

特朗普政府“印太战略”的 进程、影响与前景^[1]

陈积敏

【内容提要】特朗普政府对于印太区域的战略经历了一个从愿景设计到政策实践的演变过程。自2017年提出“一个自由开放的印太”愿景以来，特朗普政府通过巩固政治联盟与拓展伙伴关系、加大对印太区域的安全介入力度、拓展美国的经济存在与影响力等方式予以推进，初步形成了美国“印太战略”的基本框架。这一战略对中国在军事安全、经济发展、地区影响力以及政治安全等领域带来了一定挑战。然而，缘于美国内政治的纠缠、地区力量的复杂心态、特朗普政府外交战线过长以及中国发展态势与中美关系等因素的制约，特朗普政府“印太战略”的影响与前景仍存在较大不确定性。

【关键词】特朗普政府 印太战略 中美关系 “一带一路”

【作者简介】陈积敏，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副研究员、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(2019) 01-0001-23

[1] 本文为“中国海洋发展研究会和中国海洋发展研究中心”资助项目（项目号：CAMAJ201803）。

自 2017 年提出关于印太地区的战略愿景以来，特朗普政府逐步推进其转向政策实践，并初步形成了美国“印太战略”的基本框架。目前，学术界对于特朗普政府“印太战略”的研究主要集中于对其出台背景、主要内容、可能走向与影响等议题做出的学理性分析与前瞻性预判，缺少明晰的政府文件与政策实践支持。^[1] 本文主要依据美国政府政策性报告、政要演讲等文本材料，厘清特朗普政府将印太构想转向“印太战略”的演进历程，论述了其具体推进政策和作为，并在此基础上分析了该战略给中国在军事安全、经济发展、地区影响力以及政治安全等领域带来的挑战。然而，缘于美国内政治的纠缠、地区力量的复杂心态、特朗普政府外交战线的过度扩张以及中国发展态势与中美关系等因素的制约，特朗普政府“印太战略”的影响与前景仍存在较大不确定性。

一、美国印太战略的提出与推进

特朗普政府关于印太区域的战略经历了一个从愿景设计到政策实践的演变过程。2017 年 10 月 18 日，时任国务卿蒂勒森（Rex W. Tillerson）在

[1] 国内较有代表性的论文主要有：徐金金：《特朗普政府的“印太战略”》，载《美国研究》2018 年第 1 期，第 70—82 页；夏立平、钟琦：《特朗普政府“印太战略构想”评析》，载《现代国际关系》2018 年第 1 期，第 22—28 页；刘胜湘、辛田：《均势制衡与特朗普政府“印太”战略论析》，载《当代亚太》2018 年第 3 期，第 53—89 页；谢贵平：《印太战略对中国的威胁及应对思路》，载《人民论坛·学术前沿》2018 年第 15 期，第 56—70 页。国外主要代表性论述有：Michael D. Swaine, “A Counterproductive Cold War With China,” *Foreign Affairs*, March 2, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-02/counterproductive-cold-war-china>; Alyssa Ayres, “The U.S. Indo-Pacific Strategy Needs More Indian Ocean,” May 25, 2018, <https://www.cfr.org/expert-brief/us-indo-pacific-strategy-needs-more-indian-ocean>; Richard M. Rossow and Hemant Krishan Singh, “Reshaping India-United States Defense Cooperation in the Indo-Pacific,” August 23, 2018, <https://www.csis.org/analysis/reshaping-india-united-states-defense-cooperation-indo-pacific>; Scott D. McDonald, “Wanted: A Strategy for the Indo-Pacific Region,” *The National Interest*, August 7, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/wanted-strategy-indo-pacific-region-28182>.

美国战略与国际研究中心（CSIS）发表题为“下个世纪的美印关系”演讲时首次提出特朗普政府版的“印太”概念，指出“印太——包括整个印度洋、西太平洋以及周边国家——将是 21 世纪全球最重要的部分”。^[1]11 月 2 日，时任总统国家安全事务助理麦克马斯特（H.R. McMaster）表示，“推进一个自由开放的印太地区”是特朗普总统访问亚洲的目标之一。^[2]果然，特朗普总统在其亚洲之行中多次提及构建“一个自由开放的印太”。12 月 18 日，特朗普政府发布的《国家安全战略》报告，再次确认了“一个自由开放的印太地区”的用语。不过，此时特朗普政府对于印太地区的战略主要还停留在构想（vision）层面，甚至连“战略”一语在官方表示中都未曾出现。进入 2018 年后，特朗普政府逐步将印太愿景政策化、实践化、明确化。迄今，特朗普政府的“印太战略”主要在以下几个方面有所进展。

（一）明确提出了“印太战略”的概念，并阐明其意涵与主旨

2018 年 1 月 30 日，美国国务院负责南亚中亚事务的副助理国务卿丹尼尔·罗森布鲁姆（Daniel Rosenblum）在孟加拉国际战略研究院发表题为“美国与印太地区”的演讲，阐述了“印太愿景背后的战略”（the strategy behind the Indo-Pacific vision），以及美国计划如何推进这一战略。这是特朗普政府官员把印太愿景与地区战略关联起来的首次政策表述。^[3]4 月 21 日，负责南亚和中亚事务的代理副助理国务卿汤姆斯·瓦达（Thomas L. Vajda）在乔治城大学演讲中也说明了“自由开放”印太战略的内涵。^[4]6 月 2 日，

[1] Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship With India for the Next Century’,” October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>.

[2] The White House, “Press Briefing by Press Secretary Sarah Sanders and National Security Advisor H.R. McMaster,” November 2, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-press-secretary-sarah-sanders-110217/>.

[3] Daniel Rosenblum, “The United States and the Indo-Pacific Region,” January 30, 2018, <https://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2018/277742.htm>.

[4] Thomas L. Vajda, “Remarks at Georgetown University's India Ideas Conference,” April 21, 2018, <https://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2018/280702.htm>.

时任美国防部长马蒂斯 (James N. Mattis) 在香格里拉安全会议上呼应了印太战略的提法, 宣称美国将继续留在印太地区, 并将在安全、经济与发展方面进行重大投资, 以表明美国对盟国与伙伴的承诺。^[1] 他进一步说明了美国“印太战略”关注的四个重大问题: (1) 海洋公域的安全与自由, 美国将支持伙伴加强海军与执法能力建设, 提升它们管控与保护海上边界与利益的能力; (2) 加强安全合作, 提升与盟友和伙伴在装备与平台方面的互操作性 (interoperability) 水平; (3) 增进法治、公民社会与透明治理; (4) 支持私营部门主导的发展模式。^[2] 这是美国政府内阁级官员首次在国际场合使用“印太战略”一词, 具有明显的政策宣示意义。同日, 美国国务院负责经济和商业事务的助理国务卿玛利萨·辛格 (Manisha Singh) 在香格里拉安全会议的演讲中也阐述了美国“印太战略”的主要关注点, 即确保海上与空中自由、推进市场为基础的经济、支持良政与自由以及保障主权国家免受外部威胁。^[3] 7月30日, 美国国务卿蓬佩奥 (Michael R. Pompeo) 在美国商会主办的印太商务论坛 (Indo-Pacific Business Forum) 上同样提出构建一个自由开放的“印太战略”, 并对“自由”“开放”的内涵进行了说明; 他还强调“开放”意味着以和平手段解决领土与海洋争端, 在经济层面则意味着公平对等的贸易关系、开放的投资环境、透明的协定以及提升的联通性 (connectivity)。^[4] 由此可见, 特朗普政府印太愿景已逐步成型为“印

[1] Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue,” June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

[2] Terri Moon Cronk, “Alliances, Partnerships Critical to U.S. Indo-Pacific Strategy, Mattis Says,” June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1538620/alliances-partnerships-critical-to-us-indo-pacific-strategy-mattis-says/>.

[3] Manisha Singh, “Managing Competition in Regional Security Cooperation,” June 2, 2018, <https://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2018/283266.htm>.

[4] Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’, ” July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.

太战略”，其核心内容涵盖安全、政治、经贸、投资以及民主等议题，但归根结底还是秩序问题，即通过美国与盟友、伙伴在安全、政治、经贸、投资、价值观等领域合作，共同维护一个有利于美国及其盟友、符合美国意志与利益的所谓的“自由”“开放”“包容”“法治”的印太秩序。^[1]

（二）加强对印太地区的军事介入力度，提升安全秩序塑造能力

美国是一个崇尚强权的国家，对于武力的重视与运用就体现出这一点，而共和党政府更是精于此道。特朗普政府通过大幅提升美国军费水平、增加美军人员编制、改进与革新武器装备、改善美军待遇等措施，建立一支更富威慑力、更具战斗力、更有竞争力的美国军队。在推进其“印太战略”的过程中，军事手段当仁不让地成为重要政策工具，主要有以下显著表现：

一是重新整合与规划印太地区军事力量。特朗普政府将美国太平洋总部更名为印度 - 太平洋总部（简称“印太总部”，INDOPACOM），进一步明确美军的战略任务。5月30日，马蒂斯在更名仪式上表示，几十年来，太平洋总部不断适应变化的环境，如今肩负着美国将注意力向西集中的新使命，鉴于印度洋与太平洋日益增强的关联性，太平洋总部更名为印太总部。他强调，印太总部应遵循并执行2018年美国防战略的三条主线^[2]，增强印太总部的杀伤力，发展与盟友和伙伴的信任关系，并对任何有损于上述两大目标的指挥行为进行改革。^[3]这阐明了设立印太总部的战略背景及其主要

[1] 美国国务院2018年8月4日发表的“美国在印太区域的安全合作”情况说明书（fact sheet）中除重申确保海上与空中自由、推进市场经济、支持良政与自由以及保障主权国家免受外部威胁等四项主要内容之外，还特别加上了促进伙伴维护和推进基于规则的秩序。参见：Department of State, “Fact Sheet: U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region,” August 4, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/284927.htm>.

[2] 2018年美国国防战略的三个主线是提高杀伤力、加强伙伴关系与联盟体系与改进国防部行政体系。参见：Terri Moon Cronk, “Mattis: U.S. Military Becoming ‘Stronger, More Lethal, More Agile’,” August 28, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1614636/mattis-us-military-becoming-stronger-more-lethal-more-agile/>.

[3] James N. Mattis, “Remarks at U.S. Indo-Pacific Command Change of Command Ceremony,” May 30, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1535689/remarks-at-us-indo-pacific-command-change-of-command-ceremony/>.

任务。同时，美国还对印太地区军事战略进行新的规划与评估。美国《2019财年国防授权法》要求国防部长不迟于2019年3月1日向国会提交“印度-太平洋稳定倡议”（the Indo-Pacific Stability initiative）的五年计划，明确美国的战略目标，并对实现这些目标的战略资源、轮换或常驻美军力量、后勤能力、基础设施、安全合作投资等进行评估。^[1]

二是加强与区域内国家安全合作的力度与层级，尤其重视加快推进美日印澳四国安全合作以及促进美印安全合作机制化。2017年12月，特朗普政府首份《国家安全战略》报告明确提出：“我们欢迎印度成长为一个全球领导型力量和一个更强大战略与防务伙伴。我们将寻求提升与日本、澳大利亚、印度的四方合作。”^[2]可见，促进美日印澳四国安全合作与推动美印安全关系发展已经成为特朗普政府外交战略的重要构成。2018年6月7日，美、日、印、澳四国在新加坡举行第二次安全对话，聚焦互联互通、海上安全、地区秩序与安全等议题。9月6日，美国务卿蓬佩奥、防长马蒂斯与印度外长斯瓦拉杰（Sushma Swaraj）、国防部长西塔拉曼（Nirmala Sitharaman）举行首次部长级“2+2”对话。期间，美国明确了印度作为其主要防务伙伴的重要性，表示要加强两国间的安全与防务合作与协调，双方签署的“通信、兼容与安全协议”（COMCASA）便是两国安全关系强化的一个重要体现。^[3]

三是建立约3亿美元新基金，以加强区域内国家的安全能力。其中 2.905

[1] *H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, August 2018, pp.419-420, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[3] 卡特里娜·曼森：《美印安全协议为军售铺平道路》，FT中文网，2018年9月7日，<http://www.ftchinese.com/story/001079318?dailytop>。这是第三份印美防务协议，其他两份分别是2002年签署的《一般性军事信息总体安全协议》（General Security Of Military Information Agreement, GSOMIA）以及2016年签署的《物流交换备忘录》（The Logistics Exchange Memorandum of Agreement, LEMOA）。

亿美元用以加强海上安全、人道主义救援与减灾以及维和能力建设；850 万美元作为国际麻醉品与执法基金，用以打击跨国犯罪。该安全援助基金将涵盖孟加拉国、印尼、蒙古国、尼泊尔、太平洋岛国、菲律宾、越南以及其他地区。^[1]此外，特朗普政府还将“海事安全倡议”（Maritime Security Initiative, MSI）的授权延长 5 年，并把“东南亚海事安全倡议”重新定义为“印度洋—太平洋海事安全倡议”，孟加拉国、斯里兰卡、印度等被扩大为受涵盖国家，旨在增加南海和印度洋的海上安全和海域警觉性。^[2]

四是着力应对地区安全热点，塑造地区安全秩序。特朗普政府在印太地区的安全关注点主要包括三方面，即朝鲜去核化、东海与南海航行自由以及打击恐怖主义与暴力极端主义。^[3]例如，在朝鲜去核化方面，美国通过极限施压与保持对话的方式促成了美朝新加坡峰会的举行并发表了联合声明。该声明指出，“特朗普总统承诺为朝鲜提供安全保证，而金正恩也重申了他对朝鲜半岛完全无核化坚定不移的承诺”。^[4]

（三）加强政治领域的盟友和伙伴建设

2018 年 10 月 4 日，美国副总统彭斯（Mike Pence）在哈德逊研究所（The

[1] Department of State, “Fact Sheet: U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region,” August 4, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/284927.htm>.

[2] *H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, August 2018, p.418, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

[3] The White House, “President Trump’s Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Investments and Partnerships in Economics, Security, and Governance,” November 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific-investments-partnerships-economics-security-governance/>.

[4] The White House, “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” June 12, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>.

Hudson Institute) 的演讲中表示：“为了推进我们对自由开放的印度 - 太平洋地区的愿景，我们正在与该地区分享我们价值观的国家——从印度到萨摩亚——建立新的更强大的纽带。”^[1] 具体来说，主要体现在以下方面：

一是内阁级官员频繁访问印太区域，加强与域内国家的联系。2018年1月，时任防长马蒂斯访问印尼和越南，并就安全挑战与共同利益议题展开讨论；6月1—4日，参加在新加坡举行的香格里拉安全对话，期间会晤了域内国家的参会代表，包括印度总理莫迪（Narendra Modi）、马来西亚防长沙布（Mohamad bin Sabu）与菲律宾防长洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）等；6月26—30日访问中国、韩国、日本，这是2014年以来美国防长首次访华，同时也是其任防长后第七次访问印太国家。国务卿蓬佩奥也是该地区的常客，如5月访问日本与朝鲜；6月访问新加坡、韩国与中国；7月访问朝鲜、日本与越南等国；8月访问马来西亚、新加坡、印尼；9月访问巴基斯坦和印度；10月访问日本、朝鲜、韩国和中国。2018年11月，美国副总统彭斯也开启了其任内第三次亚洲之旅，访问了日本、新加坡、澳大利亚、巴布亚新几内亚，重申美国对“一个自由开放的印太地区”的承诺。^[2] 他们的行程涵盖了东北亚、东亚、东南亚、南亚、南太平洋等主要印太地区。

二是继续完善与本地区盟友和伙伴关系的制度化建设。马蒂斯在太平洋总部更名仪式上指出，强化印太区域内现有联盟体系与发展新的伙伴关系，“是我们战略愿景的一个根本基石”。^[3] 目前，这些机制主要包括美日韩、

[1] The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China,” October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

[2] The White House, “President Trump's Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Investments and Partnerships in Economics, Security, and Governance,” November 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific-investments-partnerships-economics-security-governance/>.

[3] James N. Mattis, “Remarks at U.S. Indo-Pacific Command Change of Command Ceremony,” May 30, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1535689/remarks-at-us-indo-pacific-command-change-of-command-ceremony/>.

美日澳、美印澳三边对话机制，美日、美澳、美印防长外长“2+2”对话^[1]，美日印澳四国对话机制（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）、美国-东盟峰会等。需要注意的是，特朗普政府也有意引入英国、法国、加拿大等领域外势力，协同推进印太战略。^[2]

（四）确定经济干预的战略意义与政策走向

特朗普政府“印太战略”具有明显的地缘经济考量。其主要表现在两大方面：其一是印太区域经济发展对美国具有战略重要性。2018年10月，国际货币基金组织发布的《世界经济展望：稳定增长的挑战》报告描述了基本相似的情景。该报告指出，2018—2019年世界经济增长率皆为3.7%，发达国家经济体的经济增长率分别为2.4%与2.1%，而新兴市场与发展中经济体皆为4.7%。可见，推动全球经济发展的驱动力主要来自于新兴市场与发展中经济体。其中，亚洲新兴与发展中经济体发展依然强劲，2018—2019年经济增长率为6.5%与6.3%，而地区内大国——中国与印度的经济增长率分别为6.6%与6.2%以及7.3%与7.4%。^[3]显见，印太地区的发展、稳定与繁荣关系到特朗普政府“让美国再次伟大”这一战略目标的实现。

其二是美国“印太战略”的推进离不开经贸政策作为支撑。特朗普政府“印太战略”的一个重要目标就是要保持在该区域的战略存在。在美国看来，中国有将美国赶出这一区域的意志与能力。2017年美国《国家安全战略》报告便不无担忧地指出：“中国寻求在印太区域取代美国，扩展其国

[1] 美、日、澳、印4国之间已形成6组双边“2+2”对话，除上文所列之外，还包括日澳“2+2”对话（2007年）、印澳“2+2”对话（2017年）、印日“2+2”对话（2010年）。

[2] Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue,” June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

[3] International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth*, Washington, DC, October 2018, p.14, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2018/October/English/main-report/Text.ashx?la=en>.

家驱动经济模式的范围，并以有利于中国的方式重构该地区秩序。”^[1]显然，如果没有经济力量的存在，美国“印太战略”既缺乏动力，更缺少支柱。为此，美国通过重塑与地区内国家的贸易关系、加大对地区内基础设施投资的力度等方式强化美国在印太区域的经济存在。2018年7月30日，美国跨部门机构在华盛顿召开印太商务论坛，重申特朗普政府对印太区域经济与商业参与的全政府承诺，同时还宣布设立1.13亿美元的投资资金，支持印太区域的一系列战略倡议，如数字联通与网络安全伙伴关系倡议（the Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership）、亚洲能源促增长与发展倡议（Asia Enhancing Development and Growth through Energy, EDGE）、基础设施交易与援助网络倡议（Infrastructure Transaction and Assistance Network），主要聚焦于提高美国本区域的私人投资、提升数字联通与网络安全、推进可持续基础设施发展以及增强能源安全与接入（access）。国务卿蓬佩奥在论坛上发表演讲中表示，这些资金“仅仅是美国对印太地区和平与繁荣的新时代经济承诺的首付款（down payment）”。他同时强调，美国的商业活动处于印太战略的中心位置（center）。^[2]实际上，美国在印太地区的直接投资累计达1.4万亿美元，超过了中日韩投资的总和^[3]，凸显出该地区在美国全球经贸战略中的重要性及先发优势。

此外，美国还重视整合盟友和伙伴的力量，增加在本地区的经济影响力。特朗普政府宣布将与日本、澳大利亚、蒙古国、印度等国展开新的经

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, p.25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’,” July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.

[3] The White House, “President Trump’s Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Investments and Partnerships in Economics, Security, and Governance,” November 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific-investments-partnerships-economics-security-governance/>.

济合作。8月4日，日美澳外长在新加坡举行会谈，就共同推进印太地区高水平基础设施建设达成一致。三方将在港口建设、人才培养等方面保持合作。11月12日，美国海外私人投资公司(OPIC)与日本国际协力银行(JBIC)、澳大利亚外交贸易部(DFAT)以及澳大利亚出口金融与保险公司(EFIC)签署谅解备忘录，共同促进印太地区私人投资，推动新的符合公开、透明与财政可持续性等国际标准与发展原则的重大基建项目，提升数字连通性与能源基础设施。^[1]例如，11月18日，美日澳新(西兰)巴(布亚新几内亚)公布一项合作计划，宣称到2030年为巴国70%的人口提供电力；美国首期投资1,000万美元推动“美国-东盟智能城市伙伴关系”(U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership)建设，促进东盟国家城市系统的数字化转型以及提高美国与东盟在数字经济方面的商业参与度。^[2]另外，美国商务部授予印度“一级战略贸易授权资质”(Strategic Trade Authorization Tier 1)^[3]，使美国对印度出口高科技产品更加便利；美国千年挑战公司(Millennium Challenge Corporation)将与蒙古国合作实施3.5亿美元项目，以提升其首都乌兰巴托(Ulaanbaatar)的可持续水源供应；美国还加强对地区性机制的支持力度，包括东盟、亚太经合组织、湄公河下游倡议(the Lower Mekong Initiative)以及环印度洋联盟(the Indian-Ocean Rim Association)等。^[4]

[1] The White House, “Joint Statement of the Governments of the United States of America, Australia, and Japan,” November 17, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-governments-united-states-america-australia-japan/>.

[2] Department of State, “Advancing a Free and Open Indo-Pacific Region,” November 18, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/11/287433.htm>.

[3] 印度成为第37个获得一级战略贸易授权资质的国家，是继日本、韩国之后第三个亚洲国家。这一授权往往主要面向北约盟国和其他一些拥有强大出口控制系统的受信任伙伴，意味着可以从美国获得超过90%的军民两用技术。参见：《印度前大使说美国放宽对印度敏感技术出口是个强有力信号》，载《参考资料》2018年9月21日，总第31281期。

[4] The White House, “President Donald J. Trump’s Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific,” July 30, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific/>.

不仅如此，美国在促进印太地区透明治理与公民社会方面也有重要推进。例如，美国提出了“印太透明度倡议”（the Indo-Pacific Transparency Initiative），旨在协助域内国家吸引私人投资、对抗腐败以及维护国家自主权。为此，美国将在未来两年内出资4亿美元，与盟友、伙伴以及地区性组织（如亚太经合组织、东盟）一道来推动该倡议的实施。^[1]

二、美国“印太战略”对中国的挑战

特朗普政府的“印太战略”具有明显的中国指向，主要体现在以下四个方面。

（一）加强在印太地区的军事力量投入

防范、牵制、监控中国军事现代化进程以及海上维权行为是特朗普政府在印太地区安全战略的重点所在。2019年美国涉华军力报告指出：“中国军事现代化瞄准的能力有可能会降低美国核心的行动优势和技术优势。”^[2]为此，特朗普政府一方面对中国参与美国主导的国际军事交流项目予以限制，宣布自2018年起不再邀请中国参加年度“环太平洋”军事演习，并在《2019财年国防授权法》中予以机制化；^[3]另一方面增强了在中国周边区域的军事行动力度，如扩大在南海等海域“航行自由行动”（FONOP）的频率以及与域内国家在南海等有争议海域展开联合军演。2017年，美军在南海区域

[1] The White House, “President Trump’s Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Investments and Partnerships in Economics, Security, and Governance,” November 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific-investments-partnerships-economics-security-governance/>.

[2] Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2018*, p.ii, <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>.

[3] *H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, August 2018, pp.423-424, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

展开的“航行自由行动”达4次之多，超过了奥巴马总统两届任期的总和。2018年内，特朗普政府已展开了5次此类行动。2018年7月9日，美国与菲律宾在南海区域展开为期一周的联合军事训练，日本以观察员身份参与本次演习；^[1]8月31日，美国“里根”号航母打击群与日本海上自卫队在南海区域展开双边演习，以提升两国军事力量无缝融合的能力。^[2]

同时，美国加强了与日、印、澳三国安全合作的进度，这被普遍认为是应对中国军事力量发展的“反中同盟”。^[3]特朗普政府还将强化与台湾地区的安全关系作为制衡中国的重要工具，美国会通过并经由特朗普签署的《2018财年国防授权法》《与台湾交往法》(Taiwan Travel Act)、《2019财年国防授权法》中涉及多项挑战一个中国原则的条款，如美台联合军演、美国军舰经停台湾、美台高级别官员互访等。另外，2018年美国军舰通过台湾海峡的频率明显增高，截至11月底美舰“例行性经过台湾海峡”已有3次之多，此乃近年来所未见。不仅如此，美国一线军事指挥人员防范与对抗中国的意志也得到了统一与强化。美国印太总部司令菲利普·戴维森(Philip S. Davidson)表示，印太总部将应对中俄两国挑战视为重要优先事务，但中国是美国最大的长期挑战，“如果美国及其盟友和伙伴不能全心投入与参与，中国将实现亚洲霸权的梦想”。他进一步指出，美国将“在能够与北京合作的地方展开合作，但在必要时随时准备好应对中国的挑战”，宣称印太总部将继续与盟友和伙伴一道，建立一支更具致命性、更富整合性与互动性的作战力量，以保障海上与空中自由。^[4]凡此种种，无疑对中国的军事

[1] “US, Philippine Navy start week-long South China Sea exercise,” <https://navaltoday.com/2018/07/10/us-philippine-navy-start-week-long-south-china-sea-exercise/>.

[2] “US, Japanese navies conduct bilateral training in South China Sea,” <https://navaltoday.com/2018/09/03/us-japanese-navies-conduct-bilateral-training-in-south-china-sea/>.

[3] Michael Lind, “Welcome to Cold War II,” *The National Interest*, May/June 2018, pp.9-10.

[4] Jim Garamone, “Davidson Pledges to Continue Mission at U.S. Indo-Pacific Command,” May 30, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1535814/davidson-pledges-to-continue-mission-at-us-indo-pacific-command/>.

安全以及主权维护构成了更为紧迫的挑战。^[1]

（二）经济层面的挑战日益显化

这一点主要体现为“印太战略”与“一带一路”倡议之间的博弈：从地理范围上来说，美国“印太战略”主要涵盖了从印度西海岸到美国西海岸，纵贯太平洋到印度洋的广大区域，这与“一带一路”发展重点区域，尤其是与“21世纪海上丝绸之路”有较大重合；从手段上来看，“印太战略”将基础设施领域的投融资作为主要内容，这与“一带一路”所倡导的基础设施互联互通也明显有同质色彩。9月10日，美国负责南亚和中亚事务的首席助理国务卿帮办爱丽丝·韦尔斯（Alice Wells）表示，美国“印太战略”为该地区基础设施建设与经济发展提供了更多的替代性选择，“我们探讨了印度洋-太平洋地区为美国和印度提供了一个能够为各国提供替代选择的机遇的问题，这些替代选择是关于发展、关于它们将如何建设重要的基础设施以及关于它们将如何具备能力创建一种自由和开放的贸易体系——这一体系自二战结束以来已经推进了世界上所有国家的发展。”^[2]据美国媒体报道，美国正在酝酿成立国际开发金融公司（IDFC），其目标即是成为“一带一路”倡议的“明确替代方案”。^[3]关于这一点，美国副总统彭斯在2018亚太经合组织领导人会议上的讲话中也有所表露，指出在为印太地区基础设施建设提供贷款方面，“美国提供了一种更好的选择。……我们不会提供一个约束性的地带，或一条单向的道路”。^[4]实际上，这种竞争已经产生了

[1] Kristin HuangTeddy Ng, “Beijing faces growing challenges to its South China Sea claims,” *South China Morning Post*, 1 October, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2166529/beijing-faces-growing-challenges-its-south-china-sea-claims>.

[2] “India, US discussed role of China in Indo Pacific during 2+2 dialogue: US official,” September 10, 2018, <https://www.indiatvnews.com/news/world-india-us-discussed-role-of-china-in-indo-pacific-during-2-2-dialogue-us-official-462467>.

[3] 《美媒说美国拟设立融资机构以对抗“一带一路”倡议》，载《参考资料》2018年9月13日，总第31275期。

[4] The White House, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

一定的政策效应。例如，马来西亚已取消了三个由中国支持的管道项目，并暂停了价值 230 亿美元与中国相关的项目。^[1]同时，英国《金融时报》报道称，马哈蒂尔总理有意愿将美资引入马来西亚。^[2]更主要的是，美国的“印太战略”给区域内国家提供了与“一带一路”相竞争的平台。

（三）中国的地区影响力可能被弱化

地区内国家对于引入外部力量来平衡中国影响多数持积极态度，而特朗普政府也将提升美国在印太区域的领导力作为推进“印太战略”的重要目标。^[3]因此，中国在该地区的影响力将受到来自于美国的现实挑战。在推进“印太战略”过程中，美国不断说明其开放性、透明度、可持续性等特点，突出美国投资的私人性质与商业属性，强调尊重地区内国家主权与法治等原则立场。例如，蓬佩奥在 2018 年印太商务论坛上就宣称，“美国并不是投资政治影响力，而是经济伙伴关系”，强调“美国信奉战略伙伴关系，而非战略依赖关系”。^[4]11 月 16 日，副总统彭斯在 2018 亚太经合组织领导人会议上也表示，“从拉丁美洲西海岸到印度洋最远端的所有国家，美国毫无例外地以友好和伙伴精神伸出自己的手，为了寻求合作而不是控制”。^[5]与此相对应，美国将中国的经济“走出去”政策与行为视为对发展中国家的“新帝国主义”、“新殖民主义”，渲染所谓的“掠夺性经济”（predatory

[1] 斯特凡尼娅·帕尔马 (Stefania Palma) :《马来西亚取消 3 个一带一路项目》，FT 中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001079337?archive>。

[2] 斯特凡尼娅·帕尔马 :《马哈蒂尔将对美国投资者展开魅力攻势》，FT 中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001079444>。

[3] Department of state, “Integrated Country Strategy: China,” p.7, <https://www.state.gov/documents/organization/284988.pdf>。

[4] Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’,” July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>。

[5] The White House, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>。

economics)、“债务陷阱”(debt trap)等^[1]，其目的就在于将美国塑造成亚太地区稳定、发展、繁荣最可靠的伙伴，而将中国刻画为试图通过经济杠杆来获取政治影响力，乃至控制力的自私自利的不负责任国家。显然，这些对于中国在本地区的国家形象与地区影响力都将带来负面影响。

(四) 政治安全层面的挑战不容忽视

美国对中国的种种指责与忧虑，从根本上来说，都源于中美两国政治体系、发展道路、意识形态等方面的对立与冲突。特朗普政府之所以要重新界定中国国家身份，并转而奉行更为强硬的对华政策，一个重要原因就是它认为自尼克松政府以来美国对华接触政策是失败的^[2]，主要体现在塑造中国发展方向与进程方面。美国国务院发布的“综合国家战略”(Integrated Country Strategy)中有关中国的内容指出，两国在保护国民、防止核扩散与疾病流行等领域有共同利益，在诸多国际场合也曾展开合作，但是双方的核心价值观尖锐对立，并因此而衍生出不同的甚至是冲突的利益——从对未来国际秩序和人权形态的理解到经济活动中国家和中国共产党作用的认知。“综合国家战略”宣称，特朗普政府将继续支持美国的价值观，并呼吁中国尊重并遵守所谓的“普世价值”。为此，特朗普政府将整合跨部门组织

[1]“Pompeo: China Is Engaging in ‘Predatory Economics 101’,” 18 June 2018, <https://www.newsmax.com/newsfront/mike-pompeo-china-predatory-economics/2018/06/18/id/866823/>; John Pomfret, “China’s debt traps around the world are a trademark of its imperialist ambitions,” *The Washington Post*, August 27, 2018, https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/27/chinas-debt-traps-around-the-world-are-a-trademark-of-its-imperialist-ambitions/?utm_term=.7d419b1907a9.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, p. 25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. 美国战略界与学术界对于美国对华接触政策的成败及其未来走向在观点上存在争议。相关论点可参见：Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, March/April 2018, pp. 60-70; “Did America Get China Wrong? The Engagement Debate,” *Foreign Affairs*, July/August 2018, pp. 183-195; Jeffrey Bader, “U.S.-China relations: Is it time to end the engagement?,” September 2018, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/09/FP_20180925_us_china_relations.pdf.

的力量与资源，并与一些在价值观与利益方面志同道合的盟友和伙伴一起来增强美国“建设性塑造中国选择的努力”。^[1]这也是美国获得所谓终极安全、绝对安全的必要条件。就此而言，特朗普政府“印太战略”对中国政治安全的挑战不容忽视、不可轻视。^[2]

三、美国“印太战略”的制约因素

迄今，特朗普政府“印太战略”已大致确立了总体目标、主要内容、政策支持、资源保障等基本架构，未来应会进一步得到深化与强化。然而，夸大“印太战略”的前景与影响却言之过早，其实施与推进仍面临重大制约。

（一）美国内政治混乱导致力量无法集中、政策难以落实的困境

一方面，美国外交安全团队既不稳定（如国务卿蒂勒森去职、总统国家安全事务助理换了三轮），也非完备。据《华盛顿邮报》分析，截至2018年12月17日，特朗普政府706个需要参议院批准的关键岗位中有123个尚无提名人，美国务院负责东亚太平洋事务的助理国务卿虽被提名，但仍待参议院表决。^[3]另一方面，美国内正处于政治文化重塑时期，以特朗普总统为主要代表的反建制、反传统力量与建制派传统力量之间的博弈很大程度上造成了美国政治决策机制的混乱。近来，一批关于特朗普政府的著作相继问世，如《恐惧：白宫内的特朗普》^[4]等从不同侧面展现出这一点。美国兰德智库高级分析师蒂莫西·希思 (Timothy R. Heath) 在一篇文章中指出，“持续的国内政治冲突、深刻的社会两极分化和破裂的联盟可能会使美国处

[1] Department of state, “Integrated Country Strategy: China,” pp.2-3, <https://www.state.gov/documents/organization/284988.pdf>.

[2] 关于中国政治安全的分析，可参见陈积敏：《试论中国政治安全面临的挑战及应对》，载《和平与发展》2016年第1期，第43—57页。

[3] “Tracking how many key positions Trump has filled so far,” updated December 17, 2018, https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/database/?utm_term=.703d9c79dfa7.

[4] Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, Simon & Schuster, 2018; Omarosa Manigault Newman, *Unhinged: An Insider's Account of the Trump White House*, Gallery Books, 2018.

于僵局和内斗之中”，这对于美国维持战略优势带来挑战。^[1]毫无疑问，这一状态也势必对美国“印太战略”构成重大制约。因此，曾在美国政府任职多年的布鲁金斯学会高级研究员杰弗里·贝德（Jeffrey Bader）表示，对于美国来说，最重要的是整理好自己的内务。^[2]

此外，美国投入印太地区的财力有限，制约了该战略推进的经济基础。尽管特朗普政府在印太区域基础设施建设方面的投入有明显增加，如将基础设施的融资能力提升1倍，达到600亿美元，但与本地区的巨大需求相比还是杯水车薪。为此，美国希望将其地区盟友与伙伴作为投融资的合作对象，如与日本一起共同投资100亿美元用于本地区的能源基础建设，借此来增强美国的财政力量。但这实际上凸显出美国的“印太战略”具有较大的外部依赖性，从而制约了其政策议程与战略自主性。不仅如此，美国内对加强美国在印太地区的利益与存在具有共识，但对于特朗普政府外交战略的政策手段与方式却存在诸多争议与分歧^[3]，即担心普政府的贸易保护主义、单边主义做法对于二战后美国苦心经营的自由主义国际与地区秩序构成的重大冲击。^[4]从这个角度来说，特朗普政府“印太战略”的制定、

[1] Timothy R. Heath, “China Prepares for an International Order After U.S. Leadership,” August 1, 2018, <https://www.lawfareblog.com/china-prepares-international-order-after-us-leadership>.

[2] Jeffrey Bader, “U.S. - China relations: Is it time to end the engagement?”, September 2018, p.6, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/09/FP_20180925_us_china_relations.pdf.

