

國際廣生

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2018年3/4月 第2期 总第53期

2018年3月15日出版

目 次

- 1 处于地缘十字路口的格鲁吉亚及其战略选择 弗拉基米尔·帕帕瓦
- 15 欧盟的结构性难题与一体化的未来 王鸿刚
- 32 美国国家实力衰落与国际权力格局的变化 张东冬
- 52 印度“新邻国外交”战略及其对华影响 徐 菲 文富德
- 70 中国“奋发有为”外交的根源、性质与挑战 李志永
——自主性外交理论的视角
- 91 气候变化全球治理的制度竞争 康 晓
——基于欧盟、美国、中国的比较
- 112 “伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的渗透及其影响 刘中民 赵跃晨
因素分析
- 134 RCEP 争端解决机制构建研究 王 茜 高锦涵
- 153 英文摘要

封三 本刊2018年第4、5、6期征稿启事

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 10 No. 2 March/ April 2018

Published on March 15, 2018

Contents

- 1 A Eurasian or a European Future for Post-Soviet Georgia's Economic Development and the Role of The Belt and Road Initiative
Vladimer Papava
- 15 EU's Structural Conundrums and the Future of European Integration
WANG Honggang
- 32 American Decline and Changes in International Distribution of Power
ZHANG Dongdong
- 52 India's New Neighborhood Diplomacy and Its Influence on China
XU Fei and WEN Fude
- 70 A Strategic Autonomy Perspective on China's Diplomatic Activism: Causes, Nature, and Challenges
Li Zhiyong
- 91 Institutional Competition in Global Climate Governance: A Comparative Study of Regimes in the EU, the United States, and China
KANG Xiao
- 112 ISIS in Sub-Saharan Africa and Its Impacts
LIU Zhongmin and ZHAO Yuechen
- 134 An Exploratory Study of the Establishment of Dispute Settlement Mechanisms for RCEP
WANG Qian and GAO Jinhan
- 153 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

处于地缘十字路口的格鲁吉亚 及其战略选择

[格鲁吉亚]弗拉基米尔·帕帕瓦

【内容摘要】 从格鲁吉亚未来发展的角度来看，其面临着如何在欧洲道路和欧亚道路之间选择的问题，同时也面临着如何把握“一带一路”倡议带来的机遇问题。从比较的角度看，欧盟无论在成立的目的、经济现状方面，还是在成员国的清廉程度方面，都好于欧亚经济联盟，而且长期以来，格鲁吉亚倾向于选择欧洲和欧洲一大西洋机制，并加入了欧盟的“欧洲睦邻政策”和“东部伙伴关系计划”合作机制。而俄罗斯主导的欧亚经济联盟，尽管在入盟难度上相对较小，但是其将油气资源收益的再分配机制作为基础，以俄罗斯向其他成员国让渡部分收益为手段，以此维持和增强俄罗斯的政治影响力。这导致欧亚经济联盟的脆弱性和不稳定性，因此使其与欧盟相比不具有优势。中国提出的“一带一路”倡议为世界经济发展创造了新的机遇。中国与格鲁吉亚在世界贸易组织框架下已经开展了一些合作，并奠定了合作基础。丝绸之路经济带规划中的中国—中亚—西亚经济走廊建设或将成为格鲁吉亚经济发展的新机遇。

【关键词】 格鲁吉亚 地缘政治 欧亚经济联盟 俄罗斯 欧盟 一带一路

【作者简介】 弗拉基米尔·帕帕瓦（Vladimer Papava），格鲁吉亚经济与可持续发展部前部长、格鲁吉亚国际问题和战略研究基金会高级研究员、第比利斯国立大学经济学教授

【中图分类号】 D736.72 F125 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0001-14

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802001

地处高加索地区的格鲁吉亚自独立以来就倾向于参与欧洲—大西洋机制,^①并希望成为欧盟成员国。欧亚经济联盟作为新的区域性规划于 2015 年正式启动。^②根据《欧亚经济联盟条约》,从 2015 年 1 月 1 日开始,白俄罗斯、哈萨克斯坦与俄罗斯三国正式进入经济一体化进程。2015 年 1 月 2 日,与格鲁吉亚同处高加索地区的亚美尼亚正式加入欧亚经济联盟,吉尔吉斯斯坦也于同年 5 月 21 日加入。建立欧亚经济联盟的构想最早由哈萨克斯坦总统努尔苏丹·纳扎尔巴耶夫于 1994 年提出。^③从表面上看,俄罗斯推动的原苏联地区国家区域一体化是基于经济发展的需要。^④2011 年,俄罗斯总统普京宣布建立欧亚经济联盟,^⑤一些政治家和学者将其视为欧亚主义在俄罗斯取得最终胜利的标志。^⑥关于格鲁吉亚与俄罗斯恢复外交关系的讨论近期在格鲁吉亚再度出现,主要有两方面原因:一是格俄两国关系中的不确定性上升,^⑦二是欧亚经济联盟的建立和启动。^⑧

^① Alexander Rondeli, "The Choice of Independent Georgia," in Gennady Chufrin ed., *The Security of the Caspian Sea Region*, New York: Oxford University Press, 2001, pp. 195-211.

^② Lyailya Nurgaliyeva, "Kazakhstan's Economic Soft Balancing Policy vis-à-vis Russia: From the Eurasian Union to the Economic Cooperation with Turkey," *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 7, No. 1, 2016, pp. 92-105.

^③ See Alpysbaeva Zh., "Nursultan Nazarbaev: From the Idea of the Eurasian Union to the Perspectives of Eurasian Integration," *Zakon.kz*, May 30, 2014, <http://www.zakon.kz/4628189-nursultan-nazarbaev-ot-idei.html>; Gregory Gleason, "Kazakhstan's Nazarbayev Heads New EEC Organization," *EurasiaNet*, June 17, 2001, <http://www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav061801.shtml>; Gregory Gleason, "Kazakhstan Positioned as Locomotive of Eurasian Integration," *EurasiaNet*, February 10, 2002, <http://www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav021102.shtml>; and Golam Mostafa, "The Concept of 'Eurasia': Kazakhstan's Eurasian Policy and its Implications," *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 4, No. 2, 2013, pp. 160-170.

^④ Adel Galiakberov and Adel Abdullin, "Theory and Practice of Regional Integration Based on the EurAsEC Model (Russian Point of View)," *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 5, No. 2, 2014, pp. 116-121.

^⑤ Gleb Bryanski, "Russia's Putin Says Want to Build 'Eurasian Union'," *Reuters*, October 3, 2011, <http://www.reuters.com/article/us-russia-putin-eurasian-idUSTRE7926ZD20111003>; and Vladimir Putin, "A New Integration Project for Eurasia: The Future in the Making," *Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union*, October 3, 2011, <http://www.russianmission.eu/en/news/article-prime-minister-vladimir-putin-new-integration-project-eurasia-future-making-izvestia-3->

^⑥ Tuğçe Varol Sevim, "Eurasian Union: A Utopia, a Dream or a Coming Reality?" *Eurasian Journal of Business and Economics*, Vol. 6, No. 12, 2013, pp. 43-62, <http://www.ejbe.org/EJBE2013Vol06No12p043-SEVIM.pdf>.

^⑦ Alexander Rondeli, "Georgia-Russia: From Negative to Positive Uncertainty," *Expert Opinion No. 3*, 2013, Georgian Foundation for Strategic and International Studies, http://gfsis.org/media/download/library/articles/Expert_Opinion_ENG_3.pdf.

^⑧ Mendkovich N., *On the Way to the Eurasian Economic Miracle: Russia and Integration at*

2013年9月,中国国家主席习近平提出建设丝绸之路经济带的倡议,并在一个月后又倡议建设21世纪海上丝绸之路,这两个地跨亚太、欧洲、中亚、南亚、东南亚、西亚和非洲地区^①的全球性倡议被称为“一带一路”倡议。丝绸之路经济带中包含多个经济走廊建设项目,例如,新亚欧大陆桥、中蒙俄经济走廊、中国—中亚—西亚经济走廊、中国—中南半岛经济走廊、中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊等。^②值得注意的是,格鲁吉亚以及阿塞拜疆均地处中国—中亚—西亚经济走廊的沿线。^③格鲁吉亚有必要在这些全球和区域性倡议中找到自己的位置。欧洲—大西洋机制建立较早,欧亚经济联盟和中国的“一带一路”倡议启动时间较晚。格鲁吉亚是参与欧洲—大西洋机制,还是加入欧亚经济联盟,或是参与“一带一路”建设,都需要格鲁吉亚进行深入研究。

一、欧亚主义的经济基础

欧亚主义学说出现于20世纪20年代,是俄罗斯地缘政治学派最有影响力的学说之一,旨在突出俄罗斯在欧亚大陆历史和文化中的地位。^④20世

the Post-Soviet Space, Moscow: Algoritm, 2015; and Vinokurov E., *Eurasian Economic Union: A Sober Look*, Economic issues, 12, 2016, pp. 43-60.

^① Su Ge, “The Belt and Road Initiative in Global Perspectives,” *China International Studies*, 57, March/April 2016, pp. 5-27.

^② *Ibid.*, p. 17.

^③ Meine Pieter van Dijk and Patrick Martens, *The Silk Road and Chinese Interests in Central Asia and the Caucasus: The Case of Georgia*, Maastricht School of Management Working Paper, August 12, 2016, p. 5, <https://www.msm.nl/resources/uploads/2016/09/MSM-WP2016-12-1.pdf>.

^④ Marlène Laruelle, *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*, Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press, 2008. 有分析认为,中国的做法比较符合英国著名地理学家哈尔福德·麦金德提出的“陆心说”,“一个友善的、以中国为中心的经济一体化区域”将在欧亚大陆建立起来。参见: Michael Clarke, “Understanding China’s Eurasian Pivot: The ‘One Belt One Road’ Strategy Provides a Guide to the Future of China in Eurasia,” *Diplomat*, September 10, 2015, <http://thediplomat.com/2015/09/understanding-chinas-eurasian-pivot/>; Serafettin Yilmaz and Liu Changming, “China’s ‘Belt and Road’ Initiative and Its Implications for Euro-Atlanticism,” *China Quarterly of International Studies*, Vol. 2, No. 3, 2016, pp. 401-419; Halford John Mackinder, “The Geographical Pivot of History,” *Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, 1904, pp. 421-444; Artyom Lukin, “Mackinder Revisited: Will China Establish Eurasian Empire 3.0?” *Diplomat*, February 7, 2015, <http://thediplomat.com/2015/02/mackinder-revisited-will-china-establish-eurasian-empire-3-0/>.

纪 90 年代, 苏联解体后, 俄罗斯开始寻求一种反西方的地缘政治思想,^① 欧亚主义由此经历了重要的现代化发展。有关修正俄联邦边界的讨论很大程度上催生了所谓的“祖国迷思”^②, 相关论述在俄罗斯学界、政界及民间流传甚广, 但西方学者却对此深表怀疑。^③ 出现这一情况并不难理解, 因为后超级大国时代的俄罗斯社会充满了怀旧情绪。^④ 超级大国秩序、超级大国实体、超级大国思维是俄罗斯超级大国“综合症”的三大组成部分。^⑤ 其中, 领土作为自然资源、劳动力、金融等资源的载体是最为重要的资源, 领土的扩张和维持是一个超级大国最主要的任务。^⑥

欧亚主义者特别关注所谓“非正统”经济学家的理论。这些经济学家将经济视为文化的衍生品, 认为历史、文化、空间和民族是决定经济实质的关键要素。^⑦ 根据欧亚主义经济模式,^⑧ 市场原则不应破坏意识形态的影响, 即管理社会、政治生活的意识形态基础不应被破坏。因此发展欧亚主义经济的任务是保护和发展一切能够反映欧亚各国文化、历史道路的经济制度。^⑨ 换句话说, 欧亚主义的本质有多层含义。一是由政府控制战略性领域, 即土地、河流、湖泊、海洋、矿产、主要生产企业、军队、军工复合体、发行货币的金融机构、养老基金、交通要道及能源行业等; 二是为中小规模的生产、

^① Eldar Ismailov and Vladimer Papava, *Rethinking Central Eurasia*, Washington, D. C.: Johns Hopkins University-SAIS, Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2010, http://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/Monographs/2010_MONO_Ismailov-Papava_Rethinking-Central-Eurasia.pdf; and Vladimer Papava, “The Eurasianism of Russian Anti-Westernism and the Concept of ‘Central Caucasus-Asia’,” *Russian Politics and Law*, Vol. 51, No. 6, 2013, pp. 45-86.

^② Vera Tolz, “Conflicting ‘Homeland Myths’ and Nation-State Building in Postcommunist Russia,” *Slavic Review*, Vol. 57, No. 2, 1998, pp. 267-294; and Şener Aktürk, “Reflections on Central Eurasian Model: A Foundation Reply to Barfield on the Historiography of Ethno-Nationalisms,” *Central Eurasian Studies Review*, Vol. 5, No. 2, 2006, p. 23.

^③ Vera Tolz, “Conflicting ‘Homeland Myths’ and Nation-State Building in Postcommunist Russia,” p. 294.

^④ Yegor Gaidar, *Collapse of an Empire: Lessons for Modern Russia*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2007, pp. 9-16.

^⑤ Pain E., “The Liberals Surrender Without a Fight,” *Nezavisimaia Gazeta*, February 1, 2008, http://www.ng.ru/ideas/2008-02-01/11_theway.html.

^⑥ Ibid.

^⑦ Aleksandr Dugin, “The Economy: The Fourth Zone,” in Aleksandr Dugin, ed., *The Fundamental Principles of Eurasianism*, Moscow: Arktogeia-Tsentr, 2002, p. 627.

^⑧ Aleksandr Dugin, “The Economic Aspects of Neo-Eurasianism,” in Aleksandr Dugin, ed., *The Fundamental Principles of Eurasianism*, Moscow: Arktogeia-Tsentr, 2002, pp. 626-637.

^⑨ Aleksandr Dugin, *The “Eurasia” Project*, Moscow: Eksmo, Yauza, 2004, p. 286.

贸易、服务行业建立自由市场；三是集体管理模式多元化，即合作社、股份制公司等管理体制适用于工业、建筑、银行、信贷、证券交易、医疗卫生、教育、文化等行业。^①

欧亚主义者认为，从实用主义的角度看，市场与私有制可以存在并且是有利的，他们支持“有市场的社会”而非“市场经济”。因此，欧亚主义的经济目标是保护和发展一切能够反映欧亚各国人民文化和历史的经济制度。欧亚主义者支持“占有原则”而非“所有制原则”。在“占有原则”下，所有者必须承担社会责任，关注社会的福利目标，并对社会和政府负责。此外，“占有原则”认为政府应当支持国内创业并实施家长式政策，同时运用关税和非关税机制实施保护主义政策。

在全球化不断发展的背景下，一个国家按照欧亚主义模式发展经济是难以想象的。俄罗斯经济学家也认识到，欧亚主义理念与当今世界的现实并不匹配。^② 欧亚主义者认为，欧亚国家经济共同体应当以上述原则为基础，建立一个在本质上与美洲、欧洲、太平洋地区等巨型经济区不同甚至相反的独立的“第四区”。^③ “第四区”与其他经济区的差别体现在原苏联加盟共和国如何选择发展道路，即选择欧洲道路还是欧亚道路的问题上。^④

欧亚主义者主流观点的最大问题在于，前文所述的原则性基础和不惜一切代价恢复俄罗斯的超级大国地位二者谁更重要。尽管欧亚主义者对苏联的意识形态不屑一顾，但他们希望建立可扩大俄罗斯版图的苏联式国家。^⑤ 欧亚主义者同样蔑视自由资本主义，尽管对安纳托利·丘拜斯（Anatoli Chubais）

^① Aleksandr Dugin, *The "Eurasia" Project*, p. 288.

^② Grinberg R., "Contours of New Economy and Chances of the Eurasian Integration," *Economist*, No. 6, 2013, p. 10.

^③ Aleksandr Dugin, "The Economy: The Fourth Zone," pp. 657-661.

^④ Zhalilo Y., "Ukraine: Eurasian Integration or European Choice?" *Central Asia and the Caucasus*, Vol. 6, No. 24, 2003, pp. 159-167.

^⑤ 在此种背景下，苏联可被称为苏维埃欧亚帝国。参见：Aleksandr Dugin, "The Economy: The Fourth Zone," p. 629; Aleksandr Dugin, "Pyotr Savitskiy Ideologist of a Great Eurasia," *FINIS MUNDI*, No. 12, Arktogeia Philosophical Portal, 2004, <http://www.arcto.ru/article/1110>; Utkin A. I., "The Eurasianist Viewpoint," *Discussion Club*, Round Table No. 3, 2000, <http://nnmoiseev.ru/st0022.htm>; Milan L. Hauner, "The Disintegration of the Soviet Eurasian Empire: An Ongoing Debate," in Mohiaddin Mesbahi, ed., *Central Asia and the Caucasus after the Soviet Union*, Gainesville: University Press of Florida, 1994, pp. 209-233.

建立“自由帝国”^①的观点持怀疑态度，但认为俄罗斯借此能够恢复其经济影响力，因此对该观点也表示欢迎。^②这种观点认为俄罗斯可以通过经济扩张来重建其经济影响力，^③通过收购或开发行为来影响原苏联加盟共和国，而不是借助武力手段占领它们。^④值得注意的是，白俄罗斯经济在现有的国家治理体制下呈现出近似欧亚主义经济模式的特点。例如，作为“有市场的社会”，白俄罗斯国有企业为社会福利提供保障。^⑤而亚美尼亚和哈萨克斯坦都进行了比较成功的市场化改革，吉尔吉斯斯坦和俄罗斯在苏联解体后不久也完成了市场化改革。

欧亚经济联盟现阶段的主要目标是加强各成员国之间的贸易和经济整合。从理论层面来看，这一目标与欧亚主义经济模式并无关联，欧亚主义与欧亚经济联盟总体上也无直接联系。^⑥

二、欧亚经济联盟的政治经济基础

石油、天然气收益的再分配是推动欧亚经济联盟一体化的重要经济动因。具体而言，欧亚经济联盟成员国之间对出口实行免税政策，特定资源的价格与国际市场价格相比更低，从而可以补贴国内生产。各国在资源交易时

^① 安纳托利·丘拜斯的自由帝国理论在1998—2005年期间颇受欢迎。对于后苏联时期的俄罗斯来说，能源独立与政治独立之间的关系十分重要，能源独立性的上升或将造成政治独立性的下降。俄罗斯在建立自由帝国的同时建立能源帝国至关重要，因为普京已经将俄罗斯塑造为“能源超级大国”。参见：Anatoly Chubais, “Russia’s Mission in the 21st Century,” *Independent Newspaper*, October 1, 2003, http://www.ng.ru/ideas/2003-10-01/1_mission.html。

^② Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the Twenty-First Century*, London: The Free Press, 2002, p. 76.

^③ Keith Crane, D. J. Peterson, and Olga Oliker O., “Russian Investment in the Commonwealth of Independent States,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 46, No. 6, 2005, pp. 404-444.

^④ Aleksandr Dugin, *Nursultan Nazarbaev’s Eurasian Mission*, St. Petersburg: Evraziia, 2004, pp. 99-103.

^⑤ 换言之，白俄罗斯是一个信奉马克思主义、列宁主义，并拥有社会主义市场经济结构的国家，其现状更接近欧亚主义者的设想。参见：Heather Bell, and Robin Bell, “Post-Crisis Belarus: Marxism and the Lender of Last Resort,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 6, No. 2, 2015, p. 155.

^⑥ Marlene Laruelle, “Eurasia, Eurasianism, Eurasian Union: Terminological Gaps and Overlaps,” *PONARS Eurasia Policy Memo*, No. 366, July 2015, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Peppm366_Laruelle_July2015.pdf.

对非联盟成员国征收出口税，并由俄罗斯将其中的部分收益重新分配给其他成员国。石油和天然气是俄罗斯的主要出口资源，因此油气资源收益的再分配机制成为一体化的重要经济动因。

虽然建立欧亚经济联盟在经济上对俄罗斯而言无利可图，但该倡议可以保障莫斯科以现代化的形式逐渐恢复苏联时期的大国地位。鉴于欧亚经济联盟建立在能源消费基础之上，^① 俄罗斯以地缘政治而非经济发展为导向的政策并不令人意外。^② 当前，受到国际原材料价格特别是能源价格持续下滑的影响，上述再分配机制的有效性也相应降低。

俄罗斯近年来曾考虑与新西兰、越南、以色列、印度、美国等国家以及与东盟、欧洲自由贸易联盟（European Free Trade Association, EFTA）和欧盟等地区组织签订自由经济区（Free Economic Zone, FEZ）协定。2015年5月29日，俄罗斯与越南签署了有关协定，^③ 而与其他国家、地区组织的谈判多由于政治因素被搁置或未能启动。根据俄罗斯经济学家预测，无论签订短期还是长期的自由经济区协定，都将为欧亚经济联盟带来经济效益，尤其对俄罗斯和哈萨克斯坦最为有利。但对白俄罗斯而言，如果签订协定的国家均为发达国家，其将蒙受损失。^④ 由于欧亚经济联盟的所有成员国都享有否决权，为了避免白俄罗斯动用否决权，联盟显然需要设立向白俄罗斯倾斜的内部再分配机制。

2014年乌克兰危机之后，美国以及其他一些国家对俄罗斯实施了经济制裁。^⑤ 虽然制裁措施不涉及其他成员国，但对欧亚经济联盟造成了新的挑

^① Fiona Hill, *Energy Empire: Oil, Gas and Russia's Revival*, London: The Foreign Policy Centre, 2004, <http://fpc.org.uk/fsblob/307.pdf>.

^② Hilary Appel and Vladimir Gelman, "Revising Russia's Economic Model: The Shift from Development to Geopolitics," *PONARS Eurasia Policy Memo*, No. 397, November 2015, http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm397_Appel-Gelman_Nov2015.pdf.

^③ "Vietnam Signs Free Trade Agreement with Russian-Led Economic Union," *The Moscow Times*, May 29, 2015, <http://www.themoscowtimes.com/business/article/vietnam-signs-free-trade-agreement-with-russian-led-economic-union/522691.html>.

^④ Alexander Knobel, *Eurasian Economic Union: Prospects and Challenges for Development*, *Economic issues*, No. 3, 2015, pp. 87-108.

^⑤ Peter Koenig, "Russia, The Circus of Economic Sanctions Continues: Washington and Brussels Against Moscow," *Global Research*, December 24, 2015, <http://www.globalresearch.ca/russia-the-circus-of-economic-sanctions-continues-washington-and-brussels-against-moscow/5497752>.

战。截至 2014 年 8 月，作为对经济制裁的回应，俄罗斯政府实施了所谓的反制裁措施，^① 禁止从美国、加拿大、澳大利亚、欧盟以及非欧盟成员的挪威进口食品。由于针对俄罗斯的经济制裁未影响欧亚经济联盟的其他成员国，因此其他成员国也未与俄罗斯一道采取反制裁措施。由于欧亚经济联盟成员国处于共同的关税区，禁止进口的商品依然可以通过其他成员国流入俄罗斯。实施反制裁措施后，俄罗斯承担了主要损失。反制裁措施将关税区内的俄罗斯与其他成员国一分为二，这种局面显然违背了欧亚经济联盟共同关税区的整体性原则。由于经济上的负面影响，其他成员国很难自愿参与俄罗斯的反制裁。如果俄罗斯向其他成员国施压，将进一步破坏欧亚经济联盟脆弱的根基，并使成员国对该联盟的未来产生疑虑。此外，俄罗斯向其他成员国施压将使潜在成员国产生畏惧心理。为了维护自身利益，俄罗斯在西方解除对其制裁之前应该不会放弃反制裁措施。^② 因此，当前的制裁与反制裁不会因俄罗斯政府的任何妥协而改变。

综上所述，欧亚主义经济模式在全球化背景下是一个乌托邦式的概念。而欧亚经济联盟本身不稳定、不完善，俄罗斯遭受的经济制裁和采取的反制裁措施更印证了这一点。^③ 同时，随着国际能源价格进一步下滑以及制裁压力的逐渐增大，俄罗斯的经济形势或将进一步恶化。^④

^① Jess McHugh, "Russian Sanctions: Putin Signs Decree Ordering All Western Imported Food 'Destroyed'," *International Business Times*, July 30, 2015, <http://www.ibtimes.com/russian-sanctions-putin-signs-decree-ordering-all-western-imported-food-destroyed-2031380>. 由于格鲁吉亚向西方靠近，俄罗斯政府自 2006 年起在能源、贸易、金融领域对其实施经济制裁，同时对劳务移民加以限制。参见：Randall Newnham, "Georgia on My Mind? Russian Sanctions and the End of the 'Rose Revolution'," *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 6, No. 2, 2015, pp. 161-170.

^② 总的来说，俄罗斯与西方国家也有共通之处，“民族性格有可能使俄罗斯成为一个真正的民主国家”，但俄罗斯当前的大国野心凸显。参见：Robert J. Shiller, "Is Russia's National Character Authoritarian?" *Project Syndicate*, March 14, 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/is-russian-national-character-authoritarian-by-robert-j--shiller-2016-03>; Vladimer Papava, "Old or New Cold War?" *CICERO Foundation Great Debate Paper*, No. 14/07, October 2014, http://www.cicerofoundation.org/lectures/Papava_Old_or_%20New_Cold_Warx.pdf.

^③ Vladimer Papava, "Economic Models of Eurasianism and the Eurasian Union: Why the Future is not Optimistic," *The Central Asia-Caucasus Analyst*, October 29, 2015, <http://cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13296>.

^④ Alexander Dynkin and Vladimir G. Baranovskii, eds., *Russia and the World: 2016 Annual Forecast: Economy and Foreign Policy*, Moscow, IMEMO RAN, 2015, http://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015_024.pdf.

三、格鲁吉亚的选择：欧洲道路还是欧亚道路

在讨论是欧洲道路还是欧亚道路更适合格鲁吉亚时，必须综合考虑欧亚合作以及欧洲一体化的历史经验和发展前景，^① 欧盟在欧亚地区的经济与安全利益，^② 苏联解体后格鲁吉亚与欧盟和俄罗斯的关系，^③ 以及格鲁吉亚的经济改革经验。^④ 而经济是任何国家间组织最重要的构成因素，应重点加以考虑。仅关注格鲁吉亚曾被迫加入苏联，必然不会重新回到曾经的阵营这一事实还远远不够，还应重点分析格鲁吉亚未来可能面临的挑战。因此，本文将对一系列相关问题展开详细讨论。重点是分析欧盟与欧亚经济联盟之间的主要差异，具体包括以下几个方面。

第一，成立的目的。欧盟最初以建立经济联盟为目标，旨在促进各成员国经济的发展。尽管欧亚经济联盟在名称中也包含“经济”一词，但如前文所述，其成立的目的并非纯粹为了经济发展，而是俄罗斯借助经济手段，以牺牲自身利益为代价对能源收益进行再分配，巩固并强化俄罗斯对其他成员国的影响力。

第二，经济现状。虽然欧盟部分国家正处于经济危机之中，但欧盟整体上仍是一个发达经济的联合体；而欧亚经济联盟的成员国则是市场机制不完善、技术落后的原苏联加盟共和国。^⑤ 在欧盟，占主导地位的国家已进入典型意义上的后工业时代；而欧亚经济联盟成员国以及除波罗的海国家之外的

^① Anastassia Obydenkova, “Comparative Regionalism: Eurasian Cooperation and European Integration, The Case for Neofunctionalism?” *Journal of Eurasian Studies*, Vol. 2, No. 2, 2011, pp. 87-102.

^② Marlene Laruelle, *The European Union in a Reconnecting Eurasia. Foreign Economic and Security Interests*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2016, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160428_Laruelle_EUReconnectingEurasia_Web.pdf.

^③ Andrew Kuchins, Jeffrey Mankoff, and Oliver Backes, *Georgia in a Reconnecting Eurasia: Foreign Economic and Security Interests*, Washington, D. C.: CSIS, 2016, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160429_Kuchins_GeorgiaReconnectingEurasia_Web.pdf.

^④ Vladimer Papava, *Economic Reforms in Post-Communist Georgia: Twenty Years After*, New York: Nova Science Publishers, 2012.

^⑤ Vladimer Papava, “The Economic Challenges of the Black Sea Region: the Global Financial Crisis and Energy Sector Cooperation,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No. 3, 2010, pp. 361-371.

其他原苏联加盟共和国，却还都处于“后苏联时期的后工业时代”。造成这种差异的原因是工业生产的落后。^①由此可见，欧盟是由发达经济体组成的联合体，而欧亚经济联盟则是由体制和技术明显落后的国家组成的联合体。

第三，清廉程度。根据透明国际（Transparency International）2016 年的《全球清廉指数》^② 报告，丹麦是欧盟成员国中最清廉的国家，在 176 个国家中排在首位。欧盟成员国中腐败指数最高的是保加利亚，其世界排名是第 75 位。相比之下，欧亚经济联盟成员国中排名最高的是白俄罗斯，其世界排名是第 79 位，排名最低的是吉尔吉斯斯坦，其世界排名是第 136 名。格鲁吉亚在该排名中处于第 44 位，与格鲁吉亚排名最为接近的欧盟成员国是西班牙（第 41 位）和拉脱维亚（第 44 位），因此格鲁吉亚更符合欧盟标准。

第四，获得成员资格的难度。仅依靠雄心壮志难以成为欧盟成员国。申请加入欧盟的国家必须符合布鲁塞尔在政治和经济等方面的具体标准。因此，申请国只有达到欧盟设立的上述标准之后，才会被列入欧盟的准入议程。为了鼓励与其他国家的友好互动，欧盟实施“欧洲睦邻政策”（European Neighbourhood Policy, ENP）和“东部伙伴关系计划”（Eastern Partnership, EaP）等多种合作形式，格鲁吉亚加入了上述两个合作机制。^③通过加入“东部伙伴关系计划”，格鲁吉亚成功加入了《深度全面的自由贸易区协定》^④（Deep and Comprehensive Free Trade Areas, DCFTA）以及欧盟联系国协定^⑤。与欧

^① Vladimer Papava, “Necroeconomics of Post-Soviet Post-Industrialism and the Model of Economic Development of Georgia and Russia,” *Journal of Business and Economics*, Vol. 6, No. 5, 2015, pp. 976-983, <http://www.academicstar.us/UploadFile/Picture/2015-7/20157313847837.pdf>.

^② *Corruption Perceptions Index 2016: Results*, Transparency International, 2017, http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016?utm_medium=email&utm_campaign=CPI%202016%20General%20Mailer&utm_content=CPI%202016%20General%20Mailer+Version+A+CID_310d39acff23636ebb54eda828e1e89d&utm_source=Email%20marketing%20software&utm_term=SEE%20RESULTS#table.

^③ Kakha Gogolashvili, “The EU and Georgia: The Choice is in the Context,” in Tigran Mkrtchyan, Tabib Huseynov, and Kakha Gogolashvili, *The European Union and the South Caucasus: Three Perspectives on the Future of the European Project from the Caucasus*, Europe in Dialogue 2009/01, pp. 90-127, http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual_library/30_xcms_bst_dms_en.pdf.

^④ Merab Kakulia, “Georgia’s Experiences on Developing Trade and Trade Policy Relations with the European Union,” *East European Studies*, No. 5, 2014, pp. 137-160, http://vki.hu/files/download_772.html.

^⑤ CG, “Georgia, EU Sign Association Agreement,” Civil.Ge, June, 27, 2015, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27417>.

盟不同的是，欧亚经济联盟对新成员基本没有设置任何先决条件，^① 俄罗斯扩大该组织的意图是运用经济杠杆向其他成员国施加政治影响。

通过分析欧盟与欧亚经济联盟的不同之处可以看出，格鲁吉亚加入后者更为便利。但作为清廉程度已达到欧盟标准的国家，格鲁吉亚为何要加入相关指标约为欧盟国家两倍的欧亚经济联盟，而且其在体制和技术方面相对落后。格鲁吉亚显然不应加入欧亚经济联盟。

此外，格鲁吉亚加入欧亚经济联盟面临的“等量性障碍”（commensurability barrier）也大于欧盟。俄罗斯著名经济学家鲁斯兰·格林伯格（Ruslan Greenberg）在对比独联体（CIS）与欧盟时指出，当一个国家联盟的成员国在经济规模上的等量性接近时，该联盟的效率更高且更容易成功。为了使联盟的领导机构发挥作用，成员国应在联盟成立时就哪些领域需要让渡部分主权做出决定。在成员国体量彼此相当的情况下也较易达成共识，如果某成员国的经济体量数倍于其他成员国之和，该国难以让渡与其他国家等量的主权。由此导致的结果是，大国为了维护自身在联盟中的主导地位，让渡的主权远少于其他小国。欧盟由德国、法国、英国、意大利等较大国家和比利时、爱尔兰、荷兰等较小但经济发展水平基本相当的国家组成是其成功的原因之一。

格林伯格指出，独联体国家的“等量性障碍”较为严重。俄罗斯经济总量占独联体国家的67%—70%，^② 欧亚经济联盟的“等量性障碍”更加严重，俄罗斯占联盟经济总量的82%以上，^③ 这也说明欧亚经济联盟成功的可能性较小。因此，格鲁吉亚是否应该申请成为欧亚经济联盟成员国的答案是否定的。获得欧盟成员国资格并非格鲁吉亚的最终目标，而是要让国民过上有尊严的生活，同时借助市场经济让发展成果直接惠及广大人民。为了实现上述

^① EEK, *Eurasian Economic Union: Questions and Answers, Figures and Facts*, Moscow: Eurasian Economic Commission, 2014, http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/eaes_voposy_otvety.pdf.

^② Ruslan Greenberg, “Contours of New Economy and Chances of the Eurasian Integration,” *Economist*, No. 6, 2013, p. 9.

^③ EEK, *On the Main Social and Economic Indicators of the Member States of the Eurasian Economic Union*, Eurasian Economic Commission, January–November, 2015, http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Indicators201511.pdf.

目标，格鲁吉亚应接受并确立欧盟标准，从而更加靠近欧盟。

四、格鲁吉亚在丝绸之路经济带建设中的枢纽作用

中国与欧盟正积极探讨建立自由贸易机制，这一设想对格鲁吉亚而言意义重大。^① 丝绸之路经济带为中国和欧盟经济合作搭建了崭新的舞台。^② 中国与格鲁吉亚均为世界贸易组织成员，两国已签署的自由贸易协定^③ 对发展两国贸易关系发挥了重要作用。格鲁吉亚与欧盟签署了《深入全面的自由贸易区协定》^④，与欧洲自由贸易联盟也签署了自由贸易协定。^⑤ 因此，欧盟与中国扩大贸易将使格鲁吉亚成为连接中国与欧洲的物流枢纽，并提升相关领域的合作。^⑥ 其中，巴库—第比利斯—卡尔斯铁路以及阿纳克利亚深水港项目将发挥重要作用。^⑦ 此外，格鲁吉亚在将里海的油气资源向土耳其运输的过程中发挥了能源运输枢纽的作用，^⑧ 未来，格鲁吉亚将与阿塞拜疆共同成为中亚高加索地区的交通和能源枢纽。^⑨

^① Liu Jia, "Walk the Talk on FTA Negotiations," *China Daily Europe*, July 7, 2017, http://europe.chinadaily.com.cn/epaper/2017-07/07/content_30026178.htm; and Zachary Haver, "Rebalancing EU-China Relations: The Case for an EU-China FTA," *Global Policy*, February 9, 2017, <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/09/02/2017/rebalancing-eu-china-relations-case-eu-china-fta>.

^② Kakha Gogolashvili, *New Silk Road: A Stage for EU and China to Cooperate*, Expert Opinion No. 86, Tbilisi: Georgian Foundation for Strategic and International Studies, 2017, <https://www.gfsis.org/files/library/opinion-papers/86-expert-opinion-eng.pdf>.

^③ Zhong Nan and Xu Jingxi, "China, Georgia Sign FTA," The State Council the People's Republic of China, May 15, 2017, http://english.gov.cn/news/international_exchanges/2017/05/15/content_281475656216746.htm.

^④ European Commission, *Georgia/Countries and Regions/Trade*, February 22, 2017, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/georgia/>.

^⑤ "Georgia Makes New European Free Trade Deal," *Agenda.ge*, June 6, 2017, <http://agenda.ge/news/59578/eng>.

^⑥ Boris Ajeganov, "EU-China Trade to Bolster Security in the South Caucasus," *The CACI Analyst*, January 23, 2017, <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13423-eu%E2%80%93china-trade-to-bolster-security-in-the-south-caucasus.html>.

^⑦ Joseph Larsen, "Georgia: The Black Sea Hub for China's 'Belt and Road' New Investments (Some not Even Involving China) Make Georgia an Attractive Link between Asia and Europe," *The Diplomat*, May 3, 2017, <http://thediplomat.com/2017/05/georgia-the-black-sea-hub-for-chinas-belt-and-road/>.

^⑧ Richard Boucher, "Opening of Caspian Basin Pipeline," U.S. Department of State, May 25, 2005, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/46745.htm>.

^⑨ Eldar Ismailov and Vladimir Papava, *The Central Caucasus: Essays on Geopolitical Economy*, Stockholm: CA&CC Press, 2006, pp.103-106.

丝绸之路经济带为格鲁吉亚从能源运输枢纽向区域经济枢纽转型创造了机遇。欧盟与格鲁吉亚签署的《深入全面的自由贸易区协定》规定，格鲁吉亚向欧盟出口的商品必须产自格鲁吉亚，^① 这将提升格鲁吉亚的投资吸引力。尤其是对于那些尚未与欧盟签署自由贸易协定的国家，这个自由贸易区协定为其在格鲁吉亚生产并向欧盟出口提供了机会，这当中就包括已经在格鲁吉亚投资的中国。因此，格鲁吉亚成为区域经济枢纽符合中国—中亚—西亚经济走廊的规划。

进入 21 世纪以来，中国在世界经济中的地位不断上升，经济影响日益扩大，并正在成为格鲁吉亚可靠的合作伙伴，这尤其体现在开展“一带一路”合作方面。值得注意的是，中国与格鲁吉亚正在制定多个重点项目规划并可能取得巨大成就，包括 2018 年一家中国公司将与欧亚投资有限公司将投资 10 亿美元创建格鲁吉亚开发银行；^② 格鲁吉亚伙伴基金和另一家中国资产控股公司共同设立格鲁吉亚国家建设基金，双方分别出资 49% 和 51%、共计 5 000 万美元，资助格鲁吉亚新兴企业；^③ 建立“新丝绸之路共同市场合作区”，并创新贸易模式。^④ 丝绸之路经济带建设让中国与格鲁吉亚的经济关系变得更加紧密。

五、结论

欧亚主义是关于俄罗斯地缘政治思想的重要理论之一，欧亚主义的经济基础是“有市场的社会”而非“市场经济”。欧亚主义者认为，经济应服务于欧亚国家、欧亚文明和欧亚文化，市场原则不应影响公共与政治生活的

^① MESD, *Rules of Origin, Free Trade with the EU*, Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia, 2017, <http://www.dcfta.gov.ge/en/dcfta-for-business/Rules-of-Origin->.

^② 从战略角度来讲，新成立的格鲁吉亚开发银行将吸引更多中国投资者。参见：CBW, “One Billion USD Capital Chinese Bank to Launch in Georgia,” *Caucasus Business Week*, May 15, 2017, <http://cbw.ge/banking/chinese-bank-one-billion-usd-capital-launch-georgia/>.

^③ Lika Jorjoliani, “Georgian Government Upbeat on Chinese Trade,” *Investor.ge*, Issue 4, August-September, 2017, <http://investor.ge/article.php?art=5>.

^④ CEFC, “CEFC China Signs Two Cooperation Agreements with the Government of Georgia to Help Develop an Innovative Trade Model in the ‘Silk Road Common Market Zone’,” CEFC China, May 14, 2017, <http://en.cefc.co/detail/news/749?lang=cn>.

意识形态构成威胁。欧亚主义的本质是在政府控制战略性领域的基础上，形成中小规模生产、贸易、服务行业的自由市场以及多种形式的集体管理。

在全球化时代，以欧亚主义经济模式为基础的国家联盟难以建立，因为除个别国家外，多数原苏联加盟共和国都倾向市场经济，而非“有市场的社会”。新成立的欧亚经济联盟以石油和天然气收益的再分配机制为基础，以俄罗斯向其他成员国让渡部分收益为手段，来使成员国留在联盟内部，以此维持和增强俄罗斯的政治影响力。

乌克兰危机发生后，西方国家对俄罗斯实施的经济制裁以及俄罗斯采取的反制裁措施，都反映了欧亚经济联盟的脆弱性和不稳定性，因为欧亚经济联盟成员国不会也不可能在经济上完全跟随俄罗斯的步伐。欧亚经济联盟与欧盟相比不具有优势，其成员国的社会治理、市场体制和技术水平也明显落后。此外，阻碍欧亚经济联盟发展的另一个因素是“等量性障碍”，这制约了俄罗斯向联盟的超国家机制让渡主权，也导致其他成员国不愿接受超国家机制。虽然加入欧亚经济联盟易于加入欧盟，但鉴于上述负面因素，欧亚经济联盟对格鲁吉亚并不具有吸引力。

中国提出的“一带一路”倡议为世界经济发展创造了新的机遇。格鲁吉亚地处丝绸之路经济带建设规划中的中国—中亚—西亚经济走廊沿线，这成为格鲁吉亚经济发展的新路径。格鲁吉亚已与欧盟和中国签订自由贸易协定，可以在丝绸之路经济带建设中发挥经济枢纽作用。中国对格鲁吉亚投资日益增长，在丝绸之路经济带建设的背景下这种趋势仍将持续。

（上海国际问题研究院 徐晓岚译，赵隆校）

[完稿日期：2017-11-12]

[译成日期：2018-01-19]

[责任编辑：石晨霞]

欧盟的结构性难题与一体化的未来

王鸿刚

【内容摘要】 不断推进的一体化进程是欧洲历史发展的必然选择，它在为欧洲各国带来和平、繁荣与和谐的同时，也在主权与超主权、民主与效率、扩大与深化、同一与多元、开放与安全、自主与依赖等问题上，存在重大的理论缺陷和实践困境。近年欧洲面临的债务、难民、恐怖袭击、认同等多重危机，便主要源于这种内在的结构性难题。目前，欧盟在应对危机方面采取了不少举措并取得了一定效果，但由于受到多重局限，危机还未能根本消除。综合当前欧洲各方面情况来看，未来数年内一体化发展可能呈现“小步前行”的局面。鉴于当前欧洲面临的重重危机一定程度上是为过去扩大速度过快而付出的代价，未来欧盟在继续扩大问题上势必趋于谨慎；英国脱欧具有其特殊性，因而欧盟成员国数量继续减少的可能性较小；同时，欧洲民众对一体化的热情和支持普遍消退，欧盟通过签订新条约的方式推动一体化取得突破性进展的可能性较小；在现行条约框架下，一体化进程仍有望实现局部推进，但欧盟成员国在一体化速度上很难保持一致，“多速欧洲”可能成为现实选择。

【关键词】 欧盟 结构性难题 多重危机 多速欧洲 一体化的未来

【作者简介】 王鸿刚，中国现代国际关系研究院世界政治研究所所长，研究员（北京 邮编：100081）

【中图分类号】 D85

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0015-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802002

金融危机后欧盟各国在经济、政治、社会等方面出现的波折和危机，引发了各界对欧洲一体化发展前景的激烈讨论。本文从欧盟在一体化进程中面临的结构性难题入手，分析欧盟近年经历的债务、难民、恐怖袭击、认同等多重危机，以及这些危机和欧盟的结构性难题之间的内在联系。在此基础上，通过总结和分析欧盟应对危机的举措，对欧洲一体化的未来前景进行研判。

一、欧盟面临的结构性难题

在历史因素与现实因素、内部条件与外部条件的共同作用下，二战后，欧洲开启了波澜壮阔的一体化进程并发展至今，使欧盟成为迄今为止全球融合程度最高、经济实力最强、政治影响最大的区域合作集团。欧盟作为人类社会谋求深度融合、各国之间紧密共处的先行和经典案例，通过一体化给欧洲带来了和平与繁荣。但这种一体化模式本身蕴含着一些内在的结构性难题，使欧洲一体化不时出现波折，并集中体现为若干个“两难”。

一是主权与超主权之间的两难。近代的主权国家观念及其实践是由欧洲创造和推进的，这是人类历史的重大进步，也大大推动了欧洲的经济社会发展。然而，二战后欧洲各国要推进一体化，就必须实施跨国家调节，超越此前由其创造的主权观念。因此，在欧洲一体化进程的初始阶段，就尝试建立超越主权的立法、行政与司法机构，并不断从低级向高级阶段推进，出现了原属主权国家的职能与权力向共同机构转移的情况，即主权让渡（或曰主权的转移、合并与共享）。这种主权让渡具有深厚的思想基础：早在一战结束时，欧洲就已出现一种反思，认为民族国家的存在是战争爆发的根源。这一看法在二战后更成为流行思潮。随着二战后各国生产分工的日趋细化和相互之间资本融合程度的加深，自由并统一的欧洲市场得以形成，这要求必须超越主权界限对这种统一大市场进行必要的管理。这种主权让渡还有共赢性：因为一体化能给各国带来安全、繁荣与复兴，所以甫一提出即得到西欧主要国家的积极响应，每个国家都在此过程中成为赢家。甚至这种主权让渡也有逻辑周延性：因为主权让渡是主权国家自愿做出的决定，主权让渡本身也是

行使主权的一种体现，主权与超主权之间完全可以在逻辑上实现辩证统一。

但在实际操作中，要处理好主权与超主权之间的矛盾，难度很大。从观念方面看，主权国家仍然是最重要的政治行为体，欧洲国家也仍有较强的主权观念，且各国民众的“主权意识”常常被民族主义和民粹主义的政党唤醒并加以利用，这决定了主权仍将在很长时间内为欧洲各国所珍视。从利益方面看，成员国在一体化上寄托着巨大的共同利益，这种利益只能经由建立在主权让渡基础上的一体化来实现，就此而言它们愿意移交部分主权；同时也要看到，一体化的共同利益与成员国各自的特殊利益并不完全重合，当主权让渡有可能影响到其自身特殊利益时，它们往往对一体化表现出抵触态度或提出较大保留。各成员国虽然在一体化过程中都有相对收益，但彼此之间如果有明显的收益差别，也将导致它们对一体化的挑剔和抵触，或者在具体事务上发生冲突。从进程方面看，如果定调过高或操之过急，出现主权过分让渡和成员国自主能力不足的情况，也可能带来意想不到的负面效应。^①

二是扩大与深化之间的两难。“扩大”是指欧共体或欧盟成员国数量的增加，“深化”是指一体化所涉领域的拓展和等级程度的提升。无论“扩大”还是“深化”，都是欧洲一体化的努力方向。“扩大”的积极意义包括多个方面。首先是进一步强化规模优势。目前，欧盟人口规模超过5亿，仅次于中国和印度，远超美国；经济总量占到全球约四分之一，与美国不相上下。这不仅为欧盟核心成员国创造了更大的发展空间，而且其巨大的市场规模也引起其他国家的高度重视。其次是实现了更大范围内的和平与稳定，获得了巨大的安全红利。成员从最初欧共体时期的西欧诸国向南部和东部拓展，特别是向中东欧方向拓展以及与这些国家在军事与安全方面的深度融合，不仅有助于维持欧洲国家之间的和平共处，而且有助于抑制中东欧国家内部的地区和种族冲突。再次是有助于欧洲的整体发展。欧盟通过对入盟申请国施加压力，促其加快各项体制机制和政策改革，使其更便于吸引外部投资，生产成本优势得到充分释放，并同西欧强国的优势产业实现深度融合，为新老成

^① 戴炳然：《对欧洲一体化历史进程的再认识——以马克思主义哲学为方法论的一些思索》，《欧洲研究》2017年第1期，第70-80页；黄正柏：《权力的让渡和主权的坚持：略析欧洲一体化中的“主权让渡”》，《史学集刊》，2009年3月第2期，第51-58页。

员国同时提供了经济发展的动力源，特别是拉动相对落后的中东欧地区发展。最后是推广了欧洲的软实力。“东扩”使欧盟在中东欧国家建立起西方的价值体系，欧盟机构和亲欧的政治精英们反复强调，欧盟通过不断拓展和平、安全与价值共同体提升了自身的政治分量，扩大了政治影响，并成功输出了“规范性力量”，为全球其他地区的一体化建设提供了样板。

但是扩大和深化也是一对相互抑制的矛盾，理论上或许并行不悖，实践中却很难兼得。“扩大”对“深化”的最主要影响是成员国更加多元和更难达成共识，共同体的“纯粹性”遭到削弱，增加了相互协调和一体化推进的难度。特别是南欧和中东欧国家面对处于强势地位的西欧国家，往往更强调维护本国利益、传统和文化特殊性，常常借助外部力量制衡西欧强国和欧盟机构，使本已负重前行的一体化进程更加困难。各国普遍的“扩大疲劳症”，正是在这种背景下出现的。^①另一方面，“深化”也潜在地对“扩大”构成抑制，因为深化要求成员国之间协调配合更加熟练默契，不断扩大的规模显然不利于协调配合。

三是民主与效率之间的两难。民主是欧洲一体化进程中的核心价值和基本准则。欧共体或欧盟要求成员国必须实行民主政治。“申请国必须是稳定的、多元化的民主国家，至少拥有独立的政党、定期举行选举、依法治国、尊重人权和保护少数民族权益”——这是融入一体化的前提条件，也是欧共体或欧盟民主原则的基本保障。同时，欧共体或欧盟是在成员国自愿让渡部分主权的基础上形成和发展的，是社会契约论的结果。在欧盟治理中，欧洲议会的发展、欧盟权力在不同机构间的分割与制衡、欧洲民众对决策过程的参与等，也体现出民主原则。^②这种对民主原则的遵循以及“双重民主”的制度设计，要求必须对所有的决策参与者的意见与诉求都予以充分尊重。效率也是欧洲一体化过程中始终追求的目标。而这一追求则要求必须在一体化过程中抑制“过分民主”和“过度福利化”倾向。鉴于民主政治的滥用导致

^① 刘作奎：《“深化”还是“扩大”——东扩十年欧洲一体化走向分析（2004-2014）》，《欧洲研究》2014年第4期，第49-62页。

^② 卢静、衡孝军：《透析欧盟治理困境》，《国际问题研究》2008年第2期，第37-41、64页。

社会福利负担过重，同时由于长期面临美日的激烈竞争，一体化的推动者们不得不利用一体化来变相推动“去民主化”，以便使“市场逃离民主”，通过暗中抑制社会福利的方式激发资本的活力与热情，以专家或技术官僚取代政治官员在决策中的主导作用，削弱民主制度下民众通过“一人一票”的选举活动影响政策、干预经济活动并争取社会福利的能力。^①

这意味着，在一体化过程中，民主和效率构成一对矛盾。在一体化初期，对这种矛盾关系的统筹处理是相对成功的，例如通过在农业政策、地区政策和社会政策领域实施均衡化举措，在强势与弱势产业之间维持平衡，着力解决一体化后地区发展失衡问题，并通过促进就业、人文关怀等方式确保社会公平。^② 随着成员国数量不断增加、各成员国发展阶段和利益诉求的差距不断拉大，以及金融危机阴影下外部经济环境长期不见好转，要在民主和效率之间搞统筹、搞折中就变得更加困难了。

四是同一与多元之间的两难。基于共同历史和普遍情感的文化价值的同一性，是欧洲一体化过程的重要精神支柱。“只有人们在心理上彼此认同为‘同一组群’，而非一群松散累加的个人，政治系统才能持续存在。而这一认同必须建立在人们共同的价值、利益和目标，以及为此而奋斗的意愿之上。”^③ 当然，几千年历史演进中的内部分化，也同样造就了欧洲的多元性，既有国土面积、人口规模、地理气候等自然禀赋方面的差异，也有经济结构、发展阶段、经济政策方面的差异，在政治传统、制度设计和治理方略上，欧洲同样也是七色板。特别是最近几十年来穆斯林人口在欧洲范围内的大幅增长，以及冷战结束后诸多前社会主义国家的加入，更扩大了欧洲在种族、文化和政治传统方面的多元程度。

理论上，同一性是一体化的前提，而多元性是欧洲活力的源泉和一体化的动力，两者同等重要且并行不悖。“民族认同不应建立在反对欧洲认同的

^① 张浚：《福利困境、“去民主化”和欧洲一体化：欧洲政治转型的路径》，《欧洲研究》2014年第1期，第1-13页。

^② 钱运春：《论欧洲一体化进程中的公平与效率》，《欧洲研究》2005年第4期，第68-78页。

^③ Donald S. Luiz, *The Origins of American Constitutionalism*, Baton Rouge and London: Louisianan State University Press, 1988, p. 6.

