

构建人类命运共同体思想论析

陈积敏

【内容提要】构建人类命运共同体是 21 世纪的中国提出的关于国际关系走向以及人类社会未来发展方面的战略思想。全球性相互依赖加强、全球治理面临新挑战以及中国的大国责任担当构成其主要时代背景。“构建人类命运共同体”思想主要包括 5 个方面的内容，即持久和平的政治观、普遍安全的安全观、共同繁荣的经济观、开放包容的文明观以及清洁美丽的生态观。中国是构建人类命运共同体思想的首倡者与积极践行者，同时是构建人类命运共同体中国方案的提供者，在实现这一愿景进程中发挥了中坚作用。

【关键词】人类命运共同体 中国实践 中国方案

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

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 04-0001-16

构建人类命运共同体是 21 世纪的中国提出的关于国际关系走向以及人类社会未来发展方面的战略思想。这一思想是在对当前国际社会面临的机遇与挑战的冷静评估、对当今时代主要特征的深刻把握，以及对人类历史发展经验与教训的客观总结基础上提出的。构建人类命运共同体思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，指引着中国国内政治经济社会发展以及国际战略的制定与实施。同时，这一思想在应对当前人类社会面临的和平赤字、发展赤字与治理赤字，实现全人类的和平、稳定、繁荣、永续发展方面具有重大价值。可以说，构建人类命运共同体思想具有深邃的理论内涵、丰富的现实关怀、广泛的国际影响与深远的历史意义。中国是构建人类命运共同体思想的首倡者与积极践行者，同时是构建人类命运共同体“中国方案”的提供者，在实现这一愿景进程中发挥着中坚作用。

一、构建人类命运共同体思想提出的时代背景与核心内涵

时代是思想之母。理解人类命运共同体思想，首先需要弄清楚孕育这一思想的时代背景、为什么要提出构建人类命运共同体思想，以及为什么是中国首先提出了这一思想。综合而言，全球性相互依赖加强、全球治理面临新挑战以及中国的大国责任担当构成了这一时代背景的主基调。

（一）全球性相互依赖促使人类命运紧密相连

当今时代的一个主要特征就是高度相互依赖性。其突出体现在三个方面：一是发展的相互依赖性。环顾世界，任何一个国家要想获得发展，就必须融入到全球大的发展体系之中，奉行开放发展的理念与政策，同时将本国的发展战略与他国的发展战略很好地对接，这样才能实现共同的、可持续的发展目标。可以说，当今世界各国的发展机遇与愿景相互关联，没有一个国家能够脱离于世界而获得发展。因而，这种发展必然是一种开放的、合作的、多赢的、共同的发展。

二是风险与挑战的相互依存性。全球气候变化、生态环境恶化、恐怖

主义、粮食安全、核危机、难民潮等一系列问题成为世界各国与地区共同面临的全球性挑战，需要全人类共同应对。可以说，风险与挑战的跨国性、联动性特点决定了没有哪个国家能够独自应对人类面临的各种挑战，也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛，在风险与挑战面前不允许有“旁观者”“退缩者”，更不能有“转嫁责任者”“损公肥私者”。世界各国需要以负责任的精神同舟共济，共同面对挑战，合力应对危机，维护和促进世界和平与发展。

三是议题的相互交融性。在当今世界，政治、经济、安全、社会、文化、科技等不同议题领域的边界已经远不如之前那样清晰可见，并且其相互交融性与交换性明显增强，从而极易引发“共振效应”。客观来说，这种议题领域的交互性特征使得国家间关系变得更为复杂，从而要求各国必须以一种整体的、系统的视角与方法来加以应对与处理。总之，人类生活在同一个地球村，各国日益相互依存、命运与共，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。

（二）全球治理体系需要变革与发展

当前，全球治理体系主要基于二战后由西方国家主导建立起来的一系列国际机制、规范、原则与模式之上。然而，随着时代的变迁，国际权力配置的变化以及全球性挑战的日益严峻，现有的国际机制暴露出重大缺陷。联合国发布的《2010年世界经济与社会概览：重探全球发展之路》报告中坦承：“2008—2009年全球经济危机暴露了金融市场运作的体制性失效以及经济决策核心的严重缺陷，而且经济危机和金融危机是紧随其他几场危机爆发的”，粮食、能源、气候变化等“多重危机接踵而至，暴露了我们的全球治理机制在这些挑战面前存在的严重弱点”。^[1] 可见，当前全球治理体系

[1] 联合国经济和社会事务部：《2010年世界经济与社会概览：重探全球发展之路》，转引自卢静：《当前全球治理的制度困境及其改革》，《外交评论》，2014年第1期，第107—108页。

面临诸多挑战，其主要表现在两个方面。一是现有全球治理体系无法反映国际政治经济发展的现实。世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展，新兴市场国家和广大发展中国家快速崛起，日益改变国际力量对比。仅以全球经济治理机制为例。目前，新兴市场国家和发展中国家对全球经济增长的贡献率已经达到 80%，成为名副其实的全球经济增长的驱动器与主力军。据国际货币基金组织 (IMF)2018 年 4 月发布的《世界经济展望》预测，2018、2019 年全球经济增长率皆为 3.9%，而发达经济体的经济增长率分别为 2.5% 与 2.2%，新兴经济体和发展中国家则为 4.9% 与 5.1%。^[1]然而，在全球治理体系的架构中，新兴市场国家与发展中国家的代表性、发言权与它们对世界经济增长的贡献率明显不相匹配。以 IMF 的投票权为例：美国占有 16.52% 的投票权，在重大事项投票中拥有一票否决权；其他发达国家如日本、德国、英国、法国的投票权分别为 6.15%、5.32%、4.03%、4.03%；作为新兴经济体代表的中国的投票权也仅为 6.09%。^[2]对于当前全球治理体系“包容性与代表性很不够”的问题^[3]，其主要建构者们却漠然置之，并以各种方式阻挠、迟滞对现有全球治理机制进行必要的、与时俱进的改革与调整，从而使得这一治理体系表现出更为突出的滞后性、失衡性特征。

上述状况又导致了第二个重要挑战的衍生与固化，即现有全球治理体系无法有效应对当前人类面临的共同挑战，全球治理失灵的现象屡屡发生。当前，国际格局正处于深刻变动之中，矛盾性、复杂性与不可预期性凸显，

[1] IMF, *World Economic Outlook: Cyclical Upswing, Structural Change*, April 2018, <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/~media/Files/Publications/WEO/2018/April/text.ashx?la=en>.

[2] IMF, “IMF Executive Directors and Voting Power,” Last Updated: June 06, 2018, <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>.

[3] 习近平：《共担时代责任 共促全球发展——在世界经济论坛 2017 年年会开幕式上的主旨演讲》（2017 年 1 月 17 日，达沃斯），《人民日报》，2017 年 1 月 18 日，第 3 版。

这主要体现在四个方面。一是大国战略博弈日趋激烈。大国既是国际体系变革的主导性力量，同时对国际体系的变化也十分敏感。大国重视国际体系的塑造，并将其作为占据国际政治、经济、文化等各领域制高点的有效途径。从历史上看，国际体系剧烈变动时期，主要因国际力量格局的再调整、再平衡所起，而这一过程往往伴随着战争与动荡。二是全球民粹主义盛行，国家间共同利益逐渐让位于竞争性利益，甚至于排他性利益，国际关系“以邻为壑”的现象有可能愈演愈烈。2008年金融危机所引发的后续效应仍未消除，全球贸易和投资低迷，国际大宗商品价格持续波动，世界经济处于艰难复苏之中。在此背景下，国家间矛盾日益突出，民粹主义、逆全球化、反建制政治等思潮在全球主要国家崛起。三是地缘政治因素错综复杂，地区热点问题难以破解，安全困境日渐深化；恐怖主义、极端主义扩张，以及技术进步所带来的复合影响；传统安全和非传统安全风险相互交织与叠加，这些都增加了未来世界发生冲突的危险。四是国际秩序存在失范的风险。在国际体系中占据主导地位的西方国家政策内顾倾向加重，保护主义抬头，甚至于推卸、逃避国际责任。全球安全、繁荣等“公共产品”的供给有出现严重危机的风险，所谓的“金德尔伯格陷阱”呼之欲出。面对如此之多的问题，现有国际体系不仅无法从根本上做出解答，找到出路，甚至还使经济不平等、发展失衡等问题进一步扩大化。有鉴于此，国际社会迫切呼唤新的全球治理理念，构建新的更加公正合理的国际体系和秩序，开辟人类更加美好的发展前景。

（三）中国有意愿也有能力“对人类有较大贡献”

如果说上述两个方面阐释了为什么要构建人类命运共同体的话，那么这个方面则说明了为什么是由中国首先提出这一思想。概言之，构建人类命运共同体思想的提出离不开中国的大国责任担当，这种责任担当至少建立在两个基础之上。一是中国共产党人的使命担当。中国共产党是为中国人民谋幸福的政党，也是为人类进步事业而奋斗的政党，始终把为人类作出新的更大的贡献作为自己的使命。毛泽东同志曾经说过，“中国应当对于

人类有较大的贡献”。^[1]邓小平同志也反复强调这一点。^[2]习近平总书记在党的十九大报告中明确指出：“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位”，同时他进一步强调，这个新时代“是我国日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献的时代”。^[3]可见，正是由于中国共产党人始终秉持“对人类有较大贡献”的理念，才使得中国在发展自己的同时也将注意力聚焦到世界的发展以及人类社会的未来。当各国在面对“世界怎么了，我们怎么办”、“人类社会往何处去”等问题茫然无措，以至于竞相自保的情境下，中国站出来，提出构建人类命运共同体思想，为国际社会应对挑战，为人类社会未来发展提供思路、方向与信心。

二是中国的综合国力提升。如果说，中国共产党人的使命担当为人类命运共同体思想的提出提供了意愿基础的话，那么中国综合国力的提升则为其提供了现实基础与物质准备。党的十九大报告指出，“我国的经济实力、科技实力、国防实力、综合国力进入世界前列，中华民族正以崭新姿态屹立于世界的东方”。^[4]改革开放40年来，按照可比价格计算，中国国内生产总值年均增长约9.5%；以美元计算，中国对外贸易额年均增长14.5%。^[5]2013—2017年，中国经济对世界经济增长的平均贡献率超过30%，成为世界经济的主要动力源。中国已经成为世界第二大经济体、第一大工业国、第一大货物贸易国、第一大外汇储备国。近年来，中国在全球和地区治理层面提

[1] 《毛泽东文集》（第七卷），人民出版社，1999年版，第157页。

[2] 李庆刚：《论邓小平的“中国应当对于人类有较大的贡献”思想》，《中共云南省委党校学报》，2008年第3期，第36—37页。

[3] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），人民出版社，2017年版，第10—11页。

[4] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），人民出版社，2017年版，第10页。

[5] 习近平：《开放共创繁荣 创新引领未来——在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上的主旨演讲》（2018年4月10日，海南博鳌），《人民日报》，2018年4月11日，第3版。

出了一系列新理念，推出了诸多行之有效的新政策新实践，受到国际社会的高度赞赏和广泛认同，国际影响力、感召力、塑造力进一步提高。正是有了这样的基础与实力，中国才能有更强的信心、更多的能力为世界作出更大的贡献。

基于上述背景，以习近平总书记为核心的中国共产党人站在人类历史发展进程的高度，深入思考“建设一个什么样的世界、如何建设这个世界”等关乎人类前途命运的重大课题，逐步形成了科学完整、内涵丰富的思想体系。总的来说，人类命运共同体思想可以从政治、安全、经济、文化、生态五个方面来加以理解与阐释。^[1]

第一，持久和平的政治观。实现持久和平是人类社会始终不渝的追求，但从历史上看，战争与动荡却总是如影随形。要和平、不要战争是各国人民朴素而真实的愿望。建设一个持久和平的世界，各国需要相互尊重、平等协商，坚决摒弃冷战思维和强权政治，走对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往新路。大国往往是决定战争与和平的关键因素，也对地区和世界和平与发展负有更大责任。具体而言，大国要尊重彼此核心利益和重大关切，管控矛盾分歧，努力构建不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的新型关系。大国对小国要平等相待，不搞唯我独尊、以大欺小、恃强凌弱的霸道。国家间出现矛盾和分歧，要通过平等协商处理，以最大诚意和耐心，坚持对话解决分歧。走和平发展道路应成为各国共同的战略选择。

第二，普遍安全的安全观。安全是人类生存发展的基本要求，同时也是主权国家的一项根本利益。当前，国际安全形势动荡复杂，传统和非传统安全威胁相互交织，安全问题的内涵和外延都在进一步拓展；同时，人类越来越利益交融、安危与共，日益形成为一个安全共同体。在这种新形势下，冷战思维、军事同盟、追求自身绝对安全那一套都已经行不通，各方应树立共同、综合、合作、可持续的新安全观。国家不论大小、强弱、

[1] 关于人类命运共同体的内涵分析，主要参考杨洁篪《推动构建人类命运共同体》，《人民日报》，2017年11月19日，第6版。

贫富以及历史文化传统、社会制度存在多大差异，都要尊重和照顾其合理安全关切。要恪守尊重主权、独立和领土完整、互不干涉内政等国际关系基本准则，统筹维护传统和非传统安全。各国都有平等参与地区安全事务的权利、维护地区安全的责任，要以对话协商、互利合作的方式解决安全难题。要坚持共建共享原则，共同建设一个普遍安全的世界。

第三，共同繁荣的经济观。实现共同繁荣与均衡发展是人类社会的一种美好愿景，也是构建人类命运共同体思想的应有之义。在全球经济高度相互依赖的背景下，各国要同舟共济，促进贸易和投资自由化便利化，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。发展是第一要务，适用于各国，而人类命运共同体追求的是共同发展、平衡增长。为了实现这个目标，增强各国发展能力是必要条件。归根到底，发展要靠本国自身努力，要根据自身禀赋特点，制定适合本国国情的发展战略。同时，发展也离不开良好的国际环境，各国要共同维护国际和平，以和平促进发展，以发展巩固和平；要创造良好外部制度环境，加强全球经济治理，健全发展协调机制，各国特别是主要经济体要加强宏观经济政策协调；要维护世界贸易组织规则，支持开放、透明、包容、非歧视性的多边贸易体制，推动建设开放型世界经济；要优化发展伙伴关系，最大限度解决南北之间和地区内部发展失衡问题，让发展成果更多惠及全体人民，为世界经济全面可持续增长提供新动力。

第四，开放包容的文明观。人类社会的文明发展是多元的，因而也是丰富多彩的。对于世界文明的多样性特征，各国要秉持尊重的、开放的、包容的态度来加以对待，以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越。人类文明多样性是世界的基本特征，也是人类进步的源泉，多样带来交流，交流孕育融合，融合产生进步。不同文明凝聚着不同民族的智慧和贡献，没有高低之别，更无优劣之分。文明差异不应该成为世界冲突的根源，而应该成为人类文明进步的动力。要促进不同文明间的交流对话，在竞争比较中取长补短，在交流互鉴中共同发展，使文

明交流互鉴成为增进各国人民友谊的桥梁、推动人类社会进步的动力、维护世界和平的纽带。

第五，清洁美丽的生态观。人类只有一个地球，这是世界各国赖以生存与发展的基本依托。然而，气候变化、生态环境恶化等问题严重威胁到人类社会的存续。面对严峻现实，各国要坚持环境友好，合作应对气候变化，保护好人类赖以生存的地球家园。各国要将建设生态文明置于关乎人类未来的战略高度来统筹谋划，切实解决好工业文明带来的矛盾，以人与自然和谐相处为目标，实现世界的可持续发展；要牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的意识，坚持走绿色、低碳、循环、可持续发展之路，平衡推进 2030 年可持续发展议程，采取行动应对气候变化等新挑战，不断开拓生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，构筑尊崇自然、绿色发展的全球生态体系。

二、构建人类命运共同体的中国实践

中国不仅是构建人类命运共同体思想的首倡者，更是构建人类命运共同体的积极践行者，以实际行动展现了一个大国的使命担当。从国际战略层面而言，中国主要在以下方面做出了不懈努力。

一是坚持走和平发展道路。当今世界正经历着深刻而广泛的变革，机遇与风险并存，对于不断发展中的中国而言则更是如此。面对复杂的外部环境，中国迫切需要统揽全局的国际战略。2011 年 9 月，国务院新闻办发表《中国的和平发展》白皮书，从中国和平发展道路的内涵、总体目标、对外方针政策、时代背景以及世界意义等方面做了全面系统的分析与论述。^[1] 党的十八大报告再次确认并重申，“中国将始终不渝走和平发展道路，坚定奉行独立自主的和平外交政策”。^[2] 党的十九大报告更是以“坚持和平发展道路，

[1] 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》，《人民日报》，2011 年 9 月 7 日，第 14 版。

[2] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》（2012 年 11 月 8 日），《人民日报》，2012 年 11 月 18 日。

推动构建人类命运共同体”为题，全面阐述新时代中国的对外战略。^[1]

以习近平同志为核心的党中央结合时代特点与形势变化，在继承与延续的基础上进一步丰富与发展了“和平发展道路”战略思想，主要体现在三个方面。一是明确了和平发展道路是一项战略选择。中国走和平发展道路不是权宜之计，更不是外交辞令，而是从历史、现实、未来的客观判断中得出的结论，是思想自信和实践自觉的有机统一。二是强调了和平发展道路具有对等性特征，即中国走和平发展道路，其他国家也要走和平发展道路，只有这样各国才能共同发展、和平相处。从本质上来说，和平发展是双方或多方良性互动的结果。三是阐明了和平发展道路与维护中国国家利益之间的辩证统一关系。习近平主席多次强调，中国坚持走和平发展道路，但决不能牺牲国家的核心利益。任何国家不要指望中国会拿自己的核心利益做交易，不要指望中国会吞下损害国家主权、安全、发展利益的苦果。^[2]

二是构建覆盖全球的伙伴关系网络。中国在主要大国中率先把建立伙伴关系确定为国家间交往的指导原则，坚持“对话而不对抗、结伴而不结盟”，同 80 多个国家和地区及区域组织建立了不同形式的伙伴关系，初步构建起遍布全球的伙伴关系网络。伙伴关系不设假想敌、不针对第三方，体现了和平性、平等性、包容性。中国努力构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架：中美新型大国关系建设迈出坚实步伐；中俄全面战略协作伙伴关系保持高水平运行；中欧四大伙伴关系建设开花结果；中国同金砖国家团结合作日益深化。中国认真贯彻“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，与地区国家携手建设亚洲命运共同体，各层次、各领域合作全面展开，利益融合不断加深。中国积极践行正确义利观，着力加强同亚非拉发展中国家的团结合作，实现同发展中国家和地区合作架构全覆盖，推动同发展中国家合作迈上新台阶。

[1] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），人民出版社，2017年版，第57页。

[2] 陈积敏：《对中国和平发展道路的三种误读》，《联合早报》，2014年4月29日。

三是推进开放共赢、包容发展的经济合作新格局。中国积极倡导以公平、开放、全面、创新为核心的发展理念，推动各国增强发展能力、改善国家发展环境、优化发展伙伴关系、健全发展协调机制，为促进世界经济强劲、可持续、平衡增长作出重要贡献。中国全面参与联合国框架内可持续发展等问题的讨论与合作，积极推动制定 2030 年可持续发展议程；大力深化国际产能合作，初步形成覆盖亚、非、欧、美四大洲的国际产能合作布局；发起成立亚洲基础设施投资银行、丝路基金、金砖国家新开发银行，促进全球经济治理机制改革完善。

四是积极推动“一带一路”国际合作。自 2013 年“一带一路”倡议提出以来，100 多个国家和国际组织积极支持并参与，一大批有影响力的标志性项目顺利落地。2014—2016 年，中国同“一带一路”沿线国家贸易总额超过 3 万亿美元，对“一带一路”沿线国家投资累计超过 500 亿美元。中国企业在 20 多个国家设立了 56 个经贸合作区，为有关国家创造近 11 亿美元的税收和 18 万个就业岗位。^[1]正因如此，“一带一路”倡议得到了国际社会的广泛认同与普遍支持。2017 年 3 月，联合国安理会一致通过关于阿富汗问题的第 2344 号决议，首次载入“构建人类命运共同体”理念，呼吁国际社会通过“一带一路”建设等加强区域经济合作，敦促各方为“一带一路”建设提供安全保障环境，加强发展政策战略对接，推进互联互通务实合作。^[2]可以说，“一带一路”倡议的提出及稳步推进，集中展现了当今中国外交的全球视野和开拓进取；同时，“一带一路”及其不断完善的合作机制，更是新时期中国贡献给世界的重要公共产品。^[3]2017 年 1 月 17 日，习近平主席

[1] 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲（2017 年 5 月 14 日，北京）》，《人民日报》，2017 年 5 月 15 日，第 3 版。

[2] 《外交部就“构建人类命运共同体”重要理念首次载入联合国安理会决议答问》，新华网，http://www.xinhuanet.com/2017-03/20/c_1120661676.htm。

[3] 当然，国际社会对“一带一路”建设仍然存在一些不清楚、不理解的地方，甚至存在着误解与曲解，诸如“新殖民主义”“新马歇尔计划”“转移过剩产能”等论调不一而足。对此，笔者曾著专文予以澄清，具体可见陈积敏：《正确认识“一带一路”》，《学习时报》，2018 年 2 月 26 日，第 2 版。

在世界经济论坛年会上发表题为《共担时代责任 共促全球发展》的主旨演讲中强调：“中国人民张开双臂欢迎各国人民搭乘中国发展的‘快车’、‘便车’”。^[1]“一带一路”倡议就是对这一庄严承诺的坚定实践。

五是倡导共同、综合、合作、可持续的安全观。国际关系理论认为，安全是民族国家追求的首要目标。各国所秉持的安全观或安全理念则成为影响国家间安全关系，乃至于整体国际关系的重要因素。面对此起彼伏的国际地区热点以及纷繁复杂的各种全球性挑战，中国倡导共同、综合、合作、可持续的安全观，走出一条各国共建、共享、共赢的安全之路。中国提出“解决热点问题三原则”（坚持不干涉别国内政，反对强加于人；坚持客观公道，反对谋取私利；坚持政治解决，反对使用武力），践行中国特色热点问题解决之道，为推动伊朗核、叙利亚、南苏丹、阿富汗、朝鲜半岛等热点问题的政治解决作出重要贡献。例如，在朝核问题上提出“双暂停”倡议（朝鲜暂停核导活动，美韩也暂停大规模军演）与“双轨并进”思路（将实现半岛无核化和建立半岛和平机制结合起来），力图实现半岛无核化与长期和平稳定；倡导处理南海问题“双轨思路”（有关争议由直接当事国通过对话协商寻求和平解决，南海的和平稳定由中国和东盟国家共同维护），坚决维护国家领土主权和海洋权益，同时坚定致力于同地区国家共同维护南海的和平稳定。^[2]中国深入参与联合国维和行动，是安理会“五常”中派出维和人员最多的国家，贡献的维和经费已上升到世界第二位。中国加入联合国新的维和能力待命机制，建立8,000人的维和待命部队，设立常备成建制维和警队。

三、构建人类命运共同体的中国方案

“独木难成林”。构建人类命运共同体没有经验可循，需要发挥整个国

[1] 《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社，2017年版，第484页。

[2] 《王毅：中国倡导并践行“解决热点问题三原则”》，人民网，<http://world.people.com.cn/n/2015/0323/c1002-26737563.html>。

际社会，尤其是大国之间的积极性与能动性，加强相互间的信任、合作与协调。中国作为构建人类命运共同体思想的首倡者，在这一美好愿景的实现进程中，国际社会不仅关注和见证着中国的实践，而且更期待听到中国声音、看到中国方案。

第一，构建人类命运共同体必须要转变旧思维，树立新观念。人类只有一个地球，各国共处一个世界，国际社会日益成为一个你中有我、我中有你的命运共同体。弱肉强食不是人类共存之道，穷兵黩武无法带来美好世界。人类再也承受不起世界大战，大国全面冲突对抗只会造成两败俱伤。国际社会应该超越国际关系中陈旧的零和博弈，超越危险的冷战、热战思维，超越曾把人类一次次拖入对抗和战乱的老路。要和平不要战争，要发展不要贫穷，要合作不要对抗，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界，是各国人民共同愿望。中国主张各国人民同心协力，变压力为动力，化危机为生机，以合作取代对抗，以共赢取代独占。唯有如此，世界各国才能在面对风险与挑战之时同舟共济，权责共担，才能创造更多发展机遇，增进人类共同利益。

第二，构建人类命运共同体必须要完善全球治理体系，尤其是全球经济治理体系。当前，全球治理体系在代表性、广泛性、有效性等方面亟需提高与改善。这首先需要建构起共商共建共享的全球治理观，并在实践中不断扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权，唯有如此才能建构起反映国际政治经济变化的现实、并能够应对不断衍生的新危机新挑战的全球治理新架构。其中，全球经济治理体系的变革与完善具有基础性意义。世界各国应通过深化合作促进世界经济强劲、可持续、平衡增长。只有通过世界平衡增长才能逐步缩小世界各国发展中形成的差距，共同分享发展成果，实现世界大同，真正走向人类命运共同体。否则，即使缩小了世界差距也会被新的不平衡发展所打破，人类命运共同体更是奢望。所以，人类命运共同体内在需求世界各国的利益融合与平衡增长，它们之间是互为条件、相互促进的。“利益融合，是世界经济平衡增长的需要。平衡增长不

是转移增长的零和游戏，而是各国福祉共享的增长”。^[1]世界各国要共同维护多边贸易体制，构建开放型经济，反对贸易保护主义；发达国家应致力于增强发展中国家自主发展能力的建设，从而为实现全球经济均衡、普惠、可持续增长提供不竭动力。

第三，构建人类命运共同体必须要建立起相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。首先，新型国际关系的构建要加强和完善以联合国宪章为核心的国际秩序和国际体系。联合国宪章奠定了现代国际秩序基石，确立了当代国际关系基本准则。联合国也已成为最具普遍性、代表性、权威性的国际组织，和平与发展成为联合国最重要的议题，联合国也成为解决和平与发展问题的最重要平台。我们要继承和弘扬联合国宪章的宗旨和原则，弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由等全人类的共同价值。构建新型国际关系，并不意味着要将现有体系推倒重来或另起炉灶，而是与时俱进地推动国际秩序和国际体系进行必要的改革和完善。我们所主张的改革完善，是要改变全球治理体制中不公正不合理的安排，增加新兴市场国家和发展中国家的发言权，推动各国在国际合作中权利平等、机会平等、规则平等，努力使当前的国际秩序和国际体系更加公正合理。其次，要不断推动国际关系民主化。中国坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，尊重各国独立、主权、领土完整，尊重和保障每一个国家的安全，反对把自己的意志强加于人，反对干涉别国内政，反对以强凌弱，维护和弘扬国际公平正义，积极推动国际关系民主化。2016年7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上表示：“什么样的国际秩序和全球治理体系对世界好、对世界各国人民好，要由各国人民商量，不能由一家说了算，不能由少数人说了算”。^[2]最后，是需要大国切实肩负起历史与时代

[1] 习近平：《共同维护和发展开放型世界经济》，《人民日报》，2013年9月6日，第2版。

[2] 《习近平在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》（2016年7月1日），《人民日报》，2016年7月2日，第2版。

责任。纵观世界，各国能力和水平存在差异，这意味着在同一目标下各国应该承担共同但有区别的责任。其中，大国应该发挥其特殊作用，为世界和平、稳定、发展、繁荣作出更多更大的贡献。实际上，大国在承担其历史责任与时代责任的同时也在不断提升其国家威望与国际地位。但是，这绝不意味着大国可以罔顾他国意愿主导世界。习近平主席指出：“作为大国，意味着对地区和世界和平与发展的更大责任，而不是对地区和国际事务的更大垄断。”^[1]因此，大国需要明确责任担当与权力边界，在构建新型国际关系进程中发挥建设性、引领性作用。

第四，构建人类命运共同体必须要促进和而不同、兼收并蓄的文明交流。马克思和恩格斯指出：“为了达到自己的目的就不得不把自己的利益说成是社会全体成员的共同利益，抽象地讲，就是赋予自己的思想以普遍性的形式，把它们描绘成唯一合理的、有普遍意义的思想”。^[2]这一观点同样适用于国际社会。实际上，西方国家所主张的“普世价值”“文明冲突”等观念从本质上讲都是将某一种观念放之四海而皆准，成为举世公认的真理，并且将这种价值观念凌驾于其他价值观念之上。这既不符合人类文明发展的历史与现实，也不能为世界带来和平与安宁，更不是人类社会所应有的轨迹。构建人类命运共同体就必须尊重世界文明的多样性，促进不同文明之间的交流交融，实现不同文明的共存共荣。尊重文明的多样性，最重要的体现在尊重各国对于社会制度和发展道路的选择上。中国主张应该尊重各国自主选择社会制度和发展道路的权利。一个国家的发展道路合不合适，只有这个国家的人民才最有发言权。世界上没有万能的、一成不变的、千篇一律的发展模式，只有最适合本国国情的发展道路。各方应该尊重世界文明多样性和发展模式多样化，既要各种文明和文化“各美其美”，也要通过文明对话和文化交流，使各种文明和文化“美人之美，美美与共”。

[1] 习近平：《迈向命运共同体 开创亚洲新未来——在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲》，《人民日报》，2015年3月29日，第2版。

[2] 《马克思恩格斯选集》（第一卷），人民出版社，1972年版，第53页。

正如习近平主席所言：“文明相处需要和而不同的精神。只有在多样中相互尊重、彼此借鉴、和谐共存，这个世界才能丰富多彩、欣欣向荣。”^[1]

第五，构建人类命运共同体必须要建立起尊崇自然、绿色发展的全球生态体系，实现人与自然和谐共生。追求人与自然共生共存共荣构成了人类社会发展的永恒主题，一部人类社会发展史就是一部人与自然积极互动、不断交往的演进史。尊重自然、顺应自然、保护自然，实现人与自然的和谐相处，这是实现世界的可持续发展和人的全面发展的根本保障。然而，当前全球生态环境的恶化与生态系统的失调，已严重威胁着人类社会的可持续发展。正源于此，中国提出“我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化”^[2]，这大大丰富和完善了现代化的内涵。人与自然和谐共生的现代化至少有两层含义：一是现代化必须以人与自然和谐共生为基本前提，只有高楼大厦、没有绿水青山的现代化不是真正的现代化；二是人与自然和谐共生，不是不发展、不作为，而是要通过高质量的绿色发展，实现现代化。^[3]有鉴于此，世界各国迫切需要构筑尊崇自然、绿色发展的全球生态体系，一方面要坚持环境友好，走绿色低碳循环可持续发展之路；另一方面要加强全球生态治理的国际合作，维护全球生态安全，共同构建公正合理共赢的全球生态治理体系。

【收稿日期：2018-06-25】

[1] 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》（2015年9月28日，纽约），《人民日报》，2015年9月29日，第2版。

[2] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年版，第50页。

[3] 潘旭涛、吴宇轩：《坚持人与自然和谐共生》，《人民日报海外版》，2018年1月3日，第5版。

特朗普治下的美日同盟关系 及其未来走向^[1]

凌胜利 刘琪

【内容提要】美日同盟是美国亚太战略的重要支撑，其调整变化对于地区局势产生了重要影响。特朗普执政以来，受国内外环境的影响，其对外政策呈现出孤立主义、少边主义、交易主义等特点，美日同盟也因此出现了一些新变化。特朗普政府的亚太战略尽管仍不明确，但其对美日同盟的倚重不会改变。美日同盟走向将深受地缘政治、中国因素、防务分担、贸易摩擦等诸多因素的影响。虽然美日同盟关系仍然紧密，但并非线性发展，双方之间的贸易摩擦以及军费分摊问题在特朗普上台后表现得更为突出。

【关键词】日本安保法制 美日同盟 中国周边安全 中日关系

【作者简介】凌胜利，外交学院国际关系研究所副教授、博士；刘琪，外交学院国际关系研究所研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 04-0017-17

[1] 本文为教育部重大攻关项目“中国特色大国外交研究”(项目编号 15JZD032)和中央高校基本科研业务费专项资金科研创新重大项目(项目编号:3162018ZYKA02)、霍英东青年教师基金项目(编号 161088)阶段性成果之一。

亚太同盟体系是美国亚太战略的重要支柱，推动亚太同盟体系的调整与强化是美国实施亚太战略的重要途径。^[1] 日本是美国在亚太地区最重要的盟国，美日同盟关系的调整影响着美国亚太战略的实施，也会对亚太地区乃至全球的安全与秩序产生重要影响。特朗普上任以来，尽管 2017 年 3 月美国国务院代理助理国务卿董云裳（Susan Thornton）曾表示奥巴马时期的“亚太再平衡”战略已经正式结束^[2]，但美国新的亚太战略并不明确，“印太”战略是否取代“亚太再平衡”战略也面临着不少争议和不确定性。在对同盟关系的处理中，特朗普政府的“交易主义”特点突出，这也使得美国亚太盟国面临着“特朗普冲击”，美日同盟也因此出现调整，这一系列新动向值得关注。

一、特朗普政府对外政策的基本特点

特朗普作为政治素人，其上台一年多来的对外政策颇具个性色彩，这也使得特朗普政府的对外决策具有显著的不确定性：将美国国内利益摆在第一位，推行“美国优先”的政策导向；^[3] 商人出身也使得特朗普的对外政策具有明显的“交易主义”色彩，更多以经济成本——收益来进行政策评估；“军人情结”^[4] 则可在特朗普内阁的组成、军费投入中窥见一二。分析特朗普政府面临的国内外环境，能够增进对其对外政策特点的了解，进而有助于对特朗普政府时期的美日同盟调整进行探究。

特朗普成功当选美国总统并成为一个标志性的国际“黑天鹅”事件，与

[1] 凌胜利：《冷战后美国亚太联盟的强化、趋势与问题》，《美国问题研究》，2012 年第 2 期，第 128 页。

[2] “According to a video published by U.S. Department of States on Youtube, ” *A Preview of Secretary Tillerson’s Upcoming Travel to Asia*, March 13, 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=R6MgBMtj8Gc>.

