

# 中国外交全球战略环境的新特点与新趋势

王存刚

**【内容摘要】** 在世界处于百年未有之大变局、中国日益走近世界舞台中央两大背景下，中国外交的全球战略环境自 2015 年以来呈现某些新特点和新趋势。具体来说，经济全球化在受到 2008 年国际金融危机的重创后，又遭遇“逆全球化”现象蔓延、地区一体化受挫，治理与发展两大赤字尚未根本改善；全球政治生态因西方发达国家政治稳定性下降、一些发展中国家政治衰败、民粹主义影响急剧上升而趋于恶化；主要大国围绕国际领导权、全球关键地区以及新疆域等问题的战略博弈异常激烈，全球战略平衡和稳定遭到严重破坏；全球安全形势因军费总额持续增加、军控体系遭遇重大挑战、国内冲突频发以及恐怖主义进一步蔓延等问题而更为严峻，和平赤字有所扩大；全球思想文化领域则日益呈现出既互学互鉴又相互激荡的复杂局面。面对全球战略环境的新特点与新趋势，新时代的中国外交必须勇于面对复杂局面，辩证看待现实状况，始终保持信心，并在此基础不断开拓创新，在为民族谋复兴、为世界谋发展、为人类谋大同上作出新的更大贡献。

**【关键词】** 中国外交 全球战略环境 大国博弈 全球化与“逆全球化” 全球政治生态 全球战略平衡

**【作者简介】** 王存刚，南开大学周恩来政府管理学院教授（天津 邮编：300350）

**【中图分类号】** D82

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2020)01-0027-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202001002

一个国家的外交战略环境是指该国所面对的主客观环境中那些宏观、长远且对外交全局产生至关重要影响的各种因素的总和。这种战略环境具有多维属性。就空间维度而言，它包括国际和国内两个方面，其国际环境又可以区分为全球和周边两个层次；就基本属性而言，它既具有相对稳定性，也处在不断变化和发展之中。<sup>①</sup> 研究中国外交战略环境的新特点与新趋势具有重要现实意义。这是因为当今世界处于转型过渡期，人类正面临“百年未有之大变局”。深入分析世界转型过渡期国际形势的演变规律，准确把握历史交汇期中国外交战略环境的基本特征，有助于我们透过国际形势的表面现象和复杂细节，把握本质和全局，抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，以免迷失方向、舍本逐末，从而更高质量地做好新时代的中国外交工作，为民族谋复兴，为世界谋发展，为人类谋大同。基于此，本文聚焦新时代中国外交的全球战略环境，重点考察 2015 年以来<sup>②</sup> 的新特点与新趋势。

## 一、经济全球化受重创愈合迟缓，治理与发展赤字无根本改善

当今世界正处于快速变化的历史进程之中，全球经济也在发生更深层次的变化，其中经济全球化进程和全球治理体系的深刻变化尤为引人注目。

### （一）“逆全球化”现象蔓延加重经济全球化的创伤

经济全球化是全球经济市场化的历史过程，是社会生产力发展的客观趋势和必然结果。进入 21 世纪以来，经济全球化一度呈现空前迅猛的发展态势，其所引发的政治、文化、安全等多个领域的全球化，显著增强了世界的整体性，“地球村”的概念一度广为流行。但自 2008 年爆发严重国际金融危机以来，世界经济发展持续低迷，国家间贸易和投资争端不断加剧，全球产业格局和金融稳定受到严重冲击，世界经济运行风险和不确定性显著上

---

<sup>①</sup> 参见王存刚：《论中国外交的全球战略环境——基于力量结构、国际机制和观念互动的考察》，《外交评论》2014 年第 1 期，第 12—19 页。关于战略环境的构成要素，也可参见周丕启：《大战略评估：战略环境分析与判断》，时事出版社 2019 年版，第 41—71 页。

<sup>②</sup> 在《论中国外交的全球战略环境——基于力量结构、国际机制和观念互动的考察》一文中，笔者基于对 2014 年以前的世界形势观察，曾就相关问题展开过较为系统的研究。本文将就 2015 年以来的相关问题展开讨论。

升。<sup>①</sup>在此背景下，一度销声匿迹的孤立主义思潮复苏，贸易保护主义行为再现，并呈现诸多新特点。就孤立主义思潮而言，与历史上主要基于国家安全的考虑不同，当下的孤立主义思潮更多基于经济因素的考虑，秉持本国经济利益优先原则，<sup>②</sup>着力维护本国经济的独立性，意欲使本国与经济全球化、区域一体化拉开距离；它更多停留在政策层面而未上升为国家战略，一些国家以孤立主义为对外谈判工具，意欲谋取更大利益。就贸易保护主义而言，其假借环境保护之名构筑“绿色壁垒”，凭借技术优势构筑“技术壁垒”，以加强对外贸易管理和反倾销为由过分干预国家对外经济活动，这些都是当下贸易保护主义的新特点。贸易保护主义引发国家间的贸易摩擦乃至贸易战，进而导致国际贸易、国际直接投资大幅下降。<sup>③</sup>上述种种“逆全球化”现象，使得经济全球化因国际金融危机所遭受的重创而迟迟难以愈合。

## （二）地区一体化对经济全球化的支撑作用下降

地区一体化对经济全球化发展有重要支撑作用。进入 21 世纪第二个十年以来，冷战结束之初曾高歌猛进的地区一体化严重受挫。其直接诱因是，欧盟这个曾经的地区一体化典范问题频现，并因 2016 年英国全民公投脱欧成功而遭遇成立以来的最大挑战。

最近两年多来，英国政府与欧盟就英国脱欧细节展开了艰难谈判。鉴于双方谈判涉及政治、经济、法律等多领域的复杂问题，因此这一过程不可能在短期内结束，但是双方各自面临的压力也使这一过程不能无限期拖下去。一旦英国最终脱欧，将对欧盟产生多方面的负面影响。一是欧盟整体经

---

① 2018 年 10 月以来，国际货币基金组织(IMF)已多次下调全球经济增速预测。在 2019 年 10 月发布的最新一期《世界经济展望报告》(World Economic Outlook)中，IMF 将今年世界经济增速下调至 3%，为 2008 年国际金融危机爆发以来的最低水平。

