

周边外交研究需要创新

王逸舟

不可否认，最近几年间，中国的外部环境出现意料不到的难题，我们的周边外交遇到前所未有的麻烦和挑战。比如，原本与中国关系发展顺畅的东南亚国家群体，出现了一些疑虑的态度和抵触性的杂音；围绕钓鱼岛的归属问题，主张同中国抗衡叫板的日本右翼势力，似乎在日本国内得到不小比例的支持、在国际上也没有遭遇太大阻力；朝鲜仿佛铁定认为中国对这个传统盟友只会支持或默许、不会批评或抗议，各种鲁莽失措的言行频繁不断，造成我方不时的尴尬被动；以阿富汗危机为焦点，西部邻国（巴基斯坦、阿富汗、中亚诸国）的战略性动荡和不确定性，折射出我周边存在的战略规划盲区。这些不如人意情形的出现，与美国的“重返亚洲”，与少数邻国的刻意制衡，与多数国家对我国意图的不了解，有着不可分割的联系；但另一方面，我们自身的缺失同样有一定责任。若把视野放大到更加广阔的邻边范围，面对东南亚、东北亚、中亚及南亚正在出现的各国国内政治变动调整和对外关系重新定位的大趋势，我国作为全球第二大经济体和军费开支国，除了个别有价值的安排与设计，如朝核问题六方机制或上合组织，整体上缺乏长远的亚洲构建蓝图，缺乏统筹有效、富有亲和力的引导方式，缺乏世界大国通常具备的宽厚与整合力。

我始终认为，一个好的国际战略和外交方针，必须做到该硬时真正硬，需要软时足够软。所谓“硬”，指的是实力雄厚、手段强大、出击迅猛、威慑有效，它更多地反映在器物层面的能力建设，如海空军的高科技发展、工业化的科技改造、基础设施的全方位打造等，总之能保障民族国家不受威胁地实现和平发展；所谓“软”，指的是一国让他国及国际社会心服口服的本事，如重大制度和价值观的吸引力、对外交往方式的亲善温润、说服人打动人的柔软细腻、提供公共产品和解决问题的能力等。以此衡量，我们现在的周边外交乃至战略运筹过程，多沿袭了惯有的做法与传统，有点以不变应万变的味道。这种体制与思维满足了过去一段时间的需求，却越来越无法适应新的形势和要求；其主要弱点之一，就是比较注重“硬”的一头，常常忽略“软”的一面。例如，我们有效地推进了三沙市及三沙警备区的建立、东海防空识别区的宣示、国防军事现代化的各种重大改进、海洋强国目标的分阶段实施，却没有及时有效去除东盟国家内部的疑惑，没有积极主动对国际海洋法适用性加以创造性转化，没能以富有想象力的方式对冲美国“重返亚洲”战略的消极后果，没有向周边国家提供让人心悦诚服的难题安置方案（譬如在海洋边界争端领域）。

承认缺点不是没有痛苦的，但它是民族坦荡精神和国家与时俱进的表现。危机并非绝对的坏事，处理得当它能转寰化异、兴危中之机。本期《国际展望》杂志约请刊发的一组文章，本着创造性的态度，探讨了多个重大难题，为世人展示了新一代中国周边外交研究工作者的精神气质。对此我表示由衷赞赏，也期待读者和同行大力跟进，令中国周边外交出现新思路、新气象。

（作者为北京大学国际关系学院副院长，教授、博导）

國際廣生

双月刊 总第 29 期

2014 年 第 2 期 3 月 15 日出版

□ 卷首语

周边外交研究需要创新

王逸舟

□ 中国特色外交理论与实践·周边外交

1 突破中国崛起的周边制约

翟 崑

17 探索不同规模国家关系模式

——以政治转型以来的中缅关系为例

李晨阳

34 中国周边战略中的印度因素

赵干城

47 睦邻友好、互利共赢周边外交需共同超越

韦德星

□ 国际政治

63 美反伊政治与伊核问题前景

金良祥

77 中美海洋资源政策比较

孙悦民 张 明

94 从策略性介入到战略性部署

——印度介入南海问题的新动向

胡潇文

□ 全球治理

109 新兴大国对 G20 议程的影响

——兼论中国在议程塑造中的外交作为

刘宏松

123 论贸易援助评价制度及对我启示

曹俊金

□ 学术动态

140 “亚信会议：合作机遇与挑战”学术研讨会综述

曹嘉涵

145 “第 13 届斯德哥尔摩中国论坛”国际学术研讨会综述

范翊君

150 英文摘要

封三 本刊 2014 年第 4、5、6 期征稿启事，本刊征订启事

突破中国崛起的周边制约*

翟 崑

【内容提要】进入 21 世纪以来，中国与周边国家关系日益引人注目。中央周边工作座谈会确立了通过周边外交争取良好的周边环境、实现与周边国家共同发展的战略目标。要实现上述目标，中国需要在自身发展和改革开放的基础上，平衡好自身影响力与外部制约力这对矛盾，着力突破三个层次的制约：在全球层次，中国应加强自身的改革开放，发挥主力作用，引导周边国家实施“综合治理”，以应对“后金融危机时代的周边难题”；在周边层次，中国应实现对睦邻方针的继承和创新，通过整体优化、变通适应和合作共赢的“适应性共赢”，化解“中国与周边的塑造与反塑造难题”；在行为体层次，中国应着力深化互利共赢格局、着力推进区域安全合作、着力加强对周边国家的宣传工作，强调自我约束、矛盾管理和共同责任，以“修己安人”构建“中美邻”良性互动框架。

【关键词】中国崛起 周边制约 综合治理 适应性共赢 修己安人

【作者简介】翟崑，中国现代国际关系研究院世界政治研究所所长，博士，研究员

【中图分类号】D822

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)02-0001-16

* 非常感谢中国现代国际关系研究院相关课题组和诸多同事为本文写作提供的帮助和启发，在此不一一列举，文中存在的疏漏由笔者负责。

21世纪以来,国内外更加关注中国在崛起过程中如处理好与周边的关系。2013年10月24—25日,新中国成立以来首次召开的中央周边工作座谈会“明确了未来5—10年周边外交工作的战略目标、基本方针、总体布局,明确解决周边外交面临的重大问题的工作思路和实施方案”。^①中国周边工作的战略目标是“做好周边外交工作,是实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的需要,要更加奋发有为地推进周边外交,为中国发展争取良好的周边环境,使中国发展更多惠及周边国家,实现共同发展”。^②为实现这一目标,中国将更加积极主动地塑造周边。这也意味着中国同时被周边整体环境反塑造。因而,中国在推进周边战略的过程中,有必要在自身发展和改革开放的基础上,平衡好自身影响力与外部制约力这对矛盾。应着力突破三个层次的制约:一是在全球层次,以“综合治理”应对“后金融危机时代的周边难题”;二是在周边层次,以“适应性共赢”化解“中国与周边的塑造与反塑造难题”;三是在行为体层次,以“修己安人”构建“中美邻”良性互动框架。

一、后金融危机时代难题

中国崛起为全球大国必须以良好的周边环境为依托。中国经营周边是取与予的辩证施治,若想取得周边的信任与尊重,需要给予周边稳定与发展。冷战结束后中国与俄罗斯和中亚国家解决领土边界问题,1997年中国应对亚洲金融危机得到东南亚国家的普遍认可,中国地区大国地位得以确立。2001年“9·11”恐怖事件后,美国忙于全球反恐战争,中国积极推动东亚合作及上海合作组织建设,促进地区稳定与发展,巩固了地区大国地位。可以说,中国是在解决周边难题的过程中获取大国地位的。

2008年国际金融危机爆发后,世界大调整、大转型,由此带来安全困境、发展瓶颈、治理失灵等三重困境相互交织,构成“后金融危机时代难题”,加剧周边的信任赤字、合作障碍、发展制约和安全威胁。世界与周边对中国

^① 《为我国发展争取良好周边环境,推动我国发展更多惠及周边国家》,载《人民日报》2013年10月26日。

^② 同上。

的期望和要求更高，中国如能引领周边国家克服这一难题，则意味着全球大国地位的确立。但中国经营周边刚刚起步，自身既是克服难题的主要力量，也是难题的一部分，机遇与挑战相伴共生，需要引导周边国家对周边难题进行综合治理。

（一）中国是维护周边和平的主要力量，但也成为美国和周边国家的主要防范对象

在后金融危机时代，周边传统军事安全问题回归，各方都感觉不安全了。中国的周边环境有所趋紧，中美战略较量上升，中日对抗升级，朝核、南海、东海、巴阿问题升温，恐怖主义和极端主义蔓延等。党的十八大前学术界激烈辩论“战略机遇期是否依然存在”。十八大报告则延续了和平、发展仍是时代主题的战略判断，以及我国发展仍处于一个较为有利的战略机遇期的战略判断，但“内涵和条件发生变化”。^①十八大后，习近平主席强调既坚持和平发展，又强调底线思维，坚决捍卫主权、发展与安全。^②周边工作座谈会指出，“中国周边环境总体上是稳定的，睦邻友好、互利合作是周边国家对华关系的主流”。

与此同时，中国与周边甚至是美国的战略心态发生逆转。一方面，“中国从周边环境现状的被动维护者转变为主动塑造者……亚太特别是东亚地区呈现百年来最长的和平稳定时期，……以中国弱势低调为基础的亚太既有秩序不复存在。”^③其他国家主动对中国发动战争的可能性极小。另一方面，周边国家根据“国强必霸”的逻辑，反而担心会受到强大中国的威胁。这些国家以中国军费开支连续多年两位数增长、军备更新加快与能力不断增强、坚决维护钓鱼岛、黄岩岛等主权等为借口，加之西方媒体和舆论不断炒作“中国军事威胁论”，认为中国的国防战略从防御转向进攻。多数地区国家对中国将如何运用强大军事实力心里没底，尤其是日本、菲律宾和越南等与中国存在海上主权争端的国家，纷纷增强军事实力与前沿部署和军事合作。伦敦

^① 《重要战略机遇期的变化及应对》，载《人民日报》2012年12月18日。

^② 《习近平：更好统筹国内国际两个大局，夯实走和平发展道路的基础》，新华网，2013年1月29日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/29/c_114538253.htm。

^③ 王在邦：《试论战略机遇期新阶段内涵与条件的变化》，载《现代国际关系》2013年第2期。

国际战略研究所《军力平衡 2013》报告称，2012 年周边军费开支在现代史上首超欧洲，已出现军备竞赛迹象。^① 美国为维护地区军事霸权，顶住国内削减军费预算的压力，积极调整亚太军事部署，巩固亚太同盟体系。到 2020 年，亚太将集中部署美本土外海空军力量的 60%。美军还开发出针对中国的“海空一体战”新概念，加大对中国的军事战略威慑。

（二）中国是周边经济增长引擎，但受到多方制约

进入新世纪以来，中国同周边国家贸易额由 1000 多亿美元增至 1.3 万亿美元，成为众多周边国家的最大贸易伙伴、最大出口市场、重要投资来源地。中国与周边成为全球经济最活跃的地区，在世界经济版图中的地位持续上升，加速全球经贸重心东移。国际金融危机后，中国经济保持中高速增长，成为拉动周边和世界经济复苏的引擎。中国“十二五”规划和十八大报告决定扩大内需，将中国从世界工厂升级为世界市场。周边工作座谈会强调“使中国发展更多惠及周边国家，实现共同发展”以及具体方案。比如，“要着力深化互利共赢格局。统筹经济、贸易、科技、金融等方面资源，利用好比较优势，找准深化同周边国家互利合作的战略契合点，积极参与区域经济合作。要同有关国家共同努力，加快基础设施互联互通，建设好丝绸之路经济带、21 世纪海上丝绸之路。要以周边为基础加快实施自由贸易区战略，扩大贸易、投资合作空间，构建区域经济一体化新格局。要不断深化区域金融合作，积极筹建亚洲基础设施投资银行，完善区域金融安全网络。要加快沿边地区开放，深化沿边省区同周边国家的互利合作”等。^②

但中国带动周边共同发展也面临不少制约：一是美国、欧洲和日本竭力摆脱危机，争搞金融量宽、贸易保护、能源革命乃至货币战和汇率战，主导地区自贸区规则谈判，把持基础技术，牵制中国主导周边战略转型。二是中国、印度、俄罗斯、印尼、越南等周边新兴市场国家经济增速下滑，经济结构调整更为艰难。三是周边国家产业结构转型竞争加剧，印度、越南等国的低端劳动力密集型产业的竞争力逐渐赶超中国，日本、韩国、泰国等在中高

^① IISS, *The Military Balance 2013*, London: The International Institute for Strategic Studies, March 14, 2013, <http://www.iiiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2013-2003>.

^② 《为我国发展争取良好周边环境，推动我国发展更多惠及周边国家》。

端产业链与中国竞争加剧，特别是在钢铁、造船、机电产品等领域。四是中国企业和资本迅速“走出去”带来一系列问题和风险。不少项目忽视回馈当地社会，破坏环境，导致当地民众对华负面情绪蔓延，对吸引中国投资的积极性降低，并设置一些投资障碍。

（三）中国模式创造了世界奇迹，但周边治理挑战日益严峻

中国和周边国家的最大共同点之一就是不断探索适合本国特色的现代化进程。“中国现代化进程以改革开放为基本精神，其发展模式的逐步形成，在某种意义上，也是全球化时代东方文明和西方文明交流融合的产物。”^① 中国模式在周边影响力上升，不少周边国家学习和效仿中国的经济发展模式。十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化。^②

在后金融危机时代，周边国家转型加速，结构性矛盾突出，不确定性上升，进入风险高发期。一是从政治转型看，威权体制难抵全球化、信息化的冲击和“民主化诱惑”，原有的社会管理模式难以维护政治稳定。泰国形成政局周期性动荡。缅甸政治多元化进程引发国内多种矛盾。越南“政改”加剧党内矛盾，改革风险上升。柬埔寨王权式微，政治格局由一党主导、三足鼎立向两强相争、朝野分立演变。尼泊尔改变王权国体，议会民主引发政治动荡。蒙古亲美的民主党逐步掌控总统、政府和议会。普京支持率下降，中亚国家面临新一轮权力交接。

二是从社会转型看，公民社会、跨国公司、民间团体、虚拟空间、宗教势力、人口移民等影响力上升不容忽视，社会阶级、认同、组织基础变化，各类思潮蔓延，深刻影响国家转型，管控难度极大。传统社会治理模式失灵，政府公信力、有效性、合法性下降，社会危机、混乱、动荡不断，既侵蚀中国影响力和战略利益，又对中国边疆地区乃至国内稳定产生传导效应，影响政权安全和社会安全。

三是从地区治理看，周边的非传统安全挑战上升，中国压力上升。周边发展中国家进入能源需求增长期。2013 年中国成为世界最大原油净进口国，

^① 崔立如：《和平崛起：中国追求现代化的旅程》，载《现代国际关系》2012年第7期，第1页。

^② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，新华网，2013年11月15日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。

石油对外依存度上升至 58%。根据 2013 年 9 月 27 日发布的政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 第五次评估报告, 全球温室气体排放格局在过去 20 年发生了深刻改变, 亚太地区日益增长的化石燃料消费量成为引发全球气候变化的重要原因。中国和印度的碳排放估计至 2025 年前后才能达到峰值, 而发达国家排放量已基本稳定并有所下降。联合国全球契约组织总干事乔治·科尔表示, 中印等亚太新兴大国将决定“地球的未来”。研究报告显示, 喜马拉雅山冰川加速融化将影响下游诸国水资源分布, 导致严重洪灾、干旱, 季节性融雪减少将影响河流水量。跨境河流水资源利用争端成为影响地区安全的敏感变量, 未来青藏高原将成为全球水安全领域关注的中心, 涉及水权的冲突将危及地区安全。目前全球尚未出台具有普遍约束力的水规则, 政府间合作缺失。随着水危机加剧, 各国围绕国际和地区水法和水规则的博弈将更加激烈。^①

由此可见, 中国实力虽然显著上升, 但尚难具备也不可能具备独自解决后金融危机时代周边难题的能力, 只能加强自身的改革开放, 发挥主力作用, 引导周边国家实施综合治理。“改革开放以来的中国外交, 实质上是国家现代化进程由内向外的延伸, 其主要任务是为国家现代化创造有利的国际环境。”^② 其含义有三: 一是全面发展。中国全面深化改革的“五位一体”思路(市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明), 可以相应转化为周边综合治理的“五位一体”思路, 即注重地区安全、市场经济、民主政治、和谐社会、生态文明的系统、整体和协同发展。二是各司其职。各国一律平等, 但由于力量大小不同、责任大小不同, 因此需要确保大小国家在平等参与地区事务的同时, 也承担相应责任。中美应率先垂范。中美新型大国关系的题中之意, 应是能否协调共进, 为周边的时代难题提供可信赖的、多样性的公共产品。这样, 其他周边国家才能积极回应, 顺势调整。三是开放合作。周边国家既要保持独立自主与团结互助, 又要对外开放。中美和周边国家应充分用好各种地区合作组织和架构, 培育共同治理意识, 丰富共同治理手段, 建立各方相容相通的地区发展模式、相互包容的地区价值观。

^① IPCC, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, New York: United Nations, 2013, “Introduction”.

^② 崔立如: 《和平崛起》, 第 2 页。

二、中国与周边的相互塑造问题

中国成为周边事实上的地缘政治和经济中心，并带动世界经济和政治重心向周边转移。中国与周边、周边与世界在频密剧烈的互动中相互塑造。这就需要中国在推进周边战略时，刚柔并济，走“适应性共赢”之路。黄石公曰：“能柔能刚，其国弥光；能弱能强，其国弥彰；纯柔纯弱，其国必削，纯刚纯强，其国必亡。”

（一）中国力量迅速由周边向全球辐射，但也遭遇强大的地缘反制

本世纪初，中国经济迅速崛起，美国忙于全球反恐战争，为中国地缘政治影响力迅速扩展提供了条件。中国与东北亚、东南亚、南亚、中亚等传统四大周边区块的联系更加紧密，与大洋洲、西亚、中东的联系日益紧密，形成所谓的“大周边”。中国的海上利益也从传统的西太平洋扩展到太平洋、印度洋、南极，并随着北冰洋航线的开通延伸至北冰洋。中国不仅成为连接亚欧大陆和亚太板块的重心，而且在周边的深海、太空、网络空间的利益和实力快速发展，形成“海陆空天网”的新型立体地缘形态。由此，有学者提出“邻距离”、“天涯若比邻”等新概念以反映周边内涵的变化。^① 周边工作座谈会称“思考周边问题、开展周边外交要有立体、多元、跨越时空的视角”。^②

与此同时，周边及美国等对中国地缘影响力的反制也如影随形，不断升级。21世纪初的几年，美国小布什总统实施战略重心东移亚太，无奈困于中东无暇他顾。日本和新加坡等国极为敏感。日本在2003年前后即在东亚合作的“10+3”框架中与中国争夺主导权，并于2005年主导促成与“10+3”并行的“10+6”框架。新加坡的李光耀先生一直呼吁美国重返亚太，制衡中国崛起带来的地区力量失衡。2008年是具有转折意义的一年。在国际金融危机、中国举办奥运会等综合作用下，世界经济和政治重心加快向周边转移，中国的影响力和自信心进一步提升。美国及不少周边国家的战略恐慌加剧，普遍

^① 陆忠伟：《解读中国大周边》，载《世界知识》2004年第24期。

^② 《为我国发展争取良好周边环境，推动我国发展更多惠及周边国家》。

认为如果再不对中国进行有效的规范和压制，时间就真的在中国一方了。2010年中国GDP超过日本成为世界第二，亚洲第一。不管中国承认与否，国际社会普遍认定中国是“世界老二”，炒作中美关系是崛起大国与守成大国的结构性矛盾，中日关系是历史地位逆转的结构性矛盾。

对中国崛起进行战略牵制成为美国、日本和主要周边国家大战略的重要组成部分。这些国家还发现，中国的影响力由周边拓展至全球，对中国的战略压制也必须超越周边，在全球展开。周边成为大国战略博弈的前沿。在美国奥巴马总统的整体战略中，亚太再平衡战略和中东战略是一体联动的。日本安倍首相更是加速国家整体右倾，与中国在全球尤其是周边展开全方位较量。俄罗斯在发展中俄战略协作伙伴关系的同时，推进欧亚联盟建设以防范中国通过上合组织扩大在中亚的影响。印度将“东进战略”演进为“印度洋—太平洋战略”，加大经营环印度洋力度，以防范中国的“两洋战略”。澳大利亚则在稳固南太传统势力范围的基础上，拓展“印—太战略”，既分享中国发展的红利，又配合美国牵制中国。值得注意的是，大国加大对中国周边的战略投入提升了具有重要地缘战略价值的中小国家的地位，激发了这些中小国家操作大国平衡战略的主动性和创造性。比如，东盟与大国加强双边合作，主导东亚经济和安全合作机制，创建并扩大东亚峰会，确立了地区合作框架中的中心地位，从而可以利用中、美、日、俄、印等大国矛盾借力打力搞平衡，而中国只是这个大国平衡架构中的一环，受到更为复杂的结构性的牵制。由此来看，中国与周边的关系，实际上是中国与世界的关系。中国周边战略的推进与世界体系的变革同步。

（二）中国积极推进周边地区制度建设，但面临多重制约

中国改革开放后积极融入美国主导的全球体系。在周边地区，中国先后加入亚太经合组织，创建上合组织，推进东亚合作，创立了六方会谈，日益融入地区，成为周边制度建设的主要推动者。实力的快速提升使中国对地区机制的影响力也大幅上升，利益的迅速扩展扩大了中国对地区机制的需求，周边国家也要求中国提供更多公共产品，发挥更大的地区责任。因此，中国不断加大对地区制度建设的投入。周边工作座谈会在提出具体的区域经济合作措施后，专门列举了周边国家普遍关注的地区安全合作措施，“要着力推

进区域安全合作。我国同周边国家毗邻而居，开展安全合作是共同需要。要坚持互信、互利、平等、协作的新安全观，倡导全面安全、共同安全、合作安全理念，推进同周边国家的安全合作，主动参与区域和次区域安全合作，深化有关合作机制，增进战略互信”。^①

不过，地区合作既是利益合作平台，又是制度建设平台，更是权力竞争的平台，中国推动地区机制建设面临不少限制：一是经济合作受安全因素的制约。美国主导跨太平洋经济伙伴协定（TPP）含有拆解东亚合作的战略意图，防止被东亚合作隔离在太平洋之外，从而失去东亚主导权。中日韩自贸区建设在东北亚安全问题没解决的情况下艰难推进，必然遭遇各种安全问题的干扰。中日关系的恶化直接阻滞谈判进程，美国更是对中国与其两个亚洲盟国谈判自贸区疑虑重重。二是全球、地区和国内进程不一致。世界贸易组织（WTO）多哈回合受阻，但WTO是中国面向全球展开自由贸易的最好机制。亚太和东亚地区自贸区方兴未艾，但东亚各种自贸协定的程度相对较低，如中国—东盟自贸区就低于地区全面经济伙伴协定（RCEP），而RCEP又大大低于TPP。中国之所以不加入TPP，原因之一是TPP的标准太高，中国无法企及。三种并存机制的进程不一致将是长期现象。三是主导与限制的矛盾。主要有三种情况：第一种是中国国家利益迅速向周边拓展，客观上要求大力推进地区合作机制和安全保障机制，但中国与周边国家地区机制建设相对滞后，多属被需求和危机催生的被动反应型。如2001年中老缅泰实现湄公河自由通航，但由于缺乏相关机制，中国难以走出国门与他国共保河运安全，直至2011年湄公河惨案发生，四国巡航机制才在中国的大力推动之下得以建立。第二种是由于中国在地区经济和安全架构中的发言权和主动权上升，即便主观上无意主导地区合作机制，但客观上发挥的作用日益突出，容易被周边国家视为争夺地区合作主导权。比如，尽管中国支持东盟地区合作主导权，但东盟还是担心中国削弱其主导地位，先是借助日本在“10+3”框架内形成中日竞争局面，后又将澳大利亚、印度、美国和俄罗斯等国拉入东亚峰会制约中国。第三种情况是中国积极参与亚太安全对话与合作，倡导建立区域安全

^① 同上。

架构，^①但地区合作机制是共同规范，难以动态地根据国家实力消长及时修改规则。同时，中国还不习惯被多边机制约束，更不愿意接受与中国相关的传统安全问题在地区多边框架内讨论，比如南海问题、台湾问题等，而是更愿意推进敏感度低的非传统安全问题。

（三）中国实力迅速上升，但道义形象并未同步上升

强大的综合国力与良好的国际形象是成熟大国的标志。中国环球舆情调查中心2013年12月7日公布的2013中国国际形象与国际影响力全球调查报告指出，受访民众（下同）认为，中国是经济体量强国，文化影响弱者，中国最突出的国际形象是“自信”。周边国家中25.4%的民众表示喜欢中国，22.0%不喜欢中国；而非周边国家受访者中有36.0%表示喜欢中国，11.6%不喜欢中国。可见中国在周边的形象低于非周边。印度等国民众肯定中国“自信”形象，俄罗斯、哈萨克斯坦等国肯定中国的“合作”形象，但越南、日本、菲律宾等国受访者认为中国“崇尚军事”、“傲慢”等。总体而言，中国在周边既不是发展中国家形象，也不是发达国家形象，形象总体偏低甚至失真，甚至在有些国家较为负面。导致这一失真形象的主要原因包括：一是中国原有的反霸不称霸的道义形象有所削弱。中国坚持和平共处五项原则，反霸不称霸等，符合本地区的特殊历史经历，一度成为中国地区道义的制高点。邓小平既反对别国搞霸权，也反对自己搞霸权。当美苏有条件搞霸权时，中国反对。事实上美苏的霸权在周边也没有成功，是前车之鉴。而当中国有条件搞霸权时，更应反对。霸权之路既是帝国主义的老路，又是误入歧途的邪路。但近年来，中国民族主义兴起，强硬行动迭出，多数媒体为赢得收视率和广告收入而迎合民族主义情绪，释放好战立场，民间情绪从前几年的失败主义迅速转为“胜利主义”。^②2012年9月新加坡总理李显龙访华前夕，在接受媒体采访时指出“中国不易看到别人眼中的自己。”^③

道义形象关乎中国对周边的政治感召力。外媒强调中国孤独而没有盟友，

^① 同上。

^② 时殷弘：《中国周边行为中曾有的“胜利主义”：动能和决策复杂性》，载《现代国际关系》2013年第10期。

^③ 《接受第一财经电视专访，李总理：中国不易看到别人眼中的自己》，联合早报网，2012年9月3日，<http://www.zaobao.com/special/sg-cn/bilateral/story20120903-107220>。

钱多了，但朋友少了。政治感召力此消彼长，中国就不得不与美西方去拼自身并不擅长的普世价值。二是当前西方的普世价值观在周边国家中更有市场。尽管西方普世价值观和资本主义制度在金融危机后遭受质疑，但随着美日欧等发达经济体相继步入复苏进程，重新加大对周边的软实力投入，支持周边国家搞民主转型甚至是“颜色革命”，同时抹黑中国的意识形态与政治制度。周边国家虽然对中国长期稳定与发展模式很感兴趣，但总体上并不认为中国模式能在本国发挥作用。而中国公共外交的发展，尤其是媒体国际影响力难与西方抗衡。三是周边怀疑中国将来能否发挥建设性作用。认为中国国内生产总值（GDP）和军费开支均居周边第一、世界第二，但尚未提供与国力相匹配的地区公共产品。

由此可见，中国是塑造周边的主要力量，但周边不可能按照中国的意志发展，也不可能成为中国的势力范围。因此，中国历届领导人均不断丰富和发展睦邻外交。党的十八大后，新一届领导集体更加有意识地丰富和发展睦邻外交的内涵，周边座谈会在坚持“以邻为伴，与邻为善”、“睦邻、安邻、富邻”等方针的同时，强调中国梦“同周边地区发展前景对接”，身体力行“亲、诚、惠、容”等理念并将其推广“成为地区国家遵循和秉持的共同理念和行为准则”，“让命运共同体意识在周边国家落地生根”。^① 总体而言，睦邻方针的继承和创新可以用“适应性共赢”来概括。主要包含三层含义：首先是整体优化。各国都是命运共同体的有机组成部分，利害关系错综复杂，牵一发而动全身，需要整体适应。如果整体不佳，个体必受牵连，“大河有水小河满，大河没水小河干”。比如国际金融危机致使周边国家的外部国际环境和经济环境趋紧。如果个体损人利己，结果也只能是于整体不利，于己不利。国际金融危机之后，美欧等竞相采取贸易保护主义政策，就不利于新兴国家发展，也不利于世界的整体复苏。其次是变通适应。世界的变化是常态，需要各方不断顺势而为，进行阶段性调整，变通政策和做法，在相互适应和学习中走向合作共赢。如美国在软硬实力下降的时候就采用巧实力，取得变通之效；但如果美国继续抱持绝对安全的教条，一意孤行，可能走向穷兵黩武的死胡同。如果中国不根据实力和地位的变化实施新的安邻政策，

^① 《为我国发展争取良好周边环境，推动我国发展更多惠及周边国家》。

则会引起邻国和美国的不满与疑虑。三是合作共赢。命运共同体各方互动的原理是合作共赢，推进国际社会的进化。在命运共同体内，各国只有相互尊重，相互适应，同舟共济，权责共担，共同增进人类共同利益，才能更好地维护自己的利益。

三、中美邻良性互动框架构建问题

中国与周边国家及美国构成一个宽泛的中美邻互动框架。随着中国崛起，中美邻之间的互动趋于频密复杂。在内外因素综合作用下，中美邻互动框架既有平衡已被打破，新的平衡尚未形成。中美邻互动进入相互适应调整，战略利益再平衡的新阶段。这一阶段互动的不平衡性主要表现在，中国崛起有助于周边发展，但引起周边国家在安全问题上的猜疑与担忧。美国受金融危机打击，不利于周边发展，但受到周边国家在安全问题上的期待与倚重。中美邻尚未形成发展与安全相互协调的良性互动之道，难以实现共同发展与共同安全，成为制约中国崛起的重要因素。因此，中国应以“修己安人”为核心理念，促进中美邻良性互动，实现“有利于安全的发展，有利于发展的安全”的地区框架。

（一）中国的战略手段不平衡问题

近年来，有些中国学者认为，造成中国周边环境趋紧的原因是战略手段的不平衡，中国过于注重以经济手段促进政治互信与安全合作，即所谓“以经促政”。客观地看，2003年前后，中国的战略手段相对平衡，既重视经济合作，又重视安全合作，成效显著。中国充分利用经济持续快速发展优势，主推“以经促政”，借助多领域、深层次、高频度经济合作，促进中国与周边国家政治安全关系稳步发展，战略合作伙伴关系相继建立；高层互访逐步制度化；领土边境争端得以缓解，确保了中国和平发展所需的有利外部环境。如从2001到2003年，中国与东盟先后谈判自贸区、签署《南海各方行为宣言》、加入《东南亚友好合作条约》、建立中国—东盟战略合作伙伴关系，这四大政策中的后三项均属于政治和安全领域。2003—2008年，中国对周边的政治和安全手段相对较少，显然没有经济合作的发展速度快。2008年金融危机

后，中国 GDP 总量坐二望一，俄罗斯、印度、东盟、澳大利亚等 GDP 总量均不到中国四分之一，突破美邻心理极限，对华利益捆绑与战略疑虑同步上升，对华战略从分享“中国红利”转向防范“中国挑战”。

以经促政面临瓶颈，在现阶段有某种必然性。理论上，在国际关系中，经济相互依赖加深并未导致政治互信增强的事例屡见不鲜。国际关系的本质是权力，权力的核心是政治与安全。经济与政治往往互为手段和目的。但当经济与国家主权、领土安全问题发生矛盾时，经济问题总要让位于政治与安全问题。即使在全球化背景下，各国普遍重视经济可持续发展，但政治与安全仍然是各国的首要关切。“以经促政”是暂时的和有条件的，也不是绝对的。实践上，中邻关系“只谈经济不讲政治”的阶段基本结束。“以经促政”成效显著，前提条件是中国为周边国家提供经济机遇，却不危及其政治与安全。随着中国综合国力与国际影响力迅速增强，美国实力相对下降，周边国家对华政治安全担忧已开始超越对华经济利益考虑。中国继续强推“以经促政”，难免事倍功半甚或适得其反。随着周边国家对华安全担忧日增，中邻关系进入政治安全议题占据主导地位的时代。重视与实施“以政促政”、“综合施策”，已成为中国新时期周边外交的客观需要。十八大后，新一届领导集体的周边外交比较注重战略手段的平衡使用，软硬结合、刚柔结合，政经结合。如中美新型大国关系中的“不对抗、不挑战”实际上提出了中美关系中的安全底线问题。中国一方面加强捍卫南海权益，另一方面李克强总理 2013 年 10 月出席东亚领导人系列会议时，倡议签署“中国—东盟睦邻友好条约”，推进地区安全架构建设，谈判南海行为宣言。周边工作座谈会指出“我们要谋大势、讲战略、重运筹”，也表达了外交战略手段要跟上经济合作水平的深意，“审视我国的周边形势，周边环境发生了很大变化，我国同周边国家的关系发生了很大变化，我国同周边国家的经贸联系更加紧密、互动空前密切。这客观上要求我们的周边外交战略和工作必须与时俱进、更加主动。”^①

（二）美邻对冲战略的长期性

美国和周边国家针对中国崛起的对冲战略主要是指，美国和周边国家假

^① 同上。

定中国未来行为不确定，并且认为中国仍然以发展作为经营周边的主要战略手段，因而采取经济合作与安全防范并行的政策，既获取中国崛起的经济红利，又抵消中国崛起的安全风险。换位思考，这是美国和周边国家的长期合理选择。美对华实施“接触和遏制”战略，一方面推行接触融合政策，促使中国成为“负责任”的利益攸关方，维护美主导的国际体系；另一方面，强化同盟体系和军事部署，对中国进行军事威慑与围堵。不少周边国家既依靠中国带动经济发展，也支持美国在本地区的军事存在为其提供的安全保障，加强与美国的安全合作。据此，美国和周边国家在具有零和博弈性质利益的领域对中国进行遏制或防范，在具有正和博弈性质利益的领域对中国实行接触，以实现利益最大化。一定程度上，不少周边国家希望中美保持适度紧张，以获得最大利益。因此，不能忽略中小国家在中美关系中的能动作用。中美邻战略对冲的结果是三方经济关系显著加深，但在安全领域未能实现实质性谅解和深度合作。中美邻互动失衡，各方磨合适应进入拉锯式较量的关键期，核心利益碰撞尤为激烈。在相当长的时期内，三方仍难形成相互补充和促进的关系，却形成了以中国为中心的经济体系以及与以美国为中心的安全体系的二元格局，二者并不相互兼容。

尽管中美邻关系失衡带来的风险很大，但不至于失控。一是中美邻互动的底线边界日渐清晰。中美虽缺乏战略互信，但在建立新型大国关系，防止武力对抗方面高度默契；日本明显右倾，但不敢与中国摊牌；周边中小国家更不愿做遏华马前卒，也不愿在中美之间“选边站”。二是地区合作共赢思想仍居主流，美邻与中国这一地区经济增长引擎发展良好关系，才是脱困正道。三是各方通过双边和多边途径建立和完善有效的危机管理机制、地区合作机制的需求更加迫切。四是美邻联手防华不会变，但也认识到对华遏制行不通，试图绑架中国和平发展的战略讹诈难奏效，进而会反思调整，对华战略将更趋灵活、务实、趋利、避害，有可能形成“斗而不破”局面。

（三）中美邻关系的认知偏差

中国周边的问题，是中美的问题，也是中国与日本、俄罗斯和印度等周边大国的问题，而核心是中美的问题。因为美国主导着亚太安全体系，这个边缘与中国主导的经济圈边缘重叠，周边大国都在其中。中国周边国家或地

区的对外政策或国家行为，在相当程度上是由中美博弈塑造的。^①当前不少周边国家“经济上靠中国，安全上靠美国”有其合理性。更符合现实的说法是，周边国家无论在经济上，还是在安全上，既要靠美国，也要靠中国。一方面，周边经济发展依然靠美国。美国的衰弱仅仅体现为全球道义上的领导地位的衰弱，而不是绝对实力的衰弱。美国的市场能力没有削弱。从1980年到2010年，中国GDP增长30倍，美国GDP增长5倍，日本依旧保持着1990年的水平。1990年到2010年世界GDP增长2倍，美国也是2倍，美国占世界GDP的比例没有变化。随着美国经济逐步复苏，周边国家出口和投资依靠美国的势头再起。另一方面，周边国家的安全也要靠中国。既要看到中美邻之间的传统安全矛盾，也要看到中美邻之间的非传统安全依赖。比如，随着人民币迅速周边化和国际化，人民币就成为重大的安全问题。中国市场关乎东盟的经济安全。中国的能源战略关乎中亚的国家安全，更关乎印巴的地缘战略。中国经济战略的任何变动都直接牵动“日本的国家战略走向”，以及美国的全球战略调整。同时，中美邻互动框架也在动态调整，并非对中国不利。比如，菲律宾和越南等与中国有领土争议的国家实施更为大胆的对冲战略，甚至夸大或挑起与中国的安全矛盾，加强与美国的安全合作。它们认为只要不引起军事冲突，将会从中国得到更多的经济好处，从美国得到更多的安全好处。但这种策略的危险在于，它迫使中国加强军事和非军事的维权行动，将经济资源投入更愿意与中国进行安全合作的周边国家，在安全上与美国形成“不冲突、不对抗”的底线共识，从而导致这些国家在经济和安全上“双输”。而如果这些国家及时调整政策，则会改善“双输”境地。比如越南在一定程度上采取合作态度，同意与中国开展海上、陆上和金融合作，经济和安全收益自然改善。未来亚太和周边安全环境的复杂性和艰巨性远超想象，推动地区平稳转型、和谐相处，不仅需要基辛格所倡议的“中美共同演进”，更应是“中美邻共同演进”。

未来，如何界定美国主导的太平洋安全体系和中国与周边的经济合作体系的界限，如何兼容协调、互不挑战，是中美邻关系的难点。在这方面，中国也在探索尝试，如周边座谈会将和平发展道路具体化为三个“着力”：着

^① 张宇燕：《以国家利益设定中国对外战略》，载《现代国际关系》2013年第10期。

力深化互利共赢格局、着力推进区域安全合作、着力加强对周边国家的宣传工作。三方面相结合，体现的是中国“修己安人”的思想。修己安人来自《论语》，意思是修身以做表率，建立权威，使人各安其位，各得其所，各尽其力。把此意扩展开来，用在国际关系领域，大意如下：“己”是中国。“人”泛指包括周边国家、美国等。“修己”，指中国继续保持合乎道义的发展势头，提升崛起质量，包括精神和物质两个层面。“安人”，指保持中国与周边乃至世界的相安无事，各得其所，各安其位，各尽其力。修己的同时达致安人，是经营周边的一体两面。无论从逻辑上，还是在现实中，合理有度的修己，设身处地的安人，两者可以相辅相成，并行不悖，趋向共赢。从国际关系理论的角度去理解，具有三方面的含义：一是自我约束。由于国家安全的相互依赖性，一国的安全外交政策必须自我克制，同时还必须接受其行动自由在一定程度上要被其他国家所约束，即接受约束。安全合作、国际组织、国际条约都是国家接受约束和自我约束的手段。大国小国都要自我克制，大国既不能走地区霸权道路欺压小国，小国也不能因为大国的自我克制而挑衅大国。对中国而言，就是“体仁行义”，“修己安人”；对美国而言，就是放弃绝对安全、弱化霸权行为；对于小国而言，就是慎用矛盾、少走边缘。其次是矛盾管理。中国的和谐思想并不回避矛盾，是在整体共存中接受矛盾、转化矛盾，化解矛盾。这就为丰富和完善和平发展道路找到了理论依据，即矛盾管理、危机管理、冲突管理是和平发展道路的应有之义：和平发展不是单方面的，而是双向的；和平发展不是不使用武力，当冲突管理失败后，战争和武力手段是最后的政策选项；和平发展强调处于矛盾或纠纷中的各方必须找到共同认可的方式、机制和规范。因此，建立信任措施，推进预防性外交、实施战略再保障、完善合理的竞争规则，以及设置必要的冲突及危机管理机制，势在必行。第三是共同责任。没有规矩，无以成方圆。建设和平、繁荣和开放的周边是各方的共同事业和共同责任。

[收稿日期：2014-02-10]

[修回日期：2014-02-25]

[责任编辑：张 春]

探索不同规模国家关系模式^{*}

——以政治转型以来的中緬关系为例

李晨阳

【内容提要】中緬关系曾被誉为不同社会制度国家之间友好合作的典范。2011年启动的緬甸政治转型对中緬此前20余年的特殊关系构成了重大的冲击，导致緬甸民间对华不满情绪急剧上升、知华友华力量遭到削弱、中緬经贸合作趋于停滞、双边关系发展的变数增加。在全面和深入反思中緬关系所存在的问题的同时，中国也从推动中緬不同规模国家间关系构建的角度作出了重大政策调整，特别是加大与緬甸民间交往的图谋、督促中国企业更好地履行企业社会责任、创造性地介入緬北民地武与緬政府之间的和谈以及加强与反对党民盟和昂山素季沟通。着眼于构建中国周边不同规模国家间关系的典范，中国下一阶段的对緬外交应进一步调整心态和思路，加强顶层设计、机制建设和政策的执行力，倾力解决双边关系中存在的重大问题，积极推进务实有效的经济合作，加强各种外交策略的综合运用。

【关键词】中国 緬甸 政治转型 政策调整

【作者简介】李晨阳，云南大学人文学院副院长、緬甸研究中心主任，研究员，博士生导师

【中图分类号】D822.333.7

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)02-0017-17

^{*} 本文系2013年国家社科基金项目“緬甸政治经济转型对中国在緬投资的影响与对策研究”（编号：13BGJ007）的中期成果。

中国拥有超过 20 个周边国家，其领土、人口、政治制度、经济规模和传统文化均与中国的差异性较大。因此，中国的周边外交政策需要因国而异，学会与不同类型和体量的国家打交道。有着 2200 多公里陆地边界线的中缅两国属于不同规模、不同国情的邻国。缅甸虽然在领土幅员、人口、政治制度、经济发展水平等方面与中国有较大差距，但它在新中国外交史上有非常重要的地位，从 1949 年新中国成立至 1971 年中美关系缓和之前，缅甸是中国与西方对抗的缓冲国，是中国突破美国遏制、围堵的缺口以及开展对外交往的通道。^① 虽然此后缅甸在中国外交中的地位有所下降，但随着中国和平崛起的不断深化以及印度洋战略的提出，缅甸对中国的重要性又明显上升，在目前和今后一个时期，缅甸可以说是中国周边外交中的战略支点国家。^② 加上 2010 年缅甸开始政治转型之后中缅关系出现了一些波折，因此，选择与中国存在传统胞波（意为“同胞兄弟”）情谊的缅甸作为探究周边外交中如何处理与中小国家关系的典范，有其合理性和重要性。

一、关于缅甸政治转型对中缅关系冲击的争论

以 2010 年 11 月的新大选、2011 年 3 月军人还政于民以及缅甸新政府的改革为核心内容的缅甸政治转型对中缅关系的冲击是客观存在的，并且是 1988 年以来最严峻的。美国布鲁金斯学会客座研究员孙韵女士认为，2011 年 8 月以来的一系列事件使中国对缅甸失望，密松电站被搁置以及缅甸与西方国家尤其是美国关系的改善从根本上改变了中国此前把缅甸视为几个最亲密的伙伴之一的看法，并且动摇了中国对缅甸的战略蓝图的基础。^③ 换句话说，

^① 范宏伟：《和平共处与中立主义：冷战时期中国与缅甸和平共处的成就与经验》，世界知识出版社 2012 年版，第 7 页。

^② 这种提法在互联网上可以见到，具体是把缅甸定位为中国印度洋战略的战略支点和在东南亚的战略支点。关于缅甸对中国的重要性，中国台湾学者蔡裕明认为“中国对缅战略的最终目标在于把缅甸变成为中国在印度洋的出海口、南亚与东南亚的陆桥以及作为中国与海洋势力之间的缓冲国”，参见蔡裕明：《两洋突围—中国对缅甸外交政策之研究》，载《逢甲人文社会学报》（台北）第 8 期，2004 年 5 月，第 303-325 页。本文作者则把缅甸对中国的重要性细化为六个方面，详见 Li Chenyang and Lye Liang Fook, “China’s Policies towards Myanmar: A Successful Model for Dealing with the Myanmar Issue?” *China: An International Journal*, Vol. 7, No. 2, September 2009, pp. 255-287.

