

探析全球治理转型中的“中国方案”

沈亚梅

【内容提要】随着全球化、多极化的深入发展，全球治理格局发生了深刻演变。“中国方案”应运而生，以期引领全球治理体系变革，创新完善国际秩序，促进东西方文明融合，并向世界传递中国应对全球性挑战的信心。过去5年，中国为构建全球治理理论体系、补充完善全球治理机制、改革相关治理规则、提升广大发展中国家的发言权等贡献了智慧和力量，有效推动全球治理体系向着更加公正合理的方向发展；今后则面临着引领世界走出低增长困境、破除传统大国地缘政治博弈的惯性、促使东西方意识形态竞争趋于融合等挑战。归根结底，深入引领全球治理体系变革，攸关国际秩序的基础，也关乎中国实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，中国理应为之发挥更大作用。

【关键词】全球治理 国际秩序 中国方案 中国外交 十九大

【作者简介】沈雅梅，中国国际问题研究院美国研究所副所长、副研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 06-0001-15

党的十九大报告指出，当前是中国“日益走近世界舞台中央，不断为人类作出更大贡献的时代”。^[1]从全球治理领域来看，过去5年，以习近平同志为核心的党中央从中国发展经验和全球化现状出发，从中华文明的深厚积淀中，在国际上提出一系列发展观、安全观、文明观、合作观，为应对全球性挑战拿出“中国方案”，使中国成为“全球治理进程中最为活跃、最为积极的力量”。^[2]今后，中国仍将深入引领全球治理体系变革，在实践中完善“中国方案”，不断向世界贡献中国智慧和力量。

一、全球治理“中国方案”的动力源泉

当前世界正处于大发展、大变革、大调整时期，国际力量对比发生了深刻变化，全球治理领域重新洗牌，传统的治理理念和模式遭遇挑战。国际社会期待中国在全球治理方面发挥更大的作用，这也有助于中国增强在国际上说话办事的实力，“中国方案”应运而生。

（一）引领全球治理体系变革

现有的全球治理体系“短板”突出，难以为全球发展提供有力保障。一是传统主导力量严重失衡。过去主导全球治理体系的美欧西方国家受结构性问题困扰，经济发展失速，社会矛盾尖锐，民粹主义和分裂主义崛起，国家陷于内部纷争和分化。这些国家未能充分改革和调整自身，却把矛头指向全球化，转向退避自保或自顾不暇，无心且无力参与全球治理，助长“反全球化”思潮成为全球治理的干扰因素。

[1] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。

[2] 《王毅谈中国特色大国外交本质：推动更多国家理解和认同中国特色社会主义道路》，外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1503099.shtml>。

二是全球治理机制相对滞后。经过多年发展，新兴经济体的实力大幅提升，已实质性地改变了国际力量的结构。按购买力平价计算，新兴市场和发展中经济体早在 2008 年时即占到世界 GDP 总量的 51.1%，超过了发达经济体大约 48.9% 的占比。^[1] 预计 2017 年这一差距还将扩大到 58.2% 41.8%。^[2] 其中，中国占世界 GDP 的份额从 2008 年的 12.0% 增加到 2017 年的 17.7%。发展中国家整体对世界经济增长的贡献率达 80%。这些国家提出新的治理诉求，并开始协调政策，带动全球治理从“西方治理”向“东西方共同治理”转变，但传统治理机制诸如世界银行、国际货币基金组织、七国集团等未能反映新格局的新要求，代表性和包容性不足。

三是全球治理规则碎片化发展，一些关键领域存在治理赤字。随着国际利益多元化和深度融合，全球治理疆域不断扩大，行为体成倍增加，行为意图更为复杂。由于相关努力一般是临时性的，且限于特定的伙伴和议题，全球治理在“多元治理”驱动下缺乏系统性、综合性的解决方案。2017 年以来，全球经济治理和气候变化等关键领域面临“群龙无首”的危险局面。核安全、国际恐怖主义等新兴议题因强权政治而损失公正。网络安全、极地、海洋等治理赤字地带则在“倒逼”一些国家和组织仓促应对。全球治理体系陷入窘境，前进方向亟待明确，从而为世界和平稳定提供制度性保障。

（二）创新完善国际秩序

全球治理不仅事关应对各种全球性挑战，而且事关给国际秩序和国际体系定规则、定方向，事关各国在国际秩序和国际体系长远制度性安排中的地位和作用。^[3] 作为全球治理的物质载体，国际秩序或相关制度性安排既

[1] IMF World Economic Outlook Database, By Country Groups (aggregated data), April 2016 Edition, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>.

[2] IMF World Economic Outlook 2017, *Seeking Sustainable Growth: Short-Term Recovery, Long-Term Challenges*, October 2017, p. 221.

[3] 《习近平在中央政治局第 27 次集体学习时的讲话》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/14/c_128318652.htm。

需要反映出新的政治经济格局，也务必公正合理，发展出一套能够为世界国家共同认可和遵循的规则，从而有助于全球治理有序推进，使国家间关系保持相对稳定和可预见的良性互动状态。

当前，无论发展中国家还是美欧等西方国家都对现行国际秩序强烈不满，对秩序变革的诉求和动力空前强大。美国本是现行国际秩序的主要缔造者和受益者，但它面对全球经济转型之困，饱受经济失望和政治沮丧之苦，质疑自身从现行秩序中吃亏太多、获益太少，有所“回撤”，以至于有西方媒体预警称，“西方社会及自由主义国际秩序的根基发生动摇”“世界正处于旧秩序分崩离析的危险时刻”。^[1]

以中国为代表的发展中国家虽然承认战后国际秩序对于维持和平、促进繁荣、推动全球化等发挥的积极作用，但批判现行秩序在政治上缺乏包容性、经济上缺乏公平性、安全上存在双重标准，认为它没有反映世界的多极化趋势，是一个具有排他性的“圈子俱乐部”^[2]，因此可改善的余地很大。对中国而言，引领全球治理体系和国际秩序变革，不仅是为了支持发展中国家坚持多边主义而非单边主义、倡导法治而非丛林法则、践行国际关系民主化而非强权政治的努力；同时，这也关系到中国创新完善国际秩序框架过程中，获得与自身力量和利益相符的发言权和发展空间的重要课题。

（三）促进东西方文明融合

文明对话犹如涓涓细流，润物无声，它是一国外交主张的民心基础。然而，在以“西方中心论”为指导的现行国际体系中，西方文明始终带着自以为是的优越感，不断与其他国家的利益和心理发生冲突，迄今未找到与其他文明和平共处、和谐共生的路径。可以说，当代许多问题——包括全

[1] *Munich Security Report 2017: Post-Truth, Post-West, Post-Order?* Munich Security Conference, February 2017, p. 6.

[2] 傅莹：《在共同的屋顶下——中国的全球秩序观》，观察者网，http://www.guanhua.cn/fuying/2015_11_13_341121_s.shtml。

球化背景下发达国家与发展中国家经济发展差距拉大、中东地区陷于战乱和失序、俄罗斯和土耳其等国“融入西方”的失败，等等——均与文明之间缺乏交流、沟通、融合有直接关系。

美国总统特朗普 2017 年 7 月 6 日在华沙发表演讲时，告诫称“西方社会面临严重威胁”，誓言将“不惜一切代价保卫西方”，“西方价值观和西方文明必胜”。^[1] 这表明，美国一方面仍然沉浸在“世界老大，舍我其谁”的自满和自负中，另一方面也有强烈的危机意识，臆想外部威胁丛生，决意打击任何对手。从根本上讲，美国主导下的国际政治逻辑仍然是二元对立、零和博弈。这种“非友即敌”“非得即失”“非合作即对抗”的观念已经越来越与全球平衡发展不合拍。

东西方文明融合需要一座沟通的桥梁，超越历史传统、文化语言、意识形态、社会制度等障碍，在交锋交流中共存。党的十八大以来，习近平提出作为中华民族价值体认和价值追求的中国梦理念，在国际上重新激活“万物并育而不相害，道并行而不相悖”这一中国传统文化的最高理想，努力把中国塑造成平衡西方文明的一种力量，并做出庄严的承诺——“我们尊重文明多样性……不能唯我独尊、贬低其他文明和民族”^[2]；“面对深陷苦难和战火的人们，我们要有悲悯和同情，更要有责任和行动……将尽己所能向面临困境的人们伸出援手”^[3]，等等。中国将以更具包容性的文明视角和更具远见的战略思维，重新平衡国际格局，最起码让这个世界不再一分为二或者一边倒，进而推动东西方文明在相互借鉴、相互融合、相互砥砺中比肩前行。

[1] The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Trump to the People of Poland,” Krasiński Square, Warsaw, Poland, July 6, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/07/06/remarks-president-trump-people-poland-july-6-2017>.

[2] 习近平：《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表 60 周年纪念大会上的讲话》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-06/28/c_11111364206.htm。

[3] 习近平：《2016 年新年贺词》，《人民日报》2016 年 1 月 1 日，第 1 版。

（四）传递中国信心

“中国方案”是国际社会对华期待上升和中国信心崛起共同作用的结果。曾几何时，一些西方国家动辄呼唤“中国责任”，把这当作所谓“规范”中国发展走向的紧箍咒。时至今日，在充满不确定性的国际局势里，中国成为稳定的源泉。近5年来，中国在经济下行压力较大的背景下，为世界经济复苏做出了突出贡献。全社会在“四个自信”的激励下，迸发创新活力，不断结出创新成果，人民群众有了更多的获得感，对国家发展前景更乐观，普遍相信下一代人会比自己生活得更好。正是普通中国人攻坚克难、实现理想的命运，成为中国信心的最佳诠释。

这种信心传递到外交层面，表现为：一是中国姿态更加开拓进取，勇于担当——对国际议程不是被动接受，而是主动塑造；对国际分歧不是含糊其辞，而是拿出态度；对国际合作不是“唯经济论”，而是向综合维度扩展；总之，以更加鲜明的中国特色、中国风格和中国气派，积极争取各国对中国的理解和支持，但不强加于人。二是中国话语更加刚柔相济，坦荡恢弘——通过融会贯通中外人文经典，并辅以哲学思辨，将国际公认的外交准则同中国优秀传统文化相结合，使“中国品牌、中国声音、中国形象得到越来越多的认可。”^[1]三是“中国方案”更加务实亲民，包容合作，中国完全有信心打破西方模式对全球发展的垄断，“为人类对更好社会制度的探索提供中国方案”^[2]，“给那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供全新的选择”。^[3]

[1] 《为人民的美好生活提供精神指引和文化滋养——中宣部、中央文明办、文化部、新闻出版广电总局负责人介绍加强思想道德和文化建设情况》，《光明日报》，10月21日，第6版。

[2] 《习近平在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-07/01/c_1119150660.htm。

[3] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。

二、全球治理“中国方案”的路径探索

经过多年努力，中国已经有能力从“抓住机遇”谋发展，转向“创造机遇”和“分享机遇”共发展，希望把中国人对美好生活的憧憬传递给各国人民，推动全球治理体系向着更公正合理的方向发展。深入引领全球治理体系变革成为中国自觉的大国担当。

（一）构建全球治理理论体系

全球治理理论体系是十八大以来党中央外交理论创新的重点，是新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。它是中国与世界的关系从“吸纳学习”到“合作互鉴”的升华，也是吸引诸多发展中国家从“向西方取经”转向“到东方探宝”的重要原因。5年来，党中央基于对当今世界格局的准确解读和对人类未来发展的严肃反思，在国际上发出推动全球治理体系向更加公正合理方向发展的真诚呼声，提出一系列新思想、新理念、新战略，包括开展“中国特色大国外交”，打造“人类命运共同体”，推动构建以“合作共赢”为核心的新型国际关系，丰富和平发展战略思想，坚持正确义利观，形成遍布全球的伙伴关系网络，推进共商、共建、共享的全球经济治理，倡导共同、综合、合作、可持续的安全观，发起建设“一带一路”的重大倡议等等^[1]，得到国际社会的广泛欢迎。

由上述构成的中国方案根本不同于发达国家历史上的产业革命和殖民扩张老路，也根本不同于当下一些西方国家和国际组织以市场为驱动的新自由主义模式，而是站在世界甚至全人类的高度，追求全球共同发展，拓展了发展中国家走向现代化的途径。自2015年以来，支持共建“一带一路”

[1] 王毅：《在习近平总书记外交思想指引下开拓前进》，《学习时报》，2017年9月1日，第1版。

倡议和构建“人类命运共同体”理念被陆续写入上海合作组织声明和数份联合国大会及安理会决议，成为中国参与全球治理、提供全球公共产品的重要里程碑，表明中国方案既为世界带来了更多活力，也从世界获得了更大合力，能够引领各方形成共识，进而扩大合作面。

（二）补充完善全球治理机制

当前全球治理领域的国际政治实践多为问题驱动型，没有发展出一套相对独立和集中的整体性权力结构，全球治理机制兼具广泛性和不均衡性。中国在维护和建设现行制度的同时，也进行了改革和创新，形成了一些具有中国特色的思路和方法。首先，中国认为联合国是反映全球治理现状的一面镜子，应做全球治理的引领者，积极维护以联合国为核心的全球治理体系。^[1]其次，中国积极推动二十国集团、金砖国家、上海合作组织等近年来新生的国际机制的转型进程，在其中边实践边完善，助推亚太区域合作和经济全球化发展。中国还借助朝核问题六方会谈、博鳌亚洲论坛、亚洲相互协作与信任措施会议等平台，以及由东盟主导的多边安全对话合作机制等，推进地区安全机制建设，为未来地区安全架构奠定基础。^[2]第三，中国倡导创立的亚洲基础设施投资银行以及金砖国家新开发银行，开创了发展中国家组建多边金融机构的先河。中国与它们之间新型关系的核心在于“助力但不控制，公共而不私有”^[3]，明显有别于世界银行的管理和运行模式，彰显了中国及广大发展中国家日益增强的全球治理能力，对国际经济金融体系加快改革形成压力。由此可见，中国引领全球治理体系变革，不

[1] 《王毅：联合国应做全球治理的引领者》，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/xghd_673097/t1495799.shtml。

[2] 《中国的军事战略》白皮书，中华人民共和国国防部网站，http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm。

[3] 宋国友：《参与全球治理，中国走出新路》，《环球时报》，2017年10月18日，第14版。

是把现有体系推倒重来或另起炉灶，而是创新完善；中国主动承担国际责任，但也尽力而为、量力而行。

（三）改革全球治理规则

当今全球治理面临诸多问题的深层原因在于，现行治理体系的主导者从根本上把它作为实现本国利益优先的工具，推行政治目标。2017年以来，美国多次要求世界银行、国际货币基金组织、二十国集团等为减少所谓“全球失衡”做出努力，放弃对支持贸易开放的承诺，减少对中等收入国家的贷款项目，删除在财政上支持应对气候变化的承诺，使国际制度沦为美国国内经济议程的附属品，重创全球治理体系。而中国作为负责任的大国，利益和议程是面向全球的，今后还“将为世界各国提供更广阔的市场、更充足的资本、更丰富的产品、更宝贵的合作契机”^[1]，完全有能力让世界更加认真地倾听自己的声音。

从全球治理主体看，中国主张，什么样的全球治理体系更好，不能由一家说了算，世界的命运必须由各国人民共同掌握。从原则看，各方应共商共建共享，以对话解争端，以协商化分歧。就重点领域而言，对外开放不是营造自己的后花园，而是建设共享的百花园；“一带一路”不是中国独奏，而是各国合唱。中国还提出核安全观、海洋合作观、网络空间秩序等国际公共安全观念，呼吁让地球村成为“共谋发展的大舞台”，而非“相互角力的竞技场”；不能“这边搭台、那边拆台”，而应“相互补台、好戏连台”。从改革方向看，应更好地维护扩大发展中国家正当权益，提升新兴市场国家在全球治理中的影响力。

5年来，中国重视开展主场外交，不断走近国际政治舞台中央，主动为

[1] 习近平：《共担时代责任 共促全球发展——在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-01/18/c_1120331545.htm。

全球治理建章立制。通过主办亚太经合组织领导人非正式会议、亚信峰会、二十国集团峰会、“一带一路”国际合作高峰论坛、金砖国家领导人会晤等重要活动，中国向世界全面阐述“亚太梦”，正式提出中国的亚洲安全观和中国的全球经济治理观，与“一带一路”各国共商未来发展战略的对接，启动“金砖+”的扩容机制，既贡献中国方案，展示中国风采，又在实践中参与和塑造国际规则。在推动解决国际热点问题上，中国恪守以《联合国宪章》的宗旨和原则为基础的国际关系准则，坚持公道，推动阿富汗政治和解，调停吉布提—厄立特里亚争端，在中东劝和促谈，致力于通过谈判和平解决南海争端，发挥了建设性的、负责任的大国作用。此外，中国在国际危机事件面前的担当和快速反应广受赞誉，例如，援助非洲抗击埃博拉疫情、急送淡水为马尔代夫首都救急、购买柬埔寨大米为其财政纾困等，都表达了中国人民同各国人民同呼吸、共命运的朴素情怀。

（四）支持扩大发展中国家发言权

大国关系左右国际战略形势演变，是国际政治的主线，也是中国外交的关键着力点。由于全球治理客观上主要是大国合作治理，因此，中国仍应在重要事务上妥善处理美国、欧洲等传统大国的关系，做好大国之间的协调，营造一个相对稳定的大国关系格局，避免对抗和摊牌，这对于推动全球治理转型至关重要，也有助于中国发挥更大的实际作用。同时也要看到，发展中国家特别是新兴大国既是全球化进程的重要参与者，又是国际权力体系转移的重要方向。^[1]随着世界经济重心加快向新兴市场和发展中经济体转移，广大发展中国家参与全球治理的意愿和能力同步增强。中国作为最大的发展中国家和快速发展的大国，与其他发展中国家有着共同的治理诉求和主张，并且已在协调彼此政策，应当顺应历史潮流，继续支持扩大发

[1] 黄仁伟：《全球治理机制变革的新特点和中国参与全球治理的新机遇》，载《当代世界》2013年第2期，第2页。

展中国在全球治理体系中的发言权。为此，中国奉行“对话不对抗，结伴不结盟”，重视建设新型大国关系，构建全球伙伴关系网，并在全球治理实践中，提出了能够代表发展中国家正当权益、有助于维护全球公正的一系列主张。这包括，支持开放、包容、普惠、平衡、共赢的经济全球化；推动国际货币基金组织份额与投票机制改革，使新兴市场经济体的投票权和代表性有所增加；以各种双边或地区性的基金，资助其他发展中国家基础设施建设和产业升级；通过债务减免、援助等，帮助发展中国家应对饥荒、难民、气候变化、公共卫生等挑战。

三、“中国方案”面临的挑战

“中国方案”回应了世界对中国的期待，同时也引起质疑。美欧等西方传统大国仍然从二元对立的逻辑出发，把中国发挥更大国际作用视为对它们的“挑战”。美国媒体坦言，“中国在短期内取得如此巨变实在令人费解”，“中国方案能否造福世界仍需拭目以待”。^[1]具体看，中国方案主要面临以下三方面挑战。

（一）引领世界走出低增长困境

“中国方案”的国际影响力在很大程度上源于中国政治制度的生命力和经济增长的活力，以及中国能否成为引领世界经济走出低增长困境的重要力量。当前，世界经济增长乏力，不确定和不稳定因素增多，中国经济也面临一定下行压力，正在通过坚持创新驱动发展，推进供给侧结构性改革，化压力为动力，推动本国经济发展长期向好。正是在国内发展思路的基础上，特别是作为对“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念的国际延伸，

[1] Eswar Prasad, "How China Aims to Limit the West's Global Influence," *New York Times*, September 1, 2017.

中国提出打造人类命运共同体的“五位一体”总布局和路径主张，增强了对全球治理发展领域的影响力。

然而，美国一些政客和选民出于政治偏见或误解，把本国的经济困难特别是分配制度不公这笔账算在中国头上，把中国梦视为对“美国梦”的挑战，并“将之与美国的海外力量减退及国内生活水平下降联系在一起”。^[1]相当一部分人还诬称中国在非洲掠夺资源、破坏环境、加剧当地贫富差距，属于“新殖民主义”^[2]，宣称“不允许中国用经济实力摆平一切”。^[3]随着中国经济步入中低速增长的新常态，“唱衰”中国的人也更为活跃，质疑中国发展前景。客观上，随着中国劳动力成本优势的相对下降、自动化应用的普及等，支撑中国方案的经济基础有待进一步夯实。这仍将在相当程度上依靠实践来界定，实践先行，成果检验，理论跟进。

（二）破除地缘政治博弈的惯性

早在2011年，时任美国国务卿克林顿就告诫美国参议院：“中美正在全球展开影响力之争”，“两国竞争的不只是道义领导力问题，还是直接的地缘政治问题”。^[4]从那时至今，美国学界一直避谈奥巴马时期的亚太“再平衡”战略对亚太安全的剧烈搅动，刻意淡化特朗普外交的不确定性对地缘政治的冲击，而是把矛头指向中国，认为由于中国“寻求把自身塑造为一个

[1] Peter Harris, “The American People Aren’t Ready for China,” *The National Interest*, February 8, 2015, <http://nationalinterest.org/commentary/the-american-people-arent-ready-china-9755>.

[2] Brook Larmer, “Is China the World’s New Colonial Power?” *New York Times*, May 2, 2017.

[3] Press Availability, Rex W. Tillerson, Secretary of State, New South Wales Government House, Sydney, Australia, June 5, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/06/271571.htm>.

[4] “Clinton says U.S. - China engaged in global competition for influence,” *Inside US-China Trade*, Volume 11, Issue 10, March 9, 2011.

与美国分量相当、或者更甚于美国的亚洲领导者”，侵蚀了美国自冷战以来从未受到挑战的东亚主导权，导致东亚局势有发生冲突的危险。^[1]中国发起“一带一路”倡议和创建亚投行，被怀疑具有地缘政治扩张功能，是一个“旨在加强中国全球实力和合法性的地缘政治和地缘经济议程”，“最终目标是将欧亚大陆变成一个堪比并且最终超过欧洲——大西洋地区的经济和战略区域”。^[2]2017年以来，特朗普政府基于“美国优先”、退出《太平洋伙伴关系协定》和《气候变化巴黎协定》的政策和行动，被西方媒体进一步解读为美国把世界领导权拱手让给中国，中美“权力交替论”“霸权共享论”及“真空填补论”不绝于耳。

由于美国带着强大的地缘政治认知和行为惯性，坠入自己的地缘政治陷阱而无法自拔^[3]，中美在地缘政治和安全议题上立场差距大，政策协调难度大，竞争的倾向强于合作。这导致中美围绕中国方案的较量往往超出全球治理议题本身，两国做出任何重大决策和行动都会触动地区乃至国际格局，形成新的互动方式，确立新的规则，奠定各自在新秩序下的地位与作用，相关政策评估和抉择极其审慎，中美在地缘政治层面呈现的胶着状态恐将持续相当长时间。

（三）意识形态竞争与融合

新中国从成立、改革开放到和平发展，一直是在西方各种错判中前行的。从中国“崩溃论”“威胁论”到“责任论”，关于中国的政治预言一个接着一

[1] Elizabeth C. Economy, “The Debate on U.S. - China Relations: Make Room, Make Way, or Make Hay,” Council on Foreign Relations, May 20, 2015, <http://blogs.cfr.org/asia/2015/05/20/the-debate-on-u-s-china-relations-make-room-make-way-or-make-hay/>.

[2] Gideon Rachman, “An assertive China challenges the west,” *Financial Times*, October 23, 2017.

[3] 《傅莹：美国坠入自己的地缘政治陷阱》，观察者网站，http://www.guancha.cn/global-news/2017_10_18_431382.shtml。

个破产。这既是西方国家对华意识形态偏见的结果，也反映出西方主流学者对中国国情、中国制度及中国文化缺乏基本的了解、耐心和包容，甚至把否定中国作为鼓动和团结其国内多数力量的权宜之计。随着中国以自身经济和社会发展成就，带动中国价值理念、发展道路对广大发展中国家形成强有力的示范效应，中国方案“叫板”西方模式已成现实。对此，美国等西方国家仍不情愿承认和接受。由于包括中国在内的广大发展中国家所看重的“发展”议题对西方国家吸引力有限，并非其首要关注，后者转而利用“民主”议题，在思想和舆论领域对中国进行政治攻击。如何定义和实现民主越来越成为新一轮国际意识形态之争的主题。

事实表明，西方民主并非是能解决所有问题、建构共识和培育政治共同体的美好制度^[1]；而中国民主思想和文化能否被世界所接纳，仍然要看中国方案能否跟上时代发展，能否包含国际共性，能否在表达对本国本民族发展和利益关怀的同时，也体现出对世界和人类共同发展利益的、充分的人文关怀。^[2]从这个意义上说，只要意识形态之争不至于演化为像冷战时期美苏之间那种压倒一切的对抗性质，避免那种毁灭性的“相互埋葬理想”，那么，东西方制度竞争在碰撞、交流中走向互鉴、融合不失为探索未来国际秩序的一条可行道路。

四、前景展望

归根结底，全球治理体系变革是对国际权力再分配的确证，关乎全球正义，攸关国际秩序的基础。随着全球治理体系进入加速变革的关键时期，

[1] 范勇鹏：《西方制度，从不是“谁上台都差不多”》，《环球时报》，2017年9月11日，第14版。

[2] 徐坚编著：《文明的再造与复兴——历史大视野下的战略机遇期》，北京：人民出版社，2016年6月版，第446页。

中国发挥更大作用属于水到渠成。当然，由于现有的全球治理体系“大而不倒”，总体上仍在合理有效运作，中国能做的主要是拾遗补缺。在一些重点领域，可联合更多国家，推动一些有限改进或改革。在一些新领域、新问题上，特别是在网络、气候变化等全球治理赤字地带，中国作为利益攸关方，理应发挥引领作用，对此责无旁贷。

从长远看，中国提出全球治理方案需处理好外交和外宣、国内和国外、短期利益与长远目标之间的关系。一是加强与国际社会的对话能力。这并非是对话力量和技巧的问题，而是体现了战略利益和价值观念的博弈，应当把中国方案的价值维度作为与国际社会对话的重点内容和方向。二是统筹国内外两个大局，凝聚中国合力。中国参与全球治理的根本目的是，服从服务于实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，推动全球治理体系向着更公正合理方向发展，为我国发展和世界和平创造更加有利的条件。三是着眼长远，对国际舆论场上的一时褒贬或输赢不能短视。中国的全球外交经验仍然不足，国家实力转化为国际权力的过程尚未完成，打造国际合作本来就“众口难调”，西方国家作为现行的全球治理主导力量还普遍对多边解决方案耐心不足。这就需要中国在提方案时既要坚持原则立场，也要预留一定灵活，围绕中国的战略目标营造出充分的缓冲空间和回旋余地，兼具前瞻性和包容性，以期团结更多合作伙伴。

【收稿日期：2017-11-05】

2017年朝鲜半岛形势回顾

杨锡联

【内容提要】2017年以来，朝鲜不顾联合国的制裁，加速核导开发步伐，已经取得重大进展。这使得朝鲜半岛有关国家的战略底线发生碰撞，形势异常敏感严峻复杂——朝鲜与联合国的对抗加剧；美朝相互威胁升级，双方针锋相对；“萨德”在韩国部署完毕，美韩与中俄的战略对抗凸显。半岛形势濒临危局，但并未失控，朝核问题处于关键节点。在解决朝核危机问题上，路线分歧已上升为大国战略博弈，无核化机制被利用为战略博弈的平台，而通过制裁、施压解决朝核问题的方式值得反思。有关国家在努力探寻朝核危机的破解方案。

【关键词】朝鲜半岛形势 朝核危机 “萨德”入韩 战略安全

【作者简介】杨锡联，中国国际战略学会高级顾问。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 06-0016-11

2017年，朝鲜半岛频频向外传递危机信息，半岛局势成为国际社会关注的焦点。朝鲜半岛有关国家的战略底线发生碰撞，多种矛盾激化。美国和韩国政府更替，对半岛政策出现调整。朝鲜核导开发取得重大进展，试核射导的频度增加。联合国安理会通过3个对朝制裁决议，朝鲜与联合国的对抗加剧。美朝相互威胁升级，双方针锋相对。“萨德”在韩国部署完毕，美韩与中俄的战略对抗凸显。半岛形势逼近危局，但并未失控，朝核问题处于关键节点。

一、朝加速核导开发步伐，同国际社会的对立加剧

2017年9月3日，朝鲜进行了第六次、也是最近两年内的第三次核试验，这是迄今为止威力最大的一次核试验，朝方宣布为“成功的氢弹试验”。截至11月，朝鲜共进行了15次弹道导弹试射，共发射了20枚导弹。2017年，朝鲜实现了导弹型号多样化，试射了“北极星-2”“火星-12”“火星-14”中程弹道导弹和“火星-15”洲际弹道导弹。朝导弹射程有所提升，7月份发射的“火星-14”导弹最大射高3,700多公里，射程约1,000多公里；11月份以高角度发射的“火星-15”洲际导弹，射高达4,475公里，飞行距离950公里。朝称“火星-15”射程可以达到美国本土。朝鲜导弹机动发射能力增强。2017年，朝鲜从境内9个不同地点实施了发射。11月底，金正恩正式宣布，朝鲜“完成了国家核武力开发的历史大业，实现了建设导弹强国的伟业”。^[1]

针对朝鲜加速核导开发的举动，联合国安理会在3个月内通过了3个对朝制裁决议——第2356号（6月2日）、第2371号（8月5日）、2375号（9月11日）安理会决议。3个制裁决议旨在掐断朝鲜的外汇资金链，

[1]《朝鲜洲际导弹已突破一万公里，“火星-15”将给世界带来什么变数？》，凤凰网，<http://wemedia.ifeng.com/40282621/wemedia.shtml>。

以阻止朝鲜核导开发。3个决议引发了部分国家（如日本、欧盟）对朝鲜的单边制裁，以及墨西哥、秘鲁、科威特、西班牙、意大利5国采取了驱逐朝鲜大使的措施。

朝鲜对国际制裁做出激烈反弹。朝鲜对联合国安理会多项涉朝决议表示反对，重申其追求拥核国家地位的坚定决心。朝外相李勇浩称，朝鲜的最终目的是在核能力上与美国达到平衡态势，追求拥有核武器国家地位已成为朝鲜的“宿命”。^[1]这使朝鲜与联合国处于僵局状态，同国际社会的对立加剧。

二、2017年半岛无生战之危，但时时有生事之虞

（一）美朝相互威慑升级，半岛局势持续紧张

特朗普上台后，一改奥巴马时期的“战略忍耐”政策，把解决朝核问题提升到了优先地位。美朝之间相互刺激的心理战攻势和相互威胁的军事行动同时升级。美朝之间爆发了空前激烈的心理战攻防，朝以“核打击”和美以“打击核（核设施）”相互刺激，并且都引入了“先发制人打击”的作战概念。美国威胁解决朝核问题包括军事选项，特朗普发出了要以“烈焰和怒火彻底摧毁朝鲜”的威胁。朝鲜则声言“考虑以‘火星-12’中程导弹对关岛周边进行包围射击的作战方案”。特朗普和金正恩隔空对骂，甚至恶语相加。2017年9月19日特朗普在联大发表演讲，称金正恩是“火箭人”，后来发展到骂金正恩为“独裁者”、“有病的狗崽子”。9月21日，金正恩则发表声明，称特朗普是“爱玩火的恶棍、流氓、老疯子”，一定要让特朗普为其狂言付出代价。

朝鲜半岛的相互军事威慑，几年前就已经常态化，2017年则进一步升级：美韩举行了两次大规模的联合军事演习（4月的“关键决心”演习和8月的

[1]《朝鲜外相：若美国实施“斩首”行动 朝鲜只能先发制人》，中华网，<http://news.china.com/international/1000/20170924/31508295.html>。

“乙支自由卫士”演习)；美国增加航母、B1B战略轰炸机等战略武器赴朝鲜半岛演习的频度，并将演习区域向前推至靠近半岛的非军事区；同时，美韩实际演练了对朝实施“斩首”行动和打击核设施的作战行动。美国不外乎三重意图：一是诱使朝鲜先打第一枪；二是长期困扰疲惫朝鲜，消耗其实力，促其内部生乱；三是向中俄展示实力，威吓中俄。而朝鲜则以试核射导回应美韩的威胁，并实际演练了对韩朝争议岛屿的夺岛演习。美朝相互威慑的言行和实际的战争准备措施，推高了半岛紧张局势，造成了国际社会对局势失控的忧虑。

（二）朝鲜半岛并无生战之危

美朝之间的相互刺激非常可笑，双方并非真正要开打，实际上都在虚张声势，战争并非一触即发。2017年10月28日，美国防部长马蒂斯访问半岛军事分界线上板门店警备区美军哨所，确认了“外交手段优先，军事选项为外交提供后盾”的基本立场，并向朝鲜喊话，“美国的目标不是战争，是完全、可验证、不可逆转的无核化”。美国总统特朗普一再升级对朝动武的威胁言论，只不过是战争讹诈。

朝鲜一直交替使用“模糊战术”和“边缘战术”，与国际社会周旋。朝在2006年第一次核试后，就宣布已成为“有核国家”；2016年第四次核试后，更是宣布已成为“核强国”；第六次核试后，宣布“已完成了加装到洲际弹道导弹上的氢弹试爆”。但无论如何，其核导作战能力尚威胁不了美国，也没有形成实际使用核武器的战略。中俄关于解决朝核问题“军事手段不能成为选项”的警示，韩国坚决反对半岛再次生战的立场，强烈地制约了美国的战争讹诈行径。

（三）朝鲜半岛确有生事之虞

特朗普政府的对朝政策混乱，政出多门，言行不一。美国务院正式表明对朝战略为“四不”承诺，即“不谋求朝鲜政权更迭和崩溃；不谋求加速半岛统一；不谋求在停战协定军事分界线以北驻军的借口；不谋求加剧朝

鲜人民痛苦”。但美国对朝鲜的单边制裁、高强度施压和外交孤立等实际行动，则是致力于将其逼入死角。由此可见，美国不会放弃搞垮朝鲜政权的目标。即使朝核问题获得解决，美国还有多个理由搞垮朝鲜政权——2017年10月26日，美国针对朝人权问题发动单边制裁，将朝7人、3机关列为制裁对象；11月20日，美政府宣布将朝再次列入支持恐怖主义国家名单。因此，朝鲜半岛只要不摆脱冷战体制，就无法消除作为热点的基因，随时都有生事之虞。

