

三种地缘政治学说与 “一带一路”倡议

滕建群

【内容提要】百年来，地缘政治学家提出三种理论，从地理角度描述如何控制世界：美国马汉的“海权论”认为，谁控制了海洋，谁就控制了世界；英国麦金德的“心脏陆地说”认为，谁控制了欧亚大陆，谁就控制了世界；美国斯皮克曼的“陆海边缘地带说”认为，谁控制了海陆交界处，谁就控制了世界。前不久，美国前白宫战略顾问班农认为，中国“一带一路”倡议集三种理论于一身，试图借此控制世界，各国必须加以抵制，诸如此类。应指出的是，三种地缘学说与“一带一路”倡议有本质的区别、时空的不同，两者不可同日而语。

【关键词】海权论 心脏陆地说 边缘地带理论 “一带一路”倡议

【作者简介】滕建群，中国国际问题研究院美国研究所所长、研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 05-0001-15

“一带一路”倡议提出5年来，受到国际社会的关注和大多数国家的支持，其“共商、共建、共享”思想被看成是新时代国际合作的典范。然而，该倡议也引起西方国家的焦虑和不安。美国政客和学者将其与传统地缘政治学说相提并论，认为“一带一路”倡议是为中国迈向全球霸权服务的理论和方案，是“马歇尔计划”的翻版。^[1]对此，我们必须厘清两者间的区别。

一、有人把“一带一路”倡议与传统地缘政治学说相提并论

进入2018年，美国专家、军情官员和议员就5年来中国“一带一路”建设进行国会听证。结论是：该倡议有当年美国对欧“马歇尔计划”的影子，对美国全球影响力构成“一定程度”的威胁。^[2]支撑上述结论的依据有三：马汉的“海权论”、麦金德的“心脏陆地说”和斯皮克曼的“陆海边缘地带理论”。三种学说的核心是：控制地球的某一区域，即可控制世界。

2017年12月17日，曾任特朗普竞选主任、白宫战略顾问斯蒂芬·班农在日本发表演讲称：“19世纪和20世纪有三个伟大的地缘政治理论，它们塑造了19世纪和20世纪。中国‘一带一路’的大胆之处在于把三个地缘政治因素结合在一起，组成一个完整的计划。它结合了麦金德关于谁控制了中亚腹地，谁就控制了世界岛；谁控制了世界岛，谁就控制了世界的理论。亚历山大、拿破仑、希特勒、彼得大帝，这些世界伟大的征服者都明白这一点，麦金德就是以此来创造出他的理论。‘丝绸之路’的扩张是要

[1] 张鑫、杨京海：《“一带一路”不是中国版“马歇尔计划”》，载《中国社会科学报》2015年2月13日，第705期。

[2] 2018年1月，美国国会美中经济与安全评估委员会举办“五年来的‘一带一路’听证会”邀请了战略与国际问题研究中心、对外关系委员会、新美国研究中心、全国亚洲研究局等机构的专家进行了一天的听证。2月和3月，美国国会参议院军事委员会和众议院军事委员会等举行多场“一带一路”听证会。美国国家情报总监科茨、国防情报局局长阿什利、美军非洲司令部司令瓦尔德豪瑟、美军南方司令部司令蒂德参会。相关智库也分别设立了“一带一路”研究项目，如战略与国际问题研究中心的“重新连接亚洲”项目和全国亚洲研究局设立的“新丝绸之路”项目等，这些项目得到美国大企业和基金会的支持。相关智库已经发表了多份关于“一带一路”的研究报告。

把中亚这些重要的国家联系在一起，用重商主义的市场模式真正把伊斯兰教政治统一到一个市场中去，那就是‘一路’……‘一路’是马汉理论的产物，这也是大英帝国和后来美国战略计划的基础，就是把沿途的主要港口都连接起来”。^[1]

斯蒂芬·班农强调，“谁用海军，用港口控制世界岛，谁就会控制世界。今天中国在波斯湾、吉布提、南海就这样做了。他们把麦金德和马汉的理论结合起来，以前从来没有人这样做过。但是第三个步骤实际上更大胆，知道斯皮克曼的人不多。他的理论是关于从海洋向内陆的沟通线，是你应把侵略者远拒于国门之外，在他们的势力范围之外。”^[2]在班农看来，中国在海洋，特别是在南海上的行动，是让美国无法对华发动大规模入侵、切断美国印太联系的关键，因此，各国必须加以抵制。

斯蒂芬·班农耸人听闻的演讲的要点是：“一带一路”倡议涵盖三种地缘政治学说，中国正利用该倡议谋求对世界的控制。^[3]在中国迅速崛起、美国对华焦虑感上升时期，有人把“一带一路”倡议描述成地缘政治学说，这显然不是简单的学术探讨，而是在渲染“中国威胁论”，把中美引入争夺世界主导权的对抗。三种地缘政治学说和“一带一路”倡议的产生有各自不同的时代背景，认为“一带一路”倡议是控制世界的理论，不但含有偏见，且也十分危险。

二、三种学说侧重不同地域控制进而控制世界

地缘政治上升到国家理论始于 19 世纪后期。^[4]德国地理学家弗里德里

[1] [日] 共同社，2017 年 12 月 17 日电。

[2] 同上。

[3] 同上。

[4] 早在 14 世纪，就有学者开始注意到地理环境与王朝和国家兴衰的关系，如阿拉伯学者伊本·卡尔敦(1332 ~ 1406 年)就提出过相似的问题。随着达尔文(1809 ~ 1882)《物种起源》(1859)的出版，拉采尔把国家当成了有机生命体，同时还汲取康德等哲学思想，认为地球是一个有机整体，人类只是地球上的主体，一个国家的特征在很大程度上与所处的地理环境有关。

希·拉采尔在1897年提出“国家有机体论”，之后发表“生存空间”概念。“地缘政治”源于瑞典学者鲁道夫·契伦，他用地理位置来解释国际政治现象。“它根据各种地理要素和政治格局的地域形式，分析、预测世界或地区范围的战略形势和有关国家的政治行为。它把地理因素视为影响甚至决定国家政治行为的一个基本因素，这种观点为国际关系理论所吸收，对国家的政治决策有相当的影响。”^[1]19世纪工业革命走向成熟，人们发现，海洋、陆地及海陆交界处成为国家发展的集中地域，也是控制世界的重要手段。围绕上述维度，三种地缘政治学说应运而生。

（一）马汉的“海权论”

阿尔弗雷德·塞耶·马汉撰写的《海权对历史的影响》和《海军战略》等著作，展示海权对国家的价值和有效性，提出强化海权的条件，认为必须建立起强大的海上力量，即海军。他指出：“当海洋不只是一个国家的边境，或者只是环绕一个国家，而且还把一个国家分隔成两部分或者更多部分，控制海洋就不仅是一种欲望，而是一种攸关国家存亡的大事了。这样一种自然条件，或者是促使其海军诞生和强大，或者是使其国家软弱无力。”^[2]

在他看来，海洋是世界舞台的中心，谁掌握了世界的咽喉要道，谁就控制了世界各国的经济和安全命脉，进而变相地控制了世界。他从历史的角度把世界强权兴败与海战联系起来，提出争夺海上主导权对主宰国家直至世界命运都会起到决定性作用，海权与国家兴衰休戚与共。他认为，海权的重要性有二：一是通过海军优势控制海洋；二是为拓展海上贸易、攫取海外领地、获得外国市场特权而造就的国家富裕和强盛的合力。所谓的“海权”既有军事意义，也有国际贸易含义。一个充满竞争意识的海洋国家必须掌握进攻性海战舰队。

[1] 《中国大百科全书》（政治学），北京：中国大百科全书出版社，1992年，第57页。

[2] [美]阿尔弗雷德·赛耶·马汉：《海权论：海权对历史的影响》，冬初阳译，吉林：时代文艺出版社，2014年7月第1版，第39页。

马汉生活在美国开始向海外扩张的时代，不管是海上贸易，还是争夺海外殖民地，美国海上力量确实发挥了决定性的作用。表面上，马汉是在研究之前百年海洋对一个国家成长的重要性，实际上，他提出的海权论恰好适应了美国对外扩张的理论需要。作为两洋环抱的美国一直把马汉的海权论当成治国兴邦的基本策略。

（二）麦金德的“心脏陆地说”

1904年，哈尔福德·麦金德发表了题为“历史的地理枢纽”的论文，把欧亚大陆中心地带称为“枢纽地带”，是世界政治的枢纽。1919年，他将“枢纽地带”一词修改为“世界岛”的“心脏地带（heartland）”，范围涉及欧亚非三大洲。麦金德主张，世界历史可从地缘政治角度解释为陆权和海权的对抗，认为两个对抗者始终处于力量此消彼长、又经常势均力敌的状态。他提出，国际政治的中枢地带是从东欧平原一直延伸到西伯利亚平原的广阔地域，并将该地区称之为“枢纽地带”。“当我们考虑对这个广阔的历史潮流作迅速回顾时，不觉得明显地存在着某种地理关系的持续性吗？欧亚大陆上那一片广大的、船舶不能到达、但在古代却任凭骑马牧民纵横驰骋，而今天又即将布满铁路的地区，不是世界政治的一个枢纽区域吗？”^[1]麦金德设想，心脏地带包括欧亚大陆边缘的德国、土耳其、印度和中国等（内心月），还包括英国、南非和日本等。

1919年俄国十月革命后，麦金德将枢纽地带的范围进一步扩大，包括东欧和西伯利亚，他称之为“心脏地带”，把亚洲、欧洲和非洲大陆称之为“世界岛”。他认为：“谁统治东欧，谁便控制了‘中心地带’；谁统治‘中心地带’，谁就控制了世界岛；谁统治世界岛，谁便控制了世界。”^[2]同样，麦金德所

[1] [英] 哈·麦金德：《历史的地理枢纽》，林尔蔚、陈江译，北京：商务印书馆，2010年10月第1版，第67页。

[2] [英] 哈·麦金德：《陆权论》，徐枫译，北京：群方出版社，2017年8月第1版，第119页。

生活的时代是亚欧列强相互争夺陆地势力范围的时期，他对陆地心脏理论
的描述对列强们的争夺产生过深刻影响。

（三）斯皮克曼的“陆海边缘地带说”

进入 20 世纪，美国人尼古拉斯·斯皮克曼认为，并非是位于欧亚大陆的
心脏地带造成对海权国家的威胁，而是位于心脏地带和西方势力控制的
沿海地带之间的欧亚大陆边缘地带才是世界主权之争的要害所在。

在他看来，世界的边缘地带在未来的世界政治格局中地位将不断地上
升，并成为统治沿海地带的地区。这一地区拥有众多的人口、富饶的
自然资源和人类财富，在它的周围有“一条与整个所谓海权国家聚集区相
联接的环绕大海的交通线”，海路交通发达。斯皮克曼指出，世界财富所聚
集的地区已不再是相对封闭和落后的欧亚大陆的心脏地带，工业革命以来，
沿着欧洲和亚洲大陆边缘发展起来的工业体系和贸易体系把世界的重心转
移到了边缘地带。斯皮克曼认为，19 世纪后，航海技术的迅速发展奠定了
海上贸易的坚实基础，欧洲和美洲列强不断把各自边界顺着海洋向前延展，
同时不断争夺各殖民地间的缓冲地带。因此，控制边缘地带就等于控制欧
亚大陆，控制欧亚大陆就等于控制世界。

斯皮克曼把世界划分为三个力量中心：北美洲及其沿太平洋沿岸地区、
欧洲大陆及其沿海地区、欧亚大陆的远东沿海地区。德国和日本结盟意味
两国将联手控制欧亚大陆三个实力中心，对美国构成威胁。美国必须联手
英国等国家，保证其世界强国地位。斯皮克曼把麦金德所言改成——谁控
制边缘地带，谁就统治欧亚；谁统治欧亚，谁就控制世界的命运。

三、百年前的地缘学说成为大国争夺霸权的理论基础

地缘政治学说应时代发展而生，同样也对时代的演进带来影响。我们
在这里不妨只解剖麦金德和斯皮克曼是如何影响有关国家决策的。

（一）麦金德的“心脏陆地说”

二战爆发后，美国罗斯福总统对欧亚大陆被轴心国占领感到担忧。他说：

“如果我们听任美国之外的世界落入（轴心国）的控制，那么轴心国在欧洲、不列颠群岛以及远东获得的舰船制造设施将会比整个美洲现在的和潜在舰船制造设施多得多——不仅是多，而且多两倍或三倍。在这种情况下，即使美国倾其全力把它的海军力量翻一倍甚至再翻一倍，轴心国由于控制了世界其他地区，也将拥有足够的能力和物质资源使其力量超出我们好几倍。”^[1]

苏德战争爆发后，美国遏制战略主要决策者杜鲁门宣称：“如果德国战胜，我们应该帮助苏联；如果苏联战胜，我们就帮助德国，就那样让它们去厮杀，杀得越厉害越好。”^[2]美国乔治·凯南描述控制心脏地带的重要意义时说，苏联“在他们认为时机适合和有希望成功的一切地方做出努力，来推进苏联政权的正式疆界。在目前，这种努力暂限于某些临近的、被认为战略上直接需要的地点，如伊朗北部、土耳其……一旦潜在的苏联的政治力量扩张到新的地区，其他地方随时都可能发生问题”。^[3]冷战开始后，麦金德的“心脏陆地说”成为西方国家向苏联发起遏制的依据，杜鲁门、凯南等人继承了麦金德陆权理论的衣钵。

苏联解体也没有消除西方国家对欧亚大陆国家控制心脏地带的担心。美国前总统国家安全事务助理布热津斯基指出：“对美国来说，欧亚大陆是最重要的地缘政治目标……现在，美国这个非欧亚大陆大国在这里取得了举足轻重的地位。美国能否持久有效地保持这种地位，直接影响美国对全球事务的支配。”^[4]他指出，从里斯本到符拉迪沃斯托克，这个欧亚大棋局是决定世界今后稳定与繁荣前景及美国主导世界地位的中心舞台……美国的首要任务是确保没有任何国家或者国家联合具有把美国赶出欧亚大陆，甚或极大地削弱美关键性仲裁作用的能力。”^[5]

[1] 叶自成：《地缘政治与中国外交》，北京出版社，1998年1月版，第88—89页。

[2] 同上，第90页。

[3] 刘从德、孔小惠：“美国遏制战略的地缘政治思维”，载《江汉论坛》2003年第3期，第41页。

[4] [美] 兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社，1998年7月，第41页。

[5] 同上，第49页。

冷战刚结束时，西方国家向俄罗斯开出空头支票——北约不会东扩。时至今日，北约已扩至俄罗斯近邻。美国在东欧和东北亚地区分别部署导弹防御系统并不是简单的军事工程，而是挤压欧亚大陆两个大国的战略手段。虽然美国公开宣称部署该防御系统主要针对伊朗和朝鲜，但其实际上针对中国和俄罗斯的目的昭然若揭。

2017年12月至2018年2月，特朗普政府发表多份报告，提出要与中俄进行战略竞争，认为近期伊朗和朝鲜只是直接现实的威胁，从长远看，中国的迅速发展以及俄罗斯的复兴都对美国的霸权地位构成挑战。特朗普政府正在进行冷战结束后美国最大一次战略重心调整，试图从政治、经济、军事、外交多个领域围堵欧亚大陆上的两个大国。就目前说，特朗普能否完成战略重心转移，不单取决于他们的战略目标，而且还要看美国是否有能力同时向俄罗斯和中国发起挑战。

（二）斯皮克曼的“陆海边缘地带说”

斯皮克曼指出，现代航海与通信技术下，海洋不仅不是屏障，而且还是高速公路。因此，美国不能孤立，一定要介入欧亚维持权力平衡。“战争的结束不是权力斗争的结束。”斯皮克曼认为，要避免完全消灭德国或日本，因为在欧洲，“从乌拉尔山脉到北海的俄国不会比从北海到乌拉尔山脉的德国更好”；而在亚洲也要避免完全消灭日本。俄罗斯是欧亚大陆最大强权，中国则是东亚的强权。德国要靠法国与东欧（包括俄国）平衡，而英美则必须维持欧亚大陆的海上与空中接点。而欧洲、中东与远东的边缘地带将是战后战略意义最高的地区。而美国必须确保这些区域之中不会出现强权。因为斯氏以中国的面积、地理位置、天然资源与人口预测，认为中国将成为大陆强权，到时美国不得不与日本联手维持亚洲力量平衡。

斯皮克曼写道：“欧亚大陆边缘地带必须被视作是位于大陆心脏地带和边缘海之间的一片中间区域。在海上势力与陆上势力起冲突时，这片区域能够成为一片巨大的缓冲地带。面对这片区域必须能从海陆两方面保卫自

己并发挥作用。过去它不得不与大陆心脏地缘上的陆上势力以及像英国和日本这些离岸岛屿的海上势力作斗争。所以，这片边缘地带的水陆两面性是其安全的基础。”^[1] 斯皮克曼的边缘地带理论为西方国家发起对欧亚大陆上两个社会主义国家的遏制提供了理论依据。时任美国国务卿约翰·福斯特·杜勒斯和国务院官员乔治·凯南还有其他遏制政策的发起者都从斯皮克曼处借鉴了许多思想。

冷战后，美国提出“由海向陆”战略，要旨是：随着苏联海军的消失，美国海军大洋交战并控制公海的任务转变为控制沿海区域。边缘地带人口稠密、经济发达、防守薄弱。美国海军一方面要控制滨海区域，另一方面还必须具备有从海上向陆地投送力量的能力。从1991年海湾战争、1999年科索沃战争和2003年推翻萨达姆政权的伊拉克战争，美国和盟国均利用了海上的优势，对陆地目标发动打击，达成战略目的。继“由海向陆”之后，美军提出了“空海一体”作战概念，^[2] 把海洋和陆地交界处作为美国未来的主战场，要旨同样是加强对沿海区域的掌控。2015年1月，美国参联会联合参谋部主任、空军中将大卫·高德弗恩签署备忘录，把“空海一体战”概念更名为“全球公域介入和机动联合”概念，但是美国并没有离开在海陆交界处的控制与争夺。

四、“一带一路”倡议超越传统地缘政治学说

2013年9月，习近平主席访问哈萨克斯坦，在纳扎尔巴耶夫大学提出

[1] [美] 尼古拉斯·斯皮克曼：《和平地理学，边缘地带的战略》，上海人民出版社，2016年9月第1版，第55页。

[2] 1992年5月几乎与海军提出“由海向陆”战略同时，美国前欧洲司令詹姆斯海军上将提出联合海空军作战构想，2009年9月，美国空军参谋长诺顿·施瓦茨和海军作战部长加里·拉夫黑德签署备忘录，提出“空海一体”作战构想。其核心思想是通过整合海军和空军作战能力，联合亚太地区盟友，共同遏制或击败潜在区域性对手。2010年5月，美国防长盖茨发表演讲，正式提出“空海一体战略”概念。

用创新的合作模式共同建设“丝绸之路经济带”。同年10月，习近平主席出访东盟，在印度尼西亚提出发展好海洋合作伙伴，共同建设“21世纪海上丝绸之路”。“一带一路”倡议开始走进世界的视野，也成为中国对外政策的重要内容。2015年3月，国家发改委、外交部和商务部共同发表《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》文件，阐述“一带一路”的内涵和外延。“丝绸之路”是东西方交流合作的象征，也是世界历史文化遗产。其精神是“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”。习近平主席提出的“一带一路”让古“丝绸之路”焕发生机活力。

“一带一路”倡议的基本原则就是“共商、共建、共享”。该倡议指的既是两条有形道路，也是一种合作精神，各国自愿参加，在这两条路上共同努力，分享各自成果，谋求共同发展。其基本内涵是“五通”：政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通。“一带一路”贯穿欧洲、亚洲和非洲：一头是中国，改革开放40年来，中国发生根本性变化，是世界经济的发动机，在世界上的影响力越来越大；另一头是欧洲发达国家群，中间国家经济发展潜力巨大。

“一带一路”倡议不是封闭的，而是包容和开放的；建设过程中，不是中国一家独奏，而是沿线国家合唱。5年来，全球100多个国家和国际组织积极支持和参与“一带一路”建设。该倡议被纳入联合国安理会等重要决议中。意大利前总理罗马诺·普罗迪说：“作为一个意大利人，这是历史性的一个记忆。当年的‘丝绸之路’从威尼斯到中国，而现在（丝绸之路）又回来了。”^[1]

五、三种地缘政治学说不可与“一带一路”倡议相提并论

表面看，“一带一路”倡议涵盖三种传统地缘政治学说——“21世纪

[1]《十八大以来，习近平这样谋划“一带一路”建设》，新华网，http://www.xinhua.com/politics/2017-10/03/c_1121759322.htm。

海上丝绸之路”涉及到包括东南亚在内的漫长海上通道，“丝绸之路经济带”经过麦金德描述的“心脏地带”。但是，把“一带一路”倡议和三种地缘政治学说放在历史和现实经纬度中考察，我们会发现，美国精英所做出的推论并不符合历史轨迹、现实逻辑和未来趋势。下面，我们将从时代背景、技术发展等领域进行探讨。

（一）地缘学说具有明显的时空烙印

任何理论的产生和发展及对国家决策和国际关系带来影响，必然是时代的具体反映。不同时期、不同国家围绕海洋、陆地及海陆交界处争夺，成为地缘政治学家的关注重点。15世纪末期，大航海时代开启，地缘政治学说讨论的范畴得以拓展到海洋。进入17世纪，随着国际贸易和海洋航行的日益发达，公海自由理论应运而生。进入19世纪末，列强装备枪炮，为争夺地缘优势，各国不惜诉诸武力。两次世界大战中，地缘政治学说兴起，很大程度上与交战国瓜分势力范围有关。冷战开始后，美国和苏联各建起军事同盟，对抗的区域从陆地、海洋延伸到了外太空，由此出现“高边疆理论”。^[1]

因此，地缘政治学说的产生及扩展无不与时代背景息息相关。工业革命前，国家的国力源于辽阔土地和众多人口，社会财富增长主要依靠农业和畜牧业。国家要想强大，就必须建立强大的军队，通过攻城掠地和征服更多人口来获得战略性区域。陆权论的产生背景有着浓厚的农业革命色彩。第一次世界大战前的多场席卷欧洲战争均有争夺陆地主导权的意味。

工业革命后，资本对市场和原料的需求远远超出国家的区域范围，资

[1]“高边疆”一词由美国国家安全委员会前特种计划室主任、前国家安全事务助理、退役陆军中将丹尼尔·奥·格雷厄姆于1980年提出，指历史上对于开拓国家边疆具有独特情结的美国，应该对外层空间进行开拓，使得太空领域成为美国新的边疆。1982年，格雷厄姆组建“高边疆”研究组，由美国30余位科学家、经济学家、空间工程师和军事战略家组成。1982年3月，小组出版《高边疆——新的国家战略》一书，系统提出开拓和利用宇宙空间构想，使之成为一种包括军事、技术、政治、经济等的总体战略。一年以后，里根总统宣布美国争夺外空的“星球大战”计划（SDI）。

本积累成为社会财富增长的来源，其本性带有浓厚的扩张性。各国政治领导人和商业巨头们放眼世界，加之航海业发展，远涉重洋进行贸易，成为强国必然争夺的新空间。强国通过掌控海权以征服更多的殖民地，获取市场和资源。在此背景下，保持对海洋通道的控制就成了列强必争之地，以此来巩固和扩大各自海外殖民地以及阻止其他列强获得更多的市场和原料地。

第二次世界大战重新确定了地缘政治的界限。战后的反殖民主义风起云涌，民族要解放和国家要独立成为地缘政治研究的主要内容。毛泽东同志提出的“三个世界划分理论”得到国际社会的普遍认可。加之核武器的问世，大国决策者不敢轻易地诉诸武力解决纷争。这一时期，三种地缘学说退出舞台中心，冷战成为地缘政治学说的核心内容。

进入21世纪后，政治多极化、经济全球化、社会信息化和文化多样化进程加快。时代远远超出单一“地理+政治权力”的交汇，相互联系、一荣俱荣、一损俱损地把各国捆绑到了一起。英国学者指出：“地缘政治学表现为一种新的意识……旧地缘政治学的观点侧重于分析领土的某一部分，国家致力于对其最大利益的追逐，即使这些会导致对抗和战争，而通常它们的确会如此。它常见的主题是空间、权力和两者间的关系”，“新的地缘政治学的观点则是全球性的。它的根本主张在于，将世界作为一个整体是研究具有全球性影响的诸多问题的有效途径，没有一个‘区域’问题的解决是孤立的和脱离其更广阔背景的。”^[1]

传统地缘学说的缺陷在于以某一空间为基本点，从最初的海权和陆权，再到后来的边缘地带学说，都明显地带有时空限制。在看20世纪的地缘学说时，很多时候，理论家的总结成为国家追求成为帝国、进行殖民掠夺和扩张侵略，甚至战争服务的理论基础。与传统地缘学说比，中国提出的“一带一路”倡议更具有时代特点：它不以追求对某一地域的控制为出发点，

[1] 杰弗里·帕克，《地缘政治学：过去、现在和未来》，刘从德译，北京：新华出版社，2003年1月，第79页。

而是倡导“共商、共建、共享”，构建新型国际关系，构建命运共同体。从国家发展战略来说，中国既没有战略意图，也没有如此能力来控制海洋、陆地和海陆交界处。

（二）技术进步催生出不同的地缘政治学说

科学技术进步是社会变革的动力，从不同侧面催生出地缘政治学说。新科学技术引起生产方式变化，带来产业革命、国际分工、资本流动、资源和市场配置等的改变，这也促使国际政治、国际关系、国际贸易的重大变化，为地缘政治研究提供了新的想象和实践空间。

19世纪后期，美国率先发起以电力、钢铁、交通为代表的科技革命，随后迅速扩展到欧洲。这次全球性技术革命提高社会生产力，改变了生产关系，改变了战争的形态，形成垄断和金融寡头，形成国家利益集团，它们对海外市场的需要左右着国家机器的运转，确保对海洋的控制就不言而喻地摆在国家决策者面前。20世纪70年代开始的信息技术革命，带来了国际社会的互联互通，国家之间交往的密度和频率空前加强，相互依赖性大幅度提高，那种只主张控制某一区域的地缘政治学说显然已经不合时宜。

技术创新拓展了人类活动空间，不同空间的权力含义增加。三种地缘政治学说同样带有技术进步的色彩。继风帆船之后，人类进入了蒸汽动力时代，马汉的海权学说正是人类运用海洋运输技术、利用海洋谋求国家权力的写照。20世纪初，铁路技术的发展改变了海权的优势，尤其是内燃机车和现代化公路网建设，让地面的机动性超过了海洋。从此，广阔的欧亚大陆在世界地缘政治中就成为重要的竞争场。麦金德由此认为，一度曾经有利于海上实力的技术在20世纪初开始转向了有利于陆上实力，提出了“心脏地带”理论。而随着技术的发展，人类在海洋、陆地、空中的活动呈现出融为一体的特性，而繁荣国家的财富更多地集中在陆地与海洋的交界处，这一区域就是斯皮克曼所描述的“陆地边缘地带”。

20世纪70年代，在全球化浪潮的推动下，世界形成了更加相互依存

的密集网络。“从广义上来说，我们已经从一个建墙把大家分割开来的体系，转入一个建立万维网，把大家紧密联系在一起的关系。”^[1]人类正向新空间——网络空间迈进，地缘政治也呈现出全球网络化的趋势：全球互联网、通讯设施、数据库、有线电视，这一切让对资源和市场的依赖和动作进入了新的空间。这一空间完全打破了传统意义上的国内和国外的严格限制。任何国家在确立自己的内政和外交时不可能只维护自身的国家利益，而不考虑其他国家的地缘政治空间。

一个开放互利的合作模式必将取代旧有的资本、市场和原料之间的关系，一个国家必须把本国的地缘政治需要与其他国家的地缘政治，甚至全球的地缘政治需要有机地结合起来。强国只有获得被其他国家认可的国家利益，并通过相关的国际机制加以安排，才能保证这些利益能够得以巩固和发展。全球化条件下的地缘政治必须获取共同承认的命运共同体，而不是单维的陆地、海洋或陆地与海洋的交界处。中国倡导的“一带一路”是人类技术进步的结晶。它提倡的“五通”都需要有当代技术提供支撑，反过来，“五通”也必然会促进技术的升级和进步。

六、“一带一路”倡议引领时代发展

综上所述，中国“一带一路”倡议绝对不是三种传统地缘政治学说的融合，在中国称霸世界提供理论服务，它更不是简单的陆权和海权或者边缘地带理论的实践。

第一，它顺应时代发展潮流。政治多极化使任何国家不能像过去那样唯我独尊，单打独斗。经济全球化让各国在世界产业链条上的位置环环相扣、相得益彰，国家间的经济生活相互依存度不断攀升。社会信息化让资源、

[1][美]托马斯·弗里和德曼，《世界是平的》，何凡等译，长沙：湖南科技出版社，2006年，第13—18页。

资本、人才、信息、市场配置加速演化，闭关自守只能是与世界脱离。文化的多样性也为我们生活的地球增彩，一枝独秀难以长久。“没有哪一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。”^[1]

第二，它秉持开放的区域合作精神，致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济。“一带一路”旨在促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合，推动沿线各国实现经济政策协调，开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作，共同打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合作架构。

第三，它提出了充满中国智慧的全球治理方案。“共建‘一带一路’符合国际社会的根本利益，彰显人类社会共同理想和美好追求，是国际合作以及全球治理新模式的积极探索，将为世界和平发展增添新的正能量。”^[2]处在大发展大变革大调整期，不同的国家采取了不同的应对姿态。特朗普入主白宫后，频繁退群，表现出狭隘的单边主义倾向，发起的贸易战更令国际社会感到寒意。在这样的背景下，诸如“一带一路”的中国方案就显得尤其重要和珍贵。

【收稿日期：2018-08-05】

[1] 2017年10月28日习近平主席在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告《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》，第12节“坚持和平发展道路推动构建人类命运共同体”，参见中国共产党新闻网，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660-14.html>。

[2] 2015年3月28日，国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《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》，参见商务部网站，<http://zh.mofcom.gov.cn/article/xxfb/201503/20150300926644.shtml>。

“一带一路”在柬埔寨： 进展、困难和前景^[1]

邵建平 宗蔚

【内容提要】柬埔寨地处“一带一路”的重要节点，中柬两国名副其实的全面战略合作伙伴关系，使得“一带一路”倡议得到了柬埔寨的认可和支 持，其在柬埔寨进展顺利。5年来，柬埔寨已经成为“一带一路”国际合作的样板。展望未来，尽管“一带一路”在柬埔寨的继续推进不乏困难和挑战，但总体而言，“一带一路”倡议切合柬埔寨国家发展战略、中柬关系稳定可期，都决定了“一带一路”在柬埔寨前景明朗。

【关键词】柬埔寨 “一带一路”倡议 中柬关系 中国 - 东盟命运共同体

【作者简介】邵建平，红河学院政治学与国际关系学院副教授、中国（昆明）南亚东南亚研究院特聘研究员、博士；宗蔚，红河学院政治学与国际关系学院特约研究员、马来西亚博特拉大学政治学与政府专业博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 05-0016-17

[1] 本文系 2017 年度国家社科基金项目——“一带一路”背景下推进中国 - 东盟命运共同体建设研究（17CGJ015）的阶段性成果。

“一带一路”倡议的提出已逾5年，它是中国参与国际治理的总体方案，也是构建人类命运共同体的可行路径。越来越多的国家已经参与到“一带一路”建设之中。过去5年，“一带一路”倡议已经完成了夯基垒台、立柱架梁的阶段，将向落地生根、持久发展的阶段迈进。^[1]目前，对“一带一路”的进展进行评估，并分析其推进过程中的困难和挑战正当其时。柬埔寨是东南亚国家中与中国关系最好的国家，中柬关系已经成为大国和小国关系的典范。因此，对“一带一路”在柬埔寨的进展进行总结和评估具有重要的代表性意义。

一、“一带一路”在柬埔寨的进展

“五通”，即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，是“一带一路”的主要内容，也是评估“一带一路”进展的核心指标体系。北京大学“一带一路”五通指数课题组已经陆续发布了《“一带一路”沿线国家五通指数报告(2016)》《“一带一路”沿线国家五通指数报告(2017)》和《“一带一路”互联互通评价报告(2017)》等成果。这些成果都将“五通”作为衡量“一带一路”进展的指数。本文也将依据“五通”指数评估“一带一路”在柬埔寨的进展情况。

(一)“政策沟通”方面的进展

“政策沟通”包括政治互信、合作机制和政治环境^[2]几个方面，是共商、共建和共享“一带一路”的基本保障。柬埔寨在“一带一路”政策沟通方面属于“顺畅型”国家。^[3]过去5年，中柬在政策沟通方面成果显著，两国

[1] 习近平：《推动共建“一带一路”走深走实造福人民》，新华网，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/0827/c1024-30254173.html>。

[2] 翟崑、王继民主编：《一带一路沿线国家五通指数报告》，商务印书馆，2018年版，第19页。

[3] 同上。

高层互访频繁，政治互信不断加强，在合作推进“一带一路”建设方面很早就达成了共识。2013年以来，中柬关系延续了友好合作的态势，两国高层互访极为频繁，洪森首相2014年和2017年都多次到中国出席有关会议，并对中国进行了正式访问（见表1）。

表1 中柬两国高层互访简况表（2014年至今）

时间	高层互访
2014年5月	洪森首相到中国出席第4届亚信峰会
2014年11月	洪森首相到中国出席“加强互联互通伙伴关系”对话会
2015年8月	西哈莫尼国王来华出席中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动
2015年10月	洪森首相访华，出席亚洲政党丝绸之路专题会议
2016年3月	洪森首相到中国出席澜沧江-湄公河合作首次领导人会议及博鳌亚洲论坛2016年年会
2016年6月	西哈莫尼国王来华进行国事访问
2016年10月	习近平主席对柬埔寨进行国事访问
2017年5月	洪森首相到中国出席“一带一路”国际合作高峰论坛
2017年9月	洪森首相到中国广西南宁出席“第14届中国-东盟博览会”
2017年12月	洪森首相来华出席中国共产党与世界政党高层对话会
2018年1月	李克强总理赴柬出席澜湄合作第二次领导人会议并正式访柬

此外，中国和柬埔寨两国高层在各种多边场合都专门举行了双边会谈，如2015年4月，习近平主席和洪森首相在印尼雅加达亚非领导人会议和万

隆会议 60 周年纪念活动上进行了会晤；2016 年 7 月和 9 月，李克强总理与洪森首相分别在蒙古国乌兰巴托和老挝万象举行了双边会谈。中国和柬埔寨还为两国政策沟通创建了专门的机制，于 2014 年 1 月成立了中柬政府间协调委员会。在频繁的互动和专门机制的保障下，中柬两国高层就两国关系和共同关心的问题进行了卓有成效的磋商和沟通，有力地促进了两国在“一带一路”框架下的政策沟通。柬埔寨不仅高度支持“一带一路”倡议，还对其寄予厚望。2014 年 11 月，洪森首相来华出席“加强互联互通伙伴关系”对话会。在与习近平主席会谈时，他表示希望借助“一带一路”建设，拉动本国基础设施建设和经济发展，参与区域一体化进程，促进地区和平稳定。^[1]2015 年 10 月，洪森首相访华并出席亚洲政党丝绸之路专题会议时，表示柬埔寨全力支持并希望全面参与“一带一路”倡议，并且相信这将给柬埔寨人民和沿线各国人民带来更大福祉。^[2]2017 年 5 月洪森首相访华时，两国正式签署了《共同推进“一带一路”建设合作规划纲要》。

同时，频繁的高层互访也推动了中柬两国政治互信的建设。洪森首相曾于 2017 年 9 月公开表示，“中国是柬埔寨最坚强的后盾，无论在何种情况下，中国都将继续向柬埔寨提供帮助，没有哪一个国家可以破坏柬中两国关系”。^[3]

（二）“设施联通”方面的进展

“一带一路”框架下的“设施联通”涵盖交通设施、通信设施和能源设施三个方面。恢复与重建基础设施是柬埔寨“四角战略”的重要组成部分，

[1] 《习近平会见柬埔寨首相洪森》，中华人民共和国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676572/xgxw_676578/t1208387.shtml。

[2] 《习近平会见柬埔寨首相洪森》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/15/c_1116838028.htm。

[3] 那利、陈生、黄如丽：《洪森：中国是柬埔寨最坚强后盾》，[柬]《华商日报》，2017 年 9 月 13 日。

因此“设施联通”成为“一带一路”倡议与柬埔寨“四角战略”对接的典范。5年来，中国和柬埔寨在设施联通方面，尤其是在柬基础设施改善方面进行了密切的合作。中国对柬埔寨机场、公路和港口等基础设施的改善提供了巨大的支持和帮助，如中国通过提供无息或者优惠贷款，支持和帮助柬埔寨在金边和暹粒修建两个新机场，支持柬老输电线路的建设，还支持柬埔寨修建一条从金边到西哈努克港的高速公路。2018年，中柬在道路、桥梁等交通基础设施领域的合作项目密集开工、启用，洪森首相多次出席相关活动，见证了中柬在“一带一路”框架下互联互通领域的合作和成果。5月7日，由中国政府提供优惠贷款的柬埔寨3号公路改扩建工程正式开工。6月11日，由中国政府提供优惠出口买方信贷资金、改扩建后的柬埔寨6号国家公路竣工启用。7月2日，由中国政府提供优惠贷款修建的塞索柬中友谊立交桥项目竣工启用。7月10日，中国进出口银行和柬埔寨财政部签署协议，中国进出口银行向柬埔寨贷款2.39亿美元，用于金边新修一条环城公路。^[1]其中，最显著的成果是“西哈努克港经济特区”和“柬中综合投资开发试验区”。

西哈努克港经济特区是“一带一路”在柬埔寨的先导项目，由中国江苏红豆集团主导、联合中柬企业共同开发的国际级经贸合作区。在“一带一路”倡议下，西哈努克港经济特区获得了快速的发展，成为“一带一路”在柬埔寨的标志性工程，得到中柬两国高层的高度肯定。2016年10月访柬前夕，习近平主席在《柬埔寨之光》报发表题为《做肝胆相照的好邻居、真朋友》的署名文章指出，西哈努克港经济特区成了中柬两国务实合作的样板。^[2]目前，西哈努克港经济特区已经吸引了100多家包括中国企业在内的来自世界各地

[1] “Cambodia says relations with China are at ‘best stage’ ever after agreeing US\$259m loan to build road,” South China Morning Post, 20 July, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2156142/cambodia-says-relations-china-are-best-stage-ever-after>.