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

[4] 刁大明：《特朗普政府对外决策的确定性与不确定性》，《外交评论》，2017 年第 2 期，第 65 页。

他所处的国内外环境密不可分，而这一环境也成为特朗普执政后制定对外政策时的限制性因素。从国内角度看，一是在经济上，受国际金融危机的影响，世界经济长期处于低迷状态，即使是美国也不例外，美国国内近年来呈现出失业率上升、中产阶级资产缩水的境况，民众对经济生活强烈不满；二是在政治方面，难民潮和宗教问题引发的暴动和袭击牵动着人们的神经，政治精英却对此束手无策，导致美国内民众对政治精英缺乏信任，认为其无法代表自己的声音；^[1]三是在社会层面，在政治和经济困难的双层夹击下，社会出现反精英主义、排外主义，涌起一股反建制主义浪潮。从国际背景的角度看，特朗普上台时东北亚局势日趋紧张，朝鲜核问题成为不得不解决的热点问题；而被美国一直作为“假想敌”的中国力量的增强也让特朗普感到威胁。长期充当世界警察角色使得美国国力消耗巨大，而全球化经济的发展也使得新兴国家实力大增，美国霸权地位面临冲击。

面对内外复杂的环境，特朗普秉承何种外交理念，又将在其任职期间制定何种外交政策是一个备受关注的问题。学界普遍认为，担任总统的经历将会改变特朗普本人对于国际政治原先的认识，但是在其执政初期，他所制定的外交政策还是会表现出极其鲜明的个性色彩。^[2]一般来说，通过研究领导人以往的执政经历和个性特征，可以对其外交理念进行简单的评估，但是由于特朗普没有从政经验，无法确定其外交偏好，因此其对外政策具有强烈的不确定性。虽然缺少这一方面的参考，但特朗普的言行和职业生涯却能够为我们研究其对外政策提供一定的参照。在美国总统大选期间，特朗普特立独行的性格令人印象深刻。作为一名资深商业人士，特朗普十分关注美国在经济上的表现并有其独特的解读。通过分析特朗普上任以来的对外政策，可以总结出其具有以下特点。

[1] 罗伟清、李墨《〈美国研究报告(2017年)〉发布式暨“特朗普政府内外政策评估”学术研讨会综述》，《美国研究》，2017年第6期，第148页。

[2] 马博：《特朗普“美国优先”外交理念与对华外交思维初探》，《东北亚论坛》，2017年第5期，第58页。

一是奉行“美国优先”，表现出强烈的孤立主义倾向。美国国内政治、经济和社会方面的问题要求特朗普必须直面民众的心声——优先改善国内的经济状况，使人民生活得到改善。而作为特朗普竞选时的口号“让美国再次伟大”，也透露出其政府的内外政策导向将呈现国内优先的态势。与之前几位总统相同的是，特朗普不会放弃美国在世界的霸权地位；不同的是，特朗普是希望以低成本的方式维持美国的霸权地位。相对于规则、秩序而言，特朗普更看重美国实力的增强，并将其视为美国霸权的核心基础。

二是明显的“少边主义”，奉行“以我为主”的“经济优先”政策。特朗普认为，美国应通过改革税制和鼓励科技创新来重新发展本国的制造业，同时就地区和双边贸易协定修订进行谈判。^[1]首先，将制造业市场从中国、日本、墨西哥转移回美国，振兴美国经济；其次，严厉打击汇率操纵国；最后，就有损美国利益的多边或双边贸易条约重新进行谈判。^[2]特朗普经济政策的主要目标就是实现美国制造业的复兴，缩减贸易逆差，扩大农牧业产品的出口，吸引外国投资，增加就业岗位。在经贸问题上过于自私的考虑，使得美国与盟国的经贸关系调整成为重要内容。在国际上，特朗普政府的单边主义、“少边主义”色彩明显。上任伊始，特朗普就宣布美国退出“跨太平洋贸易伙伴协议”（TPP）、巴黎协定、联合国教科文组织，拒绝参加多边协定，强调双边谈判，这些无不体现了其“少边主义”的政策取向。

三是在外交上奉行“现实主义”原则，凸显机会主义色彩。特朗普在外交中善于运用交易技巧，将对外政策中的诸多议题相互联系，形成了其鲜明的“挂钩”外交。他以商人的眼光看问题，认为付出了就要有回报，在谈判中冒更大的风险就有可能获得更大收益。这也体现在美国及其盟友之间

[1] Donald J. Trump: *Great Again: How to Fix Our Crippled America*, New York: Threshold Editions, Reprint Edition, 2016, pp.31 - 62; pp.74 - 82.

[2] 马博：《特朗普“美国优先”外交理念与对华外交思维初探》，《东北亚论坛》，2017年第5期，第62页。

的关系往来上。特朗普主张美国与盟国之间要建立一种“权责均等”的合作机制。他认为，长期以来美国为盟友提供军事保护，但是盟国并未对军费开支进行同比例的承担，所以盟国要分担美国的军费开支，提供资金支持。这种只关注眼前利益的政治思维表现出浓厚的机会主义色彩。^[1]

四是以“交易主义”方式管理同盟关系，不断向盟国卸责。上任以来，特朗普虽然在对外政策方面依然倚重盟国，但是在同盟关系处理方面更注重美国利益，将对盟国的安全保护视为有价商品，在同盟责任分担等问题上不断向盟国推卸责任，如将同盟责任与经贸议题挂钩。

二、特朗普政府时期的美日同盟关系

特朗普执政以来，美日两国政要进行了多次的互访、通话，不过由于特朗普对外政策鲜明的个性特点，美国外交呈现出“美国优先”“交易主义”等特点。美日两国在政治、经济、安全等方面的摩擦不能因为美日同盟表面的坚固而被忽略。作为美国在亚洲的重要盟友，美日同盟关系在特朗普上台后的变化、调整，将影响到美国在亚太地区的势力和地位。

（一）政治关系

自特朗普上台以来，美日双方领导人通过会晤、通话等方式进行了多次交流，双方领导人联系密切。截至2018年5月22日，美日双方领导人在一年多的时间里共通话23次^[2]，其中大部分通话都是围绕朝核问题进行讨论。美日首脑双边正式会晤共进行了3次，分别是日本首相安倍晋三于2017年2月10日、2018年4月17—20日两次访美；美国总统特朗普于2017年11月5—7日访问日本。此外，日本首相安倍晋三还曾因劝说特朗普不要退出《巴黎气候协定》，而向其递交书信一封。在会晤和通话中，美

[1] 罗伟清、李墨《〈美国研究报告(2017年)〉发布式暨“特朗普政府内外政策评估”学术研讨会综述》，《美国研究》，2017年第6期，第152页。

[2] 根据笔者收集各大门户网站相关信息所做的统计。

日领导人围绕美日贸易、日本安保问题、两国同盟关系以及共同应对朝核问题进行了交谈。其中，美日之间的贸易逆差是谈话中较为艰涩的话题，美国想要通过双边谈判，以牺牲日本利益为前提，争取自身利益的最大化。此外，特朗普还几次提到要求日本承担全部军费开支，但是安倍并没有答应。总的来说，美日同盟在特朗普上台后政治往来更为密切，但在亲密的表象下是尖锐的分歧。特朗普在经济和安全上对日本的过高“期望”，将成为美日政治同盟关系强化过程中的主要障碍。

（二）经济关系

2017年2月10日，特朗普在就任后宣布美国退出TPP，这对以TPP为基石的“安倍经济学”来说是一次重创。更让安倍感到头疼的是，特朗普希望以双边方式推进贸易谈判。日本方面普遍认为，如果启动双边磋商，日本将面临比TPP更艰苦的谈判，“如果进行双边自贸谈判，日方要做出更多让利，平衡日美贸易逆差，特朗普也肯定会拿贸易逆差做文章，日本必须做出让步”。^[1]2017年11月特朗普访日期间，在会见美日两国工商界领袖时，对美日贸易进行了猛烈的批评，表示日本市场是不公平的，日本在过去数十年里一直是这方面的赢家，美日双方必须解决存在多年的巨额贸易逆差问题。^[2]此外，特朗普在与安倍的通话中也几次提到美日贸易问题。^[3]虽然日本在2017年增加了对美直接投资，但是美日两国的贸易逆差和双边贸易协定等问题非但未得到有效缓解，甚至引发了更多问题。

2018年3月8日，特朗普政府宣布，将在近期出台措施对出口美国的

[1] 王晓枫：《安倍访美备大礼，特朗普“破格”招待》，《新京报（电子版）》，http://epaper.bjnews.com.cn/html/2017-02/10/content_670689.htm?div=-1。

[2] “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference,” Tokyo, Japan, November 6, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-joint-press-conference-tokyo-japan/>.

[3] Ibid.

钢铁和铝产品加征关税。^[1]日本作为对美钢材和铝材主要的出口国，新关税政策实施后经济利益将会在很大程度上受到损害。安倍晋三访美期间，在美日首脑的联合记者会上，特朗普又再次提及美日贸易问题，并表示要减少美日贸易不平衡和消除美国出口障碍，减少美日之间不公平、不平衡的贸易关系，推动建立双边贸易关系，因为这对美日两国都有利。^[2]长此以往，日趋严重的美日贸易摩擦将影响美日同盟的稳固性。

（三）安全关系

安全关系是美日同盟的基石，近年来，双方围绕着同盟权责分担、海外军事行动、钓鱼岛协防等问题不断协商。2017年12月18日，特朗普政府发布新版《美国国家安全战略》，指出美国需要其盟友做出相同的努力——实现现代化、获得必要的能力、提高战备状态、扩大军队规模，以及具有明确赢得胜利的政治意愿。^[3]面对美国希望日本承担更多的安保责任，日本将有更大的空间发展本国的军事能力，日本自卫队将有机会参与到国外的军事行动中。这不仅会导致日本在国际安全事务中采取更加积极主动的政策及行动，而且将对亚太地区的国际关系与安全带来重大影响。^[4]随着日本新安法案的生效以及日本修宪的可能性，国内法律对其军事活动的约束力越来越弱，美国将成为牵制日本的最后一道关口。

[1] The White House, "President Donald J. Trump is Addressing Unfair Trade Practices That Threaten to Harm Our National Security," March 8, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-addressing-unfair-trade-practices-threaten-harm-national-security>.

[2] The White House, "Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference," Mar-a-Lago, Florida, April 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-joint-press-conference/>.

[3] The White House, "National Security Strategy of the United States of America," Washington DC, December 2017, p.46.

[4] 梁云翔：《特朗普政府对日本新安法案实施的影响》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0405/c1002-29190390.html>。

朝核问题是特朗普政府在其国家安全战略报告中强调的一个重要安全问题。美国要想解决朝鲜核问题，与日本等盟国的合作尤为必要。2017年访日期间，特朗普就要求日本大量进口美国的反导系统和最新锐的F-35A隐形战机。这些武器将为美日军事合作提供良好的设备条件。除了进行军火交易外，美国还与日本进行联合水雷战演习等多次军事演习。

总之，特朗普政府执政以来，美日同盟在同盟防务分担、海外军事行动、地区安全问题、军火交易、联合军事演习等问题上进行了磋商，尽管存在一些分歧，但同盟安全合作还是持续强化，对地区和全球的影响会有所增加。

特朗普执政以来，在亚太战略方面目前是破而不立，不过对同盟关系的倚重这一态势很难改变。相比奥巴马政府时期，特朗普与安倍通话的次数十分频繁，安倍为了国家利益而迎合特朗普的个性需要，双方领导人相处融洽。但是国家之间的交往并不是领导人之间的交往，两国之间的利益分歧会对双边关系产生重要影响。虽然在奥巴马政府时期，美日之间同样存在经济、安全方面的问题，但是奥巴马政府的对日政策并没有出现“交易主义”“美国优先”“经济优先”的倾向。而特朗普政府的对外政策特点决定了美日之间的经济贸易、防务分担是两国不可避免的摩擦点。此外，特朗普有意“鼓励”日本发展更大的军事实力，给予日本更多的军事发展空间将会增加美日同盟对地区和全球影响，但也会增加美日同盟协调的困难。

三、特朗普政府对日本政策调整的原因

冷战后，美国在国际安全领域的主要威胁有两个：一是核扩散、“流氓国家”和国际恐怖主义的致命混合；二是以中国为代表的崛起大国挑战美国建立的国际秩序。^[1]特朗普政府对日政策的调整同样受到这两方面的影响，

[1] Avery Goldstein: "First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S. - China Relations," *International Security*, Vol.37, No.4, 2013, pp.49 - 89.

美国 2017 年推出的《国家安全战略报告》,更是明确将大国威胁放到首位。^[1] 朝鲜半岛的核威胁在特朗普政府看来已经非常紧迫,必须团结盟友共同应对;而美国国内的经济困境和国际社会力量对比的变化,也促使美国不得不借助与盟友的合作来增强其在地区和国际社会的影响力。

(一) 政治上坚持“让美国再次伟大”

与美国权力侵蚀相反,新兴国家蓬勃发展,这使得美国意识到霸权地位受到冲击,急需重振美国的实力。注重发展与盟友的关系是特朗普政府对外政策的特点之一,这是出于通过强化同盟以增强美国实力的考虑。特朗普上台以来有意推行“印太”概念,将亚太地区扩展为范围更加广阔的印太地区,也是为了加强与盟友和战略伙伴的合作,增强美国在印太地区的影响力和掌控力。不论是亚太还是印太,日本都是至关重要的盟国,可以说,与日本强化同盟关系是美国全球霸权的重要战略支撑。此外,要解决朝核问题特朗普政府也需要与日本加强合作。朝核问题是重塑美日同盟关系的外界刺激,使其同盟关系在目标上更加契合。正因为如此,特朗普与安倍的通话才非常频繁。

(二) 经济上坚持“美国优先”

早在竞选时,特朗普就表示自由主义国际秩序下的经济活动让美国财富外流,而国内却“久旱无甘霖”^[2],因此决意撤出全球化的经济模式。这可以说是特朗普政府对外政策的颠覆性变化,即在一定程度上放弃二战以来美国所倡导的自由主义的国际秩序。特朗普从经济民族主义的视角看待美国与外部世界的经济联系,认为美国在二战后的多边自由贸易体系中

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States,” December, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>,p.25.

[2] “Remarks at a Rally at Berglund Center in Roanoke,” Virginia, September 24, 2016, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=119203>.

吃亏。^[1]他认为，美国在以往参与的多边协议中，并未争取到自己应得的权利；多边协议的框架限制了美国的应得利益，造成了国内经济失调；只有退出多边协议，通过双边谈判，才能更多地确保美国利益的获得。^[2]这导致其制定外交政策也倾向于从“零和”的角度审视国际关系，特别是国家间的经济关系。

对日本而言，美国退出 TPP 是对日本经济的极大打击。长期以来，TPP 作为“安倍经济学”的主要支撑是安倍促进日本经济增长的主要指导方针。近年来，日本经济并未呈现良好的增长态势，巨额的国债也让安倍政府深受其苦，而致力于建立环太平洋国家统一经济市场、移除贸易壁垒的 TPP 对于安倍政府来说的确是一个福音。如获通过，TPP 将直接拉动外国资本在日本的直接投资，提振日本经济。^[3]TPP 虽然对于日本国内受保护的农业有一定冲击，但却能给拥有为数不多外企的日本注入新的经济增长活力，开启新的经济增长源泉。因此，特朗普政府退出 TPP 的决定对安倍政府是一次重击，这也是为什么在缺少核心力量美国的情况下，日本还要积极地与欧盟各国协商建立“后美国时代的 TPP”。此外，美国退出 TPP 也使得安倍希望美日两国主导建立经济同盟的愿望落空，无法形成坚固的经济阵营以增强日本在亚太地区的影响力。无论是从日本国内经济的发展前景还是日本想要谋求更多的地区势力而言，特朗普退出 TPP 都对日本构成了很大的冲击。虽然安倍仍尝试劝说特朗普重返 TPP，但对于以追求双边贸易协定维护本国利益的特朗普而言，退出 TPP 是新政府的主要经济举措，并不会轻易改变。

[1] 倪峰：《特朗普政府内外政策探析》，《当代美国评论》，2017年第1期，第33页。

[2] The White House, “Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement,” January 23, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>.

[3] 王欢：《日媒：TPP 对日本经济效果巨大，获益会进一步增加》，环球网，<http://finance.huanqiu.com/cjrd/2015-10/7856574.html>。

（三）安全上贯彻“以实力求和平”

特朗普认为，军事实力是应对挑战的关键能力，是国家影响力竞争的重要组成部分，也是国家安全和利益的根本保障，特别强调军事实力是处理国与国关系的最重要基础。因此，特朗普强调美国要消除防务封锁，支出必要的经费来重建军队，以形成具有足够优势的最强大的军力。^[1]同时，美国还要有足够的经济实力，以支持与美国合作的国家。此外，特朗普的“军人情结”也是美国加大军事投入、强调以实力说话、签发新《核态势报告》、对朝鲜极限施压的重要原因。从历史经验来看，增强国家军事实力的方式主要有两种，一是增强本国的军事能力并与他国建立军事同盟；二是削弱他国军事实力或瓦解他国军事同盟。对于美国这个当今世界拥有盟国最多的国家而言，依靠第一种方式来实现军事实力相对增长更为容易。不过作为同盟的主导国，美国自身实力的强大是维系同盟关系、同盟信任的重要基础。2017年12月12日，特朗普签署了2018财年的《国防授权法》，计划军费总额高达7,000亿美元，^[2]相比2017年军费增加了800亿美元，约增长了13%。^[3]相对于科技、外交等预算的削减，军事预算的增加非常显眼。

作为美国在亚太地区的重要战略支点，日本毫无疑问地成为美国构建亚太牢固军事锁链的重要同盟对象。2017年11月访日期间，特朗普就专程到访驻日美军横田基地，显示了他对驻日美军和美日同盟的重视。作为特朗普政府处理同盟关系的特点，“交易主义”在美日军事同盟上也得到了体现，主要表现为美国为日本提供军事保护，而日本则需要承担更多的责任。

[1] “Remarks at the Union League of Philadelphia in Philadelphia,” Pennsylvania, September 7, 2016, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=119177>; *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Washington DC, December 2017, p.28.

[2] “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018,” Conference Report to Accompany H.R.2810, November 9, 2017.

[3] 袁征《特朗普政府新亚太战略与中国应对》，《统一战线学研究》，2018年第1期，第88-96页。

为此，特朗普政府一方面“放纵”日本修宪，同意其购买更多的先进武器，希望日本发展军事实力以分担美国世界超级警察的压力；而另一方面，美国则要求日本分担更大比例的驻日美军的防务开支。自1978年日本首次为驻日美军承担“体贴预算”之后，美国多次与日本签订特别协定，要求日本增加对驻日美军费用的预算。2015年，日本仅支出的“体贴预算”就已经高达1,900亿日元，政府财政不堪重负。^[1]2016年度的“体贴预算”为1,920亿日元，而这部分本应由美军自己承担的费用，日本已经承担了近9成。据日本《读卖新闻》报道，综合所有日本承担的军费，其一年要向美国缴纳约7,600亿日元（约合67亿美元），占驻日美军经费支出的54%。对于特朗普要求日本“全额”承担驻日美军费用的表态，日本首相安倍晋三与防卫大臣稻田朋美近日陆续发声，拒绝负担更多。^[2]驻日美军的军费开支是美日两国合作中的一个摩擦点。

2008年金融危机以来，美国维持霸权的目标和能力之间的差距越来越大。自奥巴马政府时期，美国就开始收缩对外战略。但是特朗普政府与奥巴马政府不同的是，其将美国国内事务放在更加突出的位置，而不重视向外输出西方的价值观念。特朗普政府虽然还无明确的对外战略，但总统个人的商人特质对美国对外政策的制定产生了一定的影响，在同盟关系中“交易主义”的特点体现得尤为明显。

四、美日同盟关系的未来走向及其影响

自特朗普执政以来，美日关系总体呈现良好的发展态势，其中很大原因在于两国利益诉求比较契合，但是两国的分歧依然存在，因此未来两国关系变数仍存。

[1] 张伟：《驻日美军经费问题：日本不够“体贴”，美国不快》，新华社，http://www.xinhuanet.com/mil/2015-10/25/c_128355130_2.htm。

[2] 刘秀玲：《算算日本要给美国交的那些“保护费”》，央视网，<http://news.cctv.com/2016/11/17/ARTI8x8ZLxhiSMVjyX6gr1bB161117.shtml>。

（一）积极方面

日本是美国在亚太地区最为重要的盟友，是美国主导亚太地区的重要支撑。日本良好的地理位置使远在西半球的美国能够将其势力伸向亚太腹地，为美国构建安全岛链、进行远洋巡航、威慑亚太提供了天然平台。只要美国还想维持其在全球的霸权，美日盟友关系就必须加强。地缘因素对美日同盟关系起着积极的促进作用。

从经济方面来看，自 2008 年金融危机开始，中国经济超过日本跃居世界第二大经济体；同时中国积极参与国际事务和多边合作，国际影响力极大增强，使得美国对其世界霸主地位感到担忧。面对共同的“中国威胁”，美日两国找到了加强合作的动力。对美国而言，日本处于亚太这一经济最具活力的地区，美国要想保持经济繁荣、振兴其制造业，需要发展好与日本的关系，共同加入到亚太经济发展的大家庭中。从 2011—2016 年，日本一直是美国的第五大出口国，而美国则是日本的第二大出口国（详见表 1）。^[1]

表 1 美日双边贸易全部出口商品金额对比表

年份	美国对日本出口商品 金额（亿美元）	日本对美国出口商品 金额（亿美元）
2010	604.69	1203.38
2011	657.92	1276.75
2012	699.72	1420.85
2013	652.14	1345.40
2014	668.26	1307.73
2015	624.41	1263.87
2016	632.62	1305.86

[1] World Trade Organization :[https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState={"impl": "client", "params":{"langParam": "en"}}}](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState={).

从日本的安全需要来看，自二战以来，美国就承担了日本的安全保障工作，现在日本仍然需要美国的安全支持；而为日本提供安全保护也满足了美国免费使用其军事基地的需要，同时也能扩大美国在亚太地区的军事威慑力，增强美国在亚太地区的主导权。“美国要强化在亚太地区的实力必须与日本加强关系，这将要求日本在美国主导的亚太安全体系下承担更多的责任与义务。”^[1]

（二）消极方面

特朗普坚持以“美国优先”为导向，以利益界定威胁，将贸易谈判与同盟关系挂钩，试图建立一个以权力为基础的亚太安全网络。从目前看，特朗普政府的亚太安全战略有三个核心支柱，即美国对亚太盟友进行战略再保证、美国与其亚太盟友的防务分摊再平衡、在解决朝核问题及制衡中国的同时寻求与中国的战略协调。^[2]虽然特朗普承诺给日本安全保障，但是却要求日本分担防务开支，这对于日本国内的经济情况而言，确实十分困难。据《每日新闻》报道，日本政府肩负超过1,000万亿日元（约合人民币61万亿元）的债务。严峻的财政形势使日本很难大幅增加对美国的军费补偿，与美国的期待有不小的差距。日本东洋学园大学政治学教授朱建荣表示，鉴于日本经济低位徘徊，财政捉襟见肘，难以承担特朗普所期待的军事费用。^[3]而安全方面的另一重大问题则是美国对朝鲜核问题的处理方式，对于美国发布的新《核态势评估》报告，有学者猜测这会使日本拥有核武器的想法蠢蠢欲动。^[4]日本如果发展核武器，那么如何处理与日本的关系将会成为美国政府的一大难题。

[1] 罗伟清、李墨：《〈美国研究报告(2017年)〉发布式暨“特朗普政府内外政策评估”学术研讨会综述》，第150页。

[2] 左希迎：《特朗普政府亚太安全战略的调整》，《世界经济与政治》，2017年第5期，第38页。

[3] 刘秀玲：《马蒂斯访韩日：特朗普亚太战略初显形》，新华网，http://korea.xinhuanet.com/2017-02/05/c_129467240.htm。

[4] 樊吉社：《美国或将强化亚太军力部署》，《环球》，2018年第4期，第47页。

2018年1月22日,在日本第196届例行国会会议上,日本首相安倍晋三强调了美日同盟关系的重要性,表示要加强与美国的战略合作,继续完善亚太地区合作机制。同时,他以朝鲜开发核武器和导弹威胁日本安全为由,表示将引进陆基“宙斯盾”反导系统以增强日本防卫能力,并推动今年年底修改防卫大纲。^[1]日本借安全防卫为由,引进反导系统,企图修改新安保法和宪法,展露了日本想要增强自我安保的军事意图。如果这一目的实现,日本对美国的安全依赖将会下降,将来有可能逐渐“脱美”。

在贸易方面,美国在对日贸易中长期处于贸易逆差地位。据《日本经济新闻》消息,2016年美国对日本的商品贸易逆差达到689亿美元,成为继中国之后的美国贸易逆差第二大国家,而被特朗普批评为不公平的汽车贸易对日逆差也增至526亿美元。^[2]巨大的贸易逆差是美日关系中最现实的消极因素。2017年11月访日期间,特朗普就曾对此表示了强烈的不满,认为“美日之间每年存在700亿美元的巨额逆差,对日贸易是不公平的、不自由的,也不是互惠的”。^[3]而此前,美国副总统彭斯在首次美日经济对话中也曾谈到,美国希望与日本建立稳固且更加均衡的贸易关系,有意把修订双边贸易协定纳入考虑磋商范围。^[4]日本财政大臣麻生太郎表示,虽然美日之间确实存在贸易逆差,但日本并不会通过双边自贸协定来抵消贸易失衡。而在第二次美日经济对话中,双方也没有就此达成一致。

自特朗普上台至今,美日两国的经济摩擦有愈演愈烈之势,关税成为特

[1] 聂晨静:《安倍表示要将日中关系推向新阶段》,新华网, http://www.xinhuanet.com/2018-01/22/c_1122297436.htm。

[2] 初晓慧:《最大贡献!美国2016年贸易逆差中国占比47%,日本尾随》,环球网(国际新闻), <http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-02/10085957.html>。

[3] The White House, “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference,” Tokyo, Japan, November 6, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-joint-press-conference-tokyo-japan/>。

[4] 吴倩:《美方寻求日本进一步开放市场,亦欲消减贸易逆差》,中国新闻网, <http://news.cctv.com/2017/04/20/ARTIZf3vT6Z67eHA0zWUd6uH170420.shtml>。

朗普对外经济政策的重要手段。2018年3月，特朗普对美国进口的钢材和铝材启动“232调查”条款，日本作为重要盟国并未得到特殊照顾。^[1]这无疑令日本十分失望。但考虑到美日之间的贸易纷争和特朗普政府的对外政策特点，这一举措似乎又并不意外。4月份，日本首相安倍访美，与特朗普讨论对日征税、重返TPP、美朝会晤等主要问题。在联合记者会上，特朗普又将矛头直指美日贸易的不平等性。经贸问题成为美日同盟发展的拦路虎。

（三）总体评估

通过分析美日同盟中的积极方面和消极方面，可以发现现阶段美日同盟发展的积极条件大于消极条件。美国凭借盟国日本地理位置的优势，既可以在亚太占有一席之地，又能通过吸引亚太的投资刺激本国经济发展；而安全上，中国的发展被美日视为一种威胁，共同的“敌人”让其同盟有了强化的理由。但是，同盟内部的经济摩擦却一直是两国关系发展的阻力。多次协商未果后，特朗普政府发动经济攻势，对日本出口美国的钢材和铝材征收高额关税，这显然是出于美国对日本把控的自信，因为日本对美国军事上的依赖是其他国家所难以替代的。虽然日本拒绝了美国修订双边贸易协定的建议，但却积极从美国购买武器装备以缓解贸易逆差带来的压力。

此外，尽管特朗普在竞选时谴责日本在驻日美军费用分担上未尽到责任，但其执政以来，驻日美军的数量较奥巴马时期却有所增加（2016年，驻日美军服役38,818人^[2]；2017年，驻日美军服役44,889人^[3]）。其原因

[1] The White House, “President Trump Approves Section 232 Tariff Modifications,” Washington, March 22, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-approves-section-232-tariff-modifications/>.

[2] Kristen Bialik, *U.S. Active-duty Military Presence Overseas Is At Its Smallest In Decades*, August 22, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/08/22/u-s-active-duty-military-presence-overseas-is-at-its-smallest-in-decades/>.

[3] “Number of Military and DoD Appropriated Fund (APF) Civilian Personnel Permanently Assigned,” Defense Manpower Data Center, December 31, 2017, <https://catalog.data.gov/dataset/defense-manpower-data-center-dmcdcedades/>.

在于在退出 TPP 后，美国要保持其在亚太乃至世界的霸权地位，加强与亚太地区盟友的军事关系就变得十分重要。总体看来，特朗普政府的对日政策还是会延续一贯的同盟政策，但受上述消极因素的影响，美日关系的未来发展可能存在一些摩擦，但不会影响美日同盟的总体加强趋势。

结 语

由于美国战略利益的客观存在，特朗普的执政不可能彻底颠覆美国对外战略的一致性和连贯性。^[1] 确保美国在国际体系中主导地位的政治意向仍然会体现在特朗普政府的对外政策之中。美国会以驻军安保为筹码进行议题挂钩，来协调美日贸易逆差，加强美日同盟关系。特朗普上台后，美日关系虽然不再依据“亚太再平衡战略”调整，但是特朗普的亚太同盟战略与奥巴马时期并没有发生颠覆性改变。作为美国在亚太乃至世界的重要盟友，美国要实现自己的外交战略必须要得到日本的支持。从特朗普政府发布的《美国国家安全战略报告》《美国国防战略报告》等来看，亚太地区在美国国家战略中依然占据重要地位。基于特朗普政府对亚太地区的重视态度，美日同盟依然会在美国亚太战略中发挥重要作用。虽然，美日之间因为特朗普政府的“美国优先”“交易主义”等政策特点带来了“特朗普冲击”，但美日同盟在近期的强化态势不会改变。随着中国实力增强对美日同盟的影响增大，中国因素已成为影响美日同盟关系的重要因素。不过美日同盟在对华政策上不乏分歧，中国对于美日同盟可以通过外交、经济、安全等多种手段进行影响，缓解中国崛起所面临的美日同盟压力。

【收稿日期：2018-06-10】

[1] 袁征《特朗普政府新亚太战略与中国应对》，《统一战线学研究》，2018年第1期，第88-96页。

对日美贸易摩擦的再认识

——基于同盟视角的历史分析

谢若初 吕耀东

【内容提要】贸易摩擦是长期影响日美关系的主要议题之一，日美同盟关系的维持与发展离不开对这一议题的处理。回顾历史可以发现，从宏观上讲，日美同盟为日本经济的快速发展提供了战略支撑，同时也为日美贸易摩擦的发生及其对日美同盟关系的影响埋下了伏笔；从微观上看，起初是在美方主导下出现政治化倾向的日美贸易摩擦，后来逐步脱离了单纯经济范畴，成为两国进行多层次、多领域利益交换的重要途径。由此可见，对美国而言，主动挑起贸易摩擦实际上已经带有强烈的政治对抗意味。中国应以日美贸易摩擦历史为鉴，警惕美国以政治利益等为要挟，迫使中国牺牲经济利益。

【关键词】日美贸易摩擦 日美同盟 历史分析

【作者简介】谢若初，中国社会科学院研究生院日本研究系博士生；吕耀东，中国社会科学院研究生院日本研究系教授、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) 04-0034-15

大幅削减贸易逆差，是特朗普“美国优先”理念的主要表现方式，也是其在竞选期间做出的重要承诺之一。自2017年正式就任美国总统以来，特朗普屡屡将削减贸易逆差作为发展中美、美日等双边关系的重要议题，并在2018年3月23日公然向中国挑起了新一轮贸易摩擦。值得警惕的是，这并非是美国第一次针对中国挑起贸易摩擦，也不是其第一次借助此手段打压潜在的竞争对手。早在20世纪80年代，面对在经济领域逐步崛起的日本，美国业已通过挑起贸易摩擦、逼迫日元升值等手段对日本多方面施压，迫使日本在经贸方面做出一系列重大让步。正是美国施展的这种手段，诱使日本政府在经济政策上出现严重失误，从而导致日本经济陷入长期低迷状态，进入了其历史发展中具有惨痛教训的“失去的十年”。因此，从日美同盟这一战后日本外交基轴的视角对日美贸易摩擦进行重新考察，不仅有助于对日美同盟、战后日本经济等问题形成更加深刻而系统地认知，也有助于从更加宏观的视角为中国应对当前中美贸易摩擦提供较为可靠的历史借鉴。

一、宏观视角下的日美同盟与日美贸易摩擦

从时间维度上看，战后日美两国间贸易摩擦的历史几乎与两国建立同盟关系的时间同样悠久。日美同盟正式建立于1952年，仅仅3年之后，日美即在纺织品贸易领域产生了第一次贸易纠纷。随着战后日本经济逐渐恢复并取得进一步发展，无论从日本对美贸易顺差数额上看，还是从摩擦所涉产业领域上看，日美贸易摩擦都呈现出逐步扩大的态势。而这种日趋严重的贸易摩擦，实质上是两国在建立同盟不对称的政治基础上，双方经济实力差距逐渐缩小，而竞争因素不断加剧的突出反映。

（一）日美同盟为日本经济发展提供了战略支撑

从战后伊始的崩溃状态到1968年成为西方世界经济（GDP）第二大，再到80年代成为在世界经济领域处于支配地位的经济大国，日本经济的发展速度令世界瞩目。回顾战后日本经济崛起的历史，不难发现日美同盟在

这一过程中发挥的巨大作用。甚至可以这样认为：日美同盟既是建立在军事上的，也是建立在政治、经济上的，因为经济权利、政治权利、军事权利可以发生转化；而日美间这种并不均衡的同盟模式，是促使战后日本迅速成为经济大国最为关键的保障性因素。日美同盟主要在以下方面促进了战后日本经济的快速发展。

