

# 从人类进步事业的历史高度 看十九大的国际意义

时永明

【内容提要】人类发展的本质是不断地进步，它既是发展的动力也是发展的目标。人类进步的过程极为复杂。欧洲进入近现代阶段，在政治制度和科技生产力上都取得重大进步，但资本主义生产方式也带来野蛮的侵略扩张和帝国主义战争。二战后，人类的主要进步是确立了主权平等、互不侵犯的基本原则，这成为人类进一步发展的基础。但冷战结束后，美国领导的西方国家不仅在认知上陷入“历史终结论”的困境，而且在政治安全上也开倒车，使人类失去了进步方向。为回应重大的时代性问题，党的十九大不仅阐述了中国以追求进步为核心的民族复兴的基本经验和理念，为中国未来的发展勾勒了蓝图，同时也为人类的进步指出了方向。但人类作为一个命运共同体，如何发展还取决于各国人民的选择。

【关键词】十九大 人类命运共同体 中国特色社会主义 资本主义

【作者简介】时永明，中国国际问题研究院副研究员、和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 01-0001-13

中国共产党第十九次全国代表大会再次为中华民族的伟大复兴确定了方向和路径，因而令世人瞩目。十九大报告<sup>[1]</sup>蕴含着一个核心理念，那就是将中国的发展视为人类社会进步伟大事业的一个重要组成部分。《报告》指出：“中国共产党是为中国人民谋幸福的政党，也是为人类进步事业而奋斗的政党”。<sup>[2]</sup>基于这种以人类进步为核心的思想，中国的发展事实上扮演着两种角色，一方面是要使古老的文明在现代化的进程中复兴；另一方面是要为人类社会的进步、解决人类的认知困境贡献新的探索实践，特别是要为发展中国家的自主发展提供经验。换句话说，中国将通过改变自身来影响世界，将通过自己的进步来带动世界的进步和发展。从这个视角看，中共十九大的成功召开无疑将对世界的发展具有深远的影响。

### 一、进步是人类发展的核心动力与目标

在现代语言里，“进步”如果用在人类社会，则主要指人类理性和文明程度的提升。在现实中，如果我们能够从人类整体进步的角度来观察和处理国际国内问题，那么许多事情都能够找到更好的解决方案。人类从80万年前开始逐步超出其他生物成为万灵之首，源自于人类在生存斗争中有了认知自然、利用自然和改造自然的能力。正是人类认知能力的不断提高，才使人类能够不断发展。

人类对幸福生活的追求是推动其进步的核心动力。在人类整个发展的过程中，其进步主要体现在两个方面：一是人与自然界的关系，表现为生产力的发展，人类通过发展生产力来解决自身的物质需求；二是人与人的关系，表现为社会构建体系的日趋合理，以及人的理性和道德水准的不断提升。这两方面是紧密相连的。人类从利用自然、靠狩猎采摘生存，发展

---

[1] 以下简称《报告》。

[2] 《习近平十九大报告全文》，新浪网，<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2017-10-18/doc-ifymvuyt4098830.shtml>。以下凡引号未注之处皆引自该报告。

到改造自然、靠生产活动生存，形成了日益复杂的社会分工体系，人类社会的构成也越来越复杂。这两方面的进步既相互促进又相互制约，生产力的提高既需要对自然界认知水平的提高，也需要人类社会体系的进步。纵观人类在这两方面的历史，我们可以清晰地看到，人类只有在认知上取得足够进步之后，才能进入新的发展阶段。

大约 2,500 年前，人类才意识到“进步”这个概念。<sup>[1]</sup>这恰巧是德国历史学家雅思贝斯所说的“历史轴心期”。这一时期，东西方同时出现了对人类自身认识的飞跃性进步——人类开始从无意识的进步转向有意识地寻求自身发展。“通过意识到自身的限度，人类为自己树立了最高目标。”<sup>[2]</sup>不过，对于欧洲人来说，在经验意识上切实体会到进步的意义，是 1492 年发现美洲大陆和美洲印第安人之时。当时，欧洲人第一次看到发展水平与自己如此不同的人。北美印第安人几乎被灭绝的事实使我们明白两件事：第一，至少在那个时候人类还是相当野蛮的；第二，当人类历史从地域史走向全球史、各文明之间出现竞争关系之时，不进步不仅是不能发展，而且还将面临文明存续的危机。

### 二、人类进步的进程是曲折复杂的

进步是通过人类认知水平的提高而实现的。但这种认知一定是集体性的，而非个体性的，而且往往要通过社会性实践才能达成。因此，进步的过程是复杂反复的认知进程，而不是直线前进的方式。即便是较人文科学相对客观性较强的自然科学的发展，也同样如此。欧洲近代科学发展之初，即使是在哥白尼死后半个世纪，当时最伟大的天文学家仍拒绝他的理论。<sup>[3]</sup>所以，欧洲近代史也是一个进步和野蛮相伴的过程。

---

[1] Brett Bowden, “The empire of civilization :the evolution of an imperial idea ,” The University of Chicago Press, Ltd., London. 2009 , P48.

[2][德]雅思贝斯,《历史的起源与目标》,魏楚雄、俞新天译,华夏出版社,1989年版。

[3][美]杜兰,《世界文明史第七卷 :理性开始的时代》,东方出版社,1998年版,P458.

欧洲从中世纪进步到近现代社会，主要发生了三方面的变化：一是国家的政治权力形态从神权、王权转向民权；二是科学技术的发展使经济步入工业化时代；三是经济生产方式从自然经济转向资本主义方式。其中，前两个方面对人类社会发展的进步意义很容易理解。虽然科技进步也使人类战争的形态发生根本变化，变得更加残酷，但毕竟战争是人类经济和政治关系的产物，而不是科技的产物。而对于资本主义在人类进步上的意义则很难评价。只能说，资本主义生产方式与工业化生产力的发展是基本相适应的。但是，由于其运作原理是以资本追逐利润为核心，将人类解决自身生存之物质需要的经济系统完全物化为利润的生产体系，即如亚里士多德所说的，把经济从一种服务于社会的子体系，蜕变为牟取利润的机器。<sup>[1]</sup>所以，其给人类社会带来的问题同样也是显著的。除了周期性的经济危机给社会带来的冲击，以及财富向少数人集中导致贫富分化而带来的社会撕裂之外，资本主义给人类社会带来的最大危害是殖民主义的侵略扩张和帝国主义之间的战争。从国际关系的角度看，在帝国主义时代，西方学术界发展出一整套控制世界的地缘政治理论，不仅为希特勒所用，而且至今依然在危害人类。如果科技、工业和经济的发展带来的最终结果是少数人用暴力统治多数人，那这些发展能不能算是人类真正的进步？

正是由于资本主义这种显著的缺陷，伴随资本主义发展而出现的是社会主义和共产主义理论，以及依照这种理论而产生的运动与实践。社会主义理论认为，资本主义是必将被社会主义所超越的发展阶段，因而社会主义者更关心人类社会的进步。无论对这些思想和社会实践如何评价，谁都无法否认正是这股进步力量对终结两次世界大战和西方殖民主义所发挥的重要积极作用。而二战后确立的主权国家平等、相互不得侵犯原则奠定了人类社会进入一个新的发展阶段的基础。

---

[1] 海茵兹·迪德里奇等著，《全球资本主义的终结：新的历史蓝图》，徐文渊译，人民文学出版社，2001年版，P4，

### 三、战后秩序形成人类进步的新起点

从人类社会进步的视角看，战后的世界至少有三点显著进步。首先，人类第一次开始形成以主权国家为核心的，由各种政治、经济、历史关系密切联系在一起的全球性体系。其次，在国际关系上，帝国主义和殖民主义已经从理论和政治乃至国际法架构上被否定。第三，就民族国家的基本形态而言，现代性的以民权为核心的国家形态已被普遍接受。当然，历史的实际进程相当复杂，帝国主义和殖民主义并没有因为联合国宪章的确立而自动退出历史舞台。所以民族解放运动曾是战后世界政治的主旋律之一。而殖民主义大约用了 20 多年才基本退出历史舞台。如果考虑英国直到 1997 年依然以殖民者的心态将香港交还中国，那么这个进程结束得更晚。伴随民族解放运动的是大冷战中夹杂小热战，以及个别大国以颠覆性手段介入某些中小国家内政。这些都使人感觉到帝国主义并没有离去。所以，人类社会的进步并不是一条原则或一个概念确立之后就会自动发生的。

战后的进步局面与社会主义阵营的出现有密切关系：社会主义运动对殖民主义退出历史舞台发挥了积极的推动作用；社会主义思想同样对西方世界内部具有较大影响。战后，西方国家也大量吸收社会主义元素，从野蛮资本主义步入到福利资本主义，并且通过对中产阶级的培育来消弭阶级对立。

但是，战后的世界存在两大问题：一是东西方对立，资本主义阵营对社会主义阵营采取冷战政策；二是南北矛盾，发达国家与发展中国家之间存在着不平等的经济关系。东西方对立可以说是地缘政治利益与意识形态冲突的综合产物。这种对立造成了很多认知上的扭曲，至今依然影响着人类社会的发展。对立最后演变为美苏争霸，也说明人类要走出帝国的历史形态并不是一件容易的事。而南北矛盾更为复杂。对于数量众多的刚刚摆脱殖民统治、获得政治独立的国家来说，从表面上看国家前行的目标很清晰，即从前工业化国家步入到现代化国家，但要实现这个目标却不简单。首先，

由于外来统治所造成的社会历史进程断裂，国家需要重构政治生态；其次，面临发展道路选择的困境，因为冷战以及地缘政治的争夺，几乎每个国家都受到外来力量的干扰；第三，面临发展方式选择的困境。政治生态的重构和道路方式的选择往往导致国内激烈的政治冲突。而在冷战的环境中，选择什么样的发展方式，不仅取决于一个国家对自身发展条件和环境的认识，也取决于该国与西方国家处于什么关系状态。从另一个角度看，南北关系的矛盾可能更加清晰。战后，西方国家在经济上靠什么支撑来实行福利主义和培育所谓中产阶级呢？他们靠的就是发达国家工业品的垄断利润和发展中国家初级产品的血汗价格之间的巨大差异。而这个显而易见的问题就构成了南北国家间不平等的主要表现形式。一个发展中国家要摆脱这种局面的唯一办法是尽快地实现工业化，但这又成了一个比公平贸易更复杂的改变世界生产体系的命题。而在这方面，南北矛盾更加尖锐。

#### 四、当代人类社会发展的“进步”瓶颈

冷战结束后的世界，出现了经济前行、政治倒退的现象。冷战终结的原因很复杂，但首先是苏联从社会主义国家演变为霸权主义国家后，从根基上动摇了社会主义阵营。1972年中美关系破冰后，从政治格局上东西方对立已经变成美苏争霸。1979年，中国开始改革开放，大大改变了世界经济格局，加速了经济全球化的发展。苏联没有选择改革的道路，而是采取了彻底放弃过去、重新选择道路的方式。所以，冷战是以华沙条约组织解散、经互会瓦解和苏联解体的方式而终结的。

冷战的终结为经济全球化的发展创造了必要的政治条件。经济全球化成为冷战后世界局势发展的主流。发展中国家的发展和南北矛盾的克服，都需要从全球贸易体系的构建过程中寻找答案，这在解决发展问题的方式上可以说是一种进步。不过，世贸组织的发展如今也遭遇瓶颈，因为西方国家希望通过强调规则的一致性来维护自身的优势地位，故意忽视由西方

殖民历史导致的南北之间不平等问题。

不过，经济全球化真正的障碍在于冷战后美国在政治上开起了历史倒车。冷战结束导致世界政治力量格局从两极制衡转向一超独霸的形态。这对美国来说是一个绝佳的格局，所以美国人希望历史就此停滞。于是在对人类历史发展的认知方面，美国将自己的意识形态绝对化。美国的意识形态并不仅仅是资本主义和民主自由，其核心是美国的主宰地位。1992年，美国哈佛大学政治学博士福山发表专著——《历史的终结与最后的人》，提出人类社会的“历史终节点是民主自由的资本主义”，并因此一举成名。这反映了美国知识精英阶层的总体心态。对这种心态可以解读为，一方面美国希望其他国家的人民不要再进行方向性探索；另一方面也表示美国的知识精英已经放弃了对寻求人类社会进步发展的认知义务，或者是承认了自己已经没有能力对人类进步获得新的认知。所以从某种程度上可以说，美国已经在人类进步的问题上遭遇认知瓶颈。

与美国知识精英认知能力相对应的，是美国总统克林顿提出了防止任何可能挑战美国霸权地位的国家出现的战略，并在国际上实行“新干涉主义”政策。这几乎就是一出讽刺剧——在美国认为自己的所谓“民主”就是人类发展的最高境界的同时，还要在世界上确立一种唯美独尊的专制体系。当然，相应地，西方知识精英以貌似“进步”的姿态提出了所谓“人权高于主权”“民主和平论”以及“霸权稳定论”等一系列配合“新干涉主义”的“理论创新”。2017年10月，西班牙加泰罗尼亚自治区举行独立公投并宣布独立，欧美国家都对西班牙政府以强力手段解决问题给予支持。但几乎所有人都立即联想到，20世纪90年代，同样是这些国家，却都在强力支持南斯拉夫内部的分离主义者，并且以军事暴力打压了反对分裂、维护自己权利的塞尔维亚人。从波黑战争到科索沃战争、阿富汗战争、伊拉克战争、利比亚战争、乌克兰乱局，直到今天仍在进行中的叙利亚战争，“新干涉主义”制造了三大认知悖论：用发动战争的方式缔造和平（“霸权稳定论”）；用制造人道主义灾难的方式维护人权（“人权至上论”）；用暴君的方式推广民主

价值（“普世价值观”）。

这三大悖论对人类进步产生了许多影响极为深远的负面效果。首先，颠覆了战后以主权国家平等、互不侵犯为核心的国际秩序，使非美国盟友国家的安全陷入不确定状态。这显然破坏了经济全球化发展所需要的政治安全基础，加剧了人类社会的分裂，使一些历史遗留问题的解决更加困难。其次，制造了空前的人道主义灾难。战争的最大受害者从来都是普通百姓。欧洲周边地区连年的战争使大量难民涌入欧洲，激起了欧洲本土居民的反弹。2017年，欧洲一些国家在选举中的激烈矛盾和德国右翼势力在选举中的崛起，都与难民潮的涌入有关。第三，为国际恐怖主义的发展创造了政治和地理空间，导致了极端主义的“伊斯兰国”（IS）的出现。第四，美国的穷兵黩武也给自身社会带来文化心理的反噬效应。美国的暴力文化源自于其建国过程。居民需要拥枪自保，警察执法过度使用暴力和枪支，都是美国的文化现象。但是，当人类社会已经进入21世纪，而美国政府还在用各种先进武器在国际社会上以血腥的方式表达意见之时，要指望美国社会的暴力文化能有多大程度的改变都是枉然。近几年，美国社会日益增多且越来越血腥的枪击案，虽然有时勉强可以和恐怖主义挂上钩，但更多的其实可以看作是美国政府的国际暴力行为在国内的文化心理反噬。

不过，冷战后美国所作所为的最大影响是使人类社会失去了进步的方向。人类的进步和世界文明发展的方向，第一步是解决人类生存所需的物质生产能力。这一步已经基本实现，所存在的贫穷、饥饿和无家可归，主要是人类之间的相互冲突、社会制度依然不够公平、经济生产发展依然不平衡所导致。所以，进步的第二步目标首先应该是消除冲突，并在此基础上寻求广泛的公平、更加均衡的发展。从人类发展进步的角度说，如果我们不能实现第二步目标，我们都无法声称自己是真正的文明人。但美国的政策恰恰是背道而驰——作为唯一超级大国的美国，想要构建一个以自己为绝对领导，以西方国家及盟友体系为支撑的金字塔体系，相当于把整个人类历史推回到罗马帝国时代。可以看到，从亚太地区到印太地区，从奥



巴马的“亚太再平衡”到特朗普重启美日印澳四国机制，美国又埋下了新的冲突基因。而2017年12月6日，美国总统特朗普宣布承认耶路撒冷为以色列首都，再次刺激起中东的历史仇恨，这很可能诱发新一轮动荡冲突。如果人类历史就如福山所说，终结于这种依然相互仇恨厮杀的时代，那么人类的前途恐怕将极为暗淡。

人类的发展前景未来可能将不完全取决于人类自己，因为人类正在为自己制造一个新的挑战者，那就是原本用于造福人类生活的科技发展可能即将超越人类的控制范畴。2017年一个引人瞩目的消息是沙特政府授予女性机器人索菲娅沙特公民身份，使其成为历史上第一个入人类籍的机器人。而且，索菲娅还接受了《纽约时报》和美国全国广播公司的采访，并进行了令人吃惊的复杂的人机对话。<sup>[1]</sup>但这还仅仅是个弱人工智能。根据谷歌公司工程总监库兹韦尔提出的“奇点”理论，到2045年将会出现强人工智能，当突破这个节点一个半小时后，这个强人工智能就迅速变成超级人工智能，其智能瞬间达到普通人类的17万倍。这就是改变人类种族的“奇点”——电脑智能与人脑智能兼容的那个时刻。<sup>[2]</sup>而到那时，人类是否会面临美国电影《终结者》中所描述的命运，还真难以预料。目前，关于个别科技发达国家在生物、基因、人工智能等技术领域积极进行军事用途研究的报道并不少见。这种研究的逻辑是极为荒唐的，因为作为一个移民国家，自己本身的人口包含了所有人种和几乎所有国家的人，他在试图毁灭其他国家或种族的时候，实际上最终也会毁灭自己。

从人类进步的角度看，当前全球发展的核心瓶颈是一些主要国家依然缺少对人类整体性的真正认知，其行为方式以个体利益至上为准则，以零和游戏为基本模式，忽视人间基本道义，不懂得只有在人类社会整体进步

---

[1] Jim Edwards, “I interviewed Sophia, the artificially intelligent robot that said it wanted to ‘destroy humans’,” Nov. 8, 2017, <http://uk.businessinsider.com/>.

[2] 关于奇点理论可参阅雷·库兹韦尔的《奇点时刻》。Ray Kurzweil, *The Singularity Is Near* —— *When Humans Transcend Biology*, Penguin Books, 2005.

和发展的基础上，每个个体的民族、个体的国家乃至个体的人才能获得更大的发展空间。

## 五、中国的发展对人类进步事业的重要意义

厘清世界近现代历史进步的大体脉络和世界的现状，再回头看十九大报告，就能更深刻地理解中国发展对世界进步的意义。党的十九大是在“国内外形势正在发生深刻复杂变化”的情况下召开的。就中国国内的形势而言，在经历了30多年经济高速发展以及活跃的多元性探索之后，经济发展进入“全面建成小康社会决胜阶段”，以及“中国特色社会主义进入新时代的关键时期”，经济和社会发展面临诸多新的挑战，需要转型升级，明确未来的发展方向和路径。就国际环境而言，“世界经济复苏乏力、局部冲突和动荡频发、全球性问题加剧”。西方国家由于前述的政治开倒车给自身带来的困扰，使得反全球化浪潮势头强劲，对前行方向陷入认知困境，因而在外部寻找原因和出路。由于中国作为一个“异类”大国，经济持续迅速增长，并因此国际影响力也日益增强，西方世界一些国家出现了对中国的矛盾心态：一方面，他们注意到中国经济面临的一些挑战，担心中国出现像美国那样的经济危机而给自身的经济恢复和发展带来新的冲击；另一方面，他们又忧虑中国经济进一步发展可能对西方主导的世界政治经济体系带来挑战，因而期待某种拖慢中国发展步伐的事情产生，“中国经济崩溃论”也应时而生。与此同时，为否定中国“特色社会主义”的合法性，以及为美国政府遏制中国、分化亚洲的战略布局制造合法性，美国学界提出“修昔底德陷阱”的说法，认为中国的发展必然挑战所谓“美国主导的秩序”，导致大国争霸战争。总之，“十八大以来，国内外形势变化和我国各项事业发展都给我们提出了一个重大时代课题，这就是必须从理论和实践结合上系统回答新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”。而在十九大报告所给出的答案中，同样包含了中国的发展与人类社会进步的关系。

### （一）中国特色社会主义是中国历史进步的选择

在冷战后的世界里，由于西方国家认为人类将终结在资本主义民主的世界，因此对依然在走社会主义道路的中国并没有放弃冷战思维，只不过这种思维是以地缘政治战略作为表现形式。中国改革开放采取的是“顺应时代潮流”，以融入世界的方式来寻求发展机会。为与世界更好地沟通，中国不断向世人说明为何中国依然坚持共产党的领导，坚持社会主义制度。处在重要历史关头召开的中共十九大，无论对内对外都需要以清晰的方式阐释自己的发展理念。因此，十九大报告通过上溯华夏 5,000 年文明，下望未来现代化前景，归纳总结进步发展进程，厘清历史脉络，系统地阐释了中国的发展道路、理念、目标及方式。

中国的近现代历史发展的线索极为清晰。一个拥有 5,000 年灿烂文明的国度，一个世界上伟大的民族，在 1840 年鸦片战争后，因遭受帝国主义和殖民主义的侵略而历经“战乱频仍、山河破碎、民不聊生的深重苦难”。无数仁人志士为何救国不成？原因在于他们没有找到适合中国国情的救国道路，也因此无法号召和团结民众。但是当第一次世界大战爆发后，俄国爆发“十月革命”，退出帝国主义战争，用社会主义拯救俄罗斯民族命运的事件发生后，马克思主义就传到中国。此后诞生的中国共产党之所以能够从南湖上的一条小船发展成一艘世界的巨轮，领导中国革命取得成功，原因在于中国共产党人能够为中国人民找到理想和实现的道路，并能够团结带领人民为此进行艰苦卓绝的斗争。因此，任何西方政治学理论都无法否定中国共产党的合法性。

新民主主义革命成功后不久，新中国就确立了社会主义基本制度，因为“我们党深刻认识到，实现中华民族伟大复兴，必须建立符合我国实际的先进社会制度”。这一点也可以说是中国给世界各国人民提供的一条基本经验和理念，即当遇到历史性困局时，唯有通过进步才能找到解决问题的答案。

事实证明中国的选择是正确的。因为在积贫积弱和西方国家经济封锁的情况下，确立社会主义基本制度，推进社会主义建设，使中国“完成了中

华民族有史以来最为广泛而深刻的社会变革，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础，实现了中华民族由近代不断衰落到根本扭转命运、持续走向繁荣富强的伟大飞跃”。

而改革开放则是一场“新的伟大革命，破除阻碍国家和民族发展的一切思想和体制障碍，开辟了中国特色社会主义道路，使中国大踏步赶上时代”。社会主义的本质就是要不断进步。通过进步求发展是中国发展的基本理念。而十九大报告告诉我们的就是，未来中国的发展将是一场更广泛、持续、全面的社会进步进程。中国将“坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”，全面推进社会主义现代化的进程。

## （二）中国的和平发展与人类命运息息相关

中国以改革求进步，以进步求发展的基本理念，决定了中国的发展将不同于以往任何西方国家崛起的方式。近代西方国家的崛起，走的都是帝国式的发展道路。传统帝国的发展模式主要有两条：一是依靠领土扩张来获得资源和市场；二是领土疆界大小取决于实力的强弱。所以，在近现代的欧洲，当国家实力对比发生重大变化时，都会导致战争。二战以后，整个西方并没有彻底放弃帝国的思维模式，所以对于中国的复兴发展总是抱着旧帝国面对新帝国的心态加以审视。西方国际政治理论中的所谓“权力转移”理论，就是基于帝国的思维模式而产生的。这种理论的潜在前提，就是美国拥有支配影响他国的权力。其实这种权力并不存在，而是因为美国利用自己在战后形成的诸多方面的垄断地位胁迫他国。美国挑动南海问题，迫使东盟国家在中美之间选边站队，就是一种典型的表现形式。同样，所谓“修昔底德陷阱”也是基于帝国争霸的思维模式。

中国不可能采取帝国的思维模式谋发展。这首先是因为中国的传统文化并不接受西方的帝国观念。尽管西方史学家不断要把中国的古代史描绘成一幅西方式的帝国史。但事实是，中国在古代最强大的时候，也没有像罗马帝国那样以领土扩张为基本国策。其次，近代中国人民惨遭帝国主义

和殖民主义的欺凌，在反对帝国主义的长期斗争中，早已形成痛恨帝国主义的文化心理定式。第三，中国革命和社会主义建设的基本理论都是追求人类社会的平等。国家主权平等的概念也是源于人人平等的基本理念。

当然，中国的强大自然会对某些现存的东西构成挑战，因为中国公开明确地表示反对某些东西。中国“反对把自己的意志强加于人，反对干涉别国内政，反对以强凌弱”。显然，中国反对的都是帝国主义的行为方式，难道这种挑战是不可接受的吗？

正是基于对人类进步的基本认知，十九大报告明确提出：“中国共产党是为中国人民谋幸福的政党，也是为人类进步事业而奋斗的政党。中国共产党始终把为人类作出新的更大的贡献作为自己的使命”，“中国将高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，——推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系”，同时呼吁“各国人民同心协力，构建人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”。

纵览十九大报告，可以发现中国发展理念的核心就是人类进步的历史必要性。因此，报告不仅为中国自身的发展制定了蓝图，同时也为人类社会的整体发展提出了方向，因为中国深知自己的发展与人类的进步密切相关。所以，从人类历史进步的高度看中共十九大，应该可以期待中国成为推动世界共同发展和人类进步的重要力量。而“世界命运握在各国人民手中，人类前途系于各国人民的抉择”，一个更美好的世界需要各国人民携手共同努力。

【收稿日期：2017-11-22】

【修回日期：2017-12-10】

## 对新时代“战略机遇期”的再思考

王 栋

【内容提要】2002年党的十六大报告提出：“纵观全局，21世纪头20年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”这是我党在全面深入分析国内外形势的基础上做出的全局性、根本性的战略判断。进入新时代以来，从中国所处的历史方位与面临的国内外形势来看，可以判断中国依然处于可以大有可为的战略机遇期。战略机遇期的形成与能否延续，不仅取决于国内和国际的客观因素，更可以主动塑造。要把握新时代的战略机遇期，一是要把自己的事情做好；二是要处理好不断崛起的中国与世界，特别是与国际体系主导国美国以及周边国家的关系。此外，还要积极主动参与引领全球治理改革和全球秩序变革。

【关键词】战略机遇期 中国外交 周边外交 中美新型大国关系

【作者简介】王栋，北京大学国际关系学院副教授、北京大学中美人文交流研究基地执行副主任。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 01-0014-12

2002年党的十六大报告提出：“纵观全局，21世纪头20年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”<sup>[1]</sup>这是我在全面深入分析国内外形势的基础上做出的全局性、根本性的战略判断。2012年党的十八大报告指出：“纵观国际国内大势，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期”，“我们要准确判断重要战略机遇期内涵和条件的变化，全面把握机遇，沉着应对挑战”。<sup>[2]</sup>2017年，在新时代条件下“战略机遇期”是否还存在，如何重新理解其定义与内涵并进行把握？本文将围绕这些问题作深入讨论。

## 一、新时代中国的“战略机遇期”是否仍存在

自从党中央作出“重要战略机遇期”的判断以来，中国的安全环境发生了许多深刻变化。特别是2008年奥巴马政府执政以来积极推行“亚太再平衡”战略，将战略重心东移，对中国构成一定战略压力，使中国周边的安全环境趋于复杂化。目前，国内学界对于“战略机遇期”问题出现一些争论。有学者认为，不宜再提战略机遇期，因为“期”是会结束的，当初提出的“20年战略机遇期”只剩下3年了，即将结束。还有学者认为，美国近年高调“重返东亚”，实施战略东移，把矛头对准中国，而特朗普政府在战略上继续对华实行“离岸平衡”的态势未改变，中美崛起国和守成国之间的矛盾凸显，客观上战略机遇期已经不存在了，因此中国不能再“韬光养晦”，要敢于“亮剑”。

这些看法多少都有些道理，但也有不足之处——其观点背后反映了一种假定，即认为战略机遇期是因为美国反恐，无暇东顾，所以中国可以“闷声发大财”；而近年来美国进行战略东移了，因此中国的战略机遇期就结束

---

[1] 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002年版。

[2] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2012版。

了。这恐怕是一种过于简单化的看法。笔者认为，在新时代条件下，中国的战略机遇期仍然存在，主要基于以下几个方面的判断。

### （一）战略机遇期形成的时代背景没有变

这主要表现为两点。一是冷战结束至今全球化趋势不断加深，各国相互依存度不断提高，尽管地区热点冲突不断，国际秩序进入调整震荡期，新的不确定性有所上升，但世界多极化、经济全球化的历史趋势并没有改变，和平与发展仍是当今世界的主题。应该说，自2008年国际金融危机以来，各国贸易保护主义倾向有所上升，学术界继2001年“9·11”恐怖袭击以来，再次出现了关于所谓“逆全球化”的讨论。<sup>[1]</sup>但是，正如著名的全球化问题专家大卫·赫尔德（David Held）和安东尼·麦克格鲁（Anthony McGrew）所指出的，推动全球化发展的深层次驱动因素，在可见的未来仍将继续存在。这些因素包括：与信息革命相关的全球通讯基础设施的不断变革；与世界信息流动密切联系的物流与服务的全球市场不断发展；由跨国公司所推动的新的全球劳动分工；冷战的终结以及世界范围内民主与消费价值的扩散；与经济需求模式、人口结构变化和环境恶化相联系的全球移民和人员流动的增长。他们认为，这些因素所构成的结构性进程产生了全球相互联系性的紧密模式。因此，以民族国家为代表的政治共同体被由相互重叠的力量、关系和网络所构成的复杂结构所网罗。<sup>[2]</sup>此外，总的来看，经济全球化的势头并没有出现根本逆转，各国之间的相互依存度继续提高。数据显示，2015年，世界贸易组织（WTO）成员国的出口总量达到16.2万亿美元；2015—2016年，由于世界能源价格大幅下降，世界贸易总额出现短暂下滑，但贸易总量仍分别保持了2.7%和2.2%的增长率；由于2016年

[1] “9·11”恐怖袭击之后，有学者认为全球化开始走向终结，人类进入由领土疆界、民族主义、保护主义以及本土主义所定义的“逆全球化”时代。对于逆全球化观点的讨论，参见 David Held and Anthony McGrew, *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, Cambridge, U.K.: Polity, 2007, pp. 1-4.

[2] David Held and Anthony McGrew, *Globalization Theory: Approaches and Controversies*, p. 4.



底发达经济体和中国经济向好趋势的出现，国际货币基金组织（IMF）对2017、2018的世界贸易增长预期分别调高至3.8%与3.9%。<sup>[1]</sup>2017年1月，中国国家主席习近平在达沃斯世界经济论坛的主旨演讲中也明确指出，经济全球化的趋势没有改变，“经济全球化是社会生产力发展的客观要求和科技进步的必然结果，不是哪些人、哪些国家人为造出来的”。<sup>[2]</sup>

二是核武器的出现改变了世界体系性大战的性质，使得大国之间爆发大战的可能性消退。<sup>[3]</sup>在高度相互依存的全球化时代，国家特别是大国，以战争手段解决相互之间争端的成本大大升高。不仅如此，以战争方式解决争端还受到国际规范的制约。事实上，国家已无需（也不可能）通过战争手段获取领土和市场。相反，在全球化条件下，国家可以通过正常的贸易手段参与全球市场竞争而积累财富，从而成为美国著名国际关系学者理查德·罗斯克兰斯（Richard Rosecrance）所说的所谓“贸易国家”。<sup>[4]</sup>

（二）中国综合国力大幅提升，为在未来相当长一段时间内维护和拓展中国的战略机遇提供了基础与可能

自党的十六大以来的十几年间，中国综合国力大幅提高，国民生产总值（GDP）翻了近8倍，从2002年的1.45万亿美元增长至2016年的11

[1] 以上数据根据WTO报告《世界贸易统计数据》（2016）和IMF2017年报告《世界经济展望：增长势头增强？》（2017）整理。参见IMF网站：[http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?lan=chi&NewQuery=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%20%E6%8A%95%E7%A5%A8%E6%9D%83&col=EXTCHI&Filter\\_Val=N&page=1&sort=date&iso=&requestfrom=country&countryname=](http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?lan=chi&NewQuery=%E4%B8%AD%E5%9B%BD%20%E6%8A%95%E7%A5%A8%E6%9D%83&col=EXTCHI&Filter_Val=N&page=1&sort=date&iso=&requestfrom=country&countryname=)，另见商务部转WTO的数据：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201608/20160801372607.shtml>。

[2] 《习近平主席在世界经济论坛2017年年会开幕式上的主旨演讲（全文）》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2017-01/18/c\\_1120331545.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2017-01/18/c_1120331545.htm)。

[3] Kenneth Waltz, "The Origins of War in Neo-Realist Theory," *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 17, No. 3 (Spring 1988), p. 627; Raimo Vayrynen, ed., *The Waning of Major War*, London and New York: Routledge, 2006.

[4] Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York: Basic Books, 1986.

万亿美元,经济总量从2002年的世界第六位,跃居至2010年的世界第二位;中国经济总量占世界经济总量的份额则从2002年的4.4%提高到2016年的14.84%;对外贸易总量跻身世界前列,成为世界第一大出口国和第二大进口国。<sup>[1]</sup>此外,自2010年1月1日起,中国—东盟自贸区正式启动,其贸易量占世界总贸易量的13%,涵盖11国、19亿人口,有超过10万亿美元的GDP、4.5万亿美元的贸易额,是全球人口最多的自贸区。<sup>[2]</sup>换言之,中国在过去十几年中的快速发展与崛起,使得其国力与国际影响力都大幅提升。并且可以预见,在未来20年,通过进一步深化改革开放,改变经济增长模式,提高增长质量与效率,发挥西部增长潜力,中国经济仍将有望继续保持稳定增长。

与之相对应的是,中国在地区机制与全球治理中已经并且将扮演越来越重要的领导性角色。以国际货币基金组织(IMF)投票权为例。2010年IMF改革前,中国在该组织中的份额和投票权占比分别是2.34%和2.28%;经过多轮改革,自2016年1月26日始,中国的份额和投票权占比分别提高到6.41%和6.09%,仅次于美日,且与第二位的日本十分接近(日本的份额和投票权占比分别是6.48%和6.15%)。<sup>[3]</sup>此外,中国还牵头成立亚洲基础设施投资银行,提出“一带一路”倡议,得到了国际社会的广泛响应和支持。毫无疑问,这些都表明中国在国际经济和金融秩序中话语权和影响力的提升。这为在未来相当长一段时间内维护和拓展中国的战略机遇提供了基础与可能。

### (三) 美国因素

奥巴马政府高调提出“重返亚太”“亚太再平衡”战略,造成近年来中

[1] The World Bank DGP Data, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

[2] 《中国—东盟自由贸易区》,新华网, [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2007-01/15/content\\_5607479.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2007-01/15/content_5607479.htm).

[3] 数据来自IMF官方网站: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#G>.