[2] 《习近平在柬埔寨媒体发表署名文章》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2016-10/12/c_1119704314.htm。

的企业入驻,为当地提供了近2万个就业岗位。^[1]“柬中综合投资开发试验区”同样也是“一带一路”在柬埔寨的先导项目,2015年被纳入中柬“一带一路”战略合作项目,已经成为两国“互联互通”标志性工程。“柬中综合投资开发试验区”是一个综合性的开发区,包括经济产业合作区、休闲旅游度假区、生态农业种植区、海洋产业区等。项目还包括机场、码头、高铁、高速公路等交通基础设施配套工程,建成后将为柬埔寨当地经济社会发展、创造就业岗位提供巨大的支撑作用,也将成为柬埔寨吸引外来游客的重要目的地。

(三)“贸易畅通”方面的进展

贸易畅通包括贸易畅通程度、投资水平和产能合作三个指标。^[2]在“一带一路”框架下,中国和柬埔寨加强了全方位合作,推动中柬贸易畅通。

在贸易畅通程度方面,中柬2014—2017年贸易额总额不断攀升,柬埔寨对中国的出口额4年来年均增长率超过了7.5%(见表2)。中国已经成为柬埔寨最大的贸易伙伴和第一大进口来源国。值得关注的是,2016年柬埔寨的大米出口遇到了困难,中国急柬埔寨之所急,向柬提供了10万吨大米的进口配额,2017年为20万吨,2018年则为30万吨。从2015年开始,中国连续三年成为柬最大的大米进口国。^[3]

在投资方面,中柬关系的深化发展为中国企业到柬埔寨投资给予了最大的保障和信心。在“一带一路”背景下,中国企业到柬埔寨投资迎来更多机遇,尤其是西哈努克港经济特区和“柬中综合投资开发试验区”优惠的投资支持条件吸引了很多中国企业到柬埔寨投资兴业。2016年10月,习近平主席访问柬埔寨时,签署了《中华人民共和国政府和柬埔寨王国政府

[1]《李克强在柬埔寨主流媒体发表署名文章：为澜湄合作与中柬友好架桥铺路》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/09/content_5254716.htm。

[2]翟崑、王继民主编《一带一路沿线国家五通指数报告》，商务印书馆，2018年版，第20页。

[3]《中国连续三年成柬大米最大进口国》，[柬]柬华日报网，<http://jianhuadaily.com/20180206/10206>。

对所得避免双重征税和防止逃避税的协定》，为中国企业到柬埔寨投资提供了税收优惠政策。2013—2017年，中国一直是柬埔寨最大的外资来源国，截至2017年底，中国对柬埔寨各类投资存量接近80亿美元。2018年第一季度，中国企业在柬埔寨的投资额达到了4亿美元。其中，西哈努克港经济特区和“柬中综合投资开发试验区”项目是中国企业投资较大的项目。此外，中国企业在柬埔寨柏威夏省投资的瑞峰（柬埔寨）国际有限公司20000TCD糖厂，已经成为柬埔寨规模最大的糖厂，总投资额将达到10亿美元。值得一提的是，农业和旅游业都是柬埔寨重点支持外来投资的行业和领域，“柬中综合投资开发试验区”项目和20000TCD糖厂项目将有力地推动柬埔寨当地旅游业和农业的发展。

表2 中柬贸易简况表（2014—2017）单位：亿美元

	进出口总额	中国对柬埔寨出口额	柬埔寨对中国出口额
2014年	37.57	32.74	4.83
2015年	44.32	37.65	6.67
2016年	47.59	39.29	8.30
2017年	57.91	47.84	10.8

资料来源：中华人民共和国海关总署

为了推进两国在产能领域的合作，2016年10月习近平主席访问柬埔寨时，两国签署了《中柬产能与投资合作备忘录》，为两国产能合作做出了顶层设计。此外，中柬同属澜湄合作机制成员国，两国的产能合作也在《澜沧江-湄公河国家产能合作联合声明》框架下推进。2017年9月14日，中柬两国在广西南宁举行了以“深化产能合作，实现互利共赢”为主题的中国-柬埔寨产能与投资合作论坛。总体来看，在“一带一路”框架下，中柬两国在基础设施、建材、农业、旅游业和制衣业等领域的产能合作都取得了诸多硕果。截至2016年底，中企在柬建成的水、火电装机容量为1,433兆瓦，

建成 115 千伏和 230 千伏高压线路 600 公里、农村电网线路 2,587 公里。^[1]截至 2017 年底，中国企业在柬累计签订承包工程合同额 175.4 亿美元，完成营业额 110.8 亿美元。^[2]

（四）“资金融通”方面的进展

资金融通主要指金融合作。在“一带一路”框架下，中柬在资金融通方面开展了卓有成效的合作。首先，柬埔寨对中国提出的“亚洲基础设施投资银行”倡议和“丝绸之路基金”倡议非常支持，是亚投行的创始成员国，并投入了 6,230 万美元购买亚投行的 623 股，占总股权的 0.0635%。^[3]根据世界银行和亚洲开发银行的评估，截至 2020 年，柬埔寨对基础设施建设的资金需求共计将达 130 亿美元。^[4]因此，洪森首相 2017 年 3 月在“2016 年柬埔寨展望论坛”上明确表示，柬埔寨将从亚投行和丝路基金中受益。^[5]而且柬埔寨也明确表示，将从亚投行申请贷款用于国内基础设施的建设和改善。其次，中国国内多家银行为柬埔寨电厂、水电站、公路及桥梁建设和改善提供优惠贷款或者无息贷款等融资服务。如斯登特朗—格罗奇马湄公河大桥、柬埔寨 11 号国家公路改建工程、3 号公路改扩建工程等，都得到了中国的优惠贷款或优买贷款的支持。2015 年 9 月，中国地方银行——广西北部湾银行与柬埔寨加华银行签署《战略合作协议》，也将为“一带一路”框架下柬埔寨相关项目融资提供支持。此外，中柬也在澜湄合作机制框架下进行资金融通合作。2017 年 12 月 21 日，澜湄合作专项基金柬埔寨

[1] 薛磊、张艳芳：《柬埔寨举办活动展示中企助柬电力建设成果》，新华丝路网，<http://silkroad.news.cn/2017/0217/12299.shtml>。

[2] 《柬埔寨国家概况》，中华人民共和国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676572/1206x0_676574/。

[3] 《柬明年向亚投行贷款搞基建》，[柬]《华商日报》，2017 年 1 月 19 日。

[4] 《柬埔寨拟积极考虑申请亚洲基础设施投资银行贷款》，中华人民共和国驻柬埔寨经济商务参赞处，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201701/20170102504749.shtml>。

[5] 《洪森说柬埔寨将受益于亚投行和丝路基金》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/07/c_128780947.htm。

首批项目的签约仪式在柬举行，此次签约的 16 个项目共获得 730 万美元资金，涵盖农业、旅游、教育、文化交流等多个方面。^[1]

（五）“民心相通”方面的进展

民心相通涵盖旅游活动、科教交流和民间往来三个指标。^[2]旅游业是柬埔寨的第二大支柱产业，为了吸引中国游客，柬政府发布《2016—2020 年吸引中国游客战略》及标题为 China For Ready 的白皮书。据柬埔寨旅游部统计，2017 年柬共接待中国游客 121 万人次，2018 年预计将增长 40%。^[3]中国已成为柬埔寨最大的旅游客源国。众多游客到柬埔寨旅游，将极大促进中柬两国的民间往来和提升相互认知，大力促进柬埔寨旅游业的发展，同时也吸引更多的中国企业到柬投资旅游业。中国和柬埔寨在科教方面的交流更是数不胜数。如中国商务部专门主办了柬埔寨教育数字化培训班，为其教育行业和教师提供专业培训；中国文物专家长期驻扎柬埔寨，帮助保护和修复柬埔寨文物，包括吴哥古迹王宫遗址修复。中国医疗专家多次赴柬埔寨巡回义诊，为民众实施白内障手术；中国还援助柬埔寨建立了流动诊所，为边远地区的民众提供医疗服务。在汉语学习方面，由江西九江学院与柬埔寨皇家科学院合办的孔子学院进展顺利，已经培养柬埔寨各领域各阶层学员 5 万多人，下设 27 个教学点，其中包括 3 个孔子课堂，覆盖柬埔寨 12 个省市。^[4]近年来，中柬两国友好城市或姐妹城市的数量也不断增长，包括金边与北京、重庆，暹粒省与澳门等。

[1] 《澜湄合作专项基金柬埔寨首批项目签约》，新华网，http://www.xinhuanet.com/overseas/2017-12/21/c_1122148989.htm。

[2] 翟崑、王继民主编《一带一路沿线国家五通指数报告》，商务印书馆，2018 年版，第 21 页。

[3] 《柬埔寨预计今年赴柬中国游客将大幅增加》，新华网，http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-02/27/c_1122462686.htm。

[4] 《柬埔寨中文教育从“输血”转为“造血”》，新华网，http://www.xinhuanet.com/2018-06/02/c_1122928517.htm。

二、“一带一路”在柬埔寨推进的干扰因素和风险

随着“一带一路”倡议在柬埔寨的推进，其面临的挑战和干扰因素也不可避免。笔者^[1]通过实地调研及对相关舆情信息的分析研究后发现，以下几个因素在不同程度上已经或者将对中国在柬埔寨开展和落实“一带一路”倡议构成现实或潜在的干扰。

（一）政治风险

20世纪60~70年代，随着全球贸易与经济活动的日趋紧密，国际学界很多学者及专家开始涉足研究政治领域的不稳定因素对贸易投资活动所造成的影响，从不同视角对政治风险的定义和内涵进行了大量的研究。弗兰科林·R·罗伯特（Franklin R. Root）在其著作《海外商业与政治风险》中指出：政治风险是“在本国或国外能够引起一个国际商业运作的利润潜力和（或）资产损失的任何类型的政治事件的可能出现（比如战争、革命、政变、没收、征税、贬值、交易控制和进口限制）”。^[2]考夫曼·丹尼尔（Kaufmann Daniel）、阿拉特·卡亚（Aart Kraay）、帕布洛·索伊多（Pablo Zoido）^[3]、基弗（Philip Keefer）^[4]等认为，东道国政府往往出于发展民族工业及改善国际收支等需要，采用多种形式进行政府干预，进而产生各种形式的政治风险。世界银行跨国投资担保机构（MIGA）于2009年指出：从广义上来讲，

[1] 本文作者宗蔚于2018年7月22—29日到柬埔寨进行田野调查，对柬埔寨的大选、宗教和柬埔寨的中资企业进行了调研。

[2] Franklin R. Root, “U. S. business abroad and political risks”, The International Executive, Volume 10, Issue 3, Summer 1968, pp. 11 - 12.

[3] Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido, “Governance Matters (August 1999)”, World Bank Policy Research Working Paper, 1999.

[4] Keefer P., “A Review of the Political Economy of Governance :From Property Rights to Voice”, Policy Research Working Paper, 2004.

政治风险是指跨国企业经营因东道国或母国的政治力量或事件，或因国际环境变化而中断的可能性。^[1]在政治风险领域，中国的“一带一路”倡议在柬埔寨的实施过程则面临着政权动荡和政府违约的挑战。

1、政局动荡的潜在风险

长久以来，英美等西方国家一直以“人权状况恶化”、“民主进程倒退”等理由，以各种方式及渠道资助柬埔寨境内外各类反政府势力，怂恿、蛊惑他们向洪森所领导的柬埔寨政府伺机发难，以谋求达到颠覆洪森政府的政治目的。2018年7月30日，尽管洪森领导的人民党在新一轮大选中再次高票获胜，并顺利组建新一届王国政府，但柬埔寨人民党与其他反对党之间的斗争在选举前趋于激烈。由此可见，反对派及以美国为首的西方敌对势力对柬埔寨政府所构成颠覆威胁是长期性的，在短时间内不可能彻底消除。“一带一路”倡议在柬埔寨推进实施的过程中，中国企业在柬埔寨投资的项目大部分有工期长、项目工程资本投入大等特点。如果柬埔寨局势发生动荡，中国“一带一路”倡议在柬所涉及的这类大型工程、项目将会面临搁置、停工甚至是被取消的风险。

2、政府违约风险

政府违约风险，指东道国政府违反或拒绝履行其与外国投资者签订的投资契约，从而给投资者带来损失的可能性。^[2]柬埔寨自1953年获得独立以来，由于长期饱受政治动荡之苦，因而该国政府在法律、政策的制定、落实方面存在着严重的缺陷。2018年4月26日，世界三大信用与评级机构之一的穆迪公司（Moody's）发布了针对柬埔寨的主权信用等级的最新一期公报。虽然该份《公报》将柬埔寨的主权信用等级评定为B2稳定（B2 stable），但是其仍认为柬埔寨“薄弱的制度框架、（居民的）低收入水平以及动荡的

[1] 姚凯、张萍：《中国企业对外投资的政治风险及量化评估模型》，载《经济理论与经济管理》2012年第5期，第103—104页。

[2] 王斌：《试论政府违约风险的法律控制》，载《浙江社会科学》2007年第4期，第111页。

政治环境，限制了该国的信用状况”。^[1]

虽然“一带一路”倡议得到了洪森政府的高度认可和支持，但是从客观实际来看，洪森政府作为民选政府，也时刻面临着巨大的社会压力，仍然存在违约风险。随着移动社交媒体的普及、西方非政府组织（NGOs）在柬境内的渗透活动持续深入，国内要求政府深化改革的民权意识日渐高涨。由社交媒体、西方非政府组织推波助澜的“民粹主义运动”、“民族主义运动”日益发酵，并在很大程度上制约着柬埔寨政府的政策制定和实施工作。如为了缓解西方国家对洪森政府在“人权”、“政治透明度”等问题上的指责和压力，洪森政府制定和实施重大政策时，总或多或少地要征询此类非政府组织及其追随者的意见、建议。由于此类在柬活动的非政府组织大多具有西方国家资助的背景，对中柬开展互利合作持敌视态度，因此其常会用西方国家所惯用的“标准、方式”等逼迫柬政府暂停或搁置中资企业投资的项目。

2014年10月，18家来自柬埔寨和湄公河流域的机构就位于柬埔寨上丁省桑河下游的、由中国华能澜沧江水电有限公司所承建的桑河二级水电站项目发表联合声明，督促项目开发商及柬埔寨政府暂停该项目建设并重新进行环境影响评估。^[2]2015年2月，洪森政府迫于非政府组织所引发的巨大舆论压力，亲自叫停了此项工程项目。据悉，这些非政府组织对洪森政府施压的借口是“此工程项目未进行过相关的环境影响评估”。然而事实并非如此，该水电站项目早在建设开展以前，中方就按照相关要求做出过科学的环境影响研究评估。为此，云南驻金边商务（企业）代表处还曾专

[1] Moody's Investment Service, "Announcement: Moody's: Cambodia's rating reflects robust growth, but also financial system and political risks," https://www.moody's.com/research/Moodys-Cambodias-rating-reflects-robust-growth-but-also-financial-system--PR_382866, 26 April, 2018.

[2] 《18家机构发声明督促柬埔寨桑河水电站暂停建设》，《第一财经网》，<https://www.yicai.com/news/4029022.html>。

门向社会及新闻媒体进行过澄清：“该项目的开发有利于柬埔寨桑河流域的防洪、灌溉和改善周边生态环境，有利于增强柬埔寨的电力保障和电力供应。”^[1]2018年3月4日，受非政府组织舆论压力影响的洪森政府，再次以环保不达标为由叫停了中资企业在该国西港地区承建的工程项目。由此可见，虽然长期对华友好的洪森政府希望中国企业在柬埔寨投资兴业，更好地助力柬埔寨经济社会的发展，但为了缓解社会舆论压力，巩固其执政基础，暂时性叫停中资企业投资的项目已一定程度上成为柬政府的一种“策略”。

（二）中柬关系和“一带一路”被曲解和“妖魔化”的风险

首先，中柬两国的密切关系遭到国际社会的非议甚至曲解。1993年柬埔寨新政府成立以来，中柬关系在两国老一辈领导人建立的深厚友谊基础上进入了全新阶段。两国在互动过程中相互尊重彼此的核心利益和重大战略关切，于2010年建立了“全面战略合作伙伴关系”。近年来，中柬关系全方位深化，成为不同规模国家间和谐共存的典范。与此同时，西方反华及反柬势力也从未停止对中柬之间发展友好关系的说三道四。一方面，美国等西方国家炒作、甚至歪曲事实，认为柬中关系的深化是柬埔寨“民主倒退”的表现，抨击中国在干涉柬埔寨内政。有学者认为，柬埔寨是东南亚国家中第一个公开与中国结盟的国家。^[2]此外，一些批评者认为，中国对柬埔寨的投资和援助造成了更严重的腐败、没有实现善治的目标和人权的改善，还造成柬埔寨自然资源的过度开发。^[3]另一方面，因2012年柬埔寨担任东盟轮值主席国期间，从中国-东盟关系大局出发，拒绝将越南和菲律宾提议的将有关南海争端议题纳入东盟外长会议联合声明，遭到了国际

[1]《18家机构发声明督促柬埔寨桑河水电站暂停建设》，《第一财经网》，<https://www.yicai.com/news/4029022.html>。

[2] Tanner Greer, “Cambodia Wants China as Its Neighborhood Bully,” FP, January 5, 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/01/05/cambodia-wants-china-as-its-neighborhood-bully/>。

[3] “China’s Influence in Cambodia,” Khmer Times, June 29, 2016, <https://www.khmertimeskh.com/news/26618/china--s-influence-in-cambodia/>。

社会的指责，有观点甚至批评柬埔寨已经沦为“中国分裂东盟的“爪牙”。这些批评指责和非议给柬埔寨造成了一定的压力。

其次，“一带一路”倡议自提出伊始就一直遭到某些国家的批评和指责。美国、日本和印度等国家中有舆论将“一带一路”倡议歪曲，甚至妖魔化为“中国版的马歇尔计划”、“中国的地缘政治意图”等。最近，随着“一带一路”的推进，中国在沿线国家的投资快速增长，而西方国家则抛出了“债务陷阱”话题，认为中国的投资对象最终将陷入中国的“债务陷阱”。柬埔寨欠的外债大约有40%都来自中国。^[1]在“债务陷阱”话题被热炒的背景下，柬埔寨国内的非政府组织和反政府力量有可能跟风炒作该话题，并据此阻挠中柬“一带一路”项目的推进。

（三）柬埔寨经济过度美元化的风险

柬埔寨在1953年摆脱法国的殖民统治后，在经济领域开始发行本国货币——瑞尔。1975年，奉行极左路线的“红色高棉”采用行政命令方式将其废止，直到1980年前后瑞尔才得以在柬恢复使用。尽管如此，由于柬埔寨普通百姓对于瑞尔面值数额巨大、但实际购买力较低颇有抱怨，因此美元与瑞尔在柬埔寨国内并行通用的传统就一直延续到今日。现如今，美元约占柬国内货币流通量的84%，瑞尔仅占15%。柬埔寨经济与美元过度挂钩，形成过度依赖，尤其是柬埔寨进出口的自主性将大大降低，易受世界经济形势的影响。例如，柬埔寨服装出口长期依赖美欧市场，因而美欧经济波动会直接冲击柬出口行业。在欧盟中，英国是柬埔寨最重要的市场。英国宣布脱欧后，英镑对美元汇率大幅贬值，使得柬出口产品大幅涨价，加剧了柬服装和鞋类产品的出口困境。^[2]这也给中国在柬埔寨投资的相关企业造成了困难和挑战。此外，在“一带一路”倡议背景下，中国企业在柬埔寨投资过程中积极履行社会责任，但与柬埔寨人的工资结算、材料采购等都

[1] “As China's Influence Grows in Cambodia, Analysts Urge Caution,” <https://www.voacambodia.com/a/as-china-influence-grows-in-cambodia-analysts-urge-caution/4384894.html>.

[2] 《柬埔寨着力推动去美元化》，中国经济网，http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201707/28/t20170728_24546058.shtml。

是用美元结算。近一年以来,随着美元汇率的不断攀升,以及雇佣本地工人、采购原材料成本的不断上涨,中国企业在柬埔寨相关投资活动的利润空间也遭到挤压。

三、“一带一路”倡议在柬埔寨的前景

从“一带一路”在柬埔寨的成就来看,其已经成为“一带一路”成功推进的样板国家。尽管其过程中不乏困难和潜在挑战,但总体而言以下因素决定了“一带一路”在柬埔寨的前景较为明朗。

首先,柬埔寨在“一带一路”中的地位和角色极为突出

柬埔寨在古代海上丝绸之路的地位非常显著,是其中重要的一站。2017年5月,推进“一带一路”建设工作领导小组办公室发布的《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》指出,共建“一带一路”有五大方向。其中,“丝绸之路经济带”有三大走向,一是从中国西北、东北经中亚、俄罗斯至欧洲、波罗的海;二是从中国西北经中亚、西亚至波斯湾、地中海;三是从中国西南经中南半岛至印度洋。“21世纪海上丝绸之路”有两大走向,一是从中国沿海港口过南海,经马六甲海峡到印度洋,延伸至欧洲;二是从中国沿海港口过南海,向南太平洋延伸。^[1]柬埔寨地处澜沧江-湄公河的中心,是“21世纪海上丝绸之路”倡议在中南半岛的“中路国家”,处于“一带一路”五大方向中三大方向交汇的核心地带,因此是“一带一路”的核心国家。中柬两国名副其实的“全面战略合作伙伴”关系使得柬埔寨在“一带一路”倡议中的地位和角色更加突出。而“一带一路”倡议已经写入中共十九大报告和《中国共产党党章》,是中国在未来较长一段时间要着力与相关国家共商共建的基本方略。核心国家的定位决定了将在柬埔寨继续重点推进“一带一路”建设。

[1] 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室:《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/10/c_1120951928.htm。

第二，“一带一路”倡议与柬埔寨国家发展战略高度契合

近年来,柬埔寨正全面推进“四角战略”、《柬埔寨工业发展计划(2015—2025)》等国家发展战略,基础设施,包括道路、桥梁、电力等是最需要优先突破的领域。而“一带一路”倡议与柬埔寨“四角战略”和《柬埔寨工业发展计划(2015—2025)》高度契合。近年来,中国企业在柬埔寨的投资主要集中在农业、基础设施、水电站、服装业和矿业。2015年8月,洪森首相在王国政府召开《2015—2025工业发展计划》发布会上也明确表示,柬埔寨相关行业要借助“一带一路”战略,实现所需产能转移,助推柬埔寨工业发展和转型。^[1]有柬埔寨学者也指出:“‘一带一路’倡议为柬埔寨的发展和赶上区域内其他国家提供了巨大的机会,尤其是凭借与中国的双边互信,柬埔寨吸引了更多的投资和发展援助。”^[2]“一带一路”与柬埔寨国家发展战略高度契合必将促进其在柬埔寨迎来光明的前景。

第三,中柬关系稳定可期

中柬全面战略合作伙伴关系可谓名副其实,两国在互动交往过程中一直以诚相待,尊重并理解彼此的核心利益和重大战略关切,使得两国关系稳定可期。中国对柬埔寨的投资、贷款和援助为其发展提供了重要助力。中国的“真情实意”得到了柬埔寨的高度赞扬和认可。洪森首相曾说:“柬埔寨的发展离不开中国的帮助,没有中国的帮助,柬埔寨将寸步难行。”^[3]2018年是中柬建交60年,柬埔寨外长布拉索昆致信王毅外长表示:“回顾柬中两国60年的交往历史,我会毫不犹豫地说两国目前的关系和合作处于历史

[1]《洪森宣布10年工业发展计划我产能转移可与之对接》,中华人民共和国驻柬埔寨经济商务参赞处, <http://cb.mofcom.gov.cn/article/ddgk/zwminzu/201508/20150801093392.shtml>。

[2] Chheang Vannarith, “Belt and Road plan will benefit Cambodia,” Khmer Times, May 16, 2017, <https://www.khmertimeskh.com/news/38373/belt-and-road-plan-will-benefit-cambodia/>。

[3] Hutt, David. “How China Came to Dominate Cambodia,” The Diplomat, September 1, 2016, <http://thediplomat.com/2016/09/how-china-came-todominat-cambodia/>。

最好时期。”^[1]2018年初,李克强总理在访问柬埔寨与洪森首相会谈时提出,“携手打造中柬具有战略意义的命运共同体”^[2],将中柬关系的性质定位为中国与邻国命运共同体的最高层次。洪森再次当选首相和柬埔寨人民党在第六届国会选举中获胜后,习近平主席和李克强总理向洪森首相发贺电表示,“中国将一如既往地支持柬埔寨走符合本国国情的发展道路,中国愿和柬方共同努力,推进中柬全面战略合作伙伴关系的发展,共同构建具有战略意义的命运共同体。”^[3]

2018年8月27日,习近平主席出席推进“一带一路”建设工作5周年座谈会,并就5年来的工作进展进行总结,对继续全面深入推进“一带一路”倡议提出了更高、更细的要求。作为“一带一路”倡议的样板国家,柬埔寨经济社会的发展在过去5年中颇为受益。展望未来,中柬两国必将在“具有战略意义的命运共同体”理念下推进两国关系更深更广地发展,两国也必将共商共建共享“一带一路”。

【收稿日期：2018-08-31】

[1] “Cambodia says relations with China are at ‘best stage’ ever after agreeing US\$259m loan to build road,” South China Morning Post, 20 July, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2156142/cambodia-says-relations-china-are-best-stage-ever-after>.

[2] 《李克强同柬埔寨首相洪森举行会谈时强调携手打造中柬具有战略意义的命运共同体》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/11/c_1122246865.htm。

[3] 《习近平向柬埔寨人民党主席洪森致贺电》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-08/15/c_1123276184.htm。

“中巴经济走廊”建设中的俾路支问题^[1]

张新平 张立国

【内容提要】巴基斯坦俾路支省是“中巴经济走廊”的必经之路，是其终点瓜达尔港的所在地，在地理位置、自然资源及维护“中巴经济走廊”安全稳定等方面具有重要的地缘战略意义。然而，俾路支省长期存在民族分裂主义势力和宗教极端主义势力，暴恐袭击事件频发，加之滞后的社会经济条件，使得俾路支问题对“中巴经济走廊”建设构成了严峻的挑战。对此，中巴两国应加强政府与民间交流对话，实现信息共享；统筹应对俾路支问题，综合施策，多管齐下；树立可持续安全观，促进当地经济发展；提高安全预警能力，鼓励企业安保独立化；积极开展公共外交，改善中国政府、企业形象；准确解读“中巴经济走廊”，警惕域外势力干涉等。

【关键词】“一带一路”“中巴经济走廊”俾路支问题

【作者简介】张新平，兰州大学马克思主义学院院长、教授、博士生导师；张立国，兰州大学马克思主义学院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018)05-0033-17

[1] 本文系2017年度甘肃省哲学社会科学规划重点项目“‘一带一路’人文交流的战略目标、现实路径与实践机制研究”(ZD005)的阶段性研究成果。

俾路支省位于巴基斯坦的西南部，是通往南亚、中东和中亚国家的门户，具有重要的地缘政治意义和独特的战略价值。因此，俾路支省及其相关问题相对较早地得到了学界的关注，尤其是“中巴经济走廊”提出以后，国内学者对俾路支省的研究逐渐丰富起来。但是，目前国内外学者和社会各界人士对其观察和研究主要集中在滞后的社会经济发展和民族分裂势力、极端势力方面。本文在梳理俾路支省对“中巴经济走廊”建设重要性的基础上，就俾路支问题的形成及表现、其对“中巴经济走廊”建设的挑战、以及如何在该经济走廊建设框架下应对俾路支问题，展开分析和讨论。

一、俾路支省在“中巴经济走廊”建设中的重要性

中巴经济走廊是一条连接中国新疆喀什到巴基斯坦西南港口瓜达尔港的公路、铁路、油气管道及光缆覆盖的“四位一体”通道，以“中巴经济走廊”为引领，以瓜达尔港、能源、交通基础设施和产业合作为重点，形成“1+4”经济合作布局，目的在于进一步加强中巴两国互联互通，促进共同发展。它也是“一带一路”的“旗舰项目”和“样板工程”，对“一带一路”建设具有重要意义。

自提出“中巴经济走廊”后，中巴两国一直积极磋商，稳步推进其建设。2015年4月习近平主席访巴期间，两国签署了金额达460亿美元的投资合作协议，其重点是“中巴经济走廊”，在签署的50多个项目文件中，约30个涉及其建设，起步投资金额达280亿美元；之后，中方投资又提升至550亿美元；2017年4月，中方再次加大对“中巴经济走廊”项目的投资力度，增资后的投资规模将达620亿美元^[1]，主要包括能源、交通等基础设施以及

[1] 甄翔：《巴媒：中国增资中巴经济走廊，投资规模将达620亿美元》，环球网，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-04/10473935.html>。

瓜达尔港区建设，分布于信德、开伯尔 - 普什图、旁遮普、俾路支四省以及两个联邦直辖区和克什米尔两个特区。其中，俾路支省因其特殊的自然环境和社会环境，在“中巴经济走廊”的建设中占有极其重要的地位。

第一，俾路支省是“中巴经济走廊”的重要组成部分。该省是巴基斯坦面积最大的省份，总面积 34.719 万平方公里，约占国土面积的 44%。一方面，它是“中巴经济走廊”的必经之地，其东、中、西线都有很长一段穿过俾路支省。其中，西线包括多条高速公路的升级或修建、多个矿业园区的建设以及瓜达尔港区的建设等，涉及该省的卡拉特、奎达、兹霍布等主要大城市^[1]，构成“中巴经济走廊”建设项目的重要组成部分。另一方面，“中巴经济走廊”的两大旗舰项目之一——瓜达尔港区 / 自由区便位于俾路支省的西南部，濒临阿拉伯海，其相关基础设施建设以及该项目是否能正常运作，都将受到瓜达尔周边乃至整个俾路支省自然和社会环境的影响，由此使得该省在走廊建设中具有重要的地缘地位。

第二，俾路支省丰富的自然资源使“中巴经济走廊”建设前景看好。该省大部分地区是山区，但其河谷地区盛产水果和各种干果，还有各种金属和非金属矿产资源。^[2]它是巴基斯坦的资源大省，拥有铜和含铜的金银矿、铁矿、铬铁矿、菱镁矿等多种金属和非金属矿产资源，且储量丰富，其中，花岗岩、大理石、玛瑙石等天然建筑装饰材料用石在国际市场上颇有名气。此外，俾路支省还蕴藏着丰富的天然气资源，仅苏伊气田产量就占全国的 45%，是世界十大天然气田之一。^[3]俾路支省丰富的自然资源一方面可以提供大量能源，支撑“中巴经济走廊”的能源和基础设施建设项目，另一方

[1] M Nawaz Khan, “CPEC: Dividends for Balochistan,” Pakistan Observer, September 05, 2016, <http://www.cpecinfo.com/cpec-news-detail?id=NTUy>.

[2] 《中巴经济走廊实地调研报告》，人大重阳研究报告第 19 期，http://www.rdcy.org/upfile/file/20170628160932_94303.pdf。

[3] 资料和数据来自“中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国大使馆经济商务参赞处”，<http://pk.mofcom.gov.cn/article/wtojiben/>。

面可以成为重要的投资开发项目，丰富中国的能源和资源供应渠道。

第三，俾路支省的安全形势深刻影响着“中巴经济走廊”的安全稳定。该省的俾路支民族分裂主义、伊斯兰极端主义等势力一直是巴基斯坦安全稳定的重要威胁，多次发生的对中国施工人员和在建工程项目的袭击，也严重影响着“中巴经济走廊”建设项目的开展。而且，俾路支省的民族主义分裂势力和宗教极端主义存在着“外溢”以及与其他敌对势力勾结的可能性，届时将影响到整体的走廊建设。总的来说，“中巴经济走廊”的成败很大程度上取决于俾路支省复杂势力的态度，以及巴基斯坦联邦政府和俾路支省维持省内——尤其是瓜达尔周边地区安全稳定的能力。

二、俾路支问题的形成及表现

俾路支问题最突出的表现是俾路支省频繁的民族主义分裂活动和恐怖主义袭击，其主要采取暗杀、爆炸、绑架、人口失踪等恐怖方式，在社会上形成普遍的不安全感。^[1]其中，人口失踪和被绑架已成为俾路支省常见的现象，成为该省最具挑战性的问题。^[2]根据南亚反恐网站的统计数据，自2004～2016年2月期间，俾路支省内3,580人的平民死亡名单中，至少有922人的死亡得到一个或多个武装组织的承认：有361人的伤亡归责于俾路支民族分裂主义势力；伊斯兰极端主义或其他恐怖主义组织，主要包括“强格维军”（Lashker-e-Jhangvi, LeJ）、“巴基斯坦塔利班”（The Tehreek-e-Taliban Pakistan）等，则宣布对另外561人的死亡负责。而在尚未得到承认的2,658人的死亡名单中（南部1,612人，北部1,046人），尤其是南部的平

[1] Muhammad Rizwan, Muhammad Waqar, Muhammad Arshad, "A Wave of Contemporary Insurgency in Balochistan," *IOSR Journal of Humanities And Social Science*, Volume 19, Issue 2, Ver. II (Feb. 2014), pp101 - 102.

