

世界经济转型与中国

赵忠秀

经济全球化的两个引擎，技术进步和市场化仍然在发挥强大的推动作用，导致的结果不是财富在国家间的集中而是分散，即全球范围内人口与财富的匹配趋于收敛。转折点出现在上世纪70年代的第一次石油危机，当时中国的国民财富不足世界比重2%。根据国际货币基金组织（IMF）研究，发展中经济体已于2012年占到全球经济总量一半；中国国内生产总值（GDP）已占世界的13%以上，是世界第二大经济体。与此对应的是，日本作为世界第三大经济体，其GDP占世界的比重已从曾经的高位持续下滑。如果要刻画世界经济转型的特征，那就是趋势性的发展中经济体整体比重的上升和中国经济的快速崛起，这两者之间是否可以实现良性互动，值得密切观察和深入研究。

2008年爆发的国际金融危机进而引发的世界经济危机促进了世界经济转型，使经济全球化发生了拓扑变形，如美国致力于再工业化、加大基础设施投资力度等；但世界经济发展的引擎没有变化，整个世界被一个庞大的全球生产网络所笼罩。在这个网络中，国家可细分为三种类型：第一类是先进的技术创新国家，以美国、日本和西欧国家为代表，其消费市场巨大，生产规模下降，进入后工业化阶段；第二类是迅速发展的工业化国家，以中国、印度和韩国为代表，处在工业化的不同阶段，但整体上制造能力强，需要从外部吸收科技和资源，自身也在不断提高自主创新能力，消费市场在扩大；第三类是资源丰富国家，以沙特、巴西甚至俄罗斯为代表，以丰裕的资源提供给世界并支持国内的消费。全球生产网络背后是全球价值链，不同国家不同程度地卷入其中，关联程度低的国家要么是自我封闭、要么是被边缘化、要么就是遭遇“资源诅咒”。中国在这个网络中居于中间的地位，以开放型经济体制适应网络的拓扑变形，既能引进技术和资源，又有能力自主研发，还利用了巨大的人口资源和消费市场，在成为世界工厂的同时，也创造出“中国高铁”的奇迹和电子商务的空前繁荣。

中国能否对世界经济未来的发展发挥引领作用？我的观点是肯定的，并且会不断增强。一方面中国需要继续爬坡，全面提高自主创新能力，升级为技术创新型国家，优化自身在全球价值链的地位，巩固和加强与欧美的经济合作关系；另一方面，中国依靠自身发展取得的经验和掌握的经济实力，能够与很多发展中经济体开展互利共赢的经济合作，走出一条新型的国际发展合作道路，诸如“中非合作基金”、“10+1”、“一带一路”、“亚洲基础设施开发银行”等都是很好的抓手。中国已经走在了路上，这个引领的过程会充满误解、诋毁甚至是自我的迷失。自一战起一个世纪以来世界深深改变了中国，今后中国的道路也将会深深地影响甚至一定程度上改变世界，但这需要足够的信心和耐心。

（作者为对外经济贸易大学副校长、教授）

國際廣生

双月刊 总第 32 期

2014 年 第 5 期 9 月 15 日出版

□ 卷首语

世界经济转型与中国

赵忠秀

□ 中国特色外交理论与实践·中国经济与世界经济的互动

1 开放的中国与世界经济

——迈向一体化互动发展

权 衡

16 世界经济格局调整中的金砖国家合作

张海冰

30 中国外交资源的差序式管理探析

舒 梦

45 上海自贸区的国际政治经济学分析

谢晓光 吴志焜

61 德国鲁尔区结构转型及启示

胡 琨

□ 国际政治

76 大国在中东伊斯兰地区军事基地的获取方式及其对中国的启示

孙德刚 邓海鹏

96 多层公共产品有效供给的方式和原则

查晓刚 周 铮

111 冷战后意大利的地缘政治思想

葛汉文

131 巴西与 2015 年后国际发展议程

牛海彬 黄放放

150 英文摘要

封三 本刊 2015 年第 1、2、3 期征稿启事，本刊征订启事

开放的中国与世界经济

——迈向一体化互动发展

权 衡

【内容提要】从中国与世界经济互动发展的视角认识中国与世界的关系，有助于更清晰地认识中国经济崛起与世界经济的内在关系。在过去 30 多年的发展中，世界经济和全球化对中国经济发展产生了深刻影响。中国经济依靠自身要素禀赋和比较优势，积极参与世界经济一体化，创造和分享全球化红利，由此实现了经济崛起。在未来 30 年，中国经济将开始在更深、更高层次上对世界经济格局产生重大影响，尤其是随着经济进一步崛起和国际地位逐步提升，中国将会在新一轮世界政治经济新秩序、新规则建构中扮演十分重要的角色。在市场化、全球化和信息化融合发展的推动下，中国经济与世界经济将在未来 30 年中呈现一体化互动发展关系。中国经济与世界经济的良性一体化互动发展，既要求中国自身进一步加强法制化、规范化建设，也要求国际社会与中国共同形成有效的平衡机制和修复机制，不断平衡与及时修复中国与世界经济的互动关系，从而维护好、建设好中国经济与世界的一体化互动发展新格局，争取更多的双赢和多赢。

【关键词】中国经济 世界经济 一体化 互动发展

【作者简介】权衡，上海社会科学院世界经济研究所副所长、研究员

【中图分类号】F114.41

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0001-15

经过改革开放 30 多年的飞速发展，中国在世界经济中的地位不断上升，国际影响力也在不断增强。2008 年全球金融危机爆发后，全球经济格局开始发生重大变化，中国的国际影响力和国际地位进一步提升，所扮演的角色也更加重要。目前，中国全方位开放型经济发展格局已经形成，并成为世界经济的一个重要组成部分，中国经济力量的增强对于世界经济增长乃至国际局势的稳定都将发挥越来越大的作用。事实证明，开放的中国与世界经济正在进行良性的一体化互动发展，这对中国和世界均是双赢和多赢，而不是简单的“谁搭谁的便车”的问题。

需要思考和研究的是，在过去 30 多年的发展互动中，由于中国实施对外开放大战略，世界经济和全球化进程对中国经济发展产生了深刻影响，中国经济增长更多是依靠自身要素禀赋和比较优势积极参与世界经济一体化，创造和分享全球化红利的发展过程，由此中国经济实现成功崛起。在未来 30 年的发展中，我们的大致判断是：在一个更加相互依赖和一体化发展的格局下，中国经济将开始在更深和更高层次上对世界经济格局产生深刻影响，中国的经济大国地位将会引导世界经济规则发生深刻变化，中国将从世界影响中国经济的传统轨道转向中国经济影响世界经济的新型轨道，中国经济将在更深层次和更广泛意义上为世界经济作出新贡献。因此，如果说在过去 30 多年的发展过程中，中国更多表现为被动融入和接受世界经济规则的话，那么在未来 30 年的发展过程中，随着经济进一步崛起，中国将开始积极主动地影响世界经济发展格局，这是由当今世界经济一体化发展的新趋势和相互依赖性决定的。中国国际地位的改变将决定其在新一轮世界政治经济新秩序、新规则建构中扮演非常关键的角色。这将更加彰显中国经济与世界经济更为紧密的一体化互动发展关系，进一步证明中国的发展离不开世界，世界的繁荣稳定也离不开中国。

一、开放战略：世界经济影响中国经济的最大引擎

中国于 1978 年走上改革开放的道路，同时改革开放激发了各行各业的活力，使生产力不断提高，经济规模和经济总量不断扩大。1978 年到 2013 年的

35年间，中国国内生产总值从3,645亿元增长到56.8万亿元，增长近156倍，并成为世界第二经济大国。这一巨大成就的取得，一方面得益于市场化改革释放出的巨大生产力，资源配置效率改善，政府主导、高投资、快速工业化、城市化等，使中国经济增长一直高于世界经济平均增长水平。另一方面，中国的对外开放战略使中国在逐步融入世界经济的同时，也成为过去30多年中全球化和世界经济深刻影响中国经济发展的最大引擎。

（一）世界经济影响中国经济增长的若干变量

第一，经济全球化与中国经济新变量：国际贸易、跨国公司与要素国际流动。当今世界经济发展模式以经济全球化为主，经济全球化不仅推动中国对外开放程度不断深化，也给中国带来历史性的机遇。一是经济全球化的发展和国际贸易比重的逐步提高有助于中国充分发挥比较优势，积极开展国际贸易获取更大利益。二是经济全球化促使中国不断调整产业结构和出口商品结构，从而加快了经济发展的速度。三是经济全球化有助于中国跨国公司的发展，跨国公司成为“走出去”战略的最佳载体。四是经济全球化有助于中国利用发达国家的资本输出、先进技术、设备和管理经验。

第二，国际秩序和规则与中国经济改革新动力：世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织。改革开放最大的成就在于使中国融入世界，开放就是要打开国门，别人可以进来，自己也可以出去，但不是什么人都可以进来和出去，要有规则。这个规则就是要按照国际规则运作，使中国自身符合规则要求，不符合就要改革，这样就形成了改革倒逼机制。国际规则源于国际经济制度，在世界范围内对各国原有的制度进行自愿或非自愿的规范，融入世界经济就要按照国际经济制度运作。中国于1980年恢复在国际货币基金组织和世界银行的合法席位，2001年加入世界贸易组织。对外经济活动都要按照国际规则与惯例运作，同时必须进行必要的改革。这对中国经济发展而言，既是挑战也是动力。

第三，世界高科技革命与中国产业结构调整：全球产业转移、信息化和新技术。世界高科技产业化、信息化本身具有的“跨越性”特点给中国产业结构加速升级带来一定的机遇。高科技成果的技术扩散效应有利于中国直接引进国际上先进的信息技术，从高起点出发，不需重复产业发展的全过程，

促进产业结构从劳动密集型向技术和知识密集型转换。同时，全球范围内新一轮的技术革命在许多领域仍处于不成熟和有待突破的阶段，为中国进入这些高科技领域创造了契机。全球产业结构大调整带动产业及产业技术的大转移有利于中国借机引进一些相对成熟的先进产业技术，为吸收和创新提供了可能，特别是对一些起主导作用的传统制造业的技术改造产生积极的影响，推动制造业的全面升级换代。

第四，国际资本流动与中国经济发展的“外部资源”：“请进来”战略与国际直接投资。21世纪初，中国的产业随着开放度的提高而更大范围地面对国际市场，更多地参与国际市场竞争，这对于促进中国产业技术水平、管理素质和效率的提高，产业结构的转换将发挥积极的作用。国际直接投资（FDI）规模的进一步扩大，国际资本流动的继续发展以及对国际投资的制度限制的逐步放松，将为中国继续扩大利用外资规模，提高利用外资质量和水平，提供有利的条件和机会，也为中国“走出去”创造条件。

第五，全球开放型经济与中国区域经济发展：国际垂直分工、区域经济开放。开放型经济的进一步发展不仅为国内统一市场的形成创造了外部条件，也将对区域经济格局产生新的影响。一方面，东部沿海地区会更多地受到经济全球化和世界高科技革命的影响，成为国际经济与国内经济的结合部。其参与国际垂直分工的程度将有所提高，产业结构可能率先向高技术化、信息化方向发展，城市化率将可能提高。另一方面，中西部地区可能以其较大的市场需求空间，相对优越的资源和区位优势成为中国吸收外商投资、对外贸易和经济发展的新增长区。中国的区域经济发展将更多地直面世界经济的新趋势。

（二）世界经济增长对中国经济的贡献

世界经济的增长得益于经济全球化，经济全球化是世界各国在全球范围内的经济融合，是资本、技术、信息、资源、劳动力在全球范围内的流动、配置、重组，是世界生产力发展的结果。经济全球化是世界经济规律的体现，使企业生产的内部分工不断在纵、横两个方向扩展，成为全球性分工，使生产要素在全球范围内优化组合和合理配置，促进各国经济的共同发展。毫不例外，对外开放也使中国得以融入全球化，在推动世界经济发展的同时，更

好地分享世界经济增长和全球化红利。在一定意义上说，过去 30 多年中国实施的对外开放战略使世界经济对中国经济在以下方面作出了重要贡献。

首先是要素贡献。世界经济和全球化为中国经济发展提供了重要的生产要素。根据发展经济学原理，发展中国家经济发展初期阶段均会出现“两缺口模型”中揭示的“储蓄短缺、外汇短缺”问题。^① 中国实行对外开放以后，全球化和世界经济为中国经济发展提供了重要的资本、技术、管理等关键性生产要素，这些在全球流动和配置的生产要素与中国经济劳动力资源的比较优势相结合，共同推动中国制造业的快速崛起。这应该是中国成功崛起的秘密所在。

其次是市场贡献。世界经济和全球化为中国发展提供了重要的市场空间和国际贸易空间。中国的产业结构与制造业发展模式基本上属于加工型贸易，因此对于国际市场的依赖性很高。此外，由于受到收入分配等诸多体制机制因素的限制，中国发展中的“巨大内需”无法发挥其对经济增长的拉动作用，因此扩大外需，依靠外部市场就成为最优选择。在这种情况下，中国对外开放战略和世界经济为中国经济高速发展提供了重要的市场空间。特别是在对外贸易总量扩大过程中，中国的贸易结构由此也在发生深刻的变化，不仅包括商品贸易，还包括服务贸易、技术贸易、劳务贸易，其中服务贸易领域尤其得到了迅速扩展。由此可见，世界经济为中国经济发展作出了重要的市场和需求贡献。

其三是制度贡献。世界经济和全球化为中国市场经济改革发展提供了重要的借鉴和经验，在经济体制、运行机制以及基本的国际经济规则、秩序等方面，为中国市场经济与国际接轨作出了积极贡献。尤其是在中国经济融入全球化的过程中，国际化和通行的市场公平竞争规则、法制化和透明度规则、政府规制、诚信规则等，深刻塑造和影响了中国经济运行秩序；其中，国际金融规则、国际贸易规则、国际投资规则、要素价格运行规则等更是特别直

^① 早期发展经济学认为，发展中国家在早期发展过程中，往往存在诸多约束性条件和问题，其中普遍存在所谓的“外汇短缺”和“储蓄缺口”问题，即对外是外汇不足，对内是储蓄不足即资本积累严重不足。但实际上，像中国这样的发展中大国在参与全球化过程中，外向型经济发展的结果是既形成了外汇剩余，同时也不存在储蓄短缺的问题。这表明很多发展中国家的发展实践已出现多样化问题，传统发展经济学也面临理论创新和转型问题。

接影响着中国国内金融、投资和贸易发展。因此，中国经济融入全球化的过程，也是中国国内市场与国际市场接轨、中国经济与世界经济接轨的过程，更是中国传统经济体制改革创新和社会主义市场经济运行规则与全球化机制支配下的、国际通行的市场经济规则接轨的过程。在这个过程中，全球化和世界经济运行为中国经济运行提供了重要的体制机制和制度的借鉴和经验，可以说是一种制度性的贡献。

最后是理念贡献。世界经济和全球化为中国经济发展提供了先进的理念，在推动中国经济发展的同时，也助推了中国思想解放、思维变革和理念创新的进程。中国经济对外开放的30多年中，正是全球化向纵深发展的关键时期。市场化与信息化的互动发展，有力地推动了发达国家现代化模式的转型和创新。与此同时，科技革命带来的一系列生产方式和生活方式的变革，导致人们思想观念与思维方式等发生巨大变化。在此过程中，全球化、市场化、信息化、法制化为中国的工业化、城市化注入许多新的理念和思维，使中国的国际化程度更高，市场化意识、城市化意识、现代化意识、法制化意识、公平竞争意识、开放透明度意识等进一步增强；尤其是随着生产要素跨国流动和国际化的管理理念、技术理念等进入中国，有力地推动了中国现代化进程和经济社会发展的现代思维方式和先进理念的传播，这几乎成为中国经济社会发展不竭的动力。特别是20世纪90年代以来，全球信息产业的迅速发展改变了中国传统制造业、商业、金融业的生产组织方式和经营方式，这一切使中国经济增长的速度越来越快、规模越来越大。随着现代电子技术和通信手段的飞速发展，经济信息资源在全球和中国互动发展中迅速、准确地传递，进而使中国在各个领域的思维方式与理念不断实现创新和发展。

二、创新驱动与开放升级转型： 中国经济影响世界经济的新动力

中国经济与世界经济经过30多年互动发展，已经进入了一个新的历史阶段。中国经济已经崛起并正在进一步走向世界。从未来发展趋势来看，中国经济必然会进一步深度融入世界经济；尤其是在其成为世界第二大甚至可能

的第一大经济体后，不仅会对世界经济版图产生深刻影响，而且也会对世界政治新格局、新秩序产生重要影响。金融危机后，世界经济进入深度转型和调整期，欧洲、美国以及日本等发达经济体都对原有经济发展方式做出积极调整，中国等新兴经济体也相应做出了调整。在这样一个全球经济格局和发展方式大调整和大变革的历史时期，中国经济的持续崛起和发展，必将对世界经济的深度转型和调整产生重要影响，同时中国在世界经济中的影响力、竞争力、话语权也将得以提升，也必然会成为影响世界经济增长的一个重要因素和新的力量。

（一）创新驱动和开放升级：中国经济增长的动力转型与战略升级

中国经济在过去 35 年的崛起过程中，产生并面临着许多制约发展的结构性、体制机制性新矛盾、新困惑和瓶颈等。目前，中国经济大力实施创新驱动和升级转型新战略，这个战略实施成功与否决定着中国经济未来影响世界经济格局的基础和能力。

中国经济在与世界经济互动发展的 35 年中，其中一个主要的优势源于国内劳动力和资源环境的成本相对较低。中国根据自己的资源禀赋和比较优势，选择了由投资带动的要素驱动发展模式，这是一种与中国当时生产力发展阶段以及全球化分工体系相适应的必然和现实的选择，中国正是依靠这种发展模式进入中等收入国家行列的。但是，随着中国国内人口红利的逐步衰减和资源环境约束的强化，“高投入、高消耗、高污染、低质量、低效益”的经济发展模式已无法支撑经济进一步发展，必须切实转换经济发展的主引擎，摆脱对物质生产要素的过度依赖，转入创新驱动的轨道。这就是：第一，中国未来的发展要靠创新驱动增长，包括科技创新和体制机制创新，而不是依靠传统的劳动力、资源、能源等要素驱动增长；第二，科技创新、体制机制创新的目的是为了驱动发展，形成新的国际竞争优势，进一步提供发展的长期动力；第三，中国的对外开放战略亟待转型升级，由注重外贸拉动增长的数量型开放经济模式转变为依靠提升价值链、产业链和附加值的的质量型开放经济发展模式，全面提升中国经济增长的质量和效益，提升开放型经济的国际竞争力。惟有如此，中国经济才能在未来崛起中拥有影响世界经济增长、引领和重构世界经济新秩序的基础和能力。

因此，当前中国经济在进一步融入世界经济的进程中，一个重中之重的战略选择是紧跟世界产业革命和技术革命的前沿，提升互动发展的主动性、能动性和发展的质量效益。在未来一段时期内，必须密切关注世界新一轮产业革命的发展趋势，充分认识建立在新能源、新材料和互联网等基础上的第三次工业革命，重塑全球比较优势与竞争优势，刷新世界经济版图，调整全球利益分配格局，为后发国家实现赶超创造机会。更要密切关注第三次工业革命与中国转型发展历史性交汇的关键时期，为中国实施创新驱动的跨越式发展战略创造历史机遇。中国要充分利用好第三次工业革命带来的新技术、新产品、新产业、新业态、新模式，大力实施创新驱动发展新战略，促进开放型经济升级转型，奠定中国经济影响世界经济的基础和条件。

（二）中国经济影响世界经济增长格局的新变量

未来二三十年中，全球化与市场化的机制决定中国经济与世界经济会更加紧密地互动发展，并有可能出现更加紧密的一体化互动发展新格局。在此过程中，展望中国经济与世界经济互动发展前景，也许会有各种可能和情景。但从中国经济发展的视角来看，很可能是从世界经济影响中国经济的轨道转入中国经济反过来更大程度地影响世界经济格局的轨道。

第一，中国将成为世界经济版图的改写者。根据中国经济发展的趋势、规模和体量，参照世界经济发展趋势等因素，一般认为：中国经济可能很快会成为世界第一大经济体。乐观地讲，未来5年，即“十三五”期间，中国经济只要加快创新驱动和转型发展，就有可能成为世界第一大经济体。保守地估计，中国也会在未来5—8年内成为世界第一大经济体。^① 我们需要思考的是：当中国成为世界第一大经济体时，世界经济格局会发生什么变化？大国之间的经济关系、合作关系会出现什么新趋势？大致判断是：从长远来看，中国作为世界第一大经济体，可能会比任何美国、欧洲等发达经济体在全球经济增值中的作用都大。全球经济板块，包括投资格局、生产格局、消费格局等均会发生巨大变化，中国将成为世界经济版图的改写者和重塑者，由此世界经济格局将发生深刻变化。

^① 参见[英]安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现》，伍晓鹰、马德斌译，上海人民出版社2008年版。

第二，中国将成为世界消费市场的主导者。未来 30 年，随着中国经济的进一步发展，巨大的人口规模将为中国成为世界市场主导者奠定基础。尤其是中国的中等收入阶层将逐步成为稳定且庞大的消费群体，并带动中国和世界相关产业的巨大发展。因此，随着中国发展格局的调整，人民生活水平的提高，消费观念和消费方式将发生巨大转变，中国消费市场持续快速发展，促使消费结构不断升级，成为经济增长的重要动力。中国消费市场的开放也为世界带来了机遇，中国有望成为国际上规模最大的进口市场和增长最快的消费品市场。同时，繁荣发展的中国大市场将为国际产品提供更大的商机，也为外商投资企业创造较大的发展空间。中国庞大的中等收入群体和中产阶级将引领中国乃至全球消费持续增长。在庞大人口基础上崛起的中产阶级，也将成为未来世界消费市场的主导力量。

第三，中国将成为全球危机的应对者和金融稳定的维护者。2008 年，中国应对金融危机的措施不仅对本国经济，而且对区域经济乃至世界经济都产生了积极影响。事实证明：中国经济的规模优势、结构优势对于维护世界经济稳定、应对金融危机、实现金融稳定发挥着不可替代的作用。未来 30 年，随着中国经济的进一步崛起，中国将继续同国际社会加强宏观经济政策协调，推动全球经济稳定增长尤其是在国际金融体系改革中继续发挥积极作用，为维护多边贸易体系，实现世界经济稳定增长作出贡献。

第四，中国将成为全球金融新格局的角逐者。未来 30 年，人民币将实现全面国际化，同时也是中国参与全球金融治理、推动国际金融体系改革的进程。人民币国际化的目的一方面在于推动国内金融制度改革、金融市场开放、改善经济结构、提高经济增长效率；另一方面在于推动创造一个更加稳定的国际货币环境。因此人民币国际化后，中国将拥有世界货币的发行和调节权，进而对全球经济活动的影响和话语权也将随之提升。这样既可以使人民币在国际货币体系中占有一席之地，改变目前处于被支配的地位，减少国际货币体系对中国的不利影响，也可以改变国际货币格局，并在全球金融资源的竞争与博弈中占据优势，成为全球金融新格局的创造者和角逐者。

第五，中国将成为国际体系和世界格局调整的引领者。随着改革开放进一步深化，中国未来也将深度参与全球化进程，由参与和分享全球化逐步转

变为推动和引领全球化规则的调整，包括在改革和创新国际货币基金组织（IMF）、世界银行、世界贸易组织（WTO）和二十国集团（G20）峰会等体制框架中发挥积极的引领作用。国际金融危机后，全球金融体系发生变革，中国将充分利用自身的优势和国际地位，积极推动国际金融体系改革，包括发挥在金砖国家中的引领作用、组建金砖国家开发银行，在上海合作组织、亚信会议政治框架的建设等方面的作用。一个明显的趋势是：作为金砖国家中最大的经济体，中国正向世界经济和金融舞台的中心位置靠近。作为世界第一大外汇储备国和外贸国、第二大经济体以及世界经济增长贡献率最大的国家，中国正在国际金融体系改革及国际秩序变革中发挥积极作用和深刻影响。同时，中国在全球治理体系中的话语权逐步提升，在联合国改革、气候变化谈判、粮食和能源问题等其他重要国际议题方面的主张和建议也越来越受到重视。相信中国必将在国际体系和世界格局的调整中发挥引领和主导作用，这是由中国的国际地位所决定的。

最后，中国也将成为世界发展模式多样化的推动者。中国经济奇迹越来越彰显“中国模式”的生命力、活力，正成为一种软实力引起世界关注^①。“中国模式”的最大意义在于向世界表明，世界正在朝多极化发展，各国实现现代化的道路和发展模式是多样化的，没有固定模式和所谓一成不变的“统一模式”。未来中国经济的发展将进一步佐证这一发展趋势，而且中国也将成为世界经济格局多样化和世界多极化的重要推动者。

（三）中国对世界的贡献

经过未来30年的发展后，中国经济将在国际上拥有更强、更大的竞争力和影响力，也能够积极主动为世界经济发展创造良好的外部环境。同时中国的大国地位决定其可以在国际经济舞台上获得制定规则的主动权、国际谈判的话语权等。因此从长期来看，中国经济将从如下四个方面为世界经济发展作出新的贡献。

第一，世界经济增长的新动力。中国经济增长将会继续保持较快的增长态势，未来仍将保持赶超态势和强劲的后发优势，也会继续成为世界经济增长的新动力，为世界经济稳定作出新的贡献。同时中国将与新兴市场国家一

^① 参见郑永年：《中国模式：经验与困局》，浙江人民出版社2010年版。

道，通过推动工业化模式、城市化模式创新，促进信息化和工业化深度融合，形成发展合力，继续引领世界经济增长并成为其新的动力。中国经济持续增长必将成为全球经济重心东移的巨大引擎，尤其是未来中国实施的创新驱动转型发展战略以及由此带来的开放战略升级，将带动整个发展中经济体的升级转型，进而成为世界经济增长的新动力和新中心。

第二，全球人力资源的新红利。未来中国将由劳动力资源优势国家逐渐转变为人力资源优势的创新型国家。教育模式创新和体制机制改革，将使中国从“人口红利”走向“人力资本红利”，而丰富的人力资源优势和人力资本红利可能会使中国部分地区特别是沿海开放城市逐渐成为全球科技创新中心。在后发优势战略引领下，全球科技创新中心会逐渐推动全球技术创新和产业革命，推动新兴产业的崛起和发展。中国的人口大国和人力资源优势必将在世界经济增长中提供丰富的人力资源新红利，形成全球人力资源高地。

第三，世界产业创新创造中心。为了促进中国制造业转型升级，真正实现从“中国制造”走向“中国创造”。过去 30 多年，中国加工制造业的发展已经为全世界提供了物美价廉的产品，但是中国基本处于“加工厂”的地位。未来中国在推动制造业转型升级过程中，应该更加注重中国创新创造、科技创新和运用以及新技术、新业态和新模式在工业化和制造业中的运用，进而成为名副其实的世界制造中心和世界创造中心，力争成为世界科技创新的策源地^①。

最后，大国创新转型发展的成功范例。中国经济未来发展所探索的创新驱动转型发展模式，必将对世界经济结构调整、发展中国家的升级转型提供重要的经验和借鉴。未来 30 年，既是中国经济深度融入世界经济一体化的过程，也是深刻影响全球经济发展方式的过程，更是其自身实现转型升级的关键时期。相信在 30 年后，中国经济会探索出一条成功的创新驱动发展、经济转型升级的道路，由此带动世界经济转型升级和深度调整，为发展中国家实现经济成功转型提供重要经验和借鉴。

^① 参见金碚：《全球竞争新格局与中国产业发展趋势》，载《中国工业经济》2012 年第 5 期。

三、加速器与平衡和修复机制： 中国经济与世界经济的一体化互动发展

从中国经济本身与世界经济长期趋势来看，中国经济与世界经济已经形成一个紧密的整体，市场化、全球化、信息化已经成为中国经济与世界经济互动的加速器。中国与世界的市场体系已经彼此融合，工业化、城市化、信息化与全球化互动发展，中国经济离不开世界经济，世界经济同样也离不开中国经济。中国经济与世界经济需要相互包容，相互促进，在良性互动中共同提高，共同发展。中国经济要在更深、更高层次上影响世界经济，就需要进一步加强法制化、规范化建设；而世界经济要保持甚至强化其自中国实施改革开放以来对中国经济的影响力，就需要发展出有效的平衡机制和修复机制，从而维护好、建设好中国经济与世界的互动发展格局，争取更多的双赢和多赢。

（一）中国与世界经济互动机制：市场化、全球化与信息化融合发展

无论是过去 35 年来世界经济对中国经济的深刻影响，还是未来中国经济对世界经济的深刻影响，中国经济与世界经济之所以能够互动发展，其背后的动力是市场化、全球化与信息化的深度融合。正是三者的融合机制在推动中国国内的工业化、城市化快速发展的同时，与世界实现互动发展。可以说，在过去 35 年中世界经济影响中国经济发展并互动发展的同时，也奠定了未来中国经济影响世界经济的基础，为中国经济与世界经济在更高层次上实现一体化互动发展准备了条件。

首先，中国的市场化机制为世界经济影响中国经济，进而实现互动发展提供了重要前提。过去 35 年来中国所实施的市场化改革，推动中国经济融入全球化进程，也使世界市场和生产要素能够按照市场化资源配置机制促进中国的工业化和城市化发展。换句话说，世界经济之所以能够影响中国经济，世界范围内的生产要素，包括国际资本、管理技术、人力资源等之所以能够有序进入中国，是因为中国启动了市场化改革，运用市场机制发展国民经济，这是一个非常重要的前提。

其次，全球化加速了中国市场化进程，也加速了中国经济与世界经济一

体化的进程。全球化推动中国国内市场与国际市场的接轨，通过促进中国经济充分利用两个市场、两种资源，进而大幅提升中国经济的竞争力和影响力。因此，全球化和市场化共同推动中国经济与世界经济互动发展，共同推动世界经济影响中国经济发展。

最后，信息化与全球化和全球化互动，信息化与城市化和工业化深度融合发展，进一步加速了中国的市场化改革，同时也进一步提升了中国工业化、城市化的速度、规模和质量效益。尤其是近 20 年来，世界科技革命和信息技术的快速发展大大缩小了中国经济与世界经济的发展差距，进一步加速中国的赶超型发展，提升了中国发展的比较优势。因此，信息化、全球化和全球化融合发展，共同打造了中国与世界经济的互动发展平台和机制。

（二）法制化、规范化：中国经济影响未来世界经济的前提条件

未来，中国经济在继续强势崛起的过程中将逐步深度融入世界经济，逐渐对世界经济发挥深层次的影响作用。但是，中国在加速工业化、城市化、全球化和信息化的进程中，一个亟待解决的重大战略问题是必须选择法制化和规范化的发展战略和路径，通过法制化和规范化机制影响世界经济增长的内在动力和条件。如果说过去 35 年市场化是世界经济影响中国经济的重要条件的话，那么未来的法制化、规范化则是中国经济影响世界经济的前提条件。换言之，中国需要进一步加强法制化建设，提升市场经济的规范化和透明度，真正培育公平竞争的、国际化的营商环境和制度环境，使中国经济真正在体制机制和规则上与世界经济接轨，从而真正融入全球化，这样才能使中国经济影响甚至引领世界经济的未来发展格局。从这一点来说，未来中国经济发展的重中之重是推动法制化和规范化，确保市场规范、透明运行；确保工业化、城市化高质量、高效益发展；确保信息化与制造业、服务业以及农业现代化融合发展。

（三）平衡机制与修复机制：中国与全球经济良性互动发展的保障

中国经济与世界经济的一体化互动发展，对亟待实现经济社会全面发展的中国是好事，对一个期待和平稳定的世界也是好事。这样的良性互动发展，有利于促进中国和世界的双赢甚至多赢。这是中国经济对于世界经济的最大贡献，也是世界经济为中国经济提供的最大红利。

需要思考的问题是，如何才能保持和实现中国与世界经济的良好互动格局？对此需要建立平衡机制和修复机制，通过双边的平衡机制和各自的修复机制，不断平衡中国与世界经济的互动关系，同时也能够在出现非均衡的互动发展的状况时，能够充分运用修复机制，对双边互动关系进行及时修复，确保双方呈现良性互动的发展态势。

一方面，需要探索并建立中国经济与世界经济的平衡机制，创造积极的平衡手段和方式，包括中国经济的自我平衡机制、世界经济的自我平衡机制以及双方互动发展的平衡机制。其中的关键是要找到双边互动发展的共同利益点和均衡点，这是实现平衡的根本所在。在笔者看来，这个利益均衡点应当包括这样几个方面：一是建设全球经济共同治理机制，共同促进世界经济的稳定增长，防止出现全球性通货膨胀，减少经济波动，如尝试创造或者搭建世界经济稳定增长的宏观经济政策交流平台和机制等；二是消除全球性经济不平等和贫困，在经济领域实现全球公平正义，为世界经济创造共同的正义价值观；三是共同维护全球金融稳定和秩序，防止金融风险及其扩散，应当吸取历次金融危机的教训，在全球金融创新、金融稳定和金融监管中找到平衡点；四是共同维护全球贸易自由和投资便利化，共同反对贸易保护主义，共同分享全球贸易自由化的红利。五是共同构建多赢、合作、互动、平等的全球经济新秩序、新规则和新制度，探索建立适应全球一体化和更加相互依赖的世界经济发展规律的经济新秩序。毫无疑问，这些方面都是中国与世界经济共同的利益和均衡点所在。

另一方面，需要探索并建立中国与世界经济的修复机制。实事求是地讲，中国与世界经济的互动发展不会是一帆风顺的，其间不可避免地会出现各种摩擦、矛盾甚至冲突。尤其是在金融危机后，全球化遭遇贸易保护主义冲击、全球贸易与投资体制机制改革创新等关键时刻，中国经济与世界经济难免出现不一致，甚至偏离良性互动的轨道。因此需要创造双方的修复机制，使双边互动关系在偏离良性发展的轨道时，能够具备及时自我修复的机制和能力，包括自我修复的动力、自我修复的手段、方式等。惟有如此，才能确保中国经济与世界经济良性互动发展具备坚实的体制机制基础和制度保障。

总之，在中国与世界经济互动发展的过程中，从中国经济方面来看，中

国正在致力于通过推进经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革以及生态体制改革，努力建设一个富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。在此过程中，中国也努力致力于实现完善国家治理体系和治理能力现代化的发展目标，通过全面提升自身的治理能力，进而积极参与全球经济治理，努力实现中国与世界经济一体化良性互动发展。中国在不断提高自身经济发展水平和能力的同时，也在积极参与世界经济发展，中国与世界经济不是简单的“搭便车”的逻辑，而是积极顺应全球经济一体化和相互依赖性的发展趋势和规律，共同为人类物质文明和精神文明作出积极的贡献。在这一过程中，实现平等互动，共赢发展，才是人间正道。我们也深信，在改革和完善世界经济新秩序、促进维护世界和平稳定发展的历史进程中，应当进一步发挥中国应有的积极的推动作用、引领作用和创新作用。这是由未来中国经济实力、发展阶段及其国际地位决定的。

[收稿日期：2014-08-10]

[修回日期：2014-08-25]

[责任编辑：张 春]

世界经济格局调整中的 金砖国家合作*

张海冰

【内容提要】应对全球金融危机的努力开启了真正意义上的全球对话与协作，但发达国家与发展中国家之间的平等协商与有效合作仍受到多方面因素限制。作为新兴市场国家的代表，金砖国家是当前世界经济格局调整的关键变量，不仅是推动全球经济治理机制变革的主要力量，还事关发展中国家建立公正、合理的国际政治经济新秩序的诉求，更涉及新兴市场国家自身发展优势的延续。与此相应，世界经济格局调整既是推动金砖国家强化合作的动力，同时也从经济增速、市场规制、要素配置、治理能力和合作机制等五个方面对其合作构成新的挑战。对金砖国家合作而言，推动对全球经济治理体系的“渐进式变革”和对全球金融体系的“补位式改革”，是现阶段金砖国家合作的必需也是其战略特点。着眼未来，金砖国家的有效合作取决于经济实力、利益纽带、机制建设和行动能力四个因素。其中，经济实力和利益纽带是金砖国家合作的内核，机制建设和行动能力是金砖合作的外在表现。

【关键词】金砖国家 世界经济格局 全球经济治理

【作者简介】张海冰，上海国际问题研究院世界经济研究所执行所长，博士、研究员

【中图分类号】F113

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0016-14

* 本文系2013年国家社科基金重大项目“世界经济转型调整趋势及中国的应对策略”（项目编号：13&ZD047）的阶段性成果。

世界经济格局的调整从未间断过，而危机带来的冲击则会大大加速既有的调整进程。2008年爆发的全球金融危机也是如此，它对世界经济格局产生的影响深远而复杂：与以往全球性危机爆发的背景和应对的方式不同，此次对全球性金融危机的应对开启了真正意义上的全球对话和协作。发达国家和发展中国家首次就全球经济治理建立了准平等的协调机制二十国集团（G20），金砖国家作为新兴市场国家的代表也建立了自己的合作机制——金砖国家峰会（BRICS）。但在全球层面，发达国家与发展中国家之间的平等协商与有效合作仍受到多方面因素的限制，既包含经济实力的对比差距，也包括治理能力的差异。从世界经济格局调整的动力来看，除了制度层面全球经济治理权力和机制的调整外，更为关键的动力来自基础层面经济实力对比的变化。金砖国家能否实现经济实力的持续上升，能否持续有效地推进全球经济治理机制的变革，关系到发展中国家长期以来希望建立公正、合理的国际政治经济新秩序的利益诉求能否实现，也关系到新兴市场国家经过数十年努力获得的经济发展优势能否在未来世界经济格局调整中得以延续。因此，探讨世界经济格局调整下金砖国家合作面临的挑战和战略选择，具有重要的现实意义。

一、世界经济格局调整对金砖国家合作的挑战

当前，世界经济格局调整是一个复杂、相对缓慢的过程。原因在于多重不确定因素的影响，既有世界经济走出危机的前景并不十分明朗、主要经济体力量对比的变化存在不确定因素，也有地缘政治和地缘经济的不确定性因素。对金砖国家而言，世界经济格局调整既是促进其加强合作的动力，也是对其合作带来更多挑战和影响的根源。具体来看，当前世界经济格局对金砖国家合作的挑战主要表现在以下几个方面：

（一）低速增长的“新常态”

增长动力不足和复苏不够强劲是当前世界经济形势不明的根源。尤其是近期以金砖国家为代表的新兴市场国家经济增速下滑，世界经济增长由“双速增长”格局向低速增长收敛。即使是金砖国家中最为出色的中国经济也开

始下滑，“新常态”正在成为金砖国家经济表现的现实。^① 据国际货币基金组织(IMF)最新预测：新兴市场和发展中经济体的增长在2014年将下降到4.6%，2015年将升至5.2%。中国2014年增长率预计为7.4%。2015年，尽管经济前景很大程度上仍取决于政府目标，但随着经济过渡到更加可持续的增长路径，预计增长将减缓到7.1%。印度的增长似乎已触底回升，预计经济活动将随着选举后商业情绪的恢复而逐渐回升，从而抵消雨季对农业增长的不利影响。主要新兴市场经济体对2014—2015年的增长预期已经下调。在巴西，金融条件的收紧以及商业和消费信心的持续低落抑制了投资并阻碍了消费增长。在俄罗斯，鉴于地缘政治局势紧张，预计投资将在较长时间内处于疲软状态。在南非，由于存在电力限制和劳工纠纷，预计经济增长将持续低迷。^②

源于出色经济表现的金砖概念因为“失色”的经济表现而遭到诸多负面评价。唱衰金砖国家的言论不绝于耳，所谓“金砖失色”的言论比比皆是；“金砖失色论”的依据正是金砖国家的经济增长下滑。这些言论归结起来主要集中在三个方面：一是金砖国家普遍出现经济增速下滑，汇率波动幅度较大，金融出现明显不稳迹象；二是五个差异性极大的国家，从一个组合概念成为一个合作主体，存在太多的不确定性，对现有的全球经济治理机制产生合力性的影响非常有限；三是这五个国家都处于转型和发展的关键阶段，发展得好可能迈过“中等收入陷阱”，转型得不好则可能陷入经济停滞甚至社会和政治不稳。在众多唱衰金砖的言论中，经济发展差距和增速下滑的言论最具代表性。如鲁奇尔·夏尔马(Ruchir Sharma)在2012年以“破碎的金砖”为题，引用经济学家丹尼·洛迪克(Dani Rodrik)的研究数据认为，“在2000年以前，新兴市场国家与发达国家的经济差距没有缩小。从1950—2000年间，发展中国家和发达国家之间的收入差距实际上始终处于不断扩大的状态。只有少数几个国家例外，它们仅限于海湾产油国，二战后少数南欧国家和东亚‘四小虎’。新兴市场国家作为一个整体只是在2000年以后才逐步开始赶上发达国

^① 金砖国家中经济增速最为强劲的中国也出现增速下滑，并且已经进入中高速增长的新常态，过去高速增长一去不返。参见田俊荣、吴秋余：《中国经济新常态，新在哪？》，载《人民日报》2014年8月4日。

^② 国际货币基金组织：《世界经济展望》，2014年7月24日，<http://www.imf.org/external/chinese/pubs/ft/weo/2014/update/02/pdf/0714c.pdf>。

家的步伐，但是 2011 年之后，发展中国家和发达国家的人均收入差距又回到了 1950 年的水平”。他还强调：“这不是对金砖崛起的消极解读，而是简单的历史事实”；“少数新兴市场国家崛起的速度比大多数学者的预测要慢得多”。^① 从这些质疑声中不难看出，金砖国家的崛起很大程度上得益于经济崛起，但这种崛起的可持续性和力度仍然存在不确定性。世界经济格局调整的动力在于经济实力对比的变化，确保金砖国家经济的可持续发展是推动世界经济格局朝更加公平、合理方向调整的前提。如何确保增速稳定和经济发展的可持续性已经成为金砖国家合作的首要问题。

（二）市场规制的新竞争

金融危机后，发达国家吸取了过度追求经济服务化、虚拟化的教训，纷纷推出“再工业化”战略，试图在具备比较优势的产业或价值环节上提高竞争力，扩大市场份额。新兴经济体则通过产业升级和对外直接投资，延伸扩展产业链，以突破传统国际产业分工对发展空间的束缚。全球价值链重构在推动国际市场竞争的同时，也促进国际分工的深化和区域利益融合。价值链重构带来的市场竞争和动荡，也促使各国争相加入或发起新的自由贸易安排，在寻求稳定和长期市场空间的同时，培育区域间组合比较优势。美国主导的“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），东盟推进的“区域全面经济伙伴关系”（RCEP），将对亚太地区一体化格局产生重大影响。酝酿中的美欧自贸区（TTIP）、日欧自贸区，可能在发达经济体之间形成紧密联系，制约发展中国家的市场拓展。^② 金砖国家在新一轮国际经贸规则制定中将面临重大考验。发展中国家的优惠待遇将被大大削减。美国采取以“政府改革”换取“市场准入”的模式，谋求发展中国家在法律和规则上与发达国家的“深度一体化”，从而“重塑”发达国家与发展中国家的经贸关系。由此可见，美国式“市场至上主义”将成为新一轮全球贸易规则制定的基本理念和主导方向。^③

美国在亚太地区和跨大西洋地区同时推进新一轮贸易和投资谈判，其主

^① Ruchir Sharma, “Broken BRICs: Why the Rest Stopped Rising,” *Foreign Affairs*, November/December 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/138219/ruchir-sharma/broken-brics>.

