

美国民粹主义新动向及其影响

沈雅梅

【内容提要】当前美国民粹主义强势抬头，左右翼民粹力量同时发力，渗透主流政治，冲击美国内政外交诸多传统，民粹主义开启的政治权力再分配尚未完成。美国民粹主义有其产生的内在根源，包括经济不平等加剧、人口结构变化不利于白人传统优势地位、中下层白人和精英之间的政治裂痕加深、社会“弱势群体”对奥巴马执政的反弹等。美国民粹主义并不必然“反华”，但它与新一轮“中国威胁论”的同步升温值得警惕。民粹主义与“反华”舆论有相通的经济和文化根源、相近的思想逻辑，且都有被精英政治利用的一面，我们需要警惕和预防两者的合流。

【关键词】美国政治 中美关系 民粹主义 中国威胁论 特朗普现象

【作者简介】沈雅梅，中国国际问题研究院美国研究所副所长、副研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 06-0001-15

近年来，美国民粹主义升温，给美国和世界带来新的风险。同时，美国精英和媒体炮制新一轮“中国威胁论”，中国的外部环境挑战增多。目前看，民粹主义与新“中国威胁论”有相通的经济和文化根源，都是全球化负面作用对美国经济社会发展产生严重冲击的产物，体现了美国部分社会群体通过诉诸“阴谋论”，“妖魔化”其他群体操控政治议程的努力。不同的是，民粹主义源起于“草根阶层”，通过特朗普当选美国总统和执政，上升到国家政权最高层面，进而向国家议程渗透。“中国威胁论”则体现了精英层面反华意识形态的极端化、尖锐化。这两个方向上的运动或思潮尚未合流，但我们需警惕和防范美国民粹主义将矛头指向中国的可能性。

一、美国民粹主义新动向

从概念看，民粹主义有三个核心要素，一是崇拜“人民”，二是反对“精英”，三是主张政治应该是“人民公意”的表达。^[1]从实践看，它有三个组成部分，一是通过魅力型领导、社会运动或政党重组等多种方式进行政治动员，激发特定的民众基础；二是与特定的意识形态相结合，提出一套政治、经济、社会改革方案；三是反对原有的精英和制度，寻求联合社会中上层力量，建立新的规范和制度。在美国的政治语境中，民粹主义既是政治挑战者的工具，也是精英用来贬低草根政治的标签。随着美国总统特朗普上台执政并推升全球右翼民粹主义的崛起，民粹主义被决策者、两党及各种社会运动频繁使用，成为“社会中的某个群体将社会矛盾的责任推卸给另一个群体”的工具，其发展呈现出以下动向。

（一）左翼和右翼民粹主义同时崛起

历史上，左翼民粹主义在美国政治中居于弱势，右翼民粹主义相对活跃。

[1] Jan-Werner Müller, *What Is Populism?*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, pp. 19-20.

左翼民粹主义把特定的经济阶层（工人）视为“人民”，反对贫富差距和资本主义，敌视富者，捍卫特定阶级的利益，支持全民福利和国有化，例如19世纪90年代的人民党、20世纪60年代的民权运动、2011年“占领华尔街”运动及2016年大选中的“桑德斯现象”。右翼民粹主义把特定的种族群体（白人）视为“人民”，排除外来移民，极端强调本族利益，拥护传统的社会价值观念，奉行经济民族主义，鄙弃多边主义，例如19世纪末的排外运动、20世纪30年代天主教父考福林的反犹运动、20世纪60年代乔治·华莱士的反民权运动、1992年罗斯·佩罗及1996年帕特·布坎南的反自由贸易运动、2010年以来“茶党”运动及“特朗普现象”。^[1]

当前，左翼和右翼民粹主义同时崛起，彼此角力，总体上右翼民粹主义占据上风。两股力量分别以佛蒙特州参议员、民主党人伯尼·桑德斯和总统特朗普为依托，在两党内部找到了新的发力平台。民主党内，以克林顿势力和桑德斯力量为分野的泛自由派和泛左派路线之争尚未解决，草根激进派崛起成为新的亮点，吸引了相当多的年轻人。他们关注经济和阶级议题，反对特权，主张平等，同情弱势群体。2018年中选过程中诞生的多位民主党新生代所谓主张“民主社会主义”。正如桑德斯谴责资本主义为“让太少人拥有太多、太多人拥有太少的政治进程”^[2]，在很多年轻人看来，资本主义是国家问题的症结。在共和党内，反建制、反移民、反自由贸易的民粹情绪高涨，种族、宗教、民族、文化等议题备受关注，控制政府支出、减少赤字和债务、维护同盟体系等传统的主张变得不受欢迎。面对特朗普上位，共和党建制派持续“出走”，如众议院议长瑞恩宣布弃选、常驻联合国代表黑莉辞职。而党内高层和选民对特朗普明显更为宽容，“谁更特朗普”

[1] Ragini Ahuja, "The History of Populism: A Review of the Populist Explosion," *Journal of International Affairs*, New York: Vol. 70, Iss. 2, Summer 2017, pp. 179-180.

[2] David Catanese, "How Sanders and Warren Will Decide Which One Runs for President," *The Atlantic*, August 28, 2018, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/08/warren-sanders-trump-2020/568462/>.

成了共和党人组织中选的得票优势，“反特朗普”却有葬送共和党人政治生涯的风险。这种政治气氛催生了夏洛茨维尔骚乱事件、针对民主党精英的炸弹邮包、匹兹堡犹太教堂枪击案等暴力事件。

（二）民粹主义力量从边缘上升到国家政权层面

美国主流政客从不忌讳利用民粹主义的力量为自己造势，例如，安德鲁·杰克逊是美国第一位以普通人自诩、也是美国第一位反建制的总统；富兰克林·罗斯福新政的多项政策源于人民党的主张；里根的信条“政府不能解决问题，它本身就是问题”吸引了一大批保守的“里根民主党人”，是他胜选的法宝。^[1]可以说，历次总统大选中，两党候选人为了争取民意，往往套用民粹主义的话语和策略。但这一轮民粹主义抬头通过特朗普的执政，上升到国家政权最高层面，实现了向政治议程渗透。民粹主义不再只是一种竞选策略，而是国家政策实践，并且是在政府建制及其所代表的一系列合法性原则框架下运行。在联邦政府层面，右翼倾向的官员虽然是少数，但他们的声音更加响亮。在白宫，民粹主义的反建制诉求更是得以加速释放。

特朗普的两大标志性政策立场，一个是强化美国的移民政策，一个是重塑国际贸易秩序，这两点都直接迎合了美国白人劳工阶层的诉求，反映了白人种族主义的反移民、反精英、反全球化情绪，对往届政府所执行的新自由主义议程发起了进攻。特朗普高呼“使美国再次伟大”（Make America Great Again）、“排干沼泽”（Drain the Swamp）、“建起那堵墙”（Build the Wall），把美国社会内部复杂的矛盾与非法移民问题简单粗暴地联系起来，并且归咎于以往的华盛顿精英，用打破“政治正确”的大胆提案博得了核心选民的支持，其拳击式的公共交流方式、报复性的外交风格，均属于民粹主义政治动员的套路。从团队基础看，以白人种族主义、经济民族主义为意识形态的右翼民粹主义，自称为社会“弱势群体”，发出“夺回美

[1] 付随鑫：《美国的逆全球化、民粹主义运动及民族主义的复兴》，载《国际安全研究》2017年第5期，第38页。

国”的呼声，把特朗普视为同路，狂热地支持他，并把他作为打击建制派精英的利器，使总统成为他们的代言人。对白宫决策有重要影响力的人物，例如前任首席战略师班农、白宫贸易顾问纳瓦罗、高级顾问斯蒂芬·米勒等都是白人至上主义的支持者。

（三）民粹主义诉求冲击美国内政外交诸多传统

民粹主义夸大“人民主权”原则，拒绝多元主义理念，突出对“魅力型领导者”的个人崇拜，把一切对其领导者造成约束的因素都视为障碍。与民粹主义的历史表现如出一辙，特朗普抨击媒体，称其为“人民的公敌”；与情报机构交恶，解雇联邦调查局局长科米，把“通俄门”调查称为“猎巫”行动；干预司法独立，特赦有种族主义嫌疑的“铁血警长”阿尔帕约；他还对政敌进行人身攻击、轻视知识精英等。一系列言行被主流媒体认为是民主制度的颠覆，破坏了选举制度、三权分立、新闻自由、全球自由市场等民主原则。^[1]

由于民粹主义追求短期效应，忽视政策的长期可持续性，容易走向非理性。^[2]例如，民主党激进派主张将联邦规定的最低小时工资数增加到15美元，这比现在的7.25美元高了一倍还多，这个方案获得通过的可能性极小。特朗普坚持在美墨边境修墙、禁止跨性别人士参军等，这些都是建制派政治家不愿触及的议题，为美国经济和社会转型增添新的复杂因素。

从外交看，特朗普自诩比全球主义精英更了解世界现实，认定美利益与世界利益存在冲突，其他国家不仅与美异心，还嘲笑和利用美的一厢情愿。作为回应，他寻求改变美国与世界打交道的方式，以“美国优先”来组织和管理美国外交，用对抗性的办法来应对威胁，对美战后外交传统发起攻击，包括质疑多边贸易安排、同盟体系、价值观外交，声称建立在此基础上的“自

[1] Stephen M. Walt, "Top 10 Signs of Creeping Authoritarianism Revisited," *Foreign Policy*, July 27, 2017.

[2] Francis Fukuyama, "The Populist Surge," *The American Interest*, February 9, 2018, <https://www.the-american-interest.com/2018/02/09/the-populist-surge/>.

由主义”国际秩序“根本不管用”，“不想要它”。由此，特朗普成为第一位否定战后美国所积极创立的国际制度体系的美国总统。他甚至认同意大利、波兰、匈牙利等国的民粹政府，敌视欧洲一体化进程。虽然特朗普也强调西方的一致性，但从2017年7月在波兰、2018年9月在联大的两次演说可以看出，他把西方看成一个独特的文化单元，以主权为边界，以历史传统和信仰为粘合剂，而非志同道合的民主国家共同体。

由此，“特朗普主义”轮廓初现，呈现出三层含义：一是对美自身而言，无友则无敌；二是对他国而言，有失才有得；三是对世界而言，大乱乃大治；总体上是“天下唯美国，其余皆尘埃”，具体说是“去奥巴马主义”。^[1]美国外交持续走向丛林冲突、保护主义及强人专制，将推动全球民族主义抬头，把国际事务由东西方共治的基调导向“文明的冲突”，并有可能使同盟关系首当其冲成为“美国优先”的牺牲品。事实上，盟友已经日益无法说服特朗普政府停止撼动现行的国际秩序和制度。美国陆续退出巴黎气变协定、伊朗核协议、联合国人权理事会，威胁退出万国邮政联盟、中导条约等。小到国际邮件计费，大到国际战略稳定，美刻意贬低多边主义和全球治理，折射出特朗普外交观念中的反建制诉求正在加速向国际层面传导。

（四）此轮民粹主义的生命力强劲

客观而言，民粹主义以平民价值为目标，代表底层大众的理想，强调平等，具有一定的正当性^[2]，因此，美国政要大多以“平民化”为招牌。两党为了争取民众支持，也会吸收民粹主义的主张，促进两党改革，推动政府政策改良，把时起时落的民粹主义思潮转化为一定的制度和价值。

当前，两党选民基础重组，为了迎合选民，都在趋向极端，中间派或

[1] Jeffrey Goldberg, "A Senior White House Official Defines the Trump Doctrine: 'We're America, Bitch,'" The Atlantic, June 11, 2018, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/06/a-senior-white-house-official-defines-the-trump-doctrine-were-america-bitch/562511/>.

[2] 蒋德海：《如何理解西方民粹主义》，载《同舟共进》2018年第10期，第33页。

务实派力量减少。共和党的核心意识形态和信仰出现变异，民主党则面临温和派与激进派的撕裂。信息技术和新媒体平台进一步扩大了民粹主义话语的受众范围，助力其崛起。例如，福克斯新闻、德拉吉报道、布莱特巴特新闻网等右翼媒体与美国主流媒体激烈碰撞，持续较量，在一定程度上撼动了美国社会长期以来稳健的批判传统。自2016年以来持续壮大的左翼民粹力量——“美国民主社会主义者”（Democratic Socialists of America, DSA）组织致力于实现“一个基于大众对资源和生产的控制、经济规划、公平分配、女权主义、种族平等和非压迫关系的人道社会秩序”^[1]，打破了社会主义的话语禁忌。民粹主义开启的权力重新分配过程远未完成。

也要看到，民粹主义的非理性、狂热认知和政策最终很可能置特朗普于两难境地。目前尚不清楚的是，特朗普与政府体制的碰撞，是否会演变成极端力量的胜出和主导，还是说会加速体制对极端思想的吸纳和融合，从而减缓冲击？随着民粹主义把国内矛盾导向外部，例如，贸易保护主义就是美国对国内缺乏自信的表现，这能否稀释美国面临的内部改革压力？还是说特朗普外交终将在国际上碰壁、反弹于自身？有一点可以确定，正如基辛格所说，美国始终把所谓“改善全人类境遇”当作战略目标，“如果放弃这一重要的理想主义，美国就是背叛自己”。^[2]这可能将是特朗普“美国优先”理念和民粹主义反建制的边界所在。

二、当前民粹主义的根源

民粹主义是美国政治的悠久传统，它植根于社会中某种久拖未决的政治或经济危机，在传统价值理念与现代生活的冲突中，作为一种传统的政

[1] Benjamin Wallace - Wells, “How the Democratic Socialists of America Learned to Love Cynthia Nixon and Electoral Politics,” *The New Yorker*, August 2, 2018.

[2] [美]亨利·基辛格著，胡利平等译：《世界秩序》，中信出版集团，2015年8月，第430页。

治文化元素而凸显，对现行路线发起冲击、形成约束，从而对精英政治形成张力。^[1]当前美国民粹主义的根源有：经济分配制度问题带来的不平等恶化、人口结构变迁造成的白人优势地位弱化、白人蓝领阶层和精英之间的民族主义路线和全球主义路线之争深化以及社会“弱势群体”对奥巴马执政的反弹。

（一）金融危机打开民粹主义的大门

金融危机不仅使美国经济损失惨重，而且重创了民众对经济前景的信心，削弱了决策者和金融精英享有权力和财富的合法性。一方面是过度自由的资本主义经济模式走入死胡同，左翼力量批判资本主义的声音空前响亮；另一方面是华尔街受益于救市政策，甫一复活便故态萌生，大笔分红。相当一部分群体感到自己被跨越国界的世界经济所抛弃，被建制派政治家和银行家背叛，被大规模移民涌入带来的资源和就业压力所压榨。由此，本土主义和反精英情绪强烈，对全球化产生反弹。一批“全球化的失败者”、劳工阶层特别是白人蓝领成为民粹主义的生力军。其中，右翼民粹主义者还成为美国反全球化运动的主力。

金融危机造成的心伤未愈体现在两方面。一是财富集中加剧。收入分配制度的扭曲导致中产阶级萎缩。中等收入人口占总人口的比例持续下降，到2015年已经低于50%。中等收入家庭的收入在1971年占全国总收入的61%，这个比例在2014年已经下降到43%。从近几年看，1%收入最高者的收入占全部总收入的比例从2013年的20.27%增加到2016年的23.8%，同期90%收入最低者的收入占全部总收入的比例从52.73%下降到49.69%，^[2]贫富差距不减反增。二是权钱交易密切。70年代之前，有3%至4%的国会议员离职后成为进行院外活动的说客。现在42%的众议员、

[1] 资中筠：《20世纪的美》（修订版），商务印书馆2018年6月版，第36页。

[2] Pew Research Center, "The American middle Class is Losing Ground," December 9, 2015, <http://www.pewsocialtrends.org/2015/12/09/the-american-middle-class-is-losing-ground/>.

50%的参议员离职后从事游说。据统计，奥巴马政府期间，有100多位政府官员来自同行业的游说组织，同样数量的政府人员在离职后流向利益相关的游说组织。^[1]主流政治体制对穷人的诉求愈发冷漠，民众被排斥在公共政策话语权之外。

在此背景下，人们普遍质疑经济增长的长期前景，担忧“未来一代人的日子会更糟”，“美国梦”变得黯淡。据统计，低教育程度的白人工人阶级成为最悲观的群体，这部分人中只有44%的人预期他们的子女会比他们自己过上更好的物质生活，而黑人、拉丁裔和受过大学教育的白人中抱有同样期望的，都超过了半数。^[2]鉴于收入分配两极分化、社会阶层流动性减弱、资本垄断权力等趋势难以逆转，民粹主义根源仍在。一旦出现经济衰退和困难，民粹之风恐将更强劲。

（二）人口结构变化加剧国民认同危机

美国历史上的两轮大规模移民潮均来自欧洲，且都具有不连续性，分别在19世纪中叶因南北战争和20世纪20年代因美国经济衰退及严苛的移民法而退去。彼时，较长的间隔期赋予外来人口更多的时间融入当地。如今的移民潮却是以往不曾有过的新情况，始于20世纪60—70年代一直延续至今，不仅移民来源地更加多元、分散，拉美裔、亚洲裔、穆斯林移民增速明显，而且移民入境后更倾向于聚居，与主流社会的通婚率减少，其同化比前两波移民慢。

伴随白人人口老龄化和生育率低，白人人口即将失去作为主体族群的传统优势地位，这意味着美国持续获取移民的优势正在变成白人的劣势。据统计，到2045年，白人占美国总人口的49.7%，将成为美国的少数民族。考虑到年轻的移民群体对亚洲裔、拉美裔人口增长的巨大贡献，在18岁以

[1] Timothy Carney, "Eight Years later: Obama's broken promise on the revolving door," *The Examiner*, January 12, 2016.

[2] [美] J.D. 万斯著，刘晓同等译：《乡下人的悲歌》，江苏凤凰文艺出版社，2017年4月。

下的“千禧一代”中，白人在2020年就将成为少数。在18—29岁之间的有投票权的选民中，白人将在2027年失去人口多数地位。^[1]

与族群结构变化相应的是，以族群文化为依托的多种文化及宗教力量综合地影响着美国的文化认同，给新思维以更大的空间。全球化、多文化主义、世界主义等冲击了美国人的意识，各种势力向美国核心文化发起挑战，福音派基督教作为主导性宗教力量的地位受到冲击，白人优越感的传统动摇。这给美国人特别是“白人盎格鲁-萨克逊新教徒”(WASP)的身份认同带来危机，担心白人主流文化失去历史上曾经荣耀的统治地位。共和党当下最大的力量优势就在于，它唤醒了白人对美国社会人口结构和主流文化的焦虑，牢牢吸引住了老年、蓝领、农村、低教育程度的白人。“茶党”、“另类右翼”等运动的兴起则是传统白人力量在思想、文化及政治层面的抗争和回归。

(三)“人民”和“精英”之间的裂痕加深

正如塞缪尔·亨廷顿在《谁是美国人？》一书中所阐述的，白人精英把持的政府机构和出台的政策与非精英白人即民粹主义所称的“人民”利益之间存在落差。^[2]例如，以民主党为核心的政治精英专注于提升少数族裔的身份认同和社会经济地位，忽略了中下层白人的身份认同和社会经济地位。很多中下层白人认为自己是这种“逆向歧视”的受害者，“政治正确”运动限制了他们的言论自由。白人至上主义者把特朗普看成“重振白人种族优越感和等级制的最后希望”，认为“使美国再次伟大”就是使美国再次变“白”。^[3]

对于美国参与世界经济，公众远不如精英人士热心。公众关心的是社会安全、国家安全、国内经济以及主权。精英人士首先关心的是支持国际

[1] William H. Frey, "The US will become 'minority white' in 2045, Census projects," March 14, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2018/03/14/the-us-will-become-minority-white-in-2045-census-projects/>.

[2] [美]塞缪尔·亨廷顿著，程克雄译：《谁是美国人？——美国国民特性面临的挑战》，新华出版社2017年3月版，第6页。

[3] Charles Blow, "The White Rebellion," *The New York Times*, April 26, 2018.

贸易和人口流动,加强国际体制、促进美国人参与国外事务。在移民、贸易、就业等议题上,精英和民众之间存在重大意见差异。2015年,芝加哥全球事务委员会发布民调指出,以共和党人为例,55%的共和党选民和16%的党内高层认为,移民和难民对美国构成严重威胁;61%的选民和20%的高层把控制并削减非法移民入境列为美国外交政策的重要目标;有27%的选民、却有71%的高层愿意美国接收叙利亚难民;有62%的选民把全球化视为“好事”,而持此观点者在党内高层占98%;76%的选民希望政府把保护就业作为优先关切,只有37%的高层同意这么做。^[1]可见,公众高度重视边界和民族主义的价值,精英则把跨国身份和全球主义特性置于国民特性之上。

由于精英人士脱离民众,公众对政府感到强烈的失望,对政府信任度持续低迷。自2010年以来,一直只有不到20%的人认为国会称职的。^[2]选民十分担忧政府沦为权贵集团,并非他们的利益代表,通过掀起一系列抗议示威浪潮,反对资本垄断权力,控诉操纵政府的政治献金等,根本上是不满于精英政治将百姓利益排挤出财富分配的过程。特朗普所称要“排干华盛顿的沼泽”,针对的就是“腐败、傲慢、自我膨胀”的政府、商界、媒体等精英。在他看来,这批人更加熟悉与外国精英打交道,疏远了本国群众,通过损害本国民众的利益而自肥。

(四) 社会“弱势群体”对奥巴马执政的反弹

奥巴马8年施政,他的种族背景和医改、移民两大政策取向催化了民粹主义情绪的迅速上升。奥巴马及民主党基于选举政治考虑,将政策重心倒向美国最下层的贫困民众和非法移民家庭。医改计划的实施使此前未有

[1] “United in Goals, Divided on Means: Opinions Leaders Chicago Council Survey Results 2014,” by Dina Smeltz with Joshua Busby, Gregory Holyk, Craig Kafura, Jonathan Monten, and Jordan Tama, June 2, 2015, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/united-goals-divided-means-opinion-leaders-chicago-council-survey-results-2014>.

[2] Congress Job Rating, <http://www.pollingreport.com/CongJob.htm>.

医保的数千万贫困民众受益，但成本主要由富裕阶层及中产阶级分担。富人及中产阶级上层虽有怨言，但对保费增加的承受能力相对较强。中产阶级中、下层民众则对成本变化敏感、脆弱，认为其利益严重受损。奥巴马卸任前大力推动对至少 1,000 多万非法移民施行大赦，给予合法公民身份，虽未成功，但激起反对者的高度警醒和忧虑，认为此议一旦落实将进一步改变美国选民结构和政治生态，危及白人的社会和政治优势。奥巴马为改善 LGBT（女同性恋者、男同性恋者、双性恋者与跨性别者）群体的权利和生活状况，颁布上百项行政令和制度改革，忤逆了 WASP 的传统价值观，强化了社会“弱势群体”对于政权是为精英服务的判断。

特朗普从参选开始，就策划“经济的沮丧”、“建制的消亡”等话题，把蓝领阶层长期积累的对华盛顿政治圈的怨愤推向高潮。正如他所标榜的，“只有我理解你们的问题，只有我知道如何解决它们”，他主打民粹牌、排外牌、恐惧牌，成功把相当一部分低收入、低教育程度的蓝领白人转变为自己的“铁仓”。2016 年大选的出口民调显示，66% 的特朗普支持者和 22% 的希拉里支持者认为，这场选举是“阻止美国衰落的最后一次机会”。^[1] 特朗普甫一上台就高调反移民，在白人中间引起强烈共鸣。他的税改和就业法被解读为美国人民的胜利，工人工资上涨，私营企业得到更大动力。他还废除了奥巴马时期倾向多文化主义的大学招生政策，不再考虑种族因素，弱化了“肯定性行动”政策。在一定意义上，特朗普的民粹主义是对奥巴马施政的反弹和回击。

三、美国民粹主义对中美关系发展的潜在影响

前述可知，民粹主义并不必然反华。目前，反华意识形态主要来自美

[1] Betsy Cooper, Daniel Cox, Rachel Lienesch, Robert P. Jones, PhD, “Nearly One in Five Female Clinton Voters Say Husband or Partner Didn’t Vote | PRRI/The Atlantic Post-election Survey,” <http://www.prii.org/research/prri-atlantic-poll-post-election-white-working-class/>.

国权势集团内部,尚未与社会层面的民粹主义合流。但是,新“中国威胁论”日益成为美国精英和班农、纳瓦罗等民粹人士的共同靶标,助推美国对华政策趋向强硬。

(一) 民粹主义与“反华”思潮

中美关系紧张化主要是受两国力量消长、彼此认知和国际政治趋势所影响,是美国对华战略判断出了问题。民粹主义是一个全球现象,也是美国国内政治经济转型过程中出现的传统文化力量。左右翼民粹主义长期对抗撕裂美国社会,给中美关系的稳定发展造成困难。就成因看,民粹主义与反华舆论的同步高涨,都与全球化及国际分工格局的调整冲击美国国内利益分配格局密切相关。一方面,美国蓝领没有享受到全球化和贸易自由化的好处,政府不愿或者无力改革收入分配政策,民众感到被移民挤压,被精英背叛。另一方面,特朗普抨击中国抢走美就业机会、“占美国的便宜”,部分民众对中国的经济全球化政策及华裔带来的资源竞争压力心怀怨恨,认为中国是美国问题的原因。可以设想,如果美国经济出现恶化,或者移民数量保持现有水平,民粹主义势头仍将强劲,针对中国的一面会更强烈。中美关系作为一组外交关系,很可能与民粹主义引发的“文明的冲突”形成共振。

(二) 民粹主义与“反华”舆论有一致的思想逻辑

民粹主义与反华舆论均带有保护主义色彩。民粹主义奉行反智主义,相信直觉和道德判断,流行“阴谋论”,惯用排斥性话语来妖魔化和反对其他群体,引发民众的情感共鸣。右翼民粹主义还将外来移民和少数族裔作为攻击对象,要求实施带有本土主义和民族主义色彩的政策,华裔移民以及华人留学生群体均遭到歧视。新“中国威胁论”则打身份政治牌,利用“自我”与“他者”的对立,将美国自身问题归咎于中国。美国制定“全政府”对华政策,从贸易、投资、安全、人文等多领域入手,抵制中国影响力,迎合并激发了民众对中国的不满和不安。特朗普发表夸张言论的欲望,也

强化了社会层面对华的负面认知。

（三）民粹主义与“反华”都有被精英政治利用的一面

民粹主义是一种有效的政治动员方式，具有看似“法不责众”的威力，特朗普政府从未寻求消解民粹主义情绪，而是在利用它，同时鼓吹新“中国威胁论”，推行自己的政治议程。一种情况是，精英煽动“阴谋论”，放大“中国威胁论”，在民粹主义平台上进行反华宣传，推销反华理念，例如2017年11月班农在东京发表关于中国事务的演讲，以及2018年9月接受以色列《国土报》的采访。另一种情况是，精英面对执政压力，用“中国威胁论”做辩护，把祸水引向中国，“反华”成为工具。例如，伴随“通俄门”调查深入和中选临近，特朗普及其副总统彭斯无端指责中国“干涉美中选”，有转移自身压力的一面。

（四）民粹主义尚未扛起“反华”大旗”

前文论及，民粹主义崛起的重要根源是，在经济不平等加剧和人口结构变化不利于白人传统优势地位的背景下，中下层白人和精英之间的政治裂痕加深，白人蓝领阶层的沮丧感空前强烈。公众认为，精英把持的公共话语和政策不能代表“人民”的利益，这也反映在某些对华议题上。例如，虽然精英积极鼓吹新“中国威胁论”，但民众对华负面认知实际在减少，好感度在上升。根据盖洛普、CNN等机构民调，认为中国对美是“极其严重的威胁”的人数，从2016年28%降至2017年22%。2015—2017年期间，“对中国好感度”民调显示，对中国“非常正面”的认知从8%增至10%，“基本正面”从36%增至40%，“基本负面”仅从34%增加了一个百分点，“非常负面”从16%降至13%。^[1]虽然美国民众视中国为外交挑战之一，但就应对方式而言，仍支持中美接触与合作，反对中美敌对。在亲特朗普的共和党人中，43%担忧中美贸易战伤及美经济；在不支持特朗普的共和党人中，

[1] <http://www.pollingreport.com/china.htm>。

担忧者占 76% ;在民主党人中则高达 84%。^[1]

四、结 语

美国作为世界头号强国，它奉行什么样的哲学，如何运用它的力量，对世界其他国家都有利害关系。^[2]民粹主义和新“中国威胁论”的同步升温对中国敲响警钟，预示着美国外交战略和对华政策两方面的深刻调整，对华示强成为特朗普政府整合内政外交所需要的“新常态”。由此可判断，美国政界总体将保持对华压力，展示强硬姿态，以迎合其保守派选民基础。从社会层面看，民粹主义势头较猛的中部地区受贸易战冲击大，其民粹情绪中针对中国的一面有可能上升。中国应对之策的当务之急是警惕和预防民粹主义与新“中国威胁论”两种思潮的合流。在中美竞争面凸显的背景下，倡导中美理性交往，做实做强中美经贸关系的共赢因素，使中美关系切实惠及两国社会和民众。也要看到，西方虽然在反华舆论上有联手共进的一面，但在民粹主义问题上矛盾尖锐。特朗普民粹主义并非只针对中国，他扶持欧洲右翼势力同欧洲传统精英的对抗涉及政权，美欧联盟出现艰难调整。中国仍可避其锋芒，借势而为，扩大与世界更多国家在全球化和自由贸易领域的共识和利益，化解紧张因素，营造积极氛围。

【收稿日期：2018-11-15】

[1] Karl Friedhoff, Craig Kafura, "China Not Yet Seen as a Threat by the American Public," The Chicago Council on Global Affairs, October, 2018, https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/report_china-not-seen-as-threat-by-american-public_20181012.pdf.

[2] 资中筠：《20 世纪的美国》（修订版），商务出版社 2018 年 6 月版，第 27 页。

2018年美国中期选举 及其政治和社会影响

张文宗

【内容提要】2018年美国中期选举，既是特朗普政府的“期中考”，也是美国2020年大选的前哨战。在美国政治极化和社会分裂加剧的背景下，两党的斗争异常激烈，选举的“政治暴力”之烈、竞选花费之巨、选民动员程度之高均为近几十年来所罕见。选后，共和党维持对参议院的控制权，民主党则夺回了对众议院的控制权，美国政治生态发生新变化。选举的结果表明，民主党的“认同政治”获得一定成功，但共和党的“特朗普化”仍在继续，美国自由和保守的政治力量仍处在激烈的“拉锯战”中。在新一届国会，控制众议院的民主党将加大对特朗普的制衡力度，并尽力阻挠特朗普和共和党的议程，未来激烈的政治斗争可能进一步撕裂美国社会。

【关键词】中期选举 特朗普总统 民主党 共和党 认同政治

【作者简介】张文宗，中国现代国际关系研究院美国研究所美国政治研究室主任、副研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 06-0016-14

作为2016年大选后美国最重要的政治活动，2018年中期选举涉及国会两院、州长和地方等选举，要改选的席位总共6,600多个，其中包括众议院的435个席位、参议院的35个席位、36个州长和3个海外领地行政首长席位、华盛顿哥伦比亚特区和芝加哥等重要城市的市长、99个州议会中的87个州议会的数千个席位等。国会两院的选举是此次中期选举的关键，其过程和结果将对美国的政治和社会生态产生重要而直接的影响。

一、中期选举的背景和结果

2018年中期选举之所以重要，在于它对民主和共和两党来说都非常关键。对民主党来说，这关系到能否扭转政治颓势及在2020年大选中的胜算。自2008年通过“奥巴马旋风”获得历史性的胜利后，民主党就霉运连连，2010年、2014年和2016年分别丢掉了对国会众议院、参议院和白宫的控制权。此次选举若不能扳回一局，不仅赢得下届总统大选的机会更加渺茫，还可能因士气低下导致本党分裂。对身陷“通俄门”调查，面对妨碍司法、性骚扰及家族企业偷税等指控的特朗普总统来说，此次选举同样关键。一旦共和党丢掉国会控制权，其本人可能面临更凶险的政治环境。因此，特朗普不仅投入精力为共和党在任议员和候选人助选，还将此次选举视为自己在2020年大选中能否连任的关键。正是认识到此次选举的重要性，两党的竞争异常激烈。

（一）以攻击政治对手为手段的负面选战特征明显

在美国的政党政治和选举政治中，一方为获胜既可以炫耀自己的政绩，也可以攻击对方的短处和痛处。围绕选民最关心的移民、医疗保险和经济等议题，两党均猛攻对方政策及主张的弊端，上纲上线，危言耸听，甚至大搞人身攻击。与2016年大选相比，美国政治中的暴戾、偏执、不宽容色彩更加浓厚。特朗普攻击民主党的激进化，称其“全民医保”主张是“社会主义政策”，若实施将重创美国经济，导致美国经历像苏联、古巴和委内

瑞拉一样的经济痛苦和衰败。^[1] 特朗普还攻击民主党想要“开放边境”，并利用中美洲三国的“大篷车”非法移民借题发挥，称国家面临“紧急状态”，并派军队帮助边境巡逻人员管控美墨边境。^[2] 民主党则搬出人气很高的前总统奥巴马，同样通过政治集会攻击对手。奥巴马抨击特朗普“践踏民主”，攻击共和党政客煽动“恐惧和仇恨”制造分裂，“服务于富人的减税政策重新拉高赤字”，“数百万人失去医保”等。^[3] 两党政要的相互攻讦，毒化了政治和社会气氛。选前发生的极右分子向奥巴马、希拉里、索罗斯等民主党精英寄送炸弹包裹的事件，引发社会恐慌。一名极右分子更在排外情绪驱使下袭击犹太教堂，导致 11 名犹太教徒被杀，上演了“美国历史上对犹太人社区最致命的攻击”。美国政治恶斗对社会的撕裂之深，由此可见一斑。实际上，两党的舆论战和卡位战在最高法院大法官提名上已展现得淋漓尽致。特朗普提名的保守派法官布雷特·卡瓦诺受到女教授克里斯汀·福特的性侵指控。两党议员对此立场泾渭分明、势不两立。共和党议员称民主党进行政治操弄，性侵阴谋是“国家的耻辱”，而民主党议员则指责共和党人“漠视女性的痛苦”。最终参议院以 50 票支持、48 票反对的结果确认了对卡瓦诺的提名，但这是 1881 年以来参议院对大法官人选表决相差票数最

[1] The Opportunity Costs of Socialism, The Council of Economic Advisers, October 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/The-Opportunity-Costs-of-Socialism.pdf>; “Congressional Democrats Want to Take Money from Hardworking Americans to Fund Failed Socialist Policies”, October 23, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/congressional-democrats-want-to-take-money-hardworking-americans-fund-failed-socialist-policies/>.

[2] “By The Numbers: Understanding The Border Crisis Being Driven By Congressional Democrat Backed Loopholes,” October 23, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/numbers-understanding-border-crisis-driven-congressional-democrat-backed-loopholes/>.

[3] Alana Abramson, “Trump Is ‘Capitalizing on Resentment.’ Read Barack Obama’s Full Speech on the State of U.S. Democracy,” September 7, 2018, <http://time.com/5390568/obama-full-speech-transcript/>.

