

國際展望

GLOBAL REVIEW

(双月刊) 2017年 11/12月 总第 51期

2017年 11月 15日出版

- 1 试论全球治理对我国战略机遇期的影响 郭树勇
- 17 美国外交战略调整与中美关系 潘亚玲
- 38 特朗普政府的贸易政策 周俊
——基于美国国内贸易政治视角的分析
- 57 美国对“一带一路”倡议的认知及中国的策略选择 宋瑞琛
——基于对美国布鲁金斯学会和外交关系委员会学者观点的分析
- 75 四大地缘战略板块碰撞与五个“地中海”危机 张晓通
- 95 地缘政治理论演变的新特点及对中国地缘战略的思考 李红梅
- 113 浅析中国特色大国外交理论及实践 王栋 朱晓凡
- 131 中国参与北极油气资源治理与开发的国际法依据 唐尧 夏立平
- 150 英文摘要

封三 本刊 2018 年第 2、3、4 期征稿启事，本刊声明

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 9 No. 6

November/December 2017

Published on November 15, 2017

- 1 Global Governance and China's Period of Strategic Opportunity
GUO Shuyong
- 17 U.S. Global Strategy Adjustment and Impacts on Sino-U.S. Relations
PAN Yaling
- 38 A Study of U.S. Trade Policy in the Trump Era: From the Perspective of U.S. Domestic Trade Politics
ZHOU Jun
- 57 U.S. Perceptions of China's "Belt and Road Initiative" and China's Policy Options
SONG Ruichen
- 75 The Collision of Four Geostrategic Plates and Five Crises in "Enclosed Sea Regions"
ZHANG Xiaotong
- 95 New Characteristics of the Geopolitical Theory and Reflections on China's Geostrategy
LI Hongmei
- 113 An Analysis of the Theory and Practice of Major-power Diplomacy with Chinese Characteristics
WANG Dong and ZHU Xiaofan
- 131 International Legal Basis for China's Participation in the Governance and Development of Arctic Oil and Gas Resources
TANG Yao and XIA Liping
- 150 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

试论全球治理 对我国战略机遇期的影响 *

郭树勇

【内容提要】 全球治理是我国新时期战略机遇期面临的新形势，是战略机遇期内涵与条件变化的重要影响因素。进入新世纪以来，全球治理紧迫性增强，制度创新需求增大，更加呈现多主体共治特点。这一方面对战略机遇期的内涵产生了影响：战略机遇与战略挑战的界限逐渐模糊；战略机遇期的阶段性和交替性逐渐淡化。另一方面，也对战略机遇期的条件变化产生着直接或间接的影响：战略机遇期的实力条件从依靠单一国家相对实力增长向依靠多国特别是新兴国家综合国力的共同增长转换；战略机遇期的主观条件从消极的国际主义外交路线向积极的国际主义外交路线转变；战略机遇期的体系条件从传统上的两极体系或多个两极化体系向多极体系甚至无极体系转变。我们应当更新战略机遇期观念，树立更加辩证而不是单向度、更加主动而不是被动的战略机遇期观。同时，还应当采取恰当的全球治理战略。争取延长区域和全球战略机遇期。

【关键词】 战略机遇期 全球治理 中国外交

【作者简介】 郭树勇，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0001-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706001

* 本文系 2017 年上海市哲学社会科学规划“三大系列”课题之“中国共产党的全球秩序与全球治理观念变迁”（KY01C0222016027）的阶段性和成果。

进入 21 世纪第二个十年以来，虽然国内外形势发生了重大变化，重要战略机遇期的内涵与条件也在发生变化，但是我国发展仍然处于可以大有作为的重要战略机遇期。进一步研究重要战略机遇期内涵和条件的变化，是准确地判断和把握不断变化的机遇的关键，是实现两个一百年目标的重要保障。本文拟从全球治理新特点对战略机遇期的影响角度，对其内涵和条件变化进行初步研究，并对更新战略机遇期观念和完善的全球治理战略提出初步方案。

一、全球治理的新态势新特点

全球治理是国际社会解决全球性问题过程中探索的一种新的治理模式，其目的是动员各种国际关系行为体，以人类整体发展为价值导向，实施对全球公共事务的多主体治理。深入研究全球治理符合中国的利益需要。习近平总书记指出，“我们参与全球治理的根本目的，就是服从服务于实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦。要审时度势，努力抓住机遇，妥善应对挑战，统筹国内国际两个大局，推动全球治理向着更加公正合理方向发展，为我国发展和世界和平创造更加有利的条件。”^①在战后的大多数时期，全球治理面对的全局性问题实质上主要有两个领域：一是世界和平与安全问题，二是世界各地发展不均衡、经济秩序不合理的问题。用邓小平的话讲，就是战争与和平问题以及南北问题。^②进入上个世纪 90 年代，特别是本世纪以来，全球性危机继续加深，全球治理继续发展，出现了一系列新的态势和特点。

（一）全球治理紧迫性增强

自上世纪 60 年代以来，以核威胁、环境污染、经济危机等为代表的全球性问题日益严重，到了本世纪，上述危机进一步演化成生态危机、全球性

^① 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话》，学习出版社、人民出版社，2016 年，第 274 页。

^② 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱》（1975-1997）下，2004 年 7 月，中央文献出版社，第 1177 页。

经济危机和跨国恐怖主义网络的多重危险。进入本世纪第二个十年以来，国际金融危机风险、世界性债务困难、全球经济复苏乏力，使得全球经济治理出现了前所未有的困难。人口的爆炸式增长仍然在继续，资源消耗呈几何级数增长，世界性资源储备面临枯竭，全球变暖、气候异常、污染严重已经成为地球公害，自然生态受到严重破坏的趋势没有得到扭转，人类生存危机的形势从来没有像今天这样严峻。据预测，如果按照现在每小时 3 个物种灭绝的速度，2050 年地球上可能有一半物种将会濒临灭绝，它的减少将破坏整个生态系统的平衡，最终危及人类。除了上述环境领域和社会领域之外，恐怖主义、分离主义和极端主义正不断以新的形式挑战地区政治秩序。伊斯兰国的兴起，不仅对于中东形势、大国影响力，而且对于人类共同治理世界秩序的能力都提出了严重挑战。欧洲等地的金融危机频发，贸易保护主义以新的形式出现，跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴协定（TTIP）谈判挑起了新一轮世界贸易秩序之争，导致贸易合作的碎片化，影响国际贸易的稳定。在这种全球治理形势下，美国不得不重组治理格局，倚重更多新兴国家参与治理。新兴经济体以金砖国家、上海合作组织等形式迅速崛起，不仅在经济总量上迅速增长，成为与以美国为首的发达国家相抗衡的国际重要经济力量，而且中产阶级数量上也正在赶超美国，据投资银行瑞士信贷发布的《全球财富报告 2015》，自 2000 年以来，中国进入中等收入行列的人数增加了 4 340 万人，高于美国的 2 200 万人，今天总量过到 1.09 亿人，首次超过了美国，位居世界第一。^① 这意味着，新兴国家将深刻影响当代世界的政治经济和社会等各个方面，导致国际社会结构和全球治理格局的重组。美国等发达国家意识到主导治理力不从心，采取邀请中国、俄罗斯等国参加八国峰会，共建 G20 集团，分担气候变化治理、反核扩散、反恐等问题的形式，按照有利于自己的方式不断地把新兴国家拉入到全球治理的行列。而新兴国家也以人类利益为重，积极参与全球治理，围绕习近平总书记所强调的“就 2015 年后发展议程、气候变化谈判、国际货币基金组织改革、

^① 《中国中等收入人数 1.09 亿 全球第一》，新浪财经，2015 年 10 月 15 日，<http://finance.sina.com.cn/china/20151015/113023483374.shtml>。

反恐、网络安全等全球治理重点问题密切协调，”^① 实现了新兴国家利益、发展中国家共同利益和全球利益的有机统一。

（二）全球治理制度创新需求增大

全球治理体制机制更加推陈出新，要求国际社会抛弃集团思维，推动全球治理规则民主化、法制化。全球治理处于一个新的历史转折点上。首先，全球治理成为国际政治的核心问题，共同体思维必然代替冷战思维和国家中心主义、地区中心主义思维。全球性复合相互依赖和共同脆弱性已经替代了一般性的经济相互依存，全球性问题的加重已经使得全球社会的建设成为国际社会的主流方向。全球治理开始取代大国政治、集团政治，主导国家权力转移成为国际政治的核心问题。日益变化的国际社会与国际经济结构和进程与落后的国际政治上层建筑和国际经济体制机制安排之间的矛盾，已经上升为国际政治的基本矛盾。解决这些矛盾，增加新兴国家及其他国家在国际政治和经济上的代表权，已经成为全球治理工作的重中之重。改变过去狭隘的国家利益观念，地区中心主义观念以及冷战思维、相对主义思维，培养共同体观念，已成为国际社会的共识。其次，国际社会认识到，要更好地提高“应对资源能源安全、粮食安全、网络信息安全、应对气候变化、打击恐怖主义、防范重大传染性疾病等全球性挑战的能力”，必须“推动变革全球治理体制中不公正不合理的安排，推动国际货币基金组织、世界银行等国际经济金融组织切实反映国际格局的变化，特别是要增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，推动各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等，推进全球治理规则民主化、法治化，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家意愿和利益。”^② 第三，在世界各国积极参与全球治理的行动中，区域行动、自主性行动、创制性行动等都成为推动建设国际经济金融领域、新兴领域、周边区域合作等方面的新机制新规则的潮流。2015年6月，57个创始成员国在北京签署了《亚洲基础设施投资银行协定》，重点对发

^① 《习近平会见俄罗斯总统普京》，新华网，2015年7月8日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-07/08/c_1115861505.htm。

^② 《习近平：推动全球治理体制更加公正更加合理》，新华网，2015年10月13日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm。

展中国和发展地区的基础设施建设进行融资支持，极大地弥补了世界银行、亚洲开发银行等传统国际金融机构在国际融资方面的能力不足，是朝着国际组织民主化方向迈出的重要一步。

（三）全球治理更加呈现多体共治的特点

全球治理的理念产生历史并不短，但只是到了上世纪90年代前后才成为一种全球共识，20多年后的今天，全球治理进入了更具实践性的操作层面，具有明显的多主体共治特征。首先，全球治理是多主体多层次的复合治理。治理的本质是多主体的治理，全球治理如同国家治理一样，越来越呈现出多主体复合治理的特征。国际关系的多元行为体都不同程度地参与全球治理与区域治理中来，无论是主权国家、政府间国际组织，还是非政府组织和跨国公司，甚至有影响的个人，都是全球治理的主体，并随着全球性问题与挑战的复杂严峻而导致了不同主体在全球治理中的位次调整，使得主体之间出现了复杂的组合，治理水平及影响日益均等化。由于多主体治理的性质，造成了全球治理的多体系化、多结构化和多功能性。其次，需要明确更加现实和操作性的政治理念来指导全球治理。经过几十年的探索，事实证明，用西方所谓的普世价值观不行，只遵循联合国宪章精神也不够；现实的态度是，从东西方政治文明中抽出共同存在的“协商民主”精神、“人类命运共同体意识”等，采取“在谋求本国发展中促进各国共同发展”的思路，“建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系”对于指导全球治理具有极为重要的现实意义和理论意义。再次，需要进一步加强全球协调、区域协调和大国协调的力度。全球治理是人类在后工业化时代的重大集体行动，国际社会动员各种国际关系行为体，集中全球智慧和力量挽救人类命运和谋求人类更高福祉的世界事业，需要更高水平、更大范围和更有效的国际协调。历史上的维也纳会议、国际联盟，当代的联合国，都为国际协调进行了探索，但是当前的国际协调正向深层次和纵深发展，特别是最大发达国家代表的美国与最大的新兴国家代表的中国，正在谋求超越历史、超越自我、超越区域，建设面向全球治理新形势、以合作共赢为主要内容的新型大国关系。

此外，最近全球治理还呈现出波动性、脆弱性和乏力性等特点，这与全

球化管理本身的经验不足，以及全球治理权威性不够等因素有着直接的联系。值得指出的是，最近一个时期以来，世界性的贸易保护主义、政治保守主义和外交孤立主义等政治经济文化思潮纠缠在一起，加之世界经济复苏乏力和世界性政党权威和政府治理能力普遍下降，造成了相当范围内的东西方民粹主义的兴起，出现了反全球化、逆全球化、反对区域一体化等浪潮，实际上也是全球治理和区域治理的反动浪潮。

二、全球治理新态势对战略机遇期的可能影响

全球治理是全球化时代国际政治最深刻的变化之一，它是国际治理的新陈代谢，对各国来讲既是机遇也是挑战，近年来的全球治理新态势，对我国的重要发展战略机遇期产生了多方面影响，但正面影响仍是主要的，同时也影响了其原有的内涵与存在的条件。

（一）全球治理新态势总体上将延长我国战略机遇期

前文所述的全球治理三个方面的新态势，只要认真对待、操作得当，均有利于我国的改革开放，并构成社会主义现代化建设的发展机遇及和平环境。首先，全球治理紧迫性增强将增加中美合作的机会。紧迫的全球治理将促成人类命运共同体意识，迫使各国形成对于全球治理共同事业的期待和共识，迫使美国更加重视综合国力大为增强的中国在新兴国家群体中的地位，不得不联合中国共同应付全球性危机，由全球治理牵动的中美联合无疑将大大减缓美国“亚太再平衡”战略对我国的压力，减少美国及其盟国企图遏制中国崛起而发起的日益频繁的战略挑战，特别是在金融危机、联合国改革、世界卫生治理、反对国际恐怖主义等议题上恢复和发展中美建设性伙伴关系，从而破除所谓的“修昔底德陷阱”。其次，全球治理制度创新需求增大，赋予了中国扩大发展成果的制度空间。服务于全球治理的制度创新，实际上是一种秩序重建和规则体系重组，这种重组不可能不对综合实力大增、不久的将来将占到世界经济半壁江山并将成为全球治理制度创新的主力军的中国等新兴经济体开放。中国等新兴经济体在积极参与经济、安全和文化等全

球治理与区域治理的同时，能够把自己的方案贡献给国际社会，也容易被国际社会纳入新的全球治理方案之中，这样，国际制度与世界秩序更加公正合理。在这个过程中，谁的国际责任越大，谁向国际社会提供的公共产品越多，谁就能够获得更多的发展机会和更大的发展空间。中国已经向国际社会明确宣示将承担与国力相匹配的国际责任，而且在“一带一路”等倡议中身体力行，主导创建了“亚投行”、“丝路基金”等国际融资平台，得到了国际社会的响应和肯定，因此必然获得更多的发展机遇和国际认可。再次，全球治理的多体共治，将舒缓霸权主义与强权政治对我国的遏制。霸权主义和强权政治仍然是国际社会的主要威胁，也是中国和平发展的主要威胁，我国无论在周边外交，还是对发展中国家外交，或是大国外交，都受到了以美国为首的阵营的敌视或者担忧中国和平发展的国际势力的巨大制约。美国实施亚太再平衡战略以来，纠集日本等盟友，在南海地区煽风点火，离间中韩关系，看不得中国和其他国家在全球治理和二十国集团合作等议题上的紧密合作，挑拨中印关系，破坏金砖国家合作，不乐见中国在世界权力转移中迅速接替美国成为世界秩序主导国。然而，全球治理新发展在进一步削弱主权国家治理的权威的同时，也大大地削弱了霸权国家控制世界事务的能力以及任性的强权政治能力。具体地讲，全球治理的多体共治推动了全球治理的多极化发展，从根本上动摇了霸权稳定的逻辑以及强权政治的逻辑。霸权稳定的逻辑是霸权国家有足够的力量控制世界事务，全球治理时代解构了这个权力秩序基础，众多非政府组织、不断兴盛的跨国公司和大量新兴中小国家，不可能全部成为霸权国家的追随者，相反成为霸权国家实际上不得不合作的对象和潜在的挑战者，极大地延缓和对冲了上述守成国家对中国和平发展的各类遏制战略行动，使得美国对华战略中的冲突主义和孤立主义，最终因为中美两国的多方位和巨大的全球治理共同利益而不得不重返合作的轨道。

（二）全球治理对战略机遇期内涵的影响

全球治理不仅总体上对战略机遇期产生了较为积极的影响，而且对战略机遇期的内涵也有较大的塑造。这种塑造从某种形式上改变了强权政治为主导时期的战略机遇期的传统内涵。首先，战略机遇期概念中的战略目标和标

准正由过去的军事内涵向非军事内涵转变。在很长一段时间内，把“世界战争打不起来”，甚至“不发生大规模外敌入侵”作为判断战略机遇期和战略目标的基本内容或标准。做出上述的定义和判断，主要基于当时中国尚处于现代化初期，多次因内战和外战丧失了宝贵的发展战略机遇，对于抓住上世纪 80 年代的发展机遇十分渴求的情况下做出的。更重要的是，在相当一段时期内，中国国力不甚强大，参与全球化和全球治理还不多，对于全球治理的认识还不够深刻。进入本世纪以来，全球治理出现了新态势，全球性复合相互依存愈益紧密，人类共同体正在成为现实，中国和其他国家的战略机遇越来越不能简单地从军事的内涵来判断，而应从人类生存危机和发展危机的角度来定义；同时也不能从本国国家战略机遇的角度来认识，而应该从全球战略机遇的角度来把握。因此，中国的战略机遇期与世界各国的战略机遇期就更加紧紧地联系在一起。其次，战略机遇与战略挑战的界限逐渐模糊，机遇之中有挑战日益成为战略机遇期的常态。上世纪 80 年代那种绝对意义上的战略机遇期已经不存在了，今后更多的是战略机遇与战略挑战并存、在应对挑战中寻找和巩固机遇的历史时期。导致这种现象的出现主要有几个原因，一是在全球治理新形势下，全球共同脆弱性更加明显，一荣俱荣、一损俱损的全球性问题或危机不仅影响到发达国家，也延及发展中国家特别是新兴国家，中国作为新兴国家的代表和世界主要经济体，显然会更多地感受到全球性问题的挑战，战略挑战日益成为全球治理的常态。二是未来几十年里，国际政治的一个主题是中国与美国共同适应对方，克服“修昔底德陷阱”，探索形成一种共同治理世界秩序的方案，完成世界性权力转移。这不仅是对中国外交的挑战，也是对于美国外交以及国际社会的挑战，决定了挑战的长期性和常态性。三是由于全球化条件下各国共同发展的潜力很大，合作共赢的逻辑将占主导地位，国际政治的竞争趋势与合作趋势都在发展，但是总体上合作趋势还是多于竞争趋势，这决定了战略机遇虽然不再呈现绝对状态，但会长期居于相对状态。再次，战略机遇期的阶段性和交替性逐渐淡化，连续性和联动性逐渐增强。改革开放以来，由于中国内政和外交政策不断出现阶段性变化，中国与超级大国关系时好时坏，中国的战略机遇期也随之出

现了明显的阶段性和交替性。这从侧面说明了一国内政、超级大国力量、大三角关系等对于国际格局的影响。全球治理日益加深的今天，多行为体共同治理世界，内政愈加紧密地和全球治理联动，新兴的全球治理体制机制也在发挥更大的作用，大国行为的类似性、一致性和可预期性不断增加，对一国的战略机遇可能也是对于其他国家的战略机遇，超级大国改变他国战略机遇的能力越来越弱，主要政党的政策连续性不断加强，战略机遇期的阶段性因此也日益淡化。与此同时，参与全球治理程度相同的国家的战略机遇期的联动性增强，我国是处在全球治理新常态的前线国家，与其他深度参与全球治理的大国享有越来越多的共同战略机遇期。

（三）新常态下我战略机遇期的条件变化

全球治理新常态还对战略机遇期的条件变化产生着直接或间接的影响。第一，战略机遇期的实力条件从依靠单一国家相对实力增长向依靠多国特别是新兴国家综合国力的共同增长转换。战略机遇期的传统实力条件是本国综合国力的相对强大与相对实力的保障，这从本质上是一种现实主义或新现实主义的战略机遇期观念。在全球治理新形势下，国际交往奉行的是一种绝对获得的国际合作主义逻辑，战略机遇的主要来源不是相对主义而是绝对主义。所有参与全球治理的行为体的共同实力增长、可持续增长和包容性增长，这是新时期全球治理的相互依赖性、多主体共治性和包容性占主要方面的局面所决定的。在过去很长一时期内，全球治理虽然也盛行包容主义，但是这种包容和共治并不占主要方面，战略机遇期还主要是从一国相对实力的增长，或几个权力中心的联盟组合去获得相对安全。在新时期的全球治理形势下，由于人类命运共同体意识的加强，战略机遇期的获得条件，从单一国家的国力相对增长，改变为多个相互依存国家特别是新兴国家的国力共同增长。此外，新兴国家实力的共同增长，成为中国战略机遇期的最新实力条件，这主要是因为新兴国家与中国一般都属于发展中国家，都有过被殖民或被压迫的民族屈辱史，都有着进行经济转型升级的共同任务，都期望摆脱传统的强权政治的束缚，希望走一条新的安全道路，追求可持续的和平发展保障，因此更愿意接受共同增长和包容增长的实力增长路径。

第二，战略机遇期的主观条件从消极的国际主义外交路线向积极的国际主义外交路线转变。传统主观条件是刻意寻求力量平衡、埋头发展自身实力，全球治理新形势则要求改变孤立主义，采取一种更加国际主义化的进取战略，将积极进取的战略观与人类价值引领结合起来。世界进入了全球治理的第三波，其核心问题是“人类怎么办？”资源竞争恶化、全球发展失衡、全球治理赤字、文明冲突加剧等全球性问题积重难返，针对性的治理超出了意识形态斗争、国家身份冲突和区域地缘政治等范畴，需要从更加长远的战略视野、更高的道义立场和更加积极的国际主义情怀来思考全球政治问题。在这种情况下，我国战略机遇期的主观条件发生了重要改变。一方面，在战略重点上，更加重视区域治理和全球治理转变，把全球治理作为履行国际责任和实现国家利益的重要平台。既坚持中国是发展中国家，紧紧地与第三世界和广大发展中国家站在一起，坚持正确的义利观，又坦承中国作为地区性大国，应当承担更多的全球责任，为人类的共同事业做出更多的贡献。另一方面，战略姿态上，从低姿态外交向有所作为转变，外交上更加积极和主动。“一带一路”倡议是中国在国际战略上做出的重要举措。在获得 56 个国家的积极支持和响应的情况下，2015 年 5 月成立了亚投行，不但争取了国际金融改革的主动权，成功地对国际社会进行了秩序改革的国际动员，而且从战略上扭转了我国面临的被动局面，化被动为主动，我国的战略反击行动取得明显进展。再次，战略机遇期的体系条件从传统的两极体系或多个两极化体系向多极体系甚至“无极”体系转变。上世纪 80 年代，我国难得的重要发展战略机遇期主要是因为美苏两个超级大国形成了势均力敌的国际格局，谁也不敢发动世界大战，中国不去挑战这个两极体系反而抓住两强都拉拢中国的机会，左右逢源，纵横捭阖，获得了难得的和平机会，埋头发展自己的经济，着力提高综合国力。上世纪 90 年代和 21 世纪初，美国在苏联解体之后一度拥有“单极时刻”，但在短暂“蜜月期”之后，美俄形成了实际上的“冷和平”，军事力量不相上下，而且在北约东扩、美日同盟等问题上俄罗斯与中国结成战略伙伴关系，形成了鲜明的两极化特征。在全球治理新形势下，过去那种通过“准联盟”对抗来获得战略机遇期的逻辑不再成立，全球

治理的多主体共治特征消解了霸权稳定论的可能性，传统意义上的单极体系不再可能，治理模式上的多极化反过来推动了国际体系的多极化发展，而全球共治的发展特别是全球治理的紧迫性和制度创新性，则进一步消解了“极”的意义，尺有所短，寸有所长，此“极”非彼“极”也，各种力量相互依赖、相互定义，形成所谓的“无极”体系，根据全球规则和整体性逻辑来共同治理全球化和全球性危机，世界性权力转移顺畅有序，守成大国与新兴大国之间呈现出新型大国关系的特征。

三、更新战略机遇期观念，完善全球治理战略

中国的对外战略已经随着国力的稳步上升而处于历史的转折点上。中国提出“一带一路”倡议和深度参与全球治理既是抓住当今世界再全球化的战略机遇采取的应对战略，又进一步影响了全球治理的新态势。在新时期，我国的战略形势和战略机遇都在发生上文所述的巨大变化，在制订和完善新的全球治理战略时必须结合战略机遇期因素进行综合考虑，为中国的改革开放和社会主义现代化建设提供正确的判断和外交大战略。

（一）与时俱进的战略机遇期观念

鉴于全球治理新态势对于我国战略机遇期内涵与条件形成的可能影响，我国的战略机遇期观念将向着至少以下三个方向完善。

第一，更加辩证而非单向度的战略机遇期观。中国的战略机遇不是单向地受制于外部世界，本身也对外部世界发展机遇产生影响。由于我国坚定不移地深度参与全球治理，通过推进“一带一路”建设、主导金砖国家治理、参与二十国集团等各种措施，提出中国方案，发挥引导作用，因此，中国的发展战略机遇期就更加紧密地与全球治理、全球化的形势和发展联系在了一起。辩证地看，中国发展本身对于世界也是机遇。中国在今后相当长时期仍然处于发展上升期，中国的投资机遇、绿色机遇、对外合作机遇等都在扩大。中国发展的上升期也是世界发展、全球治理的战略机遇期。世界和平运动、世界经济发展、国际关系多极化不是单向度地惠及中国的战略机遇，中国也

在向世界提供公共物品，中国发展机遇就是一种公共物品，它对世界和平与发展、国际关系多极化起着重要的推动作用。从根本上讲，中国的重要发展机遇是中国自身发展与世界共同发展良性互动的结果，中国的战略机遇期在很大程度上是自我创造的黄金年代。可见，在人类命运共同体理念下，深度参与全球治理使得我国面临的战略机遇期的内涵和条件发生了总体上于我有利的变化。因此，维护全球治理规范发展、积极引导全球治理成为我国新时期重要的国家利益。

第二，更加主动而非被动的战略机遇观。中美两国的重大较量之一是美国愿意继续为中国的战略机遇期“埋单”。上世纪 80 年代以来的 30 多年里，我们所处的战略机遇期主要是由于国际格局因素造成的。美国与苏联两个超级大国形成的两极格局及其后续性影响给中国客观上造成了可以利用的战略机遇期，因此中国才可以充分地利用中美苏大三角的战略资源。苏联解体之后，全球安全治理特别是国际反恐统一战线赋予了我国新的不长的战略机遇期，但是这种战略机遇期呈现出很强的外生性和碎片化，具有不稳定性 and 不确定性。无论是两极格局还是国际反恐统一战线，其创建的主体都是美国，享受其战略机遇期有一定的“搭便车”性质。美国已经认识到这一点，有意在国际公共物品提供方面转而采取“有限收缩战略”，即使忌惮对中国发动直接的军事冲突或战争行为，也会利用其在软硬实力和全球治理中的位势，采取一种全方位、不间断、多方式的“扰乱式”遏制战略，干扰我战略机遇期演变为战略挑战期。美国的借口很有迷惑性，即中国已经成长为全球性大国，应当担负国际安全和发展上的责任，不能“坐享和平红利”。因此，被动式的、“守株待兔式”的战略机遇期观念，必然要向“主动出击”式的战略机遇期观念转变。如果说被动式的战略机遇总体上而言是一种现实主义的精明，那么主动式的战略机遇总体上而言则是一种建构主义的智慧。在新时期，主动地创造战略机遇，中国的理性和积极选择主要有三个。一是运筹大国关系进而影响国际关系，创造富有弹性和互动的战略态势。因为越是灵活性的大国间关系，越能够给处于战略不利地位的大国带来变化的机遇。二是与世界秩序的主导国家建构一种亲密的伙伴关系，充分享受战略伙伴关系带

来的战略机遇。三是针对世界性危机或重大事件积极做出重大贡献,进而倡议建立一种新型的国际体系。如果能建立符合本国利益同时也符合国际利益的新型国际秩序,那么战略机遇就有了秩序上的保障。

第三,更加开放而不是孤立主义的战略机遇观。全球治理的本质是国际共同治理,是开放共享协商治理,人类社会的共同机遇期因素在增长,这就客观上要求所有参与全球治理的国家如果想从中获得战略机遇,前提就是要建立一种开放发展的国内治理体系和积极国际主义的外交路线。历史上的孤立主义战略机遇观时而奏效,有着一定的历史条件和客观条件,其中重要的一条是世界体系和相互依存度还处于较低的水平,全球治理的参与范围和主体较为狭窄,全球治理本身机制化程度很低,人类命运共同体意识尚未成为一种国际社会的主流价值观念。进入20世纪下半叶特别是21世纪以来,区域一体化和全球化的步伐加快了,其范围也从经济角度向安全、文化甚至政治方面扩展,虽然不时受到民粹主义、贸易保护主义和政治保守主义等思潮和势力的影响,但是,总的趋势是开放、共赢、和平、合作。对于有较强实力的大国而言,存在一种创制的优势:即谁能够较早地抓住这个总趋势,谁就会把握战略上的主动,顺应发展的潮流,抢先参与制订国际制度,谁就能够获得新的战略机遇。开放的战略机遇观,主要是指从扩大对外开放中把握战略机遇,从深度参与全球治理中把握发展和安全上的国家秩序利益,从与其他国家合作共赢中扩大战略机遇的共享性以便扩大合作的国际社会基础,因此,开放的战略机遇观和孤立主义的战略机遇观之间的关系,更像军事学上的运动战与游击战的关系,两者虽然都是积极的,但前者是在自身力量强大的情况下的大视野行动,而后者则是在自身力量相对弱小情况下更加注重在夹缝中求生存的现实作为。

(二) 完善有利于中国战略机遇期的全球治理战略

全球治理新态势对我国的战略机遇期的内涵与条件产生了多方面的影响,中国的自身发展也反过来影响了全球治理,为世界带来了机遇,也带来了中国方案。全球治理的中国方案其实就是中国的全球治理战略。在全球治理、中国战略机遇期和中国参与全球治理战略这三者的关系中,前者是客观

和外在的，居中者是主客观相结合的，后者则是主观和内在的。后者若制订得当，可以对前两者起到重要的引领和塑造作用。

第一，坚持全球治理的进步性和共通性，争取可持续的共同战略机遇期，推进人类命运共同体建设。中国全球治理战略的首要原则，应当是积极推进普遍性全球治理的原则。在全球治理的新形势下，战略机遇期不是纯粹的大国间战略竞争的零和游戏的范畴，它越来越受到共赢共享的逻辑支配。全球治理是国际社会的治理行动，它具有进步性。全球治理是为解决全球化的问题而采取的人类集体行动，它正在超越历史上的强权政治模式而采取一种新型的国际关系思维。发展中国家特别是新兴经济体正在全球治理中发挥越来越大的作用，以西方为中心、以资本主义国家为中心、以发达国家为中心的国际治理模式正在让位于新的全球协商政治模式，并为人类共同价值和利益做出更大的贡献。为人类命运共同体建设探索新的方向，从而使得全球治理能够有利于有关各国的战略机遇的特点突显出来，这是进步性的一面，是主要方向。坚持这种进步性，符合所有国家的主权、安全和发展利益，它给全世界带来长期和平、普遍的发展机遇期，这种战略机遇期是长期的，可持续性的，是人类共同命运。通过积极采取多边外交和双边外交等手段，全方位地推进全球治理进程，使之更好地发挥管理全球化和解决全球性问题的作用。具体地讲，应从历史进程的现实出发，承认美国在管理全球化中的主导地位，不挑战以美国为首的西方发达国家在全球治理体系中的基本地位，进一步发挥联合国在全球治理中的作用，履行世界秩序和全球治理经济格局赋予中国的国际功能，发挥国际社会期望的、与中国国力与国际话语权相匹配的国际责任。上述中国全球治理战略原则，实际上就是服务再全球化的基本立场，是新时期中国对外开放国策的基调，是中国多边外交的主旋律，它不仅将中国融入全球治理的世界大潮中去，使得中国继续享受国际社会全球治理带来的共同机遇，也为全人类提供中国智慧和机遇，产生一种正和的机遇叠加效应。

第二，重视全球治理的脆弱性和不平衡性，探索分类推进的全球治理战略，确保中国战略机遇期的完全实现。从国家利益和国际利益相平衡的综合

考虑出发,面对西方发达国家主导和操纵世界秩序的现实,有必要在完善全球治理战略的过程中,采取分类推进、逐步深化的原则。全球治理既有进步性的一面,又有脆弱性一面,这种脆弱性是由国际政治的历史性决定的。全球治理是一个历史进程,它还处在一个并不发达的历史阶段,以美国为首的西方发达国家常以强权政治和霸权主义的传统思维治理全球化,全球治理领域的规则之争、资源之争、协调之争异常激烈,在有些刚性经济合作比如国际金融合作领域全球治理尚在向前推进,而在紧迫性不突出的领域如气候变化治理、可持续发展就常常出现反复,从而在总体上迟滞全球治理进程,有时候还演化成国际危机,造成全球治理的倒退。全球治理的这种脆弱性进一步助长了这种情形,即各国更习惯和乐于从地缘政治、联盟转换、大国均势中寻找战略机遇期,虽然这种战略机遇期呈现出明显的权宜性和短暂性,但是对于各国决策者来讲又是可以把握和容易感受的,常常成为中长期战略安排的重要内容。对于大国而言,除了全球治理进步性带来的共通的战略机遇期以外,不放弃这类战略机遇期,才能推动总体战略机遇期的完全实现。对于客观条件较好、国际社会期待而我国又有实力保障和引领能力的全球治理项目,可以着力推进;对于客观条件较差、发展中国家有较大期待、有较大国际分歧的全球治理项目,可以稳中求进;对于客观条件较差但是出现了国际危机形势、国际各方合作意愿强烈的全球治理项目,可以积极推进。

第三,把握全球治理的可塑性,实行制度化优先的战略重点,通过国际制度优化延长区域和全球的战略机遇期。中国实行制度化优先的全球治理战略,是从操作性角度对应全球治理特点而进行的理性选择。诚然,全球治理的进步性要求我们采取积极融入和推动的原则,全球治理的脆弱性要求我们采取分类推进的原则,这是从全球治理的客观性和历史性角度得出的结论。然而,从其实践性和社会性角度看,全球治理还有较大的可塑性,即使在其性质发生作用和基本结构不变动的框架内,我们仍然能够对其进行结构微调、功能修正,至少能够对其进行立法,具体地讲,可以对参与全球治理的行为主体提出具体的规范性要求和规则。这样的话,至少可以从三个角度促进战略机遇期的实现。一是不挑战美国的世界秩序主导者地位。全球事务立

法仍然在现有的体制下展开的，是一种渐进性的变革，采取的是全球协商的政治方式，便于为守成国家接受，有利于世界性权力转移的和平实现，创造全面和稳定的战略机遇期。二是法治原则是国际通行原则。采取法治原则，便于对接国际话语和规则体系，减少有分歧有冲突的国际各方的对撞和对抗，从而积小胜为大胜，积聚“战术机遇”为“战略机遇”。三是立法的核心是巩固全球治理的实践成果。由于新时期全球治理实践很大程度上是中国积极参与并部分引导，因此，国际立法建制必定要大量地吸收和内化中国方案，从而间接地为中国发展机遇提供更多的国际制度保障，延长中国在区域和全球层面的战略机遇期。从战略步骤来讲，这种制度化优先的全球治理战略，就是广泛开展有计划有步骤的全球事务立法行动，利用联合国等多边国际舞台，就国际秩序、国际责任、国际领导权以及世界伦理等问题开展大辩论，这是第一步。然后，在联合国等政府间国际组织和有关国家政府的支持下，动员和组织有影响的各国政治家、国际立法建制的专业人士和国际公益团体代表，依托各类全球性国际组织对各个全球治理领域的公约、宪章或议定书等国际公法文件重新进行专业性审核活动，这是第二步。建设、推进和巩固新兴国际组织和国际制度，使之与联合国建立起牢固的联系，树立新时期全球治理的国际权威，在专业性审核活动的基础上，利用国际权威，主导国际公约的修订或修正活动，这是第三步。可以把联合国和二十国集团作为全球治理立法的基本制度依托，将金砖国家合作、世界贸易组织、国际货币基金组织、联合国 2030 年发展议程、中美首脑会晤等通过某种形式联系起来，整合成有利于联合国与二十国集团互动的机制化联系，为全球公共事务管理积聚足够的国际权威，建设新时期的全球治理制度新体系，为未来战略机遇期提供有力的国际制度保障。

[收稿日期：2017-07-28]

[修回日期：2017-09-22]

[责任编辑：孙震海]

美国外交战略调整与中美关系*

潘亚玲

【内容提要】 美国正处于其独立以来国运兴衰的十字路口，它既可能就此进入霸权衰落的长期通道，也可能扭转态势实现霸权重振。为实现再度称霸，维持已延续二百余年的国运上升态势，奥巴马政府已对其外交战略进行重大调整。尽管特朗普政府的外交战略尚不明朗且表现出诸多与奥巴马政府的区别性特征，但其宗旨仍是“让美国再度伟大”。鉴于美国缺乏管理霸权衰落的历史经验，其外交战略调整涉及多个方面，既有管理物质性霸权衰落的现实主义战略，也有护持制度霸权与规范霸权的理想主义战略，更有预防中国崛起的冒险主义战略。如果说奥巴马政府外交战略的调整兼具三个方面，特朗普政府则侧重第一和第三方面。尽管如此，奥巴马政府和特朗普政府的共同假设是美国物质霸权的相对衰落以及对大战略的战略节约、战略集中要求。为应对美国这一可能持续较长时期的外交战略调整，特别是妥善处理由此带来的战略不确定性，中国应推动中美关系保障机制建设，包括短期的危机预警与管理机制，中期的合作关系早期收获计划，长期的中美人文交流、战略互信机制建设，等等。

【关键词】 霸权衰落 外交战略调整 中美关系 保障机制

【作者简介】 潘亚玲，复旦大学美国研究中心副研究员

【中图分类号】 D822.371.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0017-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706002

* 本文系上海市哲学社会科学规划一般项目“美国重建制度能力的战略和政策及我应对方略研究”（2016BGJ003）的中期成果。

面对唐纳德·特朗普（Donald Trump）担任总统后美国外交战略的重大不确定性，国际社会表现出高度一致的“战略焦虑”。尽管特朗普政府的战略体系或需相当长时间才能形成，但考虑到美国决策体系及既有政策的路径依赖，仍可对美国未来的外交战略走向作出大致判断。其根本前提是特朗普始终强调的美国可能正在衰落的假设，明确体现在其“让美国再度伟大”（Make America Great Again）的竞选口号中。随着美国经济逐渐复苏、新兴大国经济进入“新常态”、欧洲面临多重危机，国际社会对美国霸权相对衰落的讨论似乎逐渐沉寂。但从更为长期的历史视角看，美国延续了二百余年的国运上升态势仍可能趋于终结。或者说，当前的美国正处于国运兴衰的十字路口，既可能就此进入霸权衰落的长期通道，也可能扭转态势重振霸权，这很大程度上取决于其如何管理霸权的相对衰落。由霸权相对衰落而来的国运逆转的潜在可能，导致美国调整外交战略以阻止甚至扭转这一趋势，其理想状态是再度称霸。这一外交战略调整自 2008 年全球金融危机以来已全面启动。由于缺乏管理霸权衰落的历史经验，美国外交战略的调整更多是“全面下注”，同时在多条战线上展开：既采用一种战略区间方法的现实主义战略来管理物质性霸权衰落，也通过由制度和规范霸权护持的理想主义战略重振美国霸权，还通过以“亚太再平衡”战略为核心的冒险主义战略管理中美权势转移。通过分析每种战略取向的战略目标、战略机制及政策方法，笔者认为，尽管存在重大差异，但三者的取向都以美国物质霸权相对衰落及由此而来的战略节约、战略集中要求为前提。当然奥巴马政府与特朗普政府也存在较为明显的差异，前者是“三管齐下”，而后者的重点则在现实主义和冒险主义战略上。考虑到美国外交战略调整的不确定性，中国应前瞻性地思考如何确保中美关系的稳定发展，特别是实现短、中、长期战略的有效组合。

一、现实主义战略：管理霸权衰落

尽管对美国霸权是否衰落仍存在激烈争论，但一个明显的事态是，美国政策界和学术界已经将霸权相对衰落作为其外交战略决策的重要假设或前

提之一。^① 尽管如此,美国本身并无管理霸权衰落的历史经验,世界历史上可供参考的经验也并不多,大体可分为“先发制人”式打击、战略收缩及霸权禅让三种。就2008年金融危机以来的战略环境而言,战略收缩是最为现实和经济的战略选择,再加上美国自身的地理优势,管理霸权衰落的现实主义战略无疑是相当经济的战略选择。

通过战略收缩管理霸权衰落的现实主义战略,有着现实可行性。第一,美国独特的地理位置,使其拥有极大的战略收缩或扩张的自由。回顾历史上霸权的衰落可以发现,几乎所有霸权国家在衰落或陷入虚弱时期,都必须保持高度的警觉,因为它们往往被多个难以和谐相处的邻国所注视,后者随时准备乘虚而入甚至取而代之。因此,为确保衰落时期的安全而逐步透支日益有限的资源,从而陷入一种恶性循环,导致霸权衰落管理变得极具挑战性且往往难以成功。相比之下,美国自独立以来便无此类担忧,其陆上邻国加拿大和墨西哥在军事上都过于弱小,且政治上对美国友好,美国从未真正面临过直接的领土与主权安全威胁;而宽阔的太平洋和大西洋则使美国远离其他大国,拥有令人羡慕的“水域阻截力量”^②。因此,如果美国选择战略收缩以待恢复实力,其挑战者除了持续关注之外并没有太多选择。尽管从独立革命到内战后重建这一时期,美国国力的确难以引起其他国家的重视,但华盛顿总统充分利用美国地理优势而确立的孤立主义战略,确实为其崛起积蓄了重要力量。同时,通过战略收缩以管理霸权衰落并不意味着重回孤立主义,但它却可以获得足够的战略缓冲期。

第二,美国霸权衰落的性质决定了管理霸权衰落的现实主义战略是可行的。一方面,美国霸权的衰落是相对的。与自20世纪70年代以来的多轮“美国衰落”争论类似,自2008年全球金融危机以来的新一轮关于美国衰落的争论,更多体现为一种“居安思危”的逻辑(尽管这一次似乎更加真实^③)。

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

^② John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton, 2001, pp. 114-128.

^③ Gideon Rachman, “Think Again: American Decline: This Time It’s for Real,” *Foreign Policy*, January/February 2011, pp. 59-63.

如果仅观察美国自身的发展，其国运上升的态势从未发生逆转。事实上，冷战结束以来，美国的绝对实力始终处于稳步上升之中。例如，美国的国内生产总值（GDP）从1990年冷战结束时的5.75万亿美元（现价美元）增长到2016年的18.7万亿美元，增长了2倍多。相对于其他主要大国，美国的实际增量是最多的。从人均GDP来看，美国在1990年是2.3万美元，2016年增长到5.6万美元，增长了1倍多。^①有学者甚至指出，由于拥有在跨国公司、科技创新等方面的优势，美国的国家实力远非GDP所计算的那么简单；美国的国力并没有衰落，“而是全球化了”^②。另一方面，美国的霸权衰落更多局限在经济领域。尽管美国在世界经济中的重要性可能有所下降，但其仍拥有世界上最为强大的军事力量。例如，尽管美国的军费自2008年全球金融危机以来大幅削减，但始终高居全球首位，2016年仍高达6209亿美元。^③在强大的军事力量之外，美国的制度霸权和规范霸权仍相当稳固，特别体现在美国对国际货币基金组织、世界银行等的主导地位，以及美国在所谓“新自由主义国际秩序”中的核心地位。^④

第三，考虑到美国独特的地理位置和霸权衰落的性质，历史上经常出现的针对衰落霸权的制衡联盟很难形成。历史上的霸权衰落往往面临诸多挑战国的联合制衡，但对美国而言，这种情况直到目前仍未出现。需要指出的是，与美国政界、学界普遍担心的硬、软制衡相反，一个新的态势在某种程度上正日益明显，即美国的潜在挑战国的地区竞争国及其他地区内的中小国家，出于对出现潜在地区霸主的担忧，可能主动为美国提供战略支持，^⑤从而在缺乏针对美国的制衡联盟的同时，反而出现了针对美国潜在挑战国的制衡联

^① World Bank, *World Development Indicators*, July 2017, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

^② Sean Starrs, "American Economic Power Hasn't Declined: It Globalized: Summoning the Data and Taking Globalization Seriously," *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 4, 2013, pp. 820-825.