^② 刘世锦、余斌、陈昌盛：《金融危机后世界经济格局调整与变化趋势》，载《中国发展观察》2014年第6期，第19页。

^③ 樊勇明：《全球治理新格局中的金砖合作》，载《国际展望》2014年第4期，第113-114页。

要战略目标是借助推动新一轮全球贸易和投资规则重建，重新划分和分割市场，获取制度红利。这种在世界贸易协定体系外建立的谈判协定，旨在构建高标准的贸易投资新规则，构筑其在全球贸易投资领域的新优势。无论是新的全球治理机制（如 G20 和 BRICS），还是新的多边协议（如 TPP、TTIP 和 RCEP）谈判，都包含着对经济力量和对未来全球经济资源掌控的博弈。国际营商环境正发生深刻变化，一个更为一体化和透明化的全球市场正在形成，以 TPP 和 TTIP 为制度引领的新一轮跨地区一体化市场正在形成，新的市场准入标准也正在重构。这对金砖国家经济发展和市场开放带来新的要求和压力。

（三）要素配置的新挑战

长期以来，全球范围内的产业分工和转移是以降低成本为核心驱动力，以劳动力、土地、资本和技术等要素的最低成本配置来实现，并且往往是流动性较高的要素配置流动性相对较低的要素，如资本流动到劳动力丰裕的地方。但随着信息技术的发展，全球产业分工和生产将以市场为核心驱动力，市场在哪里生产就在哪里，新技术如 3D 打印技术的发展已经催生个性化的订制生产模式，大数据分析引导下的个性化销售模式也正逐步改变传统的要素配置模式。与过去 30 年相比，未来 30 年的产业竞争将是市场信息引导下的产品快速配置能力的竞争，产品配置能力的重要性要远远超过产品生产能力。

以市场为核心的要素配置能力竞争也意味着技术创新在新一轮竞争中将发挥关键作用。实际上，危机对经济、金融格局的冲击并未违背基于比较优势的国际分工模式。发达国家的“再工业化”并非简单地强调制造业回归，而是利用其在科技、人才、技术、资本等要素上的优势，实现制造业的高端突破，凭借比较优势实现对产业链高附加值环节的控制和把握。^①毋庸置疑，在技术创新领域，发达国家积累了大量的优势资源和资本，新兴市场国家要想在全球价值链体系中占据更有利位置，并确保经济发展和经济竞争力的可持续性，就必须在科技创新方面投入更多资源，以突破要素禀赋的相对劣势。

（四）政府治理的新压力

全球化的推进速度总是超出预期，全球问题的出现和应对的紧迫性一再

^① 冯梅：《后危机时代中国制造业的可持续发展》，载《社会科学家》2011 年第 12 期，第 61 页。

提示现有的治理手段已经远远落后于现实的需要。其中气候变化和发展问题备受关注。与新兴经济体相比，发达国家的比较优势更多地体现在非传统领域，如清洁的空气，良好的环境，与西方政治体制相关联的劳工体制，政府干预经济方式，等等。只有把这些非传统领域的比较优势纳入新规则之内，其在与新兴经济体的竞争中才可能占据先机。发达国家利用规则的改变无形中将比较劣势转化为比较优势，同时把新兴经济体与其他发展中国家的比较优势转化为比较劣势。^① 全球层面，后千年发展议程也将气候问题与发展问题融合在一起，可持续发展目标和指标的设定正在规划新的全球发展蓝图。

对于金砖国家而言，政府层面的主要任务是如何在推进经济发展的过程中改变世界，拓展更有利于经济发展的国际空间，合作竞争成为核心关键词。因此，政府治理经济的疆界不仅限于管好国境线以内的事情，全球经济治理和区域治理的内容都应纳入政府治理的范畴之内。政府治理权力的境外延伸需要改变传统治理思维，政府治理需要突破传统的经济主权认知，尽快适应经济主权共享和经济利益分享观念下的国际经济合作与竞争。

此外，尽管本轮世界经济格局调整总体上以和平方式推进，但局部战争和冲突背景下的转型也并未消失。西亚北非国家的政权更迭以及国内风起云涌的民主化浪潮，已裹挟这些国家进入一个急剧变革转型的进程中。因此，新的不稳定因素由此产生，并且影响整个世界经济格局的稳定。

（五）合作机制的新挑战

长期以来，金砖国家参与国际经济合作机制是以融入和追随为主要模式。但随着经济实力的上升，金砖国家对于全球经济合作机制的利益诉求也正悄然发生变化。其根源在于既有的经济合作机制为新兴市场国家预留的空间有限，传统大国对全球经济治理机制的掌控也在无形中约束着新兴市场国家可能的权利诉求。因此，金砖国家参与国际经济合作机制主要面临两方面挑战：一是如何实现对旧机制的深度融合与改造；二是怎样创设和掌控更多的新机制，变被动为主动，稀释传统大国的全球经济治理权力，为新兴市场国家和发展中国家群体参与国际经济合作和竞争创设更大的空间。

不容忽视的是，金砖五国在经济发展、社会制度、文化传统、地域特色、

^① 李向阳：《国际经济秩序的发展方向》，载《现代国际关系》2014年第7期，第21页。

核心利益、外交战略等方面存在较大差异性，如何在互信基础上共同构建有效的合作机制并非易事。“由于利益诉求、对自身国际地位的定位以及与组织外国家关系的差异，金砖国家在诸多议题上很难确立统一一致的行动目标，也很难在采取共同行动上达成一致。金砖国家机制的建立只是基于共同的发展特征，既不是经济一体化组织，也远未达成政治联盟，更缺乏结成统一地缘政治经济联盟所必需的基本共识。”^①但也应该看到，金砖国家峰会机制从概念成为一个实际的合作组织仅用了5年时间，合作机制的深化和合作领域的拓展仍需要五个国家之间的精诚合作与共同努力。

二、金砖国家在世界经济格局调整中的战略选择

从世界经济格局看，西方发达国家长期处于支配地位，但经过冷战后20多年全球化发展与金融危机的冲击，世界经济舞台出现了诸多全新角色。金砖国家以及“新钻十一国”等新兴市场国家的群体性崛起，冲击着西方大国的支配地位。2000年，全球最富有国家经济规模占世界70%。2008—2013年，西方七国（G7）占世界经济的比重从52.8%下降到46.6%。2012年更是一个关键年份，按购买力平价计算，发展中国家的国内生产总值（GDP）首次超过西方，这是数百年来世界经济力量格局的重大变化。^②但是，经济力量对比的变化并不必然导致国际经济秩序调整朝向有利于发展中国家的方向前进，全球经济治理机制特别是全球金融体系的改革也不会自动地给予发展中国家更多的话语权。因此，推动全球经济治理改革在很大程度上依赖于那些先富起来的发展中国家，金砖国家合作机制正是扮演这样一个推动改革的战略角色。从金砖国家历届峰会的成果来看，对于现有的全球经济治理机制，金砖国家采取的是一种温和的改良战略，这一战略体现在对全球经济治理机制的“渐进式变革”和对全球金融体系的“补位式改革”两方面。

（一）对全球经济治理机制的“渐进式变革”

^① 张晓涛、杜萌：《金砖国家深化金融合作的障碍与对策研究》，载《国际贸易》2014年第5期，第57-58页。

^② 傅梦孜：《当前国际经济秩序演变的趋势》，载《现代国际关系》2014年第7期，第22页。

纵观全球经济治理机制的架构，美国领导下的 G7 作为顶层设计者主导着全球经济治理的战略方向，其下是三个支柱性的机构，即世界贸易组织（WTO），IMF 和世界银行，分别执掌世界贸易、国际金融和全球发展合作。2008 年金融危机催生的 G20 暂时性地取代了 G7，成为协调全球经济事务的首要平台。金砖国家均列位 G20 成员，跻身全球经济治理的核心成员国家之列。但与 G7 相比，金砖国家的集体行动力和影响力仍存在差距，这是不争的事实。因此，对 BRICS 机制而言，在现阶段只能对现有全球经济治理机制采取“渐进式变革”，使其朝着更有利于发展中国家利益的方向发展。

首先，“渐进式变革”是金砖国家现阶段推动全球经济治理机制变革的理性选择。归根到底，经济实力是决定国家力量的基础，经济持续增长势头决定了金砖国家的竞争力。近期，因美国退出量化宽松政策导致的国际金融市场动荡和新兴市场国家的汇率波动，说明金砖国家与美国经济的紧密关联度：这种关联度某一定程度上甚至可以用“绑架”来形容，美元统治下的国际结算体系“绑架”了全球资金的供给和流向。历史形成的权力结构，很难在短期内以激进的方式加以改变，因为这将给国际金融市场带来新的动荡，不利于世界经济和金砖国家经济发展。据统计，二战结束以来，全世界近 70% 的经济制裁行动由美国独立或联手他国发起。美国为了维持其拓展、实现全球经济利益的能力，必须保持并运用经济和金融手段获取对他国的战略优势，包括以经济手段和制裁手段等影响他国行为，即使是其盟友欧盟国家也不例外。法国巴黎银行被美国开出 90 亿美元罚单后，法国财长萨潘质问为什么欧洲国家间的飞机买卖只能用美元而不能欧元结算？^① 包括俄罗斯在内的主要新兴经济体都对美元霸权地位提出质疑，并呼吁在双边贸易结算中放弃美元，这一倡议已经得到包括中国、巴西、印度和南非在内多个贸易伙伴的响应。因乌克兰危机，美国对俄罗斯制裁的压力上升，也势必会加速俄罗斯要求世界其他国家在与俄罗斯的能源贸易中使用卢布，而不再是美元。但是半个多世纪以来，美元所形成的核心地位很难在短期内改变，受制于美元体系的金砖国家，或许“渐进性变革”才是更理性的选择。

^① 张运成：《简析世界经济体系“再平衡”》，载《现代国际关系》2014 年第 7 期，第 24-25 页。

其次, BRICS 毕竟是新生机制, 需要一个建设和完善的过程, “渐进式变革” 战略符合 BRICS 的机制合作现状。“很难期待国际货币金融体系在短期内能进行大范围的全面改革。” “根据布雷顿森林体系建立的经验, 国际货币体系的改革战略依赖于两个关键因素: 一是在关键议题上的共识, 而非模糊的原则; 二是建立一个成功的有影响力国家的联盟。”^① BRICS 显然有能力实施这样的战略。成为一个有效的全球行为体, 组织能力和决策效率是关键, BRICS 的机制化和在重大国际议题上的统一立场变得越来越重要。作为全球最大的五个新兴经济体, 金砖国家代表了亚、非、拉广泛的地域特色, 如果能够更多地用一个声音说话, 其国际发声才能掷地有声。同时, 金砖国家要想提升机制的国际影响力, 开展全方位的合作是必然的战略选择。BRICS 缘起经济合作, 但其合作议题和领域正在迅速扩展, 政治、安全议题的纳入无疑增强了 BRICS 的力量。只有着眼于长远的战略合作, 尽可能拓展合作领域, 在可能的国际体系空间内渐进性地推动变革, 才是 BRICS 的战略出路。

最后, “渐进式变革” 已经得到了金砖国家的共同认可。如果说经济实力和机制建设是金砖国家合作的两个重要支柱的话, 那么合作的战略定位和金砖国家对于自身在全球经济治理体系内的地位和作用的认知, 则直接决定和影响着金砖国家合作的战略方向和未来。实际上, 在制定如何推进全球经济治理机制改革战略方面, 金砖国家业已达成战略共识。《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》宣称: “金砖国家是对现行机制进行渐进式变革的重要力量, 有助于实现更具代表性和更公平的全球治理、促进更具包容性的全球增长, 建设和平、稳定、繁荣的世界。”^② 其中, “渐进式变革” 的表述表明金砖国家在现有全球经济治理体系中的战略诉求是改良和改善, 而非推倒重来或取而代之。“渐进式变革” 的表达也是含蓄而克制的, 一方面, 一个刚刚走过 5 年合作历史的新兴组织, 还存在不少未知数; 另一方面, 美国主导下的全球经济治理格局存在很多制度上的路径依赖, 改变游戏规则非朝夕之功。

(二) 对全球金融体系的“补位式改革”

^① Benjamin J. Cohen, “Global Turmoil: The International Monetary System Today,” *The BRICS and Asia, Currency Internationalization and International Monetary Reform*, Paper No.1, June 2013, http://www.cigionline.org/sites/default/files/brics_asia_no1.pdf.

^② 《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》, 载《人民日报》2014年7月17日。

本质上，全球经济治理改革的要害在于全球金融体系的改革。金砖国家要推动美元霸权之下的全球金融体系改革，只能是“补位式改革”，即针对现有国际金融体系的不足和缺失进行的补充性机制建设，通过弥补现有体系和机制的不足来推动整个体系的改革。2014年金砖国家峰会宣告金砖国家开发银行和应急储备安排成立，就是典型的“补位式改革”举措。此举被普遍视为新兴市场国家表达对现有国际金融体系不满的实质性回应，也是在无法推动现有国际金融体系改革的情况下的无奈之举。2008年以来，在G20平台下达成的对世界银行和IMF的份额改革迟迟没有得到落实，金砖国家不得不另谋出路。这样的制度建设，更多是着眼于自助和自救，而非对抗和竞争。

对于“补位式变革”的最好阐述，是习近平主席在金砖国家领导人第六次会晤上发表的题为《新起点 新愿景 新动力》的讲话，提出要发扬金砖国家独特的“开放、包容、合作、共赢”的合作伙伴精神，从“开放型世界经济的建设者”、“国际关系民主化的实践者”和“完善全球经济治理的动力者”三个方面对金砖国家在全球体系中的作用给予了精准定位。“建设者”、“实践者”和“动力者”也很好地诠释了“补位式改革”三个层面的内涵。具体表述如下：“我们应该坚持开放精神，发挥各自比较优势，加强相互经济合作，培育全球大市场，完善全球价值链，做开放型世界经济的建设者。我们应该坚持包容精神，推动不同社会制度互容、不同文化文明互鉴、不同发展模式互惠，做国际关系民主化的实践者。我们应该坚持合作精神，继续加强团结，照顾彼此关切，深化务实合作，携手为各国经济谋求增长，为完善全球治理提供动力。我们应该坚持共赢精神，在追求本国利益的同时兼顾别国利益，做到惠本国、利天下，推动走出一条大国合作共赢、良性互动的路子。”^①

金砖国家对全球金融体系的变革之所以是“补位式”的，其根本原因在于治理权的不对等。根据2010年达成的关于IMF的改革方案，超过6%的份额转移给新兴市场国家和发展中国家，经过这次份额调整，发达国家的总份额比例将从2008年改革后的60.5%下降到57.7%，新兴市场国家和发展中国家的份额比例将从39.5%上升到42.3%。中国、印度、俄罗斯、巴西在份额调

^① 习近平：《新起点 新愿景 新动力——在金砖国家领导人第六次会晤上的讲话》，载《人民日报》2014年7月17日。

整之后将分别从 2008 年改革后的 3.996%、2.442%、2.494%、1.783%上升到 6.394%、2.751%、2.706%、2.316%，均成为 IMF 前十大股东，中国则成为第三大股东。世界银行的份额改革将发展中国家的投票权提高 3.13 个百分点，达到 47.19%，与改革前相比，中国的投票权将从 2.78%上升到 4.42%，成为第三大股东；巴西、印度分别从 2.07%、2.78%升至 2.24%、2.91%；俄罗斯和南非的投票权略有减少，分别从 2.78%、0.85%降至 2.77%、0.76%。^① 尽管如此，份额调整并未从本质上改变全球经济治理现状，新兴市场国家与发达国家在发言权和自主权上仍严重不对等。因此，要推动现有国际金融体系改革，只能通过加强 BRICS 机制建设，增强集体力量和影响力，并形成对现有体系改革的倒逼压力。对现有全球金融体系改革的共同利益诉求促使金砖国家不止一次共同发声，例如 2010 年 BRICS 第二次领导人峰会就明确表示：“国际货币基金组织和世界银行应尽快解决其合法性不足的问题。治理结构改革的首要目标是向新兴市场和发展中国家实质性转移投票权，使其在世界经济中的决策权与分量相匹配。我们呼吁世界银行于今年春季会议兑现投票权改革方面的承诺，期待国际货币基金组织份额改革于今年 11 月 G20 峰会前完成。我们同意，基金组织和世行高管职位的遴选应本着公开、择优的原则，无需考虑人选国籍。上述机构的职员组成需更好反映其成员的多样性。需特别注意增加发展中国家的参与度。国际社会必须推动上述改革产生我们预期的结果，否则有关国际机构将面临出局的风险。”^②

金砖国家合作对全球金融体系的“补位式改革”，不是简单地夹缝中生存，而是具有创新意义的制度构建尝试。一方面，“金砖开发银行之新首先是股东之新，并由此带来政策与理念之新，对于促进全球发展体系的完善具有十分重要的意义。”^③ 另一方面，更为重要的是，金砖国家开发银行以一种新的平

^① 上海国际问题研究院国际金融体系改革课题组：《国际金融体系改革的评估与展望》，载《国际展望》2011 年第 5 期，第 77-78 页。

^② 《“金砖四国”领导人第二次正式会晤联合声明》，中华人民共和国外交部网站，2010 年 4 月 15 日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gjhdqzz_609676/jzgj_609846/zywj_609858/t688360.shtml。

^③ 徐贲、叶玉：《筹组金砖银行和金砖国家外汇储备库》，载复旦大学金砖国家研究中心、金砖国家合作与全球治理协同创新中心：《金砖国家合作与全球治理年度报告（2014）：战略合作包容性增长》，上海人民出版社 2014 年版，第 117 页。

权模式，开创了全球发展合作的新模式。BRICS 第六次峰会决定：金砖国家开发银行的启动资金为 500 亿美元，五个成员国各提供 100 亿美元，最终规模将达到 1,000 亿美元。银行首任理事会主席将来自俄罗斯，首任董事会主席将来自巴西，首任行长将来自印度。银行总部设于上海，同时在南非设立非洲区域中心。这种兼顾各方的制度安排，可以解读为平衡策略，但其重要意义在于彻底摒弃了传统开发银行的大股东治理模式，探索一种平等共治模式。

聚焦于基础设施建设是金砖国家推进“补位式改革”的集中体现。金砖国家领导人第四次峰会首次提出设立金砖开发银行倡议时，便明确其目的：“以为金砖国家和其他发展中国家基础设施和可持续发展项目筹集资金，并作为对现有多边和区域金融机构促进全球增长和发展的补充。”^① 金砖国家开发银行的功能定位相对集中，聚焦的功能领域是基础设施建设，此举表明建立金砖国家开发银行是为了弥补现有国际多边开发银行的不足，为发展中国家发展特别项目作贡献，即基础设施建设领域的融资支持。长期以来，发展中国家的基础设施建设面临巨大的资金缺口，金砖开发银行对于弥补资金缺口无疑具有积极作用。无论是世界银行，还是如亚洲开发银行、非洲开发银行等地区性开发银行，尽管对国际发展合作作出了巨大的努力，但相对于发展融资需求，资金供给总是显得捉襟见肘。金砖国家开发银行对于发展中国家突破发展条件约束，完善基础设施建设无疑是一个利好消息，对于新兴市场国家自身而言也具有非比寻常的意义。这一举措表明金砖国家峰会不再是一个概念组合，而是可以采取共同行动的力量组合。

同时，“补位式改革”最突出的一点体现在应急储备安排的设立。应急储备安排初始资金规模为 1,000 亿美元，中国提供 410 亿美元，俄罗斯、巴西和印度分别提供 180 亿美元，南非提供 50 亿美元。该机制在帮助成员国应对短期流动性压力方面具有积极的预防作用，将促进金砖国家进一步合作，加强全球金融安全网，对现有国际机制形成补充。金砖国家应急储备安排的设立是由于 IMF 的不作为和作为效果差强人意。无论是在 1997 年亚洲金融危机中，还是在 2008 年以来的全球金融危机和欧债危机的救助中，IMF 的表现遭到越

^① 《金砖国家领导人第四次会晤〈德里宣言〉》，新华网，2012 年 3 月 30 日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-03/30/c_122906770_3.htm。

来越多的诟病。欧盟在欧债危机救助中不得不建立地区性金融稳定基金，亚洲金融危机催生了《清迈协议》和后续的亚洲区域外汇储备库，都是对 IMF 的不作为和无效作为的回应。金砖国家应急储备安排也是如此，它的成立对于构建新兴市场国家之间的金融安全网具有划时代意义。该举措证明了新兴市场国家的集体行动力，也是对 IMF 的一个有力提醒，如果不进行改革，其国际影响力和地位的持续下降是不可避免的。

总体而言，“渐进式变革”和“补位式改革”，体现了现阶段金砖国家合作的现实，这种战略选择也是对现有全球经济治理体系和国际金融体系冲击相对最小的方案。“金砖国家对国际金融体系改革仍属于包容式改进，并不谋求推翻布雷顿森林体系，而是希望它能够加速改革，更好地反映世界经济格局的变化，更有效地履行各自的职能。”^①“展望今后的世界经济，越来越多的金砖元素会体现在国际规则的完善或新规则的创建过程中。金砖国家的创新性合作是符合时代潮流的举动，即全球的普遍增长需要更多的引擎来带动，而全球经济制度层面的建设已经进入一个多元时代。”^②对于金砖国家合作，发达国家群体需要的可能不是提高战略戒备，而是考虑如何在现有体系下让金砖国家发挥更多、更大的积极作用。展望未来，探索发展道路，塑造更为合理、公正和有效的国际发展空间将是惠及多方的大趋势。

三、总结与展望

金砖国家未来的有效合作取决于经济实力、利益纽带、机制建设和行动能力四个因素。前两者是金砖合作的内核，后两者是金砖合作的外在表现。

经济实力是驱动全球经济治理机制形成和发展的决定性因素。如果没有金砖国家经济实力的稳步上升，在现有的世界经济格局调整进程中谋求更多的权利主张就失去了力量来源。对金砖国家合作而言，加强经济合作，促进彼此经济可持续发展是合作的基石。虽然目前 BRICS 机制正全方位拓展，但鉴于五国在地缘政治经济利益上的差异，很难期待 BRICS 在全球政治和安全

^① 朱杰进：《金砖国家合作机制的转型》，载《国际观察》2014年第3期，第72页。

^② 牛海彬：《金砖国家合作的评估与前瞻》，载《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2013年第4期，第122页。

议题上有实质性的作为。2014 年的金砖领导人会晤首次将政治、安全问题列入议程，在一定程度上是对乌克兰危机和 G7 咄咄逼人态势的必要回应。鉴于目前国际安全形势和乌克兰、叙利亚、阿富汗、巴以等地区热点问题，以及恐怖主义、气候变化、能源安全、粮食安全、网络安全等全球性问题的凸显，金砖国家加强政治对话与合作，加强立场协调也是形势所迫。对俄罗斯而言，面对西方的孤立与制裁，更需要从金砖国家合作的机制平台获得支援。但就 BRICS 而言，加强经济合作才是基础和前提，只有在金砖国家经济实力获得稳步上升的基础上，才能为政治和安全合作创设更为有利的条件和空间。

利益是推动新的全球经济治理机制形成的关键因素，BRICS 是在共同利益驱动下形成的新机制，如何扩大共同利益是确保 BRICS 发展的重点。在共同利益纽带问题上，金砖五国实际上面临较多的问题和挑战，关键是如何将这些共同关切的问题化为共同的利益纽带，这才是 BRICS 应该关注的议题。例如：对于能源输出国的俄罗斯和巴西而言，能源价格上涨显然有利于其经济增长，但对于能源输入国中国和印度而言，能源价格走低显然更有利于经济增长。要解决这样的结构性问题，如何共同构建和维护一个相对稳定的国际能源市场价格可能是对各方都有利的战略议题。只有不断巩固和扩大共同利益基础，才能确保 BRICS 具有强大的生命力。

机制建设和行动能力则决定了金砖国家合作的有效性，一个决策有效和行动力强的国际组织才能在全球事务和国际体系中产生实质性的影响力。金砖国家近年来已经逐步形成了包括领导人会晤、安全事务高级代表会议、外长会晤、专业部长会晤、协调人会议、常驻多边机构使节不定期沟通以及各领域务实合作在内的多层次合作机制。但总的来看，BRICS 机制建设仍处于初创期，以协商和沟通式的务虚合作为主。令人欣喜的是，2014 年金砖峰会成立了金砖国家开发银行和应急储备安排，金砖合作机制建设和行动能力建设迈上了一个重要台阶。我们期待金砖国家在共同机制建设和行动力方面能够有更多的实质性进步和创新之举。

[收稿日期: 2014-08-19]

[责任编辑: 陈鸿斌]

中国外交资源的差序式管理探析^{*}

舒 梦

【内容提要】中国外交手段日益多元化、战略目标逐渐清晰，但国力发展与国家形象、国家影响力提升之间仍存在不同步现象，使中国外交当前的转型面临一种异化困境。导致这一困局的原因主要在于，外交手段与外交资源未能实现有效对接，导致目标与手段之间的脱节。要改变这一局面，需要依据多维度视角对中国外交资源系统进行更为细致的划分，改变当前外交资源碎片化的现状，在资源的开发及利用方面依据差序化逻辑将不同维度的外交资源组织起来。通过横向与纵向的有机结合，差序化逻辑可使中国外交资源的调用形成一种复合式结构：明确不同外交资源对实现不同目标的比较优势，进而建立实现外交目标资源调用的立体结构图。对中国外交资源的差序化管理要求，准确认识不同的外交资源在结构中的不同位置，并在外交资源的开发上通过调节资源分布来对结构加以优化。这一立体结构图本身并非固定不变的，相反它具有高度的灵活性，可依据外交目标和外交资源之间的不同搭配，促进外交目标的更好实现，同时有效节约外交资源。这对实现中国外交的中长期战略目标和外交资源的可持续管理也有重要意义。

【关键词】中国外交 资源 差序式管理 可持续发展 外交战略

【作者简介】舒梦，上海外国语大学 2013 级博士研究生

【中图分类号】D820

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0030-15

^{*} 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑老师提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

作为全球秩序中的新兴力量，中国的崛起被赋予了更多的世界意义，同时也引发了不同的争议与担忧，使中国外交陷入了国力发展与国家形象、国家影响力提升不同步的困境。针对这些争议与担忧，中国近年来进行了一系列外交转型，由简单到复杂、由低级到高级、由线性思维到多维度观念、由传统的斗争哲学到复杂战略，^① 成效明显但仍不尽如人意。诸多研究或者尝试从拓展外交手段的角度突破这一困境，^② 或者从战略规划的角度为走出困境提出建议。^③ 笔者认为，目前关于中国外交手段和外交战略方向的优化与规划已经比较完善，问题主要来源于外交战略目标与外交手段之间未能形成有效的对接，这与中国外交资源管理的碎片化趋势有关。基于这一假设，笔者对中国外交资源进行了多维度分析，试图将碎片化的外交资源进行重新归类，并对其中体现的差序加以探究，进而从外交资源的角度发现中国外交的相对灵活的应对模式及相对固定的发展方向，缩小外交战略目标与手段之间的差距。

一、中国外交战略转型中的异化困局

由于中国参与国际体系的不断深入及中国崛起所引来的猜忌、担忧及遏制的不断增多，中国在外交战略、策略方面已做出诸多调整，尤其是增加对公共外交和周边外交的投入，更加重视国家软实力的建设和推广。迄今为止，中国外交已经实现了由单一手段向着立体的政治、军事、经济等手段并用发展，形成了大国外交、周边外交、发展中国家外交、公共外交等齐头并进的外交新局面。^④ 然而，从结果导向的视角看，多元化的外交手段与其预期效

^① 王逸舟：《论中国外交转型》，载《学习与探索》2008年第5期。

^② 此方面的相关论述详见娄亚萍：《中美在南海问题上的外交博弈及其路径选择》，载《太平洋学报》2012年第4期；赵可金：《网络外交的兴起：机制与趋势》，载《世界经济与政治》2011年第5期；廖宏斌：《公共外交：国际经验与启示》，载《当代世界与社会主义》2009年第1期；高飞：《从上海合作组织看中国“新外交”的探索》，载《国际政治研究》2011年第4期；等。

^③ 此方面的相关论述详见黄忠、唐小松：《试论亚太地区对中国崛起的认知与反应》，载《教学与研究》2011年第2期；楚树龙、郭宇立：《中国“和平发展”战略及模式》，载《现代国际关系》2008年第2期；刘胜湘：《中国外交周期与外交转型》，载《现代国际关系》2010年第1期；等。

^④ 林利民：《十八大之后的中国外交新局面》，载《环球》2014年第1期。

果之间依然存在差距。

首先，巨大的公共外交投入并未导致中国国家形象的明显改善，中国的国际接受度仍然相对较低。与发达国家相比，中国的公共外交具有起步晚、发展快的特点。以中国公共外交的重要渠道孔子学院为例。从2004年世界上第一所孔子学院成立到2013年，中国已在全球120个国家和地区的大学建立了400多所孔子学院，在600多所中小学建立了孔子课堂，注册学员达85万人，^①在多个地区掀起了一股“汉语热”。孔子学院由国家汉办负责，主要目的是支持汉语教学，传播中国文化。但在实践中，其效果仅限于语言教学且收效甚微，甚至成为一些国家制造中国“文化威胁论”的由头。^②公共外交的目的在于通过沟通与交流树立良好的国际形象，^③而现阶段中国在公共外交方面的投入并没有达到理想效果。据调查，仍有超过半数（52%）的发达国家国民认为中国形象是“严肃、不可亲近的”，约四分之一的国际民众认为中国具有威胁性。^④

其次，中国国家实力的不断增强并未导致周边安全环境的明显改善。实力本应是安全的维护者，而中国周边的地缘环境则恰好相反：随着中国国家实力的不断增强，中国的周边环境不断恶化。在东北亚地区，中日钓鱼岛问题、朝鲜核问题都威胁着地区安全；在中亚地区，恐怖主义问题和宗教极端主义思潮随时有可能对中国安全造成威胁；在南亚地区，中印边界及克什米尔地区的归属问题始终悬而未决；在南海地区，中国与多个南海国家存在领土领海争端。此外，美国“重返亚太”战略进一步挤压了中国的周边战略空间，还从军事上强化了在亚太地区的军事存在，以主权领土争端遏制中国发展，经济上推行跨太平洋伙伴关系协议（TPP）谈判试图制约中国的经济增长态势。在多重压力之下，中国的周边地缘环境陷入了“越强大越不安全”的

^① 《孔子学院学员数量达85万 成为连接中国和世界的文化桥梁》，国际在线，2013年12月9日，<http://gb.cri.cn/42071/2013/12/09/6071s4350769.htm>。

^② 吴瑛、提文静：《孔子学院的发展现状与问题分析》，载《云南师范大学学报》2009年第5期，第28-33页。

^③ 高飞：《公共外交的界定、形成条件及其作用》，载《外交评论》2005年第3期，第105-112页。

^④ 中国外文局对外传播研究中心、察哈尔学会、华通明略：《中国国家形象全球调查报告2013》（中文版），第13页。

困局之中。

再次，对和平崛起的不断强调和依然占有市场的“中国威胁论”之间的差距。冷战结束后，基于零和博弈下的国家利益考虑，西方炒作的“中国威胁论”老调重弹。进攻性现实主义认为，要在无政府状态中实现生存，国家就会采取进攻性的行为企图控制其他国家，为“中国威胁论”提供了理论依据。中国与周边国家的争端使这一论调在东南亚国家中获得更多市场。针对这种情况，中国提出了和平崛起的思想，后又进一步转变为“和平发展”的理念，即“以自身的发展促进世界的和平与发展”、“依靠自身力量和改革创新实现发展”、“实现与各国的互利共赢和共同发展”、“建设持久和平与共同繁荣的和谐世界”^①。而这一理念同样受到了西方的质疑，认为中国要和平发展是非常困难的，^② 它的实现过程中存在太多的不确定因素，^③ 因此只是个幻想而已。^④ 迄今为止，尽管“中国威胁论”已喧嚣多年并被证明毫无根据，但中国依然缺乏有效的反驳。

最后，围绕着中国崛起，已出现了一种对崛起国而非霸主国的制衡格局，对中国的制衡方式逐渐由过去的硬制衡(hard balancing)为主转向软制衡^⑤及战略对冲^⑥等方式为主。这一变化在给中国带来新挑战的同时，也导致原有应对手段的异化而与既定战略目标之间的差距。在战略目标方面，中国国际关系学界现已出现“和平与发展外交战略”、“韬光养晦、有所作为的外交战略”、“不结盟战略”、“大国外交战略”、“伙伴战略”、“多极化战略”、“和平崛起战略”等多种具有代表性的声音^⑦；在外交手段方面，中国

^① 国务院新闻办：《中国的和平发展道路》（白皮书），2005年12月。

^② Barry Buzan, “China in International Society: Is ‘Peaceful Rise’ Possible?” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 1, 2010, pp. 5-36.

^③ Robert L. Suettinger, “The Rise and Descent of ‘Peaceful Rise’,” *China Leadership Monitor*, Vol. 12, No. 2, 2004, pp. 1-10.

^④ Jianyong Yue, “Peaceful Rise of China: Myth or Reality?” *International Politics*, Vol. 45, No. 4, 2008, pp. 439-456.

^⑤ Marc Lanteigne, “Water Dragon? China, Power Shifts and Soft Balancing in the South Pacific,” *Political Science*, Vol. 64, No. 1, 2012, pp. 21-38.

^⑥ Ian Tsung-Yen Chen and Alan Hao Yang, “A Harmonized Southeast Asia? Explanatory Typologies of ASEAN Countries’ Strategies to the Rise of China,” *The Pacific Review*, Vol. 26, No. 3, 2013, pp. 265-288.

^⑦ 王生才：《中国的大国外交战略与大国形象塑造》，载《高校社科动态》2007年第1期，第78-81页。

对多边外交、首脑外交、公共外交、经济外交、预防性外交等^①现代外交方式均有所涉猎。尽管外交战略目标及外交方式均呈多样性发展趋势，但在面临新挑战的背景下，由于各手段之间统筹协调不够、科学论证不力、战略规划不足，只能在问题或危机出现之时进行单一、被动的应对，未能形成合力来推进外交战略目标的实现。归根结底，在于现有外交资源呈碎片化格局，未能被有效地整合与利用。

二、中国外交资源的多维划分

联合国环境规划署对“资源”的定义是：“所谓资源，特别是自然资源是指在一定时期、地点条件下能够产生经济价值，以提高人类当前和将来福利的自然因素和条件。”资源可以被开发与利用以实现目标，它不仅包括自然资源，也包括非自然资源。从这个角度来讲，外交资源也是一种特殊的资源，这已得到了学界的认可。^②但对外交资源的研究关注却较为单一。有学者从软性与硬性资源的角度对外交资源进行了定义，认为“外交资源是指一国发展对外关系时能够运用的多种硬资源和软资源”；^③也有学者从政府和民间两个角度对外交资源界定与分析。^④这些分析皆从单一层面入手对外交资源进行了简单的划分，但随着外交资源的丰富和国际形势的复杂变化，形态各异的外交资源已很难被限定在某一特定层面内，要缩小外交手段与战略目标之间的差距，就需要根据不同的归类原则，对中国外交资源系统进行多维划分。

（一）按资源特性分类

从现实主义的角度出发，国家权力的大小取决于其实力，即可利用资源

^① 朱素梅：《二十世纪外交方式的演进》，载《国际关系学院学报》1997年第3期。

^② 对外交资源的相关论述，可参阅唐国才：《试析我国外交资源的进一步开发及其与珠三角的互动》，载《国际展望》2013年第1期；张小峰：《外交如何更好地为“走出去”战略服务》，载《国际观察》2010年第1期；赵可金：《中国地位与世界角色——探索新外交哲学》，载《国际政治研究》2012年第4期；邓新年：《外交资源的开发与我国和谐社会构建的良性互动》，载《文史博览》2006年第20期；等。

^③ 傅菊辉：《外交资源与构建和谐社会的外部环境》，载《新视野》2007年第3期，第78-80页。

^④ 吴建民：《外交资源的黄金时期》，载《中国企业家》2006年第23期。

的多寡。^① 现实主义大师摩根索(Hans Morgenthau)在《国家间政治》(*Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*)一书中将国家权力的来源归纳为九个方面,分别是:地理因素、自然资源、工业能力、军事准备、人口、民族性格、国民士气、外交素质和政府素质,这九种不同资源根据其有形的或无形的特征又可进一步分为两大类:硬性资源与软性资源。^② 硬性资源主要指国家外交可以利用的有形资源,是国家开展外交活动的根本支撑。一国在硬性外交资源上的优势可以为其带来更多命令式的硬权力,从而形成外交上的威慑力。而软性资源主要指国民士气、政府素质等外交可以利用的无形资源,软性资源的优势会给国家带来更多同化性的软权力,更多体现为一种外交影响力。软性外交资源的推广和宣传离不开硬性资源的支持,硬性资源的发展也需要软性资源的磨合与维护。

在硬性资源方面,中国近年来有了大幅提升。尽管国际社会中依然存在质疑,中国综合国力的快速增长已成为不争的事实,硬性资源的开发是中国近年来外交资源开发的重点领域,反而是软性资源似乎成了中国外交资源中的短板。事实上,中国并不缺乏软性外交资源。中华文明博大精深,为中国外交储备了大量软性资源。然而,尽管软实力发展得到越来越多的重视,软性外交资源却一直未被从资源的角度加以充分的利用。中国外交中对软性资源的使用是一种“付出而不求回报”的态势,以硬性资源为依靠进行持续性文化输出,建设众多孔子学院、举办诸如奥运会、世博会等大型活动、斥巨资制作、播映国家形象宣传片,但这实际上依然是在运用硬性资源而非软性资源,体现的依然是国家实力而非国家影响力。中国要在国际体系中获得更多话语权及影响力,需要切实将硬性外交资源与软性外交资源加以区分。

(二) 按领域分类

从领域来看,外交资源可以分为政治资源、经济资源、军事资源和文化资源等。传统外交主要集中于政治资源的利用上,而随着国际议题的不断增多,经贸往来、国际人权的维护和发展、环境和能源的保护和开发、对恐怖

^① 陈志敏:《权力的资源与运用:兼论中国外交的权力战略》,载《世界经济与政治》2012年第7期,第4-23页。。

^② 此分类方式借鉴了傅菊辉有关软性及硬性外交资源的阐述,参见傅菊辉:《外交资源与构建和谐社会的外部环境》。

主义和跨国犯罪活动的打击等都被纳入国家交往议程，经济、军事、文化等方面的资源也成为外交资源不可或缺的组成部分。这几种外交资源应在各自领域的外交中占主导地位并与其他领域的外交资源相互配合。

随着中国负责任大国形象的不断彰显，中国越来越多地参与到各种领域外交活动中。经济上，中国利用经济外交资源倡导国际合作与共同发展，与全球共同应对金融危机的冲击；安全上，中国参与打击国际贩毒、反海盗的联合行动；环境上，中国积极与各国协作应对气候变化、环境污染等全球性问题。尽管中国对各领域都积极参与，但在外交资源的调用方面却并不平衡，存在对政治资源过度重视，各种领域资源的相互配合不够的情况。以经济资源为例。在国内，有企业家认为在中国不完全竞争的市场化条件下，强大的政府干预的力量使经济运行并不服从于经济规律本身，而是服从于政治决策的周期性；^① 国内层面的经济附庸政治现象，必然导致外交层面政治资源与经济资源之间相互关系的混淆。领域外交使外交工作更加细化和具体化，这同样要求对外交资源按具体领域重新分工，让不同领域的外交资源与该领域的具体实践进行有效对接，服务于国家的外交战略大局。

（三）按资源管辖范围分类

以资源的管辖范围为衡量标准来对外交资源进行分类，外交资源可以分为政府和非政府性的外交资源，前者主要指政府行为下所能调用的为外交服务的资源，多为首脑外交、城市外交等政府间外交方式所用；后者则指不受政府管辖的但同样可在外交中发挥作用的资源，主要服务于公共外交、市民外交、公司外交等。政府外交资源更为权威，但调用起来也更加困难，往往成本较高，灵活性有限。非政府外交资源可以有效地弥补政府资源在上述各方面的不足，由于没有行政方面的诸多限制，非政府外交资源在运用方面更加灵活，也拥有更高的可信度。但由于缺乏干预，非政府外交资源在分布上相对分散，难以形成合力为某一外交目标服务。

无论是政府外交资源抑或非政府外交资源，中国均不匮乏。中国政治稳定，执政党拥有较高的政治合法性与不断增长的执政能力，为政府外交资源

^① 《政府干预过于强大，中国经济由政治周期决定》，凤凰网，2009年9月2日，<http://finance.ifeng.com/opinion/fhzi/20090902/1182288.shtml>。

的形成与发展奠定了稳固的基础。与此同时，中国民间对外交往不断增多，非政府外交资源的开发力度也逐渐加大。鉴于两种不同的外交资源各有利弊，在运用过程中应当扬长避短，相互配合。在实践中，非政府外交资源的运用对于中国来说还属于一个较新的议题，现阶段中国对这种资源的运用主要采用的是一种“垂直化”的模式，强调“从政府到公众”^①的政府主导模式，使非政府外交资源难以发挥其灵活性高、可信度高的优势。在“9·11”事件后，西方开始反思官僚机制对非政府外交资源的制约，^②这也值得中国借鉴。自全球进入网络时代以来，科技的发展进一步丰富了非政府外交资源，对这一部分新增资源，中国政府除了加强管控之外并未将其视为一种外交资源予以足够的重视。

（四）按时空分类

按时空分类，外交资源可分为现实可用资源、潜在可用资源与正在消失的资源。现实可用外交资源指在现阶段可以为外交所利用来实现外交目标的资源。对于此类资源，在外交上应加以重视与维护，它们是现阶段实现外交目标的主要支撑。潜在可用外交资源指目前尚不具备开发、调用条件或短期内没有足够利用价值，但从长期来看可能为外交所开发、利用的资源，对于潜在可用外交资源，政府应在资源开发方向上予以政策性倾斜，优化相关资源的未来布局，使潜在可用资源成为下一阶段的现实可用资源。正在消失的资源存在两种情况，一种是指消耗类外交资源的总量在减少，另一种指外交资源的可利用价值在消失。对于前者，政府应重视该类资源利用的可持续性，维护现有资源并促进资源的再生；对于后者，政府可根据发展趋势在同一领域内寻找替代性资源，以确保外交政策的连续性与有效性。

按时空将外交资源分类对中国的主要借鉴意义有二：第一，它指出外交资源的优势具有时空限制，其价值大小不仅取决于总量的多少，更取决于利用的时机。以中国的区位外交资源为例。“中国版图在东亚居相对主体的地位，中国的政治经济重心与在南亚中居主体地位的印度和在北亚居主体地位

^① 参考郑华：《新公共外交内涵对中国公共外交的启示》，载《世界经济与政治》2011年第4期，第143-153页。

^② Kathy R. Fitzpatrick, “Privatized Public Diplomacy,” in Philip Seib ed., *Toward a New Public Diplomacy: Redirecting US Foreign Policy*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 155-172.

