussion, joint contribution and shared benefits”, rather than obtaining the in-depth integration in the traditional regional cooperation supported by negotiations on various rules. Third, the Belt and Road initiative has created new governance rules and mechanisms, as the AIIB launched by China is a great innovation of the South-North development cooperation model. Based on the experiences and lessons in management and operation of the existing international development financial institutions, the AIIB is actively exploring new management and operation models. For instance, it has not established a permanent executive board, but rather improved its efficiency by emails, telephone calls and video conferences based on making clear the duties and responsibilities of the board of directors and the administrative departments. For another example, it has implemented

an open global procurement policy, which has ensured low-costs for the construction projects. Because of these innovative management and operation models, coupled with the ideas of openness, inclusiveness and green, the AIIB has not only overcome the problems of overstaffing and low-efficiency currently obsessing many of the international financial organizations, but also admitting in more new members after a year's operation. By June 16 of 2017, the AIIB's membership increased quickly from 57 to 80, with many countries presently applying for entry. Last, the Belt and Road initiative will promote the transformation of the present globalization from the "partial globalization" to the "inclusive globalization", from the "globalization led by free trade" to the "globalization led by interconnection and intercommunication", so as to reach the goal of marching from the "differentiated globalization" to a "community-of-common-destiny-typed globalization". If what international public good the US is said to provide the world is security, the international public good China provides the world is interconnection and intercommunication. The Belt and Road initiative, with "Wutong" as its main content, is the public good China can provide the world within its ability as a regional power, which accords with the fundamental interests of the international community and shows forth common ideal and good pursuit of the human society, and which is also China's active exploration for a new model for the international cooperation and global governance, the new idea and driving force China contributes to the world peace and development, and the best solution to the so-called "Kindleberger Trap" China offers the world by using its own scheme and action.

(The author is Deputy Director and Professor from the Institute of Foreign Trade of the Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, MOFCOM; and Guest Research Fellow with CPDS. This article was received on Aug.9, 2017)

Submission or Balancing: the Foreign Strategic Tradition of the ROK and Its Current Effects

By Ge Hanwen and Lin Jiaxuan

The Korean Peninsula has long been the major battleground for geopolitical contention in Northeast Asia, with the emergence of successive regimes basically controlling parts or the whole of the Peninsula in the history of the Korean Peninsula (including the United Silla, the Goryeo Dynasty, the Chosun Dynasty, the Korean Empire and currently the DPRK and the ROK), which had often played important roles in the evolution of the international political order of Northeast Asia or even the whole of East Asia. Nonetheless, in the course of history, the afore-mentioned regimes, while consolidating themselves as independent regimes, had been confronted with several big impacts and challenges from outside the peninsula that directly threatened their existence. During the course, the political elites of the peninsula at different times adopted different policies or policy combinations, including submission, balancing, restraint and resistance, to ensure the survival of the nation, while developing foreign strategy tradition with distinct characteristics, which played an outstanding role in the historical evolution of the peninsula or even Northeast Asia. Entering the second decade of the 21st century, with the deepening of complexity and co-movement in the situation of the Korean Peninsula, combing or exploring this thinking and spiritual tradition that has dominated the ROK's external strategy as well as analyzing or grasping its influence and the present effects are undoubtedly of great significance for

correctly understanding the current trend of the ROK's foreign policy and effectively predicting the evolution of the strategic pattern in Northeast Asia.

I. The Submission Strategy: Submission for Autonomy

In the international politics dominated by power politics, one of the most important traditions in the ROK's foreign strategy is submission to seek for its own security and survival. This strategy has recognized that the regime in the peninsula has an irreparable gap in power and influence compared with the neighboring powers, advocating in general submission and cooperation with the most powerful nation in the region by declaring submission, paying tributes, sending hostages and dispatching troops coordinately, to generally meet the political, financial or even military demands of the powerful nation, and gain the toleration of the powerful nation with its efforts to maintain autonomy. It is generally believed that submission as the foundation for foreign strategy of all the regimes in the Korean Peninsula history began in the reign of Li Chenggui, the founder of the Chosun Dynasty in the 14th century.

In addition to the realistic consideration of international politics, this submission strategy for autonomy and survival involves a lot of economic (lucrative tributary trade), political (wishing to oppress domestic oppositions with its legitimacy recognized by the big power) and security (avoiding attacks from the big power and wishing to obtain military support from the big power when having disputes with neighbors or being invaded) benefits. But generally speaking, the fundamental goal of the regimes in the peninsula submitting strategically to the neighboring big powers was to avoid invasion and maintain its survival.