二、美加大战略推进，半岛战略安全局势恶化

（一）美国在韩完成“萨德”反导系统部署，美韩与中俄的战略对抗的因素增长

2016年7月8日，美韩达成美在韩部署“萨德”反导系统的协议。特朗普执政后，美国唯恐在韩国政权更迭之际，“萨德”部署进程生变，借口朝核导威胁增长，加速了在韩“萨德”部署进程。韩国文在寅政府上台后，先是虚晃一枪，以“对萨德部署基地实施环境评估”和“完成国内立法程序”为由推迟部署，后以朝核导威胁加重为由，决定“临时部署”。2017年9月12日，驻韩美军完成了在韩国部署“萨德”程序，6部发射架和X波段雷达全部到位，随即投入作战运用。美韩加速“萨德”入韩进程，意在测试中国的战略定力，让中国接受美国在亚太地区巩固战略地位的现实。“萨德入韩”只不过是第一波，此后美国战略安全领域对中国的威胁强度还将增加。

“萨德入韩”对地区安全格局的影响，一是打破了地区战略平衡，损害中俄战略安全利益，对中俄构成战略威胁，中俄与美韩之间的战略对抗加剧。二是为日本扩大部署导弹防御体系开了路，日本开始推进引进陆基“宙斯盾”反导系统，并向美申请引进“战斧”巡航导弹。美国在东亚地区的反导体系将告完成，地区战略平衡将受到严峻挑战，地区军备竞赛升级不可避免。年内，中俄两军举行三次“反导问题联合吹风会”，强烈敦促美韩重视中俄

的国家安全关切，撤出相关设备。2017年12月11—16日，中俄两军在北京举行“空天安全-2017”第二次首长司令部联合反导计算机演习。三是推高半岛紧张局势升级。朝鲜以“萨德”的威胁为由坚持拥核，美韩以朝鲜拥核为借口坚持部署“萨德”。“朝核危机”和“萨德危机”相互叠加，半岛紧张局势难以缓和。

（二）解决核问题的路线分歧上升为大国战略博弈，无核化机制被利用为战略博弈的平台

美朝直接对抗的升级，足以证明朝核问题的核心是美朝矛盾；其主要当事方是美国。美国本应对朝鲜半岛无核化负主要责任，但却抛出“中国责任论”，并对中国发动“次级制裁”。美国既要中国“承包”朝鲜弃核的责任，又要中国“承担”包庇朝鲜不弃核的责任。美国对朝对中双施压，既压迫朝鲜弃核，又压迫中国加大对朝制裁的力度，蓄意将朝核问题由美朝矛盾转化为中朝矛盾，扩大中朝之间对立对抗，破坏中国的周边安全环境。

在朝鲜半岛问题上，美国与中国“合作”之意不足，而“博弈”之心有余，实现半岛无核化路线上的分歧被人为地扩大。美国并不全面、完整地执行安理会相关涉朝决议，其既包括对朝制裁，也包括呼吁恢复对话两个组成部分。但美日韩只强调制裁，每个时期均找出理由拒绝对话。对于六方会谈这一由中国主导的多边机制，美国采取了抽象地肯定支持、具体地拆台设阻的两面手法，纠合日韩两国另起炉灶，拼凑应对朝核问题的“三方共助体制”，架空了六方会谈机制。2017年3月，美国常驻联合国代表黑利骄横地表示：“美方不打算重返六方会谈。美方希望中俄发挥更大作用并向美方表明，他们和美方一样关注朝核问题。”^[1]美国把朝核问题解决进程受阻，归咎于中国主张对话协商解决问题的立场，是一种别有用心的一脚踢开逻辑。

[1]《美方宣称：不打算重返朝鲜核问题六方会谈》，新浪网 <http://mil.news.sina.com.cn/dgby/2017-03-17/doc-ifycnpvh4780501.shtml>。

（三）美国强化在半岛的战略布势，冲击地缘政治格局的稳定

特朗普政府否定了前任奥巴马政府的对朝“战略忍耐”政策，但并没有改变以朝核威胁为切入点、以美韩同盟为依托，强化其在亚太地区战略布势的根本企图。特朗普的对朝鲜半岛政策，在构建亚太地区同盟关系网络、军事基地网络、导弹防御体系和美军事力量前沿部署四个方面，均沿袭了奥巴马的政策。

2016年10月，第48届美韩安保会议（SCM）上，美韩达成“将研究在韩长期轮换部署美战略武器”的协议。据韩军透露，美韩考虑选择两种方案：一是美国在半岛轮换部署F-22、F-35B战机；二是向半岛定期出动B-1B轰炸机、核动力航母，并增加其出动次数。^[1]2017年，美军通过联合军演已实现了部分战略武器轮换部署计划。在10月份举行的美韩第49次国防部长会议上，美国又承诺在韩国及周边地区部署更多的战略武器。美国这一承诺，成为其增加亚太地区军事部署计划的重要组成部分。韩方透露，美军战略武器最快将在年底前在半岛完成轮换部署。^[2]美国此举进一步完成了其在东北亚地区的攻势型战略布势，对地缘政治格局稳定造成新的冲击。

四、无核化进程处于关键节点，朝核问题并非“死结”

（一）无核化进程处于关键节点

一是朝鲜问题相关国家的战略底线激烈碰撞，核僵局一时难以打破。朝核问题的核心是朝美矛盾，其本质是安全问题。但美国并不承认这一现实。朝鲜拥核的意志更坚定，无意改变其核导开发与经济发展并进的基本路线。

[1]《韩高官：美或在半岛循环部署F-22和F-35B战机》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-09/11293159.html>。

[2]《美军F22战机年前或进驻朝鲜半岛 中国外交部回应》，新浪网，<http://mil.news.sina.com.cn/2017-09-29/doc-ifymkxmh7767007.shtml>。

国际社会对朝制裁手段的使用已经达到极限。

二是制裁施压解决朝核问题的方式值得反思。2005年第四轮六方会谈发表的《9·19 共同声明》浓缩了包括朝鲜在内的东北亚地区国家共同的安全关切和意愿，六方会谈机制成为一个以多边对话机制解决地区性危机事态的范例。可惜的是，随着美韩政府的更迭，从2009年起，六方会谈机制瘫痪。过去的9年中，半岛无核化进程脱离了对话协商轨道，主要以制裁施压的方式维持。从2006年安理会针对朝射导通过1695号决议起，安理会共通过了10个涉及朝鲜核导开发的决议，除第一个1695号决议外，有9个决议包含了对朝实施制裁的方案。朝鲜37个实体和44名个人被列为制裁对象。美日还对朝鲜实施了单边制裁。特朗普政府执政以来，分7次将49个涉朝团体和56名个人列入制裁名单，8至11月，美国每月发动一项对朝制裁。日本的对朝单边制裁对象共72个团体、81名个人。美国的制裁对象中还包括了中国和俄罗斯的数家企业。但是，制裁和施压并未能阻止朝鲜的核导开发意志，其核导开发正是在制裁和施压中快速发展，而且随着制裁力度一次比一次增强，朝鲜的核导能力一步一个台阶地发展。

9年来，半岛无核化进程陷入“制裁—核试—再制裁—再核试”的恶性循环之中。其主要原因：一是缘于朝鲜对拥核保安全的迷信，置联合国安理会决议于不顾，挑战核不扩散体制；二是缘于美国对制裁施压手段的迷信，拒不放弃对朝敌视政策，并试图以朝核问题为抓手对中国实施战略遏制。事实证明，制裁、施压的方法解决不了朝鲜弃核问题，其能否使朝鲜回归对话协商的轨道尚存疑问，而因此造成朝鲜人道主义危机的可能性更大。

（二）朝核问题并未成为“死结”

首先，国际社会以外交和政治方式和平解决朝鲜问题的共识正在扩大。2017年9月7日，德国总理默克尔表示，德方愿同中方加强沟通协调，争取尽早找到和平解决朝核问题的办法。9月10日，默克尔重申，德国愿意直接参与朝鲜核问题的解决，可以参照解决伊朗核问题的模式处理。虽然

解决朝核问题困难重重，但有关国家正在探讨解决办法，不排除打破核僵局的可能性。

其次，中俄提出了客观可行的“路线图”。中国和俄罗斯出于“推动一揽子解决包括核问题在内的半岛问题，实现东北亚持久和平与稳定”的共同战略目标，以中方“双轨并行”思路、“双暂停”倡议及俄方“分步走”设想为基础，共同提出了解决朝鲜半岛问题的“路线图”。2017年7月4日，中俄外交部发表了关于朝鲜半岛问题的联合声明——“中俄共同倡议”。该倡议与2005年六方会谈发表的“9·19”共同声明中各方达成的共识完全一致，同时也反映了朝鲜半岛当前的客观现实，为解决有关各方最紧迫的安全关切，通过对话实现半岛无核化和维护半岛及地区和平与安全，提供了客观公正、现实可行的方案。

第三，朝鲜在达到拥核的阶段性目标后可能调整对话策略。朝鲜从未放弃与美直接对话的目标。为了实现这个目标，朝鲜一直交替使用“模糊战术”和“边缘战术”。2017年9月15日，金正恩在指导“火星-12”导弹发射时称，朝鲜的“国家核武力量几近终点”，同时又表示朝鲜的“最终目标是实现与美国实质性的实力均衡”。“几近终点”是朝鲜自己的判断，“与美国实力均衡”的标准也由朝鲜自定，都有很大的伸缩性。这种伸缩性为恢复美朝对话的外交策略调整预留了空间。从9月15日起，朝鲜核导活动停止了75天。11月29日，朝鲜重新恢复发射导弹，并宣布“完成了国家核武力开发的历史大业，实现了建设导弹强国的伟业”。这似乎可以解读为朝鲜在达成阶段性目标后，可能考虑改变“朝核问题不能回到谈判桌上”的立场。

第四，美国并没有关死美朝对话大门。2017年9月15日，美国务卿蒂勒森表示，美国总统特朗普希望优先通过外交手段解决朝核问题。9月28日，美国务院负责东亚事务的代理助理国务卿董云裳重申，“美对朝鲜施压旨在将朝拉回谈判桌”。10月10日，美国务院发言人诺尔特强调，外交手段仍是美国在处理朝核问题上的首选方式。美朝仍然保持着接触渠道。俄罗斯

正在美朝之间调停，美朝直接对话的可能性不能排除。

五、中韩关系中的“萨德危机”仍未完全了结

（一）“萨德危机”起因于韩国适从美国“亚太再平衡”战略，改变对部署“萨德”的立场

在韩国部署的“萨德”系统，并不是朝鲜核导开发引来的。早在1998年，美国就已要求韩国加入“战区导弹防御体系”（TMD），当时朝鲜的核导弹还没成气候。1998—2014年，韩国一直坚持不加入美国的战区导弹防御体系，理由之一就是“避免刺激周边国家”。^[1] 朴槿惠政府上台后，一改韩国过去15年的立场，“从韩美同盟层面出发”和为了“维护韩美同盟的军事实力”，同意驻韩美军部署“萨德”。韩国立场的转变，对美韩达成部署“萨德”协议起到了关键性作用。

（二）韩国在中韩外交交涉中，以“模糊战术”敷衍中国

中国反对美韩在韩国部署“萨德”的立场是一贯的。2015年3月中旬，中美两国外交部官员先后访问韩国，围绕部署“萨德”陈述各自立场，做韩国的工作。此后，在1年半的时间里，中国在不同的级别，就“萨德”问题向韩国进行多次外交交涉。韩国一直用“三无”（无邀请、无协议、无决定，three NO : No Request, No Consultation, No Decision）政策搪塞中国。2016年6月29日，习近平主席向韩国总理黄教安表示，希望韩方重视中方的合理安全关切，慎重妥善处理美在韩部署“萨德”问题。但仅过9天，美韩即于7月8日发布了就美在韩部署“萨德”达成的协议。中韩关系因此受到撕裂性创伤，脱离了健康发展轨道。

[1] 杨锡联：《2016年朝鲜半岛形势回顾与展望》，载《和平与发展》2017年第2期，第19页。

（三）中韩关系回暖，“萨德”问题并未了结

2017年10月31日，中韩两国外交部就阶段性解决“萨德”问题达成一些共识。10月30日，韩国外长康京和做出了“三不承诺”，即“韩国政府不加入美国的反导体系；韩美日安全合作不会发展成为三方军事同盟；韩国政府不考虑追加部署‘萨德’系统”。“三不”之外还有“一限”，即“限制‘萨德’，不针对第三国，不损害中方战略安全利益”。

中韩两国外交沟通的积极意义在于：双方“确认了实现朝鲜半岛无核化”和“和平解决朝核问题”两项原则，并重申“继续通过一切外交手段推动解决朝核问题”的共同立场。

但是，韩国的“三不承诺”并未使“萨德”危机画上句号。“三不承诺”没有实际意义，也无法验证。即使韩国承诺不加入美反导体系，但是部署在韩国的“萨德”系统毫无疑问是美国反导体系的组成部分。落地韩国的“萨德”系统是由美国操作，是否损害中方战略安全利益，韩国说话并不算数，它也不能为美国的行为“打保票”。而且，美国对韩国做出的“三不承诺”也并不认同。11月2日，美白宫国家安全事务助理麦克马斯特表示，“并不认为韩国康京和外长的发言是最后的决定”，“对韩国会否放弃这三个领域的主权表示怀疑”。^[1]

中韩关系似乎翻过了一页，但“萨德”危机并未了结，韩国能否兑现承诺，妥善处理“萨德”问题，仍存变数。“萨德”对中国构成的战略威胁依然存在，中俄与美韩的战略对抗仍将继续。

【收稿日期：2017-12-04】

[1]《文在寅：美国是韩国的同盟，但日本并不是》，凤凰网，http://news.ifeng.com/a/20171106/52994897_0.shtml。

美国政治文化转型与两岸关系^[1]

潘亚玲

【内容提要】特朗普的当选标志着美国当代政治文化转型的正式启动。该转型的基本动力源于美国霸权衰落、体制僵化和观念演变，推动其政治价值观和政治行为的极端化发展，并强化了对美国政治制度的怀疑。美国政治文化的转型对其外交战略可能产生重大影响，大致包括现实主义的霸权衰落管理、理想主义的霸权重建和冒险主义的中国崛起管理三个方面。在这一外交战略调整之中，台湾地区因其特殊地位可为美国提供“四两拨千斤”的重要筹码。尽管“一个中国”原则是中美关系的重要基础，但不能低估美国政治文化转型的极端主义要素，大陆在应对美国政治文化转型、外交战略调整对两岸关系的潜在冲击时，应当做好更为全面、宏观和长远的战略准备。

【关键词】特朗普政府 政治文化 台湾问题 中美关系 两岸关系

【作者简介】潘亚玲，复旦大学美国研究中心副研究员，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 06-0027-18

[1] 本文系笔者承担的2017年国家社科基金项目“美国种族主义、排外主义回潮研究”(17BMZ090)的中期成果。

无论是从短期还是长期的历史视角看，美国都处于一个“十字路口”：从短期看，在冷战结束后不到 30 年的时间内，美国经历了从“历史的终结”到“恐惧合众国”(United States of Fear)的大起大落，冷战结束后的“历史假期”(holidays from history)^[1]已然终结，美国的霸权地位正面临着前所未有的挑战；从长期看，自建国直到冷战结束，尽管时有起伏，但美国始终是一路高歌，从一个新建的弱国发展成为世界唯一的超级大国，但进入 21 世纪后的种种发展似乎表明，美国国运的基本态势正发生历史性的转变，即可能从兴盛转向衰落。对于这一潜在重大历史转折意义的“十字路口”，美国人并非茫然无觉，相反，美国政治、社会各层面均在努力寻找解决方案。唐纳德·特朗普在 2016 年美国总统大选中胜出，可以被视作一个标志性的事件——它不只是政治制度层面的重大变化的表征，更是深层次的美国政治文化转型的产物。当代美国政治文化转型从根本上源于其霸权相对衰落、政治体制僵化和社会观念演变，具有明显的极端化特征，表现为政治价值观和政治行为的极端化，对政治制度的高度怀疑和不信任。由此而来，尤其是必须应对自身霸权的相对衰落，美国外交战略的调整也势所必然，进而不可避免地会影响两岸关系。笔者认为，政治文化转型背景下的美国外交战略调整可能包含三个要素，即现实主义的霸权衰落管理战略，理想主义的霸权重建战略及冒险主义的中国崛起管理战略。其中每个要素都会涉及大陆中国，进而对两岸关系产生影响——特别是美国可利用台湾地区在中美关系中的特殊地位，强化自身的谈判地位。尽管“一个中国”原则是中美关系的政治基础，但大陆必须充分认识到美国政治文化转型的极端化倾向，并据此做好充分的战略准备。

[1] George Will, "The End of Our Holiday from History," *Jewish World Review*, September 12, 2001, <http://jewishworldreview.com/cols/will091201.asp>.

一、美国政治文化转型的根源与特征

面对唐纳德·特朗普在 2016 年美国大选中的异军突起，大多数理论家、观察家和评论家都有一种无力感。^[1]在笔者看来，这很大程度上源于对特朗普崛起所代表的美国政治文化当代转型不够理解。无论是“茶党运动”和“占领华尔街运动”，还是 2016 年总统大选中“特朗普现象”与“桑德斯现象”等，很大程度上都是美国政治文化当代转型的表征。冷战结束以来美国相对实力的变化，其政治制度的僵化与政治极化以及公众对上述发展的观念变化，才是推动这一转型的基本动力。

(一) 导致美国政治文化当代转型的根本动力来自于其冷战结束后的霸权相对衰落。尽管从冷战结束以来，美国的绝对实力始终处于稳步上升之中，如其国内生产总值(GDP)从 1990 年冷战结束时的 5.75 万亿美元增长到 2015 年的 17.947 万亿美元，人均 GDP 从 1990 年的 2.3 万美元增长到 2015 年的 5.6 万美元^[2]，但美国的霸权仍很大程度上相对地衰落了。例如，金砖五国在 1990 年时的国民生产总值仅占世界总量的 7.87%，到 2007 年就快速上升至 13.47%，到 2015 年更是占到全球的 22.26%。^[3]正是这一经济实力的此消彼长，导致西方世界普遍对美国霸权的延续感到悲观，认为美国统治的时代正在终结，因为“其余世界”(the Rest)正在崛起，它们在组织其社会、生产财富等方面都表现更佳。^[4]这种相对衰落不仅展示出一种“世

[1] Carlos L. Yodanis, "Explaining Donald Trump's Political Ascendancy," *E-International Relations*, March 19, 2016, <http://www.e-ir.info/2016/03/19/explaining-donald-trumps-political-ascendancy/>.

[2] *World Development Indicators*, World Bank, last updated in July 2016, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

[3] World Bank, *World Development Indicators*, updated July 22, 2016, <http://databank.worldbank.org/data>.

[4] Fareed Zakaria, *The Post-American World: And the Rise of the Rest*, London: Penguin, 2009; Fareed Zakaria, "The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3, May/June 2008, pp. 18-43.

界历史性趋势”，更凸显了美国自身的问题，^[1]如美国经济竞争力持续削弱，特别是基础设施老化和教育质量下降，社会贫富分化日益加剧^[2]，联邦财政状况正变得日益危险，等等。

（二）美国的政治制度僵化与政治极化，为美国政治文化当代转型提供了制度环境。尽管在其建国之初，美国的政治制度结合了欧洲传统和美国创新，成为引领西方民主制度发展的榜样。但在过去的200多年里，美国的政治制度并未作重大更新，相反，各种权势集团、利益集团日益强大，各种政治制度、选举安排等日益僵化，总体上导致了美国政治制度僵化与政治极化。一是政党极化及其导致的政策僵局。根据皮尤研究中心的系列调查，在1994—2014年间，民主党变得更加左、共和党变得更加右：2014年有92%的共和党人趋于极端，而1994年时这一比例为64%；在民主党一端，2014年有94%的趋于极端，1994年时为70%。^[3]二是政治极化向整个社会蔓延。皮尤研究中心的调查也显示，在1994—2014年间，美国人中持极端政治立场的比重已经从10%增加到21%；中间派则大幅缩水，从1994年的49%下降到2014年的39%。^[4]同时，美国的人口地理也显示出一种明显的社会对抗化趋势。选民在国内依据政治态度而有目的的迁移，导致了地区性的态度极化，南部地区在一系列的社会、文化和政治问题上，

[1] 20世纪60年代初美国国民生产总值增长率甚至超过4%，但此后一路下跌，20世纪70年代末跌至3%以下，进入21世纪后甚至跌至2%以下。参见[英]安格斯·麦迪森：《世界经济千年统计》，伍晓鹰、施发启译，北京大学出版社2009年版，第2章。

[2] Gillian B. White, "Inequality Between America's Rich and Poor is at a 30-Year High," *The Atlantic*, December 18, 2014, <http://www.theatlantic.com/business/archive/2014/12/inequality-between-americas-rich-and-americas-poor-at-30-year-high/383866/>.

[3] "Political Polarization in the American Public," *Pew Research Center*, June 12, 2014, <http://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>.

[4] 同上。

与东北地区、西海岸、中西部地区尖锐对立，与山区州也有重大差异。^[1]

（三）美国的人口结构变化及相应的观念变化，进一步推动了美国政治文化的当代转型。根据美国人口统计局的数据，1960年时美国仍是一个黑白分明的国家，其中白人占89%，黑人约占11%，另有极少数的其他种族或族裔团体。但在1965年《移民与国籍法案》颁布之后，亚洲新移民和拉丁美洲新移民涌入，使得这一结构发生了重大变化。自1970年起，美国日益转变为一个多种族和多族裔的社会。到2000年，非西班牙裔白人占到美国人口的70%，黑人和西班牙裔各占约12.6%，亚裔增加到4.1%，土著美国人也增长到1.2%。根据评估，美国人口的种族和族裔多样性在未来40年里仍将继续发展。到2050年，美国将是一个“少数中的多数”（majority-minority）国家，非西班牙裔白人将占49%，西班牙裔占30%，黑人占14%，亚裔占9%，土著美国人占1%，土著夏威夷及其他太平洋岛屿人占0.4%。^[2]人口结构的巨大变化正在改变美国选民并重塑美国政党。例如，新兴选民大部分支持民主党，成为奥巴马两届总统大选获胜的重要原因。^[3]在2016年总统大选中，人口结构的变化也产生了重要影响。支持特朗普的选民大多受教育程度不高，且种族偏白，年龄偏大，其91%的支持者为白人，58%的支持者是男性。更具体地说，特朗普的支持者主要来自于德国裔、斯堪的纳维亚裔、爱尔兰裔和意大利裔。^[4]

[1] Ian McDonald, "Migration and Sorting in the American Electorate: Evidence from the 2006 Cooperative Congressional Election Study," *American Politics Research*, Vol. 39, No. 3, 2011, pp. 512-533.

[2] "An Older and More Diverse Nation by Midcentury," U.S. Census Bureau, August 14, 2008, <http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/population/cb08-123.html>.

[3] Ruy Teixeira, "Demographic Change and the Future of the Parties," Working paper prepared for Future of the Parties conference at Kenyon College, March 8-10, 2010.

[4] Jayman, "The Donald Trump Phenomenon: Part 1: The American Nations," *The Unz Review: An Alternative Media Selection*, March 11, 2016, <http://www.unz.com/jman/the-donald-trump-phenomenon-part-1-the-american-nations/>.

政治文化主要包括政治价值观、政治制度和政治行为三个层次。^[1] 尽管可能仍处于刚刚启动的阶段，但美国政治文化转型的确在三个层次都有明确表现，并有较为明显的极端化特征。

第一，美国政治文化的当代转型主要表现为其政治价值观的极端化发展，“茶党运动”和“占领华尔街运动”就是其代表产物。出于对美国未来发展的怀疑和焦虑，茶党运动强调一种极端的民粹主义：一方面，坚决主张限制联邦政府权力，把权力下放给地方和州政府，压缩国家债务，减少政府开支，降低税收；^[2] 另一方面，强调自力更生、反精英主义和骄傲的个人主义。由于政治现实简化为“我们对他们”“善对恶”的对抗，茶党运动陷入了极端主义和绝对主义，使其无法长期延续。与茶党运动相比，占领华尔街运动是另一种形式的极端民粹主义，更多是种进步主义、无政府主义、既具破坏性又具乌托邦情怀的运动，基于一种无力感和幻灭感，它将社会公正、参与民主和集体主义等话语提升到政治文化的前台。^[3] 占领华尔街运动最经常使用的口号是不平等和“1%”，其他还包括“政治金钱”“公司贪婪”、教育获得等。^[4] 因为其极端的民粹主义性质，占领华尔街运动一开始便陷入两难：要么放弃传统的选举战略和立法改革的政治进程，这本身注定是腐败的和无望的；要么尝试复苏强大的自由主义国家，但这正是他们所反对的。

表面上，茶党运动和占领华尔街运动都是由于美国的经济危机或更为

[1] 有关政治文化内涵的讨论，可参见[美]加布里埃尔·阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》，徐湘林等译，东方出版社2008年版；[英]安德鲁·海伍德：《政治学》，张立鹏译，中国人民大学出版社2007年版；[美]迈克尔·布林特《政治文化的谱系》，卢春龙、袁倩译，丛日云校，社会科学文献出版社2013年版等。

[2] Ronald P. Formisano, *The Tea Party: A Brief History*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2012, p. 1.

[3] Michael Kazin, *The Populist Persuasion: An American History*, New York: Basic Books, 1995, pp. 196 - 198, 201 - 202.

[4] Penny Lewis, Stephanie Luce, and Ruth Milkman, *Changing the Subject: A Bottom-Up Account of Occupy Wall Street in New York City*, The Murphy Institute: The City University of New York, 2013, p. 23.

宏观的霸权衰落所触发的，但它们背后有着更为深刻的美国人政治价值观体系的极端化发展原因。在 2016 年美国总统大选中，特朗普也极其高明地利用了茶党运动与占领华尔街运动背后的政治价值观极端化发展。一方面，反精英主义或反建制主义、“白人至上”等都是“特朗普现象”的重要特征，因此部分茶党人士将此次大选视作茶党复兴的重要机会，但由于特朗普并不代表真正的保守主义，这也使茶党运动陷入尴尬境地。^[1]另一方面，特朗普借用了占领华尔街运动的口号，而改变了该运动没有聚焦、没有纲领、没有遗产的状况，从而一举获得成功。^[2]

第二，美国政治行为朝向道德化、极端化方向发展。对美国而言，冷战结束“似乎暗示真的没有什么东西值得为之奋斗了”。^[3]许多人都在为丧失敌人而悲叹：由于敌人的明晰性，冷战“有种优雅的简单”，而新世界“更为流动、更为无形、更为模糊”。^[4]所有这些都使美国人陷入一种焦躁不安之中，四处寻找新的“敌人”，美国的政治行为由此朝向更为道德化和极端化的方向发展。美国在“9·11”后建立了各类临时性的“志愿者联盟”，以应对各类全球性挑战，以充满冒险主义的“亚太再平衡”战略预防性地管理

[1] Seth McLaughlin, “Trump Train Derails Tea Party Movement,” *The Washington Times*, August 3, 2016, <http://www.washingtontimes.com/news/2016/aug/3/tea-party-pushed-to-the-side-by-trump-juggernaut/>; David M. Drucker, “Tea Party Sours on Donald Trump,” *Washington Examiner*, July 19, 2015, <http://www.washingtonexaminer.com/tea-party-sours-on-donald-trump/article/2568552>.

[2] Blake Fleetwood, “Donald Trump Channels Occupy Wall Street, and The Revolt Against The Ruling Elite,” *The Huffington Post*, September 26, 2015, http://www.huffingtonpost.com/blake-fleetwood/donald-trump-channels-occ_1_b_8198404.html; Rachel Marsden, “Trump Is Succeeding Where Occupy Wall Street Failed,” *Townhall*, March 2, 2016, <http://townhall.com/columnists/rachelmarsden/2016/03/02/trump-is-succeeding-where-occupy-wall-street-failed-n2127164>.

[3] Andrew J. Bacevich, *The New American Militarism: How Americans Are Seduced by War*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 182.

[4] James Schlesinger, “New Instabilities, New Priorities,” *Foreign Policy*, No. 85, Winter 1991 - 1992, pp. 3 - 24.

中美权势转移^[1]等等，都是其外在体现。更为重要的是，这种道德化与极端化发展更多体现在美国国内政治中，特别是在冷战结束后对美国“道德危机”的讨论和归因^[2]，进而指责美国公众因为“丧失了团队精神”从而“放纵对消费的追求”^[3]，甚至直接将道德衰败、社会颓废等罪名扣到美国公众头上。此类道德化和极端化的政治行为，在2016年总统大选中表现得淋漓尽致，特别是在特朗普身上。^[4]

第三，美国人对其政治制度体系的怀疑度显著上升。一是对自身国家发展的信心明显下降。根据皮尤研究中心于2014年6月公布的一项调查报告显示，美国人对国家未来发展的预期普遍较为悲观。就整体而言，悲观比例达到49%，比乐观的人多出5个百分点。其中，顽固保守派极度悲观（79%），商业保守派也相对悲观（59%），尽管坚定的自由派中也有高达70%的人持乐观态度。^[5]二是对美国的发展方向是否正确日益持怀疑态度。2001年“9·11”恐怖袭击事件后，有超过70%的人相信美国的国家发展方向是正确的；但到2016年，则有超过70%的人认为是错误的。^[6]三是对行政、立法和司法部门的信任度总体偏低。美国公众对奥巴马总统

[1] 张春：《管理中美元势转移：历史经验与创新思路》，载《世界经济与政治》2013年第7期，第79-80页。

[2] Charles S. Maier, "Democracy and Its Discontents," *Foreign Affairs*, July/August 1994.

[3] James K. Sebenius and Peter G. Peterson, "Rethinking America's Security: The Primacy of the Domestic Agenda," in Graham T. Allison and Gregory Treverton eds., *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order*, New York: Norton, 1992, p. 84.

[4] Mary Dudziak, "Donald Trump and America's Moral Authority," *New York Times*, July 22, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/07/23/opinion/donald-trump-and-americas-moral-authority.html>; Marc Joffe, "Behind Trump's Rise: A False Sense of Crisis in America," *The Fiscal Times*, March 29, 2016, <http://www.thefiscaltimes.com/Columns/2016/03/29/Behind-Trump-s-Rise-False-Sense-Crisis-America>.

[5] "Beyond Red vs. Blue: The Political Typology," *Pew Research Center*, June 26, 2014, <http://www.people-press.org/2014/06/26/the-political-typology-beyond-red-vs-blue/>.

[6] *Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World*, Pew Research Center, May 5, 2016, p. 59.

的信任度自 2009 年下半年开始下滑，一直持续到特朗普当选；自 2006 年以来，认为国会两院政策倡议将引领国家迈向错误方向的比例始终在 50% 以上；对最高法院的信任度也自 2011 年起下跌，自 2015 年起不信任度开始超过信任度。^[1] 四是对美国是否仍然伟大的信念日渐动摇。皮尤研究中心的调查显示，2014 年，只有 28% 的美国人相信美国是最伟大的国家，大多数美国人选择相信美国只是其中之一，而还有 12% 的人甚至认为，有比美国更加伟大的国家。^[2] 最后，美国人对本国的世界地位和作用也不再那么笃定。2013 年，首次有超过半数（53%）的人认为美国相比 10 年前不那么重要了，这是自 1974 年以来的第一次；尽管这一数据之后有所回落，但到 2016 年仍保持在 46%。^[3] 而且越来越多的美国人认为，美国参与国际事务极可能“使事情变得更糟糕”，2014 年这一比例为 40%，到 2016 年进一步上升为 49%。^[4]

二、美国政治文化转型与外交战略调整

迄今为止，美国政治文化的发展轨迹都是一种线性向上的模式。进入 21 世纪后，美国第一次面临着发展轨迹的逆转或者说国运衰落。由于长期处于顺境中，突然陷入逆境极易出现迷惘、慌张和混乱。就此而言，当前

[1] “State of the Union,” August 18, 2016, <http://www.pollingreport.com/>.

[2] “Beyond Red vs. Blue: The Political Typology,” *Pew Research Center*, June 26, 2014, <http://www.people-press.org/2014/06/26/the-political-typology-beyond-red-vs-blue/>.

[3] *Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World*, *Pew Research Center*, May 5, 2016, p. 59.

[4] “Beyond Red vs. Blue: The Political Typology,” *Pew Research Center*, June 26, 2014, <http://www.people-press.org/2014/06/26/the-political-typology-beyond-red-vs-blue/>; *Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World*, *Pew Research Center*, May 5, 2016, p. 3.