[3] 余东晖：《张竞语中评：美精英对印太战略犹存质疑》，<http://www.crntt.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=105201942&page=1>。

[4] Joe Scarborough, “Trump is harming the dream of America more than any foreign adversary ever could,” *The Washington Post*, September 10, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/trump-is-harming-the-dream-of-america-more-than-any-foreign-adversary-ever-could/2018/09/10/662e21a4-b52e-11e8-a2c5-3187f427e253_story.html?noredirect=on&utm_term=.631a481b018a; Zach Wade, “Disruptor in Chief: How Trump is changing world order,” September 16, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/09/16/world/world-order-under-president-trump/index.html>; Fareed Zakaria, “How is this a victory for America?”, *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-seems-eager-for-a-post-american-world/2018/09/27/bbcbcc4-c295-11e8-b338-a3289f6cb742_story.html?utm_term=.7a5ea89384c0.

实施以及评估面临着政治决断力不足、人员缺编、财力有限、共识基础不牢等诸多国内问题的限制。

(二) 地区内国家寻求平衡政策而非选边站队给“印太战略”的实施带来制约

区域内国家的复杂心态导致美国“印太战略”的推进缺少足够的外部助力。当今，美国在推进任何国际战略的过程中都具有一个明显的特点，即更多地依赖盟友和伙伴的支持。但区域内国家对于美国深度介入本地区事务也产生出复杂的心态：一方面，它们欢迎美国介入亚洲事务，并将其视为平衡中国崛起的重要外部力量；但另一方面，域内国家又需要保持并发展与中国的关系，以便享受中国经济快速发展的红利，同时避免发生直接冲突，以维持现有地区秩序的存续。^[1] 因此，亚洲国家不愿意在中美两个巨人之间选边站队，平衡外交或等距离外交是它们的优先选择。以印度为例，它是美国推进“印太战略”的重要支点国家，但并非美国的盟友，且具有独立的外交政策传统，再加上对印度洋区域任何外国势力的介入都保持高度警惕性，这使得印度也成为美国“印太战略”中一个相对薄弱的环节。实际上，印度在推进“美国版”印太战略过程中积极性不高，甚至对于该战略的理解也有不小的分歧。2018年6月1日，印度总理莫迪在香格里拉安全会议上表示：“印度并未将印太区域视为一个战略或是有限成员的俱乐部。它也不应成为一个寻求支配的集团。”^[2] 不仅如此，鉴于特朗普政府奉行的“美国第一”原则以及外交政策不稳定性特点，印太地区的国家对于特朗普政府推进“印太战略”的决心与承诺也持一定的怀疑与观望态度。^[3] 美国战略与国际问题研究中心国际贸易问题专家威廉·赖因施(William

[1] 王鹏：《“对冲”与“楔子”：美国“印太”战略的内生逻辑》，载《当代亚太》2018年第3期，第30—31页。

[2] Ministry of External Affairs, “Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue,” June 1, 2018, https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime_Ministers_Keynote_Address_at_Shangri_La_Dialogue_June_01_2018.

[3] Josh Rogin, “Trump's Indo-Pacific strategy: Where's the beef?”, *The Washington Post*, June 6, 2018, https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/06/06/trumps-indo-pacific-strategy-wheres-the-beef/?utm_term=.96b86a2990bb.

Reinsch)表示:“除中国以外,该地区的国家都非常渴望让美国留在这个地区,他们不希望欠中国的债务或者让中国成为该地区唯一的玩家。但我认为,美国政府提出的建议充其量是最低限度的,并不会让任何人相信我们对美国在该地区的作用抱着十分认真的态度。”^[1]日本学者堀本武功(Horimoto Takenori)也指出,尽管美日同盟是日本外交政策的基石,但这种对美依赖关系开始变得不再牢固;日本不能将美国作为唯一的盟友而完全依赖它。^[2]因此,域内国家对美国也采取了“两面下注”的策略,以对冲因美国“背叛”所带来的战略风险。

(三) 特朗普政府外交战线过长对“印太战略”的实施构成制约

为尽快兑现竞选承诺,特朗普总统不惜冒着与盟友和伙伴关系降温的风险,在经贸关系、北约军费分担、韩日驻军费用等议题上发难,令美国盟友直呼“很受伤”,其欧洲盟友甚至表示要告别对美依赖的日子,呼吁欧洲团结,对抗特朗普政府非理性外交行为。^[3]2018年10月,美国皮尤研究中心发布在25个国家开展的关于美国国家形象的调查报告,结果显示高达72%的受访者认为美国在国际事务中没有或不太考虑其他国家的利益。^[4]

[1] Howard LaFranchi, “Can Pompeo, appearing in Asia, carry off role of trusted seller?”, *The Christian Science Monitor*, August 2, 2018, <https://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2018/0802/Can-Pompeo-appearing-in-Asia-carry-off-role-of-trusted-seller>.

[2] Horimoto Takenori, “The Free and Open Indo-Pacific Strategy: India's Wary Response,” October 9, 2018, <https://www.nippon.com/en/currents/d00436/>.

[3] 《马克龙促欧洲摆脱对美防务依赖 德外长称特朗普对欧政策“令人恼火”》,载《参考消息》2018年8月29日,第2版。

[4] Kristen Bialik, “How the world views the U.S. and its president in 9 charts,” October 9, 2018, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/09/how-the-world-views-the-u-s-and-its-president-in-9-charts/?utm_source=Pew+Research+Center&utm_campaign=bc6a468ed2-EMAIL_CAMPAIGN_2018_10_11_05_08&utm_medium=email&utm_term=0_3e953b9b70-bc6a468ed2-399888937.

特朗普政府的外交政策在一定程度上促进了美国盟友、伙伴加强与中国的关系，以缓释特朗普政府所带来的外交冲击。^[1]可以说，特朗普政府外交战略产生了两个“外溢”结果：一是增强了盟友的团结，如欧洲内部以及欧日关系发展，二是加深了中国与欧盟、日本等的合作，而这对于特朗普政府“印太战略”的实施将构成较大制约。可见，特朗普政府外交战线太长，议题太多、且不乏相互矛盾之处^[2]，令其既不能集中力量专注于推进“印太战略”，更无法保证其政策效果。

（四）中国因素对美国“印太战略”的制约

美国“印太战略”针对中国的意图显而易见，但这并不表示美国要与中国展开全面对抗。实际上，美国的对华战略还是防范与接触的结合体。美国务院《综合国家战略：中国》强调，中美关系是最重要的双边关系，中国日益增长的经济、军事、外交实力对美国广泛利益构成影响。双方既存在共同利益，也存在竞争性，甚至是对抗性利益。美国综合国家战略的使命就是在加强双边关系的合作因素同时，确保美国的价值观和利益在全球面对来自于中国的竞争时能够得到有效捍卫。^[3]此外，域内国家也不希望看到中美关系“破局”。神奈川大学（Kanagawa University）副教授佐桥亮（Ryo Sahashi）认为：“美国对中国的对抗意识增强，对于日本等国来说，也不一定就是好事。……如何让极端摇摆的美中关系实现软着陆，已成为

[1] Gerry Shih, “In Trump's trade wars, China's unexpected win: More friends,” *The Washington Post*, September 14, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/2018/09/14/trumps-trade-wars-chinas-unexpected-win-more-friends/?utm_term=.0c6f564dbdab; Daniel Kliman and Abigail C. Grace, “China Dreams of America Alone,” *The National Interest*, August 6, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/china-dreams-america-alone-28077>.

[2] 夏立平、钟琦：《特朗普政府“印太战略构想”评析》，载《现代国际关系》2018年第1期，第26页。

[3] “Integrated Country Strategy: China,” p.2, <https://www.state.gov/documents/organization/284988.pdf>.

整个地区的课题。”^[1] 美国卡内基国际和平研究院 (the Carnegie Endowment for International Peace) 高级研究员史文 (Michael D. Swaine) 也表示, 特朗普政府对华采取意识形态化的对抗姿态有可能会给该地区带来“毫无意义的冷战风险”, 而“亚洲需要的是一种建立在稳定的权力平衡和相互妥协之上的更富建设性的区域路径”。^[2] 因此, 在战略推进中, 美国必须要处理好与中国的关系, 防止中美对抗局面的形成。显然, 中国因素对美国“印太战略”的制约是明显且重大的, 也最具挑战性。

结 语

从现阶段来看, 特朗普“印太战略”虽形成基本框架但仍在建构之中, 虽有政策表示但力度不强, 很大程度上它是对奥巴马政府时期“亚太再平衡”战略的继承与调整, 二者的共同性远大于差异性: 从战略目标上来说, 其目的仍然是巩固美国在该地区的战略存在, 确保其主导地位; 从战略意图上来说, 它也具有地缘政治与地缘经济的双重目的; 从战略手段上来说, 特朗普政府也是调动美国一切战略资源——政治、经济、军事、外交、文化等——推进“印太战略”的实施, 只不过对各种政策手段的倚重程度与运用方式存有差异。^[3]

毋庸置疑, 特朗普政府“印太战略”对中国军事安全、经济发展、地区影响力与政治安全等方面带来了挑战, 但同时需要注意到: 一是美国“印

[1]《日媒文章〈在美中之间动摇的印太〉》, 载《参考资料》2018年9月20日, 总第31280期。

[2] Michael D. Swaine, “A Counterproductive Cold War With China,” *Foreign Affairs*, March 2, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-02/counterproductive-cold-war-china>.

[3] 笔者对奥巴马政府“亚太再平衡”战略做过分析, 参见陈积敏:《美国“亚太再平衡”战略的实施及其前景》, 载《和平与发展》2014年第6期, 第65—77页;《奥巴马政府“亚太再平衡”战略与中美关系》, 载《亚非纵横》2013年第3期, 第9—16页。

太战略”的推进面临国际国内等多重因素的制约，其影响与前景存在诸多不确定性；二是特朗普政府并非寻求与中国的全面对抗，防范与接触、竞争与合作仍是美国对华战略的主基调，因此中国不应对其表现出过分紧张。不过，应当明确的是，特朗普政府“印太战略”是在美国对华战略身份重新确认的背景下推行的，其针对中国、强调竞争与防范的成分更加突出。^[1]况且，特朗普政府寻求一种“建设性与结果导向型”对华关系^[2]，这为中美关系的发展增添了更多不确定性因素。从这一角度来看，特朗普政府“印太战略”在对华关系的认知与定位上更为消极，表现出更多地对华防范与压制色彩，具有明显的实用主义与进攻性特点。

有鉴于此，中国需要建立起对特朗普时代中美关系的合理预期，既需要充分认识中美关系对中国现代化进程的重要性，以免导致中美关系停滞甚至于破局，又需要充分认识到中国的比较优势与巨大发展动能，避免陷入悲观被动境地。总之，中国应做到知己知彼，保持战略定力与战略主动性，做最好的准备，考虑最差的后果；应继续坚持独立自主、改革开放不动摇，坚持和平发展战略不动摇，坚持中国特色社会主义道路不动摇，一心一意谋发展，聚精会神搞建设，量力而行担责任。

【收稿日期：2018-12-22】

[1] 特朗普政府国家安全委员会亚洲事务高级主任波廷格 (Matt Pottinger) 明确表示，美国政府将竞争观念放在美国对华政策的前沿，并成为特朗普政府国家安全战略的优先事务。参见 Keegan Elmer, “US tells China: we want competition not cooperation,” *South China Morning Post*, 1 October, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2166476/us-tells-china-we-want-competition-not-cooperation>.

[2] Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*, p.105, <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>.

2018 年朝鲜半岛形势回顾

杨锡联

【内容提要】2018年，朝鲜半岛出现70年来未曾有过的变化，有转机而没有危机，有巨变而没有突变，形势总体保持缓和稳定。朝鲜承诺放弃拥核路线，朝核问题回归政治解决轨道，半岛局势降温。朝韩关系急速调整，半岛和解合作势头持续保持。朝美关系出现突破性转变，朝鲜迈出了走向国际社会的步伐。中朝关系持续发展，为解决半岛问题传递了正能量。朝核问题没有脱离政治外交解决的轨道，美朝无核化会谈低速缓进，半岛缓和进程进入政治博弈阶段。

【关键词】朝鲜半岛 无核化 朝韩关系 朝美首脑会谈

【作者简介】杨锡联，中国国际战略学会高级顾问。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0024-10

2018年，朝鲜半岛出现70年来未曾有的变化，有转机而没有危机，有巨变而没有突变，形势总体保持缓和稳定，并向积极的方向发展。朝鲜承诺放弃拥核路线，朝核问题回归政治解决轨道。美朝停止了军事相互威胁，半岛脱离了生战生乱的困扰。朝韩同时进行战略调整，南北关系向纵深发展。美朝关系出现突破性转变，中朝关系持续发展。美朝无核化会谈低速缓进，半岛无核化进程进入政治博弈阶段。

一、朝鲜半岛安全态势发生重要变化

2018年的朝鲜半岛形势呈现出五大重要变化。

（一）朝鲜调整国家战略，半岛形势始现转机

韩国文在寅政府上台后，改变了过去十年的对朝“吞并统一”政策，转而推行“和解合作、共同繁荣”的政策。2018年，朝鲜借助韩国政策调整提供的时间窗口，对包括拥核政策、朝韩关系、朝美关系在内的总体国家战略进行了大幅调整。

在2018年元旦致辞中，金正恩首次发出了朝鲜有意参加韩国承办的平昌冬季奥林匹克运动会，将改善朝韩关系作为施政重点等信息。朝鲜借派高级代表团出席冬奥会，释放了与美国改善关系的强烈意愿。4月20日，在朝鲜劳动党第七届三中全会上，朝鲜宣布停止“经济建设与核力量建设并进路线”，“国家的整体事业转向社会主义经济建设”，制订了将国家战略重心转向经济建设的“新战略路线”，开启了战略调整的进程。调整朝鲜国家安全战略——由“拥核保安全”转变为“寻求战略依托保安全”，由谋求绝对安全转为既保安全也求发展，提升了“发展”的位置；调整国际斗争的路径——由对美强攻改为迂回接近，通过韩国牵线搭桥，实现与美国接触；调整国际斗争策略——放弃了过去“以超强硬对强硬”的“边缘战术”，改为以柔克刚，放低身段与美国周旋。朝鲜的战略调整，为启动半岛形势转圜提供了契机。

（二）朝韩关系深入发展，半岛形势进入缓和期

2018年1月1日，金正恩发出的朝有意参加平昌冬奥会，积极推进改善朝韩关系的信息，获得韩国积极回应。以2月平昌冬奥会为起点，朝韩关系以前所未有的速度深入发展。朝韩在5个月时间内举行3次首脑会谈，金正恩跨过军事分界线，文在寅足迹从板门店经过平壤到达中朝边境的长白山天池。并且金正恩承诺将回访首尔。朝韩首脑会谈发表《“4·27”板门店宣言》和《9月平壤共同宣言》。朝韩军方签署了《“9·19”板门店军事协议》，决定成立“朝韩军事联合委员会”，11月1日起双方同时停止了陆海空一切敌对军事行动，同时拆毁了非军事区内南北两方各11个监视哨所，开通了横跨非军事区、连接南北的首条公路（11月22日），解除了板门店共同警备区内武装，开始在非军事区的排除地雷作业，推进在军事分界线上空设置禁飞区等协议事项的落实。

朝韩经济合作仍受限于国际制裁决议，但韩国推进连接南北铁路联合考察项目时，获得联合国安理会对朝制裁的豁免，完成了南北铁路、公路联合考察作业。除部分经济合作项目仍受限于联合国安理会制裁外，朝韩和解合作关系已扩展到半岛分裂以来的最广泛领域，民族和解的气氛呈现上升势头。

在外交领域，韩国协助朝鲜走向国际社会，改善国际形象，摆脱孤立。韩投入大量外交资源，为美朝对话牵线搭桥。同时，文在寅还向罗马教皇转达了金正恩邀请教皇访朝的口信。

（三）朝美关系实现历史性突破，半岛暂无生战生乱之虞

2018年1月初，金正恩和特朗普均放言掌握着攻击对方的“核按钮”，成为美朝之间最后一次相互威胁。随后，美朝相互抛出了谋求对话的橄榄枝。6月12日，金正恩与特朗普在新加坡举行了首次朝美首脑会谈。这是70年来朝美在任领导人的首次会晤，也是未建交国家首脑之间的会晤，成为结束朝美隔绝关系的历史性事件。首脑会谈确认了双方“发展新的国家关系”，努力实现建立半岛稳定的和平机制的共识；美国承诺向朝鲜提供安全保障，

朝鲜承诺完全实现半岛无核化，并移交朝战中阵亡的美军人遗骸。

金特会谈前后，美国停止了“不排除以军事选项解决朝核问题”的战争讹诈，朝鲜国内取消了反美宣传。朝美关系虽未结束敌对状态，但出现了积极的氛围。

（四）半岛核问题回归政治解决轨道，无核化进入政治博弈阶段

首先，美朝确认了政治对话解决核问题的意志，朝核问题度过了危机，回归到政治解决、和平解决的轨道。朝美直接进行首脑会谈，实现了朝核问题的主要当事方的直接对话。朝鲜宣布停止核导试验，承诺完全弃核，美韩停止了大规模联合军演，半岛无核化进程进入“双暂停”（朝鲜停止核导试验、美韩暂停大规模军演）和“双轨并行”（并行推进实现半岛无核化和建立半岛和平机制两条轨道，最终予以一并解决）阶段。

其次，美朝后续无核化外交谈判虽进展不顺，但保持了对话的势头。这种美朝对话中的僵局并不等于半岛无核化整体进程重陷僵局。美朝双方都无意脱离外交对话解决问题的轨道，沟通渠道畅通，继续保持了对话的势头。

第三，美朝外交博弈的强度上升。美朝博弈的焦点，集中在朝鲜弃核的时间表和路径上的分歧。美国拒绝朝鲜的“分阶段、同步行动”的无核化方案，急于要朝鲜提出弃核时间表和核设施清单，拒绝朝鲜关于签订“终战宣言”和取消制裁的方案，坚持先弃核后解除制裁。美国从朝鲜的弃核诚意中摸到了朝鲜完全弃核的底线，也看到了朝鲜发展经济的急切心理，坚持先弃核后解除制裁，有意提高要价，刁难朝鲜，消磨朝鲜的善意和诚意，迟滞朝鲜走向国际社会的进程。美朝在对话姿态上差距明显：朝鲜一再明确做出弃核承诺，多次释放善意和诚意；美国则以“受降者”的姿态、居高临下的强压姿态，拒不考虑朝鲜合理的安全关切。

第四，半岛无核化进程依旧是大国战略博弈的平台。美国占据了无核化的快车道后，又在快车道上开慢车，坚持不为朝“松绑”，有意制造麻烦，牵制中俄。美国毫无响应或配合中国“双轨并行”解决朝鲜半岛问题方案的意愿，相反要求中国提供符合它的标准的“合作”，配合其对朝施压，企图把美朝矛盾转化为中朝矛盾。在与朝鲜的对话中，美国一再节外生枝，

意在根据中美关系的进展，调解美朝对话的节奏。在中朝关系缓和后，美国不时散布中国对朝鲜进行“背后操纵”、导致美朝无核化谈判进展不顺的信息。5月和8月，特朗普在中美关系由于贸易纠纷而处于紧张阶段之时，多次放言朝鲜之所以强硬，是因为中国在其背后支持。

联合国安理会2017年通过的4项以掐断朝鲜核导开发资金来源为目的的决议，已不适应半岛形势的变化。中俄和美国就解除或缓解对朝制裁，在联合国进行激烈的争论。

（五）有关国家战略互动活跃，中国的作用得以体现

有关国家围绕朝鲜半岛问题的战略互动频繁。中俄、中朝、朝韩分别进行了三次首脑会晤。韩国总统出访了美日俄，俄罗斯外长访朝，美日韩之间保持密切沟通。有关国家为化解半岛危机、稳定朝鲜半岛形势的战略互动，打破了美国在国际社会孤立朝鲜的图谋。朝鲜显示出融入国际社会的强烈意识，金正恩与朝核问题六方会谈的3个国家实现了首脑会谈，并且托韩国总统传信邀请罗马教皇访朝。朝鲜开始迈出了走向国际社会的步伐：9月，派团参加了在俄罗斯举行的“东方经济论坛”；10月，派团参加了第八届北京香山论坛。

中国对朝鲜半岛问题“三个坚持”（坚持实现半岛无核化目标，坚持维护半岛和平稳定，坚持通过对话协商解决问题）的政策，对于改变朝鲜半岛的政治风向发挥了重要作用。朝鲜半岛核问题进入“双暂停”和“双轨并行”阶段，符合中国设计并坚持推进的战略路线图。中朝之间加强了战略沟通，中朝首脑四次会晤。中国承诺对朝鲜的“五个全力支持”（全力支持朝方走出一条符合本国国情的发展道路，全力支持朝方集中力量进行经济建设，全力支持朝方致力于半岛无核化目标，全力支持解决朝方正当合理安全关切，全力支持半岛北南双方改善关系），^[1]“三个不会变”（无论国际和地区形势如何变化，中国党和政府致力于巩固发展中朝关系的立场不

[1] 新华社：《王毅同朝鲜外相李勇浩举行会谈》，中华人民共和国中央人民政府网，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-05/03/content_5287559.htm。

会变，中国人民对朝鲜人民的友好情谊不会变，中国对社会主义朝鲜的支持不会变），^[1]既是对朝鲜，也是对国际社会做出的政府立场的宣示。

二、朝鲜半岛形势未来的走向

（一）半岛缓和势头可望继续保持下去

总体上，朝鲜半岛问题政治解决的驱动力依然强劲，朝核问题和平解决进程发生逆转的可能性不大。朝核问题的主要当事方之一的朝鲜不会改变路线。朝鲜对国家战略做出了调整，即由拥核保安全转变为寻求战略依托保安全。这种战略选择不会轻易更改。朝鲜开发核导的初心是以核导作为战略武器和外交武器，一是“拥核保安全”，以核开发平衡与韩国在常规军事力量上的差距，试图用核武器“壮胆”；二是以“有核国家地位”鼓舞民族自豪感；三是也有与美国做“大交易”的企图。就朝鲜核导开发的水平而言，现在转圜，已经可以实现这些目标了。

美朝关系尚未进入关系正常化阶段，美国也没有在建立互信上有所承诺，但是金正恩实现了朝鲜三代领导人迫切追求的目标，即实现美朝首脑会晤，金正恩的个人形象和朝鲜的国家形象将有所改善，为朝鲜走出国际孤立困境创造了条件。朝将继续推进改善美朝关系的既定目标，不至于不明智到打破以放低身段争取到的美朝对话的渠道，甚至招致更为严重后果的程度。

韩国的对朝鲜政策，至少在本届政府任期内不至于发生颠覆性变化。文在寅政府已将实现半岛无核化与对朝和解政策捆绑到一起。尽管美国对韩朝关系的快速发展甚为不满，警告韩国发展韩朝关系要与无核化进程同步，但韩国不会改弦更张。韩国致力于在对朝制裁和对话中寻找平衡，在美朝之间发挥平衡者作用，会倾力推进核问题与韩美关系的“良性发展”。

朝韩关系向纵深发展的势头，已经唤起了南北之间的民族认同感，朝

[1] 《习近平同朝鲜劳动党委员长金正恩举行会谈》，人民网，<http://bj.people.com.cn/n2/2018/0620/c82847-31720826-3.html>。

韩之间已经达成了多项和解合作、不搞对抗的协议，朝韩和解已成为半岛政治气候的主流，朝鲜的弃核立场不会轻易变卦，失去既可求安全又可求发展的时机和窗口。

朝鲜承诺弃核，选择发展经济的道路，放弃了绝对安全理念，与中国加强战略沟通，使中朝传统友好关系的空间得以扩展，并进入了一个新阶段。中朝关系的发展，有利于冲销朝鲜半岛可能出现的战略失衡，稳定朝鲜半岛的地缘政治格局，有利于朝鲜创造确保国家安全和经济发展的外部环境。朝鲜将会珍惜中朝关系的这种成果，不会做出不计后果的选择。

（二）半岛局势的缓和进程仍具脆弱性

一是战略博弈将影响无核化进程。中俄、中朝、朝韩关系的快速发展，韩国在解决半岛问题上要和美国争夺“主驾驶”的位置——东北亚安全态势的演变使美国陷入“战略焦虑”。美国这种“战略焦虑”的宣泄，就是利用半岛无核化的平台与中俄朝展开战略博弈。朝鲜承诺弃核，压缩了中美在朝核问题上的合作空间。美国将根据中美关系的进展，调解美朝对话的节奏，继续拿朝鲜说事，和中国纠缠。

2018年12月1日，中美首脑共进晚餐时，双方一致认为，“朝鲜方面取得了很大进展，特朗普将和习主席一道与金正恩共同努力，看到朝鲜半岛无核化”。^[1]中美更新了在朝鲜半岛无核化问题上合作的内涵。但对美国，有必要听其言观其行。

二是美朝对话机制存在脆弱性。美朝双方缺乏互信，美国的战略焦虑和朝鲜的安全顾虑交织在一起，难以破解。今后一个时期，在半岛无核化进程中，制造障碍的不会是朝鲜，不会是韩国，而是美国。美国节外生枝的可能性大于朝鲜。迄今为止，朝鲜所表达的弃核意志和所采取的弃核行动是“不可逆的”，而美国所采取的行动是“可逆的”。美国暂停军演的决定明年是否继续有效，尚难预测。美朝关系随时都会出现波折。

[1]《白宫：关于总统与中国共进工作晚餐的声明》，水晶球财经网，<http://www.sjqcj.com/weibo/1288281>。

三是从纯技术的角度看，完成弃核的程序将是复杂的过程。美国所确定的完全、可验证、不可逆的无核化目标 (CVID/complete, verifiable, irreversible denuclearization) 以及后来修改的最终完全可验证的无核化目标 (FFVD/ final, fully verified denuclearization)，都存在相当大的随意性。对于完全弃核的标准、核查的范围，都可能出现不同的解读，无论朝鲜弃核做到什么程度，美国都有可能不予认可。没有美国的认可，无核化不算达标。这有可能成为今后半岛无核化再生波折的起爆点，也可能延缓无核化进程。

四是解除对朝制裁问题阻力较大。朝核问题六方会谈参加国中，已有三个半国家（三个是中俄朝，半个是韩国）主张缓解或解除联合国安理会的对朝制裁。美国顽固坚持“不完全弃核就不取消制裁”的立场。2018年10月31日，美韩防长在第50次美韩安全协议会后发表的联合公报中强调，将继续全面执行联合国安理会的所有对朝制裁决议，“直到我们相信，朝鲜已实现了彻底无核化”。美国对朝鲜的单边制裁，不但无减无缓，反而有增有加。特朗普上台后，针对朝鲜核导开发已经发动17次对朝单边制裁（2017年8次，涉124件团体或个人；2018年9次，涉117件团体或个人），相当于平均每40天发动一次对朝制裁。而且，2018年底，美国又发动一次与朝鲜核导开发毫无关联的对朝制裁：12月10日，美国财政部以“严重侵犯人权和推行严格的审查制度”为由，对朝鲜劳动党组织指导部部长崔龙海等3名朝鲜官员实施专项制裁。

（三）半岛战略格局调整中的不确定因素

一是来自朝鲜半岛的战略威胁不会随着无核化进展而减弱。2018年朝鲜半岛形势出现积极变化的同时，也显示出东北亚地区内战略阵线依然清晰的特点。美国继续加强与在东北亚的两个盟国——日本和韩国的同盟关系，一方面利用日本为其印太战略助力，另一方面力推韩国与其印太战略对接。韩国文在寅政府对半岛政策的底线是“三无政策”，即半岛无战、无核、韩美同盟关系无裂痕，不会搞坏韩美关系。美国在韩国部署“萨德”系统，时过三年，韩国上届政府保证了“萨德”在韩国“落地”，现政府保住了“萨德”在韩国“生根”，承诺积极考虑与美国的“印太战略”接轨。2018年8

月24日,韩美两国就韩国政府推进的“新南方政策”与美国的“印太战略”对接进行了外交磋商。9月16日,韩国驱逐舰“文武大王号”擅闯中国西沙领海,以实际行动响应美国“南海航行自由”的主张,挑衅中国的主权。韩国多次以进入其“防空识别区”为由,抗议中国飞机飞经对马海峡上空进入日本海空域,美日韩一直对中国机舰在日本海的活动实施监视、干扰。对中国来说,即使实现半岛无核化,也不可能消除来自半岛的战略威胁。

二是半岛停和机制转换之路并不平坦。要实现半岛停和机制的转换,还需要付出艰苦的努力,也不排除发生事端的可能性。以下四个问题值得关注。

1. 将中国边缘化的趋向。韩朝在《“4·27”板门店宣言》中决定,在推进停和机制转换过程中,为建立牢固的永久性和平机制,将“努力促成韩朝美三方会谈或韩朝美中四方会谈”。韩国极力推动以朝韩美三方会谈方式签订“终战宣言”,包藏着将中国排除在外、削弱中国对半岛事务影响力的用心。“终战宣言”是为半岛无核化创造气氛的政治宣言,而这一“宣言”也将成为签订“和平协定”的前奏。中国是《朝鲜军事停战协定》的签字国,如果以“三方会谈”方式推进“终战宣言”或“和平协定”,等于忽视了中朝作为朝鲜问题当事国的法律地位,个中真意是要把中国边缘化,对此不能掉以轻心。

2. “和平协定”与驻韩联合国军司令部的关系问题。如果签订“和平协定”,就涉及到驻韩联合国军司令部的地位问题,即是否解散联合国军司令部,美国对此十分敏感。2018年,美国的三个举措值得关注:一是美国和加拿大于1月16日在温哥华共同举办朝鲜战争“联合国军”出兵国参加的朝核问题外长会议,煽动国际社会对朝进行最大程度的施压;二是韩朝联合考察西海岸跨境铁路北段的计划于8月23日被联合国军司令部叫停;三是在10月31日举行的第50次韩美安全协议会后,韩美防长签署了作为“联盟指导原则”的战略指导方针,该方针包含了一系列承诺,包括继续在韩国驻扎美军、保留韩美联合司令部和联合国军司令部以及由一名韩国上将领导韩美联合司令部等。美国对联合国军司令部情有独钟,半岛停和机制转换中,如何处理联合国军司令部问题,可能会遇到障碍。

3. “和平协定”与驻韩美军地位问题。无论是“终战宣言”还是“和平协定”，美韩都不可能允许触动驻韩美军的地位。韩国对此已经给出了答案。2018年9月25日，韩国总统文在寅在美国接受《福克斯新闻》采访时表示，“驻韩美军问题与终战宣言及和平协定毫无关联，即使签署和平协定，甚至是韩朝统一之后，驻韩美军也有必要继续驻扎。”^[1]至于韩国主张“继续留驻美军”的理由，韩国前任总统金大中1998年就曾有最为直白的解读：“半岛统一后，美军也要留驻，以平衡中国和日本在地区内的霸权”。美军留驻韩国，将继续对地区和平稳定构成战略威胁。

4. 未来半岛安全保障的战略安排问题。半岛战略态势的加速变化催促有关国家考虑制定中长期安全战略，应对未来半岛形势的变化。从中期看，三年后，美韩政权更迭可能成为影响半岛安全形势的不确定因素。美韩政府换届后，能否保持对朝鲜政策的连续性难以预略。今后三年将是推动半岛实现无核化、走向和平稳定的重要窗口期。

从远期来看，应考虑实现半岛无核化后（如果可能的话），构建新安全机制的问题。迄今为止，半岛的和平稳定是由有形的军事停战机制和无形的大国势力均衡机制提供保障。如果实现了半岛无核化，美韩军事同盟依然存在，半岛将重现战略态势失衡。而且，韩朝两国常规军事力量的不同步增长，如不能得到有效地抑制，也可能造成新的军事不平衡。韩国总统文在寅在韩国建军70周年纪念活动上发表贺词指出，“以实力维护和平是韩国军队的使命，和平时代的真正主人公是强大的军队，韩军应站在维护半岛和平的最前线”，“只有当我们有实力，有信心保护自己时，才有能力维护和平”，强调加强韩国的国防实力“空前重要”。因此，如何构建半岛新的和平机制，将是地区内国家必须面对的课题。

【收稿日期：2018-12-15】

[1]《文在寅：即使朝韩统一了也需要驻韩美军继续驻扎》，网易新闻网，<http://news.163.com/18/0926/09/DSKDID5S0001875O.html>。

日本新版《防卫计划大纲》评析

徐万胜 姬世伦

【内容提要】基于对日本所处周边安全环境“严峻性与不确定性”的战略认知，2018年12月，安倍晋三内阁发布了新版《防卫计划大纲》。此次修订“大纲”是在安倍首相主导下完成的，其决策过程带有浓厚的安倍个人色彩。新版“大纲”提出了构筑“多次元统合防卫力量”，重点加强太空、网络、电磁波等新领域的作战能力，新编旨在实现跨领域作战的自卫队部队等。随着新版“大纲”的实施，日本军事大国化进程必将进一步加速。这不仅导致日本“专守防卫”政策形同虚设，以及日美军事合作日益紧密，还将导致地区安全环境复杂化。

【关键词】防卫计划大纲 自卫队 安倍内阁 日本军事 地区安全

【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；姬世伦，战略支援部队信息工程大学硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0034-13

2018年12月18日,日本国家安全保障会议与内阁会议共同批准了新版《防卫计划大纲》(简称“大纲”)和与之配套的《中期防卫力量整備计划(2019—2023年度)》(简称“中期防”)。^[1]这是日本安倍晋三内阁作出的重大防卫政策调整,实现了防卫力量建设的诸多突破。新版“大纲”的实施,不仅意味着日本的军事大国化进程急剧加速,而且给地区安全环境带来了更多的不稳定因素。

一、安全环境认知与“大纲”的修订背景

在日本,《防卫计划大纲》是政府制定的预定期限内有关防卫力量整備、维持、运用的基本指针。“大纲”末尾列有附表,载明陆、海、空自卫队的主要装备数量。在“大纲”的基础上,日本政府又通过制定下一个5年期的《中期防卫力量整備计划》,载明部队编制与装备数量的详细状况。自1976年首次制定“大纲”以来,日本政府先后于1995年、2004年、2010年、2013年进行了多次修订。

旧版“大纲”是安倍内阁于2013年12月修订完成的,并以未来10年为预定期限。然而,仅仅5年后就再次修订“大纲”,这主要源于安倍内阁对日本所处周边安全环境的战略认知。关于修订“大纲”的理由,2018年1月23日,防卫相小野寺五典以“应对朝鲜核导技术的进展”等为例,强调要正视日本所处的严峻现实。^[2]安倍内阁在新版“大纲”中进一步明确指出,与旧版“大纲”制定时(2013年12月)的预估相比,日本所处周边安全环境的“严峻性与不确定性正以特别快的速度增大”,日本面临的威胁趋于现

[1] 本文有关新版“大纲”及下一个“中期防”的解读,引自以下文件:『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』、<http://120.52.51.14/www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>;『中期防衛力整備計画(平成31年度~平成35年度)について』、http://120.52.51.13/www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/chuki_seibi31-35.pdf。

[2] 相原亮:『防衛大綱、5年ぶり見直しへ 小野寺防衛相が正式表明』、<https://www.asahi.com/articles/ASL1R2S28L1RUTFK001.html>。

实化，为此必须采取相应措施进行防范。

首先，新版“大纲”认为，“国际社会的力量平衡加速变化且愈发复杂，现存秩序的不确定性正在增大。”作为具体例证，对朝鲜核导问题的“威胁”认知以及对中国军队的动向，表现出强烈“担忧”。这也是近年来安倍内阁对日本所处周边安全环境的基本判断。关于朝鲜的核武器开发与弹道导弹试射，安倍内阁在2016年版《防卫白皮书》中将其定位为“重大且紧迫的威胁”；在2017年版《防卫白皮书》中定位为“新阶段的威胁”。尽管2018年上半年朝鲜半岛局势发生转圜、6月美朝首脑实现会晤，但安倍内阁在2018年版《防卫白皮书》中对朝鲜核导问题的“基本认识没有变化”，仍将其定位为“前所未有的重大且紧迫的威胁”。^[1]在新版“大纲”中，安倍内阁再次强调朝鲜“核与导弹能力没有发生本质变化”，认为“朝鲜的军事活动，对日本安全产生重大且紧迫威胁，也严重损害地区及国际社会的和平与安全”。关于中国军队的动向，新版“大纲”中认为：“中国基于与现有国际秩序相悖的擅自主张，尝试单方面改变现状，位于东海等海空域的军事行动持续活跃”，“再加上国防政策及军事力量的不透明性，引发了地区及国际社会在安全保障上的强烈担忧”。