少的一次，两党分裂程度之深令人不安。^[1]

（二）中期选举的花费之高打破此类选举的历史记录

此次选举因为竞争激烈，候选人和政党竞选组织筹款压力很大。两党及候选人之间的“空战”（电视广告）、“地面战”（电话联系和街头拜票）、“网络战”（互联网和社交媒体）打得不可开交。尽管特朗普多次表示要限制特殊利益集团对其决策的影响，并发誓要排干“华盛顿沼泽”，但并未在限制竞选捐款上采取任何行动。^[2]此次中期选举中，赌业大亨谢尔登·阿德尔森夫妇为共和党捐赠了 1.13 亿美元；对冲基金经理人、环保主义者托马斯·斯蒂尔则为民主党捐赠了 5,100 万美元。由于两党在税改、移民、医改、能源政策上势不两立，政策倾向更直接影响利益分配，不同行业的富豪在捐赠上有明显的偏好。硅谷的科技精英、好莱坞明星、自由派传媒大亨更推崇社会和文化自由，不满特朗普限制移民的政策，对民主党捐款踊跃。流媒体业宠儿奈飞公司（Netflix）的首席执政官黑斯廷斯为民主党捐赠 57.16 万美元，云计算设备提供商 Salesforce 的首席执行官贝尼奥夫捐款 18.89 万美元。与此相对，石油和天然气企业、军工企业因受益于特朗普的减税、放松监管和扩军政策，在支持共和党候选人上也不手软。不过，此次民主党所筹集和已投入的竞选资金均超过共和党，表现在其筹集的小额捐款、女性选民捐款，国会议员候选人的竞选花费、关键选区议员竞选开销等各个方面。最终，此次选举总共花费约 52 亿美元，成为美国历史上最昂贵的一次中期选举。^[3]

（三）两党的选民动员程度非常高，导致极高的投票率

中期选举通常投票率较低，因此两党谁能更有效地动员选民基本盘投

[1] Seung Min Kim and John Wagner, “Kavanaugh sworn in as Supreme Court justice after divided Senate votes for confirmation,” https://www.washingtonpost.com/politics/kavanaugh-vote-divided-senate-poised-to-confirm-trumps-nominee/2018/10/06/64bf69fa-c969-11e8-b2b5-79270f9cce17_story.html?utm_term=.519c26318207.

[2] 张文宗：《政治极化让美中期选举更烧钱》，环球网，<http://opinion.huanqiu.com/hqpl/2018-11/13472633.html>。

[3] “Blue wave of money propels 2018 election to record-breaking \$5.2 billion in spending,” October 29, 2018, <https://www.opensecrets.org/news/2018/10/2018-midterm-record-breaking-5-2-billion/>.

票，谁胜选的几率就更大。在危机感驱使下，两党均使出浑身解数催票。自2018年5月开始，特朗普就在俄亥俄、宾夕法尼亚、佛罗里达、蒙大拿等州进行政治集会，为共和党造势。10月以来，特朗普又连续出席20多场集会，力图通过提高在全国和地方媒体的曝光度，激发选民热情，为共和党助选。他希望将共和党选民对自己的高支持率转化为对共和党候选人的支持率。^[1]除了夸耀减税和放松监管等对美国经济的好处外，特朗普承诺要继续推动在美墨边境“建墙”，并炫耀自己在贸易谈判中的“斩获”。为制造“危机气氛”，特朗普还释放了若民主党控制国会自己“将被弹劾”、“所有执政成就将被清算”的信息。民主党则通过推动“认同政治”，动员选民基本盘，呼吁支持者不要旁观，而要用选票去制衡“糟糕政策和滥权行为”。最终，此次选举的投票人数超过1.13亿人，投票率高达49.2%，为1966年中期选举以来最高的一次。^[2]

在激烈的角逐中，此次选举并未上演“十月惊奇”。与2016年美国总统选举的戏剧性结果不同，2018年中期选举的结果基本上与美国主要选举预测机构和主流民调的结论一致。

首先，选后共和党将继续控制参议院。选前共和党在参议院占据51席、民主党和参加民主党党团会议的独立派议员占据49席，共和党以微弱优势控制着参议院多数。选举结果表明，共和党在第116届新国会至少将控制52席，继续扮演多数党角色。选前“清晰政治”、“库克政治报告”等多个选举预测机构均认为两党竞争激烈的席位在密苏里、内华达、亚利桑那等8个摇摆州。最终，得克萨斯州共和党参议员泰德·克鲁兹（Ted Cruz）、西

[1] 2016年大选中，特朗普在近40个州举办了323场集会，2017年1月执政以来也举行了50多场。两党对政治集会的重视，在10月份的内华达州可见一斑：特朗普总统、美国前总统奥巴马和前副总统拜登均现身该州的政治集会并发表演讲。See Adele Malpassis, “Trump Transforming Midterms With Arena-Size Rallies?” https://www.realclearpolitics.com/articles/2018/10/25/is_trump_transforming_midterms_with_arena_size_rallies_138461.html.

[2] Abby Vesoulis, “The 2018 Elections Saw Record Midterm Turnout,” November 13, 2018, <http://time.com/5452258/midterm-elections-turnout/>.

弗吉尼亚州民主党参议员乔·曼钦 (Joe Manchin III) 和蒙大拿州民主党参议员乔恩·泰斯塔 (Jon Tester) 成功连任；共和党候选人玛莎·布莱克本 (Marsha Blackburn) 以绝对优势赢得红州田纳西的开放席位。具有风向标意义的是，四位寻求连任的民主党参议员——印第安纳州的乔·唐纳利 (Joe Donnelly)、北达科塔州的海迪·海特坎普 (Heidi Heitkamp)、密苏里州的克莱尔·麦卡斯基 (Claire McCaskill) 和佛罗里达州的比尔·尼尔森 (Bill Nelson) 均被共和党对手击败，这四个席位“由蓝变红”。内华达州和亚利桑那州的两个席位则“由红变蓝”：在内华达州，民主党人杰姬·罗森 (Jacklyn Rosen) 以 5 个百分点的优势击败共和党议员狄恩·海勒 (Dean Heller)，而在亚利桑那州，民主党人克里斯滕·希尼玛 (Kyrsten Sinema) 拿下了共和党议员杰夫·弗雷克 (Jeffrey Lane Flake) 留下的开放席位。此次参议院改选中，民主党在选前处于历次选举中最不利的态势。35 个改选席位中，寻求连任的民主党议员占 24 席，独立派人士占 2 席，寻求连任的共和党议员占 6 席，另外 3 席是共和党议员宣布退休后留下的开放席位。明显处于守势的民主党没有输掉更多席位，已经不算输。尤其是在特朗普 2016 年大选中赢得的威斯康星、密歇根、俄亥俄和宾夕法尼亚州这四个“铁锈带”州，民主党参议员均得以连任。

其次，民主党重新夺回众议院控制权，是本次选举最具实质意义的变化。众议院改选的 435 个席位中，选前共和党控制 236 席，民主党控制 193 席位，6 席空缺。选后民主党至少赢得 234 席，超过控制该院必须有的 218 席，自 2010 年中期选举失利后再次成为多数党，共和党赢得 201 席。“由红变蓝”的主要有艾奥瓦州的第一和第三选区、密歇根州的第八和第十一选区、新墨西哥州的第二选区、亚利桑那州的第二选区和纽约州的第十九选区等；“由蓝变红”的则包括明尼苏达州的第一和第八选区、宾夕法尼亚州的第十四选区等。民主党重新控制众议院并不出人意料。在竞争激烈的 38 个席位中，选前共和党占 33 席，民主党占 5 席，共和党明显处于守势。部分原因是选前至少 44 位共和党议员宣布辞职或竞选其他职位，使不少共和党的安全席位变成竞争激烈的开放席位，为民主党创造了更多机会。更重要的是，由

于选民通常希望行政部门和国会相互制衡，中期选举一般会出现政治钟摆效应，对总统所在的党不利。^[1]综合美国内战以来的历次中期选举，总统所在的党平均要丢掉 32 个众议院席位和 2 个参议院席位，有些时候会丢掉更多。如 1994 年中期选举，克林顿总统所在的民主党在众议院丢掉 52 席；2010 年中期选举，奥巴马总统所在的民主党在众议院丢掉 63 席。共和党在此次中期选举中丢掉 30 多席，这与历史上的政治钟摆现象类似。

第三，民主党从共和党手中赢了 7 个州长席位。在全美 50 个州长中，选前共和党控制着 33 个州长席位，民主党仅控制 16 个，另一个是独立派的阿拉斯加州州长。此次选举，共和党 10 位州长因种种原因不再寻求连任，为民主党创造了更多机会。竞争激烈的州长选举集中在阿拉斯加、康涅狄格、艾奥瓦等 12 个州，其中佛罗里达、佐治亚、堪萨斯、内华达、南达科塔、俄亥俄这 6 个州共和党空出了州长席位。选后，民主党至少从共和党手中拿下内华达、新墨西哥、堪萨斯、威斯康星、伊利诺伊、密歇根和缅因 7 个州长席位，但共和党控制的州长席位仍多于民主党。不过，民主党寄予厚望的非洲裔女性斯塔塞·阿布拉姆斯（Stacey Abrams）和非洲裔政治家安德鲁·吉勒姆（Andrew Gillum）分别未能赢得佐治亚州和佛罗里达州的州长选举。

二、中期选举的特点

美国中期选举，尤其是国会选举的结果具有全国性影响，但实际上是一个个地方的选举结果决定的。全国性的政治气氛、党派认同等对选举会产生影响，但每位候选人的筹款情况、候选人的质量、第三党的参与等，也是影响结果的重要因素，这些都增加了选举的不确定性。^[2]此次中期选

[1] 在过去 90 年中，总统所在党只在三次中期选举中没有丢失席位：1934 年罗斯福中期选举、1998 年克林顿中期选举和 2002 年小布什中期选举。这三次中期选举都受到了一些重大事件的影响，如 1933 经济大萧条结束、1998 年总统克林顿受到弹劾，还有 2001 年的“9·11”事件。

[2] Sean Trende, “Uncertainties Loom as Midterms Enter Final Stretch,” October 30, 2018, https://www.realclearpolitics.com/articles/2018/10/30/uncertainties_loom_as_midterms_enter_final_stretch.html.

举在美国的政治喧嚣和社会躁动中举行，选举结果反映了美国政治和社会生态的重要变化。

（一）民主党的“认同政治”策略取得成功

女性、少数族裔和同性恋等弱势群体在政治上倾向于民主党，是该党的选民基本盘。在选举中突出候选人的性别或族裔特征，突出这类群体关注的议题，能够发出特定的政治讯息，最大限度地激发选民的投票热情。此次选举中，民主党推举的女性候选人通过强调捍卫女性权利，表现得非常抢眼，此次选举因而被称为继1992年中期选举后的又一个“女性年”。在初选阶段，报名登记参加州长、国会参议员和众议员选举的女性参选人数打破历史记录。^[1]选举结果显示，当选国会女议员达到创纪录的128人，其中民主党女性众议员将新增26人。^[2]

女性参政热情的高涨，与女性发起的“反特朗普游行”和反职场性骚扰的“我也是”（“#MeToo”）运动息息相关。^[3]特朗普反对女性堕胎权的保守政策、在选举和执政期间表现出的对女性不尊重，以及希拉里作为美国历史上首位女性总统候选人的败选等，均是推动女性从政的因素。2016年大选前，为支持堕胎权的女性候选人提供政治咨询的政治行动委员会——“埃米莉名单”（Emily's List）联系的女性有920人，中期选举前这一数字已经增加到4.2万人。^[4]“我也是”运动看似没有政治意涵，但“推动了关于两

[1] Samantha Cooney, “Here Are Some of the Women Who Could Make History in the Midterm Elections,” Sep.13, 2018, <http://time.com/5323592/2018-elections-women-history-records/>.

[2] “2018 midterm elections sets record for women in Congress,” <https://www.axios.com/2018-midterm-elections-women-elected-congress-ae6d0fa6-b534-41df-b11d-ff0be7a07f95.html>.

[3] Nicole Gaudiano, “New ‘Year of the Woman’? Over 100 female candidates set to win seats in Congress, make history,” <https://www.usatoday.com/story/news/politics/elections/2018/11/06/women-candidates-midterms/1845639002/>.

[4] “#MeToo, one year on,” The Economics, Sep.29,2018, <https://www.economist.com/leaders/2018/09/27/metoo-one-year-on>.

性平等的讨论”。^[1]随着运动的开展，民主党将其发展成对付特朗普和共和党的武器。特朗普提名保守派法官卡瓦诺出任最高法院大法官后，后者受到性骚扰指控，但特朗普仍力挺卡瓦诺。民主党将特朗普和共和党塑造成“对女性实施性骚扰但却照样青云直上的男权主义”的代表，推动更多女性支持民主党而疏远共和党。^[2]另外，具有少数族裔和女性双重身份背景的民主党候选人也表现出色，她们成为民主党推动“性别政治”，对抗共和党“老白男”的利器。例如，明尼苏达州的伊尔汗·奥马尔（Ilhan Omar）和密歇根州的拉希达·特莱布（Rashida Tlaib）赢得选举，成为美国历史上首批穆斯林国会女议员；新墨西哥州的德布·哈尔兰（Deb Haaland）和堪萨斯州的莎赖斯·戴维茨（Sharice Davids）成为美国历史上首批印第安人国会女议员；民主党人贾里德·波利斯（Jared Polis）还成为美国历史上首位公开的同性恋州长。借助认同政治，民主党进行了“反特朗普”的选民动员，推动了“蓝色浪潮”。据《华盛顿邮报》的报道，民主党选民的投票人数为5,170万，远高于2014年中期选举时的3,540万，其中在蒙大拿、西弗吉尼亚、艾奥瓦等13个州的投票率还高于2016年总统大选期间的投票率。^[3]

（二）左翼民粹主义仍是民主党内重要的政治力量

2008年金融危机以来，民主党内主张全民医保、大学教育免费、缩小

[1]《经济学人》称，“我也是”运动必将推动关于美国两性平等的讨论，可能发展成自1920年代女性获得投票权以来最重要的争取性别平等的运动。“# Me Too, one year on,” *The Economics*, Sep.29,2018, <https://www.economist.com/leaders/2018/09/27/metoo-one-year-on>.

[2] 2016年大选期间两性的党派差距点为26%（女性支持希拉里的比例比支持特朗普的比例高13%，男性支持特朗普的比例比支持希拉里的高11%），这一差距是美国历史上最高的。根据全国公共广播（National Public Radio）在2018年中期选举前最新的民调，女性中支持民主党比支持共和党的比率高21%，男性中支持共和党比支持民主党的比率高3%。另外，特朗普在女性中的支持率下降，在有大学学历的非白人女性中的支持率下降更快。“Truth and Consequences,” *The Economics*, Sep.29, 2018.

[3] Dan Keating and Kate Rabinowitz, “Turnout was high for a midterm and even rivaled a presidential election,” Nov. 8, 2018, https://www.washingtonpost.com/graphics/2018/politics/midterms-voter-enthusiasm/?utm_term=.c7a32f323c98.

贫富差距、向富豪加税、逐步给予非法移民公民权的呼声高涨。他们主张延续罗斯福新政的精神，对美国进行“进步主义改造”。2016年大选期间，自称“民主社会主义者”、代表民主党左翼的参议员伯尼·桑德斯展现出巨大的政治能量，对民主党建制派希拉里构成挑战。特朗普执政后，在年轻人中有很大影响的左翼民粹主义力量继续发展。受特朗普严打非法移民的刺激，桑德斯的支持群体甚至喊出了废除移民及海关执法局（ICE）和海关及边境保卫局（CBP）的口号。此次中期选举期间，年仅29岁的“政治素人”、桑德斯的政治追随者亚历山大·奥卡西奥·科尔蒂斯在纽约州第十四国会选区的民主党初选中，意外击败了众议院民主党党团主席约瑟夫·克劳利，获得了民主党提名。科尔蒂斯在竞选资金和党内高层支持等方面远逊于对手的情况下获得提名，对民主党建制派产生强烈冲击。最终，科尔蒂斯还击败共和党对手，成为美国历史上最年轻的当选国会女议员。除本选区的年轻人外，科尔蒂斯还得到了美国最大的社会主义者组织——美国民主社会主义者（Democratic Socialists of America, DSA）的支持。^[1]大量不满特朗普的年轻人加入该组织，使会员数量从2017年末的3.2万人增加到2018年9月的5万人，会员平均年龄仅33岁。在年轻人的推动下，民主党内的左翼民粹力量生机勃勃，不容小觑。

（三）共和党的“特朗普化”在继续

如果说左翼民粹是美国政治的潜流，特朗普代表的右翼民粹仍是美国政治的主流。特朗普的性格及其政策所引发的极大争议，对两党来说都是“催票利器”。美国媒体评论称，特朗普“虽然不在选票上”，但他“煽动了支持者和反对者的热情”。根据美联社投票前公布的民调，2/3的选民在投票时以特朗普作为做出选择的重要因素。^[2]

受选举政治的推动，共和党的“特朗普化”没有减弱，反而继续发酵。

[1] Michelle Goldberg, “The Millennial Socialists Are Coming”, <https://www.nytimes.com/2018/06/30/opinion/democratic-socialists-progressive-democratic-party-trump.html>.

[2] Abby Vesoulis, “The 2018 Elections Saw Record Midterm Turnout,” November 13, 2018, <http://time.com/5452258/midterm-elections-turnout/>.

特朗普竞选活动营造的“特朗普运动”及其在支持者中激发的热情，对冲了民主党、全国性媒体和“不要特朗普”的共和党人的声势。美国经济的亮丽表现、特朗普助选活动对地方媒体的巨大影响、特朗普在移民问题上的强硬立场等，均有效地动员了共和党的选民基本盘。可以说，特朗普不仅在重塑共和党基层选民的主导理念，还推动共和党中不断涌现出一些在理念上支持、在风格上效仿他的政治人物。^[1]特朗普在为共和党助选期间，一共认可了22位共和党参议员候选人，他们大多数都赢得了初选。在共和党候选人击败民主党在任参议员的印第安纳、北达科塔、密苏里和佛罗里达这四个州，“特朗普效应”尤为明显。2016年大选中，特朗普在这些州中以绝对优势击败希拉里。此次选举中，特朗普得以推动大批居住在乡村的共和党选民投票，成为上述诸州“由蓝变红”的重要因素。在特朗普支持率很高的西弗吉尼亚州，民主党参议员曼钦连任，这在很大程度上归因于曼钦相对温和的政治立场和跨党投票的实践。曼钦在参议院表决特朗普支持的卡瓦诺时“叛党”投下支持票，显然是顾忌该州支持特朗普的民意。如果说民主党人在选举期间抓住特朗普的极端言论和废除“奥巴马医改法”的政策，成功地调动了民主党的基层选民，那么特朗普同样激发了共和党选民的投票热情。此次选举共和党选民投票人数达4,740万，远高于2014年中期选举时的3,980万。从这个角度观察，应该说共和党从2010年和2014年刮起的“红色浪潮”并未消退，特朗普总统仍是影响共和党的首要政治力量。

（四）部分城郊居民从共和党倒向民主党，使民主党扩大了在城郊的影响力

在美国的政治地理上，除了传统的红州和蓝州外，最明显的就是民主党在城市的高支持率和共和党在乡村的主导地位。城市中心被称为“蓝区”，乡村地带被称为“红区”，城乡交接的城市郊区为“紫区”。城郊的居民以富有的、受过高等教育的居民群体为主，他们通常是政治上的摇摆群体，受选举影响在民主党和共和党之间做选择。在一些竞争激烈的国会选区，富有的、

[1] 刁大明《试析美国共和党的“特朗普化”》，载《现代国际关系》2018年第10期，第38-45页。

受过良好教育的美国人约 3,600 多万，其中至少 30% 有大学学历，家庭收入中位数在 6 万美元以上，有的则为 10 万美元。^[1] 此次中期选举，这一群体更多地支持了民主党候选人。在原先红蓝势力交错的丹佛、堪萨斯城、明尼苏达波利斯及其周边，民主党获得了胜利，甚至在以前由共和党把控的休斯顿、达拉斯、俄克拉荷马城、里士满等地，民主党也取得了一定的胜利。这种胜利为民主党夺回众议院控制权发挥了重要作用，使更多的“紫区”变成“蓝区”。美国媒体认为，城郊居民，尤其是受过高等教育的女性选民对特朗普在一些问题上的极端言论表示不满，是推动这种转变的重要因素。^[2]

三、对美国政治和社会的影响

中期选举后的新一届国会，民主党将控制众议院多数，从而造成“国会分裂”和“府会分裂”。考虑到美国政治斗争的尖锐性和社会矛盾的复杂性，这种分裂可能会加剧美国的政治斗争，并使社会裂痕难以弥合。

（一）特朗普的总统权力将受到更多掣肘

特朗普执政 20 多个月，民主党内要求对其发起弹劾的声音从未间断。中期选举前，民主党亿万富翁汤姆·斯泰尔发起“需要弹劾”项目，已征集到 600 万名支持者签名，也有部分议员试图提出弹劾议案。不过，在共和党控制两院的情况下，民主党领袖并不支持弹劾，众议院少数党领袖佩洛西和前副总统拜登均认为，在证据不足的情况下发起弹劾，反而对民主党不利。民主党赢得众议院选举后会否发起弹劾，取决于特别检查官对特朗普的调查进展、民主党对弹劾政治效果的评估等因素。目前看，民主党缺乏支持弹劾的确凿证据。穆勒的调查导致特朗普前竞选经理马纳福特及其助手盖茨获刑，但没有发现特朗普与俄罗斯勾结的确凿证据。特朗普的

[1] Sean Rossman, “The suburbs turned on Republicans and Trump. The midterm election results prove it,” Nov. 8, 2018, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/elections/2018/11/08/midterms-suburbs-republicans-democrats-trump/1921590002/>.

[2] Ibid.

私人律师科恩承认税务和银行贷款欺诈以及违反竞选财务法，经特朗普授意向两名艳星支付“封口费”，但穆勒曾表示将遵守在任总统不被起诉的法律指导，不会对特朗普提起刑事诉讼。《纽约时报》披露的特朗普家族涉及4.5亿美元的逃税行为，即使属实也因法律时效问题难以对其构成重大法律风险。更重要的是，由于共和党继续控制参议院，可能否决众议院民主党人发起的弹劾议案，成功弹劾特朗普的可能性并不高。

即使未来没有弹劾，民主党也必将加大对特朗普的监督力度。佩洛西在民主党翻盘后即表示将“发挥国会对总统的制衡作用”。未来，民主党议员将出任众议院议长、司法委员会主席、情报委员会主席、政府监督和改革委员会主席等领导层，可能继续深挖特朗普在竞选期间及从政前的不端行为，调查其开除前联邦调查局局长科米期间是否存在“干预司法”的问题，从政治上打击特朗普。实际上，对特朗普行使总统权力的一些做法，包括赦免亚利桑那州前警长阿尔帕、取消前中情局长布伦南的安全许可、要求穆勒公开调查俄罗斯干预选举的涉密信息等，民主党和部分共和党议员早就有一定共识，感到有必要约束总统的权力。^[1]

（二）特朗普总统的执政议程将受到更多干扰

2018年，为避免政治斗争彻底失控导致国会僵局和双输，两党在重大立法上有一定合作。两党推动《2019财年国防授权法》于9月份在国会两院高票通过，成为近40年来首个没有以继续决议案形式通过的国防授权法，体现了较高的立法效率。2018年初，两党围绕为美墨边境墙拨款和“童年抵美者暂缓遣返计划”（DACA）激烈斗争，导致政府短暂关门。为避免闹剧重演，两党议员于9月联手推动了部分政府预算案，使政府可以运转至12月7日。众议院议长瑞安称，这是自2007年以来美国国会第一次及时将

[1] Ellen Nakashima, “‘It breeds resistance’: Even among conservatives, Trump's use of presidential power causes alarm,” https://www.washingtonpost.com/world/national-security/it-breeds-resistance-even-among-conservatives-trumps-use-of-presidential-power-causes-alarm/2018/09/29/1769991a-bdbf-11e8-b7d2-0773aa1e33da_story.html?utm_term=.e4c762bf9c70.

政府预算案送到总统面前。

中期选举后，出于 2020 年大选的考虑，民主党必然会给特朗普和共和党制造更多的障碍，最简单的方式是从众议院层面竭力阻挠对手的执政议程。特朗普表示，在为企业和个人大幅减税后，将重点对中产阶级减税；承诺继续推动在美墨边境建墙，继续在打击非法移民上坚持“零容忍”政策等，这些政策立法很可能受到民主党的阻击。此外，两党围绕“童年抵美者暂缓遣返计划”的未来，围绕调整“家属移民”和绿卡抽签制度的前景都将展开激烈较量。民主党的阻挠还可能集中在预算领域，不排除出现新的关门危机。

（三）美国社会的分裂可能更加严重

2008 年金融危机以来，美国就进入新的社会运动高发期。“茶党”运动、“占领华尔街”运动、反对警察对非洲裔滥用暴力的“黑人的命也是命”运动此起彼伏。2016 年大选以来，“我也是”运动兴起，而“黑人的命也是命”等运动已从激烈的、大规模的群众抗议活动转化为网络运动。^[1]该运动与要求控枪、反对枪支暴力的“我们的命都重要”运动相互激荡，影响着美国政府关于枪支、执法等政策的辩论方向。特朗普加大对非法移民的拘押和遣返力度，尤其是引发巨大争议的“骨肉分离”政策，也刺激了左翼团体愤而反击。与此同时，右翼的社会运动和社会思潮仍在发酵，“联合右翼”等白人至上组织、排外团体制造的仇恨犯罪案件处在高发期。随着美国经济的持续好转，美国的阶级矛盾似乎有所缓解，但政治斗争对社会的反噬作用在增强。民主党对“认同政治”的强调，特朗普对共和党基本盘选民的煽动，使美国社会的不同群体更愿意和志同道合的“同类”打交道，包容性和开放度下降，对抗性增强。未来，能够预见到更激烈的政治斗争，并很难使这一态势出现逆转，美国社会的裂痕可能加深，强调互助和团结的社会资本也将加速流失。

【收稿日期：2018-11-25】

[1] Adia Robinson, “After 5 years, Black Lives Matter inspires new protest movements,” July 21, 2018, <https://abcnews.go.com/Politics/years-black-lives-matter-inspires-protest-movements/story?id=56702439>.

日印战略合作：特点、动因与应对

孙文竹

【内容提要】近年来，日本与印度的合作逐渐上升到战略高度，以政治为引领，在经济和安全领域均有突出表现，合作范围亦由两国内部逐渐向外拓展。日印战略合作有利于两国提升各自的国际政治地位，获取经济利益，减少安全疑虑，符合当前日印首脑以外交成就巩固国内政治地位的需要。同时，两国战略合作也受到目标尚不明确、各自重点不同等因素的阻碍。日印战略合作可能增大中国面临的安全与政治压力，使“一带一路”项目落地受阻，但也可能为中国带来一定的积极影响。妥善应对日印战略合作，需要中国寻求与日印两国的利益契合点，引导两国保持战略合作的开放性。

【关键词】日印关系 “自由开放的印太战略” “东进政策”

【作者简介】孙文竹，中国国际问题研究院亚太所助理研究员，博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 06-0030-15

2018年6月20日，日印举行第五轮副部长级“外交与防务对话”，正式决定将日本“自由开放的印太战略”与印度的“东进政策”相互对接。这标志着近年来日益升温的日印合作上升到一个全新的战略高度。10月底，印度总理莫迪第三次访日，两国达成32项合作协议，为落实战略对接提出了具体举措。“自由开放的印太战略”和“东进政策”分别由安倍晋三和莫迪提出，是指导两国当前外交政策的基本思路，两国战略的对接与合作，势必对亚洲及全球形势产生重大影响。

一、日印战略合作的背景与特点

日印战略对接建立在较为扎实的合作基础上。日印两国于1952年建交。冷战期间，由于所处阵营不同，两国交往较少。1998年印度进行核试验后，日本追随美国对印度进行经济制裁，但日印两国外长随即举行会晤，关系迅速回暖。^[1]新世纪以来，日印两国关系稳步升温。2000年8月，日本首相森喜朗访印，两国缔结“全球性伙伴关系”。

“9·11”事件之后，日印两国以反恐合作为抓手，深化加强安全合作。2003年3月，两国商定建立副部长级安全对话机制。2004年11月，两国举行首轮海洋安全保障对话。2005年，日本海上保安厅与印度海岸警卫队建立年度对话机制。2006年起，日本以共同反恐、支持印度加入“核供应国集团”为条件，换取印度允许日本海上自卫队使用其军事基地；当年12月，两国关系升级为“全球战略伙伴关系”。2008年10月，两国签署《战略安全保障合作联合宣言》，规定将在反恐、核不扩散、防务交流、海上通道安全等领域进行机制化合作。这是继美、澳之后日本签署的第三份此类文件，印度则是首次。同年，两国航空航天发展机构协议加强太空领域合作。2009年4月，日本首次参加“马拉巴尔”美印联合海上军演。2010年7月，

[1] 胡志勇：《21世纪初期日印关系及影响探析》，载《南亚研究季刊》2013年第12期。

日印举行首轮副外长、副防长“2+2”战略对话。2011年12月，日美印在华盛顿举行首轮三边安全对话。^[1]

在经济方面，2003年起，日本调整对外经济援助政策，使印度取代中国成为日本官方发展援助（ODA）的最大受援国。2000年前后，日本对印投资约为2亿美元左右；2006年起，开始急剧膨胀；2008—2009年，一度接近45亿美元。^[2]2007年安倍访印时，提出将投资300亿美元建设两个工业走廊。此外，两国贸易也有明显增长：2003年，日印双边贸易额为45.6亿美元；2010年，达到约155亿美元。^[3]2010年，两国就“经济伙伴关系协定”（EPA）达成初步共识，2011年正式签署协定，预期将在10年内取消商品及服务贸易总额94%的关税。

近年来，日印合作呈现出加速推进趋势，并逐步向战略层次迈进。2007年，日本首相安倍晋三在印度国会发表演讲时指出，“太平洋和印度洋正作为自由与繁荣之海带来富有活力的结合”，要求打造覆盖日、印、美、澳的“扩大的亚洲”。2012年12月，安倍晋三再次当选为日本首相后，在印度报业辛迪加网站上发表所谓“亚洲民主安全菱形”理论，强调日本愿为太平洋和印度洋的“和平、稳定与航行自由”贡献力量。2014年5月，莫迪当选印度总理；当年11月，莫迪在东亚峰会上宣布将原有的重视东盟关系的“东向政策”升级为“东进政策”，其主要对象是日本、澳大利亚等“亚太地区的远邻”，目标“是通过持续的双边、区域和多边接触，促进与亚太地区国家的经济合作、文化联系以及战略关系”。^[4]2014年9月，日印两国将外交关系升级为“特殊全球战略伙伴关系”，并于2015年安倍访印期间发表《日印2025愿景：特殊全球战略伙伴关系为印太地区及世界的和平繁

[1] 代兵、丁玲《21世纪初日印安全合作关系探析》，载《学习与思考》2017年第2期。

[2] Dipti Jain, “Why India is courting Japan,” <https://www.livemint.com/Politics/Kr2JAc50rOWjhqldoijJ0M/Why-India-is-courting-Japan.html>.

[3] 胡志勇《21世纪初期日印关系及影响探析》，载《南亚研究季刊》2013年第12期。

[4] 李莉：《印度东进战略与印太外交》，载《现代国际关系》2018年第1期。

荣而共同努力》的声明。^[1]2016年莫迪访日期间，两国发表《日印共同声明》称“两国首脑认识到，印太战略与‘东进政策’之间有进一步深化合作、相互促进的可能性”。^[2]2017年，安倍访印时发表的《日印共同声明》指出，印太战略与“东进政策”可以在海洋安全保障和印度东北部开发两大领域开展合作，起到相互促进作用。^[3]同年，安倍在接受电视采访时表示，日印“已经结成了类似同盟的关系”。^[4]2018年6月，日印第五轮副部长级“外交与防务对话”正式决定，将“自由开放的印太战略”与“东进政策”对接，“为实现海洋自由与开放、地区安定与繁荣的共同目标而合作”。^[5]10月莫迪访日期间，两国发表《日印愿景声明》，重申日印关系对于“东进政策”和“自由开放的印太”的重大意义。^[6]至此，日印合作正式由具体事务层次上升到总揽全局的战略高度。

近年来，日印战略合作呈现出两大特点：一是以政治为引领，经济与安全“两个轮子”并重；二是合作重点由双边合作逐渐向周边地区扩散。

（一）以政治为引领，经济与安全并重

由于日印两国的发展水平存在较大差距，两国的战略合作并非简单的资源叠加，而是各取所需、优势互补。在政治关系快速推进的同时，两国的经济与安全合作水平也逐渐提升。

日印两国经济合作以日本向印度提供援助、投资及开设企业等为主要内容，合作规模随着两国政治关系的升温而有明显扩大。印度一直是日本在南亚最重要的贸易伙伴。2011年，两国签订经济伙伴关系协定，其后，

[1] 「日印ヴィジョン2025 特別戦略的グローバル・パートナーシップ イン ド太平洋地域と世界の平和と - 繁栄のための協働」、https://www.mofa.go.jp/mofaj-s_sa/sw/in/page3_001508.html。

[2] 《日印共同声明》，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000203259.pdf>。

[3] 同上。

[4] 長尾賢「本当に「同盟」になり始めた日本とインドの関係」、<https://business.nikkeibp.co.jp/atcl/opinion/15/261283/101200011/>。

[5] 「第5回目・インド次官級2+2対話（結果）」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006153.html。

[6] “Japan - India Vision Statement”，<https://www.mofa.go.jp/files/000413507.pdf>。

两国商品贸易总额基本稳定在 130 亿美元左右，比 2003 年的 46 亿美元有显著提高。日本对印度投资企业数量从 2006 年的 267 家增加到 2016 年的 1,305 家。据日本国际协力银行调查数据，2013—2016 年，印度连续 3 年成为日本企业未来 3 年最有希望进行投资的国家；2010—2016 年，印度连续 7 年成为未来 10 年左右日本企业最有希望进行投资的国家 and 地区。由于印度经济规模的限制，日本对印投资总量较小，对印投资总存量约占其全部对外投资存量的 1%—1.5%，但日本高度重视对印援助，特别是对其基础设施建设的投资。不但“深耕”印度东北地区，也着力打造产业园区及工业走廊。2011 年后，印度在日本对外援助总额中所占比重超过 10%。2012—2014 年，日本向德里首都圈轨道建设提供了 2,679.17 亿日元贷款，并将该项目列为日本政府对外宣传“高质量基础设施投资”的典型案列。2015 年 12 月安倍访印期间，双方确定将用新干线方式建设印度首条高速铁路，日本将提供折合该项目总额 81%（1.46 万亿日元）的贷款，年利率低至 0.1%，还款期限长达 50 年。这样超低息和超长期贷款在日本对外援助项目中极为少见。2014 年 1 月安倍访印期间，承诺向印度提供总额约 2,000 亿日元的贷款，主要用于基础设施建设项目。同年 9 月，印度首相莫迪访日期间，日本再次表明未来 5 年将向印度提供官方和民间投融资共计 3.5 万亿日元。2018 年 10 月，莫迪第三次访日期间，两国签订了 3,164.58 亿日元贷款协定，其中 1,500 亿为用于修建高铁的超长期超低息贷款。同时，日印时隔 3 年重新启动货币互换协定，规模达 750 亿美元，达到 2015 年水平的 1.5 倍，以协助印度化解货币贬值风险。印度能源紧缺，一直希望从日本引进核电站及相关技术。经过长期磋商，日本政府克服了反对向没有加入《不扩散核武器条约》的国家进行核能输出的国内民意，于 2016 年同印度签署核能协定，打开了输出通道。

在安全方面，2012 年起，日印两国海军开始举行联合军事演习，并从 2014 年起由不定期改为定期举行。2014 年 1 月，两国决定开启日本国家安全保障局长与印度国家安全顾问的定期对话机制。至 2018 年，日本海上保安厅与印度海岸警卫队、日本陆上自卫队与印度陆军均曾举行联合演习，

并正在探讨日本航空自卫队与印度空军举行联合演习。印度长期要求从日本引入先进装备，如海上自卫队的水陆两栖飞机等。2014年日本新安保法解禁武器出口之后，2015年12月安倍访印期间，两国签署了防卫装备和技术合作协定与秘密军事情报保护协定，以便日本向印度转让相关装备和技术、共享防务领域秘密情报。2016年11月，印度向日本购买12架US-2型水陆两栖飞机。2018年12月，两国正式决定将副部长级战略对话升级为外长+防长级的“2+2”战略对话，并启动《物品役务互换协定》相关谈判。

（二）合作内容由两国内部逐渐向周边地区扩散

近年来，日印战略合作的另一大特点，是合作内容逐渐超越两国范围，开始向周边地区扩散。2018年10月的《日印愿景声明》列出了日印伙伴关系的三大目标：繁荣、和平与全球行动，并将维护“以规则为基础的总体性世界秩序”列为合作的总目标。这表明，两国试图通过共同努力提升各自战略影响力及国际地位，谋求实现“1+1 > 2”。

在安全方面，日印合作长期带有较强的对美协同色彩，希望借助美“亚太再平衡”等战略，巩固各自对美及相互关系，提升区域安全影响力，同时注重与澳大利亚、新西兰等美国地区盟友建立联系。2007年，在日美印澳首次酝酿组建“民主国家联盟”、加大对华战略协调合作背景下，日本海上自卫队首次受邀参加美印“马拉巴尔”联合军演；2011年，日本再次应邀参演，并于2015年成为正式成员国。2011年12月，首轮日美印司局级三边安全对话在华盛顿召开，主要关注海上交通线安全问题；2015年9月，该对话升格为部长级；2017年9月，三国外长借联大机会于纽约举行第二次会议，讨论了维护海上安全、共建港口应对“一带一路”等议题。同年，日本提出打造“日美澳印四边战略对话”，以推动“自由繁荣的印太战略”，并于当年开启司局级对话。

在经济方面，这一特征突出表现为日印在东南亚地区和非洲开发领域的合作。2008年，印度和日本分别与非洲国家举办首脑峰会，许诺向非洲提供发展援助，增加对非贷款。2010年10月，印度总理辛格访日期间，两国商定就对非合作开展对话，并在次年将对话内容扩大至对非商贸及非洲

经济社会发展领域。^[1]2017年5月,非洲开发银行在印度古吉拉特邦召开年会,来自日本、印度和东盟的三家智库联合发布《亚非增长走廊愿景文件》,试图通过贸易、投资与人员培训等方式,提升非洲的总体生产力,“将非洲、印度、南亚、东南亚、东亚及大洋洲整合起来”,并将这一广大地区“打造为能够容纳亚非两大洲发展进程及价值链的增长走廊”。^[2]有印度媒体报道,该计划启动资金将达到400亿美元,其中300亿来自日本,100亿来自印度。2018年,日印签署《印太非洲发展合作备忘录》,表示了在斯里兰卡、缅甸、孟加拉、肯尼亚等国开展基建、教育、医疗等领域合作的意向,并探讨设立“日印亚非地区商务合作平台”,以统筹两国资源,协调开发行动步调。^[3]

二、日印战略合作的动力与阻碍

当前,面对复杂动荡的国际格局,日印两国各自的战略目标有一定的共通之处,如追求经济利益、提升国际地位、维护自身安全等,这些共同点为两国的战略合作提供了动力。然而,两国的发展战略目标毕竟不完全相同,它们在追求各自战略目标时的路径选择也不会完全一致,这成为两国战略合作的阻碍。

(一) 日印战略合作的主要动力

首先,国际地位和影响力是当前日印两国的共同追求。在日本方面,

[1] “Second India-Japan Dialogue on Africa,” <http://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/539/second+indiajapan+dialogue+on+afrika>; “Joint Statement: Vision for India-Japan Strategic and Global Partnership in the Next Decade,” <http://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/836/joint+statement+vision+for+indiajapan+strategic+and+global+partnership+in+the+next+decade>.