国周边环境进一步复杂化,对中国构成一定的战略压力。作为全球性霸权国,美国将长期深度卷入中东事务,阿富汗、巴基斯坦的局势不容乐观,反恐任务仍然艰巨,美国仍将维持全球性存在。应该说,美国的“亚太再平衡”是回到了美国二战后的“离岸平衡”战略传统上来。<sup>[1]</sup>

总的来看,自从冷战结束以来,面对中国崛起带来的不确定性,美国对华采取了混合接触、防范、牵制、制衡等对冲或“两面下注”战略。美国对华对冲战略的雏形是1995年时任美国助理国防部长的约瑟夫·奈提出的“融合但同时对冲”(integrate but hedge)的战略。<sup>[2]</sup>小布什政府时期开始更加明确地将对冲作为美国对华战略的主轴,一方面提出“负责任的利益攸关方”,与中国进行积极接触,试图将崛起的中国纳入现有国际体系;另一方面,通过加强与盟友和伙伴的关系,以对冲中国一旦崛起之后变得富有侵略性的风险。因此,美国对华对冲战略中有防范、牵制和制衡的因素。但对冲并非遏制,其主要目标是减少中国崛起带来的潜在风险,“塑造”中国的偏好和行为,把中国纳入美国所主导的现有国际体系之中,总体上也愿意容纳中国,鼓励中国发挥更多的领导作用。<sup>[3]</sup>

自2009年以来,由于美国认为中国在海洋领土争端等问题上开始变得

---

[1] 有关美国离岸平衡战略传统的分析,参见 Robert J. Art, *A Grand Strategy for America*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2004, pp. 172-197。有关冷战后美国应采取离岸平衡大战略的观点,参见 Christopher Layne, *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2007, pp. 159-192; Stephen M. Walt, “Offshore Balancing: An Idea Whose Time Has Come,” *Foreign Policy*, November 2, 2011, [http://www.foreignpolicy.com/posts/2011/11/02/offshore\\_balancing\\_an\\_idea\\_whose\\_time\\_has\\_come#sthash.HZ47resE.dpbs](http://www.foreignpolicy.com/posts/2011/11/02/offshore_balancing_an_idea_whose_time_has_come#sthash.HZ47resE.dpbs).

[2] [美]约瑟夫·奈:《国际关系:理论与实践的相关性》,载《国际政治研究》2009年第3期,第114页。

[3] 有关美国对冲战略的讨论,参见 Dong Wang, “The Promise and Perils of Hedging: A Preliminary Theoretical Framework,” paper presented at the First Annual Conference on Democracy and Peace in East Asia, September 16-18, 2011, Uppsala University, Sweden, esp. pp. 14-18.

日益“咄咄逼人”，其“中国威胁论”的认知有所上升，因此美国对华对冲战略中的威慑、制衡等强制性因素有所加强。<sup>[1]</sup>自2017年1月特朗普政府执政以来，其内外政策出现一定的“内向”特征，但在亚太政策上预计将实施没有“亚太再平衡”标签的“亚太再平衡”战略。换言之，美国对中国采取混合防范、牵制和制衡等策略的总体对冲战略态势不会发生根本改变。

综上所述，从中国所处的历史方位与面临的国内外形势来看，可以判断，在新时代中国依然处于可以大有可为的战略机遇期。

## 二、如何重新理解新时代战略机遇期的定义与内涵

顾名思义，“战略机遇期”指的是国内外各种因素综合形成的，能为一国发展提供良好机遇，并对其历史命运产生全局性、长远性、决定性影响的某一特定历史时期。<sup>[2]</sup>笔者认为，新时代中国依然处于战略机遇期，但对其定义与内涵需要进行重新理解。

从原有定义来看，战略机遇期是客观形成的一个特定时间段。但实际上战略机遇期的形成与能否延续，不仅取决于国内和国际的客观因素，更可以主动塑造。而且随着一国的不断崛起，其塑造战略机遇期的能力也会不断增强。从更广的时空坐标来看，历史上崛起大国都曾面临如何把握战略机遇期的问题。有的国家抓住了机会，有的国家则错失了机会。比如，

---

[1] “Asia Rebalance Remains Priority Amid Fiscal Woes: Pentagon,” The Reuters, February 28, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/02/28/us-usa-fiscal-pentagon-asia-idUSBRE91R02O20130228>; Remarks by U.S. National Security Advisor Tom Donilon on “The United States and the Asia Pacific in 2013,” The Asia Society, New York, March 11, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>; Testimony of Assistant Secretary of State Joseph Yun before the Senate Committee on Foreign Affairs Subcommittee on East Asia and Pacific Affairs, April 25, 2013, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2013/04/207981.htm>.

[2] 奚洁人主编：《科学发展观百科全书》，上海辞书出版社，2007年版。

普鲁士首相俾斯麦运用高超的战略与外交谋略，争取到了战略机遇期，为德国统一与发展奠定了基础。但是俾斯麦之后的德国却放弃了原先的战略约束，在利益集团、民族主义和军国主义思想的推动下，日益骄躁，走上了战略扩张的道路，与英国进行海军军备竞赛，争夺霸权，最后导致一战战败和德意志第二帝国的灭亡。<sup>[1]</sup>历史上也有成功把握战略机遇期的例子。比如，美国在19世纪下半叶快速崛起，国力大幅上升，到1890年工业生产总值已经超过英国，成为世界最大的工业生产国。但是美国奉行战略自我约束，在对外战略上规避与当时的霸权国英国进行战略冲撞，对内集中精力处理在快速崛起过程中出现的贫富分化、腐败等国内复杂矛盾。美国社会掀起一场广泛的政治、经济和社会改革运动，即“进步运动”，旨在重建社会价值体系和社会经济秩序。通过制度层面的广泛改革兴利除弊，着力解决高速工业化时期出现的矛盾和危机，为美国崛起成为世界领导型大国奠定了坚实的基础。<sup>[2]</sup>

中国国家主席习近平十分重视战略机遇期问题。2013年10月24日，他在周边外交工作会议上指出，周边外交要“维护和用好我国发展的重要战略机遇期”，“为我国发展争取良好的周边环境，使我国发展更多惠及周边国家，实现共同发展”，从而有助于“实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴”。<sup>[3]</sup>在2014年的中央经济工作会议上，习近平主席强调：“经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件”，明确指出中国应在新的国内外环境下去发现、寻找和利用好机遇期。<sup>[4]</sup>同年11月，习近平

[1] 徐弃郁：《脆弱的崛起：大战略与德意志帝国的命运》，新华出版社，2011年版。

[2] 有关美国进步运动的讨论，参见资中筠：《20世纪的美国》，生活·读书·新知三联书店，2007年版，第三章。

[3] 《习近平在周边外交工作会议发表重要讲话 强调：为我国发展争取良好周边环境，使我国发展更多惠及周边国家》，《新华每日电讯》，2012年10月26日，第1版。

[4] 《中央经济工作会议在京举行》，新华网，<http://news.12371.cn/2014/12/11/ART11418295777211338.shtml>。

在中央外事工作会议上提出：“我国发展仍然处于可以大有作为的重要战略机遇期。我们最大的机遇就是自身不断发展壮大，同时也要重视各种风险和挑战，善于化危为机、转危为安”，再次强调善于寻找和转化机遇的重要性。<sup>[1]</sup> 2017年2月，习近平主席在国家安全工作会议上要求国家安全工作必须“立足我国发展重要战略机遇期大背景来谋划”。<sup>[2]</sup>可以说，习近平主席关于“战略机遇期”的重要论述构成了中国外交战略的重要元素。

习近平主席指出，实现中华民族的伟大复兴，是中国近代以来最伟大的梦想。<sup>[3]</sup>从这个意义上讲，战略机遇期服务于中国梦，服务于中国和平发展、民族复兴的伟大目标。改革开放30多年来，中国国力大幅增强，国际地位和影响力今非昔比，但国力增长的本身并不必然保证战略机遇期能够得到延续。中国国力增长之后，采取什么样的对外战略和政策，不仅很大程度上会影响外部世界对中国的认知，也将决定中国的战略机遇期能否得到延续。换言之，战略机遇期是中国整体外交战略的有机组成部分，我们对于它的思考，要服从于这个大的前提。

### 三、如何把握新时代“战略机遇期”

要把握新时代战略机遇期，一是要把自己的事情做好，二是要处理好不断崛起的中国与世界特别是与周边国家的关系。可以将其归纳为“两个坚持，两个越”，即坚持改革开放不动摇，坚持合作共赢和平发展战略不动摇；同时，越是发展了强大了，越要保持谦虚谨慎。只要中国和平发展的态势

---

[1] 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c\\_1113457723.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm)。

[2] 《习近平主持召开国家安全工作座谈会强调：牢固树立认真贯彻总体国家安全观 开创新形势下国家安全工作新局面》，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0218/c64094-29090241.html>。

[3] 习近平：《承前启后、继往开来，继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/29/c\\_113852724.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/29/c_113852724.htm)。

能够保持,战略机遇期就能够得到维持和延长。未来中国要把握战略机遇期,继续和平发展,实现“两个一百年”的目标,需要处理好以下几对关系。

(一) 要运筹处理好与国际体系现有的主导国美国之间的关系

最重要的一点,是要争取把与国际体系现有主导国美国的关系稳定在合作的轨道上“不出轨”,防止中美安全困境进一步加深,从而避免陷入“修昔底德陷阱”。稳定与合作性的中美关系仍是我们未来二三十年、乃至更长时间和平发展的重要基础之一。这是因为中美在亚太既有竞争和冲撞的因素,但也有合作和共享的利益。应当站稳阵脚,冷静观察,沉着应对,正确分析和认识美国在南海、东海等问题上的意图和目标,既坚决捍卫主权与领土完整,又处理好主权、安全和发展的关系。从战略层面看,美国对华政策的基础仍然是接触、合作混合牵制、防范的“对冲”或“两面下注”战略,但并非明确的遏制战略。因此,在对美战略分析和规划上,应当注意避免简单化的判断和反应。

应当妥善应对美国在亚太的战略动向。通过加强与美在地区和全球事务以及安全议题上的合作,扩大中美利益交汇点,增加中美互信,避免战略敌对,降低区内国家利用中美矛盾渔利的心态,增加中国战略回旋空间。

2017年伊始,美国新任总统特朗普在竞选期间和执政后在对华政策方面发出一些不利于中美关系稳定发展的言论,中美双边关系的氛围受到负面不确定性的影响。在此关键时刻,习近平主席访美并与特朗普总统在佛罗里达海湖庄园举行会晤。中美元首海湖庄园会晤建立了四个中美全面对话机制,特朗普政府也通过公开的外交言论,承诺与中国共建以“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”为原则的中美新型大国关系。<sup>[1]</sup>海湖庄园会晤对于在战略的高度校准中美关系发展的航向、减少两国关系发展的不确

[1]《社评：蒂勒森在北京经历的谈话立意最高》，环球网，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2017-03/10337528.html>。

定性、规划未来中美关系的路线图具有重要意义。<sup>[1]</sup>

## （二）要运筹处理好中国与周边的关系

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，准确把握世界格局变化的趋势和脉络，在整体外交布局中突出周边外交作用，通过对周边国家的密集出访，构筑大周边外交格局。2014年11月28日，习近平总书记在中央外事工作会议上发表重要讲话，强调要切实抓好周边外交工作，打造周边命运共同体，秉持“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，坚持“与邻为善、以邻为伴”，坚持“睦邻、安邻、富邻”，深化同周边国家的互利合作和互联互通。

中国积极推动区域经济一体化，促进基础设施互联互通建设，提出了“一带一路”等重大合作倡议，牵头成立亚洲基础设施投资银行，积极推动上海合作组织发展，参与大湄公河次区域合作等多边框架。中国通过积极提供地区安全与稳定等国际公共物品，主动参与地区多边机制的构建与发展，加大了对周边国家战略再保证的力度。

中国应继续深化中国—东盟自贸区的合作以及中国—东盟互联互通的建设，夯实中国与东盟全方位、深层次、战略性的合作基础。并适时提出“搁置争议、共同开发”的具体机制，在双边基础上积极推进和相关声索国的磋商与谈判，在条件成熟时稳步推动“南海行为准则”的签订，以实际行动消解美国及其盟友“制定规则”倡议对中国带来的战略压力，掌握设置议程的主动权和话语权。2017年8月6日，在中国和东盟外长会议上各方一致同意通过了“南海行为准则”框架文件，这标志着有关“南海行为准则”的磋商迈出实质性的一步，将为下一步准则细则的磋商奠定坚实基础。

总的来讲，周边外交作为中国特色大国外交的重要组成部分，服务于“两

---

[1] 王栋、孙冰岩：《过渡期后，习特会为中美关系重新定位》，财经网，<http://magazine.caijing.com.cn/20170519/4274121.shtml>。



个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦。奋发有为推进周边外交就是要坚持睦邻友好、守望相助，深化互利合作、互联互通，维护和用好中国发展的重要战略机遇期，在坚定维护国家主权、安全、发展利益的同时，努力推进中国与周边国家的政治关系，加深经济纽带，深化安全合作，密切人文联系，夯实“人类命运共同体”意识在周边的基础，使周边成为中国和平发展的坚实的战略依托。

### （三）要运筹处理好国内国外两个大局的关系

最后还要处理好国内与国际两个大局的相互关系，要加强官民互动、官学互动，充分发挥民间外交、智库外交的作用，加强对国内舆论和民意的教育、引导，营造理性、务实的舆论氛围，为外交工作和中国和平发展创造良好条件。同时，要加强外交战略的统筹协调，包括在机制和制度上的建设。

总之，在当前国际格局和秩序大调整、大分化、大变革的背景下，应理智而清醒地分析国际形势和全球大势的机遇与挑战，把握国内和国际两个大局，以全球治理和“一带一路”建设为突破口和抓手，积极提出中国方案，提升中国在全球舞台的话语权和影响力，引领全球治理，提高中国塑造国际规则和国际秩序的能力，提高国际社会对中国影响力和领导权的认受度。通过奋发有为的外交政策化危为机，变不利为有利，解决好中国在进一步崛起为全球领导型大国过程中出现的各种挑战，并使其转化为有利的发展机遇，主动塑造中国未来的“战略机遇期”。

【收稿日期：2017-12-10】

## 特朗普政府“印太战略”： 政策与限度<sup>[1]</sup>

陈积敏

【内容提要】特朗普政府试图通过推动同盟体系与伙伴关系的对接与融合、深化以公平互惠为基础的经贸关系、推进以实力求和平的全方位军事存在格局、保持前沿外交存在等方式实现“一个自由开放的印太”战略愿景。然而，这一战略愿景将受到以下因素的制约：特朗普政府“美国第一”执政理念导致战略推进的内在动力不足、美国执政团队不健全、地区内国家“两面下注”引发战略推进的执行力不够以及在推进“印太战略”与发展对华外交中的关系协调问题。

【关键词】特朗普政府 自由开放的印太 印太战略 中美关系

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

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 01-0026-17

---

[1] 本文为施旭教授主持的2017年国家社会科学基金重点项目“中美国家安全话语体系比较研究”(批准号:17AZD039)的阶段性成果。

2017年11月初，美国总统特朗普（Donald Trump）在其亚洲之行中提出了“一个自由开放的印太”概念，一时间特朗普政府的“印太战略”成为媒体追踪的焦点。

实际上，“印太”概念早已有之，包括印度、美国、日本、澳大利亚在内的各国学者和官员都多次提及。2012年末和2013年初，时任印度总理曼莫汉·辛格在界定印度与东盟、日本的关系时使用了“印太”概念。2013年3月，日本首相安倍晋三在美国演讲中谈及日本在太平洋和印度洋两个地区汇合的利益时，也使用了“印太”这一术语。同年5月，澳大利亚政府颁布的国防白皮书正式使用了“印太地区”概念，提出：“印太地区对于澳大利亚来说至关重要，与印度建立密切的战略伙伴关系是澳大利亚战略的重要组成部分。”<sup>[1]</sup>2016年8月，安倍在非洲开发会议上提出“自由开放的印太战略”，并在2017年2月访美期间向特朗普大力兜售。2017年10月18日，美国国务卿蒂勒森（Rex W. Tillerson）在美国智库战略与国际研究中心发表关于“下个世纪的美印关系”演讲时，首次提出美国版的“印太”概念。他指出，“印太——包括整个印度洋、西太平洋以及周边国家——将是21世纪全球最重要的部分”。<sup>[2]</sup>其后，蒂勒森在访问印度时再次强调了这一概念。12月2日，总统国家安全事务助理麦克马斯特（H.R. McMaster）在里根国防论坛上发表的演讲中就特朗普政府的“印太愿景”做了说明，指出“一个自由开放的印度太平洋愿景，设想的是一个强大、独立和繁荣的国家共同体，以及一个本地区人民诸多梦想的未来”。<sup>[3]</sup>2017

[1] 夏立平：《地缘政治与地缘经济双重视角下的美国“印太战略”》，载《美国研究》2015年第2期，第33页。

[2] Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship With India for the Next Century’,” October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>.

[3] The White House, “Remarks by LTG H.R. McMaster at the Reagan National Defense Forum: Reclaiming America’s Strategic Confidence,” December 2, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-ltg-h-r-mcmaster-reagan-national-defense-forum-reclaiming-americas-strategic-confidence/>.

年12月18日，特朗普政府发布了《国家安全战略》报告，再次确认了“一个自由开放的印太地区”的用语。<sup>[1]</sup>不过，从目前情势观察，特朗普政府的“印太战略”还十分模糊，甚至连基本的轮廓都未显现。在很大程度上，其“印太战略”只不过是特朗普“逢奥必反”心理作用的结果，充其量只是奥巴马“亚太再平衡”战略的一个翻版或扩展版，但其主旨部分可能难以超越奥巴马时期的“亚太再平衡”战略。

### 一、特朗普推进“印太战略”的可能方式

特朗普政府将主要从政治、经济、安全、外交等方面推进其在印太地区的政策议程，尤其是强化在本地区的军事前沿存在。

（一）特朗普政府将继续重视发展盟友与伙伴关系，推动同盟体系与伙伴关系的对接与融合

2017年11月15日，特朗普总统在总结其亚太之行时强调了三个目标，其中之一就是“在一个自由开放的印太地区加强美国的同盟和经济伙伴关系”。在此进程中，美国将尤其突出日本与印度的作用。日本是美国在该地区的传统盟友，美国一直将日美同盟视为美国亚洲同盟体系的“基石”。特朗普政府在其首份《国家安全战略》报告中将日本定位为“关键盟友”，“欢迎和支持”日本发挥“强大的领导作用”。<sup>[2]</sup>新世纪以来，印度在美国亚洲战略中的地位不断上升，在特朗普政府任内亦是如此。在美国构建一个自由开放的印太战略愿景中，印度的地位更是无可替代。2017年10月18日，蒂勒森在演讲中强调：“美国和印度在和平、安全、航行自由以及自由开放的体系方面有着共同目标，必须作为太平洋印度洋的西方与东方的灯

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] Ibid, p. 46.

塔。”<sup>[1]</sup>2017年美国《国家安全战略》报告也重申：“美国欢迎印度成长为一个全球领导型力量和一个更强大战略与防务伙伴。”<sup>[2]</sup>

在此基础上，该区域恐将形成以美国为中心的小多边地区安全与经济结构，并最终实现网络化分布，如美日澳三边外交安全架构、美日韩三边情报共享系统、美日印三边安全经济安排。实际上，美日澳三边架构已经机制化，三国多次展开联合军事演习，并就重大国际问题协调同一立场，如三国就南海问题多次发表联合声明。美日韩三边情报共享系统也已经实现。美韩、美日先后于1987年和2007年签署了《军事情报保护协定》，明确了相关保密事项，为双边情报交换提供了基础。2014年底，美日韩签署了《韩美日关于朝鲜核与导弹威胁的情报交流协议》。根据该协议，美日韩可以通过口头、电子、文书等形式共享、互换军事情报，但韩日不直接进行情报交换，而是以美国国防部为中转。基于此，三国事实上已经形成了共享情报的基本架构，这为进一步强化三角安全合作机制提供了支撑。<sup>[3]</sup>美日印三边结构也早已成型。2017年9月19日，美日印三国外长在纽约举行会晤，三方同意共同努力加大对印太区域的战略性港口和其他基础设施投资，并就三边海上安全合作等达成了共识。《日本时报》(The Japan Times)将这一举措视为是对中国增加地区影响力的一种制衡。<sup>[4]</sup>与此同时，“马拉巴尔”(Malabar)年度军事演习使得美日印三边军事合作逐步制度化、常态化。可见，美国在印太区域内的外交安全机制已经实现了同盟体系与伙伴

[1] Rex W. Tillerson, "Remarks on 'Defining Our Relationship With India for the Next Century'," October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>.

[2] The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[3] 赵世兴《美日韩情报合作 进展与困顿》载《解放军报》2016年8月26日第7版。

[4] "Japan, U.S., India vow to work together on strategic port development as China flexes clout," SEP 19, 2017 <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/09/19/national/politics-diplomacy/japan-u-s-india-vow-work-together-strategic-port-development-china-flexes-clout/#.WjM3tfngonU>.

关系的“对接”与“融合”。

实际上，这些机制安排早在奥巴马政府任内就已经开始着手建立。2016年6月4日，时任美国国防部长卡特（Ash Carter）在香格里拉安全会议上发表的主旨演讲中提出，美国要在亚太地区打造一个“有原则的地区安全网络”，主要有三种方式：一是要发挥具有相似立场的盟友和伙伴国家业已建立起来的三边机制的作用，如美日韩、美日澳、美日印三边伙伴关系；二是超越与美国有关的三边关系，让更多区域内国家参与进来，加强和发展双边关系，并进而创建三边制度安排，如发展日本与越南、日本与菲律宾的双边关系，打造日本、澳大利亚和印度的三边机制，以及积极推动印尼、马来西亚和菲律宾的联合海上巡逻机制的实现等；三是要通过东盟防长会议+（the ASEAN Defense Ministers Meeting-Plus）的形式来构建一个网络化、多边化的地区安全架构。<sup>[1]</sup>

当然，特朗普政府也有一定的创新性，主要体现在两个方面。一是美日印澳四边关系会加速成型。在2017年10月18日的演讲中，蒂勒森表示，美日印三边合作已经收获了很多成果，“展望未来，可以邀请其他国家，包括澳大利亚，以建立拥有共同目标与举措的新机制”。在互动问答环节，蒂勒森提醒通过地图可以更加形象地认识印度、日本、澳大利亚在印太地区的战略地位。他指出，印度、日本就像钉子一样钉在了印太区域，然后向南太平洋延伸，澳大利亚在该区域发挥了“铆钉”作用。<sup>[2]</sup>从这个角度说，印度、日本、澳大利亚就成为美国印太战略的关键支点。11月12日，美日印澳四国外交官员在菲律宾马尼拉举行了多年来的首次会晤。他们一致认为，一个自由、开放、繁荣和包容的印太地区符合本地区和世界各国的长远利益；四方将致力于深化基于共同民主价值观和原则基础上的合作，并

[1] 陈积敏《美国防部2016年“中国军事与安全发展报告”评析》，载《现代国际关系》2016年第8期，第43页。

[2] Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship With India for the Next Century’,” October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>.

就进一步加强印太地区规则型秩序继续展开讨论。<sup>[1]</sup>同年12月12日，蒂勒森在美国大西洋理事会（The Atlantic Council）发表的演讲中提出要进一步推动美日印澳合作关系。他指出：“日本、澳大利亚和美国在印太地区很久之前就已经建立了三边关系；因为印度日益增长的经济重要性以及我们与印度之间存在着共同的国家安全关切，我们正努力推进建立将印度包括在内的一种四边关系。”<sup>[2]</sup>12月13日，美国参议院外交委员会成员、共和党参议员卢比奥（Marco Rubio）撰文指出，美国政府应鼓励美日印三边军事演习，并努力将澳大利亚以及其他民主国家拉进来。他自信地表示，假以时日，美日印澳四边结构将更加正规化。<sup>[3]</sup>特朗普政府首份《国家安全战略》报告明确提出：“我们将寻求提升与日本、澳大利亚、印度的四方合作。”<sup>[4]</sup>可见，打造美日印澳四边关系已成为美国战略决策层的一种共识。二是在对待东盟问题上热度不同。奥巴马总统具有明显的国际主义倾向，充分重视东南亚作用以及东盟的功能。除2013年外，奥巴马总统每年都参加东亚峰会，2016年在加州还举办了美国—东盟峰会等，但特朗普对此则不以为然。他对部分多边组织抱有成见，在竞选期间就曾表示，“对那些将我们约束起来、降低美国地位的国际联盟我持怀疑态度。”<sup>[5]</sup>在其发布的《国家安全战略》报告中，特朗普政府也明确了对待若干国际多边机构的态度与原则，即有

[1] “India - Australia - Japan - U.S. Consultations on Indo - Pacific,” November 12, 2017, [http://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29110/IndiaAustraliaJapanUS\\_Consultations\\_on\\_IndoPacific\\_November\\_12\\_2017](http://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29110/IndiaAustraliaJapanUS_Consultations_on_IndoPacific_November_12_2017); Heather Nauert, “Australia - India - Japan - U.S. Consultations on the Indo - Pacific,” <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/11/275464.htm>.

[2] “On ‘Meeting the Foreign Policy Challenges of 2017 and Beyond’ Remarks,” December 12, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/12/276570.htm>.

[3] “Rubio: How US and Asian democracies can counter China,” <http://edition.cnn.com/2017/12/13/opinions/asia-united-states-cooperation-opinion-rubio/index.html>.

[4] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

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

选择地参与。美国将优先关注那些服务美国利益的多边机构，确保它们更加强大，并支持美国及其盟友和伙伴的利益。<sup>[1]</sup>可以预期，特朗普政府对待东盟的态度可能会趋冷，特朗普总统缺席 2017 年东亚峰会便是一个例证。

（二）特朗普政府将继续深化经济联系，但在原则与方式上会有重大改变

就原则而言，特朗普政府奉行在公平互惠基础上的贸易关系。在越南岷港亚太经合组织会议（APEC）上发表的演讲中，特朗普表示：“我们谋求发展基于公平与互利原则的强有力的贸易关系。从现在开始，当美国与其他国家或民族发展贸易关系时，我们期待我们的伙伴将像我们一样忠实地遵守规则。”<sup>[2]</sup>因此，美国寻求与韩国重新谈判自由贸易协定。在 2017 年 11 月访韩期间，特朗普直言不讳地表示，美韩自贸协定“是一个相当失败并且对美国非常不利的协议”。<sup>[3]</sup>就方式而言，美国将采取双边而非多边的形式，这一点与奥巴马有重大区别。奥巴马总统任内将“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）视为“亚太再平衡”战略的核心与重点，倾全力推动，但特朗普执政后第一件事就是签署总统行政令退出了 TPP。特朗普在 APEC 会议上明确表示：“我将与任何希望成为我们的伙伴并且将遵守公平与互利贸易原则的印度—太平洋国家达成双边贸易协议。我们将不再加入那种束缚手脚、出让主权、实际上不可能真正贯彻实施的大型协议。”<sup>[4]</sup>在新版《国

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 40, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/11/10/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam>.

[3] Scott Neuman, “In Visit To South Korea, Trump Continues Theme Of Security And Trade,” November 7, 2017, <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/11/07/562477588/in-visit-to-south-korea-trump-continues-theme-of-security-and-trade>.

[4] The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/11/10/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam>.



家安全战略》报告中，这一点讲得更加明确而具体——“美国将寻求建立在公平与互惠基础上的双边贸易协定”。<sup>[1]</sup>不过，特朗普采取的自利性贸易政策可能会引发美国的盟友及伙伴的不满或反弹。日《读卖新闻》刊文指出：“贸易问题的国际规则是在有别于安全保障的框架内规定的，将两者混为一谈可能会招致盟国的不信任情绪，引发混乱。”<sup>[2]</sup>日本主导下的“跨太平洋伙伴关系全面进步协定”（CPTPP）可以说就是对美国区域贸易政策的一种变相批评。

（三）特朗普政府奉行以实力求和平的安全战略，将会继续强化在该地区的军事部署，打造全方位军事存在格局

特朗普政府在其《国家安全战略》报告中写到：“我们将继续保持前沿军事存在，有能力威慑，必要时击溃任何对手。”<sup>[3]</sup>为此，美国将进一步扩大与亚洲盟国与伙伴的军事防务关系，并借助于地区安全形势的严峻性将美国先进武器装备部署到印太地区。印总理莫迪 2017 年 6 月访美前夕，美方决定向印度出售价值 20 亿美元的 22 架“天空守护者”无人侦察机。这是美国第一次将此款先进无人机卖给非盟国，印度也因此将该军购案视为两国加强防务关系的重要标志。<sup>[4]</sup>10 月 4 日，美国国务院决定批准对日本出售 56 枚 AIM-120C-7 型中程空对空导弹，以及导弹的相关技术和后勤支持、维修服务等，总价约 1.13 亿美元。<sup>[5]</sup>在 11 月初访问日本、韩国时，

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p.47, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] 《日报社论“重视力量牵制中俄”》，载《参考资料》总第 31093 期 2017 年 12 月 22 日。

[3] 同 [1]。

[4] 张红《印度别太拿自己当回事》，载《人民日报海外版》2017 年 8 月 12 日，第 6 版。

[5] Defense Security Cooperation Agency, “Japan - AIM - 120C - 7 Advanced Medium - Range Air - to - Air Missiles (AMRAAMs),” <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/japan-aim-120c-7-advanced-medium-range-air-air-missiles-amraams>.

特朗普总统都在大力兜售美国的先进武器，而日本更有可能从美国购买攻击性武器。美国还加大了在本地区的军力配置以及军事行动力度。6月在香港香格里拉安全会议上，国防部长马蒂斯声称，美国60%的海军战舰、55%的陆军部队和2/3的海军陆战队部队已经部署到美军太平洋总部，60%的空军战术资源也很快会部署到这一地区。<sup>[1]</sup>11月初特朗普总统访问亚洲期间，美国的三大航母战斗群在东北亚地区集结，这是2007年以来的首次。与此同时，特朗普总统还赋予了军方更多的军事自主权，如南海“航行自由行动”(freedom of navigation operation, FONOP)。与奥巴马政府时期南海巡航“一事一议”的个案处理(即每次航行或飞越前，国防部将相关计划呈递白宫国家安全委员会，得到批准后可以采取行动)方式不同，特朗普于4月就批准了五角大楼开展“航行自由行动”年度计划，这意味着军方在这方面将拥有更多的灵活性和自主权。2017年，美军在南海区域展开的“航行自由行动”多达4次。此外，美国仍会继续强化与新加坡、越南等国的军事合作，进一步巩固与扩大存在。这一点与奥巴马政府相比较并无二致。然而，在规模与强度上，特朗普可能会更进一步，特别是在美国2018年国防预算案高达7,000亿美元的强刺激下，美国在印太地区的军事力量恐将得到明显加强。

(四) 特朗普政府将继续保持前沿外交存在，进一步深化与本地区国家间的双边关系

特朗普政府首份《国家安全战略》报告肯定了外交在维护与增进美国利益中的作用，指出：“在那些缺乏军事介入的世界不稳定区域，确定与实施冲突解决方案，外交作用是不可或缺的，它在刺激盟友采取行动，以及

---

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

整合志同道合的国家与组织集体性资源以应对共同问题方面大有帮助。”<sup>[1]</sup>为此，特朗普政府将提升外交竞争能力，高效利用有限资源，保持前沿外交存在，强调“面对面外交不可能被技术所取代，当面对安全威胁、应对危机、鼓励他者在处理世界挑战分担责任之际，经过长期发展的关系能够建立起美国所要求的相互信任与共同理解”。实际上，特朗普政府建立以来，美国多位高官相继对印太地区展开了访问，如2月初，国防部长马蒂斯首访韩日；3月中旬，国务卿蒂勒森访问日韩中等国；4月中旬，副总统彭斯访问韩国、日本、澳大利亚等国；10月下旬，马蒂斯访问菲律宾、泰国、韩国，而蒂勒森同期访问印度、巴基斯坦等国；11月初，特朗普总统访问日本、韩国、中国、越南、菲律宾，并参加APEC会议与东盟50周年庆典；11月中旬，蒂勒森访问缅甸，等等。上任10个月之后，特朗普政府便对印太区域展开了如此级别高、密度大、覆盖面广的外交活动，充分展现了其运用外交手段推进地区战略的意图与决心。

## 二、特朗普政府“印太战略”面临重大制约

尽管不少分析人士认为特朗普政府的“印太战略”呼之欲出，但也注意到这还仅是一个概念性愿景，具体政策措施仍不明朗。<sup>[2]</sup>即便特朗普政府有意推进这一战略，它也将面临诸多制约与限制。

### （一）特朗普政府推进“印太战略”面临内在动力问题

特朗普对于国际体系、美国利益以及美国外交优先等问题的认知与其

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p.33, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] Demetri Sevastopulo, “Trump gives glimpse of 'Indo-Pacific' strategy to counter China,” November 11, 2017, <https://www.ft.com/content/e6d17fd6-c623-11e7-a1d2-6786f39ef675>.

前任有很大不同。总体来说，特朗普的国际战略观可以归纳为两点，即“让美国变得再次伟大”与“美国第一”(America First)。在此背景下，其重心将转向国内，奉行美国利益至上的执政原则。早在竞选期间，特朗普就表示，他不认为美国的国际主义外交战略能够为美国带来更多的利益，与此相反，美国应该将更多的精力转向国内，而减少对外承诺与义务。执政后，特朗普在白宫网站上公布的外交战略原则中明确表示，美国不会到国外去“寻找恶魔消灭”。<sup>[1]</sup>可以看出，特朗普政府希望将现有的麻烦解决掉，同时也不去招惹新的麻烦。2017年2月28日晚，特朗普总统在国会发表就职以来的首次演讲，主题是“恢复美国精神——一个对所有美国人的乐观愿景”。他说：“我的工作不是代表世界，而是代表美利坚合众国。”<sup>[2]</sup>

特朗普不仅这样说，而且还落实到政策实践中去。据《华盛顿邮报》统计，特朗普在2016年10月份葛底斯堡的“百日计划”中作出了60余项承诺，截至12月26日，已经成功兑现了7项，15项失败，4项妥协。奥巴马政府在8年执政期间，对承诺兑现了11项，17项败北，18项达成妥协。<sup>[3]</sup>与奥巴马总统相比，特朗普总统的承诺兑现率还是高出了不少。在全球治理领域，特朗普政府奉行“美国第一”的原则，并在此基础上检视与调整政策，对于那些被认为损害其利益的国际协定或规范，坚决予以抵制，甚至不惜退出，以至于成为了“退群”总统：特朗普于2017年1月23日宣布退出TPP；6月1日退出《巴黎协定》；10月12日退出联合国教科文组织；12月12日退出《全球移民协议》。特朗普始终认为，美国在多边体系中被别国占尽便

---

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

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

[3] “Trump Promise Tracker”, The Washington Post, [https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-promise-tracker/?utm\\_term=.95371e827322](https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-promise-tracker/?utm_term=.95371e827322).

