

美国对华政策的深度调整^[1]

陶文钊

【内容提要】美国对华政策正在经历两国关系正常化近 40 年来最深刻的调整。这种调整从奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略就已经开始。调整的主要原因是：中美两国实力对比的变化、美国对中国的失望，以及美国对中国战略意图的系统性误读和曲解。此次特朗普政府与以往美国对华政策调整不同，具有根本性的意义；美国对华关系的政治气氛变得严峻，对华强硬成为新的“政治正确”；全方位、多领域、经常性的竞争和博弈将成为中美关系的新常态；美方还在构建针对中国的国际压力。面对美国的对华政策调整，中方既要认真对待，又要冷静、镇定。要处理好维权与维稳的关系，努力通过对话、协商的办法来化解、缩小、弱化双方之间的分歧、争端，做到仁至义尽；要抵制与美进行战略摊牌的诱惑，把中美关系维持得越久越好。

【关键词】美国对华政策 特朗普政府 台湾问题 中美竞争

【作者简介】陶文钊，中国社会科学院荣誉学部委员、美国研究所研究员，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 02-0001-13

[1] 本文系上海社会科学院“‘一带一路’与周边合作机制创新”智库团队成果。

一段时间以来,美国特朗普政府动作频频,摆开了对华全面竞争的架势:出台了《国家安全战略报告》等系列文件,把中国确定为首要的竞争对手;炮制了《与台湾交往法》,强烈冲撞我“一个中国”的政策底线;宣布要对从中国进口的价值600亿美元的商品征收高额关税,高高举起了贸易战的大棒;启用极端保守派人士担任国务卿和国家安全事务助理,整个政策方向越来越趋向保守、极端,确实使人们对中美关系的走向感到担心。笔者以为,美国对华政策正在经历两国关系正常化近40年来最深刻的调整。

一、当前对华判断颠覆以往美国政府共识

2017年12月,特朗普政府接连出台的《国家安全战略报告》《国家防务战略报告》和《核态势评估报告》三份报告,就是这种调整的清晰标志。《国家安全战略报告》认定,美国处在一个“异常危险的”“竞争的世界”当中,威胁来自三个不同的层面:一是来自中国、俄罗斯这样的大国;二是来自朝鲜、伊朗这样的“流氓国家”;三是恐怖主义。国防部的《国家防务战略报告》(摘要)明确认定了地缘战略的回归,“我们正面临着不断恶化的全球失序……国家之间的竞争,而非恐怖主义,已经成为美国国家安全的首要关切”,而与美国竞争的第一个国家就是中国。这一判断颠覆了过去20多年国际社会、也是历届美国政府的共识:冷战结束后传统的安全威胁下降,非传统的威胁上升,国际社会应联手应对非传统威胁,诸如恐怖主义、金融危机、气候变化,这是大国关系的新基础。冷战结束以来,历届美国政府的《国家安全战略报告》或《防务战略报告》但凡讲到中国,都会讲中国崛起的两面影响:首先用大篇幅说美国欢迎一个和平、稳定、安全、开放、繁荣的中国的崛起(不同的总统至少会选用这些形容词中的3个),会肯定中国对地区安全起到的“建设性作用”,肯定中国经济发展的成就,中国对地区和全球脱贫、经济增长做出的贡献,中美两国在多个领域的合作;然后会讲到两国之间的分歧,会从美国的角度出发对中国进行一些批

评和指责，提到人权问题、军费增长和“军力发展的不透明”、中国与伊朗、苏丹的关系等等。总之，既讲中国崛起的机遇，也提到中国带来的挑战。^[1]不论民主党还是共和党政府任内情况大致如此。

但新版的《国家安全战略报告》通篇 30 多处提到中国，都是对中国崛起的指责和对中美竞争的渲染，只有一句话勉强地提到“美国继续寻求与中国合作”。报告强调，中美竞争是全面的，在经济（这是美方特别关注、报告中讲得最多的）、地缘政治、军事、文化教育等各个方面无所不在。报告自称是“结果导向而不是意识形态导向的有原则的现实主义战略”，但其实通篇浸润着浓厚的意识形态，所谓“结果”也是片面的、被歪曲的，读来俨然是《大国政治的悲剧》（Great Power Politics）的翻版。报告明确地把中国定位为“竞争者”“修正主义国家”，这也是以往类似报告所未见的。《国家防务战略报告》（摘要）诬蔑中国“借助军事现代化、有影响的行动以及掠夺性经济对邻国施压，在印太地区重建对中国有利的秩序”，“近期是要在印太地区谋求霸权，将来是要取代美国谋求全球霸权”。美国的防务战略是要“竞争、威慑和取胜”，在印太地区无疑就是对付中国了。^[2]

美国对华政策的这种调整是突然发生的吗，抑或仅仅是因为特朗普执政才发生？事实并非如此，实际上美国对华政策的调整已有一段时间了。2011 年底，奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略就是这种调整的开始。该战略的提出不完全是为了牵制、平衡中国的崛起，但在很大程度上是指向中国的。国会研究部的报告坦承，尽管奥巴马政府一再表示“亚太再平衡”战

[1] 如见 The Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 1998; The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006.

[2] The White House, *The 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>; Department of Defense of the United States, “Summary of National Defense Strategy Report of the United States of America,” January 2008, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

略不是针对某个特定国家的，但大多数观察家相信，它至少部分是对中国影响增长的回应。^[1] 这个战略的主要策划者之一、时任负责东亚事务的助理国务卿坎贝尔（Kurt Campbell）后来在回忆录中写道：“我们转向（Pivot）亚洲的政策是为了回应中国更加咄咄逼人的外交政策”。他在谈到小布什时期的中美关系时强调：“在历史上，极少有一个新崛起的大国在国际体系中取得了如此之多的收获却没有遭到现存大国的反应。政府当中聚焦亚洲的人，如副国务卿佐利克（Robert Zoellick）谈的是如何‘管理’（manage）中国作为占主导地位的大国的崛起……但实际情况却是，中国在‘管理’这个美国从亚洲分心的时期，而使它自己得到了许多成功和收益”；“美国历史上保卫其利益的办法——防止在亚洲出现一个霸权国家，仍然是美国战略的核心组成部分”。^[2] 为此，奥巴马政府加强美国在亚太地区的军事存在，强化美国的同盟体系，尤其是美日同盟关系，加强与印度的关系，引导印度“不仅要‘向东看’（Look East），而且要‘向东干’（Engage East）”；^[3] 打造《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），要由美国而不是让中国来书写 21 世纪的贸易规则。^[4] 但奥巴马政府在两个重要问题上需要中国的合作，一个是伊朗核问题，一个是应对气候变化问题，这是奥巴马时期中美关系三根支柱^[5] 中的两个；再加上许多掣肘，主要是叙利亚战争与俄罗斯问题，尤其是克里米亚问题，因此“亚太再平衡”战略的实施效果有限。因此，共和党人批评

[1] Mark Manyin and others, *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalance" Toward Asia* (CRS Report), March 28, 2012, p.8.

[2] Kurt Campbell, *The Pivot. The Future of American Statecraft in Asia* (New York : Hachette Book Group, 2016), pp. 121, 145-146, 236.

[3] Barack Obama: "Remarks to the Indian Parliament in New Delhi," November 8, 2010. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=88695>.

[4] President Obama, "Writing the Rules for 21st Century Trade," February 18, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/02/18/president-obama-writing-rules-21st-century-trade>.

[5] 三根支柱是指伊朗核问题、气候变化问题、中美经贸合作。

奥巴马政府的“亚太再平衡”战略是“雷声大，雨点小”。^[1]

特朗普当政以后，把原来中美关系的三根支柱砍掉了两根：他退出了《巴黎协定》，又威胁要退出伊朗核协定。现在他又以自己特有的方式宣布要与中国展开全面竞争。

二、美国对华政策调整的主要原因

美国对华政策为什么会有这样的调整？笔者以为主要有三个原因。

（一）中美两国国力对比的变化

在上个世纪，中国与美国的国力相差太大，虽然在 90 年代后期美国一些人也在谈论“中国威胁论”，但大多数美国人并不感觉中国的发展是个“威胁”，或者是潜在的“威胁”。现在，中美两国的国力对比发生了大变化，尤其是中国加入世贸组织后的 10 年，是中国经济真正起飞的 10 年。2001 年，中国的 GDP 是 1.16 万亿美元，占美国的 12.8%，占世界的不到 4%，居世界第六位；2010 年，中国的 GDP 达到 5.88 万亿美元，超过日本居世界第二；2013 年，更达到 9.24 万亿美元，是美国 16.8 万亿美元的 55%，占世界的 12.3%，继续保持世界第二位。中国也是世界上第一货物贸易大国、第一外汇储备大国。诚然，中美两国的绝对实力差距还很大，但相对差距明显缩小了。而且许多国际组织还对中国将成为世界最大经济体作出预测。

经济霸权是美国霸权的基础，中国发展的这种势头有可能动摇美国霸权的基础，这使美国人感到震惊。奥巴马在 2010 年的《国情咨文》中就已经坚决表示：“我不接受美国世界第二的地位”。^[2]他在 2011 年的《国情咨文》

[1] Alexander Gray and Peter Navarro, “How the Republican Nominee Will Rewrite America's Relationship with Asia,” *Foreign Policy*, November 7, 2016.

[2] Barack Obama, “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union,” January 27, 2010. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=87433>.

中又一再提到中国的竞争，“最近，中国拥有了世界上最大的民营太阳能研究设施、世界上运算最快的电子计算机，中国正在建造世界上跑得最快的火车，建造新的机场”，他把这称作“我们这一代人的斯普特尼克时刻”^[1]，足见其焦虑感了。此外，中国军力的增长也使美国战略界感到忌惮。所以，大概在2010—2011年前后，美国战略界（包括两党的战略界人士）开始达成一种共识：现在和今后相当长时期中，中国是对美国全球主导地位的主要挑战，是美国的主要战略对手。前副国务卿斯坦博格 (James Steinberg) 及著名学者奥汉隆 (Michael E. O'Hanlon) 写道：“近来，由于中国经济引人注目的增长以及中国军费、作战能力的急剧提升，中国成了有关美国战略主导地位辩论的焦点。从上世纪70年代末两国关系正常化的最初阶段起，美国两党总统的一个规范政策表述都是，美国欢迎一个强大、繁荣的中国，中美关系不是零和博弈……但是这种观点现在受到了政界领导人和学者的质疑。他们认为，从苏联解体以来，现在第一次有可能具体地来设想对美国主导地位的挑战。随着中国国力的增长，出现了一个更为清晰的观点——中国的崛起对美国的主导地位以及美国的安全形成了直接的挑战，因而美国必须牵制中国的能力。”^[2]美国的权威智库外交学会2015年发布的一个署名报告也强调：“现在和将来几十年中，中国都将是美国最具实质意义的挑战者”。^[3]

（二）美国对中国改革开放的失望

美国是个非常重视意识形态的国家，根深蒂固的“美国例外论”使美

[1] Barack Obama, “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union,” January 25, 2011. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=88928>. “斯普特尼克时刻”指1957年苏联发射了人造地球卫星，苏联在空间技术方面超过美国，让美国人感到震惊。

[2] James Steinberg and Michael E. O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve. U.S. - China Relations in the Twenty-First Century* (Princeton University Press, 2014), p.65.

[3] Robert Blackwill and Ashley Tellis, “Revising US Grand Strategy Toward China,” file:///C:/Users/lenovo/AppData/Local/Microsoft?Windows?Temporaty%20Internet%20Files/Content.IE5/5097WJUK/China_CSR72.pdf.

国人总认为他们的政治制度和价值观念具有“普世性”，应当推广到全世界。100多年来，在对华关系中，美国人总有一种“传教士热情”，有一种改造中国的强烈欲望。美国对中国共产党领导的政治体制和意识形态一直抱着不认可、不信任的态度。在冷战时期，美国公开要对社会主义国家实行“和平演变”。中国实行改革开放后，许多美国人以为经济改革必定导致“自由化”，中国势必走上西方式的民主道路，美国人憧憬了一个多世纪的改变中国的梦想现在就要实现了。冷战结束后，美国政界和学界的主流看法是“共产主义终结了”，西方的自由市场经济和民主政治取得了最后的胜利。^[1]因此在任期头三年，克林顿政府对中国施加了巨大压力，试图改变中国的政策取向，甚至改变中国的领导人。上世纪90年代，中国确立了发展社会主义市场经济的方针。在美国国会辩论中国加入世贸组织、美国对华永久性正常贸易关系立法（Permanent Normal Trade Relations）时，又有不少人认为，中国实行市场经济、融入世界经济体系“必然带来深远的政治变化”，“贸易和经济繁荣最终将会导致中国的自由化和民主”。^[2]但他们的想法又未实现，中国坚定不移地走有中国特色的社会主义道路，以致使许多人感觉到了挑战。^[3]

2018年2月，坎贝尔与前副总统拜登（Joe Biden）的国家安全事务副助理埃利·拉特纳（Ely Ratner）在美国《外交》杂志网站上发表了《评估中国：北京如何辜负美国的期望》的文章。文章称，“美国对于自己决定中国航向的能力总是有一种超级的自信，但它的期望一而再、再而三地落空”，从尼克松总统那时起，“深化商业的、外交的、文化的纽带可以改变中国的内部

[1] Francis Fukuyama, “The End of History?” *The National Interest*, Summer 1989, <https://ps321.community.uaf.edu/files/2012/10/Fukuyama-End-of-history-article.pdf>

[2] James Mann, *The China Fantasy. Why Capitalism Will Not Bring Democracy to China* (Penguin Books, 2007), pp.2-3.

[3] 陶文钊主编：《美国思想库与冷战后美国对华政策》，中国社会科学出版社2014年版，第390-398页。

发展和外部行为这样一种假设一直是美国战略的基本原则”，但是半个世纪以来，“胡萝卜或者大棒都没有能对中国产生预期的影响，外交和商业接触也并未带来政治和经济的开放……相反中国推行了自己的路线，并且在此过程中让美国的一系列期望落空”。其结论是，从尼克松以来的美国对华接触政策失败了。^[1]不言而喻，这篇文章把美国的失望心态表述得淋漓尽致。

（三）美国对中国战略意图的系统性误读和曲解

美国政界和学界不少人总是戴着“中国威胁”的有色眼镜进行观察，对中国提出的倡议、主张和外交实践作出系统性的误读和曲解。中国提出了“中华民族的伟大复兴”，有美国学者当面对笔者提出质疑：这是什么意思？中国是要重新取得像汉朝、唐朝那样在世界上的地位吗？中国领导人在亚信会议上的讲话被曲解为倡导“亚洲人的亚洲”，是“搞亚洲的门罗主义”，把美国从亚洲赶出去。^[2]美方攻击中国在南海的维权行动是“威胁别国主权，破坏地区稳定”。^[3]中国倡导成立金砖国家新开发银行、尤其是亚洲基础设施投资银行（AIIB），被视为是在现存国际金融体系之外另搞一套，会动摇由世界银行和国际货币基金组织确立的标准。^[4]在中国做了许多努力后，奥巴马政府才勉强改变了态度。中国提出“一带一路”，这是以互联互通为重点、以互利共赢为目标的经济合作倡议，受到了国际社会的热烈响应。但美国认为这是中国在拓展自己的影响力，谋求自己的势力范围。有的学者，如斯坦福大学教授福山（Francis Fukuyama）甚至妄称，中国将利用“一带一路”

[1] Kurt Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning. How Beijing Defied American Expectation,” February 13, 2018, <http://www.foreignaffairs.com/article/united-state/2018-02-13/china-reckoning>.

[2] Kurt Campbell, *The Pivot. The Future of American Statecraft in Asia*, p. 233.

[3] The White House, *The 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>.

[4] 《堵不住的亚投行，美国反对的理由》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-03/23/c_127609513.htm.

倡议向其他国家出口自己的发展模式，一场历史性的发展模式之争正在中国与美西方国家之间上演，而这会影响全球政治的未来。^[1] 中国发展与非洲国家的关系，竟被美国前国务卿蒂勒森抹黑为“掠夺性贷款加大非洲发展依赖性”，中国在拉丁美洲的正常商业活动也被打上了“新帝国主义”的标签。^[2] 甚至中国一般的商业行为和文化交流，如孔子学院也被视为“进行渗透”的工具，是“中国的长臂”，是为了“输出中国特色的威权”。^[3] 这样的例子不胜枚举。

三、美国对华政策调整的新特点

中美关系正常化近 40 年来，美国对华政策经历过数次调整，尤其是冷战结束后的调整；每次美国经过大选，新总统上任后，中美两国关系也会经历一个磨合期。但磨合期过后，两国关系都会回到以合作为主的主渠道上来。因此，中美关系虽然历经风雨，但总的说来是向前发展的。但美国此次对华政策调整不同于以往的调整、磨合，它带有一些新的根本性的特点。

（一）对华战略调整是朝野共识。特朗普是商人治国，未必见得有什么大战略，而且他的政策还具有多变性特点。但美国此次对华政策调整不仅仅是特朗普个人的主张，以及特朗普政府的主张，而是近年来美国对华政策大辩论的结果，在美国战略界是有共识的。坎贝尔和拉特纳在前引文章中说：“华盛顿现在面临着一个近代历史上最有活力、最可怕的竞争者……特朗普政府的第一个《国家安全战略报告》是朝着质疑美国战略中的假设

[1] Francis Fukuyama, “One Belt, One Road: Exporting Chinese Model to Eurasia”, The Australian, January 4, 2016, <https://www.theaustralian.com.au/news/world/one-belt-one-road-exporting-the-chinese-model-to-eurasia/news-story/269016e0dd63ccca4da306b5869b9e1c>.

[2] 萧强、郭芳、于文：《美众院扬言调查中国非投资》，载《环球时报》2018年3月27日。

[3] 李司坤、陈欣：《美跟风炒作“中国政治渗透”》，载《环球时报》2017年12月12日。

的正确方向迈出的一步”。^[1]两位前民主党政府的高官撰文公开肯定共和党政政府的文件，这在美国政治中是不多见的，说明这些报告反映了跨党派的观点，因此带有比较长期性、根本性特征，中方要做好长期的应对准备。

（二）美国对华关系的政治气氛变得严峻，正常讨论中美关系的氛围消失。美国社会在对华政策上一直存在不同意见，有过几次对华政策辩论，有强硬派、温和派，而且辩论中温和派常常是主流。现在情况有所不同，对华强硬成了新的“政治正确”，以前的强硬看法现在变成了主流意见；温和派仍然存在，但噤若寒蝉，或声音微弱，当前的气氛对他们发表意见十分不利。

（三）竞争和博弈将成为中美关系的新常态，这种竞争是全方位、多领域、经常性的。中美竞争的表现形式可能是在不同的时期有不同的问题，也可能是在一个问题上的竞争刚刚停息，另一方面的摩擦又尖锐起来，甚至可能是在同一时间有数个突出问题。这种竞争不仅是发生在两国政府、外交部门之间，而且会把两个国家社会生活的方方面面都牵涉进去。近日，特朗普签署了《与台湾交往法》。这是发出了一个明显的信号：他已经把“台湾牌”拿在手上，什么时候想打就可以打。特朗普政府发起对华贸易战，要对从中国进口的价值600亿美元的商品征收高额关税，这不仅是为了减少一些贸易逆差，更有其深层次的考量。白宫贸易委员会主席、经济民粹主义者纳瓦罗（Peter Navarro）和贸易代表莱特希泽（Robert Lighthizer）坦承，美国的“301调查”就是瞄准了“中国制造2025”计划中的重点推进产业的。

（四）保守势力凸显。近来，特朗普政府进行了人事调整，在国务卿、国家安全事务助理这样的关键岗位上都启用了美国政坛极端保守、极右的人士，进一步表明了特朗普的政策走向。不能说这些调整就是为了与中国

[1] Kurt Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning. How Beijing Defied American Expectation," February 13, 2018, <http://www.foreignaffairs.com/article/united-state/2018-02-13/china-reckoning>.

进行竞争才做出的，但这样的人员配备的确已经为实行更加保守、甚至极端的对华政策进行了排兵布阵。

（五）美国还在构建针对中国的国际压力。^[1]美国在西方世界的影响力不可低估。中美关系是一个大关系，它对中国与其他国家的关系具有带动作用，从正反两个方面来说都是这样。最近一段时间，西方一些国家跟着美国的调子起舞，频频出手，先是出台了反倾销调查新规，将中国单列为市场“严重扭曲”的国家，随之又出台决议，不承认中国的市场经济地位。它们担心“中国制造2025”计划，害怕中国高科技产业的发展。德国、法国、意大利三个欧洲经济体量最大的国家要联手加强对外资并购的审查，目的是阻遏中资的并购。德国外长还提出了西方与中国“技术冷战”的奇谈怪论，对“一带一路”发表了许多负面看法。美国、日本、澳大利亚、印度还要联手推出联合发展地区基础设施的“大计划”，以对抗“一带一路”。如此等等，不一而足。^[2]

四、中国的立场和应对之策

针对当前美国的对华政策趋于强硬，毫无疑问，中方必须高度重视美国对华政策的深度调整，看到问题的严重性；但同时又要保持冷静、镇定，避免急躁情绪，沉着、理性应对。

首先，中国改革开放以来，几代领导人都十分重视中美关系。在邓小平改革开放的大战略中，中美关系正常化是重要一环。按照邓小平的构想，中美关系是服务于中国现代化建设的。近40年的实践证明，这种设想是正

[1] 在新版《国家安全战略报告》中明确要求美国的盟国和伙伴“必须为应对共同的威胁贡献能力，并表现出意愿”。The White House, *The 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] 参见《环球时报》2018年1月30日、2月23日、2月24日。

确的，几代领导人对中美关系的决策都是正确的。改革开放近 40 年的成就是巨大的，但中国还将长期处于社会主义初级阶段，中华民族的复兴大业仍然任重道远，我们仍然要努力使中美关系继续为中国的现代化建设服务。但在中美关系中也都要处理好维权与维稳的关系。对于美国，我们既要给予足够的尊重，又不能抱有不切实际的幻想。对于美国伤害中国根本利益的举措我们要坚决予以回击，同时也要努力寻求对话，尽量通过对话、协商的办法来化解、缩小、搁置双方之间的分歧、争端，做到仁至义尽，有理有节。在竞争和博弈的过程中，两国需要相互顺应、相互调适、相互妥协。这样，经过相当长的时间，会确立起中美互动的新模式。要抵制与美国进行战略摊牌的诱惑，把中美关系维持得越久，对中国的现代化建设越有利。当前，中美关系的形势确实比较严峻，但美国比较理性的人士仍然认为，在中美关系中不管是在安全还是经济问题上，仍然是既有竞争，又有合作。美国即使是对华政策的强硬派，也没有人主张与中国迎头相撞。^[1]

其次，分解中美关系，按照各个问题的是非曲直，采取不同的应对措施。中美关系是十分广泛而复杂的，有许多方面、许多层次、许多问题。美国政治的一个特点是利益集团政治，在美国对华政策的背后有各种不同的利益集团，它们在中美关系的不同问题上有不同的立场。尽管美国对华政策趋于强硬看似是当前美国对华政策的主流，但这并不表示在中美关系的每一个具体问题上美国都是铁板一块，各个利益集团都支持政府的做法。这一点在特朗普政府要对从中国进口的商品征收高额关税问题上已经清楚地表现出来。美国的众多行业、众多大公司和农场主纷纷表态反对特朗普政府的这一举措，认为这将给美国自己的利益，包括生产者和消费者的利益

[1] David Dollar, Ryan Hass, Robert Kagan, Kenneth Lieberthal, Cheng Li, eds., "Avoiding War: Containment, Competition, and Cooperation in U.S. - China Relations," November 21, 2017, <https://www.brookings.edu/research/avoiding-war>.

带来损害，迫使政府延长了征收高额关税的公示期限，并派出代表来与中国进行对话（不管是否真诚）。可见，我们对美工作仍然是有空间的。在台湾问题上不同意见也仍然存在，并在比较婉转地表达出来。^[1]在中美两国共同利益的问题上，我们仍然要积极地寻求与美国的合作，比如朝核问题，这对于我们对美做工作是有利的。对于两国的经贸关系，我们仍然要努力使它为两国关系提供正能量。

第三，继续推进合作共赢的对外关系，尤其是周边关系。随着中国国力的增强，中国与国际社会互动的能力、影响塑造国际环境的能力也增强了，国际社会对“一个中国”的共识也大大增强了。美国希望在国际上拉帮结伙，遏制中国强大，能做到什么程度是要打问号的。中国与欧洲国家、东亚国家经济上的相互依存程度已经相当深，如果美国的政策调整殃及它们各自的利益，它们也不会盲目跟从。此次特朗普发起贸易战，欧洲各国就纷纷表示反对。中国与日本、韩国、澳大利亚、东南亚各国的经贸关系对这些国家都非常重要，它们不会牺牲了自己的利益来为美国背书。中国进一步发展合作共赢的对外关系对于美国对华竞争、打压无疑是一个重要制约。

【收稿日期：2018-04-02】

[1] 例如：奥巴马政府国安会亚洲事务高级主任、欧亚集团亚洲事务执行主任麦艾文和国安会中国事务主任、布鲁金斯学会研究员何瑞恩在学会网站上撰文说，“台湾不是一张可以打的牌”，不能指望通过对台政策来塑造和反制中国的行为，特朗普政府对华战略调整可能“激化美中竞争，伤害台湾，销蚀美国的威望，最后破坏了亚洲的稳定”。Ryan Hass and Evan Medeiros, “Don't Squeeze Taiwan”, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/02/07/dont-squeeze-taiwan/>.

从平昌冬奥会看朝鲜半岛 形势现状与前景

李 军

【内容提要】自2016年1月朝鲜进行第四次核试验以来，半岛的紧张局势逐步升级，大有战争一触即发之势。进入2018年，以韩国平昌冬奥会为契机，朝鲜基于本国外交与安全的考量，向韩国释放善意；文在寅政府积极回应朝方和平攻势，南北关系渐趋热络，半岛形势进入少有的和平期。从中长期看，朝鲜半岛局势恶化至军事冲突甚至战争的可能性不大，但鉴于根本矛盾尚未解决，半岛局势再度反复、甚至发生武装冲突的可能性仍然存在，且不容小觑。为延续当前的和平势头，推动朝鲜半岛局势进一步缓和，亚太地区国家要对朝韩和解合作抱有积极心态，予以鼓励和支持；相关国家要有大局观，尤其是核问题的关键方朝鲜和美国需要做出改变。

【关键词】平昌冬奥会 朝鲜半岛 形势前景

【作者简介】李军，中国现代国际关系研究院朝鲜半岛研究室主任、研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 02-0014-12

自 2016 年 1 月朝鲜进行第四次核试验以来，朝鲜半岛的紧张局势逐步升级，大有战争一触即发之势。然而进入 2018 年，冰冻的朝鲜半岛吹来一缕暖风。以韩国平昌冬奥会为契机，朝韩最高领导人互派特使团，朝韩体育代表团在开幕式上共同入场，韩国积极推动美朝对话，美国应韩方请求推迟两国联合军演，朝韩将举行首脑会晤，一时间半岛形势进入少有的和缓期。但鉴于朝鲜半岛问题中的根本矛盾仍未解决，隐藏在和缓外衣之下的危机仍可能随时爆发，缓和局面发生逆转的可能性不容小觑。为延续当前的和平势头，推动朝鲜半岛局势进一步缓和，亚太地区国家尚需共同努力。

一、朝鲜半岛紧张局势突现转机的原因

2018 年伊始，以韩国平昌冬奥会为契机，各方良性互动，朝鲜半岛出现了少有的和缓局面。

（一）朝方以参加平昌冬奥会为契机，对韩国发起了迅猛的和平攻势，给足了文在寅政府面子

从领导人层次看，朝鲜劳动党委员长金正恩与韩国总统文在寅进行了默契十足的间接首脑互动。金正恩委员长在元旦致辞中表达了朝鲜同意参加由韩国主办的平昌冬奥会的信息，并强调改善南北关系；此后又表示欢迎文在寅总统关于举行韩朝高级对话的提议，并指示恢复南北板门店热线。2 月 8 日，朝方低调举行朝鲜人民军建军 70 周年阅兵式。2 月 10 日，金正恩的胞妹、劳动党中央委员会第一副部长金与正以特使身分，在青瓦台向文在寅转交金正恩的亲笔信，并转达金正恩邀请文在寅访问朝鲜的口信。这是朝方高层自 2009 年时隔 8 年半后再访青瓦台^[1]，也是朝鲜“白头山血统”家族成员首次踏上韩国土地。2 月 12 日，金正恩委员长听取了朝鲜高级代表团的

[1] 2009 年 8 月 23 日，时任韩国总统李明博在青瓦台接见了前来吊唁前总统金大中的朝鲜代表团。朝鲜代表团主要成员有劳动党书记金己男和统战部长金养建等人。

访韩汇报并指出，朝韩借奥运之机以殷切期盼和共同意志营造了和解对话的良好氛围，强调要巩固升华这一氛围，继续积累交流成果。他还具体提出了未来韩朝关系发展方向，并下令有关部门采取具体措施。3月5日在会见文在寅总统特使团时，金正恩表示将于4月访韩，举行南北首脑会晤。

从体育文化交流层次看，朝方派出了包括22名选手在内的近500人的代表团参加平昌冬奥会。在平昌冬奥会的开幕式上，韩朝体育代表团共同入场。这是韩朝自2000年悉尼奥运会以来第十次在国际体育大赛中共同入场，距最近一次的2007年长春亚冬会已时隔11年。这也是27年来朝韩再度共同组队——女子冰球队。朝鲜艺术团在韩国演出期间还演唱了韩国歌曲，在演唱朝鲜歌曲时也对歌颂朝鲜体制的歌词做了修改。

朝鲜这么做的主要目的是什么呢？有观点认为，朝鲜欲借此改善对韩国关系并谋求其援助，以缓解国际社会制裁造成的经济困难。从目前看，逾趋严厉的国际对朝制裁已近极限，朝鲜的经济压力日益严峻。而文在寅政府在人道主义援助、恢复开城工业园、重启金刚山观光旅游等方面的立场比李明博、朴槿惠政府灵活。因此，朝方期望借助改善朝韩关系来缓解国际经济制裁造成的经济困难。但是，受制于“5·24制裁措施”^[1]及安理会涉朝决议，韩国能给予朝鲜的东西并不多。^[2]因此，朝鲜欲借改善对韩关系来以缓解经济困难的说法站不住脚。

也有观点称，朝鲜的这种做法是想离间韩美同盟。但事实是，韩国根本无法做到置韩美关系恶化于不顾，而一味与朝鲜改善关系。有关围绕冬奥会事宜与朝方的每次接触，韩方都向美国做出说明。所以这种论断也不太靠谱。

[1] 2010年3月26日，韩国“天安”号警戒舰在其西部海域值勤时爆炸沉没，舰上104名官兵中仅有58人生还。韩国认定系朝鲜所为。2010年5月24日，韩国统一部宣布，除开城工业园区项目、针对婴幼儿、孕产妇等弱势群体的人道主义援助之外，全面中断南北经济交流与合作。

[2] 关于恢复开城工业园、重启金刚山旅游，文在寅总统在2018年新年记者会上称，半岛无核化是不能动摇的原则，将会彻底遵守安理会的制裁决议；开城工业园区和金刚山旅游重启问题事关安理会制裁与朝鲜无核化，不是韩国单方面能决定的问题。

在笔者看来，朝方的举动更主要是基于本国外交与安全考量。随着朝鲜执意持续搞核导试验，多个国家驱逐了朝鲜驻所在国大使，美国重新将朝鲜列入“支恐名单”，国际社会对朝鲜的外交与经济压力与日俱增。而通过改善朝韩关系、积极参加平昌冬奥会，即可在不弃核的情况下实现外交突破，缓解外交孤立，进而改善朝鲜的战略安全环境，减轻战略压力。这对朝鲜的外交战略而言可谓重大收获，而且还可造成其以拥核身份融入国际社会的事实。正如美国前助理国务卿希尔所言，朝鲜欲借对韩国的和平攻势、积极参加平昌冬奥会，展示“即使拥有核武器也能成为好邻居”，“朝鲜是国际社会一员，而且是正常的一员”。^[1]同时，也为朝鲜以后进一步加强与俄罗斯的关系做好了铺垫。2018年是俄朝建交70周年，俄方称正在积极推动两国领导人会晤。

（二）韩国政府积极回应朝方的和平攻势，南北关系渐趋热络

朝韩双方在互派特使团、朝韩组建女子冰球联队、冬奥会开幕式共同入场、朝艺术团在韩公演等问题上均进行了顺畅沟通与良好合作。3月5日，韩国青瓦台国家安保室长郑义溶率文在寅总统特使团访朝，并于当日和金正恩委员长共进晚餐。这是2007年8月韩国情院长金万福作为总统特使访朝后，11年来韩国总统特使首次访问朝鲜。朝韩关系上述进展的背景主要有以下两方面。

一是文在寅政府的对朝政策提供了坚实基础。文在寅当选总统后，将对朝政策重点从“压朝促变”调整为“反战促谈”，^[2]特别是他多次强调无意

[1] “美前助理国务卿称，平昌之后朝美紧张依旧”，<http://news.donga.com/List/PoliticsNK/3/000301/20180125/88360502/1>。

[2] 比如，文在寅就任总统后，为防止过度刺激朝鲜，降低了对朝心理战力度。韩军在前线地区进行的对朝喊话中删除了直接批评朝鲜劳动党委员长金正恩的内容。韩国在前线地区使用40台扩音器对朝进行扩音喊话，喊话由谈话、新闻、韩剧、音乐等4个节目组成，每天播出20个小时。2017年，韩国联合参谋本部下达《心理作战指南》，下令韩军不要在对朝喊话中提及金正恩一词，并指出点名批评金正恩反而会引发朝鲜民众的反感。对朝喊话中的对朝批评强度大幅降低。韩军还播出韩朝在平昌冬奥开幕式上共同入场、韩朝组建女子冰球联队等消息，强调韩朝的“民族认同感”。

寻求朝鲜政权崩溃，无意搞人为统一，这与希望甚至谋求朝鲜“突变”的李明博、朴槿惠政府有着明显不同。文在寅将核问题视为半岛生战的根源和事关韩国生死攸关的问题，坚决反对朝鲜拥核和用核；警告朝鲜，拥核并不能确保其自身安全和发展经济，朝鲜若使用核武器，将让其灭亡。同时文在寅强调，将坚定致力于通过和平手段解决核问题，坚决反对以战争方式解决问题，要求美国在采取军事措施前必须征得韩国同意；对朝鲜实施制裁不是目的，是促谈手段；对朝鲜实行制裁是必要的，对朝鲜提供人道主义援助也同样重要；主张阶段性推动实现半岛无核化。文在寅还主张推动韩朝进一步融合，构建半岛新经济地图，为渐进统一奠定经济基础。

二是围绕平昌冬奥会韩朝之间早有接触。据韩国《东亚日报》报道，金正恩在新年讲话当中的提议与韩国政府的及时回应并非即兴之举。2017年11月，围绕朝鲜参加平昌冬奥会事宜，韩朝双方以参加国际青少年足球大会为契机在中国昆明进行了首次秘密接触。12月，江原道知事崔文洵和朝鲜体育代表团团长文雄再度在昆明接触，韩方向朝方发出了热情邀请。^[1]青瓦台高层亦称，朝方派金与正访韩，展示了极大诚意，这也是因为双方在水面下做了很多努力。^[2]

不可否认，韩国对改善韩朝关系也存在诸多现实需求。

一是平昌冬奥会是文在寅政府的首次主场外交。韩国政府自然不愿因半岛局势紧张干扰冬奥会，所以维稳心态强烈。同时考虑到2018年6月将举行地方选举，文在寅政府希望借冬奥会延续和平态势，为执政党赢得选举造势，从而巩固执政根基。

二是文在寅政府希望通过改善南北关系掌握解决朝鲜半岛问题的主导权。文在寅上台后多次表态，韩国要充当朝鲜半岛事务的“驾驶员”。因此，

[1]“去年11月9日南北围绕‘参加平昌’在中国昆明进行了首次秘密接触”[韩]《东亚日报》，2018年1月3日。

[2]“青瓦台探索建立为实现无核化的南北高级渠道”，<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=shm&sid1=100&oid=005&aid=0001073364>。