[2] “Asia Africa Growth Corridor,” <http://www.eria.org/Asia-Africa-Growth-Corridor-Document.pdf>.

[3] “India-Japan Development Cooperation in the Indo-Pacific, including Africa,” <https://www.mofa.go.jp/files/000413509.pdf>.

安倍晋三延续了“新保守主义”政治思潮的部分论调，认为日本不仅是经济大国，其在国际政治及安全领域的贡献亦理应得到承认，其“一流大国”身份应得到世界公认，日本应当成为“被世界信赖、尊敬、爱戴、具有领导地位的国家”。2013年，安倍在美国战略与国际研究中心演讲时表示，“日本永远不会成为二流国家”，“强大的日本已经回来了”。^[1]在印度方面，早在尼赫鲁时期，印度便有成为“有声有色的大国”、同中美俄平起平坐的夙愿。莫迪就任总理后，不满足于印度在全球政治中只扮演摇摆角色，希望印度在国际事务中发挥更大作用。2015年2月，印度总理府发布公告称，当前国际环境是千载难逢的机会，世界正张开怀抱拥抱印度。莫迪呼吁大家紧抓这一战略机遇，帮助印度成为全球领导国家。^[2]新世纪以来，日印两国均谋求成为联合国安理会常任理事国，2005年，日本、印度联合巴西、德国组成入常“四国联盟”。日印两国推动“亚非增长走廊”促进非洲发展，背后也有借助数量众多且立场一致的非洲国家之力，助推自身实现“入常梦”的政治考量。^[3]

其次，战略合作可以为两国带来经济利益。日印两国经济有着一定的互补性。作为发达国家，日本有着丰厚的资本和技术实力，但苦于劳动力不足、老龄化问题严重、市场规模有限；印度人口众多，且结构较优，劳动力和市场规模都较为可观，近年来经济增速更高踞世界前列，2009—2015年平均经济增长率高达7.3%。^[4]印度经济的发展带来了大量的基础设施建设与资金技术需求，日本有意借印度的发展势头，走出经济上低增长、低需求、高债务的“失去的20年”。“亚非增长走廊”则致力于将日本的资金、技术资源与印度在非洲的软实力、开发经验结合起来，共同分享近年来非

[1] 张瑶华：《安倍 2.0 时代的日本外交》，载《国际问题研究》2013 年第 3 期；武心波：《试析“安倍经济学”与“安倍外交学”一体两面的战略互动关系》，载《日本学刊》2014 年第 1 期。

[2] 孙现朴：《印度谋求全球领导国家》，载《中国投资》2018 年第 6 期。

[3] <http://japan.people.com.cn/n/2015/0508/c35469-26970190.html>。

[4] 「最近のインド情勢と日インド関係」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000147456.pdf>。

洲经济增长、内需扩大的发展成果，使 20 世纪六七十年代日本促进东亚经济发展的“雁行模式”重现非洲。^[1]

第三，战略合作符合两国在权力转移和世界格局深刻调整背景下的安全需求。新世纪以来，以中国为代表的新兴经济体迅速崛起，美国深陷两场战争泥潭，经济实力上的相对优势逐渐减弱，其对自身霸权地位的焦虑也在上升，提出了“亚太再平衡”等旨在借意识形态拉拢外部力量、维护自身影响的战略举措。在这一背景下，日本担忧被中国超越后沦为“二流国家”，印度则担忧中国提升国际存在会损害其地区影响力，日美印三者为遏制中国而相互借力，逐步走近。^[2]日本在能源方面严重依赖外部进口，高度重视印度洋海上航行安全，印度则一贯坚持其在印度洋的主导地位，两国在海洋事务上有较强合作动机。特朗普上台后，美国出现孤立主义苗头，其总体外交政策长期缺位，亚洲政策有所摇摆，这使得日印两国更有动力加强彼此合作，以“拴住美国”，对冲地区可能出现的各种不确定性，^[3]同时再次确认两国对当前后冷战国际秩序的维护意愿，提供一定的公共产品，避免该秩序因“特朗普冲击”而崩溃。^[4]

第四，战略合作符合日印当前首脑以外交成就巩固国内政治地位的需要。“改革派领袖”是安倍和莫迪两人胜选上台的重要身份依据。2012 年底，第二次安倍政权成立，明确提出“创造强大日本”的强国战略，经济上力推“安倍经济学”，政治上试图突破“战后体制”成为“正常国家”，外交与安全上主张“积极和平主义”，要求不断提升国际影响与威望，将日本打造为“一流大国”。2014 年初，莫迪击败传统政治力量国大党，建立印度人

[1] 楼春豪：《“亚非增长走廊”倡议：内涵、动因与前景》，载《国际问题研究》2018 年第 1 期。

[2] 张薇薇：《日本与印度：构筑“全球战略伙伴关系”》，载《国际问题研究》2007 年第 6 期；苗吉：《日印接近：走向特殊全球战略伙伴关系？》，载《当代世界》2014 年第 12 期。

[3] 「世界でも珍しい日印の特別な関係 元駐中インド大使に聞く」、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ027489040Y8A220C1000000/>。「安倍、モディ政権下での日印連携強化の展望と課題」、<https://www.nippon.com/ja/people/e00098/?pnum=2>。

[4] “Japan - India Vision Statement,” <https://www.mofa.go.jp/files/000413507.pdf>。

民党新政府，大力推行经济及政府机构改革，外交上日趋活跃，整体提升了印度的国际形象，被称为“莫迪效应”。日印合作既符合两国利益，也是两国外交先前重视不够的“新增长点”。安倍在其政治宣言《美丽的国家》中曾指出：“如果在另一个十年，日印关系超过日美和日中关系，这并不奇怪。”^[1]莫迪则选择日本作为其出访的首个发达国家，并在首访日本时表示，日印关系具有“比世界上其他任何关系更大的潜力”。^[2]保持日印友好紧密且较为高调的关系，有利于安倍和莫迪提升政绩，各自巩固国内政治地位，保证了安倍在2018年9月的自民党总裁选举中赢得第三度连任，也将有利于莫迪在2019年上半年的印度大选中取得更好战果。

（二）日印战略合作的阻碍因素

首先，美国地区政策的动摇与调整，降低了日印战略合作目标的明确性。奥巴马时期，美国推行“亚太再平衡”战略，有意推动与传统盟友（日本）和这一地区关键伙伴（印度）之间的三方合作，以意识形态与价值观引领安全和经济互动，巩固地区霸权护持网络，以维护自身在亚太地区的主导地位。为此，美国力推整合美日、美印两组双边合作，积极支持日印加强合作，以“鼓励印度超越地域局限同美日一起塑造亚太格局”。^[3]

特朗普执政后，尽管美国提出“印太”概念，并进行了相应的战区调整，但更加重视自身资源投放及双边关系，对以意识形态引领整合地区伙伴及同盟关系兴趣不大，也无意统合地区安全与经济合作。上任之初，特朗普便不顾日本利益退出TPP，之后的一系列保护主义、孤立主义行动严重损害了美国的国际威望。美新版《国家安全战略》将“印太”定位为美中两国的竞技场，

[1] 张薇薇：《日本与印度：构筑“全球战略伙伴关系”》，载《国际问题研究》2007年第6期。

[2] 《社评：日印特殊关系将走向何方》，<http://www.ftchinese.com/story/001058062?archive>。

[3] U.S. Department of State, “Remarks on India and the United States: A Vision for the 21st Century,” https://1997-2001.state.gov/global/human_rights/democracy/fs_000321_us_india.html。

致使日本和印度从对美合作中获取的经济利益与威望利益减少，战略上继续与美国“相向而行”的动机下降。有日本学者明确指出，美国的“印太战略”与日本的“印太战略”大相径庭，由于特朗普政府的“印太战略”在贸易领域过分偏重“美国优先”，“从地区各国的角度来看，美国已经与中国一样，成为一股变更现状的势力”；日本不愿再卷入中美全面对抗，而是希望在安全上继续依赖美国，经济上则对同中国合作持开放态度。^[1]亦有印度学者表示，印度应保持战略自治，权衡“美国优先”与“印度优先”，妥善处理印美、印中关系，避免将印美关系建立在与中国对抗的基础上。^[2]

其次，日印两国对外战略的首要重点不同。日印两国处于不同的发展阶段，日本提出“自由开放的印太战略”，首要目标在于以意识形态为工具，提升自身国际地位和区域影响力，同时构建有利其自身的地区安全秩序，防范、遏制中国的色彩较为浓厚。2017年1月，安倍在出访菲律宾、澳大利亚等四国时曾表示：“日本在自由、开放的印太战略下，有作为地区一员承担重大责任和角色的思想觉悟。”日本臆想中国可能以军事力量将南海变成“北京湖”，控制日本经济的生命线，因此反复强调要维护“从太平洋到印度洋的航行自由”。^[3]但印度继续崛起同样可能威胁到日本的国际地位，日本也有拉拢美国遏制印度的战略动机。^[4]

印度提出“东进政策”，尽管在一定程度上也有防范中国继续在南亚扩大影响的地缘政治内涵，但其当前首要任务仍是为发展本国经济争取和平稳定的外部环境和更多外部资源，很难放弃一贯坚持的战略自主和不结盟原则，参与所谓“对华包围圈”。“东进政策”脱胎于20世纪90年代的“东向政策”，后者的重点是加强与东盟（后扩大为全体东亚）国家的经贸合作，参与多边地区合作机制。与日本“印太战略”相比，“东进政策”更加注重印度的实

[1] 白石隆：《日美两国印太战略大相径庭》，载[日]《读卖新闻》2018年5月6日。

[2] 《印美中：是调和利益还是管理威胁？》，《外交政策》网站，2018年5月30日。

[3] 葛建华：《日本构建“印太战略”的主要动因》，载《日本学刊》2018年第1期。

[4] 苗吉：《日印接近 走向特殊全球战略伙伴关系？》，载《当代世界》2014年第12期。

际利益而非意识形态认同，更加强调地区内部广泛合作而非大国之间点对点的合作，也更加强调对华合作而非遏制。^[1]2018年6月，莫迪在香格里拉对话会的开幕式上发表演讲，称“包容性、开放性以及东盟的中心地位和团结，是新印太的核心所在。印度并不把印太地区视为一个战略，也不认为它是一个由有限成员组成的集团，也不是一个试图占主导地位的集团。我们绝不认为它是针对任何国家的”，“我们的友谊不是遏制联盟。我们选择的是原则和价值观、和平与进步的一方，而不是分歧的一方或另一方。”^[2]

第三，日印两国经济上同中国联系日益密切，降低了其联手遏制中国的动机。当前，中国分别是日印两国的最大贸易伙伴，中日、中印经济联系的密切程度，远超日印之间的经济联系。2017年，中印双边商品贸易额达到845.4亿美元，增长21.4%；中日双边商品贸易额为2,972.8亿美元，增长9.9%；而日印双边贸易仅为142亿美元。^[3]这种差异也反映在人员往来方面。据日本外务省资料，年度日本访印旅客数量仅为访华旅客数量的1/11，访日印度旅客数量仅为访日中国旅客数量的1/50，在印居住的日本公民人数为在华居留人数的1/16，在日居留的印度公民人数为在日中国公民人数的1/25。^[4]

2017年以来，日印两国为助推自身经济发展、走出经济困境，均显现出较强对华合作动机。在日本方面，2018年5月，李克强总理首访日本，日方对此高度重视，安倍全程陪同，希望中日关系“由竞争时代转入协调时代，共同为两国乃至地区与世界谋求发展”。两国政府首脑就新技术、金

[1] 李莉《印度东进战略与印太外交》，载《现代国际关系》2018年第1期。

[2] 《莫迪香格里拉对话演讲：让我们从前吠陀时代说起……》，https://www.guanchan.cn/modi/2018_06_05_459037_3.shtml。

[3] 《2017年中国与印度双边贸易概况：进出口额为845.4亿美元，增长21.4%（附全文）》，http://www.askci.com/news/finance/20180313/114643119606_2.shtml；「概况」、https://www.jetro.go.jp/world/asia/in/basic_01.html#block6。

[4] 「最近のインド情勢と日インド関係」、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000147456.pdf>。

融等领域的经济合作等问题达成了多项共识，并就第三方民间经济合作签署备忘录。^[1]10月下旬安倍访华期间，与习近平主席和李克强总理分别举行会谈，两国签署了10余项政府间双边合作协议，50余项第三方市场合作协议，第三方合作总金额超过180亿美元。

在印度方面，中国的资金、商品与市场亦是印度经济发展急需的必要条件。当前，印度已成为亚投行最大的投融资对象，对印投融资占亚投行投融资总数的30%。2018年6月，亚投行第三届年会在印度召开，莫迪出席开幕式并发表演讲，高度评价亚投行主导的基建投资和其在解决亚洲发展不平衡问题上的可能贡献，期待到2025年其投融资总额达到1,000亿美元。^[2]青岛上合峰会期间，莫迪向习近平主席提议，到2020年将两国贸易额提高到1,000亿美元。^[3]

三、日印战略合作对中国的影响与应对

日印战略合作对中国的影响有积极和消极两个方面。妥善应对日印战略合作，需要中国保持战略定力，灵活处理具体问题，寻求与日印两国的利益结合点，引导两国保持战略合作的开放性。

（一）日印战略合作对中国的可能影响

从消极方面看，日印强化战略合作将从三个方面为中国外交带来挑战。安全方面，日印两国加强安全合作、特别是海上安全合作，增强了日本海军在印度洋和印度海军在南海附近的军事存在与影响力，这将加大中国海上能源贸易通道面临的战略压力，并使来自东西两个方向的战略压力出现联动。2017年8月，中印边境对峙期间，日本驻印大使一度声明支持印度

[1]「李克強・中国国务院総理の訪日 日中首脳会談及び晩餐会」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page1_000526.html；「E E C開発、中日タイの協力必要=セミナー」、<https://www.nna.jp/news/show/1770002>。

[2]《印度成为亚投行最大的投融资对象》，载[日]《朝日新闻》2018年6月27日。

[3]《中印关系冰雪消融背后各有盘算》，载[日]《日本经济新闻》2018年6月29日。

立场，尽管翌日即予以否认，但仍体现出此类压力联动的可能。此外，印日两国均与中国有领土争端，彼此有一定默契：日本近年来密切关注南海主权争端，有意拉拢越南、菲律宾等相关东盟国家，以海上安全合作为名对中国形成“牵制”；而印度“东进战略”也加大了对南海局势的关注。如东盟、印、日三方形成某种形式的政策协调，将使局面进一步复杂化，加大中国管控矛盾、协商解决领土争端的难度。

经济方面，日印两国经济合作向外拓展，可能与“一带一路”出现竞争。日印协同推进“亚非增长走廊”，实际上具有同中国在非洲“抢地盘”的竞争性考量。在实践当中，日本推动的基础设施项目，确实在印度和部分东南亚国家对中国的类似项目产生了消极影响，如未来日本与印度整合各自资源，可能成为中国在东南亚和非洲推进“一带一路”项目落地的有力竞争对手。

政治方面，“共同的意识形态与价值观”一直是日印两国战略合作的共同旗帜，日本推进“印太战略”仍要以“自由、开放”为旗号便是这一点的充分体现。如两国进一步强调政治意识形态纽带，将中国视为“假想敌”，继续拉拢其他地区国家，可能会对中国的国际形象造成一定负面影响，不利于中国发挥地区影响力。

但日印战略合作对中国外交亦有一些积极影响。首先，两国合作中的务实方面可产生一些区域公共产品，如亚非区域基础设施建设及经济发展、印度洋海域交通线安全等，妥善利用这些公共产品，有利于中国参与地区开发并在长期中收获实际利益。其次，日印战略合作目标在于平衡亚太地区权势，形成“多极世界中的多极亚洲”^[1]，长期来看，在美国全球战略趋向收缩的情况下，日印合作有利于增加两国各自对美国的独立性，助推印度参与地区合作，稳定地区环境，推动世界多极化进程。最后，日印在贸易谈判、气候变化等国际事务上的立场和观点有较大差距，作为守成大国和新兴国家，双边关系发展亦有深层矛盾。双方加强互动与合作，可能会使这些差距与矛盾暴露出来，为中国分别处理好同两国关系提供抓手或杠杆。

[1] 苗吉：《日印接近：走向特殊全球战略伙伴关系？》，载《当代世界》2014年第12期。

（二）应对日印战略合作的几点建议

首先，应分别增强我与日印两国的合作，以化解日印战略合作的消极影响。中日关系近期出现转圜，中印关系则尚有较大提升空间，中国应妥善利用中印、中日间紧密的经济联系，以贸易、资金流动、人员交往等已有基础为纽带，强化中印、中日两对双边关系，推动日印成为中国维护多边开放的全球贸易体系、推动区域全面伙伴关系协定等地区合作机制的有力伙伴。应把握好当前国际及地区格局调整趋势，主动作为，以经促政，加强对日印两国战略沟通及信任建设，有效管控争端。

其次，应把握时机，积极参与“亚非发展走廊”等经济建设合作计划，争取其与“一带一路”对接或并行推进，使公共利益最大化。2017年以来，日本政府对“一带一路”的态度已有明显改观。安倍在12月举行的中日两国经济界会议上公开表示，将“印太战略”和“一带一路”相结合设想。日本政府称，“‘印太战略’的目的在于与印度洋和太平洋地区各国的协作，实现国际社会的稳定和繁荣，将有助于推进‘一带一路’倡议”。中日已在东南亚开展相关协商，未来亦可考虑与日印两国在非洲发展方面展开协商，避免过度竞争。

第三，应强化与地区其他国家合作，提早布局，争取主动，规避日印战略合作带来的不确定因素。在南海领土、领海争端问题上，应推进相关各方务实合作，尽早制定《南海行为准则》，消除东盟与南海声索国对中国崛起的疑虑，以政治互信、经济一体化建设和区域合作推动区域内共同发展，支持东盟对区域内事务发挥领导作用。加强公共外交力度，争取舆论主动权，引导“自由开放的印太”等概念向开放、包容方向发展。在中美关系方面，应保持一定耐心与定力，管控两国分歧，深耕共同利益，防范其联日、联印遏制中国，重回“亚太再平衡”地区政策的老路。

【收稿日期：2018-09-01】

【修回日期：2018-11-12】

中印洞朗危机后印度的 对华政策及其美国因素

谢超

【内容提要】2018年以来，印度政府采取多重措施，缓和对华关系，中国政府也给予了积极的回应，两国得以在较短时间内摆脱了2017年洞朗对峙危机对双边关系的冲击。印度对华政策转向的动因，受到印中关系和印美关系两个层面的影响及其互动。当前，印度对中国是竞争与合作并存——在政治和安全上不信任中国，但经济上欣赏中国成就，并认识到对华合作有利于印度经济发展；印度对美国是猜忌与合作并行——在政治和安全上面临美国的拉拢，但总是抱怨得到的战略回报不够。因此，印度对中国和美国都存在一定程度的不信任，印中关系维持斗而不破的局面是印度能够调整对华政策的基础。今年以来，特朗普加紧推行全球贸易保护主义实践，对印美关系构成冲击并导致印度对美战略疑虑上升，这是印度调整对华政策的外部动力。

【关键词】洞朗对峙 危机谈判 中印关系 印美关系

【作者简介】谢超，清华大学国际与地区研究院助理研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 06-0045 -16

2017年中印发生洞朗对峙,虽然危机最终得以和平解决,但对峙事件使得两国关系陷入近年来的谷底。印度政府的对华政策难以摆脱国内敏感的民族主义情绪,其媒体的涉华报道都以负面为主。在这种局面下,为迎合国内的民族主义情绪,莫迪甚至在2018年2月15日中国除夕这天访问其所谓“阿鲁纳恰尔邦”(中国藏南地区),引发中国的强烈抗议。但自2018年2月底以来,印度政府积极缓和印中关系,主动营造有利的国际氛围,促成了双方领导人在年内的三次会面。进入6月以来,印度更是主动调整对华政策立场,包括松动对“一带一路”倡议的反对立场,并极力否认印度在寻求加入旨在遏制中国的国际同盟,积极响应中方的关切,并与中国在国际事务上进行了一定程度的双边、多边协调与合作。在相对较短的时期内,印度重新调整对华政策,积极管控分歧,中印关系停止向恶化方向发展,并有向好趋势,这出乎很多观察人士的预料。本文力图通过解析中印关系缓和的现状,探究当前印度主动缓和对华关系的动因,在此基础上分析印美关系,特别是特朗普对印政策对印中关系的影响,为更好地理解未来几年中印关系的发展趋势提供参考。

一、印度积极缓和对华关系获得中方谅解和积极回应

中印洞朗危机结束之后,为缓解两国关系的紧张局面,2017年9月5日,中印领导人在厦门金砖国家领导人峰会期间举行会晤,达成中印两国互为发展机遇、互不构成威胁,双方关系不应该受洞朗问题的影响,要共同维护好两国边境地区的和平与安宁的共识。^[1]尤其是2018年2月底以来,印度在缓和对华关系方面采取了一系列积极措施,获得了中方的谅解和积极回应,双方关系缓和趋势日趋明显。

[1]《习近平会见印度总理莫迪》,中华人民共和国驻印度共和国大使馆, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cein/chn/zywl/t1491330.htm>。

（一）印度政府积极控制国内媒体对华负面报道，为双边关系发展营造良好的舆论氛围

长期以来，印度国内关于中国报道的负面舆论不绝于耳，对其政府的对华政策制定产生重要影响，成为影响中印关系发展的一个消极因素。因此，观察印度国内关于对华政策讨论的动向，是考察印度政府对华态度是否正在发生转变的重要参考之一。随着2018年2月底外交秘书成功访华，印度政府在引导和管控国内对华舆论方面表现得较为积极。例如，为了避免国内出现新一波涉华负面舆论，印度政府建议防务与分析研究所推迟举行有关中国问题的学术研讨会，以防止该机构的对华激进观点搅动舆论。^[1]此外，印度政府对于涉华负面消息的态度，从以往的不置可否和被动应付，转变为积极干预和引导，印度外长多次亲自出面澄清外界的不实报道。例如，2018年5月19日，印度外长斯瓦拉吉重申洞朗对峙区域的情况无变化，外界关于对峙区域发生现状改变的猜测是错误的。^[2]8月1日，在回答人民院提问时，斯瓦拉吉再次确认“洞朗现状没有丝毫改变”，有力地回应了外界对于印度政府的对华政策不够强硬的质疑。^[3]在印度政府的积极引导之下，印度媒体在涉华报道上也从炒作“龙象之争”，转为倡导“龙象共舞”。^[4]这为双边关系的转圜和向好发展准备了舆论基础。

同时，印度还加强约束政府官员参加达赖活动。长期以来，如何处理

[1] 林民旺：《中印关系有望再次超越分歧翻开新篇章》，载《世界知识》2018年第8期，第74页。

[2] “No change in status quo at Doklam face-off site: Swaraj,” *Times of India*, May 29, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/no-change-in-status-quo-at-doklam-face-off-site-swaraj/articleshow/64361203.cms>.

[3] “Doklam status not changed a speck: Sushma Swaraj,” *Times of India*, August 2, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/doklam-status-not-changed-a-speck-sushma-swaraj/articleshowprint/65236484.cms>.

[4] 朱文博：《印度媒体一年来涉华报道的变化》，载《世界知识》2018年第9期，第32-33页。

达赖问题是中印关系的难题之一，也是印度政府对华政策的晴雨表。此次，印度政府先是指令政府官员不应参加达赖即将主办的活动，并要求达赖方面勿将活动安排在新德里。在相对有利的舆论氛围下，印度加大了与中国之间的高层往来，并得到中方的积极响应，双方高层互动逐渐进入良性发展轨道。印方包括外务秘书、外长、国家安全顾问、防长等在内的高级官员先后访华。中方外长、国务委员和商务部长也先后访印。随着双方高层往来再度密切，为此前低迷的中印关系注入更多正面内容，一度因为洞朗危机而停滞的中印军事外交和边境会晤机制也得以重启。

（二）转变对“一带一路”倡议的全盘否定态度，探讨在多边框架下参与基础设施合作计划的可能

自从2013年中方提出“一带一路”倡议以来，印度政府一直将该倡议视为中国对印度的战略包围，并对外声称“一带一路”重点项目“中巴经济走廊”（CPEC）经过印巴争议地区，侵犯了印度的主权。^[1]作为应对之策，印方还先后提出“季风计划”和与日本合作的“自由走廊基建计划”等，以抗衡中国在南亚地区的大规模基础设施建设计划。2017年5月，印度公开抵制了在中国举行的“一带一路”峰会，两国关于该倡议的分歧加剧。^[2]随后在6月就发生了洞朗对峙危机。

[1]“Pushing back against China's One Belt One Road, India, Japan build strategic 'Great Wall', *Economic Times*, May 16, 2017, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/infrastructure/pushing-back-against-chinas-one-belt-one-road-india-japan-build-strategic-great-wall/articleshow/58689033.cms>.

[2]“India Won't Accept OBOR, it Ignores Core Concerns on Sovereignty: MEA,” *Business Standard*, May 14, 2017, http://www.business-standard.com/article/news-ani/india-won-t-accept-obor-it-ignores-core-concerns-on-sovereignty-mea-117051400020_1.html; “Official Spokesperson's response to a query on participation of India in OBOR/BRI Forum,” Ministry of External Affairs, Government of India, <http://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28463/Official+Spokespersons+response+to+a+query+on+participation+of+India+in+OBORBRI+Forum>.

进入 2018 年，特别是 4 月习近平主席与莫迪总理武汉非正式会晤以来，双方在国际事务上的战略磋商与协调增多，两国的政治互信随之上升。外界注意到印度对待中国“一带一路”倡议的态度开始发生变化。虽然印度目前仍未完全放弃援引印巴边界分歧问题作为反对中方倡议的理由，但是双方在加强区域互联互通问题上的共识正日益接近，印度政府开始考虑在多边框架下参与一些基础设施合作计划的可能性。在 2018 年 6 月的上合峰会上，莫迪总理明确提出加强“各国在实体与虚拟层面的连接”的建议，并强调“印度将在上合组织框架内加强与邻国在实体与虚拟层面的连接”。^[1] 比较印度政府之前的态度，这一表态无疑契合了中方“一带一路”倡议所倡导的理念。这意味着双方在区域互联理念上开始接近，上海合作组织平台的加入也有助于预防因为印方对“一带一路”倡议暂时的抵触而引发更大的摩擦。

更加积极的进展随之出现，印度政府从全盘反对“一带一路”倡议，转变为支持或参与多边框架下的具体项目。印度外长明确表示，中印可以在阿富汗合作开展基础设施项目，并且项目合作不受巴基斯坦问题的影响。^[2] 中印还先后宣布将帮助尼泊尔修建铁路，展开务实合作。当然最令人期待的是双方在“孟中印缅经济走廊”（BCIM）方面的潜在合作前景。据媒体透露，印度政府正在考虑允许中国企业加入印度的区域互联互通项目。^[3] 2018 年 8 月，印度人民党总书记马达夫（Ram Madhav）率团访华，表

[1] “SCO summit highlights: PM Modi says connectivity with neighbouring nations top priority”, *Hindustan Times*, June 10, 2018, <https://www.hindustantimes.com/india-news/sco-summit-live-pm-modi-meets-xi-jinping-at-welcome-ceremony-in-china-s-qingdao/story-Xb9qGSR9ol0kXvHJxeGmzL.html>.

[2] 《印外长：中印在阿富汗项目不受巴基斯坦影响》，凤凰网，http://news.ifeng.com/a/20180529/58490439_0.shtml.

[3] “India offers China access to northeast in BRI strategic shift,” CGTN, August 29, 2018, https://news.cgtn.com/news/3d3d414d7a597a4e79457a6333566d54/share_p.html.

示印方欢迎中国企业参与“孟不印尼计划”(BBIN)。^[1]该计划是2014年以后印度主推的区域互联项目,包括孟加拉、不丹、印度和尼泊尔四国,这一计划将印度东北部地区与孟加拉国吉大港相连,是与莫迪政府“东向行动”计划并行的大规模基础设施建设计划,也是印度应对中方提出的“孟中印缅经济走廊”(BCIM)计划的旗舰项目。^[2]从地理位置看,吉大港是孟加拉湾地区最大的港口之一,一旦项目建成,将成为印度进入东南亚的枢纽地区之一。一直以来,中国企业都是被禁止参与该项目规划的,现在印方态度发生转变,中国企业如果最终得以参与该计划,将使得孟中印缅既有工程与孟不印尼计划连接,中国也得以通过印度东北部走廊进入广大的印度洋地区市场。

(三) 坚决否认印度在寻求参与旨在遏制中国的国家集团,以减少中国疑虑

在印度是否主动配合美国围堵中国的全球战略问题上,尤为需要关注特朗普上台以来力推的所谓“印太战略”。印度在该战略提出之初的战略动向引起了中方警惕。该战略涉及到四国集团(QUAD),日澳原本就是美国亚太联盟体系的主要成员,而印度是美国着力拉拢的新成员,是其中的关键一环。印度所主导的“马拉巴尔”(Malabar)联合军事演习,是四国集团军事安全合作的重要平台,由1992年开始的印美联合军演发展而来。此前,日本能否参加演习是外界关注的焦点,随着2015年日本成为第三个正式成员,此后每次演习印度是否邀请澳大利亚参加,又成为外界考察其对四国集团机制态度的重要方面。不过随着中印关系的缓和态势日益明朗,印度开始更多地考虑中国的感受,在四国集团问题上的表态和立场日益谨慎。

[1] “Govt seeks China role in northeast connectivity plan,” *Times of India*, August 16, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/world/china/govt-seeks-china-role-in-northeast-connectivity-plan/articleshowprint/65417648.cms>.

[2] Montgomery Blah, “China's Belt and Road Initiative and India's Concerns,” *Strategic Analysis*, Vol. 42 No. 4 (2018), p. 322.

2018年6月1日,莫迪在香格里拉对话会议的主旨演讲中阐明其国际战略:“印度并不把印太地区视为一个战略,也不认为它是一个由有限成员组成的集团,也不是一个试图寻求主导地位的集团。我们认为它绝不是针对任何特定国家的。”^[1]2018年6月6日至15日在印度主办的2018“马拉巴尔”联合军演(Malabar 2018),印度政府并未邀请澳方参加。印度军方在演习之前就已明确表示,无必要赋予四国集团以军事意义。^[2]这也被认为是印度低调处理与印太战略密切相关的四国集团事务,以避免过度刺激中国,造成印度在亚太地区牵头组织围堵中国的国家集团的印象。

印度的积极举措展现了改善印中关系的巨大诚意。作为回应,中方也加大了对印外交工作的重视力度,除了显著加强双方高层次官员交流的力度外,还在一些国际事务,例如对非洲合作问题上,与印方开展协调等。2018年7月23日,印总理访问卢旺达,此时中国领导人也正在中东非洲五国访问,并于7月22日至23日访问卢旺达。两国领导人先后访问同一国家,且停留时间有重叠,这不排除有中印两国政府事前协调。7月24日,中国外交部发言人确认了这一安排,表示这是落实两国领导人4月武汉非正式会晤达成共识的举措之一,中印双方正在积极探索“中印+1”或“中印+X”合作模式,实现中印与其他国家的互利多赢。^[3]印度媒体对中印之间出现的协调动作做出了积极评价,呼应两国在共同帮助非洲国家方面“志同道合”(on the same page)的主题。^[4]随后,两国领导人还共同出席了在南非举行的金砖国

[1]“India, China should be sensitive to each other's interests, says PM Modi,” *Times of India*, June 1, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-china-should-be-sensitive-to-each-others-interests-says-pm-modi/articleshow/64419442.cms>.

[2]“Indian Navy chief says no need to give military angle to the Quad,” *Hindustan Times*, May 23, 2018, <https://www.hindustantimes.com/india-news/indian-navy-chief-says-no-need-to-give-military-angle-to-the-quad/story-VZVrnkwhvVRICt5UwXB9tN.html>.

[3]《2018年7月24日外交部发言人耿爽主持例行记者会》,中华人民共和国外交部, http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1579863.shtml.

[4]“China, India on same page in their efforts to assist Africa: Beijing,” *Times of India*, July 24, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/china-india-on-same-page-in-their-efforts-to-assist-africa-beijing/articleshow/65122272.cms>.