② 这方面最为典型的当数美国特朗普政府。自 2017 年初上台以来，特朗普政府实施了一系列咄咄逼人的对外政策，包括对“美国第一”(America First)的过分强调、对开放自由贸易体系的强烈反对、对“以规则为基础的国际秩序”的随意破坏等；2018 年以来，更是发起大规模、多向度的对外贸易战。受此影响的不仅有中国、俄罗斯、印度等新兴经济体国家，也有德国、日本、加拿大等美国的传统盟友。特朗普政府发起的国际贸易战已从双边范畴上升到全球层次，对全球多边贸易体制构成极大威胁。种种迹象表明，国际贸易战有可能长期化。而这又将全球安全构成重大威胁。

③ 最新资料显示，2018 年的国际贸易量已跌至 2012 年以来的最低水平。发达国家的 FDI 几乎冻结，发展中国家的 FDI 大幅下降。参见中国外汇投资研究院发布的《2019 年 CFIRI 外汇市场蓝皮书》，<http://forex.jrj.com.cn/2019/11/26105028451933.shtml>。

济实力将显著下降，毕竟英国是世界第五大经济体。二是全球影响力将进一步削弱。被誉为英国最杰出马克思主义知识分子的佩里·安德森（Perry Anderson）就认为，英国脱欧意味着欧盟已经不再是其自命的“照亮人类未来的灯塔……它深陷于不断加剧的内部问题之中，在国际舞台上早已不是一个自主行动者。”<sup>①</sup> 三是进一步助长疑欧主义和分离主义两种倾向。英国脱欧公投已经产生了示范效应。荷兰独立党党魁吉尔特·维尔德斯（Geert Wilders）在英国公投结果揭晓后声称：“荷兰也应该收回对财政、边境以及移民等政策的自主权，如果我当选首相，也将举行全民公投，让荷兰民众自己作出选择。”法国国民阵线主席玛丽娜·勒庞（Marine Le Pen）对英国脱欧公投结果表示祝贺，并声称法国也应在欧盟成员国地位问题上享有决定权。总之，英国脱欧引发对欧盟内部凝聚力和发展方向的广泛质疑。人们还发现，今天欧盟所面临的挑战和危机，“几乎没有一项是当初设计时预期到的，更有甚者，有些干脆就是它本身发展演变所带来的‘未能预期到的结果’（unintended consequences）”。<sup>②</sup> 这对世界其他地区的一体化进程产生了十分消极的不利影响。

### （三）全球治理赤字进一步凸显

这与全球性问题日益凸显及既有国际机制治理绩效低下有关。当今世界最突出的全球性问题是粮食安全和难民问题。联合国粮农组织发布的《2019 年全球粮食危机报告》显示：2018 年，全球有 53 个国家的约 1.13 亿人处于重度饥饿状态。<sup>③</sup> 面对这些空间范围远超历史上任何一个帝国、涵盖社会领域极为广泛的复杂社会现象，人类的治理经验十分有限、治理能力极为不足，而且短期内无法弥补这方面的缺失。不仅如此，既有国际机制还面临一些大国弱化行为的冲击。这方面最为典型的的就是特朗普政府频频实施的“退群”行为。自 2018 年以来，美国已经陆续退出《巴黎协定》、《移民问题全球契约》、联合国教科文组织、联合国人权理事会等多边国际机制和国际组织，

---

① [英] 佩里·安德森著，章永乐、魏磊杰主编：《大国协调及其反抗者——佩里·安德森访华演讲录》，北京大学出版社 2018 年版，第 36 页。

② 黄平：《不确定性年代里的确定性寻求》，《当代世界》2017 年第 2 期，第 6 页。

③ FAO, *Global Report on Food Crisis 2019*, April 12, 2019, [http://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC\\_2019-Full\\_Report.pdf](http://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2019-Full_Report.pdf).

并中止对一些联合国维和项目及巴勒斯坦难民项目的资金支持，特朗普甚至扬言美国要退出联合国。<sup>①</sup> 因此，未来国际发展领域需要构建更多机制和机构，人类也将不得不长期面对全球治理能力赤字这一尴尬事实。

#### （四）全球发展赤字有增无减

全球发展赤字首先表现为全球发展不平衡长期得不到改善。这种现象不仅体现在发达国家与发展中国家之间，也体现在发达国家之间以及发展中国家之间。就发达国家发展不平衡而言，2015年，美国GDP总量为17.7万亿美元，日本为4.1万亿美元，英国为2.8万亿美元。2018年，美国GDP总量已超过20万亿美元，约为20.5万亿美元；日本略有上升，为5.1万亿美元；英国则仍在2.8万亿美元的水平徘徊。<sup>②</sup> 就发展中国家而言，既有中国、印度、波兰、墨西哥这样的经济快速发展的新兴经济体，也有塞拉利昂、孟加拉国、海地等一大批最不发达国家<sup>③</sup>。其次，在数字经济、人工智能快速发展的今天，那些拥有雄厚科技基础和强大创新能力的发达国家享有天然优势，潜在发展空间巨大，它们与发展中国家的整体差距不是在缩小，而是仍在扩大。全球发展赤字根源于全球治理赤字，它已成为一些国家政治和社会动荡的重要原因。

经济全球化虽然遭遇重大挫折，但并没有从根本上改变全球经济发展的基本趋势。这与推动经济全球化的四大基本要素，即资本跨国输出、科学技术发展、全球贸易增长和跨国人口流动并未发生颠覆性变化有关。以科学技术为例，新一轮科技革命和产业变革的不断深入以及新一代信息技术的广泛应用，催生出大量新技术、新产业、新业态、新模式。可以说，人类社会处于生产力大发展大跃升的前夜。因此，种种令人不安的“逆全球化”现象，应被视为是一种历史插曲，而不是历史主旋律的根本改变。

---

① 这些举动也表明，“美国通过多边机制实现自身利益的能力持续减弱”。宋锦：《美国在世界银行的影响力下降了吗——从世界银行发展融资分布得出的证据》，《世界经济与政治》2019年第10期，第74页。

② 数据来源于国际货币基金组织发布的《世界经济展望》，详见国际货币基金组织网站，<https://www.imf.org/zh/Publications/WEO?page=1>。