基础上,反之亦然。如果我们把多元认同看作欧洲多层治理体系合法化的一个必要的文化条件,那就不应该假定为了给欧洲认同的强化让路,民族认同必须丧失它的重要性。”^①但是在实践中,当主权让渡和利益分配打破成员国与欧盟总部之间的权利平衡和民众的心理底线时,人们对民族认同和国家利益的强调便会压倒共同体意识。当各国之间的发展状况差别过大,或一国内部社会分化过大时,处于弱势地位的国家和群体也会感觉到这种“多元”原来也有残酷的一面。尤其是当一些中东欧国家自觉不自觉地恢复和强化本国威权主义传统,并因此同所谓“西方自由主义传统”形成冲突时,对西欧国家而言,继续强调“多元”也是需要更大勇气的。

五是开放与安全之间的两难。长期以来,欧洲的历史一直是一部开放与同化的历史。罗马帝国时期,统治者们就开始有意识地将自己的法律、制度和文化传播到帝国疆域内的每个角落。尤其是对新征服地区,在推行其法律、制度和文化的同时,罗马帝国的统治者们还将被征服地区民众敬畏的神像搬进罗马,以开放之姿行同化之实。进入近代,伴随着对外殖民扩张,欧洲不仅通过资本、技术和武力将整个世界卷入工业化进程,而且在欧洲兴起的理性主义及人文主义文化传统,也构成了世界现代化进程的主要思想脉络。几百年来现代国际秩序的形成与演进,更成为欧洲对外同化的最深远结果。就冷战中两种制度的竞争而言,欧美同苏联的关系也可被视为一场双方在交界地带(中东欧)和世界其他地区(主要是第三世界)实施同化的长期竞争。

在当前一体化背景下,欧洲仍尝试通过“巴塞罗那进程”“东部伙伴关系”等强化对西亚、北非等周边地区的同化,试图继续以开放之姿,用经济的发达、文化的先进和制度的感召力扩大欧洲的国际影响,并在此过程中维系和拓展自身利益。但结果却事与愿违。由于主权独立和平等意识日益成为国际关系的基本准则,对其他国家内政的干预既可能破坏这些国家本已脆弱的国家治理体系,引发内部矛盾外溢,也势必进一步激发这些国家的抵抗情绪,加剧欧盟与这些国家之间的紧张关系。在欧洲内部各国之间边境日趋模糊、欧洲整体上也对外高度开放的情况下,周边地区各类社会和安全矛盾更

^① Joachim Schild, “National v. European Identities? French and Germans in the European Multilevel System,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 2, June 2001, p. 336.

易向欧盟内部渗透蔓延，危害欧洲的安全。

六是自主与依赖之间的两难。二战后显著衰落的西欧国家希望通过一体化实现战略自主和东山再起，内心深处并不希望依附和屈从于任何外部力量。但美国的强大实力和欧洲的现实困境又使欧洲不得不依赖于美国的经济扶持和安全保护。这种既想脱美自立、又不得不倚美自保的矛盾心态，贯穿于欧洲一体化的全程。而美国也同样对欧洲一体化持复杂心理，既希望欧洲独立自主以减少美国的负担，又希望维持欧盟对美依赖关系。战后初期的美国出于冷战对抗和全球布局的需要，对欧洲一体化给予了大量支持，同时也全面强化了其对欧洲在经济、政治和安全等各方面的影响，巩固了欧洲对美国的依赖关系。但当欧洲元气逐步恢复时，开始表现出对美国的抵制，欧洲内部“欧洲主义”与“大西洋主义”之争就此出现。当欧洲一体化持续推进时，欧洲更明确表露出经济上超越美国、政治上独树一帜、安全上自己做主的想法，美欧分歧进一步显露。

冷战结束后苏联解体，共同敌人消失，欧洲一体化如火如荼，美国在继续联手欧洲消化冷战遗产的同时，不得不更多使用制衡手段以防止欧洲自立并挑战美国的主导地位。经济上，持续繁荣且愈加深度融合的欧洲给美国带来了竞争压力，尤其是欧元的诞生，成为美元唯一的竞争对手。有学者认为，2003年的伊拉克战争，便与美元和欧元之间的竞争有关。^①政治上，美国对新、老欧洲分而治之，在法德等“老欧洲”不配合时，拉拢中东欧国家来破坏欧洲团结。军事上，通过北约东扩固化欧洲对美国的依赖关系，打消欧洲自立门户的幻想。地缘上，美国不时挑起欧洲同俄罗斯之间的竞争（例如2014年乌克兰危机），将欧俄推入战略对抗的陷阱，既防止双方过分走近，也在打击俄罗斯的同时固化欧洲的对美依赖。2017年以来，在欧洲内部事务焦点烂额、财政上捉襟见肘之际，美国总统特朗普（Donald Trump）还公开批评欧盟、北约过时，要求欧洲多分摊军费，在贸易赤字问题上对德国发难，不顾欧洲反对强行退出《巴黎协定》，使欧洲更是饱尝对美依赖之苦。

^① 刘明礼：《美元霸权与欧洲金融安全》，《国际安全研究》2017年第6期，第93页。

二、危机是一体化内在困境的全面显现

由于上述难题，几十年来欧洲一体化之路始终磕磕绊绊，不得不在各种困难和矛盾中艰难前行。尤其是金融危机后陆续爆发的债务危机、难民危机、恐怖袭击危机和认同危机，既有复杂的国际背景和外部因素作用，更是上述一体化内在困境全面显现的结果。

（一）债务危机

2009 年 10 月，希腊新政府在提交欧盟的报告中宣布，2009 年其财政赤字和公共债务与国内生产总值之比分别达到 12.7% 和 113%，远超欧盟《稳定与增长公约》规定的 3% 和 60% 的标准，引起国际金融市场恐慌，惠誉（Fitch Ratings）、标普（Standard & Poor's）和穆迪（Moody's Ratings）相继调低希腊主权信用评级，从而拉开欧债危机序幕。这一危机迅速从希腊向爱尔兰、葡萄牙、西班牙、意大利等国蔓延，最终发展为整个欧元区的危机。

欧元区主权债务占 GDP 平均水平低于美国和日本，之所以爆发债务危机，除欧元区成员内部差异过大以及外部冲击外，欧元区财政政策与货币政策的二元结构，乃是深层制度性根源。而这一制度性根源的逻辑起点，恰恰在于主权与超主权的两难。“统一财政”长期未能形成，成员国虽支持一体化进程、支持建立欧元区，却不愿放弃财政这一至关重要的国家主权。同时，民主与效率的两难又进一步强化了这种制度性缺陷，各国竞相透支作为成员国各自具有的民主权利，造成债务累积愈发严重，并在面临危机时无法合力高效应对。一旦一个成员国陷入严重困境，就会形成“传染效应”，波及整个货币区。

具体而言，在欧元区现行机制下，货币主权和财政主权分属目标不一致的欧洲央行和各成员国，前者负责抑制通胀、维持欧元稳定，后者主要关心经济增长与本国就业。各成员国既不必担心货币币值和物价不稳，也无需担心财政政策的溢出效应，因而必然具有财政超标的内在动力；特别是当面对外部冲击时，由于成员国无法利用货币贬值来抚平经济波动，只能更加倚重财政政策来促增长和保就业——这又引发欧元区成员国公共支出膨胀、赤字

大幅上升、债务累积和主权信用问题。《马斯特里赫特条约》以及 2002 年《稳定与增长公约》所规定的财政赤字不超过 GDP 的 3%、债务总额不超过 GDP 的 60% 的规定，由于法德等大国未积极示范，希腊等小国更难以自律，因而成为一纸空文，从未被认真执行。^①

换个角度看，如果欧元是真正的“主权货币”，即欧元区集中了各国财权，那么同样的公共债务水平下爆发债务危机的概率将大幅降低。欧债危机始于希腊，希腊公共债务比例虽高，但相对于整个欧元区来讲，毕竟规模有限，以欧元区的财力承担希腊的债务并非难事。问题就在于欧元区财权不统一，无法动用其他国家的财政收入偿还希腊债务，或者为希腊债务做担保，这导致投资者对希腊偿债能力丧失信心，进而发生了债务危机。在财权不统一的情况下，经济问题会演变成政治问题，用一个主权国家的财政收入去为另一个国家的债务买单，政治上很难行得通。对于“统一货币、不同财政”可能导致危机，其实欧洲人也有预见，但欧元设计者的规划是，在统一财政条件还不成熟的情况下，先实现货币统一，然后再利用危机“倒逼”财政统一。可见，主权与超主权的难题会导致危机，似乎是有其必然性的。

（二）难民危机

受中东地区局势不稳的影响，2008—2012 年间，欧洲境内的难民庇护申请开始上升，数量从 2008 年的 22.5 万人升至 2012 年的 33.5 万人；2013 年之后，随着“阿拉伯之春”引发新一轮地区乱局，难民申请数量骤增，2013—2016 年分别达到 43.1 万、62.7 万、132.3 万和 126.1 万人。^② 这一轮难民潮主要来自西亚和北非地区。据欧盟委员会估计，为逃离战乱和贫穷来到欧洲的难民总计超过 300 万人。这一轮汹涌的难民潮给本已处于困境的欧洲各国带来沉重负担，并引发政治和社会方面的连锁反应。欧盟规定，成员国每接受一名转移安置难民，可获 6 000 欧元补助；拒收难民的成员国需向欧盟支付最高占 GDP 的 0.002% 的财务补偿。但实际上 6 000 欧元远远不够，在

^① 周茂荣、杨继梅：《“欧猪五国”主权债务危机及欧元发展前景》，《世界经济研究》2010 年第 11 期，第 20-25 页。

^② Eurostat, “Asylum and First Time Asylum Applicants - Annual Aggregated Data” February 1, 2018, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>.

德国每名难民一年就将耗费 1.2—1.3 万欧元。这引发了欧盟成员国在是否接收难民、接收多少、如何接收等问题上的分歧，德、法、奥、瑞典、丹麦等多个申根区国家重启边境检查，“申根机制”濒临崩溃。此外，难民泛滥还引发性侵等恶性案件，严重冲击社会秩序。^① 当前，难民涌入欧盟的规模有所放缓，2017 年 1—10 月有 14.9 万难民和移民经地中海抵达欧盟，比 2016 年同期减少 55.75%；^② 但是，非法移民滞留欧洲的情况依然严峻，欧盟委员会报告称，2016 年近 100 万非法滞留的移民中，仅 22.6 万人被遣返。^③

难民危机固然有深刻复杂的国际因素，但同时也凸显出欧盟在开放与安全、自主与依赖之间的两难。欧盟为弥补劳动力缺口、彰显自身价值、塑造周边局势而奉行对西亚北非地区的开放政策。但由于其周边政策并非由自己完全掌控，而是受到美国中东政策的强势牵扯，必然要为这种依附性的地区政策付出代价。长期以来，一些欧洲国家追随美国对中东地区实施民主改造，削弱了地区国家原有的治理结构，特别是“阿拉伯之春”以来一些欧洲国家追随美国在该地区采取军事行动，进一步激化了各类矛盾冲突，传统安全结构快速瓦解。难民的大量出现，成为各国治理能力削弱和地区安全结构瓦解的直接产物；而难民大规模涌向欧洲，则在一定程度上可被视为欧洲对周边政策的失败，是其开放性的周边政策及边界管理能力严重不足的后果。

难民危机还与主权与超主权的难题有关。处理难民问题的一个直接办法就是严格控制边境，但这一措施在欧盟却变得复杂，甚至引发国家间分歧。由于欧盟内部高度的一体化，申根国家间人员往来没有边境限制，难民只要进入欧盟任何一国，就很容易转移到其他成员国。欧盟国家放弃成员国间边境管制的初衷是促进人员往来，如今却成为难民流动的便利条件。一些处于欧盟边境的国家对难民涌入控制并不十分严格，原因之一就是难民进入后不

^① 黄文叙：《欧洲难民问题的严重性及出路》，《现代国际关系》2017 年第 2 期，第 40-50 页；王朔、李超：《当前欧洲一体化面临的困境及未来走势》，《现代国际关系》2016 年第 3 期，第 56-62 页。

^② UNHCR, “Europe Refugee and Migrant Situation Report,” November 22, 2017, http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#_ga=2.50061734.1069572267.1510622552-1885051113.1510622552.

^③ “Communication on the Delivery of the European Agenda on Migration,” September 27, 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf.

一定留在该国，而是通过该国进入欧盟其他国家。因而，在难民大规模涌入后，有些国家还出现了放弃申根协定、重新恢复边境管制的声音。可见，欧盟国家在难民问题上，也面临着主权和超主权的两难选择。

（三）恐怖袭击危机

恐怖袭击危机的出现是自主与依赖、同一与多元等困境的间接后果。欧洲各国追随美国参与阿富汗战争，出于多重目的对利比亚、叙利亚内政粗暴干预，因而成为“基地组织”、“伊斯兰国”等恐怖组织的报复对象；欧盟内部各国之间内务、司法、情报合作滞后，边境开放和人员自由流动形成的安全隐患与分散且有限的社会安全维护能力之间形成巨大反差，给恐怖分子开展活动敞开了巨大空间。同时，欧盟各国对“移民二代”的同化政策失败，也为恐怖主义和极端主义滋生提供了土壤。在欧洲发动恐怖袭击的极端分子并非都来自外部，有很多是在本地出生的移民二代。他们虽生在欧洲，却难以融入主流社会，感觉遭受不公对待，对欧洲文化认同感不强；在保护多元文化的旗帜下，其穆斯林群体意识日趋强化。当现实生活受挫时，他们中的一些人便容易接受极端思想的蛊惑。

自 2001 年美国遭受“9·11”恐怖袭击之后，恐怖主义很快就成为令欧洲头痛的难题。2004 年在西班牙马德里发生的“3·11”连环爆炸案造成 191 人死亡、2 050 人受伤，2005 年英国伦敦“7·7”公交连环爆炸案造成 56 人死亡，700 多人受伤，令欧洲胆寒。尤其是近年来，恐怖活动形态出现新变化：一是“独狼式”恐怖袭击活动快速上升，袭击工具简易到甚至使用汽车直接冲撞人群的“原始”程度，更易策动且更难防范，制造恐怖气氛的社会冲击效果更强。二是伊斯兰极端主义色彩更加浓厚，像 2015 年初《查理周刊》（*Charlie Hebdo*）枪击案这样的恐怖袭击活动，很容易唤醒欧洲原本已经长期存在的“伊斯兰恐惧症”，加剧欧洲内部宗教文化冲突和不同种族间的撕裂与对抗。与美国自“9·11”恐怖袭击事件后加强本土防卫、一直未再遭大规模恐怖袭击形成鲜明对照，近年来欧洲各国恐怖袭击大案却越来越多，英法德等安全治理能力较强的国家难以独善其身，欧洲社会安全水平日益下降。

（四）认同危机

认同危机的根源是上述诸多矛盾和危机不断发酵令普通民众切身感受到一体化的弊端，对一体化进程和推动一体化的政治精英们产生深深的质疑和反感。一体化之初，欧洲精英与大众之间存在“宽容意识”，大众认可或默许精英们所构思的共同体建设，并不关心一体化所带来的民主赤字问题，更不会认为这将带来民生下降。随着冷战结束、一体化领域拓展尤其是中东欧国家加入，一体化开始影响到民众生活各个方面，一般民众越来越关心自身民主权利和既得利益的保全，对精英授权变得愈发谨慎；特别是当生活日趋艰难之际，民众对一体化前景的信心和对精英的信任显著下降。早在 2000 年时，时任德国外长菲舍尔（Joschka Fischer）就曾经表达过这样的担心：“欧盟的东扩引发了公民的忧虑和害怕，我们的工作岗位会陷入危险吗？欧盟扩大后，对于普通公民而言，欧盟是否变得更加不透明，更加难以理解呢？”^① 债务危机爆发后，为确保欧元地位，欧盟强迫成员国特别是重债务国实行严厉的紧缩政策，更加剧了民众不满，一些民众甚至发出退出欧元区的呼声，认为一切“灾难”均源于一体化。一些执政者为掩饰自己治国理政不力，也往往把责任推给欧盟，更增添了普通民众对欧盟的反感。^②

英国公投脱欧成为欧盟认同危机的典型事件。英国决定脱欧的直接原因是来自欧盟移民的担忧，认为来自欧盟的移民与其存在文化、生活习惯等差异，“认同感”不足，并威胁本地人的就业机会。这可以说是一个英国在 20 世纪 70 年代加入欧共体时不曾考虑到的问题。当时，相对于欧共体而言，英国是“穷国”，更多的是英国人流向欧共体，而不是相反。但当欧盟扩大到 28 个国家，吸纳大量人均收入偏低的中东欧国家入盟后，加上英国的经济发展，英国变成“富国”，成为吸引中东欧移民的国家。换句话说，如果不是欧盟大幅度向中东欧扩大以及因此导致的中东欧移民涌入，英国民众决定脱离欧盟的动力可能会有所降低。

^① [德]菲舍尔：《从国家联盟到联邦：对欧洲一体化形式的最终思考》，曹卫东编：《欧洲为何需要一部宪法》，北京：中国人民大学出版社，2004 年版，第 7 页。

^② 卢静、衡孝军：《透析欧盟治理困境》，第 37-41、64 页。

三、欧盟的应对与一体化的未来

面对上述一系列危机，欧盟采取诸多措施加以应对。在应对债务危机方面，采取多管齐下的办法。由欧盟委员会、欧洲央行和国际货币基金组织组成的“三驾马车”对希腊、葡萄牙、西班牙等债务国进行了救援；欧盟建立欧洲金融稳定机制，作为防范风险扩散的“防火墙”；欧洲央行通过降低利率、长期再融资操作、量化宽松等方式向金融市场注入流动性；各国普遍推行紧缩政策，财政赤字明显降低；对评级市场进行有效规范，出台新的监管规定。在应对难民危机方面，综合施策。以巩固团结为先，尤其注重在各国接受难民数量上达成共识，综合考虑各国人口和经济实力等因素，制定各方都能接受的难民接收方案；派出欧盟边防警卫队协助希腊、意大利等国加强边境管理，阻止偷渡和非法移民，完善“欧洲边境监控系统”；加快推动叙利亚问题政治解决，消除难民产生根源并促其尽快重返家园；向土耳其、约旦、黎巴嫩等国提供高额援助，推动其接纳更多难民，缓解欧盟压力；更新“回归行动计划”，加快难民遣返步伐。欧盟统计局数据显示，2016年在欧洲申请难民庇护初审被拒率为39%，2017年上半年已升至52%。^①在应对恐怖袭击危机方面，同样采取“组合”措施。一是积极排除立法障碍，建立“民航乘客姓名数据系统”；二是成立“欧洲反恐中心”，筹建“欧洲情报局”，加强成员国情报分享；三是法德等国纷纷扩大情报安全部门权力，优化装备建设，授权对可疑分子加大监控力度，积极加强国际反恐合作。在应对认同危机方面，则主要表现为对各国民粹势力的打压，尽量减少反欧盟、反体制、反现状的政治思潮对一体化的冲击。

欧盟应对危机措施确实取得一些效果，比如债务危机压力明显缓解，债务国融资成本大幅降低，2017年实体经济增长率达到2.5%，是债务危机以来的最高水平，^②2017年涌入欧洲的难民人数也有所减少。但总体来看，

^① “Asylum Quarterly Report Q2 2017,” December 12, 2017, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/13562.pdf>.

^② “GDP Up by 0.6% in Both the Euro Area and the EU28,” Eurostat, January 30, 2018, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8627394/2-30012018-AP-EN.pdf/0374d17b-ba86-4aab-8837-c4865e087ceb>.

由于以下因素制约，欧盟短期内尚难以摆脱上述危机和困境。其一，欧洲一体化动力不足。欧洲一体化的初衷是为避免战争、实现和平。在二战已经过去 70 多年的今天，欧洲人尤其是年轻一代对战争的记忆已经淡漠，支持一体化的动力大不如前。如今欧洲一体化程度已经很高，进一步推进一体化要涉及转移财政、税收、安全等更为敏感的国家主权，需要成员国的更大决心。其二，内部政治环境堪忧。各国此起彼伏的民粹思潮，表明广大民众对现状很不满意，“愤怒”与“反抗”恐怕会成为未来几十年欧洲社会的主要特征。动辄出现的“全民公投”这种直接民主方式，可能成为干扰各国精英和欧盟决策者的重要因素。有关难题将长期困扰各国决策者。其三，世界经济的失衡与脆弱。未来很长一段时期，世界经济仍将处于盘整周期，要出现新的增长动力并最终惠及各国，将是一个漫长的过程。欧洲内部长期存在经济结构性矛盾，加上不利的全球经济形势，即便是欧洲缓慢地消化了债务问题，也将很难获得令人满意的经济增速。其四，外部安全形势恶化。无论是难民问题还是恐怖威胁，都与国际形势的不稳定相关。而这种不稳定乃是一系列矛盾长期累积的结果，目前西亚北非乱局已经打开潘多拉魔盒，未来还将加速恶性互动，对抗性进一步增强，未来几十年全球安全形势继续恶化到什么程度还未可知。欧洲在地缘上处于大国博弈的中间，文化上处于西方与伊斯兰交锋的前沿，安全政策难以实现独立自主，这些都决定了欧洲自身安全将长期面临严峻考验。

有效解决欧盟的困境需要进一步推进一体化，但现实中一体化的发展又受到诸多局限，这促使欧盟的政治精英们深入思考一体化的长远发展问题。2017 年 3 月，欧盟委员会发布《欧洲的未来白皮书》，提出“维持现状不变”“退守单一市场”“实行多速欧洲”“特定领域先行”和“建立欧洲联邦”等关于 2025 年前欧盟发展走向的五种选项，为各成员国讨论一体化前景提供背景支撑。^① 2017 年 5 月，欧盟委员会又发表《深化经济与货币联盟反馈报告》，提出欧元区“扩员”、强化金融风险防控、优化欧元区治理

^① European Commission, “White Paper on the Future of Europe,” March 1, 2017 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf.

模式等多项主张，积极推动欧元区改革。^① 同年 9 月，法国总统马克龙（Emmanuel Macron）在索邦大学（La Sorbonne）发表讲话，提出涉及经济、移民、防务、环保、教育和机构改革等多方面内容的“重建欧盟”计划，展示了法国继续推进一体化建设的决心。

虽然欧洲的政治家给一体化未来勾勒出了发展蓝图，但回顾历史可以看出，一体化从来不是精确地根据某一张蓝图推进的，而是各个国家参考蓝图指出的大方向，根据现实情况达成妥协进而共同推进的结果。笔者以为，综合当前欧洲各方面实际情况看，未来数年内，一体化的发展可能呈现“小步前行”的特点，具体而言，包括以下几个方面。

第一，扩大进程将暂时停滞。欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）2014 年底上任时就明确表示，欧盟在他的任期内不会继续扩大。其上任后虽未在扩大问题上做新的表示，但就近年情况看，欧盟面临重大危机却仍议而不决、决策缓慢的情况，与成员国数量众多有直接关系。在此局面下，未来几年内欧盟要实现成员国继续扩大将面临强大的阻力。一定程度上可以认为，当前欧洲面临的重重危机，是为过去扩大速度过快而付出的代价，未来欧盟在继续扩大问题上势必趋于谨慎。另外，从法律层面看，根据《里斯本条约》，欧盟吸纳新成员国需欧洲议会批准，^② 而欧洲议会的议员由各国民众直选，很大程度体现“民意”，在极右思潮盛行的背景下，欧洲议会议员在扩大问题上将面临选民的直接压力，批准难度很大。从当前政治生态来看，扩大问题甚至已不是一个热门的讨论话题。

第二，一体化预计不会再次出现重大倒退，欧盟成员国数量继续减少的可能性较小。英国决定脱欧颠覆了“一体化进程不可逆”的传统认知，各界非常担忧是否会有其他成员国继续脱离欧盟，甚至出现欧盟解体的情况。但英国有其特殊性，从地理上看，英国与欧洲大陆相分离；从心理上看，英国

^① European Commission, “Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union,” May 31, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf.

^② European Commission, “How the European Union works,” November 2014, http://eeas.europa.eu/archives/delegations/singapore/documents/more_info/eu_publications/how_the_european_union_works_en.pdf.

对一体化进程本就心情矛盾，想参与又不想深度融入。所以，英国长期游离于欧元区 and 申根协议之外，而欧盟其他成员国都不具有这一特点。在 2017 年欧洲“超级大选年”中，主张疑欧、反欧的各国民粹政党虽声势浩大，比如法国的“国民阵线”、荷兰的自由党，但都未能拿下总统、总理等关键职位，还不具备对欧洲未来发展施加决定性影响的能力。德国“选择党”进入议会并成为第三大党给新政府组阁带来了麻烦，但还不至于逆转德国的对欧政策。因此，未来数年内，再有成员国选择离开欧盟的可能性不大。

第三，一体化进程难以取得突破性进展。欧洲一体化的重大进展往往以条约形式出现，比如《罗马条约》《马斯特里赫特条约》《尼斯条约》等，最新的条约是 2009 年生效的《里斯本条约》。重大进展意味着新的权力让渡，而权力让渡需要通过缔结新的国际条约进行。在 2005 年欧盟的“宪法条约”被法国和荷兰公投否决后，欧盟在缔结新条约方面十分谨慎。尤其当前各国民粹主义盛行，而新条约的通过在一些国家还需要公民投票，风险很大，各国政府在这方面会谨慎考虑。同时，鉴于欧洲民众对一体化的热情和支持普遍消退，成员国政府如果采取“激进措施”强行推动一体化，难免在国内政治上失分。英国脱欧这一重大事件将促使欧盟对自身存在的问题进行深刻反思；^① 可以预言，未来相当长一段时间内，欧盟都难以在一体化方面取得重大突破。

第四，一体化的所有进展并非都要通过签订新的条约来实现，在现行《里斯本条约》框架下，一体化进程仍有望取得局部进展。债务危机后，欧盟为应对危机取得的机制性进展，比如银行联盟、欧洲稳定机制等，都是在《里斯本条约》框架下实现的。2017 年 11 月，23 个欧盟成员国签署协议，启动了 2007 年《里斯本条约》第 42 条第 6 款规定的防务领域“永久结构性合作”，在深化防务合作方面迈出重要一步。由此可见，欧盟正努力在现行条约框架下寻找推进一体化的办法。

第五，“多速欧洲”可能成为现实选择。所谓“多速欧洲”是指欧洲一体化进程的一种态势或发展方式。也就是说，在一体化速度方面不必刻意求

^① 冯仲平：《英国脱欧及其对中国的影响》，《现代国际关系》2016 年第 7 期，第 1-6 页。

同，条件成熟的国家进展快些，有些国家可暂时不参加某些领域的一体化，进而形成不同发展速度的欧洲。“多速欧洲”是欧盟成员国在一体化进程中无法“齐头并进”情况下作出的务实选择或曰“次优选择”。在一体化问题上，欧洲人过去一直认为，“要想走得快就自己走，要想走得远就一起走。”但在成员国越来越多的情况下，各国要达成共识“齐步向前走”难度越来越大。部分已准备好的国家先行一步，其他国家在条件具备时再陆续跟上，有望成为推动一体化的更现实方式。^①上面提到的“永久结构性合作”便可视为“多速欧洲”的新进展。

结束语

不论欧洲一体化未来如何发展，其具体实践对整个世界而言都具有重要意义。过去几百年来，欧洲作为人类现代化进程的发源地，在很长时间内引领了人类历史和时代发展的方向。其他国家在确立自己的政治制度时，均或多或少地从欧洲国家的政治实践中汲取灵感。二战后作为维持长期和平、谋求共同发展和实现高效治理的一体化探索，欧共体和欧盟的发展也为拉美、非洲和东亚地区的一体化进程提供了参考。就此而言，欧洲一体化进程中的理论困境和现实危机，并非仅仅事关欧洲自身兴衰成败，也一定程度上揭示出其他地区的一体化进程和人类社会未来必将面临的共同问题。随着全球化条件下世界各国联系互动愈发紧密，21世纪的人类社会也需要实现更程度的一体化，因此也绕不开如何确定主权让渡的边界、如何保证国际机制的民主与效率、如何看待和应对各国之间的差异性问题。欧洲一体化的得失成败，为我们思考人类社会的未来提供了重要借鉴，值得我们深入研究。

[收稿日期：2018-01-02]

[修回日期：2018-02-03]

[责任编辑：孙震海]

^① 刘明礼：《“多速欧洲”前景几何》，大众网，2017年3月15日，<http://paper.dzwww.com/dzrb/content/20170315/Articel06002MT.htm>。

美国国家实力衰落 与国际权力格局的变化*

张东冬

【内容摘要】 探讨大国兴衰的历史规律是国际政治研究的重要内容，关于美国衰落的话题也是学术界争论的焦点。纵观战后现实，美国国家实力的相对衰落是客观存在的现象。这种衰落在显现必然趋势的同时，又会经历一个周期性的反复过程。这个过程并非线形的，而常常是在一定时期出现拐点，形成周期性循环。因此，客观性、相对性、周期性和必然性是美国国家实力衰落的主要规律特征。同时，由于这种衰落是一个动态曲折的过程，美国实力的变化将会导致国际权力的分散和国际权力结构的震动，进而对国际权力格局及其所衍生出的既有秩序和规则产生一定冲击和影响。这主要表现为国际权力竞争加剧、国际体系转型变化凸显、国际秩序变革斗争激烈和国际安全形势日趋严峻。作为崛起中的新兴大国，中国要正确认识美国国家实力衰落的基本规律，妥善应对国际权力格局的动荡变化。

【关键词】 国家实力 美国衰落 周期规律 国际权力格局

【作者简介】 张东冬，中共中央党校国际战略研究院博士研究生（北京 邮编：100091）

【中图分类号】 D771.20

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0032-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802003

* 本文系中共中央党校重点课题“世界格局变动下的中国话语权研究”的阶段成果，感谢左凤荣教授的悉心指导。

全球性大国的崛起与衰落历来是国际关系研究的一个重要命题。二战结束后，美国凭借其强大的国家综合实力，成为国际政治中的超级强国。随着美国自身战略的变化和国际力量的此消彼长，美国的国家实力在不同时期表现出不同的变化特点，关于美国国家实力兴衰的这种变化也成为学术界探讨和争论的重要议题。尤其是反恐战争、国际金融危机及以中国为代表的新兴国家群体性崛起对美国国家实力构成重大挑战，美国国家实力的衰落呈现出新的局面。针对如何更加全面客观准确地认识美国国家实力的衰落变化，美国的衰落会对国际权力格局产生怎样的影响这些问题，虽然很多学者进行了理论和现实层面的探索研究，但大多或者是宏观的、或者是局部的，因此具有一定的局限性，本文拟对其中的未尽问题进行深入探讨。

一、关于美国衰落的既有理论和现实解释

对于美国国家兴衰的发展变化，国内外学界一直非常关注。人们从不同的路径出发，在理论和实践上对这一问题进行了深入研究和阐释。通过对既有文献的梳理，关于美国衰落理论和现实的研究可归纳为三个方面。

（一）关于霸权与衰落主义理论

霸权与国家衰落是不同学科领域共同关注的话题，不同学者从各自的研究视角出发，通过追寻一个拥有世界主导权国家的兴衰历史周期模式，试图对国家兴衰进行理论上的抽象总结。受康德拉季耶夫周期理论（Kondratieff Wave）的影响，^① 经济史学家查尔斯·金德尔伯格（Charles P. Kindleberger）通过考察 16 世纪到 20 世纪之间世界经济霸权的更替变迁，提出了世界经济霸权更替的理论，认为国家和人一样也有着一定的生命周期。^② 经济学家曼库尔·奥尔森（Mancur Olson）从经济的角度出发，认为分利集团（Distributinal Coalitions）采取集体行动的成败是国家兴衰的真正根源。^③ 历史学家保罗·肯

^① 参见向祖文：《康德拉季耶夫的长波理论述评》，《当代世界社会主义问题》2009 年第 2 期，第 80-88 页。

^② [美]查尔斯·金德尔伯格：《世界经济霸权 1500-1990》，高祖贵译，商务印书馆 2003 年版，第 55-81 页。

^③ [美]曼库尔·奥尔森：《国家兴衰探源：经济增长、滞胀与社会僵化》，吕应中等译，

尼迪 (Paul Kennedy) 在《大国的兴衰》一书中详细解释了国际体系中主要大国兴衰背后的真实逻辑, 将大国兴衰归结为经济变迁和军事冲突两大变量。^① 政治学家查尔斯·多兰 (Charles F. Doran) 则认为一个国家的成长会经历上升、成熟和衰落的权力周期, 国家权力和角色的均衡是国际体系正常运行的基础。^②

大国兴衰是国际政治的基本规律, 国际政治不同理论学派对大国的兴衰也给予了各自理论上的解释。现实主义关于大国兴衰的论述主要集中于霸权稳定论 (Theory of Hegemonic Stability)。该理论最早出现在国际经济领域, 此后逐渐被扩展到国际政治及安全领域,^③ 罗伯特·基欧汉 (Robert Keohane) 首次将该理论称为霸权稳定理论。^④ 此后, 罗伯特·吉尔平 (Robert Gilpin) 进一步丰富和发展了霸权稳定理论, 对霸权国家在世界经济政治中的稳定作用作了较为系统的阐述, 并在此基础上提出了霸权转移理论 (Theory of Hegemonic Transition)。^⑤ 另外, 乔治·莫德斯基 (George Modelski) 的长周期理论 (Long Cycle Theory) 和奥根斯基 (A. F. Kenneth Organski) 的权力转移理论 (Power Transition Theory) 也分别从不同的理论视角, 诠释和验证了霸权稳定论的逻辑, 可以看作是对霸权稳定论的进一步补充。^⑥ 新古

商务印书馆 1999 年版, 第 85-86 页。

^① [美] 保罗·肯尼迪: 《大国的兴衰: 1500-2000 年的经济变迁与军事冲突》, 陈景彪等译, 国际文化出版公司 2006 年版, 第 41 页。

^② Charles F. Doran and Wes Parsons, "War and the Cycle of Relative Power," *The American Political Science Review* Vol.74, No.4, 1980, pp. 947-965.

^③ 该理论最初由美国经济学家查尔斯·金德尔伯格提出, 参见 Charles P. Kindleberger, *The World in Depression: 1929-1939*, Berkeley: University of California Press, 1992, pp.1-355.

^④ 霸权稳定论认为, 国际体系要想维持稳定, 就需要有一个霸权国的存在, 霸权国的兴衰影响着国际体系的稳定。参见 Robert Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," in Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson, and Alexander George, eds., *Change in the International System*, Boulder: Westview Press, 1980, pp.131-162.

^⑤ 霸权转移理论认为全球政治体系经历了一种明显的、可辨别的历史循环或周期性行为模式, 在每一个周期都有一个占主导地位的大国支配着世界。每一个周期的结束和开始都是以战争为标志的。参见 [美] 罗伯特·吉尔平: 《世界政治中的战争与变革》, 武军等译, 中国人民大学出版社 1994 年版, 《世界政治变革的国际政治经济学分析: 写在前面的话》, 第 8-9 页。

^⑥ 参见 George Modelski, *Long Cycles in World Politics*, Washington DC: University of Washington Press, 1987, pp. 31-40; 朱锋: 《“霸权转移理论”: 霸权性现实主义?》, 《国际政治研究》2006 年第 3 期, 第 25-33 页。

典现实主义的代表人物之一斯蒂芬·洛贝尔（Steven E. Lobell）对霸权的衰落进行了政治经济角度的分析，认为崛起国采取改变现状的经济战略，会影响衰落中的霸权国的国内政治联盟的形态和力量。^① 自由制度主义对霸权衰落的相关解释主要体现在罗伯特·基欧汉的代表作《霸权之后：世界政治经济中的合作与冲突》之中。基欧汉从学理的角度对霸权稳定论进行了颠覆性的批判，论证了霸权衰落下合作的可能性。^② 新马克思主义学派主要代表人物伊曼纽尔·沃勒斯坦（Immanuel Wallerstein）在世界体系理论的基础上提出了霸权周期理论（Theory of Hegemonic Cycle），强调了经济是影响霸权国霸权周期的重要因素。^③

（二）关于美国衰落的现实争论

美国是否走向衰落是学界争论的一个重要课题，每当美国内外政策出现阶段性剧烈波动时，这种争论就会愈加强烈。20世纪70年代，美国在经济和军事等领域陷入诸多困境，其国家实力呈现出衰落的迹象，于是美国的衰落问题成为当时学界普遍争论的问题。“9·11”恐怖袭击事件和此后的反恐战争，削弱了美国的国家实力，面对岌岌可危的霸权，美国衰落又一次成为学者们关注的问题。2008年国际金融危机爆发，特别是以中国为代表的新兴国家群体性崛起，使得关于美国衰落的评论和预测再一次成为学界探讨的热点问题。纵观美国衰落引发学者的几次讨论，可以将其归纳为美国衰落论和反美国衰落论两方面不同的声音。

第一，美国衰落论。关于美国衰落的论断，出现了经济衰落论、文明衰落论、战略衰落论、综合衰落论、他国崛起论等不同的观点。经济衰落论认为，美国在失去经济领域的优势，美国霸权无法长久。^④ 文明衰落论指出，

^① 参见陈志瑞、刘丰：《国际体系、国内政治与外交政策理论：新古典现实主义的理论构建与经验拓展》，《世界经济与政治》2014年3期，第117-118页。

^② 参见[美]罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和等译，上海人民出版社2012年版，第7页。

^③ 参见Immanuel Wallerstein, *The Politics of the World Economy: The States, the Movements and the Civilizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984, pp. 37-41.

^④ Richard B. Du Boff, "U.S. Hegemony: Continuing Decline, Enduring Danger," *Monthly Review*, Vol. 55, No. 7, December 2003, 1- 15.

随着西方文明受到腐蚀,美国的霸权正在衰落。^① 战略衰落论认为,美国对外战争陷入难以自拔的泥潭,这种战略透支导致了美国国力的衰落。^② 综合衰落论认为,美国是一个衰落中的霸权国家,美国霸权的经济、政治和军事等因素的共同衰落是美国国家衰落的重要体现。^③ 他国崛起论强调,他者的崛起和美国的式微将终结美国的霸权时代,我们在 21 世纪将见证的不是历史的终结,而是美国时代的终结。^④

第二,反美国衰落论。一些学者则对美国衰落的论断不以为然,主要出现了软实力论,相对衰落论、战略收缩论等不同的观点。软实力论强调,硬实力的下降是国际力量结构变化的结果,目前世界上的国家都面临这样的变化,美国的衰落并不是因此而导致的。相反,美国在软实力上有着其他国家不可企及的优势。^⑤ 相对衰落论认为,考察衰落一词要区分相对衰落和绝对衰落两个概念,外部实力的相对下降是相对衰落,内部实力的下降是绝对衰落,美国实力的衰落是相对的衰落,而非绝对的衰落。^⑥ 战略收缩论认为,美国的霸权只是收缩并非衰落,其基石依然牢固,将美国的战略收缩等同于衰退是不正确的,必须厘清战略收缩与衰退两个概念的不同。收缩期其实是美国将注意力集中在国内的时期,有的收缩期反而经历了美国经济、科技的勃兴,从而奠定了此后几十年的优势。^⑦

(三) 关于美国衰落对国际权力格局的影响

学界关于美国衰落对国际权力格局的影响主要形成了三种不同的观点。一种观点认为,美国霸权的衰落将导致国际权力转移,国际权力格局会朝更

^① Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*, New York: Simon and Schuster, 1996, pp. 81-91.

^② Fareed Zakaria, "The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest," *Foreign Affairs*, Vol.87, No. 3, May/June, 2008, pp. 18-43.

^③ [美]伊曼纽尔·沃勒斯坦:《美国实力的衰落》,谭荣根译,社会科学文献出版社 2007 年版,第 3 页。

^④ [美]查尔斯·康普乾:《美国时代的终结:美国外交政策与 21 世纪的地缘政治》,潘忠岐译,上海人民出版社 2004 年版,第 28-38 页。

^⑤ Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004, pp. 127-147.

^⑥ [美]约瑟夫·奈:《美国世纪结束了吗》,[美]邵杜罔译,北京联合出版公司 2016 年版,第 29、30、138 页。

^⑦ 陈晓晨、徐以升:《美国大转向:美国如何迈向下一个十年》,中国经济出版社 2014 年版,第 64-65 页。

加多极化的方向发展。如基辛格（Henry A. Kissinger）认为，随着美国的相对衰落，在军事领域存在着两个超级大国；在经济方面至少并存着5个力量组合；在政治上已经崛起更多的权势中心。^① 刘建飞指出，随着美国霸权的失能，美国霸权开始波浪式的衰落，世界多极化的趋势在曲折中发展。^② 另一种观点认为，美国的衰落会导致权力的扩散，世界将进入无极时代。这种观点的代表人物是理查德·哈斯（Richard N. Haass），他认为美国衰落下的国际权力转移将导致各种国际行为体共同享有和行使权力，这种权力的结构是一种无极的结构。^③ 还有一种观点则认为，由于美国的衰落从某种意义上讲不是绝对的衰落，国际权力格局仍然表现为一超多强的结构。如约瑟夫·奈（Joseph Nye）指出，国家之间从西向东的权力转移可能不会在未来的三十年里结束美国在全球均势中的核心地位。^④ 秦亚青认为，虽然美国相对实力有所下降，其他国际力量有所增长，但是目前国际体系中力量格局并未发生根本改变。^⑤

总体而言，上述这些理论和现实的观点从不同学科、不同学派、不同角度对美国霸权衰落及其对国际权力格局的影响进行了解释，对我们把握美国兴衰的发展规律具有一定的理论和现实借鉴意义。

二、美国国家实力衰落的再认识

关于美国实力的衰落，中外学界从各个视角给予了不同的理解，但一方面，既有的理论范式均无法解释美国在过去的几十年间发生兴衰起伏的现象，难以对美国国家实力的变化进行具有说服力的论证；另一方面，现有的

^① Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy*, New York: W. W. Norton & Company, 1977, pp. 128-129.