^③ Sun Yun, “China’s Strategic Misjudgement on Myanmar,” *Journal of Current Southeast*

从战略上看，缅甸变化的外交政策使中国对缅甸在东盟、印度洋乃至整个地区的战略作用的既定规划难以实施。^① 中国现任驻缅大使杨厚兰虽然强调，缅甸政治转型无碍中缅关系大格局^②，但也承认中缅“胞波”情谊面临历史转型^③。具体说来，缅甸政治转型对中缅关系的影响包括以下五个方面。

（一）缅甸民间对华不满情绪急剧上升且持续不退

自从缅甸新闻解禁之后，各种对华不满的言论充斥了各大私营媒体，其有不少是不实之词。^④ 这种不满情绪主要源于缅甸民众对军政府的不满。在从 1988—2010 年的 22 年间，中国是缅甸军政府最重要的支持者，所以部分缅甸民众把中国政府等同于军政府，把对军政府的不满转嫁到中国头上。其次是中国对缅投资集中在资源开发领域，被缅甸人认为是掠夺其资源，抢占了缅甸人的市场和就业机会。第三是部分在缅经商和旅游的中国人不太注意遵守缅甸的法律法规和尊重缅甸的宗教与文化习俗。加上部分有西方背景的非政府组织（NGO）煽动，缅甸民众对中国的不满难以很快平息。

（二）缅甸知华友华力量受到削弱

西方政治体制、民主价值观和西方媒体在缅甸的影响力越来越大，缅甸政府高层和民间向西方倾斜的趋势更为明显，一些留学欧美的缅甸知识分子成为缅甸新政府的智囊。与此同时，目前缅甸政府官员和执政党领导人公开强调中缅关系的重要性和感谢中国过去帮助的言论趋于减少，以前都说欢迎中国企业到缅投资，现在改成了欢迎“负责任”的中国企业到缅投资。

（三）中缅经贸合作趋于停滞

以密松电站被搁置为标志，中国在缅甸的投资普遍受到批评，并被过度政治化。尽管达贡山镍厂已投产，中缅天然气管道已通气，中缅双方重新签署了《莱比塘铜矿协议》，但并没有改变中国在缅投资项目被全面政治化的

Asian Affairs, Vol. 31, No. 1, 2012, p. 73.

^① Sun Yun, "China and the Changing Myanmar," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 31, No. 4, 2012, p. 52.

^② 黄昉萘：《缅甸转型复杂局面对中国更多地意味着机遇——专访中国驻缅甸大使杨厚兰》，载《中国青年报》2014年1月28日，第4版。

^③ 《中国驻缅甸大使：中缅“胞波”情谊面临历史转型期》，国际在线专稿，2013年3月29日，http://gb.cri.cn/27824/2013/03/29/6611s4068944_1.htm。

^④ 貌达：《文化古都龙的脚印》（缅文版），载《七日新闻周刊》第12期49号，2014年2月12日。该文严重夸大了缅甸古都曼德勒华人的数量以及对当地社会的负面影响。

窘境。现在缅甸国内要求重新谈判或重新评估中国企业在军政府时期签署的投资项目的声音依然很强烈，中国企业在缅甸最困难的时期尚未过去。目前中国虽然仍是缅甸最大的外资来源，但自 2011 年以来没有新增大型投资项目，中国对缅甸的部分贷款项目也难以推进。

（四）中国对中缅关系走向的把控能力下降

中国必须交往的缅甸政治主体明显增多，战略竞争对手增多。过去中国只要和军政府交往就可以，而缅甸开始转型之后，除政府之外，反对党民盟和其他中小政党、NGO、私营媒体、工会妇联等社会团体、少数民族组织和武装、智库等都很活跃，都能对缅甸政治和外交产生影响，中国不得不和这些重要的政治力量进行交往。此外，除印度之外，美国、日本、欧盟等主要的战略竞争对手都加大了对缅工作力度。应看到的是，西方国家在对缅问题上存在着隐形的统一战线，美国、欧盟主要确保缅甸的民主化进程不可逆转，而日本以及西方国家所控制的世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行等机构在经济上提供支持。在自 2011 年以来对缅投资下降的同时，西方尤其是日本对缅的援助和贷款已形成了后来居上之势。欧洲和世界银行等国际组织也在认真考虑援助缅甸，世界银行已宣布了 20 亿美元的一揽子援缅计划。^①因此，从总体上看，中国对中缅关系的主动权有所下降。

（五）未来中缅双边关系走向存在较大的变数

中缅关系在 2015 年缅甸大选前可能面临更大的冲击。为了在缅甸政坛拥有更大的影响力，缅甸各政治力量在大选前很可能大打激进牌，而中国是最有可能被部分政党努力撇清甚至攻击的对象。此外，从目前态势来看，反对党领导人昂山素季和吴登盛总统、吴瑞曼议长就未来缅甸的政治改革与权力分配已形成了某种共识，在大选前修改阻碍昂山素季成为总统的宪法相关条款以及民盟在大选后成为议会第一大党的可能性较大。尽管不能排除民盟和巩发党联合执政的可能，但一旦昂山素季成为下届总统，缅甸政府将采取何种对华政策，目前难以预料。

在缅甸军政府最高领导人丹瑞大将 2010 年 9 月访华期间，胡锦涛主席指

^① 《世界银行行长宣布 20 亿美元长期援缅计划》，新华社仰光电，2014 年 1 月 27 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/27/c_119142260.htm。

出，中缅建交 60 年来，在几代领导人的精心培育和推动下，中缅关系经受了国际风云变幻的考验，不断巩固和发展，已成为不同社会制度国家友好相处的典范。^① 近年来中缅关系受到缅甸政治转型的严重影响，对于中缅关系是否发生了质的变化，或者说缅甸新政府是否根本性地改变了对华政策，国际学术界、相关国家政府部门以及媒体的看法大相径庭。中国原驻文莱大使刘新生 2013 年初撰文指出，在缅甸发生大变革的背景下，中缅友好合作主流不会改变。^② 但国内很多人认为密松电站被搁置是中缅关系的拐点，并且强烈要求反思对缅工作的失误；^③ 国际上唱衰中缅关系的论调更是甚嚣尘上。^④

密松电站被搁置的背景比较复杂，原因很多。^⑤ 它对中缅关系的冲击当然很大，但并非中缅关系的拐点，也不意味着缅甸新政府对华政策发生了质的变化。首先，缅甸发展与西方尤其是与美国关系的根本目的是平衡过去与中国关系的过于密切或者说过分依赖，还是要与中国决绝？无论从哪个角度来看，缅甸政府和精英都不会忽视中国这个重要邻国的存在。缅甸固然可以依靠美国与中国对抗，但美国能对缅甸投入多少资源是个巨大的未知数，缅甸也不愿成为中美对抗的棋子，而且长期紧张的中缅关系肯定不利于缅甸的现代化进程。考虑到吴登盛总统和三军总司令敏昂莱每年都访问中国，再加上昂山素季和民盟的表态，可以认为，尽管双方关系有所疏远，但中缅沟通渠道依然畅通，双方高层的密切程度仍高于其他国家，缅甸仍愿意继续与中国发展友好合作。尽管改善与美国关系的意愿很高，但缅甸仍对此高度警惕，

^① 《胡锦涛同缅甸国家和平与发展委员会主席丹瑞会谈》，新华网，2010 年 9 月 8 日，http://news.xinhuanet.com/world/2010-09/08/c_12532773.htm。

^② 刘新生：《缅甸大变革及其对中缅关系的影响》，载《东南亚纵横》2013 年第 1 期，第 39-40 页。

^③ 相关论调很多，其中最主要的有两篇文章，分别参见李毅、王宇、杨悦：《重申中缅油气管道》，载《财经》2013 年第 18 期；孙兴杰：《中缅油气管道，中国昂贵的一课？》，载《纽约时报》中文网，2013 年 7 月 11 日，<http://cn.nytimes.com/china/20130711/cc11myanmar/>。

^④ 例如可参见，托马斯·富勒（Thomas Fuller）：《缅甸争夺战中国落败》，载《纽约时报》中文网，2012 年 10 月 15 日，<http://cn.nytimes.com/world/20121015/c15myanmar>；Jamil Anderlini, "Myanmar's Old Friend China is Left Wondering Where it Went Wrong," *Financial Times*, June 17, 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/398274d8-d4e8-11e2-b4d7-00144feab7de.html#axzz2u6TkQYc7>。

^⑤ 李晨阳：《缅甸政府为何搁置密松水电站建设》，载《世界知识》2011 年第 21 期，第 24-26 页。

特别是要避免对缅甸与中国、印度关系产生消极影响。^①

其次，学术界对中缅关系变化的认知差异很大程度上与不同学者所接触的缅甸人不同有关。西方学者往往接触与西方关系比较密切的缅甸人，中国学者往往接触比较客观或者说知华友华的人士，因此很容易得出截然相反的结论。在如何判断缅甸人民以及缅甸政府对华的态度时，需要有更为全面的分析。笔者反对使用“亲华”和“亲美”来划分缅甸政治精英和民众的态度，更加倾向于假定大多数缅甸人都是理性的民族主义者，国家利益是其处理对外关系的基本原则，“亲华”或“亲美”甚至“亲印”只是缅甸人获取国家利益或保护国家利益的工具和手段，并不代表其对美国或中国的认同，因为国家安全、经济发展等现实利益需求更为重要。

需要注意的是，国际学术界普遍唱衰中缅关系深刻地影响了国内学者、媒体乃至有关部门。一位旅居美国的华人学者指出，在缅甸发生政治转型之后，如果中国学者还认为地缘政治和地缘经济因素还将在缅甸新政府对外政策的制定中发挥决定性作用，缅甸新政府仍将继续执行中立主义或大国平衡外交政策，是严重的经验主义错误。^② 一位英国切特豪斯中学（Charterhouse School）的中学生方筠娴撰文指出，缅甸对华外交政策受国际地缘政治考量影响的程度明显有限，其国内政治考量发挥的作用更为重要。^③ 需要指出的是，这一观点也适用于军政府时期，军人政权的生存是这一时期缅甸外交政策的唯一出发点。即便如此，这一时期缅甸军政府在中印之间也打地缘牌。缅甸新政府 2011 年 3 月上台后，地缘因素在外交中的地位已经发生了根本的变化。在 2012 年 1 月 25—26 日在香港城市大学召开的国际学术研讨会上，几乎所有缅甸与会者，从中高级政府官员、退休大使到学者到流亡海外的民运人士，都认为地理位置是缅甸外交最大的优势所在，地缘政治应该成为新政府制定外交政策的基础。部分民运人士甚至质疑新政府是否已做好发挥其地缘优势的准备。^④

^① 赵佐苏：《冷战结束后缅甸与中国、印度关系分析》，中国人民大学国际关系学院 2013 级硕士学位论文，第 73 页。该作者缅文姓名似应为“吴佐佐苏”，笔者注。

^② 笔者参与的一次内部意见交流，但并不赞同这一观点。

^③ 方筠娴：《缅甸对华外交政策受地缘政治考量的影响有多大？》，载《公共外交季刊》2013 年夏季号，总第 14 期。

^④ 上述论点基于笔者在会议期间的笔录及和与会者的交流。

承认中缅关系面临着前所未有的挑战并不意味着中缅关系已不可挽回，也不是说缅甸已投入美国怀抱，更不是建议放弃缅甸；恰好相反，中国对缅工作仍可大有作为，因为缅甸官方和民众对华的态度存在转化的空间和可能。目前的中缅关系正处于从先前的非正常状态向正常国家关系转变的磨合期。过去的中缅关系是在特定历史条件下形成的，西方对缅甸的长期制裁以及军队的高压统治客观造成了中国对缅接触对象单一、手段单一。例如，过去的客观形势并不允许中国和反对党一般民众加强沟通。不能因为目前中缅关系面临的诸多挑战，就完全否定过去 20 多年的对缅工作中缅关系。

国际舆论唱衰中缅关系的目的是很简单，是希望中国在经略缅甸方面知难而退，达到阻止中国通过缅甸进入印度洋的目标。而部分国内学者和媒体跟风，有的源于不了解缅甸的实际情况，有的则试图通过散布偏激观点出风头，更有的夹杂着浓厚的个人利益考虑。这显然不利于中国冷静应对缅甸的局势变化，同时对缅甸的片面强硬回应也不利于问题解决。

二、中国对缅政策调整与不同规模国家间关系探索

缅甸的政治转型对中缅关系的冲击，对中国外交政策尤其是周边外交政策的完善不无裨益。缘于缅甸的政治转型，中国不再是缅甸外交中的唯一重点，这种情况以后极可能还会遇到。因此，对缅关系受阻并非全是坏事，而且早发生比晚发生要好，也许中国在缅甸交了学费，但可以避免以后在其他地方再次付出类似代价。很多学者认为，缅甸发生政治转型之后，中国的政策调整不及时、不到位，没有有效阻止中缅关系的不断疏远。甚至有学者认为，中国就是以不变应万变，在缅甸转型之后的中缅关系问题上“无所作为”。笔者不赞同这种看法，政策有长期性和稳定性，一旦制定就不能朝令夕改，因此政策的调整也有滞后性，不会因为缅甸一出现变化就马上修正。当然，对 2009 年 8 月果敢事件的应急处理不属于政策调整。此外，无论是中国政府还是学者，对缅甸转型之后的变化和中长期的发展趋势，也需要一段时间的观察和分析，不可能马上就得出结论。美国从制裁缅甸到“制裁与接触相结合”政策的调整，前后经历了 20 年。事实上，从 2011 年 3 月缅甸新政府执

政后，中国对缅甸的政策已进行了多方面的调整，这种调整和实践是构建不同规模国家之间关系典范的有益探索，并极可能取得成功。

（一）倾力加大民间交往的力度

除继续保持密切的高层交往之外，近年来中缅之间的民间交流发展迅速，这与以往中缅之间主要是政府层面的交流形成了鲜明的对比，是实践习近平总书记提出的“亲诚惠荣”周边外交理念以及把“国之交变为民之亲”周边外交政策的具体表现。国外学者也认为中国在缅甸发起了大规模的公共外交活动，以改善自己的形象以及和当地社会的关系。^①

首先是2011年4月恢复了中缅友协的工作，由全国友协副会长冯佐库任会长，我国驻缅第三任大使耿飏之子耿志远任副会长。2013年4月，缅中友协正式重新成立。近3年来，耿志远副会长多次组织中国的企业家到缅甸进行社会公益活动 and 投资考察，与缅甸各方面人士广交朋友，并且会见了昂山素季。中缅友协还邀请缅中友协、“88学生组织”等团体到中国访问和考察。

其次是中国民间组织国际交流促进会、中国和平发展基金会、中国扶贫基金会、中国国际民间组织合作促进会、中国国际友好联络会等民间组织纷纷开拓了对缅业务，与缅甸政府和民间团体的交流合作日益频繁。2012年10月28—11月11日，以吴哥哥莱为团长的缅甸智库与非政府组织代表团访华。同年12月10日，缅甸总统首席经济顾问吴敏率团对中国进行访问，考察中国经济特区，学习中国改革开放经验。中国民间组织国际交流促进会于2013年5月14日在昆明与缅甸资源发展研究所合作举办“中国—缅甸民间交流圆桌会”。^②中国和平发展基金会自2011年5月以来多次在缅甸组织了“光明行”活动，为上千名缅甸患者做了白内障手术。中国扶贫基金会资助由缅甸总统首席政治顾问吴哥哥莱领衔的缅甸资源发展研究所战略与国际问题研究中心完成了《中欧美日在缅甸履行国际责任的比较研究》的研究报告。此外，还有多个缅甸联邦议会代表团应邀访问中国。

第三是中国国际问题研究所、上海国际问题研究院、中国现代国际关系研究院、北京大学国际关系学院、云南大学缅甸研究中心等学术机构与缅甸

^① Sun Yun, “China and the Changing Myanmar,” p. 51.

^② 《中缅民间交流圆桌会在昆举行》，云南网，2013年5月15日，http://yn.yunnan.cn/html/2013-05/15/content_2730120.htm。

社会各界开展了广泛的交流。需要特别指出的是，作为国内唯一的缅甸研究专业机构，云南大学缅甸研究中心 2011 年 12 月成立后，一直致力于发展与缅甸的文化和学术交流。

（二）促使我赴缅投资企业积极履行企业社会责任

中国企业在缅甸履行社会责任不够也是近年来中缅关系中的一个突出问题。密松电站被搁置和中国对缅投资项目不断被政治化之后，我国有关部门和企业都意识到了这个问题的严重性，并且做出了较大的调整。从管理部门来看，加强了对赴缅企业的培训力度，要求赴缅投资企业要按照国际惯例预先进行环境影响评估和社会影响评估，并征得当地民众的支持；要求赴缅企业及其员工遵守缅甸的法律法规、尊重缅甸人的风俗习惯，学会与缅甸人交朋友，切实改变依靠行贿获取项目、不积极履行企业社会责任、破坏缅甸生态环境和传统文化的做法和行为。

经过整顿，我在缅企业的表现比以前有明显好转。中缅油气管道的中方业主中国石油集团东南亚管道公司和密松电站的投资方中电投云南国际电力投资有限公司在履行企业社会责任方面做出了表率。截至 2013 年 12 月，东南亚管道公司中缅管道（境外段）项目已援建了 45 所中小学校、3 所医院、21 个医疗分站以及马德岛水库和若开邦输电线路，为当地学生和管道沿线民众改善了教学条件、医疗环境和生活条件，累计投入近 2000 万美元。^①中电投云南国际电力投资有限公司（也称伊江上游水电有限责任公司，简称伊江公司）在密松电站停工前，就为移民建设了 414 栋住房及完善的配套设施，如每个家庭赠送一台 21 寸彩色电视机，为社区免费提供水、电，为学生创造良好的学习环境，设立伊江水电奖学金，等等。目前，已有 7 名大学生、78 名优秀学生获得奖学金。^②上述努力并未因密松电站停工受到任何影响。此外，万宝矿产有限公司在莱比塘铜矿所在地、众多替代企业在项目实施地点也努力开展社会公益活动，在一定程度上融洽了中资企业与当地民众的关系。

^①更多详情参见《东南亚管道公司履行社会责任纪实》，东南亚管道公司网站，<http://bsg.cnpc.com.cn/csr/ztbd/dny.shtml>；《东南亚管道公司国际化道路的探索与实践》，中国石油新闻中心，2014 年 1 月 16 日，<http://news.cnpc.com.cn/system/2014/01/16/001467567.shtml>。

^②伊江上游水电责任有限公司：《伊江上游水电责任有限公司 2010—2012 年社会责任报告》，2013 年 12 月，第 35-36 页。

（三）创造性介入缅北民地武与缅政府之间的和谈

1989年缅共解体之后，在中缅边境缅方一侧长期盘踞着掸邦东部同盟军（其辖区被缅政府定为掸邦东部第四特区）、佤邦联合军（辖区为掸邦北部第二特区）、果敢同盟军（辖区为掸邦北部第一特区）、克钦独立军（1994年2月与缅政府达成停火协议，其辖区为克钦邦第二特区）、克钦新民主军（辖区为克钦邦第一特区）。这些武装与缅政府达成政治和解之后，总体上能够和平相处，但2009年4月缅甸政府推出的民地武改编计划使得双方的关系再度紧张，以至于在同年8月爆发了政府军占领果敢的冲突，3.7万多名难民到中国境内避难。

果敢事件严重影响了云南边境地区的安全、稳定，中方此后严正要求缅方用和平手段解决其与少数民族地方武装（以下简称“民地武”）之间的矛盾，确保武力冲突不要波及中国。从2011年6月开始，缅政府军与克钦独立军再次爆发了大规模冲突，不仅导致大批难民涌入我境内，中方在克钦邦的多个合作项目被迫停工。2012年底和2013年初，更是有多发炮弹落入我境内。为此，中国加大了对克钦邦冲突的协调力度，最初只是劝和、促和，为克钦独立军与缅政府代表的会谈提供了会谈场所、安全保障等便利，但是效果并不明显。因此，2013年2月4日在瑞丽举行的克钦独立军与缅政府的谈判中，中国外交部亚洲司司长罗照辉会前分别会见了双方代表，并作为见证人参与了有关会谈。随后中国政府任命王英凡为首任外交部亚洲事务特使，主要参与处理中缅有关事务。此后，王英凡作为中国特使参加克钦独立军与缅政府的历次会谈。目前缅政府与主要民地武之间的和谈都取得了重大突破，有望签署全国和平协议，这和中国协调、斡旋有一定的关系。

对于中国介入缅北和谈，国际社会并没有更多反对的声音，但认为这是一种干涉（intervention）^① 甚至“公开干涉”（open intervention）。国内有学者也认为这是中国正式调停另外一个主权国家内的冲突双方，因而意味着中国将放弃互不干涉内政原则。其实国内学者此前已多次讨论过该问题，一部

^① International Crisis Group, “A Tentative Peace in Myanmar’s Kachin Conflict,” *Asia Briefing*, No. 140, June 12, 2013, p. 14; Sun Yun, “China’s Intervention in the Myanmar-Kachin Peace Talks,” *Asia Pacific Bulletin*, No. 200, February 20, 2013, <http://www.brookings.edu/research/articles/2013/02/20-china-myanmar-sun#>.

分学者主张修改不干涉内政原则^①，另一部分学者主张在坚持的基础上对其有所创新。其中第二种意见中最具代表性的是北京大学国际关系学院副院长王逸舟教授提出的“创造性介入”（creative involvement）。所谓“创造性介入”，讲的是一种新的积极态度，即在新世纪第二个十年到来之际，中国对国际事务要有更大的参与意识和态度。这种做法既不是对“韬光养晦”姿态及做法的抛弃，又绝非西式的干涉主义和强权政治，而是符合中国新的大国位置、国情国力和文化传统的新选择。^②“创造性介入”不是对不干涉内政原则的否定，相反它是新形势下对这一原则的丰富和发展；不干涉内政原则的基本含义是，一个国家的内部重大事务，特别是像政治制度、安全安排和治理方式及领导人选择这类关乎社稷民生大局的问题，应当由这个国家、这个民族、这个土地上长期居住的百姓来决定，不容外部势力干涉。^③但是允许其他国家以平等的身份和朋友的角度的角度，对这些问题提出建设性意见，供其领导人和人民参考。派遣特使是中国的“创造性介入”的重要特点，王逸舟教授认为时任副外长王毅作为特使在2007年11月14—16日访问缅甸，就是一个成功的“创造性介入”案例。

笔者认为，缅北战事直接影响到中国安全与稳定，为避免事态恶化并为美国提供介入缅北事务的潜在机会，中国政府通过派遣特使的方式，加大了协调和斡旋的力度。这的确是中国周边外交的一个创新，是一种创造性介入，而非干涉缅甸内政；中方在缅北冲突劝和促谈问题上一向发挥积极、建设性作用。^④正如有学者评价的那样，“中国对克钦冲突的干预为中国传统不干涉内政原则提供了新的注解”。^⑤当然，这一创新可能仍不完善，有必要进一步了解他国的文化和心理特点，对这一方法加以完善和推广。

（四）加强了与反对党民盟和昂山素季的沟通

^① 如卢光盛：《缅甸问题与中国不干涉政策的调整》，载《联合早报》2007年10月15日；张云：《中国崛起与中国外交“不干涉”原则的困境》，载《联合早报》2011年6月15日。

^② 王逸舟：《创造性介入：中国外交新取向》，北京大学出版社2011年版，第21-22页。

^③ 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82-83页。

^④ 《2013年1月25日外交部发言人洪磊主持例行记者会》，外交部网站，2013年1月25日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/fyrbt_611275/t1008060.shtml。

^⑤ Sun Yun, “China’s Intervention in the Myanmar-Kachin Peace Talks”.

已故前驻缅大使程瑞声先生在缅甸任职期间，曾 4 次见过昂山素季，也曾到民盟总部祝贺民盟获得 1990 年大选的胜利。程瑞声先生与民盟和昂山素季的接触，一方面为今天发展与民盟以及昂山素季的关系奠定了基础，另一方面程瑞声先生的行为在当时受到了缅甸军政府的抗议。因此，在很长时间内，民盟和昂山素季是中缅关系中的禁区，个别西方国家官员、议员甚至著名学者访缅时偶尔可以见到昂山素季，哪怕是在软禁期间，但中国官员和学者却不可以。

2012 年 12 月，中国外交部发言人证实昂山素季同中国大使李军华举行了历史性会晤。此后，我驻缅使馆与昂山素季和民盟建立了比较畅通的联系渠道，新任驻缅大使杨厚兰先生多次会见昂山素季和民盟的其他领导人。中国人民对外友协李小林会长与中缅友协副会长耿志远于 2013 年 12 月 20 日拜会了昂山素季，中国国际友好联络会会长、前外长李肇星于 2013 年 12 月 21 日拜会了民盟名誉主席吴丁吴。昂山素季还接受了一些港澳媒体的采访，表达了对中国的善意和访问中国的愿望。与此同时，民盟中央执委尼布率领一个由 12 人组成的代表团于 2013 年 5 月 8—18 日访问了中国，这是缅甸反对党民盟首次组团访华。同年 6 月初，民盟派遣了第二个代表团访问中国。到年底，由中央执委吴年温率领的 10 人代表团访问了北京、上海、昆明等地。其间，民盟中央执委吴昂腾作为昂山素季特使也访问了中国。2014 年 1 月，杨厚兰大使在接受媒体采访时表示，中国政府将适时邀请昂山素季访华。邀请缅甸民盟代表团以及昂山素季本人访华表明中国在周边国家采取了更为积极主动的外交行动，打破了以往不和友好国家反对派交往的外交禁区。

中国对缅外交还做了一些其他的调整。如中国驻缅使馆比以往更加开明，并且新成立了新闻与公共关系处，率先通过脸谱 (Facebook) 用英文发布新闻，包括大使在内的使馆工作人员主动接触缅甸民众、媒体、政党、NGO 以及其他使馆官员，拜会缅甸各大政治力量和有关政府部门，加强了与缅甸社会各界以及国际社会的互动。又如，中国商务部正着手考虑改革，准备支持国内民间组织利用对外援助资金到缅甸从事社会公益活动。

正是由于上述政策调整，中缅关系在面临诸多挑战的情况下，仍然保持了较好的发展态势。2013 年 6 月，中缅两国签署了《落实中缅全面战略合作

伙伴关系行动计划》，为双边关系未来的发展制定了路线图。同年7月，中缅天然气管道全线贯通并投入运营，迄今为止运转正常。同年12月，在中国的帮助下，缅甸承办第27届东南亚运动会取得了巨大成功，不仅开闭幕式达到了很高水准，缅甸运动员获得的金牌数历史性地名列第二，仅次于泰国。这是中缅两国人文交流的新亮点。2013年中国依然保持了缅甸最大外资来源国和贸易伙伴的地位。

三、将中缅关系塑造为不同规模国家关系典范的思考

如前所述，自2011年9月密松电站被搁置以来，中国对缅甸的政策已做了较大的调整，并取得了明显的进展。虑及中缅关系在缅甸政治转型以来所面临的重大压力，中国有必要思考如何对前述政策转型予以进一步完善，进而推动将中缅关系塑造成为中国在周边地区的不同规模国家间关系的典型。

（一）进一步调整心态和思路

首先是对缅甸政治和外交转型要有宽容心。绝大部分中国人仍希望缅甸和中国保持过去的特殊关系，不能以平常心态对待缅美关系的发展。其实大可不必。如果能以包容、宽容的心态看待缅甸的转型，就更能真正赢得缅甸政府和民众的尊重，抨击、打压缅甸政治转型的言行会导致缅甸人的反感，不利于中缅关系的可持续发展。

其次，对于中缅关系的好转要有耐心。目前缅甸民众总体上还处于民主的狂热期，对中国过去支持军政府与缅甸民主化进程滞缓的不满情绪尚未完全发泄和释放。缅甸政府和民众还相信西方的援助、投资会大量到来；缅甸民众对政府的需求尚停留在政治层面，对经济发展和民生需求并不强烈。

第三，对于中缅关系的发展趋势要有信心。既要看到中缅关系当前所面临的挑战，也要看到中缅关系的基础和中国在缅甸的优势，即缅甸仍是中国“近而不亲”的伙伴，民众对华有不满情绪，但并不反华。尤其是在现阶段，前军政府最高领导人丹瑞大将对缅甸政局走向和军队仍有较强的掌控能力，并且对中缅关系的重要性有清醒的认识。

第四，做好对缅工作要有系统思维。扭转目前中缅关系的不利局面，把

中緬關係真正塑造為不同規模國家關係的典範是一項系統工程，靠單一的某種方式和手段是不可能解決所有問題的。因此，要摈棄某些極端的想法和做法，比如“中國要打好民地武這張牌，中緬關係高枕無憂”^①、“養好克欽邦這隻虎”^②等偏激想法不僅在理論上行不通，在實踐中也是有害的。

第五，對過去 20 多年對緬政策和工作的反思要理性和適度。前一時期的對緬政策可能的確存在諸多不足，需要調整和改進，但不能全面否定。在西方全面制裁緬甸的情況下，加大中國企業到緬甸投資力度的確為緬甸發展提供了重要幫助。但在新的背景下，幫助緬甸發展的具体方式可能需要及時調整。同時，西方輿論對中緬關係的攻擊，很大程度上是因為中國在發展同緬甸關係上占了先機。我們既要看到當前美國在對緬關係中的優勢，也要看到美國過去很長時間在緬甸問題上無所作為。美國可以通過調整政策扭轉局面，我們同樣可以做到。

第六，對緬工作要從“被動應付式”變為“主動籌劃式”。過去中國恪守不干涉內政原則，對緬甸政治發展進程的創造性介入不夠，在很大程度上是任其自然發展，沒有很好地抓住當時兩國關係最好時的機遇，適時推動緬甸的政治改革進程。今後要加強對緬甸的研究，加強研判，做到未雨綢繆，同時要積極發揮為緬甸治國理政的參謀諮詢作用。

（二）加強頂層設計、機制建設和政策的執行力

首先，目前國內有關部門對於緬甸在中國周邊外交和對外開放中的重要性認識不夠，其實無論從經濟還是安全角度，緬甸都是戰略支點。只有认识到了其重要性，才可能加大經略的力度。

其次，對於緬甸這樣重要而又存在較多問題的国家，需要成立由級別較高領導人領銜的對緬工作領導小組，協調國家有關部門和與緬甸接壤省份，共同做好對緬工作。

第三，要根據當前中緬關係的實際情況以及短期、中期、長期目標，制定對緬甸的中長期戰略，並切實貫徹執行。

^① Sun Yun, “Has China Lost Myanmar?” *Foreign Policy*, January 15, 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/15/has_china_lost_myanmar.

^② 施旖旎：《學者稱中國應養好克欽邦這隻老虎》，IBTimes 中文網，2013 年 1 月 21 日，<http://www.ibtimes.com.cn/articles/19985/20130121/512152.htm>。

第四，仿照中美之间的对话机制，构建中缅政治、经济、安全等事务的双边合作机制，及时处理双边关系中的重大问题。

第五，改革对外援助机制。日本的官方发展援助（ODA）对日本外交的发展产生了积极而重大的影响，中国应借鉴日本的经验，使对缅援助能发挥更好、更大的作用。

第六，加强计划的落实。目前中缅之间已签署《落实中缅全面战略合作伙伴关系行动计划》，各有关单位决不能将其束之高阁，而要按照规划务实推进。

（三）倾力解决中缅之间存在的重大问题

当前中缅关系中最大的挑战是缅甸民众对中国的不满，因此，当前和今后一个时期的对缅工作，就是要根据习近平总书记提出的“亲、诚、惠、荣”周边外交理念，把中缅关系从国之交变为民之亲，彻底改变缅甸人心目中的中国形象。要做到这一点，中国要与缅甸社会各界加强交往，包括政府、议会、军队、执政党、反对党、少数民族武装与团体、中小政党、NGO、媒体、高校学生、僧侣甚至“88学生组织”等激进势力，通过政府外交、民间外交、公共外交相结合的方式，增强其对中国的了解，使更多的缅甸人知华友华。

其次，中国对缅甸的投资也饱受国际舆论批评。因此，要改变中国对缅投资集中在资源开发领域以及赴缅经商的中国人形象不好的现状，使缅甸民众能切实感受到中国投资与援助的好处。此外，缅甸新政府在事先未与中国沟通的情况下，单方面撕毁协议并搁置了密松电站，使我企业损失惨重。在此问题上要继续与缅甸政府交涉，同时要做好针对缅甸民众的解释说服工作，不要使之成为中缅关系中的毒瘤。密松电站是否要重启，重启的路径该如何构建，也需要尽快形成共识。

第三，妥善处理缅北民地武问题。在缅甸民地武问题上，我们首先要形成一种共识，即一个民主、和平、统一、开放、发达的缅甸有利于中国的国家利益，一个落后、分裂、封闭、专制、腐败的缅甸不利于我国利益在缅甸的拓展和保护。因此，建议中央和云南加大对缅北民地武问题的劝和促谈力度，促使缅北民地武与缅中央政府尽快签署长期和平协议，从而实现中缅边境的长治久安，推动云南与缅北地区社会经济合作的快速发展。

（四）积极推进务实有效的经济合作

第一，调整对缅投资领域。为了争取缅甸民众的理解和支持，今后一个时期我国对缅投资要从资源开发为主，转移到加工制造业、农业和服务业等领域。

第二，要坚持正确的义利观，互利共赢要有新内涵。中国过去也强调富邻、多予少取，但往往只强调某个对缅投资项目中，中方投资多，获利少；缅方投资少，获利多，认为这就是互利共赢。其实过去我国在缅甸的密松电站、莱比塘铜矿以及中缅油气管道等大型投资项目均是以我为主，并非缅甸最急需的项目。今后中资企业应从缅甸的中长期发展规划以及当地民众的需求出发来选择投资项目，这才是真正的互利共赢。

第三，加强农业领域的合作。建议中缅两国尽快建设两个农业合作示范园区，一个可设在缅甸首都内比都附近，便于缅甸政府官员和国会议员参观学习；另一个可设在中缅边境地区，实行生产、加工、销售一条龙，产品可以销往缅甸及中国市场，甚至向其他国家出口。建议双方合作组建中缅农业技术合作平台。通过这个平台，中方可以帮助缅甸传播现代农业科学技术，推广良种和先进农机、耕作技术，建立缅甸农业自然灾害和病虫害的预报与治理机制，建设国际和缅甸国内农产品价格和市场信息分析中心以及交易平台。其中在传播现代农业技术方面，中方近期可考虑将中国中央台七套的农业节目配上缅语，制成光碟后在缅甸免费发放，并帮助缅甸建立农业广播电台，将来可考虑在缅甸国家电视台帮助开设农业频道。建议在孟中印缅经济走廊建设框架下，在密支那以北至印缅边境地区，由中印缅三国企业合作建设农业种植与加工园区。

第四，加强加工业合作。建议帮助缅甸在其北部建设一个满足国内需求的加工基地，重点是生产农用机械和家用电器；帮助缅甸在南部建设一个出口导向的加工基地。

第五，支持我国 NGO 利用援外资金到缅甸开展改善缅甸民生的社会公益活动，同时为我在缅项目和企业进行形象设计、危机应对和社会公益等工作。

第六，根据“一带一路”战略的要求，在孟中印缅经济走廊建设的框架下，加强与缅甸的互联互通，其中重点是建设昆明—皎漂的铁路、公路以及

皎漂港的开发。

（五）加强各种外交策略的综合运用

当前和今后一个时期，处理与周边国家关系时要把立德、立行与立威很好地结合起来，打好组合拳，改变以往的“大棒不硬、胡萝卜不甜”的状态。一方面，要尊重缅甸政府和人民的利益诉求，使缅甸人民能够从中国的发展以及中缅合作中受益；另一方面，在重大涉我国家利益问题上，也要把丑话说在前面，明确提出我们的底线（如缅甸不能成为美国遏制中国崛起战略的组成部分，不能成为美国的军事基地等）以及触动底线可能产生的后果^①，防止对方误读误判，要使包括缅甸在内的周边国家不至于损害我核心国家利益。

结 束 语

缅甸在我周边外交与对外开放战略中的地位十分重要，两国关系曾经被称为不同社会制度国家之间友好合作的典范。在经历了 1988 年 9 月至 2011 年 3 月的特殊关系之后，由于缅甸的政治转型，中缅关系受到了较为严重的影响。中国在对过去 20 多年的中缅关系进行深入反思之余，也做出了相应的政策调整，并取得了一定的成效。这些政策试验对于中国构建不同规模国家间关系成功模式的探索有重要的参考价值和意义。当然，要使中缅真正成为不同规模国家之间关系的典范，还需要继续进行外交领域的改革，充实和完善我国对缅战略与政策，并在实践中切实执行，才有可能实现中缅关系的可持续发展。

[收稿日期：2014-02-20]

[修回日期：2014-02-26]

[责任编辑：张 春]

^① 可以继续仿照过去的做法，如周恩来总理 1956 年 8 月 25 日在会见缅甸驻华大使吴拉茂时就指出，“如果缅甸加入东南亚条约组织，中缅两国就不会成为友好国家”。参见范宏伟：《和平共处与中立主义：冷战时期中国与缅甸和平共处的成就与经验》，世界知识出版社 2012 年版，第 121 页。

中国周边战略中的印度因素

赵干城

【内容提要】印度是中国西南周边最重要的近邻，其对中国周边战略的身份是综合性的，进而也是中国周边地区战略形势演变的一个常量，这既是由印度的巨大体量所决定，也源于中印整体关系特别是可能长期存在的边界纠纷，还体现在印度对中国与南亚次大陆国家间关系的影响上。但更重要的是，随着印度的快速崛起，其对中国周边战略产生的不可预测的影响正在迅速上升。印度作为中国周边战略形势演变的变量主要体现于三个方面，即中国对印度力量的评估、美国等大国对印度地位与作用的想法以及印度的自我定位都处于变动之中。需要指出的是，上述三大变量的最终驱动力主要来自印度的发展及印度由此增加的力量将用于何种战略目标。因此，印度的何种身份以及在哪些领域对中国而言更为重要，是中国对印度战略的重要决定因素。无论从哪个角度看，印度在可预见的未来都不大可能具有助力中国的正面意义，但中国仍需要从大局出发制定促进稳定的策略，同时也需要做两手准备。一方面印度应该被视为潜在的合作伙伴，中国应致力于促进和塑造与印度的战略合作伙伴关系；另一方面，亦有必要应对印度将中国视作主要对手而来的各种消极现象，全力遏制将中印关系导向对抗的趋势。

【关键词】中国外交 周边战略 印度 变量

【作者简介】赵干城，上海国际问题研究院亚太研究中心主任，研究员

【中图分类号】D822.335.1

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)02-0034-13

印度是中国西南周边最重要的近邻。就中国的周边战略而言，印度的身份是综合性的，兼具中国对外战略视野的多个要素：印度既是邻国，也是很有代表性的发展中国家，更是进入快速发展轨道的新兴大国，以及比较有争议的印度是否也日益成为具有全球性影响的大国。这些身份的组合使印度在中国对外战略的布局中具有相对特殊的地位，即按照中国对外战略的重点，也就是“大国关键”、“周边首要”、“发展中国家基础”、“多边外交舞台”等四大战略领域，^①印度似乎都有着一定的地位，但都不具有决定性的重要地位。印度这一比较特殊的地位是考察中国周边战略时必须强调的一个因素。本文拟从中国对外战略中极为重要的周边战略这个角度，考察印度的地位与意义，并在此基础上探讨中国周边战略中对印度政策的可能选项。

一、印度的地缘政治地位与战略意义

印度所处的南亚次大陆在二战后国际格局中并不具有突出的战略重要性。虽然南亚摆脱殖民主义争取民族独立运动在世界上有着振聋发聩的意义，但在冷战的纷争中，南亚的民族解放最终转化为新独立国家之间的冲突，这客观上极大地降低了印度的战略重要性，并使次大陆成为国际战略意义上的次生地。这在地缘政治上反映了南亚地区的两个突出现象：一方面，南亚国家之间的冲突使该地区在世界格局中的地位被边缘化。尽管这些冲突本身在高潮时仍然吸引了国际社会的高度关注，如印巴为克什米尔归属而发生的战争，以及为最终解决殖民统治留下的东西两个巴基斯坦而导致的该国被肢解的冲突等。印度是南亚几乎所有重大冲突的主要角色，但这些动荡对世界基本格局并没有重大影响，反而使该地区在国际政治中被边缘化。另一方面，也可以观察到南亚地区被边缘化主要是因为印度被边缘化。虽然印度为突出其应有的地缘政治地位做了巨大的努力，包括倡导不结盟运动、与苏联结盟

^① “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”，该战略重点排列系中国在上世纪90年代提出，但当时并未见之于正式文件。自中共十六大报告（2002年）正式提出后，成为中国对外战略的指导方针，并随着形势的变化而有所调整，中共十八大报告将此表述为“发展同发达国家关系，坚持与邻为善、以邻为伴，加强同发展中国家团结合作，积极参与多边事务”等。

等，但仍没有帮助印度获得其所期望的全球大国地位。不过，印度地缘政治地位跌落导致南亚地区在世界格局中地位的边缘化，恰恰也反映出印度在南亚地区的决定性地位。

印度战略地位下降，在有些论者看来，使中国得到了一个所谓“政治好处”（political advantage），即由于印度和巴基斯坦的冲突持续存在，国际社会就会将两个国家比较，议论其是非。这极大地降低了印度的大国地位，使印度的战略地位沦为向巴基斯坦靠拢，这是“有利于中国的。”^① 西方学者这种观点的地缘政治争斗倾向显然是基于传统的零和观念，并不能解释中国奉行的睦邻友好政策的基石究竟是什么。而按照上述逻辑，似乎中国更愿意看到自身的周边冲突频仍，以便从中可以得到较多的“政治好处”，即便这种“好处”并不是中国刻意追求的。这种观点一方面贬低了印度的地缘政治地位，另则也很容易误导中国对印度真实地位的看法，因为印度虽然从未成为全球大国，即使印度领导人总是以此鼓励印度民众，将此作为印度的国家目标，但印度的真实地位离这个目标始终相当遥远。不过印度作为中国的邻国，且又是南亚地区实力最强地域最广人口最多的大国，对中国的地缘意义是不同的。印度是中国周边地区战略形势演变的一个常量，即印度固有的特定地位对中国的周边政策具有恒定的意义。

首先，印度在中国的西南周边有最为漫长且尚未划定的边界线。与印度接壤的主要是我国西藏地区，那里是中国维护和开发的重点边疆地区。自达赖集团叛逃后的半个多世纪，反对分裂维护国家统一就是西藏地区最重要的战略目标之一，而印度在接纳了达赖流亡后所表现出来的政治姿态，以及在边界问题上与中国的争端，使印度成为中国维护边疆地区和西南周边稳定的一个重大考量因素。这个因素的重大，与印度在二战后国际体系中所处的地位没有太大的逻辑关系，而是由中国的国家利益所决定的。无论是在中印关系比较紧密的20世纪50年代初期，还是两国因边界冲突后转而高度敌对，以及冷战结束后随着国际体系调整双方寻求和解的努力进程，上述因素总是成为处理两国关系的最重要考量之一，显示印度作为与中国有着重大历史遗留问题尚未解决的邻国，是中国思考周边政策的关键对象之一。而在可预见

^① John W. Garver, *Protracted Contest: Sino-Indian Rivalry in the Twentieth Century*, Seattle and London: University of Washington Press, 2001, p. 185.