③ 关于最不发达国家现状的权威文献，可见UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2019*, [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldcr2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldcr2019_en.pdf)。

## 二、全球政治生态日趋恶化，民粹主义影响急剧上升

全球政治生态的变化与不同国家国内政治生态的变化直接相关，其中主要涉及政党制度、国家治理能力和政治思潮等因素。

### （一）西方发达国家政治稳定性显著下降

2015 年以来，西方发达国家内部政党竞争更为激烈。比如，作为西方政党代表的美国共和党和民主党、英国工党和保守党之间相互攻击的激烈程度令人错愕不已。此外，大量外来移民所导致的人口结构多样化，族群与宗教多元主义崛起，加剧了西方发达国家政治分化的既有态势。<sup>①</sup> 而日益扩大的贫富差距<sup>②</sup> 在导致这些国家中产阶级持续萎缩的同时，加深了公众对政治体制的负面感知，年轻一代对政治参与日趋冷淡。美国“2017 全国青年调查”（2017 National Youth Survey）结果显示，美国青年不喜欢政治，也不喜欢抗议集会等活动。哈佛大学肯尼迪政府学院 2018 年开展的名为“美国年轻人对政治和公共服务的态度”的调查再次确认了这一点。这种现象在其他西方发达国家也已出现。<sup>③</sup>

西方发达国家在国家治理方面所面临的难题和困境，折射出执政者治理能力的严重不足，以及与之相关的政治运行机制，即西式民主制度出现严重合法性问题。而狭隘的意识形态、僵化的价值观念和根深蒂固的政治偏见，又严重阻碍了这些国家政治制度的更新。由此，西式民主制度日益劣质化。

---

① 参见包刚升：《西方政治的新现实——族群宗教多元主义与西方自由民主政体的挑战》，《政治学研究》2018 年第 3 期，第 103—115 页。

② 世界不平等实验室（World Inequality Lab）2018 年 7 月 31 日发布的《2018 世界不平等报告》（World Inequality Report 2018）指出，1980 年到 2016 年间，北美（美国和加拿大）和西欧收入前 1% 的人掌握了全世界收入总量的 28%，收入后 50% 的人只得到其中的 9%，<https://en.unesco.org/inclusivepolicylab/publications/world-inequality-report-2018>。

③ 参见吴乐珺：《过半美国年轻人担心国家未来》，《人民日报》2018 年 5 月 29 日，第 22 版；Kelsey Dallas, “Young Americans don't Like Politics and Public Protests, New Survey Shows,” Ktar News, January 11, 2018, <https://ktar.com/story/1901681/new-survey-shows-young-americans-dont-like-politics-and-public-protests/>; “Millennials Across the Rich World Are Failing to Vote,” *The Economist*, February 4, 2017, <https://www.economist.com/international/2017/02/04/millennials-across-the-rich-world-are-failing-to-vote>。

## （二）发展中国家政治衰败<sup>①</sup> 现象频现

在亚洲、非洲、拉丁美洲，发展中国家政治衰败现象频发。<sup>②</sup> 这种状况的出现与西式民主制度日益劣质化直接相关。这些发展中国家仓促移植的西式民主制度<sup>③</sup> 因水土不服而未能达到善治预期，国家长期在经济停滞与政治僵局中徘徊，极端主义、民粹主义勃兴，国内政治对抗的烈度升高，部分国家更是战火蔓延、生灵涂炭。因此，进入 21 世纪第二个十年以来，部分中小发展中国家先后宣布放弃西式民主制度，<sup>④</sup> 所谓“第三波民主化”实际上已经衰竭。但是，政治体制转换期存在的真空状态导致的政治失序，极易成为发展中国家国内冲突的导火索或助燃剂；而发展中国家政治衰败加剧，也为某些全球大国和地区大国政治介入甚至武装干涉提供了机会。

## （三）民粹主义在全球范围内愈演愈烈

在西欧，民粹主义影响急速上升加剧了相关国家内部的政治分裂和社会动荡，为各类具有极端主义倾向的政党<sup>⑤</sup> 在政治舞台上活跃乃至执掌国家权柄创造了条件。在中东欧国家，民粹主义政党不仅在其本国政坛十分活跃甚至上台执政，而且在欧洲议会选举中也有不俗表现，这样的态势对该地区的地缘政治产生了较大冲击。在美国，新民粹主义崛起严重损害了该国一直引以为傲的“西式民主机制”的合法性，特朗普当选总统被视为民粹主义热潮的最明显体现。<sup>⑥</sup> 在日本，右翼民粹主义思潮时隐时现，现任首相安倍晋

<sup>①</sup> 美国学者塞缪尔·亨廷顿提出“政治衰败”（political decay）这一概念，另一位美国学者弗朗西斯·福山发展了这一概念。

<sup>②</sup> 参见袁超：《权力失序与政治衰败：基于泰国、埃及和乌克兰的政治过程分析》，《比较政治学研究》2017年第2辑，第31—58页。

<sup>③</sup> 在西方国家积极推动下，20世纪七八十年代，在全球多个地区的数十个发展中国家掀起民主转型运动，其中包括索马里、尼日尔、刚果民主共和国、利比里亚等最贫穷国家。全球“民主国家”数量因此首次超过了“非民主国家”的数量。

<sup>④</sup> 据美国学者拉里·戴蒙德（Larry Diamond）统计，从2000年到2015年，全球有27个发展中国家放弃了民主制度。

<sup>⑤</sup> 美国学者约翰·朱迪斯（John Judis）观察到，目前“在欧洲，法国、瑞典、挪威、芬兰、丹麦、奥地利、希腊、意大利、西班牙和瑞士的民粹主义政党，要么竞相参与对权力的争夺，要么已经是政府的一部分了。”[美]约翰·朱迪斯：《民粹主义大爆炸：经济衰退如何改变美国和欧洲政治》，马霖译，中信出版集团2018年版，第i页。

<sup>⑥</sup> Thorsten Wojczewski, Trump, “Populism, and American Foreign Policy,” *Foreign Policy Analysis*, August 23, 2019, <https://academic.oup.com/fpa/advance-article-abstract/doi/10.1093/fpa/orz021/5554177?redirectedFrom=fulltext>.