宜，尤其是在经贸层面；此前美国政府之所以会出现这样的政策失误，最根本的原因在于没有将美国的国家利益置于核心地位。2017年11月15日，他在演讲中强调：“一些错误是由于漠视和忽视而造成的，其他则是由天真的想法和错误的判断而铸成。在某些情况下，党派政治和特殊利益的负面影响也有责任。但是，所有这些问题背后的一个共同点，是未能保护和促进美国人民和工人的利益”，发誓今后“每个决定、每项行动，我都会把美国人民的最大利益放在第一位”。<sup>[1]</sup> 特朗普政府《国家安全战略》报告明确表示，一个国内安全、繁荣、自由的美国才能是一个有力量、有信心、有意愿在国外实现领导的美国，故而“将美国放在第一位是本届政府的职责，也是美国世界领导地位的基础”。<sup>[2]</sup> 可见“美国第一”已经不再只是一句口号，而变成了特朗普政府的执政理念，并逐步落实到政策实践之中。另外，“印太”概念并非美国原创，而更多是受到日本的影响。曾在奥巴马时期担任国家安全事务委员会亚太高级主任的麦艾文（Evan Medeiros）指出：“这并不是美国的想法，而是日本的想法。”上述种种表明，特朗普政府在推进“印太战略”中存在内在动力不足的问题。

## （二）特朗普政府推进“印太战略”面临执行力难题

这主要体现在两方面：一是政策执行团队尚不完整。截至2017年12月15日，特朗普政府624个需要参议院批准的关键岗位中，有250个连人选都没有，国务院负责亚太事务的东亚太平洋事务局也一直是由代理助理国务卿在主持工作。<sup>[3]</sup> 从这个角度来说，特朗普政府“印太战略”的制定、实施以及评估，都面临着人员严重缺编的问题。二是区域内国家的复杂心

[1] The White House, “Remarks by President Trump on His Trip to Asia,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-trip-asia/>.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p.ii, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[3] “Tracking how many key positions Trump has filled so far,” *The Washington Post*, [https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/database/?utm\\_term=.c07619c9345b](https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/database/?utm_term=.c07619c9345b).

态导致该战略推进缺少足够的外部助力。环顾世界，当今美国在推进任何国际战略的过程中都具有一个明显的特点，即更多地依赖盟友和伙伴的支持。实际上，奥巴马政府时期美国就已经特别强调这一点，采取了所谓的“责任分担”战略。在这方面，特朗普政府可谓是“萧规曹随”，且更进一步，如在财务方面要求盟友承担更多。可以预见，特朗普政府在推进“印太战略”中也必然要寻求该区域内国家的支持与配合，尤其是日本与印度。然而，区域内国家对于美国深度介入本地区事务也有复杂心态：一方面，它们欢迎美国介入亚洲事务，并将其视为平衡中国崛起的重要外部力量；但另一方面，域内国家又需要保持并发展好与中国的关系，这不仅是希望享受中国经济快速发展的红利，也有地缘战略的考虑。美国《华盛顿邮报》曾撰文评价了澳大利亚在面对中国崛起时所面临的两难困境，“每当谈到中国，澳大利亚就有一种人格分裂：政府官员强调他们与美国战略同盟的重要性，尽管这令北京不舒服；但是商业领袖却表示澳大利亚必须适应中国在亚洲具有势不可挡的经济实力的现实。”<sup>[1]</sup>事实上，有这样心结的国家又岂止澳大利亚一个。

此外，鉴于特朗普强烈的“美国优先”的本土主义（nativism）取向，一个更为严峻的挑战还在于如何让美国的地区盟友或伙伴相信美国的印太战略。正如《外交学者》（*The Diplomat*）评论的那样，“印太战略”的提出应该会受欢迎，但美国的挑战不在于该战略是如何提出的，而在于如何实际推进，“亚洲对于如何将这种言辞转化为现实仍存在深刻的不确定性”。<sup>[2]</sup>因此，大多数亚洲国家极不愿意在中美两个巨人之间选边站队，平

---

[1] David Ignatius, "China's rise presents a dilemma for Australia," *The Washington Post*, August 23, 2016, [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/chinas-rise-presents-a-dilemma-for-australia/2016/08/23/38d8027c-6942-11e6-8225-fbb8a6fc65bc\\_story.html?utm\\_term=.6840c4e6f0d1](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/chinas-rise-presents-a-dilemma-for-australia/2016/08/23/38d8027c-6942-11e6-8225-fbb8a6fc65bc_story.html?utm_term=.6840c4e6f0d1).

[2] Prashanth Parameswaran, "Trump's Indo-Pacific Strategy Challenge," *The Diplomat*, October 27, 2017, <https://thediplomat.com/2017/10/trumps-indo-pacific-strategy-challenge/>.

平衡外交或等距离外交是它们的优先选择。奥巴马政府时期负责东亚太平洋事务的助理国务卿拉塞尔（Daniel Russel）指出：“没有任何一个国家想要在中美之间做选择。”前中央情报局中国专家、现就职于美国战略与国际研究中心的克里斯托弗·约翰逊（Christopher K. Johnson）表示，如果白宫认为“在一场民主钳形攻势中（a democratic pincer movement），印度和日本是用来遏制中国的左右手”，那么美国将会失望。<sup>[1]</sup>换言之，域内国家对美国也采取了“两面下注”的策略，以降低因美国“背叛”所带来的战略风险。

以菲律宾与日本为例。菲律宾阿基诺三世政府采取对美国“一边倒”的外交政策，对华关系因南海争端等问题降到历史低点。杜特尔特政府执政后调整了对华、对美外交，并在中美之间保持一种相对的平衡。据皮尤研究中心的民调数据显示，菲律宾63%的受访者支持现政府对美外交，53%支持对华外交。<sup>[2]</sup>日本安倍政府尤为重视发展与美国的同盟关系，但同时也在努力改善与中国的关系。事实上，近年来中日关系的确也取得了一定的进展，2017年两国领导人在德国汉堡二十国集团峰会与越南岷港的APEC会议上实现了双边会晤。不仅如此，两国对对方的社会认知也有所改善。2017年12月14日，中国国际出版集团与日本言论NPO联合发布第13届中日民意调查报告，结果显示：44.9%的日本受访者认为中日关系处于不好或相对不好的状态，比2016年大幅下降了27个百分点，也是7年来首次低于50%；64.2%的中国受访者对当前中日关系持负面观感，比2016年

---

[1] Tracy Wilkinson, Shashank Bengali and Brian Bennett, “Trump crosses Asia touting a ‘free and open Indo-Pacific’, a shift in rhetoric if not actual strategy,” *The Los Angeles Times*, Nov. 10, 2017, <http://www.latimes.com/nation/la-fg-trump-indo-pacific-20171108-story.html>.

[2] Jacob Poushter and Caldwell Bishop, “People in the Philippines Still Favor U.S. Over China, but Gap Is Narrowing,” September 21, 2017, <http://www.pewglobal.org/2017/09/21/people-in-the-philippines-still-favor-u-s-over-china-but-gap-is-narrowing/>.

下降了 24 个百分点。<sup>[1]</sup> 此外，在具体政策中，日本也有意与中国展开合作。据《日本时报》报道，日本政府有意与中国在“一带一路”建设方面展开合作。安倍首相在 12 月初的一次演讲中表示：“我相信日本将会与中国展开良好合作。中国提出了‘一带一路’倡议，而我们正在寻求实现一个自由开放印太区域的战略。”<sup>[2]</sup> 实际上，笔者 2017 年 6 月对日本进行学术访问时，有日本学者就表示，日本对待“一带一路”持开放与实用的态度，只要对日本有利，未来两国的合作就完全有可能。因而，美国希望通过加强与区域内国家关系，甚至是“拉帮结派”的方式来推进其“印太战略”并不容易。

### （三）美国“印太战略”与对华关系的协调问题

特朗普政府的“印太战略”至少有两大意图。其一是地缘经济考量。2017 年 6 月，世界银行发布的《全球经济展望：脆弱的复苏》报告中对未来全球经济进行了预判，认为 2017—2019 年全球经济增长约为 2.7%、2.9%、2.9%，发达经济体的经济增速毫无例外地要低于世界平均经济增长；从区域上来看，东亚太平洋地区的经济增速远高于世界平均增速，分别为 6.2%、6.1%、6.1%，其中中国的增速预计可达到 6.5%、6.3%、6.3%；南亚地区经济增速分别为 6.8%、7.1%、7.3%，其中印度经济增长预计将达到 7.2%、7.5%、7.7%。<sup>[3]</sup> 蒂勒森在 10 月 18 日的演讲中也指出，印太地区拥有超过 30 亿人口，是全球最重要的能源与运输通道，有着经济增速最快、中产阶级发展最迅速的经济体，并认为到本世纪中叶亚洲的经济总量全球占比将有望超

---

[1] “Japanese and Chinese views on recent ties have greatly improved, poll shows,” DEC 14, 2017, <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/12/14/national/politics-diplomacy/japanese-chinese-views-recent-ties-greatly-improved-poll-shows/#.Wjc56vngonU>.

[2] “Japan said ready to cooperate with China’s ‘Silk Road’ project,” DEC 18, 2017, [https://www.japantimes.co.jp/news/2017/12/18/national/politics-diplomacy/japan-said-ready-cooperate-chinas-silk-road-project/#.Wjc6d\\_ngonU](https://www.japantimes.co.jp/news/2017/12/18/national/politics-diplomacy/japan-said-ready-cooperate-chinas-silk-road-project/#.Wjc6d_ngonU).

[3] The World Bank, *Global Economic Prospects: A Fragile Recovery*, June 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26800/9781464810244.pdf>.



过 50%，“世界的重心正在向印度洋—太平洋中心转移”。<sup>[1]</sup>新版《国家安全战略》报告表示，印太区域“从印度西海岸延伸到美国西海岸，是世界上人口最密集、经济最有活力的部分”。<sup>[2]</sup>可见，印太地区的发展、稳定与繁荣，关系到特朗普政府“让美国再次伟大”这一战略目标的实现。

其二是地缘战略考量，主要是应对中国全面崛起所带来的中长期挑战。可以说，与“亚太再平衡”战略一样，特朗普的“印太战略”也有着明显的中国指向性。一位陪同特朗普出访的美国高级官员表示，特朗普政府正试图把一个范围远大于亚太地区的印太地区连接起来，有意识地把印度包括其中，以扩大美国的传统战略利益，并将其视为对冲中国的一种平衡力量。<sup>[3]</sup>共和党参议员卢比奥也指出，中国通过军事力量建设与军事能力的投射在地区争端中以更强有力的行为来维护中国主张，通过如“一带一路”等方式展示中国的经济力量，并以此来拓展地缘政治影响力，正在试图书写印太地区发展历史。因而他认为，“为确保历史弧线朝着一个自由开放的印度洋—太平洋倾斜，地区民主国家将不得不进行更多的合作”。特朗普政府首份《国家安全战略》报告对中国在印太区域内的政策行为进行了评述，指出中国使用经济诱惑力和惩戒力、影响力行动以及隐性军事威胁手段，说服其他国家遵从中国的政治与安全议程；中国的基础设施投资和贸易战略加强了其地缘政治抱负；中国在南海搞建设与设立军事据点的行为危及到贸易的自由流动，威胁到他国主权，破坏了地区稳定；中国推进快速军事现代化，旨在限制美国

---

[1] Rex W. Tillerson, “Remarks on 'Defining Our Relationship With India for the Next Century',” October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp.45 - 46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[3] Tracy Wilkinson, Shashank Bengali and Brian Bennett, “Trump crosses Asia touting a 'free and open Indo-Pacific,' a shift in rhetoric if not actual strategy,” *The Los Angeles Times*, Nov. 10, 2017, <http://www.latimes.com/nation/la-fg-trump-indo-pacific-20171108-story.html>.

介入印太区域，并为中国在此地更自由行动提供条件。<sup>[1]</sup> 该报告尽管表示将继续寻求与中国的合作，但明确将中国视为挑战美国权力、影响力与利益的“修正主义”国家，并声称“中国寻求在印太区域取代美国，扩展其国家驱动经济模式的范围，并以有利于中国的方式重构该地区秩序”。<sup>[2]</sup>

可见，与此前美国政府相比，特朗普政府的对华战略认知极为负面。然而，美国的这一判断很大程度上是基于偏见与焦虑之上的对中国国际战略的一种严重误读。中国共产党十九大报告指出：“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”在此背景下，中国特色大国外交踏上了新征程，致力于推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体。中国寻求发展与美国基于“相互尊重、互利互惠、聚焦合作、管控分歧”基础上的总体稳定的大国关系框架。中国外长王毅撰文称：“中国无意改变美国，也不想取代美国；美国无法左右中国，更不可能阻止中国的发展。”<sup>[3]</sup> 无论喜欢与否，特朗普政府都不得不面对一个日益发展壮大且自信的中国这一基本国际政治现实，中美两国间的长期共处是一种必然趋势，而合作则是两国唯一正确的选择。因而，在战略推进中，美国必须要处理好与中国的关系，考虑到中国的战略关切，必须把握好战略防范与战略接触之间的“度”，避免构建起“印太战略”是美国遏制中国的意象。可以说，中国的发展状态以及中国外交的应对能力将成为美国推进印太战略的主要影响变量。在这一点上，中国应有足够的认知与充分的自信。

【收稿日期：2018-01-04】

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p.46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] Ibid, p.25.

[3] 王毅：《开辟新时代中国特色大国外交新境界》，载《求是》2018年第1期。

## 特朗普《国家安全战略报告》评析

刘畅

【内容提要】特朗普政府的首份《国家安全战略报告》，用充满竞选纲领式的语言向世人勾勒出了一个其眼中权力政治横行、充斥着零和博弈与竞争关系的世界秩序，其最核心理念在于美国看待世界的观念正在发生根本性变化，过去支撑美国外交政策根基的“接触战略”正逐渐崩溃，因此需要用“有原则的现实主义”来指导美国外交，由此界定美国的国家利益、地区战略和行事方式等。同时，这份报告所显示的对华不友好态度，或将给中美关系的发展前景蒙上一层阴影，在双边互动、地区竞合与全球治理三个层面上给两国关系带来一定挑战。理解和把握这份报告所透露的特朗普政府战略观、安全观、价值观的转变，对我们今后掌握特朗普的施政风格、开展对美外交、维护中美关系发展大局等，具有重要意义。

【关键词】特朗普 《国家安全战略报告》 中美关系

【作者简介】刘畅，中国国际问题研究院发展中国家研究所助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 01-0043-20

2017年12月18日，特朗普政府的首份《国家安全战略报告》（以下简称《报告》）出台。该《报告》可谓一石激起千层浪，在世界范围内引发了持续热议。中国国内尤其关注《报告》的涉华部分。据统计，在这份被白宫称作“新时代的全新国家安全战略”的《报告》中，提到中国（China）共计33次（其中3次为“Chinese”），比过去多位美国总统任内的《国家安全战略报告》提及的都多。此外，其对华论调很不友善，以各种方式称呼中国为“战略竞争者”，用词如competitor、rival、adversary、revisionist power等等，不一而足。这直接导致中国官方对《报告》的严厉谴责。中国外交部发言人“敦促美方停止故意歪曲中方战略意图，摒弃冷战思维和‘零和’博弈等过时观念，否则只会损人害己。”<sup>[1]</sup> 中国驻美使馆发言人也就该《报告》表示：“将本国利益凌驾于他国和国际社会共同利益之上，是彻头彻尾的利己主义，势必走向自我孤立……把中国放在对立面，是自相矛盾的，不仅不符合中美两国利益交融、相互依存现实，与双方在双边和国际领域开展合作的努力也背道而驰。”<sup>[2]</sup> 中国国内舆论也是斥责声一片，从政策界到学术圈，从知识精英到普罗大众，都对《报告》所表现出来的对华强硬乃至敌视态度深感不满与不安。

关注《报告》中的涉华部分本无可厚非，但不可过于纠结于此，而忽略了特朗普更全面的战略观和国家安全观，否则或将造成“只见树木不见森林”的后果。因此，应该以更为宏观的视野和更为深入的观察方式来解读该报告，才能对特朗普政府的外交与国家安全战略以及政策理念有一个全面的了解，以更好地应对特朗普治下的美国对全球政治的影响及中美关系的变化。

---

[1] 《2017年12月19日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，外交部网站，[http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhs1\\_673025/t1520714.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs1_673025/t1520714.shtml)。

[2] 《中国驻美国使馆发言人关于美“国家安全战略报告”涉华内容的谈话》，中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆网站，<http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/t1520592.htm>。

## 一、对《报告》主要内容的解读

《报告》最主要有八方面内容，勾勒出了特朗普政府的战略观和外交理念。

(一) 美看待国家安全、世界格局和国家战略的视角发生了根本性转变

确切地说，应该是特朗普本人及其外交与安全团队看待世界和国际关系的视角发生了极为重大的转变，而他们正力图通过包括《报告》及一系列立法文件在内的机制化手段，将这种充斥着“战略竞争”的视角和思维方式上升为国家意志和全美共识。《报告》中出现最高频的词汇当属“竞争”(competition)，各种现实主义的概念充斥着全文，反映出特朗普“生命就是一系列或输或赢的战斗”的世界观的浓重烙印。其中最重要的，是特朗普对过去数十年来作为美国外交政策基石的“接触战略”的全盘否定。“这些大大小小的竞争需要美国反思其过去 20 年的政策，这种政策建立在这样的假设基础之上，即对对手们的接触及将它们纳入到国际体系和全球贸易之中，会促使它们转变为温和的行为体和值得信赖的伙伴。然而大部分来说，这种前提假设最终被证明是错误的。”<sup>[1]</sup>这一段话可谓整份报告最核心的内容，它不仅仅是对其前任政策的批评，以及“逢奥必反”政治伎俩的滥用，而是这种“战略竞争”世界观的核心提炼，表明特朗普及其团队想要推翻美国政府在战后数十年，特别是过去 40 年来对包括中国在内的新兴国家接触和帮助其融入现有国际体系和秩序的努力，这是美国对外政策根本性的立场、态度和视角转变之一，是美国对外政策总基调的转变。

更严重的是，这种世界观和总基调的转变对中美关系产生了直接的不良影响，值得我们高度警惕。《报告》称过去几十年来对中国的“接触战

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p3.

略”的结果被证明是事与愿违，强调中国现在所展现出来的对美的全方位威胁——从经济、军事，到外交、文化，再到政治制度和发展模式——正是这种“接触战略”种下的恶果。<sup>[1]</sup> 这种论调无疑迎合了过去两三年来美国保守派智库认为“美国数十年来对华大战略的根基被腐蚀了、失败了”的意见和观点，认为中国参与到“主流”国际体系中的动力越来越弱，大国冲突的危险性越来越高，因此它们强烈呼吁美国应“修正对华大战略”，由对华包容和妥协转为更多的“制衡”。<sup>[2]</sup> 《报告》显示，特朗普及其团队认为中国的长远战略意图就是要“颠覆”由美国主导的现行国际政治经济秩序，代之以自己的一套制度体系。这种认知错位的恶果之一，是将加深中国人的不安全感和对美国的不信任，“美国围堵、遏制、颠覆中国”这一长久以来被许多中国人认为是美国对华真实战略意图的想法又得到了加强，反过来造成中美思维理念和战略行为上的恶性竞争与循环，以及“中美相互担心对方在国际秩序问题上另起炉灶”的矛盾。<sup>[3]</sup> 因此，未来特朗普政府的对华战略基调将变得越来越保守、强硬，或者是对中国“说漂亮话，办强硬事”。

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p25.

[2] 关于美国智库近几年来呼吁增加对华“制衡”的研究报告，详见 Robert D. Blackwill, Ashley J. Tellis, “Revising U.S. Grand Strategy Toward China,” Council on Foreign Relations Press: Council Special Report No.72, March 2015, [https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/2015/04/China\\_CSR72.pdf](https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/2015/04/China_CSR72.pdf); Ashley J. Tellis, “Balancing Without Containment: An American Strategy for Managing China,” Carnegie Endowment for International Peace, published January 22, 2014, [http://carnegieendowment.org/files/balancing\\_without\\_containment.pdf](http://carnegieendowment.org/files/balancing_without_containment.pdf); Dr. Mira Rapp-Hooper, Dr. Patrick M. Cronin, Harry Krejsa and Hannah Suh, “Counterbalance: Red Teaming the Rebalance in the Asia-Pacific,” Center for a New American Security, November 14, 2016, <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-Counterbalance-Final.pdf?mtime=20161114085308>.

[3] 刘畅：《“习奥会”前中美应重新思考哪些问题？》，国际在线，<http://gb.cri.cn/42071/2015/09/07/8211s5093045.htm>。

(二) 罕见突出强调“经济安全”，可谓多年来所未有

纵观数十年来，在一份美国总统的国家安全报告中，将“经济”议题（尤其是突出经济的“安全性”）用一整章的篇幅单独突出，并将之作为美国国家安全的四大支柱之一，在过去30年中前所未有，特朗普可谓独树一帜。从根源来看，这是特朗普“让美国再次伟大”总体国家战略的自然延伸，而“拼经济”则是其中重中之重。这也再次显示出美国将国内政治议题上升为国际社会共识的巨大制度软实力，将对世界经济与政治版图产生重要影响。在“经济安全”的议题中，以下几个方面特别值得重视。

一是强调提振美国的基础设施建设。《报告》提出，美国要在机场、港口、水路、公路、铁路、交通运输系统和电子通信等各个领域大力振兴和改善美国的基础设施建设<sup>[1]</sup>，这将涉及到大量的能源资源消耗、政府采购系统调整、税务改革、制造业振兴等议题，而最重要的是要兑现特朗普“买美国货、雇美国人”（Buy American, Hire American）的竞选承诺，为自己在其他经济议题上（包括最近很火的减税法案）的政策站台，提供合法性依据。

二是倡导“公平贸易”原则。《报告》强调要“反对不公平的贸易行为”，追求所谓的“公平贸易”原则<sup>[2]</sup>，这实际上是对美国战后数十年来、甚至其立国以来奉行的“自由贸易”原则的逆动。其实际上是追求扩大美国在国际贸易体系中的相对收益，是对以“自由贸易”原则为制度根基的现行国际贸易规则秩序的否定，这势必将对像中国这样快速增长的世界贸易大国和新兴市场国家产生巨大负面影响。

三是重振美国对科技创新的制度保障。《报告》强调要“捍卫国家安全创新基础（National Security Innovation Base, NSIB）免受竞争者的挑战”，发挥学

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p25.

[2] Ibid, p20.

术共同体、国家实验室、私营企业和部门等对美国科技创新的网络效应和制度保障优势<sup>[1]</sup>，强调制度和网络的重要性，以永保美国在全球科技创新领域的霸主地位，以科技创新促进美国经济发展和繁荣以及“让美国再次伟大”。此外，《报告》还提到了人工智能（AI）在未来促进美国经济增长方面的引领性作用<sup>[2]</sup>，表明特朗普政府具备占领未来人类科技创新高地的战略眼光。

四是特别强调能源安全与出口。《报告》一改奥巴马时代对气候变化、清洁能源等问题的关注和强调，丝毫不讳言对传统化石能源和燃料的使用和出口，甚至视之为“减少贫困、促进经济增长和提升繁荣的有益助力”。事实上，特朗普自上台以来，就一改前任政府在能源政策上对清洁能源、新能源和可再生能源的倾向性投入，大幅放宽了对美传统化石能源出口和能源产业的扶持，特别是在其访华期间与中国签订的2,535亿美元的经贸大单中，能源企业合作的份额占到了相当大的比重，表明特朗普将能源安全和能源出口作为美国经济安全和繁荣的重要支柱。作为一个能源大国，美国对国内能源产业（尤其是化石能源）的持续开放将对世界能源市场和国际政治经济格局产生重大而深远的影响，特别是对中东、俄罗斯这样的能源出口大国和地区形成强有力的冲击，并将促使能源出产大国与消费大国之间的关系产生微妙而深刻的变化，乃至影响国际主要力量的战略对比与平衡。

### （三）将中俄置于美对立面，或犯战略规划之大忌

《报告》仍然延续了浓重的美国式的以“国别威胁”为主要视角的国家安全观，其中，中国和俄罗斯是被提到次数最多的国家，特别是中国，被认为是能在全球范围内对美国的优势地位形成长远挑战和威胁的大国，破坏了两国长久以来对中美关系的积极定位，也有悖两国元首在多次会晤中

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p21.

[2] Ibid, p20.



确定的双边关系基调，因而引起了中方的强烈不满。然而，与以往各届美国总统的《国家安全战略报告》不同，这份《报告》不仅高唱中俄威胁，而且还将这两个国家并列在一起，俨然将中俄两国置于美国的对立面，似乎透露出美要与中俄两国同时对抗的意味。这可谓战略大忌，即两面树敌，多头出击。即使强大如美国者，也不可能以一敌二。《报告》后面虽则又说“这两个国家<sup>[1]</sup>的意图并非固定不变，美国也做好了同它们在涉及到共同利益的领域中相互合作的准备”<sup>[2]</sup>，但这种前后矛盾的表述并不能令人信服，也难以掩盖特朗普将中俄统一置于美对立面的战略忌讳。

（四）《报告》强调“以实力促和平”，将“军事与武力”作用置于“外交与国务”之前

《报告》所显示出的特朗普的国家安全另一大支柱，即“以实力促和平”（Preserve Peace Through Strength），这是特朗普自竞选以来一直在强调的纲领和承诺。执政后，他开始切实贯彻这一原则，在各热点地区与主要大国的竞争中，以强硬姿态力求捍卫美式和平。这一原则的逻辑根源在于特朗普政府的世界观、战略观、国际格局观等的根本转变，由此导致其认为当今世界传统的大国间地缘政治争夺正在强势回归，修正主义式对手国家正在挑战和颠覆国际秩序。<sup>[3]</sup>具体而言，《报告》强调加强以下方面的工作来实现“以实力促和平”。

一是重整军备，整军备战，扩大规模，“强军兴军”。面对“修正主义大国”“流氓国家”和非国家行为体的恐怖袭击等带来的多重安全威胁，《报告》强调美国必须加大对军队建设的物质、财力、人员、技术等全方位投入，重振美国的竞争优势，尤其是强调要让美国的军事力量做好应对“主要战

[1] 指中俄。

[2] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p25.

[3] Ibid, p27.

争”(major war)的准备<sup>[1]</sup>,目标直指与大国之间的军事斗争和地缘政治较量。从国际力量对比格局的宏观形势来看,这一方面体现出美国等发达国家当前的一个趋势,即不断扩张和充实其武装力量(包括常规力量与战略核力量,以及诸如网络战技术等非常规不对称力量)和国防军备开支的规模与质量,未来世界安全形势将面临更多传统大国权力政治竞争的博弈和风险;另一方面也反映出当今世界某些主要大国都在强调军队和军事力量在解决其各自战略与安全问题中的特殊重要性,对武力的使用或威胁使用武力,正回归到一些大国的对外政策工具箱中。

二是突出强调网络战的重要性。《报告》指出,互联网作为美国的发明创造,就应该反映美国持续改变各国未来和世界的价值观,“一个强大且防备优良的网络基础设施对促进经济增长、保卫我们的自由和增进我们的国家安全大有裨益”。<sup>[2]</sup>实际上,对网络技术、网络基础设施和网络在军事中的运用的内容,充满了《报告》的各个章节,彰显特朗普政府对网络战、信息安全等“新疆域”中的前沿领域的高度敏感性,这些领域将成为未来大国竞争的主要角力场,值得我们高度重视。

三是强调核武器的特殊作用及推进太空探索。一方面,同其前任奥巴马倡导的建立“无核化”世界截然不同,特朗普毫不讳言对核武器及其相关技术开发与应用的执念。这表明在特朗普政府看来,在对手大国的军事现代化进程突飞猛进、常规军事力量正不断追赶美国、美国相对于这些大国的常规军事力量优势正在加速缩小的情况下,美国必须重新强化其战略核力量,以维持乃至扩大其对对手大国的武力优势。另一方面,作为“新疆域”中的重要环节,太空也成为美国树立其绝对领先优势的区域。近来,

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p28.

[2] Ibid, p13.

特朗普宣布将使美国重新成为太空探索的“领导者”，他还大幅削减了众多领域的科研经费，唯独对太空探索的经费不降反升，并于近期宣布了要在3年内将人类再次送往月球轨道、未来更要加紧登陆火星的雄心勃勃的太空探索计划。《报告》指出，由副总统执掌的新重建的美国国家太空委员会（National Space Council）将全面审查与评估美国的长期太空目标，并开发和制定能够整合所有太空领域和部门的宏观太空开发战略，以支持美国在太空探索领域的创新和领导地位。<sup>[1]</sup>重返月球对美国的好处显而易见，它能为美国启动载人火星之旅做好准备，而登陆火星将给美国带来无法估量的巨大利益，其影响远远超出科技和经济范畴。

四是对恐怖分子绝不手软。特朗普执政以来，美国进一步加大了对恐怖分子的打击力度，不仅在叙利亚和伊拉克战场上提高了国际反恐联盟的作战强度、与俄罗斯和伊朗等争夺在中东的反恐主导权和地区控制权，还进一步强化了其国内的反恐预警和信息网络，通过立法、信息技术、人员培训、资金投入等各种渠道构筑起更为严密的反恐安全网。《报告》阐明了特朗普政府应对恐怖主义威胁的指导思想——“面对危及我国土安全的各种形式的威胁，并无完美的防御可言，因此，美国同其盟友及伙伴必须对将目标锁定为我们的非国家暴力团体时刻保持进攻态势”。<sup>[2]</sup>《报告》指出，对待恐怖主义威胁，美国要“斩草必除根”（Pursue Threats to Their Source），这一做法既同美国的地区战略（尤其是中东政策）有着密切联系，也同特朗普政府对国内的治理及其执政合法性息息相关。

综上，《报告》对“实力”，特别是军事力量的高度重视，表明特朗普政府未来在维护美国安全时的手段，或将更多回归到共和党政府所擅长的

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p31.

[2] Ibid, p10.

保守主义、单边主义和先发制人的风格模式上来，对世界安全局势将产生更多负面影响。

#### （五）对美国的外交工作提出了更多更高的新要求

《报告》对美国的外交工作也提出了新的要求，特别是对外交官队伍建设提出很多具体要求和期待，表明白宫在用更为果断的方式重塑总统对国务院和外交官队伍的领导。美国舆论普遍认为，在特朗普入主白宫近一年时间内，他的众多核心幕僚都深陷各种风波和丑闻，就连前总统国家安全事务助理迈克尔·弗林、前首席战略分析师史蒂夫·班农这样的高官都不免“落马”，国务院在蒂勒森的带领下“士气低落，人心涣散”，国务院与白宫之间的权力斗争也在加剧。更重要的是，国务院里许多负责地区事务的中级官员迟迟无法到岗，导致特朗普许多具体外交政策难以落实，严重影响了外交工作进程和外交官队伍组建。而现在，随着国务院和国防部分别负责亚洲事务的董云裳和薛瑞福的履新，特朗普外交与安全政策团队的中高级官员拼图正逐渐完成，因此他需要在人员逐步到位的情况下重整其外交与安全人事架构，提振士气，规划具体任务，准备大干一场。

《报告》中关于外交手段的亮点主要有三：一是突出外交官的“前沿存在”，强调任何技术手段都无法取代美国外交人员同驻在国政府和人民面对面的交流，对外交人员“前沿存在”和“前沿配置”(forward-deployed)<sup>[1]</sup>的重视或预示着特朗普政府今后将向各国派出数量更多、分工更精细的外交工作人员；二是特别强调“经济外交”的重要性，实际上是“胡萝卜加大棒”的升级版；三是提出议题联系与嫁接战略，即发挥经济外交和经济压力在应对安全威胁上的作用，使用现有及开发新的经济机制，并动员国际社会增加对安全威胁的经济施压，以求在军事行动难以有效开展的情况

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p33.

下化解冲突。这符合特朗普惯常的议题互嵌式的商人总统行事风格，认为不同性质的议题之间可以进行相互交易，并通过在这一议题领域内向对方施压或许以重利来使对方在另外一个议题上进行妥协和让步。

#### （六）多元化且别出心裁地扩展美国全球影响力

美国作为头号世界强国、国际体系中最具影响力的大国、世界上最复杂同盟体系的核心，其全球影响力无处不在。但一段时间以来，随着特朗普推行被外界称为“退出外交”的行为，美国内及世界舆论纷纷对特朗普治下的美国的国际影响力是否会锐减展开了激烈的争论。针对这些争论以及对美国国家利益的考量，《报告》指出拓展美国的全球影响力也是保证美国国家安全的支柱之一。

一是不一味地以意识形态划线。美国向来自诩“自由世界的灯塔”，在对外交往中总爱融入对所谓“民主”“自由”“人权”等理念的坚持，还往往强调其新教的文明色彩。但同时，美国又是一个实用主义风格极强的国家，这就使得其外交政策历来呈现出在追求“自由主义”理想与谋求现实收益之间摇摆并寻求平衡的传统。美国领导人也向来爱以意识形态和政治制度划线，将所谓“自由世界”与所谓“专制暴政”或“威权主义”政体国家分割开来，崇尚与“意识形态相近”(like-minded)国家的团结。特朗普上台后，很大程度上改变了美国外交的这种传统。在继续坚持同所谓“专制暴政”和“流氓国家”划清界限、标榜自己代表自由与正义力量的同时，特朗普外交奉行所谓的“有原则的现实主义”理念，不再简单地以意识形态为唯一划线标准，而是更注重所谓的“现实主义”部分。《报告》中的一段话耐人寻味：“我们不会将我们的价值观强加于他人。我们的同盟、伙伴和联合阵线都是建立在自由意志和共同利益基础之上的。”<sup>[1]</sup>特朗普在此处

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p37.