在金正恩元旦讲话次日，文在寅即对朝鲜的提议举行高层对话。文在寅政府计划在冬奥会、人道援助、民间交流、离散家属会面等议题上与朝鲜开展合作，同时积极在朝美之间斡旋，谋求将韩朝对话与朝美对话进行对接，以重启半岛无核化进程。

三是欲再现韩国的昔日辉煌。1988年，韩国举办过汉城奥运会。为办好奥运会，当时的韩国政府对社会主义阵营国家展开了积极的外交攻势。全斗焕政府以离散家属团聚和经济会谈为抓手，开启了与朝鲜的交流；卢泰愚政府则通过实施“北方政策”与苏联、中国建交。《朝鲜半岛无核化宣言》和《朝韩基本协议书》也是那个时期的重要成果。

（三）当前半岛的缓和局面亦是国际社会共同努力的成果

一是韩美推迟联合军演为朝韩对话创造契机。2018年1月4日，特朗普总统在与文在寅总统的通话中表示，在朝韩对话期间，美国不会采取任何军事行动。美韩两国首脑就推迟联合军演达成共识。1月10日，也就是在朝韩高级会谈之后，韩美总统再次通话，双方表示将紧密合作，以促成朝韩对话自然过渡到为着实现半岛无核化的朝美对话。特别是特朗普称：“在合适的时间和地点，朝方若希望对话，美方都没有问题”。

二是从联合国层次看，2017年11月14日联大会议通过《奥林匹克休战决议》，敦促冬奥会前后停止一切敌对行为。这也有利于促成当下的朝鲜半岛和平。2月8日，安理会制裁朝鲜委员会（1718委员会）决定从9日起的3天内给予被安理会第2356号决议拉黑的朝鲜国家体育指导委员会委员长崔辉豁免制裁的待遇。崔辉由此得以按原计划随朝鲜高级代表团访韩。

二、朝鲜半岛局势的发展趋势

从中长期看，朝鲜半岛局势恶化至军事冲突甚至战争的可能性不大。主要原因有以下三个。

一是迄今美朝还都是理性行为体，战争的残酷性令美朝不会轻易动武。1994年第一次朝鲜半岛核危机爆发后，当时的克林顿政府在对“对朝鲜宁

边核设施搞外科手术式打击”的场景进行推演后发现：若打，美方将付出惨重代价，至少会有100万军人丧生（包括美、韩、朝三国军人在内），韩国民众死伤人数将达500万，战争将造成1,000亿美元的损失，以及3,000亿美元的战后重建费用。所以，克林顿政府没有对朝鲜动手。到了今天，这个问题仍然存在。前白宫首席策略师史蒂夫·班农曾经说过：“在朝核问题上，不存在军事解决选项，那是不现实的。在常规战争爆发的半小时以内，首尔将有1,000万人丧生，谁能解决这个难题？若解决不了，就不要提军事选项。”这就意味着美国在对朝鲜动用军事手段上仍会非常谨慎。

二是特朗普政府认为对朝制裁是有效果的，特别是今年初以来朝鲜对韩国的和平攻势在其看来是美国制裁的结果。2018年1月17日，美国务卿蒂勒森称，对朝鲜的制裁已经开始让朝鲜感到痛了；诸多证据表明，朝鲜深受粮食与燃料短缺的折磨。另外，美国也认为中国在对朝施压上尚未使出全力，当下美国对朝政策重点之一仍是逼迫中国对朝进一步施压。所以，在施压手段未见最后效果前，美国不会轻易对朝动武。从目前美军方的表态看，还是主张先通过政治、外交和经济等手段来解决问题，外交仍是美国解决半岛问题的“第一选择”。

三是地区和平力量上升，有效遏制了动武冲动。中、俄、韩均主张通过对话协商解决问题，坚决反对战争。特别是2017年7月，中国和俄罗斯以中方的“双轨并行”思路、“双暂停”倡议以及俄方“分步走”设想为基础发表联合声明，提议对立各方同步开启谈判，确定相互关系的总体原则，包括不使用武力、不侵略、和平共处、愿致力于实现半岛无核化目标等，一揽子解决包括核问题在内的所有问题。另外，朝韩和解合作若能顺利推进，也将有效缓解对抗，有利于维护和平。

但是，鉴于根本矛盾尚未解决，朝鲜半岛局势再度反复甚至发生武装冲突的可能性仍然存在，且不容小觑。

（一）朝拥核立场并未松动，技术上有继续进行核导试验的需求

金正恩在元旦讲话中强调，“核按钮就在我的办公桌上”、“美国全境

都处于朝核打击的范围内”，要求大量生产和实战部署核导武器。国际社会普遍认为，朝鲜仍未掌握弹道导弹弹头再入大气层、精确制导等关键技术，所以朝鲜有再搞试验的技术需要。2018年又是朝鲜建国70周年，其或为献礼而发射卫星或核试。若此，半岛危机将重新激化。

（二）美国对朝鲜的敌视未变

美国对朝鲜认知日趋恶化，认为一个核武装的独裁政权在可预见的未来将是美国国家安全的主要威胁。特朗普政府对此更是深信不疑，强调在无核化问题上决不让步与妥协；为防止朝核武器威胁美国本土安全，美国必须对朝鲜搞极限施压，而且不能重复以往政府的错误，让美国的处境变得更加危险；甚至部分议员认为，朝核问题已经过了对话解决的阶段。在特朗普政府2018年的国情咨文中，很多内容涉及朝鲜和半岛问题，足以说明解决朝核问题在特朗普政府的议事日程中的重要性及紧迫性。尽管特朗普容忍当前的韩朝对话，但华盛顿政界的气氛对金正恩及朝鲜参加平昌冬奥会均持否定态度。美国副总统彭斯、特朗普女儿伊万卡分别出席平昌冬奥会开、闭幕式，但均拒绝与朝方代表团接触。

同时，美国对朝经济制裁与军事围堵不断加码。经济上，2018年以来，美国不顾朝韩关系转暖而对朝实施了包括2月23日“史上最重”单边制裁在内的多个单边制裁。美国先是拿朝鲜企业开刀，再扩展至国家机关（朝鲜人民武力省、国务委员会等）、中国银行、第三国企业、朝鲜银行、船舶等，逐步升级对朝制裁，朝鲜的脖子被越勒越紧。这些制裁在特朗普政府看来是管用的，而且制裁会一直持续到朝鲜投降为止。即使参加平昌冬奥会，美国也不想让朝鲜得到喘息机会。但若美国进一步加强制裁，其引发的后果需高度警惕。1月31日，俄罗斯驻朝大使称，若中断对朝石油制品供应，意味着对朝鲜进行经济封锁，朝鲜将视其为宣战。

军事上，虽然美国内主张通过经济与外交压力解决朝核问题的声音要高过主张通过军事手段解决的，但其耐心似乎也快到极限。特朗普政府对朝政策的两大主轴——防长马蒂斯和前国务卿蒂勒森都曾放话，对朝核问

题“外交如果搞不定，接下来的活就轮到国防部了”。以维护冬奥会安全为由，美国加紧在半岛周边部署核动力航母、B-52、B-2、B-1B 战略轰炸机等战略武器。1月30日，此前被内定为新任驻韩大使的维克多·车因反对特朗普政府对朝搞“迎面痛击”(bloody nose)式军事打击而被撤销任命。这些都充分反映出美国内对朝鲜的强硬气氛，以及对朝动武预案逾趋详尽。4月，美韩将重启此前因平昌冬奥会推迟的“关键决断”和“秃鹫”联合军演，并持续至5月；8月，还将举行“乙支自由卫士”联合军演。这些均无助于半岛的和平稳定。

(三) 在主导局势发展方面，可供韩政府发挥作用的空间有限

一是受朝核问题及美国的严重牵制。韩国政府计划将平昌冬奥会开成“和平冬奥会”，以平昌冬奥会、朝鲜高级代表团访韩为契机改善韩朝关系，并由此推动旨在实现无核化的朝美对话，最终实现半岛和平。但事实并不尽如人意。2018年1月28日，韩国青瓦台负责和平军控的秘书官崔宗健秘密访美，欲说服美方以平昌冬奥会为契机，在美韩重启联合军演前与朝鲜对话。但美国务院认为目前与朝鲜对话为时尚早，美国防部公开表示冬奥会结束后马上重启联合军演。美防长马蒂斯称，朝鲜金正恩政权正对全世界构成威胁，冬奥会的对话不能转移无核化目标。2月2日在韩美首脑的通话中，文在寅向特朗普提议，彭斯副总统访韩时与朝方高级代表团进行对话。但特朗普不置可否，反而强调要进一步勒紧有可能松动的对朝施压的缰绳。彭斯也表示，美国“去平昌旨在传达战略忍耐时代已结束这一简单明了的信号”，并强调“朝鲜若继续搞弹道导弹试验、威胁美国，我们会明确地告诉他们所有的选项都在桌面上”。^[1]因此，在回应金正恩的访朝邀请时，文在寅无法一口答应，仅表示今后要创造条件实现访朝。显然，文在寅十分顾忌美国因素，也难以在半岛无核化毫无进展的情况下大幅改善韩朝关系。

[1] “特朗普对于文总统的‘平昌朝美对话’提议未做任何应答”，[韩]《东亚日报》，2018年2月5日。

二是韩国内因素也会束缚文在寅对朝政策手脚。自2010年“天安舰事件”至今，因南北冲突和朝频繁搞核导试验，韩国民众的反朝情绪上升。朝鲜统战部长金英哲出席平昌冬奥会闭幕式引发韩国内强烈反弹就是很好的例证。韩国保守舆论认为，朝鲜对韩国的“和平攻势”包藏祸心，意在分化美韩同盟、制造“南南矛盾”（韩国内矛盾），甚至是在为完善其核武装争取时间。针对4月的韩朝首脑会晤，韩国内保守势力也告诫文在寅政府不要再上朝方的当。所以，文在寅政府缺乏改善对朝关系的广泛民意基础，不可能再像金大中和卢武铉两届政府那样大幅开展韩朝交流与合作。

三、地区国家的应对之策

为延续当前以平昌冬奥会为契机出现的、来之不易的和平态势，推动局势进一步缓和，重启朝鲜半岛无核化进程，笔者认为地区国家可考虑在以下三方面下功夫。

（一）对朝韩和解合作要抱有积极心态，要予以鼓励和支持

纵观朝韩关系史，南北对抗与对话交错前行，但对抗还是占据了主导地位。作为朝鲜半岛的近邻，中方一贯支持南北双方通过对话改善关系，以实际行动推进和解合作。中国外交部发言人指出：“朝韩作为同一民族，改善相互关系，推进和解合作，符合双方根本利益，也有利于促进本地区和平与发展。当前朝韩关系和半岛局势出现了难得的缓和势头，值得各方倍加珍惜和维护。”^[1]

（二）相关国家要有大局观，尤其是核问题的关键方朝鲜和美国需要做出改变

朝鲜需要认清的是，其不弃核则不可能融入国际社会的事实。朝鲜要想成为举世公认的拥核国是不可能的，因为这是逆势而为，国际核不扩散机制不允许，地区国家也不允许。所以朝鲜若固执己见，只能招致愈加严

[1] “2018年2月12日外交部发言人耿爽主持例行记者会”，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1534358.shtml。

厉的国际制裁和严重的外交孤立。朝鲜要想成为国际社会的重要成员国，发展经济、让百姓过上美满生活，不弃核是不可能实现的。另外，朝也不要以为拥有了“两弹一星”或更厉害的东西，美国就会服软，就会和朝鲜对话。“一个小国要同超级大国平起平坐，就不是用武器即军事力量，而要发挥言力即智力，别无他法。……美国只承认强者，而对弱者连理都不理。要在这场战争中取胜，就必须具有超越对方的智慧和胆略。”^[1]

美国也一样，需要改变基本判断和做法，不要以为“极限施压”即可一劳永逸地解决问题。奥巴马政府对朝搞的是“战略忍耐”，但其本质也是“极限施压”。朝鲜的6次核试验中有4次发生在奥巴马任内的事实足以说明该政策的失败。半岛核问题仅靠制裁和施压无法解决，最终还是要回到对话轨道，这就需要美方更加积极主动地谋划对朝政策，而不是一味施压。正如美国学者所言：“应对核武装的独裁政权的唯一恰当方法，就是要有一整套设计精巧的遏制、平衡与介入战略，最好还应有全球民主同盟的帮助。”^[2]“朝鲜领导人花了几十年来研发核武，并将此作为确保主权、获得尊重、以及威慑外部力量的灵丹妙药。在没有政治与经济诱惑相结合的情况下，不太可能让朝自动放弃这种追求。鉴此，美国政府开出朝鲜弃核即可获得的具体利益清单则显得至关重要。李明博政府虽然针对朝鲜弃核及对外开放提出了一个宏大的发展承诺，但朝鲜领导人可能认为美方的提议更加可信。”^[3]

同时，美国也不应一方面因为厌恶朝鲜政权，对推进半岛无核化产生疲劳感，而一味向中国转嫁责任；另一方面又不顾中国的战略利益，执意在韩国部署“萨德”系统。因为按照美国当下的做法，把责任推给中国，让

[1] [朝]全哲男：《朝美智力较量——核·导弹·人造卫星》，朝鲜外文出版社，2000年，第78页。

[2] Paul D. Miller, “American Grand Strategy and the Democratic Peace,” *Survival*, April - May 2012, p.73.

[3] Charles L. Pritchard, John H. Tilelli Jr. and Scott A. Snyder, *U.S. Policy Toward the Korean Peninsula*, Council on Foreign Relations, 2010, p.16.

中国对朝鲜施加更大压力和实施更严厉的制裁，倘若朝鲜政权没顶住压力，垮了，这正好遂了美国的心愿，美国求之不得；朝鲜政权若顶住了压力，没垮台，中朝关系就会因此冷淡甚至恶化，中韩战略互信也将受到严重损害，美韩日三边准同盟体系却可乘机进一步加强。总之，无论哪种结果都符合美国的战略利益，只赢不输、稳赚不赔。这些都无助于最终实现半岛无核化，也无助于中美关系的长远发展。所以，美国应该在实现朝鲜半岛无核化上承担责任，并在构建半岛和平机制方面展现诚意，防止半岛紧张局势失控。

（三）坚定不移地以和平方式推进半岛无核化进程，加强实现无核化方案或路线图设计

围绕朝核问题，朝美双方仍各持己见，朝鲜坚持无条件对话，美国则坚持有条件对话。在这种情况下，即使双方坐到一起，对话也只能是昙花一现，对推动问题的实质性解决作用不大。因此，当下迫切需要具有详细规划的解决问题的路线图，否则只是空谈甚至是瞎谈。迄今，中方提出了“实现朝鲜半岛无核化与停和机制转换并行推进”思路和“双暂停”倡议，俄方有“分步走”设想，韩方也提出了“从冻结到弃核”的“二阶段路线图”。而且2月25日会见朝鲜统战部长金英哲时，文在寅谈到朝鲜应采取事前措施来推动朝美无核化谈判。据韩国政府人士称，实现半岛无核化的措施可细分为A—Z，文在寅总统提到的“事前举措”应相当于A，即在进入半岛无核化谈判之前需确认朝鲜弃核意志的最小限度的举措。^[1]所以中俄韩三方完全可以在议题设置和路线规划上加强合作，这样既能推动半岛无核化进程重启，也有利维护地区和平稳定。

【收稿日期：2018-03-08】

[1]“朝应采取为实现无核化谈判的事前措施”，[韩]《东亚日报》2018年2月27日。

中俄关系：充满强大的内生动力

赵鸣文

【内容提要】在中俄两国元首的共同努力下，两国的政治互信和战略协作水平不断提升，军事、经贸、科技、金融、能源和人文等领域的合作连续取得丰硕成果。虽然两国关系中尚存一些不尽如人意的问題，美国新政府也试图“拉俄抑华”，但所有这些都不会影响两国全面战略协作伙伴关系的稳健发展势头。发展互利合作关系是两国长期的战略选择，不受外部因素干扰，俄国内对发展对华关系亦有普遍共识。中俄两国互利合作潜力巨大、前景广阔。

【关键词】中俄关系 美国因素 战略互信 互利合作 机遇与挑战

【作者简介】赵鸣文，中国国际问题研究院研究员，享受国务院政府特殊津贴社科专家，中国前驻外使馆政务参赞。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 02-0026-17

2017年，中俄全面战略协作伙伴关系在高水平上行稳致远，政治互信和战略协作水平不断加强、各领域合作深入发展。尽管两国在战略协作和互利合作中仍存在一些“发展中”的问题，然而中俄关系始终保持稳健的发展势头。

一、政治互信和战略协作水平不断提升

中俄领导人在双边会晤时反复强调，无论国际形势如何变化，两国相互之间都将努力支持对方维护国家主权、安全和领土完整等核心利益。中俄已成为真正相互信赖的战略伙伴。

（一）元首互动频繁。2017年，两国元首保持5次正式会晤和其他形式的紧密互动，及时就重大国际和地区问题“对表”、交换意见，为双边关系发展夯基领航。双方在二十国集团峰会前一天签署《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于当前世界形势和重大国际问题的联合声明》及《中华人民共和国外交部和俄罗斯联邦外交部关于朝鲜半岛问题的联合声明》，进一步协调了两国在国际和地区事务中的立场，强调无论国际形势如何变化，两国都将恪守《中俄睦邻友好合作条约》，相互视对方为外交优先伙伴。两国元首在亚太经合组织峰会期间会晤时重申，双方将始终把发展中俄全面战略协作伙伴关系作为各自对外政策的优先方向，保持高层密切交往、加大相互支持，加强在重大国际和地区问题上沟通协调，巩固业已建立的高度政治互信，携手推动两国关系迈上新的更高水平。两国元首在分别致俄中友协成立60周年庆祝大会的贺信中，高度评价俄中友协为增进两国人民相互了解和友谊所作出的积极贡献。在中共十九大闭幕和习近平再次当选中共中央总书记后，普京总统第一时间打来电话祝贺，称这充分体现了中国人民对习近平领导的中国共产党的信任和支持，及习近平在中国共产党和人民中享有的崇高威望。习近平主席则感谢普京总统的祝贺并强调，俄罗斯是中国的全面战略协作伙伴，无论国际风云如何变幻，中方深

化中俄关系的决心不会改变。

（二）战略磋商机制化。习近平主席和普京总统在致两国执政党对话机制第六次会议和第五届中俄政党论坛的贺信中均强调，两党的“对话会”和“论坛”是中俄全面战略协作伙伴关系的重要组成部分和两党机制化交往的重要平台。双方在中俄议会合作委员会第三次会议期间提出，两国的立法机构合作不仅要跟上双边关系发展节奏，更要为两国深入开展全方位合作创造良好的法律和政策环境。在中俄第十三轮战略安全磋商期间，双方提出要认清加强战略互信和战略协作、加大在涉及彼此核心利益问题上相互支持的重要性，不断丰富中俄全面战略协作伙伴关系内涵，维护好共同战略安全利益，为各自发展振兴营造更加安全稳定的外部环境。

（三）发展战略对接。俄方“2030经济安全战略”与中方包括“两个一百年”在内的国家发展战略十分契合。中方始终对欧亚经济联盟持积极支持立场，视其为共建“一带一路”重要战略伙伴，俄罗斯可在这一建设中发挥独特和不可替代的重要作用。俄方高度评价中方对大欧亚伙伴关系倡议的支持，将“丝绸之路经济带”建设和欧亚经济联盟建设对接视为优先任务之一。“统一俄罗斯”党总委员会副书记热列兹尼亚克认为，欧亚经济联盟与“一带一路”对接合作具有世界性意义，有望成为最成功的地区一体化工程之一。经过5轮谈判、3次工作组会议和2次部长级磋商，中国与欧亚经济联盟签署《关于实质性结束中国与欧亚经济联盟经贸合作协议谈判的联合声明》。

（四）美国因素未能干扰中俄关系。无论是特朗普总统试图采取“拉俄抑华”，还是“联华制俄”策略，中俄关系都没有受到任何影响。俄驻华大使杰尼索夫早就表示，虽然特朗普的竞选口号及其承诺正在逐步变为具体政策，但无论是对中国还是对俄罗斯而言，俄中关系都是政治方程式中的常数，俄中关系不会因美国政府更迭而发生变化。当特朗普改变对华强硬路线后，俄总统顾问格拉济耶夫公开表示，基于俄中关系是建立在务实且

利益一致基础上，并不会出现“中美国”的情况。俄精英也普遍认为，“中国领导人与特朗普的会晤没有使俄中合作走样”。^[1]至于中美签署 2,535 亿美元的意向性天价合作项目协议，不少俄罗斯专家认为，这并不会影响俄中高科技和能源等领域合作的广阔前景。中国外交部长王毅更是坚称，当今中俄关系处于历史最好时期，两国互信达到历史最高水平，中方对中俄关系充满信心，绝不会因外部因素影响而动摇。

（五）俄罗斯不断深化对华认知。普京总统及其精英阶层公开赞誉中国是促进世界经济发展的引擎和“牵引船”。^[2]如今，在俄罗斯用“全球科技领军者”一词来形容中国已无人感到吃惊，中国不再是廉价日用品的代名词，其科技完全可与西方媲美。俄共领导人久加诺夫不无感慨地说，中国完成了堪比苏联时期斯大林工业化的宏伟现代化，其工业产值世界第一，正在成为全球主要金融、经济和工业中心。^[3]中国向世界展示了一个很有吸引力的国际秩序新模式，越来越多的国家开始加入中国航道。^[4]相比之下，俄 GDP 占世界的比重却下降至 2%。在此情况下，再说谁是兄长、谁是小弟已无意义。俄罗斯对与中国的平等合作模式感到满意。^[5]与 10 年前相比，现在俄罗斯人对华态度更趋友好。全俄社会舆论研究中心民调显示，将中国视为战略和经济伙伴的俄民众比例从 2005 年的 34% 上升至 50%；对于俄是否需以某种方式回应“中国部署导弹”的问题，有 24% 的受访者认为无

[1] Андрей Кириллов и Николай Селищев. Эксперты позитивно оценивают итоги XIX съезда КПК и его влияние на отношения РФ и Китая//ТАСС. 16 ноября 2017, <http://tass.ru/politika/4733722>.

[2] Эксперт: Китай планирует стать “буксиром” мировой экономики//РИА Новости, https://ria.ru/radio_brief/20171018/1507051961.html.

[3] 《俄共领袖：中国将成为全球主要的金融和工业中心》，俄罗斯卫星通讯社，<http://sputniknews.cn/economics/201710241023875101/>.

[4] Юрий Зайнашев. Россия для США – всего лишь одно из звеньев цепи хаоса// Взгляд. <https://vz.ru/politics/2017/4/10/865655.html>.

[5] Вячеслав Костиков. В какие карты играет Китай. Стоит ли России опасаться восточного соседа?//Аргументы и Факты. № 42 18/10/2017.

须担忧。^[1]俄“ 社会舆论 ”基金会的数据显示，62% 的受访民众认为，在俄罗斯的对外关系中俄中关系最好，中国对其友好度首超传统的“ 头号盟友 ”白俄罗斯，跃居俄罗斯最友好和亲近的国家榜首。

面对新一轮的“ 中国威胁论 ”泛起，俄精英纷纷批驳，这与欧美炮制的“ 俄罗斯威胁论 ”如出一辙，都是西方政客用来吓唬本国民众的舆论工具；正是这些别有用心的人不断向俄“ 灌输来自中国的威胁论调 ”，企图让俄中相斗，“ 可我们已不再相信 ”。^[2]所谓的俄罗斯可能沦为中国经济附庸的论调越来越没有市场。俄中经贸合作中心主席萨纳科耶夫指出，俄过去一直向欧洲出口石油和天然气、购买来自西方的大量商品，但无人提及俄对西方的依赖问题；而今，有人说俄经济面向中国将丧失主权，这显然是鼓噪“ 黄种人是威胁 ”的“ 挑唆行为 ”，中俄经济利益互补，即使在互利合作中出现某些竞争现象，其也是“ 正和博弈 ”。^[3]至于中方针对美国在韩国部署“ 萨德 ”反导系统的严峻情势，有可能在东北地区部署“ 东风 - 41 ”洲际弹道导弹的传闻，俄总统新闻秘书佩斯科夫明确表示，俄方没有把中国某些发展武装力量的行动以及军事建设视作对俄的威胁。俄联邦委员会国际事务委员会主席科萨切夫称，俄中在安全领域的合作正处于前所未有的高度，对此没有任何理由感到顾虑；俄大部分国土都处于中国导弹无法攻击到的盲区。^[4]

（六）战略协作更趋紧密。中俄一致呼吁国际社会努力构建开放型世界经济，克服全球经济增长难题，反对贸易保护主义。两国重申：联合国作

[1] 《民调显示半数俄罗斯人视中国为战略和经济伙伴》，参考消息网，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20170208/1667996.shtml>。

[2] Artyom Lukin-Professor, “Western Strategists Need To Stop Pitting Russia Against China,” https://www.huffingtonpost.com/entry/russia-china-nato_us_5873a07ce4b02b5f8589eb03.

[3] Игорь Гашков. От хлеба до атомных технологий: что Россия экспортирует в Китай// РИА Новости. <https://ria.ru/politics/20170919/1505101145.html>.

[4] Китай решил добиться “большого уважения” ракетным способом-СМИ связали размещение комплекса с инаугурацией Трампа//Независимая газета. 24.01.2017.

为最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织应继续在全球治理中发挥核心作用；支持对联合国及其安理会进行必要和合理改革；愿同国际社会一道致力于完善全球治理体系，维护国际战略平衡和稳定，共同应对恐怖主义等全球性威胁和挑战，推动地区热点问题的政治解决进程；认为某些国家以所谓导弹威胁为借口，单方面发展并在欧洲和亚太地区部署反导系统，严重损害包括中俄在内的域内国家战略安全利益，对国际和地区战略平衡与安全稳定带来消极影响；反对并呼吁有关各方在中俄《防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约》草案基础上尽快启动谈判进程，共同维护《不扩散核武器条约》作为国际核裁军和核不扩散体系基石的权威性和有效性；主张就打击生化恐怖袭击制定国际公约，对叙利亚使用化学武器展开独立全面调查；高度评价俄空天军应叙利亚合法政府要求，为恢复叙领土完整和国家主权开展的反恐行动；谴责美国在韩国部署“萨德”反导系统是对来自朝鲜方面可能威胁的“不相称”回应，令朝鲜半岛核问题复杂化，给亚太地区安全带来严重风险。

二、军事与安全合作更加深入

中俄传统和非传统安全领域合作深入发展，两军关系持续高位运行，军事互动与军技交流更趋紧密。

（一）共同举行反导形势吹风会。在日内瓦裁军谈判和联大第一委员会会议期间等多边场合，中俄两军就全球和地区反导形势先后联合举行3次吹风会，重申有关国家以牺牲他国安全为代价、谋求自身绝对安全来发展全球导弹防御系统必然恶化国际安全环境，严重威胁国际太空活动安全、破坏全球战略平衡与稳定，引发对抗甚至军备竞赛。双方还向联大提交了两国不首先在太空部署武器的决议草案，呼吁所有国家支持这一倡议。

（二）俄方履行对华军售合同。俄已向中方交付第三批5架苏-35S战机，中方飞行员前往莫斯科接受驾驶此类飞机培训。2018年，俄将向中方

交付余下的飞机和地面设施及备用发动机等设备。本应 2016 年底向中方交付的首批 S-400 防空导弹系统已于 2017 年 12 月向中国起运。俄新社报道称，中俄同在一片天空下，双方必须尽可能地利用两国战机和反导系统的合力来抵御各种当代威胁；俄中不打算建立基于相互义务的传统军事联盟，但共同防卫空间比形式上的联盟更重要。

（三）加强网络安全合作。中俄立法机构在制订网络空间普遍行为规则方面积极开展合作，携手应对来自网络空间的威胁。两国共同声明，谴责一切形式的恐怖主义，呼吁国际社会摒弃双重标准，以形成政治合力，标本兼治，共同打击恐怖主义。双方表示，要进一步深化两国在信息通信技术方面的合作，防止恐怖分子利用相关技术对各自的网络进行攻击，共同探讨国际社会在该领域开展合作的形式及具体措施，制定打击利用信息通信技术从事恐怖主义的公约，为各国开展多边执法合作提供依据。

（四）举行海上联合军演。在《2017—2020 年中俄军事领域合作发展“路线图”》框架下，两国海军在毗邻俄罗斯的波罗的海、日本海和鄂霍次克海举行两个阶段的“海上联合—2017”军演。这次军演开创了多个“首次”：两国海军首次在波罗的海水域举行军演；中方首次将海军作战力量投送至波罗的海并首次将最新型战舰——052D 型导弹驱逐舰投入两军演习；俄方首次邀中国海军进入波罗的海和鄂霍次克海联合演习并与中方演练对“失事”潜艇救援，这也是俄方首次与外军演练此类科目，凸显两军高度互信水平和深厚友谊。通过联合军演，进一步提高了两军战舰联合行动的组织协调水平，并彰显了两国海军携手维护世界和平与地区稳定的坚定决心。12 月，中俄两军在北京举行“空天安全—2017”第二次首长司令部联合反导计算机演习，大大提升了双方在联合反导方面的能力。中国武警部队与俄国民卫队在银川某训练基地完成“合作—2017”联合反恐演训，极大地增强了两支部队在本地区突发恐怖主义威胁时的联合应对和作战能力，达到了相互学习、交流反恐战法和实战经验、增进友谊和深化合作目的。

三、其他领域合作不断跟进

中俄两国在高科技、经贸、金融、能源、基础设施建设、毗邻地区和农业等领域的合作不断取得新进展。

（一）高科技 两国正式启动 AHL 重型直升机项目及相关合同的签署筹备工作。中俄国际商用飞机有限责任公司（CRAIC）在上海挂牌成立，标志着双方的 CR929 远程宽体客机合作项目迈出实质性步伐。中国卫星导航系统委员会与俄国家航天公司签署包括建立卫星导航创新中心等内容的合作议定书。两国有关部门完成“北斗”与“格洛纳斯”导航系统的兼容性测试，并签署《中华人民共和国国家航天局与俄罗斯联邦国家航天集团公司 2018—2022 年航天合作大纲》，双方将在月球和深空、特殊材料、卫星系统、地球遥感、飞船碎片寻找等方面开展深度合作。

（二）经贸 在习近平主席对俄国事访问期间，双方签署价值达 100 亿美元的近 30 份合作文件。两国投资合作委员会确定的 73 个优先投资项目中的 17 个项目已在积极落实之中。^[1] 中国已成为俄最大的投资来源国，“一带一路”项目框架内 34% 的投资流向俄罗斯。中俄经贸合作呈现稳中向好的发展态势，中国连续 7 年保持俄第一大贸易伙伴地位。2017 年前 9 个月，中国对俄投资同比增长 34%，全年两国贸易额上升至 840.71 亿美元，同比增长 20.8%。其中，中国对俄的出口额为 428.76 亿美元，同比增长 14.8%；进口额为 411.95 亿美元，同比增长 27.7%。^[2] 俄罗斯专家坦言，中国在恢复俄经济方面发挥了足够重要的作用：俄中贸易和农产品对华出口的增加

[1] Анатолий Комраков. Госбюджет почти не получает отчислений от китайского бизнеса в РФ-К инвестициям из Поднебесной необходимо подходить с особой осторожностью//Независимая газета. 12.04.2017.

[2] 《海关数据：2017 年中俄贸易额达 840 亿美元，同比增长 20.8%》，中俄资讯网，<http://www.chinaru.info/zhongejmyw/zhongemaoyi/51520.shtml>。

有助于俄罗斯对本国出口结构实现多元化；中国保持高速增长也对其保持原材料的理想价位提供支撑。两国跨境电商合作快速发展，并成为双边经贸合作新亮点。“全球速卖通”成为最受俄罗斯人欢迎的电商之一，也是俄最大的外国电商平台，用户超过 2,220 万。继两国开通从郑州、哈尔滨分别到新西伯利亚的定期邮政航班以来，哈尔滨至叶卡捷琳堡的定期邮政航班也将正式开通。双方还计划开启中国通往雅库茨克、阿纳德尔、彼得罗巴甫洛夫斯克的定期邮政航班。

（三）金融 俄联邦中央银行正式在北京开设代表处，凸显两国金融关系的紧密程度。中国国家开发银行与俄罗斯直接投资基金签署建立以人民币结算的联合投资基金（总额 680 亿元人民币）协议，并与俄对外经济银行签署投资期限 15 年、总额为 8.5 亿美元的合作框架协议。中国银联国际公司进一步扩大了与俄罗斯国家支付卡公司（NSPK）和俄罗斯商业银行在俄境内的发卡业务合作。迄今，俄 10 家金融机构已发行了 50 余万张银联卡，有超过 30 万家商户和 4 万多台 ATM 可使用银联卡。此外，中国进出口银行与俄罗斯对外经济银行签署向后者提供 30 亿美元额度（人民币贷款）的框架性贷款协议，旨在对俄高科技、知识密集型和新兴产业及基础设施项目融资。双方表示，将继续拓展两国银行间、支付系统和支付服务及保险领域合作，同意在遵守现有监管框架和世界贸易组织义务基础上促进双方金融机构和金融网络布局与金融市场的整合。

（四）能源 中俄石油贸易不断扩大。2017 年前 8 个月，俄对华原油供应增长超过 38.5%。在西方制裁导致俄大型能源企业资金链被切断的情况下，俄罗斯石油公司加大了从中方寻找融资渠道的力度，并获得了可“替代支持”，成功完成向北京燃气集团有限公司出售总额为 11 亿美元的所属上乔纳斯科石油天然气公司 20% 的股权交易。中俄企业咨询委员会第三次会议敲定中国 - 欧亚经济合作基金与阿拉伯投资者联合收购俄罗斯陆上石油勘探公司“欧亚钻井”的股份。中国石油天然气集团公司与俄罗斯天然气工业股份公司签署对华东线供气补充协议，从 2019 年 12 月起，俄方通过“西伯

利亚力量 - 1 号”(东线)天然气管道对华供气。中国石油天然气集团公司和中国国家开发银行与俄天然气生产商诺瓦泰克公司分别签署战略合作协议和谅解备忘录,就实施北极液化天然气二号项目、在中国境内和第三国开展 LNG 和天然气销售方面加强合作。12 月,中俄亚马尔项目首条液化天然气生产线正式投产,中方每年将获得 400 万吨液化天然气。同时,中俄原油管道二期——“斯科沃罗季诺—漠河—大庆”管线全线贯通,从 2018 年 1 月 1 日起,俄对华年输油能力从此前的 1,650 万吨增至 3,000 万吨。随着在建的东线天然气管道于 2019 年投入使用,俄罗斯对华天然气的供应规模也将大幅增加。

(五)基础设施建设 中俄“莫斯科—喀山”高铁项目被列入两国经济发展长期规划,并将于 2023 年投入运营。中国东莞至俄罗斯沃尔西诺的铁路线投入运行,不仅使经该路线运输货物的用时比海路缩短三分之二,其运费也比空运便宜一半。中国中车与俄锡纳拉集团就在俄建立高铁列车生产联合企业达成一致,以实现高铁列车设备的本地化生产。中国诚通集团与俄罗斯天然气工业银行签署关于建立规模达 10 亿美元的联合投资基金相互谅解备忘录,旨在投资两国基础设施等联合项目。两国还决定合作开发北极地区的交通基础设施、矿产和旅游等资源。针对跨境桥梁项目俄方一侧进展缓慢情况,俄方多次表示,将力争在 2018 年建成下列宁斯阔耶—同江和布拉戈维申斯克—黑河铁路桥。两国总理在定期会晤期间商定,双方将继续推动两国的交通运输、跨境基础设施、物流及其他重点领域的项目合作;推动同江—下列宁斯阔耶铁路桥、黑河—布拉戈维申斯克公路桥和黑河—布拉戈维申斯克跨江索道项目按期完工,加紧商谈并尽快签署建设东宁—波尔塔夫卡公路桥的政府间协定。继中国建筑工程总公司承建的中共“六大”会址常设展览馆项目荣获莫斯科古建筑修复比赛“最佳施工组织奖”和“最佳项目奖”后,该项目又获得俄方授予的“文化遗产修复及现代化使用”特别大奖。同时,由中国建筑工程总公司承建的“莫斯科中国贸易中心”凭借其优质的水准又使“中国标准”首次获得俄建筑管理行业的认可,

彰显“中国速度”和“中国建筑品牌”的魅力，成为中企在俄罗斯一个标志性工程。在涵盖工业与民用建筑 200 多家公司的 1,000 多个项目评比中，该工程荣获莫斯科市建筑行业质量最高奖——“2017 年度莫斯科市优质工程奖”第一名。

（六）毗邻地区和农业 中方在俄远东跨越式发展区和 5 个自由港内实施的 23 个项目稳步进行。仅 2017 年上半年，中国与远东地区的贸易额即增长 33.6%，达到 36 亿美元，成为俄远东地区第一大贸易伙伴。^[1]截至 2017 年底，中国投资占远东地区总投资额的 7% 和外国投资总额的 86% 以上，涵盖林业、农业、建材、轻工、能矿和商贸等诸多领域。^[2]两国有关部门还商定扩大俄对华小麦出口。中国国家质量监督检验检疫总局分别与俄农业部签署关于俄联邦产小麦、葵花籽、亚麻籽和燕麦对华出口植物检疫要求议定书，与俄联邦动植物卫生监督局签署阿穆尔州和车里雅宾斯克州对华出口小麦、荞麦、燕麦、葵花籽和亚麻籽的资格议定书，使俄方具备对华出口粮食作物资质的联邦主体增加至 6 个。

（七）人文 双方积极落实两国文化部 2017 - 2019 年“合作计划开局年”和中俄“媒体交流年”收官年举行的各项活动，以增进两国民众的相知相亲、巩固两国全面战略协作伙伴关系的社会和民意基础。在习近平主席访俄期间，双方签署了 18 份有关媒体领域的合作文件。两国总理在定期会晤期间决定，将共同支持扩大两国在广播、电影、电视、平面媒体、媒体产业和新媒体等领域的交流合作。

学习对方语言的人数有增无减。中方在俄罗斯就读的大学生约有 2.6 万人，俄方在华学习的大学生约为 1.7 万人。中国有 130 所高校教授俄语，俄罗斯有 200 余所院校开设汉语课程。中文考试已覆盖俄罗斯所有设置汉语

[1] Ольга Самофалова. Дружба с Китаем способна дать России большую прибыль// Взгляд. 3 июля 2017.