的美国政治文化转型可能对美国外交战略的影响远比历史上任何一次转型都要重大。由于这一转型的核心动因是美国霸权的相对衰落，结合其政治文化转型的极端化倾向，因此美国外交战略的调整可能包括三个关键要素，即现实主义、理想主义和冒险主义。

（一）现实主义的霸权衰落管理战略

尽管对美国霸权是否衰落仍存在重大争论，但一个明显的事态是，美国决策界和思想界已经将霸权相对衰落当作是其外交战略决策的重要假设或前提之一。^[1] 尽管如此，美国并无相应的历史经验，而历史上可供参考的经验也并不多，大体可分为先发制人式打击、战略收缩及霸权禅让三种。就美国目前的战略环境而言，战略收缩是最为现实和节约的战略选择；再加上美国自身的地理优势，现实主义地管理霸权衰落，无疑是相当经济的战略选择，同时某种程度也有历史上的孤立主义战略作为参照。

通过战略收缩以管理霸权衰落，有着重大的现实可行性：首先，美国的独特地理位置使其拥有战略收缩或扩张的极大自由；其次，美国霸权衰落的相对性而非绝对性，决定了现实主义地管理霸权衰落是可行的；最后，因为以上因素的存在，历史上经常出现的针对衰落霸权的制衡联盟很难形成，客观上有利于美国现实主义地管理霸权衰落。

就战略目标而言，现实主义的管理霸权衰落战略追求一种目标区间方法，其最高目标是在竭力维持霸权的基础上寻求再度称霸；最低目标则是尽可能延长美国霸权并实现体面衰落。这一目标区间方法能够为美国外交带来经济霸权相对衰落所最需要的战略灵活性、经济性和实用性：一是可无需顾及外部环境，而在战略突进与收缩之间灵活选择；二是可根据自身战略资源，最为经济地开展战略调整；三是可实用主义地追求其战略目标，

[1] 相关讨论可参见潘亚玲：《应对霸权衰落：美国中长期战略前瞻》，载《美国研究》2013年第2期，第45-60页。

而避免霸权衰落极可能陷入的战略僵局。

就战略机制而言，现实主义的管理霸权衰落战略强调国内的战略动员机制和国际的战略成本分摊机制，以实现战略成本的有效管理。

就政策方法而言，现实主义的霸权衰落管理战略强调审慎与务实，即战略实用性。事实上，自奥巴马政府以来，美国的诸多战略举措已经表现出这一特征。而特朗普的从商经历，将会更加凸显这一实用主义精神。

（二）理想主义的霸权重建战略

尽管由于霸权衰落导致可用战略资源趋于紧张，但美国在制度、规范等方面仍占据主导优势，这从美国阻挠国际货币基金组织（IMF）和世界银行的改革中就可见一斑。因此，一种既节约战略资源、又能最大限度地发挥美国尚余优势的战略方法，便是将战线从经济霸权竞争转向制度霸权与规范霸权竞争，尽管这很大程度上是理想主义的。

就战略目标而言，理想主义的霸权重建战略有助于美国在无须增加战略投入的情况下实现双重战略目标：一是维持甚而强化自身的制度霸权与规范霸权；二是为经济霸权的相对衰落争取更多的战略缓冲，进而重建美国在国际体系中的主导地位。具体而言，这一战略包含三个具体目标：一是防御性地维护其在全球政治—安全机制与规范中的引领地位，主要体现在联合国特别是安理会改革方面；二是进攻性地全面升级国际贸易—投资规则，尽管美国已经退出跨太平洋伙伴协议（TPP），但美国正通过双边性贸易和投资谈判来设定对美国有利的国际贸易和投资规则；三是选择性地抢占全球治理规范的道德高地，这在奥巴马政府时期已经相当明显，特朗普政府的选择性会更强。

就战略机制而言，理想主义的主导地位重建战略强调伙伴关系网络的进一步完善。相对经济霸权而言，制度霸权与规范霸权更需要强有力的伙伴关系网络提供保障。为确保“使美国重新伟大”，美国事实上在建构一个

同心圆似的三环伙伴关系网络，其核心是美国的同盟体系，中圈则是与其他民主的中等强国的伙伴关系，外圈是其他发展中国家特别是非洲。

就政策方法而言，理想主义的主导地位重建战略更多强调外交手段创新。这事实上是对美国国内外交手段的创新，或对美国外交决策和执行逻辑的改造，具体包括三个方面：一是外交地方化，即地方行为体参与国际交往的数量和频率都在快速增加，尤其体现在全球气候外交领域；二是外交私有化，即诸多私人行为体在美国外交中发挥越来越大的影响力，特别是美国的私人安保公司的发展上；三是外交族裔化，即利用其移民社会的独特优势，利用移民或促进、或阻碍美国与相关族裔故乡的关系。^[1]

（三）冒险主义的中国崛起管理战略

为了简化战略复杂性以及实现最大程度的战略经济，处于战略焦躁期的美国将矛头指向了崛起中的中国，试图通过预防性地管理中美权势转移，遏制美国认为的最大潜在挑战者的“威胁”，从而实现霸权护持目标。

就战略目标而言，冒险主义的中国崛起管理战略旨在通过一套政策体系，预防性地管理中美权势转移，既实现战略节约和战略集中，又实现短期见效、振奋民心的目标。这套政策体系在奥巴马时期是“亚太再平衡”战略；特朗普总统一度试图建构美俄合作，以共同应对中国崛起，在遭遇失败后其总体战略尚不明朗。对美国而言，中国转向市场经济及其快速崛起，带来一种根本性的两难：一方面，美国所推动和主导的新自由主义全球化不仅服务于美国资本的扩张需要，还使新兴大国特别是中国受益，为后者提供了进一步融入自由主义秩序的机会；另一方面，美国从一开始就担心，崛起的中国将拒绝在美国规则的基础上参与博弈，最终成为自由主义秩序体系的破坏者而非支持者。^[2]很大程度上，中国的快速崛起在不断压缩美国

[1] 参见潘亚玲：《亚裔美国人游说与中美关系》，辽宁人民出版社2014年版。

[2] Randall L Schweller and Xiaoyu Pu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline," *International Security*, Vol. 36, No. 1, 2011, pp. 41-72.

“社会化”中国的战略耐心，进而促使其冒险主义战略的加速出台。

就战略机制而言，冒险主义的中国崛起管理战略试图建立一个可控的地区对抗机制，使中国深陷于与周边邻国的纠纷中，设法中断中国的战略机遇期，从而阻止中国的全面崛起，达到管理中美权势转移的愿景目标。美国所试图构建的可控性地区对抗机制主要有两个方面：一是美国直接卷入地区安全互动，并刻意保持体系的适度不稳定，默许甚至纵容其盟国制造地区不稳定，以试图遏制中国崛起，这主要体现为美国目前对南海争端的推波助澜；二是考虑到冲突甚或战争并不符合亚太地区及各国的实际利益，因此美国试图将不稳定因素控制在一定范围内，主要强调如何突破因中国实力强大而来的反介入/区域拒止战略，以及通过战略对话减少战略模糊性并提升战略互信度。

就政策方法而言，冒险主义的中国崛起管理战略尽管强调“两面下注”（hedge），但更多是从传统的“离岸平衡手”向地区“均势操盘手”的转变——这或许是其最为危险的地方。美国对华战略的两面性在冷战结束后的历届政府中均表现得非常明显，特朗普也不例外。随着美国日益强调“两面下注”中的强硬对抗甚或遏制一面，一个重大危险正在浮现，即美国可能从传统的“离岸平衡手”向亚太地区“均势操盘手”转变。由于试图推动可控性地区对抗机制的建构，美国一方面需要继续扮演传统的“离岸平衡手”、搅动亚太地区的安全互动态势，但另一方面却又不得不深度介入，以确保地区对抗的可控性。这体现在美国特别是特朗普在南海问题、朝鲜问题、对俄关系等的立场自相矛盾上。回顾均势发展史，大凡一国放弃其“离岸平衡手”角色，转而成为“均势操盘手”，其霸权命运很快宣告终结，英国、俄罗斯都是典型。^[1]由此而来，美国的这一潜在转变，不仅对美国霸权有着潜在的

[1] 相关的经典论述可参见 Ludwig Dehio, *The Precarious Balance: Four Centuries of the European Power Struggle*, translated by Charles Fullman, London: Alfred A. Knopf, 1962.

重大影响，更可能诱发体系性的战略风险。

三、美国政治文化转型与两岸关系

美国政治文化转型的核心动力在于对自身霸权相对衰落的认知，而中美权势转移则位居这一相对衰落的核心；由此而来的美国外交战略调整也将应对中国崛起放在相当重要的位置，特别是在其政治文化转型的极端化倾向的推动下，可能采取冒险主义的中国崛起管理战略。这样，中国内政外交中的各种“薄弱环节”均可能成为美国管理中国崛起的工具，台湾问题尤其便于美国利用。换句话说，当代美国政治文化转型及相应的美国外交战略调整，可能推动两岸关系进入一个新的阶段，它很可能重拾先前特别是在20世纪90年代美国对大陆和台湾政策的诸多要素，并赋予其新的历史意义与内涵，给中国可持续性地崛起和处理两岸关系带来新的挑战。

两岸关系一向是美国对大陆和台湾政策中的一个重要砝码，只是其意义对大陆和台湾而言是不同的。由于马英九执政时期的两岸关系相对稳定，美国利用台湾问题做文章的空间并不大，加上2008年全球金融危机爆发后美国对中国的战略需求事实上在上升，因此奥巴马政府时期总体上并没有拿台湾问题大做文章。但自2016年5月蔡英文担任台湾地区领导人以来，中美围绕台湾问题的分歧正重新凸显。尽管在2016年6月蔡英文过境美国访问巴拿马期间，美国政府并未有明显的违背“一个中国”原则的动作，但随着奥巴马总统接近任期结束，各类小动作不断。其中，最严重的便是奥巴马于2016年12月26日签署包含美台高层军事交流内容的《2017财年国防授权法案》。奥巴马政府显然意识到，美国政治文化的转型及两岸关系对于美国管理中国崛起的机会，进而出现了所谓“最后的疯狂”。对此，中国外交部、全国人大外事委员会等均表示了强烈不满和坚决反对。必须指出

的是，奥巴马政府在台湾问题上“最后的疯狂”有其深层次的战略考虑，既利用台湾问题迎合特朗普可能的对华政策调整，也借此为在对俄关系上为特朗普制造麻烦增添筹码。总体而言，奥巴马总统的战术是成功的。

特朗普在当选后于2016年11月14日与习近平主席的通话中，并没有提及台湾问题，这暗示着其拿台湾问题做文章的可能。同年12月2日，特朗普与台湾地区领导人蔡英文通电话。消息一公布，立即引起强烈反响。中国外交部王毅外长、外交部发言人和国台办发言人均重申中方的一贯立场，向美方提出严正交涉，敦促美国有关方面信守奉行一个中国政策、遵守中美三个联合公报原则的承诺，谨慎、妥善处理涉台问题，以免中美关系大局受到不必要的干扰。^[1]同月12日，特朗普在接受采访时又称，完全理解“一个中国”政策，但不明白美方为什么必须受该政策束缚，除非中美就贸易等其他议题达成协议。对此，大陆再次重申“坚持一个中国原则，是发展中美关系的政治基础，也是台海和平稳定的基石”。^[2]尽管中美双方围绕该原则持续交锋，但特朗普直到2017年2月10日与习近平主席通电话时，才正式表态，“充分理解美国政府奉行一个中国政策的高度重要性。美国政府坚持奉行一个中国政策”。^[3]但美国白宫网站的相关消息却旁生枝节，称是“应习近平主席要求，尊重‘一个中国’政策”。^[4]而4月初的习特会气氛相当不错，台湾问题并未成为中美领导人讨论的焦点，似乎暗示着台湾

[1]《外交部发言人耿爽就美国当选总统特朗普同台湾地区领导人蔡英文通电话答记者问》，外交部，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/t1421084.shtml。

[2]《国台办新闻发布会辑录（2016-12-14）》，中共中央台办、国务院台办，http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201612/t20161214_11653363.htm。

[3]《习近平同美国总统特朗普通电话》，外交部，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1437404.shtml>。

[4]“Readout of the President’s Call with President Xi Jinping of China,” Office of the Press Secretary, The White House, February 9, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/09/readout-presidents-call-president-xi-jinping-china>.

问题的重要性又一次下降。

在短短不到一年时间内，美国政府在台湾问题上的立场起起伏伏，晦暗不明，使预判该问题未来的走势相对困难。因此，有必要结合美国政治文化转型和特朗普及其政府的特性，思考美国对大陆和台湾政策的未来走向。笔者认为，尽管其最终组合模式仍有待观察，但以下三个要素仍相对明显：

一是现实主义的回避战略。考虑到中国崛起的速度和中美在诸多领域日益深入的相互依赖，避免过度挑战中国的政策红线特别是在台湾问题上的敏感神经，本着现实主义的霸权衰落管理战略的精神，美国可能在两岸关系上采取一种对其最为有利的“模糊政策”。但需要指出的是，由于美国政治文化的转型，极端化手法已经成为美国政治、外交中的常态。因此，即使是在两岸关系问题上采取模糊政策，特朗普仍可能采取一种回避战略，如同其一直避免直接承认“一个中国”原则一样，而是会说“应习近平主席要求”。这样的战术可以使美国在可能的情况下为自身寻找脱身借口，即特朗普本人从未承认过“一个中国”原则；当然其对蔡英文或台湾当局也如是，即他从未亲口承诺过什么。现实主义的回避战略有两大战略优势，一是不为未来的任何政策变化预设框架，二是不因台湾问题而触犯中国。这很大程度上符合现实主义的霸权衰落管理战略的内在要求，特别是战略经济原则。

二是理想主义的联系战略。特朗普在2016年12月12日接受采访时曾暗示，在中美未就贸易等问题达成协议前，美国或许可以不受“一个中国”政策束缚。这事实上是一种理想主义的议题联系战略——试图使“一个中国”原则成为谈判筹码，从而与中国达成某种交易；同样，这也能成为与台湾交易的筹码，迫使台湾当局对美作出更大更多的让步。尽管从特朗普经商经历的角度看，似乎没有什么东西不可以拿来作交易，但就中美关系的基本结构和美国对两岸政策的路径依赖看，联系战略明显过于理想主义，

甚至是空想主义。对中国政府而言，国家统一或“一个中国”原则根本不在可与特朗普交易的项目清单上；对美国而言，特朗普所继承的是一个正处于相对衰落通道之中的美国，尽管中美间的相互依赖并不完全对称，但美国并不拥有具有决定意义的筹码，可迫使中国政府在原则性问题上让步。因此，理想主义的联系战略虽符合理想主义的霸权重建战略的逻辑，但却难以诉诸实践。

三是冒险主义的侵蚀战略。从特朗普当选到目前为止，美国的两岸政策很大程度上是一种冒险主义的侵蚀战略，即不断地通过各种动作试探中国的政策底线，同时试图利用这一系列的试探动摇美国自身政策的传统立场，或打破在“一个中国”政策上的“路径依赖”。在美国政治文化转型的大背景下，这一战略冒险极可能在美国对两岸政策中占据主导。尽管，中国方面尽可能降低这一冒险主义的冲击，特别是在特朗普与蔡英文通电话后，将这一战略冒险举动称作“台湾当局的小动作”，但却不能忽视特朗普举动背后的冒险性和疯狂性。如何既理性、又得当地回应特朗普对华、对两岸战略的极端化和冒险主义倾向，可能是未来一段时间中国政府亟待破解的政策难题。

综合而言，当代美国政治文化转型及相应的美国外交战略调整，可能对美国对华政策、两岸关系产生深远影响：从政治文化转型的角度看，美国围绕“一个中国”原则的价值认知似乎正在动摇或至少遭到侵蚀，相应的制度性安排也正遭到破坏——特别是特朗普与蔡英文通电话、中国与美国围绕台湾问题的政策沟通困难等，相关的政策行为也渐趋极端；而从外交战略调整的角度看，美国的两岸政策也同样包含现实主义、理想主义和冒险主义要素，但冒险主义很可能成为“主流”。

综合以上论述，可以认为，根本上源于美国霸权的相对衰落，以特朗普当选为标志，美国政治文化进入一个新的转型时期；由此而来的，美国

外交战略也必然作出相应的调整。尽管可能存在某种时间差，但二者的一个共性是其极端化或冒险主义倾向，这也将相当明显地体现在美国对大陆和台湾的政策上，必将对两岸关系产生深远影响。

未来一段时间的两岸关系可能开启一个新的模式：自1996年直至马英九执政时期，中美台三方关系更多是台湾一方在走极端，美国往往对台湾当局的极端主义和冒险主义选择性利用，大陆则是艰难但坚定地维护“一个中国”原则；在经过马英九时期约8年的“外交休兵”与两岸和平发展之后，中美台三方关系出现了一个新变化，即未来极可能是特朗普政府不停地走极端、打擦边球，台湾当局则在一旁鼓噪，而大陆的政策空间大为压缩，政策压力大为增加。

在此背景下，大陆需要以更为宏观的战略视野思考相应的应对方略，而非简单重复“一个中国”原则的政治重要性和“政治正确”性：一是要从美国政治文化转型的视角，思考如何与美国内部的进步力量配合，推动美国政治文化转型朝向更为温和、更为包容和更为现实主义的方向发展，而非鼓励其极端化与冒险主义；二是从全球治理和人类命运共同体的角度，强化美国方面对中美相互依赖的认知，更好地理解中美可交易项目的边界，缓解其“高管治国”的理想主义乃至空想主义；三是强化自身建设、推进两岸合作，压缩甚至消除美国在两岸关系问题上采取冒险主义战略的空间。

【收稿日期：2017-10-11】

特朗普“美国优先”政策的深层动因及对华影响

张昆鹏

【内容提要】特朗普的“美国优先”宣示作为新一届美国政府的施政方针，它的本质既不是重回“孤立主义”，也非“国家主义”的转向，而是对美国利益内部排序的一次简约而不失深刻的重大调整。在其背后反映着美国内外形势所面临的深层质变，尤其是“政治正确”与阶层固化给美国社会内部带来的分裂。新政府的“美国优先”施政方针，将广泛影响美国在经贸、安全、政治、文化等诸多领域的对华政策。思考未来的中美关系发展，中国既要坚持“合作是中美两国唯一正确选择”的大战略，又应充分意识到中美关系中依然存在竞争甚至是冲突的一面。因此，需统筹协调四大对话机制，细化每个机制下不同层次、不同领域的问题，进而有针对性地制定应对策略。

【关键词】美国优先 中美关系 外交政策

【作者简介】张昆鹏，中国人民大学国际关系学院2014级博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 06-0045-15

一、“美国优先”的提出及其本质

（一）特朗普对“美国优先”的解释与考虑

“美国优先”(America First)的概念是2016年4月特朗普在赢得共和党总统候选人提名资格后在其对外政策阐述中提出的。从这场演讲的语境当中看,“美国优先”的含义至少包含以下三个层面:美国的国内利益优先;美国与美国人的安全利益优先;美国工人的就业、收入与安全优先。这三重“优先”在特朗普同年10月在葛底斯堡发表的“执政百日计划”演说中再次得到强调,特朗普提出了保护美国工人的7项措施,并要重振(restoring)“社区安全法”与“国家安全法”。^[1]在2017年1月的就职演说中,他再次提及“美国优先”时说:“任何一个关于贸易、税收、移民、外交事务的决定,都将为美国工人和美国的家庭而做出”,并提出了两条非常简单的原则:买美国货(buy America)、雇美国人(hire America)。^[2]单从字面的含义看,将“America First”翻译成“美国优先”并非十分恰当,因为“first”与“priority”相比,翻译成“首先、第一”更为确切。然而从特朗普演讲的具体语境来看,无论是使用两个词汇的哪一个,其意义都是相同的。但作为政治口号,“first”显然要比“priority”更为生动、明快,更符合特朗普的语言风格。同时,在政治上也塑造了奥巴马政府未将美国利益放在第一位的形象,打击了政治对手。

（二）各界对“美国优先”含义理解的历史性误读

从目前各界对于“美国优先”的分析来看,其政策含义存在两种有细微差异的理解。第一种理解认为“美国优先”即“孤立主义”。英国《金融时报》首席政治评论员菲利普·斯蒂芬斯撰文称:“美国优先”的实质是“美

[1]《特朗普发表“葛底斯堡演说”畅想“百日新政”》，凤凰网，http://finance.ifeng.com/a/20161024/14957521_0.shtml。

[2] The White House, “The Inaugural Address,” <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>.

国独行”(America alone),即美国的意愿向“孤立主义”回摆,不仅其承担“美国治下和平”(Pax America)责任的意愿下降,而且更倾向于制定自己的贸易规则。^[1]第二种理解认为,“美国优先”意味着美国将由“全球主义”转向“国家主义”(nationalism)^[2],强调“民族国家仍然是幸福与和谐的真正基础”^[3]。执政后,特朗普一方面要求美国的大企业将投资和就业留在国内,并积极邀请国外的大企业赴美投资;另一方面正式签署法令废止了“跨太平洋经济伙伴关系”(TPP)协议,并就北美自由贸易协定要求重新谈判。这些具体的政策做法被视作特朗普“国家主义”转向说的佐证。但是,考察美国的历史以及当下的时代背景就会发现,以上两种关于“美国优先”的判断都难以成立。

笔者认为,“美国优先”的政策含义不可能是“孤立主义”。“孤立主义”的确立源自于华盛顿的《告别辞》,其要义在于告诫当时的美国,要尽最大的可能避免卷入欧洲的政治和安全问题,应将精力投入到美国的发展、建设之中。当时,美国的国力有限,凭借大西洋的天险才得以在英国的敌视中生存下来,若在此时直接介入欧洲内部的争夺,这在战略上无疑是极其危险的。随着大陆扩张的完成,美国已经开始有意识地主动介入国际事务,1941年的《租借法案》标志着美国彻底打破“孤立主义”。“从某种意义上讲,美国的孤立主义从1942年1月1日《联合国家宣言》的发表以后就一去不复返了。”^[4]美国主导的战后安全体系设置、庞大的盟友体系、广泛分布的

[1] 菲利普·斯蒂芬斯:《美国优先,还是美国独行?》,FT中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001071034?page=rest>。

[2] Thomas Piketty, “Donald Trump represents 'nationalist and racist' backlash against globalisation: Thomas Piketty,” <http://www.firstpost.com/world/donald-trump-represents-nationalist-and-racist-backlash-against-globalisation-thomas-piketty-3048814.html>。

[3] 《特朗普:中国尊重强国,我们已经失去他们的尊重》,观察者网, http://www.sohu.com/a/72555010_115479。

[4] 余万里:《解析美国外交中“新孤立主义”现象》,载《国际观察》2001年第2期,第7页。

海外资本……诸多因素早已将美国的利益同世界的政治、安全问题紧密地融合在了一起，战后虽有数次“孤立主义”思想的回潮，但美国始终没有回到“孤立主义”，而且在根本上已不存在回到“孤立主义”的客观条件。^[1]

“美国优先”的政策含义也不是由“全球主义”转向“国家主义”，因为美国一直以来所坚持的都是“国家主义”，所谓“转向国家主义”的判断根本不具备逻辑前提。美国之所以积极地推动经济的全球化，并不是因为有崇高的国际主义精神，而是因为具有强大工业力量的美国需要打破进入各国市场所面临的障碍，凭借自身的工业优势来实现美国利益的最大化。而在此次大选当中，特朗普之所以打出“反全球化”的旗帜，是因为众多的美国民众认为美国的利益在全球化中受到了损害。因此，无论是此前主张的“全球化”，还是当下的提出的“美国优先”，两者是同构的，均是“国家主义”的变形。

（三）“美国优先”在本质上是对利益排序的调整

国家利益作为一个整体是不断变化的，而且具有多种的内容和形式。因此，在维护国家利益的过程中必然有一个排序。时代背景、自身实力、主观偏好等等，任何一个具体条件的变化都可能影响到利益排序的结果。“美国优先”作为政治人物竞选口号的背后，反映出其对利益排序调整的新诉求。从特朗普竞选中的宣示以及上任后的政策出台来看，其所谓“美国优先”的真正政策含义，是将处理美国内部的问题（包括安全、就业、经济增长、移民等）的排序优先于处理美国外部的问题（例如对盟友的义务）。在对外政策上，特朗普的“美国优先”政策要求政府对外部利益的保护要服务于国内利益，当外部利益与国内利益的保障需求产生冲突时，应优先保护国内利益。

[1] 石斌：《美国“新孤立主义”的神话》，载《世界经济与政治论坛》2008年第1期，第57—60页。

二、提出“美国优先”的深层动因

根据皮尤调查公司的统计数据显示，特朗普之所以能赢得大选，关键在于获得了大批底层失意者的支持^[1]，故而许多观察者将特朗普的胜利归因于民粹主义的兴起。^[2]然而，单凭民粹主义不仅无法从根本上解释“美国优先”为什么能够获得如此多民众的支持，而且精英与民粹的简单二分反倒是掩盖了问题的复杂性。更何况从某种意义上评断，“美国优先”意味着美国调整了自二战以来的基本战略利益排序的大方向，如此深刻变化的背后必然有其深层次的内外动因。

（一）经济发展的长期乏力催生“美国优先”

特朗普提出“美国优先”政策，直接表达了对奥巴马政府执政8年来政绩的不满，其背后的原因在于美国经济发展的长期乏力。在奥巴马政府执政的8年当中，始终致力于推动经济的自由化与贸易的全球化，而美国社会的底层民众却未能切实地体会到经济全球化带来的利益，由此引发了底层民众对政府的高度不满。^[3]与此相反，美国大型的金融财团与跨国公司在全球化的过程中成为最大的受益者。根据 Capital Economics 在2016年的统计数据，美国公司在海外市场持有的资金高达2.5万亿美元，

[1] Jeffrey Gottfried, Michael Barthel and Amy Mitchell, “Trump, Clinton voters divided in their main source for election news,” <http://www.journalism.org/2017/01/18/trump-clinton-voters-divided-in-their-main-source-for-election-news/>.

[2] Kazin, Michael, “Trump and American Populism,” *Foreign Affairs* 95(2016) pp 17-24; Inglehart, Ronald & P. Norris, Pippa Norris, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash,” <https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash>.

[3] Michael Dimock, “How America changed during Barack Obama's presidency,” <http://www.pewresearch.org/2017/01/10/how-america-changed-during-barack-obamas-presidency/>.

约占美国 GDP 的 14%。^[1]

在贫富分化加剧无法得到有效遏制的前提下，经济增长无法转化为有效的经济发展，反而导致贫富阶层之间的矛盾日渐激化。为数众多的底层民众将美国经济增长机会的流失归咎于经济全球化。在 2014 年福克斯新闻的一次民调数据中，高达 82% 的受访者表达了对美国经济前景的悲观。^[2] 奥巴马曾尝试推动医保改革来改善底层民众的生活质量，尽管扩大了覆盖人群的范围，但却急剧加重了个人医保费用的支出。^[3] 选民很快用选票回应了奥巴马所称的“成长的阵痛”——在 2014 年的中期选举中，共和党一举控制了参众两院，奥巴马成为了“跛脚鸭”总统。然而，在新的医保法案获得议会通过前，美国人民的“阵痛”仍将延续。在经济领域，针对美国产业的空心化问题，特朗普呼吁重振美国制造业并为美国公民提供优先的就业机会，此举令大量低技能失业者获得了对未来的希望。因此，特朗普选择以“美国优先”为竞选口号，一方面直接表达了对奥巴马政府的不满，打击民主党的竞选士气；另一方面也呼应了占大多数的底层选民改善生活质量的诉求。

（二）深层次社会问题的长期积累引发“美国优先”

除了经济发展乏力之外，“政治正确”与阶层固化掩盖了美国深层次社会问题在内部的发酵，为特朗普提出“美国优先”政策孕育了土壤。

一是美国内部长期以来的“政治正确”压抑了社会中诸多不满情绪，特别是种族主义、排外主义、性别歧视等长期存在于日常生活中的现象。大

[1] 钱童心：《大公司会响应特朗普号召回流美国？》，第一财经网，<http://www.yicai.com/news/5183142.html>。

[2] Fox News Exit Poll, “dissatisfaction with Obama, economy keys GOP wave,” <http://www.foxnews.com/politics/2014/11/05/fox-news-exit-poll-dissatisfaction-with-obama-economy-key-gop-wave.html>。

[3] Mark A Hall, Richard Lord, “Obamacare: what the Affordable Care Act means for patients and physicians,” <https://sph.umich.edu/sep/overview/pdf/Hall%202014.pdf>。

量的非法移民一方面为美国社会的发展提供了充足的劳动力，但另一方面也带来比较严重的社会问题，如毒品与暴力犯罪。^[1]在应对这些问题时，美国政府高举“政治正确”的旗帜，却拿不出行之有效的应对方案。在矛盾的长期积累中，人们内心对“政治正确”的鄙夷就越来越强烈，直至要去触犯它的禁忌。

二是美国内部的阶层固化，导致大量的底层失意者缺乏向上流动的空间，而美国的政治家一直不敢或者是不愿意去正视这个问题的存在。法国经济学家皮凯蒂对美国自20世纪以来的经济数据进行分析发现：美国收入前10%的人口占国民收入的比重在持续扩大，而且经济增长所产生收益的绝大部分为前1%的富人所分享。^[2]相比贫富差异的分化，“代际流动性”是反映阶层固化更直接的证据。白宫官方数据绘制的“了不起的盖茨比曲线”^[3]显示，美国社会的阶层固化相比其他发达国家而言更为严重。在任何一个国家，教育都是不同阶层间流动的重要渠道，而美国严重分化的教育体制无形中充当了阶层固化的帮凶。^[4]在特朗普的演说中，他将矛头一再指向建制派精英，并声称自己将保护（那些弱小的）美国人民。“政治正确这种西方意识形态既是一种面对他者虚伪的冒犯动作，同时也是掩盖唯物主义条件的逻辑。”^[5]专栏作家史蒂夫·托巴克认为，“政治正确”正在毁灭美国梦，它不仅无法给美国社会带来真正的反馈，而且还会营造出一个充满厌恶和

[1] Harris Casey T. and B. Feldmeyer, “Latino immigration and White, Black, and Latino Violent crime: a comparison of traditional and non-traditional immigrant destinations,” *Social Science Research* 42.1 (2013) .pp.202-216.

[2] [法]皮凯蒂著：《21世纪资本论》，巴曙松等译；北京：中信出版社2014年，第301-302页。

[3] David Vandivier, “What is The Great Gatsby Curve?” <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2013/06/11/what-great-gatsby-curve>.

[4] Putnam Robert D. and A. Morey, *Our kids : the American Dream in crisis*, Simon & Schuster, 2015.

[5] 方武：《遭遇口诛笔伐的“政治正确”究竟遮蔽了什么？》人民论坛网，<http://www.rmlt.com.cn/2016/0918/440239.shtml>。

恐惧的文化氛围。^[1] 特朗普打破“政治正确”的禁忌，鼓舞了被其压抑的社会群体——他们不仅限于底层的失意者。

（三）外部战略压力上升与霸权效用递减促成“美国优先”

缺乏从事政治活动经验的特朗普更倾向于以交易思维分析问题，通过对美国对外战略总体的“成本—收益”衡量，“美国优先”成为了理性选择的必然结果。

首先，美国对外战略扩张产生了严重的财政负担。克林顿任期结束时，联邦政府拥有 2,000 多亿美元的财政盈余；但在奥巴马任期结束时，联邦政府的债务已超过了 19 万亿美元。债务危机固然是源自美国政治体制的缺陷^[2]，但过度的对外扩张则是重要的直接诱因——在阿富汗、伊拉克战争中，美所实际支出的成本远高于官方的数据。^[3] 尽管奥巴马政府艰难地完成从阿、伊两国的撤军行动，但这并不意味着美国对外战略扩张的收缩。相反，奥巴马政府只是修正了美国的大战略方向——重回大国竞争，将中国的崛起视为最根本的战略威胁。

其次，霸权效用递减、经济民族主义回潮与强人政治的交汇，令特朗普政府感觉到必须改变策略。^[4] 战后，在全球形成了一个联合国主导下的脆弱的多元政治体系^[5]，美国霸权在冷战争霸的历史过程中因苏联的解体

[1] Steve Tobak, "Political Correctness is destroying the American Dream," <http://www.foxbusiness.com/features/2015/04/03/political-correctness-is-destroying-american-dream.html>.

[2] Bafumi Joseph, "Polarization and the fiscal future of the United States: the Forum," *Forum* 10.3(2012), pp.709-740.

[3] 参见斯蒂格里茨等著：《三万亿美元的战争——伊拉克战争的真实成本》，卢昌崇等译；北京：中国人民大学出版社，2010年。

[4] 莱昂内尔·巴佰迪米、吉莲·邵蒂：《特朗普：空谈对美国无益》，FT中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001072069?page=4>。

[5] [美] 克里斯托弗·蔡斯·邓恩：《全球的民主赤字及其解决》，王金良编译，载《学习与探索》2014年第10期，第43页。

而达到巅峰，随后其对于外部世界的效用开始了一个递减的过程。庞大盟友体系的维系与世界性公共产品的供给，需要海量战略资源的支撑，作为世界霸主，美国除了需要保护自身的安全与海外利益外，还必须承担起对盟国安全的责任。此外，由于2008年爆发的金融危机，经济民族主义的回归在全球范围内形成了一股强劲的势头，与之相伴的另一个现象就是强人政治的抬头。

再次，中国的崛起在战略上令美国感觉到巨大的压力。甚至一些持极端观点的人将中国视为对美的“致命”威胁，如白宫国家贸易委员会主任彼得·纳瓦罗就在其书中称：“亡于中国，这是我们现在面临的真实威胁。作为世界上人口最稠密的国家并将很快成为世界第一大经济体的中国，正快速地转变为这个星球上最高效的刺客。”^[1]在美国看来，中国将“一带一路”作为国家战略积极推动，将严重威胁美国在亚太乃至全球的利益。无论是中国积极为世界提供公共产品，还是追求世界经济再平衡的努力，都使得美国必须调整自己的对外政策。

三、“美国优先”的对华政策影响

尽管美国面临着越来越复杂、严峻的挑战，在奥巴马眼中美国依然是这个世界上最完美的国家，是民主的典范、自由世界的领袖。^[2]但在特朗普眼中，美国已经失去了“伟大”，恐怖犯罪、移民冲击、海外战争、精英的腐败以及不公平的贸易等，严重破坏了美国的秩序与法律^[3]。因此，他

[1] Peter Navarro and Greg Autry, *Death by China: confronting the dragon—a global call to action*, New Jersey: Pearson Education, Inc.2011, p.1.

[2] Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, Vol.86, 2007, pp.2-16.

[3] “Full text: Donald Trump 2016 RNC draft speech transcript”<http://www.politico.com/story/2016/07/full-transcript-donald-trump-nomination-acceptance-speech-at-rnc-225974>.

高呼要“让美国再次伟大”。在对利益排序调整的过程中，美国的国内利益，特别是安全、经济与就业被置于最高的优先等级。在新的利益排序格局下，美对外政策必将在整体上呈现出战略收缩的态势，改变自冷战结束以来近30年的战略扩张态势。对美国而言，“美国优先”改变的不仅是其对外战略态势，更在深层次上冲击着美国精英的心态，使他们对复兴的中国格外敏感。中国是美国外交政策长期以来重点关注的战略对象，因此“美国优先”必将广泛地影响甚至塑造美国未来的对华外交政策。

（一）经贸领域，更为严苛的经贸政策与积极的引资政策并存

随着中国经济水平的提升，中美在经贸领域的竞争性也日渐增强。“美国优先”的政策则意味着公平交易、自由贸易等一般原则必须服务于美国的国家利益，美国在世界贸易中的角色正由规则的维护者向破坏者转变。

首先，美国将对中国采取更为严苛的贸易政策，提高对来自中国的商品的征税额度，同时要求中国增加从美国的进口。在特朗普看来，中国在中美贸易中大额的贸易顺差是不公平贸易导致的结果，他在竞选中甚至宣称，要增加中国商品45%的关税。^[1]2017年4月6日中美两国元首海湖庄园会晤后，美国务卿蒂勒森在稍后的公开评述中明确指出：“对双方（中美）都公平的经济关系高居我们优先事项的清单上。”^[2]2017年8月14日，特朗普签署行政备忘录，授权贸易代表莱特希泽审查所谓的“中国贸易行为”，包括中国和技术转让等知识产权领域的做法。^[3]18日莱特希泽宣布，美国正式对中国发起“301调查”。

[1] Colin Campbell, “Trump: let's slap a 45% tariff on Chinese imports,” <http://www.businessinsider.com/donald-trump-45-tariff-chinese-imports-china-2016-1>.

[2] U.S. Department of State, “Remarks on China Summit,” <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/04/269540.htm>.