强调了两点：“自由意志”(free will)与“共同利益”(shared interests)，前者的意思是想不想与美国结成同盟或伙伴关系，全凭其他国家的自主选择，美国不会强求；后者的意思则再直白不过，共同的利益，而非繁缛的意识形态，才是联盟得以建立的最重要根据。由此，我们就能理解为什么美国能够默许或鼓励以色列同沙特进行合作，认为犹太人和穆斯林之间的矛盾并非是不可调和的，能够帮助美国在中东消解来自俄罗斯和伊朗的威胁，实现美国的地区利益，才是最核心的。

二是与他国的模式竞争是决定美国全球影响力成败的根本。随着以中国为代表的发展中国家和新兴市场经济体的群体性崛起，美国和西方传统发达资本主义国家感受到了来自前者的深刻冲击甚至“威胁”，这不仅仅是技术、资金、基础设施等物质层面的，更重要的是它们成功打破了西方国家对国家发展进步模式的垄断和神话。中国共产党的十九大报告中指出：“中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的不断发展，拓展了发展中国家走向现代化的途径，给世界上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了全新选择。”<sup>[1]</sup>在特朗普政府的解读语境中，这意味着“模式之争”将超越对GDP、科技、资源、产品、资本等的竞争，成为未来世界政治的主要竞争内容。因此，特朗普政府认为，决定美国的价值观、霸权、全球影响力在未来能否得以延续的根本，归根结底是美国的国家发展和治理模式能否成功，能否在与中国等新兴国家的竞争中“胜出”。这似乎让我们嗅到了冷战时美国提出来的与苏联争夺广大发展中国家这一“中间地带”的味道。

因此，《报告》明确提出要建立一种所谓“进步国家发展模式”，来争取广大发展中国家——“美国将推动这样一种基于自由市场原则、公平与互惠贸易、私营部门发展活跃且遵循法治的发展模式，以让我们的伙伴们

---

[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报告（2017年10月18日）》，北京：人民出版社，2017年10月版，第10页。

既能发展进步，又能保持其文化的自主性。”<sup>[1]</sup>在特朗普政府乃至整个美国看来，未来中美竞争的核心或许将从对综合国力的竞争逐渐转变为中美两国发展与治理模式的竞争，这是一种与“制度之争”相关联、但同时又在层次和深度上超越它的竞争观和竞争关系。

三是所谓“退出外交”实际上是“以退为进”。特朗普的所谓“退出外交”看似轰轰烈烈，实际上它绝非孤立主义的回潮，也并不表明美国在全球治理领域更崇尚双边或单边行动，而是为了更突出美国对全球领导权的掌控，特别是关注在政治、安全、贸易、网络等领域的国际议程设置权、国际规则制定权和国际制度话语权的争夺，是一种“以退为进”、突出重点领域、更加牢固树立全球治理中的美国领导力的战略。《报告》明确表示：“我们将在多边机制中（同其他国家）展开竞争并实现领导，以捍卫美国的利益和原则”，<sup>[2]</sup>具体做法是“美国将优先致力于维护和改革那些能够服务美国利益的国际机制，以确保它们能够得到有效加强，并能支持美国及其盟友和伙伴”；同时，“美国绝不会向那些声称要将自己的权威凌驾于美国公民之上，以及那些与我们的宪政架构相冲突的国际组织和国际制度让渡我们的主权”。<sup>[3]</sup>实际上，在国际政治秩序领域，特朗普的冲击主要是影响了在气候变化、难民和移民问题上的多边合作，并未放弃美国领导和参与的其他多边机制，没有改变其在人权议题上的立场；在国际经济秩序领域，未来特朗普政府采取与历届美国政府截然不同的激进国际经济政策的可能性也越来越低；在国际安全秩序领域，特朗普政府先后实现了对东亚和北约盟友的安全再承诺，合作安全体系并未动摇，北约甚至实现了进一步扩大。因此总体来看，特朗普只是试图减少美国在维护国际政治、经济和安全秩

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p38.

[2] Ibid, p4.

[3] Ibid, p40.

序上的成本，至多只是接近于树立贸易壁垒、减少对外干预的“里根主义”，他对美式自由霸权秩序的冲击远远没有达到导致其走向衰落的地步。<sup>[1]</sup>简言之，美式世界秩序的规范体系并未过时，现在谈所谓“秩序转换”“领导权异位”等还为时尚早。

#### （七）特朗普“印太战略”终现真容，但问题多多

《报告》终于将特朗普的“印太战略”完整地以书面形式上升为国家意志，其中值得关注的重点主要有：

首先，凸显所谓“中国威胁”。同前任奥巴马时期的“亚太再平衡”战略一样，特朗普的“印太战略”指向十分明显，那就是中国。所不同的是，如果说奥巴马的“亚太再平衡”是将同中国的竞争包裹在倡导“中美合作”的华丽外衣之下，那么特朗普的“印太战略”则干脆撕掉了这层外衣，直接赤膊上阵，言必称中国的威胁，干脆不提要与中国在该地区加强合作。这根源于前述特朗普团队的战略观和世界观的根本转变，以及他们对中国的定位认知（perception）的根本变化。具体而言，《报告》用了相当的篇幅单独列举了中国在“印太地区”对美国构成的三重威胁：一是经济上，“中国的基础设施投入和贸易战略强化了其地缘政治野心”；<sup>[2]</sup>二是军事上，“中国对其在南海的前哨阵地的修建和军事化努力，让该地区的自由贸易流动面临危险，威胁到了其他国家的主权，破坏了地区稳定”；<sup>[3]</sup>三是地区影响力上，“中国将其地区野心包装成互利互惠的样子，但实际上中国的支配优势使印太地区的很多国家承受了主权遭削弱的风险”，因此“地区内各国呼吁保持美国在集体应对中国影响力上升中的领导地位，以贯彻和支持一个尊重各国主权和独立的地区秩序”<sup>[4]</sup>，似有煽动地区国家组建反华联合阵线之嫌。

[1] 肖河：《国际秩序衰落：概念与度量》，载《国际关系研究》2017年第4期，第28页。

[2] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p46.

[3] Ibid.

[4] Ibid.



其次，夸大朝鲜“威胁”。特朗普上台之后，将朝鲜问题置于其外交政策议程的核心位置，认为“来自朝鲜的威胁是对美国国家安全和地区利益最严重的威胁”，一再搅浑东北亚地区局势，并要求中国在限制朝鲜行为上承担更大责任，极力将朝核问题的“锅”往中国身上甩。这篇《报告》更是将朝鲜的“威胁”提升了一个层级，不仅认为朝鲜的核计划和弹道导弹计划对美国的国土安全造成了直接威胁，而且朝鲜网络战能力的发展以及对人权的“蔑视”和“剥削”，都严重影响到美国在“印太地区”的利益和安全。

第三，明确提出要增进“美日印澳”四边合作。虽然被冠以“印太”之名，且鼓励和欢迎印度成为“领导性全球大国”，但《报告》实际对印度的角色和定位着墨不多，让人怀疑美国“重视”印度的诚意和可信度，以及这样一个地区战略的真正意图为何。

第四，在措施上侧重使用经济与军事两种手段。从指导思路上看，这是贯彻了“以实力促和平”和“有原则的现实主义”的指导思想和原则。其中，“经济”手段强调：一要更多仰仗同地区国家之间的双边贸易协定而非像 TPP 这样的多边贸易谈判来构筑地区经贸架构；二要扩大同“印太”各国的基础设施建设合作，其目的既为加强同盟友和伙伴的经济联系，重振美国的制造业和实体经济，同时也可能是为了应对中国在南海的基础设施建设，以及中国通过“一带一路”建设在世界各地、尤其是“印太”地区扩展影响力。“军事与安全”手段强调：一要与日韩构筑更牢固的反导体系，这表明“萨德”系统在未来已不大可能撤出朝鲜半岛，而美国会进一步加紧武装日本，地区军备竞赛恐有上升之虞；要强化对可能来自朝鲜的进攻的军事应对，美朝关系缓和恐前途渺茫；三要“根据‘一个中国’政策保持同台湾的强有力联系，包括依据《与台湾关系法》提供合法防务需要和遏阻（来自中国大陆的）高压胁迫的承诺。”<sup>[1]</sup>

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p47.

(八) 在其他地区也或多或少提到中国，总体论调很不友善

除了“印太”地区之外，《报告》在提及美国在世界其他地区的战略规划时，也都不同程度地提到了中国，但都将中国置于“竞争对手”的位置上来描述，基本没有与中国在这些地区展开合作的论述，而是美国应采取怎样的手段才能在与中国的地区影响力竞争中胜出的言论。这从总体上表明，特朗普政府将中国视为在世界各地都有强大且不断增长的影响力、与美国利益和力量构成全球性竞争关系的“战略竞争者”。在不同地区，美国对“中国威胁”的认知有不同侧重：在欧洲侧重强调中国在经济、科技、知识产权保护等方面的挑战；在中亚和南亚侧重中国对中小国家日益增长的影响力和地区领导力的“威胁”；在西半球和非洲侧重中国的国有企业、基础设施建设对当地的影响力，以及所谓中国对这些地区“输出”自己的发展模式。尤其是在非洲，《报告》认为中国日益扩张的经济与军事存在，对美国在这块大陆上的利益构成了挑战，更重要的是，中国的“发展模式”，特别是对当地基础设施建设的大规模投入，是一种助长了非洲国家国内政治腐败、加重非洲国家对中国的经济依赖度以及破坏了非洲国家的可持续发展潜力与债务偿还能力的“糟糕的”模式<sup>[1]</sup>，而美国为非洲等其他发展中国家提供的才是一条可持续的、清廉透明的、充满活力的发展之路。

## 二、对《报告》的思考

通读《报告》全文后，我们大致可以得出以下几条结论。

(一) 要了解这份《报告》出台的美国国内政治背景，才能更好地理解《报告》的价值取向

实际上，特朗普的这份《国家安全战略报告》，与其说是一份外交与安

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p52.

全政策的“宣言书”，倒不如说是其为了争取国内支持的“投名状”。从时间维度上看，这份《报告》在特朗普上台仅 11 个月就出炉了，比小布什和奥巴马的出台周期都要短。一个很重要的原因就在于，作为可能是二战结束以来最富争议的美国总统，特朗普及其团队在过去的 11 个月中经历了比众多前任总统都更为波诡云谲的国内政治变化和丑闻，外交与安全政策团队频繁换人和权力洗牌，严重影响了特朗普政府执政的有效性与合法性，导致两党、国会、媒体舆论和民众对其不信任感加剧，支持率持续走低。因此，特朗普政府急需出台这样一个“出口转内销”的《报告》，以求在民意还未完全对政府失望之前，通过塑造一系列鲜明甚至“凶猛”的外部威胁，来凝聚国内共识，提振各政治力量和民众对政府的支持。从内容维度上看《报告》虽长达 55 页，篇幅上远超小布什和奥巴马时代，但充斥着竞选纲领式的情绪化语言和许多理想化的政策设计，乍看之下十分前卫和吸引眼球，但仔细琢磨就能感觉缺少可操作性。

（二）《报告》所显露的“有原则的现实主义”和美国世界观的根本性转变令人十分担忧

虽然，《报告》很大程度上是为了迎合美国内政治的需要，但它绝非一纸空文，从中可读出美国外交政策理念的一些危险转向。如在结论处，《报告》详细阐释了何谓“有原则的现实主义”：一方面，这份战略是“现实主义”的，因为它承认权力在国际政治中所扮演的核心角色，确认主权国家在世界政治中的最重要地位，认真界定美国的国家利益；另一方面，这份战略是“有原则的”，因为它根植于一种基本认识——推进美式原则（American principles）有助于在全世界范围内传播和平与繁荣，因此，“在美国力量的保证之下，美国的价值观和影响力将使世界变得更自由、更安全、更繁荣”。<sup>[1]</sup>

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, December 2017, p53.

正是在这种认识的指导下，特朗普政府看待世界的观念和角度发生了根本变化：整个世界就是权力政治在其间横冲直撞的角斗场，国际政治基调回归到大国对传统地缘政治的争夺之中，中俄是美国最重要的“战略竞争者”；权力政治、军事与武力、先发制人打击等保守主义色彩浓厚的手段被置于外交手段之前，外交手段只是在军事手段难以发挥作用时扮演补充角色；同中国等新兴国家的“模式之争”将主宰未来世界政治的主题，它甚至被赋予了“你死我活”式的现实主义色彩。这些变化都是特朗普政府对美国数十年来总体外交政策与战略根基的修正主义式逆动，它们不仅仅是特朗普“逢奥必反”的简单政治伎俩，更是其政府和政策团队的保守化共识。这是令全世界非常担忧的，同时也应当引起美国内爱好自由与和平的力量的足够警惕与重视。

### （三）中美关系将在未来一段时期内面临十分严峻的考验

《报告》针对中国的意味十分强烈，且措辞较历届政府更不友善，这可能预示着中美关系未来将主要面临三个层面上的严峻考验。

在双边关系层面上，美国对中国的认知已发生重大变化，美国过去长久以来的对华政策根基正在被摧毁，美国对中国的角色定位正在从“可以合作的伙伴”逐渐转变为“战略竞争者”“对手”和“修正主义大国”。因此，未来中美关系中的“竞争性”将上升，“合作性”或将受损。在这样的情况下，中美关系的本质是否真的发生了质变，所谓的“临界点”是否真的到来，如何继续发挥元首外交对两国关系发展的引领作用，如何发挥以当前中美之间四个对话机制为代表的双边机制化建设对两国关系的矫正作用，都是值得深入思考的现实问题。

在地区层面上，“印太战略”的出炉表明，美国希冀在更宏大的地缘政治范围内来应对中国崛起的影响和冲击，这不仅可能增加我“一带一路”建设的域外风险，更重要的是各地区性议题之间的联动、互嵌效应会影响中

国地区影响力的发挥。<sup>[1]</sup>但同时也应看到,《报告》中的“印太战略”仍是一个雏形,其中很多措施仍缺乏实际可操作性,比如,特朗普是否能推进美日印澳“四边合作”,“印太战略”的经济基础究竟有几何,地区内国家是否买账,等等。未来,特朗普政府应该会针对“印太战略”提出更多具体政策措施,它需要有一个试错与调整的过程,这可能贯穿特朗普任期始终,因此对中美关系的影响将是较为长期的。

在全球层面上,《报告》勾勒出来的竞争式的世界,同中国描绘并为之奋斗的“人类命运共同体”的美好愿景南辕北辙。中美之间本应通过加强合作来为世界其他国家树立良好的示范效应,引领各国一道努力朝“人类命运共同体”的方向迈进。但《报告》不仅丝毫不提中美之间的合作潜力和努力方向,反而在放大中美竞争的基础上,将中美之间的竞争关系界定为是两种制度、两种模式、两种理念之间非此即彼的零和关系,甚至认为这种“模式之争”将主导未来世界政治的主流议程,值得警惕。

当然,美国总统和政府历来都有“说一套,做一套”的“传统”,这一点在特朗普的执政风格中似乎更为明显。听其言,更要观其行,虽然现在《报告》中的说法很露骨、很凶恶,但在实际的交往过程中,两国的合作也会进一步加深,这既是中美两国人民的共同愿望,也是中美关系客观发展的必然结果,并不会以特朗普政府的主观好恶所转移。因此,一份《报告》不能左右中美关系发展的前景,更不能悖逆中美合作的历史潮流。

#### (四) 为什么应特别重视这份《报告》

其原因并不在于中国没有自信或缺乏战略定力,而是因为希望从中能找寻一些特朗普的“确定性”,这不仅是指其行事风格,更是指其国内政治权力结构的安排,以及对外政策的可持续性。一直以来,各界都将特朗普

---

[1] 祁怀高:《“一带一路”对中国周边外交与亚洲发展的影响》,载《中国周边外交学刊》2015年第二辑(总第二辑),第71页。

的执政风格归结为“不可预测”，这种行为特点在特朗普数十年的商海沉浮中曾给予其莫大帮助，但总统的身份要求他应更可预测一些。

从美国国内政治的角度而言，随着白宫、国安会、国务院、国防部等各部门的政策专才们的到位和履职，特朗普势必会受到官僚集团的更多制衡与掣肘，其基于个人好恶的“不确定”因素会有所减少，美国国内政治和外交政策的制定和执行将会逐步回归到传统的制度化轨道上来，对《报告》所提出的战略的执行也将有一个机制化、部门化的过程。在这个过程中，理性决策的因素或会上升，对我们理解和把握美国对外政策的“确定性”有所帮助。

从国际政治的层面来看，自2016年以来，西方世界的一些主要国家都经历了民粹主义、民族主义反转过程，世界正经历“500年来未有之大变局”，大国之间竞争与合作关系的螺旋式上升、美国政策的转向，都对世界格局的变化产生了很多不确定性的影响。在这其中，一个很重要的问题是美国的国内政治是否发生了“范式转移”(paradigm shift)，世界政治的基本范式和国际秩序的规范基础会不会因为体系中主导国美国的国力起伏和其国内政治“范式转移”而发生根本性变化？理解和把握《报告》中所体现的价值观、战略观和政策措施的变化，对于思考上述问题和世界大势的转变都是有帮助的。

【收稿日期：2018-01-05】

# 论日本第 48 届众议院选举及 安倍政权走向

徐万胜

【内容提要】第 48 届众议院选举的提前举行，是日本首相安倍晋三基于内阁支持率回升、自民党处于领先优势、民进党势力低迷及新兴政治势力立足未稳等因素而作出的政治决定，其导致民进党分裂以及希望之党与立宪民主党的仓促组建。在竞选过程中，围绕消费税提升、核电、修宪等政策课题，执政两党（自民党和公明党）、希望之党与日本维新会、立宪民主党与日本共产党及社民党“三股势力”之间展开角逐。执政联盟获胜的原因是多方面的，不仅由于在野党势力的孱弱与分裂，也是日本选民“别无选择”的无奈之举。大选后组建的安倍内阁呈长期执政态势，其延续“安倍经济学”、强化对朝施压、推进修宪路线等政策取向值得关注。

【关键词】日本大选 安倍政权 自民党 众议院

【作者简介】徐万胜，战略支援部队信息工程大学教授、博士生导师，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 01-0063-15

2017年10月22日,日本举行第48届众议院选举(大选)投票。此次是首相安倍晋三基于政权运营有利时机的判断而决定提前大选的,随即引发了在野党势力的重组。在竞选过程中,各政党围绕着消费税增税、核电、修宪等政策课题展开激烈论争,形成了执政两党(自民党和公明党)、希望之党与日本维新会、立宪民主党与日本共产党及社民党“三股势力”角逐的竞选格局。在执政党联盟赢得大选后,安倍政权呈现出较为稳定的长期执政态势,并将持续推进“安倍经济学”、加大对朝鲜施压等政策,其主张修宪的政策现实性亦有所增强。

### 一、提前大选与在野党势力重组

2017年9月25日,安倍首相在官邸召开记者会,宣布将在秋季临时国会召开之初就解散众议院,并于10月提前举行大选。安倍称此次解散众议院是为了“突破国难”,愿意就应对少子老龄化及朝鲜局势等政策课题“问信于民”,并把确保获得众议院过半数议席(233席)定为执政联盟的大选“胜负线”。9月28日,在第194届临时国会的众议院全体会议上,安倍首相正式宣布解散众议院。该会议只进行了约2分钟便宣告结束,在野的民进党、日本共产党、自由党、社民党缺席了当天会议,以示抗议。政府随后召开临时内阁会议,宣布第48届众议院选举日程为“10月10日公示,22日投票”。

在日本,众议院的解散权被视为首相的“专权”。<sup>[1]</sup>一般而言,日本首相经常选择在对内阁及执政党最有利的时机解散众议院举行大选,从而增加自己胜选连任的几率。此次提前举行大选,日本国内质疑安倍“动机不纯”,

---

[1] 关于解散众议院,宪法第7条规定,天皇根据内阁的建议与承认,为国民行使“解散众议院”的国事行为。这被解读为内阁实际掌握解散权,由于首相具有对阁僚的任命权,因而解散众议院就成为首相一人的“专权”。1952年,吉田茂内阁首次依据宪法第7条解散众议院时,在野党高层曾就此提出违宪诉讼,但日本最高法院在1960年以解散众议院是“高度具有政治性的国家行为”为由,既没有判其违宪,也没有判其合乎宪法。



认为其扼杀了临时国会对森友、加计学园事件<sup>[1]</sup>等安倍涉嫌疑案的讨论机会，“解散众议院与其说是考虑到自民党的利益，不如说更多的是考虑到了首相的个人利益”。<sup>[2]</sup>

对于安倍而言，选择这个时机解散众议院举行大选，确实是基于政权运营有利时机的综合判断，力图通过胜选来延续并巩固自身的执政基础。具体有以下几方面原因。

### （一）内阁支持率有所回升及自民党领先优势明显

2017年以来，受森友学园收购国有土地、加计学园新设兽医学部等事件的影响，国民对政府的政治不信任感增强，安倍内阁支持率一度骤然下跌。日本时事通讯社进行的全国舆论调查结果显示，安倍内阁支持率较6月下降15.2个百分点，降至29.9%，首次跌破30%，创下安倍2012年底再次执政以来的新低；不支持率上升至48.6%，创下新高。<sup>[3]</sup>此外，因防卫省涉嫌集体掩盖自卫队南苏丹维和行动纪录的“瞒报门”事件<sup>[4]</sup>，使得安倍的心腹——防卫相稻田朋美于7月29日被迫引咎辞职。

为摆脱困境，安倍首相于8月3日进行内阁改组。在19名阁僚中，除

---

[1] 森友学园事件是指首相安倍晋三夫人安倍昭惠曾任名誉校长的森友学园，于2016年以成交价1.34亿日元买下一块国有土地，但这块面积8,770平方米土地的市场评估价格高达9.56亿日元，是森友学园出价的7倍。加计学园事件是指加计学园利用“国家战略特区”制度，于2017年1月获批在爱媛县今治市新设兽医学部，3月还获得政府无偿提供的建设用地及最高96亿日元的建设补助。5月，在野党质疑安倍首相或曾出面干预了加计学园开设兽医学部的计划。

[2] 『衆院選 大義なき解散「首相の姿勢」こそ争点だ』、『朝日新聞』2017年9月26日。

[3] 《安倍支持率首度跌破危险线》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-07/10984451.html>。

[4] 日本自卫队派驻南苏丹的PKO部队，每天将当日军情报告给防卫省和陆上自卫队。每日军情报告显示，当地时常有“战斗”，而防卫省和陆上自卫队却隐瞒了这一军情报告，一直称南苏丹局势平稳，并准备在南苏丹首次行使集体自卫权。在媒体揭露出这一军情报告内容后，防卫省和防卫大臣稻田朋美以“找不到”“已经销毁”等说辞，否认军情报告的存在。

官房长官菅义伟和副首相兼财务相麻生太郎等 5 人留任外，任命前行政改革担当相河野太郎出任外相、前农林相林芳正出任文部科学相、前防卫相小野寺五典再次出任防卫相。对此，根据读卖新闻社 3—4 日紧急进行的全国舆论调查，安倍内阁支持率为 42%，比上次调查（7 月 7—9 日）上升了 6 个百分点，6 月以来内阁支持率不断下降的趋势得以逆转。<sup>[1]</sup>另据产经新闻和富士新闻网于 9 月 16—17 日进行的民调显示，安倍内阁的支持率为 50.3%，不支持率为 40.0%；在政党支持率上，自民党为 38.0%，远高于其他政党。<sup>[2]</sup>

## （二）民进党势力低迷及新兴政治势力立足未稳

自 2012 年 12 月丧失政权以来，最大在野党民主党始终处于萎靡不振的境地，并于 2016 年 3 月与日本维新党合并组建民进党。进入 2017 年，民进党又因内部退党风潮而混乱不堪：4 月，前防卫副大臣长岛昭久申请退党；8 月，前环境大臣细野豪志退党；9 月，又有铃木义弘、笠浩史、后藤祐一 3 名众议员步其后尘，相继退党。

在民进党势力低迷之际，以东京都知事小池百合子为代表的新兴政治势力却正在成长。2017 年 1 月 23 日，小池率领的政治团体“都民第一会”宣布作为“地域政党”开始活动。在同年 7 月 2 日举行投票的东京都议会（定额 127 名）选举中，民进党共有 16 名候选人宣布脱党，转而接受“都民第一会”的公认或推荐。投票结果，“都民第一会”获得 49 席，成为第一大党；自民党由此前的 57 席跌落到 23 席；民进党仅获得 5 个议席。为此，莲舫于 7 月 27 日宣布辞去民进党党首一职。9 月 1 日，在民进党临时党大会上，前外相前原诚司当选为新党首。

在上述背景下，安倍首相决定提前大选，更加速了在野党势力的重组进程。9 月 25 日，即在安倍宣布计划解散众议院的当天，小池百合子宣布

[1]《日内阁改组后支持率提升有限》，载《参考消息》2017 年 8 月 6 日。

[2]『政治に関する FNN 世論調査』、[http://www.fnn-news.com/yoron/inquiry\\_list.html](http://www.fnn-news.com/yoron/inquiry_list.html)。

决定创建由其出任党首的希望之党，目的是同安倍领导的自民党在即将举行的众议院选举中抗衡。仅隔2天，希望之党仓促成立，共有来自自民党、民进党的14名退党议员加入。但小池表示，其本人不会参加大选，而是以东京都知事和希望之党党首的身份迎接挑战。9月28日，在党首前原诚司的提议下，民进党两院议员总会决定，该党将不再为此次大选推举候选人，所有参选者由希望之党进行统一选拔和推举，民进党将在选战中全力支持希望之党。9月29日，小池与前原举行会谈，前原提交了有约230名预定候选人的“希望入党者名单”，但小池表示将对名单予以“甄别”，把承认安保相关法案、赞成冻结消费税增税等作为入党条件。小池的这一做法引起民进党内部分势力的强烈反对。几经衡量，民进党代理党代表枝野幸男等人决定另行组建新党。10月3日，立宪民主党宣布成立，成员包括反对与希望之党合并的前官房长官枝野幸男、前首相菅直人、前厚生相长妻昭、前众议院副议长赤松广隆等6人，枝野幸男出任党代表。另外，在民进党方面，前首相野田佳彦、前党代表冈田克也、前财务相安住淳、前代表代行江田宪司，都决定以无所属身份参加大选。这样，伴随着众议院解散，民进党所属的前众议员分裂为希望之党、立宪民主党与无所属候选人三股势力。在民进党方面，除了47名参议院议员外，还有保留党籍、以无所属身份参选的代表前原诚司、前首相野田佳彦、前副首相冈田克也等。

在野党势力重组的过程中，关于小池百合子出任希望之党党代表，62%的民众认为其“应专心都知事工作”，主张“应继续兼任党代表与都知事的”仅占21%，主张“辞掉都知事并参加众议院选举”者为12%。<sup>[1]</sup>对于民进党在众议院选举中放弃提名候选人、其预定的候选人从希望之党提名一事，63%的受访者“不予认可”，表示“认可”者仅占24%。<sup>[2]</sup>读卖新闻

[1] 『「小池氏、都知事専念を」62%…読売世論調査』、<http://www.yomiuri.co.jp/feature/T0000302/20170929-OYT1T50133.html>。

[2] 『民進候補の希望から出馬「評価せず」63%』、<http://www.yomiuri.co.jp/feature/T0000302/20170929-OYT1T50134.html>。

社于2017年10月7—8日进行的全国民调结果显示，对于小池百合子担任代表的希望之党，表示“期待”者占比为36%，“不期待”者为58%；对于民进党前代表代行（助理）枝野幸男等组建的立宪民主党，表示“期待”者为28%，“不期待”者占64%；关于执政的自民、公明两党势力在本次众议院选举中是否占据过半数议席，回答“维持为好”者为44%，“不如此认为”者为42%。<sup>[1]</sup>由此可见，在野党势力重组的相关动向并未能获得广大选民的积极评价，执政党联盟的优势地位也未遭受实质性削弱。

## 二、政策论战与三股势力角逐

2017年10月10日，日本第48届众议院选举发布公告，共有1,180名候选人参选，比2014年众议院选举减少11名候选人。其中，女性209人，占比为17.71%，创战后新高；无所属候选人73人，是上届的1.6倍，这是由于民进党的分裂导致许多前众议员以无所属身份参选；新候选人630人，比上届增加了26人，所占比例为53.39%。<sup>[2]</sup>

为应对大选，立宪民主党采取了与日本共产党、社民党合作的选举策略。希望之党则决定与日本维新会合作，原则上采取与立宪民主党候选人相抗衡的方针。因此，此次大选形成了执政两党（自民党和公明党）、希望之党与日本维新会、立宪民主党与日本共产党及社民党“三股势力角逐”的竞选格局。但是，仓促组建的希望之党仅拥立了235名候选人，略微超过众议院定额的半数，其中57人在众议院解散前担任议员；立宪民主党也只拥立了78名候选人。

由于在野党势力在众议院解散之际发生重组，在此次众议院289个小

---

[1]『希望の党「期待せず」58%…読売調査』、<http://www.yomiuri.co.jp/election/shugiin/2017/news1/20171008-0YT1T50061.html>。

[2]『女性候補者、戦後最高17%…無所属は1.6倍』、<http://www.yomiuri.co.jp/election/shugiin/2017/news2/20171010-0YT1T50078.html>。

选区中，约8成左右的小选区呈现出多名在野党候选人乱立的竞选格局。具体而言，与自民、公明两党的候选人相抗衡，出现复数在野党候选人的小选区为227个；执政党与在野党之间呈现“一对一”竞选格局的小选区为57个。另外，日本共产党为与反对安保关联法案的立宪民主党及社民党进行选举合作，在83个小选区放弃拥立候选人。<sup>[1]</sup>因此，在野党之间的选举合作是非常有限的。

在政权公约方面。2017年10月2日，自民党确定了本党的政权公约。该公约由两部分组成：第一部分包括应对朝鲜、加速实施“安倍经济学”、增加国民所得、保育和教育无偿化、地方创生、修改宪法等六大课题；在第二部分“政策银行”中，列举了在经济再生及地方创生等四个领域中的具体对策。该政权公约将应对朝鲜威胁作为优先课题，强调通过强化压力来迫使朝鲜放弃核导开发；提出改变因2019年10月消费税增税而增收部分的使用用途，重点投资育儿、高等教育的无偿化等；主张修改宪法，载明自卫队的存在依据等。政调会长岸田文雄表示：“作为负责任的政党，决心度过朝鲜威胁、少子老龄化等眼前国难，为此而作成了公约。”<sup>[2]</sup>

截止2017年10月7日，包括立宪民主党在内的各政党也都发表了各自的政权公约。其中，针对“2019年10月消费税税率将提高至10%”的决议，执政的自民、公明两党主张如期提高税率，减轻饮料食品的税率，改变增税部分的用途，并重点分配至育儿、教育等领域；希望之党、日本维新会两党持“冻结”立场；日本共产党主张中止提高税率；立宪民主党主张“不能立即提高”的暂缓立场。关于核电政策，自民党在政权公约中将核电定位为“重要的基础负荷电源”；在野党则主张“脱核电”。关于修改宪法，自民

[1]『与党・希望一騎打ち、4選挙区…8割で野党乱立』、<http://www.yomiuri.co.jp/election/shugiin/2017/news2/20171011-0YT1T50016.html>。

[2]『自民公約、北対応を強調…憲法改正など6本柱』、<http://www.yomiuri.co.jp/election/shugiin/2017/news1/20171002-0YT1T50068.html>。

党、希望之党与日本维新会均对修宪持积极姿态——自民党以修宪为目标，提出了“载明自卫队、教育的无偿化与充实强化、应对紧急事态、消除参议院合区”4个事项；希望之党和日本维新会均支持“推进包括宪法第九条在内的修改讨论”。而日本共产党及立宪民主党则主张“反对第九条改恶”，强化了反对立场。

自民党、希望之党、立宪民主党的政权公约比较<sup>[1]</sup>

	自民党	希望之党	立宪民主党
消费税增税	改变消费税税率为10%时的税收增加部分的用途，向着“全世代型社会保障”转变	“冻结”消费税税率提高至10%	不能立即将消费税税率提高至10%
核电	以确保安全为大前提，将核能定位为重要基础负荷电源	2030年之前实现“零核电”，并以宪法载明“零核电”为目标	为了早日实现零核电，制定“零核电基本法”
宪法	以载明自卫队、教育的无偿化与充实强化、应对紧急事态、消除参议院合区为中心，修改宪法	明确规定国民知情权。关于宪法中载明自卫队的存在，要在看清楚是否获得国民理解的基础上予以判断	脱离专守防卫、破坏立宪主义的安保法制是改恶宪法第九条的前提，予以反对

通过比较可以发现，在野党政权公约中的部分经济政策主张尚缺乏现实性与责任感。例如，希望之党主张“冻结”消费税增税，但其代替财源却模糊不清，缺乏说服力；在核电领域，没有具体应对策略的脱核电主张也是不负责任的。在政策论战中，安倍往往列举股市上涨、就业增加等经济

[1]资料来源：『自民と希望、増税・原発で対立…憲法改正は一致』、[http://www.yomiuri.co.jp/election/shugiin/2017/news1/20171007-0YT1T50105.html?from=ycont\\_top\\_txt](http://www.yomiuri.co.jp/election/shugiin/2017/news1/20171007-0YT1T50105.html?from=ycont_top_txt)。

指标，极力宣传“安倍经济学”的成绩，同时强调稳固的政权基础对于应对朝鲜问题的必要性。而希望之党、日本共产党、立宪民主党、日本维新会等在野党则反对安倍继续执政，呼吁推翻现政权，要求选民对“安倍一强政治”说“不”。

读卖新闻社对各党候选人进行的舆论调查表明，自民党候选人最为重视外交、安全保障政策；希望之党候选人主要聚焦消费税增税；公明党候选人与日本维新会候选人关注教育无偿化；立宪民主党候选人重视社会保障制度改革；日本共产党候选人强调修宪问题。在进行投票的10月22日，NHK的民调显示，选民最重视的政策课题依次为消费税增税、修宪、朝鲜问题，占比分别为29%、23%、16%。<sup>[1]</sup>

### 三、选民投票与执政联盟胜选

2017年10月22日，日本第48届众议院选举举行投票。此次大选根据6月通过的《公职选举法修正案》，青森、岩手、三重、奈良、熊本、鹿儿岛6个县的小选区数目各减少1个，东北、北关东、近畿、九州4个比例代表区的议席定额各减少1个，定额总数与上次相比减少10个，为战后最少的465个（小选区289个，比例代表区176个）。同时，这也是首次实行将选举权年龄下调至“18岁以上”的众议院选举，全国拥有选举权的18、19岁选民约240万人。

投票结果：自民党获得“绝对稳定多数”的284席（公示前290席），其执政盟友公明党获得29席（公示前35席），两党合计313席，超过了众议院提议修宪所需三分之二以上议席（310席）；立宪民主党获得55席，由公示前的16席猛增3倍多，成为第一大在野党；希望之党获得50席（公

---

[1]『北朝鮮・安全保障 警鐘鳴らす産・読 危機はぐらかす朝・毎』、<http://www.sankei.com/politics/news/171025/pl1710250003-n4.html>。

示前 57 席) ;日本共产党获得 12 席(公示前 21 席) ;日本维新会获得 11 席(公示前 14 席) ;社民党获得 2 席。小选区与比例代表区的投票率均为 53.68% , 略高于战后最低的 2014 年众议院选举(选举区为 52.66% , 比例代表区为 52.65% ) , 为战后第二低。<sup>[1]</sup>

根据朝日新闻的调查结果, 自民党在 289 个小选区中获得 2,672 万张选票, 得票率为 48% , 但却获得了 218 席, 议席率高达 75%。实践再次表明, 每个选区只选 1 名议员的小选区制度具有第一大党所获议席率高于其得票率的制度特征, 此次对自民党大胜助益良多。在小选区, 希望之党获得 1,144 万张选票(得票率 21% ) , 立宪民主党获得 485 万张选票(得票率 9% ) , 但却均斩获 18 席。这是因为希望之党拥立的候选人人数相对较多, 而未能最终获胜的缘故。总之, 安倍政权及执政联盟在此次大选中完全达到了预定目标 ; 与自民党的优势地位相比, 立宪民主党则成为自 1955 年即战后自民党确立“一党优位”体制以来势力最小的第一大在野党。