[2] Mahrukh Khan, "Balochistan: the forgotten frontier," *Strategic Studies*, 2012.

民死亡，普遍被认为是政府或其代理机构的强制性失踪所致。^[1] 如此便加剧了联邦政府与俾路支人民，尤其是与当地叛乱者之间的互不信任，甚至增加后者对前者的仇恨，这也是俾路支问题久拖未决的重要原因之一。^[2]

俾路支问题之所以长期存在并不断恶化，具有深刻的历史根源。俾路支民族分裂主义势力由来已久，自1947年巴基斯坦争取独立之时，俾路支省便要求保持独立自主地位，但迫于军事压力，最终并入巴基斯坦。其后，俾路支省独立势力进行了断断续续的反叛斗争，活动范围也逐渐扩展至全省，对当地社会治安以及联邦政府的治理产生了巨大的负面影响。^[3] 从1947年巴基斯坦独立到20世纪70年代末，俾路支省先后爆发过4次反政府武装叛乱，不断提出分享国家权力与独立自主的要求。尽管均遭到联邦政府的平息，但分裂势力并未彻底铲除。^[4] 20世纪80—90年代，俾路支民族分裂主义运动曾一度沉寂，但进入21世纪穆沙拉夫和巴基斯坦人民党执政时期，联邦政府对俾路支民族分裂主义运动采取了强硬政策，导致其活动愈演愈烈，并开始寻求国际势力干预，攻击手段也日益趋向恐怖主义。2013年穆斯林联盟（谢里夫派）执政后，联邦政府采取了一系列政策措施，以求解决俾路支省的民族分裂主义问题。如在“中巴经济走廊”的路线设计上规划了“东、中、西”三条路线，并将西线作为优先路线，以回应俾路支省的要求，安排重大工程项目落户，发展该省的经济等等；然而效果

[1] “Balochistan Assessment - 2016,” South Asia Terrorism Portal, <http://www.satp.org/satporgtp/countries/pakistan/Balochistan/index.html>.

[2] Muhammad Rizwan, Muhammad Waqar, Muhammad Arshad, “A Wave of Contemporary Insurgency in Balochistan,” *IOSR Journal of Humanities And Social Science*, Volume 19, Issue 2, Ver. II (Feb. 2014), p103.

[3] B.Sh.Muhammad, “Dynamics of The Nationalist Insurgency in The Balochistan Province of Pakistan,” *Institute of World Economy and the International Relations*, 2014, pp64 - 68.

[4] Dr. Mansoor Akbar Kundi, “Insurgency Factors in Balochistan,” *Central Asia Journal*, No.64, 2009, p.64.

并不理想，位于巴基斯坦东部的旁遮普省仍是最大受益者，俾路支省获益相对有限，因此民族主义分裂势力依然强劲。

伊斯兰极端主义和逊尼派的宗派势力猖獗亦是俾路支省存在的严重问题之一。20世纪80年代之前，巴基斯坦国内的教派冲突主要表现在伊斯兰教逊尼派内部有组织的相互仇杀，主要针对所谓的“异端”阿赫默迪亚派；而从80年代后期开始，逊尼派内部矛盾逐步演化为占国内穆斯林总数90%以上的逊尼派和只占5%—7%的什叶派之间的敌对，而俾路支省正是穆斯林什叶派的主要聚集地，因而成为宗派矛盾的集中爆发地。两派均采取暴力和恐怖手段，相互报复和仇杀对方领导人，枪杀对方成员，流血事件不断。此外，两派均发展出诸多武装恐怖组织，如“圣训信徒”(AH)、“加法尔教法实行运动”(TNFJ)等，教派冲突愈演愈烈。

另一方面，巴基斯坦宗教极端主义愈加趋向伊斯兰化，影响力日益扩大，除干涉本国的内政外交之外，还与“基地”组织结成泛伊斯兰组织网络，为中亚、北非、中东、菲律宾等地的武装分子提供训练，输出塔利班的作战方式。目前，活动在巴基斯坦各省的伊斯兰极端主义势力有穆罕默德军、圣战者运动、先知弟子军等，其中俾路支省是巴基斯坦塔利班运动的重灾区，其首府奎达作为多民族、多教派聚集地而深受其害，炸弹袭击、暗杀、绑架、破坏公共设施等事件层出不穷，当地经济社会为此付出了沉重的代价。

除了复杂的历史原因之外，俾路支的现实政治、经济、社会环境也为民族分裂主义和宗教极端主义势力提供了滋生和生长的土壤。

第一，政治地位和种族地位不平等，加剧了俾路支人的离心倾向。自巴基斯坦建国以来，俾路支族精英从未在联邦政府或者军队中担任过重要职位，甚至在该省都未曾获得过重要政治地位，而一直是东部的旁遮普省和信德省掌握着绝对政治权力。俾路支省甚至没有全国性的政党，如俾路支共和党、俾路支民族党和俾路支民族运动等地方政党从未在联邦层面执

政，只在省内有着不小的影响力。因此，争取话语权和独立自主一直是俾路支民族主义分裂势力的政治诉求。

第二，社会经济发展滞后，自然资源红利分配不均。由于长期的恐怖主义活动和联邦政府的政策失衡，俾路支省极度缺乏经济活动，经济总量仅占全国经济总量的 3.5%，财政常年入不敷出。人均收入更是在巴基斯坦四个省份中排名最低，63% 的人民生活在贫困线以下^[1]，是全国最贫困的省。另一方面，俾路支每年可通过天然气向联邦政府贡献 14 亿美元的税收，而本省仅有 1.16 亿美元的财政收入。在瓜达尔港的开发问题上，伊斯兰堡和中国公司分别获得了 50% 和 48% 的利润，而俾路支省仅分得 2%。^[2]正是许多这样不公的分配方式，使得俾路支叛乱势力借口联邦政府“剥夺”当地的财富，助长了民众的不满情绪。

第三，地区和国际势力的干预，扶植当地民族主义分裂势力和极端主义势力，助长了当地的恐怖主义活动。美国、英国、伊朗等外部势力长期觊觎俾路支地区，并采取暗中提供资金、搜集情报等方式干涉其省内事务，这是俾路支民族分裂主义和宗教极端主义势力猖獗的重要外因。

总之，俾路支省特定的历史、政治、经济和社会环境为民族分裂主义势力和伊斯兰极端势力、逊尼派的宗派势力提供了生存的土壤，后者又反过来恶化了俾路支的政治生态、经济形势及社会稳定，前后因素相互作用，形成了错综复杂的俾路支问题，这不仅是对巴基斯坦联邦政府国家治理的挑战，更是“中巴经济走廊”建设不可回避的难题。

[1] Aurangzaib Alamgir, "Pakistan's Balochistan Problem :An Insurgency's Rebirth," World Affairs, April 17,2013, <http://www.cssforum.com.pk/general/news-articles/78349-pakistan-s-balochistan-problem-insurgency-s-rebirth.html>.

[2] 刘向阳：《巴基斯坦俾路支危机：原因与应对》，载《理论月刊》2015年第11期，第184-186页。

三、俾路支问题对“中巴经济走廊”建设的挑战

随着巴基斯坦经济改革的不断深入以及“中巴经济走廊”建设的不断推进，所谓“俾路支问题”已不仅仅是该省的民族分裂主义和宗教极端主义性质的恐怖主义问题，而已经演化为一个集历史、地理、政治、经济以及社会等多方面问题于一体的综合性问题，成为阻碍巴基斯坦国家经济发展和社会进步的绊脚石。在中国大力推动“中巴经济走廊”建设落实以及巴基斯坦联邦政府欲借此实现国家现代化的大背景下，分析俾路支问题对“中巴经济走廊”建设的挑战，具有重要意义。

（一）自然条件恶劣，社会发展落后

俾路支省地形整体呈西南—东北方向，与“中巴经济走廊”走向一致，是该项目的必经地，但由于自然地理、社会和人文发展等各方面原因，使得俾路支省的投资环境非常恶劣，项目建设成本很高。第一是自然地理障碍。一方面，俾路支省大部分是山地，且山脉走向与“中巴经济走廊”方向交叉，如果将该项目的管道、道路修建设计成单纯的西南—东北方向，那必然要穿过该省的大部分山脉，这在很大程度上增加了施工难度和建设成本。另一方面，巴基斯坦气候炎热干燥，年平均降雨量不到 250 毫米。最炎热的时节是 6、7 月份，俾路支省部分地区中午气温可达到 50 以上，这就意味着“中巴经济走廊”的工程项目在俾路支的施工只能是季节性的，且面临着高温和缺水的威胁。在瓜达尔港区 / 自由区的建设中便遇到了严重的淡水资源匮乏问题。目前，瓜达尔淡水日需求量为 450 万加仑，而面临枯竭的卡拉考尔水坝（AkaraKaur）每天只能提供 200 万加仑。按照 2020 年的远景规划，随着走廊建设的进展和施工人员增加，届时淡水需求量将增至每天 1,200 万加仑。^[1] 目前，中方正计划在瓜达尔港修建引水渠和海水淡化设

[1] 《中巴经济走廊实地调研报告》，人大重阳研究报告第 19 期，http://www.rdcy.org/upfile/file/20170628160932_94303.pdf。

施，以缓解瓜达尔市的淡水资源严重不足问题，但就短期来看，缺水问题仍将在一段时间内影响瓜达尔港区/自由区以及瓜达尔市的建设和发展。另外，俾路支省也是地震、山体滑坡等自然灾害的频发区域，当地很多路线和工程项目可能会受到地质灾害的威胁。

第二，社会发展滞后，基础设施薄弱，当地工人素质较低。俾路支省是巴基斯坦最贫困的省，各种基础设施很不完善，由于长期封闭和缺乏投资，工业基础十分薄弱，农业、畜牧业、服务业是该省的经济命脉，没有支柱产业。在瓜达尔的开发建设中便存在着严重的用电缺口，约为14兆瓦。因为俾路支省电网不足，大型发电站多余的发电能力无处消化，因此巴基斯坦水电部更倾向于通过向伊朗购买电力的方式来缓解当下的电力紧张状况。另外，俾路支省的教育、卫生、健康等10项指标中有9项排在全国最后；初等教育入学率不超过40%，瓜达尔当地的文盲率更高达75%，贫困人口约占全省人口的1/3。^[1]这一方面意味着在当地招募工人必然要付出更多的就业培训成本，聘用外地务工人员则可能招致俾路支敌对分子的仇视；另一方面，俾路支民众的低受教育率使其极易受到民族分裂主义、宗教极端主义及恐怖主义组织的煽动，从而间接地影响中国在俾路支省的项目建设及以后的经济活动。

（二）暴恐事件频发，安全难以保障

目前，该省已有多个组织被联邦政府定性为恐怖组织，包括俾路支解放军 (Baloch Liberation Army, BLA)、俾路支共和军 (Baloch Republican Army, BRA)、俾路支解放联合阵线 (Baloch Liberation United Front, BLUF)、俾路支自由民族阵线 (Baloch Liberation National Front, BLNF)、俾路支民族

[1] 刘卫国：《巴基斯坦俾路支省经济调查报告2007》，中华人民共和国商务部官网，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/dxfw/cj/200710/20071005160574.html>。

党 (Balochistan National Party, BNP)^[1]，以及巴基斯坦塔利班 (The Tehreek-e-Taliban Pakistan, TTP)、强格维军 (Lashker-e-Jhangvi, LeJ) 和真主旅 (Jundallah) 等。数量众多、分布密集的恐怖组织长期活动于俾路支省，制造了大量的暴恐袭击事件，严重破坏了当地的社会治安，使该省的投资环境恶化，加剧了当地的经济滞后。

根据巴基斯坦安全报告的统计数据，2015—2016年俾路支省共有657人在暴恐事件中死亡。^[2]在俾路支的暴力袭击事件中，更有把中国施工人员和在建项目作为袭击目标的。2006年2月15日，6名中国工程人员驱车行至俾路支省首府奎达时遭遇歹徒枪击，造成4人死亡，俾路支解放军声称对此负责。2015年4月，武装分子在距瓜达尔港100公里之外的工地枪杀了至少20名外省工人。^[3]2016年8月，奎达市两所医院发生炸弹袭击，造成至少80人死亡。^[4]2017年5月，2名中国公民在奎达被绑架。^[5]2018年8月11日，一辆载有18名中国公民的大巴车遭遇爆炸袭击，3人受伤。^[6]这些针对中国人或者会伤及中国人的恐怖事件无疑给“中巴经济走廊”建设构成了直接的安全威胁。

此外，俾路支省的恐怖主义存在着外溢风险。随着“中巴经济走廊”建设项目的不断推进和俾路支民族分裂主义势力对巴基斯坦政府政策不满的累积，俾路支恐怖主义及宗教极端势力作为长期与“基地”组织保持联

[1] Mahrukh Khan, "Balochistan: the forgotten frontier", Strategic Studies, 2012.

[2] "Pakistan Security Report 2015", *Pak Institute of Peace Studies*, January, 2015, pp.19-21.

[3] 《巴基斯坦大坝工地20名工人遭枪杀》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-04/12/c_127679725.htm。

[4] 《巴基斯坦俾路支省一医院附近发生炸弹袭击》，新华网，http://news.xinhuanet.com/2016-08/11/c_1119377796.htm。

[5] 《两名中国公民在在巴基斯坦西南俾路支省首府奎达被绑架》，新华社，<http://news.xinhuanet.com/2017-05/24/c1121029890.htm>。

[6] 《巴基斯坦一载有中国人的车队遇袭》，环球网，<http://world.huanqiu.com/photo/2018-08/2902906.html#p=2>。

系的世界恐怖主义网络的一部分，其活动范围存在着“外溢”可能性，可能由俾路支省扩大至整个巴基斯坦，并与其他省份的恐怖组织勾结，对整个国家造成安全威胁。加之“伊斯兰国”加强渗透，并在阿富汗东部与巴基斯坦接壤地区建立活动基地，目前已经多次发动了大规模恐怖袭击，包括2018年7月13日在俾路支省默斯东（Mastung）地区发生的自杀式爆炸袭击，造成128人死亡和200人受伤^[1]，不排除这些恐怖组织进一步向巴基斯坦全境渗透的可能。

（三）部落势力强大，政治秩序混乱

由于复杂的自然地理环境以及曲折的发展历史，加上巴基斯坦政局变更频繁以及省内恐怖袭击频发，俾路支省始终无法实现民主进程，而是一直维持着传统的部落统治。该省目前有三大部落——布格蒂部落（Bugti Tribe）、马里部落（Marri Tribe）和门加尔部落（Mengal Tribe），仍保持着古老的家族统治。这三大部落势力在省内有很大的影响力，不仅可以对部落民众进行直接的影响甚至控制，而且可以通过政党组织或者武装团体对全省民众施加影响。例如，布格蒂部落的首领纳瓦布·阿克巴·可汗·布格蒂（Nawab Akbar Khan Bugti）同时又是俾路支民族主义政党民主国家党（Jamhoori Watan Party, JWP）的领导人，门加尔部落的首领萨达·阿陶拉·门达尔（Sardar Attaullah Mengal）同时也是民族主义分裂组织俾路支国家党（Balochistan National Party, BNP）的领导人，等等。^[2]部落势力与政党组织的结合在很大程度上会演变为家族与政治的结合，由此为俾路支省的政治生态融入了诸多家族私利性特征。当“中巴经济走廊”建设在俾路支省深入推进的情况下，其项目开展很可能因受到部落势力的要挟而遇到巨大阻力。

[1] 《巴基斯坦俾路支省发生自杀式袭击致128人死亡》，人民网，<http://news.sina.com.cn/o/2018-07-14/doc-ihfhfwmv1536922.shtml>。

[2] Mahrukh Khan, “Balochistan: the forgotten frontier,” Strategic Studies, 2012.

另外，俾路支省政党繁多，几乎都是民族主义政党，其对走廊建设的态度也不同，但由于其中并不存在具有压倒性优势的政党，因此对在该省建设“中巴经济走廊”始终存在争议。其中，政治立场温和的政党赞成“中巴经济走廊”在俾路支省的投资建设，但反对巴基斯坦联邦政府的相关政策；政治立场强硬的政党则以中国的开发和干预影响本省利益、中国掠夺自然资源等理由为借口，极力反对走廊建设，并采取暴力手段表达自己的主张。^[1]而且，俾路支地方政党在巴基斯坦国民议会中几乎没有发言权，地方政府与联邦政府经常处于相互猜忌的状态，使得联邦政府的政策很难在该省得到全面落实，这对走廊建设造成一种政策程序上的阻力。随着走廊建设的深入和项目小型化，很多项目很有可能直接与俾路支省对接，届时这种阻力将更加明显。

（四）境外势力干预，地缘博弈激烈

一是来自印度的猜忌。印度对中巴两国在巴基斯坦俾路支省日益深化的合作一直高度关注。印度认为，中国对该地区的渗入是针对印度实施的包围政策，中国接手瓜达尔港被视为其进军印度洋的前期准备，中国为了制衡印度，正在将其势力引入俾路支省。事实上，自冷战以来，印度在俾路支地区的政治经营已持续多年，“俾路支牌”一直是其企图制约巴方的政治工具。巴军方曾声称，印度方面用自己部署在阿富汗的所有资源来破坏俾路支省已成为公开的秘密。^[2]2016年11月8日，巴方指控有8名印度特工在该国参与恐怖主义活动。鉴于印度对中方在俾路支省动向的密切关注及其在该地区不可忽视的政治影响力，中国想要在该地区站稳脚跟，必须妥善处理其中的印度因素。

[1] 张元：《俾路支分裂主义势力对中巴经济走廊的看法及其成因》，载《南亚研究》2016年第2期，第30-32页。

[2] 欧麦尔·沙米：《印度煽动俾路支省恐怖主义活动》，*Daily Pakistan*，<http://cn.dailypakistan.com.pk/story/pakistan/620/>。

二是美国的图谋。美国不愿看到走廊建设的成功，试图利用巴基斯坦民族矛盾、鼓励俾路支省民族分裂主义活动来影响中巴经济合作。同时，巴基斯坦也是美国“新丝绸之路战略”的一部分。外国观察家分析称，美国势力插手俾路支省事务，很可能意在加剧该地区的动乱局势，进而阻挠中国在该地区的投资和发展。此外，美国抓住一切机会阻碍“中巴经济走廊”建设，对于巴基斯坦当前面临的外汇短缺危机，美国不仅将责任推向中国以离间中巴关系，并且阻挠国际货币基金组织对巴基斯坦进行援助。^[1]

除以上国家之外，俄罗斯、英国、阿富汗等国也与巴基斯坦俾路支省境内各方势力牵连颇多。各国出于对自身利益的考量，在该地区的民族、宗教、经济、政治等诸多问题上发挥着影响力，培植自身利益代理人。区域内各国势力的介入，使得中国面临的困难更加繁多，加上俾路支本省复杂的安全问题，中国面临的挑战也更为艰巨。如何统筹协调与各个利益攸关方的关系，并使其向有利于中方的方向发展，将是中方决策者无法回避的问题。

四、“中巴经济走廊”建设中俾路支问题的应对策略

得益于中巴两国政府的高度关注和大力推动，目前，能源、交通、港口等领域项目建设已经取得积极进展，部分项目已经初现成效。随着“中巴经济走廊”建设的不断推进以及各项目的不断完工，俾路支问题对其影响可能从潜在变成间接或直接的威胁。为推动“中巴经济走廊”建设顺利完成并最终实现预期目标，中巴在推动项目的同时，应积极谋划解决俾路支问题的应对策略。

[1]《巴基斯坦官员：美国利用IMF离间中巴关系》，观察者网，https://www.guancha.cn/international/2018_08_01_466533.shtml。

（一）加强两国官民交流对话，实现信息共享

中巴两国关系是全天候战略合作伙伴关系，中国民众也亲切地称巴基斯坦为“巴铁”。但是，两国在社会制度、社会发展水平、宗教信仰、文化传统等方面都存在着巨大差异。不仅如此，巴基斯坦各省之间也存在较大的差异性。为更好地服务于“中巴经济走廊”建设，就必须了解这些差异，提高两国政府间、民间的相互认知水平。一是继续保持两国高层的互访与交流。要促进两国领导人互访常态化，推动“中巴经济走廊”远景规划联合合作委员会工作机制化，实现双方责任人定期会晤，保持高层政策统一，尤其要注重与俾路支省领导人的政策统一，加强对走廊建设的宏观控制。二是加强对巴基斯坦，尤其是俾路支省各方面的研究，包括其三大部落的演变、现状以及对省政府的影响程度，该省各党派在政府决策中的作用，阻碍经济发展的隐形因素等等，为“中巴经济走廊”建设提供智力支持。三是中巴智库及相关组织机构要加强交流合作，实现信息共享。“中巴经济走廊”作为“一带一路”的合作样板和典范项目，在中国具有“只许成功、不许失败”的重要地位，自提出后便一直得到官方和民间的高度关注。巴基斯坦也对走廊建设也投入了大量的精力，目前，巴方已经相继成立了“巴中经济走廊”委员会、“巴中经济走廊”理事会、“巴中经济走廊”建设指导委员会等沟通协调机制，并且在官方支持下专门成立了“巴中经济走廊”能力建设中心等高端智库。因此，促进中巴智库及相关组织机构之间的交流合作既有迫切需求，又具备现实的可能性。

（二）统筹应对俾路支问题，综合施策，多管齐下

俾路支问题涉及自然地理、经济发展、政治生态以及国际环境等多个领域和方面，呈现出相互交织和相互催化的特征，是一项综合性治理难题。因此，对其应对也应该是综合性、整体性的，意味着不仅要把握住俾路支问题的关键，更要考虑全面，统筹应对。首先，要充分发挥政府及民间智库的作用，不断跟踪俾路支问题的演变动态及现实挑战，并对其进行准确

全面的评估。其次，要中巴两国对走廊建设面临的挑战与威胁共同应对，分工协作。中国具备强大的资金、技术和人才优势，要切实以能源、交通、港口等基础设施建设为抓手，促进俾路支省经济发展；巴基斯坦联邦政府及俾路支省地方政府要积极做好政策协调，提供必要的政治保障等。在涉及巴内政主权等有关方面，中国应坚持不干涉内政原则。第三，要统筹各领域，综合施策，多管齐下，实现治理效果最大化。俾路支问题涉及领域复杂多样，要从基础设施建设、教育普及、工人培训、打击恐怖主义和民族分裂主义势力等多渠道同时入手，多管齐下，实现治理效果最大化。

（三）树立可持续安全观，促进当地经济发展

俾路支省民族分裂主义及伊斯兰极端主义、逊尼派宗派势力猖獗的原因，除了历史因素之外，最重要的是当地长期以来缺乏商业活动，社会经济发展严重滞后，为民族主义和恐怖主义渗透提供了客观条件。因此，为保证走廊建设的安全平稳进行，在支持巴方军事打击的同时，要与巴方共同树立可持续的安全观，要将促进当地社会经济发展作为巴基斯坦安全治理的战略方针和彻底打击恐怖主义的长远之计。一是在注重重大项目建设的同时，对民生工程投入更多资金和精力。目前分布在俾路支省的建设项目中虽然也有部分援建学校、医院等设施，但数量较少，且主要分布在瓜达尔市，影响力较小。可采用中巴政府牵头、企业参与融资的方式，在俾路支省各城市建立中小学和职业技术学校，增加医院数量，提高当地民众的思想文化素质和身体素质。二是利用当地自然资源优势，发展特色水果种植等优势产业，提高居民收入，从而将资源优势转化为经济红利。三是鼓励当地企业参与经济建设，建立利益共享机制，扩大俾路支企业在项目建设中的话语权和管理的权，增强地方政府和企业对项目的整体责任感。

（四）提高安全预警能力，鼓励企业安保独立化

安全问题是“中巴经济走廊”建设最具破坏性的威胁，也是中巴两

国面对的最棘手的挑战。目前，巴基斯坦已经部署了将近 1.5 万人的兵力保护中方专家及施工人员，但部署在俾路支省的兵力相对较少且集中于瓜达尔港附近^[1]，不足以保证中方在俾路支省的安全。因此，中巴两国应进一步加强在俾路支省安全领域的合作，确保人身及项目安全。一是鼓励企业安保独立化。中国政府应采取政策扶持等方式，鼓励在巴中方企业尽可能独立解决安保问题。一方面通过大量的硬件投入，对在建和已完成项目进行全方位的监控，同时要对在巴工作人员进行必要的安全防范培训，提高安全防卫意识和防卫能力，学习逃生技能。另一方面，应鼓励国内的安保服务企业走出国门，与在巴企业开展积极有效的合作，由中国人保护中国人。二是加强两国军事合作，实现信息共享，提高安全预警与应急能力。由政府出面，支持中国安全服务企业与巴基斯坦军方、俾路支省安保机构建立有效的联动机制，实现信息共享，使中国的安保人员能够获得及时准确的预警信息，提高安全防卫效果。此外，两国安保人员可以定期开展安全应急演练，提高双方应急能力与安保水平。

（五）积极开展公共外交，改善中国政府、企业形象

受敌对分子长期思想灌输的影响，俾路支省部分民众尚对“中巴经济走廊”建设带有一定程度的怀疑和敌意，将中国参与该省自然资源的开发视为“掠夺”和“偷盗”，不利于中国在该省项目建设的长期稳定开展。因此，应在俾路支省积极开展公共外交，尽可能改善中国政府和企业对俾路支民众心目中的形象，使其充分地接受中国、认可“中巴经济走廊”在俾路支省的投资建设。可利用网络等媒体、人才教育、人文交流等形式积极开展

[1] Rajeev Deshpande :《15K Pakistanis guarding 7K Chinese working on China-Pakistan Economic Corridor》,THE TIMES OF INDIA, Sep12, 2016, <https://timesofindia.indiatimes.com/world/pakistan/15K-Pakistanis-guarding-7K-Chinese-working-on-China-Pakistan-Economic-Corridor/articleshow/54283602.cms>.

公共外交。通过调查当地的风俗习惯、易于接受的文化形式等，利用电视、网络等传统与现代媒体，针对性地向俾路支不同阶层民众传递中国的友好政策。通过在俾路支省高校设立奖学金、扩大为当地学生提供中国留学机会等方式，培养当地精英对中国的认同。此外，中方也应培养相应的人才，通过经济、技术和教育等方面的支援与合作，积极主动地与俾路支省民众开展人文交流。

（六）准确解读“中巴经济走廊”，警惕域外势力干涉

“中巴经济走廊”除了有利于中巴两国的经济发展外，还可以激发南亚经济活力，但是这被印度、美国等国家过分解读，将其视为对它们国家和经济战略的威胁。因此，应对域外势力干预也是应对俾路支问题的重要工作内容。一是要与印度、美国等国家就“中巴经济走廊”建设展开正面的交流对话，向其准确解读、阐释“中巴经济走廊”的建设理念和目的；倡导树立合作共赢的理念，欢迎各国共同参与“中巴经济走廊”建设并发挥积极作用。同时，中印、中美之间要积极协调各自的经济发展战略，特别是中国的“一带一路”倡议与美国的“新丝绸之路战略”，相互尊重，共同推进。二是要密切与巴基斯坦联邦政府和俾路支省的合作，减少其对“中巴经济走廊”在俾路支省的建设造成的负面影响。

【收稿日期：2018-09-15】

“一带一路”在缅甸的 进展、前景和挑战^[1]

刘 盈

【内容提要】习近平主席于2013年9月和10月出访中亚国家及东南亚国家时分别提出“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”倡议，受到国际社会的高度关注。缅甸在“一带一路”倡议中的地位和角色突出。自“一带一路”倡议提出伊始，缅甸的态度和反应就非常积极，中缅两国在“一带一路”框架下“五通”领域的合作都取得了诸多进展。展望未来，两国的合作依托“中缅经济走廊”将会更加深入和广泛。同时，也要正视缅甸内部冲突产生的外溢效应，以及缅甸极端资源民族主义和极端环境民族主义等因素对中缅合作产生的不利影响。

【关键词】“一带一路”倡议 中缅关系 “中缅经济走廊” 资源民族主义

【作者简介】刘盈，红河学院政治学与国际关系学院讲师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 05-0050-14

[1] 本文系笔者主持的2017年度国家社科基金项目：“一带一路”背景下推进中国—东盟命运共同体建设研究（17CGJ015）的阶段性成果。

习近平主席于 2013 年 9 月和 10 月出访中亚国家及东南亚国家时，分别提出“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”倡议，受到国际社会的高度关注。总体看来，“一带一路”是新形势下中国开展国际合作的新理念、新思路，是借用古代“丝绸之路”的历史符号寻找对外开放新突破的伟大构想。“一带一路”倡议不仅继承了历史发展的脉络，也是中国主动与周边国家发展合作伙伴关系，共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体的体现。^[1] 缅甸地处“一带一路”的交汇点，总结 5 年来“一带一路”在缅甸的进展、取得的成果并对其前景进行展望具有重要的意义。

一、“一带一路”在缅甸的定位

缅甸位于中南半岛西部，与中印两国地理上连接，在古代西南丝绸之路中发挥着重要的作用。西南丝绸之路是古代中国西南通往印度的民间商道，也是中国通往域外的最早的国际交通线，其在中国境内由三大干线组成，分别是灵关道、五尺道和永昌道。其中，永昌道是由灵关道和五尺道在大理汇合后西行，途经云南保山、腾冲到缅甸、印度等地。在古代，这三大干线组成的西南丝绸之路是中国西南与域外国家贸易往来的重要通道，为东西方经济往来、文化交流起到了重要的枢纽作用。从西南丝绸之路的发展历史来看，缅甸在中国与域外国家的交往中扮演着极为关键的角色，是中国西南对外开放的陆上必经地和中转站。如今，在“一带一路”建设框架下，缅甸的角色和地位仍非常重要。2015 年 3 月 28 日，国家发展改革委、外交部和商务部联合发布了《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》指出，“一带一路”的基本走向包括“丝绸之路经济带”

[1] 张高丽：《努力实现“一带一路”建设良好开局》，http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-02/01/content_2812983.htm。

和“21世纪海上丝绸之路”。前者“重点畅通中国经中亚、俄罗斯至欧洲（波罗的海）；中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海；中国至东南亚、南亚、印度洋”。后者重点方向是“从中国沿海港口过南海到印度洋，延伸至欧洲；从中国沿海港口过南海到南太平洋。”^[1] 缅甸的地理位置特殊，表现在它既是中国至东南亚、南亚、印度洋方向“丝绸之路经济带”的重要桥梁，也是南下连接“21世纪海上丝绸之路”的重要通道。因此，不管是从历史角度、还是从“一带一路”倡议的具体走向来看，缅甸在其中的地位和角色都是独一无二，无可替代的。

二、“一带一路”在缅甸的进展

“一带一路”秉持“共商、共建、共享”的原则，从提出至今，中国与沿线国家贸易总额超过4万亿美元，投资累计超过600亿美元。中国与43个沿线国家实现空中直航，中欧班列开行了7,500多列，建立了75个境外经贸合作区，为当地创造了20余万个就业岗位。^[2] 在逆全球化、保守主义、民粹主义、孤立主义等思潮抬头的背景下，“一带一路”倡议在过去几年里所取得的成就已经彰显了其强大的生命力。作为地处“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”交汇地区的缅甸，一开始就对“一带一路”寄予希望，并积极参加和融入到该倡议的合作中，并取得诸多成果。《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》中明确指出，政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通（简称“五通”）是“一带一路”的主要内容和合作重点，因此，“五通”也是观测和评估“一带一路”进展的核心要素。总体观之，5年来中缅在“五通”方面取得了较多成果。

[1]《授权发布：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》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

[2]《王毅谈共建“一带一路”：为各国实现共同发展繁荣开辟新路径》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2018-05/17/c_1122849846.htm。

（一）政策沟通方面

加强政策沟通是“一带一路”建设的重要保障，其主要指标包括高层互访、政治互信、发展战略对接^[1]等。5年来，中国和缅甸在政策沟通方面成效显著，两国高层互访频繁、战略沟通渠道畅通，并促使两国的政治互信、发展战略对接和形成共识方面都进展顺利。其中，最大的进展莫过于缅甸高层、政府官员和学者都对“一带一路”持肯定和支持态度。首先，在中缅高层互动过程中，缅甸领导人和官员都公开支持或者正面回应“一带一路”倡议。2014年11月8日，缅甸总统吴登盛在北京出席“加强互联互通伙伴关系”对话会时指出：“中国提出建设‘一带一路’的倡议为本地区乃至世界带来和平、稳定与繁荣。”^[2]2015年9月4日，吴登盛应邀出席中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动。在与习近平主席会谈时，吴登盛总统提出愿意密切配合中方，统筹推进有关项目合作，支持中方“一带一路”的倡议。他还明确表示，“缅方愿继续深化同中方在基础设施互联互通等各领域务实合作”。^[3]

其次，在中缅两国签署的《联合声明》等官方文件中，缅甸也对“一带一路”持高度认可的态度。2014年11月12—14日，李克强总理应邀访问缅甸并出席东亚领导人会议。中缅签署了《关于深化两国全面战略合作的联合声明》，明确指出缅方欢迎中方提出的“共建‘丝绸之路经济带’和‘21世纪海上丝绸之路’”的倡议。^[4]2016年8月，缅甸国务资政昂山素季应邀访华，在发布的《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合新闻稿》中再次明确表示，

[1]《授权发布：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》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

[2]《缅甸媒体：中方提议建设的“一带一路”具有重大现实意义》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/o/2014-11-11/113231126812.shtml>。

[3]《习近平会见缅甸总统登盛：赞赏缅方支持“一带一路”倡议》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2015/09-04/7505483.shtml>。

[4]《中华人民共和国与缅甸联邦共和国关于深化两国全面战略合作的联合声明（全文）》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/14/c_1113257573.htm。

缅方欢迎中方倡导的“一带一路”和“孟中印缅经济走廊”合作倡议。^[1]此外，缅甸的其他官员也对“一带一路”倡议的地区意义给予高度评价。如缅甸联邦议会民族院议员埃貌、缅甸总统发言人吴耶图在分别接受媒体采访时表示：“‘一带一路’构想是中国惠邻的好举措，能够给周边国家带来发展”，“将会为包括缅甸在内的东南亚、南亚、中亚国家创造更多商机，缅甸决定将会把握住这次机会”。^[2]2017年5月，在中国举办“一带一路”国际合作高峰论坛期间，两国还签署了《中缅“一带一路”合作谅解备忘录》，这成为两国在“一带一路”框架下进行战略对接和政策沟通的标志性成果。与此同时，两国商务部还签署了《关于建设中缅边境经济合作区的谅解备忘录》，以全面推进两国边境经济合作区的建设。

2017年11月19日，王毅外长访问缅甸时提出建设“人字型”的“中缅经济走廊”倡议，即北起中国云南，经中缅边境南下至曼德勒，然后再分别向东西延伸到仰光新城和皎漂经济特区的经济走廊。这是中缅在“一带一路”倡议下务实合作的具体化，有助于推进“一带一路”与缅甸发展战略对接。在与王毅外长会谈时，昂山素季对中方提出的建立“中缅经济走廊”的倡议表示赞赏。^[3]