其次，新版“大纲”强调，“太空、网络、电磁波等新领域的运用正急速扩大，要从根本上改变此前重视陆、海、空等物理领域应对的国家安保方式。”关于新领域的军事利用，新版“大纲”认为：“现在的作战样式是陆、海、空与太空、网络及电磁波等新领域相互交织，各国为提升全域军事能力，正在追求可支撑新领域能力的技术优势。太空及网络领域也已广泛运用在民生方面，若不能实现稳定利用，则恐对国家及国民的安全造成重大影响。”特别是在太空领域，2018年6月，美国特朗普政权提出2020年前创设“太空军”的发展目标，世界各国围绕太空的军事竞争加剧。与其他各国相比，日本的太空相关预算2016年度为3,423亿日元，远低于美国的444.44亿美元（约合4兆8千亿日元），也低于俄罗斯的80.37

[1] 藤原慎一：『北朝鮮は「重大かつ差し迫った脅威」…防衛白書』、<https://www.asahi.com/articles/ASL8X2FL0L8XUTFK002.html>。

亿美元（约合 8,700 亿日元）。^[1] 为此，以开发太空垃圾清除技术为目标，日本国内要求政府增加太空相关预算并采取必要法制化措施的呼声不断高涨。2018 年 8 月 3 日，自民党副干事长代表小泉进次郎专门向安倍首相提交了建议书。2018 年 8 月 29 日，安倍首相在出席“安全保障与防卫力量恳谈会”首次会议时也强调：“确保在网络及太空等新领域的优势，对于日本的防卫而言是生死攸关的。”^[2]

此外，基于日本社会的少子化、老龄化以及严峻的财政状况，如何提升防卫力量建设的成效，并对已经决定的武器装备采购计划进行背书，也是安倍内阁修订“大纲”的国内背景因素。例如，2017 年 12 月 19 日，安倍内阁批准了一项购买 2 套陆基“宙斯盾”系统的采购计划，预计最早将于 2023 年完成部署并投入使用，可能的部署地点是日本北部秋田和西南部山口的自卫队基地。^[3] 这在旧版“大纲”中并未列入计划，需要通过修订“大纲”来予以追加确认。

二、安倍首相主导与“大纲”的修订过程

按照惯例，“大纲”的修订工作，大多是由防卫省及执政的自民党国防族议员经过事前反复磋商来加以推进的。与以往不同，此次修订“大纲”则是在安倍首相主导下完成的，其决策过程带有浓厚的安倍个人色彩。

早在 2017 年 8 月 3 日实施内阁改组之际，确定第二次入阁担任防卫相的小野寺五典作为新阁僚被召至首相官邸，并被安倍首相亲自告知“大纲的修订工作就拜托了”。安倍首相还在交给小野寺的两张纸上列出了 9 个需

[1]『激しき増す宇宙競争 懐疑しい日本、技術で優位になれるか』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180928-00000533-san-pol>。

[2]『防衛大綱改定へ政府、有識者懇初会合を開催 安倍晋三首相「新領域で優位性を」』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180829-00000619-san-pol>。

[3] Defense news, “Japan to buy Aegis Ashore missile defense systems,” <https://www.defensenews.com/land/2017/12/19/japan-to-buy-aegis-ashore-missile-defense-systems/>。

要修改的课题。据此，小野寺在防卫省内部与防卫政策局局长前田哲等人进行了反复磋商，最终在2017年12月向首相官邸传递了“需要明年修订大纲”的想法。^[1]

2018年初，安倍首相在国会上正式对外公开表明了修订“大纲”的政策主张。1月22日，安倍在国会发表施政演说时表示：“将以年底为目标推进防卫计划大纲的修订工作。在将专守防卫作为理所当然的大前提的同时，并非是在以往的延长线上，而是要看清楚守护国民所真正必需的防卫力量的应有姿态。”1月26日，安倍在参议院全体会议上又表示：“决定修订“大纲”，“首先最为重要的是，不回避现实，要正面加以应对”。^[2]

进入2018年上半年，鉴于安倍内阁将于2018年底完成修订“大纲”的前景，执政的自民党着手制定有关新版“大纲”的建议案，以便统一党内意见并将之反映到新版“大纲”内容中去。2018年3月19日，自民党安全保障调查会确定了这一建议案的方针，提出以“多次元跨域防卫构想”取代现行大纲中的“统合机动防卫力量”概念，主张在强化陆、海、空自卫队一体化运用的基础上，提升在网络及太空等新领域的防卫应对能力。^[3]5月25日，自民党安全保障调查会与国防部会召开了联席会议，协商建议案的最终内容。5月29日，自民党政务调查会推出了题为“旨在实现多次元跨域防卫构想”的建议案，主张“基于统合运用的观点以最佳形式发展多次元跨域防卫力量，即不仅限于陆、海、空，还应在太空、网络、电磁波等领域进行有效运用。此外，还应首先基于岛链防御的观点，对防卫力量的质与量进行必要的扩充”，并建议“参考北约（NATO）将军费在GDP中的占比达到2%作为目标的做法，确保必要且充分的预算”，还提出了拥有

[1] 『防衛のあり方 首相主導』、『朝日新聞』2018年11月13日。

[2] 内閣官房：『防衛計画の大綱の見直しを行う上での 基本的考え方』、https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei2/dai4/siryu1.pdf。

[3] 『新防衛大綱概念に「多次元横断防衛」 自民安保調査会が提言へ』、https://www.iza.ne.jp/kiji/politics/news/180320/pl18032001410001-n1.html?utm_source=yahoo%20news%20feed&utm_medium=referral&utm_campaign=related_link。

反击敌方基地能力的必要性，“将促进关于保有巡航导弹等的讨论”。^[1]

在统一自民党内部意见的基础上，安倍内阁着手全面展开“大纲”的修订工作。2018年8月27日，安倍内阁组建了有识者会议——“安全保障与防卫力量恳谈会”（简称“恳谈会”）。“恳谈会”旨在针对“大纲”的修订而展开广泛的政策讨论，由9名成员组成，新日铁住金株式会社名誉会长三村明夫担任会长。^[2]28日，防卫省也新设了一个负责“大纲”修订的探讨委员会，以防卫相小野寺五典为首，由事务次官及局长、统合幕僚长、各自卫队幕僚长等组成。防卫省的探讨委员会在某种程度上亦可视为吸纳“恳谈会”意见的一个对应“窗口”。

2018年8月29日—12月11日，“恳谈会”相继召开了7次会议。这些会议围绕“大纲”修订所面临的各项政策课题进行了广泛讨论。其中，安倍首相以及副首相兼财务相麻生太郎、官房长官菅义伟、外相河野太郎、防卫相小野寺五典等相关阁僚出席了首尾两次会议，国家安全保障局长谷内正太郎及统合幕僚长河野克俊等人则自始至终出席了全部会议。在最后一次会议上，国家安全保障局长次前田哲对新版“大纲”的草案要点进行了说明，三村会长则表示该草案充分反映了“恳谈会”的意见。

值得指出的是，在“大纲”的修订过程中，政策讨论更多地集中于“强调危机”，而有关是否脱离“专守防卫”的政策讨论却被搁置一边，决策不透明因素颇多。例如，对于改造后的“出云”级舰艇的名称，自民党最初提出的是“防御型航母”，另一执政党——公明党则反对“航母”的表述。随后，自民党在党的建议案（2018年5月）中提出了“多用途运用母舰”

[1] 自由民主党政務調査会：『新たな防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の策定に向けた提言～「多次元横断（クロス・ドメイン）防衛構想」の実現に向けて』、https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/137478_1.pdf?_ga=2.127270916.82602812.1545908002-539984150.1542239669。

[2] “安全保障与防卫力量恳谈会”的9名成员包括：东京大学大学院教授青井千由纪、前统合幕僚长岩崎茂、前驻美大使加藤良三、东京大学名誉教授北冈伸一、前防卫事务次官黑江哲郎、大阪大学大学院教授坂元一哉、庆应义塾大学大学院教授土屋大洋、东京大学讲师三浦瑠丽、新日铁住金株式会社名誉会长三村明夫。

的表述，但公明党认为“母舰”会使人联想为航空母舰的略称，表示难以接受。同时，根据已公开的6次会议的议事要旨，在“恳谈会”上围绕“航母化”的政策讨论仅有1次。^[1]2018年12月13日，自民、公明两党召开政策协商会议，会上通过了安倍内阁提交的“大纲”内容，并就“出云”级舰艇的改装限于“专守防卫”范围内、定位为“多用途运用护卫舰”达成一致。但是，在新版“大纲”及下一个“中期防”中所采用的最终表述却为“多功能护卫舰”，并未采用执政党方案。

因此，“大纲”的修订是在安倍首相主导下“自上而下”完成的。它改变了以往将重点放在满足陆、海、空自卫队预算要求的决策模式，力图将更多的预算投入到太空、网络、电磁波等新领域。今后，以设在内阁官房的国家安全保障局为支撑，首相官邸的意志还将在防卫力量建设方面得到更多体现。

三、防卫力量建设与“大纲”的主要内容

新版“大纲”由“制定宗旨”“日本周边安全保障环境”“日本防卫的基本方针”“加强防卫力建设的优先事项”“自卫队的体制等”“支撑防卫力的要素”“注意事项”等七部分组成。新版“大纲”的核心内容是有关日本防卫力量建设的基本方针与实施路径，并通过下一个“中期防”规定了具体的数值指标。

（一）日本提出构筑“多次元统合防卫力量”

新版“大纲”提出：“日本将深化旧版大纲提出的统合机动防卫力量的方向性，确保机动且持续地实施统合运用，同时有机地融合包括太空、网络、电磁波等在内的全部领域的全部能力，在从平时至有事的各阶段，能够持续常态化地实施灵活且具备战略性的活动，作为真实有效的防卫力量，构筑多次元统合防卫力量”。

作为指导防卫力量建设的核心概念，在以往历年版“大纲”中，日本

[1]『危機強調 議論置き去り』、載『朝日新聞』2018年12月19日。

政府先后提出了“基础防卫力量构想”(1976年、1995年)、“多能、弹性、有效的防卫力量”(2004年)、“机动防卫力量”(2010年)与“统合机动防卫力量”(2013年)。比较而言,旧版“大纲”中的“统合机动防卫力量”,是注重陆、海、空自卫队之间的联合作战指挥体制建设并着力提升各自自卫队的机动防卫能力;新版“大纲”中的“多次元统合防卫力量”,则是优先加强太空、网络、电磁波等新领域的防卫力量建设,整编可以横跨陆、海、空作战的自卫队部队,并注重陆、海、空等传统领域与天、网、电等新领域之间的作战指挥融合。

(二) 日本构建并加强太空、网络、电磁波等新领域的作战能力

在太空领域,新版“大纲”提出:“应在提供太空领域的情报搜集、通信、定位等各项能力的同时,构筑从地面和太空常态化持续监视太空状况的体制”,并新设太空部队以及推进人才培育和知识储备。在网络领域,新版“大纲”提出:“应继续加强对自卫队指挥通信系统网络的常态化监视能力,并强化迅速采取措施进行止损及修复的能力。此外,在有事的情况下妨碍敌方利用网络攻击我国,从根本上加强网络防御能力。”在电磁波领域,新版“大纲”提出:“应加强情报通信能力以及电磁波领域的情报搜集与分析能力,构筑情报共享态势,同时提升缩小敌方电磁波干扰效果的能力。此外,强化致瘫敌方雷达及通信系统的能力。”

根据“大纲”精神,下一个“中期防”明确规定:日本将新引入太空设置型光学望远镜以及太空状况监视(SSA)激光测距装置,确保网络专门知识人才,整備电波情报收集机及地上电波测定装置等。

(三) 日本继续加强海空域及导弹防御等传统领域的作战能力

在传统领域,新版“大纲”提出:“要进一步加强在日本周边海空域实施广域、常态化的监视行动”,将弹道导弹防御的相关各类装备以及此前各自自卫队单独使用的各类防空装备结合起来,进而确立一体化联合运用体制,力图构建“综合导弹防空能力”。为此,下一个“中期防”进一步规定:为强化常态持续监视能力,日本将整備新型护卫舰(FFM)、潜水艇、巡逻机、

固定翼巡逻机 (P-1)、巡逻直升机 (SH-60K)、舰载无人机、早期预警机 (E-2D) 及滞空型无人预警机等 ; 为获得并维系空中优势 , 在增加 F-35A 战斗机与空中加油运输机 (KC-46A) 数量的同时 , 新引入短距垂直起降型战斗机 (即 “STOVL 机”), 并对海上自卫队的多功能直升机护卫舰 (“出云”级) 进行改造 , 以便搭载 “STOVL 机” ; 为强化反导能力 , 日本将整备陆基 “宙斯盾” 系统、反导导弹 (标准 -3 型布洛克 B 及 A)、增强型反导导弹 (爱国者 -3MSE)、远程舰对空导弹 (标准 -6) 以及中程地对空导弹等。

(四) 新版 “大纲” 旨在实现跨领域作战的自卫队部队

新版 “大纲” 提出 : “要进一步推进陆、海、空自卫队在所有领域的联合”, “探讨自卫队未来联合作战方式”。在新领域, 新版 “大纲” 提出, 要保有航空自卫队太空专门部队以及作为共同部队的网络部队, 并通过强化统合幕僚监部、各自卫队的相关机制来妥善管理和协调电磁波的使用。

结合新版 “大纲” 以及下一个 “中期防” 的具体规定, 关于陆上自卫队, 计划新编作为陆上总队隶属部队的网络部队与电磁波作战部队, 并新编旨在应对 “岛屿侵犯” 的 1 个地对空导弹部队、1 个地对舰导弹部队和岛屿防御用高速滑翔弹部队, 另将 1 个师团及 2 个旅团分别改编为机动师团与旅团, 1 个水陆机动连队强化为水陆机动团, 部队部署也要向空白地区 (岛屿) 展开。关于海上自卫队, 计划新编由护卫舰部队与扫雷舰部队组成的水面舰艇部队, 新编旨在强化对周边海域实施日常警戒监视的巡逻舰部队 ; 关于航空自卫队, 计划将 8 个警戒群及 20 个警戒队改编为 28 个警戒队, 新编 1 个警戒航空团、战斗机部队 1 个飞行队、空中加油·运输部队 1 个飞行队、无人机部队 1 个飞行队。其中, 关于在航空自卫队内新设太空专门部队, 日本政府已经在 2019 年度的预算概算要求中列入了 268 亿日元的经费, 预计将在 2022 年度组建完成, 部队的驻点将设在东京都的航空自卫队府中基地。

(五) 日本将通过深化日美同盟来提升防卫力量建设水平

新版 “大纲” 指出 : “为便于日美开展联合行动, 日本将推进双方装备互联互通和各类 (作战数据链) 网络共享”, “日本将在国内增加部署美

制装备”，“应推动双方就防卫力量的优先强化领域达成共识，日本将通过优化‘对外有偿军事援助’（FMS）制度等，提升获取美高性能装备的效率，并推进日美联合研发工作”。

四、军事大国加速与“大纲”的消极影响

随着新版“大纲”及与之相配套的“中期防”的实施，日本军事大国化进程必将进一步加速。这不仅导致日本“专守防卫”政策形同虚设、日美军事合作日益紧密，还将导致地区安全环境复杂化，产生严重的消极影响。

（一）军备扩张与“专守防卫”政策形同虚设

战后，日本政府曾长期坚持“专守防卫”的基本政策。按照日本官方的解释，其核心内容是：建设一支必要且最小限度的防卫力量，不拥有对别国构成威胁的战略性进攻武器，不对对方实施先发制人的攻击等。^[1]近年来，安倍内阁实施“解禁集体自卫权”，并大力推动日本军事大国化进程，“专守防卫”政策已遭受严重侵蚀。

此次新版“大纲”及与之相配套的“中期防”，带有浓厚的攻击性军备扩张色彩，彻底导致“专守防卫”政策的形同虚设。例如，通过改造“出云”级舰艇并使之搭载短距垂直起降型战斗机，日本战后将首次拥有作为战略性进攻武器的航空母舰。关于这一“航母化”改造，2018年12月19日，防卫相岩屋毅在会见记者时声称：“出云号只是多功能护卫舰，用于防御，战斗机仅会在救灾等紧急事态下使用。”^[2]显然，安倍内阁以“非全天候搭载战斗机”为理由来否定“出云”级舰艇的航母性质，是令人难以置信的狡辩。日本媒体指出：“自民党曾要求防卫计划大纲中载入保有‘对敌基地攻击能力’。安倍内阁采取了暂缓方针，但航母化改造就是保有事实上的对

[1] 王志坚：《战后日本军事战略研究》，北京：时事出版社，2014年版，第20页。

[2] 防衛省：『防衛大臣臨時記者会見 質疑応答』、<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2018/12/19a.html>。

敌基地攻击能力。”^[1]另外，在电磁波等新领域，新版“大纲”载明：自卫队将具有“致瘫敌方雷达及通信系统的能力”等，均体现出日本防卫力量建设的攻击性特征。

与攻击性军备扩张紧密关联的，则是日本防卫费的持续增加。日本防卫费曾从2003年度起连续10年减少，但从安倍内阁上台后的2013年度起连续7年增长，2018年度为5.19万亿日元，2019年度为5.25万亿日元。展望未来5年，下一个“中期防”所需的防卫费约达27.47万亿日元（若节省开支则实际预算额预估为25.5万亿日元），远超过去5年的23.9万亿日元，年度增长率亦将由0.8%提高到1%以上，创历史新高。

（二）追随美国与日美军事合作日益紧密

在日美同盟框架下，近年来日本防卫力量建设呈现两大基本发展趋势：一是应美国要求，积极扩大防务开支，通过采购高价美制装备，试图减轻美对日贸易赤字的压力；二是不断顺应“解禁集体自卫权”后的防卫政策调整脉络，通过构筑防卫力量运用方面的共享体制，力图实现日美军事合作一体化。

按照美国政府的“对外有偿军事援助”（FMS）方式，安倍内阁采购的高价美制装备大多采用签约后跨年度分期提前付款的方式。2019年度是落实新版“大纲”及与之配套的“中期防”的首个年度，在年度预算中列入了陆基“宙斯盾”系统整備费1,757亿日元、6架F-35战斗机采购费681亿日元等，FMS的年度付款额已达7,013亿日元，与2018年度相比增加了近3,000亿日元，是安倍内阁执政前的2012年度1,380亿日元的约5倍。^[2]根据下一个“中期防”的规定，日本计划在五年内引进2套陆基“宙斯盾”系统与45架F-35战斗机，其中18架具有短距垂直起降功能。另据报道，日本未来计划总共装备147架美制F-35战斗机，除了目前正在采购中的42架之外，还要追加采购105架，即63架F-35A战斗机与42架F-35B战斗机，

[1] 『「空母」の保有 専守防衛に反しないか』、載『京都新聞』2018年12月11日。

[2] 『防衛費の拡大 米兵器購入の重いツケ』、載『朝日新聞』2018年12月23日。

追加采购经费至少达 1 兆 2,000 亿日元以上。^[1]

在大量采购美制装备的基础上，日本更加注重不断深化日美军事合作的内涵。下一个“中期防”规定：“推进（日美两国）在太空及网络等领域的合作，实施综合反导防空、联合训练·演习以及共同的情报收集·警戒监视·侦察（ISR）活动，同时，通过制定并更新联合计划、磋商扩大遏制活动等，进一步深化各种运用合作及政策调整。”其中，日本防卫省将于 2020 年启动“协同作战能力”（CEC）系统。它是与美方“宙斯盾”舰和飞机共享敌方导弹位置信息的系统。一直以来，日本自卫队与美军共享信息是有些差的，而 CEC 的特征就是实现“即时”共享信息。除海上自卫队“宙斯盾”舰将安装 CEC 外，航空自卫队 E-2D 预警机也探讨安装这一系统。由此，日本自卫队和美军将加快军事合作一体化进程。^[2]

（三）防范中国与地区安全环境复杂化

如前所述，安倍内阁在新版“大纲”中以“强烈担忧”的心态高度关注中国军队的动向。对于日本而言，虽然一贯将朝鲜核导问题视为“威胁”，但在某种程度上“朝鲜威胁背后有着更大的中国军事威胁。”^[3]在中日两国间存有钓鱼岛争端的背景下，日本防卫力量建设的针对性强，重点加强在西南诸岛方向上的“离岛夺还能力”与“防区外打击能力”，并且表现出相当的急迫性。例如，防卫省以强化西南诸岛等“离岛防卫”为目标，正在加速开发“岛屿防御用高速滑翔弹”。它是从射向超高空的导弹上分离出弹头，并以超音速速度落向地面目标，被定位为陆上自卫队实施“离岛夺还”的重要战力。从 2018 年度开始，防卫省将其列入研发预算，比原计划提前了约 7 年，并在 2019 年度预算中列入 138 亿日元，最终计划于 2026 年度

[1] 藤原慎一：『サイバー対策強化、宇宙部隊や空母も 防衛大綱閣議決定』、<https://www.asahi.com/articles/ASLDK61R0LDKUTFK010.html>。

[2] 《日美军方将实现即时共享情报》，载《参考消息》2018 年 8 月 26 日。

[3] 藤井巖喜：『中国・北朝鮮抑止のためにも憲法 9 条改正 日々高まる、沖縄・尖閣が侵略される危機』、載『産経新聞』2017 年 11 月 8 日。

完成实用化目标。^[1]此外，日本媒体还指出：为应对中国军队在太平洋地区展开活动，安倍内阁试图通过“航母化”改造“出云”级护卫舰来提高“对华遏制力”。^[2]

对于中日两国所处的地区环境，下一个“中期防”提出：“基于自由开放的印度洋太平洋构想，为战略性推进多角度、多层次的安全保障合作，积极活用防卫力量，通过联合训练·演习、防卫装备·技术合作、能力构筑支援、军种间交流等，促进防卫合作与交流。”显然，安倍内阁主张的“印度洋太平洋构想”改变了中日两国所处的传统地缘政治框架，也将为双方的安全合作关系增添新变数。因此，日本媒体批评指出：“以周边形势的变化为理由持续增加防卫预算，发出意图再次军事大国化的错误讯息，陷入了反而加剧周边形势紧张的‘安全保障困境’”，“与其偏重于日美同盟及军事力量，不如在外交等领域倾注力量，这才是和平国家日本的作用。”^[3]

总之，此次修订“大纲”，是近年来安倍内阁防卫政策调整脉络中的一个关键节点。它不仅是在形式上为日本防卫力量建设作出未来规划，更是在实质上体现了安倍内阁追求国家安全保障的路径选择，即完全依赖于防卫力量，甚至不惜越过“专守防卫”的政策底线。长期以来，“综合安全保障”曾是日本政府的重要战略抉择，但安倍内阁却选择了单纯的“军事安全保障”。包括中日钓鱼岛争端在内，有效的应对方式应是包括积极开展政治磋商在内，而非一味地对中国实施军事遏制。日本军事大国化进程加速，也只能导致日本所处周边安全环境的“严峻性”更加突出。

【收稿日期：2019年-01-08】

[1]『離島防衛に超音速滑空弾＝防衛省、26年度実用化目指す一沖縄に配備念頭』、<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20180924-00000039-jij-pol>。

[2]『「空母化」で対中抑止力』、載『読売新聞』2018年12月19日。

[3]『「専守」の歯止め、どこへ 新防衛大綱と中期防』、<http://www.tokyo-np.co.jp/article/column/editorial/CK2018121902000155.html>。

澜湄合作与大湄合作的比较及启示^[1]

罗圣荣 苏 蕾

【内容提要】“澜湄合作”与“大湄合作”是湄公河地区最重要的合作机制，两者各有千秋。当前，澜湄合作尚处于路径摸索阶段，而运营 20 余年的大湄合作经验相较丰富，对两者的比较能为澜湄合作提供借鉴。基于 SWOT 分析，澜湄合作水平更高、辐射范围更广，短期内就成绩斐然，但存在参与主体单一、机制赋权有限、发展理念不统一的问题。诚然，大湄合作不乏结构性缺陷、约束力较弱和内聚力不足等缺陷，但其在资金管理、形象建设、机制运营方面的经验，对于澜湄合作颇具参考价值。新时期，澜湄合作可以充分借鉴前者的有益经验，积极发挥中国的引领作用，加强内外关系协调，完善机制建设，强化澜湄共同体意识，切实推进澜湄国家命运共同体建设。

【关键词】大湄合作 澜湄合作 SWOT 分析 启示

【作者简介】罗圣荣，云南大学国际关系研究院研究员、博士；苏蕾，云南大学国际关系研究院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0047-18

[1] 本文为 2017 年国家社科基金委托项目“中老越接壤地区国际减贫开发合作研究(17@ZH023)”阶段性成果；本文同时得到“云南大学周边外交研究理论创新高地项目”暨“云南大学地缘政治理论创新高地项目”的资助。

“澜沧江 - 湄公河合作”(简称“澜湄合作”)机制成立于2016年3月,是中国与湄公河地区国家共同推动“一带一路”建设快速发展的重要组成部分,也是强化次区域合作的全新选择。“大湄公河次区域经济合作”(Greater Mekong Subregion Cooperation,简称GMS或“大湄合作”)由亚洲开发银行(简称“亚行”)牵头,坚持“多源融资、经济为主、项目优先”的基本策略,成为域内参与度最高、成果最丰硕的合作机制。两大机制各有千秋,且互为竞争对手。当前,澜湄合作尚处于路径摸索阶段,全面总结大湄合作的有益经验,对于深化澜湄合作意义重大。本文尝试运用SWOT分析法,分析二者的优势与劣势、机遇与挑战,在把握其共性与特性的基础上,探讨差异性原因,并就深化澜湄合作进行思考。

一、澜湄合作与大湄合作:优势与劣势

(一)两个合作机制的各自优势

澜湄合作:一是合作内容具有全面性。澜湄合作范围广泛,其内涵远超出经济一体化的范畴,成本与收益也不再局限于经济方面的考量。基于包容性发展的域内诉求和高阶区域化的国际趋势,2016年3月23日,澜湄国家领导人首聚海南三亚,确立了以政治安全、经济与可持续发展、社会人文为重点,互联互通、产能合作、跨境合作、水资源开发、农业合作与减贫为优先方向的“3+5”基础架构。2018年1月,第二次领导人会议就“3+5+X”新格局达成共识,合作拓展至通讯信息技术(ICT)、金融、海关等新领域。新框架与“三位一体”的东盟共同体目标一致,也与中国-东盟“2+7”合作框架^[1]相吻合,是湄公河地区合作质变的开端。

[1]“2”指深化战略互信,拓展睦邻友好;聚焦经济发展,扩大互利共赢;“7”指政治、经贸、互联互通、金融、海上、安全和人文。详见李克强总理在2013年10月第16次中国-东盟(“10+1”)领导人会议的讲话内容。

二是成员参与的自主性。成员自主(ownership)是澜湄合作的重要原则,主倡方中国发挥着支柱性作用,为流域国重建必要的自信、责任及自主空间。在决策阶段,各国政府坚持共商、共建、共享的基本原则,自愿就宏观规划、支撑体系、项目筛选等重大议题展开探讨,相较于股权挂钩的亚行模式,澜湄国家享有更大决策空间。在实践阶段,以《澜沧江-湄公河五年行动计划》为纲,基础期(2018—2019)重点落实中小型合作项目,而推广期(2020—2022)为切实优先领域合作,成员可根据实际需求选择性参与,以体现最大限度的灵活性与舒适性,并在六方共识的基础上,逐步将合作扩展至其他领域。

三是进程的高效性。高效务实成为合作的首要优势,澜湄合作不是高大上的“清谈馆”,而是接地气的“推土机”。^[1]从2015年启动至今,已成功召开了第二次领导人会议,基本架构初步成型(如图1)。领导人会议为最高决策机构,下设外长会、高官会和各领域工作组,定期汇报合作进展,国家秘书处或协调处承担规划、协调、宣传的责任,另特设三个专门机构作为智力支持。此外,资金配置高效,项目稳步推进。2016年3月在首次领导人会议上,中方提议成立澜湄合作专项基金,目前首批优惠贷款已到账52.5亿美元,超过50亿美元的预期金额,第二批也进入筹备阶段。^[2]45个早期收获项目全部按计划推进,中方在第二次外长会议新增的13个倡议也取得了积极进展。2018年1月,中方承建的老挝川圹省南俄4水电站正式开工。^[3]同年4月,由中国南方电网投建的越南永新燃煤电厂实现并网运营。^[4]

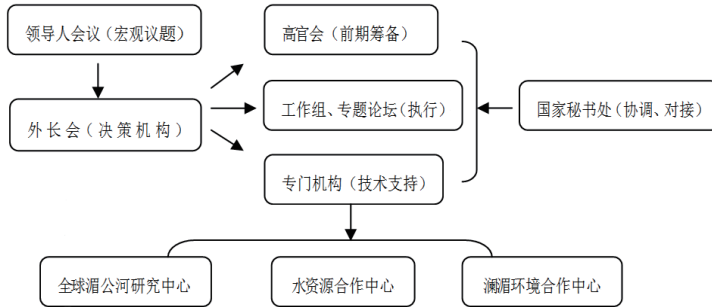
[1]《王毅:澜湄合作不做“清谈馆”,而要做“推土机”》,外交部网站, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1444870.shtml>。

[2]《国开行设立第二批50亿美元国际产能和装备制造合作专项贷款支持澜湄合作》,新华网, http://www.xinhuanet.com/money/2018-01/12/c_1122252465.htm。

[3]《中企承建老挝南俄4水电站开工》,新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/26/c_129800164.htm。

[4]《越南永新燃煤电厂并网成功由南方电网投建》,国务院网站, <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c8882305/content.html>。

图 1 澜湄合作的组织结构^[1]



大湄合作：一是组织形象良好。亚行介入客观上促进了大湄合作良好形象的塑造，吸引了各国的积极参与和广泛关注。成立于 1966 年的亚行是一个帮扶发展中国家脱贫减困的多边融资机构，作为其牵头的第一个次区域合作机制，除了赠款和技术援助外，科学论证、良治理念和多元互动成为大湄合作的加分项。成立前夕，亚行对湄公河地区进行一系列论证考察，逐步确立合作愿景、治理模式和路径依赖，将基础设施建设（简称基建）列为优先考量，交通、能源、贸易投资、电信、旅游等经济领域是大湄合作重点。此外，亚行也重视与非政府组织（NGO）等民间力量的互动，以深入了解社会各界的切实需求。

二是管理经验丰富。GMS 运营 20 余年，合作经验相较丰富。其一，融资渠道多源。根据《亚洲基础设施融资计划》，除了亚行和项目承担国外，多边开发银行和国际组织也是重要的资金源，如世界银行 (World Bank)、北欧开发基金 (Nordic Development Fund)、法国开发署 (French development agency)、泰国进出口银行 (Thai Txim Bank) 等。^[2]其二，资金优先投向。长期以来，湄公河国家均不同程度地面临人口压力、粮食短缺和贫穷等问

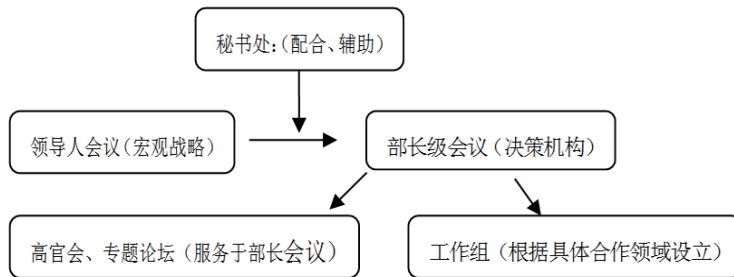
[1] 笔者根据澜湄合作网站信息整理。

[2] Biswa Nath Bhattacharya, “Infrastructure for a Seamless Asia,” Asian Development Bank Institute, 2009, pp.194 - 196.

题，经济增长需求较为迫切，GMS 投资偏好与次区域发展需求相契合。其三，管理体系完备。合作引入了亚行的管理体系，包括风险评估、集资规划、项目督导、成果检验，为每项贷款配备相应的技术和人才，一定程度上保证资金使用和项目实施配合得当。^[1]

三是组织相较完善。GMS 形成了一套多层次、多元化的组织框架（如图 2）。其中，设于亚行总部的秘书处是中枢机构，不仅要配合亚行处理对外援助的相关事宜，还要辅助召开各层级会议，是亚行与成员互动的桥梁。领导人会议是最高决策机构，重点商讨宏观战略和基本方针，从 2002 年开始，每三年召开一次。年度部长级会议为常设机构，下设高官会和专题论坛。工作组是执行机构，负责项目督导和邀请技术外援。虽然周期较长，历经 10 年才将对话上升至领导人层面，但其在次区域层级上，为中国和半岛国家提供了一个重要的非排他性互动平台。

图 2 大湄合作的组织结构^[2]



（二）两个合作机制的各自劣势

澜湄合作：一是参与主体单一。现阶段澜湄成员仅有 6 个国家，缺少

[1] Asian Development Bank, "Financial Due Diligence: A Methodology Note," 2009, pp.3-10.

[2] 笔者根据亚行及大湄合作网站信息。

域外支持，存在资金压力和舆论压力。次区域发展水平整体仍较落后，早期项目融资主要依赖中国。但是，一旦合作项目全面铺开，随之而来的巨额资金压力中国也无力独自承担，亟需域外力量共同分担。但目前域外大国和国际组织对澜湄合作大多持观望态度，少数西方国家认为这是中国争夺战略资源的筹码^[1]，甚至伙同NGO制造恶意舆论，中伤中资企业破坏当地生态环境。长此以往，合作必然面对猜疑误解导致的舆论压力。

二是机制赋权有限。近年来，毒品走私、非法移民、恐怖主义等非传统安全问题日益凸显，加剧了区域安全形势，澜湄合作被赋予了安全治理的全新内涵。次区域合作经验表明，各国让渡权力的程度，决定了组织机制的深度和广度。然而，由于东南亚国家广泛存在殖民主义的历史，对任何旨在削弱国家主权的区域合作均保持警惕甚至抵制。^[2]在澜湄框架下，各国对机制的权力让渡不足以支撑安全治理的现实需求，这将影响安全合作的纵深推进。

三是发展理念不统一。中国向来推崇“要致富，先修路”的理念，对交通设施、矿厂、水电站等投资大、周期长、见效慢的非民生项目倾注更多热情。而水资源合作才是湄公河下游国家的首要关切，其发展理念不以中国的客观战略取向为圭臬，更希望借助该平台推进投资少、周期短、见效快的民生项目。双方利益诉求存在的较大落差，极有可能造成中资项目“水土不服”。加之次区域国家普遍存在的资源民族主义，使普通民众担心中国借技术、资本输出掠夺本土资源，对外开放有所保留。部分国家任意毁约，对外汇管理采取不同的政令标准，扰乱市场秩序，打击外资企业的合作热情。

大湄合作：一是结构性缺陷。首先表现为广度不足，大湄合作只涉及

[1] Carl Middleton, Jeremy Allouche, "Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the Lancang - Mekong Cooperation Framework," *The International Spectator*, Vol.51, No.3, 2016, p.107.

[2] 王正毅：《从比较的角度看亚太的地区主义》，载《亚洲区域合作的政治经济分析》，上海人民出版社，2007年版，第118-119页。

敏感度低、技术性的经济领域，2018年3月发布的“五年行动计划”依然保留传统取向，对政治、安全合作尚未作进一步安排。^[1]其次是深度有限，截至2018年初，大湄合作共确立227个项目，总投资约660亿美元，然而，据《大湄合作投资报告2022》显示，近270亿美元资金缺口尚未补全，至少有121个项目停留在意向阶段。^[2]随着2015年中国-东盟自贸区在湄公河国家的基本实现，次区域内关税已降至较低水平，优惠政策的贸易红利开始逐年降低，合作将面临后劲不足的问题。

表1 大湄合作项目融资情况^[3]

| | 金额数 | 比重 |
|-------|-----------|-----|
| 已配置资金 | 390 亿美元 | 59% |
| 未配置资金 | 2,700 亿美元 | 41% |

二是约束力较弱。大湄合作基本延续了“东盟方式”，即主权平等、舒适优先、协商一致。^[4]其结果必然是机制效能不足、约束力不够。2016年GMS投资项目中期审查报告中指出，部分项目因资金不足或临时毁约，陷入停滞或被废止，如中国—老挝—泰国600公里高压直流电网（High-voltage direct current）、“东西走廊”电力运输网老挝段、GMS技术教育培训发展、老挝卫生服务检疫援助（Sanitary and Phytosanitary）。^[5]

[1] ADB, “The GMS Hanoi Action Plan 2018-2022,” Institutional Document, March, 2018, pp.23-38.