的未来，上述历史遗留问题也很难有一个解决的时间表。由此可以判断，印度是中国周边战略的一个常量。

其次，印度本身的体量决定了印度在中国周边战略中的地位。印度虽然不是对中国周边环境产生决定性影响的全球性大国，但印度作为亚洲最具代表性意义的发展中大国之一，自二战结束后就具有重要的政治象征意义。最先认识到这点的可能是美国。根据美国国务院解密的档案，早在二战结束印度独立已成定局时，美国国务院内部的一个评估就认为，由于日本已经战败，中国处于内战动乱中，因此印度在亚洲是“一枝独秀”的大国，是当时亚洲“最强大的国家”，甚至可能未来取日本而代之，形成有挑战能力的国家。^①美国当时的这种担忧显然是因为美国战胜日本并已取得在亚洲的支配地位后产生的，美国担心印度会成为挑战者。这个担忧是否成为美国后来与巴基斯坦密切合作的根据之一是值得思考的。事实上，印度独立后美印关系发展的各个阶段都显示出美国对印度始终持有防范警惕的态度，从未真正信任过印度，即使朝鲜战争后中国成为美国在亚洲的头号威胁也仍然如此。美国的战略评估应当是起着重要作用的，而这个战略评估是建立在印度的一些基本面上的，这些基本面决定了印度的地缘政治地位。这对美国在战后的亚洲布局而言固然是一个因素，对中国这个印度的近邻就更是一个至关重要的战略性常量。因为，印度的一些基本面决定了印度在南亚天然据有的主导地位，即使印度因各种内外原因一时难以实现其主导次大陆的目标，但印度的行为必定是决定南亚安全形势的主因，这对中国的周边环境而言，显然具有特殊的意义。

再者，如何处理两个毗邻而居的大国的关系，在现代国际政治中并无现成的积极经验可循，传统的地缘政治理念提供了以竞争为主线的基本框架，但这并不适用于中印关系，因为两国在历史上并没有激烈的地缘政治争夺。对这个历史事实存在着各种不同的解读。时任中国总理温家宝 2005 年在回答印度记者问题时指出了这点，即中印关系历史上大部分时间都是友好积极的，冲突只是非常短暂的一段。^②但中国领导人并没有解释为何如此，显然他的

^① Baldev Raj Nayar & T.V. Paul, *India in the World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 128.

^② 《温家宝总理答记者问》，载《人民日报》2005 年 3 月 14 日，第 1 版。

重点是在展望未来，但这个问题仍然在那里等待解释。美国学者约翰·加弗给过一个比较粗略的解释，他认为在缺乏现代技术和交通的条件下，高耸的喜马拉雅山阻断了两国的交集，使任何冲突都成为沉重的财政和物力方面的负担，从而大大降低了两国冲突的可能。^① 这个从消极意义上得出的解释侧重于客观地理和物质条件。换言之，中印历史上之所以很少有冲突主要原因是能力问题，这当然传达了相当“消极”的信息，因为其隐含的意思是如果双方有能力，或者地理条件不再成为阻碍时，冲突将产生。美国学者的这个观点可否用于解释现代中印关系中出现的严重冲突呢？答案是否定的。但这个看法确实可以引导出进一步的思考，即随着技术的进步和国力的上升，两个亚洲大国的相处之道应该遵循什么样的原则？60年前，两国在解决了围绕印度是否可继续与中国西藏地区保持经贸联系从而体现印度在这个重要地区的“存在”问题后，提出了“和平共处”五项基本原则。但两国关系随后的发展却难以证明这些原则得到了很好的贯彻，从印度对西藏地区内部骚乱毫无原则的煽动支持到两国围绕边界线划分的激烈对抗，大量事实证明这些原则只是停留在原则，并没有化为相应的政策。从中国的角度看，如何处理与印度的关系也是一个随着时代的进步与发展而需要与时俱进地加以思考的战略性问题，或者说，作为中国西南周边最重要的大国，印度是中国周边战略考量的一个常量。

最后，印度作为中国周边战略的一个恒定因素还体现在中国与印度的邻国发展关系的进程中。在外交政策的实践中，很难说中国会根据印度的反应来决定是否和其他南亚国家发展合作关系；印度喜欢或不喜欢中国与其邻国发展关系是印度的选择，中国并不受其看法制约。但另一方面，由于南亚的地理特点，印度居于南亚的中心地位，与印度接壤的南亚邻国互相之间都不接壤，这个独特的现象促使印度将南亚地区视为其“后院”，也是印度对外政策中所谓不接受外部势力进入南亚地区的主要原因。在这个背景下，中国与其他南亚国家发展关系就很容易被印度视为“外来势力”侵蚀印度影响之举。这种现象从印度独立后就一直存在，今后也不大可能消失，因而也是印度成为中国周边战略的一个常量的根据。

^① Garver, *Protracted Contest*, pp. 22-24.

二、印度崛起的地缘政治冲击

南亚是与撒哈拉以南非洲地区相类似的发展缓慢地区，迄今仍然是世界上贫困人口最为集中的地区。但进入 21 世纪后，印度的发展突然出现转机。从 2002 年起，印度连续多年保持了 7% 以上的国内生产总值（GDP）年增长率，个别年份甚至接近两位数，创历史高位，从而在国际政治中形成了“印度崛起”的冲击。这种冲击表现在各个领域，对中国的对印度战略而言，则构成了中国周边战略、特别是西南周边以及随着印度相关政策的发酵在西太平洋地区的新的变量。

变量之一是印度崛起使中国对印度的看法发生了重大变化。印度崛起必将改变印度的国际地位，这种改变究竟意味着什么，是国际政治的研究对象，但更是与印度有直接关系的国家关心的一个政策取向的问题。因为印度摆脱贫弱交加的状况，虽然首先体现在印度国民的福祉提高，但也同样体现在印度的地缘政治地位与实力的增强。例如，根据世界银行的统计，印度的 GDP 在 2011 年达到 1.84 万亿美元，而 2000 年时为 4600 亿美元。扣除通胀和汇率因素，在这一略超过十年的时间段里，印度实现了经济总量翻两番的目标。^①单就同时段国民经济增长幅度而言，印度取得的成绩与中国是相当的，虽然在总量上印度仍然远远落后。印度的这种快速增长意味着什么，以及中国应如何评估印度国力大幅增长所产生的种种效应，诸如此类的问题最终将重新塑造中国对印度的看法，而这必然是中国制定对印度战略的一个重大考量。由于对印度崛起的这一看法并未完全确定，印度发展本身也充满了不确定的前景，因此如何评估印度崛起，特别是印度成长为世界性大国的前景成为中国主流媒体和学界关注的一个对象。^②从这类讨论中得出的结论也不尽一致，而这是由印度本身发展的不确定性所决定的。这些不确定性对中国如何看印

^① World Bank, *Country Data*, <http://data.worldbank.org/country/india>; See also *Economist: Country Report, 1995 – 2003*, The Economist Intelligence Unit Limited, London, 2003.

^② 例如由《人民日报》社主办的《学术前沿》2013 年第 5 期集中刊登中国学者的文章，讨论被该刊物列为当前“24 个重大问题研究”的课题“印度的战略意图”，提出“印度究竟能走多远”等问题。又如 2013 年 8 月印度首艘国产航母下水，该新闻在中国媒体上得到广泛报道，并有大量相关的分析评价。

度产生重要影响，将随着印度的发展而发展，短时间恐怕很难有确定无疑的结论，这对中国制定相应的对印度战略是一个变量，其中一个具有战略意义的问题是强大起来的印度究竟是中国的对手还是伙伴，或者两者都不是而居于其间等，这类问题虽然不可能立刻找到确凿无疑的结论，但中国如何看这个问题在很大程度上将决定中国的相应政策。

变量之二是在地区和全球两个层面上国际社会对印度的地位与作用的想法，以及主要大国因此采取的相应政策，目前都处于不确定阶段。由于印度崛起正在改变从地区到全球范围的地缘政治结构，地区和全球大国因而都在重新评估印度可能在未来的国际体系演进中发挥什么样的作用。2004年印度国大党大选获胜后利用国际媒体开始炒作的“印度崛起”论，着力做美国的工作，成功说服美国放弃了印度核试验后对印度实施的核封锁，与印度达成“民用核能协议”。^① 2006年3月布什总统访问印度，大赞印度的民主体制，并声称美国愿意帮助印度成长为“全球大国”，这个表态在新德里引起强烈反响，基本上扭转了印度长期来形成的反美心态。这标志着美印关系进入了新的阶段。导致美国对印政策产生巨变的战略原因显然与美国对印度地位与作用的评估有联系，而这种评估今天仍将继续随着形势的变化而变化。这不但体现在美国对印度战略的调整变化中，也同样体现在地区层面上的主要国家的相关战略中。如近年来围绕东海和南海的主权与权益争端，与中国有争议的国家将印度视为一个可以引入的因素，其中包含的原因很复杂，但有一点也许可以肯定，即印度国力的增长所产生的变化促使地区国家越来越将印度作为一个可以加以利用的因素。而在现实的地缘政治博弈中，印度也在充分利用这种形势，谋求其在亚洲正在形成的格局中扩大立足点。同样，这个进程远未完成，是中国需要面对的关于印度的另一个变量。

变量之三是印度对自身地位的看法也在变化之中。众所周知，印度精英在争取国家独立的道路上一直持有一个恒定的观念，即印度是因西方殖民主义的压迫而丧失了大国地位的，印度理应成为世界性大国。尼赫鲁是这个大国思想的最有力鼓吹者，并深得民心。但印度的大国目标因其独立后发展缓

^① 由于印度是世界上少数几个不签署“不扩散核武器协议”的国家之一，根据美国极力推动的核不扩散体系，印度不能在国际上开展民用核能合作。印度核试验后，美国一度加强了对印度的制裁，对民用核能实行全面封锁，对印度民用核能发展有极大影响。

慢而难以实现，甚至印度在冷战时期通过倡导不结盟运动等活动建立起来的国际影响也逐步消失。1998年印度决定试验核武器，这对现行国际体系和制度构成很大冲击，印度的主要动机之一是和其大国目标联系在一起。然而印度的大国地位究竟因其核试验而得到多大提高却是很有争议的问题，事实上，国际社会对印度的真正关注是在印度经济取得快速发展后才有了大幅提高，也就是决定印度是否拥有全球性大国地位的是其经济实力及因这种实力体现出来的其他发展。从这个角度观察印度对自身地位的看法，应当说印度的自我定位恐怕也未完成。近年来印度大力加强国防能力建设，先后购买和开发包括航母与核潜艇在内的先进武器系统，同时印度也努力争取“入常”，包括争取各大国对其努力的支持等，无不反映出印度力图推进其在全球体系中的大国乃至强国地位。就这一问题，一方面印度无疑认为自身应该是世界性大国，应当在国际体系中拥有更大的话语权；另一方面，印度也不能不认识到以其现有力量恐怕还很难使国际社会认同印度的大国地位，印度因此需要做更多的努力。在印度逐渐获得更清晰的自我定位过程中，印度将首先对其周边地区及亚洲产生重要的影响，这也是一个动态的过程。

上述三个变量均为观念层面的。其所以重要，因为观念塑造行为，观念也催生战略和政策。以美国如何看印度为例，自冷战结束后相当长时间，美国并没有视印度为重要力量，直至小布什政府上台后，美国开始从新的角度认识印度。而这实际上早在总统竞选时期，布什的外交政策顾问赖斯便在《外交》（双月刊）上著文指出，“美国应当更密切地关注印度在地区平衡中的作用。现在有一种很强大的观念趋势，那就是把印度与巴基斯坦联系在一起，就是关于克什米尔问题的，或这两个国家的核竞争。但印度是中国要考虑的一个因素，印度也应当成为美国考虑的因素。印度还不是一个大国，但有潜力成长为一个大国。”^①由于美国看印度的观念产生了新的变化，后来布什政府以帮助印度突破核封锁为切入点重塑美国对印度政策就成为这种变化的逻辑结果，至于美国吹嘘的所谓“价值认同”只不过是一种宣传而已。在美国近年来的对印政策中可以明显观察到中国因素。换言之，美国是将印度视为平衡中国的一个大国而加以重视的。如果印度进一步发展而成为更重要的

^① Condoleezza Rice, "Campaign 2000: Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Jan/Feb. 2000.

大国，美国又将持何种立场呢？这一问题也可以从更具体的角度提出。如印度开发射程不超过 5000 公里的中远程导弹，如“烈火—IV”和“烈火—V”，在美国看来是值得欢迎的，因这个射程的导弹正好可以针对中国。但印度的战略目标似乎不止于此，印度更希望和安理会五常一样，拥有射程遍及全球的洲际导弹，而这也是印度的战略目标。但美国对印度开发足以打击美国本土的战略武器就万难支持了。可见美国虽然声称印度已是其盟友，但印度仍在发展的进程并非清晰明了的，因而美国的看法及相关战略也将随之调整。美国并无把握可将印度塑造成符合美国利益的大国，因此没有理由说美国一定将“帮助印度成长为全球大国”。^①

上述三大变量，即中国对印度力量的评估、美国等大国对印度地位与作用的想法以及印度的自我定位，其变化的最终驱动力主要来自印度的发展，以及因这种发展而增强的力量在印度的战略筹划中将主要指向何方。这是一个动态的过程，充满了不可预测和难以确定的因素。如印度在经历将近 10 年的高速发展后，突然显现出明显的疲态，虽然国际金融危机被解释为主要原因，但仍不能解释为何在危机初起的阶段，印度似乎并没有受到很大的冲击，反而是发达国家已然走上复苏的道路时，印度经济增长率却骤然受挫。在国际政治范畴，亦可观察到一些新的不确定因素。例如，奥巴马 2010 年访问印度时承诺将支持印度成为安理会常任理事国，这被视为美印关系的新起点，将给双边关系的发展提供强大的动力，但事实上却并未见到这种所谓可以预见的发展：美印关系呈现出明显的冷落状态，甚至如美国传统基金会学者罗曼都认为美国支持印度“入常”是“不正常的”，因为印度在联合国的投票纪录显示印度并不支持美国；在 2010 年的 71 次投票中，印度 44 次投票与美国相悖，这个纪录和古巴差不多。结论是“印度在安理会以美英法为一方、中俄为另一方的争斗中将扮演‘中立’角色，即不结盟运动的角色，或者更糟，印度甚至可能打算在安理会中起到平衡美国的作用？”^② 这番言论将美国指望印度在国际舞台上毫无保留地支持美国的心态表达得淋漓尽致，但美国的期望并不是建立在充分理解印度外交传统和理念之基础上的，只是反映

^① 2006 年 3 月布什总统访问印度在新德里红堡发表演讲中做的承诺，见《印度斯坦时报》（The Hindustan Times）2006 年 3 月 6 日。

^② “Oversold?” *India Abroad* (New York Edition), April 20, 2012.

了美国希望继续乃至永久领导世界的观念。

尽管存在这些不可预测的因素，但印度崛起仍然被视为当今国际政治中的一个趋势。印度崛起主要将体现在政治、经济、军事、安全等领域，成为世界格局中一个不断变化且呈增强趋势的现象。印度对自身地位的传统地缘政治观念促使印度将努力提升和发展其军事投送布防能力视为关键，这使得印度崛起在军事安全领域有较突出的表现，如印度近年来大力增加国防投入，开发各类先进武器系统，并动用巨额外汇向西方国家购买军火，加上印度向俄罗斯购买的战机舰艇等，印度已经成为世界最大的武器购买国家。这极大增强了印度的军事实力，成为衡量印度地缘政治地位的一种重要指标。^①印度以其固有的体量而具有的地位，以及因快速发展而不断增强的地位，对亚洲的地缘政治及国际政治格局都产生着重要的影响，当然必定也将对中国制定相应的战略产生深远的影响。

三、中国对印度战略的若干选项

由于印度对中国而言具有的多重身份特征以及印度的发展是一个充满变数的动态进程，因此在思考中国对印度战略时必定出现的问题之一是印度的何种身份和哪些领域对中国而言有着相对更重要的意义，或曰中国的对印度战略是否应该有优先顺序呢？对这个问题的答案取决于从什么角度衡量中国的对印度战略。大体而言，中国的对印度战略可分为双边层面、地区层面和全球层面，在这三个不同层面中又可进一步细分出具有差别意义的次层面。例如在双边层面上，历史遗留的边界问题和涉藏问题就具有明显的突出地位，但在如何推进双边层面各领域的积极发展方面，经贸往来及建立互信的政治进程显然是重要议程。而在地区层面，两国在地区组织中的角色担当和亚洲国际体系格局中双方如何共存发展并促进亚洲新的结构之形成可能是双方应加以讨论的优先课题。因为中印同为亚洲大国，上述问题如无合适的应对，

^① 例如印度军费开支在 GDP 中所占比例高达将近 3%，在发展中国家比较突出；虽然就总量而言，中国的军费开支远高于印度，但中国的军费开支占 GDP 比例仅为 2% 左右，显示印度当局加大军事投入的政治意志。见 *SIPRI Yearbook 2012*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 188-206。

则两国相争的概率必定较高，又由于这类问题远远超出双边意义。因此，处理不当也必定影响亚洲地区的多边进程。而本文讨论的中国周边战略则介于上述两者之间，即在中国的周边战略中，印度既是双边层面上有着重要问题有待解决的挑战，又是次地区的多边进程的一个组成部分。这两者的发展或将决定亚洲新格局的形成。

首先，在中国的周边战略考量中，印度是中国与邻国双边关系中的一个有较特殊重要性的国家。中国与大部分陆上邻国都已经解决边界划分问题，包括曾经有过激烈冲突的国家。因此，印度作为与中国同样有过激烈冲突历史但却没有解决边界争端的国家，这一事实对两国决策层和公众而言都是令人担忧的。从这个角度进一步思考印度的快速崛起以及中国以更大的力度和速度崛起于国际体系之中，则对两国关系在双边层面上究竟如何演进就不易得出乐观的结论。这是处理双边关系的困难之处，这种困难必然会体现在中国的周边战略制定中，即在彻底解决中印边界问题尚无前景的条件下，如何寻求与印度逐渐提高相互信任、降低敌意直至建立真正伙伴关系的共存之策。虽然两国早在2003年就已宣布建立建设性合作伙伴关系，2005年更提升为面向和平与繁荣的战略合作伙伴关系，但考察中印关系现状，将这个目标转化为现实还需做出更大的努力。而两国关系的核心问题在这个过程中需要做出妥善的安排，做好长期不能解决的准备，同时仍然坚持与印度和平共存的各种选项，包括继续坚持双方已经签署的确保边境地区和平与安宁及提高军事相互信任措施的协定，发展给双方都带来好处的各种交流等等。这些措施虽然并不能从根本上消除因边界问题而来的深刻不信任感，但却可以为稳定周边的战略发挥积极作用。换言之，就印度在中国周边战略中的作用而言，从各个角度观察，印度在可预见的未来都不大可能具有助力中国的正面意义，但中国仍需要从大局出发，制定促进稳定的策略。

其次，中国维护西南周边地区稳定不但需要坚持与印度的和平共存关系，而且也需要促进与南亚其他邻国的友好合作关系。由于这些邻国均为印度的邻国，它们构成的正是印度的周边，因此当中印互信呈严重赤字状态时，中国与南亚其他邻国的关系亦成为印度的担忧。虽然中国与南亚其他邻国发展任何层面的关系都无须看印度的脸色，但如果因此而破坏了中印间本已脆弱

的互信甚至导致对抗，那也完全不符合中国的周边战略目标。鉴于中国并不需要通过南亚其他国家来制衡印度，因此中国与南亚国家的关系今后或可在新的层面上展开，通过如南亚区域合作联盟这样的次地区组织加深中国在南亚地区的政治经济安全文化等领域的参与结合，也许是一个相对较好的选项。特别值得指出的是中国新任总理李克强 2013 年 5 月首次出访选择了新德里和伊斯兰堡，访问期间更提出“向西开放”战略，强调要大力推进“孟中印缅”次地区经济合作走廊和中巴经济走廊计划，显示中国在当前南亚形势趋稳且西方军队即将退出阿富汗之际决心与包括印巴在内的主要南亚大国合作打造新一轮地区合作，这同时符合中国和南亚各国的根本利益。

再者，印度在东南亚和东北亚地区的参与程度正在逐渐深化，对印度的战略目标究竟是什么尚存在不同看法，但印度在中国最紧密的周边地区的行为显然将对中国的相关政策产生影响。近年来，在中国沿海周边的东海和南海不断出现各种摩擦，有些矛盾还有一定的尖锐性，解决的前景也不是很明朗。在此背景下，中国从维护周边地区稳定的角度出发，希望争端各方通过各自的努力，寻求和平的解决方式，同时也不希望外部势力介入这类争端。因为这种介入，无论以什么理由，都不会对地区稳定与和平解决争端产生积极影响。印度显然是外部势力，但印度却更可能视这类争端为其介入的机会。事实上，在“维护国家利益”和“商业活动”的旗号下，印度已经参与越南在南海开展的海底石油和天然气勘探开发活动，这些地区部分是越南与中国有着主权争议的，中国亦已多次表明希望其他国家不要在争议解决前参与这类勘探开发活动。^① 这类争端虽非中印之间的重大问题，但印度行为背后的战略意图却非常值得思考。印度自推出“东向”政策以来，对亚太地区的兴趣日益上升，其中当然包含了印度的合理期望，即将印度与当今世界的增长中心更好地结合在一起。为此，印度也先后加入了亚太地区的合作组织，这些都是中国接受并欢迎的。但印度毕竟不是亚太地区国家，因此在地缘政治的潜在和现实争端中，如果印度执意企图通过与中国有分歧的国家进行旨在牵制中国的合作，则印度将在中国周边战略中的负面因素方面增添新的动因，

^① 《中国警告印度石油公司不要参与南海石油勘探》，载《经济时报》（印度）网站 2012 年 3 月 26 日报道，<http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-03-26>；《印度海军总长称将支持印度企业在南海进行石油勘探》，载《联合早报》（新加坡）2012 年 12 月 4 日。

是不利于中印关系发展的。这个因素预期在中国对印度战略中将呈上升态势，需要深入思考和谨慎应对。

最后，在中国的对印度战略中，虽然努力推动印度朝着对中国更趋合作姿态的方向前进必定是中国的最佳选择，但从双边和次地区两个层面仍然存在的诸多问题来看，实现战略性合作的前景并不十分明朗。因此，中国的政策选项似乎应该有两手准备，即：一方面，印度应该被视为潜在的合作伙伴，与中国有着重要的共同利益和相似的国际战略目标，因此中国须从长远的战略利益出发，致力于促进和塑造与印度的战略合作伙伴关系。这当然也是中国总理温家宝 2005 年访问印度时双方商定的双边关系新定义，尽管因各种原因目前仍然是一个愿景，但中国的对印度战略应继续沿此方向努力。另一方面，鉴于印度的内外发展存在着大量变数，印度在成长为全球大国的进程中确实存在着将中国视为主要对手的前景，因此中国亦有必要应对因此而出现的各种消极现象，全力遏制将中印关系导向对抗的趋势。从长远的战略前景看，中国对印度的战略优势被印度反超或压倒的概率并不高，但中国的优势地位并不能保证印度对中国采取合作的姿态，甚至可能加剧印度的对立行为，而这种发展不可能有利于中国实现周边稳定的目标，但中国亦很难在影响印度的这种行为上有很大的作为。这将构成中国西南周边在未来的一个比较严峻的挑战。这不大可能是中国的一个全球性议题，但却可能对中国的全球地位产生一定的影响。

2013 年 10 月召开的中央周边外交工作会议将维护周边地区稳定、发展睦邻友好关系捍卫国家利益提升到中国对外战略的新高度。印度是中国实现稳定周边方略中的重要一环，需要对当前中印关系已经实现的积极成果和尚待克服的消极因素做全面检讨，从而为构筑新时期综合性的对印度战略建立坚实的理论政策基石。

[收稿日期：2013-10-09]

[修回日期：2014-02-14]

[责任编辑：张 春]

睦邻友好、互利共赢周边外交 需共同超越

韦德星

【内容提要】自十八大以来，中国外交步入具有“两升一拓”时代特征的合作共赢新时代，即所维护的核心利益从捍卫主权、推动发展升级为促进合作共赢，所追求和倡导的核心理念从伸张正义、搁置争议升级为主张正确义利观；所惠及的范围从第三世界国家、周边地区拓展到全球共同发展。由此而来的，中国周边外交通过进一步充实和完善其“亲、诚、惠、容”的理念、“树典范”的定位、“立体、多元、跨越时空”的视野和“点面线片相结合”的实践内涵，优先推动周边共建睦邻友好、互利共赢典范。但是，中国周边外交面临着大国零和博弈、恶邻以小恶缠、周边存疑平衡的综合困境以及“繁荣稳定中断”、“恶邻挟强自重”、“大国意外对决”的灾难性风险。而美国的亚太再平衡战略有护霸之心、无超越之备，有激化矛盾之策、无管控风险之力，有肇事逞威之能、无正视事实之心，其后果正在逐步加大三大灾难性风险。中国要与周边走通、走宽共建睦邻友好、互利共赢典范新路，必须促进各方实现“管控超越”、“制度超越”两大共同超越。

【关键词】中国 周边外交 共同超越

【作者简介】韦德星，解放军空军指挥学院研究室主任，副研究员

【中图分类号】D822

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)02-0047-16

当今，世界和亚太地区正处在格局演变和秩序重塑的重要阶段。随着经济全球化加速发展，亚太作为世界发展引擎的地位和作用日益突出。在亚太一片繁荣稳定和域外国家热切参与共享的背景下，近年来美国亚太再平衡战略大行其道，导致我国周边地区传统主权权益争端节节升级，地区陷入邻国间传统争端与格局秩序重塑错综复杂的漩涡当中，引发了对亚太格局如何演变、如何超越传统互动范式等重大现实问题的种种忧虑。站在时代“大变局”的风口浪尖，中国新一届领导集体坚持走和平发展道路，确立了今后的周边外交战略，进一步充实和完善了中国的和平发展外交政策，为实现“两个一百年”奋斗目标和促进周边地区的繁荣稳定开启了广阔的发展前景。

一、中国外交步入合作共赢新时代

过去60多年来，中国的外交实践始终面临着谋生存、谋发展、谋共赢与外部反华遏华势力之间的斗争。马克思指出，人类自己创造自己的历史，不是随心所欲地创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。^①新中国外交实践的所护、所求和所惠正是这一科学论断的生动写照：所护体现了中国外交维护国家核心利益的现实目标；所求反映了中国外交追求的主张、理念和价值观；所惠展示了中国外交惠及外部世界的历史贡献。从维护国家核心利益看，新中国的外交可依次划分为突出主权（1949—1978年）、突出发展（1978—2012年）和突出合作共赢（2012年以后）的三个阶段。历史昭示我们，中国尽管一再遭遇传统争端与格局秩序重塑的漩涡，同样可以谱写超越“国强必霸”、“两强必战”、“恃强凌弱”的和平发展新篇章。当前，新一届领导集体推动以合作共赢为重点的外交战略，正是开创这一历史的重大实践，具有“两升一拓”的鲜明时代特征，即：所维护的核心利益从捍卫主权、推动发展升级为促进合作共赢，所追求和倡导的核心理念从伸张正义、搁置争议升级为主张正确义利观；所惠及的范围从第三世界国家、周边地区拓展到全球共同发展。

^① 马克思：《路易·波拿巴的雾月十八日》，载《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社1995年版，第585页。

（一）合作共赢上升为和平发展外交维护的首要目标

核心利益是主权国家生存和发展的前提和基础。一国外交政策之所护会随其核心利益面临的威胁不同而有所侧重。建国后，新中国长期面临极其恶劣的国际环境，西方国家对华实行政治敌视、军事包围和经济封锁，妄图一举扼杀新中国。在相当长的一段时期内，中国外交无论是“另起炉灶”，还是中苏关系恶化或中美关系正常化，第一代国家领导集体都始终恪守国家主权原则。以处理苏联要在华建长波电台和联合舰队尤为典型，毛泽东不惜苏联撤销对华援建，并郑重指出，“有半个指头的条件都不行”。^①

到1978年，作为国家主权和安全基础的经济濒临崩溃危险，发展一直成为中国第二代到第四代领导集体外交要维护的首要核心目标。这个时期，国家明确了解放和发展生产力的根本任务，先后提出“搁置争议”、“发展是硬道理”、“发展是第一要务”、“科学发展观”与“和平发展”等战略指导，逐步充实和完善了外交服务国家发展的政策调整。特别是2011年政府白皮书《中国的和平发展》向世界庄严承诺坚持走和平发展道路。^②

进入2012年，党的十八大报告强调，“和平发展是中国特色社会主义的必然选择。要坚持开放的发展、合作的发展、共赢的发展”；另一方面，近年来，美亚太再平衡战略大行其道，多管齐下遏华态势有增无减，不断激化中国与周边的传统矛盾与分歧，误导恶邻挟强自重肆意激化矛盾，给周边乃至亚太繁荣稳定带来严重负面影响。在这一背景下，坚持和平发展与维护国家安全两大核心利益同时面临重大威胁，合作共赢成为有效消除两大威胁的首要方式并上升为国家外交政策维护的首要目标。合作共赢立足包容性发展，推动经济全球化和经济发展成果惠及所有国家、地区和人民，在可持续发展中实现经济社会协调发展。为此，习近平主席指出，“我们要坚持走和平发展道路，但决不能放弃我们的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果”。^③

^① 吴跃农：《中苏关系风云突变之时（之二）——毛泽东断然拒绝“联合舰队”内幕》，载《党史纵览》2011年第3期，第36-37页。

^② 国务院新闻办公室：《中国的和平发展》（白皮书），2011年9月6日。

^③ 习近平2013年1月28日在十八届中共中央政治局第三次集体学习上的讲话，《第十八

（二）正确义利观上升为和平发展外交追求的核心理念

新中国成立以来，中国外交追求的核心理念随所护核心利益的侧重点变化而有所不同。最初，在突出维护主权的阶段，重在以伸张正义维护主权。自鸦片战争以来，中国在长达一个多世纪的时间里饱经列强欺侮，漫长的屈辱外交使中国历代政府都义无反顾地把伸张正义作为其外交追求的核心理念。1944年，中国作为制定联合国宪章初稿的四大成员国之一，首倡并坚持把“正义”写入宪章。新中国成立后，虽然外交几经调整，但是其政策无论是从“一边倒”到“一条线”还是从反美、反帝、反苏修到反对一切反动派，无论是坚持奉行独立自主的和平外交政策还是坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等和反对干涉别国内政，都始终将伸张正义作为外交的核心理念。

转入突出发展的阶段，大胆践行以搁置争议求发展的外交理念。众所周知，我与周边各种争端的祸根，多源于近代殖民侵略对我领土的任意宰割和二战结束后强权政治对我领土的单方面强行安排，或源于邻国的公然非法侵掠。这是任何主权国家都不会接受的。而“搁置争议，共同开发”的主张则是我国领导人邓小平在1978年针对中日钓鱼岛争议提出的设想，后来扩大到解决同邻国间领土和海洋权益争端上。这一主张是政治上管控矛盾、经济上实现共赢的一种务实的临时性、过渡性安排。^①在条件不成熟之前，是最为妥善的办法。它体现了我国致力于与邻国妥善处理和解决相关争议的善意和诚意，同时也是我国与邻国在邦交正常化谈判和缔结和平友好条约时双方达成的重要谅解和共识，目的是维护地区和平与稳定，服务经济发展。

当前，中国外交进入合作共赢阶段，倡导正确义利观。重义轻利、先义后利、取利有道，既是中华民族数千年来一以贯之的道德准则和行为规范，也是新中国外交的鲜明特色。无论是在向亚非拉广大第三世界国家提供力所能及的帮助和支持上，还是在坚定不移地致力于维护地区稳定发展的良好局面上，新中国的外交都作出了无私的付出和积极的表率。十八大以来，习主席多次强调，“义，反映的是我们的一个理念，共产党人、社会主义国家的理念”；“利，就是恪守互利共赢原则，不搞我赢你输，要实现双赢”；对

届中共中央政治局第三次集体学习》，载《人民日报》2013年1月30日，第1版。

^①《搁置争议，共同开发》，外交部网站，2000年11月7日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/wjs_611318/t8958.shtml。

周边国家和发展中国家，“政治上要秉持公道正义，坚持平等相待，遵守国际关系基本原则，反对霸权主义和强权政治，反对为一己之私损害他人利益、破坏地区和平稳定。经济上要坚持互利共赢、共同发展”，^①进一步充实和发展了中国外交的核心价值观。

（三）共同发展成为和平发展外交惠及外部世界的大国责任

纵观六十多年的实践，中国外交在所护、所求过程中历来践行“人敬我一尺、我敬人一丈”的信条，为建立公正合理的国际秩序、促进世界和平与稳定、推动全球化和全球治理做出了积极表率。新中国成立后，因受反华势力包围和遏制的现实威胁，在自身经济十分困难的情况下，中国外交主要是向亚非拉广大第三世界国家提供力所能及的帮助，支持其反抗压迫、争取独立与解放的民族大义，维护其发展经济、改善民生的整体利益。

改革开放后，中国在谋求自身发展的同时逐步以实际行动勇担越来越多的国际责任。截至 2013 年底，中国共向亚非拉 66 个国家和地区派出医疗队员 2.3 万人次，累计诊治患者 2.7 亿人次；截至 2011 年底，中国共为发展中国家培训了 14 万多名各类人才，帮助受援国家建成了 2200 多个与其人民生活息息相关的各类项目，促进了发展中国家的经济社会发展。此外，中国还积极参与国际维和、援助阿富汗战后重建、防止朝鲜半岛核扩散、主动减少碳排放、主导建立上海合作组织和博鳌亚洲论坛等。

进入到合作共赢阶段，中国一方面在明确自身国际定位的同时做出了“两个绝不、一个坚决”的郑重承诺，即：中国发展绝不以牺牲别国利益为代价，我们绝不做损人利己、以邻为壑的事情，将坚定不移做和平发展的实践者、共同发展的推动者、多边贸易体制的维护者、全球经济治理的参与者。^②同时，通过倡导“人类命运共同体”更清晰地阐述了中国期望与世界共同发展的外交理念，强调在追求本国利益时兼顾他国合理关切，在谋求本国发展中促进各国共同发展。^③在全球化的今天，中国外交新理念的提出以及不断发

^① 王毅：《坚持正确义利观 积极发挥负责任大国作用》，中央政府网站，2013 年 9 月 10 日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-09/10/content_2484898.htm。

^② 习近平 2013 年 1 月 28 日在中共中央政治局第三次集体学习时的讲话，《第十八届中共中央政治局第三次集体学习》。

^③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2012 年版，第 43 页。

展和完善，也将成为中国提供规范与价值性国际公共物品、推动国际秩序转型的重要贡献。同时，中国作为发展中大国，解决全球近 1/5 人口的温饱问题，本身也是对全球的最大贡献。

二、中国周边外交推动周边共建睦邻友好、互利共赢典范

党的十八大以来，随着中国步入合作共赢外交新时代，中国提出了一系列外交新理念，开展了诸如深化中俄全面战略协作伙伴关系、构建中美新型大国关系、提出“真、实、亲、诚”对非洲政策和呼吁发展开放型经济等一系列以“两升一拓”为特征的外交新实践，展示了中国推动和平发展的智慧和行动，特别是周边地区成为中国外交新战略的优先方向。2013年，中国通过召开首次周边外交工作座谈会明确了未来周边外交战略，推动周边共建睦邻友好、互利共赢典范，进一步展示中国驾驭复杂局面和坚持和平发展的道路自信。

（一）亲、诚、惠、容：睦邻友好、互利共赢理念更清晰

中国新的周边外交战略以良好的意愿、清晰的理念进一步充实了与邻为善、以邻为伴的周边外交方针和睦邻、安邻、富邻的周边外交政策。首先，表达了“亲望亲好，邻望邻好”和承担更多力所能及的国际责任的积极意愿。其次，针对周边地区先后提出打造“中国—东盟命运共同体”、上合组织成员国“命运共同体和利益共同体”与“亚太命运共同体”等概念。第三，倡导亲、诚、惠、容周边外交理念。“亲”，就是坚持睦邻友好，守望相助；讲平等、重感情；常见面，多走动；多做得人心、暖人心的事，使周边国家对我们更友善、更亲近、更认同、更支持，增强亲和力、感召力、影响力。

“诚”，就是诚心诚意对待周边国家，争取更多朋友和伙伴。“惠”，就是本着互惠互利的原则同周边国家开展合作，编织更加紧密的共同利益网络，把双方利益融合提升到更高水平，让周边国家得益于我国发展，同时我国也从周边国家共同发展中获得裨益和助力。“容”，就是倡导包容的思想，亚太之大容得下大家共同发展，要以更加开放的胸襟和更加积极的态度促进地区合作，更加主动、更加积极地回应周边国家期待，共享机遇，共迎挑战，

共创繁荣。^①这就进一步充实和完善了中国外交的人类命运共同体全球价值观与和谐世界观。

（二）树典范：睦邻友好、互利共赢地位更突出

习近平主席在2013年周边外交工作座谈会上强调，周边对我国具有极为重要的战略意义。可以说，冷战结束以来周边外交经历了从“成支柱”、“升首要”向“树典范”发展。“成支柱”，即：1992年党的十四大报告首次提出“周边国家”概念，并正式将周边外交定位为国家外交总布局的三大支柱之一。“升首要”，即：2011年国家主席胡锦涛在博鳌亚洲论坛年会上正式将周边外交提升到国家外交总布局的首位。“树典范”，即：针对近年来美亚太再平衡战略在周边大搞借力打力和一些恶邻挟强自重不断挑战中国国家核心利益的复杂形势，一是通过2013年周边外交工作座谈会明确周边外交在中国外交中的首要地位和优先方向，开始以大国心态经营周边关系，使之成为率先践行睦邻友好、互利共赢的“样板”；二是顺应时代发展潮流和地区各国的共同愿望，把周边建成“三不一成为”的“典范之区”，即：中国不干涉周边国家内政，不在谋求地区主导权，不经营势力范围；成为睦邻友好、互利共赢的典范。^②

（三）立体、多元、跨越时空：睦邻友好、互利共赢视野更广阔

习近平主席强调，思考周边问题、开展周边外交要有立体、多元、跨越时空的视角。中国新的周边外交战略要从历史与未来、国内与国外以及同超级大国、地区强国和周边国家等不同类型国家的视角来统筹处理好“立体、多元、跨越时空”的各种复杂关系，通过拓展视野，超越一己、一时、一维之利，造福中国和平发展，影响并塑造未来走势。中国周边外交强调“立体”视角，就是要突出经济全球化的时代背景，在地理空间上要超越传统周边概念，覆盖陆海邻国；强调“多元”视角，就是要从政治、经济、军事、文化等方面统筹安排周边外交，综合决策；强调“跨越时空”视角，就是要求在

^① 《中国特色周边外交的四字箴言：亲、诚、惠、容》，新华网，2013年11月8日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-11/08/c_118063342.htm。

^② 《共建文明互鉴共同发展的新时代丝绸之路——外交部长王毅谈习近平主席访问中亚四国并出席上海合作组织比什凯克峰会》，外交部网站，2013年9月14日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1076722.shtml。

时间维度要跨越历史、现在和未来，在周边地区促进建设持久和平、共同繁荣的和谐周边。^①

（四）点面线片结合：睦邻友好、互利共赢行动更有力

新的周边外交通过明理念、高站位、拓视野、提建议、出方案、重践行，推动睦邻友好、互利共赢从周边做起、做实。在不回避矛盾和分歧、积极推进和平解决进程的同时，提出诸如打造丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路、中印缅孟经济走廊、中巴经济走廊、亚洲基础建设投资银行和区域安全合作框架等重大周边外交倡议，强调从政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通，从点到面，从线到片，务实推动周边区域合作。^②

可见，当今之中国比以往视角更广、站位更高、奋发有为的意识和能力更强，始终坚信和平发展的最大机遇源于自身；相比其他崛起大国，中国坚信“弱肉强食不是人类共存之道，穷兵黩武无法带来美好世界”，始终高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，始终坚持和平发展的理念、价值观和行动，推动国际和地区的格局秩序的良好转型。

三、共建睦邻友好、互利共赢典范的主流、困境及灾难性风险

崛起与遏制的矛盾始终伴随着新中国的成长。新中国在成立20多年后仍被美国及其盟国拒绝外交承认并排除在联合国之外；即使当前中国已成为世界第二大经济体，一些国家仍至今不承认我国市场经济地位。未来十到二十年，我国进入全面建成小康社会决定性阶段，无论我国如何努力共建睦邻友好、互利共赢典范，都会面临超级大国及一些地区强国和中小国家的各种遏制、牵制和防范。中国不奢望未来彻底消除这些障碍，但必须看清共建周边睦邻友好、互利共赢典范的主流、困境和灾难性风险。

（一）拥有周边对华睦邻互利合作的主流

我国周边地区是全球经济的引擎，睦邻友好、互利共赢是中国和周边的大势所趋。如何抓住周边对华睦邻互利合作的主流，破解和平发展困局，是

^① 《中国周边外交：推进大战略》，新华网，2013年10月27日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/26/c_117884582_3.htm。

^② 《共建文明互鉴共同发展的新时代丝绸之路》。

中国推进合作共赢的先决条件。

一方面，周边既是中国和平发展面临各种错综复杂矛盾的交汇点，也是中国践行和平发展外交塑造睦邻友好、互利共赢典范的最大希望所在。其特点：一是战略环境深刻变动，即中国的快速崛起客观上引发诸多国家的不适，进而对我采取种种排斥、抵制和遏制政策，甚至某些大国将矛头直指我国，这是近几十年来世界大国关系的一次重大转折，也是新中国成立以来我战略环境的又一次重大转折；二是竞合中渗透着遏制与反遏制的斗争，即中国既无挑战现有格局和秩序的企图，也无进行大国全面竞争的准备和实力，与绝大多数国家的互动处于合作与对抗相兼、相间、相容，同时存在着中国的和平发展政策与某些国家敌视对抗政策之争，其根源在于某些大国、地区强国利用中国与周边的矛盾和分歧，对我崛起采取敌视、敌对的立场和政策，全面运用政治、经济、外交、军事、舆论和文化等手段对我进行遏制和打压。

另一方面，中国坚信与周边各国睦邻友好、互利共赢的主流态势不可阻挡。以东盟为例，中国和东盟建成了世界上最大的发展中国家自由贸易区，中国成为东盟最大贸易伙伴，东盟成为中国第三大贸易伙伴。2012年，双方相互投资累计超过1000亿美元，人员往来达到1500万人次，贸易额达到4000多亿美元，分别是10年前的3倍、4倍、5倍；双方还成功抵御了亚洲金融危机，妥善应对了国际金融危机。^①可以说，中国推动睦邻友好、互利共赢是务实而理智的选择。

（二）面临大国零和博弈、恶邻以小恶缠、周边存疑平衡综合困境

由于国际社会长期浸淫在霸权当道、强权横行、冷战思维和零和博弈之下，国际上总有一些人把中国发展壮大视为对自身的威胁，总是怀疑中国走和平发展道路的诚意和决心，想方设法对中国和平发展加以牵制和干扰，由此带来的不良互动将成为中国与周边共建睦邻友好、互利共赢典范的现实困境。

首先，大国零和博弈是最大的障碍。其核心是塑造未来于己有利的国际和地区的格局与秩序。中国与周边共建睦邻友好、互利共赢典范主要面临三类大国恶性博弈，即：一是新兴大国与既有霸权国之间围绕未来国际格局与

^① 《中国和东盟走过“黄金十年”》，载《经济参考报》2013年10月9日。

秩序的博弈；二是地区强国之间围绕未来地区格局与秩序的博弈；三是其他强国之间围绕未来国际格局与秩序的博弈。第一类最致命。特别是近年来随着美国再平衡战略的落实与深化，如2010年以来美借助建议与东盟采取共同行动解决南海岛屿争端以及多次确认钓鱼岛及其附属岛屿适用《美日安保条约》等动作，其恶性互动已误导一些国家可以“挟强自重”并不断激化地区矛盾。如任其恶性发展，其害小则引起亚太地区局部动荡、中则中断地区繁荣稳定进程、大则可能重蹈“两强必战”覆辙导致大国意外战略对决。

其次，恶邻以小恶缠是最大的风险。其核心是某些别有用心邻国滥用、滥造或滥扩小分歧、小争端，肆意挟强自重掣肘中国和/或迎合霸权国遏华需要，谋一己之私。主要有四类：一是滥毁本国信誉，否认两国已达成的重要谅解和共识，如安倍政权否认中日双方关于搁置钓鱼岛争议的历史事实；二是滥用、滥造或滥扩原有传统的主权权益争端，如日本单方面非法“购岛”事件；三是片面和歪曲解读中国的正当合法行动，如安倍政权对我设立东海防空识别区的处理；四是迎合大国遏华零和博弈需求，参与和/或构建遏华反华联盟；五是企图绑架区域外大国或地区组织刁难中国。这些丑恶行径一旦与大国零和博弈狼狽为奸，特别是在大国管控风险失控和恶邻肆意过度挟强自重相叠加的情况下，将成为导致中美未来两强意外冲撞的最大战略风险。

第三，周边普遍存疑，大搞平衡。其本质是对中国实现“三个超越”与和平发展的信心不足，期望通过搞大国平衡来谋求自身的最大利益空间。客观上，这也为大国零和战略博弈、恶邻以小恶缠提供了可供利用的空间。个别国家谋求“一己之私”把地区搞乱，对整个地区来说意味着长久灾难。

（三）可能导致三大灾难性风险

在中美战略互疑主导下，中国共建睦邻友好、互利共赢典范既取决于自己的努力，也需要外部的理解和支持。但是，无论中方如何努力，总会有些人继续“停留在冷战思维、零和博弈老框框内”。一旦矛盾分歧管控不当，上述困境既可能贯穿发达国家强加的两种制度、两种发展模式的竞争，又充斥着霸权主义导致的霸权与反霸权、遏制与反遏制的矛盾；既是对当前世界权力分配、国家地位的较量，又是对未来国际和地区格局与秩序主导权的争夺；既有崛起国与守成国的明争，又有崛起大国之间的暗斗，其复杂性与尖

锐程度难以预测。特别是在我周边地区，上述竞争和矛盾还将与传统争端相交织、相交汇、相纠缠，共同形成诸多竞合与冲突并行的错综复杂局面。一旦中国与周边之间的矛盾和争端被美国过度利用或中美之间的大国战略博弈被周边过度利用，即使中国如何努力，共建睦邻友好、互利共赢典范可能面临以下灾难性风险^①：一是“繁荣稳定中断”的风险，即因周边战略互疑错失发展良机而中断地区繁荣稳定进程；二是“恶邻挟强自重”的风险，即因恶邻因挟强自重肆意以小恶缠而引发的中美意外战略冲撞；三是“大国意外冲撞”的风险，即因美国恐惧衰落而过度遏华和平发展而直接导致中美冲突。三类风险背后都有美国的影子。这同时也是中国和平发展和中美共建新型大国关系的三大灾难性风险。一旦任一灾难性风险失控，中美肯定双输，对地区繁荣稳定也将是一场世纪性的灾难。

四、美国漠视灾难性风险“三有三无”

从近年来美国亚太再平衡战略的推出到奥巴马第二任期的外交政策微调、再到近期对华高调威慑，美外交政策左右摇摆不定，自相矛盾。为此，美国有识之士纷纷指出：美国的利益在于亚太稳定；美国的二战和冷战遗产特别是美日同盟对华构成潜在危险，是亚洲最大的不稳定因素；需对再平衡战略进行再平衡；必须避免零和博弈；等等。^② 这些迹象表明：美国政府虽然对守护其全球霸权有谋有策有行动，但是对超越零和博弈无心无力无准备，实质上是对未来可能导致破坏亚太繁荣稳定的灾难性风险漠然视之。

（一）有全面护霸之谋，无真心超越之备

针对新兴大国群体性崛起，美国国家情报委员会评估在 2008 年指出，必须

^① 灾难性风险，是指风险发生的可能性大，一旦发生将对相关国家和地区的繁荣稳定产生灾难性后果，相关国家将无法承受。

^② Stephen M. Harnet, “Why the ‘Soft Imperialism’ of Susan Rice’s ‘America’s Future in Asia’ is Wrong,” *China-US Focus*, December 5, 2013, <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/why-the-soft-imperialism-of-susan-rices-americas-future-in-asia-is-wrong/>; Justin Logan, “Rebalancing the Rebalance,” *Defense News*, December 31, 2013, <http://www.defensenews.com/article/20130114/DEFFEAT05/301140026/Rebalancing-Rebalance>; Minxin Pei, “Memo to Obama: How to Handle China,” *CNN*, January 10, 2013, <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/01/10/memo-to-obama-how-to-handle-china/>.