家领导人会晤，并举行双边会谈。中印两国领导人在3个月内进行了3次会面，显示出较高的双边关系水平，凸显了两国关系缓和的态势。

二、对美战略疑虑上升是印度转变对华政策的外部动力

特朗普执政后，其全球战略需要印度的合作，因此美国需要在安全上加强美印关系，但是却没有因此给予印度足够的战略回报。这导致印美关系出现波动。2018年3月特朗普提出钢铝关税以来，开始在全球层面加紧推行贸易保护主义政策，印美经贸关系并未因为印美军事安全合作的进展而免受冲击，这让印度很难在此情况下仍全力投入印美安全合作。印度开始重新审视其对美政策与对华政策在国家安全战略中的分量，并努力调整政策以在中美之间保持战略平衡，最大限度地保持政策灵活度和维护自身的国家利益，确保自身在大国政治博弈中能继续保持有利位置。

（一）印美关系发展态势良好，但美国在洞朗问题上没有给予印度实质性的支持

2014年莫迪上任以来，印美关系发展态势良好。早在奥巴马任期内，印度被提升为美国“主要军事伙伴”（Major Defense Partner），双方还签订了《后勤交流备忘录协议》。特朗普上任后，印美关系也继续了之前良好的发展势头，印度政府决意利用中美结构性矛盾上升的契机，推动印美关系的发展，以共同应对中国日益扩大的国际影响力，双方关系进入蜜月期。2017年6月莫迪访美之后，印美关系更是进入一个加速发展阶段：同年11月，特朗普正式提出了“印太”概念，并在12月发布的《国家安全战略报告》中首次将中国定位为“竞争对手”（Rival Power），并相应地提升对印关系在美国总体战略中的地位。^[1]这成为当时印度对美外交的重大收获之一。

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

特朗普明确表示，欢迎印度成为“全球领先国家”，并强调美国将优先和重点发展与印度的战略和国防合作。^[1]对于印度来说，莫迪上任以来力推的“东进政策”将得到特朗普的对印政策愿景的响应，两者有望发挥合力，推动双方战略关系不断深化。

但“不信任”仍深刻影响印度对于美国战略意图的认知。以洞朗危机为例，当印度面临中国的强硬反制时，即使是印度国内最坚定的亲美人士也注意到，一直高调宣称要加强与印关系的美国政府并未在该问题上对印方表示过明确支持。^[2]世界主要国家中，只有日本在危机发生两个月后，在大使级别表达了日本“反对任何一方以武力改变现状”、印度的介入是“基于同不丹政府的双边协议”的态度，这已经是印方所能获得的重大支持（a significant act of support for India）。^[3]从国际政治的现实看，印度不难发现，即使此前印美关系已有大幅度改善和提高，即使印中冲突态势有利于美国防范和遏制中国的大目标，但仍不能促使美国给印度提供更多战略支持。

（二）特朗普加紧推行全球贸易保护主义政策，印度并没有能免受冲击

2018年2月底，特朗普政府开始酝酿关税改革，3月即宣布对钢铝产品进口加征关税。初始豁免国只有加拿大和墨西哥，此后澳大利亚因为主动让步而获得豁免资格，而其他国家就没有那么幸运。对此，印度政府正式向美方请求列入豁免加征钢铝国家名单。^[4]印度申请豁免的理由是很充分的：

[1] 杨瑞、王世达《印度与“印太战略构想”：定位、介入及局限》，载《现代国际关系》2018年第1期，第46页。

[2] Mahfouz Alam, “Magnifying Chinese Presence in South Asia and the Indian Ocean: Decoding its Consequence for India”, *International Journal of Applied Social Science*, Vol. 5 No. 2 (2018), p. 156.

[3] “Doklam stand-off: Japan backs India, says no one should try to change status quo by force”, *Times of India*, August 18, 2017, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/doklam-stand-off-japan-backs-india-says-no-one-should-try-to-change-status-quo-by-force/articleshow/60111396.cms>.

[4] “India requests US for exemption from steel, aluminium tariffs”, *Times of India*, April 2, 2018, https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/india-requests-us-for-exemption-from-steel-aluminium-tariffs/articleshow_new/63580129.cms.

首先，印美一直被认为是“天然盟友”(Natural Allies)，作为世界上人口最多的民主国家，印度积极寻求与美国在政治上的认同，一直以来都是比较成功的；其次，印度对美钢铝产品出口的总量很小，只有2.4亿美元，根本不足以对美国构成“安全威胁”。但是，在5月公布的豁免名单中并没有印度。对于美方忽视印度利益和感受的做法，印度做出了强烈反应，立刻宣布对同等金额的原产美国的29种农产品加征关税。^[1]

此次事件并非个案，它反映出印美经贸关系中的根本分歧在于对全球贸易的理念不同。首先，作为后发国家，印度需要在全世界贸易中适当保护自身的幼稚产业，同时利用劳动力价格优势进入发达国家市场；而特朗普的经贸理念是以美国利益为第一位，认为自己没有义务扶持发展中国家。其次，印度政府深层次的担忧还在于，即使美国发起关税战的直接目标并非印度，后者也将因此成为受害者，例如受到美国关税影响的产能可能转向出口到印度市场，从而危及印度本土的钢铝产业。2018年4月，印度被美国财政部再次列入汇率操纵国观察名单。虽然观察人士认为，印度不会有被正式认定为汇率操纵国的风险，短期内也不用担心美国会对印采取大规模制裁措施^[2]，但在美国日益激进的全球贸易理念下，印美经贸摩擦将明显增多。

(三) 印美战略磋商一再推迟，无助于改变特朗普对印安全与经贸脱钩政策

特朗普上任后一直高度评价印度在美国外交中的重要作用，但印度却发现自己在特朗普全球外交战略中的地位并没有实质性提升。最突出的例

[1]“India and EU give WTO lists of US goods for potential tariff retaliation,” Reuters, May 18, 2018, <https://uk.reuters.com/article/uk-usa-trade-eu-india/india-and-eu-give-wto-lists-of-us-goods-for-potential-tariff-retaliation-idUKKCN1I28N>.

[2]“Why chances of the US naming India a currency manipulator are slim,” Bloomberg, April 16, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-16/why-chances-of-india-being-named-a-currency-manipulator-are-slim>.

子是双边商定建立的战略磋商机制“2+2”(国防部长+外交部长)会谈。作为莫迪2017年6月访美的重要成果,双方都希望这一新的高层对话机制能够提升两国在安全事务上的战略磋商水平,但会谈机制提出已经整一年多后,才迎来第一次会谈,且期间经历过多次推迟。首次印美“2+2”会谈本应在2018年3月举行,但由于特朗普更换国务卿而推迟。2018年6月,印方再次接到美国政府的通知,由于美国务卿即将访问朝鲜,将推迟原定7月6日举行的会谈。^[1]美国的一再失约,令印度深感被美国“怠慢”,如果说第一次推迟尚属情有可原,第二次推迟则完全是因为印美会谈的优先级被降低了。^[2]

首次会谈最终在2018年9月6日举行,这让一些主张加深印美战略合作的人士松了一口气,但会谈情况仍深刻反映了印美关系猜忌与合作并存的模式。首先,美国再次确认印度是其“主要军事伙伴”及加强与印方战略协调、合作的意向,并签署了《通信、兼容与安全协议》,这是美国一直以来希望达成的协议之一。至此,印美已经达成两个基础性协定,只剩下《基础交流与合作协议》尚在谈判中。^[3]但是双方的分歧也十分明显。首先,印度希望就采购俄S-400防空导弹系统获得美国的豁免。2018年1月,美国会通过了《以制裁反击美国敌人法案》(CAATSA),印度采购俄罗斯军事装备可能面临美国制裁。但是印度则认为此项采购决定先于美国的制裁法案,故不能接受美国的单方面制裁,也不愿意放弃国防独立性。其次是对伊朗贸易问题。特朗普政府意图推动制裁2018年11月4日之后仍继续进口伊

[1] “Why US postponed the 2+2 talks with India,” *Times of India*, June 29, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/why-us-postponed-the-22-talks-with-india/articleshow/64788893.cms>.

[2] 因为7月份美国外交部门的优先任务除了访问朝鲜之外,还在为美俄首脑会谈做准备,美印会谈显然不具备足够的重要性。

[3] *Joint Statement on the Inaugural India-U.S 2+2 Ministerial Dialogue*, Ministry of External Affairs, September 6, 2018, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/30358/Joint_Statement_on_the_Inaugural_IndiaUS_2432_Ministerial_Dialogue.

朗原油的国家。而印度与伊朗有着传统合作，且伊朗也是印度能源进口的主要供应国。^[1] 印度虽面对美国政府的强大压力，但国内高企的油价已开始拖累其经济发展，同时印度也很难放弃与伊朗的传统伙伴关系。这也是为何印度特意在联合声明中强调印美双方在世界事务中是主要的、但又是相互独立的利益攸关者（Stakeholder），相对于此前对印美关系的种种定位，如今这一定位更加强调印度的战略自主性。

让外界看低印美“2+2”会谈效果的还有H-1B签证问题。在会谈开始前，印外长斯瓦拉吉就表示，将向美方“强有力”地提出H-1B签证（美国工作签证类别之一）问题。^[2] 特朗普执政以来全面推行美国优先战略，其中重要的一条是“买美国货，雇美国人”（Buy American, Hire American），因此美国移民局不断收紧美国工作签证，尤其加强了对H-1B申请者的审查，拒签率不断攀升。一直以来，印度IT及相关外包行业人员是获得美国H-1B签证最多的人群，而IT产业是印度产业发展的优势部门，如今因为美国收紧签证政策的冲击，签证问题已经上升到国家安全层面，甚至成为“2+2”会谈的首要内容，但此次会谈未能解决印度的关切，而且此次会谈并未能就贸易问题达成任何协议。^[3] 考虑到特朗普在全球贸易问题上对待加拿大、欧洲和日本等传统盟友的立场，印度这个“利益攸关者”很难期待自己会有更好的待遇。这也令外界看淡特朗普任期内印美战略关系的发展前景。在经历了特朗普任期第一年的“蜜月”之后，印美关系陷入高开低走的尴

[1] “No waiver? US wants all countries to import zero oil from Iran,” *Times of India*, September 6, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/no-waiver-us-wants-all-to-import-zero-oil-from-iran/articleshowprint/65710612.cms>.

[2] “India to raise H-1B visa issue at '2 plus 2' dialogue,” *Times of India*, July 26, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/india-to-raise-h-1b-visa-issue-at-2-plus-2-dialogue/articleshow/65149818.cms>.

[3] “2+2 talks set strategic direction for Indo-US ties,” *Times of India*, September 9, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/22-talks-set-strategic-direction-for-indo-us-ties/articleshowprint/65737608.cms>.

尬境地，印美关系重新回到猜忌与合作并行的传统轨道。

三、印度对华政策及其中的美国因素再思考

印度转变对华政策，是受到印中关系和印美关系两个层面的影响。印中关系充满竞争与合作，但始终能够维持斗而不破的局面，这是两国政府处理双边关系日益成熟的表现，而国际环境的变化推动印度调整有关政策。2018年以来，美国的全球贸易保护主义开始冲击和损害印美经贸关系。印度重新认识到在大国关系间保持和提高政策灵活性的重要性，调整对外政策势在必行，主要措施包括加强与俄罗斯的战略沟通，以及不顾美国的反对，保持与伊朗的密切合作等，从而以实际行动回应美国政策的不确定性。具体到对华政策，印度政府主动与中国缓和关系，是增加印度对美政策博弈分量的必要手段，有利于印度在主要大国之间保持战略平衡。

（一）印度对华政策与对美政策特点以及两者之间的互动模式

当前，印度对华态度的特点是竞争与合作并存：在政治和安全上不信任中国，敌意明显；但经济上欣赏中国成就，并认识到对华合作有利于印度经济发展。印度对美政策的特点是猜忌与合作并存：在政治和安全上面临美国的拉拢，但经济上得不到足够的回报。在两个层面的影响下，印度对中国和美国都存在一定程度的不信任。因此，印度对华政策与对美政策之间的互动模式之一就是：印中在政治和安全上的竞争，推动印度提升印美政治和安全合作；但如果未能从美国得到一定的回报，印度疑美情绪容易上升，推动印度重新回到在中美之间保持平衡的轨道。

由于历史的原因，印度一直视中国为竞争对手，中国的发展壮大在一定程度上对印度在南亚的主导地位构成威胁。很长时间内，印度都是外部大国特别是美国拉拢的对象，印度也因此成为美国在亚洲保持大国竞争平衡局面的重要棋子。当然在很多情况下，印度也在积极寻求一个能帮助自己实现制衡中国的外部力量，美国和冷战时期的苏联都曾扮演过这样的角

色，如今的四国集团（QUAD）最早也是印度提出来的，如果从拉拢的角度看，不可低估印度的外交自主性。^[1]因此，当美国加强对华遏制力度时，印度总是能适时地向美国靠拢，并获得丰厚的回报。

在对美关系中，印度发现虽然美国的确重视自己的地位和作用，但在美国的全球战略布局中，印美关系却始终受到美国全球战略的影响，特别是其对华政策的影响。而历史上美国对华政策经历了遏制到接触、冲突到合作的数次转换，印度也不得不被动调整自身外交战略，特别是对华战略，以适应美国对华政策的调整。印度希望借助美国的力量制衡中国，但是又担心被美国的全球战略所裹挟。如果印中关系矛盾的一面日益突出，美国既可以实现利用印度制衡中国的目标，还将加大印度对美国的战略依赖，这是印方不喜欢看到的。印度战略界也长期保持一种大国思维模式，即作为大国应该保持战略自主性，因此印度对于外界的控制和影响十分警惕。这是印度在不结盟传统下保持战略自主性的内在需求，也是在大国之间保持战略平衡的必然要求。

（二）对美战略疑虑上升促使印度主动改善对华关系

2018年以来，美国开始在全球强势推行贸易保护主义政策，在关闭本国市场大门的同时，还要求对手在经贸问题上做出更大让步，印度也概莫能外。特朗普政府实际执行的是对印安全与贸易合作脱钩的政策，这导致了印度对美国的战略疑虑。特朗普全球贸易政策目标则有可能进一步加剧这种疑虑，如果真如外界评论指出的，特朗普的目标是推翻基于世贸组织的全球贸易秩序，印度将不可避免地受到更大冲击，届时印度的处境可能比中国更困难。^[2]当前，莫迪政府主推的“印度制造”愿景仍在起步阶段，

[1] 叶海林：《中印关系中的难题及中国应有的方略》，澎湃新闻网，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1983720。

[2] Sreeram Chaulia, "India Is the Latest Front in Trump's Endless Trade War," *Foreign Policy*, June 21, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/06/21/india-is-the-latest-front-in-trumps-endless-trade-war/>.

国内幼稚产业的抗打击能力远不及中国。如果说之前印度国内还存在中美贸易战可能让印度渔翁得利的侥幸心理，这一发现让印度对发展与美国关系的疑虑进一步加深。

随着特朗普全球贸易保护主义措施开始实质性地冲击印美经贸关系，印度开始做出回应。不难发现，即使与特朗普任期第一年相比，印美政治互信水平在2018年以后是明显下降的。随着洞朗对峙对印中关系产生巨大冲击，印度不得不反思加大与中国对抗和冲突力度的后果，印度的大国外交将更加受制于美国，甚至因此失去灵活性，这并不符合印度的利益。当美国政策有损印度利益的时候，更是要求印度采取措施对冲风险。

（三）印度在中美之间保持战略平衡，有利于中国为自身崛起争取更多国际支持

特朗普政策的巨大不确定性和日益明显的单边主义倾向，成为中国争取更多国际支持的有利契机。如果说印度因为对中国崛起后的战略意图和行为模式的未知而有所担心，那么当前特朗普政府就是通过多变的对外政策，让印度对美国的政策意图忧心不已。这两种担心对于印度来说，影响是一样的，最终导致的都是战略疑虑。印度对于中国和美国都存在战略疑虑，这种局面至少是优于印美接近共同挤压中国战略空间的情况的。对此，中国对于印度调整对华政策的举措做出了积极的回应。而“中印+1”或“中印+X”合作模式的初步成功也表明，通过实在的双边和多边合作机制，有利于缓解外界对中国崛起的疑虑，印度积极主动改善对华关系的例子再次证明了这一点。

当前，中国正在为崛起和复兴争取更多国际支持，印度从倒向美国、偏离不结盟，转变为在中美之间重新保持大致战略平衡，符合中国整体外交的需求。印度力求在中美之间保持战略平衡的态势愈发明显，除了积极缓和对华关系之外，印度还积极配合中国在双方潜在的冲突领域做出预防性的安排。2018年8月，中国防长对印度进行正式访问，双方明确提出开

始探讨建立信任措施 (CBM) 中印军队建立热线, 以及恢复“手牵手 (Hand in Hand)” 演习等, 从而以“相互体谅且成熟”的方式处理分歧, “不让分歧成为争端”。^[1] 这些预防性措施的最终实行, 将为双方管控分歧带来极大帮助, 从而守住中印关系不发生更大规模冲突的底线。对于中印双方来说, 只有继续积极主动地加强战略沟通, 提升战略互信水平, 才能有效防范突发事件带来的冲击, 推动双边关系的平稳向前发展。

总之, 中印洞朗危机之后, 随着印度成为上合组织新成员并开始参与上合组织的各项事务, 中印加强战略沟通有了更加便利的平台。再加上在特朗普任期内美国不太可能转变在全球贸易问题上的立场, 笔者认为未来两到三年内, 这些促使印度在中美之间重新选择平衡策略的因素仍将持续发生作用。这些因素都有助于促进中印两国加强沟通, 在经贸和发展等问题上维护双方的共同利益, 且不排除两国将在更多领域开展一定程度的协调与合作的可能。需要指出的是, 这并不意味着印中关系发展的不确定性减少了, 相反由于国际环境的不确定因素增加, 以及印中双方在特定问题上仍存在较大分歧, 印度仍有可能在中美结构性矛盾突出的时候做出机会主义选择。未来, 印度的对华经贸合作与对美政治安全合作之间的互动将更加复杂, 这将考验双方在复杂国际环境下管控分歧的意愿和能力。

【收稿日期：2018-11-10】

[1] “A year after Doklam, India & China to discuss border CBMs, hotline, combat exercise,” *Times of India*, August 21, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/world/china/a-year-after-doklam-india-china-to-discuss-border-cbms-hotline-exercise/articleshowprint/65491223.cms>.

论日本自民党总裁选举及 “后安倍时代”政局走向

徐万胜

【内容提要】2018年9月20日，日本执政的自民党举行了总裁选举。此次选举是在安倍晋三内阁长期执政过程中形成的“安倍一强”支配体制下展开的。在竞选过程中，现任总裁安倍与前干事长石破茂形成了“单挑”格局，双方围绕着修宪推进路线、如何评价“安倍经济学”以及政权运营方式等政策议题展开了激烈争论。在党内派阀势力及基层组织的普遍支持下，加之受到社会舆论的积极评价，安倍再次以大幅优势赢得总裁选举。日本政局演变由此进入“后安倍时代”，安倍内阁将如何进一步引导国家的未来发展方向，安倍修宪路线的推进以及“安倍之后”的继任人选等问题，需要密切关注。

【关键词】日本政局 自民党 安倍内阁 总裁选举 日本修宪

【作者简介】徐万胜，战略支援部队信息工程大学教授、博士生导师，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 06-0061-14

2018年9月20日,日本执政的自民党举行了总裁(即党首)选举。作为现任首相与总裁,候选人安倍晋三以大幅优势战胜了另一候选人——前干事长石破茂,顺利实现“三选连任”。这是自2012年9月以来自民党时隔6年首次举行总裁选举,也是安倍晋三最后一次参加总裁选举,日本政局演变由此进入“后安倍时代”。通过此次选举,长期执政的安倍内阁将如何进一步引导国家的未来发展方向,必将受到广泛关注。

一、选举背景：“安倍一强”

此次自民党总裁选举,是在安倍内阁长期执政过程中形成的“安倍一强”支配体制下展开的。作为现任总裁,安倍晋三是在2012年9月举行的自民党总裁选举中当选的。同年12月,安倍率领自民党在众议院选举中战胜民主党,一举获得294个议席,比公示前增加176个,重新执掌政权。在2013年7月的参议院选举中,安倍又率领自民党获得压倒性胜利,赢得65席,比公示前增加31席,从而消除了执政党控制众议院、在野党控制参议院的“扭曲国会”局面。至此,在半年前仅拥有不足200名国会议员的自民党,在历经两次国政选举后,迅速膨胀成拥有400余名国会议员的巨型政党,并逐步确立起“安倍一强”的支配体制。

“安倍一强”支配体制的确立,主要体现在国政选举、国会立法与政权运营领域。

在国政选举领域,安倍率领自民党相继获得压倒性胜利。在2014年12月举行的众议院选举中,自民党获得290席,其执政盟友公明党获得35席。由于本届众议院选举的议员定额由480席减少至475席,执政党联盟在众议院中的议席率高达68.42%,创历史最高纪录。在2016年7月举行的参议院选举中,自民党获得55席,超过了改选议席数(50席)。本届参议院选举的结果,使修宪势力终于占据了参议院提议修宪所需的2/3以上议席。在2017年10月举行的众议院选举中,自民党获得“绝对稳定多数”的284席,

公明党获得 29 席，两党合计获得 313 席，依然超过了众议院提议修宪所需的 2/3 以上议席（310 席）。伴随着上述国政选举，在野党势力趋于弱化且重组不断，自民党“一党独大”的格局愈发突出。

在国会立法领域，安倍不断推动国会强行表决相关法案。例如，2013 年 12 月，安倍内阁推动国会强行表决通过了“特定秘密保护法”；2015 年 9 月，安倍内阁又推动国会强行表决通过了有关部分解禁集体自卫权的“安保相关法案”；2017 年 6 月，安倍内阁再次推动国会强行表决通过了“恐怖主义等准备罪法案”（即“共谋罪”）。特别是在“共谋罪”的国会立法过程中，6 月 14 日执政党联盟控制的参议院突然宣布取消小委员会表决议程，改为以“中间报告”的形式，直接将法案推入参议院表决。这一“奇袭”手段令参议院失去了立法监督的作用。上述法案在日本国内均存在着广泛争议，强行表决遭到了普通民众及在野党势力的强烈反对。

在政权运营领域，安倍进一步强化官邸主导型决策机制。自 2012 年 12 月再次执政以来，安倍内阁的决策过程呈现“官邸主导”特征，从而产生了“首相权力强化”这一基本趋势。通过设置“国家安全保障会议（NSC）改革国家公务员制度、活用“有识者会议”等方式，进一步强化了首相官邸在政策决定过程中的主导地位。例如，根据 2014 年 4 月通过的“国家公务员制度改革关联法”，设置由官房副长官任局长的内阁人事局，负责管理各省厅部长、审议官以上级别的约 600 名干部的人事信息，进行资格审查、制作干部候选人名簿并确定最终人选等，辅助首相及官房长官进行人事作业。因此，安倍首相能够主导重大政策方针的确立，从实施“持续量化宽松”的经济政策至部分解禁集体自卫权的安全政策，这些都带有浓厚的安倍个人色彩。

在“安倍一强”体制下，安倍晋三在自民党内部曾一度缺少能对其产生威胁的竞争对手。进入 2015 年，作为首相出身派阀的党内规模最大的细田（博之）派，以“支持安倍首相·总裁的最大政策集团”自诩，全面支持首相。此外，以派阀领袖麻生太郎、岸田文雄等为代表，其他有实力的

总裁候选人都均在内阁或党总部中支持安倍，安倍的党内基础“坚如磐石”。于是在2015年9月举行的自民党总裁选举中，安倍晋三作为唯一的候选人未经投票而再次当选。

由于执政的自民党实行“总裁·首相一体制”，党总裁选举实际上是以“党内选举”的形式完成了“首相选举”。2017年3月5日，自民党举行第84次党大会，通过了“总裁公选规则修正案”，决定将此前党章规定的总裁任期最长“2届6年”修改为“3届9年”。根据这一修改规定，原本拟于2018年9月2届任期届满的安倍晋三将可以连续第三次竞选自民党总裁。

另一方面，在安倍内阁的长期执政过程中，曾参加2012年9月自民党总裁选举且败北的石破茂，在选后应安倍之邀，出任自民党干事长。为防止石破茂在2015年总裁选举中再次成为竞争对手，在2014年9月实施内阁改组之际，安倍解除了石破的干事长职务，转而任命其为内阁的地方创生担当大臣。石破茂与安倍之间的个人关系由此趋于“微妙”。2015年9月28日，自民党内第六大派阀“水月会”宣告成立，该派拥有20名国会议员，石破茂就任会长。在2016年8月实施的内阁改组中，石破茂坚决拒绝入阁，其后一直处于阁外状态，并在政策上与安倍内阁拉开了距离。因此，在2018年自民党总裁选举来临之际，石破茂已成为安倍在党内的一个重要竞争对手。

二、竞选格局：“一对一单挑”

2018年8月21日，自民党总裁选举管理委员会召开会议，确定了“9月7日公示、20日开始投票”的总裁选举日程。在此前后，2018年8月10日，自民党前干事长石破茂宣布参加总裁竞选。8月26日，自民党总裁安倍晋三也正式表明参加总裁竞选。9月7日，自民党对外发布总裁选举公示，党内候选人为安倍晋三与石破茂，从而形成了“一对一单挑”的竞选格局。按照计划安排，安倍与石破茂二人共同进行了一场施政演说会和两场公开

政策辩论会，并在京都、佐贺、仙台等地进行了街头竞选演说。

在自民党内部，安倍晋三与石破茂均为资深政治家，从政经验丰富。在整个竞选活动中，双方围绕着修宪推进路线、如何评价“安倍经济学”以及政权运营方式等政策议题展开了激烈论争。

在修宪领域，安倍力图通过总裁选举来加速日本的修宪进程。2018年8月12日，安倍在演讲中提出要加快修宪进程，表示要向秋季召开的临时国会提交包括载明自卫队在内的自民党修宪案。^[1]对此，8月17日，石破茂在会见记者时强调：“在未获（国民）理解的情况下，不应该按照固定日程来修改宪法第九条”，指出安倍所主张的包括载明自卫队在内的修宪草案“并非党（党总务会等作出）的决议”，2012年自民党修宪草案才是“独一无二”的，主张在删除第九条第二款的基础上载明自卫队，批评安倍修宪案是“在原封不动保留第二款的基础上载明自卫队的想法，没有紧急必要性”，与第九条相比更为紧迫的修宪条款应是消除参议院选区合区和创设紧急事态条款。^[2]9月10日，石破在会见记者时再次表示，“现在认为自卫队违宪的人不足一成”，因此没有必要着急修宪，且质疑安倍首相缘何不删除宪法第九条第二款，主张修宪优先课题应为消除参议院选区合区及创设紧急事态条款。^[3]由此可见，石破对安倍修宪案的决策过程与修改内容均持有异议。

在经济领域，安倍注重宣传雇用改善等“安倍经济学”的实绩，而石破茂则提出重振地方经济的发展对策，并要求修正“安倍经济学”。（参见表1）其中，2018年8月24日，石破茂在会见记者时表示将以“地方创生”作为

[1] 『安倍首相、改憲機運の再醸成狙う = 自民案「次の国会」』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180814-00000021-jij-pol>。

[2] 『<自民総裁選>石破氏、9条改正に慎重 首相の争点化に対抗』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180817-00000098-mai-pol>。

[3] 『安倍首相、任期中の改憲に意欲 = 石破氏は拙速けん制—自民総裁選』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180911-00000014-jij-pol>。

政策核心，主张“唯有地方才是增长的主力军，将谋求地方经济的高附加值”，强调“大城市及大企业的经济增长成果并未能波及到地方”，并提出促进中央省厅及大企业总部向地方转移、实现至2030年前访日外国游客年均达8,000万以上等发展目标。^[1]

表1 自民党总裁候选人的经济政策主张^[2]

政策课题	安倍晋三的政策主张	石破茂的政策主张
安倍经济学	予以继续。已经完全摆脱滞胀，力争实现名义GDP达到600兆日元的目标	予以修正。力争纠正阶层差距与实现财政自律，并验证是否达到2%的通胀目标
地方经济	通过增长与分配实现了良性循环，推进对农林水产业与中小事业者的改革	批评大都市与大企业主导的增长，主张强化中小事业者与农林水产业的增长
消费税增税	按计划于2019年10月实行。部分增税金额用于援助育儿世代	担心重建财政迟缓。通过增税应确保社会保障财源
通商政策	通过日欧EPA、TPP构建秩序。与美国共同推进印太战略	发展印太战略。创建日本版的美国国家经济会议（NEC）

在政权运营领域，石破茂批评官邸主导型决策过程不透明，弱化了党的行政监督及政策立案能力。他举例说，安倍在2017年众议院选举前提出改变消费税增收部分的用途和把自卫队写入宪法第九条等重大政策主张，均是在未经党内审核的情况下提出的。^[3]为此，石破茂提出“恢复政治行政

[1] 『石破茂氏、政策の中心は「地方創生」強調 中央省庁や大企業本社の地方移転促進訴え』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180824-00000625-san-pol>。

[2] 资料来源：『自民党総裁選候補の経済政策』、https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180911-00010000-jij_graph-pol。

[3] 『安倍首相の政治手法に疑問 = 自民・石破元幹事長インタビュー = 総裁選』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180908-0000062-jij-pol>。

信赖的百日计划”，除了要求修正内阁人事局的运营方式以外，还主张官邸主导的政策推进过程透明化、官邸助理会见纪录的保管义务化等，提出在各省厅设置法令遵守调查室。^[1]

值得指出的是，上述总裁竞选过程中的政策论争虽有利于自民党保持活力，但毕竟不同于国政选举中的朝野政策论争，竞争烈度被控制在一定范围之内。例如，对于石破茂最初强调安倍政权应秉持“正直、公正”政治姿态的批判性发言，支持石破茂的竹下派参议员势力就要求其修正发言路线，担心党内对立加深而在选后留下后患并损害政权形象，进而影响到2019年的统一地方选举及参议院选举。^[2]

此外，在竞选手法上，安倍与石破茂都重视网络媒介与地方游说。二者均在各自的竞选网站上发布相关视频，加大政策宣传力度。其中，安倍开设了表达自身“五个决心”政策主张的竞选网站，还将迄今的执政业绩附加统计数据进行宣传；石破茂则在竞选网站上发布了设有8个政策主题的宣传视频，还发布了讲述47个都道府县魅力的宣传视频。同时，在2018年8—9月间，安倍与石破茂均密集访问日本各地方并参加当地集会，呼吁基层党员及党友给予支持。

三、投票结果：安倍大幅获胜

此次自民党总裁选举投票由“国会议员票”与“地方票”组成。根据2015年修订的《自民党总裁公选章程》规定，增加了“地方票”比重，且在决选投票中也能够反映“地方”意志。因此，此次与2012年自民党总裁选举制度相比有着较大变化：此前固定为300票的“地方票”，增加至与“国

[1] 『石破氏が総裁選公約、100日プラン 首相との違い強調』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180828-00000013-asahi-pol>。

[2] 『石破氏の首相批判、修正求める参院竹下派 しこりを懸念』、<https://www.asahi.com/articles/ASL8Q52HGL8QUTFK00N.html>。

会议员票”数目等同的 405 票；地方党员、党友的最低投票年龄也从“20 岁以上”下调至“18 岁以上”。(参见表 2)

表 2 自民党总裁选举制度的变化

		国会议员票	地方票
2012	第一轮投票	198 票 (1 票/人)	300 票 都道府县连的持有票数固定为 300 票； 各都道府县连先得基础票 3 票(合计 141 票)，再按党员·党友人数比例分配票数(合计 159 票)
	决选投票 (前两位)	198 票 (1 票/人)	
2018	第一轮投票	405 票 (1 票/人)	405 票 与“国会议员票数”等同； 以全国为单位统计党员·党友票数，按照得票数比例分配给候选人
	决选投票 (前两位)	405 票 (1 票/人)	47 票 以都道府县为单位统计党员·党友票数；在各都道府县得票数上位者获得 1 票

2018 年 9 月 20 日，自民党总裁选举开投票的结果是，安倍晋三获得 553 张选票(其中，329 张国会议员票、224 张地方票)，石破茂获得 254 张选票(其中，73 张国会议员票、181 张地方票)，安倍以大幅优势获胜当选。^[1]

在此前的自民党总裁选举史上，挑战者与现职总裁展开正面竞争的选举共有 9 次，其中 8 次都是现职总裁获胜连任。究其原因，现职总裁具有更多的有利条件，除了作为首相所取得的实绩外，还掌握着职位分配及国政选举的公认权等。安倍在此次总裁选举中能以大幅优势胜出，则是受到了党内外较为普遍的支持。

[1] 在此次总裁选举中，国会议员的投票数虽为 405 票，但有效票数为 402 票。

首先，安倍获得党内派阀势力的绝对支持。在自民党内 7 个派阀中，从 2018 年 6—8 月，细田派、麻生派、岸田派、二阶派、石原派 5 个派阀相继正式表明支持安倍三选连任。其中，2018 年 7 月 24 日，自民党政调会长岸田文雄声明放弃参加总裁选举，主张“以首相为中心应对政策课题”，指出考虑到 2019 年的统一地方选举及参议院选举、消费税税率上调至 10%、举办大阪 G20 会议等各种日程安排，支持安倍“对于日本的稳定而言是重要的”。^[1] 竹下派在此次总裁选举中采取了“自主投票”的应对方针，但其众议员集团也是以支持安倍为主。因此，石破茂仅是获得了自身所属的石破派及竹下派参议员集团的支持。在选举投票前的 2018 年 9 月初，根据产经新闻社对自民党各派阀所属议员投票动向的调查统计，支持安倍的国会议员多达 345 名，远远超出支持石破茂的 50 名。（参见表 3）

其次，安倍重视对地方基层组织的竞选游说。由地方党员、党友选票组成的“地方票”去向，是此次自民党总裁选举的关注焦点。从 2012—2018 年，自民党的党员人数已经从在野党时期的 73 万人左右，增加至 106.856 万人。^[2] 其中，业界团体成员约 40 万，占自民党党员总数的四成左右。2012 年自民党总裁选举时，石破茂曾在第一轮投票中凭借“地方票”的优势大幅领先位列第二的安倍，但由于决选投票时不计“地方票”，从而导致安倍凭借国会议员的支持胜出。为汲取上次竞选教训，且由于已获得党内派阀势力的绝对支持，安倍此次极其注重在地方拉拢人心，大力争取“地方票”的支持。例如，2018 年 8 月 28—29 日，安倍在首相官邸相继与日本齿科医师联盟会长高桥英登、全国建设业协同组合联合会政治联盟会长青柳刚进行会谈，二人均表示支持安倍三选连任。安倍阵营的干部自信地表示：

[1] 『自民総裁選、岸田氏が出馬見送り表明「首相中心に政策課題」』、<https://headlines.yahoo.co.jp/h1?a=20180724-00000012-wordleaf-pol>。

[2] 『自民党総裁選 重み増す党員票 前回対決は石破茂氏圧勝 投票権拡大は首相有利?』、<https://headlines.yahoo.co.jp/h1?a=20180822-00000506-san-pol>。

“业界团体是靠拢权力的。首相能够获得 80% 的团体支持。”^[1] 同时，安倍首相还忙于会见自民党地方议员。8月28日，安倍与东京都议员等共进午餐，下午会见栃木县议员，晚上在都内料理店与北海道议员等聚餐。29日，安倍与奈良县议员共进午餐，下午会见仙台市议员等。

表3 自民党各派阀所属议员投票动向（2018年9月初）^[2]

通称	名称	会长	总人数	安倍支持者	石破支持者	态度未定者
细田派	清和政策研究会	细田博之	94	94		
麻生派	志公会	麻生太郎	59	59		
竹下派	平成研究会	竹下亘	55	29	22	4
岸田派	宏池会	岸田文雄	48	48		
二阶派	志帅会	二阶俊博	44	44		
石破派	水月会	石破茂	20		20	
石原派	近未来政治研究会	石原伸晃	12	12		
无派阀			73	59	8	6

最后，安倍得益于社会舆论的积极评价。安倍在各类民调中获得的相对较高的支持率，为其竞选连任营造了良好的社会氛围，发挥了一种间接支撑的积极作用。自民党总裁选举期间，时值安倍内阁的支持率处于小幅回升阶段。2018年8月，根据日本国内8家新闻社实施的舆论调查，除NHK以外，其余7家的调查结果均表明安倍内阁支持率小幅回升。其中，根据

[1] 『安倍首相、業界票固め着々＝党員の4割相当、石破陣営危機感—自民総裁選』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180831-00000019-jij-pol>。

[2] 资料来源：『安倍首相が国会議員票9割に迫る 50人を固めた石破氏を引き離す 自民党総裁選あす告示』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180906-00000502-san-pol>。

读卖新闻社的调查结果，安倍内阁的支持率为 50%，与上个月提高了 5 个百分点，而不支持率则由 45% 降至 40%。^[1]特别是关于“在自民党总裁选举中谁适合成为下任总裁”的设问，2018 年 8 月下旬，根据 FNN（富士新闻网络）的舆论调查，回答为安倍晋三者占比 38.9%，回答为石破茂者占比 35.1%；在自民党支持阶层中，回答为安倍者占比 66.4%，大幅超过石破茂的 21.8%。^[2]根据读卖新闻社实施的舆论调查，回答为安倍者占比 42%，回答为石破者占比 36%；在自民党支持阶层中，回答为安倍者占比 72%，也大幅超过石破的 21%。^[3]进入 9 月上旬，朝日新闻社的民调显示，回答为安倍者占比 39%，回答为石破者占比 27%；在自民党支持者中，回答为安倍者占比 65%，遥遥领先于石破的 19%。^[4]这些社会舆论的调查数据并未完全一致，却均表明安倍获得了高于石破的支持率。