Compared with other types of strategy, the submission strategy has its own characteristics, of which the most important one is the emphasis on ideology. From a historical point of view, if the regime in the peninsula had a sense of belonging and friendliness with the neighboring power in ideology (such as the political-academic elites during the Chosun Dynasty, who had fully identified with the Chinese culture), the intent of the regime in the peninsula

to follow this strategy would be more solid and the effects would be more outstanding. Once this ideological identification was missing, this strategy without a spiritual pillar would be faced with a host of problems in vitality and result, whose survival was only based on the recognition of the fact that the power submitted to was much more powerful than itself. While on the other hand, the influence of the ideology factor to the submission strategy is often weak and limited, as the regimes in the peninsula would be likely to abandon its ideological position and bow to realistic threats when confronted with major survival crisis.

II. The Balancing Strategy: Seeking Survival in the Crevice

In addition to the submission strategy, the ROK has another major tradition in its security strategy----balancing. The balancing strategy is intended to seek big gains with small losses and strive for the key role as a “balancer” among the big powers, by utilizing, creating or even proactively stimulating potential or realistic contradictions among neighboring powers, so as to ensure power balance and mutual suppression among the big powers, and its own security. The balancing strategy followed by the regimes in the peninsula is also time-honored.

Fairly speaking, whether the Goryeo Dynasty in history or the Korean Empire in the late 19th century, it was very difficult for the regimes in the peninsula to follow the balancing strategy. As geographically located at the important strategic passage between the land Asia and the maritime Asia, coupled with the facts that the peninsula was narrow in space and poor in economy as well as lagging far behind in modernization process, it was almost impossible for the regimes in the peninsula to gain a proactive position in the geopolitical contention in Northeast Asia with the neighboring powers, many of which were intercontinental powers, such as the Mongol Empire, the Ming Empire, the Qing Empire and the Russian Empire. Therefore, the best result achieved by the regimes in the peninsula following this balancing strategy in the late 19th century was only making themselves a weighted chip in the contention among

big powers, whose failure had directly resulted in losing their independence and autonomy completely for the first time in the history of the peninsula.

III. The Continuation of the Submission Strategy and Its Adjustment

In the wake of the Second World War, with the US and the Soviet Union stationing militarily in the Korean Peninsula and the Cold War emerging, the political pattern in the Korean Peninsula underwent revolutionary changes: the Korean Peninsula for the first time in history was divided into two mutually contradictory parts---the DPRK and the ROK. During the Cold War, the two, which were well-matched in strength and belonged to different political and military blocs, remained hostile to each other all the time and controlled by different outside powers (the US and the Soviet Union): the US ensured the security of Japan, the so-called “breakwater for democracy in the Far East”, by occupying militarily the southern part of the Korean Peninsula to prevent the communist forces from coming into the Western Pacific; the Soviet Union also saw the importance and necessity in protecting the DPRK, the outpost of the socialist camp, as it could protect the “passage to the South Manchuria and the Yellow Sea for the Soviets”. Influenced directly by the strategies of the two superpowers, the Korean Peninsula had become the forefront in the Far East during the Cold War.

On the whole, the submission strategy continued during this time in foreign policy of the ROK, with the ROK in particular. During the Cold War, the basis for the ROK’s external strategy was to obtain foreign (especially from the US) military, diplomatic and logistic assistance. Similar to the regimes in the peninsula history that followed the submission strategy, the ROK had not only tried hard to keep close ties as a subordinate with the US politically and militarily (for instance, proactively allowing the US troops to station in the ROK permanently and put its military forces under the command of the US-ROK Combined Forces Command), but also fully support the US’s

military operations in other regions in exchange for its security commitment. For example, during the Vietnam War, the ROK proactively asked for involvement in the war. From 1965 to 1973, the expeditionary force of the ROK was the largest foreign troops participating in the war except for the US troops. In addition to security, the ROK's submission strategy to the US in the post Second World War era was also intended to ensure economic assistance from the US, which had made the ROK become a new industrialized country in a short-run. Compared with most of the regimes in the peninsula history, the ROK's submission strategy to the US since the end of the World War II has also had a spiritual pillar, while the "sense of belonging to the Chinese culture" has been replaced by the so-called "democracy and freedom", which has incorporated the ROK into the Western capitalist camp dominated by the US on the spiritual level.

In the late 1980s and early 1990s, with the disintegration of the Soviet Union and the ending of the Cold War, the strategic security environment faced by the ROK has taken a gradual turn for the better and the US-ROK strategic alliance has got relaxed to some extent. The ROK began to get actively engaged in pursuing the so-called balancing strategy in East Asia, especially promoting its relations with China, Japan and Russia in the region, with a hope to achieve the balance of power in international relations of the region. Particularly, when the comprehensive national strength (the economic strength in particular and the military power that was worth mentioning) of the ROK entered the rank of Top Ten globally, the ROK began to run after the goal of building itself into a "middle power" during the reigns of Roh Tae-woo, Kim Dae-jung and Kim Young-sam, and strive for becoming the "balancer among the four major powers of the US, China, Japan and Russia". Until the reign of Roh Moo-hyun, the ROK made a clearer statement that it wanted to play the role as a balancer in maintaining peace and prosperity in Northeast Asia, proposing to put the practical "balance" concept into its external strategy, hoping to make the ROK appear as a middle power with more influence in regional affairs.