三上任以来所实施的某些政策，已被贴上“安倍民粹主义”标签。

在西方发达国家之外，后发现代化国家的民粹主义思潮和运动也随处可见，影响日益上升。拉丁美洲历来是民粹主义的爆发现点，民粹主义政治领袖呼风唤雨，一些国家的民粹主义政党及运动不时尝试颠覆民主制度、夺取国家权力，相关国家的政局因此长期动荡不安。<sup>①</sup> 在东北亚地区，韩国的民粹主义一直非常盛行，它总是在国家面对危机时产生，并与暴力运动相关联，背后闪现的则是政党的身影。蒙古国的“资源民粹主义”一度流行，各派政治力量围绕国家对外经济政策提出各种离奇主张，受民粹主义情绪影响的蒙古国当局对贸易伙伴国和投资者的违约行为曾是家常便饭。<sup>②</sup> 在东南亚地区，民粹主义现象屡见不鲜。在泰国，“红衫军”与“黄衫军”之间规模庞大的民众对抗，是发展中国家民粹主义运动的典型之一。在印尼，2016 年年底和 2017 年初，数万名穆斯林强硬分子以信奉基督教的华人省长钟万学“侮辱”伊斯兰教为由，走上雅加达街头举行抗议活动。日益高涨的“不要把票投给非穆斯林候选人”的呼声，直接威胁印尼长期施行的精英治国的民主原则。此外，缅甸民盟在该国选举中获胜、杜特尔特当选菲律宾总统等，都被认为是充满民粹主义气息的政治事件。在南亚地区，莫迪领导的印度人民党在 2019 年 5 月举行的大选中获得压倒性胜利。人民党在竞选期间提出的政纲，包括向穷困农民发放现金、在国家安全方面采取强硬立场、主张落实保护主义等，体现了鲜明的民粹主义特质。

民粹主义在全球范围内泛滥的根源是多方面的。许多国家内部贫富两极高度分化，经济社会发展模式和发展水平不同但结果颇为相似的国家治理失败，西式民主制度劣质化等，都被证实是民粹主义沉渣泛起的重要原因。全球政治生态恶化，对全球经济发展、世界格局、世界秩序和世界体系，均会产生程度不同的消极影响。比如，西方发达国家日趋高涨的民粹主义运动，加剧了全球化退潮和反建制主义勃兴；<sup>③</sup> 而发展中国家日趋高涨的民粹主义

---

① 参见[智]塞巴斯蒂安·爱德华兹：《掉队的拉美：民粹主义的致命诱惑》，郭金兴译，中信出版集团 2019 年版。

② 2012 年末—2013 年初，闹得沸沸扬扬的中铝—蒙古纠纷就是一个典型案例。

③ 参见叶江：《全球化退潮及民粹主义兴起对现代世界体系的影响》，《国际观察》2017 年第 3 期，第 57 页。



运动，则加剧了这类国家的政治衰败，成为地区不稳定的重要诱因。

### 三、大国战略博弈激烈，全球战略平衡、稳定遭受严重破坏

大国战略关系对全球战略平衡和稳定至关重要。而大国战略关系的好坏既取决于它们之间实力的消长，又取决于它们对国际领导权的态度和在全球关键地区和关键领域的互动状况。

#### （一）主要大国围绕国际领导权<sup>①</sup>的博弈日趋激烈

进入 21 世纪以来，主要大国实力消长，世界多个力量中心形成，使得世界政治中出现两大权力转移：一是从西方到东方的转移，表现为以中国、印度为代表的新兴经济体迅速崛起，世界多个力量中心形成；二是从国家行为体到非国家行为体的扩散，这主要得益于以互联网为代表的信息技术的快速发展。<sup>②</sup> 由此，主要大国围绕国际领导权的争夺进一步加剧。

作为二战后长期占据世界舞台中央地位的超级大国，美国对其他大国对其国际领导权的挑战异常敏感且反映强烈。在确知中国 GDP 总量于 2010 年超过日本成为世界第二大经济体之前，时任美国总统奥巴马就已在当年的国情咨文中声言，“美国沦为世界第二是不可接受的”<sup>③</sup>。2014 年，奥巴马又称，“无论是过去的一个世纪，还是未来的新世纪，美国必须始终在世界舞台上发挥领导作用。如果我们不这样做，就没人能这样做。”<sup>④</sup> 2018 年，特朗普在国情咨文中重提“大国竞争”（Great Power Competition）这一概念，认为中国、俄罗斯已经对美国的利益、经济和价值观构成严重挑战，这种说法其实就是中俄已经挑战美国国际领导权的另一种表述。不仅如此，特

---

<sup>①</sup> 国际领导权，是指国际行为体的引领性影响力。它源于国家实力又高于国家实力，是一种由国际政治经济发展不平衡所引致的社会历史现象。参见陈鹏、奚洁人：《马克思主义视域中的国际领导力问题探析》，《上海行政学院学报》2017 年第 1 期，第 15—20 页。

<sup>②</sup> 参见 [美]约瑟夫·奈：《美国的领导力及自由主义国际秩序的未来》，王辑思主编：《中国国际战略评论 2017》，世界知识出版社 2017 年版，第 2 页。

<sup>③</sup> “It is unacceptable for the United States to become the second in the world”，见于奥巴马就任美国总统后发表的首份国情咨文，具有标志性意义。

<sup>④</sup> Jack A. Smith, “The Middle East and the Pivot to Asia: Obama’s US Foreign Policy Bait and Switch,” *Global Research*, June 13, 2014, <https://www.globalresearch.ca/the-middle-east-and-the-pivot-to-asia-obamas-us-foreign-policy-bait-and-switch/5386941>.