四、选后展望：“后安倍时代”政局

安倍此次在自民党总裁选举中以大幅优势获胜，特别是在由党员、党友投票组成的“地方票”中获得了过半数以上（224 张地方票）的支持，进一步巩固了“安倍一强”体制的执政权威与支持基础。按照自民党章程规定，党总裁任期最长为连任“3 届 9 年”。鉴于安倍晋三已经在 2012 年、2015 年总裁选举中连续当选，所以，此次总裁选举对于安倍而言是“最后”一次。对于已执政近 6 年之久的安倍内阁而言，其最长执政时间在理论上可延续

[1] 『安倍内閣の支持・不支持率は均衡へ。立憲民主党の支持は 8 社全てで下落 | 8 月 世論調査まとめ』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180831-00010000-senkyocom-pol>。

[2] 『[FNN 世論調査] 安倍 VS 石破では安倍首相がトリプルスコア サマータイムは反対多数』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180827-00010002-fnnprimev-pol>。

[3] 『次の総裁、首相 42%・石破氏 36%…読売調査』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180826-00050135-yom-pol>。

[4] 『次の総裁は…安倍氏 39%・石破氏 27% 朝日世論調査』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180910-00000062-asahi-pol>。

至2021年9月，日本政局演变正在进入“后安倍时代”。稍后，安倍通过调整自民党干部人事与实施内阁改组，将致力于全面推行其各项施政纲领。

在“后安倍时代”，日本的国家发展将迎来一个历史转折期。2018年8月25日，安倍晋三在宫崎市举行的自民党地方议员座谈会上表示，伴随着2019年天皇陛下逊位以及皇位继承、2020年举办东京奥运会等，“日本正在迎来一个重大的历史转折点。现在正是开创日本明天的时机。我们要瞄准平成之后的新时代，开始创造新的国家”。^[1]作为安倍内阁的未来施政纲领，在自民党总裁选举的政策公约中，安倍以“五个决心”的形式列举了其在经济增长、社会保障改革、地方创生、俯瞰地球仪外交、修宪等5个领域的政策主张：在经济增长领域，提出在通过“安倍经济学”彻底摆脱滞胀的同时，力争实现战后最大规模的国内生产总值（GDP）600兆日元；在社会保障领域，提出通过教育无偿化等实现社会保障制度向全世代型转换；在地方创生领域，提出农林水产业整体性改革、中小规模事业者的生产性革命、实现访日观光客4,000万人；在外交领域，提出积极开展与俄罗斯、中国等近邻外交，与特朗普政权一起推进“自由开放的印太战略”；在修宪领域，提出向下届国会提交包括载明自卫队、教育无偿化等四项条款在内的自民党修宪案，举全党之力早日通过国会创议。^[2]

其中，安倍修宪路线的前景如何，颇为引人关注。从总裁选举的过程中看，安倍修宪路线在自民党内部得到了麻生派、岸田派等主要派阀势力的明确支持。例如，2018年8月27日，安倍首相在官邸接受党内第二大派阀麻生派递交的政策建言。该建言提出，“在2019年夏季参议院选举之前实施修宪的国民投票”，要求加快修宪讨论。安倍对此表示赞同，称“基本想法完全一致”。^[3]8月24日，岸田派会长岸田文雄在演讲时也对安倍修宪

[1] 『首相「新たな国づくり始めていこう」 総裁選3選に意欲』、<https://www.asahi.com/articles/ASL8T7557L8TUTFK00J.html>。

[2] 『<自民党>安倍首相の総裁選公約固まる』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180828-00000096-mai-pol>。

[3] 『自民党総裁選 参院選前の改憲国民投票 麻生派が首相に提言 首相「考え方全く同じ」』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180827-00000514-san-pol>。

路线表示明确支持。但另一方面，包括自民党党员在内的广大民众，对安倍修宪路线仍持有较大争议。例如，关于安倍力争向下届临时国会提交自民党修宪案，朝日新闻社于2018年9月实施的民调结果显示，49%的受访者表示“反对”，表示“赞成”的为32%；在自民党支持阶层中，表示“赞成”者占比53%，“反对”者为31%。^[1]

尽管安倍修宪路线在广大民众中存有异议，但在“安倍一强”支配体制下，依靠自民党内修宪势力的支撑，加之众参两院的修宪势力均已占据2/3以上多数，安倍修宪路线正处于机遇最佳的“窗口期”，安倍内阁在任期内实现修宪目标的前景预期是存在的。一旦实现修宪，这不仅成为安倍内阁的“丰功伟业”，还将全面加速日本的政治军事大国化进程，彻底摆脱战后体制的所谓“束缚”。

关于日本外交与对外关系，安倍内阁仍将保持一定的连续性，即在强化日美同盟的基础上发展与中、俄等邻国的双边关系，深入推进“印太战略”，并探索如何调整对朝政策及改善日朝关系。仅就中日关系而言，就在自民党总裁选举期间的2018年9月12日，中国国家主席习近平与安倍在俄罗斯符拉迪沃斯托克利用出席第四届东方论坛的机会举行了会谈。2018年10月25—27日，在日本首相时隔7年的再次访华中，中国领导人与安倍举行了会晤，双方还举行了纪念《中日和平友好条约》缔结40周年招待会和首届“中日第三方市场合作论坛”，达成诸多共识，取得了务实成果。可以说，近一段时间内，经过双方共同努力，中日关系正步入正常轨道，面临改善发展的重要机遇。但另一方面，在特朗普政权推行“美国第一”战略的背景下，安倍内阁的对华政策调整带有浓厚的现实主义色彩，功利性强，力图在大国关系的深度互动中谋求日本国家利益最大化。同时，安倍内阁推进的“印太战略”也含有明显的对华制衡意图，与区域内海洋权益争端相交织，导致中日两国间的地缘政治关系更趋复杂化。例如，在访华回国后

[1] 『次の国会に改憲案、反対49%賛成32% 朝日世論調査』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180911-00000008-asahi-pol>。

的10月29日，安倍又与到访的印度总理莫迪举行首脑会谈，双方同意加强安全保障及尖端技术领域合作。因此，包括对华政策调整在内，安倍内阁的大国外交战略具有“多元平衡”特点，并使得中日关系的未来发展也将更多地受到国际环境的影响。

当然，安倍内阁执政的稳定性还将面临未来各项政治议程的挑战。2019年是日本政治的大年，即春夏两季将分别迎来统一地方选举和参议院选举。如若自民党在这两次重要的选举活动中显露出失败或走弱的态势，则自民党内难免将会产生“反安倍”的声音。另外，在安倍内阁推动国会提出修宪倡议之后，有关修宪的国民投票结果如何，也将对安倍内阁执政带来不同的影响。对此，2018年8月31日，安倍首相在接受《读卖新闻》采访时表示：“这是基于将日本建成一个什么样的国家的立场的投票”，“而不是选择政权的投票，必须明确这一点”，认为投票结果与自身进退并无直接关联。^[1]整体上看，安倍完成第三个总裁任期的执政概率还是比较大的。

展望“安倍之后”的总裁·首相人选，石破茂由于此次总裁选举在“地方票”上与安倍得票数差距较小，某种程度上奠定了其竞争下任总裁位置的实力基础。此外，自民党政调会长岸田文雄以谋求首相“禅让”的姿态，正在不断增强自身的党内竞争实力。外相河野太郎、官房长官菅义伟以及年轻一代的自民党副干事长小泉进次郎等人，也均有可能成为下届总裁人选的强有力争夺者。毋庸置疑的是，瞄准“安倍之后”的总裁与首相位置，党内权力斗争的氛围将日趋浓厚。因此，在“后安倍时代”，安倍内阁既可能由于推行包括修宪路线在内的各项施政纲领，引领日本进入一个“新时代”，但也将无法避免因面临人事调整、权力斗争而造成的“新老交替”问题。

【收稿日期：2018-09-25】

【修回日期：2018-11-11】

[1]『国民投票は「政権選択の投票でない」…安倍首相』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180901-00050000-yom-pol>。

法国在印太地区的战略 新动向及其影响^[1]

刘艳峰 冯梁

【内容提要】印太地区正在演变成全球地缘战略中心。有鉴于此，法国对该地区的战略进行了调整。与前几届政府相比，马克龙政府更加强调整对印太地区经贸合作的调整及平衡，从全方位的多边主义转向有重点、多层次、有差异的对外关系，军事和意识形态色彩也更加浓厚。从规律来看，马克龙政府虽保持了延续性和渐进性，但也更加突出调整性与制衡性。法国的战略调整是权力结构变动、重塑大国地位以及维护自由主义国际秩序等一系列因素综合作用的结果。尽管法国战略调整的持续性还有待观察，但其变化动向的确为国际战略环境、印太地区安全局势以及中法双边关系增添了不确定因素。

【关键词】印太地区 战略新动向 法国 中法关系

【作者简介】刘艳峰，南京大学中国南海研究协同创新中心博士生，中共江苏省委党校世界经济与政治教研室讲师；冯梁，海军指挥学院海洋安全研究中心主任，南京大学中国南海研究协同创新中心副主任、教授、博士生导师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 06-0075-16

[1] 本文是国家海洋局战略规划司“‘印太战略’对我海上安全的影响及对策研究”、国家社科基金2014年重点项目“推进21世纪海上丝绸之路建设研究”(14AZD055)以及2014年度国家社科基金重大项目“总体国家安全观下的中国东南周边地区安全机制构建研究”(14ZDA087)的阶段性成果。

美国总统特朗普上台后正式推出“印太战略”构想。构想一经提出就牵动了世界范围内的大国关系和各国战略走向。对此，法国也在密切关注从印度洋到太平洋这一广阔区域的地缘战略态势。2017年5月，埃马纽埃尔·马克龙（Emmanuel Macron）成功当选为新一届法国总统后，面对全球战略重心东移，为了保护法国在印太地区的国家利益和重塑大国地位，他选择了“灵巧接触”战略：一方面积极发展与中国、印度、澳大利亚等地区国家的双边战略伙伴关系，另一方面阐述法国对地区热点问题的看法和主张来提升地区存在感。2018年5月2日，马克龙在访问澳大利亚时，明确表示要与澳大利亚合作，在印太地区建立“巴黎—德里—堪培拉”新战略轴心，维护基于规则的地区秩序，平衡中国不断增强的实力及影响力。^[1]从现实主义的理论层面来讲，法国之所以关注印太，是为了应对全球权力格局“东升西降”的发展态势以及新兴大国中印在印太地区的迅速崛起。^[2]从自由主义的理论层面来看，马克龙也在积极参与地区多边制度的构建。法国介入印太地区权力格局和制度的战略新动向值得关注。

一、法国在印太地区的战略新动向及特征

在殖民时代，法国的利益就是维持对柬埔寨、越南和老挝等印度支那三国的殖民统治，但1954年的奠边府战役结束了其东亚殖民统治历史。^[3]冷战后，法国填补了美苏撤退留下的权力真空，积极介入东亚事务。2012年当选为法国总统的弗朗索瓦·奥朗德（François Hollande）提出法国全面转

[1] Andrew Tillett, "Emmanuel Macron vows new 'Indo-Pacific axis' with Australia to maintain balance," *Financial Review*, May 2, 2018, <http://www.afr.com/news/emmanuel-macron-vows-new-indopacific-axis-with-australia-to-maintain-balance-20180501-h0zir3>.

[2] 韦宗友《美国在印太地区的战略调整及其地缘战略影响》，载《世界经济与政治》2013年第10期，第141页。

[3] 李益波：《奥朗德政府的东南亚外交政策评析》，载《法国研究》2017年第2期，第2页。

向亚洲 (Pivot to Asia), 将该地区视为法国全球战略的重要组成部分, 逐渐形成了较为独立且以经济外交为主的东亚战略。^[1]2017 年末, 特朗普推出“印太战略”, 从印度洋到太平洋这一广阔区域的重要性得到前所未有的提升。在此背景下, 法国为提高本国在印太地区的地位和作用, 预先进行战略布局, 努力积极地维护法国在印太地区的国家利益。

(一) 注重印太地区经贸合作的调整与平衡

从萨科齐政府到奥朗德政府, 法国逐渐加强了在亚洲的经济外交, 而马克龙上台后更加注重贸易额的调整与平衡。在 2008 年全球金融危机和 2011 年欧债危机后, 法国经济受到严重损伤而陷入困境, 此后都通过扩大外需来刺激国内经济发展。法国与中国、东盟的贸易额保持平稳增长, 但近年来与印度的贸易合作陡然增强。以 2017 年的双边贸易额为例, 中法双边贸易额为 530.5 亿美元, 同比增长 13.0%; 法国与东盟双边贸易额为 295.9 亿美元, 同比增长 7.7%;^[2]而法印贸易额则超过 90 亿美元, 同比增长达到了 30%, 而且法国对印度的贸易赤字也大大降低。^[3]法印贸易额的快速增长, 反映了法国开始在印太地区争取贸易投资机会, 寻求将印度发展成为重要经贸合作的对象与伙伴, 不仅将东亚地区而且将印太地区作为世界经济的引擎, 在印太地区调整贸易重点对象和维持贸易额的平衡分配。

此外, 马克龙政府注重调整与平衡还体现在对自由贸易区谈判与构建的推进中。2018 年 3 月, 法国与印度发布联合声明, 承诺到 2022 年双边贸易额增至 150 亿欧元, 并要“适时重启”印度 - 欧盟自由贸易协定谈判; 两国还强调自由贸易的重要性, 要与世界贸易组织所有成员国一起构建开

[1] 叶圣萱、宋秀琚:《法国的亚太战略及中国的应对》, 载《亚太安全与海洋研究》2018 年第 2 期, 第 112 页。

[2] 商务部国际贸易经济合作研究院:《2017 年法国货物贸易及中法双边贸易概况》, 国别数据网, https://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view.asp?news_id=57922。

[3] 韩冰、应强:《法国总统马克龙首访印度的多重考量》, 人民网, <http://sn.people.com.cn/n2/2018/0312/c378286-31334274.html>。

放包容的全球贸易体系。^[1]从深层次来理解，它揭示了法国力求通过在印太地区的宏观调整，进而谋求在新的世界经济体系中掌握制定贸易规则的主导权。近年来，法国致力于推动与日本、印度、澳大利亚等印太地区大国的自由贸易协定谈判，塑造“开放公平”的世界经济体系^[2]的同时，也注重与东南亚中小国家的经贸投资合作与自由贸易协定谈判。法国越来越将新加坡、马来西亚、泰国视为东南亚的重要投资和贸易对象国，同时注重与越南、印尼、菲律宾等新兴国家的经济合作。^[3]此外，法国还极力推动欧盟与东盟的自由贸易协定谈判，为法国在东盟国家发展贸易投资争取更多的利益与商机。

（二）从全方位的多边主义转向有重点、有层次、有差异的对外关系

长期以来，在法国政府的对外关系当中，历来将亚洲地区排在美国、北非、中东之后的第四或者第五位。奥朗德政府时期开始打破这一外交“死角”，渴望与亚洲所有国家发展外交关系，即一种“全方位”的多边关系。马克龙执政后，则更加注重外交关系的重点及层次性、差异性。一方面，法国短时间内提升了与印太地区国家的访问密度与规格，以增强政治互信。2017年5月就任法国新总统后，马克龙在短短一年内就对“印太战略”所涉及的4个国家均进行了国事访问。随即，法国总理、外交部长、国防部长等政府首脑和高级官员也访问了印太地区其他国家。这种访问级别、速度和密度是以往法国政府没有出现过的，它从另一个侧面表明了法国对印太地区

[1] “India, France commit to boost bilateral trade, relaunch EU FTA”, *The Times of India*, March 10, 2018, <https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/india-france-commit-to-boost-bilateral-trade-relaunch-eu-fta/articleshow/63247339.cms>.

[2] Milena Selivanov and Nicola Casarini, “Australia and the EU in the Indo-Pacific: Is Cooperation towards a Rules-Based Order Possible?” *Istituto Affari Internazionali*, March 21, 2018, <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/australia-and-eu-indo-pacific-cooperation-towards-rules-based-order-possible>.

[3] 李益波：《奥朗德政府的东南亚外交政策评析》，载《法国研究》2017年第2期，第4—5页。

外交的浓厚兴趣和高度重视。^[1]此外，马克龙抓住印度和澳大利亚推行印太战略的契机，积极提出要打造法印澳战略同盟，反映了他急切想使法国介入印太地区、并且努力在印太地区发挥外交影响力的现实政治倾向。

另一方面，马克龙政府致力于拓展多层次有差异的战略伙伴关系网络。在奥朗德政府时期，法国将日本摆在优先位，东南亚国家则从历届政府的忽视中获得“补救”——法国加强了与原殖民地国家的关系。而马克龙政府则逐渐增强了印度在其外交关系中的地位，并且在东南亚拓展了与其他国家的关系。一是法国深化了与地区大国印度的战略伙伴关系。2018年3月马克龙对印进行国事访问时，两国发布联合声明称，将继续巩固和深化双边“特殊关系”，强化安全合作，并签署了互相利用对方在印度洋的海军基地的协议。^[2]二是法国与新加坡新建立了战略伙伴关系。2017年3月，时任法国总统奥朗德访问新加坡，两国一致认为彼此是可信任的战略合作伙伴，应基于共同的价值观打造一个“开放、多边主义、全球化和法治”的世界。^[3]马克龙执政后，法国在印太地区的重点关注对象还涵盖了日本和澳大利亚，并且拓展到了包括印度尼西亚和越南在内的中小国家，从而构筑了多层次、有差异的战略伙伴关系网络。

[1] 法国总统奥朗德对中国、日本、澳大利亚、菲律宾、老挝、新加坡、马来西亚、印尼进行了国事访问；法国总理让·马克·艾罗（Jean-Marc Ayrault）对亚洲进行了7次访问，分别访问中国、新加坡、菲律宾、柬埔寨、泰国、韩国、马来西亚；外交部长洛朗·法比尤斯（Laurent Fabius）共访问中国5次，同时还访问了越南、印尼和日本；国防部长让·伊夫·勒德里昂（Jean-Yves Le Drian）访问了新加坡、印度，出访亚洲累计20余次，并与来自亚太地区各国的国防部官员和高级代表举行了约130次的会议。此外，包括对外贸易部长在内的法国部长级官员对亚太国家进行了多次访问。参见叶圣萱、宋秀琚：《法国的亚太战略及中国的应对》，载《亚太安全与海洋研究》2018年第2期，第117页。

[2] Dipanjan Roy Chaudhury, “Modi and Macron’s pact for military cooperation has China written all over it,” *The Economic Times*, March 10, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-france-security-accord-has-china-in-mind/articleshow/63245472.cms>.

[3] Rachel Au-Yong and Lee Seok Hwai, “Presidents of Singapore, France celebrate close bilateral ties,” *The Straits Times*, March 27, 2017, <https://www.straitstimes.com/singapore/presidents-of-spore-france-celebrate-close-bilateral-ties>.

（三）增加了在印太地区的军事投入和具体行动

截至目前，约 8,000 名法国军事人员驻扎在从印度洋到太平洋的广阔海域，以保护本国的海外领地和人口——这里有法国 85% 的专属经济区以及约 160 万的公民。^[1] 为应对印太地区大国关系的微妙变化、预先进行防务布局，马克龙执政后积极调整了法国在印太地区的军事投入，加强了与印太地区国家的防务关系，深化与他们的双边和多边军事安全合作。一是积极迎合印太地区国家的战略诉求，谋求发展防务合作与武器贸易。法国前总统奥朗德在 2017 年 3 月卸任前就向马来西亚推销法产“阵风”战斗机，时任马来西亚总理的纳吉布（Najib bin Abdul Razak）称防务合作是马法双边关系“最重要的部分”。^[2] 2018 年 1 月，法国国防部长富罗伦萨·帕尔利（Florence Parly）出席第四届法国—马来西亚防务合作高级别委员会会议。^[3] 同年 3 月，马克龙在巴黎会见了越南共产党中央总书记阮富仲（Nguyen Phu Trong），并宣布法越两国将深化防务合作，制定共同的防务合作计划且重点深化军事装备合作。^[4]

二是积极参与多国联合军演 强化在印太海域的具体行动。2017 年 5 月，法国“西北风”级两栖攻击舰抵达日本佐世保海军基地，与日本、英国及美

[1] C. Raja Mohan, “Paris, Delhi & Canberra: A New Indo-Pacific Axis?” *University of Nottingham Institute for Asia and Pacific Studies*, May 10, 2018, <https://iapsdialogue.org/2018/05/10/paris-delhi-canberra-a-new-indo-pacific-axis/>.

[2] Prashanth Parameswaran, “What Did France’s Hollande Achieve During His Malaysia Visit?”, *The Diplomat*, March 29, 2017, <https://thediplomat.com/2017/03/what-did-frances-hollande-achieve-during-his-malaysia-visit/>.

[3] Syed Azwan Syed Ali, “Malaysia is a strategic partner to France as proven by French Defence Minister’s visit: Hishamuddin”, *New Straits Times*, January 29, 2018, <https://www.nst.com.my/news/nation/2018/01/330054/malaysia-strategic-partner-france-proven-french-defence-ministers-visit>.

[4] Prashanth Parameswaran, “Where Are Vietnam-France Defense Ties Headed in 2018?”, *The Diplomat*, April 3, 2018, <https://thediplomat.com/2018/04/where-are-vietnam-france-defense-ties-headed-in-2018/>.

国海军在关岛海域举行联合军事演习。外界普遍认为，这是对中国日益增强的军事投射能力的一种回应。^[1]2018年1月，在法日外交与防务部长级（2+2）磋商会上，法国新任国防部长帕尔利强调，法国已准备好与日本在印太地区举行更多联合军演，两国还会强化防务合作以确保印太地区海上通道“自由而开放”。^[2]同年3月，法国海军还派出“红宝石”级“珍珠”号核潜艇，与印度海军在果阿附近海域举行“伐楼拿2018”军事演习；法国海军军舰“葡月”号抵达菲律宾，拉开了两国拓展共同防卫合作的帷幕。^[3]

从特征来看，法国在印太地区的战略新动向具有鲜明的军事和意识形态色彩。其一，从军事层面来看，在前总统奥朗德政府时期，法国在印太地区的目标相对平稳。2016年3月，时任法国太平洋舰队司令安妮·库勒尔（Anne Cullerre）表示，“法国将继续通过从本土派出主力战舰的方式以增强其在印度洋—太平洋地区的永久性存在，继续为维护地区和平稳定发挥重要作用”。^[4]然而，马克龙执政后则有意增强对印太地区的军事战略部署并付诸实际行动。2017年5月，法国与美国、英国、日本三国海军进行了首次联合军事演习，演习科目暗示了法国对中国可能“限制”南海航行自由的忧虑。^[5]综合来看，法国目前在印太地区的军事活动主要包括在南海的联合巡航、出售

[1] Haven Daley and Audrey Mcavoy, “4-nation drills postponed after craft runs aground on Guam,” *Yahoo News*, May 12, 2017, <https://www.yahoo.com/news/4-nation-drills-postponed-craft-runs-aground-guam-055520687-politics.html>.

[2] Daisuke Kikuchi, “Japan and France agree to deepen maritime security ties in ‘two plus two’ meeting,” *Japan Times*, January 26, 2018, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/01/26/national/politics-diplomacy/japan-france-agree-deepen-maritime-security-ties-two-plus-two-meeting/#.Wv-4zUztbVo>.

[3] Prashanth Parameswaran, “France’s Indo-Pacific Role in the Spotlight with Frigate Philippines Visit,” *The Diplomat*, March 12, 2018, <https://thediplomat.com/2018/03/frances-indo-pacific-role-in-the-spotlight-with-frigate-philippines-visit/>.

[4] 李益波：《法国为何插手南海问题》，载《世界知识》2016年第13期，第29页。

[5] David Hutt, “The ‘Indo-Pacific’ Vision: Room for Britain And France?,” *Forbes*, November 14, 2017, <https://www.forbes.com/sites/davidhutt/2017/11/14/the-indo-pacific-vision-room-for-britain-and-france/#71537f5f4382>.

军事武器、参与军事演习，以及间或表示参与战略结盟的兴趣。^[1]其二，法国重视价值观外交和意识形态相近性。2018年5月3日，马克龙在访问澳大利亚时公开指出：“打造‘巴黎—德里—堪培拉轴心’对三国在印太地区的共同目标来说非常关键，法国希望身处该民主国家轴心的中心地位，维护基于规则的秩序以平衡中国不断增强的实力及影响力。”^[2]对于马克龙来说，法国在印太地区的战略新动向既折射了法国的全球战略，也体现了其所尊崇的“自由开放印太”的宏观秩序设想。欧盟历来倡导多边主义规范，并且作为一种“规范性力量”发声发力，作为欧盟的核心成员国，法国自然极力维护基于规则的印太地区秩序，在保持权力均衡的基础上积极推进和塑造新的国际和地区规则。^[3]此外，值得注意的是，法国历届政府都确证与中国关系的重要性，即便前一届奥朗德政府开始关注与中国的贸易逆差而寻求某种平衡，但从未像马克龙政府一样明确地突出对中国的制衡。

二、法国在印太地区战略新动向的动因

同任何国家一样，法国政策调整的动因也是在现实主义、自由主义和激进主义三种思维综合作用下的产物与表现。因此，法国在印太地区出现的上述战略新动向绝非偶然。

（一）印太地区的权力结构变动是法国进行战略调整的外部动力

在全球权力重心加速东移的同时，中国提出了“一带一路”倡议而加速“走出去”，以美国和西方为代表的力量与中国正面相遇并形成战略博弈

[1] Mercy A. Kuo, "What the EU Thinks of the US 'Indo-Pacific' Strategy," *The Diplomat*, January 31, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/what-the-eu-thinks-of-the-us-indo-pacific-strategy/>.

[2] Grant Wyeth, "Australia Courts France in the Indo-Pacific," *The Diplomat*, May 4, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/australia-courts-france-in-the-indo-pacific/>.

[3] 毛维准、金宇桦：“新战略”背景下欧盟的亚太安全政策》，载《理论视野》2017年第4期，第79页。

的态势。而这种战略交锋态势在特朗普提出“印太战略构想”后很快拥有了具体的内容与表现：一方面是以美国、日本、印度和澳大利亚四国为代表的准战略同盟，另一方面是传统欧洲大国乃至欧盟想方设法的介入。作为传统的欧洲大国，法国也选择进行战略调整。

其实早在2008年，法国的《国防与国家安全白皮书》就指出，“法国除了关注西非以外，还应放眼整个印度洋及东亚地区”。^[1]2013年的白皮书又强调：“印度洋作为欧亚交汇点的作用日益凸显，随着中国崛起逐渐影响该地区的力量平衡，法国应抓住该地区可能发生的机遇。”^[2]马克龙执政后更是紧盯印太当前和未来可能的发展态势及其对法国国家利益的影响。尤其在美国推出“印太战略”的背景下，法国更需要适应印太地区安全结构而做出战略调整。具体地，从现实政治来看，法国力争在新一轮的权力变动中不被排斥，进而将印太纳入到其全球战略当中；从经济发展来看，法国要谋求在新的全球贸易规则制定和博弈中掌握主导权和话语权，并且引领自贸区的构建与发展；从规范层面来看，法国通过强化与“民主国家”的对话和价值外交，敦促以中国为代表的新兴国家遵守所谓的“国际规范”。

（二）重塑大国地位及维持全球影响力，是法国在印太地区进行战略调整的内在动因

一方面，印太地区是法国重塑大国地位的重要依托。法国对印太地区有着很深的历史情感，殖民时期的法国在印度和中南半岛曾拥有殖民地，目前仍拥有海外领土及领地，并一直将自身定位为“印度洋-太平洋国家”。^[3]

[1] James Rogers, “European (British and French) geostrategy in the Indo-Pacific,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.9, No.1, 2013, p.71.

[2] Government of the French Republic, “French White Paper: Defence and National Security,” 2013, http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/the_white_paper_defence_2013.pdf.

[3] Ben Doherty, “France and Australia can be heart of new Indo-Pacific axis, Macron says,” *The Guardian*, May 2, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/02/france-and-australia-can-be-heart-of-new-indo-pacific-axis-macron-says>.

在法国看来，与印太地区深厚的历史、经济、文化关系积淀是其开展印太外交的关键抓手，决定了法国对印太地区的安全事务负有特殊责任。法国关注其在太平洋拥有的 260 万平方公里的专属经济区或海外领地，这一重要利益曾被置于东亚战略中，现在正逐渐被纳入到“印太”的更广泛范畴，构成法国介入印太地区的重要动力。^[1]

另一方面，作为欧盟核心成员国，法国有强烈意愿引领欧盟继续在印太地区发挥“软安全行为体”角色。在欧盟内部，英国脱欧导致其在欧洲的地位急剧下降，德国总理安格拉·多罗特娅·默克尔（Angela Dorothea Merkel）也因艰难组阁而元气大伤。在此情形下，宣称要做法国“戴高乐”的马克龙试图高举振兴欧洲的大旗，引领欧盟在印太地区发挥大国的政治作用。法国在欧盟内部“领头羊”角色及国际舞台上地位的塑造，有赖于法国的全球影响力，因此法国有意愿以积极姿态“领导”欧洲，并竭尽所能坚定地维护欧盟在印太地区及全球的利益。^[2]此外，从印度洋到太平洋的海上交通线一直是法国的战略关注，作为其发展对外贸易的重要通道，法国对维护海上航道安全及地区和平稳定方面有着特殊利益诉求。^[3]

（三）维护西方国家主导的自由主义国际秩序，是法国在印太地区战略新动向的重要原因

就国际大背景而言，英国脱欧以及特朗普上台后在气候变化、伊朗核协议等问题上实行的一系列“退出外交”等严重削弱了多边主义以及基于规

[1] Bertil Lintner, “France, Australia and India cement ties in Indo-Pacific,” *Asia Times*, May 6, 2018, <http://www.atimes.com/article/france-australia-and-india-cement-ties-in-indo-pacific/>.

[2] Mercy A. Kuo, “What the EU Thinks of the US ‘Indo-Pacific’ Strategy,” *The Diplomat*, January 31, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/what-the-eu-thinks-of-the-us-indo-pacific-strategy/>.

[3] C.Raja Mohan, “Raja Mandala: New Equations in Indo-Pacific,” *Carnegie India*, October 31, 2017, <https://carnegieindia.org/2017/10/31/raja-mandala-new-equations-in-indo-pacific-pub-74584>.

则的自由主义国际秩序。^[1] 欧盟委员会在 2017 年发布的《欧盟的未来白皮书》中明确指出，孤立主义的回归使人们怀疑国际贸易和多边主义的未来。对此，欧盟提出仍将坚持开放包容的价值观，在加强与传统盟友美国的关系以稳定欧洲秩序的同时，与印太地区相关国家签订或谈判自由贸易协定，建立地区及全球伙伴联系网络。^[2] 作为欧盟核心成员国，法国支持欧盟价值观，并且竭力维护西方主导的自由主义国际秩序。就印太地区而言，法国认为，维护自由主义国际秩序符合法国国家利益。虽然中印等新兴市场国家的崛起与法国衰落形成鲜明反差，并给法国带来极大“不适应感”，但法国仍将自身视为全球化的重要开拓者和建设者之一，坚信可以从中重新发现和创造新的制度红利，进而通过在印太地区维护自由主义国际秩序来重塑昔日的领导地位。^[3] 此外，法国认为，多边主义和区域一体化仍将是化解冲突对抗的重要机制。在法国看来，印太地区秩序正日益受到持续的领土争端及地区霸权争夺的威胁，而防止霸权出现与促进地区和平稳定只能通过遵守“规则与法治”来实现。^[4] 法国坚信，需要持续深化与印太地区具有相似意识形态的国家合作，以维护多边主义和基于规则的自由主义国际秩序。^[5]

[1] Maaïke Okano-Heijmans, “Reimagining Europe’s partnerships with India and Japan: a new trilateral?”, *Clingendael Policy Brief*, February 2018, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-02/PB_Reimagining_Europes_Partnerships_India_Japan.pdf.

[2] 杨娜：《欧盟的东亚战略—地区间主义视角》，载《世界经济与政治》2018年第4期，第154页。

[3] 杨宁、林光耀：《法国拿什么在亚太搞事？》，载《人民日报海外版》2018年5月8日，第10版。

[4] Ben Doherty, “France and Australia can be heart of new Indo-Pacific axis, Macron says,” *The Guardian*, May 2, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/02/france-and-australia-can-be-heart-of-new-indo-pacific-axis-macron-says>.

[5] Maaïke Okano-Heijmans, “Reimagining Europe’s partnerships with India and Japan: a new trilateral?”, *Clingendael Policy Brief*, February 2018, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-02/PB_Reimagining_Europes_Partnerships_India_Japan.pdf.

三、法国在印太地区战略新动向的影响

综上，法国的印太地区政策调整既有对新的国际和地区局势的冷静判断和现实分析，也有想要从中扮演大国角色的理想诉求，此外还有一些激进成分在内，从而不同程度地为印太地区地缘战略发展态势注入了新的不确定因素。

从国际层面看，法国的政策调整为美日印澳准同盟注入了新活力，复杂化了国际战略环境。马克龙执政的法国意图介入印太，并且支持特朗普正式推出的“印太战略”以及时隔10年后再次重启的美日印澳四边安全对话。从现实主义的角度来看，法国与美日印澳四国在印太地区存在利益交汇点。就法美关系而言，马克龙会通过配合美国“印太战略”的实施，弥补欧美关系裂痕。就法日关系而言，法日建立了外交和国防磋商机制，双方在确保南海航行自由问题上存在共同关切。就法澳关系而言，法澳在抗衡中国影响力上升层面存在共同利益。法国在南太平洋有领地，澳大利亚也愈发警惕中国在南太地区的影响力，两国在抗衡和抵消中国对南太岛国影响力上看法一致。就法印关系而言，两国分别在印度洋东部和西部拥有军事基地，两国也签署了安全协定，允许对方军舰使用本国海军基地。对此，印度知名战略家拉贾·莫汉（C. Raja Mohan）认为，“面临中国日益自信的姿态以及美国政策的不确定性，美日印澳四边对话并非是平衡及稳定印太地区局势的唯一努力。现在是法国与印度、澳大利亚联合建立新安全三边关系的时候了，法国总统马克龙近期访问澳大利亚时表示要建立‘印太轴心’就透露出了这一点”。^[1]未来，美日印澳四边同盟极可能吸纳法国和英国加入，形成遏制

[1] C. Raja Mohan, “Paris, Delhi & Canberra: A New Indo-Pacific Axis?”, *University of Nottingham Institute for Asia and Pacific Studies*, May 10, 2018, <https://iapsdialogue.org/2018/05/10/paris-delhi-canberra-a-new-indo-pacific-axis/>.

中国的“4+2”升级版战略包围圈。^[1]在法国看来，这样一个“印太准联盟”是一个维持地区稳定与和平的“民主联盟”，符合法国所认同的价值观和意识形态，因此有理由强力支持。加之法国当前在印太地区不断增强的军事投入和制衡中国的战略调整，无疑构成国际战略环境的新影响因素。

从地区层面看，法国的政策调整为印太地区安全局势增添了新的不确定性因素。法国在印太地区的战略新动向标志着，法国从过去以经济为主的东亚战略转向政治、经济和军事全面增强、多点开花且军事和意识形态色彩趋于浓厚的印太战略。自马克龙执政后，法国从未像今天这样重视“印度洋—太平洋”这一区域的大、中、小国家并且努力构筑法国在其中发挥重要乃至主导作用的自由贸易区，多层次和有差异的战略伙伴关系网以及双边与多边的军事安全合作。近年来，法国在印太地区的政策调整中军事安全的分量明显增大，未来对印太地区的军事投入乃至介入力度有可能高于以往。虽然法国远离印太地区，但有意愿也有条件发挥重大的军事作用。这是因为法国在印度洋拥有留尼汪岛和马约特岛，在南太平洋拥有新喀里多尼亚岛和法属波利尼西亚岛等诸多海外领地，同时在西北印度洋的阿拉伯联合酋长国和吉布提建有永久性的军事基地，因此法国比其他欧洲国家更有能力加强与印太地区国家的军事交流和合作。^[2]未来，不排除在日澳等国的积极游说下，法国参与印太准同盟，并且通过军事安全手段持续介入印太的可能性。届时，印太地区安全局势除了受印太地区传统大国的影响外，还将受到法国这样的印太地区利益攸关方的影响，这无疑构成了印太地区安全形势的重要不确定性影响因素之一。

从双边层面看，法国在印太地区战略新动向给中法关系带来消极影响。一是在此次印太地区战略调整中，法国明显增大了对中国的防范和制衡面，

[1] Emanuele Scimia, “New alliance could emerge in Indo-Pacific,” *Asia Times*, March 4, 2018, <http://www.atimes.com/new-naval-alliance-emerge-indo-pacific/>.

