

國際展望

GLOBAL REVIEW

(双月刊)2018年5/6月 第3期 总第54期

2018年5月15日出版

目 次

- 1 中国的改革开放与有利国际环境的积极营造 陶文钊
- 13 新时代中国特色大国外交 冯维江
——科学内涵、战略布局与实践要求
- 29 全球发展治理转型与中国的战略选择 黄 超
- 50 上海合作组织自贸区建设及其经济效应分析 胡贝贝 吴 笛
李 新
- 70 “双重闭环现象”与中亚跨境水资源的治理路径 陈佳骏 李立凡
——兼论上海合作组织的参与
- 89 中国水资源与周边“水外交” 肖 阳
——基于国际政治资源的视角
- 111 冷战结束后欧洲安全秩序建构中的北约角色 曾晨宇 许海云
- 133 美国智库对香港问题的认知及其影响 张 建
- 151 英文摘要

封三 本刊2018年第5、6期和2019年第1期征稿启事，本刊声明

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 10 No. 3 May/June 2018

Published on May 15, 2018

Contents

- 1 China's Reform and Opening-up and Creation of a Favorable International Environment
TAO Wenzhao
- 13 On Major Country Diplomacy with Chinese Characteristics in a New Era: Vision, Planning, and Practice
FENG Weijiang
- 29 Transformation of Global Development Governance and Chinese Strategic Choices
HUANG Chao
- 50 On the Feasibility and Economical Effect of a Free Trade Area for the Shanghai Cooperation Organization
HU Beibei, WU Di, and LI Xin
- 70 "Double Closed-loop Phenomenon" and the Governance Path for Transboundary Rivers in Central Asia: the Role of Shanghai Cooperation Organization
CHEN Jiajun and LI Lifan
- 89 China's Soft International Political Resources and Neighborhood Water Diplomacy
XIAO Yang
- 111 NATO in the Post-Cold War European Security Order
ZENG Chenyu and XU Haiyun
- 133 The Involvement of U.S. Think Tanks in Hong Kong Affairs: Perceptions and Implications
ZHANG Jian
- 151 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

中国的改革开放与 有利国际环境的积极营造 *

陶文钊

【内容摘要】 从改革开放的国际环境来看，过去近四十年中有五个重大的节点：中美关系正常化，应对冷战结束的冲击，加入世界贸易组织，参加二十国集团，2016年二十国集团杭州峰会与习近平主席2017年在达沃斯、日内瓦的演讲。这些节点既体现了中国对发展机会的把握，也说明了中国国际影响力的提升。中国在改革开放中抓住了机遇，以开放倒逼改革，从引进来到走出去，不仅实现了自身发展，而且现在已经有能力为国际社会提供公共产品。这既反映在“一带一路”倡议下相关合作项目的推进上，也体现在中国和有关国家共同推动的国际合作机制的构筑上。当前国际环境向着两个不同的方向发生变化，一方面，随着中国国力的增强，塑造国际环境的能力增强了；另一方面，“树大招风”，国际社会产生了新一波“中国威胁论”。中国要首先把自己的事情办好，在对自己、对外部世界的认识方面都坚持实事求是、谦虚谨慎，保持战略定力，使国际环境继续朝着有利于现代化建设的方向发展。

【关键词】 改革开放 国际环境 互利共赢 中美关系 战略定力

【作者简介】 陶文钊，中国社会科学院荣誉学部委员、美国研究所研究员（北京 邮编：100720）

【中图分类号】 D61

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0001-12

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803001

* 本文系上海社会科学院“‘一带一路’与周边合作机制创新”智库团队的研究成果。

中国进行改革开放已经将近40年了。这40年来，世界总体上保持了和平状态，国际环境总的说来是对中国有利的；中国也抓住了机遇，并且有效应对了国际形势变化对中国改革开放的冲击，确保了现代化建设有一个持续良好的国际环境，尤其是周边环境。随着中国国力的增长，中国越来越多地参与全球治理，为国际社会提供公共产品，与国际社会的互动越来越频密，质量也越来越高。这既是改革开放取得成功的必要条件，也是必然结果。

一、改革开放进程中国际环境的五个重大节点

第一个节点，中美关系正常化。十一届三中全会前的中央工作会议与中美建交的谈判是同时进行的，这并非时间上的巧合。在邓小平改革开放的宏图大略中，中美关系的正常化是重要一环。在1977和1978年，邓小平多次会见美国政要、议员、记者和外国友人，敦促卡特政府站得高一点，看得远一点，把中美关系正常化提上议事日程。1978年2月邓小平与挪威外交大臣的谈话很说明问题。他说：“现在，美国还没有把中国摆在它的议事日程上……我们对自己有清醒的估计，我们实现四个现代化，需要同西方世界合作。更重要的是，在政治上对付超级大国，我们更需要合作。”^①这段话有几层意思。首先，当时中苏关系仍然处于不正常状态，实现中美关系正常化对于牵制苏联是重要的。其次，美国是西方世界的头，一些西方国家虽然与中国建立了外交关系，但他们仍然要看美国的眼色行事，中国与这些国家的关系还不能充分发展起来。中美关系正常化对于中国整体的国际环境能起到强烈的促进和拉动作用。再次，中国搞现代化，需要同西方合作，需要吸引外资、引进国外先进技术和设备，中国产品需要广阔的国际市场。美国作为最大的发达国家，显然可以成为中国的主要合作伙伴。总之，在邓小平的设计中，中美关系正常化是服务于中国现代化建设的。改革开放四十年的经验证明，这个设计是完全正确的。

^① 中共中央文献研究室编：《邓小平年谱，1975—1977》（上），中央文献出版社2004年版，第287页。

中美关系正常化后，1979年1月底至2月初，邓小平高调出访美国，使刚刚建交的两国关系获得了强劲的推动。中国也通过这次访问高调地向全世界宣布改革开放。正如卡特总统的国家安全事务助理布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）所说，访问“成为一次具有全球地缘政治意义的高峰会谈”。^①

第二个节点，抵制冷战结束的冲击，既坚持社会主义道路，又坚持改革开放。1989年11月柏林墙倒塌，1991年12月苏联解体，两极格局瓦解，冷战结束，世界进入新旧格局交替的大变动时期。西方世界普遍对冷战如此结束兴高采烈，认为这是资本主义的胜利，是西方自由民主价值观的胜利。^② 冷战结束对中国造成了巨大的冲击，在中国思想界引起了混乱；在外交上，西方国家对中国联合施加压力，国际形势一时十分严峻。邓小平综观全局，对形势突变及时作出精辟的分析和论断，提出了冷静观察、沉着应付、稳住阵脚、韬光养晦、有所作为等战略方针，^③ 使中国经受住了东欧剧变和苏联解体的冲击，顶住了西方的压力和制裁，维护了国家的主权和尊严。邓小平告诫全党和全国人民，“只有社会主义才能救中国”，“中国式的现代化，必须从中国的特点出发……坚持四项基本原则”；^④ 同时，1992年他又到南方进行视察，发表了著名的“南巡讲话”，明确提出了搞社会主义市场经济的方向，引导改革开放进一步深入。在经受了国内发生的风波以后，在东欧剧变和苏联解体的冲击下，中国既没有如一些美国观察家预料的那样步苏联的后尘，^⑤ 也没有走回头路，而是沿着中国特色的社会主义道路，掀起了改革开放的新高潮，保持了国民经济持续高速增长的势头。

第三个节点，加入世界贸易组织（WTO）。中国从1986年开始与关贸

^① Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoire of the National Security Advisor* (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983), p.403.

^② George Bush, "Address to the Nation on the Commonwealth of Independent States," December 25, 1991, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=20388>; and Francis Fukuyama, "The End of History," *The National Interest*, No.16, Summer 1989, pp. 3-18.

^③ 钱其琛：《深入学习邓小平外交思想，进一步做好新时期外交工作》，王泰平主编、张光佑副主编：《邓小平外交思想研究论文集》，世界知识出版社1996年版，第7页。

^④ 《邓小平外交思想研究论文集》，第162页。

^⑤ 参见陶文钊主编：《冷战后的美国对华政策》，重庆出版社2006年版，第2页。

总协定进行“复关”谈判，1995 年世界贸易组织成立后转变为加入世贸组织的谈判，直到 2001 年 11 月正式加入，经过了长达十五六年的时间。在这一过程中，中国国内的阻力也不小。但中国领导人在提高对外开放的水平，利用经济全球化的机遇，主动参与国际竞争这一点上态度一直非常明确、积极，强调：“中国加入世界贸易组织是中国经济发展和改革的需要”，“从 21 世纪国际竞争日趋激烈的大环境看，我们搞现代化建设，必须到国际市场的大海中去游泳”，中国“入世”是“改革开放进程中具有历史意义的一件大事，也是进一步全方位、多层次、宽领域对外开放的重要契机”。针对国内不少人担心加入世界贸易组织可能对我国一些产业带来冲击的问题，江泽民主席明确指出，“加入世贸组织符合我国根本利益”，“加入世贸组织对我们有利有弊，但总的看来，利大于弊”，“对加入世贸组织后的利和弊、机遇和挑战，要科学分析和全面认识，对于有利的一面，要抓住机遇，积极加以运用；对不利的一面，要抓紧工作，努力规避风险。”^①

“入世”谈判的关键是与美国的谈判。正在谈判的关键时刻，又飞来横祸：1999 年 5 月 8 日，中国驻南斯拉夫大使馆被参与北约对南轰炸的美国飞机发射的导弹击中，中美关系跌入低谷，也中断了双方的谈判进程。中方既坚持反对霸权主义，又寻求恢复两国正常关系，排除了干扰，使谈判得以恢复。在谈判的紧要关头，1999 年 11 月 15 日朱镕基总理亲临外经贸部谈判现场，终于拍板克服了障碍。在中美就中国“入世”达成协议后，2000 年克林顿政府全力以赴，使国会通过了对华永久性正常贸易关系立法。这是中美建交二十多年来最具实质意义的突破，以往对中美正常贸易待遇的年度审议不久后就成为历史，经贸关系在新世纪中成为整个中美关系的推进器、压舱石。2001 年 11 月，中国正式加入了世界贸易组织，“这是我国改革开放

^① 中央文献研究室编：《江泽民论有中国特色的社会主义(专题摘编)》，中央文献出版社 2002 年版，第 190-198 页。龙永图事后谈到，当时有很多人认为，加入世贸组织可能带来很大的冲击，得不偿失，有些同志甚至从政治上讲，这是美国人拿这个事情来分化我们的一个手段。在最后协调各个部门意见时，是朱总理用他的权威统一了各方面的意见，这是很重要的！赵忆宁：《龙永图回忆朱镕基总理决断中美入世谈判内幕》，《21 世纪经济报道》2011 年 11 月 21 日，<http://finance.ifeng.com/news/macro/20111121/5106827.shtml>。

进程中具有历史意义的一件大事”^①。

第四个节点，中国参加二十国集团。2008年9月国际金融危机爆发以后，遏制金融危机的蔓延、防止金融危机演变成上世纪30年代那样的经济大萧条、促进世界经济的复苏成为各国共同面临的紧迫挑战，二十国集团（G20）平台应运而生。美方为举办首次峰会，从一开始就与中方密切沟通。中方立即对召开峰会表示支持，并同意胡锦涛主席亲自赴会。事后美方对此多次表示感谢。^②中国领导人对形势有着客观冷静的估计，并强调各国之间，尤其是主要经济体之间合作的重要性。在2008年10月举行的第七届亚欧首脑会议上，温家宝总理就以“同舟共济，互利共赢”为题发表演讲。^③胡锦涛出席了G20华盛顿峰会，并在会上作了“通力合作，共度时艰”的演讲，强调各国应加强宏观经济政策协调，通过必要的财政、货币手段，积极促进经济增长，避免发生全球性经济衰退；应防止各种形式的贸易和投资保护主义；在所有利益攸关方充分协商的基础上，坚持建立公平、公正、包容、有序的国际金融新秩序的方向，对国际金融体系进行必要的改革。^④从此，二十国集团成为实行全球金融和经济治理的主要国际平台，这是国际政治多极化和民主化的重要体现，在全球治理中具有里程碑意义。包括中国在内的一些发展中国家正式参与到全球治理中来，参与到国际金融和经济政策的决策中来，而不再是“对话国”，这是二战后国际秩序中的第一次，中国和新兴经济体有了一个很好的契机来推动国际秩序向着更加公正合理的方向发展。

中国参与G20峰会为中国在国际舞台上更大的施展提供了一个良好的平台。鉴于当时中国已经是第三大经济体，经济增长势头强劲，又拥有近2万亿美元的外汇储备（2013年底达到3.9万亿），中国的参与令人瞩目。如果不是二十国集团，中国对全球治理的参与可能会被推迟，或者遇到障碍。

第五个节点，2016年G20杭州峰会和2017年习近平主席在达沃斯、日

^① 中央文献研究室编：《江泽民论有中国特色的社会主义（专题摘编）》，第194页。

^② 参见周文重：《斗而不破——中美博弈与世界再平衡》，中信出版社2016年版。

^③ 温家宝：《同舟共济，互利共赢——在第七届亚欧首脑会议上的讲话》，新华网，2008年10月25日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-10/25/content_10252192_1.htm。

^④ 《二十国集团领导人金融峰会举行，胡锦涛出席并讲话》，中国政府网，2008年11月16日，http://www.gov.cn/2008-11-16/content_1150357.htm。

内瓦的两次演讲。从 2008 年年底开始，经过 8 年努力，二十国集团已经从最初应对危机的紧急举措，变成全球治理的一个重要机制。这样，与世界银行、国际货币基金组织和世界贸易组织相平行，一个新的机制产生了。在这个机制中，发展中国家多于发达国家，发展中国家的主张和话语权从一开始就受到重视，也就是说，这个机制从创立之初就确立了新兴经济体平等参与全球治理的权力和地位。^① 中国领导人参加了历次二十国集团峰会，从推动世界经济复苏和增长的大局出发，提出了一系列切实可行的建议。而中国在世界银行和国际货币基金组织中的代表性和发言权也得到了相应提升。2016 年 9 月 4—5 日，G20 第十一次峰会在杭州举行，主题是“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”，中国用四个 I（Innovative, Invigorated, Interconnected, Inclusive）为世界经济走出低迷、走向可持续发展贡献了中国理念、中国智慧，也为中国参与全球治理确立了新的历史方向。^②

2017 年 1 月，习近平主席参加了达沃斯世界经济论坛，并发表了题为“共担时代责任，共促全球发展”的主旨演讲，力挺经济全球化，进一步阐发杭州峰会达成的共识。接着，他又在日内瓦联合国总部发表了《共同构建人类命运共同体》的演讲，倡导世界命运应该由各国共同掌握，国际规则由各国共同制定，全球事务由各国共同治理，发展成果由各国共同分享，共同建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。^③ 演讲在世界上引起了热烈的反响。

二、中国营造和争取有利国际环境的成功经验

在过去四十年中，中国在处理外部环境方面，在与国际社会打交道方面积累了丰富的经验。

^① 约翰·柯顿：《二十国集团与全球治理》，郭树勇、徐谔律等译，上海人民出版社 2015 年版，第 488 页。

^② 《二十国集团领导人杭州峰会公报》，新华网，2016 年 9 月 5 日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-09/06/c_1119515149.htm。

^③ 《习近平主席在联合国日内瓦总部演讲的全文》（2017 年 1 月 18 日），人民网，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0119/c64094-29034230.html>。

第一，抓住时机。邓小平在改革开放之初、在南巡之中，都反复强调要抓住时机。“不抓啊，看到的机会就丢掉了，时机一晃就过去了。”^① 中国在过去四十年中就抓住了发展经济的可贵机遇，尤其是在改革开放之初和“入世”这两个节点上。

改革开放之初，大量农村富余劳动力来到城市，他们文化水平不高，没有多少专业技术，要解决数亿农民工的就业不是容易的事情。这时，恰逢日本和亚洲四小龙经过几十年的发展处于一个转型时期，它们要把劳动密集型产业转移出去，正在物色目的地。于是，中国大陆敞开胸怀，把这些劳动密集型产业引了进来，“大进大出”，解决了数亿农民工就业的问题。虽然境外投资者赚取了丰厚的利润，而我们自己只是挣了代工的工钱，但解决了农民工的就业，对于社会的稳定、对于中国的城镇化作出了贡献。当然政府的税收也增加了。在改革开放前期，这些劳动密集型产业功不可没。

“入世”是中国改革开放和现代化建设的一个重要里程碑，也是中国抓住的又一个重要的发展机遇。如果中美双方在 1999 年 11 月 15 日不能达成协议，那么双方的谈判代表都估计，中国入世将会拖好几年。^② 因为 2000 年是美国大选年，竞选是美国政治的要务。实际上，在 2000 年克林顿政府推动国会通过对华永久性正常贸易关系立法时，副总统、民主党候选人戈尔（Albert Arnold Gore, Jr.）的处境就比较尴尬，因为民主党的支持群体劳联—产联不支持这项立法；新政府在头一年也不可能倾注全力于此。什么时候两国政府可能重开谈判就很难说了。而本世纪的头七八年，世界经济总体向好。世界贸易组织的成立推动了经济全球化的发展，贸易自由化，投资便利化成为一个大趋势。中国经济乘着全球化的东风，开始了真正的腾飞。在“入世”后的头十年间，中国实现了向全球贸易大国的历史性跨越，进出口贸易额年均增速超过 20%，货物贸易总额从 2001 年的 5 096.51 亿美元增长

^① 《邓小平外交思想研究论文集》，第 273 页。

^② 巴尔舍夫斯基的结论是“如果在那天没有达成的话，会拖很长的时间”。龙永图认为，“如果我们失去了这次机会，可能中国入世的谈判，特别是和美国的谈判将会拖好几年。”“如果我们丢掉了 1999 年 11 月达成协议的机会，也许中国现在都没有入世，也许会推迟 10 年、推迟 5 年”。赵忆宁：《龙永图回忆朱镕基总理决断中美入世谈判内幕》，《21 世纪经济报道》2011 年 11 月 21 日，<http://finance.ifeng.com/news/macro/20111121/5106827.shtml>。

到2010年的29740.01亿美元，达到了起始时点规模的5.8倍。^①贸易强劲地拉动了经济发展，出口对我国经济增长的年均贡献率达到20%。国内生产总值从2001年的11万亿元增至2010年的40万亿元，年均增速超过10%，世界排名从第6位跃升至第2位。^②如果中国当初在与各国进行“入世”谈判时犹豫不决，舍不得作出一些必要的让步，不想吃小亏而错过了这个机会，那么，等过了几年，金融危机来了，在危机中或危机后的复苏时期再“入世”，对经济发展的作用就难说了。国际社会中有这样的例子。

第二，与国际接轨，以开放倒逼改革。改革是一场深刻的革命，牵涉到社会的方方面面，关系到利益的重新分配，不可能没有阻力。这种“开放倒逼改革”的方略，就是借助扩大开放所带来的外部力量，推动自身内部实现制度调整。在过去四十年中，有四波大的“开放倒逼改革”。第一波是上世纪80年代初期。深圳经济特区成为中国开放的试验田，既为中国发展带来了资金、技术和先进经验，也带来了市场经济，对原有的计划经济体制造成了冲击。第二波出现于上世纪90年代初。这一时期浦东新区成为先行者，在开放过程中，“倒逼”启动了以社会主义市场经济体制为目标的改革。第三波出现于21世纪初。在2001年底加入世界贸易组织前后，中国经济与世界贸易组织的规则相衔接，并由此开启了诸多领域的改革，仅废止、修改和制订的法律、法规就有3000项之多。在关税减让、消除贸易壁垒和完善国内贸易法律体系等诸多方面，中国都进行了持续的改革。第四波开放正在进行之中，上海自贸区就是一个“开放倒逼改革”的压力测试平台，目标是营造一个国际化、市场化、法制化以及公平统一高效的营商环境，其核心是通过改革促使政府管理经济、贸易和投资的行为国际化。2013年3月，李克强总理谈到在上海建立自贸区的设想时说：“我们要用开放扩大内需，用开放形成倒逼机制，用开放促进新一轮改革。”^③时隔两年，2015年3月，李克强会见来华出席中国发展高层论坛年会的境外代表时又强调，“要用开

^① 国家统计局网站资料，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

^② 石广生：《历史的回顾——纪念中国加入世界贸易组织十周年》，《WTO经济导刊》2011年12期，第22-29页。

^③ 《怎样理解通过开放倒逼改革》，2017年3月4日，<https://jingyan.baidu.com/article/ac6a9a5e1e3b552b653eac1e.html>。

放倒逼改革，促进国内企业在国际上转型升级，提高竞争力。”^① 经过四十年的改革开放，在改革需要进一步深化的时候，以“开放倒逼改革”也仍然是有效的方法。

第三，从引进来到走出去，从受益于国际社会到回馈国际社会。中国改革开放和现代化建设得益于国际社会。从安全方面说，这四十年世界总体保持了和平、稳定，中国的改革开放进程没有被打断，没有受到非经济因素的大的干扰。从经济方面说，在中国融入国际体系过程中，没有国家予以强烈排斥。中国于 1971 年恢复了联合国的合法席位，随后又恢复了在联合国下属的各种专门机构的席位。在中美关系正常化后，中国于 1980 年 3 月和 9 月先后恢复了在国际货币基金组织和世界银行中的成员国地位，并开始与这两个组织进行卓有成效的合作。中国的“入世”谈判虽然经历了较长时间，但最终还是修成正果。奥巴马政府虽然推出了“亚太再平衡”战略，试图加大对中国牵制和平衡的力度，但中美两国在经贸、二十国集团、应对气候变化方面仍然保持着良好的合作。

随着中国国力的增长，中国已经有能力来回馈国际社会，为国际社会提供公共产品，尤其是对欠发达国家的发展提供一些帮助。2013 年，习近平主席提出了“一带一路”倡议，这是以互联互通为重点、以互利共赢为目标的经济合作倡议；所有参与方都是平等的合作伙伴，实行共商、共建、共享，构建一个开放、包容的平台，不排斥或针对任何国家，所有有兴趣的国家都可以参加。倡议一经提出就获得了国际社会的热烈响应。2008 至 2009 年，中国与印度、俄罗斯、巴西等国举行系列会谈和建立峰会机制，成立了金砖国家集团，2010 年南非加入，2015 年又成立了金砖国家新开发银行。2013 年中国提出筹建亚洲基础设施投资银行，并于 2015 年正式成立，截至 2017 年 5 月已经有了 77 个正式成员。“一带一路”倡议下的合作项目也在不断推进和拓展。

^① 《李克强力推开放倒逼改革，国务院常务会 13 次部署》，中国政府网，2015 年 8 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/03/c_128088747.htm。

三、今后面临的挑战和中国的应对之策

当前，国际局势正经历着冷战结束以来最深刻的变化，在和平与冲突、发展与衰退、开放与孤立、自由与保守、全球化与逆全球化之间，各国再次面临重大的权衡与选择。西方后工业化国家与新兴大国之间的博弈，新兴大国彼此的竞争都突出了。^①在这个大背景下，中国的国际环境也正在朝着两个不同的方向发生变化。一方面，随着中国国力的增强，中国与国际社会互动的能力增强了，影响、塑造国际环境的能力增强了，国际上有点风吹草动，中国经受得起，国际上有点压力，中国也扛得起、顶得住了。另一方面，随着中国的发展，“树大招风”也成为现实，国际上，尤其是美国和其他西方国家对中国的非议、怀疑、担心增加，新一波“中国威胁论”从各个地方冒出来。中国早已清楚表明，中国“不谋求地区事务的主导权，不经营势力范围。”^②“中国是现行国际体系的参与者、建设者、贡献者。我们坚决维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系。世界上很多国家特别是广大发展中国家都希望国际体系朝着更加公正合理方向发展，但这并不是推倒重来，也不是另起炉灶，而是与时俱进、改革完善。这符合世界各国和全人类共同利益……中国发展得益于国际社会，中国也要为全球发展作出贡献。”^③但是，和这些相对应，在国际上，尤其是西方国家，却总是担心中国在现行国际体系之外另搞一套，挑战现行的国际秩序。最突出的表现是美国。特朗普政府于 2017 年底出台了《国家安全战略报告》《国家防务战略报告》《核态势评估报告》。这些文件把这个时代定义为“大国竞争”的时代，把中国定义为美国的“竞争者”和“修正主义国家”，诬称中国“正

^① 中国现代国际关系研究院世界政治所课题组：《世界步入更加动荡的多事之秋》，《现代国际关系》2017 年第 1 期，第 1-7 页；冯玉军：《国际形势新变化与中国的战略选择》，《现代国际关系》2017 年第 3 期，第 9-15 页。

^② 《习近平在纳扎尔巴耶夫大学的演讲》，新华网，2013 年 9 月 7 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2013-09/08/c_117273079_2.htm。

^③ 习近平：《在中美省州长论坛上的讲话》，新华网，2015 年 9 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/finance/2015-09/23/c_1116653149.htm；《在华盛顿州当地政府和美国友好团体联合欢迎宴会上的演讲》，新华网，2015 年 9 月 23 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/23/c_1116656143.htm。

在全球破坏美国的利益”，“正在打造一个与美国的价值观和利益相对立的世界”，^① 还高高举起了贸易战的大棒，摆出了一付与中国全面竞争的架势。欧盟跟着美国的调子，动作频频，先是出台了反倾销调查新规，将中国单列为市场“严重扭曲”的国家；随之又出台决议，不承认中国的市场经济地位。他们担心“中国制造 2025 计划”，害怕中国成为高科技中心，德、法、意三个欧洲经济体量最大的国家要联手加强对外资收购的审查，目的是阻遏中资的并购。德国外长加布里尔（Sigmar Gabriel）还提出了西方与中国“技术冷战”的奇谈怪论。他们担心中国的“一带一路”倡议覆盖欧亚大陆的广大地区，担心中国政治影响力的增长。德国作为中国的重要经济伙伴，过去与中国关系一直很密切。如今默克尔（Angela Dorothea Merkel）总理却告诫一些巴尔干国家要提防中国通过经济合作“渗透巴尔干”，警惕中国“将经济关系与政治问题挂钩”。在第 54 届慕尼黑欧洲安全会议上，加布里尔妄称“一带一路”不利于民主自由，抨击中国利用“一带一路”的投资宣扬与西方不同的价值观体系。法国总理菲利普（Edouard Philippe）表示，欧洲“不能把新丝绸之路的规则交由中国制定”。美、澳、日、印还要联手推出一项联合发展地区基础设施的“大计划”，以对抗“一带一路”。如此等等，不一而足。^②

如何应对国际局势的这种变化呢？笔者在这里提出三点浅见。

第一，首先要把自己的事情办好。在改革开放之初，邓小平谆谆告诫全党和全国人民，要“一心一意搞建设”^③。这四十年我们这样做了，取得了伟大的成就。当前各方面的改革进入深水区，要解决的问题仍然很多、也很艰巨。我们要集中精力解决好这些问题，使中国跨越中等收入陷阱，打好这场攻坚战，使中国立于不败之地。

第二，坚持实事求是的认识路线，正确认识自己，正确认识外部世界。

^① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

^② 《环球时报》2018 年 1 月 30 日、2 月 23、24 日。

^③ 邓小平：《一心一意搞建设》，中共中央文献编辑委员会编：《邓小平文选》（第 3 卷），人民出版社 1993 年版，第 9 页。

中国这四十年现代化建设的成就有目共睹，中国经济的持续高速增长超越了日本和亚洲四小龙经济起飞的记录，十三亿多人口实现工业化是世界历史上的大事。在取得伟大成绩的时候，我们特别要保持清醒的头脑，不要忘记，中国将长期处于社会主义的初级阶段，不要被国外的一些说法（如购买力平价法）所忽悠。不要忘记，我们与发达国家处于不同的发展阶段，双方之间在各方面的差距不是短时间可以消除的。近来，我们一些媒体和学者表现得有些头脑发热，提出了一些明显不符合事实的看法，如“中国国力已经超过美国”，讨论起“中国如何引领亚洲世纪”，等等。学术界多数人不赞成这些说法的。我们在认识自己、认识世界两个方面都要力戒浮躁之风、虚骄之气。中国承担的国际义务，向国际社会提供的公共产品都要与中国的国力相称。中国必须保持谦虚谨慎的态度，增加自身的亲和力，避免自负的大国主义。

第三，保持战略定力。不论美国、欧洲说些什么，也改变不了一个基本事实，中国经过近四十年年的发展，已经深深地融入了国际社会；在这个全球化的世界中，各国之间高度相互依存，中国与美国，中国与欧盟，都是谁也离不开谁，相互之间的关系都是既有合作，又有竞争的，只是过去合作面比较突出，现在竞争面比较显眼而已。现在，不论是美国还是别的国家，要想再遏制中国已经不可能了，即使主张对华强硬的舆论也明白这一点。^① 坚持和平发展的道路是中国几代领导人对国际社会作出的庄严承诺，现在又写进了我们的宪法。即使国际环境一时变得比较严峻，中国应仍然坚持建设互利共赢的国际关系，消解或搁置分歧，使我们的现代化建设继续享有一个良好的国际环境。

[收稿日期：2018-03-12]

[修回日期：2018-04-09]

[责任编辑：孙震海]

^① Kurt Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, March/April 2018.

新时代中国特色大国外交*

——科学内涵、战略布局与实践要求

冯维江

【内容摘要】 新时代中国特色大国外交，根本目的是为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦创造良好外部环境，历史任务是推动构建新型国际关系和人类命运共同体，总体要求是统筹国内国际两个大局，基本出发点是发挥发展中社会主义大国优势，科学方法是统筹辩证、分类施策，价值取向是正确义利观，精神实质是实事求是、与时俱进、奋发有为、合作共赢。中国特色大国外交的战略布局，一是构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架；二是构建同呼吸、共命运、齐发展的发展中国家伙伴关系；三是扩大“一带一路”的“朋友圈”，不断深化与倡议参与国的共同发展伙伴关系；四是积极参与全球治理体系改革和建设，推动构建人类命运共同体。中国特色大国外交具有鲜明的实践品格，在实践中应重点把握和处理坚持不结盟原则和扩大“朋友圈”的关系，不干涉内政原则和建设性介入的关系，不称霸与发挥引领作用的关系，尊重发展模式多样性与弘扬中国精神的关系，深化改革和推进大国外交的关系，硬实力和软实力的关系，以及国际交往中团结和斗争的关系。

【关键词】 中国特色大国外交 全球伙伴关系 新型国际关系 人类命运共同体

【作者简介】 冯维江，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员（北京邮编：100732）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0013-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803002

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

中国特色社会主义进入新时代，中国的国家实力和所处的国际环境都发生了有别于过去革命、建设和改革各个历史时期的巨大变化。一方面，中国经济规模已居世界第二，有条件解决一些长期想解决而没有解决的难题，办成一些过去想办而没有办成的大事。另一方面，国际社会对中国的期待和焦虑也在上升。不少新兴和发展中国家希望中国提供更多解决贫困和发展问题的公共产品，有的发达国家则试图挤压中国的发展空间以维持其独大的国际地位。怎样有效运用积累多年但仍不够充裕的国家实力，在空间和时间上优化配置现有的和潜在的外交资源，在国际上兴利除弊、增信释疑，更好地助力民族复兴伟大事业，这对中国外交的主动性、创造性、艺术性和科学性都提出了更高的要求。新时代中国特色大国外交理念和政策框架的提出，是中国共产党对上述问题的及时回答。本文从学理上总结梳理其内涵、布局并结合实践提出推进中国特色大国外交工作应注意的若干问题，希望有助于推动这一理念和政策框架在未来的外交斗争与合作实践中日臻完善。

一、中国特色大国外交的科学内涵

习近平在2014年11月召开的中央外事工作会议上提出，中国必须有自己特色的大国外交，要在总结实践经验的基础上，丰富和发展对外工作理念，使对外工作有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。^①党的十九大报告中集中阐述的习近平新时代中国特色社会主义思想，包括“明确中国特色大国外交要推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体”的重要内容。根据党的十八大以来党中央关于中国外交理念、政策的相关表述和中国开展的重大外交实践情况，可将中国特色大国外交的科学内涵凝练概括如下：根本

^① 立足于中国特色和大国定位来谋划对外方略和全球布局的中国特色大国外交早已见于党的十八大以来的外交实践。2013年4月8日，外交部长王毅在博鳌亚洲论坛接受采访时表示，博鳌亚洲论坛已经成为中国特色大国外交的试验田，在这块试验田里中国在积累、展现中国特色大国外交的理念、做法和模式。同年6月27日，王毅在清华大学和中国人民外交学会举办的第二届世界和平论坛午餐会上发表了题为“探索中国特色大国外交之路”的演讲，从中国特色和大国定位出发阐述了中国将在全球事务中扮演什么样的角色，对外奉行什么样的政策，对世界产生什么样的影响。此后，政策界和学术界关于中国特色大国外交的讨论趋于热烈。

目的是为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦营造良好外部环境，历史任务是推动构建新型国际关系和人类命运共同体，总体要求是统筹国内国际两个大局，基本出发点是发挥发展中社会主义大国优势，科学方法是统筹辩证、分类施策，价值取向是正确义利观，精神实质是实事求是、与时俱进、奋发有为、合作共赢。

（一）为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦营造良好环境是中国特色大国外交的根本目的

“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦是中国无数仁人志士和全国各族人民的夙愿。在未来相当长时间，中国共产党将带领全国人民围绕这一目标开展工作。“两个一百年”奋斗目标，首先是第一个“一百年”，即建党一百年时全面建成小康社会。这一目标的实现将为第二个“一百年”目标奠定坚实的物质基础和心理基础。全面建成小康社会之后，还要再分两步走，到 21 世纪中叶，建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。中国特色大国外交首先要服务并服从于“两个一百年”奋斗目标，集中表现为要为这一目标的顺利实现创造良好的外部发展环境。

一方面，中国特色大国外交要为全面建成小康社会提供动力。当前中国经济进入新常态，改革进入深水区，供给侧结构性改革深入开展，经济增长方式由规模速度型向质量效率型转变，降低国内杠杆率、化解过剩产能的任务繁重，亟须通过经济外交参与全球资源配置，拉动国内资金去虚还实、推动优质产能和实用技术“走出去”，为国内发展提供足够空间并提供动力。另一方面，中国特色大国外交要实现全面建成小康社会的目标营造良好的国际环境和舆论环境。全面建成小康社会必须在深化开放的进程中充分利用外部资源，有效的大国外交可以为中国进一步学习、引进先进技术和管理方式提供有利环境，为能源资源的获取提供多样化来源和可靠安全通道。此外，习近平提出“国际社会对我国全面建成小康社会的认可度”的概念，中国特色大国外交还能为国际社会客观认识中国的发展创造良好的舆论氛围。

（二）推动构建新型国际关系和人类命运共同体是中国特色大国外交的历史任务

新型国际关系是针对冷战思维、零和博弈等陈旧国际关系观而提出的，倡导相互尊重、公平正义、合作共赢，以合作共赢为核心，强调同舟共济伙伴精神的国际关系状态。人类命运共同体倡导国际社会共同建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。中国共产党不仅要为本国人民谋福祉，而且还怀有为人类共同的进步事业而奋斗的远大抱负。关注全人类的前途和命运，为人类作出新的更大贡献，也是中国共产党的使命所在。基于这样的使命担当，中国特色大国外交内在蕴含着以推动构建新型国际关系和推动构建人类命运共同体为历史任务的合理性和必然性。从两者关系的历史发展进程来看，构建新型国际关系是构建人类命运共同体的重要前提。从这个意义来说，中国特色大国外交的近中期任务是推动构建新型国际关系，长期愿景或任务是推动构建人类命运共同体。

（三）统筹国内国际两个大局是中国特色大国外交的总体要求

统筹国内国际两个大局，总体来说就是要充分利用国内国际两个市场、两种资源和两类规则，在实现“两个一百年”奋斗目标的同时，促进世界持久和平与共同繁荣。中国历来有“穷则独善其身，达则兼济天下”“天下无外”“四海一家”的传统，更重要的是，在高度全球化的背景下，如不能与世界各国共同发展，实现共同安全，一个国家就不可能真正实现自身的发展和繁荣。有鉴于此，必须通过中国特色大国外交来打通国内国际两大市场，汇聚和配置国内国际两种生产要素或资源，全面清理并制定合理高效的国内规则，同时参与或主导创设有利于中国及其他国家特别是广大发展中国家经济社会发展和国家安全的国际规则，使国内国际两个大局的安全和繁荣齐头并进、相得益彰。

（四）发挥发展中社会主义大国优势是中国特色大国外交的基本出发点

中国是世界上最大的发展中国家和社会主义国家，这是中国的基本国情之一，利用得好也是中国的优势所在。习近平指出，要充分发挥比较优势，优化全球经济资源配置，完善全球产业布局，建设全球价值链，培育全球大市场。^① 优势之一是中国共产党的领导和中国特色社会主义的本质属性。社

^① 《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第336页。

会主义制度能够集中力量办大事是成就事业的重要法宝。在外交资源总量有限的条件之下，中国特色大国外交能集中力量办大事，进而能获得更大的决策、动员和实施效率，获得更优的外交“产出”。优势之二是中国的市场规模大，发展潜力大。在开放条件下，有市场就有增长，提供市场就能实现增长。“市场是全球化时代最稀缺的资源，不断扩大的市场规模为中国参与全球竞争合作提供了广阔空间。”^① 中国人口众多，随着支付能力的不断提升，人口规模支撑下的名义需求不断成为具备支付能力的有效需求，巨大的市场潜力不断拓展现实的市场规模。这增加了中国通过大国外交与其他国家讨价还价的“资本”。优势之三是中国关于增长和发展的知识构成与技术路线更贴近广大发展中国家。改革开放几十年中国已成为世界第二大经济体，“创造了人类社会发展史上惊天动地的发展奇迹，”^② 中国的减贫与发展经验对广大发展中国家具有借鉴意义，中国经验及与此相关的中国方案、中国制度、中国模式也更具吸引力、说服力和竞争力，因此更能够赢得它们的赞许和认同。

（五）统筹辩证、分类施策是开展中国特色大国外交的科学方法

统筹辩证、分类施策是唯物辩证法在大国外交工作上的科学运用。作为世界主要大国之一，中国在与全球 200 多个国家或地区以及为数众多的国际组织开展合作，大国外交的工作对象复杂多样，要处理的关系和问题数量众多、千头万绪，必须在统筹辩证、分类施策的科学方法指导下开展。首先，要坚持两点论和重点论的统一。习近平指出，“在任何工作中，我们既要讲两点论，又要讲重点论，没有主次，不加区别，眉毛胡子一把抓，是做不好工作的。”^③ 各国不分大小一律平等，但针对各国的具体工作不能不厘清主要矛盾与次要矛盾、矛盾的主要方面和次要方面，不能不区分轻重缓急，要在总揽全局的同时突出重点，抓住“牛鼻子”。其次，要统筹把握、协调推

^① 高虎城：《让中国梦点亮美好世界——学习贯彻习近平总书记经济外交思想》，《求是》2014年第7期，第10页。

^② 习近平：《在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》，《人民日报》2016年7月2日，第2版。

^③ 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本（2016年版）》，学习出版社2016年版，第48页。

进。要在明晰大势、了解情况的条件下，通盘考虑各方利益关切，统筹好工作的力度和速度，把握平衡、综合施策。再次，对于具有不同历史文化、宗教信仰、发展水平的国家或地区，要考虑它们的不同诉求，仔细研究、坚持问题导向、分门别类、精准施策。中国的全球伙伴关系布局，如构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架，构建同呼吸、共命运、齐发展的发展中国家伙伴关系，扩大“一带一路”的“朋友圈”，不断深化与各参与国的伙伴关系，实现共同发展，均体现了分类精准施策的原则。

（六）正确义利观是开展中国特色大国外交的价值取向

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。大国外交活动特别是经济外交活动同样涉及资源配置，也要尊重这一原则，否则就不具备可持续性。稳定有序的市场经济也必须在信义、情义、正义和道义等一系列约束条件下运行，这些约束条件决定着市场经济活动的质量和水准。习近平指出，要“坚持正确义利观，有原则、讲情谊、讲道义，多向发展中国家提供力所能及的帮助。”^① 建立激励机制，让义举得好报，不义的行为才会越来越少，义举才会越来越多。为此，应当支持和构建一系列使讲信义、重情义、扬正义、树道义的行为能够得到鼓励从而真正实现义和利相统一的国际制度，这样才会有更多的国家主动支持中国扶危济困、主持公道、伸张正义，以正确义利观为价值取向开展中国特色大国外交也才能具备更加坚实的基础。

（七）实事求是、与时俱进、奋发有为、合作共赢是中国特色大国外交最鲜明的精神实质

把握住实事求是、与时俱进、奋发有为、合作共赢的精神实质，就把握住了中国特色大国外交的本质内容和内在要求。实事求是党和国家各项工作成败的关键，^② 与时俱进是马克思主义的理论品质，它们是中国开展外交工作的基本遵循。奋发有为、合作共赢对新时代中国特色大国外交提出了进

^① 《习近平谈治国理政》，第296页。

^② 习近平：《在纪念陈云同志诞辰110周年座谈会上的讲话》，《人民日报》2015年6月13日，第2版。

一步要求。习近平特别强调奋发有为、合作共赢，“事业成功的原因很多，奋发有为是主要因素。”^① 他也一再强调构建以合作共赢为核心的新型国际关系。习近平还指出，必须适应经济全球化的新趋势，以更加积极有为的行动，推进更高水平的对外开放，加快实施自由贸易区战略，赢得国际竞争的主动。^② 奋发有为、合作共赢，要求中国特色大国外交跳出传统思维定式，以积极主动的姿态为塑造既于我有利又超越零和博弈的国际秩序营造声势、创造时机。

二、中国特色大国外交的战略布局

中国外交战略布局是随时代不断发展而发展的。建国前夕，毛泽东提出了外交事务上向以苏联为首的社会主义阵营“一边倒”的政策。中苏关系破裂后，中国外交政策转向扩大与第三世界的联系并在第三世界推动革命。在向第三世界“输出革命”无果而终以及中苏边境冲突等严峻事件出现的背景下，中国下定决心开始更加务实地开展外交活动。^③ 但是，总的来说，到改革开放之前，中国秉持无产阶级国际观，在外交战略布局中一是注重社会主义国家之间的团结，二是对被压迫民族的支持，三是坚决反对西方帝国主义。^④ 改革开放以来，中国对外政策更加强调国家利益，外交布局也不断调整，到 21 世纪初形成“大国是关键，周边是首要，发展中国家是基础，多边外交是重要舞台”的比較稳定的外交布局。^⑤ 从党的十六大报告到十八大报告，国际形势和对外工作部分对外交诸方面工作的表述，都是按照大国、周边、发展中国家和多边的顺序展开的。

党的十八大以来，世界形势发生复杂深刻变化，和平与发展仍然是时代

^① 习近平：《做焦裕禄式的县委书记》，中央文献出版社 2015 年版，第 9 页。

^② 《习近平在中共中央政治局第十九次集体学习时强调 加快实施自由贸易区战略 加快构建开放型经济新体制》，《人民日报》2014 年 12 月 7 日，第 1 版。

^③ 冯维江：《给东北亚一个“暖源”——从中国周边战略角度的审视》，《世界知识》2011 年第 3 期，第 15 页。

^④ 参见张清敏：《六十年来新中国外交布局的发展——对党代会政治报告的文本分析》，《外交评论》2009 年第 4 期，第 32 页。

^⑤ 同上，第 38 页。

主题，但世界面临的不稳定性、不确定性突出，大发展、大变革、大调整带来的机遇和挑战都在上升。首先，大国方面，以美国为代表的一些国家在外交上强调竞争、对抗、替代、保护主义的一面加强，而强调合作、团结、互补、开放主义的一面趋弱，中美关系进入质变期。^① 2017 年 12 月，特朗普政府发布了其首份《美国国家安全战略报告》。报告中对当今世界的判断是一个竞争性的世界，认为美国面临的是一个政治、经济、军事竞争不断增长的世界，而中国是美国的主要挑战者之一，为此美国在外交方面要加强竞争性外交，强化竞争思维，提升竞争能力。^② 2018 年 2 月，有媒体引述美国官员言论称，澳大利亚、美国、印度和日本正在讨论设立一个共同的区域基础设施发展计划，以替代中国的“一带一路”倡议。^③ 2018 年 3 月 16 日，特朗普签署了鼓励美国和台湾地区派遣高级官员互访的《与台湾交往法》，随后即派副助理国务卿黄志恒访问台湾地区；3 月 22 日，特朗普签署对华贸易备忘录，宣布有可能对从中国进口的航空航天、信息通信技术、机械等价值约 600 亿美元的商品加征关税，打响对华“贸易战”的第一枪；3 月 23 日，美国海军“马斯廷”号导弹驱逐舰又擅自进入中国南海有关岛礁邻近海域，形成政治、经济、军事三管齐下对华全面施压的氛围。其次，周边地区热点问题频发。朝核问题造成朝鲜半岛局势持续紧张，虽然目前出现缓和迹象，但不确定性依然存在，局势发展还有待观察。南海问题因为域外国家寻衅生事也暗流涌动。2017 年，印度军队越界进入中国洞朗地区并形成双方长时间对峙，导致双边关系紧张。尽管目前这些问题部分得到管控，但未来仍存在在特定条件下多个周边热点爆发乃至齐发的隐患。再次，尽管近年来中国在多方合作和多边机制中的角色更加活跃和主动，但多方合作及多边机制本身的重要性正在遭遇挑战。WTO 多哈回合贸易谈判十多年没有明显进

^① 张宇燕：《2017：未来历史学家可能浓墨重彩书写的年份》，载《国际形势黄皮书：全球政治与安全报告（2018）》，社会科学文献出版社 2018 年版，第 1-9 页。

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

^③ “India, US, Australia, Japan Planning Alternative to China’s Belt and Road Project: Report,” *Hindustantimes*, February 19, 2018, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-us-australia-japan-planning-alternative-to-china-s-belt-and-road-initiative-report/story-m6EcohfOZR1VGnkEuqAoUI.html>.