[3] 《特朗普授权审查美“301调查”伤害到底有多大》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2017-08/15/c_1121487818.htm。

其次，美国将对中国的国有企业开展有针对性的“337调查”^[1]，并要求中国进一步开放国内市场。中国的钢铁、轮胎等行业的企业都曾遭遇过美政府“337调查”的“精确狙击”。两国元首海湖庄园会晤期间，经贸问题处于最高优先等级。会谈中，特朗普指责中国政府的干预严重影响了美国经济，对此表示严重关切，强调互惠性市场准入的需要，要求中国采取具体的措施来平衡美工人面对的竞争环境。^[2]

再次，美国将出台更为便捷的投资政策以吸引中国的投资，特别是能创造大量就业机会的投资。在大选中为特朗普投票人群的一个整体性特点，就是“无知的老白男人”，这与美国的失业群体具有相当高的重合度。^[3]因此，吸引外资以扩大美国国内就业，必定是特朗普的重点施政方向。虽然，钢铁、煤炭等传统行业存在高污染、高能耗的绿色发展问题，但是其行业特点及相关产业链条能够在短时间内有效地解决底层失业者的就业需要。在特朗普首次访华签署的2,535亿美元大单中，能源、汽车与飞机占据绝对比例。其中，国家能源投资集团与美国弗吉尼亚州签署的投资框架总额高达837亿美元。^[4]

（二）安全方面，传统安全领域的竞争与非传统安全领域的合作并存在传统安全领域，尽管特朗普曾数次变换党籍，但在国家安全和军事

[1] 王殿华、付明月：《美国发起“337调查”的新特点与中国应诉之策》，载《对外经贸实务》2016年第9期，第13—15页。

[2] “The White House: Briefing by Secretary Tillerson, Secretary Mnuchin, and Secretary Ross on President Trump’s meetings with president Xi of China,”

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/07/briefing-secretary-tillerson-secretary-mnuchin-and-secretary-ross>.

[3] “无知的老白男人”是指投票给特朗普的人群具有低学历、高年龄、白人、男性的特点。参见：Sylvia Allegretto and Devon Lynch, “The composition of the unemployed and long-term unemployed in tough labor markets,” *Monthly Labor Review* 133(10), 2010, p.8.

[4] 《中美2535亿美元超级大单 多家央企“唱主角”》，<http://ccnews.people.com.cn/n1/2017/1114/c141677-29644788.html>。

战略上他将“会像那些尚武好斗、信仰‘原始实力’的共和党人那般行事”。^[1] 新一届美国政府的亚太安全政策尚未出台，但特朗普的高级顾问早在选前就已经揭示了其未来亚太安全战略的根本手段——以实力促和平。^[2] 在特朗普访华前后，美国3艘航母史无前例地同时聚集到东北亚海域，并且分别同日、韩举行海上联合军演。尽管中美同意建立联合参谋部对话机制平台，但仍不能排除特朗普政府采取较“亚太再平衡”更为强硬的政策的可能。

在非传统安全领域，即便是偏保守的美国军方学者也积极主张中美合作。“美国必须适应当代安全环境变化的现实，认识到华盛顿并不总是能够发挥国际领导作用。只有与其他国家通力合作，甚至认同其他国家的领导地位，美国的利益才能得到最大程度的保障。”^[3] 非传统安全以“人的安全”为概念核心，其安全视野站在人类整体安全利益的高度，大大超越了国家的边界^[4]，这种内在的包容性为国家间的合作提供了思想基础。在当今世界大国的议程设置上，诸如国际恐怖主义、气候变化、跨国网路犯罪等，直接侵害具体国民利益的全球性议题越来越多。相比传统的国家安全而言，非传统安全缺少确定的可供打击对象，尤其是“独狼”式的恐怖主义活动直接威慑到个体的心灵。中美都共同面临非常严峻的非传统安全问题，合作既是双方的共赢，同时也符合特朗普的“美国优先”政策原则。

（三）政治实践方面，对构建中美“新型大国关系”将更趋灵活

在中美关系方面，特朗普政府不会明确使用“新型大国关系”的概念，但在实质内容上会出现越来越多的符合“新型大国关系”内涵的具体政策；

[1] 时殷弘：《特朗普当选美国总统对世界和中国的含义》，载《太平洋学报》2017年第1期，第100页。

[2] Gray A. and Navarro P., “Donald Trump’s Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, 2016, 7.

[3] [美] 帕特里克·克罗宁、亚伯拉罕·丹马克：《传统与非传统安全挑战：美中未来合作领域》，宋莹莹译，载《现代国际关系》2010年第8期，第50页。

[4] 朱锋：《“非传统安全”解析》，载《中国社会科学》2004年第4期，第139—146页。

用美方的话语表述即“追求建设性的、结果导向型的中美关系”。^[1] 国务卿蒂勒森访华期间，传达了特朗普“为中美关系未来 50 年的发展确定方向”的想法^[2]；两国元首会晤时，习近平主席同样也提出，“中美关系今后 45 年如何发展？需要我们深思，也需要两国领导人作出政治决断，拿出历史担当”。^[3] 中美两国都面临着纷繁复杂的国内改革任务：中国正在加速推进全面深化改革，实现民族的伟大复兴；美国则需缓解由大选引爆的长期积累的内部矛盾，以凝聚力量实现美国的“再次伟大”。一旦中美关系彻底陷入冲突与对抗，不仅会严重损害两国的利益，同时也不利于亚太地区局势的和平与稳定。美国国家安全委员会所称的亚太国家在“经济上依靠中国、安全上依靠美国”是错误的。^[4] 它未准确地反映出亚太国家在平衡中美关系时的独立性追求。新加坡就曾公开表态不希望被迫在中美之间“二选一”，这实际上也代表了大部分亚太地区国家的想法。

昔日，尼克松为赢得美国的战略优势而展开跨越太平洋的握手；今天，特朗普更没有理由去拒绝来自大洋彼岸的握手。无论是基于中美自身的利益考虑，还是从亚太区域的整体利益出发，构建中美新型大国关系都具有必要性与现实可能性。只要中美的政治实践在总体上不背离“新型大国关系”架构下的战略目标，即便双方在个别具体问题上出现较为激烈的摩擦，也不足以改变美国对华政策的大方向。中美两国元首在“海湖庄园”会晤后确立了四个高级别对话机制，为避免中美关系走向冲突、对抗提供了一套高效能的沟通管道。当然，这决不意味着美国会放弃对中国核心利益的挑衅。

[1] “U.S. pursues constructive, results-oriented relationship with China: senior U.S. official,” http://news.xinhuanet.com/english/2017-03/14/c_136127553_4.htm.

[2] 中华人民共和国外交部：《习近平会见美国国务卿蒂勒森》，外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1446876.shtml>。

[3] 《中美关系：有千条理由搞好，没有一条理由搞好》，解放日报网，http://newspaper.jfdaily.com/jfrb/html/2017-04/08/content_19851.htm。

[4] 《中方回应美国“经济靠中国，安全靠美国”言论》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2012/12-12/4403378.shtml>。

(四) 在对华外交的文化心理方面, 将进行深层次的反思与重塑

长期以来, 美国在对华外交中一直以“拯救者”的心态看待中国。然而, 从“普世价值”到“美国优先”的变化, 反映了相当数量的精英对美国文化的不自信。现实中, 美国人引以自豪的“熔炉论”被打翻在夏洛特维尔的种族主义骚乱中。“熔炉”的熄火是一场美国文化内部的失败^[1], 这与以亨廷顿先生为代表的战略观察家所担忧的美国文化遭受外部冲击之间存在本质差异。^[2]再加之美国政治由两党间的竞争性政治异化为否决性政治, 令美国人对(政治)文化的自信受到了进一步冲击。另一方面是中美经过40多年的交流, 美国社会对中国有了全新的了解, 以傅满洲、陈查理为代表的标签化的中国人形象已经成为历史, 代之以李小龙、成龙、姚明等为代表的新中国人形象。中国形象的标志性变革当属2008年成功举办北京奥运会, 它吸引了国际媒体对中国极为广泛的报道, 完成了一次中国形象在世界范围内的更新。而同年, 美国则爆发了波及多国、影响至今的金融危机。文化自信受到动摇的美国会更愿意倾听中国的声音, 新的文化心理为解决中美关系中的问题塑造了一个良好的软环境。中美在奥巴马政府时期开创的“中美人文交流高层磋商”机制, 将在新创设的“社会与人文对话”机制中以“新瓶装旧酒”的方式加以延续。中美间的文化交流开始转入更为均衡的轨道, 推动中美文化的双向交流将会成为一个新常态。美国文化自信的动摇也为中美关系带来一个不利的副产品: 战略心理的敏感性很容易导致中国正常的行为被放大化。例如, 中国在南海地区的岛礁建设, 被美国视为对“航行自由”的严重挑战, 公然派舰艇进入到有关海域进行巡航, 以彰显所谓“航行自由”。

总之, 面对“美国优先”所可能产生的种种变化, 中国都应当从整体

[1] 张杰、袁媛、孙茹:《美国“熔炉”不熔:奥巴马政府时期拉美裔移民问题探究》, 载《拉丁美洲研究》2016年第1期, 第82—97页。

[2] [美]亨廷顿著:《我们是谁:美国国家特性面临的挑战》, 程克雄译;北京:新华出版社, 2005年。

的、全局的高度出发，坚持对美国合作的大战略不动摇。战后 70 多年，在高速发展的经济全球化进程的带动下，整个世界已经通过发达的交通、金融、信息系统紧密地联系在一起。长期以来，以美国为首的西方是全球性公共产品的主要供给者，在推动经济发展中做出了重要贡献。然而，“美国优先”政策将会大大压缩美国在全球治理议题上的战略资源投入，令全球治理赤字进一步加剧。中国战略学界在评估“美国优先”政策对世界影响时有一个基本的共识，即未来世界的不确定性将大大增加。一个充满高度不确定性的世界不符合包括中美在内的任何一个国家的利益，故而“与美国合作是战略，不是策略和权益之计”。^[1]在具体的策略选择上，中国应善于利用美国宪法赋予各州的独立性，通过与地方各州的良好合作形成对中美关系的正反馈，推动中美关系向前发展。

在构建“人类命运共同体”的伟大旗帜下，中美关系的“未来之问”需要两国来共同回答。正如习近平主席所言：“特朗普总统对中国的国事访问是一次成功的历史性访问，此次两国元首会晤为今后一个时期中美关系的发展明确了方向、规划了蓝图。”^[2]一言以蔽之，“合作是中美关系的大局，是两国唯一正确的选择，既要高瞻远瞩，也需要脚踏实地”。^[3]

【收稿日期：2017-10-20】

【修回日期：2017-11-21】

[1] 牛军：《与美国合作是战略，不是策略和权宜之计》，载《美国研究》2015年第6期，第114—118页。

[2] 《特朗普访华取得“成功+”效果 为中美关系规划蓝图》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2017/11-10/8373143.shtml>。

[3] 《中美元首会晤，习近平主席一番话发人深省》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0409/c1002-29197702.html>。

土耳其内政外交变动及对 中东格局的影响

郑东超

【内容提要】近年来，土耳其内政外交进入转型期。内政方面，通过修宪公投，变革政治体制，由议会制转为总统制，总统成为实权派。土耳其政府利用“7·15”军事未遂政变，清除了以“居伦运动”为代表的政治异己，军队力量的政治话语权弱化，国家权力集中化趋势愈发明显。与此同时，土耳其外交也进入了调适期，实行多维度外交政策，传统的亲西方政策逐渐弱化，“向东看”政策日益凸显，在地区奉行积极主义。土耳其是中东地区大国，其内政外交变化对正在转型中的中东地区具有重要影响，为正在重塑中的地区格局增加了不确定性。

【关键词】埃尔多安 土耳其 美土关系 俄土关系 中东局势

【作者简介】郑东超，当代世界研究中心副研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 06-0060-13

在经历了“阿拉伯之春”运动后，中东地区格局进入大混乱、大调整、大重组时期。在这场地区风暴中，一些国家遭受重创，致使政权更迭，进而冲击到中东地区的地缘政治格局。土耳其作为中东地区的大国，国内政治相对稳定，经济发展较快，安全总体无虞。近年来，土耳其内外政策经历转型，其产生的溢出效应对中东地区格局的塑造产生了多重影响。本文拟在阐述土内政外交变革的基础上，分析这些变化对中东地区格局的影响。

一、土耳其发生历史性的政治变革

目前，正义与发展党（简称“正发党”）是土耳其执政党。该党自2002年上台执政以来，给土耳其带来了两个重要变化：一是使土政局保持了较长时期的稳定，为经济发展提供了较好的国内政治环境；二是正发党具有浓厚的伊斯兰教色彩，其宗教政策与传统的世俗化政策产生激烈碰撞，造成土社会政治认同碎裂化。“7·15”未遂军事政变和2017年4月的修宪公投，是土政治进程中的重要事件。目前，在现任总统埃尔多安的强力推动下，土已完成具有历史意义的政治变革。

（一）推行政治改制，实行总统制

2017年4月，土耳其举行修宪公投。正发党目的很明确，即修改宪法，为土耳其实行总统制和埃尔多安继续掌握国家权力扫清道路。埃尔多安任土耳其总理十余年，作风强势，树立了“政治强人”的形象。一些西方媒体和学者甚至认为他具有“专制倾向”，影响了土耳其的民主化进程。2014年8月当选土总统后，埃尔多安提出了“新土耳其”概念，力主实行总统制，通过改制，将政治权力从总理转移至总统，以保证自己大权在握，并称议会制已在“等候室”。^[1]但政治改制在土耳其国内激起强烈的反对声浪，多

[1] Aydin Albayrak, "Erdoran Persistent in Violations of Constitution Despite Outcry," http://www.todayszaman.com/anasayfa_erdogan-persistent-in-violations-of-constitution-despite-outcry_380195.html.

数在野党派明确表示反对。2015年6月,土耳其举行议会大选。受改制影响,正发党在大选中票数未过半,失去单独执政的地位,陷入窘境。在各主要政治力量僵持不下的情况下,再次举行议会大选,正发党才重新获得议会半数以上席位,得以继续单独执政。

尽管正发党最终得以单独执政,但仍难以通过议会渠道实现总统制。要使议会通过改制议案,必须获得议会550个席位中的至少367席的支持,但正发党在本届议会中仅有317个席位。通过议会改制的道路行不通,只能诉诸公投改制。鉴于其深厚的民众基础以及丰富的引导民众经验^[1],对正发党而言,通过全民公投修改宪法,具有可操作性,把握较大,但诉诸修宪公投仍需要至少330位议会代表的支持。在这种情况下,正发党需要在议会中寻找政治联盟,以补齐空缺票数。因此,正发党做议会其他政党的公关工作,并有所斩获。2016年10月,土耳其第三大政党民族行动党同意支持总统制,前提是正发党要满足其政治诉求。当年11月中旬,正发党与民族行动党达成共识,两党结成临时政治联盟,保证了修宪公投提案在议会中的通过。2017年4月16日,土耳其迎来了重要历史时刻,举行修宪公投。修宪的最终获得通过,使得土实行总统制具有了法理基础,而议会制则暂时离开了土耳其的政治舞台。

(二) 国家权力架构发生变化,军政关系进入新态势

埃尔多安利用未遂军事政变和实行总统制,重塑国家权力机构。在未遂军事政变后,埃尔多安发动了大范围的肃清运动,即使是军方力量也未能幸免于难。2016年7月31日,土耳其发布军事法令,宣布了一系列对土军队系统进行改组整顿的重大措施,其中包括:陆海空三军改由国防部直接领导;内阁副总理、外交部长、司法部长以及内政部长将参加每年举行的最高军事委员会会议;关闭所有军事院校,成立新的国防大学,直属国

[1] Ali Bayramoglu, " Turkey Moves Full Throttle One-Party State, " Nov. 28, 2016 , <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/turkey-moves-full-throttle-toward-party-state.html>.

防部；全国所有的军队医院将由卫生部直接管辖，不再隶属于军队；以往隶属于武装部队的宪兵和海岸警卫队改为由内政部领导；曾被叛乱分子使用过、位于首都安卡拉和最大城市伊斯坦布尔的空军基地和兵营将被关闭。^[1]而军队中的多个重要职位也被安插了亲埃尔多安的人士，其权力影响深入渗透。通过这些举措，埃尔多安在很大程度上扭转了传统土耳其文职政府和军队之间的强弱关系。这反映出埃尔多安在国内的强势地位——不但有能力平息政变，还有足够的能力将自己的政治意志在国内实施。

（三）土耳其民主化进程遭受质疑

关于此次未遂军事政变对土耳其民主进程的影响，争议较大，主要体现在欧洲和土耳其对政变及后续行动的争论上。

在欧洲看来，经过半个多世纪的民主化进程，土耳其仍没能通过军事政变的考验。从出现军事政变和政变后政府采取的应对措施看，土耳其的民主政治还不成熟，很脆弱，与欧洲预想的民主相去甚远。而且在处理军事政变的后续问题上，埃尔多安政府也采取了非民主的方式，数次宣布进入紧急状态，不经司法程序逮捕异己人士，且波及的范围甚广，包括军队、司法、教育、媒体等诸多方面。仅在2017年7月27日一天，因涉嫌与居伦有牵连，土耳其政府共逮捕了1,684名官员，其中包括149名将军。同时，土政府还关闭了3大新闻社、16家电视台、23家广播电台、45家报纸、15家杂志、29家出版社。这在欧盟看来，是与民主人权背道而驰的。在接受“俄罗斯卫星新闻网”的采访时，德国的土耳其问题专家本德·利特克表示，如果埃尔多安利用这些手段推动政治发展，土今后将再也无法奢谈民主。^[2]“新美国研究中心”客座研究员埃尔迈拉·贝拉斯里则认为，土耳其的经济增长很快，但相应的政治进步并没有跟上，国家制度和法治基础都比较薄弱，在野党无法

[1] Metin Gurcan, “How Turkey is Reforming its Military,” August 8, 2016, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/08/turkey-military-reforms-are-democratically-deficient.html>.

[2] 《美媒：埃尔多安最终的政治议程是什么？》，头条网，<https://www.toutiao.com/i6309544140816253441/>。

与执政党分庭抗礼，政治与经济发展之间出现失衡。^[1]

面对欧洲的指责，土耳其针锋相对，强调自己是军事政变的受害者；作为盟友的欧洲不仅没有表示任何同情，向政变中的受害者表示慰问，反而对土横加指责，不分场合地强调法治；土政府的举措在法律层面上并无不妥，是在法律允许的范畴内采取的整肃措施。^[2]

（四）社会政治认同的分裂趋势加剧

自2002年正发党上台执政以来，土耳其在经济上取得很大成绩，成为新兴国家的重要代表；但在政治上不断呈现出保守态势，推行了一系列带有伊斯兰化色彩的政策，给外界一种伊斯兰教回归的印象。2016年4月，土议长伊斯米尔·卡赫拉曼公开宣扬，土耳其应实行伊斯兰教法，终结世俗化。该言论在土国内引起轩然大波。土政府不得不出面澄清，这是议长的个人行为，并不代表政府。而面对巨大的社会舆论，议长本人也收回了上述言论。但这究竟是议长个人的口无遮拦，还是政府的试探之举，这在土变化莫测的政治环境下一时难辨真伪，不能不引起外界的种种联想。

自1923年共和国成立至今，土耳其推行政教分离的世俗主义，并成为中东国家世俗化的“样板”。笔者以为，即使发生军事政变，土耳其全面伊斯兰化的可能性也不大。目前，这些伊斯兰化的政策主要还是集中在日常生活方面，在政治上并未触碰世俗化和政教分离的“底线”。即使是埃尔多安本人，也不敢轻易在政治领域抹杀世俗化，其中原因有二。

一是这将引发土国内的思想大混乱。凡是到过土耳其的人都知道，大街上经常悬挂着凯末尔的巨幅画像。这体现出凯末尔已经超越了各党派之间的分歧，是国家伟人的象征，成为国家凝聚政治共识的最大保证。如果从根

[1] Mitch Hulse, " Will Erdoğan's Crackdown After Failed Coup Chill Turkey's EU Dream? " July 26, 2016.

[2] " Erdogan Slams the West over Indifference towards Casualties Caused by Coup Attempt, " July 20, 2016 , <http://www.dailysabah.com/war-on-terror/2016/07/29/erdogan-slams-the-west-over-indifference-towards-casualties-caused-by-coup-attempt>.

本上动摇凯末尔的建国根基,无疑会使土耳其政府面临难以预料的国内压力。

二是土耳其将面临巨大的国际压力。美国等西方国家将土耳其纳入北约,很大程度上是因为认可土耳其的政治道路,认为其符合西方国家的希望。如果土耳其从根本上颠覆凯末尔的政治理念,美国很可能会进行干预,以防止土过于偏离到美国难以容忍的政治范畴。此外,土耳其一旦重新全面伊斯兰化,就等于放弃了自建国以来实行的“脱亚入欧”战略,彻底封死了其加入欧盟的可能。因此,埃尔多安公开走上政治伊斯兰道路的可能性并不大。他在土国内采取的具有伊斯兰化色彩的举措,更多的是将伊斯兰教作为争取民众支持的工具,而不是真正将其纳入土政治议程。

二、土耳其外交发生转型

在埃尔多安大刀阔斧推动国内变革的同时,土外交也有新动向:与传统的美欧关系渐行渐远,脱美、脱欧迹象显露;与俄罗斯的关系日益密切,迅速扭转因2016年11月击落俄战机而引发的负面影响,外交“向东看”态势明显;奉行地区积极主义,扩大自身地区影响力。

(一) 土耳其仍视美为重要盟国,但不满情绪正在积累

美国在土耳其外交中占有重要位置。自1952年加入北约后,土耳其与美国结为盟国,成为美国在中东地区唯一具有法理基础的盟国。但近年来,土美关系渐生嫌隙,原因主要有两个。

一是美国对土耳其政府提出的引渡居伦的要求置若罔闻。“7·15”军事政变后,土政府认定政变的幕后主导者为在美定居的居伦,因此,引渡居伦的问题成为土美关系中经常龃龉的焦点。居伦是土耳其资深的伊斯兰学家,在土国内具有很强的政治影响力。他还曾与埃尔多安合作,组成埃尔多安—居伦政治联盟。2013年,由于“加齐公园事件”及当年的政治腐败案,两人公开反目,居伦成为埃尔多安的主要政敌。此次军事政变发生后,土耳其政府要求美国协助将居伦引渡回国,但美国对此不予配合。鉴于居

伦的美籍身份，美国要求土政府拿出相关证据，并须经美国法律程序审定，此举引起土耳其不满。土总理耶尔德勒姆表示：“居伦问题是对土耳其和美国之间友谊的检验，任何支持居伦的国家都不是土耳其的朋友”。土外长卡乌索戈鲁公开批评美国，“坚持要求安卡拉拿出居伦策划政变的有力证据，而实际上政变本身就是证据”。2017年5月，埃尔多安访美，与美国总统特朗普会晤，希望美国在居伦问题上有所退让。但事实证明，特朗普与奥巴马在该问题上立场相同，埃尔多安无功而返。10月，土耳其与美国发生了“签证危机”，两国先后暂停了向对方国家发放非移民签证，个中原因也与居伦问题有关。土耳其逮捕了美国驻伊斯坦布尔总领馆的一名土籍雇员，理由是该雇员与居伦分子有联系。有土耳其学者指出，此次政变给土耳其外交政策造成很大的影响，特别是与美国的关系，将向不稳定的方向发展，并且引发土国内反美主义的高涨，削弱共同打击“伊斯兰国”的质量和效果，削弱北约内部对抗俄罗斯的力量。^[1]

二是“库尔德问题”使土美关系蒙上阴影。库尔德人是中东地区排在阿拉伯人、波斯人、突厥人之后的第四大民族，主要分布在土耳其、伊朗、叙利亚和伊拉克，一直追求自治甚至独立。库尔德问题在土耳其尤为突出，特别是库尔德工人党，土耳其政府将其视为影响国家统一的主要威胁。此外，土耳其还密切关注域内其他国家库尔德人的动态，防范其对本国库尔德问题造成负面影响，叙利亚库尔德武装是土耳其关注的重点。2014年，“伊斯兰国”崛起。美国将打击该恐怖组织作为其在中东地区的优先目标，而叙利亚库尔德武装被美国视为对抗“伊斯兰国”的主力，为其提供大量武器、经济援助。2017年，特朗普再次下令加强对叙利亚库尔德武装的军事支持。这招致土耳其的强烈不满，认为叙利亚的库尔德武装是土耳其库尔德工人党的分支，要求美停止对库尔德武装的援助，但遭到美国的再次拒绝。

[1] Sinan Ülgen, “The Strategic Consequences of Turkey's Failed Coup,” July 19, 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/turkey-international-relations-failed-coup-by-sinan-ulgen-2016-07?barrier=true>.

（二）土耳其与欧洲渐行渐远，但仍坚持加入欧盟的既定政策

脱亚入欧是土耳其“国父”凯末尔遗留的外交战略遗产，目前土耳其与西方靠近、融入西方的战略仍未改变。2017年1月在土耳其政府举办的外交使节年度会议上，埃尔多安强调，土耳其并未改变成为欧盟成员国的优先外交政策，欧盟仍旧是土耳其的外交战略选择。^[1]但未遂军事政变以及土耳其实行总统制，对土耳其与西方国家的关系造成较大负面影响。政变直戳土欧之间最为敏感的脆弱之处，双方在政治价值观上的认知错位暴露无遗，这恶化了两者之间的关系。

长期以来，在入欧问题上，土欧之间存在“温差”：土耳其有与欧洲靠近的主观战略诉求，入欧热情高涨；欧盟却总是拒土以千里之外，难以满足其战略诉求。究其原因，民主人权问题是横亘在土欧关系之间由量到质的障碍。欧盟认为，土民主自由和人权状况等价值观的实践水平尚未达到欧盟标准，要求土耳其继续推行改革。

此次政变后，土耳其政府为巩固政权、清除政治异己，暂时中止了实施《欧洲人权公约》，在国内进行大面积整顿。^[2]土耳其政府的这些做法以及改制行为，与欧盟倡导的民主人权价值观大相径庭，欧盟对土耳其的做法持保留态度。尽管《欧洲人权公约》第15条规定：“允许缔约国在战时或出现其他威胁到国家存亡的重大紧急状态，并且在该国的局势绝对有必要采取这种措施的情况下，可以暂时中止权利。”但欧盟仍认为，埃尔多安绕过甚至超越法律，以政令施政，与民主理念不符。此外，欧盟对土耳其恢复死刑强烈反弹。土耳其于2004年废除死刑，这是其民主改革的重要成果。此次，如果重新恢复死刑，在欧盟看来这是土耳其在民主人权上的倒退。

[1] “US-Turkey Relations will Gain Pace after Trump Takes Office, Erdogan Says,” Jan. 9, 2017, <http://www.dailysabah.com/politics/2017/01/09/us-turkey-relations-to-gain-pace-after-trump-takes-office>.

[2] 《德媒：紧急状态令后 土耳其暂时中止欧洲人权公约》，网易网，http://news.163.com/16/0722/21/BSK1SR2800014JB5_all.html。

有欧洲学者认为，“成功的政变将结束土耳其的民主化进程，但后政变时代的报复措施，也将严重扭曲国家治理”。^[1]在这种背景下，尽管土欧已经在难民问题上达成协议，但计划在2016年10月前实现土耳其公民赴欧免签的目标仍已成为泡影。

（三）土耳其与俄罗斯关系升温

2016年，土耳其“向东看”政策步伐加速。土耳其政府认为，美欧不能站在土利益角度处理问题，转而向非西方国家寻求支持，这是土俄关系升温的大背景。未遂军事政变后，俄罗斯明确表示支持埃尔多安政府。俄总统普京在政变后的第一时间与埃尔多安通电话，表达了对土耳其政府的支持，这成为土俄修复外交关系的开端。此后，俄土两国在中东地区事务上不断加强协作，尤其是在叙利亚问题上，土耳其几乎完成了180度的大转弯，并加入了俄主导的“阿斯塔纳叙利亚和平进程”。土耳其希望借助与俄罗斯的合作关系，重新回到解决叙利亚问题的中心。2016年12月29日，在俄罗斯和土耳其的斡旋下，叙利亚当局与主要反对派武装签署停火协议，并同意启动和谈，持续近6年的叙利亚内战终于迎来转机。同年11月，埃尔多安还提出，希望加入上合组织。

但对土耳其与俄罗斯关系的回暖，土耳其舆论并不乐观。土耳其国防工业专家阿达·莫夫鲁特格鲁认为，土耳其在发生未遂军事政变后发展与俄罗斯的关系，是在做给西方国家看，因此双方关系不会上升至盟友层面。^[2]土学者也并不看好土耳其加入上合组织的前景。土耳其研究北约的教授穆斯塔法·凯巴洛格鲁认为，在可预见的将来土耳其不会退出北约，上合组织不会成为北约的替代者。^[3]土耳其《今日报》专栏作家塔斯吉提伦指出，每

[1] 郑东超：“7·15军事政变”后土耳其的外交政策选择》，载《当代世界》2016年第8期，第65页。

[2] “Timur Goksel, Is Turkey all Tail, or Will it Split from the West, NATO?” Nov. 30, 2016. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/turkey-disengaging-western-security-system.html>.

[3] 同上。

当土耳其与欧盟关系处于不睦时，埃尔多安就会抛出“上合组织牌”，以引起西方国家重视土耳其的角色。^[1] 笔者倾向认为，土耳其向俄罗斯外交转向，很大程度是策略上的，而非战略性的；土与西方国家关系、土与非西方国家关系，两者意义不同，不可等量齐观。

（四）土耳其奉行积极的地区外交

土耳其是中东地区大国，希望在地区事务中发挥建设性作用。但是由于自身力量有限，土耳其应对地区事务尚力不从心。以叙利亚问题为例。自2011年叙利亚危机爆发以来，土耳其一直试图充当主要角色，在危机初期曾协调叙利亚政府与反对派间的关系。之后，土耳其立场鲜明地要求巴沙尔下台，站在美国一边。但在国内发生未遂军事政变后，土耳其开始疏远美国，而与俄罗斯、伊朗拉近距离，并且试图与俄伊两国共同主导叙利亚局势。有美国专家认为，土耳其可能会在叙利亚问题上让步，放弃要巴沙尔下台的立场，以换取俄罗斯对土耳其在库尔德问题上的支持。^[2]

土耳其还积极介入海湾国家事务。2017年6月，爆发卡塔尔断交危机，土耳其迅速做出反应，积极发声，站在卡塔尔一边为其解围。土耳其试图通过在中东国家和域外大国之间的纵横捭阖，辐射自身的地区影响力，凸显其在中东地区的存在。土耳其与伊朗的关系升温较快。土耳其发生了未遂军事政变后，伊朗表达了支持埃尔多安的立场。鲁哈尼在与埃尔多安的通话中指出，这次政变是对土耳其国内外孰敌孰友的检验。^[3] 这种支持埃尔多安的坚定立场与美国等西方国家形成鲜明对比，显得弥足珍贵。2017年，

[1] “Timur Goksel, Is Turkey all Tail, or Will it Split from the West, NATO?” Nov. 30, 2016. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/turkey-disengaging-western-security-system.html>.

[2] Jeffrey Mankoff, “Russia and turkey's rapprochement,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2016-07-20/russia-and-turkeys-rapprochement>.

[3] Fehim Tastekin, “Will failed coup push erdogan toward Iran, Russia?” <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/07/turkey-coup-attempt-may-push-erdogan-iran-russia.html>.

伊朗总参谋长历史性地访问土耳其，商讨两国的军事合作，两国关系向好发展。此外，土耳其与以色列经过谈判，宣布恢复两国外交关系。

笔者认为，以“7·15”未遂军事政变为时间节点，土外交进入了新的调适期。土耳其政府在西方国家与非西方国家之间进行再平衡，而这种再平衡并非战略层面，而是政策层面的。短期看，土耳其不会偏离亲西方的战略方向，但与西方国家之间的信任度呈下降趋势——土耳其的积极融入和欧盟的冷眼相向，导致土战略目标和现实之间差距较大。长期看，在入欧前景堪忧、与欧盟价值观冲突逐渐显现的背景下，土耳其也许会寻求超越“脱亚入欧”的战略选择，奉行“去盟友化”政策，发展与欧洲的新型外交关系。

土耳其将增强与非西方国家关系，加重其在土耳其外交中的分量。因此非西方国家不会对土民主人权状况横加指责，土耳其也可借此拓展本国的国际外交活动空间，以弥补因与西方国家间的龃龉而遭受的外交损失。但应强调的是，土耳其提升与非西方国家的关系并不是战略转向，并不是以非西方国家代替西方国家，而是在遭遇西方国家冷落后从外交上寻求新着力点的举措。从目前看，无论是经济层面，还是政治军事层面，土耳其都不会与美欧国家离得过远。同时，土俄关系也并非完全乐观。在土耳其库尔德问题上，俄罗斯并不是完全支持土耳其，仍留有回旋余地。^[1]在全球化时代，继续以非东即西或非西即东二元对立思维，是难以厘清土耳其外交走向的。

三、土耳其内政外交动向对中东格局的影响

在中东地区地缘政治格局塑造的演变进程中，土耳其扮演了双重角色：作为中东地区的大国，土耳其与域内大国竞合互动，是塑造中东地缘政治棋局的“博弈者”；从大国博弈的维度看，土耳其与美俄等世界大国相较，

[1] “Will improved ties with Russia make Turkey a regional player?” <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/01/turkey-russia-will-improved-ties-make-ankara-regional-player.html#ixzz4UzX1yAgl>.