立即开始塑造一个按照有利于美国的方式演变的未来多极化格局。特别是奥巴马团队“守霸危机”意识强烈，其竞选团队坎贝尔、赖斯等成员早在2008年大选前就组建了“新美国安全中心”智库，筹划新的美国安全对策并形成其“守霸”理论。奥氏入主白宫后，该智库成员分别执掌美安全和防务大位，在美安全、防务和军事等战略调整中全力推行“守霸”战略。再平衡战略的出台正是朝这个方向努力的战略性调整，其目的是确保美国的亚太主导权和全球霸权。

2010年启动的前沿部署外交标志着美全面护霸政策的实施。尤其是在军事上可谓谋全局谋万世数谋并举：一是死拼硬实力打造对华跨域优势。通过战略重心向亚太转移，构建对华“特殊非对称优势”，创新“联合作战进入”、“确保进入全球公域”、“空海一体战”、“濒海作战”和“夺取并维持进入”等一系列以跨域作战为内核的作战概念，提高反制反介入和区域拒止作战能力；通过增加B—52等装备轮换部署数量，恢复B—2轰炸机在关岛部署，优先向亚太部署F—22、F—35等新装备以及改进和运用新的“杀伤链”，大力发展对华跨域作战力量体系；通过“前沿分散、重心后移、指挥调整”优化岛链纵深部署；通过“明确定位、强旧建新、综合配置”优化美军亚太基地网建设；通过2020年前将60%的海外空中力量和60%的海军舰艇部署到太平洋战区加强美军实力。

二是重施巧实力强化周边遏华同盟。奥巴马政权强调，“必须运用巧实力战略”与志同道合和利益相一致的“关键行为体”合作塑造“21世纪太平洋伙伴关系”^①，在外交上关键是加强与日韩澳等传统盟友的关系、建立新的伙伴关系以及增强美国与重要地区组织的合作^②，在防务上重点是以“创新方式”提升伙伴国的能力和盟军互操作能力实现其安全目标，发展旨在“平衡”

^① Abraham M. Denmark and James Mulvenon, *Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World*, Conference Report of Cooperation and Conflict in the Commons, July 29, 2010, Washington, DC: Center for a New American Security, 2010.

^② Hillary R. Clinton, “Assessing US Foreign Policy Priorities Amidst Economic Challenges: The Foreign Relations Budget for Fiscal Year 2013,” Opening Remarks before the House Foreign Affairs Committee, February 19, 2012; Mark E. Manyin et. al., “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s ‘Rebalancing’ Toward Asia,” *CRS Report for Congress*, R42448, March 28, 2012.

中国军力的“反进入/区域拒止联盟”。在东北亚，深化美韩军事同盟关系，推动建立美日反进入/区域拒止体制，促进美日韩安全协调制度化。^①在东南亚，依托原有同盟，寻找新的战略支点，弥补第一岛链“短板”。特别是为拓展自身及同盟的活动范围，不断抛出诸如亚太地区、全球公域和印太亚洲等“宏观地区结构”地缘政治概念，使其“合法”成为这些地区的一部分，甚至极力推动北约“参与亚太”，通过“巧防务”推进“跨太平洋”和“跨大西洋”两大体系融合发展，为其护霸提供战略支撑。

三是预制软实力规制全球新兴力量崛起。这是近年来美国国家大战略调整的重要组成部分。2011年，美国总统国安顾问多尼隆指出，此轮战略调整的终极目标是“帮助亚洲重新形成和制定相关规则和规范”。次年7月美防长进一步声称，“遵守国际法和国际秩序”是其再平衡战略的首要原则。特别是2010年美国鼓励东盟制定有约束力的南海行为准则，并在近年来主导修订《空战与导弹战国际法手册》和制定《塔林网电战国际法手册》等。另一方面，尽管中方希望同美构建“不对抗不冲突、互相尊重、互利共赢”的新型大国关系，美方也回应提出“新合作模式”并表示希望与中方建立“强有力的、正常而特殊的关系”，但从其确定的大战略到近期摇摆不定的外交政策、多谋并举的军事战略，再到其驻华大使鲍卡斯2014年1月28日在国会听证会上对共建新型大国关系的条件预设，均反映出美国既无做好超越传统霸权国家的心理准备，更无相关理论和行动之准备。

（二）有激化矛盾之策，无有效管控之力

亚太地区是中美利益汇集的主要地区，也可能是两国产生分歧甚至擦枪走火的主要地区。尽管搁置和管控争议是中国多年来尽最大努力避免与周边矛盾升级和分歧扩大的有效实践，但近年来这些矛盾分歧日益成为美借力打力的遏华工具，不断地做一些激化矛盾和令局势更加复杂的事情，煽动对立情绪。主要体现在：一是一些美国政客鼓动美“重返亚太”应重点放在湄公河流域，以激化湄公河流域矛盾；二是2010年美借助调解南海纠纷“为东南

^① U.S. Army, Army Strategic Planning Guidance 2013, http://usarmy.vo.llnwd.net/e2/rv5_downloads/info/references/army_strategic_planning_guidance.pdf; Sugio Takahashi, “Counter A2/AD in Japan-U.S. Defense Cooperation: Toward Allied Air-Sea Battle,” *Futuregram*, No. 12-03, Project 2049, March 31, 2012, http://project2049.net/documents/counter_a2ad_defense_cooperation_takahashi.pdf.

亚国家争取更多在岛屿和海洋上的权益”为名重返东南亚；三是美国政府一方面说在钓鱼岛争端上不“选边站”，另一方面又不断强调《美日安保条约》适用钓鱼岛，某些议员声称所谓“钓鱼岛是日本领土”是“美国国会和政府的立场”，建议“受到中国海洋活动威胁的国家应团结起来共同应对”；四是一些政要不断鼓动日本修宪行使集体自卫权，强化日美同盟；五是将中方合理合法设立东海防空识别区歪曲为“单方面改变东海现状”等。2014年初，美国国务院发言人哈夫甚至在没有确认消息的情况下，仅凭日媒报道中国准备将防空识别区扩大至南海，就指责中方从事“挑衅性的单边行动”。

另一方面，美国针对诸如日方非法“购岛”、巡逻艇非法前往钓鱼岛、高调参拜靖国神社、屡改历史教科书、否认强征“慰安妇”、否认“南京大屠杀”、否定世界反法西斯战争胜利成果等右翼政策和历史修正主义的做法，不加有效管控，片面采取偏袒日方的立场，甚至在局势紧张情况下采取类似派出军机到钓鱼岛测试中方反应等火上浇油的不恰当行为。未来难免会不断出现诸如历史上类似东海跟踪^①、南海撞机、使馆被炸、南海撞船等挑战中方底线并可能引发中美对抗的“意外事件”。残酷的现实告诫我们：美国作为战略挑衅者不仅自身很难保持适度管控，更难管控好其所要借重但总试图挟强自重的恶邻。美将会继续不断地插手我与周边的矛盾和分歧，并视为将其军事同盟、战略伙伴与自身的战略利益绑定的“战略良机”，借机重塑和强化同盟关系，将他们推到战略前沿去制衡其认定的霸权挑战者。

（三）有肇事逞威之能，无正视事实之心

周边地区是我国和平崛起、实现中华民族伟大复兴的战略依托。在当前国际格局深刻调整的背景下，虽然我郑重承诺“两个绝不、一个坚决”，但是“中国威胁论”仍甚嚣尘上，影响我周边安全的不稳定、不确定性因素增多，既有一些周边国家“恐华”、“防华”甚至“反华”情绪漫延外溢，又有霸权国家为破坏我与周边国家的关系，不断激化周边国家与我的敌意乃至对抗，集结周边“反华统一战线”，以削弱我国的影响力。这并非是相关国家一般性的政策调整，而是世界格局及亚太战略格局发生结构性变化的产物，

^① 1994年10月，美海军在未向中方事先通报的情况下，派遣“小鹰”号航母沿中国领海边界巡航并驶入中国领海，跟踪中国攻击型核潜艇。为此，中美两军一度发生空中对峙。

根源在于大国战略博弈汇聚我国周边以及周边国家对我崛起的战略焦虑，其中美国亚太再平衡战略成为影响我国周边安全稳定的总根源。

一方面，美军不断加强亚太军力、展示军力，比如仅美国海军每年就在亚太地区与20多个盟国和伙伴举行170多次演习以及600余次联合训练；^①同时不断宣扬中国搞“军备竞赛”，发展反卫、反舰、防空和网电攻击等所谓的“先进的一体化反进入/区域拒止体系”，对邻国、全球公域、国际格局和秩序构成严重威胁，甚至“成为当今世界上唯一有潜力对美霸权构成根本挑战的国家”。比如，据印度专家伊斯坎德尔·拉赫曼认为，所谓“珍珠链”战略成了“美国世纪之交极大误导世界舆论”的典型案列，印度媒体对此经常充斥着各种相关报道，一会儿猜测中国在马尔代夫建潜艇基地，一会儿炒作中国在缅甸军事存在既成事实，但最后往往属于子虚乌有。

另一方面，美国总有一部分人无视中国在历史上搁置争议推动发展的历史贡献，无视中国在崛起过程中坚持走和平发展道路的历史超越，无视中国共建中美新型大国关系的良好愿望。

事实表明：无论他国如何坚持和平发展，美国很难超越历史上的其他守成国，其策略与行动百般矛盾，有护霸之心、无超越之备，有激化矛盾之策、无管控风险之力；未来，确保霸权优势将继续是美国的主导思想、基于对权力和安全的追求将继续是美国对外政策的不变内核，其路线难以作出大的调整，其后果将会逐步加剧上述三大灾难性战略风险。

五、共建睦邻友好、互利共赢典范还须共同超越

周边是中国发展繁荣之基。未来一段时期，在各种传统争端与格局秩序重塑错综复杂的背景下，周边地区将不可避免地成为各种战略博弈的主战场，但在政治多极化、经济全球化和社会信息化时代，冷战式集团对抗已成为历史，多极化逐渐形成，利益关系相互交织交融。中国无论是与周边共建睦邻友好、互利共赢典范，还是与美共建新型大国关系，都需要打通与对方战略互疑的瓶颈，在维护合作共赢和追求正确义利观的过程中力争走出一条超越

^① Jonathan Greenert, “Sea Change: The Navy Pivots to Asia,” *Foreign Policy*, November 14, 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/11/14/sea_change.

“国强必霸”、“两强必战”、“恃强凌弱”并惠及世界的和平发展新路。要走通、走宽这条新路，除了崛起国要以清晰的理念、明确的定位、广阔视野和有力的行动率先践行之外，周边各方还须共同超越，才能把世界的机遇转变为中国的机遇并把中国的机遇转变为周边的机遇。深刻的历史教训警示我们：没有共同管控，即使“搁置争议”，最后只会导致“节外生枝”；没有共同超越，即使走上共赢道路，最后还须付出沉重的零和代价；没有共赢不变，即使有共同管控、共同超越，最后也要力争有备无患。为此，中国在与周边共建睦邻友好、互利共赢典范的进程中，还需促进各方实现两大共同超越：

一是共同促进管控超越。目前，中国与周边国家现有的矛盾和分歧，既有殖民历史的遗产，又有强权政治的安排，还有发展的产物。它们都不应该成为我与周边共建睦邻友好、互利共赢典范和与美共建新型大国关系的发展障碍。通过共同促进争议国不主动挑衅或扩大相关主权权益争端，促进争议国破解传统争端困境，促进域内域外大国破解战略博弈困境，可以防止“搁置争议”变成“否认争议”，防范域内域外国家“祸水东引、乱引”和激化周边对抗和冲突，防范地区国家引诱中美大国对抗和冲突。

二是共同促进制度超越。无论是新兴大国还是守成大国，对未来国际和地区的格局和秩序重塑都有着深远影响。共建睦邻友好、互利共赢典范，需要相关国家和守成大国共同超越传统零和博弈思维，共同倡导旨在实现包容性互利共赢发展的周边外交理念、原则、政策主张和意见建议，并促进其制度化，为共建睦邻友好、互利共赢关系和后续大国崛起提供有益的理念、机制制度和成功案例等国际公共物品。

只有不断地促进具有规制性质的管控超越和制度超越，才能最大限度地避免中国睦邻友好、互利共赢周边外交重复类似“搁置争议”的消极后果，才能确保与周边共建睦邻友好、互利共赢典范走得更远，走得更加成功。

[收稿日期：2014-01-13]

[收稿日期：2014-02-20]

[责任编辑：陈鸿斌]

美反伊政治与伊核问题前景

金良祥

【内容提要】 伊朗核问题和美伊关系进展，尽管更多涉及国际政治，但其重要障碍之一则是美国国内政治。除了内贾德执政的强硬伊朗时期，自霍梅尼逝世后至今的整个美伊关系更多是受美国和以色列国内政治的影响。这在2013年伊朗政治生态转向温和、伊核问题取得重大进展的背景下体现得尤其明显。以鲁哈尼当选伊朗总统、伊核第一阶段协议的签署和落实为标志，伊核问题和美伊关系显现出积极发展的态势。但这一积极进展却引发美国内反伊政治力量的更大反弹，来自美国商务部的新一轮制裁方案和美国国内对更多制裁的激烈讨论，说明基于伊朗人质危机的反伊民意和犹太人团体的反伊游说仍是中短期内美国内反伊政治的主要来源。就现有趋势判断，反伊政治未必能够阻止第一阶段协议的落实和最终签署全面协议，但的确会成为美国取消对伊主要制裁的障碍。如果制裁不能取消，伊核问题的解决和美伊关系缓和将不具备持续下去的条件。在这一背景下，中国一方面需要继续为推动伊核问题的解决以及美伊关系适度缓和作出积极贡献，另一方面也需在发展与伊朗经济合作时持谨慎态度，特别是要充分虑及美国制裁所造成的长期消极影响。

【关键词】 美国反伊政治 石油和金融制裁 第一阶段协议 全面协议

【作者简介】 金良祥，上海国际问题研究院助理研究员、博士

【中图分类号】 D871.22

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2014)02-0063-14

2013年，围绕伊朗核问题和美国与伊朗关系的利好消息可谓纷至沓来：先是温和派势力的代表人物哈桑·鲁哈尼于6月当选为伊朗第11届总统；后是11月24日，伊朗核问题六国（美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国）与伊朗的代表在日内瓦达成伊核问题第一阶段协议。需要指出的是，美伊关系破冰不易，融冰则更难。尽管导致美伊30余年对立的原因极其复杂，但美国国内的反伊政治仍然是制约伊核问题和美伊关系发展的重要因素甚至是决定性因素。受此影响，伊核问题和美伊关系仍将呈现非常复杂的前景。

一、美国国内反伊政治与美伊关系

所谓反伊政治，是指美国国内存在的敌视和反对伊朗的强大政治势力及其所持的反伊立场和所实施的反伊政治游说。美国的反伊政治，既基于伊朗人质危机之后美国国内敌视伊朗的民意，也在很大程度上是国际（以色列）反伊行为和思潮在美国国内政治上的体现。纵观霍梅尼之后的美伊关系历史，反伊政治一直是对美伊关系产生重大消极影响的因素。

时间并没有淡化美国民众对1979年发生的伊朗人质危机的集体记忆。1998年美国有线新闻网（CNN）记者采访伊朗总统哈塔米时，全美民众翘首以盼，希望哈塔米用道歉来治疗自己的伤口；^①2005年，一些人质危机的亲历者误认为内贾德就是当年参与绑架并审讯自己的“暴徒”，美伊几乎因此而再度爆发外交风波；2007年3月，美国媒体连篇累牍地报道伊朗革命卫队拘捕了15名英国海军士兵的事件，并将其与1979年的人质危机相提并论。^②

更有甚者，一部反映这段历史的美国电影《逃离德黑兰》，很大程度上正因为丑化伊朗而获得了2013年的多项奥斯卡大奖。影片不仅重新唤起了民众的历史记忆，而且也反映了美国民众中的强烈反伊情绪。不仅如此，美国第一夫人米切尔还亲自前往奥斯卡现场为导演颁奖。政治人物迎合民众反伊情绪的意图彰显无遗。

除美国民众自身的因素以外，犹太人势力的游说也是导致美国反伊政治

^① 范鸿达：《伊朗与美国：从朋友到仇敌》，新华出版社2012年版，第94页。

^② David B. Rivkin, Jr., and Lee A. Casey, "Get Tough on Iran," *Los Angeles Times*, March 30, 2007.

长盛不衰的另一重要原因。掌握着美国大量政治、经济和社会资源的犹太人游说团体不仅能够直接影响总统选举以及行政部门的决策者，而且能够通过操纵政策过程和控制公共话语等多种方式^①迫使美国国会议员采取反伊立场。因此，美国行政部门领导人即便有意改善美伊关系，也难以摆脱国会的牵制。正如两位美国著名的国际问题学者约翰·米尔斯海默和斯蒂芬·沃尔特所指出的，“以色列及以色列游说集团曾推动美国追求一项战略上并不明智的伊朗政策”。^②

美国自身的集体记忆与犹太人的反伊游说相互作用，导致了美国对伊朗的政策出现一种扭曲的逻辑。尽管伊朗方面多次向美国释放改善关系的信号，但美国方面非但没有“投桃报李”地抓住机遇行动，反而有悖常理地采取进一步的惩罚性措施。正是美国多次“恩将仇报”的政策导致美伊关系陷入恶性循环，美国也因此多次失去了与伊朗改善关系的机遇。

1989至1997年间，兼具宗教与商人身份的伊朗伊斯兰革命功勋人物之一拉夫桑贾尼担任伊朗总统，开启了伊朗对外政策的务实主义时代，美伊也因此迎来改善关系的重要机遇。1996年，拉夫桑贾尼主政下的伊朗主动向美国大陆石油公司（Conoco）提供一份价值约为10亿美元的石油开采合同，试图以此赢得美国的信任，并向美国传递改善关系的积极信号。然而，克林顿政府非但没有做出积极的回应，反而迫于国内压力拒绝了伊朗的这一善意。非但如此，美国国会同年通过、克林顿政府不久以后签署了《达马托法》，对投资伊朗和利比亚石油行业的企业实施制裁。^③

1997至2005年间，改革派代表人物哈塔米出任伊朗总统，美国再次面临与伊朗改善关系的大好时机，但美国也没有予以积极利用。早在竞选期间，哈塔米便提出了“文明对话”的倡议，并在当选后多次倡导这一理念。国际社会普遍认为，这是伊朗向美国和西方世界发出的改善关系的信号。文明对话虽泛指世界各种文明之间的良性互动，但又有特指西方和伊斯兰文明之间缓和关系的一面。美国无疑是西方文明的主要代表，而伊朗则视自己为伊斯

^① [美]约翰·米尔斯海默和斯蒂芬·沃尔特：《以色列游说集团与美国对外政策》，王传兴译，上海人民出版社2009年版，第220-278页。

^② 同上，第417页。

^③ 高祖贵著：《美国与伊斯兰世界》，时事出版社2005年版，第291-292页。

兰文明的核心。文明对话虽针对“文明冲突论”，但亦委婉地表达了伊朗改善与美国关系的愿望。很遗憾，时任美国总统克林顿也没有做出积极回应。

尽管其和解政策没有得到足够的国际回应，同时国内也面临保守派的强大压力，但哈塔米并没有放弃与美国和西方改善关系的努力。2001年“9·11”恐怖主义事件发生以后，哈塔米严厉谴责这一逊尼派极端主义势力的暴行，并为美国推翻窝藏“基地组织”的阿富汗塔利班政权提供帮助，支持美国主导的阿富汗政治过渡进程。^①然而，美国小布什政府再次采取了有悖常理的对伊政策。小布什非但没有积极回应，反而在2002年的“国情咨文”讲话中将与“9·11”事件毫无干系的什叶派伊朗列入了“邪恶轴心”的名单之中。对此，时任小布什政府阿富汗问题特别代表詹姆斯·杜宾斯（James Dobbins）曾经尖锐地质疑，“伊朗和伊拉克两个宿敌怎么就会形成邪恶轴心呢？”^②

即使如此，哈塔米政府仍然没有采取对抗路线，而是继续采取单方面的缓和政策。2003年，哈塔米政府提议与美国就中东问题进行全面谈判；同年底，伊朗接受英法德三国外长斡旋，签署《不扩散核武器条约》“附加议定书”；2004年底，哈塔米政府与英法德三国达成关于伊核问题的“巴黎协议”，同意暂停有关核活动半年。^③然而，美国方面也没有做出积极回应。特别是在2003年，当小布什政府势如破竹地推翻伊拉克萨达姆政权以后，美国新保守派在中东地区实施政权更迭的野心进一步膨胀。例如，小布什总统曾经调侃地问当时的美国驻伊拉克的行政长官，“下一步你想做伊朗长官吗？”^④

内贾德可以说是建设时期对美伊关系造成负面影响的唯一伊朗总统。内贾德的“将以色列从地图上抹去”以及否定纳粹大屠杀的言论不仅触怒了以色列，而且触怒了包括美国在内的国际社会；内贾德在核问题上“口头上”拒不妥协的立场也使得美国的决策者有理由感到不安。然而，内贾德作为伊朗国内民粹主义的代表人物能够当选总统，其原因很大程度上则在于伊朗主

^① James Dobbins, “Negotiating with Iran: Reflections from Personal Experience,” *The Washington Quarterly*, January 2010, pp. 149-154.

^② *Ibid.*, p. 155.

^③ 参见赵建明：《鲁哈尼当选对伊朗核问题的影响》，载《西亚非洲》2013年第6期，第82-83页。

^④ [美]兹比格纽·布热津斯基：《第二次机遇：三次总统与超级大国美国的危机》，陈东晓等译，上海人民出版社2008年版，第108页。

动与美国等西方世界缓和政策所遭到的挫折。一些伊朗人曾经发出了这样的疑问，“伊朗为什么不能选举一个激进的总统以应对激进的小布什呢？”

2013年6月，伊朗温和务实派的另一代表人物鲁哈尼当选为总统，美伊关系再度面临难得的转圜机遇，但美国国内似乎仍然没有准备好。鲁哈尼不仅多次批评其前任的政策，而且多次明确表示要缓和与美国和西方国家的关系。然而，就在国际社会对伊朗的新政府和新政策抱有很高期待的时候，美国国会众议院不是暂停制裁，而是以400:20的高票通过了新的更加严厉的制裁，其目标是将伊朗的石油出口量进一步打压至零。2013年11月24日，有关各方经过谈判达成“联合行动计划”，即所谓的伊核第一阶段协议，美国会并不是根据协议要求冻结制裁，而是继续讨论对伊朗实施追加制裁。美国商务部甚至扩大了制裁名单。

总而言之，美国国内的反伊政治是1989—2013年期间美伊关系改善的主要现实障碍。其间，伊朗曾经多次主动表示与美改善关系，均未能得到美方的积极回应。即使是内贾德时期，伊朗的激进反美倾向也大多停留在言辞上，鲜有实质性的对抗行动。相反，美国不仅未能主动采取实质性措施缓和与伊朗的关系，反而对伊朗的示好行为作出惩罚性反应。这种有悖常理的逻辑已经成为美伊关系改善的现实挑战。

毋庸置疑，奥巴马是美国近期具有战略眼光的政治家之一。他自认为是美国历史上作出过重大贡献的伟大政治领袖，也并非完全虚言。2009年1月20日就任总统之际，奥巴马便将缓和与伊朗的关系视为己任；2013年9月，奥巴马甚至成功地利用鲁哈尼参加联大会议的机会与他进行了15分钟的电话交谈。然而，奥巴马在其任期内能否解决伊核问题、实现美伊关系的根本改善，关键并不在于伊朗，而是取决于他能否克服来自国内的重重障碍。

二、反伊政治与第一阶段协议的前景

2013年11月24日，经过数日紧张会谈，伊核问题有关各方包括美、英、法、俄、中、德以及伊朗在日内瓦签署伊核问题第一阶段协议。协议的签署体现了有关各方特别是伊朗鲁哈尼政府通过让步解决伊核问题的意愿。尽管

美国内反伊政治未必能够阻挠协议的落实，但其所造成的干扰一定程度上会损害美伊之间的低水平信任，既不利于伊核问题的最终解决，也不利于美伊关系的长期改善。

根据第一阶段协议，伊朗在6个月协议期内不得扩大其核计划，而西方国家则以取消部分制裁作为回报。具体而言，协议包括以下内容：伊朗稀释一半浓度为20%的库存浓缩铀、暂停浓度超过5%的浓缩铀活动、暂停建设部分核设施以及允许国际原子能机构对部分敏感核设施的核查；协议同时要求美国和欧洲国家解冻价值约为70亿美元的伊朗在海外的资产，暂停对伊朗石化产品出口、黄金和贵金属、汽车产业以及飞机零部件贸易的制裁，不得追加新的与核问题有关的制裁。^①

伊核问题第一阶段协议达成之后立即在国际社会引起强烈反响，但客观而言，协议尚不足以被称为“历史性突破”。所谓突破，当指有关各方在解决某一争端的难点问题上取得实质性进展；同时，突破也意味着此后的进程应当比此前的进程更加顺利。历时长达十年的伊核问题主要有两大难点，一是伊朗究竟能够拥有何种水平的铀浓缩能力，二是美国对伊朗石油和金融体系的制裁能不能取消。前者涉及美国和西方国家的主要关切，后者涉及伊朗的切身利益。而第一阶段协议不仅未能在伊朗究竟能够拥有何种水平的浓缩铀能力上达成明确的一致，更未涉及后一内容。

但这并不意味着伊朗没有作出妥协，相反，伊朗以其实质性让步展现了通过谈判解决伊核问题、改善与西方关系的意愿。一是暂停有关敏感核活动，从而延缓了其可能存在的开发核武器的进程；二是允许国际原子能机构对其敏感核设施的核查，从而增加了其核计划的透明度。换言之，即使是在美国和西方国家只作出极其有限让步的情况下，伊朗也愿意以实质性让步换取对方的信任。当然，伊朗也清楚地认识到，这是由于美伊实力不平衡所决定的。

正当伊核问题出现转机之际，美国国内与国际（以总理内塔尼亚胡为代表的以色列反伊力量）反伊势力联袂再次掀起了新一轮的反伊高潮。以色列总理利用各种机会高调指责伊核第一阶段协议为“历史性错误”；^② 美国国

^① 《联合行动计划》即《第一阶段协议》原文，可参见“The Deal is Done,” *Tehran Times*, November 25, 2013.

^② William Booth, “Israel’s Netanyahu Calls Iran Deal ‘Historic Mistake,’” *The Washington Post*,

会共和党议员则认为，奥巴马政府为伊朗效仿朝鲜以协议手段为制造核武器争取时间的做法提供了机会。^①

基于上述被扭曲的逻辑，美国会考虑的并不是利用协议所蕴含的机遇，争取信任，而是利用协议的模糊地带推行边缘政策。自协议签署的第一天起，美国会便紧锣密鼓地开始动员，试图以参议院三分之二多数通过新的制裁议案，即《无核武器伊朗法案》（Nuclear Weapon Free Iran Act），以防止总统否决议案。根据报道，《无核武器伊朗法案》要求美国行政部门在两种情况下进一步减少伊朗的石油出口，并对伊朗的其他行业实施惩罚，一是伊朗违反第一阶段协议，二是未能达成最终的综合性协议。^②

更有甚者，2013年12月12日，美国商务部进一步扩大了对伊朗的制裁名单，涉及部分公司和个人。美国官方称此举隶属于既有制裁，故不应被视为追加制裁，并不违反第一阶段协议。客观地说，《无核武器伊朗法案》因其并不包含在6个月协议期内对伊朗实施追加制裁的内容，故而不应视为与第一阶段协议直接对立；美国官方关于其商务部增加制裁名单的解释也并非完全没有道理。然而，上述行为显然并不利于美伊关系的进一步缓和。关于美国国会威胁出台新的制裁法案以及美国商务部增加制裁名单，伊朗负责伊核谈判的副外长指出，美国玩弄两面手法“不利于营造良好的谈判气氛，也违背了日内瓦协议的精神”。^③

尽管奥巴马政府在履行协议方面仍面临国内压力，但应该有能力落实协议。国会虽然有可能通过新的制裁法案，但就目前的情势而言，争取三分之二票数仍有一定的难度，因此总统完全有可能行使否决权。毕竟，新的法案将损害美国的国际信誉，至少有部分以国家利益为重的国会议员对此有所顾忌。即使通过法案，奥巴马政府也有可能将其解读为不违背第一阶段协议，

November 24, 2013, http://www.washingtonpost.com/world/israel-says-iran-deal-makes-world-more-dangerous/2013/11/24/e0e347de-54f9-11e3-bdbf-097ab2a3dc2b_story.html.

^① Giles Hewitt, "Is Iran Borrowing North Korea's Nuclear Playbook," *AFP*, November 27, 2013, <http://www.afp.com/en/search/site/Is%20Iran%20borrowing%20North%20Korea's%20nuclear%20playbook/>.

^② Timothy Gardner, "Iran Sanctions Bill Opposed by Obama Gains Senate Backers," *Reuters*, January 6, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/01/06/us-usa-sanctions-iran-idUSBREA0516E20140106>.

^③ "Iran Says New U.S. Sanctions Go Against Spirit of Geneva Deal," *Tehran Times*, December 14, 2013.

并迫使伊朗接受这一解释，因为保守的反伊势力采取的也是边缘策略。

需要指出的是，美国国内反伊势力虽未必能阻止协议的落实，但其近阶段的反伊政治已经损害了美伊之间刚刚建立的脆弱的信任基础，并已经对刚刚出现的美伊关系缓和趋势造成了消极影响。2013年12月底即美国国会议员讨论制裁法案的同时，200多位伊朗议员（总数为290）集体要求议会通过反制决议，声称如果美国国会通过新的制裁，伊朗议会将要求政府将其铀浓缩能力提高到浓度为60%。^①

分析人士大多认为，鉴于美伊双方的行政部门都有着解决伊核、缓和双边关系的动力，第一阶段协议的落实应该没有问题，但如果美国国会继续采取反伊政策，那么第一阶段协议仍有可能不了了之。

伊核问题所取得的进展与美国离奇反应的强烈反差说明，美国内和以色列的保守势力不仅反对伊朗发展核武器，也反对美伊解决伊核问题、反对美伊关系缓和，最根本的是反伊朗。通过继续惩罚，反伊势力不是为了推动伊核问题的解决，而是破坏美伊关系改善的进程。

三、反伊政治与伊核问题前景

第一阶段协议虽暂时中止了伊核问题失控和美伊关系继续恶化的势头，为有关各方通过谈判最终全面解决伊核问题提供了极为重要和宝贵的为期6个月的机遇期，但并不意味着伊核问题的解决以及美伊缓和进程将会一帆风顺。美国国内的反伊政治仍将是影响伊核问题以及美伊关系的重要变量。受其影响，第一阶段协议之后，伊核问题仍将呈现非常复杂的前景。

导致伊朗近期作出重大让步的主要原因并不是美欧对伊朗贵金属和石化等产品的制裁，也不是对涉及伊朗核计划的某些个人的旅行限制，而是对伊朗石油出口和金融体系的制裁。由于金融体系受到制裁，伊朗的美元结算渠道被截断，对外贸易体系处于崩溃状态；由于石油领域内的制裁，伊朗的石油出口从制裁前的250万桶/日下降到2012年末的100万桶/日，严重依赖石

^① “MPs Submit Bill to Enrich Uranium up to 60 Percent,” *Tehran Times*, December 30, 2013.

油出口的国民经济几乎崩溃。^①

鲁哈尼当选并出任伊朗总统，本身便在一定程度上意味着伊朗国内已经做好妥协甚至是全面让步的准备，其原因首先在于不能承受制裁之重。然而，美国能够在解除制裁方面做出实质性让步吗？作为一位有着战略眼光的总统，奥巴马将缓和与伊朗的关系视为己任，但美国的行政部门并不能掌控全局，奥巴马政府不具备完全解除对伊制裁的能力。奥巴马所在的民主党虽在参议院拥有多数席位，但在众议院处于少数地位。更为严重的是，美国内的反伊政治并不因为党派不同而有所差异。在伊核问题上，参议院的民主党议员并不和总统保持一致。截至 2014 年 1 月上旬，国会参议院已经争取到 59 名议员对《无核武器伊朗法案》的支持，其中包括 16 名民主党议员。^②

美国对伊朗石油出口和金融体系的制裁主要基于《2012 财年国防授权法》，其取消则需要国会的授权。就目前情况而言，国会取消对伊制裁的可能性虽然不能排除，但实在不可高估。美国会在伊朗问题上的行为并不遵循正常的逻辑。如前文指出，2013 年温和且愿意妥协的鲁哈尼出任总统之后，美国会不是考虑冻结和取消制裁，而是通过新的追加制裁法案；11 月 24 日以伊朗重大让步为前提条件的第一阶段协议也没有换来美国会的积极反应，而是招致关于新一轮制裁的讨论。在美国会尚在讨论扩大制裁的情况下，怎么可能取消制裁呢？

美国对古巴制裁的立场也能说明美国取消对伊制裁的难度。美国对古巴的制裁已经持续半个多世纪，且联合国大会截至 2013 年已经连续 22 年通过决议要求美国取消制裁，但美国会仍然没有松动制裁的迹象。美国防大学近东与南亚战略研究中心的主任罗杰·坎加斯（Roger Kangas）认为，美国对古巴的外交受到了情绪性因素的影响，除非卡斯特罗兄弟下台，否则美国不会取消制裁。对于美国来说，伊朗则是另一个与古巴类似的国家。美国对古巴的制裁如此，对伊朗的制裁又怎能轻易取消呢？^③ 国内学者牛新春也认为，

^① 关于美国对伊朗石油和金融领域内的制裁，可参见蔡鹏鸿：《美国制裁伊朗及其对中国的影响》，载《现代国际关系》2012 年第 4 期，第 17-18 页。

^② Roberta Rampton, "Obama Says U.S. to Give 'Modest Relief' on Iran Sanctions," *Reuters*, January 13, 2014, <http://in.reuters.com/article/2014/01/12/iran-nuclear-obama-idINDEEA0B08E20140112>.

^③ 笔者与美国国防大学近东与南亚战略研究中心代表团的交流，2013 年 12 月 16 日，上海。

“无论伊朗在核问题上怎么做，美国的主要制裁都不可能取消”。^①

而美国在取消制裁方面所面临的挑战又势必会造成伊朗不同程度、不同方式的反应，并对伊核问题的前景产生非常复杂的影响。具体而言，伊核问题的未来发展有三种可能性：第一，维持第一阶段协议基础上的现状。由于反伊政治，美国国会通过新的制裁决议或不能取消制裁，并导致美伊双方或其中一方不能落实第一阶段协议，或有关各方不能达成最终协议，但各方仍将按照第一阶段协议确立的基本原则和精神进行互动，或是不定期延长第一阶段协议。换言之，伊朗将继续遵守其承诺，包括冻结其核能力发展的进程、确保必要的透明度，美欧国家则继续冻结制裁。

尽管这一前景并不令人满意，但在双方内部强烈的反对力量和伊核问题的长期复杂性面前，它也不失为一种可勉强接受的选择。美国能够在可以预期的时段内防止伊朗将其核计划用于军事目的，而伊朗则可以利用美伊关系相对缓和的机遇，改善与周边国家和欧洲国家的关系，以实现外交上的突破。

第二，以伊朗的进一步妥协和美国的有限增量妥协而告结束。即使是在美国不能取消石油和金融制裁的情况下，伊朗也愿意或不得不接受基于实力不平衡所造成的结局。比如，伊朗保留浓度为5%的浓缩铀生产能力，放弃更高水平的浓缩铀权利，同时完全配合国际原子能机构的核查；美国总统以行政权力分两次暂时取消对伊朗石油和金融体系的制裁，期限为240天，^②取消对伊朗更多商品的出口限制。

这一前景虽以伊朗在核问题上的进一步妥协、美国的有限妥协而告结束，但这并不意味着伊朗不能获益。相反，即使在这种情况下，伊朗也有大量的潜在收益。伊朗将会因其愿意妥协的精神而获得欧洲以及发展中国家的欢迎，并实现外交上的重大突破。事实上，第一阶段协议签署之后，伊朗的外交局面已经基本打开。英国、意大利和德国的政界人士近期频繁访问伊朗，探索与伊朗重建和发展外交关系便是例证。

另一方面，在伊核问题上美国主动、伊朗被动的局面将会发生有利于伊

^① 转引自陈晋文：《美伊缓和牵动中东战略格局》，载《现代国际关系》2013年第12期，第30页。

^② 关于美国总统在这方面的授权可参见蔡鹏鸿：《美国制裁伊朗及其对中国的影响》，第17-18页。

朗的变化。伊朗的让步将使美国继续维持石油和金融制裁的合法性大大削弱，而美国如果一意孤行，其在国际社会的信誉将遭到严重打击。特别是鉴于英、德、意等部分欧洲国家均有着与伊朗改善关系的强烈意愿，美欧在伊核问题上的分歧可能进一步扩大。

第三，重回对抗的老路。美国通过新的制裁，或不能取消制裁，引起伊朗方面的强烈反弹。换言之，伊朗保守势力强烈反对鲁哈尼政府接受不平衡的谈判结果，那么伊核谈判有可能破裂，并最终导致美伊关系回归对抗的老路。如前文指出，内贾德出任总统以及推行激进政策在很大程度上正是美国拒绝与伊朗缓和关系的结果。尽管在其第一任期以及可能的第二任期内，鲁哈尼直接引领伊朗外交回归激进的可能性不大，但鲁哈尼之后，伊朗产生新的激进总统的可能性是不能排除的。

总而言之，制裁涉及伊朗在核问题上的重大关切，如果该问题不能得到妥善解决，伊核问题难以取得不可逆转的成果，美伊关系缓和的基础也不会牢固。鉴于美伊各自国内特别是美国国内存在强大的保守势力，伊核问题的前景仍然不确定，上述三种前景都有可能发生，但可能性大小并不相同。美伊在第一阶段协议基础上维持现状的可能性最大，第二种前景次之，第三种前景虽在鲁哈尼任期结束以后可能发生，但可能性仍然较低。

值得一提的是，鲁哈尼政府对伊核问题的发展前景也有所预判。比如，鲁哈尼曾经就美伊关系提出三步走方案：第一步，要把美伊 34 年的敌对关系转变为紧张关系；第二步，逐渐缓解紧张关系；第三步，在紧张关系得到缓解的基础上考虑双边关系的其他阶段。^① 据此，鲁哈尼显然预见到伊核难题不可能迎刃而解，而是仍可能长期化，美伊敌对的局面可能改变，但紧张态势仍将持续。

鲁哈尼政府的上述预判亦体现在其 2014 年的政府预算方案的制订上。据报道，鲁哈尼政府分别根据伊核问题的三种可能前景制订了三份 2014 年的政府预算方案。预案一假设现状得以维持，政府将基于目前的情景实施其财政预算方案；预案二假设一些外部限制得以取消，目前的情况将会改变，政府

^① 参见陆瑾：《鲁哈尼政府外交政策与地区稳定》，载《西亚非洲》2013 年第 6 期，第 71 页。

将进行相应调整；预案三假设情况继续恶化，石油出口下降，基础性商品的进口被禁止，政府预算也会相应调整。^①

四、关于中国在伊核问题上的政策思考

美伊两国都是中国在实施和平发展战略过程中需要重视的对象国。鉴于两者过去长期对立，妥善处理与二者的关系一直是中国外交面临的严峻挑战。第一阶段协议无疑是一个重要的标志性事件，但这一进展能否持续仍值得怀疑，伊核问题仍充满悬念。中国需未雨绸缪。

（一）中国需要继续为推动伊核问题的解决以及美伊关系适度缓和作出积极贡献。美国是中国最大的经济合作伙伴，而伊朗则是中国重要的能源进口来源国。两国的长期对立对中国外交曾提出了严峻的挑战。美国为达到迫使伊朗在核问题上做出妥协的目的，要求中国减少从伊朗的石油进口；而伊朗则以向我出口石油为由要求中国帮助化解来自美国的压力。^②

由于美伊对立，特别是双方因为伊核问题交恶，美国军事打击伊朗核设施甚至进行政权更迭的风险一直存在，不仅对中伊经济关系，而且对中国与整个中东地区的经济关系都会造成破坏性影响。中东再度发生战争无疑将会进一步损害中东地区本已十分脆弱的政治和安全生态，而中东地区不仅关乎中国的能源供应，也关乎中国的出口市场。

尽管伊核会谈达成了第一阶段协议，但进展有限，美伊关系尚不具备进一步改善和巩固的基础。使伊核问题相对可控，促进美伊关系缓和，符合中国的利益。为此，中国需要在伊核问题上发挥建设性作用，如为美伊双方增进信任作出积极贡献等。中国前驻伊朗大使华黎明指出，美伊“积怨太深……必须有一个有影响的大国在两国间进行斡旋、穿梭……中国可以而且应该担当这个角色”。^③

（二）中国需慎重扩大对伊经济关系。由于美伊关系缓和进程与美国在

^① “Iran Has Shadow Plan for Budget: Vice President,” *Tehran Times*, December 29, 2013.