的俄罗斯之间存在着巨大的战略缓冲地带，这使三国不形成绝对的矢量对冲”，^① 这是中国在此方面的优势。但在地缘政治方面中国的阶梯形钳型包抄的地形，给古代中国统一带来了便利的同时，也对现代中国的对外交流构成了挑战，在不同的时空背景中，优势与劣势之间存在转化的可能。因此，这要求中国对外交资源的认识和开发应具有时空上的大局观。第二，对外交资源不仅需要合理利用，还需要积极开发，“客观存在的外交资源如果得不到有效的重视、开发、管理和运用，只能是一种浪费”。^② 在现有条件下，中国已自主开发出了部分具有中国特色的外交资源，如通过最初的熊猫赠送到后期的熊猫租借，中国的“熊猫外交”为中国与多国的友好关系起到了推动作用。但大部分情况下，中国对新外交资源的开发依然步西方后尘。地缘政治思想在西方盛行很久之后，中国才开始重视地缘因素对外交的重要影响；在西方提出软实力的概念后，中国才逐渐注重文化等资源的开发。因此，尽管中国在自身外交资源的开发上有一定建树，但就全球范围而言，并没有在外交资源的开发上发挥充分的引领性作用，这也使得目前中国的外交多以被动性应对环境变化为主、主动性改善环境为辅。

现代外交的发展让外交的参与主体日益多元化、外交方式日益多样化，再加上国际形势的日益复杂化，传统单一维度对外交资源的分析已经很难满足发展的需要。外交对象不再局限于某个国家或某个群体，这要求对外交资源的研究也同时扩展到多维度层面，从多个角度对外交资源进行审视，使外交资源的开发和利用与现有战略对接，从而避免手段与目标间的差距。多维度下的外交资源研究与单一层面上的外交资源研究主要有几点不同：第一，多维度赋予了外交资源多重属性，如军事实力属于军事领域资源也同时属于硬性外交资源与政府外交资源，这使得外交资源能够被更充分地利用。第二，多维度下的外交资源研究可以让外交资源与外交手段的运用之间更为默契，传统单一的外交方式已经发生了转变，多种新外交方式的出现需要多层面的外交资源予以支撑。外交资源由单一层面向多维度研究的转变也同样对外交

^① 张文木：《中国地缘政治的特点及其变动规律（上）》，载《太平洋学报》2013年第1期，第3页。

^② 唐国才：《试析我国外交资源的进一步开发及其与珠三角的互动》，载《国际展望》2013年第1期，第14页。

资源的开发与利用提出了新要求，由于一种外交资源无法再用单一标准加以衡量，外交资源的碎片化将会成为更加致命的缺陷。在多维度层面上，不仅需要对外交资源系统有更加深入的了解，还需要在利用上加以规划。因此，需要有一种新的方法对外交资源系统加以整合，让外交资源的利用有序化。

三、中国外交资源的差序化开发与利用

“差序”的概念最早由费孝通在《乡土中国》一书中提出，用于形容中国的传统社会结构特征。^① 他所提出的“差序”具有横向与纵向两方面的含义：横向强调“差”，即在辐射度不同的情况下由一个中心向外扩散的模式；纵向强调“序”，在结合中国社会格局时主要体现为等级制。^② 这种“差序性”同样可以为中国外交所借鉴，这主要基于当前中国外交所面临的两个前提：一是中国外交对象愈加多样性，不同对象间无法一概而论。中国早就提出外交工作要建立“大国是关键，周边是首要，发展中国家是基础，多边是重要舞台”的战略格局，现阶段除了上述对象外，非国家行为体也被纳入外交工作范围，要求在调用外交资源的过程中应更有针对性地区别对待不同对象。二是中国尚处于发展阶段，无力支撑各种外交资源全面发展。党的十八大报告指出“我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，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变”。^③ 在这种情况下，需要有重点、有次序地对外交资源进行开发。因此，中国外交资源的开发与利用同样需要差序的存在。

将“差”概念运用到外交和外交资源中，它更多强调一种横向结构，指应当认识到不同的外交资源对于实现不同外交目标的优劣态势，需要在运用过程中彼此配合、扬长避短。基于“差”的思维对中国外交资源的多维划分，

^① 费孝通：《乡土中国》，生活·读书·新知三联书店，1985年，第21-35页。

^② 阎云翔：《差序格局与中国文化的等级观》，载《社会学研究》2006年第4期，第201-213页。

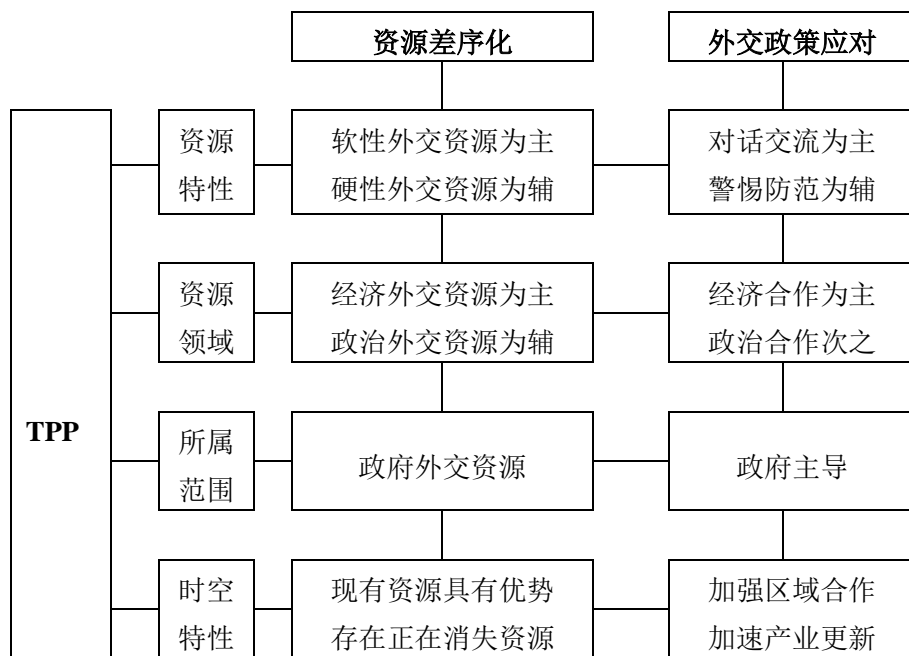
^③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，2012年11月8日，第13页。

在实践中要求对不同外交目标所涉及的多维外交资源进行准确定位，使之横向地组成一个平行结构，各维度资源均能在结构中清晰可见。

将“序”概念运用到外交和外交资源中，它更多强调一种纵向结构，但与费孝通最初提出的概念有所差异，不同维度间或同一维度内的不同外交资源并不存在等级差异，而是一种优先次序差异。在特定的时空阶段与国际背景下，特定外交资源的使用应当比其他资源更为优先。在多维度资源划分的框架下，某一外交目标所涉及的外交资源并非总是单一的，同时也并非所有涉及的外交资源都同等重要。因此，无论是同一维度内还是不同维度间，外交资源都应依据其服务的外交目标而进行优先排序。

通过横向与纵向的有机结合，“差序”逻辑使中国外交资源的调用形成一种复合式结构。其中，外交资源被置于不同维度下加以审视，在每个维度中通过资源的差异性作为横轴对不同议题所涉及的资源进行筛选，再依据资源对目标的有效性对不同资源加以排序，最终得出实现外交目标的资源调用的立体结构图。

可以 TPP 为例加以分析。在应对 TPP 前，中国需要对该议题所涉及的外交资源作“差序”推断：在资源特性层面，TPP 的提出与中国的军事装备、国家发展阶段等硬性资源并没有非常直接的关联，因此不应投入过多硬性外交资源，应以软性资源为主；不过鉴于 TPP 的背后具有遏制中国的战略意图，可能对国家综合实力的发展产生间接影响，适当的硬性资源投入也是必要的。在领域层面，TPP 主要体现为一种带有一定政治目的的经济合作框架，因此在调用资源方面应以经济资源为主，政治资源为辅。在资源管辖范围层面，由于 TPP 是由美国主导的政府间行为，在应对上中国也应以政府为主导。在时空层面，中国现有的区位优势、经济资源等在应对 TPP 方面具有优势，应加以利用。过去中国经济资源的优势可以让周边国家从中国的经济腾飞中获益良多，但中国的经济发展中存在科技原创率低、知识产权薄弱、依赖低端出口等问题，如果这些问题不加以改进，在与美日合作带来的产业链更新、技术进步的吸引力的冲击下，周边国家与中国合作的吸引力将逐步减弱。中国经济外交资源的优势将不复存在，进而在 TPP 问题上成为正在失去效力的资源。综合上述分析，中国应对 TPP 的外交资源调用应如下图所示：



图一：差序式管理视角下的中国 TPP 对策

资料来源：笔者自制。

综上所述，应对 TPP 的最佳方式应当是在政府主导下，在经济及政治领域内利用自身地缘优势强化区域合作、加强周边外交并与主导国美国进行积极的对话与沟通，在不夸大 TPP 遏制作用的同时也不忽视其可能产生的消极影响，辅以预防性外交对其加以防范。

差序化对外交资源的主要意义在于，它揭示了不同外交资源内部的结构化关系，需要在利用外交资源时，准确认识到不同的外交资源在结构中的不同位置，并在外交资源的开发上通过调节资源分布来对结构加以优化。这种结构并不是僵化的或是一成不变的，也就是说差序化外交资源并不意味着要将外交资源的分布固定化，形成一种机制性的应对模式。恰恰相反，差序式管理下的中国外交资源的复合式调用结构所强调的是一种灵活性，在不同的外交目标之下灵活地调整资源分布来为目标的实现奠定基础、策略性地运用不同资源的优势形成合力推动目标的实现，不同的外交议题在这种复合式结

构中都可以形成各自具有针对性的外交资源调用方案。在中国外交战略目标与手段存在差距的情况下，外交资源的差序化并不谋求外交目标的变化，而是在不改变现有战略目标的同时优化目标的实现路径。具体来讲，外交资源的差序化可为中国外交提供以下参考。

首先，差序化可以让中国对外来挑战的紧迫性进行重新排序，对紧迫度高的挑战主要运用硬性、政府性、政治类甚至军事类外交资源，而对紧迫度不那么高的挑战可以通过软性、非政府性、非政治类外交资源循序渐进地加以应对。一般而言，一国对外部挑战紧迫性的排序取决于其国家利益受影响的程度，越是核心国家利益面临挑战，紧迫程度也越高。对于核心利益，“任何国家都不能放弃，不能妥协，都会不顾一切地加以维护，因为这种利益失去了，国家就无法生存或继续存在了”，^① 这种挑战需要国家在政府层面调用相对刚性的外交资源加以应对。但很多情况下，外部挑战的影响对国家来说并非国运攸关，如果此时在运用外交资源方面没有差序，很容易被视为反应过度。例如，国外学者多认为中国在碳关税问题^②、西方领导人会见达赖^③、中日撞船事件^④等与领土安全没有直接相关性的事件上“反应过激”，其原因主要在于中国未对外部挑战的紧迫性加以明确的排序，过于频繁地运用政治性、硬性外交资源来解决问题。

其次，差序化可以让中国拓展外交手段为战略目标服务。中国目前并不缺乏外交手段，对公共外交、多边外交等现代外交方式也开始加大关注力度，但这些非传统的外交方式并没有上升到战略的高度加以统筹，导致大量外交资源闲置而未被充分利用，一部分外交资源又被过度使用而失去了其应有效用。如郑永年曾经评论中国以前是“缺少外交资源，现在是大量浪费外交资源，或者很多资源被闲置着没有被动员起来”。^⑤ 以人权问题为例，西方对

^① 李少军：《论国家利益》，载《世界经济与政治》2003年第1期。

^② Xie Laihui, and Chen Ying, “Has China Over-reacted to the Carbon Tariff Proposal?” *International Economic Review*, Vol. 4, No. 12, 2010.

^③ Elizabeth C. Economy, and Adam Segal, “China's Olympic Nightmare - What the Games Mean for Beijing's Future,” *Foreign Affairs*, 47, 2008.

^④ Uwe Wissenbach, “The Role of (New) Leadership in EU-China Relations,” *International Relations and Diplomacy*, Vol. 2, No. 2, February 2014.

^⑤ 郑永年：《中国实现大国大外交几个条件》，载《联合早报》（新加坡）2010年10月26日。

中国人权问题的指责除了带有一定的政治目的之外，也体现了一种跨文化方面的差距。^① 而中国方面的反驳多来自于官方，民间声音极少被直接传达到国际舞台上，这无形中进一步拉大了差距，使中方的反驳在西方看来更加苍白。^② 事实上，在应对人权问题时，民间资源要比政府资源更有针对性，中国应加强公共外交及人文外交等善于调用民间资源的外交方式。

最后，差序化可以让中国更关注自身的比较优势。比较优势最初属于经济学概念，指当一方（一个人，一家公司或一国）进行一项生产时所付出的机会成本比另一方低时，它在这一方面拥有了进行这项生产的比较优势。当一国的某种外交资源较他国丰富时，前者就会拥有相应外交资源的比较优势，运用这一优势可以使用更少的资源来达到外交战略目标。以美国“重返亚太”背景下中国对亚洲事务的参与为例，与美国相比，中国在亚太地区的主要优势在于区位上的毗邻、文化上的相通与经济上的密切往来。因此，面对美国在亚太地区不断强化的军事存在，中国针锋相对地增强对亚太地区的军事威慑力很难取得积极的效果，而利用区位优势促进经济合作、寻求文化同源性或许更为合适，不仅能促进目标实现，也能有效节省资源，通过调用具有比较优势的资源让外交手段与战略目标真正契合。

结语：外交资源的可持续性利用与发展

党的十八大报告中提出目前中国“前进道路上还有不少困难和问题”，“发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出”。^③ 就资源开发和利用而言，可持续发展理念尤为重要；外交资源作为一种特殊的资源，同样具有有限性的特征。外交资源的可持续发展主要体现为充分、合理、节约、高效利用现有外交资源为当前外交战略目标服务，同时开发和拓展新外交资源及非传统性外交资源为未来战略格局奠定基础。

从短期来看，多维外交资源的差序化可以确保外交资源的充分利用。一

^① Y. Ghai, "Asian Perspectives on Human Rights," *Hong Kong LJ*, Vol. 23, No. 342, 1993.

^② See Philip Baker, "Human Rights, Europe and the People's Republic of China," *The China Quarterly*, No. 169, 2002, pp. 45-63.

^③ 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》，第4页。

方面，它避免了由于资源配置方式的不合理或是机制不科学所导致的浪费，在外交实践中将以往被忽略的柔性、民间、领域外交资源与一贯被重视的传统外交资源放在同一层面加以比较。另一方面，它通过将外交资源与外交手段的充分对接避免外交手段与外交战略目标之间出现差距。外交资源的差序化运用并不意味着将中国的外交资源塑造为一种带有明显等级特征的外交差序格局。在短期层面，多维度层面外交资源的差序化是一种灵活的应对方式，资源的差序性在不同的影响和挑战下呈现不同的结构分布。在时间层面，处于不同发展阶段的中国在各个维度上应偏重于不同的外交资源；在空间层面，由于中国影响力辐射范围的不同，中国在外交手段的实施上应予以不同的资源配置方式，确保外交的灵活性。

从长期来看，可持续发展要求多维度、多层面外交资源的差序化不仅能够更加灵活地应对外来挑战，还可以进一步优化资源开发和配置，根据时代发展对整体资源分布格局进行构建。如同其他资源一样，外交资源的培育无法一蹴而就，这就要求中国外交从发展的视角来审视外交资源的分布，清晰地定位自身角色与发展方向。在未来一段时间内，中国在主权政治方面不存在明显外部威胁、大国地位逐渐巩固、全球影响力尚待与综合国力实现匹配。这种情况下，中国应更多地侧重软性资源、民间资源、文化资源、科技资源的开发，使外交资源的发展适应外交手段的需要、适应外交战略目标的需求、适应时代前行的趋势，实现外交资源的可持续发展。

[收稿日期：2014-06-05]

[修回日期：2014-07-27]

[责任编辑：张 春]

上海自贸区的国际政治经济学分析*

谢晓光 吴志焜

【内容提要】中国（上海）自由贸易实验区是中国在新的贸易时代背景下建立的自由贸易试验区。尽管学术界相当关注这一现象，但既有研究往往缺乏从宏观国际视野出发的考察。本文借用国际政治学视角，解析上海自贸区的国家战略行为，考察上海自贸区成立的国际背景和国内动因，并提出其未来发展的应有路径。上海自贸区的建立，既有适应国际贸易发展新形势的考虑，更有应对美国新地缘经济战略、参与国际经贸规则制定的战略意图；而其国内动因则在于推动国内政治经济改革、推进人民币国际化、促进外贸战略转型升级以及打造上海国际金融中心地位。基于对其国际和国内背景的分析，笔者提出，上海自贸区建设的未来路径应遵循以下三点：首先要紧盯国际经济贸易新趋势，关注美国的区域战略；其次要加强顶层设计与统筹，完善法律法规；最后，控制风险，在行政管理体制、市场化改革等方面形成可复制经验，逐步推广，从而形成国家战略。

【关键词】上海自贸区 国际政治经济学 国际背景 内在动因 路径

【作者简介】谢晓光，辽宁大学国际关系学院教授；吴志焜，辽宁大学国际关系学院硕士研究生

【中图分类号】F752.0

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0045-16

* 本文是辽宁省2013年度社科规划重点项目“美国‘亚太再平衡’战略背景下‘民主输出’运行机制的新变化与中国的应对研究”（L13AGJ004）和2014年辽宁省高等学校人文社科基地专项项目“不对称冲突理论指导下的中国领土主权与海洋权益争端研究”（ZJ2014009）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑老师提出的建设性修改意见，感谢辽宁大学国际关系学院殷红副教授的建议，文中错漏由笔者负责。

2013年7月3日,国务院常务会议批准通过了《中国(上海)自由贸易实验区总体方案》(以下简称“上海自贸区”);8月22日,国务院正式批准设立上海自贸区,并于9月29日正式挂牌启动。上海自贸区范围涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区 and 上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域,总面积为28.78平方公里。上海自贸区自成立以来,受到了国内外广泛关注,国务院总理李克强十分重视上海自贸区的建设,将其定位为国家发展过程中的战略举措。

上海自贸区从2013年落成迄今已将近一年时间,关于上海自贸区的学术文章和报纸评论相当丰富,主要可分为三类:第一类是介绍性质的,集中于上海自贸区建设初期,主要论述了上海自贸区的来龙去脉,但尚需对上海自贸区建立的深层次背景及原因做出明确的回答;第二类是在上海自贸区建成之后,多数学者从诸如金融改革、法制建设、政治改革、知识产权、法理等不同的角度来审视上海自贸区在某一领域的问题,试图就其建立后将面临的一系列问题作具体分析,以便为上海自贸区在开放过程中所遇到的问题提出相应的对策建议,这些分析大多数没能同时从国内、国际两个层次,政治、经济两个领域进行全面探究;第三类是探讨上海自贸区建设对周边地区的影响及启示,体现为一种地区层次的解读和诉求,多数把上海自贸区作为机遇,提出要对接上海自贸区的外溢效应获取经济红利。综合来看,既有文献都未能从宏观的国际视野来审视自贸区成立的国际背景和国内动因。

国际政治经济学(International Political Economics,简称IPE)产生于20世纪70年代,该理论的建立主要是基于当时国际体系中出现的一系列新问题,诸如国际货币、国际贸易、跨国投资、全球化、区域化及建立国际新秩序等问题。在现实世界体系中,越来越多的事件已经脱离了单纯的经济或政治范畴,国际政治中的经济因素和国际经济中的政治因素越来越被人们所关注。而其中涉及的更为核心的问题,在国内层面是国家与市场之间的关系,在国际层面则是民族国家与世界市场之间的关系问题。作为国际关系领域的一种新思潮和新视角,国际政治经济学更加注重经济取向,注重国际政治关系与国际经济关系的结合。同时,国际政治经济学者也从国内机制和国家内部层次进行研究,关注国际环境对国内政治经济的影响及其结果以及国内因素如

何影响一国对外政策方面等。^① 本文试图从国际政治经济学视角分析上海自贸区建设的背景、动因，进而对其未来发展路径提出更为合理的建议。

一、上海自贸区建设的国际背景

（一）国际贸易发展的新形势

进入 21 世纪后，基于全球价值链分工体系之上的全球生产、贸易与投资体系正逐步实现由传统模式向新型模式的转变，以世界贸易组织（WTO）为核心的多边贸易体系正因多哈回合谈判而步履维艰，而以区域主义为核心的贸易便利化与投资自由化正在实现内部的转型，具体表现在：

第一，服务贸易自由化。全球经济日益向服务贸易转向，当前全球跨国直接投资接近 2/3 流向了服务业，服务行业在国际贸易中的重要性日益突出。在关贸总协定（GATT）框架下的《服务贸易总协定》（GATS）虽早已达成，但多边体制下的服务贸易水平仍显得较低，难以适应发达国家对服务贸易和投资的需求。多哈回合谈判则因农业和非农产品市场准入问题而停滞不前。发达国家在服务贸易领域占有相对或绝对优势，在 WTO 框架外寻求新的服务贸易安排成了西方发达国家的必然，于是《服务贸易协定》（TISA）应运而生。如果 TISA 谈成将彻底改写国际服务贸易和投资规则，并将推进服务贸易和投资自由化，但中国却一直由于各种原因被 TISA 谈判拒之门外。

第二，国际投资新规则。全球化形势下，跨国资本流动异常迅速，为进一步保护投资者的安全和利益、促进投资，以实现国际投资自由化为目的的新一代双边投资保护协定应运而生。新一代双边投资协定（BIT）范本主要指美国政府在 2012 年公布的《美国与××国家鼓励与相互保护投资条约》。该范本以 2004 年的范本为基础，在促进双边相互投资的基础上增加了扩大产业开放与放宽投资准入的内容，同时该文本更强调政府管理的透明度和公共参与，在劳工与环境保护、国有企业特殊待遇方面有更加苛刻的规定。对中国而言，新一代 BIT 更为核心的内容在于两点：一是协定坚持东道国提供准入前国民待遇原则，即指在企业设立、取得、扩大等阶段给予外国投资者及其

^① 倪世雄：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社 2001 年版，第 354 页。

投资不低于本国投资者及其投资的待遇；二是对于限制和禁止外资进入的部门必须采用负面清单形式。在中美 BIT 谈判问题上，2013 年 7 月的第五轮中美战略与经济对话就中美双边投资协定的问题，中方已经在原则上同意以准入前国民待遇和负面清单为基础与美方进行实质性谈判。“美国高标准的投资保护规则将成为作为试验田的上海自贸试验区各项举措的方向坐标系。”^①同时，中国与欧盟的 BIT 谈判也在进程当中。而中国对“准入前国民待遇+负面清单”模式的外资管理方式的具体操作则要在上海自贸区中进行试验。

第三，区域主义新趋势。在贸易领域，全球主义逐渐被区域主义所取代，各国在双边和多边体制下进行谈判，并迈向更高标准的贸易和投资自由化。由于全球性的多边贸易制度在短期内难以取得实质性进展，各国转而寻求区域和双边自由贸易协定。自 20 世纪 90 年代以来，区域贸易安排（RTAs）明显增加；截至 2014 年 6 月 15 日，GATT/WTO 收到的区域贸易安排数量达到 585 个、其中生效的达 379 个^②，而由成员间签署的自贸区（FTA）数量则达到 398 个。这些区域贸易安排和自贸区协定在内容上更加宽泛，如服务贸易、投资、国内监管、市场准入、环境保护、食品安全、劳工及移民等方面呈现出高标准、高质量的规则范本。在东亚地区，以中国、美国、日本以及东盟各自提出不同的区域一体化主张，东亚地区区域一体化进程呈现出复杂的局势，由东盟发起的区域全面经济伙伴关系（RCEP）、美国主导的跨太平洋伙伴关系协议（TPP）以及中日韩自贸区在这一地区竞相发展。针对这一复杂的东亚区域主义发展，中国如何实施自由贸易区战略，以便在东亚区域一体化中发挥更大的作用，成为一个重要问题。

（二）美国新地缘经济战略

奥巴马总统在 2013 年 3 月向国会参众两院提交了《2013 年总统贸易政策议程》报告，并列出了美国在 2013 年贸易工作的重点内容，其中包括两项重要内容：其一，在大西洋与欧盟推动“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”（TTIP）谈判；其二，在亚太地区推动 TPP 谈判。同时，美国又同欧盟、日本等国举

^① 黄鹏、梅盛军：《上海自贸试验区负面清单制定与中美 BIT 谈判联动性研究》，载《国际商务研究》2014 年第 3 期，第 34 页。

^② World Trade Organization, “Regional Trade Agreements,” June 30, 2014, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

行了 TISA 谈判,以图在服务业贸易领域,率先制定出国际贸易游戏规则。TTIP、TPP 和 TISA 可谓是美国新地缘经济战略的“三支箭”。

第一,美国通过 TPP 和 TTIP 企图构筑横跨太平洋和大西洋的两洋经济圈,重新构筑美国经济新霸权。TTIP 因其战略上的意义被称作经济“新北约”,它绝非通常意义上的“双边自贸协定”,而是更具在“地缘政治、地缘战略、政治和经济等多个层面”强化欧美协调的战略意义。^① 美国提出要“重返亚太”,在太平洋地区塑造有利于美国的政治经济版图。以中日韩自贸区、东盟 RCEP 为核心的东亚一体化进程正在缓慢推进,而美国加入 TPP 谈判的意图在于抗衡东亚经济一体化,扭转美国被排除在外的不利局面。^② 美国通过这“三支箭”,其表面目标是为了打开美国出口市场并维护其在国际贸易领域中的领导地位,建立由美国主导的 21 世纪国际贸易新规则体系;而更深层次的战略意图则在于通过控制太平洋和大西洋的制海权,进而主导欧亚大陆的政治、经济秩序,以维护其称霸全球的战略目标。

第二,制定全球投资贸易新规则,维持美国在经贸领域自身优势。从欧美的 TTIP 谈判中可以预测,未来世界贸易制度规则将出现新的变化。第一,在非关税壁垒削减方面,二战后的贸易自由化主要集中在降低关税领域,而在非关税壁垒则涉及进出口配额、安全标准、检验程序、出口补贴、国有企业等问题;第二,引领全球经济自由化新规则,倡导国际贸易发展的新趋势。欧美 TTIP 通过以双边带动多边,主导全球双边贸易和投资安排走向,打造新的全球贸易、投资规则和机制。^③ 而 TPP 作为“面向 21 世纪、高标准、全面的自由贸易协议”,其草案包括 20 章内容,涉及货物贸易、原产地规则、贸易救济措施、卫生和植物卫生措施、技术性贸易壁垒、服务贸易、知识产权、政府采购和竞争政策等。^④ 2013 年日本宣布加入 TPP 谈判,目前 TPP 成员国共有 12 个国家,而韩国和中国台湾地区也正积极争取加入 TPP 谈判。“未来

^① 崔洪建:《欧美 TTIP: 由来、目标与影响》,载《国际问题研究》2013 年第 5 期,第 65 页。

^② 陆建人:《美国加入 TPP 的动因分析》,载《国际贸易问题》2011 年第 1 期,第 49 页。

^③ 同上,第 66 页。

^④ *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement*, New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade, 2005, <http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/transpacific/main-agreement.pdf>.

TPP 很可能成为 APEC 框架内的小型世界贸易组织。”^① TPP 加上 TTIP 与 TISA, 构成了美国面向 21 世纪更长期的全球战略, 是其完整实施“全球化”方略的不可或缺的重要组成部分, 也是美、欧、日主要“高收入国家”的“铁三角”稳固以其为主导的全球贸易秩序的根本战略。^②

第三, 应对新兴市场国家经济崛起, 实施制华“ABC”战略。中国作为世界第一大贸易国和第二大经济体, 而美国新贸易战略“三支箭”却无一不把中国排除在外, 其制华“ABC”(Anyone But China) 战略昭然若揭。TTIP 针对中国的意味十分强烈, 其溢出效应将“对全球贸易规则 and 标准产生重大影响, 并直接或间接影响中国的比较竞争优势、市场准入与国际话语权。”^③ 而欧盟在谈判中推动补贴、反垄断和并购有关条款以及针对国有企业的优惠措施被普遍认为是针对中国国有企业的。“TTIP 构想”表明, 欧美结成“命运共同体”联手“制华”的政治意愿可能已上升到足以克服彼此经贸分歧的程度。”^④ 如果说 TTIP 是在贸易规则上针对中国, 那么 TPP 则更具在地缘战略上遏制中国的意图。由于中日韩自由贸易区建设进展缓慢, 而美日、美韩同盟更制约了中国在东亚一体化进程中主导作用的发挥。有学者认为, 出于战略上的考虑, 日本在 TPP 和中日韩自贸区中, 将优先选择加入 TPP。^⑤ 还有研究认为, 美国通过《美韩自由贸易协定》在一定程度上成功地牵制了东亚一体化进程。^⑥ 奥巴马政府企图以 TTP 为基础, 建立以美国为主导的亚太政治经济合作体系, 架空中日韩自由贸易区, 与中国、日本争夺亚太经济整合主导权, TPP 本身只是美国政府在这场竞争中的一个工具。美国的 TPP 谈判把一些贸易水平、发展状况和自由化程度不如中国的国家都邀请在内, 却

^① 《政府推动 FTA 的优先选项: 泛太平洋战略经济伙伴协定 (TPP) 》, 载《经济日报》(台北) 2010 年 11 月 7 日, <http://mepopedia.com/forum/read.php?413,9302>。

^② 巩胜利: 《21 世纪: 美国新战略“三大”规则——TPP、TTIP、PSA 之后的全球贸易新规则新秩序的“破立”格局》, 载《国际金融》2013 年第 5 期, 第 32 页。

^③ 王义桅: 《TTIP 对华冲击将超过预想》, 环球网, 2014 年 3 月 24 日, http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2013-12/4689492.html。

^④ 欧美经贸关系课题组: 《评欧美“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”前景》, 载《现代国际关系》2013 年第 3 期, 第 12 页。

^⑤ 倪月菊: 《日本的自由贸易区战略选择——中日韩 FTA 还是 TPP? 》, 载《当代亚太》2013 年第 1 期, 第 80 页。

^⑥ 刘中伟、沈家文: 《美国亚太贸易战略新趋势: 基于对〈美韩自由贸易协定〉的研究视角》, 载《当代亚太》2013 年第 1 期, 第 51 页。

唯独把中国排除在外，形成了美国所谓的“ABC”自由贸易区战略，可见其具有相当明显的制衡中国的政治动机。^①

（三）参与国际经贸规则制定、增强全球经济话语权

中国不仅是贸易大国，也是国际多边经济组织的重要参与国家。后金融危机时代，中国在全球经济治理中的地位与角色有了明显的改善，以中国为代表的新兴经济体在国际货币基金组织（IMF）中的投票权进一步提高，中国参与全球经济治理的能力也在进一步增强。但是，中国在国际经济中的投票权上升应主要归功于经济发展的水平和总量，而中国在国际经济领域的制度功能、制度规范等层面却没有作出应有的贡献。从中国在国际能源市场中的定价权缺失、中外贸易摩擦等事件中可以看出，中国在国际经济领域缺乏与之相匹配的话语权。另一方面，美欧正通过 TTIP、TPP、TISA 以及 BIT 等各种努力，企图通过在货物贸易、服务贸易、投资领域等方面争夺 21 世纪的贸易投资新规则制定主导权。只有掌握了标准、规则的制定权，才能在国际经济合作和竞争中占据主动。因此，中国等新兴经济体迫切希望参与国际经贸领域规则的制定，以避免陷入被动的境地。受到国内产业结构、社会政治经济制度、发展水平等诸多限制，在政府管理、经济体制等方面，中国与世界高标准的经贸规则还存在相当大的差距，建立在市场经济基础之上的自由贸易政策正日益要求中国实现变革，中国迫切需要通过国内政治经济改革来适应未来不断变化的国际经济和贸易形势。

鉴于以上国际背景，中国力图以建设上海自贸区为契机，为国际贸易与投资新规则、新标准先行先试、积累经验，为将来加入 TPP、TISA 谈判以及中美和中欧 BIT 谈判、中国的 FTA 战略等提供支持，以应对美国的新地缘经济战略，同时也为中国参与全球经济治理、国际经贸新规则制定提供支撑。

二、上海自贸区建设的内在动因

（一）以经济改革推动政治改革

^① 屠新泉、张中宁：《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议谈判及中国的战略选择》，载《国际贸易》2013年第7期，第31页。

一个社会是否决定把市场或其他机制作为确定生产资源分配和产品分配的主要手段，是极其重要的政治事务。经济活动的社会目的或政治目的以及实现这些目的的经济手段是不可分割的。在所有社会活动中，经济活动的目的和市场在实现这些目的时的作用取决于政治活动，最终则由社会托付给国家负责。^① 中国经济要实现市场化，则必须把这种职能交给国家，进行政治改革。对于中国的改革，邓小平提出过“改革是一场革命”的论断，而这场革命“不是对人的革命，而是对体制的革命”。^② 到目前为止，中国的改革已经进入深水区，本轮改革是中国自1978年以来的第二轮“再开放”。有研究认为，中国经济开放仍有较大潜力，仍可释放改革红利。中国的经济自由度指数在2013年的评分为51.9，低于世界平均值59.6，排名世界第136位，属于基本不自由国家，这主要集中于法治环境和市场开放两个因素。^③ 中国当前的“再开放”，目的是通过经济改革释放经济增长红利。

近年来，中国政治学界就有一股主流的思想——经济改革推动说，认为“政治体制改革既是经济体制改革进一步深化和推动的结果，也是经济体制改革深入发展的重要条件和保障。”而另外一种“外部压力说”则认为“随着对外开放和国际交流范围的日益扩大，国际政治经济因素对一国政治发展的影响程度加深，尤其是中国加入世界贸易组织后，在政府职能转变和行政管理体制改革方面面临的任务更加艰巨，第三次民主化浪潮也使得发展社会主义民主政治的任务更加突出。”^④ 根据这两种主流的政治改革学说，要进一步推动中国的政治改革，必须是渐进式地推动并且需要依靠“外力”——经济改革来推动。中国的改革始自邓小平，经过30多年中国的政治改革已经进入到深水区，社会矛盾积重难返，原有的利益格局成为妨碍改革推进的重要阻力，为此必须要借助“外力”来促进政治改革。这就要求中国在上海自贸区建设中继续探索中国的改革之道、发展之道，继续按照邓小平“摸着石

^① [美]罗伯特·吉尔平：《全球政治经济学：解读国际经济秩序》，杨宇光、杨炯译，上海人民出版社2006年版，第18页。

^② 邓小平：《邓小平文选》（第二卷），人民出版社1994年版，第397页。

^③ 钱晨：《中国与拉丁美洲主要新兴市场国家经济自由度比较与启示》，载《国际贸易》2014年第5期，第47页。

^④ 刘务勇：《当代中国政治改革的经济分析》，中共中央党校博士学位论文，2007年，第6页。

头过河”的经验推进中国的发展。

（二）推进人民币国际化

一国强大的经济实力及宏观经济稳定是实现其货币国际化的根本保证。美元、欧元等货币之所以能够长期发挥世界货币作用，其发行国经济实力雄厚是最基本的原因。中国的经济实力在迅速增强，目前是仅次于美国的第二大经济体，这种强大的经济实力和全球性的贸易往来为人民币的国际化提出了要求。至 2013 年，国家外汇储备已高达 38,213 亿美元，连续多年保持全球第一（图 1）。货物进出口总额为 41,600 亿美元，其中，出口为 22,096 亿美元，进口为 19,504 亿美元。^① 可以认为，中国强大的经济实力和全球性贸易往来为人民币的国际化提出了要求。但根据环球银行间金融通信协会（SWIFT）的数据显示，2013 年 10 月美元和欧元的市场份额分别是 38.1% 和 34.7%，人民币仅占 0.84%；^② 至 2014 年，人民币作为全球支付货币的价值也仅排名第八。人民币的国际化水平与中国经济大国和贸易大国地位极不相称。但需要指出的是，全球金融危机已从经济基础和政府信用两方面造成美元本位制基础的松动，美元国际信用受影响，为人民币国际化带来了机遇。

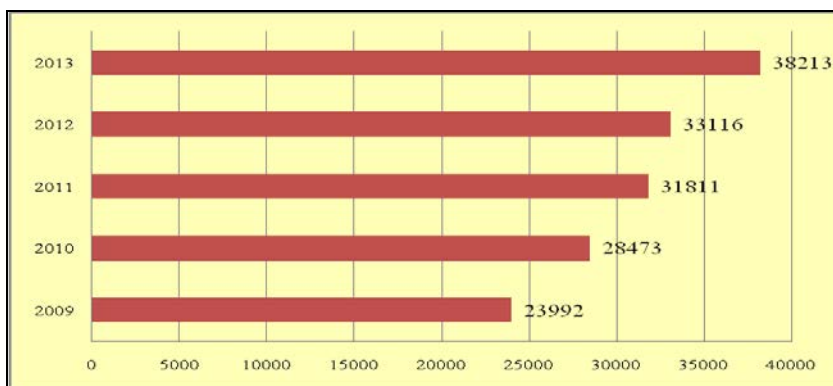


图 1：中国国家外汇储备，2009—2013 年

数据来源：国家统计局：《2013 年国民经济和社会发展统计公报》，2014 年 2 月 24 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201402/t20140224_514970.html。

^① 国家统计局：《2013 年国民经济和社会发展统计公报》。

^② 环球银行间金融通信协会网站，<http://www.swift.com/index.page?lang=zh>。

自2009年香港成为首个离岸人民币交易中心以来，人民币跨境使用规模不断扩大，但在全球货币结算中的使用比重仍显太低，因此中国迫切需要采取一系列措施来加快人民币国际化的进程。为了在国际贸易中尽量使用人民币进行结算，中国人民银行与许多国家达成了互换两国货币进行贸易结算的方式来扩大人民币在国际上的使用。而上海自贸区的建设也将在离岸金融业务、汇率市场化、资本账户开放等领域推进人民币国际化。

（三）推动外贸战略转型升级

上海自贸区的建设使命在于开启中国的第二波“全球化红利”，即通过构建新全球价值链和庞大的内需市场，吸收国外高端生产要素，如技术、人力资本等来推动中国经济升级。^① 在过去，中国经济的发展主要依赖于工业的发展，而在新一轮的经济发展中，服务业越来越凸显其重要性。服务业在中国的对外贸易中恰恰是软肋，而它在应对金融危机和推动经济恢复中又是新动力。为此，上海自贸区的建设更加注重服务贸易领域，包括金融、航运、文化、社会等领域都是建设的核心板块。同时，上海自贸区的建设不仅要实现贸易的自由化，更重要的是金融服务业的开放，服务业与金融业的开放也是迎接未来全球或区域贸易自由化的基本前提。

后金融危机时代，中国对外贸易战略需要转型。从新中国建立到改革开放之前，中国外贸发展战略是一种封闭条件下的进口替代战略；改革开放之后到20世纪80年代后期，中国实行的是开放条件下的进口替代战略；80年代后期到加入WTO之前，中国实行的是进口替代与出口导向相结合战略；加入WTO以来，中国开始实行出口导向型战略。^② 而在后金融危机时代，面对日益复杂的国际金融和贸易形势，中国必须加快转变外贸发展方式，对外贸产业进行转型升级，加强服务贸易在对外贸易中的战略地位，通过体制机制创新驱动外贸战略的升级，而上海自贸区建设要在中国整体的对外贸易战略中发挥引领作用，提高中国在世界经济中的地位与作用。

（四）重塑上海亚太金融中心地位

^① 张茉楠：《沪自贸区开启“全球化红利”第二波》，载《金融博览（财富）》2013年第10期，第18页。

^② 李钢、白明等：《后危机时代中国外贸发展战略之抉择》，载《国际贸易》2010年第1期，第4-5页。

第一，上海具有远东金融中心的历史。上海在 20 世纪二三十年代就是远东地区最大的国际金融中心。在 20 世纪 30 年代，上海已经有 168 家银行，当时世界上 58 家比较大的外国银行在上海均设了分行，上海已经是亚洲金融的中心。^① 在建国之后，上海也一直是我国金融中心；目前，上海不仅聚集了中国人民银行上海总部、银监会、证监会、保监会上海局“一行三会”等金融监管机构，也聚集了证券交易所、期货交易所、外汇交易中心、黄金交易所、石油交易所以及上海清算所等重要金融交易结算平台，而众多海内外的银行、证券公司、保险公司等更是不计其数。因此，上海要建成在远东地区国际金融中心城市的地位具有历史和现实条件。

第二，上海作为远东金融中心，将弱化美国在亚太地区军事影响力。根据 2013 年国际金融中心指数，国际金融中心排名依次是伦敦、纽约、香港、新加坡和苏黎世，上海仅排第 24 位。^② 如果能通过加强上海自贸区建设，实现人民币离岸中心业务，这将极大增强上海这座城市在亚洲乃至全球金融、航运、贸易、物流的中心地位，有助于提高中国的国际影响力。20 世纪末，“从政策环境、监管制度、基础设施、金融市场和专业人才这五项作为国际金融中心的基本条件看，香港、新加坡和东京无疑是目前亚洲地区三个最主要的金融中心。”^③ 而随着香港回归祖国，中央政府已能对其实施有效管控。而美国则通过在日本的驻军，以保护其安全为由牢牢控制了东京，限制其对纽约金融中心地位的挑战。上海自贸区建设将进一步提升上海作为金融中心的地位，这将在一定程度上弱化美国在新加坡和东京驻军的实质性意义，提高中国在国际金融领域的话语权，为上海谋求整个东亚地区的区域中心城市地位起到重要作用。

第三，国际金融中心与大国崛起息息相关。金融作为现代经济的核心，对经济发展发挥着关键性的作用。有研究指出，在时代变迁的历史中，国际金融中心与大国兴衰具有很强的内在联系：在 17—18 世纪大国权力从荷兰转

^① 费孝通：《上海作为国际大都市的回顾与前瞻》，载《经济世界》2003 年第 6 期，第 13 页。

^② Qatar Financial Centre, “The Global Financial Centres Index 2013,” *Long Finance*, Z/Yen Group, March 2013, http://www.zyen.com/images/GFCL_25March2013.pdf.