[2] Анатолий Комраков. Госбюджет почти не получает отчислений от китайского бизнеса в РФ// Независимая газета. 12.04.2017.

课程的中学，并成为其国考第五外语。相当一部分学校都将中文作为学生的基本必读科目，并将考试分数计入总成绩。2020年，汉语将正式纳入俄罗斯国家统考体系。

旅游合作快速发展。俄方以“十月革命”100周年为契机，不断增加旅游线路和产品。2017年前9个月，仅免签证去俄罗斯的中国游客即增长24%，接近100万人次，位列外国人来俄旅游人数首位。中国游客每年在俄消费约为22亿美元。^[1]为吸引更多中国游客，俄方决定进一步放宽对中国公民的免签旅游规定，由先前最少5人组团降至3人，停留时间从14天延至21天。同时，中国也成为俄罗斯人第六大旅游目的地。两国总理商定，双方将继续积极协作，优化相关文件办理程序、简化旅行手续，为对方游客在本国停留创造更加舒适的环境。

四、存在的问题

尽管中俄各领域合作不断扩大和深入发展，但两国全面战略协作伙伴关系仍存在一些需要不断加强和完善的方面。

一是战略互信仍需加强。尽管中俄高层的战略互信水平毋庸置疑，但俄罗斯仍有相当一部分精英人士对华持有偏见，他们借助西方资助研究所所谓的“中国威胁”议题，以恫吓本国民众。^[2]有人甚至指责俄政府部门制定的吸引中国游客签证方面的“优待”政策。虽然特朗普执政前后不断变换的对外政策未能影响中俄关系，可无论在中国，还是在俄罗斯，围绕特朗普政府对中俄政策调整或使两国分别陷入“中美俄大三角”的被动境地、抑或边缘化的议论仍不绝于耳。特别是中美签署天价商业合作大单后，俄不少

[1] Китайцы захватывают Байкал//Независимая газета.10.01.2018, <https://icss.ru/novosti/%C2%ABkitajczyi-zaxvatyivayut-bajkal%C2%BB>.

[2] Виктор Мараховский.Что нужно знать о“китайской угрозе”и как от нее избавиться//РИА Новости .23.05.2017, <https://ria.ru/analytics/20170523/1494873303.html>.

精英担心，这有可能影响俄中联合研发大型客机的积极性，干扰俄对华出口天然气、粮食和肉类等出口的谈判进程。

二是两国企业相互扩大投资信心不足。虽然两国政府做出种种努力，可双方中低级别人员交往仍未达到令人满意的程度。“两国中小企业间联系不多，相互缺乏长远目标，甚至不清楚10年后彼此关系会如何。”^[1] 尽管俄方在放宽市场准入条件方面采取了不少措施，但基于美国市场的重要性，中国投资者仍不愿对俄做长线投资，因为“美国和欧洲的游戏规则更明白易懂，发展中国家市场利润更多”；“俄罗斯的商业文化在美国、欧洲、亚洲和拉美映衬下‘过于独特’，中国人很难适应”。^[2] 此外，俄结构性改革滞后，其经济企稳回升仍存诸多不确定因素，使得中国的银行觉得其市场风险依然很大，并不急于向俄基础设施投资，也大大缩减了对其他项目的融资和贷款规模。“几年前中国人还能自由地（对俄）投资，但如今中国的银行却开始十分认真地追逐多快能获得投资收益。”^[3] 在此情况下，中国对俄直接投资不仅比不上对很多非洲和拉美国家，甚至还不如对哈萨克斯坦的投入。俄方统计，近年来中国对俄实际直接投资不足20亿美元，其余约80亿美元是需偿还的贷款。同样，随着中国企业债务的激增，2017年中方7家大公司违约；中国大幅削减对外投资规模，1—9月，中国非金融类对外直接投资同比骤降41.9%，只有780.3亿美元。这影响了俄企业扩大对华经贸合作的信心。他们中不少人抱怨，“在西方制裁下，不要再指望中国能收购俄罗斯的大工厂或振兴俄经济”。^[4] 由于中国已掌握天然气水合物（Gas Hydrate）开采技术，再将铺设对华天然气输气管道作为推动远东和西伯利亚工业化

[1] Костантин Волков. Мыслить постзападно-Россия и Китай искали площадки для диалога//Российская газета.04.04.2017.

[2] Михаил Коростиков. Китайские инвестиции приравниваются к российской специфике//Коммерсантъ. №95 от 31.05.2017, стр.8.

[3] Анатолий Комраков. Китай продолжит вкладываться в российское сырье//Независимая газета.05.07.2017.

[4] Александр Габуев. Как сохранить внимание на Китае//Ведомости.05 июля 2017г.

进程的决定已非长远之计。“失望或迫使俄企业和政府部门重蹈覆辙：它们没有耐性去对中国进行分析和起草与东邻合作的长期战略。”^[1]

三是双方合作项目落实不够。虽然中俄达成的合作项目不少，但“大多停留在口头上，没有实际动作”。^[2]由于欧亚经济联盟内部和俄一些机构行动不协调，以至于这些部门仅在遴选用于吸引中国投资具体项目上即花费近两年时间，导致建立欧亚经济联盟—中国自贸区事宜仍处于讨论阶段。作为两国标志性的大型合作项目，“莫斯科—喀山”高铁正是因投资条件和回报率问题，停滞一年。有俄学者指出，俄中衔接的“对口部委更热衷于行为艺术，而非致力于地区综合发展——这些部门把资金都投到了各自孤立、与解决地区问题关系不大的项目上。符拉迪沃斯托克俄罗斯岛建桥一事表明，划拨的投资最终并没有被充分用在解决基础设施等总体性地区问题上”。^[3]直到习近平主席对俄进行国事访问时，双方还在讨论一直停留在纸面上的有关在远东“跨越式发展区”的五六个政府和部门间的合作项目协议，其中包括符拉迪沃斯托克自由港和在俄罗斯中部投资的几个项目。^[4]有鉴于两国间凡是可凭政治意愿促成的大订单均已签完，余下的大合同要么现有的经济条件不允许，要么还需多年努力才能达成，中俄间大型合作项目将告一段落。在现有的天然气价格条件下，西线的“阿尔泰”输气管道不会很快动工，“莫斯科—喀山”项目谈判未能取得进展。^[5]尽管俄方已拟好欧亚高铁

[1] Вита Спивак. Высокие ожидания сменились разочарованием//Газета. Ru.03.07.2017, https://www.gazeta.ru/comments/2017/07/03_a_10759586.shtml.

[2] Ольга Самофалова. Дружба с Китаем способна дать России большую прибыль// Взгляд.3 июля 2017.

[3] Что мешает развороту России на Восток-В Москве отсутствует систематический и планомерный характер решения проблем Сибири и Дальневосточного региона// Независимая газета,02.06.2017. http://www.ng.ru/editorial/2017-06-02/2_7001_red.html.

[4] Алексей Грязев и Екатерина Сулова. Москва и Пекин сверят часы//Газета. Ru.02.07.2017, https://www.gazeta.ru/politics/2017/07/02_a_10758641.shtml.

[5] Александр Габуев. Как сохранить внимание на Китае//Ведомости. 05 июля 2017г.

的初步可行性研究方案并提交给交通部，但负责“莫斯科—喀山”高铁项目的俄罗斯铁路公司第一副总裁亚历山大·米沙林却对外表示，由于中方为该项目提供的贷款利率有些高，“俄铁”无法接受中国国家开发银行提供的贷款。^[1] 由于西门子公司、德意志银行、德国铁路公司等大公司组成的德国财团也有意注资 35 亿欧元角逐这一项目，最终结果将取决于中方在签署政府间协议后会做出什么样决定。^[2]

四是俄方认为开展对华合作的“收益”不如中方。俄罗斯科学院远东研究所高级研究员瓦西里·卡申认为，“在俄美关系受挫的背景下，中国占据着有利地位并试图从中获取最大利益”。^[3] 有学者称，“由于不愿因过于积极支持俄罗斯而导致与美国规模可观的经济往来面临风险，尽管中国没有与西方一起参与制裁，但也未与俄一起跟美国对着干”。^[4] 俄《独立报》经济部副主任阿纳斯塔西娅·巴什卡托娃质疑，两国的研制宽体客机项目也向中方倾斜，无论是设计生产、销售还是服务的主角都是中国，“由于中国只有组装经验，其无疑会通过合资企业获得接触俄罗斯核心技术和工艺的机会”，“俄罗斯以提供高科技方式加入对华合资项目会冒着拿不到经济和政治利益、承受大量损失的风险”，因此“不排除俄也采取同样做法，如

[1] 造价 7.84 万亿卢布的莫斯科—喀山高铁线路是连接柏林与乌鲁木齐的欧亚高铁项目的一部分。中方对欧亚高铁的年客运量评估是 5,800 万人次，比俄铁的数据高 40%，年货运量也高 20%。2016 年 5 月，中国打算向项目第一路段（莫斯科—下诺夫哥罗德）提供 520 亿卢布的股权融资，向第二路段（下诺夫哥罗德—喀山）提供 10 亿美元的股权融资，同时提供 4,000 亿卢布贷款，期限 20 年，年利率 4%，但俄方请求中方增加贷款数额，并降低贷款利率。

[2] Китайские скорости оказались дороговаты-ОАО РЖД не принимает условия кредита China Development Bank на ВСМ Москва—Казань//Коммерсантъ.10.10.2017.

[3] Василий Кашин.Иллюзия успеха-Итоги визита Трампа в Китай вовсе не так блестящи, как может показаться//Газета Известия,13 ноября 2017.

[4] Владимир Скосырев.Си Цзиньпин опасается дружбы Путина с Трампом // Независимая газета.23.01.2017.

果想要俄飞机制造业现在就有所起色的话”。^[1]不少俄罗斯学者对于中俄经贸合作发展的远景表示悲观。他们认为：“由于中国运往欧洲的货物大多走海路，经陆路的仅占总货运量的5%—6%，加之俄境内道路基础设施陈旧、沿途多有‘狭窄路段’、运力低、费用高、时速慢，又被本国货物所挤满，其西伯利亚大铁路也不被看好，不排除未来几年俄罗斯有被挤出‘一带一路’项目的可能性”；^[2]“中国投资也是面向自己需要的领域，而且还是通过本国银行进行的”；^[3]“俄罗斯得不到任何个人所得税、增值税和利润税，以至于中国投资对俄经济产生的效益微不足道”；^[4]虽然远东地区的运输物流系统得到改善，经济和工作岗位出现暂时增长，但却没有解决当地的根本问题，“远东扮演的角色仍主要是运输中国商品和为运往中国的原料进行开采和初步加工的地区”。^[5]莫斯科卡内基中心“亚太地区的俄罗斯”项目负责人亚历山大·加布耶夫警告，“在无望再从中国轻易赚到钱的情况下，就存在俄罗斯管理层会把重心从亚洲方向移开的风险”。^[6]

总之，尽管中俄在互利合作中存在一些需要进一步加强和完善的问题，但这些并不会影响两国全面战略协作伙伴关系的迅猛发展势头。发展互利的关系是两国长期的战略选择，不会因国际形势变化而受影响。习近

[1] Анастасия Башкатова. Российская авиация станет китайской-Шанхай скажет свое веское слово в производстве авиалайнера нового поколения//Независимая газета. 23.05.2017.

[2] Рустем Фаляхов. Шелковый путь: Китай объедет Россию по кривой// Газета.Ru. 08.08.2017. <https://www.gazeta.ru/business/2017/08/05/10819363.shtml>.

[3] Вита Спивак. Высокие ожидания сменились разочарованием//Газета.Ru. 03.07.2017, https://www.gazeta.ru/comments/2017/07/03_a_10759586.shtml.

[4] Анатолий Комраков, Госбюджет почти не получает отчислений от китайского бизнеса в РФ//Независимая газета. 12.04.2017.

[5] Михаил Кувырков. Рост торговли с Китаем бросает вызов экономике России// Взгляд. 23 апреля 2017.

[6] Александр Габуев. Как сохранить внимание на Китае//Ведомости. 05 июля 2017г.

平主席反复强调，中国发展和深化中俄关系的明确目标和坚定决心不会改变。^[1] 普京总统也一再表示，俄罗斯在发展对华关系上“具有全国性共识”，与谁当总统没有关系；无论2018年俄总统选举结果如何，其对华关系都不会有任何变化，在可预见的未来，俄中都将是长期的战略伙伴。^[2] 2017年岁末，两国元首和总理在互致新年贺电中均表达了要加强相互政治和战略互信、不断深化中俄全面战略协作伙伴关系，推动两国全方位合作取得新成果的意愿。针对中俄经贸合作中出现的问题，两国主管部门已在采取措施，积极创建新的合作模式和增长点，并在新建的查找和消除经贸及投资壁垒方面联合协作机制下，查找出各自企业在对方国家遇到的十余项壁垒和不合理限制问题。更重要的是，两国经济已企稳向好：俄经济呈现明显复苏和增长势头，通胀降至2.5%的历史最低水平，GDP实现1.4%的增长，吸引外国直接投资是上年的2倍，多达230亿美元。^[3] 2018年，俄经济有望达到1.9%的增长。随着中国国企债务危机的缓解，甚至开始转亏为盈，国际机构纷纷修改对中国经济增长预期，2017年中国经济实际增长6.9%，大大好于预期，外汇储备重新增至3.12万亿美元。这无疑表明中俄关系的发展具有强大的内生动力和发展潜力。

【收稿日期：2018-02-01】

[1] 《习近平会见俄罗斯总理梅德韦杰夫》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-11/01/c_1121891929.htm。

[2] Александр Смирнов. Большая пресс-конференция Владимира Путина// Комсомольская правда. 14 Дек. 2017г.

[3] 同上。

论俄美关系本质及普京连任后 双边关系走向

王郦久

【内容提要】俄美关系非常复杂，它实际上并未随着苏联的解体和俄美建立新型国家关系而发生实质性改变，遏制与反遏制、维持基本战略平衡始终是其主体内容，也是普京总统主政近20年来俄美关系跌宕起伏且不断走低的根本原因。2018年3月，普京第四次参加总统选举并高票当选连任。此次总统选举一定程度上也成了民众对普京近年推行的内外政策的一次检验。普京的高票当选反映俄民众支持其针对美西方对俄制裁等强硬政策的坚决反击，更预示着未来俄美关系在普京新的执政任期内将很难转寰，不太可能摆脱“没有最坏，只有更坏”的魔咒。

【关键词】俄美关系 普京 特朗普 冷战

【作者简介】王郦久，中国现代国际关系研究院俄罗斯中亚研究所研究员、国务院发展研究中心欧亚社会研究所研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 02-0043-15

2018年3月18日，俄罗斯举行总统大选，候选人包括现任总统普京等8位。3月19日，俄中央选举委员会主席潘菲洛娃举行记者会，宣布经中央选举委员会对99.83%选票的统计结果，现任总统普京获得76.66%的选票支持，从而当选新一届总统已成定局；其他候选人的得票从11.8%到0.65%不等，均未过半数。此次选举，选民参选热情较高，投票人数达到67.49%，符合法定比例。

这是普京自2000年以来第四次参加总统选举并当选，说明他得到选民的普遍认可和支持。事实上经过近20年的执政，普京领导俄罗斯从内乱走向稳定，从虚弱走向比较强大，从学习西方民主到寻找到适合俄国国情的发展道路，进行了大量艰苦的探索，也取得了令人信服的成就，受到国内民众的高度拥戴。在此过程中，也正因为普京不愿听命于美国和西方的指教，“英雄般”地坚定维护俄国家利益，因而与美西方的关系日益对立。此次总统选举一定程度上也成了民众对普京近年来推行的内外政策的一次检验。普京的高票当选反映俄民众支持其针对美西方对俄制裁等强硬政策的坚决反击，更预示着未来俄美关系在普京新的执政期内将很难转寰。

一、俄美关系的本质特征及其成因

俄美关系是世界上最复杂的大国关系之一，其复杂性既有历史原因，更由各个时期的现实问题和矛盾所构成。从俄美关系的发展历程看，自二战结束至今，双边关系的重要特征之一是既对抗又合作，但总体看对抗远多于合作，且对抗具有战略性、长期性和总体性特点，而合作大多局限在策略性、临时性和局部性层面；从双边关系发展的主动性和被动性看，美方总体处于挑战和主动地位，而俄方大多处在应战和被动地位；从两国政府的主要政策趋向看，美对俄的政策主流是以遏制为主，适当合作，俄对美则以主动寻求合作与有选择的反遏制相结合。这些特征可见诸于俄美关系的各个时期和领域，它们构成了俄美关系的复杂性，导致两国关系由猜忌、互不信任到不断遏制和反遏制交替实施，跌宕起伏，近年来更是不断走低，由较差走向更差。

只是由于双方都是核大国,尽管彼此都在不断试踩对方的安全“红线”和“底线”,但也都在自觉地避免与对方发生直接的军事冲突。

(一)俄美在政治经济体制上相互排斥的传统依然在延续,成为双边关系长期结构性的对立因素之一

俄美关系是美苏(联)关系的继承。俄国十月革命在世界上建立了第一个社会主义国家,它对资本主义制度的否定引起美欧诸国的担忧和不满。一战结束后,包括美国在内的资本主义大国在缔结“凡尔赛条约”时,就考虑到要对付社会主义苏联。虽然二战时为了打败德、意、日组成的“轴心国”,美苏暂时摒弃了政治制度对立,结成反法西斯同盟,但二战结束后,随着1946年3月5日英国首相丘吉尔在美国发表所谓“铁幕演说”和1947年3月美国推出“杜鲁门主义”,以美国为首的资本主义和以苏联为首的社会主义两大阵营对抗开始,也即“冷战”开始。这一时期,两大阵营的对抗既包含两种政治制度间的对抗,也包括北约和华约两大军事阵营,特别是美苏两大国间的军备竞赛、太空、科技竞争以及政治、经济和外交等领域的全面对立和对抗。这种相互对抗、竞争和遏制一直延续到1991年底象征“冷战”结束的苏联解体。

苏联解体后,俄罗斯成为国际法意义上苏联的“继承者”,但它继承的是“失去23.8%领土、48.5%居民、41%国民生产总值、39.4%工业潜力、44.6%军事能力的苏联”。在政治体制上,俄罗斯完全放弃了苏联式的社会主义体制,改为“具有共和国管理形式的民主联邦法制国家”。这种政治表述与美国所标榜的民主政治体制已很近似。同时,在经济体制上也由苏联的“计划命令体制”改为“有政府计划指导与市场经济相结合”的新型体制模式。尤其在上世纪90年代,以俄首任总统叶利钦为代表的“民主派”执政期间,对美西方国家言听计从,甚至邀请美欧的民主和市场经济专家直接参与俄政治和经济改革方案制订,当时俄所制订的主要政治经济改革方案都要得到美国的暗中首肯。叶利钦甚至毫不避讳地提出,俄罗斯要加入西方民主政治和市场经济阵营,要坚定地与西方为伍。当时,“冷战胜利自

居者”的美国以傲慢和居高临下的姿态，对俄不断提出苛刻要求，要求俄必须完全按照美国和西方的要求改革：在政治上，建立与美国一样的“三权分立”体制，而不是像俄那样的“总统制”；在经济上，既要求俄通过“休克疗法”全面进入市场化，同时以提供“巨额经援”的承诺为引诱，迫使俄在极短时间内放开物价、实施私有化，以国家和民众做出巨大牺牲为代价进入“民主和市场经济国家”行列。但美国和西方对俄这个“热情崇尚西方政治和经济的后进生”仍不放心、不接纳，利用各种方式和机会进行打压，甚至不惜扶植俄国内政治和民族分裂势力与中央政府对抗，力图肢解俄罗斯，以彻底消除因其“大块头”而对美欧构成的威胁。

经过在美欧“指导下”近10年西方化、民主化和市场化的折腾，包括叶利钦总统在内的俄领导层和社会精英都意识到，俄不顾本国国情一味跟着美西方跑终究不是明智选择，而是误入歧途。事实证明不论俄如何在政治上屈从于美西方，都难以改变其“遏俄”“弱俄”和希望俄进一步解体的战略本质。普京执政后，吸取俄在政治上投靠美西方换来的惨痛教训，大胆提出走“俄式民主”的道路，得到民众支持，招致美西方非常不满，双方对立情绪因而持续上升且延续至今。

（二）军事力量上的相互对立导致双方难以建立彼此信任关系

众所周知，在冷战时期，以美国为首的北约和以苏联为首的华约两大军事集团建立了庞大的军事力量，形成以“保证相互摧毁”为前提的战略平衡。苏联及华约解体后，北约军事集团并未相应解散，而是成为世界上最强大的军事力量集团。然而，由于俄罗斯继承了前苏联的主要军事力量特别是战略核力量，仍具备摧毁美国及北约集团的潜在能力，在常规力量方面也具备相当的威慑力，因而成为美国和北约集团的心腹大患。因此，美历届政府和军事及战略界从未放松过对俄的军事遏制政策。此间，双方除继续敦促对方遵守业已达成的核裁军协议外，还分别于1993年1月达成《第二阶段削减战略武器条约》、1997年签署《第三阶段削减战略武器条约》、2002年5月达成《战略攻击武器裁减条约》以及2010年4月签署《新削减

战略武器条约》。通过这些条约的相互监督执行，双方的战略武器数量在相应减少。譬如2010年4月的《新削减战略武器条约》规定，美俄须将各自的核弹头数量限制在1,550枚以下，将导弹发射架和战略轰炸机数量减少到800套（架）。尽管这些协议的执行有很大的水分和灵活性，但毕竟双方都在朝削减对方战略武器数量的方向艰难迈进，让彼此的军事压力有所缓减，因为双方都知道单方面要求对方裁军是不可能的。

事实上，就两国而言，削减多少战略或常规武器对消除彼此威胁意义不大，因为双方都不想打破“保证相互摧毁”的“平衡底线”，关键是通过裁军谈判和相互监督执行裁军协议来维持最低限度的军事互信，以免双方“擦枪走火”。对俄而言，在综合国力大不如美的前提下，保持强大的军事威慑力不仅是保障国家安全的需要，更是彰显其大国地位和与美争锋的重器。对美而言，削减俄强大的核武库、压制其有一定威慑力的常规武器数量，可最大限度降低其对美西方的战略威胁。

（三）文化传统上的相互竞争促使双方都希望压倒和超越对方

俄美虽总体上都属于西方文化的一部分，但由于历史发展的多元性和多样性，一些早期同源同质的文化随着不同国家、民族政治历史发展，逐渐走上了差异化的道路。就宗教属性看，作为美国宗教和文化主要来源的英国人或盎格鲁-撒克逊人所信奉的“新教”与俄罗斯人所信奉的“东正教”都属于基督教，只是后来随着罗马教廷的分裂而逐渐形成天主教、东正教和新教等分支，以及既共同又有所区别的宗教教义。譬如，不论东正教还是新教都认为自己“最正宗”，并负有拯救人类的“使命”，即“弥赛尔”。这种都强调自己的宗教“正宗”和都想“拯救”对方于“苦难之中”的宗教思想，就形成了俄罗斯人与美国人宗教和文化对立观的主要根源，在此基础上生发出双方一系列的宗教、哲学、思想、文化等差异和对立。著名美国历史学家丹尼尔·布尔斯廷在其著作《美国人——开拓历程》一书中引用弗朗西斯·希金森在《新英格兰的种植园》一书中的话表明早期美国人自信的宗教观：“我们信奉的是真正的宗教，并接受全能上主的圣谕，因此，……”

谁能与我们对抗？”而俄罗斯人在宗教信仰上的自信也是人所共知，他们早在16世纪初就打出“莫斯科是继罗马、君士坦丁堡后的‘第三个罗马’”的旗帜，以表明其“正宗”和“自信”。俄著名文化学者利哈乔夫将这一宗教说法称之为“莫斯科帝国主义理论”。正是俄美这种各自基于宗教的文化“自信”形成了两国相互轻视对方的思维惯性，也构成俄美关系始终难以和睦相处的深层原因之一。

二、普京任总统以来俄美关系跌宕起伏，从较坏走向更坏

自2000年普京接掌俄政权后，俄美关系经历了美国“9·11”恐怖袭击、2004—2005年的乌克兰“颜色革命”、2008年俄罗斯与格鲁吉亚武装冲突、2014年的乌克兰危机和克里米亚归俄、2016年的俄全面武力介入叙利亚冲突、2017年相互驱逐外交机构及人员等重大事件冲击，以及多年来围绕战略核裁军和反导领域无休止的“口水战”。这些事件有些与俄美关系直接相关，有些看似无直接关系，但实际都是两国更为激烈的战略较量。这些争端构成近20年来俄美关系的主线——双方虽在一时一事上有所合作，也能维持一时的“隐忍”和稳定，但两国关系的主流和大趋势一直在走下坡路，陷入“没有最坏，只有更坏”的魔咒中难以自拔。

（一）反恐为俄美关系改善既提供了契机，又加深了彼此的对立

2001年，纽约发生“9·11”恐怖事件震惊美国和世界。普京总统在第一时间致电美国总统小布什，表示同情和慰问，并阐明了在国际反恐方面对美国的支持立场，得到美方积极评价。此后，俄首肯美在独联体集体安全条约成员国吉尔吉斯斯坦首都玛纳斯机场设立军事基地，作为美军及其联军在阿富汗与本·拉登和“基地”组织作战的军用中转站，向美军提供有关拉登和“基地”的情报信息等，帮助美军提高作战效率，普京和小布什两人也随之建立了正常的工作关系。随着反恐形势的需要，小布什提出美需要退出1972年美苏签署的《反导条约》。俄尽管反对，但双方在2002年5月签署了《限

制进攻性战略武器条约》。6月，美即宣布退出《反导条约》；作为反制措施，俄宣布退出《第二阶段削减战略武器条约》。这意味着双方借“9·11”事件刚刚改善一些的合作关系又在一定程度上回归到战略对抗的老路。

2003年初，当美英以萨达姆拒不交出大规模杀伤性武器为由，未经联合国安理会授权，就对伊拉克发动袭击时，俄、中、德、法等国坚决站在反美行列。

2013年开始的叙利亚内部冲突虽是由国内不同政治派系之间的矛盾演变而成，但美国及其西方盟友从一开始就支持反对派推翻亲俄的阿萨德总统，因而俄一直紧盯叙国内事态发展并给予阿萨德及其政府以必要的政治和军事支持。2013—2017年期间，在以伊拉克城市拉法为中心的伊拉克和叙利亚边境地区形成伊斯兰极端恐怖组织——“伊斯兰国”，在伊叙两国攻城掠地猖獗一时，引起美俄等世界大国的高度关注。美拉起“国际联盟”支持伊拉克政府对“伊斯兰国”实施围剿，同时也支持叙境内反政府武装用武力推翻阿萨德及其政府，美国此举遭到俄强烈反对。从2015年9月起，俄以反恐名义利用叙空军基地、陆上基地及海上军舰，对叙利亚境内的伊斯兰极端组织和美国支持的叙反对派武装阵地进行猛烈军事打击。直至2016年3月14日普京宣布俄军结束主要军事行动并从叙利亚撤出基本军力，俄动用了武装力量各军兵种约4.8万人及其装备参战，结果不仅使叙境内的伊斯兰极端组织遭受毁灭性打击，也使美国支持的叙反对派武装组织遭受重创。通过此役，俄不仅在国际上树立了反恐主力的威望，且实现了对盟友阿萨德及其合法政府的支持，也全面展示和锻炼了俄军的战斗能力，更赢得在叙利亚与美西方较量的战略主导权，可谓“一举多赢”。此外，俄在解决叙利亚问题期间主动与伊朗、土耳其配合，甚至形成没有美西方参加的“阿斯塔纳谈判机制”，并成为由联合国主导的解决叙利亚问题谈判的有机组成部分。这显示出俄军事和外交两手都很硬，让美在叙利亚扶植反对派、推翻阿萨德及其合法政府、将俄逐出中东的战略黯然失色。

（二）在阻止乌、格加入北约问题上俄美明争暗斗，结怨深长

苏联和华约解体后，美以世界“唯一超级大国”和“冷战胜利者”自居，

同时继续在波兰和罗马尼亚等国部署美军及其导弹防御系统，分化俄与独联体国家的关系，鼓动格鲁吉亚和乌克兰等国加入北约，以达到扩大北约和围堵及弱化俄的长期战略目标。

格鲁吉亚和乌克兰作为苏联解体后新独立的主权国家，是否加入国际组织本应是其内政问题，别国无权干涉。但当代国际关系尚未完全走出冷战阴影，且以美国为首的西方希望继续扩大冷战成果，将把格鲁吉亚和乌克兰纳入北约以遏制俄罗斯作为其重要战略目标；而俄罗斯认为这意味着北约的军事部署抵近俄，对俄战略安全构成威胁，因而极力阻止两国加入。俄美就此上演了一场场明争暗斗的对抗大戏，双边关系因此遭受极大伤害。

一是俄美围绕乌克兰总统选举开展政治搏斗

2004年底，乌克兰举行总统选举。选举表面上是在“地区力量党”推出的时任总理亚努科维奇与反对派联盟推举的候选人尤先科之间角逐总统大位，但其背后是强大的俄罗斯选举团队与以美国为首的西方选举团队之间或明或暗的角力。11月21日，总统选举第二轮投票结束，中央选举委员会初步计票结果显示，亚努科维奇当选总统，普京第一时间发去贺电。但第二天在美国和部分西方国家的支持下，反对派提出选举存在舞弊行为，并发动数十万尤先科的支持者披戴“橙色”围巾或丝带，连续多日举行示威游行，要求中选委重新计票或法院宣布选举结果无效。12月3日，乌最高法院判决选举结果无效，并要求举行第三轮投票。在12月26日举行的第三轮投票中，尤先科以51.99%的微弱优势胜选，美、德等国欢欣鼓舞，第一时间表示祝贺。

2014年5月25日，乌克兰提前举行总统选举，“团结党”主席波罗申科当选总统。此次选举本应在2015年3月29日举行，但2003年底以来，围绕乌克兰是否启动加入欧盟程序问题，乌总统亚努科维奇与反对派政党间产生巨大分歧。其实，亚努科维奇也同意启动谈判程序，但遭到俄罗斯的强烈反对。因此，反对派掀起声势浩大的游行示威，要求听命于俄的亚努科维奇下台，在此情况下，2014年2月21日，由德国、法国、波兰等

国的外长出面，协调亚努科维奇和各主要反对派政党领导人开展对话和谈判，达成在年底前提前举行总统选举等共识，并签署协议。签署协议的次日，亚努科维奇以本人安全受到威胁为由，离开首都前往乌东部地区；而乌议会则放弃执行该协议，以总统自动放弃行使宪法权力为由，通过决议，提前大选。这样在西方国家的背后操纵下，乌反对派赶走了亲俄的亚努科维奇，西方在与俄罗斯的较量中又一次占据上风。

二是俄策动克里米亚通过全民公决加入俄联邦，以牵制乌加入北约，遭到美西方强烈谴责和严厉制裁

就在乌议会以亚努科维奇自动放弃宪法权力为由，确定提前举行总统选举日后，亲俄的乌东部地区顿巴斯、哈尔科夫和克里米亚等州宣布，因来不及准备而在其境内不安排总统选举。4月13日，乌中央选举委员会也承认，因过于匆忙来不及完成大选的相关筹备工作。与此同时，乌议会在民族势力支配下，通过了一系列有关排俄和贬低俄语在该国法律地位的决议，引起乌东部俄罗斯族聚居区居民的强烈不满。哈尔科夫和卢甘斯克等州的一些亲俄政治势力提出要独立和加入俄罗斯的政治要求，遭到乌议会拒绝。乌军与受俄暗中支持的当地民间武装还发生多场流血冲突。此时，克里米亚部分居民也举行集会，拒绝支持乌新政权，这为俄启动克里米亚脱乌归俄创造了条件。

历史上，克里米亚就是俄领土，只是在苏联时期才由赫鲁晓夫以“礼物”形式赠于乌克兰。苏联解体后，俄对黑海舰队司令部所在的克里米亚及其塞瓦斯托波尔市划归乌克兰一直耿耿于怀，俄国内有一些人早就提出应将其“收回”，只是碍于国际法和乌克兰的反对未采取行动，而被迫与乌签署长期租用该港口协议。乌克兰的政治内乱为普京收回克里米亚创造了难得的历史机遇。2015年3月17日，克里米亚通过“全民公决”宣布独立，并正式与俄签署加入俄罗斯的法律文件。18日，俄议会通过决议并经普京总统颁令，接纳克里米亚及其塞瓦斯托波尔市为俄罗斯联邦的两个主体，并组成第九个联邦区。尽管美国及世界绝大多数国家均未承认克里米亚全民公决及加入俄联邦的合法性，美西方因此对俄实施的制裁至今尚未解除，

但俄将其收入囊中的现实却无法改变，美国和北约只能望其兴叹，而俄举国欢庆并把普京视为收复失地的“民族英雄”。

三是美鼓动格乘奥运会开幕之际，对南奥塞梯发动军事进攻，遭到俄方强硬回击

美国自2003年11月成功策动由亲美的反对派领导人萨卡什维利取代前总统谢瓦尔德纳泽后，一直对格鲁吉亚给予大量经济和军事援助，频繁举行美格联合军演，意在将格打造成从南高加索能刺入俄软腹部的一把“匕首”。2008年8月8日北京奥运会开幕，格鲁吉亚军队不顾奥运期间世界休战的倡议，对其闹独立的南奥塞梯首都茨欣瓦里发动军事进攻，造成当地军民和俄驻当地维和部队多人伤亡。格方的行动迫使在北京参加奥运开幕式的俄总理普京提前回国直奔南部军区，与总统梅德维杰夫一起组织对格军的报复性反击。9—12日，俄军对格军发动了地面和空中进攻，不仅将格军赶出南奥塞梯，还对格全国多处军事设施进行了轮番空袭，直到16日由法国总统萨科齐出面调停并签署停战协议。此后，南奥塞梯和格另一个闹独立的阿布哈兹自治共和国宣布独立，俄立即宣布承认并派军队进驻。此次事件亦由美支持格发动，最后以俄永久控制格两个地区而告终，俄在高加索地区与美国的较量中最终占据了优势。

事实上从普京2000年当选总统至今，俄美间的战略竞争和博弈一刻也没停止过，这种争斗有些是双方间直接开展的，如军备领域、互驱外交官等；有些较量则在第三国进行，如在乌克兰、格鲁吉亚、叙利亚等国。较量结果互有高低赢输，但不论怎样都对俄美关系造成直接或间接损害，互信度越来越低，而被动或主动卷入其中的第三国往往付出的代价更大。