对于执政联盟胜选的原因, 日本各界和外国媒体均有不同解读。副首相兼财务相麻生太郎认为, 主要是因为其经济政策获得了日本国民的支持, “当舆论调查表明执政党获胜之际, 日本股市持续上涨”。公明党出身的国土交通相石井启一强调, 是因为“自公联合政权的执政框架获得了国民的理解与信赖”。总务相野田圣子坦承, “与其说自民党有多么好, 不如说是由于在野党分裂, 选民选择了自公的安定”。<sup>[2]</sup> 日本作家江上刚氏则认为: “受美国股价上涨的影响, 日经平均股价在投票前夕时隔 56 年实现了连续 14 个交易日上涨, 以及对手在野党势力分裂而导致批判票分散了。”<sup>[3]</sup> 而英国媒体分析指出, 在朝鲜核开发等不安定的国际情势下, 自民党以外不存在

[1] 『全議席が確定 自民は追加公認加え 284 議席 立民は 55 議席に』、<http://www.sankei.com/politics/news/171023/plt1710230315-n1.html>。

[2] 『安倍晋三首相「緊張感持って職務を」衆院選後の初の閣議で』、<http://www.sankei.com/politics/news/171024/plt1710240070-n1.html>。

[3] 『「与党圧勝原因は敵失や株価」と作家の江上剛氏』、<http://www.sankei.com/politics/news/171023/plt1710230186-n1.html>。



可以信赖的政党，对安全保障的不安感导致选民具有维持现状的心理。<sup>[1]</sup>

笔者认为，执政联盟胜选的原因是多方面的，但在野党势力的孱弱与分裂是其中重要原因。由于民进党未能公认候选人，在此次大选中参选的原民进党出身的 215 名候选人，分属为希望之党、立宪民主党以及无所属三种身份，依次为 126 名、57 名和 32 名。民进党的分裂导致其最大后援组织“连合”并未支持特定政党，而是对组织推荐的候选人采取个别支援的方针，加之希望之党与立宪民主党相互竞争的小选区的存在，这些都是有利于执政党胜选的客观因素。此外，希望之党的选战策略也出现诸多失误，例如，小池百合子对来自民进党的入党申请者采取“甄别”的部分排除做法。对此，日本学者御厨贵就认为：“在小池代表提出‘排除’的瞬间，选民们也一起离开了。”<sup>[2]</sup>“而小池百合子本人并未出马竞选；该党拥立的候选人数只是勉强超过众议院定额的半数，为 235 人，且小池也表示‘不会全员当选’。这些因素都使得该党不具有夺取政权的前景，党势发展的减速感不容否认。因此，选举属性从政权选择变成了对安倍政权信任与否的投票。”<sup>[3]</sup>

应当指出的是，自民党在选举中赢得的议席结果，与安倍首相的支持率并不相符，其胜选实际上是日本选民“别无选择”的选择，得益于反安倍力量的相对分散。以每日新闻社 2017 年 10 月 13—15 日实施的特别舆论调查为例，对于“在众议院选举后安倍晋三继续担任首相好不好”这一问题，47% 的受访者回答“不好”，37% 的受访者回答“好”；在表示不希望安倍继续担任首相的受访者中，回答要投票给立宪民主党的占比为 26%、给希望之党的为 20%、给共产党的为 11%。可见，对安倍继续担任首相持批评意见的人群对在野党的支持比较分散，而持赞同意见的 61% 的人将票投给自

[1] 『英メディア「安全保障の不安が改憲に道開いた」と分析』、<http://www.sankei.com/politics/news/171023/plt1710230242-n1.html>。

[2] 『御厨氏「排除で一斉に離れた」…希望、伸び悩み』、<http://www.yomiuri.co.jp/election/shugiin/2017/news2/20171012-OYT1T50121.html>。

[3] 『衆院選公示 安倍政権の「信任」が問われる』、<http://www.yomiuri.co.jp/editorial/20171010-OYT1T50095.html>。

民党。<sup>[1]</sup>此外，朝日新闻社于10月23、24日对众议院选举结果进行的全国电话民调显示，对于执政联盟获得众议院超过三分之二的席位，51%的受访者认为“席位过多”，认为“正好”者仅占32%；关于自民党大胜的理由，受访者中认为是“安倍首相的政策获得了好评”的仅占26%，而不这么认为的占65%；关于安倍首相今后将要推行的政策，受访者中29%的人表示“期待的成分更多一些”，54%的人表示“不安的成分更多一些”。<sup>[2]</sup>

#### 四、长期执政与安倍政策取向

在2017年11月1日召集的第195届特别国会上，自民党总裁安倍晋三在众参两院全体会议的首相指名选举中被选为第98任首相。同日，安倍组建了由自民党与公明党联合执政的第四届安倍内阁，重新任命了原内阁的全部19名阁僚。截至当日，安倍作为首相已在任达到2,138天，是继佐藤荣作、吉田茂之后的战后第三长期政权。此外，由于安倍率领自民党已经连续3次赢得大选、连续5次赢得国政选举，这增加了他在2018年9月自民党总裁选举中“三选连任”的获胜几率。11月19日，自民党干事长二阶俊博指出：“没有代替安倍首相的人选”，重申支持安倍在总裁选举中“三选连任”。<sup>[3]</sup>如果安倍持续执政至2021年9月第三个总裁任期届满，他将成为任职时间最长的日本首相。

政权运营方面，由于自民、公明两党执政联盟取得了“绝对稳定多数”议席，控制着所有众议院专门委员会，已能确保主导国会立法。而另一方面，在野党的分化组合进程仍在继续。由于希望之党与立宪民主党势均力敌，二者将为占据在野党阵营的主体地位而展开竞争；立宪民主党、日本共产

[1] 《日近半民众不愿安倍续任首相》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2017-10/18/c\\_129721999.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-10/18/c_129721999.htm)。

[2] 『与党で3分の2「多すぎる」51% 朝日新聞世論調査』、『朝日新聞』2017年10月24日。

[3] 『「安倍首相に代わる人いない」二階俊博幹事長、重ねて総裁3選支持』、<http://www.sankei.com/politics/news/171119/pl1711190011-n1.html>。

党与社民党将继续保持“在野党共斗”姿态，抗衡安倍政权；此外，在原民进党出身的105名当选议员中，属于希望之党的有45名，属于立宪民主党的有40名，无所属20名，且民进党参议院会派依旧存续，彼此间重新整合的可能性依旧存在；而希望之党的“政权交替”目标在大选中遭受重大挫折，该党今后也面临沦为“失望之党”乃至“空中解体”的危险。

2017年11月17日，安倍首相在众参两院全体会议上发表第四届安倍内阁成立后的首次施政演说。他将紧迫的朝鲜形势与急速的少子老龄化定位为“国难”，呼吁朝野政党“开展有建设性的讨论，为了国民共同推动政策向前实施”。在演说中，为应对朝鲜问题，安倍主张“与国际社会一道，进一步向朝鲜施加压力”，“强化以导弹防御体系为代表的国防力量”；为克服少子老龄化，安倍主张实行“生产效率革命”和“育人革命”，将于12月制定并迅速实施新的一揽子经济政策，大胆实施税制、预算及规制改革，承诺将“一鼓作气推进幼儿教育免费化”，为此将改变2019年10月消费税税率提高后增收部分的使用用途，投资给育儿一代和孩子们；此外，安倍还谈及着力促进世界经济增长及加快东日本大地震灾后重建工作。<sup>[1]</sup>

整体看，在本届安倍内阁的政策取向中有三个问题值得我们关注。

一是安倍内阁延续“安倍经济学”的效用值得关注。安倍内阁以应对少子老龄化作为推动经济增长的重点领域，但却不得不面临“安倍经济学”效用可能减弱的问题。近年来，“安倍经济学”并未能使日本经济体制改革取得预期效果，“日本首相安倍晋三领导的执政联盟赢得上月举行的众议院选举，这主要得益于日本经济出现意想不到的复苏趋势。但若没有重大结构性改革提高生产率，日本经济长期前景依然黯淡”。<sup>[2]</sup>2017年11月15日，根据日本内阁府公布的数据，当年第三季度GDP比上季度实际增长0.3%，

[1]『安倍晋三首相「与野党の枠を超えて建設的な論議を行い、共に進んでいこう」「政策の実行、実行、そして実行あるのみだ」』、<http://www.sankei.com/politics/news/171117/pl1711170024-n1.html>。

[2]《专家称日本长期经济前景黯淡》，参考消息网，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20171106/2242047.shtml>。

这是日本经济时隔 16 年后再次实现连续 7 个季度的增长。<sup>[1]</sup>这也意味着持续较长时间的经济景气日益临近终结，日本银行将因此面临放弃货币宽松政策的压力，进而导致“安倍经济学”将承受越来越大的压力。

二是安倍内阁强化对朝施压的意图值得关注。强化对朝施压是安倍内阁对外政策的重大课题。2017 年 11 月 14 日，安倍在东盟—中日韩首脑会议上重申要强化对朝施压，“即使现在寻求对话，也无法期待开展有意义的对话”。<sup>[2]</sup>随后在上述施政演说中，安倍首先谈及朝鲜问题，认为目前日本“正处于战后最为严峻的安保环境中”，主张“为应对各种事态，将在牢固的日美同盟框架下采取具体行动”，再次强调“将与以美国为首的国际社会一道强化对朝压力，迫使朝鲜改变政策”。同时，安倍还表达了解决绑架人质事件的决心，并将其作为政府最重要的课题。<sup>[3]</sup>需要指出的是，正是在主张对朝施压的背景下，安倍政权不断充实防卫力量建设，并完成了包括部分解禁集体自卫权在内的安保立法，给地区安全造成了复杂影响。

三是安倍内阁推进修宪路线的前景值得关注。修宪一直是自民党及安倍晋三个人的基本执政方针。2017 年 4 月 26 日，安倍在接受读卖新闻社专访时表示，“应将 2020 年东京举办奥运会作为日本新生的重要契机，将 2020 年定为新宪法实施之年”，并主张优先在宪法第九条中增设有关自卫队存在依据的条款。<sup>[4]</sup>此次大选进一步增强了众议院提出修宪动议的现实基础。朝日新闻社与东京大学谷口将纪研究室联合进行的民调显示，在当选议员中赞成修宪者占 82%，其中自民党占 97%，公明党占 86%，希望之党

[1] 《日本经济连续七个季度增长》，参考消息网，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20171116/2243571.shtml>。

[2] 『安倍晋三首が対北圧力を強調「今意味のある対話は期待できない」日中韓・ASEAN の会議で表明』、<http://www.sankei.com/politics/news/171114/plt1711140021-n1.html>。

[3] 『安倍晋三首相所信表明演説 力点は北朝鮮対応国会論戦議』、<http://www.sankei.com/politics/news/171117/plt1711170023-n1.html>。

[4] 『憲法改正は 20 年施行目標、9 条に自衛隊…首相』、<http://www.yomiuri.co.jp/politics/20170502-0YT1T50251.html>。

占 89%，日本维新会占 100%，立宪民主党占 25%。<sup>[1]</sup> 为此，安倍在施政演说中呼吁朝野政党“各自拿出智慧，共同为困难课题找出答案”，并称“坚信在这样的努力中，修宪讨论也能够向前推进”。而在日本国民中，就安倍首相主张修改宪法第九条并“载明自卫队”一事，45%的受访者表示“反对”，36%表示“赞成”。<sup>[2]</sup> 国际社会也对安倍胜选持警惕态度。韩国媒体担心，日本通过修宪“可能成为发动战争的国家”，“日本政治右倾化加剧”会造成“朝鲜半岛局势不稳定”等。<sup>[3]</sup>

此外，与此次大选相交织，安倍还释放了谋求改善中日关系的意愿。2017年9月28日，就在日本众议院被宣布解散当天，安倍首相出席了中国驻日大使馆举办的国庆招待会，这也是十多年来日本首相首次参加这项活动，并且明确表达了希望实现双方领导人互访的意愿。在大选后的11月11日，中国国家主席习近平在越南岘港会见了安倍首相。显然，如何抓住机遇实现中日两国政治关系的真正改善，将是安倍内阁对外政策调整过程中的主要课题。

总之，安倍政权通过此次胜选进一步奠定了长期执政的势力基础，其内外政策在体现出较强延续性的同时，试图通过实现修宪来重塑日本国家发展道路的现实性也在增强，这是需要我们高度关注的。

【收稿日期：2017-11-21】

[1] 『憲法改正、当選者の8割が賛成姿勢 朝日・東大調査』、[http://www.asahi.com/articles/ASKBR1CL3KBQUTFK02S.html?iref=pc\\_extlink](http://www.asahi.com/articles/ASKBR1CL3KBQUTFK02S.html?iref=pc_extlink)。

[2] 《日过半民众对安倍施政感到“不安”》，载《参考消息》2017年10月26日。

[3] 『「戦争可能な国に」「右傾化強める」「朝鮮半島情勢が不安定に」 韓国各紙が自民勝利に警戒感』、<http://www.sankei.com/politics/news/171023/pl1710230288-n1.html>。

## 安倍外交调整动向及未来中日关系<sup>[1]</sup>

孙文竹

【内容提要】2017年10月，日本自民党再次赢得众议院选举，为安倍政权稳定执政至2021年带来希望。胜选后，安倍在坚持推行既定施政方针同时，对外政策出现调整变化。其中对美由“亦步亦趋”转为“主动配合”，在国际地区秩序问题上开始由参与者向引领者转变。安倍对华政策也明显趋向务实，但消极面犹存。安倍政权对外政策调整，既是为因应国际地区格局变化，更是出于加快推进其国内政治议程需要。日本外交政策调整动向为未来中日关系稳定发展带来新契机。

【关键词】日本外交 安倍政权 中日关系 众议院选举

【作者简介】孙文竹，中国国际问题研究院亚太所助理研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 01-0078-14

---

[1] 感谢中国国际问题研究院刘卿研究员、宋均营副研究员及《和平与发展》编辑部对本文提出的意见，文中错漏由作者负责。

2017年10月22日，日本举行第48届国会众议院选举，安倍晋三连任日本首相。这是安倍第二次上台后第三度连任日本首相，为其2018年9月再次赢得自民党总裁选举并连任日本首相奠定了重要基础。安倍当选后对外政策开始显现一定的调整变化。本文将通过梳理这些变化，分析其变化的背景因素，并探讨新形势下中日关系的发展前景。

## 一、安倍外交调整变化新动向

2012年12月安倍上台以来，积极开展“俯瞰地球仪外交”，希望通过强化日美同盟、维护西方主导的国际秩序，以“积极和平主义”角色充当应对中国崛起这一战略挑战的“排头兵”。但近一段时间以来，安倍政权对外言行都有较大变化，其中几点动向值得关注。

### （一）对美外交政策由“亦步亦趋”开始转向“主动配合”

日美同盟是日外交的基石，2012年12月安倍再次当选后，更是把日美同盟作为日本外交政策的重中之重。<sup>[1]</sup>日本不仅在军事安全上全力配合美亚太战略调整，经济上也与美一道推进“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）。安倍希望通过“全面支持美国”强化日美同盟，借机提升与韩国、澳大利亚等美国盟友横向联系，成为同盟体系的“第二轴心”。

特朗普意外当选美国总统冲击了日本外交。特朗普不仅信奉“美国第一”，大搞“退出外交”，降低对国际公共事务的投入，还紧盯日美贸易逆差，批评日本防务开支过低，没有承担应尽义务。“特朗普冲击”给日本紧跟美国的策略带来巨大难题。日主流舆论也对特朗普政府内外政策持批评态度。<sup>[2]</sup>80%的受访者认为特朗普狂妄傲慢，50%的受访者担心其危险的施

---

[1] “Joint Statement of the Security Consultative Committee: A Stronger Alliance for a Dynamic Security Environment, The New Guidelines for U.S. - Japan Defense Cooperation,” <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078186.pdf>.

[2] 「ユネスコ 米国の脱退は無責任だ」、<http://www.asahi.com/sp/articles/DA3S13218090.html>；《日本怒批美国退出巴黎协定：与人类智慧背道而驰》，<https://news.qq.com/a/20170603/001627.htm>。

政风格。特朗普政府内外政策，成为安倍政权面临的重大外交挑战。

日美同盟关乎日本的核心安全，日本别无选择，只能调整策略，以继续拉住美国。一是加大对特朗普本人的工作。迄今，安倍与特朗普已举行了4次会晤和十多次通话，日美领导人战略沟通渠道畅通。日本政府官员避免公开批评特朗普政府，反而顺势提出进一步做大做强日美同盟。日本提出“同盟优先”口号，在特朗普访日时，安倍送他带有“让同盟重新强大起来”字样的棒球帽。二是更加突出安全议题。军事安全是日美同盟的核心，也是特朗普政府对日外交的关注点。日本以朝核问题为抓手，重申日美同盟安保功能，要求美国坚持对日本安全承诺，加强日美各个层级沟通，提升军事合作质量。<sup>[1]</sup>日本密切配合美国对朝“极限施压”战略，在各种场合反复强调在朝核问题上“坚持施压、绝不让步”的强硬立场。<sup>[2]</sup>日本通过在安全议题上积极主动配合美国，实现了以点带面深化日美全方位合作的目标。三是容忍矛盾分歧。在双边贸易赤字问题上，日本选择不再一味追随美国，而是坚持原有立场与美周旋；在经贸、气候变化等全球问题上，日本甚至与美适度保持距离。在2017年4月和10月，日本副首相兼财务大臣麻生太郎和美国副总统彭斯前后举行两轮双边经济对话。尽管美国向日本一再施压，要求协商日美自由贸易协定（FTA），但日本并未做出重大让步，反而不断要求美国重返多边贸易框架。

（二）在国际秩序规则问题上，由“积极参与”转为“尝试引领”

在日本看来，作为“放弃了军事力量的资源小国”，稳定的国际地区秩序事关日本国家安全与发展命脉，是其在国际格局演变中保持安全感的唯一凭藉。多年来，日本外交重视维护西方主导的国际秩序，并视之为提升

[1] “Toward a Greater Alliance: a Policy Proposal of the Mt. Fuji Dialogue Special Task Force,” [https://www.jcer.or.jp/eng/pdf/Mt.FUJI\\_DIALOGUE20170405report\\_e.pdf](https://www.jcer.or.jp/eng/pdf/Mt.FUJI_DIALOGUE20170405report_e.pdf).

[2] 《安倍总理在第72届联合国大会上的一般性辩论演说》，[http://www.kantei.go.jp/cn/97\\_abe/statement/201709/\\_00013.html](http://www.kantei.go.jp/cn/97_abe/statement/201709/_00013.html)；《日本政府欢迎美国再次将朝鲜列为“支恐国家”》，<http://www.sjcs.org.cn/2017/1122/xinwenzhongxin/5777.html>。



自身国际地位的重要路径。<sup>[1]</sup> 安倍执政后，对外更是言必称秩序和规则，竭力把自己打扮成国际法制和规则的维护者。为强化对地区经贸规则的主导，日本积极配合美国推进 TPP，企图在国际经贸领域制衡中国崛起。

特朗普政府宣布退出 TPP 后，日本曾一度希望美国“回心转意”，最终重拾 TPP。于是，日本自告奋勇充当 TPP 进程的推动者，利用其“符合先进国家标准”的制度与理念、世界第三经济体的地位，为美国退出后的 TPP 谈判四处奔走。2017 年 11 月初，日本推动澳大利亚、新西兰、越南等 11 国在 TPP 现有构架基础上适当调整后，达成了“全面进步的跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP) 框架协议。日本表示，希望将 CPTPP 打造为美欧中之外的世界经济“第四极”，引领亚太地区贸易规则的制定，并使之成为 RCEP 等亚太地区其他贸易协定的范本。日本期待美国国内政治态势变化后最终仍会重返多边贸易体系。<sup>[2]</sup>

为盘活美国“亚太再平衡”战略资产，维护美国亚太同盟体系的主导地位，引导特朗普政府继续重视亚太地区，安倍政府向美国推销“日美澳印战略对话”，以完善日美同盟体系网络化；希望通过“构建宏大蓝图”引导美国的外交路线，协商四国在印度洋—太平洋地区的经济与安全合作。在日本推动下，2017 年 11 月，美日澳印四国在东亚峰会期间举行首轮司局级对话，对话会由日本主持。<sup>[3]</sup> 四国就印太战略构想进行探讨协调。日还谋求与英国等“共有价值观”国家合作，加紧推动《日欧经济伙伴关系协定》谈判，希望以此为基础主导全球自由贸易体系规则的制定。<sup>[4]</sup> 2018 年 1 月，安倍在

[1] 中山俊宏、「トランプ時代の日米関係」、『国際問題』、2017 年 7・8 月、3 頁。

[2] 大岩雄次郎、「米国抜きでも日本は TPP 推進に全力を」、<https://jinf.jp/feedback/archives/20209>；児玉克哉、「日本主導の TPP は可能か～第 4 の経済圏の出現のチャンス」、<https://news.yahoo.co.jp/byline/kodamakatsuya/20170401-00069418/>。

[3] 《美日澳印重启“四方安全对话”》，<http://www.ftchinese.com/story/001075077>。

[4] 「日欧合意を礎に自由貿易圏広げよ」、<https://www.nikkei.com/article/DGXKZ018578890W7A700C1EA1000/>。

访欧期间继续游说，企图更加凸显日本国际地区秩序“先导者”的定位。<sup>[1]</sup>

### （三）对华政策由“全面防范牵制”转向“有条件选择性合作”

安倍政权执政以来，一直坚持全面遏制中国政策，将中国视为其国际地位的首要威胁，频繁炒作中国崛起与日美同盟及其主导的自由国际秩序之间的“对立”。中日一度在历史、领土等问题上矛盾突出，两国关系陷入建交以来最困难时期。2014年11月，中日两国达成四项原则共识，为中日关系重回正轨带来希望。但是，日本并未放弃对华遏制与防范政策，反而继续利用南海等问题制造事端，企图拉拢各方构建“反华包围圈”，致使中日关系迟迟无法真正实现转圜改善。

进入2017年后，日本对华政策出现一些积极变化。时任日本外相的岸田文雄在年初对媒体表示：“中国的和平发展对日本和世界而言，均是机遇。”<sup>[2]</sup>5月，自民党干事长二阶俊博作为日本首相特使参加“一带一路”国际合作论坛，并向习近平主席转交了安倍首相的亲笔信，表示对中日合作充满期待。8月初，搁置8年半之久的“中日执政党交流会议”重启，两国执政党代表探讨了合作的可能方向。9月底，安倍在解散众院当天赶赴中国驻日使馆国庆招待会并发表讲话，显示了改善中日关系的积极姿态。

安倍政权改善中日关系的意愿在大选后表现得更加迫切。11月上旬，安倍与习近平主席、李克强总理会晤，希望中日关系“通过高层往来再上新台阶”；12月底，自民党干事长二阶俊博访华并提议两国元首进行互访；官房长官菅义伟随后表示，日本要“认真改善中日关系”，希望能通过加强经济关系和促进人民交流来增进双方的信任，于2018年春季举行中日韩首脑会谈、实现安倍首相访华、习近平主席访日，促成两国关系稳定发展。<sup>[3]</sup>此外，

---

[1] 田中明彦、『日本外交の今後 自由主義秩序の先導役へ』、『読売新聞』、2017年6月8日。

[2] 岸田文雄、『「変化の年」を展望する』、『外交』、Jan. 2017、10頁。

[3] 《菅义伟眼中的2018：真心改善日中关系》，<https://cn.nikkei.com/politics/economy/politicsociety/28629-2018-01-05-05-00-40.html>。

日本也明显降低了在南海等问题上挑衅中国的调门。2017年11月东亚峰会期间，安倍对中国指手画脚的热情明显低于往年。日国内保守派甚至因此批评他是“两面派”。<sup>[1]</sup>12月初，日本在中日“海空联络机制”谈判中也表现出一定灵活性，希望以此推动机制早日达成，改善两国关系。

日本经济界对中日合作抱有相当积极的态度。2017年11月，来自日中经济协会、日本经济团体联合会、日本商工会议共计250名代表组成了史上规模最大的“日本经济界代表团”访华。日本企业期待通过加强与中国的创新合作，利用“跨境电商”等新技术手段，发挥自身优势，在广阔的中国市场中谋求更大发展。“一带一路”倡议带来的基础设施需求与“欧亚大陆经济圈”的形成前景，也使日本企业看到了巨大商机。此外，日本也希望借此机会推动两国在亚太地区的经济合作，尽快缔结中日韩FTA和“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)，缓解美国退出TPP带来的不利影响。<sup>[2]</sup>

日本政府对“一带一路”倡议的态度也发生了变化。安倍首相本人、自民党干事长二阶俊博及外相河野太郎等政要多次肯定“一带一路”的积极意义。<sup>[3]</sup>2017年8月初，中日执政党交流机制第六次会议通过《共同倡议》，首次将“积极探讨在‘一带一路’框架内开展合作”写入会议成果文件。12月初，外务省、经产省等四个政府部门联合推出《中日第三国民间经济合作》指导意见，拟为节能环保、基础设施建设及亚欧物流三个领域的中日民间企业合作提供融资援助。<sup>[4]</sup>12月中旬，安倍称愿将“自由开放的印太战略”

[1] 「安倍外交、対中けん制を抑制 南シナ海、トーンダウン」、<https://r.nikkei.com/article/DGXMZ023512320V11C17A1PP8000>。

[2] 《日本三大经济团体联袂访华 谋求中日合作新机遇》，[http://news.xinhuanet.com/world/2017-11/21/c\\_1121991118.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-11/21/c_1121991118.htm)。

[3] 第23回国際交流會議「アジアの未来」晚餐会安倍内閣総理大臣スピーチ、[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2017/0605speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0605speech.html)；「河野外相『一带一路にメリットも』オープン化前提」、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ023658730Y7A111C1EA3000/>。

[4] 日本汇总对中国“一带一路”合作方针，<http://cn.nikkei.com/politics/economy/politicsociety/28229-2017-12-06-00-49-14.html>。

与“一带一路”倡议联系起来加以推进,使其变为中日两国新的合作基石。<sup>[1]</sup>

## 二、安倍外交调整的背景因素

安倍政权此次对华政策的调整,有多方面原因和背景,其中最突出的有以下几点。

一是重新把握外交战略平衡,更好应对外部环境的不确定性

进入新世纪以来,面对以中国为代表的新兴经济体快速崛起、大国“权力转移”引发的国际格局变化,日本战略危机感倍增。如何摆脱沦为“二流国家”命运成为日本战略课题。安倍政权第二次上台后,明确提出“创造强大日本”的强国战略:经济上摆脱“低增长、高债务”怪圈;政治上突破“战后体制”,成为“正常国家”;安全上维护国民生命财产及国家利益;外交上不断提升国际影响与威望。<sup>[2]</sup>安倍政权希望通过配合美国亚太战略,助推日本成为“一流大国”,实现其国内政治议程,特别是逐步突破和平宪法限制,实现“国家正常化”。<sup>[3]</sup>而特朗普政府的内外政策不仅使安倍政权“倚美自重”政策遇到困难,日本国内舆论也开始质疑特朗普执政下的美国是否有意愿、有能力继续领导世界,全方位支持日本。日本不少评论家对特朗普及其团队施政方向和能力评价负面,认为特朗普政府“行动方式异常”、“混乱状态持续”。<sup>[4]</sup>特朗普的“退出外交”在

[1]《安倍改变牵制中国战略 共同社:将结合印太战略与一带一路》, <http://www.zaobao.com/realtime/china/story20171218-819861>。

[2] 武心波:《试析“安倍经济学”与“安倍外交学”一体两面的战略互动关系》,载《日本学刊》2014年第1期。

[3] 外務省、『日米共同ビジョン声明』、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/nal/us/page3\\_001203.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/nal/us/page3_001203.html)。

[4] 「国務長官も年内辞任の観測 トランプ政権、亀裂深刻」、<http://digital.asahi.com/articles/ASK7Y3WG5K7YUHBI010.html?rm=710>; 「トランプ政権 戦略欠く強権の危うさ」、[http://www.asahi.com/articles/DA3S12916791.html?ref=editorial\\_backnumber](http://www.asahi.com/articles/DA3S12916791.html?ref=editorial_backnumber)。

日本看来，是阻碍世界共同利益的“短视政策”。<sup>[1]</sup> 民调显示，六成以上的日本民众对美国在维持世界经济自由秩序、继续发挥领导作用“基本或完全不抱期待”。<sup>[2]</sup> 越来越多的日本有识之士担忧，美国的动摇与收缩可能会使冷战以来的“自由主义世界秩序”陷入“漂流”状态。<sup>[3]</sup> 日本若继续不辨方向、全面追随美国，只会同美国一起衰落，“惟余蜷缩于亚洲一隅之危途”。<sup>[4]</sup>

对安倍政权而言，中国的强劲崛起是无法回避的战略课题。近几年的实践证明，拉拢“反华包围圈”并不符合日谋求国际地位的目标；从长远考虑，中日关系向建设性方向发展更符合日本战略利益；日本对华政策应放弃零和思维，不能以“牵制”为主要手段，而应以对话谈判等方式管控矛盾。此外，中国与亚洲国家的关系近来明显改善，其他国家防范中国的动机下降，日本“煽风点火”也不再受到欢迎<sup>[5]</sup>，继续试图孤立中国只会让日本陷入孤立。<sup>[6]</sup>

以田中均、五百旗头真等“知华派”日本学者为代表，越来越多的日本学者开始主张，应当改变以往全面绑定美国的做法，转向在中美之间

---

[1] 「パリ協定 米離脱でも結束守れ」、[http://www.asahi.com/articles/DA3S12969714.html?ref=editorial\\_backnumber](http://www.asahi.com/articles/DA3S12969714.html?ref=editorial_backnumber)；「G7サミット 価値を守る責務今なお」、[http://www.asahi.com/articles/DA3S12961145.html?ref=editorial\\_backnumber](http://www.asahi.com/articles/DA3S12961145.html?ref=editorial_backnumber)。

[2] 「トランプ政権の半年を日本の国民はどう見たか」、<http://www.genron-ngo.net/world/archives/6800.html>。

[3] 英政道、「世界的な大動乱」、『日本の進路』、2017年7月号、10頁；中西寛、「世界が備えるべきシナリオとは何か」、『中央公論』、2017年1月号、30頁。

[4] 田久保忠衛、「トランプ新大統領とこれからの東アジア外交」、『新国策』、2017、4、15－22頁。

[5] 「開かれたアジアへ課題多い」、<https://www.nikkei.com/article/DGXKZ023651070Y7A111C1EA1000/>。

[6] 五十嵐仁、「中国包圍網も北への圧力も成果なし 安倍迷走外交を総括 孤立するのは中国ではなく日本」、<https://www.nikkan-gendai.com/articles/view/news/217840>。

取得平衡。<sup>[1]</sup> 日中合作也有利于维护世界自由贸易体系，推进全球治理体系变革。日本媒体积极评价中国继续支持全球化、坚持发展自由贸易、明确反对保护主义的立场，认为面对“混乱程度不断加深的世界”，中国成为了增长与安定的象征。<sup>[2]</sup> 2017年6月初，特朗普宣布美国退出应对气候变化问题的《巴黎协定》后，中国表示将信守承诺，继续落实相关协定，也让日本媒体惊呼“中国已开始成为世界运转的中心”，<sup>[3]</sup> 日本有识之士甚至指出，“中国已经成为有良知的领导者。”<sup>[4]</sup>

## 二是利用中国机遇，加快推进日国内经济发展议程

2018年是“安倍经济学”推出的第六个年头，也是决定其成败的关键年份。“安倍经济学”的成效关系到安倍能否赢得2018年9月的自民党总裁选举，成功连任至2021年。5年多来，日本经济改革总体有进展，但这主要归功于“安倍经济学”中的财政与货币政策，即超级量化宽松的刺激，而真正的结构性经济改革尚未取得成效。如果长期不能真正提高生产率，刺激手段只能稀释居民资产，将当代人的债务转移给下一代人，推迟并加剧经济危机。据测算，从2012年底安倍第二次执政开始，日本国家及地方政府债务与GDP之比由之前的180%攀升至现在的190%；尽管安倍提出了逐年降低这一比值的“财政重建计划”，但该计划也只有在经济增长率达到一定水平之后才能生效，如果经济不能实现相对快速增长，则债务对GDP比值还会

---

[1] 田中均、「鮮明になったトランプ取引外交、日本も対中政策見直す時期」、<http://diamond.jp/articles/-/149511?page=6>；五百旗頭真、「トランプ政権と日本外交 日米同盟と日中協商で」、『毎日新聞』2017年6月13日。

[2] 《中国主张在达沃斯收获历史性赞誉》，[http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/24/c\\_129459674.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/24/c_129459674.htm)。

[3] 近藤大介、「米中逆転が現実には!? 世界はついに中国を中心に回りはじめる」、<http://gendai.ismedia.jp/articles/-/51936>。

[4] 「パリ協定で『中国が良心のリーダーになるだろう』」、<https://newswith.jp/p/9326>。

继续提高。<sup>[1]</sup> 债务过高使得重建财政平衡与恢复经济增长不能兼得，而消费低迷又使量化宽松投入的流动性大量作为利润沉淀在企业账户中，对经济走出通缩没有起到应有的推动作用。面对“少子高龄化”等长期结构性问题，只有继续深入推进改革，日本经济才能真正走出通缩，降低中远期风险。<sup>[2]</sup>

另一方面，安倍政权的稳定性也开始出现动摇迹象。由于安倍政府频繁曝出丑闻，加之安倍一度力推争议较大的“修宪”议题，其内阁支持率从2017年2月开始逐渐下滑，至7月初已经跌至33%，取代2015年“新安保法”通过后的35%，成为安倍第二次执政以来的最低点。自民党赢得众议院大选亦未能扭转这一局势。根据《朝日新闻》选后所做的民意调查，安倍的支持率仅为42%，明显低于2012年12月众议院选举后的59%和2014年12月众议院选举后的45.6%，有54%的受访者对安倍政府今后的政策走向感到不安；主流民意仍然对修宪持保留态度，只有36%的人支持安倍继续推行“自卫队入宪”，反对比例则达到45%。<sup>[3]</sup> 即便是在支持修宪的381位当选议员中，也只有35%的人认为应当在本届众议院任期当中实现修宪；表示“不应为修宪设定期限”的比例达到65%。<sup>[4]</sup>

2017年11月1日，安倍在正式就任首相的记者会上表示：“安倍内阁今后将继续把经济放在最优先位置，改革，改革，再改革。”<sup>[5]</sup> 2018年1月

---

[1] 「衆院選後の展望と課題（下）」、岩本康志・東京大学教授財政健全化の道筋を示せ、<https://www.nikkei.com/article/DGXKZ022790100X21C17A0KE8000/>。

[2] “Japan,” IMF Country Report No.17/242, <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/31/Japan-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-45149>。

[3] 「世論調査—質問と回答」[http://www.asahi.com/articles/ASKBS3PWJKBSUZPS007.html?iref=pc\\_extlink](http://www.asahi.com/articles/ASKBS3PWJKBSUZPS007.html?iref=pc_extlink)；「街を歩いて聞いた「なぜ自民党？」、おごりは嫌だが、<http://www.asahi.com/articles/photo/AS20171023004995.html>。

[4] 「安倍内閣の森友・加計対応、評価割れる 朝日・東大調査」、<http://www.asahi.com/articles/photo/AS20171024003632.html>。