^② 杨兴礼等著：《现代中国与伊朗关系》，时事出版社2013年版，第275页。

^③ 华黎明：《伊朗核问题与中国外交的选择》，载《国际问题研究》2007年第1期，第62页。

中东的战略收缩，美国以军事手段解决伊核问题的可能性大大下降，但反伊政治仍将长期存在，美伊关系恶化的风险仍然没有解除。尤其需要强调的是，由于美国尚不具备取消石油和金融领域制裁的国内政治条件，所谓的“伊朗发展机遇”并非唾手可得的现实。在美国仍然保持上述两大领域制裁的情况下，伊朗对外贸易的困境短期内无法改变，国民经济也难以摆脱持续低迷状态，中伊经济关系的潜力也无法发挥。

中国扩大对伊经济活动也会因为制裁而面临诸多现实挑战，一是资金结算问题，二是可能面临新的制裁。能源合作是中伊经济关系的主要内容，在美国保持对伊金融体系制裁的情况下，中伊能源合作的资金往来也许将不得不以人民币结算。然而，一旦这类以人民币结算的贸易达到一定规模，美国必然将其视为对美元作为国际贸易结算货币地位的威胁，并以维持制裁为由对中国能源公司进行制裁。

当然，这并不意味着中国不能有所作为；相反，伊核进展和美伊关系转圜为中伊拓展关系创造了一定的条件。中国可以鼓励对美国经济依赖程度相对较低的企业、特别是中小企业拓展对伊经济关系。大型国有企业适度低调增加与伊经济合作也不失为一种良好的选择。毕竟，在伊朗表现出妥协和缓意愿的情况下，美国打压他与伊朗经济合作的合法性大大下降。

美欧国家对中伊经济关系的发展多有非难和指责，认为中伊经济合作破坏了美欧通过制裁迫使伊朗让步的努力。但事实上，中国加强对伊经济关系有利于伊核问题的解决。中伊经济关系有利于伊朗改善民生，防止经济恶化，防止伊朗因为缺乏安全感而采取更为激进的政策，也有利于伊朗增加以谈判方式解决伊核问题的民族自信。中国与西方国家的立场差别实际上体现了双方思维以及解决问题的方式不同。在伊朗表现出妥协意愿但美国国内政治制约依然存在的情况下，中国没有理由放弃扩大与伊朗经济合作的机遇。当然，其前提是考虑现实条件，特别是美国制裁所造成的消极影响。

结束语

伊核争端和美伊矛盾首先是国与国的问题，但美国国内政治已成为伊核进

展和美伊关系改善进程中的现实障碍。如果说内贾德时期伊朗的强硬政策使上述问题更多表现为国际因素的话，那么自霍梅尼逝世后至今（除内贾德时期外）的整个美伊关系史中，上述两大问题都更多表现为美国的内政问题。

2012年美国开始的对伊朗石油和金融领域内的制裁被称为史上最为严厉的经济惩罚措施，是伊核问题升级的体现，也是美国内反伊政治达到新高潮的结果。尽管制裁可能的确导致伊朗核政策的改变，但它同时也为美国行政部门解决伊核问题和实现美伊关系缓和预置了障碍。

以伊核第一阶段协议的签署和落实为标志，伊核问题出现了积极进展。以目前美伊及有关各方在互动中所展现的诚意判断，第一阶段协议的落实前景乐观，最终的全面协议谈判虽然面临挑战，但达成协议的可能性也是存在的。然而，如果美国不能取消石油和金融领域内的制裁，那么伊核问题以及美伊关系上所取得的进展，都会因为缺乏坚实的基础而不具可持续性。

伊朗无疑是制裁的最大受害者。如果内贾德政府能够在2011—2012年及时做出妥协，并防止美国会通过对其石油和金融领域制裁的决议，那么伊朗的国民经济不会面临此后的严重困境。当然，伊朗能够以体制外的方式开展部分对外经济活动。但作为一个有着7500万人口的中等大国，伊朗难以依靠这种小规模体制外方式实现其经济发展的目标。因此，尽管内贾德政府在开发核能力方面取得了进步，但也为伊朗经济发展留下了难以克服的长期障碍。

最后，需要特别指出的是，强调美国内反伊政治是伊核进展和美伊关系改善的现实障碍，并不意味着不存在其他障碍。美伊关系积重难返，原因是多方面的。伊朗国内也存在强大的反美力量，只是由于伊朗的决策权相对集中，伊朗决策层在一定程度上能够掌控全局。此外，沙特等海湾国家也对美国调整对伊政策构成牵制；欧洲国家在伊核问题上的分裂，如法国强烈反对取消对伊制裁，亦将成为解决伊核问题的现实障碍。

[收稿日期：2013-12-28]

[修回日期：2013-02-24]

[责任编辑：樊文光]

中美海洋资源政策比较*

孙悦民 张 明

【内容提要】海洋资源政策领域有潜力成为两国构建新型大国关系的重要合作领域。一方面，中美两国的海洋资源政策在政策环境、纵向政策层次、横向政策内容、政策过程四个方面均存在着差异。美国海洋资源政策建设起步早、力度大，在很多方面对中国在“建设海洋强国”目标指导下健全海洋资源政策体系具有启示作用。中国海洋资源政策建设起点高，具有后发优势，能够为美国革新相对僵化的海洋资源政策体系提供借鉴。另一方面，中美两国海洋资源政策建设都存在着自身无法顺利变革的障碍，中国需要基于国情、凸显后发优势、完善政策体系，美国需要适应时代要求、转变思维观念。中美在海洋资源政策领域内的差异性与互补性，使双方可通过构建新型大国关系，在合作共赢中改革、完善各自的海洋资源政策体系。

【关键词】海洋资源政策 差异 互补 合作

【作者简介】孙悦民，广东海洋大学经济管理学院副研究馆员，中央民族大学博士研究生；张明，广东海洋大学讲师，博士

【中图分类号】D820

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)02-0077-17

* 本文为 2013 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国南海海岛行政价值观的历史演进和现实选择研究”（项目编号：13YJC630143）、广东海洋大学人文社科项目（项目编号：1312080）的阶段性研究成果；感谢《国际展望》匿名评审专家提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

2012年中国共产党第十八次全国代表大会报告明确提出“建设海洋强国”目标，并提纲挈领地概括出实现这一目标的基本策略：“提高海洋资源开发能力，发展海洋经济，保护海洋生态环境，坚决维护国家海洋权益”。落实目标和四项基本策略，就需要制定、整合中国的海洋政策，特别需要评估、创新以海洋开发为中心的海洋资源政策，即改革、完善现有的海洋资源政策。中国海洋资源政策建设从建国初期起步，形成了一个基本框架，但不能满足海洋实践活动的需要。在海洋实践活动的规范、指导上，存在着政策错位、越位、缺位和不到位的情况，即海洋资源政策不能科学、系统地反映海洋管理及实践活动的客观实际。突破既有的政策模式，中国海洋资源政策建设既需要“摸着石头过河”，不断探索，又要以海纳百川的姿态汲取西方海洋强国成熟的政策，同时又不能脱离中国的历史和现实。新中国成立之前中国历史上没有可供借鉴的海洋资源政策建设经验，而美国却拥有从建国前后开始一直持续至今的海洋资源政策建设历程，因此中国改革、健全海洋资源政策，有必要积极借鉴美国完善的海洋资源政策。^① 美国海洋资源政策在第二次世界大战结束后的20世纪下半叶，历经40年代和50年代的启蒙期、60年代的酝酿期、70年代的立法高峰期、80年代后的修订期以及21世纪的变革期，形成了完善的海洋资源体系。^② 但从20世纪80年代开始，其海洋政策建设几乎停滞不前。随着时代的发展和国际海洋形势的变幻，美国海洋资源政策体系也需要输入新鲜血液。综上所述，中美两国海洋资源政策建设都存在着自身无法顺利变革的障碍：中国需要基于国情，凸显后发优势，完善政策体系；美国需要适应时代要求，转变思维观念。两国各有独特的特点和不足，在一定程度上能够进行互补和互鉴，在合作共赢中改革、完善各自的海洋资源政策体系。

海洋政策体系主要是指各项海洋政策依据一定标准分层、依据一定逻辑联结所形成的政策集合体。海洋政策体系是一个复杂的立体网络，由纵向结构的分层系统、横向结构的分类系统及逻辑层面的过程系统三个向度构成。^③

^① 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组：《中国海洋发展报告（2013）》，海洋出版社2013年版，第402-410页。

^② Biliana Cicin-sain, Robert W.Knecht, *The Future of U.S. Ocean Policy: Choices for the New Century*, Washington: Island Press, 2000, pp. 28-231.

^③ 孙悦民、宁凌：《我国海洋政策体系探究》，载《海洋信息》2010年第4期，第22页。

海洋资源政策是从属于海洋政策系统纵向层次上的元政策、基本政策之下的具体政策，是海洋政策系统的一个分系统，因此其本身又构成一个海洋资源政策体系。在海洋资源政策体系中，既有外在政策环境，也存在着纵向层次结构、横向内容结构以及政策运行过程。海洋资源政策的外在环境是指影响和作用涉海资源政策层次、内容和过程的一切外部条件和因素的总和。海洋资源政策的纵向层次结构是指按照政策内涵界定大小不同进行划分而形成的垂直体系，如海洋资源元政策、基本政策和具体政策。海洋资源政策的横向内容结构是指按照政策领域分类划分而形成的横向体系，如海洋资源保护政策、开发政策等。海洋资源政策的运行过程是指海洋资源政策的制定、执行、监控、评估、调整乃至终结等政策运行环节组成的一个动态循环系统。^①因此，为了系统地比较研究中美海洋资源政策，本文选取政策环境、政策层次、政策内容及政策过程四个方面作为比较焦点，探讨中美两国海洋资源政策之间的差异性、互补性和建构中美新型海洋资源关系的可能性。

一、政策外部环境

依据不同的标准，海洋资源政策环境可划分为不同的具体形式。根据研究需要，从国际环境和国内环境两个方面进行比较。

（一）国际环境

中美两国同为海洋大国，但美国又是自二战结束以来的全球海洋强国。因此，两国在海洋议题的话语权、主导权存在着很大的差别，两国海洋国际环境的复杂程度并不相同。新中国成立以来就面临着复杂的海洋国际环境：第一，美国等西方列强的海上封锁。1951年开始实施并影响至今的三条岛链，从政治、经济等方面围堵中国，遏制中国崛起。第二，融入国际海洋社会的抉择障碍。二战结束后世界两大阵营的对抗，致使中国丧失了接触国际海洋社会的机会。改革开放后，由于意识形态、国际资源分配的利益冲突，加上中国获利于内地广大黄土高原、平原的旧有传统，虽然1996年中国政府批准

^① 孙悦民：《我国海洋资源政策体系的问题及重构》，广东海洋大学2010年硕士论文，第12-15页。

加入《联合国海洋法公约》，但中国未能彻底地融入到国际海洋社会。第三，中国还面临着复杂的海洋权益争端问题。中国分别需要与 8 个海上邻国进行海洋划界，长约 7400 多公里，双边或多边争议海域面积达 150 多万平方公里。

美国自建国以来，其海洋国际环境就较为简单。周边没有海洋权益争端，特别是二战以后，美国凭借其强大的综合国力优势，并拉拢西方发达资本主义国家，一方面在国际海洋问题上推行强权政治，无视他国利益，利用权势不断扩大自己的海洋权益领域，最大限度地掘取国际海洋资源；另一方面通过国际海洋法的程序化道路，凭借对国际涉海组织的控制权和主导权、国际涉海规则的制定权和修订权来约束他国。^① 美国是唯一的超级大国，很大程度上可在国际海洋问题上根据自身利益而制定政策、采取行动。

在复杂的海洋国际环境制约下，中国海洋资源开发进展缓慢，其政策体系建设严重滞后，呈现出保守性。美国在称霸世界的境况下，海洋资源政策体系建设带有扩张性、侵略性。美国称霸世界延伸至海洋国际，也对海洋的可持续发展与和谐造成影响。中美新型大国关系的构建就需要加强海洋议题上的合作。美国应该摒弃冷战思维模式，在创新“海权”内涵的基础上由维护“霸权”转变为“人类冲出地球的引领者”，^② 不干涉西太平洋等其他国家涉海事务，为涉海国家的海洋实践活动创造和谐的海洋国际环境。中美两国应共同承担建设国际和谐海洋的历史任务。

（二）国内环境

国内环境是海洋资源政策形成的主要外部条件，主要包括三个方面：

第一，自然环境。在管辖海域上，中国有 300 多万平方公里，美国为 760 多万平方公里。两国的海岸线都很长、自然资源都比较丰富，但差异性也较为突出。一是临洋环境不同，美国东、西、北分别濒临大西洋、太平洋和北冰洋，而中国只濒临太平洋；二是临海环境不同，美国临海区域开阔，围陆岛链相对简单，海洋资源可以战略性纵深开发，而中国东、南临海遭遇岛链的物理围堵；三是临海气候不同，美国东、西、北临海气候不同可以保证洄

^① Marc J. Hershman, "Ocean Management Policy Development in Subnational Units of Government: Examples from the United States," *Ocean & Coastal Management*, No. 1, 1996, pp. 25-40.

^② A. T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History (1660-1783)*, London: Cambridge University Press, 2010, pp.186-209.

游性渔业资源的可回收性，而中国相对只有一种临海气候，天然渔业资源培育后无法获得稳定的收益。这些差别将导致在海洋资源政策的制定上呈现出很多的不同点，如在渔业资源政策上，美国利用其海岸线长、渔业资源可洄游的特性，突出表现渔业资源生态循环的保护，而中国则注重海水养殖业的发展。

第二，历史环境。中国从春秋战国时期齐国实施“宦山海”政策，至明清的“海禁”和“迁界”政策，海洋资源政策始终没有突破“兴鱼盐之利，通舟楫之便”的传统价值观。新中国成立后，先后颁布了《关于领海的声明》、《领海及毗连区法》、《专属经济区和大陆架法》等法律文本宣示海洋权益。世纪之交，先后出台了《海域使用管理法》、《全国海洋功能区划》等重要海洋政策，才迈出了海洋从“权益维护”走向“资源开发”的步伐。美国在其建国之前，于18世纪早期立法筹建波士顿灯塔，迈出海洋资源政策建设的步伐。建国后不断加强立法，特别是二战后逐步建立起完善的海洋资源政策体系，进入21世纪后开始重视海洋新能源政策。通过两国政策的历史演变，可以看出差异性。一是起点不同。中国在5000年海洋文明沉淀的基础上转变观念、“另起炉灶”，政策建设基础为零。二是过程不同。美国没有中国的断裂之痛，通过建国后200多年逐渐积累出一个完善的海洋资源政策体系。改革开放后，中国加大海洋资源政策建设的力度，进入21世纪后初具规模，较之美国晚了近30年。三是结果不同。美国构建了完整的海洋资源政策体系，中国海洋资源政策体系的完整性有待加强。

第三，社会环境。新中国成立之前，中国海洋价值观呈现出保守、自闭的特征。新中国成立后，由于中苏结盟、帝国主义封锁、海洋技术落后、中原腹地农耕文明影响等因素，中国海洋经济并没有获得实质性的突破。改革开放以来，中国对海洋的持续投入才逐步使海洋经济保持同期国民经济的增长速度。据《全国海洋经济发展“十二五”规划》提出2015年海洋生产总值占GDP的比重达到10%。美国起源于海洋殖民，从一开始就具有开拓性、侵略性。美国GDP中80%仍由海岸地区驱动。^①经济基础决定上层建筑，中美海洋资源政策社会环境的差异就是经济基础的不同。因此，美国的海洋政

^① Charles Lester, "Continental Shelf Oil Development," *Ocean & Coastal Management*, No. 1, 1994, pp. 7-47.

治体制健全，成立了国家海洋与大气局、海洋政策委员会等。^① 美国的海洋政治、文化都得到快速发展，营造了良好的社会环境。中国海洋经济薄弱，甚至在历史上还有“闭关锁国”的阶段，造成海洋政治及其文化发展的滞后。

总之，国内环境不同必然会给海洋资源政策建设带来影响。中国则需要立足于国情，在学习美国海洋资源政策建设经验的基础上跨越式地构建自己的海洋资源政策体系，深入推进改革开放，充分发挥后发优势。美国也不要步入中国晚清政府“盲目自大”的后尘，需要积极“不耻下问”，在已有的海洋资源政策建设成就基础上不断革命、发展。

二、纵向政策层次

政策纵向层级构成了一个自上而下的体系，有其体系框架，也有体系内含的元政策、基本政策和具体政策各层级。具体政策主要涉及政策横向内容结构，故后文再论。

（一）政策纵向体系框架比较

海洋资源政策的纵向体系是同海洋管理体制的层级结构相一致的。中美两国的海洋管理基本相同，都实行了中央管理和地方管理相结合的管理体制，中央涉海部门都有 20 多个。^② 中国在这种管理体制下，表现为统一管理与分层管理、综合管理与行业管理相结合的复杂形态。中央、省、市、县四级政府分别设有海洋行政主管部门，负责不同区域不同范围内的海洋管理工作。1964 年经国务院批准正式成立的国家海洋局（SOA），隶属于国土资源部，监督管理海域使用、海洋环境保护、依法维护海洋权益、组织海洋科技研究等全国海洋事务的综合性行政机构，负责建立和完善海洋管理有关制度。环境保护、水产管理、交通运输、地质矿产、气象、公安、国防等涉海职能部门分别负责各自职权范围内的涉海管理。这些行业性部门又分别在我国沿海省、自治区、直辖市及计划单列市和沿海县市相应地建立其对应的海洋管理职能部门，承担着当地所属行业具体的涉海管理任务。2013 年国家海洋局重

^① 石莉：《美国的新海洋管理体制》，载《海洋信息》2006 年第 2 期，第 24-26 页。

^② 石莉等：《美国海洋问题研究》，海洋出版社 2011 年版，第 138-153 页。

组，体现出统一的海洋执法和权益保护，但没有从根本上改革现有海洋管理体制。这样一个条块分割、多头领导、层级众多的管理体制，致使海洋资源政策无法形成统一的体系。

美国实行海域分治式的集中管理与分散管理相结合的简单形态。美国涉海州政府管理各自 3 海里领海范围内的海洋资源，联邦政府管理 3—200 海里内的海洋资源。美国国家海洋事务管理分布于联邦政府的有关部门，而海上执法集中于一个部门。联邦政府制定的法律和确定下来的规划，按职能由各联邦行政机构执行，主要有商务部、国家海洋大气局、海岸警备队、内政部、能源部、运输部和国务院等。全部涉海立法权，由众议院 12 个常设委员会中的 39 个小组委员会和参议院 10 个常设委员会中的 36 个小组委员会分担。^① 50 多个涉海行政机构也按各自职能进行有关政策、规划的研究和拟定。

海洋管理体制最终决定海洋资源政策体系的纵向层级结构，中美在海洋管理体制的具体实现模式上存在差别，也促使两国海洋资源政策的纵向结构呈现出不同的特征。中国海洋资源政策的纵向层级较多，存在多套不同行业的层级体系。美国海洋资源政策的执行统一化，简化了政策的纵向层级。美国的海洋资源政策多为综合性的，呈现出扁平化的趋势，政策规范幅度较宽，而中国的海洋资源政策具有行业性，分工较细。

（二）海洋资源总体政策的差异

中国海洋总体政策没有具体的文本，甚至我国的根本大法《宪法》都没有明确将“海洋”列入其中。有关海洋总体政策只能从党的历届全国代表大会报告中见到相关阐述，如中国共产党十六大、十七大报告中分别提出的“实施海洋开发”和“发展海洋产业”，十八大报告明确提出“建设海洋强国”。这些党的指导方针无形中成为中国各阶段海洋资源开发的总体政策。1996 年中国政府制定的《中国海洋 21 世纪议程》，是为了承接联合国环境与发展大会通过的《21 世纪议程》^②，而且在实践中并没有衍生出相应的海洋基本政策和具体政策。美国早在 1969 年就出台了斯特拉顿委员会形成的海洋政策研究报告——《我们的国家与海洋》，属于美国较为全面的海洋国策。2004 年，

^① Jack H. Archer, "Resolving Intergovernmental Conflicts in Marine Resource Management: The US Experience," *Ocean and Shoreline Management*, No. 3, 1989, pp. 253-269.

^② 国家海洋局：《中国海洋 21 世纪议程》，海洋出版社 1996 年版，第 1-76 页。

美国颁布了《21世纪海洋蓝图》及《美国海洋行动计划》等海洋总政策，为海洋资源政策体系的建设奠定了基础。^①

在总体政策的选择上，中美两国是一致的，也符合海洋发展需求和世界发展潮流，共同致力于海洋开发、发挥海洋生命支持系统的功能。虽然中美海洋总体政策的目标相同，但阶段、手段存在区别。美国海洋资源总体政策是从“海洋资源开发”向“海洋生态管理”转变，由过度开发造成海洋生态系统破坏，转向通过政策来修复已经造成的海洋资源破坏，从而确保海洋的可持续发展。美国已经处于以维护海洋生态系统的手段来可持续地谋求海洋资源的较为高级的阶段。中国海洋资源总体政策强调海洋开发对中国崛起的重要功能。虽然在具体解读总体政策的过程中一再强调海洋开发的可持续性和合理性，但是在具体操作过程中，海洋资源开发仍然处于无序、过度状态。中国仍然处于以海洋资源开发为手段来充分挖掘海洋价值功能的初级阶段。中国涉海领域需要同美国开展积极的交流合作，树立科学的海洋资源开发理念，正确实施海洋开发活动。

（三）基本政策的差异

在总体政策的指引下，中国政府及相关部委也先后根据海洋实践活动的需要制定和颁布了相关的海洋规划，如1995年国家海洋局联合相关部门制定了《全国海洋开发规划》、2008年国务院批准了《国家海洋事业发展规划纲要》、2012年国务院发布《全国海洋经济发展“十二五”规划》等。^② 这些规划的制定、颁布主体层级不够，属于部门规章，没有上升为国家意志，无法成为指导“海洋资源开发”的具有法律性质的政策依据，并没有起到促进、规范海洋资源具体政策制定的作用。

美国在海洋政策指引下，先后颁布了《外大陆架土地法》、《海岸带管理法》、《渔业保护与管理法》等基本法律政策，形成了较为完善的基本政策层。^③ 这些政策文本成为中美海洋开发的基本纲领，为两国的海洋具体政策出台或海洋开发活动提供了行动指南和措施，具有较强的稳定性。

^① Robert L. Friedheim, "Ocean Governance at the Millennium: Where We have been - Where We should Go," *Ocean & Coastal Management*, No. 9, 1999, pp. 747-765.

^② 高之国：《海洋国策研究文集》，海洋出版社2007年版，第36-42页。

^③ Pew Oceans Commission: 《规划美国海洋事业的航程》，周秋麟编译，海洋出版社2005版，第25-28页。

中国海洋资源基本政策秉承总体政策的要求,强调海洋开发的经济效果,并通过制定规划来实现海洋开发。在海洋保护上虽然提出了可持续发展的要求,但在落实上没有提出具体的、有力度的措施,最终可能导致政策偏移,海洋保护无法实现,可能会形成“开发与保护并举”或“先开发后保护”的局面。美国海洋基本政策中关于海洋资源部分的篇幅所占比例不多,但突出强调了海洋资源开发的可持续性,并从管理体制、科学技术等方面来整体规范海洋保护工作。因此,美国海洋资源基本政策从整体上规范了海洋资源开发活动,强调海洋资源开发的系统性、可持续性。从基本政策比较上而言,中国海洋资源基本政策虽然也全面规范了海洋资源的可持续发展,但缺乏系统保护和支持。同时,中国需要制定高层次的海洋国策并上升为国家意志,从而形成层次分明、效力有别和科学合理的海洋资源政策纵向体系。

三、横向政策内容

海洋资源政策横向结构是政策涵盖领域内不同政策的集合,在海洋资源政策体系中,这些政策属于具体政策。这些政策集合存在着横向的内容结构,以及游离于内容之外的国际合作倾向、公海资源诉求、渔业侧重点、政策幅度等政策特征。

(一) 政策横向结构比较

海洋资源具体政策是根据不同部门管理需要而制定的规范。海洋资源涉及众多的行业领域,因此其政策也呈现出各自领域的行业特征,如美国的《渔业保护和管理法》、《中华人民共和国渔业法》等。海洋资源依据自身属性可以分为海洋生物资源、海洋矿产资源、海洋化学资源、海洋空间资源和海洋能量资源等五大类,^①因此海洋资源政策的横向内容结构也必然覆盖这些领域。中美两国海洋资源政策体系在规范内容上都涉及这五大领域。二者在海洋资源横向内容结构上有很多相同点,但也存在着很多差异:

第一,政策着重点不同。中美两国海洋资源政策都以法律、法规、规章、

^① 孙悦民、宁凌:《海洋资源分类体系研究》,载《海洋开发与管理》2009年第5期,第42-45页。

规划及规范性文件等多种形式体现,但在内容上美国政策体现出了很强的“保护”、“保护在前开发在后”等理念,而中国政策更多地规范“开发”、“边开发边保护”。这一侧重点同海洋总政策的提出有很大的关联,中国近阶段的海洋总政策一再强调海洋开发对中国经济发展的支持作用,忽略了海洋保护的必要性。美国的海洋总政策始终不渝地贯彻保护理念,并予以突显。

第二,政策集群领域不同。在海洋能量资源和海水化学资源政策上,中国比美国相对较少,说明在海洋新能源和海水化学资源的利用技术上中国相对落后于美国。^①

第三,政策规范深度不同。中国的海洋资源政策更多地集中在海洋传统渔业和海洋空间旅游等领域,而美国海洋矿产、化学、能量等政策数量占比逐渐提高,而且已经突破传统的海洋渔业、盐业等领域。

通过比较中美两国海洋资源政策的内容,我国需要通过制定海洋资源综合政策、保护政策、新能源政策等,完善海洋资源政策规范内容的全面性。

(二) 国际合作态度不同

中国海洋资源政策的内容体现出了积极的国际合作态度。这种合作态度主要表现为:一是积极参与制定、批准《联合国海洋法公约》等国际公约在中国的生效,虽然其中条款对维护中国海洋权益的有利性遭到质疑;二是同周边国家对争议海域倡导“搁置争议、共同开发”的策略,并在海洋实践中遵循。中国希望通过积极的国际合作,依法保护海域内的资源、减少和邻国在海域问题上的直接冲突、争取最大的海洋权益,维护一方海域的和谐。

美国经历两次世界大战后迅速成长为世界经济强国,其海洋国际合作态度呈现出鲜明的单边利己色彩。一是,如果于己有利,就极力促成公约并占据主导地位;二是,如果于己无利,不涉及或不能获取最大利益时就不加入。美国这种态度明显地表现在海洋国际公约、海洋国际或地区合作协定的批准生效上。美国虽然积极参与、主导《联合国海洋法公约》相关条款的制定,但至今没有批准其在国内生效,其自始至终认为公约没有满足它的全部利益和要求。^② 随着海洋资源开发活动的深入,美国也越来越认识加入公约利大

^① 王军民:《北美海洋科技》,海洋出版社2007年版,第1-20页。

^② Jerry McBeath, "Management of the Commons for Biodiversity: Lessons from the North Pacific," *Marine Policy*, No. 6, 2004, pp. 523-539.

于弊，最近几届美国政府重提加入公约的议题。

中美两国在海洋国际合作上的态度截然不同，源于中国希望以儒家文化的“和为贵”超越周边不宁的现实以维护自身海洋利益的最大化，美国则蛮横地依据独霸世界的经济、科技实力以新殖民方式扩展海洋利益。但随着经济的发展，中国需要在国际海洋合作中科学寻求新的利益平衡点，而美国则需要放弃海洋霸权的思维模式。

（三）公海资源诉求不同

中国积极加入《联合国海洋法公约》等国际公约或协定，依法维护自身的海洋权益。1990年4月9日国务院批准成立中国大洋矿产资源研究开发协会，依据国际公约开展国际海底资源研究开发活动，维护我国开发国际海底资源的权益，并为人类开发利用国际海底资源作出贡献。

美国至今没有加入《联合国海洋法公约》，起初反对理由是其第十一章关于成立“国际海底管理局”的规定，可能违反自由经济与开发原则。尽管该部分后来经过修改，但美国仍未加入，根源在于美国的霸权主义思维。美国视他国专属经济区为公海，凭借强大的军事实力，军舰等自由航行于他国专属经济区内。针对本国的海域却在事实上遵守《联合国海洋法公约》中200海里专属经济区的约定。对于国际海底区域，美国也能够凭借其强大的经济、技术实力进行探测开发，优先占领。美国虎视眈眈除自己应有海域之外的所有海域。不批准加入《联合国海洋法公约》，美国可以强调自己海域的管辖主权，同时又能够最大限度地占有公海资源甚至他国的海域。

在国际公海水体及其海底资源的利用上，中国处于守势，美国处于攻势。中国需要积极学习、借鉴美国发达的海洋科技，争取在国际公海领域包括南北两极区域内的最大权益。

（四）渔业资源的关注点不同

中国东、南部靠海，海洋资源有限，加上与周边国家的海域争端，所以中国的海洋资源政策表现在权益宣示和海洋资源开发上。虽有保护政策出台，但没有形成可持续开发利用的系统，而且由于海洋资源的有限性制约，中国的海洋渔业政策突出体现了对海水养殖的规范，如《渔业资源增殖保护费征收使用办法》、《水产资源繁殖保护条例》等。

美国东、西、北三岸，海洋区域广阔，同其他国家没有海域争端，拥有的海洋资源种类与中国不同，海洋资源的可再生能力较强，所以美国的海洋资源政策更多地体现在现有海洋资源的保护和持续开发上。这种倾向明显地表现在海洋渔业资源的开发上：一是颁布一系列的渔业保护法，如《渔业保护和管理法》、《海洋哺乳动物保护法》等；二是同周边国家签订一系列渔业保护协议，如《日美加渔业公约》、《大西洋金枪鱼公约》等；三是率先制定渔业资源可持续发展的法律法规，如《可持续渔业法》、《美国渔业促进法》等。

中美两国在海洋渔业资源政策上存在着明显的差异，中国需要根据周边海域的实际出台加强海洋渔业资源保护政策，美国需要提供更多的海洋技术、理念支持，共同维护海洋生态平衡。

（五）政策规范的幅度不同

中美两国各项海洋资源政策的总和都可涵盖海洋资源五大领域。针对单项海洋资源政策而言，美国政策规范幅度较宽，规范内容较多，即海洋资源的综合性政策较多，如《海岸带管理法》等。中国政策规范幅度较窄，如《渔业行政处罚程序》、《全国沿海港口布局规划》、《海水利用专项规划》等。^①虽然美国也有专业性政策，中国也有综合性政策，但从整体上看，美国拥有较多的综合性海洋资源政策，中国则出台了大量的行业性政策，甚至有些内容是重叠的。海洋资源政策的综合程度越高就越能为海洋综合管理提供依据，中国需要借鉴美国的政策理念，从而推动深化海洋综合管理实践。

四、政策运行过程

海洋资源政策运行过程在一定程度上体现了海洋资源政策体系纵向层次、横向内容的存在状态，但主要是揭示单项政策的运行机制，即从制定、执行、监督乃至终结的一个政策循环。

（一）制定环节比较

^① 李波：《从地理观念谈国家海洋管理问题》，载《中国软科学》2007年第11期，第60-64页。

新中国成立后，先后制定了一系列涉海政策。海洋资源政策制定主体主要有各级人民代表大会、各级政府、各级涉海职能部门。这些政策主体制定的海洋资源政策分别以法律、法规、规章、规范性文件以及各种规划等形式出现，致使制定出来的政策形式多样、政出多门、效力差别较大、规范领域不同。国家海洋局 2007 年印发《国家海洋局海洋法规制定程序规定》、2011 年下发《国家海洋局规范性文件制定程序管理规定》，这些制定海洋政策的规定明确提出是为了加强海洋立法、规范海洋法规制定程序，^① 但并没有在政策出台程序上做出惩罚性的硬性规定，效力层次仅限于国家海洋局垂直体系内，结果在首长负责制的引导下，决策权基本上仍归集于组织内部的领导集体或个人。

美国非常重视海洋资源政策的制定，采取了中央集中制定和地方分散制定相结合的方式。早期全部涉海立法权，由众议院和参议院的小组委员会分担。美国地方政府制定符合本地需要的地方海洋政策，50 多个涉海行政机构按各自职能进行有关政策、规划的研究和拟定。随着海洋意识的增强，美国在海洋政策制定上率先成立了专门的研究机构，1966 年根据《海洋资源和工程开发法令》成立了一个 15 人的斯特拉特顿委员会（Stratdon's Committee）负责对美国海洋政策进行全面审议，2000 年美国联邦政府颁布《2000 海洋法令》并依此成立了由 16 名海洋各领域资深专家组成的美国海洋政策委员会，通过调查、评估等提出国家海洋政策建议。

中美海洋资源政策主体都比较多，政策形式多样。美国海洋资源政策表现出更多的民主性，一般由多人通过一系列程序最终形成，越来越多地引导公民广泛参与，注重海洋实践调研，政策出台相对集中统一、层次较高，但政策出台速度较慢。中国海洋资源政策由全国人大、国务院、国务院各部委以及地方人大、政府及各部门等制定，相对较分散，公众参与的途径和制度保障也较为缺乏，通过逻辑思辨的方式对政策草案进行修改，往往会在领导拍板中强制通过，政策出台较快。中美两国应该相互借鉴，形成政策制定主体多元化、政策出台集中统一、政策形成程序有效快捷的模式。

（二）执行环节比较

^① 周达军、崔旺来：《海洋公共政策研究》，海洋出版社 2009 年版，第 136 页。

中国海洋资源政策的执行由各级政府及其部门、各类涉海垂直职能部门及其公职人员来完成。海洋资源政策在各层次、各区域和职能部门内部有序运行。中央海洋政策或上级海洋政策更多地表现为指导方针、基本政策等制定环节，不适用于执行环节，因此需要转化为具体层次、区域和部门内部的实施细则，这种转化也是一种执行。这种具体化、本地化的政策执行往往会产生“传递漏斗”现象，政策规范内容、强度等会发生衰减。新中国成立后，中国逐渐形成了“九龙治水”的政策执行格局，海上执法力量分散在海洋、渔政、港监、边防、海关等多个部门，如国家海洋局和各分局的中国海监队伍，农业部各海区的渔政、渔港监督队伍，交通部的海上安全监督队伍和公安边防队伍等，各执法力量都有各自的职责范围。2013年国家海洋局重组，海洋、渔政、港监、边防、海关等多个部门的海洋执法力量才统一起来。

美国联邦政府制定的法律和确定下来的规划，按职能由各联邦行政机构执行。主要有商务部、国家海洋大气局、海岸警备队、内政部、能源部、运输部和国务院等。州与地方政府承担联邦海洋资源政策的具体落实和本地方海洋资源政策的执行。^①海上执法集中于一个部门，由美国的海岸警备队履行。美国海岸警备队是一支同时执行多项海洋法规和条约的海上执法队伍，分别为几个有关部门服务。美国海岸警备队维护国家海洋资源利用等多种法规的执法工作，发现问题分别根据有关法规处理，或送交有关主管部门处理。

中美两国海洋资源政策的执行都是自上而下的贯彻，基本形成了政策执行的常规路径。美国海洋政策执行部门较明确，有统一的执法队伍。中国海洋政策没有确定执行部门，缺乏实施海洋政策的制约机制，经常出现“上有政策，下有对策”的现象。随着国家海洋局的重组，各自为政、多头执法、片面强调部门利益的执法行为将会逐步得到改变，这种改变需要大力推动政府职能改革，建设服务性的涉海政府。

（三）监控环节比较

中国海洋政策的监控如同法律、公共政策的监督一样，存在内部监督和外部监督。针对政策的执行而言，执政党监督、立法机关监督、司法机关监

^① 秦磊：《国际海洋管理变革及对解决中国海洋政策执行阻滞问题的启示》，载《海洋渔业》2008年第2期，第28-30页。

督、媒体舆论监督、公民社会监督等属于外部监督，由于跨领域的专业障碍、政策执行自由裁量权的理解等致使这些监督都是理论上、文件上的论述。行政部门的监察机关、各级政府涉海部门、国家各级涉海职能部门等在执行海洋资源政策的同时，也履行着自我认知和调节的内部监督。海洋资源政策还需要针对政策制定进行监督，也需要开展对政策监督职责履行情况的监察评估。

美国的海洋资源政策监督体系包括内部监督和外部监督。通过国会、司法部门、政党、社会舆论等监督形式，对海洋政策执行过程进行全方位的外部监控。同时，通过行政机构内部监察海洋资源政策的制定和执行过程。美国在海洋资源政策制定和评估上采取专业委员会的形式，广泛调查和鼓励民众参与，形成了海洋政策制定和执行的监督体系，也建立了对政策内容和过程进行科学评估的专业模式，对政策进行全周期监控。

中美两国政府非常重视政策的监控，在形式上也都有内部监督和外部监督，建立起包括政党、立法、司法、行政及民众等为主体的监控机制，注重监控途径的多样性。美国海洋资源政策监控主体的独立性相对较强，源自于政体的三权分立，监控内容也较全面。中国海洋资源政策监控主体的独立性较弱，往往政策过程的主体可能就是政策监控的主体，监控主体的混淆使监控作用抵消。中国海洋资源政策的行业性特征，使政策过程的监控活动呈现出条块分割的状态。因此，中国需要加强外部监督的作用，注重政策绩效评估，强化政策周期理念。

结 束 语

中国古代社会获利于黄河流域和长江流域肥沃土壤的民族品格阻碍了其走向海洋的步伐，直到西方列强的坚船利炮击碎了拿破仑所言“沉睡的雄狮”的美梦。^①新中国成立后，中国先后出台了一系列政策宣示海洋权益，直到改革开放之后中国才真正全方位地迈出进军海洋的脚步。十一届三中全会实行的“改革开放”国策为海洋开发提供了有力的保证。进入 21 世纪之后，中

^① 《走向海洋》节目组：《走向海洋》，海洋出版社 2012 年版，第 107-118 页。

国完成了从“海洋权益维护”向“海洋资源开发”的转变。中国在摸索中建立起了海洋资源政策体系的基本框架，但仍然存在着问题，主要表现为：第一，海洋政策环境不友好，面临着复杂的国际局势和国情；第二，在纵向体系上政策层级总体偏低，缺乏《宪法》根据，缺少海洋基本法；第三，在横向体系上具体政策缺位，缺乏对海岸带管理、海洋资源保护、海洋新能源开发、传统海洋资源开发升级以及海洋资源综合管理等内容的规范；第四，在过程体系上政策运行不够顺畅，政策制定进程滞后、政策制定上公众参与不足、政策执行不到位、政策监控不力等。

2012年中国共产党第十八次全国代表大会报告明确提出“建设海洋强国”的目标，为此必须健全海洋资源政策体系。因此，通过中美海洋资源政策体系的差异性比较，可以借鉴以下几个方面的内容：一是以中美新型大国关系的构筑为契机，改善海洋政策的外部环境；二是加快出台海洋国策，提升海洋资源政策的效力和层次；三是加强政策横向内容建设，注重制定综合性政策，关注海洋资源所涉及领域的协调发展；四是优化过程运行机制，海洋资源政策在制定、执行的过程中能够积极吸收公民参与，形成运行良好的政策过程。

美国称霸世界、称霸海洋的经历阐述了一个历史经验：海陆互动才是硬道理。海洋强国需要陆基的支持，如历史上为陆地资源匮乏所迫的葡萄牙、西班牙、荷兰、英国等海洋强国终究成为历史的过客。大陆强国需要走向海洋，如中国雄踞大陆并在海洋世界中通过“郑和下西洋”的壮举也足以昭告天下往来朝贡，但没有建立“海洋乃国家支持系统”的理念，惨遭列强轮番蹂躏。美国以广袤的陆地资源完成力量积累，勇于走向海洋，自二战结束以来的半个多世纪，美国称雄世界。美国国家历史中无不彰显着海洋开发的大手笔，逐步建立起完善的海洋资源政策体系，注重海洋支持功能的利用。但是，美国仍然需要注意三个方面的问题：一是单级称霸的“天花板效应”使美国的海洋发展局限于一个成长上限内，无法突破既有海洋资源政策体系的局限；二是缺乏合作的“盲目自大”使美国海洋资源政策无法汲取既有的先进理念，如中国的和谐海洋等观念，最终无法持续创新；三是“盛极必衰”是社会发展进程中无法克服的定律，美国的海洋资源政策体系也无法逃脱这

一周期性规律。

建设海洋强国是一个动态的历史过程。自早期的掠夺、贸易、殖民到如今的称霸，未来必然走向符合世界潮流和人类发展需要的“治理”。通过国际海洋治理模式，建立国家间的平等、合作关系，共同开发海洋，共同探索海洋对人类生命支持的可持续模式，也包括中美在内的新型国家关系。中国作为“后起”大国与美国作为“守成”强国之间必然存在利益的冲突，于是2013年6月国家主席习近平提倡中美构建“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”的新型大国关系，昭示中美两国在海洋资源政策建设领域内将会除旧布新。中美两国在海洋资源政策建设领域存在差异，存在着自身无法克服的问题，需要寻求利益共同点。“一山不容二虎”同“国际公共治理”之间的矛盾需要通过中国儒家“中庸”思想予以调和，在海洋资源领域内既要竞争更要合作，共同担负海洋资源开发与保护的历史责任。陆地资源日益枯竭，海洋资源成为重要的支持体，中美两国更应相互尊重、交流，取长补短，持续完善海洋资源政策体系，合作共赢，共同维护国际海洋生态系统平衡，建设人类美好家园，为人类最终冲出地球、在宇宙星体争锋中占得先机而携手并进。

[收稿日期：2013-10-09]

[修回日期：2013-11-25]

[责任编辑：樊文光]

从策略性介入到战略性部署^{*}

——印度介入南海问题的新动向

胡潇文

【内容提要】进入 21 世纪以来，印度不断调整介入南海问题的战略与策略，正逐渐从早期策略性介入南海问题的大周边外交向更侧重战略性部署的印太战略转变。大周边外交强化了印度与南海周边国家的政治经济合作，特别是直接介入南海地区油气合作。但大周边外交可能导致重大的消极战略后果，特别是其蕴含的制衡中国倾向。因此，在南海争端日益凸显的背景下，印度逐渐转向更具战略性和更为宏观的印太概念，将南海问题纳入更大的印太战略中，进而不仅可实现在南海地区的战略性部署，也可通过某种政策模糊性实现左右逢源。尽管值得高度警惕，但考虑到南海问题在印度整体战略中的优先度不高，因此其未来介入南海问题的手法可能仍以政策模糊性和争取左右逢源为主要特征，中国需要抓住中印关系的主要矛盾，将印度介入南海问题的程度、范围和后果控制在可接受的范围。

【关键词】印度 南海战略 大周边外交 印太战略

【作者简介】胡潇文，云南省社会科学院助理研究员，印度尼赫鲁大学国际关系学院博士研究生

【中图分类号】D835.12

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)02-0094-15

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

进入 21 世纪以来，印度日益强化其介入南海地区的战略与策略。更多从避免直接制衡中国、维护中印关系大局的角度出发，印度往往使用大而化之的概念来表述其南海战略，试图隐藏其真正的战略意图。过去十余年里，印度的南海战略主要围绕两个核心词汇展开，即“大周边”（Extended Neighbourhood）和“印太地区”（Indo-Pacific）。大周边外交更多是印度与诸如越南、菲律宾等东盟国家接触，进而策略性介入南海问题的手段。由于极易招致中国的不满，印度在南海争端日益凸显的背景下逐渐采用印太概念，通过发展更为宏观和战略性的印太战略实现在南海问题上的战略性部署。印度介入南海问题的这一新动向值得中国密切关注并予以恰当应对。

一、大周边外交下印度对南海问题的策略性介入

大周边外交是印度介入南海的基本路径，也是最直接的路径，印度通过与南海周边国家的政治经济互动，与东南亚国家进行联合军演、在南海问题上直接“发声”等方式，表达其在南海区域存在的诉求。

印度外交中的“大周边”概念是在 2000 年被提出的，用以指代在南亚地区之外、印度认为关系到自身利益和安全的地缘区域。印度前外长亚施旺特·辛哈（Yashwant Sinha）在 2004 年明确指出：“我们已经清楚地表明，印度大周边是指从南亚一直延伸到南海的区域。”^① 慕克吉（Pranab Mukherjee）在 2006 年担任印度外长后也表达了相同的观点。他指出，“印度目前的外交政策将建立在更加广泛的视野上，从以前的近邻扩展至大周边。”^② 这种战略思维也在印度 2007 年出版的《印度海军战略》中有所体现，该书把南海地区界定为对印度“有战略利益的”深蓝水域。^③ 有分析指出，印度大周边概念暗含了印度的战略部署，无论是经济、军事或是文化方面，大周边成了印度的“概念保护伞”（conceptual umbrella）。随着印度逐步崛起，其对能源、

^① Quoted from David Scott, “India’s Role in the South China Sea,” *India Review*, Vol. 12, No. 2, 2013, p. 53.