^② 刘建飞：《美国霸权失能与世界多极化趋势初现》，《当代亚太》2003年第4期，第3-8页。

^③ Richard N. Haass, "The Age of Nonpolarity," *Foreign Affairs*, Vol.87, No. 3, May/June, 2008, pp. 44-56.

^④ [美] 约瑟夫·奈：《美国世纪结束了吗》，第113页。

^⑤ 秦亚青：《世界格局、国际制度与全球秩序》，《现代国际关系》2010年庆典特刊，第12-13页。

对美国国家实力的分析评估又经常出现偏差,对美国国家实力的衰落,或过于悲观,或过于乐观,并未抓住美国兴衰的内在规律。总的来说,目前学者对美国的国家实力兴衰的变迁仍缺乏一个客观全面的认识。本文认为,美国自身发展和外部条件决定着美国相对衰落的事实,虽然美国国家实力的衰落是历史必然,但美国的衰落并不是线形变化,而常常在一定时期出现拐点,形成一个周期性的循环,即美国的衰落将经历周期性的反复过程。

(一) 美国国家实力衰落的内在客观性

美国的衰落是客观存在的,不以人们的意志为转移,这是由美国衰落的自身现实所决定的。一方面,通过自身纵向的对比,可以清楚地看到美国国家实力不断走向衰落的现实。从经济上看,美国1960年的经济总量占世界经济总量的40%左右,目前美国的国内生产总值约占世界的25%,^①美元作为世界基础货币的地位遭到了一系列的冲击。从军事上看,按照现价美元计算,美国军费开支由1946年的400多亿美元上升到目前的近7000亿美元,^②越南战争、阿富汗战争、伊拉克战争致使美国陷入战争泥潭,不但美国军事实力的幻影破灭了,战争的巨大消耗也使美国国内面临财政赤字和债务危机。^③从政治上看,战后美国建立了其主导的国际政治体系,包括建立了诸多国际制度机制,但美国的单边主义行径、民主输出的失败对其主导力构成了极大的挑战,尤其是目前美国一系列的“退出”行动,在一定意义上表明了美国对世界控制力和影响力的下降。^④从文化上看,二战后美国的文化作

^① 根据世界银行数据,按现价美元计算,1960年世界GDP的总量为1.376万亿美元,美国的GDP总量为5433亿美元。2016年世界的GDP总量为75.845万亿美元,美国的GDP总量为18.624万亿美元。参见世界银行网站2018年1月信息,<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=1960>。

^② 参见美国白宫 Historical Tables, Table 6.1—COMPOSITION OF OUTLAYS: 1940–2022, 2018年1月更新数据, <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/hist06z1.xls>。

^③ 根据美国官方统计,美国直接用于越战的开支从1965年的1亿美元骤增到1968年的270亿美元,财政赤字总额达到近400亿美元,参见时殷弘:《美国在越南的干涉和战争(1954-1968)》,世界知识出版社1993年版,第265页。在伊拉克和阿富汗战争期间,美国军费从2000年的2880亿美元一跃而上为2006年的4390亿美元,截至2009年,美国的国债水平达到人均2.4万美元,参见 Roger Lowenstein, *The End of Wall Street*, New York: Penguin Press, 2010, pp. 282-294。

^④ 美国这些退出行动包括2017年1月退出谈判中的跨太平洋伙伴关系协定,2017年6月退出关于全球应对气候变化的《巴黎协定》,2017年10月退出联合国教科文组织等。

为一种普遍认可的主流文化开始在全球各地传播，影响着各国人民的生活，然而随着美国文化排他性的凸显，其文化影响力也随之出现衰落的势头。

另一方面，横向比较又说明，美国在经济、军事、政治、文化四个具有决定性作用的领域仍居于全球首屈一指的地位，这使得现阶段的美国仍具有一种任何其他国家都望尘莫及的影响。^① 在经济领域，美国仍是世界上最大的经济体，其在全球金融体系中的中心地位仍然没有改变。2016年，美国的经济总量为18.62万亿美元，高居世界第一位，美元占全球货币储备量的60%以上，美元仍是全球最重要的储备货币。^② 在军事科技领域，美国拥有最强的军事力量和领先的科技创新能力，其作为超级大国的重要影响力仍然没有改变，美国的核力量在全球与其他国家相比占有绝对优势，其在现代战争中的全球军事力量投送能力也是如此。美国还拥有领先于世界其他国家的科技创新优势，在高新技术、生物工程等众多领域位居世界的前列。在国际政治领域，美国在包括联合国在内的国际和地区组织中的主导地位仍然没有改变，其主导制定的规则和制度也未发生根本性的变化。在文化领域，美国的文化在全球依然有着广泛而深入的影响力，美国软实力的重要影响力仍然没有改变，其卓越的教育、“民主”的制度、自由主义的价值观深受世界多数国家的追捧。因此，基于以上事实，美国作为全球唯一超级大国的地位仍然没有改变也是客观存在的事实。

（二）美国国家实力衰落的外在相对性

美国国家实力的衰落是相对别国而言的，不是绝对的衰落，这是美国衰落的外部条件所决定的。在相对衰落的情况下，其他国家的崛起即意味着美国的衰落，20世纪70年代，美国陷入越战的泥潭，经济陷入滞涨，国内政治陷入宪政危机，美苏力量对比呈现出苏攻美守的态势，美国同苏联相比实力有所下降；80年代日本和联邦德国经济崛起，美国经济陷入困境，美国的经济实力有所衰退；进入21世纪以来，反恐战争、金融危机的爆发，尤

^① [美]兹比格纽·布热津斯基：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社2007年版，第21页。

^② 资料来源：世界银行网站2018年1月更新数据，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=1960>；国际货币基金组织网站2017年12月更新数据，<http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>。

其是中国的崛起，使美国再次面临着国家实力的相对衰落局面。

国家实力不是单一的某一种实力，而是综合的实力和影响力。判断美国国力走势时，单一的指标或选项只能是主要依据之一，还需要综合评估它的其他实力要素。从根本上看，要判断今后美国能否长远维持其强盛的国力，而不是同其他大国相比的国际地位，必须分析美国在历史上得以发展强大的主要因素是否发生了变化。虽然美国自身的发展存在着问题，但是在使美国得以强盛的因素未出现根本变化的情况下，所谓美国的衰落或国际地位的下降，就只能是相对其他国家的横向尺度的结论。^①此外，美国的衰落在很大程度上也是其“盟友”欧洲和日本的经济总量占世界经济比重下降的一种虚幻表现。沃尔特·米德（Walter Russell Mead）认为，国际权力衰落的是美欧日这个三边体系，而非美国权力的本身。^②所以，无论是新兴国家还是其他西方发达国家，都没有对美国的国家人口、领土、资源禀赋、支配舆论的权力等要素产生实质性影响，美国对其他大国仍保持着相对稳定的实力领先地位，美国国家实力的衰落是相对衰落，并非绝对衰落。

（三）美国国家实力衰落的非线性周期性

周期是事物在运动、变化发展的过程中，某些特征多次重复出现，其连续两次出现所经过的时间。^③所谓美国国家实力的周期性，是指美国国家自身发展兴衰的循环，而非世界大国之间此消彼长的历史周期。通过历史发展比较分析，美国国家实力起伏是一种非线形的周期性变化过程。在国家实力处于上升阶段，美国成为世界舞台的主导性力量，其积极谋求和维持世界霸权；在国家实力处于衰落的阶段，美国实施战略收缩，通过自我调整和静待外部机遇，力争国家实力的恢复。二战以来，美国的国家实力变化经历了

^① 王缉思教授认为，美国发展强大的内在原因主要在于四个方面。一是美国的法治传统和法治精神维护着国内的长期政治稳定；二是美国社会价值观保持了高度的一致性和连贯性，使民族国家的内部凝聚力得以保持，爱国主义得以深化；三是技术创新和制度创新为社会发展提供强大动力；四是公民社会发达，社会自我纠错机制和能力较强，有利于防止国家发展道路偏离方向，避免对外关系中的严重战略失误。参见王缉思：《大国战略：国际战略探究与思考》，中信出版社2016年版，第255-256页。

^② Walter Russell Mead, "The Myth of American's Decline," *The Wall Street Journal*, April 9, 2012, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303816504577305531821651026>.

^③ 莫衡等编：《当代汉语词典》，上海辞书出版社2001年版。

20 世纪 50 年代的鼎盛期，60 至 80 年代的相对下降期、90 年代的复兴期以及进入 21 世纪之后的第二次相对下降期。

美国经济和军事实力周期的变化是美国国家整体实力周期变化最重要最核心的两个方面。从经济方面看，美国在二战后成为名副其实的霸主，其经济占世界经济比重高居首位，美国主导签订了美元与黄金挂钩的《布雷顿森林协定》，并在此基础上成立了国际货币基金组织，美国成为世界金融体系的领导者，确立了其世界经济的霸权地位。此后通过建立世界银行和关贸总协定，美国对世界经济的领导权得到进一步巩固。这一阶段，美国经济实力处于历史上前所未有的鼎盛时期。然而，自 20 世纪 60 年代起，受对外援助、越战军费开支及石油危机等因素影响，美国国内经济开始恶化，国民经济发展的良好基础受到严重削弱，美国经济规模占世界的比重一路下滑，从 1960 年的 40% 下降到 1992 年的 25% 左右。^① 与此同时，西欧、日本与美国的经济力量对比也开始发生不利于美国的变化，美元作为国际货币遭遇“地位”危机，布雷顿森林体系宣告瓦解，美国的全球金融霸权地位受到严重冲击。面对美国衰落的现实，尼克松（Richard M. Nixon）及此后的几任总统开始调整美国的内外政策，重新振兴美国的经济。加之日本经济的泡沫化和冷战结束等有利的国际环境，美国经济从 20 世纪 90 年代中后期开始逐步实现复苏，迎来经济发展的黄金期。2001 年，其占世界经济的比重重新跃升至 32% 以上。^② 美元作为主要储存货币，其主导地位也得到进一步提升，美元在全球外汇储备中的比重最多达到 70% 以上，^③ 美国经济实力这一阶段迎来了复兴期。然而，2001 年“9·11”恐怖袭击事件及反恐战争之后，特别是 2008 年金融危机爆发以后，美国的国内经济再次遭到沉重打击，其经济

^① 根据世界银行数据，按现价美元计算，1960 年世界的 GDP 总量为 1.367 万亿美元，美国的 GDP 总量为 5433 亿美元。1992 年世界的 GDP 总量为 25.41 万亿，美国的 GDP 总量为 6.539 万亿美元。参见世界银行网站 2018 年 1 月更新信息 <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=1960>。

^② 现价美元计算，2001 年世界的 GDP 总量为 33.355 万亿美元，美国的 GDP 总量为 10.621 万亿美元。参见世界银行网站 2018 年 1 月更新信息，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=1960>。

^③ 贺力平、赵雪燕、王佳：《美元在全球外汇储备中的地位》，《美国研究》2016 年第 3 期，第 75 页。

总量一度下降 3.8%，美国国家的财富总量也从 64 万亿美元减至 51 万亿美元，^① 其经济总量占世界经济的比重最低时只占约 21%，^② 美元在全球外汇储备中的比重也下降到 60% 左右，^③ 美国经济开始走向第二个相对下降期。

从军事方面看，美国的军事实力是以经济实力为基础的，是经济实力的体现。二战后，美国的军事实力在全球处于绝对的优势，美国曾是全球唯一拥有核武器的国家，拥有最强最先进的空军和海军力量，拥有全球最强大的航母战斗群，在海外建立了多个军事基地。^④ 战后初期，随着国家实力的上升，美国开始了全球扩张的进程，在欧洲、亚太和美洲建立了广泛的政治军事同盟体系，通过冷战在欧洲和其他地区与苏联形成了严重的对峙，美国的军事实力处于史上鼎盛时期。但从 20 世纪 60 年代开始，受经济霸权衰落的影响，美国的军事实力开始表现出下降的趋势。美国对古巴等拉美国家武装干涉失败，法国退出北约军事一体化组织，越南战争的长期化导致军费开支的不断增加等，对美国经济社会造成了严重的影响。特别是美苏力量对比发生了有利于苏联的明显变化，美国的军事力量在一些方面丧失了对苏联的优势。在此之后，美国通过调整内外政策，在军事上实施战略收缩，其军事实力随着经济的振兴而逐渐恢复，20 世纪 90 年代的海湾战争可谓是美国军事实力重振雄风的具体表现。然而，2001 年“9·11”恐怖袭击事件后，美国先后发动了阿富汗战争和伊拉克战争，美国的军事实力再一次遭受到了严重打击。两场战争导致美国国防开支大大增加，^⑤ 军费开支等创造了政府财政赤字的最高纪录，国家债务更加膨胀。^⑥ 此外，两场战争中美军伤亡的不断

^① Roger Lowenstein, *The End of Wall Street*, p. 282-284.

^② 现价美元计算，2011 年世界的 GDP 总量为 73.28 万亿美元，美国的 GDP 总量为 15.518 万亿美元。参见世界银行网站 2018 年 1 月更新信息，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=1960>。

^③ 贺力平、赵雪燕、王佳：《美元在全球外汇储备中的地位》，第 75 页。

^④ 参见熊志勇、谷玉红：《试析美国问鼎世界时的实力》，《外交评论》2015 年第 3 期，第 149-150 页。

^⑤ 美国军费从 2000 年的 2880 亿美元一跃而上升为 2006 年的 4390 亿美元，此外美国每年还为战争追加至少 500 亿美元的拨款，参见[美]戴维·S.尼森：《美国世纪的终结》，倪乐雄、孙运峰等译，上海辞书出版社 2009 年版，第 20-21 页。

^⑥ 截至 2009 年，美国的国债水平达到人均 2.4 万美元，参见 Roger Lowenstein, *The End of Wall Street*, p. 294。

增加和超长的战争周期也使美国蒙受巨大损失，^①这一时期，美国的军事实力再次有所下降。

一般而言，政治影响力和文化软实力是随着经济和军事的变化而变化的。因此，总体来看，二战以来美国国家实力的变化表现为鼎盛—相对下降—复兴—相对下降的周期性循环。目前，受反恐战争、金融危机及新兴国家崛起的影响，美国国家实力处于第二个相对下降期。但根据上述周期性的变化，可以预测美国下一步将可能会重新回到复兴的轨道，奥巴马政府和特朗普政府的美国国家战略收缩也恰恰体现了这一点。正如美国学者尼娜·哈奇格恩（Nina Hachigian）等指出的那样，新兴大国的崛起被认为是对美国领先地位、全面繁荣和生活方式的威胁，美国的老大身份有可能因此失去，但是现在的美国正处于历史上罕见的时期。世界上的大国没有一个是美国的敌人，没有一个是美国军事上或意识形态上的直接挑战者，它们的崛起有助于美国持续的繁荣和发展，甚至还巩固了美国的价值观。它们想要的也是美国想要的，因此这是一个对美国来说充满机会的时代，而不是一个失去的时代，21世纪可能成为下一个美国世纪。^②

（四）美国国家实力衰落的历史必然性

虽然美国国家实力的衰落呈现出非线性周期性的发展轨迹，但是并不意味着美国的兴衰会永远处于非线性周期性的循环之中。人类社会是一个不断发展、变革、创新的过程，新事物的产生和旧事物的灭亡是不可抗拒的必然趋势。^③纵观千百年来国家兴衰的发展史，无论是鼎盛时期的罗马帝国、大英帝国、第三帝国，还是全盛时期的葡萄牙、西班牙、荷兰，都已退出世界领导者的历史舞台。大国兴衰是国际政治的基本规律。历史发展表明，任何一个大国的霸权都不是永久的，而是经历了一个短则几十年、长则几百年的由兴盛到衰落的过程。这个过程包括其霸权发展的上升期、鼎盛期、衰落期

^① 鲁勤智：《西沉日：论美国的相对衰落趋势》，世界知识出版社2013年版，第145-146页。

^② [美] 尼娜·哈奇格恩、莫娜·萨特芬：《美国的下一个世纪：美国如何在其他大国崛起的时代里保持繁荣》，张燕等译，社会科学文献出版社2011年版，第2-25页。

^③ [德] 弗·恩格斯：《反杜林论》，载《马克思恩格斯选集》（第三卷），人民出版社2012年版，第519-520页。

和复兴期，也包含这几个阶段的周期性循环。但这种周期性的循环是暂时的现象，大国的霸权不会逃脱最终走向衰亡的厄运。因此，认为相信美国永远拥有世界实力的主导份额是违背常理和历史的。^①

现阶段，美国处在第二个相对衰落期，经过自我更新和战略调整，美国可能会延缓衰落的过程，甚至可能实现国家实力的再度复兴。在未来的若干年内，美国的国家实力可能会沿着这种非线性周期性的轨迹发展，但可预见的是，美国国家实力总的发展趋势是衰落的。所以，在历史长河中，美国只在历史上短暂的一个时期占据了优势地位，这个时期包含着若干个非线性周期性的循环，但终究未来会被新兴崛起的国家所代替。正如有的学者所说的那样，在有史以来的国家和帝国之中，美国是一个强大的国家，由于过去的国家、民族和帝国都衰落了，因此可以认为在未来，就像在过去一样，旧的国家将会退场，新的国家将会崛起，宣告它们的世界角色。^②

三、美国衰落下的国际权力格局变化

国际权力格局反映的是国际体系中力量对比及其变化发展所产生的一系列问题，国际政治历来将其作为研究的一个重要方面。权力格局演变是一个过程，伴随着国际关系的发展而演变。二战后初期，国际权力结构发生了重大转移，美国成为国际权力格局的领导性力量，并建立了其主导的国际机制和国际秩序，形成了美国居于领导地位的国际体系。然而，随着美国国家实力的衰落，国际权力开始呈现出转移的迹象，这种转移并非是质变的、绝对的，亦非是同向性的、不可逆转的，而是国际权力分散的一个量变过程，这个过程有可能朝多极化或无极化的方向发展，也有可能朝既有的一超多强的方向发展。本文认为，与线形衰落的国际权力格局根本性变革不同，美国国家实力衰落的非线性周期性发展，将导致国际权力格局持续起伏动荡，进而对国际格局衍生出的秩序和规则产生一定的冲击和影响。

^① [美] 约瑟夫·奈：《美国世纪结束了吗》，第 25 页。

^② [美] 唐纳德·怀特：《美国的兴盛与衰落》，徐朝友等译，江苏人民出版社 2002 年版，第 614-615 页。

（一）国际权力竞争冲突加剧

国际权力格局通常是指国际主要力量的实力结构和战略关系，是较长历史时期世界主要力量相对稳定的结构和态势。在国际关系中，权力反映的是一个行为体通过配置资源而实现的对其他行为体的控制，^① 这种权力既包括物质性的硬实力，也包括制度性和规范建构的软实力。世界主要力量权力分配的变化会对国际权力格局产生重大的影响，一个拥有绝对权力的国家在国际舞台上具有较强的战略能力和国际影响力。二战后初期，美国成为国际权力结构的中坚力量，不仅居于权力格局的最顶端，同时也居于大国在地区权力关系中的平衡地位。然而随着美国国家实力的衰落，一个重要结果就是国际权力的分散，尤其是新兴崛起国家对美国世界领导地位的有力挑战，国际权力力量对比开始出现微妙变化，逐渐出现国家间权力竞争的态势。

国家间权力竞争表现在两个方面，一方面是挑战者与美国之间的权力竞争加剧，另一方面是挑战者之间的权力竞争也日益激烈。国际权力竞争的加剧会导致新兴崛起国和美国之间发生冲突，甚至战争。回顾历史，冲突与战争似乎成为每一个世界领导者获得霸权的重要手段。哈佛大学教授雷厄姆·爱里森（Graham Allison）的研究发现，在过去的 500 年间，16 个新兴国家中有 12 个在崛起过程中同守成国家发生了对抗和冲突，仅有 4 个国家在崛起过程中通过妥善的治国之道避免了战争的爆发。^② 此外，美国实力的衰落将会导致其他国家权力的分享和诉求，特别是新兴国家之间的竞争会更加激烈，这些国家希望抓住机遇改变国际力量的对比态势，在国际权力分散的背景下，权力结构变幻莫测，形成了权力制衡与反制衡的复杂局面。

2008 年的国际金融危机对美国经济社会造成了严重影响，进一步加速了美国国家实力的衰落，世界进入后危机时代。这一时代的主要特征是以美国为首西方国家的衰落和以中国为代表的新兴国家的群体性崛起，美国的国家实力因此进入了史上第二轮相对衰落期。目前，中国的经济增长势头强劲，

^① Michael Barnett and Raymond Duvall, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005, p. 40.

^② Graham Allison, *Destined For War: Can American and China Escape Thucydides' Trap*, New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017, pp. 1-384.

经济总量已从 2008 年占全球份额的 6% 上升到 2016 年的约 15%。^① 随着中国的迅速崛起，美国越来越将中国视为与其争夺全球性支配权力的竞争对手，修昔底德陷阱（Thucydides's Trap）成为摆在中美两国面前的一个重要问题。中美两国之间不仅存在着经济和意识形态上的矛盾，两国的制度之争也在日益凸显，出现冲突的可能性在不断增加。此外，其他新兴大国之间如中国、印度、俄罗斯、巴西的相互竞争也在日益凸显，各国在经济优势、能源资源以及安全保障等方面的竞争日益明显，各方发生冲突和误判的可能性也在不断增加。

（二）国际体系转型变化凸显

国际体系是国际主要力量配置构成以及这种力量互动关系的组合体，其所形成的结构是国际体系中物质性权力的分配格局，首先是大国权力的分配，^② 主要力量之间的对比形成了一定的规则和秩序，除了无政府状态下纯粹的权力结构，制度、观念及国际社会也对行为体起重要的约束作用。^③ 由于力量对比此消彼长，因而国际体系通常不是一成不变的，当国际体系的原有结构不能反映大国之间权力分配新的现实，旧的国际体系就有了转型的必要，这种转型可以定义为国际体系的转型。作为当今国际体系的最重要建立者和维护者，美国国家实力的衰落也会导致国际体系处于深刻的转型期。

国际体系转型变化主要体现在三个方面。一是国际行为主体的多元化趋势更加明显。伴随着美国国家实力的衰落，一些权力尤其是软实力将被分散，其他相对崛起的国家及各种跨国联合和非国家行为体在国际体系中的地位和作用开始凸显起来，它们开始成为国际体系互动的重要单元，国际体系行

^① 现价美元计算，2008 年世界的 GDP 总量为 63.462 万亿美元，中国的 GDP 总量为 10.621 万亿美元；2016 年世界的 GDP 总量为 75.845 万亿美元，中国的 GDP 总量为 11.199 万亿美元。参见世界银行网站 2018 年 1 月更新信息，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=1960>。

^② Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Beijing: Peking University Press, 2004, pp. 79-102.

^③ 与现实主义不同，新自由主义提出了行为体间相互依赖于国际制度的解释，建构主义提出了解释观念互动的体系理论，英国学派认为国际体系存在于规范与制度对行为体起作用的国际社会。参见[美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社 2002 年版；[美]亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社 2000 年版；Martin Wight, *Systems of States*, London: Leicester University Press, 1977.

为体的构成明显多元化。二是国际体系结构多极化的趋势更加明显。美国国家实力的衰落将导致国际格局中其他主要力量在世界权力分配中的份额日益增加，国际体系结构互动重组，这必将进一步推进国际格局的多极化发展。三是国际治理体系的多元化趋势更加明显。美国的衰落将会导致它管理和控制全球事务的能力明显减弱，其所建立的国际机制在全球治理方面的效能也会明显不足，特别是在气候变化、网络安全、移民难民等非传统安全问题上，美国的掌控能力受到削弱，需要与其他国际行为体合作，全球治理将呈现多元化的发展态势。

目前，美国第二轮相对衰落影响着国际权力对比的调整，传统西方力量与新兴国家力量之间的互动和博弈日益明显，国际体系处在转型的过渡时期。随着美国实力的衰落，世界主要力量之间，尤其是以美国为首的西方国家和以中国为代表的新兴国家的实力差距发生着明显的变化，非国家行为体在国际事务中的作用日益显著，国际权力格局开始逐步朝多极化的方向迈进。受 2008 年国际金融危机的影响，西方发达经济体在世界经济中的比重下降明显，对国际事务治理，特别是国际经济治理的主导力下降。由于西方七国集团（G7）对全球经济影响和调控能力的削弱，新兴国家被其纳入到全球经济管理机制当中，七国集团正逐步被更具代表性的二十国集团（G20）所取代，后者逐步发展成为全球治理体系的中心。^①此外，在应对全球气候变化，打击恐怖主义和制定新的规则等问题上，新兴国家的参与和合作也显得尤为重要，全球治理的多元化已经成为当代国际体系转型的主要特征。

（三）国际秩序变革斗争激烈

国际秩序与国际权力格局密切相连。秩序是动态的，秩序的变化常常受到居于主导地位的国家的制约和影响。大国的衰落将会导致国际权力结构的变化，国际秩序因而也会面临诸多复杂性、多样性和不确定性，需要通过进一步变革来实现秩序的重构。基辛格在《世界秩序》一书中指出，每一种国际秩序都面对两种形式的挑战，即合法性问题和均势变化问题。一方面，当维持各种国际安排的价值观被遗弃，或是被推翻时，就会出现重新界定合法

^① 黄仁伟：《当代国际体系转型的特点和趋势》，《现代国际关系》2014年第7期，第10页。

性的倾向，进而导致现有秩序出现危机。另一方面，当国际秩序不能适应权力关系的重大变化，现有秩序停止发挥作用或不再存在，崛起的国家不愿参与，而现存大国又无力做出调整时，同样也会导致秩序危机的出现。^①

20 世纪是美国霸权的时代，其国际秩序建设的诉求都是与美国霸权目标直接相关的。随着美国实力的衰落和其他新兴国家的群体性崛起，旧的国际秩序的矛盾逐渐凸显起来，这种新的国际权力消长的变化催生了新的国际秩序需求，出现了国际秩序变革的斗争。一方面，美国竭力维护有利于自身利益的现存国际秩序，遏制其他国家寻求新的国际秩序重构中的权力增长。另一方面，国际权力结构中的其他主要力量试图抓住美国实力衰退的机遇，积极促进国际规范和国际秩序的重塑，推动国际秩序朝有利于各自利益的方向发展。双方的博弈造成国际秩序的不确定性增加，进而反向影响着国际权力格局的稳定和建构。

随着美国进入第二轮的相对衰落期，尤其是新兴国家的群体性崛起，国际权力对比格局发生显著变化，国际秩序相应地处于变革调整之中。例如，新兴大国在国际经济机制如国际货币基金组织、世界银行的份额和投票权已经得到了提升。二十国集团首尔峰会对国际货币基金组织的份额进行了重新分配，改革后西方发达国家的份额整体降至 57.7%，发展中国家升至 42.3%，中国、俄罗斯、印度、巴西等新兴经济体全部成为国际货币基金组织的前十大份额持有国。2010 年世界银行对投票权也进行了重新分配，改革后发达国家投票权整体降至 52.81%，发展中国家升到 47.19%，新兴国家在世界银行的投票权都得到明显提高。^② 可以看出，新兴国家在国际经济领域的话语权和代表权的增加是自身实力增强和与西方国家博弈的结果。规则和制度本应反映国际体系中的权力分配，但由于西方国家固有的排斥和遏制，国际秩序的这种变革仍然会更加激烈。

（四）国际安全形势日益严峻

^① [美]亨利·基辛格：《世界秩序》，胡利平等译，中信出版集团，2015 年版，第 479-480 页。

^② 张新平、杨荣国：《试论新兴国家的崛起与国际体系的转型》，《中国浦东干部学院学报》，2015 年第 2 期，第 123 页。

不管受益者请求与否,美国的国家实力的主导性为世界提供了安全的盾牌。美国主导地位受损会导致国际不稳定情况的恶化。对于自由主义者来说,美国的衰落意味着在组织国际合作和冲突管理方面所需的国际领导力的减退。对现实主义者来说,美国的衰落可能导致冲突,因为衰落的大国往往会成为投机取巧的敌对大国和联盟攻击的对象,或者它们自身也变得富有攻击性。^①事实证明,美国在国力衰落的阶段可能会采取战略收缩政策,回归孤立主义,这一政策的结果是美国将回归自身国内的事务,不再热心充当“世界警察”,减少国际安全公共产品的供应。美国优势地位的下降带来的后果是不安全的海上通道、贫困化的贸易伙伴、过高的油价,地区不稳定将是美国衰落更加显而易见的风险。^②

可以预见的是,美国的衰落将会导致地区乃至全球安全事务管理成本的上升,失去美国庇护的盟国为了摆脱安全困境将会增加军费开支,地区乃至世界范围内新一轮军备竞赛可能会进一步加剧。与此同时,民族、宗教、恐怖主义等地区热点难点问题,由于失去美国的控制和保护,破坏性因素将会持续上升,地区安全局势也将会持续紧张,甚至冲突与战争的可能性也会增加。此外,美国对地区影响力的消退也会出现权力的真空,或将迅速地被另外的地区强国或国家集团所填补,进而对地区乃至全球的安全与稳定造成重大的影响,这将进一步影响国际权力的再分配。

当前美国的衰落已经对国际安全形势产生了重大的影响。世界一些区域强国与地区弱小国家的冲突开始凸显,2014年俄罗斯不顾美国的强烈反对改变克里米亚现状,引发乌克兰地区局势持续紧张。美国国家实力的式微也凸显了21世纪核扩散的潜在危险,朝鲜自2009年至2017年已经进行了五次核试验,美国对控制核扩散的责任表现得力不从心,朝核等问题显然已经成为威胁地区乃至全球安全不稳定的根源。与此同时,美国这一轮的衰落已经开始影响整个中东地区的安全与稳定,奥巴马政府决定从伊拉克撤军后,

^① [加]阿米塔·阿查亚:《美国世界秩序的终结》,袁正清、肖莹莹译,上海人民出版社2017年版,第44页。

^② Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990/1991, p. 27.

当地的伊斯兰极端势力逐渐发展起来，极端和恐怖主义开始蔓延，造成严重的破坏震慑和国际影响。2010 年，阿拉伯地区爆发动乱，美国插手叙利亚危机却又节节退却，加之俄罗斯强势介入，美俄在叙利亚的博弈进一步加剧。此外，美国领导力的缺失导致全球气候变化、海上安全等议题的解决更趋艰难，各国管理公共产品的合作变得更加困难。

结 束 语

对于美国衰落的准确评估和国际权力结构变化的准确把握，是中国对外政策的核心出发点之一。美国仍然保持着世界霸权国的地位，国际权力格局一超多强的局面并未发生根本性的改变。中国当前正处于国家崛起的关键阶段，在这个过程中，应该从其他国家历史成败经验中汲取更多的教训和启示，对美国、自身和国际权力格局变化有更加正确清醒的认识。

首先，美国作为当今世界唯一的超级大国，其国家实力的确在某个时期会下降，这种衰落具有一定的相对性，但由于它自身的衰落呈现非线性周期性的循环，所以其复苏能力仍不可小觑。事实上，美国之所以在每一次国内外危机中，尤其是在世界性的经济危机中没有沉沦下去，没有像德国和日本那样通过对外扩张转嫁危机，也没有像英国与法国那样在经济危机中未能转危机为战略机遇而不断衰落下去，正是因为美国具备这种持续渐进改良的能力。^① 现阶段，虽然美国追求和维持全球性的霸权仍是其主要战略目标，但是身处危机中的美国可能会作暂时性的调整，其维持霸权的方式会发生一些变化。

中国要正确认识美国国家实力衰落的基本规律，利用好美国国家实力衰落的调整期，从实际出发，妥善发展好自身与美国之间的关系。一方面要对美国实力进行正确认识，科学评估其实力变化趋势，避免出现线性思维和战略误判，依据美国实力的发展变化，调整和发展中美关系，确保中美关系健

^① 郭树勇：《大国成长的逻辑：西方大国崛起的国际政治社会学分析》，北京大学出版社 2006 年版，第 137-138 页。

康稳定发展，成功度过中美关系特殊的转型期。另一方面要认识到两国竞合关系的实质，把握好中美关系中反复出现问题的规律，合理应对两国关系中的不确定性事件，妥善处理好两国之间的分歧，坚定不移地推动中美新型大国关系建设，用好和延长战略机遇期，为实现中华民族伟大复兴争取有利的国际环境。

其次，中国作为崛起中的新兴大国，国家实力正处在迅速崛起的黄金时期。根据预测，中国的经济总量在不久的将来可能会赶超美国，但客观地说，中国与美国相比，综合国力仍远远落后，在发展道路上也有比美国更多的不确定因素。正如党的十九大报告指出的那样，中国特色社会主义进入新时代，近代以来久经磨难的中华民族迎来了实现从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，但中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，世界最大发展中国家的地位没有变，仍然面临不少的问题和挑战。^① 因此，中国要客观地认识自身的地位和发展成就，妥善处理好国内发展和国际互动之间的关系，有效破解发展和崛起两大难题。

最后，美国在国际权力结构中处于核心主导地位，美国国家实力的变化影响着国际权力格局的变化。当前，世界政治发展面临着变化的调整期，美国国家实力的衰落致使国际权力分散和国际权力结构发生震动，国际权力结构力量对比出现了有利于发展中国家的重大变化。面对这种发展变化，中国应该保持战略定力，不仅要维护好国内稳定和发展改革大局，同时还要处理好国际权力格局动荡过程中本身存在的变化，准确定位自身实力和能力，避免出现战略误判。在此基础上，以引领代替领导，通过发挥适当的、与本国力相称的、建设性的作用，积极参与全球治理体系改革和建设，引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序，为全球的和平与发展不断贡献自己的智慧和力量。

[收稿日期：2018-01-03]

[修回日期：2018-02-01]

[责任编辑：樊文光]

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第9-12页。

印度“新邻国外交”战略 及其对华影响*

徐菲 文富德

【内容摘要】 印度“新邻国外交”形成与深化的逻辑起点，缘于对地缘政治安全、区域软实力、地区领导力、大国地位等多重目标的综合战略设计。2014年莫迪上任伊始提出“新邻国外交”，外交政策中亲和色彩渐浓，南亚战略作为印度大国战略重要组成，进取性日益突出。但随后霸权主义作风显现并屡屡干涉南亚邻国内政。2017年印度重拾胡萝卜政策，着力搞好与南亚邻国关系。以一个主轴、二个平台、三个支点为路径，印度把对南亚邻国政治、外交放在优先地位，以宗教、文化为纽带加强与邻国联系，提升软实力，试图挤压中国在南亚战略空间；通过积极推进“环孟加拉湾倡议”和“孟不印尼”合作组织发展，应对中国在南亚日益增长的影响力；通过促进次大陆更紧密的连通和整合，欲建立以印度为核心的南亚秩序。考察印度南亚战略新变化有助于我们理解印度政策利益关联，更好地规划和推动南亚区域“一带一路”建设进程。

【关键词】 印度 南亚外交 邻国外交 环孟加拉湾倡议 一带一路 印太

【作者简介】 徐菲，成都理工大学马克思主义学院副教授（成都 邮编：610059）；文富德：四川大学南亚研究所研究员（成都 邮编：610041）

【中图分类号】 D835.10 F125 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0052-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802004

* 本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“印度南亚外交战略的新调整及对华影响研究”（15YJCGJW008）的研究成果。

南亚次大陆是一个相对独立封闭的地理单元。印度地处南亚中心地带，国土面积约为 297 万平方公里，人口众多、市场广阔，经济发展潜力巨大，军事实力和科技水平都位居南亚首位。特殊的地理环境和相对强大的经济实力使印度在小国林立的南亚，战略优势异常明显，区域强国地位难以撼动。自尼赫鲁（Jawaharlal Nehru）起印度始终认为自己是南亚大国，周边小国都应听命于它的指挥和安排。尼赫鲁的“大印度联邦”思想也为印度历届政府所传承，并在实践中以不同方式表现出来，或温和或强硬。

冷战结束后，面对国际形势变化及国内经济发展困境，印度政府开始逐步调整南亚政策，其主要标志是于 1996 年正式提出“古杰拉尔主义”（Gujral Doctrine）。“古杰拉尔主义”是印度试图“以牺牲中短期利益来换取长期收益”和“不求对等互惠尽可能给予邻国帮助”的南亚邻国政策，但是从实施效果来看，并未能从根本上改变印度试图主导南亚的战略目标。1998 年印度人民党政府上台后，推行印度教民族主义强硬政策。其上台伊始连续进行五次核试验，并于 1999 年同巴基斯坦在克什米尔地区发生卡吉尔冲突，导致南亚局势急剧紧张。此后为了打破外交困境，印度重走“古杰拉尔主义”之路，着力搞好与南亚邻国友好关系，但是控制南亚小国的基本方针没有改变。小邻国（除巴基斯坦外）的政治、经济、外交和军事依然受制于印度，对其顾虑重重。国大党辛格（Manmohan Singh）执政时期，印度对南亚邻国关注不足，导致地区影响力下降。2014 年莫迪（Narendra Modi）上任后，提出“新邻国外交”^① 主张，将其作为印度南亚外交战略的基石，意在拉拢邻国，重塑地区影响力。

一、印度“新邻国外交”战略的路径选择

莫迪曾在多个场合表达自己的政治抱负是要为“印度创造辉煌未来”。为此，莫迪对内强调发展经济，对外积极开展邻国外交，^② 他升级地区战略，

^① 文中“新邻国外交”战略主要涉及印度南亚邻国及与印接壤的东南亚国家缅甸。

^② Deepak Tripathi, “India's Foreign Policy: the Rajiv Factor,” *The World Today*, Vol. 44, No. 7, 2014, pp. 112-114.

推行“新邻国外交”，积极展开外交攻势拉拢南亚小国，扩大各方经济利益，以重塑印度南亚软实力，并为国内经济发展营造良好周边环境。莫迪甚至把推进“新邻国外交”提升到关乎印度经济增长和国家安全的高度，他呼吁南亚区域合作联盟（South Asian Association for Regional Cooperation）（以下简称南盟）国家超越国界，一同反对贫困和推进社会发展。莫迪宣称：“印度外交有很多面，但我想重点改善与邻国关系，南亚国家有着共同的历史命运，在没有武器和资源的情况下，我们推翻了强大的大英帝国殖民统治，难道我们现在还不能战胜贫困？”^①由此可见，莫迪对南亚高度重视，鼓励南亚国家团结一致、共同发展，同时也显现了莫迪实现印度大国梦的“自信”。

莫迪履新后立即邀请南亚国家领导人参加其就职典礼，特别引人关注的是，向巴基斯坦递出橄榄枝，邀请了巴基斯坦时任总理谢里夫（Mian Muhammad Nawaz Sharif）。对印度和巴基斯坦两个长期对立的国家来说，是一个史无前例的姿态。印度“新邻国外交”战略虽未形成类似于“古杰拉尔主义”般清晰的策略体系，^②但是其正在以“一个主轴”、“二个平台”、“三个支点”有条不紊地推进，实施路径逐渐清晰。

（一）一个主轴、二个平台

“一个主轴”指的是提升软实力，重塑地区影响力，加强对南亚邻国控制。印度软实力体现为相依相随、薪火传承的古老文明和智慧，莫迪指出，印度应努力向国际社会传播“和谐与公平”精神，推动建立和平、稳定的周边环境。同时，印度会更多地与邻国加强在低政治领域合作，通过与南亚邻国密切人文交流、推动互联互通、增加投资、刺激贸易和加强援助的方式拓展合作领域，达到互惠互利“立足南亚”的区域外交目标。另外，印度还会适度给予南亚小国更多让利，利用传统文化、人才、旅游、贸易和科技五大优势振兴印度影响力，强化印度在南亚外交舞台上扮演的角色，重塑一个与其不断上升的国际地位相匹配的形象。

^① Gateway House, “India, Modi and the Neighbourhood,” India Council on Global Relations, August 2014, <http://www.gatewayhouse.in/india-modi-and-the-neighbourhood/>.

^② Ian Hall, “Is a ‘Modi Doctrine’ Emerging in Indian Foreign Policy?” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 69, No.3, 2015, pp. 247-252.

“二个平台”包括“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”组织（Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation, BIMSTEC）和“孟不印尼次区域合作”组织（Subregional Cooperation between Bangladesh, Bhutan, India and Nepal, BBIN），旨在加强与南亚及周边邻近国家的机制化合作。其中 BIMSTEC 起步于 1997 年 6 月 6 日的《曼谷宣言》，是连接南亚和东南亚的重要纽带。在 BIMSTEC 关注的 14 个优先领域中，印度主要承担打击恐怖主义和跨国犯罪、交通运输、旅游、环境和灾害管理等“职责”。2017 年以来，印度积极推进 BIMSTEC 行动议程，建立了成熟的交流机制，贸易合作也提上议程，大有取代南盟的可能性。2017 年 3 月，BIMSTEC 在印度召开了国家安全合作第一次会议，旨在推进印度与南亚邻国海上安保合作和网络安全合作，以共同应对安全挑战；6—7 月，在印度召开纺织品贸易合作会；9 月，BIMSTEC 贸易和旅游博览会在印度召开，会议讨论建立旅游运作网络，倡议加强开发佛教旅游和寺庙旅游；同月，还召开了传统医疗合作会议并商讨成立合作中心。另外，BIMSTEC 成员国还签订了汽车协议，航运协议也正在计划之中。BIMSTEC 成员国共有大约 15 亿人，约占全球人口总数的 22%，国内生产总值总和超过 2.5 万亿美元。印度对在其中大展拳脚表现出积极的欲望，宣称将在尊重主权、领土完整、政治独立、和平共处和不干涉内政的原则下加强与各成员国的合作。^①

印度借助的另一个平台 BBIN，是一个小型次区域组织，成员包括孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔。目前印度正不断推动《BBIN 机动车协议》和《BBIN 铁路协议》的签订。一旦协议达成，成员国间将可以实现交通软环境和硬设施的互联互通。协议的签订，将有助于扩大南亚区域内及区域外贸易。^② 前孟加拉国银行行长拉赫曼（Atiur Rahman）表示，印度东部和东北部各邦是印度与邻国连接的重要纽带，协议一旦签订就能形成以印度为核心的大陆连通体。然而协议签订并不顺利。由于不丹全国委员会反对加入，现

^① Sunday Observer, “BIMSTEC, a Platform for Regional Cooperation,” June 11, 2017, <http://www.sundayobserver.lk/node/5941>.

^② Selflearnadmin, “Modi’s Neighbourhood First Policy-India’s Eastern Neighbourhood,” Institute of Peace and Conflict Studies, January 19, 2017, <http://selflearn.co/pick-of-week-post/modis-neighbourhood-first-policy-indias-eastern-neighbourhood/>.

在只有三个成员国签字。印度目前态度包括三个方面。一是因为不丹拒绝的理由是“如果其他国家机动车都可以进入不丹，将给不丹带来污染和环境破坏”，这是基于环境保护目标的考虑，而不是基于政治因素，所以随着时间推移不丹政府有可能改变主意，同意加入协议，因此印度在等待不丹“回心转意”；二是如果修建水路作为替代的话，不丹的担忧可能得以解决，但是航运货物会比陆路多走大约 1000 公里的运程，印度又有所担忧；三是借此机会督促成员国调整车辆排放标准，减少尾气排放，进而提升此区域经济发展的环境效果。对于这项协议，印度表现出“志在必得”的态度。当然，排除不丹，签订“孟印尼”（BIN）协议，也是一个可能的选项。^①

（二）三个支点

“三个支点”围绕主轴，相互影响、相互渗透，以达到服务印度国家利益的目的。

第一个支点是邻国优先，指优先对待涉及南亚的政治与外交事务。印度意识到即使是在南亚次大陆，强权政治也已经无路可走，优先对待涉及邻国的政治和外交事务，是其最佳选择。例如，为减小中国对孟加拉国的影响，印度增加了对孟投资，加强双边合作。2015 年，莫迪访问孟加拉国，两国签署了 22 项协议和谅解备忘录。同时，印度还与孟加拉国签署交换边境飞地的《陆地边界协议》，解决了两国长达 4 000 多公里边界的历史遗留问题。2017 年，哈西娜（Sheikh Hasina）访问新德里，两国签署了 35 项协议和谅解备忘录，并宣布印度给予孟加拉国 50 亿美元贷款，其中 5 亿美元的信用额度主要集中在军事合作领域。^②

在与斯里兰卡关系上，莫迪于 2015 年 1 月和 2017 年 5 月两次出访斯里兰卡，试图重新对这个印度洋岛国施加更大影响。为此，印度积极扩大两国文化联系，进一步深化经济、能源合作。在 2017 年 5 月的访问中，莫迪还

^① Selflearnadmin, “Modi’s Neighbourhood First Policy-India’s Eastern Neighbourhood,” Institute of Peace and Conflict Studies, January 19, 2017, <http://selflearn.co/pick-of-week-post/modis-neighbourhood-first-policy-indias-eastern-neighbourhood/>.

^② “India Offers \$10 Billion Investment, \$5 Billion Loan to Bangladesh,” *News India Times* April 11, 2017, <http://www.newsindiatimes.com/india-offers-10-billion-investment-5-billion-loan-to-bangladesh/26049>.

出席了由印度出资建设的位于迪克亚的医院落成仪式，并重申共同发展农业和畜牧业；作为回报，印度获得了斯里兰卡亭可马里（Trincomalee）港至少73个储油设备的共同使用权。^① 2017年斯里兰卡立法禁止印度渔民在其海域拖网捕鱼后，在印度相关地区和渔民中引起强烈反弹，其中泰米尔纳德邦首席部长要求印度政府抗议斯里兰卡这项立法。但是印度中央政府考虑到印斯两国关系大局，却保持缄默，以着力改变印度曾经在泰米尔等历史问题上的不佳形象。^② 2017年，在莫斯科举行的“国际核能展览会”上，印俄决定在第三国联合开展清洁能源经济项目合作。之后，印度利用自己在民用核工业方面积累的经验，加强了与孟加拉国和斯里兰卡的民用核能伙伴关系，负责向斯里兰卡和孟加拉国提供专业技能培训。

在印不关系上，2014年莫迪上任后首访不丹时明确表示，不丹和印度有着非常特殊的关系，能够经受住时间考验。印度是不丹的最大贸易伙伴国和援助国，水电项目是两国合作的重要组成部分。印不双方不仅达成跨境电力贸易指导协议，而且该协议允许孟加拉国与不丹的水电合作项目过境印度，这让不丹和孟加拉国都很满意。印度还允许不丹进口印度禁止出口的小麦、食用油、豆类和非香米等农产品。^③

同时印度不断加强与缅甸的防务合作，不仅与缅甸签订了总金额3790万美元的轻型鱼雷协议，而且还向缅甸提供其他各式装备，包括海军炮艇、声纳和直接传动装置、步枪、雷达、迫击炮、火箭发射器、通讯器材、夜视设备、军事演习软件、道路建筑设备、105毫米轻型大炮等。^④

第二个支点是以宗教、文化为纽带加强与邻国联系。印度与南亚邻国有着共同的文化、宗教甚至共同的饮食习惯，印度试图以此为纽带增进与邻国

^① Husanjot Chahal, “India-Sri Lanka: Reorienting the Relationship?” Institute of Peace and Conflict Studies, June 28, 2017, <http://www.ipcs.org/article/south-asia/india-sri-lanka-reorienting-the-relationship-5310.html>.