展，区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判进展缓慢，美国陆续退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、《巴黎协定》（Paris Agreement）以及联合国教科文组织（UNESCO），英国脱欧冲击欧洲一体化发展。总之，全球经济一体化进程停滞甚至回调，多边主义国际合作遭遇挫折。^①

新时代中国特色大国外交的战略布局正是在这样的背景下展开的。与以往的外交布局相比，新时代中国特色大国外交战略布局有以下特点。第一，以富有包容性的全球伙伴关系来统摄对外关系整体布局。“伙伴关系”这个词并非中国首创，但中国赋予了“伙伴关系”全新的内涵。最初欧洲用“伙伴关系”来形容除盟友关系外的其他合作关系。例如，冷战后欧盟提出与非北约国家建立“和平伙伴关系”。这种关系与盟友关系并列，区别在于信任程度、合作强度低于盟友关系。理想的或进展顺利的伙伴关系最终可能演变为盟友关系，而伙伴关系如果趋冷甚至破裂，也可能倒退为敌对关系。苏联解体后，俄罗斯曾经和欧洲有一段畅叙伙伴关系的“蜜月期”，梅德韦杰夫担任俄罗斯总统期间，欧洲提出与俄罗斯建立“现代化伙伴关系计划”，但终因欧盟和北约的经济扩张与安全挤压导致俄罗斯的强势反弹而未果。从这个意义上说，欧洲提倡的伙伴关系是一个补充性、派生性、过渡性的概念，是权宜之计。相比之下，中国倡导的伙伴关系面向所有国家、地区或国际组织，强调“对话不对抗，结伴不结盟”，志同道合或求同存异都是伙伴，不搞“选边站”或“拉一个打一个”，这是一种内涵自足饱满、具备本体意义、可以替代结盟关系的全新关系，而不必向结盟或其他关系演变。^②

第二，中国特色大国外交战略布局中区分了与大国和小国相处的基本原则或相处之道。中国致力于构建的伙伴关系既包括发达大国，也包括发展中大国和综合力量相对较小的国家。如何与这些国家相处，并非没有差异。中国特色大国外交要求，“大国之间相处，要不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢；大国与小国相处，要平等相待，践行正确的义利观，义利相兼，

^① 冯维江：《认清逆全球化思潮的谬误》，《人民论坛》2018年第2月中期，第29页。

^② 冯维江：《“伙伴关系”的战略浅析——“一带一路”与全球网络形成》，《当代金融家》2017年第5期，第145-146页。

义重于利。”^① 具体而言，外交布局的国家对象与相应的要求或原则可分为三类。一是构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架。这一框架主要包括处理与美国、俄罗斯、欧洲和金砖国家关系的原则与目标。二是构建同呼吸、共命运、齐发展的发展中国家伙伴关系。处理与发展中国家的伙伴关系，既要坚持正确义利观，也要注重发展务实合作。具体而言，在区域层面要着重构建周边伙伴关系、中非伙伴关系、中拉伙伴关系。三是扩大“一带一路”的“朋友圈”，不断深化与倡议参与国的伙伴关系，实现共同发展。以上三者之间存在交叉重叠之处。例如，金砖国家包括俄罗斯，周边、非洲、拉丁美洲的发展中国家与“一带一路”沿线国家之间也多有重合。这恰恰反映了中国特色大国外交战略布局鲜明的实践品格，即不是从学理分析而是从开展实际工作出发作出划分。

第三，中国特色大国外交战略布局赋予全球治理特殊的地位。党的十九大报告并没有延续新世纪以来历届全国代表大会报告的惯例，把对多边外交的布局紧随在大国、周边、发展中国家之后，共同构成外交布局的内容。十九大报告在宣示中国对外开放基本国策之后，单独阐述了全球治理观，来表达中国对多边机制的支持和对全球治理体系改革和建设的态度。在美国等发达国家对开放经济和多边体制产生犹疑、动摇之际，中国外交布局的这种调整，展示了中国坚定支持全球化、促进全球治理体系变革、推动构建人类命运共同体的决心。

三、中国特色大国外交的实践要求

理论或战略的价值最终要体现于实践。“哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界。”^② 准确把握和理解中国特色大国外交的科学内涵，是为了更好地将之付诸实践。经过建国近 70 年的建设，特别是 40

^① 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，新华网，2015 年 9 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116703645.htm。

^② 卡尔·马克思：《关于费尔巴哈的提纲》，《马克思恩格斯文集》（第 1 卷），人民出版社 2009 年版，第 502 页。

年改革开放的实践，中国的战略机遇期的内涵和条件已经和正在发生重要的变化，这要求中国外交的实践原则和要求要体现并适应这些变化。具体到中国特色大国外交工作，要重点把握和处理好七对关系。

（一）把握和处理好坚持不结盟原则和不断扩大“朋友圈”的关系

不结盟原则是中国在长期外交实践中形成的政策基石。结盟理论根源于零和博弈等陈旧的国际关系理念，强调“拉一派打一派”，与中国“在和平共处五项原则的基础上同所有国家发展友好合作”的政策存在根本冲突，既不符合中国在国际上秉持公道、捍卫公理、伸张正义，推动国际关系公正化和民主化的理念，^①也不利于中国充分利用国内国外两个市场、两种资源实现发展。但是恪守不结盟原则并不意味着自我孤立，恰恰相反，中国需要通过大国外交等方式广交朋友，构建全球伙伴关系网络，“结伴而不结盟”，不断扩大“朋友圈”，以互利共赢的方式促进共同发展、实现共同安全，扩大同世界各国的利益交汇点，加强优势互补和互惠合作，为中国发展营造良好环境。恪守不结盟原则不但不会妨碍中国广交朋友，反而会让更多国家相信、尊重、亲近中国，从而巩固和扩大中国的“朋友圈”。

（二）把握和处理好不干涉内政原则和建设性介入的关系

不干涉内政原则是20世纪50年代中国和印度等国共同倡导的和平共处五项原则的核心内容之一，反映了刚刚获得民族解放和政治独立的一大批发展中国家防止重新陷入西方奴役、实现独立自主的迫切愿望。^②这些原则在长期国际政治实践中获得了国际社会的广泛认可、赞同和遵守，被很多国际组织和国际文件所采纳。^③目前，西方国家凭借自身强势地位干涉别国内政的现象时有发生，包括不干涉内政在内的和平共处五项原则的生命力依然强大。但是随着全球化深度发展，一国国内事务向世界溢出、扩散的现象日益

^① 苏晓晖：《中国外交“结伴而不结盟”》，《人民日报》（海外版），2015年1月2日，第1版。

^② 王逸舟：《创造性介入：中国之全球角色的生成》，北京大学出版社2013年版，第73页。

^③ 例如1970年第25届联合国大会通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作的国际法原则宣言》，1974年第6届特别联大通过的《关于建立新的国际经济秩序宣言》，等等。

突出。更重要的是，中国国家利益向海外拓展的范围和力度与日俱增，保护海外利益的需求日益强烈。有鉴于此，不干涉内政原则的内涵和条件应当与时俱进、开拓创新。中国作为和平共处五项原则首倡国之一，有责任也有能力顺应世界形势的变化和广大发展中国家的新需求，对不干涉内政原则作出实事求是的创新解释，巩固自身及发展中国家在此领域的话语权。在此背景下，建设性介入概念应运而生。

建设性介入是在经当事各方同意的前提下，积极参与当事方内部事务，推动事态向有利于当事各方且符合国际公平正义原则的方向良性发展。建设性介入具有辅助性、包容性和道义性三大特征。首先，尽管有“做工作”的一面，但它不是把外部意志强加于人或越俎代庖式的干涉，而是在当事方力有不逮的情况下，在其赞同或请求的前提下外部力量开展的辅助性行为。其次，介入应当符合介入方及被介入方的共同利益。第三，介入的程序及实际结果不能违背国际公认的道义原则，不得对第三方产生不良影响。从这个意义上说，建设性介入是对不干涉内政原则在政策上的丰富发展和在哲学上的积极扬弃，集中体现了奋发有为、合作共赢的时代精神。

（三）把握和处理好不称霸与发挥引领作用的关系

不称霸既是毛泽东总结历史经验对内部提出的工作要求，^①也是中国历届政府始终坚持的基本国策和对国际社会作出的庄严承诺。^②中国无论发展到什么水平，综合国力发展到什么程度，都不会违背或放弃这一承诺。不称霸有具体的政策含义，一是不搞扩张欺负别人，二是不把自己的意志强加于

^① 参见《建国以来毛泽东文稿》第十三册，中央文献出版社1998年版，第331页。

^② 例如，邓小平同志曾指出“中国永远属于第三世界，永远不能称霸”。参见《实现四化，永不称霸》，1978年5月7日，《邓小平文选》（第二卷）。“中国反对霸权主义、强权政治，永不称霸。”参见《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，1992年1月18日—2月21日，《邓小平文选》（第三卷）。江泽民同志曾指出“无论什么时候，中国都永远不称霸。这是中国人民对世界的庄严承诺。”参见《在联合国千年首脑会议上的讲话》，《江泽民文选》（第三卷）。胡锦涛同志指出，“中国早就向世界庄严宣告，不论现在还是将来，中国永远不称霸，永远都是维护世界和平的坚定力量。”参见《在法国国民议会的演讲》，《人民日报》2004年1月29日。习近平同志也指出，“中国人的血脉中没有称王称霸、穷兵黩武的基因。”参见《努力构建中美新型大国关系》，《人民日报》2014年7月10日。“（中国）不会把自己的意志强加于人，即使再强大也永远不称霸。”参见《构建中巴命运共同体 开辟合作共赢新征程——在巴基斯坦议会的演讲》，《新华每日电讯》2015年4月22日。

人。这些要求与在国际合作中积极承担大国责任、发挥引领作用并不矛盾。霸权影响是一种强加于人的影响，而发挥引领作用是在充分协商之后，在合作共赢目标指引之下一国对其他国家以及合作进程所施加的具有“自我实施、自愿实施”效果的影响，两者有本质区别。

国际合作特别是经济合作通常是“正和”博弈，但如果没有国家率先行动或愿意承担首先投入的风险，合作效益就不能实现。对中小国家来说，承担率先行动或首先投入的能力相对较弱，此时，大国有必要作出表率，甚至负担相对较多的成本，来带动中小国家的投入，共同获得合作收益。因此，发挥引领作用不是霸权主义和强权政治颐指气使式的指挥、命令，强制其他国家为霸权国的利益冲锋陷阵，而是勇于担当、甘于奉献，“先天下之忧而忧”，发挥带头作用带领大家共同创造并合理分享合作收益。习近平明确表示，“欢迎大家搭乘中国发展的列车，搭快车也好，搭便车也好，我们都欢迎，”^①这正是中国勇于担当，乐于并善于做国际公共产品提供者，积极在国际合作中发挥引领作用的体现。

（四）把握和处理好尊重发展模式多样性与弘扬中国精神的关系

发展模式和发展道路的多样性是不同文明起源、宗教、历史文化，不同地理条件和自然禀赋，不同经济社会发展水平，在多种复杂条件下，各国人民生活实践产生的不以人的意志为转移的客观结果，各种模式都有自己独特的特点和优势，不能以经济发展程度或政治运作形式等单一维度来评判优劣高下。正如习近平所言，“和而不同是一切事物发生发展的规律。世界万物万事总是千差万别、异彩纷呈的，如果万物万事都清一色了，事物的发展、世界的进步也就停止了。每一个国家和民族的文明都扎根于本国本民族的土壤之中，都有自己的本色、长处、优点。我们应维护文明的多样性，加强相互交流、相互学习、相互借鉴，而不应该相互隔阂、相互排斥、相互取代，这样世界文明之园才能万紫千红、生机盎然。”^② 尊重发展模式多样性，

^① 习近平：《守望相助 共创中蒙关系发展新时代——在蒙古国国家大呼拉尔的演讲》，新华网，2014年8月22日，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-08/23/c_133577661.htm。

^② 习近平：《在纪念孔子诞辰2565周年国际学术研讨会上的讲话》，新华网，2014年9月24日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-09/24/c_1112612018.htm。

承认世界上没有放之四海而皆准的发展模式，本质上是对人类面向无限美好未来的大无畏探索精神的尊重。没有这种精神，人类发展的道路会越走越窄。

中国模式和中国道路是充满多样性的人类文明花园中瑰丽的一朵。中国提出弘扬中国精神，并非像一些“历史终结论”者、“民主和平论”者那样，试图以一种模式和道路去诋毁、否定其他模式和道路，更不是要用中国的道路和模式去“终结”或取代其他道路和模式。相反，在霸权主义、强权政治大行其道的当下，积极弘扬中国精神是为被在力量上具备压倒性优势的西方文明压迫的其他多元文明，开辟一片可以自由呼吸的天地；也是用实践证明西方文明之外的人类社会过去存在、现在存在、未来必然继续存在富有独特活力与价值的文明血脉；更是以中国方案为人类多元文明发展作出贡献。

（五）把握和处理好深化改革和推进大国外交的关系

为了实现第一个“一百年”目标，中国还有大量工作有待推进和完成。深化改革和推进包括中国特色大国外交在内的外交工作是相辅相成、互相促进的关系，集中表现在两个方面。

第一，只有深化改革，才能为推进外交工作提供更好的物质基础和制度支撑。大国外交的基础是相对雄厚的经济实力和开放有序的对外经济合作与政策体制，没有前者大国外交就是无本之木，没有后者经济实力无法顺利转化为国际影响力。目前，中国经济增长进入新常态，增速由高速转向中高速，必须通过包括供给侧结构性改革在内的一系列重大调整才能维持良好的增长格局，中国模式和中国道路才具备可持续的物质基础和对外吸引力。不仅如此，国内政府职能及其与市场的关系也正向治理体系与治理能力现代化方向改革。如果这项改革成功，则各部门在大国外交事务上的权力关系将得以理顺，进而能够形成集中统一高效的领导体制，而政府部门、公共机构、私人部门的资源也将能够更有效配置以支持大国外交；否则可能出现各部门各自为政，甚至相关政策效果相互抵消的后果，无法在外交事务上形成合力。

第二，借助中国特色大国外交，可以拉动改革向纵深挺进。中国特色大国外交不是为了外交而外交，而是要为中国的改革发展稳定创造良好国际环境。一方面，要通过外交活动获得发达国家的理解和支持，继续借助它们的

先进技术、管理经验等来推进改革；另一方面，要通过外交活动满足发展中国家的期待，借助它们的能源资源和市场来扩大中国改革的战略自由度，特别是在“逆全球化”以及民粹主义思潮泛起的背景下，在发达国家贸易保护主义兴起之时，能够在发展中世界找到可以继续支持中国发展的经济空间。

（六）把握和处理硬实力和软实力的关系，积极提升软实力

国家硬实力资源是经济实力、军事实力、科技实力等看得见、摸得着的易度量的物质力量资源，掌握这些资源，一国可以通过必要的方式影响其他国家的行为。软实力资源则是制度实力、文化实力、道义感召力等看不见、摸不着的很难度量的非物质力量资源，掌握这些资源，一国可以得到其他国家的认可、信任或尊崇，从而有效影响其他国家的行为。从理论上讲，硬实力和软实力之间未必有直接的关系。一国硬实力增长，不一定带来软实力的增长，有时甚至会出现硬实力增长而软实力下降的局面。^① 例如，一国穷兵黩武，虽然其他国家受其威胁不得不暂时妥协，但并不意味着这些国家甘于处于被威胁的状态。有压迫就会有反抗，一旦条件具备，穷兵黩武之国会为其行为付出代价。又如，有的国家经济富足，但没有足够的力量实现自我保护，或者不愿意承担国际责任，这样的国家也无法获得别国的尊重。

认为硬实力增长会自动带来软实力增长的想法并不正确，需要找到软硬实力转化的“转换器”。为此，习近平专门提出“要提升我国软实力，讲好中国故事”“要讲好中国共产党的故事，讲好中国的故事，讲好中国人民的故事，促进中外理解和友谊”。改革开放40年来，中国的硬实力显著提升。但只“干好中国实事”不够，还必须“讲好中国故事”。所谓“不发展有不发展的问题，发展起来有发展起来的问题”，发展起来的问题相当部分是“只干好、没讲好”带来的问题。不能只讲中国好故事，要既讲中国的经验和带来的机会，也讲中国的困难和急需的帮助，展现坦诚、自信、友善、文明的发展中大国风貌。“讲好中国故事”的关键是讲的方式要好，要以其他国家能够理解和接受的话语来表述。除了找准“对谁讲”之外，还应注重“由谁讲”。一些中国的事，在国际范围发掘出合适的讲述者，有事半功倍的效果。

^① 冯维江、余洁雅：《论霸权的权力根源》，《世界经济与政治》2012年第12期，第19-20页。

（七）把握和处理好国际交往中团结和斗争的关系

在外交实践中，要坚持和平发展道路，发扬同舟共济、互利共赢的伙伴精神，要保持团结，但也不能忽视斗争。一方面，要辩证理解团结与斗争的关系。“以斗争求团结则团结存，以退让求团结则团结亡。”^①一味退让会让对方不断调高从我方退让中获利的预期，低估促使我方退让的成本，最终因触碰底线而造成团结或合作关系的破裂。另一方面，社会是在矛盾运动中前进的，有矛盾就会有斗争，应做好斗争准备。中国正在进行具有新的历史特点的伟大斗争，外交领域也不例外。只有时刻做好面对各种重大挑战、重大风险、重大阻力、重大矛盾的斗争准备，才能战胜各种困难和挑战，切实维护中国主权、安全、发展利益，也才能更好地坚持和维护和平发展道路。

结 束 语

新时代中国的伟大实践还在继续，中国特色大国外交的理论 and 实践也在不断发展，还有许多未尽的课题有待进一步研究。本文对中国特色大国外交的理论内涵、实践要求及布局的梳理，只是初步的总结。在此过程中，发现的问题多于解决的问题。例如，中央外事工作会议曾提出“我国对外工作要贯彻落实总体国家安全观”，那么中国特色大国外交理论与总体国家安全观之间是什么关系？又如，中国认为和平与发展仍是时代主题，美国政府则认为当今世界是一个竞争的世界，那么中国需要怎样的外交运筹，才能维护好和平与发展的大局？再如，中国如何将有限的外交资源在提升自身在现有治理体系中的地位和创设新的国际机制上实现最优配置？这些问题都有待我们在对中国特色大国外交的进一步研究中寻找答案。

[收稿日期：2018-03-04]

[修回日期：2018-03-25]

[责任编辑：陈鸿斌]

^① 毛泽东：《坚持有理有利有节的斗争》，《中国人民解放军政治工作历史资料选编》（第五册），解放军出版社2004年版，124页。

全球发展治理转型与中国的 战略选择^{*}

黄 超

【内容摘要】 当前全球发展治理处于转型的关键期。这一转型由全球发展体系权力结构的变革、新的发展挑战和新的全球发展议程共同推动，其中新兴经济体的崛起是重要原因。转型主要体现在全球发展治理的四大方面：在治理主体上，新兴经济体崛起，治理主体趋向更平等、更包容的全球发展伙伴关系；在治理手段上，贸易、投资与援助相结合的“一揽子”方式成为重心；在治理机制上，联合国逐渐打破经合组织发展援助委员会的垄断而发挥重要作用，一些新兴的机制建设也不断涌现，总体呈现出复合型机制的特征；在治理目标上，减贫不再是唯一目标，经济、社会与环境的协调、可持续发展成为新目标。中国是全球发展治理的重要参与者与贡献者，面对发展治理转型，新时代的中国应提升制度性话语权，并进一步贡献中国智慧和中國方案。

【关键词】 全球发展治理 2030年可持续发展议程 中国特色大国外交

【作者简介】 黄超，上海社会科学院世界经济研究所副研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 D5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0029-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803003

^{*} 本文系 2013 年国家社科青年项目“国际关系中的规范传播与中国国际话语权建设研究”（13CGJ005）的阶段成果，并受到国家社科基金重大项目“中国参与全球治理的三重体系构建研究”（12&ZD082）、上海社科院哲学社会科学创新工程新型学科“国际政治经济学”的资助，特此致谢。

自二战后国际社会实施发展援助以来，全球发展开始成为与国际经济和贸易、国际政治和安全并驾齐驱的重要概念。其后，随着全球化的不断深入、全球性问题的日益凸显，全球发展逐渐被认为是克服重重挑战的重要途径。2015年9月联合国发展峰会通过了2030年可持续发展议程这一全球发展新框架，将发展议题推至国际社会激烈讨论的前沿。2016年二十国集团杭州峰会更是第一次把发展问题置于全球宏观政策框架的突出位置，^①将全球发展治理列为全球经济治理的重要内容。^②全球发展治理已然成为备受瞩目的议题。

然而，纵观全球发展治理的整个进程，当前的全球发展治理正处于一个关键的转型期：以西方发达国家为主体、发展援助为主要内容的架构正转向一种新的、更趋平等、更具包容性和内容更全面的发展治理。这种转型由全球发展体系权力结构的变革、新的全球发展挑战和新的全球发展议程共同推动，其中新兴经济体在全球发展治理格局中的崛起是重要原因。这种转型主要体现在全球发展治理的治理主体、治理手段、治理机制与治理目标四大方面。作为世界上最大的发展中国家，中国对全球发展治理做出了重大的实践与理念贡献。在全球发展治理转型的背景下，新时代的中国要进一步做全球发展治理的引领者，需要推进可持续发展政策的一致性，完善全球发展制度架构，以“一带一路”为战略抓手进一步加强国际发展合作新平台建设，从而大力提升中国在全球发展治理中的制度性话语权。

一、全球发展治理及其转型的主要原因

发展与治理被认为是两个重要的概念。关于两者已经有了大量的研究，但是将两者放在一个全局性框架下讨论的研究则并不多见。^③仅有的关于

^① 《王毅部长在二十国集团（G20）杭州峰会中外媒体吹风会上的讲话》，外交部网站，2016年5月26日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1366819.shtml。

^② 当前全球经济治理的重点是构建公正高效的全球金融治理格局、开放透明的全球贸易投资格局、绿色低碳的全球能源治理格局和包容联动的全球发展治理格局。

^③ Ahmed Shafiqul Huque and Habib Zafarullah, *International Development Governance*, Boca Raton, London, and New York: Taylor & Francis Group, 2006, preface.

“发展治理”尤其是“全球发展治理”的研究或者具体分析某一议题领域，如环境、卫生和健康等，或者具体到某一区域，如非洲、东南亚地区等，但是并没有对该定义进行概念层次上的讨论；而已有的概念分析或者比较笼统，或者仍然从传统的视角出发，范围不够全面。^① 还有一些学者在分析与研究全球发展治理问题时，主要将其看成是一个已约定俗成的概念，没有对它进行概念的分析。^② 然而，事实上，对“全球发展治理”这一概念界定的不清晰正在成为相关政策变革的障碍。因此，有必要对全球发展治理的定义与内涵进行厘定。

（一）全球发展治理的定义

联合国全球治理委员会（Commission on Global Governance）对治理的定义是，治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。^③ 治理概念本身含有跨国性，因而将其应用到全球范围时，全球治理就应运而生。全球发展治理，亦即对发展问题的全球治理，是当前国际社会激烈讨论的主题。^④ 但发展问题本身是一个非常宽泛的概念，它并非单纯涉及“南方”国家，也不仅仅是在“发展合作”框架下的议题，它是一个全

^① 谢来辉将那些旨在专门解决发展问题的不同层面的制度安排称为“全球发展治理”，参见谢来辉：《从“扭曲的全球治理”到“真正的全球治理”——全球发展治理的转变》，《国外理论动态》2015年第12期，第2页；孙伊然将“全球发展治理”界定为多边机制、进程以促进发展中国家发展与福祉、加强发展中国家自主权为主要目标，在塑造全球发展理念、规则、政策等方面所起到的作用，孙伊然：《全球发展治理：中国与联合国合作的新态势》，《现代国际关系》2017年第9期，第36页。

^② [加]约翰·柯顿：《G20与全球发展治理》，《国际观察》2013年第3期；张贵洪：《联合国、二十国集团与全球发展治理》，《当代世界与社会主义》2016年第4期；张孟旭：《构建包容联动的全球发展治理格局》，《人民日报》，2016年10月3日，第3版；Katherine Marshall, “Global Development Governance,” in Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson eds., *International Organization and Global Governance*, London: Routledge, 2013; Brenda Killen and Andrew Rogerson, “Global Governance for International Development: Who’s in Charge?” <http://www.oecd.org/dac/45569897.pdf>, OECD DAC Development Brief, No. 2, 2010; Ahmed Shafiqul Huque and Habib Zafarullah, *International Development Governance*, Boca Raton, London, and New York: Taylor & Francis Group, 2006.

^③ 俞可平主编：《全球化：全球治理》，社会科学文献出版社，2003年版，第5-6页。

^④ Brenda Killen and Andrew Rogerson, “Global Governance for International Development: Who’s in Charge?” <http://www.oecd.org/dac/45569897.pdf>, OECD DAC Development Brief, No. 2, 2010.

球的历史现象。^① 在新的世界经济中,发展问题主要包含了两大方面的议题。一方面是促进发展中国家经济发展、社会福利提高的问题。尽管在过去几十年里世界整体上取得了经济和社会巨大的进步,但生活在赤贫状态的人口总数仍然很大,而且富国与穷国之间的差距不断拉大。解决这类问题的责任主要落在发展中国家的国内层次,但是应当得到国际发展合作与援助的支持。另一方面是富国与穷国都面临一系列共同的发展议题,包括环境恶化、传染性疾病、跨国犯罪等问题。这些问题的解决只能依靠共同合作。^②

因此,简单地说,全球发展治理是各国政府、多边机制和私人机构等管理全球发展问题的诸多方式的总和,它是使全球发展议题中相互冲突的利益得以协调并且采取合作行动的一个持续的过程。它包括了管理上述两大类全球发展问题的各种规范、机制和制度,其主体是各国政府、国际多边机制、公共机构和私人组织,其对象是全球发展问题。

相较于国际发展援助、国际发展合作等概念,全球发展治理具有独特性。首先,全球发展治理超越了国际发展援助这一概念。它不仅包括为促进发展中国家发展与福祉、加强发展中国家自主权为目标的发展援助,而且比发展援助内容更丰富,范围更广泛。同时,它还跳出了“发展援助”这一具有“施舍性理念”的局限,其概念更具平等性与包容性。其次,全球发展治理包括行动与理念两个维度。国际发展合作强调资金、能力建设、技术开发和转让、政策变化和利益攸关方伙伴关系等多个方面的广泛国际行动。^③ 它更多的是促进发展的各种活动,强调的是行动与实践方面;而全球发展治理这一概念既包括了促进发展的各种活动,也包括各种发展治理的“理念”与“规范”。

(二) 全球发展治理转型的主要原因

全球发展治理已经受多种因素影响而处于转型变革之中。这些因素包括

^① [瑞士]吉尔贝·李斯特著:《发展的迷思:一个西方信仰的历史》,社会科学文献出版社2007年版,第10页。

^② [美]丹尼·罗德里克著:《新全球经济与发展中国家:让开放起作用》,世界知识出版社2004年版,第8页。

^③ 联合国文件:《秘书长的报告:国际发展合作的趋势与进展》,E/2016/65,第3页。文中各处脚注中提及的联合国文件,都可通过在联合国文件中心<http://www.un.org/zh/documents/>网页输入文件编号搜索获得。

全球发展体系权力格局的变化、新的全球性挑战以及 2030 年可持续发展议程的设定等，它们带来了全球发展治理诸多方面的转型。

第一，根本原因是全球发展治理体系权力结构的变化。在全球发展领域内，新兴经济体在过去十多年里变得更加重要，它们明显增强在发展援助和技术合作等多方面的参与，并开始质疑传统发展治理模式的主导性和合法性。新兴经济体在发展领域内的崛起是全球发展治理诸多方面转型的根本原因。

长期以来，发达国家是全球发展治理的主体，主导着全球发展援助的格局，全球近 80% 的援助资金来自发达国家。如果不计入官方发展援助以外的资金类型，发达国家的官方发展援助占全球援助资金的比重一直维持在 95% 以上。^① 但是，近年来，尤其是 2008 年国际金融危机以后，世界经济的变化正在重塑全球发展的政治。^②

一方面，西方发达国家受金融危机影响，经济发展滞缓，它们参与国际发展合作的政治意愿与能力下降，对全球发展事务的影响力正在逐渐减弱。据联合国贸发会议贸易和发展报告统计，2014 年经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD，以下简称经合组织）发展援助委员会成员的援助净支出仅占其国民总收入的 0.29%，远低于其承诺的占国民总收入 0.7% 的目标，也低于在 20 世纪 90 年代初期所占的份额。另外，官方发展援助总额以及向最不发达国家提供的官方发展援助自 2010 年以来不断下降，2014 年给最不发达国家的双边援助较上年下降了 16%。^③

另一方面，以金砖国家为代表的新兴经济体在世界经济中的地位不断上升，在全球发展领域的影响力进一步增强。有资料显示，非传统援助国的援助金额在 2009 年时为 170 亿美元，在三年时间内翻了两番，占全球援助量

^① 姚帅：《国际发展援助的特点变化及未来趋势》，《国际经济合作》2017 年第 1 期，第 27 页。

^② Jonathan Pickering, Robin Davies and Annalisa Prizzon, “Development Co-cooperation: New Perspectives from Developing Countries-Introduction for Special Issue of Development Policy Review,” *Development Policy Review*, Vol. 35, 2017, p. 2.

^③ 联合国贸易与发展会议：《贸易和发展报告 2015：使国际金融构架有利于发展》，联合国出版物（2015 年），第 155 页，http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2015_ch.pdf。

的 10%。尽管数字并不令人震惊，但事实是这些援助已经打破了传统援助国的垄断。^① 国际金融危机之后，尽管新兴经济体的增长速度放缓，商品价格下降，但南南合作继续增长。据联合国统计，2013 年南南合作价值超过 200 亿美元，2014 年南南合作的货币价值远远超过 2013 年总值，其中中国和印度提供的发展合作稳步增长。^②

应当说，奈瑞·伍兹（Ngaire Woods）所说的“国际发展合作中的静悄悄革命”现在已经演变成一个热闹的变革进程。这一革命实质上是自冷战结束后全球权力结构发生变革的反映。^③

第二，客观原因是新的全球发展挑战与形势。今天的世界面临着许多不同的、新的发展形势。这些新形势与挑战构成了一种动态变化的全球发展新环境，重构了国际发展合作的基础。^④ 它们是推进全球发展治理转型的客观原因。当前的世界面临诸多挑战，它们对人类的生存与发展造成严重威胁，是全球发展的重要治理对象。具体来说，仍然有数亿的公民处于贫困之中，生活缺少尊严，国家内和国家间的不平等在加剧，性别不平等仍然是重大挑战，自然资源的枯竭和生物多样性丧失使人类面临的挑战日益严重，气候变化削弱了各国实现可持续发展的能力。^⑤ 应对这些挑战需要发达国家和发展中国家共同努力。

与此同时，过去的形势发生了一些新的变化，形成了新的挑战。譬如，贫困这一现象发生了诸多变化，根除贫困已经变得更加复杂。从长期来看，贫困是不可避免的，但在今天它已经被认为是可以征服的，并被认为是国际社会的重要责任。但是，贫困在全球范围的分布发生了重大转变。1990 年，全球 93% 的穷人生活在低收入国家。现在，世界上最贫困的人口大多数生活

^① Gregory Chin and Fahimul Quadir, “Introduction: Rising States, Rising Donors and the Global Aid Regime,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, 2012, p. 494.

^② 联合国文件：《秘书长的报告：国际发展合作的趋势与进展》，E/2016/65，第 10 页。

^③ Paolo de Renzio and Jurek Seifert, “South-South Cooperation and the Future of Development Assistance: Mapping Actors and Options,” *Third World Quarterly*, Vol. 35, No.10, 2014, pp. 1860-1861.

^④ Heiner Janus, Stephan Klingebiel, and Sebastian Paulo, “‘Beyond Aid’ and the Future of Development Cooperation,” German Development Institute Briefing Paper, http://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_6.2014_.pdf, p.1.

^⑤ 联合国文件：《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/69/L.85，第 5 页。

在 1999 年以后从低收入跨入中等收入行列的国家。而且发达国家也出现了贫困加剧的情况。据估计，2012 年发达国家有 3 亿多人生活在贫困之中。^①再譬如，尽管很多国家仍然被划分为发达国家或发展中国家、北方国家或南方国家，但现实更复杂了，国家和地区已经不再与过去的划分与分类相匹配。

因此，如何填补日益多元化的发展需求与国际公共产品之间的缺口成为发展治理的重要挑战，而且这些发展需求随着全球形势和挑战的发展在变化，这无疑更增加了发展治理的难度。这些挑战都需要在传统的发展合作之外进行处理，因而推进了传统发展治理的转型。

第三，重要契机是 2030 年可持续发展议程的设定。自 21 世纪第二个十年以来，发展议程逐渐成为国际社会共同关注的焦点。^②2010 年二十国集团首尔峰会正式将发展问题列入 G20 峰会的议程，2015 年联合国发展峰会正式批准了新的可持续发展目标——2030 年可持续发展议程，2016 年 G20 杭州峰会第一次将发展议题置于全球宏观政策框架的突出位置，第一次围绕落实 2030 年可持续发展议程制订行动计划。^③全球发展议程成为国际社会关注的焦点议题。而 2030 年可持续发展议程不仅代表了全球发展治理的最新进展，更为全球发展治理的转型提供了重要契机。^④它包括 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标，涉及经济发展、社会进步和环境保护三大方面，规划了未来 15 年全球发展事业的宏伟蓝图。

首先，2030 年可持续发展议程要求的协同发展将对全球发展治理的方式提出新要求。该议程的核心是可持续发展，它抛弃了过去传统增长模式片面追求经济增长的方式，重视增长可能带来的资源耗竭、环境污染和加剧社会不平等的外部性影响，强调包容性增长以及经济、社会和环境三个层面的协调发展。^⑤这种协同发展将要求全球发展治理的方式发生变革。

^① 联合国文件：《秘书长的报告：通过促进可持续发展、扩大机会和应对相关挑战而消除一切形式和表现的贫困》，E/2017/64，第 7 页。

^② 孙伊然：《2030 年可持续发展议程与中国特色的经济外交》，《当代世界与社会主义》2017 年第 1 期，第 139 页。

^③ 《王毅部长在二十国集团（G20）杭州峰会中外媒体吹风会上的讲话》，2016 年 5 月 26 日。

^④ 张贵洪：《联合国、二十国集团与全球发展治理》，第 21 页。

^⑤ 黄超：《2015 年后可持续发展筹资新框架及中国的应对》，《现代国际关系》2015

其次，2030 年可持续发展议程巨大的资金需求将对全球发展治理的发展筹资及其手段提出更高要求。可持续发展议程涵盖了消除贫困与饥饿、健康、教育、性别平等、能源、经济增长和环境等多项议题，是一项复杂的挑战。各个领域内目标的实现都将需要巨大的资金。据联合国贸发会议估计，每年发展中国家都将存在 1.9 万亿—3.1 万亿美元的投资缺口，其中基础设施的投资缺口每年在 1.6 万亿—2.5 万亿美元，粮食安全每年存在 2 600 亿美元的投资缺口，社会基础设施每年存在约 2 500 亿美元的缺口。^①

因此，2030 年可持续发展议程反映了发展与国际合作模式的转变。它是应对新的社会经济与生态现实而形成的新思维与新范式，它与全球权力结构的变化、全球发展新挑战共同推进了全球发展治理的主体、手段、机制与核心目标等多方面的转型。

二、全球发展治理转型的主要特征

随着新兴经济体的崛起尤其是它们在全球发展领域中地位与作用的加强，全球发展治理由传统的“西方治理”开始转型：治理主体趋向更平等包容的伙伴关系，新兴经济体成为重要主体，非国家行为体也越来越发挥重要作用；治理手段超越了传统的发展援助，官方发展援助发生变革，贸易、投资与援助并举的方式扩展；治理机制由传统西方主导的机制走向复合型机制，呈现碎片化特征；治理目标由以减贫为核心走向更广泛的可持续发展。

（一）全球发展治理的主体关系转型：趋向更平等包容的伙伴关系

随着新兴经济体的崛起和全球发展治理主体的多元化，全球发展治理的主体关系发生转型，从传统的中心—边缘/主导—依附的关系向更平等包容的全球发展伙伴关系转型。

在传统的全球发展治理中，西方发达国家是发展治理相关规范与制度的制定者，是发展援助的主要出资国。广大发展中国家是发展援助的对象，它

年第 10 期，第 10 页。

^① 联合国贸易和发展组织：《世界投资报告 2014：投资于可持续发展目标：一项行动计划》，北京：经济管理出版社 2014 年版，第 149-152 页。

们长期处于接受援助的被动地位，在接受发展援助的同时，也被动地接受附加条件。这些附加条件包括对受援国的政治经济发展条件的具体约束，援助方案的实施需要得到援助机构的审查和评估等。因而，两者形成了基于施舍与依赖的不平等关系。

如今这种关系受到冲击。一方面，新兴经济体成为国际发展筹资、基础设施投资及外商直接投资的重要来源。当前新兴国家和发展中国家占全球GDP的57%，占全球增长的三分之二。^①同时这些国家大多自身经历过转型，能够理解发展对发展中国家的重要性，它们并不像发达国家那样把自己看成是“援助国”，而是将它们与发展中国家之间的关系看成是发展中国家之间的互利合作，是南南合作形式的“穷帮穷”，而不是援助国向受援国单向的、垂直的资金和物资流动，受援国不是被动的受援者，援助国也可以通过援助获利。据联合国统计，2013年的南南合作价值超过200亿美元。^②

另一方面，私营部门、市民社会和慈善资金等行为体提供的发展筹资也为发展中国家提供了新的选项，这种主体的多元化也有助于推进主体关系的平等化。在全球发展工作的早期，主导的假设是政府是贫困国家发展进程的领导者，也是提供和协调发展援助的领导者。^③但是，目前这一假设发生了显著变化。从全球发展领域内行为体的数量与全球发展筹资的来源来看，已远非最初的情景。私营部门开始从全球发展议程的边缘者成为发展议程的重要力量，从主要扮演投资者角色成为具有与各国政府平等决策地位的重要行为体。^④过去10年，流向发展中国家的国际私人资本出现了强劲上升趋势，流向发展中国家的私人资本净额增长了3倍，从2005年的1557亿美元，上升至2013年的3277亿美元。^⑤此外，广泛的市民社会、私人慈善和基

^① 林毅夫、王燕著：《超越发展援助：在一个多极世界中重构发展合作新理念》，宋琛译，北京大学出版社2016年版，第14-15页。

^② 联合国文件：《秘书长的报告：国际发展合作的趋势与进展》，E/2016/65，第10页。

^③ Katherine Marshall, "Global Development Governance," in Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson eds., *International Organization and Global Governance*, London: Routledge, 2013, p.571-572.

^④ 黄超：《私营部门与联合国2030年可持续发展议程：贡献、局限与改进》，《现代国际关系》2017年第4期，第32页。

^⑤ United Nations Document, *Coherence, Coordination and Cooperation in Context of Financing for Sustainable Development and the Post-2015 Development Agenda*, E/2015/52, pp.

金、学术机构与媒体等也越来越发挥着重要的作用。

（二）全球发展治理的手段转型：趋向超越发展援助的手段

长期以来，发展援助是全球发展的核心。但随着全球发展权力结构的变化，发展援助或官方发展援助已不能再反映当今全球发展治理的现实，不再适应全球发展治理的需求。新兴经济体的发展合作方式，尤其是南南合作的模式丰富了全球发展治理的手段，成为全球发展治理手段转型的一个重要方面。

第一，发达国家主导的官方发展援助发生变革。官方发展援助一直是发展中国家特别是最不发达国家外部公共融资的重要来源。^①但在当前复杂的国际发展筹资和全球发展形势下，一方面，传统援助国提供的官方发展援助资金在国际发展筹资中的整体比例开始下降；另一方面，非传统援助国和私人资金等在国际发展筹资体系中的比例明显上升。因此，官方发展援助的相对重要性随着国外资金流入发展中国家的比例上升而下降，官方发展援助与国际发展合作的相关性正在下降。^②1970年，流入发展中国家的外国直接投资仅为官方发展援助的1/4，贸易出口接近官方发展援助的12倍。到2015年，发展中国家的外国直接投资流入量已超过官方发展援助的4倍，而贸易出口更高达官方发展援助的43倍。^③并且，从长期来看，接受援助的国家的数量在下降。根据经合组织统计，28个发展中国家及20亿人口，到2030年，将从官方发展援助的资格名单中毕业。^④海纳·雅努斯（Heiner Janus）等学者近期的研究也表明，发展援助相对于其他国际合作领域的重要性正在下降，这从“官方发展援助的终结”“援助产业的创造性毁灭”“从援助到全球发展政策”“后援助世界”“超越援助”等概念的兴起中可见一斑。^⑤

10-11.

^① 联合国文件：《秘书长的报告：国际发展合作的趋势与进展》，E/2014/77，第4页。

^② 黄超：《2030年可持续发展议程框架下官方发展援助的变革》，《国际展望》2016年第2期，第87页。

^③ 郑宇：《援助有效性与新型发展合作模式构想》，《世界经济与政治》2017年第8期，第144页。

^④ Heiner Janus, Stephan Klingebiel, and Sebastian Paulo, "'Beyond Aid' and the Future of Development Cooperation," German Development Institute Brief Paper, http://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_6.2014_.pdf, p. 2.