[5] 「安倍首相会見『少子高齢化克服へ政策推進』」、[http://www3.nhk.or.jp/news/html/20171101/k10011207531000.html?utm\\_int=news-politics\\_contents\\_list-items\\_001](http://www3.nhk.or.jp/news/html/20171101/k10011207531000.html?utm_int=news-politics_contents_list-items_001)。

1日,安倍发表新年感言,表示今年是“实施的一年”,其内阁将朝着新的国家建设方向,强有力地推进改革。<sup>[1]</sup>

在这一背景下,安倍政府认识到,日本已无余力与中国“抢地盘”;加快推动中日经济合作,特别是“一带一路”框架下的务实合作,则可能助推“安倍经济学”。美国退出 TPP 之后,日本一方面设法在中日关系上取得转圜,为继续深入经济合作搭桥铺路,另一方面也积极推进 RCEP、中日韩自贸区等其他经济合作协议。日本一直在寻求“自由开放的印太战略”与“一带一路”的对接,希望利用中日合作带来的经济机遇,为国内经济结构改革寻找新的动力,使“安倍经济学”摆脱困境。

此外,日本也希望借中日合作拓展发展空间。日本可以在继续推进 CPTPP 的同时,积极参加 RCEP 或其他“一带一路”框架之下由中国主导的贸易合作机制,扩大自身的贸易伙伴范围,并在贸易合作中选择对自己较为有利的规则体系。<sup>[2]</sup> 2017年11月,中日首脑在会谈中一致认为,包括“一带一路”在内,应讨论如何为地区和世界的稳定与繁荣做贡献。习近平主席在会谈中呼吁,“新形势下,双方应该提升双边务实合作水平,积极推进区域经济一体化,推动‘一带一路’框架内合作尽早落地”。<sup>[3]</sup>

但也应该看到,安倍外交政策的调整仍有较强的不确定性。特朗普执政一年来,日本国内对“美国时代”的信心日益减弱。随着日美关系为日本带来实际利益的下降,日本对美政策的未来走向仍有一定变数。经济上,美国退出 TPP 使该协议为日本带来的经济收益大幅缩水,美国还在农业、汽车等领域频繁对日施压。在 2017年10月举行的第二轮日美经济对话中,美国正式提出启动日美 FTA 谈判,特朗普访日期间还就双边贸易问题向安

---

[1]「安倍内閣総理大臣 平成30年 年頭所感」、[http://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2018/0101nentou.html](http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/0101nentou.html)。

[2] 丸川知雄、「世界経済の「中心」としての中国」、『国際問題』2017年9月、41-51頁。

[3] 《习近平会见日本首相安倍晋三》, [http://news.xinhuanet.com/world/2017-11/11/c\\_1121941111.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-11/11/c_1121941111.htm)。



倍发难，但日本不愿继续让步。

特朗普政府的《国家安全战略报告》坚持经济上“美国第一”，在日本引起了“不辨敌我”的批评。<sup>[1]</sup>安全上，特朗普“少谈主义，多谈问题”，鲜少从意识形态高度看待中国崛起带来的挑战，打乱了安倍高调渲染“中国威胁”、借日美同盟对内强化军备、对外提升自身安全影响的步调。美国对日安全承诺的可靠性也屡遭质疑。2018年伊始，日第一大报《日本经济新闻》连续发表两篇题为《漂流的世界秩序》的社论，认为“一旦有事，情绪化的特朗普能够在多大程度上保卫日本，仍然是未知数”。<sup>[2]</sup>如果美国将自保视为优先目标，不再强调“自由世界秩序”的绝对优越性，日本却继续全力维护日美同盟和美国在亚太的权力地位，增加军事投入，整顿安保体制，便难免引发国内矛盾，使人们质疑：日本是否在牺牲自身利益，为美国作嫁？<sup>[3]</sup>

日本对华政策趋向务实，但对华政策两面性更加突出，“合作”的同时，依然寻求对华牵制。安倍改善对华关系的努力，很大程度上受到中美关系影响。安倍政权始终没有放弃对中国日益增长的国际影响力进行“平衡”的图谋，积极与印度等国商建“亚非增长走廊”，推动“日美澳印四国对话”，加强对澳大利亚的安全合作。在“一带一路”问题上，日本仍在反复强调中日“一带一路”合作应符合“自由开放的印太战略”，声称不能破坏现有国际规则、不能损害他国权益等等。日本甚至还幻想以“一带一路”框架下的合作换取中国的“人情”。<sup>[4]</sup>

中日之间领土主权和海洋权益等争端并未解决，日本的立场态度也没

---

[1] 田久保忠衛、「同盟国の研究には、好意的かつ客観性が必要だ」、<https://jinf.jp/weekly/archives/2222>。

[2] 「国際政治の液状化に向き合うには 漂流する世界秩序（上）」、<https://www.nikkei.com/article/DGXXZ025285270S8A100C1PE8001/>。

[3] [日] 船桥洋一：《美日关系中潜藏着安倍下台的种子》，[http://www.sohu.com/a/168882545\\_618422](http://www.sohu.com/a/168882545_618422)。

[4] 「対中国、硬軟使い分け課題首相、一带一路・尖閣問題で」、<https://www.nikkei.com/article/DGKKZ025268640Q7A231C1PE8000/>。

有变化。新年伊始，日本又开始就中国军舰进入钓鱼岛毗邻海域大肆鼓噪。有日本民意调查显示，5 成以上的民众认为，如果改善中日关系“需要日本做出让步”，则无需操之过急。<sup>[1]</sup>从近期动向来看，安倍政府很难改变右倾错误史观，或放缓“修宪”步调。

### 三、对新时代中日关系的几点思考

2018 年是《中日友好合作条约》签署 40 周年。40 年来，国际地区形势和中日两国自身都发生了深刻而复杂的变化，但中日和平友好的精神没有改变，也不会改变。在新的历史时期，中日关系稳定健康发展需要重点做好以下几个方面工作。

一要深化战略沟通，客观积极地看待对方的发展。2010 年，中国经济总量首次超越日本；至 2016 年，已经是日本的 2.7 倍。中日实力对比逆转以及国际格局转型的不确定性，加深了中日战略互疑，成为两国关系的主要症结。日本对中国崛起的“心病”已成为中日关系稳定发展的最大障碍。因此，日本首先应治好“心病”，理性自信地看待和接受中国不断发展的事实，为中日关系健康稳定发展创造良好条件。应该看到，尽管两国经济实力差距不断拉大，但日本仍是具有全球影响力的发达国家。应促动日本以负责任的态度调整自身与世界的关系，与中国一道成为国际秩序的维护者与建设者。

二要加强机制建设，建设性管控分歧矛盾。中日间有过侵略和被侵略的历史，领土主权、海洋权益等争端尚未完全解决。两国间的安全焦虑长期处于较高水平，一方的能力建设很容易被对方误读或过度解读。应加快互信和危机管控机制建设步伐，稳步推进落实海空联络机制等已有成果，积极及时管控和妥善解决两国存在的分歧矛盾。

三要扩大务实合作，大力培育共同利益。中日两国产业结构仍有较强

---

[1] 《日本民众怎么看待安倍改善中日关系》，<https://cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/28079-2017-11-27-09-21-38.html>。

互补性,加强中日务实合作,有利于两国共同实现产业升级与经济结构改革,优化区域价值链,提升在地区以及全球经济体系中的影响力。两国在共同应对财政金融风险、人口老龄化等问题上,也有巨大潜力和广阔空间。中日两国政府应搭建平台,设立机制协商,探讨解决企业合作中遇到的政策法规难点,助推各自企业自下而上合作,积极探索资源跨国优化配置方案。

四要加强对话协调,探讨区域合作战略对接。中日在维护多边开放的全球贸易体系方面有着共同利益。应在正视双方分歧基础上,以务实的态度在中日韩自贸区、区域全面伙伴关系协定、CPTPP等机制框架内协调合作,开展对话,共同推进亚太自贸区建设。“一带一路”是中日开展务实合作的新平台,两国应以多种形式灵活推进环境保护、绿色发展、基础设施建设、亚欧物流等领域合作,共享第三方开发建设经验,争取实现两国发展战略协调对接,共同为地区和全球可持续发展做贡献。

五要深化人文交流,夯实两国关系社会基础。要合力推进两国民间互动,加深相互理解,构建民间互信的中日合作关系。两国媒体应全面客观传递对方形象,避免为“吸引眼球”而炒作。应加大对民间交流的支持力度,更加重视向对方公众全面展示各自发展进程与人民精神风貌,进一步提升“文化软实力”在对方国家的影响。

当前,世界正处于大发展大变革大调整的历史时期,中日两国毗邻而居,这是无法改变的现实。中日相互支持对方的和平发展,长期和平友好合作,是《中日和平友好条约》以法律形式确定下来的共识与智慧,也是符合两国共同利益的唯一方向。相信中日两国只要坚持四个政治文件精神 and 四项原则共识,坚持相向而行,就一定能迎来新的更大发展。

【收稿日期：2018-01-15】

## 中东 2017：破而难立

李亚男

【内容提要】2017年，中东地缘格局碎片化程度加深，新秩序遥不可期。“伊斯兰国”加速衰亡，地区治理难题再度凸显；边缘地带与真空区成为争夺焦点，冲突呈长期化趋势；现有同盟内部矛盾上升，频现分裂危机；非国家行为体力量壮大，要求分享主权。地区国家力量对比变化，新平衡尚未形成。伊朗稳步收割战果，巩固新月地带，以守代攻；沙特危机感上升，重组反伊同盟，攻守失措；土耳其回归中东，力保核心安全，以攻为守。域外力量博弈由“一家独大”转向“双雄对峙”，加剧地区分化。美国新政府调整政策，重树遏伊反恐大旗，遏伊是战略重点；俄罗斯地区影响力上升，在叙利亚与美分庭抗礼，多方经营伙伴关系；“临时利益集团”冲击传统盟友体系，各方力量分化组合加快。

【关键词】中东地区形势 2017年 美国 俄罗斯 伊朗 叙利亚

【作者简介】李亚男，中国现代国际关系研究院中东研究所助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 01-0092-21

2017年，中东继续在失序中艰难挣扎，在由变生乱、乱中求治、求治无门的怪圈中徘徊不前。这一年，“伊斯兰国”极端组织在各方的强力打压下加速衰亡，叙利亚战场上建起“冲突降级区”，但战乱依旧，地缘政治格局与地区战略力量对比仍在剧烈变化之中，新平衡尚未形成，新秩序遥不可期。

从地区层面看，中东进入“后伊斯兰国”时代，权力与治理真空引发新一轮激烈争夺；教派与民族冲突仍是地区主要矛盾；库尔德人异军突起，要求独立国家主权；阿拉伯阵营内部分歧凸显，地缘政治板块进一步破碎。从国家层面看，各国艰难探索发展新道路，实力对比在内外冲击下发生变化，传统平衡被打破，博弈主动权易手，竞争出现新态势。与此同时，美国特朗普新政府执政后，调整对中东政策，重树反恐与遏伊两面大旗，整合旧盟友体系；俄罗斯强势介入中东，在叙利亚问题上与美分庭抗礼，广交朋友。中东从美国“一家独大”转向美俄“双雄对峙”，加剧地区力量分化。

## 一、地缘格局碎片化程度加深，新秩序遥不可期

中东历来是国际社会中地缘格局变化最复杂、碎片化程度最深的地区之一。2011年开启的大变局加剧了这一情势，接踵而来的内战、教派冲突和反恐战争进一步粉碎了区域和国家内部的政治版图。2017年，虽然联合抗击“伊斯兰国”的战争取得阶段性胜利，叙利亚内战烈度亦有所降低，但地区“碎片化”趋势并无逆转迹象，呈现出新的特点：一是“碎片”之间的边界带逐渐清晰、固化，成为争夺与冲突高发区；二是“碎片”内部裂痕显现，部分小集团加速分化。各国、各方利益诉求分歧增大，整合难度增加。

### （一）“伊斯兰国”加速衰亡，地区治理难题再度凸显

2014年起肆虐于伊拉克、叙利亚北部地区的极端组织“伊斯兰国”，本身是中东地区秩序崩塌的产物，反过来又加速了地区旧格局的解体。在各方打压下，该组织自2016年开始由盛转衰，2017年不断丢城失地，行将覆灭。

一是控制区急速减少。截至2017年6月，“伊斯兰国”有效控制面积约为3.62万平方公里，与2015年年初相比缩小60%以上<sup>[1]</sup>，较其巅峰时期缩减近7成。受其奴役的人口也大幅减少。“伊斯兰国”的“治理”计划宣告失败，从一个准国家行为体退化为散兵游勇，其残留据点正被逐个击破。二是财源濒临枯竭。“伊斯兰国”的主要收入来源是走私石油、倒卖文物、勒索、劫掠、强征人头税及其他非法活动。随着控制区减少和人口流失，其敛财空间被不断压缩。非法收入从2015年每月8,100万美元跌至2017年每月1,600万美元，减少80%以上<sup>[2]</sup>；其中，石油收入缩水尤为严重，至2017年10月仅有400万美元进账，是2015年月收益的1/10。<sup>[3]</sup>三是宣传和动员能力下降。对外发布视频减少，信息传播效率降低；外籍“圣战者”进入渠道被切断，本地几无兵员可募，远不能满足战斗需求。2017年9月，“伊斯兰国”在伊拉克的大本营和最后据点摩苏尔失守。10月，其窃据“首都”拉卡被叙利亚民主军收复，“统治根基”遭摧毁。<sup>[4]</sup>随后兵败如山倒，接连丢失迈亚丁、阿布卡迈勒、加伊姆、代尔祖尔等重镇，实体组织加速衰亡。

“伊斯兰国”的军事失败，标志着中东进入“后伊国时代”，但恐怖主义与极端思想的威胁并未解除，地区国家治理难题再度浮出水面。一方面，旧问题没有随反恐战争的胜利而获得解决。以伊拉克、叙利亚为代表，中东多数国家普遍存在教派和民族冲突、高层腐败、政党恶斗、青年人口“膨

---

[1] IHS Markit Report, “Islamic State Territory Down 60 Percent and Revenue Down 80 Percent on Caliphate’s Third Anniversary,” published at June 29, 2017, <http://news.ihsmarkit.com/press-release/aerospace-defense-security/islamic-state-territory-down-60-percent-and-revenue-down-80>.

[2] 降幅由2017年第二季度数据和2015年同期数据对比得出。数据来源同上。

[3] Patrick B. Johnston, “Oil, Extortion Still Paying Off for ISIS,” <https://www.rand.org/blog/2017/10/oil-extortion-still-paying-off-for-isis.html>.

[4] Aaron Y. Zelin, “Interpreting the Fall of Islamic State Governance,” October 16, 2017, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/interpreting-the-fall-of-islamic-state-governance>.

胀”<sup>[1]</sup>、失业率高、经济增长乏力、政府预算短缺等问题，国家治理能力原本不足，不能提供治安、医教等必要公共产品，无力弥合教派、民族间矛盾，由此引发社会不满，成为催生恐怖组织的土壤。而反恐战争消耗了政府大量资源，释放了教派仇恨，放大了权力斗争空间，使上述问题进一步恶化，形成恶性循环。另一方面，旷日持久的战乱又催生了新问题。战争制造了大量难民，导致武器大范围扩散、暴力频发，严重削弱了政府的管控能力，给国家治理和战后重建带来更大挑战。在伊拉克，伊朗影响力扩张、什叶派民兵壮大并获准编入政府军，引起逊尼派的不满和恐惧；高层政治斗争暗流涌动，总理阿巴迪忙于打压对手、巩固权力，无暇推进社会重建；库尔德自治区趁机要求独立，招致中央政府武力压制。在叙利亚，内战仍在继续，政府军趁“伊斯兰国”覆灭之机，加紧收复失地；反对派控制地盘大幅缩水，但仍有外援，固守据点与政府军对抗；库尔德武装坐大，已成一方割据力量；美、俄、沙、土、伊朗等外部势力操纵代理人，竭力扩大在叙影响，政治对话与战后重建短期内难以启动。伊、叙当前的国家治理困境，既为“伊斯兰国”溃败后化整为零、藏恐于民提供了条件，也成为极端组织死灰复燃、卷土重来的重大隐患。

## （二）边缘地带与真空区成争夺焦点，冲突呈长期化趋势

反恐战争阶段性胜利和内战烈度降低，产生了两类区域：一是“伊斯兰国”退出后留下的治理真空区；二是教派、部落、族群势力范围相对固定后形成的边缘地带，均成各方角逐的新焦点。真空区争夺是各派扩充影响力的零和博弈。在拉卡之战结束后，美《大西洋月刊》刊文称，打击“伊斯兰国”的共同目标实际上短暂延缓了中东地区的碎片化趋势，迫使不同派别的武

---

[1] 人口结构中青年人口快速增长，同时缺乏必要的教育和工作机会，成为导致社会动荡的高风险因素。这一问题在中东国家中尤其突出。参见：Lionel Beehner, “The Effects of ‘Youth Bulge’ on Civil Conflicts,” <https://www.cfr.org/backgrounder/effects-youth-bulge-civil-conflicts>.

装在战场上形成一定程度的默契与协作；但反恐战争的胜利解除了普遍威胁，被掩盖的矛盾再次集中爆发，其激烈度和紧迫程度更甚于前。<sup>[1]</sup>“伊斯兰国”溃败前夕，各派加紧抢夺地盘，扩大战果，充实己方力量，遏制对手扩张，意图在下一阶段竞争中占据主动。反映在主权国家边界线内，是伊拉克什叶派民兵、库尔德地方政府与中央政府的三方角力，是叙利亚政府军、库尔德“人民保卫军”和逊尼派反政府武装的混战；反映在地区层面，是俄罗斯支持的土耳其、伊朗和美国支持的沙特、阿联酋等对伊、叙战后重建与政治安排的深度介入，各方均欲在伊、叙扶植代理人或同盟政府。

边缘地带冲突是长期以来族群矛盾不可调和的集中体现。战乱在中东制造了大量难民，难民迁徙流动改变了地区原有的人口分布结构，教派、民族混居区减少，什叶派、逊尼派和库尔德人、阿拉伯人、德鲁兹人、土库曼人等，都逐渐向本教派、本民族聚居地集中，形成核心区域并组建武装，抱团自保。而且各派背后都有复杂的外部力量支持，没有任何一方能完全吞并对手的占领区<sup>[2]</sup>，但又都有扩张冲动，因此频繁在边缘地区爆发冲突。也门胡塞武装盘踞北部萨达省、哈杰省等传统什叶派地区和首都萨那，与沙特支持的哈迪政府和南部逊尼派部落武装对峙两年有余，在荷台达、马里卜和伊卜等地长期进行拉锯战。利比亚世俗派支持的东部政府、伊斯兰宗教武装支持的西部政府和联合国扶植的民族团结政府都在独立运作，相互争夺地盘和支持者，冲突集中在西北部、中东部势力交错区和班加西附近油气资源富集区。在伊叙战场上，库尔德人武装南下西进，势力扩展至幼发拉底河东岸；伊朗支持真主党和什叶派民兵挺进叙东部、南部，控制伊叙边境，合谋打通“什叶派走廊”；土耳其在摩苏尔近郊和伊德利卜地区

[1] Thanassis Cambanis, "The War on ISIS Held the Middle East Together," Oct 17, 2017 <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/10/raqqa-isis-middle-east-iraq-kurds/543120/>.

[2] 牛新春：《解体的中东：重回“弱主权时代”》，载《现代国际关系》2017年第7期，第4页。



驻军，支持逊尼派反政府武装，严防库尔德控制区勾连成片。各派别势力范围犬牙交错，力量相对平衡，对话停滞不前，政治和解无门，冲突呈现小规模、大范围、长期化特征。

### （三）现有同盟内部矛盾上升，频现分裂危机

在中东地区教派冲突的大背景下，以伊朗为首的什叶派和以沙特为首的逊尼派形成两大对立阵营，各阵营内部稳定和阵营间力量相对平衡是维持地区秩序的必要条件。但随着地区政治版图破碎程度不断加深，同盟进一步分裂为更小的集团，“碎片化”朝着“碎末化”方向发展。首先是逊尼派阵营核心集团“海湾国家合作委员会”爆发史上最严重分裂危机。2017年6月，沙特联合阿联酋、巴林、埃及等国，宣布与卡塔尔中断外交关系，严厉指责其勾结伊朗、支持恐怖主义，对其实施封锁和制裁。这一方面固然是海合会内部积怨爆发所致——沙特长期以来对卡塔尔支持“穆斯林兄弟会”等政治伊斯兰势力不满，对其在叙利亚、巴勒斯坦、利比亚等问题上与沙立场相悖而深感愤怒，早有整肃门户、逼卡妥协之意；另一方面，也是当前地缘博弈新常态催生的必然结果——“后伊斯兰国”时代沙伊矛盾凸显，沙特为阻断伊朗影响力持续上升的势头，被迫整合盟友队伍，“以斗争求团结”，消除内部分歧，其政策得到美国暗中鼓励。但卡塔尔亦获土耳其、俄罗斯支持，与沙特僵持对峙，拒不低头。其他海湾国家如科威特、阿曼等立场暧昧，并不愿跟随沙特“站队”。分裂危机持续至今，海合会已四分五裂，名存实亡。

在已处于分裂状态的国家中，现有政治或武装同盟也出现新的分化，其脆弱性充分显露。在也门，胡塞武装与前总统萨利赫结盟，共同对抗沙特支持的哈迪政府、逊尼派部落武装和“南方分离运动”，形成北南对峙局面，战场形势长期胶着。2017年，萨利赫加紧与沙特方面接触，谋求和解，意图争取沙支持、重返权力中心，引起胡塞不满。12月初双方公开决裂，萨利赫在与胡塞武装火并中身亡，“北方阵营”瓦解。“南方分离运动”对哈

迪政府统一全境毫无信心，不愿继续在战场上消耗，于2017年中提出南部诸省独立要求；逊尼派部落武装割据自治，意欲隔岸观火、独善其身；哈迪及其内阁主要成员流亡沙特，寸步难行。反胡塞同盟也已分崩离析，目前战局主要靠沙特、阿联酋等外部力量维持。但沙、阿两国对退出也门战争的“路线图”亦有分歧，至今未提出可行方案。在利比亚，旨在消除内战、重新配置权力的《政治协议》已成一纸空文，据此成立的民族团结政府反而加剧了国内各派别分裂，原本以东、西政府两方对立为主的纷争，又衍生出民族团结政府的支持者与反对者的冲突<sup>[1]</sup>，各派自行其是，矛盾愈演愈烈。冲突各方均不能有效控制其加盟力量，所谓“同盟”成为政治投机者逐利而动的不稳定组合。2017年7月，法国力促东部政府与民族团结政府代表实现对话，口头承诺停火并尽快举行大选，但在各方同盟松散破碎的情况下，并无实际意义。

#### （四）非国家行为体力量壮大，要求分割主权

中东地区持续战乱造成部分国家政权中空，一些地区长期处于无政府状态，非国家行为体趁势而起，参与地缘政治争夺。其中最突出、波及范围最广的是库尔德族群。在叙利亚，库尔德人原本是被边缘化的少数民族，2011年内战爆发后迅速坐大。2014年“伊斯兰国”在伊叙北部肆虐，首当其冲的库尔德人奋起反击，显示出较强的组织性和战斗力，成为美国在当地最为倚重的反恐盟友，获得大量资金和武器援助，同时还得到俄罗斯的认可，在莫斯科设立代表处，军事实力和政治地位同步提升。2016年宣布成立地区自治政府。2017年特朗普执政后，为尽快实现其反恐目标，不顾盟友反对，开始直接向叙利亚库尔德“人民保卫军”提供重型武器装备，使其在战场上如虎添翼。随着“伊斯兰国”丢城弃地，库尔德人在叙北部的控制区已扩大至叙利亚领土的37%—40%；<sup>[2]</sup>其主体部分连成一片，一条沿

[1] 畅红：《利比亚局势分析》，载杨光、唐志超主编：《中东发展报告（2016-2017）：“后美国时代”的中东格局》，北京：社会科学文献出版社，2017年10月版，第166页。

[2] Mohammad Bassiki, “Syrian Kurds focused on federalism,” <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/10/syria-federal-state-kurds-turkey-russia.html>.

伊、叙、土边境东西贯通的“库尔德走廊”呼之欲出，给相关国家带来巨大战略压力。2017年9月，叙利亚库尔德人开始在控制区内分阶段推进政治选举，提出以联邦形式加入国家体系，分割权力。在伊拉克，库尔德人较早实现了自治，辖区内军事和经济事务几乎不受中央政府约束。反“伊斯兰国”战争又为伊库尔德自治区领土扩张提供了机会。从2014—2017年，其有效控制面积外扩了近40%<sup>[1]</sup>，并占领了伊北部最重要的资源城市基尔库克。9月，库区举行公投谋求独立建国，招致伊中央政府强力镇压，封锁其与外界联系，掐断经济来源，夺回基尔库克，并要求库尔德“自由战士”武装接受政府直接管理。伊拉克政府的举措得到土耳其、伊朗、沙特等邻国的支持，但与库区的紧张关系恐将持续。虽然截至目前，叙、伊库尔德人名义上还留在统一国家的框架内，但是中央政府已无力对其行使主权。类似情况同样存在于也门、利比亚、黎巴嫩等国。胡塞武装组织、“南部分离运动”、“基地”半岛分支、米苏拉塔民兵、津坦部落武装联盟、真主党、什叶派民兵等，都是拥有独立经济和军事能力的非国家行为体，其政治诉求随实力同步增长，与中央政府的权利争夺长期存在。

后“伊斯兰国”时代，非国家行为体与国家实力此消彼长标志着中东重现“弱主权”现象。其表现为，一是民众对国家的认同感持续下降，已不再把国家视为必须维持的政治共同体，而是选择效忠于教派、民族、部落等组织；二是国家内部出现新边界，权力结构被拆散，各派势力割据领土、分享主权<sup>[2]</sup>，政令不能统一；三是外部势力深度介入国家内政。比如：伊朗通过人员和武器输送，对伊、叙政府政策施加重大影响；土耳其发动“幼发拉底之盾”行动，在叙利亚北部开辟飞地；沙特与阿联酋在也门代行主权；埃及、

[1] Isabel Coles and Stephen Kalin, “In fight against Islamic State, Kurds expand their territory,” <https://www.reuters.com/investigates/special-report/mideast-crisis-kurds-land/>.

[2] Galip Dalay, “Break-up of the Middle East: Will we see a new regional order?” <http://www.middleeasteye.net/essays/middle-east-fragmentation-opportunity-regional-co-operation-1111336507>.

卡塔尔分别支持两方力量在利比亚武装对抗。这些国家的国内政治成为地区政治，内战成为事实上的地区战争乃至“微型世界大战”<sup>[1]</sup>，国家边界与主权的独立自主名存实亡，任何尝试借助现存民族国家体系与国际法重建地区秩序的努力都不可避免会遭遇重大障碍，地区动荡局势将长期存在。

## 二、地区国家力量对比变化，新平衡尚未形成

2017年，中东地区主要国家间关系的关键词仍是斗争与博弈，但斗争态势出现了前所未有的新变化。从国家角度看，伊朗影响力快速上升，沙特受内外事务所累，左支右绌，疲于招架，双方攻守角色互换；土耳其回归中东，成为第三方力量；埃及等传统强国振兴无望，以色列偏安一隅，地区国家多强并立格局不再。从民族角度看，阿拉伯世界分崩离析，战乱不绝，波斯人和突厥人由从属者变为引导者，从中东政治舞台的边缘走向中心。从教派角度看，逊尼派联盟松散，围绕政治伊斯兰问题出现分化，什叶派抱团取暖，联手扩张“新月地带”。国家力量对比出现反转趋势，传统少数派占据上风；阿拉伯集团主导局面被打破，转变为沙特、伊朗和土耳其的“三国演义”。

### （一）伊朗稳步收割战果，巩固新月地带，以守代攻

西方学者普遍认为，伊朗是2011年“阿拉伯之春”以来中东地区的最大赢家。阿拉伯国家政权颠覆、社会动荡，间接改善了伊朗的地区战略环境；奥巴马政府推动核协议最终签署，取消了相关制裁，使其回归为一个正常国家；叙利亚危机和反“伊斯兰国”战争又助其进一步向伊拉克和叙利

---

[1] Liz Sly, "A mini world war rages in the fields of Aleppo," [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/a-mini-world-war-rages-in-the-fields-of-aleppo/2016/02/14/d2dff02-d340-11e5-a65b-587e721fb231\\_story.html?utm\\_term=.b09034e24e19](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/a-mini-world-war-rages-in-the-fields-of-aleppo/2016/02/14/d2dff02-d340-11e5-a65b-587e721fb231_story.html?utm_term=.b09034e24e19).

亚社会渗透、培植亲伊朗政权、巩固代理人网络。目前，伊朗在四个阿拉伯国家中有代理人武装：在黎巴嫩依靠真主党威胁以色列；在也门资助胡塞武装将沙特拖入泥潭；在伊拉克扶植什叶派民兵“人民动员力量”打击恐怖主义、参与权力分享；在叙利亚援助、训练政府军，力保阿萨德政权不倒，维护盟友安全。从德黑兰到巴格达，经大马士革到贝鲁特，什叶派“新月地带”已高度成形，成为逊尼派国家的现实威胁。在国际社会中，虽然伊朗仍受美、沙围堵，但其与土耳其、俄罗斯的三边合作却在不断深化，更因海湾国家分裂而意外获得拉拢卡塔尔、阿曼的机会。

但囿于实力、人口与意识形态特性，伊朗的影响力只能在现有的什叶派聚居区传播，无法突破这一天然界限。当前，其影响力已接近数十年来峰值，开始出现下行迹象。2017年，伊朗的政策重点是巩固既得利益，将什叶派势力范围稳定住并进一步做大做强，维持对沙特的战略优势。其关键环节在叙利亚。叙利亚是“什叶派新月”的脊梁，若失守则前功尽弃，伊拉克和黎巴嫩真主党不仅无法建立陆上的直接联系，难以形成合力，而且有可能被各个击破。<sup>[1]</sup>因此，伊朗加快了在叙利亚收割战果的速度。在军事上，支持叙政府军向东推进，抢占“伊斯兰国”的残余地盘，甚至不惜冒与美军正面冲突的风险，向叙东部发射导弹，高调、直接介入战事；动用无人机，骚扰美国在叙特种部队，阻扰其军事部署；支持真主党远程作战；调派伊拉克什叶派民兵赴伊叙边境，协助叙政府军，合力打通“什叶派走廊”。在政治上，支持伊拉克政府打压库区独立要求，助其收回基尔库克油田控制权和军队主导权；为阿萨德政权合法性背书；频繁与土、俄领导人会晤，积极推动阿斯塔纳和谈，主导叙利亚战后安排。与此同时，伊朗外交政策保持了必要的谨慎和克制，对沙特的挑衅行为并无过激反应，反而数次做出愿与沙特和解的姿态。

[1] 秦天：《克制的伊朗：巩固“什叶派新月区”》，载《现代国际关系》2017年第7期，第10页。

## （二）沙特危机感上升，重组反伊同盟，攻守失措

与伊朗相比，2017年可谓是沙特的“艰难时世”。从外部看，伊朗影响力扩张导致其战略空间被压缩，势力范围被挤压至阿拉伯半岛南部；也门内战久拖不决，已成沙特版“越南战争”，国际舆论压力增大，南部边疆安全环境不断恶化，胡塞武装频繁向其境内发射导弹，射程远及首都利雅得附近；伊叙战场围歼“伊斯兰国”进入收官阶段，各方争相卡位，沙特虽力有不逮，但也不甘落后。从内部看，王权代际交接问题紧迫感上升，需抓紧时间让小王子萨勒曼平稳上位铺路，消除政治动荡隐患；极端组织反噬和“伊斯兰国”失败后“圣战”分子回流恶果显现，国内恐袭风险上升；“圣城”麦加、麦地那等敏感目标几度险遭袭击；国际油价长期低位徘徊，能源消费增速放缓，全球能源格局酝酿重大调整，对沙特传统“地租经济”形成持续打击，经济结构亟需转型，但去年提出的“2030愿景”因目标过于宏大、触及王室及权贵利益而推进缓慢。内忧外患之中，唯一的利好因素是特朗普上台后美国中东政策回调，出现诸多有利于沙特的变化。美国遏制伊朗的目标，与沙利益高度趋同，对沙重视程度也明显提高。但在这一年中，特朗普政府的中东政策也显露出模糊、混乱、调整快、不确定性较强的特征，反为沙特内外政策增加了风险。

内外压力导致沙特不安全感持续上升，频繁出招以求破局。一是为小萨勒曼清除对手，进行事实上的权力交接。2017年6月，沙特国王下令罢黜王储纳伊夫，由其子小萨勒曼接替其出任新王储，确定王位父子交接的最终顺序；第四次改组内阁，清洗“前朝旧臣”，为小萨勒曼执政确定班底；11月，又以反腐为名抓捕大批王子和高官，为王储继位和推进改革扫清障碍。这些举措一方面巩固了小萨勒曼的权力地位，但另一方面也从根本上破坏了沙特自1932年建国以来延续的政治规则，为未来王室权斗埋下了隐患。

二是由小萨勒曼领军，推进经济、社会、文化全面改革，意在争取国内外支持。6月，出台法令允许沙特女性驾车和进体育场观赛，并拟取消沿

袭数百年的“穿黑袍”传统；8月，提出在红海沿岸打造旅游胜地，吸引国际游客，改善沙特形象；10月，宣布重返“温和伊斯兰”“摧毁极端主义意识形态”，为此解除数千名保守神职人员任职资格；随后，又计划斥资5,000亿美元，在沙特与埃及、约旦接壤地区建设“新未来”现代城，重点发展新能源、电子技术、生物科技等新型产业。改革措施来势汹汹，既为迎合占人口多数的年轻群体<sup>[1]</sup>需求，也为改善沙特国际形象、吸引外资，推动经济结构转型，但实际效果尚需时日检验。

三是加紧贴靠美国，同时改善对俄关系、“东向”亚洲，平衡政策风险。对美同盟始终是沙特对外关系的核心与基石，但沙美关系在奥巴马政府时期一度降至冰点。特朗普上台执政使沙看到转机，加紧贴靠。2017年5月，沙特高规格接待美总统特朗普首访，签订千亿美元军火合同，商定数百亿美元双向投资计划，达成反恐融资谅解备忘录，进行利益绑定，重启美沙同盟。但特朗普政府在中东奉行“美国优先”“盟友自助”，只肯摇旗呐喊，不愿出功出力，也令沙心存戒备。年初，萨勒曼国王连访马来西亚、印尼、文莱、日本、中国和马尔代夫六国，继续推动外交政策“东向”，开拓亚洲能源市场，探索反恐与安全合作；10月，又高调访问俄罗斯，为其建国以来首次，既为与俄联手稳定国际石油市场，又为平衡对美关系，对冲在地区热点问题上的风险。

四是重整旗鼓，打造新的反伊朗联盟。沙特与美国新政府在遏制伊朗问题上再次达成共识后，开始整顿盟友体系，联合阿联酋、巴林等“死党”向海合会成员卡塔尔施加压力，要求其坚定立场、断绝与伊朗一切联系；与宿敌以色列秘密接触，计划与其军方和情报部门合作，共同打击黎巴嫩境内真主党势力，以斩断伊朗最强的一支“触手”；借黎巴嫩总理哈里里辞

[1] 目前，沙特30岁以下青年人口占比高达70%，其中20%无业，是影响未来一段时期政治与社会稳定的关键因素。参见：Thomas L. Friedman, “Attention: Saudi Prince in a Hurry,” <https://www.nytimes.com/2017/11/07/opinion/saudi-prince-reform-coup.html>.