战略互信方面，在中缅频繁的互动中，中国一直坚持不干涉缅甸内政的原则。在罗兴亚人问题上，与西方国家一味批评指责缅政府不同的是，中国不断呼吁国际社会客观看待缅政府面临的困难与挑战，保持耐心并向接收罗兴亚难民的孟加拉国提供支持和帮助^[4]，理解并支持缅政府为实现

[1] 《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合新闻稿》(全文)，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2016-08/20/c_129243250.htm。

[2] 《缅甸总体发言人吴耶图：缅甸将把握“一带一路”商机》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/o/2015-09-03/doc-ifxhqhun8337366.shtml>。

[3] 《王毅与缅甸国务资政兼外长昂山素季举行会谈》，中华人民共和国外交部网，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx_673089/xghd_673097/t1512000.shtml。

[4] 《中国代表就缅甸若开邦问题在联合国安理会阐述中方立场》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2017-09/29/c_1121746403.htm。

国内和平与民族和解所作的努力。^[1]同时，中国建设性地提出了分三阶段解决若开邦问题的设想，得到了缅甸的理解和赞成，中国的真诚态度赢得了缅甸的信任。2017年9月20日，昂山素季在接受中国媒体专访时表示：“我很喜欢两国关系现阶段的状态，因为我们两国政府间有坚实的相互理解的基础。”^[2]

（二）设施联通

基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域，其主要包括交通、能源管网、港口等基础设施建设。^[3]几年来，在“一带一路”框架下，中缅在该领域的合作卓有成效，其中“一管道、一港口、一园区”成为“一带一路”建设的示范性项目和早期收获项目的典型。

“一管道”指中缅原油管道的成功建成并投入运营。作为“一带一路”的先导项目，中缅原油管道和中缅天然气管道一起于2010年开工建设，但由于缅甸国内政局变化以及极端资源民族主义者、极端环境民族主义者和一些别有用心者的破坏，中缅石油管道晚于天然气管道，于2014年5月最终竣工。直到2017年5月，两国才正式签署《中缅原油管道运输协议》。中缅石油管道正式投入运营，为两国都带来了实实在在的利益。

“一港口”和“一园区”指中信联合体中标的皎漂深水港和工业园区项目，其为缅甸皎漂三个支柱项目中的两个。2015年12月30日，经缅甸议会和内阁批准，中国中信联合体正式中标这两个项目。这两个项目是“一带一路”框架下中缅在基础设施互联互通领域合作的标志性项目，得到了两国高层的重视。2017年4月，在习近平主席和吴廷觉总统的见证下，中

[1] 《2017年9月19日外交部发言人陆慷主持例行记者会》，中华人民共和国外交部网，http://www.china.com.cn/news/world/2017-09/19/content_41613952.htm。

[2] 《昂山素季就若开邦冲突、中缅关系等问题接受中国媒体专访》，国际在线，<http://news.cri.cn/20170922/58516263-558f-cd49-8e34-56a2f664fd4b.html>。

[3] 《授权发布：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》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

缅两国正式签署关于皎漂特别经济区深水港和工业园项目开发实施的换文。此外，中缅陆水联运通道建设的工作也在持续推进中，如中国瑞丽至缅甸皎漂铁路工程的可行性报告已经完成。

（三）贸易畅通

投资贸易合作是“一带一路”建设的重点内容，其主要包括投资贸易便利化、减少非关税壁垒、优化贸易结构、双边投资保护协定、相互投资、产能合作等内容。^[1]5年来，中缅两国在贸易投资、产能合作等方面都取得了进展。

在贸易方面，中缅在《中国 - 东盟贸易便利化南宁倡议》、《大湄公河次区域便利客货跨境运输协定》、中国 - 东盟自由贸易区升级版等框架下推进了两国贸易的发展。据统计，2017年中缅双边贸易额达到135.36亿美元，同比增长了10.2%，其中中国向缅甸出口额为90.09亿美元，同比增长10%；从缅甸进口额为45.27亿美元，同比增长了10.5%。^[2]中国继续保持缅甸最大的贸易伙伴国地位。

在投资方面，尽管2011年密松电站被缅政府单方面搁置，给中国投资者造成了巨大损失，也一度影响了投资者的信心。但在“一带一路”框架下，中国投资者依托中缅油气管道、皎漂深水港和工业园区项目等标志性项目继续扩大了在缅投资。尤其是缅政府2014年颁布了《缅甸经济特区法》，通过减免进口税和商业税等更加优惠的政策，支持和鼓励外商到迪洛瓦经济特区、土瓦经济特区和皎漂经济特区投资。其中，中国是皎漂经济特区最主要的投资者。据缅方统计，截至2018年2月28日，中国（包括港澳地区）在缅甸外商直接投资（FDI）中仍排名第一，投资344个项目，共248.5亿美

[1]《授权发布：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》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

[2]2017年12月进出口商品国别(地区)总值表(美元值),中华人民共和国海关总署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302276/1421252/index.html>。

元，占外商投资总额的 40.14%。^[1] 中国投资主要集中于油气、电力、制造、交通与通讯等行业。

（四）资金融通

资金融通是“一带一路”建设的重要支撑，主要体现在双边本币互换、结算的范围等方面。^[2] 在“一带一路”倡议下，中缅两国资金融通方面的合作也取得了重要成果。

首先，中缅在亚洲基础设施投资银行框架下展开合作。2013 年 10 月，习近平主席在出访印尼时首次提出创建亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）的倡议，其主要宗旨和目的是为亚洲国家基础设施建设提供资金支持。作为“一带一路”倡议的主要融资平台，缅甸对亚投行非常支持，于 2014 年 11 月作为创始成员国加入。2016 年 10 月，亚投行行长金立群访问缅甸，与缅甸国务资政昂山素季、中央银行行长吴觉觉貌、计划和财政部副部长吴貌貌温、仰光省省长吴漂敏登就亚投行支持缅甸经济发展进行会谈，并表示亚投行将与国际金融公司、亚洲开发银行一起为缅甸敏建天然气发电厂项目提供贷款。^[3]

其次，中缅两国在本币兑换业务方面开展合作。2015 年 3 月 31 日，云南省德宏州瑞丽市姐告边境贸易区成立了全国首个中缅货币兑换中心。中心的成立推动了边境地区中缅货币兑换汇率市场的良性发展，形成了中缅货币兑换的抱团合力，助推了人民币区域化、周边化进程，对促进中缅两国边境贸易具有非常重大的意义^[4]，是“一带一路”框架下中缅资金融通方

[1] 《中国在缅甸外商直接投资排名第一“一带一路”带去发展红利》，新华丝路网，<http://silkroad.news.cn/2018/0418/92293.shtml>。

[2] 《授权发布：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》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

[3] 《亚投行寻求促进缅甸基础设施建设》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2016-10/26/c_1119793478.htm。

[4] 《全国首个中缅货币兑换中心在德宏挂牌成立》，中国人民银行，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113475/2898997/index.html>。

面的标志性成果。

第三，中缅两国在澜湄合作机制框架下开展资金融通合作。为了推动澜湄合作的发展，在2016年举行的首次澜湄合作领导人会议上，李克强总理宣布中国成立澜湄合作专项基金，以支持成员国的中小型项目建设。2018年1月5日，中缅两国签署了澜湄合作专项基金缅方项目协议，中国将资助缅方开展包括湄公河缅甸万崩港扩建的可行性研究、水稻良种培育及优化种植、咖啡产量和质量提升、农村发展和蔬菜栽培技术转移、水果与蔬菜安全优质种植技术、推广家庭园艺技术促进减贫、青年文化交流以及遗产保护等项目。^[1]

（五）民心相通

民心相通是“一带一路”建设的社会根基，也是建设命运共同体的基本体现，其主要通过留学生规模、合作研究、旅游合作、公共外交、企业承担社会责任等方面来体现。^[2]5年来，中缅为了推进两国民心相通，开展了形式多样且扎实有效的人文交流合作。一是开展教育、培训合作，举办了很多文化交流活动。2017年，接受中国政府奖学金来华留学的缅甸学生达到了103人^[3]；中国云南等地方政府设立的奖学金也招收了很多缅甸留学生。2017年，缅甸商务部为缅甸各部门、各行业安排的短期培训项目多达168个，培训人数637人。^[4]云南旅游职业学院也专门对缅甸政府旅游官员和企业高管进行了培训。文化交流方面影响力较大的，如2016年“中缅影

[1]《中缅签署澜湄合作专项基金项目合作协议》，中华人民共和国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/zwbd_673032/wshd_673034/t1523993.shtml。

[2]《授权发布：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》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

[3]《驻缅甸大使洪亮为2017年缅甸公派赴华留学生举行欢送仪式》，中华人民共和国驻缅甸联邦共和国大使馆网站，<http://mm.china-embassy.org/chn/xwdt/t1489016.htm>。

[4]《2017年中国政府为缅甸政府培训各类人员637人》，中华人民共和国驻缅甸联邦共和国大使馆网站，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cemm/chn/sgxw/t1526320.htm>。

视译制基地”在仰光建成，为中缅影视文化的交流、两国民众通过影视作品了解对方的文化打造了一个高端平台、开创了新的路径。2017年10月1—8日，中国驻缅甸大使馆在缅甸举行了“中国电影周”。

二是打造文化中心旗舰项目。2014年，缅甸总统吴登盛访华时，两国签署了互设文化中心的谅解备忘录。2015年，双方正式签署《中华人民共和国和缅甸联邦共和国政府关于互设文化中心的协定》。此后，中国在缅甸仰光设立中国文化中心工作正式启动，并很快取得了成果。2017年，中国文化中心正式揭牌，成为弘扬中华文化、开展中缅人文交流、展示中国形象的新平台。^[1]

三是重视两国智库间的对话和合作。2017年，中国（昆明）南亚东南亚研究院、德宏州委州政府和缅甸外交部战略与国际问题研究所共同打造了中缅智库高端论坛。论坛关注两国关系中重大战略性议题，为两国智库和学者间的对话和交流搭建了平台。该论坛目前已经成功举办了两届，2017年、2018年的主题分别为“民心相通与中缅合作”、“中缅经济走廊建设”。此外，中国云南大学缅甸研究院、中国国际问题研究院亚太研究所和缅甸外交部战略与国际问题研究所三家智库还就合作编写《中缅关系：历史、现状与未来》一书达成了协议，并扎实推进该项工作。

四是到缅甸投资的中国企业高度重视承担社会责任，赢得当地民众的认可。随着中国“亲诚惠容”周边外交新理念的落实以及应对投资对象国不断上涨的资源和环境极端民族主义，在缅甸投资的中国企业近年来高度重视承担社会责任，落实正确的“义利观”，为促进两国民心相通做出了应有贡献。如中标皎漂深水港和工业园区的中信联合体在缅甸大力开展教育医疗、扶贫开发、赈灾救灾等公益慈善活动。2015年2月，中信向皎漂50个村庄捐赠了150万美元，设立乡村公益基金，并引进专业团队向当地百

[1]《仰光中国文化中心》，中国文化中心网，<http://cn.cccweb.org/portal/pubinfo/001002002/20171222/1acb08040b26489ba7d03918608fb23e.html>。

姓介绍先进技术和商业运营模式，组织各类培训。公司还专门为企业的社会责任工作提供了明确的资金预算，承诺皎漂项目的前5年每年100万美元，此后每年50万美元，联合缅甸政府投资建设“中信百年（缅甸）职业学校”，免费为当地人开展技术培训。^[1]

三、“一带一路”在缅甸的前景与挑战

展望未来，一方面，战略需求的相互契合使得中缅两国在“一带一路”框架下的合作前景广阔。“一带一路”倡议已经被写入中共十九大报告和《中国共产党党章》，充分体现了中国对“一带一路”的重视和推进该倡议的信心和恒心，也表明了“一带一路”是可持续发展并具有强大生命力的。自建交以来，中缅两国关系虽有波澜，但友好合作始终是两国关系的主流。尤其是1988年以来，中国对缅甸的战略支持、投资和援助成为缅甸发展不可或缺的动力之一。正因为如此，民盟上台执政后，缅甸并没有像某些势力所期盼的那样执行亲西方的政策，而是继续理性地与中国保持友好合作。未来，缅甸的经济发展、民族和解等重大战略关切都离不开中国的帮助和支持，因此两国在“一带一路”框架下的合作空间和潜力非常巨大。尤其是2017年11月，中国外长王毅访问缅甸时提出了建设“中缅经济走廊”的倡议后，得到了缅方的积极支持和高度赞赏。“中缅经济走廊”将有力地促进和整合中国和缅甸的战略对接，使得两国在“一带一路”框架下的合作更加务实深入。

另一方面，作为“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的连接点，理论上缅甸应该是“一带一路”倡议的优先国家^[2]，也应该是合作成果最为丰硕的国家，但事实上鉴于缅甸国内政治、民族、宗教等方面存在的问题，

[1] 张凤安：《从缅甸超大型基础设施项目中标看中企“一带一路”模式》，http://www.caijingmobile.com/industry/2017/05/14/329676_3_4.html。

[2] Yun Sun, “China's Belt and Road in Myanmar,” *The Diplomat*, December 26, 2017, <https://thediplomat.com/2017/12/chinas-belt-and-road-in-myanmar/>.

以及地区和国际局势的发展变化，“一带一路”在缅甸还是囿于一些现实困难和挑战，尚未取得应有的“优先地位”成就。这些困难和挑战主要表现在以下几个方面。

第一，缅甸国内危机引发的不确定性。若开邦的罗兴亚人问题和缅北民族地方武装问题，一直是缅甸国家构建的最大障碍。尽管民盟政府上台后也致力于国内民族和解与解决若开邦罗兴亚人问题，但总体来说收效甚微。这两个问题成为缅甸国内危机频发的重要原因，导致了数次小规模军事冲突和罗兴亚难民危机。国内危机频发不仅耗费了缅甸政府大量的精力去处理这些问题，同时也对缅甸本身的投资环境造成影响，直接影响了中缅两国在“一带一路”框架下合作的进程和效果。缅甸动荡不安的局势使中国投资人的安全得不到保障，增加了中国资本在缅甸投资的安全风险，对中缅经贸合作造成不利影响。^[1]2018年以来，缅甸国防军与缅北地区少数民族地方武装数次爆发冲突，造成人员伤亡，严重影响了中缅两国边民的人身安全，同时也使两国在“一带一路”框架下的合作受损。如2018年5月12日，缅甸国防军和少数民族地方武装在木姐地区的冲突严重影响了两国边境地区的经济合作，两国的边贸通道被迫暂时关闭。而木姐—姐告口岸是中缅边境贸易最主要的口岸。

第二，缅甸极端的资源和环境民族主义对两国的合作造成影响。缅甸的极端资源民族主义者和极端环境主义者在有西方国家背景的非政府组织鼓动下，认为中国在缅甸的投资抢走了属于缅甸的资源，造成了严重的生态环境问题，同时还牺牲了当地人的利益。如他们声称，缅甸政府与中国签订的水电站项目竣工投产后，90%的电量将输往泰国和中国，而缅甸70%的公民还处于缺电状态^[2]；还有人炒作中国通过中缅油气管道拿走了

[1] 俞家海、张伟军：《“一带一路”在缅对接现状与挑战》，载《印度洋经济体研究》2017年第6期，第72页。

[2] Mikaila Smith, “The Nuances of Win - Win: China - Myanmar Relations in 2018,” China US Focus, Jan 30, 2018, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-nuances-of-win-win-china-myanmar-relations-in-2018>.

缅甸的油气资源。在一些不负责任的媒体炒作下，缅甸极端资源和环境民族主义者通过资源政治和环境政治，借缅甸民主转型之机给政府施加压力，最终导致缅政府搁置了正在建设的密松水电站项目。中缅陆水联运项目也因同样的原因而迟迟未取得实质性进展。缅甸极端民族主义者和极端环境民族主义者的行为，不仅对中国企业的利益造成了巨大的损失，同时也对缅甸投资环境的国际声望造成了损害，一定程度上打击了中国企业到缅甸投资的积极性。

第三，缅甸的基础设施仍然比较落后。缅甸自1948年独立以来就一直致力于发展经济。但由于自然条件、历史等因素的制约，其经济发展仍然处于非常落后的状态。据亚洲开发银行最新统计，缅甸仍然是世界上最贫困的国家之一，约25.6%的人口生存在贫困线以下。^[1]虽然政府争取到了大量的外来援助和低息贷款推动基础设施建设，但总体程度仍非常落后。据世界经济论坛2015/2016全球竞争力报告，缅甸基础设施整体质量在全球140个经济体中排名134位；从分项排名来看，公路排名最差，为136位，而铁路、港口和航空设施的质量表现也不好，排名分别为第96、123和132位。^[2]无论是通往中国方向的1号公路，或是往泰国等东盟国家方向的4号、8号公路，皆由于年久失修而残破不堪。路况差严重影响了缅甸乘客的出行效率和物流发展。根据世界银行定期公布的“物流绩效指数”排行榜，缅甸2012年在全球155个国家中交通物流排名第133位，位居世界交通基础设施最差国家之列。^[3]此外，缅铁路设备老化、地基不稳等问题也较为突出。落后的基础设施不仅严重影响了“一带一路”框架下中缅具体合作项目的推进效率，同时也增加了中国企业的投资成本。

[1] “Poverty in Myanmar,” ADB, <http://www.adb.org/countries/myanmar/poverty>.

[2] Klaus Schwab edited, “The Global Competitiveness Report 2015-2016,” World Economic Forum, p.11, p.271.

[3] 于景浩、孙广勇：《缅甸道路基础设施亟待升级（第一现场）》，载《人民日报》2013年10月28日。

第四，缅甸部分势力担忧对中国形成过度依赖。1988年军人政权上台后，因遭受以美国为首的西方国家的长期制裁，缅甸在1988—2010年奉行了短暂的对华“一边倒”外交政策。^[1]这明显与缅甸独立以来所坚持的在中立主义基础上推行的大国平衡外交相悖。因此，随着民主化进程的推进和西方国家制裁的减弱，缅甸谋求多元化外交，希望与其他重要国家搞好关系，以此来改变过度依赖中国的状况。^[2]如在外来投资方面，缅甸对中国投资占据主导地位的状况非常担忧，因此加大了与日本等国的合作。近两年，日本在缅甸的投资急剧增长。在这种情况下，中国企业到缅甸投资面临更加激烈的国际竞争。

总之，缅甸地处“一带一路”的交汇地，在该倡议中的地位和角色非常突出。过去几年，“一带一路”在缅甸取得了一定进展，两国的合作成果较为丰硕。但是囿于缅甸国内危机频发的不确定性、缅甸国内极端资源和极端环境民族主义者的搅局，加之缅甸基础设施落后，“一带一路”在缅甸的进展与其地位并不相称。作为缅甸最大的邻国，中国要继续在缅甸民族和解、罗兴亚人问题的解决中发挥更加积极的作用，为各方搭建磋商的平台。中国企业在缅甸投资过程中，要继续高度重视承担社会责任，同时做好答疑解惑，开展好公共外交，借助当地媒体澄清当地人对中国投资项目的误解。中缅两国在“一带一路”框架下的合作发展前景必将是广阔而光明的。

【收稿日期：2018-08-31】

[1] 贺圣达：《缅甸政局发展态势（2014—2015）与中国对缅外交》，载《印度洋经济体研究》2015年第1期，第17页。

[2] 俞家海、张伟军：《“一带一路”在缅对接现状与挑战》，载《印度洋经济体研究》2017年第6期，第69页。

“一带一路”视野中的美元霸权 危机及中国的战略选择

田行健 江涌

【内容提要】当前，美元虽然表现强势，但美元霸权的结构性危机日益凸显：一是美国的货币信用因实体财富不足而缺失；二是美元霸权带来的贪婪不仅使美国经济结构日趋失衡、社会贫富矛盾加剧，而且随着资本与实体经济间距离渐行渐远，美国资本信用日益面临严重的失信问题；三是美元霸权的存在导致世界实体经济无法获得真正的价值补偿，对世界经济的负面效应超过正面效应。国际力量“南升北降”，美元霸权的根基渐趋脆弱，空间更加狭小，国际金融秩序已到了“不破不立”的十字路口。这为中国借“一带一路”倡议构建国际金融新秩序提供了历史性机遇。但是，中国金融国际化之路应量力而行，以避免经济领域的“新特里芬难题”，以及地缘政治领域的“威廉陷阱”和“修昔底德陷阱”。

【关键词】美元霸权 三大危机 “一带一路” 国际金融新秩序

【作者简介】田行健，山东大学商学院2016级本科生；江涌，中国现代国际关系研究院研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018)05-0064-18

一直以来，金融霸权是美国霸权的核心，也是中国当前应对中美贸易战绕不开的课题。表面上看，目前美元呈现出“强势”货币的特征：美国不断公布国内经济向好数据；美联储多次加息并启动了缩表进程，由此导致土耳其里拉、俄罗斯卢布、南非兰特等众多新兴市场货币遭遇重挫；阿根廷、巴基斯坦等国还出现了经济危机。然而，透过现象看本质，强势美元实乃强弩之末，维系多年的美元霸权正面临深刻危机，以美元霸权为基础的国际金融旧秩序正处于“何去何从”的十字路口。在此背景下，中国应借助“一带一路”倡议，深化国际金融合作（特别是推动人民币国际化），构建世界“币缘”新秩序。

一、美元霸权体系面临的三大危机日趋凸显

自二战结束以来，美国凭借在经济和军事领域的超级大国地位，将美元确定为国际通用货币，由此确立起以美元霸权为基础的布雷顿森林体系。1971年布雷顿森林体系解体后，美元与黄金脱钩，成为纯粹的国际信用货币，并一直延续至今。但必须指出的是，美元霸权本身就存在先天性缺陷，随着时间推移和客观形势变化，这些先天性缺陷将日趋演变为严重的现实危机。

（一）美国的货币信用因实体财富不足而严重缺失

美元作为世界货币，首先承担的就是货币的五大职能，即价值尺度、流通手段、贮藏手段、支付手段、世界货币。按照马克思主义政治经济学的观点，货币原本是充当一般等价物的商品。在远古时代，白银、黄金等贵金属因具有重量小、价值大、易分割、不易损坏等先天优势，非常适合用来充当“一般等价物”。进入近现代后，由国家发行的纸币则主要是一种信用货币。按照鲁道夫·希法亭的观点，信用货币是在市场交易中产生的，信用货币量受生产和流通的大小制约，其价值依赖于它的债务人卖出他所购买的商品或替代它的其他商品。“若是提供不了商品，信用货币就毫无价

值，产生货币信用危机。”^[1]

简单而言，信用货币的价值必须与其生产的财富总量大体相当。随着信用货币的推广，货币的兑现问题使人们愈发关注货币信用。货币信用一旦丧失殆尽，必然会产生货币危机。希法亭提出，可兑的信用货币绝不会因为它的数量而产生贬值，而只能是因兑换性失灵而产生贬值。“即使对可兑性只产生些微小的怀疑，就会立即加以验证。”^[2]而美元霸权体系是由美国一国发行的主权货币（美元）充当“世界的一般等价物”职能。显而易见，美国无论多么富裕，其自身创造的物质财富总量，都不足以支撑美元作为世界货币的全部信用基础。

布雷顿森林体系之所以解体就是这一结构性缺陷的充分体现。当时，随着欧洲与日本战后经济恢复，美国商品占世界总商品的份额日渐缩小。美国与世界的关系变成了“世界向美国输送商品、美国向世界提供金银货币”的过程。在1958—1959年期间，美国国际收支逆差达到29亿及22亿美元，出口份额从1948年的21.7%降至14.9%；黄金储备伴随美元信用危机快速流出美国，1958—1960年竟流出了51亿美元；至1960年，外国央行及个人持有美债189.46亿，超过了同期美国持有的186.85亿黄金储备，美国遭遇了第一次美元投机事件。^[3]1968年3月，美国黄金储备下降至121亿美元，同期对外短期负债为331亿美元，引发了第二次美元危机。到1971年，美国的黄金储备（102.1亿美元）仅占它对外流动负债（678亿美元）的15.05%。美国完全丧失了承担美元对外兑换黄金的能力。正是在这种背景下，美国于1971年宣布美元与黄金脱钩，由此使美元成为一种纯粹的国际信用货币。

布雷顿森林体系解体看似缓解了美元霸权困境，实则使美元的先天性

[1] [德]鲁道夫·希法亭《金融资本——资本主义最新发展的研究》，福民等译，商务印书馆，1994年版，第50-51页。

[2] 同上，第48页。

[3] 李晓耕《权力之巅：国际货币体系的政治起源》，社会科学文献出版社，2017年版，第131页。

缺陷更加明显。尤其近些年来，美国经济出现“产业空心化”和经济金融化趋势，由此使美元的物质支撑基础更加薄弱。1977—1982年，美国在发展中国家年投资率为13.3%、其他发达国家为8.2%；1974年，美国银行海外资产达到900亿美元，远超过1964年的70亿；到20世纪80年代，美国制造业企业几乎停止国内生产，而主要通过贴品牌进行贸易。^[1]美国制造业增加值占GDP的比重从1950年的26.77%下降为2016年的11.71%，制造业空心化趋势明显。^[2]美国实体产业占GDP的比重下滑到不足1/6，虚拟产业所占比重则超过1/3；家庭财富中金融资产所占比重接近2/3。^[3]美国已经失去第一大工业国地位。经济虚拟化意味着美国的创造财富能力进一步下降。从流通角度看，美元作为“一般等价物”的信用基础更趋动摇。而且，由于美国再工业化进程乏力，不能提供和美元匹配的真实商品供给，因此长远看，美国霸权的信用将更加薄弱，美元失信趋势将持续恶化。

（二）美元的资本信用职能因滥发货币而面临危机

尤其2008年全球金融危机以来，美国滥发货币使美元霸权的资本信用职能更加弱化。在国际金融体系中，美元除了承担世界货币的多种职能外，还承担着国际资本的职能，即实现价值增值和资本积累的职能。我们知道，当货币成为投资牟利的工具时，货币就转化为资本，即“它只不过是占有者不能作为资本利用的一个货币额向可以将它作为资本利用的人转移”。^[4]资本信用就是衍生出的货币投资牟利信用。美元作为世界货币，同时也被世界各国当作资本用以进行保值和投资。然而，美元作为资本的信用地位同样呈现出日益丧失的趋势。

[1] 杨仕文：《美国的非工业化研究》，江西人民出版社，2009年版，第89-90页。

[2] 潘辉、汤毅：《美国“制造业回归”战略最新进展及对华经济效应分析》，载《河北经贸大学学报》，2018年第4期，第66-72页。

[3] 丁晓钦：《新自由主义的新动向新特点》，载《理论导报》，2017年第12期，第56页。

[4] [德]鲁道夫·希法亭：《金融资本——资本主义最新发展的研究》，福民等译，商务印书馆，1994年版，第80页。

在布雷顿森林体系之下，由于美元与黄金挂钩，借助黄金的保值特性，美元的资本信用功能尚能勉强维系。随着布雷顿森林体系的瓦解，国际金融体系进入到“美元本位”的浮动汇率体系。这一体系存在流动性、调节机制和信心等一系列问题，使美元的资本信用职能面临更严峻的挑战。

从理论角度看，在浮动汇率下，各国对于美元储备（流动性）的需求不断增加，由此产生了类似“特里芬难题”的状况：为满足各国中央银行的需求，美元的供给必须持续增加，推动着美元失信。调节机制则赋予了美国可以无视美元汇率的自由，将调节汇率的责任及成本转嫁给世界，为美元失信松了绑。但美元过滥使用自己的金融特权，不断滥发信用货币，最终会诱发各国对美元的信心危机。

从现实角度看，在世界资本主义经济危机周期性背景下，美国凭借美元霸权优势，动辄以邻为壑，通过增发货币，对外转嫁危机，对其他国家“剪羊毛”，由此导致各国外汇储备价值缩水，巨额财富流向美国。尤其2008年全球金融危机爆发后，美国为缓解国内经济状况，连续推出“量化宽松”政策，大量增发货币。美国先后于2008年10月、2010年11月和2012年9月启动三轮量化宽松政策（QE），第一轮增发6,000亿美元，用于购买债券及抵押贷款支持证券；第二轮增发6,000亿美元，用于购买国债；第三轮计划每月增发400亿美元用于购买抵押支持债券，并在2013年1月增至850亿美元。直到2014年10月29号，美国的QE计划才全部停止。美联储共计购买了4.5万亿美元的资产。美国大量增发货币，使一度濒临危机的美国经济绝处逢生，但由于美元本身是世界货币，美联储滥发美元，实际是向世界输出通货膨胀，导致国际大宗商品大幅上涨，各国美元储备相应贬值，发展中国家苦不堪言。在此背景下，美元的资本信用根基日趋动摇，美元作为储备和投资货币成了“弃之可惜，留之无用”的鸡肋。

反过来，美国滥用美元霸权最终也害了自己，它导致金融资本日益控制了美国经济。表面上看，美元霸权使美国的金融行业可以“空手套白狼”，回报率远超本国实体产业。据统计，美国的金融部门利润在全部企业利润

的占比，随着美元霸权的推进而持续增加：从1963年的16.3%增加到1980年的19.3%，从1960年到1984年平均值为17.4%；1985年后，占比增速加快，1985年为20.9%，2001年为41.4%，2010年为35.4%。同时，美国的金融行业员工收入与全社会平均报酬之比也明显上涨，从1948—1982年的99%—108%上升到2007年的181%。^[1]美国工业经济满足不了美元资本的增殖需求。金融投机为追求更高利益，必然导致资本开始从实体经济转移到金融行业，竞相走上金融化的道路。不断扩大信用创造美元和美元标价的衍生金融产品，成了美国获取财富最便捷的方式。^[2]金融行业的高利润挤压了实体经济的发展空间，造成制造业日趋枯萎和凋敝，美国老工业区悉数破产，形成了规模巨大的“铁锈带”。美国的工业资本和商业资本经历着前所未有的衰落。

与此同时，金融寡头逐渐变成了整个经济体系的创立者乃至统治者。“它们作为金融资本掠夺产业利润，就像以前古老的高利贷者以利息形式掠夺农民的收益和地主的地租一样。”^[3]1950年以来，美国金融、保险、房地产部门在美国GDP中所占份额从10%上升至1990年的18%，首次超过制造业，2005年更达到25%。^[4]到2012年，美元、欧元区和英国的虚拟经济规模分别达到了国内生产总值的420%、380%和350%。^[5]美国资本的杠杆、负债、虚拟财富越来越多，经济已近乎全面金融化。美国“产业空心化”和经济金融化，衍生出一系列社会经济问题，尤其是贫富分化。美国最富有的1%的人占有全国财富的38%，最贫穷的40%的人则仅占有全国财富的1%，

[1] 江涌：《道路之争——工业化还是金融化？》，中国人民大学出版社，2015年版，第141页。

[2] 王湘穗《币源论——货币政治的演化》，中信出版集团，2017年版，第267-268页。

[3] [德]鲁道夫·希法亭：《金融资本——资本主义最新发展的研究》，福民等译，商务印书馆，1994年版，第253-254页。

[4] 江涌：《道路之争——工业化还是金融化？》，中国人民大学出版社，2015年版，第140-142页。

[5] 向松祚：《新资本论》，中信出版社，2015年版，第431页。

美国社会已经接近“掠食者国家”。^[1]

总之，美元霸权带来的贪婪不仅使美国经济结构日趋失衡、社会贫富矛盾加大，而且，随着资本与实体渐行渐远，美国资本信用日益面临严重的失信问题。

（三）美元霸权对国际经济的负面效应日趋超过正面效应

美元作为世界货币，在国际经贸中充当价值交换的媒介，因此客观上促进了战后世界经济恢复和经济繁荣。然而，随着时间推移，美元霸权体系对国际经济的负面效应日趋显现。

从思维方式看，美国奉行的是一种“只有你输我才能赢”的“零和思维”，美元主导的国际金融体系所要塑造和维系的是一种“中心—外围”结构，因此它本身就是国际经济危机频发的重要祸端。浮动汇率机制使得从属于美国中心的外围国家除了购买美债别无选择，而这些美债基本被用于增加军事开支，从而更好地维护美国的金融霸权。这实质上是美国对于全球征收的、永不会偿付的“铸币税”，同时也胁迫了依赖美债的国家采取紧缩的货币政策，一丝不苟地偿还其美元债务。^[2]

由于美元汇率脱离了世界经济的基本面，导致国际经济的价格机制日趋紊乱，投机盛行，资源配置低效甚至无效，迟滞了世界经济的增长。20世纪70年代后，全球实体经济增长普遍下降，美国从年均3.93%降到2.99%，日本从9.29%降到2.97%，德国从5.68%降到1.76%，英国从2.93%降到2%，苏联从4.84%降到-1.15%，拉美从5.33%降到3.02%，非洲从4.45%降到2.74%，全球合计从4.91%降到3.01%，^[3]美元霸权持续滥用自身权力，使全球经济总体发展趋向恶化。

为缓解美元面临的信用危机，美国充分利用了之前攫取的大宗商品（石

[1] 江涌：《道路之争——工业化还是金融化？》，中国人民大学出版社，2015年版，第151页。

[2] [美]大卫·格雷伯《债》，孙碳、董子云译，中信出版社，2012年版，第343-344页。

[3] 向松祚：《新资本论》，中信出版社，2015年版，第217页。

油、粮食、铁矿石等资源) 计价权, 通过无偿占有丰富的世界商品纾困了货币信用的危机。^[1] 尤其 20 世纪 70 年代, 为缓解美元与黄金脱钩对美元产生的冲击, “美国与欧佩克达成了协定, 使得‘石油贸易以美元结算’, 通过‘黑金’石油等大宗商品来支撑美元的价值, 并依靠石油危机成功将美元币值提高, 美元作为国际流通和储备货币的地位反而上升了”。^[2]

美国还创造了通过战争获得收益、挤压其他货币的资本增殖方式, 即“通过灵巧、快速、远程的打击, 按照需要制造多个动乱区, 促使全球资本按照资本增殖需要迅速流动”。^[3] 美国的金融衍生品得到军事杠杆的加持, 在特定时间内创造或者消灭价值, 以保障美元霸权。美国每年在职业军队上的开支高达 7,500 亿美元, 而为这些费用埋单的则是中国、日本等亚洲投资国。^[4] 美国则凭借这支极具杀伤性的军队, 对所有威胁美元霸权的国家发动打击。在 1999 年科索沃战争中, 美国及其盟友通过 78 天的空中轰炸和远程精确打击, 迫使南联盟战败求和, 不仅仅将美国主导的北约势力范围进一步东扩, 更对刚刚开始流通、对美元形成威胁的欧元形成了压力。2000 年, 萨达姆·侯赛因将结算货币由美元改为欧元, 2001 年, 伊朗随之效仿。美国则通过轰炸和军事占领来做出回应。因此, “没有哪个国家在有意做类似转变时胆敢忽略这种可能性”。^[5]

凡此种种, 一个以美元为核心的全球“币缘体系”逐渐形成——全球外汇交易中, 美元占 85% 的份额; 国际债券中 45% 以美元为货币单位。^[6]

[1] 李晓耕《权力之巅: 国际货币体系的政治起源》, 社会科学文献出版社, 2017 年版, 第 149 页。

[2] [英] 瓦西利斯·福斯卡斯、[英] 比伦特·格卡伊:《新美帝国主义: 布什的反恐战争和以血换石油》, 薛颖译, 世界知识出版社, 2006 年版, 序言。