IV. The Issues in ROK's Current External Strategy and Their Counter-Measures

Entering the second decade of the 21st century, with the fast changes of the peninsula and regional security situation, the ROK's external strategy which is in adjustment is beginning to confront major challenges, which has resulted in the ROK stopping the adjustment of its submission strategy and the pursuit of the balancing strategy since the end of the Cold War, returning to the old external strategic basis of strengthening the ROK-US alliance that would last for some time to come.

Against the background that the DPRK's nuclear development is accelerated and its threat to the ROK's national security is rising speedily, many of the ROK's political and academic elites are disappointed to find out that although the ROK itself has already become a power that cannot be belittled, its so-called independent diplomacy and balancing strategy are usually empty talks without the support from the top rank powers, which not only have little charisma and influence, but also cannot resolve the deteriorating realistic military threats the ROK is faced with, letting alone reaching the grand goal of dominating the development of the peninsula situation and achieving national reunification. Out of these considerations, after the incident of the "Yeonpyeong Island shelling" in 2010, the transition of the ROK under Lee Myung-bak's administration from the alliance strategy to the balancing strategy was much weakened, beginning to raise the ROK-US alliance to a new height---the comprehensive strategic alliance, and parting with China by holding joint military drills with the US and letting the THAAD system into the ROK. Especially when the ROK, ignoring the strong opposition from China and Russia, changed its previous policy and insisted on deploying the US THAAD during the administration of President Park Geun-hye, the ROK began to re-take the policy of following the US politically, relying on the US economically and depending on the US for security as the major way to cope

with the deteriorating strategic security situation. Nevertheless, this measure has worsened the regional security situation in reality.

In the more than 2000 years' history, the regimes in the peninsula have had considerations on two levels with regard to their external strategies: the relatively low policy goal----maintaining its own survival and autonomy against the realistic background of fierce contention among big powers by taking such policy measures as resistance, balancing, compromise and submission; and the relatively high policy goal----extending outwardly its cultural, political and even military influence with assistance of the power it submitted to, so as to play a role at the regional level. Nonetheless, whether or not the regimes in the peninsula could reach the above-mentioned goals or whether or not the peninsula could ensure its own autonomy and become strong, the key factor to success did not rest with the regimes themselves in the peninsula, at least from historical point of view, but rather with the determinants from outside the peninsula. Getting into the second decade of the 21st century, this fact has not been changed: the key to the resolution of the issues in the peninsula mostly lies in the hands of the big powers outside the peninsula. What dominates the development of the security situation in the peninsula is not the policy of either the DPRK or the ROK, but the contention and game-playing of the big neighboring powers. This is the fundamental reason that the issue of the peninsula has not been solved for so long.

It is worth noting that there have emerged great changes in the current peninsula situation. The Park Geun-hye regime has fallen for scandals, while the newly elected President Moon Jae-in continued with or even accelerated his predecessor's policy to deploy the THAAD system in South Korea in spite of the strong protests from China and Russia. The DPRK has continued with the development of its ballistic missile and nuclear programs and conducted its sixth nuclear test on September 3 of 2017, with an explosion equivalent never seen since 2006. The US has frequently held large scale military exercises around the peninsula and increased the momentum of strategic deterrence

against the DPRK never seen in the past. The US President Trump declared that North Korea will be met with fire and fury like the world has never seen, hinting at the possibility to strike at the DPRK militarily. A large scale military conflict in the peninsula will be triggered at any moment.

Presently, the situation in the peninsula has come to an extremely severe and critical moment with great historical significance. It should be recognized that the ROK is confronted with great difficulties in its choice of external and security strategies with little space for maneuver, which is extremely similar with the regimes in the peninsula history. Nonetheless, the ROK in great security anxiety should be convinced of the fact that with the complexity, contradiction and linkage rising in the peninsula situation, it can hardly cope with such complicated reality of international politics simply by relying on the submission strategy or the balancing strategy. On the contrary, to coordinate the policy positions of the shareholders with regard to the peninsula by taking a more flexible approach, capitalizing on multiple strategic means, and relying on the existing international mechanisms and arrangements should be a critical issue the ROK must pay special attention to in its external strategic considerations presently and in the near future. This strategic path may be the right solution to ensuring the realization of the ROK's interests so as to safeguard its own security as well as the security of the whole peninsula.

(Ge Hanwen is Deputy Director and Associate Professor from the Center for International Security Studies under the International Studies College, the National University of Defense Technology and Lin Jiaxuan is Graduate Student from the International Relations College, the National University of Defense Technology. This article was received on Sept.1, 2017.)