职向伊朗发难，指责伊干涉他国内政、在中东地区制造混乱，渲染教派斗争，煽动反伊情绪，试图将伊朗及其代理人威胁国际化、多边化，以扭转对伊竞争的颓势。

### （三）土耳其回归中东，力保核心安全，以攻为守

与伊朗、沙特相比，土耳其可算地区事务中的新玩家。土虽地处中东，但传统上却是一个“准欧洲”国家，在政治、经济、外交上寻求全方位融入西方，珍视其北约成员、欧盟候选成员国身份，将中东地区视为“落后”与“麻烦”之地，不愿深度介入。但近年来，随着入欧进程受挫、国内政治伊斯兰思潮兴起、经济实力壮大，土耳其地区野心膨胀，开始调整战略方向，“东向”又“南下”，渴望成为伊斯兰世界新的领军者。2011年中东剧烈动荡以来，土积极介入地区事务，与穆斯林兄弟会等势力进行利益捆绑，输出“土耳其模式”。这是突厥人自奥斯曼帝国解体以来首次大规模介入中东，并凭借其至关重要的地理位置和地区第一大经济体的实力，很快成为地缘政治中举足轻重的角色。但因其中东缺乏战略根基，对“阿拉伯之春”发展方向判断失误，在外交上过于激进，在反恐问题上玩弄两面手法，反而陷入被动，核心利益受到威胁——政治伊斯兰运动陷入低谷，在地区范围内受打压，危及土政权安全；“伊斯兰国”借其边境运送武器及人员，暴恐活动渗透并扩散至其腹地；国内政治极化现象加剧，教俗矛盾抬头；叙利亚危机外溢，百万难民涌入，给土经济社会和治安带来极大挑战；伊叙边境库尔德武装壮大，挑动土国内库族分裂势力，民族和解进程中断，政府与库尔德工人党的武装冲突又起。

从2013年开始，土耳其内外环境不断波动，事件频发，至2016年爆发未遂政变，似已达混乱顶峰，地区野心被维护土国家安全的底线所替代。2017年，土耳其进入一个相对平稳的调整和蓄力期。政策虽然延续了一贯鲁莽、大胆的作风，但目标高度集中：一是维护其政权安全，确保埃尔多安和正发党政府能全面、牢固、长期地控制土耳其社会；二是全力遏制库



尔德人在土叙边境独立建国，打击库尔德分离主义势力，维护其领土安全；三是积极参与叙利亚战后安排，在无法推翻巴沙尔政权的情况下，支持温和反对派在叙北建立缓冲区，维护其边界安全。2017年初，土耳其政府延续了2016年7月以来实行的“国家紧急状态”赋予总统埃尔多安特殊权力，便于其继续打击“居伦运动”分子和其他政敌、异见人士，稳定国内安全形势。4月，埃尔多安推动公投修宪，将土政体从议会制变为总统制。为确保公投成功，埃在公投举行前不惜频繁制造与德国、荷兰等国的外交争端，以煽动欧洲侨民和本土民众的民族主义情绪，提升支持率。公投通过后，总统权力被无限扩大，埃尔多安对社会的控制能力进一步增强。<sup>[1]</sup>无论西方媒体如何哀叹土耳其诞生了一位“新苏丹”，但客观上这一结果能确保土政府高效调动国内资源，为其政策目标服务。这也是其继续参与中东地区“权力游戏”，与沙特伊朗同台竞技的必要条件。

国内局势大体可控，使土政府得以投入更多精力应对外部威胁。在海湾分裂危机中，埃尔多安出于支持穆兄会及政治伊斯兰的立场，坚定站在卡塔尔一边，在沙特实施封锁禁令后，向卡运送食物、派遣小规模武装人员，与卡“患难与共”。虽然土本意不愿因此开罪沙特，但涉及穆兄会问题退无可退。在遏制库尔德武装问题上，土政府虽于2017年3月宣布结束“幼发拉底之盾”行动，但军队并未撤出叙北地区，反而进一步增兵巴布，在库尔德武装控制的阿夫林和东部库尔德人大本营之间设置障碍，阻止其打通“库尔德走廊”、将势力延伸至地中海沿岸。9月，伊拉克库区举行独立公投，土耳其随即发声谴责，配合伊拉克政府封锁库区边界、夺回基尔库克。虽然土政府一直是伊拉克库区的合作伙伴，也是其石油出口的最大受益者，但库尔德问题是土心腹大患，为此不惜牺牲经济和外交利益。在叙利亚问题上，土被迫放弃推翻巴沙尔的政治目标，与俄罗斯、伊朗密切合作，联

[1] “A bitter victory for Turkey’s new sultan,” <https://www.ft.com/content/afbb75cc-235f-11e7-a34a-538b4cb30025>.

手推动阿斯塔纳和谈，在土叙边境设置“冲突降级区”，清除激进组织武装，实现局部停火。“冲突降级区”实质上是土支持叙反对派维持的战略缓冲带，用以隔离恐怖组织和库尔德武装对土边境的威胁。10月，土政府直接派军队进驻叙伊德利卜地区，声称按“冲突降级区”相关协议，协助维持该地区秩序，实则是趁各方尤其是库尔德武装备战拉卡之际，抢占有利战略地位。

沙、伊、土领衔地区新一轮纵横连横，为近百年来中东地缘政治格局的大变革。三国分别是中东前三大经济体，在宗教、意识形态和政治制度方面有较大区别，综合实力亦各有优劣。从短期看，三方权力斗争错综复杂。沙特是阿拉伯世界仅剩的强国，领导阿联酋等保守王权，拉拢埃及等世俗政权，与以色列默契，争取美国支持，打压什叶派伊朗及穆兄会等政治伊斯兰势力；伊朗影响力在叙利亚、伊拉克有压倒性优势，对黎巴嫩真主党如臂使指，与俄罗斯结盟，并伺机拉拢阿曼、卡塔尔等摇摆国家，分化逊尼派王权集团；土耳其驻军叙利亚、伊拉克、卡塔尔，力挺穆兄会、 Hamas，在美俄间双面下注，与保守王权、什叶派既竞争又合作，三角关系变幻不定。从长期看，三方各具地区野心，拉帮结派，竞争将趋于全面化，不仅争一城一地得失，更比拼发展潜力、综合实力和地区投放能力，需要较长时间才能形成动态平衡。

### 三、域外力量博弈由“一家独大”转向 “双雄对峙”，加剧地区分化

中东历来是大国利益的交汇点和战略博弈的舞台，冷战后逐渐形成了美国全面主导、欧洲跟随、俄罗斯撤至外围的单极霸权体系。近年来，地区局势动荡给域外大国造成了不同程度的冲击，也为其主动或被动调整利益布局、转换政策提供了契机。2011年以来，奥巴马政府全面调低了美国在中东的战略目标，转向离岸平衡，动摇了地区盟友体系。特朗普上台后

政策虽有所回调,但大势已改。欧洲由于地理上与中东接壤,受乱局影响大,疲于应付难民危机和恐怖主义扩散,虽有心干预但能力不足。俄罗斯趁虚而入,借叙利亚危机强势重返,势力范围突破北约黑海防线、深入中东腹地,<sup>[1]</sup>军政影响力快速扩张。2017年,中东大国博弈态势从美一家独大转向美俄两强争霸,双方沿波斯湾一线基本上形成了“南北相持”的战略格局:俄主导中东“北线”,出兵叙利亚、与伊朗准结盟、与土耳其合作;美在阿拉伯半岛和海湾地区根基深厚,特朗普政府重启与沙特、埃及、以色列等传统盟友关系,强化对中东“南线”控制。

目前,美俄对弈呈现较明显的不均衡特征。美政经军综合影响力强、有成熟盟友体系;俄在军事安全领域中有相对优势、与地区国家关系交易型居多,是美主导的旧地区秩序的挑战者。未来只要中东地区乱局持续,俄就肯定能找到“点对点”与美争夺资源和盟友的战略机遇,美俄博弈将是长期牵动中东地缘格局变化的关键因素。

(一) 美国特朗普政府调整政策,重树遏伊反恐大旗,遏制伊朗是中东战略重点

2017年初特朗普执政后,全面扭转了奥巴马政府在中东“战略收缩”的态势,将中东作为兑现“美国优先”理念的重点,重组美国在中东的利益,重申对盟友的安全承诺,重塑地区主导权。其政策核心是反恐和遏止伊朗。为此,美新政府明显加大了对地区事务的介入力度。

一是重启盟友体系。在特朗普看来,中东恐怖主义是对美国利益的最大威胁,而伊朗是地区最大的“支恐”国家,反恐与遏伊的目标在本质上是一致的;但考虑到伊拉克战争和利比亚战争的惨痛教训,特朗普又不愿深

[1] Frederick W. Kagan and Kimberly Kagan, “ Putin Ushers in a New Era of Global Geopolitics,” ISW Report, September 27, 2015. <https://talos-iraq.com/wp-content/uploads/2015/09/CTP-ISW-Putin-Ushers-in-a-New-Era-of-Global-Geopolitics-1.pdf>.

度卷入中东事务,继续耗费资源,以免该地区进一步成为美国无法摆脱的“负资产”。因此,依靠盟友体系达成战略目标是特朗普落实其中东政策的基本思路。一方面,他着手重建、修复地区盟友体系。对沙特,明确表示支持其反伊朗的强硬立场,支持其在也门的军事行动,加大对沙军售,美沙关系迅速回暖;对埃及,对塞西总统的强权表示赞赏,回避人权等敏感问题,加强军事、经济合作,重启美埃关系;对以色列,视其为“亲密盟友”,为其“受蔑视和不公”鸣不平,避而不谈以扩建定居点问题。另一方面,弥合盟友内部矛盾,合力反恐。特朗普上台后,密集接待沙特、埃及、以色列、约旦等国首脑及高官访美,推动沙特向埃及输油,在沙、埃间“增信释疑”;承诺推动巴以和谈,缓解以色列与阿拉伯国家间紧张关系;斡旋卡塔尔“断交危机”,劝说海合会和解等。

二是加大反恐军事投入。2017年初,美召集由68个成员国组成的国际反“伊斯兰国”联盟在华盛顿举行部长级会议;制定在中东反恐的“三阶段”计划,将2017年定为军事打击“伊斯兰国”的重点年,号召消灭其实体;大幅增加对也门、叙利亚的轰炸频次;不顾土耳其反对,向叙利亚库尔德武装提供重武器等。此外,美国还一改奥巴马时期的谨慎作风,降低军事行动门槛。4月曾动用“战斧”巡航导弹袭击叙利亚政府军目标,后期更是直接向伊叙战场及美军基地增兵。据五角大楼最新报告显示,2017年第三季度,美在中东部署人员总数达到54,325人,比上半年部署人员数目增加了33%;仅叙利亚境内的战斗人员和后勤人员就增加了30%,是2016年总人数的6倍。<sup>[1]</sup>增加的人员除部署在伊、叙外,还分布在巴林、科威特、卡塔尔、阿联酋等国。

三是收紧对伊朗制裁,架空伊核协议。伊核协议签署后,对伊朗的涉核制裁逐渐取消,但其他领域的经济和军事制裁仍然存在。特朗普明确表

---

[1] Jack Detsch, “Pentagon reports troop surge in Middle East,” Pentagon reports troop surge in Middle East.

示反对伊核协议，执政后曾于2、4月两度增加制裁名单；3月又推出《2017年反制伊朗制造不稳定法》《2017年伊朗弹道导弹及执行制裁法》草案；7月，美国国务院发布《2017年度反恐国别报告》，将伊朗与“伊斯兰国”“基地”组织并列，对伊制裁加码；10月，白宫发布“对伊朗新战略”，宣布“不认可”伊核全面协议，将伊斯兰革命卫队作为打压重点，并宣布将与地区伙伴合作，全面打击伊朗，制裁其资助“恐怖主义”及发展导弹计划，封堵其所有制造核武通道。虽然特朗普目前还未正式撕毁伊核协议，但该协议逐渐被架空已是既成事实。美伊重新进入全面对抗轨道。

四是加紧布局“后伊国时代”。按照美提出的反恐计划，第一阶段以军事行动为主，第二阶段致力于稳定过渡，第三阶段是正常化阶段，伊叙两国将在美国及其盟友支持下重建社会、恢复发展。<sup>[1]</sup>2017年，国际反恐联盟对“伊斯兰国”的军事斗争节节推进，有望按计划完成第一阶段，美在伊叙的工作开始转向战后政治安排，在地区的战略重点转向遏制伊朗。一方面，被迫接受巴沙尔政权继续执政一段时间，但仍力争在叙保持最大影响力，扶持叙“民主军”与政府军展开“反恐竞赛”，加紧收复失地，抢夺在叙势力范围及叙战后安排的发言权，阻止伊朗影响力进一步扩张。另一方面，全力争取伊拉克，急于将其拉入“反伊朗阵营”。虽然美不愿直接参与地区国家重建进程，但鼓励沙特与伊拉克改善关系，授意沙特在伊战后稳定和重建中发挥作用，支持双方召开高层协调委员会，商讨重开伊西南部的阿尔阿尔边境口岸。

（二）俄罗斯地区影响力上升，在叙利亚与美国分庭抗礼，多方经营伙伴关系

当前，俄在中东的战略目标主要有三个。首先是打击恐怖主义和“伊

---

[1]Rex W. Tillerson,“Remarks at the Ministerial Plenary for the Global Coalition Working to Defeat ISIS,”March 22, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/03/269039.htm>.

伊斯兰国”极端组织，防范宗教极端思想、暴恐活动扩散和“圣战”分子回流，维护俄本土安全。俄约有2,000名公民前往伊、叙加入“伊斯兰国”，若回流将对俄国内安全构成严峻挑战。其次是防范“阿拉伯之春”引发的中东“街头革命”扩散到俄罗斯或其盟国，防范其传统势力范围如中亚等被中东乱局波及，遏止西式民主蔓延势头，维护俄罗斯的政权安全和社会稳定。第三是重建俄罗斯大国地位，恢复苏联时期的国际影响力，与美（至少）在安全领域实现力量制衡。为达到以上目标，俄不仅要与中东国家政府和安全机构建立紧密的合作关系，而且要挑战地区国家普遍的亲西方政策，难度不小。但奥巴马时期美中东政策摇摆和叙利亚危机为俄罗斯提供了难得的战略机遇。2015年10月，俄以反恐为名，向叙派遣作战人员、频繁发动空袭，迅速扭转了叙战场形势，帮助摇摇欲坠的巴沙尔政权站稳脚跟。随后持续发力，与伊朗结成挺巴沙尔同盟，逼美国与俄协调在叙空中行动；拉拢土耳其，撬动北约防御体系；抢夺美传统盟友，蚕食美势力范围；积极寻找和培植地区代理人。美俄博弈明显呈现出“俄进美退”的趋势。

2017年特朗普上台后，“俄进美退”的趋势在一定程度上被遏止，但俄已在中东打开局面，成为地区事务中不可或缺的一方力量。一是俄罗斯不断开拓“朋友圈”，扩大与地区国家的军工、能源合作。俄摒弃意识形态因素，遵从实用性与灵活性原则，与中东地区所有国家打交道、不断示好。一方面，巩固与传统友好国家的关系。向伊朗提供军事和外交支持，在伊部署S-300防空导弹系统，投资建设核电站，培训伊军事技术人员等；伊投桃报李，破例为俄空军提供过境通道和转场的空军基地，使俄成为唯一获此特权的国家。支持叙利亚巴沙尔政权，为叙政府军地面行动提供空中支援，协助其与反对派武装争夺地盘；扩建位于叙西部沿海的图尔塔斯海军基地、位于拉塔基亚的哈米米空军基地，并将赫梅米姆机场升级为新的空天军基地，增加在叙军事存在。另一方面，与原属美西方阵营的国家关系也取得显著进展。俄土关系快速回暖，2017年双边高层会晤频繁，普

京和埃尔多安年内在各个场合多次会见；经贸关系全面恢复，核电站和天然气管道项目持续推进；向土提供 S-400 防空系统并附加技术转让，与土空军联合行动打击“伊斯兰国”，联手在叙创建“冲突降级区”。与埃及创建外长和防长定期会晤的“2+2”机制，联合举行军演；向埃售卖大量武器，为埃反恐行动提供支持；拟在埃开辟新的军事基地。俄以虽在伊核和叙利亚问题上有根本分歧，但两国经贸与军事技术合作仍在稳步推进，2017 年上半年双边贸易额较去年同期增长 3.8 亿美元。俄罗斯与伊拉克签订军售协议，建立联合情报信息中心，协调反恐。与美铁杆盟友沙特关系取得历史性进展，沙特国王首次访俄，称俄罗斯为“友好国家”，双方强化在能源和军事领域的合作意向，达成 30 亿美元投资协议，成立军事技术合作委员会等。此外，俄还在利比亚投棋布子，支持东部政府及其实权人物“国民军”司令哈夫塔尔。

二是俄罗斯积极推动阿斯塔纳和谈，主导叙利亚和平进程。叙利亚是俄在中东的战略支点，叙利亚问题是俄参与中东地缘政治竞争的主要抓手，叙利亚和平进程是俄巩固和扩大前一阶段军事行动成果的主要途径。2016 年底，在联合国日内瓦和谈陷入停滞之际，俄罗斯联合土耳其、伊朗在莫斯科召开外长及防长会议，确立了推动叙利亚问题政治解决的阿斯塔纳和谈机制，在美西方主导的进程之外开辟了第二轨道。截至 2017 年 11 月，阿斯塔纳和谈共进行了 7 轮，最大成果是在叙建立四个“冲突降级区”，分别位于土叙边境的伊德利卜地区、叙中部的霍姆斯北部和哈马省、首都大马士革以外的东古都以及南部达拉和库乃特拉省的部分地区。“冲突降级区”在划定区域内实现了各方停火，有效降低了叙冲突烈度，为实现全境停火创造了良好条件。但对俄罗斯来说，和谈成果并不仅限于此。俄凭借阿斯塔纳和谈机制，巩固了与伊朗、土耳其的准同盟关系，争取了其他中东国家的重视甚至支持，从叙利亚和平进程的外围进入到中心，也从中东地区政治的外围进入到中心。西方外交家称，如今特朗普在中东做所有决定，都不能不考虑俄罗

斯的因素，这是此前任何一位美国总统都不曾遇到过的局面。

（三）“临时利益集团”冲击传统盟友体系，各方力量分化组合加快

美俄在中东的相持、对峙格局呈现出多层次的特点：在战术层面上，双方利益有重叠，联合反恐需求大；在战略层面上，分歧很难调和，尤其在叙利亚巴沙尔政权和伊朗问题上，立场尖锐对立。双方关系还处于试探和调整之中，虽然都想力避直接冲突，但也不会放弃支持代理人进一步争夺势力范围。更重要的是，美俄均无意也无力向地区盟友追加承诺，主导重建地区秩序，其中东政策均具有强烈的实用主义色彩。这给地区国家带来了机遇和挑战。一方面，获得在两强之间双面下注的机会，与双方同时合作，既能拓宽利益空间，又可对冲大国政策变动的风险；但另一方面，双方皆不堪依靠，大国的主导作用在中东持续衰退，导致地区各国、各派别不得不奋力自保，对外协调意愿降低，安全困境频现。集中表现为各方行为自主性和投机性增强，围绕具体问题形成跨盟友体系的“临时利益集团”。比如土耳其、伊朗在叙利亚问题上合作，沙特、以色列在反伊问题上达成默契，伊朗在海湾分裂危机中支持卡塔尔，土耳其在打压库尔德问题上与伊拉克中央政府配合，等。这些“临时利益集团”具有权宜性、短暂性、不稳定性等特征，“交易”色彩浓重，分化组合快，虽然不能从根本上取代传统的盟友体系，但无疑加剧了盟友间的不信任，为地区力量进一步拆分埋下了伏笔。

【收稿日期：2017-12-25】



# 朝鲜半岛的战争与和平

[俄] 格奥尔基·托洛拉亚

【内容提要】2016—2017年朝鲜半岛局势不断恶化，虽然这种趋势与特朗普和金正恩的个人对抗等主观因素有关，但主要原因在于朝鲜战争并未以美韩满意的方式结束，即消灭朝鲜、占领朝鲜领土而实现半岛统一。朝鲜的选择是通过制造核武器来与美达成“战略均势”，迫使对手从形式上结束战争，承认朝鲜的地位，提供现实的安全保障和发展可能。但美国担心朝鲜的目标实现后会有“免受惩罚感”，并进一步对美国的盟国实行讹诈，迫使美国做出让步。目前，通过武力手段解决朝鲜问题的可能性不能完全排除。俄罗斯和中国的政策是美朝关系健康化发展的决定性因素。

【关键词】朝核问题 朝美关系 中朝关系 无核化双重冻结 俄罗斯的朝鲜政策

【作者简介】格奥尔基·托洛拉亚，俄罗斯联邦外交部莫斯科国际关系学院东方学教研室教授、俄罗斯科学院经济问题研究所亚洲战略研究中心主任。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 01-0113-09

2016—2017年，朝鲜半岛局势呈现出近年来少有的紧张氛围。对此，各国新闻媒体和社会各界都十分忧虑，这不仅仅关乎地区安全，而且有引发世界大战的可能。美国总统特朗普执政后，实行打压朝鲜的政策，导致地区安全紧张形势升级，不仅把美国和朝鲜，甚至把中国和俄罗斯等国都拖入了围绕朝核问题的对抗中。事实上，如果不是美国国内突然出现且愈演愈烈的紧张情绪，认为朝鲜有能力对美本土实施打击，与此前相比，造成朝美关系紧张的原因并未发生本质改变。

### 一、朝鲜半岛问题的由来及复杂性

半岛冲突既是朝鲜战争的历史遗留问题，也是单极世界下体系对抗的产物，过去几十年来并未改变该问题的实质。朝鲜半岛问题激化的进程表明，朝鲜战争无论是在理论或是事实上都并未终结。60多年前朝鲜战争的最终结果，并没有让双方如愿以偿，每一方都希望“历史的公正性”在自己一边，让自己的主张或早或晚得以实现。但双方实现各自目标的能力却差距巨大。

苏联解体后，朝鲜失去了一个重要盟国和资金来源，无奈实行“盲目防御”，几乎落入了“美国人的靶心”。<sup>[1]</sup>美国学者认为，朝鲜曾经历三次重大危机：第一次出现在1980年，由于其关键盟友——苏联和中国停止向其提供新的贷款，并要求朝鲜偿还巨额债务，导致朝经济开始倒退；第二次出现在1990年，大饥荒导致20万—30万人丧生；第三次危机出现在21世纪最初10年，由于粮食短缺问题、金融和经济改革失败以及金正日健康状况恶化所引发。<sup>[2]</sup>但最终，朝鲜仍坚持本国主导的朝鲜半岛统一计划，该计

---

[1] Gavan McCormack, *Target North Korea*, Sydney / New York: Random House, 2004. 159 p.

[2] Nautilus Institute for Security and Sustainability, “Will North Korea Be Able to Overcome the Third Wave of Its Collapse?” Policy Forum 10-041, <https://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/will-north-korea-be-able-to-overcome-the-third-wave-of-its-collapse/>. (дата обращения: 12.06.2017)

划是朝鲜领导人金日成于 20 世纪 70 年代美国被迫从越南撤军时提出的。

美韩的选择，不仅源于“共产主义制度”垮台的历史宿命，还在于不久的将来以韩国所主张的方式统一半岛（消灭朝鲜国家、占领其领土）的现实可能性正在出现。韩国两任前总统李明博和朴槿惠均以此理由为依据制定对朝政策。尽管他们坚持这一点，但奥巴马政府认为没有必要立即采取措施解决朝鲜核问题，而是寄希望于随着朝鲜国家制度被推翻，统一问题会自然而然地得到解决。在这一理念的指导下，奥巴马的“战略耐心”政策使朝核问题达到最大程度的病态化。

美韩两国有头脑的政治家们都十分担忧，即使是在朝鲜政权崩溃“软着陆”的状态下，半岛形势动荡及对韩国产生消极影响的情形都是难以避免的。但美国领导层对朝鲜半岛的这种“可控混乱”状态却极为满意，因为常态化的紧张让美国有机会在半岛增加军事力量并遏制中国。

2017 年，朝鲜核危机急剧恶化，金正恩不断提高要价，特朗普笨拙地试图匆忙解决危机，导致朝核问题几乎占据了世界政治舞台的中心。实际上，双方的选择困难都难以避免。由于朝鲜停止导弹核试验，年底前事态暂时出现了缓和，但问题远未解决。

## 二、美朝之间的选择及其可能性

美国遏制朝鲜的“战略耐心”已达极限，认为在目前情况下两者必选其一：要么战争，要么谈判。当前，主战派人物都希望美国对朝鲜动武。韩国因诸多原因已无法做出重大决定。美国仅承诺，如果对朝鲜动武会和盟友协商。中国和俄罗斯虽然有影响美国的选择，但并不确定影响有多大。

朝鲜已为其新立场找好理由，并决心誓死捍卫。尽管朝鲜领导层认为，美国不敢以其不可承受的损失来威胁对朝鲜采取军事行动，但最重要的，是朝鲜民众将为抵御侵略而准备发动一场“神圣的战争”。虽然国家会蒙受巨大的损失，但朝鲜不一定会完全输掉这场战争。只要朝鲜全境不被占

领，只要那些有条件开展游击战的基础设施不被摧毁，冲突就绝不会终结。朝鲜乐观地认为，本国完全可以获得“类似巴基斯坦那样的地位”。但这一目标的实质是迫使对手从形式上结束战争，承认朝鲜作为独立国家的存在，承认其核地位并向其提供现实安全保障、甚至发展机会的支持。朝鲜要实现上述目标难上加难。

重要的是应考虑到，朝鲜战争结束以来，半岛形势发生了变化，尤其是在金日成倡议的统一设想提出后首次出现的重要变化——半岛形势发展前景从维持朝鲜半岛现状向不利于美日韩的方向转变。美国布鲁金斯研究所著名学者卜睿哲指出：“朝鲜展示出的成就激起了韩国和日本对寄希望于美国履行义务的怀疑感。如果美国知道朝鲜有能力实施大规模军事打击，美国还准备利用核武器对朝鲜动武吗？美国是否打算为了挽救韩国和日本而采取冒险行动？如果朝鲜有能力打到美国本土，朝鲜难道还会采取更加‘小心翼翼的立场’吗？或者可能开启有限军事行动来达成政治目标？”<sup>[1]</sup>

由于能够制造洲际弹道导弹和热核弹头、拥有二次打击能力，朝鲜开始能够在本国“热核保护伞”下对韩国实施暴力行动，以图完成“祖国统一的历史大业”。况且也不能确认，金正恩就没有想成为“伟大的朝鲜半岛统一者”的狂热梦想。例如，采取闪电空降行动攻占韩国中央政府（有传闻说，朝鲜特种部队正在进行有针对性的训练，使用滑翔机进攻联合部队司令部）<sup>[2]</sup>，这将使美国人猝不及防。而士气低落的韩国军队，离开担心被报复的大洋彼岸盟友的援助，是不可能应战的。

---

[1] Richard C. Bush, “The real reason a North Korean nuclear weapon is so terrifying—and it's not what you think,” <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/08/09/the-real-reason-a-north-korean-nuclear-weapon-is-so-terrifying-and-its-not-what-you-think/>. (дата обращения: 10.08.2017)

[2] N.K., “special forces conduct drills to paraglide into Combined Forces Command,” <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2017/10/10/7/0401000000AEN20171010003900315F.html>. (дата обращения: 10.10.2017).

如果建立的新政权是“真正属于民族的”，在“联邦制度”框架下（一个国家两种体制）保障其财产权、经济体系运行机制、习惯的价值追求和生活模式（除了政治权利），还惩处不受社会欢迎的“贪污受贿者和寡头”，韩国民众也许不会反对。这种关于未来的设定，会使朝鲜意识到，在拥有核盾牌带来的免疫力之外，还可以借此威慑周边邻国。那么，一种新的战略平衡局面就出现了。

美国对上述任何一种方案都没有预案，因为这会增加美国选择的难度。前美驻俄大使麦克弗尔坦承，美国内对解决朝鲜半岛问题的选择有几种不同的主张：特朗普及其幕僚宣称朝鲜必须去核化；一派主张，“用制度更迭来统一”朝鲜；一派强调，应采用有限打击铲除朝核计划；一派认为应采用“斩首行动”颠覆朝鲜现政权；一派主张应该与朝鲜进行谈判。<sup>[1]</sup>

“战略忍耐”政策意味着不轻易采取战略性决定。尽管特朗普总统经常高调地叫喊要“摧毁朝鲜”，但美国不会明白，也许从肉体上消灭金正恩是可能的方案，但这并不能带给朝鲜政治制度任何变化。坦率地说，只要朝鲜的现状没有发生改变，统治精英（世袭“贵族”）一定会推举出新的领导人，而且有可能会更聪明。

在放弃上述极端方案的前提下，美国暂时会像此前一样，试图以制裁来扼杀朝鲜，这种制裁既包括国际制裁，也包括遵循其惯用逻辑——“不和我们在一起就是我们的敌人”——的单方面制裁。美国不顾一切孤注一掷，就是为了确认经济封锁能够迫使朝鲜“屈服告饶”。<sup>[2]</sup>特别是2017年11月访华期间，特朗普试图说服中国领导人同意这一观点，美方认为这样就“可

---

[1] Michael McFaul, “Cold War lessons in coercive diplomacy for dealing with North Korea today,” <https://medium.com/freeman-spogli-institute-for-international-studies/cold-war-lessons-in-coercive-diplomacy-for-dealing-with-north-korea-today-5a729f719ce>. (дата обращения: 15.11.2017)

[2] Или, может быть, ведут предвоенную подготовку по ослаблению противника.

以解决这个问题”。<sup>[1]</sup>

这种观点根本没有任何值得肯定的地方。因为制裁并不会对朝鲜建立核武计划和国家军事化方针政策产生重要影响。没有任何迹象表明，朝鲜国内已危机四伏。制裁甚至是经济封锁并不会迫使朝鲜领导人改弦更张，“他们宁可吃草，也不会放弃发展核武器计划”。<sup>[2]</sup>而在严密监控之下，朝鲜民众抗议的可能性十分微弱。美国的制裁会对朝鲜国内发展以及“市场化”前景造成负面作用，使朝鲜人民的生活水平下降，但未必能改变其国家政治制度。

在美国统治集团无法做出承认朝鲜的战略性决定、且半岛形势陷入极端紧张的情况下，当然不能完全排除美国以武力解决朝鲜问题的可能性。这肯定会造成不必要的恐慌——美朝双方相互恐吓，美国要让朝鲜面对“前所未有的火力和愤怒”，朝鲜则誓言要将首尔等地变成“火海”。我们只能寄希望于无论是任何个人或美国政治精英所散布的错误信息，都不能压倒美国军政统治集团自我保护的本能。

当然，采取武力的方式解决朝鲜问题，就意味着战争不断升级扩大的可能性。然而，也可能会出现另一种版本，即有限冲突过后会过渡到谈判。例如，美国击落朝鲜导弹的企图，不一定会导致冲突规模扩大，朝鲜可能会以攻击美国或韩国的“军事资产”（如舰艇和飞机）作为反击，于是双方开始趋于冷静。

“激化—谈判”的周期完全适用于朝鲜半岛局势。问题只是在于，美朝双方的立场是否可以拉近到能达成妥协的程度。如果事实上承认朝鲜核国家地位和过渡到“冷遏制”政策，这对美来说会产生不可接受的后果：将严重冲击核不扩散机制，并会产生“多米诺骨牌效应”；将打击以核垄断为基

---

[1] Трамп, “США и КНДР отказались от плана «заморозки» КНДР,” [http://www.stoletie.ru/lenta/tramp\\_ssha\\_i\\_knr\\_otkazalis\\_ot\\_plana\\_zamorozki\\_kndr\\_946.htm](http://www.stoletie.ru/lenta/tramp_ssha_i_knr_otkazalis_ot_plana_zamorozki_kndr_946.htm). (дата обращения: 16.11.2017)

[2] Путин, “в КНДР лучше будут есть траву, но не откажутся от ядерных испытаний,” <https://ria.ru/world/20170905/1501766617.html>. (дата обращения: 05.09.2017)

础建立的美国世界霸权，并对美国的国内政策产生消极影响，恶化美国的政治信誉。但是，这个“令人难以接受的一揽子方案”，与从物理上摧毁韩国大部、日本、甚至美国领土，造成包括美国在内的数百万公民的死亡威胁相比较，代价显然小得多。

尽管经常性地推升半岛紧张局势，但美朝双方仍然能够合理评估事件的风险从而转向谈判。这一点得到了被公认对美国统治集团具有影响力的人的认可——美国前任中央情报局长詹姆斯·克拉珀指出，“谈判是摆脱困局的唯一现实出路，我们必须考虑我方可能的让步”。2017年底，美朝双方似乎开始尝试“就谈判进行谈判”。<sup>[1]</sup>

### 三、中俄的立场及其影响

笔者认为，中国最可能的选择仍然是努力维持现状，在既不能对朝鲜现政权施加重大影响，又不愿意首先改变双边关系的背景下，唯有防止美方采取军事行动。中国已经明确表示，在美国实施侵略的情况下将进行干预，“我们必须告诉所有各方，让他们清楚，当他们的行动威胁到中国的利益时，我们将坚定地予以回应。”<sup>[2]</sup>在美方采取军事行动的情况下，地区冲突将不可避免地转变为世界冲突。因此，以下事实是明确的——对中国而言，朝鲜是敌人的敌人，是驻韩美军与具有重要战略意义的中国东北之间的屏障。相较于美国而言，中国几乎可以避免在对己不利的情况下被卷入冲突，虽然口头上的这种支持不断加强。“中国随时准备维持朝鲜半岛和平，不论美国喜欢与否。……中国以频繁的军事演习和多次声明，反复表达捍卫朝鲜

[1] James Clapper, “For the first time I agree with Bannon on North Korea,” <http://edition.cnn.com/2017/08/30/politics/james-clapper-north-korea-missile-launch-chris-cuomo-cnntv/index.html>. (дата обращения: 05.09.2017).

[2] “Китай заявил, что защитит КНДР от США,” <https://www.pravda.ru/world/12-08-2017/1345162-krisis-0/>. (дата обращения: 05.09.2017).