^⑤ 胡勇：《国际发展援助转型与印度对非发展合作》，《外交评论》2016年第6期，第

在此背景下，经合组织发展援助委员会自 2012 年就开始调整官方发展援助的内涵。2014 年 12 月，发展援助委员会在巴黎召开高级别会议，同意构建一个新的衡量工具即官方可持续发展资助总量 (Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD)，以推进整个官方支持的、流向发展中国家资金的可测量性和透明度。^① 2030 年可持续发展议程框架纳入了这一讨论，并获得了联合国及其成员国的普遍关注。

第二，贸易、投资与援助并举的“一揽子”方式正在拓展。尽管发展援助委员会在扩大官方发展援助的范围，进行相关变革，但是它与新兴经济体的发展合作方式仍存在很大不同。发展援助委员会的发展援助强调“非捆绑式援助”原则，实质上是将援助和贸易、投资分离开，使援助与市场原则、比较优势进而互惠互利相隔离。^② 而新兴经济体的发展合作，主要是在“南南合作”的框架下进行的。它们将合作双方看成是平等的合作伙伴，互利互惠是主要原则与目标，合作领域主要集中在基础设施建设与生产性领域，因此，它们的发展合作手段不同于发展援助，是将贸易、投资、优惠贷款与商业贷款等多种方式相结合，用“一揽子”的方式来推进发展中国家的增长。

这种援助与发展并举的方式不同于传统的捆绑援助，其重点在以援助带动投资，从而有助于提升伙伴国家间的经济整合程度，推动两国间建立长期的互惠合作关系。如印度和中国通过优惠贷款和优惠出口买方信贷等方式来帮助发展中国家刺激经济增长。^③ 目前，这种援助与发展并举的方式开始受到发展援助委员会成员国的重视，推动它们在援助手段与战略上发生变化。

（三）全球发展治理的机制转型：趋向复合型机制

现有的全球发展治理体系内的主要制度安排是历史遗留的产物，是冷战时期大国博弈的产物，与当前正在发生的全球发展的现实并不匹配。^④ 它难

141 页。

^① The Development Assistance Committee, “Outcomes of the 2014 OECD DAC High Level Meeting (HLM): Making OECD DAC Statistics Fit-for-Purpose in a Post-2015 World,” October 2014, <http://www.oecd.org/dac/HLM%20Communique%202014%20OECD%20DAC%20HLM.pdf>, p. 1.

^② 林毅夫、王燕著：《超越发展援助：在一个多极世界中重构发展合作新理念》，第 219 页。

^③ 姚帅：《国际发展援助的特点变化及未来趋势》，第 29 页。

^④ Katherine Marshall, “Global Development Governance,” in Thomas G. Weiss and Rorden

以适应当前世界发展格局的变化，而正处于演化进程中，具体体现为传统机制在变革，新的机制在形成，联合国在全球发展治理中的作用日益突出，整个机制层面呈现出复合型特征。

第一，经合组织发展援助委员会受国际政治趋势影响发生变革。经合组织发展援助委员会是全球发展治理的重要机构，负责制定有关官方发展援助的规范、标准和方针，并协调和督促各成员国制定相关政策，在国际发展事务中占据着主导地位，对全球发展治理发挥了重要作用。其 1996 年提出的《塑造 21 世纪：发展合作的贡献》为 2000 年千年发展目标的具体内容提供了基础，召开的四次援助有效性高级别论坛推进了援助有效性的相关讨论与实践。但是，这一组织正在缓慢发生变化。近年来，它承认了非发展援助委员会援助国（非 DAC 国家）的重要性，并开始与非成员国的协调合作，其推动的“有效发展合作的全球伙伴关系”正试图纳入新兴经济体。

第二，联合国在全球发展治理中的作用日益增强。发展议题一直是联合国的一个主导议题。自上世纪 60 年代开始，联合国先后推出了四个十年发展战略，通过了一系列纲领和行动计划。2000 年，联合国首脑会议通过了《千年宣言》，形成了国际社会第一个全球发展目标——“千年发展目标”。随后，联合国以千年发展目标为框架，不断加强与世界银行、国际货币基金组织以及各国政府在发展领域的联系。2015 年 9 月，联合国发展峰会正式批准了 2030 年可持续发展议程，该议程为未来 15 年世界各国的发展和国际发展合作指明了方向，它标志着联合国在全球经济治理领域中的核心作用进一步加强。

第三，新的国际发展合作平台正在积极建设中。南南合作的发展推进了新的全球和区域发展机制的建设。这些新机制包括 2015 年正式成立的金砖国家新开发银行，2016 年投入运营的亚洲基础设施投资银行以及 2016 年正式启动的次区域层次上的澜湄合作机制等。这些新机制都包括了基础设施建设、互联互通等重要议题，它们的建立打破了传统金融机制的长期垄断，为发展中国家的发展尤其是基础设施部门的建设提供了新的资金来源。而中国

Wilkinson eds., *International Organization and Global Governance*, London: Routledge, 2013, p.574.

于 2013 年提出的“一带一路”倡议更是对国际合作与全球发展治理新模式的积极探索，它将开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作，为世界发展带来新机遇。这些新的发展机制的建立将进一步提升发展中国家在全球发展治理中的地位与作用，推进全球发展治理向公正合理的方向发展。

（四）全球发展治理的目标转型：趋向更广泛的可持续发展

纵观战后几十年，全球发展治理的指导思想和工作理念在不断调整变化，其核心目标也在转型，当前正由传统的减贫目标趋向更广泛的可持续发展目标。

在 20 世纪 90 年代以前，指导国际发展治理的主要思想是通过工业化和现代化推进经济增长，认为经济增长将根除收入贫困，而一旦人均收入提升，那么其他贫困将自动消失。但是上世纪 90 年代联合国一系列应对主要挑战的国际会议，包括从环境到家庭计划再到妇女平等会议都推进了人们关于贫困的认识，“贫困是多方面的”和“根除贫困需要同时处理多个不同的方面”的理念得到发展。^① 减贫成为 90 年代后全球发展的主要目标。1995 年哥本哈根社会发展问题大会达成了减贫是发展首要目标的共识。2000 年 9 月 8 日，联合国千年首脑会议通过《千年宣言》，宣言形成的千年发展目标更是明确了集中全球力量减贫的目标，有效形成了减贫的全球共识。

但是，自千年发展目标被采纳以来，世界发生了巨大的变化，且千年发展目标于 2015 年到期，于是，应对新挑战设定新的发展目标势在必行。2010 年 9 月联合国正式启动了 2015 年后全球发展议程设定的讨论进程。在该进程中，设定 2015 年后全球发展议程与更多关注气候变化的可持续发展目标的两个轨道“合二为一”，这是可持续发展逐渐代替减贫成为全球发展治理核心目标的重要推动因素。2012 年联合国系统工作组提交的报告《实现我们共同憧憬的未来》指出发展议程应建立在可持续发展概念的三大支柱（包容性的经济发展、包容性的社会发展和环境可持续性）之上，并且报告强调建立在“可持续发展”基础上与“免于匮乏的自由”以及“免于恐惧的自由”

^① Sakiko Fukuda-Parr and David Hulme, “International Norm Dynamics and the ‘End of Poverty’: Understanding the Millennium Development Goals,” *Global Governance*, Vol. 17, No. 1, 2011, p. 20.

的概念是一致的。^① 因而，在构建 2015 年后发展议程的进程中，成员国逐渐深刻意识到需要调整思维方式，需要将减贫的目标进一步扩大并使之融入到可持续发展目标中。成员国认同消除贫困不仅仅是一项援助或国际合作的问题，而是实现可持续发展的必要组成部分。^② 2015 年 9 月联合国发展峰会通过成果文件《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》。文件强调，消除一切形式和表现的贫穷，包括消除极端贫穷，是世界最大的挑战，是实现可持续发展必不可少的。^③ 文件也明确指出，所确定的 2030 年可持续发展目标是整体的，不可分割的，兼顾了可持续发展的三个方面：经济、社会和环境。^④

总的来说，全球发展治理的主体关系、治理手段、治理机制与治理目标的深刻转型，标志着以西方治理为核心的传统发展治理正走向新的、更平等、更合理的发展治理。

三、中国应对全球发展治理转型的战略选择

作为世界上最大的发展中国家，中国是全球发展治理的重要参与者和引领者。新时代中国确立了“构建新型国际关系和构建人类命运共同体”的外交总目标，提出继续做“全球发展的贡献者”和“推动全球治理体制向更加公正合理的方向发展”的主张。^⑤ 在此背景下，如何应对全球发展治理的转型并进一步提升自身在全球发展治理领域中的制度性话语权，是中国所面临的一项重要战略选择。这应当从内外两个方面来进行考虑。对内，中国要进一步推进自身发展，在战略规划上要以 2030 年可持续发展议程来引导中国

^① 联合国 2015 年后系统工作组：《实现我们共同憧憬的未来》，http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untreport_ch.pdf，第 3 页。

^② 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组报告：《新型全球合作关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》，<http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>，第 4 页。

^③ 联合国文件：《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/69/L.85，第 3 页。

^④ 同上，第 3 页。

^⑤ 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017 年 10 月 28 日，第 1 版。

发展战略的制定,在战略实施上要进一步推进机构协调与监督以实现可持续发展政策的一致性。对外,中国要进一步在推进全球发展治理转型上有所作为,包括积极应对复合型的全球发展机制,推进全球发展架构的完善;以“一带一路”倡议为战略抓手进一步推进亚洲基础设施投资银行、金砖合作机制以及次区域层次上的澜湄合作机制等国际发展合作新平台的建设。

(一) 以全球发展议程引导中国发展战略,促进自身发展

落实 2030 年可持续发展议程是当前国际发展领域的核心工作。中国是世界上最大的发展中国家,它的发展本身就是全球发展的重要组成部分。过去 15 年,中国在实现联合国千年发展目标方面取得了显著进展。1978—2010 年,参考国际扶贫标准,中国共减少了 6.6 亿农村贫困人口,为世界减贫事业做出了巨大贡献。^① 当前,中国高度重视 2030 年可持续发展议程,将议程落实工作与执行《国民经济和社会发展的第十三个五年规划》等中长期发展战略进行了有机对接。2016 年 9 月中国批准和发布了《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》,以全球可持续发展议程为引导,确立了中国自身经济、社会和环境等方面的目标与战略方针。

但是,应当看到,中国在实现可持续发展议程上还面临着诸多重要挑战。可持续发展议程确定了一套广泛的、具有变革性的可持续发展目标,要求实现社会、经济与环境三大领域的良性循环。而作为发展中国家,中国仍然面临艰巨的发展任务。截至 2015 年底,中国仍有近 5 500 万人口生活在每年仅 2 300 元收入的贫困线以下,而且赤贫人口大部分居住在偏远、气候敏感地区,缺乏基本的基础设施和社会服务保障。^② 并且,在中国经济快速发展过程中,中国面临的社会不平等问题逐渐加剧,2014 年基尼系数高达 0.4690,在全球范围内属于高收入差距水平。中国的城乡间、不同区间以及不同社

^① 联合国开发计划署驻华代表处和国务院发展研究中心:《中国人类发展报告 2016: 通过社会创新促进包容性的人类发展》,北京:中译出版社 2016 年版,第 18 页。

^② 中国财政科学研究院、联合国开发计划署驻华代表处:《中国扶贫可持续筹资报告》,前言, <http://www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-%202016%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E6%89%B6%E8%B4%AB%E8%9E%8D%E8%B5%84%E6%96%B9%E5%BC%8F%E4%B8%8E%20%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E7%BB%8F%E9%AA%8C.pdf?download>。

会群体间的发展差距逐渐加大，发展的包容性面临着严峻的挑战。^①同时，中国在减少环境污染与生物多样性丧失等问题上也面临着严峻挑战。因此，中国在脱贫攻坚、解决城乡和区域发展不平衡、补齐生态环境短板等方面还有大量工作要做。^②

因而，中国应当在全球发展议程的引导下，切实落实《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》，在相关的可持续发展目标上制定出更具体的目标和指标体系，明确相关的执行标准和监督措施，从而真正地在兼顾经济发展、社会公平和环境保护三大支柱的基础上实现中国自身的发展。当然，在全球发展议程引导自身发展的同时，中国也应坚持自身发展道路、发展战略的自主性。

（二）促进国内机构调整与协调，保持可持续发展政策的一致性

将可持续发展议程与中国国家中长期发展战略有机结合，意味着国家的发展政策向可持续发展的过渡，它将对政策整合提出更高要求和标准。因为可持续发展目标立足于消除贫穷和可持续发展两大目标，包括了经济、社会和环境三个层面，而且目标之间存在着相互依存的关系。譬如，如果要在消除贫困方面取得进展，就必须在可持续发展目标 2 之下的粮食安全具体目标、目标 8 之下的充分和生产性就业和体面工作目标、目标 10 之下的减少不平等目标和目标 13 之下的增强应对气候变化的能力目标等多方面取得积极进展。^③健全和有效的机构是发展的能动因素和结果，它们不仅将发展目标纳入政策和实践，协调各项活动，而且能够调动人民和资源来实现这些目标。^④因此，为了实现可持续发展目标，需要运作有力的机构在一系列广泛

^① 联合国开发计划署驻华代表处和国务院发展研究中心：《中国人类发展报告 2016：通过社会创新促进包容性的人类发展》，第 i 页。

^② 《李克强在“可持续发展目标：共同努力改造我们的世界——中国主张”座谈会上的讲话》，《人民日报》，2016年9月21日，第3版。

^③ 联合国文件：《秘书长的报告：为 2015 年后时期政策一体化加强和建设机构》，E/2015/69，第3页。目标 2 的具体表述是“消除饥饿，实现粮食安全，改善营养和促进可持续农业”，目标 8 的具体表述是“促进持久、包容性的可持续经济增长，促进充分的生产性就业，促进人人有体面工作”，目标 10 的具体表述是“减少国家内部和国家之间的不平等”，目标 13 的具体表述是“采取紧急行动应对气候变化及其影响”。各目标的具体内容参见：联合国文件：《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/69/L.85，第 12-26 页。

^④ 同上，第 2 页。

的政策领域进行必要的有效协同，这需要国家各部门内部及部门间开展政策整合和必要协作。

目前，联合国相关文件对国家层面的机构调整提出了相关的政策建议。建议指出，要实现可持续发展的目标，就必须进行机构调整，应在多个层面进行变革，以推动有效和顺利地落实可持续发展目标。包括建立各种组织，如建立各部门与机构间的工作组，这一安排将有助于克服不同技术观点造成的障碍，促进来自不同部门的专家之间的合作；建立相关的中央机构，从而提高政策的协同增效作用，推动达成共识；建立与可持续发展有关的全国委员会、部门、协调机构，以确定国家可持续发展优先事项。目前，德国已经设立了一些机构来促进可持续发展合作，瑞士设立了一个内部协调小组，负责审查《2030年可持续发展议程》的挑战以及对该国组织结构和各项进程的影响。^① 2018年3月，国务院向第十三届全国人民代表大会第一次会议提请审议的机构改革方案提出，将商务部对外援助工作有关职责、外交部对外援助协调等职责整合，组建国家国际发展合作署，作为国务院直属机构。援外的具体执行工作仍由有关部门按分工承担。^② 这是我国推进大国外交，加强发展援助的一个重要措施，是机构调整的有力举措，它将为我国国际发展援助政策的整合和一致性做出重要贡献。

（三）完善全球发展治理的架构，加强架构之间的协调

从战略层次上讲，国际制度是当今主要国家规划全球治理的重要基础，制度的程序与分配意义非常明显。^③ 当前全球发展治理体系的主要制度安排是历史的产物，未能充分解决一系列紧迫的发展问题，因而，中国在规划全球发展治理中，应区别对待复合型的发展治理架构，努力加强这些机制间的协调，从而形成合力，提供更多的全球公共产品。

第一，进一步提升联合国在全球发展治理中的重要地位。长期以来，西方国家主导的经合组织发展援助委员会在全球发展中处于垄断地位，主导制

^① 联合国文件：《秘书长的报告：国际发展合作的趋势与进展》，E/2016/65，第13页。

^② 孙奕、刘巍巍、郑明达、马剑：《国家国际发展合作署：优化对外援助工作》，《新华每日电讯》，2018年3月14日，第7版。

^③ 苏长和：《中国的软实力：以国际制度与中国的关系为例》，《国际观察》2007年第2期，第34页。

定了一系列有关国际发展援助的国际规则和规范。相比之下，联合国处于相对弱势的地位。2000 年，联合国千年发展目标提出并通过。这一目标体系为更广泛地理解发展、采取行动提供了新的典范，是人类第一次试图改善全世界贫困人口生活水平和生活机会的集体和综合的行动，在人类发展史上产生了深远的影响。^① 随后，联合国在全球发展治理中的话语权逐渐上升。2008 年全球金融危机后，联合国在全球发展治理中的作用进一步凸显。尤其是 2015 年联大发展峰会通过了《2030 年可持续发展议程》，标志着联合国在全球发展治理领域的核心作用加强。

中国应充分认识联合国在全球发展治理中的优势与劣势，积极推进联合国在全球发展治理中的行动实践与共识凝聚作用。一方面，由于联合国具有独特的普遍性与不偏不倚的立场，它是可以就全球优先事项形成全球共识的独特论坛。^② 在这方面，没有任何其他国际机构可以取代。它的合法性使得在联合国讨论、谈判达成的协定及其业务活动具有不可比拟的价值。^③ 另一方面，联合国成员国数量众多和利益庞杂的性质也使其有效性不够。对此，中国应当进一步重视联合国系统尤其是联合国发展合作论坛的主平台地位，推进联合国各个发展机构之间的协调，推进联合国加强对各次首脑会议、会议承诺以及联合国主要机构做出的决定的问责与审议机制，从而加强联合国的效力，进一步实现其主导作用。

第二，重视并积极引导 G20 在全球发展治理中的作用。近年来，由发达国家与发展中大国共同组成的 G20 机制开始在全球发展治理中发挥更加突出作用，发展议题已成为 G20 关注的重要议题之一。2015 年安塔利亚峰会通过《G20 和低收入发展中国家框架》，提出将发展融入到 G20 的整体框架中，2016 年 G20 杭州峰会第一次就落实联合国 2030 年可持续发展制订行动计划，第一次把发展问题融入 G20 的整体框架。可以说，G20 机制已成为全球发展治理的一个重要机制，它将为推动 2030 年可持续发展议程的后续落

^① 联合国开发计划署驻华代表处和国务院发展研究中心：《中国人类发展报告 2016：通过社会创新促进包容性的人类发展》，北京：中译出版社，2016 年版，第 9 页。

^② 联合国文件：《秘书长报告：全球经济治理与发展》，A/66/506，第 4 页。

^③ 同上，A/67/769，第 2 页。

实做出重要贡献。

2030 年议程作为一种努力目标的设定，严重缺乏行为规范指导，严重依赖成员国的自愿落实与审查。^①这就对 2030 年议程后续落实与评估形成重大挑战，各国可能由于资源有限、短期利益等原因而改变以 2030 年议程的有关政策事项为优先的目标，进而导致对 2030 年议程实施不力的结果。中国应继续推进 G20 发挥在 2030 年可持续发展议程的后续落实与评估中的桥梁作用，推进 G20 发展工作组与联合国、不同地区、不同国家之间的协调，从而实现全球共识的有效塑造与 2030 年议程在国家、地区层次的有力落实。

第三，转变过去对经合组织发展援助委员会的消极态度，以更开放包容的态度参与其中。作为西方发达国家长期主导全球发展治理的制度性合作平台，经合组织发展援助委员会一直在塑造着全球发展治理的理念共识与规则标准。为扩大其合法性，发展援助委员会召开了一系列援助有效性高级别论坛和“有效发展合作的全球伙伴关系”高级别会议。对此，包括中国在内的一些新兴经济体并不积极参与。这种不参与削弱了发展援助委员会的合法性及其对全球发展议程的影响力，也阻挡了它所确立的原则与义务对南方国家的约束。但是，需要密切关注的是，发展援助委员会在努力推进它们的合法性并力图继续主导全球发展治理规范。它们努力推进“有效发展合作的全球伙伴关系”与 2030 年议程等联合国渠道对接，它们提出的官方可持续发展资助总量概念也纳入到了 2030 年议程框架内。对于这些新进展，中国需要做好相关预防应对措施，而其中一方面就是要通过“G77+中国”和金砖国家合作机制等平台努力凝聚发展中国家之间的共识，以一种更加积极和开放的心态与经合组织发展援助委员会进行对话，对与发展中国家有关的问题，尤其是涉及南南合作的问题应明确表态，表明自己的主张。

（四）以“一带一路”倡议为抓手，推进国际发展合作新平台建设

作为一个不断崛起的新兴援助大国，中国已经成为全球发展合作领域的重要力量。但是，中国在全球发展治理机制中并没有获得与其权力相匹配的位置。因此林毅夫等人提出，中国要在全球发展中承担起更为重要的领导者

^① 张春：《G20 与 2030 年可持续发展议程的落实》，《国际展望》2016 年第 4 期，第 40 页。

角色，需要建立新的多边金融机构来体现其发展理念、经验和隐性知识。^① 目前在中国的努力下，一系列新的国际发展合作机制逐步建立。其中包括金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行和类似于澜湄合作机制这样的次区域合作机制等。这些机制或作为新兴经济体发展合作机制，或作为多边开发金融机构，或作为次区域合作机制，在定位上都着眼于发展合作，旨在促进共同发展，它们是现有全球发展治理体系的有益补充。但是，这些国际发展合作新平台的建设或多或少都面临着深化动力不够、金融支持不足等挑战。因而，推进这些平台的建设，无疑将进一步提升中国在全球发展治理中的地位与作用。而推进这些机制与“一带一路”倡议对接，利用“一带一路”倡议为战略抓手促进相关机制协同合作将是中国重要的战略选择。

“一带一路”倡议是中国政府应对世界大发展大变革大调整和全球发展深层次矛盾而提出的发展战略和合作倡议，它跨越不同地域、不同发展阶段和不同文明，是一个开放包容的合作平台。它范围广阔，重点在促进基础设施建设和互联互通，其秉承的“共商、共建、共享”的新合作模式也将为全球发展治理带来新思路和新可能，其提出的“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通”将为亚洲基础设施投资银行、金砖合作机制等国际发展合作新平台的大力发展提供动力与支持。例如，将“一带一路”倡议与金砖国家合作机制对接，可以推动金砖国家内部形成贸易投资大市场、货币金融大流通、基础设施大联通和人文大交流的局面，从而为金砖国家合作提供源源不断的动力，打造金砖合作的下一个“金色十年”^②。

结 束 语

全球发展治理所面临的挑战反映了整个全球治理体系的挑战。因为发展不能再被仅仅看成是富国帮助穷国的一种努力，相反它是应对更广泛领域挑

^① 林毅夫、王燕著：《超越发展援助：在一个多极世界中重构发展合作新理念》，第11页。

^② 习近平：《在金砖国家工商论坛开幕式上的讲话》，《人民日报》2017年9月4日，第1版。

战的一部分，体现了国际社会如何看待理想的社会、经济与环境的问题。^① 今天的全球发展治理正处于转型之中，该体系内主要力量的变化正在改变整个全球发展治理图景，其中包括了更多的行为体，因而更复杂，更难管理；包括了不同的发展治理模式和治理机制，因而又显得更加碎片化。^② 这是当前全球发展治理所面对的现实。

与此同时，我们应当看到，这种混乱和碎片化正是全球发展治理转型的表现，转型是一个长期的进程，治理中的正式制度结构仍然反映了过去的权力与社会现实，新结构的塑造仍在缓慢出现。因此，中国面临挑战，也面临机遇，如何应对才是关键。在党的十九大报告中，习近平总书记提出，中国要始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。^③ 与其他全球治理领域相比，中国与其他国家在全球发展治理领域的根本性冲突不多，相反，全球发展治理领域对中国自身发展的成就和长期的、巨大的对外援助的贡献持肯定态度。^④ 因此，全球发展治理将是中国做出重要贡献的领域，也可能成为实践中国特色大国外交，进一步提升中国在全球治理中制度性话语权的战略抓手。

[收稿日期：2018-02-25]

[修回日期：2018-03-27]

[责任编辑：孙震海]

^① Katherine Marshall, "Global Development Governance," p. 577.

^② Felix Zimmermann and Kimberly Smith, "More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation," *International Development*, Vol. 23, No. 5, 2011, p. 735.

^③ 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017年10月28日，第1版。

^④ 李小云、马洁文、王伊欢：《全球有效发展合作伙伴议程的演化与前景》，《学习与探索》2017年第6期，第113页。

上海合作组织自贸区建设及其 经济效应分析*

胡贝贝 吴笛 李新

【内容摘要】 加强区域经济合作是上海合作组织的重要目标，上海合作组织自贸区建设是成员国关注的热点问题。上合组织自贸区的建立既有利于各成员国的经济社会发展，也有利于成员国之间经贸政策的协调，因此建立上合组织自贸区具有必要性；而上合组织成员国之间密切的贸易联系和贸易结构的互补性，各成员国合作意愿较强，中亚安全形势向好，都使建立上合组织自贸区成为可能。GTAP 模型的模拟分析也表明，上合组织自贸区的建立，能够产生明显的贸易转移和贸易创造效应，对促进上合组织成员国经济增长和社会福利的改善具有积极作用。因此，中国应在促进基础设施建设、推动贸易自由化、加速投融资一体化、完善成员国之间政策协调和密切区域内人文交流五个方面对上海合作组织自贸区的建设路径和方法进行思考和探讨。

【关键词】 上海合作组织 自由贸易区 区域经济合作 GTAP 模型

【作者简介】 胡贝贝，上海财经大学国际工商管理学院博士研究生（上海 邮编：200433）；吴笛，上海财经大学国际工商管理学院博士研究生（上海 邮编：200433）；李新，上海国际问题研究院研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D814.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0050-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803004

* 本文系上海财经大学研究生创新计划项目（CXJJ-2016-351 和 CXJJ-2015-349）的阶段性研究成果。

引 言

上海合作组织（简称“上合组织”）成立于 2001 年 6 月，截至 2017 年 12 月，成员国包括中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦六国以及 2017 年 6 月新加入的印度和巴基斯坦。上合组织的目标之一是加强并深化成员国之间的经贸合作，主要包括改善贸易和投资环境，逐步实现商品、资本、服务和技术的自由流动，扩大贸易和投资规模，发展服务贸易，建立和发展区域经济合作机制，促进成员国经济共同发展。^① 为了扩大上合组织成员国之间的经济合作，2003 年 9 月，时任国务院总理温家宝在上合组织政府首脑北京峰会上提出到 2020 年建成自贸区的倡议，并写入了上合组织经贸合作长期发展规划。^②

尽管中国在上合组织成立之初就提出了建立自贸区的战略目标倡议，但是一直没有得到俄罗斯和中亚国家的响应。近年来尤其是 2014 年乌克兰危机的爆发使俄罗斯与西方的关系剑拔弩张，西方国家纷纷对俄实行经济制裁，加剧了俄经济衰退，其战略重心逐渐转向亚太地区。同时，由于俄罗斯卢布、哈萨克斯坦坚戈和乌兹别克斯坦苏姆大幅贬值，劳动力成本下降，竞争力大幅提升，导致中亚国家经济发展动力不足，下行压力加大，这使得俄罗斯和中亚一些上合组织成员国均已经意识到建立上合组织自贸区的必要性以及加速中亚地区区域经济一体化发展的重要性和紧迫性。哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫最早转变了态度，在 2015 年 12 月上合组织成员国政府首脑（总理）郑州理事会上开始投石问路，2016 年 2 月提出上合组织和欧亚经济联盟建立自贸区的建议。^③ 2017 年 1 月，上合组织秘书长阿利莫夫公开表示，“上合组织内部将建立自贸区，如果条件不成熟就等待一下，但是要

^① 上海合作组织成员国政府间关于区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录，参见中国网“中国与上海合作组织”专题，2001 年 9 月 14 日，<http://www.shouwchina.org/zgygjzxxl/zgyshhzzz/fl07/200704/t112503.htm>。

^② РИА НОВОСТИ: Сенсация от ШОС: зона свободной торговли в Средней Азии. RIA News. <http://ria.ru/economy/20030924/438906.html>, 2003-09-24.

^③ Марат Елемесов, Казахстан предлагает создать между ШОС и ЕАЭС зону свободной торговли. 18 февраля 2016. https://liter.kz/ru/articles/show/17011-kazahstan_predlagaet_sozdat_mezhdu_shos_i_eaes_zonu_svobodnoi_torgovli.

推动各方加快推进。”^① 在2017年6月举行的阿斯塔纳峰会上，纳扎尔巴耶夫再次强调“自贸区将促进上合组织的合作”^②。俄罗斯方面的态度也开始转变，2016年6月，俄罗斯时任经济发展部部长乌柳卡耶夫表示，“我们正和上合组织成员国经济部长们为我们的元首们准备上合组织成员国和其他国家参与的大陆自由贸易区的长远建议。”^③ 但是俄罗斯仍然顾虑重重，强调这只是长期的愿景，短期内是不现实的。俄罗斯科学院世界经济与国际关系研究所后苏联研究中心部门主任库茨明娜认为，尽管成员国有意愿加深合作并签署自贸协定，但是必须保护好本国市场。^④ 俄罗斯战略研究所中东和亚洲研究中心研究员科米西娜特别强调自贸区只对中国有利，而对俄罗斯和其他成员国不利。^⑤ 乌兹别克斯坦第一副总理阿济莫夫在2015年12月举行的上合组织成员国政府首脑（总理）理事会第十四次会议上明确表示，“乌兹别克斯坦对建立上合组织自贸区没有做好准备。”^⑥ 尽管在现实中仍然存在各成员国之间政策缺乏协调，民间互信尚待提高等问题，但建立自贸区的问题已经提上了上合组织的议事日程。

国内关于该问题的研究主要包括三个方面内容。一是对上海合作组织的现状进行分析，指出尽管目前上合组织的区域经济合作还处于起步阶段，但已建立的政治、军事、安全合作机制是上合组织区域经济一体化的重要保障，各成员国经济上的依存性和互补性为区域经济合作提供了基础条件。^⑦ 二是

^① 王棕宝：《上海合作组织秘书长阿利莫夫：上合组织内部将建自贸区》，《国企管理》2017年第1期，第46-47页。

^② Назарбаев: Кооперации в ШОС может способствовать зона свободной торговли. <http://today.kz/news/kazakhstan/2017-06-09/744022-nazarbaev-kooperatsii-v-shos-mozhet-sposobstvovat-zona-svobodnoj-torgovli/>.

^③ А.Улюкаев: страны ШОС обсуждают создание континентальной зоны свободной торговли. <https://www.ritmeurasia.org/news--2016-06-16--a.uljukaev-strany-shos-obsuzhdajut-sozdanie-kontinentalnoj-zony-svobodnoj-torgovli-24172>.

^④ Елена Кузьмина, Возможные перспективы по соглашению о сотрудничестве между Китаем и Евразийским экономическим союзом. <http://russiancouncil.ru/analytiks-and-comments/analytiks/vozmozhnye-perspektivy-po-soglasheniyu-o-sotrudnichestve-mezh/,2016-06-29>.

^⑤ Ирина Комиссина, Размышления после саммита ШОС: новые реалии, новые перспективы. Проблемы национальной стратегии, № 1 (34) 2016. С.68.

^⑥ Азимов: «Узбекистан не готов к созданию зоны свободной торговли ШОС». <https://camonitor.kz/20347-azimov-uzbekistan-ne-gotov-k-sozdaniyu-zony-svobodnoj-torgovli-sh-os.html>.

^⑦ 郑雪平、孙莹：《上海合作组织区域经济合作的现状、问题及发展路径》，《俄罗斯中亚东欧市场》2006年第3期，第29-33页。

对上合组织建立自贸区的历史必然性和现实合理性的分析,从上合组织经贸合作的成果、问题、前景展望等方面阐述了建立上合组织自贸区的必要性和可能性,并提出了建立自贸区的原则和策略。^①三是通过对近年来各国间的贸易数据进行统计分析,认为上合组织成员国具备推进区域经济一体化的现实基础,指出上合组织成员国之间的经贸合作虽然具有一定的密集性和互补性,但仍然存在政策协调不一致、身份认同不强、经济合作缺乏制度保障等困境。^②目前文献主要集中在对上合组织自贸区建立的可能性、困难及对策的定性分析上,很少涉及定量分析,而量化模拟自贸区建成后对各国经济效应的研究则更少,这造成现有的研究内容相对空泛且缺乏实证依据。本文在分析上海合作组织内部的经贸发展情况的基础上,利用各成员国贸易数据论证了上合组织建立自贸区的必要性和可能性,在此基础上采用全球贸易分析模型(global trade analysis project, GTAP)模型,对上合组织建立自贸区的政策效果进行模拟,根据模拟结果对上合组织自贸区建成之后对各成员国在经济增长、对外贸易以及社会福利等方面的影响进行预测,并对上合组织在未来的规则建设、硬件配置等具体问题提出政策建议。

一、建立上合组织自贸区的必要性和可行性

要对上合组织自贸区进行深入探讨,首先需要理解上合组织自贸区建立的必要性和可行性。这种必要性,主要可以从不同的国家或区域以及政策协调方面加以分析;而对可行性的判断,则主要可以从经济贸易关系的密切程度、经济互补性、合作意愿以及地区稳定等方面加以展开。

^① Лю Хуацзинь, Идея создания зоны свободной торговли: расчеты, проблемы и перспективы. Евразийская экономическая интеграция. №3(4) 2009. С.110; 张猛、丁振辉:《上海合作组织自由贸易区:构想及其意义》,《国际经贸探索》2013年第2期,第22-33页;张宁,《上海合作组织自贸区的可能性分析》,《辽宁大学学报》(哲学社会科学版)2017年第4期,第140-148页;贾俐贞:《构建上海合作组织自由贸易区的战略思考》,《俄罗斯中亚东欧研究》2007年第1期,第75-80页。

^② 张恒龙、谢章福:《上海合作组织区域经济一体化的条件与挑战》,《俄罗斯研究》2014年第2期,第71-90页;杨明国、金瑞庭:《新时期推进上合组织经贸合作的对策》,《中国经贸导刊》2017年第7期,第13-15页。

（一）建立上合组织自贸区的必要性

在本文中，对建立上合组织自贸区的必要性的探讨，笔者将从国别或区域等四个方面加以展开，但是这种必要性的核心，则在于相关国家间的经济关系及全球经济环境等。

第一，对中国而言，在当前不仅面临着欧美主要经济体经济增速趋缓，民粹主义势力崛起，贸易保护主义抬头，新兴经济体未来发展不确定性增加的外部环境，而且在国内还面临着在去产能过程中出现的优质产能转移途径有限，去产能推进缓慢等问题。因此，建立上合组织自贸区既有助于中国进一步开拓中亚乃至东欧、南亚市场，扩展贸易渠道，又可以进一步发挥中国同中亚国家相比在资本、技术、劳动力等方面的比较优势，促进钢铁、机械、光伏设备、纺织等相关行业转移国内优质“过剩”产能，^①加速“去产能、去库存”。此外，中国作为“一带一路”建设的倡议国，在中亚建立上合组织自贸区，也是同“一带一路”沿线国家实现贸易畅通的有效方式，还可以为日后中国同其他“一带一路”沿线国家开展经贸合作积累相关经验。

第二，对俄罗斯而言，自乌克兰危机以来，俄罗斯长期遭受来自以美国为首的西方国家的严厉制裁，而且这种制裁并未随美国大选、美国总统和执政党换届而有所松动。长期的严厉制裁给俄罗斯的贸易、金融和吸引外资带来巨大的负面影响，使俄罗斯经济发展显著趋缓，建立上合组织自贸区，也有助于促进俄罗斯在经贸领域同中国展开密切合作，减少西方制裁所带来的不利影响。同时，上合组织自贸区也可以作为俄罗斯“东进战略”的重要着力点，助推俄罗斯同中国乃至整个亚太地区的经贸合作。此外，当前上合组织自贸区建设作为“一带一路”倡议的重要内容，同俄罗斯主导的欧亚经济联盟具有共通之处，正如俄罗斯总统普京所指出的，这两大发展战略的对接有助于加强双方在高科技、交通和基础设施等领域的合作，特别是推动俄罗斯远东地区的发展，这也是在促进欧亚地区一体化方面迈出的关键步伐。^②

^① 需要注意的是，中国向中亚各国转移的过剩产能与落后产能并非同一概念。事实上，落后产能是一个技术判断，指的是生产过程中高能耗、高污染、低技术含量、低附加值的产能；而过剩产能是一个市场判断，指的是产出超出当前市场需求的产能，不等于落后产能。

^② 参见中国一带一路网：<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/gjjj/1062.htm>。

而上合组织自贸区自提出倡议开始,便专注于提高其成员国之间的贸易自由化、改善中亚地区贸易环境等内容,不会也无意对俄罗斯在中亚地区的传统政治、军事影响力造成负面影响。

第三,从加入上合组织的中亚国家的角度来看,这些国家在地理位置上处于内陆,对外经贸往来不甚便利;在社会发展和安全形势上长期面临极端宗教势力、暴力恐怖势力的渗透和西方国家输出“颜色革命”带来的巨大压力。而中亚各国的局势不稳,不仅不利于当地的安定和发展,也会给俄罗斯和中国的安全局势带来冲击。建立上合组织自贸区,既有利于中亚各国进一步实现同中国和俄罗斯在经贸领域的互联互通,提高中亚各国在贸易、金融、投资、人员往来方面的便利程度,弥补中亚各国在对外经贸上的区位优势,也有利于促进中亚各国的贸易增长和经济发展,提高当地民众的生活水平,消除极端宗教势力、暴力恐怖势力以及“颜色革命”在当地的土壤。这既能造福当地民众,也有利于中俄两国安全形势的改善。

第四,从政策协调来看,中国的“一带一路”倡议、俄罗斯的欧亚经济联盟计划、哈萨克斯坦的“光明之路”战略乃至印度的“季风战略”、蒙古国的“草原之路”发展战略等,这些倡议、战略虽然在侧重点、实施方式等具体问题上有所不同,但均在不同程度上致力于促进中亚各国内部及其对外经贸发展,以维护相关国家在中亚地区的经济、安全利益。在此背景下,建立上合组织自贸区,一方面有利于对各个倡议、战略中的相近、相通内容加以集中整合后在整个自贸区范围内加以推广,既有利于协调各方立场,照顾各方利益,也有利于避免在中亚地区出现因政策繁杂重复所带来的“意大利面碗现象”^①;另一方面也可以将建立上合组织自贸区本身作为该组织各成员国与观察员国展开政策协调的交流平台,在一定程度上避免上合组织各成员国与观察员国之间因缺乏互信而可能出现的相互提防、相互拆台问题。

综上所述,建立上合组织自贸区,既有利于上合组织各成员国的经贸往来,也有利于各成员国实现经济发展,加速经济转型,还有利于实现各成员国的社会稳定与进步,更有利于促进各成员国之间的政策协调,改善中亚地

^① “意大利面碗现象”指在特惠贸易协议下,各项协议不同的优惠待遇规则相互抵触甚至相互矛盾的现象。

区的营商环境。因此，建立上合组织自贸区，具有充分的必要性。

（二）建立上合组织自贸区的可行性

建立上合组织自贸区的可行性集中体现在以下三个方面。一是在区间贸易规模和贸易结构上，上合组织各成员国内部区域贸易具备相当的贸易规模和贸易互补性；二是在上合组织成员国的合作意愿上，上合组织各成员国特别是中、俄、印等大国均在改善中亚地区商业环境上具有较强的意愿，且各成员国提出的发展倡议或战略之间存在对接的机会；三是在中亚地区的安全环境上，近年来中亚地区安全形势向好，上合组织各成员国之间在中亚地区也没有突出矛盾。

第一，上合组织区间贸易密集度和互补性支持建立自贸区。从上合组织成员国近十年的贸易数据看，中亚四国的区间内贸易占比很高，基本在 30% 以上，而中国、俄罗斯、印度和巴基斯坦的区间贸易占比虽低于中亚四国的区间贸易比重，但也在逐渐上升。^① 本文统计了上合组织成员国的两大重要经济体中国和俄罗斯与其他区域成员国间的贸易密集度指数。^② 从表 1 可以看出，从中国方面看，中哈、中吉、中俄的历年贸易密集度均大于 1，且呈现出总体上升的趋势，说明中国同中亚四国经贸关系的紧密程度在不断上升。中巴、中印的贸易密集度稳中有升，未来还具有相当的提升空间。从俄罗斯方面看，与中国的贸易往来近几年有所提升，尤其是自乌克兰危机爆发以来，俄罗斯贸易重心逐渐从欧美转移，未来中国和俄罗斯的贸易合作仍有潜力。得益于与中亚各国的传统经贸联系，俄罗斯与哈、吉、塔、乌的历年贸易密集度均大于 1。俄罗斯与印、巴的贸易密集度尽管小于 1，但近几年呈现逐渐上升趋势，未来具有较好的发展前景。

^① 联合国贸发会议，<http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>。

^② 贸易密集度是反映两国贸易关系强弱的重要指标，贸易密集度的指数公式为：

$$TI_{ij} = \frac{E_{ij}E_i}{I_j(I_w - I_i)}$$
 其中 TI_{ij} 表示贸易密集度指数， E_{ij} 表示 i 国向 j 国的出口， E_i 表示 i 国的总出口， I_j 表示 j 国的总进口， $I_w - I_i$ 表示世界总进口减国家 i 的总进口。当贸易密集度指数大于 1 时，表示两国存在较为密切的贸易关系；反之，则说明两国贸易关系较为疏远。

表 1 中国、俄罗斯与其他上合组织国家贸易密集度

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
中哈	1.50	1.52	1.76	1.62	1.12	1.20	1.46	1.57	1.49	1.83
中吉	5.08	7.90	6.72	2.98	9.88	8.19	7.56	29.14	4.35	6.01
中俄	1.55	1.32	0.99	1.14	1.11	1.12	1.19	1.35	1.39	1.42
中塔	4.51	13.41	11.63	9.25	13.63	12.04	15.48	22.37	12.05	13.30
中乌	1.13	1.44	2.39	1.44	1.60	2.37	2.47	2.98	2.16	1.74
中巴	2.85	2.55	2.44	2.44	2.51	2.61	3.02	3.38	4.14	4.67
中印	1.41	1.48	1.39	1.37	1.39	1.34	1.06	1.21	1.34	1.35
俄中	0.63	0.65	0.69	0.54	0.69	0.68	0.64	0.71	0.89	1.12
俄哈	10.39	8.26	10.19	6.63	7.11	7.62	9.60	9.12	14.01	18.96
俄吉	30.60	33.91	36.04	22.02	21.24	31.87	37.81	51.02	39.89	29.77
俄塔	21.26	27.47	26.54	20.41	19.49	20.11	28.06	42.65	38.56	46.38
俄乌	10.14	8.89	12.61	9.15	9.27	13.31	12.39	18.33	16.28	15.52
俄巴	0.53	0.91	0.64	0.23	0.18	0.28	0.31	0.25	0.25	0.60
俄印	0.61	0.77	0.76	0.53	0.39	0.48	0.36	0.45	0.72	0.97

资料来源：<http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>。

关于上合组织成员国之间贸易的互补性，本文统计了 2006—2016 年的上合组织区域内平均贸易互补指数，^① 如表 2 所示。可以看出，上合组织成员国之间的贸易互补指数均高于 0.5 的临界点。其中，中国与中亚四国及巴基斯坦的互补性指数均大于 1，中印由于两国的贸易结构较为接近，互补性指数偏低；俄哈、俄吉、俄塔贸易互补指数要高于哈俄、吉俄、塔俄，这说明俄罗斯在同上述国家进行贸易时，更容易发挥自身比较优势；印度、巴

^① 贸易互补性指数的公式为： $C_{ij} = \sum (RCA_{ik} \times RCA'_{jk}) \times (E_{wk} / E_w)$ ，其中下标 i,j,k,w 分别表示 i 国、j 国、产品类别和世界， RCA_{ik} 表示 i 国 k 类商品的出口比较优势， RCA'_{jk} 表示 j 国 k 类商品的进口比较劣势，E 代表出口。