^② M. K. Bhadrakumar, “India’s Postmodernist Lanka Policy Bodes Well,” July 19, 2017, <http://blogs.rediff.com/mkbhadrakumar/category/politics/>.

^③ V. P. Haran, “India-Bhutan: Furthering common interests,” Institute of Peace and Conflict Studies, June 21, 2017, <http://www.ipcs.org/article/south-asia/india-bhutan-furthering-common-interests-5306.html>.

^④ 苑盈莹：《除了非法越界，印度还在‘搞事情’》，人民政协网，2017年7月11日，<http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-07-11/1650134.shtml>。

的感情。为抗衡“一带一路”建设，2014 年 6 月，印度在联合国教科文组织第 38 届世界遗产委员会会议上首次正式提出“季风计划：海上航路与文化景观”。“季风计划”提出初期以文化项目的“面目”出现，“标称”希望复兴古代环印度洋地区国家间的航路和文化联系，塑造文化共识，形成以印度为核心的印度洋区域文化。此外，印度还在除巴基斯坦之外的南亚国家建设印度文化中心。印度文化中心是拓展印度文化外交的重要平台，既包括举办舞蹈表演、戏剧、音乐、作文竞赛、讲座、图片展览等活动，还包括开办瑜伽、印地语课程。印度还不断加大对南亚国家的教育资源投入，例如，印度向赴印留学的不丹学生提供双倍奖学金，留学金总额增至年均 2 千万卢比；印度帮助不丹建立数字图书馆，不丹青年可借此免费浏览阅读电子期刊。

亚洲大部分地区都受到佛教的影响，佛教也成为印度加强与周边国家外交联系的重要资源之一。莫迪上任后即表达过修复南亚次大陆佛教古迹，并通过现代交通条件加以整合的“愿望”，试图把发展佛教旅游和加强佛教外交作为塑造国家形象的重要手段。2015 年，莫迪出访斯里兰卡时到古城阿努拉德普勒，参拜了斯里兰卡仅次于佛牙的国宝、一直受到世界各地佛子朝拜的大菩提树；2017 年，莫迪作为嘉宾前往斯里兰卡参加第十四届国际卫塞节（Vesak Day）开幕式，庆祝佛陀诞辰，大打宗教牌。^①

第三个支点是促进次大陆更紧密的连通和整合，以确保货物、服务、人员的自由流动。“连通性”是地区经济增长和繁荣的驱动力，它既能保证沿线国家贸易和能源连通，又能使印度充分利用地缘优势提升影响力。莫迪提出的提升与南亚国家“连通性”的内容，不仅包括公路、港口、河流通道、铁路等传统基础设施的相通，还包括通信设施的互联互通。

2015 年 6 月，印度启动加尔各答—达卡—阿加尔塔拉的巴士服务，经由达卡，加尔各答到阿加尔塔拉的路程减少了近三分之一。2017 年，连接阿加尔塔拉与孟加拉国阿考拉的铁路（泛亚铁路项目的一部分）完工，这极大缩短了阿加尔塔拉到加尔各答的距离，由原来 1 590 公里减至 499 公里。

^① Ritu Sharma, “PM Modi to Celebrate Buddha Jayanti in Sri Lanka,” *The News Indian Express*, May 7, 2017, <http://www.newindianexpress.com/nation/2017/may/07/pm-modi-to-celebrate-buddha-jayanti-in-sri-lanka-1602161.html>.

印度和斯里兰卡也在讨论修建连接印斯两国道路工程项目的可行性，其中包括一条海底隧道等。斯里兰卡还邀请印度为其修建连接贾夫纳—曼纳尔—瓦武尼亚—亨可马里—丹布拉的公路，升级基础设施，两国已就此达成协议。印度还在说动尼泊尔，拟出资重修尼南部失修停运的既有铁路。^①

另外，印度积极寻求与东南亚国家缅甸扩大陆路连通，为“东向行动”铺路。2016年，缅甸总统吴廷觉（Htin Kyaw）访问印度，双方着眼于提高“连通性”，签署了四项协议，其中的两项协议旨在加快修建印度—缅甸—泰国的高速公路。^② 2014年，世界银行向印度米佐拉姆邦公路建设提供1.07亿美元无息贷款，以促进印度东北部各邦之间以及与缅甸、孟加拉国的交流。在航空方面，印缅不仅增加了互通航班，而且还新开通印度东北部飞往缅甸的航班。^③ 2014年6月，两国航空公司达成协议，开通印度东北部曼尼普尔邦首府英帕尔至缅甸曼德勒的航班。在航运方面，2014年印缅两国共同开发的加拉丹河及边境跨境公路的水陆联运项目完工，这有利于满足两国日益增长的贸易需求。

在通信连通方面，为加强南亚区域一体化，印度发射通信卫星供南亚邻国无偿使用，服务涉及远程医疗、灾难紧急通信、政府间网络、广播电视等，预计这能给参与国带来15亿美元的经济收益。由于南亚地区多发地震、飓风、洪水、海啸等自然灾害，南亚卫星有助于在灾难发生时提供关键的通信链路。印度卫星外交是实现地区一体化的重要外交手段。

总体来看，与“古杰拉尔主义”相比，印度“新邻国外交”更加积极可为，以进取性贯穿始终，并伴有外向性。莫迪担任总理后相继出访南亚邻国，优先发展与邻国的政治、经济、外交关系，并积极承担地区事务。“新邻国外交”强调以大国姿态给予南亚邻国实惠，向邻国展现其不断上升的大国实力；而“古杰拉尔主义”有意淡化与南亚邻国交往时的大国心态，以一种较

^① Jhinuk Chowdhury, “Is Modi's Neighbourhood First Policy Living up to Its Promise?” *The Huffington Post*, February 2, 2016, http://www.huffingtonpost.in/jhinuk-chowdhury/will-modis-neighbourhood-_b_9067348.html.

^② Selflearnadmin, “Modi's Neighbourhood First Policy-India's Eastern Neighbourhood.”

^③ 驻曼德勒总领馆经商室：《世行贷款支持印缅边境公路建设》，商务部网站，2014年6月16日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/lj/201406/20140600626897.shtml>。

为平等的姿态对待南亚邻国。由于二者所处的国际国内环境不同，战略成效难分伯仲，目前来看，印度政府改善与邻国关系的基本立场不会改变，印度在努力构建对自身发展有利的南亚政治、经济、文化和安全环境等机制。

“新邻国外交”与“古杰拉尔主义”的相似之处，是印度试图控制南亚的实质没有改变，因而其两面性不时显现。例如尼泊尔新宪法实施之后，印度以新宪法未能满足尼泊尔南部马德西人诉求为由干涉尼泊尔内政，停止向尼泊尔运送燃油，尼泊尔爆发持续燃油危机，引发尼国内反印浪潮高涨，两国关系降至 1989 年以来的新低。再比如印度与孟加拉国跨界水资源分配纠纷一直未能获得有效进展，孟加拉国认为这是印度强调其自身利益、而没有考虑孟加拉国利益的结果。^①

二、印度“新邻国外交”的战略考量

随着全球化的发展，特别是中国“一带一路”倡议获得斯里兰卡、尼泊尔、孟加拉国积极响应，印度意识到过去那种颐指气使的霸权作风难以为继，转而采取更加含蓄、隐晦的手段来维持其南亚霸主地位。其政策背后的战略考量主要包括如下方面。

（一）对冲中国“一带一路”倡议的影响，强化印度的地区领导力

印度是南亚大国，处于次大陆地缘政治中心位置，一直以地区老大多居，在处理与邻国关系时，不时实施大国沙文主义政策。印度反对任何外来势力（主要指中国）介入南亚事务，认为南亚国家需要帮助时，应首先求助于印度，而非其他区域外大国，否则视为反印度行为。^② 莫迪上任后一再强调要优先关注周边邻国，甚至强硬宣称印度应该“给南亚邻居划出红线，阻止它们与区域外国家合作，修建那些损害印度安全利益的大项目。”^③

^① Amit Ranjan, “India-Bangladesh: Engagement with More Stakeholders Required,” Institute of Peace and Conflict Studies, June 12, 2017, <http://www.ipcs.org/article/south-asia/india-bangladesh-engagement-with-more-stakeholders-required-5294.html>.

^② Kanwal Sibal, “India and the South Asian Neighbourhood,” *Indian Defence Review*, January 1, 2013, <http://www.indiandefencereview.com/spotlights/india-and-the-south-asian-neighbourhood/0/>.

^③ C. Raja Mohan, “Silk Route to Beijing,” *Indian Express*, September 15, 2014,

在“一带一路”倡议提出之后，中国凭借资金和技术优势帮助印度洋沿岸国家建立或发展了一些港口设施。对于这些港口设施印度非常排斥和不满，担心用于军事目的，损害印度经济及军事利益。^① 尽管中国多次澄清项目修建没有任何包围印度的意图，推进“一带一路”建设属于互惠互利，但印度部分政治精英始终无法摆脱惯常思维，对中国与南亚国家合作持强烈戒备之心，不希望中国与南亚国家开展大型基建项目合作，担心合作会弱化印度在南亚的主导地位，稀释印度的南亚影响力。因而为抑制中国与南亚邻国合作，强化印度地区主导力，印度政府调整南亚政策，深化与南亚邻国经贸、文化合作，凝聚共同利益，加强地区认同，以强化对南亚的控制。

（二）奉行“邻国优先”政策，构筑以印度为核心的南亚新秩序

印度首任总理尼赫鲁曾称自己是“统治印度的最后一个英国人”，主张继承英属印度的角色，奉行大印度思维，在南亚地区实施“排斥、吞并、控制和操纵”等蛮横手段，其思想也被此后的历任政府所继承。这种做法不仅引起周边国家反感，而且降低了印度公共外交效果，损害了国际形象。莫迪担任总理后推行“新邻国外交”，奉行“邻国优先”政策，采取隐晦手段加强对南亚邻国控制，恩威并重，构筑以印度为核心的南亚新秩序，这突出体现在政治、外交、经济、安全和人文领域。

在政治领域，印度积极作为，缓和与邻国矛盾和冲突，加强政治认同，推进交流合作，培育地区意识。在外交领域，印度把全面推进与南亚邻国关系视为其外交重中之重。莫迪上任后出访的首站是不丹，之后相继访问尼泊尔和斯里兰卡，而不是传统大国如美国、俄罗斯，拉拢南亚邻国重塑印度地区影响力的战略目的较为明显，同时大打感情牌拉近与缅甸关系。在经济领域，印度充分利用经济影响力，加大援助力度，加强互联互通，深化南亚邻国对印度的经济依赖。在安全领域，印度对斯里兰卡、孟加拉国、马尔代夫和不丹等国，都施加过直接军事影响。印度驻不丹军事机构负责训练、“指导”不丹军队，有时还直接派兵在中国与不丹的边境地区巡逻。在人文交流领域，印度加强对相关国家的民间交流与往来，以佛教为载体广泛影响南亚

<http://indianexpress.com/article/opinion/columns/silk-route-to-beijing/>.

^① 思瑞坎：《印度对华对冲战略分析》，《当代亚太》2013年第4期，第32-34页。

邻国，增加青少年相互交流，并积极发挥工商界、民间团体、新闻媒体、学术机构的重要作用，进一步夯实重塑南亚秩序的民间基础。

（三）推行软实力外交，改善印度地区形象

在国际上印度一贯主张不结盟，强调国家无论大小、强弱一律主权平等，反对霸权主义，但是在南亚印度却言行不一，采用双重标准，搞地区霸权主义。它不仅长期与巴基斯坦交恶，还通过经济、政治和军事手段控制邻国，对主张有异的邻国直接采取政权更替的办法来达到目的，使得印度长期陷入南亚地区纷争之中，互信机制难以建立。此外由于印度自身发展水平不高，控制意愿与能力之间存在差距。印度要维护一个以印度为中心的等级体系需要花费大量成本和精力。在国际上，如果印度一直与南亚小国纠葛不断，只会导致印度被困于南亚，被国际社会仅视为地区大国，而不是世界大国。这会大大损害印度形象。

良好的国际形象有利于印度参与国际事务，是支撑印度崛起的重要手段。同时，使用软实力成本低，可以用较少付出得到较大回报，更符合印度国家利益。为了在国际舞台上大展拳脚，莫迪强调印度的南亚策略会更加突出软实力重要性，即将软实力外交作为实施印度南亚战略的路径选择，从宗教、文化、哲学维度加以关注和利用。在推广传统文化影响力上，印度一方面把自己扮成佛教传承者，另一方面扩大印度教影响力，增强自身吸引力。同时在莫迪呼吁下，2014 年联合国大会将每年的 6 月 21 日设立为“国际瑜伽日”（International Day of Yoga），呼吁在全世界推广瑜伽。莫迪本人就是一名瑜伽爱好者，多次出国与其他国家领导人畅谈瑜伽、宣传瑜伽，成为名副其实的“瑜伽代言人”，大大提升了各国民众和媒体对瑜伽的关注度，这些都有利于提升印度的形象。

（四）寻求地缘政治安全，推动印度东北部地区安全和经济发展

莫迪政府承诺捍卫南盟国家共同利益，其背后的逻辑与谋求邻国接触政策有关。印度借助区域合作平台推进与周边国家互联互通，加强与东部或东北部邻国“连通性”，追根溯源是为了加强对印度东北地区管理。不丹、尼泊尔、孟加拉国、缅甸环绕印度东北部，“新邻国外交”战略推行充分说明

了地缘政治考量的重要性。历史上由于各种原因有相当数量不同国家居民进入印度东北部，造成该地区民族、宗教和文化差异巨大，民族分裂主义倾向日益严重。莫迪上任以来试图加强对东北地区管控，遏制民族分离主义势力活动，抑制跨边界的武器和违禁品流动，因而需要邻国尼泊尔、不丹、孟加拉国、缅甸予以积极协作，以阻止和打击叛军。^①

孟加拉国经常被描述为“印度锁定”（India-locked），因为孟加拉国90%的陆地边界为与印度的共同边界，而孟海上通道又是印度洋北部的一个海湾。同样，印度东北地区也被“孟加拉国锁定”（Bangladesh-locked），为促进东北地区与印度国内主体部分开展贸易和商业往来，印度需要向孟加拉国寻求过境权。^② 通过孟加拉国运输货物能够缩小印度东北部与国内主体的距离。一个友好的孟加拉国政府可以孕育出一种相互关联，这种关联有利于印度向孟加拉国寻求援助，配合其在东北部打击“反叛分子”；也有助于改善印度主体部分与东北地区基础设施的互通性，并加强经贸联系，推进当地经济发展，维持地域稳定，以便印度更好地实施“东向行动”政策。^③ 由此可见，印度“新邻国外交”战略有着深层次的地缘政治考量。

（五）谋求“稳住南亚、着力亚太”的大国战略，实现印度大国梦

印度大国诉求由来已久，自尼赫鲁起，印度一直憧憬着大国梦，这既与印度悠久历史有关，也与印度传统文化和文明有关，还与它近年来经济实力快速增强有关，更与它的地缘政治地位上升有关。印度历任领导人对大国地位的诉求尽管表达不一致，但是他们的共同情结都是要把印度建设成为一个实力雄厚的大国，一个受到世界认可的强国。从地理分布来看，印度居于次大陆中央，除斯里兰卡和马尔代夫与印度隔海相望外，次大陆有四个国家同印度接壤，与南亚及周边邻国的关系好坏将直接影响印度国家安全和政治稳定。对此，许多国家持相同观点，即印度实现强国梦，必须首先游刃有余处

^① Rajesh Ramachandran, “Narendra Modi's Push for Strong Relations with Neighbours,” *The Economic Times*, July 3, 2014, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-07-03/news/51057722_1_prime-minister-narendra-modi-friendly-neighbours-nepal.

^② Anindya Jyoti Majumdar, “Making Sense of India–Bangladesh Relations,” *India Quarterly*, Vol. 70, No.4, 2014, p. 329.

^③ *Ibid.*, pp. 327-340.

理南亚地区问题。^① 印度前总理辛格曾表示,如果印度不能确保南亚地区和平与稳定,将难以实现其雄心壮志,印度的优先选择是努力构建一个与邻国互惠互利的合作框架,实现共同发展。^② 因此,印度视南亚为国家复兴的关键点,迈向大国之路的后院和根基。

南亚战略是印度大国战略重要构成,是它争取成为世界强国的重要支撑,反映了莫迪政府谋篇布局,以实施南亚战略为逻辑起点,以达到空间拓展、地区稳定、战略平衡以及软实力输出等目标为导向的大国战略。2014年,印度人民党在竞选时就提出,南亚发展必须依靠政治稳定、社会和平与科技进步,并指责辛格政府未与南亚邻国建立持久友好合作关系,导致印度与传统盟友关系冷淡、疏远,由此地区影响力下降。^③ 现在,印度正在与盟友构筑利益“共赢”的“新型”关系。莫迪曾说过,印度的责任是实现先辈们的抱负,只有心系国家、不辍耕耘,才能使印度成为世界一流强国。^④ 为实现前人夙愿,使本国利益最大化,印度需要处理好与南亚邻国关系,积极参与到地区经济、政治与安全事务之中,以稳定南亚。

三、印度“新邻国外交”的对华影响

印度在心态上想做“有声有色”的世界性大国,南亚是印度大国战略的重要根基,随着“一带一路”建设的推进,印度认为这与其地缘利益发生冲突,会在政治、经济以及安全方面强化中国对南亚的影响,从而使印度地缘优势边缘化。印度在南亚的外交动作多有对华之意,目的是为了在地区内制衡中国的影响力。这不仅严重影响到中印关系的整体稳定,而且还将干扰中国在南亚地区项目合作的推进。对于印度利用其南亚大国实力扰局,干涉

^① Bidisha Biswas, “New Directions in India's Foreign Policy,” *India Review*, Vol. 11, No. 2, 2012, pp. 134-138.

^② Samam Kelegama, “China's Growing Reach in South Asia.” *East Asia Forum*, June 25, 2014.

^③ Sabka Saath, and Sabka Vikas, “Election Manifesto 2014,” Bharatiya Janata Party, March 26, 2014, www.bjp.org/manifesto2014.

^④ Ashley J. Tellis, “India as a Leading Power,” *Carnegie Endowment for International Peace*, April 4, 2016, <http://carnegieendowment.org/2016/04/04/india-as-leading-power-pub-63185>.

邻国内政，扶持亲印政府等行为，中国需要有清醒认识。

（一）强化政治、经济、军事控制，挤压中国在南亚的战略空间

印度利用南亚大国地位，影响斯里兰卡国内政局走向，并在政治、经济、军事方面对马尔代夫和不丹等表现出强大影响力和控制力。由于印度施压，斯里兰卡政府与中国投资方重新修订了科伦坡港口城项目建设协议，新协议中斯里兰卡撤回了先前给予中方 20 公顷土地永久使用权的承诺，而改为租赁 99 年。为平衡斯里兰卡国内亲印势力，斯里兰卡同意中国在斯建立自由经济特区的同时，也向印度抛出橄榄枝，希望印度在北部贾夫纳附近建设一个类似的经济特区。^① 此外，在印度推波助澜下，孟加拉国有关方面提出要取消中国在位于孟加拉国东南角的索纳迪亚的港口修建计划。2017 年 11 月，尼泊尔取消中国葛洲坝集团与其签署的布达甘达基水电工程项目，其背后难免没有印度的影子。这些都向国际社会传递出了“南亚事务由印度说了算”的信号，^② 印度以此挤压中国的地区影响力，搅局“一带一路”建设。从上述案例可以看出，印度“新邻国外交”战略成为影响中国与其他南亚国家开展“一带一路”建设合作的重要变量，增加了“一带一路”在南亚推进的外交成本。

（二）提升地区管控能力，增加中国与南亚国家合作难度

印度不仅在地理上处于南亚中心位置，而且由于历史因素南亚邻国大多与印度有着千丝万缕的联系，民族间血脉相融、宗教相连、文化相通。斯里兰卡前总统马欣达·拉贾帕克萨（Mahinda Rajapaksa）如是说，印度是亲戚，中国是朋友。^③ 在除巴基斯坦外的整个地区，印度的经济和政治参与度都很深。由于继承了英国遗留的教育体系，印度教育资源在南亚相对较雄厚，南亚邻国的很多政要及其子女曾在印度学习或工作，印度在这些国家有较多人

^① “Sri Lanka Government Reneges on Land to China in Colombo Port on Freehold,” August 4, 2016, <http://www.security-risks.com/security-trends-south-asia/sri-lanka/sri-lanka-government-reneges-on-land-to-china-in-colombo-port-on-freehold-6530.html>.

^② 蓝建学：《新时期印度外交与中印关系》，《国际问题研究》2015 年第 3 期，第 53 页。

^③ “India is a Relative, China a Friend: Mahindra Rajapaksa,” *The Times of India*, December 30, 2014, <https://timesofindia.indiatimes.com/city/chennai/India-is-a-relative-China-a-friend-Mahindra-Rajapaksa/articleshow/45682638.cms>.

脉资源。此外，印度通过人口自由流动加强与南亚邻国联系，比如印度和尼泊尔边界相互开放，大量的印度人口流动到尼泊尔特莱（Terai）地区，使该地区印度人口比例快速上升，边境地区聚集的庞大人群甚至能够操纵或者干扰尼泊尔政局。2014 年世界银行的双边汇款统计也显示，南亚国家来自印度的汇款远远超过来自中国的汇款。^① 印度甚至愿意为南亚国家，如孟加拉国、斯里兰卡、不丹、尼泊尔、马尔代夫等提供不求回报的单方面援助。因而但凡印度忌惮的，其邻国必定有所畏惧。2017 年 5 月，斯里兰卡未允许中国潜艇停靠科伦坡港，有评论称是受到印度影响，因为当时正值印度总理莫迪访问斯里兰卡。^② 同年 11 月，印度从斯里兰卡租赁了马塔拉机场，机场距离汉班托塔港较近，从战略角度看，租用该机场能够近距离监视汉班托塔港。^③ 由此不难看出印度在南亚的影响力，印度的不友好增加了中国—南亚合作难度。

（三）加强互联互通，积极推进 BIMSTEC 和 BBIN，抗衡中国影响力

印度通过在孟加拉国建设道路和桥梁、在尼泊尔和不丹修建水电站、在斯里兰卡修建港口和铁路来维持自己的势力范围，通过积极向斯里兰卡、马尔代夫提供海防技术训练服务和供应装备来夯实印斯马三国的海岸联防体系。^④ 通过加强与邻国互联互通，巩固对印东北部管控，打通制约经济发展瓶颈，推动区域内贸易增长，带动地区社会经济发展，印度使自己与周边国家的商业往来和合作更加紧密，对深化战略伙伴关系意义重大，有助于其排斥中国的影响力。

为应对中国在南亚地区日益上升的影响力，印度主推 BIMSTEC 和 BBIN，积极构建协作机制，深化贸易、能源、电力、过境和人文交流合作，

^① 《美媒：中国扩大南亚朋友圈 与印度成“熟悉对手”》，参考消息网，2016年9月12日，http://news.china.com.cn/world/2016-09/12/content_39279969.htm。

^② “China Keeps Mum over Sri Lanka Rejecting Submarine Docking,” *Colombo Gazette*, May 12, 2017, <http://colombogazette.com/2017/05/12/china-keeps-mum-over-sri-lanka-rejecting-submarine-docking/>.

^③ Shihar Aneez, Sanjeev Miglani, “India Eyes Airport in Sri Lanka, Near Chinese Belt and Road Outpost,” Reuters, October 13, 2017, <http://au.news.yahoo.com/a/37458535/india-eyes-airport-in-sri-lanka-near-chinese-belt-and-road-outpost/>.

^④ “With Eye on China, India to Step-up Military Ties with Sri Lanka and Maldives,” *Times of India*, October 20, 2014.

加强区域内互联互通，为印度塑造地区影响力提供基本立足点。目前，BIMSTEC 成员国的双边或多边交往较为频繁，并且印缅、印泰合作日益加强，印度强化了其地区主导权，拓展了战略空间，这降低了南亚各国对中国资金和技术的需求，一定程度上抵消了中国在南亚推动孟中印缅经济走廊建设的外交努力。^①

然而外交战略需要励精图治，谋点滴之功，成穿石之力，这必然有一个痛苦的蜕变、升华过程，对印度而言，这一过程远未完结。正如人民党在 2014 年竞选时所说：印度将与盟友构筑利益共赢的新型关系，并挖掘所有资源的最大效能，积极主动地与周边国家和地区发展和平友好外交关系。但是，必要时印度会毫不犹豫地采取强硬立场和措施。^② 在“新邻国外交”战略提出的初期，印度做足了姿态，但是自 2015 下半年至 2016 年末，“印度至上”表现强势，由此引起南亚邻国的不满及印度学者对莫迪政府南亚外交战略诟病。印度南亚战略的不足恰为中国加强与南亚国家合作提供了契机。另外，印度与南亚国家的经贸合作量占印度 GDP 比重不大，印度更看重欧美市场，注重加强与欧美国家经济合作。印度在南亚的利益追求是基于战略考量，而非经济因素，印度不会给南亚邻国太多经济实惠，同时受经济实力限制，印度也往往力不从心。

与此同时，南亚邻国由于实力差距和发展需要，容易受到利益的驱动，且因体量小、改变政策成本低等因素，它们的政策变动及摇摆度较高，并不愿意完全听命于印度。比如印度施加了较大影响的斯里兰卡现政府，受客观利益影响无意顺从印度愿望“降格”对华关系，而是在中印之间发展平衡外交。中国在斯里兰卡有很多贸易往来和投资项目，过去 5 年，中国在斯里兰卡提供的融资项目创造了数十万人的就业机会，其中绝大多数工人是当地年轻人，他们中许多人接受中国企业技术培训。周边国家基于经济利益和发展空间考虑，也不会盲目追随印度，而只是出于对印度的畏惧，才不得不在某

^① 吴兆礼：《印度推进“孟不印尼”合作：诉求与挑战》，《国际问题研究》，2017 年第 2 期，第 77-79 页。

^② Sabka Saath, and Sabka Vikas, “Election Manifesto 2014,” Bharatiya Janata Party, March 26, 2014, www.bjp.org/manifesto2014.

些问题上听从于印度的安排，互信机制难以建立。因此，这些国家对印政策摇摆度不断加大，与印度交往时围绕“顺从”和“自主”两大轴心运转，战略博弈明显加强。印度与南亚邻国关系身份界定有时难以捉摸。印度外交中面临的困境反过来说，也正是中国的机遇。

（四）中国对印度“新邻国外交”的应对策略

印度“新邻国外交”战略在东北部地区的重点国家分别是不丹、尼泊尔、缅甸（印度“东向行动”政策的门户）、孟加拉国，^①可以推断，在印度东北部周边地区，除不丹之外，其他国家均会在与印度保持合作关系的同时，继续维持与中国的地缘经济关系。面对印度外交新动作及南亚新形势，作为与南亚紧邻的大国，中国应如何进行外交谋划，创造对自身发展有利的南亚政治经济环境，值得进一步思考。

第一，推动对印度的互惠互利合作。自独立以来，印度一直视南亚为自己的后院，且素有大国情怀，而中国经济快速发展更令印度内心复杂，已经不自觉地将中国视为竞争对手。因此印度“新邻国外交”战略的实施确有对冲中国“一带一路”倡议在南亚影响力的目的，印度始终以异样的目光看待中国在斯里兰卡的港口建设，公开抨击中巴经济走廊，抵制尼泊尔与中国接触，视“一带一路”建设是“珍珠链战略”的延伸，阻挠“一带一路”建设在南亚推进。对此，中国需要正确认识这是区域大国的“正常”焦虑和不安。我们要做的是如何让印度明白“一带一路”建设是推动区域经济合作的重要驱动力，顺应了新型经济全球化的发展趋势，与中国对抗只会使印度失去发展机遇。也许中国和“一带一路”建设参与国的合作成果对印度最具说服力，最能够回答这个问题。就目前来看，中国和印度都不会改变各自南亚政策，“一带一路”建设将在南亚稳步推进，对于中印两国来说，目前要做的是寻求共识，实现利益对接，其中包括推进 BIMSTEC、BBIN 与“孟中印缅经济走廊”等的对接。如何共同努力，加强互联互通、扩大民间交往、建立联动机制，将是两国在相处中需要努力的方向。

第二，注重当地民众福祉提升，使包容性增长同样惠及南亚国家。随着

^① Selflearnadmin, “Modi's Neighbourhood First Policy-India's Eastern Neighbourhood.”

“新邻国外交”战略推进，印度在南亚的“主导地位”基本得到维持。在这种形势下，一些南亚邻国一方面与中国继续加强经济合作，另一方面慑于印度在南亚的强大实力，游走于中印之间。尽管南亚邻国（除巴基斯坦等之外）对印度有所畏惧，但南亚国家都面临着经济发展缓慢、贫困落后的共同问题，这使得南亚国家寻求与中国扩大经济往来的意愿增强。因此“一带一路”建设在南亚能否顺利推进，取决于中国能否将海外的经济合作转化为当地民众切身福祉、能否将一国综合国力转化为国与国之间的政治互信，而其关键在于，中国要具备将经济发展转换为本国人民及南亚民众福祉的娴熟能力，进而推进中国与南亚国家的合作，实现共同发展与繁荣。随着综合国力增长，中国需要提升地区软实力，在实现自身发展的同时努力惠及周边地区。

国家实力是维护国家利益和实现战略目标的根本前提，印度“新邻国外交”战略不仅是其国家实力的反映，也是对前期政策的调整与磨合，更是印度对外政策和优先方向的改变，关系到各方的战略选择。印度南亚战略调整远未结束，这是一个长期和动态的过程，对南亚地区力量格局和中国周边环境会产生重大影响，需要我们持续跟踪和观察。

[收稿日期：2018-01-02]

[修回日期：2018-02-01]

[责任编辑：孙震海]

中国“奋发有为”外交的根源、 性质与挑战*

——自主性外交理论的视角

李志永

【内容摘要】 党的十八大以来，中国的内政与外交经历了较大调整，“奋发有为”已成为新时代中国外交战略的核心特征。作为一个源于中国、包容世界的中国学派，自主性外交理论不仅是理解各国重大外交战略调整的综合理论，也是理解中国外交战略转型的理论工具。自主性外交理论认为，国家实力的持续增强是“奋发有为”外交的根本原因，同时，国家能力的快速强化和合法性的联动提升则是“奋发有为”外交的直接原因。与一般理论集中关注外交行为本身不同，自主性外交理论还注重阐释外交行为的性质。新时代的“奋发有为”外交不仅是一种进取的外交战略，而且是一种进步的外交形态。当然，“奋发有为”外交在国内外仍然面临诸多挑战和不确定性。因此，以韬光养晦为基础的奋发有为应是新时代中国特色大国外交的理性选择。

【关键词】 中国外交 奋发有为 韬光养晦 自主性外交 中国学派

【作者简介】 李志永，对外经济贸易大学国际关系学院副教授（北京 邮编：100029）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0070-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802005

* 本文系国家社科基金一般项目“全球安全治理的中国方案研究”（17BKS043）的阶段性成果。本文的写作受惠于与熊李力教授、董青岭教授富有启发的讨论，在此深表感谢。

导 论

“韬光养晦”曾经是冷战结束以来中国外交的核心战略，但随着中国特色社会主义进入新时代，中国外交战略正在经历巨大且影响深远的调整。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央洞察国际大势，把握时代脉搏，在保持对外大政方针稳定性和连续性的基础上，积极推进外交理论和实践创新，创造性地提出一系列外交新理念、新思想、新战略。纵观五年多来的外交理论与创新实践，“奋发有为”已成为习近平中国特色大国外交思想的突出特征与中国外交战略的核心特征。

2013年10月24日，习近平在中央周边外交工作座谈会上发表重要讲话，指出做好周边外交工作，是实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的需要，要更加奋发有为地推进周边外交。^①这是习近平首次用“奋发有为”对外交工作提出战略要求，这也标志着中国外交战略从“韬光养晦”向“奋发有为”的战略性调整。2014年7月14日，在出席金砖国家领导人第六次会晤前夕，习近平更是明确指出，随着不断发展，中国将更好地发挥负责任大国作用。“我们将更加积极有为地维护世界和平……我们将更加积极有为地参与国际事务……我们将更加积极有为地促进共同发展。”^②近几年的外交实践表明，中国外交不仅在周边外交方面奋发有为，而且在大国关系、多边外交、全球治理等各个层面都奋发有为。对中国特色大国外交的努力推进，对人类命运共同体的持续追求，对合作共赢的新型国际关系的积极倡导，对不冲突、不对抗的新型大国关系的奋力争取，对结伴不结盟的全球伙伴关系的积极实践，对“一带一路”建设的积极推进，对地区热点问题的积极参与，对全球治理的积极塑造，这些重大外交行动表明，中国已经并将在各种重大的地区性、全球性问题上奋发有为，以争取为

^① 《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。

^② 《习近平接受拉美四国媒体联合采访》，新华网，2014年7月14日，http://news.xinhuanet.com/video/2014-07/14/c_126752042.htm。

人类作出更大贡献。五年多来，在习近平中国特色大国外交思想指导下，中国正在积极做好世界和平的建设者、全球发展的贡献者和全球治理的引领者，中国的国际影响力、话语塑造力和形象感召力不断提升。奋发有为的中国外交正在推动实现中华民族伟大复兴的中国梦。2017年10月18日，习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上向国际社会庄严承诺，“中国将继续发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量。”^① 对此，中国外交部长王毅表示，“中国外交将在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，以更宽广的世界眼光、更自觉的国际责任、更进取的外交行动，践行习近平总书记提出的新时代要求。一方面是作出新贡献，另一方面是呈现新作为。”^② 可见，继往开来的中国共产党第十九次全国代表大会为今后五年的外交工作奠定了“奋发有为”的基调，近五年来中国外交的奋发有为态势还将在致力于推进中华民族伟大复兴的新征程中不断延续。

结合中国外交近年来的积极、主动态势，阎学通教授认为，相对于“韬光养晦”外交，“奋发有为”外交更加侧重争取政治支持而非经济利益，因而是一种更具外交担当的外交形态。^③ 尽管“奋发有为”外交具有诸多不同于“韬光养晦”外交的新特征，但本文强调的是其外交形态变得更加主动这一特征，这既是习近平在周边外交工作座谈会上的表述，也是一种减少误解的界定，更是对当前中国外交现实的准确概括。因此，本文认为，相对于“韬光养晦”外交，“奋发有为”外交是指，在处理与世界各国的关系以及各种地区热点问题时，中国更加积极主动地进行外交塑造而非被动适应的外交形态。可见，“韬光养晦”外交侧重于国内经济发展，而“奋发有为”外交则侧重于国际责任担当；“韬光养晦”外交侧重于融入世界，而“奋发有为”外交则更注重塑造世界。中国外交正在以习近平同志为核心的党中央领导下

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），新华网，2017年10月27日，http://news.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm。

^② 《王毅谈新时代中国外交的新贡献、新作为》，外交部网站，2017年10月19日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/t1503118.shtml>。

^③ 阎学通：《从韬光养晦到奋发有为》，《国际政治科学》2014年第4期，第1-35页。

积极塑造世界，并为全球治理贡献中国智慧与中国方案。为此，本文在回顾既有研究的基础上，通过观察中国外交战略与外交形态这一重大变化，试图对中国外交奋发有为的根源、性质与挑战进行理论分析，从而为中国外交转型提供理论支持。

一、既有解释的不足与自主性外交理论的解释逻辑

作为快速崛起并坚持社会主义制度的新兴大国，中国外交的一举一动备受关注。然而分析相关研究可以发现，描述性研究多于学术性研究。与此同时，尽管此轮中国外交转型恰逢国际关系理论界探索外交综合理论的初期，但相关理论创新尚不能充分阐释中国外交转型。而“奋发有为”外交出现在实现中华民族伟大复兴与和平崛起的关键时期。如何从理论上解释新时代奋发有为外交的根源，评估其外交性质及其战略合理性，就成为当前重大的理论与实践课题。

（一）既有解释及其不足

如何解释新时代中国外交的奋发有为，就国内外研究来看，尽管有关习近平中国特色大国外交思想以及十八大以来中国外交新理念、新变化、新特点的研究很多，但多数属于描述型、总结型研究，^① 在西方学术界甚至掀起了有关中国“强势外交”^② 的激烈讨论。但总体而言，国内外相关研究很少

^① 例如，截至 2017 年 12 月 4 日，在中国知网分别以“十八大以来的中国外交”“习近平外交”为篇名，我们可以分别检索到 51 条、40 条相关成果，但这些成果基本都是对习近平外交思想或十八大以来中国外交的变化、创新、特点、价值、意义等的描述与总结，而对此进行理论解释的学术成果极少。

^② 本文中的“强势外交”是中性意义上的。相关研究参见：Thomas J. Christensen, “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, 2011, pp. 54-67; Andrew Scobell and Scott W. Harold, “An ‘Assertive’ China? Insights from Interviews,” *Asian Security*, Vol. 9, No. 2, 2013, pp. 111-131; Robert S. Ross, “The Domestic Sources of China’s ‘Assertive Diplomacy’ 2009-10 Nationalism and Chinese Foreign Policy,” in Rosemary Foot, *China Across the Divide: The Domestic and Global in Politics and Society*, Oxford Scholarship Online, September 2013; Camilla T.N. Sørensen, “The Significance of Xi Jinping’s ‘Chinese Dream’ for Chinese Foreign Policy: From ‘Tao Guang Yang Hui’ to ‘Fen Fa You Wei’,” *Journal of China and International Relations*, Vol. 3, No. 1, 2015, pp. 53-73; Nien-chung Chang-Liao, “China’s New Foreign Policy under Xi Jinping,” *Asian Security*, Vol. 12, No. 2, 2016, pp. 82-91.

对此进行理论层面的解释，导致诸多研究仅仅是“深刻的新闻”或“全面的描述”，而较少能够推动理论的进步。因此，对“奋发有为”外交进行理论思考显得尤为必要，目前，关于“奋发有为”外交的研究存在“实力论”“民族主义论”“领导人个性论”和“外交道义论”四种研究视角。

综观学界对所谓中国“强势外交”的讨论，“实力论”是西方诸多现实主义学者的核心观点，他们认为中国的“强势外交”源于其对自己实力增长的自信以及对美国衰落的乐观估计。^①而另一些学者虽然认同“实力论”，但认为中国的实力增长导致利益的扩展是必然的，因此中国外交走向积极是自然的，国际社会要关注的是如何更加准确地认知中国所发出的信息，而中国则是要考虑如何在有利形势下去“谋势”。^②“民族主义论”将中国外交走向强势的根源主要归于中国因实力增强和内部政治不安全感带来的民族主义情感的强化。^③鉴于领导层的更替，将党的十八大以来中国外交变得更加积极主动主要归因于领导人个性特点与信念也是一种具有吸引力的观点，^④但“领导人个性论”显然忽视了中国外交变迁的深层原因。阎学通从能否为崛起国提供更好的国际环境角度比较了中国外交的“韬光养晦”与“奋发有为”，认为强调政治支持的“奋发有为”战略比注重经济利益的“韬光养晦”战略更能促进中国的崛起。当然，由于道义现实主义将民族复兴界定

^① John Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4, 2010, pp. 381-396; and Robert S. Ross, “The Domestic Sources of China’s ‘Assertive Diplomacy’ 2009-10 Nationalism and Chinese Foreign Policy.”

^② Kai He and Huiyun Feng, “Debating China’s Assertiveness: Taking China’s Power and Interests Seriously,” *International Politics*, Vol. 49, No. 5, 2012, pp. 633-644; Feng Zhang, “Rethinking China’s Grand Strategy: Beijing’s Evolving National Interests and Strategic Ideas in the Reform Era,” *International Politics*, Vol. 49, No. 3, 2012, pp. 318-345; 潘忠歧：《从“顺势”到“谋势”——有关中国进一步和平发展的战略思考》，《世界经济与政治》2010年第2期，第4-18页。

^③ See Thomas J. Christensen, “The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing’s Abrasive Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, 2011, pp. 54-67; Robert S. Ross, “The Domestic Sources of China’s ‘Assertive Diplomacy’ 2009-10 Nationalism and Chinese Foreign Policy”; and Camilla T.N. Srensen, “The Significance of Xi Jinping’s ‘Chinese Dream’ for Chinese Foreign Policy: From ‘Tao Guang Yang Hui’ to ‘Fen Fa You Wei’,” pp. 53-73.