[3] 王湘穗:《币源论——货币政治的演化》, 中信出版集团, 2017 年版, 第 98 页。

[4] [美] 查默斯·约翰逊《帝国的警钟: 美国共和制的衰亡》, 周洁译, 三联书店, 2009 年版, 第 10 页。

[5] [美] 大卫·格雷伯:《债》, 孙碳等译, 中信出版社, 2012 年版, 第 344 页。

[6] [美] 巴里·埃森格林《嚣张的特权》, 陈召强译, 中信出版社 2011 年版, 第 151 页。

在这个美元主导的国际金融秩序中，美国凭借其金融垄断地位，肆意从世界各国攫取财富，日渐成为坐享其成的“超级食利国”。正如乔万尼·阿里吉描述当年英帝国一样，“拥有资本的人永远能够分享其他国家的脑力和体力活动的成果”。^[1]凯恩斯形象地写道：“当你欠银行经理100万英镑时，他要看你的脸色。”^[2]英国《金融时报》专栏作家马丁·沃尔夫则一针见血地指出：“作为一个国家，美国是全球最大的对冲基金、最大的风投公司和最大的私募基金，而且它不需要任何资本，它具有近乎无限的创造信用的能力。美元长期贬值符合美国的根本利益，美国根本不会或者没有意愿发起和参与国际货币体系改革。”^[3]

如果把现在的美元霸权体系比作大树，那美元就是由联邦储备银行（树根）流出，经过国际金融市场（树干），进入各个主权国家（树枝），将控制力输送到每片树叶。然而，树干输送的是植物必需的水分，美元霸权输出的却是“废物”，无偿向全球索取养料。所谓“在国外可以得到无限的信贷，用于支付其对外开支，而不必折现美国的资产”。^[4]在这种美元霸权体系下，“全世界的低工资出口国，以‘高消耗、高污染、低收入’的增长模式向美国输送产业财富，而换来国内无法使用的美元纸币，造就了它们敢怒不敢言的美元霸权”。^[5]

因此，对其他国家和整个世界经济来说，美国霸权的存在，导致世界实体经济无法获得真正的价值补偿，美元霸权的消极作用日益凸显。迈克尔·赫德森很早就对美元与黄金脱钩之后的世界经济命运做出正确预测：“大

[1] [意] 乔万尼·阿里吉：《亚当·斯密在北京》，陆爱国等译，社科文献出版社，2009年版，第139页。

[2] [美] 巴里·埃森格林《嚣张的特权》，陈召强译，中信出版社，2011年版，第167页。

[3] 向松祚：《新资本论》，中信出版社，2015年版，第474页。

[4] [加] 罗伯特·W·考克斯：《生产、权力和世界秩序——社会力量在缔造历史中的作用》，林华译，世界知识出版社，2004年，第218页。

[5] [美] 廖子光：《金融战争：中国如何突破美元霸权》，林小芳、查君红译，中央编译出版社，2008年版，第3页。

量国际收支赤字对美国短期有利，对世界经济平衡发展长期有害。”^[1]随着美元货币信用和资本信用的严重萎缩，美元霸权成为了世界发展的“负能量”和“负资产”，美元霸权体系已经成为一种日趋反动的经济体系。

二、美元支配的国际金融体系正进入衰退周期

（一）从历史考察，经济实力是建立金融霸权体系的前提

金融霸权的确立与维护，历来以经济与军事实力为基础，并服务于经济和军事霸权。16世纪，西班牙商业资本的兴起与美洲白银的发现，以及建立在“银本位”基础上的国际金融体系息息相关；19世纪，英国工业资本崛起，成为“日不落帝国”，与英国工业化及其主导的“金本位”国际金融体系直接相关。进入20世纪后，两次世界大战的爆发，使世界霸主地位从欧洲转向美国。当时，美国的工农业生产能力和军事实力均居世界第一，同时美国还拥有世界黄金储备的59%（1949年为72%）。这种独一无二的军事和经济地位，为美国按照自己的意愿建立国际金融秩序提供了历史性机遇。

而美国也成功地抓住了这一历史机遇，使美元一跃成为新的世界货币。当时，包括英国在内的欧洲列强陷入经济衰退的困厄境地，并在美国债权国的威逼利诱下无力承担作为世界货币的使命。“偿债的压力使欧洲与美国进行出口竞争的愿望破灭，欧洲各国不再强调自己的国家利益，而是把自己融入到美国主导的世界秩序中。美国则以外援、相互出口的形式将世界的经济绑在了美国的私利上。”^[2]二战结束前夕（1944年7月），美国凭借自身的政治军事优势，开启了“美元与黄金挂钩，各国货币与美元挂钩”

[1] [美] 迈克尔·赫德森《金融帝国》，嵇飞等译，中央编译出版社，2008年版，译序。

[2] [美] 迈克尔·赫德森：《全球分裂：美国统治世界的经济战略》，杨成果等译，中央编译出版社，2010年版，第4-5页。

的布雷顿森林体系，美国由此占据了世界金融的霸主地位。^[1]通过国际货币基金组织（IMF）和世界银行，向全球推出以美元为计价单位的贷款，进一步提高了美元的全球控制能力，由此开启了美元霸权时代。美元霸权是美国作为经济和军事超级大国地位，在国际金融领域的体现和折射。某种意义上说，美元霸权的出现，有其历史必然性。

（二）“南升北降”的国际力量推动国际金融秩序变革

二战后，随着时间推移，日本和欧盟经济日趋复苏，并呈现出美、日、欧三足鼎立之势。活跃在世界市场的贸易国越多，金融市场拥有充裕流动性的国家越多，希望脱离美元“另起炉灶”的国家就会越多。

日元和欧元的国际化之路，给世界货币版图重构提供了新的可能，日欧实际成为国际金融秩序变革的先行者。20世纪80年代，日本成为世界第二大经济体，凭借这种贸易大国地位，日本决意将日元培育成国际货币。^[2]但日本国土面积狭小，而且位于亚洲边缘，难以对内陆产生辐射能力，因此其意图建设的“日元集团”甚至在东亚地区都没有成型。截至2009年，以日元计价的国际证券仅占比3%，远低于美元和欧元。^[3]欧盟国家随着经济总量增加和一体化程度提高，谋求金融独立的意识越来越强烈。1999年创立的欧元，一经出世便成为美元的主要对手。欧洲联盟建立起“欧陆堡垒”，使欧元有了巨大体量支撑，成为美元最有力的竞争者。目前，在所有外汇市场周转额中，欧元占37%，在国际债券市场上占31%，在中央银行公布的外汇储备组成中占28%。^[4]然而，欧元堡垒内部的碎片化，极大限制了欧元的进一步开拓。某种程度上，欧元是个“泥足巨人”，近年来欧元区一

[1] 张振江：《从英镑到美元：国际经济霸权的转移》，人民出版社，2006年版，第256-272页。

[2] [美] 巴里·埃森格林《嚣张的特权》，陈召强译，中信出版社，2011年版，第50页。

[3] 李晓耕《权力之巅：国际货币体系的政治起源》，社会科学文献出版社，2017年版，第192页。

[4] [美] 巴里·埃森格林《嚣张的特权》，陈召强译，中信出版社，2011年版，第159页。

直为主权债务危机所困，就是最好的例证。

在不平衡规律作用下，国际力量对比“南升北降”。一方面，美国为首的西方国家相对衰落趋势明显。美国虽然仍是唯一超级大国，但不少经济指标明显下行：从总量看，美国 GDP 占全球经济比重从冷战后 30% 左右降至如今的 20% 左右，债务高达 20 万亿美元。另一方面，以中国为代表的新兴经济体相对崛起态势明显。近年来，中国经济连续“弯道超车”：2005 ~ 2007 年先后超过英国、法国、德国；2010 年超过日本，成为第二大经济体、第一大制造国、贸易国和外汇储备国。

国际生产和贸易领域“南升北降”，折射到国际金融领域，就是美元作为世界货币的国际空间进一步缩小。当年，美元在世界经济濒临崩溃之际应运而生，对世界经济发展功不可没。然而，随着美国产业空心化、经济虚拟化，美元的发行远远背离了“币缘体系”发展的基本面，加重了世界经济的不平衡。美元的“中心—外围”体系作为一个剥削性制度，非但不具备引领世界经济健康增长的动力，而且其金融工具的滥用已经成为世界经济健康增长的包袱，成为人类进步的“负能量”。美元货币信用根基的动摇，使国际金融秩序面临何去何从的十字路口。在此背景下，世界其他国家不满乃至反抗美元霸权的意愿日趋强烈，替换美元作为储备货币的做法越来越多，打破不合理的国际金融旧秩序、建立国际金融新秩序已经成为时代发展的必然要求。欧央行 2017 年上半年卖出美元，并新投资了等值 5 亿欧元的人民币资产作为外汇储备。虽然交易金额并不大，实际意义不大，但是替代美元的象征意义强烈。

三、美元霸权危机背景下的中国战略选择

（一）“一带一路”为中国构建国际金融新秩序提供了新平台

当前，美元霸权陷入多重危机，为国际金融新秩序的构建提供了前所

未有的契机，特别是为中国成长为金融大国提供了难得的战略机遇。目前，中国是世界第一大工业国，对世界经济增长贡献率超过 30%。这些年来，正是中国生产出大量物美价廉商品供西方使用，开放潜力最大的市场供西方投资，舒缓了西方危机，解救了西方困顿。正如格林斯潘所说：“假如没有中国为首的新兴市场国家供应廉价商品，发达经济体系就不会出现‘通货膨胀大缓和’（Great Moderation）。”^[1]然而，对中国来说，这种以美元霸权为前提的国际金融体系，意味着中国继续遭受剥削和掠夺。尤其是 2008 年全球金融危机爆发后，美国推行量化宽松政策，滥发美元，导致全球大宗商品价格潮涨潮落，中国作为大宗商品的最大买家损失也最大。

目前，中国虽然是世界第二大经济体，四大国有银行的资产规模和利润水平都处于世界金融机构前列，但中国“还不能称为金融强国”。^[2]因此，中国有必要抓住美元霸权危机、各国人心思变之际，推动人民币成为区域货币乃至国际货币，借“币缘政治”推动经济可持续发展。从体量看，中国崛起是 10 亿级人口规模的崛起，其幅员和经济规模是国土狭小的日本望尘莫及的，也非地缘版图碎片化的欧洲所能比拟。因此中国崛起代表着时代发展的规律，并具有相当的可持续性，中国崛起对美元霸权的挑战和挤压是长期性的。中国作为世界第一大工业国和第一大贸易国，完全可以通过建设区域金融中心，规避美元霸权给自己带来的损害，人民币完全有可能成为重要的区域货币乃至世界货币。

“一带一路”是中国构建人民币“币缘体系”的重要平台。“一带一路”强调实现“五通”（即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通），其中“资金融通”就包含了构建国际金融新秩序的成分。中国可以借“一带一路”倡议推动人民币国际化，强化金融领域的“去美元化”趋势。“作

[1] 向松祚：《新资本论》，中信出版社，2015 年版，第 464—465 页。

[2] 霍学文：《新金融，新生态》，中信出版集团，2015 年版，第 324 页。

为资本输出国，中国在国际贸易体系建设过程中应将人民币打造成为区域外商品、劳务贸易的结算货币，扩大人民币的区域影响力。”^[1]这不仅可以初步构建起以人民币“币缘体系”、推动“一带一路”倡议，还能抵制“中心—外围”体制扩张、阻止经济虚拟化蔓延。

人民币国际化与美元霸权之争，实际是国际金融“正能量”与“负能量”的较量。事实表明，2007年美国次贷危机和2009年欧债危机的爆发，以及人民币币值的相对稳定，使人民币成为国际投资者青睐的新投资币种。此前，美国由于其经济霸主地位，美元投资一直有着“安全港”的说法，“投资者仍然寻求以美元计价的投资，几乎不管美元的价值水平”。^[2]然而美元价值基础虚拟化，美元信用逐步丧失，美元投资的安全性愈发不稳定；而希腊作为欧债危机的导火索，险些使欧元覆灭，欧元资产的安全性同样无法保证。“一带一路”金融战略的实施，通过实体经济支撑的人民币资产将会快速增值，其风险低、收益稳的特点必然会受到国际投资的追捧。

（二）构建人民币币缘体系应注意规避两类陷阱

2014年至2017年，中国与“一带一路”沿线国家货物贸易规模基本保持在1万亿美元左右水平，占中国货物贸易总额的四分之一以上，人民币结算占比超过65%，离岸人民币存款规模超过1.3万亿，部分国家将人民币纳入外汇储备货币，比如俄罗斯、泰国、柬埔寨等国。^[3]中国在这一地区的金融影响已类似于二战后的美国，人民币已经拥有了成为区域级货币的能力。2017年9月7日，委内瑞拉总统马杜罗宣布，委内瑞拉将在国际支付中使用以人民币为首的一篮子货币，取代美元在委内瑞拉国际支付中

[1] 陈元、钱颖一：《“一带一路”金融大战略》，中信出版社，2016年版，第35页。

[2] [美]威廉·华莱士：《美国货币体系——一个内部人眼中的金融机构、市场和货币政策》，陈代云译，格致出版社上海人民出版社，2017年版，第212页。

[3] 陈元、钱颖一：《“一带一路”金融大战略》，中信出版社，2016年版，第9页、第153页。

的主导地位。不到一周，马杜罗又宣布将使用人民币结算油价。这种趋势表明，许多发展中国家“苦美元久矣”，反抗美元霸权的斗争，正由潺潺流水变成滚滚洪流。

但必须指出的是，建立人民币为主的新币缘体系，必须量力而行，行稳致远，注重金融体系服务实体经济，建立良性循环的经济体系。为此，构建人民币币缘体系必须注意规避两类陷阱。

从经济角度看，构建人民币币缘体系，应注意避免“新特里芬难题”。^[1]我们知道，美元充当世界货币，目的是帮助美国控制世界、剥削世界，因此美国主导的国际金融体系本身就缺陷重重。在后英镑时代，在世界货币秩序“要么美国化、要么世界化”背景下，美元依靠美国的实力，取代了凯恩斯的“清算同盟方案”，并通过国际货币基金组织和世界银行输出，至于是否要创设一种叫“班柯”的世界货币，罗斯福总统回答得很干脆：“叫美元就很好”。^[2]可以说，美元体系的出现是基于美国自身利益，而不是国际互利互惠。“当原本为维持世界经济稳定的世界货币体系，必须服从和服务于美国国家利益时，你不可能希望它能起到保障全球分工合作的责任。”^[3]正是在美国自私自利的战略下，美元的币缘体系是“拆别人的屋，盖自己的房”，造成并不断加剧世界经济的不平衡，国际金融危机此起彼伏。“一带一路”以“共商、共建、共享”为合作理念，自然要求在金融合作领域建立公正、稳定的区域币缘体系。前车之辙，后车之鉴。中国切不可重蹈美元霸权走过的老路。

[1] 以黄金非货币化、以美元为中心的混合本位以及浮动汇率制为特征的国际货币体系，一定程度上缓解了国际货币体系的矛盾。但又出现一个新矛盾，即国际货币体系的稳定取决于美元的稳定，美元的稳定取决于美国的国际收支平衡，但全球清偿力供应又依赖于美国的国际收支逆差，美国的“铸币税”特权又推动美国的经常账户逆差不断扩大，从而形成所谓的“新特里芬难题”。

[2] 王湘穗：《币源论——货币政治的演化》，中信出版集团，2017年版，第257页。

[3] 同上，第259页。

从地缘政治看，构建人民币币缘体系，应避免“威廉陷阱”和“修昔底德陷阱”。“一带一路”沿线国家物产丰饶，历来是大国博弈的主战场，金融主导权之争更是博弈焦点。众所周知，美元霸权是美国霸权的核心和“命根子”，而中国在“一带一路”沿线国家拓展金融影响力，客观上挤压了美元的经济空间，这不只是动了美国的奶酪，简直就是触动了美国“逆鳞”。这种趋势一旦到达某个临界点，很可能引发美国强力围堵甚至不惜诉诸战争。因此，中国推进人民币“币缘”应“有理、有利、有节”，避免过度扩张和实力透支。为此，中国应注意规避两大陷阱。

一是规避“威廉陷阱”。所谓“威廉陷阱”，就是一战前德皇威廉二世为扩大影响力，打破英、法、俄组成的“维也纳体系”，放弃俾斯麦时期的和平政策，通过制造摩擦的方式（1905年和1911年在摩洛哥问题上羞辱法国、1908年在波黑问题上羞辱俄国、海军扩军挑战英国），与欧陆强国交恶，最终一战失败使德国“被他们自己的建筑师毁灭”，被分为了两个残余的共和国^[1]，错失崛起机会。“威廉陷阱”意指“尚未崛起，就急剧衰落”，即国家在未强大时期，不要主动挑衅地区的乃至世界的强权，使自己的国家发展被危机与冲突迟滞。

当前，中国的处境与当年德国面临相似的处境：两者同为崛起中大国，战略空间受到旧有国际霸权国挤压，国内都有大量主张“国家发展必须与现有霸权国相冲突”的舆论背景。这就更需要中国保持战略定力，确保国家意图与国家能力相匹配。中国在“一带一路”沿线国家推动金融合作、制定发展规划时，不仅应积极谋求与当地货币、其他世界货币建立起和谐联系，还要注意处理好与美元的关系。如果推行“一带一路”，在中亚五国被认为是与俄国抢夺资源，在西亚、东欧被认为是损害美国的金融利益，

[1] [英] 尼尔·佛格森：《世界战争与西方的衰落》，喻春兰译，广东人民出版社，2015年版，第193-194页。

那么中国在这些地区将四面树敌，面临与域内或域外大国关系恶化甚至爆发冲突的风险。无论最终胜负如何，都会空耗国家资源，偏移人民币“币缘”建设的既定方针，迟滞自身发展。

二是避免陷入“修昔底德陷阱”。古希腊著名历史学家修昔底德认为，处于霸权的斯巴达打压正在崛起的雅典，最终将两个城邦推向了战争，概言之，就是既存大国与新崛起大国往往以战争方式解决权力转移。近年来，中国崛起步伐加快，日趋引发美国的猜忌和战略焦虑感。当前，中国借助“一带一路”推进国际金融合作，尤其是推进人民币国际化，无疑会进一步加剧美国对中国的猜忌。早在1992年老布什政府时期，美国就出现了“沃尔福威茨理论”并一直影响至今。该理论认为，“应该主动发起军事行动以遏制潜在对手的兴起”，美国一直梦想着控制海湾、里海及中亚地区的“战略能源椭圆形地区”，其中包括“通过新的遏制战略，使中国的雄心退回到‘地区大国’上”的构想。^[1]今天，美国国内对来自中国的威胁更加敏感。特朗普政府的原首席战略专家和高级顾问班农认为，中国“钻世贸组织规则的空子”，等于是在对美国发动“经济战”；中国的经济增长是对美国的一个额外的、具有支配性的威胁，因此美国必须予以回击。^[2]美国已经利用其情报机构来调查中国企业，“它们（中国企业）深受中国政府的影响从而威胁到美国的安全”，并随之秘密潜入且对企业的服务器进行了攻击。^[3]

中美两国分别是世界实体经济中心和货币金融中心，利益相互交织，双方爆发冲突只会“杀敌一千，自损八百”。亨利·基辛格提出，中美两国

[1] [法] 菲利普·赛比耶 - 洛佩兹《石油地缘政治》，潘革平译，社会科学文献出版社，2008年版，第163页。

[2] 《班农叫嚣搞砸“一带一路” 英媒：攻击中国对美毫无帮助》，参考消息网，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20170828/2225163.shtml>。

[3] [英] 彼得·弗兰科潘：《丝绸之路：一部全新的世界史》，邵旭东、孙芳译，浙江大学出版社，2016年版，第444页。

可以“共同进化”，在可能的领域开展合作，调整关系，减少冲突。任何一方可以不赞同对方的目标，但双方都努力寻找和发展互补的利益。^[1]“一带一路”是构筑“利益共同体”“责任共同体”和“命运共同体”，中国推动人民币区域化和国际化，并非是在亚欧沿线建立新的货币霸权，而是运用手中的资本改变当地经济生态，实现互利共赢。这种节制态度反而更有利于人民币拓展海外业务。

总而言之，“道路是曲折的，前途是光明的”。这句话同时适用于国际金融新秩序的构建。一方面，美元霸权的困境为中国构建人民币“币缘体系”提供了历史性机遇，以强大的实体产业作支撑的人民币不断走向区域化、国际化，因此前途是光明的。另一方面，美国作为现行国际“币缘”体系最大受益者，不可能轻易退出国际金融舞台的中央位置，势必对威胁美元霸权的外部挑战发动打击。此前，美国先后打压过日元和欧元，现在，随着中国经济实力与金融影响力上升，美国对人民币国际化保持警惕乃至全力打压是必然的，由此决定了人民币国际化之路必然艰苦而漫长。因此，中国在建设人民币“币缘体系”的同时，必须把握节奏，避免重蹈美元霸权困境。

【收稿日期：2018-08-25】

[1] [美]亨利·基辛格《论中国》，胡利平等译，中信出版社，2012年版，第515页。

马来西亚政治变局探析

骆永昆

【内容提要】第14届全国大选是马来西亚历史上的标志性事件。执政60余年的巫统倒台,使马来西亚的政治生态焕然一新。这从表面上看是“一马公司”腐败案所致,但实际上是安瓦尔领导的“烈火莫熄”运动动摇了巫统的执政根基,而巫统自身又未能满足马来西亚民众日益多元的需求。“希望联盟”上台后,马来西亚政坛新人涌现,并首次出现了弱势总理,内阁和国会的党派竞争加剧,巫统作为反对党仍对政局发展有重要影响,这些都是马来西亚历史上从未有过的新变化。但毋庸置疑的是,马来西亚政坛的两大矛盾——马来人之间、马来人与华人的矛盾——没有变化。马来西亚外交在坚持以东盟为基石的同时,开始强调“马来西亚优先”,并积极发展与中、日两个大国的关系。

【关键词】马来西亚 中马关系 马来西亚大选

【作者简介】骆永昆,中国现代国际关系研究院副研究员,博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 05-0082-15

2018年5月9日，马来西亚举行第14届全国大选。前总理马哈蒂尔领导的“希望联盟”赢得大选，获得执政权。马来西亚政局出人预料地出现60余年来首次改朝换代，引起了诸多学者和政治家的深思，也因此成为国际社会和地区国家关注的焦点。本文将重点探析马来西亚政局变动的原因及影响，尤其之后其国内政治生态和对外战略的变化与特点，以及中马关系的发展前景。

一、政治变局的原因

目前，学术界多数观点简单地将马政局变天归因于纳吉布政权的腐败。实际上，腐败只是执政联盟“国民阵线”^[1]的核心政党——巫统^[2]丢失政权的一个表面原因。笔者研究认为，马来西亚之所以发生政权更迭主要有三个层次的原因。

第一，从表层原因看，前后任总理马哈蒂尔与纳吉布之间的权力斗争直接导致巫统丢失政权。马哈蒂尔是巫统元老，也是纳吉布的政治导师。他在巫统中威望甚高，曾任总理22年。自2003年10月下台后，马哈蒂尔一直对其继任者颇有微词。2009年，马哈蒂尔强势逼宫，致使阿卜杜拉·巴达维总理提前退位。纳吉布上任后，马哈蒂尔对纳吉布的批评和指责一直较为尖锐。尤其是2013年大选后，马哈蒂尔对纳吉布领导的巫统和国民阵线丢失了2/3的国会席位大为不满，要求纳吉布引咎辞职。2015年后，马哈蒂尔将对纳吉布的攻击转向经济领域，抨击“一个马来西亚发展有限公司”（简称“一马公司”）的债务与纳吉布的腐败问题^[3]，并亲自参加了反对纳

[1] 马来西亚的执政联盟，简称“国阵”，由十几个政党组成，包括马来人政党、华人政党、印度人政党等。

[2] “巫统”全称“马来民族统一机构”，是马来人政党，马来民族又称“巫族”，因此该政党简称“巫统”。巫统主席任政府总理，副主席任副总理。

[3] 据相关新闻报道：“一个马来西亚发展有限公司”将约7亿美元转入纳吉布私人账户。

吉布的街头示威游行。^[1]前总理走上街头反对现任总理，这在马来西亚历史上极为罕见，是对纳吉布政权最为严厉的打击。作为反制，纳吉布开除了巫统党内的异己，罢黜了“不讲政治”的内阁官员，涉及时任副总理慕尤丁和马哈蒂尔的儿子慕克力。纳吉布的党内“清洗”表面上取得了较好效果，巩固了其在巫统的领导地位，但实际上激起了巫统内讧。马哈蒂尔断然退出巫统，与慕尤丁等多名巫统高官组建了“马来西亚土著团结党”^[2]，并继续利用“一马公司”的腐败案攻击政府。随后，马哈蒂尔宣布加入由反对派组成的“希望联盟”，并被推举为该联盟的名誉主席和总理候选人。^[3]此时，马哈蒂尔与反对派虽然不被舆论看好，但被管制的舆论很可能误导了纳吉布，使其对赢得下届选举充满信心。但事后的结果证明，马哈蒂尔倒戈是纳吉布政权倒台的重要外因，纳吉布涉嫌“一马公司”腐败案又是“希望联盟”能够在短时间内赢得民心支持的关键原因。

第二，从深层原因看，巫统统治马来西亚 60 余年逐渐丧失民心。巫统 1946 年成立，到 2018 年已经统治马来西亚 60 余年，其表现可圈可点。巫统统治下的马来西亚政治稳定，60 余年未出现大的动荡^[4]，经济保持中高速增长，外交活跃，成为推动东盟一体化的主要力量之一。然而，巫统在执政当中也暴露出来很多问题，比如腐败贪污、作风霸道、忽视民生、不认真对待族群关系等。实际上总体而言，巫统对这些问题处置得还算得宜，历届政府都有明显的政策举措，但是民众对此仍不满意。就腐败问题而

[1] “Dr Mahathir joins Bersih rally, other Pakatan leaders ignore cops' warning,” 28 Mar 2018, <https://www.themalaysianinsight.com/s/45452>.

[2] Tan Su Lin and Astro Awani, “Parti Bersatu ialah ciptaan kedua Dr Mahathir selepas UMNO Baru,” Ogos 10, 2016, <http://www.astroawani.com/berita-politik/parti-bersatu-ialah-ciptaan-kedua-dr-mahathir-selepas-umno-baru-113595>.

[3] Suhana Md. Yusop Dan Ikhwan Ideris, “Tun Mahathir diumumkan calon Perdana Menteri Pakatan Harapan,” 07 Januari 2018, <http://www.kosmo.com.my/negara/tun-mahathir-diumumkan-calon-perdana-menteri-pakatan-harapan-1.586082>.

[4] 20 世纪 80 年代巫统分裂，但马来西亚未出现动乱。

言，其实在东南亚国家中马来西亚的腐败问题并不严重，除了此次大选前炒作起来的纳吉布腐败案（至今未有定论）之外，不论是在舆论上，还是在警方的办案中，都很少听到有所谓的腐败大案。“透明国际”的数据显示，2017年马来西亚的“腐败印象指数”为47分，在180个国家中排名第62位。民众之所以对巫统“鸡蛋里挑骨头”，主要是1998年马哈蒂尔罢黜副总理安瓦尔引发的持续效应。安瓦尔被革职后掀起了轰轰烈烈的“烈火莫熄”（reformasi，马来语“改革”）运动，席卷全国，持续20年。也就是从那时起，民众和反对派对巫统的不满开始引起人们重视，也渐成气候。在此背景下，一些涉及腐败、民生和族群关系的问题稍有风吹草动，就被炒作放大，并成为反对派攻击政府的抓手。非政府组织“干净与公平选举联盟”（简称“净选盟”）的出现，就是对巫统统治下政治民主不满的集中表现，它对马来西亚选举提出的诉求本质上与“烈火莫熄”运动相同。因此说，经过20年的奋斗，安瓦尔领导的反对派已经赢得了相当民众的支持，2008和2013年两次大选就已经充分说明了这一点。

另一方面，巫统执政60余年，其领导的国民阵线始终没有给予华人政党马华公会一个合适的位置。马华公会表面上是执政联盟的第二大党，但实际上并未能真正为华人社会谋利，这引起了华人社会的强烈不满，也遭到了反对派的批评。“希望联盟”秘书长赛福丁·阿卜杜拉就曾指出：“自国民阵线成立后，马华公会和印度人国大党的影响力大大减弱。尤其是在最近两次大选中，这两个政党表现差劲，已变得微不足道。”^[1]纳吉布总理对国民阵线面临的上述问题高度重视，也提出了相应的改革措施，推出政府转型计划、经济转型计划等等，并且提出了“一个马来西亚”政策，推动全民族和谐发展。但民众对纳吉布的改革并不满意。马来人认为新经济

[1] Sheith Khidhir Bin Abu Bakar, “MCA has no power over Umno, says PH,” April 11, 2018, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2018/04/11/mca-has-no-power-over-umno-says-ph/>.

模式触犯了马来土著的利益，于是成立了维护自身权利的土著权威组织。一些华人和印度人认为“一个马来西亚”政策是纳吉布推行的一个“骗局”^[1]，华人社会最关心的教育问题未得到根本解决，民众对巫统的认可大打折扣。这最终导致巫统在2018年大选中丢失了政权。

第三，从政治和社会发展的根源看，巫统丢失政权是因为过去30年马来西亚社会发生了深刻而剧烈的变化，而巫统对这些新变化应对不当。1946年，英国殖民者提出马来亚联盟计划（Malayan Union），剥夺了马来苏丹的权力和利益。为维护马来苏丹和马来土著的利益，巫统应运而生。1957年马来亚独立时，马来人给予华人公民权地位，华人则认同马来人的特权。此后，巫统一直是马来土著利益的坚定维护者，这也成为其执政合法性的最重要来源。然而，随着时代变迁，尤其是进入21世纪以来，虽然维护马来土著的利益在马来西亚政治生活中仍然处于核心地位，但民众尤其是年轻马来人和华人的利益诉求却逐渐多元化，并开始深刻影响国家和社会的发展，仅仅维护马来土著利益已经不能满足马来人的需要，并可能引发其他族群的不满。比如，很多接受西方教育的马来西亚青年精英，对可持续发展、社会治理、廉洁政府、民主与法治、生态环保、社会福利、平等的族群关系等提出了更多要求，并通过不同的渠道表达利益诉求：有的通过街头示威游行要求政府开展政治改革、打击腐败；有的通过政党、国会表达希望降低生活成本、提高最低工资待遇的诉求；还有的通过社团组织与政府讨价还价，要求改善教育制度，承认华人教育文凭等。还有一些人越来越关注外交和国际关系问题，不断对政府的外交战略进行评论。这对巫统的统治提出了前所未有的挑战。加之西方传媒的影响在马来西亚越来越大，除了英国广播电视公司（BBC）、美国有线电视新闻网（CNN）、“美国之声”（VOA）等传统媒体外，脸书（facebook）和推特（twitter）等新媒

[1] 这是笔者近年来多次在马来西亚街头与当地民众聊天时得知的民众对“一个马来西亚”的看法。

体在马来西亚也迅速发展起来，使马来西亚青年和民众受到了西方思想的影响。他们通过新媒体将自己的不满表达出来，形成了一股强大的反政府势力。为此，纳吉布政府在大选前颁布了打击假新闻法案。^[1]

实际上，巫统已经注意到上述问题，并且在近年也极力推动改革，但其改革进程远赶不上民众诉求的变化，甚至有些改革不但不能安抚民心，相反起了巨大的反作用。比如，政府出台“商品和服务消费税”(GST)，本意是要扩大政府的财政收入，以便国家有更充裕的资金投入发展，但民众感受到的却是物价上涨、生活成本增加，最终引起民愤，纳吉布因此丢失了大量选票。^[2]反对派甚至指责纳吉布企图掩盖“一马公司”的丑闻。^[3]这一案例充分说明，纳吉布政府没有真正意识到马来西亚社会正在发生剧烈变化，仍然以老一套方法和思路应对局势，其结果自然是惨痛的。

二、变局后的政坛

反对派“希望联盟”执政，马哈蒂尔再次当选总理，确实给马来西亚政坛带来了许多新的变化。这些变化是巫统执政60余年从未有过的。

(一) 马来西亚历史上首次出现弱势总理

在过去巫统执政的60多年间，马来西亚总理(巫统和国民阵线的主

[1] Tripti Lahiri, "Malaysia's fake-news law is going to make it hard to talk about its biggest corruption scandal," April 12, 2018, <https://qz.com/1250704/malaysias-fake-news-law-is-going-to-make-it-hard-to-talk-about-prime-minister-najib-razaks-connection-to-the-1mdb-scandal/>.

[2] Nupur Anand, "Discontent over GST helped fell Malaysia's ruling party. Should Modi worry?" May 11, 2018, <https://qz.com/india/1274432/malaysia-elections-discontent-over-gst-helped-fell-najib-should-indias-modi-worry/>.

[3] Kayla Wong, "M'sia election: Najib defends GST, opposition says it's to cover 1MDB loss," May 4, 2018, <https://motherhip.sg/2018/05/najib-gst-malaysia-election/>.

席),不论是在巫统党内、执政联盟、国会还是内阁中都是绝对的实权人物。这是因为巫统和国民阵线始终占据国会席位的多数并担任重要部门的部长,如内政部、外交部、国防部等。但本届大选后,马哈蒂尔领导的马来西亚土著团结党在国会中仅占13个席位,成了国会的少数党派,因此马哈蒂尔及其党派并不能掌控国会,这与他上次任总理时不可同日而语。同时,马哈蒂尔虽然被推举为“希望联盟”的名誉主席,但其实际掌控人是安瓦尔夫妇。更为关键的问题是,马哈蒂尔与安瓦尔夫妇曾是宿敌,只是因为共同反对纳吉布而走到一起。如今,反对纳吉布的任务已经完成,安瓦尔夫妇与马哈蒂尔的微妙关系随时可能破裂。安瓦尔夫妇对马哈蒂尔权力的分享和挑战在未来局势发展中会进一步显现。正因为如此,马哈蒂尔在上台后才不得不组建所谓的“元老理事会”,邀请几位前朝大员、知名经济学家和华人企业家作为政府决策的顾问和智囊^[1],以制衡内阁中有明显党派倾向的关键部门的部长。从这个意义上说,今天的马哈蒂尔是凭借自身的威望和魅力争取民众的尊重和认可,但在复杂的权力格局面前,92岁的马哈蒂尔只是一个具有强势风格的弱势总理,这是60余年来马来西亚政治生态中最显著的变化。但另一方面,也应看到政治斗争的大幕刚刚开启,未来的局势依然复杂。作为拥有丰富执政经验和崇高威望的政治元老,马哈蒂尔的政治智慧或许能够助其逐渐改变弱势地位,搞好微妙的权力平衡,进而巩固统治地位。

(二) 内阁、国会的权力斗争空前激烈

国民阵线执政时期,由于巫统一党独大,除了巫统的内讧外,内阁、国会较少出现激烈的政党斗争。2008年后,国民阵线失去了国会2/3的绝对多数席位,国民阵线与反对派在国会的斗争加剧。但由于在国会中国民

[1] Noraini Hassan Basri, “Majlis Penasihat Kerajaan bantu Kabinet Tun Mahathir,” 26 Mei 2018, <http://www.kosmo.com.my/jurnal/majlis-penasihat-kerajaan-bantu-kabinet-tun-mahathir-1.679660>.