^③ *Historical Tables: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2016*, Table 5-1—Budget Authority by Function and Subfunction: 1976-2020, GPO, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2016-TAB/pdf/BUDGET-2016-TAB.pdf>; and Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Military Expenditure Database*, April 2016, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

^④ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011.

^⑤ 潘亚玲：《应对霸权衰落：美国中长期战略前瞻》，第57-58页。

盟。尽管目前尚无法断言其是否是针对中国的制衡联盟，但这一现象在亚太地区国家与美国日益强化的安全与政治联系中体现得非常明显。这一针对潜在挑战国的制衡联盟事实上为美国管理霸权衰落的现实主义战略提供了另一种重要战略缓冲。

就战略目标而言，管理霸权衰落的现实主义战略追求一种目标区间方法，其最高目标是在竭力维持霸权的基础上借机再度称霸，最低目标则是尽可能延长美国霸权并实现体面的衰落。这一目标区间方法能够为美国外交带来经济霸权相对衰落时期所需要的战略灵活性、经济性和实用性。一是通过战略区间方法美国可不必顾及外部环境而在战略突进与战略收缩之间灵活选择；二是美国可以根据自身可用战略资源，以最经济的方式进行战略调整；三是美国可以实用主义的方式追求其战略目标，从而避免因霸权衰落导致可能陷入战略僵局的状况。

就战略机制而言，管理霸权衰落的现实主义战略同时强调国内的战略动员机制和国际的战略成本分摊机制，其根本目标是实现对战略成本的有效管理。一方面，考虑到美国国内对于自身是否衰落、采取何种外交战略等存在重大争议，美国必须实现全方位的国内动员以凝聚国内战略共识，避免由于历史经验缺乏、政治极化等原因而无端浪费资源。这一国内动员机制很大程度上围绕霸权相对衰落必须成为美国外交战略决策前提之一来展开，其核心是美国当前在世界上究竟还拥有怎样的领导地位。在 2009 年斯特拉斯堡北约峰会期间，当被记者问及是否相信“美国例外论”时，奥巴马表示相信，但也声称这与英国相信英国的例外主义或希腊相信希腊的例外主义一样。^①这意味着，奥巴马总统认为美国应当将“美国例外论”的榜样作用与对美国权势边界的审慎理解相结合，“我们的道德领导地位根本上基于我们的榜样力量，而非将我们的体系强加于其他人民”^②，“将我们（与其余的世界）区分开来的不只是我们的权势，它也必须权势背后的目标”^③。这一战略

^① James Fallows, “Obama on Exceptionalism,” *The Atlantic*, April 4, 2009, <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2009/04/obama-on-exceptionalism/9874/>.

^② The White House, *National Security Strategy*, 2010, p. 10.

^③ Barack Obama, “Remarks by the President in State of the Union Address,” The White House, January 27, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state>

共识的建构在很大程度上取得了成效。例如，2013年，有超过半数（53%）的美国公民认为美国与十年前相比不再那么重要了，这是自1974年以来的第一次；2016年，这一比例尽管有所回落，但仍有46%。^①更为重要的是，越来越多的美国公民认为，美国参与国际事务极可能“使事情变得更糟糕”，2014年，认同这一观点的民众的比例为40%，到2016年则上升为49%。^②另一方面，美国也必须充分虑及经济相对衰落背景下的战略成本分摊，特别是如何鼓励战略盟友为美国排忧解难。具体而言，这一战略成本分摊机制包括三个方面：一是维持和巩固现有的盟友与朋友体系；二是建设和完善美国的制度霸权；三是利用其移民社会的优势发展与全世界的关系。

就政策方法而言，霸权衰落管理的现实主义战略强调审慎与务实，即战略实用性。事实上，自奥巴马政府以来，美国的诸多战略举措已经表现出这一特征。例如，奥巴马政府不再使用“全球反恐战争”这一术语，而是用“暴力极端主义”来描述此前小布什政府所强调的“恐怖主义”。又如，在2013年有关叙利亚的演讲中，奥巴马称，“美国并非世界警察，全球正发生很多恐怖事件，纠正所有错误超出我们的能力，但通过适度努力和分析，我们可以阻止儿童免遭毒气致死……我相信我们可以行动。这正是美国与众不同之处，这也正显示了美国的例外之处。秉持谦虚与决心，使我们永远不会对基本真理丧失关切”^③。

尽管具体措施和手段存在差异，但特朗普政府事实上延续了奥巴马政府的战略实用性。一方面，特朗普承诺要实现美国的“再工业化”，加强对美国国内基础设施的投资；另一方面，特朗普多次强调，美国的盟友应当承担更多联盟费用。例如，在2017年5月的北约峰会中，特朗普明确要求盟友承担更多军费，认为欧洲盟友没有达到占其GDP总量2%的最低目标。

-union-address.

^① *Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World*, Pew Research Center, May 5, 2016, p. 59.

^② “Beyond Red vs. Blue: The Political Typology,” Pew Research Center, June 26, 2014, <http://www.people-press.org/2014/06/26/the-political-typology-beyond-red-vs-blue/>; and *Public Uncertain, Divided Over America's Place in the World*, Pew Research Center, May 5, 2016, p. 3.

^③ Barack Obama, “Remarks by the President in Address to the Nation on Syria,” The White House, September 10, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria>.

二、理想主义战略：寻求霸权重振

尽管面临经济霸权的相对衰落，但美国的制度霸权与规范霸权在很大程度上仍是稳固的。换言之，在美国可用的战略资源趋于紧张的同时，其在制度、规范等方面的竞争仍占据主导地位，这从美国阻挠国际货币基金组织和世界银行的改革中可以非常明显地看出。这样，美国的外交战略调整就必须包含另一要素，即从制度、规范霸权的角度，既可以节约战略资源，又可以最大限度地发挥美国尚存的优势，甚至可以实现重振美国霸权的战略目标。通过将战线从经济霸权竞争转向制度霸权与规范霸权竞争，美国可在无须增加战略投入的情况下实现双重战略目标：一是维持甚至强化自身的制度霸权与规范霸权，二是为经济霸权的相对衰落争取更多的战略缓冲，进而重建美国在国际体系中的主导地位。这在很大程度上带有理想主义特质，这一取向的战略目标是设法维持甚至拓展美国的制度霸权与规范霸权，战略机制主要是伙伴关系网络的升级完善，政策方法的重点是外交手段的创新。

考虑到经济优势逐渐消失，美国霸权重振的理想主义战略主要有三个层次的具体目标。第一，防御性地维护其在全球政治—安全机制与规范中的引领地位，主要体现在联合国特别是安理会改革方面。冷战结束后，改革联合国的呼声日渐高涨甚至出现以其他组织替代联合国的讨论。^① 尽管如此，美国始终支持和维护联合国特别是安理会在全球政治—安全事务上的重要性和权威地位。美国既反对北大西洋公约组织（NATO）（在科索沃战争中）的授权与联合国授权拥有同等合法性，^② 也反对二十国集团（G20）和国际刑事法庭（ICC）危及安理会的权威地位。即使是在2003年伊拉克战争中，美国也只是绕开而非放弃联合国。与此同时，美国还采取多种方式设法拖延甚至阻止联合国特别是安理会的改革。例如，美国对安理会改革的立场事实

^① See G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World Of Liberty Under Law: U.S. National Security in the 21st Century*, Final Report of the Princeton Project on National Security, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, September 2006.

^② See Abraham D. Sofaer, "International Law and Kosovo," *Stanford Journal of International Law*, Vol. 36, 2000, p. 1.

上是在分化改革派，克林顿政府支持日本和德国“入常”，而小布什政府只支持日本“入常”，奥巴马政府支持日本和印度“入常”。同时，美国始终将效率放在安理会改革的首位，“我们一贯声称……安理会改革的首要目标是使其更加有效。”^① 特朗普执政后决定削减对国际组织特别是联合国的资助，尽管这一举措在很大程度上被解读为美国将淡化在联合国中的作用，但考虑到美国的特殊重要性，这极可能产生“以退为进”的效果。

第二，进攻性地全面升级国际贸易—投资规则。考虑到经济复苏和改变全球经济力量对比需要较长时间，同时新兴大国的追赶态势已然形成，美国最经济的重振经济霸权的手段是利用其经济和技术发展水平更高的相对优势，采取预防性和进攻性举措，设法绕开世界贸易组织（WTO），升级国际贸易和投资规则，从而确保其在下一代全球经济规则上的引领地位。这一点在奥巴马政府时期主要体现在跨太平洋伙伴关系协定（TPP）和跨大西洋贸易与投资伙伴协定（TTIP）的谈判上，这些举措旨在构建“后 WTO 时代”的国际贸易和投资规则。这被认为是美国“设定全球规则的最后一次绝佳机会”^②。尽管特朗普上任伊始就通过行政命令宣布退出 TPP，但其选择与各国单独签订贸易协定，进而可能以另一种方式继续奥巴马开启的新一轮国际贸易和投资谈判。

第三，选择性地抢占全球治理规范的道德高地。不断增生的全球性问题催生了对各领域全球治理的需求，如气候变化、环境污染、贫困与疾病、互联网、太空、极地和海洋等，事实上可为美国带来制度霸权与规范霸权扩张的巨大机会。但出于经济利益、国际政治等考虑，美国对全球治理的不同议题或领域持不同的态度和立场。换言之，对美国而言，全球治理更多意味着“治理全球”，其制度霸权与规范霸权的护持战略也是混合的或可选择的。在其已经占据主导地位的领域，美国的战略是如何实现其主导优势的最大化

^① “On United Nations Reform,” Testimony of R. Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs, before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D. C., July 21, 2005, <http://2001-2009.state.gov/p/us/rm/2005/49900.htm>.

^② Michael Czinkota and Valbona Zeneli, “Why the Transatlantic Trade and Investment Partnership is More Important than TPP,” *The Diplomat*, January 30, 2016, <http://thediplomat.com/2016/01/why-the-transatlantic-trade-and-investment-partnership-is-more-important-than-tpp/>.

和长期化，如网络空间治理、海洋和极地治理等；而在尚未占据主导地位的领域，美国首先从抢占道德高地入手，并寻求将其转化为制度霸权和规范霸权，这主要体现在全球发展、气候变化等领域。这种战略的选择性在特朗普执政后表现得更加明显。特朗普总统在2017年6月宣布，美国将退出气候变化《巴黎协定》；8月4日，美国正式向联合国递交相关文书。尽管很多评论认为，这是美国在全球气候治理上的重大倒退，但正如特朗普所声称的，只要“美方认定其条款对美国及其贸易、雇员、民众和纳税人更有利”，美国对重回《巴黎协定》持开放态度。而美国国务院声明也指出，尽管可能要退出协定，但美国将继续参加各种国际气候变化磋商和会议。^①

就战略机制而言，霸权重振的理想主义战略着重强调伙伴关系网络的进一步完善。相对经济霸权而言，制度霸权与规范霸权更需要强有力的伙伴关系网络来保障。因为，如果美国试图延续其主导的自由主义世界秩序，就必须与新兴大国重新讨论未来美国的地位问题，建构新的“民主的国际主义”（democratic internationalism）秩序。^②在这一新的秩序中，美国不再像以往那样“例外”或“不可或缺”，但却是“平等者中的老大”（first among equals）。换言之，未来美国的地位取决于其在诸多伙伴关系网络中的地位，尽管在每个网络中美国未必都拥有同等的核心地位，但在多个网络体系中，美国能确保其具备核心重要性，就像东亚地区的辐辏体系中美国的地位一样。^③为确保这一“平等者中的老大”地位，美国事实上在建构一个同心圆式的三环伙伴关系网络，其核心是美国的同盟体系，中圈是与其他所谓民主的中等强国的伙伴关系，外圈是与其他发展中国家特别是非洲的合作关系。

首先，随着经济霸权的相对衰落，美国事实上已经开始全面更新其盟友

^① 《美国正式向联合国递交文书退出〈巴黎协定〉》，新华网，2017年8月6日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-08/06/c_129673475.htm。

^② Daniel Deudney and G. John Ikenberry, *Democratic Internationalism: An American Grand Strategy for a Postexceptionalist Era*, Working Paper, Council on Foreign Relations, November 2012; and Stewart M. Patrick, “Back to the Future? Ikenberry and Deudney’s Democratic Internationalism,” *The Internationalist*, Council on Foreign Policy, November 26, 2012, <http://blogs.cfr.org/patrick/2012/11/26/back-to-the-future-ikenberry-and-deudneys-democratic-internationalism/>.

^③ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, pp. 300-315.

管理战略，具体表现为，一是“从单线联系到网络治理”，即美国在强化双边同盟的同时，正有意识地发展多边联盟或建设多边安全机制；二是“从成本分担到责任分担”，即美国正试图将越来越多的战略联结点（hub）转移给其盟友经营和管理，通过“对同盟未来发展的信心投下一票”^①的方式赋予盟友更大的政策空间，从而使盟友逐渐成为“安全供应者而非消费者”^②；三是“从联盟到联盟+伙伴”，即在巩固传统联盟并试图实现其多边化的同时，也发展新的盟友，但并不试图采取完全结盟的方式，而是采取如“准联盟”“志同道合联盟”（或“志愿者联盟”）“议题联盟”等形式。

其次，推动民主国家间的权势转移，以此遏制中国崛起。美国充分认识到新兴大国并非是一个团结的群体，其内部制度的多样性使其难以实现长期团结。^③要建立民主国际主义的世界秩序，就要尽可能团结其“民主国家伙伴”，如果可能，甚至建设“民主国家共同体”。因此，在面对难以阻挡的国际权势转移时，美国试图推动权势从美国向以印度、巴西为代表的民主国家转移，以此来阻止权势向中国、俄罗斯等国家转移。这不仅是由于所谓的“民主和平论”，也由于美国假定民主国家都视美国主导的秩序是友善的，^④而且假定印度、巴西等国崛起所导致的更多是“治理危机”，而不是像中国、俄罗斯崛起所导致的“秩序危机”。^⑤因此，只要美国能找到恰当的方式包容它们，民主国家间的权势转移将能以和平方式实现。

再次，美国伙伴关系网络的外圈是与发展中国家的关系。考虑到地区情况差异，美国在拉丁美洲更多针对左派国家实施打压和分化，如特朗普在2017年8月威胁可能对委内瑞拉动武，而在中东地区则以反恐、国家重建

^① Hillary Clinton and Leon Panetta, “Remarks by Secretary of Defense Leon Panetta and Secretary of State Hillary Clinton at the 48th Munich Security Conference, Bayerischer Hof, Munich, Germany,” *News Transcript*, U.S. Department of Defense, February 4, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4972>.

^② Ashton Carter, “Remarks by Deputy Secretary Carter at the Munich Security Conference, Germany,” *News Transcript*, U.S. Department of Defense, February 2, 2013, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5186>.

^③ 有关金砖国家内部的多样性及其对美国的权势挑战，可参见[美]约瑟夫·奈：《权力大未来》，王吉美译，中信出版社2012年版，第226-254页。

^④ Geir Lundestad, “Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952,” *Journal of Peace Research*, Vol. 23, No. 3, 1986, p. 265.

^⑤ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, p. 6.

等为重点，在亚太地区以建构针对中国的制衡联盟为核心，只有在非洲强调建立伙伴关系。

就政策方法而言，霸权重振的理想主义战略更强调外交手段创新。这事实上是对美国国内外交手段的创新，或是对美国外交决策和执行逻辑的改造。首先，地方行为体参与对外经济活动的数量和频率都在快速增加，而且美国的地方政府正逐渐超越经济活动这一边界。例如，美国地方政府正越来越多地采取制裁手段保护其海外利益。美国马萨诸塞州在1996年就制定了制裁与缅甸有商业往来的美国及其他国家的公司的法律。^①到2000年3月，美国的一些州政府共通过了37项制裁法案，其中24项针对缅甸，5项针对尼日利亚，4项针对印度尼西亚、北爱尔兰和古巴；另有1部法律针对有血汗工厂的国家，3部法律针对与大屠杀相关的保险公司。^②尽管这些地方性法律几乎毫无例外地被裁定为“违宪”，但很大程度上仍说明外交地方化现象正日渐扩散。随着特朗普政府正式退出气候变化《巴黎协定》，围绕气候变化展开的地方外交可能再次蓬勃发展。^③

其次，私人行为体在美国外交中具有越来越大的影响力。在安全方面，这一趋势主要体现在美国军事功能的外包上。如表1所示，基于对欧洲权势政治的记忆，美国自建国之初起就有使用合同人员的传统，这一传统在冷战结束后继续得以继承和强化，2003年的伊拉克战争甚至被称为“第一场私有化的战争”^④。在经济方面，这种发展趋势最明显地体现在新兴的公司外交上，包括从市场层面分析影响价值链的全球市场要素，从政府层面分析政府如何影响价值链，从社会层面分析有组织社会如何影响价值链，以及从信息层面界定市场、政府和社会相联系的全球沟通战略。^⑤在社会方面，美国

^① Terrence Guay, "Local Government and Global Politics: The Implications of Massachusetts' 'Burma Law'," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 3, 2000, pp. 353-376.

^② *Ibid.*, p. 357.

^③ 有关州和城市在美国气候外交中的作用及其演变，参见潘亚玲：《美国气候外交中的地方参与》，《美国研究》2015年第5期，第74-90页。

^④ Nick Mathiason, "The First Privatised War: Private Contractors are Carving up Defence Procurement," *The Observer*, March 2, 2003.

^⑤ E. Ordeix-Rigo and J. Duarte, "From Public Diplomacy to Corporate Diplomacy: Increasing Corporation's Legitimacy and Influence," *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, pp. 549-564; and Raymond Saner, Lichia Yiu, and Mikael. Sondergaard, "Business Diplomacy Management: A Core Competency for Global Companies," *Academy of Management Executive*, Vol. 14, No. 1, pp.

频繁利用公民社会团体、非政府组织等“沉默的伙伴”^①进行海外民主推广，主要体现在“颜色革命”或“政权更迭”等活动中。尽管特朗普总统上任后大力削减针对海外民主推广的资助，但其对“推特外交”的使用，极有可能推动私人行为体参与美国外交这一趋势的发展。

表 1 美国历次战争中的合同人员

冲突	合同人员 (千)	军事人员 (千)	比例
独立战争	2	9	1 : 6
1812 年战争	NA	38	NA
墨西哥战争	6	33	1 : 6
内战	200	1 000	1 : 5
美西战争	NA	35	NA
一战	85	2 000	1 : 24
二战	734	5 400	1 : 7
朝鲜战争	156	393	1 : 2.5
越南战争	70	359	1 : 5
海湾战争	9	500	1 : 55
巴尔干战争 (科索沃)	20	20	1 : 1
阿富汗战争	100	65	1.5 : 1
伊拉克战争	190	200	1 : 1

资料来源: Congressional Budget Office, “Contractor’s Support of U.S. Operations in Iraq,” Report for the Senate Committee on the Budget, Pub. No. 3053, August 12, 2008, p. 15; Susanne Schmeidl, “Case Study Afghanistan,” in Ulrike Joras and Adrian Schuster eds., *Private Security Companies and Local Publications: An Exploratory Study of Afghanistan and Angola*, Bern: Swisspeace, 2008, pp. 11-12; Moshe Schwartz, “The Department of Defense’s Use of Private Security Contractors in Iraq and Afghanistan: Background, Analysis, and Options for Congress,” CRS Report for the Congress, R40835, May 13, 2011, pp. 1, 13。

再次，少数族裔团体在美国外交中发挥日益显著的作用，即利用其移民

80-92.

^① 苑基荣：《美国的非政府组织：国内的“减压阀”和外交中的“沉默伙伴”》，《中国社会科学报》2009年4月7日。

社会的独特优势，通过移民促进或阻碍美国与相关族裔来源国的关系。对一些人来说，外交族裔化往往有利于在海外推广美国的价值观，“拥抱美国外交的道德指南”的少数族裔团体可能成为“美国使命的海外推广者”。^① 美国外交的族裔化发展不仅明确体现在犹太裔在美以关系、中东问题上的重要作用，^② 也对中美关系、中国与周边邻国关系正产生越来越大的影响。^③ 如果说奥巴马因其黑人血统对族裔团体参与外交是一种正面促进的话，那么特朗普对“白人至上主义”的放纵则可能从另一个侧面刺激外交族裔化的发展。

美国上述外交手段的创新或可为其霸权重振战略提供更有利的技术手段。若考察 21 世纪头十年美国如何使各国将关注重点从传统的硬实力竞争转向软实力竞争，就可理解美国外交创新对其霸权护持的作用。

三、冒险主义战略：管理中国崛起

管理霸权衰落和重振霸权关注的都是美国自身实力不同侧面的战略，都需要长期努力，这不仅意味着短期内难有重大突破，更意味着长期性战略投入。为简化战略复杂性，同时也为了最大程度实现战略集中和战略聚焦，美国将矛头指向中国崛起，试图通过预防性地管理中美元势转移，^④ 遏制美国认为的最大潜在挑战者的“威胁”，从而实现霸权护持目标。需要指出的是，由于过度简化美国霸权衰落的根源和应对战略，这一战略选择具有很强的冒险主义色彩。在奥巴马政府时期，这一冒险主义的战略体现为“亚太再平衡”战略。特朗普政府的对华战略迄今仍不明确，但纵观其当选至今不足一年的中美关系起伏，可以认为其冒险性比奥巴马政府有过之而无不及，且“亚太再平衡”战略的诸多要素事实上也得到了继承。

就战略目标而言，管理中国崛起的冒险主义战略旨在通过类似“亚太再

^① Yossi Shain, “Multicultural Foreign Policy,” *Foreign Policy*, No. 100, 25th Anniversary Issue, 1995, pp. 83-84.

^② 参见[美]约翰·米尔斯海默、斯蒂芬·沃尔特：《以色列游说集团与美国对外政策》，王传兴译，上海人民出版社 2009 年版。

^③ 参见潘亚玲：《亚裔美国人游说与中美关系》，辽宁人民出版社 2014 年版。

^④ 关于这一点，可参见张春：《管理中美元势转移：历史经验与创新思路》，《世界经济与政治》2013 年第 7 期，第 74-90 页。

平衡”战略的举措，预防性地管理中美元势转移，通过“以点破面”的方法既实现战略节约和战略集中，又实现短期见效、振奋民心的目标。

中国转向市场经济并快速崛起给美国带来两难。一方面，美国所推动和主导的新自由主义全球化不仅服务于其资本的扩张，还使新兴大国特别是中国受益，为后者提供了进一步融入自由主义秩序的机会，并使其承诺遵循自1945年以来由西方国家所设定的博弈规则。另一方面，美国从最初就担心，崛起的中国将不遵循上述方式融入自由主义秩序，拒绝在美国规则基础上参与博弈，简言之，它可能是体系的破坏者而非支持者。^① 尽管自冷战结束以来，美国一直围绕应当如何应对中国崛起展开激烈争论，但到奥巴马政府时期，管理中国崛起的迫切性进一步上升。因为，2000年，美国的GDP仍是中国的10倍；2016年，美国的GDP是中国的1倍多，不足2倍。

可以认为，中国的快速崛起在某种程度上压缩了美国“社会化”中国的战略耐心，尽管在启动冒险主义战略前，奥巴马政府仍就其他战略取向的可能作过试探，包括在上任不到一年就访问中国，提出“两国集团”（G2）倡议等。从2010年开始，奥巴马政府对华战略发生重大转变，到2011年正式提出“亚太再平衡”战略，具体包括调整美军全球部署，在巩固亚太盟友关系的同时拓展伙伴关系网络，以TPP谈判压缩中国经济发展空间，等等。从单一角度看，这一战略似乎不完全针对中国，但一旦将其组合起来，其意图就变得相当明显。在奥巴马政府时期，美国“亚太再平衡”战略事实上几经调整。最初主要强调从军事上遏制中国崛起，但由于军事遏制过于冒险，也极易引发地区动荡，因此自2012年下半年起，奥巴马政府试图实现对该战略的再平衡，同时关注安全、经济和外交等方面。^② 但从2013年底到2016年总统选举这一阶段，“亚太再平衡”战略事实上呈现动力下降态势。^③ 目前，尽管特朗普政府的亚太战略尚未成型，但其在美俄关系、南海、台湾地区等问题上的做法，特别是其政策的反复，说明特朗普政府可能在采取一种

^① Randall L Schweller and Xiaoyu Pu, “After Unipolarity: China’s Visions of International Order in an Era of U.S. Decline,” *International Security*, Vol. 36, No. 1, 2011, pp. 41-72.

^② The White House, *National Security Strategy 2015*, February 2015.

^③ 潘亚玲：《美国亚太“再平衡”战略的动力变化以及中国之应对》，《现代国际关系》2015年第1期，第29-34页。

“试错法”寻找最有效的管理中国崛起的方法，其冒险性可想而知。

就战略机制而言，管理中国崛起的冒险主义战略试图建立一个可控的地区对抗机制（无论这一机制是否明确），使中国深陷与周边邻国的纠纷中，或者说设法中断中国崛起的战略机遇期，从而阻止中国的全面崛起，达到管理中美元势转移的目标。与冷战后起伏不断但始终和平的亚太地区战略机制相比，无论是奥巴马政府时期还是特朗普政府时期的亚太地区安全形势，都表现出明显的对抗态势，如奥巴马政府时期的中日、中菲关系，目前的朝鲜半岛局势、中印边界对峙等。需要指出的是，在这些对抗背后，都有明显的美国因素。与奥巴马政府时期亚太地区的对抗主要呈现议题单一、热点单一特征不同，特朗普时期的亚太地区对抗则呈议题多元化、地点联动化态势，形成了对中国外交的整体性挑战。同时，尽管特朗普政府对朝鲜半岛局势紧张升级、中印边界对峙久拖不决有重要影响，但美国也的确不时发表缓和言论，这在某种程度上暗示了美国外交的“边缘战略”或冒险主义倾向。

需要指出的是，美国创建可控的地区对抗机制的努力也给中国带来了诸多麻烦，特别是在亚太地区形成了一种“经济上靠中国、安全上靠美国”的战略格局。但如果超越现实主义甚至更为狭隘的地缘政治视角，从更为理性的全球或地区公共产品供应视角观察，可以发现，亚太地区正浮现一种新的公共产品供应比较优势结构，即中国在经济类公共产品的供应方面拥有优势，而美国仍主导着对安全类公共产品的供应。换言之，美国加大对亚太地区安全互动的介入，同时试图以奥巴马政府的 TPP 或特朗普政府未成体系的经济手段（如 2017 年 8 月中旬启动的对华贸易调查）来压缩中国的经济增长空间，这非但没有起到创建可控的地区对抗机制的目标，反而使亚太地区的公共产品供应比较优势结构得以凸显。^①事实上，中间国家的反应也证实了这一变化趋势，中间国家大多没有被动接受美国战略东移导致的政策空间压缩而在中美之间“选边”，相反它们更多从自身国家利益出发，敏锐地把握住中美在地区公共产品供应上正在形成的比较优势结构，通过“两边下注”

^① 有关亚太地区公共产品供应的比较优势结构的讨论，可参见张春：《国际公共产品的供应竞争及其出路——亚太地区二元格局与中美新型大国关系建构》，《当代亚太》2015年第6期，第52-70页。

(hedge) 的战略，刻意强化“经济上依赖中国、安全上依赖美国”的“二元格局”。这某种意义上也是对美国战略冒险主义的一种“软制衡”，因为美国的根本目标并非固化上述“二元格局”，而是试图全面掌握亚太地区所有公共产品的供应权，唯此才能实现其霸权重振的目标。

就政策方法而言，管理中国崛起的冒险主义战略尽管强调“两面下注”，但更多是从传统的“离岸平衡手”向地区“均势操盘手”的转变，这或许是其最为危险的地方。

但是，美国并非没有意识到“亚太再平衡”战略本身的冒险性，特朗普政府亚太战略久拖未决可能也暗示了这一点。事实上，美国也尝试通过接触来缓解其战略的冒险性，即“两面下注”。美国是国际体系事实上的主导力量，同时，中国正日益融入美国所主导的国际体系。这两个事实造成美国管理中国崛起的困境。遏制战略或军事对抗针对的是一个完全处于主导体系之外且明确挑战体系合法性甚至试图推翻它的国家，而不是体系内或至少部分融入体系的国家。遏制会使以有利于美国霸权利益的方式来整合中国的大门关闭，因为中美两大经济体系已经高度相互依赖。但接触也存在风险，即中国以一种不再只是通过拓展全球市场的方式崛起，而是形成一种事实上的地缘经济与地缘政治的相互紧张关系。为了走出这一困境，自克林顿政府以来，美国对华战略就呈现出明显的“两面下注”特征：一方面，尽管将管理中美元势转移作为战略目标之一，但美国也始终强调欢迎一个繁荣的崛起的中国；^① 另一方面，即使是在推进“亚太再平衡”或类似的制衡中国的战略时，美国也试图说明该战略并不针对中国，此外美国还试图与中国发展全面的战略对话机制，包括奥巴马时期的中美战略与经济对话机制和特朗普执政后的四个中美对话机制。换言之，“两面下注”事实上是以实用主义来对冲冒险主义。正如 2010 年美国国家安全战略所强调的，“中美间实用主义和有效的关系对于应对 21 世纪的重大挑战具有根本重要性”^②。

^① Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China at Arrival Ceremony,” The White House, September 25, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-arrival>.

^② The White House, *National Security Strategy 2010*, 2010, p. 43.

但美国显然更强调“两面下注”中的强硬对抗甚至遏制的一面，这导致其政策方法中存在尚未引起注意的重大危险因素，即美国可能从传统的“离岸平衡手”向亚太地区“均势操盘手”转变。应该承认，冷战本身是美苏在全球范围内的一场均势较量，同时冷战的结束并不意味着亚太地区冷战格局的终结。因此，就亚太地区的均势格局而言，自二战结束以来包括两个层次，即由美国和苏联/俄罗斯组成的“离岸平衡手”和由中朝、日韩组成的“均势操盘手”。但随着“亚太再平衡”战略的启动，这一格局正被美国打破。由于其试图推动的可控的地区对抗机制，需要美国一方面继续扮演传统的“离岸平衡手”，搅动亚太地区的安全互动态势，另一方面又不得不深度介入以确保地区对抗的可控性。这就是奥巴马在南海问题和特朗普在朝鲜问题上的自相矛盾之处：美国一方面声称不插手亚太地区问题，但另一方面却以实际行动唆使日本、菲律宾、越南等挑衅中国，或直接与朝鲜打口水仗；一方面通过各种行动为日本、菲律宾、越南等的挑衅行动提供支持，但另一方面又与中国开展战略性对话，共商中美合作关系。从均势运转的角度看，尽管美国仍力图保持其“离岸平衡手”的角色，但却不得不持续直接介入亚太地区均势运转，进而存在向“均势操盘手”转变的可能。

美国从传统“离岸平衡手”向亚太地区“均势操盘手”的转变，可能对地区和全球均势结构产生深远影响。一方面，中国、美国、俄罗斯可能同时在地区和全球均势结构中处于相对平等的地位，即既是全球层次的“离岸平衡手”，又是地区层次的“均势操盘手”；另一方面，日本、韩国、朝鲜、越南、菲律宾等国尽管在全球均势中的地位不如中、美、俄，但在地区层次的均势运转中却可能都是“均势操盘手”。考虑到中国、俄罗斯、朝鲜三国往往貌合神离，因此在这一双层均势架构中，中、俄在全球均势中相互协调的可能性更大，但在地区层面，中、俄、朝三国的相互协调可能性相对较低。相比之下，尽管日本、韩国、菲律宾、越南等可能无法为美国的全球均势运转贡献太多力量，但可能与美国在地区均势运转中实现更有效的配合。

美国从传统“离岸平衡手”向亚太地区“均势操盘手”的转变，还存在更大的战略性风险。回顾均势发展史，但凡一国放弃其“离岸平衡手”角色，

转而成为“均势操盘手”，其霸权命运很快宣告终结，英国、俄罗斯都是典型。^① 美国是否会步英国或俄罗斯后尘尚不得而知，因为美国向“均势操盘手”的转变极可能只发生在亚太地区而非全球层次。

四、战略不确定期中美关系的保障机制

面对长期性国运转换的可能，美国自 2008 年金融危机后开始调整其外交战略。这一调整既有现实主义要素，也有理想主义要素，还有冒险主义要素（表 2）。如果说奥巴马政府注重三个方面，那么特朗普政府的重心则集中于第一和第三方面。一方面由于美国国运趋势尚不明确，另一方面则由于其他国家与美国的相对权势结构尚不固定，再加上历史经验相对缺乏，美国外交战略的调整将是长期性的，也可能因时、因势而异，充满不确定性。尽管 2017 年 4 月的“习特会”气氛很好，但从首轮中美外交与安全对话、首轮中美全面经济对话的成效看，仍难以排除中美关系进入“战略稳定、战术对抗”的“新常态”的可能。如何应对战略不确定时期美国外交战略的多变性和反复性，确保中美关系的长期健康稳定发展，需要前瞻性地思考相关的保障机制建设。

就短期而言，考虑到中美两国的体系重要性，确保中美关系总体稳定、避免出现体系性危机，不仅符合中美双边利益，也符合整个国际社会的利益，因此有效的早期预警和危机管理机制非常重要。由美国战略不确定性导致的中美关系危机主要包括两个层面，即双边和多边。潜在的双边危机主要包括：台湾问题、海空相遇危机、经贸与人文摩擦、意外偶发事件。潜在的多边危机主要包括：美国盟友或朋友诱发的第三方危机，与中美均密切相关的第三方诱发的危机，其他如气候变化、公共卫生等体系性危机。针对上述潜在危机，中美双方构建早期预警和危机管理机制应包括以下四个方面。一是对中美既有合作的评估，强化对其未来发展的预警能力。二是委托智库、高校研

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

究机构或民间力量联合设计覆盖整个中美关系的早期预警指标体系,监测中美关系各领域的现实进展、潜在趋势、相关民意民情变化等,在美国配套建设对中美关系的定期民意调查机制;可在国内设置相应的机构,会同驻美使领馆负责早期预警体系运作,各相关部委、民间团体、在美企业与人员予以配合。三是在早期预警的基础上,进一步发展危机预防、处理及长期性解决的能力,其核心是提升中美对预防危机发生及危机发生后避免其升级的能力,这需从长远的角度考虑,而非从短期的政治或经济角度考虑。四是发展针对危机根源的解决机制和能力培养,核心是上游预防能力(upstream prevention)建设,旨在从根源上消除或缓解中美关系中的潜在危机,增进中美社会层面的理解,发展能够抑制中美关系恶化的国内政治和社会结构。

表2 国运转换与美国外交战略调整的取向

	现实主义战略	理想主义战略	冒险主义战略
战略目标	霸权衰落管理: 最高目标:在竭力维持霸权的基础上寻机实现再度称霸 最低目标:尽可能延长美国霸权并实现体面衰落	霸权重振: 防御性地维护其在全球政治安全机制与规范中的引领地位 进攻性地全面升级国际贸易、投资规则 选择性地抢占全球治理规范的道德高地	中国崛起管理: “亚太再平衡”战略
战略机制	国内:战略动员机制; 国际:战略成本分摊机制	伙伴关系网络完善: 更新盟友管理战略 推动民主国家间权势转移 建构与发展中国伙伴关系	可控的地区对抗机制: 默许甚至唆使盟友挑衅中国 与中国对话以确保对抗可控
政策方法	审慎与务实	外交手段创新	两面下注 从“离岸平衡手”到地区“均势操盘手”

资料来源:笔者自制。

就中期而言,关键是如何实现中美合作关系的早期收获,巩固和夯实既

有成就，确保中美关系不反复、不中断、不逆转，推动中美关系不断迈上新台阶。尽管双方仍存在重大认知差距，^① 但可从以下三个方面考虑。一是进一步优化中美关系的项目设计，建立完整和系统的项目库，包括开工库、预备库和储备库，确保美国政治文化转型^② 和外交战略调整不会对中美关系发展产生消极影响。中美关系早期收获的项目库设计包括两个向度。第一个向度是依据中美“利益—责任—命运—认知”“四位一体”共同体构建的项目设计。利益共同体方面继续强化中美经贸合作，特别是进一步推进《中美双边投资协定》谈判、继续强化中美地方省州合作；责任共同体方面重点聚焦中美危机管控，如已经发展起来的中美冲突避免与危机管理、公海海域海空军事行动、军事互信措施等；命运共同体方面主要聚焦全球治理议题，特别是以应对埃博拉疫情等为代表的国际卫生合作、伊朗核问题、2030 年可持续发展议程、阿富汗问题等；认知共同体重点聚焦中美人文交流，在巩固中美人文交流高层磋商机制取得重大成果的基础上积极推进中美社会和人文对话机制，尤其要强化中美青年、妇女、少数民族裔的交流机制建设。第二个向度是依据时间结构确立项目库结构，包括开工库、预备库和储备库三类。二是建立健全中美关系早期收获的系统评估机制，应包括四个方面的核心指标：衡量成果内部各要素平衡与否的成果完整性指标，衡量成果的短、中、长期溢出性影响的成果可持续性指标，衡量成果机制化水平、受中美乃至国际公众欢迎程度的成果弹性指标，衡量成果对第三方乃至整个国际社会影响的成果外溢性指标。三是强化中美关系早期收获的能力建设，重点提高对安全化/去安全化逻辑的灵活运用能力，以促使中美双方在早期收获方面相向而行。

从长期看，中美双方应致力于推进双方的人文交流，培育和提高战略互信水平。中美人文交流已经取得了丰硕成果，并与政治互信、经贸合作共同构成中美新型大国关系的三个支柱。下一阶段，应当从两个方向进一步推动

^① 相关评论可参见张新平、杨荣国：《中美新型大国关系研究述评》，《现代国际关系》2014 年第 7 期；胡勇：《冷战后中美关系定位演变与新型大国关系构建》，《国际展望》2015 年第 2 期，第 35 页。

^② 有关美国政治文化的当代转型，可参见潘亚玲：《美国政治文化的当代转型》，《美国研究》2017 年第 3 期，第 44-59 页。

中美社会和人文对话机制建设，为战略互信的培育和提升作出新贡献。一方面，需要强化中美人文交流的战略性与前瞻性，例如，中美人文交流应当顺应国际发展潮流，成为推动中美国际体系转型的引领者。另外，应深入理解美国政治生态的中长期变化，预判中美关系未来走势，动态调整相关交流计划等，其重点是强调中美分别作为世界上最大的发展中国家和发达国家，其双边关系不仅具有双边性，而且具有全球性和体系性。因此，中美人文交流的战略性与前瞻性，不应仅立足于中美关系的未来发展，更应从全球发展的视角加以思考。另一方面，需要进一步推动中美人文交流的大众化和平民化。例如：应当强化中美人文交流的“政府搭台、民间唱戏”功能，建立中美人文交流的双层次公私伙伴关系，实现功能性转型；应当建设中美人文交流的虚拟社区，实现中美人文交流网络化、社会化、大众化和平民化；还应细化中美人文交流的社会分层政策，充分利用各种低成本、高效率的社会组织，使中美人文交流更接地气，广泛深入到最普通的公众中。

与有二百余年历史且仅有上升经验而无衰退管理经验的美国相比，历史悠久的中国有着更为成熟、持久的政治文化传统和外交战略思想。针对美国外交战略调整期的不确定性，中国可以大力推进创新性的中美合作关系，积极引领中美关系的发展。这一战略选择，有利于将中美两国紧密地联系在一起，从而避免陷入对历史的简单化解读而导致所谓的“修昔底德陷阱”。

[收稿日期：2017-07-29]

[修回日期：2017-09-18]

[责任编辑：石晨霞]

特朗普政府的贸易政策*

——基于美国国内贸易政治视角的分析

周 俊

【内容提要】 根据美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架，美国贸易政策是总统、议会、利益集团和公众四方互动的结果。总结特朗普政府的贸易政策理念并分析其所面临的来自公众、议会和利益集团的约束，可以发现主张保护贸易的全球化受害者们是特朗普的民意基本盘，因此特朗普政府绝不会轻易放弃重要的贸易保护主张；而共和党人同时控制参众两院的现状以及支持贸易自由化的利益集团不断壮大的趋势，决定了特朗普政府不至于陷入贸易保护主义的泥潭。展望未来，特朗普政府的对华贸易政策将以结果为导向，凡是能促进“公平贸易”从而改善工人就业的手段都可能被采用。特朗普政府将中国列为其贸易保护主义的头号目标，正在并将继续以打击中国的“不公平贸易”为名，依据国内贸易法规或者采用“议题联动”的方式，试图在一定期限内实现具体目标。中国应在洞悉美国国内贸易政治的基础上，坚决维护自身正当权益，积极维护全球自由贸易。

【关键词】 美国 贸易政治 菱形博弈 利益集团 公平贸易

【作者简介】 周俊，苏州大学东吴商学院副教授

【中图分类号】 F757.120

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0038-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706003

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

以反建制形象执政的美国总统唐纳德·特朗普(Donald Trump),以“美国优先”为执政纲领,宣扬以美国为基准的“公平贸易”,批判建制派过于强调自由贸易而忽视公平贸易,并把美国的工人失业和经济衰退错误地归咎于他国针对美国的“不公平贸易”,声称将采取一切有效手段打击他国的“不公平贸易”,以改善美国工人就业并恢复经济。特朗普以退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)向世人宣示特朗普时代的到来。特朗普及其贸易政策团队多次抨击世界贸易组织(WTO)的低效,试图绕开WTO规则而利用美国国内法规等手段对主要贸易顺差国施加压力,以迫使它们做出经贸和政治让步。特朗普政府的贸易政策主张具有很强的单边主义特征,对包括中国在内的主要经济体构成了较大威胁。

本文从特朗普政府面临的国内政治约束出发来探讨美国贸易政策的特征和走向。国内政治决定了国际合作的可能性和内容,^①而国际贸易无疑是国际合作的重要组成部分,因此在判断一国贸易政策的演变规律时绝不能忽略其国内的贸易政治。美国的贸易政治属于多头政治,具有不同偏好和需求的决策者频繁地进行着政治博弈,最终决定了美国贸易政策的内容和走向。本文通过构建关于美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架,阐释特朗普政府的贸易政策理念并分析其所面临的来自公众、议会和利益集团的约束,据此分析特朗普政府的贸易政策特征,并在此基础上提出中国的对策。

一、关于美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架

在贸易政策的制定过程中,美国国内不同的利益主体在设定的制度环境中围绕贸易政策展开竞争、妥协与联合,造就了特有的美国贸易政治,并最终左右美国贸易政策的形成。戴斯勒(I. M. Destler)运用政治过程分析方法,细致梳理了自1934年以来美国贸易政策的演变轨迹,揭示了美国贸易政策背后的政治动力和规律。^②为了更深入地理解美国贸易政治,研究者开展了

^① [美]海伦·米尔纳:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,曲博译,上海世纪出版集团2015年版,第8页。

^② [美]I. M. 戴斯勒:《美国贸易政治》,王恩冕、于少蔚译,中国市场出版社2006年

大量的理论工作。罗伯特·普特南（Robert Putnam）提出了双层博弈理论，认为美国贸易政策是国际政治和国内政治交织作用的产物。^① 海伦·米尔纳（Helen Milner）重点围绕利益、制度与信息等三个要素论述了国内政治对国际合作的作用机制。随着中美经贸关系的发展，中国学者对美国贸易政治的兴趣日益浓厚。倪世雄和李淑俊构建的公众—国会—政府互动框架揭示了美国公众影响美国贸易政策的途径和机制。^② 但是，这一分析框架忽略了利益集团对美国贸易政策制定的影响，且未探讨议员之间、议员与总统之间的复杂关系。王孝松梳理了美国对华贸易政策的演变历程，并选取代表性事件定量分析了美国对华贸易政策的决定因素。该研究阐述了执政者与利益集团的互动机制。^③ 董展育提出的“民主政府—利益集团”分析模式，指出美国贸易政策是“民主政府”就“国家利益”和“政治私利”抉择的结果。^④ 这一理论模式虽然阐释了“民主政府”和利益集团的互动对贸易政策的影响，但仍存在两大缺陷。其一，低估了公众在特定情况下可能产生的影响力。在大选之际以及政策的公众可见性很强时，公众可以显著影响政客的政策立场。其二，把总统和国会议员笼统地置于“民主政府”的标签下，忽略了他们之间的目标差异以及由此导致的决策冲突。已有的研究为我们理解美国贸易政治提供了事实基础和理论工具，但仍存在以下局限。第一，公众和利益集团往往同时发挥作用，但现有的分析框架通常只考察其中之一；第二，政治行为体往往被视为被动反应者，其个人偏好和认知能力对贸易政策的影响尚未得到充分考虑；第三，不少研究成果未能充分剖析不同政治行为体之间的利益冲突。

为克服已有分析框架的局限性，本文基于“民主政府—利益集团”模式构建菱形博弈分析框架（图 1），认为美国国内贸易政治的主要参与者包括

版，第 254-279 页。

^① Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1998, p. 434.