基斯坦与中亚四国及俄罗斯贸易互补性均超过 1，这说明印度、巴基斯坦加入上合组织自贸区，有利于发挥其比较优势。

表 2 2006—2016 年上海合作组织成员国平均贸易互补指数

	中国	哈萨克斯 坦	吉尔吉 斯斯坦	俄罗斯	塔吉 克斯 坦	乌兹别 克斯 坦	印度	巴基 斯 坦
中国		1.44	1.36	1.28	1.13	2.13	0.57	1.28
哈萨克斯 坦	1.47		1.25	0.39	1.98	1.14	1.03	1.09
吉尔吉 斯斯坦	2.25	1.21		1.38	1.29	1.56	1.08	0.98
俄罗斯	1.03	0.58	1.39		0.85	0.72	1.14	0.87
塔吉克 斯坦	1.06	0.81	0.56	0.73		0.97	0.89	0.91
乌兹别 克斯坦	1.07	0.84	1.25	0.89	1.33		0.87	0.83
印度	0.78	1.23	1.26	1.05	1.14	1.04		0.85
巴基斯 坦	1.83	1.26	1.34	1.27	1.16	0.91	0.93	

资料来源：联合国贸发会议，<http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>。

通过以上分析，可以看出上合组织成员国间的贸易往来具有一定规模且具有广阔的增长空间，而上合组织中经济规模最大的中国同其他国家之间的贸易还具有较高的互补性，这些都使得上合组织自贸区的建立在经贸领域具有相当的可行性。

第二，上合组织成员国有意愿建立自贸区。关于上合组织成员国之间的合作意愿的分析主要集中于讨论各成员国及观察员国，特别是中、俄、印等大国所提出的发展战略以及各发展战略之间相互对接的空间。

从各成员国之间的发展战略来看，无论是中国的“一带一路”倡议、俄罗斯的欧亚经济联盟、印度的“季风战略”，还是哈萨克斯坦的“光明之路”发展计划和蒙古国的“草原之路”发展战略，虽然在侧重点和运作方式上各

具特点，但在改善中亚地区营商环境、促进上合组织区间内的贸易自由化、密切上合组织成员国之间的经济、文化联系等方面拥有大量交集，其中在基础设施互联互通、加强经贸合作和深化金融合作三个方面最为突出。而上合组织自贸区的建设目的就在于通过降低贸易壁垒、融资壁垒和加强中亚地区的基础设施建设来推动上合组织各成员国之间的经贸合作，同各成员国所提出的发展战略高度契合。

第三，中亚地区安全形势的稳定也有助于建立自贸区。关于这一问题，笔者的分析焦点主要集中于三个方面。一是中亚地区的“三股势力”问题。“三股势力”一度给当地的经济发展和社会安定造成了极为恶劣的严重影响，但是在上合组织各成员国的联合打击之下已然式微，虽然其仍旧能通过制造零星的暴力恐怖事件等手段显示存在，但是这些势力已经不可能对当地的经济发展和社会安定造成重大冲击。二是西方国家对中亚地区的干涉、渗透问题。自“9·11”恐怖袭击事件发生以来，以美国为首的西方国家一直试图以反恐、人权等名义，通过增强在中亚地区的军事部署，在中亚国家煽动进行“颜色革命”等手段来削弱俄罗斯在中亚地区的传统影响力，并一度在乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦等国家引发局势的严重混乱。然而，随着特朗普当选美国总统后确立了优先处理国内问题的原则，暂时无暇对中亚地区实施干涉与渗透，使得上合组织自贸区的建设能够获得一个相对安定的政治、社会环境。三是上合组织成员国之间的双边关系问题。上合组织各成员国关系总体友好，并且在中亚地区没有突出矛盾。中俄两国自2005年建立全面战略合作伙伴关系以来，双方关系一直在稳步提升；中亚各国长期以来同中国、俄罗斯和印度有着密切的经贸、政治和文化联系，哈萨克斯坦还是俄罗斯主导的欧亚经济联盟的重要成员国；俄罗斯与印度早在2000年便成为战略合作伙伴；中印、印巴之间虽然在领土、宗教等问题上矛盾尖锐，但在推进中亚地区贸易自由化，改善中亚地区营商环境上却拥有巨大的合作空间。上合组织成员国之间稳定的双边和多边关系，将为上合组织自贸区建设营造良好的政治氛围。

二、上合组织自贸区未来经济效应分析

对上合组织自贸区建成后的经济效应进行模拟分析十分必要，本文重点从各国的宏观经济效应、行业进出口和行业产出等方面来分析自贸区的成立对各成员国的社会福利和贸易的影响。具体在研究方法上，采用 GTAP 模型，对上合组织自贸区成立之后各成员国的经济增长以及随之而来的贸易转移和贸易创造效应进行分析，预测上合组织自贸区对成员国福利的影响。

（一）模拟方法和路径

GTAP 模型通过构建涉及各国各地区生产、消费等行为的子模型，形成一个多国多部门的一般均衡模型。模型涉及跨国资本流动、资本积累及投资的预期理论，假设市场是完全竞争的，劳动力在国内可以实现充分自由流动，但土地是不完全流动的。

本文采用美国普渡大学提供的用于 GTAP 模拟分析的 V7 版数据库，其中包含 113 个国家和 57 种商品。基于本文的研究对象，笔者将数据库加总为 10 个汇总区域和 8 个产品部门。汇总区域分别由上合组织自贸区区域内国家和区域外组织组成，其中区域内国家包括中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔乌（塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦）^①、印度、巴基斯坦，区域外组织包括北美自由贸易区、欧盟和世界其他区域；产品部门包括各成员国的主要出口产业，分别为农业、加工食品、矿产与资源、纺织品、汽车运输及零部件、制造业、电子类以及服务业。

本文在进行 GTAP 模型模拟时，重点关注上合组织自贸区对各国家（地区）宏观经济的影响、上合组织自贸区对各国家（地区）贸易进出口的影响、上合组织自贸区对各国家（地区）各行业产出的影响三个方面。

具体而言，本文的情景设置分为两个阶段。第一阶段为基准情景模拟，在这一阶段，依据递推动态思想，采用时间序列的经济计量模型对 GTAP 的外生变量人口、劳动力（熟练劳动力、非熟练劳动力）、资本、土地等进行

^① 在 GTAP 数据库中，塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦两国的数据被合并在了一起，故本文将这两个中亚国家作为一个整体来分析。

数据递推（为简化分析，假定各成员国在人口、劳动力增长率和资本积累率方面无大规模变化）。第二阶段为政策模拟，选择关税作为冲击变量，假设上合组织自贸区建立后所有可贸易商品的关税降为零（为简化分析，暂不考虑各类非关税壁垒）。同时，在该阶段假定自贸区的成员国对其他非成员的关税壁垒保持不变，世界其他国家或地区的关税壁垒保持不变，且本国所有要素（除土地之外）可以在行业间自由流动，但不能跨国界流动。

（二）上合组织自贸区对各国家（地区）的宏观经济影响

在 GDP 方面，在上合组织自贸区建成后，各成员国的 GDP 增速将有一定提高，平均增幅在 0.08% 左右，而非上合组织成员国的 GDP 增速则会下降 0.03% 左右。对上合组织内部各成员国而言，工业体系相对健全、经济总量相对较大的中国、俄罗斯和印度，自贸区建成后对它们的 GDP 总量增长影响最为显著，分别为 0.25%，0.17% 和 0.09%，而对其他国家的 GDP 增长的影响则相对不太显著，甚至存在 GDP 总量略有下降的可能。与之相对，对非上合组织成员国而言，无论其工业体系或经济总量如何，其 GDP 增速都会因上合组织自贸区建立而有所下降，平均下降 0.03% 左右。

在进出口方面，可以从模拟结果中观察到上合组织自贸区显著的贸易创造和贸易转移效应。上合组织成员国在出口和进口额上都有不同程度的增长，且涨幅显著高于非上合组织成员国的降幅，其中吉尔吉斯斯坦的进出口增加幅度最高，出口提高 4.42%，进口提高 4.07%。非上合组织成员国则均有下降。

在社会福利方面，^① 随着上合组织自贸区的建立，上合组织成员国在社会福利上均将有所提升，而非上合组织成员国则均会明显下降。进一步观察可知：在上合组织成员国中，经济总量、人口基数相对较大的中国、俄罗斯、印度增加额度最为明显，其中中国的福利提升为 13.89 亿美元。这说明自贸区的建立提升了区域内国家的福利，降低了区域外国家的福利。

^① 本文将上合组织自贸区成立后为各成员国所带来的 GDP 和进出口贸易的增长额度作为衡量社会福利的标准。

表 3 上合组织自贸区建立后对各国家（地区）宏观经济的影响

国家	GDP 变化 (%)	出口变化 (%)	进口变化 (%)	福利变化 (百万美元)
中国	0.25	0.59	0.69	1389.29
俄罗斯	0.17	0.96	1.55	520.95
哈萨克斯坦	-0.01	0.87	1.38	23.52
吉尔吉斯斯坦	-0.02	4.42	4.07	15.44
塔乌	0.09	1.13	1.71	54.8
印度	0.09	2.14	2.11	451.87
巴基斯坦	-0.01	3.72	2.87	81.06
北美自由贸易区	-0.02	-0.03	-0.03	-268.02
欧盟 ^①	-0.03	-0.04	-0.04	-796.65
世界其他国家 ^②	-0.04	-0.05	-0.07	-993.33

资料来源：作者根据 GTAP 模拟结果整理而成。

（三）上合组织自贸区对各国家（地区）的行业进出口影响

在 GTAP 模型模拟过程中，贸易产品被分为八大行业/类别，分别是农业、加工食品、矿产与资源、纺织品、汽车运输及零部件、制造业、电子类以及服务业，其中各行业/类别的具体产品如表 4 所示。

利用 GTAP 模型模拟后，各成员国各行业进出口变化如表 5 所示。在上合组织自贸区建立后，各成员国在各行业的平均出口增幅上均为正，而非上合组织成员国均为负。其中有两点值得关注，一是部分上合组织成员国在其缺乏比较优势的产业增幅为负，如吉尔吉斯斯坦的汽车运输及零部件出口；二是俄罗斯和哈萨克斯坦的支柱产业矿产与资源的出口增幅在自贸区建立后将有所下降，其原因可能在于两国在自贸区内部同质化竞争。总体上自贸区的建立有利于各成员国的出口贸易增加，但在一些不具备竞争优势的行业，各国需提前做好评估，制定应对策略，减少对本国相关产业带来的冲击。

^① 在 GTAP 数据库中，欧盟的数据为 25 国（除罗马尼亚、保加利亚、克罗地亚外）的总和，这 25 国分别为：奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典、英国、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、马耳他和塞浦路斯。

^② 其他国家为 GTAP 7.0 数据库中除上述国家之外的所有国家。

表 4 上合组织自贸区建立后各行业贸易产品介绍

农业	小麦、水稻、加工大米、谷物、油料作物（如植物油）、植物纤维、蔬菜水果、动物皮毛等
加工食品	食物制品、饮料、烟草、牛羊马肉制品、猪肉制品、奶制品等
矿产及资源	煤、石油、天然气、木材、金属矿产类及渔业
纺织品	纺织制品、服装、皮革等
汽车运输部件	机动车及零配件、交通运输设备
制造业	木制品、造纸业、出版业、金属制品、化学橡胶制品、黑色（铁类）金属及其他有色金属、石化及煤炭制品等
电子类	电子设备、机械设备
服务业	上述行业外的其他行业

资料来源：GTAP 数据库。

表 5 上合组织自贸区建立后对各国家（地区）行业出口的影响（百分比）

	中国	俄罗斯	哈萨克 斯坦	吉尔 吉斯 斯坦	塔乌	印度	巴基 斯坦	北美自 由贸易 区	欧盟
农业	1.41	2.83	0.88	-4.17	2.67	1.21	8.64	0.03	0
矿产与 资源	3.09	-0.6	-0.28	84.44	0.89	2.16	13.26	0.02	0.06
加工食 品	0.37	7.65	4.33	-3.3	3.72	1.34	1.76	-0.07	-0.03
纺织品	1.86	6.03	43.62	31.55	-1.64	1.88	4.8	-0.09	-0.83
制造业	1.2	3.39	3.87	-1.25	2.55	4.12	3.12	-0.1	-0.05
汽车运 输及零 部件	0	0.16	0.07	-4.56	0.01	0.07	1.01	-0.03	0.04
电子类	-0.09	2.56	0.10	1.36	0.83	2.20	0.36	-0.01	-0.01
服务业	0.56	-0.94	-0.55	-3.33	0.2	0.48	-0.34	0.01	0.05

资料来源：作者根据 GTAP 模拟结果整理而成。

进口方面的模拟结果如表 6 所示。随着上合组织自贸区的运转，各行业

均产生了明显的贸易转移和贸易创造效应。各上合组织成员国从其他上合组织成员国的进口额增幅显著提高，而一些贸易保护主义传统深厚的国家，其进口额增幅将显得格外突出（如印度和巴基斯坦的纺织品进口）；而非成员国平均进口增幅全部为负。这说明随着上合组织自贸区的建立，上合组织成员国更多选择以区域内进口贸易取代区域外进口贸易。

表 6 上合组织自贸区建立后对各国家（地区）行业进口的影响（百分比）

	中国	俄罗斯	哈萨克斯坦	吉尔吉斯斯坦	塔乌	印度	巴基斯坦	北美自由贸易区	欧盟
农业	1.14	1.69	1.64	7.84	5.56	3.55	3.38	-0.02	-0.04
矿产与资源	0.87	1.93	1.69	4.5	6.94	0.43	0.25	-0.01	-0.02
加工食品	1.59	1.39	1.35	2.29	6.08	1.42	2.14	-0.02	-0.04
纺织品	1.57	4.98	4.91	4.97	4.09	20.44	22.5	-0.05	-0.11
制造业	1.14	1.82	2.09	2.89	1.16	3.12	3.53	-0.04	-0.04
汽车运输及零部件	0.52	0.69	0.53	3.03	0.37	0.89	2.17	-0.02	-0.03
电子类	0.28	1.31	0.62	6.08	0.99	2.55	2.48	-0.05	-0.04
服务业	0.36	0.67	0.29	1.65	-0.11	0.31	0.35	-0.02	-0.05

资料来源：作者根据 GTAP 模拟结果整理而成。

（四）上合组织自贸区建立后对各国家（地区）的行业产出的影响

从表 7 可以看出，在上合组织自贸区建立之后，对上合组织各成员国具有比较优势的行业的产出有正向的影响，如中国的农业、纺织业、制造业，俄罗斯以及中亚各国的矿产与资源等。这说明各成员国可以更好地发挥其比较优势，加强专业化生产。同时，成员国的部分产业发生贸易模式的转变，部分行业的贸易模式将会在一定程度上从“本国生产，对外出口”转变为“从外国进口，出口第三国”，从而使模拟结果呈现出行业产出下降、出口增长

的现象，如俄罗斯、哈萨克斯坦的纺织品，巴基斯坦的制造业产品等。

表 7 上合组织自贸区建立后对各国家（地区）行业产出的影响（百分比）

	中国	俄罗斯	哈萨克斯 坦	吉尔吉 斯斯坦	塔乌	印度	巴基 斯坦	北美自 由贸易 区	欧盟
农业	0.05	-0.03	0.11	-0.13	0.49	-0.03	0.18	0.01	0.01
矿产与 资源	0	0.25	0.25	16.47	0.24	0.03	-0.38	0.01	0.05
加工食 品	-0.08	0.37	0.11	-1.79	-1.78	0.06	0.05	-0.01	0
纺织品	1.03	-8.04	-8.13	17.88	-2.91	-0.77	1.71	0.03	-0.25
制造业	0.07	1.12	1.05	-3.15	0.35	0.22	-2.49	-0.01	0.00
汽车运 输及零 部件	-0.09	-0.11	-0.09	-3.14	-0.13	0.00	-0.19	-0.01	0.03
电子类	-0.23	-0.01	-0.22	0.15	-0.22	-0.22	-1.46	0.01	0.02
服务业	0	-0.02	0.02	-0.05	0.11	0.05	0.27	0.00	0.00

资料来源：作者根据 GTAP 模拟结果整理而成。

通过对上合组织自贸区建立后的经济效应的模拟分析，可以发现自贸区的建立有利于进一步深化区域内国家间的经济往来，促进各国发挥比较优势，提升整体经济福利。因此，建立上合作组织自贸区，不仅是各成员国经济发展的迫切要求，也是落实上合组织宗旨的题中应有之义。

三、中国推动上合组织自贸区建设的路径和方法

在上合组织自贸区的建设过程中，应该秉持硬件建设（配套基础设施）和软件建设（推进贸易、金融自由化）并举的原则，同时注意加强政府间协调合作和成员国之间的民间交往。具体而言，中国在上合组织自贸区的建设中可以在以下几个领域有所作为。

（一）加快推进中亚地区配套基础设施建设

基础设施具有明显的公共产品特征，而且资金投入大、技术要求高。中国作为上合组织成员国中经济规模最大、在基础设施建设中最具比较优势的国家，应当作为上合组织自贸区中配套基础设施的供给方，改善中亚地区的基础设施条件，为上合组织自贸区的建设打造过硬的硬件环境。在具体建设中，一方面是铁路、公路和油气管道建设，这既有助于改善中亚各国自苏联解体后基础设施建设滞后的不利处境，促进当地经济社会发展，也有助于降低商品的运输成本，促进中亚地区贸易在规模和密度上进一步发展；另一方面是针对俄罗斯和中亚国家自然资源丰富，商品出口结构中矿石、油气等资源所占比重较高的状况，扩大对当地采矿业和能源产业的投资规模，提高这些国家能源和矿产品的勘探、开采、储存和运输能力。对其他上合组织成员国的重点项目，如哈萨克斯坦的阿克套油田、吉尔吉斯斯坦的库姆托尔金矿等，要根据当地实际，将基础设施建设与这些国家发展产能相结合。总体而言，完善中亚地区的基础设施建设，既有助于改善当地的商品生产、运输和储藏条件，为上合组织自贸区的建设创造良好的硬件条件，也有助于推动中亚各国充分发挥自身的比较优势，增强其同其他上合组织成员国之间的贸易互补性，从而增强中亚各国建设上合组织自贸区的合作意愿。

（二）加速推进上合组织内部贸易自由化，实现成员国发展战略的积极互动

不可否认，当前部分上合组织成员国政府和民众出于保护民族工业、避免出现大规模失业等考虑，在不同程度上对推进上合组织内部贸易自由化抱有警惕、怀疑的态度。因此，在上合组织自贸区建设中，要切记过犹不及，在推动贸易自由化问题上需要避免两种倾向：一是在关税减让问题上“一刀切”，不考虑各成员国及其内部各产业的具体情况；二是在推动降低贸易壁垒时操之过急，不给部分成员国及其内部产业提供缓冲时间。笔者认为，在目前形势下，上合组织自贸区的贸易规则的推进要坚持循序渐进、因地制宜的原则，在贸易规则的制定和实施上既坚持推进贸易自由化，又具备灵活性，即在规则制定中既坚持自由贸易的总原则和大方向，也允许工业体系不完善的成员国或成员国内部缺乏比较优势的行业部门采取一定程度的保护措施，

如放宽关税减免期限、降低关税减让额度等。在贸易自由化的路径上遵循大国（中、俄、印）比较优势产业—大国比较劣势产业—小国（中亚各国）比较优势产业—小国比较劣势产业的次序。同时，在逐步实现贸易自由化的过程中，不断加快同贸易相关的配套服务业的发展，充分依托贸易自由化所带来的贸易创造效应，发展同贸易相关的仓储、运输、银行、保险、零售等相关服务业，为其提供税收减免、人才培养等服务。在进一步推动中国同其他上合组织成员国的贸易往来的同时，为部分成员国在比较劣势产业工作的员工提供新的就业机会，降低上合组织自贸区建成后对其造成的经济、社会冲击，从而实现从点（各成员国的比较优势产业）到线（同上合组织各成员国贸易活动相关的服务业）再到面（各成员国总体经济）的经贸合作。在上合组织自贸区未来的实际运营中，也需要各成员国重新明确自身的比较优势，在此基础上进一步细化分工。例如，在产业间贸易中，中国和中亚各国分别在制造业和采矿业方面占据比较优势，双方就应在制造业和采矿业方面实现专业化分工；而在产业内贸易中，以机械制造为例，俄罗斯、中国和中亚各国可以利用自身在技术水平、品牌价值和销售渠道的优势，分别生产高、中、低档产品，发展产业内贸易，既避免同质化的恶性竞争，又可以在一定程度上减少上合组织自贸区对部分成员国的经济冲击。

建设上合组织自贸区不可避免地会与一些成员国所提出的发展战略特别是俄罗斯主导的欧亚经济联盟之间进行协调与互动。中国在上合组织自贸区贸易规则的制定上，一方面要以总体上降低贸易壁垒为目标，另一方面要在关税减让额度等具体细节上参考、借鉴欧亚经济联盟的相关指标，避免出现减让额度过大，引发欧亚经济联盟内部出现大规模贸易转移现象而损害俄罗斯的经济利益和影响力。

（三）加速推进上合组织内部投融资一体化

在促进融资一体化方面，一方面，可将推进上合组织自贸区融资一体化同人民币在中亚地区的国际化结合起来，鼓励更多上合组织成员国的金融机构开放针对中国企业或个人的人民币跨境汇款、跨境结算业务。另一方面，加速推进人民币和其他上合组织成员国货币，特别是俄罗斯卢布、印度卢比

等在各成员国金融机构之间调入、调出的双向流动，并按照口岸城市大型金融机构—口岸城市中小型金融机构—非口岸城市金融机构的次序，逐步深化上合组织各成员国货币的双向流动，降低中国企业在中亚地区“走出去”和将上合组织其他成员国企业在中国“引进来”的融资成本。

在加速上合组织各成员国投资一体化方面，一方面，应充分利用亚洲基础设施投资银行（AIIB）资金雄厚、信用评级好、专业性强、无附加非经济条件等优势，对上合组织成员国中对发展上合组织内部贸易极为重要但其又暂时无力承担的重点项目进行融资，这既有助于为上合组织自贸区的建设提供硬件条件，也有助于各成员国提出的经济发展战略的实施，使基础设施建设成为上合组织自贸区与当地发展战略对接的重要契机，同时加速推进“上合组织开发银行”的成立，为上合组织自贸区的建设提供高效、专业的投融资服务。另一方面，应推动上合组织成员国改变不利于吸引外资落户的法律环境，如对外资的准入行业、参股比例、汇款额度等方面的不合理规定，降低上合组织内部的投资壁垒，增强各成员国对外商直接投资企业的吸引力。

此外，针对部分上合组织成员国贸易壁垒高、经营风险大的现实情况，鼓励保险机构推出针对上合组织内部贸易、投资的出口保险、对外投资保险，为中国企业在上合组织内部的经贸往来提供财产安全保障。

（四）加强上合组织成员国之间的政策沟通

上合组织自贸区的建设，离不开各成员国之间在政策方面的沟通与协调。在这方面，中国可以在以下几个方面有所作为。一是继续在上合组织框架内加强对“三股势力”的打击力度，为上合组织自贸区的建设创造稳定的社会环境。当前，尽管“三股势力”在多方打击下影响力已然大不如前，但随着极端组织“伊斯兰国”（ISIS）在叙利亚和伊拉克濒临覆灭，大批来自中亚各国、俄罗斯甚至中国的为其效力的武装人员极有可能回流本国，使得上合组织的反恐任务依然任重道远。二是在协调上合组织成员国双边关系方面，应注意避免将原有的领土纠纷引入上合组织自贸区建设。尽管中印、印巴之间存在边界争端和领土纠纷，但在上合组织自贸区的硬件建设和规则制定上，仍然要对包括印度在内的全体上合组织成员国一视同仁，避免上合组

织自贸区“泛政治化”，进而影响上合组织自贸区的建设进展。三是在处理上合组织自贸区与欧亚经济联盟关系时，一方面要积极同俄罗斯及中亚各国展开经贸合作，促进上合组织内部经济一体化，另一方面也要考虑俄罗斯在中亚地区的传统影响力。长期以来，俄罗斯在中亚地区具有巨大的政治、军事影响，俄罗斯也视中亚地区为自身的“传统势力范围”，因此在建设上合组织自贸区时，既要积极在基础设施建设、贸易自由化、投融资一体化等方面同俄罗斯及中亚各国的发展战略对接，加速推进上合组织成员国经济一体化，也要在上合组织自贸区的规则制定上同俄罗斯主导的欧亚经济联盟积极协调，避免出现中俄在经贸规则制定上恶性竞争，进而导致中亚各国无所适从，上合组织自贸区和欧亚经济联盟两败俱伤的局面。

（五）加速推进上合组织成员国之间的人文交流

在上合组织自贸区的建设过程中，还应加强上合组织成员国之间的人文交流。上合组织各成员国在地理上横跨欧亚大陆，历史上是东方和西方经贸、人文交流的重要桥梁，由此产生的“团结互信、平等互利、包容互鉴、合作共赢，不同种族、不同信仰、不同文化背景的国家完全可以共享和平，共同发展”^①的“丝路精神”更是上合组织各成员国宝贵的精神财富。各成员国政府、学界和民间组织通过组织学术论坛、学术交流、跨境旅游等形式，发展各成员国之间的人文交流，既是对“丝路精神”的继承和弘扬，也有助于各成员国加深身份认同，消除各成员国政府间和民间的隔阂和疏离感，为上合组织自贸区的建设和发展营造良好的人文环境。

[收稿日期：2018-01-16]

[修回日期：2018-03-23]

[责任编辑：石晨霞]

^① 习近平：《弘扬人民友谊 共创美好未来——在纳扎尔巴耶夫大学的演讲》（2013年9月7日），新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2013-09/08/c_117273079.htm。

“双重闭环现象”与中亚跨境 水资源的治理路径*

——兼论上海合作组织的参与

陈佳骏 李立凡

【内容摘要】 苏联解体所造成的短期内中亚跨境水资源管理的制度“赤字”，诱发了“双重闭环现象”的生成。“双重闭环”包含两大层面：一是由地区国家间水资源分配分歧引发的国家利益博弈的循环，即“博弈闭环”；二是由“博弈闭环”导致的环境恶化和地区经济发展滞后，从而造成水资源管理制度“再弱化”的“脆弱闭环”。当前“水资源联合管理模式”的理念、方式和目标与当地的政治社会文化难以契合，因而对打破中亚跨境水资源“双重闭环”的作用效果不彰。中亚国家应以区域经济发展与水资源分配谈判协商“双轮驱动”的方式应对“双重闭环”带来的挑战。即在上海合作组织的多边框架内，一方面搭建区域经济发展与水资源治理的通道，另一方面培育政府引领、兼顾民主与效率的协商机制。此外，还应综合考虑涉事各方的利益让渡与生态补偿等。

【关键词】 中亚 跨境水资源治理 “双重闭环” IWRM 上海合作组织

【作者简介】 陈佳骏，上海市美国问题研究所研究人员（上海 邮编：200020）；李立凡，上海社会科学院国际问题研究所副研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 D836.2 X24 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0070-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803005

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

水资源安全是全球可持续发展的重要关切之一。随着全球城市化进程加快以及气候变化影响日益明显，全球淡水的供给与需求矛盾持续恶化。中亚地区作为传统的淡水稀缺区，其形势更是不容乐观，中亚国家围绕跨境水资源利用的竞争日益激烈。究其原因，低效的农业水资源供给、单边水资源管理消极影响的外溢以及国家利益优先等因素的存在，造成了中亚国家跨境水资源管理的现实困境。但与此同时，中亚国家政府寻求合作的共识正不断增强，这也促使大量国际多边开发机构进入中亚地区，与当地政府一道积极开展跨境水资源治理。

目前，国内学术界对中亚跨境水资源的研究多围绕中亚国家间的冲突与合作展开，对域外参与主体的研究也主要是针对美国、欧盟等国家或地区行为体，对国际多边开发机构参与中亚跨境水资源治理几乎没有涉及。^① 然而，国际多边开发机构可谓中亚跨境水资源治理领域最重要的参与力量，一些西方国家往往也是在国际多边开发框架下参与地区水资源治理，因此，考察国际多边开发机构的参与显得尤为必要。

本文在系统分析中亚跨境水资源现实状况的基础上，构建了“双重闭环”的解释框架，并以此评介国际多边开发机构的参与对破解“双重闭环”的利与弊，在此基础上提出未来中亚跨境水资源治理的路径选择，尤其是对上海合作组织的参与问题进行了必要探讨。

一、中亚跨境水资源的现实困境：“双重闭环”现象

中亚跨境水资源问题被认为是中亚国家间的“火药桶”，长期制约着地区的进一步发展。苏联时期，通过将中亚水资源纳入地区整体能源框架建立了“中亚统一能源体系”（Central Asia's Unified Energy System, CAPS）。^②

^① 参见赵玉明：《中亚地区水资源问题：美国的认知、介入与评价》，《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第3期，第79-89页；李志斐：《欧盟对中亚地区水治理的介入性分析》，《国际政治研究》2017年第4期，第103-124页。

^② Farkhod Aminzhonov, “Independence in an Interdependent region: Hydroelectric Projects in Central Asia,” *CABAR*, May 17, 2016, <http://cabar.asia/en/farkhod-aminzhonov-independence-in-an-interdependent-region-hydroelectric-projects-in-central-asia/>.

该体系的利益平衡机制是：塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦在丰水期确保河流通畅，并向下游国家出口水电；下游的哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦则向上游两国供应成品油、天然气及火电。^① 苏联解体后，伴随地区统一集中化管理的水电体系瓦解，独立后国家因国内政治经济脆弱未能及时建立起符合新时期要求且共同认可的替代性体系。中亚跨境水资源的制度弱化所导致的直接后果就是中亚国家间水资源争夺的博弈加剧。

第一，跨境水资源配额权益的界定是博弈的逻辑起点。苏联解体后，作为上游国家发电和下游国家灌溉重要水源的阿姆河（Amu Darya）和锡尔河（Syr Darya）由于诸多“新国家”的诞生而成为中亚地区最长和水量最大的两条跨境河流。为避免因此引发的跨境水资源纠纷以及对传统农业灌溉体系造成破坏，1992年2月，中亚五国在哈萨克斯坦的阿拉木图签订了《阿拉木图协议》，该协议使得苏联时期对阿姆、锡尔两河在中亚五国间的水资源配额基本延续。但是，根据协议的规定，发展程度较高的下游国家分配了两河的大部分水量，而上游两个较落后国家分配的水量则相对较少。因而协议签订之后，缔约国出于各自的发展需求，开始重新审视水资源分配方案。1996年1月，乌、土两国率先在阿姆河流域克尔基以下河段达成新的分配协定，即《乌土关于水资源管理问题的合作协议》，规定该河段水量平均分配。同年5月，乌、吉、哈三国领导人又发表联合声明，要求在锡尔河制定新的水资源分配方案，重新规划水资源和电力资源利用的战略。不过，问题的症结在于，上游的吉、塔两国希望提高国内的农业生产能力，不愿为下游国家增加更多的水量。与此同时，下游国家又在不断扩大自身的农业生产，对水资源的需求日益增长。于是，下游国家以停止对上游国家资源补偿为威胁，上、下游国家的水资源紧张关系便开始加剧。经过相互妥协，1998年3月，乌、吉、哈三国政府达成了《锡尔河协议》，有效期5年，就水量、电力生产输送，以及补偿机制做出了规定。然而，没有塔吉克斯坦参与的《锡尔河协议》难以执行，因为塔在锡尔河干流上建有卡拉库姆水电站。最终迫于各方压力，1999年5月，乌、吉、哈三国与塔重新协商达成新的《锡尔河协议》，将

^① “Water Pressure in Central Asia,” International Crisis Group Report, September 2014, p. 3.

塔吉克斯坦纳入协议中。

第二，上、下游国家发电与灌溉的结构性矛盾是博弈升级的“纤绳”。上游国家经济发展需要安全的能源保障，但苏联中亚水电一体化体系的消失意味着上游国家获取来自下游国家成本低廉的煤炭和油气的“资源交换”路径戛然而止。为另谋出路，上游国家借力充沛的水量发展水电则成为一种缓解国内能源压力和创收的可行选项。与此同时，下游国家的经济发展由于遭遇上游国家的“截流”而面临水资源季节性短缺的危机。乌兹别克斯坦与塔吉克斯坦就罗贡（Rogun）水电站建设长达 40 年的争议，就是上下游国家发电与灌溉需求结构性矛盾的典型案例。塔方从 1975 年起就计划在阿姆河支流瓦赫什河上修建罗贡水电站，但该工程由于苏联解体、塔国内战、洪水泥石流灾害等因素一直处于停滞状态。进入 21 世纪后，塔方为努力摆脱贫困、实现能源独立，拉赫蒙（Emomali Rahmon）总统恢复了罗贡水电站的建设。水电站的设计发电能力为 3 600 兆瓦，年均发电量为 131 亿千瓦时。乌方认为这将可能带来水资源流量的减少，对有关的生态影响极为担忧，因而不遗余力地反对，乌前总统卡里莫夫（Islam Karimov）在俄罗斯提出要帮助塔方修建罗贡水电站时便威胁道：“控制中亚地区共和国的水资源将会引发全面战争”^①。乌方甚至不惜通过各方面的制裁对塔方进行施压。例如，一方面乌方于 2009 年退出 CAPS 体系，塔方因而无法获得输送自土库曼斯坦过境乌方的电力；另一方面乌方于 2010 年对塔方实施交通封锁并切断天然气供应。水资源利益的博弈最终导致两国的政治博弈，使两国关系陷入了事实上的“冷对抗”。

第三，低烈度冲突是中亚水资源博弈升级失控的恶果。正如乌、塔两国因水资源问题导致的关系恶化，甚至不惜进行战争威胁所展现的那样，因水资源博弈引发的冲突可能是全方位的。事实上，在中亚国家政府难以有效管控的边境地区，跨境水资源的复杂性加之边境争夺和民族冲突，小规模的血流冲突已然发生。以费尔干纳盆地（Fergana Valley）为例，该地划界问题自

^① Mansur Mirovalev, “Are ‘Water Wars’ imminent in Central Asia?” *Al Jazeera*, March 23, 2016, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2016/03/water-wars-imminent-central-asia-160321064118684.html#>.

苏联解体以来就纠纷不断。长期以来，该地区形成了所谓“马赛克式”的族群杂居现象——吉尔吉斯族与塔吉克族民众相互嵌入式群居，两族民众冲突不断，近年来多次出现武装冲突和流血事件。^① 因模糊的边界划分和松散的人员流动管理，大量塔吉克族人迁入吉尔吉斯斯坦的巴特肯（Batken）地区。由于当地大部分吉尔吉斯族人都前往首都比什凯克或俄罗斯打工，使得巴特肯地区大量房产闲置。而附近塔吉克斯坦的索格德州（Sughd Province）人口日趋饱和，因此该地的居民纷纷在巴特肯低价收购房产并迁居。^② 由此产生的问题是，巴特肯地区的民族构成发生了颠覆性的变化，进而激化了当地的民族对立，而这种对立又引发了对水资源的争夺。由于苏联时期建设的基础设施的老化问题，吉尔吉斯斯坦因为灌溉水渠的退化流失了大量水资源，这使得贫困的农村地区遭遇水资源短缺，庄稼种植难以为继。当地的一些农民便自建简陋的水坝设施，通过改变河流流向以满足自身的灌溉需求，这些行为导致下游的河流干涸。在巴特肯地区，两族民众都声称河流为本地所有，吉尔吉斯族人认为塔吉克族人“偷窃”了当地的水资源，^③ 两国村民围绕灌溉水源发生冲突已经成为常态。

不难发现，水资源配额分歧、上下游国家对水资源的争夺与国家间局部低烈度冲突（即使流血冲突未成为整个中亚地区的常态）是一个互为因果且螺旋上升的“博弈闭环”。也就是说，由于水资源配额分歧长期未能有效化解，由此给各方都带来宣示“主权性占有”的动机，从而导致国家间的博弈加剧，而博弈加剧的直接后果就是冲突概率的提升。历史经验表明，冲突解决不了任何问题，反而会使原有的博弈进一步激烈与恶化。河流配额矛盾、水量使用分歧以及低烈度冲突三者之间形成一种稳定闭合的三方双向互动关系（图1）。

^① David Trilling, “Kyrgyzstan-Tajikistan: What’s Next After Border Shootout?” *Eurasianet.org*, January 13, 2014, <http://www.eurasianet.org/node/67934>.

^② Justin Vela, “Kyrgyzstan and Tajikistan: Is Batken Province Central Asia’s Next Flashpoint?,” *Euroasianet.org*, June 7, 2011, <http://www.eurasianet.org/node/63640>.

^③ Katya Kazbek and Chris Rickleton, “Conflicts in Kyrgyzstan Foreshadow Water Wars to Come,” *Foreign Policy*, June 17, 2014, http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/06/17/the_water_wars_to_come_kyrgyzstan_water_central_asia.

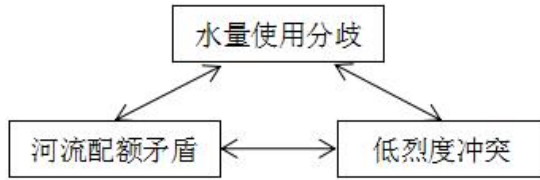


图 1 中亚跨境水资源的“博弈闭环”

资料来源：作者自制

“博弈闭环”现象的存在使阿姆、锡尔两河一直处于“管理赤字”的状态，直接导致咸海面积的急剧缩小，造成不可逆转的生态恶化。虽然苏联时期咸海面积已开始缩小，水量减少，但是苏联解体后，咸海生态非但没有好转，甚至在加速退化（表 1）。数据显示，咸海水量从 1960 年至 1989 年苏联解体前夕减少了 70.1%，年均减少 2.4%；而从 1989 年至 2010 年的 20 年间，咸海水量也减少了 70.0%，年均减少 3.3%。上世纪 80 年代后期，咸海分裂成南北两个湖，其中小湖的水量在 1987 年至 2010 年的变化幅度不大，但大湖水量却连年急剧下降，1987 年至 2010 年缩减了 76.6%。

表 1 1960-2010 年咸海水量变化

年份	水量（单位：亿立方米）		
	小湖	大湖	总量
1960			10930
1987	224	3232	3456
1989	203	3069	3272
1992	203	2402	2605
1995	218	2172	2390
1996	218	1956	2174
1998	270	1684	1954

2001	179	1312	1491
2002	184	1108	1292
2003	198	972	1170
2004	224	935	1159
2005	225	898	1123
2006	240	813	1053
2007	232	811	1043
2008	230	801	1031
2009	228	792	1020
2010	226	755	981

数据来源: Behzod Gaybullaev, Su-Chin Chen, and Dilmurod Gaybullaev, “Changes in Water Volume of the Aral Sea after 1960,” *Appl Water Sci*, Vol. 2, 2012, p. 288.

咸海退化使得当地生态环境不断恶化，严重影响了当地居民的生存环境。例如，咸海干涸形成了新的盐风暴和沙尘暴的发源地，这种含盐的沙尘暴吹到冰川后又加速了冰川消融，对邻接地区的气候和环境都产生了较大的影响。又如沙尘暴吞噬了咸海附近大量的耕地和牧场，对当地农业生产产生了恶劣的影响，而当地为保证农业产量大量使用化肥，反过来又加剧了土壤的盐碱化，生物多样性因而也遭到了破坏。

生态环境与经济的关系无需赘述，两者是一个相互联系的“孪生体”，生态环境的脆弱性势必导致经济发展的脆弱性。中亚五国由于生态环境的恶化导致整体发展水平较低，五国中除哈萨克斯坦与土库曼斯坦为中高收入国家外，其余三国均为低收入国家（表 2）。加之五国独立 26 年来，纷纷进入了领导人更替的“季节”，经济持续发展对维护政治稳定的“压舱石”作用更为凸显。只有经济持续发展，才能奠定社会建设所需要的物质基础，进而为构建各方面治理体系奠定坚实的政治基础。反之，如果没有经济发展作为物质基础，就自然缺乏构建一套合理的中亚跨境水资源治理体系的政治基础。

表 2 中亚五国经济发展状况一览

	GDP (亿美元)	GDP 增长率 2009-2014 年 (%)	GDP 增长率 2015 年 (%)	人均国民收入 (美元)
哈萨克斯坦	1844	6.0	1.2	11580
吉尔吉斯斯坦	66	4.2	3.5	1170
塔吉克斯坦	79	6.5	6.0	1240
土库曼斯坦	373	11.3	6.5	7510
乌兹别克斯坦	667	8.2	8.0	2150

资料来源：作者根据世界银行数据自制。GDP 数据见：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>；“人均国民收入”数据见：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>。

由此可见，中亚跨境水资源的“博弈闭环”实际上内嵌在一个更大的“脆弱闭环”中。具体来说，就是苏联解体所导致的中亚跨境水资源管理制度的脆弱性，诱导了“博弈闭环”的发生；“博弈闭环”又相继导致环境恶化、地区经济发展的滞后，而经济发展又与“博弈闭环”相互影响，导致地区跨境水资源管理制度的“再弱化”（图 2）。

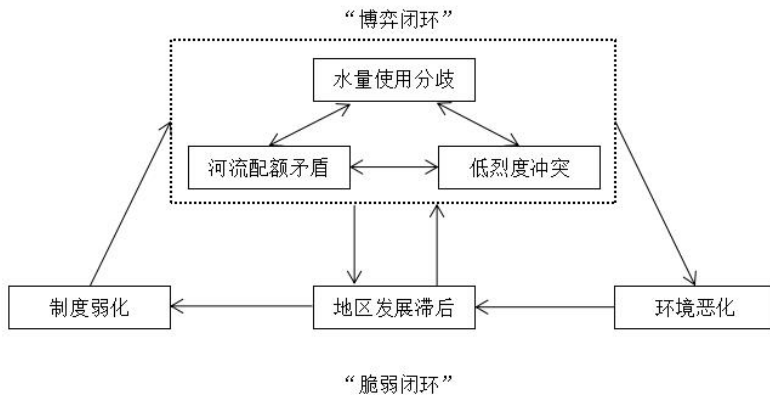


图 2 中亚跨境水资源治理的“双重闭环”

资料来源：作者自制

因此，欲使中亚跨境水资源问题朝着良性的方向发展，最低限度是切断“双重闭环”中的任一链条，使跨境水资源问题保持在一定的“低烧”状态不至继续恶化；而最优选择则是找到打破“双重闭环”的关键链条，有效化解各方分歧，实现地区可持续的共生和共享发展。

二、机制供给：第三方介入与治理模式培育

苏联解体后所带来的中亚跨境水资源治理机制的弱化吸引了大量国际多边开发机构和西方发达国家的加入，它们试图向中亚地区引入西方的治理理念，并在其理念的基础上搭建相应的规制架构。第三方的介入性治理避开了中亚地区最敏感的水资源分配问题，从治理模式培育方面着手，力图加强治理的民主化与水资源的高效使用，保障地区经济发展的水资源基础。第三方介入性治理的主要模式是“水资源联合管理”（Integrated Water Resource Management, IWRM），尽管参与主体多元，但其在治理理念上却存在很大的一致性。一种追求本地化、多元化的参与性治理模式成为西方多边开发机构介入中亚跨境水资源治理的共识。

IWRM 模式是由“全球水伙伴关系”（Global Water Partnership, GWP）根据“都柏林原则”^①（Dublin Principles）提出的一种将包括饮用水、灌溉用水、水力发电用水和工业用水在内的人类用水状况统筹管理的一种多元、去中心化的治理模式。该模式与苏联时期的水管理方式最大的差异体现在，前者是公众包容型、参与型的水资源管理过程（包括规划、实施、监测以及决策），后者则是集中统一化管理，且是一种非包容、非参与型方式。“水善治”（Good Water Governance）是 IWRM 模式的理念内核，主要包含五大元素，即政策规划、法律与制度框架、经济激励、利益相关者参与以及水伦理。^② 而要使这五大元素在中亚“落地”，相关国家就需要实行国内政治经

^① 笔者注：1992年在都柏林召开的国际水和环境会议，关于水和可持续发展的《都柏林宣言》的指导原则认为：“水资源的有效管理要求有一种将社会和经济发展与自然生态系统保护联系起来的整体处理方法。有效管理与整个流域的土地和水的利用或地下含水层的利用相联系。”

^② Global Water Partnership, “Integrated Water Resources Management in Central Asia: The

济改革。于是，追求所谓民主化治理是 IWRM 落地中亚最重要的推动因素。

（一）“自上而下”制定政策规范与法律制度框架

法制化，即制定政策规范与法律制度框架是 IWRM 实践落地的前提，为此，IWRM 推动中亚国家“自上而下”地制定法制框架。所谓“自上而下”，就是要求中亚国家政府与地方政府、NGO、国内外技术专家互动，形成一支包含诸多利益驱动体的实践团队，使 IWRM 的理念不断内化，从而制定兼顾国家监管机构和地方治理个体活动的制度框架。

以联合国开发计划署（UNDP）采用 IWRM 模式在塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦境内的泽拉夫尚河盆地（Zeravshan River Basins）的落地项目为例，UNDP 为推动法制框架的确立，主要采取了两大步骤。一是建立政府层面的项目咨询功能。它由国家（乌兹别克斯坦）成立项目指导委员会（Project Steering Committee）和技术咨询小组（Technical Advisory Group）。前者是跨部门机构，由上至国家部委下至水资源管理机构人员组成；后者则由来自全国的专家组成。它的优势与作用在于能够使政府与地方官员、专家定期进行跨部门协调。二是全国水立法和水管理的现代化。基于这一现代化的要求，乌兹别克斯坦在农村地区建立管理水资源供给与污水处理的水管理委员会，而且，水管理委员会必须是由村民自治的非政府、非营利组织，其价值内涵就是提升村民能力，使其成为农村层面水资源优化使用的参与主体。^①

哈萨克斯坦是“自上而下”制定政策规范与法律制度框架起步最早和最彻底的中亚国家。2000 年，哈萨克斯坦就开始自我改造，以迎合实践 IWRM 的基本条件。哈萨克斯坦国内的决策者及专家认为，实践 IWRM 的前提条件就是启动涉及水资源的制度与立法的改革。于是，2003 年哈萨克斯坦通过国内立法使其农业部水资源委员会成为水管理的主导力量，同时，还在 8

Challenges of Managing Large Transboundary Rivers,” p.35, January 14, 2018, <http://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/technical-focus-papers/05-integrated-water-resources-management-in-central-asia.pdf>.