阵线始终占据多数席位，反对派未能对执政联盟构成根本挑战，局势总体稳定。而本届大选后，内阁、国会均出现了多党势均力敌的局面。在新内阁中，“希望联盟”中的四个主要政党基本上平分内阁部长职位，形成了相互制衡局面。^[1]尤其是马哈蒂尔的土著团结党在国会中仅占 13 个席位，却在内阁拥有 6 个部长职位，仅比执政联盟中获得国会席位最多的人民公正党（安瓦尔领导）和民主行动党（华人政党）少 1 个部长职位，引起执政联盟不满。尽管“希望联盟”获得的国会席位达到 116 个，占国会总数的 52.3%。但就单个政党而言，目前国会的最大党仍是巫统，其占据下议院 222 个席位中的 54 个，占据上议院 70 个席位中的 33 个，对“希望联盟”构成制约。而在执政联盟内部，代表马来人利益的人民公正党获得国会 47 席，代表华人利益的民主行动党获得 42 席，两大政党针锋相对，使得未来的政局变化有各种可能。无论是在内阁还是国会，没有一个政党能够发挥决定性作用，各主要政党都在为自身利益而斗争。加之，执政联盟各成员党之间矛盾不断，随时有可能分道扬镳，这从根本上决定了未来的马来西亚将面临激烈的政治斗争。

（三）在野党巫统将发挥更关键作用

在本届大选前，反对派在马来西亚政治生态中占有重要地位，与执政联盟形成了所谓的“两线政治”体制。1998 年以来，安瓦尔率领的反对派联盟更是成为巫统的最大挑战者，在马来西亚政坛占有一席之地。然而，从实际效果看，除本届大选外，在过去 20 年中反对派都未能对巫统执政构成实质性威胁。本届大选后，国民阵线下野，巫统成为最大反对党，对“希望联盟”的政权构成直接挑战，对未来政局发展将产生关键影响。这不仅表现在巫统在国会两院占据相当数量的席位，更为重要的是，随着“希望联盟”各党博弈加剧，未来巫统有可能被马哈蒂尔拉入执政联盟，以抗衡

[1] 其中人民公正党有 7 个部长，民主行动党、马来西亚土著团结党各有 6 位部长，国家诚信党有 5 位部长。

安瓦尔或是对付民主行动党，届时马来西亚政坛格局将重组。此外，相对中立的伊斯兰党尽管实力一般（仅有 18 个国会席位），但其影响力不容忽视。目前，巫统与伊斯兰党已经达成合作意向，这可能带来格局性的影响。^[1] 必须强调的是，当前马来西亚政局异常复杂，不论是巫统还是伊斯兰党，甚至是沙巴和沙捞越的小党，都有可能利益驱动下重新组合。^[2] 未来，巫统和伊斯兰党可能成为影响马来西亚政局的关键因素。

（四）政坛被新秀占领

今天的马来西亚政坛，尤其是在内阁和国会中，很多官员并不为人所知。除了总理马哈蒂尔、副总理万·阿齐扎、执政联盟实权领袖安瓦尔、内政部长慕尤丁、财政部长林冠英之外，其他阁员和议员都是新人，他们中很多人没有从政经验。比如教育部长马智礼此前只是马来西亚国际伊斯兰大学的一名普通教师，但大选后一跃成为教育部长，令很多人感到惊奇。再如国防部长沙布，他是国家诚信党主席，之前担任过马来西亚伊斯兰党署理主席和国会议员，在政坛还算活跃，但也未在内阁任过职。这些官员由于初出茅庐，不熟悉官僚程序，今后在工作中难免失误，引起各方批评。

虽然马来西亚发生了政治大变局，但其主要矛盾和根本矛盾仍未发生变化。主要矛盾仍是马来人各大家族和派系之间的矛盾，核心是马哈蒂尔家族、安瓦尔家族和纳吉布家族之间的关系；根本矛盾则是马来人与非马来人，主要是马来人与华人的矛盾，核心是维护马来人特权问题。主要矛盾和根本矛盾相互交织，将深刻影响马来西亚的政治格局。

[1] “Umno sec-gen: Sg Kandis is only start of Umno-PAS cooperation, can go further,” 5 Aug 2018, <https://www.thestar.com.my/news/nation/2018/08/05/umno-sec-gen-sg-kandis-is-only-start-of-umno-pas-cooperation/>.

[2] 必须指出的是，伊斯兰党主张在全国推行伊斯兰法，这为很多政党所反对。从这个意义上讲，伊斯兰党很难与其他政党结盟，但政治斗争只有永远的利益，没有永远的朋友。马哈蒂尔能够与安瓦尔结盟反对纳吉布就是例证。因此，笔者认为，未来巫统、伊斯兰党、人民公正党、民主行动党、土著团结党、国家诚信党之间有可能出现新的权力组合。

从主要矛盾方面看，自纳吉布的父亲、马来西亚第二任总理拉扎克上台后，其家族便主导了马来西亚的政局，先后历经拉扎克、侯赛因两任总理。1981年马哈蒂尔上台后，拉扎克家族的影响式微，但纳吉布、希山慕丁等年轻一代仍活跃于政坛。1998年，马哈蒂尔与安瓦尔结下宿怨，政局演变为这两大家族的对抗。2009年4月，纳吉布上台后，马哈蒂尔与纳吉布、安瓦尔的三角关系开始影响局势发展至今。本届大选后，巫统虽然失势，但是三大家族的关系，尤其是马哈蒂尔与安瓦尔的关系仍然主导着政局发展。马来西亚政治的主要矛盾未发生任何变化。

从根本矛盾方面看，1957年以来，马来人与华人的族群关系，即维护马来人特权问题，成为马来西亚政治的根本矛盾。历届政府高度重视维护马来人特权的问题，任何领导人忽视马来人特权都有可能被赶下台。马来西亚首任总理拉扎克就是例证。如今，马哈蒂尔再度上台后，高度重视华人的作用，不仅将华人首富郭鹤年拉入“元老理事会”，而且任命林冠英为财政部长，并多次表示华人社会对马来西亚国家发展至关重要。然而与此同时，马哈蒂尔还任命了阿兹敏为经济事务部长。阿兹敏在国家主要经济和财政事务中拥有决定权，而林冠英更多的是执行政府决策。这是马哈蒂尔对华人社会的制衡，显示马来人在内阁中的地位和作用仍然高于华人。而在马来人最为敏感的语言问题上，林冠英上台后，由于发布华语的新闻稿，引发了马来西亚社会对有关华语挑战马来语地位问题的讨论。^[1]对此，马哈蒂尔公开声称，马来语作为国语的地位不可动摇，个别部长使用英语或华语只是为了进一步把问题解释清楚。^[2]这再次表明，在维护马来人特权问题

[1] 苏俊翔：《林冠英发中文新闻稿引起议论》，[新加坡]联合早报网，<https://www.zaobao.com/realtime/world/story20180624-869852>。

[2] “Semua urusan rasmi negara guna bahasa Melayu - PM,” 14 Ogos 2018, <https://www.hmetro.com.my/mutakhir/2018/08/367983/semua-urusan-rasmi-negara-guna-bahasa-melayu-pm>.

上，马哈蒂尔与其前任领导人别无二致，不会有实质性让步。马来西亚政治和社会的根本矛盾没有改变。

三、外交的变与不变

马哈蒂尔上台后，马来西亚的对外关系仍然坚持以东盟为基石的主基调。2018年5月，马哈蒂尔先后会晤来访的文莱苏丹博尔基亚^[1]和新加坡领导人李显龙^[2]；执政联盟实权领袖安瓦尔访问印尼^[3]，与前总统哈比比和现任副总统卡拉会晤。6月，马哈蒂尔正式出访马来西亚的最大邻国印尼，与佐科总统进行双边会谈。^[4]7月，安瓦尔访问印尼，会晤前总统梅加瓦蒂。^[5]9月，马哈蒂尔再次访问文莱。^[6]从以上密集的访问和会晤可见，积极发展与东盟国家，尤其是印尼、文莱、新加坡三个周边邻国的关系是马哈蒂尔对外交往中所坚持的不变之道。但与此同时，马哈蒂尔政府的外交也明显出现了有别于纳吉布政府的变化，主要表现为外交注重“马来西亚优先”，大国关系同时注重中国和日本。

第一，“马来西亚优先”成为马哈蒂尔政府外交的主要原则。马哈蒂尔就任总理后，其外交优先考虑马来西亚的政治、经济和安全利益。这本

[1] 《马来西亚总理马哈蒂尔与政府高级官员召开首次会议》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2018/05-14/8513280.shtml>。

[2] 《李显龙访马来西亚，与马哈蒂尔谈双边关系》，http://hk.on.cc/int/bkn/cnt/news/20180519/bknint-20180519162859921-0519_17011_001_cn.html。

[3] “Anwar meets ex-Indonesian president Habibie in Jakarta,” May 20, 2018, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2018/05/20/anwar-meets-ex-indonesian-president-habibie-in-jakarta/>。

[4] 《佐科威茂物官迎接来访马哈蒂尔总理》，29 June 2018, <https://www.medcom.id/cn/news/read/2018/06/29/8890>。

[5] “Anwar visits Megawati in Indonesia”，4 July 2018, <https://www.thestar.com.my/news/nation/2018/07/04/anwar-visits-megawati-in-indonesia/>。

[6] Hardi Effendi Yaacob, “Dr Mahathir tiba di Brunei Darusalam,” 2 September 2018, <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2018/09/469029/dr-mahathir-tiba-di-brunei-darusalam>。

来无可厚非，但马哈蒂尔由于在国内政坛受到多方力量掣肘，因此不得不在对外关系中，尤其是在民众和官员关心的领域极力示强，以赢得更多政治支持，巩固自身执政地位。在此背景下，马哈蒂尔政府将打击国内腐败、削减国家债务和维护南海安全视为外交的首要利益。所谓打击腐败就是在对外关系中优先清算前任政府签约的合作项目，对其进行重新审查和评估^[1]，必要时暂停或取消。目前，在马哈蒂尔政府所清算的项目中，多数项目涉及中国，如东海岸铁路等，也有项目涉及新加坡，如马新高铁以及马来西亚向新加坡供水问题。所谓削减国家债务就是要求政府在对外交往中，优先考虑政府的财政能力，着力控制国家债务，保障经济健康可持续发展。财政部长林冠英表示，当前马来西亚的债务已占 GDP 的 80.3%^[2]，大项目建设可能导致国家债务负担过重，甚至经济崩溃，因此马来西亚需要暂停和取消一些大型项目建设，这使中国再次成为“受害者”。同时，马哈蒂尔强调优先维护南海安全，即将海洋安全问题，而非将领土主权问题置于南海问题的首位。他认为，战舰在南海出现加剧紧张局势，反对战舰在南海出没^[3]，呼吁相关国家要共同维护南海的和平与安全。马哈蒂尔有关南海问题的表态虽未指名道姓，但显然是针对中、美两国。

第二，在积极发展对华关系的同时，注重发展与日本的经贸关系。纳吉布执政时期，马来西亚大国外交的重点是中国，中马关系全面发展，双边政治、经贸、安全、人文交流等领域的合作均取得突破。2013 年，中马

[1] “Mahathir vows in interview to review TPP and China deals,” June 8, 2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/Malaysia-in-transition/Mahathir-vows-in-interview-to-review-TPP-and-China-deals>.

[2] “Guan Eng details how RM1tril govt debt figure was calculated,” 24 May 2018, <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2018/05/24/debt-to-gdp-ratio-above-80pct-says-lim/>.

[3] “Malaysia to be ‘firm’ in South China Sea row after PM Mahathir Mohamad said warships create tension,” 25 July, 2018, <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/2156769/malaysia-be-firm-south-china-sea-row-after-pm-mahathir>.

建立全面战略伙伴关系,同年双边贸易额首次超过1,000亿美元。中马在“一带一路”框架下的双边贸易、大型基建投资、工程承包、工业园区、智库交流、教育合作等取得丰硕成果。马哈蒂尔上台后,高调支持“一带一路”建设,表态积极发展中马友好关系,仍然将中马关系置于其外交战略中的显著位置。但毋庸置疑的是,两国在经贸领域的合作因“马来西亚优先”的政策遇到较大困难,这成为当前中马关系中比南海争端更为棘手的问题。与此同时,马哈蒂尔延续其第一次任总理时偏爱日本的外交传统,将日本视为马来西亚经济外交的主要伙伴,上任不满百天已经两次访问日本,力推“向东看”政策升级,这足以说明他对日本的青睐和信任。马哈蒂尔希望从日本获取官方援助、技术支持,学习日本的企业文化和企业家精神,尤其是渴望日本帮助马来西亚打造第三个品牌的国产车。马哈蒂尔任期内,日本在其经济外交中的地位将显著提升,可能在很多领域与中国形成竞争,进而加剧中、日在马来西亚乃至整个东南亚地区的战略竞争关系。

那么,中国和日本究竟哪个国家对马来西亚更重要?笔者以为,马来西亚与日本仅仅是纯粹的经济伙伴关系,而中马关系才是真正意义上的战略伙伴关系。马来西亚主要看重的是日本的资金和科技。尽管日本在政治、安全、社会人文领域对马来西亚非常重要,并且已经打下了坚实的基础,但两国在上述领域的合作难以产生战略性影响。而中马不论是在政治、经济、安全和社会人文领域的合作,都可能在马来西亚的上述领域产生战略性影响。以南海问题为例,马来西亚的立场非常明确,即不希望与南海争端无关的国家介入,日本自然被排除在外。因此,马来西亚有可能与日本、美国开展相关的海洋、安全合作,但不会专门拉拢日、美在南海上制衡中国,甚至与中国对抗,这与马来西亚的传统文化和战略思维不符。相反,马来西亚深知中马关系的发展从本质上关乎南海局势,愿意在南海问题上与中方保持多层次的沟通合作,包括双边和中国东盟层面,以探讨维护南海和平稳定与解决南海主权争端之道。从这个意义上讲,中马关系具有很强的战略意义,并可能影响南海周边国家间的关系,这是日马关系所不能比拟的。

四、变局后的中马关系

可以肯定的是，马哈蒂尔执政后，中马关系绝不会陷入全面对抗。因为自1974年建交以来，中马关系已经建立了三个稳定支柱保障双边关系发展。

一是双方领导人建立了高度的战略互信。从1974年中马建交之后，马来西亚的历任总理拉扎克、候赛因、马哈蒂尔、巴达维、纳吉布再到今天的马哈蒂尔，对中国的发展和中马关系都持积极看法。马哈蒂尔曾在20世纪80年代公开批驳“中国威胁论”，将中国视为马来西亚经济发展的机遇和友好合作的伙伴。也正是因为马哈蒂尔的积极态度，中马关系在冷战后才不断加强。与此同时，中方领导人也高度重视马来西亚，对中马关系予以高度评价。冷战结束以来，中国国家主席江泽民（1994年）、胡锦涛（2009年）、习近平（2013年）、国务院总理李鹏（1990、1997年）、朱镕基总理（1999年）、温家宝（2005、2011年）、李克强（2015年）先后访问马来西亚，如此密集的高访在中国与东南亚国家关系史上较为少见。即使在马哈蒂尔宣布暂停中方投资项目时，双方领导人仍然从战略高度看待双边关系。2018年8月，马哈蒂尔访华时表示，“马来西亚对华友好的政策不会改变。中国是有重要影响的国家，也是马来西亚最大的贸易伙伴，历史上从未殖民过马来西亚。中国今天的发展对马来西亚也不是威胁，马中合作助推了马来西亚的发展。”习近平主席则表示，“同为亚洲崛起中坚力量，中马互为重要发展机遇和合作伙伴。中方坚定奉行中马友好，相信新时期中马关系大有可为。”^[1]正是因为中马领导人的高度战略互信，两国迄今在南海问题上才能保持默契的战略协调。

二是经贸合作已成为双边关系发展的又一稳定支柱。经贸合作是中马关系的重要驱动力。冷战结束以来，中马贸易额不断攀高。2009年纳吉布上台后，中马经贸合作达到新水平。迄今，中国已经连续9年成为马来西

[1]《习近平会见马来西亚总理马哈蒂尔》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/20/content_5315211.htm。

亚的最大贸易伙伴，马来西亚也是中国在东盟的主要贸易伙伴和投资伙伴。中马在经贸领域的结构性依赖为双边关系的稳定发展奠定了基础。因此，很多人担忧马哈蒂尔政府暂停和取消中方在马来西亚的大项目会影响双边关系。这种担忧不是没有道理，但需要看到，从本质上讲马哈蒂尔反对的不是中国项目而是纳吉布，他追求“政治正确”，而非主观与中国作对。虽然中资项目的暂停将对双边经贸合作产生较强的负面影响，但这种影响只是暂时的、战术层面的，不会产生战略性影响。此外，马来西亚作为外向型的经济体本质，决定了中马贸易不可能出现战略性波动，并且马哈蒂尔政府也无意从根本上改变当前中马经贸关系结构。此次马哈蒂尔总理访华，双方积极探讨在电子商务、汽车、农业、生态环保等领域的合作，这是双边关系继续稳定发展的保障。

三是双方民间交往基础良好。中马建交以来，双方民众之间对彼此的认知一直较为正面、积极。不仅马来西亚领导人，就连普通民众也常称赞郑和是中马友好关系的民间大使，把郑和下西洋视为中马友好交往的象征。过去几十年中，即使双边关系出现波动，比如2014年发生马航MH370事件后，中马民众虽然相互之间有一些批评和指责，但整体而言，双方民众对彼此国家仍然持一种积极心态。这是因为中马之间的关系源远流长，双方的社会文化交流、人员往来较为密切频繁，对彼此国家和民众有较为充分的了解，中马民众间建立了较为深厚的友谊。虽然华人问题较为敏感，但难以否认华人在推动中马友好关系方面发挥的重要作用。近年来，两国的人文交流，尤其是青年、教育、文化、智库等领域的交流都取得了积极进展。民众之间误解较少，对加强双边关系期待较多，这是中马双边关系积极向好发展的重要基础。

鉴于以上分析，当前中马关系虽然面临一些问题，但不会冲击中马关系的三大支柱。中马关系将在逐步调整中稳定发展，中国仍然是马来西亚重要的战略伙伴，未来的中马关系有望继续提质升级。

【收稿日期：2018-09-02】

安倍东亚外交重构的动因与挑战探析^[1]

刘玉丽 沈海涛

【内容提要】在东亚地区政治格局变迁之时，安倍政府重新定位日本全球角色，在政治、经济、外交、安全等领域均进行了大幅调整。在对外关系中，对美外交仍处于首要位置，对华关系出现回暖，与东盟关系在加强，积极协调日韩关系，对朝关系虽有改善但十分有限。在安全领域，做出解禁集体自卫权、实施安保法案、扩张军力等一系列举动。经济领域主要侧重推进双边、多边自由贸易谈判及能源输出。本文从安倍晋三本人的右翼属性、日本国内逐年的右倾化趋向、中国的崛起和东亚政治格局变迁三个层面分析了日本东亚外交调整背后的动因。安倍政府的政策调整不可避免会遇到一定挑战，同时也将对东亚地区产生一定的消极影响。

【关键词】日本 美日关系 日本修宪 安倍晋三 中日关系

【作者简介】刘玉丽，吉林大学东北亚研究院国际政治专业博士研究生；沈海涛，吉林大学东北亚研究院教授、博士生导师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 05-0097-18

[1] 本文系国家社会科学基金一般项目《“安倍主义”与日本外交战略位移研究》的阶段成果，项目编号：No.14BGJ005。

当今亚洲是一个正在发生深刻变化的地区。随着经济全球化的扩展，亚洲的主要次区域（东北亚、东南亚）正变得越来越相互作用。在东亚，一个多结构、多层次的区域体系正在形成。这一体系包括美国领导下的联盟体系、崛起的中国、中美合作与对抗、错综复杂的中日关系、制度化的规范性社区以及复杂的区域相互依赖。在这样的格局演变下，日本寻求扮演什么样的角色，其总体对外政策作何调整，其中会遇到哪些挑战，这一系列问题都值得关注和研究。

一、安倍东亚外交的重构表现

21世纪以来，面对上述东亚地区出现的权力结构变化，如何适应新的、更加多元的东亚地区环境，如何调整 and 选择对外政策，成为安倍政府最主要的思考点。在中国崛起的压力下，为使日本不沦为二流国家，同时成功蜕变为“正常国家”，安倍政府在外交、军事、经济领域做了以下调整。

（一）在外交领域的调整

首先，对美外交仍处首位。在日本看来，今天的东北亚地区格局已今非昔比，仅靠一己之力已不足以满足日本的国家利益需求，包括其实现主导地区秩序的愿望。正如安倍在2018年1月发布的施政方针中讲到的：“无论过去、现在还是将来，日美同盟是我国外交和安全保障政策的基础，这是我们坚定不移的原则。”^[1]在东亚的地区参与者中，日本亲美的外交立场是明确的。不可否认的是，作为海洋国家，日本对主导性海洋强国美国在安全和贸易方面的依赖一直很重，尤其是安全方面。面对特朗普执政后美国对日政策的巨大不确定性，安倍政府试图通过与特朗普建立亲密的私人关系来重塑美国的亚洲政策。^[2]据悉，特朗普当选总统后，安倍是最早通

[1] 「第百九十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、首相官邸、平成30年1月22日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20180122siseihousin.html。

[2] Ryo Sahashi, “Japan's strategic hedging under Trump,” 6 June 2017, <http://www.eastasiaforum.org/2017/06/06/japans-strategic-hedging-under-trump/>.

过电话向他表示祝贺的外国领导人之一，也是首个到访纽约的外国领导人。为投特朗普所好，不擅长打高尔夫球的安倍苦练技巧，主动邀约。在朝核等重大地区问题上，安倍总是首先征询美方意见，保持与美国的有效磋商及步调一致，包括打电话在内，安倍已与特朗普进行了 20 多次会谈。^[1]遗憾的是，安倍的煞费苦心只换取了日美关系短暂的“甜蜜”，而其所谓“从未见过日美两位领导人在短短一年之内就建立起像我们这样紧密的关系和牢固的纽带”^[2]的自豪感在两个月后的白宫会晤中旋即烟消云散。在 6 月的双边会谈中，特朗普向安倍坦言：“我记得珍珠港。”特朗普言辞激烈，对日本的经济政策进行了猛烈抨击，敦促安倍就更有利于美国牛肉和汽车出口商的双边贸易协议进行谈判。^[3]随着特朗普政府通过单边关税对日施压，安倍越来越难以在美日关系中做出平衡。一方面他必须捍卫日本的经济利益，同时也要避免与特朗普公开决裂，以免威胁到美日间其他领域的合作。^[4]由此看来，对安倍及其政策制定者来说，虽然在日本整体的外交布局中，日美同盟的地位不可撼动，但对美协调的难度正在加大。一系列的事件日益暴露出日本核心经济和安全利益在两国关系中的脆弱性。

[1] 「第百九十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、首相官邸、平成 30 年 1 月 22 日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20180122siseihousin.html。

[2] “President Donald J. Trump and Prime Minister Shinzo Abe are Working Together to Strengthen the U.S. - Japan Alliance,” The White House, April 17, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-prime-minister-shinzo-abe-working-together-strengthen-u-s-japan-alliance/>。

[3] John Hudson, Josh Dawsey, “I remember Pearl Harbor: Inside Trump's hot-and-cold relationship with Japan's prime minister,” 28 August 2018, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/i-remember-pearl-harbor-inside-trumps-hot-and-cold-relationship-with-japans-prime-minister/2018/08/28/d6117021-e310-40a4-b688-68fdf5ed2f38_story.html?utm_term=.47782a13115b。

[4] J. Berkshire Miller, “How Abe and Modi Can Save the Indo-Pacific,” November 15, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/japan/2017-11-15/how-abe-and-modi-can-save-indo-pacifi>。

其次，对华外交显现回暖。安倍二次执政以来，中日关系一直在低频区徘徊。历史问题、战略分歧以及对日本扩大防御能力的担忧，都对中日关系产生了重大影响。^[1]两国高层往来互动寥寥，国民间的敌视程度加深。日本对华投资明显下降，但其对华经济竞争却在加大。在中国跃升为全球第二大经济体，而且所倡导的“一带一路”普获支持后，无论是联合他国平衡中国力量崛起，重振自身的国际政治地位与影响力，还是寻求修复对华关系，日本时刻都在关注中国政治、经济、军事等领域的最新动态，以便根据局势发展及时做出相关调整。2017年以来，诸多有利于中日关系改善的因素出现，包括朝鲜半岛有望实现无核化，日美同盟或面临削弱；美国强烈的贸易保护主义和反全球化趋向；中国“一带一路”建设成绩斐然等都让日本别无选择，只能重新审视自身与中国的脆弱关系。在中日关系连续“政冷经冷”5年后，日本对华态度出现戏剧性转变。目前，两国间高层互动的频率与质量都是安倍二次执政以来所罕见的。自安倍2016年6月对中国“一带一路”倡议表现出极大的热情以来，中日高层就开始利用各类国际会议不断接触。2018年4月，外交部长王毅访日；5月，李克强总理访日；9月，习近平主席与安倍首相在符拉迪沃斯托克又实现会面。与此同时，包括执政党干事长及公明党党首在内的日本高层也对中国进行了密集性访问。至今，处于上升期的中日关系已硕果累累：双方都对推动亚洲自由贸易持积极态度；除继续在第三方市场开展基础设施建设合作外，中日还在讨论重启恢复货币互换；并已经就启动防务部门间“海空联络机制”达成一致，同意开通热线电话，以防止在东海海域发生军事冲突。中日间的共同利益越来越具实质性。

第三，对韩积极协调，对朝关系改善有限。日韩关系一直不温不火，

[1]Shannon Tiezzi, "Japan and Its Neighbors: Shinzo Abe's Northeast Asia Diplomacy," October 17, 2014, <https://thediplomat.com/2014/10/japan-and-its-neighbors-shinzo-abes-northeast-asia-diplomacy/>.

除领土争端的“痼疾”外，横亘在两国间数十年的“慰安妇”问题长期得不到解决。虽然安倍二次执政后一直对朴槿惠总统发出和解信号，但韩国的对日敌视态度始终不变。2015年底，在朝核问题的重压下，日韩关系似乎有些许松动的迹象。安倍曾与文在寅总统就朝核问题进行多次电话会谈。在历史问题上，日本主动要求拿出10亿日元就“慰安妇”问题对韩国给予一次性补偿，双方并于2016年就达成“最终”“不可逆”的协议。然而，文在寅总统执政后旋即表示对该协议不予承认。由此看来，日韩关系的改善是非常有限的，分歧和对抗依然存在，但不能排除受中日、中韩关系改善的牵动，日韩关系未来有望获得一定程度的改善。

朝鲜试射导弹以来，日本的一贯政策是联合国共同对朝最大限度地施压。除与美韩举行联合军演外，安倍内阁多次在联合国安理会上谴责朝鲜，推动通过对朝制裁协议。特朗普执政后，起初与日本一道保持对朝施压，后又将日本排除在外，使日本原来通过华盛顿 - 平壤对话朝鲜的渠道似乎走不通了。更糟的是，在韩朝、中朝、美朝相继出现双边关系缓和迹象后，日朝关系的不正常化使日本一时陷入被动与尴尬的境地。在“重大关切”得不到美国的支持后，安倍政府决心改变这种“被动”局面。2018年7月，安倍政府私自安排内阁情报官与朝高层人士在越南秘密会晤。在同年9月举行的第4届“东方经济论坛”上，安倍再次重申其决心清算与朝鲜不幸的过去，打破相互不信任的外壳，与之朝着正常化外交关系迈进，并最终实现“安金”会晤。^[1]然而，鉴于日朝长期在历史和现实问题上的严重分歧，两国关系改善的空间十分有限。日朝关系能否实现正常化，依赖于双方能否全面解决包括核导及“绑架”等所有悬而未决的问题。

第四，加强与东盟的合作关系。近年来，日本在与东南亚各国发展双边、多边关系的过程中，为与中国争夺地区影响力，彰显日本的存在感，明显

[1] 外務省「東方経済フォーラム全体会合における安倍総理大臣スピーチ」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/jrep/page4_004330.html。

增加了战略和安全考量。2013年1月访问印尼时，安倍提出了对东盟外交的五原则，标志着安倍政府新东南亚政策的形成。同年12月的东盟-日本纪念峰会上，安倍表示会继续推动东盟共同体建设进程，并建议双方以后的合作范围可以超出区域，涵盖全球挑战，构建更加紧密的双边关系。^[1]2018年初，日本外相河野太郎访问东南亚，其目的有二：一是为日本正在推动的“自由和开放的印太战略”拉票，二是借东盟与日本友好合作45周年之机，与东南亚各国深化双边与多边合作。河野首先访问了文莱，推销天然气，展开能源外交。随后又访问了新加坡，双方就安倍正在推进的“自由和开放的印太战略”交换了意见。^[2]此外，日本还强化了与老挝、柬埔寨等湄公河流域国家的关系。2018年3—4月份，日本与老挝实现了外长互访，举办了“日本-湄公河运输论坛”，两国决定将加快具体项目合作，特别是扩建瓦岱国际机场航站楼的合作。^[3]河野还与柬埔寨洪森总理就加强双方的战略合作关系达成一致，两国将在日本-湄公河峰会、海洋问题、朝鲜局势和“区域全面经济伙伴关系”(RCEP)等方面展开合作，并签署了价值97.16亿日元(约9,000万美元)的援柬协议。^[4]文莱、新加坡位于印度洋和太平洋的交接处，日本显然是看上了这些国家在推动印太战略方面的重要作用。而老挝、柬埔寨是大湄公河次区域的重要国家，与中国关系友好。河野希望借推动印太战略来加强日本对该地区事务的介入，对中国在该地区推进“一带一路”建设进行牵制。

[1] 外務省「外交青書 2014 第2章 地球儀を俯瞰する外交」、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2014/pdf/pdfs/2_1.pdf。

[2] 外務省「日ブルネイ外相会談」、平成30年2月11日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_tkono/page1_000477.html。

[3] 外務省「河野外務大臣のラオス訪問（要人との会談）」、平成30年4月7日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/la/page4_003907.html。

[4] 外務省「河野外務大臣のカンボジア訪問」、平成30年4月8日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/kh/page4_003908.html。

（二）在安全领域的调整

安倍政府借口日本周边安保环境恶化，不断强化日美同盟，加快推进修宪进程及大力扩充军备。安倍在安全领域的总体战略目标可从其 2018 年的施政演说中略窥一二。安倍指出：“日美安全保障政策是根基，我们要在日美紧密的合作下，应对一切可能发生的事态。将引进陆基‘宙斯盾’系统、导弹防御系统等，增强我国的防卫能力。通过正在进行中的防卫大纲修订工作，准确把握日本真正需要的防卫能力。”^[1]

打破“战后体制”不仅是安倍个人的梦想，也是战后由自民党主导的领导层的夙愿。安倍二次执政后即紧锣密鼓地开始了修宪之旅。2014 年 7 月，安倍政府修改宪法解释，通过了解禁集体自卫权决议案。2015 年 7 月，在众议院全体会议上表决通过了包括《周边事态法》等一系列安保法案。2016 年 7 月，安倍改组众参两院选举，确保修宪势力占到了 2/3 以上。之后，安倍又多次公开表示要加紧修宪。佐治亚理工学院的布瑞恩·伍德（Brian Woodall）认为，特朗普上台以来指责日本未合理分摊防卫费用，支持日本在亚太地区承担更多军事重担，赞成日本拥核寻求自我保护。这种情况下，日本的宪法修正案有可能在国内获得通过。^[2]

在新安保法案实施两年后，驻日美军及日本自卫队的防卫能力得到极大强化。借助奥巴马推行“亚太再平衡”的战略东风，安倍政府从美国购置了大量军备，但仍对这些武器的数量、品级和种类不满。2017 年，又增加了大量用于“应对偏远海域攻击”及“弹道导弹攻击”的装备，如固定翼巡逻飞机（P-1）升级版“爱国者-3”（PAC-3MSE）等。^[3]为强化日美同盟，

[1] 「第百九十六回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、首相官邸、平成 30 年 1 月 22 日、http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20180122siseihousin.html。

[2] David Williams III, “Professor discusses unexpectedly stable Japan, ” US relations, <http://www.cw.ua.edu/article/2018/01/n-japan-us-relations-coverage>.