[2] C.Raja Mohan and Darshana Baruah, “Deepening the India-France Maritime Partnership,” *Carnegie India*, February 23, 2018, <https://carnegieindia.org/2018/02/23/deepening-india-france-maritime-partnership-pub-75630>.

其积极构建多层次和有差异的印太战略伙伴关系网明显带有应对“中国威胁”的战略考量。法国公开渲染中国的“霸权主义”。2018年3月,马克龙在法国驻印使馆发表讲话认为,“印度对全球局势变动以及出现‘地区霸权’表示忧虑,法国作为印太地区国家的重要伙伴,应当与印度共同维护地区的和平稳定”。^[1]在访问澳大利亚时,马克龙也明确“警告”中国,“任何国家都不能主宰印太地区,法澳和民主的印度有责任共同保护该地区不受‘霸权主义’影响”。^[2]二是法国在南海问题上的立场与行动也使中法关系发展面临变数。在南海问题上,法国从过去通常保持的中立立场转向高调介入。例如法国高层官员频频就南海问题发声,公开指责中国在南海地区进行岛礁建设的“军事化”行为“威胁”南海航行及飞越自由,强调应以国际法为依托来解决南海争端。法国甚至派出军舰在南海配合美国进行“航行自由行动”,并且向菲律宾、越南等南海声索国出售武器,这无疑给南海问题解决增加了域外干扰因素,也对中国致力于南海和平稳定的行为带来了不小压力。值得注意的是,法国是欧盟中具有较强战略投送能力的国家,现在法国以实际行动表明其贯彻“国际规范”的决心,并力图在南海问题上扮演“急先锋”,推动欧盟“整体跟进”。^[3]这无疑为南海问题的解决和印太安全秩序增加了复杂性因素。

然而,受诸多因素的制约,法国在印太地区的战略调整能否持续仍然有待进一步观察。第一,法国面临意愿趋强与能力欠缺之间的矛盾。一方面,在可预期的未来,法国的政策核心仍然是国内和欧洲,解决好国内问题仍然是马克龙政府的当务之急。目前,马克龙在法国推行的降低公共支出与赤字的紧缩性财政政策遭遇反弹,其他各项国内改革也遭受强烈抵制甚至爆发了

[1] 孟小珂:《马克龙访印为法印关系注入“新动能”》,载《中国青年报》2018年3月14日,第6版。

[2] “Macron warns over China dominance in Indo-Pacific,” *Daily Mail*, May 2, 2018, <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-5681475/Macron-warns-China-dominance-Indo-Pacific.html>.

[3] 李益波《奥朗德政府的东南亚外交政策评析》,载《法国研究》2017年第2期,第11页。

大规模罢工，失业问题尤其是青年就业问题严峻。欧洲统计局数据显示，法国青年失业率已经高达 22%。^[1]此外，法国外交的核心仍是主导欧洲一体化、维系欧美关系以及欧洲的周边安全问题。同时，法国受自身军事实力限制，无力在印太地区投入过多的战略资源。2018 年 3 月，在印法两国海军举行的“伐楼拿 2018”演习中，印度出动了强大的海空力量，而法国海军仅派出了一艘红宝石级核潜艇“珍珠号”参与演习，可见法国硬实力也存在捉襟见肘的现象。^[2]这三个因素决定了法国关注印太地区的精力是有限的。另一方面，法国在欧盟内部的领导力有限因而对印太地区局势的影响也有限。欧盟由多个行为体构成的特质，决定了法国欲带动欧盟整体转向印太的难度极大。欧盟与成员国、成员国与成员国之间利益诉求存在差异，内部利益纷争与协调困难，会妨碍法国推动欧盟作为整体在印太地区采取的一致行动。除法国以外，欧盟及其他成员国尚未开始讨论“印度—太平洋”概念，是否会向印日澳的外交政策靠近，在可预知的未来，仍然具有不确定性，更不可能与印日澳建立高层次的战略和经济对话，欧盟各国似乎并无意在法国的带动下作出这些调整。^[3]众所周知，美国才是“印太四国同盟”的决定性力量，法国在印太地区只是二流国家，因此其作用更多的是“摇旗呐喊”。

第二，法国在印太的战略调整处于两难境地。一方面，法国与相关国家存在明显的战略差异。法国极力拉拢的印度虽然与中国存在边界争端，但印度的不结盟传统仍将影响其对印法关系的认知。此外，各南海声索国也不会纯粹遏制中国，而是更多地选择对冲和软制衡，甚至在安全上依赖中国；法国虽极力渲染“中国威胁论”，但一些印太地区国家仍将中国而非法国排在双边关系的优先等级。因此，法国意图以遏制中国为理由来拓

[1] 杨宁、林光耀：《法国拿什么在亚太搞事？》，载《人民日报海外版》2018 年 5 月 8 日，第 10 版。

[2] Ibid.

[3] Maaike Okano-Heijmans, “Reimagining Europe's partnerships with India and Japan: a new trilateral?”, *Clingendael Policy Brief*, February 2018, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-02/PB_Reimagining_Europes_Partnerships_India_Japan.pdf.

展战略伙伴关系网并无坚实的基础。而法国的政策调整也呈现出两面性特征——虽然其对华政策中军事和安全因素有所突出，但相较于其经济上的考虑，仍排在第二位。这决定了法国在与印太国家的交流中，会尽可能避免过分刺激中国。^[1]

另一方面，法国国家利益始终是其政策依据。一是法国与印度存在潜在利益冲突。在法国方面看来，印度在西印度洋地区的活动正在侵蚀法国传统的势力范围。例如，巴黎大学学者伊莎贝拉·圣·麦加尔德（Isabelle Saint-Mézard）认为，“法国虽然能力有限，但仍然试图介入印度洋地区事务以维持自身在印太地区的军事安全存在，但印度的行为某种程度上削弱了法国与那些岛国的特殊关系”。^[2]二是中法之间存在共同利益。中国是法国的第二大贸易伙伴，法国是中国第八大贸易伙伴。在特朗普向中国和欧盟国家挥舞关税大棒背景下，法中两国在反对贸易保护主义、推动开放和互利共赢的经济全球化方面存在着共性。法国甚至还赞扬中国的“一带一路”倡议，并表示已准备好“拥抱”这一倡议。^[3]在地区层面，中法两国在非洲、叙利亚问题以及以色列首都等问题上也有广泛的合作空间；在全球层面，法国应对气候变化及环境保护等全球议题也需要中国的支持。从理性主义的角度来讲，法国既不可能为中国的手国“火中取栗”，也不会为印太战略伙伴的利益放弃中法关系。

【收稿日期：2018-09-05】

[1] Maaïke Okano-Heijmans, “Reimagining Europe’s partnerships with India and Japan: a new trilateral?”, *Clingendael Policy Brief*, February 2018, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-02/PB_Reimagining_Europes_Partnerships_India_Japan.pdf.

[2] C.Raja Mohan and Darshana Baruah, “Deepening the India-France Maritime Partnership”, *Carnegie India*, February 23, 2018, <https://carnegieindia.org/2018/02/23/deepening-india-france-maritime-partnership-pub-75630>.

[3] Charlotte Gao, “Why Did France’s Macron Start His China Trip in Xi’an?”, *The Diplomat*, January 9, 2018, <https://thediplomat.com/2018/01/why-did-frances-macron-start-his-china-trip-in-xian/>.

后“伊斯兰国”时代极端主义对 中东安全的挑战^[1]

周意岷

【内容提要】“伊斯兰国”在战场上的一系列失利预示着一个时代的结束。然而，摩苏尔的陷落并不意味着伊斯兰极端主义在世界范围内的彻底终结。无论是“伊斯兰国”的残存势力、还是“基地”组织等老牌极端组织、抑或是目前尚不为人知的潜在极端分子，都在等待新的时机。其存在将对中东地区的社会秩序、国家安全、意识形态稳定以及大国间关系构成严重挑战。稍有不慎就会引爆新的动荡和冲突，以致极端主义势力向其他地区蔓延。因此，国际社会应继续保持密切合作，在打击中东极端主义势力的同时，帮助中东国家完成国内重建或转型，构建一个各文明和谐相处的世界。

【关键词】“伊斯兰国” 伊斯兰极端主义 中东形势

【作者简介】周意岷，西安工业大学马克思主义学院讲师、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 06-0091-16

[1] 本文系 2016 年陕西省社会科学基金项目“‘伊斯兰国’意识形态扩散对中国文化安全的威胁及对策研究”(2016E007)的阶段性成果之一。

2017年7月9日,伊拉克总理阿巴迪(Haider al-Abadi)在尼尼微省(Ninawa)首府摩苏尔(Mosul)宣布该城市已彻底摆脱“伊斯兰国”控制,获得解放。他强调:“全世界并没有预料到伊拉克人民能够驱逐 Daesh(“伊斯兰国”在阿拉伯语中的缩写,带有蔑视之意)。”此时距离阿布·伯克尔·巴格达迪(Abu Bakr al-Baghdadi)在摩苏尔宣布“建国”已经过去了3年零10天。9月4日,叙利亚政府军与亲政府武装力量联手收复位于巴尔米拉通往代尔祖尔(Deir ez-Zour)高速公路的舒拉镇以及周边多个高地,被“伊斯兰国”围困4年之久的代尔祖尔终于解围。同年10月,“伊斯兰国”“首都”拉卡(Raqqah)也被美国支持的库尔德武装“叙利亚民主军”解放。2014年6月“建国”之初,“伊斯兰国”是一个控制26万平方公里土地、拥有超过20亿美元资金储备和大约9万名战士以及10多万支持者的“庞然大物”。^[1]经过国际社会数年的联合打击,如今它在伊拉克和叙利亚境内已几无立足之地,只能盘踞在数个据点内负隅顽抗。但“伊斯兰国”的消亡只是中东反恐道路上的一个里程碑。近期多国学者发声,呼吁国际社会保持对“伊斯兰国”及其附属组织的高压态势,防止伊斯兰极端主义势力进一步蔓延。美国国际战略研究中心学者科兹曼(Anthony H. Cordesman)2017年7月撰文指出:“击败‘伊斯兰国’不会自动带来稳定、繁荣和成功的国家进步……终结哈里发国并不意味着彻底摧毁‘伊斯兰国’以及其他恐怖主义和伊斯兰极端主义。”^[2]目前看来,学者们的担忧并非空穴来风。2016年,“土耳其遭受了数十次恐怖袭击,其中包括伊斯坦布尔爆炸案和安卡拉爆炸案;‘伊斯兰国’对其中一部分事件宣布负责”。^[3]2017年3月和5月,英国议会大厦和曼彻斯特体育馆接连遭遇“伊斯兰国”策划的恐怖袭击;6月,“伊斯

[1] John A. Nagl, “Understanding ISIS,” *Flint Magazine*, July 10, 2014, <http://www.cnas.org/press/john-nagl-us-iraq-understanding-isis>.

[2] Anthony H. Cordesman, “After ISIS: Creating Strategic Stability in Iraq,” CSIS, July 11, 2017, <https://www.csis.org/analysis/after-isis-creating-strategic-stability-iraq>.

[3] Mehul Srivastava, “Blasts near Istanbul Football Stadium,” *Financial Times*, Dec 12, 2016, <http://www.ft.com>.

“伊斯兰国”恐怖分子袭击了位于德黑兰的伊朗议会大楼和霍梅尼陵墓；10月，乌兹别克斯坦人赛波夫受到“伊斯兰国”网络视频煽动后，驾驶卡车在曼哈顿冲撞人群。2018年3月，“伊斯兰国”宣称在法国南部发动袭击；7月，“伊斯兰国”成员袭击叙利亚苏韦达北部多个村庄；8月，“伊斯兰国”宣布对喀布尔教育机构恐怖袭击负责。伊斯兰极端主义势力不会伴随着摩苏尔的陷落而消失，后“伊斯兰国”时代的伊斯兰极端主义势力会利用新的形势、技术和手段威胁中东乃至世界其他地区的安全稳定，给当地政府和社会构成前所未有的挑战。

一、“伊斯兰国”的“碎片化”挑战社会秩序

随着摩苏尔和拉卡的解放，“伊斯兰国”作为一个准政治实体的时代基本结束，然而其作为一个伊斯兰极端组织仍是威胁中东社会稳定的负面要素。“伊斯兰国”虽然接连失地，但主要成员四散至北非、南亚、中亚、欧洲等多个地区，基本实力尚存，还通过“在伊拉克境内从事汽车、电子产品和药品生意获得了每天大约100万美元的收入”。^[1]凭借上述财力，“伊斯兰国”领导人正试图重建位于拉马迪和费卢杰的情报网络，准备下一步行动。更重要的是，“伊斯兰国”正在为将来做最坏的打算：即着手准备向“碎片化”的方向发展，以应对国际社会的强力打击。目前，“伊斯兰国”固守残存“领土”的希望越来越渺茫，国际社会不会放任一个奉行伊斯兰极端主义的组织堂而皇之地建立“国家”。所以，“碎片化”将是“伊斯兰国”未来的首选目标。

所谓“碎片化”，是指将组织的骨干成员分散转移到多个安全地区，继续利用现代通讯技术遥控指挥恐怖活动；改变原有的“金字塔式”组织结构，建立一个高度分散的网状结构。这种结构借鉴了互联网特点，灵活性强、

[1] Renad Mansour, “ISIS Is Still in Business,” *Foreign Policy*, January 2018, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/isis-still-business>.

扩张迅速，加入其中的组织会成为“基地”组织网络中的一个节点，其自身并不必做出过多调整。各个节点被赋予较高的自主性和自由度，可以根据具体情况做出最有利的选择；一旦某个节点出现问题，只要将其“切割”，其余部分仍可正常运转并在短期内恢复。这种碎片化改造是有成功先例的。“‘基地’组织是第一个充分利用互联网的，这是其独有的特征，它将自身定位为一个全球运动，并利用全球通讯网络达到其目标。”^[1]“通过这些独立运作的分支、合作组织以及小组与个人，‘基地’组织网络的恐怖活动更加难以应对。”^[2]改造后的“基地”组织如病毒一般在世界各地蔓延，分支遍及60多个国家和地区。“据皮尤中心2012年的调查，在巴勒斯坦、印尼和埃及，大约有1/4的穆斯林支持‘基地’组织——约7,300万人。”^[3]“伊斯兰国”本身曾是“基地”组织碎片化战略的受益者，所以其极有可能借鉴这一方式而继续活跃于世界各地。近期不断传出的“伊斯兰国”战士向其他国家转移的消息即是证据之一。接下来的问题在于，碎片化的“伊斯兰国”会怎样冲击中东各国。

首先，相关国家的社会秩序将进一步恶化，有可能成为“伊斯兰国”新的生存土壤。2000年，适逢约旦大赦的扎卡维走出监狱远赴阿富汗。觐见“基地”组织头目本·拉登之后，扎卡维“获得了20万美元资助，在靠近伊朗边界的阿富汗第三大城市赫拉特(Herat)建立训练营，招募训练恐怖分子”。^[4]“9·11”事件后，扎卡维选择伊拉克北部作为新的落脚点。当时，伊拉克北部处于美军划定的禁飞区，“当地的库尔德(Kurd)城镇村落享

[1] Brian Michael Jenkins, "Is Al Qaeda's Internet Strategy Working?" *RAND Testimony*, December 6, 2011, p.1.

[2] Rohan Gunaratna, "Al Qaeda under Ayman Al Zawahiri: Still A Lethal Organisation," *CSIS Commentaries*, No. 104/2011, July 15, 2011, <http://www.rsis.edu.sg>.

[3] Seth G. Jones, "Think Again: Al Qaeda," *Foreign Policy*, May/June 2012, p.49.

[4] Michael Weiss, Hassan Hassan, *ISIS: Inside the Army of Terror*, New York: Regan Arts, 2015, p.13.

有高度的自治权……而后，几支政治力量开始在这里生根发芽”^[1]，其中包括一批逊尼派极端分子。在这样一个处于无政府状态的地区，扎卡维仅凭几千美元就发展壮大。某种程度上，失败国家是极端分子和恐怖分子的天堂，他们可以利用监管真空积蓄力量，招募当地失学失业的青年人加入组织。扎卡维的成功经验不会被现有的“伊斯兰国”骨干成员所忘记，当前的不利状况会令其向其他失败国家转移，寻找新的立足点。与2001年相比，如今大中东地区的失败国家数量明显增多。叙利亚、也门、利比亚、索马里等国均陷入混乱状态。原有社会秩序遭到破坏，而新秩序建立遥遥无期，大量平民流离失所。虽然此前“伊斯兰国”曾向上述国家渗透，但毕竟经营重点在其控制区内。如今情形反而解放了“伊斯兰国”的手脚，其残余势力势必大举进入中东地区其他失败国家，与当地的极端势力结合，逐步推动失败国家的社会团体走向极端化。一旦时机成熟，“伊斯兰国”也许会抓住机会重新“建国”。

第二，部分外籍战士 (Foreign Fighters) 回流，威胁中东地区正常国家的社会稳定。有着严格意识形态理论且善于宣传的“伊斯兰国”曾在世界各地获得大批崇拜者，其中不乏放弃工作、家庭远赴伊拉克和叙利亚加入“伊斯兰国”的志愿者。这些人被新闻报道称为“伊斯兰国”的外籍战士。根据联合国估计，“至2015年4月，大约有来自100多个国家的2.2万名外籍战士到伊拉克和叙利亚参加“圣战”，其中约有4,000人来自西欧”。^[2]

2017年，“伊斯兰国”外籍战士的数量一度超过3万人。持续的军事打击虽然令其人数有所下降，但仍保持了相当水平。联合国在2018年8月发布的报告指出，伊拉克和叙利亚境内仍保有2—3万名“伊斯兰国”战士。

[1] [美] 乔比·沃里克 著，钟鹰翔 译：《黑旗：ISIS的崛起》，北京：中信出版集团2017年版，第75页。

[2] Michelle Nichols, “Syria, Iraq a ‘Finishing School’ for Foreign Fighters: U.N. Report,” *Reuters*, March 31, 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/03/31/us-mideast-crisis-islamic-state-un-idUSKBN0MR2NP20150331>.

伴随着碎片化策略的实施，上述外籍战士也将陆续返回本国，其中一部分人会受到法律制裁。但是，多数人恐怕会成功躲过司法部门的追捕，潜回家乡。以突尼斯为例，“该国目前共有超过 7,000 名国民加入‘伊斯兰国’，但是其缺乏足够的司法力量确认并逮捕这些极端分子”。^[1]与突尼斯情况类似的中东北非国家不在少数，比如利比亚目前大约有 3,000—4,000 名“伊斯兰国”战士涌入，阿富汗境内也有 3,500—4,500 名“伊斯兰国”战士处于活跃状态。他们不但接受过系统的军事训练并上过战场，而且其意识形态已经在“伊斯兰国”的熏陶下极端化。他们回国以后很可能利用极端主义思想和宣传手段吸引本国支持者，并给予其一定程度的训练。如果不能及时发现和制止，那么原本有着较安定社会秩序的中东国家将面临日益沉重的维稳压力。稍有不慎，就有可能导致新的社会动乱和暴力恐怖袭击，甚至滑向失败国家的深渊。

2015 年“伊斯兰国”外籍战士主要来源国^[2]

国家	人数	国家	人数	国家	人数
突尼斯	3000	土耳其	1300	利比亚	600
沙特阿拉伯	2500	黎巴嫩	900	乌兹别克斯坦	500
约旦	2200	英国	700	巴基斯坦	500
摩洛哥	2000	德国	300	比利时	440
法国	1550	吉尔吉斯斯坦	350	土库曼斯坦	360
俄罗斯	1500	中国	300	埃及	360

[1] Daniel L. Byman, “Frustrated Foreign Fighters,” *Lawfare*, July 13, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/07/13/frustrated-foreign-fighters/>.

[2] 数据来源：Charles Lister, “Returning Foreign Fighters: Criminalization or Reintegration?” *Brookings Policy Briefing*, August 2015, <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/08/13-foreign-fighters-reintegration-lister>.

二、极端组织竞争白热化挑战地区安全

“9·11”事件后，“基地”组织在数年间逐步推进其“去中心化”策略，打造出一个极端主义网络。虽然该网络创造性地用“节点”取代“金字塔式”结构，但是“基地”组织并非彻底隐于幕后，而是将自身打造成一块“磁石”，吸引着大批中小组织加入其恐怖网络。这些组织通过使用“基地”组织的名号积蓄力量，扩展活动范围，增强生存能力。凭借这一点，“基地”组织作为头号伊斯兰极端组织的地位日渐稳固。然而，随着“伊斯兰国”的逐步壮大，其对“基地”组织的不满日渐加深。事实上，早在本·拉登与扎卡维初次见面时，二人便在意识形态、未来目标、具体策略等一系列问题上产生过分歧。扎卡维甚至认为本·拉登没有对他展现足够的尊重和重视。因此，当“伊斯兰国”羽翼丰满之后，便以“支持阵线”(Al-Nusra)问题为契机，彻底脱离了“基地”组织的极端主义网络。两大极端主义组织龃龉的后果是大量中小组织在二者之间选边。2014年11月10日，埃及极端组织“艾玛格迪斯”(Ansar Beit al-Maqdis)宣布向“伊斯兰国”哈里发效忠并更名为Sinai Province，成为其极端主义网络的一部分。随后，其他极端组织纷纷改换门庭，向“伊斯兰国”宣誓效忠，其中包括利比亚的“伊斯兰教法虔信者”(Ansar al-Sharia)和“伊斯兰青年舒拉委员会”(Majlis Shura Shabab al-Islam)、“阿尔及利亚的哈里发战士”(Jund al-Khilafah)、菲律宾的“阿布沙耶夫组织”(Abu Sayyaf)、印尼的“唯一真主游击队”(Jama'ah Ansharut Tauhid)、基地组织马格里布分支等。^[1]除此之外，还有散布在世界各地的“独狼”和同情者。最终结果，“基地”组织丧失了大批“拥趸”，“伊斯兰国”成为新的极端组织“磁石”。

[1] Marina Qttaway, "ISIS: Many Faces, Different Battles," Wilson Center, Middle East Program, Winter 2015, p.7, <http://www.wilsoncenter.org/publication/isis-many-faces-different-battles>.

在此背景下，“伊斯兰国”自然成为万众瞩目的中心。加之其破坏文物古迹、鼓动恐怖袭击、虐待占领区平民等极端行径，最终招致国际社会的联合打击。但是，由于其在最近几年的行动过于“耀眼”，导致部分媒体和国家忽略了其他极端组织在中东大量滋生、蔓延的景况。据国际恐怖主义研究学会(National Consortium for the Study of Terrorism)的全球恐怖主义研究数据库(Global Terrorism Database)统计：2001—2017年，全世界共发生124,453起恐怖袭击，导致超过25万人丧生；仅2015年一年就发生了16,038起恐怖袭击，与以往数年相比，呈现急剧上升态势；上述恐怖袭击中的73%发生于以下10个国家：阿富汗、阿尔及利亚、印度、伊拉克、尼日利亚、巴基斯坦、菲律宾、索马里、叙利亚、也门，即半数以上属于大中东地区。^[1]由此可见，大中东地区可谓恐怖袭击事件的重灾区。那么，中东地区频发的恐怖袭击事件中有多少与“伊斯兰国”直接相关呢？GTD的数据显示，2014—2017年中东北非地区共发生22,870起恐怖袭击，其中“伊斯兰国”宣布负责的大约有5,200起，占全部总数的22.74%。由此可见，除了“伊斯兰国”之外，还有许多其他极端组织和恐怖组织活跃于中东地区，在“伊斯兰国”光环的掩盖之下，制造了为数众多的恐怖袭击。它们要么独立于“伊斯兰国”而存在，要么依附于其羽翼之下，威胁中东国家的安全与稳定。同时，它们还趁机发起各类蛊惑宣传，招募并训练新成员，以扩展影响力和活动范围。

“伊斯兰国”如日中天之时，虽然众多极端组织在其庇护之下策动了大量恐怖袭击，但是相互之间仍会在一定程度上保持“克制”，接受巴格达迪的部分呼吁和指示。然而，随着“伊斯兰国”控制区逐步缩小、实力减损，这些组织的独立性势必增强。兼具实力和野心的组织将会趁势填补“伊斯兰国”碎片化之后留下的空间，以提升自身地位和影响力。“伊斯兰国”在“基地”组织旗下发展壮大并与之分庭抗礼的经历更是会成为刺激它们的“强

[1] Global Terrorism Database, <http://www.start.umd.edu/gtd/contact/>.

心剂”，诱惑其向更宏大的目标迈进。更重要的是，巴格达迪在2014年恢复了“哈里发”称号。阿拉伯人失去这一称号已有数百年时间。如今该称号重新现世，无疑令众多原教旨主义者、激进主义者和极端主义者兴奋不已。当前，“伊斯兰国”遭遇沉重打击，自然会有人质疑其是否具备自称哈里发的资格。如果这一情绪蔓延开来，那么必然会引发新一轮争夺。即便是对哈里发称号比较超然的“基地”组织、塔利班组织，其也希望趁“伊斯兰国”虚弱时扳回一局，以夺回在极端主义网络中的领导地位。因此，击退“伊斯兰国”并不意味着中东地区会自动实现安全稳定。如果不能彻底消除滋生极端主义和恐怖主义的土壤，大批极端组织会展开激烈竞争以确定“伊斯兰国”的替代者。为了展示自己、增强影响力，各类极端组织或许会更加频繁地发动恐怖袭击，且攻击范围、手段残忍度等均有可能相应提升，甚至相互之间会发动针对对方的武装袭击。届时，中东地区的安全状况会进一步恶化，给当地民众构成严重威胁。

三、极端主义传播网络化挑战意识形态稳定

“伊斯兰国”之所以能在短时间内成为伊斯兰极端主义组织中的翘楚，与其极具吸引力和鼓动性的极端主义理念有很大关系。多数对其宣布效忠的组织以及接受其指导而后发动恐怖袭击的“独狼”都极为推崇其思想和理论，并愿意与之共同“奋斗”。现存较为老牌的伊斯兰激进组织和极端组织虽然也各自形成了体系化的理论主张，却并未像“伊斯兰国”那样在短时间内制造出令人叹为观止的影响力，比如穆兄会、塔利班、“基地”组织等。那么，其意识形态有哪些与众不同之处呢？“伊斯兰国”意识形态的主干来源于其创始人扎卡维。扎卡维年轻时曾在母亲的介绍下进入侯赛因·本·阿里清真寺(al-Husayn Ben Ali Mosque)学习宗教课程。在那里，扎卡维接触到了较为系统的宗教知识，并痴迷于经学辩论，成为一名虔诚的信徒。在约旦服刑期间，扎卡维结识了同在监狱的激进主义者阿布·马哈茂德·麦

格迪西 (Abu Muhammad al-Maqdisi)。麦格迪西认为：“阿拉伯诸国的世俗政权统统有背弃信仰的嫌疑，故而信众理应竞相起义，予以推翻。”^[1]在麦格迪西的引导下，扎卡维不但更加虔诚和激进，而且坚信世俗政权是“安拉的敌人”，希望能亲自清除“卡菲尔”。作为扎卡维的继任者和巴格达大学伊斯兰学博士，阿布·伯克尔·巴格达迪 (Abu Bakr al-Baghdadi) 深知意识形态的重要性。因此，他提出要尊重《古兰经》和圣训的神圣性与纯洁性，一切对宗教经典的修改和违背都是“叛教”行为。根据这一标准，不仅什叶派被认定为叛徒，大批选择现代生活方式的逊尼派教徒也被视为“叛教者”，进而被划入“清除”之列。通过这种方式，“伊斯兰国”意在将自身打造为伊斯兰世界的思想中心和唯一合法的意识形态源头。

由此可见，虽然“伊斯兰国”的理论主张有其特殊之处，但内核仍与萨拉菲圣战主义 (Salafist Jihadism) 保持了高度一致。其能够集聚大批支持者和赞同者的主要原因在于以下两方面。一是“伊斯兰国”成员的言行要表现出高度虔诚。“伊斯兰国”手段严酷，要求穆斯林完全“回归传统”，任何质疑、违背、修改都被视为叛教；对于叛教者、逐出教门者和非信徒，“伊斯兰国”会处以严酷的刑罚。“‘伊斯兰国’领导层将效法先知默罕默德作为一项必须履行的职责，并且恢复了若干沉寂数百年的传统。令人震惊的是，他们不仅严格执行《古兰经》的一字一句，在阅读时也极为严肃认真。普通穆斯林根本不具备这种勤勉到近乎病态的态度。”^[2]这种严于律己、律人的姿态产生了一种莫名的吸引力，令许多穆斯林坚信“伊斯兰国”将是伊斯兰世界复兴的希望。更关键的是，“伊斯兰国”借助新一波互联网发展热潮实现了网络化传播，以移动网络设备、社交媒体、APP 等新技术为载体，极大地提升了理念传播的速度和范围。其通过成员私人账号，发布有

[1] [美] 乔比·沃里克著，钟鹰翔译：《黑旗：ISIS的崛起》，北京：中信出版集团2017年版，第21页。

[2] Graeme Wood, "What ISIS Really Wants," *The Atlantic*, March 2015, <http://www.theatlantic.com/features/archive/2015/02/what-isis-really-wants/384980/>.

关战斗、生活场景的视频和图片；在 Twitter 等网站上发起话题，公开讨论其教义、建国理念；开发网络游戏和手机 App 教授恐怖袭击手段。“显然，网络的快速发展以及图文影音俱全的特征为这种极端宗教色彩的传播提供了便利……社交媒体的受众广泛性、成本低廉性、图文并茂性以及互动及时性不仅使之成为恐怖组织进行宣传、动员、招募、培训和融资的重要方式，而且成为恐怖分子之间协调与组织恐怖活动的得力工具。”^[1]可以说，“伊斯兰国”传播策略的成功并非其理论本身的严谨和深刻，而是网络化传播的巨大效力。

“伊斯兰国”的网络策略为其他极端主义组织竞相效仿，导致互联网成为极端主义和恐怖主义思潮的重灾区。世界各国均不同程度的出现了伊斯兰极端主义的支持者，而中东地区尤为突出。布鲁金斯学会于 2015 年对 2 万个支持“伊斯兰国”的 Twitter 账户进行了跟踪调查，发现其中多数用户的登录地点位于中东国家，而且账户注册速度呈现加速态势。目前，中东地区互联网用户群体日渐庞大，且以移动入网为主。根据其对极端主义的态度大致可分为六大类：1、“伊斯兰国”高层成员 (ISIS Officials)；2、恐怖袭击执行者 (Real-World Actors)；3、极端主义键盘侠 (Keyboard Jihadists)；4、潜在支持者 (Benign Fans)；5、路人粉 (Passive Observers)；6、异见者 (Non-Supporters)。^[2]其中第 3、4 两类是极端组织的重点发展对象，第 5 类则会协助传播极端主义思想。从数量上看，第 6 类是主流，但是他们仍会从朋友和亲人那里接触到有关极端主义的宣传。

由于大量控制区的丧失，“伊斯兰国”由一个拥有领土、居民、资源的准国家组织重新变成一个持有伊斯兰极端主义意识形态的恐怖组织。“伊斯

[1] 蔡翠红、马明月：《以“伊斯兰国”为例解析网络恐怖机制》，载《当代世界与社会主义》2017 年第 1 期，第 149-157 页。

[2] Joseph L. Votel, LTC Christina Bembenek, Charles Hans, Jeffery Mouton and Amanda Spencer, “#Virtual Caliphate,” CNAS, January 12, 2017, <https://www.cnas.org/publications/reports/virtual-caliphate>.

兰国”及其他伊斯兰极端组织开始吸取“建国”失败的教训，转而利用互联网传播极端主义意识形态、招募成员、煽动仇恨，体现了新的行为特征。2017年以来，“伊斯兰国”和“基地”组织成员通过持续发布网络视频、图片、文章等传播理念主张、吸引潜在成员。

表1 账户定位地址（排名前11位）^[1]

国家	数量	国家	数量
沙特	886	土耳其	203
叙利亚	507	巴勒斯坦	162
伊拉克	453	黎巴嫩	141
美国	404	英国	139
埃及	326	突尼斯	125
科威特	300		

表2 账户注册数量变化^[2]

年份	注册数量	占总量比例
2009	92	0.46%
2010	182	0.91%
2011	1064	5.32%
2012	2380	11.90%
2013	4378	21.89%
2014	11902	59.51%

据统计，自2017年8月1日至2018年2月28日，仅“伊斯兰国”就

[1] 数据来源：J.M. Berger and Jonathon Morgan, “The ISIS Twitter Census Defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter,” The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, March 2015, p.13, <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/03/isis-twitter-census-berger-morgan>.

[2] 数据来源：J.M. Berger and Jonathon Morgan, “The ISIS Twitter Census Defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter,” The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World, March 2015, p.17, <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/03/isis-twitter-census-berger-morgan>.

发布了 1,373 个自制的网络视频。^[1] 在海量信息的掩护下，带有极端主义意识形态的网络资源躲过了各类审核和控制，在互联网中快速传播，不断煽动意识形态对抗、教授恐怖袭击技巧、提供恐怖袭击工具，令各国政府和互联网公司头痛不已。随着极端主义思想在网络空间的进一步扩散，越来越多对政府、社会现状不满的网络用户会转变对伊斯兰极端主义的态度。其结果是中东地区温和派穆斯林的力量将逐步削弱，而激进派和极端派的支持者会越来越多，进而造成意识形态整体极端化。

四、教派冲突极端化挑战地区大国关系

2003 年爆发的伊拉克战争导致萨达姆政权垮台。以波斯民族和什叶派穆斯林为主体的伊朗看到了千载难逢的机遇。经历了 1,000 多年的争斗之后，逊尼派暴露出了弱点。伊朗毫不犹豫地主动出击，力图在中东地区扩展什叶派的势力范围。经过多年经营，一条途经贝鲁特—大马士革—巴格达—德黑兰的“什叶派新月带”逐步成型。伊朗无疑是其中的主导力量。然而，自诩逊尼派首领的沙特不会坐以待毙，积极采取反制措施。一方面，沙特王室凭借石油财富在全球范围内传播瓦哈比派教义。至 2005 年，沙特政府共花费 750 亿美元援建了 200 座伊斯兰大学、210 个伊斯兰中学以及 2,000 多所中小学，并且向国外留学生发放奖学金供其到沙特进修。另一方面，沙特不断整合海湾合作委员会 (Gulf Cooperation Council) 的力量，稳步推进一体化建设，力图将其发展为与伊朗相抗衡的力量基础。“在经贸领域，2003 年 1 月建立并启动关税同盟，2008 年 1 月正式启动了海湾共同市场，2009 年 12 月货币联盟协议在沙特、科威特、卡塔尔和巴林四个成员国批准生效。在军事安全领域，六国在 2000 年底签署了共同防御条约，强调共同抵御任何威胁；2009 年底确定了共同的防御战略，防卫一体化建设得到强

[1] Charlie Winter and Haroro J. Ingram, “Terror, Online and Off: Recent Trends in Islamic State Propaganda Operations,” *War on the Rocks*, March 2, 2018, <https://warontherocks.com/2018/03/terror-online-and-off-re-cent-trends-in-islamic-state-propaganda-operations/>.