首先，日美同盟为日本经济发展提供了安全保障。作为军事同盟，美国向日本提供了包括核保护在内的全方位安全保障。这一保障让日本能够在和平环境中发展经济，并在很大程度上确保日本能够将有限的资源集中于经济领域。以1974—1984年的统计为例，“美国的安全伞使日本的国民生产总值增加3,500亿—4,000亿美元”。^[1]其次，日美同盟使日本得以迅速完成战后资本积累。战后，在美国的庇护下，日本经济不仅避免了在战争赔偿问题上理应付出的巨大代价，还得以利用朝鲜战争的所谓“特需”等契机摆脱了对外援的依赖，经济建设从而全面恢复。正如有学者所言：“朝鲜战争提供了一个有力的刺激，创造了对于日本产品和服务的持续需求，有了稳定的外币流入。即使是在1953年朝鲜停战之后，由于南朝鲜的重建和大量留存军队的需要，这种局面仍然持续。”^[2]第三，日美同盟为日本经济发展提供了良好的投资环境。具体而言，作为美国亚洲战略的基石，日本在资金、市场、技术等领域均得到了美国的大力扶植。在资金方面，美国提供的巨额经济援助为日本经济快速恢复奠定了基础；在市场方面，加入美国主导的资本主义世界经济体系，使日本“得以享受当年用战争手段都未能得到的、利用国际资本和市场的空前自由”^[3]，且“与美国的安全联

[1] 冯昭奎、刘世龙等：《战后日本外交（1945-1995）》，北京：中国社会科学出版社，1996年12月版，第234页。

[2] 康拉德·托特曼《日本史》（第二版），王毅译，上海人民出版社，2008年12月版，第457页。

[3] 段延志：《日本结盟战略与实践研究》，北京：军事科学出版社，2013年6月版，第182页。

系使得日本在对外经济扩张中更易被其东亚邻国所接受”^[1]；而在技术方面，美国的强大实力及宽松的经济政策使得日本迅速弥补差距，在取得经济利益的同时为自主创新做了充分准备。

由此可知，战后日本在经济领域取得的巨大成就，离不开日美同盟在战略方面给予的有力支撑；从某种程度上讲，正是美国在亚洲地区的地缘战略需求，使其通过以军事结盟为主的同盟关系，培养了自己日后在经济领域的主要竞争对手，同时也为日美贸易摩擦的产生和加剧创造了基本的物质条件。

（二）日美贸易摩擦成为影响日美同盟关系的重要因素

20世纪80年代以后，尤其是自80年代中期开始的10年间，日美贸易摩擦呈现全面升级的态势。总体上看，在美国的贸易赤字中，日本所占的比重从80年代中期的34%上升到1989年下半年的50%以上^[2]；1991年，更是达到了65%的峰值^[3]；到1992年，日本对美贸易顺差在10年间累计数额高达4,440亿美元，几乎占到日本全球贸易总顺差的70%。^[4]具体到各相关领域，日本几乎完全控制了美国的电视产业市场；两国在照相器材领域的竞争以日本的胜利告终；作为日美贸易摩擦焦点的汽车领域，以1991年为例，在该年度日本对美410亿美元的贸易顺差中，75%是汽车出口造成的^[5]；而在农产品领域，美国对日本政府在该领域实施的保护政策颇为不满，一直试图迫使日本进一步开放农产品市场，从而在扩大美国出口的基

[1] 迈克尔·格林等主编：《日美联盟：过去、现在与将来》，华宏勋等译，北京：新华出版社，2000年1月版，第251页。

[2] 王仲涛、汤重南：《日本史》，北京：人民出版社，2014年1月版，第474页。

[3] 徐梅：《中美贸易摩擦与日美贸易摩擦的比较分析》，《日本学刊》，2014年第3期，第73页。

[4] 浙江大学日本文化研究所编著：《日本历史》，北京：高等教育出版社，2003年7月版，第365页。

[5] 吴廷璆：《日本史》，天津：南开大学出版社，2013年12月版，第1182页。

基础上缩小美日贸易逆差。令人玩味的是，在这一时期美国认为导致日美贸易摩擦的真正原因，在于其中存在的“不公正的”结构性贸易障碍，故以此为由同日本进行了多次结构性协商。

实际上，日美贸易摩擦所带来的最严重问题在于其逐渐超越单纯的经济范畴，在一定程度上动摇了日美同盟关系的稳定性，尤其是在作为同盟共同威胁的苏联已经不复存在的历史背景下，日美以贸易摩擦为代表的国家利益冲突开始凸显，导致日美两国民众对彼此国家的不满情绪高涨。美国方面，据1987年5月的民意调查显示，69%的美国人认为日本从事着不公平的贸易。^[1]1989年的另一项民意调查结果则显示，认为日本是未来最大威胁的美国人已多达68%。^[2]在此基础上，美国国内以“日本异质论”“敲打日本”“日本威胁论”为代表的“抨击日本”运动高涨。在1989年10月9日号上，美国《新闻周刊》杂志就日本索尼公司收购哥伦比亚电影公司一事发表评论，认为日本是在收购“美国的心脏”，并且在这期杂志的封面上刊登了一幅艺妓形象的自由女神像，对此加以嘲讽。^[3]而在日本方面，美国长期以来在贸易摩擦中的强硬态度，加上其经济大国身份带来的“大国意识”抬头，使得日本社会对美国的不满氛围日渐浓厚，“嫌美”浪潮高涨。石原慎太郎于20世纪80年代末至90年代初接连出版的三部作品^[4]，无疑是这种情绪最为真实的写照。

[1] 五百旗头真：《战后日本外交史：1945-2010》，吴万虹译，北京：世界知识出版社，2013年4月版，第154页。

[2] 浙江大学日本文化研究所编著《日本历史》，北京：高等教育出版社，2003年7月版，第366页。

[3] 松田武：《战后美国在日本的软实力——半永久性依存的起源》，金宗轩译，北京：商务印书馆，2014年1月版，第262页。

[4] 石原慎太郎分别于1989年初、1990年初和5月出版其与盛田昭夫合著的《日本可以说“不”》、与渡步升一、小川和久合著的《日本还要说“不”》、与江藤淳合著的《日本坚决说“不”》。

二、微观视角下日美同盟与日美贸易摩擦

自 20 世纪 50 年代中期日美发生第一次贸易纠纷以来，日美两国围绕贸易问题展开的博弈从未停止。从总体上看，出于维护自身重大利益（经济利益）的考量，美国逐渐将政治因素引入到处理两国贸易摩擦的过程中，在博弈中处于主导地位。反观日本，由于其在安全方面对日美同盟存在高度依赖性，且在确立经济大国地位之后，强大经济实力成为日本追求“政治大国”战略目标的重要战略资源，所以日本在相关博弈中往往呈现出退让与妥协的姿态。需要注意的是，日美就贸易摩擦展开博弈的时间节点，大都与时任美国领导人的政权稳固程度密切相关；而将日美同盟作为路径与筹码用于处理日美贸易摩擦问题，已经成为美国领导人缓解国内执政危机的惯用手段。

（一）纺织品摩擦与冲绳问题——贸易摩擦的政治化开端

自第一次出现贸易纠纷至 20 世纪 60 年代前期，围绕纺织品展开的摩擦在这一时期的日美贸易摩擦中表现得最为激烈。虽然，双方最终签订了《日美纺织品协议》，日美纺织品摩擦也以日方通过“自主限制”形式做出让步而告一段落，但在日美两国政府围绕这一问题展开博弈的过程中，贸易摩擦已经凸显脱离单纯经济范畴的基本趋势。在双方政府，尤其是美国政府的刻意捆绑下，日美贸易摩擦的政治意味渐浓。

1969 年 1 月，尼克松出任美国总统。当时无论从国际环境还是国内形势看，尼克松都面临着极大的挑战。国际方面，在冷战格局的大背景下，由于长期陷入越南战争的泥沼之中，美国在同苏联的力量对比中处于劣势。与此同时，以日本经济的快速崛起为代表，美国在资本主义阵营内部的相对实力也有所下降。至于国内方面，受到减税政策、越南战争等一系列因素的影响，美国经济正面对来自通货膨胀、财政赤字及国际收支（黄金流

失)失衡等多重挑战而陷入困境。面对如此局面,调整对外战略、改善经济状况就成为摆在尼克松面前最紧要的问题。在此需要特别强调:纺织工业当时虽然已经不是美国经济的重要产业,但却具有特殊的象征意义。这一方面是由于美国政府将日美纺织业摩擦与日美贸易不平衡问题直接挂钩;另一方面则源于“当时美国有240万纺织工人,且其中大部分是黑人、墨西哥人等少数族裔,因而纺织工业的景气是美国阶级和族裔矛盾的‘缓冲器’”。^[1]而尼克松在“总统选举时的主要支持者来自南部的纺织行业,他们希望采取措施限制日本产品出口”^[2],这就使得“纺织品问题在尼克松政府内的优先次序极高,也是尼克松本人极为关注的课题”。^[3]

反观日本方面在这一时期的表现:冲绳问题由于受到越南战争的影响而备受瞩目,成为当时佐藤荣作内阁的主要外交议题。从宏观角度看,日美两国在经济领域实力差距的不断缩小是日本政府在冲绳问题上逐渐强硬的主要原因;而从微观角度分析,1965年以后,冲绳成为美军对越作战的重要军事与补给基地,B-52战略轰炸机噪声等问题引起了当地居民的严重不满。在日本本土,由于担忧冲绳作为美军对越作战基地可能将日本卷入战争,民众支持冲绳县民的呼声日渐高涨,围绕冲绳问题展开的社会性抗议运动已成规模。关于上述运动对日美就冲绳问题展开进一步协商所造成的影响,亦有学者指出:“对于今后仍想要保持冲绳基地的美国来说,再也不能继续无视冲绳和本土居民的这种动向了。”^[4]与民众动向相呼应,佐藤本人对于在任内解决相关问题也颇为重视。作为首个造访冲绳的首相,他

[1] 宋成友、李寒梅等:《战后日本外交史(1945-1994)》,北京:世界知识出版社,1995年12月版,第286页。

[2] 五百旗头真:《战后日本外交史:1945-2010》,吴万虹译,北京:世界知识出版社,2013年4月版,第104页。

[3] 《日刊:美曾以钓鱼岛“施政权”换日纺织品妥协》,参考消息网,http://world.cankaoxiaoxi.com/2013/0813/254629_3.shtml。

[4] 信夫清三郎编《日本外交史》(下册),天津社会科学院日本问题研究所译,北京:商务印书馆,1980年版,第884页。

曾明确表示：“如果冲绳不能回归，那么战争就仍然没有结束。”^[1]

这样一来，冲绳问题就成为了当时日美两国领导人实现各自政治目标的突破口，而日美同盟则为双方展开博弈提供了可行性途径。在美方看来，已成为经济大国的日本无疑是其转嫁国内矛盾、摆脱经济困境的最佳突破口；而日本领导人及民众在冲绳问题上的迫切诉求，则为美国在相关博弈中占据优势地位创造了客观条件。如前所述，尽管当时纺织品在日美经济关系中并不占据重要位置——以1969年的相关数据为例，当年日本合成纤维对美国的出口金额不超过5,000万美元，只占当年日本对美国出口总额49亿美元中的1%；在消费量的比重方面，日本相关产品也仅占美国消费量的5%^[2]，并不对其相关产业造成威胁。也就是说，日美纺织品贸易摩擦是基于尼克松国内情势的特殊原因，而被提升到了远远超出其实际意义的战略高度，使得这一摩擦“不仅是日美经济摩擦的最初事例，而且是两国内政的利害冲突以及伴随着日美力量对比相对变化而进行结构调整等双方相互作用的典型案例”。^[3]

在具体博弈的过程中，日美双方虽然早在1969年11月的首脑会谈中就达成“日美纺织品密约”，佐藤承诺以此作为对美国确认1972年“返还”冲绳的回报，将以在对美纺织品出口上进行自我限制的方式，妥善处理日美纺织品贸易摩擦；但双方的后续谈判仍极为困难，多次陷入僵局。日方的态度令美国大为不满，1971年8月，尼克松宣布实施“新经济政策”，该政策在对外经济领域的主要表现为放弃金本位，即停止美元兑换黄金和征

[1] 大畑笃四郎：《简明日本外交史》，梁云祥等译，北京：世界知识出版社，2009年1月版，第263页。

[2] 宋成友、李寒梅等：《战后日本外交史（1945—1994）》，北京：世界知识出版社，1995年12月版，第286页。

[3] 五百旗头真：《战后日本外交史：1945-2010》，吴万虹译，北京：世界知识出版社，2013年4月版，第109页。

收 10% 的进口附加税 ,日本首当其冲地受到巨大影响。也正是这次被称为“尼克松冲击”的发生 ,使得日本政府在日美纺织品贸易摩擦方面迅速做出让步。引人注目的是 ,在日美围绕纺织品贸易摩擦进行博弈的过程中 ,先是佐藤由于无法向纺织业承认相关密约的存在 ,最终导致其打破了与尼克松之间的约定 ;后又发生了 1971 年 3 月日本与尼克松的政敌米尔斯签订了纺织业出口自主限制限定。这两个事件无疑招致了尼克松的强烈不满 ,究其原因 ,无非是因为“纺织品问题不仅是贸易问题 ,对尼克松来说 ,是关于总统选举公约的大问题”。^[1]这也是为何有观点认为 ,佐藤政府在纺织品贸易摩擦问题上态度的反复 ,是造成两次“尼克松冲击” ,即在推行新经济政策和访华问题上未及时向日方通报的原因之一。^[2]可见 ,正是尼克松在贸易摩擦中对自身政治利益的强调 ,导致日美贸易摩擦呈现出明显的政治化倾向。

(二) 全面摩擦与“政治大国”——贸易摩擦掩盖下的战略交易

由于日美两国经济发展不平衡这一导致两国出现贸易摩擦的根本问题始终未能得到有效解决 ,所以日美贸易摩擦并未随着日美纺织品贸易摩擦的缓解而消失。1973 年 ,尼克松在“安保警告”中以废除两国间安全条约相要挟 ,在贸易摩擦问题上向日本施压。以此事件为代表 ,为了缓解严重的对外贸易赤字问题 ,美国政府一直在开放市场等问题上对日本持续施压 ,经济摩擦几乎定期成为日美两国外交的重要议题。尽管日本政府多次在相关谈判中做出让步 ,但在“里根经济学”高利率政策等因素的影响下 ,其对美贸易盈余并未减少。到 20 世纪 80 年代中期 ,日美两国在经济领域的状况已经形成了鲜明反差 :日本世界性经济大国的地位日趋稳固 ,在经济总量、债权、金融投资等领域具有明显优势 ;而美国经济则在巨额贸易赤

[1] 孙琦享《日美同盟真相》,郭一娜译,北京:新华出版社,2014年9月版,第175页。

[2] 杉山撤宗:《日米同盟關係の根本問題》,載《DRC 年報——2013》,日本防卫研究中心, http://www.drc-jpn.org/annual_report/AR7J2003.pdf.

字和财政赤字的“双赤字”压迫下陷入困境。这样一来，双方领导人势必会对两国贸易摩擦问题做进一步深入思考。

就时任美国总统的里根而言，缓解对日贸易逆差是一项既紧迫又重要的执政议题。从自身政治利益上看，里根政府即将迎来最后一次国内选举。面对由大企业、国会议员、经济学家组成的强烈要求政府干预外汇市场的压力，在第一届任期坚决维护强势美元地位的里根，不得不重新思考是否将汇率作为增加美国产品国际竞争力、进而缓解贸易收支逆差及贸易摩擦的工具。而从美国国家利益上看，经济实力是美国在军事领域与苏联对抗的物质基础，推行以“星球大战”为代表的军备战略计划，无疑需要雄厚的经济实力作为保障。基于上述战略需求，美国又一次以日美贸易摩擦为切入点，着手解决自身的经济问题。

在这一时期，日美两国围绕贸易摩擦问题呈现出美方采取压制性战略手段，日方则以妥协性政策进行应对的态势。从各具体贸易领域来分析，美国通过动用“301条款”在汽车、半导体、农产品等领域迫使日本做出了相应让步。例如在汽车领域，日本政府就在自愿限制对美出口汽车数量的同时，满足了美国希望日本汽车制造业在美国投资、生产汽车的要求；而在关乎整个贸易领域的汇率问题上，在日本等国的配合下，美国力求介入外国汇率市场促使美元贬值，从而增加产品出口竞争力、改善其国际收支不平衡状况的愿望，通过“广场协议”的签订得以充分实现。此外，几乎在同一时间，作为日本首相私人咨询机构的“应对国际协调之经济结构调整研究会”迅速成立。该机构在前川春雄的带领下以所谓“国际协调”的溢美之词掩饰了中曾根的对美妥协态度，快速发布了以转变日本产业结构、扩大内需为要旨的“前川报告”。在部分学者看来，“广场协议”的签订与其后日本经济的长期衰退有着千丝万缕的联系。五百旗头真就认为，“以‘广场协议’为契机，引起了日元的急剧升值，这之后日本政府在害怕日元升值的不景气的同时，为了扩大内需不得不采取景气刺激政策。这件事情，

的确造成了日本后来的经济泡沫的发生”^[1]。孙琦享也曾指出，“日本经济的低迷始于1985年的广场协定”。^[2]

日本之所以在这一时期屡屡在贸易摩擦问题上对美妥协，究其原因就在于日本政府在时任首相中曾根康弘的带领下产生了由经济大国转向“政治大国”的战略意图。1982年，中曾根当选日本首相，他所提出的主要政治口号是“战后政治总决算”及日本要成为“政治大国”。所谓“政治大国”，按照他本人的说法就是指“在政治上拥有同美国、西欧平起平坐的地位，经济上成为同美国、西欧并列的一个核心”。^[3]然而，战略目标的实现必须以实力和资源为条件，对于当时的日本来说，仅次于美国的经济实力无疑是实现“政治大国”这一战略目标的主要战略资源。基于这一背景，无论是在上台伊始访美过程中发表“日本列岛要成为不沉航母”的言论，或是在电视演讲中呼吁“每位国民购买100美元的外国商品”^[4]，抑或是努力开展构建“罗纳德-康弘”关系的对美首脑外交，上述中曾根康弘的一系列对美外交举动，都能够在其“政治大国”的战略转向意图中找到合理解释。在中曾根看来，为在政治领域获得欧美国家的支持，即使以牺牲本国部分经济利益作为代价也在所不惜；美里根政府在贸易摩擦问题上的强烈诉求，恰恰是日本成为“政治大国”的战略契机。日美政治同盟在“新冷战”时期跨越了经济贸易领域的紧张对立得以强化，靠的并不是所谓“外交政策专家们设法只要可能就把防务关系同贸易更具伤害性的影响区分开”^[5]，而

[1] 五百旗头真《日美关系史》，周永生等译，北京：世界知识出版社，2012年7月版，第274页。

[2] 孙琦享《日美同盟真相》，郭一娜译，北京：新华出版社，2014年9月版，第209页。

[3] 吴廷璆：《日本史》，天津：南开大学出版社，2013年12月，第1146页。

[4] 五百旗头真：《战后日本外交史：1945-2010》，吴万虹译，北京：世界知识出版社，2013年4月版，第156页。

[5] 迈克尔·格林等主编：《日美联盟：过去、现在与将来》，华宏勋等译，北京：新华出版社，2000年1月版，第270页。

是日本在付出巨额资金，甚至是付出了有损于国家财政健康发展的巨大代价后才换得的。

三、同盟延续与日美贸易摩擦的持续

随着泡沫经济崩溃，日本经济陷入长期萧条之中，日美间贸易摩擦也趋于弱化。然而，这并不意味着日美同盟可以远离来自日美贸易摩擦的干扰。因为历史发展已经证明：“美国与日本的双边政治和军事关系，把亚洲最强大的经济同美国捆在一起，使日本实质上仍然（至少目前是这样）是美国的一个保护国”^[1]，这一情况随着日美同盟关系的延续与发展得以有效持续。与此同时，美国在全球贸易中的逆差国角色也并未发生根本性改变。从某种程度上讲，日美贸易摩擦的阶段性弱化，只不过是因美国贸易逆差的主要来源国从日本变成了中国。只要美国在对日贸易中存在逆差，日美贸易摩擦就很可能成为美国对日施压的必选筹码。

进入到2018年以来，日美贸易摩擦似乎又有一触即发的迹象。3月23日，美国启动钢铁和铝产品进口限制措施，加拿大、澳大利亚、韩国等主要盟友均获得有条件豁免钢铝关税待遇，而日本却成为唯一未能取得豁免的盟国。面对美国的这一举措，日本政府与经济界都表示出不同程度的担忧，这也成为安倍首相4月访美的重要议题之一。然而，无论是在取得钢铁和铝产品征税豁免权问题上还是在美国重返TPP问题上，安倍在访美过程中都遭到了特朗普的明确拒绝。这对于自诩已经构建起“唐纳德·晋三”亲密关系的安倍而言，无疑是又一次重大打击。实际上，自商人出身的特朗普出任美国总统以来，一直特别重视贸易逆差问题，虽然其将主要矛头指向中国，但对于同样是美国贸易逆差来源国的日本，特朗普也从未放弃“敲

[1] 布热津斯基：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海世纪出版集团，2007年1月版，第24页。

打”。进入特朗普时代后，美国贸易代表办公室发布的《贸易壁垒报告》已经连续两年对日本贸易政策、尤其是对其农业、汽车领域政策提出了批评。例如 2018 年度《贸易壁垒报告》指出：“日本在农业、汽车领域存在关税和非关税壁垒问题，其增加了美国产品进入日本的难度，为此，美方要求日本撤销相关限制，进一步开放市场”。^[1]可以说，此次日美两国在贸易领域出现的龃龉仍然源于美国巨额贸易逆差问题，两国间的主要分歧在于是在 TPP 多边模式下处理这一问题，还是在 FTA 双边框架下予以处理。围绕这一问题，日美双方的分歧显而易见，即关于美日贸易的应有模式。安倍在会谈后的联合记者会上表示 TPP 为“最佳”，并敦促美方重返；特朗普则表示为纠正对日贸易逆差，“希望开展一对一谈判”。^[2]面对这样的分歧，特朗普不仅再度公开批评日本对美国的巨额贸易顺差，还明确开出了“如果美日达成自贸协定，美国将不对日本钢铝产品加征关税”的条件。^[3]

目前来看，虽然日本方面极力想将贸易问题与政治问题进行分割处理，且已经将贸易问题交由日本副首相麻生太郎与美国副总统彭斯进行协商，但是安倍恐怕很难改变日本在日美贸易问题上对美妥协的一贯立场。一方面，从宏观历史角度上看，“日美两国间出于民族主义情绪的争吵，其着眼点基本上都放在了双方的经济关系上，而且这种情绪基本上只是存在于两国的民间。在决定日本外交政策的当政者眼中，日美关系却远不是仅仅局限在一种双边经济关系上，而是在双边经济关系之外还有着更为广泛的合作领域”。^[4]纵使商人出身的特朗普会对经济利益有所偏重，但无论是对于

[1] 《安倍将紧急赴美谈贸易日美同盟矛盾表面化》，法制网，http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2018-04/07/content_7515142.htm?node=20908。

[2] 《安倍访美遭“打脸”：特朗普拒返 TPP 不给日本关税豁免》，参考消息网，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20180420/2262252.shtml>。

[3] 《国际观察：安倍访美未弥合美日实质性矛盾》，新华网，http://www.xinhuanet.com/2018-04/19/c_1122710527.htm。

[4] 梁云祥《日本外交与中日关系》，北京：世界知识出版社，2012年3月版，第14页。

有意通过修宪等手段推进日本“政治大国”化进程的安倍而言，还是对于反复强调“美国第一”、将中国视为“战略竞争对手”的特朗普而言，日美同盟在一段时间内仍然是两国实现各自国家战略目标的重要路径。另一方面，从安倍、特朗普两人的政治处境看，深陷森友、加计学院丑闻的安倍势必要想方设法维护其第二次上台执政以来最大的外交“成果”，即与美国“牢固”的同盟关系，以期能够继续长期执政；而特朗普面对即将到来的中期选举以及“通俄门”事件长期以来造成的不利影响，也会在其长期重视的贸易领域坚持贯彻减少美国贸易逆差的政策方针以稳定选情。这样一来，日美贸易摩擦中美国“强买强卖”、日本“忍气吞声”的历史场景就极有可能再次上演。

结 论

二战后，贸易摩擦问题既涉及维护美国经济利益这一仅次于维护本土安全的重要战略目标，又与维护美国世界性领导地位的战略诉求密切相关。在美国看来，贸易摩擦对美国经济实力造成的损害不仅影响其在战后世界经济体系中的霸主地位，还会从物质基础层面对美国在军事等领域的绝对优势产生不利影响。无论出于帮助国家走出经济困境的战略需求，还是出于使自身摆脱执政危机的政治考量，利用世界经济霸权及国际货币协调机制，甚至不惜凭借强大军事力量来摆脱国内困境，依然是作为超级大国领导人的美国总统的基本选项之一。因而，贸易摩擦问题早已超出单纯的经济范畴，成为美国追求国家利益最大化的主要争夺领域与基本途径。而这种现象在日美关系中表现得尤为明显。

回顾战后日美贸易摩擦史，日美同盟作为“高级政治”因素往往能够对经济等“低级政治”因素产生决定性影响。究其原因，不仅是由于受到日美在战后形成的不对等关系的影响，更是由于在经济实力不断增强的背

景下，日本政坛产生了由经济大国转向“政治大国”的战略意图。本来，当日本在经济领域逐渐威胁到美国主导地位之时，美国必然会在霸权思维的指导下阻止日本崛起。而日本由经济大国向“政治大国”转变的战略意图在引起美国警惕的同时，也为美国提供了进一步打压日本的绝佳切入点。历史事实证明，为寻求美国在政治上的认可与支持，日本在经济上对美国做出了诸多妥协与屈服，从而最终导致整个日本经济发展的减速。日本以惨痛的经济代价，换来了有限的国际政治地位提升；美国则对日本经济采取压制战略，得以延续其世界政治经济的霸权地位。

当前，中国正面对美国悍然发起的贸易摩擦挑战。这无非是在中美两国相对物质实力差距日趋缩小、美国国内施政举措不断遭受质疑的双重压力下，美国特朗普政权出于对外维护霸主地位、对内改善执政环境的战略考量，而挑起中美政治对抗的战略行为。中国虽然与日本不同，既不需要美国在安全领域的保护，也不依赖其在政治领域的认可与支持，但可以预见的是，美国也势必会将贸易摩擦与政治、安全问题挂钩，借助南海、东海甚至台海等问题向中国全面施压。对此，中国不仅要在经济领域做好有效应对举措，更应该坚决对美国以其他领域的利益来要挟中国牺牲经济利益的企图予以必要反击，以免重蹈日本在日美贸易摩擦方面的历史覆辙。

【收稿日期：2018-06-25】

印巴核试验 20 周年：回顾与展望

荣 鹰

【内容提要】2018年是印度和巴基斯坦进行核试验20周年。1998年5月，印度不顾国际社会反对连续进行5次核试验，巴基斯坦随即跟进，一口气举行了6次核试验。印巴核试验不仅使两国进入公开核对抗时代，也给全球核不扩散机制带来新的复杂挑战。20年来，尽管印度和巴基斯坦并未再进行新的核试验，但两国的核对抗持续发展。印巴在继续升级其核武库水平的同时，也积极开展核外交活动，力争使其核能力“合法化”。2018年也是《核不扩散条约》通过50周年，回顾印巴的核开发历史及其核试验后20年的历程，对坚持维护南亚地区的和平稳定、坚持维护全球防扩散体系的有效性，具有重要的现实意义。

【关键词】印巴核试验 核不扩散机制 印美巴核对话 印巴核竞赛

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

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 04-0049-13

1998年5月，印度和巴基斯坦相继举行核试验，使两国的战略对抗升级到核战略层面。印巴20年前的那场核试验，加剧了两国的战略对抗态势，改变了南亚的地缘战略格局，冲击了全球防扩散体系。20年后的今天，国际安全形势更加复杂，南亚力量对比加速演变。如何在努力维护南亚和平稳定的同时，坚持维护核不扩散体系有效性，这是包括印度和巴基斯坦在内各方的共同课题和挑战。

一、印巴20年前的核试验

2018年是印度和巴基斯坦举行核试验20周年。1998年5月11日和13日，印度连续进行了5次核试验，震惊了国际社会。印度政府宣称，核试验是行使了其长期坚持的“核抉择”权利。^[1]面对印度公开核武化的压力和国际社会要求其克制的呼声，巴基斯坦被迫做出抉择。5月28日和30日，巴基斯坦连续进行了6次核试验。对巴基斯坦来说，这6次核试验不仅使其在核武器开发数量上“扯平”了印度，更显示了巴基斯坦能够顶住国际压力，有能力和意志坚决维护自己的战略安全利益。^[2]

20年过去了，印度和巴基斯坦两国在核问题上的立场依然如故。2018年5月，印度和巴基斯坦政府分别以不同方式纪念20年前的那场核试验。印度总统科温德表示，印度政府20年前的勇敢决定，重新确立了印度在全球的大国地位，彰显了印度强大的科技实力和坚强的政治意愿。印度总理莫迪高度赞扬印度科学家和政治家当年所显示出的杰出能力和非凡勇气，表示当今世界已进入科技和创新时代，印度政府将努力营造良好环境，加

[1] “Evolution of India's Nuclear Policy,” http://www.nti.org/media/pdfs/32_ea_india.pdf?_=1316627913.

[2] Feroz Hassan Khan, *Eating Grass: The Making of the Pakistani Bomb*, Stanford Security Studies, Stanford: Stanford University Press, 2012.

快推进科技创新。^[1] 5月28日，巴基斯坦外交部则发表新闻公报，纪念巴基斯坦成功举行核试验20周年。公报称，巴基斯坦每年都要举办活动，纪念20年前成功进行核试验这一历史性事件；巴基斯坦当年举行核试验，是对印度核试验及其敌对政策的正当回应，完全是出于自卫目的；核试验虽然终结了巴基斯坦提出的“南亚无核化”倡议，但巴基斯坦将一如既往地致力于推进全球核不扩散进程，维护全球和平与南亚战略稳定。^[2]

应该看到，20年前印度和巴基斯坦举行的那场核试验绝非偶然，它是印巴长期战略对抗、南亚政治安全格局变化和全球防扩散进程演变相互作用的结果。印度和巴基斯坦的核计划分别始于20世纪40年代末和50年代初，后来又一定程度上都得益于美国提出的“原子能促和平”计划（Atoms for Peace）。^[3] 但相对而言，印度的核计划要比巴基斯坦的起步更早，发展更成熟。

1947年8月印度独立时，世界已经开始进入核武器时代。作为一个刚刚获得独立的大国，印度高度关注核能开发利用问题，但对核武器开发一开始则采取了模糊立场。印度感到，从维护战略自主性和独立性以及推进现代化建设需要出发，印度必须发展包括核能等在内的现代科技能力。与此同时，印度也认识到自身实力和技术水平尚不足以支撑公开的核武器开发计划。因此，印度政府一方面启动相关准备工作，包括通过“原子能法案”、成立原子能委员会和原子能部等机构；另一方面，印度反复强调其核能开发以能源利用为方向，主要为满足印度现代化建设的需要。1954年4

[1] “20th Pokhran anniversary: President Kovind, PM Modi hail bold decision, courage of Vajpayee leadership,” <http://www.firstpost.com/india/20th-pokhran-anniversary-president-kovind-pm-modi-hail-bold-decision-courage-of-vajpayee-leadership-4466111.html>.

[2] “Youm-e-Takbeer: Pakistan marks 20th anniversary of nuclear tests,” <http://www.geo.tv/latest/197119-youm-e-takbeer-pakistan-marks-20th-anniversary-of-nuclear-tests>.

[3] https://www.eisenhower.archives.gov/research/online_documents/atoms_for_peace.html.

月,印度总理尼赫鲁在印度国会宣称,印度反对利用核、化学、生物技术制造大规模杀伤性武器。此后,尼赫鲁又多次表示,原子弹有违“人类精神”,印度没有兴趣也不会制造原子弹,永远不会把原子能用于罪恶的目的。与此同时,印度在国际上积极倡导禁止核试验,呼呼国际社会缔结核不扩散的国际性条约,限制更多国家获取核武器技术和能力。^[1]印度坚持和平利用核能的主张,获得了美国等西方国家的广泛认可。在美国、英国、加拿大的帮助下,印度不仅建成了第一座研究型核反应堆,成功提取了钚元素,还建设了2座核电站,使其核能力发展水平走到了发展中国家的前列。

在20世纪50年代后期,印度的核模糊战略开始生变。这是因为印度感到其坚持的“无核”政策效果不彰。美苏两个超级大国继续大幅扩充核武库,中国核试成功在一定程度上也刺激了印度。1968年,联合国大会通过《不扩散核武器条约》并开放签署。条约规定,有核国家禁止转让核武器(含技术)给无核国家,无核国家不得接受、制造核武器;各国同时推动民用核能发展。《不扩散核武器条约》受到国际社会的广泛欢迎,当年底就有83个国家加入。当时,国际社会都期待印度会是第一批加入该条约的国家,因为印度当年是核不扩散协定的积极倡导者。但是,印度议会经过激烈辩论,拒绝印度加入该条约,甚至为此不惜遭受国际孤立和制裁。^[2]

20世纪70年代初,印度总理英迪拉·甘地下令启动核武器开发计划,进行设计、制造核武器。1974年5月18日,印度成功试验了代号为“佛陀的微笑”的核装置,正式跻身有核国家行列。印度为掩人耳目,称之为“和平核装置”。此后,印度受到了美国等西方国家的制裁,但坚持拥核立场不变。1996年,《不扩散核武器条约》永久延长后,印度感到机会窗口关闭,政府内部决定择机再次进行核试验。1998年5月,印度再次成功进行核试验,

[1] “Evolution of India's Nuclear Policy,” http://www.nti.org/media/pdfs/32_ea_india.pdf?_=1316627913.

[2] Ibid.