朗普政府还将“大国政治回来了”这一判断纳入美国国防战略。美国对国际领导权的强硬护持行为自然引起其他大国的高度关切甚至严重不满，中俄两国均强烈反对美国的霸权主义和强权政治。大国围绕国际领导权的激烈角逐，进一步弱化了彼此的战略互信，对未来大国关系产生了严重的消极影响。

## （二）主要大国在全球关键地区展开新一轮战略博弈

正如彼得·卡赞斯坦（Peter J. Katzenstein）所言，当今世界是地区构成的世界。<sup>①</sup> 因此，主要大国对全球关键地区始终高度重视，力求获得战略主动。在中东欧地区，美国加强与本地区国家接触，试图阻止它们与中国特别是俄罗斯结成更紧密关系。北约也加强其中东欧地区的军事部署，并频繁举行具有强烈指向性的军事演习。由此，美国以及北约与俄罗斯的军事对峙加剧。在中东地区，美国和俄罗斯在叙利亚、伊朗等热点问题上互有攻防、持续缠斗。在印太地区，美国国防部于 2019 年 6 月发布了第一份印太战略报告，强调印太地区对美国的持续稳定、安全和繁荣至关重要，是其未来关注的重点地区。在此背景下，美日印澳四国安全合作已经具有“准同盟”性质，未来四国或将持续推进以同盟为目标的合作，建立更深更广的安全关系。

## （三）主要大国围绕新疆域的争夺更趋激烈

从实践看，主要大国围绕太空、深海、极地和网络空间的争夺早已全面展开，2015 年以来这种争夺更趋白热化。

第一，在太空问题上，各国竞相提升自己的军事能力。特朗普已公开宣称太空是“下一个作战领域”，对美国防务至关重要。2019 年 8 月，美国成立太空司令部，按照特朗普的说法，该机构有助于维护美国对这一“终极高地”的统治。美国还竭力推动北约进军太空，敦促其北约伙伴将太空与陆地、空中、海洋和网络空间一起列为作战区域。北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）就表示：“太空对于北约的防御和威慑，还有预警通信及导航来说都至关重要。”<sup>②</sup> 目前，北约已将作战区域拓展至太空，并

---

① 参见：[美]彼得·卡赞斯坦：《地区构成的世界：美国帝权中的亚洲和欧洲》，秦亚青、魏玲译，北京大学出版社 2007 年版，第 2 页。

② 《北约将作战区域拓展至太空：已拥有约 1000 颗卫星》，参考消息网，2019 年 11 月 21 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20191121/2395991.shtml>。法国也已宣布建立太空司令部，成为北约的欧洲成员国首个建立太空军的国家。

发射近 1 000 颗卫星（约占全球在轨卫星总数的一半）。俄罗斯对发展本国太空能力有着十分明确的目标。早在 2013 年，俄罗斯就制定了一份涉及 2030 年以及更远未来的俄罗斯航天发展的国家政策文件。2015 年，俄罗斯将空军与空天防御军合并，成立空天军。在上述两国之外，英国、法国、日本和印度也都在打造本国的“天军”。

第二，在深海问题上，各大国着眼于其潜在并且巨大的经济和战略价值，正在从经济开发、军事竞争、规则塑造等方面加大经略力度。美国从“海洋事关国家兴衰”的高度谋划深海问题。<sup>①</sup> 其国家科学研究委员会（National Research Council）下属的海洋研究委员会（Ocean Studies Board）制定《海洋变化：2015—2025 海洋科学十年计划》，确定海洋基础研究的关键领域。2015 年 7 月，俄罗斯公布新版《海洋学说》，涵盖海军活动、海上交通、海洋科学和资源开采四大职能，涉及大西洋、北极、太平洋、南极等六大发展方向。除积极保持在深海高技术方面的领先地位外，俄罗斯特别强调对各大洋底层生物和矿物资源的勘探和开发，以争取获得更多深海资源。

第三，在极地问题上，主要大国之间的竞争集中在资源丰富、战略地位重要的北极地区。美国通过加强在北极地区的军事部署、增强在北极治理和多边合作中的话语权、加强北极科学研究等方式，力图掌控这一全球海洋新高地。美国主要涉海部门均已制定具有战略性特点的北极政策，如《美国海军北极路线图（2014—2030）》《NOAA 北极共识和战略》、《海岸警卫队北极战略展望》等，并在此基础上出台《北极地区国家战略》。俄罗斯先后发布《2020 年前北极发展战略》《2020 年前俄罗斯北极地区社会经济发展战略》；于 2014 年成立北极战略司令部，组建北极摩托化步兵旅，恢复和新建军事设施。自 2013 年首次在北极圈附近举行登陆与抗登陆演习以来，俄军每年都在相关地区举行数万人参与的大规模军演。总之，主要大国在北极对抗的领域和方式日益多样化，对抗烈度不断升高。

第四，在网络空间问题上，主要大国日益重视治理规则主导权和网络作战能力建设。美国已通过双边、多边网络空间协定和区域性组织，逐步构筑

---

<sup>①</sup> 傅梦孜、李岩：《美国海洋战略的新一轮转型》，《中国海洋报》2018 年 12 月 13 日，第 2 版。

起自己主导的区域性网络空间体系。2017年4月,美军将2009年设立的网络司令部升格为一级联合作战司令部,与六大战区司令部与三大职能司令部并列,以加强美国网络作战能力。2018年1月发布的《美国国防战略(摘要)》确认,将发展从战术到战略水平的弹性联邦网络及信息生态系统,以有效获取信息,并阻止对手获取相同信息。俄罗斯对美国意欲主导网络空间秩序的做法持坚决反对态度,并采取一系列应对措施。2016年12月,俄罗斯政府发布新版《信息安全学说》,进一步明确其在网络空间的国家利益,突出保障信息安全的战略意义。2017年11月,俄罗斯政府对外披露了开发独立于目前全球通用的域名系统的“独立互联网计划”,以避免在发生政治危机时被美国切断互联网连接而成为信息孤岛。<sup>①</sup>在确立战略、组建机构基础上,主要大国不断提升网络实战能力。2017年5月,美国网络司令部首次在年度“网络防护”和“网络旗帜”联合演习中使用“X计划”相关工具生成网络空间作战态势图,制定作战方案,实施网络作战行动。未来各主要大国围绕“制网权”的争夺将更加激烈,网络战技术手段将更为多样化。