存在综合国力不对称的明显劣势，因此它又是中东地缘政治棋局上“棋子”。因此，土耳其内政外交的变化对中东地区格局走向具有多重影响。

从国家角度看，土耳其是中东地区大国，对域内其他大国而言自成一极。它在中东国家中人口最多，同时经济总量与军事实力都雄踞榜首。作为奥斯曼帝国的主要继承者，土耳其仍怀有恢复往日大国的雄心。近年来，土国内政局有所波动，“土耳其模式”的吸引力下降，其软实力也相应减弱，影响了其地区作用的发挥。

从地区角度看，土耳其是塑造地区格局的主要参与者。从域内地区大国关系看，土耳其处于相对有利的位置。它是地区唯一与所有国家都保持正常关系的大国，与其他三大国——沙特、伊朗、以色列，双边都不存在难以化解的矛盾。其受掣肘对冲的阻力较小，在参与地区事务上立场相对超脱，回旋余地较大。无论是在什叶派和逊尼派之间、阿拉伯民族和波斯民族之间，还是阿拉伯国家和以色列之间，土耳其是动态平衡的主要力量。在涉及中东地区地缘重组问题上，土耳其具有很强的塑造力，典型的案例是伊拉克库尔德问题。

2017年9月，伊拉克库尔德自治区举行独立公投。该独立公投对中东地区的地缘政治影响巨大，如果成功，可能会肢解伊拉克。土耳其是中东地区库尔德问题的重要利益攸关方，伊拉克、叙利亚、伊朗的库尔德人的任何独立倾向，都是对土耳其领土主权的威胁。因此，土耳其予以坚决反对，甚至不惜动用武力加以阻止，以防止库尔德民族在中东地区改变现状。

土耳其与美俄关系的亲疏将影响两国对中东格局的塑造力。2016年前，不存在土耳其在美俄间选边站队的问题——土耳其是美国在中东地区的传统盟友，是美国盟国体系上的重要一环，土明确支持美国。目前，该问题则具有较大讨论空间——美土关系渐生裂隙，相互信任下降，土正与美国渐行渐远，而与俄罗斯越走越近。这导致美国在推行中东地区战略时，土耳其成为不容忽视的不确定性因素。无论是叙利亚问题，还是遏制伊朗，土耳其并未随美起舞，而是与俄罗斯、伊朗走得更近。甚至有专家认为，

中东地区正在形成俄罗斯—伊朗—土耳其三边关系。

从塑造中东地区格局的博弈角力看，美国和俄罗斯都要拉拢土耳其，以增强本国对中东格局的塑造力。就土美关系而言，同为北约成员国是美国对土耳其的最大牵引力，也可以说是美土同盟关系的“压舱石”；但是美国在库尔德问题、居伦问题上屡踩土耳其的“底线”，大幅降低了土耳其对美国的信任，使土对双方同盟关系的性质产生怀疑。就土俄关系而言，改善与俄罗斯关系，是土耳其对俄罗斯在中东地区存在和影响力扩大的认可，而俄罗斯也能充分理解土耳其的核心关切；但消极的一面是，土俄关系持续升温缺乏深厚的历史基础，历史上两国对抗多、和睦少，这将影响两国的政治互信。实际上，面对美俄两强，土耳其选边站队的时代已经过去。在美俄这场针对土的“拔河比赛”中，土耳其的倾斜方向对美俄塑造中东地区具有较大影响。^[1]

总而言之，由于发生未遂军事通政变和实行总统制，土耳其的政治框架结构已经发生了变化，军队的实力逐渐式微，难以对埃尔多安以及正发党构成实质性威胁。埃尔多安不仅把控政治权力，对军队、司法等机构也有很大影响。在外交上，土耳其利用多元的地缘位置、多种文明交汇的特点，游走于东西方之间，以扩大本国的外交空间，呈现出不东不西、亦东亦西的特质。在这种内政外交背景下，土耳其将继续在地区扩大自身影响力、追求域内的一极力量地位，塑造于己有利的地区格局。但鉴于中东地区形势复杂多变，以及土耳其自身国力的有限性，其在塑造中东地区格局上只能是参与者，而无法成为主导者。

【收稿日期：2017-09-25】

【修回日期：2017-12-03】

[1] “Timur Goksel, Is Turkey all Tail, or Will it Split from the West, NATO?” Nov. 30, 2016, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/turkey-disengaging-western-security-system.html>.

土耳其外交策略新特点及对我 “一带一路”倡议的影响

李云鹏

【内容提要】阿拉伯世界剧变之后，土耳其深度介入以叙利亚问题为核心的新一轮中东地缘战略博弈。随着叙利亚问题的演进，冒进的外交策略让土耳其疲于应付，并付出了沉重的代价，库尔德、难民、反恐等一系列国内外问题接踵而至，叠加共振。与此同时，近两年土耳其与美国、欧盟的关系急剧恶化。基于此，在“后叙利亚危机”时代，土耳其开始大幅调整外交策略，并表现出“向东看”的趋势。土耳其改善了与俄罗斯的关系，并表现出对中国与亚太的浓厚兴趣。历史上，中土同是古丝绸之路上的重要国家。目前，两国又同为新兴经济体。“一带一路”倡议使中国与中亚、欧洲的经贸联系更加密切，也使土耳其能够更充分地发挥其地缘战略优势，而中土合作也表现出由经济层面向政治、安全层面延伸的趋势。

【关键词】中土关系 土耳其外交策略 “一带一路”倡议

【作者简介】李云鹏，解放军外国语学院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017)06-0073-17

土耳其地处欧亚之交，被布热津斯基称之为欧亚大陆的“支轴”国家，也是中国“一带一路”倡议中的重要节点国家。长期以来在国父凯末尔的定位下，土耳其一直是一个区域守成国家，并将西方视为外交的重点。但继承奥斯曼帝国衣钵的土耳其在外交决策的潜意识里，兼具“东方”与“西方”两种属性。自2011年的阿拉伯世界剧变之后，土开始深度介入中东博弈，但随着大国介入与博弈加剧，土身处风口浪尖，却又束手无策。为摆脱困境，在“后叙利亚危机时代”，土开始将其外交大幅向东转，并表现出不同以往的特征。其焦点除了中东与俄罗斯外，还包括中国与亚太。土耳其对中国的“一带一路”倡议表现出浓厚的兴趣，并表示了希望加入上海合作组织的愿望。这无疑为中土进一步深化合作提供了主客观条件，其中“一带一路”倡议无疑是双方的战略契合点。

一、阿拉伯世界剧变后土耳其外交策略的转变

2011年的阿拉伯世界剧变之后，土耳其的外交策略出现了明显调整。土耳其正义与发展党（简称“正发党”）政府认为，经过了21世纪头10年本国经济的快速发展，土有能力在这场中东乱局中把握时机，有所作为。因此，土改变了长期奉行的“零问题外交策略”，深度卷入了以叙利亚问题为核心的新一轮中东地缘政治博弈，这也是土外交新一轮“向东看”的开始。

（一）冒进时期（2011年3月—2013年12月）^[1]

2011年3月“阿拉伯之春”爆发后，土耳其先是积极协助西方推翻了利比亚卡扎菲政权；随后又高调介入埃及乱局，呼吁时任埃及总统穆巴拉克下台，大力支持埃及的“穆斯林兄弟会”；紧接着与叙利亚巴沙尔政权化友为敌，强势介入叙利亚乱局。土耳其总统埃尔多安对巴沙尔政权横加指责，要求其进行一系列经济政治改革，包括允许叙境内存在反对派、释放政治

[1] 这一时期始于2011年3月“阿拉伯之春”爆发之时，止于2013年12月美国、英国宣布终止对叙利亚北部反对派的支持。

犯等。土还单方面宣布断绝与叙政府包括外交在内的一切联系^[1]，并开始对叙进行经济制裁，在土叙边境频繁举行军事演习。随着叙利亚内乱演变为内战，土不遗余力地支持叙境内的各反对派武装，如叙利亚全国委员会（SNC）、叙利亚自由军（FSA）和胜利阵线（Jabhat al-Nusra）等带有浓厚宗教色彩的伊斯兰逊尼派武装。一时间，土俨然成了叙反对派武装的大本营，其中反对派主力自由军的总部就驻扎在土哈塔伊省。^[2]

在国际舞台上，土耳其与美、法、英等西方盟友保持密切合作，试图在中东地区扮演“政治导师”及“倒巴”急先锋角色。土多次呼吁美国更大程度地介入叙利亚问题，并与美一道高调为叙利亚自由军提供武器装备与军事训练。2012年，土积极响应由联合国前秘书长安南领衔的联合国工作小组对叙利亚和平进程的斡旋，同年与法国一道主导了“叙利亚之友”会议，在国际社会上掀起了“倒巴沙尔”浪潮。与此同时，土还同卡塔尔、沙特等区域盟友展开合作，两度配合阿拉伯国家联盟（简称“阿盟”）对叙问题的调查。此间，土还积极同与自己立场对立的俄罗斯、伊朗展开对话，不希望因叙利亚问题影响到自己在能源、经济层面与俄伊两国的合作，并对说服两国放弃对巴沙尔政权的支持抱有幻想。

这一时期，土耳其的外交策略与正发党政府之前的“零问题外交”战略背道而驰，甚至与土耳其共和国自立国起长期奉行的国家安全战略^[3]相悖。

[1] Christopher Philips, "Into the Quagmire: Turkey's Frustrated Syria Policy," Chatham House Briefing Paper: 6 2012.

[2] Yezdani I., "Syrian Rebels: Too Fragmented, Unruly," *Hurriyet Daily News*, September 1, 2012.

[3] 20世纪初，由于奥斯曼帝国贸然地卷入第一次世界大战而导致土耳其差点四分五裂，因此，土耳其自1923年成立共和国以来，便采取了较为保守、孤立的外交策略，尤其是对外用兵更是慎之又慎。基于此，土耳其没有实质性地加入第二次世界大战。20世纪50年代，土耳其为了能加入北约曾参加了朝鲜战争，但遭到惨败，这次教训在当时土耳其社会引起哗然，更加重了土耳其的保守与孤立。谨慎地参与国际事务，不到迫不得已不轻易对外出兵，已成为土耳其长期以来的安全思维惯式，有学者称之为“宝贵的孤独（Precious Loneliness）”。

从表面上看，在土耳其介入叙利亚危机的最初冒进时期，其在地区乃至国际社会的影响力似有所提升，然而一系列始料未及的危机也正在悄然酝酿。

（二）中期疲于应付时期（2013年12月—2016年6月）^[1]

在此期间，土耳其前期外交策略的负面效应日益凸显，在国际社会上空前孤立。2013年以来，随着叙利亚内战的碎片化、宗派化特征日益明显，叙内战烈度不断升级，性质逐渐演变为代理人战争与反恐战争的双轨并行，多方力量在此激烈博弈。叙反对派内部已严重分化，其中“基地”组织的升级版“伊斯兰国”强势登场；2015年9月，俄罗斯突然军事介入叙利亚；同时，伊朗与黎巴嫩真主党的军事介入也日趋公开化；美国、沙特等土耳其传统盟友在叙问题上与土日渐分道扬镳，土正一步步滑入“叙利亚深渊”。

2013年以来，“伊斯兰国”问题成为国际社会的焦点，而土耳其对该组织的策略却十分耐人寻味。2013年12月—2015年10月间，土对“伊斯兰国”持或明或暗的支持态度，希望其能充当削弱叙政府军与库尔德武装的力量。为此，土为“伊斯兰国”提供武器支援与经济支持，开放土叙边境以便于来自全球80多个国家的“圣战分子”进入叙利亚，并在土叙边境为其提供医疗保障^[2]，土甚至对“伊斯兰国”等极端组织在其东南部偏僻地区招兵买马也持默许态度。^[3]2015年10月，“伊斯兰国”在土制造了震惊世界的安卡拉火车站爆炸案，此后土国内恐袭活动不断。该爆炸案是土对“伊斯兰国”策略转变的分水岭，此后，土开始同美国主导的国际反恐联盟展开实质性合作，打击“伊斯兰国”。但是，土对“伊斯兰国”的打压力度仍很有限，主要是允许国际反恐联盟使用土叙边境的因吉尔力克空军基地对“伊斯兰国”实施空

[1] 这一时期始于2013年以来以“胜利阵线”、“伊斯兰国”为代表的极端宗教武装的兴起而止于2016年6月埃尔多安向普京致去道歉信。

[2] Tremblay Pinar, “Turks increasingly sympathetic to IS,” <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/11/turkey-growing-support-for-isis.html>.

[3] Kaplan Hilal, “Charging Turkey for ISIS,” *Daily Sabah*, 28 September 2014.

袭；尽管土在土叙边境部署了重兵，但并未向叙挺进，而仅对该地区的“伊斯兰国”等极端组织与库尔德武装进行了炮击。

库尔德民主政党联盟（PYD）及其附属武装人民保卫军（YPG）在叙北部与“伊斯兰国”的作战中日趋活跃。土耳其始终认为这两者与库工党存在密切联系，因而将两者视为眼中钉。但从2014年起，美国开始为库尔德武装提供大量武器、经济援助，并将其视为对抗“伊斯兰国”的主力。面对日益强大、活跃的库尔德武装，土耳其陷入进退两难的尴尬境地：一方面，土迫于国内外压力，不得不允许库尔德武装过境^[1]，并支持其在叙利亚科巴尼、曼比季等地的战斗；另一方面，土又担心库尔德武装坐大，并和土境内的库工党形成串联之势，因而在边境频繁炮击库尔德武装。

2015年9月以来，俄强势军事介入叙利亚，将众多叙反对派武装视为重点打击对象，这严重损害了土的利益，并打乱了土对叙的战略布局。因此，土一直在寻求机会对俄进行报复。2015年11月，土击落一架俄战机，使本就紧张的土俄关系一时间剑拔弩张。击落战机事件看似是一个孤立的偶然事件，但却是俄土在叙长期利益尖锐对立、军事上又存在擦枪走火风险背景下的一个必然结果。自2015年起，美国政府多次指责土耳其对“极端组织”的包庇行为，而土耳其则对美国支持叙库尔德武装表示不满。2016年7月，土耳其指责美国暗中参与了发生在土耳其的未遂军事政变^[2]，此后，关于因吉尔力克空军基地的使用问题又在土美间闹得沸沸扬扬。^[3]同时，土耳其与

[1] 土耳其对此采取十分谨慎的态度，每周仅在固定的时间内允许库尔德武装沿固定的路线过境土耳其。

[2] 按照土耳其总理耶尔德勒姆的说法，美军中央司令部参与到了土耳其政变的谋划之中。美方对此矢口否认。不少土耳其媒体曾揣测，叙利亚问题是诱发美参与土政变的一个重要因素。

[3] 因吉尔力克空军基地位于土耳其靠近叙利亚的南部边境，它是美国主导的国际反恐联盟对叙利亚发动空袭的最重要的基地。此外，美军在此驻有人员1,500人，并部署有大约50件核武器。2016年7月，土耳其曾要求美军撤离此基地，并曾进行过断电，但最终美军并未撤离。

欧盟的关系也因为叙利亚难民问题、免签问题而蒙上了阴影。

在区域内，伊朗与土耳其的地缘政治对抗加剧，2015年，两国角力场已经由叙利亚、伊拉克进一步延伸到了也门内战，两国国内的主流媒体也相互进行攻击，双方的战略分歧难以把控，战略互信逐步丧失。沙特与土耳其在叙利亚、埃及问题上的意识形态分歧也越来越大——土、沙双方在限制“伊斯兰国”发展、支持叙反对派、叙未来走向等问题上均存有争议，焦点尤其集中于叙“穆兄会”。该组织倡导叙未来多元化、平民化、非宗族化的“穆斯林社会”理念，也被称为“政治伊斯兰”。这迎合了土对未来叙利亚的设想，却被沙特视为是对其所提倡的以部落、宗族、君主制为核心的瓦哈比教派价值观念的严重冲击。在埃及穆尔西政权垮台之后，土迅速与埃及塞西政权交恶。在巴以问题上，土耳其也指手画脚，高调提出“土耳其方案”，支持巴勒斯坦，导致2010年以来因加沙搜船事件持续低迷的土以关系再度雪上加霜。这一时期，仅卡塔尔对土耳其激进的中东政策表示支持。

二、“后叙利亚危机”时代土耳其外交转向的深层动因

中东局势历来波谲云诡，变幻莫测，土耳其卷入阿拉伯世界乱局后仅仅5年，其国内外的形势已发生剧变，一系列问题接踵而至，令土耳其政府难以应付，长期以来，土世纪之初良好的发展态势终将成为泡影。在此大背景下，土耳其渴望在外交上有所突破，以摆脱内外交困的局面。具体分析，土耳其外交转向主要有以下动因：

（一）叙利亚战局的发展。2015年第四季度，叙利亚战局开始悄然生变，叙政府军在战场上日益占据主动。从2016年6月开始，大马士革、哈马、霍姆斯、塔尔图斯等地已基本被叙政府军控制，随着同年12月叙政府军收复阿勒颇，土耳其已清楚地意识到，自己对叙局势的影响基本局限在叙北部地区，推翻巴沙尔政权已不现实，甚至土所支持的叙反对派武装也很可能会被消灭殆尽。在此客观形势下，土外交策略如果再有所改变，其前

期在叙的苦心经营很可能将付诸东流。

（二）库尔德人问题的再凸显。库尔德人是中东地区的第四大民族，人口约3,000万^[1]，主要分布在土耳其、伊拉克、伊朗与叙利亚四国，其中在土耳其的人口数最多，约为1,382万。^[2]一战后，根据《洛桑条约》^[3]，库尔德民族被分割在上述四个中东国家。此后近100年里，库尔德人追求建立独立民族国家的梦想屡屡遭到土耳其、伊拉克等国的压制和混灭。2014年后，受叙危机升级及其外溢效应的严重影响和冲击，土政府与国内库尔德人的矛盾再度升级。同年底，土东南部库尔德地区爆发了大规模的抗议示威活动，库尔德人对自身遭受“伊斯兰国”猛烈攻击而政府不作为的做法及其欲“借刀杀人”的意图深表不满。库工党也因此中止了与土政府的和谈，再度走上武力对抗政府的道路。2014年以来，土发生了20余起与库工党相关的恐怖袭击案件，造成了数百人丧生。土政府也以空袭、派兵搜剿、边境炮击等方式予以报复。同时，土国内库尔德政党与正发党政府之间在“伊斯兰国”、叙利亚库尔德武装、土国内库尔德人权利等诸多问题上的分歧愈演愈烈。2017年初，正发党政府甚至逮捕了十余名库尔德政党议员及两名库尔德政党领导人。同年，埃尔多安为了“修宪”成功，多次演讲攻击库尔德人威胁土社会安全，煽动民族对立情绪，双方间的这场冲突烈度为本世纪以来所未有，“和平进程”已成泡影。

同时，中东新月地带的碎片化趋势日益凸显。无论是伊拉克巴尔扎尼领导的库尔德民主党，还是叙利亚库尔德政党民主联盟，都趁势而起，试

[1] 唐志超：《中东库尔德民族问题透视》，北京：社会科学文献出版社2013年版，第1页。

[2] “The World Factbook：Turkey，” <http://www.Cia.Gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html>。

[3] 《洛桑条约》全称为《协约和参战各国对土耳其和约》。1923年7月24日，以英国、法国、意大利、日本、希腊、罗马尼亚、塞尔维亚克罗地亚-斯洛文尼亚国等7个协约国为一方，以土耳其为另一方在瑞士洛桑缔结。条约确立了现代土耳其的疆域。土虽然放弃了其在阿拉伯地区的领土和塞浦路斯，但保留了东色雷斯，同时取消了亚美尼亚的独立和库尔德的自治。

图填补伊叙部分地区的权力真空。另外，中东地区各库尔德组织的联动性增强，并对政治权益的诉求不断提高。尤其是该地区库尔德武装在打击“伊斯兰国”时发挥了巨大作用，其合法性日益被国际社会所认可，西方国家不断加大对库尔德人的支持力度，这势必会对土境内的库尔德人产生联动效应。尤其是2016年来，许多阿拉伯人在“伊斯兰国”从土叙边境地区溃退时也随之纷纷逃离，致使叙、伊部分地区出现了有利于库尔德人的人口结构。2017年9月，伊拉克库区更是不顾国际社会（以色列除外）反对，强行推动“独立公投”。这无形中对土耳其国家完整构成了严重挑战。

（三）难民问题。在叙利亚危机初始的2012年，土接纳的叙难民不过10万人。2013年，“伊斯兰国”在中东开始疯狂攻城掠地，叙难民数量也随之激增。2017年2月，土内政部长苏莱曼索伊卢表示，在土耳其的叙利亚难民总数已达355.1万人（占土总人口的4.3%）。^[1]叙危机以来，土为安置难民共花费了超过25亿美元。大量的难民给土带来了巨大的经济负担，还对土国内政治安全构成威胁。在叙难民中，有许多库尔德人与什叶派的阿拉维派，他们多被安置于库尔德人与阿拉维派集中的土叙边境省份。土政府担心，叙库尔德人的长期滞留将改变土国内、尤其是部分地区的人口结构，再加之其如果与境外的库尔德人问题形成联动效应，将会引发土国内库尔德人更大的政治诉求，并激化边境地区逊尼派与什叶派的矛盾。^[2]

（四）反恐问题。反恐问题是叙利亚危机衍生的又一严峻挑战。据土内政部称，2011—2017年，土政府禁止了145个国家的5.2万名疑似涉恐人员入境。此外，难以计数的恐怖分子随着大批叙难民涌入土境内，有的甚至已在土社会中潜伏下来，严重威胁社会安全。早在2015年，土耳其国家

[1] 对于具体的难民数量，联合国难民署的统计数据与土耳其内政部的数据有微小的差距，并且难民署还尤其指出叙利亚难民中未成年难民的比例超过50%。

[2] 崔守军、刘燕君：《土耳其对叙利亚难民危机的应对及其影响》，载《西亚非洲》2016年第6期。

安全局（MIT）即声称已有 3,000 名“伊斯兰国”的“圣战”分子从伊拉克或叙利亚潜入土境内^[1]，他们把部分国家驻土外交机构作为袭击目标。2015 年来，以“伊斯兰国”为首的恐怖组织不断在土各地制造恐怖袭击，造成重大人员伤亡，并通过散发涉恐、涉暴的“圣战”书籍与音像制品等，在土东南部贫困地区等大搞极端意识形态渗透，对土社会产生了潜移默化的冲击和影响。此外，“伊斯兰国”等恐怖组织还直接在土东南部部分贫困地区招兵买马，建立起了零星的“伊斯兰国”武装组织。土耳其认为，目前对其国家安全构成严重威胁的除“伊斯兰国”与库工党外，还有人民保卫军与“居伦运动”（FETÖ），而在叙利亚危机之前“伊斯兰国”、人民保卫军与“居伦运动”在土都未曾出现，库工党也没有目前活跃。

（五）动荡的国内政局。外交既是内政的延续，又会反作用于内政。自 2013 年的加齐公园暴乱事件及埃尔多安内阁涉贪腐调查案以来，土社会日益分裂，新旧矛盾不断激化。土国内以共和人民党（CHP）为首的反对党对政府“激进”的外交策略深为不满，甚至执政的正发党内部也颇有微词，带有库尔德色彩的和平民主党（BDP）更是多次指责政府的叙利亚政策。2015 年的安卡拉爆炸案后，土民众的抗议示威活动更是时有发生，民众要求政府从叙利亚问题中抽身，致力于解决社会安全、经济、就业等问题。2015 年，土 GDP 出现了 10 年未遇的负增长，随之而来的议会大选冲击了长期以来正发党一党独大的政治局面。大选首轮选举中，正发党虽获得了多数票，却因得票率低而不能单独组阁，被迫进行第二轮选举。尽管正发党最终得以单独组阁，但此时土社会、政坛均已不再稳定，反对埃尔多安政府的多种政治力量在不断积蓄，也终于酿成了 2016 年 7 月的未遂军事政变。该政变实际上已表明，在土耳其社会、政府、军中乃至正发党内部已有部分人对土政府内政外交强烈不满。2017 年 4 月，埃尔多安推动修宪公投，将国

[1] “3000 ISIS infiltrators may enter Turkey, plan to attack diplomatic targets,” <https://www.rt.com/news/233839-isis-turkey-attack-diplomatic/>.

家由议会制改为了总统制。公投获得了通过，但却进一步加剧了土耳其社会的分裂以及民族的矛盾。

三、土耳其外交策略转向的特点与表现

2016年6月，土耳其总统埃尔多安向俄罗斯总统普京致信，就击落战机事件道歉。这标志着土外交转向的开始，一方面土耳其以更加务实的态度看待叙利亚问题，采用更加灵活多样的干预手法达成战略目标；另一方面，土耳其外交整体布局大幅度“向东转”，为历史上所罕见。

（一）直接使用军事手段维护土耳其的地区利益

从2016年下半年起，土耳其开始频繁地直接使用军事手段介入地区事务。土耳其的军事行动可分为两个阶段：

第一阶段是在叙利亚的“幼发拉底盾牌”军事行动。2016年8月，土突然发动代号为“幼发拉底盾牌”的军事行动。该军事行动给土带来了巨大的战略红利：（1）在叙北部建立了一个约2,000平方公里的“安全区”；从“伊斯兰国”和人民保卫军手中夺取了约240个村镇，其中包括一些具有战略意义的城镇，如杰拉布卢斯、阿扎兹、达比克等。（2）歼灭了大量敌对武装，共消灭“伊斯兰国”武装分子约2,500人、人民保卫军约500人，俘虏上述两组织人员共计600人。（3）彻底粉碎人民保卫军欲将三个重要据点阿弗林、曼比季与阿扎兹串连成片的企图，土建立的“安全区”像一把尖刀插入到了库尔德人控制区，对阿弗林、曼比季形成进攻态势。（4）数千名的叙利亚难民从土返回到了叙利亚的“安全区”，且社会秩序已逐渐恢复。埃尔多安此次对叙用兵，既可转移各方注意力，又能为2017年4月的修宪全民公投造势，可谓一举两得。同时，军事行动也为土耳其后来的政治谈判积累了本钱，如今部分“冲突降级区”的雏形就来自于土的“安全区”。

第二阶段是2017年9月伊拉克库区强行推动独立公投后，土耳其所采

取的一系列军事行动，包括与伊朗、伊拉克举行的联合军事演习和 2017 年 10 月军事介入叙利亚西北重镇伊德利卜等。这一阶段的行动保护了土支持的反对派武装免于被叙政府军歼灭，同时也形成对叙西北部叙利亚人民保卫军的合击态势。与此同时，在 2017 年 6 月以沙特为首的海合会国家与卡塔尔陷入断交风波时，土耳其果断决定向卡塔尔派驻军队。据多家外媒报道，土首批军队已经进驻卡塔尔，下一步土还将扩大在卡的军事存在，对卡提供军事援助与军事训练。土的这一举动无疑为土仅剩的地区盟友卡塔尔打了一针强心剂，也借机扩大了自己在海湾地区的影响力。

（二）改善俄土关系，以期在叙利亚问题上取得实质性突破

2016 年 6 月起，土俄关系迅速升温，双方都需要彼此提供战略支撑：一方面，土亟需在国际社会中寻求支持，以从“叙利亚泥潭”中脱身；另一方面，随着美俄在叙的博弈日趋激烈，美国不断在东欧增兵，俄希望在地缘政治上能有所突破，打破西方的围堵态势。基于此，俄土之间有着充分的现实利益合作基础。在 2016 年下半年，俄土已举行了数轮双边会谈，双方在能源、贸易、反恐等问题上深化了合作，取得了颇为丰硕的成果。2016 年末，俄土共同促成了叙利亚停火协议。2017 年 1 月，俄罗斯、土耳其、伊朗共同发起了叙利亚问题阿斯塔纳会谈，该会谈迄今已举行了 5 轮。会谈内容主要是划定了双方在霍姆斯以北，伊德利卜、大马士革以东，阿勒颇等地区的势力范围，并商讨建立一些冲突的缓冲区域。从实际结果看，土俄间进行了一定的利益交换，也确实推动了叙利亚问题的实质性解决。比如，俄默许了土在叙北部所划定的“安全区”及土对库尔德武装的打击，但作为交换，土须将阿勒颇省的反对派武装撤到“安全区”内。土在巴卜地区的军事行动能得到俄空军支援，叙政府军能较为轻松地收复阿勒颇，均是双方前期会谈落实的成果。此外，2017 年 9 月，土总统埃尔多安宣布将以贷款形式从俄罗斯购入 S-400 防空导弹，并表示土有自由选择防御武器的权力。作为北约盟国，土不顾美国施压与警告，购买俄最为先进的防空导弹系统，

一则显示出其日趋独立的防卫政策，二则显示出俄土合作的新高度。

（三）与西方关系进一步交恶

“后叙利亚危机”时代，土耳其与西方关系不断交恶，战略互信严重丧失。2016年7月未遂政变后，土一直指责美国暗中参与了政变，并要求美引渡旅美的土宗教人士居伦，但美方一直以证据不足为由拒绝引渡。此后，两国又因美为库尔德人提供武器援助存有严重分歧。2017年7月，土半官方的阿纳多卢通讯社曝光了美在叙北部库尔德区的10个秘密军事基地，美对此十分气愤，称此举为“公开的背叛”。同年10月，土美又陷入外交危机——一名美驻土使馆前雇员因被土政府怀疑参与了2016年的未遂政变而被逮捕，美随即进行报复，暂停了对土的非移民签证；土则针锋相对，对美进行了对等的报复措施。这次土美间的外交危机前所未有，是土对美近年来长期不满的宣泄，其结果则使土美关系雪上加霜。除了官方层面，土民间也表现出愈发严重的反美情绪。土卡迪尔哈斯大学民调显示，土将美视为主要威胁的人数比例已从2016年的44.1%激增至2017年的66.5%。^[1]

2015年以来，土欧关系就因欧盟拒绝履行对土免签承诺、叙难民问题等蒙上了阴影。2016年，土未遂政变后埃尔多安对国家机构进行了“清洗”，这招致了欧盟的严厉批评。埃尔多安对欧盟干涉土内政也深感不满。2017年上半年，土的“修宪”及其衍生事件又引发了土与德国、荷兰、法国等欧盟国家的外交风波。当年7月，欧洲议会最大政党“欧洲人民党”党团主席曼弗雷德·韦伯表示，欧盟应当终止土加入欧盟的谈判。9月，德国总理默克尔也表示应终止土加入欧盟的谈判。与此相对，埃尔多安2017年则多次在接受媒体采访或公开演讲中高调批评欧盟。不少西方学者认为，目前土与西方的关系已处于历史冰点，并且具有不可逆性。目前，土欧双方，无论官方层面还是民众层面都表现出对立的情绪，在这种大背景下土加入欧盟几乎是不可能的。

[1] 李小青：《土耳其狂泄美驻叙军事基地秘密》，载《环球军事》2017年8月刊。

（四）重视亚太地区

2016年以来，土耳其对亚太地区表现出前所未有的浓厚兴趣，先后与中国、日本、韩国、马来西亚、印度尼西亚、新加坡建立或深化了战略伙伴关系，并把中国置于最优先位置。2016年，中土贸易总额为277.6亿美元，中国成为土全球第二大贸易伙伴、土耳其最大的进口国。2015年，土投资26亿美元，成为亚洲基础设施投资银行的创始国之一。土对“一带一路”倡议、上海合作组织均表现出颇高的热情，埃尔多安总统于2016年9月、2017年5月先后两次到访中国，分别参加了G20杭州峰会与“一带一路”高峰论坛，并与习近平主席进行了会谈。2016年11月，外交部长王毅访土；2017年8月，土外长恰伍什奥卢访问中国，进一步落实了双方元首前期会谈的成果，双方在能源、经济、文化、反恐等领域的合作取得了丰硕成果。2017年以来，土外长还到访了越南、日本；与缅甸、柬埔寨、文莱、老挝等东盟国家建立了外交关系，实现了对东盟成员国的使馆全覆盖。2017年8月，土耳其正式成为了东盟对话伙伴国。土还积极参加亚洲合作对话（ACD）、亚信会议（CICA），并与新加坡、韩国和马来西亚签署了自由贸易协定。^[1]近年来，尤其是2015年G20土耳其安塔利亚峰会之后，土与亚太地区国家间的经贸发展迅速。而在2016年的G20杭州峰会之后，除了经济领域，土在政治上也表现出向亚太地区靠拢的倾向，埃尔多安已多次提到欧盟不再是土耳其的唯一选择。

四、土耳其外交布局转向对我“一带一路”倡议的影响

（一）土耳其外交布局向东看

土耳其共和国外交思想的渊源是凯末尔主义的六大原则^[2]，凯末尔对土耳其的定位是一个区域守成国家而非区域扩张国家，拒绝对外输出泛突

[1] “Turkey's Relations With Asia - Pacific,” <http://www.mfa.gov.tr/turkeys-relations-with-east-asia-and-the-pacific.en.mfa>.

[2] 凯末尔主义的六大原则是共和主义、民族主义、平民主义、世俗主义、国家主义与改革主义。

厥主义、泛奥斯曼主义与泛伊斯兰主义。他认为，这些虚无的主义并不能给土耳其带来实际的利益，反而会引起周边国家的不安与敌意。凯末尔在1931年曾提出“国内和平，国际和平”^[1]的主张。基于此，长期以来土外交的重心一直是欧洲与美国，它并不愿介入复杂的中东局势，对于中亚及亚太的事务更不感兴趣。但自厄扎尔时代土耳其便时不时“向东看”，到正发党时代又有了进一步演进。正发党外交理论的奠基人、曾任土总理的达乌特·奥卢在其所著的《战略纵深》(*Derinlik Stratejik*) 一书中，全面、系统地阐述了土耳其的外交战略，并专门详细探讨了土在中亚、中东的战略优势。他指出，“土耳其的外交战略方向除了欧盟，也应将俄罗斯与中国作为战略储备”。^[2]

21世纪的头10年，土经济迅速发展，综合国力不断增强，曾在2010年被认为是地区最有影响力的国家之一，2016年其GDP总量已位居全球第17位。土与其他一些新兴经济体被称为“展望五国”^[3]“薄荷四国”^[4]“金钻11国”^[5]“迷雾四国”^[6]。此外，埃尔多安于2016年末遂政变后的政治“清洗”以及2017年5月的成功修宪后，具有温和伊斯兰色彩的正发党仍将长期一党独大，土的外交政策将保持长期的延续性。与此同时，世界政治经济新秩序正在形成，以金砖国家为代表的新兴经济体正在成为推动世界经济发展的主要引擎；与之相对，西方世界尤其是欧盟，近年来对土耳其的

[1] 这句话的土耳其语原文为“Yurtta sulh, cihanda sulh”。凯末尔于1931年提出，后被写入土耳其1962年与1982年的宪法，至今土耳其军方许多将领仍然将这句话悬挂于办公室内。这句话的要旨在于别国不应干涉土耳其的内政，反之土耳其也不应该插手别国的内政，不同国家应达到集体安全，共同致力于地区乃至世界的和平。

[2] Ahmet, Davutoğlu. *Derinlik Stratejik*. Küre Yayınları, İstanbul. 2001 s420.