^② 倪世雄、李淑俊：《从公众—国会—政府的互动关系看美国贸易保护主义——以中美贸易摩擦为例》，《美国研究》2007 年第 4 期，第 81-94 页。

^③ 王孝松：《美国对华贸易政策的决策机制和形成因素——基于贸易政策政治经济学的理论和经验研究》，北京大学出版社 2012 年版，第 9-11 页。

^④ Dong Zhanyu, "'Democratic Government', Interest Groups, and American Trade Politics," *Journal of China and International Relations*, Vol. 1, No. 2, 2013, pp. 72-73.

总统、国会议员、利益集团和公众。前两者属于贸易政策供给方，后两者为政策需求方。这四方相互依赖，其中任何一方的利益都可能受到其他三方行动的影响，美国贸易政策实质上是它们之间相互博弈的均衡结果。需要特别指出的是，美国贸易代表办公室、国际贸易委员会、商务部等部委都在不同方面、不同程度地参与贸易政策的制定和执行，^①但它们服务于总统和（或）国会，不具有最终决策权，^②并且其权限和职责在很大程度上是总统和国会博弈的结果。^③因此，出于理论简洁性的考虑，且不至于损害系统性，本文的分析框架未将这些部委纳入其中。另外，美国虽然是世界上影响力最大的国家，但其政策制定者绝不可忽视国外力量特别是大国的力量，大国政府对美国的影响力主要施加于总统及其代理人身上。

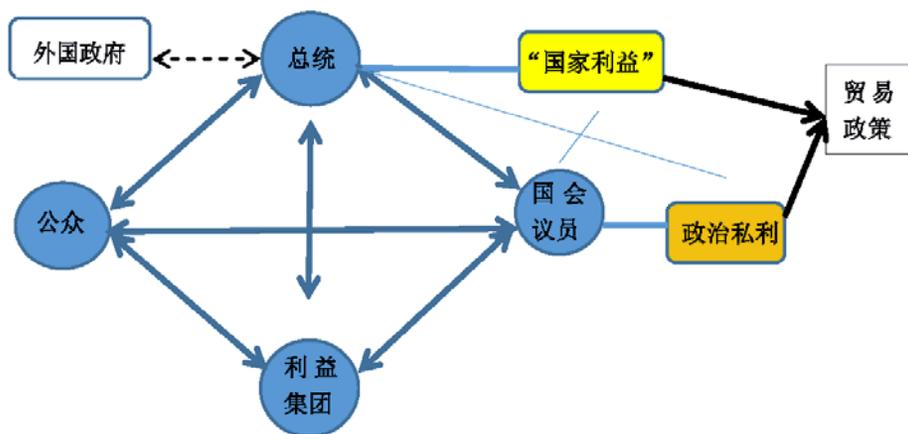


图1 美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架

资料来源：作者自制。

^① 李淑俊：《美国贸易保护主义的政治经济学分析》，时事出版社2016年版，第285-291页。

^② [美]海伦·米尔纳：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，第32页。

^③ 孙哲、李巍：《美国贸易代表办公室与美国国际贸易政策》，《美国研究》2007年第1期，第85页。

（一）政策供给方

总统和国会共同负责贸易政策的制定，两者分享权力并形成相互制约关系。国会议员主要追求政治私利，而总统需要更多关注国家利益，目标的差异导致总统不可避免地和部分议员存在政策分歧。因此，总统和议员常常围绕贸易议题开展既竞争又合作的微妙博弈。

第一，总统和国会共同制定贸易政策。在制定贸易政策时，总统和国会在以下三方面相互制约。其一，贸易议案须经国会表决通过和总统签署后才能成为法律。若得不到大多数议员的支持，贸易议案无法生效。另外，即使大多数议员支持某贸易议案，考虑到共和党 and 民主党议员在贸易议题上的巨大分歧，如果总统行使否决权，则议案极难立法。可见，总统和大多数议员的支持是贸易议案实现立法的必备前提。其二，在“贸易促进授权”（Trade Promotion Authority, TPA）制度安排下，美国总统有权代表国家参加贸易谈判，这为总统直接影响贸易政策提供了一定的空间。但是，所签协议仍须经国会批准才能生效。其三，国会负责确定议事日程和立法重点，但通常要充分考虑总统意见。除以上三个领域外，总统还可依据已生效的国内法对国际贸易活动开展行政调查。

第二，总统和国会存在不同的利益追求。国会议员往往不太重视国家利益，他们更关注政治私利。议员们的政治私利突出表现为追求竞选连任，他们需要对民意进行有效管理，以赢得足够的选票。议员们常采取以下手段：一是与总统及其他议员进行竞争与合作，以争取出台对所代表州（或选区）有利的法案并阻挠不利法案的出台；二是积极响应选民的强烈利益诉求，这是因为如果议员反应不当，其支持率将大受影响；第三，经常提出对本州（或选区）有利的议案，即使是在明知该议案不可行的情况下；第四，贯彻所属党派的政纲和主流意识形态；第五，充当利益集团的“代言人”，此举虽然导致议员丧失知情选民的支持，但利益集团有时能通过舆论引导和广告宣传等方式来帮助议员获得更多的不知情选民的支持。^①

与议员相比，总统在制定贸易政策的过程中需更多考虑国家利益，主要

^① Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, “Electoral Competition and Special Interest Politics,” *Review of Economic Studies*, Vol. 63, No. 2, 1996, pp. 265-266.

原因如下。其一，两者的选民基础不同。^① 总统的选民基础非常广泛，他需要综合考虑全国范围内的选民利益，而国会议员只需满足所代表的州或选区、政党及利益集团的要求。其二，国家利益实现程度是影响总统历史定位的最重要因素，这促使绝大多数总统试图摆脱对狭隘利益的关注。相比之下，个别议员对国家利益的影响往往可以忽略不计，这减少了议员在追逐政治私利时的心理负担。^②

由于总统和议员的目标函数不同，总统的政策主张常与部分议员的政治私利发生冲突，从而可能引起他们的反对。要通过一项议案，总统需要游说国会议员，其既可亲自出面或委托相关行政部门的工作人员对议员进行直接游说，也可通过改变民意或利用利益集团的力量去间接影响议员。

第三，总统的偏好和认知对贸易政策的影响更大。总统是最具影响力的社会成员，不同的偏好和认知影响其对国家利益的界定，进而不可避免地影响贸易政策决策。米尔纳认为，如果选民选出具有鹰派偏好的总理或总统，那么国际合作的可能性会降低；如果美国选出了更倾向孤立主义的政治家，这将为美国同他国的联系制造麻烦，所以应特别关注总统这个政治行为体的政策偏好。^③ 相比之下，个别议员的偏好虽可影响其个人对贸易政策的选择，但对国家层面的贸易政策决策几乎没有影响，所以应更多地聚焦于所有议员政策偏好的分布。

（二）政策需求方

任何贸易政策都具有国内财富再分配效应。因所处行业、要素类型和消费结构不尽相同，不同的个人和组织受贸易政策的影响也有所不同，因此他们对具体贸易政策的看法和需求存在差异，可能会采取不同措施、从不同方向去影响贸易政策的制定。在美国，试图影响贸易政策的需求方包括两类：一类是利益集团，另一类是公众。

第一，利益集团的角色。利益集团是指对某些问题持有相同看法且拥有

^① 袁征：《总统游说与国会决策》，《美国研究》2001年第3期，第63-64页。

^② 周俊：《美国TPA法案表决的政治经济学分析》，《国际贸易问题》2017年第5期，第169页。

^③ 海伦·米尔纳：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，第250-251页。

共同的特殊利益要求，^① 能够为了实现政治主张或经济利益而采取行动的社会组织。利益集团是美国民主政治的重要基础。它们不仅是总统和议员获得民意的政治基础，而且是保障其在位的经济基础，因此利益集团可对立法过程和结果产生重大影响。

利益集团常用的手段包括：提供政治捐款，提供情报，制造舆论，发行出版物，参加听证会，发动游行示威，围绕不同议题组成不同的利益联盟。一般而言，利益集团在总统竞选期间会向某总统候选人提供资金和舆论支持。一旦该总统候选人当选，其在面对多种矛盾的利益诉求时，会格外关注对其当选有所贡献的利益集团。但是，在任总统并不是利益集团的游说重点。这是因为：其一，总统的公务极为繁忙，利益集团很难争取到与总统的面谈机会；其二，总统生活在“聚光灯”之下，媒体和公众的监督使利益集团难以有所作为；其三，总统每年往往只有几个立法重点，一旦公布就极难被利益集团的游说所改变。相比之下，参众两院议员数量众多，利益集团更容易接触；并且，议员照顾利益集团的特定利益早已是公开的秘密，即使相关行为被曝光，一般也不会对其政治前途产生很大危害。因此，在任议员是利益集团的游说重点。通过游说在任议员，利益集团不仅可以获得议员的隐性服务，^② 而且可以“购买”到贸易政策。^③

第二，公众的角色。公众兼具消费者和要素所有者的角色，因此贸易政策会对他们产生复杂的影响。美国公众的偏好是实现自身经济利益的最大化。当公众认为某项贸易政策可以提升其经济利益时，他们就会支持该政策，反之亦然。因为政客的政治生涯最终由公众的选票决定，所以他们在制定贸易政策时必须考虑公众对政策的可能反应。公众明确的意向表达特别是在投票前夕的意见表达，往往能显著地影响政客们的决策。一些学者认为，公众对议题的关注强度存在着周期变化规律。当公众关注度较低时，政府拥有较

^① 马述忠、李淑玲：《对美国贸易政策嬗变的政治经济学分析——一个“利益集团”视角》，《国际贸易问题》2007年第4期，第13-14页。

^② Christopher Magee, “Do Political Committees Give Money to Candidates for Electoral or Influential Motives?” *Public Choice*, Vol. 112, No. 3, 2002, pp. 373-374.

^③ Robert E. Baldwin and Christopher S. Magee, “Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills,” *Public Choice*, Vol. 105, No. 1, pp. 79-82.

大的政策制定自主权；当公众关注度较高时，政府和国会被迫考虑公众贸易倾向的变化。^①当然，公众对政策制定的影响存在着天然局限性。由于受制于集体行动的困境，^②公众往往不愿“购买”政策信息，从而陷入“理性的无知”，^③这为总统、议员及利益集团控制公众提供了机会。综上所述，公众在很多情况下属于“沉默的大多数”，但是他们在敏感时间点的意向表达能够影响贸易政策的制定。

二、特朗普政府的贸易政治

由于偏好和认知方面的原因，不同总统对国家利益的界定有所不同。从1934年到2016年，历任美国总统都倾向于认为自由贸易更符合美国国家利益，^④然而，2017年新上任的特朗普总统却质疑自由贸易的价值，这使得他的政策主张带有较强的保护主义色彩。特朗普政府的保护贸易理念受到来自公众、议会和利益集团的约束，这决定其绝不会轻易放弃重要的贸易保护主张，但也不会陷入贸易保护主义的泥潭。

（一）特朗普提出了新的保护贸易理念

特朗普以反建制形象登上总统宝座，重新阐释了美国的国家利益，认为自由而不公平的贸易损害了国家利益，试图以维护被其政府曲解了的“公平贸易”为名来推行贸易保护主义。

第一，特朗普以退出 TPP 宣示“特朗普时代”的来临。近年来，美国社会面临着贫富差距扩大、中产阶级缩水、白人中下阶层“被剥夺感”强烈等问题。^⑤在此背景下，美国不少民众认为政治人物不作为，不能很好地代表

^① 李淑俊：《公众与美国政府贸易政策制定——以美国对华贸易政策为例》，载《世界经济与政治》2009年第8期，第60页。

^② Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1965, pp. 1-10.

^③ Downs Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957, p. 259.

^④ 项卫星：《美国的贸易政治对贸易政策决策的影响——基于 TPP 谈判的视角》，《世界经济研究》2015年第11期，第27页。

^⑤ 达巍：《严肃看待“特朗普现象”的正面意义》，《现代国际关系》2016年第8期，第5-7页。

他们的利益。美国很多选民迫切期待着制度变革，呼唤非传统政治人物即反建制派的登场。特朗普在竞选中充分展现出有别于传统政治精英的反建制风格，提出了在美墨边境筑墙、阻止外国穆斯林入境等极端主张。^① 特朗普的理念既与奥巴马截然相反，也与两党建制派格格不入，因此遭到精英阶层的口诛笔伐，但这更加突出其反建制形象，非但没有摧毁反而夯实了他的选民基础。

特朗普具有很强的“逐利自我”特质，其行动的核心动机在于无限追求自我利益。^② 这个特质在其政策偏好上表现为不重视所谓的“国际责任”，反对美国过多参与国际事务；^③ 淡化意识形态，轻视国际规则，更注重政策的实际效益。奥巴马试图通过 TPP 让美国重返亚太并掌握贸易规则制定权，这一做法在特朗普看来过于务虚，对美国没有实质利益。奥巴马政府声称 TPP 创造就业，但特朗普对此说法嗤之以鼻。在竞选过程中，特朗普旗帜鲜明地反对 TPP，一再强调 TPP 是“灾难”，认为它将夺走美国工人的就业。反对 TPP 成了特朗普竞选的一大“法宝”，其竞选团队曾一度打出“特朗普当选总统是让美国远离这个灾难性贸易协定的唯一可靠的方法”^④ 的标语。

按照特朗普的竞选承诺，奥巴马政府出台的重要政策几乎都要被推翻，这是难以做到的。但如果全面放弃自己的主张，则其必然丧失民意支持，且不符合特朗普争强好胜的个性特征。上任后即对 TPP “开刀”是最可行的手段，其原因如下。首先，TPP 协议在美国国内遭遇极大的政治阻力，已处于风雨飘摇之中。退出 TPP，对特朗普政府来说易如反掌。其次，特朗普通过退出 TPP，向其关键支持者（中下层蓝领）表达维护他们权益的决心，并树立诚信形象。再次，刚上任就退出 TPP 能够传达出强烈的政治信号，即向国内外宣布全新的“特朗普时代”来临。

^① 刁大明：《“特朗普现象”探析》，《现代国际关系》2016年第4期，第31-41页。

^② 尹继武、郑建君、李宏洲：《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》，《现代国际关系》2017年第2期，第18-19页。

^③ 吴心伯：《特朗普执政与中美关系走向》，《国际问题研究》2017年第2期，第19-20页。

^④ Matthew Boyle, “Donald J. Trump Makes the Case that Electing Him President is the Only Way to Stop Obama Trade,” Breitbart, January 30, 2016, <http://www.breitbart.com/big-government/2016/01/30/exclusive-donald-j-trump-makes-the-case-that-electing-him-president-is-the-only-way-to-stop-obamatrade/>.

第二，特朗普政府的贸易理念。特朗普在就职演说中提出“美国优先”的执政纲领，声称所有的政策决定都只为美国工人和美国家庭谋求利益。他认为，过度追求自由贸易导致失业、制造业衰退和财富流失，从而损害国家利益。特朗普政府将美国的工人失业和贸易逆差问题归咎于他国对美国的“不公平贸易”，并一再强调要动用一切有效手段去打击并纠正他国的“不公平贸易”，从而让美国企业获得“公平贸易”的环境。总的来说，特朗普政府的贸易理念具备以下三大特点。

首先，核心目标是促进就业。特朗普将工人就业作为政府工作目标的重中之重，该目标在很大程度上影响了其当选后的许多重大决策，也已经并将继续影响特朗普的贸易政策选择。美国以往的总统主要依靠贸易调整援助等救济手段来救助因自由贸易而利益受损的工人，而特朗普更强调通过增加工作岗位的方法来解救遭遇困境的工人。他在就职典礼上强调“人民不再依靠福利，而是回到工作岗位”，并且他将遵循“两条最简单的原则——买美国商品，雇美国工人”。特朗普错误地把工作机会流失归咎于自由但不公平的国际贸易，认为其他国家“生产了本属于我们的商品，偷走了本来要投资在我们国土上的公司，毁掉了我们的工作机会。”^① 根据上述观点，改变前任总统的贸易政策就成了增加就业机会的必然选择。

其次，曲解公平贸易。特朗普政府认为，导致美国就业减少和贸易逆差的原因在于往届政府过于强调自由贸易而忽视了贸易的公平性。2016年10月22日，特朗普在葛底斯堡发表了入主白宫的100天计划，将矛头直指国外的“不公平贸易”，他称将让商务部和美国贸易代表识别出国外所有不公平的影响到美国工人的贸易举措，并引导美国工人利用美国国内法和国际法框架下的各种工具来终止那些不正当贸易。^② 在就任后的首次国会演讲中，特朗普指出，“我坚信自由贸易，但它同时必须是公平贸易。”^③ 2017年3

^① “President Donald J. Trump’s Inaugural Address,” The White House, January 20, 2017, <http://www.whitehouse.gov/inaugural-address>.

^② “Donald J. Trump’s Gettysburg Address: A Contract with the American Voter,” October 25, 2016, <http://drrichswier.com/2016/10/25/trumps-gettysburg-address/>.

^③ “Trump’s Address to Congress,” NBC News, February 28, 2017, <http://www.nbcnews.com/storyline/trumps-address-to-congress/>.

月，美国贸易代表发布《2017 总统贸易政策议程》，强调美国政府将“毫不犹豫地采取一切可能的法律措施，对继续实施不公平贸易活动的贸易伙伴采取行动”，并将“利用一切可能的杠杆，鼓励其他国家给予美国生产商公平、互惠的市场准入。”^① 2017 年 8 月 2 日，商务部长威尔伯·罗斯（Wilbur Ross）在题为“自由贸易是一条双行道”的文章中比较明确地阐释了特朗普政府关于“公平贸易”的内涵。^② 特朗普政府所谓的“公平贸易”是指其他国家的贸易措施应以美国为基准，完全向美国看齐，其产品进口关税要与美国一致，非关税措施也要受到有效限制。显然，特朗普政府实际上在追求形式上的绝对公平，完全不顾各国不同的经济发展水平和现实需求，这在很大程度上构成了对 WTO 公平贸易理念的挑战。

再次，注重实际利益，以结果为导向。特朗普的“逐利自我”特质使其政策偏好在很大程度上由实际利益所主导。在经贸问题上，特朗普将竭力追求国家利益，在政策和措施的选择上更注重实用性而不顾及国际规则、义务和责任。上述特征具体表现在以下五个方面。一是将美国国内法凌驾于 WTO 规则之上。《2017 总统贸易政策议程》强调要严格执行美国国内贸易法规，捍卫美国贸易政策主权，WTO 争端解决机制对美国的裁定“不会自动导致美国法律或实践的改变”。可见，美国政府对国内贸易法规的使用将带有明显的单边主义色彩。二是提倡双边谈判，反对多边谈判。这是因为与多边贸易协定相比，在双边贸易协定谈判中美国能够更充分地发挥大国优势，谈判难度较小且能够更好地实现美国的利益诉求。三是将主要顺差国作为“靶子”，中国、日本、德国、墨西哥、韩国等国多次成为特朗普及其政府要员的抨击对象。四是利用地缘政治因素向相关国家施压。例如，特朗普政府试图以贸易制裁来逼迫中国在朝鲜问题上与之合作，未来它也完全有可能利用中国关切的地缘政治问题来迫使中国在经贸政策方面做出让步。五是重新谈判已达成的部分贸易协定，如北美自由贸易协定和美韩自由贸易协定。特朗

^① Office of the United States Trade Representative, *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*, March 1, 2017, <http://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf/>.

^② Wilbur Ross, "Free Trade is a Two-Way Street," *The Wall Street Journal*, August 2, 2017, <https://www.wsj.com/articles/free-trade-is-a-two-way-street-1501542569>.

普政府动辄以退出协定来逼迫相关国家接受美国提出的苛刻条件。

(二) 公众对自由贸易的反对呼声因美国总统选举中的贸易议题而放大

与大部分经济学家支持自由贸易不同,美国相当多的公众怀疑甚至坚决反对自由贸易。在反对自由贸易的公众中,中下层白人是不可忽视的力量。进入 21 世纪以来,越来越多的白人(主要是没有大学学位甚至连高中都没毕业的白人)遭遇失业、收入下降和疾病等问题的困扰,在社会中的相对地位下降,“美国梦”在这些人身上化为泡影。他们把自身的困境归咎于全球化,认为全球化将美国的工厂、工作和资本转移到了海外。在他们看来,无论是民主党还是共和党的建制派,都在忽视甚至欺骗美国的民众,都在与经济精英同流合污,合伙侵吞全球化带来的利益。根据皮尤研究中心的调查,失落的中下层白人在人数上已经达到“美国社会变迁的临界点。”^①

在 2016 年的美国总统选举中,中下层白人对自由贸易的反对呼声得到了候选人不同程度的重视。以 TPP 为例,美国内部反对 TPP 的声音由来已久,在 2016 年美国总统选举过程中,政治嗅觉敏锐的候选人们纷纷表态反对 TPP。曾强调 TPP 是贸易协议中的“黄金标准”的希拉里·克林顿(Hillary Clinton)因迫于竞选压力,将其对 TPP 的立场由赞成转变为反对。尽管她策略性地改变了对 TPP 的立场,但她在中下层白人心目中终究是个擅长说教的建制派“圈内人”。^②在竞选过程中,特朗普对 TPP 协议的抵制态度非常明确,他对 TPP 的抨击频率和力度在总统候选人中无出其右。除了抵制 TPP,特朗普还批判建制派政治精英,指责他们纵容他国的“不公平贸易”行为从而损害国家利益和工人利益。在 2016 年葛底斯堡演讲中,特朗普明确提出了改善工人就业的 7 条具体经贸措施。在选民看来,建制派候选人都是墨守成规,没有动力去解决失业、工资下降等实际问题,相反,特朗普这个体制外的商业精英则愿意并且善于解决这些实际问题。

特朗普毫无政治经验,过往劣迹不少且在竞选中多次发表歧视性言论,

^① 孙涤:《特朗普迎合了谁的诉求》,《金融时报》中文网,2016年1月4日,<http://www.ftchinese.com/story/001065529/>。

^② 王希:《特朗普为何当选?——对 2016 年美国总统大选的历史反思》,《美国研究》2017 年第 3 期,第 22 页。

但是他在选举中强调保护就业，并且提出了不少具体的贸易保护措施，这让他赢得了白人中下层这些全球化受害者们的大力支持。白人中下层虽然人数不是太多，但他们主要分布在政治上的摇摆州。这一达到“临界数量”意义的选民支持，让特朗普不仅在关键摇摆州取得了胜利，而且在宾夕法尼亚、威斯康辛和密歇根三个民主党票仓也赢得了选举。特朗普的当选让这些“隐藏的选民”发出了自己强有力的声音——他们不关心与自己经济利益关系并不紧密的所谓的国家利益，不愿意为实现美国的外交和安全目标而牺牲就业。美国大选是美国国内问题的放大器，^① 特朗普的当选促使政客们反思美国社会阶层的变化，并且开始重视白人中下层这个曾经被忽视的群体。一些支持自由贸易的政客的政策立场可能会有所改变，但因提出保护贸易而获益的特朗普绝不可能轻易放弃其竞选时提出的重要经贸主张，否则将极大伤害其基本盘的民意支持。

（三）支持自由贸易的议员占多数的现状限定了保护贸易政策的手段、范围和力度

一项议案如果在国会表决时未通过，则不可能成为法律。因此，总统要想有所作为，就必须精心管控他与议会之间的关系。作为一个反建制的总统，特朗普也不能例外。为维持与他所称的建制派议员之间的关系，特朗普已经做出了一些妥协。例如，特朗普放弃了在葛底斯堡演讲中提出的关于限制议员任期的要求；又如，特朗普在胜选后将组织过渡团队的任务交给了在理念上与共和党更为接近的建制派的迈克·彭斯（Mike Pence），吸引了一些建制派人物加入内阁。可以预期，议员们的贸易主张将在一定程度上影响特朗普政府的贸易政策选择。

在两党极化的背景下，两党议员的意识形态分布在左右两个极端。^② 共和党议员大多处在政治光谱的右端，反对政府干预经济，提倡自由贸易；而民主党议员大多位于政治光谱的左侧，反对自由贸易。此外，共和党议员与要求自由贸易的工商利益集团之间的关系更为密切，而民主党议员则和要求

^① 达巍：《严肃看待“特朗普现象”的正面意义》，第6页。

^② 张业亮：《“极化”的美国政治：神话还是现实？》，《美国研究》2008年第3期，第7-10页。

保护贸易的劳工、环保利益集团的关系更为紧密。以上因素导致民主党议员和共和党议员对自由贸易政策的立场表现出巨大差异，前者大多反对自由贸易政策，后者大多支持自由贸易政策。表 1 列出了 2001 年以来两党众议员对重要的自由贸易议案的投票支持率。民主党议员对自由贸易议案的平均支持率仅为 19.85%，而共和党议员的平均支持率高达 89.61%，两者差距悬殊。

目前，在第 115 届国会中，共和党掌控参众两院，拥有在参议院 52 席对 48 席、在众议院 241 席对 194 席的多数优势。这意味着本届国会在运行期间（2017 年 1 月到 2019 年 1 月）不会陷入保护主义的泥潭。^① 因为国会中支持自由贸易政策的议员占大多数，所以特朗普政府难以推动出台新的保护贸易法规，而只能主要利用已有的贸易法规或通过颁布新的行政命令去实现其所宣扬的“公平贸易”；另外，特朗普政府在贸易保护力度上必然会有所控制，否则势必会引起国会其他议题上对政府的抵制。

表 1 2001 年以来美国两党众议员对重要贸易议案的支持率

年份	议案	民主党支持率	共和党支持率
2001	快车道授权	10.00%	89.40%
2003	建立美国-智利 FTA	36.95%	87.84%
2003	建立美国-新加坡 FTA	37.13%	87.95%
2005	CAFTA	7.43%	88.21%
2006	建立美国-阿曼 FTA	11.11%	87.67%
2011	执行美国-韩国贸易协定	31.22%	91.25%
2011	执行美国-哥伦比亚贸易促进协定	16.40%	96.25%
2015	贸易便利化与贸易促进法案	13.41%	98.72%
2015	快车道授权	15.05%	79.17%
平均		19.85%	89.61%

资料来源：根据美国国会图书馆的记录计算绘制。

^① 王孝松：《特朗普的贸易政策立场及中美贸易发展前景展望》，《中国工业经济》2017 年第 6 期，第 57 页。

（四）利益集团可利用其和议员的联系来间接影响政府的贸易政策

在美国，利益集团对议员的影响力很强，议员为利益集团谋取利益的现象屡见不鲜，这在最近几年的 TPP 谈判和立法尝试中表现得淋漓尽致。为了加快 TPP 谈判，美国必须通过新的 TPA 法案。在 2015 年 6 月的投票中积极支持新 TPA 法案的部分议员，仅仅因为 TPP 协议文本中的某些条款不能满足他们所代表的利益集团的利益就放弃了对 TPP 的支持。下面以 TPP 协议文本涉及的投资者—东道国争端解决（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）条款以及生物制剂的数据排他权期限条款为例来具体说明。

在 ISDS 机制下，外国投资者可以起诉东道国政府，请仲裁机构对它们认为降低了其投资盈利能力的监管措施进行私人仲裁。在 TPP 协议谈判过程中，美国烟草公司不断直接或通过议员间接地向美国贸易代表施压，要求烟草企业必须被纳入 ISDS 机制。但在其他 11 国政府的压力之下，美国政府最终同意将烟草企业排除在 ISDS 机制之外。在得知 TPP 协议没有将烟草企业纳入 ISDS 机制之后，不少曾支持 TPA 的、代表烟草企业利益的议员，如汤姆·提力斯（Thom Tillis）、理查德·波尔（Richard Burr）和米奇·麦康奈尔（Mitch McConnell）表达了对 TPP 协议的不满甚至是愤怒。例如，提力斯明确表示不仅自己要投反对票而且要让其他议员也投反对票。在针对生物制剂的数据排他权期限的谈判中，美国贸易代表曾坚持美国制药企业及其议员代表所要求的 12 年保护期限，但遇到了来自澳大利亚等国的巨大阻力。为避免谈判破裂，美国贸易代表被迫同意将生物制剂的数据排他权期限定为 8 年。这一让步引起了一些议员的强烈反弹。支持 TPA 法案并在立法过程中发挥重要作用的参议院财政委员会主席奥林·哈奇（Orrin Hatch）对 TPP 协议进行了严厉批判。作为美国制药企业在上一个选举周期里最重要的捐款对象，参议院多数党领袖麦康奈尔也在不同场合多次表达了对医药专利保护条款的失望和不满。

笔者认为，利益集团难以对特朗普产生直接影响，但它们能够通过对其议员的直接影响来间接实现对特朗普的影响。自 20 世纪 80 年代以来，伴随着传统制造业的衰退，以劳联—产联为代表的传统贸易保护势力在衰落，因全

球化而发展起来的支持贸易自由化的利益集团却在不断壮大，其主体是跨国公司、依赖进口中间品进行生产的企业、经营进口产品的商贸企业以及代表这些企业利益的相关团体（如美国商会）。^① 利益集团实力对比的上述变化趋势使得支持自由贸易的利益集团能够对议员发挥更重要的影响力，这有助于控制特朗普政府的贸易保护主义倾向。显然，利益集团的发展演变有其自身的经济基础和社会基础，这绝不是特朗普在短短的4年（乃至8年）任期内就能改变的。

三、特朗普政府对华贸易政策及中国的应对

上文构建了关于美国国内贸易政治的菱形博弈分析框架，并基于该框架分析了特朗普政府面临的来自公众、议员和利益集团的约束。特朗普政府提倡以美国为基准的“公平贸易”，追求形式上的绝对公平，这种做法完全不顾他国国情，也违反了WTO原则。而且特朗普政府以结果为导向，强调采用一切有效手段，凡是能促进“公平贸易”从而能改善工人就业的手段，即使这些手段与WTO规则不一致，它们仍然可以被采用。可见，特朗普政府的贸易政策主张具有很强的单边主义特征。在推行保护贸易的过程中，特朗普政府不可避免地遭遇各种政治阻力，但其不会轻易放弃已经做出的重要贸易保护承诺，但是也不会陷入保护主义的泥潭。只有准确把握特朗普时代的美国国内贸易政治，其他国家才能合理预测特朗普政府制定贸易政策的思路、内容、手段及走向，从而采取有针对性的因应之策。中美两国互为最重要的贸易伙伴国，互利共赢的经济基础较为稳固。但是，由于美国国内政治力量频繁发生分化和组合，所以中美贸易中不时出现不和谐的声音。与以往支持自由贸易的总统不同，特朗普这个反建制的总统在很大程度上代表了贸易保护主义，因而他的执政给中美贸易造成了新的挑战。

（一）特朗普政府的对华贸易政策

中国是美国最大的贸易顺差国，因此中国不可避免地成为特朗普及其政

^① [美]I. M. 戴斯勒：《美国贸易政治》，第233-253页。

府要员的重点攻击对象。但是，特朗普政府对华发动全面贸易战几乎不可能发生，这主要是由于以下三个原因。首先，全面贸易战损害美国就业和美国经济，从而损害特朗普所界定的国家利益。根据彼得森国际经济研究所的情景模拟，全面贸易战将导致美国的经济增长急速下滑、失业率迅速上升，从而必将严重损害特朗普的基本盘民意支持。其次，全面贸易战的依据和手段不足。特朗普政府要对中国进口商品征收高关税，可利用的依据很少，其中一个可能考虑的手段是把中国定义为汇率操纵国。美国财政部根据 2015 年的《贸易促进和执行法案》出台了汇率操纵国的三个量化标准：对美贸易顺差超过 200 亿美元，经常项目顺差超过 GDP 的 3%，净买入外汇在 12 个月内超过 GDP 的 2%，而中国不符合后两项标准。再次，如果特朗普政府试图对华发动全面贸易战，支持自由贸易的工商利益集团以及国会议员将会联合阻止。

虽然中美发生全面贸易战的可能性极小，但是特朗普政府必然会以抵制中国的“不公平贸易”为名，利用一切可用手段去实现中美贸易均衡、增进就业以及遏制中国的目标。其可能采取的主要措施包含以下四点。其一，指责中国的各种“不公平贸易”行为。从现有资料来看，特朗普政府罗列的中国“不公平贸易”做法包括：侵犯美国知识产权，强制美国企业技术转让，非法的出口补贴，汇率操纵，低价倾销，较低的劳工标准和环保标准，扶持大型国有企业组建“国家冠军”。特朗普政府正在并将继续以惩治中国“不公平贸易”为名从中国谋取贸易利益。其二，利用美国国内贸易法规。特朗普政府可以利用的法律条款主要包括 201 条款、232 条款、301 条款、337 条款、701 条款以及 731 条款。目前特朗普政府正对铝和钢材进口实施 232 调查并且对中国实施 301 调查，未来还有可能推出其他类型的调查。这些调查中有很多是不符合 WTO 规则的，特朗普政府启动这些调查的目的未必是直接制裁中国，最终目标更可能是迫使中国做出贸易或其他方面的让步。其三，将经贸政策与地缘政治问题挂钩，进行议题联动。^① 特朗普不止一次表示，如果中国在朝鲜问题上对朝鲜施加更大压力，美国愿意在经贸议题上适

^① 赵明昊：《“美国优先”与特朗普政府的亚太政策取向》，《外交评论》2017 年第 4 期，第 120-121 页。

当减少对中国的压力。以结果为导向的特朗普政府在未来完全有可能利用南海问题、钓鱼岛问题、台海问题等地缘政治因素来对中国政府施压，以迫使中国在经贸领域给予美国更多的实惠。其四，着眼于看得见的利益。奥巴马政府与中国“下围棋”，注重长远的战略利益；而特朗普政府则在与中国“下象棋”，从战术角度和中国过招，注重短期利益。^① 正如美国商务部长罗斯所声称的，美方采用“具体期限内达成具体目标”的方式。特朗普政府将对 中国采取“滚动式”要价，在实现某个具体目标之后还会对中国施加新的压力，以实现下一个具体目标。

（二）中国的应对策略

在应对特朗普政府的贸易政策时，中国绝不能把美国看作单一行为体；相反，中国要从美国多头政治的特征出发来决定对策。为维持中美贸易的可持续发展，可采取以下措施。

第一，及时追踪、系统收集并周密分析美国国内政治信息，包括政府与国会的互动、议员价值观、内阁成员的理念、利益集团活动以及民意变化状况，只有这样才有可能采取具有针对性的因应之策。

第二，加强与美国官员、议员及相关利益集团的互动与沟通，澄清事实、阐明利益关切并加强相互理解。开展互动和沟通的目的，绝不是为了迎合美国，而是要让美国各界特别是特朗普政府明白中美“合则两利，斗则俱伤”的道理。习近平与特朗普在海湖庄园的会晤为中美双方缓解紧张关系起到了重要作用。首轮中美经济对话吸引了中美两国外交、经贸、金融、财政等领域的官员，这对于双方消除分歧、促进合作起到了积极作用。以后不仅要继续推进中美官方交流，而且要加强中美民间特别是工商利益集团之间的交流。

第三，对于特朗普政府在谈判中的不合理要求，中国绝不可轻易让步。特朗普政府有着一个接一个的具体目标，轻易让步不仅不能让特朗普政府看到中国政府的诚意，反而会激发其提出新的要求。特朗普的“逐利自我”特

^① 苏庆义：《比 301 更可怕的是“特朗普陷阱”》，中国社会科学院世界经济与政治研究所，2017年8月19日，http://www.iwep.org.cn/xscg/xscg_sp/201708/t20170819_3615467.shtml。

质决定了他的政府虽不时地使用威胁策略，但也会竭力避免一损俱损的局面，因此中国政府不必畏惧可能出现的僵局，坚持对等让步的原则。

第四，对于特朗普政府利用国内法对中国施压的行为，中国需要在 WTO 框架内积极应对。特朗普政府根据国内法对中国进行各种贸易调查，本质上是凌驾于 WTO 规则之上的单边主义。对于这类行为，中国在与美方积极沟通、磋商的同时，可以考虑针对美国对华不公平贸易进行调查，此举不仅有助于在 WTO 框架内维护公平贸易，而且可以促使因中国调查受到不利影响的美国出口利益集团对国会和政府施加压力。如果特朗普政府在调查后对中国产品和企业实施限制措施，中国政府则要坚决运用 WTO 争端解决机制，以维护自身的合法权益。此外，中国要继续推进市场化改革，从而避免授人以柄。

第五，提升中国在全球治理中的话语权。在特朗普政府不断威胁要退出全球治理体系的背景下，中国政府应反其道而行之，坚定推动全球化进程。中国不仅要维护以 WTO 为核心的多边贸易体系，而且要大力推进“一带一路”建设并加快完善和各国的自贸区网络。

[收稿日期: 2017-09-02]

[修回日期: 2017-09-29]

[责任编辑: 陈鸿斌]

美国对“一带一路”倡议的 认知及中国的策略选择*

——基于对美国布鲁金斯学会和外交关系委员会学者观点的分析

宋瑞琛

【内容提要】 “一带一路”倡议的实施，不仅需要沿线国家的积极响应，也需要域外国家的理解和支持。美国作为重要的外部因素，其对“一带一路”倡议的认知至关重要。通过研究美国布鲁金斯学会及外交关系委员会学者的观点发现，美国对“一带一路”倡议的认知虽包含一定客观理性的成分，但基于战略谨慎的认知仍占主导地位。目前美国已明确表态愿与中国在“一带一路”项目上合作，但其内在动机仍是竞争，意在维护其自身利益及霸权地位。基于此，中国的策略选项包括：构建“中美利益共同体”，深化中美“一带一路”对话交流，拓宽美国了解“一带一路”倡议的渠道，挖掘中美在“一带一路”合作中的共同利益，妥善处理周边争端，主动构建“一带一路”倡议的规则体系。

【关键词】 一带一路 美国认知 亚太再平衡战略 中国周边外交

【作者简介】 宋瑞琛，西北政法大学丝绸之路区域合作与发展法律研究院讲师、国家行政学院博士后

【中图分类号】 F757.120

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0057-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706004

* 本文系国家社科基金项目“我国陆地边疆治理体系和治理能力现代化研究”（14CZZ033）的阶段性成果。

近年来,中国周边环境发生了复杂而深刻的变化,为此,中国采取了更为积极的外交政策。2013年,中国提出“一带一路”倡议,随后发起成立了亚洲基础设施投资银行(AIIB)和丝绸之路基金,引起了国际社会的强烈反响和不同解读,也受到美国等域外国家的高度关注。2017年6月,美国总统特朗普首次明确表示愿同中国在“一带一路”有关项目上合作,但在此之前,美国对“一带一路”倡议的认知较为复杂,其背后所反映的问题已经超出“一带一路”倡议本身,涉及中国周边外交、中美关系、地区稳定等重大问题。鉴于美国智库在其外交决策中的重要作用,本文选取布鲁金斯学会(Brookings Institution)和外交关系委员会(Council on Foreign Relations, CFR)2015年1月至2017年8月在其网站上发表的关于“一带一路”的文章观点作为样本对象,^①分析美国对“一带一路”倡议的认知及其内在动机,以及中国如何引导美国积极和建设性地参与“一带一路”,以期能够为中美合作扫清障碍,也为破解中美关系困境,推进周边外交及地区稳定发挥积极作用。

研判美国等域外国家认知是唱好“一带一路”“大合唱”的重要前提。一方面,“一带一路”倡议具有开放、包容、共赢的特征,并不局限于沿线国家,域外国家也是重要的影响因素;另一方面,国家间的相互依赖,使“一带一路”倡议的实施离不开域外国家的理解和支持,美国作为当今世界最具影响力的国家之一,不仅是中国处理大国关系的主要对象,而且对中国周边环境具有重要影响,因此研判其对“一带一路”倡议的认知十分必要。

具体而言,首先,研判美国的认知有利于消除实施“一带一路”的障碍,推进中美关系发展。一方面,美国是国际社会许多规则的主导者,中国通过“一带一路”倡议提出的新理念、新做法、新机制,被美国视为对其主导地

^① 本文选取布鲁金斯学会和外交关系委员会作为研究对象,原因在于:一是布鲁金斯学会是美国乃至世界上最具影响力的智库,从2011年到2016年,连续5年在宾夕法尼亚大学的《全球智库报告》智库排名中位列榜首,而且尽管布鲁金斯学会与美国民主党保持着更为亲密的关系,但总体来看,其仍坚守中立、无党派、兼容并蓄的原则,保持相对中立的立场;二是外交关系委员会是对美国外交决策最具影响力的非官方智库之一,也是国际事务的权威观点发源地,而且外交关系委员会一直关注中美关系问题,其对发展中美关系的意见在美国外交决策中占据着相当大的分量。

位的一种“挑战”，美国为此会竭力维护其国际地位。由此可见，实施好“一带一路”，必然要关注美国的反应。另一方面，中美关系是当今国际社会最为复杂和最受关注的大国关系，“一带一路”倡议是中国外交的一项重要举措，势必会对中美关系产生影响，中美如果在“一带一路”问题上发生误解和误判，引发不必要的纷争，对双方均有害无利。通过研判美国的认知，可以为中美关系发展扫清认知方面的障碍，增进互信。其次，研判美国对“一带一路”倡议的认知有利于维护中国与周边国家关系及地区稳定。美国的许多伙伴国都是“一带一路”沿线国家，这些国家地处亚欧大陆和印度洋—太平洋地区（印—太地区），具有重要的战略地位，美国担心中国通过“一带一路”“拉拢”沿线国家，进而掌控这一地区。因此，为避免美国制造事端，维护地区稳定和发展，也需要深入研判美国的认知。

一、美国对“一带一路”倡议意图、影响和前景的认知

在笔者统计的 63 篇有关“一带一路”倡议的文章中，^① 布鲁金斯学会共 32 篇，外交关系委员会共 31 篇，议题主要涉及中国外交战略、全球治理、中美关系、中印关系、亚投行、中国国内发展等（图 1）。

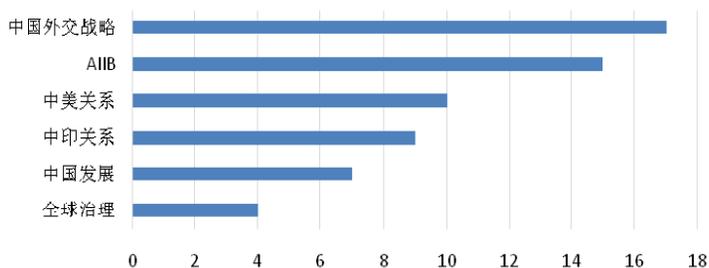


图 1 布鲁金斯学会和外交关系委员会关于“一带一路”研究的议题分布

资料来源：根据布鲁金斯学会和外交关系委员会网站文章统计数据绘制。

^① 数据来源于 2015 年 1 月—2017 年 8 月布鲁金斯学会及外交关系委员会网站上发表的文章，其中包括直接研讨“一带一路”倡议的文章以及与“一带一路”倡议相关的 AIIB、丝路基金、中国外交等议题文章。

总体来看，布鲁金斯学会与外交关系委员会的学者对“一带一路”倡议持谨慎态度。一方面，少数学者持积极态度，表述也较为温和，如积极的（active）、重要的（significant）、有力的（vigorous）等，肯定“一带一路”倡议对地区乃至全球经济增长的积极促进作用。另一方面，多数学者对“一带一路”倡议存有误解和偏见，常使用战略利益（strategic interests）、有雄心的（ambitious）、冲突（strife）、竞争的（competitive）、进攻性的（offensive）、地缘政治（geopolitics）等表述，认为“一带一路”倡议具有战略意图和地缘政治竞争动机。还有一些表述尽管比较中性，如兴起（emergence），在谈及“一带一路”时，常与国际秩序（international order）、战略（strategy）、全球权力（global power）等相关联，但都透露出美国对“一带一路”倡议的担忧。此外，根据上述统计数据，可以看出美国学者主要从意图、影响、前景三个方面来认知“一带一路”倡议。

（一）美国对“一带一路”倡议的意图的认知

布鲁金斯学会和外交关系委员会对“一带一路”倡议的意图的认知主要有三种倾向。

第一，经济意图。这种观点认为中国经济发展进入新常态，面临着经济发展方式转变、经济结构调整、解决产能过剩等重要问题，“一带一路”倡议的提出是中国国内经济发展调整的内在需要。如2015年4月布鲁金斯学会发布了《作为崛起的区域和全球大国的中国：亚投行与“一带一路”》的研究报告，该报告作者约翰·桑顿中国中心高级研究员、世界银行前驻华首席代表杜大伟（David Dollar）认为，“一带一路”倡议的提出是中国应对后金融危机时代国内经济下行等问题的重要举措，称中国希望通过“一带一路”倡议促进国内经济增长。^①

第二，兼具经济意图和战略意图。布鲁金斯学会国际秩序和战略项目研究员、印度项目主任坦维·玛丹（Tanvi Madan）认为，中国提出“一带一路”倡议，通过与亚洲国家在亚太地区及印度洋地区兴建基础设施，重新绘

^① David Dollar, “China’s Rise as a Regional and Global Power: The AIIB and the ‘One Belt, One Road,’” Brookings Institution, July 15, 2015, <https://www.brookings.edu/research/chinas-rise-as-a-regional-and-global-power-the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>.