化。”^[1]十余年来，虽然以两国为首的两大教派明争暗斗，但总体上还是留有余地。然而，逊尼派极端主义的异军突起却打破了这一平衡。

作为逊尼派极端主义组织，“伊斯兰国”坚持认为什叶派中的伊玛目创制行为篡改了《古兰经》，是对真主的不敬。所以，“伊斯兰国”视其为“叛教者”，号召逊尼派极端分子予以惩罚，导致近年来屡次发生极端逊尼派攻击什叶派的事件。2012年，“巴基斯坦圣门弟子军”、“简格维军”与“巴基斯坦塔利班”等组织屠杀了300多名什叶派穆斯林。2013年1月“简格维军”在奎达制造爆炸事件，导致近百名什叶派民众丧生。2016年9月“伊斯兰国”成员在巴格达什叶派居民区发动自杀式爆炸，导致数十人伤亡。2017年6月，“伊斯兰国”袭击伊朗议会大厦和霍梅尼陵，导致数十人伤亡。“在伊拉克，自宣布成立‘伊斯兰国’以来，该组织残忍杀害什叶派、雅兹迪人(Yazidis)等宗教少数族群，摧毁控制区的什叶派清真寺及其圣地。”^[2]

面对逊尼派极端分子咄咄逼人的态势，伊朗不但通过武力对抗“伊斯兰国”、支持什叶派激进组织等方式坚决还击，而且借题发挥，指责沙特暗中支持极端组织导致叙利亚、也门等地陷入人道主义危机。作为回应，沙特一方面联合多个中东国家以断交、封锁等方式逼迫卡塔尔放弃对穆兄会的支持，以示与极端组织做“切割”；另一方面派兵直接打击胡塞武装(Houthi)，阻止什叶派向也门扩张势力。双方争斗的结果：2016年1月2日，沙特以公开斩首的方式处死什叶派教士奈米尔，并于第二天宣布与伊朗断交。正当中东两大国公开对峙之际，另一大国土耳其发出了耐人寻味的声音。2017年6月6日，土耳其总统埃尔多安(Recep Tayyip Erdogan)在一次讲话中提到：“众所周知，卡塔尔在与恐怖组织斗争的过程中发挥了积极作用。试图孤立卡塔尔的行为无助于问题的解决。土耳其将继续推进与卡塔尔的双边关系……我希望所有针对卡塔尔的制裁能够尽快结束。我认为指控卡

[1] 高祖贵：《中东大变局与海湾合作委员会的崛起》，载《外交评论》2012年第2期，第57页。

[2] 方金英：《穆斯林激进主义：历史与现实》，北京：时事出版社，2015年，第436-437页。

塔尔支持恐怖主义是非常鲁莽的。”^[1]除此之外，土耳其近年来不仅积极介入叙利亚内战，支持反阿萨德政府的土库曼人武装和政党，还为受到中东变局影响的国家提供人道主义援助，在多国民众中树立了良好的形象。其背后目的恐怕也是希望改变多年来游离于中东地区的境况，加强在本地区的影响力。某种程度上，教派冲突的极端化正在成为中东大国的借口。他们通过指责对方支持极端主义和恐怖主义占据道义制高点，进而公开以包括武力在内的诸多手段削弱对手。可惜的是，“只要沙特和伊朗继续打逊尼派对抗什叶派的战争，那么就不会有达成地区和解、让圣战分子丧失安全据点的可能性”。^[2]

结 论

随着伊德利卜作战行动的展开，“伊斯兰国”在伊拉克和叙利亚的恐怖统治正走向终结。然而，现在还不是放松警惕的时候。“伊斯兰国”一度如烈火烹油一般迅速崛起，令全世界感到震惊。但是其仍旧摆脱不了极端组织和恐怖组织擅长破坏而不擅建设的本质，不仅无法得到国际社会的广泛认可，在占领区内部的统治也不得人心。重新化整为零的“伊斯兰国”也许在人员招募、资金筹集等方面面临困难，但也放下了保卫“国土”的包袱。四散世界各地的成员或是蛰伏起来积蓄力量、或是暗中散布极端理念以招募支持者、或是伺机发动新的袭击以吸引舆论注意。但他们都在以互联网为工具，继续扩散极端主义意识形态，从事各类恐怖袭击。可以说，后“伊斯兰国”时代，伊斯兰极端主义组织和人员展现出一种无形的威胁。另一方面，后“伊斯兰国”时代，整个中东地区面临的不仅仅是“伊斯兰国”

[1] Bulent Aliriza, “The Qatar Crisis and Turkey: Trump and Erdogan Diverge,” CSIS, June 28, 2017, <https://www.csis.org/analysis/qatar-crisis-and-turkey-trump-and-erdogan-diverge>.

[2] Philip Stephens, “The Path from Middle East Sectarianism to European Terror,” *Financial Times*, May 27, 2017, <https://www.ft.com/content/cbd99f42-4090-11e7-82b6-896b95f30f58>.

及其他老牌极端组织，还包括大批蠢蠢欲动的潜在势力。如果说中东变局引爆了底层穆斯林长期以来对政府的不满情绪，那么“伊斯兰国”的崛起则将这种不满情绪引向了极端化。这意味着单纯依靠武力压制极端组织只能陷入越反越恐的尴尬境地，必须从根源上彻底清除培育极端主义的土壤。只有如此，才能避免中东地区陷入无休止的社会动荡、国家对峙和代理人战争，防止极端主义向世界其他地区外溢。

接下来的问题是，如何才能保证中东地区不再保有极端主义土壤，进而清除网络空间内日益蔓延的极端主义意识形态。首先，要保持对极端组织、恐怖组织的高压，严格控制极端主义思潮在互联网中的传播。但要注意的是，跨国合作十分必要，“与其他伙伴国家合作是打击伊斯兰国等极端势力最好的战略。”^[1]因为极端主义势力的活动范围往往不受国界限制，若没有国家间的密切合作，在打击极端组织时难以实施跨境行动，有可能给予其可乘之机。在武力打击的基础上，国际社会应尽量帮助中东国家完成国内秩序重建或者国内经济社会改革，将中东民众重新“链接”到世界之中，令其生活水平得到提升，视野可以开阔，人生理想和价值得以实现。比如，可以将中国的“一带一路”倡议引入其中，帮助其建立相对完善的经济结构以增加就业、改善民众生活水平，强化与外部世界的相互依存；同时，以经济建设推动其政治改革，结束政局动荡的状态，建立国家认同，弱化极端主义意识形态的影响。需要注意的是，清除极端主义生存土壤的关键在于消除“断层”，促使“断层国家”融入“核心国家”的舞台，创造和谐的国际环境。所以，尊重各自的文明、宗教、社会习俗，实现“求同存异”是保证各项举措顺利实施的前提。

【收稿日期：2018-08-20】

【修回日期：2018-11-28】

[1] Linda Robinson, "An Assessment of the Counter-ISIL Campaign," RAND Office of External Affairs, June 2015, p.12.

俄罗斯参建“冰上丝绸之路”的战略动因与愿景展望^[1]

肖 洋

【内容提要】本文旨在研究是何种因素在影响俄罗斯参建“冰上丝绸之路”的战略决策，以及在俄罗斯重构其北极战略的过程中，这些战略内驱力将会形成怎样的优先顺序并产生何种结果。“冰上丝绸之路”建设是以双边经贸合作为基础的，因此本文的重点集中在两个核心议题：北极航运和北极油气资源开发，它们代表了俄北极经济开发的核心要素。俄罗斯参建“冰上丝绸之路”的愿景管理，不仅取决于俄罗斯北极地区经济是否可持续发展，同时也受制于欧亚地缘政治环境。整体而言，俄罗斯稳定且具有可持续性的北极战略体系，是确保“冰上丝绸之路”顺利推进的前提条件。本文力求探析俄罗斯北极战略的决策逻辑，以研判其与“冰上丝绸之路”倡议的契合度与对接路径。

【关键词】冰上丝绸之路 俄罗斯北极战略 北方海航道 北极航道

【作者简介】肖洋，北京第二外国语学院国际关系学院副教授、北极问题研究中心主任，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D83/87

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 06-0107-13

[1] 本文是北京第二外国语学院中青年骨干教师出国研修项目的阶段性成果。感谢澳大利亚邦德大学东亚安全中心主任乔纳森·平（Jonathan H. Ping）教授的悉心指导。

北极航道的商业化通航，不仅推动全球经贸和物流网的整体北移，而且使北极地缘政治经济格局发生新的变化。从2017年7月中俄领导人共同提出“冰上丝绸之路”到2018年7月19日第一船来自俄罗斯亚马尔半岛的北极液化天然气到达中国，^[1]标志着中俄共建“冰上丝绸之路”从倡议走向落实。“冰上丝绸之路”是“一带一路”的新发展，战略价值远高于经济价值。俄罗斯参建“冰上丝绸之路”的意愿和能力是否具有可持续性，直接关乎“冰上丝绸之路”的愿景管理。鉴此，本文力求探析俄罗斯北极战略的决策逻辑，以研判其与“冰上丝绸之路”倡议的契合度与对接路径。

一、俄罗斯参建“冰上丝绸之路”的决策动因

俄罗斯高度重视北方领土的安全。在后乌克兰危机时代，美欧对俄罗斯的经济制裁尚未发生根本性的改变，这迫使俄罗斯采取“东向”战略。在各界都看好中俄北极合作的同时，不应忘记在2013年之前，中国申请成为“北极理事会永久观察员国”之所以屡次折戟，一个重要原因就是以俄罗斯为代表的北极大国对非北极国家介入北极事务长期抱持警惕加遏制的态度。然而近5年来，俄罗斯对中国参与北极事务的战略立场从警惕防御转为包容支持，是什么因素促成了这种战略决策的转变？

战略决策是各种驱动力整合的结果。“驱动力”(driving force)是指“能够对诸多领域的改变产生影响的变化过程”。^[2]该定义表明驱动力的核心特征是变化，并且是能产生更多变化的变化。每一种驱动力都代表了不同因

[1] 刘羊旸：《中国首船亚马尔 LNG 运抵国内》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2018/0719/c1002-30158453.html>。

[2] Vladimir Glinskiy, Lyudmila Serga and Kirill Zaykov, "Identification Method of the Russian Federation Arctic Zone Regions Statistical Aggregate as the Object of Strategy Development and a Source of Sustainable Growth," *Procedia Manufacturing*, No.8, 2017, pp.308-313.

素之间复杂的相互作用力。这就需要回答如下问题：影响俄罗斯北极决策的驱动力，将会形成何种次序安排，如何评估每一种驱动力对俄罗斯北极政策的影响效果？因此，本文的研究重点聚焦于在北极航运与油气资源开发这两个议题上，毕竟在 2030 年之前，它们都是俄罗斯北极经济开发的核心要素。之所以定位在 2030 年之前，是因为俄罗斯北极战略的内驱因素可以有足够的时间发挥作用，也有助于追踪主要因素发挥作用的效果与轨迹。

出于研究的需要，有必要厘清驱动力和战略之间的区别。例如巴伦支海的划界和资源开发问题，仍然是俄罗斯北极航道治理的首要议题，在具有争议的地区寻找司法公正的努力，并非源于驱动力而是出于战略考量。物质或政治环境的改变引起的战略改变将会从另一方面解释驱动力的内涵。

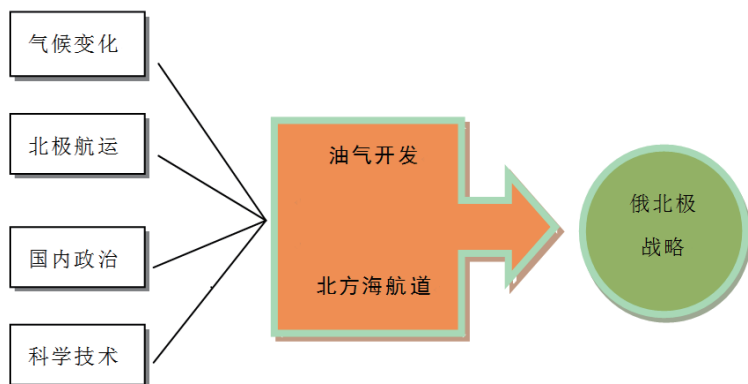


图 1 驱动因素塑构俄罗斯北极战略的路径

如图 1 所示，笔者认为可将影响俄罗斯北极战略的驱动力分为四类——气候变化、北极航运、国内政治、科学技术，这是俄罗斯决定参建“冰上丝绸之路”的核心要素。每一种驱动力都有一种作为起点的内在逻辑，通常被这样表述，如“气候变化提供了新的经济机遇”，随后则引出一个新的问题，如“从长远来看，这会破坏北极地区的经济活动吗？”类似的

问题将作为研究俄罗斯北极战略的主导型议题，从而分析这种驱动力将对俄罗斯北极战略所产生的影响。需要说明的是，中国提出的“冰上丝绸之路”，是希望建构国际关系网络，强调时空差序格局的伸缩性以及国家间战略磨合与对接的重要性。“冰上丝绸之路”外交话语中突出中国与俄罗斯是兄弟邻国的关系，强调“冰上丝绸之路”倡议是中俄共建北极命运共同体的必然举措。^[1]

二、气候变化与俄罗斯北极战略决策

北极地区是世界上对大气温度变化最为敏感的地区之一。北极冰雪正在比预期的速度更快地消融，2018年6月13日，从北冰洋流经西伯利亚的气流温度为6.6℃；北冰洋升温速度更为明显^[2]，预计到2030年的夏季，北冰洋将不会被冰雪覆盖。

北极气候暖化是改变俄北极政策的重要动力，因为冰川消融使得大规模矿产开发成为可能，它将会为俄罗斯的北部边疆地区带来宝贵的发展机遇。到2030年，俄罗斯从北极获得的经济收入将主要来自油气产品的出口，所以从经济收益的视角来看，俄罗斯在北极地区的化石能源储备受到了国内外油气商的高度关注。^[3]此外，北冰洋冰川的消融为北极航运带来发展机遇，同时还推动了欧亚北极航线的稳定发展。如果拥有完备的科技、建立完善的规章制度和基础设施，北冰洋沿岸地区将会变成俄罗斯新的经济增长区。目前，北方海航道一年的通航期为4个月，未来将延长到半年以上。

[1] 柳思思：《差序格局理论视阈下的“一带一路”——从欧美思维到中国智慧》，载《南亚研究》2018年第1期，第1页。

[2] Arctic News, “High Temperatures Over Arctic Ocean In June 2018,” <http://arctic-news.blogspot.com/2018/06/high-temperatures-over-arctic-ocean-in-june-2018.html>.

[3] 姜秀敏、朱小檬等：《基于北极航线的俄罗斯北极战略解析》，载《世界地理研究》2012年第3期，第45-49页。

使用北方海航道的商船将不断增多,为俄罗斯带来商机。北冰洋冰山的减少,加速了沿岸港口、道路、铁路、油气管网的建设,导致国际贸易模式的彻底变革。^[1]“北极能源+北极航道”被视为一个可行度颇高的愿景,它推动俄罗斯雄心勃勃地制定北极航运战略,加大对北极油气勘探技术和航运基础设施的投资力度。^[2]

在北极地区,气候暖化的负面影响包括:如果气候变暖的趋势得不到控制,那么它将长期阻碍北极的商业活动,例如旨在减少人为排放温室气体的政策,会弱化油气开发的繁荣愿景。除了海洋冰川的消融,气温上升将会导致北极地区永久性冻土的大规模融化,这可能造成道路、管道、码头等基础设施的地基下陷和倾斜,并将释放出大量的甲烷气体,这将增加俄罗斯温室气体的排放量。北极地区气候变化的消极影响也许会增大俄罗斯的环保压力,引发俄气候民族主义思潮的泛滥。

北极冰雪消融的最大危险就是全球气候变化可能达到“临界点”。在这个点上,全球气候变化进程将会加速,并很可能面临失控的风险。哪怕是细微的变化都会引起一系列不可逆转的连锁反应。^[3]俄罗斯北极政策中关于气候变化影响的核心因素就是确定时间点——夏季北极冰川何时会完全消融,北方海航道将在哪一年可以全面开放?全球气候变化的速度越快,这个议题就越有可能被提上俄罗斯的战略议程。

北极气候变暖也可能改变俄罗斯开采北极油气资源的方式。全球变暖的结果之一就是北冰洋沿岸冰川的融化,它会降低开采北冰洋深海油气的

[1] 极地航运和温水航运是完全不同的两套体系,其需要极强的安保与科技支撑体系。换句话说,极地贸易模式是一种极地航运与科技大国主导的新模式。具有排他性与技术准入门槛。

[2] 肖洋:《中俄共建“北极能源走廊”:战略支点与推进理路》,载《东北亚论坛》2016年第5期,第109-117页。

[3] Stephenson, Scott R. and Laurence C. Smith, “Influence of Climate Model Variability on Projected Arctic Shipping Futures,” *Earth's Future*, Vol. 3, No. 1, 2015, pp. 331 - 343.

难度和开采成本。但北极永久性冻土的融化会造成地面沉降，影响沿岸油气输送基础设施的牢固性，但它并不影响俄罗斯建设北冰洋沿岸能源基础设施的投资热情。毕竟加强对北极油气资源的勘测，会巩固俄罗斯作为全球能源供应国的领导地位。

因此，俄罗斯在参与“冰上丝绸之路”的过程中，必然会面临来自中国的能源与矿业投资等合作诉求，这就需直面经济开发与环境保护如何并重的决策难题。俄总统普京一再强调，如果不考虑环境的承载力，就不能在俄罗斯北极地区建设工业项目。2016年，俄政府将气候问题的分析重点放在了它对俄罗斯产生的消极影响上。如果气候变化的严重后果影响了国家环境安全，俄罗斯将会推行更加严格的北极治理制度。因此，国际协议的压力也是影响俄罗斯北极决策的重要议题。在未来的几十年中，俄罗斯政府必将仔细评估北极航运价格、油气资源开采成本、生态环境承载力等因素。但是，灾难通常会在改变之前来临。最糟糕的情境莫过于全球气温持续升高，它将使各个领域的关注点从如今的经济因素转变到更深层的人类生存问题。

三、北极航运与俄罗斯北极战略决策

俄罗斯北极经济开发的愿景，取决于北极东北航道（北方海航道）的畅通。北极冰雪环境的改变正在促进北极航运业的繁荣，俄罗斯未雨绸缪，为北方海航道开发做好了准备。北方海航道是太平洋和大西洋之间最短的海上通道，一旦顺利通航，一半以上的海运物资都会经过这片海域。北方海航道西起新地岛，东至白令海峡。在北半球的夏季使用北方海航道，能够比传统的苏伊士运河航线减少20天的航程，相当于缩短了40%的航程。北方海航道作为北极东北航道的主干航道，其可用航道分为沿岸航道、中间航道、高纬航道、极点航道4条：沿岸航道——沿俄北岸水域航行，

航道水深较浅,易受岸冰的影响,由于转向多、绕程远,因此累积航程最长;中间航线——从白令海峡驶入楚科奇海,通过弗兰格尔岛南侧的德朗海峡后进入东西伯利亚海,沿西伯利亚群岛北侧途经拉普捷夫海,穿过维利斯基海峡,继续向西南行进,沿新地岛抵达巴伦支海;高纬航线——过新西伯利亚群岛北侧后,继续向西北方向,从北地群岛北侧通过,再转向西南抵达巴伦支海,该航线面临高密度浮冰的风险,但累积航程最短;极点航线——穿过北极点的航线,受到来自北极高纬冰盖的严重阻挡,不适合商船。

从长远来看,北方海航道将成为欧亚大陆最重要的海上交通运输线之一。如今,俄罗斯逐渐放开对国际航运公司在俄境内的航运活动,此举有助于大幅增加过往北方海航道的船舶数量。气候变暖使船舶到达北极港口,且出口油气资源和矿产资源成为可能。毫无疑问,散货船的发货量将逐年增长。到21世纪中叶,北方海航道通航量可以达到每年500—1,000艘。

俄罗斯国内存在阻碍北方海航道开发的三大不利因素。一是来自铁路运输的竞争。西伯利亚铁路虽因过度使用而破败不堪,但仍然是亚欧物流的骨干通道,使用跨西伯利亚铁路比使用北方海航道更有利可图。目前,俄罗斯政府无法筹集到足够的完成跨西伯利亚铁路现代化或建设该地区第二条铁路的资金,但日本和其他亚洲国家已经表示愿意投资开发这条铁路,因为它们可以从这条交通大动脉中获得巨大的利润。二是管理制度不合理。俄罗斯政府针对北方海航道的过往船舶实施专门的过境管理制度,为它们强制性地提供一套保险制度,其中包括搜索和救援行动、并且为船舶提供破冰船服务等。例如阿尔汉格尔斯克—楚科奇—符拉迪沃斯托克是北方海航道的关键航段,亦是“冰上丝绸之路”的咽喉要道,受到来自俄方的强制性管制也最多。^[1]因此,北方海航道的复兴需要寻找合适的合作伙

[1] Bennett, M., "North by northeast: Toward an Asian-Arctic region," *Eurasian Geography and Economics*, Vol.55, No.1, 2014, 71-93.

伴。俄罗斯前驻日本和韩国大使亚历山大·帕诺夫 (Aleksandr Panov) 指出,中国通过北方海航道将产品运往欧洲,返回途中从俄罗斯运送工业原料,该计划最终会使途径北方海航道的贸易量占中国对外贸易额的 1/5。^[1]三是缺乏沿途贸易的机会。通常情况下,为了优化货运和增加航运的盈利,船队常常在航道沿线港口装卸货物,而在北极却没有类似的机会。此外,由于每年冰融时间不同,难以形成特定的海运交通时刻表,但远洋集装箱运输在很大程度上取决于精确的时间表。因此,北极航道成为全球主干航道尚需时日。

四、国内政治与俄罗斯北极战略决策

《2020年前的俄罗斯联邦北极政策》(Russian Federation in the Arctic for the Period Up to 2020 and Beyond)是研判俄罗斯国内政治影响北极战略决策的重要文本。例如,在该文件中哪些是重点信息,以及这些信息点是如何被官方阐述的,都会成为战略学家解读俄罗斯北极战略的突破口。^[2]俄罗斯国内社会对北极地区的主要关注点包括社会经济发展、军事安全、环境安全、科学和技术,但核心目标是维护北极的和平与稳定。因此,2013年12月,俄罗斯成立了北极部队,以加强俄罗斯在北极地区的国防力量,其主要职责是保卫领土、打击走私和非法移民,同时保护海洋和生物资源。^[3]

俄总统普京已经多次提到俄罗斯北极政策的优先议题等级:一是尊重北极地区的原住民和少数民族的经济、文化传统,为其建立必备的基础设

[1] 张侠、屠景芳等:《从破冰船强制领航到许可证制度——俄罗斯北方海航道法律新变化分析》,载《极地研究》2014年第2期,第268-275页。

[2] Borgerson S.G., "Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming," *Foreign Affairs*, No.3, 2008, pp. 63-77.

[3] Flake, L. E., "Russia's security intentions in a melting Arctic," *Military and Strategic Affairs*, Vol.6, No.1, 2014, 99-116.

施,以提供较好的生活条件;二是为国内外对北极地区的投资奠定物质基础,打造新的经济增长点;三是确保对北极科考和自然保护区基础设施的实质性投资。其中,开发北极能源、重建北方海航道沿线的交通基础设施是俄振兴北方工矿业城市的必然举措。具体的项目包括支持北极地区的商业活动、交通运输、发展能源基础设施,这需要进行多元化的资金筹措,以及对操作人员进行专业训练。^[1]

俄罗斯在其他的战略文件中也提到北极地区,包括“2020年前的俄罗斯联邦国家安全”(The national security of the Russian Federation until 2020)。俄罗斯外交政策的重点将长期聚焦在“控制中东、巴伦支海及北极地区、里海和中亚的能源”。俄罗斯国内政治一再阐明这样一个事实:俄罗斯不会放弃用武力解决对外能源争端的方式,但应优先在国际法的框架下维护俄罗斯的国家利益,即俄罗斯仍然坚持理性和务实的北极外交政策,不采取主动与西方对抗的政策,更极力避免卷入一场昂贵的北极军备竞赛。^[2]

从目前来看,俄罗斯政府对北极经济开发问题,采取了谨慎开放的态度,但都采取以民营企业为主的国外合作模式,这样不仅能够避免来自西方国家关于政府保护、贸易不公等指责,而且能为俄罗斯政府留下一定的政治缓冲空间。可以说,俄罗斯参建“冰上丝绸之路”采取的“政规商随”的策略,这也是中俄双方达成的合作默契,使得两国的合作模式更加灵活有效。

五、科学技术与俄罗斯的北极战略决策

北极地区的气候挑战包括:巨大的、快速移动的、能够摧毁深海钻井

[1] Baev, Pavel K., “Russia's Arctic Ambitions and Anxieties,” *Current History*, 2013, pp. 265 - 270.

[2] 何铁华:《<极地规则>与北极俄罗斯沿岸水域的制度安排》,载《中国海事》2014年第9期,第13-16页。

平台的冰块 ;不可预测的海上风暴 ,这足以摧毁过往船舶 ;零下 50 的低温 ;长达半年的极夜。北极航道能否顺利通航、北极资源能否顺利开发 ,都取决于是否拥有适应北极极端气候条件的科技和设备。但问题在于 ,俄罗斯能否有能力购买昂贵的极地作业科技与装备。尽管科技在进步 ,但是技术成熟并付诸生产实践仍需要花费相当长的时间。这就需要考虑如下问题 :俄罗斯对外资进入北极地区的容忍度有多高 ,俄罗斯自主研发极地科技装备的周期有多长 ?

尽管俄罗斯拥有世界上最强大的破冰船舰队 ,但仍然缺少对造船厂、港口等基础设施和破冰科技的投资。前苏联时代留下的破冰船已经步入报废期 ,俄罗斯近百艘的破冰船中只有 10% 能够进行全年航行。而且 ,在北方海航道使用破冰船的费用比普通舰队高出很多 ,比在无冰水域航行时需要更多的燃料。

发展耐寒装备以及水下勘探技术 ,都有助于减少北极能源开发的成本。尽管俄罗斯加速北极油气能源开发的意愿不断加强 ,但是整个开发过程非常困难。在北极建设转运码头、修船厂、输油管、储气罐、液化天然气工厂等基础设施的成本都很高。随着北极地区经济的发展 ,需要追加更多的技术改造资金。因此 ,这是俄罗斯参建“冰上丝绸之路”所面临的挑战。

近些年来 ,北极科技已经有了实质性的进步。例如定向钻井的发展、水下机器人、对接设施、更精准的天气预报 ,使得在极端气候条件下开采油气更具可行性。为了开发北极深水天然气资源 ,俄罗斯极其渴望引进国际技术和投资 ,这迫使俄罗斯向外国公司寻求帮助。^[1] 通常而言 ,天然气比石油更容易开采 ,并且其环境风险度也较低。但是 ,将天然气进行液化处理需要精湛的科技 ,天然气从开采—液化—灌装—运输—存储等全过程 ,都需要严格的高科技及装备的支撑。与此同时 ,当距离消费市场较远时 ,

[1] Numminen, Lotta, “ Breaking the Ice: Can Environmental and Scientific Cooperation Be the Way Forward in the Arctic? ” *Political Geography*, Vol. 29, No. 2, 2010, pp. 85 - 87.

用大型液化天然气船可能比天然气管道运输更便宜。因此，北极天然气开发和北方海航运发展是相辅相成、相得益彰的关系。

在北极能源开采与北方海航道开发领域，俄罗斯科技水平较低且与其他国家的合作也较少，这造成北极东北航线的航运活动较少。俄罗斯有可能做出一些让步，例如与其他国家进行合作，邀请国际能源巨头参与北极开发，并赋予其某些特权。俄罗斯的这种策略选择具有合理性——既能获取稳定的税收，又能引进先进的技术。由于资源开发和北方海航道能够产生明显的叠加效应，北极航运领域的发展也可推进北极资源、北极旅游的发展。

事实上，俄罗斯寻求国际合作来获得外国技术的例子有很多。例如在什托克曼发展计划中，挪威国家石油公司经过激烈的国际竞争后成为俄罗斯天然气工业股份公司（Gazprom）的合作伙伴。^[1]2008年，国际金融危机和北极气候持续变暖软化了俄罗斯政府排斥外资进入北极的态度。俄罗斯第二大天然气生产商诺瓦泰克公司（Novatek）就与中国石油和法国道达尔公司（Total）共同建成了亚马尔天然气工程。^[2]然而，以往的经验表明：俄罗斯的国际投资环境具有不可预测性，“国有能源企业优先”仍然是俄罗斯北极能源与技术转移的重要原则。俄罗斯希望保护自己的战略资源、严格控制北极航道的管辖权，但同时又表达了对国外投资和技术的需求，这几乎是个无解的难题。^[3]从这来看，“冰上丝绸之路”的能源合作可持续性较弱。

[1] Lars Petter Lunden, Daniel Fjaertoft, Indra Overland and Alesia Prachakova, “Gazprom vs. other Russian Gas Producers: The Evolution of the Russian Gas Sector,” *Energy Policy*, Vol.61, 2013, pp. 663 - 670.

[2] 中国石油新闻中心：《亚马尔液化天然气项目启示录》，<http://news.cnpc.com.cn/system/2017/11/29/001670324.shtml>。

[3] Bruusgaard, Kristin Ven, “Crimea and Russia's Strategic Overhaul,” *Parameters*, Vol. 44, No. 3, 2014, pp. 81 - 90.

六、俄罗斯参建“冰上丝绸之路”的愿景展望

俄罗斯北极战略依赖于所有动因之间的相互影响。如上所述，由于获得自然资源更为容易，与气候变化有关的驱动力或许会依赖于经济收入，因此这会促进俄罗斯北极航道商业化的发展。同时，全球变暖也许会阻碍北极地区的经济活动，因为一些活动可能会被证明危害了北极脆弱的生态系统，从而引发俄罗斯北极政策的改变。从影响俄罗斯北极战略的4种动因看，北极航运和国内政治是影响俄政府参建“冰上丝绸之路”的核心动因，而气候变化和科学技术则难以对俄罗斯的北极战略转型产生决定性作用。

一是在未来的10—20年间，气候变暖将会为北极地区带来极大的商机，“冰上丝绸之路”的经济愿景将成为现实。但中俄开发北极能源面临来自国际气候协议的约束，因此“冰上丝绸之路”的基础仍然是北极航运开发与沿岸基础设施建设，而其能源合作的重点领域是天然气开发。

二是俄罗斯政府将会继续鼓励发展本国的极地开发科技，采取“以项目换科技”的方式与国外企业进行商业合作，可以为中国能源企业与极地基建企业带来了可持续合作的机遇。

三是俄罗斯的现代化战略终将改变北极地区的资源出口型经济发展模式。从长远来看，俄罗斯必将摆脱对原料出口经济模式的依赖，以积累足够的经济实力来推动现代化进程。因此，中俄共建“冰上丝绸之路”应从资源开发向民生基础设施和社区建设等新兴合作领域拓展。

四是俄罗斯参建“冰上丝绸之路”的真实目标是积累重建北方海航道沿线基础设施的资本，而非大力开发北极资源，这有利于中国发挥在资金、技术、基建等领域的优势。

综上所述，俄罗斯参建“冰上丝绸之路”的可持续性取决于其是否在较长时期内愿意通过北极航道将北极资源运输到国际市场上，同时容许中

国企业继续扩展在北方海航道沿线地区的经济活动。如若不能，则“冰上丝绸之路”的愿景预期就会大打折扣。对于俄罗斯的决策者来说，在构建北极航道管理战略的过程中，国际能源市场是一个决定性因素。如果无法获得预期的高收益，北极地区将无法得到巨额外来投资。毕竟外国投资对于原材料开采和商业运输极其重要，先期投资的很大一部分将会被用来资助俄罗斯的极地科技研发。^[1]如果俄罗斯准备进行技术创新，它就必须发展本国技术或是与别国合作来获得科技突破。因此，与别国进行合作或竞争都将是决定性的驱动力。俄罗斯很有可能采取韬光养晦的政策，采取多种方式来获取国外先进技术。但是，俄罗斯参建“冰上丝绸之路”的国内基础，依赖于从平民到精英对俄罗斯北极地区重要性的认同一致。关于什么是对俄罗斯最好的策略选择尚不存在固定不变的评判标准，这都依赖于当代俄罗斯人的国家观念。

【收稿日期：2018-08-20】

[1] 郭培清、管清蕾：《探析俄罗斯对北方海航道的控制问题》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》2010年第2期，第6-10页。

特朗普基建计划的现实与前景

胡少聪

【内容提要】2016年底，特朗普以“使美国重新伟大”、“美国优先”的口号入主白宫，重振美国经济是其主要施政目标。为把经济拉回增长轨道，特朗普制定了大胆的经济发展计划，要通过推动税务改革、精简法规、重谈贸易协定和重建美国基础设施四大经济政策，并辅以“美国优先能源计划”，以达到下一个十年创造2,500万工作岗位，经济年均增长率4%的目标。特朗普认为，美国基础设施多年失修，破乱不堪，因此提出了野心勃勃的基础设施建设计划，计划出资1.5万亿美元，重振美国基础设施。然而，限于经费、立法以及地方利益集团的局限，特朗普的基建计划进展缓慢，难见实效。

【关键词】美国 基础设施 特朗普政府 基建计划

【作者简介】胡少聪，中国国际问题研究院美国研究所副研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2018) 06-0120-10

地产商出身的特朗普总统对基础设施建设有着天然的兴趣。在竞选期间他反复强调，美国仍在享受上个世纪七八十年代的基础建设成果，这与“美国第一”、“美国优先”的思想背道而驰。因此，美国必须要集中预算开支，对破败不堪的基础设施进行全面的重建和大修。

一、特朗普基建计划的提出和主要内容

长期以来，美国基础设施总体状况欠佳，美国土木工程协会对 2017 年状况为 D+ 评级，即中等以下，状况差，有风险。^[1] 美国公路路面每 5 英里中有 1 英里状况差；目前约 24 万条自来水总管道破裂，每年浪费 2 万亿加仑的饮用水；超过 5 万座桥梁被定为有“结构性缺陷”；大部分内陆航道系统的水闸和水坝接近或超过 50 年使用寿命；农村人口的 40% 缺乏足够宽带接入。^[2] 基础设施建设是多年来美民众关心的主要议题。奥巴马总统在 2008 年和 2013 年曾分别提出 8,400 亿美元和 500 亿美元的基建倡议和议案，但都未能落实与执行。2015 年 12 月，美国会参众两院通过《修复美国地面交通法案》，为 2016—2020 年的地面交通基础设施提供 3,050 亿美元的融资。但因该法案融资规模小，且仅限于地面交通，也未能给美国基础设施带来显著变化。

2016 年年底，特朗普以“使美国重新伟大”、“美国优先”的口号入主白宫，重振美国经济是其主要施政目标。重建美国基础设施则是其主要经济政策选项：一方面可带动美经济增长，创造就业机会，兑现竞选承诺，巩固选民；另一方面因该议题既是共和党党内共识，也是共和民主两党共识，推动该议题有利于团结党内，理顺两党关系。因此，早在 2016 年 10 月，重建美国基础设施即列入特朗普竞选政策框架。特朗普上台后，明确提出 10 年创

[1] 《美国土木工程协会 2017 年基础设施报告》，<https://www.infrastructurereportcard.org>。

[2] 《建设一个更强大的美国：解决美国基础设施需求》，<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/building-stronger-america-addressing-americas-infrastructure-needs>。

造 2,500 万个就业岗位，经济年均增长 4% 的目标，^[1] 并把重建美国基础设施与税务改革、精简法规、重谈贸易协定并列为四大经济政策之一。

2017 年 6 月，特朗普高调举行基础设施建设周，宣布由交通部长赵小兰、商务部长罗斯、白宫国家经济委员会主任科恩、管理及预算办公室主任马尔瓦尼等组成基建领导团队，并公布基建计划。该计划主要内容是：第一，10 年内联邦政府向基础设施投资企业提供 2,000 亿美元税收减免或其他激励措施，带动私营部门投入 1 万亿美元的配套资金，通过公私合作方式进行基建；第二，精简法规，合并办事部门和程序，把基础设施项目平均审批时间从 10 年缩短至 2 年；第三，投资乡村基础设施，2,000 亿美元的联邦资金中将拨 250 亿美元专门用于乡村基建；第四，提高联邦基础设施投资效率，区分地区性、全国性、长期性和变革性项目，投资 1,000 亿美元用于各地优先项目；第五，培训技术工人，两年内培训 100 万学徒工人。在上述计划的基础上，2018 年 2 月 12 日，白宫发布《重建美国基础设施立法大纲》，进一步细化基建计划，为立法提供框架。该大纲把从地方政府和私营部门吸引的配套资金提高至 1.5 万亿美元，投资于乡村建设的联邦资金提高到 500 亿美元，明确用于变革性项目的资金为 200 亿美元。大纲还赋予州和地方更多的基建决定权，80% 的乡村基建资金将直接划拨到州，由州和乡村政府根据当地基建项目的具体情况决定投入。