^③ 高海红：《亚洲三大金融中心发展的比较》，载《证券市场导报》1995 年 12 月号，第 25 页。

移到英国的过程中，国际金融中心也从阿姆斯特丹转移到伦敦；而19—20世纪从英国到美国的权力转移中，国际金融中心又从伦敦转移到纽约。布局和建设中国国际金融中心有着重要的战略意义：推进国际金融中心建设既服务于中国大国战略的实现，又能促进中国金融改革开放的深化。^① 由于国际金融格局也深刻地改变着国际政治格局，因此在进入21世纪后，中国的崛起进程也与上海能否成为国际金融中心的地位息息相关。邓小平早在1991年视察上海时就指出：“上海过去是金融中心，是货币自由兑换的地方，今后也要这样搞。中国在金融方面取得国际地位，首先要靠上海。”^②

三、上海自贸区建设的路径选择

《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》提出：试验区肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，是国家战略需要。上海自贸区建设承担着国家发展的重托，是中国适应新时代变革的战略举措，它承载着中国崛起中实现“两个一百年”奋斗目标，承载着实现中华民族伟大复兴的中国梦。上海自贸区建设在于通过试验，依靠创新，以开放促改革，挖掘改革红利，激发市场活力，在没有政策优惠的前提下，寻求经济新的增长动力，为中国经济“调结构”、“转方式”。必须看到的是，上海自贸区在改革进程中必然触动一些利益，因此其前进过程中面临一系列挑战和风险，这种风险尤其体现在金融领域。所以，上海自贸区建设的基本路径应坚持：加强顶层设计与统筹；继续坚持渐进式改革，在行政管理体制、外商投资管理体制、健全法律法规、金融业开放、服务贸易自由化等方面形成可复制、可推广的经验；在试验成功之后，有选择地在全国遴选符合标准的城市继续推广，形成国家战略。

（一）提升中国参与制定国际经贸规则的能力，有效应对美国新地缘经济战略

^① 天大研究院课题组：《中国国际金融中心布局的战略问题研究》，载《经济研究参考》2010年第61期，第26页。

^② 邓小平：《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年，第336页。

在国际贸易自由化、国际投资自由化、区域主义兴起的新贸易时代，上海自贸区作为一项国家发展的重大战略必需紧盯国际贸易、投资新规则、新秩序、新趋势，瞄准国家对外经济战略新发展。一方面，在国际上应该主动争取加入 TISA 和 TPP 谈判，避免在国际经济事务中被孤立。这既能表明中国的改革决心，同时也能代表发展中国家从发达国家争取更多话语权。与此同时，中国应加快 RCEP、中日韩自贸区的谈判进程，避免在外交上陷入被动局面，既要适应全球贸易自由化发展形势，也要在不可逆转的趋势下有所作为，有效应对美国对华新地缘经济战略。另一方面，上海自贸区应在控制风险的前提下加快改革进程，按“高规格”、“高标准”建设的要求，加快改革进程，在包括“负面清单”管理模式等各项改革领域与国际标准接轨，大胆创新、大胆试验，为参与国际经贸规则制定提供必要的国情测试和实践基础。上海自贸区的建设经验还能为发展中国家在对外开放，参与国际贸易、投资，提供一种切实可行的经验借鉴，形成中国经济转型和参与全球价值链分工的新“上海共识”。

（二）创新体制机制，倒逼国内政治改革

上海自贸区作为国家一项重大的战略，其核心在于通过本轮改革，依靠制度创新释放更多改革红利，它与以前的经济特区、出口加工区、产业园区性质截然不同，绝非是一种政策优惠。因此必须要坚持创新，消除政策洼地，明确反对各地“要政策、要优惠”的做法。

第一，加强政府管理创新。其一，转变理念，政府应尽量减少市场干预，引入市场竞争机制，转变角色，从传统的管理者身份转为服务者身份，强化政府对企业的服务性质；其二，转变行政管理方式，把对外资的管理从过去事先审批转向事中、事后监管；其三，提高行政透明度，实现园区内内资和外资企业公平竞争；其四，让企业、社会组织参与园区的公共管理，提高企业主人翁意识，增强各主体的积极性和创造性；最后，加强基础设施建设和专业服务业配套支撑，便利货物贸易中转，完善现代商贸流通体系。

第二，完善法律法规，健全运作机制。目前，自贸区成立已近一年时间，但自贸区法律体系还不完善。因此，应从三个方面着手：一是加快制定中国自贸区法以替代《中国（上海）自由贸易试验区管理办法》，提高自贸区的

权威性；二是制定相应的环境保护、知识产权、劳工权益、国家安全审查等法律，完善法律法规体系；三是完善司法程序，保障企业合法权益，建立争端解决机制。

第三，“负面清单”外资管理模式。上海自贸区对外资采用“负面清单”管理模式是改革中的一项极其重要的内容。其法理依据是“法不禁止即可为”，自贸区只对“负面清单”中的项目采取特定的管理措施，而对“负面清单”之外的项目则将以前的核准制改为备案制，并将外商投资项目从行政审批制改为备案制，极大地简化了行政程序，从而便利了外商投资。在简化行政程序之后，外资的便利也增加了改革风险，这就相应要求政府加强在市场准入之后的“事中事后”监管。就具体措施而言，一方面对国内的服务业进行分类评估，测试其国际竞争能力，是否能抵御“负面清单”实施风险；另一方面也对政府的事中事后监管能力进行评估，进行经验总结。

基于以上三点，可形成一套比较完善的自贸区行政管理、法律法规体系，这些有益的经验将来可部分在其他申报自贸区城市进行复制和推广。

（三）加强金融创新并推进人民币国际化，打造上海国际金融中心

《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》指出，在风险可控的前提下，可在试验区内对人民币资本项目可兑换、金融市场利率市场化、人民币跨境使用等方面创造条件。根据上海自贸区“一线彻底放开，二线高效管住”原则进行金融领域改革创新。对于资本账户开放，应当采取谨慎的步骤，适当放宽外国投资者在中国金融市场上的投资，放松境内投资者对海外投资的限制，采取设定较高金额上限进行风险控制，逐步放宽，并测试人民币流出与流进的双向平衡水平。创新外汇管理制度，优化外汇清算和周转时差。就建设人民币离岸金融中心而言，首先应构建人民币离岸债券市场和人民币信贷及清算中心，为外资企业和个人提供人民币信贷服务，并借鉴香港发展经验，广纳金融贤士，加强沪港交流，促进沪港合作，形成“两个中心”协调联动发展。另一方面，还要加强同新加坡和东京这两个金融中心的竞争力，以国内强大的实体经济为依托，激发金融创新，加速人民币离岸金融中心建设，推进人民币国际化进程。最终把上海建成远东地区国际金融中心，重夺上个世纪失去的地位，把上海建成与纽约、伦敦相媲美的国际金融中心，形成国

际金融中心“三足鼎立”的局面。这不仅是降低美军在东亚地区影响力的有效途径，更将改变国际战略格局，并为中国崛起提供坚实的金融基础。

（四）防控风险，推进渐进式改革

第一，顶层设计，统筹协调。中央应设立专门的自贸区管理部门，进行统筹规划和协调，但具体还应授权给自贸区管委会进行管理运作，这也是为将来管理更多的自贸区做必要准备。另外，为防控外资风险，可在商务部设立国家安全审查专门部门，并进行专门立法以取代《关于外国投资者并购境内企业的规定》（2009）和《关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知》（2011），提高安全审查的法律效力和权威性，并接受国家安全委员会的领导。

第二，循序渐进，逐次推广。改革开放 30 多年来，取得成功的一条重要经验就是渐进式推进改革。除上海之外，将来还将在全国遴选一批具备一定条件和实力的城市铺展开来，对此可以对申报自贸区的城市就贸易水平、金融服务水平、投资环境等方面设置一定的门槛标准，同时自贸区不宜过多、过密，既要兼顾东部沿海和内陆，也要兼顾南北，全面合理布局。未来，在上海自贸区各项试验中，必将在行政管理、法律法规、金融创新、外资管理等领域形成一套可复制、可推广的经验，这套经验将由下一批试点城市推广。

第三，坚持创新，反对盲目。自贸区建设要守好底线，防范风险，做好试点。上海自贸区建设的红利主要是来自于制度创新，而不是政策优惠。相反，政策洼地越多，越阻碍市场配置资源的效率，形成制度陷阱。因此，地方不能一哄而上，抢先要政策优惠，而应该切实理解本轮改革的目的在于通过制度改革创新来实现经济发展。所以，地方也可以在不申请自贸区的前提下进行适当的改革，形成经验，为国家的改革战略添砖加瓦。

结束语

从国际政治经济学的视角来解析上海自贸区的国家战略行为，对从宏观的国际战略视角透视国家行为在市场中的作用具有独特的意义。当今中国在国际政治经济领域面临着美国对华经济遏制的巨大压力，中国迫切需要通过

加入国际经济合作与竞争，参与国际经贸领域规则的制定，加强全球治理能力，改变在国际上的被动局面。在国内政治经济领域，也同样面临着改革政治经济体制，提高国家治理能力，推动人民币国际化和经济转型升级，为实现中华民族伟大复兴的重任而奋斗。国际和国内两个层面、政治和经济两个领域，相互交织、相互关联，是摆在中国面前的巨大挑战。上海自贸区的成立作为一项国家层面的战略性政策，意在为中国崛起谋政治篇、布经济局，意义非凡。

上海自贸区作为一项重要的改革使命，其成功与否直接关系到中国的改革进程。必须给予高度重视，本文提出上海自贸区的建设应按照一定的路径渐进地推进每一项改革：首先要紧盯国际经济贸易新趋势，关注美国的区域战略；其次要加强顶层设计与统筹，完善法律法规；最后，控制风险，在行政管理体制、市场化改革等方面形成可复制经验，逐步推广，形成国家战略。上海自贸区只要循序渐进，大胆试验、大胆创新，必将取得一系列非常有益的成果，使上海成为中国新一轮改革开放的新窗口和国际金融中心，并将改变亚太战略格局，助推中国崛起。

[收稿日期: 2014-05-04]

[修回日期: 2014-06-20]

[责任编辑: 樊文光]

德国鲁尔区结构转型及启示

胡 琨

【内容提要】自 20 世纪六七十年代起，大量拥有诸多有利要素的传统工业地区陆续陷入发展困境而不能自拔，从经济发动机沦为被标以“老工业区”的问题地区，这也导致老工业区转型迅速成为一个全球化现象。老工业区转型既有成功案例，也有失败典型，本文所聚焦的德国鲁尔区则二者兼具。本文重点依据法国调节学派的危机理论和路径依赖理论，分析作为传统工业地区的德国鲁尔区的两种转型战略：在 20 世纪 60 年代末至 80 年代中后期之间，尽管有大量创新和政策调整，但由于路径依赖所导致的功能锁定、政治锁定和智识锁定，这一时期的转型很大程度上是失败的。此后，考虑到单一的结构政策无法兼顾各区域的不同条件，鲁尔区引入“地区化”作为自身转型的核心政策，一方面引入“地区”作为结构转型的重要行为主体，替代日益没落的煤钢复合体企业，实现鲁尔区的协调机制从以煤钢复合体为主体的垂直一体化向以区域为核心的水平一体化的转向；另一方面则借助结构政策，充分调动区域内部各个行为主体的积极性，推动区域创新体系的建设，建立与完善新增长结构中的各类要素。基于对鲁尔区结构转型的相关政策和理念的系统梳理与评估，本文尝试从经济的空间结构视角拓展学界对世界经济格局变化的理解，同时也为我国老工业基地的转型提供相应参考。

【关键词】鲁尔区 结构转型 法国调节学派 路径依赖 启示

【作者简介】胡琨，中国社会科学院欧洲研究所助理研究员

【中图分类号】F151.81

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0061-15

20世纪六七十年代以降,许多拥有人口稠密、产业聚集、基础设施完备、交通便利等诸多有利要素的传统工业地区^①陆续陷入发展困境而不能自拔,从经济发动机沦为被标以“老工业区”的问题区域,世界经济的空间结构也因此产生深刻变化。^②

德国鲁尔区(Ruhrgebiet)位于德国北莱茵—威斯特法伦州(NRW)中部,由11个县级市(Kreisfreie Stadt)和4个县(Kreis)组成,面积4,435平方公里,人口515万。^③该地区富含石煤,因而在19世纪初以来的一系列有利因素^④推动下,逐渐形成了以煤炭开采和钢铁生产为基础,囊括煤炭、钢铁、煤化工、机械和能源等产业的“煤钢复合体”,在德国近现代工业化和战后重建中发挥了举足轻重的作用。20世纪50年代末,鲁尔区以占联邦德国8%的人口贡献着约13%的国内生产总值。^⑤

然而,随着石煤逐渐被廉价石油所替代,鲁尔区的煤炭开采业逐渐陷入困境,石煤开采量和就业人数于1956年和1957年分别达到峰值后持续下滑,大量矿井关闭。而20世纪70年代中期,来自新兴国家和日本的竞争以及新材料的出现,又给鲁尔区的钢铁生产行业带来巨大挑战。作为当地石煤的主要需求方,钢铁行业的危机又反过来令采煤业处境进一步恶化。整个煤钢产业陷入危机。而作为煤钢复合体,鲁尔区几乎所有产业都和煤钢产业有或多或少的关联,其他产业发展则明显不足,因此,煤钢产业的危机最终引发了整个区域的衰退。^⑥

鲁尔区从危机甫现,就不断致力于推动本地区经济结构转型加以应对;这一努力令世人瞩目。作为一个传统工业地区,鲁尔区为何会陷入危机?如何转型?以及转型是否成功?理清这些问题,不仅有助于理解当下世界经济

^① 如德国的鲁尔(Ruhrgebiet)、英国的米德兰兹(Midland)、法国的洛林(Lorraine)、西班牙的巴斯克(Euskadi)和我国的东北地区等。

^② S. Goch, *Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel: Bewaetigung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet*, Essen: Klartext-Verlag, 2002, S. 16.

^③ RVR, *Kleiner Zahlenspiegel der Metropol Ruhr 2012*, Essen und Bochum: Regionalverband Ruhr, 2012, S. 2-3.

^④ 这些因素包括来自英格兰和上石勒苏益格工业区的技术转移、普鲁士王国自1807年以来引入的经济自由政策(Gewerbefreiheit)、铁路与运河的建设等。

^⑤ G. Müller, “Strukturwandel und Beschäftigungsperspektiven an der Ruhr,” *WIS-Mitteilungen*, H. 4, 1986, S. 188-197.

^⑥ K. Eckart, *Das Ruhrgebiet: Geographische Exkursionen*, Duisburg, 2000, S. 14.

格局的变化，对于我国同样面临结构转型压力的老工业基地未来发展也有着重要借鉴意义。

一、社会与制度视角下的分析范式

（一）传统的产业视角

区域的兴起与衰退有赖于其内部产业的发展。“长波理论”认为，自工业革命至今，西方工业国家共经历了五次技术创新引发的长波^①，每一次长波运行引起的产业结构转型都会改变经济活动的空间分布结构。曾经的产业中心，因其区位要素^②与“新长波”不匹配而陷入衰退；与此同时，曾经的落后区域却在新兴产业支撑下日渐繁荣，直至下一次“长波”的到来。^③与宏观经济学视野的长波理论相对应的是源于微观经济学视角的“产品生命周期理论”，其基本观点是：每种产品都有一定的寿命并会经历一个生命周期，处于生命周期早期的产品，会给企业带来利润，而生产处于生命周期晚期产品的企业，则会亏损。产品生命周期无疑也会对经济活动的空间分布结构产生极大影响。^④

这两个理论有一个共同特点，就是判定区域发展的路径为动态的和周期性的，具体说，就是拥有“新”产业或者生产“年轻”产品的区域将会兴起，而被“老”产业或者“老”产品所塑造的区域自然就会逐渐衰落，传统工业地区无疑属于后者。与之类似的理论还有“增长极理论”以及“长期工业发展路径理论”（das Konzept der langfristigen industriellen Wachstumspfade）等。^⑤这种动态一周期性的视角无疑精确地把握了西方传统工业地区兴衰的基本表象。

^① 五个长波分别是：1790—1840年，以蒸汽机、纺织与铁工业为标志；1840—1890年，以铁路、蒸汽船、钢铁工业为标志；1890—1950年，以化工、汽车制造、电力为标志；1950—1990年，以电子和石化工业为标志；1990至今，以微电子、信息和生物技术为标志。

^② 如原材料，基础建设，经济政治制度，人力资源储备以及“image”等。

^③ L. Schätzl, *Wirtschaftsgeographie 1. Theorie*, Paderborn: Schöningh, 2003, S. 221.

^④ R. Vernon, “The Product Cycle Hypothesis in a New International Environment,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 41, 1979, pp. 255-268.

^⑤ M. Storper, *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, New York: Guilford Pubn, 1997, pp. 46-48.

然而，这些理论却无法解释，为何新产业或新产品没有能够出现在传统工业地区，从而带动这些区域的再次兴起。新产业或新产品的出现，与包括原始创新和创新扩散在内的创新有着密不可分的关系。因此，区域发展的兴衰，取决于其创新能力的强弱。近年来新经济地理学（New Economic Geography）的理论分析^①和地区产业集群（Cluster）的实证研究^②都表明，创新需要各类行为主体的相互合作与竞争，因此，产业空间集聚有利于创新的发生和扩散。就此而言，交通便利、产业集聚且基础雄厚的鲁尔区理应不乏创新活动，却仍然陷入危机。显然，产业的视角无法给出令人完全满意的答案，鲁尔区的衰退有其深刻的社会背景。^③

（二）社会与制度的视角

20世纪70年代，福特式资本主义的重重危机催生了“法国调节学派”（Régulation School），这一学说与结构主义马克思主义理论有千丝万缕的关联，主张考察经济现象必须要从社会生产与社会形态的关系入手，但对“经济基础决定上层建筑”的论断则有所保留，而认为各种经济行为都是在密集的社会关系和政治规定的网络框架中进行的，是社会各个行为主体相互“协调”的结果，某种“（经济）积累体系”（accumulation regime）对应某种特定的“（社会）调节模式”（mode of regulation），且两者是相互影响的关系。^④当积累体系与调节模式相互匹配并能维持一段相当长时期的经济发展时，由积累体系与调节模式及其相互关系构成的复合体便被称为“发展模式”（model of development）（图1）。而当这种匹配被打破时，就会引发各类社会行动主体新一轮的全面相互协调，调节模式的改变影响积累体系，而积累体系的

^① See P. Krugman, "What's New about the New Economic Geography," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 14, No. 2, 1998, pp. 7-17; M. Fujita and J. F. Thisse, *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

^② See M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press, 1990; P. Maskell & L. Kebir, "What Qualifies as A Cluster Theory?" *DRUID Working Paper*, No. 05-09, Aalborg, 2005.

^③ RVR, *Innovationsbericht Ruhr 2006: Neue Ansätze Einer Innovationsorientierten Regionalpolitik*, Essen und Bochum: Regionalverband Ruhr, 2007, S. 7.

^④ “积累体系”包含相互之间进行交换与选择的“生产结构”与“消费模式”，而“调节模式”则是形形色色的“协调机构”在不同的“协调方式”下确定社会行动主体的行动框架，参见 M. Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*, New York: NLB, 1979, pp. 9-25。

相应调整又反过来影响调节模式，如此一个双向循环相互影响的过程，直至新的发展模式确立。而在旧的发展模式难以为继、新的发展模式又尚未建立之前，社会经济就会出现危机。而打破原先发展模式的可能是外部事件，比如战争、自然灾害、竞争以及能源危机等，亦有可能是此种发展模式自我发展的结果。^①

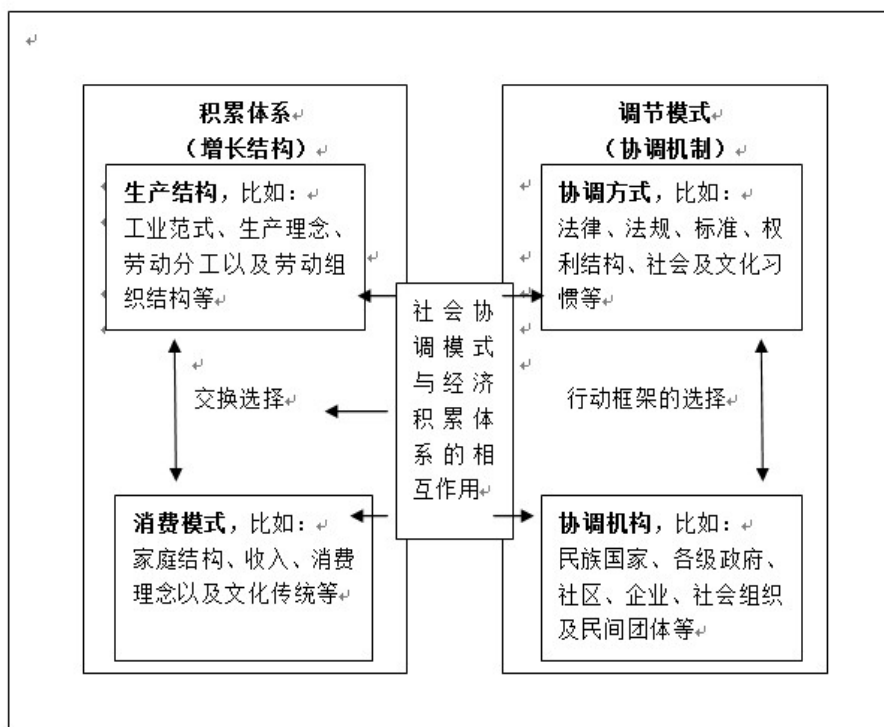


图 1：法国调节学派理论结构示意图

资料来源：H. Bathelt, “Die Bedeutung der Regulationstheorie in der Wirtschaftsgeographischen Forschung”。

调节学派的最大贡献在于不孤立地研究经济增长及其危机，而是把它放

^① S. Krätke, “Regulationstheoretische Perspektiven in der Wirtschaftsgeographie,” *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, H. 1-2, 1996 (40), S. 6-19.

在整个经济、技术、政治及社会的背景下来考察。^①它对二战后西方社会从福特主义向后福特主义的转型进行了鞭辟入里的分析，也对经济学、社会学、地理学以及人类学等社会科学门类产生了深刻的影响。其对危机产生机制的论述，无疑为我们考察以鲁尔区为代表的传统工业地区的衰退提供了令人振奋的视角，那么，是什么因素阻碍新的发展模式建立起来呢？

在区域发展研究中，利用交易成本理论分析区域内不同行动主体间关系发现，各个行动主体之间一方面有相互间可确定的交易关系，另一方面还存在大量非正式、不可货币化及不确定的网络关系^②，这种网络关系被新制度经济学归入“制度”（institution）的范畴。具体来说，制度是特定空间中各个行为主体行动所指向的、相对稳定的规范性关系模式与行为规则；它既包括正式制度，即人们有意识创造出来并通过国家等组织正式确立的成文规则，如法律与正式合约等；也包括非正式制度，即对人行为的不成文约束，如行事准则、行为规范和惯例等。^③在调节学派理论的视角下，制度存在于发展模式内部的方方面面，是影响区域发展的关键因素，其表现形式不仅包括属于增长结构的产业结构、土地利用模式、投资结构、劳动力的技能与经验、企业的组织结构和基础设施等，还包括协调机制的政治治理模式、行为主体的思想行为模式和行为主体间的各类关系架构等。一种发展模式在一个区域一旦确立，其制度发展便会被纳入一个自我强化的路径依赖进程。这个进程一方面导致制度最大限度地适应此种发展模式，致力于实现在该发展模式下的最高效率；另一方面，它也意味着旧的发展模式面临各种冲击而走向末路，区域经济社会面临转型压力时，此种制度很难被其他制度所取代，产生某种锁定效应（lock-in），导致新的发展模式迟迟难以形成，传统工业地区发展便会陷入困境（图2）。^④

^① H. Bathelt, "Die Bedeutung der Regulationstheorie in der Wirtschaftsgeographischen Forschung," *Geographische Zeitschrift*, H. 2, 1994, S. 63-90.

^② O. E. Williamson, "Transaction Cost Economics and Organization Theory," in N. J. Smelser and R. Swedberg eds., *Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, 1994, pp. 77-107.

^③ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1990, pp. 36-60.

^④ R. Nelson and S. G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982, pp. 33-39.

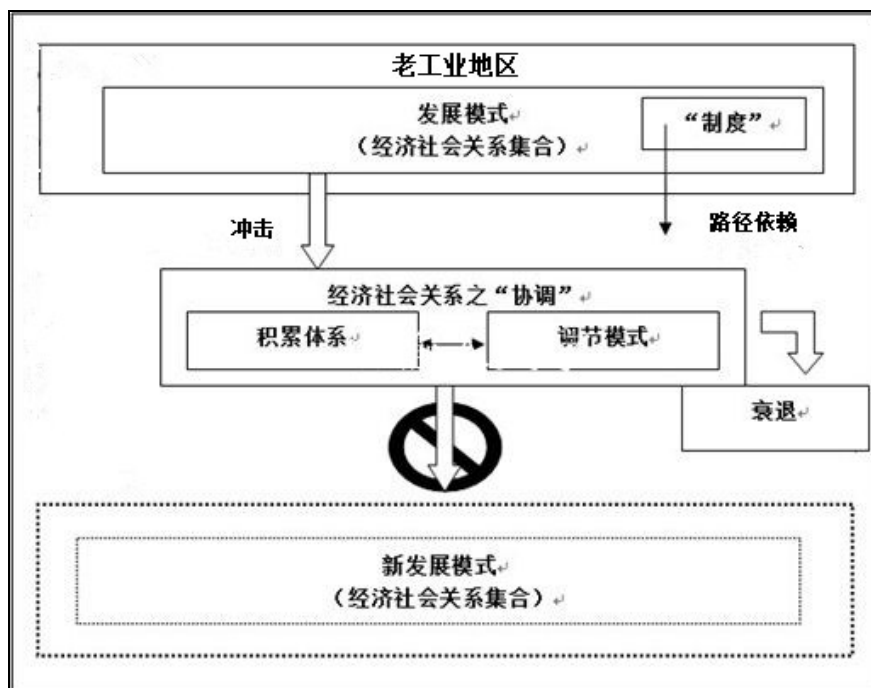


图 2：传统工业地区衰退之研究范式

资料来源：Nelson and Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, pp. 33-39。

简而言之，在传统工业地区，在路径依赖影响下，制度对现有发展模式的适应(adaptation)，将会导致其失去面对新挑战时的适应能力(adaptability)，从而陷入衰退，鲁尔区结构转型所面临的困境正是源于此。^①

二、路径依赖下鲁尔区的结构转型：1968—1987 年

长期的煤钢复合体发展，使得当地各类行为主体从功能（functional）、智识（cognitive）和政治（political）上都被整合进以煤钢复合体为核心的垂直一体化（Vertikale Integration）生产链条，整个区域的增长结构和协调机制

^① G. Grabher, *Lob der Verschwendung, Redundanz in der Regionalentwicklung: Ein sozioökonomisches Plädoyer*, Berlin: Ed. Sigma, 1994, S. 24–56.

(即发展模式)因此也被这一制度所锁定。

制度的路径依赖,早在转型压力显现之初就深刻地影响着鲁尔区的发展。当第一个石煤矿并于20世纪50年代末关闭时,思想行为模式及世界观高度同质化——确切地说是“煤钢化”——的当地行为主体,无论是普通工人还是政治精英,受煤钢复合体长期繁荣印象的影响,在相当长一段时间内认为衰退是周期性的,坚信下一轮繁荣将会自动到来,并因此在整个20世纪60年代仍大量招募外籍劳工,以应对将来可能出现的劳动力短缺。在这种智识锁定下,鲁尔区对即将到来的结构性危机毫无察觉,未能及时采取适当的应对措施,因而错过了主动转型的有利机会,第一个结构转型政策直到石煤危机爆发近十年后才出台。^①

1967年,“煤矿区新工业化计划”(Plan der Neuindustrialisierung der Kohlenreviere)出台,因占据鲁尔区绝大部分土地的大型企业受制于智识型锁定,将危机定义为周期性而不是结构性的,并且认为新工业计划将会与其争夺有限的生产要素,因此采取抵制态度,尽管土地大量闲置却拒绝向新产业提供土地,导致这一计划胎死腹中。^②鉴于此,北威州政府于1968年推出“鲁尔发展计划(1968—1973年)”(Entwicklungsprogramm Ruhr 1968—1973),目标是通过交通、聚落、再教育、高等教育和休闲等基础设施的改善,引导土地、资本和劳动力等要素向非煤钢相关产业流动,推动产业结构转型。^③在此基础上,北威州1979年又发布“鲁尔行动计划(1980—1984年)”(Aktionsprogramm Ruhr 1980—1984),重点促进本区域有优势的新兴产业创新,如节能、环保与远程供热技术等,并为解决新产业用地瓶颈问题成立“鲁尔土地基金”和“州发展协会”(LEG)。^④

在这一时期,面对经济大环境变迁的挑战,鲁尔区所属的北威州政府尽

^① M. Jürgen, *Strukturwandel, Tertiärisierung, Entwicklungspotential und Strukturpolitik: Regionen im Vergleich, Ruhrgebiet, Pittsburgh, Luxemburg, Lille*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2000, S. 11.

^② H. Brümmer, T. Stoffregen, T. D. Weichert, *Ruhrgebiet - Krise als Konzept: Untersuchungen zu Situation und Zukunft eines Industriellen Lebensraumes*, Bochum: Geminal Verlag, 1982, S. 27.

^③ Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 - 1973*, Düsseldorf, 1968.

^④ M. Burkhardt, *Aktivierung und Umnutzung ehemaliger Industrie- und Gewerbeflächen*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1992, S. 17.

管已有所回应，但鲁尔区缺乏一个统一的地区政府，各个县、市在行政区划上分别被划入明斯特（Münster）、安斯贝格（Arnsberg）与杜塞尔多夫（Düsseldorf）等三个专区（Regierungsbezirke），相关政策需要在鲁尔区得到落实，无法不与当地形形色色的各类行为主体特别是占据绝对话语权的煤钢复合体协调，以提高政策的接受度；但整个区域的发展模式已被以煤钢产业为核心的垂直一体化所塑造，在制度路径依赖的影响下，功能、智识和政治三个方面的锁定导致相关转型政策目标无法得到充分实现。^①

所谓功能锁定，是指当地占主导地位的煤钢复合体大型企业与其中小供应商企业之间紧密而长期的合作，导致这些中小企业因为较低的交易成本而被整合进以大型企业为主导的煤钢复合体产业的垂直化产业链中。功能性锁定一方面侵蚀中小企业自主创新与开拓适应新市场的能力，另一方面使得企业与区域的生产要素配置都仍然向煤钢复合体倾斜。当新一波产业浪潮来临时，区域内各类生产要素则无法及时退出并重新配置，导致产业结构转型举步维艰。值得一提的是，当地中小供应商始终不乏研发活动和创新尝试，但由于此种功能性的锁定，研发活动缺乏跨界性，主要在煤钢复合体的框架内进行，例如，至 20 世纪 80 年代，在为煤炭工业提供机械设备的企业中，仍然有近六成是在与主要客户进行紧密合作的基础上开发新产品，甚至有三成以上只根据最大客户的需求进行研发，只有不到一成进行自主研发。而与此相对的是，在其他类型的机械设备制造企业中，超过六成企业的研发活动取决于对市场环境的评估和本企业研发部门的意愿，而且合作伙伴相当多元。^②

而政治锁定更加剧了生产要素重新配置的难度。所谓政治性锁定，即在煤钢复合体产生与发展的过程中，鲁尔区内各级政府机关及政治人物与煤钢复合体管理层及工会等会形成关系密切的利益结合体，他们在转型过程中，会利用各种政策工具来阻止各类生产要素退出煤钢复合体，以维护传统的利益关联。例如要求当地电力企业与煤炭企业签订购销合同，限制石油与煤炭进口，以确保本地石煤市场。此外，尽管州政府极力推动新兴产业落户，但

^① M. Wissen, *Die Peripherie in der Metropole: Zur Regulation sozialräumlicher Polarisierung in Nordrhein-Westfalen*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 2000, S. 73.

^② F. Lehner, J. Nordhause-Janzen, K. Schubert, *Probleme und Perspektiven des Strukturwandels der Bergbau-Zulieferindustrie*, unpublished manuscript, Institut Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen, 1990, S. 44-47.

地方政府基于与主导产业千丝万缕的关联，亦不愿采取相应的措施为新兴产业提供其所缺乏的土地资源，导致大量的新兴产业企业在德国南部落户。同时，这种关联也导致大量的政府资金继续流入煤钢复合体，而在兴起初期急需资金支持的新兴产业及其企业在当地得不到应有的扶持。^①

而在智识锁定下，煤钢复合体已习惯于通过煤钢产业的合理化与现代化来应对出现的危机，而缺乏跨产业的视角，尤其是在石油危机爆发后，当地企业一度认定石煤的春天再次到来，从而再次加大了对煤钢及其相关产业的投入。因而，这一时期研发与创新活动在鲁尔区并不鲜见，但主要集中于煤钢复合体内部，数控机床（CNC）、计算机辅助设计（CAD）、计算机辅助质量管理（CAQ）、柔性制造系统（FMS）和通用信息模型（CIM）等新技术与理念最早被应用于煤钢及其相关行业，这导致有限的创新资源绝大部分继续流入煤钢复合体，新兴行业发展在当地受到压制。^②

因此，大量的资源要素始终在煤钢复合体内部流动，研发与创新活动尽管被重视与促进，却仍集中于煤钢及其相关产业领域，不但使区域内新兴产业的创新及其发展受到严重制约，而且加剧了旧发展模式的锁定，结构转型步履蹒跚，以煤钢复合体为基础形成的旧发展模式仍然占据主导地位。随着新一波产业浪潮的兴起，煤钢复合体的结构性危机在 20 世纪 80 年代最终完全爆发，旧的发展模式难以为继，新发展模式的确立遥遥无期，被其所塑造的鲁尔区也不可避免地陷入危机。1970 年，鲁尔区的失业率与北威州和联邦水平基本持平，但到 1987 年，在人口不断外流的背景下，鲁尔区失业率高达 15.2%，而北威州与联邦同期则仅为 10.8% 和 8.4%。^③ 而国内生产总值占北威州的比例也从繁荣时期的 40% 以上下滑至 80 年代以后的 25% 左右，^④ 煤钢产

^① G. Grabher, "The Weakness of Strong Ties: The Lock-In of Regional Development in the Ruhr Area," in G. Grabher ed., *The Embedded Firm: On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London and New York: Routledge, 1994, pp. 264-265.

^② R. Rothwell and W. Zegveld, *Reindustrialization and Technology*, Harlow: Longman, 1985, p. 41.

^③ RVR-Datenbank-Statistik, *Quelle: Bundesagentur für Arbeit, NRW*, http://www.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Bilder/Daten___Fakten/Regionalstatistik_PDF/Arbeitsmarkt/06_Zeitr_Arbeitsmarkt_13.pdf.

^④ RVR-Datenbank-Statistik, *Landesbetrieb für Information und Technik, NRW*, http://www.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/Bilder/Daten___Fakten/Regionalstatistik_PDF/Wirtschaftskraft/09_Zeitr_VWG_11.pdf.

业受危机冲击最大。1987年，采煤业就业人数从1957年的56万人骤降至15.7万人，而1976年至1987年，金属制造与加工行业从业者数量则从14.3万剧减为8.3万，煤钢产业就业人数占当地第二产业的比重从1957年的近70%下降至1987年的约40%。^①

显然这一时期鲁尔区的结构转型并不成功。问题很大程度上在于其严重的路径依赖，导致了功能、政治和智识上的严重锁定效应，诸多创新仍局限于传统的煤钢复合体框架内。要破解这一难题，只有跳出传统结构政策的桎梏，思考在旧发展模式（特别是垂直一体化）逐渐瓦解的背景下，如何通过各类创新确立新的发展模式，从而实现区域的复兴。

三、结构政策的地区化与转型成效初显：1987年—

一方面，上一时期鲁尔区的结构政策之所以并没有取得预期的效果，最关键因素即统一的地方政府在鲁尔区缺失，结构政策只能由州政府部门制定而缺乏在当地落实的支点，结构政策最终无异于隔靴搔痒；另一方面，结构性危机的深化导致煤钢产业不断萎缩，而非煤钢产业比重逐渐上升，旧发展模式有土崩瓦解的趋势^②，面对这些情况，如何通过切实可行的结构政策在鲁尔区确立新的发展模式，成为结构政策的主要关怀。

在此背景下，“地区化”（Regionalisierung）逐渐成为各方共识，因为单一的结构政策无法兼顾各个区域的不同条件，进而给出有针对性的政策方案。同时，区域的可持续发展关键取决于其自身创新能力的强弱。因而，地区化包含两方面涵义，即一方面引入“地区”（Region）作为结构转型的重要行为主体，替代日益没落的煤钢复合体企业，实现鲁尔区的协调机制从以煤钢复合体为主体的垂直一体化向以区域为核心的水平一体化的转向；另一方面则借助结构政策，充分调动区域内部各个行为主体的积极性，推动区域创新体系（Regionale Innovationssysteme）的建设，建立与完善新增长结构中的各类

^① R. Hamm and H. Wienert, *Strukturelle Anpassung Altindustrieller Regionen im Internationalen Vergleich*, Berlin: Duncker & Humblot, 1990, S. 152 f.

^② G. Grabher, "Against De-Industrialisierung: A Strategy for Old Industry Area," in E. Matzner and W. Streeck eds., *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment*, Aldershot: Edward Elgar, 1988, p. 68.

要素。^①

（一）碎片化的地区化结构政策

这一理念的先声是1987年实施的“煤矿地区未来倡议”(Zukunftsinitiative Montanregionen, ZIM)。在这一项目框架下,北威州在促进研发、提高劳动力素质、创造和保障就业、扩建与完善基础设施、改善环境等传统政策手段之外,重点支持鲁尔区内部自发出现的发展项目,促进各个项目与各个行为主体之间的合作与协调。在此基础之上,鲁尔区被划分为六个地区,独立对本区域结构政策的制定与落实负责,“地区化的结构政策”正式启动,而埃姆歇公园国际建筑展项目(Internationale Bauausstellung Emscher Park, IBA Emscher Park)无疑是这一理念落实的样板与高潮。^②

埃姆歇公园国际建筑展项目坐落于埃姆歇河流域这一深受煤钢复合体发展影响,因此也是受结构性危机冲击最严重的区域。为落实该计划,州政府成立埃姆歇国际建筑展有限公司。该公司是由来自联邦州和地方政府以及经济、工会、规划、建筑、环保和学术界的专家所组成的半官方机构,旨在以创新为导向,协调和促进包括乡镇政府、企业、协会、民间组织和个人等在内的各类当地行为体在区域发展问题上广泛参与和合作,通过城市规划、社会、文化和生态环境领域的各类项目来推动区域经济的转型与发展,如工业废弃地的绿化、流域水系的治理和工业建筑与用地的再利用等。整个项目于1989年启动,历时10年,共投入约25亿欧元(其中公共财政资金约15亿),共在17个乡镇执行项目129个。尽管存在将埃姆歇公园国际建筑展项目称为政治形象工程的指责,但不可否认的是,在旧发展模式逐渐消亡的背景下,该项目为鲁尔区引入了大量的创新元素,例如区域内各行为体横向合作与协调的尝试,水处理、环保、新能源、旅游、文化创新等产业的出现等。这些新元素将成为本区域新发展模式建立与完善基础的一部分。^③

鲁尔区一方面深受煤钢复合体影响而长期被同一发展模式所主导,另一

^① H. H. Blotevogel, "Zur Konjunktur der Regionsdiskurse," *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, 2000, S. 491-504.

^② H. H. Blotevogel, "Auf der Suche nach regionalen Leitbildern? Regionale Entwicklungskonzepte für das Ruhrgebiet," in: *49. Deutscher Geographentag Bochum 1993*, Band 1, Stuttgart 1995, S. 34-51.

^③ Kommunalverband Ruhr (KVR) (Hrsg.), *Perspektive Ruhr: Strukturpolitik an der Ruhr - Programme, Konzepte, Akteure*, Essen: KVR, 2000, S. 18.

方面始终缺乏一个统一的地方政府，不同地区的结构政策各自为政，集体行动的困境导致无法实现必要的协调与合作。这使区域内新的协调机制迟迟不能形成，区域发展逐渐呈现碎片化特征，经济发展水平与北威州及联邦德国其他区域的差距不断加大。1991—2002年，鲁尔区国内生产总值增长15.18%，而同期北威州和联邦德国却分别实现了28.25%和38.94%的经济增长，鲁尔区失业率也比北威州和联邦德国同期水平分别高3%和3.6%。^① 面对全球化背景下愈演愈烈的区域竞争，迫切需要在整个区域的范围内建立统一的协调机制，以优化和整合有限的创新要素，这一设想最终随着“鲁尔地区联盟”（Regionalverband Ruhr, RVR）的成立逐渐成为现实。

（二）鲁尔地区联盟框架下的结构政策

所谓鲁尔区，便是鲁尔地区联盟所覆盖区域，其前身是1920年成立的“鲁尔煤矿区聚落联盟”（Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, SVR）。当时因《凡尔赛条约》而需要20余万矿工及相关人员。为安置上述人员，需要一个统一的机构进行规划，鲁尔煤矿区聚落联盟应运而生。该组织在强化鲁尔区的地区认同意识的同时，其规划权限也不断拓展。1962年，北威州《规划法》（Landesplanungsgesetz）赋予该组织在鲁尔区境内的土地管理与城市规划权限，并于1979年将其更名为“鲁尔乡镇联盟”（Kommunalverband Ruhrgebiet, KVR）。2004年，北威州议会批准鲁尔乡镇联盟更名为鲁尔地区联盟，并于2007年通过《向鲁尔地区联盟转让鲁尔都市区地区规划权限法》（Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr）。在结构政策地区化趋势的影响下，鲁尔地区联盟作为整个鲁尔区的代表，在区域发展中的影响权重不断增大。^②

2002年，鲁尔乡镇联盟发布《鲁尔前景——鲁尔区结构政策项目》，通过对本区域有优势或未来有发展潜力的12个产业领域进行扶持，促使其更积极地参与本区域发展模式的重塑，这一口号为“优势强化”（Stärkung der Stärken）的结构政策依托产业集聚模型，尝试从以下三个方面来实现其政策目标：

第一，随着煤钢复合体在结构性危机下的逐渐消亡，传统制度的路径依

^① RVR-Datenbank-Statistik, *Landesbetrieb für Information und Technik, NRW.*

^② RVR official site, <http://www.metropoleruhr.de>.

赖和锁定效应不断减弱，区域发展的主要问题不再是解构旧的发展模式，而是如何建构新的发展模式。因此，煤钢复合体中发展出来的优势与特色部门，如能源、水供应与处理、环境保护、物流、健康产业和机械制造等，日益成为区域发展内生潜力的依托，是新增长结构中关键的组成部分。

第二，优势产业的创新与发展依赖于区域内各行为主体依托产业链建立的互动网络，如何有效促进区域内政府、研究与教育机构、相关企业及诸如咨询和风险投资等服务业，以及不同地区的相互合作与协调，是这一战略的核心任务。

第三，实践表明，各相关行为主体的空间集聚是优势产业产业链得以形成的必要条件。因此，通过工业园等形式引导各个优势产业的空间集聚是实现这一战略最直观和主要的手段，例如在埃姆歇—里普（Emscher-Lippe）地区出现的光伏产业集群，成为优势产业之一能源经济的重要组成部分。^①

尽管鲁尔地区联盟并不是真正意义上的鲁尔区政府，但是其权限的扩大使得其在鲁尔区整个区域的层面进行结构转型政策的设计及落实成为可能，在其结构政策的推动下，创新活动加强，新的产业门类和各类网络开始出现并壮大，区域内新的协调机制和增长结构开始形成，鲁尔区新的发展模式雏形初现。2002—2011年，尽管鲁尔区就业状况仍差强人意，但却实现了26.6%的经济增长，而同期北威州和联邦德国国内生产总值的增长率却分别只有20.9%和21.6%。^②

四、结论与启示

长期的煤钢复合体发展，使得鲁尔区的发展模式被以煤钢复合体为核心的垂直一体化制度所锁定，同时，鲁尔区又始终缺乏真正意义上代表本区域的地方政府，这导致其在面临结构转型压力时，无法摆脱路径依赖的影响，及时调整区域内的增长结构与协调机制。当旧的发展模式最终因结构性危机难以为继，新的发展模式又迟迟无法确立时，地区便不可避免地陷入危机。

在此背景下，“地区化”（Regionalisierung）逐渐成为各方共识，即一方

^① Kommunalverband Ruhr (KVR) (Hrsg.), *Perspektive Ruhr*, S. 3-7.

^② RVR-Datenbank-Statistik, *Landesbetrieb für Information und Technik, NRW*.

面引入地区作为结构转型的重要行为主体，替代日益没落的煤钢复合体企业，实现协调机制从以煤钢复合体为主体的垂直一体化向以区域为核心的水平一体化的转向；另一方面则借助结构政策推动创新，建立与完善新增长结构中的各类要素，从而建立新的发展模式。经过多年的摸索，鲁尔地区联盟逐渐成为这一理念框架下地区结构转型的主要推手，区域经济发展初显成效。

但鲁尔区至今仍缺乏代表本区域的独立地方政府，这一方面导致鲁尔地区联盟缺乏必要的广泛权限来落实其结构政策，另一方面又使得联邦州、联邦和欧盟的相关结构和区域政策在鲁尔区缺乏相应的落实机构，只能各自为政，甚至相互冲突与矛盾。这种政治权限的分裂和政出多头仍严重制约着鲁尔区在整个区域的层面建构新发展模式应对结构性危机的能力与活动空间，结构政策的地区化进程仍待推进，新的发展模式仍有待确立。

鲁尔区结构转型的经验与教训，对于我国的经济转型具有重大参考价值。众多老工业基地在 1949 年后的计划经济塑造下产生，而大量新兴工业区则在改革开放后因比较优势在珠三角与长三角地区出现。这些地区在发展过程中，经济积累体系与社会调节模式逐渐达到高度匹配，区域经济在特定发展模式下在一定时期内得到长足发展；但也都随着内外部环境的变迁而逐渐“老化”，面临或即将面临结构转型的压力，如何灵活运用各种政策手段，冲破既有制度的功能、政治和智识锁定，促进新的发展模式尽快确立，无疑是值得思考和探讨的。

[收稿日期：2014-08-14]

[修回日期：2014-08-26]

[责任编辑：陈鸿斌]

大国在中东伊斯兰地区军事基地的获取方式及其对中国的启示*

孙德刚 邓海鹏

【内容提要】海外军事基地研究的重要领域是基地的获取方式。本文归纳出大国获取海外军事基地的六种方式，即殖民统治、和平转让、军事占领、军事结盟、提供援助和撤离原住民，并以美、英、法、俄、日、印六国在中东伊斯兰地区军事部署为例加以实证检验。研究显示：在不同的国家、历史时期和地缘环境下，上述六种手段的作用不同。军事结盟和提供援助是大国在该地区部署军事基地的主要手段；殖民统治是英法获取军事基地的重要手段；军事占领是美国获取军事基地的主要手段；和平转让与撤离原住民是大国获取军事基地的补充手段。中国在中东虽无军事基地却有军事存在，以索马里护航编队、维和部队等为主要形式。为更好地保护海外利益，增强人道主义救援能力，中国在中东伊斯兰国家建立任务导向型后勤补给基地具有必要性，其获取方式将以政治谈判和外交协商为主，不同于其他大国的获取方式。

【关键词】海外军事基地 军事部署 大国与中东 中东伊斯兰地区

【作者简介】孙德刚，上海外国语大学中东研究所研究员；邓海鹏，上海外国语大学中东研究所2011级硕士生

【中图分类号】E371

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0076-20

* 本文系国家社科基金项目“美国在中东伊斯兰地区军事基地的战略部署与调整趋势研究”（13CGJ042）的前期成果，并得到教育部“新世纪优秀人才支持计划”（NCET）、上海市“浦江人才计划”（14PJC092）和上海高校一流学科“政治学”资助。

军事基地是大国实现安全战略的重要支点。考古学研究表明：从鄂东地区春秋中晚期遗存的楚文化特征与紧邻的安徽中西部同时期“舒器”文化特征的迥异，以及两种考古学文化的相对独立存在，说明公元前 7 世纪前后，楚国在鄂东地区经略的重点在东区，以适应军事设防的需要，这一地区春秋中晚期的遗存反映出楚国在大别山西线的军事存在。^① 公元前 3 世纪的楚汉战争中，汉王刘邦令萧何在关中建立军事基地，组织人力、物力支援前线，对战争的胜利发挥了巨大的作用。^② 作为国内军事基地的延伸，海外军事基地是帝国力量的象征和海外征战的“桥头堡”。自公元前 4 世纪古希腊开始，海外军事基地在大国对外安全战略中一直扮演重要角色。以地中海地区为例，雅典人、腓尼基人和罗马人都曾在地中海建立军事基地。^③ 公元 1274—1281 年，蒙古帝国曾利用今天韩国的马山（Masan）作为军事基地，动用 15 万军队和 800 艘船只进攻日本。^④ 公元 14 世纪初，威尼斯与热那亚争夺地中海、爱琴海和黑海，并爆发冲突，前者曾使用地中海地区的军事基地如塞浦路斯作为前线作战阵地。15 世纪中期，奥斯曼帝国占领北非和埃及沿海地区后，曾利用希腊岛屿作为军事基地，骚扰欧洲过往商船。^⑤ 1565 年，奥斯曼帝国从圣约翰骑士团手中夺得马耳他，并将其建成地中海中部的重要海军基地，以支持该帝国向西地中海地区扩张。^⑥

21 世纪，海外军事基地同样是守成大国和崛起大国在海外维护军事、政治和经济利益的依靠手段，成为大国海外利益消长的“晴雨表”。海外军事基地的获取方式，既与大国海外军事部署的动因息息相关，又与大国海外军事基地的稳定性存在重要关联。迄今为止，学界对大国海外军事基地的研究主

^① 丁兰：《试论春秋中晚期楚国在鄂东地区的军事存在》，载《中南民族大学学报》2006 年第 5 期，第 149 页。

^② 《军事基地》，载《中国大百科全书》（军事），中国大百科全书出版社 1989 年版，第 562 页。

^③ 修昔底德：《伯罗奔尼撒战争史》，谢德风译，商务印书馆 2007 年版，第 71-72 页。

^④ 《元史·卷二百八·列传第九十五·外夷一》，高丽国：“三月，遣木速塔八、撒本合、持诏使高丽、金军五千六百人、助征日本”。Robert E. Harkavy, *Strategic Basing and the Great Powers, 1200-2000*, New York: Routledge, 2007, pp. 29-30.

^⑤ Ann Williams, *Britain and France in the Middle East and North Africa*, London: Macmillan, 1968, p. 2.

^⑥ Jeremy Black, *Naval Power*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 3.