^④ Kai He and Huiyun Feng, “Xi Jinping’s Operational Code Beliefs and China’s Foreign Policy,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 6, No. 3, 2013, pp. 209-23; 张清敏：《理解十八大以来的中国外交》，《外交评论》2014年第2期，第1-20页。

为“在综合国力和国防影响力上赶超美国”^①，且过于强调扩大盟友的必要性，^②而忽视了一国崛起的内部基础的重要性。同时，道义现实主义似乎天然地认为“奋发有为”外交必然比“韬光养晦”外交好，却忽视了导致奋发有为的不同根源。因此，尽管“外交道义论”的阐释有助于我们理解“奋发有为”外交的合理性，却制约了我们去探究其根源、性质的可能性，进而无法真正对“奋发有为”外交进行全面、准确的认识和评估。综上所述，既有国内外研究对“奋发有为”外交的根源挖掘不够，对其性质认识不足，进而对其所面临的诸多挑战认识不深。近年来，伴随中国日益走近世界舞台中央的历史大趋势，越来越多的中国学者试图创建国际关系理论的中国学派，以此为中国的和平发展提供理论支撑。这些研究为我们理解中国外交的奋发有为奠定了基础。

（二）中国学派的雏形及其不足

21世纪是全球化的时代，也是和平与发展的时代，更是内政与外交联动的时代，内外联动正在成为当今国际社会的新常态。^③内外联动的时代让单纯结构取向或施动者取向的理论均难以解释现实的外交行为，必须将二者有机结合而不是简单糅合。有鉴于此，自20世纪90年代以来，综合单元与体系层次的外交理论研究日渐兴起，尤以新古典现实主义发展最为引人注目。尽管新古典现实主义将体系层次因素作为自变量，将单元层次因素作为干扰变量，试图实现跨层次的理论综合，以解释更多的外交行为，但各种新古典现实主义或对国际结构这一变量不加讨论或仅将其当成背景性因素，这使得实际偏重国内因素解释的新古典现实主义难以成为一种跨层次的整合理论。因而，正如一些学者所言，新古典现实主义更多地提供了一种解释问题的思路，而未能形成一个独立的研究纲领。^④在西方试图以外交政策理论

^① 阎学通：《从韬光养晦到奋发有为》，第13页。

^② 阎学通：《从韬光养晦到奋发有为》，第8页。

^③ 参见李志永：《内外联动与自主性外交理论的探索》，《世界经济与政治》2016年第8期，第57-59页；李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，中国社会科学出版社2016年版，第1-8页。

^④ 刘丰、左希迎：《新古典现实主义：一个独立的研究纲领？》，《外交评论》2009年第4期，第127-137页。陈志瑞、刘丰：《国际体系、国内政治与外交政策理论——新古典现实主义的理论构建与经验拓展》，《世界经济与政治》2014年第3期，第126页。

完善国际体系理论的同时，中国也给予了外交政策理论以应有的重视。宋伟甚至指出，“如何基于一般性的国际关系理论，发展出有较强解释力的外交政策理论，是近十多年来国际关系学者们所面对的核心理论问题。”^① 在中国学界，创建与三大国际关系经典理论相媲美的国际关系理论的中国学派，一直是部分学者学术努力的方向。近年来，诸如过程建构主义（或称国际政治的关系理论）^②、道义现实主义^③、国际政治的进化理论^④、复合建构主义（即现实建构主义和自由建构主义）^⑤、霸权利益理论^⑥、现实制度主义^⑦、“天下主义”^⑧、“华夏主义”^⑨、国际共生论^⑩等理论形式业已出现，尽管这些理论意义重大，但由于其未能整合国内层次变量，从而在本质上均属于结构或进程理论而非外交政策理论。

本文认为，一个完善的外交政策理论不仅应该包括结构层次因素，而且

^① 宋伟：《捍卫霸权利益：美国地区一体化战略的演变（1945-2005）》，北京大学出版社2014年版，第3页。

^② 参见秦亚青：《国际政治理论的新探索——国际政治的关系理论》，《世界经济与政治》2015年第2期，第4-10页；秦亚青：《关系本位与过程建构：将中国理念植入国际关系理论》，《中国社会科学》2009年第3期，第69-86页；秦亚青：《关系与过程：中国国际关系理论的文化建构》，上海人民出版社2012年版。

^③ 参见阎学通：《道义现实主义的国际关系理论》，《国际问题研究》2014年第5期，第1-15页。阎学通：《世界权力的转移：政治领导与战略竞争》，北京大学出版社2015年版。

^④ 参见 Shiping Tang, *The Social Evolution of International Politics: From 8000 B.C. to the Future*, Oxford: Oxford University Press, 2013; 唐世平：《国际政治的社会进化：从米尔斯海默到杰维斯》，《当代亚太》2009年第5期，第5-31页。

^⑤ 参见董青岭：《复合建构主义——进化冲突与进化合作》，时事出版社2012年版。

^⑥ 参见宋伟：《捍卫霸权利益：美国地区一体化战略的演变（1945-2005）》。

^⑦ 参见李巍：《国际秩序转型与现实制度主义的生成》，《外交评论》2016年第1期，第31-59页。

^⑧ 参见赵汀阳：《天下体系：世界制度哲学导论》，江苏教育出版社2005年版；赵汀阳：《“天下体系”：帝国与世界制度》，《世界哲学》2003年第5期，第2-33页。

^⑨ 参见叶自成：《中国崛起：华夏体系500年的大历史》，人民出版社2013年版；叶自成、龙泉霖：《华夏主义：华夏体系500年的大智慧》，人民出版社2013年版。

^⑩ 参见胡守钧：《国际共生论》，《国际观察》2012年第4期，第35-42页；金应忠：《为什么研究“国际社会共生性”——兼议和平发展时代国际关系理论》，《国际展望》2011年第5期，第1-17页；苏长和：《共生型国际体系的可能——在一个多极世界中如何构建新型大国关系》，《世界经济与政治》2013年第9期，第4-22页；袁胜育：《共生型国际体系：理论与挑战》，《社会科学》2014年第6期，第13-18页；上海国际问题研究院课题组：《海纳百川、包容共生的“上海学派”》，《国际展望》2014年第6期，第1-17页；任晓等：《共生：上海学派的兴起》，上海译文出版社2015年版。

应该整合国家层次因素。为此，既有的诸多中国学派雏形及其成果尽管能够部分解释中国外交的奋发有为，但并不能提供更为直接和全面的解释，因为其本质上不属于外交政策理论。

需要指出的是，在上述诸多中国学派雏形中，阎学通倡导的个人层次的道义现实主义是可以直接解释一国外交政策的理论成果。该理论从政治领导的个人层次对权力转移现象进行了分析，突出了政治道义对崛起国的关键作用，但是由于将施动者直接等同于政治领导进而等同于决策者本身，^①从而使该理论与法里德·扎卡利亚（Fareed Zakaria）的理论一样，均未能对国家进行本体论探究^②（ontological investigations）。事实上，将国家建构为施动者只是国际关系理论的第一步。^③真正的外交政策理论既不能单纯停留在结构层次，也不能单纯从施动者或个人层次出发，只有在对国家进行本体论探究之后，有机结合施动者与结构层次的综合理论，方能有效解释重大外交行为。与之相反，自主性外交理论不仅赋予国家本体论地位，^④而且试图综合结构与施动者因素，^⑤有望成为一个能够有效解释各国重大外交行为的外交政策理论。

（三）自主性外交理论解释外交行为的核心逻辑

自主性外交理论认为，内外联动时代各国的自主性是以复合自主性（complex autonomy）形式存在的，即国家相对于国内外社会而拥有的自主决策、自主行动能力，此乃任何一个国家的根本外交目标。自主性外交理论的核心假设是外交行为取决于国家与不同结构性因素互联互动的性质、过程与结果，自主性的分布决定了各国的外交行为。由于国家自主性是国家实力、国家能力与合法性的函数，因此自主性外交理论认为各国重大外交行为是国

^① 阎学通：《世界权力的转移：政治领导与战略竞争》，第238页。

^② “本体论探究”借用了怀特的用语，参见 Colin Wight, *Agents, Structures and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006。

^③ Colin Wight, *Agents, Structures and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 177. 阿什利将这称为“国家行为者”模式，Richard Ashley, “The Poverty of Neorealism,” in Robert. O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, p. 286. [美]罗伯特·基欧汉编：《新现实主义及其批判》，北京大学出版社2002年版，第260页。

^④ 参见李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，第五章。

^⑤ 参见李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，第三章。

家实力、国家能力与合法性内外联动的综合结果。具体解释逻辑如图 1 所示。

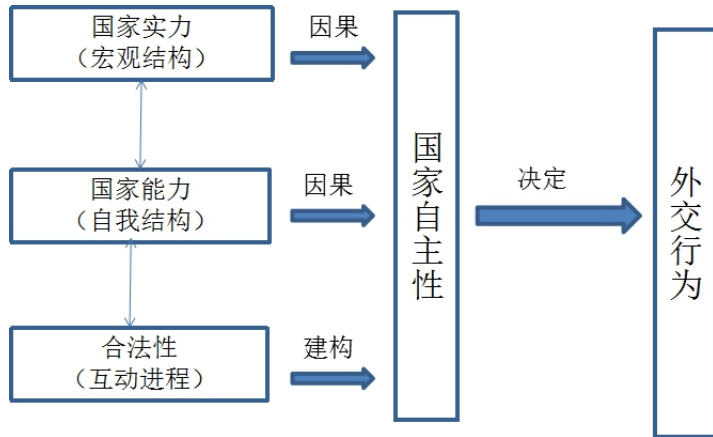


图 1 自主性外交理论的核心解释逻辑

资料来源：作者自制。

可见，作为一个源于中国、包容世界的中国学派，^① 自主性外交理论源于对中国外交的长期思考，^② 同时整合了宏观结构层次的国家实力概念、施动者自我结构层次（即国家层次）的国家能力概念以及跨国互动进程层次的合法性概念，并通过国家自主性这一核心概念实现了理论整合，因而是一个具有明确因果解释链条和较强解释力的外交政策理论，能够更好地解释各国的外交行为。^③ 另外，由于国家自主性同时具有自主性能力与自主性地位的双重内涵，因此自主性外交理论不仅能通过自主性能力分析外交政策的根源，还能根据自主性类型的不同与自主性地位的变化来辨析外交政策的进步

^① 王俊生：《源于中国包容世界的中国学派——〈自主性外交理论〉评介》，《区域与全球发展》2017 年第 1 期，第 147-153 页。

^② 李志永：《融入与自主性的平衡：中国外交的核心问题》，《世界经济与政治》2010 年第 2 期，第 67-82 页。

^③ 关于自主性外交理论的内涵与假设，参见李志永：《内外联动与自主性外交理论的探索》，《世界经济与政治》2016 年第 8 期，第 56-79 页；李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，第六、七、八、九章。

性。^① 基于此，本文将尝试从自主性外交理论视角对新时代“奋发有为”外交的根源进行探析，并尝试评估其外交性质及其战略合理性，从而为深化“奋发有为”外交提供政策建议。

二、“奋发有为”外交的根源

国内外关于中国是否还应该继续坚持不结盟、不干涉内政以及“韬光养晦”战略的持续争论，需要我们回答“奋发有为”外交战略是否合理这个问题。经典现实主义的“实力论”强调权力决定国家行为，但这一理论无法解释，在实力相对最强的 2008 年国际金融危机前后为何中国仍然坚守“韬光养晦”战略，更无法为中国的和平崛起提供合理解释，反而成为“中国威胁论”的论据。西方传统的“民族主义论”一贯强调中国国内的政治不稳定及其民族主义后果，但这一观点难以解释为何在中国国内政治并未出现重大变化的情况下，中国外交却经历了重大变化。“领导人个性论”显然过度强调个人对外交政策的影响却忽视了外交政策变迁的结构性因素。“外交道义论”从个人或政治领导层面能够很好地解释中国政治权力交接带来的国家行为变化，但把“奋发有为”外交完全归因于政治领导显然夸大了个人施动者的能动性，而忽视了其限度与结构性因素的作用。

自主性外交理论将“奋发有为”外交解释为中国国家自主性增强的结果，但由于影响国家自主性的因素是复杂的，因而该理论对“奋发有为”外交的解释不是单因的而是多因的。具体而言，自主性外交理论的核心解释逻辑主要强调三点：其一，突出内外统筹的“奋发有为”外交战略符合 21 世纪的时代特征；其二，国家实力的持续增强是中国“奋发有为”外交的根本原因；其三，十八大以来中国在国内采取的反腐、全面改革等举措，对国际社会的中国贡献，以及习近平主席的个人政治领导力，则是增强中国国家能力与国内、国际合法性的重要因素，这是“奋发有为”外交战略出现的直接原因。

^① 关于国家自主性能力的不同来源及其自主性地位与外交的进步性的关系，参见李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，第八章。李志永：《中国国家自主性的演进与外交的进步》，《外交评论》2014 年第 6 期，第 40-58 页。

由此可见，自主性外交理论不仅可以解释新时代“奋发有为”外交的合理根源，而且还阐明了新时代中国和平发展的路径，即通过国内改革提升国家自主性。

（一）“奋发有为”外交符合内外联动的时代特征

“时代问题是外交决策者必须首先解决的基本理论问题。”^①虽然和平与发展仍然是 21 世纪的时代主题，但在此背景下，世界的基本特征正在发生深远的历史性变革，在实现中华民族伟大复兴的征程中，日益走近世界舞台中央的中国面临前所未有的机遇与挑战。这源于在全球化与民主化双重变奏下，国际社会正进入内政、外交持续互动的新时代。“在内外联动时代，国家层面的任何重大决策都必然同时受到内政与外交的双重影响与塑造，国家必须在常态性的内外联动背景下按照同一运行逻辑去理解和制定外交政策。”^②

2013 年 10 月 24 日，习近平在周边外交工作座谈会上指出，政策和策略是党的生命，也是外交工作的生命。做好外交工作，胸中要装着国内、国际两个大局。^③在 2014 年 11 月 28—29 日举行的中央外事工作会议上，习近平又指出，中国与世界的关系在发生深刻变化，中国同国际社会的互联互通也已变得空前紧密。他继而指出，我们观察和规划改革发展，必须统筹考虑和综合运用国际、国内两个市场，国际、国内两种资源，国际、国内两类规则。^④由此可见，党的十八大以来“奋发有为”外交战略的实施是基于对内外联动时代的准确判断和深刻认识，顺应了国际社会发展潮流，具有合理性。

（二）国家实力的持续增强是“奋发有为”外交的根本原因

根据图 1 可知，外交行为能力与国家实力具有正相关关系，即随着国家实力的增强，外交行为能力也将增强，国家倾向于采取更加积极有为的外交

^① 李志永：《内外联动与自主性外交理论的探索》，第 57 页。

^② 李志永：《内外联动与自主性外交理论的探索》，第 59 页。

^③ 习近平：《让命运共同体意识在周边国家落地生根》，新华网，2013 年 10 月 25 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878944.htm。

^④ 《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。

行动；反之，国家倾向于采取更加消极或保守的外交行动。根据表 1 可知，中国的 GDP 在 2010 年超越日本位列世界第二，而且在此前后占世界总量的比重基本上逐年增加。在世界经济遭受金融危机冲击且持续低迷的情况下，2013 年以来中国加速供给侧结构性改革，经济继续保持了中高速增长，领先于世界主要国家，对世界经济增长的贡献率超过 30%。中国国家实力的持续增强决定了“奋发有为”外交将成为中国的必然选择。然而，需要注意的是，在 2010—2013 年期间，尽管国内有学者呼吁中国要有所作为，放弃不结盟，积极探索创造性介入国际事务，^① 但中国外交却仍然延续了“韬光养晦”的外交主轴。由此可见，单纯的现实主义的国家实力视角并不能完全解释“奋发有为”外交为何在 2013 年之后出现，这还需要考量国内因素。

表 1 中国 GDP 占全球比重的变化（2008—2016 年）（单位：万亿美元）

年度	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
中国 GDP	4.60	5.11	6.10	7.57	8.56	9.60	10.48	11.06	11.19
世界 GDP	63.39	60.09	65.91	73.24	74.80	76.96	78.87	74.51	75.54
占世界的比重	7.25	8.5	9.26	10.34	11.44	12.49	13.29	14.85	14.82
世界排名	3	3	2	2	2	2	2	2	2

资料来源：世界银行，<https://data.worldbank.org.cn/country/china?view=chart>；
<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>。

（三）国家能力的快速提升是“奋发有为”外交的直接原因

从图 1 可知，外交行为能力与国家能力具有正相关关系，即随着国家能力的增强，外交能力也将增强，国家倾向于选择更加积极的外交行为；反之，国家倾向于选择更加消极或保守的外交行为。克里斯托弗·莱恩（Christopher

^① 相关研究可参见：阎学通：《或可考虑改变“不结盟”战略》，《领导文萃》2011 年第 21 期，第 31 页；赵华胜：《不干涉内政与建设性介入——吉尔吉斯斯坦动荡后对中国政策的思考》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2011 年第 1 期，第 23-29 页；王逸舟：《创造性介入：中国外交新取向》，北京大学出版社 2011 年版；王逸舟：《创造性介入：中国之全球角色的生成》，北京大学出版社 2013 年版；王逸舟：《创造性介入：中国外交的转型》，北京大学出版社 2015 年版。

Layne)认为,一个国家成为大国的关键就在于国家能力,一个国家必须拥有一个强有力的政府,以将经济财富转化为硬实力。^①法里德·扎卡利亚也以国家能力而非国家实力来解释美国在19世纪末20世纪初外交政策的转变。^②在一定意义上,国家能力主要体现为国家有效获取国内社会资源的能力。党的十八大以来,持续深入的反腐行动,全面改革的启动,“四个自信”与“四个意识”的强化,以及以习近平同志为核心的党中央威信的确立均表明,中国国家能力在最近五年得到了快速提升。在中国的体系性权力地位未发生根本变化的五年中,快速增强的国家能力直接催生了奋发有为的积极外交行为。这正是近几年国内外讨论“强势中国外交”的真正根源。

(四) 合法性的联动提升是“奋发有为”外交的道义基础

从图1可以看出,外交行为能力与合法性呈正相关关系,即随着合法性的增强,外交行为能力也将增强,国家倾向于选择更加积极或主动的外交行为;反之,国家倾向于选择更加消极或保守的外交行为。阎学通曾经指出,“对第二大国来说,要制衡头号强国,增加战略盟友比获取经济利益更加重要。”^③事实上,从自主性外交理论看,增加战略盟友本质上就是提升本国外交合法性的重要路径之一。但与道义现实主义单纯从体系层次增加战略盟友的角度构思大国崛起战略不同,自主性外交理论认为不仅可以从体系层次还可以从国内以及内外联动层次提升合法性。首先,从体系层次而言,一国提升其外交行为合法性的路径,包括增加战略盟友、遵守国际制度及其规则、外交行为与观念的社会化与制度化等路径。其次,从国内层次而言,一国提升其外交行为合法性的路径包括国内正向改革的诸多方面。再次,从内外联动层次而言,一国提升其外交行为合法性的路径是不断调整、整合国内外不同行为体的利益与目标关系,以增加其一致性、共鸣性,这要求中国外交获得更多的国际承认。

因此,自主性外交理论认为,崛起国的成功和平崛起必须依赖于道义与

^① 冯黛梅:《美国大战略:竭力维持衰落中的全球霸权——访美国战略家克里斯托弗·莱恩》,《中国社会科学报》2012年10月24日,A4版。

^② Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton: Princeton University Press, 1998.

^③ 阎学通:《从韬光养晦到奋发有为》,第8页。

合法性的不断提升，但这种合法性不仅来源于体系层面，还来源于国内层面以及内外联动层面，是一种内外联动式提升。据此，从道义或合法性层面分析，中国实施“奋发有为”外交的根源主要包括三个方面。首先，从国际体系层次而言，遍布全球的战略伙伴关系网络，作为国际秩序维护者而非革命者的声誉，中国对命运共同体、利益共同体、责任共同体的倡导，日益增加的对外援助尤其是人道主义援助，日益活跃的联合国维和行动，中国对国际社会的贡献，全球治理的中国方案，等等，均提升了中国外交行为的感召力与合法性。其次，从国内层次而言，对中国梦的阐释，党的十八大以来持续深入的反腐行动，普通民众对全面改革的期待，等等，均夯实了中国外交行为的国内合法性基础。最后，从内外联动层次而言，以习近平为核心的党中央对统筹国内外两个大局、两种资源的努力，中国内政、外交与国际社会的互动，均增加了内外行为的一致性，提升了外交行为的合法性。基于近五年来外交行为合法性的联动提升，中国在国际上持续提出了许多中国倡议与中国方案，为“奋发有为”外交提供了坚实基础。

总之，改革开放以来中国国家实力的持续增强是“奋发有为”外交的根本原因，但 2013 年之后“奋发有为”战略才真正取代“韬光养晦”战略，直接原因在于以习近平同志为核心的新一届中央领导集体通过一系列内外政策迅速强化了国家能力，并提升了外交行为的合法性。

三、“奋发有为”外交的性质

对中国当前“奋发有为”外交的认识不能仅停留在外交趋势的判断及其根源的追溯上，还必须关注、剖析其性质，只有准确把握中国“奋发有为”外交的性质，才能真正对当前的外交作出分析并提出建议。因为只有进步的外交才能持续向前。尽管“进步”这一概念具有很强的主观性，人们难以在外交的进步性方面达成共识。但是，从根本上讲，外交的进步性或进步外交是指符合社会公众利益的外交观念与行为。^① 与一般理论回避外交性质不

^① 李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，第 181 页。

同，自主性外交理论对外交性质进行了深入探讨。依据自主性外交理论，既然国家自主性决定外交行为，那么外交行为的进步性就可以从国家自主性的类型及其自主地位方面进行分析。因此，国家自主性的类型变化与自主性地位提升就构成了自主性外交理论衡量外交进步的两个重要维度（图 2）。

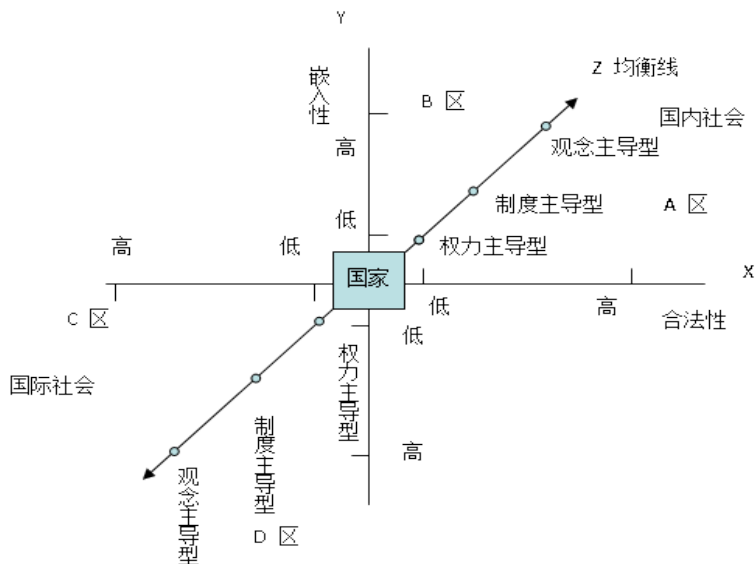


图 2 进步外交理论

资料来源：李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 192 页。

（一）国家自主性的分类及其演进

自主性外交理论认为，国家自主性一般的演进逻辑是从权力主导型到制度主导型再到观念主导型，这不仅体现了国家自主地位的提升，而且将推动国家外交的进步。^① 因此，对国家自主性类型的辨识有利于我们更深入地分析外交行为，并作出有利于外交进步的总体判断。^② 从纵向上看，依据国家

^① 李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，第 187 页；李志永：《中国国家自主性的演进与外交的进步》，第 48 页。

^② 李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，第 187-188 页；李志永：《中国国家自主性的演进与外交的进步》，第 48 页。

自主性的类型，中国外交可划分为三个阶段，即权力主导型的政治外交阶段（1949—1978年）、制度主导型的发展外交阶段（1979—2009年）和观念主导型的大国外交阶段（2010年以后）。^①正是中国国家自主性的历史演进推动了当前“奋发有为”外交的进步。从横向上看，目前中国的国家自主性是以制度主导型为主，同时兼有观念主导型的特点。在国内层面，全面深化改革正在构建良性的制度互动环境；在国际层面，中国特色大国外交正在努力构建合作共赢的新型国际关系，制度性合作（如中国保持了亚洲基础设施投资银行、“一带一路”倡议等的开放性）而非单纯的制度性竞争正在成为中国外交的主要关切，这保障了中国“奋发有为”外交的和平性质。同时，观念主导型国家自主性在中国国家自主性体系中的地位得到了显著提升。中国对国际话语权、新型义利观、中国方案、命运共同体、新型双边关系的反复强调和重视均体现了这一点。

（二）国家自主性地位的提升

就国家自主性的内涵而言，外交是否符合社会公众利益不仅取决于自主性的演进，还取决于国家是否具有真正的自主地位。国家的自主地位既需要合法性的认可，也需要国家对社会的“嵌入性”支撑。根据自主性外交理论，外交的进步性取决于国家外交观念与行为是否具有合法性及其程度高低，并以外交观念的社会化程度加以衡量。^②党的十八大以来，平等互信、包容互鉴、合作共赢、大国责任等，这些为国际社会尤其是广大发展中国家认可的外交理念已经成为中国外交的核心理念。相较于此前的试图“另起炉灶”式的革命外交和更多关注本国利益的发展外交，当前更开放、更强调责任的中国外交的社会化程度已大为提高。另外，根据自主性外交理论，外交的进步性还取决于国家相对于国内外社会是否具有“嵌入性”及其程度高低。^③所谓“嵌入性”就是指国家与国内外社会的制度化联系，即国家与国内外社会互动的制度化程度。制度化程度越高，“嵌入性”越高，外交进步的可能性

^① 关于中国外交的阶段划分及其依据，参见李志永、袁正清：《大国外交的中国特色之论》，《太平洋学报》2015年第2期，第21-22页。

^② 李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，第190页。

^③ 李志永：《自主性外交理论：内外联动时代的外交行为与外交战略》，第190页；李志永：《中国国家自主性的演进与外交的进步》，第49页；

就越大。党的十八大以来,中国不仅在国内加强了各种制度化建设,还进一步明确了现存国际体系受益者的身份,并继续坚持融入国际社会的基本政策。当然,与“韬光养晦”外交时期侧重加入西方主导的国际制度不同,“奋发有为”外交强调在继续融入国际体系的同时,积极推行自主性战略,即致力于推动国际秩序朝着更加公正、合理的方向发展。具体而言,这种自主性战略表现为,当前中国对现有国际制度不仅进行了规则重塑,还在国际制度边缘或空白地带建立了有利于国际秩序公正化的新机制。从上述实践来看,只要中国外交保持足够的开放性与进步性,中国对国际制度建设的“协商介入”将推动中国外交达到更高的制度化水平,即从参与型制度化到塑造型制度化的转型升级。为此,一方面,中国外交必须继续实施融入战略,加入更多主流且合理的国际制度;另一方面,在追求自主性战略目标的同时,保持“一带一路”建设和亚洲基础设施投资银行等合作框架的公平性、开放性、透明性,真正把中国推动建立的合作框架打造成区域甚至国际社会的公共产品,提升中国外交的制度化水平。

四、积极应对“奋发有为”外交面临的挑战

“奋发有为”外交不仅是一种积极进取的、符合时代发展趋势的外交战略,而且是一种进步的外交形态。但这并不意味着“奋发有为”外交的发展将一帆风顺。相反,“奋发有为”外交在国内外面临诸多挑战。自主性外交理论强调国家自主性的社会基础,即国家需要获得国内外社会的支持。^① 以此观之,“奋发有为”外交在国内层面需要处理好“民族主义”的上扬,普通民众对反腐败的期待,中国特色社会主义的新探索等问题;在国际层面则要处理好中国日益增长的对外经济影响,金融危机后发展中国家对中国发展模式、中国贡献的期待等问题。如果说处理好这些问题能够增强“奋发有为”外交的社会基础,那么处理不好则可能构成挑战。另外,中国外交的发展基于中国国家自主性的内在发展,能否通过内部改革推进国家自主性的不断发

^① 李志永:《自主性外交理论:内外联动时代的外交行为与外交战略》,第211页。

展是“奋发有为”外交面临的另一挑战。可见，“奋发有为”外交面临的挑战主要在于既有外交战略的基础、外交进步性能否持续维持和改进，这些问题主要来自于国内社会、国际社会与国际话语权三个方面。

（一）国内社会的挑战与应对

面对内政与外交互联互通日益强化的现实，“奋发有为”外交面临的挑战首先源于国内，并受到国际压力的刺激而变得日益紧迫。就此而言，来自国内社会的挑战主要包括四个方面。其一，全面改革能否持续推进，从而为中国经济持续发展与社会长治久安创造良好的政治环境，进而保障“奋发有为”外交的持续推进。其二，民族主义是把双刃剑，民族主义在推动“奋发有为”外交的同时，存在走向极化的可能，并将制约外交让步、外交协调的空间，进而对中国处理东海、南海、中印边界问题等领海、领土问题产生潜在的影响。其三，反腐败不仅净化了国内政治空气，而且奠定了“奋发有为”外交的社会基础，但反腐败如果难以从机制层面更深入推进，将削弱“奋发有为”外交的社会基础，进而制约政府的动员能力。其四，中国特色社会主义的新探索与社会转型期复杂的社会矛盾的交错，容易导致民粹主义和激进思想的蔓延，进而成为“奋发有为”外交的观念瓶颈。

为了应对这些挑战，中国必须始终保持国家的自主性，冲破各种藩篱，使党和国家的各项工作始终做到以人为本，为民服务。为此，一要持之以恒地推进全面改革，保持强劲的改革势头，以改革化解前进中的各种矛盾；二要积极培育健康的大国心态，适时、适度地对民族主义情绪进行合理引导，为外交工作的顺利开展创造理性的舆论环境；三要切实推进反腐败的制度化建设，真正把权力关进制度的笼子，让政府的各项权力在法律轨道上运行，保持并提升公权力的公信力；四要广泛深入贯彻十九大精神，坚定走中国特色社会主义道路，让广大人民群众真正领悟新时代中国特色社会主义思想的精髓，为“奋发有为”外交提供坚实的思想保障。

（二）国际社会的挑战与应对

如果说中国外交面临的国内挑战主要在于国内政治议程，那么国际挑战则更难以控制。其一，美国对中国崛起的结构性防范以及由此引起的部分周

边国家的追随、观望将增加中国崛起的现实压力。其二，中国在制度层面争取话语权的努力已经引起美国以及其他西方发达国家的警惕与防范。其三，西方发达国家经济的复苏，中国经济结构调整的困境，或将降低中国模式或“北京共识”的吸引力。其四，西方民粹主义、孤立主义思潮的兴起，将加剧“奋发有为”外交面临的国际环境的复杂性。其五，中国与部分周边国家的领海、领土争端的激化，周边热点问题的久拖不决，可能打乱“一带一路”倡议的既定进程，促使中国将更多的战略资源转移到主权维护而非国际制度的塑造上。

为了应对上述挑战，中国外交必须始终做好融入与自主性的平衡。为此，一要切实推动新型大国关系的构建，以和平发展为目标，以合作共赢为路径，真正超越“修昔底德陷阱”；二要始终坚持国际体系改革者的立场，以增量改革的方式推动现有国际制度的优化，推动国际制度的公正、民主，同时保持新的国际制度的开放性、透明性；三要在展现自信的同时保持谦逊、谨慎的态度，要在吸取古今中外一切优秀思想文化的基础上继续完善中国模式，提供更好的中国方案，从而提升中国的国际感召力；四要始终倡导互利共赢的原则，保持“一带一路”倡议的开放性，以包容互惠的理念为中国外交的奋发有为打造更为宽广的平台；五要在维护国家核心利益的前提下，以协商对话的方式切实管控好各种国际冲突风险，为中华民族的伟大复兴争取更长的战略机遇期。

（三）国际话语权的挑战及其应对

日益走近世界舞台中央的中国是国际社会的积极参与者、关键塑造者和重要领导者，但尚未形成与这种角色相匹配的国际话语权。这既有中国是现代国际体系后来者的历史原因，也有中国为世界提供的观念性公共产品不充分的现实原因。具体而言，在这方面中国面临的挑战主要有两方面。其一，公共外交的挑战，即如何讲好中国故事，提升公共外交的效果，让爱好和平、奋发有为的中国形象得到国际社会的广泛认可。伴随大众对国际政治的积极参与和政府以人为本执政理念的推行，公共外交已经在中国得到快速发展，有关公共外交的本质内涵、实现形式、传播路径、传播技巧受到了广泛关注

和深入研究，中国公共外交经验欠缺的技术性短板基本得到弥补。因此，公共外交面临的挑战主要不在于传播经验的欠缺而更在于传播内容的不足。其二，观念创新的挑战，即如何真正提升中国观念、中国规范的共享性，进而主动引领、塑造国际舆论，实现从中国话语到世界话语的无缝对接，实现理念创新的目标。但观念具有的共享和私有两种属性使中国参与制定国际规则、争取国际话语权和推广中国方案变得更为复杂。一方面，共同、综合、合作、可持续的新安全观，公平、开放、全面、创新的新发展观，共商、共建、共享的全球治理观，以义为利的正确义利观，等等，这些中国理念极大地提升了中国外交的吸引力与感召力。另一方面，在外交实践中，中国对自身特殊性的强调，又往往使中国的诸多倡议遭到质疑，加剧了“中国威胁论”的影响，不利于中国外交的推进。

国际话语权的提升非一日之功，中国必须做好长期规划。其一，中国要在总结公共外交经验的基础上，深化公共外交本质的研究，使其在内容与形式上的改进同步推进，最终提升公共外交的效果，真正让国际社会理解、认同中国的和平发展与民族复兴道路。其二，中国外交要真正做好融入与自主性的平衡，在融入中提升中国外交的制度化水平，争取获得国际社会的广泛认可与支持。其三，中国外交在理念上要做好特色价值与普遍价值的平衡，进而打造一套源于中国、属于世界的核心价值观，以占领价值竞争新高地。

结 束 语

纵观近五年的中国改革与外交，尽管全面改革已经启动，制度反腐正在推进，但国家自主性在经历阶段性提升后将受到经济下行的制约。与此同时，中美结构性竞争日益激烈，在中国经历国内改革困境之时，美国的实力、威望或将进一步强化，中国在国内外面临的结构性与观念性制约或将日益加大。因此，“奋发有为”外交或将遭遇日益严峻的结构性挑战。同时，“奋发有为”外交主要根源于国内自主性的强化，并主要表现为国家能力的提升。在国内经济下行和积极重塑国际规则的背景下，开展进取性外交，不仅可能

存在战略透支^①的风险，而且可能面临“中国威胁论”影响持续扩大的舆论风险，进而造成“奋发有为”外交遭遇更大制约与挫折的可能。为了避免中美关系陷入“修昔底德陷阱”，确保中华民族实现伟大复兴，中国必须对日益增强的国力进行更有效的自我管理。就此而言，美国崛起的历史经验值得中国学界、政界学习和总结。尽管美国国内生产总值早在 19 世纪 90 年代初就已超过英国，位列世界第一，但半个世纪之后，美国才真正放弃孤立主义外交传统成为世界霸主。除此之外，就中国崛起目前面临的现实态势而言，中国内部还面临诸多脆弱性，对这些问题也应该警醒。就中国崛起的未来态势而言，中国崛起必然要在国际制度与观念结构方面实现新的突破，争取更大的规则制定权与话语权，真正全方位地提升国家自主性能力。中国国家自主性在机制与观念层面的缺失与不足，决定了在中国真正崛起前，作为自 20 世纪 80 年代以来中国外交的基本战略的“韬光养晦”外交不能被放弃。对此我们必须保持清醒的认识。综上所述，尽管“奋发有为”外交是中国特色大国外交的必然之路，但必须明确，“饭要一口一口吃，路要一步一步走，”以韬光养晦为基础和前提的奋发有为应是中国特色大国外交的理性选择。

[收稿日期：2017-05-23]

[修回日期：2017-12-05]

[责任编辑：樊文光]

^① 参见时殷弘：《传统中国经验与当今中国实践：战略调整、战略透支和伟大复兴问题》，《外交评论》2015 年第 6 期，第 57-68 页。

气候变化全球治理的制度竞争*

——基于欧盟、美国、中国的比较

康 晓

【内容摘要】 国际制度竞争根源于国内制度实践，中美欧是气候变化全球治理的主要谈判方，三者关于气候变化全球治理的制度倡议都源于其内部减排制度的实践。欧盟内部形成了总量控制与排放贸易的减排制度，美国国内形成了基于自由市场哲学的地方排放交易制度，中国国内形成了“国家—发展型”减排制度。三种制度的形成都受到各自政治、经济和文化传统的深刻影响。这种制度差异传导至气候外交领域，使欧盟侧重于建立全球总量控制和约束性减排机制；美国倾向于建立完全基于市场竞争的减排制度；中国则主张以“共同但有区别的责任”原则建立多元共生的减排体系，且不挤压发展中国家的发展空间。这些政策差异成为三方关于气候变化全球治理制度竞争的基础，而制度竞争也反映在气候变化全球治理制度的发展过程中。从理论上讲，三方围绕气候变化全球治理的制度竞争体现了国内制度与国际制度的密切关系。由此说明，在研究中将比较政治与全球治理相结合具有合理性。

【关键词】 制度竞争 气候变化 全球治理 比较政治 气候外交

【作者简介】 康晓，北京外国语大学国际关系学院副教授（北京 邮编：100089）

【中图分类号】 D5 P467 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0091-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802006

* 本文系北京市社科基金一般项目“中国在气候变化全球治理转型中的作用研究”（17ZGB009）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和《国际展望》编辑部的修改意见。

制度是社会科学研究的核心概念之一，非中性的制度决定了社会活动的价值分配。戴维·伊斯顿（David Easton）认为政治是社会价值的权威性分配，这反映了政治活动与政治制度的密切关系。全球治理是全球政治时代的产物，其最终的价值分配也离不开国际制度的设计、建立、运行和改革，因为国际体系本身就是作为一种制度存在的。^① 在更深层次上，国际制度是国内制度的延伸，因此研究特定领域的国际制度竞争，有必要将比较政治学与国际关系学相结合，在深入研究主要行为体内部在该领域的制度实践的基础上，考察它们在国际层面的制度倡议与政策博弈，这样才能更科学地理解国际制度竞争的国内根源。气候变化是典型的全球性问题，更重要的是这一议题的国际制度还远未成型，表现为主要利益方都想将各自内部的制度设计嵌入气候变化全球治理中。因为气候变化全球治理制度的形成和发展主要受欧盟、美国和中国三方政策博弈的影响，三方内部减排制度的差异如何影响它们在气候变化全球治理中对制度设计权的争夺，则成为本文的研究核心。

一、问题的提出

目前，关于气候变化全球治理的制度研究分为三种路径，即区域和国别制度研究、全球层面的制度研究、主要谈判方的制度倡议及其相互关系研究。

第一，区域和国别制度研究。这一研究路径最突出的成果是对欧盟排放交易制度（ETS）的研究。比如，肖星宏等人认为 ETS 的特点是总量性、阶段性和开放性。^② 与此相对，美国地方政府率先探索总量控制制度，但各州的参与程度不同，已基本形成区域化的碳市场体系。^③ 刘华认为欧盟相对完备的气候变化治理体系为全球气候治理提供了一个可以参考的模板。^④ 国别

^① [美]B. 盖伊·彼得斯：《政治科学中的制度理论：“新制度主义”》，王向民、段红伟译，上海人民出版社 2011 年版，第 138 页。

^② 肖星宏、万春林、邓翔、周璇：《欧盟碳排放交易体系及其对我国的启示》，《价格理论与实践》2015 年第 4 期，第 101-103 页。

^③ 温岩、刘长松、罗勇：《美国碳排放权交易体系评析》，《气候变化研究进展》2013 年第 2 期，第 146-147 页。

^④ 刘华：《欧盟气候变化多层治理机制——兼论与国际气候变化治理机制的比较》，《教学与研究》2013 年第 5 期，第 53 页。

减排制度的研究,对于探寻各国在全球气候谈判层面制度竞争的国内根源非常有启发,同时也为本文研究国内制度与国际制度竞争关系留出了空间。

第二,全球层面的制度研究。这一研究路径的特色是着眼于各方的制度竞争如何塑造全球层面的气候变化治理制度。贝迪娜·威特尼本(Bettina B. F. Wittneben)等人认为气候变化全球治理制度不仅包含行为体网络的共享观念和身份认同,还包括经济结构和政治过程提供的物质利益,这些文化、经济和政治要素彼此均衡且相互强化。^①这种综合的视角证明任何制度都嵌入其所处的经济、政治和文化环境中,但其未深入探讨主要行为体内部制度的外溢如何影响全球层面的制度竞争。^②克里斯特·卡尔森(Christer Karlsson)等人从认知角度研究发现,气候变化全球治理不止一个领导者,^③由此会带来多种制度倡议的融合,这种制度竞争与妥协如何塑造转型中的气候变化全球治理制度是需要深入研究的。中国学者庄贵阳和周伟铎认为,气候变化全球治理制度在《巴黎协定》达成后发生了转型,主要是各方在长期气候治理目标、资金援助数量和坚持“共同但有区别的责任”原则三个关键问题上达成了共识,并分析了中国的作用。^④但是达成妥协的原因是什么,各方哪些制度倡议在全球层面实现了融合,都是需要进一步研究的问题。

第三,主要谈判方的制度倡议及其相互关系研究。比如,中美欧三边气候政策关系的特点就表现为“三方共处模式”,同时具有明显的竞争性、流动性和开放性。^⑤新兴大国与发达国家关于减排责任的分歧巨大。但是,巴

^① Bettina B. F. Wittneben, Chukwumerije Okereke, Subhabrata Bobby Banerjee, and David L. Levy, “Climate Change and the Emergence of New Organizational Landscapes,” *Organization Studies*, Vol. 33, No. 11, 2012, p. 1439.

^② Andrew J. Hoffman, “Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry,” *Academy of Management Journal*, Vol. 42, 1999, p. 352.

^③ Christer Karlsson, Charles Parker, Mattias Hjerpe, and Björn-Ola Linnér, “Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among Climate Change Negotiation Participants,” *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, p. 103.

^④ 庄贵阳、周伟铎:《全球气候治理模式转变及中国的贡献》,《当代世界》2016年第1期,第46-47页。

^⑤ 薄燕:《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》,上海人民出版社2012年版,第273-276页。类似的研究可参见Richard Balme, “Global Warming Politics: The EU, China, and Climate Change,” in Roland Vogt, ed., *Europe and China: Strategic Partners or Rivals?* Chapter 8, Hong Kong: Hong Kong University Press, 2012, p. 174。作者认为中欧虽然都对气候变化问题表示关切,但在气候变化全球治理的立场上存在差异。

西在 2007 年后也开始承认自身发展需要为当前的全球温室气体排放承担一定责任，南非则承诺在发达国家提供援助的前提下将承担一定责任。^① 中国学者赵斌认为，新兴大国气候政治群体化的形成机制在于互动进程建构的“群我身份”，辅之以具体议题导向下的主体选择与该群体认同的契合。^② 该研究路径说明全球气候谈判的集团边界越来越模糊，主要谈判方都不会固守原来的群体身份，而会在谈判过程中将符合自身利益的制度设计最大程度植入气候变化全球治理制度建设中。

综合目前的研究路径，本文认为，气候变化全球治理中的制度竞争是主要谈判方依据自身内部气候治理的制度设计（主要是排放交易制度），通过气候外交，就气候变化全球治理的减排目标、减排机制、责任认定和分摊、履约和审查机制等内容展开的相互竞争。埃特尔·索林根（Etel Solingen）和乔舒亚·麦尔奈特（Joshua Malnight）提出了一种探讨全球治理、国内政治和区域治理关系的研究路径，但只强调了全球治理对国内政治的作用，忽略了国内政治对全球治理的反作用。^③ 本文认同他们将全球治理与国内政治结合起来的研究路径，但区别之处在于本文关注主要行为体内部制度对全球治理制度的塑造作用。具体而言，就是从主要谈判方的内部减排制度设计来考察气候变化全球治理的国际制度竞争。在案例的选取上，本文分别选取欧盟的排放交易制度、美国芝加哥排放交易制度和中国的国家排放交易制度来对三方进行比较。原因在于，碳排放交易制度是一种基于市场机制的减排制度设计，有充分的制度经济学理论和长期实践基础，是目前所有减排制度中最能兼顾经济发展与碳减排的一种制度，因此成为最主要的减排制度。更为重要的是，排放交易制度集中体现了减排活动中国家与市场的关系，因此不同国家和机构的排放交易制度能够反映出其对政府与市场关系的认知，而这种认知会通过气候外交反映到它们对气候变化全球治理的制度设计中，成为

^① Kanthryn Hochstetler, “Climate Rights and Obligations for Emerging States: The Cases of Brazil and South Africa,” *Social Research*, Vol. 79, No. 4, 2012, p. 977.

^② 赵斌：《新兴大国气候政治群体化的形成机制——集体身份理论视角》，《当代亚太》2013年第5期，第138页。

^③ Etel Solingen, and Joshua Malnight, “Globalization, Domestic, Politics, and Regionalism,” in Tanja A. Börzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 65.

相互竞争的观念和制度手段。所以，本文将尝试分析欧盟、美国和中国内部排放交易制度与它们争夺气候变化全球治理制度设计领导权之间的关系，以及联系这两者的中间变量气候外交。

二、欧盟的总量控制与排放贸易制度及其气候外交

欧盟内部减排制度的主体是排放交易制度，该制度最大的特点是将统一限制排放总量和各国自行减排份额结合起来，通过各成员国减排量的叠加实现欧盟总体减排目标。《京都议定书》规定欧盟整体需要在第一个承诺期将温室气体排放在 1990 年水平的基础上减少 8%，根据成员国不同的经济发展水平和产业结构特点，欧盟将这一总减排量分配给所有成员国。分配的方式有两种：许可和配额。排放许可与配额不同，排放许可不能流通。^① 配额是欧盟内部排放市场的货币，一份配额等于一吨二氧化碳排放权。欧盟排放交易制度的核心是为限制行业的企业分配排放配额。^②

欧盟排放交易制度采取的总量控制与配额模式源于欧盟的多层治理结构，其核心是在超国家、国家和地方政府多层治理主体之间分享决策权。^③ 在这一基本制度框架下，欧盟所有公共政策的制定都会以实现统一与多元的平衡为根本目标，这一平衡也是欧洲一体化的文化基石。其中，统一源于悠久的欧洲观念，陈乐民先生认为这一观念源于三个方面。一是“两希文明”^④ 和基督教文明；二是在与非欧洲文明的对立中形成的欧洲自我意识；三是战争带来的对和平与联合的渴望。^⑤ 这一观念增强了欧盟的文化认同，并将其与世界其他区域区别开来。在排放交易制度中，欧盟的这种统一观念就是成为

^① 傅聪：《欧盟气候变化治理模式研究：实践、转型与影响》，中国人民大学出版社 2013 年版，第 90 页。

^② 郝海清：《欧美碳排放权交易法律制度研究——兼论我国碳排放权交易制度的构建》，中国海洋大学博士论文，2012 年，第 85 页。

^③ Gary Marks, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank, “European Integration from the 1980s: State-Centric vs Multilevel Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 1996, p. 346.

^④ “两希文明”是指古希腊文明与希伯来文明。

^⑤ 陈乐民、周弘：《欧洲文明的进程》，三联书店 2003 年版，第 132 页。

人类应对气候变化的领导者，引领人类进入低碳经济时代，表明作为世界上最早进入现代化和后现代的地区，欧盟成员国能够聚合在一起。正是对高水平环境标准的追求，使欧盟在气候变化全球治理中获得了与其他国家或地区相比极大的优越感。这种高标准的表现之一就是约束性的总量减排控制目标，实现这一目标不能单纯依赖市场力量，因此欧盟排放交易制度格外强调超国家机构的统一管理。比如，排放交易制度第三阶段改革的首要任务就是加强欧盟层面对配额总量的统一设定，同时加强欧盟的碳市场管理权。^①

从这个层面看，欧盟排放贸易制度的一个鲜明特点是强调欧盟作为超国家机构的统一管理、协调和监管职能。换言之，这一制度并非只是一个完全由市场机制决定的配额交易制度，而是包含超国家机构的干预。在此基础上，排放交易制度中成员国间的排放许可和配额分配又充分照顾到各国的产业特点和发展水平，所以排放交易制度事实上就是“共同但有区别的责任”原则在欧盟内部的实践。尽管欧盟始终面临着调和超国家机构的协调性和责任分摊之间的紧张关系，^②但在多层治理的总量控制与排放贸易制度下，欧盟从 1990—2014 年已减排 23%，并正在向到 2020 年减少 24% 甚至 25% 的目标努力，这已远远超过到 2020 年在 1990 年基础上减排 20% 的目标。这种统一监管与各自减排相结合的制度成果深刻影响着欧盟在气候变化全球治理中的制度竞争，并通过欧盟的气候外交表现出来。

第一，欧盟热衷于在全球层面提出激进的排放总量控制目标。欧盟制定的 2020 年应对气候变化目标是可再生能源占能源消费总量的比重达到 20%，单位 GDP 能效提升 20%，温室气体在 1990 年基础上减排 20%；2030 年的目标是温室气体在 1990 年基础上减少 40%，新能源占全部能源消费比例达到 27%，能效在“一切照旧”状态下提升 27%。^③与此相对，发达国家的减排目标是到 2020 年，在 1990 年基础上减排 30%；到 2050 年，在 1990 年基

^① 周茂荣、谭秀杰：《欧盟碳排放交易体系第三期的改革、前景及其启示》，《国际贸易问题》2013 年第 5 期，第 96-98 页。

^② Andrew Jordan, Harro van Asselt, Frans Berkhout, Dave Huitema, and Tim Rayner, “Understanding the Paradoxes of Multilevel Governing: Climate Change Policy in the European Union,” *Global Environmental Politics*, Vol. 12, No. 2, 2012, pp. 61-62.

^③ EU Commission, Climate Action-Emission Reduction, http://ec.europa.eu/priorities/energy-union-and-climate/climate-action-emission-reduction_en.

础上减排 60%—80%。^① 这种激进的目标设定反映了欧盟希望将它的总量控制减排方式推广到全球层面，但也极大限制了发展。同时，这一制度必须辅之以严格、完善和具有约束力的法律监督与制裁手段，这些条件在欧盟内部是满足的，但在无政府状态下的国际社会是十分缺乏的。因此，总量控制的减排制度在气候变化全球治理中难以实现。

第二，欧盟希望以单边方式实现激进减排目标。激进减排目标的实现需要领导者发挥表率作用，于是欧盟决定采取更加激进的单方面减排措施，即征收航空碳税。航空碳税的不合理之处在于，要对所有进出欧盟领空的航班征收碳税以抑制飞行过程中的碳排放，但这一举措遭到很多国家的反对，欧盟也被认为在气候变化全球治理中实施单边主义政策。^② 经济学家用量化方式对航空碳关税进行了研究，认为从全球二氧化碳减排的角度来看，碳关税要劣于碳税，因为它会导致较高的碳减排成本、较高的碳泄漏、较小的全球二氧化碳减排量。^③ 税收手段的使用使欧盟的气候政策带有明显的行政干预色彩，这也是欧盟内部气候治理机制在全球治理制度竞争中的体现。

第三，欧盟希望建立囊括所有国家的全球减排制度。美国退出《京都议定书》后，全球气候谈判架构是双轨制，但欧盟始终强调应该建立能够囊括所有发达国家和发展中国家的统一谈判制度。这一制度倡议与总量目标控制一脉相承，因为只有将所有国家纳入一个公约框架，才可能设置全球减排总量控制目标，然后再分解目标。但是，欧盟内部的减排前提是各成员国首先被欧盟完善的制度框架所约束，但国际社会没有建立起与之相似的制度框架，各国是否加入公约完全出于自愿。美国布什政府和特朗普政府先后退出《京都议定书》和《巴黎协定》充分证明这种全覆盖的减排制度难以实现。

第四，欧盟在减排问题上持续向发展中大国施压。欧盟为实现其激进的全球减排目标，始终将发展中国家中的排放大国视为重要施压对象，认为这

^① Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, 7224/1/07, March 8-9, 2007, p. 12, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7224-2007-INIT/en/pdf>.

^② Thomas Bernauer, Robert Gampfer, and Aya Kach, "European Unilateralism and Involuntary Burden-Sharing in Global Climate Politics: A Public Opinion Perspective from the Other Side," *European Union Politics*, Vol. 15, No. 1, 2014, p. 148.