[3] 防衛省「平成 29 年版防衛白書」、<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2017/pdf/index.html>。

安倍政府不顾冲绳县民众的强烈反对，再次与美方确认将普天间基地迁至名护市边野古海域。^[1]还于2017年8月从美国分别购得16架F-35B战斗机和濒海战斗舰，用以加强驻日美军基地——岩国基地、佐世保基地的防卫能力。未来，安倍表示将继续从美国引进先进的国防设备，以加强日本周边的防卫能力，而特朗普也承诺会向日本提供先进武器，包括弹道导弹防御系统等。^[2]以上军事武器的引进造成安倍政府防卫预算大幅增加。截至目前，安倍政府已经将防卫预算数额提高到5.2551万亿日元（约合3,201亿元人民币）。^[3]随着安倍胜选，日本用于防卫方面的预算还有可能再创新高。

日本政府在2017年的《防卫白皮书》中再次大肆渲染中国在东海和南海地区的“威胁”，并由此做出针对性很强的军事部署。日防卫省表示，自卫队将继续增强在西南岛屿方面的军备投入，计划在奄美大岛、宫古岛和石垣岛部署新的自卫队地面部队，并斥资552亿日元进行相关部队设施建设。2018年3月，日本还成立了陆上自卫队指挥总队及其直属的“水陆机动团”，其规模将从2,100人增加至3,000人。^[4]这是自卫队成立以来最大规模的一次改革，标志着“水路机动团”能与海、空自卫队实现协调作战，发动突然袭击，抢占岛屿，并意味着自卫队可以参与美军在海外的战斗。

（三）在经济领域的调整

在国内经济不景气的情况下，安倍政府注重对外推动经济外交与资

[1] 外務省「日米首脳会談」、平成30年4月18日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_003937.html。

[2] “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan Before Restricted Bilateral Meeting,” The White House, April 17, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-restricted-bilateral-meeting/>。

[3] 防衛省「平成29年版防衛白書」、<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2017/pdf/index.html>。

[4] 防衛省「陸上總隊新編行事」陸上自衛隊、<http://www.mod.go.jp/gsdf/gcc/index.html> [2018-03-27]。

源外交。上世纪 90 年代末东亚金融危机后，日本经济便一蹶不振。安倍上台后，除在国内推行宽松的货币政策外，几年来还以惊人的谈判速度与东南亚、欧洲等多国签署了双边自贸协定。截至 2017 年，日本与 20 个国家签署了 16 个经济贸易伙伴关系协定（Economic Partnership Agreement，简称 EPA）。日本 FTA 的贸易比率也从 2012 年的 18.9% 提高到 2018 年的 70%。^[1] 这些协定有助于日本利用日益增长的海外市场的活力，加强自身经济基础，同时大大缓解国内的就业压力。^[2] 2013 年后，以“能源”拉近与各国关系日益成为日本政府的外交首选。首相安倍晋三、外务大臣岸田文雄及经济产业大臣世耕弘成等先后对北美、中东、非洲、南美和亚太等地区的主要资源国家进行访问，抓住首脑会谈的机会，积极展开资源和能源外交。^[3]

作为一个资源匮乏的岛国，安倍及其前任都非常注重推动区域自由贸易的发展。如果说发展 EPA、FTA、RCEP 这些贸易协定是对历届政府经济政策的继承，那么安倍政府着重推动的是“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）。TPP 谈判初期，日本外交蓝皮书就将其描述为“安倍经济学增长战略的核心”，认为如果 TPP 协定生效，它将形成一个占世界 GDP 总值比重约 4 成、涵盖世界总人口约 1 成的巨大经济圈。^[4] 此外，安倍政府有意将日本打造成为未来亚洲自贸区的缔造者。安倍在第 193 回国会施政演说中表示，日本有志与东盟、澳大利亚、印度等国家携手，从亚洲、环太平洋地区到印度洋，充当自由贸易的旗手，建立基于公平规则的“21 世纪新经济秩序”。

[1] 外務省「平成 29 年版外交青書」、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/pdf/pdfs/3_3.pdf。

[2] Elizabeth Economy, “China's Rise in Southeast Asia: Implications for Japan and the United States,” *The Asia Pacific Journal*, Volume 3 | Issue 10, October 12, 2005, <https://apjif.org/-Elizabeth-Economy/1815/article.html>。

[3] 外務省「平成 29 年版外交青書」、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2017/pdf/pdfs/3_3.pdf。

[4] 同上。

TPP 的缔结可谓是其基准，将成为日后经济合作的基础。^[1]正是看到了 TPP 协定的这一作用，在美国退出后，日本主动联合澳大利亚游说其他 9 个国家，在不到一年的时间里就完成了新协定的全部谈判工作。“全面且先进的跨太平洋伙伴关系协定”（简称 CPTPP 或 TPP-11）的签署，对日本具有重要的经济和战略意义，在促进亚太地区商品、服务的自由化，投资灵活化的同时^[2]，也将大大促进日本对外贸易的发展，推动国内就业。与此同时，日本终于实现了其对 CPTPP 的主导，这从战略层面上将对中国自贸区多边经济合作模式构成挑战。

2017 年下半年以来，安倍政府在经济领域的另一重大调整表现在对中国“一带一路”倡议给予了积极回应。安倍在第 23 届国际交流会议“亚洲的未来”晚餐会上发表演讲，称赞“一带一路”是一个能够连接大洋东西两岸及其周边多元地区、极具潜力的宏大构想，基于这一认识，日本将会参与这一构想，与相关国家共同推动高质量的基建伙伴关系。^[3]时隔 8 年，日本经济产业大臣世耕弘成于 2018 年 4 月 15 日与正在日本访问的中国商务部长钟山会谈，根据去年两国首脑间的协议，再次确认了就“第三国的基础设施建设”进行合作。^[4]日本丸红经济研究所的学者认为，“如果‘一带一路’合作成功，对日本企业来说则有很大好处”。^[5]由此，类

[1] 「第百九十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」、首相官邸、平成 29 年 1 月 20 日、http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement2/20170120siseihousin.html。

[2] 外務省「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（TPP11 協定）の署名」、平成 30 年 3 月 9 日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005763.html。

[3] 「第 23 回国際交流会議「アジアの未来」晚餐会 安倍内閣総理大臣スピーチ平成」、首相官邸、http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0605speech.html[2017-06-05]。

[4] 「経産相と中国商務相 第三国インフラ整備で協力確認」、NHK、https://www3.nhk.or.jp/news/html/20180415/k10011404931000.html?utm_int=news-business_contents_list-items_007 [2018-04-15]。

[5] 「日中関係改善は本当に続くか、不確定要素はトランプ政権？森友問題？」、産経ニュース、<http://www.sankei.com/world/news/180411/wor1804110021-n1.html> [2018-04-12]。

似合作伙伴利益的扩大会为中日间建立基于共同经济和战略利益的互利关系增添更多可能性。

二、安倍东亚外交重构的动因

（一）安倍晋三本人的右翼属性

关于安倍本人的右翼属性，外界早有共识。日本学者成泽宗男 (Narusawa Muneo) 曾直言不讳地指出，作为自民党总裁，安倍最有力地体现了这个政党的右翼特点。^[1] 英国《卫报》刊文称，安倍顽固不化，带有右翼民族主义的烙印，是日本好斗的保守派。该杂志还援引东京大学国际关系与法律教授高原明生 (Akio Takahar) 的话：“一些传统的措施让安倍非常右翼”，“他是一位彻头彻尾的历史修正主义者”。^[2]

安倍实施的对外政策通常被认为是他政治观点的自然延伸。作为国家的掌舵人，在过去执政的5年中，安倍的右翼政治观点深深影响了其东亚外交政策。一方面，安倍扭曲的历史观正在使东亚国家之间的对抗与不信任感加剧。过去几年中，安倍做出种种令亚洲各国痛心疾首的事情，包括修改日本教科书、美化与否认日本侵略战争、参拜靖国神社等。世界反法西斯战争胜利70周年之际，东亚邻国期待安倍能正确认识和反省历史，与邻国达成真正的和解。但他在战后70年首相谈话中却抛出“不会再道歉”的言辞，表露出对邻国要求道歉的反感。安倍在历史问题上不能与东亚受害国进行建设性、富有成效的对话，是造成日韩、中日间不信任的元凶。

[1] Narusawa Muneo, "Abe Shinzo: Japan's New Prime Minister a Far-Right Denier of History," *The Asia-Pacific Journal*, January 7, 2013, Volume 11, Issue 1, Number, <http://apjff.org/2013/11/1/Narusawa-Muneo/3879/article.html>.

[2] "Shinzo Abe: is Japan's PM a dangerous militarist or modernizing reformer?" *The Guardian*, 16 Dec 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/dec/16/shinzo-abe-japan-pm>.

而作为东北亚重要三国，中日韩之间的不信任又严重影响了东北亚安全局势，妨碍东北亚安全共同体的构建。

另一方面，安倍东亚外交政策是其个人民族主义野心的反映。安倍第二次竞选首相的口号是“日本回来了”，意指要建立一个强大的日本。在这一目标的驱使下，安倍对外宣称日本周边安全环境日益受到来自外界威胁的挑战，实则暗度陈仓，有计划地施行其国家主义及右倾化的外交政策：一边正式实施以解禁集体自卫权为中心的新安保法，摆脱和平宪法的限制；一边通过新的武器出口三原则，同时大大增加军备预算，强化军事力量。这使近年来日本与东亚邻国（中、韩、朝）的关系都在恶化。而在东南亚地区，安倍试图拉拢各国，搅局南海主权争议，削弱中国的影响力，但未获相关国家的响应。在中国经济持续增长的情况下，东盟各国将以本国利益为重，不会站在中国的对立面，偏向经济复苏乏力的日本，如菲律宾对华政策的大幅调整。

（二）日本国内民意的逐年“右倾化”趋向

许多观察人士认为，日本国内从政党高层到下层民众，思想都在逐年右倾化。“日本会议”被认为是日本最大的右翼组织，拥有3.8万余名会员，目前在日本国内已形成了一个完整的网络构架。^[1]该组织设立的宗旨是健全战后国民精神，保护和弘扬日本悠久的传统国家特性。^[2]此外，它还支持日本拥有正常军队武装力量、提倡修宪、主张在日本青少年中灌输爱国主义和传统价值观念。^[3]与此同时，日本民间也出现了一种被称为“网络右翼（ネット右翼）”的团体，其中最大的是“反对在日（外国人）拥有特权会”（简称“在特会”）。他们中很少有人现实生活中是真正的右翼或民族主义组

[1] 上杉聡「日本会議とは何か」、「合同出版株式会社」2016(6)、12頁。

[2] 「設立趣志書」、日本会議网站、<http://www.nipponkaigi.org/>。

[3] “Japan's 2014 General Election: Political Bots, Right-Wing Internet Activism, and Prime Minister Shinz Abe's Hidden Nationalist Agenda,” PMC, Big Data. 2017 Dec 1,5(4): 294 - 309.

织成员，多以一种隐形的的方式，以“2CH”等右翼论坛为大本营，在网络上煽动“极端民族主义情绪”，在各类社交媒体上发表支持右翼和民族主义者的偏激言论。^[1]庆应大学国际学教授细谷雄一（Yuichi Hosoya）指出，没有政治家可以忽视民众的这一思想转变，无论谁做首相，日本未来都将进一步右倾化。^[2]

以上这些右翼势力的存在给安倍推行一系列右倾化外交政策提供了极大的便利。与支持率急速下降的第一次执政时期不同，安倍二次内阁虽然接连面对阁员辞职、对华关系恶化、对朝核危机应对无力等执政隐患，但安倍的支持率总体稳定。究其原因，正是国内的这种右倾化与安倍的施政思想不谋而合。有了这样的国内基础，安倍政府在其东亚军事与外交政策方面正在“缓慢但显著地”转向右倾。日本右翼的这种狭隘种族主义情结，已经加深了其周边邻国间的隔阂，破坏了中日两国间的政治互信基础。

（三）中国的崛起，东亚及全球层面的权力结构变迁

中国经济实力的增强，打破了亚太地区在经济、政治、安全领域的平衡。在过去的20年中，中国已经取代了日本成为地区首屈一指的经济强国。照此趋势发展下去，日本将不再是东亚地区压倒性的主导力量。而在政治影响力及话语权方面，中国也正在代替日本成为东亚新的政治和安全利益代言人，如在东盟地区论坛中为化解潜在冲突、推进地区安全互信、稳定周边环境发挥着不可替代的作用。在未来20年里，日本在东亚的地位有可能变得更弱，如果由美国主导的亚洲海上架构也被削弱的话，日本在本地区

[1] “Japan's 2014 General Election: Political Bots, Right-Wing Internet Activism, and Prime Minister Shinz Abe's Hidden Nationalist Agenda,” PMC, Big Data. 2017 Dec 1,5(4): 294-309.

[2] Chico Harlan, “With China's rise, Japan shifts to the right,” September 20, 2012, *the Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/with-chinas-rise-japan-shifts-to-the-right/2012/09/20/2d5db3fe-ffe9-11e1-b257-e1c2b3548a4a_story.html?utm_term=.1930cf63dd15.

的存在感将会进一步减弱，陷入大不如前的窘境。

日本一直将自己设定为亚太地区战略稳定和均衡的防护手、亚洲的先进经济体、民主国家的代表，认为其在亚洲的地位非常重要；日美同盟也经常被称为“亚洲和太平洋安全保障的基石”。^[1]安倍第二次执政以来，有将上述日本地区角色发挥放大的考量。日本在政治、经济、安全领域的一系列政策调整，包括致力于摆脱战后政体束缚、强化日美同盟、推动联合国改革、推行“俯瞰地球仪外交”、坚持推动由其主导的 TPP 最终签署等举措，表明安倍要建立起一个强大日本的国家意志明确而坚定。而在这样一幅宏伟蓝图面前，拥有零和博弈思维的安倍政府认为中国日益成为其前进和发展的巨大障碍。日本认为，中国正在积极推动的大国外交，包括“一带一路”倡议的深入实施、倡导通过迈向“亚洲命运共同体”打造“人类命运共同体”等举措，不仅与日本的大国地位追求相冲突，而且还有可能让日本沦为二流国家。日本自然不愿意看到这一局面的出现，其在强化自身、调整对外政策的同时，还联合美国、印度、澳大利亚等域外势力，努力平衡中国地区权力与影响力。

三、安倍东亚外交重构面临的挑战

（一）中美夹缝中求生存的外交压力

日本神奈川大学国际政治副教授佐桥亮（Ryo Sahashi）将日本当前的外交政策特点总结为：“在联盟和周边外交之间保持微妙的平衡。”^[2]而日本丸红经济研究所的李雪连则更进一步指出：“日本无法改变在中美夹缝中

[1] 外務省「平成 26 年版外交青書」、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2014/pdf/pdfs/2_1.pdf。

[2] Ryo Sahashi, “Japan's strategic hedging under Trump,” 6 June 2017, <http://www.eastasiaforum.org/2017/06/06/japans-strategic-hedging-under-trump/>。

求生存这一政治格局。”^[1] 考虑到日本目前所处的政治环境，上述说法有其合理性。目前的局势发展迫使日本做出选择。东京与华盛顿关系的不可预测性和不确定性升级，正在推动安倍政府对日本的亚太基本战略进行重新评估。这主要体现在安倍内阁多次对中、韩两国发出改善关系的信号，其对待中日韩峰会的态度也明显转向积极。在日本参与“一带一路”合作的大背景下，中日经济的相互依存度有可能继续加深，形成你中有我、我中有你的利益交融格局。如何在对美外交与亚洲外交之间取得平衡，即一方面承认日美安保体制是日本外交的基轴，兼顾美国的利益，另一方面与亚洲各国共同致力于创立一个互信的东亚共同体和没有美国参与的自贸体系，将成为安倍内阁的一大外交挑战。如果处理不好，安倍内阁很可能重蹈前民主党执政时期的覆辙。

在对华外交方面，安倍政府也面临困境。安倍决定与中国的“21世纪海上丝绸之路”进行合作，是中日关系的一个转折点，由此合作而带动的一系列高层互动为中日关系顺利解冻创造了良好的氛围，目前中日正在向重回正轨、实现首脑互访行进。但两国是否可以去除长期以来积累的重重痼疾，真正实现关系改善尚需观察。日本学者船桥洋一认为，日中之间“有意义的和解需要一个长期的战略结盟和妥协的过程，而不是在没有基础的情况下突然出现缓解”。^[2] 中国学者时殷弘认为，虽然中日关系现在有改善的重大迹象，但在可预见的未来都将继续保持“双轨”方针，在有限改善双边关系的同时继续开展战略和军事上的竞争和对峙。^[3] 因此，中日真正意

[1] 「日中関係改善は本当に続くか不確定要素はトランプ政権？森友問題？」、産経ニュース、<http://www.sankei.com/world/news/180411/wor1804110021-n1.html> [2018-04-12]。

[2] “Japan opens the way to cooperation on China's Belt and Road Initiative,” 10 July 2017, file:///Users/lydia/Downloads/一带一路2/Japan%20opens%20the%20way%20to%20cooperation%20on%20China's%20Belt%20and%20Road%20Initiative%20%7C%20East%20Asia%20Forum.webarchive.

[3] 时殷弘：《中国的东北亚难题：中日、中韩和中朝关系的战略安全形势》，载《国际安全研究》2018年第1期。

义上的和解还需要安倍政府拿出足够的诚意，要看其是否能从世界大格局的高度客观看待和处理中日关系，能否抛弃以往对华外交中矛盾而又非理性的状态，这对想要改善中日关系的安倍政府来说将是一个挑战。

（二）日美安保体制的外交限制及美国亚太政策的不确定性

目前，安倍政府面临着诸多方面的外交局限。首先，日本至今仍受困于美日安保体制的框架。无论是外交区域抑或国家战略的整体选择、军事防卫政策的拟定与行动，都处处受制于美国。其中，一个很现实的问题就是美国目前在日本本土上仍有多处军事基地和大批驻军。而在安倍第二次执政后，其政府仍执意为这一框架加固，这使其面临比前民主党政权更多的局限，如在对外战略方面，美国在日本保持了大量的军事存在，包括永久基地和前线部署、海军和空军人员。在防务安全上对美国的过多依赖，使日本在外交与安全政策方面缺乏应有的灵活性、自主性，有时因为过度迎合美方需求而疏于倾听民意的表达。在冲绳边野古基地建设问题上，安倍政府就因站在美军一边而广招民怨，国民担心安倍政权被美国利用，损害本国利益。^[1] 诸如此类的担忧积累到一定程度，可能会引发民众与在野党共同抵制安倍政权的事件。

另一方面，2017年1月特朗普执政后，安倍与特朗普建立了一种看似亲密的关系，他被形容为特朗普总统任期内的第一位国际“兄弟”。^[2] 然而正是由于特朗普的上台，两国间在多方面已分歧凸显，特别是表现在贸易和安全问题上。特朗普并没有因为安倍坚持 TPP 就不批准美国退出该协定，也未因与安倍一起打高尔夫球就不向日本征收钢铁和铝的关税。

[1] 孫崎享「日本外交現場からの証言」、創元社2015(1)、73頁。

[2] Steven Spinello, "Will the US-Japan alliance endure under a Trump presidency," *Global Risk Insights*, December 5, 2017, <https://globalriskinsights.com/2017/12/us-japan-alliance-endure-trump/>.

2017年下半年的“亚洲之行”中，特朗普告诉美国和日本商界领袖，美日之间的贸易是既不公平也不开放的。由此看来，美日的这种“兄弟情”有其复杂性。^[1]更重要的是，特朗普迄今的政策和行为表明，未来美国在亚洲的角色以及在该地区的安全承诺充满不确定性。日本民间对此早有担忧，2017年1月份进行的一项全国性调查中，70%的受访者表示他们对未来的日美关系感到担忧；还有70%的受访者预计日本经济将受到重创。^[2]安倍能否消除国民的这些担忧，可能会影响到民众对其内阁的支持率。在日本同盟的框架之下，由特朗普上台而引发的一系列“黑天鹅事件”日益成为安倍外交的一大限制。

（三）安倍东亚外交给地区带来的消极影响

从亚太安全角度看，“新安保法案”的通过将使日本在以美国为核心的东亚双边及多边军事框架内发挥更加突出的作用，颠覆原有的“专守防卫”制度。安倍打着含糊不清的所谓“为和平做出积极贡献”的幌子，重新定义了日本在地区安全中的角色，放松了宪法对自卫队的限制。随着安保法案的实行，其对战后和平宪法体制的放弃，将为未来日本涉入地区问题打开缺口。安倍政府很可能通过采取塑造假想敌的做法制造区域安全问题，借以实现日本的总体战略。同时，中国崛起、存在的海洋争端以及朝鲜半岛局势变化，都给日本为美日同盟的存在提供了新的借口。由于日本地处东亚，其政策首先会增加东亚地区的安全隐患，并对地区安全秩序构成冲击和挑战，增加解决问题的难度。在东亚国际局势持续变化的情势下，如

[1] Steven Spinello, “Will the US-Japan alliance endure under a Trump presidency”, *Global Risk Insights*, December 5, 2017, <https://globalriskinsights.com/2017/12/us-japan-alliance-endure-trump/>.

[2] Masafumi Fukuda, “Abe cabinet's support still strong,” March 01, 2017, <http://www.standard.net/World/2017/03/01/Abe-Cabinet-s-support-still-strong>.

日本干涉南海主权争端这类事件还会层出不穷。

美国学者理查德·海德里恩(Richard Javad Heydarian)指出,“外交政策是一个国家在竞争的国际体系下,有意识地追求、保护并扩大其国家利益,追求良好关系、避免不必要冲突的手段。外交政策不是一种给邻国留下糟糕印象的工具并因追求利益而疏远邻国,而是根据现有问题来发现朋友和盟友”。^[1]如果以此作为衡量标准,在安倍领导下的日本外交政策显然正在偏离这一政策轨道。安倍联美制中、加快修宪、不深刻道歉等举动都持续恶化着日中、日韩关系。安倍应该清楚,中日韩是对亚洲未来发展起着重要作用的三国,日本不应因追逐自身利益而致使三国关系恶化,这将违背了外交手段用于协调国家关系、促进地区和平的初衷。中日韩之间持续信任感的缺失,只会让东亚离构建东亚安全共同体这一目标越来越远。

【收稿日期：2018-03-02】

【修回日期：2018-09-29】

[1] Richard Javad Heydarian, “Dear President Duterte: Blueprint for an Independent Philippine Foreign Policy,” https://www.huffingtonpost.com/entry/dear-president-duterte-bl_b_10432094.html?utm_hp_ref=rodrigo-duterte.

全球视角下的难民危机及 国际社会的应对之策^[1]

王晓丽 蔡鹏鸣

【内容提要】因战争、环境等因素，目前全球已经形成了规模庞大的难民队伍。国际社会和难民接收国出于人道主义原则对难民提供救助，但与此同时，难民大军势必会与难民接收国的国内居民围绕水、食物和工作机会产生矛盾，难民管理问题也会影响接收国的国内安全和社会治安形势。因此，一旦邻国出现难民潮，是开放边境还是将其拒之门外，是坚持道义还是国内优先，已经成为相关国家执政者面临的两难抉择。难民问题已经远远超越国境，成为 21 世纪全球面临的涉及人口安全共性的问题和难题。

【关键词】难民危机 人口安全共性 非传统安全

【作者简介】王晓丽，社会科学文献出版社博士后；蔡鹏鸣，清华大学社会科学院国际关系学系博士生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 05-0115 -16

[1] 本文系国家社会科学基金项目“中东地区伊斯兰教派冲突研究”(14XG007)以及中国社会科学院社会科学文献出版社博士后课题“中东国家智库研究”的阶段性成果。

2018年6月17日,载有600多名难民的“阿奎里厄斯”号难民救援船在先后遭到意大利和马耳他两国拒绝其靠岸的情况下,终于结束了在海上漂浮的状态,在西班牙东部城市巴伦西亚靠岸。意大利、西班牙等欧洲国家针对该难民救援船靠岸问题的不同态度,反映出欧洲内部在涉及难民接收及救援方面的分歧。目前,全球已经悄然形成规模庞大的难民群体,无法回归的家园和渺茫的未来是整个难民群体的真实写照。难民群体及其衍生的难民危机实质上是跨国迁徙的“人的安全”问题,是非传统安全研究视域的重要维度,也是近年来影响全球安全与稳定的重要因素。

一、难民危机形成的原因分析

“难民”属于国际社会中的一个特殊群体,其形成包括战争、恐怖主义、自然灾害等多种诱因。难民问题的发展呈现出从单个国家的国内问题蔓延至第三国乃至整个区域,最后成为全球性问题的突出特点。无论是什么原因产生的难民群体,必然涉及救援、安置、遣返等涉及人口生存的一系列问题,不同国家在解决难民问题时采取的迥异政策,也是导致难民危机全面爆发的主要成因。

(一)“难民”及“难民危机”的概念界定

对于“难民”概念的界定,1951年7月28日,在日内瓦召开的联合国难民和无国籍人地位全权代表会议上通过的《关于难民地位的公约》^[1]中约定,难民适合用于下列人员,即“由于1951年1月1日以前发生的事情并因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会群体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国

[1]《关于难民地位的公约》,(Convention Relating to the Status of Refugees),1954年4月22日正式生效,是联合国关于难民地位问题的权威文件。1982年8月23日,第五届全国人民代表大会常务委员会第24次会议决定,中华人民共和国加入《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》。

保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外，而现在不能或由于上述畏惧而不愿返回该国的人”。为使 1951 年的公约适用于此后的难民问题，1967 年联合国通过了《关于难民地位的议定书》。该协定取消了上述公约约定的时间和空间限制，从而使公约成为真正意义上的世界性公约。^[1]

国际社会对难民的关注早期只局限于二战前形成的难民，现在由于自然灾害、战争、大规模内战和各种政治迫害等原因被迫逃离本国或从经常居住国流亡到其他国家的人员也成为难民的主要来源。一旦某国出现大规模的难民潮，有效应对已经成为国际社会面临的一大难题。目前受到国际社会高度关注的难民危机，主要指 2010 年以来因“阿拉伯之春”、叙利亚危机等中东北非地区的政治与社会动荡而导致的大规模人口外迁。2015 年春，大量叙利亚难民开始涌入欧洲，主要接收国为德国。德国由于接受叙利亚难民的政策与欧盟诸国产生分歧，同时其国内政治和社会治理也受到难民危机的冲击。

（二）难民形成的主要原因

一是在全球难民问题中，战争冲突一直是产生难民的主要原因，而中东和非洲地区则是二战后难民主要输出地。中东地区^[2]因其独特的地理位置，加之复杂的民族、宗教和文化问题，一直被称为“世界的火药桶”，也是世界上最为动荡的地区之一。二战结束后，在美、苏两国的支持下，1947 年联合国大会通过决议，规定巴勒斯坦在 1948 年结束英国的委任统治后建立犹太国（约 1.52 万平方公里）和阿拉伯国（约 1.15 万平方公里），耶路撒冷（176 平方公里）国际化。1948 年 5 月以色列建国后，因为侵占划归

[1] 孙倩：《难民定义探讨》，载《法制与社会》2009 年第 5 期。

[2] 中东地区，包括西亚北非 18 国，即埃及、巴勒斯坦、以色列、黎巴嫩、叙利亚、伊拉克、也门、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、卡塔尔、巴林、阿曼、科威特、约旦、土耳其、伊朗、阿富汗和塞浦路斯。参见黄民兴：《中东历史与现状十八讲》，陕西人民出版社，2008 年 11 月版，第 1 页。

阿拉伯人所有的土地，受到阿拉伯世界的排挤，双方于 1948—1982 年先后 5 次发生战争，但最终阿拉伯国家战败收场，致使 100 多万巴勒斯坦阿拉伯人沦为难民，并涌入邻近的约旦、黎巴嫩、叙利亚和加沙以及约旦河西岸一带。因为流入的难民群体需要占用接收国民众的吃、穿、住、行、用乃至教育、医疗、卫生、就业等各种公共服务资源，因此巴勒斯坦难民安置以及解决其生计问题一直是中东难民接收国面临的一大难题。

非洲地区的难民问题一直是困扰非洲安全的突出问题。2013 年 4 月 5 日，联合国难民署^[1]发表通报称，由于安全局势持续动荡，受武装冲突影响的大批中非共和国民众仍在持续逃往周边邻国寻求庇护；短短几个月内，涌入乍得、喀麦隆和刚果民主共和国境内的中非共和国的难民就接近 4 万人之多，急需国际社会的关注与援助。^[2]此后，非洲难民问题一直未得到有效解决。2017 年 7 月，挪威难民理事会公布 2016 年度“全球十大被忽视的难民危机”榜单，其中 6 个上榜国家来自非洲，排名前五的国家分别是中非共和国、刚果（金）、苏丹、南苏丹和尼日利亚以及排名第十的索马里。^[3]

因国内武装力量和部族冲突引发的难民问题也是近年来值得关注的现象，如叙利亚难民、缅甸罗兴亚难民问题等，影响持续发酵。2013 年持续至今的叙利亚战乱，导致大批叙利亚难民涌入周边邻国，形成了一股声势浩大的难民潮。2016 年，联合国难民署关于叙利亚难民的统计数据为 480 万人。^[4]此外，还有部分难民进入欧洲。德国联邦移民署表示，2014 年收

[1] 联合国难民署，全称联合国难民事务高级专员公署（UNHCR），1950 年 12 月 1 日由联合国大会创建，并于 1951 年 1 月 1 日开始工作，总部设在日内瓦，是全世界最重要的人道主义机构之一。

[2] 联合国难民署：《从中非共和国出逃难民人数逼近 4 万》，<http://www.unhcr.org/Article/news/271.htm>。

[3] 《非洲难民危机及下一代》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0607/c1002-29322259.html>。

[4] 《联合国指叙利亚难民突破 500 万人》，中国青年网，http://news.youth.cn/jsxw/201703/t20170330_9390101.htm。

到叙利亚难民庇护申请 20 万份；截至 2015 年 11 月，该移民署未处理的避难申请多达 35.4 万份。2017 年，联合国难民署驻埃及代表处接收难民 50,288 人。截至 2018 年 4 月，共有来自 58 个国家的约 22 万难民在该代表处登记。在埃及的难民主要来自叙利亚、苏丹、埃塞俄比亚、厄立特里亚和南苏丹。另据埃及外交部统计，2018 年埃及境内有非法苏丹难民 400 万人，叙利亚难民 100 万人。^[1]

虽然德国、黎巴嫩、约旦等国为应对汹涌而来的难民大潮采取了大量积极措施，但是无奈难民人数巨大，无形中加重了上述国家的社会管理负担以及维护国内政局稳定的压力，同时对地区安全也产生一定威胁，使得国际社会对妥善解决这股新的阿拉伯难民潮问题高度关注。

二是以“伊斯兰国”组织为代表的恐怖组织的活动也是产生难民的一个重要因素。2014 年下半年，“伊斯兰国”组织^[2]在伊拉克境内横空出世，依靠武力攻城略地，抢劫银行金库并火烧约旦飞行员，这些残暴行径使其成为继“基地”组织之后最有影响力的恐怖组织。值得关注的是，2014 年“伊斯兰国”对伊拉克境内雅兹迪教徒的杀戮，致使伊拉克国内出现新的难民问题。雅兹迪教派据说于 6,000 多年前创立，比伊斯兰教和基督教还古老，虽然是库尔德人的一个分支，通用库尔德语，但并不像主流的库尔德族人那样信奉逊尼派伊斯兰教，其教义带有原始崇拜的意味，以波斯人的拜火教为主题，后来又掺杂了基督教、伊斯兰教和犹太教等宗教元素，并且为了保持教派血统的纯正，禁止与外族通婚。历史上，雅兹迪教徒因为其独特的宗教信仰而多次受到迫害，极端分子认为他们是“拜魔鬼的人”，特别是 2007 年发生的一名雅兹迪少女与一名伊斯兰教逊尼派男子相恋并私奔，

[1] 《联合国难民事务高级专员署在埃接收难民 50,228 人》，中华人民共和国商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201807/20180702762604.shtml>。

[2] “伊斯兰国”(Islamic State of Iraq and al Shams, ISIS)，是继“基地”组织之后对全球安全威胁最大的一个恐怖组织。2014 年 6 月从伊拉克兴起，迅速发展壮大。在国际社会反恐合作的打压下，“伊斯兰国”遭受重创，目前活动能力和影响力有所下降。

后被千名族人投石虐杀的事件,使得两派的宗教矛盾骤然升级,并招致“基地”组织的疯狂报复。2007年8月,伊拉克北部小镇加哈坦尼亚郊外的雅兹迪教派聚居地突遭4辆载有炸弹的货车连环自杀式袭击,数百平房瞬间夷平,超过400人死亡。^[1]“伊斯兰国”在伊拉克发展壮大后,控制了雅兹迪人口占多数的摩苏尔市辛加尔(Sincar)县,强迫雅兹迪人改宗伊斯兰教,否则对其进行杀戮。2014年8月7日,“伊斯兰国”杀害了至少500名雅兹迪人,并绑架了300名妇女,当地数万居民逃离家园,其中部分难民通过西北部边境进入叙利亚和土耳其。为有效解决雅兹迪人问题,联合国在伊拉克北库尔德族自治区的杜胡克镇设立难民营,收容难民2.4万人。虽然遭到“伊斯兰国”的疯狂迫害,但是在与伊拉克接壤的叙利亚小镇卡米什利,有55名雅兹迪人接受库尔德族的军训,誓言要为本族同胞报仇雪恨。^[2]“伊斯兰国”对雅兹迪人的残暴罪行,在“文明冲突论”的语境下制造了新的难民危机。

三是突发性自然灾害也在欠发达国家内形成了大批难民,其中海地的难民案例极具代表性。2010年1月12日,海地发生里氏7.0级地震,造成22.25万人死亡、19.6万人受伤。由于海地是西半球最贫穷的国家,在182个国家和地区的人类发展指数^[3]排名中位居149名,其应对重大灾难的紧急救援以及灾后重建能力极其有限,国际红十字会估计大地震将产生多达300万难民。地震后,美国政府启动了针对海地难民的特别收容保护政策,使众多海地难民在历经长达三个月的翻山越岭之后,通过墨西哥的边境城市蒂华纳,获准进入美国。还有部分海地难民进入加拿大。2016年10月,

[1] 王晓枫:《ISIS为何屠杀雅兹迪人》, <http://www.bjnews.com.cn/world/2014/08/24/330935.html>。

[2] 《伊拉克雅兹迪教徒接受库族军训,誓言为族人报仇雪恨》,凤凰网, http://news.ifeng.com/a/20140818/41614246_0.shtml。

[3] 人类发展指数(HDI-Human Development Index),是由联合国开发计划署(UNDP)在《1990年人文发展报告》中提出的,用以衡量联合国各成员国经济社会发展水平的指标。

台风“马修”又对海地造成了重创，导致近 900 人死亡，大量民众流离失所。此后，大批海地难民涌入墨西哥，希望借此进入美国，另有部分难民涌入哥斯达黎加和巴拿马。因多次自然灾害形成的海地难民，其管控问题已经成为美国、加拿大和墨西哥等国面临的难题之一。

二、难民危机产生的影响

全球难民危机虽然成因各异，但是一旦爆发，大规模难民跨国流动所产生的影响将远远超越难民输出国本身，对所在地区、流向国乃至全球的安全形势都将产生连锁影响。以叙利亚难民问题为例，一方面对其邻国黎巴嫩和约旦的国内治理产生了深远影响，同时由于德国采取了开放边境接纳叙利亚难民的政策，长途跋涉抵达德国的叙利亚难民群体已经成为影响德国和欧盟内部关系的重要因素。因此，从难民危机所引发的大规模人口的跨国迁移所蕴含的非传统安全因素角度出发，审视难民危机与地区关系、国际关系的互动，对于理解难民危机与有效应对具有积极的作用和意义。

（一）难民危机对邻国产生连动影响

无论是战争或者自然灾害等因素，难民避难的首选是附近的邻国，其次才是路途遥远的第三国。5 次中东战争产生的巴勒斯坦难民，主要流向地为周边的约旦、黎巴嫩等国；叙利亚内战形成的难民，首要流向地是约旦、黎巴嫩、土耳其，其次才是欧洲；缅甸国内冲突引发的难民群体，大量涌入接壤的中国云南境内和孟加拉国；海地因地震和台风等自然灾害形成的难民群体，经过哥斯达黎加和巴拿马，最终流向墨西哥、加拿大和美国。因此，透视全球难民的迁徙路线，不难发现难民输出国—邻国—第三国的流动路线。从地区层面而言，邻国是否愿意接纳蜂拥而入的难民及其管理问题，都将影响两国关系和地区安全。以中东地区接纳难民较多的黎巴嫩和约旦为例，不难发现两国对待其邻国叙利亚难民潮的态度迥异。

黎巴嫩目前是全球难民人数比例最高的国家，难民人口已占黎巴嫩总

人口的 1/4,对其基础设施和公共服务造成的负担超过世界上任何一个国家,也给黎巴嫩社会稳定带来了一系列问题。为解决难民住处,早在 2014 年,联合国难民署等国际救济机构就在黎巴嫩各地建立了 1,000 多个不同规模的非正式难民安置点,但是黎巴嫩政府因担心对自身社会造成压力,一直拒绝在其领土上建立叙利亚难民营,也反对使现有的非正式难民营合法化,只同意在黎叙边界之间的中立区或叙利亚境内的安全地区建立叙利亚难民营。据联合国难民事务高级专员公署当时在贝鲁特发表的报告称,在黎巴嫩的叙利亚难民生活状况日趋恶化,住房、食品、医疗卫生设施等严重不足,只有 16%的家庭能享受到人道主义机构提供的免费初级医疗,1/3 需要医疗帮助的家庭因交不起费用而未能获得帮助,大量叙利亚难民学龄儿童无法入学。^[1]这些情况对黎巴嫩的稳定也产生了深刻影响:其北部一叙利亚难民点曾遭枪击和纵火,造成 2 人受伤;黎巴嫩士兵曾遭到叙利亚“基地”组织分支“努斯拉阵线”武装分子杀害,导致有关叙利亚难民营藏匿武装分子袭击黎巴嫩军方的流言四起。^[2]黎巴嫩政府不希望看到本国成为叙利亚逊尼派和什叶派难民的“第二战场”,也无力承担大批难民所带来的重负,黎巴嫩总理萨拉姆曾主持召开专门会议,研究并制定了一系列应对措施,旨在限制叙利亚难民入境并控制其人数。据萨拉姆总理称,要应对叙利亚难民潮至少需要 30 亿美元援助(10 亿美元为无偿援助、20 亿美元为贷款)。

而另一个邻国约旦的做法与黎巴嫩截然不同。在对待叙利亚难民问题上,约旦政府积极作为,并得到国际社会和中东地区有关国家的高度评价。约旦人口约 650 万人,其中 60% 以上为加入约旦国籍的巴勒斯坦人。据约旦《宪章报》报道,其政府估算,2011—2017 年,约旦共接纳 130 万名叙利亚难民(其中 65 万名在联合国难民署注册),直接支出达 105 亿美元,