^① UNDP, “Integrated Water Resources Management and Water Efficiency Plan of the Zarafshan River Basin,” January 15, 2018, http://www.uz.undp.org/content/uzbekistan/en/home/operations/projects1/environment_and_energy/integrated-water-resources-management-and-water-efficiency-plan.html.

个盆地分别设立地方管理机构。^①在条件具备的情况下,哈萨克斯坦则开始“开门迎客”,UNDP、GWP等国际多边机构纷纷进入哈萨克斯坦国内实施落地项目。

(二) “自下而上”搭建多层次参与治理平台

IWRM 模式中多层次参与的理念内核是“水文地理化”(hydrographisation),它要求从根本上改变传统的水管理机构的结构,使管理重点从行政区域管理转向水文单元管理。在“IWRM—费尔干纳”项目的实施过程中,GWP建立了“水资源使用者联盟”(Water User Associations, WUAs),为利益相关方参与决策提供了通道,以此削减行政机构对水资源管理的主导能力。^②在此基础上,一些专业化的水资源管理机构相继成立,如“高加索中亚网络”(Caucasus and Central Asia network, CACENA)、中亚跨国水资源协调委员会科技信息中心(Scientific-Information Center of the Interstate Coordination Water Commission of Central Asia, SIC-ICWC)等。国际水管理研究所(International Water Management Institute, IWMI)、瑞士发展合作局(Swiss Agency for Development and Cooperation, SDC)等也加入了GWP的伙伴关系网络,配合当地国家与地方政府,深度参与区域的跨境水资源治理。^③

由联合国下属的欧洲经济委员会(UNECE)、开发计划署以及中亚国家一起创建的“中亚地区环境中心”(Central Asian Regional Environmental Center, CAREC),也参与到“自下而上”的能力建设中。其主要通过“水倡议支持计划”(Water Initiatives Support Programme, WIS)予以实施,并包括三方面内容。其一,在基层治理方面,为协调诸多联合管理的利益相关方,“WIS计划”在中亚盆地试点建立水资源相关的规划管理机构。这一建立在公众包容式参与规划合作基础上的模式,直接推动相关治理活动朝着长期规划的方向发展,避免了诸多短视的水资源使用行为。其二,为整合主要共享河流的科学化管理方式,“WIS计划”还致力于水治理专家和管理者的

^① Global Water Partnership, “Integrated Water Resources Management in Central Asia: The Challenges of Managing Large Transboundary Rivers,” p. 13.

^② Ibid., p. 13-18.

^③ Ibid., p. 56.

培训与能力建设。例如，2015年 CAREC 启动了为期5年的“特大智能水项目”规划（Smart Water Megaprojects），它运用多边和跨领域的水管理方式，以此系统性地搭建一个有效联合中亚国家的水管理者和专家的平台，进行学术方面的交流。其三，CAREC 也在中亚地区的主要跨境河流的生态系统服务支付体系（ecosystem services payment, PES）上做出创新。部分中亚国家如哈萨克斯坦已建立了生态系统的服务功能，但各国间的机制尚难以协调统一，因此 PES 的作用就在于促进“WIS 计划”在治理跨境河流的过程中一定程度上保障相关国家间服务功能的协调。^①

（三）对 IWRM 模式及其在中亚地区实践的评价

在培育 IWRM 模式阶段，无论是机制构建还是法律制定，都离不开对社会、经济以及环境等维度的综合性考量，这也是 IWRM 模式追求去中心化、多层次治理的目的所在，即尽可能地有序扩大覆盖面。IWRM 模式起到的作用如同胶子（gluon）一样，将水资源综合治理、水资源管理和地区水安全形成强相互作用关系（图3）。

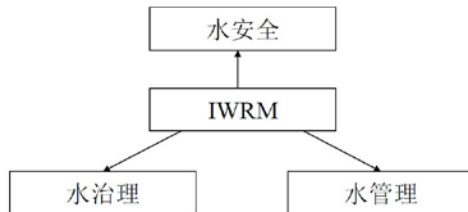


图3 IWRM 与水安全、水治理、水管理关系示意图

资料来源：作者自制

其中，水治理既包括“自上而下”的法律架构搭建和金融保障机制建设，也包括“自下而上”的利益相关者参与。水管理既涉及供给层面的水文地理

^① UNEP, “Regional Environmental Center for Central Asia (CAREC) Annual Report 2015,” March 31, 2016, p25, [http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7529/-Regional_Environmental_Center_for_Central_Asia_\(CAREC\)_Annual_report_2015-2015Regional_Environmental_Center_for_Central_Asia_CAREC_2015_Annual_Repord.pdf](http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7529/-Regional_Environmental_Center_for_Central_Asia_(CAREC)_Annual_report_2015-2015Regional_Environmental_Center_for_Central_Asia_CAREC_2015_Annual_Repord.pdf).

单元，也涉及需求层面的行政管理单元。通俗而言，水治理是确立“游戏规则”，水管理则是践行规则，将这些规则实际应用到水资源分配与保护上。因此，通过 IWRM 模式，可以将本来相互独立的水治理和水管理两种不同的实践方式与概念融合起来，并最终一起服务于水安全的建设。

水安全是 IWRM 模式追求社会整合的具体体现，它包括涉及水使用者的粮食安全、自然资源安全、能源安全等。在中亚地区，最常见的实践方式是将水资源安全与能源安全挂钩，以世界银行与瑞士联合在中亚发起的“中亚能源和水发展项目”（Central Asia Energy and Water Development Program, CAEWDP）为例，该项目旨在通过分别在国家层面增进合作、在地区层面促进水资源与能源整合，从而夯实地区的能源和水资源安全。根据这个总目标，CAEWDP 制定了三个长期分目标，分别是：消除地区冬季能源短缺、增加有限水资源的生产力以及扩大中亚与域外地区的电力贸易。针对上述三大目标，CAEWDP 相对应地确立了三大支柱：一是能源开发，提升当地对能源安全、能源效率、基础设施规划以及机制性安排的能力；二是能源与水资源结合，通过在国家 and 地区层面研究气候变化对未来的影响，在地区层面就水与能源进行合作管理对话，以及加强信息共享等方式提升人们对水—电之间关系的认识与理解；三是水生产力，就是要加强当地水资源在农业和能源部门的利用效率。^① 由此可见，世界银行在 IWRM 模式下将中亚水资源安全与能源安全视为推动未来地区合作同等重要的因素。

当然，IWRM 模式并非完美无缺，这从中亚地区的实际治理效果中就不难发现。从表 1 反映的咸海水量变化中可以看到，进入 21 世纪后尽管国际多边开发机构逐渐通过 IWRM 模式参与到中亚地区的水资源治理中，但生态环境条件并未发生根本性改善，这与 IWRM 模式对实践过程中的问题与对应目标存在错配有很大的关系。

一般而言，IWRM 的基础性目标可被视为提升水资源的使用效率，最终目标则是构建一套地区化管理机制。从破解“双重闭环”的视角出发，IWRM

^① World Bank, “CAEWDP Annual Report 2016,” January 1, 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/979261502174391564/pdf/117997-Central-asia-energy-water-development-program-WP-PUBLIC.pdf>, p. 14.

模式的主要发力点在于从“博弈闭环”的外部（即强化制度建设）切断传导链条，使中亚跨境水资源问题至少保持在“低烈度平衡状态”，不至于使矛盾恶化。强化制度建设从目标导向上而言毫无疑问是正确的，因为正是由于中亚地区缺乏制度化的治理架构才导致此后引发的一系列问题。但是 IWRM 模式所追求的制度建设在逻辑上还是存在值得商榷之处。IWRM 模式实施的先决条件是，当地已经培育起符合项目运行需求的民主治理和新自由主义市场经济模式，如不然，则先要对当地进行结构改造。也就是说，多元民主化参与治理的制度与框架构建是实践该模式的前提，即“价值理念先于实践”。这点对于独立后的中亚国家是否适用一直存在争议。众所周知，中亚国家自独立以来都在寻找适合本国发展的政治与经济治理体系，而西方多边开发机构在此期间尝试水资源治理的 IWRM 模式，对中亚国家的治理路径探索施以外力，有试图借机进行“政治塑造”之嫌。因而，有学者对 IWRM 模式理所当然地“将民主化治理视为善治”提出质疑。^①

基于这一情况，中亚各国的发展模式与进程差异也会影响各国间制度的对接，从而在实践上产生落差。以哈萨克斯坦为例，该国前“祖国之光”人民民主党战略分析中心顾问叶尔朗·马季耶夫（Yerlan Matiyev）在与笔者的交谈中指出，哈国的发展规划参照的是经合组织（OECD）标准，因此其经济社会发展模式都是“西方标准”，这是为何 IWRM 模式能够迅速在哈萨克斯坦落地的主要原因之一。但是，考虑到其他中亚国家权力集中的国家治理体系，IWRM 所推崇的经济“去中心化”、水使用者赋权等理念在这些中亚国家中难以畅通地付诸实践也就有其逻辑必然性。而中亚国家发展进程与发展理念的差异则导致 IWRM 倡议对接的举步维艰。再者，当前中亚国家间跨境水资源的核心矛盾是分配与使用，若 IWRM 模式关注的只是基于使自身发展理念和模式在域内植入的话，治理低效也就可以预见。当然，从积极的意义上看，IWRM 模式也是希望将水资源利用与地区经济发展相结合，间接地将当地国家间分歧维持在低烈度冲突的状态。如果将这种基于可持续发展理念的 IWRM 模式视为一种“低政治”解决方案的话，那么，如何将

^① Christine Bichsel, “Liquid Challenges: Contested Water in Central Asia,” *Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 12, No. 1, 2011, p. 28.

其延伸到化解涉及生存安全的“高政治”分歧领域是该模式下一步亟待考虑的发展目标。

三、“双轮驱动”的本地化治理新路径与上合组织的参与

国际多边开发机构虽然在中亚参与跨境水资源治理近 20 年，但在治理成效上却依旧收获甚少，原因在于，IWRM 模式的初步尝试未能找到切断“双重闭环”循环往复的关键链条。事实上，中亚国家面临的抉择是先破除“博弈闭环”从而疏导“脆弱闭环”，还是先破除“脆弱闭环”再推动解决“博弈闭环”。前一选择显然更有针对性，但也更具挑战性。IWRM 模式一定意义上导向的是后者，即通过制度建设来切入“脆弱闭环”，但在如何进一步推导到“博弈闭环”时则陷入了瓶颈，更何况，IWRM 模式未真正将疏导“博弈闭环”视为根本目的。于是，随着中亚各国对经济发展的需求不断提高，IWRM 所推动的制度供给进程日益跟不上经济发展对水资源的需求。而要破除中亚跨境水资源的“双重闭环”，关键是要挖掘其发展本质与内核。中亚跨境水资源治理从根本上说是一个发展的问题。中亚国家只有实现经济可持续发展，带动农村人口脱贫，并改善当地经济结构、提升生产效率，才能使稀有的水资源得以合理使用，确保淡水资源的人人可享用。但在发展的同时，也难以规避其固有的矛盾，即如何相应合理分配水资源，这需要有关国家在发展的过程中不断去调适、磨合与协商。水资源治理与水资源分配谈判如同两个“齿轮”，只有两者啮合在一起才能真正推进地区的稳定发展。

基于上述分析，人们需要思考的问题是，如何将跨境水资源治理融入到更大的区域发展框架中，实现真正的本地化治理；如何应对多元行为体参与带来的挑战；与此同时，如何在推进治理的过程中，使各方形成利益共识的“最大公约数”。

（一）搭建区域经济发展与水资源治理的通道

要培育中亚国家自主参与本地化水资源治理机制建设的动力，提供可期待的经济发展前景与利益至关重要。事实上，区域良好的经济发展也是妥善

解决跨境水资源争端的前提。因为区域经济的普遍增长、发展方式的日益多样化、人民生活的日渐富足等，都可在很大程度上降低跨境水资源争端的负面影响，从而可塑造解决争端的良好氛围。因而，应将水资源治理融入到区域经济发展当中，“以经促治”，通过区域经济合作带动本地化的水资源治理尝试。首先，创新区域金融合作机制。在吸纳西方国际多边开发机构贷款的同时，充分结合本地特色，运用上海合作组织银联体、亚洲基础设施投资银行（亚投行）等本地化金融机制，统筹多渠道金融来源，以一种开放透明、风险共担的方式为中亚水资源治理提供资金保障。其次，做大产能合作市场。产能合作的要义是“互补”，中亚国家的优势在于能源富足，劣势在于农业基础设施落后造成水资源的大量浪费。作为中亚邻国的中国则可在上述方面与中亚国家实现优势互补、互利共赢、共同发展。通过优质的产能合作，中亚国家能够建立起现代化的农业及工业体系，从而降低对稀缺水资源的过分依赖，降低国家间水资源矛盾爆发的可能性。再次，以水为脉，提升经济与社会凝聚力。社会民生是推动水资源治理和解决水资源纠纷的民意基础，但也要看到，中亚国家均为发展中国家，且有相当一部分民众还生活在贫困线以下，他们也成为水资源争夺冲突的潜在爆发点。因而，如何提升这部分群体的社会凝聚力便成为有效管控分歧的关键环节之一。以澜沧江—湄公河合作机制为例，该机制就将社会人文合作纳入其“三大支柱”之中，同时将水资源、农业和减贫列为其“五个优先领域”之一。虽然东南半岛与中亚在政治、社会、文化、水文环境、政治结构等多方面存在着巨大的差异，澜湄机制也难以在中亚复制，但该合作机制中突出经济与社会凝聚力的内容为中亚跨境水资源治理提供了一种可资借鉴的路径。

（二）培育政府引领，兼顾民主与效率的协商机制

打通区域经济发展与水资源治理之间的通道是疏通“脆弱闭环”的重要一步，而要从根本上破解“双重闭环”，则需要着力攻克“博弈闭环”的难题，这就要求中亚国家培育政府引领，兼顾民主与效率的水资源分配协商的机制。一定意义上讲，中亚水资源的合理分配和高效使用是推动区域经济发展的公共物品。要使该公共物品在各国间“公平可及”，则需要满足各利益

相关方的关切。IWRM 模式看到了这方面的“症结”，因而提出要加强利益相关方的对话协商，但其所欠缺的是政府的推动与引领，导致基层的协商过于松散，利益诉求也过于宽泛，其决策的效率也就难以彰显。

在这方面，上海合作组织作为一种提供水资源公共物品的优质协商平台，具有三方面优势。一是确保政治引领。涉及跨境水资源争议的相关中亚国家皆为上合组织的重要成员国，相关国家的元首及政府官员可在上合平台上定期会晤坦诚交换意见，为推动争议解决打下政治基础。二是施加积极有效影响。上合组织是地区重要的政治合作平台，特别是其弘扬互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展的“上海精神”，能有效提升争议协商的民主性与包容性。三是拓宽多层次参与路径。在有效政治引领的基础上，利用“上合组织大学”、“上合组织经济智库联盟”等高校、智库交流合作平台，从技术和民间层面展开观点的交锋，可以探讨水资源分配、利用、保护等多方面的议题与合作。

当然，借力上合组织解决中亚跨境水资源问题时也需要注意两对关系。一是上合组织多边性与跨境水资源分歧双边性的关系。应当看到，中亚的跨境水资源纠纷更多是多组双边关系之间的问题，在此情况下，通过所有域内国家的利益捆绑无助于双边分歧的解决，反而会增加制度成本。因此，上合组织在其中应当扮演两种角色，当相关国家冲突上升时，上合组织应起到调停的作用，而当相关国家合作氛围融洽时，上合组织则应成为谈判的“催化剂”。二是上合组织及其成员国和域外国家及国际多边开发机构的竞争与合作关系。国际政治角力在中亚水资源问题上难以排除，特别是西方国家希望介入水资源问题施加政治影响。为此，上合组织应当处理好成员国、域外国家等的关系，形成相互协调、良性竞争的局面，妥善吸收他国的可借鉴之处，不回避政治问题，但也要避免泛政治化。

（三）做好利益让渡与生态补偿的平衡

中亚国家在就水资源分配与治理问题进行协商谈判时，鉴于当地跨境水资源的稀缺性与生态脆弱性，必须要考虑如何做到公平合理和利益共享的问题。与此同时，看待该问题还必须跳出双边的范畴，从区域发展的视角出发，

探讨如何使相关国家损失最小化以及利益最大化。这里有两种路径：一是利益让渡。上下游国家对水资源的诉求不尽相同，但两者依然存在巨大的利益契合。例如，下游国家乌兹别克斯坦可参与上游国家塔吉克斯坦罗贡水电站的建设，因为合力建设水力基础设施可极大地降低共同的成本。同时，通过帮助塔吉克斯坦培育更先进高效的灌溉系统，反过来也可加大对下游国家的水资源供给。此外，防灾防洪、城镇供水、水信息沟通等议题都可成为水资源合作的潜在领域。二是生态补偿。流域生态补偿机制在世界许多国家国内跨行政区域河流上已经有较广泛的尝试，也积累了许多成功经验。其主要通过对水使用者征收附加税、排污费或以公债的方式筹集资金，通过财政转移支付等方式弥补另一方的损失。这就对中亚国家提出了一个挑战，即中亚地区是否有一个可协调彼此利益的中介机构实施生态补偿。这方面，上合组织同样也可尝试扮演这个积极的角色，通过“上合组织银联体”或者设立“上合组织开发银行”等机构，起到财政中介人的作用，为生态补偿机制的建立创造基础。

当然，另一个需要思考的问题是，如何做到利益让渡与生态补偿之间的平衡？因为上游国家同时身兼水资源使用者和生态保护者的双重身份，且相较而言其经济发展水平明显落后于下游国家，于是它们可能既是利益让渡的受益方，同时又是生态补偿的出资方。这种利益交错的局面无疑需要诸如上合组织乃至其他国际多边开发机构的参与，帮助缓解落后的上游国家的两难处境。

（四）完善治理的法制环境

良好的法制环境是保障中亚跨境水资源有效治理的前提，从“双重闭环”的视角来看，提升跨境水资源治理的法制能力与质量，也是为了斩除“制度弱化”的根基。IWRM 模式也对中亚跨境水资源治理的法制化有所尝试，该模式在处理水量分配问题时，更关注水资源与环境可持续发展。这一目标确实可为未来的治理方向提供可资借鉴的理念。例如，联合国《2030 年可持续发展议程》中，就明确强调废水处理是当前全球各国面临的重要挑战，面对日益缺乏的淡水资源，废水资源再利用已经成为实现可持续发展的重要途径。

径之一。中亚各国的工业化发展正如火如荼地进行，大量的工业废水、城市排污势必会给水质带来危害，进而影响上下游国家的关系。因此，中亚跨境水资源治理的法制化框架也应将废水利用列入目标之一。为实现中亚跨境水资源治理的长效稳定运行，相关国家必须联合探讨建立支撑组织运行、弥补环境救济、补偿机制短板的法律法规。但考虑到跨境水资源有其差异化的地域性特征，因而在完善中亚地区水资源法制环境的过程中，应做到具体问题具体分析，不谋求一部单一的法律，而是形成一套制度“组合拳”。

总而言之，中亚国家的水资源安全关系到整个地区乃至泛区域的长远发展，一个稳定的水环境符合中亚国家及其邻国的利益。在此背景下，一种由中亚国家共同参与的本地化机制不能缺位。只有将水资源治理与协商谈判同时纳入到该机制当中，才能真正疏导“双重闭环”朝良性的方向发展。当然，推动本地区经济发展是上述所有努力的根本动力，只有处理好中亚跨境水资源问题，流域内国家才能共享发展利益，反之，则会增加冲突的风险。未来，上合组织应围绕跨境水资源做好顶层设计、整体布局和规划，搭建好双边协商和多边治理的平台，同时也要因应来自内、外部的挑战，为相关风险作出评估与预案。

[收稿日期：2018-01-27]

[修回日期：2018-03-29]

[责任编辑：樊文光]

中国水资源与周边“水外交”*

——基于国际政治资源的视角

肖 阳

【内容摘要】 随着国家间跨界水资源争端日益加剧，“水外交”作为一种预防和化解争端、开展合作的新兴外交形式，逐渐受到国际社会的高度重视。从国际政治资源的视角来看，尽管跨界水资源主要表现为一种硬性国际政治资源，但与跨界水资源相关的科技、制度、组织、观念等软性国际政治资源的战略价值日益凸显。在外交活动中，各行为体掌握资源的多寡和利用程度决定了其外交的质量和效果，在跨界水资源权属、总量、分配等硬性国际政治资源既定且难以改变的前提下，如何在“水外交”中发挥软性国际政治资源的功能和作用显得尤为关键。从中国在东北亚、中亚、南亚和东南亚四个周边区域的“水外交”实践来看，科技资源、制度资源、组织资源和观念资源等软性国际政治资源已经发挥了不同程度的功能和作用，未来中国应进一步加大对相关软性国际政治资源的开发和利用力度，从而为周边“水外交”提供更多选择。

【关键词】 国际政治资源 软性国际政治资源 跨界水资源 周边外交
水外交

【作者简介】 肖阳，武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员（武汉 邮编：430072）

【中图分类号】 D82 X24 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0089-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803006

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

进入 21 世纪以来,在经济发展、人口增长、环境污染、气候变化等多重因素的叠加影响下,中国与周边国家对跨界水资源的需求空前上升,而由此引发的各种矛盾和冲突也不断增多。作为一种预防和化解争端、开展合作的新兴外交形式,“水外交”(water diplomacy)以其独特作用和战略意义日益受到国际社会的高度重视,国内外学界围绕“水外交”的定义、目的、对象、范围、方式等议题展开了广泛讨论。目前,国内在因水资源的稀缺性引发的安全化应对、区域性的水公共产品供给、跨界流域综合治理模式、跨界水资源开发利用的国际法适用、“一带一路”建设对跨界水资源问题的影响等领域的研究都取得了一定成果。但是对于“水外交”背后的国际政治资源运作以及中国开展周边“水外交”所依托的资源类型、来源和方式等本体性问题还需要进行深入研究。

本文首先从软性国际政治资源的视角出发,从与水有关的科技资源、制度资源、组织资源、观念资源四个方面尝试构建分析框架,厘清中国水资源中的软性国际政治资源现状,然后从东北亚、中亚、东南亚以及南亚四个区域进行评判,分析中国在利用软性国际政治资源方面的差异,最后提出若干对策建议。

一、文献回顾与分析框架

“资源”从词义上看,是指生产资料或生活资料的天然来源。^①由于不同历史时期的生产力发展水平不同,资源在构成国家实力中的地位和作用也会发生变化,因此“资源”在政治学语境中的内涵和外延也有所不同。

(一) 文献回顾

在国外学者中,以罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)、哈罗德·D·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)等为代表的行为政治学家最早将经济学中的“资源”概念引入政治学,如同经济学中的商品和服务一样,政治资源的稀缺性、

^① 关于“资源”一词的含义,参见《现代汉语词典》第 6 版,商务印书馆 2012 年版,第 1721 页。

价值性和竞争性是导致政治影响力不平衡的重要原因。^① 达尔认为, 政治资源是指一个人可用于影响他人行为的手段, 包括金钱、信息、食物、武力威胁、职业、友谊、社会地位等形形色色的东西。^② 拉斯韦尔认为, 物资既是战斗潜力的量度, 又是战斗效率的工具。取得战争胜利的一种方法就是运用物资去引起敌国人民的不满, 争取同盟者、维护中立者和提高国内士气。^③ 加布里埃尔·阿尔蒙德 (Gabriel A. Almond) 和宾厄姆·鲍威尔 (G. Bingham Powell, Jr.) 认为, 政治资源是指支持候选人的选票、文官集团的支持、武装力量等。要使各种政治要求成为真正的政策选择, 必须要得到政治体系中起决定作用的资源的充分支持。^④ 丹尼斯·朗 (Dennis H. Wrong) 将政治资源分为个人资源和集体资源, 认为政治资源是政治权力运行的基础, 最重要的集体资源是团结和组织。^⑤ 随着第一次石油危机的爆发, 石油资源作为一种外交和军事武器发挥了巨大作用, 以梅尔文·科南特 (Melvin A. Conant)、弗恩·戈尔德 (Fern R. Gold)、约翰·米切尔 (John V. Mitchell) 等为代表的“能源地缘政治学” (Geopolitics of Energy) 开始形成, 认为地缘环境与能源资源政策密切相关, 对稀缺资源的控制开始成为国际政治的一种重要权力。^⑥ 约瑟夫·奈 (Joseph S. Nye, Jr.) 对 16 世纪到 21 世纪世界历史上主要大国的权力资源构成进行了分析, 强调技术领先地位、军事实力、经济规模、软实力、跨国流动信息枢纽是构筑美国全球霸主地位的重要因素。^⑦ 国外学界对政治资源的认识是从政治学领域逐步延伸到国际政治领域的, 关注对象

^① Francisco J. Granados and David Knoke, “Organized Interest Groups,” in Thomas Janoski ed., *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 287-309.

^② [美] 罗伯特·A·达尔: 《现代政治分析》, 王沪宁等译, 上海译文出版社 1987 年版, 第 47 页。

^③ [美] 哈罗德·D·拉斯韦尔: 《政治学: 谁得到什么? 何时和如何得到?》, 杨昌裕译, 商务印书馆 2000 年版, 第 58 页。

^④ [美] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德等: 《比较政治学: 体系、过程和政策》, 曹沛霖等译, 东方出版社 2007 年版, 第 209 页。

^⑤ [美] 丹尼斯·朗: 《权力论》, 陆震纶等译, 中国社会科学出版社 2001 年版, 第 148-162 页。

^⑥ 潜旭明: 《美国的国际能源战略研究——一种能源地缘政治学的分析》, 复旦大学出版社 2013 年版, 第 24-26 页。

^⑦ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990, p. 34.

也从个人发展为国家以及国际社会，尤其突出了政治资源在权力政治中的重要角色，从一个侧面揭示了国际政治体系运转以及行为体对外行为的根源。

国内对政治资源的关注是随着改革开放和现代化发展而兴起的。王沪宁最早将政治资源分为物质性资源、非物质性资源和功能资源，认为非物质资源是非常重要的资源，而政治体系从本质上来说是最有力量和能力产生非物质资源的，对政治体系的资源配置能力不仅要有认识还要有恰当的战略。^①王冠中提出了“资源政治学”的概念，认为应从“小资源观”向“大资源观”转变，将资源的范畴从自然资源进一步扩展到政治资源、文化资源、社会资源、制度资源等。政治资源建设的本质就是政治主体为实现自身的政治目标，拓展政治资源的动态过程，包括开发、利用、配置和保护四个环节。^②陈文新建立了政治资源和政治资源配置的研究框架，认为政治发展过程不仅是一个消耗政治资源的过程，更是一个政治资源配置的过程。^③政治资源配置不科学，不仅会导致政治权力的流失或失衡，还将直接影响到一个国家的实力和能力。^④唐国才以外交资源为例，认为它既可以是物质性的，也可以是非物质性的；既可以是近期的，也可以是长远的；既可以是官方的，也可以是非官方的；既可以在国内，也可以在国外。外交资源重在国内和地方，必须向下看，向内反刍。^⑤舒梦强调了差序化开发与利用中国外交资源的重要性，指出外交手段与外交资源未能实现有效对接是导致目标与手段之间脱节的重要原因。^⑥傅菊辉提出了“国际政治资源”的概念，认为对国际政治资源的开发利用和争夺已成为21世纪国际政治的一条主线，相对系统和全面地论述了国际政治资源的角色、类型和开发利用方式，为研究国际政治提供了

^① 王沪宁：《市场发育和权威基础：保护和开发政治资源》，《复旦学报》（社会科学版）1995年第2期，第5-9页。

^② 王冠中：《资源政治学在中国：兴起之因及研究路径》，《探索》2007年第6期，第56页。

^③ 陈文新：《政治资源与当代中国政治发展》，《思想战线》2008年第4期，第80-83页。

^④ 陈文新：《当代中国政治资源配置研究》，武汉大学出版社2014年版，第169页。

^⑤ 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》，《国际展望》2013年第1期，第13页。

^⑥ 舒梦：《中国外交资源的差序式管理探析》，《国际展望》2014年第3期，第30-44页。

一个新的分析视角。尽管国内学界对政治资源的研究相对较晚，但在政治资源的分类、运行和配置等问题上进行了深入探讨，进一步拓宽了对政治资源的认知和理解范畴，为中国内政、外交相关资源的开发和利用提供了许多有益启示和理论解释。

从总体上看，在国内学界的研究中，一个共同特点是不再将资源局限于物质资源，非物质资源的重要性日益受到重视。然而，在既有的“水外交”研究中，物质形态的水资源长期以来都被视为一种重要的自然资源和战略资源，并以此作为研究的逻辑起点，对水资源的相关非物质形态资源的关注则相对不足，这也导致在“水外交”研究导向上往往陷入对跨界水资源争端问题本身的被动应对，缺乏对“水外交”所需的资源类型、来源、应用方式等进行主动谋划。因此，从资源的视角来分析“水外交”，具有重要的现实和理论意义。

（二）分析框架

国际政治资源是指国际政治各行为体在互动过程中发掘和创设能够为国际政治行为体贯彻其战略、实现自身利益时所运用，并且一经运用，则对其他行为体或国际政治产生作用与影响的公共性物质与非物质资源。^①其中，物质资源又被称为硬性资源，非物质资源又被称为软性资源，前者是国家硬实力的主要来源，后者主要指外交影响力，两者都是外交资源的重要组成部分。^②

“水外交”是一国外交在跨界水资源问题上的具体应用和拓展，实际上也是一国综合、统筹、协调和配置各种跨界水资源相关硬性国际政治资源和软性国际政治资源的复合过程。在跨界水资源权属、总量、分配等硬性国际政治资源既定且难以改变的前提下，如何在“水外交”中发挥相关软性国际政治资源的功能和作用显得尤为关键。从实践上看，跨界水资源作为软性国际政治资源主要包括以下四个方面（图1）。

^① 傅菊辉等：《国际政治资源论》，湘潭大学出版社2009年版，第3页。

^② 舒梦：《中国外交资源的差序式管理探析》，第35页。

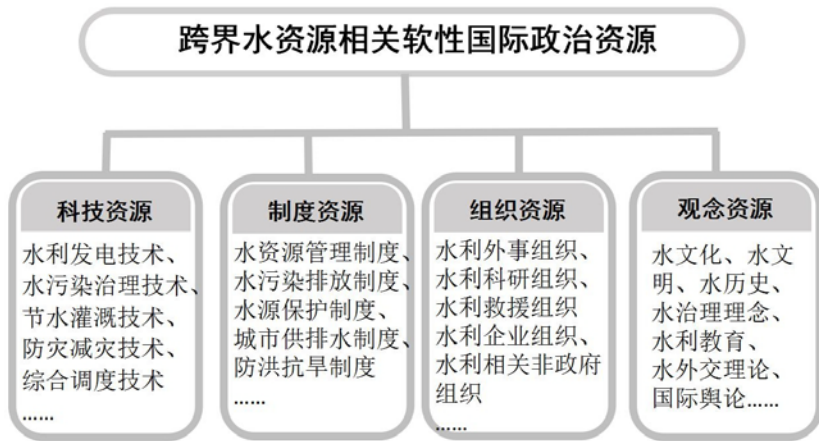


图 1 跨界水资源相关软性国际政治资源分类

资料来源：作者自制。

一是科技资源。科学技术是人类认识、开发、利用和保护跨界水资源的重要基础，也是一国维护国家安全和经济发展的重要战略资源。科学技术所表现出来的战略实力，直接关系到一个国家的政治、经济和军事在世界上的地位。^① 例如，以色列将水资源视为关系国家生死存亡的重大战略，全力投入，在节水灌溉、海水淡化、污水回收处理、城市智能水网等领域拥有世界顶尖技术，这使以色列不仅在水资源极度匮乏和争夺激烈的中东地区实现了“水独立”，还向世界各国出口水治理技术和农业生产技术，极大巩固了以色列的中东强国地位。^②

二是制度资源。制度是规范或影响人类在水资源的开发利用、节约保护、治理配置等环节的一系列具有约束力的基本规则，集中反映了一国在水资源领域的治理能力和法治水平，也会对他国和国际社会产生重要影响。例如，新加坡面对缺水的现实，在水源管理、公共环境卫生、制造业排污、公用事

^① 喻江、姜中元：《未来之梦——新地缘经济》，四川人民出版社 2000 年版，第 70 页。

^② 魏莱：《以色列“水独立”或重塑中东格局》，环球网，2013 年 7 月 15 日，http://world.huanqiu.com/depth_report/2013-07/4128736.html；Simona Weinglass，“How Israel Became a Water Superpower,” *The Times of Israel*, December 1, 2015, <https://www.timesofisrael.com/how-israel-became-a-water-superpower/>。

业供水等方面制定了一系列政策、法规、标准和制度，形成了一个全面、严格的水资源制度体系，在新加坡水资源治理中发挥了重要作用，其治水经验也成为一种极富吸引力的“产品”赢得了广泛国际赞誉。^①

三是组织资源。人类在治水实践中形成了各种不同职能的水利管理组织，它们是实施治水政策的主导力量，组织资源的强弱直接关系到治水目标的实现及其效果。例如，2012年3月，美国发起了“美国水伙伴关系”（U.S. Water Partnership, USWP）活动，并以此为纽带联合了美国国会、国务院、国际开发署、国家航空航天局、陆军工程师兵团等机构，可口可乐、福特、宝洁等跨国公司以及其他社会民间组织也参与其中，充分发挥了各方在政策、资金、技术等方面的优势，共同参与水资源对外援助项目，构建了一个全方位、多层次、宽领域的水外交组织体系，成为美国介入全球和地区水资源事务的重要抓手。^②

四是观念资源。人类在与水的实践活动中产生了水文化，表达对水的感悟和理解、认识 and 把握，并在涉水实践中形成了思想观念、思维模式、指导原则、行为方式等。^③ 随着文化软实力竞争的日益激烈，水文化等观念资源一方面促进了本国对水资源的认识，另一方面以其独特的影响力对其他行为体产生了导向作用。例如，瑞典斯德哥尔摩国际水研究院（Stockholm International Water Institute, SIWI）创办的“世界水周”（World Water Week）是世界上最具有影响力的国际水事活动之一，在保护全球水资源和环境方面作出了重要贡献，还把一些研究成果推向道德与价值层面，增强了瑞典在全球水资源治理领域的引领地位。

随着各国跨界水资源活动的深入开展，相关软性国际政治资源的战略价值日益凸显，这些资源以其特有的方式对其他行为体产生潜在影响，促进或阻碍跨界水资源相关硬性国际政治资源效用的发挥，是行为体自身软实力的重要体现。中国是亚洲大陆主要大江、大河的发源地，位于中国境内的青藏

^① 丁娟：《全球化背景下的新加坡公共外交》，云南大学硕士论文，2012年，第35-45页。

^② U. S. Water Partnership, 美国水伙伴官网, <http://www.uswaterpartnership.org>。

^③ 陈雷：《弘扬和发展先进水文化 促进传统水利向现代水利转变》，《中国水利》2009年第22期，第17-22页。

高原被誉为“亚洲水塔”（Asian Water Towers）^①，在跨界水资源方面具有明显的上游天然优势。然而，在跨界水资源问题不断增多的情况下，中国这种优势反而使其逐渐陷入了“上游发展困境”^②，“中国威胁论”一度演变为“中国水霸权威胁论”^③，这在一定程度上暴露出中国在相关软性国际政治资源方面的不足。因此，从科技资源、制度资源、组织资源以及观念资源四个方面构建一个分析评估框架，可为中国进一步开展周边“水外交”提供有益参考。

二、作为软性国际政治资源的中国水资源的发展现状

随着中国水利事业实现历史性跨越和发展，中国在水资源相关科技、制度、组织以及观念方面形成并积累了大量软性国际政治资源。与周边国家相比，中国在促进国家经济和社会可持续发展以及对外交流与合作中具有一定相对优势。

（一）中国水资源中的科技资源

自改革开放以来，中国高度重视科技资源在水利建设中的战略性作用，并取得了一大批重大水利科技成果，为中国开展“水外交”、进行水资源方面的合作提供了重要基础。

在水力发电方面，中国是世界上水电装机规模最大的国家，也是当今世界水利行业的引领者，形成了具有中国特色的水力发电成套技术，创造了世界水电工程史上多项第一。^④随着世界水电开发进程的加快，采用或部分采

^① Walter W. Immerzeel, Ludovicus P. H. van Beek, and Marc F. P. Bierkens, “Climate Change will Affect the Asian Water Towers,” *Science*, Vol. 328, No. 5984, 2010, pp. 1382-1385.

^② “上游发展困境”即如何满足自身经济发展的同时兼顾下游国家的利益和需求。详见 Patricia, Wouters, “The Yin and Yang of International Water Law: China's Transboundary Water Practice and the Changing Contours of State Sovereignty,” *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 23, No. 1, 2014, pp. 67-75.

^③ Brahma Chellaney, “China's Water Hegemony in Asia,” *Livemint*, April 27, 2016, <http://www.livemint.com/Opinion/1qM2LdMPsMd0fLNrDUVjRK/Chinas-water-hegemony-in-Asia.html>.