[3] 展望五国 (VISTA) 即越南、印尼、南非、土耳其、阿根廷。

[4] 薄荷四国 (MINT) 即墨西哥、印尼、尼日利亚、土耳其。

[5] 金钻11国 (Next-11) 即墨西哥、印度尼西亚、尼日利亚、韩国、越南、土耳其、菲律宾、埃及、巴基斯坦、伊朗和孟加拉。

[6] 迷雾四国 (MIST) 即墨西哥、印尼、韩国、土耳其。

吸引力不断下降，尤其是 2008 年的欧债危机与 2016 年的英国脱欧，都曾引发土社会对自己多年来苦苦追寻加入欧盟的反思。2016 年 11 月，埃尔多安曾毫不避讳地坦承，土正在认真考虑加入中俄主导的上海合作组织。长期来看，土不愿再无条件地成为西方的棋子，它向东转的趋势会随着时代的发展而愈发明显，这无疑为中土关系向更深层面的发展提供了客观条件。

（二）地缘战略视角下的中土“一带一路”相关合作

土耳其地跨欧亚大陆，连接欧洲、中亚与西亚，还据守着黑海通往地中海、爱琴海的咽喉要道。布热津斯基称其为欧亚大陆的“支轴”国家，也是中国“一带一路”倡议中的重要节点国家。随着全球化的加深，土的“中枢国家”“桥梁国家”特征日益凸显^[1]，地缘战略优势愈发明显。基于此，土耳其曾在 2008 年提出过“新丝路”倡议（Yeni Ipek Yolu Girişimi），其旨在充分利用自身的区位优势，促进丝绸之路沿线的中亚及高加索地区的贸易投资。但受限于土自身经济能力以及当地基础设施状况，这个项目一直进行得不温不火。此后，土又提出“中间走廊”计划（Orta Koridor Projesi），主要是基于交通设施建设，打通从里海经过土耳其、阿塞拜疆到中亚与中国的通道，促进沿途地区经济发展。

中国提出的“一带一路”倡议旨在促进古丝绸之路沿线国家的经贸合作，共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。土耳其是“陆上丝绸之路”倡议中的重要国家，从土穿过到达欧洲，是相对安全且成本节约的路线。自 2013 年中国的“陆上丝绸之路”提出伊始，就得到了土耳其政府、学界、媒体、民间团体等的热烈响应，无论从经济层面，还是从政治层面看，“一带一路”倡议都像是给土开出一剂良方。“一带一路”倡议与土耳其的“中间走廊”计划存在高度的战略契合。“中间走廊”计划最重要的项目是“巴库—第比利斯—卡尔斯”

[1] 咎涛：《历史视野下的土耳其梦——兼谈“一带一路”下的中土合作》载《西亚非洲》2016 年第 4 期。

铁路项目。该项目起点为阿塞拜疆首都巴库，途径格鲁吉亚首都第比利斯，最后到达土耳其东北边境城市卡尔斯。与之相配套，巴库海港将与哈萨克斯坦的重要海港阿克套港、土库曼斯坦的最重要海港巴希港相连接。项目的完成可将土耳其与中亚地区更加紧密地连接起来。土自身并不是一个资源丰富的国家，加强与中亚的连接将能使中亚地区丰富的油气资源更便捷地输入土耳其。中亚一直是土耳其想要经略的重要地区，但限于自身国力，对该地区的影响多局限于语言与文化层面。土的“中间走廊”计划若能与中国“一带一路”倡议及俄罗斯的欧亚经济联盟相对接，与中俄的合作，将能有效扩大其在中亚的影响力。对中国而言，该项目能大大提升从中国到欧洲的铁路货运量。

同时，中土合作的横穿土耳其东西的埃迪尔内—卡尔斯高速铁路项目已经启动；宗古尔达克省的黑海港口菲利约斯港及伊兹米尔的爱琴海港口恰达尔勒港与梅尔新港已经在建设。高速铁路与港口建设将更加强化土“中枢国家”的地位，埃尔多安曾高度评价称上述项目都是具有历史性的。“中间走廊”计划已与“一带一路”倡议正在形成高度战略对接。土耳其最大的贸易伙伴分别是欧盟与中国，位于土的西侧与东侧，两者都拥有巨大的市场。“一带一路”倡议，使土可以弥补自身资金、技术、资源方面不足的劣势，更充分发挥其地缘战略的优势。

除了经济利益外，“一带一路”倡议也将中土间的合作推向安全层面。土腹地紧贴当前动荡的新月地带，处在国际反恐的第一线。在2017年5月的“一带一路”高峰论坛开幕式上演讲时，埃尔多安首先提到的是土在当今国际反恐中的重要作用，此后他才提到了经济合作问题。2017年8月，土外长恰伍什奥卢在与外交部长王毅会晤后表示，土将把“东突”恐怖组织“东伊运”列为土政府监控的恐怖组织名单，“土绝不允许任何人、任何组织在土领土上或是土控制的地区从事危害中国利益的活动”。^[1]会后，两国还签

[1] <http://www.hurriyet.com.tr/dogu-perincek-cin-terore-karsi-isbiriligine-haz-40366804>.

署了反恐合作协议，这在两国历史上前所未有，也是中土互信加深的表现。土东南部地区相对落后，也是“陆上丝绸之路”投资的重要地区，而近年来该地区深受恐怖主义危害，安全形势恶化。随着中国对土基础设施等项目投资的增加，中土间的反恐合作将有着愈发重要的意义。此外，加强与土的安全合作，将有助于打掉“东突分子”在土耳其的“庇护所”，切断其与中亚及中国西北地区的联系，有效防止其对中国的渗透。未来，若中国参与叙利亚北部地区的重建工作，也同样需要与土的反恐合作。

总之，土耳其的外交转向为中土两国进一步扩大合作提供了可能，而“一带一路”倡议则让双方找到了合作的战略契合点。但是，我们也应该看到土耳其“向东看”的曲折性与复杂性。土耳其是北约国家，囿于国内政治及西方影响，不会一蹴而就转向东方。当前，土学界对“一带一路”倡议是否会引发中美间的对抗还存有一定疑虑；历史上，在“东突”问题上土也曾出现反复性，可以预见未来中土关系也必然会出现摩擦与波折。这些同样值得我们警惕并注意。

基于此，当前中土之间有必要进一步加强政治互信。中方应向土进一步阐明中方和平发展的理念与决心，打消土当前存在的一些战略疑虑。同时，双方应建立起多领域的长期对话机制。在经贸领域，双方尤其是中方应更加注重经济互补，夯实长期合作的基础；在人文领域，两国的媒体应加大对对方的正面宣传力度，增进两国民众对彼此的了解，同时鼓励双方的文化及旅游交流；在反恐领域，双方应关注对方的重要利益关切，并尝试建立起反恐情报共享机制。

从全球看，时代的大势、现实的利益与历史的联系终将决定中国与土耳其在未来有着更为广阔的合作前景。

【收稿日期：2017-10-28】

欧盟国家层面可持续发展战略： 评估纬度及政策启示^[1]

房乐宪 吴学锐 张越

【内容提要】可持续发展理念自上世纪80年代末得到国际社会重视以来，发达国家率先推出了各自国家的可持续发展战略（NSDS）。本文通过考察欧盟国家层面的横向政策协调机制、垂直协调机制、评估过程、监督与评价指标、参与机制等，试图系统认识欧盟在成员国层面推进可持续发展战略的现状及其内涵特征，分析其存在的不足，在此基础上思考欧盟国家经验对以中国为代表的发展中国家的启示。

【关键词】欧盟 可持续发展 国家可持续发展战略 战略评估机制

【作者简介】房乐宪，中国人民大学欧洲/欧盟研究中心教授、和平与发展研究中心特约研究员；吴学锐，中国人民大学国际关系学院研究生；张越，中国农业大学经济管理学院副教授。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 06-0090-18

[1] 本文系2016年度教育部国别和区域研究2016—2017年度指向性课题“欧盟社会改革创新发展新趋势及中欧相关领域合作”的阶段性成果，并得到2017年国家留学基金管理委员会公派访问学者出国留学基金支持。

一、欧盟推进国家层面可持续发展战略的简要背景

随着相互依赖和全球化的发展,在社会经济领域,国际社会面临广泛而紧迫的挑战和危机:国家间经济差距持续扩大;依然存在棘手的发展中国家贫困状况和时常爆发的全球性传染病;更重要的是,工业化国家对资源的过度消耗,导致一系列环境恶化,诸如气候变暖、环境污染、自然资源枯竭和生物多样性的减少等。这些问题与发展相辅相生,既是过往不节制发展的可怕后果,也是决定未来人类社会能否良性、可持续发展的关键所在。

由此,国际社会对环境问题的关注得到了显著提升,可持续发展议题也被提上国际议事日程。1987年,世界环境与发展委员会(WCED)(也称布伦特兰委员会)发表了《我们共同的未来》报告,系统定义了可持续发展的基本含义:“可持续发展是在满足当代人需求的同时,不损害人类后代满足其自身需求的能力。”^[1]报告还特别指明了可持续性所蕴含的三个维度:环境、社会与经济维度,这三个维度互为依存、互相补充,并且需要尽可能地整合到政策之中。^[2]在此基础上,1992年联合国召开环境与发展大会(UNCED),即里约地球峰会(Rio Earth Summit),出台了《21世纪议程》

[1] WCED, *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

[2] 这种区分非常必要,因为长久以来存在两种将可持续发展概念狭隘化的倾向。一是将其等同为生态现代化(Ecological Modernization),认为技术革新和企业家的作用促成社会变革。虽然可持续发展离不开生态保护与现代化技术,但生态现代化的说法仍然将自然视为永久的可开发的资源储存库,没能正确表现出资源有限性与人类急剧增长的消费需求之间的矛盾关系。二是将可持续发展与环境政策混同,但实际上二者在政策目标、治理方式上有明显差异——政策目标上,前者着眼于重塑消费模式、降低资源利用的强度,而非后者强调的单纯保护环境;治理方式上,可持续发展要求很强的政府承诺,同时需要能够独立运行的政府机构来完成这一宏观的“元政策”(meta policy),其对国家能力的需求是单薄的环境政策所不能比拟的。参见:Susan Baker and Katarina Eckerberg ed., *In Pursuit of Sustainable Development: New Governance Practices at the Sub-National Level in Europe* Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2008, pp.5-12.

(Agenda 21), 成为新千年促进世界性可持续发展的行动蓝图。该议程被认为是国际可持续发展政策的分水岭: 首次将环境和发展视为可持续发展互相依存的两个部分; [1] 敦促各国政府与国际组织合作, 按照环发会议各项决定的执行情况, 特别是按照《21世纪议程》的决定, 推出相应的国家战略, 以保障和促进全球可持续发展。 [2]

《21世纪议程》强调灵活性, 认为从原有的模式脱离出来、发展出有国家自身特色的可持续发展战略更为有效。 [3] 然而, 它却忽略了设定国家发展目标、提供具体战略规划。由此导致此后10年各国仍旧停留在国际层次, 徘徊在讨论日程设定、实施方法等形式上的问题, 而国家战略实践却鲜有成效。 [4] 直到上世纪末, 国家层面的可持续发展战略才在欧洲部分国家展开, 而也仅是出台一系列环境政策与计划, 远未达到联合国要求的“协调的、高度参与的、重复的、周期性的行动进程”这一标准。因此, 2002年联合国召开可持续发展约翰内斯堡峰会(WSSD), 要求各国开始准备其国家可持续发展战略(NSDS), 并在2005年之前着手实施。有了时限与纲领, NSDS才正式具备了在各国议程中的优先性, 并得以正式起步。此次峰会上, 欧盟开始扮演起可持续发展战略领域的领导者角色, 试图证明自身对该议题的承诺并非空头支票。 [5] 随后5年, 所有欧盟成员国都相继推出各自国家可持续发展战略。2006年, 欧盟开始评估各成员国与欧盟层面的可持续发展

[1] Susan Baker and Katarina Eckerberg ed., *In Pursuit of Sustainable Development: New Governance Practices at the Sub-National Level in Europe* Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2008, p.1.

[2] *United Nations Conference on Environment and Development, Agenda 21*. United Nations Organization: New York, 1992, Chapter 8.7.

[3] Jennifer Hill, Alan Terry and Wendy Woodland ed., *Sustainable Development: National Aspirations, Local Implementation*. Ashgate, 2006, p1.

[4] Barry Dalal-Clayton and Stephen Bass, *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. London: Earthscan, 2002, pp.11-13.

[5] John Barry, Brian Baxter and Richard Dunphy ed., *Europe, Globalization and Sustainable Development*. NY: Routledge, 2004, p169.

战略，并根据结果做出相应修订，其中最重要的是将各国可持续发展战略与欧盟的可持续发展战略进行对接，使该战略在共同体层面与国家层面都有一以贯之的制度保障。2010年，欧盟在新一轮对可持续发展战略的评估基础上，出台了著名的《欧洲2020战略》，将“智慧型增长、可持续型增长和包容型增长”定为新的发展模式，并成为欧盟层面、成员国层面可持续发展战略的指导纲领。^[1]

包括欧盟在内的国际社会经多年探索，对国家可持续发展战略的认识逐步达成一些基本共识：(1)整合经济、社会、环境部门；(2)多样性利益攸关者的参与、有效合作，透明与可信性；(3)国家主导，具有与社会行为体共享并持续完善的时间表；(4)实施战略的能力不断提升；(5)关注优先性、结果和一致的实施方式；(6)与财政预算和投资密切联系；(7)持续监管与评估。^[2]此外，该战略核心包括四个维度特征：横向性（牵涉水平方向的不同政策部门）；垂直性（跨越各级政府的政治行政层次）；历时性（经历长时间的过程）；社会性（跨越公共的、私人的社会部门，以及学术界和市民社会的参与）。^[3]

二、欧盟国家层面可持续发展战略的内涵特征

一定意义上，国家可持续发展战略可被视为一种以实现可持续发展、

[1] 智慧型增长，发展以知识与创新为基础的经济；可持续型增长，促进资源节约、绿色以及具备竞争力的经济；包容型增长，以高就业经济带动社会凝聚融合。参见：Communication from the Commission, “EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, <http://www.efesme.org/europe-2020-a-strategy-for-smart-sustainable-and-inclusive-growth>.

[2] James Meadowcroft, *National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges and Reflexivity*, European Environment 17, 2007, pp.152-163.

[3] Nisida Gjoksi, Michal Sedlacko and Gerald Berger, “National Sustainable Development Strategies in Europe: Status quo and recent developments”, *ESDN Quarterly Report*, European Sustainable Development Network, September 2010, p.3.

建设可持续发展社会为目的的治理。欧盟曾在 2001 年发布一份关于治理的白皮书，定义了良好治理的性质：开放性、参与性、可信性、有效性、整合性。^[1]除应符合良好治理要求外，因涉及议题领域广泛，如何衡量其发展亦是检验国家可持续发展战略是否是良好治理的重要参照。一般地，有效的国家可持续发展战略应具如下要素：（1）使用软性政策工具，即采用新型的政策工具替代既往的指令式 / 控制式政策指令，新政策工具包括市场激励（如碳税）、信息提供平台等；（2）多样性的参与，也称作网络化治理，即允许各类行为体（尤其是非国家行为体）参与议题的各个环节；（3）加强地方层次的参与，实现多层次治理，不同层级政府部门在议题决策上形成紧密协作关系；^[2]（4）结构化的指标系统，提交各阶段发展计划和报告，帮助监督战略进展；（5）具备监督与评估环节，独立的监督主体要对战略实施进程进行实时监测，并负责提供相应改进建议。^[3]此外，国家可持续发展战略应建立一整套完善的横向协调机制、垂直协调机制、指标系统、监督与评估系统及参与机制。这不仅使其构成一个完整的战略链条，更能分别对应善治所要求的开放性、参与性、可信性、有效性和整合性目标。

（一）横向协调机制及内涵

鉴于各国经济、社会、环境政策仍相互独立的现状，国家可持续发展战略特别需要能引导各方面的政策协作、并使这种合作持久化的机制。该机制不仅能在部门间合理分工，还能用制度性力量消解部门间政治冲突，形成部门间良性互动，凝聚指向可持续发展的力量。

[1] CEC, *European Governance: A White Paper*, Com (2001)428, 25 July, Commission of the European Community, Brussels, 2001.

[2] Susan Baker and Katarina Eckerberg ed., *In Pursuit of Sustainable Development: New Governance Practices at the Sub-National Level in Europe* Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 2008, p.30.

[3] OECD, *Good Practices in National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*, OECD: Paris, 2006, p.8.

1. 主要机制类型。根据欧盟国家目前的发展现状,各国缺乏整齐划一的横向政策协调机制,具有不同层次的机构设置。一般来说,可以将各国横向协调机制归类为三种形式:政治层面的部门间协作、行政管理层面的部门间协作、混合体制。

政治层面的部门间协作:该形式的协作以高层级政府(一般为中央政府)的政治家(总理或部长)为主导,他们组成以实施可持续发展战略为目标的特别委员会或内阁,统筹可持续发展涉及的各部门、各领域政策过程。典型案例有:德国2001年设立“国家可持续发展委员会”,由联邦总理直接牵头,聚合10个部门高层领导,也被称作“绿色内阁”。该委员会负责德国可持续发展战略规划及改革,并参与监督环节。它已不单单是协调机制,更是德国可持续发展战略的主导性力量,被视为确保德国可持续发展战略成功的关键因素。奥地利也有一个类似机构——“可持续奥地利委员会”,该委员会受联邦总理府和农林环境及水务部联合主管,为可持续发展的专家流动提供了高权威性的平台。此外,2010年欧盟发布的报告显示,爱尔兰、拉脱维亚、西班牙(Inter-ministerial Group)^[1]以及与欧盟联系紧密的挪威等都设立了类似的可持续发展委员会,在高层级政治层面发挥引领作用。

由于这些委员会的高权威性,其不仅能够较为有效地协调部门间冲突,也能使各阶段量化目标具备一定的强制性,进而得到执行。更重要的是,这些机构设置充分显示了欧洲国家贯彻可持续发展战略的国家意志和政治承诺,这就为国家层面可持续发展战略的进一步改进与深化提供了政治保障。

但是,能够在中央政府层面做出如上努力的欧洲国家尚属少数,更多国家采取了下列两种更少政治承诺、更具普遍性的协调方式。

行政管理层面的部门间协作:该类型的协作更多是由国家环境部门主导,吸收其他部门人员参与其中。协作围绕处于议题非优先的环境部门展开,因此整个协调机制也体现较少的政治承诺。即使如此,欧盟各国在行政管

[1] 小组的代表都来自高层级政府不同部门,并受总理办公室的经济部门领导。

理层面的部门间协作也展现出不同等级的差别，高程度的协作可能发展出较完善的联系网络，而不成熟的协作甚至可能缺乏正式的机构或机制。在此方面发展较好的国家以芬兰为代表。芬兰的国家可持续发展战略由国家可持续发展委员会（Finnish National Commission on Sustainable Development，FNCS D）负责，但该委员会并非由中央政府直属，而是由环境部主管，由大约 20 个部门官员组成，分管各自领域的专家协调工作；委员会每年召集 8 到 10 次会议，较好地履行了作为联系网络的职能。没有固定横向协调机制的国家则以希腊为代表，其国家可持续发展战略并没有特定机构负责，而是被置于国家政策协调委员会（National Coordination Committee of the Government Policy）治下，实际操作上各部门自行其是，协作方式、会议制度都缺乏明确规定。希腊的例子体现了不充分的部门间协调和不完善的政策整合，并成为国家可持续发展战略进程的重要阻碍。^[1]

混合体制：混合体制是指政府设立可持续发展专门委员会，并吸纳社会行为体参与政策过程，包括非政府组织、商业界、学术界和市民社会等。以捷克为例，国家可持续发展战略由政府可持续发展专门委员会统筹，该委员会属于行政层面的部门间协作方式，但其创新之处在于允许社会各领域代表参与到委员会内部不同工作小组，对战略各环节提出代表各自领域的利益诉求。匈牙利、斯洛伐克和斯洛文尼亚等国也相继采纳了这种混合体制。混合体制保留了行政层面部门间协作的性质，但增加了政策决策的参与度，也是国家可持续发展战略横向政策协调机制的有益探索。

2. 主要功能作用。各成员国横向政策机制的层次与结构不同，决定了它们扮演的角色作用也不尽相同。横向机制大致有三类作用。

协调作用：增强政策一致性是机制的首要目的。协调作用着重体现在

[1] Reinhard Steurer and André Martinuzzi, "Towards a New Pattern of Strategy Formation in the Public Sector: First experiences with National Strategies for Sustainable Development in Europe," *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(3): 455-472, 2005.

准备阶段、实施阶段。对政治层次的协作，机制一般依赖政府行动计划及政府规划的特定措施，来指导各部门工作；对行政层次的部门间协作，机制只在国家可持续发展战略目标上做出协调，主要鼓励各部门制定自己的行动计划、审计制度。

建议作用：该作用集中表现在政策草案和报告制定环节。由于囊括诸多领域和部门，国家可持续发展战略在政策制订过程中体现各方争取自身利益的属性，而此过程无形之中也为汇集各方智慧做出了贡献；各领域和部门的专家参与到协作中，为国家可持续发展战略赋予符合特定领域现实的成分，在目标制订、日程设置、措施实施等方面增强了战略的可行性。

监督和评估作用：根据横向机制的统筹协调作用，国家可持续发展战略的各个环节都受其管控。虽然存在独立的监督和评估机构，但机制本身在这方面的作用也很显著。首先，是制定国家可持续发展战略时的信息收集，各国负责横向协调的委员会不仅敦促各部门提供信息，同时对信息进行甄别与筛选；其次，国家可持续发展战略实施过程需要实时向委员会反馈问题，以便不断修正与改进。因此横向机制在政策制定与实施环节发挥一定的监督和评估作用。

（二）垂直协调机制及内涵

治理概念既强调开放性，也强调多层级参与度，即去中心化（decentralization）。去中心化是指权力和决策核心或者转移到其他单位和组织，或者转移到下一层级。去中心化意在增强政策和战略对本地经济、社会等状况的适应性，并优化本地治理结构，使政策对市民的需求更具回应性。^[1]机构的去中心化表现在欧盟国家可持续发展战略实践即横向政策协调机制，而向下的去中心化则对应了国家可持续发展战略的垂直协调机制。

鉴于可持续发展战略本身外延的广泛性，所以单凭中央政府集中权力

[1] Barry Dalal-Clayton and Stephen Bass, *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*, London: Earthscan, 2002, pp.20-21.

进行形式上的政策规划远远不够。一国之内的可持续发展战略必然牵涉不同层级政府；同时，将地方政府纳入其中，也有助于可持续发展的开展。一方面，相比于中央政府统筹全局，地方政府的可持续发展政策覆盖面更小、决策规模更小，因此对于结构内部和社会的变革需求反应更快；另一方面，让地方政府介入国家可持续发展战略实施模式的探索，比中央政府直接下达强硬行政命令风险相对更小，因为地方政府可根据自身情况进行“试水”。这一定程度上表明，既往将地方政府视作单纯执行中央政府命令官僚机构的做法，并不利于政府从“支配”向“治理”转变，尤其在可持续发展这一要求高参与度的议题上更是如此。因此，欧盟国家在实践中也逐渐意识到，设立垂直政策协调机制、赋予地方政府一定自主性是十分必要的。^[1]

总体上，欧洲国家的垂直政策协调机制呈现三种发展程度：（1）较完善的垂直机制：即各层级政府之间有紧密合作，其中奥地利、德国、英国、以及与欧盟有紧密联系的瑞士等国最典型。此外，正努力强化各级政府合作的国家也可归于此类型，如比利时、拉脱维亚。（2）已发展到一定程度的垂直机制：即各级政府的合作更多表现为特定议题的政策协商，以捷克、爱沙尼亚以及与欧盟联系紧密的挪威等为代表；（3）尚未发展垂直机制：各级政府仅处于共享信息这一低层次合作状态，保加利亚、丹麦、希腊、西班牙等皆属此列。

总之，垂直协调机制不仅有助于推进国家可持续发展战略在中央—地方政府之间的政策整合度，更能促进不同的地区通过该机制共享成功治理的经验，进而带动发展不足的地区参与到国家可持续发展战略之中。这些地区面临高积极性的地区为它们设立的日程，因此被迫参与进来。从更长远看，良好的垂直协调机制有助于增强一国上下对实施国家可持续发展战略的政治意志。^[2]

[1] Bob Evans, Marko Joas, Susan Sundback and Kate Theobald, *Governing Sustainable Cities*, London: Earthscan, 2005, p.26.

[2] Ibid.

（三）评估过程

国家可持续发展战略的实践并非由来已久，可持续发展的治理仍属比较新的议题，国际社会尚缺乏完善成熟的可以普适的治理模式。由此，各国在实施过程中能否实时分析、评估进展，适应本国国情，及时发现新的问题与挑战，也是决定国家可持续发展战略能否成为一项好的治理的关键。经过不断探索，欧盟国家如今基本已建立了分析与评估机制。综观各国状况，分析与评估主要以三种形式出现：

内部评估：即在政府部门内部对国家可持续发展战略进行评估。原则上由专门负责评估进程的机构负责，但大部分成员国的做法是让负责国家可持续发展战略政策制定与统筹实施的相关部门一并负责分析与评估。除少部分国家（如捷克与英国）由国家可持续发展委员会（NCSD）全权负责之外，大多数都由中央政府、国家可持续发展委员会和政府下属部门主导评估过程（如德国、奥地利、西班牙、芬兰等），间或引入个别部委、统计机构作为辅助（如拉脱维亚、比利时、法国等）。各成员国的评估周期也不尽相同。一些国家设定每年二次的分析与评估频率，主要依靠发布进展报告的形式，例如奥地利、拉脱维亚、立陶宛等；部分国家则采取一年一次的评估周期，如比利时、英国等；但也有国家的评估周期比较长，例如德国的评估是四年一次。

外部评估：相比于较普遍的内部评估形式，引入外部评估机制的国家寥寥无几。其通行做法大致分为两种——有些国家负责国家可持续发展战略分析和评估的机构授权委托给私人顾问（如瑞士）；有的则授权委托给独立的研究者（如奥地利）。由于评估主体本身不受国家可持续战略的利益牵连，因此，这种外部评估形式更具独立性，同时也在专业性上相较内部评估更有优势。但这种机制没有固定的模式，也缺少常态化的周期，故也存在效率不足、连贯性不足的缺陷。

同行评估：更具备创新性的评估机制是同行审查/评估，即欧盟其他成员国对一国的可持续发展战略实施状况进行分析与评审。目前，法国、荷兰、

德国，以及与欧盟联系紧密的挪威都采取了这种做法。2007年，挪威邀请一组瑞士专家对本国可持续发展战略的新策略进行评估，并得到一位乌干达代表的协助，最终发布了“挪威可持续发展政策的同行评估报告”。对评估国来说，这种自下而上的评估形式可接纳各层级政府代表、社会行为体参与其中。值得注意的是，同行评估背后的逻辑是通过评估别国进展，来发现好的治理模式并互相分享。因此，这是有助于各国可持续发展战略治理进步、同时有利于欧盟可持续发展战略整合性的有益尝试。但遗憾的是，同行评估仍然是非正式化的，其动议是国家自愿发起，因此采取同行评估的国家数量也很少。

分析与评估机制有助于及时发现国家可持续发展战略实施中的问题，在促进该战略的可持续化上具有重要意义。在多年实践中，各国暴露出一些共性问题，如可持续发展的目标太过宽泛、可供选择的方式有限，授权的制度未能建立，缺乏相关行为体的参与渠道等。正是通过评估机制，各国政府才逐渐认识到增强政策整合度、修正国家可持续发展战略以适应国情和新形势的重要性，认识到细化可持续发展目标（如时间表）将评估周期常态化的重要性。^[1]

（四）监督与评价指标

通常来说，战略预期与战略实践总是存在落差，而在可持续发展战略上体现得尤其明显：首先是其内含的三个维度（社会、经济、环境）之间的矛盾，表现为国家内部经济、环境和社会部门的部门间政治和利益纠纷；其次是多层次治理的困难，即如何保证地方政府足够的自主性与建立充分的国家战略整合度之间的平衡；最后是可持续发展的议题本身牵涉诸多领域和行为体，确保战略目标落实到各领域的行动、行动达到目标要求，这

[1] 以上内容参阅：NisidaGjoksi, Michal Sedlacko and Gerald Berger, “National Sustainable Development Strategies in Europe: Status quo and recent developments,” *ESDN Quarterly Report*, European Sustainable Development Network, September 2010, pp.33 - 34.

也是考验国家可持续发展战略治理的一大关键。因此，建立并健全一套衡量指标、监督系统，对追踪发展进度、吸取经验教训以及应对可能的战略挑战具有重要意义；同时对提高战略透明度与可信性具有不可替代的作用。^[1]

完善的监督系统应包含三方面要求。一是战略计划与决策应首先建立在可靠信息数据基础上，信息要如实反映经济、社会、环境发展的趋势与困难，监督系统要对这些信息进行审查与辨别。二是部门间权责应当明确界分，战略计划应写明哪些东西可被监督、受谁监督以及何时监督；部门应受机制的制衡，保证行动的合理分工、效率和透明度。三是利益相关者、社会行为体有权利知晓国家可持续发展战略的信息与进展，监督系统需要定期进行政务公开。

欧盟各国的监督环节基本是由政府负责，非政府机构主导的监督机制尚不多见。此外，各国的可持续发展委员会较大程度地参与了监督，因为由制定战略的机构实时监控战略实施更具有效率。然而，仅靠可持续发展委员会的监督是不完善的，各利益相关者评估、监督自己制定的战略并不具有客观性。所以，多数欧盟国家采用可持续发展委员会与国家统计部门合作的方式，一方面数据与信息共享，另一方面联合管控可持续发展战略的实施，发布监督报告。报告发布的周期大多为每年一次（意大利、斯洛文尼亚等）或每年两次（奥地利、德国、爱沙尼亚等）。其中，主要的指标为经济、社会、环境三方面的要素：各国人均GDP、研发支出、二氧化碳排放量等。

此外，各国内部相关机构间的协作方式也各具特色。例如，英国设立特别行动小组参与战略修订；丹麦则引入其国家环保局协助发布监督报告。但应当承认，欧盟各国的可持续发展战略监督机制尚不完善，葡萄牙、罗马尼亚、保加利亚等国甚至还没有成型的监督机制。各机构协作方式是监督的内容，监督报告中所用到的指标，则是监督的关键。在很长时期内，

[1] OECD-DAC, *The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Cooperation*, Development Cooperation Committee, 2001, p.51.

欧盟各国并没有统一标准，基本是因国而异。指标的量化上，各国一般依据国内现状自主制定；指标的数量上，指标少的可能仅有十几个，比如法国采用15个，而指标多的可能达到百余个，如意大利采用150种、匈牙利采用155种（多数国家设置70—100个指标，平均为80个）；指标类型上，有国家沿用基本的经济、社会、环境要素，也有国家增加了创新型指标，例如爱尔兰和意大利选用的“绿色GDP”、“生态足迹”等。^[1]

虽然各国衡量指标不同，但都存在一个共性问题——整合这些单独指标的困难。每项指标只涵盖特定领域的状况，如何在监督和评估中将这些指标有机结合成为一大难题。如果设置更宽泛的指标，实际衡量会遇到麻烦。欧盟各国正努力寻找解决方法，逐步向结构化的指标体系过渡。结构化的指标体系由欧盟统计局（Eurostat）这个更具全局统筹性的机构设立，采用此指标体系有助于本国内评估、监督的统筹工作，更易与欧盟可持续发展战略相呼应，并与其他国家可持续发展战略统一起来。也有国家（如丹麦和比利时）注意吸收公众的意见选取指标。^[2]因此，各国评价指标也在不断修订之中。

（五）参与机制

参与一直是可持续发展战略的题中应有之义，也成为可持续发展作为治理的重要特性。各国在建立国家可持续发展战略的横向、垂直协调机制、评估、监督系统同时，也在践行参与性的原则。然而这些参与更大程度上是政府所属的官僚机构的跨部门参与，社会行为体能否参与、如何参与到国家可持续发展战略的制定、实施环节，一定意义上也是决

[1] 其他国家的独特指标：爱沙尼亚和斯洛文尼亚选用人类发展指数（Human Development Index）、环境空间指数（Environmental Space）、真实储蓄率（Genuine Saving Rate）等；荷兰发展出衡量国家可持续收入的指数（Sustainable National Income）；奥地利则尝试将人们对可持续发展认知程度纳入到指标里。参见：European Commission (EC), *National Sustainable Development Strategies in the European Union*, EC staff working document, 2004, p.18.

[2] Ibid.

定国家可持续发展战略优劣的关键要素。参与度的提升对国家可持续发展战略裨益是多方面的。

首先，提高战略合法性。参与度的提升能使相关利益得到充分表达，并增强战略开放性。一方面，战略在制定环节容许利益相关者参与进来，能让各领域的利益诉求得到尊重和表达；另一方面，战略实施及其结果公开向公众呈现，使他们参与评估与监督环节，可巩固社会信任，加强其合法性，否则在实施中将饱受争议而失去战略稳定性。

第二，提升战略科学性。科学性与技术性是可持续发展战略制定、实施的良好基石，仅靠政府官僚机构的封闭决策是不够的，还要考量社会行为体（如媒体、高校甚至普通个人）意见，通过借鉴使决策尽量减少短板；允许广泛参与，让各方利益得到表达，使战略全方位覆盖各个维度，对提升科学性有重要作用。

第三，提高社会承载力。可持续发展战略的最终落脚点是社会，而社会并非单方面承受国家施加的战略压力，同时会有自身回应，甚至是抵触反应。因此，需要让社会更包容地接受国家可持续发展战略，最佳办法是扩大社会参与度，让行为体切实参与到战略制定、实施等各个环节，使战略成为群策群力的结果而非一种行政命令；参与过程也是社会在学习可持续发展的过程，社会对可持续发展的认知提高，自然更能接受国家可持续发展战略的需要。^[1]

欧洲国家可持续发展战略实践中社会参与体现为两大类方式：

一是与国家可持续发展战略有直接利益关涉的行为体的参与。他们大多可直接参与到可持续发展委员会，或是作为委员会的组成部分，或是以委员会内独立的咨询机构形式存在，皆可对国家可持续发展战略的主要负责部门提出意见建议。在一些国家（如芬兰），这些行为体还被要求提出自

[1] William M. Lafferty ed., *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004, pp.166-167.

己关于可持续发展的系统方案，这些方案会被吸收进入国家可持续发展战略之中。此外，能够参与的社会利益相关者有哪些，各国不尽相同。比如法国和葡萄牙，强调地区性的、省级的社会代表的参与；拉脱维亚强调代表少数派利益的群体的参与机会；其他国家则仅仅允许关键性领域的社会群体参与。

二是采用公众咨询/协商的方式。该意义上的参与者更为广泛，原则上甚至媒体、高校、乃至个体都可参与其中，其优势是将政策公开与提高参与度的目标用一种方式就同时满足。此种案例见于比利时与荷兰等国，这些国家向公众询问有关意见建议，再将信息反馈到国家可持续发展委员会以供参考；法国也将公众意见纳入环境章程、国家可持续发展战略的计划草案。但必须承认，通常公众的意见并不能发挥类似利益相关者的意见和方案那样的影响力，甚至可以说是边缘化的。此类国家可持续发展战略面临的难题，是战略的开放性要求和决策选择的精确性之间的矛盾，这个困难尚未得到很好解决。^[1]

总之，欧盟各国可持续发展战略的参与机制还处于发展中，新近趋势是国家可持续发展委员会努力扩大参与面，使自身更独立于政府的行政命令；同时，各国政府也在寻求扩大参与，提升战略合法性，强化对国家可持续发展战略的主导。不可否认，社会正被允许越来越多地参与到此类战略之中，社会也更积极参与其中。^[2]

[1] European Commission (EC), *National Sustainable Development Strategies in the European Union*, EC staff working document, 2004, p.10 - 11.