^③ 林伯强、李爱军：《碳关税的合理性何在？》，《经济研究》2012年第11期，第125页。

些国家虽然是发展中国家，但属于快速发展国家，所以排放明显增加，它们应该承担量化减排责任。^① 但与此同时，欧盟又不愿向发展中大国提供充足的资金和核心技术，理由是发展中大国已经具备足够的资金实力，没有必要再依赖发达国家进行减排。^② 欧盟这种一味强调高标准减排和逃避责任的做法，使发展中大国从哥本哈根气候大会开始更愿意与气候政策更加务实的美国进行直接谈判，欧盟的气候谈判领导者地位由此开始丧失。这反映了欧盟基于内部减排制度制定的气候外交政策对其国际竞争力的制约。

三、美国基于自由市场哲学的减排制度与气候外交

美国排放交易制度最大的特点是没有全国统一的排放交易制度，主要依靠地方政府和企业依据市场原则建立排放交易制度，其中最主要的平台是芝加哥气候交易所（Chicago Climate Exchange, CCX）。

芝加哥气候交易所是北美地区建立时间最长和规模最大的温室气体排放交易体系的核心，从 2003 年建立伊始就实行会员制。会员自愿加入，并自行设立减排规则，但必须严格遵守相关年份的减排承诺，如果会员减排量超过自身的减排额度，其可以将超出部分在交易所交易或储存，如果没有达到自己承诺的减排额度就需要在市场上购买碳金融合约（Carbon Financial Instruments, CFI），每一单位碳金融合约代表 100 吨二氧化碳当量。^③ 另外，芝加哥气候交易所监管方面也表现出独立于政府的自由市场特征。作为一个在《商品交易法》下豁免的私人商业市场，芝加哥气候交易所不受美国商品期货交易委员会（Commodity Futures Trading Commission, CFTC）或其他相应政府监管机构的监管，实施以自律为基础的自我监管。^④

^① Council of the European Union, *Presidency Conclusions*, 7224/1/07, p. 12.

^② Dinoj Kumar Upadhyay, “Coping with Climate Change: India-EU Cooperation on Renewable Energy and Clean Technology,” *India Quarterly*, Vol. 70, No. 3, 2014, p. 251.

^③ Chicago Climate Exchange, *Participant Agreement*, June 2011, p. 2, https://www.theice.com/publicdocs/ccx/CCX_Participant_Agreement.pdf. 另可参见温岩、刘长松、罗勇：《美国碳排放权交易体系评析》，《气候变化研究进展》2013 年第 2 期，第 144-145 页。

^④ 王陟鸣：《碳排放权交易模式比较研究与中国碳排放权市场设计》，中南大学博士论

总体而言，芝加哥气候交易所的最大特点是采取完全基于市场机制的市场减排方式。以市场为基础的排放交易制度设计在美国也被普遍认为优于其他选择，而奥巴马政府的气候政策在美国国内受到质疑的主要原因之一就是政府而非市场为基础。^① 这种制度源于美国的自由主义哲学和宪政结构。美国宪法第十修正案规定，“举凡宪法未授予合众国政府行使，而又不禁止各州行使的各种权力，均保留给各州政府或人民行使之”。这一规定最大限度地保护了地方政府的权利。因为《权利法案》只适用于联邦政府，而对州政府没有约束力，所以它强化了一种观点，即集中化的国家权力对自由的威胁最大。^② 这种分权不只是便于履行公职，而且与美国人民的天赋保持一致，这种天赋要求制止专横行为，要求享有在公共福利范围内实行地方自治的自由。^③ 这种宪政制度是美国难以形成全国统一减排管控的深层原因，也深刻影响了美国气候外交政策及其对气候变化全球治理制度竞争的参与。

第一，美国坚持将以市场原则为基础的“京都三机制”^④ 作为全球减排的制度基础。在美国看来，这些市场机制符合国际贸易的比较优势原则，可以最小成本满足各方在气候问题上的需求。比如清洁发展机制，既可以向发展中国家转移低碳设备和技术，提升其适应气候变化的能力，又可以较低成本使发达国家完成减排任务，减少对经济发展的损害。但是，这种纯粹的市场机制并不能实现发达国家能源体系的实质性转型，也就不能从总量上实现减排，美国的碳排放总量依然位居世界第二。同时，虽然清洁发展机制实现了发达国家向发展中国家转让减排设备，但缺少核心技术的转让。

第二，美国希望摆脱全球统一约束性减排公约的限制。《联合国气候变化框架公约》是由美国主导签订的，但是其不具有约束性。之后，当《京都议定书》确立了量化和约束性的减排指标后，布什政府就宣布退出《京都议

文，2011年，第75-76页。

^① 元简：《美国气候政策制定：市场与政府之间的选择？》，《国际问题研究》2015年第6期，第105页。

^② [美]埃里克·方纳：《美国自由的故事》，王希译，商务印书馆2002年版，第53页。

^③ [美]查尔斯·A·比尔德：《美国政府与政治》（上册），朱曾汶译，商务印书馆1987年版，第11页。

^④ “京都三机制”是指《京都议定书》确立的三种履约机制，即联合履行（JI）、清洁发展机制（CDM）、排放贸易（ET）。

定书》。在美国国内，一些人认为美国不应该为了其他国家后代的幸福而约束自己的经济发展，并认为应对气候变化问题是集体行动，美国应该“搭便车”。^① 这也是欧美参与气候变化全球治理制度竞争的主要分歧。

第三，美国坚决反对违背市场机制的碳税和碳关税。由于征税是与自由市场原则背道而驰的制度，所以美国坚决抵制通过征收碳税应对气候变化。奥巴马总统雄心勃勃的碳税和总量控制提案就曾遭到国会坚决反对，结果只能倚重新能源产业政策应对气候变化。^② 在外交层面，在美国航空运输协会向欧盟法院就欧盟航空税提请诉讼被驳回后，美国运输部专门发表公告指出，无论是在司法层面还是在政治层面，美国都强烈反对欧盟将其政策强加于他国的做法。^③ 相反，2016 年 10 月，国际民航组织第 39 届大会通过的《国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明——气候变化》《国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明——全球市场措施机制》两份文件得到了美国的积极支持，原因是这一新机制与欧盟最初希望将全球航空业纳入其 ETS 的目标相去甚远，但与美国奉行的主要基于市场机制通过碳抵消的方式实现航空减排的政策很契合。

第四，美国坚持以市场机制为主向发展中国家转让低碳技术。这便于企业以知识产权保护为借口收取高额费用，使许多缺少资金的发展中国家无法提升适应气候变化的能力。知识产权是典型的私有产权，对私有产权的保护是自由市场哲学的核心。在自由主义鼻祖洛克看来，国家的责任就是对个人财产权的保护，否则将失去合法性。美国政治制度的建立深受洛克思想影响，而知识产权更是美国强大科技竞争力的基本保障。因此，在美国看来，没有理由通过公共部门强行推动低碳技术的国际转让，而应交由企业根据市场价格机制来决定。

^① Jody Freeman and Andrew Guzman, "Climate Change and U.S. Interests," *Columbia Law Review*, Vol. 109, No. 6, 2009, p. 1534.

^② Avid Runnalls, "Climate Change and North America," in Alex Bugailiskis and Andres Rozental, eds., *Canada Among Nations 2011-2012: Canada and Mexico's Unfinished Agenda*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2012, p. 259.

^③ 王寰鹰：《欧盟征收航空“碳税”或引发贸易战》，新华网，2011 年 12 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/22/c_111275189_2.htm。

第五，特朗普政府退出《巴黎协定》是美国制度竞争的极端举措。值得注意的是，特朗普总统在宣布退出《巴黎协定》的演讲中指出，《巴黎协定》打乱了美国正在实施的清洁煤计划，因为《巴黎协定》规定美国不能新建足够数量的煤电厂，但中国可以继续新建。新能源的使用只能满足美国部分能源需求，而且会减少就业，而美国是个能源极其丰富的国家，应该发展各种形式的能源。^①这说明特朗普总统并未完全放弃削减温室气体排放的立场，只是不主张像奥巴马总统那样通过行政手段支持新能源产业而打击传统能源产业尤其是煤炭产业，因为这会使失业率大幅上升。换言之，美国退出《巴黎协定》并不代表美国退出了气候变化全球治理的制度竞争，只是希望以企业为主体，通过市场竞争在能源产业、充分就业和减排之间达成平衡。2017年11月，中美在特朗普访华期间达成的能源合作安排成为双方合作的主要成果就证明了这一点，包括天然气开采、核能、智慧交通、传统能源能效提升、环保联席会议等绿色项目。可见，特朗普政府退出《巴黎协定》和布什总统退出《京都议定书》一样，只是希望摆脱全球约束性减排公约的束缚，按照美国的自由主义传统应对气候变化挑战，以“美国第一”的目标维持其在全球治理中的领导地位，这是气候变化全球治理制度竞争的新动向。

四、中国的“国家—发展型”减排制度与气候外交

中国是单一制国家，也是高速发展的的发展中大国。在此基础上，中国国内应对气候变化的制度设计必然首先产生于国家最高决策层的观念变迁，并体现出鲜明的国家主导特色。党的十八大提出建设美丽中国，并将生态文明纳入国家五大文明建设体系中，指出“把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。”^②这事实上是强调生态保护与经济社会发

^① The White House, *Statement by President Trump on the Paris Climate Accord*, June 1, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>.

^② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，《人民日报》2012年11月18日，第1版。

展进一步深度融合。中央全面深化改革领导小组也将“经济体制和生态文明体制改革专项小组”定为第一专项小组，再次体现出中国最高领导层将经济发展与生态文明建设这两大战略融合的政治决心。十九大报告将构建人类命运共同体作为新时代中国特色社会主义的基本方略之一，其中就包括建设清洁美丽的世界，也体现出最高领导层致力于推动中国发展转型的政治决心。

正如研究中国经济改革的权威学者罗恩·巴内特（Ron Barnett）所言，“总体上看，（中国）改革是一个自上而下制定政策与自下而上回应创新之间的互动过程。然而，最关键的动力来自高层领导持续不断深化改革进程的决心。”^① 在这种政治决心的指导下，中国以应对气候变化为突破口，希望真正实现环境与发展的深度融合，其中就包括碳排放权交易制度的探索。2017年12月，国家发展改革委员会发布《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》，中国的全国碳交易市场建设正式起步。总体上看，与欧盟相比，中国的制度设计更加重视政府的统一管理和协调职能，包括配额的制定、分配、监管、核查和处罚各个环节，国家主导的特征非常明显，其中如何处理好国家与市场的关系是这一制度成败的关键。^②

中国转型发展战略的形成，是一个从国家最高领导层转变观念，到政府制定政策，再到企业、市场和社会具体操作的过程。其中，通过补贴的方式来扶持新能源产业的发展，一方面使中国新能源产业的投资规模迅速跃升为世界第一，但另一方面也出现了产能消化、核心技术提升等需求。总之，作为发展中国家，中国的碳市场体系的发展仍然处在国家与市场关系的磨合阶段。但从近期来看，以国家为主导，以发展为目的的“国家—发展型”减排制度仍然是中国国内应对气候变化制度设计的最大特点，这对中国气候外交及其参与气候变化全球治理制度竞争的影响主要表现在三个方面。

第一，中国主张以“共同但有区别的责任”原则为核心建立多元共生的

^① Loren Brandt and Thomas G. Rawsik, eds., *China's Great Economic Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 100.

^② 关于中国产业政策的争论，林毅夫认为，中国发展需要政府引导的产业政策，具体可参见林毅夫：《新结构经济学》，北京大学出版社2014年版；张维迎认为，一切产业政策都会失败，中国经济增长的动力应该是企业家精神，具体可见张维迎：《企业家：经济增长的国王》，上海人民出版社2015年版。

气候变化全球治理制度。发展是中国应对气候变化的最终目标，在外交层面就是始终坚持“共同但有区别的责任”原则，任何气候变化全球治理的制度设计都不能剥夺发展中国家的发展权，这是中国气候外交的基石。在坚持这一核心原则的基础上，中国对气候变化全球治理的具体制度设计持开放态度，愿意围绕《联合国气候变化框架公约》建立各种多边、区域、双边气候合作机制，并在其他国际机制中引入气候议题，比如在二十国集团峰会中设置绿色金融议题。但是，多层次的气候治理机制必须与《联合国气候变化框架公约》实现良好衔接，不是“另起炉灶”，而是形成多元共生的治理体系。这区别于美国的气候外交，也是中国哲学在气候变化全球治理制度设计中的体现，即根据分工原则实现制度设计的多元化，但多元的制度之间是共生关系，彼此相互联系，互为存在前提，减少对抗性，^① 增强合力作用，最终目的是实现《联合国气候变化框架公约》确立的目标。

第二，中国坚持以国内发展方式转型作为气候变化全球治理的根基。这并非中国逃避责任，而是希望在环境道义和发展道义之间达到平衡，这集中体现在中国国内发展方式转型与气候外交的互动上。中国正式的气候外交始于 20 世纪 80 年代，通过参与《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的谈判，一方面认识到这是涉及全人类命运的全球性问题，另一方面也认识到其中内含的权力博弈和大国竞争。在国内以经济高速增长为首要目标的背景下，中国的气候外交以坚决反对减排为主要特点。伴随国内环境压力加大和对经济发展质量的追求，2009 年哥本哈根气候大会后中国开始转变立场，不仅主动提出碳强度减排目标，还全面参与气候变化全球治理。党的十八大以来，中国始终将经济与环境的深度融合置于国家战略顶层，气候外交也因此更加灵活务实，不仅开拓了全球、多边、区域、双边等多层次的气候外交新格局，而且还在经济下行压力不断加大的情况下，首次提出到 2030 年左右温室气体排放达到峰值的总量约束性目标。这一看似矛盾的行为实际上是中国基于发展方式转型而进行的应对气候变化的努力。因此，尽管 2030 年之前中国将经历大规模的城镇化进程，但依然在城市治理层面提出低碳增

^① 苏长和：《共生型国际体系的可能——在一个多极世界中如何构建新型大国关系》，《世界经济与政治》2013 年第 9 期，第 12 页。

长、绿色经济，开发可持续发展技术，并制定新的城市减排目标。这些做法更新了对气候变化全球治理的常规认识，未来气候变化全球治理的规则制定也将更多围绕国家气候治理展开，这将为全球自然资源使用方式的转型提供更加集中、有效的政策支持。^① 可见，以国内发展方式转型为基础的自主减排是中国参与气候变化全球治理的主要制度倡议。

第三，中国坚持政府主导，发达国家对发展中国家实施技术转让的立场。与美国自由市场哲学的制度倡议相对，中国坚持政府主导低碳技术转让，因为“气候变化问题是最大的全球外部性问题，也是全球公共产品保护问题，不可能完全依靠市场机制去解决，政府必须出面行使公共管理职能。”^② 在这一思路的指导下，中国在历次联合国气候变化大会上都联合七十七国集团（G77）和“基础四国”（BASIC），持续向发达国家施加压力。在 2017 年 11 月的波恩气候大会上，中国代表团呼吁和强调，会议不仅应该深入讨论 2020 年后全球减排方案，也应该对 2020 年前任务进行盘点，其中就包括盘点发达国家是否履行了对发展中国家提供资金和转让技术的义务。^③ 这一立场是中国由国家主导温室气体减排制度在气候变化全球治理制度竞争中的鲜明体现，不仅影响了《巴黎协定》的达成，还将对未来气候变化全球治理机制的形成和运转产生影响。

五、美欧围绕建立气候变化全球治理制度的竞争

中美欧三方的内部减排制度各不相同，这源于三方不同的政治、经济和文化基因。这些不同的内部制度通过三方的气候外交传导至国际气候谈判层面，成为各自对气候变化全球治理的制度倡议（表 1）。

^① Mukul Sanwal, *The World's Search for Sustainable Development: A Perspective from the Global South*, Delhi: Cambridge University Press, 2015, p. 161.

^② 邹骥：《气候变化领域技术开发与转让国际机制创新》，《环境保护》2008 年第 5 期，第 17 页。

^③ 《波恩气候大会中方呼吁盘点 2020 年前行动》，新华网，2017 年 11 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-11/11/c_129738254.htm。

表 1 中美欧三方关于气候变化全球治理的制度倡议

	中国	美国	欧盟
内部减排制度	市场机制从属于国家规划	高度依赖自由市场竞争	超国家机构统一管理与市场机制结合
气候变化全球治理的制度框架	以《联合国气候变化框架公约》为核心的多元共生制度，并推动与其他治理机制的合作	推翻《联合国气候变化框架公约》，建立美国主导的小多边减排制度框架	包括所有国家的全球统一减排制度，发达国家和发展中国家都接受减排义务和监督
全球减排目标	根据各方情况灵活制定	根据各方情况灵活制定	全球统一减排目标，而且目标激进
减排机制	政府主导低碳产业投资，辅之以清洁发展机制等市场机制	以市场机制为主，政府尽量减少干预	以总量控制和排放贸易模式建立全球排放贸易体系
发达国家与发展中国家的关系	发达国家承担量化减排义务，发展中国家在发达国家帮助下减排，发达国家应承担向发展中国家转让技术和提供资金的责任	发展中大国应设立量化目标率先减排，发达国家以企业为主体，按照市场机制承担转让技术和提供资金的义务	发展中大国应设立较高的量化减排目标，发达国家应该承担援助义务，但不愿转让核心技术

资料来源：笔者自制。

以此内部减排制度和气候外交政策的差异为背景，中美欧围绕气候变化全球治理的制度设计展开了激烈竞争，并在这一过程中推动了气候变化全球治理机制的形成和完善。需要指出的是，围绕气候变化全球治理的制度竞争，受到特定时期国际格局的制约。特定时期主要国家的力量对比关系决定了这一时期参与气候变化全球治理制度竞争的主体，而国际格局中的权力转移则直接关系到气候变化全球治理的领导权。^① 气候变化全球治理的制度竞争本质上是领导权的竞争，关系到谁能够将符合自身内部减排制度特点的原则、

^① 关于权力转移与气候变化全球治理的关系，可参见 David Cipler, J. Timmons Roberts, and Mizan R. Khan, *Power in a Warming World: The New Global Politics of Climate Change and the Remaking of Environmental Inequality*, Cambridge: The MIT Press, 2015, pp. 41-45.

规范和规则植入到全球减排制度中，从而在碳减排的目标、方式、监督、资金利用、技术开发乃至道义制高点上掌握主动权。但是，由于中美欧三方在不同时期的国际格局中地位不同，参与气候变化全球治理的能力和意愿也不尽相同。具体而言，从1991年到2005年是气候变化全球治理制度的确立阶段，体现为《联合国气候变化框架公约》与《京都议定书》的谈判和生效。这一阶段中国的综合国力较弱，还处于追求经济高速增长和对气候变化全球治理规范的学习阶段，发展问题和环境问题相互独立，互动较少，也未将应对气候变化问题上升到国家战略层面。因此，无论从国家能力还是意愿上都无法参与到气候变化全球治理制度设计的竞争中，这决定了在这一阶段欧美是竞争的主角。

《联合国气候变化框架公约》的谈判从1991年2月到1992年5月，共进行了五轮六次谈判。欧共体以应对气候变化的领导者身份自居，提出了较为激进的减排目标，坚持到2000年将排放总量维持在1990年水平的目标，同时主张通过征收碳税作为实现目标的手段。对于美国来说，时任总统乔治·布什只要求加强对气候问题的科学研究，以防操之过急，这让欧洲国家很失望。^①可见，美国同时拒绝了欧共体和发展中国家的要求，反对建立一项具有全球约束性的减排机制。欧美这种分歧源于冷战结束后共同对手消失，美国成为唯一超级大国，欧共体通过联合图强也走上了崛起道路，此时欧美为争夺世界领导权逐渐在多个领域展开竞争。气候变化是新兴的全球治理议题，欧共体希望利用自己在发展阶段和理念方面的优势，先于美国建立符合自身利益和价值观的国际机制，但美国凭借当时唯一超级大国的权力优势，拒绝承认欧共体在此方面的领导地位，这是欧美在建立气候变化全球治理制度时期竞争的实质。竞争的结果是虽然通过了《联合国气候变化框架公约》并生效，但同时满足了美国的要求，即只确定了模糊的目标，没有为工业化国家设定量化减排目标，更没有严格规定发达国家对发展中国家提供资金与技术的义务。实际上从名称上就可以看出，此公约只是一个框架，说明美国既希望主导谈判，在这一事关人类命运的新兴议题上占据道义制高点，

^① 王学东：《气候变化问题的国际博弈与各国政策研究》，时事出版社2014年版，第129页。

又希望制定一个松散的法律框架，使其不会约束自己的行为。严格来讲，这是美国在冷战后初期凭借超级大国地位而采取的在多边框架下的单边主义行为。由此可见，多边框架只是美国维护其超级大国地位的工具，多边行动的目标和手段都是美国单边制定的，而且多边必须服从单边。这和美国领导联合国军发动海湾战争一样，只不过议题由安全变成了环境。

由于《联合国气候变化框架公约》没有解决具体的义务分配问题，这预示着之后欧美关于这一制度的竞争会更加激烈。这种竞争突出反映在《京都议定书》的谈判过程中。欧美的首要分歧是将哪些温室气体纳入减排目录，欧盟希望种类越少越好，因为这将在最大程度上保证对最主要温室气体二氧化碳的减排力度。如果温室气体数量较多，那么各方很可能借口减少了更多次要温室气体来替代对二氧化碳的减排。与此相反，美国主张应该将二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、氢氟碳化物、全氟化碳和六氟化硫六种气体纳入减排目录，因为二氧化碳是化石能源利用过程中最主要的排放物，如果减排力度过大会对美国的经济造成较大损害，而六种气体可以分散减排压力。关于减排目标和手段，1997年6月欧盟提出，到2010年所有工业化国家的温室气体排放水平应低于1990年排放水平的15%，同时主张首先通过碳税、能源税、能效标准等方式实现内部减排。但美国反对为工业化国家分别设定约束性量化减排目标，即使设定了目标，美国也强调通过市场机制灵活减排。^①

欧美的竞争结果是美国退出《京都议定书》，此后欧盟说服俄罗斯批准《京都议定书》并使其最终在2005年生效，从而欧盟达到了对全球减排总量控制和为发达工业化国家分别设置约束性量化减排指标的目的。值得注意的是，欧盟内部的总量控制与排放贸易同样是在2005年开始运行的，这充分说明《京都议定书》的约束性减排制度最大程度体现了欧盟的减排制度设计。美国则另外建立了包括“洁净天空行动计划”和“全球气候变化行动计划”等在内的符合其自由市场哲学的国际减排制度，目的就是要在气候变化全球治理的制度设计上与欧盟分庭抗礼。这说明美国与欧盟在减排制度上彻底决裂，由此联合国气候谈判开始实行双轨制。

^① 薄燕：《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》，第120-121页。

六、中美欧围绕气候变化全球治理制度改革竞争

2005 年《京都议定书》生效时距离 2008—2012 年的第一承诺期已经非常近，于是关于后京都时代气候变化全球治理制度的改革随即开始，标志性成果是 2007 年达成的《巴厘岛行动计划》（BAP）、2009 年达成的《哥本哈根协定》、2011 年建立的“德班平台”以及 2015 年达成的《巴黎协定》。这一阶段，国际格局发生深刻转型，新兴国家群体性崛起改变了国际权力对比关系。中国作为新兴国家一员，经济实力逐渐上升到世界第二位，经济发展进入更加注重质量的新常态。面对全球金融危机和气候治理陷入困境，中国提出要充分利用危机带来的改革契机，大力发展低碳经济，让发展与环境深度融合，实现产业转型与环境保护的良性互动。这集中体现在“绿水青山就是金山银山”理念的提出，说明中国已经将应对气候变化上升到国家战略层面。在外交领域的表现是把应对气候变化以及广义的环境治理作为中国的国际责任之一，并先后由政府首脑和国家元首参加了哥本哈根气候大会和巴黎气候大会这两次后京都时代最重要的气候变化全球治理会议，这表明中国已经有能力和意愿参与到欧美围绕气候变化全球治理制度改革的竞争中。

2007 年的气候大会是为《京都议定书》第一承诺期到期后国际社会如何减排设计总体路线图。尽管美国始终反对《京都议定书》模式，但在国际舆论压力下，还是接受了欧盟等提出的发达国家 2020 年的温室气体排放量在 1990 年基础上减少 25%—40% 的建议。^① 中国的“国家—发展型”制度倡议也取得成效，主要是《巴厘岛行动计划》为发达国家设定了对履行自身减排承诺和帮助发展中国家减排的可衡量、可报告和可核实（即“三可原则”）的义务，并尽快消除技术开发和向发展中国家转让的障碍，降低相关技术的转让成本，为发展中国家提供官方资金和优惠资金等。^② 但是这些目标都缺

^① 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，浙江人民出版社 2009 年版，第 151 页。

^② 《巴厘岛行动计划》，第 1 条，a 款，第一项、第二项，<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/chi/06a01c.pdf>。

少具体落实和监督机制，因此把矛盾留给了哥本哈根气候大会。

在哥本哈根会议上，欧盟的制度倡议仍然是确立激进的减排目标，即到2050年全球减排50%，这脱离了大多数国家的实际，再加上谈判策略不够灵活，结果导致欧盟在制度竞争中被边缘化，^① 美国和包括中国在内的“基础四国”共同推动了《哥本哈根协定》的达成。总体上看，《哥本哈根协定》更多反映了美国的制度诉求。尽管美国在压力下承诺发达国家增加对发展中国家资金援助的数额，但并未说明资金来源。^② 而发展中国家的自主减排行动和国际援助不仅要符合“三可原则”，还要进行国际磋商。另外，在中国和发展中国家的积极倡议下，哥本哈根气候大会正式提出建立技术转让机制，并在2010年《坎昆协定》中得到落实，包括技术执行委员会（Technology Executive Committee, TEC）和气候技术中心与网络（Climate Technology Centre and Network, CTCN）两部分。TEC从职能和定位上侧重于宏观工作，更能自上而下地反映发展中国家的技术转让需求，因此中国认为TEC应当在相对于CTCN更高的层级上工作，并对CTCN给予指导。但最终的谈判结果更接近美国的方案，即二者只有软性联系，没有隶属关系。^③

但是，在自下而上的自主性减排制度取代全球约束性减排制度的问题上，中美之间的共同利益明显大于美欧和中欧。从2005年欧盟内部建立总量控制与排放贸易制度开始，美欧在气候变化全球治理的制度设计上渐行渐远。原因在于欧盟内部已经建立实质性制度约束温室气体排放，它希望建立一套国际层面的约束性制度限制竞争对手美国。^④ 从政治制度来看，欧盟委员会更容易促成内部各机构间的合作关系，而美国各政治机构间更容易形成竞争关系。^⑤ 此外，欧盟将气候变化视为获取世界领导权的议题，而美国国

^① Lisanne Groen and Arne Niemann, “The European Union at the Copenhagen Climate Negotiations: A Case of Contested EU Actorness and Effectiveness,” *International Relations*, Vol. 27, No. 3, 2013, p. 318.

^② Copenhagen Accord, Article 8, http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.

^③ 王克、邹骥、崔学勤、刘俊伶：《国际气候谈判技术转让议题进展评述》，《国际展望》2013年第4期，第18-20页。

^④ R. Daniel Kelemen and David Vogel, “Trading Places: The Role of the United States and the European Union in International Environmental Politics,” *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 4, 2010, pp. 446-447.

^⑤ Jon Birger Skjærseth, Guri Bang, and Miranda A. Schreurs, “Explaining Growing Climate

内政治更多将气候变化视为国家安全议题。^① 这些都导致美欧在全球气候谈判层面产生较大差异,也充分反映出美欧内部政治及其倡议的减排制度对二者参与气候变化全球治理制度竞争的影响。

2011 年“德班平台”的建立将发达国家和发展中国家纳入统一的全球减排框架,实现了欧盟长期以来的愿望,但这并没有为所有国家建立统一且具体的约束性减排指标,无疑更符合中美的制度诉求。在 2015 年的巴黎气候大会上,习近平主席在演讲中不仅系统阐述了中国关于应对气候变化的立场,而且将应对气候变化作为建设人类命运共同体的重要领域,同时强调中国将通过推动国内发展方式转型和加大对发展中国家特别是最不发达和小岛国的气候援助,以提升其适应气候变化的能力。^② 《巴黎协定》最终确立了由中美倡导的、以国家自主减排为基础,自下而上的减排制度,中国的多项制度倡议得到体现。例如,文件最后以“协定+决定”的形式出现,以兼顾约束力和灵活性,将对减排力度的逐一审评调整为整体盘点,强调发达国家 2020 年后资金支持的时间表和路线图,同时《巴黎协定》只是强化而非替代《联合国气候变化框架公约》,^③ 从而维护了“共同但有区别的责任”原则的地位。《巴黎协定》是中国“国家一发展型”减排制度和美国自由市场型减排制度的暂时性胜利,欧盟的总量控制型减排制度逐渐被边缘化。

中国强调将“发展导向”引入《巴黎协定》,并作为未来气候变化全球治理的基石之一,实际上是将丰富的国内发展经验转化为国际公共产品。“在发达国家的早期发展阶段,随着工业化进程,生产和生活方式发生变化,经济发展开始对人类的生存环境造成破坏和不利影响,并使逐渐独立的发展中国家在经济发展过程中面临严峻的环境问题。”^④ 中国参与气候变化全球治

Policy Differences between the European Union and the United States,” *Global Environmental Politics*, Vol. 13, No. 4, 2013, pp. 76-77.

^① Jarrod Hayes and Janelle Knox-Hayes, “Security in Climate Change Discourse: Analyzing the Divergence between U.S. and EU Approaches to Policy,” *Global Environmental Politics*, Vol. 14, No. 2, 2014, p. 84.

^② 习近平:《携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制》,《人民日报》2015 年 12 月 1 日,第 2 版。

^③ 周锐:《巴黎气候大会受阻四大分歧 解振华给出中国方案》,中国新闻网,2015 年 12 月 3 日, <http://www.chinanews.com/gn/2015/12-03/7655047.shtml>。

^④ 谭崇台主编:《发达国家发展初期与当今发展中国家经济发展比较研究》,武汉大学

理的制度竞争，其竞争力体现在是否能够提供一套兼顾发展与环境的方案。而这一全球公共产品的供给，又必须回到中国国内正在进行的发展方式转型中，它的成败直接关系到中国在未来气候变化全球治理制度竞争中的地位。

结 束 语

制度竞争的本质是各方对制度设计领导权的竞争，从而使国际制度的原则、规范、规则能够符合本国的利益与价值观。气候变化全球治理的制度竞争处在冷战后国际格局转型最为深刻的时期，新兴国家的群体性崛起和发达国家的整体性相对衰落导致国际权力格局发生变化，这决定了各国在包括气候变化在内的多个领域都存在激烈的国际领导权竞争。但是，当前的逆全球化潮流也影响着各方对气候变化全球治理的态度，使各国将更多精力投入内部改革与社会稳定。这决定了气候变化全球治理的制度竞争不会导致出现某一个领导者，而是多头领导，并且这种竞争会使各种制度模式相互融合，最终共同塑造气候变化全球治理的制度形式。特朗普政府退出《巴黎协定》使奥巴马政府时期的中美双头领导模式受挫，但在英国脱欧、德国陷入组阁危机背景下，法国总统马克龙对落实《巴黎协定》的积极态度为中欧在制度模式上相互借鉴以形成共同领导提供了机遇。同时，在 2017 年全球经济缓慢复苏背景下，“基础四国”作为整体在未来气候变化全球治理制度竞争中的作用值得期待。总之，权力的转移与扩散是当代国际关系最为显著的特征，气候变化全球治理的制度竞争也必然呈现多元化图景，不太可能出现一方单独胜出而成为唯一的领导者的局面。以制度竞争促进制度融合，共同承担领导责任，也许是未来气候变化全球治理的发展方向。

[收稿日期：2017-12-28]

[修回日期：2018-01-21]

[责任编辑：石晨霞]

“伊斯兰国”在撒哈拉以南 非洲地区的渗透及其影响因素 分析*

刘中民 赵跃晨

【内容摘要】 “伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区迅速蔓延，既是其建立所谓“哈里发国家”战略图谋的一部分，同时也与其在伊拉克和叙利亚遭到重创后寻求新的生存空间有关。“伊斯兰国”在这一地区形成了较为完整、严密的渗透网络体系，并争夺“基地”组织的势力范围。其扩张的有利因素主要包括当地伊斯兰极端主义盛行，国家治理能力低下甚至缺失，社会矛盾激化等；不利因素主要包括本土极端组织对“伊斯兰国”的依赖相对有限，“基地”组织影响深厚，全球反恐合作制约了“伊斯兰国”的扩张。鉴于其渗透是该地区自身“顽疾”的综合体现，相关国家在推动国际合作，共同应对“伊斯兰国”威胁的同时，应加强自身治理能力建设，从源头上压缩“伊斯兰国”的渗透空间。

【关键词】 撒哈拉以南非洲 “伊斯兰国” 极端主义

【作者简介】 刘中民，上海外国语大学中东研究所教授(上海 邮编: 200083); 赵跃晨，云南大学国际关系研究院硕士研究生(昆明 邮编: 650091)

【中图分类号】 D815.1 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0112-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802007

* 本文系 2016 年度国家社科基金重大项目“全球伊斯兰极端主义研究”(16ZDA096)的阶段性成果。

2014年6月,随着巴格达迪(Abu Bakr al-Baghdadi)宣布“建国”,“伊斯兰国”(Islamic State of Iraq and Syria)迅速成为新型国际恐怖主义的代表。具有实体化、准国家化特点的“伊斯兰国”取代“基地”组织成为国际恐怖主义的核心,并成为大规模恐怖袭击的主要发起者,极端主义和恐怖主义意识形态的传播者,以及世界各地恐怖极端组织的效忠对象。^①在意识形态层面,“伊斯兰国”坚决主张将建立所谓哈里发国家的目标付诸实践;特别强调什叶派和逊尼派的矛盾,煽动教派仇恨和教派冲突;强调滥用暴力的“进攻性圣战”并付诸实施。^②在现实层面,“伊斯兰国”的扩张对中东地区和整个世界的和平与安全构成了严重威胁。其主要表现之一是“伊斯兰国”在全球范围内的扩散和渗透,并在西亚、非洲、中亚、南亚、东南亚出现了一批效忠“伊斯兰国”的极端组织。

2015年下半年以来,国际社会加大了对“伊斯兰国”的打击力度,使其失去大片控制区域,并陷入严重生存危机。2015年9月俄罗斯军事介入叙利亚,对“伊斯兰国”进行空袭,成为打击“伊斯兰国”斗争的重要转折点;2015年11月巴黎发生严重恐怖袭击,促成了美、欧、俄打击“伊斯兰国”新联盟的形成,美欧与俄罗斯协调打击行动,进而对“伊斯兰国”构成了实质性压力。在此背景下,“伊斯兰国”在负隅顽抗的同时,也开始在全世界寻找新的“据点”。随着“伊斯兰国”在叙利亚、伊拉克遭受“亡国”的灭顶之灾,其极端主义意识形态、组织和人员的外溢和扩散,将成为国际安全面临的最为严峻的威胁之一。

目前,国内学界对“伊斯兰国”的渗透和扩散已有初步的研究,研究的对象区域多集中于中亚、南亚、东南亚等地区,其中对非洲的研究多集中于北非地区,^③而对撒哈拉以南非洲地区却缺少深入研究。但在事实上,向撒

^① 刘中民:《国际反恐形势进入新历史阶段》,《文汇报》2015年11月15日,第5版。

^② 参见刘中民、俞海杰:《“伊斯兰国”的极端主义意识形态探析》,《西亚非洲》2016年第3期,第41页。

^③ 相关的代表性成果主要包括:董漫远:《“伊斯兰国”外线扩张:影响及前景》,《国际问题研究》2016年第5期,第88-102页;张金平:《从安全环境分析“伊斯兰国”在北非的扩张》,《山东警察学院学报》2015年第6期,第5-12页;刘中民、赵星华:《埃及西奈半岛极端组织浅析》,《国际研究参考》2015年第12期,第45-50页;郭强:《“伊斯兰国”在利比亚的扩张初探》,《国际研究参考》2016年第7期,第35-41页;王晋:《“伊

哈拉以南非洲地区转移力量，寻找新的立足点，也是“伊斯兰国”的重要策略之一。2016 年底，巴格达迪曾宣称“伊斯兰国”已经将其部分成员、媒体和资金转移至非洲地区。^①撒哈拉以南非洲地区自身的安全脆弱性和治理缺失，也为“伊斯兰国”进行扩张创造了条件。本文试图探讨“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的渗透，分析“伊斯兰国”在非洲大陆渗透的发展脉络、影响及其制约因素等问题。这对于全面理解“后伊斯兰国”时代的全球恐怖活动态势和国际反恐形势有着重要的现实意义。

一、“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的渗透及其影响

“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区迅速蔓延，首先是其建立所谓“哈里发国家”图谋的一部分，同时也与其在伊拉克和叙利亚遭到重创后寻求新的生存空间的策略有关。

自宣布“建国”以来，“伊斯兰国”一直将“生存”和“扩张”视为其自身发展的两大方向，这表明“伊斯兰国”的雄心不仅仅局限于叙利亚和伊拉克等地，而是希望寻求突破现有边界限制，“团结”更广阔地域内的穆斯林群体，最终实现建立“哈里发帝国”的野心。^②正如“伊斯兰国”发言人阿布·穆罕默德·阿德纳尼（Abu Mohamed al-Adnani）所言，随着“哈里发帝国”权力的扩张，全球所有酋长国、族群、国家的合法性都将不复存在。2014 年 6 月，“伊斯兰国”在攻占摩苏尔（Mosul）几周之后，便在其社交媒体上发布了一幅地图，以显示“伊斯兰国”未来五年的扩张计划。虽然这幅地图的来源并不确定，但“伊斯兰国”的成员和支持者纷纷在社交媒体上进行传播。在这幅地图中，中东、欧洲、亚洲和非洲都笼罩在“伊斯兰国”

伊斯兰国”组织在利比亚的扩张及其制约因素》，《阿拉伯世界研究》2016 年第 3 期，第 90-102 页；王金岩：《利比亚已成为“伊斯兰国”的“新中心”》，《当代世界》2016 年第 6 期，第 42-45 页。

^① Joseph Siegle, “ISIS in Africa: Implications from Syria and Iraq,” Africa Center for Strategic Studies, March 17, 2017, <http://africacenter.org/spotlight/islamic-state-isis-africa-implications-syria-iraq-boko-haram-aqim-shabaab/>.

^② Julien Barnes-Dacey, Ellie Geranmayeh, and Daniel Levy, *The Islamic State through the Regional Lines*, London: The European Council on Foreign Relations, 2015, p.19.

的旗帜之下。^①此外，“伊斯兰国”的官方杂志《达比格》（*Dabiq*）还明确规划了隶属于“哈里发帝国”的非洲“行政区划”：由苏丹、乍得、埃及组成的阿尔基那纳省（*Alkinaana*），由厄立特里亚、埃塞俄比亚、索马里、肯尼亚和乌干达组成的哈巴沙省（*Habasha*），由利比亚、突尼斯、摩洛哥、阿尔及利亚、尼日利亚、尼日尔以及毛里塔尼亚组成的马格里布省（*Maghreb*）。^②由此不难看出，“伊斯兰国”已将西非、北非、中非、东非等地区视为“哈里发帝国”版图的一部分。

“伊斯兰国”向撒哈拉以南非洲地区进行渗透也是其在生存危机不断加剧背景下进行策略调整的产物。随着国际社会不断加大对中东地区“伊斯兰国”势力的打击力度，“伊斯兰国”被迫调整生存战略，开始向包括撒哈拉以南非洲地区在内的其他区域转移力量。2014年9月，美国总统奥巴马（*Barack Obama*）呼吁各国加入以美国为首的抗击“伊斯兰国”联盟，并开始对“伊斯兰国”进行空袭。2015年9月，俄罗斯在叙利亚空军的配合下，首次对“伊斯兰国”实施空中打击。^③在2016年，“伊斯兰国”的领土控制能力、资金来源、人员招募、核心领导层等都遭到重创。在伊拉克，政府军先后收复提克里特（*Tikrit*）、辛贾尔（*Sinjar*）、费卢杰（*Fallujah*）、拉马迪（*Ramadi*）等重要城市；在叙利亚，“伊斯兰国”接连丢失从拉卡（*Raqqah*）到代尔祖尔（*DairAlzour*）之间的大片土地。进入2017年之后，国际社会对“伊斯兰国”的打击取得重大进展。随着“伊斯兰国”在伊拉克的大本营摩苏尔于2017年7月被收复，“伊斯兰国”在叙利亚的大本营拉卡也已于2017年10月获得解放。截至2017年9月初，“伊斯兰国”在叙利亚控制的区域只占全国面积的不足15%，在伊拉克也丧失了90%的控制区。^④在这种背景下，面临军事挫败、“领土”丧失和财政压力等挑战的“伊斯兰国”被迫调整战略，开始在全世界范围内寻找新的“据点”，撒哈拉以南非洲地区也因

^① Simon Allison, *The Islamic State: Why Africa Should be Worried*, Pretoria: Institute for Security Studies, 2014, p. 3.

^② Joseph Siegle, “ISIS in Africa: Implications from Syria and Iraq,” <http://africacenter.org/spotlight/islamic-state-isis-africa-implications-syria-iraq-boko-haram-aqim-shabaab/>.

^③ 卢光盛、周洪旭：《“伊斯兰国”对东南亚的渗透：态势、影响及应对》，《南洋问题研究》2017年第3期，第53页。

^④ 韩晓明：《叙政府军解围代尔祖尔》，《人民日报》2017年9月9日，第11版。

此成为其渗透扩张的重要对象之一。

(一) “伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区渗透的主要方式

“伊斯兰国”在非洲的渗透方式主要包括人员“回流”、媒体宣传和资金收买等方式，形成了较为完整、严密的渗透网络体系，并初显成效。

人员“回流”是“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区渗透的主要方式。对于撒哈拉以南非洲地区极端分子加入“伊斯兰国”的具体人数，各方有不同的估算。根据苏凡集团(The Soufan Group) 2017年10月的报告，在叙利亚和伊拉克地区参与“圣战”的成员中，约有150名苏丹人。^①此外，撒哈拉以南非洲的其他国家也有人员前往叙利亚和伊拉克参与“圣战”的情况。这些在叙利亚和伊拉克接受过专业训练和具有丰富实战经验的人员“回流”非洲后，迅速成为“伊斯兰国”在非洲地区的宣传机器和战斗人员。美国非洲司令部(United States Africa Command)司令罗德里格斯(David Rodriguez)表示，仅2015年，在非洲效忠“伊斯兰国”的人数就多达6000人，这些“圣战”分子不仅活动于北非地区，甚至在撒哈拉以南非洲地区也开始大量涌现，如索马里、尼日利亚、中非共和国和刚果等地区。^②另外，有60—100名南非人加入了“伊斯兰国”，并且有一半已经返回南非。^③在利比亚的“圣战者”中，大多数来自撒哈拉以南非洲地区，其影响因素包括谋求生存、意识形态或个人动机的驱使。^④针对非洲南部地区穆斯林社区较为分散且大多数位于边缘地区的特点，“伊斯兰国”试图通过个人渗透和小组行动两种方式进行扩张。

“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的迅速渗透，得益于其熟练运用新媒体技术的强大意识形态传播能力。一方面，“伊斯兰国”频繁使用脸书

^① The SoufanCenter, *Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees*, New York: The Soufan Group, 2017, pp. 12-13.

^② Senate Committee on Armed Services, *Counter- ISIL (Islamic State of Iraq and The Levant) Operations and Middle East Strategy*, Washington, D.C.: U. S. Government Publishing Office, 2016, pp. 19-20.

^③ Albertus Schoeman and Raeesah Cassim Cachalia, “Are ISIS Returnees a Risk for South Africa?” Institute for Security Studies, May 23, 2017, <https://issafrica.org/iss-today/are-isis-returnees-a-risk-for-south-africa>.

^④ Colin Freeman, “ISIL Recruiting Migrant ‘Army of the Poor’ with \$1,000 Sign-up Bonuses,” *The Telegraph*, February 1, 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/12134806/Isil-recruiting-migrant-army-of-the-poor-with-1000-sign-up-bonuses.html>.

(Facebook)、推特(Twitter)等国际社交媒体向撒哈拉以南非洲地区的极端组织宣传其意识形态。例如,“伊斯兰国”于2015年发起了一场广泛的社交媒体运动,极力说服索马里“青年党”(al-Shabaab)脱离“基地”组织(al-Qaeda),这一做法成功促成部分“青年党”成员效忠“伊斯兰国”,建立了所谓的“伊斯兰国”索马里军区(Wilayat Somalia)。^①另一方面,为适应本土化发展的需求,“伊斯兰国”开始在非洲本土设立宣传媒体,使其充当联系撒哈拉以南非洲地区极端组织的纽带。例如,“伊斯兰国”设立了一个名为“非洲媒体”(Africa Media)的社交媒体,成为其在北非、西非和萨赫勒等地区进行意识形态灌输的重要阵地。“非洲媒体”作为一个具有泛非色彩的媒体,自2014年9月出现以来不断在其推特上传播“伊斯兰国”的意识形态。^②除承担宣传和招募工作外,“非洲媒体”还致力于为撒哈拉以南非洲地区的极端组织与“伊斯兰国”建立联系渠道。2015年5月,“非洲媒体”发表的声明显示,它不仅负责为“伊斯兰国”与突尼斯的“圣战”分子建立联系,而且在促成“博科圣地”(Boko Haram)和“穆拉比通组织”(al-Murabitun)向“伊斯兰国”效忠的过程中发挥了重要作用。^③

此外,为换取撒哈拉以南非洲地区极端组织的支持和效忠,“伊斯兰国”还积极为这些组织提供资金支持。“伊斯兰国”通过走私石油、文物贩卖等手段,获得超过了20亿美元的总资产。^④作为曾经全球最富有的恐怖组织,“伊斯兰国”通过提供资金支持,在撒哈拉以南非洲地区笼络了一些原本效忠“基地”组织的本土极端组织。例如,在2014年年中,几名“伊斯兰国”成员前往索马里活动,并为“青年党”当时的领袖艾哈迈德·阿卜迪·古丹(Ahmed Abdi Godane)提供了数百万美元的资金,试图以此收买“青年党”向“伊斯兰国”效忠。^⑤

^① Jason Warner, “Sub-Saharan Africa’s Tree ‘New’ Islamic State Affiliates”, *CTC Sentinel*, p. 30.

^② Daveed Gartenstein-Ross, Nathaniel Barr, and Bridget Moreng, *The Islamic State’s Global Propaganda Strategy*, Hague: The International Centre for Counter-Terrorism, 2016, p.64.

^③ *Ibid.*, p. 66.

^④ Martin Chulov, “How an Arrest in Iraq Revealed Isis’s \$2bn Jihadist Network,” *The Guardian*, June 15, 2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/15/iraq-isis-arrest-jihadists-wealth-power>.