^② Pranab Mukherjee, “Indian Foreign Policy: A Road Map for the Decade Ahead,” Speech at the 46th National Defense College Course, November 15, 2006, <http://meaindia.nic.in/speech/2006/11/15ss02.htm>.

^③ Scott, “India’s Role in the South China Sea,” p. 53.

安全的需求日益上升，在美国重返亚太的背景下，印度地缘重要性日益凸显；与此同时，随着中国国力的增强，印度感到传统的南亚地缘安全已经不能满足其新的经济安全利益，印度面临该如何将“大周边”从文字术语变成实践行为。^①另一方面，也有印度分析家质疑大周边的实用性，指出“印度与大周边的交往还是没有给印度经济及安全带来实惠”。^②

印度外交部将其在南海问题上的基本立场表述为，“南海问题是包括中国在内的多个国家间的问题。印度并非其中之一。印度相信相关国家会以和平的方式解决这个问题。印度已经在多个场合重申过，印度支持在包括南海在内的国际水域的自由航行权，支持与国际法规定相一致的通行及自由开展商务活动的权利，支持以和平手段解决海事争端。这些原则应当被所有国家所遵循”。^③其中，“和平解决争端与航行自由”是印度最为强调的，也是其介入南海问题的依据，即：尽管不是南海国家，但印度拥有在南海的自由航行权和开采权。

于是，东南亚国家成为印度大周边外交的主要目标对象，越南在其中拥有最重要的地位，很大程度上源于两国在南海油气资源上的合作。2011年10月12日，越南国家主席张晋创访问印度，商议加大投资以及在石油和天然气领域的合作。随后，越南石油和印度石油天然气公司签署了油气领域的合作协议，并计划共同开发位于南沙群岛的编号为127和128的两个油气田区块，印度石油天然气公司获得越南方面在当地进行勘探的所谓“许可”。印度外交部声称，由于越南已经根据1982年的《联合国海洋法公约》对第127号和128号油气田做出“主权声明”，因此印度石油天然气公司根据该文件，决定与越南方面进行油气开发的合作。印度石油天然气公司还将与越南石油公司、英国石油公司和挪威国家石油公司签订产品分成合同，印度的份额为45%。这将是印度政府海外最大的投资项目，达2.28亿美元。^④

^① David Scott, "India's 'Extended Neighbourhood' Concept: Power Projection for a Rising Power," *India Review*, Vol. 8, No. 2, 2009, pp. 107-143.

^② C. Raja Mohan, "India & Its Extended Neighbourhood," *The Hindu*, August 6, 2000.

^③ Ministry of Foreign Affairs of India, "South China Sea Dispute," December 8, 2013, <http://www.mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/22665>.

^④ 胡潇文：《2007年以来的越南与印度关系：发展及特点》，载《东南亚南亚研究》2012年第3期，第21-22页。

2013年7月10—12日，越南外长范平明（Pham Binh Minh）访问印度并会见了印度外交部长胡尔希德（Shri Salman Khurshid）。双方举行了第15次联合委员会会议，印度不仅承诺为越南提供用于基础建设的信用贷款，还提供价值1亿美元的国防采购贷款额度，这在印度外交史上是罕见的。在会后的媒体见面会上，越南再次强调对印度“东向”政策的支持，希望印度在亚太地区发挥更大的作用。同时，双方就南海和东海问题进行了讨论，一致认为联合国法律所规定的公海航行自由不容侵犯。^① 印度和平与冲突研究所（IPCS）研究人员潘达（Rajaram Panda）认为，这是印度在向外界传达其将继续介入并参与越南中部海上富庆盆地（Phu Khanh Basin）勘探与开发的信息。^②

随后，越共中央总书记阮富仲于2013年11月访问印度，双方签署了联合声明及8份谅解备忘录。印度再次强调越南是印度实施东向战略的重要支柱，双方重申了不久前所达成的各种协议，并承诺在防务领域强化合作。在南海问题上，印越联合声明特别强调，南海航行自由权不应受到阻碍，希望有更多的国家承诺遵守并执行《南海各方行为宣言》，双方将在保证航线安全、海事安全和打击海盗等方面进行合作。^③ 更重要的是，印越再次签订了在南海地区的石油开采协议。根据协议，越南将向印度提供南海上的7个石油区块用于勘探和开采，包括3个独立开采区块。石油勘探备忘录有效期为3年，但具体位置并未对外公布。据媒体报道，越南提供给区块为第17、41、43、10、11—1、102和106/10区块。据称这些区块不在越中争议海域内。印度外交部发言人常普里尼特·考尔称，印度石油天然气公司早在1988年就参

^① Ministry of Foreign Affairs of India, “Transcript of Joint Media Interaction by External Affairs Minister and Foreign Minister of Vietnam,” July 11, 2013, <http://mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/21938/>.

^② Rajaram Panda, “India & Vietnam: Defence Cooperation, Economic Ties and a Strategic Partnership,” Institute of Peace and Conflict Studies, August 9, 2013, <http://www.ipcs.org/article/india/ipcs-special-commentary-india-vietnam-defence-cooperation-economic-ties-and-4080.html>.

^③ 《越南与印度发表联合声明（全文）》，人民网（越南），2013年11月21日，<http://cn.nhandan.org.vn/documentation/item/1446001-越南与印度发表联合声明（全文）.html>；Ministry of Foreign Affairs of India, *Joint Statement on the Occasion of the State Visit of the General Secretary of the Communist Party of Vietnam to India*, November 20, 2013, <http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/22510>。越南人民报网将“南海”误译为“东海”，笔者注。

与南海石油开采活动；印度一再重申，印度与越南在南海进行的油气开采项目纯粹出于商业目的而不带任何政治诉求。^①

尽管如此，印度在中越南海纷争凸显之际介入南海事务无疑是不明智的，印度国有石油公司一度由于“技术原因”和勘探失败退出南海 128 号油气区块勘探，但在越南方面不断的劝说下还是继续坚持了南海的油气开发。从印度与越南的交往过程中，可以发现印度在南海问题上的立场除了在坚持所谓的航行自由原则外，对介入南海油气开发是存在疑虑的，既有开发海外油气资源满足印度国内油气需求的现实考虑，又在获取油气资源和尽量避免直接与中方立场相冲突的两端摇摆。

除了与越南在南海问题上有交集外，印度还与另外一个南海声索方菲律宾有交集。2013 年 10 月，印度外交部长访问菲律宾，双方在联合声明中再次表达了要在南海地区自由航行的权利及在国际法框架下和平解决的南海纷争的意愿。^②

除此之外，印度与东南亚国家还持续进行了多年的海事合作，包括军舰访问和军事培训。除了常规的每年一次的“米兰”联合军演外，印度还不断加强其他非常规军演。2012 年 9 月至 2013 年 3 月，印度海军高帆训练舰（*Ins Sudarshini*）在东南亚国家海域进行了为期 6 个月的航行，从印度南部港口科钦（*Kochi*）出发，先后途经并访问了印尼巴厘岛的巴东（*Padang*）、苏拉威西岛东北部港口万鸦老（*Manado*）、文莱的麻拉港（*Port Muara*）、菲律宾的宿务（*Cebu*）及首都马尼拉、越南岘港、柬埔寨的西哈努克城（*Sihanoukville*）、泰国曼谷、新加坡、马来西亚巴生港（*Port Klang*）和缅甸的实兑，共计对 9 个国家 11 个港口进行了访问，该次航行由印度国防部和外交部联合组织，印度称该“历史性航行”将加强印度与东南亚各国的友好关系，促进印度与东盟国家的经贸和文化连接。^③ 2013 年 5 月 4 日起，由印度东部舰队司令阿基特—库马尔（*Ajit Kumar*）少将领导的小型舰队先后访问了马来西亚巴生港、

^① Ministry of Foreign Affairs of India, “South China Sea Dispute”.

^② Ministry of Foreign Affairs of India, *Joint Statement on 2nd India-Philippines Joint Commission on Bilateral Cooperation*, October 21, 2013, <http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/22362>.

^③ “INS Sudarshini, Set Sail from Kochi for a Historical Odyssey of Six Month Voyage to Commemorate Indian Association with ASEAN Countries,” *Indian Navy*, September 15, 2013, <http://indiannavy.nic.in/node/1551>.

越南仙沙港（Tien Sa Port）和菲律宾马尼拉港，于6月末返回印度。^① 在为期4天的对马来西亚访问期间，印度海军与马来西亚海军进行了联合军演。^② 在为期5天的对越南访问期间，除了进行文体交流活动之外，印度海军还与越南海军第3海区的官兵在南海海域进行联合海上搜救演习，印度期待今后与越南海军有更高水平的联合演练。

二、从大周边外交到印太战略

显然，印度大周边框架下的行动往往与中国的利益诉求相碰撞。从地缘政治角度看，中国也是印度大周边的战略范围，但两国长期存在的历史问题和疑虑使得印度的大周边外交具有明显的制衡中国倾向。正是在这一背景下，对印太地区的强调可使印度构建更广阔的行动范围和话语空间。

2013年是中印关系长足发展的一年。两国总理实现了年内互访，有评论认为中印两国正在从“共创和平共处五项原则”向“建立面向和平与繁荣的战略合作伙伴关系”的方向发展，这将有力地推动两国逐步建立新型大国关系。在国际范围内有一定的示范作用。^③ 同时，2013年中印恢复了暂停5年之久的联合军演，军事互信逐步恢复。但双方在互访时始终没有提过南海问题。2013年5月李克强总理访问印度后中印发表的联合声明中提到了“切实维护国际航道安全和航行自由”^④，但这一表述既可以理解为指代印度洋，也可以理解为指代南海。2013年10月印度总理辛格访问中国，旨在改善中印关系，在议程中也没有把南海问题作为一个重点，双方随后发表的联合声明中并未提及海洋问题。^⑤ 但在辛格到达北京之前，印度外长接受香港《南华早

^① “Four Indian Naval Ships Visit Da Nang,” *Tuoitrenews*, May 6, 2013, <http://tuoitrenews.vn/politics/10355/four-indian-naval-ships-visit-da-nang>.

^② “Indian Warships Makes Port Calls in South-East Asian Nations,” *India Times*, May 26, 2013, articles.economictimes.indiatimes.com/2013-05-26/news/39538285_1_port-call-south-china-sea-malaysia.

^③ 《中印总理年内实现互访具有标志性意义》，人民网，2013年10月23日，<http://world.people.com.cn/n/2013/1023/c1002-23299361.html>。

^④ 《中华人民共和国和印度共和国联合声明》，新华网，2013年5月20日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/20/c_115839518.htm。

^⑤ 《中印战略合作伙伴关系未来发展愿景的联合声明》，人民网，2013年10月23日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1023/c1001-23305807.html>。

报》的采访，表达了对南海问题的一种较为缓和的态度，称“中菲海域纠纷是两国双边事务，印度不会干预”。^①这一言论与中国一贯主张的通过双边谈判解决南海问题的立场相符，但却与印度一贯声称的遵循国际法多边解决的立场相悖，更与同月辛格在东亚峰会上的发言相矛盾。与此同时，在辛格访问北京期间，印度外长胡尔希德展开了他的菲律宾之行，并在与菲律宾签署的联合声明中，使用了“西菲律宾海（West Philippine Sea）”指代南海有争议海域，^②被认为打破了印度以往使用“南海”一词安抚中国的做法。但胡尔希德坚称自己已经“清楚地表达，印度支持《联合国海洋法公约》作为解决南海问题的出发点，支持菲律宾通过国际仲裁解决南海争端。”^③

印度在南海问题上有意无意的摇摆立场体现了其在南海问题上大战略的缺失，大周边表述只能为印度的南海行为带来外交性解释，但却难以实现实质性进展，且激发了同中国的矛盾，这并不符合印度长远的战略利益。印度发现，依靠大周边的战略术语不足以表达印度作为一个大国的利益诉求。大约自2007年以后，印度开始频繁使用“印太地区”概念以替换“大周边”的表述。可以认为，这是继“大周边”之后更具战略意义的表述，它把印度从既有的大周边外交表述扩展至多国认可的印太概念，宏观上强化了印度的战略主动性。印太地区的概念早在20世纪30年代就已提出，但作为一个学术概念则是由印度学者首先使用。2007年，印度学者格普利特·库拉纳（Gurpreet S. Khurana）在《战略分析》杂志发表的《海上通道安全：印度—日本合作的前景》一文被认为是印度学术界正式使用这一概念的标志。2011年11月，澳大利亚洛伊国际政策研究所、美国传统基金会与印度观察家研究基金会联合发表题为《共同的目标与趋同的利益：美澳印在印太地区的合作计划》的研究报告，建议美澳印举行三边对话，推动在印太地区建立有助于经济政治稳定、安全、自由开放贸易及民主治理的秩序。该报告的出炉在一定程度上标

^① 《中菲海事纠纷 印度左右逢源》，载《南华早报》，2013年10月23日，<http://www.nanzao.com/sc/international/14997/zhong-fei-hai-shi-jiu-fen-yin-du-zuo-you-feng-yuan>。

^② Ministry of Foreign Affairs of India, *Joint Statement on 2nd India-Philippines Joint Commission on Bilateral Cooperation*.

^③ Zachary Keck, "Is India Playing a Double Game in the South China Sea?" *The Diplomat*, October 25, 2013, <http://thediplomat.com/2013/10/is-india-playing-a-double-game-in-south-china-sea/>.

志着印太概念获得三国学界普遍认可。^①近年来,作为一个政策术语,印太概念开始在包括澳大利亚、美国、印度和日本等国的官方场合使用,印度和澳大利亚更对这一概念进行多次推广。洛伊国际政策研究所资深研究员梅卡福(Rory Medcalf)表示:“近年来,印太地区依次被多次运用于美国、澳大利亚和印度的官方文件中,这是因为这三个国家地处两洋,这样的表述符合三国的天然利益。”^②印度战略家拉贾·莫汉也指出:“印太地区包含从印度洋到中西部太平洋的广袤水域,随着中印在全球战略中占据越来越重要的地位,具有地缘政治重要性的印太地区一词开始逐步被使用。”^③

尽管多国学者对印太地区做了自己的界定,但其具体指向范围尚无定论,可以确定的是,这个概念的兴起包含更多的地缘政治内涵,即把印度、日本、澳大利亚等国及其周边区域纳入亚洲的战略关切,弱化以往亚太概念下中国的主体性地位。

就南海问题而言,印度使用印太地区概念是试图向外界传达这样的信息:印度的战略重点虽然在印度洋地区,但印度洋利益的维护涉及印度洋—太平洋的连接区域,即东印度洋和西太平洋的连接区域,该区域是印度的利益关切,位于其中的南海当然也被纳入其利益圈。另一方面,印太地区概念的使用也体现了印度长期以来对中国崛起的不安,想借助外力对中国进行力量平衡,莫汉撰文称:“中国在南海地区占主导,并开始不断在印度洋地区现身,印度必须在印太地区与美日澳等合作以抗衡中国。”^④

从大周边到印太地区,印度不断调整其外交术语和战略维度,试图为其介入南海问题创造更多的“合理性”及战略支撑。一开始,印度在大周边话语下注重加强同南海周边国家特别是越南的联系,持续介入南海问题,但引起中国的不满,加剧了地缘争端;近年来,印度开始经营“印太”概念,更多地吧南海问题纳入到更大的战略框架下,并不断争取美澳日的支持,逐渐

^① 赵青海:《“印太”概念及其对中国的含义》,载《现代国际关系》2013年第7期,第15页。

^② Rory Medcalf, “A Term Whose Time Has Come: The Indo-Pacific,” *The Diplomat*, December 4, 2012, <http://thediplomat.com/2012/12/a-term-whose-time-has-come-the-indo-pacific/>.

^③ C. Raja Mohan, *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

^④ Vivek Mishra, “India and the Rise of the Indo-Pacific,” *The Diplomat*, September 30, 2013, <http://thediplomat.com/2013/09/india-and-the-rise-of-the-indo-pacific/>.

发生从策略到战略的提升，重塑其在南海地区的存在。

随着印度开始将其战略重心转向印度洋地区，同时在大周边外交处于相对被动的处境下，印度逐步转向印太战略，通过连接两洋区域，为印度的南海行为寻找战略方向。2013年印度外长在第六届消费者权益团体（Consumer Unity & Trust Society）年会上的讲话就清楚地表明：“经济的发展使我们的周边不断扩大，从伊朗到阿富汗，从中国到东盟，现在不仅包含东盟，更包括了太平洋地区，故我们已经开始使用印太地区一词”。^①

印度通过在印太海域进行战略部署、升级军备和参与国际机制等方式，重新布局其在南海的力量投射，这首先表现为印日关系的迅速升温。2013年5月27—30日，印度总理辛格对日本进行正式访问，双方强调要深入加强战略伙伴关系，再次强调在国际海洋法框架下自由航行和自由开展商业活动的权利。^②在访日期间的一次演说中，辛格指出印度“东向政策开始的时候是以经济为主导，发展到现在具备了战略意义，印度在政治上已经与东盟国家紧密相连。”他还指出，考虑到印度对中东石油的依赖，确保海上路线的开放与自由至关重要。^③值得注意的是，辛格的日本之行距离印中两国在拉达克的紧张对峙不过6周，距离中国总理李克强结束对印访问仅仅一周。舆论普遍认为这是在向中国发出强有力的信息，表现出对暂时平息的边界局势及对中国发展的担忧。同年12月，在日本天皇访印之际，印度向其表达了希望建立一个更加广泛的亚洲的愿望，并表示印度更乐于使用“印太地区”一词，希望未来的亚洲建设能够包含澳大利亚、日本和美国等国的力量。^④2013年12月21日，日本海上自卫队与印度海军在印度南部第二大城市金奈市的近海

^① Ministry of Foreign Affairs of India, “External Affairs Minister’s Speech at the 6th CUTS Anniversary Lecture on ‘India’s Economic Integration with Asia’,” August 13, 2013, <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/22153/>.

^② Ministry of Foreign Affairs of India, *Joint Statement on Prime Minister’s Visit to Japan: Strengthening the Strategic and Global Partnership between India and Japan beyond the 60th Anniversary of Diplomatic Relations*, May 28, 2013, <http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/21755/>.

^③ Ministry of Foreign Affairs of India, “Prime Minister’s Address to Japan-India Association, Japan-India Parliamentary Friendship League and International Friendship Exchange Council,” May 28, 2013, <http://pmindia.nic.in/speech-details.php?nodeid=1319>.

^④ Sreeram Chaulia, “Chrysanthemum Diplomacy: Japanese Emperor Returns to India,” Ministry of Foreign Affairs of India, December 2, 2013, <http://www.mea.gov.in/articles-in-foreign-media.htm?dtl/22552/>.

举行联合军事演习，比 2012 年的第一次军演更加注重实战，旨在确保海上航路安全和提高战术方面的技能。^①

其次，印度积极拉拢澳大利亚试图共同推广印太概念。2011 年，澳大利亚国防部长史密斯（Stephen Smith）造访印度并与印度防长安东尼会面时明确表示：“澳大利亚和印度都一致认为，海域争端问题不应一直以中国为中心来讨论，因为其他国家和组织也面临同样的问题。”^② 印度和澳大利亚都不是南海地区国家，在南海政策上都同样存在模糊性，故印太框架更能为两国提供较为实际的战略性选择，两国在印太问题上的默契度最高。

第三，印度在印美互动中保持相对中立的态度。尽管印太概念偏重于美国，但印度希望保持独立的行动能力，因此双边互动中并不直接涉及南海问题，仅在海军合作方面有所讨论。2013 年 5 月，美日海军官员前往印度就联合演习展开磋商，但印度方面认为鉴于中方对联合演习较敏感，应改为美印或日印的双边演习，最终决定撤出关岛演习。^③ 印美间定期的代号为“马拉巴尔”（MALABAR）常规海军联合军演因 2007 年时有澳、新、日、美参加而引起中国不满，此后印度降低了其他各方参与演习的规模。尽管声称规模削减主要出于预算考虑，但有观察家认为，这更多是为了缓解中国的疑虑。^④

三、印太战略下印度在南海地区的战略性部署

尽管政策尚存在摇摆、战略尚在形成过程之中，印度成为“有声有色”大国的战略和新近推出的“印太”表述有着自己确定的战略部署。可以认为，在东向政策的总体框架下，印度正从大周边表述转向印太概念。进入 2013 年后，印度在印太地区逐步展开其战略性部署，从安达曼尼科巴群岛（Nicobar

^① 《日自卫队印度海军印度洋首次联合训练》，新华网，2013 年 12 月 23 日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-12/23/c_125898387.htm。

^② “India, Australia Discuss South China Sea Issue,” *India Times*, December 8, 2011, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2011-12-08/news/30490426_1_maritime-disputes-south-china-sea-territorial-disputes。

^③ 《印度因怕中国担忧撤出与美日联合海上军演》，凤凰网，2013 年 5 月 23 日，http://news.ifeng.com/world/detail_2013_05/13/25233739_0.shtml。

^④ Ajai Shukla, “India Balances Military Exercises with US and China,” *Business Standard*, November 6, 2013.

Islands)的升级与东盟国家的舰船访问及联合军演,印度介入南海问题的战略和策略都朝着更加完善的方向发展,具体体现为以下三个方面:

(一) 加快军事基地建设与升级海军军备

印度的印太战略就是要将印度传统的势力范围由印度洋地区扩展到太平洋地区,特别是印度洋和太平洋的连接地区,印度认为实施该战略的关键是海军。虽然拥有印度洋地区最强大的海军力量,但印度仍认为需要进一步加强。2013年11月16日,印度第二艘航母“维克拉马蒂亚”号正式由俄罗斯交付,尽管已经延迟了5年,但仍极大地提升了印度的信心。印度国防部长安东尼在航母交接仪式的致辞中表示,“第二艘航母的启动无疑会大幅度提高印度海军的整体实力及远洋能力。”^①印度海军前参谋长苏希尔·辛格(Sushil K. Singh)也认为,新航母的交付将改变区域内的战略布局,而这也必将引起中国的注意,因为中国在印度洋有重要的能源利益。^②该航母驶回印度后,停靠在位于印度加尔瓦尔港(Karwar)的卡达姆巴海军基地(Kadamba Naval Bas)。^③如果印度将该航母战斗群部署在靠近马六甲海峡的印度东部舰队,就意味着印度具备了对南海区域的干预和打击能力。

为配合其“三位一体”核力量的建立,印度陆续向俄罗斯租用核潜艇,其中第一艘查克拉(INS Chakra)号已于2012年4月部署。尽管可能存在质量问题,其引进仍将大大加强印度海军的深海作战能力;^④因此,印度于2013年10月决定租借第二艘。^⑤印度目前正在测试其国产核潜艇“歼敌者”(INS Arihant)号,预计将在2014年底完成所有测试并正式巡航。印度海军参谋长维尔马上将(Nirmal Verma)表示,一旦“歼敌者”号核潜艇出海进行“威慑

^① “Navy’s Largest Ship INS Vikramaditya Commissioned,” *Indian Navy*, November 26, 2013, <http://www.indiannavy.nic.in/press-release/navys-largest-ship-ins-vikramaditya-commissioned>.

^② Sushil K. Singh, “INS Vikramaditya Will Create Waves for India,” *Hindustan Times*, January 9, 2014.

^③ Stanley Pinto, “Navy’s Warhorse INS Vikramaditya Berths at Home Base in Karwar,” *Times of India*, January 9, 2014.

^④ “Nuclear-powered Submarine INS Chakra Inducted into Navy,” *Indian Express*, April 4, 2012, <http://archive.indianexpress.com/news/nuclearpowered-submarine-ins-chakra-inducted-into-navy/932455/>.

^⑤ Rajat Pandit, “India Likely to Acquire Another Nuclear-powered Submarine from Russia on Lease,” *Times of India*, October 21, 2013, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-10-21/india/43249261_1_ins-chakra-nerpa-ins-arihant.

性巡逻”，就标志着印度的“三位一体”核打击力量准备就绪。^①

除了增加军备外，印度加强军事力量的另一动作是加快军事基地建设。早在 2012 年 7 月，位于安达曼尼科巴群岛坎贝尔湾（Campbell Bay）的巴阿兹海军航空站（INS Baaz）就已经正式启用，成为印度海军最南端的海军站。正如印度海军参谋长维尔马上将所指出的，巴阿兹海军航空站战略意义极为重要，它不仅使得印度在孟加拉湾占据了有利的地理位置，还成为印度面向东南亚和东亚的窗口，可利用商船向东南亚地区输送战略物资。^② 为了加强该战略要塞的能力，印度从 2013 年起开始扩建机场，^③ 预计到 2016 年实现升级配置。^④ 升级完成后，印度在尼科巴群岛就完成了系统的战略部署，它将“以坐落于布莱尔港的安达曼—尼科巴司令部（简称东方海军司令部）为轴心，以安达曼岛、尼科巴群岛及坎贝尔湾为侧翼，配合不断推进的海上联合演习，以及逐步深入的与泰国、印尼、越南等东南亚国家海军交流，实现与东南亚国家的深入合作”。^⑤ 印度海军认为通过巴阿兹海军航空站的开启及该基地的升级改造，将使印度有力掌控印度洋通往马六甲海峡及东南亚和东北亚国家的战略要道。同时，为强化对孟加拉湾及东印度洋海域的控制，印度政府正式将东方海军司令部的指挥权交给海军，结束此前由空军、陆军和海军军官轮流指挥的做法。

（二）增加海军军费

印度对海军投入的增加可从国防预算中得到印证。2013 年，印度海军预算增长 28%，大大高于印度当年国防预算 12% 的增长（见表 1）。事实上，自 2010 以来，印度海军的预算增长率一直高于印度国防预算整体增长率，印度海军预算在国防预算中的比例约为 20%。

^① 《印度首艘国产核潜艇将试航 组建三位一体核力量》，新华网，2012 年 1 月 4 日，http://news.xinhuanet.com/mil/2012-01/04/c_122530271.htm。

^② “New Naval Air Station ‘INS Baaz’ Commissioned by CNS,” *Indian Navy*, March 1, 2013, <http://indiannavy.nic.in/press-release/new-naval-air-station-ins-baaz-commissioned-cns-0>。

^③ 《印扩建坎贝尔湾军事基地 加强监视马六甲海峡》，新华网，2012 年 7 月 11 日，news.xinhuanet.com/world/2012-07/11/c_123396080.htm。

^④ Balram Singh, “INS Baaz Extension Work in Progress,” *The Echo of India*, July 17, 2013, <http://echoofindia.com/campbell-bay-ins-baaz-extension-work-progress-33706>。

^⑤ “New Naval Air Station ‘INS Baaz’ Commissioned by CNS”。

表 1: 印度海军预算支出, 2010—2013 (单位: 千万卢比)

部门	2010—2011 实际支出	2011—2012 实际支出	2012—2013 实际支出	2013—2014 预算
海军	27119.20	31115.32	29593.53	36343.46
增长±%	-	14.7%	-4.8%	22.8%
国防预算总额	154116.71	170913.28	181775.78	203672.12
增长±%	-	10.9%	-6.3%	12%
海军占国防 预算比例	17.6%	18.2%	16.3%	17.8%

资料来源: Ministry of Defence India, “Budget and Accounts,” <https://mod.nic.in/forms/Mainlinks.aspx?lid=1584&Id=56>。

但需要指出的是, 印度政府对拨付的资金有严格的限制, 资金预算已签订的合同设定, 只有在旧合同完成并付款后才能签署新合同。由于印度海军航母交付在 2012 年被严重拖延, 因此占据预算重头的航母经费是顺延下来的, 这意味着在 2013 年交付了航母费用后, 印度海军实际的可支配经费大幅缩水。^①

另外, 印度国防部五年扩军计划之一是海军扩张计划。根据计划, 印度海军的兵力规模将扩大近 7%。印度媒体援引国防部消息说, 扩军计划的重点是应对中国的威胁。^②

(三) 积极参与南海问题相关的国际机制

在自身能力的构建之外, 印度还充分利用国际机制、运用印太地区概念来表达自身的南海诉求, 除寻求东盟国家更多的支持外, 还引入了美澳日等力量。

2012 年, 印度总理辛格在印度—东盟峰会讲话中称: “我们认为印度与东盟国家的关系不仅仅是邻里或经济伙伴, 更是维持亚洲地区和印太地区和

^① Laxman Kumar Behera, “Indian Defence Budget 2013-14,” *Defence Review Asia*, May 6, 2013, <http://www.defencereviewasia.com/articles/216/Indian-Defence-Budget-2013-14>.

^② Pandit, “India Likely to Acquire Another Nuclear-powered Submarine from Russia on Lease”.

平与安全、繁荣与发展的重要因素。”^① 2012年12月，印度—东盟纪念峰会在印度首都新德里举行。峰会发表的声明宣布，印度与东盟升级为“战略伙伴”关系。^② 海上安全和自由贸易是此次峰会的亮点，印度和东盟承诺在政治和安全等若干领域里进行更为密切的合作，包括保证更大的海上通道航行自由，即确保在附近海域的自由贸易。印度前外交部长以及知名人士小组的共同主席希亚姆·萨兰（Shyam Saran）指出，“本次峰会标志着亚洲出现新的政治、安全 and 经济秩序的转折点，为印度在该地区承担领导作用提供了机会。”^③

2013年的东亚峰会提前引起各国关注，因为部分国家希望将南海议题列为峰会的主要议题，美国总统奥巴马也很早就计划出席东亚峰会并试图通过本次会议促进东盟和中国的“南海行为准则”谈判，重申美国重返亚太政策。会议开幕前中国再次强调了自己的立场，即“域外国家的介入只会使问题复杂化，不利于增进地区国家间的共识和互信”。但日本、越南等国仍利用东亚峰会提出南海问题，印度总理辛格则再次表达了对《南海各方行为宣言》的支持。^④

结束语

综上所述，印度进入新世纪以来介入南海问题的手法正从大周边外交下的策略性介入逐渐转变为印太概念指导下的战略性部署，这必将对中印关系产生重要影响。就中印关系而言，双方最核心的分歧是领土纠纷、军事互信、贸易不平衡、巴基斯坦问题等，南海问题并不在其中。对印度来说，南海问题不涉及其核心利益。尽管以航行自由为口号，但南海问题对印度而言只是

^① “PM’s Opening Statement at Plenary Session of India-ASEAN Commemorative Summit,” Government of India, December 20, 2012, <http://pmindia.nic.in/speech-details.php?nodeid=1259>.

^② 《印度—东盟纪念峰会在新德里举行》，中国驻印度大使馆，2012年12月20日，<http://in.chineseembassy.org/chn/gyyd/t999935.htm>。

^③ 纳伦德拉·考希克：《印度采取行动加强与东盟的战略伙伴关系》，亚太防务论坛，2013年1月17日，<http://apdforum.com/zh/article/rmiap/articles/online/features/2013/01/17/india-asean-sea>。

^④ “PM’s Statement at the 8th East Asia Summit in Brunei Darussalam,” Government of India, October 10, 2013, <http://pmindia.nic.in/speech-details.php?nodeid=1370>。

在东向政策和制衡中国这两个方面有意义。事实上，南海问题在印度外交战略中的优先度不高，这一事实决定了印度进入新世纪以来的相关战略和政策演变。一开始，印度介入南海争端仅仅为了拉拢与中国有矛盾的南海各声索方，以达到对中国施压的目的；但随着印度逐渐发展这一策略不具可持续性，基于策略性介入的大周边外交逐渐被修改并提升为战略性部署的印太战略，通过构建印太战略弧，引入外部力量，分散矛盾。总体而言，印度更多会在南海问题上选择性介入，并可能选择一种模糊性政策以争取左右逢源。

南海问题事关中国核心利益，因此需要高度警惕印度在南海问题上介入形式的变化及其长期影响。但必须指出的是，也不应过于敏感。一方面，中国对印外交的重点是解决领土纠纷、军事互信、贸易不平衡、巴基斯坦问题等，努力争取印度在中国和平发展的过程中维持相对中立的立场，保证中印关系不走向对立和对抗。另一方面，鉴于中印之间存在领土纠纷和印度民间对中国强烈的民族主义情绪，试图使印度出现对华友好的外交格局也需要长期的耐心。基于这一整体格局，任何阻止印度介入南海问题的尝试都可能既不必要，又代价高昂。因此，只要中国抓住中印关系的核心议题并加快推进印度洋战略的实施，印度对南海议题的影响、南海议题对中印关系的影响都将是有限的。

[收稿日期: 2013-01-23]

[修回日期: 2013-02-19]

[责任编辑: 杨立]

新兴大国对 G20 议程的影响^{*}

——兼论中国在议程塑造中的外交作为

刘宏松

【内容提要】自 G20 实现升级转型以来,新兴大国在全球经济治理中获得了与发达国家平等的对话机会。通过参与对话,新兴大国可以影响 G20 议程,进而影响全球经济治理的模式选择和改革方向。G20 议程在多大程度上受到新兴大国的影响?本文以 BRICs/BRICS 峰会宣言、G8 峰会公报和 G20 峰会公报的比较结果为依据,评估了新兴大国对 G20 议程的影响。评估结果表明,在国际金融机构改革议题上,新兴大国对 G20 议程具有相对较强的影响;在消除贫困与发展援助、国际货币体系改革两个议题上对 G20 议程的影响力相对较弱。在其他议题上,没有证据表明新兴大国对 G20 议程具有独立影响。新兴大国之所以在国际金融机构改革议题上具有相对较强的影响,有两个重要原因。其一是美国对国际金融机构改革持支持态度,其二是中国发挥的积极作用。这充分说明,在自身综合实力快速增长和外部条件基本具备的条件下,中国外交有更大的积极作为空间。

【关键词】新兴大国 金砖国家 二十国集团 八国集团 全球治理

【作者简介】刘宏松,上海外国语大学国际关系与外交事务研究院副研究员

【中图分类号】F113.4

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)02-0109-14

^{*} 本文是作者主持的国家社会科学基金青年项目“中国在全球治理中的制度设计行为研究”(11CGJ008)的阶段性成果之一。本研究还得到教育部新世纪优秀人才支持计划和上海外国语大学 2012 年校级重大项目“新时期中国对外战略研究”的资助,特此致谢。

2008年，源于美国华尔街的金融危机爆发并迅速蔓延至全球各地。在此背景下，来自20个全球主要经济体的领导人齐聚美国华盛顿，一致“决心加强合作，共同恢复全球增长，实现世界金融体系必要改革”。^①由此，二十国集团（以下简称G20）由部长级会晤机制升级转型为峰会机制。

自G20实现升级转型以来，新兴大国^②在全球经济治理中获得了与发达国家平等的对话机会。通过参与对话，新兴大国可以影响G20议程，进而影响全球经济治理的模式选择和改革方向。G20议程在多大程度上受到新兴大国的影响？对于这一问题，既有研究尚缺乏系统的探讨。^③本文将通过比较金砖四国/金砖国家（以下简称BRICs/BRICS）峰会宣言、八国集团（以下简称G8）峰会公报和G20峰会公报来评估新兴大国对G20议程的影响，并在此基础上讨论新兴国家在G20机制中发挥影响力的条件。

之所以选择BRICs/BRICS峰会宣言、G8峰会公报、G20峰会公报的比较结果作为评估依据，是因为BRICs/BRICS峰会宣言和G8峰会公报分别体现了新兴国家和发达国家的集体偏好，G20峰会公报则写明了各成员国最终接受的议题及相关治理构想，以恰当方法进行比较，可以观察到哪些议题上新兴国家有效地发挥了影响。关于具体的评估方法，本文将在第二部分进行详细说明。

本文的余下内容分为四个部分。第一部分讨论G20成员积极按照自身偏好塑造G20议程的制度条件和动力；第二部分说明本文采用的评估方法及其原理；第三部分以BRICs/BRICS峰会宣言、G8公报和G20公报的比较结果为依据，评估新兴大国对G20议程的影响；第四部分分析新兴大国在国际金融机构改革议题上成功塑造G20议程的原因；最后，本文在结论部分对研究发现进行了总结。

^① Group of 20, *Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy*, Washington DC, November 15, 2008, <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>.

^② 在本文中，新兴大国和金砖四国/金砖国家所指的对象相同，新兴国家则包括新兴大国以外的其他G20成员国。特此说明。

^③ 既有研究主要探讨了新兴大国崛起对全球治理改革的已有及可能影响。参见黄仁伟：《金砖国家崛起与全球治理体系》，载《当代世界》2011年第5期，第24-27页；韦宗友：《新兴大国群体性崛起与全球治理改革》，载《国际论坛》2011年第2期，第8-14页。

一、G20 成员影响 G20 议程的动力

G20 机制在建立时没有以法律文件作为基础,建立以后达成的国际协议也没有法律约束力,通过的各项《公报》、《宣言》、《声明》和《行动计划》只发挥着方向引导的作用,对成员国不构成国际法律义务;成员国在 G20 会议上做出的国际承诺只是一种保证型的政治承诺,而非契约型的法律承诺。因此,G20 是一项非正式国际机制。^①

作为一种非正式国际机制,G20 不达成有法律约束力的国际协议,采用协商一致的议事规则,G20 成员在讨论过程中可以进行坦率、开放的非正式交流。由于没有常设秘书处,G20 峰会的议题方案由轮值主席国提供,这使轮值主席国可以在议题设置上发挥较大的作用。然而,轮值主席国在设计议题方案上的优先权并不意味着议题设置的权力由轮值主席国独享。G20 机制的非正式性使所有成员都有机会将自身偏好的议题纳入会议议程。在非正式的制度安排下,各成员可以在对话过程中根据自身偏好提出讨论某项议题的倡议,如果其倡议得到部分成员国的支持和响应,该议题就会被纳入 G20 会议议程。

非正式性构成了 G20 成员发起议程设置的制度条件,G20 机制在全球经济治理中的领导作用(leadership role)则为各成员国影响 G20 议程提供了动力。凝聚政治共识是 G20 机制在全球经济治理中发挥领导作用的主要方式。尽管各成员在 G20 会议上达成的国际协议不具有法律约束力,但这些协议并非没有实质性作用。它们凝聚了 G20 成员的政治共识,在后续行动中,各国可能会在国际货币基金组织(IMF)、世界银行、世界贸易组织(WTO)、联合国、国际劳工组织(ILO)、金融稳定理事会(FSB)、经济合作与发展组织(OECD)等国际组织平台上将政治共识付诸实施,执行各成员在 G20 会议上达成的协议。^② 这些国际组织是 G20 重要成果的落实者和执行者。例

^① 正式国际机制与非正式国际机制的本质区别在于:前者具有正式的国际法律地位,其成员国之间建立了契约型的合作关系;后者不具有正式的国际法律地位,其成员国之间建立的是保证型的合作关系。参见刘宏松:《正式与非正式国际机制的概念辨析》,载《欧洲研究》2009年第3期,第91-106页。

^② 参见朱杰进:《非正式性与 G20 机制未来发展》,载《现代国际关系》2011年第2期,第41-46页;李晓、冯永琦:《国际货币体系改革的集体行动与二十国集团的作用》,载《世界经济与政治》2012年第2期,第119-145页。

如, IMF 负责开展 G20 宏观经济政策相互评估并落实关于 G20 推动的 IMF 份额和治理改革一揽子方案; 金融稳定理事会负责推进 G20 峰会决定的金融监管领域各项重要举措; WTO 和 OECD 负责研究贸易问题, 包括大宗商品价格波动和全球价值链体系, 并监督落实 G20 成员遵守反对贸易保护主义情况; 国际劳工组织负责提供全球就业形势和有关政策建议, 为 G20 历届峰会都沿用的“增长和就业”主题提供技术支持。^① 如果各成员在 G20 会议上达成的协议得到执行, 全球经济治理将按照 G20 机制确定的方向进行改革。对于特定成员国而言, 如果能够按照自身偏好塑造 G20 议程, 全球经济治理改革就可能以符合其偏好的方式推进; 反之, 如果某个 G20 成员未能按照自身偏好塑造 G20 议程, 就会失去影响全球经济治理改革的机会。因此, G20 成员都会积极按照自身偏好塑造 G20 议程, 以求全球经济治理改革以符合其偏好的方式推进。

由于 G20 成员积极按照自身偏好塑造 G20 议程, 再加上各成员偏好存在或大或小的差异, G20 峰会讨论的议题呈现出不断扩展之势(详见表 1)。议题的扩展以及围绕各个议题达成的政治共识是 G20 成员塑造议程的努力相互作用的结果。在这一过程中, 新兴大国在多大程度上塑造了 G20 议程? 这是一个有待解答的问题。

表 1: 历届 G20 峰会的主要议题

	时间	地点	主要议题
第一次峰会	2008.11	美国 华盛顿	评估国际社会在应对金融危机方面取得的进展, 讨论金融危机产生的原因, 共商促进全球经济发展的举措, 反对贸易保护主义, 加强国际金融监管等。
第二次峰会	2009.4	英国 伦敦	如何摆脱金融危机, 使经济尽快复苏; 加强国际金融监管, 防止危机再次发生; 反对贸易保护主义, 改革国际金融机构等。

(转下页)

^① 金中夏等:《基于 G20 视角的我国国际经济金融战略问题研究(终审稿)》, 中国金融四十人论坛(CF20)课题报告, 2013 年 9 月, 第 12 页, <http://www.cf40.org.cn/uploads/PDF/20139163.pdf>。

(续表 1)

第三次峰会	2009.9	美国匹兹堡	推动世界经济复苏、加强宏观经济政策协调；加强国际金融监管，推动国际金融机构和国际货币体系改革；推动多哈回合谈判，加强发展援助；确保能源安全，应对气候变化等。
第四次峰会	2010.6	加拿大多伦多	促进经济可持续与平衡增长，加强宏观经济政策协调；加强国际金融监管，推动国际金融机构和国际货币体系改革；促进全球贸易增长，加强发展援助；确保能源安全，应对气候变化等。
第五次峰会	2010.11	韩国首尔	加强宏观经济政策协调，改革国际金融机构和国际货币体系；建设全球金融安全网和多边贸易体制；加强发展援助，确保能源安全，应对气候变化等。
第六次峰会	2011.11	法国戛纳	“强劲、可持续和平衡增长框架”、国际金融监管改革，国际货币体系改革；贸易、发展和流动性过剩问题；能源安全和气候变化等问题。
第七次峰会	2012.6	墨西哥洛斯卡沃斯	加强宏观经济政策协调，强化国际金融监管体系，改革国际货币体系；贸易、发展和流动性过剩问题；能源安全、气候变化、粮食安全和大宗商品价格波动等问题。
第八次峰会	2013.9	俄罗斯圣彼得堡	宏观经济政策协调、国际金融监管改革、国际货币体系改革问题；贸易、发展、能源安全和气候变化问题；打击逃税和避税、反洗钱国际合作等问题。

资料来源：笔者根据相关新闻报道整理。

二、对评估方法的说明

G20 成员有按照自身偏好塑造 G20 议程的积极性。从理论上说，所有 G20 成员都可以对 G20 议程施加影响。但在多边谈判或对话进程中，单个国家往往势单力薄，很难在议程设置上发挥实质性影响。通常的情况是：国家借助

正式或非正式集团的集体力量对多边机制的议程施加影响。^①

G8 和 BRICs/BRICS 是 G20 机制中的两大集团，它们分别是由发达国家和新兴大国构成的非正式集团。^② 除 G8 成员和 BRICs/BRICS 成员外，G20 成员还包括韩国、印度尼西亚、澳大利亚、土耳其、沙特阿拉伯、阿根廷、墨西哥和欧盟。由于欧盟的偏好主要受其核心成员国影响，而欧盟的核心成员国英国、法国和德国均为 G20 的发达国家成员（G8 成员），所以本文对欧盟影响 G20 议程的情况不做讨论。就 G8 和 BRICs/BRICS 以外的 G20 成员国而言，由于没有以集团方式参与议程设置竞争，其对新兴国家塑造议程的集体行动起到的推动或制约作用十分有限。因此，本文对这些国家在 G20 议程设置中的作用也不做讨论。

在评估工作中，本文的关注焦点集中于 G8 和 BRICs/BRICS。作这一处理的原因是：BRICs/BRICS 塑造 G20 议程的行动可能受到 G8 的推动或制约，在讨论 G20 议程与 BRICs/BRICS 偏好的一致性是否由 BRICs/BRICS 的塑造行动所导致时，必须考虑 G8 在议程设置过程中发挥的作用。如果某项 G20 议程体现了 BRICs/BRICS 和 G8 成员的共同偏好，则没有证据表明 BRICs/BRICS 成功按照其集体偏好塑造了 G20 议程，而这一结果很可能是由 BRICs/BRICS 和 G8 成员共同努力导致。如果 G20 议程体现了 BRICs/BRICS 的偏好，而没有体现 G8 成员的偏好，则说明 BRICs/BRICS 成功按照自身偏好塑造了 G20 议程。

根据上述思路，本文将对 BRICs/BRICS 峰会宣言、G8 峰会公报和 G20 峰会公报进行比较，并在比较的基础上评估新兴大国对 G20 议程的影响。如前文所述，选择这些政策文本进行比较，是因为 BRICs/BRICS 峰会宣言和 G8 峰会公报分别体现了新兴大国和发达国家的集体偏好，通过观察 G20 峰会公报内容与 BRICs/BRICS 峰会宣言和 G8 峰会公报内容的相似度，可以发现新兴大国在哪些议题上以及在多大程度上没有依靠发达国家的助力将其集体偏

^① See Amrita Narlikar, *International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT & WTO*, London: Routledge, 2003.