三、普京再次连任后的俄美关系走向

现在看来，普京第四次当选俄总统后，未来6年内美国不论是特朗普当政还是其他人出任总统，俄美关系均难以走出“没有最坏、只有更坏”的魔咒。这是因为普京虽表示愿与美重新修好，但前提一是美需承认克里米

亚已归属俄的现实，并取消经济制裁；二是美国要尊重俄罗斯，与俄平等相处；三是美不再以俄为敌。而现实却是美国不论谁当政，都难以做到以上三点，尤其美国会和行政部门似乎已形成共识——只要普京当政，美就要反俄到底。从2017年底至今的3个多月内，美国连续发布《国家战略安全报告》《核态势评估报告》《全球威胁报告》《国防报告》四份战略报告，其中都把中俄作为竞争对手。因此，美俄关系至少在普京当政期间恐难有改善，相反还有可能不断变差。

（一）政治外交对立有持续加剧之势

近年来，俄美两国在政治上似乎走上了两条完全不同的平行道，彼此的共同利益越来越少，矛盾分歧不断增多，在许多问题上已达到水火不容的地步。一方面，在普京领导下，随着经济好转、国力恢复和增强，俄对自己坚持的发展道路更加自信，普京的威望如日中天。特别是普京通过修宪、取消总统连任届数限制、延长总统每届任期，保证了他2018年当选后至少可干到2024年，之后只要他愿意也许可以再干一届。普京当政18年后，在俄国内已无任何对手可与其竞争。民调显示，全国对普京执政的支持度平均维持在70%以上。此次普京高票再次当选连任本身，就说明他及其内外政策在俄民众中极受欢迎，而这将激励普京未来会在自己认定的道路上继续走下去。另一方面，普京在美国人眼中的形象越来越复杂。国会、白宫等精英阶层大多视普京为“专制”和“沙皇”的代名词，认为俄与西方标准的民主政体已渐行渐远，特别是普京将克里米亚纳入俄版图后，美媒体公开称俄和普京是“侵略者”，认为“俄国熊虽不可怕，但很危险”。

特朗普政府执政后，推翻了奥巴马的许多内外政策措施，但在国会的压力下，他签署了维持所有奥巴马对俄制裁措施的命令。之后，美财政部根据参众两院于2017年7月做出的对俄制裁决定，于2018年1月30日发布《克里姆林宫报告》，宣布将把除普京外从俄总理梅德韦杰夫到包括外长拉夫罗夫在内的各部长、议会上下两院领导人、总统办公厅、莫斯科市长等114位政界人士和96名俄大企业家、商人列入制裁名单。美国此举意味着几乎“封杀”了未来除普京总统外美与俄所有各级官员交往的途径，停止

与俄主要企业开展经贸合作。这种制裁力度在世界历史上恐怕也是罕见的，且不排除美未来还会追加其他制裁措施。但要指望俄未来为改善俄美关系做某些让步也是不现实的，尤其在普京口中答案是绝对否定的。因此，未来数年俄美在政治和外交上改善关系的可能性微乎其微，相反可能将长期陷入制裁和反制裁、遏制与反遏制循环上演的僵局。

（二）军事安全对抗再度趋于升温

军事领域是俄美竞争最为直接和激烈的领域，从冷战时的苏美对抗到现在的俄美对峙，双方一直想以“压倒对方”或至少保持在相互摧毁基础上的“战略平衡”。2017年9月，特朗普政府与国会达成一致，将2018年的军费增加到6,920亿美元，^[1]比上年增长约14%，新增加的军费将主要用于购买陆海空天部队新型武器和扩编网络部队，以及完善导弹防御体系和更新核武器，以增强美军的全球战略威慑力。仅时隔半年，特朗普又公布了总计4.4万亿美元的2019财年预算案，其中美国军费总计将高达7,160亿美元。^[2]普京执政18年来，随着经济好转，军费一直保持稳步上升势头。2018年因受经济形势影响，俄国防预算确定为2.8万亿卢布（约520亿美元），比上年减少1万亿卢布。在绝对数量不能与美抗衡的情况下，俄着重补充和发展对美“杀手锏”，争取以“非对称性”的尖端武器装备与美保持势均力敌。2018年3月4日，普京利用发表国情咨文之机，大篇幅讲解和用视频演示俄近年发展新式武器的情况，其中包括“前卫”高超音速滑翔弹头（常规或核）“萨尔马特”重型洲际核动力巡航导弹、“匕首”空射弹道导弹、核动力自动巡航水雷、1K17激光武器系统等。^[3]按普京的说法，这些新型武器是“无敌的”，也是“美国所没有的”，是俄“能够突破美任何导弹防御网”

[1] 《金一南：美国砸7000亿美元国防费，对人类来说不是福音！》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/o/2017-09-21/doc-ifymeswc8923198.shtml>。

[2] 《特朗普大涨军费将给世界带来什么》，新闻网，http://www.xinhuanet.com/2018-03/22/c_129834962.htm。

[3] 《普京高调公布新型战略核武的考量》，台海网，<http://www.taihainet.com/news/military/lbsm/2018-03-05/2108999.html>。

的新型武器。3月19日，特朗普打电话祝贺普京胜选时，也表示了对普京展示俄最新尖端武器的不安。

在如何保持战略平衡方面，美俄都注重攻防兼备，但美更重视建立和完善防御系统，而俄则认为研制防御系统“烧钱”和相对低效，推崇“最好的防御是进攻”的理念，更重视发展进攻性武器。同时，俄美都曾以虚张声势作为谋略，力图引诱对方搞军备竞赛，以消耗和削弱其国力。因此，不排除普京在作国情咨文报告时虚虚实实的演示和特朗普签署的国防预算法案背后都有“想拖对方下水”的战略算计。但从特朗普签署的《美国国家安全报告》看，美对“俄正在投资新的军事能力以及破坏网络空间稳定的能力，包括对美国构成最大威胁的核武器系统”很不放心，决心“将通过实力维护和平，重建军队使其保持优势，威慑对手，且在必要时进行战斗并取得胜利”。俄也对美不断研制新武器和导弹防御系统深感忧虑，对美不认真执行2010年签署的《第三阶段限制进攻性战略武器条约》表示不安。正是这种相互猜忌和担忧，使俄美的军备竞赛不断被推高和刷新，在可预期的未来，这一趋势肯定还会持续下去。

（三）经济合作只能维持最低限度

俄美都是世界大国，但由于美长期对俄实行歧视和封锁政策，严重影响相互的经贸往来。特别是2015年乌克兰事件和克里米亚归俄后，美西方对俄实施轮番制裁，导致俄美贸易在原本就不多的情况下又大幅缩减，在两国关系中的分量越来越无足轻重。以2017年为例，两国贸易额仅为232亿美元，而这还是比上年增长14.41%。^[1]其中，俄对美出口约107亿美元，增长14.39%；美对俄出口约125亿美元，增长14.42%。俄在美对外贸易进出口额中仅占不到1%。从贸易产品结构看，俄对美国出口中钢铁及其制品占双边贸易总额的36.03%，矿产品占31.97%，其余为化工、贵金属、机械和木材产品。俄从美进口主要产品是机械、设备和运输工具，占俄从

[1] 《2017年俄美贸易额将增长15-17%》，中人民共和国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201712/20171202692378.shtml>。

美进口总额的 44.38%，其余为化工产品、农产品和食品及纺织品和鞋等。

2018年2月16日，美商务部公布了自2017年4月开始对美进口钢铁和铝产品的“国家安全”调查报告，并建议特朗普总统对来自欧盟、加拿大、俄罗斯和中国等国的钢铁和铝产品征收高额关税，其中包括对所有进口钢铁征收至少24%的关税，而对俄罗斯、中国、巴西等12国的钢铁产品征收至少53%的关税；对铝产品至少征收7.7%的关税，对俄罗斯、中国等国的铝产品征收23.6%的关税，并限制或削减这些国家的钢铁和铝产品进口配额。^[1]俄对美出口中钢铁和铝产品占比较高，如2017年为16.07亿美元和18.43亿美元，分别占俄对美出口产品的15.02%和17.23%。如美对这两种产品加征关税，等于1/3的俄对美出口产品将受到影响，这对俄美本已很少的贸易额又是一个打击。在特朗普的贸易保护主义政策下，不排除还会对俄出口美的其他产品加征关税的可能性。如果俄方采取报复措施，未来几年俄美贸易必将再受重挫。

在投资领域，俄美相互更为谨慎。俄除持有数量可观的美国债外，对美直接投资很少。到2017年10月，俄所持美国债为1,050亿美元。俄国内对政府持美国债看法不一，每当俄美政治关系紧张时，总有人提出俄应出售所持美国债，以回敬美对俄的挑衅，但政府总体上还是持冷静态度，增加或减少美国债都是基于多种因素，而非意气用事。美国对俄投资也相对稳健，但2014年乌克兰事件发生以来、特别是克里米亚脱乌入俄后，美加大对俄经济制裁力度，严重影响到对俄直接投资，如2013年美对俄直接投资额为27.72亿美元，2014年锐减至16.54亿美元，而2015年和2016年进一步减少到8.19亿和8.73亿美元。受其影响，预计未来几年美对俄直接投资也不会回升很快，甚至不排除进一步减少的可能性。

（四）双边交往将逐渐变冷收窄

近10年来，俄美两国领导人相互正式访问大幅减少，双边会见大多安

[1] 《美国挥舞贸易大棒 欲对进口钢铝征重税》，东方财产网，<http://finance.eastmoney.com/news/1366,20180218835059926.html>。

排在多边场合，这也是俄美关系变冷的重要标志。特别是普京总统从 2007 年 7 月最后一次正式访美后，已有 10 年未到过华盛顿。自 2012 年普京再次当选总统后至今，两国领导人也没有实现过互访。2016 年底胜选后，特朗普曾表示希望能访问莫斯科；普京也表示，如果特朗普邀请，他准备访问华盛顿。但特朗普上任一年来，不仅未消除奥巴马卸任前宣布关闭俄两处外交设施和驱逐 107 名俄外交官及其家属、指责俄干涉美国总统大选所带来的负面影响，而且颁令继续加大对俄制裁，严重恶化了双边关系，也使两国总统尽快实现互访几成泡影。特别是特朗普签署对俄制裁令的重要内容之一，是大幅限制俄人员访美，其中包括各级官员、企业家、商人等，俄方表示也将采取类似措施限制美国人访俄，如此看来，预计未来几年双方政商界人员往来还会明显减少。

制裁也波及两国普通旅游者到对方国家旅游的人数。以 2014、2015 和 2016 年为例，美国赴俄游客分别为 24.5 万、23.3 万和 23.9 万人，由于俄方未采取特殊限制措施变化不大，而同期，俄游客赴美数量受美限制明显减少，分别为 31.9 万、23.7 万和 22.5 万人。受制裁影响，两国的经济、文化、体育、教育等领域交流也将不可避免地出现萎缩，这意味着未来几年的俄美关系改善无疑将难度更大。

总体看，俄美关系发展到今天这样的困难局面，既有双方作为从冷战中走过来的两大国之间长期积累的结构性矛盾难以消解的原因，也有近 20 年来各阶段两国关系中出现的一些新问题无法得到理性解决所形成的相互不信任因素作祟，更有两国对对方未来发展是否对自己构成威胁的忧虑和不安在起作用。这种根深蒂固的互不信任将使未来双边关系发展充满各类风险和不可预测性，这反过来又使双方被迫做出一些看似合理、其实非常危险的“反制”决定。只要双方走不出在冷战阴影下形成的这一怪圈，两国关系就难以峰回路转、走上健康发展的轨道。普京和特朗普能否有决心有能力开创俄美关系的新阶段，还需进一步观察。

【收稿日期：2018-03-23】

普京第四届总统任期的 俄罗斯外交趋向

张 建

【内容提要】俄罗斯作为一个欧亚大国，其外交备受关注，站在历史的节点上，本文将从多维角度对普京第三届总统任期的俄罗斯外交进行回顾与梳理。在分析其进展的同时，归纳其面临的问题与挑战，即俄罗斯对其大国地位沉降的焦虑和传统地缘政治的回潮。普京在2018年总统大选中胜出，既有其个人威望的原因，也有俄罗斯内外局势的因素。预计在普京第四届任期内，俄罗斯的政治和社会将会较为稳定，然而面对逐渐严峻的外部形势，俄罗斯将更加注重维护其大国地位、应对安全挑战，同时从多方位寻求俄罗斯经济的发展。

【关键词】俄罗斯外交 普京 总统任期 对外政策

【作者简介】张建，外交学院外交学与外事管理系讲师、博士，中组部、团中央第18批博士服务团成员，中国井冈山干部学院教学科研部博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 02-0058-14

自世纪之交任代总统以来，普京从未离开过俄罗斯政治舞台的中心。近年来，由于俄罗斯介入乌克兰危机、叙利亚战争，使得俄外交在错综复杂的国际关系中备受瞩目。^[1] 2017年12月6日，普京在下诺夫哥罗德高尔基汽车厂表示要参加2018年总统大选。2018年3月18日，俄罗斯举行了1991年以来的第七届总统选举，正式注册的8名候选人是：俄全民联盟党候选人巴布林、俄共推举的格鲁季宁、俄自民党主席日里诺夫斯基、独立参选的普京、俄公民倡议党推举的电视主持人索布恰克、俄共产党人党提名的苏拉伊金、俄成长党主席季托夫、亚博卢党创始人亚夫林斯基。3月23日，俄中央选举委员会总结并确认了总统选举的正式结果，现任总统普京以76.69%的得票率最终赢得本次大选。^[2] 普京将于2018年5月结束其第三届总统任期，开启新任期。在这个历史节点上，对普京第三届任期以来的俄罗斯外交进行回顾，总结其面临的问题和挑战，对第四届任期俄外交的趋向进行展望，是非常必要的。

一、普京第三届总统任期的俄罗斯外交回顾

2012年5月7日，普京在俄罗斯首都莫斯科的克里姆林宫宣誓就职并发表演说，为其2012—2018年的6年任期勾勒蓝图，展示重振俄罗斯雄风、

[1] 高飞、张建：“乌克兰危机背景下的大国博弈及其对国际安全格局的影响”，载《和平与发展》2014年第6期，第78-98页；熊季力、潘宇：“乌克兰困局：俄罗斯外交的延续性与断裂性”，载《外交评论》2015年第2期，第123-137页；赵炜：“俄罗斯的边缘化身份及其对外交的影响”，载《当代亚太》2015年第2期，第130-155页；Filippos Proedrou, Christos A. Frangonikolopoulos, “Russia's Re-emergence in the Global System: Globalising or Anti-Globalising Force?” *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 18, No. 1, pp.79-90, 2010; Masha Hedberga, “The target strikes back: explaining countersanctions and Russia's strategy of differentiated retaliation,” *Post-Soviet Affairs*, Vol. 34, No. 1, pp.35-54; Sergey Lavrov, “Russia's Foreign Policy in a Historical Perspective,” <http://eng.globalaffairs.ru/number/Russias-Foreign-Policy-in-a-Historical-Perspective-19445>.

[2] Команда предвыборного штаба Путина готова продолжить работу на благо страны, <http://tass.ru/politika/5064485>.

实现俄罗斯的世界大国地位的决心。回顾普京第三届总统任期的俄罗斯外交，其得失主要体现在以下方面。

（一）俄罗斯在独联体地区的外交有得有失

苏联解体 27 年来，俄罗斯对后苏联空间采取过不同的战略方针，但从 20 世纪末，俄罗斯一直将独联体地区视为其外交工作的“重中之重”。2011 年 10 月，时任总理的普京以欧盟为基础，提出成立欧亚联盟的建议并引发关注。^[1]2014 年 5 月，负责俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦三国一体化进程的欧亚经济委员会最高理事会会议在哈萨克斯坦首都阿斯塔纳举行，俄罗斯总统普京、白俄罗斯总统卢卡申科、哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫签署了《欧亚经济联盟条约》。2015 年 1 月 1 日，欧亚经济联盟正式启动，亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦接踵加入。同年 5 月，欧亚经济联盟与越南签署了自由贸易区协定。中亚地区是俄罗斯欧亚联盟经略的重要地区。虽然欧亚经济联盟还存在诸多问题，但随着其发展，俄罗斯在中亚的地位不同程度地得到了巩固。

然而，在俄罗斯的欧亚战略中，乌克兰起到“连接”欧亚大陆的重要作用，没有乌克兰参加的欧亚经济联盟使俄欧亚大战略受到严重制约；从宏观的历史视角看，2013 年底爆发的“乌克兰危机”及后续事件大幅地改变了俄罗斯外交的方向。乌克兰国内民众在“向东走”还是“向西走”问题上一直存在着深度对立。2013 年 11 月，亚努科维奇政府决定暂停与欧盟签署“联系国协定”，引发了民众聚集抗议。2014 年 3 月，克里米亚实施公投，选票的统计结果表明，96.6% 的选民赞成克里米亚加入俄罗斯。俄罗斯迅速同意了克里米亚加入俄联邦，引发了乌克兰的强烈对立。因克里米亚入俄造成的俄乌关系紧张预计在未来相当长一段时间都无法缓解。

（二）俄罗斯与西方关系的恶化引发“新冷战”争论

俄罗斯与以美国为首的西方国家关系一直是国际社会关注的热点。普

[1] 但作为一个概念，首次是由哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫于 1994 年在莫斯科大学演讲期间提出的。

京第三届总统任期开始前，俄美关系“重启”进程已经凸显乏力；而同时俄国内社会稳定也受到威胁。2011年12月俄国家杜马选举后到2012年3月总统大选前，俄罗斯多次爆发反政府、反普京民众游行示威，俄官方认定这些游行示威的背后有“美国支持”。^[1] 俄美关系在梅德韦杰夫总统任期内的良好气氛，在向普京第三届任期过渡时已荡然无存，2013年又发生了重创俄美互信的“斯诺登事件”。虽然俄美关系水平总体下降，但经俄外交界精英酝酿、在2013年2月12日发布的《俄罗斯联邦对外政策构想》中，仍将发展与美国为首的西方国家关系作为俄外交政策的重点。俄罗斯将美国和欧洲国家区别看待，认为要与欧洲建立统一的大市场，建立共同和平、安全与稳定的空间，俄罗斯与欧洲国家之间有着深刻的共同文明基础；要与美国管控分歧，加强经济合作的基础，使双边关系更加稳固；此外，俄还强调要与亚太国家加强联系，参与亚太地区一体化进程。

克里米亚入俄后，以美国为首的西方国家对俄罗斯实施了多轮制裁，“制裁”成为俄罗斯与西方关系的关键词，制裁对象已经从俄罗斯高官、总统密友、能源公司等逐步扩大到金融机构、军工企业，以及俄罗斯国有金融机构在美欧市场的投融资行为，给俄经济造成了不利影响。在特朗普当选为美国总统至其上任初期，俄政界和学界对俄美关系的缓和抱有希望。^[2] 然而，随着美国“通俄门”事件的不断发酵及“特朗普签署制裁俄罗斯议案”，俄美关系转寰的余地逐渐减少。

俄国内一直有一种观念：应区分看待俄美关系和俄欧关系，俄罗斯仍将努力寻求通过合作改善与欧洲国家关系，并认为是有可能的。^[3] 例如在经

[1] 张建、周琪《奥巴马第二任期美俄关系论析》，载《世界经济与政治》2016年第11期，第84—105页。

[2] Антон Плющенко, Трамп ожидает, что отношения США с Россией станут замечательными, <http://www.mk.ru/politics/2017/08/29/tramp-ozhidaet-cto-otnosheniya-ssha-s-rossiey-stanut-zamechatelnymi.html>.

[3] 赵华胜：《普京外交八年及其评价》，载《现代国际关系》2008年第2期，第16—22页。

济制裁方面，欧盟国家因与俄罗斯的经济联系较多，制裁已经对欧盟成员国国内政治及经济部门造成了严重影响。然而，俄英外交风波使俄罗斯与欧洲国家关系再次遇阻。2018年3月4日，俄前情报人员斯克克里帕尔及其女儿因中“神经毒剂”，在英国威尔特郡索尔兹伯里市街头一条长椅上昏迷。英国政府认为俄罗斯“极有可能”与此事有关，英国首相特雷莎·梅要求俄方在3月13日午夜前给出合理的解释，但俄方予以拒绝。据此，英方认为俄方“触犯了国际法，应对在英国国土上有两人遭暗杀承担责任”。3月14日，特雷莎·梅表示，英国已决定采取包括驱逐23名俄罗斯外交官在内的一系列报复措施。此后，俄前双面间谍中毒案引发的外交风波愈演愈烈。目前，美国等20多个西方国家已相继驱逐200多名俄方外交人员，以示支持英方立场，即认为俄方“极有可能”应为“中毒”事件承担责任。其中，美国驱逐的俄外交官人数最多，达60人。作为报复，俄方驱逐了驻俄罗斯的23名英国外交官、60名美国外交官，并收回了美国驻俄罗斯圣彼得堡总领馆的办公许可，同时宣布依照对等原则，回应驱逐俄方外交官的所有国家。这是世界外交史上对俄外交官最大的一次集体驱逐。

俄与美西方关系的恶化引发了有关形成“新冷战”的争论。美欧和俄罗斯作为世界舞台上的重要角色，双方的“外交战”如不断升级，将对地区和全球局势产生深远影响。

（三）俄罗斯“东方外交”取得明显成果

俄罗斯领土横跨欧亚大陆，欧洲部分虽仅占其国土面积的1/4，但集中了大多数人口以及经济产值；而亚洲部分占其国土面积的3/4。普京第三任期初期，俄罗斯大力推进东西方并重的“双头鹰外交”，但自2013年底“乌克兰危机”爆发以来，俄外交“向东看”的色彩越来越浓，在与西方关系恶化的背景下努力改变“西重东轻”的局面。

一方面，俄罗斯积极地提升与中国的“全面战略协作伙伴”关系。2012年初，普京在“俄罗斯与变化中的世界”一文中明确提出：“中国的发展对俄罗斯不是威胁，而是机遇”，“俄罗斯需要一个繁荣稳定的中国；同样，中

国也需要一个强大而成功的俄罗斯”。^[1]在经贸合作方面，2014年5月普京访华期间，中石油与俄罗斯天然气工业股份公司（简称“俄气”）签署了金额达4,000亿美元、长达30年的“世纪大单”——《中俄东线供气销售合同》，成为中俄能源战略合作的一项重大成果。虽因为受到西方制裁的影响，中俄贸易额一度有所下降，但近三年来，中俄经贸额持续稳定增长，2017年两国贸易额达到840.71亿美元，同比增长20.8%。^[2]在战略协作方面，2016年6月25日，两国签署了《中俄关于加强全球战略稳定的联合声明》，体现了中俄两国高度重视维护国际和地区的战略平衡与稳定，并愿在此基础上与国际社会加强对话、合作与交流。2017年，中俄元首保持了年内5次会晤的高频率。当年7月，习近平主席成功访俄，两国元首签署了《中俄关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》，批准了《中俄睦邻友好合作条约》新的实施纲要，全面规划了未来的中俄关系。2018年3月17日，十三届全国人大一次会议选举习近平为中华人民共和国主席，3月18日，俄罗斯举行了总统大选，普京当选新一任俄罗斯总统。两位领导人都在第一时间向对方表示祝贺，为未来中俄关系的稳定发展奠定了坚实的基础。

另一方面，俄罗斯全面推进与亚洲其他国家、地区多边组织的关系。2016年12月发布的新版《俄罗斯对外战略构想》指出，“俄罗斯将继续秉持与日本建立睦邻友好关系和开展互利合作的方针，包括以确保亚太地区的稳定与安全为宗旨”。^[3]2016年12月，普京对日本进行访问，缓解了长期以来因领土问题而紧张的俄日关系，促进了双方的经贸合作；对朝鲜、印度、越南、伊朗等国家，俄罗斯保持了传统的影响力并在地区热点问题上发挥着重要作用；2017年5月，菲律宾总统杜特尔特访问俄罗斯，成为

[1] Владимир Путин: Россия и меняющийся мир, <https://echo.msk.ru/blog/statya/862864-echo/>.

[2] 中国海关:《2017年中俄贸易额达840亿美元，同比增长20.8%》，http://www.ccpit.org/Contents/Channel_3974/2018/0116/950396/content_950396.htm.

[3] Подписан Указ «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации», <http://www.kremlin.ru/acts/news/53384>.

20年来首次访俄的菲律宾元首。当年10月，沙特国王萨勒曼访问俄罗斯，两国关系开始解冻。俄沙两国自冷战时期起关系紧张，沙特曾在上世纪80年代支持阿富汗叛军抗击苏联入侵，萨勒曼国王与普京总统在克里姆林宫的会谈标志着两国关系解冻；双方还签署了包括出售俄制武器合同在内的多项协议，希望在维持国际油价方面继续共同努力。

从八国集团（G8）退出后，俄罗斯积极推进欧亚经济联盟、上海合作组织建设，不断加强与东盟、亚太经合组织（APEC）成员国的合作，成功组织举办了一系列多边会议，以扩大俄在亚太地区的影响力。2012年9月，俄罗斯远东城市符拉迪沃斯托克成功举办了APEC首脑峰会。2015年7月，俄罗斯在乌法成功举办了上合组织首脑峰会和金砖国家首脑会议。2016年5月19日，俄罗斯与东盟建立对话伙伴关系20周年峰会在俄罗斯索契召开，会上双方通过了《索契宣言》，达成多项能源、军事合作意向，提出研究建立欧亚经济联盟和东盟间自贸区等问题。同月，越南与欧亚经济联盟在哈萨克斯坦签署双边自贸协定。2017年6月，上合组织扩员，印度和巴基斯坦正式成为其成员国，扩大了该组织的影响力。自2015年起，俄罗斯创办了“东方经济论坛”机制，2017年普京在第三届论坛全体会议上发言称：“俄罗斯有意深化与太平洋东岸和西岸国家的投资、贸易和金融关系，而且俄远东地区投资的空间几乎是无限的”。^[1]

（四）参加叙利亚战争，赢得外交主动性

2011年初，叙利亚危机爆发，其反对派武装受到外部势力的支持得以发展壮大，不断威胁巴沙尔政权。由于俄罗斯在叙利亚有重要战略利益，因而俄选择在政治、军事上支持巴沙尔政权。在2011—2015年10月前，俄罗斯在联合国7次否决了西方国家提出的关于叙利亚战争的提案。2015年7月，巴沙尔当局难以抵挡势力不断增强的“伊斯兰国”，向俄罗斯发出

[1] 普京：《俄罗斯全方位对东西方国家开放》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-09/11223626.html>。

军事援助请求。9月30日，俄罗斯正式出兵叙利亚，打击恐怖组织。在俄罗斯的帮助下，叙利亚境内的“伊斯兰国”势力基本被消灭。2017年12月，俄宣布从叙利亚撤军。

俄罗斯参加叙利亚战争的决策是其对外政策的加分之作。主要原因在于：一是出于对“伊斯兰国”恐怖势力的打击、维护世界和平考虑而参加叙利亚战争，使得俄罗斯占领了道义上的制高点；二是转移了国际社会对克里米亚入俄及乌克兰危机的过分关注；三是大幅挽回了冷战后俄罗斯在中东影响力下滑的势头，促使伊朗、土耳其靠近俄罗斯，2017年12月29日，普京又签署法律，批准了俄叙两国扩建塔尔图斯海军基地的协议，以增加俄在中东地区的外交筹码；四是俄军在叙利亚的作为使西方国家认识到，当代重大国际问题的解决离不开俄罗斯这一大国角色。

二、普京面对的外交问题与挑战

虽然普京第三任期的俄罗斯外交取得了显著成绩，但也存在不少难以克服的问题与严峻挑战。

（一）俄罗斯对其大国地位的焦虑感不断增强

苏联70年的国际地位和取得的历史成就给俄罗斯外交打下了深刻的烙印。冷战结束20多年来，作为苏联主体的继承者，俄罗斯在独立后初期一度陷入了内外交困的境地，但其历史传统及现实的巨大发展潜能使其迅速恢复实力。经过时间的考验可以看出，俄罗斯外交有稳定性和延续性的一面，追求大国地位是俄外交不变的主题。苏联解体后，俄罗斯曾在1993—2016年5次出台《俄罗斯联邦外交政策构想》，作为领导人执政期间外交政策的纲领性文件，无一例外都强调了俄罗斯的大国地位。俄罗斯认为苏联解体后，俄罗斯的利益被西方忽视，没有被平等对待，“轰炸南联盟”“北约东扩”“颜色革命”“乌克兰危机”，都是美国忽视俄罗斯的利益、挑战其势力范围的行为。

一个国家外交影响力的强弱是由多种因素综合决定的，综合国力是其中最为关键的因素，而经济发展水平和政治稳定的程度又是其中较为重要的因素。近年俄经济发展水平下降成为影响其外交的重要因素。普京前两任期内，俄罗斯经济实现了快速增长，但其第三任期内俄经济发展水平总体呈现下降，2012—2014年经济增长率连续下降为3.4%、1.3%、0.6%。^[1]俄罗斯经济衰退始于2015年一季度，之后出现了更为复杂的局面，该年GDP下降为2.8%，2016年下降为0.2%。自2014年以来俄经济“崩溃论”时有耳闻，西方国家的金融、能源、军事制裁，以及国际油价下跌等外部因素固然是俄罗斯出现经济危机的导火索，但其经济内生结构却是导致俄经济陷入危机的深层原因。美西方对俄罗斯重点产业进行制裁，而且在可预见的未来制裁有可能扩大。同时，俄罗斯也在采取多种反制裁措施。随着全球安全形势、俄罗斯与西方关系愈加复杂，以及俄外交立场日趋强硬，都促使俄罗斯国家预算中有相当大的部分要拨给国防、军事、安全领域，而不是用于经济发展。虽然2017年俄罗斯的经济发展水平已有所好转，其央行研究与预测部消息称全年增长了1.5%，已完全走出衰退，但是据世界银行估计，俄经济发展水平在2018年后才能恢复到乌克兰危机发生前的水平。实力与意图的失衡制约了俄罗斯大国地位的受认可度，对大国地位的焦虑也是俄外交长期面临的难题。

（二）世界地缘政治回潮，大国博弈加剧

第三任期开始前，普京提出了建立欧亚经济联盟的构想，这被西方解读为“恢复苏联”的举动。^[2]2016年12月俄罗斯发布的《俄罗斯对外政策构想》指出：“近1/4世纪以来，北约与欧盟大肆进行地缘政治扩张，而不是落实有关构建全欧安全与合作体系的政治声明，让欧洲大西洋地区累积

[1] Russia GDP, 1989-2018, <https://tradingeconomics.com/russia/gdp>.

[2] Vladimir Putin: The rebuilding of 'Soviet' Russia, <http://www.bbc.com/news/magazine-26769481>.

了诸多系统性问题，并进而引发俄罗斯与西方国家关系的严重危机。”^[1]克里米亚事件之后，随着俄罗斯与美欧外交关系的恶化，俄罗斯在东欧、波罗的海地区与北约的军事对峙常态化。西方媒体和相关智库发表了多个报告，对“俄罗斯威胁”表达了“担忧”。根据美国兰德公司发布的报告称，俄军可以在 60 小时内“击溃北约”。乌克兰危机以来，在 NATO 与俄罗斯接壤的东欧、北欧地区，俄罗斯每年都举行大量的合成兵种协同训练和复合军演，如俄罗斯与白俄罗斯联合举办的有战略打击力量参与的“西方”系列军演。

2014 年 9 月，在英国威尔士召开的 NATO 峰会是乌克兰危机后的首次峰会，乌克兰战乱、中东局势动荡等都成为会议关注的焦点，NATO 在军事建设方面力推“战备行动计划”、移交阿富汗的防务任务、提高军费用于国防建设，对俄罗斯的态度开始从合作转为对抗，东欧、北欧国家对俄疑虑增大。2016 年 7 月在波兰华沙举办的峰会是 NATO 历史上规模最大的一次峰会，展示了成员国在面对俄罗斯以及对付恐怖主义方面的“团结一致”和“坚定立场”。关于 NATO 和俄罗斯的关系，NATO 秘书长斯托尔滕贝格在峰会期间明确表态说：“俄罗斯已经不是我们的战略合作伙伴”。峰会宣布向东欧国家增派 4 个营的国际战斗部队，分别部署在波兰、拉脱维亚、爱沙尼亚和立陶宛四国；并延长其在阿富汗的军事任务和军事存在，以加强从亚洲方向对俄罗斯的牵制。2018 年，NATO 峰会将在比利时布鲁塞尔召开，应对来自俄罗斯的威胁将是会议的核心议题之一。

作为回应，2017 年 9 月中旬，俄白再次联合举办代号为“西方-2017”的大规模联合军演，演习地区从俄罗斯科拉半岛一直延伸至白俄罗斯境内。^[2]2018 年 3 月 1 日，俄总统普京向俄联邦议会发表 2018 年国情咨文，介绍其未来政策的主要方向，其中对俄军事实力的介绍占了相当大的篇幅。普京

[1] Подписан Указ «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации», <http://www.kremlin.ru/acts/news/53384>.

[2] Путин по итогам учений "Запад-2017" призвал повысить мобилизационную готовность, <http://tass.ru/armiya-i-opk/4749583>.

详细历数了俄罗斯接收的最新型战略武器装备，同时用视频展示了这些新型战略武器的运作情况。除了新型战略滑翔导弹系统，普京还演示了装有核动力装置的俄导弹及“萨尔马特”导弹系统，以及新式高超音速航空导弹系统“匕首”的运作情况，其已成功进行了试验并在俄南部列装。俄罗斯已研制出用于超深和超远程水下无人器，它能以成倍超过目前所有舰艇的速度航行。普京在国情咨文最后部分强调，“咨文中远未列举武器装备领域的所有成果，俄罗斯已建立起现代化和高科技、符合国家规模的精干军队”。^[1]同时。俄罗斯还在不断加强国家军队的配置和调动。

在俄看来，北约所推行的几轮东扩、遏俄政策及其对俄所施加的政治、安全、经济等压力破坏了地区及全球稳定。欧亚大陆及世界范围内的地缘政治回潮从根本上损害了俄罗斯与西方之间的信任，不利于各方的长期利益，与在恐怖主义势力增强、全球问题不断增多的条件下，合作治理和共同应对跨国威胁与挑战的时代需求背道而驰。

三、俄罗斯外交的趋向与展望

普京第三任期的俄罗斯外交政策实践是复杂、丰富、充满变数和应对性的，很难对其进行准确的描绘，但其体现了一个基本特征和属性，即俄罗斯外交正在不断回归传统外交轨道，对自身所处的国际形势的判断也更加消极悲观。这在大国地缘政治的回潮中体现得较为明显。普京之所以可以轻松赢得2018年的俄总统大选，主要有以下几点原因。

首先从内政角度看，俄政局基本稳定。虽恐怖主义事件时有发生，也出现过反普京的示威游行，但俄国内政局是稳定的，反对派势力不断弱化。维持、加强国家和社会稳定是普京执政理念的重要体现。作为普京执政重

[1] Послание Президента Федеральному Собранию 2018, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

要支撑的“统一俄罗斯”党在国家杜马占有 2/3 以上多数议席，其影响力和主导地位都不断加强。普京在第三任期内加强了反腐力度，克里米亚入俄后，其支持率一直维持在 80% 左右。^[1]

其次对外政策方面，克里米亚入俄、俄在叙利亚的军事行动增加了普京的国内威望。面对来自西方的制裁，俄罗斯国内爱国主义、民族主义、反美主义情绪不断增强，普京因应对有力被俄罗斯人民视为民族英雄。普京对外政策方面的成绩被媒介广泛宣传，转移了民众对国内经济不佳而造成生活水平下降、失业率增加的不满，并把俄罗斯当今遇到的种种问题归咎于西方。

最后，普京长期在俄罗斯有较高的民众威望。普京较为重视青年人，他们对普京的支持率也较高。普京主政俄罗斯近 20 年，当今国内已经形成了“普京代”（the Putin generation），这代人从小受到普京内外政策的影响，使其在青年人心中有较高的威望和影响力。^[2]此外，由普京倡导而成立的“全俄罗斯人民阵线”作为其拥护者的非正式团体，获得了公众运动的地位，其宗旨在于使所有赞同现行社会经济和政治方针的健康力量团结在总统周围。“阵线”成立伊始就表明了自己活动的超政党性质。不少劳动集体、公会、非政府组织和无党派的权威人士都加入了该“阵线”，促进了俄罗斯国家的统一和各民族团结，提升了普京的威望和影响力。

通过以上分析，普京第四任期外交政策逐渐凸显出清晰趋向，即追求俄罗斯大国地位并试图重塑当代世界秩序。在普京第四任期内，俄国内政治和社会将继续稳定。普京将保持外交实用主义风格，整合国家的硬实力和软实力，保持外交政策的稳定性，更加重视地缘政治利益。普京总统在第四任期要完成的两大主要任务，一是维护大国地位，妥善应对外交危机与安全挑战，这会增加俄外交的对抗性；二是重视经济外交，寻求国家经

[1] Рейтинги и Доверия, <https://www.levada.ru/2018/03/29/rejtingi-odobreniya/>.