二、特朗普基建计划的先行措施

作为先行措施，针对基础设施项目审批耗时长、低效混乱的问题，特朗普于 2017 年 8 月 15 日颁布《关于基础设施环境评估和审批程序纪律和职责总统行政令》，指示大幅缩短环境评估和项目审批时间，建立进度跟踪系统，设立“一个机构，一个决定”机制。

[1] 《带回工作和增长》，<https://www.whitehouse.gov/bringing-back-jobs-and-growth>。

行政令一是要求各部门明确责任，各负其责：要求环境质量委员会制定改进联邦政府环境评估的行动计划，授权该机构负责协调相关争议；要求白宫管理和预算委员会在 180 天内确定基础设施审批现代化为政府工作的“跨部门优先目标”，规定从准备环境影响陈述书的公布之日算起，在不超过 2 年的时间内完成环境评估和项目审批；要求相关部门为此做相应工作调整，纳入部门和工作人员工作计划，各部门领导要检查相关执行情况。二是建立进度跟踪系统。管理和预算办公室将颁布指导条例，建立“跨部门优先目标”执行责任制度，追踪基础设施项目审批进展情况，包括项目是否用“一个部门，一个决定”机制处理，是否制定审批时间表，各部门是否赶上时间表要求的进度，环境评估和项目审批费用等。该制度为各部门的工作表现打分，如达不到进度要求，则根据相关规定责罚。三是设立“一个部门，一个决定”机制。每一个主要基础设施项目将由一个联邦主办部门办理，该部门负责评估和审批手续的导航，并确认相关联邦部门的联系点。所有协办部门需确定各自联系点，并及时回应主办部门的相关要求。设立环境评估统一的“评定记录”，以登记不同部门根据《国家环境政策法》的评估结果。规定该记录完成后 90 天内，要完成所有的联邦审批。2018 年 4 月 9 日，美国交通部、能源部、环境保护署等 12 个政府部门签署了根据上述总统行政令形成的“一个联邦决定谅解备忘录”。

特朗普推动空中交通管制改革，于 2017 年 6 月 5 日宣布《空中交通管制系统企业化倡议》，建议从联邦航空管理局剥离空中交通管制职能，新成立一个自主融资、非盈利的空中交通管制实体。该实体可从服务使用者中收取费用，并利用市场资本进行空中管制设备和技术的更新改造，以改变美国空中交通管理的落后状况。一年多来，特朗普还就基础设施建设采取了一些其他措施，批准 Keystone XL 和 Dakota Access 输油管道项目，加快 New Burgos 管道项目的审批，并签署行政令，规定未来管道工程建设需使用美国工人和国产钢铁。

三、特朗普基建计划面临的重重阻力

特朗普虽在 2017 年大张旗鼓地推动基础设施建设计划，但相较其他施政议程，该计划进展不大，阻力重重。其主要原因有以下方面。

（一）基建计划立法一推再推，因党争被暂时搁置

特朗普政府虽在 2017 年推出基础设施重建计划，但共和党内对立法有先后次序的考虑，优先推动的是废除奥巴马医保案、2018 年预算案、减税法案等，基建立法则被后置。2018 年 2 月，特朗普政府推出《重建美国基础设施立法大纲》，为起草相关立法提供框架。在推出该大纲时，特朗普就明确表示，相关的立法工作将推至中期选举以后。因为 2017 年共和党赢得了税改法案，所以 2018 年民主党绝不会让基建立法在中期选举前通过，让共和党一赢再赢。

共和民主两党虽对加强基建有共识，但对如何实施分歧较大。民主党主张应由联邦政府出资 1 万亿美元，而不应主要靠私营部门和地方政府提供基建资金，要通过减少免税措施等方式来筹集资金；主张建立基础设施银行；反对放松环境监管、降低工资保护、削弱工会作用的举措；反对特朗普以削减福利开支来增加联邦基建拨款，处处与共和党针锋相对。特朗普则认为没有必要建立一个官僚机构来提供基建贷款，现有的融资渠道，尤其是私营融资机构已经足够。而共和党内也并非一致支持特朗普的基建计划。共和党很多成员持保守的财政观点，认为增加支出、投资基建的前提是遵守财政纪律，而且基建投资的主体应为地方政府，反对加强联邦政府在重建基础设施中的作用。

（二）基建预算被税改费用和军费挤压

2017 年底，特朗普政府通过了《减税及就业法案》。该案承诺 10 年减税约 5.8 万亿美元，靠取消特殊税收减免和调整其他政策筹集其中的 4.3 万亿美元，剩下 1.5 万亿美元的缺口要靠经济增长、税基扩大增加税收来弥补。

如经济增长带来的新增税收不足以弥补支出，税改将增加财政赤字和政府债务。税改案通过后，很多共和党议员，包括议长瑞安在内，都反对再增加用于基础设施的联邦开支。减税法案还规定了州、市、县的联邦税收扣减上限，这将削弱将来选民对地方增税的支持，地方对基建的投入难以增加。

另一方面，为应对所谓“大国竞争”，特朗普政府与国会一致同意增加国防预算，2019财年五角大楼和相关军事部门将获7,160亿美元预算，今后10年将共获约6万亿美元。这是基建计划10年投入2,000亿美元预算的30倍。美联邦预算分两大部分：一是按法律规定的强制性支出，包括医疗、社保和国债利息；另一部分是非强制性的、可由国会和政府决定的支出，包括政府部门的预算等。国防预算和基建开支均属非强制性开支，前者历来占非强制性支出的大头。^[1]国防军工部门在美国的很多州是主要产业部门和经济引擎，吸收就业最多。而宾夕法尼亚、密执根等州还是帮助特朗普赢得2016年大选的重要票仓。虽然特朗普曾在2017年底华盛顿州杜邦发生火车脱轨事件后，发推特进行抱怨：“（美国）花了7万亿在中东，同时我们的道路桥梁、隧道和铁轨破败！（结束这种状况）不会太久！”但面对美共和党政府和国会关于增加军费的“共识”以及美军工复合体强大的游说力量，他最终选择支持增加军费。

美国基础设施建设的最大问题是各级政府缺乏基建和维护资金，总体投入长期不足。据美国国会数据，数十年来美联邦和地方基建投资占国内生产总值的比重均在2.4%左右^[2]，如计入通胀因素，则近年来呈下降趋势，2014年比2003年下降9%。从2002—2014年，美国每年基础设施的联邦预算从350亿美元降至不足250亿美元，而2019年财年降至210亿美元。^[3]这些预算连维护现有基础设施都不够。美国2019财年的赤字达9,730亿美

[1] 2018年，美联邦非强制性支出12,740亿美元，其中军费7,010亿美元，占55%。

[2] 《基础设施和投资支出》，<https://www.cbo.gov>。

[3] 《特朗普2019年预算建议有什么？资助边界墙、基础设施和反滥用类鸦片》，载《今日美国报》2018年2月12日。

元，2020 财年将达万亿美元。为保证不增加联邦财政赤字，保证联邦非强制支出不超出限额，特朗普努力使其基建计划做到“ 税收中性”，自我平衡。在增加 2,000 亿美元基建开支的同时，砍掉现有联邦基建资金几乎等量的开支。根据宾夕法尼亚大学研究人员以 2018 财年为基准测算，美国会 10 年减少基础设施方面的预算 1,850 亿—2,550 亿美元，同时增加 2,000 亿美元，实际变动在正 150 亿美元和负 550 亿美元之间。因此，特朗普重建计划提出的 10 年 2,000 亿美元基建投入，并非纯增量，实际上仅是原有数字变化来源和使用方式，真正的增量很少，甚至比原基建投入减少。即使这 2,000 亿美元为纯增量，对美基建资金的庞大需求来说也是杯水车薪。美国土木工程协会 2017 年报告估计，2016—2025 年，如美国基础设施要恢复到较好状态，达到 B 评级，约需 4.59 万亿美元，其中可能投入 2.5 万亿美元，尚有 2 万亿美元的缺口。^[1]

（三）基建计划融资方式争议大，难以调动私营部门投入

联邦政府筹集基建投资的传统方式是增税。一些议员和机构，如美国商会曾提出通过提高汽油税，10 年增收 3,940 亿美元来支持基础设施建设。但特朗普沿袭共和党一贯的减税政策思路，否定增税方式，主张以给予基础设施投资企业税收减免的方式筹集资金，以政府和私营部门合作的方式（PPP 融资方式）进行基础设施建设。虽然该方式正式列入特朗普基建计划及立法大纲，但美国内对该方式是否能担此大任普遍存在质疑。

目前，美国采取公私合作建设基础设施模式的项目不多，约占基础设施建设项目的 1%。国会预算办公室 2014 年 3 月《公路项目公私合作听证报告》指出，1989—2013 年，全美超过 5,000 万美元的各种形式的公私合作道路建设项目共有 98 个，总投入 610 亿美元，约占同期 4 万亿道路投资的 1.5%。这类项目的实施效果并不理想，在已完成的有私人投资的 10 个高

[1] 《美国土木工程协会 2017 年基础设施报告》，<https://www.infrastructurereportcard.org>。

速公路项目中，有3个项目已宣布破产，1个项目要求政府并购私营份额。公私合作模式仅适用于大型的、能产生收益的、私营部门愿意合作的项目，仅在人口较多、税基较强的地区可行，农村地区和铁锈地带城镇很难吸引私营企业的投入。而且公私合作模式的融资结构有较强的技术性，要对各投资主体的权利和义务、风险和收益进行合理安排，相对征收税费、发行债券的方式复杂。从基建项目实施经验看，采用公私合作方式与主要靠地方政府单独投入方式的基建费用相差不大，如有差别，主要由鼓励措施和合同条件产生。公私合作的模式还要求地方政府愿意对预算和立法自我设限，有多项选择的地方政府，未必愿意采用该方式。基建项目在地方关注度高，很多项目争议较大，公私合作方式易受地方选举和地方利益集团的影响。因此，该模式在地方并不流行，很多州甚至没有相关立法。

美国内对2,000亿美元联邦资金能否吸引1—1.5万亿配套资金也存在疑问。《重建美国基础设施立法大纲》建议联邦拨款1,000亿美元用于税收减免和其他奖励措施，按1:4配套，以吸引4,000亿配套资金。用于乡村基建的500亿和用于变革性项目的200亿配套比例低于1:4，而且部分乡村基建项目，如乡村宽带建设可100%使用联邦资金，因此，专家估计这700亿美元能吸引到的配套资金仅有1,000亿美元。余下300亿美元用于扩展联邦现有的基础设施贷款计划、联邦资本循环基金等，白宫官员建议以1:40的杠杆吸引私营部门资金，这其中的风险和可行性引起美国内的质疑。

（四）联邦政府在基建中出资少，监管多；基建主体地方政府约束大，没动力

美基建和维护经费约1/5由联邦财政支付，约4/5由地方财政支付，各州负责内部基础设施经费，联邦负责州际设施的经费。联邦投入对不同基础设施占比各异，一般高速公路联邦占比28%，而水设施占比仅4%。^[1]联

[1]《关于基础设施融资你需要知道什么》，<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/need-know-infrastructure-funding>。

邦虽然仅支付小部分基础设施费用，但倾向于用联邦监管和标准覆盖全部基建项目，拨款时有很多附带要求和规定，增加了地方基建的难度。目前，美国大部分中小基建项目的主要融资方式是地方政府发债。然而，地方财政普遍紧张，因社会保障开支的增加，地方也在减少对基建的投入，不愿增发基础设施债。地方政府一直指望联邦财政投入更多资金，特朗普基建计划出台后，很多地方官员表示十分失望，认为该计划的实质是联邦大笔资助的承诺变成了要靠地方自筹资金的沉重负担，他们称地方确实拿不出这么多配套资金，如果地方有钱，早就自己开工建设，不用等特朗普的计划。美国预算与优先政策中心报告称，地方政府投入基建的开支占其生产总值的比重从1960年代的3%降至2015年的2%，同时联邦总的拨款也在减少，地方基建资金的缺口越来越大。随着州际公路系统建设接近完成，一部分联邦道路建设资金可转投地方基建，一些地方为等这部分联邦拨款，拖延上马地方基建项目。一些地方政府申请到新的基建资金后，先偿还债券利息，而不是用于开工新项目。还有一些州因缺钱，已经开始提高汽油税。

（五）审批繁琐和拖延仍是一大障碍

虽然特朗普总统颁布了加快环境评估和审批程序的总统令，联邦机构签署了“一个联邦决定备忘录”，但解决程序繁琐和拖延的问题仍有很多方面需要改革。如联邦和地方在基建中地位和作用的调整，大量基础设施相关法规重叠、矛盾、互不协调，监管机构重叠或缺位，基建相关诉讼处理效率低、耗时长等。加快审批还需要为一些审批机构增加经费或人员，投入更多技术手段和增加相关专业人员，仅规定审批期限、不增加处理能力的最后结果还是不得不延长审批时间。

四、特朗普基建计划的前景

根据美国经济顾问委员会估计，10年1.5万亿美元投资的基建计划将给美国国内生产总值带来年均0.1—0.2个百分点的增长，共新增29—41万的

就业岗位。^[1] 重建美国基础设施是特朗普的竞选承诺和主要施政议程，虽有重重阻力，其政府仍将继续推动。

2018年11月6日，美国举行中期选举，共和党失去众院多数席位。根据美国宪法，美参众两院共享国会职权，但负责事项略有不同，众院侧重内政，掌握征税和拨款的权力，而参院的关键权力是“人事同意权”。如去年特朗普的减税法案，即由众院发起，参院仅能提出建议或修正，因此众院未来两年将在内政议题上对特朗普形成较大牵制。特朗普政府需要在联邦资金投入数量、筹集方式和使用方式等方面与民主党议员建立更多共识，进行更艰苦的讨价还价。

基建计划的进展还与美国经济增长的状况相关。随着特朗普经济政策的推进，美国经济增长强劲，2018年第三季度GDP增长达3.5%；失业率创新低，2018年10月为3.7%，是1969年12月以来的最低数字；工资年化增长率超过3%，也是大萧条以来的新高。而这主要是税务改革、美元回流，精简法规，释放经济活力带来的效果。只要还能保持3%左右的增长率，经济增长带来的新增税收将能略微缓解联邦和地方财政的紧张状况，为2019年基建计划的推进创造稍宽松的环境，美基建投资可能迎来较明显的增长。

基建计划将通过债券、公私合作、公共基金等多渠道的组合筹措基建资金，特朗普政府仍将强调公私合作和私营部门的投资，并可能在这方面推出新的鼓励政策。另外，如基建项目大规模上马，美还将面临基建行业劳动力供给不足的问题，当前美失业率低于4%，已处于充分就业的状态，基建行业的收入相对于服务业和制造业没有优势，很难吸引劳动力流入，劳动力短缺也将制约基建项目的执行和完成。

【收稿日期：2018-10-20】

[1] 《白宫经济顾问委员会报告：扩大基建投资的经济利益和影响》，<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-plan-expand-infrastructure-investment-will-build-stronger-american-economy>。

ABSTRACTS

- 01 The New Trend of American Populism and Its Impacts**, by Shen Yamei, Associate Research Fellow and Deputy Director of Department for American Studies, CIIS. Currently, populism is developing with a strong momentum in the United States, with it from both right and left simultaneously exerting its influence and entering the American mainstream politics, which has brought impacts on many American internal and external policy traditions. The endeavor initiated by populism to redistribute political power is not yet completed in the United States. Populism has its own inherent roots to arise in the U.S., which include the intensified economic inequality, the demographic change challenging the traditional White supremacy, the deepening division between the Whites from the low and middle classes and the elites, and the backlash of the social vulnerable groups against the policies pursued by the Obama administration. Although it is not naturally taking an anti-China stance, populism echoes the rising of a new round of “China Threat” clamor, which has sounded the alarm for China. Populism has the same economic and cultural roots as well as thinking logic as the “anti-China” public opinions in the United States which are both exploited by elite politics, we have to remain on alert and prevent them from coming together.
- 16 The US Mid-Term Election in 2018 and Its Political and Social Impacts**, by Dr. Zhang Wenzong, Associate Research Fellow and Director from the Division for American Political Studies of the Institute for American Studies, CICIR. The US mid-term election is a “mid-term exam” for the Trump administration. In the context of accelerated political polarization and social division in the U.S., the contest between

the two major parties has tended to be more fierce, and the intensity of “political violence” during the election, the huge election expenses and the high level of voter mobilization have never been seen over the past decades. After the election, the Republicans have remained in control of the Senate, while the Democrats have regained control of the House of Representatives, thus bringing new changes to the US political ecology. The election results indicate that the “identity politics” championed by the Democrats has achieved some success, while the “Trumpization” within the Republicans is continuing, with the liberal and conservative forces in the U.S. locked in an intensified seesaw battle. In consideration of the 2020 national election, the Democratic Party in control of the House of Representatives of the new US Congress will increase its checks and balances on Trump, and try its best to block Trump’s and Republican agendas, with the fierce political contest in the future being likely to further divide the American society.

- 30 The Japan-India Strategic Cooperation: Characteristics, Motivation and China’s Response**, by Dr. Sun Wenzhu, Assistant Research Fellow of the Department for Asia-Pacific Studies, CIIS. In recent years, Japan’s cooperation with India has gradually been raised to a strategic height, with political cooperation taking the lead as well as economic and security cooperation doing well, which have expanded beyond their borders. The Japan-India strategic cooperation is conducive to raising their respective international political status, gaining economic benefits, and reducing their security concerns, and also conforms to the needs of the heads of state of both countries to consolidate their respective political status at home by achieving diplomatic success. At the same time, their strategic cooperation suffers setbacks for blurring objectives and different emphases. The Japan-India strategic cooperation may add more security and political pressure on China, and impede the implementation of projects under the “Belt and Road” initiative, while it may also provide some positive opportunities for China. As a result, to

properly respond to the Japan-India strategic cooperation, China needs to find the convergence of interests with both Japan and India, and lead their strategic cooperation toward an open one.

- 45 India's Policy towards China and the American Factor after the Dong Lang Crisis**, by Dr. Xie Chao, Assistant Research Fellow from the Institute for International and Regional Studies, Tsinghua University. Since 2018, the Indian government has adopted multiple measures to actively relax its tense relations with China. The motivation of such a change has derived from the dual character and its interaction in the Indian-China and Indian-US relationships. Currently, India's policy toward China is characterized by the co-existence of competition and cooperation: India distrusts China in politics and security, while it admired China's economic achievements, and recognizes that cooperation with China is conducive to India's economic development. India's policy toward the U.S. is characterized by the co-existence of suspicion and cooperation: the U.S. is drawing India to its side politically and in security, while India is always blaming for not receiving enough strategic returns. Therefore, India, to some extent, distrusts both China and the United States. Fighting without breaking in India's relations with China is the basis for India to be able to adjust its China policy. Since the beginning this year, Trump has step up his trade protectionist practice on a global scale, which has impacted the India-US relationship and led to the rising of India's strategic suspicion over the United States. This constitutes the external dynamics that has driven India to adjust its policy toward China.
- 61 On the President Election of Japan's Liberal Democratic Party and the Political Trend in the "Post-Abe Era"**, by Xu Wansheng, Professor and Doctoral Supervisor from PLA Information Engineering University. On September 20 of 2018, the ruling LDP began its president election, which unfolded amid an atmosphere in which Abe, the only political

strongman, dominates the political scene in Japan through his long-term administration. During the election, the incumbent president Abe was pitted against the former LDP Secretary-General Shigeru Ishiba, who were locked in a fierce debate over such policy issues as the roadmap for constitutional revision, how to evaluate the “Abenomics”, and the way to run the government. With the popular support from the party barons and grassroots members, coupled with favorable comments from the public opinion, Abe once again won a landslide victory in the president election of the party, thus making Japan’s politics enter the “post-Abe era”. How the Abe administration will lead the nation further into the future, the line of constitutional revision advanced by Abe, and Abe’s successor are issues that call for our close attention.

- 75 The New Strategic Trend of France in the Indo-Pacific Region and Its Impacts**, by Liu Yanfeng, Doctoral Student from the Institute of International Relations and the Collaborative Innovation Center of South China Sea Studies, Nanjing University and Feng Liang, Director of the Center for Maritime Security Studies of Naval Command College, and Deputy Director of the Collaborative Innovation Center of South China Sea Studies, Nanjing University. The Indo-Pacific region is becoming the next geostrategic center of the world. As the importance of the region is rising, the current French government has made adjustment to its strategies. Different from its predecessors, the Makron government has attached more importance to adjustment to and balance in its economic and trade cooperation with the region, with its foreign policy emphasis on multi-dimensional multilateralism turned toward selectiveness and differences in levels and importance, thus adding more ideology and military colors to its external strategies. Although the new government has remained consistent with the previous governments and progressive in change, it has laid greater store by adjustment and balance. The strategic adjustment of France is the result of comprehensive interaction of various factors, such as the change of power structure, the intention

to reshape its major power status, and maintenance of the liberal international order. Though the development of strategic adjustment of France calls for further observation, it has indeed added more uncertainties to the international strategic environment, the security situation in the Indo-Pacific region and the bilateral relations between China and France. Therefore, China should remain alert and pay close attention to it.

91 Challenges Posed by Extremism to the Middle East Security in the Post-ISIS Era, by Dr Zhou Yimin, Lecturer from the School of Marxism, Xi'an Technological University. Heavy losses of the ISIS on the battlefield have heralded the ending of an era. However, the fall of Mosul does not mean a complete end to Islamic extremism on the world stage. Whether the remnants of the ISIS or the established extremist groups like al-Qaeda, or the potential extremists currently unknown to the outside world, they are all waiting for opportunities to rise. Their existence will pose serious challenges to social order, national security and ideological stability of the Middle East, and relations among major powers. Any carelessness would ignite new unrests and conflicts, giving rise to the spread of extremism to other regions. Therefore, the international community should remain in close cooperation to fight against extremist forces in the Middle East, while helping the Middle East countries complete their domestic reconstruction and transformation so as to build a world where different civilizations co-exist in harmony.

107 Motivation and Prospect: Russia's Strategy to Participate in the Construction of the "Silk Road on Ice", by Xiao Yang, Associate Professor from the Institute of International Relations, and Director of the Center for Arctic Studies, Beijing International Studies University; and Guest Researcher of CPDS. This paper is intended to elaborate on what factors that affect Russia's strategic decision to participate in the construction of the "Silk Road on Ice", and the process in which Russia

reconstructs its Arctic strategy, as well as the priorities and results the inherent driving force of the strategy may produce. As the construction of the “Silk Road on Ice” is based on the bilateral economic and trade relations, this paper focuses on two core points, namely shipping and oil & gas exploitation in the Arctic, which constitute the core factors of Russia’s economic development in the Arctic. The vision management of Russia’s participation in the construction of the “Silk Road on Ice” not only depends on economic sustainability in its Arctic region, but also subjects to the geostrategic environment of the Eurasia. On the whole, Russia’s stable and sustainable Arctic strategy is a key prerequisite that would ensure smooth development of the “Silk Road on Ice”. This paper also dwells on the decision logic of Russia’s Arctic strategy so as to decide on the extent of its fitting to the “Silk Road on Ice” initiative and paths for their synergy.

120 The Reality and Prospect of Trump’s Infrastructure Construction Program, by Hu Shaocong, Assistant Research Fellow from Department for American Studies, CIIS. Trump believes the US infrastructure has been in bad repair and decay, which is not in line with US major power status. Thus, he emphasized the US infrastructure should be rebuilt. After getting into office, President Trump proposed an ambitious infrastructure construction program, and committed to invest US\$ 1.5 trillion in the program so as to revitalize the US infrastructure. This program covers airports, roads, and major buildings. However, limited by funds, legislation and local interest groups, this program has made a slow progress over the past two years without achieving any actual results. This paper elaborates on the major contents of this infrastructure construction program, analyzes the difficulties for its implementation, and forecasts the future of the program.

The US Mid-Term Election in 2018 and Its Political and Social Impacts

By Zhang Wenzong

The US mid-term election is a “mid-term exam” for the Trump administration. In the context of accelerated political polarization and social division in the U.S., the contest between the two major parties has tended to be more fierce, and the intensity of “political violence” during the election, the huge election expenses and the high level of voter mobilization have never been seen over the past decades. After the election, the Republicans have remained in control of the Senate, while the Democrats have regained control of the House of Representatives, thus bringing new changes to the US political ecology. The election results indicate that the “identity politics” championed by the Democrats has achieved some success, while the “Trumpization” within the Republicans is continuing, with the liberal and conservative forces in the U.S. locked in an intensified seesaw battle.

I. The Characteristics of the US Mid-Term Election

The mid-term election results, particularly the results of Congress election, have a national significance. But as a matter of fact, it is determined by the results of local elections. Factors such as political atmosphere on a national scale and party identification have great influence over the elections, while the election funds raised by individual candidates, their quality and the participation of the third party are also factors that exert important influence over the election results, which have added more uncertainties to the election. The US mid-term election

this year was held amid political uproar and social agitation, with the results reflecting major changes in the US political and social ecology.

First, the tactic of “identity politics” adopted by the Democrats has achieved some success. Women, ethnic minorities and the homosexual groups are usually in favor of the Democratic Party politically, who constitute the basic voter base for the Democrats. Manifesting the gender and ethnic background of the candidates as well as making importance to the issues concerned by these groups in the election can send specific political signals and mobilize the voting enthusiasm to the greatest extent possible. In this mid-term election, the female candidates were very eye-catching for their firm stance on women’s rights, winning the name of “women’s year” for this year’s mid-term election since 1992. In the primary stage, the registration of female candidates running for governors, senators and congresswoman has set a new historical record, while the number of female candidates winning the pre-elections has also reached a record height. As the election results indicate, more than 100 females will get into the House of Representatives, setting a new record, and with the majority of them coming from the Democrats. The rising enthusiasm for political participation of women is closely related to the anti-Trump demonstrations and the “#MeToo” movement that opposes sexual harassment at workplace launched by women. Trump’s conservative policy on women’s right of abortion, his disrespect for women during his election campaign and administration, and the election defeat of Hillary Clinton as the first female candidate for presidency in American history are all factors that have raised the enthusiasm of women’s political participation. In addition, the Democratic candidates with both female and ethnic background have done well in the election, presenting a sharp tool for the Democrats to promote “gender politics” and oppose the “old white men” of the Republicans. Through “identity politics”, the Democrats have conducted a voter mobilization against Trump in this mid-term election, setting off a “blue tide”.

Second, the left-wing populism remains a major political force within the Democrats. Since the financial crisis in 2008, the call within the Democratic Party for universal medical care, free high education, narrowing the rich-poor gap, tax increase on the rich and gradually rendering citizenship to the illegal immigrants has been on the rise. They also advocated the adoption of the spirits of the New Deal to make a “progressive transformation” of the United States.

During the national election of 2016, Senator Bernard “Bernie” Sanders, who called himself a “democratic socialist” representing the left-wing within the Democrats, showed a great deal of political energy, posing a serious challenge to Hillary Clinton from the Establishment Camp of the Democratic Party. During this mid-term election, Alexandria Ocasio-Cortez, a 29-year-old “political amateur” and follower of Sanders, accidentally defeated Joseph Crowley, an incumbent congressman and Chairman of the Democratic caucus, and won the nomination of the party in the Democratic primary of the New York State 14th Congressional District. Cortez’s nomination, with funds and high-level support within the party far less than those of her rivals, has rendered a great shock to the Democratic Party. In the end, Cortez also defeated her Republican opponent to become the youngest congresswoman in American history. In addition to the support gained from the young people in the same electoral district, Cortez also won supports from the Democratic Socialists of America (DSA), the biggest socialist group in the United States. The group has grown quickly for the participation of young people discontent with Trump, with its membership, whose average age is only 33, growing from thirty-two thousand in 2017 to fifty thousand by September of 2018.

Third, the “Trumpization” of the Republican Party is continuing. If the left-wing populism is said to be the undercurrent in American politics, the right-wing populism represented by Trump remains the main political stream in the United States. Trump’s personal characters and his policies have given rise to a great controversy, which is a “reminder weapon” for both parties. The American media has commented that “although Trump is not on the ballot, he has instigated the enthusiasm of both supporters and opponents”. According to the latest poll conducted by the Associated Press before the voting, two thirds of the voters took Trump as an important factor for their choices when casting their ballots.

Promoted by the election politics, the “Trumpization” of the Republican Party has continued to ferment rather than weakening. The “Trump Movement” created by Trump’s election campaign and the enthusiasm incited by it among his supporters have hedged against the clamors made by the Democratic Party, American media and some Republicans against Trump. The splendid performance of American economy, the great impacts exerted by the electioneering campaigns on local media, and the tough stance of Trump on

the immigration issue have all effectively mobilized the basic voters of the Republican Party. So to speak, Trump has not only reshaped the leading ideas of the Republican basic voters, but also promoted the emergence of political figures within the Republican Party, who support his ideas and imitate his style. To maintain the control of the Senate, Trump had recognized 22 Senate candidates during his electioneering campaign for the Republican Party, most of whom won their elections. In Indiana, North Dakota and Missouri, where the Republican candidates defeated the incumbent Democratic senators, the “Trump Effect” was especially obvious. During this mid-term election, Trump had successfully promoted a huge number of Republican voters living in rural areas to vote, which was an important factor in turning these states “from blue to red”. From this perspective, it can be said that the “red tide” set off by the Republicans from 2010 to 2014 is not receding, with Trump remaining the primary political force that influences the Republican Party.

Fourth, some suburban residents have turned from the Republicans to the Democrats, enabling the Democratic Party to expand its influence to suburban areas. In American political geography, in additions to the traditional red states and blue states, the most conspicuous is the fact that the Democrats enjoy a high support rate in the cities, while the Republicans dominate the rural areas, with the city centers called the “blue districts”, the rural areas called the “red districts” and the suburban areas called the “purple districts”. The suburban residents are mostly wealthy and highly educated people, who are usually political swingers, swinging between the Democrats and the Republicans as affected by the election. In some congressional districts where the contest is fierce, there are about 36 million wealthy and well educated people living there, of whom at least 30 percent have university degrees with medium family income exceeding sixty thousand US dollars, and even reaching a hundred thousand US dollars in some districts. In this mid-term election, this group was more in support of the Democratic candidates. In Denver, Kansas City, Minneapolis and its surrounding areas where the red and blue forces confront, the Democrats won their victories, and in Houston, Dallas, Oklahoma City and Richmond, which used to be dominated by the Republicans, the Democrats also claimed some victories. These victories played a very important role in enabling the Democrats to get back its control over the House of Representatives, while turning more

“purple districts” into “blue districts”. The American media has believed that the suburban residents, especially those female voters with higher education, are discontented with the extreme comments of Trump on all issues, which is the important factor that has promoted the transition.

II. The Influence on American Politics and Society

In the new Congress emerged from the mid-term election, the Democratic Party has become the majority party in the House of Representatives, which has resulted in not only the “split of the Congress”, but the “split between the government and the Congress”. Given the acuteness of the political contest and complexity of the social contradictions in the United States, this split may aggravate the political struggle in the U.S. and make it hard for the social rift to heal.

First, the power of President Trump will be further impeded. Trump has been in office for more than 20 months, during which the demand within the Democratic Party to impeach him has never stopped. Prior to the mid-term election, the Democratic billionaire Tom Steyer had initiated the “need to impeach” project and got 6 million supporters to sign their names, while some congressmen had tried to start the motion of impeachment. However, under the circumstance that the Republican Party was in control of both Houses, the Democratic leaders refused to support the motion of impeachment, as both the minority leader in the House of Representatives Pelosi and the former Vice President Biden believed impeachment without sound proofs would not do any good to the Democratic Party. More importantly, as the Republicans remain in control of the Senate, they are likely to block the Democrats to set the impeachment in motion. So, the success of an impeachment is not likely. Although the Democratic Party is not to impeach Trump, it will increase its momentum of supervision on him. As soon as the Democrats won back the control of the House of Representatives, Pelosi expressed the party would “give a full play to the Congress to balance the president”. In future, the elected Democratic congressperson will take the positions as the Speaker of the House of Representatives, the Chairman of the Judicial Committee, the Chairman of the Intelligence Committee, and the Chairman of the Government Oversight and Reform Commission, who are likely to dig into the misconducts of Trump

during his election campaign and before coming to office, and investigate into the suspicion that Trump “tampered with the judiciary process” in the case of firing the former FBI Director James Comey, to launch a political attack on Trump. In fact, the Democratic Party and some Republican congressmen have certain consensus, as they all feel it necessary to restrict the president’s power with regard to some practices of Trump in exercising his power, such as pardoning the former Sheriff Joe Arpaio of Arizona, cancelling the security clearance of former CIA Director John Brennan, and demanding Robert Muller disclose the confidential information involving his investigation into Russian interference in the US election.

Second, President Trump’s administrative agenda will get more disturbed. In 2018, the two parties have had certain cooperation on major legislation to keep uncontrolled political contests from leading to a congressional deadlock and loss-loss ending. The two parties promoted the National Defense Authorization Act for FY2019 to get passed in both houses with high votes in September, which is the first National Defense Authorization Act to get passed not as a Continuing Resolution Act in nearly 40 years, thus reflecting a rather high efficiency in legislation. In early 2018, the two parties contested fiercely over the appropriation for the separation wall at the US-Mexico border and the DACA, which resulted in a temporary close-down of the government. To avoid repeating such a farce, which may cause losses of voters, the two parties joined hands in September to promote some government budget acts, which has enabled the government to operate till December 7 this year. The Speaker of the House of Representatives Paul Ryan said, this was the first time for the US Congress to place the government budgets in time before the president since 2007.

In the wake of the mid-term election, in consideration of the 2020 national election, the Democratic Party is sure to create more obstacles to President Trump and the Republicans, the easiest of which is to best obstruct rival’s administrative agendas at the level of the House of Representatives. Trump has expressed that after a successful and substantial tax cuts for enterprises and individuals, he would concentrate on tax cut for the middle class, remain committed to promoting the construction of the separation wall at the US-Mexico border, and continue with his “zero tolerance” policy on illegal immigrants. In all of these, the Democratic Party is sure to place obstacles in the way. In addition, the two parties will be locked in fierce contest over such

issues as the future of the DACA and adjustment of the “family immigrants” and “green card drawing” systems. The legislative obstruction placed by the Democratic Party is also likely to concentrate on budget areas, so new crisis of government close-down cannot be excluded.

Last, the division of the American society will be more serious. Since the financial crisis in 2008, the U.S. has entered a new period of high incidence of social movements. The “Tea Party” movement, the “Occupy Wall Street” movement, and the “Black Lives Matter” movement that opposes the police abuse of violence against the Afro-Americans occurred one after another. Since the national election of 2016, the “#Me Too” movement has grown up, while the “Black Lives Matter” movement has been translated from fierce and large scale mass protests into a network movement, echoing the “Our Lives Are Important As Well” movement that demands gun control and opposes gun violence, which influence the direction of policy debate of the US government over guns and law enforcement. That Trump has increased the momentum of detention and repatriation of illegal migrants, with his controversial “family separation” policy in particular has aroused the left-wing groups to stage a counter strike. Meanwhile, the right-wing social movements and social thoughts have been fermenting, and hatred crimes committed by such White supremacy group as the “United Right-Wing” and the xenophobia groups are also in a period of high incidence. With the US economy continuously improving, the class contradiction in the U.S. seems to be relaxing, but the countercharge effect produced by political contest on society has been increasing. The “identity politics” emphasized by the Democratic Party and the instigation made by Trump on the Republican basic voters have made different groups in the U.S. more willing associate with the people of the “same kind”, thus decreasing the social inclusiveness and openness. A situation of more fierce political contests is anticipated in the future, which is difficult to reverse, continuing to deepen the social division in the U.S. and speed up the erosion of social capital that emphasizes mutual assistance and solidarity.

(The author is Associate Research Fellow and Director from the Division for American Political Studies of the Institute for American Studies, CICIR. This article was received on Nov. 25, 2018.)