#### (四) 全球战略平衡与稳定遭到严重破坏

这一点具体表现在主要大国双边关系总体持续走低上。

第一,中美关系。美国2017年12月发布的《美国国家安全战略报告》已经明确将中国定为“竞争者”(competitor)和“修正主义国家”(revisionist power);<sup>②</sup>2018年1月发布的《美国国防战略(摘要)》同样将中国视为“战略竞争者”(strategic competitor),并宣称“当前美国国家安全的首要关注点是国家间战略竞争而非恐怖主义”<sup>③</sup>。自2018年以来,中美贸易摩擦持续升级,两国在安全、政治、科技诸领域也在展开正面、激烈的较量。中美关系不断下行已是公认事实。造成这种严峻局面的根源,在于美国对国际领导权的强硬护持以及对日益走近世界舞台中央的中国的过度防范。

---

<sup>①</sup> 参见郎平:《网络安全与大国关系》,载张宇燕主编:《国际形势黄皮书:2019年全球政治与安全报告》,社会科学文献出版社2019年版,第100—115页。

<sup>②</sup> White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

<sup>③</sup> Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, January 19, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

第二，美俄关系。特朗普在竞选总统期间对普京的多次公开称赞，所发表的大量对俄罗斯友好言论，曾使世人对美俄关系走向抱有热切期待。但令人错愕的是，特朗普执政后并未兑现重启美俄关系的承诺，反而在外交、安全等领域与俄罗斯展开较此前更加激烈的博弈，诸如继续实施对俄制裁、举行具有强烈针对性的军演等。对此，一贯以硬汉面貌示人的普京自然不甘示弱，在对美政策方面也是连连出击、硬招不断。由此，美俄关系继续下行实属必然。鉴于美俄两国在战略认知、战略安全和地缘政治诸方面存在重大结构性矛盾，在两国实力差距进一步拉大的背景下，加上国内政治干扰、民意和舆论氛围持续恶化等因素，未来双方矛盾将进一步尖锐化，彼此虽未必在军事上迎头相撞，但竞争和对抗显然将是常态。

第三，西方阵营内部诸大国关系。特朗普执政后发表的诸多针对中国、俄罗斯的攻击性言论，并未得到其西方传统盟友的积极回应，他对此强烈不满。特朗普还言辞激烈地抨击其北约盟友，并要求它们实现防务支出达到国内生产总值 2% 的目标。美国副总统彭斯在 2019 年度的慕尼黑安全会议上公然要求欧洲放弃“北流—2”（Nord Stream-2）天然气管道项目，认为该项目是德国人和俄罗斯人暗中勾结的结果，出卖了西方盟友的利益，他甚至威胁说“不能捍卫那些依赖东方的盟友”。美国驻德国大使理查德·格雷内尔（Richard Grenell）则要求德国立即中止与伊朗的贸易。对此，德国领导人强硬回击，认为相关工程及国际合作事关德国的能源安全和国家主权，美国无权指手画脚。而法国总统马克龙关于北约已经“脑死亡”的言论、他和德国总理默克尔关于建立一支“真正欧洲的军队”的倡议，以及在欧洲更大范围内出现的“战略自主”呼声，进一步凸显了跨大西洋联盟的裂痕。可以说，原本作为一个整体的西方世界，日益变得支离破碎并离心离德。

主要大国战略博弈空前激化是多方面因素复合作用的结果。其中最为重要的是世界秩序转型和世界格局重构。由于新秩序、新格局短期内难以定型，本轮世界秩序转型和世界格局重构的时间跨度显著拉长。历史经验表明，世界秩序转型期和世界格局重构期往往也是矛盾积聚期、冲突高发期，故而也是危险期。加之本轮全球力量重组发生在大体和平的背景下，其间各大国之

间的关系较历史上类似阶段更加微妙、复杂，大国间的战略博弈更为激烈。<sup>①</sup>冲突、对抗与妥协、合作并存，竞合关系日益成为大国关系的常态。

#### 四、全球安全形势更为严峻，和平赤字有所扩大

全球安全形势涉及传统和非传统安全两大领域。它既与国际行为体特别是国家行为体在经济、政治特别是安全领域的互动状况有关，也与人们对这种互动状况的认知有关。

##### （一）全球军费开支持续上升

权威数据显示：2018 年全球军费开支总额达到 1.822 万亿美元，比 2017 年增长 2.6%，比 1998 年增长 76%，达到 1988 年以来最高水平。其中美国军费开支高达 6 490 亿美元，超过排在其后九个国家军费开支总和。<sup>②</sup>高额军费开支折射出当今世界的不稳定性和各国日益严重的不安全感。值得注意的是，在巨额军费开支中，相当大一部分被用于尖端战略武器的研发和装备。比如，美国政府增加预算主要是为了更新核武库并使其更为现代化。

##### （二）全球军控体系面临重大挑战

全球军控体系事关全球战略稳定和人类集体安全。2018 年以来，美国和俄罗斯围绕《中导条约》的存废<sup>③</sup>展开激烈博弈。当年 10 月，特朗普宣布美国将退出《中导条约》，并已予以确认；俄罗斯也已宣布退出该条约，并称将采取“广泛措施”确保自身安全。与此同时，美俄之间目前唯一保留的军控条约《新削减战略武器条约》（New START）<sup>④</sup>也将于 2021 年到期。特朗普已对该条约公开表示不满，认为它对俄罗斯有利，因此对续约态度消

<sup>①</sup> 参见王存刚：《论中国外交的全球战略环境——基于力量结构、国际机制和观念互动的考察》。

<sup>②</sup> “Trends in World Military Expenditure 2018,” Stockholm International Peace Research Institute, April, 2019, <https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2018>.