要以问题研究为导向, 深入的理论研究成果尚不多见, 而从海外军事基地的获取方式角度考察大国海外军事基地部署的成果则更少。^①

一、大国海外军事基地获取方式的理论解析

域外大国如何获取中小国家的军事基地? 该问题并无唯一答案, 因为大国在中小国家部署军事基地的目标、时机、地缘、对象国、决策机制和领导人个性特征不同, 其获取基地的方式也不尽相同。归纳起来, 大国获取海外军事基地主要包括殖民统治、和平转让、军事占领、军事结盟、提供援助和撤离原住民等六种手段。

(一) 殖民统治

近代, 大国海外军事基地绝大部分设立在殖民地, 它们是近代西方强化殖民统治、加强军事干预的手段。西方殖民主义者通常认为, 海外殖民地是“无主地”, 任何国家都有权根据“先占先得”的原则占领和使用, 并有权在这些“无主地”上建立军事设施、部署军事战斗人员和开展军事活动, 从而形成了近代西方大国在海外部署军事基地的雏形。二战结束后, 西方大国统治下的海外殖民地纷纷独立, 民族自决成为时代潮流, 民族解放运动风起云涌。大多数民族独立国家奉行“白板主义”(Clean-slate Doctrine)^②, 宣布宗主国与之签订的不平等条约丧失法律效力, 西方大国必须尊重新兴国家的主权, 关闭在海外的军事基地, 特别是法国在非洲、英国在东南亚和海湾地区的军事基地。但美、英、法等国通过重签军事合作协定, 在部分前殖民地国家仍保留了军事基地, 如美国在菲律宾, 英国在塞浦路斯, 法国在吉布提、加蓬、喀麦隆、塞内加尔、中非共和国和马达加斯加等地的军事基地。这些海外军事基地在一定程度上是近代西方殖民统治的延续。以美国为例, 1946

^① 哈卡维教授曾提出军事基地获取的三种方式, 包括殖民占领、结盟和援助, 但缺乏细致的分析。参见 Robert E. Harkavy, “Thinking About Basing,” in Carnes Lord ed., *Reposturing the Force: U.S. Overseas Presence in the Twenty-first Century*, Newport, R. I.: Naval War College, Center for Naval Warfare Studies, 2006, p. 22。

^② 参见 Yilma Makonnen, *International Law and the New States of Africa: A Study of the International Legal Problems of State Succession in the Newly Independent States of Eastern Africa*, Addis Ababa: Ethiopian National Agency for UNESCO, 1983。

年7月4日，美国允许菲律宾独立，但美军参谋长要求在菲律宾保留40处军事基地，包括苏比克湾的海军基地和克拉克空军基地等大型军事基地。经过美菲双方的讨价还价，双方于1947年正式签订的《军事基地协定》规定：美国在菲律宾独立后将租用16处军事基地，包括苏比克海军基地和克拉克空军基地，租期为99年。^①

（二）和平转让

盟国之间的和平转让也是获取海外军事基地的一种手段。海外军事基地需要财政投入作为保障。当一国国力衰弱而无法继续维持海外军事基地，同时又不愿看到敌国占领并支配这些军事基地时，将海外军事基地转让给实力更强的盟国不失为一种选择。例如：二战爆发后，英国国际地位急剧下降，但是英帝国留下的海外资产——海外军事基地数量众多，加上法国沦陷后英国兼并的法国海外军事基地，数量达1,000多处，海外军事基地的管理和维持已经超过英国的财政负担能力。为此，二战期间到冷战爆发前，英国将众多海外军事基地和平转让给了美国。^② 1940年9月2日，美英两国领导人以换文的方式达成《租借协定》，美国以50艘老式驱逐舰作为交换，获得纽芬兰南岸、百慕大东岸、百慕大湾等军事基地。英国还允许美国在巴哈马群岛东部、牙买加南岸、圣卢西亚西岸、帕里亚湾的特立尼达西岸、安提瓜岛（Antigua）和离乔治敦50英里的英属圭亚那等地立即建立和使用海军、空军基地及其他军事设施。英美《租借协定》还特别规定：上述所有基地和设施，将以99年为租期，租借给美国，除因建立这些基地和设施而补偿私有财产所有人的损失外，英国免收美国一切租金和费用。^③ 美国在冷战期间还租用了英国在阿松森岛（Ascension）和印度洋迪戈加西亚（Diego Garcia）的军事基地（1966年12月30日起租用，租期50年），并临时租用了法国在摩洛哥的军事基地，作为美国在地中海地区的战略空军司令部。^④ 1959年，美国一份为国防部参

^① Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, Ithaca: Cornell University Press, 2008, pp. 64-66.

^② Takafumi Ohtomo, "Understanding U.S. Overseas Military Presence after World War II," *Journal of International and Advanced Japanese Studies*, Vol. 4, March 2012, p. 21.

^③ 王绳祖、何春超、吴世民编选：《国际关系史资料选编》，法律出版社1988年版，第796-797页。

^④ C. T. Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, New York: Oxford University Press, 2000, p. 13.

谋长准备的研究报告将印度洋的迪戈加西亚岛视为世界上最重要的六大战略岛之一，美国也通过向英国提供援助而获得该军事基地。^①

1978年英国从苏伊士以东撤出所有军事力量后，其在海湾地区留下的军事设施和军事基地（如巴林）成为此后美国在海湾军事基地的重要资产。英国和平转让给美国的新加坡、阿松森等军事基地也成为后来美国重要的海军基地和卫星跟踪站。^②

（三）军事占领

军事占领也是大国获取海外军事基地的重要手段。军事占领同殖民统治一样，是基地使用国通过强制手段在东道国土地上部署军事力量并建设相应军事设施的行为。所不同的是，军事占领具有临时性，一般在特定时段后将行政管辖权移交当地政府。如在二战期间，美国打败日本，占领日本本土、冲绳、韩国等，并在战后强行在这些地区建立重要军事基地，这些基地就是通过军事占领获得的。1969年《维也纳公约》第75条规定：战胜国有权根据《联合国宪章》的精神向发动侵略的国家强加条约，其中包括签订条约、迫使战败国接受外国军事力量驻扎在该国等。^③对于美苏来说，通过直接军事占领获取军事基地多发生在二战后。如美国在二战中获取的联邦德国、意大利、日本的军事基地。1979年苏联则通过军事占领在阿富汗建立了军事基地。冷战期间，美苏两大集团相互制约，不结盟运动取得了长足发展，呼吁大国在国际规范的框架内通过签订合同，以和平方式获取军事基地，否则恐将因触及美苏核心利益而引发东西方冲突，通过军事占领获得军事基地的难度增加。

二战结束后，尽管侵占他国领土、强行建立军事基地的案例大大减少，但有些国家仍通过侵略方式占领他国土地，强制建立军事基地，控制东道国。如1967年以色列占领叙利亚戈兰高地后建立军事基地。1982年以色列入侵黎巴嫩后在黎南部建立军事基地，直到2000年才全部关闭。^④

^① Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 184.

^② *Ibid.*, p. 11.

^③ John Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations under Modern International Law*, Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publications, 1992, p. 49.

^④ 2008年俄罗斯与格鲁吉亚爆发冲突后，俄占领格北部的军事基地至今，引起格政府强

冷战后，美国一超独大的地位使其摆脱了冷战时的羁绊，先后在 1991 年海湾战争、2001 年阿富汗战争和 2003 年伊拉克战争中以武力方式实现了反美伊斯兰政权的更迭。美国在科威特、阿富汗和伊拉克的军事基地也主要是通过军事占领获得的。虽然美国宣布在这些国家的军事基地部署具有临时性，其无意在中东伊斯兰国家建立永久性军事基地，但通过军事占领获得基地仍遭到伊斯兰世界的抵制。尤其是“9·11”事件以来，美国通过军事占领获得军事基地更加不得人心，激起了伊斯兰世界的强烈反对，美军基地成为反美主义、反犹主义和伊斯兰极端势力发动暴力袭击和“圣战”的重要理由。而在阿富汗，由于新政府对国家的实际控制能力有限，面对塔利班武装的严重威胁，美国一方面履行奥巴马政府组建之初所承诺的从伊拉克撤军的计划，另一方面从 2009 年开始增兵阿富汗，扩大打击塔利班武装的范围和力度。总体来看，尽管一战、二战、海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争等爆发后，军事占领成为大国获取海外军事基地的重要方式，但在新时期，通过军事占领获取并维持海外军事基地的政治风险进一步增加，尤其是维持这些军事基地变得越来越困难，基地政治化使大国在战败国土地上建立军事基地的成本上升。如 2011 年利比亚战争结束后，美、英、法等国都不愿在该国建立军事基地，避免卷入阿拉伯国家的内部纷争。

（四）军事结盟

结盟也是大国获取海外军事基地的重要方式。例如二战时期，为应对德国、日本和意大利法西斯轴心的安全挑战，美国在英国、法国、加拿大、中国等盟国土地上建立了数百处军事基地，其中在大西洋建立了 228 处，在太平洋建立了 256 处。^① 冷战期间，为应对美苏竞争所带来的安全威胁，处于两大意识形态阵营的东西方国家纷纷寻求在联盟框架下保留或建立军事基地，如美国在北约多边军事联盟框架下，在英国、法国、联邦德国、意大利、希腊和土耳其等国建立了上百处军事基地，还在日本的横须贺、大凑、舞鹤、佐世保以及韩国、中国台湾地区建立了军事基地。尽管苏联在 1951 年联大全体会议上指责美国海外军事基地部署对社会主义国家形成了一条“锁链”，旨

烈不满。

^① 托尔钦诺夫：《美国在国外的军事基地是对全世界人民和平和安全的威胁》，姚嘉政译，新知识出版社 1956 年版，第 4 页。

在包围苏联和其他进步国家，但不久后苏联也在波兰、民主德国、捷克斯洛伐克、保加利亚等中东欧国家建立了军事基地。盟国对大国的态度决定海外军事基地的稳定性，如在朝鲜战争背景下，中国曾要求盟国苏联推迟交付旅顺军港，20世纪60年代古巴则请求苏联在其国内建立导弹基地，以应对美国的威胁，土耳其、伊朗等国为应对苏联威胁一度在安全上对美“一边倒”，并允许美国在其领土上建立了数量众多的海军、情报等基地。在中东，苏联曾在埃及、叙利亚、南也门、利比亚等盟国土地上建立军事基地。英国曾在海湾盟国土地上建立了军事基地。

冷战后，通过结盟而获得海外军事基地最为典型的例子要数美军在海湾合作委员会（简称海合会）成员国、东欧国家（保加利亚和罗马尼亚）和高加索地区（如格鲁吉亚）所建立的新军事基地。萨达姆政权虽然在1991年海湾战争中战败，但其政权并未倒台。因此，寻求美国的保护成为海合会六国（沙特阿拉伯、科威特、巴林、卡塔尔、阿联酋、阿曼）最为迫切的任务，以沙特为首的海合会成员国纷纷与美国签署军事合作协定，结成准联盟。这些国家为美军提供军事基地和后勤支持，美国则为各国提供安全保护伞与导弹防御系统。虽然2003年伊拉克战争前美国从沙特撤出了大部分作战部队，美军基地在海湾各国的存在也面临来自美国与上述伊斯兰大国政治与文化差异带来的挑战，但海湾地区纷繁复杂的安全形势尤其是伊朗核问题愈演愈烈，使海合会成员国长期维持甚至强化了与美国的安全合作关系，美军在该地区的存在强化了美国与海合会的准联盟关系。

另一个典型的例子是在冷战结束后的欧洲。冷战后，东欧各国对俄罗斯大国沙文主义记忆犹新。共产主义意识形态在东欧的影响力下降尤其是在新政府奉行“全盘西化”政策的那些国家，其接受西方自由、民主和人权等价值观，积极响应以美国为首的北约集团的“邀请”，陆续加入北约。保加利亚和罗马尼亚还允许北约在自己的领土上建立军事设施，在北约的军事保护伞之下制衡俄罗斯的潜在威胁。2006年，保加利亚政府同意美国部署2,500人，罗马尼亚同意美军部署1,500人。实力骤降的俄罗斯强烈地感受到美国在其西线步步紧逼的战略攻势。2008年8月俄罗斯对格鲁吉亚开战，并在格鲁吉亚建立军事基地，旨在阻止西方在俄战略边境建立更多的军事基地，压缩俄战

略空间。但这场战争反而加速了格鲁吉亚在安全上向美国和北约“一边倒”的进程，近年来美国在格鲁吉亚的军事存在已经成为俄罗斯边境线上的前哨。

（五）提供援助

提供援助也是大国获取非盟国军事基地的重要方式之一。基地使用国将建立海外军事基地与提供援助相挂钩，以“有偿使用”为原则，使该大国获得地缘政治利益，基地东道国获得地缘经济利益。截至1982年，美国在全球30个国家建立了军事基地，苏联在全球12个国家建立了军事基地，英法等西欧国家在16个国家建立了军事基地，这些军事基地大多是大国对中小国家援助的产物。例如20世纪80年代初，美国在全球拥有359处军事基地和大约1,200处军事设施，在海外军事基地驻军41.6万人，其中约33万部署在欧洲，而且美国的海外援助额是全球第一。^①通过援助获得的基地可能是短期的，也可能是长期的，但大国以租借方式获得的海外军事基地也不是少数。所谓租借军事基地是指：军事基地使用国在遵守东道国主权的政策宣示下，以经济和军事补偿的方式，使用东道国的军事设施，并在军事基地范围内开展军事训练和作战演习。例如，1903年，根据美国和古巴签订的《租借协定》，美国租借古巴关塔那摩并在该地区建立了海军基地。^②

冷战期间，为遏制苏联，构筑针对社会主义阵营的战略包围圈，美国需要借助某些欧亚大陆边缘地带国家和地区军事基地，包括日本、韩国、菲律宾、泰国、土耳其、希腊等。它们大多在二战后经济落后、政局不稳，急需资金和军事装备巩固政权，抵御所谓“共产主义威胁”，并希望借助美国设立的军事基地维护国内安全，美国成为名副其实的全球租赁大国（Leasehold Empire）。以土耳其为例，从20世纪50年代开始，美军基地每年为该国带来8亿美元的收入。^③而费迪南德·马科斯（Ferdinand Marcos）时期的菲律宾，社会矛盾突出、腐败严重、经济发展停滞，在国民经济几近崩溃的情况下，正是依靠美国的经济援助尤其是美国的军事基地带来的财政收入，才使之得以维持20年的威权统治，而美国也得到了在菲律宾的苏比克海军基地和克拉

^① Robert E. Harkavy, *Bases Abroad: The Global Foreign Military Presence*, Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 5.

^② Calder, *Embattled Garrisons*, p. 184.

^③ Catherine Lutz ed., *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*, New York: New York University Press, 2009, p. 272.

克空军基地的长期驻扎权，成为其在西太平洋的重要军事据点。

同样，从 20 世纪 60 年代开始，苏联租借古巴的军事基地，不仅使古巴获得了可观的经济和军事援助，也扩大了苏联在加勒比地区的影响力，并在同美国的安全竞争中变被动为主动，摆脱了被动受遏制的局面。从 20 世纪 70 年代开始，苏联通过经济和军事援助获得了越南金兰湾海军基地的使用权，使其太平洋舰队的军事投射前沿基地向南延伸了一千多公里。冷战后，大国以经济和军事援助为筹码，换取军事基地使用权的现象比比皆是。例如，进入 21 世纪以来，日本在吉布提，法国在阿联酋，俄罗斯在叙利亚，印度在塔吉克斯坦，美国在阿尔及利亚南部沙漠地区的军事基地，都以援助为交换条件。吉尔吉斯斯坦则是世界上唯一既有美国军事基地，又有俄罗斯军事基地的国家。类似地，冷战时期美国和苏联也均在古巴部署军事基地。美俄部署基地的租金和各种援助也成为该国重要的财政收入，例如“9·11”事件后美国在吉尔吉斯斯坦军事基地的年租金达 8,000 万美元，占其国内生产总值（GDP）的 2%。^① 尽管 20 世纪 80 年代希腊要求美国关闭其军事基地，但当美国承诺提供可观的经济援助后，希腊立即予以积极回应，宣布美国第六舰队可以继续使用在该国的军事基地。^②

（六）撤离原住民

军事基地不同于民用设施，具有较强的军事机密性，且常常处于重要的战略位置。大国有时会根据需要，要求海外某一战略地区的居民或原住民为海外军事基地“搬迁”，并给予适当的经济补偿。以英美在印度洋中部迪戈加西亚军事基地为例，该军事基地是美国太平洋司令部在印度洋的唯一大型、永久性军事基地，对于美国控制马六甲海峡、海湾地区、亚丁湾等战略要道起到重要作用。为此，英美两国曾在冷战时期要求迪戈加西亚岛上的 1,200 名居民和劳工迁往毛里求斯和塞舌尔等国，并给予毛里求斯政府 65 万英镑的经济补偿。^③ 在 1991 年海湾战争、2001 年阿富汗战争和 2003 年伊拉克战争中，

^① 军事科学院世界军事研究部主编：《中亚军事基本情况》，军事科学出版社 2007 年版，第 157 页。

^② Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations under Modern International Law*, p. 15.

^③ Ohtomo, “Understanding U.S. Overseas Military Presence after World War II,” p. 22; Calder, *Embattled Garrisons*, p. 185.

迪戈加西亚军事基地均发挥了重要辐射和力量投射作用。例如 1991 年海湾战争期间，美国 600 架次 B—52 轰炸机（临时部署在该基地）经停迪戈加西亚军事基地，多次执行空袭伊拉克任务。^① 英国在迪戈加西亚的军事基地是撤离原住民而获得军事基地的典型例子。

二、实证分析

本文以 21 世纪美国、英国、法国、俄罗斯、日本和印度六国在中东伊斯兰地区军事部署为例，分析其海外基地获取方式。本文的考察范围——中东伊斯兰地区，包括中南亚、西亚和非洲阿拉伯国家，可分为四大次区域：（1）中南亚伊斯兰地区（系美国中央司令部责任区），包括阿富汗、巴基斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦等；（2）东地中海地区（系美国欧洲司令部和中央司令部责任区），包括土耳其、塞浦路斯、叙利亚、黎巴嫩、约旦等；（3）海湾地区（系美国中央司令部责任区），包括伊朗、伊拉克、海合会六国及也门等；（4）非洲阿拉伯地区（系美国非洲司令部责任区，但埃及隶属中央司令部责任区），包括北非、东非阿拉伯国家。

选择 21 世纪大国在中东伊斯兰地区的军事部署作为考察对象，主要是因为中东伊斯兰地区是当今世界民族冲突、宗教矛盾、恐怖活动、领土争端等问题最突出的地区，也是全球治理的重点地区之一。该地区由于其丰富的能源储量和重要的地缘战略位置而成为大国争夺的焦点，建立海外军事基地是大国争夺中东伊斯兰地区的重要手段。21 世纪初，美国、英国、法国、俄罗斯、日本和印度等六国在该地区部署了数十处军事基地，大国以强化在该地区的主导地位、维护海外利益、促进民主、维护中东稳定、反恐和反海盗为目标，强化军事基地部署，不断根据新任务调整布局，体现了网络化、前沿化、小型化、分散化和机动化等特点。但是，大国在中东伊斯兰地区的军事基地也引发各种新矛盾，不同利益与价值观的碰撞加剧，突出表现为大国同伊斯兰世界的矛盾，中东伊斯兰国家之间的矛盾，以及基地东道国与反对大

^① Calder, *Embattled Garrisons*, p. 186.

国部署基地的非国家行为体之间的矛盾。美、英、法、俄、日、印在中东伊斯兰地区的军事基地部署情况如下：

（一）美国

21 世纪初，美国的军事基地无论是数量还是驻军人数都遥遥领先于其他大国，其海外军事基地数量在 2005 年达 700 余处。^① 2011 年底美国关闭在伊拉克所有军事基地后，仍然在中东伊斯兰世界有 100 多处军事基地和军事设施，13 万人左右。其中，美国在海合会六国军事基地人数为 5 万人，是其中东伊斯兰地区军事基地部署的重中之重。美国在土耳其军事基地的驻军人数约 3,000 人，在吉布提驻军人数约 3,500 人，在阿富汗驻军 6.6 万人，在吉尔吉斯斯坦驻军人数约 1,000 人。截至 2012 年，美国在海外共部署了 666 处军事基地；其中，在中东伊斯兰地区，美国在阿富汗、吉尔吉斯斯坦、沙特、科威特、阿联酋、卡塔尔、巴林、阿曼、吉布提、土耳其等均部署了军事基地或军事存在。美国在该地区的主导地位，与美军在中东数十处军事基地与军事设施、13 万驻军息息相关，这些驻军、武器装备和设施增强了美国对该地区事务的军事干预能力。

（二）英国

冷战爆发初期，英国在塞浦路斯、埃及、也门、海湾地区等部署了数十处军事基地，具有较强军事投射能力，成为中东伊斯兰地区最有影响力的军事大国。1971 年，英国宣布从苏伊士运河以东地区撤出军事力量后，其中东的军事基地数量和规模锐减。2013 年以来，英国在中东伊斯兰地区仅维持两处军事基地（英国皇家空军在塞浦路斯岛上的两处主权基地），驻军人数为 3,000 人以上。该基地与英国在直布罗陀的军事基地以及美国在印度洋的迪戈加西亚军事基地形成“品字形”结构，旨在保障英国在英吉利海峡——直布罗陀海峡——地中海——苏伊士运河——红海——亚丁湾——印度洋这一海上贸易生命线的安全。

（三）法国

21 世纪初，法国相继关闭在非洲大陆的永久军事基地，海外军事基地数量和驻军人数大幅度减少，且海外军事基地驻军中大约 2/3 由外籍军团组成，

^① Ibid., p. 50.

仅 1/3 为法国公民，但仍具有较强军事投射能力。2013 年以来，法国在中东伊斯兰地区有两处较大规模军事基地。一处是在吉布提，人数在 2,800 人左右^①，主要用于强化法国在东非传统势力范围内的影响力，并以吉布提为据点，向东非、红海、亚丁湾和非洲大陆内部投射军事力量。法国另一处军事基地在阿联酋阿布扎比。萨科奇任法国总统后，法国首次在美英传统势力范围海湾地区部署军事基地，驻军人数在 500 人左右。^② 法国在阿布扎比的军事基地显然有配合美国、欧盟和英国向伊朗施压，预防海湾地区爆发军事冲突的目的。

（四）俄罗斯

在欧洲大国中，俄罗斯是在地缘上最接近中东的国家，俄罗斯黑海舰队在地中海和亚丁湾的活动能力近年来逐步增强，弥补了其中东军事基地的力量不足。在苏联军事实力处于巅峰的 20 世纪七八十年代中期，苏联曾在阿尔及利亚、利比亚、埃及、索马里、苏丹、南北也门、叙利亚等 7 个中东阿拉伯国家部署了数十处军事基地。苏联解体后至今，俄罗斯在西亚仅剩在叙利亚塔尔图斯的唯一海军基地，驻军不足 200 人，主要承担俄罗斯黑海舰队的维修与后勤补给任务，并为俄罗斯在地中海与亚丁湾巡逻的军舰提供修整场所，不具有大规模作战功能。^③ 除叙利亚外，俄罗斯还在吉尔吉斯斯坦驻军 700 人左右，在塔吉克斯坦的军事基地部署了 5,500 人，后者是俄罗斯主导的集体安全条约组织下的联合军事力量。

（五）日本

2008 年，索马里海盗活动进一步猖獗，日本急需在亚丁湾地区部署一处反海盗基地。2009 年，日本与非洲之角的吉布提签订协定，在红海和亚丁湾交汇处建立了军事基地。为避免给中国、韩国等东亚和东南亚国家留下日本侵略扩张的形象，日本政府在官方文件中尽力低调处理在吉布提的军事基地，

^① “La France Sonne la Retraite à Bangui,” *Libération*, July 24, 1997; Shaun Gregory, “The French Military in Africa: Past and Present,” *African Affairs*, No. 99, 2000, p. 438; Shaun Gregory, *French Defence Policy into the Twenty-first Century*, London: Macmillan, 2000, pp. 159-161.

^② Matthew Saltmarsh, “France Opens First Military Bases in the Gulf,” *New York Times*, May 26, 2009.

^③ Andrew E. Kramer, “Russian Warships Said to Be Going to Naval Base in Syria,” *New York Times*, June 18, 2012.

甚至避免使用“基地”一词，而是用更具防御性质的称谓——“设施”，即“日本在吉布提执行反海盗任务设施”（Japanese Facility for Counter-Piracy Mission in Djibouti）。^① 很快，日本海上自卫队大佐北川敬三（Keizo Kitagawa）宣布：日本将在海外建立二战结束以来首个军事基地——吉布提军事设施，该基地也是日本首次在非洲大陆建立的军事存在。2010年5月，日本防卫大臣滨田靖一和吉布提外交和国际合作部长马哈穆德·阿里·优素福（Mahamoud Ali Youssouf）在东京签署日本使用吉布提军事基地协定。^② 自2011年建成以来，该基地拥有12公顷独立军事设施，新设施总价值为47亿日元（约合人民币3.75亿元），驻吉布提军事基地的日本海上自卫队人数从150人增加至180人。^③

（六）印度

迄今为止，印度首个也是海外唯一的军事基地部署在中亚塔吉克斯坦而非中东，且该军事基地的前景也充满变数。自20世纪90年代末以来，印度一直视阿富汗塔利班政权为威胁，并试图将塔吉克斯坦作为扶植阿富汗北方联盟的重要基地。“9·11”事件前，印度、俄罗斯与塔吉克斯坦就打击阿富汗塔利班政权积极合作，印度在塔吉克斯坦首都杜尚别东南部130公里处的法科尔（Farkhor）小镇建立了一处军事医院，以支持当时阿富汗北方联盟抵抗塔利班的进攻。2002年，印度与俄罗斯和塔吉克斯坦签订《三方安全合作协定》，使三国反恐合作制度化，并扩展了三国在反恐领域的合作范围。印度在塔吉克斯坦的军事存在，一方面旨在打击塔利班政权，另一方面希望以此牵制巴基斯坦。在俄罗斯的默许下，印度将塔吉克斯坦的法科尔变成反恐空军基地，由印度空军与塔吉克斯坦空军共同使用。

印度在法科尔的空军基地曾是苏联的一处空军基地，冷战结束后一直处于废弃状态。2003年，印度政府投入5亿卢布（约合1,000万美元）用于重

^① Yoichi Kato, “SDF’s New Anti-Piracy Base Creates a Dilemma,” *Asahi Shimbun*, August 5, 2011.

^② “Japan Opening First Overseas Military Base Since World War II,” *World Press*, May 4, 2010, <http://justinwrites.wordpress.com/2010/05/04/japan-opens-first-overseas-military-base-since-world-war-ii/>.

^③ Alex Martin, “First Overseas Military Base since WWII to Open in Djibouti,” *Japanese Times*, July 2, 2011.

建，并于 2005 年正式建成。^① 据 2007 年印度主流英文媒体《印度快报》报道：该空军基地成为印度第一个海外军事基地。另据《简氏防务周刊》透露：印度在法科尔空军基地部署了两个米格—29 中队，共部署有 12 架俄制米格—29 战斗机，40 余名印度官兵驻扎在此，并使用该基地中的一座控制塔。1997—2001 年，印度在塔吉克斯坦军事基地的主要任务是训练阿富汗北方联盟游击队打击塔利班。“9·11”事件后该基地主要承担军事威慑、训练塔吉克斯坦军队、侦查、预警等多种任务。^② 中国前驻印度大使程瑞声指出，印度在中亚建立首个海外军事基地，旨在发挥大国作用，打击恐怖主义，遏制克什米尔极端分子和寻求能源利益等多重目的。^③

三、理论假设检验

尽管新时期美、英、法、俄、日、印六国在中东伊斯兰地区均部署了军事基地，但这六国在该地区军事基地的规模差异较大，六国获取海外军事基地的方式也各不相同。（见表 1）

统计显示：第一，21 世纪初，美国在阿富汗、巴基斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、伊拉克、海合会六国、土耳其、吉布提、迪戈加西亚等 14 个国家和地区部署了军事基地。截至 2011 年底，美国相继关闭了在乌兹别克斯坦、伊拉克、沙特和巴基斯坦的军事基地，剩余驻军约 13 万人。就获取方式而言，美国在吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、巴基斯坦和吉布提的军事基地主要通过提供援助而获得；在科威特、阿曼、卡塔尔、沙特、土耳其、阿联酋、巴林等盟国和准盟国的军事基地主要通过军事结盟和提供援助的双重手段获得；在阿富汗和伊拉克的军事基地主要通过军事占领获得；在迪戈加西亚的军事基地主要通过英国的和平转让而获得。

第二，英国在塞浦路斯的两处主权基地，主要是殖民统治的产物。1960 年，英国被迫宣布允许塞浦路斯独立，但前提是塞浦路斯同英国签订《军事

^① Rahul Bedi, "India to Station MiG-29 Fighter-bombers at Tajikistan Base," *The Tribune* (India), April 21, 2006.

^② Nick Paton Walsh, "India Flexes Its Muscles with First Foreign Military Base," *The Guardian*, April 26, 2006.

^③ 程瑞声：《印度打造首个海外军事基地》，载《世界知识》2003 年第 23 期，第 8 页。

表 1: 21 世纪初大国在中东伊斯兰地区军事基地的获取方式分析

类 型	基 地（使用国—东道国）	数量
殖民统治	英国—塞浦路斯主权基地；法国—吉布提	2
和平转让	美国—迪戈加西亚群岛	1
军事占领	美国—阿富汗；美国—伊拉克 ^①	2
军事结盟	美国—科威特 ^② ；美国—阿曼；美国—卡塔尔；美国—沙特 ^③ ；美国—土耳其；美国—阿联酋；美国—巴林；俄罗斯—吉尔吉斯斯坦；俄罗斯—塔吉克斯坦；俄罗斯—叙利亚	10
提供援助	美国—吉尔吉斯斯坦；美国—乌兹别克斯坦 ^④ ；美国—巴基斯坦 ^⑤ ；美国—科威特 ^⑥ ；美国—阿曼；美国—卡塔尔；美国—沙特 ^⑦ ；美国—土耳其；美国—阿联酋；美国—巴林；美国—吉布提；法国—阿联酋；俄罗斯—吉尔吉斯斯坦；俄罗斯—塔吉克斯坦；俄罗斯—叙利亚；日本—吉布提；印度—塔吉克斯坦	17
撤离原住民	英国—迪戈加西亚群岛	1

资料来源：笔者自制。

^① 2011 年 12 月底，美国关闭在伊拉克所有军事基地，但保留了军事顾问和情报人员等，参见孙德刚：《美国在伊拉克军事部署的调整：从刚性基地到柔性存在》，载《现代国际关系》2012 年第 2 期。

^② J. E. Peterson, "Foreign Military Presence and its Role in Reinforcing Regional Security: A Double-Edged Sword," in Emirates Center for Strategic Studies and Research ed., *Arabian Gulf Security: Internal and Outside Challenges*, Abu Dhabi: Emirates Center for Strategic Studies and Research, 2008, p. 184.

^③ 2003 年伊拉克战争爆发后，美国关闭了在沙特的军事基地，但却保留了秘密军事设施和军事训练基地。

^④ 现已关闭。

^⑤ 现已关闭。

^⑥ J. E. Peterson, "Foreign Military Presence and its Role in Reinforcing Regional Security: A Double-Edged Sword," in Emirates Center for Strategic Studies and Research ed., *Arabian Gulf Security: Internal and Outside Challenges*, Abu Dhabi: Emirates Center for Strategic Studies and Research, 2008, p. 184.

^⑦ 2003 年伊拉克战争爆发后，美国关闭了在沙特的军事基地，但却保留了秘密军事设施和军事训练基地。

基地协定》(Treaty of Establishment)，保留英国在岛上的军事基地。此协定规定：“塞浦路斯独立后，英国军用飞机有权不受限制飞越塞浦路斯共和国上空，除非英军的行为危害到了塞浦路斯境内其他飞机和人员的安全；英国对于亚克罗蒂里(Akrotiri)(英国皇家空军基地)和泽凯利亚(Dhekelia)(英国陆军航空队基地)两处军事基地及其上空拥有完全的控制权。”^①从此，塞浦路斯尽管在名义上已经独立，但并未完全实现主权、自由和民族自决，也未真正建立民族国家。正如英国在塞浦路斯末任总督休·富特爵士(Sir Hugh Foot)所言，塞浦路斯只不过经历了“从殖民统治到基于协定统治的转型”。^②而英国在迪戈加西亚群岛上的军事基地则是通过撤离原住民的方式获得。

第三，法国在吉布提的军事基地是法国在非洲殖民统治的产物，是法国允许吉布提独立的条件之一。法国驻扎在吉布提的军队总人数约为2,800人，约占法国在非洲驻军人数的一半，包括两个战斗团和一个伞兵团的别动队。在吉布提军事基地的海军有一支增援印度洋舰队的海军分舰队，一支突击队和一个通讯监听站。其空军有一个中队和一个直升机运输大队。^③此外，法国在阿联酋的军事基地主要是通过提供安全援助的方式获得。法国海军参谋长皮埃尔·弗朗索瓦·弗里希尔(Admiral Pierre François Forissier)上将强调指出：阿布扎比军事基地主要承担防御性任务，并称该基地为“和平营”，驻扎有法国海空军官兵500人，包括约80名非战斗人员。^④

第四，近年来俄罗斯在叙利亚、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦维持了军事基地。就获取方式而言，俄罗斯维持在这三国的军事基地均依靠军事结盟和提供援助的双重方式。例如2012年10月，俄罗斯总统普京访问塔吉克斯坦首都杜尚别，与拉赫蒙总统达成新的基地协定，两国国防部长在协定上签字。该协定规定：俄罗斯在今后30年(2012—2042年)将继续免费使用塔吉克斯坦的军事基地，期满后可再续签5年。作为交换，在就业方面，俄允许110

^① Woodliffe, *The Peacetime Use of Foreign Military Installations under Modern International Law*, p. 147.

^② Robert Holland, *Britain and the Revolt in Cyprus, 1954-1959*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 332.

^③ 顾章义、付吉军、周海泓编著：《索马里 吉布提》，社会科学文献出版社2006年版，第255、263页。

^④ Saltmarsh, "France Opens First Military Base in the Gulf," *New York Times*, May 26, 2009.

万塔吉克斯坦人继续在俄工作，这些工人每年可为塔吉克斯坦带来约 28.6 亿美元的汇款，占该国 GDP 的 44%；在援助方面，俄将向塔吉克政府额外提供 500 万美元的反毒品行动专项资金，以增强两国在禁毒领域的合作，并向塔吉克斯坦优惠提供能源；在安全方面，俄承诺其在塔吉克斯坦的驻军将致力于维护地区稳定。^① 此外，俄罗斯还向吉尔吉斯斯坦和叙利亚提供了军事援助，以获取在上述两国的军事基地。

第五，日本在吉布提的军事基地主要目的在于打击索马里海盗，其获取方式是日本向该国提供经济援助和租金。吉布提允许日本建立军事基地，主要是从经济而不是安全的角度出发。据透露，日本政府在吉布提的军事基地每年租金为 3,000 万美元。^② 这对于资源贫乏、经济落后、人口稀少的吉布提来说，是一笔重要的收入。2011 年 7 月，吉布提外交和国际合作部长马哈穆德·阿里·优素福在公开讲话中也欢迎日本建立军事基地，并表示“吉布提政府很高兴成为东道主”。^③

第六，印度在塔吉克斯坦的军事基地也主要是通过提供援助获得。印度在该国法科尔获得军事基地后，又投入 7,000 万美元更新塔吉克斯坦艾尼（Ayni）空军基地，该基地也称吉萨尔（Gissar）空军基地，距首都杜尚别仅 15 公里。印军扩建飞机跑道（扩建后为 3,200 米）并建立航空管制塔，配备先进导航系统，试图建立印度在塔吉克斯坦第二处军事基地，部署一个米格—17 直升机中队，并部署部分米格—29 战机。印度希望通过在艾尼建立空军基地，在中亚进一步建成指挥、控制、通讯和情报网络，打击主张在克什米尔地区对印度实施“圣战”的伊斯兰极端组织，并对巴基斯坦形成战略牵制，增强在能源储量丰富的中亚地区的战略投射能力。^④ 2006 年，印度政府宣布其在塔吉克斯坦的军事基地已经投入运行，并派出 150 名印度工兵、工人和

^① Nordic Intel, “Russian Military Bases in Tajikistan,” *Nordic Intel*, October 6, 2012, <http://nordicintel.com/russian-military-base-in-tajikistan/>.

^② Mohamed Osman Farah, “Japan Opens Military Base in Djibouti to Help Combat Piracy,” *Bloomberg*, July 8, 2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-07-08/japan-opens-military-base-in-djibouti-to-help-combat-piracy.html>.

^③ Yoichi Kato, “SDF’s New Anti-Piracy Base Creates a Dilemma,” *Asahi Shimbun*, August 5, 2011.

^④ Rajat Pandit, “Indian Forces Get Foothold in Central Asia,” *Times of India*, July 17, 2007.

军事顾问。^① 但由于俄罗斯的反对，艾尼军事基地至今尚未正式投入使用。

四、对中国的启示

中国是迄今唯一没有在中东伊斯兰地区部署军事基地的域外大国，这与近代中国的历史遭遇有很大关系。鸦片战争结束后，西方列强通过不平等条约在华部署一系列军事基地，损害了中国的主权、领土完整和民族尊严。1949年新中国成立前，西方殖民大国在香港、上海、青岛、大连、旅顺等建立了海军基地，成为侵蚀中国主权、向中国内陆地区渗透的桥头堡。1943年，本着国家独立与民族解放的原则，中国政府取缔了西方在华特权，包括取缔军事基地在内的治外法权。新中国成立后，基于“打扫干净屋子再请客”这一原则，中国进一步取消了西方在华特权，并通过谈判解决了苏联在大连和旅顺的军事基地等历史遗留问题，恢复了主权。然而新中国成立后，中国与其他大国围绕军事基地的新问题龃龉不断。朝鲜战争爆发后，美国以“中立台湾”为旗号，在台湾建立军事基地，拉开了中美持续对峙 22 年的序幕，直到 1979 年中美建交前，美国才从台湾完全撤军。1958 年，中苏关系因苏联试图在华建立海军基地即所谓“联合舰队问题”出现裂痕，并最终导致中苏矛盾激化。在中美关系正常化谈判中，中国领导人提出的条件之一是美国从越南撤军，并关闭在日本和韩国的军事基地。20 世纪 80 年代中美关系改善，中苏关系紧张，中国允许美国在新疆设立联合情报搜集站，搜集苏联的军事情报。20 世纪 80 年代末，在中苏关系正常化谈判中，中国提出的先决条件是苏联关闭在蒙古、越南和阿富汗的军事基地。由此可见，海外军事基地成为影响冷战时期中、美、苏大三角的重要因素。此外，中国与其他大国互动关系中，海外军事基地也是重要因素之一。20 世纪 80 年代，中英关于香港回归的主要矛盾是英国试图继续保留军事基地，直到 1997 年香港和平回归祖国后，英国在香港的军事部署问题才完全解决。

纵观历史，当中国处于四分五裂的割据状态时，西方大国通常以各种借口在华部署军事基地；而当中国民族主义力量上升或者国力强盛时，西方在

^① “India Facing Eviction from Tajikistan Military Base?” *India Defense Report*, No. 3550, 2007, <http://www.india-defence.com/reports-3550>.

华军事基地随即关闭。长期以来，中国政府对海外军事基地的评价总体是负面的，认为它是大国寻求殖民扩张、谋求霸权、破坏国际和平、引发军备竞赛、侵犯他国主权、损害民族尊严的不义之举。因此，朝鲜战争结束后不久，中国从朝鲜完全撤军，没有留下一处军事基地，而同期美国在西欧、韩国与日本，苏联在东欧却保留了大规模军事基地。20世纪70年代初，美国从越南撤军后，中国也没有趁势填补权力真空，谋求在越南建立军事基地。新中国对和平共处五项原则的实践，胜过其他大国。

21世纪初，随着中国在中东伊斯兰地区能源、投资和贸易利益不断扩大，海外侨民人数不断增加，在中东地区的利益面临的风险也不断上升，包括恐怖主义、海盗、武装犯罪团伙、街头政治、教派斗争、国家分裂和区域战争等。为维护上述现实利益，中国政府已经作了军事部署，包括向亚丁湾派出护航编队，向南苏丹、达尔富尔、黎巴嫩、西撒哈拉等派出维和部队等。^①今后，为更好地发挥中国军队人道主义救援功能，在撤侨、护航、侨民保护、确保运输线和关键投资项目的安全等领域更好地发挥“硬权力的软运用”，中国在中东伊斯兰地区以及在印度洋北部地区建立后勤补给基地具有必要性。正如2011年《国防时报》所指出的：“中国帮助巴基斯坦建设瓜达尔港，被国外看作是中国在那里建军事基地。中国在马尔代夫设立大使馆，也被印度等国渲染为中国的远洋出击。2011年塞舌尔邀请中国建立军事基地的消息，一如既往地遭到了西方各种势力的围剿。中国与塞舌尔、马尔代夫、巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡、缅甸、柬埔寨加强军事联系，主要目的是确保自身航路的安全，促进至关重要的能源进口。”^②不同于上述六国在中东的军事基地获取方式，中国后勤补给基地通常根据《联合国宪章》和安理会决议的精神，通过与东道主政治谈判和外交协商的方式获得，双方本着互利和自愿的原则进行合作，且不谋求永久驻军或建立永久性军事基地。

^① 孙德刚：《论新时期中国在中东的柔性军事存在》，载《世界经济与政治》2014年第8期。

^② 陈冰：《海外建军事基地不用理会“中国威胁论”》，载《国防时报》2011年12月23日。另可参见卜永光：《中国的海外基地建设：在需求和现实之间寻求平衡》，载《现代舰船》2013年第2B期，第17-19页。

结 论

海外军事基地的获取方式是军事基地理论研究的重要领域。本文以大国海外军事基地的获取方式为研究对象，归纳出域外大国在中东伊斯兰地区获取海外基地的六种主要方式：殖民统治、和平转让、军事占领、军事结盟、提供援助和撤离原住民。通过对新时期美、英、法、俄、日、印在中东伊斯兰地区军事基地部署的实例分析。本文得出的结论是：在不同国家、不同历史时期和不同地缘环境下，大国获取军事基地的方式不同。提供援助成为新时期六大国在中东伊斯兰地区军事基地获取的最主要方式；军事结盟是美国和俄罗斯获取中东伊斯兰地区军事基地的重要方式；殖民统治这种获取方式是历史的产物，英法在中东伊斯兰地区，如塞浦路斯、吉布提等国的军事部署与其殖民统治存在重要联系；军事占领是美国获得在阿富汗和伊拉克军事基地的主要方式，但往往导致基地的政治化与不稳定性；和平转让与撤离原住民成为大国获取中东伊斯兰地区军事基地的特例与补充方式，在上述六大国获取中东伊斯兰地区军事基地中处于次要地位。海外军事基地的获取方式，与大国安全战略的选择存在重要关联，也受制于大国海外利益拓展的历史与地缘环境，其在一定程度上也影响海外军事基地的稳定性与生命力。

随着中国在中东伊斯兰地区国家利益的不断上升，中国在中东和中亚获取后勤补给基地、维护能源和贸易运输线安全、保护海外侨民、打击境外恐怖主义势力等具有必要性。就获取方式而言，在互利和自愿的前提下，中国政府将根据具体任务建立临时性、防御性军事部署，而不是建立永久性、进攻性军事基地。未来中国建立后勤补给基地的作法是中国倡导的不干涉内政原则和不在海外部署军事基地原则的延伸，体现中国作为新兴发展中大国的国际合作观。

[收稿日期：2014-05-23]

[修回日期：2014-08-02]

[责任编辑：张 春]

多层公共产品有效供给的方式和原则

查晓刚 周 铮

【内容提要】公共产品可以分为全球、区域、国家和地方四个层次，前两者是国际公共产品，后两者是国内公共产品。从公共产品角度来看，当前各种国际问题主要由三个原因导致：一是国际公共产品供给不足；二是国内公共产品供给不足引发负外部性；三是各层次公共产品供给错配。国际公共产品供给不足主要由霸权和国际机制的供给缺陷所致；国内公共产品供给不足主要由于国家政体与国情不相契合所致；多层次公共产品供给错配的原因在于未能对其适用目标进行区分。国内公共产品供给总体上比国际公共产品供给更为有效，原因是其在成本融资、公共选择、产品界限、转移支付等方面更为合理。因此加强政体与国情契合度、借鉴国内公共产品供给经验可分别提升国内和国际公共产品供给能力，应用匹配性和辅助性原则可明确各层次公共产品组合，利用各层次公共产品间的互补与竞争关系，也有助于加强多层公共产品的供给能力和供给效率。

【关键词】公共产品 层次性 供给组合 供给效率

【作者简介】查晓刚，复旦大学国际问题研究院 2009 级博士生；周铮，上海人民出版社编辑

【中图分类号】F062.6

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0096-15

随着全球化的深入发展，国家之间的相互依赖程度日益加深，在传统国际问题之外，又出现了很多新的跨国性、全球性非传统国际问题，如气候变化、环境污染、水政治、粮食问题、网络安全、太空安全等。在应对这些传统和非传统国际问题时，全球治理理论中的公共产品视角具有较强的解释能力和指导意义，因此得到了广泛重视。中国学术界近年来也在该理论视角的引进和发展上作出了很多努力，并取得了重要成就。^① 根据既有的主要学术文献来看，公共产品可以分为全球、区域、国家和地方四个层次，前两者是国际公共产品，后两者是国内公共产品。^② 西方学者主要讨论了全球公共产品在解决国际问题中的作用，国内学者则对当前全球公共产品的缺陷进行了分析，并指出区域公共产品的重要性，^③ 这些讨论使全球治理中的公共产品视角得到很大充实和丰富。但既有文献对于各种公共产品如何通过有效供给组合应对国际问题的讨论仍然较少，对国际公共产品如何借鉴国家公共产品相对有效的供给经验也涉及较少。