[2] “Why Many Young Russians See a Hero in Putin,” <https://www.nationalgeographic.com/magazine/2016/12/putin-generation-russia-soviet-union/>.

济复兴，这又将使俄外交保留一定妥协性。

在2018年3月1日的国情咨文中，普京向世界展示了俄罗斯作为世界核大国的多样化核打击能力，旨在展示俄美在军事领域的战略竞争以及核恐吓。^[1]俄罗斯与西方关系持续紧张、恶化，挑战了俄罗斯的大国地位。军事互疑使得俄罗斯与北约的对抗越陷越深，近年来，北约在欧洲不断增强军事活动，使得俄罗斯多次调整军队发展计划并增加军演数量，以对抗北约的威胁。针对近期不断升级的俄英外交驱逐行为，2018年4月3日，俄副外长格鲁什科公开表示，“一些欧洲国家在驱逐俄外交官方面展现的所谓团结恶化了欧洲安全形势，妨碍了俄罗斯与西方之间的沟通，而这种专业的沟通在当前的危机时期是尤其必要的”。^[2]为了维护俄罗斯的地位，普京将会格外注重国家安全，投入更多精力应对面临的威胁和不稳定因素，俄罗斯与北约的对立程度将会进一步尖锐，双方对地缘势力范围的敏感度将不断上升。

2018年2月，普京签署了《2018 - 2028年俄罗斯军事装备发展纲要》（简称“发展纲要”），确定了未来10年俄军事装备升级和更新计划，总规模达19万亿卢布（约合3,390亿美元）。针对北约扩大军事影响力、美国全球打击策略和部署精确打击武器等情况，俄罗斯在“发展纲要”中提出应对方法。鉴于普京政策的持续性，俄罗斯将会继续执行该纲要，确保将安全威胁拒之于外的能力。

与此同时，普京第四任期会更加注重经济外交工作：一是与更多的国家和地区展开经济外交及合作，二是通过外交关系的提升促进国内经济发展。俄罗斯在2016年12月发布的《俄罗斯对外政策构想》中，虽然言辞激烈地批评了美国和北约在安全领域对俄罗斯的威胁，但仍保留了经济合

[1] Послание Президента Федеральному Собранию 2018, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

[2] Грушко: Великобритания делом Скрипаля пытается помешать нормализации отношений с Россией, <http://tass.ru/politika/5089962>.

作的空间，表示“俄愿同美国发展互利关系，开展建设性合作；将欧盟定位为俄重要的经贸和外交伙伴，未来俄欧关系需要在法律基础和合作机制上不断完善，最终实现俄欧关系的战略目标”，即“打造从大西洋到太平洋的共同人文经济空间”。^[1]

同时，俄罗斯还将抓住亚太地区快速发展的机遇，加快“向东转”，加强与亚太国家的经济往来。这不仅有助于俄罗斯对冲来自西方的压力，也为其经济发展注入了新的活力，满足了多元化的内需。在对华关系上，普京仍将继续深化与中国的多方位、多领域务实合作，加深全面战略协作，同时坚持多元化思维和“亚洲不只有中国”的理念，实现与亚太其他国家最大限度的政治、经济关系发展的多元化。2016年，普京提出了“大欧亚伙伴计划”^[2]，在第四任期内他将以此为基础，重新谋划建立跨欧亚的地缘政治和经济格局。

当前，世界秩序正在重塑与调整，地缘政治回潮，俄罗斯面临严峻的国际形势，这强化了俄罗斯进一步改变西方主导的国际秩序、确保国家安全、经济发展和谋求大国地位的心态。普京第四任期的俄罗斯外交将更加务实，兼具强硬与妥协，谋求多层次利益交换，减轻国家受到的政治孤立，竭力避免在力量不足时发生任何可能对其国家利益和大国地位造成重大损害的危机。

【收稿日期：2018-04-05】

[1] Подписан Указ «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации», <http://www.kremlin.ru/acts/news/53384>.

[2] Путин призвал создать большое Евразийское партнерство, Петербургский Международный Экономический Форум 2016, <http://www.vestifinance.ru/articles/71988>.

“伊斯兰国”遭重创后前景评估

宫小飞

【内容提要】近两年来，在美俄各自主导的反恐力量、叙利亚和伊拉克政府军、库尔德人武装等多方力量的打击下，恐怖组织“伊斯兰国”的军事实力、领土面积和财政收入损失惨重。2017年7月，“伊斯兰国”占领的伊拉克摩苏尔地区丢失，这标志着该组织在遭受沉重打击后进入衰败阶段。但目前该组织并未消亡，而是在组织结构、战术策略和恐怖手段等方面发生了变化。转变后的“伊斯兰国”将继续利用网络技术和社交工具传播极端思想、制造恐怖活动、获得资金支持。此外，“伊斯兰国”武装人员的扩散、跨国“圣战者”的回流及其庞大的分支网络和众多的效忠团体将继续对中东和世界的安全形势构成威胁。为此，国际社会应加强协作，将“伊斯兰国”残存势力清除出叙伊境内，建立以大国协调为基础的国际反“伊斯兰国”合作机制，消除其重新崛起的威胁。

【关键词】“伊斯兰国”组织转型 新威胁 应对策略

【作者简介】宫小飞，南京大学国际政治学专业博士研究生，南京大学亚太发展研究中心研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 02-0072-15

自 2014 年 6 月，位于叙利亚、伊拉克等国家的极端伊斯兰势力宣布建立“伊斯兰国”组织以来，其始终占据着世界反恐议题的核心位置。近两年来，在美俄各自主导的反恐联盟等多重力量打击下，“伊斯兰国”元气大伤，已成强弩之末，不仅丢失了在伊拉克境内的主要城市据点，其在叙利亚的大本营拉卡也被叙利亚民主军收复。随着“伊斯兰国”势力在叙伊境内的衰败，它的组织结构、战术策略和恐怖手段会发生何种转变，会对中东及世界安全形势造成何种威胁，将是国际社会在反恐议题上需要重点关注的问题。

一、“伊斯兰国”的建立和发展

以伊拉克摩苏尔的沦陷和收复为标志，可将“伊斯兰国”的发展历程分为三个阶段，其在各个阶段的组织发展状况和组织特征各有特点。

（一）第一阶段（2004—2014 年）

从 2004 年 10 月“基地组织伊拉克分部”(Al-Qaeda in Iraq) 成立，到 2014 年 6 月宣布建立“伊斯兰国”是该组织的初创时期。“伊斯兰国”的前身最早可追溯至阿布·马萨卜·扎卡维 (Abu Musab al-Zarqawi) 于上世纪 90 年代末创立的“一神教和圣战党”组织 (Jama at al-Tawhid w al-Jihad, 简称 JTJ)。2003 年美国发动伊拉克战争后，扎卡维将该组织更名为“基地组织伊拉克分部”，并宣布效忠于奥萨马·本·拉登 (Osama Bin Laden)。扎卡维依靠“基地”组织的帮助和庇护，在伊拉克境内频繁制造恐怖袭击活动。但扎卡维的“圣战”理想和目标比本·拉登更加远大。2005 年 7 月，在写给“基地”组织副手艾曼·扎瓦希里 (Ayman al-Zawahri) 的信中，扎卡维将其宏图描述为四个阶段，即“驱逐美国联盟军队”、“建立伊斯兰国家”、“将战争拓展至伊拉克周边的世俗国家”及“发动对以色列的战争”。^[1] 为了达成这

[1]“Country Reports on Terrorism 2005,” pp219, <https://www.state.gov/documents/organization/65462.pdf>.

些目标，扎卡维把恐怖袭击的对象锁定在什叶派平民和驻伊联军身上。

这一时期，该组织以“基地组织伊拉克分部”的名义开展活动，以游击战为主要战术，将驻伊美军和什叶派民众作为攻击目标，通过“斩首、绑架、自杀式恐怖袭击、汽车炸弹”等方式获得影响力。2005年的3个月间，仅在摩苏尔一地，由扎卡维及其属下声称负责的盟军和伊拉克军队遇袭事件就高达1,700多起。^[1]尽管该组织占领过少量领土并控制了一定数量的武装，但仍未超出传统型恐怖组织的范畴。

2006年6月，扎卡维殒命于美军的一次轰炸行动中。其继任者将伊拉克境内的一些小规模圣战组织进行整合后，改名为“伊拉克伊斯兰国”（Islamic States in Iraq）。2010年，由于两位最高领导人被炸身故，该组织发展一度陷入低潮。2011年，在新任领导人阿布·巴克爾·巴格达迪（Abu Bakr al-Baghdadi）的领导下，“伊拉克伊斯兰国”进行了组织结构和管理体系上的改革，并利用美国从伊拉克撤军和叙利亚内战的机会，迅速填补了叙伊两国的权力真空，占领了两国的多个主要城市。2013年，“伊拉克伊斯兰国”试图吞并“基地”组织在叙利亚的分支“支持阵线”（Jabhat al Nusra），并宣布将该组织更名为“伊拉克和大叙利亚伊斯兰国”（Islamic States in Iraq and Great Syria）。为此，“基地”组织领导人扎瓦希里宣布同“伊斯兰国”断绝关系。次年1月，“伊斯兰国”占领叙利亚北部重镇拉卡，并以此为大本营，在叙利亚境内迅速扩张，占领了叙超过一半的领土和多个重油田。

在这一时期，“伊斯兰国”的实力相对有限。在战斗人员方面，基本维持在1,000—2,000人之间。^[2]其大部分来自中东和北非地区的极端组织，缺乏专业训练和实战经验，战斗力和组织性极差。2011年，巴格达迪对“伊斯兰国”进行了“本土化”改革，从伊拉克和叙利亚当地吸收极端分子，但武装人员数量在2013年前仍维持在2,000人左右。在收入方面，“伊斯兰国”

[1] “Country Reports on Terrorism 2005,” pp219, <https://www.state.gov/documents/organization/65462.pdf>.

[2] Ibid, pp282.

主要依靠“基地”组织的支持、沙特等海湾国家逊尼派团体的捐赠，以及该组织成员通过绑架、敲诈等犯罪活动的所得。在势力范围方面，从2004—2013年，“伊斯兰国”的活动主要在伊拉克境内；2013年后，逐步渗透到叙利亚。在策略选择方面，“伊斯兰国”采用游击战术对付驻伊美军和伊拉克政府军，并通过“自杀式袭击、绑架、汽车炸弹、斩首”等方式在伊拉克各地制造恐慌。

（二）第二阶段（2014—2017年）

2014年6月，“伊斯兰国”攻下摩苏尔后，又相继攻下叙伊境内的多个主要城市，控制了数量可观的人口和军队，并建立起严密的组织结构和庞大的分支网络，掌握着充足而稳定的财政来源。这标志着“伊斯兰国”进入发展强盛时期，也意味着其从“传统常规型恐怖组织”向“新型非常规恐怖组织”的转变。

“伊斯兰国”控制着包括叙伊多个重要城市在内的大片领土、数量可观的人口和军队。在叙利亚，“伊斯兰国”以拉卡为大本营，沿幼发拉底河流域迅速向四周扩张，攻占了代尔祖尔的大半领土，并一度占领整个拉卡省。在伊拉克，“伊斯兰国”的势力主要集中在北部和西部，不仅包括北部重镇费卢杰、第二大城市摩苏尔、安巴尔省首府拉马迪等主要城市，还囊括了尼尼微等省的大片领土。到2014年底，“伊斯兰国”控制下的领土已超过3.4万平方英里，人口超过1,000万。^[1]此外，“伊斯兰国”还控制着数量可观的军队，据联合国统计，该组织在叙伊境内控制的武装人员数量达到2万人左右，在中东地区的武装人员超过3.3万人。^[2]其中，有一半来自叙利亚和伊拉克，另有超过1.5

[1] “ISIS Fast Facts,” CNN Library, <http://edition.cnn.com/2014/08/08/world/isis-fast-facts/>.

[2] “Nineteenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2253 (2015) concerning ISIL (Da'esh), Al-Qaida and associated individuals and entities,” http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/35.

万人是来自国外的跨国“圣战”者。这些人不仅来自约旦、突尼斯、沙特等伊斯兰国家，也有至少 2,000 名来自美、英、法等西方国家。^[1]

此外，“伊斯兰国”建立起了层级严密的组织结构和管理体系。在组织结构上，以巴格达迪为核心，形成了高度集权、层级严密、分工明确又不乏灵活的金字塔型组织结构；他和两位副手组成最高三人领导核心。下设舒拉委员会、军事委员会和情报与安全委员会，直接向巴格达迪负责，其中舒拉委员会最为重要，它由巴格达迪及 9—11 名内阁成员组成，包括 7 个主要的日常管理部门。军事委员会由巴格达迪亲自挑选的 4 名成员组成，主要负责监督各“省”(wilayats) 军事长官的行动。安全与情报委员会主要负责巴格达迪的保卫工作、情报工作、执行死刑、进行反侦察等活动。^[2]在基层管理上，“伊斯兰国”在伊拉克设有 7 个省，分别是巴格达、安巴尔、萨拉赫丁、基尔库克、中南幼发拉底河、尼尼微和大区域省；在叙利亚设有 5 个省，分别是拉卡、阿勒颇、代尔祖尔、大马士革、霍姆斯和哈赛克省，均设省长负责具体事务。^[3]此外，巴格达迪还改革了其前任的管理模式，使各省拥有一定的自主权；减少了外国圣战分子在高层中的比重，任用伊拉克本地人担任重要职位，从而缓解了军队中伊拉克人的不满情绪；并根据国籍将武装人员分成不同的军团，如伊拉克军团、阿拉伯军团和车臣军团，以保证各军团之间的团结，减少内部矛盾。

“伊斯兰国”拥有庞大的分支机构和众多效忠团体。“伊斯兰国”的壮大使其野心膨胀，它不但脱离“基地”组织自立门户，还强行与“基地”的叙利亚分支“支持阵线”合并。同时，“伊斯兰国”利用“阿拉伯之春”后的

[1] Stewart M. Patrick, "ISIS and Foreign Fighters: Cutting off the Global Pipeline," September 22, 2014, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/blog/isis-and-foreign-fighters-cutting-global-pipeline>.

[2] Ahmed S. Hashim, "The Islamic State: From al-Qaeda Affiliate to Caliphate," *Middle East Policy*, Vol.21, No.2 (Winter 2014), pp.74.

[3] 王晋《伊斯兰国与恐怖主义的变形》,载《外交评论》2015年第2期,第148页。

中东混局，派遣恐怖分子到黎巴嫩、约旦、利比亚、埃及等国建立分支机构，其“利比亚分支”和“埃及西奈分支”势力强大，曾一度占领当地的主要城市和大片领土。此外，2014年6月“伊斯兰国”宣布成立“哈里发”国家后，在中东和世界各地引起了连锁效应，中东、中亚、南亚、东南亚等地区的暴恐组织纷纷宣布对其效忠。据联合国统计，截至2015年12月15日，世界各地共有34个极端组织宣誓效忠“伊斯兰国”。^[1]其中不乏原先属于或效忠“基地”组织的分支或暴恐组织，如“巴基斯坦塔利班运动”、“索马里青年党”等。这一时期的“伊斯兰国”与“基地”组织为争夺“圣战”运动领导权和正统性而在全球多个地区展开激烈竞争，而“伊斯兰国”占据了明显优势。

“伊斯兰国”拥有充足的财政收入，其收入渠道较为多元，其中敲诈及征税、搜刮银行、贩卖石油是主要收入来源。敲诈和征税是“伊斯兰国”较为稳定的一项收入来源，仅摩苏尔一处，每月该组织便可获得1,200万美元的收入。^[2]而搜刮银行等国有金融机构是“伊斯兰国”所有收入中最为直接和快捷的方式。据估计，“伊斯兰国”从伊拉克中央银行摩苏尔分行获得的收入就高达9亿—20亿美元。^[3]随着“伊斯兰国”占领了叙多个油田，石油收入成为其最主要的收入来源。他们主要通过走私石油、贩卖石化产品到约旦、伊拉克库尔德自治区、土耳其等地，并以低于市场价2—3倍的价格出售，每年可获利超过5亿美元。^[4]此外，“伊斯兰国”还通过接受捐赠、

[1] “Report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat,” http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2016/92&referer=/zh/&Lang=E.

[2] Charles Lister, “Cutting off ISIS' Cash Flow,” <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2014/10/24/cutting-off-isis-cash-flow/>.

[3] Vladimir Odintsov, “ISIS Financial Resources,” *New Eastern Outlook*, <https://journal-neo.org/2015/11/03/isis-financial-sources/>.

[4] Vladimir Odintsov, “ISIS Financial Resources”.

贩卖文物和毒品、收取各种管理费等方式获得收入。

二、“伊斯兰国”遭到国际社会的严厉打击

面对“伊斯兰国”的疯狂扩张和恐怖威胁，国际社会开始对其实行严厉制裁和猛烈打击。2014年9月，美国正式对“伊斯兰国”宣战，并因此组建了全球联盟（The Global Coalition To Defeat ISIS），得到70多个国家的积极响应。俄罗斯也于2015年10月派出空军和陆军围剿叙境内的“伊斯兰国”武装，并联合伊拉克、伊朗、叙利亚成立相关信息情报中心。此外，伊叙境内的武装力量进行了协调和整合，矛头一致指向“伊斯兰国”：在伊拉克，中央政府同库尔德人自治区政府达成临时协议，^[1]使双方得以就打击“伊斯兰国”问题形成一致；在叙利亚，政府军同反政府武装之间签订了临时性停火协议，并在美俄的协调下建立了多个冲突降级区域，在打击“伊斯兰国”问题上形成初步共识。在多方力量的联合打击下，“伊斯兰国”的军事实力、财政收入和领土面积遭受重创，其在叙伊境内的衰败已成定局。

“伊斯兰国”的武装人员损失惨重。在核心领导层，巴格达迪生死未卜，^[2]其两位副手先后殒命于美军的空袭行动；在管理层，美国主导的联盟实施了1.9万多次针对“伊斯兰国”目标的空袭行动，共消灭中高层头目180多名。^[3]据美国军方估计，美国参与打击“伊斯兰国”的两年多来，至少有4.5

[1] 2014年12月2日，伊拉克中央政府与库尔德自治区政府达成临时性协议的主要内容：中央政府把每年财政预算的17%支付给“库区政府”，并承担库尔德人武装“自由战士”的军费，“库区政府”有权通过伊拉克国家石油公司每天出口55万桶石油。

[2] 据俄媒体报道，巴格达迪在2017年5月28日死于俄军方在拉卡的空袭行动，但巴格达迪的死讯未被证实，此前曾多次传言巴格达迪已死亡，近日“伊斯兰国”又爆出关于巴格达迪的录音。

[3] “Office of the Spokesperson, The Global Coalition - Working to Defeat ISIS,” <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/268609.htm>.

万名恐怖分子被消灭，^[1]其在叙伊境内的武装人员数量已减少到历史最低值。

“伊斯兰国”已出现严重的财政危机。据英国简氏集团的报告显示，到2017年6月29日，该组织每月财政收入骤降80%，从2015年第二季度的8,100万美元，降至2017年第二季度的1,600万美元；与2015年相比，其每月石油收入减少88%，每月税收和罚款所得减少79%。^[2]领土的相继丢失，使“伊斯兰国”的主要财政来源——石油和税收收入已近枯竭。此外，在联盟参与国的共同努力下，“伊斯兰国”通过银行、金融等渠道获取收入的方式已被切断，海湾国家也通过立法禁止国内团体向该组织捐赠。随着“伊斯兰国”陷入财政危机，其内部矛盾逐渐激化，外籍成员同叙伊籍成员开始围绕资源分配、组织内地位发生争斗，极大地影响了“伊斯兰国”的战斗力的，成为其在战场上不断失利的重要原因。

“伊斯兰国”控制领土和人口几乎完全丢失。据美国国务院公布数据，“伊斯兰国”已经丢失在叙伊境内超过95%的领土，其中伊拉克第二大城市摩苏尔的丢失对“伊斯兰国”打击重大，这代表着其“成名”之地已被光复。目前，“伊斯兰国”在伊拉克的势力范围仅剩个别点状区域，伊政府军预计将很快收复被占领土。在叙利亚，库尔德人主导的“叙利亚民主军”已宣布将“伊斯兰国”势力完全逐出其大本营拉卡，叙政府军也收复了代尔祖尔省的大部分领土，收复剩余领土只是时间问题。截至2017年11月，已有750多万人从“伊斯兰国”的控制下解放出来，260多万流离失所的伊拉克人已重返家园。^[3]

[1] Lucas Tomlinson, “Nearly 45,000 ISIS-linked fighters killed in past 2 years, US military official says,” *Fox News*, <http://www.foxnews.com/world/2016/08/10/nearly-45000-isis-linked-fighters-killed-in-past-2-years-us-military-official-says.html>.

[2] David Francis, “Islamic State Revenues Down 80 Percent from 2015,” *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2017/06/29/islamic-state-revenues-down-80-percent-from-2015/>.

[3] “Readout of the Meeting of the Small Group of the Global Coalition to Defeat ISIS in Jordan,” <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/11/275610.htm>.

三、“伊斯兰国”遭重创后威胁犹存

2017年以来，“伊斯兰国”进入新的发展阶段，根据当前形势分析，“伊斯兰国”的组织结构、战略战术、袭击手段等都呈现出新的特点。摩苏尔和拉卡的丢失并非意味着该组织被完全消灭，其散入民间的残存势力和盘踞世界各地庞大的分支机构将继续通过改变对抗方式，对中东地区和世界安全构成威胁，“伊斯兰国”甚至仍有重新坐大的可能。

其一，将采取新的战略战术和袭击手段继续兴风作浪。首先，遭重创后的“伊斯兰国”放弃集中优势兵力攻城略地的战术打法，“打了就跑”将成为该组织的新战术。据“伊斯兰国”媒体宣称，该组织在2017年采用这种新战术发动了近800起袭击行动，其中近500起针对伊拉克军队，136起针对叙利亚库尔德武装，120起针对阿萨德政权及其盟友，其余是针对叙利亚温和反对派武装的。^[1]这表明在可预见的未来，“伊斯兰国”的领导者将这种新战术视为该组织的最佳选择。其次，自杀式炸弹袭击、独狼式恐袭、无人机偷袭等低成本袭击方式将成为该组织新的袭击手段。面对战场上的接连溃败，“伊斯兰国”呼吁全球范围内的追随者就地发动袭击以报复打击“伊斯兰国”的国家。与之前有计划的大规模恐怖袭击（如2015年巴黎恐袭事件）不同的是，这种独狼式恐袭的成本低、频次高且难以预防，2017年以来美国发生的多起枪击案件和阿富汗爆发的多起汽车炸弹袭击均属这种情况。此外，无人机成为“伊斯兰国”攻击对手的绝佳工具。摩苏尔战役中，“伊斯兰国”就使用大量携带爆炸装置的无人机阻挠伊拉克军队的进攻。2018年1月6日，“伊斯兰国”恐怖分子试图通过无人机群偷袭俄在叙利亚的军事设施，这也反映出无人机将在该组织今后的恐袭活动中扮演重要角色。第三，网络和社交工具作为“伊斯兰国”宣传战的重要载体，将发挥更

[1] Michael P. Dempsey, "How ISIS's Strategy Is Evolving," *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2018-01-18/how-isis-strategy-evolving>.

加重要的作用。同过去几年使用网络和社交工具招募圣战分子、传播极端思想不同的是，遭遇重创后的“伊斯兰国”将更多的运用这些新媒体工具鼓动和指导其追随者发动恐袭活动，从最近发生的多起恐袭事件中均可看到网络和社交工具在其中扮演的重要角色。

其二，其遍布中东和世界的分支机构及效忠团体将继续对世界安全构成威胁。目前，除叙利亚和伊拉克外，“伊斯兰国”在西奈半岛、也门、沙特、利比亚、阿富汗等多个国家都设有分支，并有遍布亚非两大洲的30多个暴恐组织宣布对其效忠。“伊斯兰国”遭遇重创后，这些分支和效忠团体的恐怖活动不仅没有减少，反而变本加厉。其中，阿富汗、西奈半岛和利比亚的形势最为严峻。由于特殊的历史因素和现实原因，这些地区成为恐怖分子理想的栖息地和庇护所，也极有可能成为“伊斯兰国”遭重创后转移的主要目标地。阿富汗将是该组织的首选目标，2017年12月以来，阿富汗首都喀布尔已遭遇数十起恐怖袭击，造成数百人伤亡，“伊斯兰国”宣称对其中绝大多数袭击活动负责。此外，“伊斯兰国”目前仍控制着阿富汗朱兹詹省境内杜尔扎卜和胡什泰帕两个地区，以及楠格哈尔省胡吉亚尼地区的大部分地方，阿富汗境内尚有近万名该组织武装人员。^[1]在西奈半岛，2017年11月24日的清真寺袭击事件导致至少235人死亡，这也是该组织在叙伊境内接连受挫后，在中东地区制造的最大恐袭事件。在利比亚，“伊斯兰国”丢失大本营苏尔特后，该分支的战斗人员也扩散到利比亚各地，对该国安全构成严重威胁。此外，巴格达迪呼吁不能进入叙伊地区的跨国“圣战”者前往利比亚参与“圣战”。^[2]这反映了“伊斯兰国”下一阶段的活动趋势和动向。

[1]《“伊斯兰国”加速转战阿富汗吗？》新华网，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2018-01/09/c_136882017.htm。

[2]“United Nations, Fifth report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat,” http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2017/467&referer=http://www.un.org/zh/sc/documents/sgreports/2017.shtml&Lang=E.

此外，“伊斯兰国”在西非、中亚、南亚、东南亚的其他分支和效忠团体也在极力扰乱当地局势，随着该组织在叙伊境内的不断受挫，这些分支和效忠团体的报复和恐怖活动也将愈演愈烈。

其三，跨国“圣战”者的回流将严重影响回流目标国的安全和稳定。受极端思想的蛊惑，2011—2015年，大约有3万名跨国“圣战”分子远赴叙伊加入“伊斯兰国”^[1]，其中大部分来自沙特、突尼斯等中东北非国家以及“伊斯兰国”在中亚、南亚、东南亚等国家的分支机构，也有大约3,000名“圣战”分子来自西方国家。^[2]随着“伊斯兰国”在叙伊境内的势力不断缩减，其领导层有可能发动这些跨国“圣战”者回母国从事恐怖活动，以报复其母国参与打击“伊斯兰国”的行动。这些跨国“圣战”者混入难民之中，借道土耳其，并在“伊斯兰国”庞大的组织网络的掩护下流向中东、北非、南亚、欧洲和北美地区。这些回流“圣战”者大致可以分为两类：一类是因对“伊斯兰国”失望而主动逃离的恐怖分子，其数量居多，以逃离该组织为目的，危害性较小；一类便是“伊斯兰国”有计划派出的恐怖分子，人数虽少，但危害性极大。他们在叙伊战场上得到了历练，战斗经验丰富，手段极为残暴，并熟练掌握用简易材料制造袭击工具的方法。由于熟悉母国的环境，他们将利用当地关系网络作为遮掩，随时待命，响应“伊斯兰国”的号召，从而对本国的安全造成严重威胁。目前，土耳其已成为跨国“圣战”者回流和扩散的重要中转站。据土参谋部统计，仅2017年12月就有8,474名从叙利亚进入土耳其的非法越境者被抓，^[3]其中不乏一些试图回国制造恐怖袭击活动

[1] Nick Enoch, “30,000 foreign fighters including up to 250 Americans have poured into Iraq and Syria to join ISIS since 2011, US intelligence fears,” *Mail Online*, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3252265/30-000-foreign-fighters-including-250-Americans-poured-Iraq-Syria-join-ISIS-2011-intelligence-fears.html>.

[2] “ISIS and the Foreign-Fighter Phenomenon,” <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/03/isis-and-the-foreign-fighter-problem/387166/>.

[3] 《土耳其成为ISIL外籍圣战者回流集散地》，搜狐网，http://www.sohu.com/a/216175200_817461。

的可疑分子。2017年以来，欧洲和美国爆发的多起暴恐袭击事件，其中多起由回流“圣战”者发起。

其四，纷繁复杂的地区环境是“伊斯兰国”迅速繁殖的温床，其仍有重新崛起的可能。目前，叙利亚和伊拉克面临十分严峻的战后重建形势。首先，各派系之间的政治和解是摆在两国政府面前的头等难题。在伊拉克，如何处理逊尼派和什叶派之间的关系，妥善平衡两大教派的利益，是伊政府战后重建面临的首要任务。调查数据显示，仍有22%的伊拉克逊尼派教徒不相信什叶派掌权的伊拉克政府将平等对待逊尼派^[1]，这为战后伊拉克的政治和解埋下了隐患。在叙利亚，政府军同反政府武装之间的冲突和斗争直接关乎其战后稳定。虽然政府军同反政府武装为了打击共同的敌人“伊斯兰国”而暂时停火，但随着“伊斯兰国”遭遇重创，叙利亚政府军同反政府武装围绕争夺真空地带的斗争已经打响。此外，叙利亚还深受大国博弈的困扰，俄罗斯和以美国为首的西方分别支持政府军和反政府武装，直接影响到叙利亚的战后稳定与和平。其次，库尔德人的独立诉求是困扰叙伊政府的又一难题。尽管伊拉克中央政府与库尔德自治区达成了临时和解协议，使双方得以共同对付“伊斯兰国”，然而在“伊斯兰国”的威胁尚未完全消除之时，库尔德人独立的苗头已昭然若揭。2017年9月25日，库尔德自治区不顾伊中央政府、土耳其和伊朗的强烈抵制和反对，在库区举行独立公投。^[2]此举导致地区形势骤然紧张。叙利亚库尔德人武装在反“伊斯兰国”斗争中贡献突出，正是库尔德人主导的“叙利亚民主军”将“伊斯兰国”势力逐出拉卡，该武装已成为叙境内最强大的反政府力量，并积极谋划战后独立问题。最后，战后叙利亚和伊拉克重建顺利与否，对稳定两国的局势关系重大。如何恢复战后经济、解决难民安置问题、填补“伊斯兰国”重

[1] Colin P. Clarke, "How ISIS is Transforming," *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2017-09-25/how-isis-transforming?cid=int-lea&pgtype=hpg>.

[2] 公投结果是92%的库区选民投票赞成独立，但此次公投并没有法律约束力。

创后留下的权力真空、破除“伊斯兰国”极端思想的余毒等问题，成为摆在两国政府面前的难题，如若处理不当，将会激化社会矛盾，并给“伊斯兰国”以再生机会。

四、如何应对“伊斯兰国”的新威胁

鉴于以上分析，国际社会应继续努力清除“伊斯兰国”残存势力，防止其以其他方式开展恐怖活动，对国际社会造成安全威胁。

首先，面对“伊斯兰国”的新威胁，国际社会有关各方宜进一步合作，加强对其残存势力和分支网络的打击，并最终将恐怖分子清除出叙伊边境。一是针对“伊斯兰国”新的战略战术和袭击手段，有关各方可提前制定相应的打击策略，不仅要做好对本土安全的防御工作，也应同叙伊境内的反“伊斯兰国”力量一道，对其在叙伊境内的残存势力实施进一步打击，彻底铲除恐怖分子的巢穴。二是国际社会应加强在人员、情报、财政等方面的交流，建立跨地区、多层次、多方位的反“伊斯兰国”合作机制，进一步打击该组织分支和效忠团体，切断其财政收入，防止跨国圣战者的回流和恐怖分子的扩散。三是国际社会应加强针对“伊斯兰国”的网络监管和制约，总结“伊斯兰国”使用网络和社交工具的规律，做好对该组织的反叙事战（Counter-narrative）和反宣传战（Counter-propaganda），揭露其极端本质。

其次，国际社会应帮助叙伊两国完成战后重建，促成两国内部不同派系的政治和解，并妥善处理库尔德人的独立诉求，从而根除“伊斯兰国”产生的土壤。一是国际社会需进一步加强对叙伊两国的经济援助，帮助两国重建稳定的社会秩序，巩固在“伊斯兰国”问题上取得的战果。过去几年，反“伊斯兰国”联盟国家共援助了超过 220 亿美金用于伊拉克和叙利亚的战后重建，^[1] 这些援助远不足以支撑庞大的重建工程，国际社会仍需加强对叙

[1] “Office of the Spokesperson, The Global Coalition - Working to Defeat ISIS,” <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/03/268609.htm>.

伊两国的援助。二是国际社会应帮助促成叙伊两国内部不同政治和宗教派别的和解。从目前形势看,叙利亚政府军同反政府武装之间的矛盾最为激烈,大规模武装冲突随时可能发生。国际社会的参与协调对此至关重要,尽管过去几年双方曾在某些和平议题上达成一致,但目前形势不容乐观,周边国家的干涉使得形势更加严峻。其三,妥善处理库尔德人的独立诉求有利于叙伊战后的和平与稳定。

第三,彻底瓦解“伊斯兰国”势力,以大国协调为基础的国际反“伊斯兰国”联盟合作机制必不可少。这一机制至少应包括宏观层面的美俄协调、中观层面的多国参与及微观层面的叙伊内部力量协作。过去几年,正是带有上述特征的合作机制的建立,才使得打击“伊斯兰国”取得突破性进展,这一机制也将是继续瓦解“伊斯兰国”力量的有效保证。一是美俄强大的军事实力是摧毁“伊斯兰国”的外部主要力量,美俄的参与及一定程度上的协调,对反“伊斯兰国”战局的扭转意义重大,继续追击“伊斯兰国”残余势力仍离不开美俄之间的协调。这将直接影响到叙伊境内各方势力之间的协作,并影响两国内部政治和解的进程。二是多国参与的反“伊斯兰国”联盟是打击“伊斯兰国”的有效保证。目前,反“伊斯兰国”联盟国家已在多个领域实现合作。2017年11月15日,全球反“伊斯兰国”联盟高级外交代表会议在彻底瓦解“伊斯兰国”残余势力、防止跨国圣战者回流、加强对叙利亚和伊拉克人道主义救助几个方面达成进一步共识^[1],这为维系中观层次上的合作机制奠定了基础。三是随着“伊斯兰国”组织形式和战术策略发生转变,外部力量的支援作用将严重受限,叙伊境内的武装力量在打击“伊斯兰国”问题上将扮演更加重要的角色。而随着“伊斯兰国”威胁的逐渐减弱,叙伊境内的各方力量将为争夺“伊斯兰国”留下的权力真空互相争斗。因此,外部力量的介入和协调,对于叙利亚和伊拉克内部不同派别之间的协作与

[1] “Office of the Spokesperson, Readout of the Meeting of the Small Group of the Global Coalition to Defeat ISIS in Jordan,” <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/11/275610.htm>.