<sup>③</sup> 该条约是二战后美国和苏联裁军谈判史上达成的第一个真正减少核武器数量的条约。1991 年苏联解体后，该条约为俄罗斯所继承。

<sup>④</sup> 美俄于 2010 年签署《新削减战略武器条约》并于次年生效。该条约规定，双方部署的核弹头总数不超过 1550 枚，用于核弹头发射的载具数量不超过 800 架，已部署可挂载核武器的战略轰炸机不超过 700 架。该条约有效期为 10 年，期满后 can 延长 5 年。

极，导致该条约续期工作迟迟未取得进展。此外，特朗普还拟退出旨在帮助核查已签署的军控协议的《开放天空条约》（Treaty on Open Skies）。<sup>①</sup> 可以预计，这些都将导致主要大国新一轮核军备竞赛，对既有全球军控体系挑战可想而知。此外，科技发展的“双刃剑”效应日益凸显，互联网、人工智能等高新科技在军事领域的广泛应用，正在改变战争的基本形态，进而对全球安全构成巨大冲击。

### （三）国内冲突发生数量仍在增加，外溢效应日益明显

在东欧的乌克兰，在东南亚的印度尼西亚、菲律宾和缅甸，在中亚的阿富汗，在中东的叙利亚和也门，在非洲的埃及、苏丹、尼日利亚，一些中小国家内部发生的严重武装冲突仍在持续。这类冲突呈现三大基本特点。一是卷入国内冲突的行为体越来越碎片化和多样化，族群、宗教派系及其他类型政治派系的数量不断增加。一部分国内武装冲突外溢至周边国家，武装人员可以轻松在边界穿梭，呈现明显的跨国性特征。二是冲突诱因日趋多样化，且政治衰败国家的国内选举常常成为引发国内冲突的导火索。比如，非洲、拉美的不少国家都因选举问题发生过严重暴力事件。又如，争夺土地、水资源等民生资源的局部暴力在非洲、南亚等不发达地区时有发生。三是族群与宗教派系冲突合流现象日益突出。这在亚洲的斯里兰卡和叙利亚、非洲的尼日利亚和卢旺达等国都可以观察到。

### （三）恐怖主义在全球范围内仍呈蔓延之势

恐怖主义是当今人类在非传统安全领域面临的重大威胁之一。澳大利亚经济与和平研究所（Institute for Economics and Peace）等多个机构的最新报告显示，最近两年全球恐怖主义造成的死亡人数和经济损失总体均呈下降趋势，2018年恐怖主义造成的死亡人数比2017年下降15.2%，为15952人，这是死亡人数连续第4年减少。自2014年死亡人数达到历史最高点以来，死亡人数已下降52%。与此同时，受恐怖主义暴力活动影响的国家数量却在增加。2018年，有71个国家发生恐怖主义事件，比上年多了4个国家，是

---

<sup>①</sup> 《开放天空条约》于1992年签署，2002年生效。该条约规定，成员国每年相互开展约100次“无武装”的监视飞行，其中42次针对俄罗斯；基于平等原则，俄罗斯每年也对外派遣监视机42次。目前该条约共有美国、俄罗斯、英国等34个成员国。

2002 年以来数量第二多的一年。尤为值得注意的是，右翼恐怖组织活动极为猖獗，2014—2018 年间欧洲和北美发生的此类袭击事件增加了 320%。<sup>①</sup>

#### （四）人口问题对全球安全威胁凸显

当前，人口对全球安全的影响主要体现在三个方面。一是人口数量持续增长，对全球资源和环境的压力越来越大。联合国《世界人口展望》报告显示，全球人口将持续增长，但各地区增长率差异较大，其中发展中国家人口高速增长。<sup>②</sup> 全球 47 个最不发达国家是当今人口增长速度最快的国家。预计到 2050 年，全球人口增长过半地区集中在印度、尼日利亚、巴基斯坦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、坦桑尼亚、印尼、埃及和美国等 9 个国家。这样的状况对实现联合国 2030 年可持续发展目标和全球减贫事业构成巨大挑战。二是人口老龄化趋势更为严重，新生劳动力供给日益不足。这一趋势在欧洲体现得十分明显。《世界人口展望》报告显示，60 岁及以上人口占其总人口比例，意大利为 29%，葡萄牙、保加利亚和芬兰为 28%，均列世界人口老龄化问题严重国家前列。预计到 2050 年，欧洲老龄人口将占总人口数量的 35%。三是国际移民规模日益扩大，流向日益多元化。国际移民组织（IOM）与联合国移民署联合发布的《世界移民报告 2018》显示，至 2015 年，全球国际移民人数已经达到 2.44 亿，远超 1990 年的 1.53 亿。<sup>③</sup> 欧洲和亚洲是世界上接收移民数量最多的两个洲，占全球移民总人数的 62%；北美地区、非洲、拉丁美洲和大洋洲依次排列其后。美国是世界上最大的移民目的国。国际移民尤其是非法移民，涉及国土安全、公共安全与文化安全等问题，因而构成主权国家面临的重大安全挑战之一。

作为影响人类生存和发展的关键领域之一，全球安全领域从来都不平静。上述全球安全领域出现的新特点和新趋势表明，长期受到世人关注的全球和平赤字并未得到有效化解，维护世界和平依然任重道远。

---

① “Global Terrorism Index 2019: Measuring the Impact of Terrorism,” <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.

② Population Division of DESA of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects 2019*, August 28, 2019, Institute for Economics and Peace, November 22, 2019, <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>.

③ 国际移民组织（IOM）、联合国移民署：《世界移民报告 2018》，全球化智库（CCG）译，2018 年 5 月 8 日，<http://www.ccg.org.cn/research/view.aspx?id=8969>。



## 五、全球思想文化领域既互学互鉴又相互激荡，局面复杂

全球思想文化领域的状况既与全球经济、政治、安全领域的状况有关，并程度不同地折射这些领域的状况，又有自身发展的特点和规律。当下的全球思想文化领域就是如此。

### （一）全球思想文化领域的互学互鉴持续深化

1998年，时任伊朗总统穆罕默德·赛义德·哈塔米（Seyyed Mohammad Khatam）向联合国建议，将2001年定为“文明对话年”，该建议获得联合国大会一致通过。此后，各种文明对话在全球各地频繁举行并产生了积极效果。比如，2019年5月，由习近平主席倡议的亚洲文明对话大会在北京举行，1000多名各国和国际组织代表共襄盛举，会议发表《亚洲文明对话大会2019北京共识》。同年11月，中法文明对话会在巴黎举行，发表《中法文明对话会2019·巴黎共识》。上述两份文件均强烈呼吁，不同文明应平等共存、和谐共生，珍惜尊重每一种文明，让各个国家和民族的多样文明成就人类星球的勃勃生机；主张不同文明应相互欣赏、包容并蓄、取长补短，为人类提供价值引领和精神支撑；强调不同文明应守望相助、共同合作，让各种文明成果成为人类共享的宝贵财富，保障世界和平发展和繁荣稳定。