制亚欧大陆版图，这既是经济问题，也是地缘政治问题。布鲁金斯学会多哈中心研究员卡迪拉·佩西亚戈达（Kadira Pethiyagoda）也认为，“一带一路”不仅是一个经济项目，还具有战略意图，认为“一带一路”倡议的战略目标是对抗美国的“亚太再平衡”战略，并塑造周边安全环境，以保障中国崛起。卡迪拉·佩西亚戈达还指出，中国目前被美国盟友所包围，其贸易路线被美国切断，而“一带一路”有效地解决了这一问题，如巴基斯坦瓜达尔港项目、吉布提新港项目等都具有经济和战略双重目的。^①

第三，以战略意图为主。这种观点认为中国提出“一带一路”倡议主要出于战略意图，具体包括两方面战略意图。一是认为“一带一路”倡议是中国应对美国“亚太再平衡”战略的举措。通过“亚太再平衡”战略，美国加强了在亚太地区的军事存在以及同东南亚盟友国家的安全合作；通过力推跨太平洋伙伴关系协定（TPP）谈判达到其排他目的；在海洋争端问题上持续向中国施压，导致中国战略压力持续增加。为应对上述战略压力，中国开始谋划“西进”（March West），认为“一带一路”倡议是中国“西进”战略的重要一步，是对美国战略动作的回应。^② 外交关系委员会高级研究员阿丽萨·艾雷斯（Alyssa Ayres）和亚洲研究项目主任伊丽莎白·易明（Elizabeth Economy）联合撰文认为，美国在把注意力集中在东亚和东南亚时，中国则通过“一带一路”倡议成为南亚和中亚地区最重要的投资者、基础设施提供者和多边组织的捍卫者，在亚太地区获得了更突出地位。^③ 二是认为“一带一路”倡议是中国谋求周边外交影响力，塑造周边环境的尝试。一方面，一些学者认为“一带一路”倡议是中国积极经营周边关系的外交政策，其目的之一是稳定与周边国家的关系，防止领土和海洋争端发酵，同时寻求扩大外

^① Kadira Pethiyagoda, “What’s Driving China’s New Silk Road, and How Should the West Respond?” Brookings Institution, May 17, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/17/whats-driving-chinas-new-silk-road-and-how-should-the-west-respond/>.

^② Yun Sun, “March West: China’s Response to the U.S. Rebalancing,” Brookings Institution, January 31, 2013, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2013/01/31/march-west-chinas-response-to-the-u-s-rebalancing/>.

^③ Alyssa Ayres, Elizabeth Economy, and Daniel Markey, “Rebalance the Rebalance,” *Foreign Affairs*, July 13, 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-07-13/rebalance-rebalance>.

交影响力。^① 另一方面，一些学者还认为中国通过“一带一路”倡议为地区提供公共产品，既是承担国际责任的表现，也是在亚非地区的软实力投射。布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心资深研究员李侃如（Ken Lieberthal）就曾表示，在中国提供公共产品的领域，美国愿意接受中国在其中发挥更大作用；同时美国也要在制定标准方面同中国合作，以确保这些标准能够维持现有国际体系的运作。^② 外交关系委员会高级研究员乔舒亚·库尔兰茨克（Joshua Kurlantzick）认为，中国通过“一带一路”倡议加大了在东南亚等地区的软实力投射，如兴建基础设施和能源项目，增加援助项目，加强教育合作，等等，这一倡议的提出与中国软实力投射目标一致，能够使中国避免与东南亚国家发生争端，提升其在这一地区的公众形象。^③

（二）美国对“一带一路”倡议的影响的认知

美国学者从多个维度对“一带一路”倡议的影响进行了解读。其中既有理性客观的观点，也有以竞争思维思考“一带一路”倡议的影响的观点。

第一，认为“一带一路”倡议能够促进区域经济一体化。从布鲁金斯学会和外交关系委员会学者的研究中可以看到，不少观点肯定了“一带一路”的积极影响，认为这是中国经济实力的彰显，有助于促进区域经济更为持续和包容增长。布鲁金斯全球经济与发展项目高级研究员乔舒亚·梅尔策（Joshua P. Meltzer）认为，“一带一路”倡议是中国贸易和投资倡议的重要组成部分，中国通过输出其“中国标准”（如高铁），进一步增加在沿线地区的出口，通过基础设施建设与亚洲国家建立更高效的贸易联系，有助于促进区域经济一体化和解决全球基础设施需求问题。^④

^① Robert D. Blackwill and Kurt M. Campbell, *Xi Jinping on the Global Stage Chinese Foreign Policy Under a Powerful but Exposed Leader*, (New York: Council on Foreign Relations, 2016), p. 66, https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/2016/02/CSR74_Blackwill_Campbell_Xi_Jinping.pdf.

^② 《美媒：美专家称美应加入中国主导的亚投行》，参考消息网，2014年11月6日，<http://china.cankaoxiaoxi.com/2014/1106/556032.shtml?fr=pc>。

^③ Joshua Kurlantzick, “China’s Soft Power Offensive, One Belt One Road, and the Limitations of Beijing’s Soft Power,” Council on Foreign Relations, March 16, 2017, <https://www.cfr.org/blog/chinas-soft-power-offensive-one-belt-one-road-and-limitations-beijings-soft-power>.

^④ Joshua P. Meltzer, “China’s One Belt One Road Initiative: A View from the United States,” Brookings Institution, July 19, 2017, <https://www.brookings.edu/research/chinas-one-belt-one-road-initiative-a-view-from-the-united-states/>.

第二,认为“一带一路”倡议威胁美国在世界尤其是亚洲的主导地位并挑战地缘政治格局。这种观点认为“一带一路”倡议会对美国在亚非地区的影响力构成威胁。布鲁金斯学会外交政策项目特聘研究员、前印度驻华大使希夫尚卡尔·梅农(Shivshankar Menon)认为,通过“一带一路”倡议,中国能够巩固与亚欧国家的联系,塑造中国的周边环境,同时对国际环境产生影响,从而使亚太地区成为全球政治经济中心,以及国际新旧秩序争论的中心。^① 乔舒亚·梅尔策也认为,“一带一路”倡议是中国经济和外交的胜利,这表明美国对中国扩大区域领导力和影响力雄心的接受态度,但也增加了美国对亚洲地区经济领导力的不确定性。^② 希夫尚卡尔·梅农也认为,中国通过“一带一路”项目建设在印度洋获得立足点,助力中国海军扩张,如可能利用瓜达尔港,获得直通阿拉伯海的通道,加强军事存在。^③

第三,认为“一带一路”倡议冲击美国长期主导的国际金融体系。这种观点将 AIIB 与“一带一路”倡议紧密联系,但也存在过分解读的问题。美国学者对 AIIB 的认知普遍遵循竞争性思维,担忧 AIIB 会成为中国实现自身利益的工具。首先,认为 AIIB 会冲击美国在布雷顿森林体系中的主导地位。普林斯顿大学米尔班克讲席教授约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)和澳大利亚国立大学学者达伦·里姆(Darren Lim)联合撰文认为,从狭义上讲, AIIB 的建立与布雷顿森林体系制定的标准不符; AIIB 的建立会导致世界银行和亚洲开发银行(ADB)的重要性下降,改变地区的权力平衡。从广义上讲, AIIB 会改变中国与美国在地区的权力平衡,并且在国际社会引发争论,即是美国创建的金融体系还是中国创建的国际政治经济模式更能满足亚太地区国家的需求。^④ 外交关系委员会高级研究员罗伯特·卡恩(Robert Kahn)

^① Shivshankar Menon, “How China Bucked Western Expectations and What it Means for World Order,” Brookings Institution, March 10, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/03/10/how-china-bucked-western-expectations-and-what-it-means-for-world-order/>.

^② Joshua P. Meltzer, “The U.S.-China Trade Agreement—A Huge Deal for China,” May 15, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/15/the-u-s-china-trade-agreement-a-huge-deal-for-china/>.

^③ Shivshankar Menon, “The Unprecedented Promises—and Threats—of the Belt and Road Initiative,” Brookings Institution, April 28, 2017, <https://www.brookings.edu/opinions/the-unprecedented-promises-and-threats-of-the-belt-and-road-initiative/>.

^④ G. John Ikenberry and Darren Lim, “What China’s Institutional Statecraft could Mean for the International Order,” Brookings Institution, April 13, 2017, <https://www.brookings.edu>

认为，AIIB 的投票结构使中国具有绝对的话语权和否决权，这也意味着美国可能会被边缘化。^① 其次，AIIB 具有战略意义，它是中国提升区域领导地位和影响力的工具，会影响美国及其盟友的关系。如外交关系委员会在 2016 年的报告《对亚投行的回应：新时期美国在多边发展银行中的领导力》中分析，AIIB 成功吸引了美国诸多盟友，包括英国、德国和澳大利亚等国，中国未来在国际金融体系中将具有绝对话语权，会削弱世界银行等西方金融机构的影响力。^② 罗伯特·卡恩认为，亚洲地区的发展由于基础设施建设滞后而受到制约，AIIB 希望通过加强基础设施投资实现亚洲的发展，这一举措表明中国对国际货币基金组织（IMF）等国际金融机构改革的不满，希望通过与其他新兴国家的合作改变这一现状，实际上 AIIB 的成立是对国际经济秩序的挑战，也是中国欲在亚洲投资领域发挥主导权的表现。^③

（三）美国对“一带一路”倡议的前景的认知

美国学者认为，尽管“一带一路”倡议为中国崛起带来了新的机遇，但也面临诸多挑战。

第一，区域安全。伊丽莎白·易明认为，中国国内尤其是西部一些地区长期受到恐怖主义威胁，而这些地区的稳定对“一带一路”倡议的实施至关重要。中国虽然与美国、俄罗斯等国展开了反恐合作，但“一带一路”项目可能成为恐怖主义新的袭击目标。此外，美国和俄罗斯在中亚地区增加军事力量也会影响中国的安全。^④ 希夫尚卡尔·梅农则认为，“一带一路”倡议发展势头强劲，为区域经济发展提供了新动力，但基础设施建设项目多集中在不安全和政治不稳定地带，包括海上航道在内的许多安全问题都直接影响

/blog/order-from-chaos/2017/04/13/what-chinas-institutional-statecraft-could-mean-for-the-international-order/.

^① “A Bank Too Far?” Council on Foreign Relations, March 17, 2015, <https://www.cfr.org/interview/bank-too-far>.

^② Scott Morris, “Responding to AIIB U.S. Leadership at the Multilateral Development Banks in a New Era,” Council on Foreign Relations, September.1, 2016, <https://www.cfr.org/report/responding-aiib>.

^③ “A Bank Too Far?” <https://www.cfr.org/interview/bank-too-far>.

^④ Elizabeth C. Economy, “What ‘One Belt One Road’ could Mean for China’s Regional Security Approach,” Council on Foreign Relations, January 12, 2016, <https://www.cfr.org/blog/what-one-belt-one-road-could-mean-chinas-regional-security-approach>.

海上丝绸之路和地区安全架构。^① 外交关系委员会高级编辑、经济学家詹姆斯·麦克布赖德 (James McBride) 认为,“一带一路”倡议的一些做法遭到部分国家一些人的反对,如中缅(昆明—皎漂)铁路建设过程中遇到的问题等。^②

第二,投资风险。布鲁金斯学会美国与欧洲中心访问学者菲利普·陆克 (Philippe Le Corre) 指出,“一带一路”倡议对于欧洲国家有三方面风险,一是随着“一带一路”的推进,中国的钢铁和建筑材料等大量进入欧洲,欧洲国家尤其是经济状况不佳的西班牙、希腊等,将会面临来自中国部分产品的低价倾销。二是在与国家利益相关的基础设施和能源等领域,可能会引发国家安全问题,中国持续大手笔地收购,使欧洲国家担心将资产卖给中国会产生于己不利的后果。三是近年来中国增加了对欧洲的政治投入,不再将欧盟作为一个整体来接触,而是通过“分而治之”的方法,尽可能与单个国家接触,这是否意味着“一带一路”倡议背后具有地缘政治考量还不明确。^③ 布鲁金斯学会研究员孙芸也称,“一带一路”倡议能够促进非洲发展,但把非洲纳入“一带一路”并不足以解决中非经济关系中的一些长期问题。例如,非洲是否有能力偿还贷款等问题。此外,一些非洲国家的政治风险和不稳定投资环境也会影响项目的筹划和落实。^④

第三,所谓一些周边国家的疑虑。这种观点认为虽然许多国家对“一带一路”倡议尤其是对基础设施建设充满期待,但也有部分国家从战略角度质疑“一带一路”倡议。具体表现在三个方面。首先,认为一些沿线国家视“一带一路”倡议为中国近年来外交上的“强势进攻”。外交关系委员会高级研究员乔舒亚·库尔兰茨克认为,“一带一路”倡议是中国的软实力攻势之一,

^① Shivshankar Menon, “The Unprecedented Promises—and Threats—of the Belt and Road Initiative”.

^② James McBride, “Building the New Silk Road,” Council on Foreign Relations, May 22, 2015, <https://www.cfr.org/backgrounders/building-new-silk-road>.

^③ 参见陆克:《中国对外投资迎来“欧洲时代”》,布鲁金斯学会中文网站,2016年9月27日, <https://www.brookings.edu/zh-cn/topic/european-union/>.

^④ Yun Sun, “Inserting Africa into China’s One Belt One Road Strategy: A New Opportunity for Jobs and Infrastructure?” Brookings Institution, March 2, 2015, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2015/03/02/inserting-africa-into-chinas-one-belt-one-road-strategy-a-new-opportunity-for-jobs-and-infrastructure/>.

认为中国斥巨资在亚非地区进行基础设施和能源项目建设，理论上可以改善其在这些地区民众中的形象，但实际上很多民众对中国仍持负面看法，而且在过去十年中，中国在东南亚地区始终以硬实力影响为主，这也造成其软实力影响有限。^①

其次，认为一些沿线国家视 AIIB 为中国反对霸权，推进自身利益的工具，会削弱其他国家在该地区的影响力，也会影响沿线国家对外经济利益。一些美国学者认为，AIIB 作为一种新的国际机构，将会成为中国追求和捍卫其自身利益、争夺国际秩序话语权的重要工具，^② 其内在逻辑是：一是改革国际社会一些既有的规则、机制，并提升中国的议程设置能力；二是增强中国在现有国际机制及国际秩序中的影响力和权威，削弱美国的影响力；三是传播新的国际机构的原则、规则和规范，从而形成对抗竞争对手的基础。

再次，认为涉及地区大国的地缘竞争。詹姆斯·麦克布赖德认为，“一带一路”倡议覆盖了美、俄、印等国地缘政治上的诸多区域，引发了一些国家的所谓“警惕”。美国有观点称，“一带一路”倡议使印度感到担忧。印度一直将斯里兰卡等国视为其在印度洋和南亚地区的后院，因而异常警惕中国，将“一带一路”倡议视为中国谋求“包围”印度之举，在一些印度认为所谓的“可以用于中国海军作战的港口”项目建设上，印度特别担心中国通过这些建设项目在印度洋上扩大军事存在。^③

二、美国对“一带一路”倡议认知的动机

美国对“一带一路”倡议的认知复杂而谨慎，体现了美国与中国在“一带一路”合作中的博弈和不同利益诉求。那么，美国因何产生如此认知，值

^① Joshua Kurlantzick, “China’s Soft Power Offensive, One Belt One Road, and the Limitations of Beijing’s Soft Power”.

^② G. John Ikenberry and Darren Lim, “China’s Emerging Institutional Statecraft,” Brookings Institution, April 2017, <https://www.brookings.edu/research/chinas-emerging-institutional-statecraft/>.

^③ See James McBride, “Building the New Silk Road”; Tanvi Madan, “What India Thinks about China’s One Belt One Road Initiative (but doesn’t explicitly say)”; and Shivshankar Menon, “What China’s Rise Means for India”.

得探究。特朗普政府对“一带一路”倡议态度的转变又有何动机，回答上述两个问题不仅有利于知己知彼，使中国更有效应对美国，而且能够为“一带一路”建设创造良好的舆论环境。

（一）美国对“一带一路”倡议认知的动机

总体而言，美国对“一带一路”倡议的认知，主要源于长期以来美国对中国的零和博弈思维。

第一，延续美国“亚太再平衡”战略，维护其在亚太地区的影响力。特朗普政府的一系列措施表明，美国“亚太再平衡”战略的主要意图并没有改变，只是在形式上与奥巴马政府有所不同，^①认为中国推行“一带一路”倡议具有在中亚、南亚、中东地区推行一体化和与美国争夺区域主导权的意图，不仅可以避免与美国在东亚地区的竞争进一步白热化，而且以贸易合作先行，扩大自身在这些地区的影响力，逐步带动和整合政治和安全领域的协作。

从中亚地区来观察美国的行动，可以对其动机管窥一二。中亚地区处于亚欧大陆交界处，具有丰富的自然资源，是中、俄、美三个大国利益交汇的关键要冲。^②一方面，中国一直被美国认为是挑战其全球霸权地位的国家，美国认为中亚地区与中国接壤，是中国的“后院”，因此，美国对中国通过“一带一路”与中亚国家合作十分敏感。另一方面，美国认为，中国通过“一带一路”倡议加强与中亚国家的联系，是出于战略考量。中国将中亚地区视为维护西部边疆稳定的重要一环；中亚地区是中国油气资源的主要供应地之一，是中国能源安全战略的重要方面；中国借中亚地区向西扩展，带动中国西部地区经济发展，进而打通欧盟和环太平洋经济带的联系，改变整个欧亚大陆的经济版图，谋求中国在全球经济格局中的主导地位。由此可见，美国认为“一带一路”倡议会削弱美国在全球的影响力，这使美国非常担忧。因

^① 如美国在韩国部署“萨德”系统，实际上是美国对奥巴马政府“亚太再平衡”战略的延续，意在巩固其亚太盟友。2017年4月，美国“卡尔·文森”号航母战斗群在朝鲜半岛附近水域行动，其根本目的也是增强美国在亚太地区的军事存在，随时打击对美产生威胁的目标，确保美国及其盟友安全，通过控制东北亚，进而捍卫美国在该地区的经济利益和世界霸权。参见《特朗普“亚太战略”升级版呼之欲出，欲控制东北亚》，人民网，2017年4月13日，<http://military.people.com.cn/n1/2017/0413/c1011-29207854.html>。

^② 信强：《“三重博弈”：中美关系视角下的“一带一路”战略》，《美国研究》2016年第5期，第22页。

此,美国对“一带一路”倡议的认知主要是从地缘政治利益和战略思维出发,通过议论中国与沿线国家之间的边境纠纷和争端,在舆论上制造是非,以达到先发制人的目的,主动掌握话语权。

第二,防止中国拓展海上影响力。在美国的一贯认知中,中国既是陆权国家也是海权国家,因此,美国认为“一带一路”倡议是中国追求海权和陆权平衡的重要战略:在陆权方面,中国推进“一带一路”倡议将势力扩展到欧亚大陆,通过加强互联互通、拓展经贸合作等方式扩展陆权;在海权方面,中国提出的“21世纪海上丝绸之路”经过印度洋、太平洋上的重要战略要地,这些地区是中国海上通道的必经之地,也是中国发展海权的关键点。基于以上认识,美国认为,中国试图通过“一带一路”从经济和外交上拉近与中亚、南亚、中东国家的关系,试图超越长期以来中国主要向东亚及太平洋地区扩展的路线,改向西部地区推进。^①美国认为,“一带一路”倡议超越西太平洋海域,向南深入南太平洋,向西开辟进入印度洋,其意图是对抗美国在这一海域的力量。因此不难发现,在布鲁金斯学会和外交关系委员会学者的研究中,美国对自身在“一带一路”倡议中扮演何种角色,发挥何种作用研究很少,而是借机对中印关系、中国周边外交指指点点,其意在拉拢某些国家,制造舆论氛围,从而给“一带一路”的实施制造麻烦,近期特朗普政府的“南亚新战略”试图通过拉拢印度破坏和削弱“一带一路”合作的积极性,也印证了美国的这一意图。^②

第三,担忧中国争夺国际规则制定权和国际话语权。在布鲁金斯学会和外交关系委员会学者关于 AIIB 的研究中,多次提及要求中国遵守美国所主导的金融规则,他们认为争夺规则制定权和国际话语权是“一带一路”倡议的重要目标之一。一方面,美国学者认为 AIIB 与世界银行、亚洲开发银行

^① 龚婷:《“一带一路”:美国对中国周边外交构想的解读》,光明网,2015年1月14日, http://theory.gmw.cn/2015-01/04/content_14383050.htm。

^② 俄罗斯塔斯社曾援引俄罗斯战略研究所研究员阿德扎尔·库尔托夫(Adzhar Kurtov)的观点指出,在特朗普的阿富汗战略背后隐藏着消除或削弱对手的用意,而中国则是美国在全球范围内的主要对手。他还指出,中国与阿富汗在经济等领域存在许多合作,包括在“一带一路”倡议以及上海合作组织中的合作,而美国政府的目标就是破坏或者至少削弱这种积极的发展。参见辛恩波:《特朗普新阿富汗南亚战略背后:拉拢印度》,《亚太日报》2017年8月23日, <http://cn.apdnews.com/guandian/733224.html>。

的主要目标都是基础设施建设，议题范围重合，美国未来想要通过世界银行和亚洲开发银行对其他国家提供经济援助，进而获得其他国家支持的意图将可能破灭。另一方面，一直以来，世界银行由美国主导，总部常设华盛顿，行长历来由美国人担任；亚洲开发银行则由美国和日本共同主导，行长由日本人担任，^①但随着 AIIB 的建立，美国意识到其在亚洲基础设施建设方面的主导地位将发生动摇，对此，美国自然不愿接受。尽管美国目前表示愿与 AIIB 在有关项目上合作，但依然持谨慎态度，这实质上反映出其不愿在国际规则制定权上让步，因此借 AIIB、争端纠纷等问题来削弱中国的影响力，试图把中国塑造成争夺地区和国际霸权的形象，以达到疏离中国与其他国家关系的目的。

综上所述，美国的认知动机并非仅针对“一带一路”倡议，而是更广泛意义上的复杂的中美关系。从中美关系出发，美国既希望通过参与其中获利，弄清“一带一路”究竟会如何发展，但又不确定自身的参与程度如何，所以其先表态观望，未来如何参与，还取决于其对“一带一路”倡议的战略目的和影响程度的判断。

（二）美国对“一带一路”倡议态度转变的动机

2017年5月14日，美国派出以特朗普总统特别助理、白宫国安会亚太事务高级主任马特·波廷杰（Matthew Pottinger）为首的团队参加“一带一路”国际合作高峰论坛，对“一带一路”倡议做出积极回应。随后6月22日又表示愿同中国在“一带一路”有关项目上进行合作，这也是特朗普首次对“一带一路”倡议明确表态。美国从对“一带一路”倡议排斥到态度暧昧、模糊不清再到明确表态，究其原因，主要有以下几个方面。

第一，美国通过长期观望，认识到“一带一路”倡议能够为其带来重大机遇，符合“美国利益优先”的原则。美国认识到中美在“一带一路”方面具有巨大的合作空间。以金融行业为例，首先，据亚洲开发银行数据，到2030年亚洲需要投资26万亿美元来解决基础设施严重短缺的问题，这需要

^① 赵洋：《中美制度竞争分析——以“一带一路”为例》，《当代亚太》2016年第2期，第46页。

亚洲各国每年在诸多领域支出增加一倍达到 1.7 万亿美元，^① 而相关支持基础设施建设的 AIIB、新开发银行和丝路基金，其资本总额仅为 2 400 亿美元，这意味着美国可以在融资方面发挥更多优势。其次，美国认为其金融机构参与“一带一路”倡议将能够保障投资回报和加强资本运营监管；并认为美国金融机构的参与，能够通过与中国银行合作分担投资风险，进而保障投资回报。此外，对美国而言，一方面，基础设施建设作为“一带一路”倡议的重要抓手，能够迅速带动资金、贸易和人员的流动，增加美国国内就业机会和扩大出口规模；另一方面，美国的高端技术能够在相关领域充分发挥作用，并以此获利，美国企业能够从“一带一路”项目的公开招标中获益。

第二，中国释放友好信号，减轻了美国对“一带一路”倡议的疑虑。美国对“一带一路”倡议的态度转变与特朗普政府对外政策调整有直接关系。其中最直接的是海湖庄园会晤为中美双边关系发展创造了机会，使特朗普政府对“一带一路”倡议的态度趋向积极，这得益于中国对美一直释放的友好信号。在海湖庄园会晤中，习近平主席强调，中方欢迎美方参与“一带一路”框架内合作，愿意与美国深化友好合作；G20 杭州峰会上中国提出开放、包容的理念，分享中国发展机遇，一定程度上减轻了美国的担忧。从实际情况来看，特朗普政府也确实从行动上展现了对“一带一路”倡议的积极姿态。如派出高规格的团队参加“一带一路”国际合作高峰论坛，并称认识到中国“一带一路”的重要性；成立“一带一路”工作小组”，充当区域合作的联络点角色，鼓励所有遵循现有国际规范前提下进行的发展和投资，最终达到“一带一路”倡议中设施联通的目标。^②

第三，顺势而为，避免国内企业反对和盟友冷落，防止边缘化，维护美国的世界影响力。美国已经认识到“一带一路”建设是大势所趋。一是自“一带一路”倡议提出以来，得到 100 多个国家和国际组织的积极响应和联合国的支持，被写进联合国第 2344 号决议，美国意识到若再不参与，不仅会错

^① 郭庆娜：《亚行称亚洲基建投资需翻番 外媒：增至 1.7 万亿美元》，《参考消息》2017 年 3 月 2 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20170302/1730380.shtml>。

^② 张鸣：《美国成立“一带一路”工作小组》，中国网，2017 年 5 月 15 日，<http://media.china.com.cn/cmyw/2017-05-15/1046397.html>。

失“一带一路”建设带来的好处和利益，而且会被边缘化，也会削弱其地区乃至全球影响力。二是美国盟友如英国、德国、加拿大等纷纷加入 AIIB，其亚洲盟友日本、韩国也开始动摇，日本派代表出席“一带一路”国际合作高峰论坛，表示会考虑加入 AIIB，韩国新任总统文在寅也派出共同民主党议员朴炳锡为首的代表团参加“一带一路”国际合作高峰论坛。美国担忧因此而在其盟友“朋友圈”中受到冷落，因而开始转变对“一带一路”倡议的态度。三是从美国国内情况来看，美国众多跨国企业希望参与“一带一路”，它们看到“一带一路”投资项目能够带来巨大商机，例如，美国的通用、霍尼韦尔等工业巨头都表示希望通过“一带一路”扩大与中国的贸易往来。面对国内这一情况，特朗普政府并不想因“逆势而动”造成国内企业的反对而失去支持。

三、推动美国以建设性态度参与“一带一路”建设

虽然美国不是“一带一路”沿线国家，但基于中美关系的复杂性、中美贸易等议题的重要性以及美国在全球的影响力，都决定了中国要充分重视美国的角色和反应。

值得注意的是，鉴于美国政界、学界、商界对“一带一路”倡议的态度各异，持负面态度的仍占多数，因此中美在“一带一路”合作上仍将面临很多问题，美国对“一带一路”态度的转变仍服务于“美国优先”的目标。因此，中国对美国的示好也需持客观谨慎态度。一方面，中国欢迎美国以建设性态度参与“一带一路”，推动中美关系的发展；另一方面，中国也要警惕美国阻碍和破坏“一带一路”建设，如可能借“一带一路”相关项目制造新问题，离间相关国家。如何推动美国在“一带一路”建设中扮演积极的参与者和建设者角色，化解“美国风险”仍是“一带一路”建设中的一道难题。

为了更好地推进“一带一路”建设，可以从理念、对话机制、认知渠道、环境塑造、规则制定等方面来进行思考。

第一，构建“中美利益共同体”，消除美国对“一带一路”的疑虑。美

国对“一带一路”的疑虑，根本上是担心“一带一路”对其国家利益造成威胁。因此，能否消除美国的疑虑和担心是问题的根本，能否在“一带一路”框架下寻找双方的共同利益关系到中美合作的稳定性和长期性。中国应引导美国树立“一带一路”是中美共同的机遇的意识，这样才能增进互信。“中美利益共同体”应该包括合作共同体与责任共同体，在合作中，强调双方权利的同时也要规范责任义务。具体而言，打造“中美利益共同体”，可以从三个方面着手。一是中国应将“一带一路”建设的利益点与美国的利益点相结合，可先在中美战略与经济对话机制框架下主动设置“一带一路”合作议题，创建“一带一路”合作机制和相关机构，由中美两国外交、商务等部门牵头，双方地方相关部门组成“一带一路”合作服务协作体，为双方合作提供风险咨询和风险识别服务，探讨和解决“一带一路”合作中的问题，搭建“中美利益共同体”的探讨平台。二是在构建“中美利益共同体”的过程中，中国要注重与美国的全方位合作，不能仅关注经贸领域的合作，还应该将具体的项目实施、经贸合作与美国当地社会发展、中美关系发展等重大问题相结合，建立起议题联系，从而激发美国的合作意愿，巩固双方在“一带一路”合作中的共同利益。三是双方在探讨和树立共同机遇意识的过程中，需尊重彼此权利，注重彼此的协商和妥协，兑现彼此的承诺和责任义务，尽量实现双方利益最大化。

第二，深化中美“一带一路”对话交流，增信释疑。建立包括美国在内的“一带一路”多边正式和非正式磋商机制。推进“一带一路”合作论坛，将“一带一路”合作作为地区发展的重大问题进行公开对话和磋商；定期召开包括美国以及沿线国家的高级别会议，对“一带一路”拟合作实施的项目进行交流。设立会间辅助工作组，建立中美及“一带一路”沿线国家合作信任机制，特别是就“一带一路”倡议理念和政策开展对话；通过官方渠道对“一带一路”政策予以说明，举办利益风险预防研讨会和培训班，邀请美国及沿线国家参与，发布《“一带一路”合作白皮书》，引导美国及沿线国家客观认识“一带一路”倡议。与美国及沿线国家共建“一带一路”多边交流机制，由外交部、商务部等多部门牵头，联合美国及沿线国家相关部门定期

围绕“一带一路”合作、共同防控利益风险展开交流，协调解决“一带一路”合作中遇到的重大问题，交流各国“一带一路”合作项目的实施情况等。

第三，拓宽美国了解“一带一路”倡议的渠道，增强美国在“一带一路”合作中对中国的信任。国家间信任是合作的润滑剂，并会影响对他国的认知，而这种认知一般会通过直接或间接的渠道获得。因此，中国积极拓宽美国了解“一带一路”倡议的渠道，将有助于加深中美互信。一是中国要更积极地在中美双边关系和日常交往中消除美国对“一带一路”的错误认知，构建双边互信机制，以定期交流合作信息。同时借助媒体等手段向美国及沿线国家宣介“一带一路”合作成果，对美国利用其他问题为“一带一路”的实施制造障碍或片面歪曲“一带一路”的行为，应表明立场并有针对性地释疑。二是加强中美具有影响力的智库、研究团体之间的交流，共同探讨“一带一路”合作中产生的问题及其解决之道，体现“一带一路”倡议包容、互利、共赢的理念。三是从侧面回击，包括借助第三方机构的评估等方式增信释疑解惑。从国际社会的实践来看，第三方机构对国家间认知和信任关系的建立具有重要作用。因此，中国可借助国际上对基础设施建设、投资、经贸、能源等方面的第三方权威机构，对“一带一路”合作项目以及出现的问题进行评估，同时将这些数据结果在一定范围内公布，从而为“一带一路”倡议创造良好的舆论环境。

第四，挖掘中美“一带一路”合作的共同利益，使美国成为“一带一路”的直接利益相关者。一是探索双方在“一带一路”方面的优先合作路径。在投资、能源、反恐、科技领域继续扩展，同时在农业、制造业、服务业等投资项目上，双方可共享投资信息，组建合资公司，打造“一带一路”项目共同投资、共同受益的投资模式。二是将融资形式从单边为主转变为多边为主，探索“亚洲基础设施投资银行+世界银行+亚洲开发银行”的多方合作模式，消除美国对 AIIB 的疑虑。各大金融机构可以联合开展信贷活动，共同为发展中国家提供相关服务，还可以为发展中国家政府和企业培训人员，提供投资、融资信息服务等。三是打造中美合作样板，可以从区域和示范项目两个方面考虑，具体可以采取“中国+美国+东道国”的模式或在项目上采取“中

国+美国+沿线国家”的模式。通过上述措施使美国积极参与“一带一路”建设，并使其真正成为“一带一路”建设直接的利益相关者。

第五，妥善处理周边争端，为“一带一路”实施创造更加有利的地区环境。妥善处理周边争端，不仅能够避免美国借机搅局“一带一路”，还会影响美国未来对“一带一路”倡议的态度。首先，东南亚地区的某些国家注重短期效益与本国的需求，搞大国平衡外交，游走于大国之间，美国也常借此介入。因此，中国应更加积极主动加强与有关国家的互信，以“一带一路”倡议为抓手，加强与这些国家的经济融合，包括升级中国—东盟自由贸易区，密切海上伙伴关系等。其次，“一带一路”沿线地区集中了一些重大国际热点问题，如果处理不好，会激化矛盾和扩大事态，影响地区稳定和“一带一路”建设。为此，中国应建立危机管控机制，建立事前预警机制、事中应急机制和事后反馈机制，来规范引导“一带一路”建设，定期收集信息并作出形势预判，委托有关权威机构研究并发布“一带一路沿线安全指数”，评估“一带一路”沿线安全形势和风险等级，建立公共信息服务平台，发布重点国家和地区的风险评估和风险信息。

除此之外，还可以主动构建“一带一路”倡议的规则体系，约束美国的行为，减少中美合作的风险和阻力。一方面，可以推进与美国的法律协调，以实现中美在共同规则下展开“一带一路”合作。另一方面，可以健全“一带一路”合作的法律供给机制，为规范合作提供法律支持。同时，充分虑及中国与广大发展中国家的共同利益，完善境外投资保险制度，建立风险缓释和补偿机制，充分利用主权担保等方式，减少各种风险的影响和干扰。

[收稿日期：2017-08-27]

[修回日期：2017-09-28]

[责任编辑：樊文光]

四大地缘战略板块碰撞与 五个“地中海”危机*

张晓通

【内容提要】 近十年来，世界上主要的地缘政治危机几乎都发生在五个“地中海”地区，分别是欧洲—北非地中海、黑海、波罗的海、东北亚“地中海”和南海。这是因为各“地中海”历史、地理、宗教和政治生态复杂，易引发地缘政治危机；二是因为五个“地中海”是海洋、欧亚大陆、东亚、伊斯兰四大地缘战略板块的结合部，随着地缘战略板块的运动，尤其是在海洋板块扩张作用下，各板块在结合部激烈碰撞，致使相关区域发生一系列地缘政治危机。面对一个未来更加条块分割的世界，各战略板块围绕“地中海”的争夺将更趋激烈。维护中国的“地中海权益”，关键是要推动各地缘战略板块达成守望和平、互利共赢的战略共识；树立“地中海思维”，在多种文明、宗教、历史交汇的特定地理空间内，多种力量的均势、均衡与合作是走向和平与繁荣的关键。

【关键词】 五个地中海 地缘战略板块 地中海特性 地中海思维

【作者简介】 张晓通，武汉大学政治与公共管理学院教授、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员

【中图分类号】 K901.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0075-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706005

* 本文系国家社科基金一般项目“高铁走出去的地缘政治风险研究”（15BGJ046）和武汉大学人文社会科学青年学者学术团队建设计划资助项目的阶段性成果。

近十年来，世界上主要的地缘政治危机大部分发生在“地中海”。这里的“地中海”，不仅仅是指欧亚非交界处的传统地中海，还泛指地球上所有四周被大陆或岛链环绕，内部为汪洋大海的“地中海”。以传统地中海为起点，向北是波罗的海；向东是黑海、里海；而在遥远的欧亚大陆的东侧，则有东北亚“地中海”（鄂霍次克海—日本海—黄海—东海）和南海；在更远处，还有北美洲与南美洲之间的墨西哥湾-加勒比海。在几千年的历史岁月中，每一个“地中海”都有各自的演义。但最近十年世界上主要的地缘政治危机集中爆发在五个“地中海”。一是欧洲—北非地中海。2010年的“阿拉伯之春”，始自突尼斯，迅速扩散到埃及、利比亚、也门、叙利亚等地中海南部和东部国家，并影响到红海和波斯湾。当前，位于地中海东部的西巴尔干国家政局不稳，经济社会问题严重，引发民粹和民族主义，潜在冲突风险升高。^①第二个“地中海”是黑海。2013年爆发的乌克兰危机和2014年的克里米亚“脱乌入俄”危机，其核心利益之争就在于黑海控制权。三是波罗的海。北约势力与俄罗斯力量激烈对峙。由此可见，从波罗的海，经中东欧直到黑海和西巴尔干，一道新的“铁幕”正徐徐落下。四是南海。在菲律宾前总统阿基诺三世执政时期，围绕南海主权，菲律宾等一些东盟国家在美国和日本等域外势力的鼓动和支持下与中国展开地缘政治博弈。五是以朝鲜半岛为中心，自北往南包括鄂霍次克海、日本海、黄海和东海四个边缘海共同构成的东北亚“地中海”。自2016年以来，朝核问题升温，正在演变为中国国家门口的一场地缘政治危机。

中国在各“地中海”的政治与经济利益迅速扩展，因而面临愈来愈大的地缘政治风险，亟须妥善应对。以发生在地中海南岸的“阿拉伯之春”为例，“利比亚撤侨”之前，中国在利比亚有75家企业，涉及投资金额188亿美元。^②撤侨后，许多市场机会随之丧失，中国企业蒙受了较大损失。在黑海乌克兰危机中，俄罗斯与北约、欧盟之间形成了紧张对峙，给中国推进“一

^① Jeffrey Mankoff, “How to Fix the Western Balkans: European Integration is Still the Best Path Toward Reform,” *Foreign Affairs*, July 7, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/southeastern-europe/2017-07-07/how-fix-western-balkans>.

^② 吴志成：《从利比亚撤侨看中国海外国家利益的保护》，《欧洲研究》2011年第3期，第31页。

带一路”建设和“16+1”合作带来潜在地缘政治风险。而东北亚“地中海”、南海位于中国国家门口，涉及中方国家主权和重大安全利益，事关中国能否和平崛起。为何近十年来世界上主要的地缘政治危机都发生在上述五个“地中海”？导致这些地缘政治危机背后的根本原因是什么？未来趋势如何？中国在这些“地中海”区域面临怎样的地缘政治风险？又该如何管控，有效维护自身的地中海利益？这些都是紧迫的现实问题。

一、“地中海”及其特性

在传统地缘政治学中，人们虽然对单个的特别是传统的“地中海”给予了较多学理关注，但对其他“地中海”一并探讨其特性的，则几乎没有。这种缺失正是本文意欲加以弥补之处。而“地中海”的历史复杂性、地理敏感性和发展不平衡三大特征，则是“地中海”危机不断出现的重要因素。

（一）“地中海”：被地缘政治学遗忘的角落？

西方古典地缘政治理论没有把广义上的“地中海”视为影响国际政治经济走向的核心区域，也没有从理论上加以凝练，提出有关“地中海”的一整套地缘政治理论。具体而言，海权论的提出者马汉（Alfred Thayer Mahan）关注的是海洋上的“锁喉要道”。马汉认为，对具有重要战略意义的狭窄航道的控制，是体现国家力量至关紧要的因素。^①这种观念为第一次世界大战之前大国间的海军军备竞赛提供了合法性依据。陆权论的提出者哈尔福德·麦金德（Halford Mackinder）关注的是欧亚大陆上的“地理枢纽”或曰“心脏地带”。麦金德在1904年发表的《历史的地理枢纽》（*The Geographical Pivot of History*）一文中认为，世界历史就是海上国家和陆上国家反复斗争的历史。而陆上力量的中心区域，即所谓的“历史中的地理枢纽”，也就是欧亚大陆中心地区（大体和前苏联的领土范围相当）。在《民主的理想与现实》（*Democratic Ideals and Reality*）一书中，麦金德将从波罗的海穿越黑

^① Alfred Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, Boston: Little Brown, 1897, pp. 281-329.