^④ 《瞄准世界水电科技制高点——〈国家能源科技“十二五”规划〉解读之水电篇》，《中国电力报》2012年4月23日。

用中国水电技术标准的项目越来越多，中国水电标准已成为世界水电开发的重要组成部分。^①

在节水灌溉方面，中国自 20 世纪 70 年代以来就在新疆生产建设兵团引进和发展喷灌、滴灌、微灌、管灌等农业节水技术，经过 40 多年的发展和创新，各种节水灌溉技术在全国得到了大面积应用和推广，并形成了成套节水灌溉技术体系。新疆生产建设兵团节水技术已经输出到 18 个国家和地区，试验示范总面积为 4.67 万亩，节水技术已经成为中国面向发展中国家输出技术的亮点。^②

在流域规划方面，中国已经建立了以流域综合规划为主体、水资源配置、防洪规划、水利战略发展规划和各专项规划为支撑的规划体系，积累了丰富的治理经验和成功案例，为经济、社会、生态发展作出了巨大贡献，同时也成为中国与周边国家开展水利技术合作的重点领域之一。

在防灾减灾方面，中国历来高度重视科技减灾的重要作用，在灾害监测预报、防灾、抗灾、救灾以及灾后重建方面的水平不断提升。此外，卫星遥感、雷达、自动观测、地理信息系统等一系列高新科学技术在防灾、减灾、救灾领域获得广泛应用和推广，为中国防灾、减灾、救灾事业的发展提供了有力支撑。^③

（二）中国水资源中的制度资源

中国在长期的水资源治理实践中制定了一系列与水资源相关的法律法规、部门规章，形成了较为完备的水利制度体系，推动中国水利事业迈入科学化、法治化轨道，也为周边国家的水利发展提供了许多可供学习和参考的经验。

在水资源管理方面，面对人与水的矛盾日益突出的现实，中国出台了最严格的水资源管理制度，划定了水资源开发利用总量控制、用水效率控制、

^① 孔德安：《水电工程技术标准“走出去”战略管理分析原则与框架模型研究》，《水利水电技术》2015年第3期，第38页。

^② 《18个国家和地区用上了兵团的节水技术》，《中国经济导报》2012年9月29日。

^③ 《提升科技支撑水平 推动防灾减灾救灾事业发展》，《中国减灾》2016年第21期，第6页。

水功能区限制纳污控制“三条红线”，^①探索建立了以“河长制”为代表的河湖管理新模式，并建立了相应的目标考核、行政问责和监督检查机制，进一步丰富了国际水资源管理的先进理论和实践。

在水利工程质量监管方面，中国高度重视水利工程质量对国民经济发展和人民生命安全的影响，制定了《水利工程建设程序管理暂行规定》《水利工程质量监督管理规定》等规章制度，实现了从项目建议、可行性研究到竣工验收、质量监督的全程监管体系，为中国水利工程建设走向世界提供了重要的质量保障。^②

在城市供水、排水方面，中国在长期的城市建设中对供水、排水管理进行了大量的探索和实践，出台了《城市供水条例》《城镇排水与污水处理条例》《水源地保护条例》等一系列文件，使中国的供排水行业形成了较为完善的法规体系，^③也为中国对外推广“海绵城市”建设经验提供了制度支撑。

在防洪抗旱方面，作为世界上洪灾、旱灾频发多发的国家之一，中国建立了以《中华人民共和国防洪法》等法律法规为主体、部门规章相配套、地方性法规为补充的防洪抗旱制度体系，涉及水情预警、防洪编制、应急预案、灾害防治、物资储备、库容调节等领域，多次成功防御了特大自然灾害，为中国乃至世界防灾事业作出了巨大贡献。

（三）中国水资源中的组织资源

在水资源组织方面，中国立足于国情和自然规律，建立了以国务院水行政主管部门—流域机构—地方水行政主管部门^④为主的水资源管理架构，除此之外，还形成了各种具有不同功能和类型的水利组织，在中国周边“水外交”中发挥了重要作用。

一是水利外事组织。在中央层面，水利部是国家最高水行政主管部门，其内设的相关涉外职能部门专门负责对外水利和科技事务；在流域层面，长

^① 《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》，《中华人民共和国国务院公报》2012年第6期，第4-6页。

^② 饶明奇等：《水与制度文化》，中国水利水电出版社2015年版，第83-95页。

^③ 李振东：《中国城市供排水事业六十年》，《建设科技》2009年第23期，第19页。

^④ 王冠军、王春元、冯云飞：《中国水资源管理和投资政策》，《水利发展研究》2001年第5期，第1页。

江水利委员会(长江委)等七大派驻机构也下设专门的国际合作与科技部门;在地方层面,各省市的水利厅/局也都下设有科技外事处等部门,这种自上而下的水利外事组织是实施“水外交”政策的主要力量之一。

二是水利科研组织。中国根据自身的组织架构和流域特点在中央、流域和地方三个层面都设立了大量水利科研机构,例如,水利部设有水文信息中心、水规划总院、水利水电科学研究院等多个直属机构。^①长江水利委员会下设有长江科学院、澜湄水资源合作中心等单位,在各省市多设有水利水电设计院及水利院校,这些水利科研和教学机构在助力国内建设的同时,也积极服务国家大局,承担了大量水利对外技术援助工作。

三是水利救灾组织。在应对水旱灾害方面,中国建立了以国家有关部门为领导,国务院各部门相配合,各级防汛抗洪指挥部门共同参与的水利救灾组织体系,并组建了不同层级和功能的救灾应急组织,涵盖工程、通讯、交通、医疗、装备、物资、资金、动员、培训等各个领域,为中国开展国际救灾行动提供了重要支撑。

四是水利企业。自中国实施“走出去”战略以来,大量的水利水电企业走出国门参与海外工程项目,同时也带动了相关设计规划、装备制造、施工建设等行业的发展,为当地的社会经济发展作出了贡献,不仅提高了中国水利的国际影响力,而且在加强周边外交、促进南南合作以及推动“一带一路”建设中也起到了重要作用。^②

(四) 中国水资源中的观念资源

中国具有悠久的水资源治理历史,在长期与水相伴、相争、相安的实践中形成了独特而灿烂的中华水文化。随着时代的进步和发展,水被赋予了越来越多的文化内涵和表现形式,这为中国与周边国家开展“水外交”提供了丰富的观念资源。

在水文化方面,水是中国古代极为典型的根隐喻。^③两千多年前的思想,

^① 陈宜瑜等:《中国流域综合管理战略研究》,科学出版社2007年版,第73-75页。

^② 吴浓娣等:《中国水利“走出去”的成效与机遇——水利贯彻落实“一带一路”战略系列研究之一》,《水利发展研究》2017年第11期,第83页。

^③ 刁生虎:《水:中国古代的根隐喻》,《中州学刊》2006年第5期,第180页。

如“上善若水”^①“水乃万物之本”^②“水能载舟亦能覆舟”^③等一直传承至今，并形成了一大批与水有关的哲学、政治、宗教、文学、艺术等文化资源，对中国及周边国家都产生过巨大影响，这些资源已成为促进文化相融、民心相通的重要纽带。

在水教育方面，中国建立了一套门类齐全、结构合理的水利教育体系，涵盖了基础教育、职业教育、高等教育等各个层面，为中国水利事业发展输送了大批优秀人才。随着中国水利国际教育的开展，这些优质的水利教育资源不仅提升了周边国家的水利技术和能力，也大大增强了中国水利教育的国际竞争力。

在传播方面，中国积极发挥主场优势，连续多年举办了中国水论坛、中国水务高峰论坛、青岛国际水大会^④、中国水博览会等大型国际水事活动，这些活动聚集了国际组织代表、各国政府官员、专家学者、企业人士等，共同围绕全球水资源问题进行对话和交流，成为展示中国的水资源治理理念和水利综合实力的重要舞台。

在有关水的理念方面，2015年以来，中国提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，力推绿色“一带一路”建设，呼吁构建“人类命运共同体”，这些创新理念不仅为全球水资源可持续发展贡献了中国智慧和方案，还展现了中国致力于推动全球绿色、低碳、循环、可持续发展的决心，塑造了中国负责任的大国形象。

三、中国周边“水外交”中软性国际政治资源的应用状况

从中国周边“水外交”所涉及的跨界水资源分布看，大致可分为东北亚、中亚、南亚和东南亚四个区域。从科技资源、制度资源、组织资源、观念资源四个方面对以上四个区域进行评估，可从整体上把握当前中国周边“水外

^① “上善若水，水善利万物而不争。”参见《老子·第八章》。

^② “水者何也？万物之本原也，诸生之宗室也。”参见《管子·水地篇》。

^③ “君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟，君以此思危，则危将焉而不至矣？”参见《荀子·哀公》。

^④ 原为“青岛国际脱盐大会”，2017年6月更名为“青岛国际水大会”。

交”中的软性国际政治资源的应用状况。

（一）东北亚地区

中国在东北亚地区的跨界水资源主要是黑龙江、鸭绿江、图们江等界河，以及兴凯湖、长白山天池、贝尔湖等界湖，“水外交”的对象国主要是俄罗斯、蒙古和朝鲜。由于东北亚流域汛期降水量较大，易发生洪灾，以及跨界流域沿岸高污染、高能耗产业集中，防洪和防污一直都是中国与流域各国关注的焦点问题。

中俄界河长达 3 000 多公里，水资源十分丰富，两国又同为地区大国，在软性国际政治资源方面优势相当。从总体上看，两国在科技、制度、组织等资源应用方面效果较为突出。例如，在科技资源方面，以 2005 年松花江发生重大水污染事件为节点，中俄在水体监测、环境保护、防灾减灾、交通设施等领域的技术合作不断深入。2007 年至今，两国已连续 10 年在界河和界湖开展联合监测，建立了兴凯湖—汉卡斯基等 6 对跨界自然保护区。^① 在组织资源和制度资源方面，自 2013 年以来，为应对黑龙江—阿穆尔河流域汛期洪灾，中国水利部和有关部门与俄罗斯联邦紧急情况部密切联系、相互配合，有效减轻了灾害造成的损失，双方以此为契机签订了防洪谅解备忘录，俄方表示将学习和借鉴中国的防灾体系建设。^② 中俄在与水有关的观念层面的互动较少，双方主要是对界河、界岛进行旅游资源开发合作，在水人文交流方面还未形成一定规模。

相对于中俄合作而言，中国与蒙古和朝鲜之间的跨界水资源合作差距较大，主要是中国单向对外援助，软性国际政治资源的应用整体相对较低。例如，在科技资源方面，中国与蒙古和朝鲜的合作仅限于水文信息交换和测量领域。2009 年 9 月，中国向朝鲜赠送了 30 台流速仪帮助其开展水文测量和报讯工作。^③ 2014 年 5 月，中蒙在恢复沙尔勒金河天然水流、边界水文水质资料交换、贝尔湖水下及周边地形测量等方面达成了多项共识，蒙方也表

^① 许正：《中俄边境生态涵养显现生机》，《瞭望》2016 年第 12 期，第 30-31 页。

^② 《陈雷出席俄罗斯第二届东方经济论坛》，水利部国际合作与科技司，2016 年 9 月 5 日，http://gjkj.mwr.gov.cn/jdxw/201609/t20160905_761868.htm。

^③ 《刘宁副部长会见朝鲜气象水文局局长高日勋》，水利部国际合作与科技司，2009 年 9 月 14 日，http://gjkj.mwr.gov.cn/jdxw/200909/t20090914_594934.htm。

示希望学习中国在水资源规划及优化配置、利用与保护以及水利水电工程技术领域的先进经验和技術。^①

造成中国在东北亚“水外交”中软性资源应用不均衡的状况主要有以下原因。一是蒙古和朝鲜自身发展较为滞后，还不具备与中国开展跨界水资源平等合作的实力；二是东北亚地区政治、经济、文化发展不平衡，中国与俄罗斯、蒙古、朝鲜在边界历史认知、流域水文化认同等方面还存在较大分歧；三是东北亚地区地缘环境复杂，各方基于自身战略利益考量，对中国在该地区开发和利用跨界水资源还存在戒备和防范心理。

（二）中亚地区

中国在中亚地区的跨界水资源主要有额尔齐斯河、伊犁河等跨界河流以及霍尔果斯河等界河，“水外交”对象国主要是哈萨克斯坦。由于中哈跨界水资源主要分布在亚欧内陆干旱区，地理环境封闭，降水量少且蒸发强烈，跨界水资源作为该区域主要的淡水来源，对两国的生态安全和经济发展的战略意义十分重大。自中哈建交以来，哈方多次主动提出开展跨界水资源合作，这已成为两国关系发展中的一个重要合作领域。

在软性国际政治资源应用上，中国和哈萨克斯坦在科技资源和组织资源方面的合作较为突出。例如，在科技资源方面，双方围绕水电开发、引水工程、农业灌溉、防洪防凌、水文信息交换等展开了大量合作。2008年4月，中国承建了哈萨克斯坦独立以来第一个大型电力能源项目——玛伊纳水电站，缓解了哈萨克斯坦南部的电力紧缺，也展示了中国在世界水电领域的先进成果。^② 2013年7月，中哈霍尔果斯河友谊联合引水枢纽工程竣工并投入使用，成为中哈跨界河流务实友好合作的重要标志。^③ 为应对中亚持续严重的水危机，中国新疆生产建设兵团在哈萨克斯坦建立了节水滴灌示范区，

^① 《中蒙边界水联委会第六次会议在北京举行》，中国政府网，2014年5月16日，http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/16/content_2680684.htm。

^② 金哲平：《哈萨克斯坦玛伊纳水电站项目签字仪式在人民大会堂举行》，《国际经济合作》2008年第4期，第56页；杨永江等：《中国水战略——以水电开发为先导》，中国水利水电出版社2011年版，第162页。

^③ 《中哈两国携手利用跨界河流水资源》，人民网，2013年7月5日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0706/c70731-22099221.html>。

并实现了滴灌器材装备输出。在组织资源方面，中科院新疆地理研究所与哈萨克斯坦众多科研机构对咸海、巴尔喀什湖等内陆湖泊和跨界河流开展了联合调研，为中亚地区水资源可持续发展提供了重要参考。^① 作为伊犁河和额尔齐斯河上游国家，中国多次积极协调各部门向哈萨克斯坦进行应急补水和防洪报汛，为哈萨克斯坦做好防汛抗旱工作提供了及时帮助，获得了哈方的高度赞誉。^②

然而从总体上看，中国在制度资源、观念资源方面的优势并未得到发挥。例如，尽管中国和哈萨克斯坦两国高层都表达了加强跨界水资源深入合作的决心和强烈意愿，而且还在“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策战略对接中将跨界水资源列为重点合作领域，^③ 但是双方在具体落实行动上还显得较为迟缓，出现了“雷声大、雨点小”的现象。究其原因，主要在于中哈在经济快速发展过程中对跨界水资源的需求量日益上升，在水量分配等敏感问题上始终未能达成一致，双方谈判的不透明和迟滞不前加剧了彼此的猜忌和担忧。此外，中哈在跨界流域的产业结构、用水方式、水坝开发等问题上还存在诸多分歧和矛盾，而中国在上述问题领域相对更具优势。在额尔齐斯河问题上，哈萨克斯坦有学者提议在上海合作组织框架下签订俄、中、哈三方协议，这可能产生哈方通过俄罗斯制衡中国以影响或改变中国立场的效果。^④

（三）南亚地区

中国面向南亚地区的跨界水资源主要是雅鲁藏布江—布拉马普特拉河、森格藏布河—印度河、巴吉拉提河—恒河等跨界河流，“水外交”对象国主

^① 2010年，中国、哈萨克斯坦等国家众多科学家及国内18家科研院校百名科技工作者首次对中亚地区的水资源、气候、土壤、植物等进行了系统性阐述和评估，为中亚地区的可持续发展提供了重要的科技支撑。参见吉力力·阿不都外力等：《中亚环境概论》，气象出版社2015年版，第1页。

^② 《中哈利用和保护跨界河流联合委员会第十四次会议在阿拉木图举行》，新华网，2016年11月30日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/30/c_129384958.htm。

^③ 《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》，“一带一路”官网，2017年2月16日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydylgw/201702/201702160515014.pdf>。

^④ Anatoliy Dmitriyevich Ryabtsev, “Threats to Water Security in the Republic of Kazakhstan: The Transboundary Context and Possible Ways to Eliminate Them,” in Chandra Madramootoo, ed., *Water and Food Security in Central Asia*, Springer Netherlands, 2011, pp. 69-75.

要是印度。南亚地区跨界水资源多为巨川上游，山高谷深，水能蕴藏量丰富，地缘战略位置极为重要，中印围绕跨界水资源开发和利用展开了激烈博弈，水资源已成为影响两国关系发展的障碍之一。

从总体上看，在中印“水外交”中，相关软性国际政治资源应用整体层次较低。例如，在科技资源方面，中印仅限于较低层次的水文报讯合作，多年来不仅未有明显提升，反而还有倒退的迹象。2017年8月，中印洞朗军事对峙期间，印度外交部发言人拉韦什·库马尔（Raveesh Kumar）称中方当年未提供雅鲁藏布江水文资料，暗指中国对席卷印度东北部的洪灾负有责任。^①在组织资源方面，中印主要通过双方水利部门建立的跨界河流专家级机制进行对话，就跨界河流的水文报讯、应急事件处理等问题开展合作，受部门权限、官员级别、合作范围等因素的限制，对话机制在解决争端上的功能和作用十分有限。在制度资源和观念资源方面，受到中印边界问题以及印度大肆炒作和渲染“中国水威胁论”的冲击和影响，中印在水资源相关制度、人文等方面的交流已基本陷入停滞状态。

中印都是世界上发展最快也是最大的发展中国家，在软性国际政治资源方面理应具有较强的互补性和较大的合作潜力，造成当前这种不佳状况主要有以下因素。一是中印都属于缺水型国家，对跨界水资源需求较大，两国都将跨界水资源视为促进经济发展的重要战略资源，并制定了大规模的水坝建设和引水计划，但在水资源分配和利用问题上产生了较大矛盾且一直未能解决。二是中印跨界水资源争端与边界领土问题密切相关，印度一方面企图利用水电开发巩固其在藏南地区的实际控制，另一方面又担心中国在上游的活动成为对其施压的手段甚至军事威胁，^②因此极力引导国际舆论抹黑中国，试图以“受害者”的形象博得同情，从而获得国际社会对争议领土“实际控制区”的承认。^③三是中印跨界水资源争端也反映出两国在南亚的地缘政治结构性矛盾的进一步显现和升级，印度对中国崛起产生了严重的心理不平

^① Kallol Bhattacharjee, "No Data from China on Brahmaputra This Year," *The Hindu*, August 18, 2017, <http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-national/no-data-from-china-on-brahmaputra-this-year/article19520875.ece>.

^② 雷志华：《水资源争端隐现的周边安全新变数》，《华夏时报》2011年9月12日。

^③ 李志斐：《水与中国周边关系》，时事出版社2015年版，第120页。

衡,对中国的种种行为都保持高度警惕和防范,欲将跨界水资源问题安全化、政治化以达到牵制中国发展的目的。

(四) 东南亚地区

中国在东南亚地区的跨界水资源主要是澜沧江—湄公河、怒江—萨尔温江、独龙江—伊洛瓦底江、元江—红河等跨界河流,“水外交”对象国主要是缅甸、泰国、老挝、柬埔寨、越南五国。2015年11月,澜湄合作机制(LMC)正式启动,水资源合作被列为五大优先发展领域之一,^①中国与湄公河五国的跨界水资源合作进一步加强。

从总体上看,中国与湄公河五国在与水相关的软性国际政治资源应用方面整体优势较大,合作成果较为丰富。例如,在科技资源方面,中国与湄公河五国在水电开发、节水灌溉、流域规划、防灾减灾、航运交通等领域进行了广泛技术合作,还为老挝国家水资源信息数据中心、柬埔寨国家水资源科技研究院提供专业设备援助。^②在制度资源方面,中国多次派出专家组赴老挝、柬埔寨、缅甸,指导开展水资源综合管理、流域开发、防洪灌溉等规划编制,并举办了城乡供水规划与管理、流域与水资源综合管理等培训,积极分享中国在水资源治理方面的成功经验。^③在组织资源方面,中国水利外事、科研、企业、救援等组织发挥各自功能积极参与澜湄水资源合作项目。2016年3月,中国针对湄公河下游的持续旱情,由国家防总组织多方力量进行应急补水,有效满足了下游多国的用水需求。^④在观念资源方面,武汉大学、河海大学等高校开展了不同层次的水利人才培养计划,复旦大学、广西财经学院等高校参与发起了澜湄流域治理与发展青年创新设计大赛,这些水人文交流活动为“澜湄水文化”的形成创造了有利条件。

^① 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》,新华网,2016年3月23日,http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm。

^② 《长江委主任魏山忠访问柬埔寨、老挝、缅甸》,长江水利网,2017年4月5日,<http://www.cjw.gov.cn/ldzl/wsz/gzhd/25245.html>。

^③ 《水利部:将水资源合作打造成澜湄合作的旗舰领域》,人民网,2017年12月19日,<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1219/c1001-29717130.html>。

^④ 《应越南社会主义共和国请求 我方启动澜沧江梯级水电站水量应急调度 缓解湄公河流域严重旱情》,国家防汛抗旱总指挥部办公室,2016年3月15日,http://fxkh.mwr.gov.cn/gzdt/201603/t20160315_735745.html。

中国与水相关的软性国际政治资源在澜湄“水外交”中得到了充分应用，主要得益于以下几个因素。一是澜湄六国地缘接近、人文相通、经济互补，中国与湄公河五国均建立了全面战略合作伙伴关系，次区域合作不断趋于成熟，具备天时、地利、人和等有利条件，为各种软性国际政治资源发挥作用创造了良好的外部环境；二是在澜湄合作机制建立后，中国与湄公河五国在跨界水资源合作方面进行了全面布局，制定了相关行动计划，这种方式不仅有利于增强各方的合作意愿和动力，也有利于中国对相关资源进行优化和配置，极大提高了各种资源的使用效率；三是中国积极落实“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，通过对自身优势资源的转化和开发，为澜湄水资源合作提供了大量地区性公共产品，适应了湄公河五国在跨界水资源开发和利用方面的需求，促进了各方在跨界水资源合作上的良性互动。

四、对未来开发和利用水资源的思考

从中国在东北亚、中亚、南亚以及东南亚四个周边地区的“水外交”实践来看，与水相关的科技、制度、机制和观念等软性国际政治资源都发挥了不同程度的功能和作用。未来中国应从战略高度对与水相关的软性国际政治资源进行整体规划，畅通各种资源流动的渠道，继续推动相关软性资源的开发和利用，合力丰富中国周边“水外交”的“工具箱”。

（一）做好周边“水外交”战略规划，系统辨别和配置相关优势资源

当前，由于“水外交”在中国刚刚兴起，中国在开展周边“水外交”的实践中主要侧重于如何应对周边跨界水资源问题，对“水外交”理论层面和战略层面的关注相对不足，这也导致中国在与水相关的国际政治资源的分配和应用上严重不均衡，与欧美“水外交”强国相比，中国在方式和手段上还显得较为单一。因此，构建一个整体性、系统性和前瞻性的周边“水外交”战略规划是进行相关软性资源配置的必要前提。

首先，在战略的制定上，中国应该明确“水外交”在国家改革发展和周边外交中的定位和功能，统筹局部与整体、短期与长远、国内与国外之间的

关系，制定相应的战略目标和实施方案；其次，中国需要对现有与水相关的软性国际政治资源进行系统梳理，判断这些资源在周边“水外交”中的功能和作用，进一步创新资源的开发和利用方式，避免闲置和浪费；再次，中国在周边“水外交”战略规划的基础上需要对相关资源进行科学合理布局 and 配置，提高各种资源的使用效率；最后，中国有必要建立一套周边“水外交”资源评估和反馈机制，不断完善和调整资源的应用方案，为推进周边“水外交”积累经验。

（二）加强周边“水外交”组织架构建设，保障各种资源流动畅通

从理论层面看，“水外交”主要表现为各种国际政治资源的相互组合和应用，而在实践层面则需要相关“水外交”组织共同参与和联合行动。然而，从实践来看，当前中国周边各区域的“水外交”参与主体较为分散，且在职能上相互交叉，还未形成一个统一有效的组织协调机制，导致相关软性国际政治资源之间缺乏有效协调。因此，未来中国需要进一步加强周边“水外交”组织架构建设，保障各种资源的流动畅通。

由于跨界水资源问题的核心是安全，涉及政治安全、经济安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全等多个方面，中国可参考欧美发达国家的经验，在国家安全委员会下设立“水资源安全专业委员会”^①，纵向上形成中央与地方的上下联动机制，横向上形成联合多部委以及地方政府的跨部门、跨区域、跨层级综合协调机制。针对各区域的水问题，中国可成立若干由中央多部门及地方政府参与的联合工作组，加强与周边国家及地方政府的联系，逐步提升合作水平。此外，随着周边跨界水资源问题不断增多，除传统的水利和外交部门外，中国还可以发挥环境保护、卫生医疗、减贫、开发等非政府组织的作用，扩大“水外交”相关组织资源的范围，对周边“水外交”组织架构进行补充和完善。

（三）推动科技创新和融合，为解决周边国家水资源问题提供技术方案

^① 2010年5月，英国卡梅伦内阁组建了国家安全委员会（NSC），并构建了“大国家安全”管理框架，将水资源与反恐、能源短缺、自然灾害等问题都纳入其中。参见游志斌：《英国政府应急管理体制改革的重点及启示》，《行政管理改革》2010年第11期，第59-63页。

中国在水利科技资源方面相对周边国家具有明显优势，但在与周边国家合作方面总体上差别较大，特别是与蒙古、朝鲜、印度等国还处于低层次的水文监测和报讯领域。因此，未来中国除了要继续保持自身在水利科技领域的优势之外，还要注重针对周边不同国家和地区的问题和特点，提升科技资源的适用性。

具体而言，一是从长远来看，中国要在水利科技相关重点领域、关键环节、核心技术上实现突破，抢占国际水利科技制高点，继续保持自身在水利科技领域的领先地位。二是要推动不同科技领域的交叉融合，例如，中国可以加快量子通信、航空航天、人工智能等领域的先进成果在水利科技领域的转化和应用，进一步扩大科技资源的范围。三是要发挥不同科技资源的功能和优势，为解决周边国家水资源问题提供技术方案，以务实合作消除对方的误解。例如，在东北亚水外交中，针对各方关注的流域污染问题，中国可主动与俄罗斯、蒙古、朝鲜等国科研机构加强合作，开展联合调研，共建联合实验室、流域环境信息监测等项目，加强科技信息共享和交流，共同发布多语种的调研报告，提高合作的开放度和透明度。

（四）完善水资源相关制度，通过自身改革和实践增强制度竞争力

有效的制度供给是提高国家核心竞争力的重要保证，然而，从总体上看，中国在周边“水外交”中的制度优势并未得到充分发挥，这一方面反映出中国在制度目标设定与自身实践效果上还有一定差距，另一方面也反映了中国在水资源制度方面亮点较少，制度竞争力相对不足。因此，未来中国需要进一步完善与水资源相关的制度，通过改革和实践增强制度的竞争力。

具体而言，一是要针对水资源发展的前沿问题，建立健全中国水资源制度体系，对已过时、不合理的制度进行重新修订或清理，提高制度的科学性、规范性和可操作性；二是要加强水利制度方面的对外交流，一方面要学习和借鉴发达国家的先进制度和成果经验，弥补自身不足，另一方面要加强与周边国家广泛深入合作，进一步挖掘和开发潜在优势资源，以更多的合作成果增强中国在制度资源方面的影响力；三是制度的优势和吸引力主要来源于自身的成功实践，制度本身也是各方面实践水平的综合表现，中国要加强制度

与科技、组织、观念等资源之间的耦合关系，以自身的改革和成功实践增强制度资源的竞争力。

（五）加强与水相关的人文交流，提升观念资源的国际影响力

水文化可以跨越时空成为一个全球性的、可以为不同民族、不同文化背景的人们以及不同学科的科学家共同对话的领域。^① 相对于其他资源，中国在周边“水外交”中对观念资源的应用总体较为薄弱，无论是整体应用水平还是国际影响力，都与中国源远流长的水文化历史地位严重不相称。未来中国应从战略高度重视与水相关的观念资源，加强人文交流，改进和创新资源的开发和利用方式，提升观念资源的国际影响力。

具体而言，一是要建立起中国与周边国家的水利专家、学者以及智库机构共同参与的二轨、一轨半对话机制，共同围绕跨界水资源问题展开研讨，减少双方的误判和猜疑，促进各方的沟通与合作。二是要加强对水利国际人才的培养。水利人才不仅是各国水利事业发展的重要力量，也是开展“水外交”的直接主体。中国要注重水利与国际法、国际关系、历史文化、遥感测绘、环境保护等专业的跨学科人才培养，使水利国际教育成为中国推广技术、输送人才、交流思想、传播文化的重要平台。三是要丰富传播手段，精心构建周边“水外交”传播话语体系，讲好中国“水故事”，传播好中国“水声音”。例如，可学习新加坡经验，举办水资源领导人峰会、论坛、“国际水周”^②等活动，全面展示中国在水资源领域的国际影响力。

结 束 语

中国周边地缘环境复杂，不同区域的跨界水资源问题也表现各异，随着各国对跨界水资源的需求急剧上升，可以预见，未来中国与周边国家的跨界水资源问题将会长期存在。此外，美、日、欧、印、澳等域外国家纷纷利用

^① 郑晓云：《水文化与水历史探索》，中国社会科学出版社2015年版，第21页。

^② 新加坡国际水周每两年一届，是由新加坡政府发起的国际多边水问题对话平台，是当前国际规模和影响力最大的国际水事活动之一，活动包括水领导人峰会、水大会、水博览会、水节，并设立了著名的“李光耀水源荣誉大奖”，旨在表彰通过科技进步和政策管理为解决全球水问题取得杰出成就的个人或机构。

资金、教育、医疗、科技等援助手段介入中国周边跨界水域，这些举动除了部分政治、经济利益外，也意图挑拨和离间中国与周边国家的关系，稀释和削弱中国在周边地区的影响力，周边跨界水域有可能形成继南海地区之外又一个对华战略遏制包围圈。外交是以和平方式实施国家对外政策的工具，其和平本质决定了外交手段与军事手段的根本不同。^① 作为中国周边外交的一部分，周边“水外交”既是中国与周边国家解决跨界水资源争端的主要方式，也是中国与周边国家开展睦邻友好合作的重要平台。因此，一方面，中国需要从实际出发、因地制宜，针对周边各区域的不同特点采取差异化战略，综合运用各种软性国际政治资源与周边国家开展“水外交”，着力提升自身对与水相关的软性国际政治资源的获取能力、整合能力、配置能力以及运用能力，通过沟通、协调、谈判、交换、合作等方式与周边国家妥善解决跨界水资源问题，积极应对外部环境变化带来的挑战，维护自身国家利益。另一方面，中国还要继续践行“亲、诚、惠、容”理念，充分发挥跨界水资源在中国与周边国家关系中的天然纽带作用，以水为媒，不断拓展、开发和利用其他各种类型的国际政治资源，从而带动和实现与周边国家的全方位合作，共同打造中国与周边国家“水命运共同体”。

[收稿日期：2017-10-13]

[修回日期：2018-03-29]

[责任编辑：石晨霞]

^① 张清敏：《外交的本质与崛起大国的战略选择》，《外交评论》2016年第4期，第1页。

冷战结束后欧洲安全秩序建构 中的北约角色*

曾晨宇 许海云

【内容摘要】 北约在冷战结束之后先后提出建构欧洲安全秩序的一系列设想，例如以合作和对话为主导的建构方向、扩大北约联盟体系、建立多元合作下的欧洲—大西洋区域安全秩序、共同抵御非传统安全挑战等。在实践中则力求加快机制改革以及自身实力建设、以东扩传播北约的安全理念和价值观、积极应对非传统安全威胁等。北约上述设想及其实践取得一定进展，其集体安全精神与共同安全理念获得广泛认可，北约和欧盟成为欧洲两大支柱，欧洲缓和形势得以延续。但是，上述设想及实践并未摆脱单边主义思维的制约、在政策与实践之间存在诸多错位、以对话协商之名行竞争与对抗之实、应对欧洲多重安全威胁不力，过多倚重军事而缺乏政治、经济与文化关注。同时，本文认为，未来欧洲安全秩序建构从长期看会由乱生治，其有序与合理之处将凸显，并将呈现条块化与多层次结构，其外向型横向联系将会进一步加强。

【关键词】 北约 欧洲安全秩序 欧洲安全与防务认同

【作者简介】 曾晨宇，外交学院国际关系研究所博士后（北京 邮编：100037）；许海云，中国人民大学历史学院教授（北京 邮编：100872）

【中图分类号】 D815 E161 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0111-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803007

* 本文系国家社科基金项目“后冷战时期欧洲安全架构中的多元化模式研究”（17BGJ049）的阶段性成果。

冷战结束后，欧洲安全秩序建构进入一个新拐点，各种影响欧洲安全的力量蠢蠢欲动，竞相登台表演。美国作为全球唯一的超级大国，除了强化对欧洲盟国的控制之外，还欲以北约为依托重塑欧洲，建立单极化的国际秩序。西欧各国试图延续自身在欧洲的政治优势，力争在欧洲安全秩序建构中占据更有利的位置。俄罗斯不甘沦为二流国家，竭力加强与西方对话及合作，争取对欧洲事务拥有更多话语权。东欧与南欧各国则调整政治方向，竭力向北约和欧盟靠拢，以便在欧洲新安全体系中获取更多利益。在区域性组织方面，北约与欧盟作为欧洲最具影响力的两个标志性组织，分别推出各自的战略，前者意欲在欧洲安全事务中发挥引领作用，后者希冀在欧洲经济秩序中确立主导地位。欧安会（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）亦不甘寂寞，在欧洲安全事务中频频发声。而沉寂多年的西欧联盟（Western European Union, WEU）亦高调复归，与欧盟与北约频繁展开合作。以俄罗斯为代表的“独联体”和“集体安全条约组织”（Collective Security Treaty Organization, CSTO）则竭力加强对其成员国的控制和影响。各种政治力量不遗余力地展开了全方位博弈。

尽管冷战结束以后意欲影响欧洲安全的力量^①不胜枚举，欧洲安全秩序建构万象丛生，但是北约在其中的作用无疑是最重要的，其动作也最抢眼。相较于其他组织，北约战略转型与东扩等对冷战结束以后欧洲安全秩序的建构产生了重大影响，这不仅直接涉及未来欧洲安全的走向，而且影响到了整个欧洲一大西洋区域。因此，研究冷战结束后北约的战略及其实践，对于揭示冷战结束后欧洲安全秩序建构规律具有特殊意义。然而，国外及国内学界以往针对北约与欧洲安全秩序的互动性研究相对不足，前者对欧洲安全秩序建构中北约的研究偏重冷战结束后初期，缺乏对后期和全局的关注，而且上述研究多带有意识形态和单边色彩。而后者对北约所涉及的现实问题关注较多，例如北约东扩、域外干预、北俄关系、美欧关系等，但对北约与其他欧洲安全变量之间的结构性互动、欧洲安全秩序建构中的北约运行规律等，在

^① 这些意欲影响欧洲安全的力量，如文中所述，包括多个方面，在下文中，根据行文需要，笔者统一将其表述为“欧洲安全变量”。

理论上缺乏总结。^① 本文拟就北约在欧洲安全秩序建构中的特点、功能、得失等展开研究，厘清北约的战略规划、行动路径、角色关联等，以展望欧洲安全秩序的未来前景。

一、北约对冷战结束后欧洲安全秩序的基本设计

欧洲在冷战结束后发生巨变，苏联解体，东欧各国着力于政治、经济与社会变革，华约解散，欧洲由竞争和对抗转向缓和与谈判，战略态势出现重大变革。为此，北约最先提出冷战结束后欧洲安全秩序新设想，就此拉开建构欧洲安全秩序的大幕。

北约对冷战结束后欧洲安全秩序的基本设计主要蕴含在四个阶段的变化中，分四个部分展开。

第一，1990年7月至1994年1月，北约继承欧洲既有的安全成果，推动欧安会建构欧洲安全秩序，确立了以对话与合作为主导的安全建构方向。1990年7月，北约召开伦敦峰会，就欧洲安全秩序提出了初步设想：“我们对欧洲未来有一个清晰愿景……北约将在四个方面发挥作用：一、缔结欧洲常规武装力量条约，继续武器控制进程，清除冷战遗留问题，使军事形势

^① 国内学术界对北约与冷战后欧洲安全架构的相关代表性著述包括：刘靖华、牛军、姜毅：《论北约东扩——地缘政治与文明特性的双重分析》，《美国研究》1997年第3期；罗志刚：《欧洲安全问题与俄罗斯的战略选择》，《国际观察》2001年第1期；朱立群：《欧洲安全组织与安全结构》，世界知识出版社2002年版；朱立群：《北约、欧盟“双扩”与欧洲新安全结构》，《国际问题研究》2002年第6期；沈世顺：《美欧矛盾的新发展及其影响》，《国际问题研究》2003年第3期；赵怀普：《美国“新欧洲”战略初探》，《欧洲研究》2003年第4期等。国外的相关代表性研究包括 John S. Duffield, “NATO’s Functions after the Cold War,” *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 5, 1994; Robert B. McCalla, “NATO’s Persistence after the Cold War,” *International Organization*, Vol. 50, No. 3, 1996; David S. Yost, “The New NATO and Collective Security,” *Survival*, Vol. 40, No. 2, 1998; Joseph Leggold, “NATO’s Post-Cold War Collective Action Problem,” *International Security*, Vol. 23, No. 1, 1998; Stanley Hoffmann, “A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP/Europe in the World: the Persistence of Power Politics,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 3, 1999; Martin A. Smith and Graham Timmins, “The EU, NATO and the Extension of institutional Order in Europe,” *World Affairs*, Vol. 163, No. 2, 2000; Tarcisio Gazzini, “NATO’s Role in the Collective Security System,” *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 8, No. 2, 2003; Kostas Ifantis, “NATO’s Strategic Direction after Riga: NATO’s Post-Cold War Adaptation,” *International Journal*, Vol. 52, 3, 2007; Hylke. Dijkstra, “NATO’s Post-Cold War Trajectory: Decline or regeneration?” *European Security*, Vol. 22, No. 3, 2013; etc.

与欧洲新政治现实相一致；二、推动建立囊括所有国家的新欧洲架构，北约将提出具体建议，使欧安会成为新秩序的源头，并能够更长久发挥作用；三、继续施加压力，就德国统一外部问题达成一项各方均满意的解决方案，德国全面获得北约成员国资格，为转型中的欧洲提供安全；四、北约将继续阻遏战争。”^① 同年11月，欧安会召开特别首脑会议，43个成员国共同签署《新欧洲巴黎宪章》（Charter of Paris for a New Europe），宣告欧洲分裂与对抗时代结束。^② 由此可见，北约为了最大限度继承冷战胜利成果，公开宣称未来欧洲安全秩序将以和平而非对抗为主旨，以合作而非竞争为手段，建立一种能够融合所有欧洲国家的新安全架构。

1991年11月，北约在罗马峰会上提出“战略新概念”（The Alliance's Strategic Concept），更明确提出将合作、对话、集体防务、危机管理、预防冲突等作为维护欧洲和平、确保北约安全的政策基础。“由于北约成员国的安全与欧洲其他国家的安全密不可分，因此必须充分开发欧洲内部对话与合作的潜力，以此促进（北约）化解危机、预防冲突。为此，北约成员国将支持欧安会进程与机制发挥作用，支持包括欧共体、西欧联盟、联合国在内的其他组织发挥重要作用。”^③ 显然，那一时期，北约希冀欧安会能够充当北约与前苏联暨东欧国家展开对话与合作的平台，共同推动欧洲安全秩序建构。上述设计旨在将俄罗斯以及其他非西方力量纳入欧洲安全新秩序，使之成为欧美国家的合作伙伴。

第二，1994年1月至1999年4月，北约通过扩大其联盟体系，将除俄罗斯以外的前苏联和东欧国家纳入其中，以北约的政治与安全规则约束之，突出北约在欧洲安全秩序建构中的主导作用。北约在1995年9月推出“东扩报告”（Study on NATO Enlargement），提出建构欧洲安全秩序的新思路。

^① Secretary General Manfred Mörner, “Opening Statement to the NATO Summit Meeting,” July 5, 1990, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_23718.htm?selectedLocale=en.

^② 1973年7月，北约与华约成员国以及其他欧洲中立国在芬兰首都赫尔辛基召开关于欧洲安全与合作问题会议，讨论欧洲安全与国家关系准则、北约与华约合作等事项。1975年8月1日，与会国签订《欧洲安全与合作最后文件》。1995年1月，欧安会正式更名欧洲安全与合作组织（Organization for Security and Cooperation in Europe，简称OSCE）。

^③ “The Alliance's New Strategic Concept,” November 7-8, 1991, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en.

“随着冷战结束，整个欧洲—大西洋区域出现建立一个更完善的安全架构的独特机遇，此举旨在向整个欧洲—大西洋区域提供更稳固的稳定与安全，并非重新制造分界线。北约将安全界定为一个广义概念，包括政治、经济、防御在内。新安全架构应以此广义概念为基础，通过欧洲现有多边机制（欧盟、西欧联盟、欧安组织）的相互作用而启动的统一与合作进程。”^① 北约东扩是否应成为建构欧洲安全秩序的新路径，美欧双方对此存在分歧：美国克林顿政府先是不重视东扩，此后则将东扩视为加速整合欧洲安全力量、强化对欧洲盟国控制、在欧洲地缘政治中抑制俄罗斯的一种有效手段；而欧洲盟国则将东扩视为融合欧洲不同安全变量的手段，不希望过分刺激俄罗斯。德国前国防部长沃克尔·鲁厄（Volker Rühe）就曾强调：“西欧不能将中东欧排除在跨大西洋安全框架外，欧盟应当承担更多责任，重新平衡欧洲与美国的关系，避免欧洲出现新的分裂危险；美国也需要重新定义其国家利益，北约应该将东扩问题提上议事日程。”^② 由此可见，美欧之间的分歧不是根本性的，不足以改变北约东扩的既定路径和目标。

这一阶段，北约以自身而非欧安会为主体重塑欧洲安全秩序，反映了北约建构思路的重大调整。其一，北约通过东扩，将其价值观与意识形态灌输于每个新成员国，在欧洲安全秩序中实现政治与安全认同，实现以北约政治与安全逻辑重塑欧洲安全秩序的目标。其二，北约东扩可以最大限度消除欧洲—大西洋区域内的安全隐患，包括公开或潜在的安全威胁。事实上，北约改变了逐渐“同化”俄罗斯并消解其地缘政治压力的旧做法，代之以东扩方式抑制和削弱俄罗斯以及其他异质性安全变量，以便最大限度实现欧洲政治、安全、文化以及意识形态的整合。

第三，1999年4月至2008年8月，北约全面推进北约框架内的美欧合作，加强其主导下的多元组织合作，试图最终建立一种新型的欧洲—大西洋区域合作模式。1999年4月，北约召开华盛顿峰会，再提新“战略概念”（The Alliance's Strategic Concept）。即“一个更加统一的欧洲正在涌现，欧

^① “Study on NATO Enlargement,” September 3, 1995, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm?selectedLocale=en.

^② Volker Rühe, “Shaping Euro-Atlantic Policies: A Grand Strategy for a New Era,” *Survival*, Vol.35, No. 2, 1993, pp. 129-137.

洲一大西洋安全结构正在发生变化，北约在其中扮演了一个核心角色，在建立跨欧洲一大西洋区域新型合作与相互理解模式而付出的努力中，北约一直是其核心所在；北约承诺为实现更广泛稳定而致力于新的重大活动。”^① 北约不再单纯强调欧洲安全秩序建构，而是强调欧洲一大西洋区域整体安全秩序；北约仍将安全、协商、威慑与防务、危机管控等列为维护区域安全的基本途径，但更强调与周边国家建立伙伴关系；北约虽注重自身的核心作用，但亦重视与欧盟、西欧联盟、欧安组织等展开合作。

为了创建欧洲一大西洋区域安全模式，北约积极推进域外干预，先与西欧联盟共同推出“欧洲安全与防务认同理念”（European Security and Defense Identity, ESDI），^② 部分满足欧洲盟国的防务安全要求，以西欧联盟弥补北约干预能力的不足。“美国政府在上世纪 90 年代持续支持北约转型，以便更好地适应新安全环境，在北约内部创立一个欧洲支柱——欧洲安全与防务认同。”^③ 之后，北约对欧盟提出的“欧洲安全与防务政策”（European Security and Defense Policy, ESDP）^④ 表示支持，但强调在北约框架下统一美欧双方安全政策与立场，谋求双方在危机处置中的务实合作。不仅如此，北约还对“欧洲共同外交与安全政策”表示支持，因为“共同外交与安全政策安排支柱中的合作内容也超出了‘共同’立场和‘联合’行动范畴，例如在该支柱中先后设立了政策规划与早期预警中心、政治和安全委员会、军事参谋部、安全研究所、卫星中心等多个机构，还筹建了快速反应部队和民主警察部

^① “The Alliance’s New Strategic Concept,” April 24, 1999, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en.

^② 1996 年 6 月，北大西洋理事会在柏林召开 16 国外长会议，正式确定在北约联盟框架内充分发挥欧洲成员国作用。即欧洲成员国可以通过西欧联盟，设立联合特遣部队，使用北约的后勤保障体系与其他军事设施，这既能体现欧洲自身的防务安全特性，又能有效弥补北约军事能力的不足。

^③ Stephanie C. Hofman, *European Security in NATO’s Shadow, Party Ideologies and Institution Building*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2013, p. 206.

^④ 1991 年，欧盟成立，正式提出“共同外交与安全政策”（Common Foreign and Security Policy, 简称 CFSP）。在此基础上，1999 年 12 月，欧盟召开赫尔辛基首脑会议，启动“欧洲共同防务与安全政策”（Common European Security and Defense Policy, 简称 CESDP），要求建立欧盟自身的防务与军事合作机制以及快速反应部队。北约与欧盟一致同意，“欧洲防务与安全政策”与北约互补，目标是共同加强双方应对危机的能力。

队。”^①很明显，北约所要打造的欧洲—大西洋区域安全模式，离不开欧洲盟国的积极支持，需要美欧双方在北约联盟内展开密切合作。

第四，2008年8月至今，北约除抵御俄罗斯战略威胁外，还与欧盟等组织把工作重点放在了共同应对各种非传统安全威胁、确保欧洲—大西洋区域安全与稳定上。鉴于2008年8月俄罗斯与亲西方的格鲁吉亚围绕阿布哈兹和南奥塞梯独立而发生军事冲突，北约与俄罗斯关系趋于紧张。2010年5月，北约推出“2020年北约——保证安全；动态接触”（NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement）。该文件特别强调，“北约与欧盟是欧洲—大西洋区域稳定与合作的核心支柱，除其他目标外，里斯本会议签署欧盟条约旨在加强欧洲军事力量与指挥架构，北约盟国应积极支持，以战略概念证实北约与欧盟会建立真正的全面伙伴关系……鉴于俄罗斯的规模与地位，它在欧洲—大西洋环境塑造中注定会扮演重要角色，战略概念将在统一北约盟国对俄罗斯的看法中发挥作用。”^②北约认定俄罗斯是欧洲安全秩序建构的最大羁绊，认为北约与欧盟必须联手遏制俄罗斯。

2010年11月，北约提出“积极接触、现代防御”（Active engagement, Modern Defence）概念。这一新战略概念除强调全方位合作理念外，亦强调共同面对各种安全威胁与挑战。即欧洲—大西洋区域安全环境不容乐观，正在遭遇传统和非传统双重安全威胁，前者如核武器与弹道导弹扩散、各国军事持续现代化等，后者如恐怖主义、极端主义、网络攻击、毒品交易、人口贩卖等。北约将锁定三项基本任务——集体防御、危机处置、合作安全，坚持在欧洲安全架构内解决所有安全威胁与挑战。“我们作为北约的政治领导人，决心继续革新我们的联盟，使之能够应对21世纪的安全挑战，我们将坚定地保持北约的有效性，使北约成为全球最成功的政治—军事联盟。”^③

由此可见，北约建构欧洲安全秩序的设想一直处于变动中，始终未能形

^① 冯存万：《欧洲共同外交的结构与功效分析》，中国社会科学出版社2009年版，第146-147页。

^② “NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement, Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO,” May 7, 2010, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf.