^⑤ Daveed Gartenstein-Ross, Nathaniel Barr, and Bridget Moreng, *The Islamic State’s Global*

（二）“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的影响

这种影响主要体现在形成渗透核心区，“伊斯兰国”向“基地”组织的分支机构渗透，并催生新的极端组织，影响当地极端组织的活动方式等方面。

第一，“伊斯兰国”向撒哈拉以南非洲地区渗透的核心区已经形成。

自 2011 年利比亚战争爆发以来，教俗对抗、部落冲突和极端势力猖獗使利比亚一直处于无序的混乱状态，其政治真空也恰恰为“伊斯兰国”把利比亚打造成向非洲扩张和渗透的前沿阵地提供了条件。随着“伊斯兰国”在利比亚的发展壮大，该国已经发展成为“伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克以外最具影响力的分支机构。

据美国情报部门的信息，伴随“伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克的式微，许多外国“圣战”分子放弃前往叙利亚和伊拉克参与“圣战”的选择，转而选择前往利比亚加入“伊斯兰国”并发动“圣战”，足以说明利比亚有可能逐渐沦为“伊斯兰国”的又一大本营。^① 有分析指出，由于地理位置的重要性，利比亚很可能成为联系“伊斯兰国”和撒哈拉以南非洲地区的枢纽；尽管人们尚未充分意识到利比亚重要的战略地位，但它已经成为“伊斯兰国”挺进埃及、苏丹、乍得、尼日尔、阿尔及利亚和突尼斯的战略通道。^② 另有资料显示，“伊斯兰国”曾通过其所谓的利比亚的黎波里军区（Wilayat Tarabulus）媒体发布视频，宣示“伊斯兰国”以利比亚为中心向周边区域乃至撒哈拉以南非洲地区渗透和扩张的野心，该机构还于 2016 年 1 月中旬发布了一段旨在拉拢索马里武装分子的视频。^③ 从近期的形势看，“伊斯兰国”已经占据了利比亚这一关键枢纽，并且通过其漫长而脆弱的南部边境向撒哈拉以南非洲地区进行渗透。^④

Propaganda Strategy, p.66.

^① Daveed Gartenstein-Ross, Nathaniel Barr, and Bridget Moreng, *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*, p. 69.

^② Kamal Qsiyer, *The Islamic State (IS) in Libya: Expansion by Political Crisis*, Mecca: Al Jazeera Centre for Studies, 2015, p. 6.

^③ Daveed Gartenstein-Ross, Nathaniel Barr, and Bridget Moreng, *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*, p. 69.

^④ Emily Estelle, "Ignoring History: America's Losing Strategy in Libya," *Critical Threats*, February 28, 2017, <https://www.criticalthreats.org/analysis/ignoring-history-americas-losing-strategy-in-libya>.

第二，“伊斯兰国”向“基地”组织的分支机构进行渗透，二者的争夺还催生了新的极端组织。

“伊斯兰国”自宣布脱离“基地”组织自立门户之后，其扩张和发展不可避免地同“基地”组织形成了竞争关系。为了强化对全球“圣战”的领导地位，“伊斯兰国”不断对“基地”组织分支机构进行利诱和拉拢。北非的“伊斯兰马格里布基地组织”（Al-Qaeda in the Islamic Maghreb）是“基地”组织的北非分支，而撒哈拉以南非洲地区的“博科圣地”和索马里“青年党”都与“基地”组织有密切联系，其中索马里“青年党”于2012年宣布向“基地”组织效忠。随着“伊斯兰国”的不断扩张，“博科圣地”和索马里“青年党”这两支与“基地”组织有密切联系的极端组织都成为“伊斯兰国”渗透的对象。^①

在“伊斯兰国”意识形态的影响下，“基地”组织的分支机构的确出现了向“伊斯兰国”靠拢的迹象。2014年7月，“伊斯兰马格里布基地组织”高层领导人谢赫·阿卜杜拉·奥斯曼·阿齐米（Sheikh Abdullah Othman al-Assimi）发布了一段视频，表示希望与“伊斯兰国”建立友好关系。^②同年7月，“博科圣地”领导人阿布巴卡尔·谢考（Abubakar Shekau）首次表态支持“伊斯兰国”领导人巴格达迪，并宣称将其在尼日利亚北部控制的城镇纳入“伊斯兰国”的领土。^③2015年3月，“博科圣地”正式宣布效忠“伊斯兰国”，此举也意味着“伊斯兰国”的影响力扩展到了撒哈拉以南非洲地区。

“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的渗透，激化了“基地”组织分支机构等极端组织的内部矛盾，导致一批“伊斯兰国”的同情者和支持者脱离原有的极端组织，另立山头。2016年9月至10月，在西非地区，一个名为“大撒哈拉伊斯兰国”（Islamic State in the Greater Sahara）的组织在尼日尔、

^① 宁彧、王涛：《索马里青年党的意识形态与身份塑造》，《世界民族》2017年第3期，第41页。

^② Hamid Yess, “Al-Qaeda in Islamic Maghreb Backs ISIS,” *Al-Monitor*, July 2, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/07/aqim-declaration-support-isis-syria-maghreb.html>.

^③ AFP, “Nigerian Town Seized by Boko Haram ‘Part of Islamic Caliphate’, Leader Says,” *The Telegraph*, August 24, 2014, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/nigeria/11054219/Nigerian-town-seized-by-Boko-Haram-part-of-Islamic-caliphate-leader-says.html>.

布基纳法索和马里边界地区连续制造了三起恐怖袭击。2016 年 10 月，在非洲之角地区，50 名“索马里伊斯兰国”（Islamic State in Somalia）组织成员占领了邦特兰（Puntland）的一个港口，使其成为“伊斯兰国”在索马里境内的第一块“领土”。^①与此同时，一支名为“索马里、肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达伊斯兰国”（Islamic State in Somalia, Kenya, Tanzania, and Uganda），亦称“东非贾巴”（Jahba East Africa）的组织正在整个东非地区崛起。上述三个极端组织均属于受“伊斯兰国”影响新成立的组织。

“大撒哈拉伊斯兰国”是“伊斯兰国”与“伊斯兰马格里布基地组织”既合作又竞争的矛盾关系的产物。由于“全球圣战”理念的差异，穆赫塔尔·贝尔莫克塔尔（Mokhtar Belmokhtar）于 2012 年脱离“伊斯兰马格里布基地组织”，单独领导“蒙面旅”（the Masked Men Brigade）。2013 年 8 月，“统一和圣战运动”（the Movement for Oneness and Jihad）、“蒙面旅”合并建立了“穆拉比通组织”，该组织一度取代“伊斯兰马格里布基地组织”在萨赫勒地区的影响力。随着“伊斯兰国”在中东地区不断壮大，“穆拉比通组织”中的几名关键领导人转而效忠“伊斯兰国”，但该组织领导人贝尔莫克塔尔却拒绝承认，并在“伊斯兰国”和“基地”组织的竞争中与“基地”组织保持一致。2015 年 5 月，“穆拉比通组织”高层领导人阿德南·阿布·瓦利德·萨哈威（Adnan Abu Walid Sahraoui）宣布向“伊斯兰国”效忠，导致该组织陷入分裂。^②之后，萨哈威领导的成员逃至马里，建立了“马里伊斯兰国”，即“大撒哈拉伊斯兰国”的前身。尽管“伊斯兰国”接受了“大撒哈拉伊斯兰国”组织的效忠，但基于已经宣布“博科圣地”为“西非省”，为避免两个组织发生冲突，它并未明确“大撒哈拉伊斯兰国”的地位。^③随着形势的变化，贝尔莫克塔尔领导的“穆拉比通组织”于 2015 年底又重新

^① Jason Warner, “Sub-Saharan Africa’s Tree ‘New’ Islamic State Affiliates,” *CTC Sentinel*, Vol. 10, No. 1, 2017, p. 30.

^② AFP, “Sahel: Un Chef d’Al-Mourabitoune Prête All égeance à l’organisation De l’État Islamique,” *Agence France Presse*, May 15, 2015, <http://www.france24.com/fr/20150514-sahel-groupe-jihadiste-prete-allegance-organisation-etat-islamique-belmokhtar-sahraoui-mourabitoune>.

^③ Jason Warner, “Sub-Saharan Africa’s Tree ‘New’ Islamic State Affiliates,” *CTC Sentinel*, Vol. 10, No. 1, 2017, p. 29.

加入“伊斯兰马格里布基地组织”。^①

“索马里伊斯兰国”则是由亲“基地”组织的“青年党”骨干阿卜杜勒·穆明（Abdulqadir Mumin）自立山头建立的极端组织。穆明自2010年返回索马里之后，迅速成为索马里“青年党”的主干。随着2015年“伊斯兰国”对索马里“青年党”进行利诱，穆明因试图效忠“伊斯兰国”遭到“青年党”的打压，并促使其逃至邦特兰地区组建“索马里伊斯兰国”，该组织的人数也迅速从最初的20人扩大至200多人。^②但是，“伊斯兰国”并未接受“索马里伊斯兰国”的效忠。“索马里、肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达伊斯兰国”的领导人穆罕默德·阿卜迪·阿里（Mohamed Abdi Ali），其大多数成员来自东非各国。该组织也是从索马里“青年党”分离出来的组织，其原因在于它对“青年党”拒绝效忠“伊斯兰国”强烈不满。^③2016年9月，该组织宣布向“伊斯兰国”效忠。^④

第三，“伊斯兰国”对撒哈拉以南非洲地区极端组织的活动方式产生了重要影响。

在追求“建国”方面，“伊斯兰国”自成立之日起就把建立一个“哈里发国家”作为其始终如一的努力目标，并立即将其付诸实践。“博科圣地”同样试图在尼日利亚建立一个伊斯兰神权国家，但一直未能建立准国家化的统治体系。从“博科圣地”的活动范围来看，早期的“博科圣地”成员主要实行游击战术，居无定所。随着“伊斯兰国”于2014年6月宣布建立哈里发国家，“博科圣地”也紧随“伊斯兰国”的“建国”脚步，于同年8月宣布建立自己的伊斯兰哈里发国家，进入实体化、准国家化的自治阶段。^⑤

在暴力极端主义的意识形态方面，“伊斯兰国”顽固坚持所谓“定叛”原则，它不仅把阿拉伯国家的世俗统治者视为“叛教者”和“圣战”打击的

^① Daveed Gartenstein-Ross, Nathaniel Barr, and Bridget Moreng, *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*, p. 76.

^② Jason Warner, "Sub-Saharan Africa's Tree 'New' Islamic State Affiliates," *CTC Sentinel*, p. 30.

^③ Jason Warner, "Sub-Saharan Africa's Tree 'New' Islamic State Affiliates," *CTC Sentinel*, p. 31.

^④ Ibid.

^⑤ Yahaya Abubakar, "Boko Haram and Islamic State of Iraq and Syria: The Nexus," *Polac International Journal of Humanities and Security Studies*, Vol. 2, No. 1, 2016, pp. 299-312.

首要目标，还把反对其主张的普通穆斯林视为“叛教者”，坚持对“叛教者”进行残忍杀戮，并允许残杀妇女和儿童。^①受“伊斯兰国”暴力极端主义意识形态的影响，“博科圣地”也强调“定叛”原则，试图消灭“叛教者”和“异教徒”，以“净化”伊斯兰社会，^②并在尼日利亚煽动穆斯林之间的教派冲突，袭击少数派的什叶派伊斯兰教徒。^③

在军事实力和动员能力方面，撒哈拉以南非洲地区的极端组织都远远逊色于“伊斯兰国”，且并不具备发动常规战争的能力。为了增强对所占领区域的控制能力并对周边区域产生威慑效应，非洲的极端组织纷纷效仿“伊斯兰国”的宣传方式和活动方式。例如，在“伊斯兰国”的影响下，“博科圣地”于2015年1月初创建了第一个“推特”账号，而此前其宣传方式十分落后。^④随着“推特”账号的建立，该组织的宣传能力得到提升，宣传途径更加多元。此外，“博科圣地”还效仿“伊斯兰国”在其发布的视频中提供多种语言的字幕，并使用更加精致的制图法。2015年3月，“博科圣地”发布了一段对两名尼日利亚人进行斩首的视频，这种残忍手法与“伊斯兰国”十分相似。^⑤不难看出，撒哈拉以南非洲地区极端组织的宣传方式深受“伊斯兰国”的影响，并有趋同的趋势。

二、“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区扩张的有利因素

“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区扩张面临的有利因素是多方面的。伊斯兰极端主义的盛行，是有利于“伊斯兰国”在当地渗透的重要土壤；当地部分国家治理能力低下乃至治理缺失，为“伊斯兰国”势力的蔓延提供了空间；经济凋敝、民生艰难、社会矛盾激化为“伊斯兰国”势力的繁衍提供

^① 刘中民、俞海杰：《“伊斯兰国”的极端主义意识形态探析》，第55页。

^② Anthony N. Celso, “The Islamic State and Boko Haram: Fifth Wave Jihadist Terror Groups,” *Orbis*, Vol. 59, No. 2, 2015, p. 267.

^③ J. Peter Pham, “Boko Haram: The Strategic Evolution of the Islamic State’s West Africa Province,” *The Journal of the Middle East and Africa*, Vol. 7, No. 1, 2016, p. 13.

^④ Daveed Gartenstein-Ross, Nathaniel Barr, and Bridget Moreng, *The Islamic State’s Global Propaganda Strategy*, p. 67.

^⑤ *Ibid.*

了条件；部分国家的边境管控松懈也为“伊斯兰国”的渗透提供了便利。

第一，伊斯兰极端主义的盛行为“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的渗透提供了土壤。

在历史上，伊斯兰教大多是以和平的方式通过撒哈拉、印度洋商道传播至撒哈拉以南非洲地区，后与非洲南部文明相结合，形成了较为温和、包容的伊斯兰文化。随着西方殖民主义者的入侵，撒哈拉以南非洲地区的伊斯兰教日渐式微。为探索复兴伊斯兰世界的路径，19世纪末20世纪初哲马鲁丁·阿富汗尼（Jamal al-Din al-Afghani）、穆罕默德·阿布杜（Muhammad Abduh）所领导的“萨拉菲派”（Salafiyyah）在埃及掀起了一场声势浩大的“萨拉菲运动”，该运动被视为非洲萨拉菲主义产生的标志。^①埃及作为萨拉菲主义思潮最兴盛的地区，通过其发达、完备的伊斯兰教育系统成功吸引到来自撒哈拉以南非洲地区的广大穆斯林，这些穆斯林学成归国后，便在撒哈拉以南非洲地区形成了一个独立的萨拉菲主义传播中心，并影响到各自所在的国家乃至周边地区。^②

20世纪50年代，在石油美元的刺激和支撑下，沙特阿拉伯开始通过援建宗教学校、资助清真寺和促进教育交流等方式在撒哈拉以南非洲地区进行宗教渗透，使保守的瓦哈比主义（Wahhabism）传播至广阔的撒哈拉以南非洲地区。^③在此过程中，萨拉菲主义（Salafism）在撒哈拉以南非洲地区进行了新一轮大规模的传播。虽然主流的瓦哈比教派主要采取和平的方式传教，但其极端派别也不乏暴力极端活动，甚至与宗教极端组织和恐怖组织有或明或暗的合作。^④此外，由于沙特阿拉伯向撒哈拉以南非洲地区提供的援助有许多被私人基金会操作，导致大量资金落入极端组织之手，并服务于撒

^① Shaykh Muhammad Hisham Kabbani, *The “Salafi Movement” Unveiled*, Washington D. C.: As-Sunnah Foundation of America, 1997, p. 5.

^② Yunus Dumbé, “The Salafi Praxis of Constructing Religious Identity in Africa: A Comparative Perspective of the Growth of the Movements in Accra and Cape Town,” *Islamic Africa*, Vol. 2, No. 2, 2011, pp. 100-104.

^③ David Mc Cormack, *An African Vortex: Islamism in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C.: The Center for Security Policy, 2005, p. 5.

^④ 李维建：《撒哈拉以南非洲伊斯兰极端主义》，《世界宗教文化》2013年第3期，第48页。

哈拉以南非洲地区极端组织与全球极端组织的联系。^①

20世纪90年代后,撒哈拉以南非洲地区的萨拉菲主义开始呈现极端化趋势。一方面,随着撒哈拉以南非洲地区的部分国家陷入“民主化陷阱”,这些国家出现了中央政府弱化、贫富差距巨大、经济发展不平衡等问题,具有极端性质的反政府武装萨拉菲主义组织开始涌现,如“伊斯兰马格里布基地组织”、“博科圣地”和索马里“青年党”等。另一方面,随着阿富汗抗苏战争的结束,参与战斗的撒哈拉以南非洲地区的圣战者回国后,不仅更加坚定了萨拉菲主义信念,而且试图将“基地”组织发展出的极端化萨拉菲主义组织模式引入撒哈拉以南非洲地区。^②当前,受瓦哈比主义主张建立伊斯兰政权和伊斯兰国家等理念的影响,大约30%以上的撒哈拉以南非洲地区的穆斯林希望在有生之年见证“哈里发国家”的重建,重回伊斯兰统治的黄金时期。^③因此,瓦哈比主义在撒哈拉以南非洲地区落地生根及其导致的宗教保守化,为“基地”组织和“伊斯兰国”等极端组织向该地区渗透提供了宗教土壤。

第二,撒哈拉以南非洲地区的部分国家治理能力低下乃至治理缺失,为“伊斯兰国”在该地区蔓延提供了空间。

撒哈拉以南非洲地区的许多国家长期处于动荡状态,政府治理能力孱弱或缺位,为“伊斯兰国”的渗透提供了可乘之机。非洲民族国家体系的形成是西方殖民主义人为分割的产物,严重违背非洲的民族、宗教等人文地理特点,导致非洲的边界争端和跨界族群问题异常复杂,以致非洲的边界冲突连绵不断,国内的族群和宗教冲突层出不穷。据统计,1960年至1999年间全球共爆发78场战争,其中40场发生在非洲,占总数的51.28%。^④其中大部分战争都是非洲国家内部的族群和地方势力要求自治或独立所致,并严重威胁非洲国家的稳定。

^① David Mc Cormack, *An African Vortex: Islamism in Sub-Saharan Africa*, p. 8.

^② 王涛、曹峰毓:《伊斯兰马格里布基地组织产生的背景、特点及影响》,《西亚非洲》2016年第3期,第83页。

^③ Pew Forum, *Tolerance and Tension: Islam and Christianity in Sub-Sahara Africa*, Washington, D.C.: Pew Research Center, 2010, p. 2.

^④ John C. Anyanwu, *Economic and Political Causes of Civil Wars in Africa: Some Econometric Results*, Abidjan: The African Development Bank, 2002, p. 8.

冷战结束后，在“民主化”浪潮的冲击下，撒哈拉以南非洲地区许多国家内部的族群、宗教、地方势力之间的矛盾不断加剧，导致非洲多国陷入内战或种族仇杀，部分国家陷入严重的无政府状态。从整体来看，在冷战结束初期，撒哈拉以南非洲地区的冲突和战争呈现井喷式增长，并于 1993 年达到顶峰，在这一年间该地区近 2/5 的国家处于战乱状态；整个 20 世纪 90 年代期间，撒哈拉以南非洲地区所谓“失败国家”的数量增加了近一倍。^① 在东非地区，索马里的西亚德·巴雷（Mohamed Siad Barre）政权于 1991 年 1 月被推翻后，该国就陷入了长期的军阀割据和无政府状态。索马里政府的长期缺位为极端势力的滋生和扩张提供了土壤。^② 其中，主张在非洲之角建立所谓“大索马里”的泛索马里主义，不仅深刻影响了索马里的政治发展，而且严重威胁周边国家的国家主权和政治稳定。在西非和中非地区，马里、乍得、刚果民主共和国和中非共和国等国家政权长期脆弱、治理能力低下，致使地方势力和部落势力借机不断扩大影响，使其成为恐怖主义势力盘踞的重点区域。^③

进入 21 世纪以来，虽然撒哈拉以南非洲地区大规模冲突爆发的频率有所降低，但是由族群冲突导致的暴力冲突和国家内战有增无减，并使部分国家陷入“权力真空”。例如，在 2010 年，撒哈拉以南非洲地区暴力冲突爆发的频率达到了 20 世纪 90 年代中期水平的四倍，政局动荡和恐怖威胁逐渐取代内战成为该地区部分国家陷入严重动乱的主要原因。^④ 根据“武装冲突地点和事件数据项目”（Armed Conflict Location & Event Data Project）的统计，2014 年成为非洲自 1999 年以来最为动荡的一年。^⑤ 在这一背景之下，撒哈拉以南非洲地区的部分国家政权长期缺位，无疑为“伊斯兰国”进行组织扩张和意识形态的渗透提供了广阔空间，这也是极端组织在非洲东部和西

^① Monty G. Marshall, *Conflict Trends in Africa, 1946-2004: A Macro-Comparative Perspective*, London: Crown copyright, 2006, p. 3.

^② 王涛、秦名连：《索马里青年党的发展及影响》，《西亚非洲》2013 年第 4 期，第 74 页。

^③ CRS, *Terrorism and Violent Extremism in Africa*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2016, p. 6.

^④ Kathleen Beegle, Luc Christiaensen, and Andrew Dabalen, *Isis Gaddis, Poverty in a Rising Africa: Overview*, Washington, D.C.: The World Bank, 2016, p. 12.

^⑤ CRS, *Terrorism and Violent Extremism in Africa*, p. 4.

部地区活动猖獗的原因所在。

第三，经济凋敝、民生艰难、社会矛盾激化为“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的繁衍提供了条件。

撒哈拉以南非洲地区的许多国家独立后，经济发展落后、腐败盛行、贫富悬殊、社会动荡、政变频发、失业率居高不下，年轻人不满情绪严重等问题一直存在。^①在西亚北非地区“阿拉伯之春”的影响下，撒哈拉以南非洲地区国家的社会矛盾进一步加剧，并为“伊斯兰国”等极端组织的渗透提供了社会土壤。非洲地区的实际国内生产总值增长率已由2012年的6.2%下降到了2016年的2.2%，而通货膨胀率则从2013年的6.7%增加至2016年的10.1%。^②非洲国家的失业率更是居高不下。2015年非洲的失业率为12.1%，而北非地区成为全球青年失业率最高的地区，高达30%；^③2016年，撒哈拉以南非洲地区的失业率为7.2%，高于世界平均水平的5.7%，失业人数高达2800万人。^④

此外，虽然近年来非洲的贫困状况有所改善，但贫困率仍然很高。近年来，由于受到极端干旱气候的影响，撒哈拉以南非洲地区的贫困化进一步加剧。根据世界银行2015年公布的数据，撒哈拉以南非洲地区日均生活费用不足1.9美元的贫困人口比例已从1990年的56.8%下降至2012年的42.7%，但仍远远高于世界平均水平的12.7%。^⑤大量失业和贫困人口尤其是失业青年的存在，无疑为“伊斯兰国”等极端组织招募人员提供了储备，而对社会现状严重不满的失业青年也极易受到蛊惑，或者从谋生的角度出发选择加入极端组织。在非洲之角，许多青年选择加入极端组织和恐怖组织，其重要原因之一在于能得到极端组织提供的每月150—500美元的津贴。^⑥

^① Virginia Comolli, *Boko Haram: Nigeria's Islamist Insurgency*, London: Hurst & Company, 2015, p. 42.

^② ECA, *African Statistical Yearbook 2017*, Addis Ababa: African Centre for Statistics, 2017, p. 49.

^③ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2016*, Geneva: International Labour Office, 2016, p. 30.

^④ ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2017*, pp. 6-16.

^⑤ Francisco H. G. Ferreira et al., *A Global Count of the Extreme Poor in 2012*, Washington, D.C.: The World Bank, 2015, p. 53.

^⑥ Anneli Botha and Mahdi Abdile, *Radicalisation and Al-Shabaab Recruitment in Somalia*, Institute for Security Studies, Pretoria: Institute for Security Studies, 2014, p. 8.

第四，撒哈拉以南非洲地区部分国家的边境管控松懈也为“伊斯兰国”的渗透提供了便利。

作为殖民主义的遗产，非洲国家的边界有 44% 是按经线和纬线划分的，有 30% 是用直线或曲线的几何方法切割的，只有 26% 是由河流、湖泊和山脉所构成的自然边界线。^① 这种西方强加的边界划分不仅成为非洲国家之间长期冲突的诱因所在，而且由于跨界民族的普遍存在致使边境管控十分困难，并常常因某些国家的战乱导致边境管理失控，这些都为“伊斯兰国”等极端组织和武装叛乱分子的跨境活动以及军火走私等提供了方便。

据统计，非洲地区共有多达 109 条国家边境线，总长度约为 4.5 万公里，其中仅有 35% 的边界被明确划定。目前，非洲大约有 350 个官方过境点，平均每 120 公里边界线有一个过境点，且大多数过境点都距离实际边境 16 至 20 公里，更为严重的是非洲国家间有 414 条跨越国境的道路，其中的 69 条全程都没有设立边境检查站。^② 因此，极端分子不仅可以轻易从外部渗入非洲，而且能够在非洲国家间自由流动。例如，在非洲之角地区，索马里长期处于无政府状态，边界监管处于瘫痪状态。据美国司法部消息称，75% 以上来自也门、巴基斯坦、伊朗等地的“基地”组织活跃分子，最终逃到了索马里，^③ 这无疑与索马里形同虚设的边界有关。此外，“伊斯兰国”在利比亚的渗透及影响已经跨越国界，蔓延至尼日尔、马里、尼日利亚等周边国家。在此背景之下，“伊斯兰国”在萨赫勒地区和马格里布地区的活动日益活跃。

不难发现，随着一些极端组织派系宣布向“伊斯兰国”效忠，“伊斯兰国”在非洲的渗透和蔓延已经能够轻而易举地突破传统意义上的国家边界限制，并对更加广阔的撒哈拉以南非洲地区的安全稳定造成严重冲击。^④ 因此，非洲各国之间边界管控的薄弱或缺失，也为极端分子从北非流窜至撒哈拉以

^① 马嫒：《区域主义和发展中国家》，北京：中国社会科学出版社，2002 年版，第 107 页。

^② AU, *Draft African Unions Strategy for Enhancing Border Management in Africa*, Addis Ababa: African Union, 2012, p. 17.

^③ 刘中民、任华：《也门极端组织的演变、成因及其影响》，《阿拉伯世界研究》2017 年第 2 期，第 12 页。

^④ Abdelhak Bassou and Ihssane Guennoun, *Al Qaeda Vs. Daech in the Sahel: What to Expect?* Rabat: OCP Policy Center, 2017, p. 2.

南非洲地区提供了极大便利。

为了促进经贸投资，吸引技术人才，非洲联盟（African Union）正在探寻更为自由的签证政策。可以预见，这一政策在有利于人才流动的同时，也将使非洲国家边境管控的难度进一步加大，并加大极端分子利用该政策潜入非洲的风险。^① 此外，非洲跨境地区长期存在大量非法贩运毒品、武器、人口和其他非法贸易行为，使极端分子能够轻易获得物资和武器，增强了其生存能力和活动能力。^② 而极端组织自身也经常利用边境管控薄弱的状况进行非法走私活动以获取资金。

三、“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区扩张的制约因素

“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的渗透和扩张对非洲的安全形势和反恐局势构成了严峻挑战。但就目前情况来看，“伊斯兰国”尚未在撒哈拉以南非洲地区扎根，其影响力还相对有限。随着“伊斯兰国”在伊拉克、叙利亚等地走向穷途末路，致使其在非洲的扩张也将失去组织领导和资金等方面的支持，进而影响其在撒哈拉以南非洲地区的“本土化”发展。

第一，非洲本土极端组织各有诉求，对“伊斯兰国”的依赖相对有限。

一方面，“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区拓展势力范围时，试图以超民族、超地域的集权式哈里发国家来实现对该地区的掌控，这与非洲本土极端组织的“建国”要求不符。以“博科圣地”和索马里“青年党”为例，“博科圣地”自 2002 年成立以来，其目标是在尼日利亚东北部建立一个纯粹的“伊斯兰国家”。而索马里“青年党”作为一支信奉“圣战萨拉菲主义”（Jihadist Salafism）的伊斯兰极端主义反政府武装，其目标是推翻索马里联邦过渡政府（Somalia's Transitional Federal Government），建立一个囊括全部索马里人在内的“大索马里国家”。^③ 这些组织的“建国”要求都与“伊

^① Kieron Monks, “United States of Africa? African Union Launches all-Africa Passport,” CNN, July 19, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/07/05/africa/african-union-passport/index.html>.

^② IEP, *Global Terrorism Index 2016*, Sydney: The Institute for Economics and Peace, 2016, p. 84.

^③ 王涛、秦名连：《索马里青年党的发展及影响》，第 71 页。

斯兰国”试图建立一个由“哈里发国家”集中控制的全球性帝国的野心相冲突。“伊斯兰国”在对非洲本土极端组织进行渗透的过程中，完全低估了这些组织的“建国”要求，进而难以获得这些组织的实质性支持。

另一方面，非洲本土极端组织的建立大多早于“伊斯兰国”，已经形成较为完备的组织体系，并不严重依赖于“伊斯兰国”的支持和帮扶。以索马里“青年党”为例，其资金、武器、人员来源渠道已自成体系。“青年党”的资金来源渠道多种多样，不仅有来自于“基地”组织的资助，还有一些国家政府为其提供资金支持，网络筹款亦是其资金的重要来源。海湾国家一直以来都在为“青年党”暗中提供资金支持，其中有资料认为支持力度最大的便是被视为全球萨拉菲圣战者“金库”的沙特阿拉伯，^①当然这些资金多来源于民间，其渠道比较隐蔽，追踪和监控也比较困难。此外，厄立特里亚政府为了遏制埃塞俄比亚在非洲之角地区不断扩大的影响力，也曾一度通过驻肯尼亚大使馆向“青年党”每月提供约一万美元的资金。^②虽然“伊斯兰国”帮助“青年党”制作更高质量的宣传视频，并为索马里南部的极端分子提供了一些财政支持，但几乎没有证据表明“伊斯兰国”为撒哈拉以南非洲地区的任何支持者提供武器或派遣部队。^③因此，“伊斯兰国”对撒哈拉以南非洲地区的主要极端组织的影响力仍然十分有限。

第二，“基地”组织在撒哈拉以南非洲地区影响深厚，“伊斯兰国”尚难以撼动其领导地位。

“伊斯兰国”不断加强向撒哈拉以南非洲地区的渗透，不可避免地分散了原先效忠于“基地”组织的非洲极端主义势力，并对“基地”组织在该地区的传统权威形成了挑战。但是，相对而言，“基地”组织在撒哈拉以南非洲地区的存在根深蒂固，其基础远超“伊斯兰国”。早在“伊斯兰国”建立之前，“基地”组织就在撒哈拉以南非洲地区建立了势力范围。20世纪90年代，随着阿富汗战争的结束，一批曾经在阿富汗参战的“圣战者”返回非

^① James M. Dorsey, “Saudi Arabia Embraces Salafism: Counting the Arab Uprising?” S. Rajaratnam School of International Studies, January 11, 2012, pp. 2-3.

^② 王涛、秦名连：《索马里青年党的发展及影响》，第76页。

^③ Jarle Hansen, “The Islamic State Is Losing in Africa,” *Foreign Policy*, December 13, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/12/13/the-islamic-state-is-losing-in-africa/>.

洲，他们试图根据“基地”组织的思想，建立取代世俗政权的“纯正的伊斯兰”政府。^① 1998年“基地”组织对美国驻肯尼亚和坦桑尼亚大使馆进行炸弹袭击以及随后的一系列袭击事件，都显示了该组织在撒哈拉以南非洲地区已拥有强大的影响力。2006年，以阿尔及利亚为大本营的“萨拉菲宣教与战斗组织”（Salafist Group for Call and Combat）宣布加入“基地”组织，并更名为“伊斯兰马格里布基地组织”，此后在摩洛哥、阿尔及利亚、马里、尼日尔、毛里塔尼亚等国家制造了多起恐怖事件。^② 在东非地区，“基地”组织在苏丹建立了训练营地，试图与索马里的武装分子建立联系，并将其影响力扩展到了埃塞俄比亚、肯尼亚乃至整个“大湖地区”（Great Lakes Region）。^③ 以穆斯林居多的西非国家，特别是非洲人口大国尼日利亚，也不同程度受到“基地”组织的影响，^④ “博科圣地”组织的建立更是深受“基地”组织的影响。

在萨赫勒地区虽然有“伊斯兰马格里布基地组织”的分支机构“穆拉比通组织”宣布效忠“伊斯兰国”，但是“伊斯兰马格里布基地组织”一直对此矢口否认。^⑤ 在西非地区，“博科圣地”在表示支持“伊斯兰国”的同时并没有完全放弃其同“基地”组织的隶属关系。^⑥ 在非洲之角地区，虽然“伊斯兰国”一直将大量资金投向索马里，但是索马里“青年党”高层官员一直对“伊斯兰国”要求其效忠表示拒绝。^⑦ 由此可见，虽然“伊斯兰国”在全球其他地区与“基地”组织的竞争中逐渐占据上风，但在撒哈拉以南非洲地区的影响力还很难与“基地”组织相抗衡。

第三，全球反恐合作的加强，制约了“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的扩张。

^① Jakkie Cilliers, *Violent Islamist Extremism and Terror in Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies, 2015, p. 24.

^② 刘中民：《恐怖主义肆虐非洲“不稳定之弧”》，《世界知识》2013年第22期，第46页。

^③ Angel Rabasa, *Radical Islam in East Africa*, Santa Monica: RAND Corporation, 2009, p.2.

^④ 于毅：《警惕“基地”组织在非洲滋生》，《光明日报》2011年5月17日，第8版。

^⑤ The International Institute for Strategic Studies, “ISIS Gains Ground in Sub-Saharan Africa,” *Strategic Comments*, Vol. 21, 2015, pp. 9-10.

^⑥ Simon Allison, *The Islamic State: Why Africa Should be Worried*, p. 6.

^⑦ Daveed Gartenstein-Ross, Nathaniel Barr, and Bridget Moreng, *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*, p. 76.

一方面，“伊斯兰国”在中东的准国家实体已基本被国际反恐力量消灭，致使其在撒哈拉以南非洲地区的影响力也严重受损。“伊斯兰国”向全球扩张的前景取决于该组织在叙利亚和伊拉克主要战场攻城略地并加以控制的能力。^①为了能够在撒哈拉以南非洲地区招募到更多“圣战者”，说服更多“基地”组织分支机构加入“伊斯兰国”，它必须展现出不断扩张的势头。但随着“伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克的影响力和控制力丧失殆尽，其建立全球性“哈里发帝国”的乌托邦目标在撒哈拉以南非洲地区的吸引力也已大打折扣，这无疑将削弱其在撒哈拉以南非洲地区的号召力和影响力。^②

另一方面，针对“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区扩张所造成的威胁，国际社会纷纷施以援手，加强撒哈拉以南非洲地区国家应对“伊斯兰国”侵袭的能力。2015年，在非盟支持下，由2.5万名士兵组成的非洲待命部队组建完毕，并已具备快速部署能力。^③欧盟除向撒哈拉以南非洲地区各国应对极端组织的部队提供资金援助外，还为马里、尼日尔和索马里的部队和警察提供培训。^④此外，包括英国、法国、美国、土耳其、摩洛哥和阿尔及利亚在内的国家纷纷支持撒哈拉以南非洲地区国家的反恐行动，如提供训练和设备等。2015年12月，英国向尼日利亚派遣了300名军事人员，以提升尼军队打击“博科圣地”的能力。^⑤美国国际开发署（United States Agency for International Development）2017财年投入超过4300万美元的资金用于支持撒哈拉以南非洲地区打击暴力极端主义的行动，其中四分之一以上资金投向尼日利亚。^⑥作为“西非跨撒哈拉反恐怖主义伙伴关系”（the Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership）和“东非反恐怖主义伙伴关系”（the Partnership for Regional East Africa Counterterrorism）的主导者，美国也积极承担起在撒哈拉以南非洲地区的反恐领导权。2017年11月3日，美国针对活动在索马

^① Daveed Gartenstein-Ross, Nathaniel Barr, and Bridget Moreng, *The Islamic State's Global Propaganda Strategy*, p. 75.

^② Joseph Siegle, "ISIS in Africa: Implications from Syria and Iraq," <http://africacenter.org/spotlight/islamic-state-isis-africa-implications-syria-iraq-boko-haram-aqim-shabaab/>.

^③ IISS, *Strategy Survey 2016, The Annual Review of World Affairs*, London: The International Institute of Strategic Studies, 2016, p. 137.

^④ CRS, *Terrorism and Violent Extremism in Africa*, p. 12.

^⑤ Ibid.

^⑥ Ibid., p. 17.

里的“伊斯兰国”武装分子进行了两次无人机打击，这是美国首次在非洲之角打击该组织的“圣战”分子，也标志着美国在撒哈拉以南非洲地区打击“伊斯兰国”行动的重大突破。^① 为了限制“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的扩散，该地区各国正在积极完善反恐机制，防止“伊斯兰国”的进一步渗透。它们积极通过完善反恐法律制度、建立跨境打击合作框架和切断恐怖主义资金来源等手段，加强对极端主义和恐怖主义的打击力度。2016年，乌干达、坦桑尼亚、塞内加尔、毛里塔尼亚、南非等国都纷纷确立和完善反恐法律制度，为打击恐怖主义提供有效的法律支撑和保障。^② 以上措施无疑将大大压缩“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区扩张的空间。

结 束 语

通过对“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的渗透和扩张进行分析，可以得出以下几点基本认识。

第一，在全球恐怖活动所带来的“示范效应”的影响之下，正如“博科圣地”对“伊斯兰国”建国理念、宣传方式的学习和效仿一样，某一具有影响力的恐怖组织的发展模式和理念极易成为众多恐怖势力模仿的典型，而这些恐怖势力能够轻易借势，不断搅动本就动荡不安的地区局势。因此，非洲国家在思想和精神层面开展去极端化的国际合作的同时，也应在网络和新媒体技术等领域对抗极端主义、恐怖主义的蛊惑和宣传。

第二，在全球反恐战争所带来的“挤压效应”的影响之下，像撒哈拉以南非洲地区这样的“反恐洼地”开始逐渐沦为国际恐怖活动的重灾区。从“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区渗透的原因来看，它并非单一的安全问题，其背后是撒哈拉以南非洲地区政治、经济及社会发展中存在的深层次问题，是撒哈拉以南非洲地区自身“顽疾”的综合体现。因此，撒哈拉以南非洲地

^① Bill Roggio and Caleb Weiss, "US Targets Islamic State Fighters in Somali Airstrikes," *The Long War Journal*, November 3, 2017, <https://www.longwarjournal.org/archives/2017/11/us-targets-islamic-state-loyal-fighters-in-somalia-with-airstrike.php>.

^② United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2016*, Washington, D.C.: Bureau of Counterterrorism, 2017, pp. 15-63.

区的国家在不断加强国际合作，共同应对恐怖主义和极端主义威胁的同时，更应加强自身政治、经济、社会的整体进步和治理能力，从源头上根除恐怖活动得以迅速蔓延的诱因。

第三，“伊斯兰国”不断加强向撒哈拉以南非洲地区的蔓延，不可避免地分散了“基地”组织原先对非洲恐怖主义势力的垄断，对“基地”组织在撒哈拉以南非洲地区的传统权威形成了挑战。但是，相对而言，“基地”组织在撒哈拉以南非洲地区的根基更为深厚。其突出表现是，一些“基地”组织的分支机构在表示支持“伊斯兰国”组织的同时，并未放弃其同“基地”组织的隶属关系，表现出典型的机会主义色彩。未来，“伊斯兰国”和“基地”组织在非洲地区将围绕势力范围和领导权展开争夺，非洲有可能成为两大恐怖组织激烈竞争的主战场。

第四，虽然全球恐怖活动已经步入“后伊斯兰国”时代，但“伊斯兰国”所造成的国际和地区影响仍在持续。在撒哈拉以南非洲地区，“伊斯兰国”在该地区的渗透和扩张已经造成了本土恐怖组织的分化、重组，其中一些曾把自己标榜成为“伊斯兰国”一部分、试图获得更多资金和武器支持的原“基地”组织分支机构，有可能重新回到“基地”组织的怀抱，而其他新兴的极端势力也有可能重新融入到“基地”组织的网络之中。在此复杂背景下，如何在“反恐洼地”推动国际反恐合作将是一大难点。为此，美国等西方国家必须摒弃以往单边主义和利己主义的做法，继续承担起帮助边缘地区提升打击恐怖主义和极端势力能力的义务；新兴发展中国家也应积极提供必要的公共产品，推动平等互利的新型全球反恐机制的建立。实践证明，在面对日益多元且复杂的恐怖威胁时，任何国家都无法独善其身，唯有通力合作，才是未来国际反恐的可行出路。

[收稿日期：2017-11-21]

[修回日期：2017-12-26]

[责任编辑：陈鸿斌]

RCEP 争端解决机制构建研究 *

王 茜 高锦涵

【内容摘要】 争端解决机制是自由贸易安排中不可或缺的一部分，关贸总协定和世界贸易组织争端解决机制的对比，有力地证明了一个完善的争端解决机制对贸易协议的促进作用。因此，对于 RCEP 而言，构建一套争端解决机制显然十分必要。目前，依据司法水平的高低，主要有三种争端解决模式，即政治解决模式、混合解决模式、司法解决模式。在 RCEP 构建争端解决机制的过程中选择何种模式则受到经济联系程度与相对实力差距、成员方数量、成员方愿意提交管辖的领域以及政治因素的影响。在 RCEP 争端解决机制构建方面，需要重点围绕争端解决的适用范围、磋商机制、时效、透明度等内容来展开，同时东盟现有的五个“10+1” FTA 将成为 RCEP 争端解决机制的基础。中国作为推动 RCEP 谈判的主要国家，应该坚持在 RCEP 争端解决机制的构建中采取混合解决模式，通过设计争端解决机制的涵盖领域，对不同优势领域进行特殊安排，并推动建立常设机构来保障争端解决机制的实施，而且中国应抓住 RCEP 争端解决机制构建的契机，积极参与全球经贸规则的制定。

【关键词】 RCEP 争端解决机制 东盟 自由贸易区

【作者简介】 王茜，上海对外经贸大学贸易谈判学院副教授（上海 邮编：200336；高锦涵，上海中侨职业技术学院教师（上海 邮编：201514）

【中图分类号】 F752.733

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)02-0134-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201802008

* 本文系国家社科基金青年项目“我国资本流出的银行体系风险评估与防范对策研究”（17CJL041）的阶段性研究成果。

在双边及区域性贸易协定不断涌现的背景下,构建区域贸易协议争端解决机制的必要性却引发多方质疑,原因在于设置和维护一个有效的争端解决机制成本不菲,而且实践中在双边或区域贸易协定下提起争议解决的案例少之又少,但这是否意味着区域贸易协议下的争端解决机制就没有必要?

克劳德·蔡斯(Claude Chase)对在WTO登记的共226个多边或双边贸易协议进行了统计分析,发现每个协议都基本包含一种解决争议的方法,其中65%的贸易协议选择了准司法争端解决模式(quasi-judicial model),这说明争端解决机制的设置得到了多方认可,且准司法模式是一种趋势。克劳德·蔡斯认为,WTO争端解决机制无法解决区域贸易协议(RTA)中超WTO(WTO+)义务的争议,争端解决机制在RTA中有存在的现实意义。^①争端解决机制依据司法水平的高低,基本可分为政治解决模式、混合解决模式、司法解决模式。^②而区域贸易协定希望达到的经济一体化程度、经济实力及依存度、成员方数量等因素又对模式的选择产生综合影响,^③此外,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)争端解决机制的构建还必然受到东盟内部争端解决机制的影响。东盟的争端解决机制的兴起、演进,不仅证明了区域一体化程度不同对争端解决机制的影响也不同,而且东盟的争端解决机制存在的问题也可作为RCEP的前车之鉴。

目前RCEP谈判还在进行中,已有研究对中国参与RCEP争端解决机制的构建具有一定指导意义,但关于怎样构建RCEP争端解决机制的研究还很欠缺,笔者期望本文的研究能为RCEP争端解决机制的构建贡献些许力量。

^① Claude Chase, Alan Yanovich, JO-Ann Crawford, and Pamela Ugaz, "Mapping of Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements—Innovative or Variations on a Theme?" WTO Staff Working Paper ERSD-2013-07, June 10, 2013, p. 8.

^② 关于这三种模式,可参见James McCall Smith, "The Politics of Dispute Settlement Design: Explaining Legalism in Regional Trade Pacts," *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000, pp. 147-150; Hyeran Jo and Hyun Namgung, "Dispute Settlement Mechanisms in Preferential Trade Agreements: Democracy, Boilerplates, and the Multilateral Trade Regime," *Journal of Conflict Resolution*, May 15, 2012, pp. 1041-1648; 钟立国:《论区域贸易协定争端解决机制的模式及其选择》,《法学评论》2012年第3期,第58页。“混合解决模式”的表述方式意在突出这种模式结合了政治解决模式与司法解决模式,具有司法解决模式的优点,同时也具备政治解决模式的灵活性。

^③ 参见钟立国:《论区域贸易协定争端解决机制的模式及其选择》,第58页;强永昌、权家敏:《争端解决机制选择的经验研究》,《国际经贸探索》2012年第2期,第103-112页。

一、构建 RCEP 争端解决机制的必要性

近年来，亚洲东部地区经济发展活跃，从贸易数据来看，东盟各国之间占据了彼此货物贸易的较大比重，相互间的经贸依赖程度日益紧密。同时，与东盟签署自由贸易区协定（FTA）的六个贸易伙伴同东盟成员国之间的经贸往来也日渐增强。经贸联系的深化必然会使贸易争端增加。根据 WTO 的数据，中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度利用 WTO 争端解决机制的情况都不少，东盟内部印度尼西亚和泰国运用该机制处理的案件也超过 10 起，RCEP 谈判国之间也有 22 起案件（表 1）。由此可见，各方对争端解决的需求较大，RCEP 应该建立一套完备的争端解决机制以满足需求。

表 1 东盟国家及“10+1”FTA 伙伴之间相互运用 WTO 争端解决机制情况
(截至 2016 年 12 月 25 日)

	东盟	中国	澳大利亚	日本	韩国	新西兰	印度
东盟	1+1+1*	0	2+1**	2	1+1	2	0
中国	0		0	2	0	0	0
澳大利亚	2+1	0		0	1	1	1
日本	2	2	0		4	0	0
韩国	1+1	0	1	4		0	0
新西兰	2	0	1	0	0		1
印度	0	0	1	0	0	1	

注：*东盟国家内部的争端分别是：新加坡诉马来西亚聚丙烯、聚乙烯案（DS1），菲律宾诉泰国香烟案（DS371），越南诉印度尼西亚钢铁产品保障措施案（DS496）。

**不同数字代表针对不同国家。

资料来源：根据 WTO 网站数据整理所得，https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm。

自东盟成立以来，曾在不同时期出台过多份涉及争端解决的政策文件。1996 年以前，东盟处理成员间的争端主要依靠政治解决，相关文件中仅有

诸如“友好解决”的表述，^①各程序缺乏具体规定。1996年东盟出台《争端解决机制议定书》，改进了东盟先前制定争端解决文件时仅有概述性规定的不足，正式将争端解决机制视为一种系统性制度，^②但是，该议定书依然存在程序设置原则化、机构设置官僚化、裁决报告效力欠缺等缺陷。2004年，东盟签署《东盟促进争端解决机制议定书》，效仿WTO争端解决机制，采取“反向协商一致”决策方法，设置常设上诉机构等，司法化的程度相比1996年议定书有了明显提升。2010年，为了促进《东盟宪章》的落实以及区域一体化的构建，东盟再次对其争端解决机制提出更高要求，出台《东盟宪章争端解决机制议定书》，该版争端解决机制对斡旋、调解、磋商、仲裁等争端解决方式进行了细致规定，“规制导向”的迹象更加明显。^③从上述东盟争端解决机制的演进过程可以看出，东盟在争端解决机制设计上不断向制度化、高司法化方向发展。相比之下，东盟在不同时期与一些国家签订的“10+1”FTA中所包含的争端解决机制却无明显进步，如缺少上诉机构、秘书处等机构，在制度设计方面有待加强。

从实践角度看，“10+1”FTA中的争端解决机制被启用的很少，但这并不代表区域贸易协定争端解决机制的存在没有必要，争端解决机制的有效性不能因其不活跃而被忽视。首先，是否设置争端解决机制是区域贸易协定是否完备的表现；其次，成员方不愿将纠纷提交至该区域贸易协定争端解决机制管辖，很可能是由于该争端解决机制不完善或该机制的政治属性太强使其公正性大大降低，^④而这恰恰需要我们在设置争端解决机制时遵循高标准。

因此，《RCEP谈判指导原则和目标》提出设置一个高效和透明的争端解决机制，不仅是成员方的现实需求，也有现实基础。RCEP不仅应该设置争端解决机制，而且应该充分借鉴东盟已有争端解决机制，在改进现有

^① 《促进东盟经济合作框架协议》第9条。

^② Krit Kraichitti, “Dispute Settlement Mechanisms for ASEAN Community: Experiences, Challenges, and Way Forward,” February 25-28, 2015, <http://www.aseanlawassociation.org/12GAdocs/workshop5-thailand.pdf>.