^② 俄罗斯既是 G8 成员，也是 BRICs/BRICS 成员，但俄罗斯在 G8 会议上不参与非安全类议题的讨论。这意味着俄罗斯无法借助 G8 的集体力量对全球经济治理领域的 G20 议程施加影响。在非安全类议题上，G8 峰会公报体现的是俄罗斯以外的七个发达国家的集体偏好。

好引入 G20 议程。

本文的评估工作分四步进行。第一步是从 BRICs/BRICS 峰会宣言和 G8 峰会公报中整理出所有非安全类议题。将议题范围限定于非安全类议题是因为 G20 机制不涉及安全类议题，这类议题没有进入 G20 议程，是由 G20 本身的性质所决定，并不能说明 BRICs/BRICS 塑造议程的行动无效。第二步是从 BRICs/BRICS 峰会宣言和 G8 峰会公报中找出 BRICs/BRICS 和 G8 成员在各个非安全类议题上的立场。第三步是将 BRICs/BRICS 和 G8 成员在各个议题上的立场与 G20 峰会报告中的相关表述相比较，并区分出六种情况：支持 G8 立场、完全支持 BRICs/BRICS 立场、部分支持 BRICs/BRICS 立场、支持 G8 与 BRICs/BRICS 的共同立场、未表明立场或中立、综合 G8 和 BRICs/BRICS 立场。需要说明的是，支持 G8 立场没有细分为完全支持和部分支持。不作细分的原因在于：本文的目的是评估新兴大国对 G20 议程的影响，没有必要针对 G8 立场的受支持程度进行细分。第四步是整理出历年 G20 峰会宣言中完全支持 BRICs/BRICS 立场和部分支持 BRICs/BRICS 立场的议题，并据此推断新兴大国在相关议题上的影响力。

三、评估新兴大国对 G20 议程的影响

G20 升级转型后的第一届峰会于 2008 年 11 月 15—16 日在美国华盛顿举行，迄今为止已举行了 8 届峰会。由于前两届 G20 峰会（华盛顿峰会和伦敦峰会）召开时，BRICs/BRICS 峰会机制尚未启动，本文不将其列入考察范围。同样，本文考察的 G8 峰会也限于 BRICs/BRICS 领导人峰会机制启动后的历届峰会。第一届金砖四国峰会是于 2009 年 6 月 16 日在俄罗斯叶卡捷琳堡举行的，此后 BRICs/BRICS 每年举行一届峰会，迄今已举行了 5 届峰会。^① 在 BRICs/BRICS 峰会机制启动后举行的 G8 峰会和 G20 峰会分别为 5 届和 6 届。G20 峰会比其他峰会多举行 1 届的原因是，G20 于 2010 年在加拿大多伦多和韩国首尔举行了两届峰会。

^① 前两届峰会的与会国为金砖四国，即中国、俄罗斯、印度、巴西。在 2011 年举行的第三届峰会上，南非获邀出席。自此，金砖国家机制成员由 4 个扩大为 5 个。

在同一年度内，各大峰会的召开顺序为：BRICs/BRICS 峰会在前，G8 峰会居中，G20 峰会在后。BRICs/BRICS 峰会和 G8 峰会均在 G20 峰会之前召开，这意味着在 G20 峰会召开之前新兴大国和发达国家的集体偏好就已表现出来，从而为观察新兴大国对 G20 议程的影响提供了可能。

表 2：金砖国家峰会机制启动后举行的三大峰会

	BRICs/BRICS 峰会	G8 峰会	G20 峰会
2009 年	金砖四国叶卡捷琳堡峰会	G8 拉奎拉峰会	G20 匹兹堡峰会
2010 年	金砖四国巴西利亚峰会	G8 马斯科卡峰会	G20 多伦多峰会 G20 首尔峰会
2011 年	金砖国家三亚峰会	G8 多维尔峰会	G20 戛纳峰会
2012 年	金砖国家新德里峰会	G8 戴维营峰会	G20 洛斯卡沃斯峰会
2013 年	金砖国家德班峰会	G8 弗马纳峰会	G20 圣彼得堡峰会

资料来源：笔者根据相关新闻报道整理。

通过解读历届 BRICs/BRICS 峰会宣言和 G8 峰会公报文本可以发现，涉及的非安全类议题包括：（1）宏观经济政策协调；（2）国际金融机构改革；（3）国际货币体系改革；（4）国际金融监管改革；（5）多边贸易体制建设；（6）消除贫困与发展援助；（7）能源安全；（8）气候变化；（9）粮食安全；（10）大宗商品价格波动；（11）流动性过剩；（12）打击逃税和避税；（13）反洗钱国际合作；（14）透明度建设。在这些议题中，有的议题在多个年度的 BRICs/BRICS 峰会宣言或 G8 峰会公报中均有涉及，有的议题则只在特定年度出现。在按年度作文本比较时，未在特定年度的 BRICs/BRICS 峰会宣言和 G8 峰会公报中出现的议题将不予考察。

接下来，本文将按年度对金砖国家和 G8 成员在各个议题上的立场与 G20 峰会报告中的相关表述相进行比较。在各年度比较中依据的文本如表 3 所示，具体比较结果见表 4。

**表 3: BRICs/BRICS 峰会宣言、G8 峰会公报、
G20 峰会公报文本, 2009—2013 年**

	BRICs/BRICS	G8	G20
2009 年	《金砖四国叶卡捷琳堡峰会宣言》	《G8 拉奎拉峰会公报》	《G20 匹兹堡峰会公报》
2010 年	《金砖四国巴西利亚峰会宣言》	《G8 马斯科卡峰会公报》	《G20 多伦多峰会公报》、《G20 首尔峰会公报》
2011 年	《金砖国家三亚峰会宣言》	《G8 多维尔峰会公报》	《G20 戛纳峰会公报》
2012 年	《金砖国家新德里峰会宣言》	《G8 戴维营峰会公报》	《G20 洛斯卡沃斯峰会公报》
2013 年	《金砖国家德班峰会宣言》	《G8 弗马纳峰会公报》	《G20 圣彼得堡峰会公报》

资料来源: 笔者根据相关新闻报道整理。

**表 4: BRICs/BRICS 峰会宣言、G8 峰会公报、
G20 峰会公报比较结果, 2009—2013 年**

	G8 立场	完全金砖立场	部分金砖立场	G8 和金砖共同立场	无明确立场或中立	综合 G8 和金砖立场
2009	宏观经济政策协调	国际金融机构改革	消除贫困与发展援助	多边贸易体制建设 国际金融监管改革	国际货币体系改革	能源安全 气候变化
2010	宏观经济政策协调	国际金融机构改革	消除贫困与发展援助	多边贸易体制建设 国际金融监管改革	国际货币体系改革	能源安全 气候变化

(转下页)

(续表 4)

2011	宏观经济政策协调	国际金融机构改革	国际货币体系改革	多边贸易体制建设 消除贫困与发展援助	流动性过剩	能源安全 气候变化
2012	宏观经济政策协调	国际金融机构改革	消除贫困与发展援助	多边贸易体制建设 粮食安全 国际金融监管改革	国际货币体系改革 流动性过剩	能源安全 气候变化 大宗商品价格波动
2013	宏观经济政策协调 打击逃税和避税 反洗钱国际合作 透明度建设	国际金融机构改革	消除贫困与发展援助	多边贸易体制建设 国际金融监管改革	国际货币体系改革 大宗商品价格波动	能源安全 气候变化

资料来源：笔者根据相关新闻报道整理。

从表 3 中可以看出，在历年的 G20 峰会公报中，完全支持金砖国家立场的议题仅有国际金融机构改革一个，部分支持 BRICs/BRICS 立场的议题有 2009 年的消除贫困与发展援助议题、2011 年的国际货币体系改革议题和 2012 年的消除贫困与发展援助议题。

这一结果说明，新兴大国仅在国际金融机构改革一个议题上完全按照其集体偏好塑造了 G20 议程。在消除贫困与发展援助、国际货币体系改革两个议题上，新兴大国对 G20 议程有一定的影响，但不能做到将其全部偏好引入 G20 议程。并且，新兴大国未能在这两个议题上持续地对 G20 议程产生影响。在国际货币体系改革议题上，新兴大国仅在 2011 年将其部分偏好引入 G20 议

程；在消除贫困与发展援助议题上，新兴大国未能对 2011 年的 G20 议程产生影响。

在宏观经济政策协调、打击逃税和避税、反洗钱国际合作、透明度建设议题上，G20 峰会公报支持 G8 立场。这一结果说明，新兴大国未能在这些议题上按照其集体偏好塑造 G20 议程。在多边贸易体制建设、国际金融监管改革、粮食安全议题上，G20 峰会公报支持 BRICs/BRICS 和 G8 的共同立场。这一结果不能说明新兴大国对 G20 议程产生了独立影响，因为无法推断在发达国家与新兴大国立场不同的情况下，G20 峰会公报是否会支持 BRICs/BRICS 的立场。在能源安全、气候变化、大宗商品价格波动议题上，G20 峰会公报的相关表述是 BRICs/BRICS 和 G8 立场的综合。这一结果也不能说明新兴大国对 G20 议程产生了独立影响，因为无从判断在不接受 G8 立场的情况下，BRICs/BRICS 的立场是否会得到 G20 峰会公报的支持。

综上所述，新兴大国在国际金融机构改革议题上对 G20 议程具有相对较强的影响，在消除贫困与发展援助、国际货币体系改革两个议题上对 G20 议程的影响力相对较弱。在其他议题上，没有证据表明新兴大国对 G20 议程具有独立影响。

四、新兴大国成功塑造 G20 议程的原因

在国际金融机构改革议题上，新兴大国成功按照其集体偏好塑造了 G20 议程。提高新兴国家和发展中国家在 IMF、世界银行等国际金融机构中代表性和发言权成为 G20 成员的政治共识。具体表现为：2009 年 9 月，各成员在 G20 匹兹堡峰会上承诺将新兴市场国家和发展中国家在 IMF 的份额提高 5% 以上；发展中国家和转型经济体在世界银行至少增加 3% 的投票权。2010 年 6 月，多伦多峰会确定，增加新兴市场国家官员和学者担任世界银行、IMF 以及其他国际金融机构高管的比例。2010 年首尔峰会进一步细化匹兹堡峰会承诺，宣布 IMF 份额由发达国家向新兴市场和发展中国家转移 6%。^① 基于 G20 峰会共识，IMF 理事会于 2010 年 12 月 15 日通过了份额和执行董事会的改革方

^① 金中夏等：《基于 G20 视角的我国国际经济金融战略问题研究》，第 98 页。

案。依据这一改革方案，超过 6% 的 IMF 份额将从代表性过度的国家转向代表性不足的国家。改革生效后，中国的份额从 4% 升至 6.39%，投票权也从 3.81% 升至 6.07%，成为 IMF 的第三大份额持有国。印度、俄罗斯和巴西的份额也将进入前十位，新兴大国在 IMF 的代表性和发言权显著增强。

为什么新兴大国仅仅在这个议题上对 G20 议程产生了实质性影响，而在其他议题上却不具备这样的影响力呢？从权力对比的角度看，新兴大国在多数议题上无法成功塑造 G20 议程的结果不难理解。尽管新兴大国在世界经济中的比重已大有提升，但与发达国家相比仍然处于相对弱势地位。因此，新兴大国还不具备在 G20 议程设置上占据优势地位的权力基础。然而，这一解释只能回答“为什么新兴大国在其他议题上缺乏影响力”的问题，不能为“为什么新兴大国在国际金融机构改革议题上影响力较强”这一问题提供答案。要回答这一问题，需要从其他方面给予解释。

新兴大国之所以在国际金融机构改革议题上具有相对较强的影响力，一个重要原因是美国对国际金融机构改革持支持态度。而美国对此持支持态度缘于两点：其一，新兴大国只是要求将一部分 IMF 份额和世界银行投票权从某些份额比例过高的欧洲国家手中转移出来，美国的份额和投票权不会受到影响；其二，在金融危机背景下，美国希望通过提高新兴大国在国际金融机构中的代表性来增强这些机构的合法性，为其发挥更大的作用创造条件。^① 出于上述考虑，美国对新兴大国提出的从代表性过度的欧洲国家手中转移出一部分份额的主张给予了支持。美国先后提出，欧洲国家向新兴市场国家转移 5% 的份额，减少欧洲国家在 IMF 执行董事会中的 2 个席位。^② 美国对国际金融机构改革的支持使得来自发达国家的阻力大为减少，从而在很大程度上提高了新兴大国将这一议题成功引入 G20 议程的可能性。

除美国的支持外，中国发挥的积极作用也是新兴大国在国际金融机构改革议题上成功塑造 G20 议程的重要原因。作为 BRICs/BRICS 的重要一员，中国在 BRICs/BRICS 内部讨论中表现出改革国际金融机构的强烈意愿。在金砖

^① Scott Kastner, Margaret Pearson, and Chad Rector, "Lead, Follow, Reform, or Spoil? China in Multilateral Governance," paper presented for the 2011 Annual Meeting of American Political Science Association, August 25, 2011, p. 18.

^② 宋伟：《IMF 近期决策结构改革及其对中国的影响（2006-2012）》，载《国际经贸探索》2013 年第 6 期，第 102 页。

四国叶卡捷琳堡峰会上，中国领导人呼吁建立公平、公正、包容、有序的国际金融新秩序，从体制上为世界经济的持续发展提供保障。为此，要共同推动制定 IMF 和世界银行改革方案，切实提高新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，以客观反映世界经济格局变化。^① 在金砖四国巴西利亚峰会上，中国领导人明确指出，“我们要推动各方努力解决全球经济治理结构不平衡问题，按时完成二十国集团领导人匹兹堡峰会确定的国际金融机构量化改革目标，增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权。”^② 在 G20 峰会上，中国领导人围绕国际金融机构改革议题提出了多项倡议。这些倡议重申了新兴大国在国际金融改革议题上的集体偏好，具体包括：（1）应改革国际金融组织决策层产生机制，提高发展中国家在国际金融组织中的代表性和发言权；（2）应改进国际货币基金组织和世界银行治理结构，提高发展中国家代表性和发言权；（3）要着力提高发展中国家代表性和发言权，不断推动改革取得实质性进展；（4）应该完善国际金融机构现行决策程序和机制，推动各方更加广泛有效参与；（5）要继续推进国际金融机构改革，加快完成国际货币基金组织份额调整，推动更多新兴市场国家和发展中国家人员出任国际金融机构高管，提高发展中国家代表性和发言权。^③ 这些倡议使中国及其他新兴大国的改革诉求在 G20 峰会上得到清晰展现，起到了向发达国家表明立场的信号传递作用。

此外，中国发挥的积极作用还表现为利用双边渠道争取美国的支持。在 2009 年 7 月举行的首轮中美战略与经济对话会议上，中国官员反复向美国提出改革国际金融机构的诉求，并希望美国能够游说欧盟。^④ 中国在中美战略与经济对话会议上的外交努力取得了一定成效。美国对改革诉求合理性给予了认可，这在一定程度上促成了新兴大国偏好的国际金融机构改革议题被纳入 G20 议程。

^① 郭宪纲：《中国外交新亮点：与新兴国家合作的探索与实践》，载《国际问题研究》2010 年第 1 期，第 6 页。

^② 《胡锦涛在“金砖四国”领导人会晤时的讲话》，新华网，2010 年 4 月 16 日，http://news.cntv.cn/china/20100416/102966_1.shtml。

^③ 刘宏松：《中国在全球治理中的改革倡议：基于 WTO 多哈回合谈判和 G20 进程的分析》，载《国际展望》2012 年第 5 期，第 23-24 页。

^④ Kastner, Pearson, and Rector, “Lead, Follow, Reform, or Spoil? China in Multilateral Governance,” p. 19.

结 论

为评估新兴大国对 G20 议程的影响, 本文对 BRICs/BRICS 峰会宣言、G8 峰会公报和 G20 峰会公报进行了比较。根据比较结果, 本文对新兴大国在不同议题上对 G20 议程的影响做出了推断。在国际金融机构改革议题上, 新兴大国对 G20 议程具有相对较强的影响; 在消除贫困与发展援助、国际货币体系改革两个议题上对 G20 议程的影响力相对较弱。在其他议题上, 没有证据表明新兴大国对 G20 议程具有独立影响。

就新兴大国在国际金融机构改革议题上具有较强影响力的原因而言, 除美国对改革的支持外, 中国发挥的积极作用也是重要原因。通过在 G20 峰会上发出改革倡议以及利用双边渠道争取美国的支持, 中国的外交努力成为新兴大国成功塑造 G20 议程的重要促成因素。这说明, 要在 G20 进程中更加有效地发挥 BRICs/BRICS 的集体力量, 中国需要在外部条件具备的情况下积极作为。

[收稿日期: 2013-11-18]

[修回日期: 2013-12-06]

[责任编辑: 陈鸿斌]

论贸易援助评价制度及对我启示*

曹俊金

【内容提要】贸易援助的监督和评价制度是贸易援助活动的重要组成部分。贸易援助评价制度迄今为止的发展都是在WTO体系内实现的，它调动了大量的援助资金、提高了参与各方对于贸易在发展中的地位的认知，提升了最不发达国家的贸易能力，这很大程度上获益于较为完备的贸易援助评价体系。需要指出的是，贸易援助也是2015年后国际发展议程指标的重要组成部分，今后贸易援助将被整合到更大的全球发展努力之中。无论是其现实发展，还是其未来趋势，贸易援助评价制度均对中国对外援助带来严峻挑战，中国应前瞻性地思考如何建构中国特色的援外评价体系：一方面，应借鉴贸易援助评价制度的先进经验，坚持定量监督与定性监督相结合，自我评价、相互监督与公众监督相结合，构建逻辑体系完整的援外监督体系；另一方面，应立足于2015年后国际发展议程确立后的贸易援助发展趋势，着眼未来，推动中国特色的援外评价制度的建构。

【关键词】贸易援助 评价制度 2015年后国际发展议程 中国对外援助

【作者简介】曹俊金，上海杉达学院法学系讲师，华东政法大学博士生

【中图分类号】F74

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)02-0123-17

* 本文是上海市教育委员会和上海市教育发展基金会“晨光计划”项目“我国对外援助立法价值定位及立法宗旨研究”（12CGB03）的中期成果；感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑老师提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

贸易援助 (aid for trade) 作为 WTO 帮助发展中国家实现经济增长的发展方式, 自 2005 年 12 月香港第六届部长级会议正式提出这一倡议以来已经开展了八年多。^① 贸易援助的监督和评价既体现了贸易援助的开展实效, 也成为贸易援助资源得到有效使用的重要保障。考虑到对贸易援助活动进行评价和监督的重要意义, 许多贸易援助工作文件^② 均将贸易援助的评价与监督作为其主要工作内容, WTO 贸易与发展委员会也多次就贸易援助的评价和监督问题进行探讨。本文拟通过对贸易援助评价制度的研究,^③ 反思我国对外援助监督和评价工作中存在的问题并借鉴贸易援助评价体系的优点, 分析我国参与 2015 年后国际发展议程的贸易援助时可能遇到的挑战及其对策, 也拟为我国对外援助制度中评价体系的构建提出建议。

一、贸易援助评价制度的现状与未来评估

尽管贸易援助评价制度迄今为止的发展都是在 WTO 体系内实现的, 但随着有关 2015 年后国际发展议程的讨论和制定, 它可能被纳入更大的国际发展努力框架之中, 进而对中国的援外活动产生更大的压力。

(一) WTO 贸易援助评价的开展

在贸易援助倡议启动之时, 贸易援助特别工作小组 (The Task Force, 以下简称“特别工作小组”) 就提出了贸易援助评价制度的初步构思, 强调应加强贸易援助资金流全球问责, 并指出所有的援助方和受援国有责任报告援助的进程和结果。^④ 其中援助方应就贸易援助资金的总额、援助计划及贸易援助的形式等进行报告, 受援国应就贸易政策整合入国家发展战略的情况、

^① 关于 WTO 贸易援助倡议启动及开展的基本情况, 参见曹俊金:《WTO 贸易援助制度构建的必要性研究》, 载《世界贸易组织动态与研究》2011 年第 4 期, 第 64-68 页; 曹俊金:《中国参与 WTO 贸易援助所面临的问题评析》, 载《世界贸易组织动态与研究》2012 年第 2 期, 第 49-54 页; 等。

^② 如《2008 年贸易援助路线图》(2008 Aid For Trade Roadmap)、《2009 年贸易援助路线图》(2009 Aid For Trade Roadmap) 以及《2010-2011 年贸易援助工作计划》(Aid For Trade Work Programme 2010-2011) 等文件均重点强调贸易援助活动的监督和评价问题。

^③ 由于贸易援助的评价和监督的目的是相同的, 因此本文将贸易援助的评价和监督制度简称为贸易援助的评价制度。

^④ See Aid for Trade Task Force, WTO, *Recommendations of The Task Force On Aid For Trade*, WT/AFT/1, July 27, 2006, p. 7.

贸易战略的框架、贸易援助需求、贸易援助的实施和影响等事项作出报告。围绕上述要求,2007年WTO与经济合作与发展组织(OECD)建立了贸易援助监督框架作为全球评审机制,其目的是对贸易援助提供一幅全景图,使国际团体得以评价正在发生和尚未发生的进程,明确哪些地方仍需改进。^①WTO联合OECD通过敦促援助方和受援国进行自我评价(self-assessment)、对贸易援助活动相关主体发放调查表(questionnaire)等方式,目前已完成四次贸易援助全球评审(Global Review)。^②应当指出的是,除了WTO与OECD联合开展的贸易援助全球评审之外,还包括各个地区开展的区域评审以及参与贸易援助的国际机构、国家、企业等的相互监督和评价。贸易援助评价制度正是从宏观—中观—微观各个层面对贸易援助活动的开展情况进行监督和评价,以全面、正确反映贸易援助对发展中国家在经济增长以及减少贫困方面的实际效果。

(二) 贸易援助评价的原则

《关于援助有效性的巴黎宣言》(Paris Declaration on Aid Effectiveness,以下简称《巴黎宣言》)确立的国家自主决策、一致性、协调性、成效管理、相互问责等五项原则是贸易援助活动开展的基本原则,同时也是进行评价和监督的基本原则。在这五项基本原则中,成效管理原则和相互问责原则是贸易援助监督和评价的主要原则,也可以为我国参与2015年后国际发展议程的发展援助及我国对外援助活动的监督评价制度提供借鉴。

^① See OECD, *Monitoring Aid for Trade: A Background Note*, Paris: OECD, 2008, p.4.

^② 第一次贸易援助全球评审于2007年11月举行,作为贸易援助倡议的“动员大会”,此次会议讨论了贸易援助的界定、融资、评价和监督问题,统计了2002—2005年与贸易相关的援助的全球资金流动及趋势,OECD和WTO联合发布了第一次全球评审报告(OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2007: 1st Global Review*, Geneva and Paris: OECD and WTO, 2007.)。第二次贸易援助全球评审于2009年7月举行,此次会议围绕贸易援助的实施、贸易政策、区域发展、援助的有效性评估等焦点问题展开,OECD和WTO在此次会议上发布了其第二次全球评审的报告(OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*, Geneva and Paris: OECD and WTO, 2009.)。第三次贸易援助全球评审于2011年7月举行,主要就贸易援助倡议提出以来所产生的实际效果进行客观评价并总结原因,并在此次会议上发布了第三次全球评审的报告(OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*, Geneva and Paris: OECD and WTO, 2011.)。最近一次贸易援助全球评审于2013年7月举行,主要探讨如何利用发展援助将发展中国家及最不发达国家的公司与价值链相结合的问题,并发布第四次全球评审报告(OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains*, Geneva and Paris: OECD and WTO, 2013.)。

其中成效管理原则 (Managing for Results) 是指从预期成果出发来管理和实施援助的原则。具体而言, 受援国以预期成果为逻辑起点, 启动其自身的成果导向战略, 注重发展周期中从计划到实施再到评价各个阶段的成果。援助国依赖并支持受援国确定的优先领域、目标、体系以及计划并实施工程与项目的的能力, 通过报告项目实施结果来评估他们的发展进程和成果。^① 成效管理原则构建了一个受援国自我评价的平台, 同时依赖援助国的成效评价和监督, 来推动受援国切实开展援助项目和援助工程。

相互问责原则 (Mutual Accountability) 是指援助国和受援国对于发展援助的成效互相负责的原则。相互问责原则也对受援国与援助国分别提出了要求, 强调受援国对其公民和议会负责, 在规划、实施与监督阶段, 受援国公民社会可以参与讨论, 而议会则应核定政府当局的预算, 援助国的主要职责在于保障援助资金流向的透明度问题, 及时、透明、全面地提供关于援助资金流的各种信息, 使受援国当局得以向其公民和立法机构提交全面的预算报告, 并与受援国一同进行援助实效的共同评价。相互问责原则既体现了受援国和援助国存在的紧密伙伴关系, 又充分体现两者在援助事项上的相互监督与相互负责, 这对于援助资金的有效使用以及援助效果的实现具有重要意义。

(三) 贸易援助评价体系的逻辑框架

贸易援助评价体系从逻辑框架上被认为主要由四个要素构成, 分别是需求 (demand)、回应 (response)、成果 (outcomes) 及影响 (impact), 并且通过建立案例库 (case stories) 来反映贸易援助的成果及其产生的影响。^② 需求是指受援国在评价之后所提出的需要加强的地方, 如在发展战略中将贸易作为主流及优先发展的领域; 回应是指援助方在评价之后所采取的措施, 比如实施贸易援助项目及工程; 成果是指援助方和受援国通过发展援助的合作之后产生的直接结果, 比如基础设施进一步完善, 贸易能力加强等等; 影响是指贸易援助活动的目标实现程度, 如贸易绩效的提高和贫困的降低等。^③

WTO/OECD 以上述四个要素为中心, 从定性和定量两个不同维度为主线来构建贸易援助评价体系的逻辑框架。在定量信息 (Quantitative Information)

^① OECD, *Key Elements of Best Practice in Aid for Trade*, Paris: OECD, 2008, p. 2.

^② OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2011*, p. 22.

^③ OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2013*, p. 29.

的收集方面，由 OECD 官方发展援助的债权人报告系统（Creditor Reporting System, CRS）数据库提供每年的贸易援助资金的全球流向信息。定性信息（Qualitative Information）则由 WTO 和 OECD 通过问卷调查的方式收集，依靠援助方和受援国的自我评价取得，并允许援助方和受援国就 CRS 数据库所统计的贸易援助数据予以精确化。

围绕贸易援助的逻辑框架，WTO 就以下几个方面进行审查：第一个方面是关于受援国的一系列基本指标，包括人口、国内生产总值（GDP）、生产部门在国内生产总值中所占份额、政府预算、援助依赖性、贫困程度、收入分配等项目。第二个方面展示了贸易援助的数据，如部门分配，贸易援助份额等。第三个方面包含国家的贸易政策等一系列指标，如贸易政策与国家发展策略相整合的程度、进出口的贸易限制指标等。第四个方面审查受援国的贸易表现及有效参与全球市场的能力，包括货物贸易和服务贸易的进出口情况以及部门贸易的数据。WTO/OECD 在综合以上几个方面的因素之后，最终由这两个机构协同相关的国际发展机构、受援国及援助国等，对贸易援助活动的开展情况作出评价。

（四）贸易援助活动开展的成效

贸易援助的监督和评价体系不断地将贸易援助推向更为积极的方向，同时也清楚地体现贸易援助活动开展的成效。其中最为重要的一点便是贸易援助倡议调动了大量的援助资金，2009 年援助方的援助承诺达到 400 亿美元，相较于 2002—2005 的基准提高了 60%，比 2007 年的数据提高了 31%。^① 根据 2013 年的贸易援助全球评审，2010 年的援助承诺达到了最高值 480 亿美元，2011 年因受全球金融危机影响而略有下降，为 415 亿美元。^② 最不发达国家成为贸易援助活动的最大受益方，从 2002 年的 52 亿美元增加到 2009 年的 121 亿美元，使得最不发达国家享有的贸易援助资金份额从原来的 26.5% 增长到 2009 年的 30.4%，^③ 其直接结果是在 2000—2009 年间（尽管其间经历了全球金融危机），最不发达国家总出口量以每年 14.6% 的速度增长，接近于世界平

^① OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2011*, p. 48.

^② OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2013*, p. 62.

^③ OECD/WTO, *Aid for Trade and LDCs: Starting to Show Results*, Geneva and Paris: OECD and WTO, 2011, p. 13.

均增长率（7.8%）的两倍。^①

此外，贸易援助活动还提高了参与各方关于贸易在发展中的地位的认知，帮助受援国引进了先进的技术和管理经验，获得了宝贵的融资和发展契机，许多国家在能力建设方面都取得了巨大的成就，这使得受援国更好地理解贸易对于促进国家经济发展的重要作用，提高了其参与国际贸易的积极性。

（五）WTO 贸易援助评价制度特点评析

通过前述分析，可以发现 WTO 贸易援助评价体系存在如下特点：

第一，贸易援助的评价制度标志着国际发展援助体系的进一步成熟。国际发展援助已有几十年的历史，目前许多国家以及国际组织在提高发展援助额度的同时也注重对发展援助的评价。在这个大背景下，贸易援助的评价制度是发展援助理论在 WTO 贸易援助倡议中的具体化和应用，并且在 WTO 贸易援助活动实施过程中形成了相对完备的制度体系，标志着国际发展援助理论更加全面、成熟，贸易援助实践更加丰富、完善。

第二，贸易援助评价制度既从宏观层次上体现贸易援助活动所带来的积极成果，也从中观和微观层次上评价贸易援助的实施情况，还从定量和定性两个方面出发对贸易援助的活动进行评价、监督。定性和定量评价相结合的方式，一方面能够从不同角度对贸易援助进行监督，另一方面还便于发现贸易援助中存在的问题并及时作出相应调整。

第三，贸易援助的基本原则为贸易援助活动的评价和监督提供了全面指引。其中的成效管理原则和相互问责原则既注重于加强援助过程的监管，又立足于对援助有效性的监管；既侧重于提高贸易援助透明度，也强调对于援助结果的相互评价。这些基本原则的内涵在实践中不断丰富，同时也可以为我国构建援外制度评价体系提供借鉴。

第四，贸易援助评价制度注重运用自我评价、相互问责以及公开监督等方式来对贸易援助活动进行监督，这就要求贸易援助参与各方客观地对自身的行为作出评价，并以此来督促自己更积极地参与贸易援助活动。

（六）2015 年后国际发展议程与贸易援助

2000 年 9 月，各国元首和政府首脑聚集纽约联合国总部，通过《联合国

^① Ibid., p. 10.

千年宣言》（以下简称“千年宣言”），确立了今后行动的一系列关键目标。由于《千年宣言》中设定的大多数目标是以 2015 年为最后期限，但根据目前的状况预计到 2015 年可能很多具体目标都无法得到实现。即使能够实现，为今后更高层次的可持续发展，在 2015 年之后仍需对这些发展目标作出更进一步的努力。^① 因此，探讨和拟定 2015 年后国际发展议程的框架是目前最为重要的发展课题。从联合国的工作动向而言，2015 年后国际发展议程框架中可能包含的“新型全球伙伴关系”将继续完成千年发展目标八（即全球发展伙伴关系）所未能完成的任务，尤其是有关官方发展援助、气候融资和国内资源调动的承诺。^② 官方发展援助将继续发挥无可替代的作用，特别是对于最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家等国家而言尤为重要。^③ 那么，贸易援助作为发展援助的一种表现方式，与 2015 年后国际发展议程到底会有怎样的互动关系，我国今后在参与 2015 年后国际发展议程框架下的贸易援助项目时可能遇到哪些问题以及如何应对，这对于中国今后的援外工作以及我国在国际社会中的角色和作用而言，具有非常重要的意义。

尽管贸易援助一词在 2005 年 WTO 第六届部长级会议提出贸易援助倡议（Initiative）之后才引起国际社会的广泛关注，但贸易援助本身并不是一种新的现象，也并非仅是 WTO 体系内的贸易课题，它还是国际社会中的重要的发展议题。其渊源可以追溯到 20 世纪 80 年代，当时国际货币基金组织和世界银行将支持发展中国家通过贸易自由化参与世界经济作为其贷款项目和活动的主要方面。^④ 贸易援助作为重要的发展议题，与 2015 年后国际发展议程的推进具有非常紧密的联系：

一方面，从性质上而言，贸易援助并不代表新的官方发展援助目标，而是呼吁快速划拨和使用一部分官方发展援助资金以提高发展中国家从贸易中

^① Secretary-General of United Nations, *Accelerating Progress towards the Millennium Development Goals: Options for Sustained and Inclusive Growth and Issues for Advancing the United Nations Development Agenda Beyond 2015*, A/66/126, July 11, 2011, para. 56.

^② Secretary-General of United Nations, *A Life of Dignity for All: Accelerating Progress towards the Millennium Development Goals and Advancing the United Nations Development Agenda Beyond 2015*, A/68/202, July 26, 2013, para. 97.

^③ *Ibid.*, para. 99.

^④ Bernard Hoekman, “Aid for Trade: Helping Developing Countries Benefit from Trade Opportunities,” in Dominique Njinkeu and Hugo Cameron eds., *Aid for Trade and Development*, London: Cambridge University Press, 2008, pp. 33-34.

受益的能力。^① 而官方发展援助又是联合国千年发展目标下第八项目标的首要指标，也是目前与预设目标差距最大的指标之一。^② 此外，促成新型全球伙伴关系是 2015 年后国际发展议程的关键要素，并将继续完成目标八所未完成的工作，包括达到经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）援助国援助总额占其国民总收入 0.7% 的目标，以及现有的其他政府间协议等。^③ 由此可见，“官方发展援助”必将成为今后发展议程实施的优先领域。因此，作为官方发展援助重要组成部分的贸易援助^④，如果能够较好地动员贸易援助资金，势必能有效拉动官方发展援助资金总额，也因而有助于 2015 年后国际发展议程中新型全球伙伴关系的促成。

另一方面，无论是在发达国家还是发展中国家，越来越多的人认识到，贸易可带动经济增长并最终减少贫困。但发展中国家饱受多层面的供应方能力限制（诸如贸易政策障碍、基础设施落后、融资和技术渠道狭窄等）的困扰，而使其无法进行贸易整合，更无法实现增长、减少贫困。^⑤ 这种限制的存在是发展中国家尤其是最不发达国家无法通过实施贸易规则并从中受益的原因，援助则是帮助其扩大贸易、去除限制的重要途径，而贸易援助为这种交流的开展提供了理想的平台。^⑥ 简而言之，援助可以促成贸易，贸易刺激经济增长而降低贫困，最终促成发展。也正是基于其对于发展的重要推动，联合国秘书长对贸易援助寄予厚望，要求发展中国家应确保贸易援助纳入其援助实效的关键原则，通过贸易援助支持发展中国家发展生产和贸易能力，实现包容性增长。^⑦

^① MDG Gap Task Force, *The Global Partnership for Development: The Challenge We Face*, New York: United Nations, 2013, p. 43.

^② 2012 年官方发展援助资金总额为 1259 亿美元，较 2011 年的 1340 亿美元减少了 2%，其中经合组织发展援助委员会 25 个成员国中，有 16 个成员国削减了官方发展援助额度，且发展援助委员会援助方的援助总额仅相当于其国民总收入之和的 0.29%，而联合国千年发展目标设定的目标是其官方发展援助总额应占援助国国民总收入之和的 0.7%。Ibid., pp. 15-17.

^③ Secretary-General of United Nations, *A Life of Dignity for All*, paras. 96-97.

^④ 根据 OECD/WTO 的统计，WTO 贸易援助倡议中的贸易援助总额维持在官方发展援助总额的 33% 左右。See OECD/WTO, *Aid for Trade at a Glance 2013*, p. 62.

^⑤ Martina Garcia, *Binding Constraints to Trade and the Role of Aid for Trade*, Paris: OECD, 2008, p. 3.

^⑥ Phoenix X. F. Cai, "Aid for Trade: A Roadmap for Success," *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 3, Nos. 3-4, 2008, p. 302.

^⑦ Secretary-General of United Nations, *Accelerating Progress towards the Millennium*

二、中国对外援助评价体系面临的挑战

中国作为新兴经济体及最大的发展中国家，在国际经济舞台上正发挥越来越重要的作用。截至 2009 年底，中国累计对外提供援助金额达 2562.9 亿元人民币，^① 且近年来对外援助金额仍不断增长，2010 年中国对外援助金额为 136.11 亿元，^② 2011 年上升到 158.98 亿元，^③ 2012 年已达 166.91 亿元。^④ 在这种大背景下，中国对外援助活动的法律规制也成为一种现实需求，2011 年中国“赠马其顿校车案”所引发的争议即是对外援助领域欠缺法律调整的集中爆发，其中对外援助的监督和评价是对外援助立法中最为突出的问题。而 2015 年后国际发展议程的讨论及贸易援助被纳入议程的前景，使中国的对外援助监督与评价面临更为严峻的挑战。

（一）法律与机制体系面临的挑战

随着 WTO 体系内贸易援助的发展，中国现有的对外援助监督与评价体系在法律和机制体制方面的严重不足都日益暴露。

从现有的对外援助法律文件而言，主要可以归纳为以下三个方面的规范性文件：第一是关于对外援助资金管理的法律规范，如商务部发布的《对外援助成套项目财务管理办法》（2010）、财政部发布的《对外援助支出预算资金管理办法》（1998），原对外贸易经济合作部、财政部、中国银行联合发布的《中国政府对外提供一般物资援助财务管理办法》（2002）等。第二是关于对外援助人员管理的法律规范，如商务部发布的《关于公开征聘对外援助项目评审专家的通知》（2004）、《援外青年志愿者选派和管理暂行办法》（2004）等文件。第三是关于对外援助项目管理方面的规范性文件，如商务部发布的《对外援助物资项目管理办法》（2011）、《对外援助物资项

Development Goals: Options for Sustained and Inclusive Growth and Issues for Advancing the United Nations Development Agenda Beyond 2015, A/67/257, August 6, 2012, para. 43; Secretary-General of United Nations, *Accelerating Progress towards the Millennium Development Goals*, A/66/126, para. 47.

^① 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》（白皮书），2011年4月21日发布。

^② 参见财政部：《2010年中央本级支出决算表》，2011年7月20日发布。

^③ 参见财政部：《2011年中央本级支出决算表》，2012年7月10日发布。

^④ 参见财政部：《2012年中央本级支出决算表》，2013年7月15日发布。

目实施企业资格管理办法》(2011)、《对外援助成套项目管理办法(试行)》(2009)、《对外援助成套项目施工任务实施企业资格认定办法》(2004)以及商务部经济合作局发布的《对外援助成套项目技术资料归档整理与移交办法》(2011)等文件。

由此可见,我国目前关于对外援助活动监督及评价方面的规范比较少,仅在援外资金管理及援外项目管理方面有所涉及,而且尚未出台有关监督、评价对外援助职能部门的规范性文件。因此,从法规体系上而言,目前我国在对外援助活动中并不存在既成的监督和评价制度。

就对外援助活动的职能部门及具体分工而言,目前主要由商务部下设的对外援助司负责开展援外工作,包括拟订并执行对外援助政策和方案、签署并执行有关协议、编制并执行对外援助计划、监督检查援外项目执行情况、管理援外资金和援外优惠贷款、推进援外方式改革等。其他部委在其各自职责范围内也承担与对外援助相应的工作,如外交部按照外交总体布局,就经济合作、经援、军援等重大问题,负责与有关部门协调,向党中央、国务院报告情况,提出建议;财政部负责制定对外援助的具体预算并监督实施,管理援外经费;科技部负责组织科技援外相关工作;卫生部组织指导卫生方面的国际交流合作与卫生援外有关工作,承担组织指导卫生方面的政府与民间的多双边合作交流和卫生援外有关工作;农业部参与农业对外援助政策和规划制定,协助有关部门组织实施农业援外项目。可以发现,中国在长期的实践中已摸索出一套较为完备的对外援助执行体系,已经形成了以商务部为主要实施机构、其他部门共同参与的联动机制,这也是我国60年对外援助经验的总结。

但是,一个完整的对外援助制度,除了援助执行制度之外,援助的决策、监督和评价制度也都是必不可少的重要组成部分。我国对外援助的决策透明度并不高,目前并未设立一个专门的机构对援外活动作出决策。对于外部世界而言,我国的援外决策是怎样制定的,决策主体是谁,决策过程是怎样的等都笼罩着几分神秘的色彩,决策内容更无须经过人大的批准,因此我国对外援助工作的随意性较大,政策变动也较多。^①正因为不存在相应的决策机

^① 黄梅波:《中国对外援助机制:现状和趋势》,载《国际经济合作》2007年第6期,第

构，对外援助工作执行机构的权力相对而言就比较大。

在对外援助工作的监督和评价方面，我国目前尚未设立专门的对外援助监督和评价机构，尽管商务部和财政部在对外援助资金的使用上行使一定程度的监督权。如《商务部对外援助成套项目财务管理办法》规定：商务部有权根据国家有关法律、法规和财务规章制度对成套项目预算执行情况进行监督检查。成套项目实施企业应当接受商务部及有关部门的财务监督检查，并执行检查部门提出的处理意见。商务部将定期对成套项目资金的使用管理情况进行检查巡视，并对资金使用效果进行评估。但商务部的这种监督权可以说并不合适，更谈不上充分。商务部作为对外援助活动的执行和管理部门，如果同时承担监督职能，要求其监督自己的行为，那么这将与权力制衡、分立理论背道而驰，监督职能形同虚设。

再如财政部《对外援助支出预算资金管理办法》规定：财政部有权根据国家有关法律、法规和财务规章制度对主管部门援外支出预算执行情况进行监督检查。主管部门及执行援外任务的单位应当接受财政部的监督检查，并执行财政部提出的检查意见。主管部门应对执行援外任务的单位进行财务监督检查。财政部和主管部门应定期或不定期地对援外资金的使用管理情况进行检查巡视。主管部门及执行援外任务的有关单位应如实向财政部提供所需资料，及时反映援外资金使用的情况。可以认为，财政部在资金管理方面行使监督职能是正当且专业的，但其监督权行使的范围也就仅限于此，在援助决策的作出、援助程序以及援助活动的后期评估方面均无法进行有效监督，而且实践中财政部能在多大程度上对援外资金的使用进行监督也存在疑问。

纵观其他国家的对外援助管理体系，都趋向于建立独立的监督、评价机构。如美国的发展援助机构专门建立了发展信息和评估中心（Center for Development Information and Evaluation），瑞典的评估工作由瑞典开发评估署（SADEV）实施，爱尔兰则在外交部设立了一个独立的咨询委员会以进行更独立和更有价值的评估。^① 德国也正在计划建立一个独立的评估机构以提高

4-11 页。

^① 黄梅波、郎建燕：《主要发达国家对外援助管理体系的总体框架》，载《国际经济合作》2011年第1期，第50-56页。

评价的独立性及其合法性。^① WTO 贸易援助的监督和评价也同样如此,在贸易援助过程中,由 OECD 的 CRS 数据库来统计援助资金流,这无疑是一个非常有力的监督手段。

随着中国对外援助工作的不断推进,对外援助监督和评估机制的长期缺失势必造成对外援助活动的低效,最终妨碍对外援助宗旨和目标的实现。此外,对外援助既是重要的外交行为,又是不可或缺的国际经济合作行为,援外活动能否取得预设的战略效果很大程度上取决于对外援助的有效性,而对外援助的监督评价机制则是援助实效的根本保证。因此,借鉴 WTO 的贸易援助评价制度,探讨我国如何更好地参与 2015 年后国际发展议程框架下的贸易援助,并研究构建我国援外活动的监督及评价体系,是目前援外工作的当务之急。

(二) 贸易援助被纳入 2015 年后国际发展议程对中国的挑战

应当指出的是,在 WTO 贸易援助体系中,贸易援助的实施成果由援助资金的筹集、贸易指标的衡量等方面决定。而在联合国发展议程中,除了前述 WTO 所关注的贸易指标之外,通过贸易所带来的发展福利更是联合国发展议程关注的重点。鉴于贸易援助与 2015 年后国际发展议程存在的紧密联系,实施贸易援助所取得的进展也势必成为 2015 年后国际发展议程的评价对象。我国作为最大的发展中国家和最大的新兴经济体,在未来的国际社会必然发挥越来越重要的作用,进而必然会承担与其地位相应的国际责任。因此,中国在参与 2015 年后国际发展议程框架下的贸易援助时,由于我国本身有关援外活动的监督和评价机制并不完善,在提升贸易援助实施的效果及其评价方面,也势必会面临相应的挑战。^②

第一,如何应对 2015 年后国际发展议程框架下的贸易援助全球监督和评价机制。秘书长在报告中指出,对于目标进展的监督将是联合国 2015 年后国际发展议程讨论中新关注的领域。^③ 2012 年 7 月联合国秘书长成立的高级别

^① 黄梅波、杨莉:《德国发展援助体系及管理制度》,载《国际经济合作》2011年第8期刊,第35-41页。

^② 因本文研究范围所限,仅就我国参与 2015 年后国际发展议程框架下的贸易援助中与 WTO 贸易援助评价制度相关并得以从后者取得借鉴的方面进行探讨。

^③ Secretary-General of United Nations, *Accelerating Progress towards the Millennium Development Goals*, A/67/257, para.50.