海的东欧放进欧亚大陆内部的战略附加之中，^① 并提出，“谁统治了东欧谁就统治了心脏地带，谁统治了心脏地带谁就统治了世界岛，谁统治了世界岛谁就统治了世界。”^② 这对西方政治领袖和政治活动家的警示是明显的——控制世界的关键位于德国和斯拉夫国家的中间一层，或称中欧（Mittleuropa），一个对德国人进入同从俄罗斯进入一样方便的地区。^③ 在麦金德看来，在枢纽地区之外，在一个巨大的内新月形地区中，有奥地利、德国、土耳其、中国和印度；而外新月形地区中，则有英国、南非、澳大利亚、加拿大、美国、加拿大和日本。^④ 这两个新月形地区可以对枢纽地区构成遏制。而耶鲁大学的斯皮克曼（Nicholas Spykman）教授关注的则是欧亚大陆两端的所谓“边缘地带”，即处于陆地和海洋边缘，夹在海权和陆权中间，同时也是资源富集的地区。所谓“边缘地带”，具体而言，包含欧洲沿海、阿拉伯半岛和中东沙漠地带以及亚洲季风区域。在亚洲的季风带，“边缘地带”还可以进一步细分为中国与中国沿海地带、印度与印度洋沿岸。与麦金德相类似，斯皮克曼也从马汉那里继承了海权与陆权分立的二分法，将“边缘地带”视作“可争执地带”（debatable zones），是海权与陆权角逐区域。同样的逻辑也使科恩认为这些地缘战略区域和资源富集区（亦即斯皮克曼称作“边缘地带”的地区）是纷争连绵的“破碎地带”（shatter belts）。^⑤ 美国地缘政治学家索尔·科恩（Saul Cohen）在《国际关系的地理学》（*The Geography of International Relations*）中将“破碎地带”称之为“战略导向地区，既在内部深刻分裂，又夹在地缘战略辖区大国之间的竞争之中。”^⑥ 由此可见，从海洋上的“锁喉要道”，到欧亚大陆上的“心脏地带”，再到“边

^① Halford Mackinder, *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*, New York: Henry Holt and Company, pp. 104-14 and 148-66.

^② [英]哈·麦金德：《民主的理想与现实》，王鼎杰译，上海人民出版社2016年版，第128页。

^③ [美]索尔·科恩：《国际关系的地理学》（第二版），严春松译，上海社会科学院出版社2011年版，第19页。

^④ [英]哈·麦金德，《历史的地理枢纽》，林尔蔚等译，商务印书馆2015年版，第68-69页。

^⑤ Saul Cohen, *Geography and Politics in a World Divided*, New York: Random House, 1963, pp. 83-86.

^⑥ Saul Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, Rowman & Littlefield Publishers, Second Edition 2008, p. 34.

缘地带”、“破碎地带”，西方地缘政治理论始终没有把“地中海”单独作为一个可操作的理论概念予以详细审视。

但在西方政策界，对地中海、加勒比海等单个“地中海”，则一直有相关论述。一个世纪前，新普尔（Ellen Churchill Semple）注意到新大陆的墨西哥湾—加勒比海湾，和旧大陆地中海的内陆海之间存在地理上的相似性，她称前者为“美洲的地中海”。斯皮克曼将“美洲的地中海”形容为美国对其须有绝对控制权的地区。

在西方历史地理学界，欧洲—北非地中海可谓是长盛不衰的研究主题。其中的代表作就是法国年鉴学派领军人物费尔南多·布罗代尔（Fernand Braudel）的《菲利普二世时代的地中海和地中海世界》一书。在布罗代尔笔下，地中海有其鲜明的特色：地中海作为一个单位，拥有具有创造力的空间，有着惊人的经由海路的来往自由，有彼此既不同又相似的各个地区……还有互相取长补短的各种居民，以及与生俱来的敌意。^① 在布罗代尔看来，地中海的各种文明不断盲目地同紧紧夹住这个内海的几个大陆的巨大地块进行着斗争，甚至还需要同浩瀚无边的大西洋和印度洋进行斗争。^② 在中国史学界，著名历史学家阎宗临在《欧洲文化史论》中，将地中海视为欧洲历史演变的两大中心之一（另一个是中欧平原），提出古罗马和现代英国，从未忽视过对地中海控制权的争夺。^③

综上所述，国内外学术界对地中海的研究主要集中于单个的地中海，尤其是位于欧洲和北非的传统地中海，没有将各个“地中海”统一起来进行研究。但现实情况是，在过去十年时间里，多个“地中海”区域爆发了时间上紧密衔接的系列危机，这就需要对各“地中海”从比较的视角和整体的角度把握。初步来看，近年来的“地中海”危机有三个特征。一是都发生在欧亚大陆周边与海洋的交汇处，是陆地与海洋力量激烈角逐的地带，而美洲的加勒比海则总体“风平浪静”。二是“地中海”危机爆发的同步性和密集

^① [法]费尔南·布罗代尔：《地中海与菲利普二世时代的地中海世界》（第二卷），唐龙等译，商务印书馆2014年版，第976页。

^② 同上。

^③ 阎宗临：《欧洲文化史论》，广西师范大学出版社2007年版，第85-86页。

性。上述五大“地中海”危机此起彼伏，“你方唱罢我登场”，密集、强度大。三是牵扯宗教、文明冲突，有历史性在其中。有鉴于此，本文在“心脏地带”、“锁喉要道”、“边缘地带”、“破碎地带”等地缘政治的传统概念之外，拟从地缘政治学及其他相关学科的视角考察“地中海”概念，深入分析“地中海”危机产生的原因、预测趋势，开展理论和政策研究。

（二）“地中海”特性

将“地中海”作为一个整体观察，我们发现“地中海”有三个显著特性，这些“特性是导致“地中海”危机的内部原因。

一是历史复杂性。从历史上讲，“地中海”地区都有繁荣的往昔和灿烂的昨天。这里存有多种文明，有过多种力量的角逐，历史“恩怨”复杂。以传统地中海为例，其沿岸有 20 多个国家和地区。从古代开始，这里就是埃及文明、美索不达米亚文明、巨石文明、爱琴海文明等多种文明交汇演绎之地。数个世纪以来，基督教与伊斯兰教之间、伊斯兰教内部的逊尼派和什叶派之间的恩怨绵延不绝。这意味着，当地缘战略板块碰撞之后，新的板块边缘的形状将不可避免地受到既有历史的形塑。2003 年，美军入侵伊拉克（第二次海湾战争），在颠覆萨达姆政权后，美国扶持伊拉克什叶派政权，这彻底改变了阿拉伯地区逊尼派与什叶派之间的力量对比。由于伊朗也是什叶派执政，这导致伊拉克与伊朗这两个中东地区大国都由什叶派掌权，什叶派在中东地区力量得到空前壮大，事实上帮助伊朗改变了原先被逊尼派政权包围的困境，这让中东地区大国沙特阿拉伯感到坐立不安。基辛格曾经提到，美国如何对待伊朗和沙特阿拉伯，不是一个简单的均势考量或民主化问题，而必须把伊斯兰教两大教派之间持续千年之久的宗教纷争考虑在内。“阿拉伯之春”最初被视为一场由青年人主导的促进自由民主原则的地区革命，这一波改革会将这一地区相互争夺的专制政权和“圣战势力”扫入历史角落。但现在回过头来看，东地中海、阿拉伯半岛复杂的历史背景，使得历史进程并没有像西方最初期待的那样发展。“阿拉伯之春”实际上暴露了而不是消除了阿拉伯—伊斯兰世界内部既有的宗教、社会、阶层矛盾。在伊拉克、叙利亚、阿富汗等动荡国家的背后，出现了以“伊斯兰国”为代表的伊斯兰宗教

极端势力，使得东地中海、红海和波斯湾所环绕的阿拉伯世界更加动荡。

二是地理敏感性。各“地中海”都地处十字路口交汇之地，邻国众多，列强环伺，是地理敏感地带。大国都需要出海口或者控制海洋上的“锁喉要道”，都想把“地中海”变成自己的“内海”，围绕“地中海”的地缘政治角逐是几千年以来恒定的历史地理主题。海洋国家和伊斯兰世界一直想把地中海变成自己的“内湖”。围绕地中海的控制权，在古希腊—古罗马时代，有希腊与波斯人之间的希波战争、希腊内部以雅典为首的提洛同盟与以斯巴达为首的伯罗奔尼撒联盟之间的伯罗奔尼撒战争，以及罗马与迦太基之间的三次布匿战争，直至最终将地中海变成罗马帝国的内海（“我们的海”，Mare Nostrum）。而在漫长的中世纪，基督教和伊斯兰势力都想长期控制东地中海，尤其是东罗马帝国的首都君士坦丁堡，因为这里是连接东西方贸易的关键。在波罗的海，瑞典国王古斯塔夫二世为寻求波罗的海霸权，在1611—1629年先后与丹麦、俄罗斯和波兰爆发了战争。俄罗斯彼得大帝有着同样的野心，为此将首都迁至波罗的海东岸的圣彼得堡，为了争夺波罗的海控制权，与瑞典进行了“北方战争”。黑海也是各方争夺的焦点，在18世纪，黑海的主要矛盾双方是沙皇俄国和奥斯曼帝国。黑海地区是俄罗斯重要的战略出海口和战略据点之一。历史上，自彼得一世起，俄罗斯就加强了在黑海的争夺，与土耳其争夺黑海北岸及出海口、染指巴尔干、控制黑海出海口。在各大力量围绕“地中海”的地缘政治博弈下，“地中海”往往成为冲突区和“破碎地带”，成为战争的策源地。其中一个典型代表就是19世纪末到第二次世界大战结束前日本在东亚的军事扩张，其第一步就是占领东北亚“地中海”，其战略实施步骤是先攫取和吞并中国属邦琉球，然后出兵强占朝鲜、割占中国的台湾，再攻占旅顺，1931年发动“九一八事变”，占领中国东北，1937年发动全面侵华战争，1941年实施“南下战略”，开始进攻东南亚。至今真伪难辨的《田中奏折》概括了日本的地缘政治战略。日本地缘战略的核心部分是占领两个“地中海”——东北亚“地中海”和南海。但也就是在日本准备开始实施南下战略之际，美国出于自身地缘战略利益考虑，开始对日本实施严厉的经济制裁，这成为1941年底日本偷袭珍珠港并

发动太平洋战争的主要动因。

三是发展不平衡性。地中海沿线国家之间发展不平衡，存在富国和穷国、强国和弱国之间的差距。从各“地中海”国家构成上而言，多中小型国家，大国、强国、富国对小国、弱国、穷国的控制与反控制以及由此引发的域外大国的卷入，导致了这些“地中海”内部脆弱的平衡。在板块撞击后，一些国家和地区沦为“破碎地带”，另一些则被纳入新的地缘战略板块，如欧盟和北约“双东扩”之后将数个中东欧国家纳入其势力范围。但事实上，板块碰撞之后，大国很少做好“善后工作”。新并入的区域都处于边缘地带，存在经济发展落后、社会矛盾激化、宗教冲突等各种问题，这一点在中东欧、西巴尔干非常明显。从社会学角度讲，“地中海”大都经历了或正在经历现代化的阵痛。但现代化和传统之间似乎有着不可调和的矛盾。土耳其经历了政变和修宪，正加速伊斯兰化。西巴尔干地区部分国家则正在成为恐怖主义和有组织犯罪的温床。

二、四大地缘战略板块的运动与碰撞

“地中海”位于陆地中间的地理特性，就决定了其必然受到周边陆地板块或岛链的深刻影响。上述危机频仍的五大“地中海”恰好位于海洋、欧亚大陆、东亚和伊斯兰四大地缘战略板块的交汇处。具体而言，欧洲—北非地中海、黑海这两大“地中海”位于海洋、欧亚大陆和伊斯兰三大板块的交汇处；波罗的海位于海洋和欧亚大陆板块交汇处；东北亚“地中海”位于海洋、东亚和欧亚大陆板块交汇处；南海则位于海洋和东亚板块交汇处。四大地缘战略板块的运动，加之“地中海”自身历史文明宗教的复杂性，即“地中海特性”，是导致“地中海危机”频发的主要原因。

五大“地中海”危机源于海洋、欧亚大陆、东亚、伊斯兰四大地缘战略板块的激烈碰撞，而这些碰撞又都无一例外地与海洋板块的历史性扩张有关。索尔·科恩曾提出过“海洋地缘战略辖区”的概念。^①本文中所述的“海

^① 索尔·科恩曾提出过“海洋地缘战略辖区”的概念，是由大西洋、太平洋上那些主要

洋地缘战略板块”与科恩的“海洋地缘战略辖区”有所不同。本文中的“海洋地缘战略板块”包含了整个欧盟及其成员国。考虑到欧盟有统一的机构、法规、共同政策以及一定程度的集体意志和战略动机，本文倾向于将欧盟作为一个整体暂时放入“海洋地缘战略板块”中。此外，本文将东盟国家和韩国视为位于海洋和东亚板块之间的“可争取地带”。之所以说是“可争取地带”，指的是这些国家和地区在地理上，位于自然地理意义上的东亚和海洋板块之间；在区域认同上则一直在海洋和东亚这两大板块之间徘徊。作为欧亚大陆东南角的地理附属地带，东盟国家的地缘政治很难有真正意义上的独立性，其地缘战略的关键在于成为海洋和东亚地缘战略板块都争取的对象，在两大板块之间寻求有限的活动空间。

海洋战略板块的特点是经济上追求全球范围的商业利益，政治上秉持自由民主价值观和政治现实主义互为表里的意识形态，军事上依托强大的海上机动力量。在这三大特点的驱动下，自15世纪以来，海洋板块先是实施以殖民掠夺和加强国家力量为基础的重商主义，在18世纪以后开始实施以市场开放和炮舰政策为基础的自由主义，至“维多利亚时代”达到巅峰；而自19世纪末到第一次世界大战爆发，西方国家又实施以“瓜分非洲”、“瓜分亚洲”为代表的帝国主义。19世纪末至今，西方地缘政治精英^①的头脑中逐渐形成一个由三个层次构成的认识论体系，即我们称为“西方地缘政治想象”的地缘现实主义。^②位于最底层的是政治现实主义，它认为世界处于无政府状态之中，国家间为求生存和追求权力或安全而竞争。第二个层次是“现代地缘政治想象”（modern geopolitical imagination）。^③在《地缘政治学：世界的再现》（*Geopolitics: Re-visioning World Politics*）中，阿格纽（John

依赖贸易的国家和地区组成的辖区，具体包括濒海欧洲地区重要国家（比利时、荷兰、爱尔兰、德国、法国、英国、西班牙、意大利）、北美及中部美洲国家（加拿大、美国）和亚太沿岸地区（新加坡、韩国、中国台湾地区、澳大利亚和日本）。详见：[美]索尔·科恩：《国际关系的地理学》（第二版），第42-43页。

^① “西方地缘政治精英”是指在西方政府、国会、军队、智库、高校、媒体从事地缘战略制定或对战略制定施加影响的、秉持现实主义理念的人士。

^② 科林·弗林特、张晓通：《“一带一路”与地缘政治理论创新》，《外交评论》2016年第1期，第7页。

^③ John Agnew, *Geopolitics: Re-visioning World Politics, second edition*, London: Routledge Publisher, 2003, pp. 1-15.

Agnew)对“现代地缘政治想象”的四大特征进行了总结:世界被视作一个整体;世界被区分为先进地区和落后地区;政治组织的最高形式是民族国家;世界政治因为不同的国家追求首要地位而展开。第三个层次是所谓的“古典地缘政治理论”,包括马汉、斯皮克曼、麦金德等的地缘政治理论,其核心是海权与陆权的对峙,以及欧亚大陆在地缘政治中居于核心地位。这三个层次构成了西方地缘政治精英头脑中的地缘世界,体现了西方地缘战略学家们对世界的看法。^①在这样一种地缘政治想象下,以美国为领导的海洋板块的地缘战略存在三方面的问题:一是过分强调权力与竞争;二是“国家中心主义”,而且是以西方发达国家为中心;三是强调海权与陆权的截然对立。因此,海洋地缘战略板块的地缘战略有很强的扩张性,极易导致冲突。

就历史规律而言,但凡海洋力量崛起扩张之时,“地中海”往往成为其与陆地力量角逐的战场。对于海洋板块而言,其崛起的第一步必然是陆地边上的边缘海,在大多数情况下,就是“地中海”。这也就是“地中海”往往成为地缘政治热点的一个重要原因。海洋国家在16—20世纪成为世界的主导力量,所有国家都被纳入了以海洋国家为中心的资本主义世界体系,而19世纪时的东亚板块和伊斯兰板块都沦为了边缘地带。但海洋板块亦有其力量的极限,即海洋板块很难深入大陆腹地,全面持久控制欧亚大陆。以俄罗斯(及后来的苏联)为代表的欧亚板块在17世纪后逐步崛起,在苏联时期达到全盛期,与海洋板块一起将世界分为两大阵营。1989年“苏东剧变”后,美国成为唯一的霸权,海洋板块的扩张进入一个加速期,给欧亚大陆、东亚和伊斯兰板块都带来了巨大压力和猛烈冲击,显著改变了这些战略板块之间的“边界”。

冷战结束以来,四大地缘战略板块之间的复杂关系主要表现为海洋板块对欧亚、伊斯兰、东亚板块的挤压以及三大板块的应激反应;与此同时,欧亚、伊斯兰、东亚三大板块之间以及各板块内部亦有磕碰。之所以近十年来,大家普遍有“地缘政治回归”的直观感受,是因为看到了在欧亚大陆周边的近海区域,出现了利比亚战争、克里米亚危机、朝核问题、南海问题等一系

^① 科林·弗林特、张晓通:《“一带一路”与地缘政治理论创新》,第6-7页。

列地缘政治事件。这些地缘政治事件爆发的时间节点恰好与2008年的全球金融危机和紧随其后的欧债危机相吻合。这暗示着，在地缘政治危机的背后，可能有着深刻的经济动因。在2008年金融危机之后，阿拉伯世界的出口就因为欧美的需求萎缩而下滑，并导致阿拉伯国家经济总体出现下滑势头。这在很大程度上触发了阿拉伯世界内在的政治与社会痼疾，最终导致“阿拉伯之春”这一运动的总爆发。从世界经济长周期来看，我们现在所处的时代正好位于康德拉季耶夫长波理论所说的第五个长波的B阶段，每个长波约50—60年，又分为上升和停滞两个阶段（分别是上升的A阶段和停滞的B阶段）。第五长波的A阶段从上世纪80年代中后期开始，随着以互联网为代表的经济以及新自由主义理念的出现，推动世界经济较快增长。直到2008年国际金融危机爆发，世界经济出现下滑，从而进入到了第五长波的B阶段。从国际政治的历史轨迹来看，在每个康德拉季耶夫长波的A、B两个阶段的转换时期，以及从一个长波转向下一个长波的过渡阶段，世界上极易出现地缘政治冲突和战争。这很大程度上是因为一国经济出现危机，导致对外输出矛盾；也可能是因为大国力量的兴衰导致出现大国间的“修昔底德陷阱”，最终引发地缘冲突。笔者判断，世界经济的增长与停滞，很有可能是导致地缘战略板块内在变化和运动的第一推动力。冷战结束以后的很长一段时期，在强大经济实力保障下，海洋板块扩张加速，欧亚板块“节节败退”，东亚板块则选择了默认美国在世界政治与经济中的领导地位，“低调”积蓄自身实力的策略，而伊斯兰板块中的宗教极端势力则采取了以恐怖主义为代表的报复行动。总体来看，海洋板块数年来的扩张最终引发其他地缘战略板块的强烈反弹。冷战结束以来，四大地缘战略板块的互动与碰撞具体表现在三个方面。

一是海洋板块对欧亚大陆板块的“蚕食”。这场地缘战略板块的运动始于1989年的“苏东剧变”。这场发生在“心脏地带”的剧变，造成欧亚大陆地缘政治版图急剧变化。海洋势力开始经由地中海，深入黑海，并与俄罗斯在黑海、外高加索和中亚展开了新的“大博弈”。其表现形式是海洋板块掌控的军事和经济集团的向东扩张。自1996年起，美国向乌克兰、摩尔多

瓦、格鲁吉亚、阿塞拜疆组成的互助组织(即日后的“古阿姆”集团, GUUAM)提供军事援助。1999年发生的“南联盟”危机,其后果是北约和欧盟向西巴尔干地区的扩张。同年,北约正式吸纳波兰、捷克、匈牙利入约。从2003年以后,北约与欧盟继续“双东扩”。其中北约共实现了四轮东扩,捷克、波兰、匈牙利、斯洛伐克、保加利亚、波罗的海三国、罗马尼亚、斯洛文尼亚、阿尔巴尼亚、克罗地亚等,已被纳入北约。截至2017年6月,随着黑山的加入,北约成员国已经达到29个。同时,积极表达加入意愿的格鲁吉亚和乌克兰,也是北约潜在的成员国。美国领导的海洋板块成为中东欧地缘政治博弈的最大赢家,而俄罗斯的战略缓冲地带从苏联时期的1600公里被压缩殆尽,实质上已经与北约接壤。

在海洋板块对俄罗斯主导的欧亚大陆板块“进攻”后,俄罗斯开始了“绝地反击”,分别在波罗的海、黑海和东地中海进行了“阻击”。黑海东端的格鲁吉亚与俄罗斯在2008年发生了俄格战争。2013年乌克兰危机爆发以后,在黑海沿线,俄罗斯与北约之间展开了激烈的较量与对抗。俄罗斯在克里米亚用实力告诉美国和北约,什么是俄罗斯不容动摇的战略底线。^①

欧亚地缘战略板块的历史告诉我们,地缘政治逻辑是这个板块的根本逻辑。在沙皇俄国时期,对领土的追求和版图的扩张使得欧亚板块崛起成为西起大西洋、东至太平洋的巨大地缘战略板块。中俄之间的不平等条约,使俄国侵占了中国160万平方公里的土地。在1917年之后,沙俄被苏维埃政权取代,结束了帝国主义行径。但在斯大林时期,又有明显的扩张,包括通过1939年的《苏德密约》对波罗的海的扩张,与德国瓜分波兰等行径。勃列日涅夫时期,苏联在“勃列日涅夫主义”指导下,对中东欧实施扩张,并在1979年发动入侵阿富汗的战争。沙皇俄国(及其后的苏联)的这种扩张性很有可能是与所谓的“安全困境”心理密切相关,即越扩张越不安全,越不安全越要扩张。从苏联解体的历史教训来看,地缘政治扩张导致的民族成分的复杂性以及最终如星火燎原般的民族矛盾,是导致苏联解体的重要因素。^②

^① 张文木:《大失败——布热津斯基的战略理论及其历史地位》,《世界经济与政治》,2017年第6期,第152页。

^② 左凤荣:《分崩离析:民族问题的总爆发与苏联解体》,见沈志华主编:《一个大国

而目前海洋板块与欧亚大陆板块在欧亚大陆的对峙沿着波罗的海,经中东欧直到黑海和西巴尔干依次展开,一道新的冷战“铁幕”正徐徐落下。

二是海洋板块与伊斯兰板块的激烈冲突。伊斯兰板块是宗教与地缘政治的复合体,其最大的特点是执着地追求伊斯兰信仰。^① 伊斯兰板块的第二个特点是内部的矛盾冲突和分裂。一是世俗与宗教之间的矛盾,二是什叶派和逊尼派之间的矛盾,三是大国势力深入伊斯兰世界内部后引发的地区地缘冲突。这导致伊斯兰板块内部远不是铁板一块。这些矛盾可以充分解释“两伊战争”的爆发和后来本·拉登及其领导下的“基地组织”针对西方的报复性崛起。“9·11”之后,美国发动了阿富汗和伊拉克两场战争。在新保守主义意识形态指导下,美国与伊斯兰世界展开了激战,标志着海洋地缘战略板块与伊斯兰板块之间的激烈冲突。在日前伊拉克库尔德地区公投背后,亦有美国的身影,而以色列则公开支持库尔德公投。这将进一步打破中东地区脆弱的平衡,加剧土耳其、叙利亚、伊拉克之间的矛盾,甚至使现有中东地缘政治版图分崩离析。美国、以色列支持库尔德独立,其根本目的是为了遏制伊朗。此外,伊斯兰板块与欧亚大陆板块亦有碰撞。例如,伊斯兰激进势力对欧亚大陆板块内的外高加索和中亚地区进行了扩张,导致包括两次车臣战争在内的俄罗斯方面的强力回击。

三是海洋板块与东亚板块的碰撞。在上世纪90年代,美国是通过区域经济合作的方式,推动建立“亚太经济共同体”,以软性的地缘经济方式扩展影响。2008年全球金融危机爆发后,在中国加速崛起的背景下,美国开始实施“重返亚太战略”,海洋板块与东亚板块的碰撞加剧,涉及朝核问题、台湾问题、钓鱼岛问题、南海问题等。海洋和东亚两大板块之间的碰撞在欧亚大陆的东端和西太平洋地区形成了一条北起日本海,南至南海的“可争执地带”。南海问题涉及中国领土主权与重大海洋权益。中国80%以上的石油进口通过马六甲海峡,是“海上生命线”。围绕南海问题,中国与美国、东盟部分国家、日本展开了激烈博弈,而欧盟、印度、俄罗斯等域外力量也加

的崛起与崩溃:苏联历史专题研究(1917-1991)》,社会科学文献出版社2009年版,第1158-1206页。

^① [美]亨利·基辛格:《世界秩序》,胡利平译,中信出版集团2015年版,第194页。

入进来。东北亚“地中海”，即以朝鲜半岛为核心的日本海—黄海—东海构成的“地中海”区域，亦事关中国核心安全利益。这里博弈的对象主要是中、美、俄、日、朝、韩六方。朝核问题上升为东北亚地区最主要的地缘政治矛盾，其本质是海洋板块与东亚板块围绕东北亚“地中海”控制权的争夺与反争夺。对于海洋板块咄咄逼人的态势，中国作为东亚板块的领导核心，当然会采取反制措施。而随着菲律宾新总统杜特尔特上台后中菲关系的急剧升温，美菲关系却开始恶化。此外，以中国为首的东亚板块还与以俄罗斯为首的欧亚大陆板块加强了合作与互动，中俄联合军演也已经扩展到了地中海和鄂霍次克海。目前，海洋与东亚地缘战略板块在东北亚“地中海”和南海之间的竞争已呈愈演愈烈之势。

海洋战略板块中主导国家的扩张逻辑，强调地缘政治与资本主义市场经济逻辑，对文明、宗教、文化和社会层面的整合不足甚至缺失，缺乏对“地中海特性”的充分认识，导致新纳入的地区出现恐怖主义、经济发展落后以及对周边乃至全球的负面外溢效应，产生了所谓的非传统安全问题。单纯依靠强力和当事国“内爆”实施扩张，却不考虑整合、融合问题，极易引发“地中海”危机。使问题更加复杂的是，欧亚、伊斯兰板块中亦隐藏着地缘政治上的扩张冲动，前者源于安全困境，后者起于宗教执着。由此可见，地缘战略板块之间的碰撞很大程度上是一种历史常态，其碰撞冲动既缘起于世界经济周期的周期性，亦离不开各大战略板块的自身特质。加之历史形成的“地中海”特性，五大“地中海”危机终于以今日之形态呈现在世人面前。

三、未来地缘战略板块的演进趋势及中国“地中海权益”的维护

就地球板块的运动规律而言，一是运动的恒定，即板块的运动永远不会停止，日积月累，就出现了板块的漂移；二是板块边界变化的恒定，即板块的碰撞不会停止，板块边缘永远处于变化之中。我们今日所见之地表，可以追溯到二亿五千万年前作为一个整体的超级大陆（Pangea），日后由于板块漂移，才出现今日之多个大陆并存的格局。但板块漂移的过程没有停止，还

在继续进行当中，总体将符合“天下大势合久必分，分久必合”的历史规律。2015年尼泊尔大地震说明地球大陆可能已经处于一个形成新的超级大陆的过程之中。^①这虽然是关于自然地理的概括，但地缘政治却也与之相类似。历史上先后出现的帝国从未从领土上真正把世界连接为一体，但不得不承认，15世纪以来逐渐发展起来的资本主义体系从经济上将全世界都纳入了一个统一的世界经济体系。但美苏对峙和冷战爆发意味着世界在地缘上仍是分裂的，即两极格局。冷战终结后，美国单极格局昙花一现。今天，世界正迅速步入多极格局。在这个历史过程中，地缘战略板块也在发展变化当中。东亚板块就是在上世纪60年代中苏关系恶化后，从欧亚大陆板块中逐渐脱离出来的一个板块。今后，还会有新的地缘战略板块出现。从目前来看，以印度为核心的南亚地缘战略板块以及以德法为核心的欧盟地缘战略板块正在逐步形成当中。而南美洲、非洲和大洋洲，都因缺乏一个强大的领导核心或因为人口太少，暂时还难以形成一个独立的地缘战略板块。南亚板块很久以来就不在现有各地缘战略板块的范围内，是自我发展成长起来的。2017年发生的中印洞朗地区边界对峙，在一定程度上就是南亚板块崛起过程中与东亚板块碰撞的体现。而欧盟板块则是在欧洲发生多重危机、特朗普上台后美欧分歧加剧的背景下，有可能从美国主导的海洋板块中脱离出来的一个战略板块。欧盟开始加强建设独立的欧洲防务力量，增加军事防务预算，实施更具有自主性的共同外交与安全政策，以及愈发具有对内保护、对外扩张性质的重商主义贸易政策。例如，欧盟委员会提议构建欧盟层面外国直接投资审查框架的立法提案，用欧盟委员会主席容克的话讲，就是“欧洲必须能够一直保护自身战略利益……作为一项政治责任，我们需要知道在自家后院里发生了什么，只有这样才能保护我们的集体安全。”^②未来，如果美国逐步放弃全球的领导地位和安全义务，欧盟将不得不实施独立的外交与安全政策，并有可能逐步发展成为一个具有明确战略意识和实施大战略能力的新的

^① 凤凰科技：《科学家发现2亿年后地球将形成新超级大陆》，2015年5月5日，参见http://tech.ifeng.com/a/20150505/41074926_0.shtml。

^② European Commission, “State of the Union 2017 - Trade Package: European Commission proposes framework for screening of foreign direct investments,” Brussels, September 14, 2017, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1716>.

地缘战略板块。这些变化意味着，在未来一个较长的历史时段内，可能有六大地缘战略板块各领风骚，分别是海洋（美国主导）、欧盟（德法+欧盟机构主导）、欧亚大陆（俄罗斯主导）、东亚（中国主导）、南亚（印度主导）以及内部暂时处于分裂状态的伊斯兰地缘战略板块，它们之间既合作，又竞争。在这六大地缘战略板块交汇的“地中海”区域，“地中海”危机只会加剧，而不会缓和。

今后的中国将面临一个更加条块分割的世界。世界经济自 2008 年以来也已步入第五个长周期的 B 阶段（停滞阶段），这意味着世界经济未来走势很可能是 L 型，直到下一次工业革命将世界经济重新带入一个上升期。更让人担心的是，我们可能正面临一个剧变的时代，突出表现为时代精神的转变。所谓“时代精神”，是一个时代的主导精神。^① 二战后出现的自由、开放、包容的时代精神正滑向民粹主义、保守主义和重商主义。其主要特点包括四个方面。一是国家中心主义，强调国家利益至上和本国利益优先，其代表是特朗普总统及其“美国优先”主张；二是各个国家围绕地缘利益和权力展开激烈竞争；三是包括美欧在内的世界主要经济体开始推行重商主义的经济政策；四是各国内部以阶级、种族划线的社会矛盾激化。我们不能忘记，这样的时代精神前两次分别出现在 19 世纪 70 年代到第一次世界大战爆发前和上世纪 30 年代，结果是导致两次世界大战的爆发。因此，我们现在所处的时代，可以说是一个高风险时代，而这个时代，又恰恰是中国崛起及全球利益迅速增长的时代。我们希望新的产业和科技革命尽早到来，以便带来新一轮经济景气。如若世界经济的长周期依然与康德拉季耶夫的周期理论所预测的一致，那么人们的等待期将会相当漫长。这进而意味着目前世界正在经历的民粹主义、民族主义和重商主义浪潮还将持续相当长的时间。在这短则十年、长则二十年的过程中，地缘政治危机会进一步加剧，各大地缘战略板块的摩擦碰撞会引爆一系列“地中海”危机。这意味着在各“地中海”及其沿岸，中国面临的地缘政治风险急剧上升。自 2013 年起，中国已成为世界

^① 时代精神（德语：Zeitgeist），指在一个国家或者一个群体内在一定的时代环境中的文化、学术、科学、精神和政治方面的总趋势以及一个时代的氛围、道德、社会环境方向以及思潮。

第一大货物贸易国；自2016年起，中国成为全球第二大对外投资国。在“一带一路”建设背景下，中国的利益更是进一步深入各“地中海”区域。维护中国的“地中海权益”，关键是要阻止时代精神退化到二战前以邻为壑的状态；中国需要与各地缘战略板块达成守望和平的战略共识，开展战略协调与利益置换，这里最重要的一个问题就是各大地缘战略板块中的主导国家秉持的是怎样的时代精神，是封闭保守、本国第一，还是开放包容、互利共赢，因此需要推进板块间的战略、经济与文明对话；同时需要阻止海洋或其他任何一个板块的过速、过度扩张或衰落，实现各板块间的均衡。中国在未来一段峥嵘岁月中，或许将是维护全球化进程以及缓解地缘政治冲突的最后屏障，因而将可以发挥独特作用，并提供中国方案和相应的国际公共产品。

具体而言，中国在各“地中海”的权益维护有三个大方向。一是在欧洲—北非地中海，面对正在出现的“失败之海”，需要积极采取措施维护中国的地中海权益。2015年时任意大利外交部长（现任意大利总理）保罗·真蒂洛尼（Paolo Gentiloni）归纳了地中海面临的三大挑战：恐怖主义、非洲和移民。他呼吁美国“重返地中海”，同时，欧盟方面实施地中海版本的“马歇尔计划”。^①地中海危机源于2008年发生的全球金融危机、2009年开始的欧债危机以及2010年的“阿拉伯之春”。这背后的逻辑链条是：美国金融危机传染给欧洲，欧洲是“薄弱环节”，引发欧债危机；而美欧市场和能源需求的锐减，导致北非马格里布和中东国家经济增长停滞，经济危机引发社会和政治危机，最终导致“阿拉伯之春”、恐怖主义和难民潮的泛滥；大量难民经由地中海涌入欧洲，导致欧洲难民危机；而俄罗斯与北约、欧盟在东地中海地区的激烈竞争和发生在黑海沿岸的乌克兰危机，又给东地中海—黑海地区带来带来地缘政治危机。在多重危机叠加下，传统地中海可能彻底沦为“失败之海”，即地中海内部的安全、秩序和福利完全丧失。考虑到地中海是中国进入欧洲市场的门户，而欧盟又是中国第一大贸易伙伴，中国在该地区的经济利益重大。在利比亚和也门撤侨行动中，中国蒙受了较大经济

^① Paolo Gentiloni, “Pivot to the Mediterranean: Understanding the Region’s Global Significance,” *Foreign Affairs*, May 28, 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2015-05-28/pivot-mediterranean>.

损失；东地中海又是陆上和海上丝绸之路的主要交汇点，尤其是希腊的比雷埃夫斯港和匈塞铁路共同构成了中国进入欧洲市场的“中欧陆海快线”。在此背景下，中国一方面在吉布提建立了后勤补给中心，另一方面则应该积极参与地中海地区的区域合作机制，并考虑建立中国与地中海国家对话合作框架，重点是开展政治对话、加强经贸合作与人文交流。在参与地中海合作机制和主导建立“中国与地中海国家合作机制”时要做好与欧盟的沟通和协调，这主要是考虑到地中海国家中的北方国家基本都是欧盟成员国，需要遵守欧盟的法律法规。但在开展中国与地中海国家合作机制时，也应尽可能向欧盟传递正能量，要防止欧盟蜕变为一个保护主义和保守主义的“欧洲堡垒”，对中国的政治和经贸利益造成损害。在欧盟逐渐从海洋板块分离出来的过程中，中、美、俄、欧、伊斯兰五大战略力量在地中海地区的竞争将会更加激烈和错综复杂，中国需要逐渐形成“地中海思维”，即多种文明、宗教、历史在一个特定的地理空间内交汇、碰撞，多种力量既竞争又合作，均势、均衡与合作是走向和平与繁荣的关键。这同时意味着，中国在欧洲—北非地中海的“介入”，必须是和平介入，主要依托非军事手段，是通过经济合作、人文交流、文明互鉴与多边主义的方式帮助传统的地中海恢复和平与往昔的繁荣，也借此确保“一带一路”合作在传统地中海区域能够扎根、机制化、可持续发展，惠及地中海沿岸各国。

二是在波罗的海—中东欧—黑海—东地中海一线，应对正在形成的冷战新边疆。冷战结束之后，美国、欧洲、俄罗斯基于不同的战略目标而在这一地区展开了激烈的地缘政治博弈。这一地区的主要矛盾是美欧俄三方的安全博弈。未来，这一地区可能无法完全摆脱安全困境，北约东扩的势头不会停止，美俄之间的地缘竞争还将继续。中国此时进入这一地区，机遇和挑战并存。这里潜在的不确定性和不稳定性增加了中国进入这一地区的地缘政治风险。中国或许将很难不被卷入到美欧俄三方的大国博弈当中。但是，无论是美国、欧盟、俄罗斯，还是中国，仅仅依靠自身力量都将无法为这一广大地区提供安全、稳定和增长等领域的所有公共产品，只有通过多方协调，才可能实现地区繁荣和稳定。而目前中国应该做的，而且唯一能做的，就是落实

好“一带一路”合作倡议，推进中国、欧盟、欧亚经济联盟在中东欧地区开展三方合作，以经济与制度的手段推动该地区的和平与繁荣。推动“16+1”合作取得更多务实成果，将中国与中东欧国家间的“16+1”合作机制建设成为一道“防火墙”和战略缓冲机制，缓解海洋和欧亚板块之间的地缘冲突，将中东欧、西巴尔干地区从潜在的“破碎地带”改造成“门户区”。这里所谓的“门户区”，指的是增进民族、商品和观念交流的国家 and 地区，其在连通世界不同地区可发挥独特作用。今日最重要的门户区是新加坡、中国香港、摩纳哥、芬兰、巴林、迪拜、特立尼达和多巴哥及巴哈马群岛。^①今后，中国应与各方一道，努力将波罗的海—中东欧—黑海—东地中海一线转变为和平与繁荣的“门户地带”，打造更多的门户国家、门户城市。

三是东北亚“地中海”和南海。这里有着中国最重大的“地中海利益”。“地中海”是大国崛起的腹地。历史上，西班牙、法国等欧洲大国、阿拉伯帝国、奥斯曼土耳其帝国均崛起于地中海。美国则崛起于加勒比海。美国地缘政治学家斯皮克曼认为，“对于美国来说，控制了加勒比海，就等于控制了美洲大陆；而控制了美洲大陆，美国才可以从西半球腾出手来影响东半球的大国均势……美国要成为世界大国，首先是加勒比，其次才是世界。”^②为达到其目的，美国不惜打了一场美西战争，战胜西班牙，并开凿了巴拿马运河，通过改变地理内涵的办法，将大西洋与太平洋贸易相连接，并主宰这一贸易。^③从大国崛起的历史经验来看，中国的崛起，必崛起于东北亚“地中海”和南海。但中国显然不会走历史上大国通过战争崛起的老路，而将和平崛起。这就意味着中国将努力在东北亚“地中海”和南海这两个地中海实现和平与繁荣。这里的关键，一是要妥善处理朝核问题，防止东北亚“地中海”成为“核海”和“火海”，要考虑到朝核问题的历史经纬，避免朝鲜半岛出现大的动乱和各派势力乘乱而入“搅局”，要尽早吸纳朝鲜进入现代世界经济体系，实现东北亚的和平与繁荣；二是要积极谋划鼓励日本的东亚特性，继续与日本、韩国一道，从人类命运共同体的高度推动东亚共同体建设；三

^① [美]索尔·科恩：《国际关系的地理学》（第二版），第55-58页。

^② Nicholas Spykman, *America's Strategy in World Politics*, Routledge, 2007, pp. 46-49.

^③ Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, New York: Random House, 2014, pp. 44-50.

是在南海地区，深入推进与东盟的经济合作，向东盟开放服务业市场，加快推进包括中日韩、东盟、澳大利亚、新西兰与印度在内的“区域全面经济伙伴关系协定”谈判，通过各大地缘战略板块之间的战略、经济与文明对话，推进南海地区的和平与繁荣，避免该地区出现战乱，沦为“破碎地带”，成为群雄逐鹿之地。

未来，包括红海、里海、加勒比海在内的“地中海”区域都可能成为新的地缘政治热点。以中美洲—加勒比海为例，我国台湾地区的所谓“邦交国”多云集于此。随着 2017 年巴拿马与台湾地区断绝所谓“外交关系”，两岸“外交休兵”告一段落。巴拿马连通两洋的战略位置，令美国对中国在巴拿马以及整个中美洲—加勒比海日益增长的经济存在和政治影响力日渐不安。我们需要意识到，各地缘战略板块之间的竞争不仅仅局限于各地理板块所在地理范围的“内线”，竞争和冲突可能在“外线”发生，尤其是随着各地缘战略板块力量投送能力的加强与革新，各地缘战略板块的竞争可能在全球范围内发生。

综上所述，中国亟须树立“地中海思维”，在国际体系和国家这两个传统国际关系分析视角之外，增加一个“地中海”视角。“地中海思维”是一种新型的区域主义，在承认地缘战略板块存在竞争的前提下，深入观察地中海特性，强调尊重既有文明的边界，深刻理解历史复杂性、地理敏感性和发展不均衡性，反对军事扩张，强调通过对话解决冲突，防止任何一个“地中海”成为某一单一地缘战略板块的“内海”，由此实现航线安全与自由，实现各种力量板块之间的均势，努力推进和平与共同繁荣。

[收稿日期：2017-09-02]

[修回日期：2017-09-29]

[责任编辑：孙震海]

地缘政治理论演变的新特点及 对中国地缘战略的思考*

李红梅

【内容提要】 随着中国的崛起与“一带一路”倡议的提出，加强对地缘政治理论的研究以制定合适的地缘战略，对中国而言越来越具有必要性和紧迫性。传统地缘政治理论主要从权力视角、空间结构主义视角、冲突视角和绝对主义视角来解读国际关系的发展。冷战结束后，地缘政治理论的发展又衍生出地缘经济学、批判地缘政治理论、文明冲突论、网权论、天权论等，并呈现出新的特点。主要表现为权力内涵的多元化，非地理空间重要性的凸显，对传统理论的批判与反思。地缘政治理论本身具有西方话语色彩，理论发展的目的均是服务于国家利益，特别是与国家地缘战略的制定紧密相关。因此，结合中国自身国情和国家利益，我们需要合理吸收有关地缘政治理论的内涵，在发展中国地缘政治理论的基础上，积极谋划中国的地缘战略，明确地缘战略目标，动态评估战略环境，综合运用多种战略手段，实现中国地缘战略的系统性提升。

【关键词】 地缘政治 地缘政治理论 中国地缘战略

【作者简介】 复旦大学国际关系与公共事务学院、国家领土主权与海洋权益协同创新中心复旦分中心博士研究生

【中图分类号】 K901.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0095-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706006

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

历史上, 地缘政治理论与大国的地缘战略密切相关, 甚至在一定程度上对大国地缘战略的制定发挥着决定性作用。随着经济全球化的深入与科学技术的突飞猛进, 传统以地理为主要影响因素的地缘政治理论尽管面临解释力不足的难题, 但并不能因此而否定地缘因素在国际政治中的价值和作用。中国作为一个崛起中的大国, 国家利益的外溢呈加速态势, 而当今国际权力格局则处在转型之中, 因此中国应制定符合自身利益的地缘战略。地缘战略的制定深受地缘政治理论的影响, 西方地缘政治理论带有明显的扩张主义色彩和争霸逻辑, 不符合中国寻求和平发展道路的基本原则, 因此地缘政治理论在中国曾一度遭到诟病和排斥。但是, 人为“过滤”并未导致地缘因素重要性的下降, 尤其是在 2014 年乌克兰危机导致俄罗斯与西方关系恶化的背景下, 日渐式微的传统地缘政治理论再次受到学界关注, 这也证明了地理因素的客观重要性。而自 2017 年 6 月开始并持续了 70 多天的中印洞朗对峙事件也在一定程度上反映了印度的传统地缘政治思维。这些客观事实表明, 地缘政治思维在国家间的战略互动中从未淡化, 实际上一直在发挥潜在作用, 甚至主导着部分国家的行为逻辑。只是在冷战后, 全球化的深入发展、科技的进步、非国家行为体影响力的上升、全球治理的发展等因素在一定程度上改变了地缘竞争的外在环境, 并使地缘政治理论的发展在冷战后呈现出一些新的特点。本文以冷战结束为分水岭, 对冷战结束之前以及之后的地缘政治理论特点进行分析, 以深化对地缘政治理论发展的整体认识, 并在此基础上对中国的地缘战略提出几点粗浅的想法。

一、传统地缘政治理论的主要特点

作为一门独立学科, 地缘政治学的概念最早由瑞典政治地理学家鲁道夫·契伦(Rudolf Kjellen)于 1899 年提出, 并将地缘政治视为“将国家作为地理有机体或空间现象的理论”^①。大英百科全书的解释: “地缘政治是

^① [美]索尔·科恩:《地缘政治学:国际关系的地理学》,严春松译,上海社会科学院出版社 2011 年版,第 14 页。

一种关于地理对国际关系中权力关系影响的分析”^①。传统地缘政治理论主要包括海权论、国家有机体论、心脏地带论以及边缘地带论，也可以总体归纳为关于海权与陆权的研究。

1890年，阿尔弗雷德·赛耶·马汉（Alfred Thayer Mahan）通过考察英国在17—19世纪期间海上霸权建立的历程，在其著作《海权对历史的影响》中提出了著名的海权论，其主要结论是“海权对‘历史进程和国家繁荣’有着巨大乃至决定性的影响”^②，对国家在战争与平时时期的福祉至关重要，^③并认为海权拥有毋庸置疑的国际政治权力价值。^④而获取海权的关键在于对海上重要咽喉要道以及航线实施控制，以获取制海权。该理论被西方大国长期奉为圭臬，美国的海权实践也在一定程度上佐证了地缘政治理论的观点。这也使该理论在一些发展中国家受到热捧，例如，印度军方就长期把马汉的海权论视为印度海权发展的“圣经”，除了马汉提出的构成海权的六要素（即地理位置、形态构成、领土范围、人口数量、国民特征以及政府体制）外，还包括印度的海权鼻祖、著名历史学家、外交家贾瓦拉姆·潘尼迦（Kavalam Madhava Panikkar）所提出的更为关键的第七要素——科学成就与工业实力，印度认为其自独立以来除了政府体制、科学成就与工业实力这两方面的发展还不够充分外，其他五个方面已具备海权发展要求。^⑤1958年3月，时任印度总理贾瓦哈拉尔·尼赫鲁（Jawaharlal Nehru）站在“迈索尔”（INS Mysore）号巡洋舰的甲板上说：“……我们无法承受在海上软弱的代价……历史证明无论谁控制了印度洋，首先，印度的海上贸易将仰人鼻息；其次，印度的独立不保。”^⑥此外，有西方学者认为中国的海洋战略在一定程度上也受到了马汉海权论的影响。^⑦

^① Torbjorn L. Knutsen, “Halford J. Mackinder, Geopolitics, and the Heartland Thesis,” *The International History Review*, 2014, Vol. 36, No. 5, p. 835.