[2] ADB, “Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program: Overview of the Regional Investment Framework 2022,” HaNoi, 2018, p.1.

[3] 笔者根据《湄公河次区域经济合作项目：地区投资框架回顾》信息整理。

[4] Jurgen Haacke, “ASEAN’s Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects,” Contemporary Asia, Vol.33, No.4, 2003, p.1.

[5] ADB, “Online Annexes to the Regional Investment Framework Implementation Plan: Mid-Term Review and Revised Regional Investment Framework Implementation Plan 2020,” 2016, pp.3-33.

三是内聚力^[1]不足。基于大湄机制的经济指向，其内聚力可通过地区生产特征、经济互补性两个变量加以评估。一方面，自然资源丰富、劳动力成本低廉，但交通不便、资金不融通、技术不成熟是次区域经济的共性特征。生产要素的相似性，塑造了地区生产（产业、贸易）的同构性，产品优势无法凸显，导致内部竞争激烈。另一方面，在亚行的长期介入下，区域“搭便车”和讨价还价现象更为普遍，各国对外资、技术、人才、市场的竞争远大于合作，削弱了经济互补性和包容度。而各国在经济实力、政治制度、宗教信仰方面存在的客观差距，更加剧了机制合力形成的难度。

二、澜湄合作与大湄合作：机遇与挑战

（一）两大机制各自存在的机遇

1、澜湄合作

2008年爆发的全球性金融危机重创了长期依赖于出口和外国直接投资的亚太经济。此后，亚太经济经历了大规模刺激政策下的迅速反弹，到刺激效应消退、大国亚太战略调整、地区安全事件频发后增长放缓的“新常态”。在此阶段，发达经济体主要靠降低利率、量化宽松等货币政策修补自身，而新兴经济体反成为了亚太经济增长的主力。随着中国实力的增长，中国新兴经济体间在基建、服务、贸易等诸多领域存在巨大的合作空间，为联合自主的澜湄合作提供了战略支撑和未来指向。

2013年9月和10月，习近平主席正式提出“一带一路”的重大倡议，得到东南亚国家的积极响应。2015年3月，国家三大部委联合发布了《推动共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的愿景与行动》（简

[1] 地区内聚力通常与地区生产特征、经济互补性、政治制度相近度、宗教信仰的差异性等因素有关。详见：Louis J. Cantori and Steven L. Spiegel, “The International Politics of Regions: A Comparative Approach,” New Jersey: Prentice Hall, 1970, pp.7-20.

称“愿景与行动”),明确中国将以“五通”^[1]为主要内容,以东盟“10+1”、大湄合作等既有多边机制为依托,齐力打造包括中国-中南半岛经济走廊在内的“六大走廊”。湄公河流域地处“一带一路”的交汇点,是落实该倡议的关键区域之一,区域经济增长需要新动力,发展需要更加普惠平衡,故湄公河国家都十分重视自身需求与中国战略的对接,这为澜湄平台的诞生创造了契机。

在亚太经济回暖、中国“一带一路”倡议等因素带动下,次区域形成了良好的合作基础。经济增长持续稳定,连续10年区域国家经济(除泰国外)均保持平稳较快增长,高于同期世界平均增长水平。贸易投资势头良好,中国成为泰、老、越、缅四国的第一大贸易伙伴和越、老、柬三国的第一大投资伙伴,据统计,2016年域内贸易额达4,144亿美元,规模较2002年扩大了近10倍。^[2]安全治理初显成效,2011年12月中、老、泰、缅四国成立了联合巡逻执法机制,截至2018年11月26日,已完成76次联合巡逻执法行动^[3],有力打击了跨境违法犯罪行为。水资源合作逐步展开,首届领导人会议前夕,湄公河下游旱情严重,中国借景洪水电站对下游国实施应急补水^[4],此举得到各国的一致赞赏。各方将水资源合作列为战略重点,使澜湄成为第一个覆盖流域内所有国家的水资源合作机制,开启了“水合作”新进程。

2、大湄合作

冷战后,经济全球化成为国际主流,但不合理的国际经济秩序和资源分配也造成了南北矛盾加剧、生态恶化、金融风险等问题,为应对全球化的“负面效应”,次区域合作成为发展中国家的全新选择。1989年底,新

[1] “五通”即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通。

[2] Intra-GMS Trade, “Greater Mekong Subregion statistical database,” <http://www.greatermekong.org/statistics/>.

[3] 《第76次中老泰缅联合巡逻执圆满完成》,中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/26/content_5343285.htm.

[4] 《中方将对湄公河下游实施紧急补水》,人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2016/0316/c1002-28201899.html>.

加坡首次提出次区域合作倡议，提议利用新加坡、柔佛州和廖内群岛地缘相邻、生产要素互补的天然优势，构建跨境经济开发区，得到了马来西亚和印尼两国的积极响应。此后，新 - 柔 - 廖成长三角^[1]、东盟东部增长区、印马泰增长三角等次区域合作相继问世，为大湄合作提供了诸多实践参考。1993年2月，亚行在马尼拉召开了以“亚洲的成长三角”为名的国际研讨会，各界学者就次区域经济合作的现实需求、核心要素、成本效益评估展开充分讨论，并将其定义为“三个或多于三个相互毗邻的国家，利用生产资源的比较优势，开展密切的经贸投资合作而形成的跨境经济区”^[2]，为大湄合作提供了理论支撑。

冷战期间，中南半岛成为美苏对抗的撕裂带，地缘竞争、派系分野、民族冲突加剧了区域环境紊乱。随着国际格局逐渐由两极变为单极并向多极演变，各国政府重新审视外交战略的优先方向，区域政治形势有所转圜。1991年10月，柬埔寨交战各方与18国外长共同签署了《巴黎和平协议》，开启了柬埔寨的和平化进程。同年，越南共产党第七次代表大会通过了向邻国释放善意、同中国实现正常化的“睦邻友好合作”方针。上述一系列政策调整，为大湄合作营造了相较稳定的发展空间。

域外力量的参与和支持。亚行是大湄合作的关键支撑，上世纪90年代初期曾多次主持学术会议考察次区域合作，将湄公河流域确立为优先援助对象，并长期为其提供资金、技术援助和规划指导。东盟是大湄合作的重要辅助，在1992年经济部长会议上，东盟成员签署了《共同有效普惠关税协定》(CEPT)，计划自1993年1月1日起，在15年内逐步将域内关税降低至5%以下，建成东盟自贸区。与此同时，向湄公河国家（除泰国外）提出入盟邀请，将越南、老挝、柬埔寨和缅甸的加入，视为东盟工作优先方

[1] 即由新加坡、柔佛（马来西亚）、廖内群岛（印尼）构成的次区域。

[2] MinTang, Myo Thant, "Growth Triangles: Connectional and Operational Considerations", "Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation," Oxford University Press, 1994, p.2.

向和地区合作的最终目标。^[1]在加速建设自贸区过程中，对新成员给与特殊照顾，延长降税时间、降低降水标准，极大激发了半岛国家的合作热情。

（二）两大合作机制面临的挑战

1、共性挑战

一是机制碎片化。^[2]由于生产资源丰富、地缘优势显著、合作机制长期林立，湄公河地区成为机制碎片化的典型。除了大湄合作、澜湄合作（LMC）、湄公河委员会（MRC）、“柬老越缅”合作（CLMV）外，也涵盖外部参与或主导的东盟-湄公河流域开发合作（AMBDC）、美国“下游湄公河倡议”（LMI）、印度“恒河-湄公河行动计划”（MGC）等机制。由于缺少绝对且统一的主导权威和必要的协调沟通，区块内及不同区块间的机制存在重复、竞争乃至对立，严重阻碍了合作向更宽领域、更多层次和更高水平的推进与整合，在总体上破坏了构建集体身份认同的努力，加剧了身份模糊和经济政策偏好的分散。^[3]

二是政治形势复杂化。冷战后虽然没有大规模战争爆发，但复杂动荡的区域政治生态，成为深化次区域合作的壁垒。共产党执政的越南和老挝，长期存在被“和平演变”的风险。处于政治转型的泰国、柬埔寨和缅甸国内力量角逐不断，泰国自1991年2月以来已经发生了9次军事政变，柬埔寨国内救国党与人民党的派系斗争持续已久，缅甸在民盟政府与军队构成的双元核心下，佛教僧侣、工会、媒体等民间组织仍具影响力。^[4]在“大国

[1] Nattapong Thongpakde, "Impact and Implications of ASEAN Enlargement on Trade," *ASEAN Enlargement*, Vol.12, No.4, 2001, p.45.

[2] 机制碎片化，指区域各领域相继出现诸多专门化、板块化的合作机制，且机制间保持平行、交叉或嵌套的相互关系。详见：Y Duval, "Economic Cooperation and Regional Integration in the Greater Mekong Subregion (GMS)," Working Paper, Vol.32, No.10, pp. 25-29.

[3] 李巍：《东亚经济地区主义的终结——制度过剩与经济整合的困境》，载《当代亚太》2011年第4期，第6-32页。

[4] 李晨阳：《澜沧江-湄公河合作：机遇、挑战与对策》，载《学术观察》2016年第1期，第24页。

平衡”和“经济 - 安全”二元困境的双重影响下，中国与下游国的关系也一度出现摇摆，双边合作可能还存在变数。此外，金融风险、传染病、环境污染、恐怖主义等非传统安全问题的凸显，也进一步加剧了合作的复杂性和不稳定性。

2、特殊挑战

首先，协调内外是澜湄合作的主要挑战。一是与大湄合作的竞争关系。过去几年来，中国官方对两者的关系基本表述为“并行不悖、协调发展”，但其在合作理念、治理模式、参与主体、合作内容等方面，存在诸多重叠。目前 GMS 仍具有强劲活力是客观事实，故两者间的竞争是澜湄合作无法避免的。二是与域外大国的关系。随着中国开始对合作主导权的重视，域外大国进一步加强对次区域的介入。2018 年 10 月，在第 10 届日本—湄公河国家首脑峰会上，日本表示将继续就人才培养、高质量的基建、水资源管理等方面开展合作。特朗普政府虽退出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)，但并未削弱对次区域的关注。2017 年 8 月，在菲律宾马尼拉召开的第十次 LMI 部长级会议上，美方表示将加大对域内农业、教育、环保等问题的关注，推动湄公河流域的包容性增长。鉴于此，大国的强势介入有可能降低成员对澜湄合作的重视。

其次，机制升级^[1]是大湄合作的主要挑战。实现机制向更广领域、更高层次升级是深入推进大湄合作的必然要求，它既顺应了区域化的全球性发展趋势，也满足了区域发展的内部诉求。多领域急速整合是全球区域合作的主流。2016 年 3 月，澜湄合作也将政治、安全领域纳入范畴。此外，中国“一带一路”建设对大湄合作也提出了新诉求。2014 年 12 月 20 日，李克强总理在 GMS 第五次领导人会议期间表示，“中国愿与各方携手努力，

[1] 所谓升级指向高水平、全方位、多层次方向的利益共同体目标发展。详见卢光盛、金珍《“一带一路”框架下大湄公河次区域合作升级版》，载《国际展望》2015 年第 5 期，第 68—70 页。

打造中国同次区域国家经济合作升级版”。^[1]2015年3月,“愿景与行动”文件也提出要推进与周边国家的国际运输通道建设,打造GMS合作新高地。

表2 机遇与挑战^[2]

| | 澜湄合作 | | 大湄合作 |
|----|---|----------------------|--|
| 机遇 | (1) 亚太经济的增长新常态 (2) “一带一路”倡议的提出和实践 (3) 良好的域内合作基础 | | (1) 次区域化趋势兴起 (2) 域内环境日趋改善 (3) 域外力量的参与和支持 |
| 挑战 | 共性 | (1) 机制碎片化(2) 域内形势复杂化 | |
| | 特殊 | 协调内外 | 机制升级 |

三、澜湄合作与大湄合作差异性比较

(一) 合作根基不同

澜湄合作得益于湄公河国家的内源动力,尤其是中国的积极倡导,属于内源型合作。过去较长一段时间,中国参与次区域合作以地方政府为主,而新阶段在“一带一路”框架下,湄公河地区被纳入周边外交规划的范畴,中国开始重视区域合作的顶层设计,在区域合作中发挥主导作用,尤其在融资方面。中国国家开发银行在澜湄合作成立之际,设立两批50亿美元的专项贷款,用于加强宣介推广、筹备和推动梯级开发机制,优先推进成熟项目的融资进程。^[3]此外,下游国也积极参与合作,各国政府自主参与项目

[1] 《李克强在大湄公河次区域合作第五次领导人会议开幕式上的讲话》,外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682686/zyjh_682696/t1221315.shtml。

[2] 笔者根据文本信息自制。

[3] 《国开行设立第二批50亿美元国际产能和装备制造合作专项贷款支持澜湄合作》,新华网, http://www.xinhuanet.com/money/2018-01/12/c_1122252465.htm。

决策，选择与本国经济能力相适宜的项目推进，真正体现出相互尊重，联合自主的澜湄特色。

大湄合作主要依靠外资和技术援助，特别是亚行的协调推动，属于外源型合作。20世纪90年代初，湄公河国家在经济规模、产业结构、国家实力等方面均处于较低水平，根本无力独自集资开展区域合作，只能依赖域外国家和国际组织的援助。亚行是主要集资方，20年内出资和吸引国际融资占总集资的70%以上。^[1]由于亚行的投票权与股金数额挂钩，美国和日本是第一大股东国，各占15.57%，中国次之，占6.42%，湄公河流域其他国家股权较少，总共仅占8%^[2]，导致湄公河国家在决策阶段，缺少充分的发言权和自主选择权，合作更多是大国战略需求的实践。

（二）主体间关系相异^[3]

澜湄合作主体间的互动模式符合“复合相互依赖”的三个明显特质：一是互动渠道的多元性。除了政府间互动外，澜湄合作特设3个专门机构，邀请各界精英就水利建设、环保等共同关注的问题进行交流。二是问题的非等级性。合作兼容并蓄，在强调经贸合作之余，也关注生态多样性、可持续发展、跨境安全治理等新议题。三是军事力量的次要性。随着全球化的演进和相互依赖程度的加深，对于湄公河国家而言，军事安全并非始终是国家间的首要问题，跨境安全治理远比军备竞赛更切实际，成员内动用武力的可能性并不大。这种复合相互依赖关系，极大深化了集体认同和凝

[1] 刘闯：《大湄公河次区域经济合作框架下二十年投资及其地域分异研究》，载《世界地理研究》2009年第18卷第2期，第16—28页。

[2] ADB, “Agreement Establishing the Asian Development Bank” (ADB Charter), Institutional Document, 1965, p.25.

[3] 区域合作往往促成主体之间的相互依赖关系，相互依赖与代价相关，当相互交往带来显著的、需要各方均付出代价的结果时才能产生相互依存。按照代价的大小，相互依存可分为均等依存、绝对依存和不对称性依赖。详见：罗伯特·基欧汉，约瑟夫·奈著，门洪华译：《权力与相互依赖》，北京：北京大学出版社2014年版，第9—10页。

聚发展合力。

大湄合作的主体间关系表现为对外的非对称依赖。从内部互动看，因自身实力不足，成员大多处于被动状态，不得不穿梭于主要大国和国际组织之间争取援助资源，主体间的相互依赖水平较低。从对外联系看，亚行长期主导合作，承担提供区域性公共产品的职能，尽管外部支援能够增进地区利益，但客观上却加剧了主体对外的不对称依赖。这种依赖关系削弱了内聚力，也极有可能演变为非地区行为体制约和干涉次区域事务的权力来源。

（三）预期收益不同^[1]

合作成员对大湄合作的预期，主要停留在扩大贸易、优化产业结构、经济增长阶段，即优化生产要素和生产资源的跨境流通，提升互联互通水平（Connectivity）；鼓励贸易投资，加强基础设施和经济走廊建设，提升次区域整体竞争力（Competitiveness）；着力解决共同关心的社会问题，凝聚共同体意识（sense of Community）。^[2]可见，大湄合作仅限于较低层次的经济合作，对政治安全问题的关注较少。

澜湄合作目标层级更高，随着区域合作的深入推进，地区内部政治与经济之间、各类议题事务之间的界线越来越模糊，各国超出纯粹的经济考虑，提出了更高的预期目标。即构建以政治安全、经济与社会可持续发展、社会人文为核心的澜湄国家命运共同体。^[3]这一目标是加强经贸合作、政治互动和人文交流的客观需求，也是中国推进“一带一路”建设，构建人类

[1] 假设国家政府是理性行为体，预期收益目标指各国基于成本收益分析，对合作机制抱有的战略期待。成员国对未来收益的预期目标直接决定区域合作的具体形式和制度结构。详见：Karen J.Alter, "The Politics of International Regime Complexity," *Perspective on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.13-24.

[2] "Overview of the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program," GMS, Feb.2018, <http://www.greatermekong.org/overview>.

[3] 《澜沧江 - 湄公河合作首次领导人会议三亚宣言（全文）》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm。

命运共同体的积极尝试，更是深化“中国—东盟”关系，开拓双边关系“钻石十年”的发展要求。

四、对深化澜湄合作的启示

在机制碎片化和域内形势复杂化的外部条件下，大湄合作存在诸多缺陷，但不可否认的是，其在分化资金压力、完善组织形象、吸引域外参与等方面积累的经验和教训，值得澜湄合作借鉴学习。

（一）统筹内外力量，实现多元参与

协调内部需求，管控分歧，汇聚合力。近年来，湄公河国家相继提出各自的发展规划，如越南“2016—2020五年发展规划”、老挝“2030发展愿景”、柬埔寨国家“四角发展战略”、缅甸国家出口战略、泰国“东部经济走廊”战略。共同利益是合作的基础和前提，澜湄合作需重视地区具体的发展需求和利益关切，坚持“合作共赢”的基本准则，积极推动《澜沧江—湄公河五年行动计划》与各国规划的对接，争取战略趋同，汇聚合力。将争议性问题放在“双边”语境下加以解决，减少其对合作正常的推进造成干扰，消除域内国家对中国的误解与戒备。

加强域外交流，增信释疑，多元参与。构建命运共同体需要各方共同努力，澜湄合作是多边合作平台，参考大湄合作的相关实践，向域外大国和国际组织持开放态度。通过高官会、论坛智库、民间交流等渠道加强与美、日、印等主要域外国家在合作议题、原则、项目和模式上沟通，以共商互利的方式解决资源竞争、项目重叠等问题，合理分摊成本，共同分享利益。在金融方面，向亚行借鉴融资和管理经验，搭建亚行与亚投行的对话平台，为中方专家、次区域精英和亚行人士创造更多学习交流的机会。

（二）加强机制建设，凸显核心领域

加强机制能力建设。现阶段六国澜湄国家秘书处已基本建成，为保持

合作的持久力，需进一步解决赋权不足的问题。针对该问题，学者提议“各国应在利益最大公约数基础上，让渡部分权力，满足政治互动、安全治理的需求。整合国家秘书处和协调处，建立澜湄国际秘书处作为一个综合治理平台，根据六国授权制定统一的法律法规和项目标准”。^[1]建立多领域测评体系，充分考虑各国经济容量和发展需求，提供适销对路的区域性公共产品。

水资源合作是下游国家的核心关切，2018年7月老挝大坝坍塌事故凸显了细化灾害预警和应急救援保障机制的必要性和迫切性。应切实推进《昆明倡议》^[2]相关提议，尽快制定资源可持续开发计划，与湄委会等其他合作机制开展良性互动和平等对话，注重保证机制的透明性和可靠性，尤其做好对澜湄项目的环保测评和风险评估，增强合作信心。把握和加强水资源合作机制话语权和解释权，避免大国借水之名，恶意抨击，造成不良影响。

（三）发挥引领作用，强化澜湄意识

澜湄合作是中国构建人类命运共同体的先行先试，作为唯一的地区大国，中方要树立正确的角色观和全局观，积极发挥引领作用，将澜湄机制作为“一带一路”建设的旗舰项目给予倾斜与投入，提高政府和各职能部门内的合作效率。优先考虑争议少、成效快、需求大的早期项目，提升成员合作信心。推动机制“造血”功能培育，坚持“授人以鱼，不如授人以渔”的“双向共赢”思路，提高湄公河国家的自治能力。

秉承持久、包容、可持续的发展理念，切实推动联合国颁布的《2030可持续发展议程》，加强与地区社会精英、NGO的沟通和交流，加强各方对澜湄合作的支持和理解，但也要坚守底线，坚决抵制恶意诽谤和攻击，为

[1] 刘稚：《澜湄合作：进展与展望》，在2018年9月25日第九届西南论坛暨第二届澜湄合作智库论坛开幕式上的主旨发言。

[2] 2018年11月2日，首届澜湄水资源合作论坛通过《昆明倡议》，提出八大合作重点，共同推进澜湄水资源合作。详见《澜湄六国通过〈昆明倡议〉共同推进水资源合作》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/03/content_5337094.htm。

澜湄合作营造一个相较稳定的舆论空间。加强“命运共同体”建设，通过技术培训、人力资源培养、联合办学等方式培养集体认同感和归属感，进而形成一种黏合性强的文化氛围，为合作提供情感支撑。

结 语

当前，中国正处在历史的新起点，进入由地区大国向全球大国转变的关键阶段，中国的战略回旋和外部压力同步提升，澜湄合作成为中国周边外交战略、树立大国形象的积极实践。在特朗普政府高举贸易保护主义大旗之时，中国坚决支持经济自由化，秉承“众人拾柴火焰高”的立场，不断扩大“澜湄合作”朋友圈。2018年10月25日，正值《中日和平友好条约》缔结40周年之际，两国签署了包括泰国“智慧城市”在内的52项第三方市场合作协议，在双方共同努力下，有望通过“第三方协议”的方式，在湄公河地区构建更广泛的合作圈。中国用实际行动向世界证明，中国不再是西方国家口中的搭便车者，而是坚持包容多元、负责任的大国。

【收稿日期：2018-12-15】

2018 年中东形势回顾 : 僵持与固化

唐恬波

【内容提要】2018 年，中东地区热点事件仍旧层出不穷，但整体态势却出现了僵持与固化，从大国博弈到地区强国争雄，都开始呈现相持阶段的特征。美国的政策重心是遏制伊朗，俄罗斯则是在叙利亚巩固胜利果实，双方重点互不重叠。美俄均不愿被“陷在中东”，既不想追加投入，也缺乏对抗热情，开始探索共存之道。沙特与伊朗的矛盾仍是地区格局的主要变量，双方关系既难缓和，又未升级，陷入进退两难的对立固化。土耳其获得一定的外交收益，以色列则发力打击伊朗、改善与海湾国家的关系，两国对地区事务介入加深，但尚不足以改变地区的权力结构。地区内部老问题多于新现象，出现了强人政治复兴、经济隐忧浮现与民生危机涌动等特征。

【关键词】美国中东政策 俄罗斯中东政策 中东地区格局 沙特伊朗矛盾 强人政治 中东经济改革

【作者简介】唐恬波，中国现代国际关系研究院助理研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0065-17

自2011年“阿拉伯之春”之后，中东连年都处在十字路口，时时都陷于变乱之中，但大体存在三条线索：一是域外大国的干预博弈，表现为美国的全面主导、欧洲的被动应对与俄罗斯的高调回归。随着欧洲对解决中东问题有心无力局面凸显，美俄逐渐成为影响地区形势的主要外部变量。二是地区强国的合纵连横，特别是伊朗、沙特、土耳其、以色列和埃及诸强的互动。三是地区内部的政治经济过渡、转型与改革。2018年，中东的诸多热点问题，如美国制裁伊朗、叙利亚战局、沙特外交冒进与巴以问题等，仍主要围绕这三条线索进行，并且呈现出一定的僵持与固化态势。

一、大国博弈：美俄从对峙到僵持

中东的历史进程向来深受外部力量左右。一战期间，英法殖民者仅以铅笔尺子，便为中东划定了政治版图。二战后，中东成为美苏冷战的前沿。冷战结束后，美国势力一家独大，以伊拉克战争和“民主化计划”重塑地区秩序。“阿拉伯之春”以来，美国在中东实行战略收缩，转向“空中干预”^[1]，俄罗斯趁虚而入，2015年发兵叙利亚，与美国展开竞夺。特朗普上台以来，美国减少被动应对，增加主动行为，但出招不出力，收缩态势并未改变；俄罗斯则专注打好叙利亚牌，借此运筹与各方的关系。2018年，美俄几经试探，双方默契上升，竞夺下降，进入战略相持阶段。

（一）美国政策敌我分明，但战略收缩态势日趋明显

美国2018年中东政策的最显著特征是敌我分明。对伊朗，美国不断加码制裁，大搞极限施压。5月，美国不顾欧盟、俄罗斯和中国的反对，单方面退出伊核协议；8月，重启对伊朗的金融、贸易制裁，逼迫第三方在美元体系、美国市场和与伊朗做生意之间做出选择；11月，将制裁扩大到关键

[1] 牛新春：《美国中东政策：开启空中干预时代》，载《西亚非洲》2017年第1期，第3-23页。

的石油出口领域，尽管给予 8 个伊朗石油买家临时豁免权，但一再宣称要将伊朗的石油出口归零，意图掐断其经济命脉。美国宣称，其制裁目的是要迫使伊朗签订新协议，接受从叙利亚完全撤军、停止支持真主党和胡塞武装、结束对邻国威胁等 12 项条件。^[1] 这些条件非常严苛，相当于要伊朗举手投降。如果伊朗拒绝妥协，造成局面僵持，就会使惩罚伊朗从政策工具蜕变为政策目的。

美国对以色列、沙特等盟友则尽力维护乃至纵容。以色列在美国的盟友体系中素有特殊地位，特朗普又格外亲犹亲以，支持以色列不遗余力、不附条件。2017 年 12 月，美国正式承认耶路撒冷为以色列首都；2018 年 5 月，又将美国驻以使馆迁往耶城，满足了以色列的夙愿。特朗普的女婿库什纳则专职推动巴以和平的“世纪协议”，协议内容至 2018 年底也未公布，据传其立场高度偏袒以色列。与美以间的感情深厚不同，美国对沙特的支持主要来自利益考量。2018 年 11 月，特朗普明确表示，因为沙特是对抗伊朗的重要盟友、美国军火的大买家、投资美国的大买主与稳定国际油价的主要产油国，即便沙特王储涉嫌卷入“卡舒吉案”，美国也仍将坚定地与沙特站在一起。^[2] 强调支持和依赖盟友是特朗普中东政策的重要特征，但其局限性也相对明显：沙特有权任性，不断给美国制造麻烦；阿拉伯国家积弱已久，“阿拉伯版北约”欲建乏力；盟友间矛盾重重，除沙特、以色列外，其他国家对于遏制伊朗缺乏兴趣等。

在遏制伊朗、联以扶沙的同时，美国仍在坚定推动战略收缩。首先，美国收窄了战略目标。特朗普在中东的两大政策目标——反击恐怖主义与

[1] Mike Pompeo, “After the Deal: A New Iran Strategy,” Remarks by Secretary of State at the Heritage Foundation, May 21 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>.

[2] 舒吉案指沙特籍异议记者卡舒吉疑似被诱骗至沙特驻土耳其伊斯坦布尔总领馆后，遭沙特情报人员杀人分尸。See “Statement from President Donald J. Trump on Standing with Saudi Arabia,” Nov 20 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-standing-saudi-arabia/>.

遏制伊朗，已随着“伊斯兰国”的败退而剩下遏制伊朗一个，或者说已经合二为一——新版美国《国家反恐战略》屡屡强调伊朗是“全球头号支恐国家”，因此反恐就必须遏伊。^[1]其次，美国实际上并未增加在中东的投入。为遏制伊朗，美国虽然投入了一定的政治与外交资源，但其经济代价主要由第三方承担。美国默许乃至鼓励以色列、沙特对伊朗进行军事打击，实质是让盟友分担了成本。最后，减少在中东军事存在已逐渐成为美国各界的共识。近年来，美国不仅减少了在地区的航母战斗群与反导系统部署，就连“空中干预”也转为更多靠盟友进行。美国防部战略委员会对美国在中东军事存在的建议，也仅是“不应大幅降低”。^[2]在2018年11月的采访中，特朗普更是公开质疑美国为何要留在中东这一“世界的危险、粗野部分”。他指出，虽然（保护）以色列是一个原因，但随着美国自身产油量提升，石油正日益变得不重要，因此提出了从中东撤军的想法。^[3]2018年12月，特朗普表示因为“伊斯兰国”已被击败，美国留在叙利亚的唯一理由已不存在，下令在30天内撤走所有驻叙的2,000名美军。^[4]

（二）俄罗斯打谈结合，用足“叙利亚牌”

2015年武装干涉叙利亚后，俄罗斯充分扬军事之长，避政经之短，运

[1] “National Strategy for Counterterrorism of the United States of America,” Oct 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf>.

[2] National Defense Strategy Commission, “Providing for the Common Defense: The Assessments and Recommendations of the National Defense Strategy Commission,” Nov 13, 2018, p. 20, p. 35, <https://www.usip.org/publications/2018/11/providing-common-defense>.

[3] Aaron Blake, “President Trump’s full Washington Post interview transcript, annotated,” *The Washington Post*, Nov 27 2018, <https://www.washingtonpost.com/politics/2018/11/27/president-trumps-full-washington-post-interview-transcript-annotated/>.

[4] Daniel L. Byman, “Trump’s Syria pullout: A quick assessment,” Dec 20, 2018, Brookings Institute, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/12/20/trumps-syria-pullout-a-quick-assessment/>.

用果断和灵活的外交操作，在中东获得了远超硬实力的影响。^[1]2018 年，俄罗斯在中东延续实用主义作风，充分利用叙利亚“主场”运筹与各方的关系，同时找准抓手，维持与沙特、埃及等国的务实合作。

叙利亚始终是俄罗斯中东政策的核心，打谈结合则是主要手段。军事进攻素来是俄罗斯的强项。2018 年，俄罗斯继续以空袭、派遣军事顾问和少量战斗人员等方式，支持叙利亚政府展开反攻。4 月，叙利亚政府军收复首都大马士革东郊的东古塔；5 月，平定中部省份霍姆斯；7 月，攻下南部德拉省，连续取得了三场战役的胜利。至此，叙利亚政府已恢复对七成国土的控制，阿萨德政权的地位日益稳固，西方与海湾国家要求“阿萨德必须走”的调门大为降低。政治谈判指的是俄罗斯围绕伊德利卜战事，与土耳其和欧洲加强协调。9 月，就在俄叙军队已兵临城下、伊德利卜之战看似一触即发之际，土耳其总统埃尔多安赴索契会见普京，两人达成“索契协议”，决定暂停伊德利卜军事行动，在叙利亚政府军和反对派之间部署俄罗斯和土耳其军警，建立 10—15 公里纵深的非军事区。^[2]对土耳其而言，协议让部分获其支持的反对派武装有了喘息的机会，更重要的是，避免了战事一旦打响，土耳其可能遭受的另一波难民潮（伊德利卜临近叙、土边境）。借伊德利卜和难民问题拉住土耳其，可谓是俄罗斯的一大外交收获。同时，俄罗斯也利用欧洲对难民的恐惧，将中东变为了俄欧关系的加分项。10 月，俄、土、法、德四国召开峰会，讨论叙利亚问题，这是叙内战爆发 7 年来首次建立此类机制。俄罗斯与以色列的合作同样受益于叙利亚形势。俄罗斯掌握着叙利亚的制空权，却默许以色列对伊朗在叙利亚的军事存在展开空袭。9 月，叙利亚防空系统在反击进入其领空的以色列战机时，误中并击

[1] Andrey Kortunov, “On Russia's Power: is Winter Coming?”, Nov 13, 2018, Russian International Affairs Council, <http://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/on-russia-s-power-is-winter-coming/>.

[2] 龚正《峰回路转：伊德利卜危机与叙利亚未来》，载《世界知识》2018 年第 19 期，第 42-43 页。

落一架俄罗斯“伊尔-20”电子侦察机，造成机上15名军人遇难，俄总统普京却强调“以色列并未击落我们的战机”，仅要求“下不为例”。^[1]

除叙利亚外，俄罗斯也找准了与沙特、埃及的合作重点。俄罗斯积极推进与埃及的政治与安全合作。4年内，普京与埃及总统塞西会面8次，声称俄埃在所有地区和世界重大问题上观点相似。两国在利比亚共同支持“国民军”司令哈夫塔尔，在反恐与军售上的合作也十分密切，最近5年埃军队21%的武器由俄罗斯供应。^[2]俄罗斯还与沙特联手控制石油产量。2016年12月，俄、沙牵头达成“欧佩克+”减产协议，组建“维也纳联盟”，成功推动油价回升。此后，协议期限几经延长，两国始终保持密切协作，甚至已部分架空了欧佩克。^[3]

通过系列运作，俄罗斯已大体实现了2015年发兵叙利亚的主要战略目标：保住阿萨德政权，成为叙利亚的主导者，在与地区国家和欧美的谈判中掌握更多筹码。^[4]俄罗斯控投入、重节奏、知进退，在地面作战上依赖叙利亚政府军与伊朗支持的什叶派民兵，使自身伤亡损耗最小化，未使叙利亚成为“俄罗斯版越南”。但是，俄罗斯的中东外交也有其局限性：与地区各国均保持良好关系，需小心维护脆弱平衡，如俄罗斯与以色列的合作必然影响俄罗斯与伊朗的互信；若地区主题从战争与动荡转向重建与转型，

[1] Lidia Averbukh and Margarete Klein, "Russia-Israel Relationship Transformed by Syria Conflict," SWP Comment, No.37, Sep 2018.

[2] Marianna Belenkaya, "Putin, Sisi take Russia-Egypt relations to 'strategic level'," *Al-Monitor*, Oct 20 2018, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/10/russia-egypt-strategic-cooperation.html>.

[3] "Exclusive: Saudi Arabia, Russia agreed in September to lift oil output, told U.S.," Reuters, Oct 3, <https://www.reuters.com/article/us-russia-saudi-oil-exclusive/exclusive-saudi-arabia-russia-agreed-in-september-to-lift-oil-output-told-u-s-idUSKCN1MD0Y8>.

[4] Anna Borshchevskaya, Robert E. Hamilton and Steven Zaloga, "Russia's Deepening Military Involvement in Syria," Oct 5 2018, The Washington Institute, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/russias-deepening-military-involvement-in-syria>.

俄罗斯的政治、经济短板就会更加明显；在叙利亚的成功较难复制推广等。^[1]

（三）美俄进入僵持与共存期

纵观 2018 年，美俄在中东依旧存在深刻的矛盾与分歧：美国的盟友体系以遏制伊朗为核心，俄罗斯则倚重伊朗及其什叶派代理人，双方的盟友或代理人之间往往剑拔弩张；美俄对叙利亚的未来尚未达成共识。但是，美俄经过多轮试探与摸底，对双方的底线、意图和势力范围都有了基本的认识，双方不仅避免直接冲突，还开始探索在中东共存。一是美俄在中东的心态均趋于保守，均更注重避免风险，不愿再陷入中东泥潭。双方都拒绝追加承诺，接受当前的可控混乱，谋求体面后撤。二是美俄都避免挑战对方的核心关切，政策重心分别围绕伊朗和叙利亚，本身没有直接重叠。美国没有挑战俄罗斯对叙利亚问题的主导权，虽然用导弹袭击阿萨德政权，但点到即止，还抛弃了曾经支持的反对派武装，坐看俄叙联军不断收割胜利果实。此外，美国从叙利亚撤军，也被视为抛弃曾经的反恐盟友库尔德人（土耳其已经威胁要对库人发起进攻）。俄罗斯虽然反对美国遏制伊朗，但整体反应温和克制。这就降低了美俄发生矛盾和冲突的可能性。三是双方基本明确并大体接受各自角色与势力范围。俄罗斯主导叙利亚、联合伊朗、拉拢土耳其，在与美国的盟友合作时并不要求其“跳槽”或“选边”站队，避免挑战美国的整体主导权。美国在海湾、北非占据优势，但也接受俄罗斯在叙利亚等地获得局部优势，基本未干预盟友与俄罗斯的务实合作。

二、地区格局：沙伊对立固化，土以尚难破局

2011 年后，多个阿拉伯国家陷入动荡和衰退，影响重大深远：一是阿拉伯世界整体衰落，伊朗、土耳其等非阿拉伯国家崛起；二是国家认同让

[1] Nikolay Kozhanov, “ Russian Policy Across the Middle East: Motivations and Methods ”, Chatham House Research Paper, Feb 2018, pp. 25 - 28.