和解尤为必要，这也是拉卡之后，各方力量能否继续在打击“伊斯兰国”问题上继续合作的主要因素。

第四，中国政府从构建和谐世界、打造人类命运共同体的高度出发，就打击“伊斯兰国”问题，提供了中国方案。一是中国政府坚持“打击一切形式的恐怖主义”，坚决摒弃反恐问题双重标准，各方只有坚持这一原则，放弃在反恐问题上的个体利益，才能最终消除“伊斯兰国”等恐怖组织势力。二是中国政府主张充分发挥联合国和安理会的主导作用，一切反恐行动应遵从国际法准则，并加强全球范围内的通力合作，建立反恐统一战线。三是中国政府坚持标本兼治、多管齐下的反恐策略，主张从政治、经济、文化、军事等多方位、多角度打击恐怖主义势力，反对单纯武力反恐的主张，为打击“伊斯兰国”提供了新理念和新思路。过去几年，中国政府一直坚持以上原则，以联合国和安理会为主要平台，不断创新反恐观念和手段，在情报分享、人道主义救助、切断“伊斯兰国”资金链和防止恐怖分子流窜等方面与国际社会通力合作，为打击“伊斯兰国”积极贡献力量。

总之，尽管打击“伊斯兰国”的行动已取得明显成效，但其遭受重创并不意味着该组织的彻底衰败，清除“伊斯兰国”残存势力仍需国际社会各方的相互协作，打击“伊斯兰国”之路依然漫长而艰难。

【收稿日期：2018-01-20】

“后伊斯兰国时代”中亚恐怖主义 发展态势及其治理

刘纪未

【内容提要】在国际反恐联盟的打击下，极端组织“伊斯兰国”逐步土崩瓦解，国际反恐战争进入“后伊斯兰国时代”。受中东恐怖组织成员“回流”和阿富汗局势变化影响，根植于中亚政治经济环境的恐怖主义活动出现了一些新的变化：活动范围和袭击目标国际化；恐怖主义思潮内生、年轻化趋势明显；袭击方式更具极端化暴力特性。中亚地区恐怖主义活动的新变化对地区和周边的安全稳定产生了消极影响，中亚各国普遍加大了针对恐怖主义犯罪的打击力度，努力建立健全社会化的预防恐怖犯罪机制，并积极与国际社会一道争取地区安全局势可控。

【关键词】“伊斯兰国” 中亚地区 恐怖主义

【作者简介】刘纪未，国防科技大学国际关系学院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 02-0087-11

2016 年下半以来，随着伊拉克、叙利亚战场上国际反恐联盟军事行动的持续推进，“伊斯兰国”受到重创，国际反恐局势已经进入“后伊斯兰国”时代。但是“伊斯兰国”仍然在叙利亚境内的一些据点负隅顽抗，同时积极谋划向区域外战略转移。中亚地区作为传统的恐怖主义活动地区，成为国际恐怖主义势力扩张的重点，在“伊斯兰国”圣战分子回流、渗透的背景下，中亚地区的恐怖主义活动出现了一些新变化。本文试图从阐释中亚地区恐怖主义活动的新趋势角度，解析中亚恐怖主义变化的现实与深层原因，以此透视中亚地区各国反恐政策变化。

一、“后伊斯兰国时代”中亚恐怖主义新态势

受中东恐怖组织成员“回流”和阿富汗局势变化的影响，根植于中亚政治经济环境中的恐怖主义势力活动呈现出新的发展态势，主要表现在以下三方面。

（一）活动范围和袭击目标国际化

2016 年下半年，随着“伊斯兰国”在叙利亚、伊拉克战场上逐步失利，大批来自中亚的恐怖分子回流中亚或流窜海外。受“伊斯兰国”等国际恐怖主义极端思想的影响，中亚的恐怖分子开始追求极端的暴力“圣战”，逐渐突破传统活动界限，加大了与国际恐怖主义的联手合作，其活动区域更具国际性。

近两年，在“伊斯兰国”的影响或直接指挥下，来自中亚国家的恐怖分子在国际上制造了多起影响较大的恐怖袭击。2017 年 4 月 3 日，俄罗斯圣彼得堡地铁接连发生了两起爆炸案，俄联邦安全部门将其定性为恐怖袭击，爆炸造成包括袭击者在内的 16 人死亡，50 多人受伤。经俄安全部门确认，袭击者是一名 23 岁的吉尔吉斯斯坦移民阿克巴尔容·贾利洛夫，随后俄罗斯警方又逮捕了多名与恐怖袭击有关的中亚籍嫌疑人。同年 4 月 7 日，在瑞典首都斯德哥尔摩又发生了一起驾车冲撞人群的恐怖袭击案，造成 4 人死亡，多人受伤。随后，瑞典安全部门宣称袭击者为一名 39 岁的乌兹别克斯坦籍男子。此外，近年来中亚地区的恐怖分子还在全球范围内策划实施

了多起恐怖袭击案。

中亚恐怖分子在中东地区经过战争实训，受到“圣战主义”的影响，其袭击目标除了政府部门、军事设施和公共场所外，还针对外国驻本地区的军事外交机构。2015年7月，吉尔吉斯斯坦安全部门在首都比什凯克逮捕了6名与“伊斯兰国”有关的恐怖分子，他们正在策划针对俄罗斯坎特空军基地的恐怖袭击。^[1]此外，从中东回流至中亚的恐怖分子中裹挟着不少“东突”分子，“东突”分子与“伊斯兰国”和中亚、南亚及高加索地区恐怖势力合流，对中国在中亚地区的利益和安全形成了重大威胁。2016年8月30日，“东突”分子佐伊尔·哈利洛夫伙同中亚地区的恐怖分子，驾驶装有炸药的卡车对中国驻吉尔吉斯斯坦大使馆发起自杀式炸弹袭击，造成1人死亡，数人受伤。随着中国“一带一路”战略的深入推进和中国国家利益在中亚地区的拓展，中国在该地区的机构和人员正日益成为恐怖分子袭击的重点目标。

（二）恐怖主义新思潮传播和发展内生性

“伊斯兰国”的恐怖主义极端思想越来越为中亚地区的年轻一代所接受，成为恐怖主义思想在中亚本土生根发芽的重要因素。据相关资料显示，加入“伊斯兰国”的极端主义分子多是二三十岁的年轻人，其中大部分人的受教育程度普遍高于中亚的平均水平。保加利亚索菲亚大学教授德伦兹娜曾对26名参加“伊斯兰国”的哈萨克斯坦籍武装分子做过调查，发现其年龄都在26—36岁之间，受教育程度较高。^[2]在参加“伊斯兰国”的中亚穆斯林中，还有不少是举家搬迁，一些儿童自幼随父母、家人参加“伊斯兰国”，接受其恐怖主义的熏陶。这批年轻一代返回中亚后，将成为“伊斯兰国”在中亚发展传播恐怖主义的重要力量。

在受“伊斯兰国”恐怖主义极端思想渗透和大批“圣战”分子回流的背

[1] Проблемы Киргизии – в состоянии ее спецслужб, правоохранительных органов и государства в целом, http://www.ng.ru/c/2015-07-22/3_kartblansh.html.

[2] Bulgarian expert presents portrait of extremist from Kazakhstan, https://en.tengrinews.kz/politics_sub/Bulgarian-expert-presents-portrait-of-extremi

景下，中亚地区正在出现一种新思潮——追求极端暴力的“圣战”思想。“圣战”思想的一个典型特征就是富有理想主义色彩，它可以吸引一大批具有所谓“革命激情”的青年人。这种观念强化了跨越国界的泛伊斯兰主义，极端分子认为只要是为了推翻非伊斯兰政权的暴力活动都是合理的，到其他国家针对“不信教者”实施恐怖袭击都是天经地义的。受20世纪苏联在中亚的“去伊斯兰化”运动影响，中亚的普通穆斯林特别是年轻一代，往往分不清什么是正统伊斯兰思想，什么是极端恐怖主义思想。他们单纯地以为“伊斯兰国”的“圣战”思想就是真主和先知的教导。

目前，由于互联网的广泛普及，越来越多的中亚年轻穆斯林接触到“伊斯兰国”传播的“圣战”思想，并且认可接受，将此作为践行“革命理想”的重要方式。俄罗斯科学院中亚问题专家苏霍夫认为，“中亚各国政府阻止年轻人去接受恐怖组织‘伊斯兰国’的浪漫思想非常困难”。^[1]中亚“圣战”思想的年轻化导致中亚极端思想传播加剧，恐怖主义势力的内生性趋势越来越强。大批曾参加过中东“圣战”的武装分子返回中亚后，拉拢一批本土极端分子成立恐怖组织，并与境外的恐怖组织保持着密切的联系，对中亚安全造成巨大威胁。

（三）袭击方式更加极端化

受“伊斯兰国”恐怖主义极端思想及其回流人员的影响，中亚地区的恐怖主义势力再度活跃，其犯罪上升趋势日益明显。当前，激进主义、极端主义以及原教旨主义之间的界限、差别越来越模糊，原中亚地区的宗教复兴思潮在极端势力的影响下激化演变，造成了中亚穆斯林群体极端化的严重后果。

中亚穆斯林群体的极端化诱发了“独狼”式恐怖袭击的频繁发生。一些恐怖分子不再像以前那样从属于一个团体，而仅依靠自身的力量便可发动恐怖袭击，随着中亚地区恐袭数量的上升这种趋势日益明显。相较于传统的“抱团”式，“独狼”式恐怖袭击更具有隐蔽性和随机性，更难于预测和防范，因此成为一些恐怖组织的偏好。这种方式可以大大减少恐怖组织人

[1] Эксперт: Центральная Азия уязвима перед ИГ, <http://ru.sputnik.kg/opinion/20160405/1024008927.html#ixzz45yrmyBWR>.

员的损失，从而能取得最大的影响。“独狼”式恐怖袭击是个人激进化走向行动的最终结果，同时与激进思想的传播、激进环境的塑造关系密切。恐怖主义势力影响和利用个人对社会的不满，导致一些穆斯林群体的极端化，诱发“独狼式”恐怖袭击的发生。

自2016年下半年起“伊斯兰国”颓势渐露，一些参加过伊拉克、叙利亚冲突的武装分子返回中亚。他们在当地的恐怖分子、宗教极端分子和激进分子中具有极高的号召力，吸引了更多的人参加恐怖活动，中亚地区涉爆涉恐犯罪数量和暴力程度呈现出极端化趋势。其突出表现之一就是过去暴恐分子往往选择防控能力较弱的偏远地区行动，袭击目标以普通人居多；现在暴恐分子经常选择防控能力较强、人群密集的首都和中心城市，袭击目标选择政府、议会、警察局、外国使馆、枪支商店、监狱、银行等，攻击的烈度上升，影响范围大大扩大。

二、中亚地区恐怖主义发展的原因

在“伊斯兰国”日渐衰微的情势下，一些接受极端思想的中亚籍恐怖分子回流加快，这些人带回新思潮、新手段成为中亚恐怖主义态势发生新变化的主要原因。阿富汗局势的变化和阿成为国际恐怖分子出入中亚的重要通道，对中亚安全局势的变化有着不容忽视的影响。而中亚国家持续低迷的经济形势则是该地区恐怖主义发展的根本原因。

（一）恐怖分子回流带来了国际化的恐怖主义思潮和恐袭手段

2016年下半年，“伊斯兰国”受到国际反恐联盟的猛烈军事打击，迫使大批赴中东参加“圣战”的中亚籍恐怖分子返回。据统计，在“伊斯兰国”活动的中亚籍恐怖分子约有3,000人，这些人早在2015年就开始回流，2016年下半年回流速度加快，^[1]在中亚地区制造了多起恐袭。

回流的极端分子对中亚安全的威胁主要有三个方面：一是将“伊斯兰国”

[1] 苏畅：《中亚恐怖分子的不归路》，列国志数据库，<http://www.lieguozhi.com/zyyj/xsdt/345639.shtml>。

的极端主义思想带回中亚，推动其在中亚激进穆斯林群体中的传播。此外，他们在中亚激进穆斯林群体中具有很高的威望和号召力，将吸引更多的极端分子参与实施恐怖活动，在中亚国家普遍经济不景气的情况下，“伊斯兰国”的恐怖主义极端思想更容易吸引那些生活困难和失业的年轻人。二是回流的极端分子仍有可能获得“伊斯兰国”残余势力和中东某些势力的资金支持，从而为中亚恐怖组织的发展壮大提供条件。三是这些极端分子经过中东战场的洗礼，具有丰富的作战经验，成为中亚恐怖主义势力的核心，其制造恐袭的手法更加娴熟残暴。

极端分子从中东返回后，成为策划恐怖袭击的主力军，并积极与国际恐怖主义势力相勾连。近两年，乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦成为极端分子回流与活动的重点地区。他们利用这些国家复杂的政治形势和落后的经济条件谋求落地发展。特别是对于吉尔吉斯斯坦而言，这种情况尤为严重。据吉安全部门统计，仅2015年就有40多名恐怖分子从叙利亚战场返回；有1,302起恐怖案件与“伊斯兰国”有关，其中很多都是这些回流的恐怖分子制造的。^[1]当年7月16日在吉尔吉斯斯坦首都比什凯克，吉安全部门逮捕了一伙恐怖分子，据调查这些人持有吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦护照，正是“伊斯兰国”组织的回流人员。^[2]

（二）阿富汗局势恶化为极端势力向中亚地区转移提供便利

长期以来，阿富汗是国际恐怖主义、极端宗教势力和民族分裂势力向中亚地区渗透扩张的主要源头。阿富汗与中亚国家的塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦接壤，拥有漫长的边境线，由于塔、乌、土三国国防实力较弱以及国内地方派系势力复杂，接壤的边境地区成为恐怖主义活动的重要通道。

“伊斯兰国”极端势力崛起后，迅速扩张至阿富汗。2015年12月，效

[1] Из Кыргызстана в зоны боевых действий выехали 508 граждан, http://www.24kg.org/obschestvo/26095_iz_kyrgyzystana_v_zonyi_boevyih_deystviy_vyiehali_508_grajdan/

[2] Кыргызстан: Властиутверждают, что обезврежена именно ячейка ИГИЛ, <http://russian.eurasianet.org/node/62311>.

忠于“伊斯兰国”的1,600多名恐怖分子占领了阿富汗东部4个省份的大片地区，成为“伊斯兰国”在中南亚地区活动的重要据点。受此影响，该地区的大批恐怖分子纷纷宣布效忠“伊斯兰国”。当前在“伊斯兰国”日渐衰微的情势下，大批极端分子向阿富汗转移，无疑给中亚地区安全带来了巨大威胁。2016年4月12日俄罗斯媒体称，阿富汗安全部门在与塔吉克斯坦接壤的边境省份昆都士发现一个由效忠“伊斯兰国”的极端组织建立的训练基地，大约有300名恐怖分子在接受训练，他们已掌握了自杀式腰带和汽车炸弹的制作方法。^[1]

2016年，恐怖势力又试图为“伊斯兰国”武装分子从东部（即楠格哈尔省、库纳尔省和努尔斯坦省）向阿富汗北方渗透开辟道路。目前，极端分子已经基本控制了瓦罕走廊地区，经常有极端分子持中亚国家护照穿过塔吉克斯坦到达吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦，甚至途径哈萨克斯坦到俄罗斯去制造恐怖袭击。

（三）中亚特殊的政经环境和社会土壤有利于恐怖主义发展

冷战结束以来，中亚是世界上恐怖活动频发的地区之一。苏联解体后，美苏两极格局被打破，新独立的中亚国家出现政治真空，加上严重的经济困境，泛伊斯兰主义、泛突厥主义兴起，以暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力为主要特征的恐怖组织相继出现。其中，最具代表性的是“乌兹别克伊斯兰运动”（简称“乌伊运”），其主要盘踞在乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦三国交界的费尔干纳盆地。上世纪90年代是中亚恐怖组织最为活跃的时期，其政治目标是推翻世俗政府，建立宗教政权。

中亚地区复杂的民族成分和落后的经济状况为中亚恐怖组织发展提供了土壤。近年来，受国际能源价格下跌和金融危机影响，中亚经济形势极不乐观，导致社会矛盾加剧；伊斯兰原教旨主义进一步发展，恐怖主义极端思想对中亚穆斯林群体的社会影响加强。在这种形势下，中亚地区的贫困问题日益凸显，恐怖主义有进一步发展的趋势，群体性事件和恐怖活动明显增多。

[1] ТаджикистанусиливаетохрануграницысАфганистаномиз-заскоплениябоевиков, <http://www.fergananews.com/news/22976>.

中亚国家效忠或加入“伊斯兰国”的人大多来自于民族问题复杂的经济落后地区，乌、塔、吉三国交界的费尔干纳谷地便是恐怖主义势力渗透的重点地区。根据吉尔吉斯斯坦内务部的数据，截至2016年底，共有500多名吉公民赴伊、叙战场参战，其中吉奥什州和贾拉拉巴德地区的居民占70%以上。^[1]这两个州在2005年“颜色革命”后一直存在极端、暴力活动；“伊斯兰国”崛起后吉南部成为恐怖组织重点渗透和招募战斗人员的地区。2015年初，吉安全部门抓捕了36名从叙利亚返回的极端分子，经调查他们的主要目的就是在吉南部招募人员和筹集资金。

三、中亚国家针对恐怖活动新常态的治理措施

为应对日益严峻的恐怖活动态势，中亚各国一方面加强对恐怖主义的打击力度；另一方面努力建立、健全社会化的预防机制，以消除恐怖主义滋生发展的土壤。此外，各国还加强了内部合作以及与周边国家、主要大国及国际组织的合作。

（一）普遍加大反恐行动力度

自“伊斯兰国”在中东坐大后，中亚国家普遍加大了对恐怖主义势力的打击力度，在国内陆续打击和取缔了一些与恐怖主义势力相关联的组织和团体。2016年7—8月间，塔吉克斯坦强力部门对国内的极端势力进行了大规模的清剿，共打掉8个恐怖主义团伙，逮捕了90多名与“伊斯兰国”有关联的恐怖分子。2017年4月，吉尔吉斯斯坦最高会议通过决议，宣布将定期更新恐怖组织名单，并公布了首批20个恐怖组织名单。^[2]2015年，乌兹别克斯坦在国内实施了积极的清除恐怖组织政策，乌内务部组织了“清洁”

[1] 张宁：《当前中亚伊斯兰宗教极端形势分析》，新疆社会科学（汉文版），2017年第1期，第85-92页。

[2] Террористические и экстремистские организации, запрещенные в Кыргызстане. Список, https://24.kg/obschestvo/48821_terroristicheskie_iekstremistskie_organizatsii_zapreschennyye_vkyrgyzizstane_spisok/.

行动，对 700 万个目标进行了检查。作为中亚地区最大的国家，哈萨克斯坦打击恐怖组织的力度最大。2016 年 12 月 21 日，哈萨克斯坦国家安全委员会在阿拉木图、阿克久宾州和阿德劳州进行反恐军事行动，打击境内的宗教极端组织“赎罪与迁徙”，行动共抓捕恐怖分子 30 多人，缴获大量非法宣传品。^[1] 哈萨克斯坦国家安全委员会反恐中心副主任库阿托娃称，2016 年哈强力部门的反恐行动成功阻止了 12 起正在策划的恐袭案，逮捕了 182 名恐怖组织成员。^[2]

为防止国际恐怖分子入境制造破坏，中亚各国努力实现武装力量的升级换代，尤其是提高边防部队的作战水平和动员能力。塔吉克斯坦与阿富汗拥有漫长的边境线，是受阿富汗极端分子威胁最严重的国家，鉴于此，塔总统拉赫蒙命令动员预备役力量，在必要时参加塔阿边境的管控。2015 年 7 月，塔边防部队在南部边境地区举行了有 3 万名预备役军官和退伍士兵参加的演习，以提高边防军的战备水平和预备役动员能力。

（二）健全预防恐怖犯罪的机制

立法方面 当前，恐怖主义思潮的传播对地区安全和稳定产生了极大冲击，中亚国家意识到，现有的反恐法律体系已不适应新的反恐形势，因此纷纷完善相关法律体系机制，加快反恐立法步伐。2014—2015 年，中亚国家相继通过立法明确“伊斯兰国”为恐怖组织，并禁止其在国内活动。面对愈发严峻的安全形势，2016 年 11 月 9 日，哈萨克斯坦政府规定，如果有人提供的情报有助于预防或阻止恐怖事件，主管机构须向其支付奖金。^[3] 同年 12 月，哈萨克斯坦连续修订了多部反恐相关法律——纳扎尔巴耶夫总统签署了《刑法》《反恐法》《移民法》以及《宗教团体和宗教活动法》等的

[1] В Казахстане проводится масштабная антитеррористическая операция, <http://www.Ca-info.su/index.php/strany/kazakhstan.html?start=75>.

[2] Д. Куатова, 12 терактов предотвращено в Казахстане в 2016 году, <http://abctv.kz/ru/news/12-teraktov-predotvrasheno-v-kazahstane-v-2016-godu>.

[3] Постановление правительства республики Казахстан от 9 ноября 2016 года №685, http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=90939.

修正案，加大了对恐怖活动的惩罚力度，加强了对非法宗教活动及武器流通的管控。2015年底，塔吉克斯坦议会也相继通过《反恐法》《国籍法》等的修正案，授权政府有权取消赴中东参加武装行动公民的国籍，以及可以在反恐行动期间对网络进行管制。

社会方面 为防止恐怖主义思潮在民众中的传播、渗透，中亚各国积极采取各种措施去极端化，规范公民社会生活，营造健康的公民社会机制。乌兹别克斯坦率先建立可以连通家庭、学校和社会的社区公民自治组织“马哈拉”，民众在其中可以学习世俗文化，接触社会，强化公民自我防范恐怖主义极端思想侵蚀的能力。吉尔吉斯斯坦在恐怖主义极端思想影响严重的南部地区也开展了类似的运动。塔吉克斯坦动员青年人建立一个名为“先锋”的组织，在民众特别是年轻人中宣传爱国思想，抵制恐怖主义极端思想，并制作各种音频视频形式的宣传资料，发放给民众，以揭露所谓“圣战”的欺骗性。为抵御恐怖主义的侵害，中亚各国还注重通过宗教管理机构和有影响力的宗教人士对广大穆斯林进行宣传教育。

网络监控 中亚各国政府意识到，互联网管控对于阻遏恐怖主义极端思想的传播非常重要，并采取了相应措施。2014年，哈萨克斯坦打掉了703家涉嫌传播恐怖主义极端思想的非法网站，对10万多家网站进行监控，其中600家网站因包含恐怖主义的内容而被屏蔽；2015年，吉尔吉斯斯坦国家安全委员会通过修正案，允许对境内含有恐怖主义内容的网站进行屏蔽；塔吉克斯坦屏蔽了2,000多家网站。

（三）广泛加强国际反恐合作

中亚国家的国际反恐合作主要体现在以下三方面：

一是区域内各国之间的协调合作。2015年3月，面对愈演愈烈的极端势力威胁，中亚五国在吉尔吉斯斯坦首都比什凯克举行部长级安全对话，商讨共同打击恐怖组织威胁。

二是大力强化与俄罗斯及相关国际组织的反恐合作。中亚国家普遍奉行以亲俄为主的多元平衡外交政策，因此与俄罗斯的反恐合作便是首要之义，俄罗斯也积极利用集体安全组织与中亚各国展开合作。2014年4月，

俄罗斯向塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦援助了价值数十亿卢布的军事物资，并宣称将增加在两国的驻军，以抵御恐怖势力的侵蚀。此外，俄罗斯主导的独联体反恐中心和集安组织不断加强成员国间的反恐、反毒、反走私和反恐怖主义方面的合作，同时注重加强在中亚边防力量方面的军事合作。2016年4月，集安组织成员国以“伊斯兰国”为假想敌，在塔吉克斯坦罗米特峡谷进行联合军事侦察演习。上海合作组织一直以来在打击“三股势力”上发挥重要作用，面对严峻的极端势力新威胁，上合组织多次召开专门会议，商讨打击极端势力的合作事宜。2014年9月，上合组织成员国元首理事会第14次会议签署并发表《上海合作组织成员国元首杜尚别宣言》。会议重点讨论打击“伊斯兰国”及其他恐怖组织在地区内的活动问题，强调进一步深化在打击恐怖主义领域的合作有助于维护地区安全和稳定。

三是积极开展与中国的反恐合作。中亚与中国近邻，中亚的安全稳定与中国国家安全息息相关，特别是在2013年习近平主席访问中亚时提出“一带一路”倡议后，中亚的地位更加凸显。极端势力对中亚的渗透不仅影响本区域的安全稳定，也对中国的国家安全带来巨大威胁，特别是“东突”恐怖分子与中东、中亚的极端势力同流合污，中国也成为其恐怖袭击的重要目标，2016年8月“东突”分子伙同国际极端势力对中国驻吉尔吉斯斯坦大使馆的恐怖袭击就证实了这一点。在上合组织框架下，中亚各国与中国积极发展多边和双边关系，尤其在防止恐怖组织渗透、维护地区和平稳定方面，合作成果显著。在中国的主导下，2016年7月11日，中国、阿富汗、巴基斯坦、塔吉克斯坦四国的代表在乌鲁木齐签署协议，宣布成立“四国协调与合作机制”，该机制致力于研究和判断反恐形势、情报共享、反恐能力建设、联合反恐训练和人员培训。这是中国为应对中亚恐怖主义发展新态势而采取的重要措施，相信在中国与国际社会共同努力下，中亚的安全形势会达到总体可控，保持该地区的安全与稳定。

【收稿日期：2018-03-13】

国际人道主义援助发展演变： 源流、内涵与挑战

任彦妍 房乐宪

【内容提要】人道主义援助已成为当代国际社会及国际关系的重要内容。自然灾害、人为冲突造成的人道危机导致人道需求不断增加，保守主义和民粹主义的抬头，以及经济下行等都对国际人道援助的发展前景构成挑战。本文从历史视角，结合关键历史事件、援助范围、援助行为体变化及相关规则制度的出现，系统分析国际人道援助发展的源流及其内涵特征，并认为国际人道援助体系及内涵经历了一个从狭义到扩展又重新收窄的过程。现阶段人道援助内涵因民粹主义泛起又呈现回归狭义援助的回缩趋势。因此，对国际人道援助发展演变的回顾反思有助于更好地理解现阶段其所面临的挑战及困境。

【关键词】国际人道援助 人道干预 新人道主义

【作者简介】任彦妍，中国人民大学国际关系学院博士生；房乐宪，中国人民大学国际关系学院教授，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 02-0098-19

自 19 世纪中期以来，国际人道主义援助在向自然灾害或人为冲突引起的人道主义危机的受害民众提供紧急救助，以及在挽救生命、减少人员伤亡等方面都作出了积极贡献。随着人道主义援助概念的延伸，继而出现灾害预防等前瞻性援助行动，以及旨在解决冲突根源的政治调解援助行动。追溯国际人道援助发展演变，不仅有利于总结相关经验，也有助于深入思考其面临的挑战。

学术界对国际人道援助历史发展阶段有不同划分方法，但大多将世界大战，如两次世界大战等作为重要时间节点。本文结合相关学者研究成果，^[1]根据标志性事件、援助范围及援助机制等变化，将人道主义援助发展历程归纳为 4 个阶段：兴起及雏形阶段（1850—1918）、援助体系初步完善（1918—1945）、相对成熟（1945—1991）以及新转型阶段（冷战结束以来）。本文将在系统阐释其发展演变及其内涵特征基础上，对当前国际人道援助面临的挑战进行思考。

一、国际人道援助的兴起及雏形回溯

19 世纪中期到一战结束（1850—1918），大体上是国际人道援助兴起及雏形阶段。此阶段援助组织呈现本地化特征，仅局限于提供紧急援助，

[1] 巴尼特（Micheal Barnett）将人道主义的发展历史分为三个阶段：19 世纪早期到二战时期的帝国人道主义；二战到冷战结束的新人道主义；从冷战结束到 21 世纪初期的自由人道主义。兰多夫·肯特（Randolph Kent）也将二战作为转折点，认为“直到二战，政府才开始充分体会到为陷入困境中的民众提供国际援助的必要性”。也有学者将冷战时期作为重要的分界线，如沃克（Peter Walker）和麦克斯韦（Danial Maxwell），认为冷战时期人道主义援助的标志是“怜悯和操纵”（mercy and manipulation），将 20 世纪 90 年代视为人道主义的全球化时代。人道主义政策小组（Humanitarian Policy Group）的工作报告以世界大战为参照点，将其发展过程归结为四个阶段，即 19 世纪中期到一战结束；两次世界大战期间的威尔逊时期到二战；冷战时期，援助模式初步形成；后冷战时期的地缘政治变化重新塑造了人道主义领域的规则和运作方式。Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca, Cornell University Press, 2011 :29. Randolph Kent, *Anatomy of Disaster Relief: The International Network in Action*, Pinter Publishers, 1987:36.

通常不在受援国设立办事处等，构成人道援助的初始形态。

（一）人道主义援助兴起的背景

一是宗教传播的需要促进了医疗技术的输出及宗教团体的介入。从广义的文化、政治、哲学角度来说，人道主义有两个来源：宗教信仰和战争法。^[1]首先，传教士和其他传播宗教的个体及组织在传播信仰和推广“正义”“文明”过程中，产生的同理心和所肩负的慈善责任是援助的原始形态；再次，此时期传教士医生的任务之一是降低传教士队伍中极高的感染和死亡比例。数据显示，1860—1917年间，在中非的学院派传教士中17.5%死于疾病，另有18.8%也因疾病原因不得不回国治疗。^[2]因此，传教士认为医疗科学的有效传播和输出不仅会降低传教士的死亡率，也会保证传教活动的顺利进行。针对传教士的医疗服务随后扩展到殖民地的原住民，这也在一定程度上稳定和保护了殖民地的劳动力。宗教团体在此时期的人道主义援助中扮演了重要角色。

二是殖民统治的需求及经验间接塑造了人道援助。殖民历史对人道援助有着重要且复杂的影响。殖民扩张在对当地造成诸多伤害的同时也刺激了公共工程的建设、病理医学等领域的进步，客观上刺激了人道援助的开展。有学者认为，“现代人道主义行动呼应着早期殖民模式，二者在一系列历史互动中是紧密联系在一起，帝国主义政治和殖民统治塑造了人道主义，也被人道主义所塑造”。^[3]从19世纪到反殖民运动时期，殖民地曾不自觉地扮演着饥荒救济、现金援助、医疗卫生服务等人道主义行动的试验场，为之后人道援助的发展积累了一定的经验。

[1] Eleanor Davey, John Borton and Matthew Foley, A history of the humanitarian system: western origins and foundations with June 2013, HPG working paper, 2013:5.

[2] Michael Jennings, "Healing of Bodies, Salvation of Souls: Missionary Medicine in Colonial Tanganyika, 1870s - 1939", *Journal of Religion in Africa*, vol. 38, no. 1, 2008 :42.

[3] Rob Skinner and Alan Lester, "Humanitarianism and Empire: New Research Agendas", *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 40, no. 5, 2012:731.

三是通信和交通技术发展强化了危机、灾害信息的传播及公众认知感受。随着工业革命的开展，尤其是以电力、内燃发电机等动力革新和电报及无线电等通信技术为代表的第二次工业革命，最终促成了飞机的发展、汽车的商业化生产及电话的发明。其中，信息和交通技术的进步，加快了冲突、战争及自然灾害等信息的传播速度，民众获知此类信息的渠道拓宽，容易对其他地区发生的人道危机产生同理心、同情心。

（二）国际人道援助雏形阶段的特征

一是本地化的人道援助组织与部门的成立。19世纪中后期，关注本国民众及当地援助工作、并更为本地化的援助组织开始成立。1887年成立于英国的圣约翰救护机构（St John Ambulance），就反映了当时这一人道援助特征。成立之初，该机构为当地民众提供免费医疗；19世纪90年代末，约有2,000多名该机构的志愿者在布尔战争期间提供医疗援助；一战爆发后，该机构为英格兰士兵提供医疗救治服务。^[1]比较而言，之后成立的国际红十字会作为真正国际性的人道组织，更强调相关国际法律协定，并为有需求的他国公民提供援助服务。

二是相关国际组织、会议及规则建设初见成效。1881年，以应对自然灾害产生的人道主义需求为主要目标的国际卫生海事和检疫局成立。这类组织虽不是此阶段的主流，但为援助组织的国际化发展奠定了基础。不仅如此，相关国际会议和规则的出现也值得关注。1908年，国际生命救援会议和事故急救会议于法兰克福召开。此外，约束战争行为，限制杀伤性武器、反对虐杀战俘和平民的国际法律法规也在与时俱进地发展，其中《日内瓦第一公约》中的《改善战地武装部队伤员状况》（1864）与海牙公约（1899、1907），都旨在限制交战方以将战争影响最小化，这也体现了19世纪中期人道援助相关议程的发展。

[1] St John Ambulance official website, <https://www.sja.org.uk/sja/what-we-do/who-we-are/our-heritage-and-museum.aspx>.

总之，这段时期宗教传播、殖民统治需求、通信和交通技术的发展等因素都直接或间接地催化了人道援助理念和行动的雏形。

二、国际人道援助体系的初步完善

一战结束后至二战结束期间（1918—1945），人道主义援助目的地从欧洲开始扩展至全球，援助组织机构也从本地化向全球化发展：于1927年成立的国际救济联盟，旨在为遭受重大灾害的国家提供紧急救助资源和服务，协调救援组织，鼓励灾害预防研究；于1919年成立的救助儿童组织以保障战争中的儿童权益为目标。援助组织的国际化特征开始凸显，援助领域也有所扩展。

（一）人道援助发展的国际背景

一是两次世界大战激生人道主义需求。一战后，奥斯曼等帝国的崩溃引发欧洲国家的版图变化，激发了“民族同质化”运动，此后随之出现种族灭绝和难民驱逐，造成大量民众流离失所，急需住房、食物和医疗服务。由于经济地位的不平衡和民族主义的不满情绪，纳粹法西斯主义兴起，使欧洲的矛盾和冲突升级，特别是因德国纳粹政权的镇压政策导致大量少数民族裔的外逃避难而形成难民危机，而且二战所造成的食品安全、疾病、难民等诸多问题也对人道主义援助提出了严峻挑战。数据显示，约有5,000万人死于二战，诸多城市被夷为平地。^[1]两次世界大战使人道救援需求和行动机会急剧增加，并在很大程度上进一步赋予其合法性。该时期多数人道救援行动是为减轻战争造成的灾难影响——需要安置战后数量巨大的战俘、流离失所的平民，为交战区民众及难民提供临时住所、医疗服务、食物和饮水等。

二是经济危机导致援助资源锐减。始于1929年的大萧条催化了财政危机，国家税收锐减，福利支出负担加重，刺激各国纷纷出台通货紧缩政策，

[1] John Keegan, *The Second World War*, Random House Press, 1989: 493 - 494.

加深了利率和消费、投资的不确定性，股票市场和银行系统动荡，国际贸易额大幅下降，失业率上升。比如1930—1935年的平均失业率为23.98%。^[1]不少国家无力偿还债务，导致债务危机，国际上可用于人道活动的资源相应减少，民众参与、执行人道主义援助活动的意愿和积极性一度也在减退。除大萧条外，俄国始于1921年夏的饥荒，波及2,500万民众，也产生了巨大人道主义需求。^[2]

（二）人道援助体系呈现某些新特征

一是人道援助机构初步呈现多边性、国际化特征。一战促进了首个跨国非政府人道主义组织的出现。^[3]1919年，埃格兰泰恩·杰布（Eglantyne Jebb）在英国成立救助儿童基金会（SCF），为一战后面临饥饿的儿童提供食物，并在20世纪30年代扩展至美国和欧洲大陆，成立国际救助儿童基金会，后来还为二战期间奥地利、法国、意大利、德国等欧洲国家流离失所的儿童提供食物、衣服及药品。1924年，国际联盟（以下简称“国联”）通过了救助儿童基金会制定的《儿童权利宣言》。该宣言谴责大战期间针对儿童的犯罪行为，为保护冲突区域和直接受战争影响的儿童作出了重要贡献。^[4]

作为重要的国际人道援助组织之一，红十字会联盟（国际红十字会与红新月会前身），也于1919年成立。这是人道援助领域的重要事件，它推动了人道援助的国际协调和制度化、体系化，为缔约国制定的相应标准影响了其他援助组织的行为规范，如救助儿童组织、乐施会（1942年）等。国际红十字会通过谈判进入非国际性武装冲突援助领域，建构了“人道主义援助空间”的概念，为后续工作奠定了基础。

[1] Nicholas Crafts, Peter Fearon (editors), *The Great Depression of the 1930s: Lessons for Today*, Oxford: Oxford University Press, 2013:1-5.

[2] Bruno Cabanes, *The Great War and the Origins of Humanitarianism: 1918-1924*, Cambridge University Press, 2014:189-190.

[3] Peter Walke, Daniel G. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, London: Routledge, 2009:25.

[4] Save the Children official website, <https://www.savethechildren.net/about-us/our-story>.