^② 吴征宇：《霸权的逻辑：地理政治与战后美国大战略》，中国人民大学出版社2010年版，第71页。

^③ James Holmes, “Mahan, a ‘Place in the Sun,’ and Germany’s Quest for Sea Power,” *Comparative Strategy*, 2004, Vol. 23, No. 1, p. 28.

^④ 李义虎：《海权论与海陆关系》，《太平洋学报》2006年第3期，第17页。

^⑤ “Blueprint to Bluewater,” Indian Navy, Ministry of Defence, Government of India, p. 46. <https://www.indiannavy.nic.in/node/1421>.

^⑥ *Ibid.*, p. 2.

^⑦ James Holmes and Toshi Yoshihara, “The Influence of Mahan upon China’s Maritime

另外，由于受到社会达尔文主义的影响，德国政治地理学之父弗里德里希·拉采尔（Friedrich Ratzel）1897年在其《政治地理学》一书中把达尔文生物进化论中的有机体概念引入了地缘政治研究，提出了国家有机体论，强调“生存空间”与“种族优越”，认为国家就像生物有机体那样具有生长、扩张与死亡周期，而国家要实现生存与发展必须对外实行领土扩张，拓宽疆域。拉采尔的国家有机体论也为德国后来的扩张提供了理论依据。但是，真正对希特勒的纳粹政策产生直接影响的是德国地缘政治学派的关键人物卡尔·豪斯霍弗尔（Karl Haushofer），他在吸收拉采尔、哈尔福德·约翰·麦金德（Halford John Mackinder）观点的基础上，通过其学生鲁道夫·沃尔特·理查德·赫斯（Rudolf Walter Richard Hess）获得了直接向希特勒兜售其生存空间论的机会，并被希特勒写进了《我的奋斗》一书中。^①而德国地缘政治学派也正因为其刻意扭曲了地缘政治理论的实质，主张极端的地理决定论，成为德国在二战中进行侵略扩张的理论工具而遭到世人诟病，并导致二战后整个地缘政治理论研究的衰落；正因为这段不光彩的历史，地缘政治学这门学科也受到影响，同时还导致以国家有机体论为代表的德国地缘政治学派在学界备受争议。而在英国，与马汉的海权论相对，1904年1月25日，麦金德在英国皇家地理学会（Royal Geographical Society）上宣读了《历史的地理枢纽》一文，首次提出枢纽地带论，表达了对英国全球地位的深刻担忧。麦金德从历史的角度分析了枢纽地带的战略重要性，认为现代铁路系统的机动性为枢纽国（俄国）带来了优势，有利于其利用庞大的陆地资源向欧亚大陆边缘扩张并建设舰队。^②英国尤其恐惧俄国与德国结盟对枢纽地区进行控制进而统一欧亚大陆，^③从而使海权与陆权的权力对比向有利于陆权的方向转变，陆权对海权构成威胁，^④进而对建立在海权优势基础上的英国的全球霸主地位形成挑战。与麦金德的“心脏地带论”相反，1942年尼古拉斯·斯皮克

Strategy,” *Comparative Strategy*, 2005, Vol. 24, Issue 1, p. 24.

^① [美]索尔·科恩：《地缘政治学：国际关系的地理学》，第24-25页。

^② H. J. Mackinder, “The Geographical Pivot of History (1904),” *The Geographical Journal*, 2004, Vol. 170, No. 4, p. 313.

^③ [美]索尔·科恩：《地缘政治学：国际关系的地理学》，第16页。

^④ Geoffrey Sloan, “Sir Halford J. Mackinder: The Heartland Theory Then and Now,” *Journal of Strategic Studies*, 1999, Vol. 22, Issue 2-3, p. 26.

曼(Nicholas John Spykman)在《世界政治中的美国战略》中提出了边缘地带论,强调欧亚大陆边缘地带(西欧与东亚)比大陆中部的核心地带更重要,是控制世界的关键。他当时尤其担心欧亚大陆、印度洋地区最终被德日“轴心国”所控制,从而导致美国的海上航线面临被切断的威胁。^①两次世界大战的主战场都处于欧亚大陆边缘地带的事实,在一定程度上也证明了斯皮克曼的理论的合理性。总体来看,虽然上述几大理论在观点上有所区别,结论迥异,但是它们之间也存在一些共性,本文主要概括为以下四个方面。

(一) 强调权力视角

从各种地缘政治理论的最初发展动机来看,基本上多是出于本国利益的考虑,即理论的目的是通过国家权力的维持或扩张来服务于国家利益。另外,由于这些理论放眼全球、视野宏大,因此只有大国才能成为“玩家”。例如,马汉的海权论主要是服务于美国国家利益的需要,为美国对外权力的扩张提供指导。马汉曾指出,控制具有重要商业与军事战略价值的夏威夷群岛、中美地峡以及加勒比海地区对保障美国的商业利益与海岸安全至关重要。当时正逢德国在对外商业扩张过程中分别与英国、西班牙、美国发生冲突,而德国好战的国民性格也让马汉认为德国有对外侵略的倾向。^②同时,对海上霸主英国和欧洲陆上强国法国可能试图攻击美国海岸的怀疑也是马汉强调建立美国海权的因素之一。基于此,马汉主张美国的海军战略应从积极防御转变为主动出击,但前提是先要建立一支庞大的海军力量,并拥有海外殖民地和前沿军事基地。^③从现实主义尤其是进攻性现实主义的观点来看,获取安全的唯一途径是增加权力,因此马汉强调要打造美国的大海军力量,以便于权力的争夺。后来的斯皮克曼为美国设计的边缘地带论更多是服务于美国维持霸权的需要,借此既防止欧亚大陆边缘地带出现单一霸权挑战国,同时还可以通过控制边缘地带达到遏制心脏地带潜在霸权国崛起的目的。而心脏地带论则充分体现了麦金德希望保持海陆权均势的立场,特别是强调保持东欧国家的独立对于防止欧亚大陆出现单一霸权的重要性。在他看来,“俄国已

^① Spykman N. J, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York: Harcourt, Brace and Company, 1942, p. 194.

^② 马汉:《海权论》,一兵译,同心出版社2012年版,第201-256页。

^③ James Holmes, "Mahan, a 'Place in the Sun,' and Germany's Quest for Sea Power," p. 31.

取代蒙古帝国，并对芬兰、斯堪的纳维亚半岛国家、波兰、土耳其、波斯、印度和中国构成战略压力”^①，具有向东、南、西三面出击的地缘优势。为了防止英国霸权衰落，麦金德主张英国放弃传统的“光荣孤立”政策，支持东欧国家独立，防止它们成为德国或俄国的势力范围。但对权力的强调最为极端的则是德国的地缘政治学派，其直接成为服务于希特勒侵略扩张的理论工具。另外，德国地缘政治学派深受当时自然科学的影响，机械地强调自然地理条件对国家权力的决定性影响。

（二）强调空间结构主义视角

传统地缘政治理论将国际政治视为一个封闭系统，尤其是麦金德比较强调这一点，他认为对世界的控制和主导是可行的政治目标。^② 这主要源于传统地缘政治理论把地理空间与权力变迁的关系绝对化了，即过分强调特定静态的地理空间的重要性，而忽视了其他因素。因此，汉斯·摩根索（Hans J. Morgenthau）批判“地缘政治学是一种伪科学”^③。无论是马汉对夏威夷群岛、中美地峡以及加勒比海地区重要性的强调，还是麦金德对枢纽区域、内新月形地区、外新月形地区，以及后来经过两次修改的心脏地带区与其他区域的划分，都体现了一种空间结构主义的视角。即把作为整体的全球系统按地理划分为不同的空间结构，并把它们按权势重要性排列。例如，心脏地带与真空地幔地带的差别；又如，斯皮克曼划分的西欧与东亚边缘地带对权力的决定性作用等，都是一种空间结构的划分；再如，拉采尔代表的德国地缘政治学派更将空间视为唯一信条，强调空间至上，将空间结构提升到极致。

（三）强调冲突视角

传统地缘政治理论具有强烈的冲突与零和观念，认为一方所得即为另一方所失，强调对重要地缘空间位置的排他性占领，认为国家间的权力关系是冲突的。由于地缘政治学属于现实主义理论范畴，因此其与现实主义理论强调国家间利益冲突、零和关系的本质是一脉相承的。同时，地缘政治理论本

^① H. J. Mackinder, "The Geographical Pivot of History (1904)," p. 313.

^② Geoffrey Sloan, "Sir Halford J. Mackinder: The Heartland Theory Then and Now," p. 35.

^③ 汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》，徐昕、李保平等译，北京大学出版社 2006 年版，第 196 页。

身发端于国家维持或加强权力的需要,因此在本质上是强调零和关系。欧洲从16世纪到19世纪对均势的运用和强调在一定程度上就体现了权力冲突的性质,由于单一强国掌握压倒性权力后必然会选择称霸,而其他国家则自发形成联盟以达到制衡霸权的目的,从而实现权力的均衡。尽管马汉海权论的逻辑起点源于美国海上贸易、海外市场占有的需要,但从传统海上强国发展的历史经验来看,无论西班牙还是英国,发展海权都是防止在海外殖民地及海上贸易中与他国发生冲突的有效手段,马汉对建立海权的逻辑是:工业—市场—控制—海军—基地。^①在当时,欧洲国家由于工业的发展急需寻求原材料市场和产品销售市场,相互在亚非拉地区展开斗争,陷入冲突,而取胜的关键则在于军事实力。19世纪末,德国成为西欧地区最强的国家,其陆军无人匹敌,同时也建立了一支强大的海军,对海上霸主英国构成了直接威胁,双方摩擦不断。

(四) 强调绝对主义视角

从绝对主义的视角来看待问题是传统地缘政治理论的一大特征,特别是将地理因素绝对化。尤其在麦金德的陆权论中体现得较为明显,从1904年他提出关于枢纽区域的划分后,在1919年和1943年两次关于心脏地带的划分都是从地理的角度来进行的。尽管他把世界看作一个完整系统,但关于世界地图的三次划分越来越详细,各区域板块之间的分化重组更为复杂,而且具有多极均势特征。马汉的海权论与此类似,他强调“在无数的工业竞争中,海洋一般都是最具决定性的因素”^②。斯皮克曼在《地理与外交政策》一文中,也把地理作为塑造一国外交政策最关键的因素,尤其强调区域位置决定一个国家邻国的多少与强弱。^③尽管在麦金德的理论中能够发现他对科学技术、交通、人力资源、组织结构等发展过程的重视,但从严格意义上而言,他的理论更多是机械的和静止的。而这种视角对后来的一些理论如乔治·凯南(George Kennan)的遏制理论、亨利·基辛格(Henry A. Kissinger)的均

^① 马汉:《海权论》,第110页。

^② 同上,第108页。

^③ Spykman N. J., "Geography and Foreign Policy, II," *American Political Science Review*, 1938, Vol. 32, No. 2, p. 213.

势理论、伊曼纽尔·沃勒斯坦（Immanuel M. Wallerstein）的中心—外围理论都产生了深远影响。^①

二、后冷战时代地缘政治理论发展的新特点

随着冷战的结束，美苏两级体系宣告终结。在冷战时期因美苏意识形态划界而愈演愈烈的地缘政治竞争，也随着客观环境的变化而提出了新的理论要求。加之经济全球化与区域经济一体化的兴起，使以权力为目的的传统地缘政治理论面临时代挑战，其强调冲突的根本特点已与全球化背景下对合作的强调格格不入，因此面临解释力不足的问题，在此背景下一批新的地缘理论应运而生，包括地缘经济学、批判地缘政治理论、文明冲突论、天权论、网权论等，并呈现出一些新的特点。

（一）权力内涵的多元化

冷战后，随着国际环境的变化，地缘政治理论的内核也在不断演化，并呈现出权力内涵多元化的特征，即从传统的强调争夺政治权力扩展到了对经济、文化、网络、太空等领域权力的角逐。例如，就地缘经济学而言，1990年爱德华·卢特沃克（Edward N. Luttwak）在《国家利益》杂志上发表了题为《从地缘政治到地缘经济：冲突的逻辑、贸易法则》一文，首次提出了“地缘经济学”概念，^②他认为地缘经济学是冲突逻辑与贸易法则的混合物。^③与基于政治、军事权力目的的地缘政治学相比，地缘经济学可以理解为是基于经济权力目的，并追求在经济领域的相对优势。随着经济全球化的不断深入发展，地缘经济学显示出了比地缘政治学更强的现实性和解释力，可以说是冷战后地缘政治理论分支中最有发展前景的一支。爱尔兰学者约翰·莫里西（Johns Morrissey）就认为，20世纪90年代美国中央司令部在中东地区的全面参与事实上是实施了一种地缘经济威慑战略，即将商业市场作为美国大战

^① [美]索尔·科恩：《地缘政治学：国际关系的地理学》，第28-33页。

^② 洪菊花、骆华松：《地缘政治与地缘经济之争及中国地缘战略方向》，《经济地理》2015年第12期，第26页。

^③ Edward N. Luttwak, "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce," *The National Interest*, 1990, No. 20, p. 19.

略的关键要素。^①而文明冲突论实质上是对文化权力的强调。1993年,萨缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)提出了文明冲突论,他把世界看作一个多极、多文明的世界,并把文明视为文化实体而非政治实体,把世界划分为八大文明,分别是中华文明、日本文明、印度文明、伊斯兰文明、东正教文明、西方文明、拉丁美洲文明、非洲文明。^②亨廷顿提出未来塑造国际政治的主要因素是文化、文明,而不是其他因素,文明之间的断层线将是未来国际政治冲突的主要前沿。在宏观上,文明冲突主要在西方与非西方展开;在微观上,文明冲突主要在伊斯兰与非伊斯兰之间展开,^③尤其是伊斯兰文明与西方文明之间的冲突将越来越剧烈。亨廷顿独特而悲观的论断的潜在意图是对文化权力的强调,要在文明领域的冲突中获得胜利,必须要获取权力,即文明的相对优越性。而网权论和天权论作为新的理论发展分支,它们强调对虚拟网络空间的主导权和在太空领域的主导权的争夺。在21世纪互联网信息时代,计算机的应用已经成为了人类生活必不可少的一部分,随之而来的就是各国在网络空间的争夺以及对网络安全的维护,而获得主导权就是获得某种意义上的权力,取得相对于其他国家在该领域的比较优势。因此,冷战后地缘政治理论的发展并非完全排除了对权力的强调,而是权力的内涵更多元化了。

(二) 非地理空间重要性的凸显

传统地缘政治对地理位置和空间的强调至关重要,而后冷战时代地缘政治理论的发展逐渐超越了这种地理空间的范畴,认为以领土为单位的地理空间的重要性正在不断削弱,虽然并未完全消失。其中有学者就认为地缘经济的发展正在促使去领土化的实现,弱化了地理空间的重要性。而文明冲突论干脆拒绝地理空间层面的重要性,相反重视意识形态领域的争夺,并把文化与文明因素置于未来引发国家间冲突的首要地位,网权论则直接把虚拟的网络空间作为未来国家间争夺的战略高地。由于军事、政治、经济等领域无

^① Johns Morrisey, "Goeconomics in the Long War," *Antipode*, 2017, Vol. 49, No. S1, p. 94.

^② 塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪、刘纬等译,新华出版社2012年版,第23-27页。

^③ 同上,第230页。

一不涉及网络空间，而目前各主要大国都在强调网络主权，并加强各自的网络空间安全建设。作为互联网技术的发源地，美国具有技术优势，因此也最早开展了网络主权的研究，并应用于军事领域。美国时任海军作战部长杰伊·约翰逊（Jay Johnson）早在 1997 年就提出了网络中心战理论，随后，1998 年美国海军军事学院时任院长阿瑟·塞布罗斯基（Arthur Cebrowski）发表了《网络中心战：起源与未来》一文，该文成为网络中心战理论的奠基之作。^① 在此基础上，美国在网络空间占据了一定技术优势，然而目前各国都意识到了网络空间维护与治理的重要性，因此未来该领域将成为各国竞争的焦点，也将成为国家与企业、组织、个体之间，以及企业与企业、个体与个体之间竞争的重要领域。此外，作为空权论的发展和延伸，天权论也越来越受到大国的重视。自 20 世纪 60 年代以来，美苏开启了外太空争夺战，1983 年里根提出了“星球大战”计划，欲通过高科技的军备竞赛拖垮苏联经济，同时主导外太空的游戏规则。由于外太空空间的争夺对一国的科技水平、经济实力等要求较高，因此在 20 世纪还只是少数大国可以涉足的领域。进入 21 世纪后，由于科技水平的发展，更多大国参与竞争，它们之间对外太空空间的争夺和利用日趋激烈，使天权论成为地缘政治研究的一个新分支。由此来看，冷战后对非地理空间重要性的强调就成为地缘政治理论发展的一个新特征。

（三）对传统理论的批判和反思

总体来看，冷战后地缘政治理论发展的所有分支，均体现了一种对传统理论的批判和反思，其中最为明显的是批判性地缘政治理论的产生，它主要从本体论和方法论对传统地缘政治理论提出了尖锐批判。1992 年，美国学者杰拉德·奥特瓦塞尔（Gearóid Ó Tuathail）与约翰·安格纽（John A. Agnew）合作发表了《地缘政治与话语：美国外交政策中的实践性理性》一文，开启了批判地缘政治理论研究的进程。^② 该理论的产生受到了后现代主义、批判

^① 张怀民、郝传宇：《从地缘政治理论的历史与现状看其发展趋势》，《现代国际关系》2013 年第 2 期，第 55-56 页。

^② 葛汉文：《批判地缘政治学的发展与地缘政治研究的未来》，《国际观察》2010 年第 4 期，第 42 页。

理论以及建构主义理论的综合影响,其中批判理论拒绝在当代社会和政治理论构建中的实证主义取向,注重人类日常社会互动中的理解与认知,^① 这为后来批判地缘政治理论的构建提供了理论基础。从比较的角度看,传统地缘政治理论主要研究地理空间与国家权力变迁的关系,而批判地缘政治理论则是由一组政治话语、陈述与一系列政治实践组成。^② 从本体论来讲,传统地缘政治理论是物质主义的,而批判地缘政治理论更注重认知和理念,因此是理念主义的。从方法论来看,传统地缘政治理论注重结构,而批判地缘政治理论注重过程,即关注人们在不断变化的社会文化、地理知识等背景影响下对地理空间、国家边界等的看法及其对国家间政治互动的动态影响。而且,批判地缘政治理论还消除了传统地缘政治理论中强烈的西方中心主义色彩,强调将世界视为一个统一且平等的整体,从某种程度上体现了发展中国家要求改变西方话语垄断的利益诉求。总之,批判地缘政治理论是立足于传统地缘政治理论基础上对其进行的解构和再塑,它并非彻底取代,而是在批判和反思基础上的超越和发展。而其他地缘政治理论分支也具有这一新的特点,在此不再赘述。

三、关于中国地缘战略的思考

正如上文所提到的,地缘政治理论与地缘战略密切相关,通过分析地缘政治理论发展的特点,不仅加深了对地缘政治理论发展脉络的认识,而且更为重要的是促进对构建中国地缘政治理论的思考,并最终服务于中国的地缘战略。作为全球第二大经济体、世界第一大贸易国,中国的经济利益已遍布世界各个角落。国际货币基金组织(IMF)2017年8月15日发布的一项针对中国经济发展预期的研究显示,中国经济仍具有强劲发展势头,IMF将中国在2017—2022年的平均经济增长预期从2016年的6.0%上调到了6.4%。^③

^① Simon Dalby, "Critical Geopolitics: Discourse, Difference and Dissent," *Environment and Planning D: Society and Space*, 1991, Vol. 9, Issue 3, p. 265.

^② 胡志丁、陆大道:《基于批判地缘政治学视角解读经典地缘政治理论》,《地理学报》2015年第6期,第852页。

^③ International Monetary Fund, *China's Economic Outlook in Six Charts*, August 15, 2017,

“一带一路”倡议的提出在一定程度上进一步强化了中国对地缘政治研究的需要。作为一个崛起大国，与西方国家的传统崛起模式不同的是，中国并没有、也不会选择“国强必霸”的道路，而是始终坚定不移地走和平发展道路，倡导“人类命运共同体”。在这一基本原则的指导下，中国学界需要就地缘政治发展演变的特征展开系统而深入的研究，在此基础上形成对构建中国地缘政治理论的思考，并从总体上探讨中国地缘战略的相关问题。

（一）关于发展中国地缘政治理论的思考

地缘政治理论发展至今，虽然其有过不光彩的历史，然而该理论的深远影响以及在国际政治中的普遍实践却不容忽视。实际上，无论是在国际关系学界还是政策界，对它的讨论都从未停息，相关研究成果也颇为丰富，而且在国际政治实践中，部分大国的对外战略依然深受地缘政治思维的影响。然而，正如上文提到的，地缘政治理论本身也在随着客观外部环境的变化而变化，导致冷战时期和冷战结束后的地缘政治理论发展的特点有所区别，在此基础上，鉴于中国的特殊国情和国家利益，本文认为中国地缘政治理论的构建可以从以下几方面进行思考。

第一，注重地缘结构与过程的有效结合。传统地缘政治理论过于关注结构而忽略了过程，结构是静态的，过程是动态的、不断变化的。冷战后出现的批判地缘政治理论尤其注重过程的动态变化，客观来说，对过程的关注有利于理论本身的灵活性和可变性，避免出现理论与现实脱节的情况。但是冷战后的地缘政治理论发展态势具有过分集中于过程研究而忽视了空间结构的缺陷。因此笔者认为，应将传统地缘政治理论中的结构取向与后冷战时期地缘政治理论中的过程取向相结合，在空间上注重结构，在时间上又注重过程的动态变化。因为在地缘政治中，地缘因素在一定程度上具有结构属性，是静止的，而国家则是动态变化的。但无论是结构还是过程，它们本身并不是理论建构的目的，理论的最终目的始终是为国家利益服务，这与上文提到的几大传统地缘政治理论一样。但是在地缘政治中注重民族国家的同时，也不能忽略国际组织、公司集团、个人等因素所发挥的作用，这是全球化深入

<http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/08/09/NA081517-China-Economic-Outlook-in-Six-Charts>.

发展的必然结果。

第二，重新理解权力概念。事实上，在讨论地缘政治理论时，对核心概念“权力”的刻意回避会导致理论本身失真。国内学界对权力概念和地缘政治理论的回避，主要由于对崛起中的中国来说，过分讨论权力容易遭到来自霸权国的敌意，陷入“修昔底德陷阱”，并对中国构成战略围堵，破坏中国发展的外部环境，而且也违背了中国遵循和平发展道路的本意。但需要注意的是，冷战后地缘政治理论的发展依然具有权力诉求的本质特征，然而其概念范畴已明显扩大，并更多强调在地缘中的经济、文化、话语主导、规则制定等方面的权力，以便更好地服务于国家整体利益。这种“权力”与传统地缘政治理论中的“权力”的主要区别在于，后者主要强调通过构建强大的陆权或者海权来维护或发展国家利益，突出的特征是对军事手段的强调。但笔者认为，对权力概念的重新理解更强调权力的范畴和侧重点，随着后冷战时代地缘政治理论的发展演变，以及全球化的深入发展，权力范畴不应仅停留在政治、军事领域，而应将经济、文化、规则制定等领域的权力作为重点，这既符合全球化背景下对自由市场竞争的要求，也符合中国提倡的“文化自信”的要求，还符合习近平主席强调的中国要提高规则制定能力的要求。^①同时，对传统地缘政治理论中海陆军事权力的发展也不能忽视，因为它们始终是维护国家利益的坚实基础。

第三，基于中国自身实力。一般而言，社会科学理论具有三大功能：描述、解释和预测。任何理论最终都是服务于实践，理论既要引导实践，又要接受实践的检验。作为一项服务于国家对外战略的理论，地缘政治理论也不例外，如果理论提出的要求超越了国家的实力水平，或者理论设计的目标超越了国家可利用资源的能力，轻则可能导致理论失去实际意义，重则可能误导国家的政策走向。在这方面，英国就曾有过深刻的教训，麦金德的心脏地带论就是服务于维持英国霸权地位的需要，尽管该理论存在一定的合理性，但英国当时尚未具备实践该理论的足够实力。而且，麦金德的心脏地带论本身也存在理论合理性与实践不可行性的悖论，张文木先生称这种现象为“麦

^① 习近平：《加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业》，新华网，2016年9月28日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm。

金德悖论”。^① 1919年，英国第三次入侵阿富汗时以失败告终。而且，由于麦金德的理论后来对德国地缘政治学派也产生了深远影响，因此该理论也是德国后来走上侵略扩张道路葬送国家前程的因素之一，从二战后美国的外交实践来看也是如此。因此，在发展对外战略理论时要根据国家的综合实力量力而行，只有如此才能更好维护国家利益，防止理论误导实践而造成重大政策失误。

此外，中国在发展地缘政治理论时应特别注意马汉所提到的：一个国家无法同时发展海权和陆权。这主要是由于国家经济体量有限，军费开支有限，如法国、德国就曾有过这方面的教训。但需要强调的是，对一国的发展而言，并非只能在海权或陆权中选其一，而是无论国家选择发展海权或者陆权，抑或发展海陆复合型权力，都必须基于国家的综合实力特别是经济实力来进行考量，即国家的整体发展战略目标要与实力相匹配。

（二）关于中国地缘战略的思考

关于地缘战略的定义，目前国际学术界还未形成统一的认识和界定标准。詹姆斯·罗杰斯（James Rogers）和路易斯·西蒙（Luis Simón）认为，“地缘战略是关于在特定地理空间的权力运用以及在国际体系中制造影响力的谋划，其目的是保障一国的安全并促进繁荣……”；而兹比格涅夫·布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）则阐述了地缘政治、战略、地缘战略三个概念之间的关系，并认为“地缘战略是对地缘政治与战略的综合考虑”；雅各布·格里吉尔（Jakub J. Grygiel）则认为，地缘战略描绘的是一国聚焦某一区域进行军事力量投射和直接外交活动的努力。^② 尽管目前还没有统一标准，但不难发现他们对地缘战略的认识都存在一个共同点：都强调特定地理空间的重要性。和地缘政治学一样，二战后至20世纪70年代中期，对地缘战略的研究似乎成为“政治不正确”的行为，对德国纳粹的恐惧和厌恶致使这段时期的相关研究几乎停滞。与传统地缘政治理论对物理空间的过度强调相比，后冷战时代的地缘政治理论对物理空间的理解比较客观，但在当前以

^① 张文木：《“麦金德悖论”与英美霸权的衰落》，《国际关系学院学报》2012年第5期，第1页。

^② Wikipedia, <https://en.wikipedia.org/wiki/Geostrategy>.

民族国家为主的国际体系中，地缘位置的价值依然不容忽视，近几年频发的地缘竞争事件也印证了这一点。如前文所述，任何地缘战略的构建都会不可避免地受到相关地缘政治理论的影响，然而地缘政治理论长期以来被西方所垄断，充满权力政治色彩，这也是本文强调中国的地缘政治理论需批判性继承西方理论的原因所在。综上所述，中国地缘政治战略的设计既要有相应的理论支持，也要在自身实力基础上进行具体的战略谋划。

第一，清楚确定地缘战略目标。制定地缘战略首先要确立明确的地缘战略目标。地缘战略涉及特定的地理空间，因此需要对不同地理空间的重要性进行划分，而这种划分又取决于国家的整体战略利益。从历史上看，中国的核心战略利益主要是维护国内的安全与稳定。^① 而从对外关系的角度看，则需要确保中国的领土安全利益与经济利益，避免来自外部的安全威胁，保障中国的国际市场进入以及贸易、能源运输的安全，因为这些将从根本上影响中国经济的发展。在对中国整体战略利益的认知基础上，需要对不同的地理空间结构进行划分，并明确地缘战略重点。

笔者认为，可以对不同的区域进行优先等级划分，具体划分标准主要是对中国领土安全利益和经济利益的重要程度，可分为地缘战略核心区域、地缘战略重要区域和地缘战略次区域。根据这种划分，中国的战略重心主要集中于亚洲地区；^② 根据与中国领土距离的远近程度不同，尤其是紧邻中国领土的周边区域可以归为地缘战略核心区域，因为其对中国经济特别是领土安全构成直接影响；而对于一些远离中国本土，但是对中国经济安全至关重要的地区可以归为地缘战略重要区域，如印度洋地区，中国能源进口的80%都要经过该地区，^③ 因此是中国能源安全的海上生命线。国家统计局编发的《2016年中国统计年鉴》数据显示，2015年中国的能源消费总量比2000年增长了近3倍，其中2015年中国的原油和天然气消费占能源总消费的比例

^① Akshaya Handa, *China's Geo-Strategy and International Behavior*, New Delhi: Vij Books India Private Limited, 2014. p. 100.

^② Wang Jisi, "China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Find Its Way," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, 2011, p. 78.

^③ David Brewster, "An Indian Ocean Dilemma: Sino-Indian Rivalry and China's Strategic Vulnerability in the Indian Ocean," *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 11, No. 1, 2015, p. 49.

分别为 18.1% 和 5.9%，除少数年份出现下降外，2009—2015 年中国的原油和天然气消费整体呈逐年上升态势。^① 随着中国经济的快速增长和能源结构的合理调整、优化，中国的能源特别是石油资源的进口依赖或将加剧，而印度洋地区的安全对中国至关重要。此外，随着中国与部分南亚国家的港口合作项目建设速度加快，中国扩大了在该地区的经济投资和贸易往来，导致中国经济利益不断增长，因此中国在该地区的战略目标主要是维护经济利益和发展利益。

第二，动态评估外部战略环境。任何战略的制定都是博弈的结果，即在动态分析对手战略的基础上选择一种最优策略。如上文所述，要将后冷战时代地缘政治理论注重过程的特点与传统地缘政治理论注重结构的特点相结合。而具体到地缘战略，就是既要重视对不同地理结构空间的划分，也要重视对外部战略环境的动态评估，即重视过程的发展。

具体而言，动态评估外部战略环境需要从全球和区域两个层次来对主要国家的地缘战略进行评估，在全球层次主要是美国，在区域层次则是各地缘战略区域内主要国家的有关战略，包括对它们的战略目标、战略手段、战略意志等的系统分析。由于一国的战略总是在不断调整 and 变化，而且在一定程度上与其他主要国家形成战略互动，因此必须注重这些国家的战略动态性和过程性，避免传统地缘政治理论忽略过程的不足。对全球层次和主要区域层次国家地缘战略的评估不仅有利于了解对方的战略，也有利于了解对方的意图，进而增加互信、减少冲突，同时，更关键的是，这还有利于中国自身地缘战略的动态调整。

第三，综合运用战略手段。对地缘政治理论中的权力概念的理解既不应该回避、拒绝，也不能因此又回归到传统地缘政治理论中对单一权力的追求，而是应该借鉴后冷战时代地缘政治理论发展的有益成分，对经济权力、文化权力、规则制定权等加以重视，同时也不能拒绝对军事权力的适度追求。基于这种变化，权力目标的多元化也要求战略手段的多样化，即应该综合运用政治、经济、文化、外交、军事等手段来实现中国的多元化地缘战略目标。

^① National Bureau of Statistics of China, *China Statistical Year 2016*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2016/indexeh.htm>.

尤其需要注意的是,在运用不同的战略手段时,经济手段是最为重要的,从“一带一路”倡议提出后各国的反应来看,经济手段不仅能够促进繁荣、增强合作意愿,而且能够推动实现“人类命运共同体”。美国知名地缘政治学者罗伯特·卡普兰(Robert D. Kaplan)在对比分析中美对世界事务的参与动机时提出,不同于美国的“传教士”参与方式,中国的对外行动主要是迫于能源、资源安全的需要,^①这在一定程度上承认了中国对外战略的经济性。与此同时,中国在运用战略手段时需根据自身实力量力而行,避免过度伸张而导致战略透支。

另外,只有国内经济可持续发展,才能为中国的地缘战略实施提供强大的物质保障。从世界历史发展进程来看,经济始终是决定一个国家能否崛起的关键因素,例如,18—19世纪的英国,其维持霸权的前提条件是在全球拥有广泛的殖民市场和原料供应地。19世纪下半叶,在俾斯麦的带领下德国完成统一,之后依靠雄厚的经济基础建立了庞大的陆军系统和一支足以威胁英国海上霸权的海军力量。二战后美国霸权地位的确立也是建立在强大的经济实力基础之上。马克思的经济理论也强调经济实力最终决定了国家在国际关系权力结构中的地位,因此追求经济利益是国家的主要对外目标。^②从中国目前经济发展的内外环境来看,由于内部仍然面临经济结构转型的压力,加之当前国际上出现了逆全球化潮流,部分发达国家倾向于奉行贸易保护主义政策,因此增加了中国经济发展的不确定性。据世界银行2017年10月1日发布的《东亚与太平洋——经济更新》报告显示,2017年中国的经济增速预期为6.7%,但预计2018—2019年将放缓至6.4%左右。^③尽管这份报告对此前在《全球经济展望:脆弱的复苏》报告中的预期进行了调整,分别对中国2017年和2018—2019年的经济增长预期上调了0.2%和0.1%,^④但

^① Robert D. Kaplan, “The Geography of Chinese Power: How Far can Beijing Reach on Land and at Sea?” *Foreign Affairs*, 2010, Vol. 89, No. 3, p. 24.

^② 郑永年:《道德外衣下的真实国际关系》,凤凰国际智库,2016年9月6日, http://pit.ifeng.com/a/20160906/49907728_0.shtml。

^③ World Bank, *East Asia and Pacific-Economic update, October 2017:Balancing Act*, October 1, 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/172621506963423114/pdf/120158-PUB-PUBLIC-Wednesday-10PM-OCT-4-180p-EAPEconomicUpdateOctweb.pdf>.

^④ World Bank, *Global Economic Prospects: A Fragile Recovery*, June 2017, p. 10, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26800/9781464810244.pdf>.

总体而言世界银行预期中国未来两年的经济将呈下降态势。^① 因此中国在实际对外战略时要保持审慎态度。

结 束 语

综合来看,冷战后地缘政治理论在批判地继承传统理论的基础上呈现出新的特征,这在某种程度上弥补了传统地缘政治理论的部分缺陷,丰富了理论内涵,拓展了研究视野。但从本质上看,这些理论依然具有明显的权力特征,只是分别从经济、文化以及话语权等“软”领域进行探讨。由于任何理论最终既要服务于现实政治,又要靠实践来检验,而且这些理论都主要源于西方,因此中国需在研判自身国家利益的基础上进行取舍和借鉴,并在此基础上构建自身的地缘政治理论体系,进而为地缘战略的制定提供理论指导。从近年来地缘政治竞争事件频发的角度来看,加强对地缘政治理论的研究也成为无法回避的课题,结合当前中国国家战略的发展,重视对地缘政治理论的研究也具有一定的理论和现实价值。

[收稿日期: 2017-06-25]

[修回日期: 2017-09-30]

[责任编辑: 石晨霞]

^① World Bank, *Global Economic Prospects: A Fragile Recovery*, June 2017, p. 10, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26800/9781464810244.pdf>.

浅析中国特色大国外交 理论及实践*

王 栋 朱晓凡

【内容提要】 党的十八大以来,面对新的国际环境,习近平总书记创造性地提出了一系列外交思想,兼具“使命意识”、“时代精神”、“创新思维”和“战略意识”的中国特色大国外交理论得以形成,并对新形势下的中国外交提供了动力和行动指引,充分引领中国特色大国外交实践,促进新型外交格局的形成。中国特色大国外交理论在坚持中国特色大国自信和维护自身主权、安全、发展权益的基础上,积极推动全球治理理念创新和实践创新,深化以发展全球伙伴关系为目标的全方位外交格局,确立以“一带一路”建设为引领的对外开放新格局,并努力维护亚洲地区包括中国周边地区的稳定,帮助第三世界国家发展,充分体现了中国特色价值观以及强烈的责任感和使命感。在中国特色大国外交理论指引下,中国外交已经在诸多方面取得了重大进展。

【关键词】 习近平外交思想 中国特色大国外交理论 中国特色大国外交实践

【作者简介】 王栋,北京大学国际关系学院副教授;朱晓凡,北京大学国际关系学院硕士研究生

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0113-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706007

* 本文系国家社会科学基金重大课题(15ZDA065)“中国特色大国外交的理论探索和实践创新研究”的成果。

党的十八大以来,面对新的国际形势,中国努力推进外交理论和实践创新,既提出了新的外交思想,又丰富了外交实践。习近平总书记在2014年底举行的中央外事工作会议上提出“中国需要有自己特色的大国外交”^①。在此思想指导下,中国不断丰富中国特色大国外交理论,并且在现实中对中国特色大国外交理论加以实践和创新。实践证明,中国特色大国外交理论日益完善,并使中国在六大方面开拓了新的外交局面。

一、大国外交

中国特色大国外交理论作为习近平总书记外交思想的重要组成部分,具有鲜明的中国特色、中国风格和中国气派,也超越了传统意义上的大国外交。在分析中国特色大国外交理论之前,本文将在这一部分将首先阐述传统意义上的大国外交。

讨论大国外交,首先需要界定两个概念,一个是大国,另一个是外交。什么是大国?总体来看,一个国家的实力和影响力是学者用于判断一个国家是否属于大国的两个主要标准。有部分学者认为国家实力是衡量一个国家是否是国大的标准。举例来说,诺曼·里奇(Norman Rich)认为大国地位的基础是实力。^②类似地,沃尔兹(Kenneth Neal Waltz)将国家地位的主要影响因素归结为国家实力,而衡量国家实力的主要指标由“人口和领土规模”、“资源动员能力”、“经济实力”、“军事实力”、“政治稳定性和竞争力”构成。^③另一部分学者认为大国应该在具备强大国家实力的同时具有强大的影响力。例如,叶自成在论述大国时,将同时具有强大综合国力和巨大影响力的国家定义为大国。^④《牛津高阶英汉双解词典》将大国定义为“同时具

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

^② [美]诺曼·里奇著,吴征宇、范菊华译:《大国外交:从拿破仑战争到第一次世界大战》,中国人民大学出版社2015年版,第1页。

^③ Kenneth N.Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,” *International Security*, Vol. 18, No. 2, 1993, p. 50.