并把核试验的代号改为“力量”(Shakti)，印度终于走上了公开拥核道路。^[1]

巴基斯坦的核计划开发正式始于20世纪60年代，一开始就有强烈针对印度核计划的特点。1962年，巴基斯坦为解决经济发展带来的能源需求，通过美国“原子能促和平”计划向美国购买了一座5MW的研究型反应堆，随后加拿大又帮助巴基斯坦建了一座120MW的重水核电站。但是，巴基斯坦建设的2座反应堆的运营一直处在国际原子能机构的监控之下。^[2]随着印巴关系恶化，两国的战略对抗加剧升级。加之印度核武器开发计划的启动推进，巴基斯坦开始考虑和筹划启动自己的核武器计划。巴基斯坦总理阿里·布托称，印度要是发展核武器，巴基斯坦就是吃草也要把原子弹搞出来。^[3]

1974年5月，印度成功进行核装置爆炸试验，使巴基斯坦举国上下感到极大震惊。巴基斯坦在向联合国提出建立“南亚无核区”的同时，立刻启动本国的核武器开发计划，并主要通过国际市场获取核材料和核技术。这期间，巴基斯坦尽管多次受到美国等西方国家制裁，国内政局也动荡不定，但巴基斯坦坚持开发核武器以获得与印度对等的核威慑力量一直是各党派的高度共识。到20世纪80年代，巴基斯坦已经被国际社会公认为是具有核能力的国家，但一直未能公开显示。1998年，巴基斯坦成功进行核试验，终于向世界公开显示了其核武器发展能力和水平。^[4]

二、印巴核导竞赛及核安全信任措施

印巴相继进行核试验后，两国就开始着手制定核战略。1999年8月，

[1] 印度首次公开核试验照片，<http://mil.news.sina.com.cn/jssd/2018-05-15/doc-ihapkuv0660571.shtml>。

[2] Feroz Hassan Khan, *Eating Grass: The Making of the Pakistani Bomb*, Stanford Security Studies, Stanford: Stanford University Press, 2012.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

印度发布核战略草案，明确提出“可靠的最低限度的”核威慑战略思想。草案同时也表示，印度将“不首先使用”核武器。2003年1月，印度政府出台正式的核战略，表示将奉行“可靠的最低限度的”核威慑战略，建立与最低限度核威慑力相适应的“三位一体”核力量，阻止任何国家或实体对印度使用或威胁使用核武器。印度坚持承诺“不首先使用”核武器以及不对无核国家使用核武器，但如果印度及其军队遭到核或化学武器打击，将动用核武器进行惩罚性报复行动。在核裁军与军控政策上，印度强调推动“全球可核查和非歧视性”核裁军，表示愿与其他核国家缔结禁止首先使用核武器条约。^[1]

应该看到，印度核武库建设是一个开放的过程。印度虽然奉行最低限度威慑力，但又同时强调其核力量的可靠性，这实际上并未对威慑力进行“量化”界定。印度承诺不首先使用核武器，但又对“不首先使用”情况进行限定，一定程度上也稀释了其承诺的有效性。2010年10月21日，印度国家安全顾问梅农(Shivshankar Menon)宣布，印度“不首先使用”原则只针对非核武器国家适用。^[2]

巴基斯坦公开拥核后并没有发表过完整的核战略报告，从其领导人各种场合的讲话看，其核战略也是强调“最低限度”“可靠的”核威慑力。但为保持其核威慑力的生存力和可信度，抗衡印度常规军力优势，巴基斯坦强调必要时将“首先使用”核武器。^[3]

印度和巴基斯坦进行核试验及其核战略出台后，同时加快了对核武器投送能力的发展。印度的“大地”“烈火”系列导弹不断升级，并频繁举行“烈

[1] 夏立平：《论印度核政策与核战略》，《南亚研究》，2007年第2期，<http://skpj.cssn.cn/jsx/201405/P020140528607965589270.pdf>。

[2] 《印度自欺欺人的核原则》，《纽约时报》中文网，<https://cn.nytimes.com/opinion/20140515/c15iyermitra>。

[3] 夏立平：《巴基斯坦核政策与巴印核战略比较研究》，《当代亚太》，2008年第3期。

火”中程、中远程和洲际导弹试射，显示了印度战略导弹能力的提高。巴基斯坦在努力追赶印度核武能力的同时，也积极开发提升中远程投掷能力，努力打造“三位一体”战略核导威慑力。^[1]

从20世纪70年代开始，随着印度和巴基斯坦核武计划的推进，两国核冲突风险开始显现。作为弱小一方，巴基斯坦一直担心印度可能会伙同其他敌对国家或势力对自己采取极端行动，把巴基斯坦的核能力扼杀在摇篮中。^[2]另外，印巴两国之间爆发过3次战争，克什米尔地区长期处于紧张对峙状态，双方在克什米尔实控线附近也经常发生小规模武装冲突和交火事件。印巴两国公开获得的相互核威慑力，在防止发生大规模常规战争的同时，使得偶发性冲突引发核战争的风险也在增加。1998年5月印度成功核试验后，印度领导人一度扬言要教训巴基斯坦。巴基斯坦军方在核试验成功后则更加自信，认为有了抗衡抵消印度常规军事力量优势的手段。^[3]

印度和巴基斯坦公开拥核后发生的两次重大危机，更是凸显了核公开对抗带来新的复杂因素。印巴两国都意识到，应该共同努力寻求维护核稳定态势，防止战略误判引发核冲突。1999年5月，印巴双方在卡尔吉尔地区爆发武装冲突，双方伤亡总数超千人。由于这是印巴公开核对抗后首次爆发的冲突，使国际社会对南亚安全形势十分担忧，对印巴两国都做了大量工作，呼吁双方克制，防止冲突升级。在国际社会压力下，卡尔吉尔冲突得到了平息。2001年12月，印度议会遭受恐怖袭击。因为这次恐怖袭击发生在“9·11”事件之后，美国对阿富汗的反恐战争正在进行，印度国内上下群情激昂，要求仿效美国也对巴基斯坦进行军事打击，由此引发

[1] Feroz Hassan Khan, *Eating Grass: The Making of the Pakistani Bomb*, Stanford Security Studies, Stanford: Stanford University Press, 2012.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

印巴又一轮军事对峙。后来，在国际社会的积极斡旋下印巴紧张对抗局势逐步得到缓解。这两次危机加上20世纪80年代后期的一场非公开核武对抗，使印巴双方都感到需要共同寻求办法，在军事与核领域建立信任措施(CBMs)，加强核危机管控，防止两国矛盾冲突引发核冲突。

印巴军事信任措施建立始于20世纪80年代后半期。两国公开核武化后，这些措施逐步加强，并重点转向防止意外事件或常规冲突升级为核冲突。其中包括以下主要措施。

一是承诺互不攻击对方核设施。印度和巴基斯坦于1985年达成协议，同意互不攻击对方核设施。1988年2月，印巴双方正式签署相关条约；1991年起，条约开始生效。根据条约规定，双方每年都必须向对方通报各自的核设施地点，并保证不对对方的核设施进行攻击。从1992年开始，两国政府坚持每年1月1日交换各自的核设施清单。

二是事先通报射导活动。1999年2月，印巴两国签署协议，承诺今后进行任何导弹试验事先都要通知对方。

三是开展全面对话。1999年2月，印度总理瓦杰帕伊对巴基斯坦进行访问，并与谢理夫总理签署了《拉合尔宣言》，提出“将立即采取措施减少意外使用或未经授权使用核武器的风险”。^[1]2004年初伊斯兰堡南盟首脑会议期间，印度总理瓦杰帕伊和巴基斯坦总统穆沙拉夫单独会晤，两国领导人发表联合声明，同意恢复中断6年的外秘级“全面对话”。印巴领导人频繁互动在一定程度上消除了两国间的紧张对抗。^[2]

但是，印巴核对话进程不时受到干扰，进展并不顺利。与此同时，核武器也开始影响印巴双方军事战略调整变化。对印度而言，自身的核能力并

[1] 《拉合尔宣言》，中国网，http://www.china.com.cn/international/zhuanti/ybht/txt/2000-08/14/content_5003069.htm。

[2] 夏立平：《巴基斯坦核政策与巴印核战略比较研究》，《当代亚太》，2008年第3期。

未消除巴基斯坦的安全威胁。印度战略界考虑“冷启动”战略思想，企图凭借其军事实力优势，采取先发制人方式打击敌人，在短时间内实现军事目的，防止军事对抗升级到核冲突。印度“冷启动”战略思想有较强的针对性及冒险性，因此印度政府相对比较慎重。^[1]2008年11月26日，印度孟买遭受恐怖袭击，再次刺激了印度的敏感神经，国内要求惩罚巴基斯坦的声音上升。巴基斯坦则强硬回应，扬言要动用核武器进行反击，印巴对抗风险再次增加。但是，印度并未真正采取行动，仍然还是以外交施压为主。

2016年9月29日，印度军队声称越过了克什米尔实控线，对巴基斯坦一侧成功地进行了“外科手术式”打击。长期以来，印度军方一直威胁要越界打击巴控克什米尔地区的武装分子营地，但一直未能付诸实践。此次，印军首次公开该武力行动，虽然并未引发印巴两军直接对抗（巴基斯坦军方事后明确表示进行了有力回击），但带来的风险隐患不可小觑。对巴基斯坦军方而言，更重要是其核武器并没有也不足以威慑印度军方今后采取类似的冒险行为，这有可能将加快巴基斯坦在继续提升核武库战略威慑能力的同时发展战术核武器小型化、战场化的步伐，加剧两国核对抗的风险。^[2]

三、美印巴核外交进程

印度和巴基斯坦的核试验给积极推进全球防扩散的美国出了个大难题，也给当时正在逐步进行调整的美国南亚战略带来新的复杂因素。与此同时，印度和巴基斯坦也借此机会与美国进行了频繁的战略互动。

[1]《透析印度陆军“冷启动”新作战理论》，<http://people.com.cn/GB/junshi/1078/3123182.html>。

[2]“Pakistan's Tactical Nuclear Weapons and Their Impact on Stability,” <http://carnegieendowment.org/2016/06/30/pakistan-s-tactical-nuclear-weapons-and-their-impact-on-stability-pub-63911>。

在美国的积极推动下，联合国安理会 5 个常任理事国外长进行紧急会晤并发表联合公报，随后联合国安理会全体会议一致通过 1172 号决议。“五常”的联合公报和安理会 1172 号决议都明确谴责印巴进行核试验，要求两国不再进行新的核试验并放弃核武器化计划，无条件签署《全面禁止核试验条约》和《不扩散核武器条约》。^[1]1998 年 6 月，美国总统克林顿访问中国，中美两国元首发表了关于南亚问题的联合公报，再次重申了联合国安理会决议的内容。同时，美国的欧洲盟友及日本、澳大利亚等西方国家对印度和巴基斯坦的核试验也宣布进行制裁。

美国在推动国际社会对印巴核试验进行制裁的同时，也开始积极寻求与两国开展核对话。一开始，美国把与印度进行核对话的主要目标放在迫使印度重新纳入核不扩散体系上，但遭到印度的坚决反对，表示不愿接受“核歧视”，反对把有核国家与无核国家分类，坚持自己有权利发展核武器。^[2]

美国对印度核问题的立场从一开始就不太坚定。1998 年 11 月，负责与印度进行核对话的美国常务副国务卿塔尔博特就发表文章，宣称美国期望印度崛起成为一支“全球性力量”。在印度核试验后，美国虽然对印度宣布并采取了制裁措施，但美国国会随后就给予克林顿政府暂不实施对印度制裁的授权，实际上为美国放松甚至不执行制裁打开了方便之门。2000 年 3 月，美国总统克林顿访问南亚三国。克林顿南亚之行的重点是加强美印关系，而非讨论印度核不扩散问题。克林顿访印期间，双方发表联合声明，表示两国决心成为维护 21 世纪地区与国际安全和平的“伙伴”。2001 年布什政府上台后，美国加快对印度战略调整步伐，其中地缘政治因素更加前移，

[1]《冷战后中美关系中的防核扩散问题》，http://www.hprc.org.cn/gsyj/yjgg/zggsyjxh_1/gsnhlw_1/sjgslw/201110/t20111020_162484_1.html。

[2] “India and non-proliferation export control regimes,” <http://www.orfonline.org/research/india-and-non-proliferation-export-control-regimes>.

核不扩散问题逐步沦为美印讨价还价的筹码。

2003年，美国与印度签署“战略伙伴关系下步行动计划”，决定恢复与印度全面核能合作。这标志着美国对印度战略目标正式转向建立战略伙伴关系，也是对前几届美国政府对印核不扩散政策的大逆转。2005年3月，美国务卿赖斯访问印度时宣布，“美国将帮助印度成为21世纪的全球大国”。2005年7月，印度总理辛格访问美国。两国发表联合声明，宣布美印将在民用核能方面进行全面合作。翌年3月，美国总统布什访问印度，双方就实施民用核合作达成谅解。2006年7月，美国国会众参两院相继通过美印核合作协议法案。^[1]2008年8月，在美国推动下国际原子能机构批准了相关的保障协定，为美印核协议的落实和印度加入核供应集团等机构铺平了道路。^[2]

相较美国和印度的核对话，美国和巴基斯坦的核对话目标简单单一。1998年5月，美国试图阻止巴基斯坦跟进印度核试验的努力失败后，就把重心放在确保巴基斯坦核技术不扩散和核设施安全等方面。“9·11”事件爆发后，巴基斯坦核武库安全问题成为美巴核对话的重点议题和主要关切。2003年，巴基斯坦核科学家阿卜杜尔·卡迪尔·汗博士走私网络被揭出，美国对巴基斯坦的核扩散和核安全问题更加重视。美国在向巴基斯坦施压的同时，也给巴基斯坦提供了不少经费和技术援助，希望帮助其提高核安全水平，借机寻求加强对巴基斯坦核战略的影响。^[3]

对巴基斯坦而言，在与印度核武开发上实现“扯平”以后，努力争取在核问题上享有与印度的“同等”待遇成为新的课题。巴基斯坦坚决反对美国在核问题上对印度“网开一面”，强调美国采取双重标准给予印度

[1] 《美印公布民用核能合作协议文本细则》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/w/2007-08-03/163012322896s.shtml>。

[2] Feroz Hassan Khan, *Eating Grass: The Making of the Pakistani Bomb*, Stanford Security Studies, Stanford: Stanford University Press, 2012.

[3] Ibid.

NSG 成员国资格，将进一步恶化南亚战略安全环境，破坏地区战略稳定。面对国际社会关于其核武库安全的关切，巴基斯坦不断重申，自 1998 年以来，巴基斯坦在核问题上已显示出最大的克制，在核武器安全问题上彰显了责任。巴基斯坦坚持奉行“可靠的最低限度威慑”(Credible Minimum Deterrence) 战略，坚持谋求地区“威慑平衡”(deterrence stability)。巴基斯坦积极推动印巴在核武器和常规武器领域达成建立信任措施，包括 2004 年印巴联合声明，承认两国各自的核武器是两国关系中的稳定因素；多次表示愿考虑继续采取措施，减少安全风险和防止地区军备竞赛。^[1]

四、对印巴核问题的几点思考

印度和巴基斯坦核计划开发历史，特别是 1998 年两国走上公开核武化后印巴核对抗与对话的 20 年历史，给南亚地区的和平稳定、全球防扩散体系带来诸多新课题，值得思考和探讨。

一是印巴发展核武器的动因问题。应该看到，安全因素是印巴两国拥核的主要动因。1998 年 5 月印度进行核试验后，瓦杰帕伊总理致函克林顿总统，宣称印度进行核试验的主要动因是应对来自“北方”的威胁。^[2]此前，印度国防部长费尔南德斯公开声称，中国是印度“潜在的首要威胁”。印度领导人此举对中印关系和两国间战略互信造成了长期的负面影响。有学者还认为，南亚存在的安全困境与中印巴在安全威胁上的认知相关联。但对中国来说，其战略安全的主要威胁并非来自印度。中国在拥核第一天起就

[1] “Youm-e-Takbeer: Pakistan marks 20th anniversary of nuclear tests,” <http://www.geo.tv/latest/197119-youm-e-takbeer-pakistan-marks-20th-anniversary-of-nuclear-tests>.

[2] 《原外交部部长唐家璇忆中国解决印巴核危机始末》，凤凰网，http://news.ifeng.com/history/zhongguoxiandaiishi/detail_2012_02/03/12269090_0.shtml。

宣布，不首先使用核武器；印度也奉行“不首先使用”战略；巴基斯坦也认识到首先使用核武器战略有一定局限性，曾积极倡导南亚无核区。如何在此基础上探讨进一步增进战略互信，共同维护南亚和周边地区安全，是包括印巴在内各方的共同课题。

二是印巴和平利用核能问题。根据《不扩散核武器条约》，任何国家已不可能再获得有核国家地位，因此也不存在两国核计划“合法化”问题。印巴两国尽管迄今仍未加入《不扩散核武器条约》，但在有义务履行国际责任的同时，也享有相应的合法权利。相关国家与印巴开展的和平利用核能合作，不管出于何种考虑和目的，必须有利于坚持维护全球防扩散体制的有效性。对于非核不扩散成员国加入供应集团（NSG）问题，在目前形势下，切实可行的办法就是本着公开、公正、平衡、透明的原则，在成员国讨论确定标准条件后，才能通过协商一致的办法确定候选国。

三是印巴核问题的未来。在可预见的将来，印巴核竞赛仍将进行，南亚及周边地区将长期处在核对抗的阴影之中。2018年是《不扩散核武器条约》通过50周年。近年来，国际社会要求禁止核武器的呼声高涨。印巴核试验已经过去了20年，虽然两国没有再进行核试验，但印巴作为公开核武化并长期处于战略对抗且没有纳入防扩散体系的国家，有责任继续通过对话增进互信，防止和减少核冲突风险。重要的是，印巴两国需要继续履行相应义务，为维护全球防扩散体系、地区与世界的和平稳定继续发挥积极作用。

【收稿日期：2018-08-01】

印度南海安全合作：动因、举措及前景

庞敬然

【内容提要】近年来，南海问题面临大国介入的新挑战。继美国、日本等国介入南海争端后，印度成为又一域外介入大国。印度为平衡中国不断扩大的影响力，进而拓展本国的利益范围，它通过强化南海方向的海军力量部署、提升与东盟国家的防务合作、加强与美日等国在南海问题上的协调等措施，不断加强南海安全合作。可以预见，今后印度仍将继续深化与南海相关国家的安全合作。虽然，这种合作短期内会保持在一定限度之内，但从长期来看仍存在不确定性，中方需要提前谋划应对之策。

【关键词】印度 中印关系 南海问题 安全合作 “东进政策”

【作者简介】庞敬然，战略支援部队信息工程大学洛阳校区讲师，军事学博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 04-0062-16

近年来，随着国际形势的变化和自身国力的增强，印度日益重视海洋安全和海上安全合作。莫迪政府 2014 年 5 月执政后，更加强调海上安全合作，在同年 11 月举行的第 12 届印度 - 东盟领导人峰会上，莫迪总理公布了印度的“东进政策”(Act East)。与 20 世纪 90 年代初提出的“东向政策”(Look East) 相比，该政策有两大重要变化：一是印度向东活动的地域扩大，从东南亚地区扩展到南海地区；二是合作范围扩大，除了继续深化与东南亚国家的经贸合作外，印度更加强调开展保护海上航线、打击恐怖主义等安全合作。印度“东进政策”中加强南海安全合作的新动向值得我们关注，本文将剖析印度开展南海安全合作的动因，梳理其采取的主要举措，并预测其合作的前景，为我国制定应对之策提供参考。

一、印度加强南海安全合作的动因

新世纪以来，印度不断提升对南海的关注，加强南海安全合作。印度认为其在南海有“航行自由”“自由开展商业活动”的客观利益关切。而且，在印度看来，南海已与印度洋的安全利益密切联系在一起，为确保印度洋安全就需要介入南海问题，以平衡或抵消中国不断扩大的影响力。此外，印度的大国战略也促使其不断拓展利益范围。印度认为在全球战略重心东移的大背景下，加强在南海这一亚太热点海域的安全合作，无疑更能实现本国的大国战略。

(一) 维护印度在南海的利益

印度不是南海周边国家，更不是南海争端的当事国，但印度认为其在南海也有利益关切。印度外交部指出：“印度支持包括南海在内的国际海域的自由航行权，支持与国际法相关规定一致的通行及自由开展商业活动的权利，支持以和平手段解决海洋争端。所有国家都应该遵守这些原则。”^[1] 从

[1] Ministry of External Affairs, Government of India, “South China Sea Dispute,” <http://www.mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/22665>.

这一表述可以看出，印度在南海的基本立场是主张以和平手段解决南海争端问题；其利益关切有两方面，一是航行自由，二是自由开展商业活动。

印度关注南海航行自由，主要是因为马六甲 - 南海航线是印度的重要贸易航线。印度 97% 的对外贸易量和 75% 的对外贸易额是通过海运来实现的，其经济对海洋的依赖性非常大。如果按照对外贸易的方向来计算，印度 33% 的对外贸易来自印度以东方向，每年有超过 6 万艘商船穿越马六甲 - 南海航线。所以，确保本国商船安全地穿越马六甲海峡和南海对印度至关重要。^[1]为此，印度非常关注南海海域的航行安全。

印度在南海所谓的“自由开展商业活动”，主要是指印度与越南在南海的油气开发合作。根据印度塔塔能源研究所的数据，印度 2011 年的石油消耗量约为 1.5 亿吨，而其国内最多只能生产 6,500 — 7,000 万吨石油，每天需要进口 150 万桶才能满足需要。今后 20 年，为满足国内汽车和家庭日常需求，印度需要进口更多的石油和天然气。预计到 2030 年，印度 90% 的石油和天然气将来自国外。^[2]为保障印度的石油供应和石油进口来源的多元化，其非常重视与南海争议方之一的越南开展油气开发合作。为确保这一商务活动的安全开展，印度甚至不惜动用海军力量。2011 年 12 月，在印度国家石油天然气公司与越南合作开采南海争议海域石油资源的问题上，时任印度海军司令乔什（D. K. Joshi）表示：“印度海军将保护印度在世界范围内的所有资产，包括印度国家石油天然气公司在南海的资产。”^[3]

（二）平衡中国日益扩大的海洋影响力

印度加强在南海的安全合作，也是对中国影响力不断扩大的“平衡”

[1] National Maritime Foundation of India, “Maritime Perspective 2014,” <http://www.maritimeindia.org/pdf/Maritime%20Perspectives.pdf>.

[2] 方晓志：《对当前印度南海政策的战略解析及前景展望》，《国际论坛》，2013 年第 1 期，第 68 页。

[3] Indian Defence Forum, “Navy to protect ONGC Videsh Assets in South China Sea: Vice Admiral DK Joshi,” <http://defenceforumindia.com/forum/indian-navy/28152-navy-protect-ongc-videsh-assets-south-china-sea-vice-admiral-ad-joshi.html>.

或“反制”。印度认为，中国海洋影响力的增强已经对马六甲海峡以东海域构成威胁，为确保印度洋安全，必须遏阻中国海上影响力的继续提升，并“封堵”中国海军进入印度洋的通道。^[1]为此，印度通过加强自身在南海海域的影响力，以“平衡”甚至“反制”中国在印度洋不断增加的影响力。针对中印在印度洋和南海的这种战略态势，詹姆斯·霍尔姆斯（James R. Holmes）总结说：“在印度洋，印度竭力维持自身的相对优越地位，中国则扮演重要的域外大国角色；在南海，印度则扮演着域外重要大国角色，而中国则希望发挥主导作用和为域外国家划定红线。为此，印度在南海保持力量存在的意义，不仅使中国进入印度洋产生战略迟滞，而且还能实现两国在南海 - 印度洋的相对战略平衡。”^[2]

但是，单凭印度一国之力难以应对中国快速提升的综合国力和海上影响力，印度希望通过与日、美、越等国的南海合作实现借力。有印度学者毫不掩饰印、日开展南海安全合作的动因：“印度在西，日本在东，两国合作可以遏制中国的冒险主义。”^[3]印度在南海问题上通过加强与域外其他国家的合作，试图增加中国解决南海争端的难度，牵制中国的精力和资源，从而分散印度对华博弈的压力。

（三）实现印度大国梦的长远需要

在印度独立之前，开国元首尼赫鲁在其《印度的发现》一书中写道：“印度以它现在所处的地位，是不能在世界上扮演二等角色的。要么就做一个有声有色的大国，要么就销声匿迹。”^[4]印度独立后，随着国家实力的增强，

[1] David Brewster, "The India-Japan Security Relationship: An Enduring Security Partnership?" *Asian Security*, No. 2, 2010, p.95.

[2] James R. Holmes, "Inside, Outside: India's 'Exterior Lines' in the South China Sea," *Strategic Analysis*, No. 3, 2012, pp.358-363.

[3] Subhash Kapila, "Japan - India Strategic Cooperation: A Perspective Analysis," June 6, 2000, <http://www.southasiaanalysis.org/paper126>, visited on 20 Nov. 2017.

[4] [印] 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁：《印度的发现》，上海人民出版社，2016年，第40页。

其致力于成为世界大国的愿望更加强烈。印度认为，当前全球重心已移向亚太，印度必须融入这一区域，否则其大国梦就难以实现。

近年来，印度开始使用并日益重视“印度洋 - 太平洋”(Indo - Pacific, 简称“印太”)这一地缘战略概念。借此，向外界传递这样的信息：印度的战略重点虽然在印度洋地区，但其利益维护涉及印度洋 - 太平洋的连接区域，即东印度洋和西太平洋的连接区域，该区域是印度的利益关切，而位于其中的南海当然也被纳入印度的利益圈。^[1]印度海军 2007 年发布的战略文件《自由使用海洋：印度海上军事战略》，将印度的海洋利益分为“核心利益区”(Primary Areas)和“次要利益区”(Secondary Areas)。“核心利益区”是印度海军重点关注的区域，主要包括：1. 阿拉伯海和孟加拉湾；2. 进出印度洋的战略要地；3. 印度洋上的岛屿国家；4. 作为石油供给主要来源的波斯湾；5. 穿越印度洋的主要国际海洋运输通道。“次要利益区”包括：1. 印度洋南部地区；2. 红海；3. 南海；4. 太平洋东部地区。在现有资源条件下，印度现行的海洋安全战略仅关注核心利益区。只有当两个利益区直接联系在一起，或次要利益区对印度未来海上力量部署产生影响时，它才有被关注的必要。^[2]

“印太”概念的生成使得印度洋和太平洋成为一个无缝连接的战略区^[3]，直接影响印度对南海海域的认知逻辑，并正好符合了印度海军战略文件提出的“次要利益区与核心利益区直接联系在一起”这一对南海地区进行关注的条件。为此，印度通过不断加强在南海的安全合作来扩展本国的安全利益空间，为印度的大国战略服务。在印度看来，要想成为世界大国，就需要不断拓展利益范围，彰显本国存在。而在世界大国热衷的

[1] 胡潇文：《从策略性介入到战略性部署——印度介入南海问题的新动向》，《国际展望》，2014年第2期，第101页。

[2] Integrated Headquarters Ministry of Defence, *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy*, New Delhi, 2007, pp.59-60.

[3] 朱德星：《印度海洋战略研究》，北京：时事出版社，2016年，第319页。

南海热点区域和备受关注的的安全领域展现自身存在，更能实施其大国战略和体现其大国价值。

二、印度加强南海安全合作的举措

印度加强南海安全合作的主要做法：一方面增强自身在南海方向的海上实力；另一方面加强与南海周边国家以及美、日等国在南海的合作。印度通过强化本国在南海方向的海军实力和部署，为南海安全合作提供保障；通过提升与东盟国家的军事合作，扩大南海安全合作的内涵；通过加强与美、日在南海问题上的协调，壮大南海安全合作的声势。

（一）强化本国南海方向的海军实力和部署

一是优先配备先进装备到东部舰队。印度海军拥有东西两支舰队，出于与巴基斯坦对抗的需要，西部舰队长期以来一直是印度海军的建设重点，而负责孟加拉湾和马六甲海峡海域方向的东部舰队被置于次要地位。随着南海地区被列为印度的利益范围区域，印度开始重视加强东部舰队的建设，将先进的武器装备优先配备到东部舰队。印度将全部5艘“拉吉普特”级驱逐舰从西部舰队划归东部舰队指挥，并将现役的“维拉特”号航母也转移至东部舰队。此外，印海军将新近列装的战舰和军机优先提供给东部舰队，其中包括美制“加拉西瓦”号两栖船坞运输舰和12架“海神”远程巡逻机、自行建造的3艘“什瓦里克”级导弹护卫舰，以及委托意大利建造的新型远洋补给舰“夏卡缇”号等。^[1]

二是积极推进安达曼-尼科巴群岛司令部的建设。安达曼-尼科巴群岛司令部是印军唯一的三军联合战区司令部，其所在地安达曼-尼科巴群岛位于孟加拉湾和安达曼海之间，地处马六甲海峡的西口，直接面向东

[1]《印度大幅扩充东部舰队战力意图进军南海》，http://news.xinhuanet.com/mil/2011-09/01/c_121946958.htm。

南亚和南海地区。近年来，印度一直不断加强该岛的军事设施建设，并部署先进武器装备。印度将该群岛南部的大尼科巴岛的飞机跑道由原来的长1,000米扩建到3,000米，部署了具有强大反潜能力的新型波音P-8型侦察机以及多艘巡逻舰、快速攻击舰和水陆两用登陆舰等大型水面舰艇，并计划到2022年使驻岛舰艇增加1倍，至32艘。^[1]2016年4月，印度海军将导弹护卫舰“喀木克”号部署到该群岛的布莱尔港，成为该基地的首艘主力舰艇。它的进驻不仅能显著增强安达曼-尼科巴群岛周围的近海监视和海上巡逻，其搭载的远程反舰导弹也将极大提升该群岛的防御能力。^[2]印度不断增强面向南海方向海军部署的意图很明显，目的是在实现对印度洋的控制后要挺进南海地区。

三是加快巴阿兹海军航空站的建设。巴阿兹海军航空站位于安达曼-尼科巴岛的坎贝尔湾，2012年7月正式启用。该海军航空站是印度面向东南亚乃至东亚的窗口，战略意义极为重要。为了提升该航空站的能力，从2013年起，印度开始扩建机场，升级配置。升级完成后，印度在尼科巴群岛的战略部署将更加系统化，它将“以坐落于布莱尔港的安达曼-尼科巴司令部为轴心，以安达曼、尼科巴群岛和坎贝尔湾为侧翼，配合不断推进的海上联合演习，与泰国、印尼、越南等东南亚国家的海军进行深入交流，实现与东南亚国家的深入合作”。^[3]巴阿兹海军航空站的启用以及随后的升级改造，将使印度牢牢控制印度洋通往马六甲海峡及南海海域的战略要道。

（二）提升与东盟国家的防务合作

在2012年的印度-东盟峰会上，印度与东盟升级为“战略伙伴关系”。

[1]《外媒：印度在安达曼群岛升级军事基地，意在监视中国海军》，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1352788。

[2]《印度主力舰首次进驻安达曼群岛 搭载远程导弹》，<http://news.sina.com.cn/c/2016-04-08/doc-ifxcuyk2443351.shtml>。

[3]“Indian Navy, New Naval Air Station ‘INS Baaz’ Commissioned by CNS,” <http://indiannavy.nic.in/press-release/new-naval-air-station-ins-baaz-commissioned-cns-0>。

针对双边关系的提升，印度总理辛格称：“我们认为印度与东盟国家的关系不仅只是邻里或者经济伙伴，更是维持亚洲地区和亚太地区和平与安全、繁荣与发展的重要因素。”^[1]此次峰会重点强调了海上安全和自由贸易，双方承诺在政治和安全等若干领域进行更为密切的合作，包括海上通道航行自由和在附近海域的自由贸易。^[2]进入新世纪后，印度通过派军舰到东盟国家访问、开展双边和多边安全合作，不断提升与东盟的军事合作。

一是增加和扩大对东盟国家军舰访问的次数和规模，显示自身在南海的军事存在。2000年9月，印度派出一支海军舰艇编队访问越南等东南亚国家的港口，这是印度首次派遣海军舰队前往南海。2004年，印度派出一支由5艘军舰组成的小型舰队在南海进行巡航。近年来，印度对南海周边国家的军舰访问更加频繁，而且规模越来越大，访问时间也越来越长。2012年正值南海争端升温之际，印度密集访问南海海域周边国家。2012年5月，印度一支由轻型驱逐舰、导弹护卫舰、油料补给船组成的舰队先后访问印尼、马来西亚、新加坡、越南、中国、日本等国。同年9月至次年3月，印度海军训练舰从本国南部港口科钦出发，先后途经并访问了东南亚9个国家的11个港口。2013年5月，由印度东部舰队司令率领的小型舰队先后访问了马来西亚巴生港、越南仙沙港和菲律宾马尼拉港。2014年8月，印度导弹护卫舰“什瓦利克”号访问越南。2016年5月，印度海军舰艇“萨希亚德里”号和“沙科蒂”号对菲律宾苏比克湾进行访问。印度军舰对南海周边国家的访问日趋频繁，已形成常态化趋势。

二是加强与东盟国家的双边防务合作。印度通过不断加强与东盟国家

[1] Ministry of External Affairs, Government of India, “Opening Statement by Prime Minister at Plenary Session of India - ASEAN Commemorative Summit,” http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/20981/Opening_Statement_by_Prime_Minister_at_Plenary_Session_of_IndiaASEAN_Commemorative_Summit.