本文认为，从公共产品视角来看，国际问题未能有效应对的根源在于三个方面：一是国际公共产品供给不足，二是国内公共产品供给不足引发负外部性，三是全球、区域、国家和地方等多层次公共产品供给错配。为了解决这些问题，需要在分析原因的基础上，借鉴国内公共产品供给相对有效的经验，寻找有效应对各种国际问题的公共产品供给组合的方法和原则。

一、公共产品在各层次供给不足和错配的原因

各层次公共产品供给不足及供给错配是导致各种国际问题难以得到有效应对的主要原因。国际公共产品供给不足主要是由霸权和国际机制的缺陷所

^① [西]安东尼·埃斯特瓦多尔等：《区域性公共产品：从理论到实践》，张建新等译，上海人民出版社2010年版；樊勇明：《区域性国际公共产品——解析区域合作的另一个理论视点》，载《世界经济与政治》2008年第1期；张建新：《霸权、全球主义和地区主义——全球化背景下国际公共物品供给的多元化》，载《世界经济与政治》2005年第8期；樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品——区域合作理论的新增长点》，载《世界经济与政治》2010年第1期。

^② 尽管地方公共产品在一定程度上也会影响国际问题的应对，但笔者将其视为国家公共产品的组成部分，因此本文主要讨论全球、区域和国家三个层次的公共产品。

^③ 樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品》，第143-152页。

致，国内公共产品供给不足主要是由政体与国情不相适应所致，各层次公共产品供给错配主要是因为缺乏明确的供给组合原则。

（一）国际公共产品供给不足及其原因

国际公共产品供给理论的分类主要基于对国际体系无政府状态的两种不同认识。论及国际体系，很多国际关系学者都认同无政府状态的假设。但根据韦氏字典的解释，无政府状态（anarchy）具有以下基本含义：第一，缺乏政府；第二，由于缺乏政府而出现的法律秩序缺失和政治混乱。海伦·米尔纳（Helen Milner）以及其他自由主义国际关系学者认为，如果从第一个含义去理解，当前国际体系的确是无政府状态的；但如果从第二个含义去理解，以无政府状态来描述当前国际体系则与现实有很大出入。他认为国际政治中那些指导国家行为的国际规则和机制是国际体系具有一定秩序的明显证据，而且这是一个长期的现象。秩序的存在并不一定要求有正式的机制和法律，在一般国家内部，秩序是依靠法律和等级制度来实现的；而在国际体系中，秩序的存在更多地依赖那些具有主导能力的强权国家。^① 米尔纳以及梁守德等学者的观察是比较符合国际体系现实的，即当前的国际体系在很多领域处于无政府状态，但在一些相互依存度高的领域则存在分散的秩序。^②

基于上述对国际体系无政府状态的不同认识，国际关系理论中对于如何提供国际公共产品具有不同的观点，基本上可以分为两类，即现实主义的霸权稳定论和自由主义的国际机制论。霸权稳定论认为，国际体系通过霸权国提供国际公共产品的方式可以实现秩序的稳定。国际机制论则认为，当各国相互交流发展到形成复合性相互依赖关系的时候，可以通过建立有效的国际机制来管理这种相互依赖关系，从而促进国际秩序的稳定。

但无论是霸权供给，还是国际机制供给，都存在相应的缺陷并经常导致供给不足。就霸权供给而言，国际公共产品的供给偏好往往取决于霸权国，而霸权国经常将国际公共产品私物化。^③ 另外，霸权国提供国际公共产品的

^① Helen Milner, "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," 载克拉托赫维尔、曼斯菲尔德主编：《国际组织与全球治理读本》（第二版），北京大学出版社2007年版，第6-9页。

^② 梁守德、洪银娴：《国际政治理论》，北京大学出版社2000年版，第52页。

^③ 樊勇明：《区域性国际公共产品》，第8页。

持续性也会由于成本—收益的变动面临挑战，搭便车现象也会使霸权国提供国际公共产品的意愿和能力下降。这些因素都会导致国际公共产品供给不足或不符合霸权国之外的国家的偏好。就国际机制供给而言，由于存在代表性、相对获益、囚徒困境和公地悲剧等问题，建立真正能够提供国际公共产品的国际机制往往比较困难，即使建立之后，国际机制也会由于成本分担不均、相对获益等问题，难以提供足够和有效的国际公共产品。

（二）国内公共产品供给不足及其原因

国内公共产品供给的有效性总体上优于国际公共产品，但是仍有很多国家在国内公共产品供给方面存在诸多不足，除了经济基础薄弱、人口素质较低等客观因素外，政体与国情不适应往往是主要原因。

目前世界上有近 200 个国家，大部分建立了较为稳定的政府，但仍有一些国家处于事实上的无政府状态。国家的政权组织形式，即政体，有非常多的类型，大致可以分为以下三类：一是君主制，即由君主执掌国家的最高权力，通常由世袭产生，又分为专制君主制和立宪君主制。专制君主制是奴隶制、封建制国家通常所采取的政权组织形式，君主拥有至高无上的权力，君主的意志就是国家的意志。立宪君主制是资产阶级国家的政权组织形式之一，君主为国家元首，但君主的权力按宪法受到一定程度的限制。有的君主立宪制国家，资产阶级占据了绝对控制力，政府只对国会负责，例如当代的英国、日本、西班牙等；另一些君主立宪制国家，君主仍然具有比较大的权力，国会并不能完全决定国家事务，例如当代的文莱、约旦、沙特等。二是共和制，指国家最高权力机关和国家元首由选举产生，并有任期限制。在资产阶级国家主要划分为议会制和总统制。议会制中，议会是国家的最高权力机关，政府由议会多数党组阁，例如当代的意大利、印度等；总统制中，总统和议会按不同职能分别享有国家的最高权力，例如美国。三是人民代表大会制，即中国的政权组织形式，实行民主集中制的国家治理方式。^① 另外，诸如巴黎公社制、苏维埃制已经不复存在，本文不作讨论。还有朝鲜、古巴这样的国家，以高度集权的政权组织形式为特点，其国家治理方式具有很大的特殊性。

^① 陈振明主编：《政治学：概念、理论和方法》，中国社会科学出版社 1999 年版，第 113-115 页。

政体不同导致各国公共产品的供给偏好具有较大差异，这是因为在特定国家的社会中，制度的不同导致公共选择^①程序和有效性的不同，从而影响公共产品的供给偏好。显然，政体不同的国家，公共选择过程的差异也很大。专制国家中基本上不存在公共选择，因为君主的意愿代表了国家的意愿，君主决定什么才是最需要的公共产品，普通民众没有发言权。在成熟的民主制度中，包括部分立宪君主制国家和共和制国家，选举产生的政府或议会大致能够反映公众对公共产品的偏好。但一个国家形式上的民主未必能真正反映该国提供的公共产品与公众偏好的契合程度。如果一个国家只是形式上的民主，并不能真正把绝大部分公众的诉求通过制度转变为政策结果，那么这样的国家仍难以有效供给公共产品。很多具有形式民主的非洲国家陷入长年累月的动乱、贫穷和灾难等困境中就是很好的例证。相反，一些看似较为集权的国家，例如新加坡，尽管面临很多针对人权和言论自由的批评，但是其精英主义的政治体系却能有效提供公共产品，使该国能够保持政治稳定，并促进经济快速发展。

因此，一国提供有效公共产品的能力和该国是否具有合适的政体具有密切关系。一国的政体如果与社会经济发展水平相适应，其提供的公共产品偏好往往符合该国需要，能保持社会稳定和经济发展，说明该国提供有效公共产品的能力强；如果政体与社会经济发展水平不适应，其提供的公共产品偏好则可能只符合一小部分人的需求，难以维持政治经济的稳定，说明该国提供有效公共产品的能力弱。

一国提供有效国内公共产品能力的强弱，将对其地理上相邻或领域上密切联系国家和地区甚至全球带来正的或负的外部性，正外部性有助于解决各种国际问题，而负外部性则会导致新的国际问题的出现。例如，由于过去30多年来中国政府在宏观经济政策管理上表现出色，中国经济发展迅速，进而产生了显著的正外部性：中国游客开始带动周边甚至欧美国家的旅游业发展；中国工业化生产需要大量能源、资源，为澳大利亚、智利、巴西等资源大国带来巨大商机；中国物美价廉的出口产品有效降低了全世界的通货膨胀

^① 公共选择是公共经济学中的概念，可以理解为通过一定的政治程序进行选择，选择的对象是作为公共物品提供者的政府。可参见樊勇明：《西方国际政治经济学》，上海人民出版社2001年版，第140页。

压力，被经济学界称之为“大缓和”（Great Moderation）。所有这些都证明中国在经济政策领域较强的国家公共产品供给能力为世界带来了正外部性。与此相反，自1990年底爆发内战以来，非洲之角索马里一直处于军阀混战、四分五裂的割据状态。这种无政府状态导致索马里的国家公共产品供给能力极其有限，同时给周边国家甚至全世界带来了一系列负外部性，例如海盗、难民以及传染病等问题。

（三）各层次公共产品供给错配及其原因

除了国际和国内公共产品供给不足之外，各层次公共产品供给错配也是很多国际问题难以得到有效应对的重要原因。供给错配是指，在解决和应对特定的国际问题时，某个或某几个层次的公共产品组合最合适，但却错误地运用了其他层次的公共产品或公共产品组合，使得效果不佳，甚至出现负面效果。在应对国际问题方面，区域公共产品和国内公共产品经常会发生供给错配。例如，几个国家共同拥有同一湖泊，该湖泊的水资源对于这些国家都非常重要；由于受到环境污染，需要沿岸国家提供区域公共产品加以治理。但大多数沿岸国家都不愿意投入资源，使得受影响最严重的国家被迫单独提供国内公共产品来应对区域问题，最终由于财政不可持续性而效果不佳。

全球公共产品和国内公共产品的供给错配情形也不罕见。以气候变化为例，该问题是全球所有国家都面临的威胁，所有国家都理应根据历史和现实的责任提供财政资源或承担减排责任。但美国却拒绝为此提供公共产品，不仅拒绝为其历史责任支付财政资源，而且拒绝承担大幅度减排责任，这使很多受气候变化影响的国家不得不通过国内公共产品供给的方式来应对，显然这也是不可持续的。

全球和区域公共产品的供给错配在金融领域也非常典型，例如在亚洲金融危机中，由于世界银行和国际货币基金组织对亚洲区域的具体情况并不十分了解，加之受到西方国家的干扰，它们对亚洲国家提供的政策处方和资助方案等全球公共产品，不仅没有发挥积极作用，甚至在一定程度上恶化了局势。如果当时有更合适的区域性金融救助机制提供更有价值的区域公共产品，情况可能有所改观。

二、国内公共产品有效供给的原因

总体来说，国内公共产品相对于国际公共产品供给更为有效。主要原因是国内公共产品具有成本融资、公共选择、产品供给层次、转移支付等优势。对上述因素加以借鉴将有助于改善国际公共产品的供给效果。

（一）成本融资更有保障

国内公共产品和国际公共产品在成本融资是否具有强迫性方面有根本差别，这导致两者在解决搭便车问题方面的能力迥异。由于国家有权威的政府，可以通过强制手段征税，迫使每个公民或实体为公共产品承担成本，可以有效避免公共产品消费中的搭便车现象。因此，一般来说，只要一个国家的政府具有较为完整的统治能力，财政基础也比较健康，就基本可以提供足够的国内公共产品以维持国家稳定并促进社会经济发展。

如上所述，当前国际社会在很多领域都是无政府状态，一些领域则由公认的国际准则和规范维持秩序。在这两种情况中，都不存在一个能够强迫各国缴纳税款的机构，以支付国际公共产品的供给成本，这导致国际公共产品消费中搭便车现象比较严重，造成国际公共产品供给不足。

（二）公共选择使公共产品供应更有针对性

国家内部由于具有稳定的政权组织形式，国内公共产品的供给偏好往往可以通过公共选择的政治程序来确定。通过公共选择确定的供给偏好反映了选民或者利益集团的诉求。尽管一国政府对国内公共产品的供给未必符合每个选民的偏好，但就长期而言，它必须符合大多数选民的偏好，否则该政府将面临下台的危险，而通过选举上台的新政府将提供支持它的大多数选民所偏好的公共产品。

国际体系中则面临两种情况：第一，如果在完全无政府状态的领域，不存在任何公共选择的政治程序，国际公共产品的供给要么完全缺失，要么完全服从单个或者数个供给国的偏好，这会导致国际公共产品供给效率低下。第二，在那些具有一定国际公认准则和规范的领域，例如国际货币基金组织（IMF）和世界贸易组织（WTO）等功能性国际组织，这些组织的决策程序也会体现各个成员国的意愿和偏好。但这些国际组织的成员国的影响力具有

很大差异。例如，美国一国在 IMF 中的投票权和影响力甚至大于其他数十个发展中小国的总和。这与国家内部每个选民的选票同等重要的情形形成了强烈反差。这表明，在国际体系中，国际公共产品的供给要么完全缺乏公共选择程序，要么是一个非常扭曲和不公平的公共选择程序，这必然导致国际公共产品的供给偏好和许多国家的实际需求具有较大差别，从而降低了国际公共产品的有效性。

（三）供给层次更为清晰

国家内部关于中央政府和地方政府分别提供什么样的公共产品，基本都有明确的法律规定，即中央政府和地方政府的财权和事权都有清楚的划分，因此全国性公共产品和地方性公共产品两者之间的界限比较清晰。全国性公共产品的供给是中央政府的事权，如国防、外交、司法、警察、标准制定等。地方性公共产品的供给是地方政府的事权，如社区建设、地方基础设施维护、商业管理等。还有一些公共产品可能需要中央政府和地方政府联合供给，如教育、医疗等。一个国家的法律会根据中央政府和地方政府事权的分工来设计税收制度，以实现事权和财权的匹配，为公共产品的有效供给奠定财政基础。

但在国际体系中，全球公共产品与区域公共产品之间既没有明确的制度划分，即缺乏明确的事权划分；同时，也没有任何制度可以根据全球公共产品和区域公共产品的不同范围，分别对提供这两种公共产品的国家和组织予以相应的财政支持，即缺乏与事权相匹配的财政支持机制。缺乏明确的事权划分容易导致全球公共产品和区域公共产品之间要么出现重叠和竞争，要么出现真空地带，相应的国际公共产品缺乏供给。而缺乏与事权相匹配的财政支持机制则使得一些全球或区域公共产品供给国和组织获得过多财政资源，而另外一些供给国和组织却面临财政匮乏的窘境。这意味着财政资源在国际公共产品供给中的错配，是导致国际公共产品供给效率低下的重要因素。

（四）转移支付机制更易操作

在国家内部，由于各地方的经济发展水平不一，经济实力较弱的地方政府能够用于地方公共产品供给的财政资源有限。中央政府为了平衡全国的经济发展，防止一些地方和其他地方的经济发展水平差距过大而带来的负外部

性，会通过财政转移支付^①的方式帮助经济落后的地方政府增强其公共产品的供给能力。另外，如果地方发生特别严重的自然灾害或传染病等突发事件，中央政府也会通过专项财政转移支付来帮助地方政府。国家内部的转移支付使其各地方之间的公共产品供给水平不至于差距过大，防止某一地方由于突发事件陷入动乱并对其他地方带来负外部性。有效地应对公共产品供给失衡的问题，有利于国家的社会稳定和经济可持续发展。

在这方面，中国是一个非常典型的案例。中国西藏自治区由于基础薄弱，地方财政能力有限，依靠自身力量很难进行大规模的基础设施建设并提高当地居民的生活质量。为此，中央政府向西藏地方政府提供了巨额财政转移支付。据统计，从2001年到2008年，中央财政向西藏转移支付达人民币1,541亿元，占同期西藏总财力的93.7%。^②此外，中央还组织各地派遣了大量援藏干部帮助西藏发展。所有这些为西藏与其他地区保持平衡提供了巨大帮助。2008年5月，四川省汶川地区发生强烈地震，人员伤亡和财产损失非常严重。中央政府和许多省级地方政府对震区提供了巨额转移支付，以直接财政拨款和帮助建立医院、学校、城镇住房、农房等方式使汶川灾区迅速从地震灾难中恢复。^③如果没有中央政府对四川的转移支付以及其他省市的大力支持，这样大规模的灾后重建显然不会如此迅速和高效。

在国际体系中，没有任何一个国家或国际组织有义务为某个地区或国家的公共产品供给能力提供资助。一般而言，一个国家或地区由于公共产品供给能力不足，导致的社会动乱和不稳定都不会得到实质性的帮助。相关领域的国际组织会提供一些规模较小的支持，如世界粮农组织和世界卫生组织对一些自身无法提供足够粮食和医疗服务的地区和国家提供帮助，但就总量而言，仍然远远不够。只有当该地区或国家的公共产品供给不足给世界主要强国带来了重大的负外部性的时候，这些国家才会通过自身力量或者协调其他

^① 一般而言，转移支付是指中央政府与地方政府之间、上级政府与下级政府之间的收入转移。广义的政府间转移支付还包括同级政府之间的横向转移。在政府间事权、财权的划分和匹配中，转移支付是一个非常重要的环节。

^② 刘舒凌：《2001年至2008年中央财政向西藏转移支付1541亿元》，新华网，2010年2月3日，http://tibet.news.cn/gdcb/2010-02/03/content_18953678.htm。

^③ 《中国力量 重建灾区》，新华网，2010年2月19日，<http://www.xinhuanet.com/local/cjqz/>。

国家与国际组织，来帮助该地区或国家提高公共产品的供给能力。

三、多层公共产品有效供给的方式与原则

为了更好地解决和应对各类国际问题，不仅需要增加各层次公共产品的供给，而且需要对其供给组合进行优化。为此，首先要提升各层次公共产品的供给能力，同时要避免各层次公共产品供给的错配，另外要利用各层次公共产品之间的互补和竞争关系，提升公共产品的供给能力和供给效率。

（一）提高各层次公共产品供给能力的方式

在提升国内公共产品供给能力方面，要高度重视政体与国情的契合度。如上文所分析，一国提供国内公共产品的能力固然与该国经济基础、人口素质有关，但更为关键的还是该国政体与国情的契合度。一国国情由历史、文化、经济发展阶段、地理环境等各种因素综合构成，因此适合国情的政体形式也必然多种多样，形式上民主的政体并不必然能够有效地提供国内公共产品。一国政体是否与国情相契合，关键是看该政体的公共产品供给偏好是否与该国绝大多数民众的偏好相一致。如果一致，则该国政治、经济、社会发展将能持续。当然随着经济社会结构的变化，政体也相应变化。如果不一致，则该国政治、经济、社会将难以避免动荡，从而输出负外部性，引发国际问题。因此，应该尽量使各国政体与其国情相契合。

在提升国际公共产品供给能力方面，要重视借鉴国内公共产品供给中成本融资和转移支付的经验。无论是全球公共产品还是区域公共产品，都应该建立更权威的机制或认可更有领导力的大国，促使所有受益国家都提供相应的金融资源，提高成本融资效率，避免搭便车效应。另外，随着全球经济一体化的日益深化，国内公共产品供给中的转移支付经验，可以应用到全球和区域公共产品供给中。在全球范围内，主要发达国家应该严格遵循发展援助出资比重，为多边发展和救助机制提供更多资源。在区域范围内，财政金融实力相对较强的国家，也应该为区域公共产品承担更多融资责任。从长远来看，全球和区域层次的国际转移支付将有利于世界和平和经济的可持续发展。

（二）明确各层次公共产品供给组合的原则

为了尽量避免各层次公共产品供给错配的问题，可以借鉴财政学的两个概念，即匹配性原则（correspondence principle）和辅助性原则（the principle of subsidiarity）。首先，根据公共产品的受益范围来确定公共产品供给的责任主体层次，即匹配性原则。具体而言，匹配性原则是指一种将供应各种公共服务^①的责任在各个政府之间进行分配的原则。一个政府承担和提供公共服务的责任，应当和这个政府服务的受益范围相一致。因此，受益范围不会溢出本地区的服务范围，应当由地方政府来提供；能够使多个地区受益的公共服务则应当由州（省）政府来提供；能够使全国范围受益的公共服务，则应当由中央政府（国家政府）来提供。如果不能将公共服务受益的范围和政府所管辖的地区匹配起来，或者不能大致使二者匹配起来，就可能导致资源配置的不合理，政府一方面对一些服务支出过多，而另一方面对另一些服务可能供给不足。从而既降低了政府为公民提供公共服务的质量，也造成管理质量的下降。^②

以此类推^③，在国内公共产品、区域公共产品、全球公共产品的供给责任上，不同实体^④之间也应该按照匹配性的原则来分配责任，即公共产品的受益范围如果严格局限在一国之内，则该公共产品属于国内公共产品，应该由该国自己提供；如果受益范围是多个国家或一个地区，就属于区域公共产品，应该由该地区的所有国家或由这些国家组成的区域性组织来提供；如果受益范围是全球各国，则属于全球公共产品，应该由全球各国或由各国组成的全球性国际组织来提供。否则，就会出现前文所提到的各种不良后果。从本质上来讲，该问题涉及的是公共产品的成本—收益是否匹配，即付出的财政资源是否完全被用于最初计划的目标区域和受众。

其次，根据公共产品的供给效率来确定公共产品的供给责任主体层次，

^① 这里的公共服务可以视为公共产品。

^② [美]约翰·米克赛尔：《公共财政管理：分析与应用》（第六版），中国人民大学出版社2005年版，第552页。

^③ 这个类推存在的一个问题是：国家内部一般包含国家政府、州（省）政府和地方政府三级，而国际体系中并不存在这样的政府结构。但考虑到在提供区域性公共产品和全球性公共产品方面，区域性国际组织或区域霸权国家、全球性国际组织或全球性霸权国家类似于国家内部的州（省）政府和国家的角色。因此，这一类推在逻辑上仍然是可行的。

^④ 国内公共产品的提供者是国家，区域性公共产品和全球性公共产品的提供者是霸权国家或区域性、全球性国际组织。

即辅助性原则。欧盟环境署（European Environment Agency）对于辅助性原则的定义是：除非中央政府（或更高一级政府）确信它的行动比下级政府更有效，否则应该由低层级的政府作出（关于提供何种公共服务的）决策。^① 马丁内斯（Jorge Martinez-Vazquez）对辅助性原则的解释是：由于州和地方政府更熟悉纳税人的偏好和需求，因此与中央政府（国家政府）相比，州和地方政府更有可能向地方居民提供所需要的服务。此外，由于各个地区对公共服务偏好程度的不同，效率原则会导致（实际上是“会要求”）政府服务在各个辖区的多样性。^②

简单地说，辅助性原则是要求政府将权力和义务尽可能地向较低层次下放，这将有利于提高政府对选民偏好的反应速度和责任感，使政府所提供的公共产品的数量、质量和构成与其受益人（选民）之间的偏好有更加紧密的对应性。^③ 辅助性原则是一个被广泛运用的原则。例如，在基础设施建设领域，地方政府远比上级政府了解当地的真实需要。现实中，当一座对于当地居民具有历史意义的破旧的拉索桥可能倒塌会给行人带来危险的时候，如果由地方政府作决定，它会选择维修这座拉索桥，因为这座桥在当地具有历史意义，居民不希望将其拆除。而如果由上级政府作决定，由于其对当地居民的偏好并不了解，可能会主张建立一座更现代化的钢结构桥。因此，辅助性原则主要是针对公共产品的提供者是否是最了解公共产品受益者或受益地区的偏好而言的。

辅助性原则在讨论全球公共产品、区域公共产品和国内公共产品之间的关系上具有重要意义。为了有针对性地解决问题和应对挑战，全球、区域和国内公共产品都需要按照辅助性原则进行分类。当某一个具体的挑战或问题需要通过公共产品供给的方式加以应对的时候，必须首先分析该问题涉及的人、国家或地区。其次，分析哪些层级的实体（国家、区域性国际组织、区域性霸权国、全球性国际组织、全球性霸权国等）对所涉及的人、国家或地区的偏好最了解。最后，决定最合适层级的实体提供相应的公共产品来应对

^① “Subsidiary Principle,” European Environment Information and Observation Network, <http://www.eionet.europa.eu/gemet/concept?ns=1&cp=11018>.

^② [美]米克赛尔：《公共财政管理》（第六版），第 552 页。

^③ Teresa Ter-Minassian, “Decentralizing Government,” *Finance and Development*, Vol. 34, No. 3, 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/09/pdf/ter-mina.pdf>, p. 36.

挑战并解决问题。

（三）利用多层公共产品间的互补和竞争关系实现有效供给

在全球、区域和国内公共产品之间，可以分成三对关系，即：全球与区域公共产品、全球与国内公共产品、区域与国内公共产品。在这三对关系中，均存在互补性和竞争性。妥善利用它们之间的互补性和竞争性，将有助于提升各层次公共产品的供给能力和供给效率。

就互补性而言，多层公共产品供给方法有助于弥补公共产品的供给不足。在全球公共产品和区域公共产品之间的互补性体现在两个方面：一方面，全球公共产品供给不足时，区域公共产品可加以补充。2008—2009 年全球金融危机肆虐之时，由于 IMF 的金融资源有限，其作为“全球性最后贷款人”却出现公共产品供给不足的情形。为此，中、日、韩和东盟十国迅速采取行动，推进《清迈协议》多边化进程，建立了 1,200 亿美元的外汇储备库。东亚诸国通过这一区域性金融合作机制，为避免该地区出现金融动荡提供区域公共产品，是对 IMF 全球公共产品供给能力不足的补充。另一方面，区域公共产品供给不足时，全球公共产品可加以补充。例如，中东地区局势长期动荡不安特别是巴以冲突不断，但该地区区域性安全公共产品供给严重不足，并不存在安全组织以稳定地区局势，防止大规模武装冲突。为此，联合国安理会作为全球性安全公共产品的提供者积极介入，另外美国作为全球性霸权国也大力介入，试图防止双方冲突激化。联合国安理会和美国的共同介入和干预，是以增加全球公共产品的方式弥补了区域公共产品供给不足的问题，尽管其中仍存在诸多问题。

在全球公共产品与国内公共产品之间，则是单方面的补充关系，即全球公共产品补充某一个国家的公共产品供给不足。例如 2006 年 5 月，东帝汶被遣散士兵引发的动乱升级，引发骚乱，造成多人死亡。由于东帝汶本国难以提供维持稳定的国内公共产品，同年 8 月 25 日，联合国安理会决定在东帝汶设立“联合国东帝汶综合特派团”，负责协助东帝汶政府维护社会稳定。这是通过增加全球公共产品供给以弥补国内公共产品供给不足的典型案例。

在区域公共产品和国内公共产品之间，也是单方面的补充关系，即区域公共产品可以弥补国内公共产品供给不足。例如 2010 年初，希腊陷入严重的

债务危机。欧盟作为一个区域性组织，通过非正式首脑峰会讨论决定帮助希腊应对债务危机问题，并协调各方行动支持希腊。

尽管从严格意义上说，国内公共产品不可能补充全球公共产品和区域公共产品的供给不足，因为国内公共产品的供给对象仅限于一国内部。但值得注意的是，一国如果能够非常有效地提供足够且高质量的国内公共产品，一方面将会减少该国消费全球公共产品和区域公共产品的可能，从而在相对意义上为其他国家增加了全球和区域公共产品的供给；另一方面，其充足且高质量的国内公共产品的正外部性将使世界其他地区和国家获益，同样也在相对意义上增加了全球和区域公共产品的供给。

而就竞争性而言，多层公共产品供应方法有助于减少国际公共产品在公共选择上的缺陷，促使其朝更符合全球和区域需求的方向发展。国内公共产品和国际公共产品、区域公共产品之间不存在竞争关系。在一个国家内部，各地方公共产品之间存在竞争关系。如果一个地方的公共产品供给水平比较高，则该地方将会吸引越来越多的人前往居住、工作和生活，这就是所谓的“用脚投票”。另外，全球公共产品和区域公共产品之间也存在竞争关系，如在上世纪90年代亚洲金融危机发生后，日本建议成立亚洲货币基金，但美国担心它会对IMF形成竞争，因此反对日本的该项计划。这是全球公共产品与区域公共产品之间竞争的案例。

但全球公共产品和区域公共产品之间的竞争，往往是由于前者的供给者本身不是一个完全意义上的具有全球代表性的组织，只能提供非常有限的全球公共产品。以IMF为例，尽管其成员国几乎涵盖了世界上所有的国家，但是IMF并非真正意义上的全球公共产品供给者，而且其所提供的公共产品在数量和质量上均存在问题。首先，IMF事实上由西方发达国家主导，所作决策不具有真正意义上的全球性。其次，IMF能够动用的金融资源相对于各个国家的需求来说相差甚远。再次，就IMF已提供的全球公共产品（主要是金融资源）来看，往往在使用这些金融资源方面提出很多苛刻的条件，这使公共产品的使用效果下降。为此，很多地区都希望建立本地区的金融合作机制，以避免在危机发生时受到IMF的要挟。

另外，值得指出的是，区域公共产品对全球公共产品的竞争往往能使后

者成为真正意义上的“全球公共产品”。竞争性的公共产品体系最为有利，因为这将在国际范围内产生“用脚投票”效应，从而优化资源配置，使整个国际社会的福利最大化。从这个意义上说，这类似于在自由市场环境中，企业的良性竞争能够使消费者获得充分且优质的服务。

结 束 语

综上所述，国际问题的出现以及难以得到有效应对的原因，某种程度上可归结为国际与国内公共产品供给不足以及各层次公共产品供给错配。由于具有成本融资、公共选择、供给层次以及转移支付等方面的机制，国内公共产品相对于国际公共产品的供给能力和供给效率更强和更高。为了更有效地应对各种国际问题，需要通过提高国家政体与国情的契合度来提升国内公共产品的供给能力和效率，通过加强国际间的成本融资、公共选择和转移支付等机制，提升国际公共产品的供给能力和效率。财政学中的匹配性原则和辅助性原则在确定多层次公共产品的供给组合效率上具有重要作用。根据匹配性原则，以公共产品的受益范围来确定公共产品供给的责任主体层次；根据辅助性原则，以公共产品的供给效率来确定公共产品供给的责任主体层次。另外，也可以通过妥善利用各层次公共产品之间存在的互补和竞争关系，提升公共产品的供给能力和供给效率。上述方式与原则的运用，将有助于实现成本—收益较合理的公共产品供给组合，从而有效应对各类国际问题。

[收稿日期：2014-06-05]

[修回日期：2014-07-27]

[责任编辑：杨 立]

冷战后意大利的地缘政治思想*

葛汉文

【内容提要】历史上意大利的地缘政治研究共出现过法西斯执政时期与冷战后两次学术高潮。由于与法西斯主义的不光彩联系，意大利地缘政治研究在二战结束后陷于沉寂，一度成为学术“禁区”。冷战结束后的地区秩序大变动、传统与非传统安全挑战快速增加，为意大利地缘政治研究的复兴创造了有利环境。在重新思考地缘政治本体论基础上，意大利地缘政治研究明确提出地缘政治研究应为政治决策服务、为捍卫国家利益服务的主张，围绕加强对意周边安全事务的介入、反思欧洲政策、巩固发展意美“特殊伙伴关系”等战略问题提出一系列重要观点。很大程度上，冷战后意大利地缘政治研究在精神气质和叙事方式上显示出浓重的经典地缘政治风格，但其理论建构仍不完备。尽管如此，作为意大利国内政治发展的有机组成部分，冷战后的意大利地缘政治研究仍发挥了广泛的学术、社会和政治影响，其部分观点对 21 世纪头十年意大利外交政策转型起到重要的推动作用。

【关键词】意大利 地缘政治思想 外交战略

【作者简介】葛汉文，南京国际关系学院国际战略研究中心副教授

【中图分类号】K901.4

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)05-0111-20

* 本文系 2012 年度国家社会科学基金课题项目“冷战后世界各国地缘政治思想的发展、特色及其国际政治意义研究”（批准号 12CGJ022）成果组成部分。

与长期扮演地缘政治研究学术中心的英国、美国、德国、法国等国相比，意大利的地缘政治研究虽长期不为国际学术界所熟知，但却有值得一提的理论传统。早在上世纪二三十年代，面对第一次世界大战后诡谲难测的国际政治情势，包括乔治·罗莱托(Giorgio Roletto)和欧内斯托·马西(Ernesto Massi)等人在内的部分意大利学者，在梳理南欧、北非以及全球地缘政治形态基础上，以《地缘政治》(*Geopolitica*)杂志为主要学术阵地，对意大利当时“应有的”战略对策进行了理论筹划。这些学者的很多观点，如巴尔干、地中海地区之于意大利“生存”的重要意义，热带殖民地在“复兴罗马帝国荣光”中的关键作用等，获得了广泛的社会与政治影响，甚至争取到墨索里尼、朱塞佩·博塔伊(Giuseppe Bottai)等法西斯政权要员的赞赏与引用，在法西斯对外战略的谋划与实践发挥了举足轻重的作用。第二次世界大战结束后，由于在法西斯侵略扩张政策中扮演的不光彩角色，地缘政治研究很快遭到意大利国内进步势力、舆论和国际学术界的一致谴责，“地缘政治”等受到法西斯玷污的词汇连同墨索里尼政权一并遭到了彻底覆灭，地缘政治在二战后40余年里成了意大利学术研究中的一个“禁区”。

冷战结束后，主要归因于意大利国内、地区和国际形势的激进变化，很多当代意大利学者、军人和政治人物或是出于对冷战结束前后周边安全形势复杂多变的困惑，或是出于对意大利国际地位不断下落的焦虑，或是出于对国家未来发展方向的迷茫，开始鼓吹以全新的视野审视意大利在当今国际秩序中的地位和作用。而作为一门学科理论、一种思维方式和一套话语模式的地缘政治，再度进入到这些知识与政治精英的视野当中。在他们的不断鼓吹下，“地缘政治”一词开始在学术研究、公众传媒、政治辩论乃至政策文本中频繁出现，俨然成为当下意国内政治中的时髦术语。在部分意知识、政治精英那里，地缘政治甚至成为一种“理性的”、“现实的”、足以确保“民族利益”的国家战略，或者一种能够真正理解国际政治的“万能钥匙”(passe-partout)^①。这种情况的出现，与冷战后法、德、俄罗斯、捷克、乌克

^① Elisabetta Brighi and Fabio Petito, "Geopolitics 'In the Land of the Prince': A Passe-partout to (Global) Power Politics?" in Stefano Guzzini ed., *The Return of Geopolitics in Europe? Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises*, New York: Cambridge University Press, 2012, p. 127.

兰等国地缘政治研究的回潮^①一起，构成了地缘政治研究在欧洲的当代复兴态势，极为深刻地体现出冷战结束以来欧洲各国政治局势、集体心态乃至对外战略判断的剧烈变动，相关动向值得引起高度关注。

一、意大利地缘政治研究的历史形态

意大利的地缘政治研究最早出现于 20 世纪初现代地缘政治理论初兴之时。1903 年，意大利著名地理学家奥林托·马里内利（Olinto Marinelli）便饶有兴致地介绍了现代地缘政治研究主要奠基人——德国政治地理学家弗里德里希·拉采尔（Friedrich Ratzel）的相关著述，并对地缘政治在理解国家空间形态及其对外战略中的重要价值给予了高度评价。^② 一战结束后，受塞尔维亚著名地理学家约翰·茨维伊奇（Johan Cvijic）在凡尔赛和会上阐述巴尔干地区政治地理状况从而争取到对南斯拉夫王国相当有利的领土边界划分一事的启发，很多意大利学者同样开始希望凭借其地理知识为意大利在新世纪中的“生存”与“扩张”出力。而上世纪 20 年代后德、法等国地缘政治研究的狂飙突进，更引发了意大利学者的巨大兴趣和热烈响应。在此背景下，以 1939 年《地缘政治》（*Geopolitica*）杂志出版为标志，部分意大利学者开始聚集在地缘政治研究旗帜下，试图提供一种对当时国际权势空间状态的意大利式解读，为重现意“历史辉煌”、“复兴罗马帝国”梦想提供理论襄助。在其不断努力下，《地缘政治》杂志最终发展为欧洲学术界中足以与其时赫赫有名的德国《地缘政治杂志》（*Zeitschrift für Geopolitik*）相媲美的著名刊物，社会和政治影响显赫一时，意大利地缘政治研究也发展到了其历史的顶峰。

^① 有关冷战后欧洲各国地缘政治研究发展的讨论，参见葛汉文：《批判与继承：二战后法国的地缘政治思想》，载《世界经济与政治》2011 年第 2 期，第 40-54 页；葛汉文：《“退向未来”：冷战后德国地缘政治思想刍议》，载《欧洲研究》2011 年第 4 期，第 119-139 页；葛汉文：《冷战后俄罗斯的地缘政治思想》，载《国际政治研究》2012 年第 2 期，第 125-142 页；葛汉文：《小国的生存之道：冷战后捷克的地缘政治思想》，载《外交评论》2012 年第 5 期，第 140-152 页；葛汉文：《分裂国家的地缘政治：冷战后乌克兰的地缘政治思想》，载《俄罗斯研究》2013 年第 3 期，第 3-22 页；等。

^② David Atkinson, “Geopolitical Imaginations in Modern Italy,” in Klaus Dodds and David Atkinson eds., *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*, London & New York: Routledge, 2000, p. 94.

两次世界大战期间的意大利地缘政治研究者具有广泛的学术兴趣。在地区层面上，一战后意大利周边国际政治环境的变动及空间态势的发展，特别是意大利宣称拥有“独占权利”的亚得里亚海以及存在“广泛利益”的达尔马提亚地区、巴尔干半岛和爱琴海，均是这些学者的研究重点。在更大的战略视野中，这些学者将研究视野投向了对“复兴罗马帝国荣光”具有极为关键意义的西亚、北非和东非等地中海东、南部毗邻区域，并对意大利在既定区域与英、法、德、西等国难以避免的权势争夺进行了大量的描述和预判。在诸多麦金德式的预言（如“控制了阿尔巴尼亚，就控制了巴尔干”以及“统治地中海，就意味着统治世界”^①）的鼓动下，这些学者详细考察了这些据说是意大利“命定”“生存空间”（spazio vitale）的政治地理现实以及域外大国在上述地区的政策意图及权势伸张状况，以期为意大利发挥位于地中海核心位置的地理优势、在地中海周边区域进一步拓展权势空间进而“重现罗马帝国伟业”提供理论支持。^②

在全球层面上，意大利学者着力对一战结束后帝国主义列强对全球资源的占有和使用情况提供一种“意大利式”的描绘和解读。两次世界大战期间意大利地缘政治研究的领军人物之一、《地缘政治》杂志主编欧内斯托·马西通过对全球自然资源和殖民领土位置、列强的控制与开发情况乃至全球主要贸易通道的分析，为世人揭示出一个严重“两极分化”的世界。在他看来，一战后国际政治经济的基本事实，在于英、法等“富裕民主强国”对全球几乎所有重要战略资源和殖民地领土的严密控制。这正是上述国家在当时的世界秩序中占据绝对优势地位、工业水平和民众生活水平普遍更高的根本原因。与之相比，包括意大利在内的“资源贫乏的国家和民族”，既不能占有充分的自然资源服务于工业生产，也缺少足够的殖民地市场供其制成品销售，其结果是导致工业能力和民众生活水平的不断衰退。^③

面对这种“不公正”局面的存在，马西呼吁建立一种“全新的”世界秩序从而更为“公正”地分配全球资源特别是殖民地资源。在他看来，一个民

^① C. J. Lowe and F. Marzari, *Italian Foreign Policy, 1870-1940*, London: Routledge, 1975, p. 326.

^② Marco Antonsich, “Geopolitica: The ‘Geographical and Imperial Consciousness’ of Fascist Italy,” *Geopolitics*, Vol. 14, No. 2, 2009, p. 266.

^③ Atkinson, “Geopolitical Imaginations in Modern Italy,” pp. 102-103.

族在全球资源的未来分配中拥有的份额多少，应根据以“历史传统、民族意识、文化宗教以及成为强权和帝国的意愿”来衡量。而像意大利这等被《凡尔赛和约》“抛弃”，但却具备足够能力挑战世界秩序的强国，其对自然资源、工业原材料、殖民领土和贸易通道的要求必须得到“充分尊重”。唯有通过这种方式，方能消除全球政治经济的“不公正”现状，从而消弭那些对世界秩序心怀不满的国家与“富裕民主强国”的未来冲突可能。^①而意大利的最终目标，正如其时另一位重要地缘政治学者马里奥·莫兰迪（Mario Morandi）所描绘的那样，就是建立一个以意大利为核心并主导、排斥其他强国进入以及存在基本南北关系的“自主经济空间”（spazio economico autarchico），该区域在地理上涵盖东南欧、地中海、中东和非洲殖民地，能够为意大利的国家发展提供坚实后盾，进而发展为未来意大利“帝国共同体”（comunità imperiale）的基础。^②

两次世界大战期间意大利地缘政治研究的出现及其活跃，与一战结束后意国内社会集体心态的发展紧密相关。作为一战“五大战胜国”之一，意大利对于通过凡尔赛和会“补偿”其战争损失乃至满足扩张野心的期望极高，但其实际所得远少于英、法、俄在1915年《伦敦条约》中的承诺，更没能满足其中东和非洲获取新殖民地的要求，这无疑令几乎所有狂热的扩张主义者大失所望。而1935年国际联盟对意大利入侵埃塞俄比亚的制裁，也是意大利很多知识和政治精英对当时的国际体系心怀不满的一个主要原因。面对这种局面，意大利相当一部分地缘政治学者乃至绝大多数法西斯理论家开始确信，将意大利建设成为一个“自给自足”的强盛国家的目标，受到了主要由英、法等国所主导的国际权势体系的“故意排挤”，这种不公正的国际政治现状完全忽视了意大利的“合法权利”，直接减少了意大利成为殖民强国进而谋取“世界地位”的可能性。^③

出于这种原因，正如《地缘政治》杂志的副标题“政治、经济、社会 and 殖民地地理学”（*rassegna mensile di geografia politica, economica, sociale, coloniale*）所昭示的那样，两次世界大战期间意大利地缘政治研究的根本诉求，

^① Ibid., p. 103.

^② Antonsich, “Geopolitica,” p. 266.

^③ Atkinson, “Geopolitical Imaginations in Modern Italy,” p. 102.

在于通过对特定地区自然资源、人口规模、工业能力和其他“静态”现象的考虑，为意大利实施“正确的”政治联盟、经济生产、殖民主义和扩张主义政策服务，以期最终达成“复兴罗马帝国历史荣光”之目标。在此过程当中，尽管罗莱托和马西等人均坚称其理论主要受马基雅维利、马志尼、贾科莫·杜兰多（Giacomo Durando）将军等意大利历史先贤思想的启发，因此具有与同时代法国政治地理学和“德国地缘政治学”迥然不同的精神传统和学术风格，提供了一种对其时国际政治经济形势的“意大利式理解”；但统观这一时期意大利学者的研究特别是对所谓“生存空间”的强调以及建立“排他性”经济区域的主张可以发现，两次世界大战之间意大利的地缘政治研究依然受到德国地缘政治学的强烈影响，它在基本逻辑上不外乎是地理决定论和“国家意志论”的混合物，很多观点都是对拉采尔“生存空间”概念和卡尔·豪斯霍弗（Karl Haushofer）“大空间”、“泛区”思想的模仿和运用。

两次世界大战之间意大利的地缘政治研究，产生了广泛的学术与政治效应。在《地缘政治》杂志影响力最为兴盛之时，其编辑部成员拥有包括“德国地缘政治学”之父豪斯霍弗、西班牙的海梅·比韦斯（Jaime V. Vives）在内的很多著名欧洲学者，甚至部分来自罗马尼亚和阿尔巴尼亚的学者也参与其中。意大利地缘政治研究与法西斯政权的关系更非同一般。罗莱托、马西等人本身就是狂热的法西斯党徒，他们长期致力于通过其理论观点影响法西斯政权的对外战略实践，并取得了相当“显著”的效果。意大利地缘政治研究者有关“控制”巴尔干地区、在非洲“拓展帝国空间”的观点及为此进行的大量精密考察，均为法西斯政权入侵埃塞俄比亚、阿尔巴尼亚的军事行动发挥了理论筹划之功。在罗莱托等人的积极争取下，长期担任法西斯政权教育部长的朱塞佩·博塔伊（Giuseppe Bottai）成为《地缘政治》杂志最坚定的支持者和资助者之一，“领袖”本人据说也是地缘政治的热情拥护者——早自上世纪20年代开始，墨索里尼在其胡言乱语中就特别喜欢选择一些似是而非的“地缘政治”观点为其侵略说辞服务。^①

^① 例如，20世纪20年代墨索里尼使用“我们的湖”来描述意大利对地中海的独占野心，十年之后他将地中海视为一条“通向帝国的道路”；随着其对外扩张野心的不断膨胀，三十年代晚期他将地中海称作“为向海洋进军必须逃离的‘牢笼’”。参见 Elisabetta Brighi and Fabio Petito, “The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy,” *Geopolitics*, Vol.16, No. 4, 2011, p. 823.