此外，一战后人道援助领域更为重要的机制建设是国联于 1921 年设立的首个真正意义上处理难民事务的国际机构——难民事务高级办事处（High Commission for Refugees）。^[1] 1930 年，由国联授权建立并于次年正式运作的南森国际难民办事处（The Nansen International Office for Refugees），标志着相对完善的难民保护和救援机制正式出现。后来，随着难民事务高级办事处的废除，国联秘书处接管了难民保护的责任，物质援助难民的使命则被赋予南森国际难民办事处。国联通过将人道主义议题定位为“技术性”议题，倡导人道援助的科学管理，在一定程度上促进了国际社会对援助的认识与认同，标志着以国联为主导的国际援助体系的体制化趋势开始形成。

二是人道援助领域扩展，从紧急粮食援助扩展至医疗服务领域。20 世纪 20 年代早期，斑疹伤寒及流感盛行，导致全球约 1,500 万人死亡。因此，20 世纪寻求预防和控制霍乱、瘟疫、黄热病和斑疹伤寒等流行病的尝试，促成了一系列国际卫生会议的召开，^[2] 在很大程度上促进了国际疾病管控的完善和《国际卫生公约》的进步。《国际卫生公约》作为 1851—1938 年国际卫生会议的补充，主要是关于霍乱、瘟疫和黄热病的国际检疫规则，旨在推广移民政策、保障贸易路线及确保旅游业的平稳运行，为此后控制流行病国际立法奠定了基础。

三、国际人道援助体系的相对成熟

二战结束及整个冷战时期（1945—1991），是人道援助在相关规则、体系

[1] 该部门由挪威著名极地探险家、科学家弗里乔夫·南森（Fridtjof Nansen）在 1921 年发起成立，设立之初服务对象仅限俄国难民，职责内容仅限于协调而非实践操作。但随着与私人及志愿组织的合作加强，援助的受众范围逐渐扩展到土耳其、亚述等地难民，援助内容涵盖了提供物质援助及法律和政治保护。参阅 Nobel Prize official website, “Nansen history”, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1938/nansen-history.html.

[2] Nermin Ersoy, Yuksel Gungor and Aslihan Akpinar, “International Sanitary Conferences from the Ottoman Perspective (1851 - 1938),” <http://www.ep.liu.se/ej/hygiea/v10/i1/a04/hygiea11v10i1a04.pdf>.

建构等方面均趋向完善的阶段，援助范围、规模都呈现不同程度的扩展和深化。

（一）相关人道原则和制度规范逐步确立和完善

这期间，两个具有里程碑意义的历史性文件诞生：《世界人权宣言》和《日内瓦第四公约》。作为国际人权法的重要组成部分，《世界人权宣言》在1948年12月10日联合国大会上获得通过。它首次阐明最基本的人权，即生命、自由和安全的权利受到普遍保护的原则。作为《国际人道主义法》核心部分的《日内瓦第四公约》诞生于1949年，其最为重要的补充文件——旨在保护武装冲突中非战斗人员，尤其是平民权利的附加议定书——在1977年生效。《国际人道主义法》的逐渐丰富和完善代表着“国际社会对人权保护前所未有的关注”。^[1]

人道主义援助原则的内涵特征在冷战结束之初得到丰富和发展。1991年，联合国大会通过的第46/182号决议确定了人道主义援助原则的人道性、中立性和公正性；2004年，联大通过的第58/114号决议确立了人道主义行动的另一个关键特点——独立性，并重申促进和尊重人道主义原则的重要性。这些原则特征试图将人道援助与政治、宗教、意识形态和军事性质的活动区分开来，为参与人道行动的组织确定共同规范和指导准则，成为传统人道主义的核心。

（二）人道主义援助“知识共同体”雏形渐成

迈克·巴尼特提出，关键的人道援助组织、政府部门、对话平台的专业化标志着人道主义知识共同体的出现，即这一体系中人道主义援助行为体致力于改善危机应对、人道救助的集体方法。^[2]

该时期，人道主义学者和从业人员、援助组织和机构不仅定期出版简报或期刊，讨论人道主义专业领域问题，宣传该组织筹款活动、所作贡献、

[1] ICRC, “What is International Humanitarian Law?” https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/what_is_ihl.pdf.

[2] Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Ithaca, Cornell University Press, 2011, p29.

分享经验，还开展专业领域的研究项目，促进了人道主义实践和专业知识的传播，推动了人道主义援助的专业化发展趋势。比如救助儿童基金会出版的《世界儿童》(The World's Children)双月刊，提高了公众对儿童福利的认识；国际救济联合会的重要成果是绘制了世界自然灾害地缘分布地图，在强化灾害准备工作、优化救灾战略和促进灾民保护方面起到了积极作用。^[1]

值得关注的是，援助方逐渐认识到对受援方实际需求的分析及加强受援方参与的重要性。有学者指出，人道援助中一个饱受诟病的弊端是“受害者没有发言权，也没有参与或者表达他们观点的平台……机构分配援助的主要依据不是受援方的实际需求”。^[2]因此，伊恩·戴维斯(Ian Davis)宣称，“必须确立使外来干预者对幸存者负责的方法，目前他们只是对机构总部或者援助国公众负责”。他强调，不管出于对当地文化的傲慢态度，还是优越感，都不应对受援者强加所谓的“价值观”，“应对灾难幸存者负责”。^[3]埃弗雷特·雷斯勒(Everett Ressler)对其观点进行了发展和论证，指出“对受害者的责任不仅是一种操作方法，更是一种哲学理念”。^[4]

(三) 援助机构专业化趋势加强

许多欧洲和北美国家创建了专门的双边援助和灾害应对部门。1964年，美国国际发展开发署(USAID)成立了下属机构——美国对外灾害援助办公室，负责为国际危机和灾害提供紧急的非粮食人道主义援助；1972年，瑞士在联邦外交事务部内设立合作援助和人道主义援助司；1974年，英国海外发展管理局设立了灾害应对部门；1975年，瑞典设置了危机救援部；同年，

[1] Camille Gorgé, "The International Relief Union: Its Origins, Aims, Means and Future," Geneva: International Relief Union Press, 1977, p.41.

[2] Everett Ressler, "Accountability as a Program Philosophy," *Disasters*, vol. 2, no. 2-3, 1978, pp.129-130.

[3] Ian Davis, "Disasters and Settlements - Towards an Understanding of the Key Issues," *Disasters*, vol. 2, no. 2-3, 1978, p.114.

[4] Everett Ressler, "Accountability as a Program Philosophy," *Disasters*, vol. 2, no. 2-3, 1978, pp.129-130.

荷兰外交部成立了危机和人道主义援助局。这些举措有利于加强各国援助体系的系统性和专业性，保障人道援助的相关决策和经费划拨，有助于援助活动的推进和执行。

另外，人道援助领域内非政府组织更为专业化。如致力于快速、有效提供急救药物、医疗护理的无国界医生组织（MSF），作为独立的国际医疗人道救援组织，它宣称，其宗旨是基于需求提供援助，不受种族、宗教、性别或政治利益影响。专业援助部门有利于细分援助模块，确立行业标准，为从业人员提供职能、知识、能力的专业认证，保障援助质量。专业援助能在一定程度上提高援助行动的协调性和一致性，有利于提升人道主义援助的地位。

联合国框架内相关机构的发展也值得关注。1961年，世界粮食计划署成立，致力于让世界上的每个人都有足够的粮食，以满足其健康生活的需求。^[1]1973年，联合国粮农组织的全球信息和预警系统应运而生，更为注重有针对性地开展灾害预防工作。1974年，联合国召开世界粮食大会，确认了粮食危机应对计划和设立专业机构的重要性，并确立了粮食计划署在该领域的领导角色。^[2]

但这一时期国际人道援助受地缘政治诉求影响也格外明显。有学者指出，二战后美国对外提供援助的根本动机是抑制共产主义扩散，遏制苏联影响的传播势头，^[3]对外援助行动成为权力平衡的政策工具，援助分配的地缘政治诉求亦是如此。^[4]1979年，苏联入侵阿富汗导致大量难民流向邻国，美国除提供数十亿美元直接军事援助外，还间接为难民提供援助，截止到

[1] 联合国世界粮食计划署，关于我们，<http://cn.wfp.org/about/fighting-hunger-worldwide>.

[2] John D. Shaw, *The World's Largest Humanitarian Agency: The Transformation of the UN World Food Program and of Food Aid*, Palgrave Macmillan, 2011 :56.

[3] Helen V. Milner, Dustin Tingley, "Introduction to the Geopolitics of Foreign Aid", *Geopolitics of Foreign Aid*, 2013, p.7.

[4] Ana Carolina Bortolotto, "American Foreign Aid: Recent Trends in Goals and Allocation," *Social Sciences Journal*, Vol. 10 Issue 1, September 2011, pp.1-2.

1980年约有350万难民被安置在巴基斯坦政府和联合国难民署设立的难民营中；但当苏联1989年撤军后，尽管阿富汗仍存在巨大的人道主义需求，但人道援助金额大幅下降。^[1]

四、国际人道援助的新转型

随着苏联解体、东欧剧变，美苏冷战格局终结，这本应为人道主义行动提供更宽松的空间，但实际上各类军事冲突却在增加，其形式以国内武装冲突为主。^[2] 由于起因多重性、参与主体多元化，并最终导致公共权威或国家合法性的分崩离析，此类冲突被称为“新型战争”、“复杂危机”。在此背景下，人道主义援助一度上升为国际关系的主流，^[3] 并呈现新的特征。新人道主义和各种名义下的人道主义干涉冲击着传统人道主义原则，西方某些援助国甚至尝试在未经当事国同意的前提下，授权名义上以防止平民伤亡、保护其人身安全为目标的军事行动，结果这种军事干涉造成了与适得其反的更多人道危机。

（一）人道援助理念明显向新人道主义倾斜

前南斯拉夫冲突、索马里内战和饥荒、卢旺达大屠杀等复杂危机的发生，很大程度上扭转了人道主义援助的发展态势。有分析指出，“新的规则正在浮现——当人权准则遭到破坏时，国际社会可以干预主权国家的内政”。^[4] 该时期的标志性惨剧是卢旺达大屠杀，引发了国际社会对在何种情形下，可不经当事国政府许可，而采取军事行动以阻止大规模人权侵害行为的讨论。

[1] Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Ithaca, Cornell University Press, 2011, p.107.

[2] Scott Gates, Havard Mogleiv Nygard, Havard Strand, Henrik Urdal, “Trends in Armed Conflict: 1946-2014,” *Conflict Trends*, January 2016, p.2.

[3] Austen Davis, “The Challenges to Humanitarian Action,” *Humanitarian Practice Network*, <http://odihpn.org/magazine/the-challenges-to-humanitarian-action/>, 2002.

[4] Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, 2000, p.289.

1994年4月，卢旺达发生了种族屠杀惨案。尽管早在1993年10月，由多国组成的联合国维和特派团和联合国卢旺达援助行动（UNAMIR）就已就位，以监督胡图政府与卢旺达爱国阵线之间停火协定的执行，但联合国规定特派团只能开展调查工作、运送人道主义援助物资，而不得使用武力。事件的转折点是保护卢旺达时任总理阿加特的10名比利时维和人员被杀害。这使得各国维和部队纷纷撤军，联合国卢旺达援助行动人数也从2,165人降至270人。^[1] 国际社会当时的不作为造成灾难性后果：截至1994年年底，约有超过200万卢旺达难民滞留邻国，约有150万卢民众在国内流离失所；^[2] 种族灭绝行径直到1996年7月卢旺达爱国阵线胜利后才告一段落。后续调查报告显示，联合国未能阻止种族灭绝的原因在于没有意愿、缺乏资源。^[3]

卢旺达种族屠杀惨案引发关于援助界限的争论，催生了所谓“新人道主义”。新人道主义出现于冷战结束后复杂危机显著增加的国际背景下，强调在第三国发生大规模侵犯人权行为，而该国权威部门无意愿或者无能力予以解决时，应履行人权高于主权的理念，即国际社会可在未经该国允许情况下，诉诸政治和军事手段，动员军事力量开展援助行动。

传统人道主义认为，国际人权保护不得侵犯国家主权，国家主权是人权的基本保障。换言之，征得受灾国同意是必要的前提，任何国家不得在未经受灾国同意情况下，使用武力或军事手段开展人道主义行动。以国际救灾法为代表的国际法、具有约束力的双边和多边协定以及人道主义行为体，如国际红十字会等制定的诸多原则和指导方针都确立了受灾国在应对灾害和开展救灾行动时的主导作用和首要地位。^[4] 而新人道主义在以下三个

[1] United Nations website, "Outreach Program on the Rwanda Genocide and the United Nations," <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/education/rwandagenocide.shtml>.

[2] UNHCR, *Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p.258.

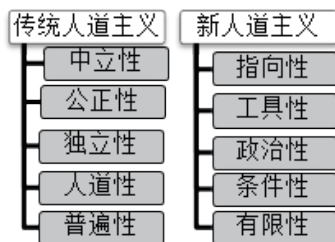
[3] Nicole Winfield, "UN Failed Rwanda," *Associated Press*, December 16, 1999.

[4] 姜世波《国际救灾法中的人道主义与主权原则之冲突及协调》，载《科学经济社会》2013年第31卷第3期，第2-4页。

方面对传统人道主义援助构成了冲击。一是新人道主义选择援助目标时带有更明显指向性和条件性，这在一定程度上限制了传统人道主义的普遍性，即以需求为导向，向有需求的国家和地区提供援助。二是新人道主义在一定程度上动摇了威斯特伐利亚体系的主权内涵，弱化了国家边界的国际法意义，标志着人道主义援助的重要转向。新人道主义强调在灾害影响超出国家应对能力范围，且援助方提供的援助满足人道援助的人道、中立、公正要求的情况下，受灾国不能任意拒绝人道援助。换言之，新人道主义不仅强调国家在人道灾害中的组织者和促进者角色，也强调了国家切实提供援助的责任，其核心价值正在转向个人，主权在国际人道援助中逐渐退却式微。三是新人道主义挑战了传统人道主义的非政治性特征，工具性也更为突出（相关对比如图一所示）。

值得注意的是，这种新人道主义理念同时也激发了西方新干涉主义的盛行。新干涉主义是指第三国发生大规模侵犯人权行为，且该国没有能力予以控制时，一国以“保护的责任”为名义，采取政治、军事手段终止该国人权侵害行为的作法，其根本目的不在于改变该国对外行为，而是改变其对内行为。^[1]新人道主义的盛行造成的负面性国际政治影响至今依然不容忽视。

图一：传统人道主义与新人道主义的对比^[2]



[1] 周毅、何志华：《人权视域下的国际人道主义援助》，载《知识经济》2010年第9期，第134页。

[2] 根据 Michael Mascarenhas, *New Humanitarianism and the Crisis of Charity: Good Intentions on the Road to Help*, Indiana University Press, 2017, p.6 相关论述改编而成。

（二）人道援助的政治化、工具化、范畴泛化倾向受到质疑

经过对约 400 个自然灾害案例分析，冈瑟·芬克（Guenther Fink）和西尔维亚·雷德利（Silvia Redaelli）得出援助方更倾向于向地理位置接近、政治相似、有殖民历史渊源、石油输出国家提供人道主义援助的结论。^[1]学者巴尼特认为，“国家参与国际组织或进行双边援助，不仅取决于其同情心，也取决于国家直接相关的政治、经济和战略利益”。^[2]因此，学者对人道援助越来越显著的政治化和工具化趋势提出质疑，认为援助方受到政治利益的直接影响，优先提供给有利于本国战略利益的国家或地区，而不是需求最为迫切的。^[3]如 2004 年底印度洋海啸发生后，美国为巩固世界霸权、维护亚洲安全机制、传递美国价值观，试图绕开联合国，将中、欧及东盟各国排除在外，组建所谓的“国际救灾联盟”，巩固与印尼、斯里兰卡、泰国和印度四国的“天然盟友”关系，控制国际救灾的主导权；日本出于改善国际形象、维护本国经济利益的意图，派遣海陆空自卫队前往苏门答腊岛开展抢险救灾、灾后重建等活动，试图实现成为政治和军事大国地位的战略目标。^[4]美方甚至统一调配、派遣大批舰艇和陆战队员参与行动，军方的积极介入体现了其宣传军事理念和价值取向、渗透军事文化的利益需求，是其外交战略的延伸和缩影。^[5]

概括而言，人道援助的政治化使人道主义援助组织面临着政治利益损害人道主义原则的伦理困境，使民众对完全以原则为导向的人道主义行动

[1] Guenther Fink, Silvia Redaelli, “Determinants of International Emergency Aid, Humanitarian Need Only?” *Policy Research Working Paper 4839*, February 2009, p.15.

[2] Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Ithaca, Cornell University Press, 2011, p.29.

[3] Ibid, p.107.

[4] 施爱国：《印度洋海啸灾难与国际人道主义援助》，载《国际论坛》2005 年 5 月第 7 卷第 3 期，第 1-4 页；焦佩：《从印度洋海啸分析国际人道主义援助模式》，载《南亚研究季刊》2005 年第 3 期，第 59-62 页。

[5] 操查贵：《美军参与国际人道主义援助的本质分析》，载《军事历史研究》2009 年第 S1 期，第 165 页。

的可行性和必要性产生怀疑；工具化是指将人道主义援助作为危机管理和政治工具，用于推动政治、经济、安全利益，主要向具有战略意义的地区提供援助，消极影响是援助提供和分配不以需求为基础，不以公正为准绳；范畴泛化指援助主体扩大援助范畴，援助行动时间跨度长、政治色彩浓厚、援助重心转移，不再以挽救生命、减轻痛苦为主要目标，而将保护人权、促进民主纳入行动议程。由于范畴泛化可能会强化与主权国家政府间的密切合作，因此该趋势也可能会损害中立性、公正性、独立性原则。^[1]人道援助与安全问题的趋同，有可能导致受援国政府及民众对援助产生抵触、排斥心理，增加援助工作人员的安全风险，破坏人道援助长期以来树立的中立、独立、公正形象。

（三）媒体偏好影响人道援助分布

伴随着网络化、信息化日益发展，人道援助物资的分布与媒体关注的程度密切相关。由于媒体宣传和政治关注各有侧重，援助方倾向于分配给媒体报道篇幅多、曝光率高、更具戏剧性、印象化的危机和地区更多援助资源，而媒体关注度低、新闻价值不足、远离公众视线的危机和地区，处在援助决策中边缘化地位，这也在一定程度上造就了“被遗忘的危机”。

以1999年10月印度气旋灾害和2000年1月莫桑比克洪灾为例。印度气旋灾害死亡人数约为1万人，受影响人口1,260万；莫桑比克洪灾的死亡人数为800人，受影响人口150万，通过对比可知，印度气旋灾害的人道主义需求远高于莫桑比克洪灾。然而由于在灾害发生的3个月内，莫桑比克洪灾的媒体报道（383篇）和受关注度是印度气旋灾害报导（91篇）的4倍，最终数据显示，莫桑比克洪灾收到的人道主义援助额度为1.66亿美元，印度仅为0.23亿美元，前者比后者约多七倍左右。^[2]可见，媒体报道强度

[1] Charlotte Dany, "Politicization of Humanitarian Aid in the European Union," *European Foreign Affairs Review* 20, no. 3, 2015, pp. 419-438.

[2] Gorm Rye Olsen, Nils Carstensen, Kristin Hoyen, "Humanitarian Crisis: What Determines the Level of Emergency Assistance? Media Coverage, Donor Interests and the Aid Business," *Disasters*, 2003, pp.109-126.

的不同是影响两次危机援助数量的重要因素。

五、当前国际人道援助面临的挑战

随着当前国际体系转型及其复杂性凸显，人道主义需求也更加多元化、复杂化，这使得当前国际人道援助体系难以负荷，出现很多问题：国际援助组织之间缺乏协调、争夺资源；某些援助国基于战略利益考量加深了人道援助的政治性和工具性倾向；新人道主义理念的出现，造成了受援方民众对援助内涵和外延的困惑；保守主义的重现、民粹主义的盛行也在一定程度上动摇了人道援助的民意基础，等等。这些都是新时期人道主义援助面临的挑战。

（一）人道援助行为体和形式更为复杂多变，有可能加重公众认知困惑

人道援助行为体日益多元化，除主权国家、国际组织以及非政府组织，个人或公司志愿者、私有基金会等逐渐增加，极大地扩展了国际人道援助的行动范围，回应多样化人道需求，有效地补充了主权国家和国际组织资金、知识和经验的不足，在一定程度上克服了援助过程中的“组织失灵”，提升了人道援助的行动效率，形成了多领域细分的局面，为人道援助注入了生机和活力。^[1]但是，人道主义援助的动机也日益复杂。比如，主权国家为树立良好国际形象以便从中获得竞争优势，可能以援助为手段，输出本国价值观及国内剩余产品等；援助形式也从最初的粮食、医疗、临时住所等为主的物资援助，逐渐增加了师资培训、社会治理、水利工程建设、女性权益保护等内容。

另外，如果公众不了解冲突和危机的本质及人道主义行动的真正内涵，片面认为直接的资金援助或物质援助就可以结束冲突和战争，进而实现和平，发展正义和民主，就会高估人道主义援助的实际效果。通常情况下，

[1] 李志明《国际人道主义援助的经验与框架》载《中国减灾》2016年07期，第58-59页。

假如促进和平、民主或保护人权的目標没有随即得以实现，民众就会产生失望情绪，并可能动摇人道主义行动的民意支持基础。总之，行为体多元化、动机复杂性、形式多样性可能会造成民众对人道援助的外延和内涵产生疑惑，无法准确辨别纷繁复杂的人道主义活动，较难区分人道主义与发展援助，甚至与人道主义干预的区别，不利于开展援助行动和保护援助人员的人身安全。

（二）援助组织和机构之间资源争夺更为激烈，造成资源浪费和效率低下

冷战结束后尤其是新世纪以来，人道援助地位的上升及人道主义需求的居高不下刺激了援助机构的增加。学者泰勒·赛博特（Taylor B. Seybolt）认为，大多数非政府组织是同质的，缺少差异性，它们对资源的高度依赖意味着在输入和输出两个领域都有重合和交叉，尤其连通性低、信息不对称时竞争更为激烈。输出过程的竞争指的是援助资源的分配有重合，缺乏协调，比如多个援助机构在同一地区进行重复的粮食援助，但忽略了水利基础设施建设等，造成了援助资源的极大浪费和援助效率低的问题。^[1]人道援助过程的垂直资源依赖模式、援助机构的同质性及对援助资源的高度依赖，导致了援助机构间争夺资金来源和媒体关注度。

2004年12月26日，斯里兰卡发生海啸。人道主义援助组织迅速行动，开展救援。由于非政府组织更青睐于媒体关注度高、见效快的援助项目，爱尔兰的非政府组织GOAL接管了渔船修理工作；国际移民组织负责建设临时住所。而政府机构重建，则获得的援助物资较少。不仅如此，援助组织会放置相关标识，以标明各自负责区域。此外，因有些非政府组织缺乏对当地文化和社会结构的深刻了解，开展援助的能力受限，但当地经验丰富的援助组织数量有限，因此在寻找合作伙伴时也存在竞争关系，甚至会通过增加援助资源拨付、提高员工薪水等手段达成合作关系，同样导致了

[1] Taylor B. Seybolt, "Harmonizing the Humanitarian Aid Network: Adaptive Change in a Complex System," *International Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 4, 2009 :1027 - 1050.

援助效率低下、资源浪费严重等问题。^[1]这也是当前国际人道援助需要面对的课题。

（三）保守主义势力抬头，民粹主义盛行，“共同需求”的信念基础被削弱

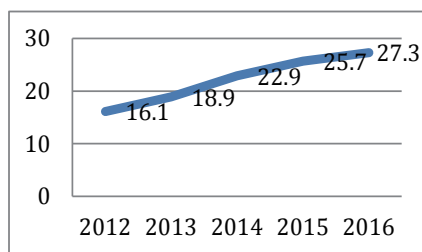
人道主义援助基于一种信念，即人类都有获得粮食、住房和尊严的权利，并免于恐惧，国际社会应对人类安全负责。^[2]近年来，随着难民数量不断攀升，难民潮问题日益严重，人道主义需求与国际社会可提供的人道主义援助资金之间的矛盾逐渐凸显。难民危机和恐怖主义对许多国家边界造成冲击，移民问题造成的种族矛盾不断恶化，所有因素叠加起来，使得世界右倾化趋势明显，出现了保守思想和反全球化的倾向。保守主义重现的一个消极后果就是贸易壁垒和贸易战的重新抬头，国家倾向于减少公共产品的提供，并催生对他国苦难的漠然、对援助信念基础的否认。对人道援助而言，意味着援助预算减少，援助行动的意愿减弱，民众的社会道德式微等。数据显示，虽近年来国际人道主义援助总额实现了连续4年增长，在2016年达到273亿美元，但增速明显放缓，同比增速降低。比如，2012—2013年的增长率为17%，2013—2014年为21%，2014—2015年为12%，2015—2016年为6%，增速明显低于前3年（如图二所示）。并且从全球来看，平均每人收到的援助资金从182美元下降到了96美元，^[3]随着有人道援助需求的人数不断攀升，国际人道主义援助与实际需求之间仍旧存在明显差距。

[1] Jock Stirrat, "Competitive humanitarianism, Relief and the tsunami in Sri Lanka," *Anthropology Today*, Vol. 22 NO.5, October 2006, pp.11 - 16.

[2] 人类安全是指个人和社会的安全，分别为“免于恐惧的自由”（freedom from fear）和“免于匮乏的自由”（freedom from want）。人类安全的威胁包括种族灭绝和奴役，自然灾害（如飓风或涝灾），获得食物、健康和居住的权利受到破坏等。参阅 Mary Martin, Mary Kaldor, "The European Union and Human Security: External interventions and missions," *Routledge Studies in Human Security*, 2009, p.3.

[3] OCHA, "World Humanitarian Data and Trends 2016," http://interactive.unocha.org/publication/2016_datatrends/WHDT2016.pdf, p.6.

图二：国际人道主义援助额增长趋势图（2012-2016）（单位：10亿美元）^[1]



总之，通过以上对人道援助发展源流的梳理和分析，可见国际人道援助的体系及人道主义概念经历了一个从收窄到扩展又重新收窄的过程：从初步阶段的狭义性、短暂性，到相对成熟，以及新转型时期的长期性、援助手段和领域的多样化，再到以新人道主义、干涉主义出现为标志的人道援助概念外延最大化。然而，当前新人道主义的弊端开始显现，世界经济整体下行刺激了保守倾向的产生。随着民粹主义的泛起，不少国家及民众的援助意愿都有所消减，向传统人道主义回归的呼声增强，人道援助内涵又呈现向着狭义援助回缩的趋势。此外，研究发现，国际人道援助体系在其发展演变中虽有明显的阶段性变化特点，但所存在的问题也呈现不少连贯性，比如人道援助与媒体间高度相关的利益关系；自援助初始阶段就存在的援助政治化、工具化的争议；援助机构间协调不力，造成资源浪费、效率低下的问题也由来已久等。因此回顾人道援助的实践过程、组织变化、内涵规范的发展演变，有助于树立一种全面的批判视角，用历史眼光总结经验教训，更理性地应对国际人道援助面临的挑战。

【收稿日期：2017-12-15】

[1] 资料来源：全球人道主义援助报告（2017）（Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance Report 2017），<http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/GHA-Report-2017-Full-report.pdf>. p.13.

大变革中的联合国维和行动 与中国的参与^[1]

蒋振西

【内容提要】随着国际形势的发展和变化，联合国维和行动正在发生重大改变，一是将“联合国维和行动”改称为“联合国和平行动”，行动范围进一步扩大，包括了“维持和平”、“预防冲突”和“建设和平”等诸多环节；二是重视发挥地区组织在维和行动中的作用；三是坚持性别平等，增加妇女参与维和的力度。这与联合国改革的大方向是一脉相承的。中国作为世界大国，从1990年起积极参与联合国维和行动，主动作为，表现出大国担当，受到广泛国际赞誉。

【关键词】大变革 联合国 维和行动 联合国改革

【作者简介】蒋振西，中国联合国协会理事。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 02-0117-13

[1] 本文是由上海联合国研究会承担的国家社会科学基金重点项目“中国参与联合国维和行动的经验、问题与思考”(项目编号 16A20033,)的阶段性成果。

当前,联合国维和行动正在发生重大变化,中国作为世界大国积极参与,主动作为,表现出大国担当,受到广泛国际赞誉。本文试图对当前联合国维和行动的变化进行分析,并对中国参与维和行动进行思考。

一、联合国维和行动的现状及变化

多年来,联合国维和行动由解决国与国之间的武装冲突、实施脱离接触的军事行动,转变为解决一国内乱、建立稳定秩序的多维度行动,是“一项由多个层面、多个角色综合组成和持续的行动”。^[1]

(一) 当前联合国维和行动现状

目前,世界各地有16个维持和平行动和36个特别政治任务,共127个国家参加,统称为联合国和平行动。参与维持和平行动的人员有112,303人,其中军警95,553人、文职人员15,153人、联合国志愿人员597人,和平行动年度预算为78.7亿美元。特别政治任务包括13项政治特派团行动、10名特使和顾问、13个制裁小组和监测组,共有8,000多人参与,其中主要是文职人员,也有一些军警和军事观察员。此外,联合国还部署了60多个选举特派团以及向区域组织提供能力建设支助的特派团。^[2]进入21世纪以来,联合国维和行动发展迅猛,行动规模和参加人数大为增加,表现出以下特点。

一是联合国维和行动主要集中在非洲地区。据联合国维和行动部发表的报告,截至2016年10月31日,联合国维和行动总数为15项,其中在非洲地区实施的9项,占总数的60%;部署在非洲的维和人员10.06万人,占全部维和人员总数的84%;在非洲的维和行动年度预算约63.12亿美元,占联合国维和行动全部预算的80%以上。^[3]此外,联合国还采取借助非洲联盟来加强维和能力的方式,表现出联合国对非洲维和行动的高度重视与大力支持。

[1] Folke Bernadotte Academy, International Forum for the Challenges of Peace Operations: Designing Mandates and Capabilities for Future Peace Operations, Sweden, 2014.

[2] 联合国网站:维和行动报告,2017年10月。

[3] 联合国网站,维和行动统计报告,2016年10月。

二是保护平民成为联合国维和行动的最重要任务。自 1999 年以来，联合国将保护平民作为维和行动的主要职责，要求维和行动为“面临遭受直接袭击的平民”提供保护。联合国对此类行动作出了明确规定：“在行动能力和地区范围内，在不影响东道国政府保护其平民的责任的情况下，采取一切必要行动，甚至包括使用武力，以预防或应对对平民的身体暴力威胁”。联合国将“保护平民”行动分为三个阶段：第一阶段是早期预警——当发现风险增高时，维和特派团加强形势跟踪，及时发出预警，加强巡逻，密切与东道国政府及有关冲突方联络；第二阶段是采取预防行动——特派团使用干预部队或部署快速反应部队，阻止或预防冲突事件的发生；第三阶段是对冲突事件作出及时反应——一旦出现暴力冲突，联合国要求特派团反应迅速，“通过武装直升机、快速反应部队以及侦察兵等部队采取迅速行动，预防、限制或制止对平民的伤害。根据威胁和接战规则，反应程度可能需要升级至使用致命性武力”。^[1]

三是联合国维和行动向多元化方向发展，保持稳定成为中心任务。维和行动由传统的监督停火、隔离冲突等军事职能，扩大到保护平民、解除前战斗人员武装、援助与监督大选、改革军队和安全机构、实施法治建设和恢复经济等综合性任务。近年来，联合国将在刚果（金）、马里、中非、海地等国家实施的维和行动升级为“多层次综合稳定特派团”，突出了保持冲突国家稳定的职能。

（二）“联合国和平行动”带来的改变

当前，“联合国维和行动”已改名为“联合国和平行动”。这不只是字面的变化，而是扩大了维和行动的范围，包括了“维持和平”“预防冲突”和“建设和平”等诸多环节。实际上，联合国“和平行动”这一提法源自前秘书长加利于 1992 年提出的《和平纲领》，该纲领首次提出了“维持和平”“预防冲突”与“建设和平”的概念，并进行了详细阐述。

2000 年，联合国秘书长科菲·安南召集以阿尔及利亚前外长卜拉希米

[1] 保护平民：《联合国维持和平特派团军事部分实施指导方针》，维持和平行动部 / 外勤支助部：2015 年。

为首的“联合国和平行动小组”专门研究联合国维和行动。同年6月，小组提交了关于改革联合国维和行动的报告（A/55/305），又称“卜拉希米报告”。报告对当时联合国维和行动的状况进行了全面分析，指出在战略方向制定、迅速部署能力、计划与后勤支持，以及使用现代信息技术等诸多方面存在不足，并提出了多项改革建议。不过，此后联合国仍沿用“维持和平”的理念。

2014年10月31日，联合国秘书长潘基文委托“和平行动问题高级别独立小组”对当今联合国和平行动进行全面评估，使其更有实效、效率更高和更加顺应不断变化的世界。独立小组于2015年6月16日提交了报告（S/2015/446），正式提出“联合国和平行动”的概念，并得到秘书长首肯。报告中提出的“和平行动”与原来的“维和行动”有所区别，“和平行动”包括“政治调解”“建设和平”与“维持和平”三个阶段，涵盖了联合国当前所管理的一系列维持和平的手段。其实施机构包括（联合国秘书长）特使和调解人；政治特派团，包括建设和平特派团；区域预防外交办事处；观察团，包括停火观察团和选举观察团；小型技术专家特派团，例如选举支助团；动用文职、军事和警务人员支持落实和平进程的大型和小型复合特派团，甚至包括具有治理职能的过渡当局；规划先遣团”等。^[1]联合国秘书长潘基文对独立小组的报告给予高度评价，并在其专题报告《联合国和平行动的未来》中就独立小组的建议提出了实施意见。

目前，联合国正式使用“联合国和平行动”（UNPO）这一名称，并建立了新的网页，涵盖“维持和平”与“政治调解”两项行动。这表明联合国维和行动出现的重大变化，其将联合国在不同阶段实施的所有和平行动联结在一起，形成一条长长的系列，维和行动只是其中一个环节。2017年9月20日，联合国安理会决议强调，“持久和平无法仅通过军事和技术干预手段实现或维持，而是需要借助政治解决的办法，坚信政治解决是联合国维和行动的设计和部署准则；维和行动十分重要，是联合国在促进、维护国际和平与安全方面可采用的最有效工具”。^[2]

[1] 联合国文件：A/70/95，和平行动问题高级别独立小组报告，2015年6月。

[2] 联合国安理会决议：S/RES/2378(2017)，2017年9月20日。

二、新任联合国秘书长的改革思路

2017年1月1日，葡萄牙人安东尼奥·古特雷斯就职第九任联合国秘书长，给联合国带来了新变化。他强调“和平、发展、人权”三大支柱，提出改革联合国和平安全机构的主张。

1995—2002年间，古特雷斯先生曾担任葡萄牙总理，积极参与解决东帝汶危机的国际努力。2000年初，他作为欧洲理事会主席主导通过了关于增长和就业问题的《里斯本议程》，并共同主持了第一次欧洲联盟—非洲首脑会议。2005年6月—2015年12月，他担任联合国难民事务高级专员，领导这一世界上最重要的人道主义组织，应对了数十年来最严重的几次民众流离失所危机，如叙（利亚）伊（拉克）冲突，以及南苏丹、中非共和国、也门发生的危机。古特雷斯是一位政治家，也是国际事务专家，谙熟联合国事务。他上任不久就提出了对联合国工作的初步构想。

（一）坚持联合国改革方向

2007年潘基文秘书长就任联合国秘书长后，联合国将“维和行动部”分为“维和行动部”和“外勤支助部”，前者负责维和行动的计划管理，后者负责维和行动的外勤支持。与此同时，联合国制定了维和行动的実施原则和行动规范。2015年，潘基文任命的“联合国维和行动独立小组”再次提出联合国维和行动改革建议。古特雷斯上任后，继续坚持改革。2017年，他启动了对秘书处和平与安全架构的审查工作。他十分赞同“和平行动问题高级别独立小组”提出的一个重要观点——把政治解决方案作为联合国工作的核心。古特雷斯指出：“经验表明，无论维持和平行动的装备多么精良，或力量多么强大，若没有各当事方以及区域和国际利益攸关方支持的政治战略或计划，维持和平行动便无法有效执行保护平民的任务”。在向联合国大会阐述了对联合国的愿景时，古特雷斯强调联合国三大支柱，即和平与安全、可持续发展和人权，“我们所做的一切工作，均须以此为重心”；他指出联合国是从战火中诞生的，它必须为和平而存在。