[2] Nisida Gjoksi, Michal Sedlacko and Gerald Berger, "National Sustainable Development Strategies in Europe: Status quo and recent developments," *ESDN Quarterly Report*, European Sustainable Development Network, September 2010, pp49 - 50. 另外参阅：Umberto Pisano, Katrin Lepuschitz and Gerald Berger, "National Sustainable Development Strategies in Europe: Taking stock and exploring new developments," *ESDN Quarterly Report*, European Sustainable Development Network, July 2013, pp.25 - 27.

三、存在的问题及主要启示

欧盟国家逐渐深化对可持续发展概念的理解，也发展了较为成熟的战略机制。特别是横向协调机制、垂直协调机制、评估指标、监督系统、参与机制的建立，不仅构成国家可持续发展战略较完整的行动过程，而且紧扣可持续议题要求的整合性、开放性、参与性、有效性等原则。欧洲各国的实践正努力将其转变为一项良好治理。但欧盟国家层面的可持续发展战略远未达到完美，仍然存在诸多问题亟待解决。

一是社会行为体主人翁意识仍然不足。根据欧盟国家可持续发展战略发展状况的调查，各方势力的参与度并不高，非政府参与者即使参与到战略进程，也仅仅将自己视为建议者，真正的主角仍是政府。但是可持续发展本身需要全社会共同参与，从长远意义上看，主体应该是社会行为体，政府更多意义上是受委托的机构。社会行为体之所以主人翁意识不足，说明各国的可持续发展战略仍然是自上而下的。未来，仍需动员整个社会更多力量投入到可持续发展建设，社会行为体主人翁意识和自下而上的行动模式应受到更多重视。

二是整合性与长期规划缺失。虽然欧盟内部成员国的横向、垂直协调机制已经建立，但各成员国的可持续发展战略仍是分散的各自行动组合。正如有分析指出，可持续发展各个维度的目标仅仅是罗列在一起，远称不上是一个整合的战略，甚至相冲突的战略目标也不鲜见。^[1]此种现实产生的另一问题，就是长期发展规划也未能真正统一。因此在提升整合度上，欧盟成员国仍任重道远。

三是相关国际合作仍然不足。在成员国发展适合自身状况的可持续发展战略之时，往往忽略了这样一个事实：各国的可持续发展战略应当与欧

[1] James Meadowcroft, "National Sustainable Development Strategies: Features, Challenges and Reflexivity," *European Environment* :152-163 (2007).

盟层面的可持续发展战略相互呼应、相互协调。但各国都只强调一国内的战略整合，并未真正重视国家间战略经验的共享，也忽视了欧盟可持续发展的战略框架的指导，导致国家层面的可持续发展战略变得越发封闭，甚至成为一国的战略试验。实际上，理想的可持续发展治理不仅需要各国切实落实到自身的国家战略之中，更需要国际间的共享与合作；不仅需要推广好的经验，同时也寻求挑战和困难的集体解决。^[1]

欧盟国家层面可持续发展战略面对的主要挑战，仍然是战略预期与战略实践之间的差距。但应指出的是，国家层面可持续发展战略的发展历程并不长，欧盟国家也表现出努力改革的姿态，故有理由对未来的发展持谨慎乐观态度。

欧洲国家较早意识到可持续发展问题的重要性，已初步形成比较合理的国家可持续发展治理模式。面对可持续发展这个具有全球性意义的重大议题，以中国为代表的发展中国家需要借鉴发达国家的经验教训，探索完善适合自身国情的国家可持续发展战略。欧盟推进国家层面可持续发展战略实践的主要启示有：

(1) 要重视可持续发展意识的培育。意识对于指导实践具有重要作用。形成全社会关注可持续发展问题的意识，不仅有利于政府推动国家层面可持续发展战略的出台，更有助于全社会群策群力投入可持续发展社会的建设。提高可持续发展意识，一方面需要国家充分考察他国，尤其是发达国家的成功经验，探寻建立相关战略协调机制，以机制推动、推广可持续发展理念；另一方面要高度重视社会行为体自身的学习能力，积极参与到国家可持续发展战略的实践进程，在参与中提升对可持续发展的认知，进而提升整个社会的承载力。两个方面双向互动，形成良性沟通模式，既促进国家可持续发展战略的合法性，又减少战略实施阻力、保障其稳定性与延续性，并真正保障可持续发展战略的可持续性。

(2) 要关注战略整合度建设。欧盟国家经验表明，整合可持续发展概念

[1] European Commission (EC), *National Sustainable Development Strategies in the European Union*, EC staff working document, 2004, pp.19-20.

内生的经济、社会、环境三个维度是国家可持续发展战略的中心问题。这些国家设立的横向协调、垂直协调机制比较有效地将不同领域、不同行政层次的部门组织到相关战略的制定、实施和监督等环节,相关机制设置的一些经验值得思考借鉴。特别是横向、垂直协调构成的经纬网络能够最大程度地覆盖可持续发展各个相关领域和议题,有助于对它们的全方位审视、评估和监督。

此外,注意可持续发展的指标选取问题。欧盟各国指标标准不统一,给整体评估和监督带来困难。重要启示是:建立一套结构化指标系统十分必要,这不仅有助于使可持续发展战略的宏观目标细化为切实可行的具体行动追求,而且会让国家可持续发展战略的进展具体可见,并有利于不断改革与创新。当然,这样的系统化指标需要各相关部门协同磋商议定,使其反映的是具有包容度的现状,并适当考量新型指标,应对新兴的可持续发展挑战。

(3) 继续扎实推进参与度及相关平台建设。参与性与公开性都是可持续发展内生的要求,也是良好治理的关键因素。欧洲国家已经将其参与度建设置于较优先的位置,例如规划国家可持续发展战略时努力包含社会行为体参与战略决策与实施,并鼓励公众参与协商、质询环节。其他值得借鉴的参与方式还有:建立论坛、外延机构,帮助提升公众参与意识、参与的知识水平;拓展参与平台,例如设置“可持续发展对话平台”、工作小组,促进专家自由流动、增加社会利益表达机会等。总之,可持续发展本身是全社会的课题,不能因为政府作出的战略决策,就忽略了社会积极参与的必要性。

需要注意,国家可持续发展战略本质上体现了探索适合自身国情的过程,借鉴欧洲国家经验同时,也要注重本国国情,结合可持续发展状况,制定可行性的战略规划与合理的衡量指标,尤其注意辨别发展速度快慢地区的区别,避免“一刀切”做法;具体实施要注重横向配合与纵向协调,尽量将传统的行政命令扭转为调动全社会积极性的共同治理;另外要对可持续发展战略实时评估与监督,适应社会高速发展的现实需要,及时应对新挑战。

【收稿日期:2017-09-25】

“冰上丝绸之路”的战略支点^[1]

——格陵兰“独立化”及其地缘价值

肖洋

【内容提要】“冰上丝绸之路”不仅是亚欧、亚美的洲际全方位、多领域合作框架，更是北极暖化背景下催生的重大战略构想，其鲜明的地缘空间特征，必然依托于战略支点的鼎持。“冰上丝绸之路”战略的实施，既是洲际经济互补的必然要求，更是大国战略资源投放的重新布局。格陵兰作为大西洋与北冰洋的战略要冲，是唯一连接亚欧、欧美环北冰洋航道的枢纽地区，同时具有极强的经济发展潜力，是“冰上丝绸之路”名副其实的战略支点，已经引起各国决策者的高度关注。然而，当前格陵兰的独立化倾向，将是北极地缘政治经济格局演变的最大变数。格陵兰政府选择的“渐进式独立”道路，不仅是由于自身地广人稀、经济落后的妥协成果，也是一种从丹麦公民到格陵兰公民的心理调适过程。

【关键词】冰上丝绸之路 格陵兰 北极治理 独立北极航道

【作者简介】肖洋，北京第二外国语学院国际关系学院副教授、北极问题研究中心主任，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D512/F114.46

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2017) 06-0108-16

[1] 本文为作者主持的国家社科基金青年项目《北极地区国际组织建章立制及中国参与路径研究》(项目批准号:14CGJ009)的阶段性成果,北京市优秀人才培养资助青年拔尖个人项目(2016000026833ZS06)的阶段性成果。

随着北冰洋的暖化趋势进一步发展，北极成为国际政治博弈的新场域。2017年11月1日，习近平主席在会见来访的俄罗斯总理梅德韦杰夫时，提出“共同开展北极航道开发与利用合作，打造‘冰上丝绸之路’”。^[1]作为“一带一路”战略构想的新举措，“冰上丝绸之路”的提出不仅反映出中国参与北极经济开发的热忱期望，同时也展示了中俄、中欧深化战略性协作的地缘导向。“冰上丝绸之路”的实施取决于北极航道的通航愿景，而北极航道兼具经济与战略价值，将对全球地缘政治经济格局产生深远影响。那么，这里隐含的问题是：途径北冰洋连接欧洲的“冰上丝绸之路”，哪里才是中国应予以关注的战略支点？虽然俄罗斯是中国开展北极外交的重要伙伴，但北冰洋沿岸5国排斥中国等非北极国家参与北极事务的基本立场从未改变，这使得中国必须寻找新的合作伙伴，以维护在北极的合理利益诉求^[2]。而独立化进程日益加速、且地理位置极其重要的格陵兰，是未来北极地缘政治经济格局演变的最大变数，亦是“冰上丝绸之路”的重要支点。本文尝试以此为突破口，进行前瞻性解析。

一、格陵兰支撑“冰上丝绸之路”的战略凭借

要理解格陵兰对“冰上丝绸之路”的支点地位，首先应深入解析“冰上丝绸之路”的理念内涵。“冰上丝绸之路”的提出并非偶然，其概念构思源于2015年中俄总理第20次会晤联合公报：“加强北方海航道开发利用合作，开展北极航运研究。”^[3]2017年7月3日，由发改委和国家海洋局共同发布的《“一带一路”建设海上合作设想》报告，积极推动共建经北冰洋连接欧

[1] 中华人民共和国外交部：《习近平会见俄罗斯总理梅德韦杰夫》，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1506584.shtml>。

[2] 柳思思：《“近北极机制”的提出与中国参与北极》，载《社会科学》2012年第10期，第26—27页。

[3] 中华人民共和国外交部：《中俄总理第二十次定期会晤联合公报（全文）》<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1325537.shtml>。

洲的“蓝色经济通道”，^[1]标志着中国将北极航道正式纳入到“一带一路”战略框架之中。事实上，“冰上丝绸之路”是基于“蓝色经济通道”的地缘扩展——前者包括北极东北航道和西北航道，实现东亚与西欧、北美的连接；后者局限于东北航道，连接东亚与西欧。显然，如果将“一带一路”战略的地缘空间狭义理解为亚欧非三大洲，则必然会将“冰上丝绸之路”绑定俄罗斯境内的“北方海航道”(North Sea Route)，中国参与北极事务，就必然形成对俄罗斯的过度依赖，这无疑会加剧中国北极战略的脆弱性。在中美欧共同支撑世界经济格局的现状下，“一带一路”战略不可能、也不应该忽视美洲，尤其美国和加拿大亦是举足轻重的北极大国。因此，笔者认为，“冰上丝绸之路”的战略视野应囊括整个北半球，通过北极东北和西北航道，实现东亚、西欧、北美三大经济区的互联互通。从这个战略高度来看，俄罗斯不再是“冰上丝绸之路”的唯一支点；中国需要审慎探寻“冰上丝绸之路”的其他支点，甚至包括潜在支点，以此作为中国全面参与北极事务的立足点。由此，格陵兰作为亚欧大陆和北美大陆的要冲之地，理应进入中国参与欧美亚大国北极战略博弈的决策视野。

进入21世纪以来，格陵兰独立化进程开始加速。2008年，格陵兰通过了自治公投，开始实施旨在完全脱离丹麦统治的“渐进式独立”战略。其本质是不追求在短时间内迅速实现独立，而是通过夯实独立基础、塑造具有格陵兰本土文化和民族心理的国家身份，逐渐实现独立，并“去丹麦化”。总体而言，谋求平等的丹—格关系、开放矿产资源开发，是格陵兰影响北极政治经济格局、支撑“冰上丝绸之路”的两大战略凭借。

(一) 丹麦—格陵兰关系的“平等化”

1262年，格陵兰被纳入挪威王国版图。后因战争、黑死病等原因，造成挪威人口大量减少，挪威王国被迫将中央政府、大学等迁往哥本哈根，

[1] 中华人民共和国中央人民政府：《“一带一路”建设海上合作设想》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/20/content_5203985.htm。

成立丹麦—挪威联合王国，国家权力逐渐被丹麦国王掌握。1814年在拿破仑战争中失败后，丹麦国王与瑞典签署了《基尔条约》(Treaty of Kiel)，将挪威割让给瑞典，但将挪威的三个属地——格陵兰、冰岛和法罗群岛划为丹麦的殖民地。随着1944年冰岛共和国成立，如今丹麦王国的领土由丹麦、格陵兰和法罗群岛组成。根据丹麦1953年宪法规定：丹麦王国的主权事务由丹麦政府和议会负责，格陵兰与法罗群岛的自治权由丹麦法律而非国际条约确定。^[1]法罗群岛和格陵兰分别于1948年和1979年成为丹麦的自治领。

当前丹—格关系的现状是：格陵兰拥有自然资源管理权、司法、警察权以及部分对外交往权；丹麦在格陵兰的防务与外交事务上拥有决定权。可以说，格陵兰自治已经物化为一个走向彻底独立的过程，这既是丹麦与格陵兰长期博弈的历史产物，同时也是丹麦无法继续对格陵兰实施殖民式管理的必然结果。

格陵兰的独立进程始于上世纪70年代。1973年，格陵兰跟随丹麦加入欧共体，但很快发现自己的渔业权益受到遥远的丹麦和欧共体的控制。这一事件促使格陵兰在1979年通过《地方自治法案》。该法案赋予格陵兰有限的自治权，而丹麦议会则完全控制格陵兰的内外政策、安全和自然资源，并规定了格陵兰可以从丹麦领土中分离出去的规则——首先，格陵兰人需通过全民公投的方式进行独立决议；其次，丹—格双方需达成协议，以处理独立事宜；第三，协议需要被双方议会共同批准，并举行第二次全民公投对独立决议进行认可。^[2]

2008年11月25日，格陵兰举行自治公投，75.5%的合法选票赞成从丹麦手中获得更多的自主权。2009年6月21日，格陵兰的自治地位开始生效，

[1] The Prime Minister's Office, "The Unity of the Realm," http://www.stm.dk/_a_2752.html.

[2] Larsen FB, "The quiet life of a revolution: Greenlandic Home Rule 1979-1992," *Études/Inuit/Studies*, Volume 16, No.1/2, 1992, pp.204-205.

获得了立法权和司法权、金融监管与审计权、对矿产资源开发和海空事务的管辖权，并与丹麦分享格陵兰油气开发的收益，格陵兰语取代丹麦语成为官方语言，是日即为格陵兰的国庆日^[1]。丹麦则控制格陵兰的外交、防务和货币政策，每年给格陵兰自治政府 34 亿丹麦克朗的补助金，但随着格陵兰矿业收入的增加，补助金被逐年削减。时至今日，格陵兰成为一个内政完全独立，只有防务、外交事务暂由丹麦代管的国际行为体。自此，北极治理国际化与格陵兰的矿产资源开发已经成为促使格陵兰继续提高自治水平、直至实现最终独立的可持续性动力。

丹麦之所以如此慷慨地赋予格陵兰对自然资源的所有管理权和内政自主权，尤其还是在各大国将北极视为战略要地的背景下，主要缘于丹麦缺乏应对格陵兰独立化的能力。与俄美加等北极大国相比，丹麦在处理格陵兰的外国利益纠葛和原住民议题方面的经验与能力不足。这不仅包括丹麦对格陵兰仍坚持家长式管理，试图长期垄断格陵兰的内外事务，例如向格陵兰派遣人权事务高级专员，以影响格陵兰的立法活动；还因为随着北极暖化，格陵兰前所未有地集聚了众多的域外利益。在外部战略压力倍增与内部管辖权失衡的双重压力下，丹麦已经无法阻挡格陵兰的离心趋势。作为缓兵之计，只有赋予格陵兰有限的主权权益，而不是继续凌驾于其上，丹麦才能保住管辖权，维护丹麦对格陵兰、法罗群岛的领导地位。

实际上，格陵兰需要的远不止形式上的自主，其面临的主要挑战是能否具有独立建国的可持续实力。稳定的经济是格陵兰获得政治独立地位的基础，坦率说，依靠矿业开发来获得独立的资金及就业机会，已经成为当前格陵兰自治政府的唯一选择。此外，还需要灵活处理国际关系的智慧，而这恰恰是格陵兰自治政府的能力短板。丹麦在外交和安全方面的经验会使格陵兰在地区建设进程上受益，而格陵兰要实现“渐进式独立”的最佳选

[1] Mark Nuttall, "Self-Rule in Greenland: Towards the world's first independent Inuit state," *Indigenous Affairs*, Volume 8, No.3/4, 2008, p.65.

择，无疑是实事求是地与丹麦达成一个妥协性的分工协议。^[1]这样既可以集中精力增强格陵兰的实力，又不会因过早打破北极的安全稳定而独自面临巨大的国际压力。如果格陵兰过早宣布独立建国，丹—格双方的冲突将迫使域内外国家在新的北极地缘格局中选择支持对象，相对于将面临巨大地缘政治风险的格陵兰而言，丹麦无疑更受青睐。因此，维持当前丹—格之间的这种双赢局面对羽翼未丰的格陵兰是有利的。

（二）开放矿业开发

“冰上丝绸之路”的经济愿景，就是低风险开发北极航道沿线的矿产资源，尤其是在那些兼具地缘政治价值、且接近消费市场的矿产富集区。格陵兰被誉为“世界矿藏的聚宝盆”，不仅有储量巨大且品质较高的铁矿、红宝石矿、金矿和油气资源，还有极其丰富的稀土资源和铀矿资源。其中，可凡（Kvanefield）地区的稀土矿总量为 6.19 亿吨，位居世界第二。^[2]格陵兰未来的经济独立很大程度上依赖于矿产资源开发，在全球传统矿产资源逐渐枯竭的背景下，采取“以矿促独”的策略符合格陵兰的现实利益，且由于远离亚欧大陆的安全风险区，使得格陵兰相较于俄罗斯更拥有地缘比较优势。

当前，格陵兰政府的矿业政策包括两个方面：一是鼓励外国企业到格陵兰进行矿业勘探，借外资来完善格陵兰的矿业地图。如在 2010—2014 年成立联合专家组，对格陵兰的稀土矿与铅锌矿进行大规模的潜力评估，划设开采愿景区，并在 *Ore and Geology*、*Minex* 等国际矿业学术期刊上刊登格陵兰自然资源的储量与开采情况。二是积极参与国际矿业商务会议，以提升格陵兰在国际矿业界的知名度。如格陵兰政府从 2011 年起，连续派遣代表团参加澳大利亚勘探商与交易商大会（*Diggers and Dealers Conference of Australia*）、加拿大勘探与开发者协会年会（*Prospectors and Developers*

[1] Lindroth M, “Paradoxes of power: indigenous peoples in the permanent forum,” *Cooperation and Conflict*, Volume 46, No.4, 2011, p.544.

[2] 黄文斌、吴西顺等：《欧洲稀土矿产资源形势》，载《地质论评》2016 年第 11 期，第 5 页。

Association of Canada, PDAC) 和中国国际矿业大会 (China Mining), 举办格陵兰矿业项目的推介会, 宣传格陵兰的矿业资源特点及投资招标信息。此外, 为了增强自主矿业开发能力, 格陵兰政府大力扶持本土矿业公司, 其中包括格陵兰矿业和能源公司 (Greenland Minerals and Energy, GME)、艾凡那资源开发有限公司 (Avanna Resources Greenland)、坦伯里兹矿业公司 (Tanbreez Mining Greenland A/S)、明特豪阁股份有限公司 (MT Højgaard Greenland) 等。迄今, 格陵兰已经发放了近 200 个固体矿产矿业权证书, 勘探地域主要集中在其西南沿海地区。

事实上, 在 1979 年丹麦与格陵兰就《地方自治法案》的协商谈判中, 地下资源的归属问题就成为双方围绕“地方自治委员会”的代表权进行激烈角逐的主要原因。该法案最终确认了格陵兰人获得了“支配格陵兰自然资源的基本权利”, 并且其自治政府有权否决那些违背自身利益的资源开发项目, 进而使得资源分配和资源控制权从丹麦转移到格陵兰。^[1] 然而, 为了维护丹麦的利益, 丹—格双方在格陵兰资源开发事宜上保持着密切的战略性对话。丹麦政府在涉及国外投资 (尤其是在自然资源和基础设施方面) 承担更多的监管责任, 并出于对国家安全的考虑保留更多的投票权。在“一个丹麦”的前提下, 格陵兰可依据《地方自治法案》自主管理其自然资源, 丹麦则协助其开展矿业外交。由于格陵兰自治政府缺乏对外交往的经验和抗风险能力, 因此丹麦这种做法可以为格陵兰的大规模矿业开发提供一层保护伞, 避免其遭遇因国际政治风险误判而导致的经济困难。

目前, 格陵兰急于摆脱丹麦的控制而获取短期经济独立, 并没有审慎评估这对格陵兰的长远发展会产生何种风险。虽然格陵兰有权管理其自然资源, 但矿产开采不仅是潜在的巨大收入来源, 更是事关格陵兰完全独立的重大问题。因为格陵兰铀矿和稀土等开采公司一般是丹麦国营公司或是

[1] R.Petersen, "Colonialism as Seen From a Former Colonized Area," *Arctic Anthropology*, Volume 32, No.2, 1995, p.120.

具有来自丹麦的投资，因此，格陵兰必须找到完全能够替代丹麦的国家，以避免独立时对丹麦本土的过度依赖。

二、格陵兰对接“冰上丝绸之路”所面临的现实考验

格陵兰在“冰上丝绸之路”上发挥支点作用，还面临三方面的考验：是否具备经济独立的能力，是否具有独立建国的政治共识，能否应对独立后的北极地缘政治变局？此外，格陵兰精英和民众还高度关注地区安全形势，尤其是当英国“脱欧”后，欧洲地缘政治经济格局的未来演变趋势对像格陵兰这样的小型社会影响较大。

（一）格陵兰经济独立化困境

如今，格陵兰与丹麦的矛盾焦点已经转向了矿产开采这个经济潜力和国际需求量巨大的领域，尤其是在全球对稀土资源的争夺日趋白热化的背景下。格陵兰矿业开发面临的困难主要表现在以下三方面。

一是受制于丹麦的经济补贴。当前，格陵兰的主要经济活动是采摘浆果、渔业和狩猎行业，大部分财政运转资金来自丹麦的补贴。丹麦认为，格陵兰可以选择独立，但丹麦也将停止拨付这些补贴和援助；格陵兰若想倚靠丹麦的“输血”来获得独立，其矿业开发规划则需得到丹麦的允许，并优先由丹麦本土企业来实施。这就意味着，无论格陵兰独立与否，其经济命脉依然牢牢控制在丹麦手中。长期以来，丹麦以维护国家安全为名，对格陵兰实行矿业开采特许证制度，对开采铀等核原料实施“零容忍”政策；以保护环境为名，对海上石油开采也实行严格的控制。^[1]这种贸易保护色彩严重的投资模式，导致格陵兰依靠矿业吸引外资、进而带动本土经济发展的战略规划长期受制于丹麦的政治掣肘。

[1] Mark Nuttalla, “Zero - Tolerance, Uranium and Greenland's Mining Future”, *The Polar Journal*, No.2, 2013, p.370.

二是劳动力不足。格陵兰政府试图通过大规模的矿产开发来实现经济独立，这就必然直面劳动力不足的问题。格陵兰的领土面积排名位于世界的第12位，但人口却只有5.6万人，并自2005年以来呈现持续下滑的趋势。平均失业率为9.4%，在15—64周岁的人中，70%的人只有小学文化程度。^[1]2012年，格陵兰议会通过了大规模矿业开发项目法案，要求项目预期价值必须超过50亿丹麦克朗，这导致将有2万人的劳动力缺口。而要解决劳动力不足的问题，就需要丹麦通过相关务工移民法案。格陵兰力求将移民调控权纳入自治法案之内，但丹麦议会对此寸步不让，希冀通过阻止格陵兰的立法完善，以延迟其独立进程。这表明，丹麦对格陵兰的社会经济发展仍有较强的影响力。此外，由于外国企业具有自主的招聘权，这很可能导致外籍工人占据着高薪的工作与核心岗位，而当地人因缺乏职业技能而只能从事低薪的工作。因此，从长远来看，大规模的矿业开采将从根本上改变格陵兰社会的人口结构，本土居民有可能被边缘化。^[2]

三是矿业开发对格陵兰本土经济的拉动力有限。很长一段时间内，以因纽特人为代表的格陵兰本土居民无法接受矿业恶劣的工作环境。相比较而言，大部分从事矿业工作的格陵兰工人都选择了短工期工种，只有少数人选择了长工期工种。这是因为矿业工作的轮班制与格陵兰人的日常生活习惯、传统文化相差甚远。格陵兰人极其重视与家人团聚，而且坚持打猎、捕鱼等民族传统。对于格陵兰人来说，只要能挣到养家糊口的钱就足矣，而不必长时间工作。所以，一旦丹麦政府放开短期务工签证，格陵兰矿业的从业人员很可能由外籍工人主导，而他们只需上缴国家税而不用上缴地方税，且不会在格陵兰岛长期居住，因此，他们的工资收入也不会作为基本消费需求而参与到格陵兰社会资金流动中去，从而难以有力推动当地经济的发展。

[1] Birgitte Holfmann, "Mineral Exploitation and Development in Greenland: Engaging Local Workforce and Planning Flexible Settlements", *Arctic Yearbook 2014*, 2014, p.2.

[2] Stuart Kirsch, "Sustainable Mining," *Dialectical Anthropology*, Volume 34, No.1, 2010, pp.88 - 89.

（二）格陵兰政界对独立建国的认知冲突

一是格陵兰独立过程中存在国民界定冲突。例如，以民粹主义著称的格陵兰民主党（Demokraatit）是唯一反对就《地方自治法案》进行全民公决的政党。该党认为，大部分格陵兰本土精英受到的是丹麦语教育，对格陵兰本土文化认同较少，且大多不会讲格陵兰语，是不合格的格陵兰人。因此，格陵兰的独立实质上是在由一群“不合格的格陵兰人”领导，而真正会说格陵兰语、严格遵守传统狩猎文化的格陵兰原住民却被边缘化在建国大业之外。^[1]这样，独立后的格陵兰不过是在丹麦代理人控制下的附庸国而已。因此，社会自由民主联盟强调，与其过早从自治走向独立，不如先从内部进行格陵兰人的集体身份构建，将格陵兰语、狩猎文化、格陵兰人与北极自然环境的和谐关系作为建国的三大文化基础。这就造成在格陵兰独立的过程中，出现国民界定的困境，难以从“民族—国家”向“公民—国家”进行身份转变。

二是格陵兰各政党对独立后的丹—格关系的期望不同，无法达成共识。在当前格陵兰的政坛上，作为执政联盟的第一大党前进党（Siumut）属于温和型政党，主张通过“第三条道路”实现格陵兰的独立；团结党（Atassut）和民主党（Demokraatit）属于保守型政党，认为即使格陵兰完全独立后，也应与丹麦保持牢固的友好关系；因纽特人党（Partii Inuit）和因纽特人共同体（Inuit Ataqatigiit）则属于激进型政党，力主格陵兰与丹麦断绝任何联系，实现完全独立。由于丹麦在征服格陵兰后签署了很多歧视性法案，受南非结束种族隔离制度的启发，使得格陵兰新一代精英力主通过断绝与丹麦的关系，来洗刷历史上的不平等待遇，同时获得公正平等的国家地位。事实上，随着格陵兰本土精英构建更为独立自主的内外政策体系，格陵兰社会的民粹主义思潮已经走向低谷，格陵兰独立的可能性日益增大。

[1] Shadian J., “From States to Polities: Re-Conceptualizing Sovereignty through Inuit Governance,” *European Journal of International Relations*, Volume 16, No.3, 2010, pp.488 - 490.

（三）北极地缘政治经济格局的复杂化

一是丹麦出台北极战略，加强了对格陵兰的军事与经济管控力度。从军事层面来看，格陵兰是丹麦在北极的唯一领土，一旦格陵兰独立，丹麦则失去作为北极国家的地理依靠。因此2016年5—6月，丹麦外交部和国防部先后出台了《变革时期的丹麦外交与防务》和《国防部未来在北极的任务》两份报告，强调丹麦王国作为“北极超级大国”的地位^[1]，通过三大途径将格陵兰纳入本国北极战略的总体规划：一是强化北极联合司令部的指挥权威，增强格陵兰（努克）—法罗群岛（托尔斯港）之间的协同作战能力；二是更新格陵兰军事基础设施；三是以图勒空军基地为基础，强化美丹军事同盟关系。

在经济层面，丹麦开始重视格陵兰的地缘经济价值，丹麦养老基金（Danish pension funds）对格陵兰矿业进行开发投资。报告《变革时期的丹麦外交与防务》建议通过建立“北极投资银行”（Arctic Investment Bank）来增强丹麦的北极招商引资能力。格陵兰虽然拥有高品质的铀储量和稀土资源，但在开发此类战略矿产时就涉及到了仍在丹麦中央政府管控下的安全领域，例如，2016年1月19日，丹麦政府与格陵兰自治政府签署了有关格陵兰铀和其他反射性物质的出口管制与安保协议^[2]，加强了对格陵兰战略性资源的管控力度。

二是美国在格陵兰的军事存在。早在二战期间，美国就看到了格陵兰的战略地位，于1946年试图以1亿美元购买该岛，遭到丹麦的拒绝。冷战伊始，格陵兰图勒空军基地（Thule Air Base）就成为美国北极战略的重要

[1] Kongeriget Danmark Udenrigsministeriet, “Udredning: Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid,” <http://mobil.um.dk/da/Udenrigspolitik/aktuelle-emner/dansk-diplomati-og-forsvar-i-en-brydningstid>.

[2] 伍浩松：《丹麦和格陵兰达成铀出口协议》，载《国外核新闻》2016年第2期，第28页。

锚点，负责为 B-47、B-52 战略轰炸机提供起降和加油服务。^[1]如今，美军在图勒驻有第 12 空间预警中队，负责管理 AN/FPS-120 相控阵雷达，严密监视北极上空的所有飞行器，并向美国军方提供全球洲际导弹的攻击评估报告，为美国和加拿大北极地区的军事基地提供后勤支援，执行美加丹三国的北极联合巡查任务。随着 2013 年 12 月俄罗斯正式部署北极部队，美国也随之扩大了在格陵兰的军事规模，通过设立弹道导弹预警系统，能够在电离层发射恒定电波击毁试图飞越北极地平线的导弹，以进一步巩固北约对俄罗斯的“双钳攻势”。^[2]可以说，图勒成为美国对抗俄罗斯的军事集结待命区，格陵兰也再次成为美俄北极对抗的前沿阵地。

三是北极航道开发推动国际航运格局的剧变。格陵兰地处北冰洋与北大西洋的交汇处，东临丹麦海峡和冰岛，西接巴芬湾和加拿大北极群岛，地处北极东北航道、西北航道与中央航道的交汇处，战略地位极其重要。格陵兰、冰岛与英国之间的水道——即“GIUK 缺口”已经成为美俄战略较量的重要竞技场。近年来，美国、加拿大、丹麦、俄罗斯、冰岛、挪威都在争夺北极航道的控制权，格陵兰作为北极三大航道的中心陆地，未来将成为联结北美、北欧、东亚的枢纽。可见，北极航运的发展增强了格陵兰的独立资本，但同时也为其“渐进式独立”带来大国染指的隐患。

综上所述，丹麦仍管理着格陵兰的外交与安全事务，特别是控制着其经济命脉，使得格陵兰的独立进程无法单独进行。虽然，双方间的误解和来自丹麦的潜在沟通障碍，将使格陵兰脱离丹麦寻求独立的意愿更为强烈，但仓促独立又会对格陵兰自身带来巨大伤害，因此在尚未完全具备独立条件的现状下，格陵兰自治政府将回归政治理性，实事求是地执行“渐进式独立”战略。

[1] Nikolaj Petersen, “SAC at Thule: Greenland in the U.S. Polar Strategy,” *Cold War Studies*, Volume 13, 2011.

[2] 肖洋：《北约对俄“双钳攻势”的波罗的海拐点》，载《太平洋学报》2017 年第 1 期，第 41 页。

三、格陵兰对接“冰上丝绸之路”的路径设计

格陵兰以矿业开发为基础的独立策略，必将选择一个需求稳定、经济强盛且对格友好的合作伙伴。因此，积极融入中国主导的“冰上丝绸之路”构想，充分发挥格陵兰作为欧亚美物流中转站、矿产出口区、极地科考区的区位优势，符合格陵兰自治政府的战略利益。由于格陵兰并未参与《京都议定书》第二承诺期，因此格陵兰在大力实施自然资源战略、促进采矿业这类高碳排放产业发展的同时，无须承担碳减排义务。在没有国际环保压力的约束下，格陵兰自治政府将坚定执行北极矿业外交战略。^[1]从当前全球矿业贸易格局来看，格陵兰的北极矿业外交战略，主要遵循欧盟和东北亚两大方向逐渐展开。

（一）格陵兰矿业外交的欧盟方向

格陵兰重要的地理位置和资源禀赋使其成为欧盟最重要的战略性海外领地：欧盟成员国芬兰与瑞典虽然都在北极圈内，但是两国都不能直接进入北冰洋；拥有斯瓦尔巴德群岛的挪威毗邻北冰洋，但它不是欧盟的完全成员；虽然未来冰岛可能加入欧盟，但从地理学的视角来看，冰岛事实上位于亚北极地区。因此，欧盟只有通过隶属于丹麦的格陵兰才能进入北冰洋。随着格陵兰东海岸发现北极最大的油气田，格陵兰未来将成为一个重要的油气供应商，这将关系到欧盟的能源供给安全。2012年6月，欧盟委员会副主席安东尼奥·塔贾尼访问格并发表联合声明，意图加强与格陵兰在稀有矿产战略议题上的更多合作。

欧—格关系的新进展使一些格陵兰政治精英呼吁与欧盟进行更多的合作。多名格政要大力支持使用欧元，以取代丹麦克朗。格陵兰的青年人普遍具有亲欧倾向，尤其看重欧盟在教育 and 就业方面的优势。同时，格陵兰

[1] Huntington, H. P., Lynge, A., Stotts, "Less ice, more talk: The Benefits and Burdens for Arctic Communities of Consultations Concerning Development Activities," *Carbon & Climate Law Review*, Volume 1, 2012, p.33.