名人小组（HLP）在经过调查研究之后，认为应当通过精确的数据，对每个新制定的目标和指标都配备与其相应的独立、严格的监督系统，从多个层面来分析这些发展目标和指标，从而使这项监督工作不仅成为一项制约性工具，更是成为推动进步和提升合作的方式。^① 全球监督机制分为三个层面，第一个层面通过审查发展报告来完成，第二个层面通过定期召开高级别全球论坛方式加以讨论，第三个层面主要通过区域汇报和同行评审的方式进行。^② 由此可见，在 2015 年后国际发展议程中，不仅是贸易援助或是官方发展援助，而且其他所有发展目标和指标的实施进展都将以数据化、量化的方式纳入全球监督和评价系统，并定期接受检验和同行评审。但我国目前援外活动的监督评价制度并不完善，援外活动和南南合作的透明度也有待提高，并未建立类似的发展援助数据库用以监督相应的指标，如何应对 2015 年后国际发展议程框架下的贸易援助全球监督和评价机制提出的要求，是我国今后参与该议程所面临的问题之一。

第二，如何应对 2015 年后国际发展议程框架下的贸易援助问责机制。建立有力的问责机制是目前 2015 年后国际发展议程讨论中的重要议题，在高级别名人小组的建议报告中，要求尊重责任界限，信任各自的合作伙伴并履行承诺，并在适当的级别执行问责机制。^③ 在缔造新型全球伙伴关系时，所有参与方都承担着相应责任，发达国家必须履行其对发展中国家作出的承诺。^④ 同时，高级别名人小组也坦承，当前的发展中国家与先前的发展中国家的成分大为不同，如存在大型新兴经济体和最贫穷的国家，除了南北援助之外，发展中国家正通过南南合作的方式进行合作，发展能力会变得越来越强大。这也意味着，在不远的将来，大型的新兴经济体对于全球发展的影响会越来越受重视，而这些经济体今后在全球范围内促进发展的角色和责任也将越来越多地被强调。我国作为最大的发展中国家和新兴经济体，是否需要作出相应的合作发展承诺，并将贸易援助和发展指标纳入 2015 年后国际发展议程可

^① The High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*, New York: United Nations, 2013, p. 19.

^② Ibid.

^③ Ibid., p. 20.

^④ Ibid., p. 9.

能包含的问责机制中去，也是中国面临的难题。

第三，如何提高2015年后国际发展议程设定的贸易援助实效问题。无论是21世纪初启动的联合国千年发展目标，还是目前正在探讨的2015年后国际发展议程，都是以成果为导向的发展进程。打造新型全球合作伙伴关系，实质上是以团结、合作、相互尊重为基础，利用国家间的互帮互助、互相合作，通过“先富带动后富”式的努力实现全球共同、可持续发展的目标。因此，2015年后国际发展议程的核心环节就在于能否促成新型全球合作伙伴关系，而官方发展援助的援助实效实际上是新型全球合作伙伴关系能否有效促成和实现预设目标的关键。在此背景下，对贸易援助的援助实效及其间接促成的目标和指标的评价就具有了重要意义。在今后的贸易关联援助中，中国究竟能否切实提高援助有效性，以及能否通过贸易援助实效来实现与自身相关的各项目标和指标，也是可能面临的重要问题。

三、构建中国特色的援外评价体系

贸易援助活动的开展使得国际社会更加重视贸易关联援助对发展目标实现的作用，而贸易援助评价制度在贸易援助开展过程中也发挥了极为重要的作用。正是由于存在较为完善的贸易援助监督和评价体系，才使得贸易援助活动有条不紊地展开，进而为今后更深入地开展贸易关联援助奠定基础。

（一）WTO贸易援助评价制度对我国对外援助评价体系的启示

如上所述，在中国对外援助制度构建中，无论是在WTO体系内开展贸易援助活动，还是参与2015年后国际发展议程框架下的贸易援助活动，或者是开展其他国际发展援助，对外援助评价和监督制度必定是其中重要的组成部分——没有监督的权力必将导致腐败，也必将是低效的。因此，尽管WTO贸易援助评价制度并非尽善尽美，但这并不妨碍我们从如上的较为完善的援助评价制度中获得启示并进行合理借鉴：

首先，必须构建逻辑体系完整的援外监督体系。我国对外援助制度的评价体系在逻辑架构上应当是较为完善的，结合贸易援助评价制度及中国的实际情况，笔者认为中国援外制度中的评价和监督的内容至少应当包括：对于

资金流量的监督、对于资金使用的监督、对于项目管理和质量的监督、对于我国援外工作人员廉洁性的监督以及援外项目产出的评价和监督、对于援外项目对受援国发展所产生影响的评价等。从对外援助的监督机构来看，不仅应当有执行机构的自我监督，还应当有统一的决策机构的事前监督，以及监督机构的事后监督等。从对外援助监管所涉及的对象来看，不仅应当包括对政府部门的监督，还应当包括对如项目承包公司等项目实施主体以及受援国相关部门的监督。只有构建了完善的监督和评价体系，才能保证中国对外援助资金得到有效利用，中国对外援助才能产生预期效果。

其次，定量与定性监督相结合。我国对外援助的归口单位虽然是商务部对外援助司，但许多其他部门如财政部、外交部、农业部、科技部等在各自职责范围内均行使相应的对外援助职权，这就使得援外的资金有效监管存在较大困难。在此情况下，中国可以参照 OECD 以及 WTO 的做法，通过建立一个援外资金数据库的方式来对资金流向进行统计。根据援助方式、援助项目以及援助部门的不同，在数据库中进行分类，任何一个部门只要实施了对外援助相关活动，使用对外援助经费，就将该经费按照不同的用途纳入相应的类别中。通过这种定量监督的方式，既能精确统计我国的援外资金，又能够增加对外援助的透明度，对援外资金的使用进行有效监控。除了定量监督以外，还应当实行定性监督制度，即通过对于援外部门以及受援国合作部门的援助报告以及问卷调查的方式，对于我国对外援助的方式、资金以及成果进行监督评价。

再次，依赖独立的监督和评价机构，注重成效管理。在我国对外援助监督和评价制度构建中，应当要求援外部门以援助成效为出发点进行援助实效评价，通过援外部门的自我援助评价，及时公布对外援助实施情况，定期发布中国对外援助报告，衡量对外援助的成果，也作为之后进行对外援助的新起点。在自我评价的基础上，由独立的监督和评价机构通过问卷调查、会谈等方式，向受援国了解我国对援助项目的计划、实施过程以及实施效果的反馈，对援外活动作出外部评价。

最后，提升监督力度，互相负责，提高援助实效。我国应完善对外援助的监督维度，对援外活动的监督包括权力机构的监督以及公众的监督。权力

机构的监督主要是指立法机构即全国人大及人大常委会的监督，人大主要从预算、决算、援外项目审批以及援外报告对援外部门进行监督，而公众监督则主要指非官方机构，包括媒体、公民等对援外部门进行监督。此外，我国还应及时、透明、全面地提供关于援助资金流的各种信息以使受援国当局得以向其公民和立法机构提交全面的预算报告，并与受援国一同进行援助实效的共同评价。“阳光是最好的防腐剂”，基于对我国和受援国相互负责的态度，提升对外援助活动的透明度，不断提高对外援助有效性，实现我国对外援助的宗旨。

（二）立足 2015 年后国际发展议程建构有中国特色的对外援助评价体系

为进一步推进联合国千年发展目标的进程，也更好地落实今后的 2015 年后国际发展议程，联合国目前正研讨的全球监督体系构建方向与本文所探讨的贸易援助的监督评价体系具有极大的相似性。联合国还倡议建立有力的问责制度，这种问责机制的建立也与作为 WTO 贸易援助所应遵循的《巴黎宣言》中的相互问责原则有异曲同工之妙。至于官方发展援助的提高援助实效的要求，则是 WTO 贸易援助开展以来一直所追求的以成效管理原则为基础的援助目标。既然我国参与 2015 年后国际发展议程框架下的贸易援助所面临的挑战与 WTO 贸易援助的评价机制有如此高的关联度，因此可以借鉴上述 WTO 贸易援助监督评价制度及其相应原则，来探讨中国在参与 2015 年后国际发展议程框架下的贸易援助问题方面的应对措施。

首先，针对 2015 年后国际发展议程可能建立和不断完善的监督评价机制问题，应当明确的是这不仅是对贸易援助或是官方发展援助资金流的监督和评审，而是就整个议程所涉及的目标、指标等进程的全面监测和评审。这种监督依赖于多方面数据的收集和统计，既可以采用问卷调查的方式进行直接收集，也可以利用各国政府现有的官方数据进行分析。因此，为能更好地应对全球监督评价机制，我国应当建立类似于 OECD 的 CRS 数据库的对外援助数据库，将贸易援助资金流和相应的贸易数据进行统计，在条件允许的情况下，依据今后 2015 年后国际发展议程拟定的各项目标和指标，在数据库中补充与这些目标相应的指标，进行实时数据监测。对外援助数据库的构建是我国今后应对各类指标全球监督的必要手段，也能为我国今后制定正确的外交

和对外经济合作战略提供及时、精确的数据依据。

其次，针对问责机制问题，我国应坚持贸易援助的“共同但有区别”原则，在力所能及和适度的条件下开展贸易援助。如前所述，相互问责原则是贸易援助所应遵循的基本原则，既体现了受援国和援助国间的紧密伙伴关系，又充分体现两者在援助事项上的相互监督与相互负责。尽管目前无论是联合国还是 OECD 的官方发展援助，或者是 WTO 的贸易援助，都尚未形成一种强制执行援助承诺的共识和机制。但是相互问责原则的产生和演进为受援国要求援助国兑付援助承诺提供了国际法上的可能。另外，由于联合国体系下的问责机制既可能是对发展目标和发展进程的问责，同时也可能是对于援助承诺和兑付的问责。因此，在当前国际社会不断强调南南合作和新兴经济体援助作用的背景下，中国必须在对外援助中坚持“共同但有区别”原则，从自身国情出发，依据国力提供力所能及的援助，而不应随意作出承诺，避免陷入被动尴尬的局面；还应注重充分发挥比较优势，最大限度地结合受援国的实际需要开展援助，做到量力而行、尽力而为，这既是中国提供对外援助的原则，也是中国实施贸易援助的原则。

第三，针对贸易援助的援助实效问题，一方面应当规范我国贸易援助行为，另一方面还应构建完善的对外援助监督和评价机制。在实施贸易援助活动过程中，应当做好援助前的调研工作，如明确哪些国家需要予以重点援助，其中又有哪些领域更具优先性，这些国家无法进行贸易的限制有哪些等等。在贸易援助的具体实施方面，应完善对外援助的实施程序，保证对外援助行为的合法性，秉承相互问责和成效管理原则，在各个领域提供力所能及的援助，结合实际情况不断完善中国特色援外评价体系，努力促成援助目标的实现。

[收稿日期：2013-12-01]

[修回日期：2014-01-31]

[责任编辑：杨立]

“亚信会议：合作机遇与挑战”

学术研讨会综述

曹嘉涵

2014年1月15—16日，由上海国际问题研究院主办的“亚信会议：合作机遇与挑战”学术研讨会在上海国际问题研究院举行。来自外交部、中国社会科学院、中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究院、云南社会科学院、复旦大学、华东师范大学、上海外国语大学、上海政法学院、上海社会科学院以及上海国际问题研究院等机构的专家学者围绕中国新安全观与亚洲安全机制构建、以“一带一路”建设为抓手加强亚信成员国经济合作、加强人文合作等议题进行了深入研讨。

一、中国新安全观与亚洲安全机制构建

安全合作是亚信会议的核心主题。有学者认为，在当今亚洲局势不断变化的背景下，应对亚信会议安全观赋予新理念，将20多年来达成的原则共识转化为行动方案，分析研究推动这种转化的有利因素和不利因素，从而提升亚信会议的价值内涵。同时，一方面探讨对亚信会议机制进行升级的可能性，思考哈萨克斯坦、中国、俄罗斯、土耳其、印度等主要成员国的角色和作用；另一方面，成员国之间应通过更加深入的经济合作与人文合作，夯实亚信安全合作的基础，体现亚信会议包容发展、多元共生的合作理念。

有学者指出，新安全观的形成需要基于亚洲地区相对严峻的安全现状。

作者为上海国际问题研究院比较政治与公共政策研究所助理研究员。

新安全观在亚洲确立的前提是各国加强互信，就实施的目标与手段而言，是强调在互利共赢、平等协商的基础上，通过对话谈判解决矛盾纠纷，要反对冷战时期的集团意识。有学者从地理、宗教文化、冷战历史遗产等角度系统分析亚洲地区和平安全环境构建的制约因素，认为亚信会议为中国倡导构建亚洲安全机制提供了理论思索与外交实践的机会。有学者认为，亚信会议作为亚洲诸多合作机制和论坛的重要组成部分，有助于增进地区国家的战略互信，中国应认真对待并给予积极支持，适当关切周边国家的利益与发展诉求，为深化务实合作创造条件。作为全球第二大经济体，中国可积极引导地区国家参与亚洲安全框架的构建，借助亚信领导人峰会来展示大国形象与外交理念，将安全合作逐步拓展到经贸、人文领域，夯实安全合作的战略基础。

有学者系统分析了亚洲安全的现状，强调亚洲安全存在五大特性，即安全决策多元性、安全问题复杂性、安全理念对立性、安全机制碎片性与安全结构过渡性，认为此背景下中国新安全观的构建应以互利互信、平等协作为原则。具体而言，一是国家无论大小强弱，在国际政治中都要平等相待，通过对话和平共处；二是国家无论贫富与发展水平高低都要互通互信、加强合作；三是各国在推动经济发展的同时，应不断完善社会公共安全服务体系，提高资源利用效率，改善生态环境，实现亚洲社会平衡有序协调发展；四是各国应摒弃冷战思维，树立互利互信观念，齐心协力应对非传统威胁；五是各国应在价值观、社会和文化传统多元化的大环境中求同存异，加强交流，相互促进，实现亚洲不同文明的兼容并蓄。

部分学者认为，应进一步明晰亚信会议的功能定位，使之成为解决欧亚中央腹地重要问题、为中国西部提供安全保障的平台。当前，中东和欧亚中央地区形势正在经历深刻变化，尤其是伊斯兰极端主义的复兴浪潮，未来将对中国带来安全挑战。加之美国页岩油气革命引领之下的国际能源格局变化，为中东和里海中亚地区能源出口中国提供了机遇。为此，中国可适时适度地向该地区提供公共安全产品，为丝绸之路经济带建设提供有力的安全平台。有学者指出，中国应推动亚信会议领导人峰会超越达成理念共识的层面，出台切实可操作的行动方案，使各成员国收获这一机制带来的红利。此外，亚信会议在机制升级问题上也要量力而行，应着眼于给未来亚洲安全进程留下

精神遗产。也有学者认为，中国应在亚信会议进程中发挥引导作用，积极利用该平台维护自身的安全利益，既要协调处理好与俄罗斯、美国、印度等地区大国的关系，又要给予哈萨克斯坦、土耳其等亚信核心成员国以实质性支持。考虑到亚洲安全现状的复杂性和多元性，亚信会议机制要在借鉴欧安组织模式基础上有所创新，应尽可能搭建民间对话交流的渠道。

有学者认为，中国应在继承与创新的基础上追求和平安全的周边环境。确保中国周边安全的基础是提高综合国力，同时继承新中国第一代和第二代领导人提出的“和平共处五项原则”、“搁置争议、共同开发”原则，秉持正确的义利观，与周边国家结成命运共同体。有学者指出，亚信会议为中国的西向外交搭建了平台，有利于中国塑造地区环境，体现负责任的大国形象。有学者认为，中国与周边国家共同应对安全挑战过程中应谋大势、讲战略、重运筹，进一步增强上海合作组织的行动能力，发挥其在打击三股势力、应对阿富汗变局等方面的作用。

二、以“一带一路”建设为抓手加强亚信成员国经济合作

打造“丝绸之路经济带”与“21世纪海上丝绸之路”是加强亚信成员国经济合作的重要抓手。有学者认为，丝绸之路经济带建设应首先着眼于中亚这个重要板块与核心地带，并在该地区做好六方面工作，一是开展国际能源合作，打造中亚能源合作国际示范区；二是强化基础设施的互联互通，依托双边与多边合作机制，增加对沿线国家的投入力度，加大政策性资金尤其是官方发展援助的投入力度，为地区提供更多公共产品；三是积极利用自身比较优势，深化与沿线国家的互利共赢格局，统筹经贸、科技、金融资源；四是优化软环境，从消费者互信、企业互动和人才互通三个方面着手，通过文化旅游带动互信，通过高等教育和学术机构交流实现人才互通；第五，起步阶段可以规制先行，需加快推进制度法律建设；第六，需处理好与现有地区一体化组织和机制的关系，尤其需要处理好与俄罗斯的双边关系，尽可能获得俄罗斯的理解和支持。有学者指出，“一带一路”的多边经济合作必须淡化排他性、弘扬开放性，坚持“以静制动”的理念，淡化上合组织的经济功能，

尽可能避免提出上合组织自贸区的倡议。不但要防止上合组织与欧亚联盟出现不必要的竞争甚至冲突，而且要研究寻找上述两大区域合作框架的共同利益。

有学者认为，丝绸之路经济带是经济全球化步入新时期后中国提出的综合性跨区域经济合作倡议，而非一项战略。这一倡议旨在加强欧亚大陆国家在交通、贸易、工业等各领域的合作，合作方式以战略协调和高度协同为主，不追求强制性制度化安排。其目标则是推动欧亚各国经济联系更加紧密，相互合作更加深入，发展空间更加广阔。因此，丝绸之路经济带不应成为人为强行推动的一体化方案，而应是自然形成的过程，采用平等协商、开放包容的合作模式。丝绸之路经济带也并非一家主导的经济计划，而是需要欧亚大陆国家共同参与的多元进程。它不应成为现有地区经济合作方案或一体化方案的竞争者和替代者，而应作为促进地区经济发展、维护地区安全更重要的新平台。

有学者从金融支持的角度对丝绸之路经济带建设进行了分析，认为中国与中亚国家的金融合作具有战略与战术双重意义。丝绸之路经济带建设必须具有高效的金融纽带促进区域合作，为项目融资、贸易结算打造良好平台。因此在促进金融合作时，应寻找利益汇合点，为构建利益共同体创造条件。有学者指出，在对外宣传丝绸之路经济带时应尽量避免西方国家及俄罗斯的误解，同时正确认识中国向西部周边国家转移过剩产能的可行性。还有学者从贸易与投资便利化出发，展望丝绸之路经济带的区域经济合作，认为加强资金流、物流、人才流、信息流建设是题中应有之义。

有学者指出，中国应利用亚信会议平台向亚洲各国阐明丝绸之路经济带的意图和意义，尤其需要消除俄罗斯的误解，将中俄两国良好的政治氛围转化为务实合作的具体行动。有学者认为，中国应尊重支持欧亚联盟的建设，通过合作寻求自身利益，切忌自我边缘化。同时，还需理性看待欧亚联盟对上合组织的影响，未雨绸缪，认真思考融入欧亚联盟的政策和措施，处理好上合组织与欧亚联盟的关系。

还有学者认为，推动孟中印缅经济走廊建设是中国打造南方丝绸之路经济带的关键所在，这需要大力建设能源走廊、物流走廊和人文交流走廊，建

议加强与印度合作,由中印共同主导,带动孟缅两国发展,尝试设立中国(云南)自由贸易试验区,对印孟缅三国形成辐射示范效应。也有学者指出,印度参与亚信进程的程度十分有限,即将举行的议会选举或将给印度参加亚信峰会带来变数。中国或可以阿富汗安全合作为抓手,推动印度更加紧密地参与南亚经济合作。有学者认为,应当积极利用东盟平台来建设21世纪海上丝绸之路,在贸易和投资领域扩大与东盟的海上合作,实现能源资源的共同开发。

三、如何加强人文合作、实现民心相通

有学者认为,核心价值观是亚洲国家增进政治互信的重要基础,中国应该让世界各国认识到,中国的核心价值观正在发生转变。如今我们宣示“中国梦”,价值观必须同步或先行,以便亚洲国家对中国有全新的认识,要努力消除它们对中国发展的疑虑。此外,“一带一路”沿线景点和项目都应体现中国的核心价值观,尤其是那些用于改善沿线国家教育、医疗、交通和其他民生条件的援助项目,都应该由独立开发机构主持,让有资质有能力的企业承包,避免负面案例损伤中国核心价值观取向。

有学者建议,不妨在亚信会议设立相应的智库论坛机制,促进亚信成员国的双边与多边交流,同时抓住中国担任亚信会议轮值主席国的机遇,争取将智库论坛机制固定下来,使之成为成员国研究地区发展蓝图、探讨地区安全架构的平台。还有学者建议,要充分利用上海各高校对中亚、中东国家开展交往的资源与合作经验,同时推广妇联等半官方组织以及非政府组织的对外交往模式,大力开展夫人外交与公共外交,邀请周边国家的女性政治家来上海进行交流,宣示中国的外交政策。此外,上海也应充分利用承办亚信会议领导人峰会的契机,邀请国外媒体前来参访,向世界展示中国改革开放的进程,帮助他们树立客观真实的中国观。还有学者对中俄旅游合作的现状进行了专题分析,指出中国应借助旅游发展自身文化,促进俄罗斯对中国文化的认同和接纳,旅游活动产生的增值效应能够减少中国跨国企业赴境外发展的障碍。

“第 13 届斯德哥尔摩中国论坛”

国际学术研讨会综述

范翊君

2014 年 2 月 22 日，第 13 届斯德哥尔摩中国论坛在上海举行，论坛由上海国际问题研究院、德国马歇尔基金会和瑞典外交部联合举办。来自瑞典外交部、美国参议院外交关系委员会、美国布鲁金斯学会、德国马歇尔基金会、欧洲改革中心、澳大利亚悉尼大学、英国《金融时报》、美国《华盛顿邮报》及中国外交部、中国社会科学院、现代国际关系研究院、国防大学、上海国际问题研究院等单位的 60 余位官员、学者和评论家参加会议，与会者围绕中美欧三边关系的战略展望和未来合作方向、中共十八届三中全会的政治和经济影响、管理中东变局中的风险与机遇、维护东亚和平与新型安全观以及国际规范与机制的创建等议题进行了深入研讨。

一、中美欧三边关系未来展望

随着中国崛起，中美欧三边关系正在成为世界上最重要的三边关系之一，对于制定国际事务议程有着重要作用。欧洲高级外交官指出，2014 年将是欧盟开始超出欧债危机和成员国履行《里斯本条约》的重要一年。在外交关系方面，欧美关系将继续发展，欧盟与俄罗斯关系因乌克兰问题而遇到一些障碍；中欧关系长期以来焦点在商务和贸易议题上，现在政治意义日益重要。美国学者集中围绕中美关系展开讨论，认为这一双边关系的内容和领域都正得到积极拓展，短期内将面临如何处理朝鲜问题和中日关系两个挑战，二者

作者为上海国际问题研究院全球治理研究所研究实习员。

都可能强化美国既有的战略困境。经济方面，如果跨太平洋经济伙伴关系（TPP）谈判能够顺利完成，将给中美关系带来许多机会。TPP为亚太提供了一个更活跃的贸易与投资的平台，中国如果参加TPP，将会发现比以前更多的机会。长期而言，中美关系有两个问题：一是两国对于对方长期意图的不信任在加深，特别是在南海问题上；二是中美双方的国内政治和经济进一步改革能否顺利和成功推进也将对双边关系产生较大影响。

中国高级外交官总结了今后一个时期中国外交的五个重点，具体包括：进一步推动构建更加健康稳定的大国关系框架；进一步加大对周边外交的投入，打造更加紧密的命运共同体；进一步弘扬正确的义利观，加强对非洲、拉丁美洲等发展中国家的支持；进一步加大参与国际事务，更多发挥负责任大国作用；进一步加强经济外交。为进一步推进中美欧关系，他提出了三项原则。首先是坚持相互尊重、平等相待、合作共赢。关键是避免在三方关系中相互施压、干涉其他方的内部事务，这是三方关系可持续发展的必要前提。西藏事务纯属中国内政，任何外国无权干涉。美方允许达赖窜访美国并安排领导人会见，严重干涉中国内政，严重违反国际关系准则，严重违反美国政府自己做出的承认西藏是中国一部分、不支持“西藏独立”的承诺，严重损害中美关系。其次三方应承认差异性，尊重多样性，用好互补性。第三是提倡开放性、包容性、非排他性。

与会学者还就全球议程下的中美欧关系和未来合作方向展开了讨论。来自英国《金融时报》的评论家认为，当今世界虽然更加富裕，但同时也更加无序和危险。他认为美国正在推卸其全球责任，美国不但从伊拉克和阿富汗撤军，其对开放、自由的全球贸易体系的态度也有所倒退；美国已经成为一个“选择性介入的超级大国”。来自上海国际问题研究院的学者指出，中美欧三方可以在改进国际经济治理机制和国际发展上展开合作。她特别指出，不应该忘记非洲大陆，它对于国际发展议题非常重要。在联合国2015年后全球发展议程中，美欧应强调千年发展目标是建设可持续发展目标的基础。德国学者则表达了欧洲方面对于目前中日关系的担忧，同时他也希望中国在气候变化问题上承担更大的责任。

二、十八届三中全会的政治和经济影响

中国共产党十八届三中全会通过的政策及其影响是与会代表最关心的话题。有中国学者认为，目前中国改革的焦点是经济领域的改革，已经进入了攻坚期和深水区。为了加强政治权力，改革的另一重要议题是党的合法性。习近平总书记强调反腐败是实现“中国梦”的前提，建立健全权力运行的制约机制和监督体系，把权力关进制度的笼子里。虽然中国在过去取得了辉煌的成就，但中国将来的道路仍很曲折。目前中国面临的一个问题是提升中国企业的竞争力，但这与政府的管理能力有很大关系。他认为大国崛起过程中和崛起后的表现不会与崛起前相同，因此外界产生对中国崛起具有攻击性的误解也是难以避免的。

与会的美国商业人士就市场上对中国经济盛衰两种极端判断发表了观点。他假设在 1929 年美国的纽约有一场类似的讨论，那么可能有与会者预言美国下一年将陷入经济萧条、股票市场会崩盘，但也可能有别的与会者预言美国将在 20 年内成为世界上最强大的经济体。历史将会证明，这两种判断都是对的。假设中的这两种极端判断与对当前中国经济趋势的判断非常类似。一方面中国正在面临着异常艰巨的经济挑战，另一方面中国有着巨大的潜力。他看好中国，是因为他注意到李克强总理在经济数字不佳的情况下依然强调中国不能再依赖大规模经济刺激计划来延续经济增长，而是要通过改革来调整经济结构。他同时也警告在钢铁等许多产业上中国面临着非常严重的产能过剩问题。因此，他建议“当面临新的情况的时候，我们需要有新的想法和新的行动”。

来自德国公司的高级主管从外国在华投资者的角度谈了对当前中国改革的看法和期望。她赞赏中国（上海）自由贸易试验区对于外国投资取消部分审批的做法，认为这是外商在中国遇到的最大挑战，如果这种措施推向全国，其影响将是革命性的。与此同时，她对中国的自主创新政策颇有微词，认为决定国家创新动力的应该是企业行为，而不是国家行为。她还指出在反腐败和反垄断执法过程中存在少量仅针对外国公司的情况，希望中国的司法改革能够使执法部门更加独立，摆脱腐败和地方保护主义的影响。

三、管理中東變局帶來的風險與機遇

“阿拉伯之春”後，中東地區並沒有結束動蕩的局面，這對中美歐而言既有風險也有機遇。有學者討論了中東目前面臨的三大挑戰，即：第一，中東局勢將繼續保持動蕩。與十年前相比，中東動蕩正從過去的国家主導的戰爭變成現在的國內各政治力量間的混戰。其次，“阿拉伯之春”後，中東的經濟情況變得更為糟糕，嚴重的失業問題特別是青年人失業問題可能加劇現有的政治動蕩。第三，因為財政原因，美國正在從中東撤退。中美歐應當重點從兩個方面加強合作，共同應對上述挑戰。一方面，三方應該幫助中東發展經濟。中國可以輸出勞動密集型產業，而美歐則應向中東國家開放市場。另一方面，中美歐應幫助中東建立集體安全機制。

有與會者提出在處理伊朗核問題的中国三項原則：反對伊朗尋求發展核武器；反對任何針對伊朗的軍事行動；積極維護中國公司在伊朗的正当商業行為。這三項原則相結合，可解釋中國為什麼在支持聯合國通過伊核制裁決定的同時，反對美國单方面提出的制裁清單。在地區熱點問題上，中美在維護海灣國家的穩定上有共同利益。美國在中東地區有軍事基地，中國則在能源上日益依賴這些國家。他認為，美國應避免在撤軍後阿富汗成為又一個武器黑市。

來自美國《華盛頓郵報》的評論家從美國視角分析了中東熱點問題。他認為，聯合國在敘利亞調解衝突事實上已經失敗了，歐盟應警惕當前在敘利亞內戰中活躍著的極端分子。他指出，目前大約有 2.5 萬名與基地組織有關係的戰鬥人員在敘利亞，其中 1 萬人是外國人，包括約 2,500 名持歐洲各國護照的人。為解決這一問題，美國正與沙特合作訓練敘利亞反對派中的溫和勢力。在伊朗核問題上，中國的作用非常關鍵。如果伊朗核問題的談判失敗，中東將面臨核衝突和核擴散的双重危險。如果中東國家竞相發展核武器，對中美歐都極為不利。他還指出，美國國內民意對其中東政策影響巨大。根據一項民意調查，有 52% 的美國人認為美國在伊拉克和阿富汗的行動是失敗的，因此美國不會在中東地區作出新的承諾。

四、维护东亚地区的和平

与会者普遍对当前东亚地区局势表示担心。有中国学者认为，中国和美国应该一起努力，构建一个和平、繁荣的东亚。当今世界没有一个国家可以遏制中国，真正能够遏制中国的是中国自己。尽管外界普遍关心中国军力发展，但中国的国防战略是防卫性的，美国应在中美两军关系中起到更加建设性和积极的作用。他认为，尽管有美国官员认为美日同盟是东亚安全的基石，但中美日三边关系的稳定才是确保东亚和平的关键。

来自美国的资深观察家认为，东亚各国应该对地区的战略稳定有一个共同的认识，因为各国存在诉求分析、对其他方的诉求合法性持怀疑态度。外界往往把一些地区问题放在中美关系的框架下讨论，这就忽视了东亚地区的多样性和力量博弈。他认为，如果中国希望构建非零和的新型大国关系，就应避免在敏感问题上采取单边主义行动。在有些争端特别是海洋权益争端上，并不是简单地支持特定一方的问题，而是看是否维护国际法、国际机制和国际规范的问题。因此，各方应建立实时的危机管控机制以避免由误判或事故带来的冲突。

有中国学者指出，由于东亚各国在各自面对的安全威胁上有不同的界定，因此外界看待东亚安全问题时需要更为平衡的视角。他认为，东亚安全态势有三个特征。首先，东亚各国依旧把经济增长和繁荣放在首要位置。东亚各国间的经济相互依存度依旧在上升。其次，东亚地区各国政府普遍把政治和社会稳定放在优先位置。对东亚各国政府来说，一个普遍的挑战是如何避免外交被国内压力所绑架。最后，东亚地区争端比较多。表面上看是由于民族自豪感或经济利益驱动的，但从深层次看根源在于大国之间的战略互动。因此，经济相互依存和融合将成为维护东亚地区和平与稳定的关键因素。

尽管仍存在许多争论，但会议仍然取得了相当共识。例如，未来东亚地区的局势对于世界格局有着非常重要的影响；作为大国的中国、美国和欧洲，应该承担起相应的责任。

Abstracts

Make a Breakthrough at Neighboring Restrictions of China's Rise

ZHAI Kun

Since the 21st century, the relationship between China and its neighboring countries is increasingly drawing attention. At the conference on the diplomatic work on neighboring countries, China sets a strategic goal that China would strive for a sound neighboring environment for its own development and seek common development with neighboring countries. To achieve these goals, on the basis of its own development and the reform and opening-up, China should balance its influence and external restrictions and strive to break through the restrictions on three levels. Firstly, at the global level, China should strengthen its own reform and opening-up and play a major role. In order to cope with the neighboring challenges after the financial crisis, China can lead neighboring countries to carry out "comprehensive governance". Secondly, at the neighboring level, China should inherit and innovate the good-neighborly policy, by adopting the "adaptive win-win" which consists of holistic optimization, flexibility and win-win cooperation, to resolve the "problem of shaping and anti-shaping between China and its neighboring countries". Thirdly, at the actor level, China should strive to deepen the mutual benefit and win-win cooperation, advance the regional security cooperation and strengthen the public diplomacy to neighboring countries, emphasize self-discipline, contradiction management and common responsibility, and build a benign, China-U.S.-neighboring interaction framework by self-discipline and placating others.

Exploring the Pattern of Relations between Countries of Different Scales

—A Case Study of the China-Myanmar Relations Since the Latter's Political Transition

LI Chenyang

Once a classic example of friendly and cooperative inter-state relations between countries of different social systems, China-Myanmar relations has encountered great shocks since the latter's political transformation launched in 2011, which resulted in rising popular resentment against China and diminishing China-friendly forces within Myanmar, stagnating economic and trade cooperation, and brought uncertainties in the bilateral relations. Reflecting on the health of its relations with Myanmar, China is beginning to make major policy readjustment to fashion a pattern of relations between countries of different scales such as China and Myanmar. In particular, China is accelerating civil communication, urging Chinese corporations to better fulfill their social responsibilities, engaging in the negotiation process between the Myanmar government and the local ethnical armed forces in the North, and increase contact with the Aung San Suu Kyi-led National League for Democracy. To establish a classic pattern of relations between countries of

different scales, China, at the next stage, needs to further recalibrate its policy towards Myanmar, enhance top-level design, institution-building, and policy enforcement, properly handle major issues in the bilateral relations, advance practical and effective economic cooperation by using its diplomatic toolkit in an integrated way.

The India Factor in China's Peripheral Strategy

ZHAO Gancheng

As the most important neighbor on China's southwest periphery, India's identity is rather complex in China's neighborhood strategy, and it presents a constant factor in China's peripheral strategic situation. Such a prominent role not only comes from India's sheer size, but also stems from the overall relations between China and India, in particular from the longstanding border disputes, leaving a heavy stamp on China's relations with countries on the Indian subcontinent. Moreover, a rapid rising India is producing a growing unpredictable influence on China's peripheral strategy. India is also a variable in China's peripheral strategic situation in three senses: an evolutionary Chinese assessment of India's power, the changing U.S. and other nations' perceptions of India's role and influence, and India's dynamic self-identification. The driving force behind the three variables mainly comes from India's development and what strategic objective India intends to achieve with its incremental power. Therefore, India's identity and in which field it is strategically more influential to China is the defining factor in China's strategy towards India. In the foreseeable future, India seems unlikely to exert positive influence on China. Nonetheless, China still needs to make stability-promoting yet hedging policies. On the one hand, India should be regarded as a potential partner and China should make efforts to shape and promote the strategic partnership of cooperation with India. On the other hand, it is necessary to guard against negative incidents and events resulting from India's perception of China as a major peer competitor and contain the potential trend that may drive the bilateral relations towards confrontation.

Friendly and Good Neighbors, Mutual Benefit and Win-win Cooperation ——Neighborhood Diplomacy Requires Joint Transcendence

WEI Dexing

Since the conclusion of the CPC's 18th Party Congress, China's diplomacy has taken on a new look, featuring cooperation with win-win results and manifesting "the two upgrades and one extends", namely, upgrading the core interest of "safeguarding sovereignty and promoting development" to "advance win-win cooperation", upgrading the core idea of "upholding justice and shelving disputes" to "advocate the right approach on morality and interests", extending the benefits covering the third world and neighboring countries to global common development. As a result, China's neighborhood diplomacy has been further improving the concept of "closeness, sincerity, benefit, and inclusiveness", making efforts to "set an example", keeping a "multidimensional, diversified, and space-and-time

transcending” strategic vision. China has prioritized the task of shaping a exemplary friendly neighborhood of mutual benefit and win-win cooperation with neighboring countries. However, China’s neighborhood is far from tranquil. Great power zero-sum competition has never stopped. Hostile small countries backed by great powers make harassments. The prospect of sustained stability and prosperity is threatened by the rising risk of great power rivalry. Moreover, the U.S. rebalancing strategy aimed at maintaining its primacy, regardless of its capacity of fermenting confrontation and inability to manage potential crisis, may increase the risk of catastrophic conflicts. To explore and broaden the path towards friendliness and good neighborliness with win-win cooperation, China needs to promote all parties to transcend the current management model and the established institutions and mechanisms.

US Anti-Iran Politics and the Prospect of the Iran Nuclear Issue

JIN Liangxiang

The developments of Iran nuclear disputes and US-Iran relations, though part of international politics, are to a great degree determined by US domestic politics. Actually, Iran-US relations in the post-Khomeini period are seriously affected by the domestic politics of the US and Israel. This has become even more prominent in 2013. The events of moderate Rouhani’s being elected as president and the signing of the interim agreement concerning the Iran nuclear issue signified a new and positive trend of the Iran nuclear issue and US-Iran relations. But unfortunately, such a trend caused a new round of anti-Iran movements in US domestic politics. The new sanctions by US Department of Commerce and debates about new sanctions indicate that anti-Iran emotions among American people due to the hostage crisis and Jewish anti-Iran lobbies will still be the main sources of anti-Iran politics, which will have negative effects on US-Iran relations. Judging by the current trends, anti-Iran politics, though unlikely to obstruct the implementation of the interim agreement and the signing of the final agreement, will indeed be an obstacle to US efforts in removing the sanctions on Iran’s oil and financial sectors. And if the sanctions in the two fields cannot be removed, the progress in the Iran nuclear issue and US-Iran relations will not be sustainable. Within this context, China should on the one hand continue to make efforts for détente of US-Iran relations and the resolution of the Iran nuclear issue, on the other hand be cautiously moving forward with its economic cooperation with Iran.

On the Construction of a New Type of Marine Resources Relationship between China and the United States

SUN Yuemin and ZHANG Ming

Marine resources will potentially become an important cooperation area to build a new type of major-power relationship between China and the U.S. On the one hand, there are differences between China and the U.S. over marine resources policy. These differences exist in the policy environment, at longitudinal and horizontal policy levels, and in policy process. The development of U.S. marine resources

policies started earlier and with greater efforts. So these policies in many ways are able to provide a positive reference for China's planning of marine resources policy to build China into a sea power. The development of China's marine resources policies starts from a high level and has an advantage of a late-comer. The U.S. will have a reference from China to reform its marine resources policy system which has been relatively rigid. On the other hand, there are obstacles which will not automatically change in the process of China and U.S. marine resources policy planning. It is necessary to pay attention to national conditions, highlight the advantage of late-comer and improve the policy system in China. The U.S. needs to keep pace with the times and transform the mindset. Differences and complementarities in the marine resources policies of the two countries can become an important area of cooperation to build a new type of major-power relationship. This cooperation relationship can achieve win-win result and improve the policy system of marine resources.

From Tactic Involvement to Strategic Deployment —India's New Policy Trends to the South China Sea

HU Xiaowen

Since the 21st century, India has been continually adjusting its tactics and strategies to the South China Sea, and moving from the tactical involvement under "Extended Neighbourhood" policy in the earlier years to the strategic deployment under the term of "the Indo-Pacific". The "Extended Neighbourhood" enhanced political and economic cooperation among India and countries in the South China Sea area, and make India engaged in oil exploration. However, this approach might potentially cause negative strategic consequences, and reveals the strong intention of balancing China. So, with South China Sea disputes intensifying, India has gradually shifted to the "Indo-Pacific" concept which is more tolerable and strategic, and incorporate India into its broader Indo-Pacific frame. Subsequently, India can implement its deployment in the Indo-Pacific region as well as pursuing its interest in the South China Sea in an obfuscating and flexible way. Though this shift deserves more attention, considering its low priority in India's strategy, the further presence and involvement of India in the South China Sea will still be obfuscating, China needs to focus on the principal contradiction between China and India and keep the scale and consequences of India's engagement in the South China Sea at an acceptable level.

The Influence of the Emerging Powers on G20 Agenda —Together with a Discussion on China's Diplomatic Efforts in Shaping Agenda

LIU Hongsong

Since the transformation and upgrade of the G20, emerging powers have acquired the opportunity for dialogue with developed countries, on an equal footing, and on issues concerning global economic governance. Such dialogue enables the emerging powers to exert influence on G20 agenda, affecting the choice of model

and direction of future global economic governance. This article assesses the influence of the emerging powers on G20 agenda based on the comparison of BRIC/BRICS summit declarations, G8 communiqués and G20 communiqués. The results show that: (1) the influence of the emerging powers on G20 agenda is relatively high concerning the issue of international financial institutions reform; (2) their influence is relatively low concerning the issues of poverty reduction, development assistance, and international monetary system reform; (3) there is no evidence suggesting that the emerging powers have independent influence concerning other issues. There are two important reasons why the emerging powers have relatively high influence concerning the issue of international financial institutions reform. The first reason is the U.S. support for international financial institutions reform, while the second one is China's proactive diplomatic efforts.

On the Evaluation Mechanism of Aid for Trade and Its Inspiration for China's Foreign Aid

CAO Junjin

The monitoring and evaluation mechanism of Aid for Trade (AFT) is an important part of AFT Initiative. The progress of AFT under the WTO system contributed to the development of AFT's evaluation mechanism. In addition to mobilizing large amounts of aid funds, AFT enhances the involved parties' awareness of the status of trade in development as well as improving the trade capacity of the least developed countries, which also benefits from the relatively comprehensive evaluation system of AFT to a great extent. It should be noted that AFT is an important indicator of the post-2015 global development agenda and may be integrated into a global development framework with more efforts. Whether for the improvement of current situation or for the future trend, the evaluation mechanism of AFT has posed serious challenges to China. It requires China to have a forward-looking thinking on the construction of its foreign aid evaluation mechanism with Chinese characteristics. On the one hand, China should learn the advanced experience from the evaluation system of AFT and build a complete logical monitoring system of foreign aid. The combination of quantitative and qualitative monitoring along with that of self-evaluation, mutual and public monitoring are also expected to persist in this system. On the other hand, based on the trend of AFT which may be emphasized by the post-2015 global development agenda and having the future in mind, we should facilitate the building of foreign aid evaluation mechanism with Chinese characteristics.