[1]《联合国难民署说在黎巴嫩的叙利亚难民状况日趋恶化》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2014-08/17/c_1112105152.htm。

[2]《叙利亚难民问题再引矛盾 黎巴嫩难民营遭袭》,中国社会科学网, http://ex.cssn.cn/gj/gj_gwshk。

年均 15 亿美元，相当于约旦 GDP 的 4%、政府年收入的 16%。^[1]自 2016 年以来，约旦已向其境内的叙利亚难民发放超过 8.8 万个工作签证，主要集中在农业和建筑业，其中妇女的比例约为 5%。

约旦并非产油国，经济基础相对薄弱，但自从叙利亚危机爆发之后，其实行边境开放政策，无限制接纳叙利亚难民。在修建难民营问题上，约旦政府在约叙交界的马弗拉克市附近建立了世界第二大难民营——扎塔里难民营，仅次于肯尼亚的达达布难民营，收容叙利亚难民 13 万人。面对接踵而来的多批难民，约旦政府又在其北部阿兹拉克建设新的难民营，以解决扎塔里难民营过度拥挤的问题。根据联合国开发署估算，约旦政府安置叙难民的直接支出每年高达 31—34 亿美元，主要用于维护国家和边境安全，还包括教育、医疗、水、电、基础设施损耗、市政服务、商品补贴、交通损耗及安全支出等。由于约旦国内压力巨大，2018 年 2 月 12 日，联合国难民事务高级专员菲利波·格兰迪在约旦表示，联合国难民署计划将 1 万名叙利亚难民迁离约旦，呼吁美国、丹麦等国能够增加接收和安置难民的数量。^[2]

（二）难民危机对区域关系产生复杂影响

出于人道主义原则的接纳政策和基于国内优先的现实主义排斥政策，是难民流入国家和区域的两种截然对立的政策选择。无论做出哪种选择，利弊同在。从 2015 年夏季开始，在欧洲多国政府向叙利亚难民关上国门之时，德国主流社会坚持奉行宽容自由的难民政策和欢迎文化。2015 年，德国共接纳了 110 万叙利亚难民。此后，难民危机在德国乃至整个欧盟层面的后果逐渐发酵、扩大和升级，在“难民”一词成为德国年度热词的同时，自愿为难民提供帮助的“好人”也受到猛烈抨击，充分体现了难民危机影

[1] 《2011 至 2017 年约旦安置叙难民直接支出达 105 亿美元》，<http://jo.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201807/20180702761240.shtml>。

[2] 《联合国难民署计划将 1 万名叙利亚难民迁离约旦》，新华网，http://www.xinhuanet.com/2018-02/13/c_1122410725.htm。

响下德国国内现实矛盾的复杂性。^[1] 随着大批难民涌入，德国在难民安置方面压力巨大，政策也从开放欢迎变为逐渐收紧控制；同时德国转向欧盟内部寻求帮助，希望其他国家能够分摊难民配额，但此举也在一定程度上造成德国与欧盟成员国之间的关系紧张。

与此同时，为应对这场来势凶猛的难民危机，欧盟也采取了短期措施和长期措施。短期措施包括在意大利和希腊建立更多的难民点（hot spot），为其配备相关人力资源支持，如人权律师、难民审核人员等，并与土耳其签署难民协议等。长期方案包括积极推进叙利亚和平进程，对难民输出区域尤其是北非增加发展援助，改革《都柏林公约》，建立统一的欧盟移民/难民政策框架等。从2014年至2016年7月，欧洲议会举行了近40场关于移民/难民危机的辩论，内容涉及增加应对危机预算、增大对移民/难民输出区域的发展援助、建立欧洲海岸警卫队、制定统一难民政策等。但是，欧盟的努力并未得到各方的全力支持，由于遭到欧洲内部部分政党和相关成员国政府的反对而举步维艰。^[2]

难民危机所衍生出的难民的接收、安置以及社会管理、文化融入等方面的问题，对任何国家而言都是“双刃剑”。同时，如果难民人数巨大，超越一国的能力，接收国必然会寻求区域内国家的支持。但由于国情和传统的差异，一国关于难民的政策有可能遭到区域内相关国家的反对，欧洲面临的叙利亚难民问题正是如此。

三、国际社会应对难民危机的策略

难民危机关涉“人的安全”，包括跨国流动群体的生存权、发展权等现

[1] 伍慧萍：《难民危机对于德国政治、经济和社会的影响》，载《德国蓝皮书》，社会科学文献出版社2016年版。

[2] 涂东：《难民危机应对 来自欧盟内部反对的声音》，国关政外交学人公众号，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAwODMwNDM1NQ%3D&idx=2&mid=2649460991&sn=565ddde0f6caeb82d0149be8174b1c05。

实问题，同时又对接收国及过境国的政治、经济、社会、文化、生态、环境等产生全方位的影响。因其牵涉面广、影响深远等特征，难民危机已经不单纯局限于某个国家的政策层面，国际社会的合作机制、法律保障体系建设以及难民流向的主要大国的主动作为，是应对难民危机必不可少的支持。

（一）国际援助与区域合作是解决难民危机的重要途径

难民危机并不是一个新话题，而是在近十几年西亚北非部分国家因政局动荡产生了新的难民大潮后，难民危机才成为国际社会关注的热点问题。多年来，为应对全球范围内的难民危机，世界各国一直致力于在联合国框架下开展难民援助工作，联合国难民署在全球难民救助方面发挥了组织协调作用。联合国难民署（全称“联合国难民事务高级专员公署”）于1950年12月14日由联合国大会创建，并于1951年1月1日正式运行，总部设在日内瓦，是全世界最重要的人道主义机构之一。1951年7月28日，在日内瓦召开的联合国难民和无国籍人地位全权代表会议上通过了《关于难民地位的公约》。1967年，联合国通过了《关于难民地位的议定书》。上述两个文件是迄今为止国际社会公认的关于解决难民问题的公约性文件，联合国难民署按照上述公约中划定的难民范围开展救助工作。鉴于巴勒斯坦难民问题的历史缘由和复杂性，联合国难民署还专门成立了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处，负责开展相关救助工作。此外，联合国难民署根据境内流离失所监测中心（IDMC）以及各国政府每年提供的数据，定期发布《全球趋势报告》，对全球难民的总体发展状况进行年度评估。在2017年6月公布的最近一份报告中，全球难民人数已达到了惊人的2,250万，由叙利亚危机导致的难民人数依旧属于全球最高（550万）。但在2016年产生最多难民的国家是南苏丹，2016年7—12月，南苏丹和平谈判的灾难性破裂导致约74万人逃亡（目前已达到187万）。^[1]

[1] 联合国难民署：《2016年度全球趋势报告》，联合国难民署官网，<http://www.unhcr.org/hk/>。

在叙利亚难民危机爆发后，2014年联合国难民署举办数个国际性会议，探讨解决叙利亚难民问题以及其他阿拉伯世界难民问题的有效途径。10月15日，联合国难民署在阿联酋沙迦举办“投资未来——保护中东北非难民儿童大会”。10月28日，全球40个国家的外长和代表出席了在德国柏林举行的黎巴嫩难民问题会议。黎巴嫩总理萨拉姆在大会发言中指出，受难民问题影响，黎财政赤字已升至GDP的10%，社会公共服务水平大幅下降。国际人道主义援助与难民规模不匹配，为有效解决难民问题，必须推动黎巴嫩经济发展，并创造分担难民压力的新途径。他呼吁捐助国通过多边及信托基金，更多参与促进黎巴嫩的教育、卫生等公共服务发展的项目，以达到援助的最佳效果。在会议期间，瑞典宣布将向援助黎巴嫩信托基金注资8亿欧元。^[1]

在救助难民方面，联合国难民署由于不是强力权力机构，因此作用主要集中于国际协调与交流。目前，自愿遣返、就地融合、第三国安置是解决难民危机的通用原则，因此与难民危机相关的区域层面的合作机制是应对难民危机的主要途径。欧盟在应对难民危机方面已经形成了一套较为完善的机制。欧盟于2005年设立欧洲边境管理局（Frontex），2010年又成立了欧洲庇护支援办公室（EASO）。欧盟的难民保护是在《日内瓦难民公约》《联合国反酷刑公约》和《欧洲人权条约》等国际法原则的指导之下，在《欧洲基本权力宪章》及《欧盟工作方法条约》中得以确立，并通过欧盟层面的政策法规、机构和工具的不断完善，逐渐汇聚成欧洲避难体系，其核心条例是《都柏林公约》。该公约第三版于2013年6月通过。^[2]此外，根据欧洲庇护支援办公室2018年2月1日公布的数据，2017年欧盟成员国以及挪威、瑞士收到的避难申请共约70.7万份，较2016年下降43%，其中9.8

[1] 《黎巴嫩应对叙利亚难民问题至少需要30亿美元援助》，环球网，<http://china.huanqiu.com/News/mofcom/2014-10/5185637.html>。

[2] 伍慧萍：《难民危机背景下的欧洲避难体系：政策框架、现实困境与发展前景》，载《德国研究》2015年第4期，第4-21页。

万份申请来自叙利亚人，其他主要申请避难来源国还有伊拉克、阿富汗和尼日利亚。^[1]从该数据不难看出，难民问题将是欧洲长期面临的一大难题。

（二）难民主要接收国的政策是解决难民危机的关键因素

美国作为一个有着悠久移民传统历史的国家，在对待难民问题上表现出高度的开放性，是二战后世界上最大的难民接收国和避难者接收国。美国国会先后制定了《1948年战争难民法》《1950年战争难民法修正案》《1953年难民救济法》《1959年难民亲属法》《1980年难民法》等有关难民接收安置的综合性法律，确立了完善的相关原则。^[2]2001年“9·11”事件爆发后，美国逐渐收紧难民政策，审核日益严格复杂。而在解决全球难民问题方面，美国仍积极履行大国责任。在2013年的“世界难民日”，美国宣布对联合国难民署的捐款总额达8.9亿美元，其中2.9亿美元专门用于帮助叙利亚难民，成为联合国难民署的最大捐款国。自2011年叙利亚危机爆发以来，美国通过国际组织和非政府组织累计提供了20亿美元的人道主义援助，受益者包括叙利亚境内的470万人和周边国家的280余万叙利亚难民，其中向约旦境内的叙利亚难民援助约3.4亿美元。^[3]但是，自2017年1月特朗普担任美国总统后，美国对待难民的政策出现了较大调整。2017年1月27日，特朗普总统签署行政命令，美国将在120天内暂停所有难民入境；在90天内暂停伊朗、苏丹、叙利亚、利比亚、索马里、也门和伊拉克7国公民入境；无限期禁止叙利亚难民进入美国。^[4]受特朗普限制入境令的影响，许多难民开始非法跨越加拿大边境，使得加拿大总理特鲁多面临的压力与日俱增。

[1]《欧盟报告：叙利亚申请欧洲避难人数连续五年最多》，搜狐网，http://www.sohu.com/a/220650945_157267。

[2]张红菊：《美国难民政策的演变》，载《人民论坛》2015年第36期，第241-243页。

[3]裴予峰：《难民问题对“一带一路”安全保障的影响》，载《阿拉伯世界研究》2015年第5期，第53-66页。

[4]《特朗普移民禁令遭大规模抗议 被指背叛美国价值观》，环球网，<http://world.huanqiu.com/hot/2017-01/10040062.html>。

在解决叙利亚难民问题方面，除了德国敞开大门欢迎难民之外，法国作为欧盟的主要成员国，也不遗余力地协助黎巴嫩解决难民问题。2013年9月联合国大会期间，法国在纽约启动了“支持黎巴嫩国际小组”。自成立以来，该小组在协调国际社会向黎巴嫩的叙利亚难民提供援助方面取得一定成果，包括推动世界银行成立了援助黎巴嫩信托基金会等。2014年3月5日，“支持黎巴嫩国际小组”在法国巴黎举行了会议。

四、难民危机与中国方略

“一带一路”倡议和构建“人类命运共同体”理念的提出，标志着中国作为一个负责任的大国在新时代携手国际社会应对和解决发展过程中的挑战，共同推动彼此发展的信心和决心。中国一直积极参与联合国和国际社会解决难民问题和全球治理的各项行动，道义优先的原则得到国际社会的高度认可，但与此同时，中国也面临着邻国政局动荡引发难民危机的现实困扰，难民危机已经成为中国面临的非传统安全威胁之一。

（一）坚持道义原则解决难民危机问题

1979年，中国恢复了在联合国难民署执委会的活动。1982年，中国先后加入《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》，并派部长级代表团多次出席有关难民问题的国际会议。中国一直主张维护世界和平，促进共同发展，标本兼治地解决难民问题；切实维护《难民公约》的权威及现行的保护体制，积极寻求解决难民问题的新思路；坚持“团结协作”与“责任分担”的原则，切实有效展开合作；严格划清难民问题的界限，防止滥用《难民公约》的保护体制和庇护政策。^[1]自1978年以来，中国政府本着人道主义精神先后接收了28.3万印支难民。1979年下半年，联合

[1] 陈威华、陆大生：《难民地位公约缔约国举行会议——中国主张标本兼治解决难民问题》，载《人民日报》2001年12月13日，第7版。

国难民署开始向在华印支难民提供援助并设立驻华任务代表处；1995年12月1日升格为代表处；1997年升格为地区代表处。多年来，中国一直积极加强与联合国难民署的合作。联合国难民署发言人马赫西奇曾表示，中国是亚洲为数不多的几个签署了《关于难民地位的公约》的国家之一，并赞赏中国对难民“不推回原则”的尊重。^[1]

在中东局势动荡导致的难民危机爆发伊始，中国充分发挥负责任大国的作用，向接纳了约160万名叙利亚难民的伊拉克库尔德自治区提供人道主义援助，以帮助难民缓解生活之困。2014年12月9日，运送中国救援物资的2架飞机抵达伊拉克库尔德自治区埃尔比勒，机上载有包括医疗物资、帐篷、毛毯等价值3,000万人民币的人道主义救援物资。2017年，中国国家主席习近平在万国宫会见联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯和第71届联合国大会主席彼得·汤姆森时宣布，中国将拨款2亿元人民币（2,920万美元）援助叙利亚难民，彰显了中国作为负责任的大国为叙利亚难民提供人道主义救助的意愿和能力。

（二）周边难民问题对中国形成现实困扰

中国周边邻国较多，陆地边境线较长，因此相关国家国内局势一旦发生动荡，对中国边境安全就会产生潜在影响。近年来，在难民危机应对方面，中国面临的最大问题就是缅甸北部边民和罗兴亚难民。2009年后，缅甸内战不断，缅甸政府军与克钦少数民族地方武装组织、果敢少数民族地方武装组织经常发生军事冲突，大量缅甸边民为躲避战火出逃，并采取各种方式越过中缅边境线进入中国云南省境内，成为难民，对中缅边境社会安全、稳定和发展产生较大影响，也给中国政府带来新的治理挑战和外交挑战。

2015年，缅甸爆发罗兴亚难民危机，大批罗兴亚人出逃到孟加拉国，也有部分罗兴亚人滞留中国。难民危机爆发后，中国积极加强与缅甸、孟

[1] 邢兴宇《中国参与中东地区难民问题治理的现状与前景》，载《阿拉伯世界研究》2016年第4期，第20—32页。

加拉国的沟通和协调，提出了“止暴维稳、遣返安置、减贫发展的三阶段设想建议，得到缅孟双方的赞赏和欢迎”。^[1]

目前，在中东、南亚、东南亚以及非洲等“一带一路”沿线地区，都存在严重的难民危机问题，势必对该倡议的落地实施产生影响。如缅甸罗兴亚人道主义危机发生在缅甸若开邦北部的孟都和亚德当，而若开邦南部的皎漂港是中国合资经营的中缅油气管道的起点，也是中国主导经营的皎漂港经济特区所在地。如果罗兴亚人道主义危机继续蔓延，将对中缅油气管道安全以及中国的印度洋战略产生威胁。^[2]

难民危机是非传统安全领域中的热点和难点问题，涉及国际关系、内政外交、地缘政治、生态资源、宗教民族、社会治理、政府管理等多个领域，是一个集政治性和社会性为一体的综合性问题。难民危机已经是国际社会不能忽视的一个现实问题，同样也是进入新时代的中国参与国际事务和全球治理中的重要领域。解决难民危机，短期应对行为只能止痛，关键要消除产生难民的根源，而这正是包括中国在内的国际社会努力的方向！

【收稿日期：2018-06-20】

[1]《外交部就联合国难民署、开发署与缅甸政府签署谅解备忘录等答问》，中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/07/content_5296924.htm。

[2]许利平：《缅甸罗兴亚人道主义危机及其影响》，载《当代世界》2017年第10期，第58—61页。

ABSTRACTS

- 01 Three Geopolitical Theories and the “Belt and Road” Initiative**, by Teng Jianqun, Senior Research Fellow and Director of Department for American Studies, CIIS. Over the past hundred years, the geo-politicians have proposed three theories depicting how to control the world from a geographical perspective: the “Sea Power” theory raised by Alfred Thayer Mahan from the U.S. believed those who controlled the sea would control the world; the “Heartland” theory raised by Halford John Mackinder from Britain believed those who controlled Eurasia would control the world; while the “Rim Land” theory raised by Nicholas John Spykman from the U.S. believed those who controlled the rim land would control the world. Not long ago, the former White House strategic adviser Steve Bannon proposed that China’s “Belt and Road” initiative embodied the three theories, intending to control the world by its promotion, and every country of the world should reject it and so forth. We must point out the three geopolitical theories differ from the “Belt and Road” initiative fundamentally and cannot be mentioned in the same breath, as they are different in time and space.
- 16 The “Belt and Road” Initiative in Cambodia: Development, Difficulties and Prospect**, by Dr. Shao Jianping, Associate Professor from the College of Political Science and International Relations, Honghe University and Guest Researcher of South and Southeast Asia Research Institute of China (Kunming); and Zong Wei, Guest Researcher from the College of Political Science and International Relations, Honghe University and Doctoral Student of Politics and Government, Universiti Putra Malaysia. As Cambodia is located at an important junction on the “Belt and Road” as well as China and Cambodia are in a real comprehensive strategic cooperation partnership, Cambodia has fully identified with and supported the “Belt and Road” initiative, which is

running well in Cambodia. Over the past 5 years, Cambodia has become a model in the “Belt and Road” international cooperation. Looking ahead, although further promotion of the “Belt and Road” in Cambodia will meet with difficulties and challenges, on the whole, the “Belt and Road” initiative fits in with the national development strategy of Cambodia, and China and Cambodia are expected to enjoy stable relations, all of which have determined that the “Belt and Road” initiative will enjoy a bright future in Cambodia.

- 33 The Baluchistan Issue in the Construction of the China-Pakistan Economic Corridor**, by Prof. Zhang Xinping, Dean and Doctoral Supervisor from the School of Marxism, Lanzhou University; and Zhang Liguo, Graduate Student from the School of Marxism, Lanzhou University. The Baluchistan of Pakistan is a place the China-Pakistan Economic Corridor passes, and where the terminal of the corridor ---- the Port of Guadar --- locates. As a result, it is of great geostrategic significance as far as its geographical location, natural resources and the safety of the corridor are concerned. Nevertheless, national separatist and religious extremist forces have long existed in the Baluchistan, where violent terrorist attacks occur frequently. Coupled with backward social and economic conditions, the Baluchistan has become a serious issue posing severe challenges to the construction of the China-Pakistan Economic Corridor by worsening the environment for investment, threatening local security, causing political disorder, and giving rise to external interference.
- 50 The Development, Prospect and Challenges of the “Belt and Road” in Myanmar**, by Liu Ying, Lecturer from the College of Political Science and International Relations, Honghe University. Myanmar has an important position and plays an important part in the construction of the “Belt and Road”. Since the “Belt and Road” initiative was proposed, Myanmar has taken a very positive attitude toward and responded favorably to the initiative, resulting in substantial progress made in multiple cooperation domains (known as “Wutong”: policy, infrastructure, trade, financial, and people-to-people connectivity) under the framework of the “Belt and Road” initiative. Looking to the future,

cooperation between the two countries will go deeper and broader based on the construction of the “China-Myanmar Economic Corridor”. Meanwhile, we should face up to the spillover effect of Myanmar’s internal conflicts as well as the negative impacts brought about by the extreme resource nationalism and environmental nationalism in Myanmar on China-Myanmar bilateral cooperation.

- 64 The Dollar Hegemony Crisis and China’s Strategic Options from the Perspective of the “Belt and Road” Initiative**, by Tian Xingjian, Undergraduate from the Business School, Shangdong University; and Dr. Jiang Yong, Research Fellow, CICIR. Although the Dollar remains strong currently, the structural crisis of the Dollar hegemony is getting more significant: first, the credibility of American currency is missing because of lacking physical wealth; second, the greed brought about by the Dollar hegemony has not only misbalanced the American economic structure and intensified the social disparity between the rich and the poor in the United States, but also much discredited American capital along with the departure of capital from the real economy; third, the existing Dollar hegemony has deprived the real economy of the world of getting real value compensation, exerting bigger negative impact than positive impact on world economy. As far as international forces are concerned, the South is rising while the North is declining, which has weakened the foundation of the Dollar hegemony and narrowed its space, bringing the international financial order to the crossroad of breaking up the old one and making a new one, and providing a historical opportunity for China to build a new international financial order through the “Belt and Road” initiative. However, Chinese financial internationalization should proceed in accordance with its ability so as to avoid a new “Triffin Dilemma” in economy, and the “William Trap” and the “Thucydides Trap” in geopolitics.
- 82 A Probe into the Political Changes in Malaysia**, by Dr. Luo Yongkun, Associate Research Fellow, CICIR. The 14th national election is a landmark event in Malaysian history, which witnessed the downfall of the United Malaysia National Organization (UMNO) that had run the

country for over 60 years and the refreshing of political environment in Malaysia. Superficially, it was the result of the “1MDB” scandal, but in fact the reason was that the “Reformasi” Movement led by Anwar has shaken the ruling foundation of the UMNO, while the UMNO itself was unable to satisfy the diversifying demand of the Malaysian population. Since Pakatan Harapan came to power, quite some new political figures have emerged in Malaysia, and Malaysia has seen a weak prime minister for the first time in history, with different parties contesting fiercely in both cabinet and parliament, while the UMNO still has important influence over the political development in Malaysia as an opposition party. All of these are new changes Malaysia has never seen before. However, the two major political contradictions ---- the contradiction among the Malays and the contradiction between the Malays and the overseas Chinese residents ---- in Malaysian politics have undoubtedly remain unchanged, which has determined that Malaysia has not changed fundamentally. In diplomacy, Malaysia will emphasize “Malaysia first” and actively develop relations with China and Japan on the basis of consolidating relations with the ASEAN countries.

- 97 An Initial Analysis of the Motivation and Challenge of Restructuring East Asia Diplomacy by Abe Shinzo**, by Liu Yuli, Doctoral Student of International Politics from Northeast Asian Studies College, Jilin University; and Shen Haitao, Professor and Doctoral Supervisor from Northeast Asian Studies College, Jilin University. At the time when regional political structure in East Asia is undergoing changes, the Abe administration has redefined Japan’s global role, and made major adjustment in the fields of politics, economy, diplomacy and security. In Japan’s overall diplomacy, the U.S. is put first, relation with China has got warm again after a cold spell, relations with ASEAN countries have been strengthened, relation with the ROK is in positive coordination, and relation with the DPRK has made limited improvement. In security domain, Japan has taken a series of actions, lifting the ban on the right of collective defense, implementing a new security act, and expanding

its military power. In economy, Japan has given priority to promoting bilateral and multilateral free trade negotiations and energy export. This paper has analyzed the motivation behind Japan's adjustment of its East Asia diplomacy on three levels, namely the right-wing attribute of Abe Shinzo, the right tilting tendency within Japan, as well as the rise of China and the change of political landscape in East Asia. Policy adjustment made by the Abe administration is bound to meet with certain challenges, while exerting certain negative impacts on East Asia region.

- 115 The Refugee Crisis and Response of the International Community from a Global Perspective**, by Wang Xiaoli, Post-Doctoral from Social Sciences Academic Press and Researcher from the Center for Arab Studies, Beijing Language and Culture University; and Cai Pengming, Associate Research Fellow from the CPDS and Doctoral Student of Department of International Relations from School of Social Sciences, Tsinghua University. Currently, a huge army of refugees has emerged globally because of war and environmental problems. The international community and the refugee receiving countries have provided assistance to the refugees out of humanitarianism, but at the same time refugees in large numbers are bound to have contradictions with the local population of the receiving countries over drinking water, food and jobs. In addition, problems involving refugee management would inevitably affect the internal safety and public security of the receiving countries. Therefore, once there is a tide of refugees emerging in the neighboring countries, whether to open the border or refuse their entry and whether sticking to morality or prioritizing domestic interests have become a difficult choice for the rulers of countries concerned to make. The refugee issue has gone far beyond the national borders, which has become an issue or a hard problem for the world involving common security for mankind in the 21st Century. This paper dwells on analyzing the major causes of the global refugee crisis, its impact and the tactics the international community is expected to take to respond to this crisis, and also discusses the relationship between the refugee crisis and China.

Three Geopolitical Theories and the “Belt and Road” Initiative

By Teng Jianqun

Over the past hundred years, geo-politicians have proposed three theories depicting how to control the world from a geographical perspective: the “Sea Power” theory raised by Alfred Thayer Mahan from the U.S. believed those who controlled the sea would control the world; the “Heartland” theory raised by Halford John Mackinder from Britain believed those who controlled Eurasia would control the world; while the “Rim Land” theory raised by Nicholas John Spykman from the U.S. believed those who controlled the rim land would control the world. Not long ago, the former White House strategic adviser Steve Bannon proposed that China’s “Belt and Road” initiative embodied the three theories, intending to control the world by its promotion, and every country of the world should reject it and so forth. We must point out the three geopolitical theories differ from the “Belt and Road” initiative fundamentally and cannot be mentioned in the same breath, as they are different in time and space.

I. The Three Theories Cannot be Compared with the “Belt and Road” Initiative

Outwardly, the “Belt and Road” initiative contains the three traditional geopolitical theories: the “Maritime Silk Road for the 21st Century” involves the long sea passages including those to Southeast Asia, while the “Silk Road Economic Belt” passes the Heartland depicted by Mackinder. If the “Belt

and Road” initiative and the three geopolitical theories are observed from the historical and realistic perspectives, we will find out that the ratiocination made by the American elite conforms to neither historical track, nor realistic logic and future development trend. Now, let us discuss it from the perspectives of the times and technical development.

A. The geopolitical theories have a clear time-space imprint. The emergence and development of any theory as well as their impact on national decision and international relations are naturally concrete reflections of the time. Contentions for sea, land and rim land at different times and by different nations have attracted the attention of the geo- politicians. The end of the 15th century witnessed the beginning of the age of great voyage, which extended the discussions of the geo-politicians to the seas. In the 17th century, theories relating to international trade, maritime navigation and freedom of the high seas emerged. At the end of the 19th century, the big powers would contend for geo-superiority with fire arms, or even waged wars. In the two world wars, geopolitical theories mushroomed, which related, to a large extent, with the scramble of spheres of influence by the belligerent states. Since the beginning of the Cold War, the U.S. and the Soviet Union established their military alliances respectively, with their contest extending from the land and sea to the outer space, thus giving birth to the “High Frontier” theory.

The birth and expansion of geopolitical theories have all closely related to the time. Before the Industrial Revolution, national strength of any country mainly came from its vast territories and large population, with the growth of social wealth depending heavily on agriculture and animal husbandry. If a state wanted to be powerful, it should build a strong army to obtain strategic regions by capturing new territories and conquering more people. The “Land Power” theory has emerged against a strong background of Agricultural Revolution. There were several wars before the First World War sweeping across Europe, all of which were intended to contest for the dominance of the land.

After the Industrial Revolution, the demand of capital for markets and

resources has far exceeded the boundaries of a state, with capital accumulation becoming the major source of social wealth growth. As capital accumulation featured strong expansion in nature, the political leaders and business giants of the state began to pin their eyes on the world. The development of seafaring and ocean-going trade has encouraged the big powers to contend for new spaces. Big powers conquered more colonies and obtained bigger markets and more resources by controlling the sea power. Against such backdrop, maintaining control of sea passages has become the focus of contention by big powers, through which to consolidate and expand their overseas colonies and keep other powers from obtaining more markets and resources.

The Second World War redefined the geopolitical boundaries. The anti-colonial movement raged like a storm in the post Second World War era, with colonies striving for national liberation and independence becoming the main content of geopolitical studies. The “Three World Theory” proposed by Comrade Mao Zedong was broadly identified with by the international community. Coupled with the introduction of nuclear arms and missiles, the decision-makers of big powers dared not resort to forces easily to resolve disputes. During this period, the three geopolitical theories withdrew from the center stage, with the Cold War becoming the core content of geopolitical theories.

Since the world entering the 21st century, the process of political multi-polarization, economic globalization, social informatization and cultural diversification has accelerated. The age has gone far beyond simply the “convergence of geography and political power”, connecting all the countries of the world closely together for good or ill. A British scholar pointed out, “geopolitics has manifested a new ideology.....The views of the old geopolitics used to emphasize part of the territory, while the state concentrated on pursuit of the best interests. Even though this might lead to confrontation or a war, the tendency would rather remain as it was, as the old geopolitics focused only on space and power as well as their relations.” “The views of the new geopolitics are global, which emphasizes the world as a whole, and that no ‘regional’ issues can be solved independently without resolving other

broader issues, thus providing an effective way to resolve many of the issues with global significance.”

The defects of the traditional geopolitical theories lie in dwelling on certain spatial point, from the earlier sea and land to the rim land later, which were all obviously limited by time-space. When looking at the geopolitical theories of the 20th century, one may find the conclusions made by these geopolitical theorists often served as the theoretical basis for nations in pursuit of becoming an imperialist power, colonial plunder, expansion and aggression or even for waging wars. Contrast to these traditional geopolitical theories, the “Belt and Road” initiative proposed by China is more conforming to the time in feature: it does not pursue the control of certain regions as its starting point, but advocates “mutual consultation, joint construction and co-sharing”, and intends to build a new type of international relations and forge a community with a shared future for humanity. From the perspective of national development strategy, China has neither intentions nor capabilities to control the sea, the land and the rim land of the world.

B. Technical advance has given birth to different geopolitical theories.

The advance of science and technology is the driver for social changes, which has given birth to various geopolitical theories from different angles. New science and technology have changed the mode of production, giving rise to industrial revolution, international division of labor, capital transfer, and re-allocation of market and resources, which have boosted major changes in international politics, international relations, and international trade, providing new spaces of imagination and practice for geopolitical studies.

In late 19th century, the U.S. took the lead in initiating a science and technology revolution as represented in the fields of electricity, steel and transportation, which soon spread to Europe. This technological revolution on a global scale had greatly raised the social productivity, changed the relations of production, altered the pattern of wars, produced monopoly and financial oligarchs, and formed national interest groups, whose demand for overseas market controlled the operation of state apparatus. As a result, to ensure

control of the sea was self-evidently placed before the decision-makers of the state. The IT revolution that began in the 1970s has made the international community closely inter-connected, unprecedentedly strengthened the intensity and frequency of interactions between nations, and greatly increased interdependency among nations, which have made the geopolitical theories that focused on controlling certain areas apparently inappropriate.

Technical innovation has not only expanded the space for human activities, but also added new meanings to the power in different spaces. The three geopolitical theories mentioned above have certain characters of technical progress. After the sailing ships, mankind entered the age of steam power, while Mahan's "Sea Power Theory" reflected the application of maritime transportation technology and the utilization of the sea by mankind for obtaining national power. In early 20th century, the development of railroad technology much weakened the superiority of sea power, and especially the introduction of diesel locomotives and the construction of modern highway networks made the sea give way to the mobility on land. Since then, the vast Eurasia has become the major competition arena of the world in geopolitics. Therefore, Mackinder believed technology that used to be in favor of sea power was turned in early 20th century to favor land power, thus raising his "Heartland Theory". Nevertheless, with the further development of technology, human activities on the sea and land as well as in space have tended to be integrated, while the wealth of prosperous nations is more often than not concentrated in the rim land, as depicted by Spykman in his "Rim Land Theory".

In the 1970s, driven by the tide of globalization, more interconnected and interdependent networks began to take shape. "In a broad sense, we have got into a system that connects people closely through a World-Wide Web out of a system that built walls to separate people from one another". Mankind is marching toward a new space ---- cyberspace, while geopolitics has tended to be globally networked: global internet, communication infrastructure, data base, and cabled television have made the dependence on and the engagement with market and resources enter a new space, which has completely breached the strict internal and external distinction or limit in traditional sense. Any country cannot work

out its own domestic and foreign policies as well as safeguard its own national interest without considering the geopolitical space of other countries.

Therefore, an open cooperation model that highlights mutual interests should replace the old relationship among capital, market and resources, while nations are expected to organically combine their geopolitical demand with the geopolitical demand of other nations or even that of the world. Big powers should only obtain national interests recognized by other nations, and ensure the consolidation and development of these interests through relevant international mechanisms and arrangement. Geopolitics under globalization must acquire common recognized community with a shared future rather than one-dimensional domains like the sea, the land, and the rim land. The “Belt and Road” advocated by China is the result of scientific and technological advance made by mankind. The “Wutong” (policy, infrastructure, trade, financial, and people-to-people connectivity) championed by the “Belt and Road” initiative calls for the support of modern technology, and conversely the “Wutong” will boost the upgrading and progress of technology.

II. The “Belt and Road” Initiative will Guide the Development of the Times

In sum, the “Belt and Road” initiative is by no means the combination of the three traditional geopolitical theories, nor does it serve as the theoretical basis for China to seek hegemony. Moreover, it is not the practice of the Sea Power, Heartland and Rim Land theories in a simple sense.

A. It complies with the development trend of the times. Political multi-polarization has made it impossible for any country to exalt only its own self and fight singly as in the past cases. Economic globalization has made all the countries in the world interlinked and complementing each other on the world industrial chain, where they remain unprecedentedly dependent on each other in economic lives. Social informatization has sped up the evolution of resources, capital, talents, information, and market allocation, while closing door to the

rest of the world would only make self isolation. And cultural diversification has added more color to our world, making self-thriving short-lived, as “no country can cope with various challenges facing mankind alone, nor is there any country that can retreat to self isolation”.

B. It upholds the spirit of open regional cooperation, and strives to preserve the global free trade system and an open world economy. The “Belt and Road” initiative is intended to boost the free flow of economic factors in an orderly way, efficient allocation of resources, and deep integration of markets; and promote the countries along the Belt and Road to coordinate their economic policies and engage in broader, higher level and deeper regional cooperation, so as to jointly forge a regional economic cooperation framework that highlights openness, inclusiveness, balance and universality.

C. It has offered a plan full of Chinese wisdom for global governance. “To jointly build the ‘Belt and Road’ conforms to the fundamental interests of the international community, manifests the common ideal and beautiful pursuit of mankind, and constitutes a positive exploration of a new model for international cooperation and global governance, which will add new positive energy to world peace and development”. In an era characterized by great development, big changes and major adjustment, different countries have taken different coping posture. After taking office, Trump has withdrawn from quite some international treaties and mechanisms, showing a narrow unilateralist tendency and staging trade wars, which has chilled the international community. Against such background, the Chinese plan in the form of the “Belt and Road” appears more important and precious.

(The author is Senior Research Fellow and Director of Department for American Studies, CIIS. This article was received on 5 Aug. 2018.)