商界和当前执政联盟中的民主党和团结党也持亲欧盟立场。

但即使欧盟与格陵兰已经相互表明要加强彼此间合作，但在稀有矿产开发问题上，双方合作仍面临巨大挑战，特别是中国实行稀土出口配额制以后，格陵兰就成为欧盟进口稀土资源的最大替代地区。^[1] 为了防止格陵兰的经济自主化过程受制于域外资本，自 2013 年起，欧盟多次建议格陵兰自治政府限制包括中国在内的域外国家投资格陵兰矿产开发，并积极在北极地区资源安全方面扮演建设者的角色，试图削弱非北极国家对格陵兰的经济影响。然而，欧盟法律除了在贸易领域外，大部分不适用于格陵兰。

（二）格陵兰北极矿业外交的东北亚方向

如果说几年前格陵兰还只是美欧的矿业竞技场，那么如今东北亚国家作为全球重量级选手已经参与到了北极矿业博弈之中，其中以中国与韩国为代表。

2012 年 4 月，中国国土资源部部长徐绍史带团对格陵兰进行了访问，并与时任总理库皮克·克莱斯特（Kuupik Kleist）举行会晤。同年 11 月，格陵兰工业和自然资源部部长乌·卡尔·贝特尔森参加中国国际矿业大会，受到中国政府的高度重视。^[2] 从 2012 年至今，国家开发银行组织了中交建设集团、鑫冶矿业投资公司、四川冶金地质勘探局等企业，与格陵兰石油矿产局进行沟通合作，鼓励有实力的民企积极参与格矿业勘探活动。2015 年，中国俊安公司成功接手伦敦矿业（London Mining）总价 20 亿美元的格陵兰 Isua 铁矿项目，使之成为中国全资拥有的首个北极资源项目。该项目是格陵兰政府北极矿业外交的重点工程，也是其实现完全独立的重要经济基础之一。^[3] 2016 年 9 月 23 日，盛和资源控股股份有限公司认购格陵

[1] Mark Nuttall, "Imagining and governing the Greenlandic resource frontier," *The Polar Journal*, Volume 2, No.1, 2012.p.118.

[2] 中华人民共和国国土资源部：《徐绍史部长会见格陵兰工业和矿产资源部部长乌·卡尔·贝特尔森》，http://test.lc.mlr.gov.cn/tdzt/hygl/gjkydh/2012gjkydh/ldhd/201211/t20121104_1153486.htm。

[3] Nuttall, M., "The Isukasia Iron Ore Mine Controversy: Extractive Industries and Public Consultation in Greenland," *Nordica Geographical Publications*, Volume 41, No.5, 2012, p.24.

兰矿物能源有限公司 12.5% 的股权，并获得一名非执行董事的席位。^[1]2017 年 10 月 30 日，格陵兰自治政府总理金·吉尔森（Kim Kielsen）率领部长代表团访华，表示“期望中国企业到格陵兰投资矿业和旅游业”。^[2]

2012 年 9 月，韩国时任总统李明博出访格陵兰，受到代表丹麦政府的环境部长依达·奥肯、代表丹麦皇室的丹麦太子弗雷德里克接待。由于丹麦与韩国是战略伙伴关系，同时韩国又是 G20 成员，韩国与格陵兰关系一直较好。随后，格陵兰前总理库皮克·克莱斯特回访韩国，随访的还有格陵兰工业和自然资源部长、教育科研部长及工商业代表。这是格陵兰政界对韩国的首次正式访问。通过格陵兰教育科研部和韩国基金会之间达成谅解备忘录，双方加深了教育和科研方面的合作。此外，本次访问还涉及气候变化、环境问题、北极问题和韩国对格陵兰的贸易投资问题。

四、格陵兰支撑“冰上丝绸之路”的愿景前瞻

近年来，格陵兰的独立化引起世界各国的高度关注，这种北极地缘形势的新变化，将彻底改变北极博弈现有的力量分布格局，给格陵兰与丹麦的关系以及北极未来的地缘政治经济格局带来了新的挑战。从《地方自治法案》出台至今，格陵兰已经具备了成为一个国家的基本要素，理论上随时都可以宣告独立。无论是丹麦、欧盟还是其他非北极国家，对经济困难的格陵兰进行经济投资，都会对北极地缘政治格局和全球能源安全领域产生深远影响。美国、欧盟和日、韩等国都已认识到格陵兰独立带来的地缘价值，未雨绸缪地加强了对格陵兰的研究工作。^[3]笔者认为，随着格陵兰“渐进式

[1] 盛和资源控股股份有限公司：《盛和资源关于控股子公司乐山盛和拟认购格陵兰矿物能源有限公司股权的进展公告》，http://www.scsre.com/pilu_news.asp?ID=1284。

[2] 丹麦驻华大使馆：《格陵兰部长代表团期加深同中国合作》，<http://kina.um.dk/zh-CN/about-us-cn/news-cn/newsdisplaypage/?newsID=AD39838E-0E9A-4379-85EC-007DBB24E5D7>。

[3] 赵宁宁、欧开飞：《全球视野下北极地缘政治态势再透视》，载《欧洲研究》2016 年第 3 期，第 31 页。

独立”战略的深入执行，未来格陵兰除了完全独立之外，至少还存在四种可能：一是与丹麦组成联合王国，签订具有时效的《丹麦—格陵兰联合法案》(Danish-Greenlandic Act of Union)，在法案到期后，丹麦承认格陵兰为完全独立国家，即类似于1918—1944年的冰岛；二是与丹麦签订《自由联系条约》(Compact of Free Association)，格陵兰将拥有内政上的自治权和外交上的自主权，但在防务、安全上由丹麦负责，即类似于美国与帕劳的关系；三是与丹麦、法罗群岛建立一个联邦制国家；四是作为丹麦王国的特别行政区，具有高度自治权。根据当前格陵兰的社会发展现状，到2021年，即丹麦统治格陵兰700周年之际，可能是格陵兰宣布独立的一个历史时机。

将北极地区纳入“一带一路”战略规划，既是全球气候政治博弈的时代推动，亦是“一带一路”战略从温带向寒带进行空间扩展的大势所趋。“冰上丝绸之路”的战略推进，理应契合“一带一路”战略的地缘空间延展。由此视之，加强与俄罗斯的合作，是“冰上丝绸之路”的奠基之举；而加强与格陵兰的合作，则是中国借助“冰上丝绸之路”可持续参与北极事务的战略布局。在格陵兰是否和如何“建国”的讨论中，实用主义日益占据上风。尽管全球矿业资源价格暂时呈现下滑趋势，但从长远来看，格陵兰对于大国政治的价值，不仅在于其广袤的土地与丰富的资源，更在于其位于美欧战略要冲的枢纽地位。尽管当前格陵兰无法承担快速独立的代价，但在北极地缘政治格局发生深刻变革的背景下，由外力推动格陵兰独立也是可能的。因此，中国需要谨慎考虑在未来10年内，北极地区出现一个弱小的格陵兰国的可能，那不仅是第一个由全球变暖创造的主权国家，更将是“冰上丝绸之路”成功实施的关键节点。

【收稿日期：2017-09-10】

【修回日期：2017-11-13】

ABSTRACTS

- 01 Probing into the “Chinese Solution” for the Transformation of Global Governance**, by Shen Yamei, Deputy Director and Associate Research Fellow of Department for American Studies, China Institute of International Studies. With the deepening of globalization and multi-polarization, the pattern of global governance has undergone profound changes. The “Chinese Solution” has emerged as the times require, which is expected to lead the transformation of global governance, innovate and perfect the international order, promote the integration of Eastern and Western civilizations, and send signals to the world that China is confident in facing global challenges. Over the past five years, China has contributed both wisdoms and strength to constructing the theoretical system for global governance, supplementing and perfecting global governance mechanism, reforming relevant governance rules and raising the discourse power for the developing countries, which have effectively push the global governance system in the direction of becoming more fair and reasonable; while China will be confronted in the future with challenges in leading the world out of the low growth dilemma, breaking off the inertia of geopolitical game by major powers, and promoting the ideological competition between the East and West toward integration. In sum, as leading the deep transformation of the global governance system concerns not only the foundation of the international order, but also China’s realization of the Two Centenary Goals of struggle and the great dream of Chinese rejuvenation, China has every reason to play a bigger role in doing so.
- 16 A Retrospect of the Korean Peninsula Situation in 2017**, by Yang Xilian, Senior Advisor from China Institute for International

Strategic Studies. The strategic bottom lines of the countries concerned on the Korean Peninsula have collided with each other, making the situation sensitive, severe and complicated. The nuclear and missile development of North Korea has made substantial progress, resulting in the UN Security Council passing three resolutions to impose sanctions on North Korea, which has intensified the confrontation of North Korea against the UN. The threatening against each other between the US and North Korea is escalating, with them locked in a tit for tat contest. In the wake of THAAD deployment in South Korea, the strategic confrontation between the US and South Korea on the one hand and China and Russia on the other has become pronounced. Although the situation on the Korean Peninsula is on the brink of war, it is not out of control yet. The North Korea's nuclear issue is at a critical junction, with countries concerned making efforts to seek resolution to break the deadlock of the nuclear crisis on the Korean Peninsula.

- 27 The Transformation of American Political Culture and the Cross-Strait Relationship**, by Dr. Pan Yaling, Associate Professor from Center for American Studies, Fudan University. The election of Trump as the US president has marked the beginning of the transformation of the US contemporary political culture. The basic dynamic of this transformation has rooted in the decline of American hegemony, institutional rigidification and evolution of concepts, which have boosted the extreme development of its political values and behaviors, and strengthened the suspicion of American political institutions. The transformation of American political culture will likely exert great impacts on its diplomatic strategy, as it is seen in three aspects: realistic management of hegemonic decline, idealistic reconstruction of hegemony and adventurist management of the rising China. In this adjustment of diplomatic strategy, Taiwan could be a “well-leveraged” jetton of great importance for the US because of its unique position.

Although the “One China” policy is the major foundation for Sino-US relationship, the extremist elements emerging from the transformation of American political culture cannot be underestimated. China should have more comprehensive, macro and farsighted strategic preparedness to cope with the potential impact on the cross-strait relationship brought about by the transformation of American political culture and adjustment of the US diplomatic strategy.

- 45 The Deep-rooted Motivation of Trump’s “America First” Policy and Its Impact on China**, by Zhang Kunpeng, Doctoral Student from School of International Relations, Renmin University of China. Trump’s “America First” is the manifested policy objective of the new US administration, whose nature is a major re-ordering of domestic interests in a simple but profound way, rather than returning to “isolationism” or turning to “nationalism”, reflecting the deep qualitative change of the US internal and external situation, especially American social division brought about by “political correctness” and stratum solidification behind it. The “America First” policy of the new US government will exert profound impacts on American policy in economy, trade, security, politics and culture toward China. In consideration of the future China-US relationship, China should not only persist in the grand strategy that “cooperation is the only correct choice between China and the US”, but also be fully aware of the fact that there is still competition and conflict in the China-US relationship. Therefore, we should coordinate the four major dialog mechanisms in a comprehensive way and refine the levels and issues of different areas under them so as to formulate targeted countermeasures.

- 60 Changes of Turkey’s Internal and External Policies and Their Impacts on the Pattern of the Middle East**, by Zheng Dongchao,

Associate Research Fellow from China Center for Contemporary World Studies. In recent years, Turkey is undergoing a period of internal and external policy transition. In domestic politics, the president has been much empowered through a referendum on constitution revision to change political system from the parliamentary system to the presidential system. The Turkish government has purged the political aliens represented by the “Gülen Movement” by making use of the “July 15th” abortive military coup, ending in the political discourse power of the military much weakened and the trend of centralizing state power becoming more outstanding. Meanwhile, Turkey’s foreign policy is also undergoing a period of adjustment to pursue a multidimensional foreign policy and activism in regional affairs, with its traditional pro-West policy weakening and its policy of “Looking East” strengthened. As a major power in the Middle East, changes of Turkey’s internal and external policies have important impacts on the Middle East in transition, adding uncertainties to the re-shaping of the regional pattern of the Middle East.

- 73 The New Features of Turkey’s Foreign Policy and Its Impact on China’s “Belt and Road” Initiative**, by Li Yunpeng, Doctoral Student of PLA University of Foreign Language. After the drastic changes in the Arab world, Turkey has got deeply involved in the new round of geopolitical game in the Middle East with the Syrian issue at the core. Along with the development of the Syrian issue, rash diplomatic policies have kept Turkey busy struggling with unexpected issues and made Turkey pay dearly, as a series of internal and external issues such as the Kurds, refugees, counter terrorism have come up one after another and interacted in concert. Meanwhile, Turkey’s relations with the US and the EU have worsened in the past two years. Given this, in the era of the “post Syrian Crisis”, Turkey will begin drastic foreign

policy adjustment and has revealed the tendency of “looking East”. Turkey has improved relations with Russia and been very keen on China and the Asia-Pacific region. In history, both China and Turkey were important countries on the ancient Silk Road, while they are now emerging economies. The “Belt and Road” initiative has brought China closer to Central Asia and Europe economically, and offered Turkey good opportunities to give full play to its geostrategic advantages, resulting in the China-Turkey cooperation extending from economic level to political and security levels.

- 90 The National Sustainable Development Strategies of the EU Countries: Latitude Evaluation and Policy Revelation**, by Fang Lexian, Professor from Center for Europe/EU Studies, Renmin University of China and Guest Research Fellow of CPDS; Wu Xuerui, Graduate Student from School of International Relations, Renmin University of China; and Zhang Yue, Associate Professor from College of Economics and Management, China Agricultural University. Since the recognition of the sustainable development concept by the international community in the late 1980s, the developed countries have taken the lead in working out their respective national sustainable development strategies (NSDS). Based on observing and studying the horizontal and vertical policy coordination, the evaluation process, the supervision and assessment indexes, and the participation mechanism of the EU member states, this paper is intended to systematically understand the status quo and connotation characteristics of the sustainable development strategies promoted by the EU at the level of its member states and analyze the existing shortcomings, based on which to reflect on the revelation of the experiences of the EU countries to the developing countries represented by China.

108 The Strategic Fulcrum of the “Silk Road on Ice”, by Xiao Yang, Associate Professor from School of International Relations and Director of Center for Arctic Studies, Beijing International Studies University and Guest Research Fellow of CPDS. The “Silk Road on the Ice” is a comprehensive and multidimensional intercontinental cooperation framework not only for Euro-Asia, but also for Asia-America. Moreover, this emerging major strategic concept against the background of Arctic warming is distinctly characterized with geopolitical space, which should necessarily rest on a strategic pivot. The implementation of the “Silk Road on the Ice” strategy is not only a natural demand of intercontinental economic complement, but also a re-layout of strategic resources projection by the major powers. Greenland, as an important strategic hub between the Atlantic and the Arctic Ocean, is the only fulcrum area on the Arctic sea routes between Asia and Europe as well as Europe and America, with great economic development potentials, which is a strategic pivot in true sense and has caught the attention of the decision makers of various countries. Nevertheless, the independence tendency of Greenland will be the biggest variable in the evolution of the Arctic geopolitical and economic pattern. The Greenland government has chosen the path of “gradual independence”, which is not only a compromise to the facts of its vast land with a sparse population and economic backwardness, but also a psychological adjustment process for the Danish citizens to become Greenland citizens.

Probing into the “Chinese Solution” for the Transformation of Global Governance

By Shen Yamei

In the domain of global governance, the Central Committee of CPC with Comrade Xi Jinping at the core has proposed over the past five years to the world a series of views on development, security, civilization and cooperation based on China’s experiences in development and the status quo of globalization as well as rooted in deep accumulation of Chinese civilization, offering a Chinese solution to cope with global challenges, which has made China the “most active and positive force in the process of global governance”.

I. Dynamical Sources for the “Chinese Solution” for Global Governance

As the world is in a period of great development, transformation and adjustment, the international power comparison is undergoing profound changes, global governance is reshuffling and traditional governance concepts and models are confronted with challenges. The international community is expecting China to play a bigger role in global governance, which has given birth to the Chinese solution.

A. To Lead the Transformation of the Global Governance System. The “shortcomings” of the existing global governance system are prominent, which can hardly ensure global development. First, the traditional dominant forces are seriously imbalanced. The US and Europe that used to dominate the global governance system have been beset with structural problems, with their

economic development stalling, social contradictions intensifying, populism and secessionism rising, and states trapped in internal strife and differentiation. These countries have not fully reformed and adjusted themselves well, but rather pointed their fingers at globalization and resorted to retreat for self-insurance or were busy with their own affairs without any wish or ability to participate in global governance, which has encouraged the growth of “anti-globalization” trend into an interference factor to global governance.

Second, the global governance mechanism is relatively lagging behind. Over the years of development, the strength of emerging economies has increased dramatically, which has substantially upset the international power structure, as the developing countries as a whole have made 80 percent of the contributions to global economic growth. These countries have expressed their appeal for new governance and begun policy coordination among themselves, which has initiated the transition of global governance form “Western governance” to “East-West joint governance”, but the traditional governance mechanisms such as the World Bank, IMF and G7 failed to reflect the demand of the new pattern, in addition to their lack of representation and inclusiveness.

Third, the global governance rules are developing in a fragmented way, with governance deficits existing in some key areas. With the diversification and in-depth integration of international interests, the domain of global governance has continued to expand, with actors multiplying by folds and action intentions becoming complicated. As relevant efforts are usually temporary and limited to specific partners or issues, global governance driven by requests of “diversified governance” lacks systematic and comprehensive solutions. Since the beginning of this year, there have been risks of running into an acephalous state in such key areas as global economic governance and climate change. Such emerging issues as nuclear security and international terrorism have suffered injustice because of power politics. The governance areas in deficit, such as cyber security, polar region and oceans, have “reversely forced” certain countries and organizations to respond hastily. All of these have made the global governance system trapped in a dilemma and call urgently for a clear direction of advancement.

B. To Innovate and Perfect the International Order. Currently, whether the developing countries or the Western countries of Europe and the US are greatly discontent with the existing international order as well as their appeals and motivation for changing the order are unprecedentedly strong. The US is the major creator and beneficiary of the existing hegemonic order, but it is now doubtful that it has gained much less than lost from the existing order, faced with the difficulties of global economic transformation and obsessed with economic despair and political dejection.

Although the developing countries as represented by China acknowledge the positive role played by the post-war international order in safeguarding peace, boosting prosperity and promoting globalization, they criticize the existing order for lack of inclusiveness in politics and equality in economy, as well as double standard in security, believing it has failed to reflect the multi-polarization trend of the world and is an exclusive “circle club”. Therefore, there is much room for improvement. For China, to lead the transformation of the global governance system and international order not only supports the efforts of the developing countries to uphold multilateralism rather than unilateralism, advocate the rule of law rather than the law of the jungle and practice democracy rather than power politics in international relations, but also is an important subject concerning whether China could gain the discourse power and development space corresponding to its own strength and interests in the process of innovating and perfecting the framework of international order.

C. To Promote Integration of the Eastern and Western Civilizations. Dialog among civilizations, which is the popular foundation for any country’s diplomatic proposals, runs like a trickle moistening things silently. Nevertheless, in the existing international system guided by the “Western-Centrism”, the Western civilization has always had the self-righteous superiority, conflicting with the interests and mentality of other countries and having failed to find the path to co-existing peacefully and harmoniously with other civilizations. So to speak, many problems of today, including the growing gap in economic development between the developed and developing countries

against the background of globalization, the Middle East trapped in chaos and disorder, the failure of Russia and Turkey to “integrate into the West”, etc., can be directly attributed to lack of exchanges, communication and integration among civilizations.

Since the 18th National Congress of CPC, Xi Jinping has raised the concept of “Chinese Dream” that reflects both Chinese values and China’s pursuit, re-introducing to the world the idea of “all living creatures grow together without harming one another and ways run parallel without interfering with one another”, which is the highest ideal in Chinese traditional culture, and striving to shape China into a force that counter-balance the Western civilization. He has also made solemn commitment that “we respect the diversity of civilizations cannot be puffed up with pride and depreciate other civilizations and nations”; “facing the people deeply trapped in misery and wars, we should have not only compassion and sympathy, but also responsibility and action do whatever we can to extend assistance to those people caught in predicament”, etc. China will rebalance the international pattern from a more inclusive civilization perspective and with more far-sighted strategic mindset, or at least correct the bisected or predominated world order so as to promote the parallel development of the Eastern and Western civilizations through mutual learning, integration and encouragement.

D. To Pass on China’s Confidence. Only a short while ago, some Western countries had called for “China’s responsibility” and made it an inhibition to “regulate” China’s development orientation. Today, China has become a source of stability in an international situation full of uncertainties. Over the past 5 years, China has made outstanding contributions to the recovery of world economy under relatively great pressure of its own economic downturn. Encouraged by the “four confidences”, the whole of the Chinese society has burst out innovation vitality and produced innovation achievements, making people have more sense of gain and more optimistic about the national development prospect. It is the heroism of the ordinary Chinese to overcome difficulties and realize the ideal destiny that best explains China’s confidence.

When this confidence is passed on in the field of diplomacy, it is expressed as: first, China's posture is seen as more forging ahead and courageous to undertake responsibilities ---- proactively shaping the international agendas rather than passively accepting them; having clear-cut attitudes on international disputes rather than being equivocal; and extending international cooperation to comprehensive and dimensional development rather than based on the theory of "economy only". In sum, China will actively seek understanding and support from other countries rather than imposing its will on others with clear-cut Chinese characteristics, Chinese style and Chinese manner. Second, China's discourse is featured as a combination of inflexibility and yielding as well as magnanimous ---- combining the internationally recognized diplomatic principles with the excellent Chinese cultural traditions through digesting the Chinese and foreign humanistic classics assisted with philosophical speculations to make "China Brand, Chinese Voice and China's Image get more and more recognized". Third, the Chinese solution is more practical and intimate to people as well as emphasizes inclusive cooperation, as China is full of confidence to break the monopoly of the Western model on global development, "offering mankind a Chinese solution to explore a better social system", and "providing a brand new option for the nations and peoples who are hoping both to speed up development and maintain independence".

II.Path Searching of the "Chinese Solution" for Global Governance

Over the past years' efforts, China has the ability to transform itself from "grasping the opportunity" for development to "creating opportunity" and "sharing opportunity" for common development, hoping to pass on the longing of the Chinese people for a better life to the people of other countries and promoting the development of the global governance system toward a more just and rational end. It has become the major power's conscious commitment of China to lead the transformation of the global governance system in a profound way.

A. To Construct the Theoretical System for Global Governance. The

theoretical system of global governance has been the focus of the party central committee’s diplomatic theory innovation since the 18th National Congress of CPC as well as an important component of the theory of socialism with Chinese characteristics for a new era, which is not only the sublimation of China’s interaction with the world from “absorbing and learning” to “cooperation and mutual learning”, but also the cause why so many developing countries have turned from “learning from the West” to “exploring for treasures in the East”. In the past 5 years, the party central committee, based on precise interpretation of the world pattern today and serious reflection on the future development of mankind, has made a sincere call to the world for promoting the development of global governance system toward a more just and rational end, and proposed a series of new concepts and new strategies including engaging in major power diplomacy with Chinese characteristics, creating the human community with common destiny, promoting the construction of new international relationship rooted in the principle of cooperation and win-win, enriching the strategic thinking of peaceful development, sticking to the correct benefit view, formulating the partnership network the world over, advancing the global economic governance in a way of mutual consultation, joint construction and co-sharing, advocating the joint, comprehensive, cooperative and sustainable security concept, and launching the grand “Belt and Road” initiative. The Chinese solution composed of these contents, not only fundamentally different from the old roads of industrial revolution and colonial expansion in history, but also different from the market-driven neo-liberalism model currently advocated by Western countries and international organizations, stands at the height of the world and even mankind, seeking for global common development and having widened the road for the developing countries to modernization, which is widely welcomed by the international community.

B. To Supplement and Perfect the Global Governance System. Currently, the international political practice in global governance is mostly problem-driven without creating a set of relatively independent, centralized and integral power structures, resulting in the existing global governance system

characterized as both extensive and unbalanced. China has been engaged in reform and innovation, while maintaining and constructing the existing systems, producing some thinking and method with Chinese characteristics. First, China sees the UN as a mirror that reflects the status quo of global governance, which should act as the leader of global governance, and actively safeguards the global governance system with the UN at the core. Second, China is actively promoting the transforming process of such recently emerged international mechanisms as G20, BRICS and SCO, perfecting them through practice, and boosting Asia-Pacific regional cooperation and the development of economic globalization. China is also promoting the construction of regional security mechanism through the Six-Party Talks on Korean Peninsula nuclear issue, Boao Forum for Asia, CICA and multilateral security dialog mechanisms led by ASEAN so as to lay the foundation for the future regional security framework. Third, China has initiated the establishment of AIIB and the New Development Bank of BRICS, creating a precedent for developing countries to set up multilateral financial institutions. The core of the new relationship between China and them lies in “boosting rather than controlling” and “public rather than private”, which is much different from the management and operation model of the World Bank, manifesting the increasing global governance ability of China and the developing countries as well as exerting pressure on the international economic and financial institution to speed up reforms. Thus, in leading the transformation of the global governance system, China has not overthrown the existing systems and started all over again, but been engaged in innovating and perfecting; China has proactively undertaken international responsibilities, but has to do everything in its power and act according to its ability.

C. To Reform the Global Governance Rules. Many of the problems facing global governance today are deeply rooted in such a cause that the dominant power of the existing governance system has taken it as the tool to realize its own national interests first and a platform to pursue its political goals. Since the beginning of this year, the US has for several times requested the World Bank, IMF and G20 to make efforts to mitigate the so-called global

imbalance, abandoned its commitment to support trade openness, cut down investment projects to the middle-income countries, and deleted commitment to support the efforts to deal with climate change financially, which has made the international systems accessories of the US domestic economic agendas, dealing a heavy blow to the global governance system. On the contrary, the interests and agendas of China, as a major power of the world, are open to the whole world, and China in the future “will provide the world with broader market, more sufficient capital, more abundant goods and more precious opportunities for cooperation”, while having the ability to make the world listen to its voice more attentively.

With regard to the subject of global governance, China has advocated that what global governance system is better cannot be decided upon by any single country, as the destiny of the world should be in the hands of the people of all countries. In principle, all the parties should stick to the principle of mutual consultation, joint construction and co-sharing, resolve disputes through dialog and differences through consultation. Regarding the critical areas, opening to the outer world does not mean building one’s own backyard, but building the spring garden for co-sharing; the “Belt and Road” initiative is not China’s solo, but a chorus participated in by all countries concerned. China has also proposed international public security views on nuclear security, maritime cooperation and cyber space order, calling for efforts to make the global village into a “grand stage for seeking common development” rather than a “wrestling arena”; we cannot “set up a stage here, while pulling away a prop there”, but “complement each other to put on a grand show”. From the orientation of reforms, efforts should be made to better safeguard and expand the legitimate interests of the developing countries and increase the influence of the emerging economies on global governance.

Over the past 5 years, China has attached importance to full court diplomacy, gradually coming to the center stage of international politics and proactively establishing principles for global governance. By hosting such important events as IAELM, CICA Summit, G20 Summit, the Belt and Road International Cooperation Forum and BRICS Summit, China has used these

platforms to elaborate the Asia-Pacific Dream for the first time to the world, expressing China's views on Asian security and global economic governance, discussing with the countries concerned with the Belt and Road about the synergy of their future development strategies and setting off the "BRICS plus" capacity expansion mechanism, in which China not only contributes its solution and shows its style, but also participates in the shaping of international principles through practice. On promoting the resolution of hot international issues, China abides by the norms governing international relations based on the purposes and principles of the UN Charter, and insists on justice, playing a constructive role as a responsible major power in actively promoting the political accommodation in Afghanistan, mediating the Djibouti-Eritrea dispute, promoting peace talks in the Middle East, devoting itself to the peaceful resolution of the South China Sea dispute through negotiations. In addition, China's responsibility and quick response to international crises have gained widespread praises, as seen in such cases as assisting Africa in its fight against the Ebola epidemic, sending emergency fresh water to the capital of Maldives and buying rice from Cambodia to help relieve its financial squeeze, which has shown the simple feelings of the Chinese people to share the same breath and fate with the people of other countries.

D. To Support the Increase of the Developing Countries' Voice. The developing countries, especially the emerging powers, are not only the important participants of the globalization process, but also the important direction to which the international power system is transferring. With the accelerating shift of global economic center to emerging markets and developing economies, the will and ability of the developing countries to participate in global governance have been correspondingly strengthened. As the biggest developing country and fast growing major power, China has the same appeal and proposal for governance as other developing countries and already began policy coordination with them, as China should comply with historical tide and continue to support the increase of the developing countries' voice in the global governance system. To this end, China has pursued the

policy of “dialog but not confrontation, partnership but not alliance”, attaching importance to the construction of new type of major power relationship and global partnership network, while making a series proposals in the practice of global governance that could represent the legitimate interests of the developing countries and be conducive to safeguarding global justice, including supporting an open, inclusive, universal, balanced and win-win economic globalization; promoting the reforms on share and voting mechanism of IMF to increase the voting rights and representation of the emerging market economies; financing the infrastructure construction and industrial upgrading of other developing countries through various bilateral or regional funds; and helping other developing countries to respond to such challenges as famine, refugees, climate change and public hygiene by debt forgiveness and assistance.

III.Challenges Facing the “Chinese Solution”

The Chinese solution meets the world expectations of China, which also aroused questioning. The traditional Western big powers of the US and in Europe still have seen China playing a bigger international role as a “challenger” to them based on binary opposition logic. The US media expressed flatly, “it is really hard to understand how China has made so huge a change in such a short period of time”, and “we have to wait to see if the Chinese solution would benefit the world”. Specifically speaking, the Chinese solution faces challenges mainly in three aspects.

A. In Leading the World out of the Low Growth Dilemma. The international influence of the Chinese solution is, to a large extent, rooted in the vitality of China’s political system and the vigor of its economic growth, as well as depends on whether China could become an important force leading the world economy out of the low growth dilemma. Currently, the world economy is sluggish in growth, with uncertainties and instabilities increasing, while China, although also confronted with economic downturn, is promoting long-term and healthy development of its economy by sticking to the innovation-driven

development, advancing structural reform on the supply-side and converting pressure into driving force. Just based on the thought of domestic development, China has proposed the “five in one” overall layout and path proposition for creating the human community of common destiny, as an international extension of its five major development concepts, namely “innovation, coordination, green, open and sharing”, which has enhanced China’s influence in the realm of global governance development.

Nonetheless, some politicians and voters in the US have attributed their domestic economic difficulties and especially the unfair distribution system to China out of prejudice and misunderstanding, seeing the Chinese Dream as a challenge to the “American Dream” and “linking it with the decline of American overseas power and domestic living standard”. Quite a number of people have even gone so far as to disparage that China is plundering resources in Africa, damaging the environment, and intensifying the disparity between the rich and the poor in local societies, which can be termed as “neo-colonialism”. They also asserted that “China cannot be allowed to smooth everything out with its economic strength”. With the Chinese economy entering the new normal of medium-low growth, those “bad-mouthing” China have become more active and questioned China’s development prospects. Objectively speaking, with China’s advantage in low labor cost relatively declining and the popularity of automation application, the economic foundation that supports the Chinese solution needs to be further consolidated. This, to some extent, needs to be defined by practice, following a process of practice first, tested by results later and followed by theorization.

B. In Getting Rid of the Inertia of the Geopolitical Game. As early as 2011, the US Secretary of State then Mrs. Clinton warned the US Senate, “China and the US are engaged in a competition for influence globally”, “competition between the two countries is not only for moral leadership, but also directly related to geopolitics”. From then on, the American academia has avoided talking about the intense agitation of Obama’s Asia-Pacific “rebalancing” strategy to the Asia-Pacific regional security and sedulously de-emphasized the impact of uncertainties of

Trump’s diplomacy toward the geopolitics, while pointing the spearhead to China and believing that as China “is seeking to shape itself into a leader of Asia equal to the US or even stronger than the US”, the US dominance in East Asia that has never been challenged since the Cold War is eroding, which has led to dangers of conflicts in East Asia. China proposing the “Belt and Road” initiative and establishing the AIIB have been suspected to have ambition of geopolitical expansion and believed to be “a geopolitical and geo-economic agenda intended to strengthen China’s global power and legitimacy”, whose “ultimate goal is to turn Eurasia into an economic and strategic bloc equal to or bigger than the Euro-Atlantic bloc”. Since the beginning of this year, the policies and actions of the Trump administration based on “American First”, withdrawal from TPP and the Paris Agreement on Climate Change have further been interpreted by Western Media as the US giving up the world leadership to China, resulting in the clamor of “changing guard” between China and the US, “sharing the hegemony” and “filling in the vacuum”.

As the US has assumed strong geopolitical cognition and behavioral inertia as well as fallen into the geopolitical trap of its own making, the differences between China and the US on geopolitical and security issues are great, their policy coordination is difficult and the tendency to compete is stronger than to cooperate, resulting in the contest between China and the US over the Chinese solution exceeding the issue of global governance itself. The stalemate between China and the US at the geopolitical level is likely to persist for a long time and they will be very cautious in evaluating and choosing relevant policies, as any major decision and action by them will upset the regional or even the global pattern, form a new way of interaction, establish new rules, and determine their respective position and role in the new order.

C. In Ideology Competition and Amalgamation. New China has progressed amid various misunderstandings and misjudgments by the West from its founding to reforms and opening up, and to peaceful development. The political prophecies about China from “breaking down theory” to “threat theory” and to “responsibility theory” have failed one after another, which has not only resulted from the Western ideological bias about China, but also reflected lack

of basic understanding, patience and inclusiveness of the Western mainstream scholars about China's national conditions, systems and culture, who would even go so far as to take negating China as a makeshift to incite and unite their domestic majority. As China's achievements in economic and social development have demonstrated the Chinese values and development path to the developing countries, the Chinese solution is in reality "challenging" the Western model. The US and other Western powers are reluctant to recognize and accept this fact. Since the Western countries are not interested in or prioritizing the "development" issue stressed by the developing countries including China, they have instead launched a political offensive against China by taking up the "democracy" issue in ideological and public opinion spheres. As a result, how to define and realize democracy has more and more become the theme of the new round of international ideology debate.

As facts show, Western democracy is not a perfect system that can resolve all problems, build consensus and cultivate political community; while whether or not the world would embrace the Chinese democratic thought and culture depends on whether or not the Chinese solution could keep pace with the times, be inclusive of international universals and also show humanistic concern for the common development interests of the world and mankind, while concerning the development and interests of its own nation. In this sense, as long as the ideology debate does not evolve to overwhelming antagonism like that between the US and Soviet Union during the Cold War and can avoid the fatal aftermath of "mutual burial of each other's ideal", the system competition between the East and the West advancing toward a state of mutual learning and amalgamation through collision and exchanges might be a way forward for exploring the future international order.

(The author is Deputy Director and Associate Research Fellow of Department for American Studies, China Institute of International Studies. This article was received on Nov. 5, 2017)