位于教派、族群和部落，各国政府的权力也被众多非国家行为体侵蚀；三是沙特与伊朗的矛盾日益凸显，两国对立兼具教派积怨、地缘争夺和安全困境等多重因素，逐渐成为地区格局的主线。2018年，在内外因素的作用下，沙特与伊朗的对立日益固化，既未升级但也难以缓和。此外，土耳其、以色列诸强各自进行政策调整，但尚不至于明显冲击整个地区格局。

（一）沙特、伊朗对立固化，双方均难改变现状

近年来，沙特与伊朗对立的基本态势是：两国冲突已逐渐升级为“团战”，沙特有阿联酋为强大后援，伊朗则构建了强大的代理人网络；两国虽未发生直接军事冲突，但在别国搞国家与代理人、代理人之间的冲突竞争，而伊朗整体处于上风；沙特家底丰厚，伊朗靠代理人打中低成本的“不对称冲突”。迄今，双方都还打得动、耗得起。

进入2018年，沙特明显加强了攻势。在也门战场，沙特与阿联酋联军的冲突升级，6月发动开战以来罕见的城市攻坚，开始进攻荷台达港，试图切断胡塞武装的关键补给线。8月，沙方以行经曼德海峡的油轮被胡塞武装袭击为由（仅造成轻微破坏，无人员损失和原油泄漏），将沙特经红海—曼德海峡运输的石油暂停10天，加大对胡塞武装的政治舆论压力。11月，沙特同意停火，参与由联合国主持的和谈，但其攻势并未停止。在政经领域，沙特也对伊朗进行挤压。沙王储小萨勒曼表态沙特可以增产，弥补伊朗所有因制裁减少的石油出口^[1]，为制裁提供“后勤保障”。对于伊拉克，沙特强调两国共同的阿拉伯属性，打破教派藩篱，结好与伊朗不睦的什叶派教士萨德尔，承诺向伊拉克重建提供15亿美元贷款和授信。^[2]

面对沙特的攻势，伊朗不甘示弱，借代理人的势力进行周旋还击。在

[1] “Saudi Crown Prince Discusses Trump, Aramco, Arrests: Transcript,” Bloomberg, Oct 6 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-05/saudi-crown-prince-discusses-trump-aramco-arrests-transcript>.

[2] Renad Mansour, “Saudi Arabia’s New Approach in Iraq,” CSIS Analysis Paper, November 2018, pp. 3-6.

也门，伊朗继续支持胡塞武装以导弹、火箭弹、炮击等向沙特本土发动袭击。2017 年底，胡塞武装便以沙特首都利雅得的王宫、机场为目标发射导弹。2018 年 3 月，导弹被拦截后弹片四散，首次在利雅得造成人员伤亡。此后，胡塞武装发射的导弹基本被沙方拦截，但仍不时有军警、民众伤亡。此外，伊朗一直被传向伊拉克和黎巴嫩什叶派势力运输导弹、传授军事技术、秘密建立兵工厂，并为这些地方的什叶派政党竞选和组阁提供政策建议。

攻防之后，沙特与伊朗的冲突进入了欲退不能、欲进乏术的固化阶段。一方面，沙伊均缺乏妥协空间。对抗伊朗是沙特向美国证明其价值的重要手段，也是对胡塞武装攻击沙特本土的必要反制。伊朗的内外环境同样不利于和解。地区代理人网络是伊朗长期苦心经营的结果，也是其恢复“波斯帝国荣光”、凝聚什叶派团结和维护自身安全的重要工具，绝对难以放弃乃至放松。^[1]而自美国退约加制裁以来，伊朗国内强硬派“妥协无用论”的调门日高，总统鲁哈尼等温和派腹背受敌，很难对沙特让步。

另一方面，沙伊对立也难继续升级。沙特缺乏强有力的代理人，打击也门胡塞武装已需亲自上阵，因此无力再开辟新战场，挑起新冲突。伊朗受沙特本身攻势虽然冲击不大，但其经济由于美国的制裁越发困难，在叙利亚的军事存在更遭以色列连番空袭，需要进入一段时间的盘整期。当前，伊朗的实力比其巅峰时刻（2016 年涉核制裁解除—2017 年初特朗普上台）有所收缩，但沙伊对立的基本格局没有大变：沙特固然无法在黎巴嫩、伊拉克翻天，伊朗势力也难在海湾再进一步，也门形成胡塞占据北方，反胡塞势力控制南部的僵持局面。

（二）土耳其左右逢源，有所斩获

土耳其是中东第一大经济体和一流军事强国，但长期希望“脱亚入欧”，对中东反而若即若离。近年来，土耳其回归中东，但因支持政治伊斯兰势

[1] 秦天《克制的伊朗：巩固“什叶派新月区”》，载《现代国际关系》2017 年第 7 期，第 7-10 页。

力与沙特、埃及不睦，并因反对阿萨德政权而与伊朗失和，加之击落俄罗斯战机、人权遭欧美指责，“零问题外交”沦为“零朋友困局”。然而，土耳其在2018年终于由于“人努力、天帮忙”，得以改善了地缘处境。

一是成功遏制库尔德势力。叙利亚库尔德人与土耳其“库尔德工人党”系出同门，被土耳其一并视为“恐怖分子”，但叙利亚库尔德人协助美国打击“伊斯兰国”，为反恐立下汗马功劳，在美国的庇护下攻城拔寨，渐成土耳其心腹大患。2018年初，土耳其趁美俄均无意加大投入之际，向叙利亚库尔德人发动进攻，夺取阿夫林等要地，将库尔德人势力从西往东赶回幼发拉底河附近，基本解除了叙土边境完全被库尔德人控制的风险。这不仅明显改善了土耳其的外部安全环境，也是继1918年奥斯曼帝国军队撤出大马士革后，突厥人百年后首次在叙利亚控制大片地盘^[1]，显著提振了土耳其总统埃尔多安的支持率。

二是在沙伊间腾挪空间上升。原本，土耳其与伊朗在叙利亚协调密切，引发沙特强烈不满，王储小萨勒曼曾怒指土耳其与伊朗、极端组织是中东的“邪恶三角”。^[2]然而，沙特却意外因“卡舒吉事件”被土耳其拿住把柄，只能前倨后恭，求其封口，这给了土耳其对沙特“坐地起价”的机会，在与沙特和伊朗的三角关系中地位更加有利。

三是大国外交形势改善。除借“索契协议”与俄罗斯加强合作外，土耳其还悄然改善了与欧洲和美国的关系。近年来，土耳其与欧洲争执不断，互批对方侵犯人权、干涉内政。然而，欧洲无法忽略双方密切的经贸合作与侨民纽带，在难民和反恐问题上更有赖土耳其的合作，加之逐步接受埃尔多安长期执政的事实，合作意愿上升。2018年9月，德国不顾舆论批评，

[1] Sami Moubayed, "The 'Ottoman' return to Syria, 100 years on," *The Gulf News*, Sep 28 2018, <https://gulfnews.com/world/mena/the-ottoman-return-to-syria-100-years-on-1.2282658>.

[2] "Saudi Prince Says Turkey and Iran Anchor a 'Triangle of Evil'," *Time*, Mar 7 2018, <http://time.com/5189385/saudi-prince-turkey-iran-evil/>.

邀请埃尔多安进行国事访问，大谈经贸合作，克制人权批评。^[1] 土耳其与美国的关系同样触底反弹。两国本是北约盟友，但在库尔德、居伦运动等问题上分歧较大。8月，美国因土耳其拘留美籍牧师布伦森，制裁其司法和内政部长、加倍征收钢铝关税，引发土耳其里拉汇率狂贬。但在“卡舒吉案”爆发后，美国为保护沙特王储，希望土耳其息事宁人，土耳其也顺势下台，低调释放布伦森。之后，美国解除了部分对土耳其的制裁，并同意就叙库尔德问题双方加强协调。

土耳其 2018 年的外交获益，既反映了其举足轻重的战略地位，又是埃尔多安精准谋算、兑现短期战术红利的结果，但它未改变美欧对土耳其根深蒂固的厌恶，难以根除库尔德人对土耳其的威胁，同样也难掩穆兄会等政治伊斯兰势力式微后，土耳其在地区外交中缺乏抓手的事实，其收益具有短期性和不确定性。

（三）以色列入局加深，喜忧参半

在中东乱局中，以色列原本希望偏安一隅，然而 2015 年美国不顾其强烈反对，签订伊核协议，放任伊朗势力在地区不断扩张，令以色列不安加剧。特别是伊朗势力在叙利亚不断扩张，兵锋首度逼近戈兰高地（叙以边境的叙利亚领土，由以实际控制），更使以色列在国境线上首次受到伊朗的直接威胁。于是，以色列开始逐步强化反制，一面积极在美国展开游说，拉美国对伊朗出手，一面走出对地区冲突的超脱态势，开始对伊朗展开军事反击。2018 年 2 月，以军击落了一架飞入以色列领空的伊朗武装无人机。4 月，以色列对伊朗设在叙利亚的无人机基地发动空袭，击毙 7 名革命卫队军官，这是叙利亚内战爆发以来，以色列首次攻击伊朗目标。5 月，伊朗向戈兰高地发射 20 余枚火箭弹，以色列总理怒斥其“越过红线”，随即发动大规模军事

[1] Cengiz Candar, “Erdogan in Germany: A controversial but successful visit,” Oct 1 2018, *Al-Monitor*, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/09/turkey-erdogan-germany-visit-has-been-achievement.html>.

报复，轰炸了伊朗几乎所有在叙利亚的军事设施。此后，以色列持续空袭伊朗在叙利亚的军事基地和武器运输车队，至9月已击毙113名伊朗军事人员，明显遏制了伊军的行动能力。伊朗则被迫改变策略，不断调整、转移其在叙利亚的部署，避免挑衅以色列。俄罗斯也介入协调，既向叙利亚空军交付S-300防空系统，限制以色列的空中行动能力，又要求伊朗将重武器撤至戈兰高地85公里外，暂时遏制了以伊冲突的升级。^[1]短期内，以色列借空袭将伊朗势力从边境推远，但鉴于俄罗斯继续主导战局、伊朗在叙利亚经营良久，以色列很难将伊朗军队彻底赶出叙利亚，更无法阻止伊朗打造“叙版真主党”，从而在 Hamas 与黎巴嫩真主党外，开辟威胁以色列的“第三前沿”。^[2]

以色列与阿拉伯国家的关系回暖同样有局限性。近年来，为了对抗伊朗和结好美国，一些阿拉伯国家与以色列日益走近，其中以沙特最为突出。王储小萨勒曼被传向巴勒斯坦领导人施压，要后者接受特朗普的“世纪协议”，还公开称以色列有权建国。然而，沙以合作却并非没有限度：以色列尽管愿意打击伊朗，但却无意卷入沙伊的全面竞争。而在美国承认耶路撒冷为以色列首都和以强硬镇压加沙示威后，沙特在巴以问题上也开始与以色列拉开距离。沙特国王萨勒曼从王储手中接过巴以问题决策权，并着手“纠偏”。2018年4月，他将在沙特召开的阿盟峰会命名为“耶路撒冷峰会”，称巴勒斯坦问题“镌刻在阿拉伯人的良知中”，宣布向巴提供2亿美元援助。7月，他承诺不会支持任何不明确耶路撒冷地位、不承认巴勒斯坦难民回归权利的和平方案，被视为是向“世纪协议”喊话。^[3]2018年10月，以色列

[1] Carla E. Humud, Kenneth Katzman and Jim Zanotti, “Iran and Israel: Tension over Syria,” Congressional Research Service in Focus, Oct24, 2018, pp.1-2.

[2] “Iran forming ‘third front’ against Israel on Golan: Netanyahu,” AFP, Feb 22 2018, <https://www.yahoo.com/news/iran-forming-third-front-against-israel-golan-netanyahu-152818891.html>.

[3] Stephen Kalin, “As U.S. pushes for Mideast peace, Saudi king reassures allies,” Jul 29 2018, <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKBN1KJ0FQ>.

总理对阿曼进行了罕见访问，这反映了以色列与海湾国家关系的改善，但更凸显了阿曼在巴以间穿针引线的意图——数天前巴勒斯坦总统刚刚访阿。事实上，以色列已经实现与阿拉伯国家领导人间的“冷和平”，双方合作早已有之，当前只是逐步走向公开化。但想要实现与阿拉伯街头民众的“暖和平”，恐怕还尚需时日。

当下，中东地区格局的大体图景是沙特与伊朗对立固化，双方关系短期内明显缓和或急剧激化的可能性都不大。土耳其不会倒向任何一边，而是视情决定立场，考虑到叙利亚与库尔德问题对土耳其的重要性，它与伊朗近期靠得稍近。以色列在遏制伊朗上不遗余力，与沙特改善了关系，但不愿卷入更广泛的地缘竞争。埃及近年来在地区事务中相当低调，仅对沙特进行了有限声援。

三、地区内部：强人政治与经济社会隐忧

与美俄、沙伊的相持与僵持类似，中东地区内部的形势也是延续大于变化。强人政治、经济内生动力不足和民生危机引发社会不稳，都是有新现象的老问题。

（一）强人政治强势复兴

2011年后，中东一批政治强人或黯然下台，或身首异处，或风雨飘摇，“后强人时代”一度看似即将到来。但由于安全缺失、政治动荡、社会不公与腐败横行，令中东民众感觉今非昔比，对强势领袖的接受度回升，强人政治由此迎来复兴。自2003年后，土耳其总统埃尔多安已连续执政15年，任内实现经济高速发展，又借伊斯兰和民族主义旗帜凝聚人心，打造了忠心耿耿的执政集团——正义与发展党，2016年挫败军事政变，清理居伦分子；2017年，以公投通过修宪，改议会制为总统制，为土耳其建国近百年来最大政治变革；2018年6月，埃尔多安提前一年半举行总统大选，投票率高

达 86%，第一轮便以 53% 的得票率胜出，理论上最长可执政至 2033 年。^[1]

2013 年，埃及塞西借军事行动上台；2014 年，他脱下军装在普选中当选总统。此后，塞西一面铁拳维稳，严打穆兄会和自由派，保持政局稳定，一面打破政治强人偏好外交冒险的传统，淡出地区事务，专注国内反恐，全力发展经济。2018 年 3 月，埃及举行总统大选，原本宣布参选的前总理、前总参谋长等人要么被捕，要么退选，最后塞西在选举中战胜了籍籍无名的对手，连任成功。尽管西方攻击选举不公、投票率低下、塞西侵犯人权，却不得不承认埃及民众关心安全、经济议题，而非“人权赤字”，对塞西仍相当拥护。^[2] 埃及国内已出现要求修改宪法，令塞西能竞选“第三任期”的呼声^[3]，也有分析认为塞西可能模仿普京，扶持心腹暂时出任总统。

沙特王储小萨勒曼以疾风暴雨般的政策组合，火箭般蹿升为开国以来最有权势的领导人。他一改王室分支协商共治的传统，将所有关键部长都换上了自己人；借改革强化对“沙特阿美”等国企的控制，利用反腐收缴 350 亿美元“和解金”^[4]；加紧贴靠美国；在社会改革中限制宗教警察的权力，允许女性驾车，赢得年轻人普遍支持。同时，他又拘捕多位曾提倡反腐和妇女解放的活动家，以显示对改革的解释权与方向盘都必须牢牢掌握在自己手中。

上述强人都具有一些全球强人的普遍特点，如敢于挑战既有政治规则、强力打击反对派、承诺提供安全稳定等，同时也有对宗教势力利用与打压

[1] 李亚男《2018 年土耳其大选探析》，载《国际研究参考》2018 年第 8 期，第 1-8 页。

[2] Barak Barfi, “Egypt's New Realism: Challenges under Sisi,” The Washington Institute for Near East Policy Policy Focus 156, pp. VII - VIII.

[3] “Egyptian president may seek to break two-term limit, petition suggests,” Aug 1 2018, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/01/petition-signals-egyptian-presidents-abdel-fatah-al-sisi-intention-to-seek-third-term>.

[4] “Saudi Crown Prince Discusses Trump, Aramco, Arrests: Transcript,” Bloomberg, Oct 6 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-05/saudi-crown-prince-discusses-trump-aramco-arrests-transcript+&cd=1&hl=zh-CN&ct=clnk>.

相结合、相对重视经济民生等中东特色。与强人政治相伴而生的，往往是民众普遍的“选举疲劳”甚至“民主幻灭”。例如，2018年5月，黎巴嫩和伊拉克先后举行议会大选，在安全形势良好、各党竞争充分、选举相对公平的情况下，两国的投票率都创出历史新低。

（二）经济增长内生动力不足

得益于油价上涨，2018中东经济预期将增长2%，较2017年的1.4%明显回升。^[1]然而，各国经济增长的内生动力依旧欠奉，外部环境亦因美元加息和美国制裁趋向不利。

首先，经济改革隐忧浮现。在低油价、高赤字的倒逼下，多国从2016年后启动自由化改革，尽管多少取得成效，但前景普遍不容乐观。埃及2016年底获国际货币基金组织(IMF)贷款承诺120亿美元，随即采取实行浮动汇率、放开汇兑限制、大幅削减补贴等经改措施。此后，埃及出口、旅游和侨汇收入迅速回升，外汇储备从160亿涨至440亿美元，2018经济增速预期可达5.3%，系“阿拉伯之春”以来最高，被IMF赞为经改模范。^[2]然而，改革并未触及原有经济结构，对就业促进甚微；砍补贴引发物价大涨，中低层民众深受其苦；净外债两年内增长66%，新增外债中2/3用于还旧债，未来发展可谓负重前行。^[3]沙特经改遭到了更多质疑。“2030愿景”推出两年半来，在减少石油依赖与提振私营经济两大目标上成果有限，标志性项目“沙特阿美”上市日期一延再延，限制外劳和任性反腐又打击了投资者信心，引发资本“用脚投票”。2017年，沙特仅吸引14亿美元FDI，同比

[1] “A New Economy for the Middle East and North Africa,” World Bank Group Report, Oct 2018, p.1. 世界银行的中东不包括以色列、土耳其，计入两国后增速应当更高。

[2] “The IMF’s Overly Optimistic Review of Egypt,” The Tahrir Institute for Middle East Policy, Aug 22 2018, <https://timep.org/commentary/the-imfs-overly-optimistic-review-of-egypt/>.

[3] BeesanKassab, “More foreign debt,” *Al-Ahram Weekly*, Nov 12018.

暴跌 81%^[1]；2018 年，虽然好转但也有限。同期，在沙特的企业、个人正努力将资产转移出国。据摩根大通估计，2017 年资本外逃数额高达 800 亿美元，2018 年预计也有 650 亿美元，有分析直指这是源于经改停滞不前。^[2]

其次，美国制裁对各国的冲击不一。伊朗经济对外依赖较深，创汇主要靠石油出口，生产需从国外大量进口原料与中间产品，加之家底不厚、管理混乱，在美国恢复制裁后可谓“瞬间入冬”：石油出口收入遭遇量价“双杀”，且因金融制裁，难以换回美元；航运、保险、银行业务受阻，非油进出口饱受冲击；本币汇率大跌，通胀率突破 30%；外企纷纷出逃等。世行预计伊朗经济继 2016、2017 年分别增长 13.4% 和 3.8% 后，2018 年将陡然出现 1.5% 的负增长。即便伊朗可以通过“抵抗型经济”活下去，但经济危机似已无法避免。土耳其经常项目赤字大、外债高，利率又被人为压低，在美元升值周期时，经济本就相对脆弱，因此美国并不严厉的制裁，才陡然产生了剧烈冲击。然而，土经济基本面良好，又能利用货币贬值提振出口与旅游行业，经济正逐渐走出阴影。

第三，战后重建困难重重。各国重建各有障碍，所谓“重建红利”实现遥遥无期。伊拉克是各重建国家中基础最好的一个，战乱基本平息，石油资源丰富，政府获国际社会普遍支持，但重建仍有较大资金缺口。利比亚人少油多，重建的经济资源远比伊拉克丰富，但其政治与安全形势动荡仍旧，2014 年后始终没有统一政府，缺乏重建的领导核心。叙利亚资源贫乏，冲突延宕，战后政治安排模糊不清，且因阿萨德继续执政可能性较大，难获西方与海湾富国支持，重建前景最不乐观。

[1] “Saudi Arabia needs to attract more FDI and increase jobs - analysts,” Nov 7 2018, https://www.zawya.com/mena/en/markets/story/Saudi_Arabia_needs_to_attract_more_FDI_and_increase_jobs__analysts-ZAWYA20181107052228/.

[2] Karen E. Young, “Saudi Arabia's Problem Isn't the Canada Fight, It's Capital Flight,” Aug 17 2018 Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-08-17/saudi-arabia-s-problem-not-the-canada-fight-but-capital-flight>.

(三) 民生艰难引发多轮抗议示威潮, 危及政治稳定

2018 年, 中东社会迎来了一个抗议示威的多发年。新年伊始, 突尼斯、伊朗等地便因通货膨胀高企, 鸡蛋、面包等生活必需品价格上涨而爆发大规模游行, 后来因政府承诺限价、补助穷人才慢慢平息。6 月, 约旦民众因不满政府加税, 发动连续游行, 最后约旦靠撤回新税法、获沙特等海湾国家紧急援助才渡过难关。7 月, 为抗议政治腐败、公共服务贫乏、失业高企, 伊拉克巴士拉等多个南部省份爆发暴力抗议, 示威者在政府和政党办公地点纵火, 冲击机场等交通设施, 后来在政府承诺加大对地方投资、增加公务员招聘、修建基础设施后才暂告平静。9 月, 由于严重水污染造成数万人入院治疗, 巴士拉再次爆发大规模暴力示威, 造成至少 15 人死亡, 超 200 人受伤。

上述示威规模、范围均为近年罕见, 基本由民生问题引发, 都产生了严重的政治后果。突尼斯 2011 年后实现了民主化转型, 但国家状况并无好转, 有人称之为“有了自由, 没了工作”, 甚至被认为有“阿拉伯又一春”的风险。伊朗的示威游行中出现了“领袖去死”的罕见呼声, 令外界看到了在伊朗搞政权更迭的希望。突尼斯、约旦等国的抗议示威, 都与政府为获 IMF 贷款, 按其要求削减补贴、增加税收有关, 但因社会反弹激烈不得不放慢步伐。伊拉克的示威则很大程度上导致看守政府总理阿巴迪失去了连任希望。不满现状, 左冲右突, 却仍找不到出路, 成为这些国家的普遍情况。

【收稿日期: 2018-12-06】

浅析土耳其与美国关系的新变化

李云鹏

【内容提要】长期以来，土耳其是美国的重要盟友，但近年来伴随着以叙利亚问题为重点的中东地缘政治格局的深度调整，土耳其和美国的关系也阶段性地发生了剧烈震荡与调整。美土关系的恶化是叙北库尔德问题凸显、土耳其“7·15”未遂政变冲击、美土间价值观裂痕加剧、土耳其外交政策转型与美国中东政策对冲以及周边地缘政治因素影响的多重结果。但由于北约、投资需求等因素的存在，美土关系并未走向破裂，并在2018年10月后逐步进入了稳健调整的“新常态”。其具体表现为美国对土耳其的矛盾性认知、土耳其对美国日益强烈的离心倾向以及美土间结构性矛盾的阶段性爆发与两国关系的周期性震荡。

【关键词】土耳其 美国 美土关系 特朗普 埃尔多安

【作者简介】李云鹏，战略支援部队信息工程大学洛阳校区博士研究生、北京大学访问学者。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0082-19

二战结束后，土耳其成为美国的重要盟国以及北约的重要成员国。尽管冷战后土耳其在美国全球战略中的地位有所下降，但两国仍保持着较为紧密的盟友关系。21 世纪的头 10 年内，美土关系不断深化，双方在经贸、军售、反恐、能源等领域展开了成果丰硕的合作。美国把土耳其视为维护中东地区稳定的重要力量及向伊斯兰世界兜售的“民主样本”。美国众议院外交事务委员会曾评价美土关系为“模范的合作伙伴关系”、“双方在阿富汗、伊拉克、伊朗、巴尔干、黑海、高加索及中东地区的安全合作对两国都至关重要”。然而，此时的美土关系也并非一直风平浪静。在亚美尼亚大屠杀、土耳其人权问题上，小布什政府与奥巴马政府均表达出对土耳其的不满；而土耳其在库尔德人、伊拉克战争^[1]等问题上也并非一直唯美国马首是瞻。美国学界一些具有战略眼光的学者如埃里克·埃德曼 (Eric S. Edelman)^[2]、福尔克·佩尔特斯 (Volker Perthes) 等指出，此时美土关系虽然发展良好，但 21 世纪的土耳其外交日益强调主体性、宗教性，长此以往将会损害美国的利益。实际上，他们已预见到了美土关系发展中所隐含的不确定性与潜在危机，叙利亚危机就是典型的例子。

一、叙利亚危机后美土关系的震荡与调整

2011 年的“阿拉伯之春”后，中东地缘政治格局进入了深度调整与迅速演变的关键时期，尤其当 2015 年后俄罗斯强势军事介入叙利亚内战以来，美国与俄罗斯在中东的激烈博弈更是加速了中东国家关系的新一轮分化、调整与重组。此间，美土的地区利益不断发生碰撞，双方关系也开始逐步

[1] 在伊拉克战争前，土耳其与伊拉克有着较为广泛的经贸关系，伊拉克政府的垮台势必对土耳其的经济造成伤害，但土耳其仍表现出对美国政府的支持态度，不过土耳其的议会以 264 票赞成、250 票反对未能达到多数的 276 票而通过允许美军过境土耳其的法案。土耳其国内也掀起一股反对美国的浪潮。

[2] 埃里克·埃德曼 (1951—) 曾长期在美国国防部进行政策研究的工作，曾在小布什政府时期担任美国驻土耳其大使、美国前副总统拜登的安全事务顾问。

发生变化。其主要划分为以下四个阶段。

第一阶段（2011—2014年11月）：2011年“阿拉伯之春”后，土耳其周边的地缘政治环境发生剧变，土耳其改变了此前长期奉行的“零问题外交策略”，开始频繁介入地区事务，向中东国家兜售所谓“土耳其模式”。土耳其先是高调呼吁埃及的穆巴拉克、卡扎菲下台，而后强势介入叙利亚危机：一方面要求巴沙尔下台，另一方面不断为叙利亚反对派提供经济、军事、医疗等全方位援助，甚至不惜支持其中的伊斯兰极端武装派别，如臭名昭著的“征服阵线”。^[1]此间，奥巴马政府正在推行“巧实力”背景下的中东政策，不愿过多卷入到这场阿拉伯世界剧变之中，这也给了土耳其一定的战略空间。因此，美土的地区利益基本保持一致，双方都希望迅速实现埃及、利比亚、叙利亚的政权更迭，都曾为叙利亚反对派提供大批武器和经济援助。

2013年起，“伊斯兰国”的强势出现逐步打破了美土间的默契。2014年10月，土耳其还毫不犹豫地加入了美国创立的旨在打击“伊斯兰国”的反恐联盟，在叙利亚问题上与美国尚能保持密切合作，双方也有意进一步落实在2012年商定的在叙北部地区划定“禁飞区”与“安全区”的协定。2014年之前，美土在叙利亚的利益基本一致，即支持叙利亚反对派，全力“倒巴”。

美土关系的第一个转折点出现在2014年11月。当“伊斯兰国”猛攻库尔德人在叙北的军事重镇科巴尼之时，美国及其西方盟国给予了库尔德人大量军事、经济、医疗援助，库尔德人开始逐步成为西方在该地区一支值得依靠的力量。美军从2014年9月最初的空中火力支援到后来直接派出特种部队参战，并帮助库尔德“人民保卫部队”（YPG）训练。但是近百年来，库尔德问题一直是土耳其的“阿喀琉斯之踵”，土耳其非常忌惮叙利亚库尔德武装坐大，科巴尼的库尔德人问题引发了美土间的不信任。

第二阶段（2014年底—2016年7月）：进入2015年，土耳其国内的安

[1] Yezdani I., "Syrian Rebels: Too Fragmented, Unruly," *Hurriyet Daily News*, September 1, 2012.

全形势开始恶化，极端分子与库尔德武装在多地频频发动恐怖袭击，这逼迫土耳其调整前期全力“倒巴”的冒进政策。伊朗、沙特等国也已经不同程度地介入到了叙利亚内战之中。自9月起，俄罗斯更是强势军事介入叙内战，并在战场上帮助巴沙尔政权逐步占据了主动。此时，“伊斯兰国”已开始败退。土耳其在叙利亚问题上已经愈发显得力不从心。11月，土耳其击落俄罗斯战机，导致俄土关系跌入冰点。此时，土耳其对于美国及北约的安全依赖有所提高，美土关系短暂回温，美土的战机在土叙边境地区展开联合巡逻。此时的奥巴马政府也希望土耳其在地区问题上更多配合美国，包括伊核问题以及改善土耳其与以色列关系等问题。

第三阶段（2016年7月—2018年10月）：美土关系在2016年7月土耳其未遂军事政变后急剧恶化。土耳其认定美国参与了政变。此后，土耳其对国内公职队伍尤其是军队的“大清洗”、要求引渡在美国宾夕法尼亚的政变首脑居伦，逮捕美国牧师和美领馆雇员等事件，在引发了美土间多轮外交风波之后，更是造成了两国价值观层面的裂痕。当年9月，土耳其在叙北部发动了代号为“幼发拉底盾牌”的旨在打击库尔德武装与“伊斯兰国”的军事行动，导致了美土在叙北地区矛盾的进一步对立。

2017年，土耳其总统埃尔多安对刚就职的特朗普政府期待很大，尤其是对说服美国放弃对叙北库尔德武装的支持抱有较高希望。上半年，美土出现过短暂的良性互动。埃尔多安还在5月提前访美，但两国并未能在库尔德、叙利亚等问题上达成一致。11月，特朗普宣布将美驻以色列大使馆迁至耶路撒冷，遭到了土耳其空前的强烈反对。^[1]随后，土耳其与以色列关系再度恶化。^[2]

[1] 土耳其在此次美国迁馆事件中表现得格外突出，地区的其他逊尼派大国如沙特、埃及等并没有表现出过于强硬的表态。而土耳其的这种态度，与以往其在巴以问题上的较为中立的立场也是大为相悖。

[2] Mehul Srivastava, “Turkey and US Relations Entering a Risky Period,” <https://www.dw.com/en/turkey-us-relations-entering-a-risky-period/a-42158944>.

2018年5月,当特朗普单方面宣布退出“伊核协定”后,土耳其又罕见地表示强烈反对。7月的“美国牧师被捕案”成为双方博弈的焦点。美国对土耳其施加了空前的压力,对其司法部长与内政部长进行制裁,并对其钢铝制品加征关税。但埃尔多安毫不示弱,对美国进行了对等制裁,并宣布对部分美国商品加征关税。国内的反美情绪达到了空前的顶峰,美土关系几乎跌入1974年^[1]以来最低点。

第四阶段(2018年10月迄今):2018年10月初,土耳其最终释放了美国牧师布伦森,这成为美土关系的新转折点,美土也随即相互取消了相应制裁。自11月起,两国军队又开始恢复在曼比季地区中断了1年多的联合巡逻。12月19日,美国宣布从叙利亚北部撤军,并考虑引渡居伦。24日,特朗普还特意发推特,称埃尔多安已非常坚定地向他保证土耳其将会消灭极端组织武装残部。埃尔多安则表示将邀请特朗普于2019年访问土耳其。

二、美土关系恶化的主要动因

分析土耳其和美国关系恶化的深层次动因,对于理解当前两国关系的现状、特点及其走向有着非常重要的意义。美土关系的恶化大体可以归为5方面原因。

(一) 叙利亚北部库尔德问题凸显

在叙利亚危机之初,土耳其和美国有着巴沙尔政权这一清晰的共同敌人。但面对2014年后“伊斯兰国”问题的凸显以及2015年后巴沙尔政权在俄罗斯帮助下逐步占据主动、收复失地,美土在叙利亚问题上的共同目标愈发模糊,而恰在此时,叙北库尔德人在与“伊斯兰国”作战中异军突起,搅动了看似平静的美土关系。

长期以来,土耳其一直对叙北部以“人民保卫部队”为代表的库尔德

[1] 1974年,土耳其出兵北塞浦路斯以维护塞浦路斯土耳其族人的利益,但遭到了美国的坚决反对,美国对处于战争关键期的土耳其实行了武器禁运,并以制裁相威胁。这引发了土耳其国内强烈的反美情绪以及美土关系在随后多年的深度调整。

武装颇为忌惮，认为其与“库尔德工人党”存在密切联系。2015年后，叙北库尔德武装在与“伊斯兰国”作战的过程中不断壮大，整个叙东部、东北部几乎都要成为其控制区，而且以美国为代表的国际社会对库尔德武装的认可度不断提高，大批的美军顾问、武器装备进入到了库尔德地区。尽管2016年后“伊斯兰国”几乎已经瓦解，但美国并未减少对库尔德武装的援助力度。2016年，美国决定要帮助库武装建造兵工厂，叙库区几乎已成为“国中之国”。^[1]2016年，美国已经感到自己在叙利亚被日益边缘化，从而将叙利亚北部的库尔德人视为保持美国影响叙利亚局势的重要抓手。当时美国认为，叙北部如果出现一个独立的、亲美的库尔德国家，将能够有效制衡战后的叙利亚政府以及日益与美国离心离德的土耳其。对土耳其而言，尤其是埃尔多安政府与土右翼的民族行动党（MHP）结成政治联盟后，美在库区建立政权的尝试是土耳其不可接受的，土耳其官方曾强硬表态，称此举引发的不是美土间的分歧，而是对抗。这也是土耳其多次在叙北部用兵并且在历次阿斯塔纳会谈上一直强调“保持叙利亚国家完整”的重要原因。

如果说，在奥巴马政府执政时期美土间的库尔德问题还处于可控范围，那么特朗普政府执政后库尔德问题则一度呈现出不可控的态势。2016年8月土耳其发起军事行动之初，美国还曾提供过空中火力支援，并派出特种部队与土耳其军队一同作战。然而，特朗普执政后近两年的时间内，埃尔多安并未等到美国从叙北撤军或减少对库尔德武装援助的承诺，相反，特朗普政府在2017年增加了对库尔德武装的援助力度。2018年3—10月，土耳其军队在库尔德武装重镇曼比季与美军及库尔德武装一度形成了对峙，甚至存在擦枪走火的可能。^[2]尽管2018年末特朗普宣布从叙北撤军，但库

[1] Metin Gurcan, “Turkey's Trigger Finger Grows Itchy over US-Kurds Relations,” <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/11/turkey-syria-is-another-front-developing-in-north.html>.

[2] Mehul Srivastava, “Turkey and US Relations Entering a Risky Period,” <https://www.dw.com/en/turkey-us-relations-entering-a-risky-period/a-42158944>.