的意愿，……假若特朗普选择了军事行动方案，他将会陷入不仅是和朝鲜，也会是和中国的战争”。<sup>[1]</sup>

而韩国则完全囿于形势。其数月前刚刚经历过的政府更替表明，文在寅总统政策的矛盾性和应激性。他本人虽然具有良好的主观意愿，但却做出相互矛盾的决策——一方面，他想要示好中国，另一方面却加快“萨德”导弹防御系统的部署，而这无疑是触碰了中国的“红线”；一方面，他前往符拉迪沃斯托克，以求恢复处于半遗忘状态的、关于俄罗斯加入物流和基础设施建设的三方合作建议，即俄朝之间的“哈桑—罗津”计划，另一方面，谈及朝鲜必须无条件实现无核化时，他甚至表示不惜一战（包括从肉体上消灭朝鲜领导人的战役），完全断绝了朝鲜参与任何共同项目计划的机会。

从当前来看，由于一系列相互关联的事实，俄罗斯在朝鲜半岛的影响力在不断增大。这源于2000年初的一个合乎逻辑的政策——俄罗斯决定“在朝鲜半岛上用两条腿走路”。<sup>[2]</sup>正如美国战略预测公司的专家们所指出：“当普京于2000年上台执政时，他既看到了与朝鲜维持良好关系的战略性价值，也意识到自己可以在该地区施展手段向某国施压发挥作用。”<sup>[3]</sup>俄罗斯一向对制裁和施加压力的作用持怀疑态度。<sup>[4]</sup>近年来，朝鲜问题已成为俄罗斯与世界各国领导人进行会晤时，各种“讨论议程中的一个经常性话题”。<sup>[5]</sup>俄罗斯被迫为维持现状做工作，即使这将意味着在其边界地区出现一个事实上的核国家，但这好过于出现大规模的破坏性冲突。俄罗斯发起通过了涵盖

---

[1] Adam Mount, “How China Sees North Korea,” [https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/08/china-military-strength-north-korea-crisis/538344/?\\_\\_s=waiduswvigmriqvnxær](https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/08/china-military-strength-north-korea-crisis/538344/?__s=waiduswvigmriqvnxær). (дата обращения: 10.09.2017).

[2] Асмолов К.В., “Россия и Корея на пороге нового столетия,” Материалы III научной конференции, М.: ИДВ РАН, 1999.

[3] Stratfor, “Russia Seizes an Opportunity in North Korea,” <https://worldview.stratfor.com/article/russia-seizes-opportunity-north-korea>. (дата обращения: 28.07.2017).

[4] Правда, ей меньше терять, так как отношения с США и так хуже некуда.

[5] Vorontsov Alexander and Georgy Toloraya, “The North Korean Precedent in Nuclear Reset: Arms Reduction and Nonproliferation,” Moscow: Carnegie Moscow Center, 2012.



2015—2016年朝鲜和中国建议的“路线图”。该想法基于中方提出的“双冻结”思想：平壤暂停导弹和核爆炸装置试验；美国 and 韩国则停止在地区开展大规模联合军事演习。冻结行动伴之以进行谈判，把不使用武力作为共同原则基础。该计划强调，独立国家之间的盟友关系不应损害第三国利益。虽然，声明最后未指名道姓，但此前俄罗斯和中国已经多次反对美国在其盟国韩国和日本境内部署导弹防御系统，反对其在该区域内进行演习和向平壤施加制裁压力。<sup>[1]</sup> 俄罗斯的意见是除了谈判别无选择，不允许单方面施压，包括“令人窒息的制裁”，尤其不允许使用军事手段解决问题。显然，俄罗斯已准备好采取坚决的抵制措施。

重要的是开始外交谈判进程。“路线图”设有一个“双轨道”，既冻结朝鲜核导弹发射计划，也冻结美国及其盟友的军事潜力增长。这样，经过若干年后一定会产生效果，即双方立场接近并达成形式上的妥协。虽然双方和解还未成为既成事实，但外交谈判进程本身就意味着冲突暂停，虽然不是最好的方案，但肯定也不是最坏的。希望在遥远的未来，随着朝鲜新一代的成长，能够为了自身的发展消弭国内冲突，实现民族和解，创建一个新的地缘政治力量平衡——中国崛起、美国的地区影响力被削弱——最终在朝鲜半岛永久性地消除军事威胁，达成妥协，在多边基础上建立一个东北亚地区集体安全体系。但是，即使这种形势不会出现，对抗仍在继续，只要俄中能够迫使对手坐到谈判桌上来，就仍然能够保持俄罗斯周边地区的和平与稳定。此问题的关键在于迫使美国选择适当的战略决定。对于“唯一的超级大国”美国而言，无论听起来如何不可思议，但新的地缘政治现实向俄中两国提出了这一雄心勃勃的任务，它关乎我们——与朝鲜毗邻的两个国家的安危。

【收稿日期：2017-11-20】

[1] “Корейский узел: как Россия, Китай и США рассчитывают давить на Пхеньян,” <http://www.rbc.ru/politics/04/07/2017/595a70889a7947130c9b8295>. (дата обращения: 04.07.2017)

## ABSTRACTS

**01 Viewing the International Significance of the 19th National Congress of CPC from the Historic Height of Human Progress,**

by Shi Yongming, Associate Research Fellow from China Institute of International Studies and Guest Researcher of CPDS. The nature of human development is making progress continuously, which is not only the driving force for but also the goal of development. The process of human development is very complicated. Since entering modern history, Europe has made important progress in political system as well as scientific and technological productivity, while capitalist production mode has also brought with it savage aggression and expansion as well as imperialist wars. In the wake of World War II, the major human progress has been seen in establishing the basic principle of sovereign equality and mutual nonaggression, which has laid the foundation for further human progress. But since the end of the Cold War, the Western countries led by the US have not only got trapped in the dilemma of the end of history in cognition, but also turned the clock back in political security, making human progress lose direction. Responding to the important problems of the times, the report to the 19th National Congress of CPC has not only elaborated on China's basic experiences and concepts in national rejuvenation centered on seeking progress and drawn the blueprint for China's future development, but also show the direction for human progress. Nonetheless, for human as a community with shared future, how to achieve development depends on the choice of different nations.

**14 Rethinking the “Period of Strategic Opportunity” in the New Era,**  
by Wang Dong, Associate Professor from School of International

Studies, Peking University and Deputy Executive Director of China-US Human and Cultural Exchange Research Base, Peking University. In 2002, the report to the 16th National Congress of the CPC proposed, “for our country, the first two decades of the 21st century are a period of important strategic opportunity, which we must seize tightly and which offers bright prospects.” This is the overall and fundamental strategic judgment of our party on the basis of comprehensive and in-depth analysis of the internal and external situation. Since entering the new era, from the historic junction China is in as well as the internal and external situation facing China, we can make such judgment that China is still in the strategic opportunity period during which great achievements can be made. The formation and continuation of the strategic opportunity period not only depend on the domestic and international objective factors, but also can be proactively shaped. To take a firm hold of the strategic opportunity period, we must do our own things well first; second, we must manage well our relations as a rising power with the world, especially with the United States that dominates the international systems and our neighbors; and last, we must also actively participate in and provide guidance for the reforms of global governance and the transformation of the global order.

- 26 The Indo-Pacific Strategy of the Trump Administration: Policy and Limitation**, by Chen Jimin, Associate Professor from the Institute for International Strategic Studies of the Central Party School of the CPC and Guest Researcher of CPDS. The Trump administration wishes to realize its strategic vision of a free and open Indo-Pacific region by promoting the synergy and merging of its alliance system with the partnerships, deepening economic and trade relations on a fair and reciprocal basis, advancing the pattern of military presence in an all-round way centered on seeking peace with strength, and maintaining a forward diplomatic presence. Nevertheless, this strategic vision will

be restrained by the following factors: the governing philosophy of America First pursued by the Trump administration will result in the lack of internal dynamics to boost this strategy, the imperfectness of Trump's administrative team and the countries in the region "betting on two sides" will result in the lack of implementation capacity to advance this strategy, and the issue of coordination between advancing the Indo-Pacific strategy and developing diplomatic relations with China.

- 43 A Review of Trump's National Security Strategy**, by Liu Chang, Assistant Research Fellow from Department for Developing Countries Studies, CIIS. The first National Security Strategy of the Trump administration depicts in a campaign language to the world a world order full of power politics and zero-sum game, and caught in fierce competition as he has seen it, whose core concept is that the American view of the world is changing fundamentally as the engagement strategy that supported American diplomatic policies in the past is collapsing and there is a need to use principled realism to guide American diplomacy and define American national interests, regional strategies and ways of conduct. Meanwhile, the unfriendly attitude toward China found in this strategy may cast a shadow over the development of China-US relationship and pose certain challenges to China-US relationship on three levels, namely bilateral interaction, regional competition and cooperation, and global governance. To understand and grasp the changes in Trump administration's views over strategy, security and values revealed in this strategy will be of great significance for us to know the governance style of the Trump administration, engage in diplomacy with the US, and maintain the overall development of China-US relationship.

- 63 On the Election of Japan's 48th House of Representatives and the Trend of the Abe Cabinet**, by Xu Wansheng, Professor and Doctoral

Supervisor from Information Engineering University, the Strategic Support Force and Guest Researcher of CPDS. The election of the 48th House of Representatives of Japan was held ahead of time, which was a political decision made by Prime Minister Shinzo Abe based on such calculations that cabinet support was picking up, the Liberal Democratic Party was at the leading edge, the Democratic Progressive Party was on the downturn, and the emerging political forces had not been surefooted yet, resulting in the division of the Democratic Progressive Party and the hasty establishment of the Party of Hope and the Constitutional Democratic Party. During the election campaign, three forces, namely the two ruling parties (the Liberal Democratic Party and the Komeito Party), the Party of Hope and the Japan Restoration Party, and the Constitutional Democratic Party, the Japanese Communist Party and the Social Democratic Party, were locked in fierce contest over such policy issues as the rising of consumption tax, nuclear power, and constitutional revision. Although the victory of the ruling coalition might be attributed to many factors, the weakness and division of the opposition parties could be taken as the major cause, so that the voters could do nothing but voted for the ruling coalition parties. As the Abe cabinet established after the election takes on a long-term ruling situation, its policy tendency to continue with the Abenomics, intensify the pressure on North Korea, and promote constitutional revision are worthy of our close attention.

- 78 The Trend of Diplomatic Adjustment of the Abe Cabinet and the Future China-Japan Relationship**, by Dr. Sun Wenzhu, Assistant Research Fellow from the Institute for Asia-Pacific Studies, CIIS. The Japanese Liberal Democratic Party won the election of the House of Representatives once again in October 2017, which brought hope for Abe to stay firmly in power until 2021. After winning the election, Abe has persistently implemented his established policy objectives, while

adjusting his diplomatic policies. Hereinto, Japan's policy toward the US will change from "dancing to the US tone" to "active coordination" and with regard to policies on international and regional issues, Japan is trying to change itself from a "participant" to a "trendsetter". Abe's China policy is also tending to be practical, but there is still a negative side remaining. The diplomatic adjustment of the Abe administration is not only a respond to the changing international and regional landscape, but also an intent to meet the needs of promoting domestic political agenda in a hasty way. The trend of Japanese diplomatic adjustment offers an opportunity for the stable development of China-Japan relationship.

- 92 The Middle East in 2017: Chaos without Order**, by Li Yanan, Assistant Research Fellow from the Institute of Middle East Studies, CICIR. In 2017, the fragmentation of the geostrategic landscape was deepening in the Middle East, while the new order was not in sight. The Islamic State was accelerating the process of its demise, with problems in regional governance again becoming prominent; contention for borderland and vacuum became the focus, with conflicts presenting a long-term trend; contradictions within the existing coalitions got intensified with frequent signs of split crises; and the non-state actors became stronger, demanding sovereignty division. The power balance among regional powers changed without forming a new balance of power in the region. Iran was steadily reaping the rewards from its operations, consolidating the crescent belt and substituting offense with defense; Saudi Arabia's sense of crisis was rising, while re-organizing the anti-Iran coalition without proper tactics; Turkey returned to the Middle East and tried to ensure its core security interests, while taking offense for defense. The game engaged in by major powers outside the region changed from "dominance by one major power" to "confrontation between two big powers", which intensified the regional

division. The new US administration adjusted its policy toward the region, giving emphasis on containing Iran and counter-terrorism with the strategic focus on containing Iran; Russia's influence in the region was rising and it stood up to the US in Syria, while making great efforts to engage in partnerships in a profound way; "temporary interest groups" imposed impacts on traditional alliance system with division and realignment of various forces speeding up.

**113 War and Peace on the Korean Peninsula**, by Georgy Toloraya, Professor from the Oriental Teaching and Researching Department of the MGIMO and Director of the Center for Asian Strategic Studies under the Institute of Economic Studies of the Russian Academy of Sciences. The situation on the Korean Peninsula had been worsening during the period from 2016 to 2017. Although this trend can be attributed to such subjective factors as personal confrontation between Trump and Kim Jong-un among others, the major cause lies in the fact that the Korean War was not ended to the satisfaction of the US and the ROK, namely destroying North Korea and taking up North Korea's land to unify the peninsula. North Korea's choice is to reach a strategic balance with the US by developing nuclear weapons and force its rival to end the war in form, recognize North Korea's status, and provide security guarantee and development opportunities. Nonetheless, the US is afraid that North Korea would assume a "sense of impunity" after achieving its goals, further blackmail the allies of the US, and force the US to compromise. Currently, the possibility to resolve the North Korean issue by force cannot be excluded. The policies of Russia and China are decisive factors to the healthy development of the US-DPRK relations.

# **Viewing the International Significance of the 19th National Congress of CPC from the Historical Height of Human Progress**

*By Shin Yongming*

The 19th National Congress of CPC has once again set the direction and path for the rejuvenation of the Chinese nation, which has caught the world's attention. The core concept embedded in the report to the 19th National Congress of CPS is viewing China's development as an important component of human progress. Based on this concept, China's development, in fact, is playing two roles: on the one hand, to rejuvenate the ancient civilization in the modernization process; and on the other hand, to explore new path for human progress and find solution to the cognition dilemma of mankind, especially to offer experiences for the developing countries to engage in independent development. In another word, China will influence the world through transforming itself and promote the progress and development of the world by making progress. In this light, the successful convening of the 19th National Congress of CPC will no doubt be of profound significance to the world development.

## **I. Making Progress Is the Core Dynamic for and Goal of Human Development**

“Progress” of the human society mainly refers to the improvement of rationality and civilization of mankind. The improvement of human cognition ability makes it possible for mankind to make progress. In reality, if we observe and



deal with domestic and international issues from the perspective of the overall progress of mankind, we can find better solutions to many of the issues.

Human pursuit for happy lives is the core dynamic for “progress”, which is mainly reflected in two aspects: first, to manage the relationship between Man and nature and meet the material needs of mankind for survival by improving productivity; second, to manage the relations between people and people, which is mainly reflected in social establishment getting increasingly reasonable, and the rising of rationality and morality of mankind. These two aspects are closely interconnected. Human developed from using nature by hunting and gathering for survival to shaping nature by producing necessities for survival, giving rise to increasingly complicated social system of labor division and making the composition of human society become more complicated. Progresses in these two aspects are both mutual promoting and mutual checking, as productivity gains call for the improvement of cognition of the natural world and the progress of human social systems. Only when human cognition makes enough progress, can they enter a new phase of development.

Not until about 2500 years ago, did mankind become aware of the concept of “progress”, when both the East and the West began to transform from unconscious progress to consciously seeking self-development. It was in 1492 when the American continent and the American Indians were discovered that Europe came to be truly aware of the significance of progress empirically. Nevertheless, the fact that the North American Indians were almost exterminated made us understood two things: first, mankind at least was rather savage at that time; and second, when human history developed from a regional one to a global one and contests appeared among civilizations, for any civilization, no progress means crisis for its survival.

## **II. The Process of Human Progress Is Tortuous and Complicated**

Progress is made possible by the improvement of human cognition, which should be a collective one rather than those from individuals and could usually be obtained from social practice. As a result, progress is a complicated and

repeated process of cognition rather than a straight forward one.

In the progress of Europe from Middle Ages to the modern society, changes in three aspects had taken place: first, the form of national political power had changed from theocracy and *jura regalia* to civil rights; second, the scientific and technological development had brought economy into the industrialization age; and third, the economic production mode had changed from natural economy to capitalism. The capitalist production mode had basically adapted to the development of industrialized productivity, but its operation principle centered on profits chasing by capital, that had materialized the economic system with which mankind met its material needs for survival completely into the production system of profits, just like what Aristotle had said economy was changed from a subsystem that served the society into a profit-making machine. Therefore, the problems it has brought to the human society are equally outstanding. In addition to the facts that periodical economic crises exert huge impacts on society and the society has been torn up by polarization of the rich and the poor as wealth concentrates in the hands of a few, the biggest damage capitalism has brought on human progress is the colonial aggression and expansion as well as imperialist wars. From the perspective of international relations, the Western academia had developed a set of geostrategic theories to control the world in the imperialist era, not only used by Hitler, but also hazarding mankind until this day.

It is for this significant defect of capitalism that theories of socialism and communism have emerged together with the development of capitalism as well as movements and practice incited by these theories. The theory of socialism believes that capitalism is a development stage which will be eventually surpassed by socialism, as socialists are more concerned with human progress. No matter how one appraises these theories and social practice, no one can deny the fact that this progressive force had played an important and active part in ending the two world wars and the Western colonialism. Whereas, the principles of equality of sovereign states and mutual non-aggression established after the Second World War had laid the foundation for human society to enter a new stage of development.

### **III. The Post-war Order Offers a New Starting Point for Human Progress**

From the perspective of human progress, the post-war world has at least made significant progress in three aspects. First, mankind has begun for the first time in history to form a global system with sovereign states at the core. Second, in the field of international relations, imperialism and colonialism have been denied in theory, politics and even in international legal framework. Third, as far as the basic form of nation-state is concerned, the form of states centered on modernity and with civil rights at the core has been generally accepted.

The progress made in the wake of the Second World War was closely associated with the emergence of the socialist camp: socialist movements played an active role in forcing colonialism out of the stage of history; socialist ideas also exerted significant influence on countries within the Western world. In the post-war era, the Western countries absorbed a great deal of socialist elements, growing from barbaric capitalism to welfare capitalism and fostering a middle class to mitigate class antagonism.

Nonetheless, there were two major issues in the post-war world: one of them was the confrontation between the East and the West, as the capitalist camp pursued a Cold War policy toward the socialist camp; while the other one was the South-North contradiction, as there was an unequal economic relation between the developed nations and the developing countries. The East-West confrontation could be said as the synthetic product of contention for geopolitical interests and conflict between different ideologies, which has much distorted the cognition of mankind and impeded the development of human society till today. The South-North contradiction is more complicated. For the numerous newly independent countries, it was not so easy for them to develop from pre-industrial countries into modernized nations, as they were faced with difficulties in political reconstruction as well as the choice of development path and model. Internal division and external interference had made some of the countries instable politically. Meanwhile, the industrialization of the developing

countries inevitably called for the change of the world production system. In this respect, the South-North contradiction became more intensified.

#### **IV. The Bottleneck for Human “Progress” in Modern Times**

Since the end of the Cold War, the world has experienced economic advancement and political regression. The end of the Cold War has provided the necessary political condition for the development of economic globalization, which has become the mainstream of the world situation in the wake of the Cold War. Nevertheless, the US wanted to turn back the clock in politics, wishing to maintain forever the situation of dominance by the only superpower emerged at the time. In 1992, the Harvard professor Fukuyama published his monograph *the End of History and the Last Man*, in which he pointed out, in human society, the “end of history rests with the democratic and liberal capitalism”, reflecting that America had met with cognition bottleneck on the issue of human progress.

Meanwhile, then US President Clinton proposed a national strategy to ensure American hegemony and pursued a “neo-interventionist” policy internationally, which was almost a folly ---- the US believed its so-called “democracy” to be the highest state of human development, while trying to set up an autocratic system that exalted America only in the world. The “neo-interventionism” had created three major cognition paradoxes: to make peace by waging wars (the hegemonic stability theory); to safeguard human rights by creating humanitarian catastrophes (the supremacy of human rights); and to promote democratic values in a tyrant way (the universal values).

These three paradoxes have imposed many negative impacts on human progress. First, they have subverted the post-war world order that centered on the principles of equality of sovereign states and mutual non-aggression. Second, they have created unrivaled humanitarian disasters. Third, they have offered political and geographical spaces for the development of international terrorism. Fourth, the international violence done by the US government has made its domestic cultural mindset backfired, as seen in the spread of violence,

violent law-enforcement by the police and frequent occurrence of social shooting incidents in America.

The conduct of the US in the wake of the Cold War has brought the human history back to the era of Roman Empire. If the human history is just what Fukuyama said, to end this darkness will make the future of mankind even dimmer.

From the perspective of human progress, the core bottleneck for global development is that some of the major powers are still short of overall cognition of mankind, whose behaviors abide by the principle of the supremacy of individual benefits and take the zero-sum game as the basic form, without understanding the truth that only when the human society as a whole makes progress and development, can the individual nations, states or even individual human beings have broader space for development.

## **V. The Significance of China's Development for the Cause of Human Progress**

Having made clear the general context of the modern history and the status quo of the world, we now turn back to the report to the 19th National Congress of CPC. And then we can have a deeper understanding of the significance of China's development to the world progress.

A. Socialism with Chinese characteristics is the choice made by the historic progress of China. Looking back on China's civilization over 5000 years and looking into the prospect of the future modernization, the report to 19th National Congress of CPC has elaborated on China's development path, concepts, objective and modes in a systematic way.

China's development clue in modern history is very clear. China, as a nation with 5000 years' splendid civilization history, had suffered deep bitterness after the Opium War in 1840 because of the invasion of imperialism and colonialism. Why countless dedicated patriots failed to save China? The reason lay in their failure to find the right way to save China suitable for China's national

conditions, which made it impossible for them to call on and united the people. During the First World War, it was the “October Revolution” in Russia that sent the Marxism to China. The Communist Party of China born thereafter had found the ideal and the way to achieve the ideal for the Chinese people by drawing on Marxism and Leninism, and united and led the people to win the final victory.

Soon after the victory of the New Democratic Revolution, new China established the basic system of socialism, as “our Party was deeply aware, to achieve national rejuvenation, it was essential to establish an advanced social system that fits China’s reality.” Impoverished and enfeebled, and under the economic blockade by Western countries, China established the basic system of socialism and advanced socialist construction, making it possible for China to “complete the broadest and most profound social transformation in the history of the Chinese nation and create the fundamental political conditions and the institutional foundations for achieving all development and progress in China today. Thus was made a great transition: the Chinese nation reversed its fate from the continuous decline of modern times to steady progress toward prosperity and strength.”

Reform and opening up is the “great new revolution in removing all ideological and institutional barriers to our country and nation’s development, and in embarking on the path of socialism with Chinese characteristics. Thus was China able to stride ahead to catch up with the times.” The nature of socialism is to make progress continuously. To seek development through progress is the basic concept of China for development, as the report to the 19th National Congress of CPC told us that the future Chinese development will be a broader, more persistent and comprehensive process of social progress.

B. China’s peaceful development is closely related to the future of mankind. The basic concept of China to seek progress through reform and development through progress has determined that China’s development will be different from the ways the Western countries rose in the past, as the rising of the West in modern times took a development path of imperialist expansion. After World War II, as the West has not given up the imperialist mindset completely, it

has viewed China's rejuvenation and development with a mentality of the old imperialist powers facing a new imperialist power.

China does not possibly seek development with an imperialist mindset. It is first of all because the Chinese traditional culture does not accept Western imperialist ideas. Even when China was the greatest power of the world in the past, it did not pursue the policy of territorial expansion like the Roman Empire. Secondly, the Chinese people were bullied in modern times by imperialist and colonial powers, and in their long-term struggle against the imperialist powers, they had cherished deep hatred of imperialism in their culture and mentality. Thirdly, the basic theory of the Chinese revolution and socialist construction has centered on the pursuit of equality within human society, while the equality of sovereign states has also grown out of the basic principle that all men are equal.

Just based on the basic cognition of human progress, the report to the 19th National Congress of CPC pointed out, "the Communist Party of China strives for both the wellbeing of the Chinese people and human progress. To make new and greater contributions for mankind is our Party's abiding mission", "China will continue to hold high the banner of peace, development, cooperation, and mutual benefit, ---- to forge a new form of international relations featuring mutual respect, fairness, justice, and win-win cooperation", and called on the "people of all countries to work together to build a community with a shared future for humanity, to build an open, inclusive, clean, and beautiful world that enjoys lasting peace, universal security, and common prosperity."

( The author is Associate Research Fellow from China Institute of International Studies and Guest Researcher of CPDS. This article was received on Nov. 22, 2017. )

## **Rethinking the “Period of Strategic Opportunity” in the New Era**

*By Wang Dong*

In 2002, the report to the 16th National Congress of the CPC proposed, “for our country, the first two decades of the 21st century is a period of important strategic opportunity for development, which we must seize tightly and which offers bright prospects.” This is the overall and fundamental strategic judgment of our party on the basis of comprehensive and in-depth analysis of the internal and external situation. In 2012, the report to the 18th National Congress of the CPC pointed out, “an examination of both the current international and domestic environments shows that China remains in an important period of strategic opportunities for its development, a period in which much can be achieved.”

Since the party and government made the strategic judgment of the “period of important strategic opportunity for development”, China’s security environment has undergone many profound changes. Particularly, after taking office in 2008, the Obama administration of the US had been active in promoting its “Asia-Pacific rebalancing” strategy, trying to shift the US strategic focus eastward, which had imposed certain strategic pressure on China and made the security environment in China’s neighborhood more complicated. Currently, there are some debates on the “period of important strategic opportunity for development” in China. Some analysts believed it is no good to use the term of “period of strategic opportunity for development”, since “period” may come to a close. The “20-year period of strategic opportunity for development” proposed at the beginning of this century is coming to an end with only 3 years left. There are still other analysts insisting that China cannot



remain in a low profile any more, but dares to "show its muscles" instead, since the US has "returned to East Asia" in a high profile and "shifted its strategic focus" in recent years, taking an aim at China, while the Trump administration continues with a strategy of offshore balancing on China, which has made the contradiction between China and the US as a rising power and an established power more pronounced and in reality put an end to the period of strategic opportunity for development.

These views are more or less reasonable, but there are shortcomings with them, as they reflected a supposition that the period of strategic opportunity for development had derived from the US efforts to fight against terrorism that kept the US too busy to care about the eastern part of the world, which enabled China to "become wealthy without getting too much attention"; while in recent years, the US has "shifted its strategic focus", which has ended the period of strategic opportunity for China. This may be a view too simplified to be true. This author has deemed that the period of strategic opportunity for development still exists in the new era, which is based on the following judgments:

A. The historic background against which the period of strategic opportunity for development came into being has not changed. The trend of globalization has evolved since the end of the Cold War, which has increased the interdependence of nations in the world. Although the regional hotspots have never stopped from cropping up, the international order has entered a period of vibrant adjustment and new uncertainties are on the rise, the historic trend of global multi-polarity and economic globalization has not been changed, with peace and development remaining the theme of the world today and the deep-rooted driving factors that boost the development of globalization continuing to exist in the foreseeable future. These factors include: the design of global communication infrastructure related to information revolution has kept transforming; the global market of goods and services closely related with the world information flow has continued to develop; the new global division of labor promoted by the transnational corporations; the end of the Cold War and the diffusion of democracy and consumer values on a global scale; and immigration and population movement in the world connected with the

changing of the economic demand model and demographic structure as well as the worsening of the environment. The structural process composed of these factors has created a compact mode of global interconnectivity. As a result, the political communities as represented by nation-states have been incorporated into complex structures composed of overlapping forces, relationships and networks. As Chinese President Xi Jinping pointed out in his key-note speech delivered at the Davos World Economic Forum in January of 2017, the trend of economic globalization has not changed, as “economic globalization is the natural demand of the development of social productivity and the inevitable outcome of the advance of science and technology rather than artificially created by someone or some nations.”

B. The rapid rise of China over the past decade or so has greatly raised China’s national strength and international influence. In the foreseeable 20 years, the Chinese economy is expected to maintain the momentum of stable growth through deepening reforms and opening up, transforming the mode of economic development and giving a full play to the economic growth potentials of China’s western regions. The continuous and significant rise of China’s national strength and international influence will lay a solid foundation and make it possible for China to maintain and extend the period of strategic opportunity for a long time to come.

C. The American factors. It should be said that the US “Asia-Pacific rebalancing” strategy is a return to the US strategic traditions of “offshore balancing” pursued in the wake of the Second World War. Generally speaking, since the end of the Cold War, confronted with the uncertainties brought about by China’s rise, the US has pursued a hedging strategy mixed with such tactics as engagement, guarding against, containment, checks and balances toward China or a strategy of hedging against China. But hedging is not containment, as it has mainly aimed at reducing the potential risks brought up by China’s rising, shaping China’s preferences and conducts, and incorporating China into the international system dominated by the United States. On the whole, the US is willing to embrace China and encourage China to play more leading roles. Of course, the US cognition of China threat has risen since 2009 as it believed

China had become "assertive" on issues concerned with maritime territorial disputes, resulting in the increase of the coercive factors like deterrence and checks and balances in American hedging strategy toward China. Since Trump coming to power, although the orientation of his internal and external policies has tilted "inwards", his Asia-Pacific policy is expected to be focused on rebalancing without the label of rebalancing. In another word, the overall US hedging strategy mixed with tactics of guarding against, containment and checks and balances will not change fundamentally.

Therefore, the abovementioned factors have indicated that from the perspective of China's historic position as well as the domestic and international situation China is facing, a judgment can be made that China is still in a period of important strategic opportunity for development in the new era, during which China can make great achievements. Nevertheless, the definition and connotation of the period of strategic opportunity for development have to be re-interpreted, as the formation and extension of the period of strategic opportunity for development not only depend on the internal and external objective factors, but also could be shaped forwardly. Moreover, when a nation is rising, its ability to shape the period of strategic opportunity for development will grow correspondingly. From a broader space-time coordinate, not only China is presently facing a period of strategic opportunity for development, but other rising powers in the history had also been confronted with the issue of how to take hold of the period of strategic opportunity for development, with some nations having taken the opportunity and others failing to do so, such as Germany in the post-Bismark era and America in the second half of the 19 century.

Chinese President Xi Jinping has attached great importance to the issue of period of strategic opportunity for development. In recent years, he pointed out several times that the period of strategic opportunity for development still exists, reiterating that we should preserve, make best use of and prolong the period of strategic opportunity for development. President Xi Jinping stressed at the Central Economic Work Conference in 2014, "although our economic development has entered new normal, it has not changed our judgment that China is still in the period of important strategic opportunity for development

during which we can make great achievements, but rather changed the connotation and conditions of the period of important strategic opportunity for development”, making it clear that China should find, seek for and make best use of the period of opportunity for development under new internal and external circumstances. In November of the same year, President Xi Jinping pointed out when addressing the Central Foreign Affairs Work Conference, “China is still in the period of important strategic opportunity for development during which we can make great achievements. Our biggest opportunity is we are growing and becoming stronger, meanwhile laying store by risks and challenges of various kinds, and being good at turning risks into opportunities and getting out of harm’s way”, stressing once again on the importance of being adept at finding and creating opportunities. In February of 2017, President Xi Jinping demanded at the National Security Work Conference that national security work should “be schemed against the general background of the period of important strategic opportunity for our development”. It can be said that the important elaborations made by President Xi Jinping over the past few years on the “period of strategic opportunity for development” have composed an important element of his diplomatic thoughts for a new era.

President Xi Jinping pointed out that it is our greatest dream in China’s modern history to realize the great rejuvenation of the Chinese nation. In this sense, the period of strategic opportunity for development should serve the China dream and the goal of China’s peaceful development and great rejuvenation. Over the past 30 years since China began reforms and opening up, China’s national strength has been greatly enhanced, and China’s international status and influence have no longer been what they used to be, but the growth of national strength itself does not naturally ensure the extension of the period of strategic opportunity for development. After China’s national strength has been boosted, what foreign strategy or policy it should pursue will to a large extent influence the response of the world to China, which will determine whether the period of strategic opportunity for China could be prolonged. In another word, as the period of strategic opportunity for development is an integral part of China’s overall external strategy, our reflection on the period of strategic opportunity for development should be in line with this grand premise.

To take hold of the period of strategic opportunity for development in the new era, we should first of all do our things well and secondly manage well the relations between a rising China and the World, particularly the relations with neighboring countries, which could be summed up as “two adheres and two mores”, namely firmly adhere to reforms and opening up and firmly adhere to the strategy of peaceful development and win-win cooperation; meanwhile, the more we develop and the stronger we become, the more we should remain modest and prudent. So long as China sticks to the path of peaceful development, the period of strategic opportunity for development will be maintained and prolonged.

To be specific, first, well manage the relations with the US that dominates the existing international systems, and keep the security dilemma between China and the US from further deepening so as to get away from the Thucydides trap. Stable and cooperative relationship between China and the US is an important foundation for China to develop peacefully in 20 to 30 years or more to come in the future, which has called us to analyze with a spirit of seeking truth from facts the US strategic intentions and actions, correctly understand the intents and objectives of the US on the issues of the South and East China Seas, and resolutely safeguard China’s sovereignty and territorial integrity, while balancing well the relations among sovereignty, security and development to avoid simplistic judgment and reaction. We should also respond properly to the strategic trend of the US in the Asia-Pacific region, and expand the convergence of interests between China and the US through strengthening cooperation with the US on regional and international affairs as well as on security agendas, so as to enhance mutual trust and avoid strategic hostility between China and the US as well as lower the mentality of the countries within the region to take advantage from the contradictions between China and the United States.

Second, manage well China’s relations with its neighbors. Neighboring diplomacy is an important component of China’s major power diplomacy with Chinese characteristics, which has been committed to the idea of neighboring diplomacy of amity, sincerity, mutual benefit and inclusiveness, intended to

build a community with a shared future with the neighboring countries, upheld the principle of forging friendship and partnership with the neighbors, persisted in bringing harmony, security and prosperity to the neighbors, and intended to deepen win-win cooperation and interconnectivity with neighboring countries. While resolutely preserving our national sovereignty, security and development interests, we should also make efforts to promote political relations with the neighboring countries, strengthen economic ties, deepen security cooperation, engage in closer cultural communication, and consolidate the awareness of the neighboring countries on the community with a shared future to make China's neighboring region a strategic basis for its peaceful development.

Third, against the background that the international landscape and order are currently undergoing profound adjustment, division and transformation, we should take the global governance and the Belt and Road Initiative as the breakthrough point and grip, actively propose China's solutions, raise China's discourse power and influence in global governance, uplift China's ability to shape international rules and order, and increase the recognition of the international community over China's influence and leadership.

All in all, in the light of the new international situation, how to rationally and soberly analyze the international situation as well as the opportunities and challenges presented by the global situation, manage well the relationship between domestic and international situation, turn the unfavorable conditions into favorable ones, meet the various kinds of challenges emerging in the course of China further rising to become a power of global leadership and turn them into favorable opportunities for China's development, and positively shape the future "period of strategic opportunity for development" for China are all what China's diplomatic work in the new era has called for.

(The author is Associate Professor from School of International Studies, Peking University and Deputy Executive Director of China-US Human and Cultural Exchange Research Base, Peking University. This article was received on Dec.10, 2017.)