人们已经意识到，定期开展文明交流对话，搭建沟通平台，有助于汲取各自文明智慧，促进民心相通，让文明之光更好照亮人类星球。目前，俄罗斯、美国、英国、法国、德国、印尼、南非等国家和欧盟等地区与国际组织分别与中国建立了高级别人文交流机制，每年定期举行会议。人文交流也已成为中国“一带一路”倡议中“民心相通”的重要组成部分。此外，各国还频繁举行文化年、旅游年等普通民众能够广泛参与、普遍受益的活动。在互联网不断强化的当今世界，日益活跃的人文交流不仅有助于促进各国在思想文化领域相互学习、共同提高，而且还为形成某种区域性的文化互鉴共享机制或框架打下坚实的基础。

### （二）各种思想文化相互激荡进一步加剧

这种激荡是由各国国内思想文化领域的深刻变化引发的。冷战结束后，无论是西方发达国家，还是原社会主义国家和广大发展中国家，均先后走上思想、文化和意识形态多元化进程，政治自由主义、文化多元主义一度在各国大行其道，新保守主义、“第三条道路”也曾应运而生、影响很大。令人遗憾的是，认知领域的多元化并没有像人们所期待的那样化解人类在精神世界的既有矛盾和冲突，甚至还在某种程度上加剧了既有的矛盾和冲突。从全球层面看，美国实力逐渐衰落、华盛顿共识破产、新兴经济体群体性崛起，使得自由主义国际秩序面临深刻挑战。“以对自由和多元的进一步追求为一方，社会凝聚、群体价值、族群认同、文化认同、宗教认同的要求为另一方，两者之间的紧张关系逐渐上升到显著的位置。”<sup>①</sup> 有学者甚至认为，“世界重新沿着意识形态的裂痕分开”<sup>②</sup>。而世界政治思潮的变迁“在改变世界秩序的同时，也塑造了新的国际关系。”<sup>③</sup> 不仅如此，曾引起广泛争议并一度销声匿迹的“文明冲突论”“文明优越论”则沉渣泛起。美国《华盛顿观察家报》（Washington Examiner）2019年4月30日发表的一篇报道称：美国国务卿迈克·蓬佩奥的团队正依据“与一个完全不同的文明作战”的理念制定对华战略，这在历史上尚属首次。<sup>④</sup> 不久以后，时任美国国务院政策规划主任凯润·斯金纳（Kiron Skinner）在谈到中美关系时公开宣称：“这是与一个很不同的文明和不同的意识形态之间的争斗，而且美国以前没有经历过这种情况。”<sup>⑤</sup> 而在西欧、中东和亚洲多国当前发生的某些令人不安的变化，似乎也在为“文明冲突论”增添新佐证。在欧洲，难民危机助长了反穆斯林党派和社会运动的兴起。在亚洲的土耳其，宗教在政治和身份认同中

---

① 王辑思、唐士奇：《多元化与同一性并存：三十年世界政治变迁（1979—2009）》，社会科学文献出版社2011年版，第20页。

② “The Conflict of Geopolitical Worldviews—Opening Ceremony and First Session of the 14th Annual Valdai Club Meeting,” Valdai Discussion Club, October 17, 2017, <http://valdaiclub.com/multimedia/video/opening-session-1-conflict-geopolitical-worldviews/>.

③ 参见杨光斌：《政治思潮：世界政治变迁的一种研究单元》，《世界经济与政治》2019年第9期，第39页。

④ Joel Gehrke, “State Department Preparing for Clash of civilizations with China,” *Washington Examiner*, April 30, 2019, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/state-department-preparing-for-clash-of-civilizations-with-china>.

⑤ Davide Malacaria, “USA-China: The Risk of Clashing Civilizations,” *InsideOver*, May 29, 2019, <https://www.insideover.com/politics/usa-china-the-risk-of-clashing-civilisations.html>.

的重要性大为提高，这使得某些重要政治人物从中受益。全球思想文化领域这种相互矛盾的复杂状况，是社会基本矛盾在全球层面的反映。对于不同文明之间是冲突还是对话、是对抗还是合作这一关乎世界和平与发展、关乎人类前途命运的重大时代课题，人们需做出慎重选择。

## 结 束 语

在当今中国外交的全球战略环境中，各种因素相互叠加，各种力量相互碰撞，各种矛盾相互交织。变与乱相间、不稳定与不确定性凸显是突出特点。中国是世界的中国。经过70余年的艰苦奋斗特别是40余年的对外开放历程，当今中国已经与世界紧密联系在一起，“中国的发展离不开世界，世界的和平发展、稳定繁荣也离不开中国。”<sup>①</sup>在严峻复杂的全球战略环境下，中国外交面临多层次多领域的复合型压力和全方位挑战。<sup>②</sup>回避绝无可能，正确的做法只能是勇于面对现实，辩证看待现实，始终坚定信心，始终满怀希望。既要重视世界经济发展的新动向，又要坚信经济全球化持续发展的大趋势；既要重视大国关系复杂博弈、深度调整的新态势，又要坚信世界格局多极化加速推进的大趋势；既要重视全球安全环境空前复杂严峻的新局面，又要坚信在和平与发展这一时代主题背景之下全球安全环境仍然总体稳定的大趋势；既要重视不同思想文化领域相互激荡的新格局，又要坚信在全球互联互通不断强化的进程中各种文明交流互鉴的大趋势。中国需要坚定不移走和平发展道路，坚定不移做和平发展的贡献者、共同发展的推动者、多边贸易体系的维护者、全球治理的参与者。与此同时，中国外交还必须与时俱进，在观念、体制机制和行为方式等方面开拓创新，不断加强能力建设，以为民族谋复兴、为世界谋发展、为人类谋大同作出新的更大贡献。

[责任编辑：孙震海]

---

① 国务院新闻办公室：《新时代的中国与世界》，人民出版社2019年版，第53页。

② 习近平在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中曾指出：“我们现在所处的，是一个船到中流浪更急、人到半山路更陡的时候，是一个愈进愈难、愈进愈险而又不进则退、非进不可的时候。”这段话同样适合阐释中国外交的处境和前景。