尔德人问题给美土关系造成的伤害难以挽回。

（二）土耳其未遂军事政变对美土关系冲击

2016年，土耳其“7·15”未遂军事政变及其后衍生事件，直接冲击了土耳其与美国的关系，也深刻影响到了美土对彼此的认知。

2013年中旬，受阿拉伯世界剧变的冲击，土耳其一度发生加齐公园大规模骚乱事件，反政府抗议示威在全国此起彼伏。同时，正发党曾经的政治盟友、一度被土耳其媒体称之为“平行政府”（Paralel Devleti）的“居伦运动”的势力日益强势，并有从幕后走向前台之势。同年年底，“居伦运动”在司法及警察机构中的势力发起对埃尔多安本人、家族及其内阁多名部长的贪腐指控，使该政府遭遇2002年执政以来的最大危机，这也导致了埃尔多安与居伦的彻底决裂。2013—2015年间，土耳其经济虽然仍能保持较高增速，但社会问题已十分突出，国内治安形势急剧恶化，腐败、贫富差距拉大，失业率和通胀率上升，这一系列问题也最终酿成了2016年7月的未遂军事政变。

未遂政变后，埃尔多安对土耳其公职队伍进行了大规模清洗，截至2018年11月，已有近11万名军人、法官、警察、大学教师、记者等因与政变相关联而被捕或开除公职^[1]，首当其冲的就是军人。截至目前，已有近万名土耳其军人被捕，其中包括近200名将军，几乎占土耳其将领人数的一半。其中，空军司令兼国家最高军事委员会（YAŞ）^[2]成员阿肯·厄兹

[1] “Turkey arrests dozens of on-duty soldiers over affiliation to Gulen Movement,” <https://www.presstv.com/Detail/2018/11/09/579551/Turkey-arrests-dozens-of-onduty-soldiers-over-affiliation-to-Gulen-movement>.

[2] 土耳其文名称为 Yüksek Askeri Şurası，主要讨论土耳其年度重大军事行动、训练及规划，每年7月举行。2016年的未遂政变后，土耳其对最高军事委员会人员进行了压缩，军方将领人数减少。2018年7月，其成员再度发生调整，总理及副总理不再参加。目前，其人员组成为：文职人员：总统（或副总统）、外交部长、内政部长、司法部长、国防部长、资源部长、教育部长；军职人员：总参谋长、陆军司令、空军司令、海军司令。这种调整实际上凸显了总统对军队的控制力并削弱了军方的职能。

图尔克 (Akın Öztürk) 上将、土耳其四大军区中的第二军区司令阿代姆·胡度特 (Adem Hudut) 上将、第三军区司令艾尔达尔·厄兹图尔克 (Erdal Öztürk) 上将等在军中颇具影响力的高级将领均被捕。其中还有不少是与北约或美军有关系的将领。

埃尔多安还着手对土耳其军队系统进行改革，主要措施包括：土耳其武装部队总参谋部 (TSKGK) 以及国家情报局 (MIT) 被直接划归总统府领导；宪兵部队及海岸警卫队由军队系统划归内政部领导；军队医院则划归卫生部领导；所有军校解散，并成立新的军校。同时，还减少了国家安全委员会及最高军事委员会中的军人名额。这些改革很大程度上削弱了土耳其军队的权力，强化了政府尤其是总统本人对军队的控制。

与此同时，土耳其一直指责美军在幕后参与了未遂政变，甚至指挥了部分行动。2016年9月，埃尔多安直接指责美国一直暗中支持政变首脑居伦，称美军中央总部司令约瑟夫·沃特和政变分子站在一起。2017年12月，伊斯坦布尔地方法院发起了对美国前国家情报委员会副主席、中情局前官员格拉哈姆·福勒 (Graham Fuller) 的指控，称其参与了土耳其未遂政变。土耳其逮捕美国牧师、美驻土使馆雇员以及试图逮捕一小队美军士兵等事件，都引发了美土间多轮外交纠纷。

面对土耳其的指控，时任美国总统奥巴马坚称美方没有任何卷入土政变的企图。对于土耳其引渡居伦的要求，奥巴马表示如果能提供确凿证据，美国将会启动引渡法案并进行评估。时任国务卿克里则称美国对土耳其大规模逮捕公职人员表示关切。美军中央总部、中情局则否认参与政变，并批评土耳其逮捕美国公职人员尤其是军人的行为破坏了两军的合作，直接影响了对极端组织的军事打击。美国部分国会议员、学者则对土耳其的“清洗”行动提出批评，甚至有人表示土耳其不配成为一个北约成员。^[1] 土耳其

[1] Austin Bay, "Erdogan's Turkey and Nato," <https://www.hoover.org/research/erdogans-turkey-and-nato>.

的一系列行为触碰了美土关系的基石，使得美军对土耳其军队的影响力衰减，两国的不信任感激增。

（三）价值观裂痕

近两年，在埃尔多安的讲话中经常出现“民主”一词，美国官员、学者在提及土耳其问题时也多次提及“民主”，但是两国对“民主”的理解却有很大不同，折射出双方价值观层面的巨大裂痕。

在美方看来，2013年以来埃尔多安的一系列举动——处理加齐公园骚乱、清洗公务员队伍、改革军队、通过修宪公投改为“总统制”国家等等，都是为了加强个人权力。在美国人眼中，当代土耳其最重要的政治遗产与最有价值的外交工具就是由凯末尔创立的、已经运行了90余年的“世俗民主制度”，它的天然代言人就是土耳其军队。但埃尔多安正在逐步打破这个制度，其总统任期在理论上能够持续到2034年，并且他通过对军队改革、修宪等已获得了几乎不受制衡与监督的权力。与此同时，埃尔多安政权的宗教、民族主义色彩日益浓烈，正逐步推行部分带有宗教色彩的法令法规。近年来，这些法规甚至呈现出向法院、警局、学校等传统世俗机构蔓延的趋势。2015年后，正发党与右翼民族主义政党民族行动党（MHP）结为政治联盟，预计该党会在伊斯兰与“新奥斯曼主义”的道路上越走越远。与之相对，埃尔多安不断打压军方并逐步培养自己的军中势力，尤其是2012年后对“总参谋长”^[1]这一关键职位的掌控，目前军队已基本失去了“干政”能力。2017年土耳其的民调显示，近15年来民众对军队的信任呈现明显下降趋势，2016年已处于历史最低水平，这在土历史上是非常罕见的。

美国人认为，埃尔多安正在缔造一个背离凯末尔主义原则的、以“专制”与“宗教”替代“民主”与“世俗”的新土耳其。埃尔多安早年曾写下过

[1] 历史上，在土耳其的历次军事政变中总参谋长往往扮演着关键角色。1960年军事政变后，时任总参谋长捷马勒·古尔塞勒直接出任临时总统。1980年军事政变后，时任总参谋长凯南·埃夫伦直接出任临时总统。

诗句：“民主只是火车，我们乘它驶向终点。清真寺是我们的兵营，宣礼塔是我们的长矛。”^[1]2017年，埃尔多安的呼声超过了黎巴嫩真主党主席纳斯鲁拉与伊朗总统鲁哈尼，被评为“穆斯林世界最受欢迎”的人。过去，美国曾骄傲地把土耳其作为向伊斯兰世界兜售的“民主样本”，如今引用美国土耳其问题专家奥斯丁·巴依（Austin Bay）的话——“土耳其的民主是即将死去的民主”，“今天的土耳其已经把凯末尔主义的民主世俗政体丢进了历史的垃圾桶。”^[2]

与美国针锋相对，埃尔多安则认为，当今的土耳其政府是民选政府，政变爆发时，正是民众自发走上街头才捍卫了“民主”政体；土耳其改为总统制国家是全民公投的结果；而历史上，军队一次次地发动政变、居伦分子对政治的操纵则是对土耳其“民主”最大的危害。当今（全民公投之后）的土耳其政体很大程度上缓解了军政矛盾，双方关系空前“融洽”。2017年，埃尔多安在集会演讲时曾多次提及土耳其的“民主”，甚至两度隔空喊话特朗普，大有与之辩论之意。他还明确指出，“美国并非民主的唯一模式”，并批评特朗普对美国穆斯林的驱逐是对民主的破坏。对“民主”的不同理解，折射出土耳其和美国在价值观层面的巨大裂痕，对美土关系的影响是潜在的却也是深远的。

（四）土耳其外交转型与美国中东政策的对冲

外交是内政的延续，土耳其和美国关系的恶化也是土耳其外交转型与美国中东政策对冲的必然结果。2011年中东剧变以来，土耳其的外交政策发生了深刻调整，其多年来追寻“欧盟梦”的破碎以及中东世界的剧变刺激了土耳其对地区事务的热情。早在2001年，正发党外交理论的奠基人、曾先后任土耳其外长、总理的达武特奥卢就在其代表作《战略纵深》（Derinlik

[1] 1997年，埃尔多安因为这首诗触犯了世俗主义法律而被捕。

[2] Austin Bay, “Erdogan’s Turkey and Nato,” <https://www.hoover.org/research/erdogans-turkey-and-nato>.

Stratejik)中指出:“奥斯曼帝国应该成为当今土耳其的政治遗产而不应该是政治负担。”^[1]一旦中东形势发生变化,并且当土耳其融入西方的努力受挫之后,其自身的伊斯兰属性与“新奥斯曼主义”倾向便会愈发强烈。因此,在“阿拉伯之春”后,埃尔多安政府实际上在国内外同时加速了“伊斯兰化”进程。面对中东乱局,埃尔多安俨然以穆斯林世界的领袖自居,高调呼吁穆巴拉克、卡扎菲下台;积极支持以“穆兄会”为代表的温和伊斯兰势力的发展^[2];对巴以问题表现出空前关注;最为典型的就是对叙利亚问题的强势干涉。这些都是与凯末尔主义背道而驰的^[3],也是美国难以接受的。

2017年1月特朗普刚入主白宫时,就致力于打造一个包括埃及、约旦与“海合会”6国在内的“阿拉伯版北约”,其目的除了与伊朗领导的什叶派轴心相对抗外,还企图限制土耳其的地区影响力。目前,特朗普政府的中东政策正日益清晰,即以实用主义与“美国优先”为基础,强化与以色列、沙特等地区盟友的关系;全力遏制俄罗斯与伊朗的势力扩张;促进巴以和谈;打击“伊斯兰国”。显然,土耳其并非特朗普中东政策的重点,美国至今都未派出驻土耳其大使^[4],甚至忌惮土耳其在中东发挥更大作用。值得关注的是,2017年末特朗普政府发布的《美国国家安全战略报告》已不再强调“美土间的同盟关系”等,这表明特朗普政府认为,美土关系已有质的恶化,以及土耳其对于美国的重要性正在下降。

与此同时,特朗普任内美土在中东的既有矛盾,如叙北库尔德人问题

[1] Ahmet Davutoğlu, *Derinlik Stratejik*. İstanbul, 2007. 50. Baskısı 2007, S187—190.

[2] 李云鹏:《土耳其外交策略新特点及对我“一带一路”倡议的影响》,载《和平与发展》2017年第6期,第74—78页。

[3] 凯末尔的外交理念核心——国内和平,国际和平。(Yurtta sulh, cihangda sulh.) 凯末尔认为现代土耳其共和国应当与过去的奥斯曼帝国决裂,他反对土耳其染指中东事务。2016年的未遂政变中,政变军人正是喊出来凯末尔这句口号,其成立的临时领导机构即为“国内和平委员会(Yurtta Sulh Komisyonu)”。

[4] BUREAU OF EUROPEAN AND EURASIAN AFFAIRS, “U.S. RELATIONS WITH TURKEY,” <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3432.htm>.

虽然在 2018 年末随着美国宣布从叙北撤军得到一定缓解，但却一度呈现出失控态势。2018 年 1 月，土耳其在叙利亚北部发动“橄榄枝行动”时，美土两军已经形成了实质性的对峙，埃尔多安还在正发党会议讲话时威胁：“要让那些侵犯阿夫林的人（库尔德人与美国人）尝尝奥斯曼帝国的耳光。”^[1] 部分新的矛盾如“伊核问题”分歧、美国“迁馆”所引发的系列风波、沙特记者遇害等却层出不穷，不断刺痛着美土关系本已脆弱的神经。

（五）俄罗斯、伊朗、以色列、沙特等周边地缘政治因素的影响

2017 年后，中东局势已进入深度博弈与重组的关键时期。美土关系的发展与演变离不开俄罗斯、伊朗及以色列等重要博弈方地缘政治因素的影响，其中尤其重要的是俄罗斯因素。2017 年起，随着美国国内“通俄门”事件的不断发酵，美俄在叙利亚、波罗的海、乌克兰东部等地区的博弈空前激烈，两国关系跌入冷战后的最低点。在这种大背景下，与土耳其关系的改善对俄罗斯就显得尤为重要。面对北约近年来东扩的步步紧逼，俄罗斯迫切希望能在北约打开一个缺口，如果土耳其能向俄罗斯靠拢，那么俄罗斯在中东、波罗的海、东南欧地区的压力将得到一定程度的缓解。

为此，2016 年 7 月土耳其未遂政变刚发生时，普京便向埃尔多安提供了情报支持，因 2015 年土耳其击落俄罗斯战机而恶化的俄土关系迅速得到扭转，仅在 2018 年普京与埃尔多安的会面就多达 8 次。^[2] 普京称俄土是“真诚的伙伴”，埃尔多安则称普京是他“亲密的朋友”，俄土在叙利亚、经贸、能源、反恐等问题上进行了务实合作。自 2017 年 1 月的第一轮阿斯塔纳会谈起，俄罗斯、土耳其、伊朗三国不断强化在叙利亚、能源等问题上的务实合作，迄今三方已举行了 9 轮阿斯塔纳会谈，以及索契会谈、安卡拉会

[1] “Erdoğan dan tokat gibi cevap,” <http://www.haberekibi.com/siyaset-politika/erdogan-dan-osmanli-tokadi-ni-soranlara-tokat-gibi-cevap-h26845.html>.

[2] TRT Haber, “Cumhurbaşkanı Erdoğan Rusya Devlet Başkanı Putin ile görüştü,” <https://www.trthaber.com/haber/gundem/cumhurbaskani-erdogan-rusya-devlet-baskani-putin-ile-gorustu-395993.html>.

谈与德黑兰会谈，对叙利亚问题的实质性解决发挥了关键作用。美对土耳其向俄罗斯的靠拢深感不满与担忧，尤其表现在土耳其要购买俄罗斯 S-400 防空系统问题上，美以停止交付 100 架 F-35 战机以及对土耳其制裁相威胁，但土耳其始终没有表示出妥协迹象。

当特朗普高调宣布退出“伊核协定”后，伊朗与土耳其的关系也在近两年升温，土耳其对伊朗的投资呈明显增加态势。2017 年 3 月，埃尔多安和鲁哈尼会晤之后，土伊间原本紧张的关系开始缓和。双方以阿斯塔纳会谈机制为契机，在叙利亚、伊核、伊拉克库尔德人、能源、巴以等问题上进行了有效合作。2018 年 7 月，当特朗普将制裁的大棒同时挥向土伊之时，双方都表示了对对方的坚定支持；10 月，埃尔多安曾明确表示，美国退出伊核协定不会影响土伊经贸关系；12 月，就在特朗普宣布从叙利亚撤军之时，鲁哈尼访问土耳其并与埃尔多安进行了会晤，而埃尔多安表达了对伊朗的坚定支持，称土伊将进一步深化合作。埃尔多安还再次批评了美国退出“伊核协定”破坏了地区稳定。

近两年，土耳其与以色列的关系严重倒退。在 2017 年 7 月的阿克萨清真寺冲突、12 月特朗普宣布耶路撒冷为以色列首都以及随后的巴勒斯坦人的抗议冲突、2018 年 5 月美国驻以使馆搬迁、加沙地带新一轮冲突等事件中，埃尔多安对以色列表现出非常强硬的态度，这在过去的巴以冲突中鲜见。埃尔多安一方面强烈谴责以色列与美国，甚至在公开场合抨击以色列是“恶魔”、“恐怖主义国家”、“以军在加沙的行径比当年的纳粹有过之而无不及”；另一方面，埃尔多安积极呼吁在伊斯坦布尔召开“伊斯兰国家合作组织会议”，商讨在加沙部署维和部队，并于 2018 年 5 月宣布驱逐以色列驻土耳其大使、驻伊斯坦布尔总领事，同时召回土耳其驻以色列大使。与此同时，土耳其多地爆发大规模“反以”示威游行，民众的“反以”情绪空前高涨。土以关系恶化既是土耳其国内政治的需要，又是其外交上回归中东的必然表现。

自阿拉伯世界剧变以来，土耳其与沙特都想在这场乱局中扩大自己的影响力，进而导致两国在意识形态领域的斗争日趋激烈，这尤其体现在对

待“穆兄会”的态度上——土耳其在埃及、突尼斯、叙利亚等地全力支持“穆兄会”这一与正发党理念类似的平民化穆斯林组织，而该组织却被以瓦哈比思想立国的沙特视为“眼中钉”。在地区具体问题上，2017年，沙特曾密谋推翻卡塔尔政府进而引发了海湾多国与卡塔尔的断交危机。恰在此时，土耳其不惧沙特制裁的威胁，在军事与经济上力挺卡塔尔。与此同时，土耳其与伊朗的逐渐接近也令沙特心生不悦。2018年10月，沙特记者卡舒吉在沙特驻伊斯坦布尔总领馆“失踪”，而后在土耳其逐步公开的证据与全世界媒体的舆论压力下，沙特最终承认了卡舒吉的被害。埃尔多安曾公开表示要求沙特引渡凶手，并将矛头对准了美国大力支持的沙特王储默罕默德·本·萨勒曼。土耳其充分利用此次“记者遇害案”与美、沙博弈，无形中削弱了沙特的地区影响力。

土耳其与美国对手俄罗斯、伊朗的靠近，以及与美国盟友沙特、以色列关系的恶化，既是美土关系恶化的必然结果，又在很大程度上助推了美土关系的演变。如“记者遇害案”看似土沙间的纠纷，实则是美土间的博弈。土耳其在此显示了高超的斗争艺术，该事件的持续、节奏性发酵，不仅客观上让美国对土耳其让步，迫使美国考虑引渡居伦以及给予土耳其、伊朗石油贸易制裁的永久豁免，以换取土耳其在该事件上对美国的配合。^[1]同时，土耳其还撬动了看似牢固的美沙关系。该事件引爆了美国内近两年来对沙特的强烈不满，美沙关系面临“9·11”事件以来的最大挑战。美国内并未孤立地看待此次“记者遇害案”，而是将该事件与沙特“入侵”也门所造成的人道主义危机、沙特扣留黎巴嫩总理等事件联系起来看待，从而造成了对特朗普的强大压力。可以说，该事件非常微妙地影响了当下的中东局势，沙特、以色列、伊朗、卡塔尔、也门等国都在这轮风波中或多或少地受到影响，

[1] Mark Hannah, “Trump's Support for Saudi Arabia Contradicts CIA, Subverts National Security and puts millions of lives at Risk,” <https://www.nbcnews.com/think/opinion/trump-s-support-saudi-arabia-contradicts-cia-subverts-national-security-ncna938591>.

甚至影响到了美国内政治与美国的中东政策。^[1]

三、如何看待美土关系的新特点

（一）北约因素决定美土关系短期不会彻底破裂

2018年8月,美国与土耳其的关系虽然跌入了自1974年以来的最低点,但并未走向破裂,并在10月份开始缓和。美土关系当前最大的症结是短期的区域性、结构性利益分歧而非是历史性、战略性矛盾。美土关系能够回暖,很重要的一个因素就是北约框架下的两军关系。

土耳其早在1952年就加入了北约、在1955年成为了中央条约组织^[2]的创始国。1980年,美土签订了“防务与经济合作协定”(DECA)。历史上长期以来,土耳其是北约在南欧的坚实壁垒,遏制苏联(俄罗斯)势力向东南欧的扩张,保障着欧洲侧翼的安全。土耳其还是美国在中东的坚实盟友,驻土美军基地为美军在中东的众多军事行动提供了有力支持。自1948年至2016年7月,美国已累计为土耳其提供了138亿美元的军事援助(其中82亿美元是无偿援助、56亿美元是贷款)^[3]此外,美国每年还通过国际军事教育与训练项目(IMET)资助土300—500万美元用于土军的训练,即使是在美土关系恶化的2017年,美国还给予了土耳其380万美元的援助。1974年,由于土耳其军事介入塞浦路斯遭到美国军事禁运后,使得土耳其第一次深刻反思了自己的外交策略,并开始了国防工业自主化

[1] Stephen Collinson, "Trump's Saudi Support Highlights brutality of American First doctrine," <https://edition.cnn.com/2018/11/20/politics/donald-trump-jamal-khashoggi-saudi-arabia/index.html>.

[2] 中央条约组织是20世纪50年代国际舞台上昙花一现的军事、政治集团。成员国包括土耳其、巴基斯坦、伊拉克、英国和伊朗。美国则以“观察员”身份参加,而实际上对这个组织起控制作用。美国旨在以此拼凑一个中东版的北约。

[3] Jim Zanotti, Clayton Thomas, "Turkey: Background and U.S. Relations," Congressional Research Service (CRS Report), 2016.08.

的建设之路。^[1]而6年之后的1980年，美土关系正常化正是基于两国在北约框架下的军事合作，尤其是美国答应对土耳其国防工业建设进行援助。

目前，美国及北约在土耳其设有15处军事基地，主要包括北约东南欧、联合陆军两个司令部（Allied Land Command），快速反应部队（Rapid Deployable Corps），因吉尔力克（Incirlik）、巴特曼（Batman）、孔亚（Konya）3个空军基地和梅尔新（Mersin）港，分布在伊斯坦布尔、伊兹米尔、安卡拉、阿达纳、迪亚巴克尔、巴特曼等战略要地甚至是咽喉地带。其中，位于南部阿达纳省的因吉尔力克空军基地是最重要的，人数最多时达1,500人，并一度部署有核武器^[2]，它在美军的阿富汗战争、伊拉克战争以及打击“伊斯兰国”的军事行动中发挥了重要作用，是美国军事力量在中东存在的象征。目前来看，无论是武器装备、人员训练、还是情报、反恐等诸多方面，均决定在安全领域土耳其仍将长期依赖美国或是北约，很难想像其短期内会走上与美国对抗的道路。

（二）美 - 土 - 俄三角关系

当前的国际形势下，对土耳其和美国关系的展望很难绕开对土耳其和俄罗斯关系的评估。目前，俄土关系不断升温，双方也表达了进一步加强两国关系的意愿。俄罗斯是重要产油国，而土耳其则是重要的交通枢纽，俄土在能源领域的合作潜力巨大。2018年11月，从俄罗斯通过黑海向土耳其输送天然气的“土耳其流项目”（Turkstream Project）第一阶段已经完成，预计该项目在2019年全部竣工后，俄罗斯每年将向土耳其输送多达311亿立方米的天然气。该项目得到了埃尔多安与普京的高度肯定，被解读为俄土能源合作中具有里程碑意义的事件。此外，俄土还计划将双边的贸易额

[1] Yilmaz, Şuhnaz, “Challenging the stereotypes: Turkish-American relations in the inter-war era,” *Middle Eastern Studies* 42.2 (2006), pp.223-237.

[2] 2015年，美军逐步撤出了部署在该基地的核武器。该基地在2016年的未遂军事政变后曾被土耳其方面断电，土方还以涉嫌参与政变为由逮捕了该基地土军最高指挥官。该基地也曾被视为是美土关系的晴雨表。

由当前的每年 300 亿美元提升到 2023 年土耳其建国 100 周年时的 1,000 亿美元。^[1]此外，俄土在政治领域的互信不断强化。2018 年 6 月，俄罗斯国家新闻媒体卫星（Sputnik）通讯社已经悄然关闭了库尔德语频道，同年 8 月，当美国因为“牧师案”要对土耳其进行制裁时，俄罗斯第一时间予以谴责。而同时期土耳其也对美国因为克里米亚问题以及涉嫌干预美国 2016 年大选而对俄罗斯制裁表示反对。俄罗斯、土耳其、伊朗三方正试图把阿斯塔纳会谈框架发展成为一个更加成熟、多能、长效的合作机制。

但土耳其并未投入俄罗斯的怀抱。两国目前的合作还更多是在经济、旅游、能源、文化层面，双方在安全层面的合作基础还比较薄弱。历史上奥斯曼帝国时期，土耳其与俄国的战争与较大规模冲突多达 28 次，俄国在高加索地区的进攻和对巴尔干地区的渗透，对于奥斯曼帝国的解体是致命的，这对埃尔多安政府来说是不会忘记的“痛”。并且俄土之间也存有一些现实矛盾，如叙北反对派的去向、车臣、克里米亚鞑靼人等，以及在中亚、黑海地区的地缘竞争等问题。只不过这些矛盾在美国的强势紧逼下已经显得不那么重要了，俄土的靠拢更像是一种策略性的短期“抱团取暖”，而非战略层面的盟友关系，双方均需要彼此的支持来缓冲来自美国的压力。目前，与俄罗斯、伊朗发展一种成熟、友好的合作关系，对土耳其的国家利益的重要性是十分迫切与现实的。近年来，俄土关系正显示出向更加成熟、全面的战略伙伴关系发展的趋势。^[2]如果 2019 年俄土最终落实了 S-400 防空系统的交易，将标志着俄土关系进入一个新的阶段。

（三）美土关系的“新常态”

2018 年年中，特朗普政府希望通过极限施压迫使土耳其屈服的企图并

[1] “Erdogan, Putin Celebrate Key Step in Russia - Turkey Gas Pipeline,” <https://www.france24.com/en/20181119-erdogan-putin-celebrate-key-step-russia-turkey-gas-pipeline>.

[2] “Nato Membership won't Prevent Turkey From Having Good Relationships From Russia,” <https://sputniknews.com/world/201811081069627877-nato-turkey-relations-russia/>.

未实现，而年末又草率地对土耳其做出了重大让步。整个过程中美国显得冲撞、鲁莽而缺乏韧性与耐心。其中，美国国防部长马蒂斯的辞职还显示出特朗普政府内部对土政策的严重分歧。^[1]

更长远地看，美土关系近年来所经历的过山车式的起伏实际上折射出美国政府长期以来并未能找到在后冷战时期与土耳其相处的合适方式，也就没有一个清晰的、长期的对土战略规划，更谈不上以战略性、建设性的眼光去应对美土关系间的新裂痕。美国前驻土耳其大使马克·帕里斯（Mark Parris）曾在2016年的土耳其未遂政变后评价两国关系时说，冷战后，许多美国官员仍然沿袭了冷战思维而将土耳其问题视为欧洲问题，将土耳其事务归为国务院的欧洲事务局（EUR）与国防部的欧洲总部（EUCOM），而实际上土耳其问题已经更多涉及近东事务局（NEA）与中央总部（CENTCOM）。^[2]帕里斯的话暴露出长期以来美国对于土耳其的研判很可能会与土耳其自身的利益界定发生严重分歧。当土耳其外交政策在加入欧盟无果以及阿拉伯世界剧变的大背景下日益东转，回归中东之时，尤其是在2013—2015年间叙利亚内战以一种难以预测的方式演进期间，美土关系更显得十分脆弱。这也导致了2016年后美国在处理土耳其在叙北的历次军事行动问题、制裁问题上其政策始终表现出一种滞后性、摇摆性与矛盾性。

事实上，从现实层面考量，美国并不能承受土耳其这样一个地缘政治支轴国家^[3]倒向俄罗斯而给自己带来的地缘政治损失，美国的中东政策也迫切需要土耳其这样一个伊斯兰大国来配合。其实，早在美国2018年末决定从叙撤军并考虑引渡居伦之前，美国战略学界就提出过意见，如由美国

[1] 美国军方一直反对从叙北撤军，就在2018年10月，美军中央总部还明确否认美国会在“伊斯兰国”溃败后从叙北部撤军。为此，土耳其方面绕开美国军方，就撤军问题给特朗普总统及安全事务助理博尔顿做了大量工作。

[2] Jim Zanotti, Clayton Thomas, “Turkey: Background and U.S. Relations,” Congressional Research Service (CRS Report), 2016.08.

[3] 美国前国家安全事务助理布热津斯基将土耳其视为欧亚大陆的地缘政治支轴国家。

出面促成土耳其与“人民保卫部队”谈判，美国将帮助剔除其中库尔德工人党的影响以及将叙北库区的自治程度控制在土耳其可以接受的范围等。^[1]这一定程度上也促成了2018年末美国对土耳其做出了重大让步。

另一方面，对土耳其而言，当前其国家安全仍然离不开北约，经济复苏也迫切需要大量美国投资。埃尔多安口头上的强势并不能掩盖土耳其在安全、经济领域对美国以及欧盟的依赖。在诸多地区问题上，土耳其仍然需要与美国的合作。因而，土耳其政府在处理“牧师案”、“记者遇害案”等敏感事件时都留有余地。

基于此，自2018年10月起，美土关系在跌到冰点后开始回暖，双方展开了一系列积极互动。美土关系在前期的震荡后将逐步进入一个稳定的、博弈与合作并存的“新常态”。可以肯定，美土之间想要重新恢复到叙利亚危机之前的信任程度已不可能，双方的价值观裂痕仍将加剧。从美国方面看，特朗普政府对土耳其的不信任感会愈发强烈，并表现出对土耳其的矛盾性与摇摆性认知，其中东政策中土耳其的比重也会逐步下降。从土耳其方面看，其外交转型之路仍将继续，也必将对美国产生出愈发强烈的“离心”倾向，具体表现为美土之间结构性矛盾的阶段性爆发与两国关系的周期性震荡很可能将长期存在。

【收稿日期：2018-12-06】

[1] Eric Edelman, Jake Sullivan, “What is Next for Turkey and US Relations? United States Institute of Peace,” <https://www.usip.org/publications/2018/04/what-next-us-turkey-relations>.

美国阿片类药物危机及中美禁毒合作

袁 莎

【内容提要】随着滥用阿片类药物致死的案例激增，美国当前陷入一场“阿片类药物危机”。此危机是由美国国内需求驱动所致，但美国却指责中国是输出芬太尼等合成阿片类药物的祸首。虽然中国已在打击非法芬太尼制贩方面做出积极努力，但是鉴于此危机成因复杂，波及面广，且不断发酵，美国可能会继续就该问题向中国施压。与此同时，禁毒合作也是当前中美为数不多的共识之一，两国可继续推进在此问题上的合作，为打开中美外交新局面寻找新契机。

【关键词】阿片类药物危机 中美禁毒合作 芬太尼 中美执法及网络安全对话

【作者简介】袁莎，中国国际问题研究院美国研究所助理研究员、博士。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0101-15

近年来，美国阿片类药物的滥用跃居美国人意外死亡原因的首位，酿成一场席卷全美的公共卫生危机。2017年10月，特朗普总统就药物成瘾和阿片类药物滥用问题，宣布美国进入“全国公共卫生紧急状态”，将该问题提升至联邦政府的优先政策议程。一年多来，危机并未得到根本缓解。这场危机是由美国国内需求驱动所致，美国却将矛头指向中国，特朗普甚至指责中国向美国输出芬太尼等人工合成阿片类药物，构成“战争”。^[1]鉴于此危机成因复杂，波及面广，且不断发酵，美国可能会继续就该问题向中国施压。中国须驳斥美国的不实指控，敦促其直面本国社会根深蒂固的药品滥用问题，一味指责境外药品流入无助于危机的根本解决。与此同时，中国也在打击芬太尼制贩方面做出积极努力，2018年二十国集团会议期间，习近平主席宣布中国决定对芬太尼类物质进行整类列管，得到了国际社会的充分肯定。当前，中美关系中的不确定性增加，禁毒合作却成为两国为数不多的共识之一。两国可充分发挥中美执法及网络安全对话机制的积极作用，加强禁毒合作，联合打击芬太尼的非法生产和流通，为打开中美外交新局面寻找新契机。

一、美国阿片类药物危机的源起和影响

（一）美国阿片类药物危机的源起

阿片类药物是指一系列强效止痛药和消遣毒品，包括处方药羟考酮（oxycodone）、吗啡（morphine）、可待因（codeine）等，以及人工合成阿片类药物芬太尼（fentanyl）和毒品海洛因（heroin）等。阿片类药物在短期内

[1] “Trump declares opioids from Mexico, China ‘almost a form of warfare,’ tells Sessions to sue drug makers,” *Fox News*, August 16, <https://www.foxnews.com/politics/trump-declares-opioids-from-mexico-china-almost-a-form-of-warfare-tells-sessions-to-sue-drug-makers>.

可有效缓解疼痛，倍受医务人员和病患的青睐，但其副作用却不容忽视。

20世纪90年代，在医药企业的游说和联邦政府的推动下，美国人开始大量使用处方和非处方阿片类药物。据统计，占世界总人口5%的美国消费了全球80%以上的阿片类药物；1991—2011年间，美国零售的阿片类处方药从0.76亿增至2.19亿份；对药物的依赖又让人们不断追求药效更强的药物，2002年只有1/6的患者会选择比吗啡更强效的药物，而2012年这一比例已达到1/3。^[1] 美国国家药物滥用研究所的数据显示，2015年美国有约200万人患有与阿片类处方药相关的药物失调症，美国药物滥用致死案中有超过一半是因滥用合法处方药所致。^[2]

同时，美国因滥用阿片类药物致死的案例也急剧上升。据美国疾病控制与预防中心数据，2015年有超过3.3万名美国人死于滥用阿片类药物，首次超过枪支和车祸的致死数量，跃居美国人意外致死原因的首位；2016年的死亡人数达4.2万，平均每天有115位美国人因此而死亡；2017年的死亡人数初步统计为4.9万，预计这一数字还将继续攀升。^[3] 美国禁毒署指出，“药剂过量致死，尤其是处方药和海洛因致死，已经达到疫病的程度”。^[4]

在阿片类药物中，人工合成芬太尼因药效强、价格低、运输易而迅速泛滥，其毒性可达海洛因的50倍，并常常被混入海洛因等毒品之中，让人容易在不知情的情况下过量服用，成为当前危害最大的阿片类药物。美国

[1] “America's Opioid Epidemic Is Worsening,” *The Economist*, March 6, 2017, <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/03/daily-chart-3>.

[2] National Institute on Drug Abuse, “Opioid Overdose Crisis,” <https://www.drugabuse.gov/drugs-abuse/opioids/opioid-overdose-crisis#one>.

[3] Centers for Disease Control and Prevention, “Opioid Overdose,” <https://www.cdc.gov/drugoverdose/epidemic/index.html>.

[4] U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration, “2015 National Drug Threat Assessment Summary,” October 2015, <https://www.dea.gov/docs/2015%20NDA%20Report.pdf>, p.iii.

疾病控制与预防中心 2016 年发布报告称，2014 年因滥用芬太尼致死案较前一年上升了 79%，2015 年再次上升了 72.2%。^[1]由此可见，美国的药物成瘾问题日趋严重。

（二）阿片类药物滥用的危害

阿片类药物滥用问题已经席卷全美，对美国民众的身体健康、国家经济和社会安全都产生了严重且持续的危害。

一是健康危害。阿片类药物产生的镇静作用会影响大脑呼吸神经，过量使用会导致呼吸衰竭甚至死亡。此类药物药效强，容易让人产生依赖，并不断追求药效更强的药物，而且这种依赖性还会从母体遗传给新生儿。它产生的快感也容易让人成瘾，许多患者先使用处方药来缓解疼痛，在处方期结束后会转而寻求海洛因等非法毒品。使用不干净的针头进行静脉注射阿片类药物，也容易造成感染，导致艾滋病和丙型肝炎等传染病传播。2015 年，印第安纳州斯科特县集中爆发 200 多例艾滋病，促使联邦疾病控制与预防中心发布警告，而阿片类药物静脉注射正是罪魁祸首。

二是经济负担。阿片类药物滥用给美国个人、家庭和社会带来沉重的经济负担。受害者不仅健康受损，还会失去工作，家庭破裂，陷于贫困。阿片类药物的滥用也给美社会带来巨大的经济负担。据白宫经济顾问委员会数据，2015 年美国阿片类药物危机产生的经济成本就高达 5,040 亿美元，包括医保开销、治疗费用、司法成本、生产率损失等，占当年 GDP 的 2.8%。^[2]美国劳动力市场也因此遭受重创，1999—2015 年间，美国男性劳动参与率显

[1] United States Centers for Disease Control and Protection, "Increases in Drug and Opioid Overdose Deaths - United States, 2010 - 2015," *Morbidity and Mortality Weekly Report* 65:50, December 16, 2016, <http://www.cdc.gov/mmwr/volumes/65/wr/mm655051e1.htm>.