^③ “Active Engagement, Modern Defence,” November 19-20, 2010, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

成一个完整体系，其着力点相对分散，其建构途径、手段、范围等亦随着北约在不同时期的安全需要而不断丰富和发展，但是北约建构欧洲安全秩序的基本目标始终未变，即北约希冀在其价值观与意识形态的基础上重塑欧洲安全秩序；确立北约在欧洲安全秩序建构中的引领地位；以多方合作方式在欧洲一大西洋区域内外处置危机、预防冲突、消除威胁；在政治、经济、社会与安全等多个层面推进欧洲安全秩序建构。毋庸置疑，北约建构欧洲安全秩序的设想在一定程度上满足了冷战结束后欧洲安全形势的需要，抓住了冷战后欧洲安全秩序建构的主要矛盾，即在短期内建立新的欧洲力量平衡、确立新的欧洲安全新规则。但是，北约完全以自身的需要打造欧洲安全秩序，较少考虑其他欧洲安全变量的要求，甚至妄图使它们都接受北约的设计，这种做法是否真正能够建立合理且有效的欧洲安全秩序，确实值得深思。

二、北约建构欧洲安全秩序的政策与实践

北约建构欧洲安全秩序的设想并非凭空想象，而是以北约对欧洲安全形势变化的判断为前提。北约建构设想既受制于冷战后欧洲安全形势变化，也源于自身的力量与观念变化。北约建构设想不断调整，一方面反映了欧洲安全秩序建构的复杂性，另一方面也说明北约安全需要与欧洲安全现实不断接近。但作为冷战结束后全球最大的安全组织，北约的政治与安全战略及其实践并非只为建构欧洲安全秩序所设，除欧洲一大西洋区域外，北约还有全球战略关切、利益追求、现实参与，但欧洲安全秩序建构无疑最重要，其相关政策体现在多个方面。

第一，尽管北约强调建立欧洲对话与合作机制，但始终注重实力建设，强调以实力构建欧洲安全秩序。冷战结束后，北约积极推行“强北约”和“大北约”政策，认定只有强大的北约才能有效维持欧洲安全秩序，将欧洲安全秩序的建构逻辑简单化。“北约仍然存在的原因是，其成员国使北约变得重要且有效，所有北约成员国和申请国都认定，对于欧洲一大西洋区域安全与

稳定来说，北约是一个不可或缺的先决条件。”^①为此，北约改革军事指挥机制，强化军事决策、指挥以及行动能力。“北约必须持续采用新的指挥结构与武装力量结构，以适应北约联盟新战略中灵活和及时反应的需要。”^②

从 2010 年布拉格峰会起，北约开始改组军事指挥结构，将欧洲盟军司令部（Allied Command Europe, ACE）改为盟军作战司令部（Allied Command Operations, ACO），负责指挥所有重大军事行动，其下再设若干分支机构，负责指挥各项行动。另外，北约还将大西洋盟军司令部（Allied Command Atlantic, ACT）改为盟军转型司令部（Allied Command Transform, ACT），负责策划和推进北约指挥体制转型、机构改革以及人员培训。经过调整，北约军事指挥结构得到优化，简化为战略、战区、战术三个层级，指挥机构由 70 多个减为 20 个。“新体制意味着（北约将）大大削减指挥部数量以及 35% 的人员，这相当于 5 000 个职位，这个数字还可能会更多。”^③不仅如此，为加强域外军事干预能力，北约还成立若干跨军种或跨区域联合部队司令部、临时性特遣任务司令部等；而且为了加强与其他组织合作，北约还增设大量双边联络机构或联合指挥司令部等。

为增强整体军事能力，北约要求各成员国增加防务开支，达到各自国民生产总值 2% 的水准。虽然北约军力遥居全球之首，但仍不放弃发展核心军事能力，包括常规武器装备、核武器以及导弹力量建设等。“北约将会保持一支能够将常规力量、核力量以及导弹防御力量适度融合在一起的混合力量，导弹防御将会变成我们全面防御态势的一个组成部分。”^④很明显，北约不断强化军力，目标就是既要形成有效的战略威慑力，又要形成强大的现实反应能力，以便为欧洲安全秩序建构提供强有力的军事支撑。

第二，北约在欧洲安全秩序建构中仍强调集体安全精神，希冀将更多原

^① Anatol Lieven and Dmitri Trenin, eds., *Ambivalent Neighbors, The EU, NATO and the Price of Membership*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p.202.

^② David S. Yost, *NATO Transformed, The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1998, pp. 201-202.

^③ “Lisbon Summit Declaration,” November 20, 2010, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68828.htm?selectedLocale=en, last accessed on 12 December 2017.

^④ David S. Yost, *NATO's Balancing Act*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2014, p. 100.

苏联加盟共和国及东欧国家纳入北约联盟体系，向其灌输北约的价值观与安全观，辅之以政治文化与意识形态浸透，东扩最直接体现北约的这一政治与安全诉求。1999年3月，波兰、捷克、匈牙利加入北约。2004年3月，斯洛伐克、斯洛文尼亚、罗马尼亚、保加利亚、立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚入盟北约。2009年4月，阿尔巴尼亚和克罗地亚加入北约。2017年6月，黑山入盟北约。经过四次东扩，北约迅速扩大，成员国由16个发展到29个，势力范围除大西洋西岸的北美大陆外，还覆盖欧洲大陆大部，北起斯堪的那维亚半岛、南至亚平宁半岛，西出伊比利亚半岛，东入亚欧大陆腹地。北约不仅成为欧洲一大西洋区域最重要的安全联盟，而且也成为全世界最大的价值观—意识形态联盟。因为在东扩进程中，北约向所有候选国提出政治、经济、文化以及意识形态要求，东扩不仅扩大了北约联盟的规模与势力范围、增加了成员国数量，而且也前所未有地对外输出了价值观、安全理念与意识形态。

正是凭借东扩，北约将欧洲一大西洋区域大多数国家紧紧捆绑在一起，使集体安全成为欧洲安全秩序恪守的一项基本原则。不仅如此，北约还推出“成员国行动计划”（Membership Action Plan, MAP），在实践中进一步落实集体安全精神。“（北约）已经证明将持续发挥动态性作用，即北约在欧洲安全治理中扮演了一个关键机构的角色。”^①与东扩相适应，北约还力推“和平伙伴关系计划”（Partnership for Peace, PfP），“地中海对话”（Mediterranean Dialogue, MD），“伊斯坦布尔倡议”（Istanbul Cooperative Initiative, ICI）等，在更大范围内发展候选成员国、伙伴国与对话国等。这些数量众多、分布广泛，影响遍布世界的潜在合作伙伴，实际上构成北约建构欧洲安全秩序的外围支撑。

第三，在欧洲安全秩序建构中，北约特别强调与各种国际或区域组织、民族国家等展开合作，以此弥补自身力量的短板。北约选择的合作对象成分极其复杂，处于优先地位的，当属与北约安全利益互有交叉、拥有共同价值观的西方组织或国家，例如欧盟或欧洲盟国；其次是在欧洲拥有重大影响的

^① Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terriff, and Elke Krahnmann, “The Governance of European Security,” *Review of International Studies*, Vol. 30, No.1, 2004, pp. 3-26.

国际组织，例如联合国；再次是政治中立、在欧洲具有传统影响的组织，例如欧安会；最后是一直被北约视为潜在对手与竞争者的俄罗斯。北约所倡导的安全合作，并非完全平等互利，而是以推进欧洲安全秩序建构为目标，其中既有与欧盟的互补性合作，也有和俄罗斯的竞争性合作或斗争，前者旨在更好地推进欧洲安全秩序建构，后者则为了减少欧洲安全秩序建构的阻力。因为俄罗斯不愿放弃对欧洲安全秩序的话语权，北约对其或利诱或打压，目的就是去除欧洲安全秩序中的异质性安全变量。

在欧洲安全秩序建构中，北约和欧盟合作的影响最大，虽然北约认可欧盟的“欧洲安全与防务认同”和“欧洲共同安全与防御政策”，但却竭力将其纳入北约安全战略，防止欧盟自立门户。德国社会民主党特别安全顾问乌韦·斯特尔（Uwe Stehr）曾强调：“欧洲共同安全与防御政策以观念而非对手或威胁为基础，就北约成功创立各国武装力量所具有的相似与重叠之处而言，该政策并非为减少费用而确定。”^① 2002年12月，北约与欧盟达成一揽子“柏林附加协议”（Berlin Plus Agreement），正式建立战略伙伴关系，双方建立外长级、大使级定期会议制度，设立常设小组，提升危机处置能力。北约与欧盟的合作，实际上反映了美欧双方在北约框架下联手建构欧洲安全秩序的意愿。“至于欧盟，1999年战略概念特别提出，任何‘欧洲安全与防务认同’的行动，都要在北约联盟内完成，都将服务于强化北约军事能力这一目标。”^②

第四，北约持续发展处置安全危机、应对俄罗斯威胁的能力，将其当作建构欧洲安全秩序的长期政策。鉴于冷战后欧洲一大西洋区域出现大量非传统安全威胁，北约以“主动进取”代替“被动防御”，以预防性军事干预介入危机与冲突，使之无法形成更大威胁，缩小对欧洲安全秩序建构的不利影响。1999年3月，北约以“人道主义干预”为名，对南联盟实施军事打击。2001年10月，美国发动阿富汗反恐战争，打击“塔利班政权”和“基地组织”，北约参与在驻阿富汗的“国际安全援助部队”（International Security

^① “Interview with Uwe Stehr in Berlin (November 14, 2006),” in Stephanie C. Hofman, *European Security in NATO's Shadow, Party Ideologies and Institution Building*, p.202.

^② “The Alliance's New Strategic Concept,” April 24, 1999, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en, last accessed on 12 December 2017.

Assistance Force) 之中。2003年3月,美、英等国发动伊拉克战争,推翻萨达姆政权,北约多国参与其中。2011年2月,美、英、法等多个北约成员国对利比亚发动空中军事打击,支持利比亚反对派,推翻卡扎菲政权。

北约之所以重视欧洲安全秩序建构中的干预行动,原因是将此视为强化自身凝聚力的一个标志。“如果干预行动肯定认同,北约的凝聚力将会加强,如果是相反,干预行动破坏认同,北约的凝聚力就会被削弱。”^①为顺利实施干预行动,北约设立大量快速反应部队,例如安全援助部队、“矛尖部队”等。快速反应部队跨越各成员国,涵盖各军兵种,不仅反映北约及其成员国的共同意志,而且也展示了北约应对危机、建构欧洲安全秩序的实力。“除构成后冷战联盟的缩影外,北约在快速反应部队上获得的经验,是关于汇聚各国武装、实施更宽泛防御合作等相关机遇和挑战的一个生动说明。”^②

与此同时,北约不断强化对俄罗斯的强硬立场,强行推进排斥俄罗斯的欧洲安全秩序。从2013年底至今,乌克兰危机持续发酵,北俄双方在政治、经济与军事上全面对峙。美国更是视俄罗斯为全世界最大威胁,必欲除之而后快。美俄双方在叙利亚大打代理人战争,俄罗斯甚至被指干涉美国总统大选,美国为此制裁俄相关人员和企业。显而易见,北约不会在短期内改变对俄强硬政策,欧洲安全秩序将会长期受到北俄对峙、美俄对抗的不利影响。

三、北约在欧洲安全秩序建构中的得失解析

建立持久、稳定、良性的欧洲安全秩序,一直是北约的战略目标。但是冷战后欧洲安全秩序建构的现实效果并不明显,虽然北约为此付出巨大努力,但并未取得决定性进展。到目前为止,欧洲安全秩序的基本宗旨与发展趋向仍存在许多模糊之处,欧洲内部亦存在许多利益纠葛和无法消除的逻辑冲突。

(一) 北约建构欧洲安全秩序的成效

^① Mark Webber, James Sperling, and Martin A. Smith, *NATO's Post-Cold War Trajectory, Decline or Regeneration?* Houndmills and New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 81.

^② Andrew A. Michta and PaalSigurd Hilde, *The Future of NATO, Regional Defense and Global Security*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2014, p. 156.

这种成效可谓有目共睹，集中体现为北约确立了在欧洲安全秩序中的主导地位，确立了欧洲的安全规则，并有能力把控缓和局势，同时也获得了国际认可。

第一，作为欧洲最具影响力的安全组织，北约经过转型、东扩以及强化实力，在欧洲安全秩序建构中已然确立了主导地位，其集体安全精神亦成为建构欧洲安全秩序的一项原则，美欧双方也已就欧洲安全秩序形成诸多共同安全理念。这些安全理念得到了大多数欧洲安全变量的认可，它们在欧洲安全秩序建构中的差异被缩小，彼此在利益、政策、实践中存在的距离被缩短，上述安全理念已经成为推进欧洲安全秩序建构最有力的黏合剂，使欧洲安全秩序建构得以稳步推进。

第二，虽然目前欧洲安全秩序尚未完全定型，尚处于松散状态，对欧洲诸多安全变量亦未形成行之有效的约束机制，但是北约创设的欧洲安全秩序及其规则，已然形成以北约为中心的欧洲安全新局面。欧洲大多数国家在安全问题上唯北约马首是瞻，在经济问题上对欧盟惟命是从，北约和欧盟俨然成为冷战后欧洲安全秩序中的两大支柱。而欧安组织、集体安全条约组织等则只能在北约主导的欧洲安全秩序外围发挥某种次要或辅助作用。“当前，西方有两个安全领导核心——北约与欧盟，依照任务及所要应对危机的位置和规模，北约与欧盟都应走在前头。”^①毫无疑问，北约建构欧洲安全秩序的努力，使其建构政策与实践获得了足够的心理和法理基础。

第三，欧洲安全秩序总体上延续了冷战时期东西方不断缓和的发展趋势，在北约推动下，欧洲安全秩序继承了冷战时期的“缓和成果”，例如降低军备水平、削减中程弹道导弹、有限发展核力量等。因为北约很清楚，“如果无法更坚定地转向非遏制模式，东西方经济—政治关系的正常化就无法完成。”^②因此，北约一直设法将欧洲安全秩序维持在较低军备水平，虽然北约致力于壮大自身规模、发展其干预能力，但目标是在欧洲安全秩序中发挥引领作用，持续扩大其对国际安全事务的影响力，并非旨在建立对抗性安全

^① Julian Lindley-French, *The North Atlantic Treaty Organization, The Enduring Alliance*, Second edition, London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2015, p. 141.

^② Michael R. Lucas, *The Western Alliance after INF, Redefining U.S. Policy toward Europe and the Soviet Union*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 1990, p. 219.

氛围，或制造强竞争性安全秩序。因此，欧洲安全秩序建构的主导方针始终是缓和、谈判与合作。

第四，北约主导的欧洲安全秩序建构在国际社会已获得某种认可。在推进欧洲安全秩序建构中，北约一直在事前和事后争取获得联合国的支持和授权，以此增强其各项政策与实践的合法性。例如，在北约连续实施的域外军事干预行动中，除早期对南斯拉夫空袭外，大多数域外干预行动均得到联合国授权，虽然北约时有突破安理会决议之嫌，但毕竟与联合国相向而行，这使其政治与军事实践获得某种合理性。不仅如此，北约还非常重视新闻宣传，注重引导国际舆论，确保欧洲安全秩序建构既在欧洲拥有广泛的社会基础，也拥有较大幅度的国际支持度，从而得以不断向前发展。

（二）北约建构欧洲安全秩序存在的问题

这些问题也同样引人注目，集中体现为单边思维、认知和实践错位、始终处于竞争与对抗状态、无法有效应对多重安全威胁，缺乏必要的政治、经济、文化、社会关注等。

第一，北约建构欧洲安全秩序始终未能脱离单边主义思维。北约一直按自身需要打造欧洲安全秩序，竭力压服其他欧洲安全变量。虽然北约不乏与其他欧洲安全变量的合作，但这种合作始终以北约安全利益为先导。这种单边主义使北约在欧洲安全秩序建构中经常出现功利化态度或者政策误区，使北约的建构政策与欧洲安全实际需要颇多不吻合之处，北约所设定的许多目标脱离实际或出现误差。例如，北约对南联盟的军事干预，对原南联盟内各民族或族群的历史恩怨显然考虑较少，过分纠结于南联盟的意识形态，其干预行动最终导致严重的社会后遗症，至今仍在西巴尔干地区难以消解。2018年2月22日，美国驻黑山大使馆遇袭，就是这种后遗症的延续。

第二，北约推进战略转型与东扩、提升危机处置能力，其最终目标并非止步于欧洲安全秩序建构，还有其他全球性目标，北约尤其是美国不会将所有资源都集中于欧洲，这必然导致北约的欧洲安全秩序建构政策与实践出现错位。其一，美欧双方的建构政策出现认知错位，美国一直利用北约扩大其世界霸权、建立美国引领的国际安全体系，北约的许多建构设想实际上体现

了美国安全战略的需要，这显然有别于欧洲盟国以欧洲安全秩序为主导的建构目标。“德国认为，北约扩大的目标是在创造稳定的欧洲安全秩序的同时，避免与俄罗斯的冲突，而格鲁吉亚和乌克兰加入北约将会引发同俄罗斯的龃龉和冲突。北约目前应多关注西巴尔干国家，支持他们的国内改革进程而非一味侵蚀俄罗斯的战略空间。”^①其二，北约与其他欧洲安全变量出现认知错位。北约与其他安全变量虽多有合作，“在能够对跨大西洋努力做更多贡献的情况下，包括通过北约的途径，欧洲领导人表达了对建立更强大的欧洲防御力量的愿望。”^②但这仍无法去除它们在许多重大问题上的认知差距。俄罗斯及其代表的集体安全条约组织自不必多说，欧安组织显然不希望自己被北约闲置或者取而代之，联合国虽希望保持欧洲和平与稳定，但并不希望其既定规则被束之高阁、北约完全另行其事，等等。上述认知错位不仅会增加欧洲安全秩序建构难度，也会延误这一建构的进程。

第三，北约在欧洲安全秩序建构中虽不追求对抗，但在现实中却一直使自身处于竞争状态。北约希冀以和平方式推进东扩，为此创设“和平伙伴关系计划”，为安抚俄罗斯而建立“北约—俄罗斯理事会”（NATO-Russia Council, NRC），建立双边磋商机制。姑且不论北约安全模式是否适合所有欧洲安全变量的现实需要，单就东扩在客观上挤压俄罗斯地缘空间而言，不论北约采取缓和还是对抗方式，俄罗斯注定都会做出激烈反弹。“对莫斯科来说，北约使俄罗斯实实在在地被排除于‘国际霸权秩序’外，俄罗斯则在联合国安理会更多寻求和谐一致和价值所在，但并未找到堪比北约的俱乐部。”^③俄罗斯在冷战后一直试图跻身于西方俱乐部，幻想与欧美各国平起平坐、共建国际体系，但北约和欧盟均拒不接纳俄罗斯，不仅不承认其大国地位，而且竭力将其变成西方国家的附庸。显然，以牺牲俄罗斯战略利益为前提的欧洲安全秩序，注定不会为俄罗斯所接受，这已成为北俄双方长期争

^① 吕蕊：《北约扩大进程中德国的战略选择与作用》，《欧洲研究》2013年第6期，第58-75页。

^② Nigel R. Thalakada, *Unipolarity and the Evolution of America's Cold War Alliances*, London and New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 56.

^③ Roy Allison, *Russia, the West, and Military Intervention*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 180.

斗的根本原因。

第四，北约建构欧洲安全秩序的最终目标是彻底消除安全威胁、建立新的欧洲力量平衡，但目前欧洲尚无法及时且有效应对多重安全威胁与挑战。一方面，当前的欧洲安全秩序无法排除传统安全威胁，甚至欧洲安全形势出现了更加严峻之势。北约与俄罗斯在乌克兰危机中不仅以战略武器互相威慑，而且还在接壤地区部署重型战术武器与永久军事设施，导致欧洲安全秩序建构大有变形变质之虞。另一方面，欧洲还受到各种非传统安全威胁的困扰，欧美各国应对乏术。各种极端宗教主义、右翼政治、恐怖主义、民粹主义等在欧洲大行其道，“民主政治内嵌着民粹主义的病毒，选民的利益一旦受损，就会出现反建制的举动。”^① 欧洲各国受西亚、北非等地难民的影响，为难民和移民问题所困扰，欧洲在整体上出现排外主义情绪，安全形势不容乐观，欧洲安全秩序建构似乎只能带病前行。这些传统安全威胁与非传统安全威胁持续存在，其消极影响更是不断外溢，为未来欧洲安全秩序带来许多不确定性。

第五，北约建构欧洲安全秩序更多着眼于安全领域，在政治、经济、社会、文化以及意识形态等领域缺乏关注。对北约而言，要想建立广义上的欧洲安全秩序，单凭北约一己之力，根本无法完成这一战略任务。尽管北约多年来一直热衷于战略转型与东扩，积极发展域外干预能力，在“硬实力”建设上成就巨大，但北约在政治、经济、社会、文化以及意识形态等“软实力”建设上却乏善可陈。因此，北约所推动的欧洲安全秩序建构，常常偏重战略布局轻视战术手段、偏重政治方向轻视社会关注、偏重军事干涉轻视民生重建，这种不平衡局面是当前欧洲安全秩序存而不用、用而不彰、频现短板的重要原因。很明显，欧洲安全秩序建构亟待其他安全变量发挥作用，以弥补北约构建欧洲安全秩序设想及其实践中的不足，唯有如此，才能建立真正完整而且有效的欧洲安全秩序。

第六，当前欧洲安全秩序建构出现困难的原因。欧美各国与北约一直陶醉于冷战胜利的狂欢中，对冷战结束后欧洲新一轮政治、经济与安全博弈缺

^① 孙兴杰：《民粹主义的反向运动与全球化危机》，《理论导报》2012年第1期，第8页。

乏清醒认识，对欧美各国长期积累的各类问题关注不够。欧美各国将议会政治、市场经济、公民社会、法治精神等视为放之四海而皆准的金科玉律，在全世界推而广之，错失调整与改革自身政治、经济与安全政策的良机。就北约而言，其建构欧洲安全秩序的基本设计存在盲区或误区，即北约过分迷信实力，对建构欧洲安全秩序过于乐观和自信。北约在威尔士峰会曾宣称：“北约以团结、联盟凝聚力、安全的不可分割性为基础，为实现强大的集体防御而保持跨大西洋架构，为实现盟国的安全磋商和决策而扮演着重要论坛的角色。”^① 北约自认可凭借其独一无二的超强军力，在短期内重塑欧洲，迅速确立其在欧洲安全秩序中的核心地位。这一自我认知错位导致北约过分推崇实力原则，只强调军事手段，在欧洲安全秩序建构中急于求成，重速度轻质量，最终致使北约所扮演的角色在形式上被夸大，其现实功能却相当有限。

不仅如此，由于对欧洲安全秩序的定位严重失准，北约忽视了冷战后欧洲安全秩序建构的复杂性和特殊性，在这一建构进程中简单沿袭旧的政治思维和安全规则，甚至沿袭某些冷战僵化思维。针对纷繁复杂的欧洲安全秩序建构任务，北约并未提出系统、完整的安全思维或建构理论，仅仅将欧洲安全秩序建构简单理解为对现有欧洲安全力量实施重组，搁置某些不确定性安全变量，压制某些竞争性安全变量，废止某些不合理的安全规则，代之以“北约版”新安全规则，直至将北约安全方针、联盟模式、行动规则等直接加诸欧洲安全秩序建构。这种简单定位与单纯移植的做法，实际上忽视了欧洲安全秩序的内在需要、发展规律以及历史积累，其结果必然会导致北约在欧洲安全秩序建构中所扮演的角色无法保持完整性。

四、未来欧洲安全秩序建构的趋势及可能影响

准确判断未来欧洲安全秩序建构的走势，既要总结北约建构欧洲安全秩序的种种经验得失，又须分析当前北约针对欧洲安全秩序采取的各项政策与实践，在此基础上归纳冷战后欧洲安全秩序的变化规律，这是准确预判未来

^① “Wales Summit Declaration,” September 5, 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en, last accessed on 14December 2017.

欧洲安全秩序走势的必要前提。

进入新千年后，欧洲安全形势变得更复杂。以2001年“9·11”恐怖袭击事件为标志，国际恐怖主义甚嚣尘上，欧美各国饱受暴恐袭击的困扰。以2008年美国金融危机为起点，欧美各国均爆发金融风暴，各国均不同程度出现经济衰退与债务危机等。与欧美各国频发政治对立、经济危机、民族与种族纷争、暴恐事件等社会安全问题相伴随，美国和俄罗斯关系严重恶化，北约与俄罗斯进入全面对峙，欧洲似乎前途未卜，欧洲安全秩序建构似乎出现很多不确定性。但是可以肯定，当前欧洲遇到的难题并非无法克服，欧洲安全秩序构建也不会因上述问题而裹足不前。总体而言，未来欧洲安全秩序的发展趋势及影响可概括如下。

第一，未来欧洲安全秩序在短期内治理不易，但从长期看会由乱生治。尽管冷战后国际政治、经济与安全形势诡谲多变，但总体上保持着某种相对稳定状态。从国家层面看，虽然欧洲多国出现右翼政治现象，欧洲社会似乎也更趋保守，但这种保守趋向并未演变为一种右翼政治浪潮，许多欧洲国家只是在移民、难民、社会福利等方面提出某些保守主张，并非反对或颠覆欧美各国所有“政治正确”的主张。另外，当前欧洲经济虽呈现低迷和停滞之态，但这属于欧美国家经济周期性发展规律中的常态现象，并非特例，二战后欧洲经济实际上正是在这种涨停交替状态中发展壮大。目前，欧洲经济似乎已呈现复苏迹象，而且伴随着经济形势不断好转，欧洲政治与社会生态亦会出现相应好转。

从欧洲整体安全环境看，冷战后欧洲安全形势确实比较复杂，局部地区安全态势几经反转，某些地区甚至出现烈度大、持续久的安全危机与军事冲突，但欧洲安全形势整体上并未失控。北约与俄罗斯军事对峙固然危险，但欧美等国已固化其对俄罗斯的政策与行为模式，将摊牌风险置于可控制范围内。“美国学界政界对乌克兰危机的讨论，基本形成了一些共识：第一，美国不应该向乌克兰派兵；第二，暂不讨论接纳乌克兰加入北约的问题；第三，美国应力促盟国逐步减少对俄罗斯能源的依赖；第四，北约应加强东欧防务，尤其是波罗的海三国和波兰；第五，对俄制裁需要美欧合作才有效；第六，

美国政策的核心仍然应该是采取各种措施巩固乌克兰的独立地位。”^①虽然欧美等国不乏“俄罗斯威胁论”等论调，“当前俄罗斯从针对西方的竞争立场出发采取了许多行动，并且宣称其对东欧的战略特权，欧洲安全的整体基调已经改变。”^②但北俄双方甚至美俄双方一直保持某种默契，双方均无破局之意。与之相比，打击国际恐怖主义、联合应对非传统安全威胁，俨然已成为北约建构未来欧洲安全秩序的一项新目标，亦成为所有欧洲安全变量的政治与安全共识。由此可见，未来北约建构欧洲安全秩序的整体环境将会转圜，其政治、经济、社会基础会愈加稳定，在民众、国家、区域组织以及国际组织等层面将获得越来越多的支持。

第二，未来欧洲安全秩序建构将逐渐去除以往的不合理之处，建构进程将趋于有序化与合理化，北约亦会调整其所扮演的角色。冷战结束至今，欧洲安全秩序建构的各种安全变量均已浮出水面，欧洲安全秩序建构的基本规则、程序、步骤等也逐渐清晰明了，北约开始修正在欧洲安全秩序建构中出现的种种失误，竭力弥补以往政策与实践的缺失与谬误。可以肯定，随着欧洲政治、经济、安全形势逐步好转，北约必将进一步加大欧洲安全秩序的建构力度，调整建构方针、方法以及路径，包括在政治、经济与文化、意识形态等领域加强建构力度，强化与其他欧洲安全变量的对话与合作，加大对现有欧洲安全力量的整合，更多倾听其他安全变量的声音等。未来北约的政策及其实践将更适合欧洲安全的现实需要，欧洲安全秩序建构也会愈加趋于合理和有序。

与此同时，在未来欧洲安全秩序建构中，北约显然无法垄断全部话语权与决策权，会有越来越多的国际或区域安全变量主动参与其中，例如欧盟、欧安组织、集体安全条约组织、单个欧洲国家等。特别是欧安组织、集体安全条约组织、俄罗斯等，也会逐渐走出欧洲安全秩序建构的边缘地位，在台前发挥更大作用。相较以前，这些安全变量将会更频繁、更深程度参与欧洲

^① 韩克敌：《美国学界政界对乌克兰危机的反应和思考》，《美国研究》2014年第4期，第43-67页。

^② Andrew A. Michta and Paal Sigurd Hilde, *The Future of NATO, Regional Defense and Global Security*, p. 189.

安全秩序建构，它们会提出各自的建构思想与政策，并在一定程度上影响和制约北约的单边化思维与行动，修正当前欧洲安全秩序中存在的种种认识与实践误区。虽然北约将继续努力维持其在欧洲安全秩序中的核心地位，并会在更大范围内与其他安全变量展开合作，但北约完全把控欧洲安全秩序建构的局面将被改变。

第三，未来欧洲安全秩序将会明显呈现出条块状、多层次的建构趋势。北约将更多着眼于在安全领域发挥作用，欧盟将更集中在经济领域发挥作用；国际或区域组织将会在宏观层面致力于欧洲安全秩序建构，民族国家则集中于微观层面关注欧洲各国经济、社会、文化等内政事务。在建构欧洲安全秩序的过程中，各国际或区域组织、各民族国家的政策与实践注定会出现越来越多交叉，尤其是北约，与其他安全变量之间的合作与交集将会越来越多。因为欧洲安全秩序所涉及的层面越来越宽泛，民族国家、区域组织、不同地区所恪守的安全界限就会越来越模糊，所以，欧洲安全秩序建构不会局限在某个领域、层面或者方向，只会朝着交叉、复合和立体的方向发展。

在未来欧洲安全秩序建构中，除北约、欧盟、欧安组织、联合国等继续在宏观层面发挥作用外，欧洲安全秩序建构还将在欧洲一大西洋区域展开，即使在欧洲内部，亦会按照不同地区的安全特性渐次展开，各个地区的区域组织与民族国家，或者在统一协调下发挥作用，或者各自发挥作用，形成不同的安全板块或者安全层次，但这些努力最终都将归因于统一的欧洲安全秩序。不仅如此，针对不同类型的非传统安全威胁，民族国家将着力于处置国家层面的安全威胁，或者区域安全组织无力应对以及不便直接应对的安全威胁。而类似北约、欧盟、欧安组织、联合国等区域或国际组织，则会集中精力应对具有战略意义的重大安全威胁，例如国际公域安全威胁、具有较大关联性的区域安全威胁等。

第四，未来欧洲安全秩序建构将会有更多的外向联系，即欧洲安全秩序建构与世界其他地区安全之间的联系将会有所加强。随着欧洲安全秩序建构持续推进，欧洲安全秩序已不再局限于欧洲这一传统地理疆界，而是与欧洲以外的世界紧紧联系在一起。其原因在于，欧洲所遇到的非传统安全威胁并

非全是原生性威胁，很多来自周边地区。因此，不论欧洲各民族国家或者区域组织，在欧洲安全秩序新建构中都将更重视安全关联性。例如，在欧洲各国极为猖獗的暴恐袭击，许多均为“伊斯兰国”（ISIS）极端恐怖组织所发动，或者为深受恐怖主义思想影响、来自北非或西亚的第二代欧洲移民激进分子所发动。北约和欧盟一直强调域外军事干预，实际上就是要对威胁欧洲安全的“源头”实施预防性军事干预，提前消除周边地区的各种安全隐患。

鉴于欧洲安全秩序建构牵涉越来越多的公共安全领域，许多领域不为欧洲所独有，还涉及欧洲以外地区，甚至是西亚、北非等安全敏感地带，这在很大程度上促使欧洲安全秩序建构既要有欧洲本位观点，也要有某种国际视野。就像北约副秘书长亚历山大·弗什堡（Alexander Vershbow）所强调的：“北约盟国采取更强大的防御并非全部答案，如果我们想要联盟安全，就必须使我们的邻居更稳定。当前的问题是它们并不稳定，我们必须对伙伴国投入更多，支持它们有能力更好地保卫自己，遏制极端势力，给它们所在的地区带来稳定。”^① 欧洲安全秩序建构中的许多具体任务，例如国际或区域性人道主义救援行动、维护国际水域安全、确保海上运输通道与设施安全、打击海盗、毒品走私与贩卖人口、维护网络安全等，既关系到欧洲的切身安全利益，也关系到国际安全秩序的打造，这就决定了欧洲安全秩序建构的外在关联会越来越紧密。就此而言，欧洲安全秩序建构将与全球安全秩序建构更紧密地联系在一起，这也是今后北约必须面对的客观现实，北约只能顺势而为，除此别无出路。

第五，北约参与构建欧洲安全秩序在客观上具有必然性，但其相关设计、方针、政策以及实践无论对错，注定都会在很长时间对欧洲未来产生潜在影响。这种潜在影响主要表现在两个方面。

首先，鉴于北约在当前欧洲安全秩序建构中一家独大的特殊地位，而且其许多建构思想与战略在一定程度上契合了未来欧洲构建有序、良性安全秩序的客观需要，因而这些政治与安全观念已经潜移默化地渗透到欧洲新安全

^① Alexander Vershbow, “The Future of European Security: Emerging Strategic Focus or Faltering Ambitions,” December 16, 2015, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_123977.htm?selectedLocale=en, last accessed on 19 December 2017.

规则中，作用于欧洲安全秩序建构的诸多实践，进而促使未来欧洲安全架构会向有利于北约的方向倾斜。所以，不排除未来欧洲安全秩序建构会在以后很长时间为北约政治与安全影响所笼罩。如果北约的建构战略及其实践保持方向正确，欧洲安全秩序建构将会更加顺利，成果会更加突出，反之，如果北约无法摆脱固有的种种缺陷，将会导致欧洲安全秩序建构出现更多波折，甚至会出现周期性的停滞或倒退。从目前北约由于推进预防性军事干预、对俄挤压战略所引发的种种传统或非传统安全危机判断，在一段时期出现后一种结果的可能性很大。

其次，北约建构冷战后欧洲安全秩序之举，同样也会对未来国际政治与安全秩序产生潜在影响。鉴于北约一直是冷战后全球最大的区域安全组织，该组织几乎囊括了绝大多数欧美主要资本主义国家，不论其政治影响力、经济总量以及军力规模等硬实力，还是文化传播力、科技水平、意识形态与价值观凝聚力等软实力，均无任何区域组织能与之相比。再加之北约在全球范围内大力发展合作伙伴国、对话国以及联系国，变相建立了一种遍及全世界的特殊类型准联盟体系。虽然该体系目前相对松散，尚未形成完整和成熟的综合力量，但不排除这样一种情况，即未来北约会以大西洋联盟体系为枢纽，以准联盟体系为依托，两者相互倚重，互为补充，按照自身政治与安全需要重新整合全球力量，使其排列分布、势力消长与效用偏好更有利于北约，进而对其他国际组织或者区域组织形成抑制效果。

[收稿日期：2017-12-19]

[修回日期：2018-03-18]

[责任编辑：樊文光]

美国智库对香港问题的 认知及其影响 *

张 建

【内容摘要】 智库影响着美国决策者的政策偏好和政策选择，并通过多种方式参与决策过程。总体上，美国智库通过推动官方涉港问题倡议、发布涉港问题研究报告、参与召集涉港问题活动、接受媒体涉港问题采访、出席国会涉港问题听证等方式介入香港问题。美国智库在香港问题上的“积极作为”，某种意义上间接扮演了压力集团的角色，影响了美国官方的对港政策，干扰了中美关系的良性互动，并对中国对香港的管治造成负面影响。但是，美国少数智库学者对香港问题的理性、深入分析，也有利于我们从国际层面认识“一国两制”面临的挑战。美国智库在党派属性、政治立场、议题角度等诸多方面的不同，使其对香港问题的介入也存在差异。中方应利用美国智库这种影响力与认知差异共存的“二元性”，有针对性地加以应对，把握美国对港政策的趋势，有效降低其对香港的繁荣稳定可能造成的负面影响。

【关键词】 美国智库 香港问题 中美关系 一国两制

【作者简介】 张建，上海国际问题研究院台港澳研究所助理研究员（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D712.222 D618 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0133-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803008

* 本文系国家社科基金青年项目“中央治港方略与‘一国两制’在香港实践研究（1997-2017）”（16CDJ009）和国家社科基金重大项目“‘一国两制’与香港特别行政区未来发展的若干重大问题研究”（17ZDC109）的阶段性研究成果。

香港政治局势的变化发展一直受到国际社会的关注，特别是在 2014 年非法“占中”运动、2015 年政改、2016 年香港立法会选举及全国人大常委会释法打击“港独”、2017 年行政长官选举和香港回归 20 周年等重大问题和关键节点上，国际社会对香港的关注度大幅上升。在香港拥有众多经济利益的美国不但在官方层面对香港问题予以极大关注，而且智库、媒体和非政府组织等非官方层面也表现活跃，成为美国介入香港事务、关注香港问题的主要平台。作为美国非官方层面关注香港事务的重要组成部分，近年来智库对香港问题的关注持续上升，且对美国官方涉港政策的影响力不断增加。这些智库和学者长期以来关注、研究中国问题，加之 2014 年以来香港问题的“泛政治化”，香港事务也自然成为其关注、研究的焦点和重点。因此，本文拟通过分析和探讨美国主要智库^① 2014 年 1 月至 2017 年 12 月间对香港问题的认知差异、关注方式和研究重点，全面了解美国智库与美国涉港政府机构、议会的互动，分析智库在美国政府对港政策方面的角色、作用和影响，把握美国对港政策趋势，以期降低美国智库对香港的繁荣稳定可能造成的负面影响，为中国更好地防范和遏制外部势力介入香港事务提供决策依据。

一、智库对美国对港政策和香港政局的认知

智库影响着美国决策者的政策偏好和政策选择，并通过多种方式参与决策。智库通过不同的渠道与政府官员、国会议员保持着积极的交流，并将自身的观点传递给他们，以此形成影响力。但由于美国智库在党派属性、政治立场、议题角度以及与美国政府及国会互动关系上存在差异，因此对很多问题的看法也存在认知差异。这种决策影响力与认知差异性共存的“二元性”构成了美国智库看待问题的整体轮廓。但这些差异并非根本性的不同，其出发点都是为了维护美国的国家利益特别是其所谓的价值观利益、经济利益和

^① 这些智库主要包括布鲁金斯学会、战略与国际问题研究中心、卡内基国际和平基金会、美国企业研究所、兰德公司、传统基金会、2049 项目研究所、外交关系委员会、哈德逊研究所、卡托研究所、美国进步中心等关注香港问题且比较有代表性的美国智库。这些智库的影响力参见 2016 *Global Go to Think Tank Index Report*, https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks。

战略利益。香港回归以来，随着香港政治局势的变化、美国在香港利益的扩展以及美国对港政策的调整，美国智库对香港问题的关注度较高。

（一）智库对美国对港政策的认知

美国的对港政策是智库关注香港问题的重要内容，智库对美国对港政策的认知是美国政府涉港问题决策的重要依据。虽然智库在美国政府是否有明确的对港政策，应采取怎样的对港政策，以及美国对港政策面临怎样的挑战等问题上存在看法上的差异，而且这种差异数十年来一直存在，但这些认知差异并没有妨碍智库在美国对港政策上的影响力的发挥。

第一，美国政府的对港政策。关于美国政府是否具有明确的对港政策，美国智库学者在看法上存在差异，但差异背后隐含的本质却是相同的，即维护美国在香港的利益。部分学者认为，自1997年中国恢复对香港主权以来，美国政府并没有明确的对港政策，美国的对港政策被置于对华关系的大框架下，美国在香港问题上往往是表明态度，不进行实质干预。^①但也有学者认为美国政府一直有清晰的对港政策，《美国—香港政策法》（United States-Hong Kong Policy Act）仍是美国对港政策的基石，与二十多年前相比，这一法案对香港自治地位更加重视。^②传统基金会（The Heritage Foundation）国家安全与外交政策研究所研究员戴维·伊瑟拉（David Inserra）和赖利·沃尔特斯（Riley Walters）认为，维持香港的经济和政治自由是推进美国经济和安全利益的重要原则，这就是长期以来美国的对港政策。^③从整体上看，美国对香港政策是采取“三轨策略”：一是基于民主价值观，对中国政府施压，通过道义支持，呼应香港“反对派”对民主的诉求；二是美国政府通过非官方渠道加强对香港问题的关注，对香港“反对势力”的支持仍较多限于道义支持和提供“援助”，美国官方不会直接介入；三是美国不希望香港问

^① “Obama’s Inconsistency on Hong Kong,” October 6, 2014, <https://www.aei.org/publication/obamas-inconsistency-hong-kong/>.

^② “Richard C. Bush, Congressional Testimony: The Future of Democracy in Hong Kong,” November 19, 2014, <http://www.brookings.edu/research/testimony/2014/11/19-hong-kong-democracy-bush>.

^③ “Aiding Hong Kong’s Autonomy and U.S. Security through the Visa Waiver Program,” June 29, 2017, <http://www.heritage.org/homeland-security/report/aiding-hong-kongs-autonomy-and-us-security-through-the-visa-waiver-program>.

题影响中美关系大局，愿与中国在香港问题上保持沟通，不希望给中国留下美国操纵香港政局的口实。^① 虽然智库在美国政府是否有明确的对港政策方面存在差异，但这种差异的背后是一致维护美国在香港的利益。可以说，这是智库在美国对港政策上的共识，即美国在香港的利益是一个整体，不是香港社会的任何单个角色或小集团，华盛顿的对港政策应以维护美国利益为重，无端地表达或作出让北京误解美国政府的行为是不明智的。

第二，美国对港政策面临的挑战。香港回归前，美国对港政策的重心主要是在中国和英国就香港的回归谈判以及过渡期间如何维护美国在港经济利益，这也是美国智库跟进研究的重点。香港回归以来，随着中国的崛起以及美国在港利益的扩大，美国对港政策中地缘战略的因素大幅增加，战略利益和经济利益成为美国对港政策的两个方面。因此，在美国智库看来，美国在香港的存在涉及中美大国博弈，美国对港政策的挑战已经远比香港回归前复杂。美国一些智库学者主张美国打“香港牌”，在香港问题上向中国施加压力或借助香港问题牵制中国。但不少务实的学者也认识到美国在香港政策上面临如何在中美关系的大局与美国民主价值的道德旗帜之间实现平衡的挑战。新美国安全研究中心(Center for a New American Security)帕特里克·克罗宁(Patrick M. Cronin)认为，美国在香港的政策面临如何取舍的问题，支持香港的民主运动就可能面临美中关系陷入僵局，不支持香港的民主运动就可能面临国内外的指责。^② 外交关系委员会(Council on Foreign Relations)的易明(Elizabeth Economy)指出，外国政府很难影响香港的民主化进程，因为中国政府将任何外部力量对香港事务的介入视为对中国主权的侵犯，但即便如此，以美国为主的西方民主社会为维护价值观利益仍应加大对香港民主运动的支持力度。^③ 美国国会研究处亚洲事务专家迈克尔·马丁(Michael F. Martin)也认为，虽然特朗普政府在海外推广美国民主价值观的动力下降，

^① 2016年2月，笔者在华盛顿访学期间与美国智库学者的交流。

^② Guy Taylor, "Hong Kong Becomes a Fresh Foreign Policy Puzzle for Obama," October 3, 2014, <https://www.washingtontimes.com/news/2014/oct/3/hong-kong-becomes-a-fresh-foreign-policy-puzzle-fo/#ixzz3FNLR14Sr>.

^③ "What Beijing Should Do about Hong Kong," September 29, 2014, <https://www.cfr.org/blog/what-beijing-should-do-about-hong-kong>.