1943年9月8日意大利在第二次世界大战中向盟国投降，直接宣告了意大利地缘政治研究的终结。如同“德国地缘政治学”在纳粹德国侵略扩张当中扮演的丑恶角色一样，两次世界大战期间意大利地缘政治研究由于与法西斯主义及对外扩张的紧密联系，二战结束后在意大利国内的影响力骤然下降，连同法西斯政权一并遭到彻底覆灭。一些法西斯当权时期相当“热门”的地缘政治与政治学词汇，如空间、权势、民族竞争、国家利益、世界地位等，很快被认为是法西斯主义发动侵略战争的理论托词和愚弄民众的工具，甚至本身就是法西斯意识形态的组成部分。这样，地缘政治在二战后近半个世纪的时间里成了意大利学术研究的禁区，很快就被意知识分子和民众所遗忘。

二、冷战后意大利地缘政治研究的复兴及主要议程

随着苏东阵营的瓦解和冷战的结束，欧洲乃至世界的空间权力结构得到了革命性重组。在旧的国际政治格局骤然崩溃、新的国际秩序尚未完全成型的复杂历史背景下，很多欧洲国家的知识界和政治人物开始寻求采取一种新的国际政治视角，以求对冷战后欧洲的权力格局与空间秩序进行深度解读，地缘政治的理论价值也再度进入其视野。在冷战结束后地区秩序大变革、大震荡的背景下，很多意大利学者在重新评价地缘政治学术意义、实践影响与历史得失的基础上，试图通过地缘政治的视角，为新时期意大利对外战略与未来发展提供政策建议。在其努力下，特别是以1993年《国境：意大利地缘政治评论》（*Limes: rivista italiana di geopolitica*）^①杂志的出版及迅速流行为标志，大批冠以地缘政治名称的文章、刊物和著述得以出版，各种形形色色的地缘政治论调在公共政策辩论、国际关系研究和大众传媒中取得了极其强势的地位。尽管在此过程中，作为理论体系的地缘政治不断地被演绎、误读甚至扭曲，但在很多政治人物和学术精英那里，“地缘政治”已经成为意大利国家“在不可预知的未来世界中前行的指南”^②。

冷战后意大利地缘政治研究的理论基础和首要问题，在于对地缘政治研

^① “Limes”在意大利语中意为“国境”或“边疆”，传统上是指罗马帝国时期的古老边界。Atkinson, “Geopolitical Imaginations in Modern Italy,” p. 108.

^② Brighi and Petito, “Geopolitics ‘In the Land of the Prince’?” p. 136.

究本质和目的的思考。当代意大利知名地缘政治学者、退休将军卡洛·让(Carlo Jean)认为,尽管地缘政治可能不是一门真正的科学,历史上甚至时常与战争、侵略和帝国主义相联系,但与其他学科相比,地缘政治作为一种融汇地理、历史、经济、政治等不同参考变量的“理性体系”(sistema di ragionamento),在认定一个特定国家之国家利益以及为其对外战略提供合适建议方面具有特殊的价值。^①另一位意大利当代著名地缘政治学者、曾在兰贝托·迪尼(Lamberto Dini)政府时期任国防部副部长的卡洛·马利亚·桑托罗(Carlo Maria Santoro)也主张充分发掘地理、历史、文化等“基本的、具有决定性意义的因素”,以尽可能“自然”和“客观”的态度分析当前意大利国家安全面临的一系列现实问题,从而推导出一种足以适应国际形势发展、“现实”且“理性”的对外政策。^②与上述两人的观点相当接近,意当代著名时事评论家、《国境》杂志主编卢西奥·卡拉乔洛(Lucio Caracciolo)也认为,尽管地缘政治在历史上时常受到“决定论”和“准科学”的指责,但地缘政治作为一种“君主的地理”(geography of prince),其真正价值并不在于所谓的“学术中立性”,而在于筹划出一种特定的对外政策或国家战略,并最终说服决策者或公共舆论接受之。从这一点上讲,地缘政治就是“对国际态势尽可能客观的理解、对国家利益的界定以及为争取国际和国内共识而采取的宣传行动”。^③

当代意大利学者对于地缘政治本体论的理解,与传统上将地缘政治视为“永恒存在的自然法则”的经典地缘政治本体论主张,保持了一定的距离。但卡洛·让等人所推崇的“地缘政治应当尽可能服务于国家决策”的认识,却与两次世界大战之间英、德、意等国经典地缘政治研究者的论调惊人地相似:罗莱托和马西早在上世纪30年代就指出,地缘政治因其能够在“科学与政治”之间扮演一种“桥梁”作用,或者说,能够对国家权力、领土资源、种族文化、精神意志等诸多相互“分离”的因素加以“融合式理解”,肯定能为更加全面地筹划特定国家的总体战略提供相当的助益,而意大利地缘政治学者的任务也正在于通过这种方式,帮助意大利人民“建立起地理、政治

^① Brighi and Petito, “The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy,” p. 829.

^② Brighi and Petito, “Geopolitics ‘In the Land of the Prince’?” p. 140.

^③ Brighi and Petito, “The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy,” pp. 829-830.

和创建帝国的抱负”，从而“为法西斯国家作出独特的贡献”。^①从这点来看，尽管当代意大利地缘政治学者大多自称其对于地缘政治本体论的理解主要受到上世纪70年代以来法、美等国后现代主义哲学思维的启发；但他们还是习惯将地理分析与历史考察作为其理论构建的主要依据，在总体风格上依然呈现出浓厚的政治现实主义倾向，并热切希望为国家决策者提供“可靠的”政策建言。从这一点上说，意当代的地缘政治研究依然沿袭了豪斯霍弗关于“地缘政治就是科学加艺术”的认识，他们至少在逻辑方法上仍对上世纪三四十年代英、德、意等国的地缘政治“学术前辈”持有基本的敬意。

秉承这种认识，当代意大利地缘政治研究的重要议题之一，在于通过对冷战后时代意周边安全形势的细致考察，以求为意大利的对外政策提供理论指引。在卡洛·让等人看来，尽管随着苏联解体与冷战结束，意大利面临外来大规模军事入侵的威胁基本消失，但以海湾战争、前南地区冲突、科索沃战争、阿尔巴尼亚危机、伊拉克战争为代表，冷战后意周边区域的剧烈动荡、武装冲突的频发及其引发的灾难性后果，均对意国家安全形势构成了极为明显的冲击。与此同时，主要源起于西亚、北非马格里布方向的非法移民、跨国犯罪、恐怖主义活动等非传统安全问题对冷战后南欧地区安全形势亦构成了严峻挑战。^②在各类安全威胁复杂频发的情况下，早在冷战结束之初便有意大利学者着重指出，意自二战结束以来维持了近50年之久的对外政策，由于无法适应新时期国际和地区安全的发展趋势，实际上“已宣告死亡”。后冷战时代的意大利迫切需要改变以承担同盟“国际义务”为核心的传统对外政策，应当在细致算计“国家利益”的前提下，发展出一种足够“理性”和“现实”的地缘战略，积极主动地适应地区和国际安全环境的巨大变化。^③

在地区层面上，包括巴尔干、西亚、北非在内的东地中海安全形势，成为冷战结束以来意大利地缘政治研究的重点议题。早在冷战结束之初，在前南地区动荡不安的背景下，《国境》杂志在1993年6月的创刊号中，便集中

^① Antonsich, “Geopolitica,” p. 264.

^② Osvaldo Croci, “Italian Foreign Policy after the End of the Cold War: the Issue of Continuity and Change in Italian-US Relations,” *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9, No. 2, 2007, p. 125.

^③ Paolo Tripodi, “A Half-century of Italian Foreign Policy,” *Contemporary Review*, Vol. 269, No. 1, 1996, p. 118.

刊发了多篇研讨前南地区局势的文章。这些文章大多由意大利知名知识分子、时评家、前外交官所撰写，从不同的角度集中探讨了后冷战时代前南地区局势异常动荡的历史、地理根源及演变趋势，意“国家利益”的分布状况及其已经或可能造成的损害。而自上世纪90年代以来在意大利出版的冠以“地缘政治”名称的著作中，大多数也都将意周边地区的安全形势以及如何确保意国家利益作为研究的重点。^①在此过程中，海湾战争、巴尔干冲突、伊拉克战争、巴以冲突、“阿拉伯之春”、北约军事打击南联盟和利比亚等行动以及仍在延续的叙利亚内战等一系列重大国际安全事件，均引起了意大利地缘政治学者的极大关注。他们尤为不安地看到，与冷战时期相比，意周边地缘政治环境如果不能说是空前恶化的话，至少也正经历着极为复杂的变化：两极阵营瓦解、冷战结束所导致的诸多国际政治效应，至今仍在意周边地区不断引发震荡。自冷战结束一直到21世纪头十年结束之际，东地中海地区的大多数国家仍深陷混乱之中。

在考察地区地缘政治形势演进的过程中，民族主义、恐怖主义、种族矛盾、非法移民、跨国犯罪等不太被传统地缘政治重视的研究领域，也受到部分意大利学者的充分关注。卡拉乔洛就指出，上述新型地缘政治问题在后冷战时代的凸显，正前所未有地影响着地区安全态势，因此当代意大利学者必须以“理性的方式”充分发掘这些议题蕴含的“空间”和“领土”意义，分析其对意国家利益构成的可能冲击。^②他们强调，意大利在欧洲及地中海地区所处的特殊地理位置，使其在应对此类安全挑战时处于首当其冲的位置：意大利实际上发挥着为欧洲抵御此类安全威胁的“缓冲区”角色，其面临的压力和承担的责任明显高于其他欧洲国家，但其巨大付出往往没有得到后者的承认和回报。为此，意大利务必推动欧洲进一步重视并加强与地中海周边相关国家的安全合作，在权利与义务相平衡的情况下，有效消除上述问题对意国家利益的威胁。

除直接与安全问题相关的周边和地区问题外，意大利在当前国际体系中地位与作用也是讨论热点之一。在很多意大利学者看来，与19世纪下半叶和20世纪上半叶相比，20世纪末期的欧洲显然已经丧失全球国际政治的中心地

^① Brighi and Petito, “Geopolitics ‘In the Land of the Prince’?” p. 135.

^② Brighi and Petito, “The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy,” p. 826.

位，而作为欧洲传统强国的意大利在当前全球权势体系中地位的不断下降，也已成为一个不争的事实。但他们坚持认为，意大利异常辉煌的历史文化传统及其特殊地理位置，完全可以在新的历史时期发挥一种“桥梁”作用，即充当西方与伊斯兰世界、欧洲与西亚、北非地区、甚至欧盟和北约新老成员国之间的“桥梁”。这种新型的建设性作用，既对确保和拓展意国家利益具有现实的政治经济意义，也对提升意国家影响具有无可比拟的历史和文化意义，意大利完全可以凭此在当前诸多重大国际事务（如巴尔干冲突、巴以危机、欧非合作等等）中发挥“调解者”的角色，在确保意大利国家利益的同时，彰显其大国地位。

上述建议在冷战后历届意大利政府的对外战略当中均得到一定程度的体现。早在冷战结束前后，在前外交部长詹尼·德米凯利斯（Gianni De Michelis）的主导下，意大利便以部分地缘政治学者的论证为依据，以确保意大利“国家利益”与“地缘战略需要”为口号，展开了一系列令人瞩目的对外政策调整。在此过程中，意大利提议召开“地中海安全与合作会议”（CSCM），推动欧盟与地中海地区国家建立“欧盟—地中海伙伴关系”（EMP），发起“地中海和平稳定宪章”的倡议，积极促进欧盟与地中海国家的对话与合作。与此同时，意极力强调欧洲南翼在安全方面的重要性，呼吁北约关注地中海地区的局势发展，推动北约成立“地中海常设舰队”，并力争与法、西等国合作组建“地中海快速反应部队”。^① 冷战结束以来，意大利还极其关注巴尔干、西亚、北非、海湾等周边区域局势发展，积极介入海湾战争、伊拉克战争、北约军事打击南联盟及利比亚行动，深度参与巴以冲突、叙利亚内战的国际调解等。在这些政策举措的筹划和实施过程当中，“地缘政治”均成为意大利对外政策转型的重要理论依据：包括德米凯利斯、前外长安东尼奥·马尔蒂诺（Antonio Martino）、前总理西尔维奥·贝卢斯科尼（Silvio Berlusconi）等人在内，多位意大利外交决策者都曾以地道的地缘政治词汇表达其政策诉求，德米凯利斯本人甚至多次在《国境》杂志上撰文以证实“新”对外政策实践正确性之所在。

^① Maurizio Carbone and Valter Coralluzzo, “The Politics of Italy’s Foreign Policy in the Mediterranean,” *Mediterranean Politics*, Vol. 14, No. 3, 2009, p. 430.

三、欧洲还是美国：对意大利对外政策的再思考

作为欧盟和北约成员国，欧洲政策和北约框架一直都是意大利对外政策的两条主线。欧洲政策一直都是意大利对外政策的重心之一：早自第二次世界大战结束后不久，意大利便与法、德等国一起发起成立欧洲煤钢共同体和经济共同体，并持续积极推动欧洲一体化进程，将建设强大且团结的欧洲视为维护意大利安全和利益的基础；与此同时，作为北约创始成员国之一，意大利重视发展跨大西洋盟友关系，承认美在世界秩序中的主导作用，全力巩固与美国的安全合作关系。在二战结束后长达近 50 年的时间里，意大利对外政策的这两条主线基本上得到了延续。^①

冷战结束后，随着国内外形势的巨大变动，意大利部分当代地缘政治学者开始对意战后延续多年的“双轴”政策提出尖锐批评。很多意学者认为，作为西方目前最具影响力的两大合作体系，欧盟与北约尽管在目标和利益等方面存在若干一致，但在冷战结束后美欧间隙逐渐扩大的背景下，华盛顿和布鲁塞尔在安全判断和利益诉求上不可避免地存在认知差距。其后果是导致兼具欧盟和北约成员国身份的意大利在诸多重大国际事务上不时陷入窘境：一方面，在美欧分歧明显的北约东扩、欧盟扩大、安全问题、对俄政策、能源等问题上，意大利往往处于美欧竞争的夹缝之中；另一方面，与正逐渐主导欧盟事务的法、德等国相比，意大利由于国力衰退在欧盟中的地位持续下滑。这样，意大利的利益关切不为欧盟其他成员所重视和承认，甚至还可能被迫在欧盟框架下执行一些明显不符合意自身利益的政策；与此同时，由于其“欧洲—地中海国家”的地理身份，意大利同西亚、北非地区形势紧密相关，但作为美国的亲密盟友，它却不得不承受美国中东政策的后果——这对意国家利益往往损害极大。^②

正是意识到上述问题的切实存在，部分意大利地缘政治学者指出，随着国际形势的发展，意大利必须将维护自身利益和提升在国际事务中的地位作

^① Tripodi, "A Half-Century of Italian Foreign Policy," p. 119.

^② Elisabetta Brighi, "Europe, the USA and the 'Policy of the Pendulum': the Importance of Foreign Policy Paradigms in the Foreign Policy of Italy (1989–2005)," *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9, No. 2, 2007, p. 100.

用为目标，更为审慎地评估“欧洲主义”（Europeanism）和“大西洋主义”（Atlanticism）政策倾向对意国家利益的影响，从而作为恰当的平衡。在这个问题上，一些学者甚至走得更远，他们强调，在过去几十年的时间特别是上世纪70年代以来，意大利在欧洲一体化进程中承担了过多国际义务，但回报甚微。因此，在冷战后“国家意识和民族责任占上风”的情况下，意大利应当彻底反思欧洲一体化进程中所体现出的“跨国主义”、“主权让渡”等乌托邦理想，重回保守主义—民族主义的对外政策传统，以意国家利益为政策制定依据，用灵活的结盟战略，在大国或大国集团之间重回“钟摆”（pendular）政策，从而在国际政治当中扮演“关键分量”（determinant weight）的角色，通过这种方法力争重归大国的行列当中。^①

在具体对策上，意大利地缘政治学者大多持“欧洲怀疑论”，对加强意美“特殊伙伴关系”兴趣甚浓。卡洛·让就提出当前意大利对外政策所必须遵循的三大原则：第一，加强泛大西洋关系特别是加强与美国的双边关系。在他看来，美国是当今世界上维持国际秩序唯一的核心力量，欧洲——即使是团结的欧洲——也没有足够的力量发挥这种作用，因此“一个保卫全球化的全球警察的存在是绝对有必要的”。第二，意大利对外政策应当是一种新型的双边主义而非传统的多边主义。第三，尽管意大利应加入欧洲政治体制的未来设计之中，但有必要减少对欧洲事务承担过多的、明显超出其国家利益的国际义务。另外，在欧盟扩大问题上，意大利必须要求欧盟向土耳其等国家打开大门，以避免包括意大利在内的“地中海欧洲”在欧盟内部被进一步边缘化，甚至最终蜕变为确保中、北欧免遭不稳定的大中东地区威胁的缓冲区。^② 简而言之，卡洛·让等人的主张实际上就是，在坚定追求国家利益的前提下，借与美国的特殊双边关系提升自身地位，同时基于对欧洲的怀疑态度实施所谓的“欧洲现实主义”。

冷战后意大利的另一位著名地缘政治学者桑托罗则力图利用经典地缘政治视角，为当前意大利对外政策的“欧洲倾向”与“大西洋倾向”之争提供综合性解释。在他看来，意大利地处欧洲与地中海之间的地理区位，决定了

^① Elisabetta Brighi, “One Man Alone? A Longue Durée Approach to Italy’s Foreign Policy under Berlusconi,” *Government and Opposition*, Vol. 41, No. 2, 2006, p. 280.

^② Brighi, “Europe, the USA and the ‘Policy of the Pendulum,’” p. 111.

其自1861年统一以来的“海洋定位”与“大陆定位”摇摆。作为一条隐藏于对外政策中的“主线”(grandes lignes),意大利在19世纪时摇摆于德、法之间,稍晚则摇摆于同盟国与协约国之间,两次世界大战之间时摇摆于德国与英、法之间,冷战后则摇摆在欧洲与美国之间,这就是所谓的“钟摆”政策。^①在桑托罗看来,意大利在地理上的两栖身份,自然而然地导致了其对外政策的内在矛盾,因此长期以来“意大利对外政策众所周知的软弱和易变,不应当归咎于具体的人,不应归咎于特定的政权,更不应归咎于意大利的政治文化传统”。相反,这应当被认为是意大利独特的“地理边缘性”这种结构性因素的后果。^②这样,桑托罗的政策建议是,意大利应当充分发挥这种地理优势,在21世纪欧洲显然已丧失国际中心地位之际,发掘其与“欧亚的东方”及“大西洋的极西方”之间的差异,重申其作为“真正西方”的历史;另外,它必须发展出一种地缘文化和地缘历史战略,以便在淡化海洋国家“海洋控制战略”霸权倾向的同时,以遏制和对抗来自欧陆强权的威胁,在海洋国家与大陆强权之间发挥独特的作用。^③

意大利地缘政治学者的政策建议,对冷战后意大利的欧洲政策与大西洋政策发挥了重要影响。在冷战结束后的头十年里,欧洲政策还是意大利对外政策的重心,意大利仍致力于在欧洲一体化进程中发挥更大作用,而对发展意美双边关系不甚重视。但进入21世纪后,特别是在贝卢斯科尼领导的中右联盟第二次和第三次执政期间^④,意大利对外政策开始出现从欧洲一体化建设转向北约的明显偏移:意美特殊关系得到了意大利政府的空前强调,“大西洋主义、新民族主义和欧洲怀疑论构成了贝卢斯科尼政府对外政策的三大标志”。^⑤在此指导下,意大利积极参与北约事务,注意追随美国步伐,在欧洲导弹防御计划、北约东扩、伊拉克战争、阿富汗战争等问题上坚定站在美国一边,与法德等欧洲国家明显拉开了距离。意学者罗伯特·阿利伯尼(Roberto Aliboni)和皮耶罗·伊尼亚齐(Piero Ignazi)指出,在贝卢斯科尼政府期间,

^① Brighi and Petito, “The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy,” p. 833.

^② Brighi and Petito, “Geopolitics ‘In the Land of the Prince’?” p. 142.

^③ Brighi and Petito, “The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy,” p. 833.

^④ 贝卢斯科尼政府三次执政时期分别为1994年5月10日至1995年1月17日、2001年6月11日至2006年5月17日以及2008年5月8日至2011年11月16日。

^⑤ Brighi, “One Man Alone?” p. 281.

意大利减少了对欧洲一体化进程的支持力度，将加强与美国的双边关系作为对外政策的首要重点，而对欧洲事务则“明显缺乏热情”，这与卡洛·让极力鼓吹的那种保守的、以“地缘政治理性”为标志、具有明显民族主义倾向的“大战略”不谋而合。^①

公允地讲，在冷战结束之后意大利历届政府的对外政策当中，“欧洲倾向”与“大西洋倾向”之间并不存在绝对的对立关系。在冷战结束以来的 20 余年里，无论是中左政府还是中右政府执政，意大利都在其欧盟成员国身份与巩固跨大西洋伙伴关系之间维持了大致的平衡，意政府也从未曾设想过被迫在华盛顿与布鲁塞尔之间做出唯一的选择，特别是在事关重大的安全事务上。^②与此同时，意大利部分地缘政治学者所鼓吹的“加强与美国关系”、实行所谓“欧洲现实主义”的主张，尽管在意中右政府的对外政策实践上得到了一定程度的体现，但它也在意国内遭到持续批评。意左翼知识分子马西莫·卡恰尼（Massimo Cacciari）就特别尖锐地指出，贝卢斯科尼治下的意大利“几乎变成了美国在欧洲的代言人”。^③部分学者甚至哀叹：考虑到美国战略决策的出发点完全是其国家利益，紧密追随美国对外政策而放弃了欧洲理想的意大利，既没能在伊拉克战争、阿富汗战争等 21 世纪头十年的诸多重大国际问题上坚定捍卫自身利益，也没有达到有效提升国家地位的目标，反而沦为了美国全球战略的一枚棋子。^④

四、冷战后意大利地缘政治研究的特色、影响与评价

意大利独特的自然地理形态与其历史、政治、经济发展之间的联系，历来得到诸多学者的承认。当代著名欧洲史学家丹尼斯·史密斯（Denis M. Smith）就指出，“直到 1860 年，‘意大利’还仅仅被认为是一个地理名词，指的是伸向地中海的一个半岛，而不是一个民族或一个国家。因此，意大利历史的

^① Osvaldo Croci, “Italian Foreign Policy after the End of the Cold War: the Issue of Continuity and Change in Italian-US Relations,” *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9, No. 2, 2007, p. 117.

^② Antonio Missiroli, “Italy’s Security and Defence Policy: Between EU and US, or Just Prodi and Berlusconi?” *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9, No. 2, 2007, p. 155.

^③ Croci, “Italian Foreign Policy after the End of the Cold War,” p. 117.

^④ Ibid.

开始与地理密不可分。亚平宁山脉从头到脚将意大利分为两块，阿尔卑斯山则将它与欧洲其他部分相分隔。这些地理特征为意大利的历史发展设定了特殊的限制。……山脉是不能移动的，即使是意志也无法改变这一点。”^① 英国当代历史学家克里斯托弗·达根（Christopher Duggan）在1994年出版的名作《简明意大利史》中开篇即指出，意大利的历史与其地理特征紧密相关，这些基本地理特征包括海岸线、地形、土壤、气候、森林与矿藏等等，都是决定意大利国内政治治理、农业发展、工业化水平和人口数量的直接因素。^②

尽管颇受历史学家重视，但从地理因素着手论证意大利政治发展特别是对外政策制订与实践的学术尝试，在1861年后的意大利依然罕见：在统一后长达150余年的发展历程当中，意大利仅出现了两次地缘政治研究高潮。而每一次研究高潮的出现，究其原因，如同荷兰当代地缘政治学者海尔曼·乌斯滕（Herman Wusten）指出的，“地缘政治如果在一个国家社会生活与日常政治辩论中的作用开始大幅增强，表明其国内社会已经充分意识到其国家权力地位要么正在面临极大危险，要么正处于急剧变动当中”。^③ 在国际权格局急剧变动的背景下，地缘政治由于宣称能够发现隐藏在国际关系背后的“神秘且被隐藏的法则”，能够提供一种综合、有力和生动的解释方法和思维模式，格外强化了一国知识和政治精英、普通民众对自身的认识和对外部世界的想象，往往被用于塑造该国的社会集体心态和对外战略。这正是意大利地缘政治研究的两轮高潮的原因所在。这样，冷战后意大利地缘政治的广泛流行，应当被视为意当代知识和政治精英对两极格局瓦解、国际形势急剧变动、意周边地区动荡频仍的一种理论回应，同时也应当被看作是意国内民众对于意大利在当今国际政治经济体系中日趋边缘化的一种情绪反弹。在每一次时代大变动面前，意大利部分学者都力图凭借“地缘政治理性”以帮助自我理解国家的走向和世界形势的演进，或许唯有在这种充满变动和焦虑之际才会促成地缘政治理论在意大利的发展。

冷战后意大利地缘政治研究最主要的特色，就是其鲜明的政策服务定位。

^① Denis M. Smith, *Italy: A Modern History*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959, p. 1.

^② Atkinson, “Geopolitical Imaginations in Modern Italy,” pp. 93-94.

^③ Herman Van Der Wusten and Gertjan Dijkink, “German, British and French Geopolitics: The Enduring Differences,” *Geopolitics*, Vol. 7, No. 3, 2002, p. 21.

甚至早在上世纪 20 年代，罗莱托和马西等意大利学者便尖锐地指出，欧洲主要强国的学者在论证地缘政治学时“几乎都是从自己国家的利益目标出发的，特别是在国际形势紧张时更是如此”。因此，地缘政治研究就是“为政治事务服务，为国家和民族提供一种地理和政治意识”。^① 近百年之后，卡洛·让也指出，在地缘政治的发展过程中，“仅仅谈及‘马克思主义地缘政治’、‘现实主义地缘政治’以及‘自由主义地缘政治’是没有意义的”，相反，只有将地缘政治放在特定国家的特定境况中理解方有意义。因此，历史上的各种地缘政治流派更应当“被称为‘德国的地缘政治学’、‘俄罗斯的地缘政治学’、‘美国的地缘政治学’、‘法国的地缘政治学’和‘意大利的地缘政治学’”。^② 正是由于这种精神传统的存在，当代意大利地缘政治研究者在进行学术论述时，大多将自己界定为“政策建言者”，始终将冷战后意大利面临的诸多迫切地缘政治问题作为研究重点，理论研究的根本目的在于通过帮助决策者在纷繁复杂的国际政治形势中认定意大利国家利益“为何”和“所在”，从而谋划出一种“客观”和“理性”的“大战略”，以帮助意大利“重新主张国家利益并据此展开行动”。^③ 可以认为，在后现代主义地缘政治研究日益流行的背景下，意大利地缘政治研究以其紧密关注意大利问题、坚守意大利立场、服务意大利战略的目标定位，仍在致力于实现“君主的地理”这一目标，在精神气质和叙事方式上显示出浓重的经典地缘政治风格。

但另一方面，从冷战后意大利地缘政治研究的主要议题看，当代意大利学者在坚守经典地缘政治思想传统的同时，也敏锐觉察到了时代发展的巨大挑战。卡洛·让就指出，随着时代的演进，当代地缘政治研究者应适当修正经典地缘政治中对地理因素的过多强调，而采取一种更为平衡的和兼收并蓄的多学科视角，致力于加强对当前国际关系中文化和认同政治的研究（地缘文化研究），对军事力量决策、应用及其后果的研究（地缘战略研究），对世界市场中竞争与合作的研究（地缘经济研究）以及对信息技术手段、效应

^① Atkinson, "Geopolitical Imaginations in Modern Italy," p. 94-95.

^② Brighi and Petito, "The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy," pp. 828-829.

^③ Brighi, "One Man Alone?" p. 282.

的研究（地缘信息研究）。^① 尽管如此，以桑托罗为主要代表的部分意大利学者，依然在研究范围上固守经典地缘政治的传统志趣，他们仍致力于在地理分析和历史归纳当中发现发掘那些主导国际关系走向的“深层次力量”（*forces profondes*），努力发现领土、位置、空间在当前国际政治中的作用及对意大利国家利益和对外战略的影响。^②

总的来看，冷战后意大利地缘政治研究在理论构建上仍是不完备的，它还没能形成一个精细的学科标准和理论规范，在概念界定和体系建设上还相当混乱。正如上文所述，卡洛·让和桑托罗这两大当代意大利地缘政治研究的领军人物就在地缘政治研究的本体论和方法论上存在诸多难以调和的差异，甚至呈现出截然相反的学术倾向。与之相似，在当今意大利地缘政治研究界甚至在同一部地缘政治著作中，一些在方法论、认识论甚至在重大观点上彼此矛盾的政治学、经济学、宗教与社会学命题，也不时被用作直接论据。而“地缘政治”在当前意大利政界、知识界、公共媒体乃至普通民众中的广泛流行态势，并没有改善这一状况，反而更为加剧了这种认识混乱：部分意大利学者将地缘政治视作一种足以洞察国际政治演进的“真正的科学”，也有不少学者仅仅将其看作一种“政治现实主义与地理考察的结合”，而更多的意大利民众则将它视为国际事务和国家利益的同义词。正如马丁·怀特（Martin Wight）早就不无讽刺地指出的，“我们现在都是地缘政治学家，因此对‘地缘政治’这个词汇的含义不需要争论。”^③

尽管在学科建构上存在诸多缺陷，但冷战后意大利的地缘政治研究依然产生了广泛的学术和社会影响。以当代意大利地缘政治研究主要的学术阵地《国境》杂志为例：在冷战结束后意周边形势长期动荡不安的背景下，该杂志发行量迅速从1993年创刊号的1.4万份飙升到1999年科索沃战争时的10万份，社会和学术影响力日益显著，成为意大利赫赫有名的国际问题刊物之一。在该杂志上撰文的，既包括德米凯利斯这样的前意政府高官、政治人物及部分军界人士，也包括不少在当前意大利享有盛誉的历史学家、社会学家和地理学家。与此同时，在意周边地区重大国际政治事件高发的背景下，意

^① Brighi and Petito, “The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy,” p. 829.

^② Brighi and Petito, “Geopolitics ‘In the Land of the Prince’?” p. 140.

^③ Brighi and Petito, “The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy,” p. 834.

当前很多所谓的地缘政治或地缘战略专家经常受邀在意大利公共传媒上发表观点和评论。尽管这些所谓的专家“有的是公认的和知名的，有的则是自封的”，但前者的观点及其自称的“地缘政治视角”还是凭借这样的场合成功地影响了许多意大利民众对自身和世界的想象。^① 冷战后意大利地缘政治研究的复兴还得到了国际学术界（特别是英、法、俄等国学术界）的广泛关注。尽管部分具有浓郁的现实主义和民族主义色彩的观点招致不少批评，但卡洛·让等当代意大利知名的地缘政治学者的观点成果仍不时见诸权威国际学术期刊，而包括《国境》、《欧亚：地缘政治研究杂志》（*Eurasia: rivista di studi geopolitici*）等在内的意大利地缘政治类刊物也同样成为国际学术界认识解读冷战后意大利地缘政治研究发展的重要窗口。

作为一个颇令人瞩目的社会和政治现象，地缘政治在冷战后意大利的流行具有自身独特的国内政治背景。自 1992 年开始，以长期主导意政坛的天主教民主党（DC）解体为标志，冷战时期意大利维持了数十年之久的政治体制宣告瓦解，由此拉开了意国内政治持续动荡的序幕。在意大利各政党以及各类政治人物争取民众支持的过程中，对外政策问题很快便成为冷战后意公共政策辩论的焦点之一。在这场关于意大利对外政策应当“重返民族主义传统”还是“维系国际主义传统”的大争论中，那些新近形成的右翼政党以及具有浓郁政治现实主义和保守主义色彩的政治人物，在对意大利过去奉行的所谓“国际主义—进步主义”对外政策的批判中，利用民众对意识形态说辞的厌烦情绪及对意周边安全环境恶化的普遍不满，尤为喜欢用所谓的地缘政治论据为己方关于“拥有更多选择自由”、“维护国家利益”、“拓展意大利影响”、“追求大国地位”等观点服务。在此情况下，“地缘政治”很快便成为他们用来证实其“新”对外政策实践正确与否的工具，这也正是地缘政治研究得以在当前意大利迅速流行的重要原因。

地缘政治对冷战后意大利对外政策特别是 21 世纪头十年的对外政策实践发挥了不容忽视的作用。意学者露西娅·夸利亚（Lucia Quaglia）总结道，分析冷战后意大利的对外政策可以看出，在 1996—2001 年罗马诺·普罗迪（Romano Prodi）、马西莫·达莱马（Massimo D'Alema）和朱利亚诺·阿马

^① Ibid., p. 827.

托 (Giuliano Amato) 等人任总理、中左联盟在意大利国内政治占上风期间, 意大利对外政策的主要关注点在于积极参加欧盟和联合国等多边外交, 努力展现一种国际社会“好公民”形象, 而非努力扩展意大利对周边地区的影响; 但当 21 世纪头十年中右联盟开始长期执政时, 特别是在贝卢斯科尼第二和第三次任总理期间, 意大利开始强调在对外政策捍卫国家利益、积极参与周边安全事务、拓展国家影响, 同时主张巩固与美国的“特殊双边关系”, 并对欧洲事务有所疏离。^① 在意大利政府的上述政策举措中, 均可看出以卡洛·让为代表的意当代地缘政治研究者的运筹谋划。也正是在这些地缘政治理论构想向政策实践转化的过程中, 冷战后意大利地缘政治研究的大复兴最终发展到了其顶峰。

意大利当代著名国际关系学者伊丽莎白·布里吉 (Elisabetta Brighi) 指出, 自 1861 年统一以来, 意大利在对外政策的自我定位中一直存在着一个具有关键性意义的问题, 即: 意大利到底是一个小国抑或是一个中等强国? 其对外政策的目标究竟是为了确保自身的安全还是为了实现国家的扩张?^② 对这个问题的不同回答, 直接导致了历史上意大利对外战略在目标和手段上的巨大差异和历次反复。但遗憾的是, 这个 19 世纪后期以及 20 世纪上半叶曾长期困扰意大利政治和学术精英的问题, 在冷战结束后的今天, 依然明显存在。尽管当代意大利地缘政治研究的发展, 某种意义上表明大多数意大利民众已充分意识到两极格局的终结对意大利的机遇与挑战, 但在这个变动与延续相结合的动荡时代里, 意大利应当如何在准确定位自身地缘政治角色的基础上, “重获其责任”或者说“发展成为其想要成为的角色”^③, 仍值得那些处于迷茫或焦虑中的学者进一步深思。

[收稿日期: 2014-04-28]

[修回日期: 2014-05-29]

[责任编辑: 杨立]

^① Maurizio Carbone, “Introduction: Italy in the International Arena: Between the EU and the US?” *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9, No. 2, 2007, p. 98.

^② Brighi, “One Man Alone?” p. 280.

^③ 布里吉语, 见 Brighi and Petito, “The Renaissance of Geopolitics in Post-1989 Italy,” p. 824.

巴西与 2015 年后国际发展议程

牛海彬 黄放放

【内容提要】 作为一支重要的新兴国际发展力量，巴西在国内发展与国际合作两方面均取得显著进步。巴西参与国际发展合作表现出注重利用本国发展模式的外溢效应、服务于外交和战略利益的拓展、强调伙伴关系和需求驱动等特征。本文试图从身份认知、合作理念和合法性等角度出发，分析巴西在参与 2015 年后国际发展议程的建构中成为可持续发展目标坚定支持者的原因和政策局限。这包括作为发展合作供给方所需的政策调整、合作理念上进取与保守的平衡以及国内外合法性的压力提升三个方面。巴西参与国际发展合作的经验和政策选择在新兴经济体中具有一定的代表性，对于后者参与 2015 年后议程具有相当的启示意义。新兴经济体在国际发展合作中面临着机制缺陷、话语权不够、能力不足和合法性匮乏等挑战。为此，新兴经济体在参与发展合作的进程中，可以从重视多层次国际多边合作、突出发展概念的全面性、遵循多元主体参与和完善机制建设等方面着力推动理念、机制和能力建设。

【关键词】 巴西 发展合作 2015 年后国际发展议程 新兴经济体

【作者简介】 牛海彬，上海国际问题研究院美洲研究中心副主任、国际战略研究所所长助理，副研究员、博士；黄放放，上海国际问题研究院美洲研究中心研究实习员、硕士

【中图分类号】 F177.74

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2014)05-0131-19

作为一个重要的新兴发展合作伙伴，巴西不仅在国内发展方面成就斐然，而且是推动国际发展合作特别是可持续发展的重要力量。随着 2015 年的临近，国际发展进程进入承前启后的关键阶段。在回顾联合国千年发展目标 (MDGs) 的经验得失之余，国际社会对制定 2015 年后国际发展议程（以下简称“2015 年后议程”）存在颇多争议。其中，以经济合作与发展组织发展援助委员会 (OECD/DAC) 成员国为代表的发达国家主张强调可持续发展目标 (SDGs)，以中国为代表的新兴发展伙伴希望基于 MDGs 的落实情况来制定 2015 年后议程，而巴西的立场相对微妙，它既倡议 SDGs，同时在指标选取上又面临诸多局限。为更好地理解巴西在 2015 年后议程中的独特立场与政策意义，本文拟考察近年来巴西在 MDGs 的自身落实与国际发展合作中的成就与经验，结合巴西参与制定 2015 年后议程的立场分析与政策选项，展望巴西经验对新兴经济体参与国际发展合作的启示。

一、巴西在 MDGs 落实中的成就与经验

MDGs 是联合国在 2000 年设定的以改善人类生活水平为核心的、预定于 2015 年实现的全球性发展目标。尽管在北部和东北部地区可能不尽如人意，但就国家层次的 MDGs 落实而言，巴西取得了较好的成绩：实现了极端贫困和饥饿人口减半的目标，人均收入低于 1.25 美元/天（基于货币购买力）的人口比例从 1990 年的 17.2% 降低为 2009 年的 6.1%，低于最低饮食消费标准的人口从 1999 年的 14.9% 降低为 2012 年的 6.9%；实现了普及初等教育的目标，2005 年入学率达到 95.6%；实现了推动性别平等和强化妇女权利的目标，初等教育入学率男女相当，妇女在非农部门的就业率从 1999 年的 35.1% 上升至 2007 年的 41.6%，妇女在国会的席位比例从 1990 年的 5.3% 上升至 2013 年的 8.6%；实现了降低婴幼儿死亡率的目标，五岁以下儿童死亡率从 1990 年的 5.8% 降低为 2012 年的 1.44%；99% 的产妇得到保健医疗；实现了降低艾滋病等传染病的目标，约 1/3 的感染者接受政府资助的治疗；等等。巴西在实现 MDGs 上也还有一些差距，如尚未实现确保环境可持续性的目标，森林覆盖率从 1990 年的 69% 降低为 2010 年的 62.4%，2010 年 2% 的人口没有清洁饮用水，

2010 年约 6% 的人生活在贫民窟中等。值得指出的是, 尽管作为发展中国家在第 8 项目标上没有义务, 但巴西在南南合作中积极推进全球伙伴关系, 一些指标表现相当不错, 比如基于其数字包容计划, 2012 年巴西互联网用户占人口比例为 49.8%; 2011 年, 巴西从发展中国家和最不发达国家的进口占其总进口比例达到 84.6%。^①

巴西在 MDGs 方面的成绩与其设置社会发展与消除饥饿部并执行一系列以消除饥饿、提高教育和促进社会包容为主要目标的社会政策密切相关, 其中最主要的政策举措包括: 第一, 2003 年发起的“零饥饿”计划, 旨在为遭受营养不良和失业困扰的家庭提供食品或者食品券。第二, 世界上最大的有条件现金转移计划——家庭补助金 (Bolsa Família) 项目, 针对人均月收入低于 140 雷亚尔的贫困家庭, 支出 0.5% 的国内生产总值 (GDP) 惠及 1,400 万个贫困家庭。该项目执行 11 年来, 75.4% 的补贴接受者找到了工作, 35 万人成为小企业主, 170 万人不再需要接受补贴, 2,200 万人脱离极端贫穷。由于有 87% 的受资助家庭把食物作为优先开支, 因此该项目被认为改善了该国食品安全和儿童营养状况。^② 第三, 2011 年启动的“巴西无贫困”计划 (BSM), 旨在到 2014 年底前消除极端贫困。它超越了家庭补助金项目, 除了强调减贫的收入资助外, 同时强调改善教育、医疗等公共服务和增加贫困家庭的就业能力和机会, 谋求贫困人口获得脱贫能力。其技能培训部分 (Pronatec) 强调主动识别认证、提供教育培训和增加工作机会三个环节, 已有 110 万 16 岁以上的需救济贫困人口加入该计划, 2014 年的目标是培训 140 万适龄对象。^③

巴西落实 MDGs 的一个重要经验是从强调削减绝对贫穷的资金支持转向从可持续的角度提升贫困人口脱贫所需的能力建设和社会包容。巴西社会发展与消除饥饿部将巴西在消除贫困方面的政策概括为“三个支柱”: 一是收入保障支柱, 通过实施一系列城市就业和农村发展项目, 确保绝对贫困人口的增收; 二是公共服务支柱, 通过社会救助、医疗服务、有条件现金转移支

^① 巴西完成 MDGs 情况根据联合国统计司“千年发展目标指标”2013 年 7 月数据整理, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx>。

^② 巴西总统府网站, <http://blog.planalto.gov.br/neri-o-propulsor-do-ganho-de-renda-do-brasil-eiro-e-o-trabalho-de-cada-um/>, 2014 年 5 月 30 日。

^③ The World Bank, “Brazil Overview,” April 21, 2014, <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview>。

付等一系列针对极端贫困人口公共服务，消除绝对贫困；三是生产包容支柱，为农村极端贫困人口提供技术援助、小额信贷和用于资源保护的现金赠予，及帮助其获得改善的水资源和能源。^① “三个支柱”战略反映了巴西发展观日益朝向全面和可持续发展方向的转变。巴西认为极端贫困是多方面因素的结果，仅靠提高收入难以治本，食品与营养缺乏、教育不足、工作技能缺乏、参与劳工市场能力差、水电医疗和住房缺乏等都需要克服。巴西在降低热带雨林毁林率和保护生物物种方面的努力亦展现了该国在农业增长、环境保护和可持续发展之间寻求平衡的努力。

相应地，巴西落实 MDGs 的另一个重要经验是多元利益攸关方的相互协作。前述“巴西无贫困”计划由巴社会发展与消除饥饿部负责协调，涉及 22 个政府部门、联邦与州和市结成伙伴关系，公共银行、私有部门以及社区高度参与。世界银行也为巴西“家庭补助金”项目提供技术和金融支持，参与设计艾滋病防治项目，资助贫困地区的可持续发展项目和提升该国在执行社会政策中的结果导向型的管理能力。^② 的确，巴西东北部的减贫规划孕育了社区驱动型发展模式，在实现发展任务的同时提升了地方的治理能力。巴西的基础设施建设也向国内外私人资本开放，以吸引投资和改善经营，旨在为巴西的长期发展奠定基础。巴西在国内减贫的成功经验辐射到拉美地区，该地区 18 个国家约 1.29 亿人享受着与巴西类似的家庭补贴项目。巴西重视贫困人口的教育、医疗、就业援助、职业技能培训以及包容弱势人群的经验得到了世界银行等国际机构的肯定。

二、巴西参与国际发展合作的主要特色

巴西国内发展成就为其开展国际合作提供了新的资源，为其从国际发展援助的接受方转变为供给方创造了有利条件。随着其外交视野日益开阔，巴西不仅在推动国际发展议程的讨论方面态度积极，而且在与拉美、非洲国家

^① 《“联合国千年发展目标背景下的国际减贫合作”边会成功举办》，国家发展与改革委员会，2012年6月18日，http://dqs.ndrc.gov.cn/zttp/lhgkcxhdh/dhxc/201206/t20120628_488096.html。

^② The World Bank, “Brazil Overview”.

的交往中发展出一套多方参与、尊重合作伙伴需求和发挥巴西独特优势的国际发展合作模式。巴西始终积极参与联合国有关国际发展的议程协商，曾成功推动 2012 年联合国可持续发展大会将“减贫”列为全球可持续发展首要挑战。过去 20 年间，巴西在推动有关可持续议题的国际讨论方面扮演了重要角色，特别是该国在 1992 年和 2012 年于里约分别承办了联合国关于环境与发展议题的两次重要国际会议。这两次会议不仅是国际社会在可持续发展领域付诸努力的重要见证，也是发展中国家支持可持续发展事业的重要体现。鉴于该国在可持续发展事业上的杰出成就和在遏制森林面积减少方面的卓越声誉，巴西科技与创新部的政策与项目秘书卡洛斯·诺布雷（Carlos Nobre）得以成为联合国科技顾问委员会委员，该委员会成立于 2013 年并主要负责就可持续性为联合国秘书长提供咨询。^① 作为新兴发展伙伴，巴西的国际发展合作经验具体体现在以下几个方面：^②

第一，巴西用于国际发展合作的资金增速较快但绝对金额不高，更重视利用本国机构与技术，分享问题解决之道，重视国家的作用，注重成本控制。报告显示，巴西用于国际发展合作的经费仅约占巴西 GDP 的 0.02%，但增长迅速，在 2005 年至 2009 年间增长了 129%，金额从 1.58 亿美元增加到 3.62 亿美元。一个有趣的现象是，巴西的技术合作增长最快，从 2005 年的 1,140 万美元上升到 2009 年的 4,480 万美元，在巴西发展合作总支出中的比重从 7.22% 上升到 13.49%。^③

随着巴西经济实力与发展合作预算快速增加，巴西合作署的主要功能也发生了转变，即从负责协调接受外来援助转为协调对外提供发展援助。与发达国家在国际发展合作中强调资金援助不同，巴西认为技术合作更有利于加强能力建设或制度建设，可以加强发展合作伙伴的国家机制能力。在 2012 年的“里约+20 峰会”上，巴西财长认为政府应该引导市场注意环境和社会的需求，逐渐减少对环境有害的补贴，制定恰当的激励与规范框架，强调国家而

^① “Background on the Creation of the SAB,” Scientific Advisory Board for UNSG, Inaugural Meeting, Berlin, January 30-31, 2014, <http://www.sab-2014-berlin.de/scientific-advisory-board/entstehungsgeschichte/>.