[2] The Council of Economic Advisors, "The Underestimated Cost of the Opioid Crisis," November 2017, p.1.

著下降，其中与阿片类药物直接相关的达 20%。^[1]

三是社会危害。阿片类药物滥用已成为困扰美国社会的严峻问题，导致贫富差距扩大、有组织贩毒猖獗、暴力犯罪上升，社会治安恶化。从年龄分布看，药物滥用成为 50 岁以下美国人致死的最大原因，其中 2/3 的死亡案是阿片类药物所致，而长期受疼痛困扰的老年人也深受其害。从族群分布看，超过八成的阿片类药物滥用者是非拉丁裔白人。从地理分布看，美国大城市是重灾区，内陆乡村地区由于医疗基础设施落后、失业率居高不下和意识薄弱，这一问题也日益严重。美中部地区的南达科他州、北达科他州、怀俄明州、蒙大拿州、爱达荷州、威斯康星州、密苏里州、西弗吉尼亚州、肯塔基州已形成一条“阿片带”(opioid belt)。极右翼民粹主义在这一地区借机崛起，成为撕裂美国社会的新“毒瘤”。

随着阿片类药物泛滥和致死案件激增，从奥巴马政府开始，美国社会逐渐认识到这一问题的严重性，开始将打击阿片类药物滥用问题提上日程。2015—2016 年，美国禁毒署(DEA) 针对芬太尼的危害发布了全国性的卫生和公共安全警告。^[2]2016 年，奥巴马签署《综合成瘾与康复法案》和《21 世纪治愈法案》；马萨诸塞、马里兰、弗吉尼亚、佛罗里达、亚利桑那和阿拉斯加等州纷纷宣布进入阿片类药物危机的“紧急状态”。

[1] Alan B. Krueger, "Where Have All the Workers Gone? An Inquiry into the Decline of the U.S. Labor Force Participation Rate," *BPEA Conference Drafts*, September 7-8, 2017, <https://www.brookings.edu/bpea-articles/where-have-all-the-workers-gone-an-inquiry-into-the-decline-of-the-u-s-labor-force-participation-rate/>.

[2] U.S. Drug Enforcement Administration, "DEA Issues Nationwide Alert on Fentanyl as Threat to Health and Public Safety," March 18, 2015, <https://www.dea.gov/press-releases/2015/03/18/dea-issues-nationwide-alert-fentanyl-threat-health-and-public-safety>; U.S. Drug Enforcement Administration, "DEA Warning to Police and Public: Fentanyl Exposure Kills," June 10, 2016, <https://www.dea.gov/press-releases/2016/06/10/dea-warning-police-and-public-fentanyl-exposure-kills>.

二、特朗普政府的打击措施及不足

特朗普上台后，宣布美国因阿片类药物滥用问题，进入“全国公共卫生紧急状态”，并采取多项打击措施。但由于这一问题的广泛性、复杂性和严重性，联邦政府的措施并未取得立竿见影的效果。

（一）宣布“全国公共卫生紧急状态”

当前，爆发阿片类药物危机的地区主要集中在阿巴拉契亚山脉和“锈锈地带”的美国内陆农村，而这些地方也正是坚定支持特朗普的选区。在2016年总统竞选中，阿片类药物危机成为特朗普的一大竞选议题。

特朗普执政后立即就此议题展开行动。2017年3月，他签署行政令，设立“总统打击药物成瘾和阿片类药物危机委员会”，任命新泽西州州长克里斯·克里斯蒂担任主任，授权女婿贾里德·库什纳领导的“白宫美国创新办公室”参与设计危机管控战略，还在2018年度预算案中划拨一定资金用于阿片类药物滥用的预防、治疗和执法。8月，总统打击药物成瘾委员会发布初步调查报告，指出美国“每天约有142人因滥用药物而死亡”，“就像每三周就发生一次‘9·11’事件”，而“阿片类药物是导致美国这场药物成瘾和滥用危机的一个重要原因”，建议总统立即宣布“全国紧急状态”。^[1]特朗普随即表示阿片类药物危机是一项“全国性的紧急事件”，并宣布9月17—23日为“处方阿片类药物和海洛因泛滥宣传周”。10月26日，特朗普根据《公共卫生服务法案》正式宣布阿片类药物疫情进入“全国公共卫生紧急状态”，称其为“美国历史上最严重的药物危机”。^[2]这一举措将阿片

[1] The White House, “President's Commission on Combating Drug Addiction and the Opioid Crisis,” <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/ondcp/commission-interim-report.pdf>.

[2] The White House, “Remarks by President Trump on Combatting Drug Demand and the Opioid Crisis,” Washington, D.C., October 26, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/26/remarks-president-trump-combatting-drug-demand-and-opioid-crisis>.

类药物滥用问题置于联邦政府的政策优先位置，要求相关机构从已有预算中划拨更多款项以应对这一危机，并扫清官僚机构的障碍，加大应对的力度和效率。为此，国会划拨 40 亿美元投入阿片类药物危机的防治。2018 年 9 月，国会两党一致通过一项重量级法案，加大对阿片类药物滥用问题的治疗，以及对非法芬太尼等阿片类药物邮寄的打击力度，鼓励开发不会成瘾的疼痛疗法，并预计再投入 30 亿美元的资金。

联邦政府打击阿片类药物泛滥的工作在预防、治疗和执法方面三管齐下。在预防方面，加大宣传教育力度，提高医疗从业人员和民众的认知和意识；加大科研投入，开发不会成瘾的止痛药和防止药物成瘾的疫苗；将药物成瘾和滥用界定为一场“疫病”、“危机”和“紧急状态”，以获得社会关注，帮助患者接受治疗，促使政府采取更大力度应对。在治疗方面，增强数据收集和汇报，加快药物和器材的发放，提供纳洛酮（naloxone）和盐酸烯丙羟吗啡酮（Narcan）等逆转药物，为边远乡村民众提供远程医疗等。美国卫生及公共服务部发布打击阿片类药物的战略，内容涉及提供预防、治疗和康复支持，增加逆转药物的数量并改进分配，加大公共卫生数据汇报和收集，支持前沿科学研究，以及建立更好的疼痛管理方案等诸多方面。^[1]在执法方面，卫生及公共服务部负责统筹领导处方和非处方阿片类药物的监管和执法。下属各局，包括物质滥用和心理健康服务局、疾病控制和预防中心、国立卫生研究院、食品药品监督管理局等负责具体工作，如加强药品安全标签审查，收紧阿片类止痛产品的流通，要求羟吗啡酮注射剂退出美国市场等。美国执法部门则加大对非法芬太尼和海洛因的打击力度：司法部对境内外非法输入和售卖阿片类药物的个人和集团开启法律程序；国土安全部和美国邮政负责加强进入美国的包裹审查。国会也通过法案向美国海关和边境保护局划拨 900 万美元，用以检测非法芬太尼及其他人工合

[1] U.S. Department of Health & Human Services, “Opioids: The Prescription Drug & Heroin Overdose Epidemic,” <https://www.hhs.gov/opioids>.

成阿片类药物的化学筛查工作。国务院、国防部、退伍军人事务部等部门也加入了这场行动。

（二）美国应对阿片类药物危机的不足

特朗普宣布向阿片类药物泛滥问题开战以来，此危机受到全美，甚至全世界的关注，也取得了一些积极进展，但却并未得到根本缓解。究其原因主要有以下三点。

一是缺乏具体、完整、可行的战略。特朗普原本承诺会根据《斯坦福救灾与应急救援法案》宣布美国因阿片类药物泛滥问题而进入“全国紧急状态”，这意味着将授权给联邦政府，以动用联邦紧急事务管理署下设的救灾基金，用于应对需要大量投入的灾难性事件。但是特朗普政府最终认定，阿片类药物成瘾具有大规模、长期性和反复性的特征，无法确定明确的退出时间和机制，因此仅仅选择宣布“全国公共卫生紧急状态”，但“全国公共卫生紧急状态”却不足以解决这一问题。因为这一措施无法满足高额医疗救助和缉毒执法费用的要求，也无法应对复杂的法律问题和隐私权问题。此外，这一措施的期限为3个月，只有通过不断延期，才能维持法律效力。

二是政治极化和党派斗争。虽然目前打击阿片类药物泛滥得到了特朗普政府的支持，但与共和党反对强制性医疗制度的传统存在矛盾。2012年，美国国会共和党曾力促停止针具交换的联邦资金项目，这在一定程度上导致了印第安纳州艾滋病的爆发。2016年，国会共和党推动通过的一项法案也对打击阿片类药物泛滥造成了阻碍。而共和党正在推行的削减公共医疗补助费用、废除和取代奥巴马医改、削减美国国家药品政策控制办公室的预算，以及特朗普计划削减联邦大型打击艾滋病计划等举措，都会为有效应对阿片类药物滥用问题设置障碍。

三是美国社会对药物成瘾的忽视和歧视。美国的阿片类药物滥用问题因为涉及地域广、发病周期长、社会误解深等原因，长期处于被忽视地位。芬太尼等合成阿片类药物本是在美欧实验室中研制，却因为大药企推销导

致滥用，致使美国形成一种“止痛”文化。联邦政府立法限制阿片类药物的销售，反而助长了非法毒品在黑市的流通。一些州将吸食大麻合法化，致使美国人毒品成瘾。例如 2010 年，美国政府曾展开打击过度开处阿片类止痛剂的行动，这使得 2012 年阿片类药物处方量有所下降，但许多病患却转而寻求平价替代的非法海洛因，因而导致同期海洛因致死案急剧攀升。^[1]此外，美国面临的药物成瘾问题远远不止阿片类药物一种。在特朗普大力打击阿片类药物之后，美国因滥用甲基化酒精、强效可卡因、二氮等药品致死案例激增，而美国每年因过量饮酒致死人数高达 8 万人，也没有得到应有的重视。^[2]美国传统上对药物成瘾者的歧视和污名化，例如称之为“瘾君子”，这种标签化的社会氛围使得不少病患踟躅于正规医疗体系之外，因此无法得到及时治疗，导致情势进一步恶化。

三、中美禁毒合作的必要性及其前景

当前，中美经贸摩擦加剧，双边关系中的不确定性增强。面对美国阿片类药物危机，积极开展两国之间的禁毒务实合作，可成为中美外交的突破口。

（一）中美禁毒合作的必要性和前景

进入 21 世纪，随着“实验室毒品”的涌现，阿片类药物成为全世界面临的新挑战。中美两国也面临严峻的国内国际毒品形势，应通过加强禁毒合作，共同打击阿片类药物泛滥问题。

首先，中美禁毒合作具有必要性。中美已形成打击毒品的利益、责任

[1] 有关数据详见：Center for Disease Control and Prevention, “Heroin Overdose Data,” <https://www.cdc.gov/drugoverdose/data/heroin.html>.

[2] Brianna Ehley, “Meth and Cocaine Complicate Trump’s War on Drugs,” *Politico*, October 23, 2018, <https://www.politico.com/story/2018/10/23/trump-war-on-drugs-876633>.

和命运共同体。一方面，美国政府称中国是世界上最大的芬太尼生产国，指责中国的非法药品商在实验室中不断研制新型芬太尼药物，并通过直接向美国邮寄、经墨西哥或加拿大边境走私，或向墨西哥出口芬太尼原料而流入美国。虽然美国应从其国内需求侧着手，应对阿片类药物危机，但中国亦可从供给侧干预，打击国内非法制贩。另一方面，合成药物和毒品滥用在中国也呈增长态势。《国家药物滥用监测年度报告（2016年）》指出，合成毒品是新发生药物滥用人群的主要种类，滥用人群占86.8%，医疗用药品滥用比例为3.7%，且呈抬头倾向。^[1]如不加以重视，恐会成为伤害公民健康、扰乱公共秩序的新因素。中国国内许多人对毒品的印象仍停留在海洛因、大麻之上，对新型合成芬太尼类药物的毒性不甚了解。加之经济利诱巨大，许多人铤而走险，参与毒品制贩。中国应加大对阿片类药物毒性、法律列管和执法机制等方面的宣传教育，提高企业责任和公民责任意识，抬高违法成本，切实阻遏非法毒品的制贩。

其次，中美禁毒合作也具有可行性。中国政府历来高度重视毒品问题，对毒品实行“零容忍”，已颁布并执行一系列禁毒法律法规。中美两国在禁毒方面也有长期的合作传统，早在上世纪70年代尼克松政府期间，随着中美关系的解冻，两国曾在打击“金三角”地区贩毒合作方面做过有益的尝试。^[2]进入21世纪，尤其是中国共产党第十八次全国代表大会以来，全国禁毒工作稳步推进，全面贯彻落实《中共中央、国务院关于加强禁毒工作的意见》，积极打造“全覆盖毒品预防教育、全环节管控戒毒人员、全链条打击毒品犯罪、全要素监管制毒物品、全方位监测毒情态势、全球化禁毒国际合作”的“六全”禁毒体系；中国还积极创新禁毒工作，例如创新打击制毒犯罪工作机制、创新堵源截流工作机制、发布《关于加强互联网禁毒工作的意见》，

[1] 国家食品药品监督管理总局：《国家药物滥用监测年度报告（2016年）》，2017年8月11日，<http://samr.cfda.gov.cn/WS01/CL0844/175994.html>。

[2] 张勇安：《尼克松政府时期中美禁毒合作的尝试》，载《世界历史》2013年第5期。

发布《中国互联网禁毒公约》等。^[1]中国的禁毒工作取得积极进展，例如侦破“10.5”湄公河专案等一批大案要案。十九大后，中国的禁毒工作将进一步进入持续攻坚阶段。

第三，中国在打击芬太尼制贩方面已做出积极努力。21世纪以来，随着新精神活性物质的涌现，中国在2010年后加大了对此类物质的管制力度，2015年一次性列管了116种新精神活性物质。其中，芬太尼类等物质也是中国大力列管的对象。2017年3月，国家禁毒办将4种卡芬太尼类物质加入列管目录。2018年9月1日，又宣布将32种新精神活性物质列入非药用类麻醉药品和精神药品管制品种的增补目录，其中包括四氢呋喃芬太尼和四氟异丁酰芬太尼两种芬太尼类物质。当前，中国列管的新精神活性物质已达170种，列管的芬太尼物质达25种，超过了联合国列管的21种。2018年10月二十国集团会议期间，习近平主席又宣布，中国决定将对芬太尼类物质进行“整类列管”，并将启动有关法规的调整工作。此外，中国已采取了多项举措管制，以打击此类物质的制造、贩卖和走私。自2017年以来，中国已破获制贩新精神活性物质案件7起，抓获犯罪嫌疑人53名，捣毁地下加工厂4个，缴获各类新精神活性物质1,178千克，破获上海灿禾公司等大案。^[2]中国政府在禁毒方面的努力表明，中美禁毒工作是相互契合的。

（二）中美禁毒合作的方向

中美两国在开展禁毒合作方面已建立共识，并取得初步成效。未来，须进一步完善合作机制，加大执法力度，共同助力全球毒品治理。

一是完善合作机制。2003年，中美建立禁毒合作情报交流会机制，迄今为止，已举办9届交流会，为中美开展务实禁毒合作提供了很好的平

[1] 中国禁毒网：《党的十八大以来全国禁毒工作取得显著成效》，http://www.nncc626.com/2018-05/31/c_129883764.htm。

[2] 中国禁毒网：“‘四氢乙卡西酮等32种新精神活性物质’新纳入列管目录”，http://www.nncc626.com/2018-08/30/c_129942978.htm

台。2017年10月，第八届中美禁毒情报交流会在北京举行，两国在可卡因贩运、芬太尼药物、新精神活性物质管制、毒检技术交流、氯胺酮国际列管、减少毒品需求等具体方面展开沟通，以期进一步推动双边禁毒合作的切实开展。2018年11月，第九届中美禁毒合作情报交流会在美国召开，双方交流了最新的毒品形势，通报了互涉线索和案件进展，就芬太尼列管、新精神活性物质管制、涉毒反洗钱等方面的合作进行了务实而深入的探讨。中美禁毒合作也成为中美执法及网络安全对话优先讨论的事项。2017年10月初，首届中美执法及网络安全对话会在美国华盛顿召开，打击阿片类药物成为禁毒合作的重要内容。中美应继续发挥中美执法及网络安全对话会的作用，进一步将打击芬太尼物质的非法生产和流通作为重点，完善禁毒合作的对话机制。

二是加强联合执法。中美禁毒联合执法已经取得了一些积极进展。2017年，中国国家禁毒办向美方通报了寻购芬太尼等毒品线索400余条、美国客户购买新精神活性物质情报500余条，成功联合破获“河北王凤玺案”等一系列重大跨国贩毒案件。^[1]但是，当前中美对阿片类药物供求情况仍缺乏确切信息，双方须加强数据收集和分析，打造大数据，加强信息交流、情报共享和办案协作。中美也须完善执法合作联络小组，在打击可卡因和芬太尼制贩、新精神活性物质管制、毒检技术交流、氯胺酮国际列管、减少毒品需求等方面开展技术合作、人才培养、联合执法，共同应对禁毒过程中的困难和挑战。

三是共同助力全球毒品治理。当前，跨国毒品制贩泛滥，药物滥用问题也正在全球化。虽然美国的阿片类药物危机得到广泛关注，但是发生在发展中国家的药物滥用危机却没有引起国际社会的足够重视。作为负责任的大国，中国遵守并维护《联合国禁毒公约》，积极参加国际禁毒组织，加

[1] 中国禁毒网：“四氯乙卡西酮等32种新精神活性物质”新纳入列管目录”，http://www.nncc626.com/2018-08/30/c_129942978.htm。

入了联合国毒品和犯罪办公室“全球 SMART 项目”、国际麻醉品管制局“离子项目”等一系列全球毒品治理行动。此外,中国还积极参与地区毒品治理,例如,中国主动引领大湄公河区域禁毒合作,积极参与东盟-中国的禁毒合作,推动中、老、缅、泰、柬、越“平安航道”联合扫毒活动。中国还在上合组织框架内,与域内国家共同打击阿片类药物非法供应链、资金流和恐怖主义。2018年11月,巴黎公约组织高级别专家高级别会议在北京上合组织秘书处举行,以推动关于打击阿富汗阿片剂非法走私的“巴黎公约倡议”(Paris Pact Initiative)的进一步落实。中国还在“一带一路”沿线推进与参与国家的禁毒合作。

中美双方可在联合国框架内开展阿片类药物滥用的国际交流和合作,推动联合国“可持续发展目标”(SDGs)的实现。两国也须加强双边、多边和区域禁毒合作,加大对外缉毒援助和培训,提升周边国家禁毒能力,从源头遏制毒品,为全球毒品治理做出贡献。

(三) 中美禁毒合作的挑战

毒品犯罪屡禁不止,禁毒是国际社会一项永久的事业。作为一种新型毒品,阿片类药物为禁毒合作带来诸多挑战,尤其是在打击芬太尼制贩的务实合作过程中,中美两国面临一系列新困难。

一是芬太尼制贩具有复杂性。芬太尼制贩的数量庞大、分散、隐蔽,给监管、追踪、执法带来巨大的困难。在列管和执法加大的情况下,犯罪分子只需对化学结构进行微小改变,即可合成无数种形式的新化合物。新品种的不断涌现,对监测、预防和控制阿片类药物构成了日益严峻的挑战。因此,“一刀切”打击芬太尼制贩的政策无法有效应对这一问题,甚至会适得其反。此外,毒品走私渠道日益隐蔽,支付方式不断翻新,往往与暴力、洗钱、跨国犯罪等非法活动相联系,增加了整治的难度。因此,禁毒立法绝非一劳永逸,应与时俱进。中美两国在合作过程中,须密切跟踪形势,不断更新禁毒立法,创新执法手段,建立预警机制,着力打击毒品交易的

暗网、运输链和资金链。两国也应加大研发治疗、逆转、预防的药物、技术和器材，通过疏堵结合，切实减少对阿片类药物的需求。

二是现有的禁毒制度建设尚不完善。当前，非法阿片类药物的制贩分散在各地非法实验室、加工厂和街头巷尾。而中美两国在打击阿片类药物方面的禁毒制度尚不完善，执法能力尚有欠缺，化学制药领域的监管仍存在薄弱环节。为此，两国在国内执法时，须增加相应的人力、财力和物力，统筹规划、部门联动；整合公共安全、食品药品、医药卫生、网络安全、海关等政府资源，加大中央或联邦政府和地方政府的执法协调，打破地方保护壁垒，惩处相关腐败和寻租；寻求邮政系统、快递公司、门户网站、金融机构等在包裹运输和非法资金流的检查、跟踪、打击等方面的配合。

三是美方并没有正视问题的根源。阿片类药物危机的成因复杂，而美国一味指责中国是输出芬太尼的祸首，甚至有人称这是中国对美国发动的一场新“鸦片战争”，^[1]但是美国的指控缺乏证据支撑。美国向中国通报涉及中国的情报线索有限，2017年以来仅数十起，无法证明芬太尼物质主要来自中国。据联合国2018《世界毒品问题报告》，阿富汗的罂粟种植驱动了创纪录的阿片剂生产；哥伦比亚的可卡因种植在2015—2016年间也激增1/3，导致阿片剂充斥世界毒品市场。^[2]实际上，美国人对阿片类药物成瘾是由大型药企推销所致。2017年起，纽约、新罕布什尔、密苏里和南卡罗莱纳州纷纷状告强生、普渡、艾尔健等制药公司存在阿片类药物误导性营销。美国对阿片类药物的巨大需求促使美国境内和拉美的毒贩为了牟取暴利，将芬太尼作为假冒处方药出售，或将其掺入其他毒品，推高阿片类药物生产，引发阿片类药物和毒品在全世界泛滥，同时也造成拉美国家贩毒团伙暴力

[1] Austin Bodetti, "China - US Cooperation and the New Opium War," *The Diplomat*, August 16, 2017, <https://thediplomat.com/2017/08/china-us-cooperation-and-the-new-opium-war/>.

[2] United Nations Office on Drugs and Crime, "Executive Summary: Conclusions and Policy Implications," *World Drug Report 2018*, June 2018, p.8.

上升，民众流离失所。据统计，2007—2017年间，共有17.7万墨西哥人因毒品暴力死亡，实际数字应远高于此。^[1]对此，美国前国务卿雷克斯·蒂勒森和前国土安全部长约翰·凯利曾公开承认，如果美国想终止毒品走私和跨境犯罪的问题，就必须承认美国毒品成瘾的问题。蒂勒森指出，“如果没有我们，墨西哥就不会有跨国有组织犯罪的问题。”^[2]由此可见，美国强大的内需是驱动其国内阿片类药物泛滥的主要原因。

总之，美国当前的阿片类药物危机源于其国内巨大且不断增长的内需驱动，并非形成于旦夕之间，也无法一蹴而就地解决。美国应该正视国内危机的根源，切实寻找应对危机的途径。美国政府对中国的单方面指责主要基于情绪宣泄，并没有直面美国社会的深层问题，也无助于问题的解决。实际上，中国在本国未出现大规模阿片类药物滥用情况下，已大力打击此类药物的制贩，定期发布国内监测情况和预警，并取得显著成效。中国须坚决驳斥不实指控，防范美国将该问题作为攻击中方的新口实。同时需要看到，阿片类药物的泛滥、成瘾和过量使用已经成为一个严峻的全球性问题，将深刻影响各国人民的健康福祉和经济社会发展。美国政府对这一问题的重视和应对措施，以及面对的困难和挑战，将对其他国家的类似问题提供借鉴，中美禁毒合作也将为国际禁毒事业做出积极贡献。

【收稿日期：2018-12-13】

[1] Vanda Felbab-Brown, “Hooked: Mexico’s Violence and U.S. Demand for Drugs,” Brookings Institution, May 30, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/30/hooked-mexicos-violence-and-u-s-demand-for-drugs/>.

[2] “Tillerson: US Must Deal with Demand to Stem Drug Violence,” *U.S. News*, May 18, 2017, <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2017-05-18/tillerson-us-must-deal-with-demand-to-stem-drug-violence>.

特朗普政府《国家网络战略》： 实效与理念并举^[1]

耿 召

【内容提要】白宫2018年9月发布的《国家网络战略》标志着特朗普网络空间政策的成熟。特朗普政府对内注重网络新技术的研发，力推基础设施的信息化升级，确保美国数字经济的发展。在全球网络空间治理领域，特朗普政府力推既有的多利益攸关方模式成为主导治理形式，反对以国家为中心的治理方式，并在该领域继续拓展美国价值理念。此战略的出台充分表明特朗普政府的网络空间政策特点在于既重视实际效果，也强调美式价值观念的传播；在保证自身网络安全的同时，维持既有优势地位。其所带来的后果在于网络空间全球治理将会进入动荡与调整阶段。网络守成大国和新兴国家在治理理念与模式上的分野短时间内难以消弭。

【关键词】《国家网络战略》 特朗普政府 网络安全 网络空间治理

【作者简介】耿召，上海外国语大学国际关系与公共事务学院博士研究生，美国哥伦比亚大学政治学系联合培养博士生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0116-15

[1] 本文系上海外国语大学第二届导师学术引领计划“中美参与网络空间全球治理合作研究”(项目编号:2017037)阶段性研究成果，本文也得到国家留学基金委“2018年国家建设高水平大学公派研究生项目”(编号:201806900064)的资助，一并致谢。

特朗普就任美国总统以来，奉行“美国优先”的执政理念，对内推动美国经济的振兴，对外注重对美国利益的维护。特朗普政府的施政重点虽不是网络空间领域，但重视保持该领域美国既有的领导地位，强调网络空间对美国国家总体安全的重要意义，并通过出台一系列相关文件，展现其在该问题上的立场。2017年5月，特朗普签署颁布《关于加强联邦政府网络与关键性基础设施网络安全》行政命令，12月发布的《国家安全战略》，其中也涉及到了网络空间安全议题。

2018年5月，美国国土安全部发布了新版《网络安全战略》，从国家总体安全的维度对此前《国家安全战略》中的网络安全部分进一步进行战略细化。而9月白宫发布的《国家网络战略》标志着特朗普政府的网络空间政策更为明确。它以《国家安全战略》和特朗普政府已执政18个月的既有进展为基础，概述了美国将如何确保美国人民继续从安全的网络空间中获益并从中反映出美国的准则，保护美国的安全并促进本国的繁荣。^[1]《国家网络战略》的颁布使得特朗普政府的网络空间战略得以定型，标志着其相关政策进入到了一个新的阶段。

一、《国家网络战略》总体分析

《国家网络战略》聚焦网络基础设施建设、网络人才培养与创新、阻止网络空间恶意行为以及维护互联网自由理念，全面阐述了美国政府在网络空间的行动目标以及与私营部门和国际伙伴的协作计划，充分体现出特朗普政府在网络空间领域的行动准则。

（一）美国《国家网络战略》的主要内容

美国《国家网络战略》共分为四个部分，被称为四个支柱。第一支柱

[1] The White House, “National Cyber Strategy of United States of America,” September 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>, p.1.

为保护美国民众、国家以及美国人的生活方式 ;第二支柱是促进美国的繁荣 ;第三支柱即通过力量维护和平 ;第四支柱是提升美国的影响力。上述四个支柱是这一战略的重要目标 ,全面涵盖了特朗普政府对网络空间的利益关切。其中 ,第一和第三支柱侧重于网络空间防御 ,以及推动网络空间的合理秩序与安全 ;第二和第四支柱强调网络空间对美国国内各方面发展以及美国稳固全球领导地位的重要作用 (见表 1)。

表 1 美国《国家网络战略》的主要内容^[1]

| 四个支柱 | 细化内容 |
|-------------------------|-----------------------|
| 第一支柱：保护美国民众、国家和美国人的生活方式 | 安全的联邦网络和信息 |
| | 安全的关键基础设施 |
| | 打击网络犯罪并改善事件报告 |
| 第二支柱：促进美国的繁荣 | 培育充满活力且具有弹性的数字经济 |
| | 培养并保护美国的独创性 |
| | 培养优秀的网络安全员工队伍 |
| 第三支柱：通过力量维护和平 | 通过负责任国家行为的规范增强提升网络稳定性 |
| | 网络空间不可接受行为的属性与威慑 |
| 第四支柱：提升美国的影响力 | 促进开放、可相互操作、可靠且安全的互联网 |
| | 建立国际网络能力 |

第一支柱可以说是美国政府对网络空间发展的基本要求 ,即保护美国国家、民众以及生活方式 ,具体议题细化为包括维护联邦网络和信息安全、保障关键基础设施的安全以及打击网络犯罪改善相关事件报告三个方面 ,其中第一方面是这一支柱的优先目标。该战略提出除了现有的国家安全系统、国防部和情报部门以外 ,国土安全部也要参与到维护联邦网络与信息

[1] The White House, " National Cyber Strategy of United States of America, " September 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Cyber-Strategy.pdf>.

安全的行动中来。同时，联邦政府各部门将会协调风险管理和信息技术活动，但赋予首席信息官（Chief Information Officers, CIOs）领导职责。此外，联邦行政部门会把供应链的风险管理纳入机构采购与风险管理流程中，这些要求符合行业最佳做法，以更好地确保联邦政府部署的技术安全可靠。这包括确保各部门和机构之间更好地分享信息，以提高对供应链威胁的认识；减少美国政府内部重复的供应链活动，包括建立供应链风险评估共享服务。^[1] 由于美国政府的不少网络设施承包给企业等相关机构，维护这些承包商的网络安全也至关重要。未来，美国政府将在审查承包商风险管理能力、审核与承包商签订的合同、与承包商分享有关网络威胁信息等方面加强行动。^[2] 战略中还提到，尤其在通信保护方面，美国必须尽快制定相关标准，保护公钥加密的安全。^[3]

而在关键基础设施维护上，美国政府需要与私营部门合作，提升关键基础设施的网络安全水平。因此，行政部门需要明确自身定位，增强相关培训与演练，并根据风险等级确立优先行动，保证能源、电力、银行、通信等关键领域的网络安全。同时，通过与公私部门的合作，使其对适当的安全措施进行投资并获益。此外，在地方与联邦民主选举中，相关设施的网络安全保护也是维护美国民主价值理念的重要内容。最后，在交通运输行业，关键能源输送中的网络资源保护也十分必要。^[4]

在打击网络犯罪方面，该战略也提出较为清晰的谋划。首先是改善事故报告和响应，做到及时处理网络犯罪问题。其次是电子监控和计算机犯罪法的现代化。美国政府将与国会共同修订现有的相关法规，提升针对网络犯罪的执法能力。第三，减少网络空间中的跨国犯罪组织的威胁，执法机构借助有效的法律工具对这些犯罪行为进行制裁。第四，提升对海外犯

[1] The White House, "National Cyber Strategy of United States of America," p.7.

[2] Ibid., pp.7 - 8.

[3] Ibid., p.8.

[4] Ibid., pp.9 - 10.

罪人员的认识。美国政府通过外交和其他方式，推动合法引渡行动，对犯罪分子进行制裁。最后，提升与伙伴国家合作打击刑事犯罪的执法能力，加强国际执法合作对打击网络犯罪及网络恐怖主义十分必要。^[1]

支柱二即推动美国的繁荣，这是美国政府希望借助网络空间实现的新政策目标。美国作为网络空间的发源地，在全球网络空间治理中占据了十分重要的地位。特朗普就任美国总统以来，促进美国经济增长是其重要施政目标之一。因此，特朗普政府也一直希望能够利用已有的互联网优势促进美国经济的增长。在这其中，培育充满活力与弹性的数字经济便是一个关键突破口。特朗普政府着重在以下六个方面进行努力。一是激励一个具有适应能力且安全的技术市场。政府将与私营部门、民间社会在内的利益攸关方合作，促进最佳实践并制定相关战略以克服采取安全技术的市场阻碍。此外，在提高网络安全实践意识与透明度的同时，美国政府将视情况与其他国际伙伴合作，推动政府所支持的开放、且行业驱动的网络标准，以及适当采用基于风险的方式来处理网络安全挑战。^[2]二是优先创新。美国政府通过更新网络相关标准和最佳实践，防止网络生态系统的所有领域受到现有以及不断变化的威胁。^[3]三是投资下一代基础设施。基础设施建设一直是特朗普提振美国经济的重点领域，早在特朗普竞选总统时，就多次提到美国现有网络基础设施的陈旧。该战略明确提出政府会加速发展下一代电信和信息通信基础设施，借助政府的购买力刺激促进供应链的安全。美国政府会与私营部门及民间社会合作，推动5G技术的应用，同时与各部门合力促进人工智能与量子计算技术的研发与推广，并保证运用上述新技术初始阶段的安全。^[4]四是促进跨越边界的数据自由流动。美国一直主张数据跨边界的自由流动，这既符合美式价值观念，也有助于提升美国科技公司

[1] The White House, "National Cyber Strategy of United States of America," p.11.

[2] Ibid., p.14.

[3] Ibid., pp.14 - 15.

[4] Ibid., p.15.

的国际竞争力。五是维持美国在新兴技术领域的领导地位。美国政府推动网络尖端技术研发，促进网络安全相关科技创新。六是推动全周期的网络安全，这一目标在于需要强大的默认安全设置、适应性强且可升级的产品以及产品交付时内置的其他最佳实践。^[1]

此外该战略指出，培养和保护美国的人才，将进一步提升美国在新兴技术中的主导地位，推动网络新技术的发展。^[2]因此，美国将在建立人才上升管道、提升美国工人受教育与培训的机会、扩大联邦网络安全人员队伍、借助行政权力奖励人才这四个方面行动。^[3]

支柱三即通过力量维护和平，这再一次展现出美国网络战略的基本考量。一方面，美国将通过规范负责任国家的行为提高网络稳定性。特朗普政府提出，需要鼓励遵守网络规范的行为，并通过多边论坛形式进行协商讨论，从而建立起具有普遍共识的原则。另一方面，美国会对自身及伙伴国家受到危害且不可接受的网络行为进行遏制与威慑，与伙伴国家一道制定相应战略以阻止恶意网络活动，这囊括外交、信息、军事、金融、情报等多个方面，并在打击恶意网络活动中发挥领导作用。同时，美国将与其他伙伴建立国际网络威慑倡议，制定更加细致的政策使恶意网络行为的后果予以明确。^[4]

提升美国的影响力成为这一战略的第四支柱，这再一次表明美国在希望保证互联网长期开放性、相互操作性，安全性和可靠性的同时，自身的利益需要得到绝对保证。该战略明确提出，要阻止所谓的专制国家把互联网开放当作威胁。所附的行动计划阐明需要做到以下5点，第一，保护并促进互联网自由；第二，与伙伴国家开展行业、学术与公民社会合作；第三，

[1] The White House, "National Cyber Strategy of United States of America," p.15.

[2] Ibid., p.16.

[3] Ibid., p.17.

[4] Ibid., p.21.

进一步推动网络空间治理多利益攸关方模式的建立；第四，推动可相互操作且可靠的通信基础设施和互联网连接；第五，在全世界促进和维护美国的创新市场。^[1]同时，特朗普把自身价值观念带入到其网络空间战略之中，不论是网络自由理念，还是多利益攸关方模式，这些均与美式价值观念有着紧密联系。对于建立国际网络能力方面，该战略提出，美国政府旨在提升自身网络能力建设，通过与盟国的合作，优化其现有的网络综合技术与资源，增强执法能力，共同消除网络威胁。^[2]

（二）美国《国家网络战略》的特质

纵观《国家网络战略》，其涵盖了特朗普政府在该领域优先发展的各类事项。笔者选取一些相关关键词进行词频统计（见表2）。

表2《国家网络战略》重要关键词统计^[3]

| 关键词 | 出现次数 |
|---------------------------------|------|
| 网络安全（Cybersecurity） | 64次 |
| 创新（Innovation） | 20次 |
| 关键基础设施（Critical Infrastructure） | 14次 |
| 网络犯罪（Cybercrime） | 12次 |
| 执法（Law Enforcement） | 8次 |
| 独创力（Ingenuity） | 6次 |
| 数字经济（Digital Economy） | 4次 |
| 网络威慑（Cyber Deterrence） | 4次 |
| 网络攻击（Cyber Attack） | 3次 |

通过各关键词出现的频次可以看出，首先“网络安全”出现频率最高，此报告基本可以看作是一份增强美国网络空间安全的重要文件。其次是“创

[1] The White House, “National Cyber Strategy of United States of America,” pp.25-26.