[2] 中国驻印大使馆：《印度 - 东盟纪念峰会在新德里举行》，<http://in.chineseembassy.org/chn/gyyd/t999935.htm>。

在军演、训练、军售等方面的合作，扩大在南海的实质性介入。越南是侵占我南海岛礁最多的国家，也是印度在南海地区开展海上安全合作的重点国家。2007年，印度和越南宣布建立“新的战略伙伴关系”。2009年，印越进行了首次战略对话并签署防务谅解备忘录。此后，印度不断扩大对越南的防务支持，主要是在军队训练特别是海军能力的提升、武器装备的提供和维修等方面，向越南提供大量帮助。2010年，印度向越南提供1亿美元贷款，用于购买印度的“布拉莫斯”巡航导弹等武器装备，并在印度海军潜艇学校为越南海军提供培训。2011年9月，印度同意为越南提供高级潜艇训练。2013年6月，印度海军东部舰队派出4艘军舰，与越南海军在南海附近举行联合搜救演习。

早在1994年，印度与新加坡海军就定期开展军事演习，每年举行一次“新印海上双边演习”。2005年后，该演习范围开始不断扩大，逐渐超越了传统范围，由最初的孟加拉湾开始延伸到南海海域。近年来，该演习多次在南海海域进行^[1]，演习的内容也日益丰富，由最初侧重反潜演习，发展到2009年涵盖空中、水面和水下的反潜立体演习。

此外，印度还加强与马来西亚、印尼等东南亚国家的防务合作，为它们提供大量的军事支持。作为回报，这些国家也为印度在南海的军事存在提供帮助。如越南允许印度舰只停靠其主要港口，将南部的芽庄港口提供给印方，作为永久性停泊港口。借助该港口，印度可以实现在南海的长期军事存在，印度由此成为第一个在南海海域获得港口永久停泊权的域外国家。其他东南亚国家也与印度建立了友好港口关系，定期进行互访。这些做法实际上是认可印度在南海的利益诉求，推动了印度对南海的实质性介入。

三是提升与东盟国家的多边安全合作。印度通过马六甲海峡巡航制度、“米兰”海上军演、香格里拉对话等多边机制，不断扩大在南海的多边安全合作和影响。2000年底，印度海军首次涉足南海后不久，就与马六甲海峡

[1] 2005年、2009年和2011年的演习地点均在南海。

沿岸三国——印尼、马来西亚、新加坡建立了马六甲海峡巡逻制度。由印度主持、南海周边国家参与的“米兰”海上军演从1995年开始，每两年举行一次，地点在印度的安达曼-尼科巴群岛海域。近年来，参加该演习的国家不断增加，地域范围不断扩大。到2012年，参演国家从最初的5个增加到13个，进一步扩展到泰国、马来西亚、新加坡、印尼、文莱、越南和菲律宾。这意味着原先由印度牵头、仅局限于孟加拉湾的军演范围已经扩展到南海。^[1]此外，军演的目的也发生了变化，从最初的加强各参演国协作能力和友好关系，逐渐增加了预防海上恐怖主义和打击海盗等海上安全合作的内容。印度还借助香格里拉对话、东盟地区论坛、东盟防长会议等多边平台，加强南海安全合作。2011年6月，在第10届香格里拉对话会议期间，印度国防部长再次重申，印度将继续为南海地区的安全与稳定而努力。印度通过与东盟国家加强南海安全合作，不断加大对南海问题的介入力度，扩大其在南海地区的影响力。

（三）加强与美日在南海问题上的协调

印度利用美国全球战略重心转向亚太的契机，加强与美国在南海安全上的协调与合作。印美在南海的共同安全利益包括海上战略要道和交通线的安全等。为此，印美不断提升双边联合军事演习的级别。从1992年开始，印度与美国在邻近南海的太平洋海域开展“马拉巴尔”海上军事演习。2009年4月，“马拉巴尔-09”海上联合军演在日本冲绳附近靠近南海的海域举行，在地域上首次突破了印度洋，开始向西太平洋延伸。近几年，印美双方联合军演的范围不断扩大、针对性不断增强，演习内容从原来的打击恐怖主义、海盗势力向反潜作战、水面协同训练转变，矛头直指南海争端问题。^[2]2014年9月，印度总理莫迪访问美国，两国发表的《联合声明》称：

[1] 雷芳：《印度介入南海问题的地缘政治因素分析》，《赤峰学院学报》，2014年第10期，第100页。

[2] 方晓志：《对当前印度南海政策的战略解析及前景展望》，《国际论坛》，2013年第1期，第67页。

“莫迪总理和奥巴马总统对海上领土争议日趋紧张表示担忧，认为保护海上安全、确保自由航行和飞越对这些地区是重要的，尤其是在南海上。”^[1]这是莫迪上台后就南海问题首次与美国共同对外发声。2015年1月，奥巴马总统回访印度时，两国发表的《美印亚太和印度洋共同战略愿景》，又特别提到南海地区的海上安全以及航行和飞越自由问题。

印度和日本打着维护航道安全的旗号，积极开展在南海的双边或多边军事安全合作。2000年10月，印度与日本、韩国、新加坡等国在南海举行了名为“2000年远征太平洋”的联合海军演习。同年，印日两国就定期举行外交和防卫局长级安全对话达成协议，对话原则上每年举行一次，就亚洲的安全局势和防止海盗破坏海上航路等问题交换意见。2001年12月，印度总理瓦杰帕伊访问日本，两国发表的《联合宣言》进一步表示要在确保海上航线安全方面进行合作。2004年11月，印日联合发表《关于日印海洋安全合作的共同声明》。2006年10月，两国发表了《日本与印度关于海洋安全保障合作的共同声明》。2007年9月，印度邀请日本海上自卫队正式参加了印美“马拉巴尔”联合军演，此后，由印美日三方共同参与的此项军演日益机制化。2008年，两国签署《印日安全合作联合宣言》，确定两国将在打击海盗、确保海上通道安全、反恐、防灾、对外战略等领域加强合作。2011年10月，印日两国举行战略对话，印度建议举行两国首次海上联合军演。同年12月，印美日三国在华盛顿举行了首次三边对话，将海上安全作为对话的主要议题，显示出三国联手在南海制衡中国的企图。2012年6月，印日两国海军在东京附近的相模湾举行了首次联合演习，并在年内正式启动局长级海上安全磋商机制，商讨两国共同提出的海上安全合作倡议。2013年5月，印度总理辛格访问日本，双方强调在国际海洋法框架下自由航行和自由开展商业活动的权利。同年12月，日本海上自卫队与印度海军

[1] 林旺民：《印度政府在南海问题上的新动向及其前景》，《太平洋学报》，2017年第2期，第32页。

在印度南部金奈市附近海域举行联合军演，此次军演比 2012 年的第一次更加注重实战，旨在确保海上航路安全和提高战术方面的技能。^[1] 2015 年 12 月，日本首相安倍晋三访问印度，两国发表的《印日 2025 年共同愿景》称：“南海海上交通线对地区能源安全和贸易、商业具有关键性的作用，构筑了印太地区的持续和平与繁荣，两国总理注意到南海的形势发展，呼吁各方避免采取可能导致地区紧张的单边行动。”^[2] 在愿景文件中，两国明确提出将就海上安全，尤其是南海地区的安全进行磋商。

三、印度南海安全合作的前景

可以预见，今后印度将会继续加强南海安全合作。而其南海安全合作的前景，可以分为近期和远期两个层次。从近期看，印度南海安全合作会保持在一定限度内，这是由当前中印关系的大局、印度的战略自主性、印度加入上合组织、中印在南海的不同利益等级四个方面所决定的。从长期看，印度南海安全合作还存在不确定性，这是由美、日、越等国的示范鼓动程度以及印度是否出现战略判断失误这两个因素的不确定性所决定的。

（一）今后印度将会继续加强南海安全合作

这种基本判断是由以下三个既定因素所决定的，而且这三个因素短期内也不会发生变化。

一是由印度对外政策调整所决定的。“东进”南海，加强在南海地区的海上安全合作是印度政府的既定战略。2014 年 12 月，印度正式将实施了 20 多年的“东向政策”调整为“东进政策”，目的之一就是要增强在南海的

[1] 《日自卫队印度海军 印度洋首次联合训练》，http://news.xinhuanet.com/world/2013-12/23/c_125898387.htm。

[2] 林旺民：《印度政府在南海问题上的新动向及其前景》，《太平洋学报》，2017 年第 2 期，第 33 页。

安全合作。该政策的制定是印度对国内外形势进行清晰判断后做出的，是今后指导印度在东南亚和南海地区外交和军事活动的政策依据。除非印度面临的国内外形势发生重大变化，否则在短期内该政策一般不会做出调整。所以，为全面实施其“东进政策”，今后印度将会继续加强在南海的安全合作。

二是由印度的大国战略所决定的。印度有着强烈的大国意识，把南海和东南亚看作其大国战略的试验田，是实现该目标必须要拓展的利益范围。印度认为，国家利益所及之处就是印度的战略疆界。东南亚地区作为一个对印度具有重大战略利益的地区，被其界定为“延伸的周边地区”。^[1]在这种战略定位下，印度将会联手南海周边国家和美、日等大国继续推进南海安全合作，这是印度维护和拓展国家安全利益的必然选择，也是对中国不断增长的对印度洋安全“威胁”的反制之策。“印度确有扩大本国影响并制衡中国影响的战略考虑，但又将其巧妙地潜藏于安全合作之下。”^[2]所以，借助南海安全合作，印度既制衡中国，更扩大本国利益范围，以实施其大国战略。

三是由印度在南海地区的现实需求所决定的。正如前文所述，印度在南海地区有着很多关切和需求，主要关注是否能够保证本国的“自由航行”和“自由开展商务活动”。为此，印度通过加强与南海周边国家的合作，扩大在南海海域的存在；通过与美日在南海联合打击海盗，确保航线的畅通。此外，为满足国内经济发展和民生的需要，印度也必须关注这些与国内发展密切相关的现实需求。

（二）短期内印度南海安全合作会保持在一定限度内

这是由当前中印关系、两国对南海的利益界定以及印度一直坚持的战略自主性所决定的。

[1] 胡娟：《印度介入南海问题的原因和举措》，《东南亚南亚研究》，2013年第2期，第23页。

[2] 曾祥裕、朱宇凡：《印度海军外交：战略、影响与启示》，《南亚研究季刊》，2015年第1期，第15页。

一是当前中印友好关系大局决定两国不会在南海问题上彻底交恶。印度在南海加强安全合作，虽然对中国形成挑战，但中印在很多国际问题上有共同利益，两国还需要进行合作。印度要成为安理会常任理事国需要中国的支持，其大国战略的实现也离不开中国的合作。此外，不断提升的经济联系也促使两国关系更加密切。如果印度因介入南海问题而导致与中国关系恶化，不仅在国际层面上不利于两国共同推进多极化进程，而且也会损害两国关系和各自的国家利益。所以，印度的南海政策与中印关系的整体发展趋势是相一致的。只要当前中印友好关系的大局不变，印度的南海安全合作就会保持在一定限度内。

二是中印在南海的利益等级不同，决定双方不会发生尖锐对抗。虽然印度以自由航行行为口号加强南海安全合作，但南海问题并不涉及印度的核心利益，在印度外交中也不具有优先性，而边界问题、西藏问题、中巴合作等问题才是中印关系中的核心问题。印度以南海安全合作为由介入南海问题，主要是想借此向中国施压。但是，由于印度了解中国在南海的利益和态度，所以不会轻易去踩中国的红线。只有印度在中印双边问题上感到“不安”时，才会打“南海牌”。因此，我们需要密切关注印度南海政策的发展变化，以及由此带来的影响。

三是印度加入上合组织为中印提供了新的合作平台和空间，有助于管控印度介入南海争端的限度。一方面，印度加入上合组织后，中印之间增加了新的合作平台和沟通交流渠道。两国可利用上合这一多边地区组织就南海问题、反恐等诸多有分歧的问题进行沟通交流，化解误解，促进多领域全方位合作。另一方面，上合成员国普遍接受的“上海精神”有助于中印之间凝聚共识，建立政治互信。加入上合后，印度要受到该组织各项条约的制约。《上海合作组织关于应对威胁本地区和平、安全与稳定事态的政治外交措施及机制条例》规定，成员国在遇到重大安全事态时应该“磋商、协调立场和开展合作”。《上海合作组织成员国睦邻友好合作条约》规定，成员国“不

得参加任何损害缔约另一方主权、安全和领土完整的联盟或集团，不采取任何此类行动，包括不同第三国缔结此类条约”。^[1] 这些机制都有利于中印两国在遭遇重大现实问题冲突时能够控制事态发展，化解分歧和冲突。

四是印度的战略自主性传统决定其南海安全合作不会受他国摆布。印度有着强烈的“大国意识”，非常重视保持战略自主性，因此印度的南海安全合作会保持一定的独立性。虽然印度与美、日等大国加强南海安全合作，但印度不会在南海问题中成为美、日或东南亚某些国家的棋子。而且，在世界多极化、人权、反恐等问题上印美存在认识分歧。印度与日本虽然在共同抗衡中国以及“入常”等问题上有共同需求，从而促使两国在南海开展安全合作。但是正如印度外交秘书梅农所言：“我们与日本的关系不会以中国关系为代价……这不是零和游戏。”^[2] 由此可见，印度在南海的安全合作不会完全追随美日，而会多方权衡，将合作限定在一定的范围和等级内。

（三）长期来看印度南海安全合作还存在不确定性

从长期看，由于受到外部因素的影响，加之印度国内可能做出错误判断，在这种内外因素的共同作用下，其南海安全合作还存在很大的不确定性。

一是美、日、越等外部因素的影响。印度虽然是南亚地区和印度洋大国，但它单凭自身实力并不足以对南海问题产生很大影响，未来印度更大程度上是依靠与域内外力量联动而发挥作用。印度认为，“中国在南海地区占主导，并开始不断在印度洋地区现身，印度必须在印太地区与美日澳等合作以抗衡中国”。^[3] 所以，未来印度在南海安全合作的走向更多取决于美、日、越等国对印度的拉拢程度。如果这些国家对印度介入南海持支持、鼓励立场，

[1] 庞大鹏：《上海合作组织扩员后中国需要关注的问题》，《欧亚经济》，2017年第5期，第44页。

[2] 时宏远：《日本为何青睐印度》，《世界知识》，2007年第18期，第29页。

[3] Vivek Mishra, “India and the Rise of the Indo-Pacific,” *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2013/09/india-and-the-rise-of-the-indo-pacific/>.

那么势必刺激印度越来越频繁地在南海开展军事活动，中印在该海域的摩擦将会增多，可能再次出现类似 2011 年中印海军在南海的“对峙”事件。

二是印度对未来南海形势可能会做出错误的判断。随着美、日等国对南海问题介入加深，未来南海形势可能会出现对中国不利的情况。如果印度认为这时它可以“趁火打劫”，它可能也会加大介入力度，从而加剧中国在南海问题上的不利态势。例如，1962 年印度挑起中印边界冲突，就是源于其认为中国当时处于内外交困之中，所以才做出错误的出兵决策。将来，如果印度认为南海的力量对比发生了明显有利于美、日的变化时，也可能再次做出错误决策，跟随美、日开展诸如“南海联合巡航”等当前不可能做出的举动。

总之，在大国介入南海问题的大背景下，印度出于一些客观原因和现实、长远的考虑，不断加强南海安全合作。为此，中国需要及早谋划应对之策。一是针对印度加强南海安全合作对我的直接威胁，提升中国海军的实力，对印度形成有效的海上威慑；二是针对东盟与印度的南海安全合作，加强与东盟国家间的安全合作，减少它们对印度的依赖；三是针对美、日拉拢印度介入南海问题事务，我们要考虑到印度合理的安全关切，推动印度加入亚太安全多边机制的进程。

【收稿日期：2018-05-01】

“一带一路”背景下的中越 经济合作：现状与展望

邱普艳

【内容提要】越南是中国最重要的周边邻国之一，也是中国在“一带一路”沿线国家中最大的贸易伙伴。“一带一路”倡议提出以来，中越两国的经济合作取得了明显进展，不仅“一带一路”倡议与越南“两廊一圈”构想达成战略对接，“澜湄合作机制”下的中越合作也卓有成效。尽管近些年复杂的历史和现实因素一直影响着中越两国关系的稳定性，但双方经济结构的互补性依然使中越合作存在巨大的空间。特殊的地缘和多重合作机制又保障了中越经济合作的长期稳定性，经济合作的成效又反过来会进一步促进双方关系的全面稳定。

【关键词】一带一路 中越关系 经济合作 “澜湄合作机制”

【作者简介】邱普艳，郑州大学历史学院讲师、博士，国家领土主权与海洋权益协同创新中心郑州大学分中心研究人员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 04-0078 -16

越南是中国最重要的周边邻国之一，也是中国在“一带一路”沿线国家中最大的贸易伙伴。^[1] 由于复杂的历史和现实原因，中越关系近几年波折不断，中国提出“一带一路”倡议后，越南对此颇有疑虑。近两年来经过中方的不断努力，越方的态度开始转变，从观望到逐渐表明合作意向。目前，两国政府已就中国“一带一路”倡议与越南“两廊一圈”构想之间的战略对接达成共识，并开始付诸实施。然而，近几年逐渐加剧的中越南沙岛礁主权争端、越国内的民族主义浪潮、越南奉行的日益向美国倾斜的大国平衡战略以及对华贸易中长期存在的结构性逆差等负面因素，不断影响着中越合作的发展。如何排除干扰因素、找准双方的利益共同点，就成为“一带一路”背景下进一步加强中越合作的难点所在。

一、越南对“一带一路”倡议从“观望”到“谨慎欢迎”

在中国“一带一路”倡议提出后，越南是沿线国家中较晚作出明确响应的。目前在政策层面，经过两国领导人的多次沟通和交流，两国政府的合作意向已经非常明确^[2]，但就合作的广度和深度而言，越南政府的态度仍比较谨慎。^[3]

从2013年习近平主席提出“一带一路”倡议到2015年8月近两年的时间里，越南政府对该倡议都持回避态度。^[4] 如，2015年4月中越两国领导人会谈后发表的《中越联合公报》对“一带一路”只字未提；7月，张

[1] 国家信息中心“一带一路”大数据中心《“一带一路”大数据报告(2017)》北京：商务印书馆，2017年，第65页。

[2] 张辉《中国驻越南大使洪小勇：中越两国“一带一路”合作空间巨大》《中国报道》，2017年第6期，第27页。

[3] 张帆、余建川：《政治经济利益纠葛中的中越“一带一路”经贸合作》，《边界与海洋研究》，2017年第6期。

[4] 顾强：《越南各阶层对“一带一路”的认知与态度及其应对策略研究——对越南进行的实证调研分析》，《世界经济与政治论坛》，2016年第5期，第98页。

高丽副总理访越，越方媒体在报道时也未涉及其领导人对“一带一路”倡议的正面回应。

2015年9月，越南副总理阮春福出席中国-东盟博览会并致辞，首次明确对中国“一带一路”倡议表达欢迎的态度。他说：“越南欢迎并积极研究参与中国在相互尊重、互利基础上提出的增进区域交流与合作的有关倡议，其中包括‘一带一路’。”^[1]同年11月，习近平主席访越期间发表的《中越联合声明》，是两国“一带一路”合作在政策沟通层面取得的开拓性进展。该声明正式提出要“加强两国间发展战略对接，推动‘一带一路’倡议和‘两廊一圈’构想对接”。2016年9月，越总理阮春福访华期间两国发表的《中越联合公报》强调，要“发挥基础设施合作工作组作用，积极研究并推动‘两廊一圈’和‘一带一路’框架下的互联互通合作项目”。2017年初，越共中央总书记阮富仲访华，两国领导人在会晤中再次确认了上述共识。5月，越南国家主席陈大光访华期间，两国共同发布《中越联合公报》，提出“加快商签对接‘一带一路’和‘两廊一圈’框架合作备忘录”，成为两国“一带一路”政策沟通的又一标志性进展。11月，习近平主席对越南进行国事访问，双方发布的《中越联合声明》正式明确，“越方欢迎并支持推进‘一带一路’倡议”，“愿同中方落实好业已签署的共建‘一带一路’和‘两廊一圈’合作文件。”

然而，较之“一带一路”沿线其他国家，越南参与“一带一路”建设的积极性和主动性仍然有限。中越两国尚未签署政府间“一带一路”合作备忘录，2017年5月举办的“一带一路”国际合作高峰论坛达成的270多项具体成果中涉及越南的仅有3项。2015年11月的《中越联合声明》、2016年9月和2017年5月的两份《中越联合公报》，虽然均提及“一带一路”，但都措辞谨慎，不仅将“一带一路”倡议与越南既有的“两廊一圈”构想等量齐观，而且只有《中越联合声明》提到在“一带一路”倡议下加强产能合作和推动双边贸易发展，而两份《中越联合公报》都仅在述及基础设

[1] 王刚、李晓喻：《越南副总理：越南将积极参与“一带一路”建设》，中新网，<http://www.chinanews.com/gn/2015/09-18/7531586.shtml>。

施互联互通时提到“一带一路”倡议。即便是2017年11月的《中越联合声明》在正式宣布“欢迎并支持推进‘一带一路’倡议”的同时，仍特别强调要以“符合各自利益、能力和条件”为基础。越南方面对待“一带一路”合作的谨慎态度可见一斑。

二、“一带一路”倡议下的中越合作机制

（一）从“两廊一圈”到“一带一路”

2004年5月20日，越南总理潘文凯访华时提出与中国合作建设“两廊一圈”的建议。所谓“两廊一圈”，即“昆明-老街-河内-海防-广宁”、“南宁-谅山-河内-海防-广宁”两条“经济走廊”和“环北部湾经济圈”。2008年和2009年，越南政府先后制订了上述两项到2020年的具体发展规划，称“两廊一圈”构想。其旨在建设完善的交通走廊，营造有竞争力的投资环境，促进中越两国边境省区发展经济、贸易和互利合作，并使“环北部湾经济圈”发展成为富有活力的经济区。^[1]2015年初，越南政府正式批准了“两廊一圈”发展规划。

越南的这一构想提出后得到中国政府的积极响应。2004年10月温家宝总理访越期间，两国发表联合公报，明确表示双方同意成立专家组，积极探讨“两廊一圈”构想的可行性。作为有助双方经济合作的一项战略措施，“两廊一圈”构想可为双方边境地区间的合作构筑一个平台，因此引起了与越南毗邻的中国广西、云南两省的极大兴趣，两国及地方政府之间开展了基础设施互联互通、贸易便利化等方面的多层次合作。但由于两国边境省区的经济发展都相对落后，交通条件也较为复杂，且越方受制于经济实力，投入的资源有限，因此“两廊一圈”建设成果一直未能达到预期效果。而“一带一路”倡议的提出，为“两廊一圈”建设注入了新的动力与资源，也为

[1] 越南政府《批准到2020年谅山-河内-海防-广宁经济走廊发展规划的决定》(98/2008/QĐ-TTg号决定)，2008年7月11日；《批准到2020年北部湾沿海经济圈发展规划的决定》(34/2009/QĐ-TTg号决定)，2009年3月2日。

双方边境地区的发展带来新契机，这也是吸引越方参与“一带一路”建设的重要因素。

中国的“一带一路”倡议，重点是加强沿线国家之间的互联互通，促进各国经济社会的可持续发展。因此，不论是从地理范围还是利益相融上来说，其与越南的“两廊一圈”构想都有着许多共同的交集。因而，加强“一带一路”和“两廊一圈”的对接和合作便成了中越双方互利共赢之举。

2015年7月张高丽副总理访越期间，首次向越方领导人提出将中国的“一带一路”倡议与越南的“两廊一圈”规划进行对接。同年11月，习近平主席访越，双方正式宣布“两国已就扩大‘一带一路’和‘两廊一圈’框架内合作和加强产能合作达成重要共识”^[1]，将通过两国发展战略的对接；共同推进‘一带一路’和‘两廊一圈’建设，扩大产能合作，加强基础设施互联互通合作，实现互利共赢”。^[2]2017年发布的《中越联合公报》和《中越联合声明》也一再强调要加快两大战略的对接，并落实双方签署的《共建“一带一路”和“两廊一圈”合作备忘录》，尽早确定合作的优先领域、重点方向及具体项目，为两国全面战略合作提质升级创造条件。

（二）次区域合作的新机制：澜湄合作

中国与越南合作的另一个平台是“澜湄合作”。中国与东南亚大陆国家向来联系密切，区域合作也由来已久。20世纪90年代以来，随着澜沧江-湄公河次区域合作的兴起，中、老、缅、泰、柬、越等国开展了多层次、多样化的次区域合作。2002年“大湄公河次区域经济合作”（GMS）首次领导人会议召开后，湄公河次区域合作领域不断拓展。但是近几年来，湄公河次区域经济合作增长乏力。与此同时，中国与湄公河沿线国家经济实力对比发生巨大变化，原有的机制已经无法适应新的形势和地区发展的需求。在中国

[1]《中越推进“两廊一圈”和“一带一路”合作》，《今日早报》，2015年11月6日。

[2] 习近平：《携手开创中越关系的美好明天》，环球网，<http://china.huanqiu.com/hot/2015-11/7920263.html>。

提出“一带一路”倡议的大背景下，澜湄合作迫切需要寻求新的合作方式。

2014年11月，第17次中国-东盟领导人会议在缅甸首都内比都召开。李克强总理在会议上提出，“为促进东盟次区域发展，中方愿积极响应泰方倡议在‘10+1’框架下探讨建立澜沧江-湄公河对话合作机制”。此后，各方分别于2015年4月、8月在北京和清迈举行了两次高官会，就相关合作问题达成一致。11月12日，澜沧江-湄公河合作第一次外长会议在中国云南举行，宣布“澜沧江-湄公河合作机制”正式成立。在“一带一路”倡议的大背景下，“澜湄合作机制建设成为‘一带一路’的重要组成部分，有望成为率先取得突破的方向”^[1]，并在中国周边外交中发挥示范作用。

澜湄合作机制建立几年来，多个早期收获项目已启动实施或完成，成效初显。六国开展了20余个大型基础设施和工业化项目，实施了上百个惠及民生的中小型合作项目，为流域经济社会发展做出了重要贡献。2017年，中国与湄公河五国的贸易额超过2,200亿美元，同比增长16%；同期，中越、中老、中柬双边贸易额增长幅度均超过20%，远远超出中国对外贸易平均增速。而中越双边合作也在“澜湄合作”框架下取得了显著成果。尤其是跨境经济作为“澜湄合作”机制中的5个优先合作领域之一，中越两国已取得突出进展。2017年11月，中越签署了《关于加快推进中越跨境经济合作区建设框架协议谈判进程的谅解备忘录》，正在不断推进东兴-芒街、凭祥-同登、河口-老街等跨境经济合作区以及中越德天-板约瀑布国际合作区建设。

三、“一带一路”倡议下中越经贸合作现状

（一）双边贸易稳步增长、结构渐趋平衡

近年来，中越两国经贸关系发展迅速，尤其是在全球贸易低迷的背景下，双边贸易额仍持续攀升。2017年，中越双边贸易额更是达到1,212.7亿美元

[1] 卢光盛、金珍：《“澜湄合作机制”建设：原因、困难与路径》，《战略决策研究》，2016年第3期。

的历史新高，增幅高达 23.5%。目前，中国已经连续 14 年成为越南第一大贸易伙伴，越南也已成为中国在“一带一路”沿线国家中最大的贸易伙伴和全球第八大贸易伙伴，两国贸易额约占中国和东盟贸易总额的 20%。

表 1 2013—2017 年中越双边贸易统计 (单位: 亿美元)

年份	中方进出口总额	中方进口	中方出口	差额	增长率 (%)		
					进出口	出口	进口
2013	654.6	168.9	485.9	317.0	29.8	42.2	4.1
2014	836.4	199.0	637.4	438.3	27.7	31.2	17.8
2015	959.6	296.4	661.2	362.8	14.7	3.8	49.9
2016	982.3	371.3	611.0	239.7	2.5	-7.5	24.5
2017	1212.7	503.3	709.4	206.6	23.4	16.1	35.4

资料来源：根据中国海关信息网、商务部网站整理。

在贸易总额保持稳定增长的同时，双方贸易结构也不断优化。长期以来，越南由于国内基础设施与产业发展落后，对中国商品的需求非常旺盛，而能够提供的工业制成品则非常有限，因此越南在与中国的双边贸易中一直处于明显的逆差地位，双边贸易严重不平衡。对此状况，越南一直颇有怨言，这也引起了双方领导人的重视。2015 年，习近平总书记和阮富仲总书记会晤时专门讨论了这一问题，这一状况因此有了明显好转。2015 年，越南对华出口增长高达 49.9%，而中国对越出口增长仅 3.8%。此后两年，越南对华贸易逆差连年下降，对华出口则连续高速增长，2017 年对华出口同比增长 35.4%（据越方统计更是高达 60.6%^[1]）。从总体上来看，两国双边贸易结构正趋于平衡，越南对华出口增幅远大于从华进口增幅，贸易逆差进一步缩小，双边贸易不平衡状况得到进一步改善。

[1] 据越南统计总局发布的数据，2017 年中越双边贸易额预计 938 亿美元，其中越南对华出口 353 亿美元，同比增长 60.6%，位居美国、欧盟之后；自华进口 585 亿美元，同比增长 16.9%，进口额稳居进口来源地首位。贸易逆差 232 亿美元，减少 17.4%。

同时，从贸易商品类别上来看，越南出口商品的结构也在不断改善。矿产品、塑料、植物、机电和纺织品一直是对华出口的传统商品，2013年，这五类商品占中国对越进口总额的84%。近几年，中国从越南进口的矿产、塑料等商品有所减少，进口具有较高技术含量和附加值的商品逐渐增加，尤其农产品、计算机、电子产品及零部件的增幅较大，为缩小越南对华贸易逆差功不可没。

两国间的人文交流和旅游合作也得到良好发展。目前，平均每周就有300多个航班往返于中越两国。截至2017年12月，到越南的中国游客已突破400万人次，比上年同期增长48.6%；^[1]到中国旅游的越南游客也达到650多万人次，远超过2016年的220万人次。^[2]

（二）投资合作规模稳步推进，形式更加多样

随着中越经贸合作的持续深化，中国在越南的直接投资规模也逐步扩大。据商务部统计数据，2016年，中国对越南直接投资12.79亿美元；截至2016年末，中国对越南直接投资存量49.84亿美元。据越方统计，2016年中国（不含港澳台）对越南投资协议金额为18.75亿美元，同比增长152%，其中新批项目278个，协议金额12.6亿美元；原项目增资74个，协议金额4.4亿美元；参股和股权收购项目161个，金额1.7亿美元。截至2016年底，中国在越南累计投资项目数量1,554个，协议投资金额105.2亿美元。^[3]

自2017年开始，中国对越投资进一步呈现出迅速发展的趋势。在当年获批新投资项目的80个国家和地区中，中国为14.09百万美元，占6.6%。仅在前11个月，中国在越南注册244个新投资项目，总注册金额为20.5亿

[1] 王迪、陶军：《2017年赴越中国游客突破400万人次》，人民网，<http://sd.people.com.cn/n2/2017/1229/c172826-31088629.html>。

[2] 邓明魁：《拓展多领域相互投资》，《中国投资》，2018年第1期。

[3] 商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻越南大使馆经济商务参赞处、商务部对外投资和经济合作司：《对外投资国别（地区）合作指南·越南》（2017年版），第27页。

美元，在 100 多个向越南投资的国家 and 地区排行中列第四位。^[1]从投资领域来看，中国对越南投资主要集中在加工制造业、电力生产和房地产行业，同时呈现出向先进技术领域转变的趋势。^[2]对越投资项目主要以独资方式为主，约占投资协议总金额的 2/3。从投资区域来看，中国投资遍布越南全国各地，其中北部地区占 57% 左右，中部占 22%，南部占 20%，最集中的是河内和胡志明市。在投资规模迅速增长的同时，中越两国的投资合作方式也日渐多元化。

2015 年 11 月《中越联合声明》发表后，中越两国开始推动“一带一路”和“两廊一圈”的战略对接，扩大框架内合作。为此，两国成立了双边合作指导委员会等多个合作机制，加大力度推进中国在越南龙江、海防投资的两个工业区的建设。通过加强经贸投资等一系列合作措施，进一步推动双边贸易的均衡与可持续发展。在此期间，中越两国相继签订了《关于促进产能合作的谅解备忘录》和《关于产能合作项目清单的谅解备忘录》。项目清单内的一批重大战略性项目逐步开始实施。作为中越产能合作的重要载体，中国在越南的工业园区建设成效显著：位于越南前江省的龙江工业园区已引进 38 家中国企业，总投资超过 12 亿美元，2016 年实现工业生产总值超过 5 亿美元；2016 年 12 月，中国 - 越南（深圳 - 海防）经济贸易合作区也已在越南北部最大港口城市海防开工建设，园区预计将于 2021 年全部建成，届时将吸引超过 10 亿美元的投资，创造 3 万个就业岗位。^[3]据不完全统计，中方对越南投资项目已经吸纳当地员工约 20 万人，占越南外资企业吸纳当地员工总数的 5% 左右，一定程度上缓解了当地的就业压力。^[4]

[1] 邓明魁：《拓展多领域相互投资》，《中国投资》，2018 年第 1 期。

[2] 郑青亭：《“一带一路”与“两廊一圈”加速对接：中越贸易今年有望破千亿美元》，《21 世纪经济报道》，2017 年 5 月 19 日，第 5 版。

[3] 崔玮祯：《中方投资中越经贸合作区全面开工》，《经济日报》，2016 年 12 月 13 日，第 4 版。

[4] 商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻越南大使馆经济商务参赞处、商务部对外投资和经济合作司：《对外投资国别（地区）合作指南·越南》（2017 年版），第 28 页。

与此同时，中越两国修订了边境贸易协定，制定《中越经贸合作五年发展规划（2017—2021）》，确定了长期合作的具体计划，不断推进中越跨境经济合作区建设。目前，两国先后规划建设了东兴 - 芒街、凭祥 - 同登、龙邦 - 茶岭、河口 - 老街四个“中越边境跨境经济合作区”，从事跨境出口加工贸易，扩大边境地区口岸开放。根据中越双方签订的《关于建设跨境经济合作区的谅解备忘录》，在合作区内采用“一区两国、境内关外、自由贸易、封关运作”的运作方式，重点发展制造业、跨境旅游以及金融服务等支柱产业，以期形成区域性国际商品中心。2017年11月习近平主席访越期间，两国签署《关于加快推进中越跨境经济合作区建设框架协议谈判进程的谅解备忘录》，并在《中越联合声明》中确认，要以此为基础，“积极商谈跨境经济合作区建设框架协议，带动两国边境地区发展，提升双方互联互通水平”。^[1]中越跨境经济合作区的迅速推进，已成为中国与周边国家经济合作的成功典范，也成为“一带一路”与“两廊一圈”对接的直接支点以及双边经贸进一步深度发展的重要推动力量。

四、中越区域合作中存在的问题

（一）中越之间贸易不平衡问题犹存，短期内难以解决

长期以来，中越贸易一直处于不平衡状态。从2004年开始，越南对华贸易逆差以年均35%的速度急速增加；到2008年，逆差额已经高达上百亿美元；2014年，更是达到了历史最高水平的438亿美元。这一状况长期持续，导致越南方面顾虑重重，担心国内产业会遭受威胁。为此，越方特意加强了中国对越出口和投资的限制，这些壁垒的不断增加阻碍了双边贸易的良好发展。

[1] 《中越联合声明》，新华网，http://www.xinhuanet.com/2017-11/13/c_1121949420.htm。

中国能够理解越南的关切，也做了很多努力；越南也采取了不少的措施来降低对华贸易逆差，并从2015年以来取得显著效果。但总的来看，由于越南对华出口主要为农产品、自然资源等原材料类商品，而且从总量上也大体到达瓶颈；而中国对越出口多为工业制成品，相比越南国内产品性价比更高、竞争力较强。这从根本来说，还是两国在世界贸易链结构中的位置不同，越南能不能卖给中国所需要的产品才是问题的关键，是一个需要在发展中解决的问题。

（二）双方贸易口岸与互市点基础设施不完善，制约发展

在“一带一路”倡议下，中越基础设施建设成果丰硕，但两国边境地区仍未完全摆脱“联而不通”的困境，中越经贸合作的发展也因此受到制约。^[1] 制约中越陆路货物运输的最突出问题，是两国铁路轨距的标准不一致，导致跨境运输只能以公路为主，而以成本低、速度快、运力强为特点的铁路运输不能充分发挥作用。规划中的“泛亚铁路”东线是贯通中国-中南半岛经济走廊的贸易大通道，但目前该线路只修通了位于中国境内的部分，即昆明-河口段的标准轨铁路。越南境内与昆河铁路相联接的还是修建于20世纪初、采用米轨的滇越铁路，所以货物运到河口后要进行车辆换装才能出境，造成运输成本增加，转口贸易通道不畅。中方一直致力于推动“泛亚铁路”东线越南段，即越南老街-河内-海防标准轨铁路建设，并在2015年11月与越南签订了《关于越南老街-河内-海防标准轨铁路线路规划项目可行性研究换文》，但越方的合作动力不足，该项目目前仍处于编制规划阶段。此外，中越两国边境地区的支线道路普遍等级较低，造成“最后数公里”的运输困难，从根本上制约了物流业发展，影响口岸贸易优势的发挥。

总体看，目前联通中越双方的交通运输设施相对比较破旧，现有运输与

[1] 张帆、余建川：《政治经济利益纠葛中的中越“一带一路”经贸合作》，《边界与海洋研究》，2017年第6期。

仓储能力都无法满足双边经贸的实际需求。尤其是在越方境内，公路普遍质量不高，运力严重不足，部分贸易地区甚至仍未通公路，货物转运困难。中越铁路轨道标准的差异也限制了跨境货物的直接输入。这些因素的存在严重阻碍了中越边境贸易口岸能力的充分利用，无法满足双方迫切的贸易需求。

（三）政策多变，法律透明度不高

越南国内法律基础相对薄弱，政府部门行政效率低，执法不严和政府干预难以消除。越南政府已制定了大量法律法规，但其法律体系仍处在不断完善的过程中，法律法规的执行尚显宽松，政策透明度低。投资审批程序严格、费时，人为操作的因素很多。此外，腐败案件时有发生。而且越南素来政策多变，贸易投资限制与政策的突然调整让企业措手不及。另外，一些行业准入门槛会否抬高也值得关注。

（四）政治互信不足影响中越合作

一些学者认为，中越之间是一种典型的不对等的双边关系，但这种关系却长期处于稳定的动态平衡中。^[1]但近年来，随着中国实力的不断提升，越南的不安全感和焦虑情绪逐渐上升，错综复杂的历史恩怨、双方经济军事实力不平衡的现状以及南海问题互相交织，加之国际地区形势变化，域外大国的不断干涉，促使越南政府采取“远华亲美”的大国平衡战略，也促使越南国内以中国为假想敌的当代民族主义思潮泛起。尽管越南社会对“一带一路”的态度日趋积极和正面，但还是有一部分人心存疑虑，“中越关系一直无法去冲突化，越南国家与社会已合谋形成了强劲的反华民族主义。”^[2]

尤其在南海问题上，越南成为与中国对抗最为激烈的国家，而且越南的反华民族主义有深远的历史根源和强大的现实影响，越南的知识精英对

[1] Brantly Womack, *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*, New York: Cambridge University Press, 2006.