^③ 孙志煜：《东盟争端解决机制的兴起、演进与启示》，《东南亚研究》2014年第6期，第29页。

^④ 周士新：《东盟管理争端机制及其效用分析》，《国际关系研究》2015年第5期，第88页。

“10+1” FTA 争端解决机制的基础上，构建一套富有成效的解决机制。

二、影响 RCEP 争端解决机制模式选择的因素

争端解决机制的类型分为政治解决模式、混合解决模式和司法解决模式三大类，但并不存在完全相同的争端解决方法和程序规则，选择什么样的模式，是协议各谈判方综合考虑各种因素，反复博弈的结果。

（一）经济联系程度与相对实力差距

一项区域贸易协定期望实现的经济一体化程度越高，该协定就越偏向于采用更高司法化水平的争端解决机制。东盟争端解决机制的演进与东盟经济一体化的提升相伴随。东盟争端解决机制从最初的“东盟方式”发展到最终的《东盟宪章争端解决机制议定书》，其演进过程所反映的是区域经济一体化发展对争端解决机制越来越高的要求。RCEP 旨在建立一个高质量的自由贸易协定，在经济一体化目标上可能不及东盟，但谈判国之间的经济联系日益紧密，相互的依存度也随之上升。根据联合国的数据，中、日、韩、澳、新五个国家的前十大货物贸易进口市场中，超过半数的国家都是 RCEP 的谈判国，而这五国的前十大货物贸易出口市场中，RCEP 谈判国的比例更高（表 2、表 3）。东盟六个“10+1” FTA 伙伴国中仅印度与其他国家间的经济联系不太紧密，在印度的前十大进出口市场中，RCEP 谈判国均低于五席，造成其在区域价值链中存在感较弱，融入度较低，这也是印度在 RCEP 谈判中立场一直摇摆不定的症结所在。^①

表 2 2016 年中、日、韩、澳、新、印的前十大货物贸易进口市场

	中国	日本	韩国	澳大利亚	新西兰	印度
1	韩国	中国	中国	中国	中国	中国
2	日本	美国	日本	美国	澳大利亚	美国

^① 贺平：《印度对 RCEP 的政策取向：症结与出路》，《国际问题研究》2016 年第 4 期，第 82 页。

3	亚洲其他*	澳大利亚	美国	日本	美国	阿联酋
4	美国	韩国	德国	泰国	日本	沙特阿拉伯
5	未列名**	亚洲其他	亚洲其他	德国	德国	瑞士
6	德国	德国	沙特阿拉伯	韩国	泰国	韩国
7	澳大利亚	泰国	澳大利亚	马来西亚	韩国	印度尼西亚
8	马来西亚	沙特阿拉伯	越南	新西兰	英国	德国
9	巴西	印度尼西亚	卡塔尔	英国	新加坡	伊拉克
10	瑞士	马来西亚	俄罗斯	新加坡	马来西亚	日本

注：* China trade in goods with other Asia. 表内“亚洲其他”指该国与其他亚洲未列名经济体贸易情况。

** China trade in goods with Areas. 同上。

资料来源：UN Comtrade Database, <https://comtrade.un.org/labs/dit-trade-vis/?partner=584&type=C&year=2016&flow=2>。

表 3 2016 年中、日、韩、澳、新、印度前十大货物贸易出口市场

	中国	日本	韩国	澳大利亚	新西兰	印度
1	美国	美国	中国	中国	中国	美国
2	中国香港	中国	美国	日本	澳大利亚	阿联酋
3	日本	韩国	中国香港	韩国	美国	中国香港
4	韩国	亚洲其他*	越南	美国	日本	中国
5	德国	中国香港	日本	印度	韩国	英国
6	越南	泰国	新加坡	英国	英国	新加坡
7	印度	新加坡	亚洲其他	中国香港	新加坡	德国
8	荷兰	德国	印度	新西兰	亚洲其他	越南
9	英国	澳大利亚	墨西哥	亚洲其他	印度尼西亚	孟加拉国
10	新加坡	英国		未列名**	泰国	比利时

注：* Japan trade in goods with other Asia. 表内“亚洲其他”为该国与其他亚洲未列名经济体贸易情况。

** Australia trade in goods with Areas. 同上。

资料来源：UN Comtrade Database, <https://comtrade.un.org/labs/dit-trade-vis/?partner=584&type=C&year=2016&flow=2>。

除了经济联系程度这一因素外，区域贸易协议谈判国之间经济的不对称性也影响争端解决机制模式的选择。一般而言，相对经济实力差距的大小与争端解决的司法化水平的高低呈反比。这是因为磋商、斡旋、调停和调解等外交方法更有利于强国运用其实力，迫使争端对方作出更多让步；而仲裁或司法方法的运用则有利于弱小的一方更好地维护自身利益。RCEP 谈判方构成复杂，东盟内部包括像老挝、柬埔寨、缅甸这样的欠发达国家，从经济水平与依存度两个方面来看都没有与大国讨价还价的实力。传统的政治解决模式将不利于保护小国的利益，作为一个整体的东盟势必不会同意采用这样的模式。而在东盟外的六国中既有日本、韩国、澳大利亚、新西兰这样的发达国家，也有中国、印度这样的新兴经济体，虽然都有相当的经济实力，但不存在一家独大，拥有绝对优势的情况。混合解决模式将政治解决方式作为一种前置程序，允许争议双方先采取磋商等方式友好解决争议，也提供仲裁方式对争议进行公正的裁决，是一种平衡各方利益的模式。

（二）成员方数量

区域贸易协定成员的数量从两方面影响争端解决机制模式的选择。一方面，成员数量越多，发生贸易争端的概率越高，就越需要一种稳定的争端解决机制。另一方面，司法化水平高往往也意味着维护成本较高，成员越多各自分担的费用越少，就越能减少成员国的经费压力。^① 目前，RCEP 谈判方共包括 16 个国家。^② 首先，这个数量已经不算少，出现潜在争议的概率增加；其次，《RCEP 谈判指导原则和目标》的第 6 条规定了开放型条款，允许与东盟签订了 FTA 的国家加入 RCEP 谈判，以及允许任何区域外的国家在谈判结束后加入。目前，同属东亚峰会的俄罗斯与美国对加入 RCEP 的态度尚不明朗，RCEP 对俄罗斯既是机遇也是挑战，美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）反映出未来美国经贸策略的不确定性，但是无论俄、美加入与否，RCEP 的开放型条款都决定了其争端解决机制要为一个含有多个成员方的区域贸易协定做好准备。

^① Claude Chase et al. (WTO), “Mapping of Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements—Innovative or Variations on a Theme?” June 22, 2013, https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201307_e.pdf.

^② 东帝汶正在寻求加入东盟。

（三）成员方愿提交管辖的领域

《RCEP 谈判指导原则和目标》中包含八个领域，分别是货物贸易、服务贸易、投资、经济与技术合作、知识产权、竞争、争端解决机制和其他。虽然八个领域中未包括近年来在一些贸易协议谈判中比较“热门”的领域，如“环境和劳工”等，但“其他”这一规定无疑留给谈判各方比较宽松的空间，在谈判过程中，各方极大地丰富了“其他”所包含的内容，比如澳大利亚贸易部长克雷格·埃默森（Craig Emerson）曾希望将“劳工和环境”纳入 RCEP 谈判范围，^① 尽管之后遭到发展中国家的反对。而日本对于 RCEP 有关贸易便利化措施、部分服务业市场开放程度的谈判保持谨慎态度，^② 因为从自身发达经济体利益出发，日本希望获得更为便利和更高的开放程度。在 2017 年 7 月进行的第 19 轮 RCEP 谈判中，新设立了政府采购工作组和贸易救济分工作组，说明 RCEP 所涵盖领域内涵不断扩大。体现到争端解决模式的选择上，涵盖领域将从两个方面对其产生影响。其一，如果某一领域与一国经济利益密切相关，该国更倾向于选择司法化水平较高的争端解决模式；其二，如果一项议题较为新颖，尚无成熟国际法规则对其规范调整，区域贸易协定成员通常不愿将其提交争端解决机制，或只愿选择司法化水平较低的争端解决模式。

（四）政治因素

政治因素对于区域贸易协定争端解决机制选择的影响体现在国内和国际两个层面。在国内层面上，国内利益团体会对政府的选择施加一定影响，当国内利益集团影响力较大时，政府在磋商中让步的余地较小，此时采用申诉的方法既可以减缓利益集团对政府的压力，也利于争端的解决，所以政府更愿意采用司法化程度较高的解决方式。研究表明，双边或多边机制在选取争端解决模式时受到政治、经济因素的影响，而且政治因素的影响程度更为

^① Craig Emerson, “Groundwork Laid for Massive Asian Regional Trade Agreement,” http://trademinister.gov.au/releases/Pages/2012/ce_mr_120901.aspx?w=GYLX0mNSz4nLQKYuP OSgLQ%3D%3D.

^② 贺平：《从 CEPEA 到 RCEP：日本对亚太区域经济合作战略转向》，《日本学刊》2013 年第 2 期，第 84 页。

显著。^① 如果该行业利益集团的优势地位已经超出该国范围，在国际上也有广泛影响，那么该国政府也更愿意利用这样的优势地位在磋商中获利，这一观点在经济因素中已作论述。在国际层面上，两国的政治关系与经济安排是相辅相成的，两国的政治互信是签订贸易协议的基础。东盟选择 RCEP 不仅出于经济的考虑，还在于对外应对 TPP 对东盟凝聚力的影响，以及在区域内处理好大国间平衡的需求。各谈判方积极推动 RCEP，体现了 16 国希望“抱团取暖”的意图，这是 RCEP 得以产生的政治基石。但是，历史遗留问题、领土之争以及大国的干预均对成员间的政治互信产生影响，并最终也会对争端解决机制的选择造成负面影响。

三、构建 RCEP 争端解决机制的基础及相关选择

RCEP 谈判明确将基于东盟五个“10+1”FTA^② 并将其融合，五份 FTA 协议的争端解决机制也就成为 RCEP 谈判的基础，但是整合不等于将五个协议拼凑在一起，也不是选取其中一个。而是通过比较五个协议争端解决机制的设置，可以明确各方对争端解决机制的态度和诉求，这将成为 RCEP 争端解决机制设置的真正基础。

（一）适用范围

设置争端解决机制的首要工作是适用范围的问题。从整体上看，五个协议的争端解决机制适用范围条款基本一致，规定“均适用涵盖协定”，但五个协议的争端解决机制的适用范围并不相同，这是由于五个协议开放的部门及深度各有不同。相比之下，印度—东盟协议的开放程度最低，澳新—东盟协议包括了电子商务、知识产权和竞争政策等新议题，在五个协议中开放程

^① 强永昌、权家敏：《争端解决机制选择的经验研究》，第 103-112 页。

^② 分别为 Agreement Establishing the ASEAN-Australia New Zealand Free Trade Area, Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation Among the Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations and the Republic of Korea, Framework for Comprehensive Economic Partnership Between The Association of South East Asian Nations and Japan, Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the People's Republic of China and the Association of South East Asian Nations, Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Republic of India and the Association of South East Asian Nations。

度最高。此外，日本在与东盟国家签订经济伙伴关系协定（EPA）时也包含了许多新领域，^①也会对 RCEP 谈判产生一定影响。

但是 RCEP 开放的领域不是争端解决机制需要讨论的问题，争端解决机制适用范围要确认的是该机制是否适用于这些领域的全部。而在五份协议的争端解决机制适用范围条款中，无一例外地均规定有排除条款，其中澳新—东盟协议对排除条款作出了较明确规定，其他四个协议均是原则性规定。^②除排除条款外，东盟与中国、印度、澳新的协议中还均以脚注的形式明确排除了对非违反之诉^③的适用，另外两个协议未对非违反之诉作出规定。

适用范围关乎该机制对哪些争议具有管辖权，如果单从五份协议开放的部门和开放的程度来看，这些争端解决机制适用的范围已经相当广泛，但是这些协议又无一例外地规定了诸多排除条款，如开放度最高的东盟—澳新协议排除了对《实施动植物卫生检疫措施的协议》（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS）、电子商务、经济合作、竞争章节的适用，这一特征体现了谈判方对将新议题纳入争端解决机制的担忧。在 TPP 协议中，也有诸多新议题被排除在该协议争端解决机制的适用范围之外，如投资、竞争政策、中小企业、电子商务中的数字产品和跨境数据流动等。^④ RCEP 中同样包含了许多新议题，一方面，为平衡各方顾虑，可以采用排除条款的方式，排除争端解决机制对这些领域的适用，采用司法化较低的方式解决争议；另一方面，RCEP 还需要给予区域内几个欠发达国家更多

^① 例如，日本在与东盟七国签订的经济伙伴协定（EPA）中大多包含了知识产权、TBT、SBS、竞争、政府采购等内容。

^② 中国—东盟的协议规定，在本协议或《框架协议》另有规定或者缔约方另有约定的情况下，可以不适用该争端解决机制，这主要是由于中国—东盟的有关协议不是一次性签订的，该内容为后续签订的协议制定不同的争端解决机制提供了空间。韩国—东盟的协议规定了特别或附加规则的优先适用权，间接排除了争端解决机制的适用。东盟—澳新协议明确了争端解决机制不适用于“SBS”“电子商务”“经济合作”“竞争”章节，但对于在这些领域引起的争议采用什么样的争端解决办法，协议没有说明。另外，“投资”章节中关于投资者与国家之间的投资争端也有自己的争端解决机制。

^③ 非违反之诉（non-violation complaint），是指某一成员方的某项措施致使另一成员方依照 WTO 协定而合理预期的利益遭到抵消或损害，即使该项措施并未违反 WTO 协定，利益遭到抵消或损害的成员方仍然有权依照 WTO 争端解决程序提起申诉，如果裁定非违反之诉成立，被诉方虽然没有撤销被诉的措施，但有义务与申诉方达成满意的调解或进行补偿。

^④ 龚红柳：《TPP 协定下的常规争端解决机制：文本评析与启示》，《国家行政学院学报》2016 年第 1 期，第 89-90 页。

的照顾，在一定期限内，对于这些国家在一定领域采取的措施也排除在适用范围之外，以换取这些国家对开放某些领域的支持。

非违反之诉的适用显然会扩大争端解决机制的适用范围，五份协议中三份明确排除了对非违反之诉的适用，另外两份虽未明确排除，但也不能直接解释为可以适用，所以非违反之诉在 RCEP 争端解决机制设计时也难以适用，^① 鉴于上述原因，RCEP 争端解决机制可以暂不将非违反之诉包含在内。

（二）磋商机制

磋商作为 WTO 争端解决机制启动专家组的前置和必经程序，在《关于争端解决规则与程序的谅解》中作出了明确规定。^② 东盟与中国、澳新、韩国、印度 4 个协议中没有类似表述，但根据相关条款应认定磋商为提起仲裁的前置程序，^③ 东盟—日本协议中采用类似于 WTO 的做法，要求在设立仲裁庭的请求中明确指出争议是否经过了磋商。^④

对于磋商阶段是否接受第三方加入的问题，即“复合投诉程序”。东盟与中国、澳新的协议允许有实质利益的第三方加入磋商。而东盟与日本、印度、韩国的协议则没有规定其他缔约方可在磋商阶段加入。

在争端解决机制中设置磋商程序，目的在于使各方在进入专家组裁决前，以一种较缓和的方式达成各方均可接受又与适用协定相一致的解决方案。磋商作为提请设立专家组的前置程序，还有收集和澄清案件信息的功能，以及在一定程度上对被提请方声誉和利益的保护。但是在 WTO 争端解决机制中，磋商是提请设立专家组的必经前置程序，对“必经”要求的滥用可能造成过于强化其程序性功能，而弱化磋商作为独立制度的价值。在 WTO 案

^① 2015 年 6 月，包括中国、印度、印度尼西亚等 17 个成员方向 WTO 知识产权理事会提交《〈TRIPS 协定〉下的非违反之诉和情势之诉》的提案（WTO 文件 IP/C/W/385/Rev.1），要求《1994 年关贸总协定》第 23 条第 1 款（b）项和（c）项不得适用于《TRIPS 协定》项下的争端解决。参见 WTO 网站，https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=132276&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHas h=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True。

^② 第 6 条第 2 款：设立专家组的请求应以书面形式提出；请求应指出是否已经进行磋商。

^③ 这四个协议仲裁庭设立条款中规定：在申诉方提出磋商请求后的某一具体时间内，磋商未开始或争端未通过磋商得以解决，申诉方可以提出设立仲裁小组的申请。除此之外没有其他表述表明可在未经提起磋商请求的情况下直接提起设立仲裁庭的请求。

^④ 第 64 条 6 款。

件中,专家组和上诉机构也认为,未经磋商或磋商不充分均不能影响专家组在程序中的管辖权。^①“必经”要求应该强化的是其对争议解决有利的一面,而不能成为成立专家组的障碍。基于此,东盟与中国、澳新、韩国、印度的四份协议没有做“必经”的要求也在情理之中。有鉴于此,RCEP 争端解决机制在设置磋商程序时,也不必强调其为请求成立专家组的前置必经程序。

第三方制度允许具有相似争议的成员方以第三方的身份参与争议解决,能够节省各方谈判资源,维护协议下争议解决的一致性。特别是在协定具有较多的成员方,潜在的类似争议较多的背景下,允许第三方加入磋商是符合各方利益的。在 WTO 争端解决机制的改革中,各方在扩大第三方权利议题上意见基本一致,哥斯达黎加的提案更是建议取消在磋商阶段对第三方参与的限制。^②因此,RCEP 应该在该议题上达成一致,甚至基于 WTO 实践作出相应的改革,减少第三方加入磋商时的限制。

(三) 时效

时效问题关乎争端解决的效率,五份协议在争端解决的各个程序中都设置了较为明确的时限。在磋商阶段,东盟与中国、韩国、澳新的协议中规定答复磋商请求的时间要短于东盟与日本、印度的协议中的相关规定。^③在仲裁员指定时限上,各方差异稍大,东盟与日本、韩国、印度的协议规定,双方均应在被诉方收到请求的 30 天内各自指定一名仲裁员,而东盟—中国协议则要求申诉方在 20 天内指定一名仲裁员。^④东盟—澳新协议对仲裁庭组

^① 徐忆斌:《WTO 争端机制中的磋商制度论析》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2013 年第 3 期,第 86 页。

^② Proposal by Costa Rica-Third Party Rights, WTO 文件 TN/DS/W/12, July 24, 2002, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=457,104781&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True。

^③ 前三个协议为 7 天内答复,后两者则要求在 10 天内答复。但东盟—澳新协议中还规定双方可商议作出答复的时间,赋予了双方更多灵活性。

^④ 对于东盟—中国协议规定的申诉方与被诉方不同的指定时限,笔者认为,从仲裁庭的最终组成时限来看没有必要,第一,当双方各指定了一名仲裁员的情况下,第三名仲裁员即仲裁主席的任命时限是以第二名仲裁员指定的时间为起点来计算的,被诉方完全可以拖延直到第 30 日才指定第二名仲裁员;第二,一方未指定仲裁员的情况。条文规定,若争端一方未在规定时间内指定仲裁员,另一方确定的仲裁员将成为本仲裁庭的独任仲裁员。起诉方未按期指定仲裁员的情况很少,被诉方很有可能在最后一刻才告知不指定仲裁员的决定,或不做任何告知,仍然以后者时间为限。

成的规定最为复杂，首先要求双方就组成仲裁法庭的程序进行磋商，在磋商无法达成一致的情况下，改由双方各自指定。在磋商确定情况下，时限的长短完全取决于争端双方的谈判能力，而磋商不成的情况下，指定的时限比其他四份协议要更长。^① 关于仲裁庭主席的指定时限，由于五份协议在仲裁庭主席选任方式上差异较大，^② 指定时限的差别也很大，东盟—中国协议程序最简单，东盟—澳新协议则几乎包含其他协议下仲裁庭主席指定的所有程序，程序过于繁琐，致使指定时限可能特别长。^③

从以上对比中可以看出，争端解决中的程序设计有时比规定的争端解决时间对效率的影响更大，合理设置程序能有效提升争端解决的效率。一般而言，在磋商未能解决争端的情况下，应尽快进入仲裁程序，而五份协议恰恰在仲裁员以及仲裁庭主席的指定上差异颇大，一些设置并不能体现快速进入仲裁的效率要求，比如，五份协议在仲裁员或仲裁庭主席选任阶段均有磋商的程序设定，这在一定程度上降低了仲裁的司法化水平，由于给予争端方更多的选择权利，一方可以用合规的手段来拖延仲裁庭的组成。其次，协议规定的模糊性也可能造成仲裁庭不能顺利组成，如东盟—中国协议规定双方无法协商对仲裁庭主席达成一致时，可请求 WTO 总干事或国际法院院长指定，但是请求方是任一方还是双方共同请求则模糊不清，对经 WTO 总干事或国际法院院长指定的时限也没有作出规定。

由于五份协议下均没有一个常设的机构为仲裁庭的成立提供帮助，仲裁庭的人选只能由双方来选定，随着 RCEP 成员方的增多，以及对争端解决机制司法化的要求，有必要通过设置一个常设机构来辅助仲裁庭的工作，包括

^① 根据该协议规定，被诉方最长可在收到请求后的 35 日内指定第二名仲裁员。

^② 东盟—中国协议规定，首先经争端双方协商确定，如果不能通过协商一致的方式确定，则需请求 WTO 总干事或国际法院院长进行指任；东盟—韩国协议则规定，首先经过双方协商达成一致，若没能达成一致则由已经指定的两名仲裁员共同决定，若依然未能指定，则请求 WTO 总干事来指定；东盟—印度协议同东盟—韩国协议一样，规定了协商和两名仲裁员共同指定的方式，但是在两名仲裁员无法做出共同指定的情况下，指定方式又回到了协商方式上；东盟与日本、澳新的协议要求争端双方提供至少 3 名仲裁员作为仲裁主席的参考人选，从双方提供的参考人选中选择仲裁主席，在此基础上，东盟—日本协议规定若未能一致选定仲裁主席，则应请求 WTO 总干事来指定，而东盟—澳新协议规定在请求 WTO 总干事指定前，先由双方已经指定的两名仲裁员共同决定仲裁庭主席。

^③ 在东盟—澳新协议下，仲裁庭主席最长可能要 75 天才能指定。

一份供选择的仲裁员名册，以期规范仲裁庭的组成，提高效率。

（四）透明度

争端解决机制中的透明度主要表现为各方在争端解决过程中能够充分、有序地参与到各程序中，并能够合理获得争端解决中的相关文件及信息。透明度要求在争端解决的各个程序中均有体现。在磋商阶段，除东盟—澳新协议没有规定磋商应保密外，^① 其他四份协议均规定磋商应保密，但东盟与韩国、印度、日本的协议规定争端双方应通知其他缔约方磋商的结果，东盟—中国的协议则未规定将结果通知其他缔约方。在仲裁阶段，五份协议对相关程序保密的要求一致，主要表现为三个方面：首先，仲裁庭的会议不公开，争端各当事方只有在被仲裁庭邀请的情况下才能出席会议；其次，仲裁报告的起草应保密，裁决报告起草时不能有争端各方在场，仲裁报告中仲裁员个人的观点及发表的意见应匿名；再次，提交仲裁庭的文件应保密，包括争端方、第三方提交的各种书面、口头陈述，评论及仲裁庭要求的其他信息文件。

但保密要求具有对象的相对性和时间的相对性，也就是对各方提出的透明度要求。例如，书面陈述需要提供给另一争端方，在第一次实质性会议上还需要提供给第三方。如果争端方提交的书面陈述属保密版本，争端方还可要求另一争端方提供一份可对外公布的非机密摘要；争端方对外披露自身立场或其书面陈述的做法也不受到保密条款的限制；最终报告在散发一定时间后需向外公开。^② 东盟—澳新协议规定仲裁庭向个人或机构寻求的信息、技术咨询也应该公开。

“法庭之友”制度也有关透明度。五份协议均规定仲裁庭有权向其认为合适的个人或机构寻求信息或技术建议。不同在于东盟—澳新协议规定仲裁庭在寻求信息或技术建议前，需获得争端当事方同意，如果争端当事方不同意，仲裁庭则不具备该权利；而在另外四份协议中仲裁庭可自主行使该权利。

比较而言，五份协议在透明度上的差异很小，甚至五份协议的规定与

^① 仅规定对双方提供的信息中注明保密的信息或专有资料（proprietary information）需同等对待。

^② 东盟与中国、韩国、日本、印度协议要求仲裁庭的最终报告在散发给争端各方的 10 日后，成为公开文件，东盟—澳新协议则规定为 7 天。

WTO 对透明度的要求差异也不大，但整合的阻力小并不代表不需要改进。在 WTO 改革中，对增强透明度的呼声很高，专家组和上诉机构也通过实际案例对透明度作出不同于以往的解释，专家组审理可以公开。^①“法庭之友”在 WTO 同样经历了从不被接受到接受的过程，^②更广泛的利益群体得以参与争议解决。RCEP 应该借鉴 WTO 的经验，无论是采取相应的技术手段，还是对有关条款的解释，都应遵循相关准则，提升仲裁过程的透明度。

四、中国对构建 RCEP 争端解决机制的期望及选择

中国加入 WTO 已经 17 年，在过去的这十多年时间中，中国逐步从一个规则的学习者成长为规则的运用者，已经不再畏惧被诉诸 WTO 争端解决机制。但是，作为一个加入者而不是最初的谈判方，中国至今仍深受一些不公平条款的影响，不仅承担了超 WTO 的义务，在诸多方面还受到歧视。2016 年，中国加入 WTO 的 15 年过渡期届满，但美、日、欧仍拒绝承认中国的市场经济地位，这将使中国在反倾销案件中继续处于受歧视的地位，诸如此类问题，主要源于中国是规则的接受者而非制定者。

随着中国经济实力的逐步增长，对外经贸策略也在悄然发生改变，原有规则已经不能满足新形势的需要，如中国资本输出不断增长，亟须制定相关规则对输出资本进行保护等。同时国际经贸规则也面临重构，虽然美国退出了 TPP，但是“标准”的争夺已经为我们敲响警钟，历史和实践证明，规则的制定者才能掌握话语权。而 RCEP 争端解决机制的构建正是这样一个契机，中国需要借助 RCEP 争端解决机制的构建来建立符合自身利益的标准。

（一）充当亚太自由贸易区争端解决机制的“试金石”

亚太自由贸易区（FTAAP）的提法由来已久，但是进展缓慢，为了满足经济发展的需要，促进区域经济共同发展，中国力推 FTAAP，将其作为自

^① US and Canada-Continued Suspension of Obligations, Communication from the Chairman of the Panels, August 1, 2005, WT/DS321/8.

^② 在“美国汽油标准案”“荷尔蒙案”中，专家组都拒绝了“法庭之友”提交的陈述，而在“美国海虾海龟案”中“法庭之友”则被允许参与争端解决。

身的中长期目标。但对于 FTAAP 的实现路径，各方存在不同观点，美国曾将 TPP 视为未来通向 FTAAP 的唯一途径和先锋，^① 对 RCEP 表现冷漠。但是国内外多数学者认为，TPP 和 RCEP 都是走向亚太自贸区的可能道路。

中国早在 2013 年就明确表示东盟+中日韩（“10+3”）与东盟+中、日、韩、澳、新、印（“10+6”）都是促进亚太经济一体化的可能路径。2014 年，李克强总理在博鳌论坛的发言中肯定 RCEP，同时建议启动 FTAAP 可行性研究，因此，“北京路线图”强调 FTAAP 应建立在已存和尚在谈判中的区域贸易协议的基础之上，这与 RCEP 谈判基于整合东盟五个“10+1”FTA 的做法具有异曲同工之处，中国完全可以把 RCEP 看作是对 FTAAP 谈判的先行先试，如果 RCEP 谈判顺利达成，将为 FTAAP 谈判提供实践基础，也将成为 FTAAP 构建争端解决机制的“试金石”。

（二）争取完备的机制设计

RCEP 与 TPP 不仅是通向 FTAAP 的路径，而且两者在主导权和标准方面也是竞争关系。亚太地区曾经出现 TPP 和 RCEP 相互竞争的局面，未来可能是《跨太平洋伙伴全面进展协定》（CPTPP）和 RCEP 的竞争，体现的是亚太地区发达经济体与发展中经济体由来已久的矛盾。两者均声称要建立高水平的自由贸易协定，但是 RCEP 主要代表东亚新兴经济体，反映的是以制造业、出口导向为主的新经济体的诉求，而 CPTPP 则体现的是发达国家以服务业为主，在经济制度、知识产权、创新等领域的诉求，这几乎和多哈回合中发达国家与发展中国家之间的对立情形如出一辙。^② 尽管紧密的经贸联系使这种完全区分阵营的可能性几乎为零，但在融合 RCEP 及其他发达国家主导的区域经济合作安排，积极谋取建立亚太自贸区宏伟远景的背景下，双方的主导权之争、标准之争还将持续。

争端解决机制的设置是根据当事各方自身经济特点、谈判重点来安排的，考虑到 RCEP 中包含了几个最不发达国家，其争端解决机制可以借鉴

^① “America’s Big Bet: America Needs to Push a Free-Trade Pact in the Pacific More Vigorously,” *The Economist*, November 15, 2014, <http://www.economist.com/news/special-report/21631797-america-needs-push-free-trade-pact-pacific-more-vigorously-americas-big-bet>.

^② 唐国强、王震宇：《亚太区域经济一体化的演变、路径及展望》，《国际问题研究》2014 年 1 期，第 107 页。

WTO 争端解决机制第 24 条，为最不发达国家在争端解决机制中设置特殊程序。虽然中国现在是世界第二大经济体，但其作为发展中国家的现实并没有改变，在标准的选择与制定上，只有一整套完备的机制设计才能加以应对。为此，争端解决机制不仅不能成为短板，更不能缺失。

（三）中国的选择

对外经贸策略的选择服务于国家的整体战略，中国参与 RCEP 谈判的目标应该与中国产业开放战略以及产业结构的转型升级相结合，RCEP 争端解决机制的构建也应该服务于国家战略，不仅要立足于当下争端解决的实际需求，还应该具有充分的预见性，为未来的需求预留空间。更值得注意的是，除了外交和战略考量外，大国的 FTA 安排更着眼于规则制定与议程设置，^① RCEP 是中国第一次在这样大的规模上参与区域贸易规则的制定，从经济总量、成员数量、影响力等方面来看都是新高度，同时还面临南南合作、南北合作、自身诉求等多重因素的影响，^② RCEP 谈判确立的规则与相关设置将对未来中国参与其他 FTA 谈判产生深远影响。

第一，对于 RCEP 争端解决机制的模式选择，中国应该坚持在 RCEP 争端解决机制的构建中采取混合解决模式。首先，中国在已达成的区域贸易协定中多采用混合解决模式，不仅中国做出了这样的选择，而且大部分区域贸易协定都选择采用混合解决模式。这主要在于这种模式能够平衡不同成员方力量，使争端在较为公平的平台解决。其次，混合解决模式符合中国的利益。由上述争端解决机制构建的一般因素可知，经济规模、相互之间的依赖程度、成员国的多少、提交管辖的领域等都会对争端解决机制模式的选择产生影响。在 16 个谈判国中，中国并不处于绝对优势地位，甚至在某些领域处于被动，混合解决模式既有外交方式的灵活性，也有仲裁方式的保障，这使中国能够根据不同的争端灵活应对。

第二，通过设计争端解决机制的涵盖领域，对不同优势领域进行特殊安

^① 贺平、钱亚平：《TPP 与 RCEP 背景下的中国 FTA 战略》，《中国周边外交学刊》2016 年第一辑，第 112 页。

^② 孙志煜：《区域贸易协定争端解决机制的中国困境与出路》，《杭州电子科技大学学报》（社会科学版）2017 年第 1 期，第 57-64 页。

排。中国签订的 FTA 无论是在地区上还是在议题上都不断扩大和深化，对于新议题，应该有相应的争端解决机制与之对接。首先，可以为某些领域设立独立的争端解决方法。除了在投资领域采取投资争端解决机制外，对于新议题，也应相机采取特殊方式。需要注意的是，采取特殊安排不一定要低于一般程序的水平，应该根据行业的发展充分体现预见性，例如，在电子商务在中国快速发展的情况下，这方面的标准可以相应提高。其次，对不同领域的争议在程序设计上争取有所偏重。如上文所述，程序的设计对争端解决效率的影响有时会大于时效本身的规定，同理，在争端解决机制中，对磋商程序与仲裁程序的偏重不同也将对争议解决产生影响。在希望采用外交方式解决争议的领域，一方面，对磋商、调解等程序规则进行细化；另一方面，可以适当设置“必经”要求，尽量把争议留在磋商、调解阶段。

第三，以常设机构保障争端解决机制的实施。上文对争议解决的相关机构进行了阐述，在《东盟宪章争端解决机制议定书》中秘书处发挥的仅是协助性作用，与 WTO 相比有较大区别，而五份“10+1”FTA 争端解决机制中仲裁庭均是根据实际需要临时组成，容易在仲裁庭的组成时效、裁决的公正性等方面遭受质疑。因此为了使争议得到高效和公正解决，有必要效仿 WTO 设置一个常设机构为处理争议提供支持。但常设机构的设置有赖于经费和人才两方面的支持。首先，维持一个常设机构无疑会增加各成员方的财政压力，成员方的增加虽然可以使各方承担的经费数额减少，但对于 RCEP 内几个最不发达国家而言仍然是负担，作为贸易大国和负责任的大国，中国可以率先多分摊一部分运行经费，甚至在一定时期内免除三个最不发达国家的相关份额，^①使常设机构能够顺利发挥作用。其次，相应的人才也是设置常设机构的必要条件。有学者在改进区域贸易协议争端解决机制的意见中提出，应该提供一份仲裁员名册供选择，^②其中就包含质量和数量两方面的要求，^③而优秀的人才是争议得以顺利解决的保证。加入 WTO 后，中国培养了一批争

^① 1995 年 WTO 预算的 2/3 是由 9 个贸易大国负担的。

^② 宋锡祥、吴鹏：《论中国—东盟自由贸易区争端解决机制及其完善》，《时代法学》2006 年第 5 期，第 98 页。

^③ 一般仲裁庭的主席及仲裁员不得由争端任一方的国民担任，对于经争端一方指定的仲裁员，争端另一方也有可能不接受，所以必须有一定数量的仲裁员才能满足程序的需要。

端解决方面的优秀人才，在促进 RCEP 争端解决机制建设中，也应该有目的地推进相关人才的培养，不仅要为本国培养人才，也可以在协议达成后依托常设机构向相关国家提供帮助，提升区域内争端解决机制的整体水平。

结 束 语

经贸合作总是利益与风险并存，参与各方都希望通过谈判达成一份尽量完美的协议，使各方利益得以兼顾且风险最小。然而，再完美的协议也无法避免协议方之间出现贸易争议，所以，争端解决机制是贸易协议不可或缺的一部分，它是贸易协议的“自愈”机制，通过争议的解决以维护各方达成的承诺。需要强调的是，设置争端解决机制不仅只是程序完整的需要，更是解决 RCEP 内部贸易争端的有效途径。现有的区域贸易协议争端解决机制的运用状况虽然不容乐观，但 WTO 以及其他区域贸易协议的实践情况不仅为我们提供了经验，还有反思，即 RCEP 应该构建一个怎样的争端解决机制才能避免上述问题。首先，我们确实需要借鉴 WTO 及其他区域贸易协定争端解决机制在设置和实践方面的做法。其次，东盟已经签订的五个“10+1”FTA 协议争端解决机制是基础，它们是在小范围内对各方政治、经济、文化等因素考量的结果，目前我们需要在一个更大、更加复杂的范围内考量新的经济、政治、文化因素，这是对既有合作的发展。再次，中国在该机制的构建中需要从当前和未来两个方面来维护自身的利益，表现在 RCEP 争端解决机制中，一方面要能够有效解决争端，另一方面还要为未来更广范围内的标准主导做好准备。最后，鉴于区域内参与方的不同经济状况，中国可以勇敢担当，为一些参与方提供相关帮助，推动 RCEP 争端解决机制向高效的方向发展。

[收稿日期：2017-09-11]

[修回日期：2017-12-05]

[责任编辑：杨 立]

ABSTRACTS

A Eurasian or a European Future for Post-Soviet Georgia's Economic Development and the Role of The Belt and Road Initiative

Vladimer Papava

ABSTRACT: The paper analyzes the economic models of the well-known Eurasianist doctrine of Russian imperial thinking, the Eurasian Economic Union (EAEU), and the Belt and Road (B&R) initiative. In the modern era of globalization, an alliance of countries on the basis of the Eurasianist economic model is impossible to establish. The newly established EAEU rests on a redistribution mechanism for oil and gas revenues, whereby Russia deliberately relinquishes a part of its due gains in favor of other member-states in order to not only induce economic interest to remain within the Union, but also to maintain and enhance its political influence via this economic output. Western economic sanctions imposed against Russia as a countermeasure to the annexation of Crimea and the military and political support provided to the breakaway regions of Eastern Ukraine, as well as the retaliatory anti-sanctions levied by Russia against the West, have demonstrated the fragility and instability of the EAEU. A comparison of the EU with the EAEU does not favor the latter. Although attaining membership of the EAEU is much easier than that of the EU, the negative aspects described above ensure that this option holds no appeal for post-Soviet Georgia. The B&R initiative presents new opportunities and challenges for Georgia to be an economic hub, connecting the EU and China.

KEYWORDS: Eurasian Economic Union, EU, Eurasianism, economic sanctions, Belt and Road Initiative, economic hub, post-Soviet Georgia

EU's Structural Conundrums and the Future of European Integration

WANG Honggang

ABSTRACT: Greater integration is an inevitable choice for the European Union, which has brought peace, prosperity, and harmony to its member states. But there have been theoretical deficiencies and operational difficulties in terms of relations between sovereignty and supranationalism, democracy and efficiency, convergence and diversity, openness and safety, and autonomy and dependence. These conundrums have led to Europe's multi-crises of debt, refugees, terrorist attacks as well as identity. Measures have been taken to tackle the challenges and positive results have been achieved. However, due to numerous limitations, crises have not been effectively resolved. In general, European integration will continue in a moderate way in the years ahead. Since the crises can be attributed to a hurried process of enlargement, the EU tends to be prudent in the future expansion. Brexit is a special case and the possibility for other members of EU to follow suit is low. Public support for deeper integration is receding and the possibility of the EU making breakthrough on integration via new agreements is also low. Under the current framework of the agreement, European integration is expected to be promoted in some areas. Since EU members can hardly keep same pace on integration, "multi-speed Europe" might be a realistic choice.

KEYWORDS: European Union, structural conundrums, multi-crises, European integration

American Decline and Changes in International Distribution of Power

ZHANG Dongdong

ABSTRACT: The rise and fall of great powers has been a much-discussed phenomenon and widely explored subject in the academic field of world politics. The debate over America's power position in the international system has been a contentious subject since at least the end of the Cold War. This article argues that although America's decline is inevitable, the process will not be a linear one and will take years even decades. The relative decline of American power will lead to

a new pattern of power configuration and as a result create shock waves across the whole international system. New great powers will emerge and orders, regional and global, will be structured in a way that is significantly different from when America was the sole superpower. Under a new power configuration, regional and global geopolitical competition will increase and security challenges will proliferate. A comprehensive examination of the historical patterns of the rise and fall of great powers and the trajectory of America's power decline will help China better understand and prepare for possible risks and upheavals.

KEYWORDS: national power, American decline, cyclical pattern, power distribution

India's New Neighborhood Diplomacy and Its Influence on China

XU Fei and WEN Fude

ABSTRACT: Modi's new neighborhood diplomacy grows out of his strategic calculation of India's geopolitical security, soft power, regional leadership role, and great power status. Since taking office in 2014, Modi has vigorously implemented a neighbourhood first policy and stepped up charm offensive in peripheral areas. South Asia has acquired increasing prominence in Modi's overall diplomacy and since 2017 a new round of charm offensive intensified as Modi attempts to win over the hearts and minds of neighboring countries in his administration's pursuit of regional hegemony. This new neighborhood policy is a multipronged efforts to strengthen political mutual trust, increase religious and culture ties, and intensify economic cooperation in India's peripheries. Its ultimate goal is undercutting China's geostrategic influence and establishing a India-led regional order. A more comprehensive examination of India's new neighborhood policy could help China better understand the former's strategic calculus and reduce geopolitical risks associated with China's vigorous implementation of the Belt and Road Initiative.

KEYWORDS: Narendra Modi, neighborhood first policy, South Asia strategy, Belt and Road Initiative, Indo-Pacific

A Strategic Autonomy Perspective on China's Diplomatic Activism: Causes, Nature, and Challenges

Li Zhiyong

ABSTRACT: This article argues that theory of diplomatic autonomy provides the best theoretical tool to interpret changes in China's foreign policy since the CPC 18th National Congress concluded in November 2012. As a distinctly Chinese school of IR theory, diplomatic autonomy argues that while sustained growth in national power is what drives China's global activism, state capabilities and legitimacy also incentivizes China's external behavior. In contrast to other theories which focus on a state's international behavior, diplomatic autonomy also highlight the nature, value, and merits of behavior itself. China's global activism is not only about assertive new diplomacy, but also a progressive form of diplomacy. Activism presents both opportunities and challenges, and so Deng Xiaoping's "hide and bide" admonition remains relevant.

KEYWORDS: China's foreign policy, strategic autonomy, global activism, Chinese school of IR theory

Institutional Competition in Global Climate Governance: A Comparative Study of Regimes in the EU, the United States, and China

KANG Xiao

ABSTRACT: Competitions in international regimes building are based on domestic practices. Since the EU, the United States, and China are the main actors in global climate governance, initiatives they have proposed are rooted in their domestic emissions reduction regimes. The EU adopts the cap and trade approach; the United States promote a market-oriented local emissions trading regime; and China incorporates its emission reduction goals into national development schemes. The three regimes are influenced by their respective

political, economic, and cultural factors, and the differences are also shown in the three parties' climate diplomacy. While Brussels makes the case for a global cap and trade regime, the United States prefers a market-oriented regime and China advocated building a regime based on the principle of "common but differentiated responsibilities," respecting the national conditions of developing countries. The institutional competition in global climate governance is the result of different policy preference, and has been manifested in the three parties' respective efforts of regime building. Theoretically, the competition reflects the close interactions between domestic institutions and international regimes, which justifies the research methodology of combining comparative politics and global governance.

KEYWORDS: regime building competition, climate change, global governance, comparative politics, climate diplomacy

ISIS in Sub-Saharan Africa and Its Impacts

LIU Zhongmin and ZHAO Yuechen

ABSTRACT: The rapid spread of the self-proclaimed Islamic State of Iraq and Syria in sub-Saharan Africa was not only part of an extremist group's scheme to entrench its political and ideological position but also a tactic to seek new living space after significant defeats in Iraq and Syria. ISIS has built a closely-knit network to grab land formerly controlled by Al-Qaeda. Prevailing Islamic extremism, governance failure, and social chaos all work to the advantage of ISIS. But the growth of local Islamic extremist organizations, remnants of Al-Qaeda presence, a Western-led anti-ISIS coalition imposes significant pressures on ISIS's continuing expansion. To take out ISIS once and for all, a globally concerted effort is required to tackle the root cause of ISIS's appeal and expansion.

KEYWORDS: Sub-Saharan Africa, ISIS, global anti-terrorism coalition, effective governance

An Exploratory Study of the Establishment of Dispute Settlement Mechanisms for RCEP

WANG Qian and GAO Jinhan

ABSTRACT: The dispute settlement mechanism (DSM) is an indispensable part of any free trade arrangements (FTA). The comparison between the GATT and WTO dispute settlement mechanisms proves that a sound dispute settlement mechanism promotes trade agreements. Therefore, it is necessary for RCEP to construct a dispute settlement mechanism. At present, there are mainly three dispute settlement approaches, namely, the political settlement, the mixed settlement, and the judicial settlement, depending on the judicial levels. The choice of approach in RCEP's construction of dispute settlement mechanism is influenced by the economic strengths and the number of its members, as well as the areas that members are willing to submit to jurisdiction, and the political factors. In the construction of RCEP dispute settlement mechanism, it is necessary to focus on the scope of dispute settlement, negotiation mechanism, timeliness and transparency. At the same time, the five existing "10 + 1" FTAs in ASEAN will be the basis of RCEP dispute settlement mechanism. As a major country that promotes RCEP negotiations, China should adhere to the mixed settlement approach in the construction of the RCEP dispute settlement mechanism, make special arrangements for different areas through the design of the covered areas of the dispute settlement mechanism, and promote the establishment of a permanent mechanism to safeguard the implementation of the dispute settlement mechanism. China should seize the opportunity provided by the RCEP dispute settlement mechanism and actively participate in the formulation of global economic and trade rules.

KEYWORDS: RCEP, dispute settlement mechanism, ASEAN, free trade zone