[2] Ibid., p.26.

[3] 笔者依据美国《国家网络战略》统计制作。

新”和“独创力”，共出现 26 次，可见特朗普政府欲推动美国继续在人工智能、量子技术等网络科技前沿领域继续保持国际领先地位。此外，“关键基础设施”出现了 10 次以上，“数字经济”也出现了 4 次，这再次凸显了特朗普在 2016 年总统竞选时就已强调的美国各类基础设施的更新不仅有利于拉动国内经济，也会进一步保障国家安全。特朗普上任后签署的第一个网络空间建设的行政命令，就是关于互联网关键基础设施建设的，相关基础设施的更新和维护可以说是特朗普政府保证国家总体安全、推动网络前沿科技研发以及增强自身全球网络空间领导力的重要基础。另外，“网络犯罪”和“执法”两个关键词各出现 12 次和 8 次，可见打击网络犯罪也得到特朗普的极大重视，现有层出不穷的网络犯罪行为乃至网络恐怖主义势力的抬头极大影响美国社会的稳定，损害民众个人信息安全与利益，也对联邦整体网络空间架构带来严重威胁。在该战略中，特朗普政府提出了不仅要更新相关法律规范，提升既有的执法能力，还要增强国际合作，促进多边执法力量的协同合作。上述行动目标与国土安全部更新的《网络安全战略》具有传承性与一致性。^[1]虽然“网络威慑”与“网络攻击”出现的次数不多，但这体现出攻击与威慑在特朗普政府网络空间战略中逐步受到重视。

总体而言，美国各界对该战略的普遍共识在于其在很大程度上是现有政策的延续。前美国国务院网络协调员克里斯·施特尔(Chris Painter)认为，该战略表明美国政策的连续性。但也有评论认为，这一战略的主要缺点是缺乏细节。其作为政府将采取的长期行动清单，几乎没有说明哪个组织将在哪个优先领域、实现目标的时间点或任何其他指标上起带头作用，或者任何其他可以让政府负责任的指标。^[2]民主党人表示他们很高兴政府推出这

[1] 美国国土安全部发布的《网络安全战略》详见：“DHS Cybersecurity Strategy Fact Sheet,” Homeland Security, May 15, 2018, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/DHS-Cybersecurity-Fact-Sheet.pdf>.

[2] Guest Blogger for Net Politics, “The White House National Cyber Strategy: Continuity with a Hint of Hyperbole,” Council on Foreign Relations, October 8, 2018, <https://www.cfr.org/blog/white-house-national-cyber-strategy-continuity-hint-hyperbole>.

一战略，但批评白宫没有提供关于如何实施该战略的具体细节。联邦情报委员会民主党资深参议员马克·华纳（Mark R. Warner）在一份声明中认为，《国家网络战略》列出了一些重要和已确立的网络优先事项，政府现在必须超越模糊的政策提案，并为实现这些目标采取具体行动。^[1]

二、从《国家网络战略》看特朗普政府 网络空间政策的走向

《国家网络战略》的颁布标志着特朗普的网络空间政策基本成熟，在其剩余任期内，美国将会按照该战略进一步增强本国网络空间防御建设，提升其在网络空间全球治理中的作用。不论是在网络实践，还是意识形态领域，特朗普均强调美国需要加强并巩固其主导地位。

（一）力图维护既有的多利益攸关方模式

在该战略中，特朗普明确表示，美国将继续积极参与全球网络空间治理，确保多利益攸关方模式，阻止试图建立以国家为中心的治理框架。这种框架会破坏开放和自由、阻碍创新，并危及互联网的功能。互联网治理多利益相关者模式的特点在于透明性与自下而上性，是一个共识驱动的过程。这会使政府、私营部门、民间社会、学术界和技术领域的人员平等参与。特朗普政府将通过积极参与互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）、互联网治理论坛（IGF）、联合国和国际电信联盟（ITU）等关键组织，在多边和国际论坛上捍卫互联网开放及共同使用的属性^[2]，通过与外国合作伙伴以及其他利益攸关方（包括民间社会和私营部门）合作，推动最佳实践和政策，以提升创新、开放和效率，从而使这一模式能够保护网络空间成为数字经

[1] Derek Hawkins, “The Cybersecurity 202: Trump Administration Seeks to Project Tougher Stance in Cyberspace with New Strategy” .

[2] The White House, “National Cyber Strategy of United States of America,” p.25.

济充满活力的引擎。^[1]既有的多利益攸关方模式很大程度上是在美国的主导下发展起来，但伴随网络新兴国家的群体性崛起，多利益攸关方模式正面临变革的威胁。新兴国家作为互联网世界中的后来者，其中不少国家基于自身不同于西方的政治制度，某种程度上受到西方世界的网络渗透与干预。因而，为了自身政权与国家的总体稳定和安全，政府在其国内网络治理中发挥主导作用，网络私有化属性被降低。伴随新兴国家总体实力的提升，在网络空间全球治理领域日益挑战西方传统国家的既有地位。双方力量上的竞争某种程度上源于各自对治理模式的不同理解。美国作为多利益攸关方模式的支持者，与私营和非营利机构均认为，如果要制定以国家为主导的多边治理模式，会阻碍互联网自由与创新。多边模式使得具有不同民主价值观的国家在互联网治理中拥有更大的发言权，从而更广泛地引入不民主的审查工具和国家网络主权。赋予这些国家全球互联网治理决策权可能会导致违反互联网建立时所确立的基本原则。^[2]但对支持政府主导网络空间治理的国家而言，其作为相对弱势一方，网络主权与网络审查的目的在于维护自身安全，但西方国家认为这是反对网络民主自由的托词。因而，双方的核心分歧还是源于对已有认知的差异。总之，这一战略再次表明了美国对既有网络空间治理模式的支持，同时这也反映出未来网络空间治理各方分歧的化解将是一个长期过程。

（二）坚持网络空间民主自由价值理念

维护网络民主自由是特朗普政府网络空间政策的重要指导思想。该战略明确表示，美国政府将网络自由概念化为在线行使人权和基本自由，譬如言

[1] U.S. Department of State, "Release of the 2018 National Cyber Strategy," September 20, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/286093.htm>.

[2] Ted Piccone, "Democracy and Cybersecurity Democracy and Security Dialogue Policy Brief Series," Brookings, September 2017, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/08/fp_20170905_democracy_cyber_security.pdf, p.4.

论自由、结社自由、和平集会自由、宗教或信仰自由和在线隐私权等，且不受边界或媒介的约束。^[1] 互联网自由是《国家网络战略》的核心原则，美国国务院通过一系列双边和多边参与以及通过对外援助计划实施这一原则。它包括通过自由在线联盟（Freedom Online Coalition）来参与，这是一个由30个国家政府组成的团体，致力于通过与民间社会、私营部门和其他利益攸关方的多边外交和多利益攸关方合作来推进互联网自由。国务院的工作重点还在于提升双向关注政府可能采取的限制互联网访问或抑制言论自由的行为，并敦促美国的互联网公司尊重人权，执行《联合国商业和健康指导原则》。美国为技术开发、数字安全、政策倡导和研究提供支持。自2008年以来，国务院提供了超过1.65亿美元的外国援助，以支持互联网自由计划。^[2]

从上述行动能够看出，既有共识的达成决定规范与准则的制定。重利益、讲求实效是特朗普施政的重要特质，但这并不意味着其对网络自由、网络民主这些美国最早赋予互联网相关价值理念的轻视。特朗普作为美国国内保守势力的代表，美式传统价值观念在其心中是根深蒂固的。在美国看来，网络空间是美国人创造出来的虚拟空间，民主自由的普世价值自然而然成为指导其发展的核心理念。根植于不同的国内环境，网络新兴国家普遍需要政府在国内网络治理领域发挥主导作用。政府在推进本国互联网建设的同时，提升其在全球网络空间治理中的参与度。基于国内政治社会环境的现实情况，政府希望通过对网络空间进行管理以求得国内秩序的安定。可以说这只是一种国内治理的方式手段，并不需要进行孰优孰劣的价值判断。当前，中国、俄罗斯、印度等网络新兴大国呈现群体性崛起态势。不同于西方国家，新兴网络大国的深度参与使得既有网络空间治理理念与运作模式产生一定的变化。但这一战略表明，美国认为上述行为违背了网络自由原则。在美国看来，正是西方民主自由理念才能够孕育出互联网技术，民

[1] The White House, "National Cyber Strategy of United States of America," p.24.

[2] U.S. Department of State, "Release of the 2018 National Cyber Strategy".

主自由的价值理念与网络空间紧密相关。因此，在该战略中特朗普政府明确表示，反对以国家安全为借口的数据本地化与数据保护主义。另外美国强调，对人权的保护同样适用于网络空间，民主国家共同体应该保护和促进现有的人权法律和机制，并坚持不懈地维护在线的个人权利。^[1]因而，这种理念与认知之争未来将会继续影响网络空间全球治理的走向。

此外，该战略也提到中国、俄罗斯和朝鲜对美国所谓的网络干预，这也是特朗普政府继续强调网络自由民主理念的重要原因之一。虽然就特朗普本人而言，人权与民主价值观念并非其关注的焦点，但他也深知这些价值理念对于美国在网络空间领域塑造领导地位至关重要。因而在促进互联网自由层面，特朗普政府延续了小布什和奥巴马政府的政策。网络自由现已成为该战略在网络空间推进“美国影响力”目标的一部分。^[2]

（三）增加对网络新技术与基础设施的投入

5G 通信技术、人工智能以及量子技术在该战略中得到了具体呈现，这也是特朗普政府今后在网络新技术领域的重要着力点。目前，中美两国持续在 5G 通讯标准的制订上展开竞争：美国电信业巨头 AT&T 和 Verizon 均宣布，在 2018 年底之前在美主要城市推出 5G 通讯服务；而中国移动、中国联通和中国电信大致在 2019 年把 5G 通讯投入商业运营。面对中国在移动通信领域标准制订与核心技术的快速发展，特朗普政府希望确保美国能够继续主导未来电信产业。同时，前沿技术的掌握也对国家安全具有举足轻重的作用。另外，基于互联网技术的特质，网络安全与海上运输安全与外太空安全紧密联系，战略报告中着重强调了这一点。该战略提及包括海上运输在内运输业网络安全的原因在于，由于 2017 年勒索软件 NotPetya 的

[1] Ted Piccone, “Democracy and Cybersecurity Democracy and Security Dialogue Policy Brief Series,” p.5.

[2] Guest Blogger for Net Politics, “The White House National Cyber Strategy: Continuity with a Hint of Hyperbole”.

攻击，严重影响了马士基（Maersk）和联邦快递（Federal Express）等运输公司的运营。^[1]同时，特朗普政府重视投入网络新技术研发的另外一个重要原因在于，其希望能在研发及相关标准的制订初期就能避免相关安全威胁，保证新技术投入应用的安全性。^[2]

此外，新技术的研发与网络基础设施的更新相辅相成，均受到特朗普政府的极大重视。该战略明确指出，网络通讯技术的研发会促进全球通信基础设施与互联网连接的开放性、互相可操作性与可靠安全性，这也会提升美国在全球数字经济中的竞争地位，从而维护国家安全与商业利益。^[3]虽然关键基础设施保护的相关政策早在克林顿政府时期就已出现，小布什和奥巴马政府发布的有关报告也涉及到了这一问题，但特朗普在该战略中把关键基础设施建设保护与数字经济以及网络前沿技术结合起来，这展现出其不同的目标侧重。^[4]

因此，网络新技术、基础设施的更新、数字经济三个领域密切联系，构成今后特朗普政府网络空间政策实践层面的核心要素。同时，这也事关美国所推崇的治理模式与意识形态能否继续主导全球网络空间。

（四）借助网络威慑加强防御

网络威慑此次出现在这一战略中，其内涵较为广泛。从微观层面看，它既包括关键基础设施，也包含一系列经济与法律措施。^[5]具体而言，打击

[1] Eduard Kovacs, "Industry Reactions to New National Cyber Strategy," Security Week, September 24, 2018, <https://www.securityweek.com/industry-reactions-new-national-cyber-strategy>.

[2] The White House, "National Cyber Strategy of United States of America," p.15.

[3] Ibid., p.25.

[4] 有关克林顿至奥巴马政府时期关键基础设施保护的 policy 信息详见：Markus Hesse and Marcus Hornung, "Space as a Critical Infrastructure," in Kai-Uwe Schrogl, Peter L. Hays, Jana Robinson, Denis Moura and Christina Giannopapa ed., *Handbook of Space Security Policies, Applications and Programs*, New York: Springer, 2015, pp.189-195.

[5] The White House, "National Cyber Strategy of United States of America," p.8.

网络犯罪、网络恐怖主义、经济间谍、侵害知识产权等恶意行为是采取网络威慑的具体行动。它包括通过一系列技术手段识别上述恶意行为，并通过公私部门的联合行动以及相关法律规范的修订从而更好地施行。而在宏观层面，该战略明确提出美国将发起国际网络威慑倡议，通过建立相应的联盟，制定有关战略，从而使网络恶意行为发起者知晓其行为所造成的后果。美国将与志同道合的国家合作，协调和支持彼此对网络重大恶意事件的反应，包括通过情报分享、支持归属主张、公开声明支持采取回应行动，以及对恶意行为者共同施加压力。^[1]通过与盟友的全方位合作，对美国所认定的对手形成威慑。但从战略的总体框架可以看出，网络威慑的最终目标还是在于维护自身网络空间安全与和平。

为了保障美国国家安全，特朗普在该战略中没有提及攻击性网络行动，但强调政府将使用“所有国家权力工具”来对恶意网络行为者“施加后果”。迄今为止，它包括实施制裁、发布起诉书以及“点名羞辱”那些与俄罗斯和朝鲜的网络攻击有关的人。国家安全顾问博尔顿也表示，白宫已经授权允许对手实施进攻性的网络行动，这不是因为美国想要在网络空间进行更多的进攻性行动，而是为了创造威慑结构，向对手表明，与美国作战的成本比他们所设想的要高。但这一战略并未详细说明进攻行动的性质及重要程度，或者打算采取何种具体的恶意行为。^[2]

三、结语

《国家网络战略》的颁布充分体现出特朗普政府重视网络空间在国家整体安全中的作用，力促借助基础设施升级与新技术的研发，以保证国家网

[1] The White House, “National Cyber Strategy of United States of America,” p.21.

[2] Derek Hawkins, “The Cybersecurity 202: Trump Administration Seeks to Project Tougher Stance in Cyberspace with New Strategy”.

络空间安全和数字经济的发展。但同时，特朗普并没有抛弃前任在网络治理中的意识形态色彩。该战略进一步明确未来美国依然会保卫所谓的“网络自由”，反对政府在既有的多利益攸关方治理模式中占据更重要的地位。基于这一点，未来全球网络空间治理将会进入动荡与调整过程。此外，该战略宣称俄罗斯和朝鲜对美国进行了网络攻击，宣称中国对其开展网络经济间谍行为，并侵害了美国的知识产权。因而未来美国与中俄等网络新兴大国的博弈竞争愈发激烈。中美两国在2017年确立的4个高级别对话机制中，“执法及网络安全对话”作为其中之一在新时期中美网络安全关系中扮演了重要角色。但遗憾的是，受到2018年中美贸易争端的波及，两国关系面临较大阻碍。第二轮执法及网络安全对话至今未能举行。因而，中美现有的网络安全对话机制能否顺利运行下去尚未可知。基于两国目前对网络空间治理认知与理念的分歧，未来中美网络安全关系必将面临新的挑战，这也势必会影响到全球网络空间治理总体态势的发展。

总之，这份战略清晰阐明了特朗普政府的网络空间政策走向，其网络战略政策并不有利于未来美国与网络新兴国家的协商与合作。网络守成大国与新兴国家之间的博弈也将会影响各类非国家行为体与主权国家关系的发展。网络空间全球治理将会进入一个改革与保守、演进与徘徊交织的时期。

【收稿日期：2018-12-05】

ABSTRACTS

- 01 The “Indo-Pacific Strategy” of the Trump Administration: Evolution, Impact and Prospect**, by Chen Jimin, Associate Research Fellow from the Institute for International Strategic Studies of the Party School of the Central Committee of CPC (Chinese Academy of Governance) and Guest Research Fellow of CPDS. The strategy of the Trump administration toward the Indo-Pacific region has evolved from a vision design to a policy practice. Since proposing the vision of “a free and open Indo-Pacific” in 2017, the Trump administration has pursued this vision by consolidating political alliance and seeking partnerships, strengthening its security involvement in the Indo-Pacific region, and expanding American economic presence and influence there, thus initially forming the basic framework of the US “Indo-Pacific Strategy”. This strategy has posed certain challenges to China’s military security, economic development, regional influence and political security. However, constrained by such factors as domestic political entangles in the U.S., the complicated mentality of regional powers, Trump administration’s overstretched diplomatic front, the trend of China’s development and the Sino-U.S. relations, the influence and prospect of the Trump administration’s “Indo-Pacific Strategy” remains greatly uncertain.
- 24 A Retrospect of the Korean Peninsula Situation in 2018**, by Yang Xilian, Senior Adviser, CIISS. 2018 witnessed changes never seen in the past 70 years on the Korean Peninsula, as a turn for the better took the place of crisis and dramatic changes preceded a sudden change, thus pacifying and stabilizing the overall situation on the Korean

Peninsula. North Korea committed to give up its line for obtaining nuclear weapons, which put the Korean nuclear issue back on the track of political settlement, thus cooling the situation on the Korean Peninsula. The relationship between North and South Korea underwent rapid adjustment, leading the two sides to persistent reconciliation cooperation on the peninsula. A breakthrough was made in the DPRK-U.S. relationship, while North Korea made a big stride toward merging into the international community. The Sino-DPRK relationship kept developing, providing positive energy for resolving the Korean Peninsula issue. The Korean nuclear issue remained on the track of political and diplomatic settlement, while the denuclearization talks between the U.S. and North Korea made a slow advance. Therefore, the relaxation process on the peninsula entered a phase of political game.

- 34 A Review of Japan's New National Defense Program Outline,** by Xu Wansheng, Professor and Doctoral Supervisor, Information Engineering University, PLA Strategic Support Force and Guest Research Fellow of CPDS and Ji Shilun, Graduate Student, Information Engineering University, PLA Strategic Support Force. Based on strategic cognition of the "severity and uncertainty" of the surrounding security environment Japan is in, the Abe administration issued a new National Defense Program Outline in December of 2018. The amending of the "Outline" has been done under the direct guidance of the Prime Minister Abe, featuring a strong personal role in the process of decision-making. The new "Outline" has proposed the building of "multi-domain defense forces", with emphasis on strengthening their combat capabilities in such new domains as space, networks and electromagnetic waves, and reorganizing the Self-Defense Forces so as to enable them to engage in multi-domain combat. With the implementation of the new "Outline", the tendency of Japan to become a military power is surely to be stepped up, which will not only make

Japan's policy of "concentrating on defense" existing only in name, and bring Japan and the U.S. increasingly closer in their military cooperation, but also lead to the complication of regional security environment.

- 47 Comparing the Lancang-Mekong River Cooperation with the Greater Mekong River Cooperation and its Enlightenment**, by Dr. Luo Shengrong, Research Fellow from Institute of International Studies, Yunnan University and Su Lei, Graduate Student (2017) from Institute of International Studies, Yunnan University. The Lancang-Mekong River cooperation and the greater Mekong River cooperation are two most important cooperation mechanisms in the Mekong region with different merits. Currently, the Lancang-Mekong River cooperation is in the stage of path exploration, while the greater Mekong River cooperation has gained relatively rich experience after more than two decades' operation. Thus, a comparison of the two may produce a reference for the Lancang-Mekong River cooperation. As the analysis based on SWOT shows, the Lancang-Mekong River cooperation operates at a higher level, has a wider range of coverage and has made brilliant achievements in a short run, while suffering from such defects as participating subjects are single, mechanism empowerment is limited and development concepts among the participants are not unified. It is true that the greater Mekong River cooperation is not short of structural defects, as well as weak in constraint and cohesion, but it has rich experience in fund management, image building and mechanism operation, which are very much worthy of reference for the Lancang-Mekong River cooperation. In the new era, the Lancang-Mekong River cooperation may learn from the beneficial experience of the greater Mekong River cooperation in an earnest way, while giving a full play to China's leading role, strengthening internal and external coordination, improving mechanism

building, promoting the consciousness of Lancang-Mekong community, and boosting the construction of a community with a shared future among the Lancang-Mekong countries.

- 65 A Retrospect of the Middle East Situation in 2018: Stalemate and Solidification**, by Dr. Tang Tianbo, Assistant Research Fellow, CICIR. In 2018, although regional hot issues kept cropping up in the Middle East, the overall situation there tended to be solidified, featuring a phase of stalemate, either in big power game or in the contention by regional powers. The policy focus of the U.S. was on containing Iran, while Russia focused on consolidating its victory in Syria, with their policy focuses running parallel. Neither the U.S. nor Russia wanted to be mired in the Middle East, refusing to increase their investment there and remaining less enthusiastic about confronting each other. As a result, they began to explore a way for co-existence. The contradiction between Saudi Arabia and Iran remained the major variable in the regional structure, with them caught in a stalemate, and their relations remaining neither improving nor deteriorating. Turkey reaped some diplomatic benefits, while Israel strived to contain Iran and improve relations with the Gulf States, with both of them getting more deeply involved in the regional affairs. However, their involvement could hardly alter the regional power structure. Many old issues remained in the region, while some new phenomena showed up, such as the revival of strongman politics, the emergence of economic worries and the surging of livelihood crises.
- 82 An Initial Analysis of the New Changes in the Turkey-U.S. Relationship**, by Li Yunpeng, Doctoral Student, Luoyang Campus, Information Engineering University, PLA Strategic Support Force and Visiting Scholar of Peking University. Although Turkey has been an important ally of the U.S. for a long time, its relations with the U.S.

have undergone periodical ups and downs as well as adjustment in recent years with the profound changes of the geopolitical structure in the Middle East focusing on the Syria issue. The worsening of the Turkey-U.S. relationship has resulted from the rising Kurdish issue in northern Syria, the impact of the “July 15th” aborted coup in Turkey, the deteriorating value rift between Turkey and the U.S., the hedging of Turkey’s foreign policy transformation against the US Middle East policy, and the impacts brought about by geopolitical factors in the neighborhood. However, as the demands to join NATO and for foreign investment, among other factors, exist, Turkey’s relations with the U.S. has not broken down, but instead entered a “new normal” featuring steady adjustment since October of 2018, as characterized by the US contradictory cognition of Turkey, Turkey’s growing centrifugal pull from the U.S., the periodical breaking out of structural contradictions between Turkey and the U.S., and the periodical oscillation in their bilateral relationship.

101 The Opioids Crisis in the U.S. and the Anti-Drug Cooperation between China and the U.S., by Dr. Yuan Sha, Assistant Research Fellow from Department of American Studies, CIIS. With the death toll caused by abusing opioids increasing rapidly, the U.S. is mired in an “opioids crisis”. This crisis is resulted from growing domestic demand in the U.S., but the U.S. has blamed China as the chief culprit for exporting synthetic opioids including fentanyl to the United States. China has made positive efforts in fighting against illegal manufacturing and trafficking fentanyl. Nonetheless, given the facts that the cause of the crisis is complex, its spread is wide, and the crisis is fermenting continuously, the U.S. is likely to keep on putting pressures on China over the issue. Meanwhile, as anti-drug cooperation is among a few consensuses reached presently between China and the U.S., they should continuously advance their cooperation in this regard

as a way to find new opportunities for opening up a new diplomatic situation between the two countries.

116 The Trump Administration’s National Cyber Strategy: Effects and Concepts, by Geng Zhao, Doctoral Student from the School of International Relations and Public Affairs, Shanghai International Studies University in association with the Department of Political Science, Columbia University. The National Cyber Strategy issued by the White House in September of 2018 indicates the maturity of Trump’s policy toward the cyberspace. Domestically, the Trump Administration has attached great importance to the research and development of new cyber technologies, made big efforts to promote informatization upgrade of its infrastructure, and tried hard to ensure the development of its digital economy. In global cyberspace governance, the Trump Administration has insisted with great efforts on the existing governance model that involves multiple stake-holders as the dominant model, while opposing the governance model centered on state and keeping on spreading American value concepts in this domain. This strategy of the Trump Administration fully reflects the features of the US cyberspace policy in emphasizing both actual effects and the spread of American values; and ensuring its cyber security, while maintaining its dominant position in this realm. This strategy will usher in a period of turbulence and adjustment in global cyberspace governance. The differences between the established powers and emerging powers in cyberspace over governance concepts and models can hardly be bridged in a short run.

The “Indo-Pacific Strategy” of the Trump Administration: Evolution, Impact and Prospect

By Chen Jimin

The strategy of the Trump administration toward the Indo-Pacific region has evolved from a vision design to a policy practice. Since proposing the vision of “a free and open Indo-Pacific” in 2017, the Trump administration has pursued this vision by consolidating political alliance and seeking partnerships, strengthening its security involvement in the Indo-Pacific region, and expanding American economic presence and influence there, initially forming the basic framework of the “Indo-Pacific Strategy” of the United States.

The “Indo-Pacific Strategy” of the Trump administration is clearly targeted at China, with impacts on China mainly reflected in four aspects.

First, challenges at the military level are more pressing for China. One of the core pillars of the Trump administration’s “Indo-Pacific Strategy” is to increase military input in the Indo-Pacific region, while to prevent against, interrupt and monitor China’s military modernization and maritime rights protection are the focus of the U.S. security strategy toward the region. The report on China’s military strength for 2019 issued by the U.S. pointed out, “China’s military modernization aims at capabilities that may reduce America’s core operational and technological advantages.” For this reason, the Trump administration, on the one hand, has put limits on China’s participation in the US-led international military exchanges, declaring that it would not invite China to the annual RIMPAC military exercise beginning from 2018, which has been institutionalized in its National Defense Authorization Act for FY 2019; while on the other hand, the U.S. has increased the momentum of military operations

in areas adjacent to China, such as increasing the frequency of the so-called FONOP in the South China Sea and other sea areas, and holding joint military exercises with countries from the region in disputed sea areas including the South China Sea. In 2017, the U.S. Navy conducted as many as four FONOPs in the South China Sea, exceeding the total number of FONOPs conducted during Obama's two terms in office. Within 2018, the Trump administration launched five more such operations. On July 9 of 2018, the U.S. held a week long joint military exercise with the Philippines in the South China Sea, with Japan joining in the exercise as an observer; and on August 31 the same year, the USS Ronald Reagan (CVN-76) Strike Group engaged in a bilateral military drill with the Japanese Maritime Self-Defense Force in the South China Sea to raise the seamless fusing ability between the militaries of the two countries.

Meanwhile, the U.S. has stepped up security cooperation with Japan, India and Australia, which is generally believed to be an "anti-China alliance" against the development of the Chinese military forces. The Trump administration will also strengthen security relations with Taiwan, while taking Taiwan as an important tool to check and balance China. The National Defense Authorization Act for FY 2018, the Taiwan Travel Act and the National Defense Authorization Act for FY 2019, passed by the U.S. Congress and signed by President Trump, have involved several clauses that challenge the One-China principle, such as holding joint military exercises with Taiwan, permitting the U.S. warships to pass or stop at Taiwan's ports, and encouraging high level mutual visits by the U.S. and Taiwan officials. In addition, the frequency of the U.S. warships passing through the Taiwan Strait has substantially increased, as shown in the fact that by last November, the U.S. warships had routinely passed the Taiwan Strait three times, which was never seen in recent years. Moreover, the awareness of the U.S. front-line military commanders to prevent against and confront China has been unified and strengthened. Philip S Davidson, Commander of the U.S. Indo-Pacific Command, said the U.S. Indo-Pacific Command saw confronting the challenges posed by China and Russia as its important priorities. As China is seen as the biggest long-term challenge to the United States, "if the U.S., its allies and partners fail to join hands in confronting China, it will realize its dream of dominating Asia." He further pointed out, the U.S. "will cooperate with Beijing wherever possible, but has to get ready to respond to China's challenges whenever necessary", and claimed that the U.S. Indo-Pacific

Command would continue with its allies and partners to set up a more lethal, integrated and interoperable combat force so as to ensure freedom in the air and on the sea. All of these have undoubtedly posed more pressing challenges to China’s military security and protection of its sovereignty.

Second, challenges at the economic level are increasingly prominent for China. This is mainly reflected in the game between the “Indo-Pacific Strategy” of the United States and the “Belt and Road” Initiative proposed by China. In geographical terms, the “Indo-Pacific Strategy” of the United States covers a vast region spanning over the Indian and Pacific Oceans from the west coast of India to the west coast of the United States, which coincides with the region where the development of the “Belt and Road”, especially the “21st Century Maritime Silk Road” concentrates on. In terms of means, the “Indo-Pacific Strategy” has taken investment and financing in the field of infrastructure as its main content, which is also distinctly similar to the goal of infrastructural interconnection and interworking championed by the “Belt and Road” Initiative. On September 10 of 2018, Alice Wells, Principal Deputy Assistant Secretary for South and Central Asian Affairs, expressed that the “Indo-Pacific Strategy” of the United States had offered more alternatives for infrastructural construction and economic development in the region, as “we discussed the Indo-Pacific as an opportunity for the U.S. and India to be able to offer countries alternatives for development, alternatives for how they are going to pursue significant infrastructure projects and how they are going to work to be able to create a free and open trading system that has advanced all the countries of the world since post World War II.” According to the U.S. media reports, the U.S. is planning to set up an International Development Finance Corporation (IDFC) with an intention to make it “an explicit alternative” to the “Belt and Road” Initiative. The American scholar Dan Steinbock also believed the “Indo-Pacific Strategy” of the Trump administration to be an alternative competing with the “Belt and Road” Initiative. For this, the U.S. Vice President Mike Pence shared a similar view when pointing out in his speech delivered to the 2018 APEC Leaders’ Meeting that in financing the infrastructural construction in the Indo-Pacific region, “the U.S. offers a better option.... We will not create a binding zone or a one-way street.” In fact, this competition has already produced certain policy effect. For instance, Malaysia has cancelled three pipeline projects supported by China,

in addition to suspending some relevant projects worth US\$ 23 billion. At the same time, the Financial Times reported, Prime Minister Mahathir wanted to introduce American capital into Malaysia. More importantly, the “Indo-Pacific Strategy” of the United States has provided a platform to compete with the “Belt and Road” Initiative for the countries in the region. For example, India has occupied a very important position in the construction of the “Belt and Road”. Without the “Indo-Pacific Strategy” of the United States, the possibility of India to participate in the “Belt and Road” Initiative cannot be excluded, despite the fact that India is in suspicion of the “China-Pakistan Economic Corridor”. However, in advancing its “Indo-Pacific Strategy”, the U.S. has attached great strategic importance to India, and strengthened its bilateral ties with India through various means, which has made it easy for India to make strategic options. So to speak, against such a backdrop, the hope that India will participate in the construction of the “Belt and Road” is dimmer, which will also give rise to the risks that the construction of the “Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor” would be interrupted.

Third, China’s regional influence is challenged. The countries in the region have generally taken a positive attitude in bringing in outside powers to counterbalance China’s influence in the region, while the Trump administration has taken enhancing American leadership in the Indo-Pacific region as an important goal in advancing its “Indo-Pacific Strategy”. As a result, China’s influence in the region will have to face realistic challenges from the United States. In promoting its “Indo-Pacific Strategy”, the U.S. has reiterated its openness, transparency and sustainability, highlighted the private and commercial nature of the U.S. investment, and emphasized such principles or positions as respecting the national sovereignty and rule of law of the countries in the region. For instance, Mike Pompeo claimed at the 2018 Indo-Pacific Business Forum, “the U.S. is investing into economic partnership rather than political influence”, while emphasizing “the U.S. believes in strategic partnership instead of strategic dependency.” On November 16, the U.S. Vice President Pence also expressed at the 2018 APEC Leaders’ Meeting, “the U.S. will stretch out in a spirit of friendship and partnership without exception to all the countries from Latin America’s west coast to the far end of the Indian Ocean, seeking cooperation instead of control.” Corresponding with it, the U.S. has wasted no efforts to defame China’s “Going Out” economic policy

and action as the “neo-imperialism” and “new-colonialism” to the developing countries, while hyping up the so-called “predatory economics” and “debt trap”, with an intention to shape the U.S. as the most dependable partner for stability, development and prosperity in the Indo-Pacific region, and discredit China as a selfish and irresponsible country trying to gain political influence and even control with economic leverage. Obviously, this will exert negative impact on China’s national image and influence in the region.

Fourth, challenges to China at the political security level cannot be ignored. Fundamentally speaking, the accusations and anxiety of the U.S. about China can all be attributed to the confrontation and conflict between the two countries in political system, development path and ideology. One of the important reasons that the Trump administration has redefined China’s national identity and turned to a tougher China policy is that it believes the engagement policy of the United States toward China since the Nixon administration has failed, particularly in shaping China’s development direction and process. The Integrated Country Strategy issued by the State Department of the United States pointed out, while the two countries shared similar interests and engaged in cooperation on multiple international fields in protecting their nationals and preventing nuclear proliferation and epidemics, their core values are sharply conflicting with each other resulting in different or even conflicting interests----from the understanding of the future international order and human right forms to the recognition of the roles of the state and the Communist Party of China in economic activities. The Integrated Country Strategy claimed, the Trump administration will continue to support American values, and called China to respect and comply with the so-called “universal values”. To this end, the Trump administration will integrate cross-departmental strength and resources to strengthen its “endeavor to shape China’s option in a constructive way” together with its allies and partners that share similar values and interests. It can be seen that to change China’s power, institutional and ideological systems remains the fundamental objective of the U.S. strategy toward China, and the indispensable condition for the U.S. to obtain ultimate and absolute security. Given this, the challenges posed by the “Indo-Pacific Strategy” of the Trump administration to China’s political security cannot be ignored or belittled.

Up until now, the “Indo-Pacific Strategy” of the Trump administration has set up its basic framework involving overall objective, major content, policy

support and resource guarantee which will be deepened and strengthened in the future. Nevertheless, it is still too early to overstate the prospect and impact of the “Indo-Pacific Strategy”, as its implementation and advance is facing major constraints, including failure to integrate strength and difficulties to implement policies caused by domestic political chaos within the United States, and the countries in the region pursuing policies to seek balance rather than choose side, as well as the negative impact brought about by the Trump administration’s troubled diplomatic front.

From the present stage, although the “Indo-Pacific Strategy” of the Trump administration has formed its basic framework, it is by no means completed, and its relevant policies are not well implemented. To a large extent, it is an inheritance and adjustment of the “Asia-Pacific Rebalancing Strategy” pursued by the Obama administration, as they share more similarities than differences. In terms of strategic objective, it still aims at consolidating the U.S. strategic presence in the region and ensuring its dominance; in terms of strategic intention, it has both geo-political and geo-economic purposes; and in terms of means, the Trump administration has also relied on mobilizing all American strategic resources ---- political, economic, military, diplomatic and cultural ---- to advance its “Indo-Pacific Strategy”, only with different emphasis on each of the policy instruments, and different ways of operating. However, it is certain that the “Indo-Pacific Strategy” of the Trump administration is proposed after the U.S. redefined China’s strategic identity, with a clearer intention to strengthen competition with and prevention against China. Furthermore, as the Trump administration is seeking a “constructive and result-oriented” relationship with China, it has added more uncertainties to the development of the China-U.S. relationship. From this point of view, the “Indo-Pacific Strategy” of the Trump administration is more negative in cognizing and defining its relations with China, putting more emphasis on preventing against and suppressing China, and featuring both pragmatism and aggressiveness.

(The author is Associate Research Fellow from the Institute for International Strategic Studies of the Party School of the Central Committee of CPC (Chinese Academy of Governance) and Guest Research Fellow of CPDS. This article was received on Dec.22, 2018.)