[2] 李大陆：《南海争端中越、马、印三国对华制衡战略的差异性分析》，《当代亚太》，2017年第2期。

中国有根深蒂固的威胁认知，普通民众的反华情绪也极易被煽动，对华强硬成为越南一些政治人物捞取政治资本的手段。在这种背景下，越南方面对“一带一路”倡议很难表现出更积极更主动的态度。中越之间互联互通、产能合作的重大建设项目也有被高度政治化的风险。^[1]

五、中越区域合作未来展望

（一）特殊的地缘决定中越未来合作的长期稳定性

中越之间山水相连，两国有长达 1,500 公里的边界线，越南有 7 个省与中国的云南、广西接壤，中越边境人口密集、经济活跃，多个民族跨界而居、世代往来。正如习近平主席所言，“邻国是搬不走的，友好符合双方共同利益”。^[2]

从长远来看，特殊的地缘决定了中越关系短期内受南海问题以及越南国内政治影响可能会出现一些波折，但若无特殊的意外事件，双边关系不可能有大的变动。从国内政治和对外战略的角度，尽管越南近年在不断调整对外战略，在国内外一些政治势力影响下，部分社会舆论对华不友好氛围浓厚，各种“脱中”“减少对华依附”的言论也混杂在各种社会思潮和政局摇摆中，但随着越共十二大阮富仲再次当选越共中央总书记，越南对外政策得到调整，“改变了过去几年越南对华外交走下坡路的轨迹，重新评价对华关系并以肯定积极面为主，明确中越经贸合作对越南经济发展的重要作用”。^[3]

（二）经济的互补性保障了双方合作的空间

尽管在中越区域合作中存在诸多问题，但是由于双方社会发展道路相

[1] 张帆、余建川：《政治经济利益纠葛中的中越“一带一路”经贸合作》，《边界与海洋研究》，2017年第6期。

[2] 刘华：《邻国是搬不走的，友好符合双方共同利益》，《中国青年报》，2014年8月28日，第2版。

[3] 岳平：《越南大国平衡外交呈现新特点》，《世界知识》，2017年第13期。

似、产业互补性较强，推动中越区域合作发展已成为两国经济发展的需要和共同的战略利益。改革开放 40 年，尤其是近 10 年来，中国经济持续高速发展，对自然资源的需求与日俱增，但自然资源短缺与不合理的地理分布已成为制约中国经济发展的重要因素。越南方面矿产资源丰富，但经济与科技水平发展相对落后，中国的技术优势正好可以和越南形成良好的互补，实现双方的合作共赢。此外，中越两国的发展阶段和生产要素结构不同，因此两国经济具有很强的互补性。中国目前已进入工业化中后期，而越南则仍处在初级阶段，这决定了两国在经济领域具有诸多互补性，合作前景广阔。越南方面也希望以此吸引更多的中国企业扩大对越投资，推动越中贸易深入发展，逐步扭转双边经贸关系的不平衡局面。

（三）多重合作机制保障了中越合作的稳定性与有效性

目前，中越之间存在多层次、多领域的合作机制。在南海问题上，两国已经签订了《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，建立了海上渔业活动突发事件联系热线，共同落实《南海各方行为宣言》和推动“南海行为准则”制定，推进北部湾湾口外海域的共同开发和海上低敏感领域合作。在经贸议题上，中越每 5 年更新一次经贸合作规划，双方签订了一系列促进贸易投资和产能合作的双边协定，中国商务部和越南工贸部在中越经贸合委会机制内保持对话；云南、广西两省及其边境县市的各级地方政府和越南各边境省区之间建立了多种合作机制；两国还共同推动中国—东盟自由贸易区升级，是区域经济治理和制度建设的伙伴。这些机制不仅有助于“绑定”双方利益，促进双方在各个领域的长效合作，而且“中越双方在多个议题上的制度化成果和经验也会外溢到南海领域，对两国的对立和竞争产生强大约束”。^[1]

[1] 钟飞腾：《国内政治与南海问题的制度化——以中越、中菲双边南海政策协调为例》，《当代亚太》，2012 年第 3 期。

（四）南海问题及域外势力干涉对中越合作的负面影响不可小觑

从历史上看，越南对中国一直心存警惕，这种心态使其对中国的任何对外战略尤其是涉及越南的政策都心存疑虑，这也是其最初对“一带一路”倡议持观望态度的重要原因。在当代，由于中越之间近些年一直存在领土主权和海洋权益争执，中国国力上升使得越南的疑虑逐渐转化为焦虑与防范。南海问题在“越南外交中占据越来越重要的位置，对越南外交的影响也越来越大，甚至在某种程度上主导了越南外交”^[1]，有些学者称之为越南外交的“南海问题化”。

与此同时，自奥巴马政府“亚太再平衡”战略推行以来，尤其是特朗普政府上台后，中美之间的战略竞争持续升温。随着美亚太政策的调整并继续干涉影响南海地区事务，越南也成为其外交战略争夺的重要目标；越南也希望通过与美日印等大国加强联系，借力大国，增加自己在南海问题上的战略优势。2014年，美国皮尤中心（Pew Research Centre）的调查显示，“76%的越南受访者表示对美国有好感，而中国则可能是越南未来最大的威胁”。由于这种“海上争端溢出效应的负面影响，部分专家及民众对中国经济方面的提议也持怀疑态度”。^[2]

另一方面，随着越南国内改革和政治的发展以及国际形势的变化，意识形态在外交中的地位开始下降，国家利益逐渐成为越南外交的关键因素。2011年，越共“十一大”第一次明确提出，“民族、国家利益”是外交的根本原则，“是9,000万越南人民的最高利益”。^[3]这种背景下，越南国内从高层到民间舆论都出现了疏远中国、加强与美国政治经济联系的呼声^[4]，从

[1] 张明亮：《“南海问题化”的越南外交》，《东南亚研究》，2017年第1期。

[2] 姜民真：《解析南海仲裁案后越南对华外交策略的调整》，《边界与海洋研究》，2017年第5期。

[3] 李春霞：《大国博弈下的越南南海策略调整：东盟化与国际化》，《太平洋学报》，2017年第2期。

[4] Le Hong Hiep, “The Vietnam - US - China Triangle: New Dynamics and Implications,” https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2015_45.pdf.

而降低越南经济对中国的依赖。此外，越南也积极拓展和日、印、俄等大国以及东盟的外交关系，以此保证其外交的“多样化、多方化”。尽管越共十二大后，以阮富仲为首的越共中央调整了外交战略，中越之间的战略互信得到进一步加强，但由于南海问题始终横亘在中越之间无法绕过，南海问题和域外大国干涉对中越关系的影响仍不可小觑，这势必会对未来中越的区域合作带来负面作用。

总而言之，中越两国山水相依、政治制度相同，社会发展理念相通、道路相近，前途命运相关，巩固和发展中越两国的睦邻友好关系是两党、两国政府和人民的共同希望和根本利益所在，这些都成为中越两国能够排除各种干扰因素促进双边合作的前提。“一带一路”倡议与“两廊一圈”构想的提出又分别为两国规划出良好的合作机制。通过二者的有效对接合作，加强双方政策的沟通、基础设施的联通，找准利益共同点，必将有力地推动中越两国的全面合作，为两国带来新的经济增长点，实现互利共赢，为构建具有战略意义的中越命运共同体奠定坚实的基础。但由于历史恩怨错综复杂、南海问题又纠葛不断，加之域外大国的干涉，中越之间的合作必然不会一帆风顺。从现阶段来看，经济发展、政治稳定、海洋权益仍是影响越南实现发展目标的三个重要变量，也是影响中越关系发展的不可忽视的三个因素。经济发展仍是越南当前国家利益的首要目标，在主权没有受到重大威胁之时，越南不会以牺牲经济为代价，追求其所谓南海权益。作为越南最大的经贸合作伙伴，中越合作自然还存在更大的空间和可能性。

【收稿日期：2018-05-31】

我国地方政府参与中国 - 东盟合作的动力、进程与特点^[1]

杨祥章

【内容提要】自1991年中国与东盟建立对话关系以来，我国地方政府在双方的合作中发挥了重要作用。东盟已成为中国地方政府重要的外部经济合作伙伴，参与中国 - 东盟合作是带动当地发展的有效途径和必然选择。我国地方政府对中国 - 东盟合作的参与历经了被动落实政策、主动作为和央地协力加速三个阶段，具有多样性、非平衡性、竞合性和影响双面性的特征。十八大以来，中国领导人对周边外交高度重视，加强央地协力、加大对不同地方政府利益和角色的协调与平衡、强化地方服务国家总体外交意识以及充分调动沿边地方政府的能动性，将是地方政府参与中国 - 东盟合作的发展趋势，也是建设中国 - 东盟命运共同体的必然要求。

【关键词】中国地方政府 中国 - 东盟合作 周边外交 命运共同体

【作者简介】杨祥章，云南大学周边外交中心、缅甸研究院助理研究员，云南大学 - 新加坡国立大学联合培养博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 04-0094-17

[1] 本文为2015年度国家社科基金重大项目“东南亚安全格局对我国家安全战略影响及对策研究”(15ZDA064)、“云南大学周边外交研究理论高地”建设项目及2017年度云南大学人文社会科学青年研究基金项目“我国地方政府参与中国 - 东盟合作的比较研究”(17YNUHSS006)的阶段性成果。

东盟^[1]是我国的近邻与合作伙伴，在我国全球战略布局和周边外交中具有重要地位。自1991年建立对话关系以来，中国 - 东盟的关系实现了跨越式发展，已经从“战略伙伴”迈向合建“命运共同体”的历史新阶段。与此同时，随着全球化和经济一体化的持续深入，地方政府在国家对外合作中的作用和影响日渐扩大，并成为一种不可逆转的趋势。在中国 - 东盟关系的发展历程中，我国地方政府扮演着日益主动且不容忽视的角色，其涉外活动是对我国外交政策的具体落实和有力补充。从具体实践看，我国地方政府对中国 - 东盟合作的参与除受到特有的央地关系影响外，也随着我国周边外交政策的调整和中国 - 东盟关系的发展而变化，具有一定的特殊性。鉴于东盟在我国对外关系中的重要地位和地方政府参与中国 - 东盟合作的日益活跃，加之中国 - 东盟关系的发展面临新的国际和地区形势，当前，我国周边外交研究亟需正视和回答系列相关问题。本论文拟通过梳理冷战后地方政府参与中国 - 东盟不同领域合作的具体实践，探讨其动力、表现、特点及趋势，尝试对前述问题做出回答。

一、我国地方政府参与中国 - 东盟合作的动因

我国地方政府积极参与中国 - 东盟合作，是全球化与区域一体化加速、我国中央政府鼓励引导以及地方发展需求共同作用的结果。在不同时期，这些因素对地方参与中国 - 东盟合作的影响程度也有所不同。总体而言，地方发展需求的推动作用越来越大。

（一）全球化的推动

从国际层面看，全球化和区域一体化加速，使我国地方政府逐渐融入

[1] 东盟成立于1967年8月，最初只有印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国5个创始国。自20世纪80年代以来，东盟先后接纳文莱（1984）、越南（1995）、老挝、缅甸（1997）和柬埔寨（1999）为成员国。本文主要考察1991年中国与东盟建立对话关系后，我国地方政府对中国 - 东盟合作的参与。

了国际合作。与此相适应，我国对外关系的政治结构与层次也发生了深刻的变化，地方成为国家外交政治过程的一个重要环节。自1991年以来，我国与东盟关系发展迅速，中国-东盟合作自然也就成为我国地方政府开展对外事务的主要舞台。

在全球化潮流中，我国从1978年开始实施改革开放政策，打开了对外合作的大门，邻近的东盟国家成为对华投资的主力军。2000年，我国明确提出“走出去”战略，鼓励中资企业到境外开展商务活动。东盟国家又成为我国企业“走出去”的主要目的地。2001年12月，中国在历经15年的艰辛谈判后正式加入世贸组织（WTO），成为经济全球化日益重要的参与者和推动者。在上述发展过程中，我国地方政府参与国际合作的程度不断加深。

与此同时，中国-东盟关系的发展也为我国地方政府与东盟国家开展合作创造了良好条件。2010年1月，中国-东盟自贸区全面建成；2015年11月，自贸区完成升级谈判，双边市场进一步开放，经济合作空间持续扩大。随着中国-东盟关系的密切，我国地方政府参与双方合作也日益活跃。

（二）中央政府的引导

从国家层面看，中央政府的权力下放和政策引导为地方政府参与中国-东盟合作提供了可能性。改革开放以来，我国的制度性分权和政策性分权为地方政府参与国际合作提供了激励和保障；外贸和融资权的下放，促使地方政府拥有更多的自主权开拓国际合作活动空间。^[1]如2004年开始实施的《中华人民共和国对外贸易法》取消了外贸经营权的审批制，越来越多的地方企业开始涉足国际贸易和海外投资。

与此同时，我国的对外开放从沿海地区逐步扩大到沿江、沿边和内陆，形成了全方位对外开放的格局。深圳（1980年）、珠海（1980年）经济特区，畹町（1992年）、瑞丽（1992年）、河口（1992年）、凭祥（1992年）、东兴（1992

[1] 苏长和：《中国地方政府与次区域合作：动力、行为及机制》，《世界经济与政治》，2010年第5期，第4、10页。

年)、临沧(2013年)经济合作区,海南国际旅游岛(2010年)、磨憨重点开发开放试验区(2015年)等的设立,使广东、云南、广西、海南等邻近东盟国家的沿边、沿海地区成为面向东盟开放的前沿。这些省区也纷纷把东盟国家视为对外开放和开展国际合作的主要对象。

(三) 地方发展的需求

随着中国各省区在其对外关系中越来越活跃,省级政府的外交事务不再只服务于中央政府的利益,而是通过发展外部关系来提升本省的国际形象和实现本省的经济利益。^[1]从我国地方层面看,地方的发展需求和主政人员的个人意愿客观上推动了其政府参与中国 - 东盟合作;地方经济从中受益后,又使其政府参与中国 - 东盟合作的能力增强,由此形成良性循环。通过参与国际分工与合作,地方政府可以同时利用国内和国外的“两种资源、两个市场”,扩大本地资源带来的实际效益。以广西为例,2016年,广西外贸进出口总值3,165.9亿元,其中对东盟国家进出口总值1,835.4亿元,占同期广西外贸总值的57.9%。^[2]自2001年以来,东盟已连续16年成为广西最大的贸易伙伴。此外,在我国现有干部任用机制下,任期内的地方发展是对当地领导人进行政绩考核的一项重要衡量指标,因此他们普遍对参与中国 - 东盟合作持积极态度。

二、我国地方政府参与中国 - 东盟合作的进程

(一) 地方政府参与中国 - 东盟合作的历程

自1991年我国与东盟建立对话伙伴关系以来,我国地方政府对中国 -

[1] Peter T.Y. Cheung and James T.H. Tang, "External Relations of China's Province," in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform 1978-2000*, California: Stanford University Press, 2011, p.104.

[2] 参见《2016年广西外贸总体规模与上年基本持平贸易结构发生重大变化》,南宁海关, <http://nanning.customs.gov.cn/publish/portal150/tab61858/module151107/info842669.htm>。

东盟合作的参与大致可分为被动落实政策、主动作为和央地协力加速三个阶段，与中国 - 东盟关系发展的历程相呼应。

1. 被动落实政策阶段（1991—2003 年）

在这 12 年间，中国 - 东盟关系从对话伙伴关系相继提升为全面对话伙伴关系、面向和平与繁荣的战略伙伴关系。这一时期由于仍缺乏政治互信，我国地方政府对中国 - 东盟合作的参与主要是遵循中央政府的指导，贯彻和落实其既定方针和政策，主动性和能动性并不明显。但不可否认的是，地方政府在此阶段对中国 - 东盟合作的参与为后来的主动作为积累了有益经验，打下良好的基础。

2. 主动作为阶段（2004—2013 年）

这一阶段是中国 - 东盟合作的“黄金十年”。在执行中央政策的同时，地方政府自主能动性开始凸显，云南、广西等邻近东盟的沿边省区结合本地发展和国家对外合作需求，积极提出了一系列倡议，并试图通过将自身规划上升为国家战略，以此提升本省区在中国 - 东盟关系中的地位。例如，通过双边或多边磋商，云南 - 老北合作工作组（2004 年）、云南 - 泰北合作工作组（2004 年）、滇缅经贸合作论坛（2007 年）和滇越边境四省^[1]联合工作组（2008 年）等机制相继建立，为云南与周边东盟国家合作提供了新平台。此外，鉴于中国于 1993 年成为原油净进口国家，随着经济的持续快速发展，原油对外依存度呈上升趋势，且进口原油主要经马六甲海峡运输，云南学者于 2004 年提出修建中缅油气管道，从而减少对马六甲海峡进口油气运输的依赖，提高中国的能源安全。该建议得到云南省和中央政府的认可和支持。在两国中央政府的推动下，中缅油气管道（该管道从缅甸若开邦皎漂港出发，经云南入境）已全面建成并投产，也将为云南的经济发展带来新机遇。

[1] 越南四省分别为河江、老街、莱州和奠边。

在参与中国 - 东盟合作中,与东盟海陆相连的广西也成绩突出。广西先后于 2004 年和 2005 年开始参与中越“两廊一圈”和“湄公河次区域合作”。2006 年 7 月,广西提出在既有的“环北部湾经济合作”的基础上开展“泛北部湾经济合作”,将中国与越南的环北部湾经济合作扩展到隔海相邻的马来西亚、新加坡、印尼、菲律宾和文莱。在此基础上,广西又提出了由“南宁 - 新加坡经济走廊”“泛北部湾经济合作区”和“大湄公河次区域合作”构成的“一轴两翼”战略,在更大范围内整合资源,推进中国 - 东盟自贸区建设。^[1]2008 年 1 月,国务院批准了《广西北部湾经济区发展规划》(2006—2020 年),支持加快推动形成“一轴两翼”区域经济合作新格局。^[2]此外,广西于 2008 年还与越南北部四省(高平、谅山、广宁、河江省)建立了联合工作委员会年度会晤机制。

3. 央地协力加速期(2014 年迄今)

2013 年以来,中国领导人在统筹国内和国际两个大局的基础上,提出了“一带一路”倡议、“亲诚惠容”周边外交理念和中国 - 东盟命运共同体设想。中国 - 东盟关系发展进入新的历史阶段,与中国的周边和全球发展规划更加紧密地融合在一起。因而,地方政府对中国 - 东盟合作的参与也被赋予了更为重要的历史使命。

随着地方政府对中国 - 东盟合作的参与日趋活跃,中央政府也更加注重调动地方政府的积极性,并在不同地方政府间进行适度平衡。2015 年 3 月,多个部委联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与规划》,用单独章节专门描述了地方的对外开放态势,其中多个省区的定位涉及与东盟的合作,包括“发挥广西与东盟国家陆海相邻的独特优势,……构建面向东盟区域的国际通道”;“发挥云南区位优势,……打造

[1] 杨祥章等:《中国 - 东盟互联互通研究》,北京:社科文献出版社,2016 年 10 月,第 37—38 页。

[2] 《广西北部湾经济区发展规划》,人民网, <http://gx.people.com.cn/n/2015/0522/c371361-24965939.html>。

大湄公河次区域经济合作新高地,建设成为面向南亚、东南亚的辐射中心”。^[1]同时,中央政府也力图减少地方间竞争对中国 - 东盟关系的负面影响。从广西、云南、广东、贵州、海南等地的发展规划中可以看出,地方政府也主动将自身发展融入国家战略,围绕国家对本地区的定位来谋求新的发展。从总体上看,2014年以来,中央政府和地方政府在促进中国 - 东盟合作上的协力加速。

(二) 我国地方政府参与中国 - 东盟合作的表现

地方政府从政治、安全到经济和文化领域,都在中国 - 东盟合作中不同程度地扮演着参与者和影响者的双重角色。

1. 政治互信和安全领域

在政治和安全领域,我国地方政府主要是扮演政策执行者的角色,贯彻和落实中央政府既定的东盟政策。地方政府促进中国 - 东盟互信的主要表现,为受中央政府委托承办重大外事活动、参与跨境问题治理和非传统安全合作。此外,地方官员在访问东盟国家或接待东盟国家来访官员时,也会成为中央政府相关政策信息的传播者。

地方政府承办的重大外事活动通常与中央政府当时的外交政策和国家利益需求相呼应。如根据中央政府的部署,云南于2005年7月承办了第二届大湄公河次区域合作领导人会议、于2015年12月承办了首次澜湄合作外长会议、于2016年6月承办了中国 - 东盟外长特别会议;海南于2016年3月承办了首次澜湄合作领导人会议。总体上,这些重大外事活动起到了促进我国与东盟国家增信释疑、凝聚双方合作意愿的作用。

我国地方政府在一定程度上参与了中国 - 东盟的非传统安全合作。例如,多年来云南一直积极参与境外替代发展和边境安全的管理。老挝、缅甸和泰国北部的“金三角”地区曾是全球闻名的海洛因主要产地,中国也

[1] 参见中国国家发改委、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与规划》,2015年3月。

深受其害。2006年4月,国务院下发《关于在缅甸老挝北部开展罂粟替代种植发展替代产业问题的批复》(国函[2006]22号),支持云南省及其沿边市县相关企业到缅甸、老挝北部开展罂粟替代种植和发展替代产业,在境外清除毒源。为此,云南省先后成立了相关管理机构,为参与境外罂粟替代种植的企业拨发配套资金;商务厅等相关部门针对境外罂粟替代种植工作出台了一系列的具体指导文件。^[1]2011年10月5日,湄公河发生武装分子抢劫中国商船,并杀害13名船员的惨案。此后,中老缅泰四国成立了联合巡逻执法队,打击湄公河流域的涉毒、涉恐、商品走私和贩卖人口等不法行为,维护湄公河航道安全。^[2]近年来,缅甸政府军与北部的少数民族武装频繁交火,先后有数万名缅甸人进入云南省境内避难^[3],云南省对他们进行了有效的安置和管理,并在战事平息后安排难民重返缅甸。此外,为推动缅甸国内和平进程,保障中缅边境安宁,我国多次促成缅甸政府、军方与少数民族武装组织在云南举行会谈。^[4]可见,地方政府为中国-东盟非传统安全合作提供了有效助力。与此同时,地方政府领导人带团出访东盟国家,或者在本地会见东盟国家来访官员,既为地方发展寻求国际合作机遇,也传达中央释放的友好信号。

2. 经贸往来

经济合作是我国地方政府最为重视、也最为活跃的领域。广西、云南、

[1] 邵建平:《罂粟替代种植与缅甸毒品形势》,李晨阳主编:《缅甸国情报告(2011—2012)》,北京:社会科学文献出版社,2013年4月,第188—189页。

[2] 2017年7月25日,中老缅泰启动了第60次联合巡逻执法,云南省公安边防总队长担任中方指挥长。参见《中老缅泰启动第60次湄公河联合巡逻执法》,中新网, <https://www.chinanews.com/gj/2017/07-25/8287288.shtml>。

[3] 《缅甸果敢战火重燃 7000 难民涌入云南避难》,光华网, <http://www.kwongwah.com.my/?p=283361>。

[4] 例如,2011年12月29日,缅甸政府代表团与克钦独立组织代表团在瑞丽会谈;2013年2月4日,缅甸政府代表团与克钦独立组织、克钦独立军代表在瑞丽举行会谈(缅甸军方原定出席,后因故缺席)。

广东等邻近东盟的省区在中国 - 东盟经济合作中扮演着重要角色。跨境次区域合作是地方政府参与中国 - 东盟经济合作的重要途径之一。从 1992 年开始,云南就代表中国积极参与大湄公河次区域合作。云南和广西还先后倡导开展“孟中印缅经济走廊”和“泛北部湾经济合作”并积极参与其中。自 2002 年中国 - 东盟自贸区建设启动以来,我国大多数省区把加强与东盟国家的经贸合作作为发展本地区对外经济关系的主要内容,积极开展推介活动。广西从 2004 年迄今,承办了 14 届中国 - 东盟博览会。从 2003 年开始,云南省政府与国务院侨办在昆明共同主办年度东盟华商会,目前已成为吸引东盟华人华侨到国内投资的重要平台。

3. 人文交流

人文交流涉及面广,我国地方政府的自主性更大,参与形式最为丰富多样,涉及群体更广。高校、民间团体、东盟国家的华人华侨以及跨境民族在地方参与中国 - 东盟人文交流中发挥了重要作用。我国地方省区积极与东盟国家开展科教交流,通过设立省级政府奖学金,鼓励东盟学子到本地高校留学。2004 年,云南省首开先河,设立了国内第一个面向周边国家留学生的省级政府奖学金。从 2007 年开始,广西先后设立了面向老挝和柬埔寨留学生的奖学金;2011 年设立政府东盟国家留学生奖学金。从 2008 年开始,贵州与外交部、教育部联合主办中国 - 东盟教育交流周。天津设立了泰国职业教育奖学金项目,2017 年资助 35 名泰国学生到天津学习。^[1]东盟国家留学生学成归国后,往往会与其在华老师或朋友保持联系,成为中国 - 东盟文化的传播使者。

与东盟国家建立友城关系也是我国地方政府视为密切双边交流的一个重要途径。截至 2017 年 7 月,我国与东盟共结成 180 对友好城市^[2],其中

[1] 《海上丝路孔子学院举办职业教育奖学金生选拔考试》,中国汉办, http://www.hanban.org/article/2017-02/21/content_675602.htm。

[2] 数据来源,中国国际友好城市联合会, <http://www.cifca.org.cn/Web/index.aspx>。

大部分是在 2002 年之后建立的。^[1]从地域上看,我国的结对城市主要分布在与东盟国家陆海相邻的省区,如广西(51对)、云南(25对)、广东(12对)、福建(10对)和海南(8对)。从行政级别上看,已建立的友城关系涵盖省、市、县(区)三级。此外,我国地方政府与东盟国家间的文体交流活动频繁,媒体、文艺团体、青年等群体都成为了加强文化交流的桥梁。

三、我国地方政府参与中国 - 东盟合作的特点

正如中国学者所指出,地方政府作为一种特殊的国际事务参与者具有非主权性、政府性、地方性和中介性四个特征。^[2]同时,我国地方政府对中国 - 东盟合作的参与还体现出多样性、非平衡性、竞合性和影响双面性的特点。

(一) 多样性

我国地方政府参与中国 - 东盟合作的多样性表现在参与主体、参与领域和参与方式三个方面。首先是参与主体具有多样性。鉴于东盟在我国对外合作中的重要性及其在地缘上的邻近,我国各省(自治区、直辖市)政府都不同程度地参与了中国 - 东盟合作。同时,地方不同政府部门以及高校和民间机构在对外事务中的活跃使得地方参与主体具有多元化。其次是参与合作的领域具有多样性。如前文所述,在中国 - 东盟政治、安全、经济、人文交流等各合作领域中,都有地方政府的身影。第三是参与合作的方式具有多样性。地方政府参与中国 - 东盟合作的途径和形式多样,不拘一格,如承办重大外事活动、地方领导人外访、直接开展经贸投资、结交友好城市、共办文体活动等等。

(二) 非平衡性

地方政府参与中国 - 东盟合作的非平衡性表现在两方面:一是地方政

[1] 这 4 对友城分别为杭州 - 菲律宾碧瑶(1982 年 8 月)、广州 - 菲律宾马尼拉(1982 年 11 月)、上海 - 菲律宾大马尼拉(1983 年 6 月)、厦门 - 菲律宾宿务(1984 年 10 月)。

[2] 陈志敏:《次国家政府与对外事务》,北京:长征出版社,2001 年。

府在不同领域的参与度不同；二是不同地方政府的参与活跃度不同，邻近东盟的沿边省区更为积极。由于中央政府对地方政府授权不同，地方对中国 - 东盟在经济、人文交流等低政治领域的合作参与更为活跃。鉴于政治和安全领域的高度敏感性，地方政府在中国 - 东盟政治合作中主要是扮演政策执行者的角色。在经济领域，地方政府在执行中央政策的同时自主能动性开始凸显，如中缅油气管道、南新经济走廊、泛北部湾经济合作等一系列地方倡议，部分得到中央认可，上升为国家决策。在人文交流领域，地方政府参与中国 - 东盟合作的积极性和主动性得到进一步激发，自主性更大，形式最为丰富多样。

同时，由于东盟在我国不同地方的对外交往中的重要性存在差异，各地方政府对开展与东盟合作的重视度不同。总体而言，由于地缘和人文上更紧密的联系和相对便利，使得与东盟接壤的沿边广西、云南、广东等省区在发展东盟的合作时更为积极主动。

（三）竞合性

出于维护本地区利益的考虑，在参与中国 - 东盟合作的过程中，我国不同地方政府间存在着合作与竞争并存的关系。以广西联合其他省市争取中央政府政策支持为例。2017年1月，《国务院关于北部湾城市群发展规划的批复》正式下发，明确北部湾城市发展群“以打造面向东盟开放高地为重点”，“充分发挥对‘一带一路’有机衔接的重要门户作用和对沿海沿边开放互动、东中西部地区协调发展的独特支撑作用”。^[1]通过联合广东和海南，广西成功使南宁成为北部湾城市发展群规划“一核两极”中的“一核”（核心城市）。此外，广西还和重庆、贵州、甘肃合作，共同推动“中新南向通道”建设，使广西成为南向通道陆海联运的节点。2017年9月20日，习近平主席在会晤来访的李显龙总理时提出，希望双方建设好“中新（重庆）战略

[1] 《国务院关于北部湾城市群发展规划的批复》（国函【2017】6号），中国政府网，http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5171336.htm。

性互联互通示范项目”，并在地区层面带动其他国家共同参与国际陆海贸易新通道建设。这是我国领导人支持南向通道建设的明确表态。

与此同时，一些具有相似优势的地方政府在开展对东盟合作时，制定的政策和规划往往具有类似性和竞争性。例如，广西和云南都与越南接壤，为推动跨境经济合作，两个省区都极力争取中央政府支持，试图将辖内的跨境经济合作区升级为国家级跨境经济合作区。此外，在与东盟的互联互通建设方面，云南一直主推被纳入“泛亚铁路”和《东盟互联互通总体规划》（Master Plan on ASEAN Connectivity）的昆明—新加坡铁路，而广西则提出了建设南宁—新加坡铁路，并组织专家进行可行性论证。2017年8月，在中新（重庆）战略性互联互通示范项目下，重庆与广西、贵州、甘肃四方签署了《关于合作共建中新互联互通项目南向通道的框架协议》。值得注意的是，重庆最终选择了甘肃，而非四川或陕西作为合作对象，而从物流和发展潜力上看，四川和陕西其实更具优势。据悉，成都和西安都曾与重庆竞争将“中新战略性互联互通示范项目”落户本地。^[1]潜在的竞争性或许是重庆没有选择四川和陕西作为南向通道建设的原因之一。

（四）影响的两面性

地方政府与中央政府的总体利益一致，但难免在具体利益优先顺序上会产生分歧。不同地方政府为争夺有限的内外部资源、抢占东盟市场和赢得中央政府对本地发展的政策倾斜，客观上增加了对外合作的总体成本。因此，我国地方政府在中国 - 东盟关系中的作用具有积极和消极的两面性。

地方政府参与对中央政府的东盟政策起着配合和支持的作用；此外，在中国的对外关系中，历来存在央地协力的政策倾向，因此地方政府起到了国家总体外交和地方经济社会发展之间重要桥梁的作用。^[2]地方政府在参

[1] 信息源于笔者在新加坡国立大学东亚所访学期间（2016年11月—2017年11月）与该所研究人员的交谈。

[2] 张鹏：《中国对外关系展开中的地方参与研究》，上海外国语大学，2013年博士学位论文。

与中国 - 东盟合作时，常常涉及到事权、物权和财权，而地方政府的权力有限，需要得到中央政府的授权和支持。总体上，地方政府是在中央政策框架内开展活动，并不挑战中央在对外政策中的权威。在国际合作中，地方政府的行为只有得到中央授权才具备合法性；有了中央政府的支持，才有可能享受优惠政策和中央资金投入。

地方政府在某些领域的行为可以成为中央政府外交的补充。地方政府可根据自身利益关切，而在国家尚未开展具体或深入的外交活动的领域先行试验，待取得一定经验或成果并被证明可行后，可推动甚至倒逼使其上升为国家外交实践。^[1]如，人民币国际化虽然在东盟国家已取得一定成效，但现有的金融合作无法满足经贸往来的需求。2013年11月，中央11个部委联合下发了《云南省广西壮族自治区建设沿边金融综合改革试验区总体方案》^[2]，在云南和广西部分地区对推动跨境金融合作进行先行先试。沿边金融综合改革试验区建设的主要任务包括开展双边及多边跨境保险业务合作，探索建立试验区与东盟国家征信交流与合作机制等。可以预见，云南和广西沿边金融综合改革试验区的有益做法将对中国 - 东盟未来的金融合作产生积极影响。

然而，在对外关系中，中央政府和地方政府的行为出发点会有所不同。中央政府更多从政治关系和地缘安全等宏观战略角度出发，地方政府则更重视于经济利益和发展诉求，虽然两者并非完全背离，但双方存在利益出发点差异。^[3]如从云南方面看，中缅油气管道在昆明安宁配套建设1,000万

[1] 张春：《地方参与中非合作研究》，上海人民出版社，2015年12月，第18页。

[2] 方案全文可参见《经国务院同意滇桂建设沿边金融综合改革试验区》，云南省人民政府网，http://www.yn.gov.cn/yn_ynyw/201311/t20131126_12709.html。

[3] 卢光盛：《地方政府参与区域合作的国际制度分析——以云南、广西为例》，《东南亚南亚研究》，2009年第2期，第32-36页；Peter T.Y. Cheung and James T.H. Tang, "External Relations of China's Province," in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform 1978-2000*, California, Stanford University Press, 2011, pp.119-120.