^④ 叶自成:《“大国——非大国”与中国的国际地位》,《国际政治研究》1994年第4期,第1页。

有对世界事务影响力和强大的国家实力特别是军事实力的国家。”^① 由上述分析来看,不同学者或机构对大国的定义存在不同的认知,这种差异主要表现在大国概念是否包含其影响力上。但是,这种分歧影响并不大。这是因为,近代以来大国的数量相当有限,并且大多同时具备广泛的影响力。为了尽量减少分歧,本文所定义的大国是指兼具实力和影响力的国家。什么是外交?萨道义(Ernest Mason Satow)在《外交实践指南》中给出了关于外交的经典定义:外交是“以和平手段处理国与国之间的事务”。^② 鲁毅等学者认为,外交是“指任何以主权国家为主体,通过和平方式,对国家间关系和国际事务的处理”^③。钱其琛主编的《世界外交大辞典》对外交给出的定义是:“国家以和平方式通过正式代表国家的行为在对外事务中行使主权,以处理与外国关系,参与国际事务,是一国维护本国利益及实现对外政策的重要手段。”^④ 由以上定义可以看出外交的主体、客体以及外交目的。在三个这个要素中,最重要的是外交的核心:主权国家处理国家间关系。另外,外交的其他要素例如外交的范围和外交涉及的领域多涉及外交的特点,下文将在分析传统的大国外交特点时对这些要素进行阐述。综合以上分析可见,大国外交就是具有强大实力和国际影响力的大国对国家间关系的处理。

那么,传统意义上的大国外交具有什么特点呢?肖佳灵与唐贤兴从三个方面阐述大了大国外交的特点。第一,大国通常会实行结盟政策并根据环境对其结盟政策作出调整。第二,大国外交具有广阔的活动范围,并致力于维护自身的“全球利益”。第三,大国倾向于采用多边会谈方式来解决外交争端。^⑤ 肖佳灵与唐贤兴主张他们研究的大国外交“是没有价值色彩的”^⑥。然而,一般来讲,大国外交在设定国际议程、塑造国际秩序时,通常会伴有强权色彩。譬如,被西方誉为“现代外交之父”的法国著名政治家黎塞留

^① 商务印书馆辞书研究中心:《牛津高阶英汉双解词典》(第六版)(简体汉字版),商务印书馆2004年版,第1341页。

^② [英]戈尔·布思:《萨道义外交实践指南》,杨立义等译,上海译文出版社1984年版,第3页。

^③ 鲁毅:《外交学概论》,世界知识出版社1997年版,第7页。

^④ 钱其琛主编:《世界外交大辞典》(下卷),世界知识出版社2005年版,第2045页。

^⑤ 肖佳灵,唐贤兴:《大国外交》,时事出版社2003年版,第11-13页。

^⑥ 同上,第10页。

(Armand Jean du Plessis de Richelieu)认为大国的重要性超过小国,因此大国“有责任关注小国的行为,并维护小国之间的和平。”^①除此之外,黎塞留还指出了法国的外交使命,即“使得王国荣耀,提高法国在欧洲各国中的地位。”^②从黎塞留的上述观点可以看出,大国外交包含着浓厚的强权色彩,也可以说是大国与小国不平等的色彩。需要注意的是,直至二战之前,这种浓厚的强权色彩较为明显地充斥在大国外交中。

在一战后举行的巴黎和会上,参会的五大国决定秘密举行实质性的谈判,只允许新闻记者参加偶尔举行的全体大会。^③也就是说,除了五大国之外的其他参加巴黎和会的国家,并没有什么话语权。类似情况出现在之后举行的华盛顿会议上。正如当时中国代表顾维钧所观察的那样,欧美国家的态度决定有关中国的问题,例如山东问题是否能够解决等。^④在二战即将结束时举行的雅尔塔会议上,美英苏三大国继续主导了会议。三大国达成的关于大连、旅顺港、中东铁路和南满铁路的条款都明显地维护了前苏联的优惠权益。^⑤显而易见,在雅尔塔会议上,大国外交具有十分明显的强权色彩。

根据上述分析可见,在第二次世界大战结束之前,大国外交体现的强权色彩十分明显,第二次世界大战之后,在国际规则的影响下,大国外交所具有的强权色彩虽然有所减弱,但是并未从根本上消除。而冷战结束之后,少数大国仍然推行霸权主义、强权政治,经常以武力相威胁或采取武力维护其霸权利益。例如,在科索沃问题上,美国就表现出明显的强权色彩。时任美国总统安全事务副助理桑迪·伯格(Sandy Berger)就在1999年3月17日声称,“如果南联盟总统米洛舍维奇依然拒绝在准许北约进驻科索沃的和平协议上签字,北约就准备采取行动。”^⑥2003年,美国总统小布什(George Walker Bush)又发动了伊拉克战争。

^① M. S. Anderson, “The Rise of Modern Diplomacy: 1450-1919,” London: Longman, 1993, p. 121.

^② 吕一民:《法国通史》,上海社会科学院出版社2012版,第70页。

^③ [美]马士·宓亨利:《远东国际关系史》,姚会庆等译,商务印书馆1975年版,第574页。

^④ 金光耀:《顾维钧与华盛顿会议》,《历史研究》1997年第10期,第23页。

^⑤ 杨奎松:《冷战时期的中国对外关系》,北京大学出版社2006年版,第15页。

^⑥ 钱春泰:《武力威胁与对外政策》,上海人民出版社2010年版,第262页。

综上所述,传统意义上的大国外交具有全球性、适度灵活性及强权色彩。大国外交通常也会追求对国际议程的设定、国际规则的塑造以及寻求结盟。

二、中国特色大国外交理论

接下来将讨论中国特色大国外交理论形成的原因、内涵和特点,并在分析中比较其与传统大国外交的区别。

(一) 中国特色大国外交的形成背景

中国特色大国外交理论的形成与中国自身实力地位的提升、国际环境和中国周边环境的变化相联系,更与中国的外交战略和利益诉求相关。

第一,中国综合国力不断发展,国际地位也得以提升。单从经济角度来看,根据世界银行的统计,中国国内生产总值于2010年达到6.1万亿美元,由此超过日本而成为世界第二大经济体;^①2016年达到11.2万亿美元,^②占世界国民生产总值的比重由11.5%上升到14.9%。^③此外,同样根据世界银行的数据,2013—2016年,中国对世界经济的年均贡献率为31.6%,高于美国、欧元区和日本这三大经济区对世界经济增长贡献率的总和。2016年,中国的贡献率更是达到了34.7%,成为推动世界经济增长的最强动力。^④经过近40年的高速发展,中国已经成为世界第一大制造国、贸易国、第二大经济体和对外投资国,综合国力大幅提升。^⑤除了综合国力在近年来大幅度提升之外,中国的国际地位也在显著提高。例如中国是二十国集团(G20)中最重要的发展中国家之一,而在中国的积极支持下该集团也在国际舞台上

^① 关于中国与日本的国民生产总值对比,可参见“Gross Domestic Product Japan,” World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=JP>; “Gross Domestic Product China,” World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN>.

^② “Gross Domestic Product China,” World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN>.

^③ 《国际地位显著提高 国际影响力明显增强——党的十八大以来经济社会发展成就系列之二》，国家统计局，2017年6月21日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201706/t20170621_1505616.html。

^④ 同上。

^⑤ 《中国入世15周年：已成为世界第一大贸易国》，凤凰网，2016年12月11日，<http://finance.ifeng.com/a/20161211/150691>。

发挥着越发重要的作用。正如基辛格（Henry Kissinger）所言，二十国集团正在越来越多地扮演曾经由七国集团担当的角色，而中国在二十国集团中至关重要。^① 换言之，随着自身力量的逐步强大，中国能够承担更多国际责任，为推动全球治理体系的改革贡献中国智慧和力量。

第二，现有的国际体系无法有效应对近年凸显的一系列全球性问题，其弊端也暴露得愈加充分。全球经济在 2008 年的国际金融危机之后恢复缓慢、逆全球化思潮和极端民族主义兴起，全球治理面临着恐怖主义、气候变化、难民问题等一系列挑战。以恐怖主义问题为例，自 2012 年之后，恐怖主义袭击影响范围从 70 个国家扩大到了 90 个国家，造成的人员伤亡数量从 2012 年的 3 700 人上升到了 2015 年的 15 500 人（2016 年有所下降，下降到 12 500 人）。^② 对于上述这一系列问题，无论是七国集团还是联合国等现有的国际治理机制均无法很好地应对。因此，作为世界上重要的大国之一，中国有义务与其他国家一道应对全球性挑战，为变革全球治理体系提供中国方案。

第三，近年来，中国周边局势的复杂性有所增加，中国所面临的挑战也在加剧。有分析将其归纳为“周边安全压力增大”、“周边地区分化加剧”、“周边国家国内动荡增加”。^③ 可以说，自 2010 年以来中日钓鱼岛争端的逐步升级、域外的美国及东南亚一些国家和中国在南海问题上发生的摩擦，以及朝鲜屡次进行核试验等事实反映了中国周边环境的不稳定性。在此背景下，中国需要发展新的外交理念，调整战略布局，创新外交实践，从而创造有利于自身进一步发展的周边环境。

第四，中国的国家利益和战略诉求要求中国特色大国外交理论的产生。目前，中国不仅仍处在“可以大有作为的重要战略机遇期”^④，而且处于为

^① 《本网专访基辛格：“我从未看到中美双方如此热情”》，转引自中国新闻网，2017 年 10 月 16 日，<http://www.chinanews.com/gj/news/2009/10-16/1914386.shtml>。

^② “Global Terrorism Index 2016,” Institute for Economics and Peace, November, 2016, Figure 2.2, p. 37, and Figure 2.5, p. 39, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>。

^③ 《“习式外交”新理念打造中国周边命运共同体》，人民网，2015 年 8 月 6 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0806/c157278-27419675.html>。

^④ 《授权发布：中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》，新华网，2015 年 10 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm。

实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴而努力的关键时期。^①因此,中国有必要维护自身权益、维持和平稳定的周边环境和国际环境,为延长战略机遇期、实现中华民族伟大复兴创造更为有利的外部条件。

(二) 中国特色大国外交的内涵及特点

正是基于以上几点原因,特别是第四点原因,习近平总书记在2014年的中央外事工作会议上做出了“中国需要有自己特色大国外交”的论断。^②那么,中国特色大国外交理论具有哪些内涵及特点?与传统意义上的大国外交有什么区别?下文将从六个方面对中国特色大国外交理论进行阐述,并在阐述的同时对中国特色大国外交与传统意义上的大国外交进行比较。

第一,中国特色大国外交理论的重要前提就是坚决维护主权、安全、发展利益。从《中国的和平发展》白皮书中可以看出,“国家主权、国家安全、国家领土完整以及经济社会可持续发展”均属于中国的核心利益。^③由此可见,维护中国主权、安全、发展利益是维护中国国家核心利益的题中之意,也是中国特色大国外交理论的重要基础,因为这关系到中国的生存和发展。因此,习近平总书记曾经明确指出,其他国家既不要“指望中国会用自己的核心利益做交易”,也不要指望中国“会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果”。^④总而言之,在维护中国主权、安全、发展利益的前提下进行,中国特色大国外交才会具有力量源泉和理论基础。

第二,中国特色大国外交理论坚持“四个自信”,并提出了具有中国特色的建设人类命运共同体等全新构想。在西方主导的既有全球治理体系成效不佳的背景下,中国“完全有信心为人类对更好社会制度的探索提供中国方案”^⑤。2013年以来,中国提出了一系列诸如“构建人类命运共同体”等极

^① 《两个一百年 引领前行的时代号召》, 人民网, 2016年1月18日, <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0118/c1001-28061618.html>。

^② 《习近平: 中国须有自己特色的大国外交》, 人民网, 2014年11月30日, <http://politics.people.com.cn/n/2014/1130/c70731-26118817.html>。

^③ 人民网: 《〈中国的和平发展〉白皮书(全文)》, 2011年9月6日, <http://politics.people.com.cn/GB/1026/15598>。

^④ 《习近平在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》, 新华网, 2016年7月1日, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-07/01/c_1119150660.htm。

^⑤ 同上。

具创新色彩的中国方案。在联合国大会上，习近平主席提出了“构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体”的主张。^① 打造人类命运共同体的设想充分考虑了全人类的利益，在某种意义上超越了强调自身国家利益的传统的大国外交。这是因为中国充分认识到人类不仅有责任为当代人着想，更有责任为子孙后代和整个人类负责。^②

第三，中国特色大国外交理论致力于构筑以全球伙伴关系为目标的全方位外交格局。一方面，这种设想具有全球性，进而具有普遍意义。在二十国集团杭州峰会上，习近平主席不但论述了共同构建合作共赢的全球伙伴关系的重要性，而且阐述了其建设路径。习近平主席指出构建伙伴关系能够使得各国共同应对全球性挑战，也是二十国集团极为重要的财富。^③ 因此，构建全球伙伴关系需要各国“求同存异”、“聚同化异”、需要各国增进相互沟通和协调、推动国内政策与国际政策的协调联动、扩大合作领域、从而取得更为丰富的合作成果和为全球提供更多的公共产品。^④ 另一方面，这种设想对于中国来说意义重大。中国需要拓展外交关系，形成全球性的伙伴关系网络。^⑤ 2013年以来，中国积极建设全球伙伴关系网络，发展与各国的友好关系。中国“以周边和大国为重点”、“以发展中国家为基础”、“以多边为舞台”，全面发展同世界各国的友好合作关系，进一步丰富了我国全方位、宽领域、多层次的对外交往格局。^⑥ 更为重要的是，中国将进一步拓展全球伙伴关系网。2017年1月，习近平总书记承诺中国“将努力构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架”，积极发展同美国、俄罗斯、欧洲、金砖

^① 《习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，新华网，2015年9月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116703645.htm。

^② 《习近平：共同构建人类命运共同体》，中国共产党新闻网，2017年1月20日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0120/c64094-29037658.html>。

^③ 《习近平在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》，新华网，2016年9月3日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/03/c_129268346.htm。

^④ 同上。

^⑤ 《中央外事工作会议在京举行》，人民网，2014年11月30日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/1130/c1024-26118788.html>。

^⑥ 杨洁篪：《深入学习贯彻习近平总书记外交思想不断谱写中国特色大国外交新篇章》，《求是》，2017年7月14日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-07/15/c_1121307595.htm。

国家的伙伴关系,并与发展中国家和周边国家深化合作、共同发展。^①相较于打造人类命运共同体,构建以合作共赢为核心的新型国际关系这一较为宏观的构想,发展以全球伙伴关系为目标的全方位外交格局的设想相对具体,也对中国外交布局产生了重要的指导作用。

第四,中国特色大国外交理论十分强调中国发展对其他国家的促进作用。中国正在推动以“一带一路”建设为引领的对外开放新格局。“一带一路”建设将充分发挥沿线各国的优势,推进沿线各国的发展战略对接。^②实践证明,“一带一路”建设已经获得了越来越多的支持,也给参与建设的国家带来了巨大的收益。2017年5月举办的“一带一路”高峰论坛更是极大地促进了各方共建“一带一路”良好态势的形成。与传统意义上的大国外交相比,中国特色大国外交理论在设计以“一带一路”建设为引领的对外开放新格局时更为重视本国发展对其他国家的推动作用。在中法建交五十周年纪念大会上发表演讲时,习近平主席要求中国处理好国内发展与对外开放、中国发展与世界发展、中国人民利益同各国人民共同利益这三对关系,从而为全球的发展作出贡献。^③

第五,中国提出的全球治理的创新性理念不但具有鲜明的中国特色,并且不具备传统的大国外交所带有的强权和对抗性色彩。首先,中国特色大国外交理论追求创新全球治理理念和实践,努力为全球治理体系变革贡献中国力量。由于现行全球治理体系出现了越来越多不适应时代发展的问题,国际社会也越发强烈地要求变革全球治理体系,因此,中国要积极与其他发展中国家的密切合作,共同“改革全球治理体系中不公正不合理的安排”^④。在这种认识的指导下,中国提出了新安全观、全球治理观、正确义利观等一系列新理念和 new 主张,以期推动建立更加公平公正的全球治理体系。习近平主

^① 《习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲(全文)》,新华网,2017年1月19日, http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm。

^② 《习近平主席在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲(全文)》,新华网,2015年3月29日, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-03/29/c_127632707.htm。

^③ 《习近平:更好统筹国内国际两个大局夯实走和平发展道路的基础》,中国共产党新闻网,2013年1月30日, <http://cpc.people.com.cn/n/2013/0130/c64094-20368861.html>。

^④ 《习近平:加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业》,人民网,2016年9月28日, <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0928/c1024-28747885.htm>。

席指出中国需要继续创新全球治理理念,继续发掘中华文化传统理念中具有价值的部分,丰富现有的全球治理新理念,弘扬“共商共建共享”的全球治理理念。^①其次,中国的大国外交和全球治理理念具有鲜明的中国传统文化烙印。习近平主席基于中国传统文化的义利观提出了“义利价值观”,用以指导中国特色大国外交工作,特别是指导中国与第三世界国家的关系建设。儒家传统文化蕴含着“义利价值观”。《论语·阳货篇》写道:“君子以义为上。君子有勇而无义为乱,小人有勇而无义为盗。”^②可见,孔子对于“义”的推崇。在“义”与“利”的关系问题上,孟子发展了孔子的思想,并明确了“义”与“利”之间的关系:“重义轻利”。《孟子·告上篇》对“义”与“利”之间的关系阐述如下:“生亦我所欲也,义亦我所欲也;二者不可得兼,舍生而取义者也”。^③正如王毅部长所叙述的那样,中国传统文化一向强调正确处理“义”和“利”的关系,突出“义”的价值。根植于传统文化的“义利价值观”引领中国的外交实践。中国坚持平等地与小国相处,践行“正确义利观”,坚持“义利相兼,义重于利”的原则^④,积极帮助第三世界国家发展。

此外,习近平主席充分运用“和”这一根植于传统文化的理念,发展出具有积极价值的全球治理新理念。在中国传统文化理念中可以看到很多“和”的观念。《论语·子路篇》曰:“君子和而不同,小人同而不和。”对此,孙钦善解释道:“‘和’是矛盾的统一,‘同’是绝对的统一。”^⑤对于国家的治理,《论语·学而篇》也有相似表述:“礼之用,和为贵。”^⑥可见,儒家思想所希望的世界是和谐和睦的,所提倡的处理问题的原则也重视和谐。中国古代思想早已包括关于“和”的思想,例如“国虽大,好战必亡”、

^① 《习近平:推动全球治理体制更加公正更加合理》,新华网,2015年10月13日,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm。

^② 孙钦善:《论语本解》(修订版),生活·读书·新知三联书店2013年版,第253页。

^③ 金良年:《孟子译注》,上海古籍出版社2012年版,第173页。

^④ 《习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》,新华网,2015年9月29日,http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116703645.htm。

^⑤ 孙钦善:《论语本解》(修订版),第183页。

^⑥ 同上,第7-8页。

“国泰民安”、“睦邻友邦”、“天下大同”等。^① 基于“和”的理念，中国特色大国外交理论提出了处理国与国之间关系的准则，例如“平等相待”、“互商互谅”、“对话而不对抗，结伴而不结盟”、积极建立伙伴关系等。中国所提出的处理国与国之间关系的准则不仅充分体现了中国传统文化中蕴含的“和”的思想，而且展现了中国特色大国外交思想的非对抗性特点。

第六，中国特色大国外交理论兼顾周边与亚洲地区，重视亚洲地区的稳定与安全。一方面，中国强调拓展周边外交工作的重要性以及维护周边环境稳定的必要性。举例而言，习近平总书记在周边外交工作座谈会上强调中国要努力维护周边和平稳定以及加强与周边国家的安全合作。^② 在周边外交工作部署上，习近平总书记指出，中国要“提出和践行亲诚惠容的周边外交理念”^③。另一方面，除了关注周边环境稳定之外，中国积极提出倡议以期维护整个亚洲的和平与安全。在2014年召开的亚信峰会上，习近平主席将“亚洲安全观”的特点明确为“共同、综合、合作、可持续”^④。在2015年的博鳌亚洲论坛上，习近平主席还提出，为了实现打造亚洲命运共同体和开创亚洲新未来的新目标，亚洲各国必须学会“相互尊重”和“平等相待”。^⑤

三、中国特色大国外交实践

在中国特色大国外交理论指导下，中国特色大国外交实践在维护国家主权、安全、发展权益、践行打造人类命运共同体等新理念、全球治理体系建设、拓展全球伙伴关系、开拓对外开放格局、维护周边环境稳定这六个方面均取得了重要成果。

^① 《习近平在德国科尔伯基金会的演讲（全文）》，人民网，2014年3月29日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0329/c1024-24772018.html>。

^② 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》，新华网，2013年10月25日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878897.htm。

^③ 《中央外事工作会议在京举行》，人民网，2014年11月30日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/1130/c1024-26118788.html>。

^④ 《习近平：积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，新华网，2014年5月21日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/21/c_126528981.htm。

^⑤ 《习近平主席在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲（全文）》，人民网，2015年3月29日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0329/c1024-26765240.html>。

第一，中国在为全球治理做出贡献的同时，始终注重维护中国主权、安全、发展权益。一方面，中国提升了对国家安全的重视程度。例如，习近平总书记提出了总体国家安全观的观点，并强调要全面贯彻“总体国家安全观”，准确把握近年来中国国家安全的出现的新特征和趋势，从而有力维护国家安全。^① 2015年7月1日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国国家安全法》^②，从法律上提升了国家安全的地位。另一方面，中国在国际社会中坚决维护自身主权、安全、发展权益。中国领导人曾先后多次重申维护国家权益的重要性。在2016年7月纪念中国共产党95周年大会上，习近平警告“外国不要指望中国拿核心利益作为交换的条件”。在实践中，中国不仅在钓鱼岛所在的东海设立了“防空识别区”^③，而且强烈反对外界对南海问题的干涉以及有关南海问题的非法裁决。^④ 例如，全国人大外事委员会主任傅莹在香格里拉对话（Shangri-La Dialogue）上不仅表达了中国强烈反对美国和日本等域外国家对南海问题进行干涉的立场，而且还清晰有力地阐明了中国在南海问题上的法理依据及和平解决南海问题的坚定态度。^⑤

第二，中国致力于建设人类命运共同体，打造合作共赢的新型国际关系。首先，中国致力于构建“公道正义”、“共建共享”的安全格局。如前文所述，习近平总书记提出了亚洲安全观。在二十国集团工商峰会开幕式上，习近平主席强调，各国要摒弃已经过时的“冷战思维”，树立“共同、综合、合作、可持续”的新型安全观。^⑥ 在新安全观的指引下，中国为解决国际以及地区热点问题提供了自己的方案，为推动解决伊朗核问题、南苏丹问题、

^① 《习近平：要使暴力恐怖分子成为“过街老鼠 人人喊打”》，新华网，2014年4月26日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/26/c_1110426869.htm。

^② 《授权发布：中华人民共和国国家安全法》，新华网，2015年7月1日，http://news.xinhuanet.com/legal/2015-07/01/c_1115787801.htm。

^③ 《中华人民共和国东海防空识别区航空器识别规则公告》，国防部网站，2013年11月23日，http://www.mod.gov.cn/affair/2013-11/23/content_4476910.htm。

^④ 《习近平会见欧洲理事会主席图斯克和欧盟委员会主席容克》，新华网，2016年7月12日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/12/c_1119207979.htm。

^⑤ 《傅莹在香格里拉对话会上谈海洋问题》，新华网，2014年5月31日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/31/c_1110948606.htm。

^⑥ 《习近平在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》，新华网，2016年9月3日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/03/c_129268346.htm。

朝鲜半岛核问题等热点问题发挥了建设性作用。此外，中国积极配合联合国进行维和行动，成为派出维和人员最多的安理会常任理事国。其次，中国谋求开放创新和包容互惠的发展前景。例如，中国在二十国集团杭州峰会上提出创新、活力、联动、包容的发展理念，并首次在全球宏观政策框架下突出了发展问题。^① 在亚太经合组织利马会议上，中国呼吁各方要坚持伙伴精神，协调宏观政策，谋划经济增长方式变革，从而建设开放型世界经济，促进世界的持续性、平衡性和包容性发展。^② 再次，中国大力促进和而不同和兼容并蓄的文明交流。长期以来，中国大力倡导和推进全球范围内的对话与交流，已于 2016 年举办了亚洲文明对话会，并正在积极筹备举办亚洲文明对话大会。^③ 最后，中国积极推进构筑尊崇自然和绿色发展的生态体系。例如，2016 年 9 月，二十国集团领导人杭州峰会就可再生资源利用等共同制定了行动计划。2017 年 5 月，通过“一带一路”高峰论坛，有关国家达成了关于环境保护、能源开发利用等方面的协议。

第三，中国致力于构建全方位伙伴关系，积极发展同世界各国的友好关系。

首先，中国十分重视同大国建设友好关系，分别同美国、俄罗斯、欧洲、金砖国家积极构建“新型大国关系”、“全面战略协作伙伴关系”、“和平、增长、改革、文明的伙伴关系”以及“团结合作的伙伴关系”。例如，中国高度重视对美关系稳定。总体而言，习近平主席与前任美国总统奥巴马（Barack Obama）维持了首脑会晤机制，并与奥巴马总统达成了一系列重要共识。在 2016 年 9 月举行的首脑会谈上，奥巴马表示美中两国应该在双方具有共同利益的领域学会合作，并同时重视管控分歧，维护两国关系的稳定。^④ 这反映出中美在合作与管控分歧上的一些重要共识。中美两国在一些

^① 《二十国集团领导人杭州峰会公报》，新华网，2016 年 9 月 6 日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/06/c_1119515149.htm。

^② 《习近平在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲（全文）》，新华网，2016 年 11 月 20 日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/20/c_129370744.htm。

^③ 《亚洲文明对话会：吹响亚洲文明对话的号角》，中央政府门户网站，2016 年 3 月 26 日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/26/content_5058502.htm。

^④ 《习近平会见美国总统奥巴马》，新华网，2016 年 9 月 3 日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/03/c_129268534.htm。

具体合作领域上也达成了丰富的成果。而在 2017 年 4 月举行的中美两国元首会晤上，习近平主席则开展了卓有成效的对美外交工作，美国新任总统特朗普（Donald Trump）也表示美中两国应该就重大问题保持沟通和协调，并可以“共同办成一些大事”^①。特朗普 2017 年 11 月对中国进行国事访问的计划也是对中国促进中美关系发展的积极呼应。由此来看，尽管美国发生了领导人更替及其行政风格的变化，但是中美合作仍有较为稳定的基础和较大发展空间，双方关系稳定的大局仍可期待。中国与英国、法国等欧洲国家的关系建设也取得了新的成就。在习近平主席访问英国之后，中英两国关系提升为全面战略伙伴关系。《中英关于构建面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系的联合宣言》认为习近平对英国的访问标志着中英关系“黄金时代”的到来。^②中法之间的三大对话机制，即“中法高级别人文交流机制”、“中法战略对话”、“中法高级别经济财金对话”的建立标志着中法关系取得了重要进展。^③

其次，中国坚持正确义利观，深化同发展中国家的合作，推动中非关系、中拉全面合作伙伴关系的不断升级。一方面，中国与非洲的关系建设取得了突破性进展。习近平主席分别于 2013 年和 2015 年提出中非“命运共同体”概念和倡导将中非关系提升为“全面战略合作伙伴关系”。同时，中方继续向非洲国家提供资金援助，当时宣布的资助总额达 600 亿美元，以确保中非“十大合作计划”顺利开展。^④另一方面，中国与拉美国家的关系也在近年变得更为密切。在中国和拉美各国的共同努力下，中国—拉共体论坛于 2014 年 7 月成立，并已经取得了实质性合作成果。2014 年，“中拉基础设施专项贷款”、“优惠性质贷款”、“中拉合作基金”、“中拉农业合作专

^① 《习近平同特朗普开始举行中美元首会晤》，新华网，2017 年 4 月 7 日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-04/07/c_1120769372.htm。

^② 《中英关于构建面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系的联合宣言》，新华网，2015 年 10 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/22/c_1116911370.htm。

^③ 《中法高级别人文交流机制第三次会议将为两国关系增添新活力》，新华网，2016 年 6 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-06/29/c_1119129412.htm。

^④ 《习近平在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞（全文）》，新华网，2015 年 12 月 4 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/04/c_1117363197.htm。

项资金”等一系列资金项目开始运行。^①此外,自2015年起,中国与拉共体国家之间搭建的中拉基础设施合作论坛、中拉政党论坛会议、中国—拉美企业家高峰会等多层次、宽领域的论坛进入实质运行阶段。^②综上所述,我国的对外交往格局层次丰富,全球伙伴关系范围逐步拓展。

第四,在“一带一路”建设的引领下,中国同世界各国和国际组织的合作得到了极大的促进,从而拓展了中国的外交空间。“一带一路”建设已经取得了重大成就。2015年,由中国出资400亿美元成立的丝路基金开始正式运行。^③在“一带一路”建设中,相关各方在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民众相通等方面都取得了长足进展。在基础设施方面,中国与相关国家一道规划在未来建设一批新的基础设施项目,以进一步完善“复合型基础设施网络”。在资金融通方面,亚洲基础设施投资银行和“丝路基金”已经分别为参与“一带一路”建设的国家提供了17亿美元贷款和40亿美元投资。在民心相通方面,中国政府每年为相关国家提供政府奖学金名额,并大力举办文化旅游年、智库对话等形式多样的人文合作项目,极大地促进了各国民众之间的交流。^④

2017年5月举办的“一带一路”国际合作高峰论坛不仅发表联合公报肯定了合作原则,^⑤并且还促成了76大项、270多项具体成果。^⑥其中包括,在论坛举办期间,中国与相关国家新签署了“政府间‘一带一路’合作谅解备忘录”、与白俄罗斯、土耳其等国家政府签署了“国际运输协定”、与越南等国家签署“经济贸易合作协议”,联合亚洲开发银行(ADB)、亚

^① 《习近平:共同谱写中拉全面合作伙伴关系新篇章》,新华网,2015年1月8日,http://news.xinhuanet.com/world/2015-01/08/c_1113929589.htm。

^② 《中国—拉共体论坛》,外交部网站,2017年8月http://www.fmprc.gov.cn/web/wjwb_673085/zjzg_673183/ldmzs_673663/dqzz_673667/zglgtlt_685863/gk_685865/。

^③ 《中国出资400亿美元成立丝路基金 正式起步运行》,中国新闻网,2015年2月16日,<http://www.chinanews.com/gn/2015/02-16/7069520.shtml>。

^④ 《习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》,新华网,2017年5月14日,http://news.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/c_1120969677.htm。

^⑤ 《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报(全文)》,新华网,2017年5月15日,http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/15/c_1120976819.htm。

^⑥ 《“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单(全文)》,新华网,2017年5月16日,http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/16/c_1120976848.htm。

洲基础设施投资银行（AIIB）等金融机构设立了投资、专项贷款等项目，并推动民间组织一起发起了“民心相通计划”和共建“丝路沿线民间组织合作网络”。^①

第五，中国致力于改善全球治理体系，为全球治理体系改革提供了新的方案。一方面，中国通过努力提升自身在全球治理体系中的地位，从而为在全球治理体系改革中贡献中国智慧创造了便利条件。习近平总书记在第二十七次政治局集体学习中指出，推动世界银行、国际货币基金组织等国际经济金融组织适应国际格局的变化是全球治理体系改革的题中之意，特别要“增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权。”^②近年来，中国在全球治理体系中的地位不断提升。随着中国的不断发展和国际地位的上升，国际货币基金组织在2016年9月决定将人民币纳入“特别提款权货币篮子”，并将人民币在货币篮子中所占比重提升至10.92%，位居第三。^③这有利于中国在全球经济治理体系改革中发挥自身作用，提升发展中国家的发言权。另一方面，中国在一系列全球治理体系的变革中提供新的方案，不但改善了现有机制，而且创设了一些新的机制。作为二十国集团的重要发展中国家成员，中国促进了二十国集团在全球治理体系中地位的提升。中国与有关国家一起推动二十国集团杭州峰会议程的全新设计，新纳入了气候变化、能源安全等一系列非传统议题。在此次峰会上，中国积极提议有关国家“把发展问题置于二十国集团议程的突出位置”，共同制定落实了“2030年可持续发展议程行动计划”^④，并强调了改革国际货币金融体系，改善国际金融机构治理结构的重要性。^⑤在一些如联合国建设、全球气候变化等具体的国际议题上，中国也发挥了重大的建设性作用。具体而言，经过中国的努力，有关

^① 《“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单（全文）》，新华网，2017年5月16日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/16/c_1120976848.htm。

^② 《习近平：推动全球治理体制更加公正更加合理》，新华网，2015年10月13日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm。

^③ 《国际货币基金组织：人民币加入提款权货币篮子是全球经济发展重要里程碑》，联合国新闻网，2016年9月30日，<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=26893>。

^④ 《习近平：落实2030年可持续发展议程 促进包容性发展》，新华网，2016年9月4日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/04/c_129268985.htm。

^⑤ 《习近平：完善全球经济治理夯实机制保障》，新华网，2016年9月4日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/04/c_129268980.htm。

2020年后全球应对气候变化行动安排的《巴黎协定》在巴黎气候大会上得以通过。^① 2015年7月14日,在经过长期谈判后,中、美、俄等6国与伊朗就伊核问题达成全面协议,中国在其中做出了重大贡献。^②

第六,中国高度重视同周边国家发展友好关系、维护周边环境稳定。一方面,中国稳定、巩固和发展了与周边国家的友好关系,例如,2016年10月,在中国的外交努力下,实现了菲律宾新任总统杜特尔特(Rodrigo Duterte)自2011中菲关系恶化以来菲律宾领导人对中国的首次国事访问。杜特尔特也对这次访问给予了高度评价,并在访问期间与中国签订了一批经贸合作协议。^③ 再譬如澳大利亚,2014年11月,习近平主席访问澳大利亚,并与澳方共同确定将中澳关系升格为“全面战略伙伴关系”。^④ 2015年6月17日,中国与澳大利亚最终签署了自由贸易区协定,从而大幅提升了双方的经贸合作水平。^⑤ 另一方面,中国促进了热点问题的降温,如南海问题。经过中国的积极努力和与东盟国家的积极磋商,2017年的东盟外长会议达成的声明比以往的声明态度更加积极,也更为淡化南海问题。与此同时,东盟各国外长对外长会议上达成的“南海行为准则”框架表示热烈欢迎。^⑥

结 束 语

在新的国际国内背景下,习近平总书记提出了兼具“使命意识”、“时代精神”、“创新思维”和“战略意识”的中国特色大国外交理论,构成了

^① 《〈巴黎协定〉背后的中国智慧与力量》,新华网,2015年12月14日,http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/14/c_1117455218.htm。

^② 《中方表示将确保伊核问题全面协议得到持续、全面、有效执行》,新华网,2017年1月17日,http://news.xinhuanet.com/2017-01/17/c_1120330385.htm。

^③ 《杜特尔特:对中国首次国事访问是双方历史重要转折点》,新华网,2016年10月17日,http://news.xinhuanet.com/world/2016-10/17/c_129325159.htm。

^④ 《习近平同澳总理阿博特举行会谈一致决定建立中澳全面战略伙伴关系》,新华网,2014年11月17日,http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/17/c_1113284700.htm。

^⑤ 《中国与澳大利亚正式签署自由贸易协定》,新华网,2015年6月17日,http://news.xinhuanet.com/world/2015-06/17/c_1115644007.htm。

^⑥ 《东盟外长会:彰显中国东盟合作光明前景》,新华网,2017年8月7日,http://news.xinhuanet.com/world/2017-08/07/c_1121445320.htm。

习总书记外交思想的重要组成部分。中国特色大国外交理论坚持大国自信，展现维护自身主权利益的坚定性，提出构建人类命运共同体的伟大构想，力图积极创新全球治理理念和实践、注重深化以发展全球伙伴关系为目标的全方位外交格局，推动建设新型国际关系，重视协调本国发展与世界发展之间的关系，确立以“一带一路”建设为引领的对外开放新格局。

作为习近平总书记治国理政新理念的重要组成部分，中国特色大国外交理论为我国新形势下的外交工作提供了理论支撑和行动指导，对开拓对外工作新局面具有极其重要的意义。在中国特色大国外交理论的指导下，中国开展了全方位、宽领域、多层次的外交实践并取得了重大成就。正如习近平总书记在十九大报告中指出的，在过去的五年中，我们“全面推进中国特色大国外交，形成全方位、多层次、立体化的外交布局”。^①

作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，中国特色大国外交理论将成为新时代中国外交的重要理论基础，将为实现两个一百年的伟大目标，实现中华民族伟大复兴，为中国进一步成长为全球型领导大国，参与和引领全球治理体系改革和全球秩序变革，推动建设新型国际关系和构建人类命运共同体奠定坚实的基础。

展望未来，我们必须进一步深入领会和把握中国特色大国外交理论的核心和精华，并以此指导外交实践，以推动新时代的中国外交取得更加伟大的成就。

[收稿日期：2017-08-15]

[修回日期：2017-09-27]

[责任编辑：樊文光]

^① 《十九大开幕，习近平代表十八届中央委员会向大会作报告》，2017年10月18日，http://www.china.com.cn/guoqing/2017-10/18/content_41752918.htm。

中国参与北极油气资源治理与开发的国际法依据^{*}

唐 尧 夏立平

【内容提要】 气候变化和科技进步使得北极近海油气资源开发变得更加容易，但与之相关的资源利用、环境保护、争端解决却成为人们面临的新的治理问题。这对作为世界能源贸易大国的中国参与北极油气资源治理与开发将产生深远影响。《联合国海洋法公约》等国际法律制度为中国的参与提供了国际法依据。现有国际法依据表现出四个特征：双边条约形式简便，但容易受到国家关系影响；《联合国海洋法公约》是相关法律依据的核心，特别是其争端解决机制已成为缔约国权利诉求的法律工具；软法促使各国的参与方式更加多样化；和平与合作是相关法律依据的要旨所在。中国可以加强与有关国家和国际组织的双边合作、加强对国际司法判例的研究，积极参与北极油气资源治理与开发。

【关键词】 中国 北极油气资源 治理与开发 国际法依据

【作者简介】 唐尧，同济大学政治与国际关系学院博士研究生；夏立平，同济大学政治与国际关系学院教授

【中图分类号】 D99

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0131-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706008

^{*} 本文系国家社科基金一般项目“中国参与北极地区开发的理论与方略研究”（14BGJ026）和中国极地研究中心承担的国家海洋局国家专项“南北极环境综合考查”子专题“极地地缘政治研究”（CHINARE2017-04-05-01）的阶段性成果。

北极常被称为全球气候变化的“晴雨表”。最近几十年，北极近表层大气温度比全球变暖平均水平升高了约 2 倍。北纬 60° 以北地区继 20 世纪六七十年代记录的最低值之后，温度平均升高了 1—2°C。^① 气温上升带来的海冰持续消融和科技进步带来的生产力显著提升，使得北极近海油气资源开发变得更加容易。北极所蕴藏的丰富油气资源也因此受到了越来越多的关注。这对作为世界能源贸易大国的中国参与北极油气资源治理与开发将产生深远影响。具体来看，中国的参与主要涉及资源利用、环境保护、争端解决等。基于此，本文将梳理中国参与的国际法依据，如环境保护议题中的《经 1978 年议定书修订的 1973 年国际防止船舶造成污染公约》（International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978, 以下简称“MARPOL73/78”）和《国际油污防备、反应和合作公约》（International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-Operation of 1990, 以下简称“OPRC 公约”），然后归纳有关国际法律制度的特征，同时对中国的参与提出对策建议。

一、中国参与北极油气资源治理与开发中的 资源利用国际法依据

北极有着丰富的油气资源，其中原油、天然气的蕴藏总量分别约占全球储量的 13%、30% 和 20%。^② 中国是世界第二大能源消费国和第一大石油进口国。预计到 2020 年，中国的石油对外依存度将达到 60%，鉴于目前中国油气资源进口主要集中在中东、非洲、中亚，参与北极油气资源开发有利于中国能源进口结构的合理化。^③

^① 俄罗斯国际事务委员会：《北极地区：国际合作问题》（第二卷），熊友奇等译，世界知识出版社 2016 年版，第 268 页。

^② Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle, July 23, 2008, <https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>.

^③ 朱明亚、平琰、贺书锋：《北极油气资源开发对世界能源格局和中国的潜在影响》，《海洋开发与管理》2010 年第 11 期，第 5 页；田春荣：《2014 年中国石油和天然气进出口状况分析》，《国际石油经济》2015 年第 3 期，第 66 页。

中国参与北极油气资源治理与开发中的资源利用国际法依据主要包括中国与北极国家的双边条约,以及全球性和区域性条约。^① 在双边条约层面,2012年中国与冰岛签署了关于北极合作的框架协议,据此中国有机会参与冰岛的北极非生物资源开发。翌年,中国与冰岛签署了自由贸易协定,从而为两国以投资和贸易形式推动北极资源共同开发奠定了基础。^② 然而,此种通过双边条约参与北极油气资源开发的形式容易受到国家关系的影响。例如,中国与挪威原计划在2010年签署两国自由贸易协定,但因当年两国关系恶化而停止。2016年12月中国与挪威发表了《中华人民共和国政府与挪威王国政府关于双边关系正常化的声明》,随后两国就重启相关经贸安排签署了多个谅解备忘录。^③ 这一进展将为两国潜在的北极油气资源合作产生积极影响。总体来看,俄罗斯、加拿大、丹麦等北极国家对北极油气资源勘探开发采取扶持态度,这无疑为中国参与提供了机遇。^④

在全球性和区域性条约层面,1994年11月16日生效的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)规定了沿海国对其专属经济区和大陆架的权利和义务^⑤,以及缔约国对“区域”的权利和义务^⑥。中国的参与主要涉及大陆架部分和“区域”部分的规定。《公约》对沿海国对二百海里大陆架和二百海里以外大陆架(以下简称“外大陆架”)自然资源的开发做出了规定。^⑦ 《公约》规定了沿海国对其大陆架自然资源享有专属性权利。^⑧ 作为《公约》缔约国,中国没有权利开发北冰洋沿海国大陆架的油气资源。但是,《公约》第82条规定了沿海国对其外大陆架非生物资源的开发应缴付费用或实物。^⑨

^① 北极国家是指加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典、俄罗斯、美国;北冰洋沿海国是指加拿大、丹麦、挪威、俄罗斯、美国。

^② 刘惠荣:《北极地区发展报告》(2014),社会科学文献出版社2015年版,第362页。

^③ 《中挪双方就重启相关经贸安排达成共识》,中国自由贸易区服务网,2017年4月11日, http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinanorway/chinanorwaynews/201704/34678_1.html。

^④ 贾桂德、石午虹:《对新形势下中国参与北极事务的思考》,《国际展望》2014年第4期,第19页。

^⑤ 《公约》第五部分、第六部分。

^⑥ 《公约》第十一部分。“‘区域’”是指国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。参见《公约》第1条第1款。

^⑦ “自然资源”包括海床和底土的矿物和其他非生物资源。参见《公约》第77条第4款。

^⑧ 《公约》第77条第1款、第77条第2款。

^⑨ 《公约》第82条第1款。

根据公平分享标准,国际海底管理局(International Seabed Authority,以下简称“管理局”)应向所有《公约》缔约国分配费用或实物,^①而中国是管理局的当然成员。^②据此,对于北冰洋沿海国的外大陆架油气资源开发,中国有权接受费用或实物,以及参与分配费用或实物。^③然而,中国的参与受到北冰洋沿海国对其外大陆架油气资源开发状况的影响。

另外,《公约》第82条规定也存在问题。有学者将其归纳为六个方面:沿海国承担缴付费用或实物义务的性质问题;缴付费用或实物的问题;公平分享的标准问题;管理局的作用及其开支问题;有关矿址的非生物资源超出外大陆架的界限问题;争端解决问题。^④其中部分问题涉及中国的权益,如对于公平分享标准的理解,以及在发展中国家免缴费用或实物的同时是否可以公平分享其他国家缴付费用或实物。^⑤所以,中国的参与还受到《公约》第82条完善情况的影响。

《公约》规定了沿海国有权向大陆架界限委员会(以下简称“委员会”)提交外大陆架界限的情报,沿海国有权依据委员会建议划定大陆架界限。^⑥俄罗斯是首个向委员会提交外大陆架申请的国家。^⑦但俄罗斯的申请因“证据不充分”被委员会驳回。此后,俄罗斯一直在进行相关的勘查准备工作,希望通过确立外大陆架界限获得北冰洋包括罗蒙诺索夫海岭(Lomonosov Ridge)和阿尔法·门捷列夫海岭(Alpha-Mendeleev Ridge)在内的富有油气地段。挪威和丹麦也分别于2006年和2009年向委员会提交了申请。迄今为止,委员会未通过俄罗斯、挪威、丹麦的上述申请。就中国参与而言,北冰洋沿海国大陆架外部界限的确立是中国行使权利和履行义务的前提。

与北冰洋沿海国大陆架外部界限的确立密切相关的是《公约》规定的“区

^① 《公约》第82条第4款。

^② 《公约》第156条第2款。

^③ 《公约》第156条第2款。

^④ 杨泽伟:《〈海洋法公约〉第82条的执行:问题与前景》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2014年第4期,第31-33页。

^⑤ 《公约》第82条第3款。

^⑥ 《公约》第76条第8款。

^⑦ Commission on Limits of Continental Shelf Receive its First Submission, December 21, 2001, <http://www.un.org/press/en/2001/seal729.doc.htm>.