^② Marcos Antonio Macedo Cintra, *Brazilian Cooperation For International Development: 2005-2009*, Brasilia: Ipea/ABC, 2011.

^③ Sean W. Burges, “Brazilian International Development Cooperation: Budgets, Procedures and Issues with Engagement,” *Global Studies Review*, Vol. 7, No. 3, Fall 2011.

非市场在促进经济向以绿色和包容性为核心的可持续增长转型方面的决定性角色。^①由此可见,巴西重视政府和公共部门在社会发展中的角色,更为强调国际发展合作中的制度建设和技术合作。

与 OECD 国家偏重资金援助和倚重外部咨询机构不同,巴西强调在发展合作中发挥本国国内部门和发展经验的作用,认为这有助于降低成本。这些机构在改善国内发展问题中积累了经验和技能,为巴西与其他发展中国家开展技术合作提供了重要资源,如巴西农业研究院、环境和可再生资源研究所等。此外,从事发展合作的巴西官员是由财政供养的公务员,因此不会从合作基金中提取额外报酬,这与发达国家有着较大区别。巴西合作署主要是在本国机构与合作国机构之间搭建桥梁,这也使其有别于发达国家发展合作部门直接管理合作项目的做法。

第二,在促进合作方发展的基础上,巴西也致力于争取更高国际地位、扩展外交布局 and 推动本国企业走出去等战略目的,非洲成为巴西最突出的发展合作伙伴。巴西的主要发展合作伙伴在地理分布上与该国的外交布局紧密相关,其中约 23%集中在南美、12%投向中美洲和加勒比,50%投向非洲国家。进入 21 世纪以来,非洲展现的发展活力提升了非洲在巴西外交议程中的重要性。前总统卢拉执政期间,巴西在非洲的使领馆数量超过了英国。现任总统罗塞夫也强调巴西要在非洲留下遗产,包括技术转让、人力资源培训和社会项目等发展合作形式,合作内容涉及农业、健康等诸多领域。^②与中国和印度不同,巴西很少向非洲提供贷款,而是强调技术援助和推广自身经验,这对于改善非洲的教育、医疗和农业非常有利。以巴西和非洲的农业合作为例,基于两者农业气候条件的相似性,双方开展了诸多合作。超过 20 个巴西机构参与了对非农业合作,涉及农业技术现代化、农业产业、农户经营、农业改革和农业生态等诸多方面。巴西农业研究院和巴西农业发展部是参与程度最深的两个机构,两者甚至在非洲农业发展方向上有争议,前者主张资本密集

^① Ministry of Finance of Brazil, "A Green and Inclusive Economy: The Finance Minister's Perspective," *Rio+20 UN Conference on Sustainable Development*, June 21, 2012, <http://www.uncsd2012.org/index.php?page=view&type=1000&nr=524&menu=126#sthash.rfgiqH8Y.dpuf>.

^② The World Bank and IPEA, *Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa South-South Partnering for Growth*, December 2012, <http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-final.pdf>.

和大规模的农业发展方式，后者倾向优先发展小农生产体系。^① 这些争议反映了巴西国内部门之间的活力，随着巴西农业合作在非洲地域和范围上的拓展，不仅使巴西农业技术和设备在非洲市场获得更多机遇，而且改善了合作伙伴国的农业生产、粮食安全以及土地保护等。

尽管巴西政府认为其国际发展合作并不以盈利为目的，但其对巴西商业利益的促进作用仍是显而易见的。^② 巴西与非洲的贸易额从 2002 年的 43 亿美元跃升至 2012 年的 265 亿美元，而非洲占据巴西合作署预算的 55%。^③ 巴西企业在安哥拉和莫桑比克创造了巨大的就业机会，超过 100 家巴西企业和约 3 万巴西人在安哥拉经营业务。^④ 巴西企业有时会与政府合作提供援助，以谋求在非洲国家的商业机会。巴西发展署强调其发展合作没有商业利益且基本不涉及私营部门，主要由政府的技术部门来执行，但这没有把巴西发展银行这一国有机构提供的贷款考虑在内。巴西发展银行并不直接对任何外国公司或者政府提供贷款，主要为巴西企业和部门走向海外提供金融支持，间接地促进了发展中国家的金融资金来源多元化，从而构成发展合作的重要组成部分。此外，在涉及治疗艾滋病的生物制药和生产乙醇燃料等领域，巴西私有部门也参与其中，有助于巴西公司走向世界。巴西独特的商业文化也有助于巴西企业较好地融入巴西的对外发展合作之中，这主要体现为注重促进当地就业、提升当地发展能力和重视中小企业合作等方面。

第三，巴西强调其国际发展合作的南南合作色彩，强调平等和相互学习的对等型伙伴关系，重视发展三方合作，避免将其发展合作界定为援助行为。巴西倾向于使用发展中国家南南合作这一概念，而非像发达国家那样惯用援助或者捐助来描述其国际合作，有着多方面的考虑。其一，此举可避免援助概念的等级意蕴，转而强调合作是伙伴之间的对等型合作以及对团结的承诺；

^① L. Cabral, A. Shankland, A. Favareto, and A. C. Vaz, "Brazil-Africa Agricultural Cooperation Encounters: Divers, Narratives and Imaginaries of Africa and Development," *IDS Bulletin*, Vol. 44, No. 4, 2013.

^② UN Economic Commission for Africa, *Africa-BRICS Cooperation: Implications for Growth, Employment and Structural Transformation in Africa*, Addis Ababa: UNECA, 2013, <http://www.uneca.org/publications/africa-brics-cooperation>.

^③ Ministry of Development, Industry and Foreign Trade, *Balança Comercial Brasileira Dados Consolidados*, 2011, http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1331125742.pdf, pp. 7, 17.

^④ UN Economic Commission for Africa, *Africa-BRICS Cooperation*.

其二，可突出巴西发展合作适应发展中国家需要、尊重合作伙伴自身发展模式等意图；其三，可探索新的发展合作设计，避免传统南北合作模式在解决欠发展和贫困的深层次根源方面的能力缺失。

随着发展中国家对巴西合作、技术援助和投资需求的增加，巴西日渐意识到该国的经济增长、日趋重要的全球角色、国内社会差距的缩小以及发展经验对非洲等地区国家具有吸引力，并通过强调“南南合作”加强这种软实力。由于土壤、气候以及社会状况的相似性，非洲国家常常主动争取发展与巴西在热带农业、热带医药、职业培训、能源和社会保护等领域的合作，这为巴西发展更具伙伴特征的发展合作带来独特优势。此外，由于世界银行等国际机构深度参与了巴西的社会发展项目，发表了诸多宣传巴西经验的研究报告，在世界范围内强化了巴西模式的吸引力，使得巴西的需求导向合作模式可以找到主动的学习者。在巴西看来，此类技术合作的主要目的是扩散巴西在发展领域的知识和经验，通过建构互利和相互学习的伙伴关系，从根源上帮助解决发展中国家的经济和社会发展困难，培养其自主发展的能力。^①

虽然强调其南南合作色彩，但由于它同时是一种基于知识与经验交流方面的伙伴关系，而非基于资源与权力单向流动的游戏规则，因此巴西并不排斥在不违背其发展合作原则的前提下，与其他国家或国际组织开展三方发展合作。与巴西开展三方合作的发达国家包括德国、法国、意大利、西班牙、英国、挪威、澳大利亚、日本和美国等国。这些国家或者出于加强与巴西的双边关系，或者了解巴西发展合作模式，甚至影响或改变巴西发展合作形式等动机，有意与巴西开展此类三方合作。尽管如此，此类三方合作总体上促进了巴西利用发达国家的金融资源和管理经验。

第四，与巴西以往强调公共机构作用不同，该国开始日益强调市民社会在国际发展中的参与。作为2012年“里约+20峰会”的成果之一，2013年6月联合国开发计划署与巴西政府合作成立了可持续发展世界中心。该中心致力于向全球公民社会提供宣传和讨论可持续发展具体进展的直接管道。除了巴西联邦政府之外，里约州政府、巴西发展银行、巴西利亚大学可持续发展中心、里约技术与创新网络、巴西国家工业联盟、巴西支持微小企业服务机

^① Brazilian Ministry of External Relations, “Cooperação técnica,” <http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>.

构、巴西可持续发展商业委员会等诸多公共和私有部门成为该中心的伙伴。该中心对巴西参与 SDGs 谈判的告诫是，如果巴西不仅仅是作为政府，而是作为国家参加谈判的话，巴西会变得更加重要。考虑到强调私有部门在 2015 年后议程中的贡献是巴西相对广泛的社会共识，该中心呼吁巴西政府向公民社会通报 2015 后议程谈判情况，并听取国内相关行业的呼声，倡导巴西企业调整商业战略适应 SDGs。作为世界上最大的自愿性企业责任倡议，联合国全球契约致力于企业的战略政策倡议，劳工，环境和反腐败，巴西拥有该倡议下属的第四大国别网络。

巴西政府对于可持续发展世界中心的建议非常重视，于 2014 年 3 月 31 日成立了“2015 后发展议程”部际工作组，包括外交部、环境部、财政部、社会发展和消除饥饿部、总统府秘书处等多个部门，负责协调联邦区、各州市有关部门和社会团体共同参与联合国“2015 后发展议程”政府间谈判工作。2014 年 5 月 23 日，巴西政府召集来自公民社会、私有部门、政府部门和国际组织在内的大规模会议，通报巴西执行 MDGs 的第五份国家监测报告，并举办研讨会讨论 2015 后议程。巴西企业也大量参与其中，如巴西淡水河谷基金会赞助讨论采掘业的 2015 后议程。这是巴西参与 2015 年后议程的国内准备过程中值得肯定之处，一方面私有部门高度参与发展合作已经成为发达国家相关实践的重要趋势，这不仅限于企业社会责任，而且是发展合作新增资源和实际执行的重要参与者；另一方面，在发展合作领域公私合作伙伴关系的推进有利于提升巴西政府参与国际发展合作的国内合法性，不仅为企业参与该进程提供了机会，而且符合发展合作决策模式由自上而下单向推动转为多元利益攸关方共同协作的发展趋势。

综上所述，巴西发展合作实践体现了下述指导原则：不干涉内政，不设置政治条件，尊重主权；尊重合作方的自主性和需求导向的路径；基于巴西国内优势，优先推动技术合作项目，强化巴西与其外交政策优先关注国家的关系；强调项目的关联度，最好的情况是合作项目与伙伴国的发展优先相互联系；注重合作项目社会效应的广泛性；希望与伙伴国的政府机构发展合作；不排斥三方合作。巴西的发展合作与其外交战略相得益彰，其外交影响和范围越大，推动发展合作的动力就越强。巴西虽然没有追随西方国家的援助政

策，但由于主要投入社会和农业项目，西方国家的担忧较少。当然，在看到巴西上述经验的可取之处的同时，也要看到巴西在对外发展合作中的语言障碍和基础设施投入不足等缺陷，这在某种程度上降低了巴西发展合作的成效。

三、2015年后议程：巴西的政策主张与评估

作为世界第六大经济体和重要的新兴经济体，巴西在本国推动实现 MDGs 方面取得的进展和积极参与国际发展合作的实践均引起国际社会的广泛关注，也是 2015 年后议程的谈判进程中有影响力的参与者。值得注意的是，巴西在推动 2015 后发展议程朝 SDGs 方向演进上更为积极。这种立场反映了巴西 10 余年来的国内发展和国际合作经验，也反映了该国在身份、利益和国际形象等方面的认知变化。巴西作为金砖国家第六次峰会主办国，将峰会主题设置为“包容性增长：可持续的解决方案”，表明巴西将可持续发展作为该国国际领导力的重要体现。然而，巴西更倾向 SDGs 的立场也受到其实力和国际谈判进程的制约，这可从该国参与联合国大会可持续发展目标开放工作组（Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals，以下简称“开放工作组”）对目标体系设定的讨论中得到印证。

自 1992 年里约会议以来，巴西成为可持续发展的倡导者。1992 年在里约举行的联合国环境与发展会议通过了自然资源的主权原则、共同但有区别的责任原则和发展权利原则等一系列环境领域治理的基本原则。时隔 20 年之后，联合国可持续发展大会于 2012 年再度在里约召开，尽管“里约+20 峰会”未能就具体目标和优先领域展开谈判，但强调了 SDGs 的重要性，并明确了 SDGs 应着重行动、简洁和普世的要求。^① 峰会提出通过经济增长、社会发展和环境保护来实现可持续发展，并认识到参与可持续发展的行为体和利益攸关方日趋多样。会议还设定了路线图，强调 SDGs 应纳入 2015 年后议程，推动可持续发展在联合国系统内的执行和主流化，并为第 68 届联大会议审议 SDGs 而设立开放工作组预做准备。在提升发展援助质量方面，会议提出的利用国家系统促进公共部门管理的活动、降低往来业务成本等表述，肯定了对南南

^① 联合国大会第六十六届会议：《我们希望的未來》，A/RES/66/288，2012 年 9 月 11 日。

合作和三方合作的支持，确认了中等收入发展中国家作为发展合作的提供者所发挥的作用，体现出巴西在官方发展援助方面的经验与特色。因此，巴西在推动自由和普世的可持续发展目标议程上有着重大利益。

在 2014 年 5 月联合国开放工作组第 11 次会议前所设定的 16 个重点领域共 140 项指标体系中，巴西支持的 34 项指标涉及削减贫困，建立共享繁荣和促进平等；可持续农业、粮食安全与营养；医疗卫生和人口活力；性别平等和妇女赋权；水与卫生设施；经济增长、就业与基础设施；工业化与促进国家间平等；可持续的城市与人居；可持续消费与生产；保护和可持续利用海洋资源、海洋；执行手段/可持续发展的全球伙伴关系；和平与包容的社会，法治与有能力的机制等 12 个重点领域。^① 值得注意的是，巴西在教育与终身学习、能源、气候变化和生态系统与生物多样性这 4 个重点领域没有支持具体的指标。尽管如此，巴西仍是 SDGs 最为积极的支持者。

巴西支持的 34 项具体指标很大程度上反映了该国的发展成就、能力和经验，大致可以分为四类。第一，涉及国内经济可持续发展的指标：到 2030 年消除极端贫困（人均收入低于以 2005 年美元价格计算的 1.25 美元/天）；到 2020 年，所有国家都出台可持续的土地利用政策，所有旱灾国家发展和执行旱灾应对政策；到 2030 年实现农业生物多样性的保护，包括通过使用与农业生态多样性和食物多样性相关的实践和地方性知识；到 2030 年改善经济活动的能源与资源生产力 X%；到 2020 年执行强化工业部门技术能力的规划和措施，包括促进环境友好的工业技术和流程的发展和采纳的规划；到 2030 年提高经济活动的资源利用率 X%；到 2030 年，规范种植以拯救渔业，使渔业资源储存到生态安全水平并能提供最大的可持续产量（不支持“可持续的最小规模捕捞”指标，这可能是基于保障弱势群体就业的考虑）。这些指标反映了巴西的农业科技优势、工业基础较好但仍渴望进一步提升竞争力的雄心。

第二，涉及社会发展的支持指标：到 2030 年执行适合国情的社会保障措施，包括社保底线；降低早产儿因非传染性疾病和伤害的致死率 X%，通过更加重视预防而促进生育健康；实现医疗卫生全覆盖，包括融资风险保护，特

^① “Working Document for 5 – 9 May Session of Open Working Group,” *UN Sustainable Development Knowledge Platform*, April 24, 2014, http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3686WorkingDoc_0205_additional supporters.pdf.

别关注最弱势群体；到 2030 年消除所有形式的对女性和女孩的暴力；到 2030 年确保所有层次的平等受教育权；到 2030 年降低免费护理工作的负担；到 2030 年确保普遍获得性和生育健康与生殖权利；促进性别归类的数据的可用性，以改善性别平等政策，包括性别敏感的预算；到 2030 年提供安全与支付得起的饮用水、卫生设施和清洁设备的普遍获得；到 2030 年实现所有求职者的全面和高产的就业与体面工作，包括弱势群体；发展所有人能获得的可持续基础设施；到 2030 年消除童工；到 2030 年，确保住房和基本服务对所有人都是可及和支付得起的（不支持“消除贫民窟”指标）；拓展综合性的城市规划与管理能力；到 2030 年增加社会凝聚力和个人安全，确保普遍获得包容和安全的公共空间；到 2030 年使创造充分和可持续的生活方式的文化的关注度再提高一倍，包括对产品和服务的可持续性信息。巴西在社会发展指标上支持力度和范围最大，既反映了该国的社会发展成就，包括女性就业、社会保障体系日趋完善和信息社会程度较高等，也反映出巴西政府对该国存在的公共空间不够安全、卫生设备和医疗服务欠佳等社会弊病不回避的态度。^①

第三，涉及国际合作的支持指标：促进开放、基于规则、非歧视性的多边贸易和金融体系，包括服从 WTO 多哈回合谈判的农业授权；改善发展中国家的农业和工业出口的市场准入，特别是欠发达国家（不支持“至少使最不发达国家在全球出口中的比重到 2020 年翻一番”指标）；在国家和国际层次上促进包容性、参与性的决策，包括达成增加发展中国家在国际金融机制中的有效参与的改革方案（这是巴西特别提出增加的内容）；与所有利益攸方共同执行 SDGs，包括通过有效、创新和问责的伙伴关系，与各国政府合作，以动员金融资源，发展和传播技术并提供技术能力；到 2030 年建立包容性和参与性的决策机制。此类指标反映了巴西对发展事业中国际合作重要性的认知，也反映了巴西作为新兴大国的国际视野。

第四，涉及国内治理水平的指标：到 2030 年在所有层次上发展有效问责的透明机制；到 2030 年发展对独立和响应的司法系统的平等使用，特别是涉及财产权利、就业、商业、税收、贸易和金融等方面的司法体系；消除对媒

^① 对巴西应该加强国际发展指标中安全和正义的呼吁可参阅：Robert Muggah, “Brazil Can Put Safety and Justice at the Heart of Global Development,” *Huffington Post*, July 24, 2014, http://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/-brazil-can-put-safety-an_b_5616852.html.

体、结社和言论自由的不必要限制；到 2020 年为所有人提供公共的服务，包括法律身份；改善对公共金融管理、公共采购和执行国家发展规划的信息获得；到 2030 年减少 X% 各种形式的腐败和非法金融流动。这些治理指标表明了巴西对公共机构和制度建设在促进该国国内发展中重要性的认知。巴西在该领域的指标支持度非常高，与广大发展中国家拉开了差距，显示出巴西对本国治理机制的高度自信。

在看到巴西积极支持 SDGs 的同时，也需注意到巴西对指标体系的保留部分，而这正反映了巴西在发展领域的的能力局限和国情制约。巴西在住房指标上不支持该指标包含的消除各地类似贫民窟环境的内容，这是因为到 2030 年前消除本国的贫民窟是不可能完成的任务，这反映了该国在制定 SDGs 过程中的现实考量。巴西对 SDGs 涉及的教育与终生学习、能源、气候变化和生态系统与生物多样性这四个重点领域指标的忽略表明，巴西更关注指标的普遍性，而对指标的深层次的质量要求采取了回避态度。这种有意识的忽略实际上反映了巴西在相关指标涉及领域发展质量不高的现状和给出较高承诺的能力约束。比如，巴西支持教育领域所有层次的平等受教育权，但对于提供高教育质量的所有指标采取了回避态度，这也与巴西公共教育质量低有很大关系；能源领域也反映了同样的问题，巴西存在石油补贴、建筑物缺乏节能设计等问题，因此难以对相关指标作出明确承诺。而巴西对于生态和气候变化领域指标的回避则多少显得意外，反映了该国在发展与环境关系上仍然持非常谨慎的态度。

巴西这种主要根据本国优势与缺失进行指标体系选择的战略产生了复杂的结果。一方面，国际社会承认巴西在减贫上的成就、应对发展问题的承诺和在发展议题上影响别国的能力；另一方面，巴西过于注重本国利益导致巴西对于其他国家认为可行的发展指标支持不够，从而降低了其在发展合作领域的影响力。巴西虽然在 2015 年后议程中是 SDGs 的坚定支持者，但在具体指标上难以做出实质性的承诺。巴西总统罗塞夫在 2013 年 9 月联合国大会的演讲中指出，2015 年后议程必须聚焦“里约+20 峰会”成果，明确了巴西谈判重心转向 SDGs 的战略。在 2013 年巴西与欧盟峰会上，双方强调“里约+20

峰会”成果文件和制定 SDGs 应该与 2015 年后议程保持一致并融入后者。^① 2015 年后发展议程必须基于和完全尊重可持续发展的所有里约原则被写入了金砖国家第六次峰会的宣言，成为金砖国家的共同立场。^② 然而，从巴西在 2015 年后议程实际谈判进程中的立场来看，巴西对减贫、可持续发展和社会发展三方面的指标体系事实上给予了同等重视，而并非片面强调 SDGs。

这种理想与现实之间的落差反映了巴西在发展合作中优势与差距并存的格局。首先，作为新的发展合作提供方，巴西仍需要更多地强调其南方国家和中等收入国家的身份，以避免接受发达国家在对外援助中制定的标准与原则。其次，作为新兴市场国家，巴西在其不具备比较优势的发展融资和发展质量等领域能力不强，因而难以作出指标性承诺。最后，作为 SDGs 的领导国家，巴西面临国际高标准与国内资源和能力有限之间的紧张关系，难以在 2015 年后议程谈判中对新指标体系作出适应 SDGs 要求的高质量承诺。根据巴西国际工作组第三次会议透露的信息，巴西最强调的是文化和生存技能、减贫和消除不平等的重要性，其次是共同但有区别的责任原则和社会参与在 SDGs 中的重要性，最后是继续完成 MDGs 未实现的目标。^③ 这一最新进展印证了巴西在 2015 年后发展议程中的选择正回归现实。

四、对新兴经济体参与 2015 后发展议程的启示

从巴西国内发展、国际发展合作和立场分析来看，包括中国在内的新兴经济体作为发展合作的新增供给方在 2015 年后议程中的重要性将会提升，但短期内不会取代发达国家在国际发展合作中的主导地位。巴西的影响力主要是基于其自身发展经验和加强与发展中国家关系的外交意愿，在某种程度上也是基于该国对成为大国的一种自我期许，因为得到帮助的国家通常会学习

^① Council of the European Union, *VI Brazil-EU Summit Joint Statement*, January 24, 2013, 5715/13, Brasilia, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135015.pdf.

^②《福塔莱萨宣言》，金砖国家第六次峰会网站，2014 年 7 月 15 日，<http://brics6.itamaraty.gov.br/declarations-action-plans-and-communiques/listadecplan>。

^③ “Brazilian Ministries Meet for A Third Time to Fine Tune National Document on the Post 2015 Agenda,” *Rio+Center*, July 11, 2014, <http://riopluscentre.org/2014/07/11/brazilian-ministries-meet-for-a-third-time-to-fine-tune-national-document-on-the-post-2015-agenda/>。

提供帮助的国家，SDGs 也是当前大国争夺国际话语权的一个主要领域。巴西在发展合作中注重国内发展经验的适用性、巴西与发展中国家较少历史恩怨以及奉行不干涉内政原则等，也是中国国际发展合作所具有的特征。然而，随着 SDGs 逐渐成为 2015 后议程谈判的主要因素，以巴西和中国等为代表的新兴经济体需要积极探讨参与 2015 后发展议程的机制与路径。

首先，巴西的经验表明，对外援助或者发展合作的部门附着于外交部或其他部门会从机制上妨碍发展合作完全按照自身规律进行，同时难以保证发展合作项目的可持续性。巴西合作署设置在外交部，其发展合作政策的制定在考虑外交政策之余，也会考虑政府各部制定的国家发展政策，具有一定的独立性。然而，巴西合作署的独立性是有限的，因为它不具备统筹该国用于国际发展合作全部资源的能力和立法支持，其预算是作为外交部的一部分上报国会审批的，而且它主要负责发展合作中的技术合作以及协调工作。一些研究报告指出，巴西与非洲的一些合作项目，在完成领导人会见等重要国事活动之后，面临进一步可持续落实的困难。中国由商务部主要负责对外援助的模式也为国际发展合作蒙上了浓厚的商业与项目色彩，虽然很多援助项目事实上具有很强的国际公共产品性质。正如有学者所指出的，新兴经济体在发展融资上缺乏宏观视野，更关注单个项目而不是长期的债务可持续性与宏观经济因素。^① 这种宏观视野主要是从服务于人和社会的发展本身来阐述的，服务于外交、商业和国家荣耀的因素在这里都是短期因素。因此，中国和巴西的发展合作都面临着为自身辩护的窘境，无论是为本国外交利益还是商业利益辩护都难以获得足够的国际合法性。遵循发展逻辑、更为独立地服务于发展合作本身的机制性建设或许有助于缓解这种困境。

其次，新兴经济体缺乏国际发展合作中的话语权，与缺乏类似 OECD/DAC 的专门机构来对成员的国际发展合作行为进行协调和建章立制有关。这种缺乏机制性协调的结果就是新兴经济体在国际发展合作上容易各行其是，进而损害了新兴经济体参与发展合作的集体行动能力。考察开放工作组有关 2015 年后议程的目标、指标体系提议，可以发现中国、巴西、印度和非洲国家之

^① Sarah Babb, "The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor," *Review of International Political Economy*, Vol. 20, No. 2, 2013, pp. 268-297.

间的立场差距很大、缺乏共识。需要指出的是，非洲反而在 SDGs 的指标设置上表现积极，这很大程度上是因为对这些国家来说指标越高获得的援助就越多，而中等收入发展中国家则因为国内发展欠缺和提供发展合作的国际压力日趋增加而不能对 SDGs 过多承诺，可谓心有余而力不足。巴西比较成功的三方发展合作实际上主要是和国际组织或者发达国家合作的，还没有与其他新兴经济体开展类似合作的情形。这种情形实际上也反映了新兴经济体相互之间就各自的发展模式与国际发展合作政策缺乏交流与整合的现状。其背后可能有对彼此模式与做法缺乏认可的问题，如巴西前总统卢拉不久前在美国的演讲会上批评中国发展模式对劳工权益保护不够的问题。^① 为此，中国与巴西就非洲问题的战略对话机制可以探讨两国联合在非洲开展三方发展合作的可能性，两国还应在金砖合作机制中讨论能够反映新兴经济体理念和利益的有关发展合作的国际规范，增加在 2015 年后议程制定和执行中的集体话语权。

再次，巴西坚持北南合作为主，南南合作为辅的责任定位，反映了新兴经济体在发展合作中的能力局限与自我定位。新兴经济体对自身在国际发展合作责任的定位决定了其在国际发展合作中的地位难以超越发达国家。话语权更多地与国家实力和国际贡献挂钩。新兴经济体如欲扩大自身在国际发展中的话语权，就需要增加对发展合作的投入、提升参与发展合作的能力和提升对自身作用的期待。从巴西的情况看，金砖国家在南南合作中对合作伙伴的贡献主要限于知识交流、人力培训和机构建设等方面，反映了南南合作的一个显著缺失，即缺乏有力的金融和技术援助。中国虽具备较多的金融和技术资源，但商务部难以从战略和总体层面上支配这些资源，且具有较强的项目和商业特色。与此同时，新兴经济体在低收入国家贸易和发展融资中不断上升的作用引起发达国家的极大关注。欧盟委员会在 2011 年宣布其 2014—2020 年预算中不再把巴西等 19 个新兴经济体作为双边援助对象，但希望能够推动欧盟与巴西在减贫问题上发展三方合作。发达国家和国际组织提升对于金砖国家在发展合作中的融资贡献与规范要求将是下一阶段的新趋势。新兴经济体需要加强从履行国际责任和促进国际发展的视角加强参与国际发展合作的机制与能力建设，核算出符合自身能力与国际预期的量化可承诺标准，

^① Rick Gladstone, "Ex-Leader Says Brazil Won't Follow China's Low-Wage Model," *The New York Times*, February 12, 2014.

并适度提升南南合作在国际发展合作中的定位，而不仅仅是辅助性的定位。

最后，除了面临国际合法性挑战外，新兴经济体自身的发展转型需要消耗大量的资源投入，这要求提升发展合作的透明度和国内各界的参与度，以提升发展合作的国内合法性。中巴两国的贫困人口数量仍然很大，客观上难以提供大量资源用于国际发展合作和对 SDGs 作出范围广泛的指标性承诺。世界银行的数据显示，目前全球近 12 亿生活在 1.25 美元/天贫困线以下的人口中，大部分并非来自最贫困国家，而是来自印度和中国等新兴经济体，为此世行决定对新兴经济体贷款翻倍。^① 巴西近十年来的社会政策培育了庞大的新兴中产阶级，但该新兴阶层也对包括卫生、基建、教育在内的公共服务提出了更高的要求，用于世界杯、奥运会以及未来发展合作的资金都会面临国内社会更多的问责压力，巴西政府的财政资源将不得不在未来相当长一段时期内更多投向国内的发展。而在巴西目前经济增长急剧放缓的背景下，财政收入的减少可能会导致因社会支出脱贫的人口再度返贫。在这种情况下，新兴经济体需要构建更好的机制，切实提升发展合作的透明度和成果评估，以便向国内社会做出说明，应对来自国内的对本国参与发展合作的关切。

鉴于上述挑战和 2015 年后议程的重要性，新兴经济体在参与 2015 年后议程的谈判和执行进程中，可以从以下方面着力推动理念、机制和能力建设。

第一，重视多层次国际多边合作和宏观经济政策协调，为发展中国家发展事业创造有利的外部环境。新兴经济体普遍强调联合国作为可持续发展的最重要多边平台的地位，积极评价联合国可持续发展大会的成果文件，同意合作参与未来的 SDGs 落实。在重视全球性多边合作机制的同时，新兴经济体也不能忽视涵盖主要经济体的二十国集团（G20）平台下的发展议程建构。G20 平台涵盖传统与新兴经济体，代表了发展合作的中坚力量，是改良 OECD/DAC 规则的最佳平台。此外，新兴经济体还需强化在金砖国家机制等平台下对发展合作事业的协调工作，改变新兴经济体各自为政、影响力较小的局面，形成富有合法性、前瞻性和竞争性的发展合作新规范。只有加强多边合作机制中的协调，才有可能使 2015 年后发展议程的决策成为一个包容和透明的过程。

^① 《世行将大幅增加对新兴经济体贷款》，新华网，2014 年 4 月 2 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-04/02/c_1110054613.htm。

发展中国家普遍面临资金不足、技术手段缺乏和能力建设偏弱等困难，而国际经济危机又迟滞了全球发展进程，金砖国家设立金砖开发银行是对国际发展事业的重要贡献，金砖国家利用 G20 等平台也可以塑造更加有利于发展事业的宏观经济政策。金砖国家巴西峰会也对 2015 年后发展议程的金砖立场做了探讨，并写进了福塔莱萨宣言。

第二，突出发展概念的全面性，兼顾 MDGs 和 SDGs，重视金融、贸易、气候变化与和平安全等要素在国际发展中的重要性。随着全球治理理念与实践的深入发展，拉美和非洲这些传统的发展中地区已经日渐形成更具可持续性的发展理念。拉美国家普遍流行以社会凝聚力为核心价值的发展理念，非洲的发展观也受到了 OECD 的长期影响。新兴经济体的企业在进军海外时越来越多地面临着企业社会责任的话题，有失偏颇的“新殖民主义”论调不时泛起。在这种形势下，新兴经济体应创新理念，更多地从可持续的、综合性的角度看待发展本身以及发展合作。中国常驻联合国代表刘结一在阐述中方关于 2015 年后发展议程的原则时也指出，需要坚持统筹平衡发展原则，全面协调推进经济、社会和环境发展；坚持发展模式多样化原则；坚持普遍性原则的同时充分考虑到各国不同的国情、能力和发展阶段。^① 新兴经济体在发展伙伴国家日趋增长的投资和商业利益客观上也要求伙伴国能够有更高的治理水平、安全和稳定性，新兴经济体应在帮助受援国加强治理能力方面做出一定努力。在发展合作中加强公共机构能力和公共政策培训正是提升伙伴国善治水平的做法。在强调基础设施和金融供给之余，对发展合作中的制度建设、气候变化、环境保护和能力提升等给予更多的重视。

第三，在强调政府指导的前提下，遵循多元利益攸关方的发展合作路径，增加合作双方的非政府组织和国际发展咨询机构的参与度。多元攸关方的路径有利于调动各方面的积极性，动员更多用于发展合作的可用资源，并通过提升各方参与度来增加发展合作的内外合法性。开放工作组的文件表明，拓宽融资渠道和提升私营部门的作用将成为 SDGs 执行的重要政策选择。公私伙伴关系已经成为应对全球性议题治理的重要范式，新兴经济体在新阶段推动

^① 《中国代表：2015 年后发展议程应坚持以消除贫困和促进发展为核心》，新华网，2014 年 7 月 8 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/08/c_1111510416.htm。

发展合作时可以对此进行借鉴。大型海外企业如何更好地参与到国际发展合作中，是一个值得研究的议题。新兴经济体自身的发展模式也在经历着转变，更加注重可持续发展以及治理结构的现代化，这将是一个多元利益主体互动的进程，有助于推动新兴经济体发展更为开放多元的发展合作模式。

第四，从发展合作的领导、运行和评价等环节加强或完善机制建设。完全用 OECD/DAC 的标准来评判新兴经济体参与国际发展合作的成绩不尽合理，但后者的确缺乏发展合作的评判标准和监测手段来予以应对。新兴经济体和广大发展中国家面临的深层次挑战是，如何走出一条有别于发达国家传统现代化模式的发展新路，特别是以可持续发展的方式消除贫困和社会不平等。新兴经济体在吸收借鉴 OECD/DAC 规范的基础上，深入总结自身发展和参与发展合作的经验，可以集体探讨制定新的国际发展合作规范，进而在新规范下寻找更多可资利用的国内外资源，与发达国家就发展合作进行有效协作。制定上述标准、监测和规范，都对新兴经济体现存的发展合作的领导、运行和评价机制提出了更高的要求。金砖合作机制是一个可供新兴经济体就国内和集体的发展合作机制进行协调的平台。金砖国家联合编纂的社会指标是这方面值得肯定的努力，这些指标可以用来反映金砖国家社会政策和发展的成就，也可为可持续发展的国际指标设定提供有益的借鉴。^① 金砖开发银行开始运作后，除了大力投资基础设施之外，在可持续发展项目的界定以及评价上都需要建立一系列具有国际认可度的指标。在建立了科学合理的机制之后，新兴经济体的国际发展合作就能拥有更为可持续的基础。

[收稿日期：2014-06-02]

[修回日期：2014-07-26]

[责任编辑：樊文光]

^① 有关近年来金砖国家社会指标的统计可参阅：“BRICS Joint Statistical Publications,” *VI BRICS Summit*, <http://brics6.itamaraty.gov.br/joint-statistical-publications>.

Abstracts

An Opening-up China in the World Economy ——Toward Integrated and Interactive Development

QUAN Heng

Looking at the relationship between China and the rest of the world from the economic perspective of interactive development offers a clear picture of China's economic rise in relation to the world economy. For the past 30-odd years, the world economy in a globalized era has exerted a profound influence on China. On the other hand, China's economic growth has been built on its factor endowment, comparative advantage, and integration into the world economy, creating and sharing the dividends of globalization. For the next three decades, the Chinese economy will begin to exercise more power in the world economic landscape at a higher level and with more profound impact. In particular, with sustained economic growth and rising international standing, China will play a larger role in a new round of restructuring of world political and economic order and regulations. Driven by the fusion of marketization, globalization, and IT application, the Chinese economy will forge ties with the world economy in an integrative and interactive manner. This pattern of relationship not only requires rule-based and more institutionalized development on China's part, but also necessitates effective balancing and repair mechanisms on the part of the rest of the international community to maintain and foster the integrative and interactive ties for win-win and multi-win purposes.

BRICS' Cooperation under World Economic Structure Adjustment

ZHANG Haibing

Efforts to cope with the global financial crisis lead to global dialogue and cooperation; however, equal consultation and effective cooperation between developed countries and developing countries still faces many limits. As the representative of the emerging market countries, the BRICS is the key variable in the current world economic structure adjustment. The BRICS is not only the main force driving the global economic governance mechanism change, but also relates to developing countries' appeal of a fair and reasonable new international political and economic order, and involves in emerging market countries' effort on a continuation of their own development advantages. Accordingly, the world economic structure adjustment is not only the driving power for the BRICS countries to strengthen their cooperation, but also brings five new challenges, which are economic growth, market regulation, element configuration,

management ability and the cooperation mechanism. For the BRICS cooperation strategy, to promote "incremental changes" in the global economic governance system and carry out "vacancy-filling reform" in the global financial system are their current key characteristics. In future, effective cooperation among the BRICS countries depends on the economic strength, interests ties, mechanism construction and execution. Among them, the economic strength and the interests ties are the kernel of the BRICS cooperation, mechanism construction and execution are the external performance of the BRICS cooperation.

On Differentiated Management of China's Diplomatic Resources

SHU Meng

Chinese foreign policy toolkit becomes more diversified and its strategic objectives become more clear-cut. But China's international image and global influence have not befitted its national power. The foreign policy toolkit has not been aligned with diplomatic resources, resulting in a gap between objectives and approaches. To bridge this gap requires differentiated and detailed sequencing of China's diplomatic resources from a multi-dimensional perspective. It is also necessary to assemble the current diplomatic fragments and organize them according to a differential and hierarchical logic, which facilitates the formation of a vertically and horizontally compound structure of diplomatic resources, i.e. a 3D structure of comparative advantages and employment of differentiated resources for differential objectives. Differentiated management of China's diplomatic resources requires accurate positioning of differential resources in the whole structure and maximizes exploration through resource reallocation. The 3D structure is not rigid but highly flexible. The objectives and resources in the structure can be reconfigured to achieve foreign policy goals cost-effectively. It is also conducive to the attainment of mid- and long-term strategic objectives in China's foreign policy and the sustainable management of diplomatic resources.

The China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone

—An Analysis Based on IPE

XIE Xiaoguang and WU Zhikun

The 21st century is a new free-trade era. The Shanghai Pilot Free Trade Zone is in part founded against the international background in which the U.S. attempts to contain China and establish new global trade rules with TTIP, TPP and TISA. The domestic motivation is that China aims at pushing forward political and economic reforms, promoting RMB internationalization, transforming and upgrading the foreign trade strategy, reshaping Shanghai's international financial center status. This paper is based on the perspective of IPE. The path should follow three suggestions. Firstly, the government should pay close attention to the new trends in

world trade and the U.S. regional strategy. Secondly, the government should implement top-level design and improve laws and regulations; Finally, the government should control risks, produce replicable and scalable experience of administrative system and market reform.

Economic Structural Transformation of Ruhr Region and Its Implications

HU Kun

Since the 1960s and 1970s, a large number of old industrial areas with optimal factor advantages have met with development predicament one after another, turning from engines for economic growth into problematic areas labeled “old industrial regions” and making the transformation of old industrial areas a global issue. There are successes and failures in addressing this problem, which the Ruhr region—the focus of the article—has all experienced. Based on the Crisis Theory and Path-dependence Theory advocated by the French Regulation School, the author attempts to analyze the two transformation strategies for Ruhr. First, from the end of the 1960s to the late 1980s, despite a series of innovative and adaptive policies, the transformation endeavor in this period failed due to the functional, political, and intellectual lock-in as a result of path dependence. Afterwards, considering that unitary structural policies fell short of accommodating diverse regional conditions, an indigenization initiative was unveiled as a core policy for industrial region transformation, which on the one hand regarded region as the main subject of structural transformation to replace the declining coal-steel complex enterprises and transform the vertical coordination mechanisms for Ruhr into horizontally integrated ones, and on the other hand, enlist intra-regional actors to build a system of regional innovations and improve various factors within the new growth structure. Based on a systematic review of policies and ideas relevant to Ruhr’s structural transformation, this article attempts to deepen the understanding of world economic landscape from an economic spatial perspective and provide some reference points for transformation of old industrial regions in China.

On External Powers’ Foreign Military Bases Obtaining in the Middle East and Islamic Regions and Its Implications to China

SUN Degang and DENG Haipeng

One of the crucial research questions on foreign military bases is how great powers obtain their foreign bases. This article puts forward six hypotheses, i.e. colonial rule, peaceful transference, military occupation, alignment, aid provision and local residents’ evacuation. To test the hypotheses, this article investigates the U.S., British, French, Russian, Japanese and Indian military deployments in the Middle East and Islamic regions. The research shows that military alignment and aid

provision are two major means for the outside powers to deploy their military forces in the region; colonial rule is an essential means for the British and French to deploy military bases abroad; military occupation is an important means only to the US in Afghanistan and Iraq; peaceful transference and local residents evacuation are supplementary and marginal approaches for the great powers. China has no overseas military bases, despite of its various military presences, such as the navy convoy in Somalia waters, the Middle East peacekeeping troops, among others. To better play its role of evacuating expatriates, providing navy convoys, protecting overseas nationals, safeguarding shipping routes, combating terrorism abroad, and protecting crucial investment projects as well as providing other humanitarian assistance, it is a great necessity for China to build task-based logistic bases in the Middle East and Islamic regions. China's obtaining of such overseas installations, different from Western powers' obtaining of overseas military bases, relies on political negotiations and diplomatic consultations with the host nations instead.

On Approaches and Principles of Effective Providence of Multilayer Public Goods for Dealing with International Problems

ZHA Xiaogang and ZHOU Zheng

Public goods can be classified as four levels of global, regional, national and local public goods, the former two being international public goods and the latter two domestic. From the perspective of public goods, current international problems are mainly caused by three reasons: the short supply of international public goods, which is mainly the result of deficiencies in hegemony and international institutions; the negative externalities produced by the short supply of domestic public goods, which is mainly the result of the mismatch of the regime form and national conditions; and the wrong application of multi-level public goods, for the lack of specific differentiating principles. Domestic public goods are generally more efficiently supplied than the international public goods as it has better mechanisms in cost financing, public choice, application differentiation and transfer payment. In order to promote the supply of domestic and international public goods, it is useful to use the approaches like increasing the fit-to-purpose of a regime form to national conditions and utilizing the functional mechanisms of domestic public goods to international public goods. The correspondence principle and the principle of subsidiarity can also help to ascertain which levels of public goods to be composed together to deal with a specific international problem. In addition, the complementarity and competitiveness between different levels of public goods are serviceable to increase the quantity and quality of their supply.

Italian Geopolitical Thinking in the Post -Cold War Era

GE Hanwen

Two occasions of upsurge of geopolitical studies happened in modern history of Italy during the inter-war period and post-Cold War era. Because of the ignominious relation with Fascism, geopolitical studies in Italy became an intellectual taboo in the post-war era. After the end of the Cold War, instability of regional order and increasing traditional and non-traditional challenges provided the general background for the revival of geopolitical studies in Italy. Based on rethinking the ontology of geopolitics, Italian geopolitical scholars clearly claimed the principle that geopolitical studies should serve the policy making process and national interests by focusing on issues such as intervention in adjacent regions' security affairs and rethinking European policy and the development of Italy-US relations. The post-Cold War geopolitical thinking in Italy inheriting from traditional methodology and many ideas of classic geopolitics, exposed some shortages in theory building. As one part of political process in the post-Cold War Italy, geopolitical thinking played great intellectual, social and political influence in domestic society, especially in Italian foreign policy transition in the first decade of the 21st century.

Post-2015 Development Agenda

—Brazil's Experience, Choices and Implications

NIU Haibin and HUANG Fangfang

As an important emerging international development player, Brazil made rapid progress in both domestic development and international development cooperation. Brazil's performance in development cooperation was characterized by emphasizing spill-over effects of its domestic development model, serving its expanding diplomatic and strategic interests, and attaching importance to partnership and demand-driven. From the perspective of identity, ideas and legitimacy, this article tries to understand the reasons and limitations for Brazil as a committed supporter of SDGs in the post-2015 development agenda. Brazil faces challenges such as policy adjustments as a supplier of development cooperation, keeping balance between aggressive and conservative approaches, and raising domestic and external legitimacy demand. Brazil's experience has representativeness and implications for emerging economies to participate in the post-2015 development agenda. The challenges faced by emerging economies include weak institutions, inadequate influence, lack of capacity and legitimacy. Therefore, emerging economies need to strengthen their norms, institutions and capacity building by enhancing multi-level multilateral cooperation, constructing comprehensive concept of development, adopting a multi-stakeholder model and improving institutions.