但美国不可能放弃这面道德旗帜，因此仍会支持包括台湾、香港在内的民主运动。^① 亚洲协会美中关系中心主任夏伟（Orville Schell）和加州大学圣迭戈分校 21 世纪中国中心主任、前副助理国务卿谢淑丽（Susan Shirk）将香港问题同网络安全、气候变化与能源、全球治理、亚太区域安全、朝鲜核威胁、海洋争端、人权、国防与军事关系、贸易与投资关系并列为影响美中长期关系的十大主要问题。在香港问题上，他们认为，美国对香港的政策呈现双重挑战。一方面，美国需要尊重“一国两制”，并使其与《中英联合声明》和基本法持续保持一致；另一方面，美国需要确保其公民、企业 and 非政府组织在香港的现实和潜在利益。因此，特朗普政府需对北京与香港持续紧张的关系予以更多关注。^② 当然，美国对港政策面临的挑战远不止这些，但从中可以看出，美国的对港政策仍存在很多不确定性，而且这种不确定性在未来将长期存在。

（二）美国智库对“一国两制”在香港实践的认知

自 20 世纪 80 年代中国提出以“一国两制”办法解决香港问题以来，美国智库一直给予极大关注。香港回归前，其关注点在于“一国两制”的理论内涵和中英在“一国两制”上的博弈。自 1997 年香港回归以来，美国智库主要关注“一国两制”在香港的实践，特别是香港政治局势的变化导致“一国两制”在香港实践出现的新情况、新问题成为其关注的新视角。

第一，“一国两制”在香港的实践。“一国两制”在香港实践已经超过 20 年，香港能保持甚至提升国际影响和地位是与“一国两制”的独特优势分不开的，美国发展与香港的关系也得益于“一国两制”。因此，比较理性的美国智库学者都看到了这一点，整体上认可“一国两制”在香港的实践。认为虽然近年来香港社会出现了很多问题，但“一国两制”从根本上保证了香港的发展和稳定，中国政府在香港施行“一国两制”总体上是成功的，但“一国两制”在香港受到的挑战将掣肘中国政府对香港的管治。^③ 布鲁金斯

^① Andrew Scobell and Min Gong, “Whither Hong Kong?” Rand Corporation, December 2, 2016, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND_PE203.pdf.

^② “U.S. Policy Toward China: Recommendations for a New Administration,” February 2017, http://asiasociety.org/files/US-China_Task_Force_Report_FINAL.pdf.

^③ 2016 年 2 月，笔者在华盛顿访学期间与美国智库学者的交流。

学会(Brookings Institution)的卜睿哲(Richard C. Bush)指出,由于任何政治体系都不是完美的,因此20世纪80年代中国就香港问题设计的“一国两制”模式在实践中未能完全达到设计者的预期也是正常的;“一国两制”在香港实践的出发点是“一国”,但“两制”在很多方面发生了变化,这是中国未能预见或不希望看到的;中国应适时考虑通过调整“一国两制”的模式来适应当前的情况;根据《中英联合声明》,中国承诺香港实行“一国两制”五十年不变,所以改变这一安排不是中国政府的选择。^①在这一安排有利于美国利益时,美国也通过不同途径对“一国两制”表示支持。2015年政改方案表决前后,一些学者就认为,香港政改方案通过,实现行政长官普选,有利于美港关系的发展和美国利益,有利于“一国两制”在香港的实践,因此不希望香港因政改问题造成不稳定。^②时任美国亚太事务助理国务卿丹尼尔·拉塞尔(Daniel Russel)和时任美国驻华大使马克斯·鲍卡斯(Max Baucus)也在不同场合表态支持香港2017年在“一国两制”框架下实现行政长官普选。但也有少数美国智库学者认为,“一国两制”在香港的实践是失败的,或者是政治上失败、经济上成功,在国际上唱衰“一国两制”。

第二,中国政府的对港政策。自香港回归以来,中国政府一直根据基本法推进对香港的治理,贯彻“一国两制”。党的十九大报告更是将坚持“一国两制”和推进祖国统一作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四项基本方略之一。美国智库关注中国政府的对港政策大体从两个层面展开。一是批评性甚至扭曲性的评论,指责、污蔑、抹黑中国政府的对港政策;二是建设性批评,指出中国政府对港政策存在的问题。从建设性批评角度来看,美国智库大体上认为,一方面香港拥有的政治和经济自由以及管理自身事务的权力是建立在中国的“一国两制”基础上的,另一方面香港的政治演变正在挑战其与内地的关系,对“一国两制”构成挑战。他们主张,中国政府需要从更多渠道了解香港问题的深层原因,对香港的管治要更加多元化,而不是把重心仅仅置于商业精英阶层。认为香港的社会结构发生了重大变化,特

^① Richard C. Bush, *Hong Kong in the Shadow of China: Living with the Leviathan*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016, pp. 209-222.

^② 2016年1月,笔者在华盛顿访学期间与美国智库学者的交流。

别是青年群体对政府的看法、对民主的诉求、对中央管治的认识等方面都出现了与此前迥然不同的新问题，中国应重视香港基层力量的支持，在对港政策上要有新方法、新策略。同时，认为中国政府在惠港政策上也要进行反思，吸取经验教训。^①兰德公司（RAND Corporation）高级政治学家施道安（Andrew Scobell）认为，“香港未来的政治经济轨迹很大程度上依赖北京与香港民众的互动。由于中国不愿动摇商业信心，因此有可能对香港发生的情况予以谨慎回应。除非在极端情况下，北京才会采取强有力的干预措施。北京对香港事态的强力回应将引发国际舆论的谴责并影响其对台政策，同时会恶化中国与英国、美国的关系，因为它们在香港具有重要的经济利益，而且有大量的人员生活在香港。”^②

（三）美国智库对香港政局的认知

由于美国在香港拥有庞大的经济利益以及所谓的战略利益，香港政局的发展变化成为美国智库关注的焦点。但美国智库多从利益、民主价值观的角度看待香港政局的变化，难免多有偏颇。美国智库整体上认为现在香港存在的是港人争取自身权利、争取未来发展主导权的问题，但这样的行为实际上冲击了中国的底线，必须予以遏制。卡托研究所（Cato Institute）道格·班多（Doug Bandow）认为，基于北京与香港实力的变化，北京在面对香港的街头抗议时必然采取坚定立场，期望北京在政改问题上改变立场是不现实的。^③卜睿哲认为目前香港立法会的现状是香港提升竞争力的障碍，民主派和本土派利用议会程序来阻挠本应通过的发展倡议，而社会层面的争论则加剧了目前的社会不平等。香港公务员系统、立法会系统需要良好的运作。香港需要达成基本共识，但只要围绕政改的争论仍在持续，则达成共识将仍然艰难。美国数字化分析平台（The Cipher Brief）的分析人士指出，北京对香港的影响不断增强，但香港则在努力保持与北京的差异并扩展民主，双方的

^① 2016年1月，笔者在华盛顿访学期间与美国智库学者的交流。

^② Andrew Scobell and Min Gong, “Whither Hong Kong?” Rand Corporation, December 2, 2016, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND_PE203.pdf.

^③ Doug Bandow, “Continuing Crack down in Hong Kong Risks China’s International Reputation,” Cato Institute, December 14, 2017, <https://www.cato.org/publications/commentary/continuing-crack-down-hong-kong-risks-chinas-international-reputation>.

僵局在深化，解决北京的强硬与香港的激进两极化的方法或许是重新确立香港政治的温和立场。战略与国际问题研究中心（Center for Strategic and International Studies）张克思（Christopher Johnson）认为，香港出现的“港独”挑战了中国政府的国家底线，超越了争取民主的界限，必然导致北京的强烈反制。而美国企业公共政策研究所（American Enterprise Institute for Public Policy Research，以下简称“美国企业研究所”）研究员查尔斯·默里（Charles Murray）认为，香港的“雨伞运动”（即非法“占中”运动）是香港民众争取“真普选”的抗争，是维护港人民主权利的斗争。战略与国际问题研究中心中国力量项目主任葛来仪（Bonnie Glaser）认为，在香港政治自由问题与经济挑战等不确定因素的影响下，加之北京在香港影响力的不断扩展，香港青年一代的身份认同将进一步加强。^① 迈克尔·马扎（Michael Mazza）也指出，香港身份认同的上升，政治上激进青年的崛起，北京对香港管治的加强，都预示着香港将面临很多麻烦。^② 如何疏导年轻人对社会的失望情绪并进行有效管理是香港当局面临的巨大挑战。^③

总体而言，在政治立场上，美国智库对香港问题的认知差异不大。但在党派倾向上呈现出差异，倾向民主党的智库对香港政局和美国对港政策的认知相对理性、客观，而倾向共和党的智库的认知则相对偏颇、激进。美国智库对香港问题的认知是其影响美国官方涉港决策、政策偏好的前提，也是我们了解美国智库介入香港问题、观察美国涉港决策趋向的基础。

二、美国智库在香港问题上发挥影响的主要方式

智库作为美国在非官方层面关注和介入香港问题的重要组成部分，其对香港问题的关注必然与美国政府和国会介入香港事务的方式有所不同。智库

^① “Bonnie S. Glaser: Youth and Identity in Hong Kong: A Conversation with Ben Bland,” Center for Strategic and International Studies, 2017, <https://www.csis.org/podcasts/chinapower>.

^② “The Future of Hong Kong: Bumpy Road Ahead,” American Enterprise Institute, October 6, 2015, <http://www.aei.org/publication/the-future-of-hong-kong-bumpy-road-ahead/>.

^③ 包道格：《香港“占中”事件的影响力不容小觑》，2015年6月11日，<http://carnegieendowment.org/2015/06/11/zh-60531/idz2>。

在与政府、议会互动关系上呈现出此消彼长的特点，即主要根据两党执政的需要而变化。美国智库在香港问题上发挥影响的方式是多方面的。

第一，支持官方涉港问题倡议。美国智库与美国涉港政府机构、国会拥有较为畅通的沟通渠道，一方面，在任的政府官员、国会议员常常咨询、听取智库的意见；另一方面，不少政府官员、国会议员在卸任后还会加入智库从事研究工作，一些智库学者也转而进入政府。这种“旋转门”制度形成了智库与官方的积极互动格局。不少智库学者支持国会参众两院议员提出的涉港法案，支持行政部门恢复根据《美国—香港政策法》每年向国会提交香港发展报告，支持国会成立正式的“香港连线”组织，支持将香港的民主、自治状况等与美国给予香港的优惠待遇挂钩，主张美国总统每年就香港自治状况发表政策讲话。^① 例如，一些学者表态支持参议员斯蒂文·沙博（Steve Chabot）、谢罗德·布朗（Sherrod Brown）和众议员克里斯托弗·史密斯（Christopher Smith）于2015年2月向国会提交的《香港民主和人权法案》（Hong Kong Democracy and Human Rights Act）。2017年参议员汤姆·科顿（Tom Cotton）、马尔科·卢比奥（Marco Rubio）和本·卡丁（Ben Cardin）又重启这一跨党派法案，试图再次推动该法案在国会通过。智库学者认为该法案有助于确保香港自由，是支持香港民主运动的重要行动，认为在国会成立“香港连线”，重启香港政策的立法，增强美国政府对香港问题的监督，这既反映出美国维护民主价值观的态度，也符合美国的外交、经济和战略利益。^② 据统计，1984年至2014年，美国围绕香港的安全问题、民主、人权、新闻自由等共提出60多项议案，^③ 这背后多有智库推动甚或策动的因素。

第二，发布涉港问题研究报告。虽然美国智库在香港问题上没有像在台湾问题上那样发布大量研究报告，但发布涉港问题研究报告仍是美国智库关注香港问题的主要方式之一。2017年6月22日，在香港回归20周年前夕，美国外交关系委员会发表《香港的民主》的报告。报告分析了内地与香港的

^① 2016年2月，作者在华盛顿访学期间与多位有影响力的美国智库学者的交流。

^② 这种观点在美国智库学者的文章中非常普遍，无论是发布的研究报告、接受采访，还是媒体文章都充斥着支持国会通过《香港民主和人权法案》的意见。

^③ 郭永虎：《美国国会干涉中国香港事务的历史考察》，《当代中国史研究》2015年第2期，第40页。

关系、香港的政治形势和国际行为体在香港的角色等问题，认为美国、英国等应在维护香港的民主方面扮演积极的角色。^① 2017年6月29日，传统基金会发布了由戴维·伊瑟拉和赖利·沃尔特斯撰写的《支持香港自治与美国的安全》报告，主张美国可以让香港加入“签证放弃项目”（Visa Waiver Program）以促进和鼓励香港的持续自治，甚至可以在香港不符合条件的情况下，为其放宽条件，以加入该项目，来促进美国的经济和安全利益。^② 2016年12月，兰德公司发布了由施道安和龚敏（Min Gong）完成的《香港何去何从？》的研究报告，预测了香港民主未来的多种可能走向，并对美国政府未来对港政策提出了政策建议。^③ 2014年7月7日，在香港“反对派”酝酿“占中”运动前期，传统基金会发布研究报告，指出美国在香港有长期的战略利益，必须支持香港的民主运动，美国政府应该向中国表明美方在香港问题上的立场，为香港发声，推进美国在香港的战略利益。^④

第三，参与召集涉港研讨活动。发起、召集、举办研讨会是美国智库增强在相关议题领域影响力的重要方式之一，在香港问题上的表现也尤为突出。2015年4月10日，哈德逊研究所（Hudson Institute）举办研讨会，邀请自由亚洲电台负责人、华尔街日报驻港记者分析香港“民主”运动的发展趋势。^⑤ 主办该活动的正是大肆宣传“中国威胁论”的该智库中国战略研究中心主任白邦瑞（Michael Pillsbury）。2017年6月13日，战略与国际问题研究中心举行“香港移交20周年：回顾与前瞻”研讨会，该中心的斯科特·肯尼迪（Scott Kennedy）与马修·古德曼（Matthew P. Goodman）作为专家与美国驻香港总领事唐伟康（Kurt Tong）、美国前驻港总领事祁俊文（James

^① Eleanor Albert, “Democracy in Hong Kong,” Council on Foreign Relations, June 22, 2017, <https://www.cfr.org/backgrounder/democracy-hong-kong>.

^② David Inserra and Riley Walters, “Aiding Hong Kong’s Autonomy and U.S. Security through the Visa Waiver Program,” Heritage Foundation, June 29, 2017, <http://www.heritage.org/homeland-security/report/aiding-hong-kongs-autonomy-and-us-security-through-the-visa-waiver-program>.

^③ Andrew Scobell and Min Gong, *Whither Hong Kong?* Rand Corporation, December 2, 2016, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND_PE203.pdf.

^④ Mike Gonzalez, “The U.S. Must Fulfill Its Responsibility and Support Democracy in Hong Kong,” July 7, 2014, <http://www.heritage.org/report/the-us-must-fulfill-its-responsibility-and-support-democracy-hong-kong>.

^⑤ See <https://www.hudson.org/events/1238-the-legacy-of-the-hong-kong-democracy-protests-42015>.

Keith) 等就香港的政治、经济、社会发展趋势以及香港与内地的关系进行了研讨。^① 2017年9月6日, 亚洲协会(Asia Society)与摩根大通(JP Morgan)合作在香港举办“促进香港青年的机遇: 通向经济增长与包容的道路”研讨会, 邀请包括香港行政长官林郑月娥在内的政商人士参加。

第四, 借助媒体评论香港问题。智库学者以专家身份在香港重大事件期间或节点通过接受媒体采访或在媒体撰写评论等形式发表对香港问题的看法。2014年9月到12月, 香港发生非法“占中”运动期间, 美国智库学者通过媒体撰文或接受采访谈论“占中”运动200余次。而这些文章或采访绝大多数是支持“占中”运动、批评中国政府、施压美国政府表达对香港事务的关注等内容。其中传统基金会和美国企业研究所在香港问题上发声较多, 发表了数十篇相关文章。例如, 2017年3月, 传统基金会的奥利维娅·伊诺斯(Olivia Enos)在《福布斯》杂志发表文章宣称中国对香港内部事务的介入, 破坏了“一国两制”原则, 限制了香港的自治。^② 而美国企业研究所的迈克尔·马扎和迈克尔·奥斯林(Michael Auslin)则是在香港问题上发声最“积极”的美国智库学者。

第五, 出席国会涉港问题听证。美国国会不定期举行涉港问题听证会, 一方面可借此向中国政府施压, 并迫使美国政府就香港问题表态, 另一方面则为国会启动涉港事务立法进行舆论造势, 同时表明国会在香港问题上的立场。自香港回归以来, 但凡香港有重大事件发生, 美国国会参众两院都会举行听证会, 如香港的政改、民主发展、基本法第二十三条立法等, 甚至在香港的内地子女“居港权”问题都属于国会听证的范围。^③ 智库学者则是美国参众两院涉港问题听证会的“常客”, 即所谓的提供专家意见的听证会“证人”。特别值得一提的是, 在2014年香港发生非法“占中”运动前后, 美国国会举行的多场涉港问题听证会都有智库学者出席。2014年11月20日,

^① See <https://www.csis.org/events/20th-anniversary-hong-kongs-handover-reflections-and-expectations>, June 13, 2017.

^② Olivia Enos, “Human Rights in Hong Kong are at a Tipping Point,” Heritage Foundation, March 5, 2017, <http://www.heritage.org/asia/commentary/human-rights-hong-kong-are-tipping-point>.

^③ 张建、张哲馨:《香港回归以来美国国会对香港事务的介入及其影响》,《太平洋学报》2017年第7期,第27页。

美国“国会—行政部門中国委员会”举行“香港民主的未来”听证会，受邀发言的智库学者是在香港问题上具有重要影响的布鲁金斯学会东亚研究中心主任卜睿哲和美国外交关系委员会人权项目高级研究员马克·拉根（Mark P. Lagon）。^① 2014年12月2日，美国众议院外交委员会亚太小组委员会举行名为“香港：破碎的承诺？”的听证会，传统基金会成斌（Dean Cheng）、2049项目研究所（Project 2049 Institute）凯利·柯里（Kelly Currie）受邀在听证会上发言。2014年12月3日，美国国会参议院外交关系委员会东亚和太平洋事务小组委员会举行了名为“香港：评估‘雨伞运动’的影响”的听证会。该小组委员会主席、参议员布朗主持听证会，参加听证会作证的包括美国国务院负责东亚及太平洋事务的助理国务卿丹尼尔·拉塞尔以及布鲁金斯学会卜睿哲、索菲·理查森（Sophie Richardson）等。

第六，提供美国政府所需的对港政策建议。无论是香港回归前还是回归之后，智库历来在香港议题上为美国政府资政建言。特朗普当选总统前后，一些智库就在香港问题上为其建言献策。整体来看，除了前文提到的一些比较激进的主张外，也有少数智库提出了比较符合美国利益的对港政策建议。兰德公司的施道安指出，未来香港社会不满情绪上升的可能性对美国的对港政策提出了挑战。未来美国的对港政策，一是考虑到北京对外部对其颠覆威胁的敏感，在对香港的个人和组织提供道德或物质支持时应谨慎行事；二是美国不应回避公众对人权和自由的担忧。^② 夏伟和谢淑丽建议，特朗普政府的对港政策必须承认香港特别行政区是中华人民共和国的一部分，还要强调基于基本法和《中英联合声明》关于在“一国两制”下保障香港“高度自治”的全面、切实实施的重要性。认为华盛顿应该公开向北京表达其对香港自治受到所谓侵蚀的担忧，也应当增加同香港特区政府在各功能性领域的合作以巩固北京对自治程度的承诺，并主张美国国会应当继续坚持发表关于香港政

^① Mark P. Lagon, “The Umbrella Movement: A Pivotal Moment for Democracy in Hong Kong,” Statement Before the Congressional-Executive Commission on China, 2nd Session, 113th Congress, November 20, 2014, <https://freedomhouse.org/article/umbrella-movement-pivitol-moment-democracy-hong-kong>.

^② Andrew Scobell and Min Gong, “Whither Hong Kong?” Rand Corporation, December 2, 2016, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE203/RAND_PE203.pdf.

治发展年度报告的传统。同时还认为特朗普政府在有关香港问题上应与伦敦保持紧密联系，并咨询伦敦的意见。^①

三、美国智库关注香港问题的影响及中国对策

随着香港政治局势的演化，能影响美国政府决策和舆论走向的智库，通过多种方式介入香港问题，不仅对美国对港事务和政策产生重要影响，而且也中美关系的发展和中国共产党对香港的管治产生影响。中国政府坚持“一国两制”政策，香港问题是中国的内政，不容外部势力干预。智库虽然是非官方属性，但中国对美国智库介入香港问题要予以重视并采取相应对策。

第一，香港问题虽不是美国政府的优先问题，更不是中美关系层次上的问题，但美国智库通过多元方式参与和介入到香港问题中，并产生一定影响。

首先，智库间接扮演压力集团的角色。美国政府、国会虽然在香港问题上的诉求不同，但智库能够为两者提供智力支持，并扮演重要的压力集团角色。智库在香港问题上制造涉港政策舆论，直接或间接向美国官方施压，要求美国政府、国会在香港问题上就普选、民主、人权等议题表态，要求美国政府密切关注香港的民主、自由情况，以实际行动支持香港的“自治”，对美国行政当局造成很大压力。2014年7月，传统基金会发表研究报告要求美国政府支持香港的民主。^②布鲁金斯学会的卜睿哲指出，美国政府机构对香港民主化的支持是有价值的，对香港的发展发表年度报告也是必要的，美国国会表达对香港民主的强烈支持是合适的，这会表明在香港发生的事情影响着美国民众对中美关系的支持度；但国会在判断香港的自治程度时不应采取法律手段设定太高标准，这会损害香港的经济的发展；与此同时，美国政府高级官员和国会议员对香港的定期访问也可以向香港精英和大众传递美国

^① “U.S. Policy Toward China: Recommendations for a New Administration,” February 2017, http://asiasociety.org/files/US-China_Task_Force_Report_FINAL.pdf.

^② Mike Gonzalez, “The U.S. Must Fulfill Its Responsibility and Support Democracy in Hong Kong,” July 7, 2014, <http://www.heritage.org/report/the-us-must-fulfill-its-responsibility-and-support-democracy-hong-kong>.

对香港持续关注的信号。^① 有多位学者指出，随着香港问题的凸显，香港地区在美国战略中的地位和角色上升，美国对香港的重视程度增强，必然形成明确的对港政策，以确保美国在香港的利益。^②

其次，智库直接推动美国官方的对港政策。智库在香港问题上通过舆论向美国行政当局和国会施压的同时，也在推动美国官方对港政策的形成。智库不仅推动国会议员的涉港法案倡议，还大力支持美国政府在港问题上采取行动。智库学者的政策建议无论是在政策层面还是在技术层面，都成为美国政府对港政策的重要依据。传统基金会前副总裁麦克·冈萨雷斯（Mike Gonzalez）认为美国在香港不仅有直接的经济利益，而且香港的人权状况也与美国在香港的利益紧密相关。美国政府不应无视香港发生的事情，应该坚定支持香港的民主运动。^③ 传统基金会的奥利维亚·伊诺思也主张，“香港的民主自由事关美国的利益，特朗普政府应密切关注香港当前的政治形势，采取双赢的政策确保与香港的经济伙伴关系，维护香港的自由与人权。”^④ 2017 年 12 月，在对华问题上比较右倾的 2049 项目研究所总裁薛瑞福（Randall G. Schriver）出任特朗普政府亚太事务助理国防部长，他向来主张美国在涉台、涉港问题上采取积极的政策，这必然会对未来特朗普政府在香港问题上的政策取向产生影响。

再次，智库干扰中美关系的良性互动。一些智库学者在香港议题上主张美国政府支持香港民主运动，借香港问题牵制中国，这种建议不但无益于维护中美关系的大局，而且徒增中美之间的矛盾。美国的 2049 项目研究所、传统基金会、美国企业研究所等保守派智库学者认为，香港问题是中国的软肋，是中国领导层非常敏感的一个问题，主张美国利用香港问题向中国施加影响，而不必担心中国会以出售美国国债来予以还击。^⑤ 美国可以更加高调

^① Richard C. Bush, *Hong Kong in the Shadow of China: Living with the Leviathan*, p. 273.

^② 2016 年 2 月，作者在华盛顿访学期间与多位有影响力的美国智库学者的交流。

^③ Mike Gonzalez, “Why America Must Stand Up for Hong Kong’s Democracy Movement,” Heritage Foundation, July 17, 2014, <http://www.heritage.org/international-economies/commentary/why-america-must-stand-hong-kongs-democracy-movement>.

^④ Olivia Enos, Rachael Wolpert, and Diana Guevara, “Freedom is Eroding in Hong Kong, Here’s What the U.S. Can Do,” Heritage Foundation, October 11, 2017, <http://www.heritage.org/asia/commentary/freedom-eroding-hong-kong-heres-what-the-us-can-do>.

^⑤ Stephen Moore, “Beijing Should Let Hong Kong be Hong Kong,” Heritage Foundation,

地支持香港的言论自由行动，提高对香港示威活动的关注度，增加中国应对相关问题的成本。^① 美国企业研究所的马扎甚至主张，如果中国政府对“占中”采取更加强硬的态度，美国总统应取消同习近平的会晤（即 2014 年在北京举办的 APEC 峰会上两国首脑的会晤），暂停美中军事关系，搁置双边投资协定谈判，对中国滥用反垄断法采取报复性措施，以及呼吁对新疆的人权记录进行国际调查。^② 美国企业研究所前高级研究员、美国前驻联合国大使、新任国家安全事务助理约翰·博尔顿（John R. Bolton）则指出，美国在香港问题上不能一直中立，必须采取强硬行动。^③ 奥斯林也批评奥巴马政府忽视香港发生的事情，认为对中国在香港的行为不表态非常令人遗憾。^④ 香港回归以来特别是奥巴马政府推行“亚太再平衡”战略以来，美国借助香港牵制中国的意图明显。虽然美国政府在中美关系上仍相对比较务实，注重现实利益和大局的稳定。但美国智库、舆论等在香港议题上的煽动，加之香港出现的政治博弈以及分离势力抬头等因素，香港议题成为中美关系以及两国领导人会谈的新内容，^⑤ 这增加了中美关系的不确定性。

最后，智库影响中国对香港的管治。外部势力介入香港问题的时机和程度多取决于香港政局的发展变化，特别是香港社会出现重大争议性问题的時候，外部势力的介入程度就高。另外，外部势力介入还有被动的一面，即香港“反对派”寻求外部势力的支持。美国智库学者也甘愿为香港“反对派”“站台”，支持其无理或非法诉求。外部势力对香港“反对派”的支持

October 6, 2014, <http://www.heritage.org/international-economies/commentary/beijing-should-let-hong-kong-be-hong-kong>.

^① Robert Sutter, “How to Deal with America’s China Problem: Target Beijing’s Vulnerabilities,” *National Interest*, July 22, 2014, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/how-deal-america%E2%80%99s-china-problem-target-beijing%E2%80%99s-10929>.

^② Michael Mazza, “Obama’s Inconsistency on Hong Kong,” American Enterprise Institute, October 6, 2014, <https://www.aei.org/publication/obamas-inconsistency-hong-kong/>.

^③ John R. Bolton, “The Hong Kong Question: The United States Cannot Remain Neutral,” American Enterprise Institute, October 11, 2014, <http://www.aei.org/publication/hong-kong-question-united-states-remain-neutral/>.

^④ Michael Auslin, “Hong Kong’s Democracy Movement, R.I.P.,” American Enterprise Institute, December 12, 2014, <http://www.aei.org/publication/hong-kongs-democracy-movement-r-p/>.

^⑤ Richard C. Bush, “Hong Kong at the Obama-Xi Summit,” Brookings Institution, November 12, 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/11/12-hong-kong-obama-xi-summit-bush>.

在某种程度上也符合其利益，特别是在人权、价值观、普选、地缘政治、大国关系等议题上。^① 制造国际舆论和邀请“反对派”成员赴美活动是美国智库支持“反对派”的主要方式。2014年香港发生非法“占中”运动期间，大量美国智库学者在国际媒体发表支持“占中”的言论，为其制造国际舆论，增加了中国政府依法处理“占中”问题的国际压力。2015年9月习近平主席对美国进行国事访问期间，美国智库邀请香港“反对派”成员和“港独”分子赴美活动，为他们制造国际影响和声势，成为习近平主席访美的干扰因素。更有甚者，一些右翼智库学者支持香港的“自决”“港独”主张，为“港独”分子提供支持和帮助，为他们举办研讨活动，召集其他学界人士与“港独”头目探讨“港独”的出路。2017年5月1日，传统基金会邀请香港民主党创始人之一李柱铭和非法“占中”核心分子赴美参加关于香港自由问题的研讨，为“反对派”成员在美国宣扬“自决”“港独”提供平台。^② 2017年8月，香港终审法院判决非法“占中”分子黄之峰、罗冠聪、周永康即时监禁6—8个月不等，传统基金会的研究人员则在媒体发文，认为三个年轻人被判刑是香港司法独立倒退的潜在信号。^③ 美国智库与“反对派”的互动，在某种程度上是为香港泛民主派和“港独”分子背书，助长了“反对派”的嚣张气势，加剧了香港局势的复杂性。

从以上分析看，美国智库在香港问题上产生的影响主要是负面的。当然，美国少数智库学者对香港问题的理性、深入分析，也有利于我们更好认识香港的深层次、结构性矛盾，从而更好地从国际层面认识“一国两制”面临的挑战，有利于改进中国对香港的管治，但这些理性的声音在众多美国智库中未形成主流，影响也非常有限，未能在涉港问题上有效消除负面影响。

第二，随着香港政局的发展演变以及香港议题在美国亚太战略中重要性

^① 2016年11月，笔者在香港特区政府中央政策组访学期间与香港反对派人士的交流。

^② “Prospects for Freedom in Hong Kong at the 20th Anniversary of the Handover,” Heritage Foundation, May 1, 2017, <http://www.heritage.org/asia/event/prospects-freedom-hong-kong-the-20th-anniversary-the-handover>.

^③ Jaejun Lee and Olivia Enos, “Freedom Imperiled in Hong Kong after Democracy Advocates Sent to Prison,” Heritage Foundation, September 8, 2017, <http://www.heritage.org/asia/commentary/freedom-imperiled-hong-kong-after-democracy-advocates-sent-prison>.

的上升，美国智库对香港问题的关注和研究也不断深入。^① 虽然奥巴马政府的“亚太再平衡”战略已经退场，^② 但特朗普政府的“印太战略”（Indo-Pacific Strategy）又粉墨登场，而且该战略制衡中国的意图更加明显，美国不会从根本上放弃在这一地区的战略部署。2017年12月，特朗普政府公布任内的首份《美国国家安全战略报告》，明确将中国视为战略竞争对手，而香港未来可能是这一战略的一个重要着力点。香港作为美国对华政策中的一个考量因素，除可单独用来向中国施压外，还可与南海、网络、台湾等问题叠加使用。^③ 未来一段时间，由于香港部分社会势力就中央—特区关系、国家安全立法、特首普选等议题仍有可能形成较大争议乃至激烈对抗，美国仍会借机加大对香港事务的干预。重大问题和关键节点不但是美国介入香港事务的时机，也是美国智库在香港问题上发声的焦点和重点。中方应利用美国智库的党派属性差异和对香港问题的认知差异，有针对性地跟进，从而减少包括智库在内的美国势力介入香港问题对香港繁荣稳定可能造成的负面影响。

首先，加强与在香港问题上有话语权的美国智库学者的互动，避免由于信息和政策认知不对称造成的偏颇解读。智库学者对香港问题的关注和研究力度都在上升，一些在亚洲政策和中國问题研究上有影响力的学者在香港问题上频频发声，其对美国官方在涉港政策上的影响力不容忽视。中国的对港机构和智库学者可向在香港问题上比较活跃的主要美方智库学者阐述中国政府对港政策、“一国两制”在香港的实践和香港政局的发展变化，传递正确的信息，尽力避免美国智库学者由于误解而造成的偏颇解读。另外，鉴于特朗普的政治倾向，保守派智库的建议在其任内可能会受到重视，因此中方要与传统基金会、美国企业研究所、2049项目研究所等智库学者加强互动。

其次，掌握美国智库关注香港问题的规律和重点，把握美国对港政策趋势。政治理念、意识形态的差异以及对中國崛起的担忧，使美国一些势力通

^① 2017年12月，笔者在香港大学访学期间与香港学者的交流。

^② Ankit Panda, “Straight from the U.S. State Department: The ‘Pivot’ to Asia Is Over,” *The Diplomat*, March 14, 2017, <https://thediplomat.com/2017/03/straight-from-the-us-state-department-the-pivot-to-asia-is-over/>.

^③ 李环：《近年美国对香港政策变化及评估》，《现代国际关系》2016年第2期，第31页。

过民主、人权、自由及政治体制发展等问题干涉香港事务，试图将香港问题作为牵制中国的筹码。而一些智库就成了这样的反华势力的一部分。作为美国关注香港问题的主要力量之一，智库在重大问题和关键节点发声是其一贯做法。中国一方面应密切跟踪美国智库影响舆论的动向及其活动方式，利用美国智库的“二元性”差异，做好引导工作，另一方面也要借助国际舆论积极宣传中国政府的对港政策，引导国际舆论在香港问题上的走向。

再次，遏制香港反对势力与美国智库的互动，防止其借助美国智库提升国际影响。香港的反对势力乐于借助包括美国智库在内的外部势力提供的资金援助、制度培训、网络构建、抗争方式的支持，甚至主动游说美国介入香港事务。^① 美国智库有可能成为香港反对势力的重要智力来源和活动平台。香港反对势力与美国智库的互动使香港内部问题趋向国际化，使香港形势更加复杂。中国应密切关注香港反对势力的这一动向，可通过外交、政治、法律等手段予以遏制，降低其负面影响。

最后，香港问题涉及中国的核心利益，中国要向包括美国智库在内的各方发出警告。随着特朗普政府内温和派的先后离职或被解雇，近来美国已经在经贸问题、台湾问题上频频发难，加之以所谓“锐实力”（sharp power）为代表的“新型中国威胁论”的扩散，特朗普政府似乎有在中美关系上与中国摊牌的趋势。一方面，香港问题是与台湾、东海、南海、网络安全等问题并列的中国核心利益，美方应尊重中国的核心利益和重大关切；另一方面，中国政府对美国介入香港事务早有认知和警惕，中国也绝不愿将香港问题置于中美两国关系的层面上来探讨，但美国如果不顾中国的反对执意介入香港事务，这将影响中美双边关系的走向，美国将在双边关系上付出代价。美国也深知香港问题与中美关系大局孰轻孰重。因此，中国要在加强对香港的管治、积极落实“一国两制”的同时，对外部势力的介入进行积极管控和遏制。

[收稿日期：2018-02-26]

[修回日期：2018-03-26]

[责任编辑：杨立]

^① Martin Lee, “Hong Kong’s Shaky Democratic Future,” *New York Times*, March 14, 2014, www.nytimes.com/2014/03/14/opinion/hong-kongs-shaky-democratic-future.html.

ABSTRACTS

China's Reform and Opening-up and Creation of a Favorable International Environment

TAO Wenzhao

ABSTRACT: Judging from the international environment of reform and opening-up there were five important junctures in the past four decades: the normalization of China-U.S. relations; dealing with impact of the end of the Cold War; accession to the World Trade Organization; joining the Group of Twenty and hosting the G20 Hangzhou Summit in 2016; and President Xi Jinping's remarks at Davos and Geneva in 2017. These critical junctures have shown how China seized the opportunities to grow its economy and expand global influence. China successfully used opening-up to spur and deepen reform. At first China introduced foreign capital and technology, and gradually the Chinese enterprises developed the capability to compete globally. The change is being reflected in cooperative projects under "the Belt and Road Initiatives," and China's combined efforts with certain countries to build up international cooperative mechanisms. At present the international environment is moving in two different directions. On the one hand, the growth of China's national strength has enhanced its capability of shaping the environment; on the other, a new wave of "China threat" has risen. China must, first of all, focus on its own development, stick to "seeking truth from the facts," and take a modest and prudent posture in both self-recognition and recognizing the outside world, maintain strategic perseverance, and shape an international environment more favorable to its

modernization drive.

KEYWORDS: reform and opening-up, international environment, win-win cooperation, China-U.S. relations, strategic perseverance

On Major Country Diplomacy with Chinese Characteristics in a New Era: Vision, Planning, and Practice

FENG Weijiang

ABSTRACT: Major power diplomacy with Chinese characteristics in a new era boils down to the following elements. Its overarching objective is creating a favorable external environment for the achievement of both the two “centenary goals” and the Chinese Dream. Its mission is to promote a new model of international relations and a community of shared future for mankind. Making full use of the inherent advantages of the largest socialist country and upholding justice and equality, China’s major power diplomacy takes into account both domestic and international factors, take targeted efforts to promote win-win cooperation. To be effective, China’s diplomacy must be conducted within a generally stable and equitable framework of great power relations, expand the circles of friendship and partnership with developing countries and countries along the two trade routes under the BRI, and strengthen its leading role in global governance reforms. In practice, it is also imperative for China to adhere to its fine diplomatic traditions, such as no alliance and interference, seeking no hegemony, advocating diversity, and pursuing international harmony, on the one hand, and making innovations to adapt to fluid global landscape in terms of expanding partnerships, creative intervention, playing a leadership role, promoting Chinese style, and prevailing in global competitions, on the other.

KEYWORDS: major country diplomacy with Chinese characteristics, global partnerships, new model of international relations, community of a shared future for mankind

Transformation of Global Development Governance and Chinese Strategic Choices

HUANG Chao

ABSTRACT: The current global development governance is undergoing transformation, which is driven by the changes in the power structure of the global development system, new development challenges, and the new global development agenda. Among all these major changes, the rise of emerging economies is the most important reason. The transformation includes changes in the actors, means, mechanism, and goal of global development governance. On the actors, with the emerging economies rising, the relationship of actors is becoming more equal and more inclusive; on the means, the package of trade, investment, and aid has become the center; on the mechanisms, after breaking the monopoly of the OECD-DAC, the United Nations has gradually played a significant role and some new regimes are taking root; on the goals, poverty reduction is no longer the only goal, and the 2030 Agenda for Sustainable Development becomes the new universal target. As the largest developing country and the second largest economy, China is becoming an indispensable participant and contributor to global development governance. In the new era, China should further contribute more Chinese wisdom and China's plan to the governance process. On the one hand, China needs to align its development strategy with the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, with its focus

on poverty reduction and environmental protection. On the other hand, China should contribute more to the mechanisms of global development governance, especially in both reforming the existing mechanisms and building new ones through the Belt and Road Initiative.

KEYWORDS: global development governance, 2030 Agenda for Sustainable Development, major power diplomacy with Chinese characteristics, Belt and Road Initiative

On the Feasibility and Economical Effect of a Free Trade Area for the Shanghai Cooperation Organization

HU Beibei, WU Di, and LI Xin

ABSTRACT: Strengthening economic cooperation among members has been high on the Shanghai Cooperation Organization's agenda and establishing a free trade area is a viable way. A membership-based free trade zone is necessary in that it can promote regional economic and social development and improve policy coordination. It is also feasible in that the close ties and complementarity among member countries as well as the general stability in Central Asia have increased their willingness. The establishment of a SCO FTA could also generate considerable trade diversion and creation, thus further boosting economic growth and improving social welfare. Therefore, it is worth the effort for China to seriously study and explore the early establishment of a free trade area in five dimension, i.e., strengthening infrastructure connectivity, facilitating trade liberalization, promoting financial and investment integration, enhancing policy coordination, and increase intercultural and people-to-people exchanges.

KEYWORDS: Shanghai Cooperation Organization, free trade area, regional

economic cooperation, GTAP model

“Double Closed-loop Phenomenon” and the Governance Path for Transboundary Rivers in Central Asia: the Role of Shanghai Cooperation Organization

CHEN Jiajun and LI Lifan

ABSTRACT: The short-term institutional deficit of the management of transboundary rivers in Central Asia after the dissolution of the Soviet Union induced a “double closed-loop phenomenon”, which includes: the “game closed-loop”, caused by the disparity in water allocation among countries in the region, and the “fragile closed-loop,” poor transboundary rivers management caused by the deteriorating environment and stagnant development because of the “game closed-loop.” In the face of the phenomenon, Western governing institutions, especially international multilateral development agencies, have tried the IWRM model in the region in order to resolve the conflict, but failed, because its concept, methods, and goals are incompatible with the local political and social culture. To eliminate the “double closed-loop,” on the one hand, we need to understand the nature and core of the development of transboundary rivers; on the other hand, we need to explore paths for reasonable allocation of water resources. Therefore, CA countries should push forward with regional economic development and water resources allocation negotiations at the same time, so as to meet the challenges of the “double closed-loop.” Based on the analysis, the authors believe that CA countries should build a path for regional economic development and transboundary rivers governance within the multilateral framework of the Shanghai Cooperation Organization. They should establish a democratic and efficient consultation mechanism led by governments.

Meanwhile, CA countries should also comprehensively consider the benefit-alienation and ecological compensation of the rivers, and to improve the legal environment for transboundary rivers governance.

KEYWORDS: Central Asia, transboundary rivers governance, double closed-loop, IWRM, Shanghai Cooperation Organization

China's Soft International Political Resources and Neighborhood Water Diplomacy

XIAO Yang

ABSTRACT: With growing transboundary water disputes between countries, water diplomacy, as a new diplomatic form of preventing and resolving disputes and cooperation, has caught the attention of the international community. From the perspective of international political resources, although transboundary water resources are mainly represented as a hard international political resource, transboundary water resources related to science and technology, system, organization and ideas such as soft strategic value of international political resources are becoming more and more important. In diplomatic activities, the amount of resources and the use of various actors determine the diplomatic quality and effectiveness. As it is difficult to change the hard international political resources, such as the ownership, total amount and distribution of the transboundary water resources, how to use the soft international political resources in the water diplomacy is particularly critical. Analyzing China's practices in Northeast Asia, Central Asia, Southeast Asia and South Asia, soft international political resources such as science and technology, institutions, organizations and ideas are playing different roles. In the future, China should

further strengthen the related soft international political resources development and utilization, thereby provide more choices for the neighborhood water diplomacy.

KEYWORDS: international political resources, soft international political resources, transboundary water resource, neighborhood diplomacy, water diplomacy

NATO in the Post-Cold War European Security Order

ZENG Chenyu and XU Haiyun

ABSTRACT: NATO has advanced a series of major ideas and concepts regarding post-Cold War European security architecture, such as an expanded alliance based on cooperation and dialogue, a pluralistic and cooperative Euro-Atlantic security order, and a comprehensive architecture for joint effective response to nontraditional security challenges. In practice, the world's largest political and military alliance has made targeted efforts to accelerate institutional reforms and strengthen comprehensive capabilities in order to promote its security concepts and values by expanding eastward. Despite remarkable progress in advancing the concept of collective defense and common security and its entrenched role as one of the two security anchors (along with the European Union) in the Euro-Atlantic region, Cold War mentality, unilateralism, heavy reliance on military capability, and mismatches between rhetoric and actions still hinder its effort to play a dominant role in building a pan-European security order. The authors remain cautiously optimistic that in the long run, the current European security crises would be replaced by order and stability and a multilayered security architecture based on enhanced external ties would be put in place.

KEYWORDS: NATO, European security order, European Security and Defense Identity (ESDI)

The Involvement of U.S. Think Tanks in Hong Kong Affairs: Perceptions and Implications

ZHANG Jian

ABSTRACT: Think tanks influence policy preferences and policy choices of American policymakers by participating in the decision-making process in a variety of ways. Think tanks are playing an important role in the United States policy toward Hong Kong by involving themselves in the Hong Kong issue in many ways including supporting official initiatives, issuing research reports, conducting academic activities, interviewing with the media, and participating the congressional hearings. The increasing engagement of U.S. think tanks in Hong Kong affairs has not only impaired the positive development of general Sino-U.S. relations, but also further hindered the Chinese government's effective governance in Hong Kong. The rational and in-depth analysis of the Hong Kong issue by a few think-tank scholars in the United States will also help us better understand the challenges faced by "one country, two systems" at the international level. China should make use of the difference of opinions in U.S. think tanks to follow the trend of American policy toward Hong Kong, thereby reducing its negative influence on Hong Kong's prosperity and stability.

KEYWORDS: U.S. think tanks, Hong Kong issue, China-U.S. relations, one country, two systems