域”。^① “‘区域’及其资源是人类共同继承财产。”^② 也就是说，北冰洋“区域”内资源为全人类共同所有。中国参与北冰洋“区域”内资源开发同样受到北冰洋沿海国大陆架外部界限的确立的影响。如果北冰洋沿海国取得外大陆架，北冰洋“区域”将从 288 万平方千米缩小到 34 万平方千米，使全球公共资源受到严重侵犯。^③

那么，中国在“区域”内享有哪些资源开发的权利？《公约》从支配“区域”的原则，“区域”内资源勘探开发制度，“区域”内资源开发的政策，探矿、勘探和开发的基本条件，管理局机构等方面对“区域”内法律制度做出了规定。^④ 《公约》规定，“‘区域’内活动应由管理局代表全人类……予以安排、进行和控制。”^⑤ 另外，作为对《公约》“区域”部分规定的调整，《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》于 1994 年 7 月通过。其与《公约》共同构成了“区域”法律制度的基础。中国的参与主要通过“平行开发制”展开。“平行开发制”即由管理局企业部和缔约国或国有企业等实体并行开发。^⑥

中国对“区域”的探索活动始于 20 世纪 70 年代，并于 1991 年 3 月 5 日被批准为先驱投资者。先驱投资者的权利包括在其开辟区内有进行开辟活动的专属权利，以及在向管理局申请生产许可证时的优先权利。先驱投资者的义务包括缴纳费用的义务，以及为确保企业部有能力进行“区域”内活动而履行的义务。^⑦ 中国大洋矿产资源研究开发协会（以下简称“中国大洋协会”）是中国目前参与“区域”开发的唯一主体，也是专职处理“区域”资源的管理机构。2013 年管理局理事会核准了中国大洋协会在 2012 年提出的富钴结壳矿区申请，由此中国取得了位于西太平洋面积为 3 000 平方千米的

^① 《公约》第 1 条第 1 款。

^② 《公约》第 136 条。“资源”是指“区域”内在海床及其下原来位置的一切固体、液体或气体矿物资源，其中包括多金属结核；从“区域”回收的资源称为“矿物”。参见《公约》第 133 条。

^③ 郭培清等：《北极航道的国际问题研究》，海洋出版社 2009 年版，第 59 页。

^④ 陈德恭：《现代国际海洋法》，海洋出版社 2009 年版，第 430-444 页。

^⑤ 《公约》第 153 条第 1 款。“‘区域’内活动”是指勘探和开发“区域”的资源的一切活动。参见《公约》第 1 条第 1 款。

^⑥ 《公约》第 153 条第 2 款。

^⑦ 李红军：《国际海底与国际法》，现代出版社 1997 年版，第 90-94 页。

富钴结壳专属勘探矿区。

鉴于当前北极油气资源开发主要涉及沿海国近海，中国尚未有在北冰洋“区域”内的实践。值得注意的是，《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》（以下简称《深海法》）已于2016年2月26日通过。^①《深海法》的出台为中国参与北冰洋“区域”内活动提供了国内法依据。同时，《深海法》的出台也表明了中国始终坚持遵循国际法的立场，^②因为《公约》规定了缔约国有义务采取措施协助管理局确保“区域”有关规定得到遵守。^③另外，北冰洋沿海国2008年发表的《伊鲁利萨特宣言》也强调了海洋法在北极的适用。总之，中国权益的实现很大程度上受到北冰洋沿海国对其外大陆架油气资源开发状况、《公约》第82条完善情况、北冰洋沿海国大陆架外部界限的确立等因素的影响。

此外，中国于1925年7月1日加入《斯瓦尔巴德条约》（Svalbard Treaty）（以下简称《斯约》）。《斯约》确立了和平利用和不歧视等原则，中国在条约区内享有资源开发等多项权利。《斯约》第3条规定，“缔约国国民……在遵守当地法律和规章的情况下，他们可以毫无阻碍、完全平等地在此水域、海峡和港口从事一切海洋、工业、矿业和商业活动。”据此，中国有权利用条约区内油气资源。然而，挪威与其他缔约国对该条约适用范围存在分歧，这一分歧主要体现在渔业资源利用问题上。^④这也将对中国利用条约区内油气资源带来影响。

从对有关条约的上述梳理可以看出，通过双边条约参与北极油气资源开发是现阶段中国可以采取的主要方式。考虑到北极绝大部分资源分布在主权国家管辖的空间之内，中国通过双边条约获取资源需要同资源生产国保持良

^① 《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》，国家海洋局网站，2016年2月29日，http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/shfl/201602/t20160229_50172.html。

^② 吴慧：《〈深海法〉是我国履行国际义务的重要表现》，《中国海洋报》2016年3月23日，<http://epaper.oceanol.com/shtml/zghyb/20160323/59602.shtml>。

^③ 《公约》第153条第4款。

^④ 有关论述参见 Rachel G. Tiller, “New Resources and Old Regimes: Will the Harvest of Zooplankton Bring Critical Changes to the Svalbard Fisheries Protection Zone?” *Ocean Development and International Law*, Vol. 40, No. 4, 2009, pp. 309-318。

好的起码是正常的关系。^①同时,《公约》和《斯约》是中国参与的法律依据。其中,《公约》对大陆架和“区域”的规定覆盖了北冰洋的广阔区域,特别是对“区域”内资源的规定涉及《公约》所有缔约国,因而从长远来看对于中国参与北极油气资源开发将产生重要影响。此外,《公约》第 82 条存在的问题也与中国权益密切相关,中国可在北冰洋沿海国开发其外大陆架油气资源以前就该条款的完善提出本国的主张。

二、中国参与北极油气资源治理与开发中的 环境保护国际法依据

油气资源开发对北极海洋环境造成的威胁可能主要来自油轮泄露。随着石油运输需求的增加,在北冰洋发生油轮泄漏事故的可能性也随之增大。^②另外,油气资源开发的不同阶段——地质与地球物理调查、勘探、开发与生产、设备拆除也都与环境影响相关联。^③

中国在行使北极油气资源开发权利的同时也有保护海洋环境的义务。中国参与北极油气资源治理与开发中的环境保护国际法依据主要包括全球性和区域性国际法律制度,以及软法。

在全球层面,1969 年政府间海事协商组织(Intergovernmental Maritime Consultative Organization, IMCO)通过了《国际干预公海油污事件公约》(International Convention Relating to Intervention in the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties,以下简称《公海干预公约》),旨在保护缔约国国民利益,使他们免于遭受海上事故引起的海上和海岸油污危险的严重后果。油船在公海上航行,国际法从来没有赋予沿海国对在其领土范围以外造成污染的外国船舶进行干涉的权利。由于海上事故会造成严重危害,各国意识到

^① 陆俊元、张侠:《中国北极权益与政策研究》,时事出版社 2016 年版,第 256 页。

^② 刘中民等:《国际海洋环境制度导论》,海洋出版社 2009 年版,第 67 页。

^③ Kamrul Hossain, Timo Koivurova and Gerald Zojer, “Understanding Risks Associated with Offshore Hydrocarbon Development,” in Elizabeth Tedsen, Sandra Cavalieri and R. Andreas Kraemer, eds., *Arctic Marine Governance: Opportunities for Transatlantic Cooperation*, Heidelberg: Springer, 2014, p. 160.

了干预公海油污的必要性。^① 中国于 1990 年 2 月 23 日加入了《公海干预公约》。该公约规定，沿海国在公海采取必要措施时应与受海上事故影响的其他国家（特别是船旗国）协商。^② 中国是参与的船旗国，行使船旗国管辖权。因此，中国有权与北冰洋沿海国开展必要协商，防止、减轻或消除海上事故带来的环境污染。

1972 年在伦敦召开的政府间海上倾废会议上通过了《防止倾废废弃物和其他物质污染海洋的公约》（Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 以下简称《伦敦公约》），旨在通过控制海洋倾废保护海洋环境。海洋倾废是引起海洋环境恶化的原因之一。20 世纪 70 年代初英国和荷兰的两起偶发倾废事件引起了国际社会对海洋倾废问题的关注。中国于 1985 年 9 月 6 日加入《伦敦公约》。《伦敦公约》第 4 条规定，“倾废附件 1 所列的废物或其他物质应予禁止。”附件 1 所列物质包括原油和石油产品。另外，《伦敦公约》序言和第 8 条都强调了缔约国在考虑特定区域特征基础上缔结防止污染区域协定的必要性。所以，中国有义务在北极海域禁止倾废《伦敦公约》附件 1 所列的废物或其他物质，也可以就保护海洋环境与北极国家缔结有关区域协定。^③

1978 年国际海事组织（IMO）通过了 MARPOL73/78，旨在防止和限制船舶排放油类和其他有害物质污染海洋环境。MARPOL73/78 是对 1954 年《防止海洋油污国际公约》（International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil）及其议定书的发展，同时也是对 1973 年《国际防止船舶造成污染公约》的修订和补充。中国于 1983 年 7 月 1 日加入 MARPOL73/78。MARPOL73/78 对于船舶的定义包括固定或浮动平台，因而其排放标准原则上适用于近海装置。^④ MARPOL73/78 共有 6 个附则，其中附则 I 是防止油类污染规则。据此，中国应履行的义务包括船舶检验，^⑤ 以

^① 周在青：《船舶防污染法规与技术》，上海浦江教育出版社 2014 年版，第 70-71 页。

^② 《公海干预公约》第 3 条 a 项。

^③ “倾废”的含义及其适用范围的规定体现在《伦敦公约》第 3 条。

^④ Timo Koivurova and Erik J. Molenaar, *International Governance and Regulation of the Marine Arctic: Overview and Gap Analysis*, WWF International Arctic Programme, 2009, p. 25.

^⑤ MARPOL73/78 附则 I 第 4 条。

及确保 150 总吨及以上的油船备有《油类记录簿》第 I 部分（机器处所的作业）和《油类记录簿》第 II 部分（货油或压载水的作业）^① 等。

《公约》第十二部分对治理海洋环境污染制定了普遍适用的规则，因而适用北极油气活动。^② 具体来看，首先是一般性规定，“各国具有保护和保全海洋环境的义务。”^③ 其次是针对不同污染来源的规定，包括陆地来源的污染、国家管辖的海底活动造成的污染、来自“区域”内活动的污染、倾倒造成的污染、来自船只的污染、来自大气层或通过大气层的污染。^④ 中国应履行的义务包括来自“区域”内活动的污染、倾倒造成的污染、来自船只的污染部分的规定。就“区域”内活动而言，中国应在《公约》第十一部分第五节有关规定限制下制定法律和规章，保护北冰洋“区域”环境。^⑤ 就倾倒活动而言，中国可以通过制定法律和规章，^⑥ 以及参与制定全球性规则和标准来保护北极海洋环境。^⑦ 就船只活动而言，中国同样可以采取类似应对倾倒造成的污染的法律措施。^⑧ 《公约》还强调了国际合作的重要性。据此中国有义务与北极国家开展保护北极海洋环境的合作。此外，《公约》还分别对船旗国、港口国和沿海国的执行做出了规定，肯定了港口国和沿海国的管辖权。^⑨ 这与《公海干预公约》和 MARPOL73/78 有所区别（它们以船旗国管辖为主）。因此，有效保护北极海洋环境，中国与北极国家的合作至关重要。

1990 年国际海事组织通过了 OPRC 公约，旨在防范海洋污染事件或威胁，建立一个全球性或区域性合作机制以防止和减少油污事故带来的海洋污染。OPRC 公约包括正文 19 条和 1 个附则，适用船舶、近海装置、海港、油装卸设施。^⑩ 中国于 1998 年 3 月 31 日加入了 OPRC 公约。中国应履行的

^① MARPOL73/78 附则 I 第 20 条。

^② Kathrin Keil, “Spreading Oil, Spreading Conflict? Institutions Regulating Arctic Oil and Gas Activities,” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 50, No. 1, 2015, p. 95.

^③ 《公约》第 192 条。

^④ 《公约》第 207 条、第 208 条、第 209 条、第 210 条、第 211 条、第 212 条。

^⑤ 《公约》第 209 条第 2 款。

^⑥ 《公约》第 210 条第 1 款。

^⑦ 《公约》第 210 条第 4 款。

^⑧ 《公约》第 211 条第 1 款、第 211 条第 2 款。

^⑨ 《公约》第 217 条、第 218 条、第 220 条。

^⑩ OPRC 公约不适用范围的规定体现在 OPRC 公约第 1 条。

的义务包括要求船舶在船上备有油污应急计划,^① 以及要求船长或其他人员将本国船舶发生或可能发生排污的任何事件及时报告给最近的沿海国等。^② OPRC 公约强调了区域性组织和安排的作用。例如, 有关区域性组织或安排可以作为媒介, 促请受到油污事故影响的国家向国际海事组织通知他们做出的评估和采取的措施,^③ 以及促进缔约国举行相关问题国际专题研讨会。^④ 此外, OPRC 公约第 10 条规定, “各缔约国应努力缔结关于油污防备和反应的双边或多边协定。” 因此, 中国可就北极油气资源治理与开发中的环境保护开展与北极国家的合作, 如与国际海事组织或有关区域性组织安排合作以及缔结双边和多边协定。当然, 上述全球性条约并未提及北极, 仅是适用于北极的国际法律制度。

在区域层面, 首先是 2017 年 1 月 1 日生效的《极地水域船舶航行国际准则》(以下简称《极地规则》)。《极地规则》是国际海事组织在对既有条约修订基础上制定的国际规则, 其法律基础之一就是 MARPOL73/78。《极地规则》的适用范围是南极和北极的特定海域。《极地规则》涵盖安全保障和环境保护两部分内容, 每部分内容又分为强制性规定和建议性导则。就环境保护而言, 《极地规则》做出了防止油类污染的强制性规定, 如在北极水域禁止任何船舶排放油或油性混合物入海,^⑤ 以及对于不同类型船舶的结构要求。^⑥ 在建议性导则方面, “鼓励船舶在北极水域营运时应用 MARPOL 附则 I 第 43 条的要求。”^⑦ 中国履行此强制性规定的义务, 同时可以根据此建议应用相关国际法规。

其次是《北极海洋油污预防与反应合作协定》(以下简称《油污协定》)。北极国家在 2013 年 5 月缔结了《油污协定》, 旨在加强缔约国在北极地区油污预防和应急的合作、协调以及共同协助, 以保护海洋环境免遭石油污染。

^① OPRC 公约第 3 条第 1 款 a 项。

^② OPRC 公约第 4 条第 1 款 a 项。

^③ OPRC 公约第 5 条第 3 款。

^④ OPRC 公约第 8 条第 3 款。

^⑤ 《极地规则》II-A 部分 1.1.1。

^⑥ 《极地规则》II-A 部分 1.2。

^⑦ 《极地规则》II-B 部分 1.1。

《油污协定》规定了缔约国可以与石油界、航运界、港口当局等实体合作建立项目、机制或安排。^① 所以，中国可以参与《油污协定》的实施，如中国的海事主管部门可以与北极国家就建立油污反应组织开展合作。此外，《油污协定》还规定了缔约国在适当情况下可以与非缔约国进行合作。^② 同样，中国可以参与北极海洋油污预防与反应合作。

在软法层面，1996年北极国家在加拿大渥太华签署《渥太华宣言》，其已成为北极环境治理的核心法律制度，北极理事会（Arctic Council）也由此成立。《渥太华宣言》标志着北极国家关注点从单一的环境保护转变为可持续发展这一更广泛的概念。^③ 在北极理事会中与油气开发相关联的工作组主要有三个，分别是北极海洋环境保护工作组（Protection of the Arctic Marine Environment, PAME），北极检测和评估计划工作组（Arctic Monitoring and Assessment Programme, AMAP），突发事件预防、准备和响应工作组（Emergency Prevention, Preparedness and Response, EPPR）。^④ 《北极近海油气开发指南》（以下简称《北极油气指南》）由北极海洋环境保护工作组在1997年制定，之后分别在2002年和2009年进行了完善。^⑤ 《北极油气指南》适用北极国家的近海油气活动，包括规划、勘探、开发、生产、设备拆除。环境保护是《北极油气指南》关注的议题之一。《北极油气指南》列举了北极近海油气活动应遵循的四个一般原则，包括预防原则、污染者付费原则、持续改进原则、可持续发展原则。总体来看，北极理事会一方面使北极油气开发活动在规则上与联合国等全球机制和专业规范相一致，另一方面也根据北极的特殊性制定了更高标准的国际制度和技术标准。^⑥ 值得注意的是，《北极油气指南》是专门针对北极近海油气活动的文件，没有拘束力，仅凭成员国自愿实施，但并不意味其不会发展为区域性条约。

^① 《油污协定》第4条第2款。

^② 《油污协定》第17条。

^③ Evan T. Bloom, "Establishment of the Arctic Council," *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 3, 1999, p. 714.

^④ 杨剑等：《北极治理新论》，时事出版社2014年版，第450页。

^⑤ 北极理事会是由北极国家组成的政府间论坛，共有六个工作组，另外三个工作组是北极动植物保护工作组、消除北极污染物行动计划工作组、可持续发展工作组。

^⑥ 杨剑等：《北极治理新论》，第454页。

中国在 2013 年 5 月成为北极理事会正式观察员国。^① 中国对北极理事会的参与包括组织参与、制度建设参与和议题参与。^② 就北极油气资源治理与开发中的环境保护而言, 议题参与是中国参与的主要方向。一方面, 中国可以同北极海洋环境保护工作组建立工作关系。另一方面, 《北极油气指南》的实施涉及国际标准化组织 (ISO)、国际海事组织、联合国环境规划署 (UNEP) 等政府间国际组织和国际机构, 中国均为成员国。中国可以通过这些组织和机构对北极海洋环境保护工作组工作施加影响。《北极油气指南》还指出, 管理北极油气活动及它们对北极近海和近岸海域的影响要求政府、公众、非政府组织、经营者的共同参与。因此, 与非政府组织等主体的合作也是中国参与的路径。然而, 中国参与的具体内容有哪些? 这仍有赖于中国同北极理事会的互动。

其他环境领域的软法如 1972 年《联合国人类环境会议宣言》、1982 年《内罗毕宣言》、1992 年《里约环境与发展宣言》同样适用北极油气资源开发的环境保护。这些软法确立和体现了国际合作原则和预防原则等国际环境法基本原则, 同时强调了各国有关活动不能损害国家管辖范围以外地区的环境。因此, 中国可以依据这些原则拓展和加深与北极国家的合作, 同时也应确保有关活动不对北极海洋环境造成损害。

通过梳理上述国际法律制度可以看出, 《公约》和 OPRC 公约等全球性条约以及近年来逐渐增多的区域性国际法律制度为中国参与提供了法律依据。作为船旗国, 一方面中国应通过制定法律和规章以及开展与北极国家的区域油污预防与反应合作保护北极海洋环境。另一方面中国应关注相关国际法律制度对船旗国、港口国和沿海国利益冲突的平衡, 就保护北极海洋环境开展与北极国家的广泛合作。此外, 北极理事会是参与的重要平台。虽然北极理事会观察员国的参与受到一定限制, 但软法的性质决定了北极理事

^① 北极理事会对观察员国的规定主要体现在《北极理事会下属机构观察员手册》和《北极理事会议事规则》。参见 Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies, October 4, 2016, https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/939/EDOCS-3020-v1B-Observer-manual-with-addendum-finalized_Oct2016.PDF?sequence=8&isAllowed=y; Arctic Council Rules of Procedure, May 15, 2013, https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/940/2015-09-01_Rules_of_Procedure_website_version.pdf?sequence=1&isAllowed=y。

^② 陆俊元、张侠:《中国北极权益与政策研究》, 第 225 页。

会工作组工作的开展很大程度上依赖于同国际组织和其他行为体的合作。这就使中国的参与成为可能。同时，北极理事会还表现出了从区域性论坛向全球性论坛发展的趋势，^①如2017年5月北极理事会吸纳了国际海洋考察理事会（International Council for the Exploration of the Sea, ICES）和世界海洋保护组织（Oceana）等七个新观察员。^②这也为中国更好地参与提供了机遇。

三、中国参与北极油气资源治理与开发中的 争端解决国际法依据

随着经济和科技的发展，中国参与北极油气资源治理与开发的能力将不断增强。然而，远洋活动引发国际争端的风险也将随之增大，特别是中国船只可能会受到北冰洋沿海国的执法扣留（行使海洋环境保护和航行权利）。由此产生的问题是：中国如何解决北极油气资源治理与开发中的相关国际争端？中国享有哪些争端解决国际法依据？

国际争端解决是指根据国际不法行为受害者的要求，以终止非法行为、履行应尽义务、恢复原状、赔偿损害、道歉、宣告法律权利和义务，以及其他救济方式，纠正国际不法行为。^③中国参与北极油气资源治理与开发中的争端解决国际法依据包括《联合国宪章》（以下简称《宪章》）和《公约》等。^④《宪章》第1章、第6章、第8章、第14章对争端解决做出了规定。首先，《宪章》规定了会员国应以和平方法解决其国际争端。^⑤其次，《宪章》规定了和平解决争端的方法。一方面《宪章》规定了和平方法的内容，包括谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决等。^⑥另一方面《宪章》规

^① 有关论述参见 Kamrul Hossain and Marija Mihejeva, “Governing the Arctic: Is the Arctic Council going global?” *Jindal Global Law Review*, Vol. 8, No. 1, 2017, pp. 19-21.

^② Fairbanks Declaration, May 11, 2017, https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/EDOCS-4339-v1-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_Fairbanks_Declaration_Brochure_Version_w_Layout.PDF?sequence=8&isAllowed=y.

^③ 江国青：《国际法》，高等教育出版社2010年版，第399-400页。

^④ 本文论述不涉及国际贸易与投资中的争端解决。

^⑤ 《宪章》第2条第3项。

^⑥ 《宪章》第33条第1项。

定了联合国安理会在和平解决争端中的作用。^① 据此,中国应履行和平解决争端的义务。同时作为联合国安理会常任理事国,中国应在和平解决争端中发挥积极作用。

《宪章》规定了和平解决争端的区域办法,联合国会员国在将地方争端提交联合国安理会以前,依区域办法可由区域机关进行和平解决。^② 《宪章》还规定了国际法院是联合国的主要司法机关,应依《国际法院规约》(以下简称《法院规约》)执行其职务,《法院规约》是《宪章》的组成部分。^③ 中国国际法专家徐谟、顾维钧、倪征燠、史久镛、薛捍勤先后担任国际法院法官。中国尚未有参与国际法院诉讼案件的实践。但在咨询案件方面,中国已有实践。“科索沃独立咨询意见”是中国恢复联合国合法席位以来第一次参与国际法院咨询意见程序,其中包括向国际法院递交本国的书面陈述意见以及派员出庭参与口头听审程序。^④

《公约》关于争端解决的规定主要体现在第十五部分。^⑤ 据此中国应履行解决海洋争端的一般义务,并有权使用解决海洋争端的主要方法。就前者而言,《公约》规定了用和平方法解决争端的义务、^⑥ 交换意见的义务、^⑦ 用尽当地补救办法的义务^⑧。就后者而言,《公约》主要对调解、仲裁、国际司法做出了规定。^⑨

《公约》附件五对一般调解和强制调解的程序做出了规定。调解旨在鼓励国家通过非正式程序解决其争端,而非总是依赖昂贵的司法解决。中国有权邀请他方按照有关程序将争端提交调解。然而,不论是一般调解还是强制调解,调解委员会的报告对争端各方都没有拘束力。^⑩

^① 《宪章》第33条、第34条、第35条、第36条、第37条、第38条。

^② 《宪章》第52条第2项。

^③ 《宪章》第92条。

^④ 宋杰:《从英美实践来看我国参与国际法律事务的有效性》,《比较法研究》2015年第2期,第156页。

^⑤ 《公约》第十五部分第一节、第十五部分第二节、第十五部分第三节。

^⑥ 《公约》第279条。

^⑦ 《公约》第283条。

^⑧ 《公约》第295条。

^⑨ 屈广清、曲波:《海洋法》,中国人民大学出版社2014年版,第233-249页。

^⑩ 《公约》附件五第7条第2款、附件五第14条。

仲裁和国际司法主要涉及《公约》第287条第1款规定的争端解决机构——国际海洋法法庭、国际法院、仲裁法庭和特别仲裁法庭。2011年2月中国参与了国际海洋法法庭的“担保国责任与义务咨询意见”征集活动，中国就案件管辖权及咨询意见所涉三个具体法律问题向海底争端分庭提交了书面意见。这是中国第二次参与国际司法机构的咨询程序。^①

下面结合北极国家的实践对《公约》强制争端解决程序进行分析。俄罗斯北极海域大型油气田占到了全球北极大陆架大型油气田的三分之二。^②2013年的“北极日出号”案（荷兰诉俄罗斯）就是北冰洋沿海国与非沿海国因北极油气资源开发中的环境保护引发的争端。

2013年9月18日，绿色和平组织成员搭乘“北极日出号”（该船船旗国是荷兰）试图登上位于巴伦支海俄罗斯专属经济区的钻井平台，抗议俄罗斯的石油开采活动。次日，俄罗斯扣留了“北极日出号”，同时扣留和起诉“北极日出号”船员。荷兰认为俄罗斯违反了国际法，于2013年10月4日向仲裁法庭提起仲裁，并于2013年10月21日向国际海洋法法庭申请临时措施。

对此，国际海洋法法庭和仲裁法庭先后在2013年11月22日和2015年8月14日发布了临时措施命令并做出了实体裁决。“北极日出号”案是国际海洋法法庭发布临时措施命令释放军舰或渔船以外船只的首个案件。^③临时措施命令要求，“俄罗斯在荷兰提交360万欧元担保金后立即无条件释放‘北极日出号’及其船员，并保证船只和船员从俄罗斯离境。”^④当事方应遵守国际海洋法法庭的临时措施命令，因为《国际海洋法法庭规约》（以下简称《法庭规约》）规定，“法庭的裁判是确定性的，争端所有各方均应遵守。”^⑤2013年12月2日，荷兰开立了一份以俄罗斯为受益人的360万欧

^① 张善宝：《担保国责任与义务咨询意见评析》，《人民法院报》2014年2月7日，http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2014-02/07/content_76401.htm?div=-1。

^② 郭俊广、管硕、柏锁柱、赵刚：《俄罗斯北极海域合作开发现状》，《国际石油经济》2017年第3期，第80页。

^③ Douglas Guilfoyle and Cameron A. Miles, “Provisional Measures and the MV Arctic Sunrise,” *The American Journal of International Law*, Vol. 108, No. 2, 2014, p. 272.

^④ The “Arctic Sunrise” Case (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation), Provisional Measures, ITLOS No. 22, para. 105.

^⑤ 《法庭规约》第33条第1款。

元银行保函，并通知了俄罗斯和国际海洋法法庭。^① 俄罗斯拒绝参与临时措施程序和仲裁程序，但先后释放了涉案船员和船只。2013年12月29日，最后一名被扣外籍人员离开俄罗斯。2014年8月1日，“北极日出号”驶离摩尔曼斯克前往阿姆斯特丹。^②

“北极日出号”案当事方通过仲裁和国际司法的和平方式解决争端，履行了《宪章》和《公约》规定的义务。具体来看，“北极日出号”案首先涉及的争端解决机构是国际海洋法法庭。国际海洋法法庭成立于1996年8月1日，设立该机构的原因之一是发展中国家对国际法院缺乏信任。因而设立国际海洋法法庭将保证发展中国家在国际争端解决中发挥更大作用，特别是在国际海底争端问题上。^③ 中国国际法专家赵理海、许光建、高之国先后担任国际海洋法法庭法官。近年来，国际海洋法法庭在海洋争端解决中的作用日益凸显。国际海洋法法庭成立至今受理案件25个。从案件类型来看，包括迅速释放、临时措施、咨询意见和实体问题，其中迅速释放和临时措施案件数量占到了案件总量的一半以上。^④

“北极日出号”案属于临时措施案件。荷兰认为俄罗斯违反了《公约》第58条第1款和第87条第1款a项的规定，未尊重荷兰船只在俄罗斯专属经济区和在公海的航行自由，^⑤ 因此俄罗斯应立即使“北极日出号”得到补给、使船只从俄罗斯离境并行使航行自由权；立即释放“北极日出号”船员、使船员从俄罗斯离境。^⑥ 荷兰的主张首先涉及国际海洋法法庭的管辖权。^⑦ 国际海洋法法庭在“北极日出号”案中行使的是诉讼管辖权。航行权利是荷兰向国际海洋法法庭申请临时措施的内容之一，是依据《公约》向其提交的

^① The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits, PCA No. 2014-02, para. 338.

^② Updates from the Arctic Sunrise activities, August 1, 2014, <http://www.greenpeace.org/international/en/news/features/From-peaceful-action-to-dramatic-seizure-a-timeline-of-events-since-the-Arctic-Sunrise-took-action-September-18-CET/>.

^③ 赵理海：《海洋法的新发展》，北京大学出版社1984年版，第190-191页。

^④ List of Cases, November 29, 2016, <https://www.itlos.org/en/cases/list-of-cases/>.

^⑤ The “Arctic Sunrise” Case (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation), Provisional Measures, ITLOS No. 22, para. 33.

^⑥ Ibid., para. 34.

^⑦ 国际海洋法法庭管辖权的规定体现在《公约》第288条第1款、第288条第2款、《法庭规约》第21条。

申请。其间，俄罗斯根据其批准《公约》时对第298条作出的声明指出国际海洋法法庭对该案没有管辖权。对此国际海洋法法庭没有予以认可。^①

在仲裁法庭做出实体裁决以前，“北极日出号”案涉案船员向欧洲人权法院提起诉讼，认为俄罗斯侵犯了他们依据《欧洲人权公约》所享有的权利——人人享有自由和人身安全的权利（第5条）以及人人享有表达自由的权利（第10条）。^②“北极日出号”案涉案船员采取的措施涉及国家以外的实体作为诉讼当事方的问题。《法庭规约》规定“法庭应对各缔约国开放”；“对于第十一部分明文规定的任何案件……法庭应对缔约国以外的实体开放。”^③这是国际海洋法法庭与国际法院间的区别。因为《法院规约》规定了在国际法院诉讼的当事方只能是国家。^④然而，这些缔约国以外的实体中的管理局、国有企业、个人只能是海底争端分庭的当事方。这些也是中国参与北极油气资源治理与开发可能涉及的相关实体。

《公约》第十一部分第五节、第十五部分、附件六对海底争端分庭的设立及其行使管辖权的方式做出了规定。^⑤海底争端分庭有诉讼管辖权和咨询管辖权。^⑥《公约》规定了海底争端分庭有管辖权的六类争端，包括缔约国之间关于《公约》第十一部分及该部分有关附件的解释或适用的争端；缔约国与管理局之间关于部分事项的争端等。^⑦就北冰洋“区域”内活动而言，中国有权通过海底争端分庭解决争端。

“北极日出号”案还涉及另外两个争端解决程序：临时措施和迅速释放

^① 王佳：《论〈联合国海洋法公约〉争端解决机制中的“强制仲裁”》，《国际关系研究》2016年第4期，第108-109页。

^② ‘Arctic 30’ jailed in Russia to take case to European Court, March 17, 2014, <http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/2014/Arctic-30-jailed-in-Russia-to-take-case-to-European-Court-of-Human-Rights/>.

^③ 《法庭规约》第20条第1款、第20条第2款。“缔约国以外的实体”包括没有成为《公约》缔约国的国家，没有成为《公约》缔约国的《公约》第305条所列的自治联系国或自治领土以及政府间的国际组织（包括《公约》附件九及第305条第1款f项提到的国际组织），还有管理局、国有企业以及个人。参见吴慧：《论国家以外的实体为国际海洋法法庭的当事方》，《外国法译评》1998年第2期，第65页。

^④ 《法院规约》第34条第1款。

^⑤ 《公约》第186条。

^⑥ 海底争端分庭管辖权的规定体现在《法庭规约》第21条和《国际海洋法法庭规则》第138条。

^⑦ 《公约》第187条。

程序。《公约》第 290 条和第 292 条对临时措施和迅速释放程序做出了规定。就临时措施而言，其目的在于保全争端方权利和防止对海洋环境严重损害。就迅速释放程序而言，其目的在于迅速释放被扣留船只和船员。两个争端解决程序都具有强制性和迅速性特征，并且体现在了“北极日出号”案中。^① 通过两个争端解决程序的目的可以看出，迅速释放程序的适用范围比临时措施的适用范围要窄，因为迅速释放被扣留船只和船员属于争端方权利保全措施的一种。^②

从上述分析可见，《宪章》和《公约》规定了缔约国和平解决争端的义务。其中《公约》对解决海洋争端的政治方式和法律方式做出了具体规定。这些是中国履行解决争端的一般义务和使用解决海洋争端的主要方法的法律依据。中国先后两次参与国际司法机构的咨询程序即是行使了本国的权利。“北极日出号”案的实证分析表明了国际海洋法法庭和争端解决程序在稳定争端情势以及缓和争端当事方意见冲突方面能够起到积极作用，因而可以是北冰洋非沿海国维护其北极权益的法律工具。

结 束 语

北极丰富的油气资源使其成为各国关注的新焦点。中国参与北极油气资源治理与开发有着充分的国际法依据。相关国际法律制度表现出了四个特征：首先，通过双边条约开展与北极国家的油气资源合作具有参与方式简便的优点，但容易受到国家间关系影响。其次，《公约》是北极油气资源治理与开发的核心法律制度，其规定不仅涉及外大陆架和“区域”内资源的利用，其争端解决机制也是维护缔约国在北极权益的法律工具。其中，《公约》第 82 条存在的问题要求缔约国提出合法合理的完善主张。再次，软法促使各国参与方式更加多样化。就北极理事会而言，一方面，观察员国可以将议题

^① 有关内容参见 The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits, PCA No. 2014-02, para. 360; The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits, PCA No. 2014-02, para. 350; The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits, PCA No. 2014-02, para. 358.

^② 吴士存：《国际海洋法最新案例精选》，中国民主法制出版社 2016 年版，第 248 页。

参与作为参与北极理事会的立足点；另一方面，与非国家行为体的合作（特别是国际组织）可以成为观察员国参与北极理事会工作组工作的切入点。最后，和平与合作是相关国际法律制度的要旨所在。《公约》对“区域”内资源利用的规定以及 OPRC 公约对油污事故预防措施和防止工作的规定，都体现了国际合作的精神。

因此，当前可从以下方面分析中国参与北极油气资源治理与开发的路径：第一，加强与北极国家的双边合作。北极油气资源开发的各个阶段都可能需要国际合作，中国可以发挥本国在资金或技术方面的优势。例如，2016 年 4 月中国海洋石油总公司旗下公司承建的亚马尔液化天然气项目首个核心工艺模块就已交付俄罗斯。在此基础上，中国应突出合作为北极国家带来的经济效益和社会效益，进而通过双边条约参与其中。第二，加强与国际组织的合作。中国可以通过国际组织参与国际法律制度的完善，以及参与北极理事会工作组工作的实施。例如，中国可以通过国际海事组织参与 OPRC 公约和《极地规则》的完善，同时可以通过国际标准化组织参与《北极油气指南》的实施。第三，加强对国际司法判例的研究。“北极日出号”案作为首个北极油气资源治理与开发相关的国际争端对于中国今后的参与有着重要价值。法律方式的适用是合理有效解决国际争端的路径之一。中国应积极关注北极国家的国际司法实践，为本国可能参与的争端解决积累经验，探索多样化的争端解决路径。

[收稿日期：2017-06-27]

[修回日期：2017-10-12]

[责任编辑：杨立]

ABSTRACTS

Global Governance and China's Period of Strategic Opportunity

GUO Shuyong

ABSTRACT: China's active participation in global governance has given new meanings to its period of strategic opportunity. Since the beginning of the twenty-first century, as actors in world politics multiply, there has been increasing consensus that more effective global governance requires global institutional innovations. On the one hand, the line between strategic opportunity and strategic challenge has been blurred and the pattern of phases of opportunity following those of challenge has been disrupted. On the other hand, to take advantage of the period of strategic opportunity, China is increasingly relying on the collective rise of emerging countries rather than only on the relative growth of its own national power. At the same time as the international system is becoming increasingly multipolar, China's diplomacy has taken on a new look which features active internationalism. Against this backdrop, in order to prolong the period of strategic opportunity, while drafting a global governance strategy, China should also update the concept of the period of strategic opportunity to reflect new realities.

KEYWORDS: strategic opportunity, global governance, Chinese diplomacy

U.S. Global Strategy Adjustment and Impacts on Sino-U.S. Relations

PAN Yaling

ABSTRACT: The United States is at a crossroads, perhaps the most critical one since its independence, which may lead it to a road of decline or revitalized hegemony. In an effort to reestablish its dominance, Washington has been adjusting its global strategy since the 2008 global financial crisis. While the Trump administration remains ambiguous in its foreign policy and distinguishes itself from the Obama administration, the core of its global strategy is still "make America great again." Lacking experience of managing decline, Washington has been adjusting its global strategy with several approaches, including the realistic approach of managing hegemonic decline, the idealist approach of rebuilding its leading role in global rule-making, and the adventurist approach of containing the rising China. While the Obama administration adopted a three-in-one approach, the Trump administration focuses on the realistic and adventurist elements.

However, both administrations agree that U.S. hegemony is on the decline, and its global strategy should be more focused. To deal with this potential long-term strategic adjustment and minimize the uncertainties resulting therefrom, China should facilitate the building of strategic assurance mechanisms for the stable development of Sino-U.S. relations, including short-term mechanisms for early warning and crisis management, mid-term early harvest plans for bilateral cooperation, and long-term mechanisms for enhancing people-to-people exchanges and strategic mutual trust.

KEYWORDS: hegemonic decline, global strategic adjustment, Sino-U.S. relations, strategic assurance

A Study of U.S. Trade Policy in the Trump Era: From the Perspective of U.S. Domestic Trade Politics

ZHOU Jun

ABSTRACT: By constructing a quartet game framework to illustrate U.S. domestic trade politics, this paper holds that the Trump administration's trade policy is the result of the quartet game among the President, Congress, interest groups, and the public. Then, by analyzing the administration's trade philosophy and the constraints it confronts, this author believes the Trump administration will never give up its core protectionist policy easily, or Trump will lose his deglobalization supporters. However, considering the Republican control over both the House and the Senate and increasing interest groups in favor of trade liberalization, the Trump Administration will not be mired in extreme trade protectionism. The last section predicts U.S. trade policy towards China and proposes China's countering measures. The Trump Administration is outcome-oriented, so any measure that stimulates "fair trade" and increases domestic employment will likely be adopted. Its trade protectionism mainly targets at China. By adopting domestic trade legislation or taking issue linkage, Trump Administration tries to fight against China's so-called "unfair" trade practices to realize its protectionist agenda. China should have a good understanding of U.S. domestic trade politics, and resolutely safeguard its legitimate rights and interests.

KEYWORDS: trade politics, game framework, interest groups, fair trade, "America First"

U.S. Perceptions of China's "Belt and Road Initiative" and China's Policy Options

SONG Ruichen

ABSTRACT: The effective implementation of China’s “Belt and Road Initiative” depends not only on the positive responses from countries along the two trade routes but also on the understanding and support from countries outside the region. As a key external factor that could affect China’s strategic environment, U.S. perceptions of the B&R are very important. A survey of scholarly views at the Brookings Institution and the Council Foreign Relations on the B&R finds that U.S. perceptions are generally cautious, although there are some objective and rational voices. A majority of the experts have expressed interests for Washington to join China’s diplomatic initiative as they see its huge economic benefits for both sides. The survey also finds that positive scholarly perceptions of the B&R are based on the traditional U.S. strategic interests in maintaining U.S. regional leadership in the Asia-Pacific. The author proposes some policy options for China: establishing a Sino-U.S. interests community, intensifying dialogues and exchanges on the B&R initiative, broadening converging interests between Beijing and Washington; managing discords and disputes; and cultivating habits of cooperation on major issues.

KEYWORDS: Belt and Road Initiative, U.S. perceptions, Asia-Pacific rebalance, neighborhood diplomacy, Sino-U.S. cooperation

The Collision of Four Geostrategic Plates and Five Crises in “Enclosed Sea Regions”

ZHANG Xiaotong

ABSTRACT: Over the past ten years, the major geopolitical crises around the world all broke out in the five so-called “enclosed sea regions,” namely, the Mediterranean Sea between Europe and North Africa, the Black Sea, the Baltic Sea, the Northeast Asian enclosed sea (the Sea of Okhotsk- the Sea of Japan - the Yellow Sea - the East China Sea), and the South China Sea. Several reasons account for this unique phenomenon. Firstly these “enclosed sea regions” are all geostrategically valuable locations with complicated histories, religions, and politics. The regions are intersections between the four politically sensitive locations of global oceans, Eurasia continent, East Asia, and Islamic world, where crises have popped up one after another due to regional geopolitical dynamics. In an increasingly fragmented world, competitions in the enclosed sea areas will only grow more fierce. The key to defending China’s rights and interests in the enclosed sea regions is to build broad-based consensus with regional actors oriented toward common security and win-win cooperation. Peace

and prosperity in the common geostrategic spaces, where different civilizations, religions, and histories meet, depends on power equilibrium and closer cooperation.

KEYWORDS: enclosed sea regions, geostrategic locations, geostrategic features, strategic thinking

New Characteristics of the Geopolitical Theory and Reflections on China's Geostrategy

LI Hongmei

ABSTRACT: With the rise of China and the implementation of the “Belt and Road” initiative, it is necessary to strengthen the study of geopolitical theory so as to improve China's geostrategy. The traditional geopolitical theory mainly interprets the development of international relations from the perspectives of power, spatial structuralism, conflicts, and absolutism. In the post-Cold War era, from the geopolitical theory have derived geoeconomics, critical geopolitical theory, clash of civilization theory, cyberspace theory, space power theory and so on. Evolving geopolitical theories have exhibited new characteristics, including the diversified meaning of power, the highlighted importance of non-geographical space, and the criticism and reflections on the traditional theory. The geopolitical theory adopts a Western discourse, which aims to serve national interests, and shapes a nation's geostrategies. Therefore, we need to develop the geopolitical theory based on China's national conditions and national interests, and formulate China's geostrategy with clearer objectives and a dynamic assessment of environment. In this way, China's geopolitical strategy will be improved systematically.

KEYWORDS: geopolitics, theory, China's geostrategy

An Analysis of the Theory and Practice of Major-power Diplomacy with Chinese Characteristics

WANG Dong and ZHU Xiaofan

ABSTRACT: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, General Secretary Xi Jinping has put forward a series of important diplomatic thoughts in the face of a new international environment, effectively introducing a theory of major-power diplomacy with Chinese characteristics, which highlights the CPC's heightened sense of historic mission, underscores the Party leadership's innovative thinking as well as reflects the spirit of the times. These

important thoughts have guided China's diplomacy and helped ushered in a new era of China's diplomatic activism. Fully committed to defending its sovereignty, security, and development interests, an increasingly self-confident China has intensified its engagement with the rest of the world by forging global partnerships and vigorously pushing the "Belt and Road Initiative," with a view to stabilizing its peripheries and extending economic aid to the developing world. Under the guidance of Xi Jinping's diplomatic thoughts, China's diplomacy has scored remarkable new progress.

KEYWORDS: Xi Jinping's diplomatic thoughts, major-country diplomacy, theory, practice

International Legal Basis for China's Participation in the Governance and Development of Arctic Oil and Gas Resources

TANG Yao and XIA Liping

ABSTRACT: Climate change and technological advances make offshore oil and gas resources in the Arctic more accessible. However, development of the resources have brought new governance issues, like resource utilization, environmental protection, and dispute settlement. As a large trading country, China's participation in the governance and development of Arctic oil and gas resources would be far-reaching. International laws, such as the United Nations Convention on the Law of the Sea and the International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, provide the international legal basis for China's participation. The existing international legal basis has exhibited four characteristics. Firstly, bilateral agreements are easy to conclude, but they are susceptible to fluctuations in state-to-state. Secondly, United Nations Convention on the Law of the Sea is the core of related legal basis, especially its dispute settlement mechanisms have become the legal means of contracting parties in claiming their rights. Thirdly, soft laws make countries' participation more diverse. Fourthly, peace and cooperation are the essence of related legal basis, such as the obligation that any dispute should be settled by peaceful means provided by the Charter of the United Nations. Therefore, China should strengthen bilateral ties with Arctic states, strengthen cooperation with international organizations, enrich its knowledge of international judicial precedents, and actively participate in the governance and development of Arctic oil and gas resources.

KEYWORDS: China, Arctic oil and gas, governance, development