吨/年的炼油厂，将带动本地工业的发展；但中央政府的主要考虑是油气对外依存度过高，且大部分进口油气需要通过马六甲海峡运输，修建中缅油气管道可以提高国家能源安全。如泛北部湾经济合作可以使广西得到中央政府更多政策倾斜；而中央政府考虑的是其涵盖了东盟全部的临海国家，有望加强中国与东盟海岛国家的合作。在某些情况下，由于地方政府不恰当的作为，使中央在对东盟国家关系上有时会处于被动地位，承受国际舆论压力。如地方政府在推动国际贸易发展的同时，对中央政府的外交政策制定形成制约，有的甚至会利用各种机会单独或联合与中央政府讨价还价，寻求实现本省利益。^[1]例如，国际社会批评云南省的对缅政策与中国中央政府不一致，为了自身发展，攫取缅甸木材、玉石、矿产等资源。^[2]广西和云南边境的非法走私和拐卖妇女也受到外界普遍关注。^[3]虽然地方政府为打击非法贸易活动也采取了一些措施，但依然禁而不绝。非法贸易短期内可以带动地方经济的发展，但远无法弥补对国家间关系和中国形象的损害，并不利于中国与东盟国家关系的长远发展。

四、进一步发挥我国地方政府积极作用的思考

鉴于存在的问题，加强央地协力、加大中央政府统筹力度、强化地方

[1] Zheng Yongnian, "Perforated Sovereignty: Provincial dynamism and China's Foreign Trade", *The Pacific Review*, 1994, Vol.7, No.3, pp.309, 313.

[2]Winston Set Aung, "Myanmar's Informal Economic Relations with China and Thailand in the Greater Mekong Sub-region", in Do Tien Sam ed., *ASEAN-China Cooperation in the New Context*, Hanoi: Encyclopedia Publishing House, 2008, pp.191 - 226; TNI, *China's Engagement in Myanmar: From Malacca Dilemma to Transition Dilemma*, Myanmar Policy Briefing, No.19, July 2016.

[3] 曾贞：《基于中越边境拐卖妇女犯罪的国际经纬合作机制研究》，《人民论坛》，2016年1月11日；《中越边境非法象牙贸易监管困局：压力全在广西》，中新网，<http://www.chinanews.com/sh/2015/12-06/7657788.shtml>；《中缅边境的越境者和地下交易》，《壹读》，<https://read01.com/kjeRkE.html>。

政府角色定位和充分调动沿边地方政府能动性，是建设中国 - 东盟命运共同体的必然选择。

（一）加强央地协力是必然趋势

从 2015 年开始，博鳌论坛专门设立了“中国 - 东盟省市长论坛对话”分论坛，为地方政府加强与东盟交流和对话提供了新平台。2016 年 3 月，首次澜湄合作领导人会议签署的《三亚宣言》，明确提出鼓励 6 国政府部门、地方省区加强交流，商讨和开展相关合作。这些都表明，中央政府支持地方政府在中国 - 东盟关系中扮演更积极的角色。从中国 - 东盟关系的发展趋势、我国对外战略布局和地方政府制定的“十三五”及其他发展规划可以看出，地方政府会在中央政府对外政策框架内，继续积极参与中国 - 东盟合作。地方政府在政治和安全合作领域的活动依然会被控制在一定范围之内，但会对以往过于重视经济合作的做法进行适度调整，加强与东盟国家的人文交流。2016 年 3 月以来，外交部不定期举办省市区全球推介活动。截至 2017 年 10 月上旬，已有宁夏、广西、四川、贵州、云南、安徽等省区在外交部举办了推介活动。这是我国中央政府支持地方参与对外交流的新举措，也是在对外事务中央地协力的侧面反映。

（二）加大中央政府统筹力度

在参与中国 - 东盟合作时，不同地方政府间存在一定的竞争，客观上增加了对外合作的总体成本，需要中央政府在制定政策时进行统筹和协调，加大对地方参与对外合作的统筹力度是长期趋势。2014 年 11 月，习近平总书记在出席中央外事工作会议的讲话中强调，“全面推进新形势下的对外工作，必须加强党的集中统一领导，改革完善对外工作体制机制，强化对各领域各部门各地方对外工作的统筹协调”。^[1]2017 年 2 月 6 日，中央

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

深改领导小组第 32 次会议再次强调：“把加强党对对外工作的集中统一领导贯彻到对外工作体制机制改革方方面面，加强战略谋划，强化统筹协调。”^[1] 中央政府将会继续加强对地方参与对外合作的管理，对不同地方政府间利益和角色进行协调与平衡，以发挥地方政府在参与对外合作中更大的积极作用。

（三）强化地方政府角色定位

在参与中国 - 东盟合作的过程中，地方政府应有大局意识，要明确其首要目标是服务国家总体外交，发挥好代理人和桥梁作用；其次才是通过参与国际合作带动地方发展。地方政府的对外活动既要符合国家对外关系发展的总体要求，又要满足本地经济、社会发展的现实需要，以实现对外关系和地方发展的双赢。在地方层面上，参与中国 - 东盟合作的主体也具有多元化特征，除了外办、商务厅、侨办等诸多不同地方政府部门外，企业、高校、民间团体乃至个人都成为中国 - 东盟经济和文化往来的主体。这在客观上增加了影响双方关系发展的变量，同时也对地方政府在对外事务中的作用提出了新的要求。地方政府不仅要管理和协调好不同的政府部门行为，还要做好对非政府参与体的舆论和行为的引导和监督，发挥好代理人和桥梁的作用。

（四）充分调动沿边地方政府的能动性

中国边境省区地方政府在推动跨境和次区域合作上扮演重要角色，并影响到中国与许多亚洲国家间的关系。^[2] 未来，中国与特定东盟国家间的合作以及中国 - 东盟命运共同体的建设，都必须充分调动我国沿边地方政府的积极性和能动性。在中国 - 东盟命运共同体建设整体推进难度较大的

[1] 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第 32 次会议》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/06/c_1120420090.htm。

[2] Li Mingjiang, “Central-local interactions in foreign affairs,” in John A. Donaldson ed., *Assessing the Balance of Power in Central-local Relations in China*, London: Routledge, 2017, p.210.

情况下，中国领导人转而选取部分东盟国家作为命运共同体建设的突破口。继2016年3月启动澜湄合作之后，2017年11月13—14日，习近平主席对老挝进行国事访问期间，提出了与老挝共建起自云南、直抵老挝南部的“中老经济走廊”，打造“中老命运共同体”；数天之后，中国又提出与缅甸共建从云南经曼德勒到仰光新城、皎漂经济特区的中缅“人”字形经济走廊。良好的前期合作基础使得沿边地方政府在中国与中南半岛东盟国家命运共同体建设中大有可为。鉴于沿边地方政府在事权上的从属地位和财政能力的相对薄弱，建议中央政府加大对沿边地方政府参与中国 - 东盟合作给予更大的政策和资金扶持力度，让地方政府在中国 - 东盟的合作中有更大的作为空间、有更多可利用资源，将好的合作规划和构想落到实处。

总之，自1991年中国与东盟建立对话关系以来，我国地方政府积极参与中国 - 东盟合作，并为双方关系发展做出了有益贡献。但由于地方政府不仅是中央政府的政策执行者，也是地方利益的代表，地方政府间的竞争也可能成为中国 - 东盟关系发展的负担，并增加地方的发展成本。鉴于地方政府参与国家对外合作已不可逆转，需要加大中央对地方政府的参与统筹，并充分调动沿边地方政府的积极性。地方政府则要进一步明确自身在中国 - 东盟合作中的角色地位，更好地配合国家的周边外交战略，为中国 - 东盟命运共同体建设贡献更大力量。

【收稿日期：2018-06-01】

中国建设“冰上丝绸之路”的战略选择^[1]

——基于“态势分析法”(SWOT)的分析

张木进 王晨光

【内容提要】随着北极自然环境的快速变化，北极资源的开发利用逐渐成为可能。俄罗斯是最大的北极国家，近年来为促进经济发展以及应对西方制裁，积极开发其北极地区并寻求中国的支持。2017年，中俄两国提出共建“冰上丝绸之路”，这是把北极开发纳入“一带一路”倡议、深化中俄北极合作的战略性举措。本文利用战略管理中的SWOT分析法，对中国建设“冰上丝绸之路”的内外环境进行分析。分析显示，当前中国建设“冰上丝绸之路”宜采取机遇型战略，借助外部机遇来克服自身劣势，以实现向促进型战略的过渡。

【关键词】北极开发 冰上丝绸之路 战略选择 SWOT分析法

【作者简介】张木进，武汉大学中国边界与海洋研究院硕士研究生；王晨光，武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生。二人均为武汉大学国家领土主权与海洋权益协同创新中心、国家治理与公共政策研究中心研究人员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018)04-0111-15

[1] 本文为国家重大专项“南北极环境综合考察与评估”子课题“极地国家政策研究”(CHINARE2016-04-05-05)；教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国参与极地治理战略研究”(14JZD032)。

受全球气候变暖的影响,北极地区的能源、航道、渔业等经济价值日益显现,其从科学研究的“圣地”转向经济开发的“热土”。面对北极地区这一地缘政治巨变,北极国家和很多域外大国都纷纷更新或出台北极战略,以期在这片“战略新疆域”的开发利用中掌握主动。俄罗斯作为最大的北极国家不甘落后,近年来出台了多部政策文件,旨在将北极地区打造成“国家能源基地”,将北方海航道建设成“国家交通干线”等。^[1]但受自身经济实力的限制,俄罗斯的北极开发面临不少障碍,因而多次邀请中国参与,并于2017年提出共建“冰上丝绸之路”。当前,“冰上丝绸之路”已成为中国“一带一路”倡议的有机组成部分,且对促进北极地区发展意义重大。本文试图运用管理学中的SWOT分析法,对中国建设“冰上丝绸之路”的内外环境进行分析,以期为该战略选择提供启发。

一、“冰上丝绸之路”的由来及意义

“冰上丝绸之路”,即通过北冰洋,连接北美、东亚和西欧三大地区的海运航道。这一概念是由俄罗斯提出的,因而目前主要是指经过俄罗斯沿岸的北极东北航道(Northeast Passage)。2015年12月,中俄总理第20次定期会晤联合公报指出,双方应加强北方海航道开发利用合作,开展北极航运研究。^[2]这是俄罗斯官方首次邀请中国进行北极航道合作,构成了共建“冰上丝绸之路”的雏形。2016年11月,中俄总理在第21次定期会晤时表示,将继续对联合开发北方海航道运输潜力的前景进行研究。^[3]2017年5月,

[1] 参见《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》《2020年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》《2020年前北极地区社会经济发展国家规划》《北方海航道发展综合规划》等。

[2] 《中俄总理第二十次定期会晤联合公报(全文)》,外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1325537.shtml>。

[3] 《中俄总理第二十一次定期会晤联合公报》,人民网, <http://politics.people.com.cn/n1/2016/1109/c1001-28845796.html>。

俄总统普京在京参加“一带一路”国际合作高峰论坛时表示，希望中国将北极航道与“一带一路”倡议连接起来^[1]；“冰上丝绸之路”的概念正式成型。

面对俄方共建“冰上丝绸之路”的邀请，中国方面予以积极回应。2017年6月，国家发展改革委员会与国家海洋局联合发布了《“一带一路”建设海上合作设想》，增加了从中国沿海港口出发北上、经北冰洋到达欧洲的“蓝色经济通道”^[2]，首次将“冰上丝绸之路”纳入“一带一路”战略规划中。10月，国家海洋局副局长林青山在出席“北极圈大会”时指出，应加强北极国家与非北极国家在北极事务上的合作，共同建设“冰上丝绸之路”，逐步实现“21世纪海上丝绸之路”与“冰上丝绸之路”的有效衔接。^[3]11月，习近平主席在会见来访的俄罗斯总理梅德韦杰夫时指出，中俄应共同开展北极航道开发和利用合作，打造“冰上丝绸之路”。^[4]至此，“冰上丝绸之路”作为中俄合作的新内容和“一带一路”建设的新方向，得到中国最高领导人的确认。建设“冰上丝绸之路”，对中国维护和实现北极利益、扩展“一带一路”建设以及深化中俄“全面战略协作伙伴关系”都具有重大意义。

一是维护和实现中国的北极利益。在全球气候变暖和经济全球化的双重作用下，中国在北极地区拥有合法、合理的利益关切。但中国毕竟不是北极国家，在参与北极事务、维护北极利益上存在先天不足。目前，除进

[1] 王志民、陈远航：《中俄打造“冰上丝绸之路”的机遇与挑战》，《东北亚论坛》，2018年第2期，第18页。

[2] 《两部门关于印发“一带一路”建设海上合作设想的通知》，中华人民共和国国家发展和改革委员会网站，http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201711/t20171116_867166.html。

[3] 《林山青副局长赴冰岛出席“北极圈大会”》，国家海洋局网站，http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201710/t20171017_58314.html。

[4] 《习近平会见俄罗斯总理梅德韦杰夫》，外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1506584.shtml>。

行科学考察、应对气候变化和保护生态环境等关乎全人类共同的利益外，中国的北极利益主要包括资源开发和航道利用两个方面。中俄共建“冰上丝绸之路”，既可促进对俄罗斯北极地区的油气资源的开发，保障中国油气来源的多样化和运输通道的安全化，又可促进北极东北航道的商业利用，降低中国商船往返欧洲的各项成本。

二是扩展“一带一路”建设。“一带一路”包括“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”。作为中俄有关北方海航道合作的升级版，“冰上丝绸之路”属于“21世纪海上丝绸之路”的范畴，但其提出时间较晚。在2015年3月发布的《推动共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的愿景与行动》中，“21世纪海上丝绸之路”只包括印度洋至欧洲和南太平洋两个方向。^[1]因此，中俄共建“冰上丝绸之路”，不仅有利于拓展“一带一路”的地理范围，弥补北向战略的空白，而且可以与传统的“一带一路”形成联动效应，增加中国的战略选择。

三是深化中俄关系。自2011年宣布建立“全面战略协作伙伴关系”以来，中俄两国关系及双边合作渐入佳境。其中，北极作为俄罗斯经济开发的重点地区和中国参与全球治理的新兴方向，两国在北极合作上一拍即合。对于俄罗斯而言，中国的人力、财力、市场等都有巨大的吸引力，尤其是在西方国家对其进行制裁的背景下，中俄合作更是重要；对于中国而言，为克服北极域外国家的先天不足，俄罗斯既是邻国又是北极大国，无疑是最为理想的战略切入点。中俄共建“冰上丝绸之路”，有利于深化两国北极合作，丰富中俄“全面战略协作伙伴关系”的内涵，并为其进一步发展注入新的动力。

[1] 《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，中华人民共和国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/resume/n/201504/20150400929655.shtml>。

二、中国建设“冰上丝绸之路”的 SWOT 分析

“SWOT 分析法”又叫“态势分析法”，是企业制定发展战略的经典方法。它通过将看似独立的内外环境进行匹配和分析，可使管理人员清楚地认识到企业所处的发展环境，从而制定出科学的发展战略。具体来看，SWOT 分析法分为内部环境与外部环境，内部环境包括 Strengths（优势）和 Weaknesses（劣势），外部环境包括 Opportunities（机会）和 Threats（威胁）。利用系统分析法将内外环境因素交叉组合，可得到优势—机会（SO）、优势—威胁（ST）、劣势—机会（WO）、劣势—威胁（WT）4 种结果。^[1]它构成了一个战略坐标体系（见图 1）：SO 是促进型战略，强调立足自身优势并把握外部机遇（第一象限）；ST 是守成型战略，要求立足自身优势抵御外部威胁（第四象限）；WO 是机遇型战略，注重利用外部机遇来克服自身劣势（第二象限）；WT 是衰退型战略，即自身处于劣势还面临外部威胁（第三象限）。就中国建设“冰上丝绸之路”的内外环境而言，SWOT 分析法有助于形成系统、全面的认识。

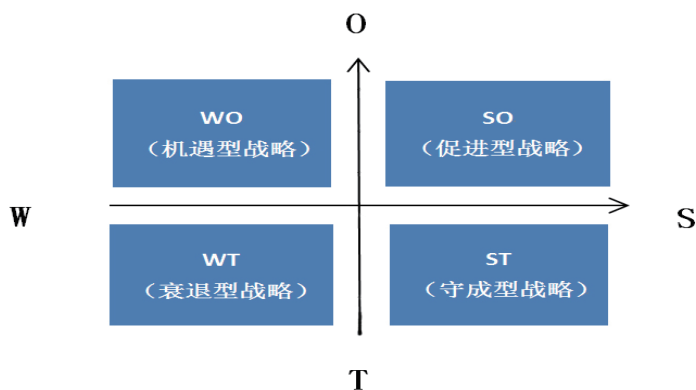


图 1 SWOT 战略坐标系

[1] 孙凯、王晨光：《中国参与北极事务的战略选择——基于战略管理的 SWOT 分析视角》，《国际论坛》，2014 年第 3 期，第 50 页。

（一）内部优势

首先，中国的资金优势。在全球经济低迷、国际油价走低的背景下，北极国家无力单方面开采地区油气资源，俄罗斯政府的北极开发预算也一再减少。而近年来中国经济保持快速增长，经济总量已跃居世界第二，外汇储备位居世界第一，有充沛的资金在北极地区进行投资开发。事实上，中国企业和资本早已参与到北极地区的经济开发中，如2007年，中石油在加拿大艾伯塔省北部获得了11块油砂矿的开发权；2009年，江西联合矿业有限公司在格陵兰岛詹姆斯盆地进行铜多金属矿勘探等。中俄北极经济合作也进展顺利，其中首推亚马尔液化天然气（LNG）项目。2013年，中石油收购了该项目20%的股份，作为“一带一路”建设保障基金的“丝绸之路基金”也于2015年购得了9.9%的股份。在入股后，中石油还推荐中国的海工、造船、航运等企业承揽了全部工厂模块建造的85%、7艘运输船的建造、14艘LNG运输船的运营等，工程建设合同额达78亿美元，船运合同额达85亿美元。^[1]面对俄罗斯开发雄心和经济实力之间的矛盾，中国可进一步发挥资金优势，积极参与俄罗斯北冰洋沿岸港口及港口之间的铁路建设，形成立体的投资模式。

其次，中国的外交优势。“冰上丝绸之路”的推进离不开中国北极外交的谋划布局，特别是中俄两国的政治互信。早在1996年，中俄就建立了战略协作伙伴关系；2001年，两国摒弃历史纠纷，正式签署《中俄睦邻友好合作条约》，使双边关系发展进入了快车道；2011年，中俄宣布建立“全面战略协作伙伴关系”；2014年，又在上海签署了《中俄关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》。^[2]经过共同努力，双方已建立了总理定期会晤、

[1]《超级工程亚马尔LNG项目投产 中国明年有望用上北极气》，第一财经，<http://www.yicai.com/news/5381675.html>。

[2]《中国同俄罗斯的关系》，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/sbgx_679114/。

议会合作委员会等一系列高级别交往机制，最高领导人之间建立了深厚的私人友谊，为两国北极合作提供了坚实的基础。2017年7月，习近平主席在出访俄罗斯期间，与普京总统签署了《中俄关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》，指出两国要加强在北极地区的合作，支持双方有关部门、科研机构和企业北极航道开发利用、联合科学考察、能源资源勘探开发、极地旅游和生态保护等方面开展合作。^[1]除俄罗斯外，中国也积极与其他国家开展北极外交，目前已与所有北极国家建立了北极事务磋商机制，与日本和韩国成立了北极事务高级别对话机制等。

再次，中国的法律政策优势。鉴于北极陆地环绕海洋的地理形态及由此造成的复杂法律性质，这一地区无法建立类似于《南极条约》的整体性治理机制，而是呈现出“碎片化”状态。在当前北极治理国际机制中，中国是《联合国海洋法公约》《斯瓦尔巴德条约》的缔约国、北极理事会（Arctic Council）的正式观察员、国际海事组织（IMO）的A类理事会国等。这不但为中国参与北极事务构建了合理的身份，提供了合法的依据，也使推进“冰上丝绸之路”有了一定的法制保障。除积极加入涉北极国际机制外，中国国务院新闻办还于2018年1月公布了《中国的北极政策》白皮书。这是中国政府出台的首份北极政策文件，阐明了中国在北极事务上的目标、立场、原则等，有利于对中国北极事业的发展提供指导和规范。^[2]此外，中国政府明确将北极地区纳入“一带一路”的建设范围，这为促进北极地区的互联互通和经济社会的可持续发展提供了历史性机遇。

（二）内部劣势

第一，中国北极域外国家的身份。中国虽然在地理上靠近北极，但在

[1]《中俄关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明（全文）》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2017/07-05/8269111.shtml>。

[2]《中国的北极政策》白皮书（全文），中华人民共和国国务院新闻办公室网，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>。

北极地区无领土，因而在参与北极事务上存在先天不足。目前，尽管北极国家内部围绕北极地区的海洋和大陆架划界、岛屿主权归属以及北极航道法律地位等问题存在争端，但在对外层面一致奉行“门罗主义”的排外立场。^[1]2008年5月，北冰洋沿岸五国（俄罗斯、加拿大、美国、挪威和丹麦）共同发表《伊卢利萨特宣言》，表示北极国家将依据现有的《联合国海洋法公约》和平解决有关分歧，不需要制定专门适用北极地区的法律规章。^[2]这表明北极五国试图利用现有治理机制巩固自身的北极事务主导权，将域外国家排除在外。2013年5月，中国被当前北极治理最重要的区域性机制——北极理事会接纳为正式观察员，但根据2011年《努克宣言》的规定，正式观察员不享有表决权，会议发言也需经大会主席批准。近年来，俄罗斯因受到西方国家的制裁，转变了对中国参与北极事务的立场，主动提出共建“冰上丝绸之路”。但不可否认，不利的地理位置仍使中国在中俄北极合作中的被动地位难以改善。

第二，中国冰区技术装备研究能力有限。经过在东海及南海地区多年的油气资源勘探，中国现已掌握了成套的深海油气资源勘探、开采和远洋钻井平台建造技术。但北冰洋不同于其他大洋，要想在这一地区勘探开发油气资源，需要能耐低温严寒的勘探设备和承受浮冰撞击的钻井平台。中国没有同类型气候条件的海域，相应技术装备研究几乎一片空白。同时，受制于北极恶劣的航行环境，船舶通行北极航道不仅需要破冰船进行引航，船舶自身也需有一定的抗冰等级。尽管中国已成为世界造船第一大国，但并非造船强国，极区船舶建造技术同北极国家相比还有巨大差距。且北极航道助航设施匮乏，有关海域航海图书资料更新缓慢，船舶通讯导航易受电磁辐射干扰，船舶安全通行也考验着驾驶员的技艺和心理素质。冰区技

[1] 肖洋：《排他性开放：北极理事会的“门罗主义”逻辑》，《太平洋学报》，2014年第9期，第13页。

[2] The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.

术装备研究和积累的不足，阻碍着中国“冰上丝绸之路”的落地实施。

第三，中国涉北极事务存在多头管理。“冰上丝绸之路”的推进，不但需要国家的顶层设计，还需要相关部门承担相应的组织、管理职责。就中国北极事务的管理体制而言，自然资源部（原国土资源部）所属国家海洋局是其业务主管部门，具体则由海洋局下属的极地考察办公室负责相关人员的组织、管理工作；中国极地研究中心负责后勤保障工作，二者职责存在交叉重叠。同时，由于北极事务属于外交工作范畴，因此外交部也承担不少职责，尤其是在阐述中国北极立场、参与和适用相关法律制度等方面，这使海洋局和外交部在一些事务上需要大量协调。此外，其他一些部门也涉及北极事务，如国家发改委会同财政部负责极地考察专项经费事宜；交通部海事局负责船舶登记、检验和水上交通安全监管等；气象局负责北极地区的天气预测等。缺乏统一的组织、管理体制，很大程度上影响了中国涉北极事务的工作效率，延缓了“冰上丝绸之路”的建设步伐。

（三）外部机会

一是俄罗斯重视其北极地区的经济开发。早在2008年，俄就制定了《2020年之前俄罗斯联邦北极地区的国家政策原则及远景规划》，指明了俄北极政策的基本原则、政策目标和优先方向等，强调北极地区作为其“国家能源保障基地”的战略作用，并计划将北方海航道打造成“国家交通干线”。^[1]2013年，普京总统再次签署了《2020年之前俄罗斯联邦北极地区发展及国家安全保障战略》，旨在根据国际形势的变化，对完成《规划》目标任务制定分阶段实施路线图。^[2]2015年，俄政府批准了《北方海航道发

[1] Президент Российской Федерации: Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, 2008-09-18, <http://www.scrf.gov.ru/security/economic/document98/>.

[2] Президент Российской Федерации: стратегия развития арктической зоны российской федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, 2013-02-08, http://minec.gov-murman.ru/activities/strat_plan/arkticzone/.

展综合规划》，这是为促进北方海航道的过境运输而制定的专项规划^[1]，是开辟和建设“冰上丝绸之路”的重要指引。随着系列法律政策的出台，以及2013年“乌克兰危机”后遭到西方国家的持续制裁，俄逐渐将中国视为北极经济开发的重点合作对象并一再发出邀请，这为中国建设“冰上丝绸之路”提供了契机。

二是《极地规则》等国际条约的出台和生效。北极航道是连接亚、欧、北美三大洲的最短通道，但受限于恶劣的自然环境，国际海事组织在很长一段时期并未对船舶在这一水域的航行做出规制。而俄罗斯与加拿大分别是北极东北航道和西北航道的实际控制国，利用保护北极水域自然环境的道德制高点，两国就船舶利用这两条航道出台了多部法律法规，以彰显其主权管辖。近年来，随着航运企业越来越多地试航北极航道，为保护航行安全和水域环境，国际海事组织制订了具有强制约束力的《极地水域船舶航行安全规则》（Polar Code）^[2]，并于2017年正式实施。这在一定程度上限制了俄罗斯与加拿大对北极航道的航行控制，有利于中国船舶利用北极航道。2018年4月，国际海事组织所有成员国经过一个星期的闭门磋商，正式达成“到2050年将全球航运排放量至少降低50%”的协议^[3]，这将进一步推动具有巨大航程优势的北极航道的开发利用。

三是美国的战略挤压有利于中俄关系进一步发展。作为当今世界唯一的超级大国，美国为维护其霸权地位，对俄罗斯和中国都采取了相应的战略遏制。就俄罗斯而言，“乌克兰危机”后，以美国为首的西方国家不断对它进行经济制裁，如禁止俄能源企业在本国进行融资贷款、禁止本国企

[1] [俄]古尔巴诺娃·娜塔丽娅：《21世纪冰上丝绸之路：中俄北极航道战略对接研究》，《东北亚经济研究》，2017年第4期，第85页。

[2] MEPC 68/21/Add. Annex 10, International Code for Ships Operating in Polar Waters.

[3] IMO:UN body adopts climate change strategy for shipping, Press Briefing, <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/06GHGinitialstrategy.aspx>.

业向俄出口深海油气资源勘探开采设备、禁止本国能源公司在俄进行投资等。^[1]俄罗斯是北极大国和能源大国，北极是其促进经济发展、维护国家安全的重要方向。加强与中国的北极经济合作，不仅是推动俄北极开发战略的重要举措，而且有利于打破经济封锁和外交孤立。就中国而言，为遏制中国崛起，美国在奥巴马时期就强化了对亚太地区的军事部署，特朗普上台后更誓言要“重建美国军队”，并在经济领域对中国进行制裁。为了反制美国的亚太战略，保证能源安全，中国有必要与俄罗斯加强北极合作。可以说，美国全球战略调整为中俄加强双边关系、共建“冰上丝绸之路”提供了良好契机。

（四）外部威胁

一是面临日韩两国的竞争。中日韩同处东北亚地区，且同为能源消费大国和海上运输大国，因此北极资源、航道开发对三国具有相似的影响。^[2]因此，中日韩三国间存在的复杂竞合关系，也同样投射在北极事务上。作为一个资源严重依赖进口的岛国，日本非常重视北极航道的商业利用及北极地区的资源开发。早在20世纪90年代，日本就意识到北极东北航道的商业价值，率先联合挪威和俄罗斯对东北航道未来通航的可能性、穿行东北航道的经济性以及围绕东北航道的法律政治竞争等问题进行国际合作研究，并发布了名为《北极航道：连接欧洲与东亚的最短航道》的研究报告。^[3]韩国于2009年在韩国海洋大学成立了“北极航道研究中心”，随后各方力量又共同组建了“北极航道协议组织”。^[4]韩国作为一个出口导向型

[1] 沈莉华、冯亚茹：《乌克兰危机对俄罗斯北极政策的影响分析》，《西伯利亚研究》，2017年第4期，第59页。

[2] 王晨光：《中日韩北极合作：动力、阻力及构想》，《和平与发展》，2015年第3期，第67-68页。

[3] 王竞超：《日本北极航道开发战略研究：战略动机、决策机制与推进模式》，《世界经济与政治论坛》，2017年第3期，第80页。

[4] 向北：《东北亚国家看好商机 推进北极航线力度不减》，《中国海洋报》，2015年4月14日，第4版。

的国家，北极航道的开通有望促进港口运输的发展和造船业的振兴，是推动其经济再次腾飞的重要机遇。“冰上丝绸之路”是中国“一带一路”的北上延伸，日韩作为美国的盟友，对之反响平平并心存顾虑。同时，相较于中国北方的港口，日韩两国的港口更具区位优势，会对中国与北极地区的经济合作形成激烈竞争。^[1]

二是北极航道通航预期尚不确定。北极航道的商业化利用，是“冰上丝绸之路”顺利推进的关键一环。近年来，国际气象研究机构通过气候模型研究，对于北极地区冰雪面积持续减少、未来北冰洋在夏季将变成一片汪洋大海达成共识。不过，对于这个具有历史性意义的时间点，各研究机构的结论莫衷一是。由于选取的参数不同，有的研究机构认为到21世纪末北极航道才能得以实现，有的认为21世纪中叶北极在夏季就会出现完全无冰的情况，更有甚者认为2030年之前船舶就能正常通行北极航道。现实通航的数据也佐证了北极冰雪面积预测的不确定性：2010年，过境北方海航道的船舶仅有6艘；2013年，猛增到71艘；2015年，受气候条件影响，又回落到18艘。^[2] 北极航道通航预期不定，严重影响了中国船舶运输集团的极地海运布局。如果过早地进行极地航运布局，将会增加企业的运营成本，可一旦应对不及时，则可能使企业在未来的竞争中处于被动。

三是北极地区脆弱的生态环境。北极地区气候严寒，自然条件恶劣。同时，通过大气对流，地球的中高纬地区进行空气交换，北极在全球气候系统中起着“调节器”的作用。北极地区每年有长达6个月的冬季，光照时间非常有限。因此，北极生长的多是不需要太多光照的苔藓类植物，造成区域内生物结构单一，假如食物链中的某一环节遭受污染，将会通过其传递从而影响整个北极地区。受生物结构影响，北极生态环境的自我修复

[1] 肖洋：《中国参与北极事务的竞争对手：分析框架与应对理路》，《和平与发展》，2016年第4期，第22页。

[2] администрация северного морского пути: Поступившие заявления, http://www.nsr.ru/ru/rassmotrenie_zayavleniy/perechen_zayavlenii.html.