古特雷斯坚持改革联合国维和行动。2017年4月6日，他在安理会提出9条改进维和行动的举措，其中第一条是设立一个小组来研究如何改进“我们的和平与安全架构”；第五条是“我们的行动和战略需要更好和更协调的规划、控制和领导”，“建立一个执行委员会并使政治事务部与维持和平行动部进行更密切的合作”。他表示将进一步下放权力，以增强各位特别代表的权能。

（二）突出预防冲突的作用

古特雷斯强调：“预防是挽救生命、减少人类痛苦的最佳办法”，“联合国最严重的不足是我们对预防危机无能为力”，“我们需要改变现有方法，采取更有针对性、能够取得成果的方法”。要做好预防，就必须更好地支持各国加强本国机构，增强社会复原力。2017年11月，负责维和外勤保障的副秘书长向联大四委提出，要为特别政治行动建立单独账户，以保证其灵活性与有效性。此外，古特雷斯强调，“我们必须创建和平连续体，从预防和解决冲突，到维持和平、建设和平及实现发展，连为一体”，“必须在‘保持和平’这一新概念的指引下，对联合国和平与安全战略、行动机制及架构进行全面改革”。他突出政治调解、和平重建的作用，同时加强联合国的反恐怖主义工作。

（三）进一步发挥地区组织在维和行动中的作用

古特雷斯指出：“联合国维持和平行动往往被部署到没有和平可以维持的地方，维和人员在当地受到敌视，得不到东道国政府的合作，还面临恐怖主义的威胁。必须与区域和次区域组织发展伙伴关系以确定适当和及时的反应，还必须确保我们管理和实施行动的体系切合目的，这样才能确保我们的效力。”过去15年中，非洲联盟—联合国和平行动伙伴关系的发展和革新，对于应对非洲武装冲突带来的共同挑战已必不可少。对非洲联盟的和平支助行动是一个重要的工具，国际社会越来越依赖于这样的工具解决非洲的和平与安全挑战，“这在很大程度上是因为非洲联盟表现出快速部署的能力和意愿以及原则方面的灵活性，使其能够在特别具有挑战性的环境

中部署特派团，承担执行和平和反恐怖主义等强有力的授权任务”。^[1] 古特雷斯表示，准备将维和任务部分转交给地区组织。他提出，在索马里、达尔富尔、中非共和国和马里，联合国与非洲联盟的合作，展示了寻求灵活变通的创新解决方案的历程，“希望我所提出的关于为安理会授权的非洲联盟和平支助行动提供可持续、可预测和用途灵活的资金的提议能得到会员国认同。这种合作必须以比较优势和增加值为认识基础”。

（四）坚持性别平等，要求增加妇女参与维和的力度

古特雷斯强调男女平等，重视研究如何在联合国领导或共同领导的调解进程以及在维持和平特派团和特别政治任务中增加妇女人数。目前，特派团 26% 的团长和副团长职位由妇女担任，虽未实现性别均等，但却是有史以来的最高比例。古特雷斯提出，到他任期结束时，争取在副秘书长和助理秘书长级别、包括在特别代表和特使级别，完全实现性别均等；“承诺进一步处理联合国在妇女代表性和切实参与方面最为落后的领域，例如维持和平领域”，表示“就此我已要求联合国与部队派遣国协商制定专门战略，以实现我们的宏伟目标”。^[2]

三、对联合国维和行动的观察与思考

联合国维和行动的变化与古特雷斯的改革构想，体现了联合国改革的大方向，适应了国际形势的发展，值得肯定。

（一）联合国维和行动只是一个政治手段，而不是战争手段

从本质上讲，联合国维和行动应是联合国为维护和平与稳定而实施的一项政治行动，同时也是一项应对危机的临时措施，这是联合国维和行动的基本定位。为此，联合国维和行动必须有一个明确的战略目标，安理会

[1] 联合国文件：S/2017/454，安全理事会：秘书长关于授权和支助非洲联盟和平支助行动的备选方案的报告。

[2] 联合国 S/2017/861，安全理事会：秘书长，2017 年 10 月 16 日。

授权要合理可行。联合国不能参与战争行动。联合国维和人员是从成员国借调的，他们的职责是维持和平，监督执行停火协议，而不是去从事战争行动，必须坚持“除自卫和完成联合国授权外不得使用武力”的基本原则。2016年，和平行动独立小组报告中坚持“联合国是不进行战争的。在需要增援行动时，一贯的做法是经安全理事会授权由愿意的国家组成的联盟根据宪章第七章行事”。时任联合国秘书长潘基文肯定了预防和调解冲突的重要性，他强调：“当务之急无疑是重新把预防和调解冲突放在联合国所有活动的首位。无论是阿拉伯叙利亚共和国、也门的冲突，还是布隆迪的危机，都表明需要增加而不是减少这些工作”。

（二）联合国维和行动应是应急机制

维和行动应有明确授权，严格执行退出机制。一旦维和授权完成，联合国维和行动即当退出，或者转入建设和平阶段。为此，“和平行动”各个阶段要相互衔接，明确规定“防止冲突”“促成和平”“建设和平”等环节的链接，使各个阶段成为“和平行动”中的有机组成部分。联合国前秘书长科菲·安南形容联合国维和行动是“世界上唯一的一支灭火队，它只能等到火势起来后才能出动”。当然在火势被扑灭后，它也应该及时撤离，留给其他机构进行善后工作。只有将其作为应急机制，才能保持维和行动的活力。

（三）加速维和部队的现代化建设，增强维和行动的行动能力

在21世纪信息时代，联合国维和行动的装备现代化建设也要提速。为此，联合国宜加大对信息技术的应用，提高维和部队装备水平，加大对卫星和无人机、网络等先进技术装备的投入力度，提高维和行动的灵活反应和机动处置能力。联合国维和行动应该建立强有力的指挥与控制系统。维和特派团应提高处置紧急事态的侦察情报能力，具备快速反应能力。为此，联合国应加强与有关国家和地区组织的合作，做到信息共享，行动协同。

在当前形势下，维和人员常常在复杂和动乱环境中执行任务。为此，需要加强维和行动的快速部署和快速机动能力，提高资源利用效率和效能；同时加强自我保护能力，减少维和人员伤亡和资源损失。当前，联合国维

和行动承担着多项任务。维和武装人员来自不同国家，具有不同的文化和社会背景，要他们在短时间内适应维和任务区的工作确实不易。为此，联合国要将对维和武装人员的职业培训作为其重要任务，使他们明确维和任务的具体要求，提升维和部队整体行动能力。为此，联合国应进一步加强与有关国家或地区组织的合作，集中培训维和人员，使维和行动的培训做到标准化、规范化、机制化。

（四）保证联合国维和人员的安全至关重要

当前，维和任务区安全环境脆弱复杂，联合国维和人员常常在安全得不到保障的形势下执行任务，屡屡遭到武装分子的袭击，并受到多种传染疾病的困扰。进入 21 世纪以来，联合国维和行动每年的死亡人数在 100 人以上，值得国际社会关注。此外，近年来联合国维和行动中使用武力的次数增多、力度加大，也是造成维和武装人员伤亡增多的一个原因。例如，在 2013 年，联合国在刚果（金）的维和行动中为了打击武装分子，专门组建了“干预旅”，参与了刚果政府追剿“M23 运动”反政府武装的行动，并为刚果政府军提供了攻击型直升机支援。

维和人员的安全是派出国首要关心的问题。如果维和人员的安全得不到保证，出现重大伤亡，必然会影响派出国的政治决策。为此，联合国维和行动应加强对维和人员的安全保护。同时，联合国维和行动特派团要与冲突当事方保持密切沟通，争取当地政府和人民的信任与支持，减少遭受袭击的风险。在制度层面，联合国应制定与完善保护维和人员安全的国际条约。必须明确的是，联合国维和行动的部署需要在达到基本条件时才能实施。首先要促成冲突各方达成全面停火协议。只有在冲突各方达成和平协议，军事行动基本结束的情况下才可能实施维和行动。在战火纷飞的环境中，维和人员的安全很难得到保证，维和行动也难以展开和取得成功。

（五）加大与地区组织和有关国家的合作与协调

多年来，联合国维和行动虽然在维护地区与世界的和平与安全中发挥了重要作用，但它并不是解决国际和平问题的唯一手段。实际上，地区冲

突的解决、冲突国经济的发展与社会的稳定，需要联合国综合运用多种手段，更多发挥当地国家与地区组织的积极作用。近年来，联合国推行“全球伙伴”计划，加强了与有关伙伴方的合作。当前应加强联合国与地区组织、地区国家、冲突方的协调与合作，加强与当地社区民众的沟通，及时听取他们对联合国维和行动的意见与要求。当前，联合国应充分发挥非盟等区域组织在非洲维和行动中的优势，加大对其在维和行动方面的支持和援助。值得注意的是，过去一直积极参与联合国维和行动的发达国家在冷战后减少了参与行动，在非洲的维和行动中很少看到他们的身影。

四、中国积极参与联合国维和行动

1990年以来，中国积极参与联合国维和行动，已成为维护世界和平的一支重要力量，先后向柬埔寨、黎巴嫩、利比里亚与苏丹等维和行动任务区派出军事观察员、医疗分队、工兵分队和运输分队。

（一）当前中国维和人员部署状况

近年来，中国参加维和行动的规模和范围不断扩大。2014年，中国向联合国马里维和行动派出了安全分队。2015年，中国向联合国南苏丹维和行动派出了700人的维和步兵营。2017年，中国向达尔富尔维和区派出直升机分队。目前，中国在10个维和区部署了2,642名维和人员，其中在8个维和区部署了维和部队和军事观察员，在4个维和区部署了维和警察。中国维和部队包括工兵分队、医疗分队、运输分队，近年又增加了安全分队、维和营、直升机分队、防暴队等。

多年来，联合国领导人、维和任务区特派团负责人和任务区所在国家领导人，对中国维和部队给予高度评价。利比里亚总统瑟利夫赞扬中国维和部队“是伟大的中国人民和军队的友好使者”。^[1]2014年，联合国马里特

[1] Gill, B. and Huang, C., 'China's expanding peacekeeping role: its significance and the policy implications', SIPRI Policy Brief, February 2009.

派团司令在视察中国维和部队时赞扬：“你们是最好的部队，拥有你们是我们的骄傲。”据报道，中国向南苏丹（朱巴）维和区派出的维和步兵营担负保护平民、警戒护卫、城区巡逻和长巡护卫等任务。自2016年12月部署到任务区以来，中国维和部队先后完成35次长途武装护卫、15次难民营武器清查、37次果断处置武装人员持枪进入武器禁区事件、制止偷盗犯罪行为103次、协同联合国警察抓捕移交124人等任务，多次受到联南苏特派团、当地政府及友军的赞誉。2017年10月28日，利比里亚国家酋长长老理事会代表利政府在蒙罗维亚向中国第五支驻利比亚维和警察防暴队授予“利比里亚国家杰出贡献奖”，表彰中国维和警察防暴队为利比亚和平、稳定及国家重建做出的突出贡献。^[1]

（二）中国对联合国维和行动的庄严承诺

2015年9月28日，中国国家主席习近平出席联合国50周年大会。他在联合国维和峰会上发表重要讲话，宣布了中国支持联合国维和行动的6项措施：第一，中国将加入新的联合国维和能力待命机制，决定为此率先组建常备成建制维和警队，并建设8,000人规模的维和待命部队；第二，中国将积极考虑应联合国要求，派更多工程、运输、医疗人员参与维和行动；第三，今后5年，中国将为各国培训2,000名维和人员，开展10个扫雷援助项目，包括提供培训和器材；第四，今后5年，中国将向非盟提供总额为1亿美元的无偿军事援助，以支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设；第五，中国将向联合国在非洲的维和行动部署首支直升机分队；第六，中国—联合国和平与发展基金的部分资金将用于支持联合国维和行动。^[2]这是中国对联合国维和行动的庄严承诺。

（三）中国对联合国维和行动的坚定支持

一是组织维和待命部队。中国国防部正式宣布，中国军队已于2017年

[1]《中国第五支驻利比里亚维和警察防暴队获“利比里亚国家杰出贡献奖”》，新华网，<http://news.china.com/internationalgd/10000166/20171029/31612362.html>。

[2]《中国为和平而来——习近平主席在联合国维和峰会上的讲话》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116705308.htm。

9月22日完成8,000人规模维和待命部队在联合国的注册工作。中国维和待命部队包括6个步兵营、3个工兵连、2个运输连、4个二级医院等共10类专业力量28支分队。^[1]

二是增加维和摊款。中国作为一个发展中国家，近年来较大幅度地提高了在维和行动摊款中的份额，加大对联合国维和行动的财政支持。2015年，中国分摊的联合国维和款超过4亿美元，占联合国维和行动费用总额的6.34%。2017年中国的维摊款将达到联合国维和总额的10.2%，位列世界第二。多年来，中国维和官兵出色完成各类任务：行为优良，保持了“零违纪”“零遣返”的记录；在各任务区高质量完成任务，创造了多项“中国速度”“中国质量”和“中国品牌”等优秀记录。^[2]在执行维和任务中，共有21名中国维和军人和警察献出了宝贵生命。

（四）中国参与联合国维和行动的初心

近年来，国际上对中国扩大参与联合国维和行动给予高度重视。综合看来，大多对此表示积极支持，但也有人对中国的动机进行质疑，宣称中国参加联合国维和行动是为了本国私利。实际上，中国维和人员是在联合国的统一指挥下行动，执行安全防护等任务，全力保证相关联合国维和人员和平民的安全。

一是承担国际社会的共同责任。中国作为联合国安理会常任理事国，肩负着维护和平的崇高使命，参加维和行动是从事一项维护世界和平大业的行动。在执行维和行动中，中国维和人员是根据联合国的请求派遣，得到了当地政府的同意。在行动中，他们服从联合国的统一指挥。前联合国秘书长安南称：“中国参与联合国维和行动，充分体现了中国热爱和平，积极参与联合国事务的负责任大国形象”。

[1]《中国军队完成8000人规模联合国维和待命部队注册》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/28/c_1121740577.htm。

[2]《中国积极参与联合国维和行动 展现中国军人风采》，网易网，http://news.163.com/15/0611/15/ARRCFSNG00014JB6_all.html。

二是执行多样化的军事任务。新的历史使命要求中国军队不仅要应对传统安全威胁，而且要应对非传统安全威胁；不仅要捍卫国家的主权与安全利益，而且要维护世界的和平与发展。为此，中国军队将打击恐怖主义、维护稳定、应急救援、抢险救灾、国际维和等作为自己应承担的任务，是非战争军事思想的组成部分。

三是促进冲突地区的和平与发展。联合国维和行动对消除地区的冲突与动乱、促进建设持久和平发挥着至关重要的作用。中国参与联合国在非洲地区的维和行动对维护非洲地区的和平稳定，促进非洲国家的发展起到了积极作用。

总之，联合国维和行动今后将作为联合国维护世界和平与安全的一个重要手段而长期存在。为此，联合国和国际社会应该进一步加强合作，促进维和行动的反应更加及时、行动更加有效、更能够持续发展。中国参加联合国维和行动，体现了中国作为社会主义国家、负责任大国的理念和风范，也是践行正确义利观的生动体现。联合国维和行动多在非洲不发达国家的动乱地区，那里人们渴望和平与发展。中国参加联合国维和行动是在联合国统一指挥下帮助当地国家和人们平息动乱，恢复安宁，是要永远做发展中国家的可靠朋友和真诚伙伴。今后，随着中国自身实力和影响力的不断上升，将会在国际事务中发挥更加积极的建设性作用。

【收稿日期：2018-11-30】

ABSTRACTS

- 01 In-Depth Adjustment of the US' China Policy**, by Tao Wenzhao, Honorary CASS Member; Research Fellow of the Institute of American Studies, CASS; and Guest Researcher of CPDS. The US' China policy is undergoing the most profound adjustment over the past 40 years since the two countries normalized their relations. This policy adjustment began when the Obama administration proposed the Asia-Pacific "rebalancing" strategy. The major reasons for the policy adjustment include: the change in comparative power between the two countries, disappointment of the US with China, and the systematic misunderstanding and misinterpretation by the US of China's strategic intentions. The policy adjustment toward China by the Trump administration, which is different from those of his predecessors, is of fundamental significance. The political atmosphere for the US' China policy has turned severe, with being tough on China becoming the new indication of "politically correct". All-round, multi-domain and regular competition and game will become a new normal of the China-US relationship, and the US is also forging an international pressure on China. Faced with the US policy adjustment toward China, China should take it seriously, while remaining cool-headed and calm. To manage well the relationship between safeguarding legal rights and maintaining stability, efforts should be made to mitigate, lessen and weaken the differences and disputes between the two countries through dialog and consultation; distinguish the merits and demerits of different problems, and take different approach to deal with them; and continue to advance the diplomatic relations featuring win-win cooperation to crack the international pressure.
- 14 Looking at the Status Quo and Prospect of the Situation on the Korean Peninsula from the Perspective of the Pyeongchang Winter Olympic**

Games, by Dr. Li Jun, Director and Research Fellow of the Korean Peninsula Research Section, CICIR. Since the fourth nuclear test by North Korea in January of 2016, the tense situation on the Korean Peninsula has been escalating, with the possibility of a war looming large. Since the beginning of 2018, parties concerned, taking the opportunity of the Pyeongchang Winter Olympic Games, have engaged in benign interactions, bringing about warm airs and a period of peace on the Korean Peninsula seldom seen before. In the medium and long term, it is not likely that the situation on the Korean Peninsula will deteriorate to military conflicts or a war. Nevertheless, given the fact that the fundamental contradiction in the Korean Peninsula issue remains unsolved, the possibility still exists that the situation on the peninsula may get tense again or even lead to a war, which cannot be ignored. To extend the momentum of current peace and promote further relaxation of the situation on the peninsula, countries in the Asia-Pacific region need to make joint efforts, and especially the key parties of the nuclear issue ---- North Korea and the US ---- should make some changes.

- 26 China-Russia Relationship: Full of Strong Dynamics**, by Zhao Mingwen, Senior Research Fellow from China Institute of International Studies, and former political counselor to foreign countries. Under the joint efforts made by the heads of state of China and Russia, the level of political mutual trust and strategic coordination between the two countries have kept escalating and fruitful achievements have been made in the fields of military, trade and economy, science and technology, finance, energy, and culture and humanity. Although there are some unsatisfactory issues existing in the China-Russia relationship and the new US administration tried to “rope Russia in to restrain China” before and after taking office, all of these will not affect the momentum of rapid development of the China-Russia comprehensive strategic partnership of coordination. It is a long-term strategic choice made by the two countries to develop the relationship of mutual beneficial cooperation, which will not be affected by external

factors, as a wide range consensus has been reached in Russia to develop relations with China. The potentials for mutual beneficial cooperation between China and Russia are huge and its prospect is broad.

- 43 On the Nature of the Russia-US Relationship and the Development Trend of Such Relationship after Putin Was Reelected**, by Wang Lijiu, Research Fellow from the Institute of Russian and Central Asian Studies, CICIR; and Research Fellow from the Institute of Eurasia Social Studies under the Development Research Center of the State Council. The relationship between Russia and the US is very complicated, which has in fact not changed substantially along with the disintegration of the Soviet Union and the establishment of a new-typed relationship between the two countries, as containing and counter-containing as well as maintaining basic strategic balance have remained the major content of such relationship, resulting in the Russia-US relationship undergoing ups and downs, with going down as the major trend, over the past 20 years since Putin came into power. In March of 2018, Putin ran for the presidency for the fourth time and got reelected by a high vote. This presidential election to some extent, has become a test by the Russian people of the internal and external policies pursued by Putin in recent years. Putin's reelection by a high vote has not only reflected that the Russian people support the resolute counterattacks by Putin against the sanctions and other tough policies imposed by the West including the US on Russia, but also indicated that it is very difficult for the Russia-US relationship to take a turn for the better in the future during Putin's new term in office, letting alone getting out the spell that "there is no worst, but only worse".
- 58 Russia's Diplomatic Trend during Putin's Fourth Term as President**, by Zhang Jian, Ph.D. and Lecturer from Department of Diplomacy and Foreign Affairs Management, China Foreign Affairs University. As a major power of Eurasia, Russia's diplomacy has attracted much attention of the world. At the important historic juncture, this paper is intended to review and sort out Russia's diplomacy during Putin's third term as president

from CIS, Western, Eastern, bilateral and multilateral perspectives. While analyzing Russia's diplomatic orientation, this paper will sum up problems and challenges facing Russia in diplomacy, namely Russia's anxiety over the waning of its major power status and the resurgence of geopolitics. The reelection of Putin as president in 2018 has resulted not only from his charisma, but also from factors relating to Russia's internal and external situation. During Putin's fourth term as president, Russia's politics and society will remain relatively stable, while Russia will be more concerned with safeguarding its major power status and rising up to security challenges in the face of worsening external situation. Meanwhile, Russia will seek economic development in an all-round way.

- 72 The Prospect Assessment after the “IS” Is Badly Beaten**, by Gong Xiaofei, Doctorate Student of International Politics, Nanjing University, and Research Fellow from the Center for Asia-Pacific Development Studies, Nanjing University. In the past two years, under the severe strikes launched by the counter-terror forces led respectively by the US and Russia, the government forces of Syria and Iraq, and the Kurdish armed forces, the terrorist organization “IS” in the Middle East has suffered great losses in military strength, territories and revenues. In July of 2017, the “IS” lost Mosul in Iraq it had occupied, which marked the decline of the “IS” under heavy attacks. This terrorist organization is not yet demised, but now undergoing changes in organizational structure, tactics and terrorist means. The transformed “IS” will continue to diffuse extremist ideas, stage terrorist attacks and gain financial support by using network technology and social media. In addition, the spread of the “IS” combatants, the return of the transnational “jihadists”, the widespread branches of the “IS” and a host of loyal groups will continue to pose threats to the security situation in the Middle East and the world. For this, the international community should strengthen collaboration in driving the remnants of the “IS” out of Syria and Iraq, assisting their post-war reconstruction, eliminating the soil on which the “IS” lives, and establishing the anti-“IS” international

cooperation mechanism based on coordination among major powers, so as to crumble its global networks and do away with the threats of its re-rising.

87 The Development Trend of Terrorism in Central Asia and Its Management in the “Post-IS” Era, by Liu Jiwei, Graduate Student from the College of International Relations, National University of Defense Technology. The IS is collapsing under the strike of the international anti-terror coalition, with the international war on terror entering the “post-IS” era. Affected by the returning of members of the terrorist groups in the Middle East and the situation change in Afghanistan, the terrorist activities rooted in the political and economic conditions in Central Asia have manifested some new changes: the scope and targets of terrorist attacks have become internationalized; the terrorist ideology has taken a clear trend of indigenization and rejuvenation; and the means of terrorist attacks are featuring more extremism and violence. These new changes of terrorist activities in Central Asia have exerted negative impacts on the security and stability of the region and neighboring regions, while the Central Asian states generally increasing the momentum of fighting against terrorist crimes, making efforts to establish sound and socialized mechanism to prevent terrorist crimes, and actively cooperating with the international community to seek control of the regional security situation.

98 The Evolution of International Humanitarian Assistance: the Origin and Development, Connotation and Challenges, by Ren Yanyan, Doctorate Student from the School of International Studies of Renmin University of China; and Fang Lexian, Professor from the School of International Studies of Renmin University of China and Guest Researcher of CPDS. International humanitarian assistance has become an important content of contemporary international community and international relations. Humanitarian crises brought about by natural disasters and man-made conflicts have led to great increase of humanitarian needs, while the rise of conservatism and populism as well as economic downturn

has posed threats to the prospects of the development of international humanitarian assistance. This paper is intended, from a historical perspective, to elaborate systematically on the origin and development as well as features of its connotation, on the basis of key historic events, the scope of assistance, aid behavior change and the appearance of relevant systems, believing that the system of international humanitarian assistance and its connotation has undergone a course of change from a narrow sense to expansion and to contraction. The connotation of humanitarian assistance at present stage is returning to one of narrow-sensed assistance with the rise of populism, whose trend deserves our attention. Therefore, a retrospect of and reflection on the evolution and development of international humanitarian assistance is conducive to our better understanding the challenges and dilemma facing international humanitarian assistance at present stage.

117 The UN Peacekeeping Operations in Profound Transformation and China's Participation, by Jiang Zhenxi, Council Member of the UN Association of China. With the development and change of international situation, the UN peacekeeping operations are undergoing profound change. First, the "UN peacekeeping operations" have been changed to the "UN peace operations", with their scope further expanded to include such segments as "peacekeeping", "conflict prevention" and "peace building". Second, a full play has been given to regional organizations in peacekeeping operations. Third, emphasis has been laid on gender equality by increasing female participation in peacekeeping. All of these are in line with the general direction of UN reform. As a major power, China has been actively participated in the UN peacekeeping operations since 1990, taking proactive actions and undertaking responsibilities as a major power, which has been hailed by the international community.

China-Russia Relationship: Full of Strong Dynamics

By Zhao Mingwen

In 2017, the China-Russia comprehensive strategic partnership of coordination developed smoothly on high levels, with the level of political mutual trust and strategic coordination rising continuously, and cooperation in various fields going deep. Although there were some problems concerning the development of strategic coordination and mutual beneficial cooperation between the two countries, the China-Russia comprehensive strategic partnership of coordination maintained the momentum of rapid development.

I. The Level of Political Mutual Trust and Strategic Coordination Has Risen Continuously

The leaders of China and Russia repeatedly stressed during their bilateral meetings that no matter how the international situation is changing, the two countries would support each other's efforts to safeguard their respective core interests, including preserving sovereignty, security and territorial integrity, which has made them trusted partners in true sense.

A. Intensive Meetings and Interactions between the Heads of State of the Two Countries. In the past year, President Xi Jinping met President Putin five times on formal occasions and engaged in close interactions on other occasions, exchanging ideas and “coordinating stances” on major international and regional affairs, and repeatedly stressing that the two countries should

improve their strategic mutual trust, uphold the accountability as major powers, play the role as the important ballast stone to preserve regional and global peace and stability, and lead the profound development of the bilateral pragmatic cooperation with coordinated strategies. In the congratulatory letters sent respectively to the celebration of the 60th anniversary of the establishment of the Russia-China Friendship Association, both heads of state spoke highly of the contributions made by the Russia-China Friendship Association to improve mutual understanding and friendship between the peoples of the two countries. When Xi Jinping was re-elected as the General Secretary of the CPC Central Committee, President Putin immediately made a phone call to congratulate, saying the results of the “19th National Congress” had fully displayed the trust and support the Chinese people had for the Communist Party of China led by Xi Jinping, and the high prestige Xi Jinping enjoyed among the party members of the CPC and the Chinese people. President Xi Jinping thanked President Putin for his congratulations and stressed that no matter how the international situation was changing, Russia would be always China’s comprehensive strategic cooperative partner, and China’s determination to deepen the China-Russia relationship would not change.

B. Institutionalization of Strategic Consultation between the Two Countries. In the letters of congratulation sent respectively to the 6th meeting under the dialog mechanism of the ruling party of China and Russia and the 5th China-Russia Political Party Forum, the heads of state of the two countries emphasized the “dialog between the ruling parties” and the “political party forum” were important parts of the China-Russia comprehensive strategic partnership of coordination and platforms for institutionalized communication between the two ruling parties, which played an important role in enhancing self construction of the two parties, and promoting strategic mutual trust and pragmatic bilateral cooperation between the two countries. The parliaments of the two countries maintained close ties of consultation and communication, with the two sides proposing at the 3rd session of the China-Russia Parliamentary Cooperation Committee that cooperation of the legislative bodies of the two countries should not only keep pace with the development of the bilateral relations, but also create benign legal and policy environment for the

two countries to engage in comprehensive cooperation in a profound way. The two sides reached a consensus at the 13th round of China-Russia Strategy and Security Consultation that they should be further aware of the importance of enhancing strategic mutual trust and strategic coordination between the two countries, and strengthening mutual support over issues relating to each other's core interests, as well as support and coordinate with each other under bilateral and major multilateral frameworks to enrich the connotation of the China-Russia comprehensive strategic partnership of coordination in an increasing way and safeguard common strategic and security interests.

C. Free of Interference of the American Factor. The China-Russia relationship remained free of interference and impact, whether the US President Trump tried the tactics of “containing China with Russia” or “restraining Russia with China”. Just as the Russian Ambassador to China Denisov said, although Trump's slogans and promises during the election campaign were turning to practical policies, the relations between China and Russia would not change because of the change of the American government, as the bilateral relationship was the constant in political equation either for China or for Russia. Glazyev, advisor to the Russian president, stressed that given the fact that the Russia-China relationship was built on pragmatism and coinciding interests, it would never be possible for the China-US relationship to get better than the China-Russia relationship. In spite of the \$ billions upon billions worth intentional cooperation agreement signed by China and the US, elites in Russia generally believed it would not affect the China-Russia cooperation in the fields of high tech and energy. The Chinese Foreign Minister Wang Yi said more flatly, the China-Russia relationship was currently at the best of times in history, with their mutual trust reaching the highest level, while China remained full of confidence in China-Russia relations, and such relations would not be affected by external factors.

D. Russia Deepened Its Understanding of China. The people of Russia held friendlier attitude toward China than ten years before, with the ratio of those who saw China as a strategic and economic partner rising to 50 percent from 34 percent, and about 30 percent of interviewees seeing China as a friend

to Russia. When the China-US relationship was worsening, about 53 percent of the interviewees believed Russia should remain neutral, and 33 percent of them were ready to support China. For the question “whether Russia should respond to China’s missile deployment in some way”, 24 percent of the interviewees felt there was no need to worry about it. Faced with another round of “China Threat”, many elites in Russia refuted it was just the same as the so-called “Russia Threat” fabricated by the West, and Russia would not believe it, as it was used by Western politicians to frighten their fellow citizens.

II. Military and Security Cooperation Has Gone Deeper

Cooperation between the two countries in traditional and non-traditional security areas has developed in a profound way. Last year, the armed forces of both countries held three successive missile defense briefings on the global and regional situation, to make it known that the militaries of the two countries would by no means overlook the actions that would damage security interests of China and Russia. They reiterated their positions that countries concerned seeking for absolute security through developing global missile defense systems at the expenses of other countries’ security would be bound to worsen the international security environment, seriously threaten the safety of international space activities, offset the global strategic balance and stability, and give rise to confrontation or even arms race. Russia formally delivered the third batch of 5 Su-35s fighters to China and the first batch of S-400 AAGMS began to be delivered to China. The legislative bodies of China and Russia engaged in cooperation actively in formulating universal rules governing behaviors in cyberspace. The two countries issued joint statement resolutely condemning terrorism in all forms, and calling the international community to reject double standards so as to join force politically in fighting against terrorism and address both the symptoms and root causes. The navies of both countries held, as planned, the China-Russia Joint Sea-2017 military exercise in the Baltic Sea, Sea of Japan and Sea of Okhotsk adjacent to Russia and initiated several “first’s”: the navies of China and Russia held their first joint exercise in the Baltic Sea; China deployed its naval combat forces to the Baltic Sea for the first

time and sent its latest model of warship ---- 052D guided-missile destroyer to join the joint exercise for the first time; Russia invited China for the first time to the joint exercise held in the Baltic Sea and Sea of Okhotsk and the two sides practiced wrecked submarine rescue for the first time, an exercise subject Russian Navy practiced with a foreign navy for the first time, all of which showed the high level of mutual trust between the two militaries.

III. Cooperation in Other Areas Has Kept Following

The two sides formally started the AHL heavy-duty helicopter cooperation project, and prepared to sign relevant contracts by the end of this year. CRAIC was formally set up in Shanghai, indicating that the CR929 long-range and wide-body airliner cooperation project made a substantial step forward. The two sides completed the compatibility test of “Beidou” navigation system and “GLONASS”, and signed the Outline for Space Cooperation between CNSA and National Aerospace Corporation of the Russian Federation from 2018 to 2022, which would promote the development in the following five areas: the Moon and deep space, special materials, satellite systems, Earth remote sensing, and spacecraft debris search, as well as in-depth cooperation in lunar exploration and landing, joint launching of satellites, and joint development of rocket components.

China is the largest source of foreign investment for Russia. For the first 9 months last year, China’s investment to Russia grew by 34 percent on a year-on-year basis, with the total investment expected to reach \$8.2 billion. In 2017, bilateral trade between China and Russia reached \$84.071 billion, with a 20.8 percent growth on a year-on-year basis. Cooperation in cross-border e-commerce between the two countries has become a bright spot in the bilateral trade and economic cooperation, with Aliexpress becoming the most popular e-commerce platform in Russia as more than 22.2 million consumers are using it. The increase of postal flights between China and Russia has sped up the flow of logistics between the two countries. In addition to the operation of scheduled postal flights (two or three times a week) from Zhengzhou and Harbin to Novosibirsk, scheduled postal flights from Harbin to Yekaterinburg will be put in formal operation after trial operations.

China National Development Bank signed an agreement with Russian Direct Investment Fund to establish a joint investment fund (68 billion RMB in total) for RMB settlement, and also signed a cooperation framework agreement with Russian Foreign Economic Bank for a 15-year investment worth \$850 million. Russian Agricultural Bank issued a UnionPay-MIR debit card, which could be used not only in Russia, but also on UnionPay networks in other countries and regions. The Export-Import Bank of China signed a framework loan agreement with Russian Foreign Economic Bank to provide the latter with \$3 billion in RMB loans.

Under the circumstances that sanctions imposed by the West on Russia have cut off the capital chain of large Russian energy enterprises, they have stepped up their efforts to seek financing from China and succeeded in finding “alternative supports”. In the first 8 months of last year, Russian crude oil supply to China increased by 38.5 percent. Beijing Gas Refco Group Ltd completed a deal with Rosneft Oil, involving a 20 percent equity transaction (worth \$1.1 billion) of the latter’s Jonasque Oil and Gas Co., Ltd. China CEFC Energy Company Ltd. signed a strategic cooperation agreement with Rosneft Oil, and came to an agreement with Glencore Consortium and Qatar Investment Authority Consortium to buy over the 14.16 percent of shares worth \$9.1 billion they held of Rosneft Oil. The first LNG production line under the China-Russia Yamal Project has been formally put into production, from which China will get 4 million tons of LNG every year.

The China-Russia Moscow-Kazan high-speed rail project has been included into the long-term economic development planning of the two countries, which is expected to be ready for operation by 2023. The railway from Dongguan, a city in China’s Guangdong province, to Vorsino of Russia, has already been put into formal operation. With regard to the slow progress on the Russian side of the cross-border bridge cooperation project, departments concerned in Russia has repeatedly expressed that they will complete the construction of the railway bridges from Tongjiang to Lower Lenin Skokuya and the highway bridges from Heihe to Blagoveshchensk on the Russian side by the end of 2018.

The 23 projects China has got involved in the Russian Far East Leapfrog Development Zone and 5 free ports have all developed steadily. China has become not only the largest source of import and the second largest destination

of export for Russia's Far East Federal District, but also the major source of foreign capital for Russia's Far East region, with investment covering forestry, agriculture, building materials, light industry, mining, trade and business.

The two sides made positive efforts to carry out various rich and colorful activities relating to the start of the 2017-2019 cooperation plan worked out by the ministries of culture of the two countries and the conclusion of the China-Russia "media exchange year". Students of the two countries learning the language of the other country have increased instead of decreased. In the first 9 months of last year, Chinese tourists visiting Russia without visa reached eight hundred thousand, registering a 24 percent growth. Meanwhile, China has become the 6th largest tourist destination of Russia. Prime ministers of both countries came to an agreement that the two sides would collaborate actively to optimize the procedures for handling related documents and simplify travel procedures in an increasing way so as to create conditions for each other's tourists to stay more comfortably in the host country.

Although problems still exist in the China-Russia relationship such as people at middle and lower levels are short of adequate cognition, confidence in mutual expansion of investment among enterprises is low, and the scale and level of bilateral trade need to be improved, they cannot impede the strong momentum of sustainable development of the bilateral relationship, with the heads of state of both countries full of confidence in the future development of the bilateral relationship. China's clear goal and firm resolution to develop and deepen relations with Russia will not change, while Russia has reached a "national consensus" to develop relations with China. After the Russian presidential election in 2018, Russia's relations with China will keep unchanged, and the two countries will remain a strategic partner to other for a long time to come.

(The author is Senior Research Fellow from China Institute of International Studies, and former political counselor to foreign countries. This article was received on Feb.1, 2018.)