能力极差，人类活动若在北极造成石油泄漏，污染物将不易蒸发、稀释，且通过附着冰块移动，将使污染影响的范围更广、时间更长。北极被称为“人类最后一块净土”，一旦其自然环境受到破坏，将使地球遭受毁灭性打击。曾有专家预测，假如在北极地区发生像 2010 年美国墨西哥湾的原油泄漏事件，将造成十余倍的危害结果。这要求北极经济开发必须坚持可持续原则，并对污染采取零容忍态度，这对中国建设“冰上丝绸之路”提出了更高要求，也形成了更大的困难。

三、中国建设“冰上丝绸之路”的战略选择

综上所述，中国建设“冰上丝绸之路”既具备内部优势，也存在内部劣势；既面临外部机遇，也需注意外部威胁（见表 1）。通过建立中国建设“冰上丝绸之路”的 SWOT 分析法的战略坐标系，可得到面对不同内外环境下中国的 4 种战略选择（见图 2）。

表 1 中国建设“冰上丝绸之路”的 SWOT 分析

<p>S（内部优势）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 中国的资金优势； 2. 中国的外交优势； 3. 中国的法律政策优势 	<p>W（内部劣势）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 北极域外国家的先天不足； 2. 冰区技术装备研究能力有限； 3. 国内涉北极事务的多头管理
<p>O（外部机会）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 俄重视北极地区经济开发； 2. 《极地规则》的生效实施； 3. 美国对中俄的战略挤压 	<p>T（外部威胁）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 来自日韩两国的竞争； 2. 北极航道通航预期不定； 3. 北极地区生态环境脆弱



图2 中国建设“冰上丝绸之路”的SWOT战略坐标系

第一，促进型（SO）战略。促进型战略是中国建设“冰上丝绸之路”的最优战略，此时中国不但具有自身的内部优势，还有合适的外部机遇。选择这一战略，中国首先可以利用充沛的资金优势，积极参与与俄罗斯等北极国家在北极地区的发展规划；其次在稳固与北极国家双边关系的基础上，努力拓展北极理事会、国际海事组织等多边平台来维护自身在北极地区的国家利益；最后是利用美国对中俄实行战略遏制的机会，加强与俄罗斯的政治互信和经济投资，深化中俄北极合作，稳步推进“冰上丝绸之路”建设。

第二，机遇型（WO）战略。机遇型战略表明中国建设“冰上丝绸之路”虽然存在不足，但具有良好的外在条件。选择此种战略，中国首先应利用全球气候变化与经济全球化给北极开发带来的机遇，淡化北极域外国家的不利身份；其次应借助《极地规则》实施带来的外部机遇，谋划中国冰区技术装备研发和冰区船舶设计建造，培养冰区航行人才并积累相关经验；最后应改革国内涉及北极事务的多头管理体制，改变现在政出多门、权责不清的混乱局面，设立专门机构负责北极事务和北极合作。

第三，衰退型（WT）战略。衰退型战略是中国建设“冰上丝绸之路”的最坏局面，不但要应对自身的内部劣势，还要面临来自外部的威胁。选

择这一战略，中国首先应加强与北极域外国家之间的沟通协调，避免彼此之间形成恶性竞争；其次应对冰区技术装备的研发制造进行长远规划和积极准备，防止北极航道通航预期不定给中国带来更加不利的影响；最后应暂缓对北极地区的大规模投资建设，避免陷入破坏、污染北极环境的道德危机，以及造成“中国北极威胁论”的口实。

第四，守成型（ST）战略。该战略意味着中国建设“冰上丝绸之路”虽具备良好的内在优势，但也面临不利的外在条件。选择此种战略，中国首先可注重中日韩北极事务高级别对话机制的作用，促使三国增强战略互信与合作，共同建设“冰上丝绸之路”；其次应认真落实中俄总理第11次定期会晤成果，加强对北方海航道的研究，掌握北极航道周边水域的信息，为政策制定和调整做好准备；最后应具备战略眼光，选择绿色建设“冰上丝绸之路”，强调保护北极生态环境的重要性，争取北极原住民的支持。

总之，中国建设“冰上丝绸之路”是针对北极局势快速变化的战略布局，是维护中国在北极地区国家利益、深化中俄全面战略合作伙伴关系的积极努力，更是推动“一带一路”建设、构建“人类命运共同体”的有益尝试。就目前情况而言，“冰上丝绸之路”建设大体处于从利用外部机遇、克服自身劣势的机遇型战略，向立足自身优势、把握外部机遇的促进型战略过渡的阶段。中国要想顺利实现战略转型，一是应在注重保护生态环境的基础上，加大对相关项目的评估和投资；二是应充分利用北极理事会、国际海事组织等拓展参与路径，并借助《极地规则》生效的契机，合理规划国内冰区技术装备研发；三是加大与俄罗斯的北极合作力度，革新国内的北极事务管理体制。当然，中国建设“冰上丝绸之路”的战略环境并非一成不变，而是随着国内国际形势的变化而处于动态发展过程当中。因此，中国应准确把握形势走向，合理考虑和分配各方面因素的权重，使之从当前的机遇型战略早日向理想的促进型战略转变。

【收稿日期：2018-06-20】

ABSTRACTS

- 01 On the Thought to Build a Community with a Shared Future for Humanity**, by Chen Jimin, Associate Professor from the Institute for International Strategic Studies of the Central Party School of the CPC, and Guest Researcher of CPDS. To build a community with a shared future for humanity is the strategic thought China has proposed in the 21st century, concerning the trend of international relations and the development direction for the human society in the future. The strengthening of global interdependency, new challenges faced in global governance, and China's responsibility as a major power constitute the keynote of the current era. The thought on building a community with a shared future for humanity is mainly manifested in five aspects: a political view of lasting peace, a security view of universal security, an economic view of common prosperity, an open and inclusive view of civilization, and a view of clean and beautiful ecology. China is both the initiator and practitioner of the thought on building a community with a shared future for humanity, and the solution provider for building a community with a shared future for humanity, playing a central role in realizing this grand vision.
- 17 The US-Japan Alliance under the Trump Administration and Its Future Development Trend**, by Dr. Ling Shengli, Associate Professor from the Institute of International Relations, China Foreign Affairs University; and Liu Qi, Graduate Student from the Institute of International Relations, China Foreign Affairs University. The US-Japan alliance is an important pivot for the Asia-Pacific strategy of the United States, and its adjustment and change will exert major impact on the regional situation. Since coming into office, Trump's foreign policy, influenced by both internal and external situation, has been characterized by isolationism, minorlateralism and transactionalism, which have brought some change to the US-Japan alliance. Although the Asia-Pacific strategy of the Trump

administration remains ambiguous, the US dependence on the US-Japan alliance will not change. The development trend of the US-Japan alliance will be deeply affected by such factors as geopolitics, the China factor, defense sharing and trade frictions. Although the U.S. and Japan are in a close relationship of alliance, their alliance is not developing in a linear fashion, as the hard issues like trade frictions and defense sharing have turned more outstanding after Trump came to power.

- 34 Rethinking the Trade Frictions between the U.S. and Japan—A Historic Analysis from the Alliance Perspective**, by Xie Ruochu, Doctoral Student from the Department of Japanese Studies, Graduate School of CASS; and Lyu Yaodong, Professor from the Department of Japanese Studies, Graduate School of CASS, and Guest Researcher of CPDS. Trade friction is a major issue that has always affected the Japan-US relationship, while maintaining and developing the Japan-US alliance cannot do without resolving this issue. By looking back into history, we may find out that from a macro perspective, the Japan-US alliance had provided the strategic support for the rapid economic development of Japan, and at the same time set the stage for the trade frictions between them, which have conversely affected the alliance; from a micro perspective, the politicized trade frictions appearing under the US dominance have gradually got out of the category of pure economy later on to become an important way for the two countries to make transactions of interests at multiple levels and in multiple domains. From this we can see, for the U.S., initiating trade frictions has, in fact, already assumed a strong color of political confrontation. So, China should take lessons from the history of trade frictions between the U.S. and Japan, and remain on guard against the U.S. forcing China to compromise its economic interests by using political interests and other matters as a threat.
- 49 The 20th Anniversary of the Nuclear Tests by India and Pakistan: Retrospect and Prospect**, by Rong Ying, Vice President and Research Fellow of China Institute of International Studies, and Guest Researcher of CPDS. This year witnesses the 20th anniversary of the nuclear tests by India and Pakistan. In May of 1998, India made five successive

nuclear tests despite international opposition, while Pakistan followed by making six consecutive nuclear tests at a stretch, indicating India and Pakistan have entered a period of open nuclear confrontation. Over the past 20 years, although India and Pakistan have made no new nuclear tests, and concentrated their efforts on nuclear diplomacy to make the international community to accept their status as nuclear states, the nuclear arsenals of India and Pakistan are growing, and their nuclear confrontation is rising steadily. This year marks the 50th anniversary of the signing of the Nuclear Non-Proliferation Treaty. Looking back into the 20 years history of nuclear arms development by India and Pakistan is of great and realistic significance for maintaining regional peace and stability in South Asia, and safeguarding the global nuclear non-proliferation regime based on the NPT.

- 62 The Security Cooperation of India in the South China Sea: Motivation, Measures and Prospect**, by Dr. Pang Jingran, Lecturer from the Luoyang School, PLA Information Engineering University. In recent years, the South China Sea issue faces a new challenge posed by the major power involvement. After the U.S. and Japan have got involved in the South China Sea dispute, India has become another major power from outside of the region that is trying to get involved in the South China Sea issue. To counter-balance China's growing influence and expand its own sphere of interests, India has taken measures to boost its security cooperation in the South China Sea by strengthening its naval deployment toward the South China Sea, elevating its defense cooperation with the ASEAN countries, and enhancing coordination with the U.S. and Japan on the South China Sea issue. It is foreseeable that India will surely deepen its security cooperation with countries related to the South China Sea. Although this kind of cooperation will be confined to certain limits in the short run, there will be uncertainties in the long run, which calls China to work out counter-measures before hand.
- 78 The China-Vietnam Cooperation against the Background of the "Belt and Road" Initiative: Status Quo and Prospect**, by Dr. Qiu Puyan, Lecturer from the Department of History, Zhengzhou University, and

Researcher of Zhengzhou University sub-Center, Collaborative Innovation Center for Territorial Sovereignty and Maritime Rights. Vietnam is one of the most important neighbors of China and the biggest trade partner of China along the Belt and Road. Since the “Belt and Road” initiative was proposed, economic cooperation between China and Vietnam has made substantial progress, with not only the “Belt and Road” initiative strategically synergized with Vietnam’s “Two Corridors and One Loop” concept, but also the China-Vietnam cooperation operating effectively under the “Lantsang-Mekong Cooperation Mechanism”. Although complicated historic and realistic factors have threatened the stability of the China-Vietnam relationship in recent years, the complementary nature of the economic structures of the two countries has offered a huge space for the bilateral cooperation. Moreover, the unique geo features and the multiple cooperation mechanisms have ensured long-term stability of the China-Vietnam economic cooperation, while the achievements of the economic cooperation will conversely further boost the overall stability of the bilateral relationship.

- 94 The Driving Force, Process and Characteristics of China’s Local Governments in Participating in the China-ASEAN Cooperation**, by Yang Xiangzhang, Assistant Research Fellow from Center for China’s Neighbor Diplomacy and the Institute of Myanmar Studies, Yunnan University. Since China and ASEAN established dialog mechanism in 1991, the Chinese local governments have played an important role in the bilateral cooperation, with the ASEAN countries becoming major external economic cooperation partners of the Chinese local governments, as participating in the China-ASEAN cooperation is an effective way and natural choice to boost local development in China. The participation of the Chinese local governments in the China-ASEAN cooperation has undergone three phases, namely passive implementation of policy, active participation, and positively coordinating with the central government to speed up the cooperation process, characterized by diversity, imbalance and a combination of competition with cooperation. Since the 18th National Congress of the CPC, the Chinese central leadership has attached great importance to the peripheral diplomacy, strengthened the coordination

between the central government and the local governments, coordinated and balanced the interests and roles among different local governments, emphasized the awareness of the local governments to serve the overall national diplomacy, and given a full play to the local governments along the Chinese border, which will lead the way for the Chinese local governments to participate in the China-ASEAN cooperation in the future, and is also the natural demand for building the China-ASEAN community with a shared future.

- 111 China's Strategic Choice of Building the "Silk Road on Ice"—A Study Based on the SWOT Analysis Method**, by Zhang Mujin, Graduate Student from China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan University; and Wang Chenguang, Doctoral Student from China Institute of Boundary and Ocean Studies, Wuhan University. Both authors are researchers of Collaborative Innovation Center for Territorial Sovereignty and Maritime Rights, Wuhan University; and Center for National Governance and Public Policy Studies, Wuhan University. With the speedy change of the natural environment in the Arctic, the exploitation and utilization of the natural resources in the Arctic are gradually becoming possible. As the biggest Arctic country, Russia is actively developing its Arctic regions and seeking China's support in this regard in recent years to promote its economic development and respond to the sanctions imposed by the West. In 2017, China and Russia proposed to jointly build the "Silk Road on Ice", a strategic endeavor to incorporate the Arctic development into the "Belt and Road" initiative and deepen the Sino-Russia cooperation in the Arctic. This paper used the SWOT analysis method from the strategic management to study the internal and external environment for China to build the "Silk Road on Ice". As the study shows, it is better for China to adopt an opportunistic strategy at present for building the "Silk Road on Ice" to overcome its own inferiority by capitalizing on the external opportunities so as to realize the transition to the facilitative strategy.

On the Thought to Build a Community with a Shared Future for Humanity

By Chen Jimin

To build a community with a shared future for humanity is the strategic thought China has proposed in the 21st century, concerning the trend of international relations and the development direction for the human society in the future. This thought is proposed on the basis of a calm evaluation of the opportunities and challenges currently facing the international community, a deep grasp of the major features of the contemporary age, and an objective summary of the development experiences and lessons from human history. The thought on building a community with shared future for humanity is an important component of Xi Jinping's thought on socialism with Chinese characteristics for the new era, providing guidance not only for China's domestic political, economic and social development, but also for the formulation and implementation of China's international strategy.

I. The Historical Background for Proposing the Thought on Building a Community with a Shared Future for Humanity and Its Major Connotation

To understand the thought on building a community with a shared future for humanity, we must make clear the historical background that gives birth to this thought.

First, global interdependency has made the future of humanity inextricably linked. A high degree of interdependence is one of the chief features of the current age, which manifests itself in three aspects: A. Interdependence in development. Presently, the development opportunities and prospects of all

countries in the world are correlated, and no country can achieve development without getting involved with other countries in the world. B. Coexistence of risks and challenges. The transnational and linkage nature of risks and challenges has determined that no country in the contemporary world can cope with the challenges facing mankind alone, and all countries of the world need to jointly face the challenges as well as safeguard and promote the world peace and development in a responsible spirit. C. Mutual blending of topics for discussion. In the world today, the boundary is blurring in topics for discussion in political, economic, security, cultural and S&T fields, while their mutual blending and interchangeability have been enhanced, easily giving rise to “resonance effect”.

Second, the global governance system calls for transformation and development. The current global governance system is based on a series of international mechanisms, norms, rules and models established under the dominance of the Western countries in the wake of the Second World War. However, with the change of times, the existing international mechanisms have exposed major defects, as international power allocation has changed and global challenges are getting severe, which are seen mainly in two respects: on the one hand, the existing global governance system is unable to reflect the reality of international political and economic development. Only to take the global economic governance mechanism for example, the contribution rate of the emerging market economies and the developing countries to global economic growth has currently reached 80 percent, while their representation and voice in the framework of global governance system can hardly match the contribution they have made to the world economic growth. On the other hand, the existing global governance system cannot effectively cope with the common challenges facing mankind, with the incidents of global governance failures frequently occurring. On this account, the international community is urgently calling for new global governance concepts, the establishment of a fairer and more reasonable new international order, and opening up a brighter future for human development.

Third, China has the will and ability to “make relatively great contribution to mankind”. The proposition of the thought on building a community with a shared future for humanity is closely associated with China’s responsibility as a major power, which rests at least on two bases: A. The mission responsibility of the Chinese communists. It is just because the Chinese communists have

always upheld the concept of “making greater contributions to mankind”, that China has focused on the world development and the future of the human society, while making self-development, and proposed the thought on building a community with a shared future for humanity B. The elevation of China’s comprehensive strength. If the mission responsibility of the Chinese communists is said to provide the aspiration for the proposition of the thought on building a community with a shared future for humanity, the elevation of China’s comprehensive strength has laid the realistic foundation and offered the material preparation. Presently, China has become the second largest economy, the largest industrialized nation, the largest trading country in goods, and the country with the largest foreign exchange reserve of the world. From 2013 to 2017, the average contribution rate of the Chinese economy to the growth of the world economy exceeded 30 percent, making China the major driver of the world economic growth.

Against such backdrop, China has taken the lead in proposing the thought on building a community with a shared future for humanity, whose major connotation may be understood and explained in five aspects, namely a political view of lasting peace, a security view of universal security, an economic view of common prosperity, an open and inclusive view of civilization, and a view of clean and beautiful ecology.

II.China’s Practice in Building a Community with a Shared Future for Humanity

China is not only the initiator of the thought on building a community with a shared future for humanity, but also an active practitioner of this grand endeavor, showing the responsibility as a major power with concrete actions. On the level of international strategy, China has made persistent efforts in the following areas:

First, insisting on the path of peaceful development. From 2003 on, the Chinese central leadership then, such as Hu Jintao and Wen Jiabao, elaborated on the concepts of “peaceful rising” and “peaceful development” on many occasions. The new Party Central Committee with Xi Jinping at the core has further enriched and developed the strategic thought of the “peaceful development path” in accordance with the features of the era and the change of situation, based on inheritance and continuation, which is manifested in

three aspects: A. Making it clear that the peaceful development path is China's strategic choice. B. Stressing that the peaceful development path has an equivalence nature, namely China follows a path of peaceful development, while expecting other countries to do the same. C. Elaborating on the dialectical unity relationship between peaceful development and safeguarding China's national interests, namely China sticks to the path of peaceful development, but will never give up its legitimate rights, nor would it compromise its core national interests.

Second, building a global partnership network. China has taken the lead among the major powers to make establishing partnership the guiding principle for interstate communication, insisting on "dialog rather than confrontation and partnership rather than alliance". Over the years, China has established partnerships of various kinds with more than 80 countries and regional organizations, with a global partnership network initially set up. Partnership has set no imaginary enemies, nor is it directed at any third party, featuring the nature of peace, equality and inclusiveness.

Third, promoting a new pattern of economic cooperation featuring openness, win-win, and inclusive development. China has actively advocated the development concepts internationally with equality, openness, comprehensiveness and innovation at the core, and made important contributions to promoting strong, sustainable and balanced economic growth of the world by pushing other countries to strengthen their development capacities, improve the environment for their national development, optimize cooperation partnership, and perfect coordinating mechanism for development.

Fourth, actively promoting international cooperation under the "Belt and Road" initiative. Since the "Belt and Road" initiative was proposed in 2013, more than 100 countries and international organizations have actively joined in this grand endeavor, with a large number of influential and symbolic projects smoothly implemented. The proposition and steady advancement of the "Belt and Road" initiative have highlighted the global vision and forging ahead of China's diplomacy today. Meanwhile, the "Belt and Road", together with the perfecting cooperation mechanisms associated with it, are the major public goods China has contributed to the world in the new era.

Fifth, standing for a view of common, comprehensive, cooperative and sustainable security. Theories of international relations believe, security is the primary objective all the nation-states are seeking for. The views and concepts

on security taken by various nations are important factors influencing the security relations among them or even the overall international relations. Faced with the regional hot-spots emerging one after another in the world and the complicated global challenges of various kinds, China has stood for a view of common, comprehensive, cooperative and sustainable security, following a security path of joint construction, co-sharing and win-win with all other countries of the world.

III.China's Blue Print for Building a Community with a Shared Future for Humanity

There is no previous experience to learn in building a community with a shared future for humanity. As a result, it calls for the role played by the international community, especially the enthusiasm and initiative as well as strengthened mutual trust, cooperation and coordination among the major powers.

First, to build a community with a shared future for humanity calls for a change of the old thinking and establishing new ideas. The international community should transcend the outmoded zero-sum mentality in international relations as well as the dangerous cold war and hot war mindset. China seeks peace rather than war, development rather than poverty, and cooperation rather than confrontation, making great efforts to promote the construction of a harmonious world featuring sustainable peace and common prosperity.

Second, to build a community with a shared future for humanity calls for the perfection of the global governance system. There is an urgent need to improve the representativeness, universality and effectiveness of the existing global governance system, for which a global governance concept highlighting mutual consultation, joint construction and co-sharing should be established first. Moreover, the representativeness and voice of the developing countries in international affairs should be gradually raised in practice. Only by doing so, could a new global governance framework be established to reflect the reality of the international political and economic changes, and cope with the emerging new crises and challenges.

Third, to build a community with a shared future for humanity calls for establishing a new type of international relations featuring mutual respect, fairness and justice, and win-win cooperation. To forge a new type

of international relations, we should first of all strengthen and improve the existing international order and system with the UN Charter at the core. Secondly, efforts should be made to continuously promote the democratization of the international relations. China has insisted that all countries in the world, big or small, strong or weak and rich or poor, are equal; the independence, sovereignty and territorial integrity of all countries should be respected; and the national security of every country should be respected and ensured. Lastly, the major powers of the world are expected to really undertake the historic responsibilities. Countries differ in capabilities and levels of development, which means that individual countries should shoulder common but differentiated responsibilities for the same objective. Therein, the major powers are expected to play their unique roles, and make more and greater contributions to world peace, stability, development and prosperity.

Fourth, to build a community with a shared future for humanity calls for promoting exchange among different civilizations featuring harmony but not the sameness, and all-embracing. To build a community with a shared future for humanity, we should respect the diversity of the civilizations in the world, and promote exchange and mingling among different civilizations, so as to realize common prosperity of different civilizations. To respect the diversity of civilizations, the most important thing is to respect the choice made by various countries of their social systems and development paths. There is no universal, changeless and one-size-for-all development model in the world, but ones that best fit the national conditions of individual countries.

Fifth, to build a community with a shared future for humanity calls for establishing a global ecosystem that emphasizes the reverence of nature and green development to realize the harmonious coexistence of Human and nature. Human and nature compose a life community. We must respect nature, conform to nature, protect nature, and achieve harmonious coexistence between Human and nature, as they are the fundamental guarantee for the sustainable development of the world and integrated development of mankind.

(The author is Associate Professor from Institute for International Strategic Studies of the Central Party School of the CPC. This article was received on June 25, 2018.)

The US-Japan Alliance under the Trump Administration and Its Future Development Trend

By Ling Shengli & Liu Qi

As Japan is an important ally of the U.S. in the Asia-Pacific region, the adjustment of the US-Japan alliance will influence the implementation of the Asia-Pacific strategy of the U.S., and exert major impacts on regional security and order of the Asia-Pacific as well as the global security landscape. In dealing with this alliance, the Trump administration has followed a policy highlighting “transactionalism”, which has brought about a “Trump shock” to the US allies in the Asia-Pacific region, giving rise to the adjustment of the US-Japan alliance. These new trends deserve our close attention.

I. The Basic Features of Trump’s Foreign Policy

To face the complex internal and external environment, what diplomatic concepts Trump is to take and what foreign policy he is to make during his term of office have attracted much attention. Having analyzed the foreign policy Trump has pursued since coming to power, we have found the following four characteristics.

First, insisting on “America First”, highlighting a strong tendency of isolationism. The internal and external policy orientation of the Trump administration is seen as “domestic matters first”. Like his predecessors, Trump will not give up the global hegemony of the U.S., but unlike his predecessors, he would like to maintain the US global hegemony at a low cost. Relative to the international rules and order, he has laid more emphasis on the strengthening of American real strength, viewing the US power as the core basis for American hegemony.

Second, pursuing a policy of “economy first”, with an emphasis on “minorlateralism”. The chief goal of Trump’s economic policy is to revitalize the American economy, create jobs, and reduce the trade deficit. Excessive meanness of the Trump administration on economic and trade matters has given rise to the adjustment of its economic and trade relations with the allies, likely at the cost of security cooperation within the alliance. Internationally, the Trump administration champions “unilateralism” and “minorlateralism”, withdrawing from several important international agreements and organizations, such as the TPP, the Paris Agreement, and the UNESCO, and preferring bilateral talks to multilateral mechanisms. All of these have manifested the policy tendency of “minorlateralism”.

Third, insisting on “realism” in foreign policy, featuring “opportunism”. Trump’s foreign policy gives priority to practical interests at the expense of ideology, facilitating the political operation of his power by linking various issues in the foreign policy. Trump believes, a cooperation mechanism of “equal rights and responsibilities” should be established between the U.S. and its allies, with its allies sharing the US military expenditure and providing financial support. This political thinking focusing on immediate benefits is characterized by strong opportunism.

Fourth, managing the alliance by applying “transactionalism”, and shifting burdens onto its allies. Since taking office, Trump has remained dependent on the allies in his foreign policy, but he has attached greater importance to American interests, and seen the security protection the U.S. provides its allies as goods with prices. On issues relating either security or trade, the Trump administration has demanded the allies undertake more costs and responsibilities.

II. The US-Japan Alliance under the Trump Administration

Since the beginning of the Trump administration, important members of the US and Japanese governments have kept very close communication by exchanging several visits and calling each other several times. However, the unique style of Trump’s foreign policy has brought about a “Trump shock” to the US-Japan

alliance. Although the U.S. and Japan have maintained close political, economic and security cooperation, there are also differences existing between them.

In politics, since Trump taking office, the leaders of the U.S. and Japan have maintained close communication through bilateral and multilateral meetings and calling each other, with the trade and economic issues, the bilateral alliance and the North Korean nuclear issue as the major topics of their communication. The trade and economic issues mainly concern how to reduce Japan's trade surplus with the U.S., and renegotiation of the bilateral trade agreements; on the alliance, the main issues relate to how to re-distribute the rights and responsibilities within the alliance, and make Japan undertake more responsibilities of the alliance; and on the North Korean nuclear issue, the focus is on how to strengthen the joint response of the alliance to the issue. On the whole, within the US-Japan alliance, the political communication has been much strengthened since Trump coming to power, but differences exist between them under the cover of their intimacy. In economic and security fields, Trump's "over-expectation" of Japan would be the source of trouble for the US-Japan alliance.

In economy, the importance attached by the Trump administration to economic issues has made the U.S. more concerned with its economic and trade interests with the alliance, as seen: a) As soon as taking office, Trump declared the withdrawal from the TPP, exerting a great impact on the Abenomics as it is built on the TPP. b) The Trump administration has put pressures for several times on Japan on the issue of its trade surplus with the U.S. despite the US-Japan alliance, and raised the tariffs on parts of the steel and aluminum products Japan exports to the United States. As the issue of trade frictions is very important to the US-Japan alliance and concerns broad domestic interests of both countries, it is very hard for the U.S. and Japan to properly resolve this issue in the short run, while persistent trade frictions will bring difficulties to the US-Japan alliance.

In security, the US-Japan security relationship is the keystone for the US-Japan alliance. In recent years, the U.S and Japan have kept consulting each other on sharing the responsibilities within the alliance, conducting overseas military operations, and defending the Diaoyu Islands. Facing the higher US

demand of Japan to undertake more responsibilities for defense, Japan will have bigger space for military development, while the Self-Defense Force of Japan will have opportunities to participate in overseas military operations. Moreover, the U.S. and Japan have maintained very close coordination on the North Korean nuclear issue. Although there are some differences existing between the U.S. and Japan, the security cooperation within the alliance is continuing to strengthen, which will bring about increasing impact on regional and even global situation.

Since coming into office, Trump has given up the Asia-Pacific strategy of his predecessor without working out his own, but the American dependence on the alliance with Japan will be hard to change. The characters of the Trump administration's foreign policy have determined that the trade and economic issue between the U.S. and Japan as well as the issue of sharing responsibilities within the alliance are two issues that are bound to bring about frictions between them. In addition, Trump's intention to "encourage" Japan to increase its military capabilities will give Japan bigger space for military development, which will raise the influence of the alliance over the region and the world, but at the same time increase the hardship of coordination within the alliance.

III.The Reasons for the Trump Administration to Adjust Its Policy toward Japan

The Trump administration's adjustment of its Japanese policy is closely associated with the internal and external environment facing the U.S., and its overall policy orientation. Faced with an international environment and domestic economic situation full of uncertainties, the U.S. has to maintain its global hegemony by depending on cooperation with its allies, which has also exerted a profound impact on the Trump administration's adjustment of its Japanese policy.

First, trying to get bigger support politically from Japan. In recent years, the change in international power comparison has made the U.S. anxious about its hegemonic position, wishing to strengthen its comprehensive national strength by revitalizing domestic economy and enhancing the alliance with its allies. Since

coming to office, Trump has intentionally promoted the Indo-Pacific strategy, expanding the Asia-Pacific region into a broader Indo-Pacific region, hoping to strengthen cooperation with allies and strategic partners so as to enhance the influence and control of the U.S. over the Indo-Pacific region. Whether the Asia-Pacific or the Indo-Pacific, Japan is a fatal ally of the U.S., as strengthening alliance with Japan will be an important support to the US global hegemony.

Second, insisting on “America First” economically, that calls for the improvement of trade relations with Japan. Trump is viewing the US economic connection with the outside world from a perspective of economic nationalism, giving more emphasis on fare trade rather than free trade, resulting in his inclination to view the economic relations among nations from a zero-sum perspective when formulating the US foreign policies. As Japan is both an important ally and a major trade partner of the United States, the Trump administration has to take great care in managing the security and economic relations within the alliance, to address the issue of trade deficit with Japan without weakening the US-Japan alliance.

Third, strengthening the alliance with Japan to “seek peace with strength” in security. As Trump believed, military strength is the important foundation for American hegemony. As an important strategic fulcrum of the U.S., Japan is a key partner the U.S. seeks to build a strong military chain in the Asia-Pacific region. When visiting Japan in November of 2017, Trump paid a special visit to the American military base at Yukota, showing the importance he attached to the US military forces stationed in Japan and the US-Japan alliance. The strengthened US-Japan alliance will help the U.S. remain as the dominant force in the Asia-Pacific region, and make its ability to maintain hegemony more accordant with its goal.

IV. The Development Trend of the US-Japan Relationship under the Trump Administration and Its Impact

Although there have been differences within the US-Japan alliance since Trump taking office, their bilateral relations remain intimate on the whole. As the American strategic interests remain as they used to be, the Trump

administration cannot completely overturn the consistency and coherence of the US foreign strategy. The political intention to keep the US dominance in the international system will surely reflect itself in the foreign policy of the Trump administration. In its policy toward Japan, the U.S. will take providing protection as a bargaining chip to link different issues together so as to streamline its trade relations with Japan, and strengthen the US-Japan alliance. Although the US-Japan relationship is no longer adjusted in accordance with the “Asia-Pacific rebalancing strategy”, Trump’s Asia-Pacific alliance strategy does not change subversively, compared with the one pursued by the Obama administration. As a major ally of the U.S. in the Asia-Pacific region or in the world, the U.S. is in need to get Japan’s support. From such important reports as the US National Security Strategy and the US National Defense Strategy issued by the Trump administration, the Asia-Pacific region still occupies an important position in the US national strategy. In view of the importance attached by the Trump administration to the Asia-Pacific region, the US-Japan alliance will definitely play an important role in the Asia-Pacific strategy of the United States. Although the “America First” and “transactionalism” insisted on by the Trump administration in its foreign policy have brought about a “Trump shock” to the relations between the U.S. and Japan, the strengthening trend of the US-Japan alliance will not change. With China’s growing strength posing greater challenges to the US-Japan alliance, the China factor has become an important factor influencing the US-Japan alliance. However, as there are differences existing on the policy toward China within the alliance, China may exert influence over the US-Japan alliance through diplomatic, economic and security means so as to mitigate the pressure imposed by the US-Japan alliance on China’s rise.

(About the Authors: Dr. Ling Shengli is Associate Professor from the Institute of International Relations, China Foreign Affairs University; and Liu Qi is Graduate Student from the Institute of International Relations, China Foreign Affairs University. This article was received on June 10, 2018.)