

# 变局与调适

## 复旦国际战略报告

# 2019



复旦大学国际问题研究院

## 序 言

总结 2019 年的国际形势，关键词是“变局”和“调适”。

2019 年呈现给世人的是一幅混乱与变化交织的图像。中美贸易战达到史无前例的规模，国际贸易与投资放慢，世界经济增长减速，一些国家政治和社会动荡，大国竞争加剧，国际机制与国际合作遭到严重削弱，国际关系进入重组与重构时代，“失序”、“失常”和“不确定”成为评估国际局势的流行词。后冷战时代人们一度习以为常的经历——全球化高歌猛进、世界经济蓬勃发展、跨国跨地区联系越来越密切、大国关系总体稳定、国际合作不断增强——已成为过去的好时光。

美国是混乱与变化的重要来源。2019 年是以“美国优先”为宗旨、以经济民族主义和外交单边主义为特征的特朗普主义继续为所欲为的一年。贸易战、毁约、退群、废制、制裁等等，这些恣意妄为追求的是“美国优先”，毫不顾及道义、责任、信誉和形象。当世界上最强大的国家和国际秩序的主要缔造者执意要修正现存秩序时，其破坏力会大大超出人们的想象。当美国不再是我们熟悉的美国，世界也不再是我们熟知的世界。

大变局下，一些地区和国家亟谋调适之道，通过战略与政策的调整来应对和适应变化的形势。有的苦练内功，有的内外兼修，有的抱团取暖。包括了亚太地区 16 个国家、涵盖世界上人口最多的自贸安排“区域全面经济伙伴关系协定”谈判收官，标志着亚洲在区域经济合作方面迈出了意义深远的一步。中国外有来自美国的战略竞争、内有经济转型升级的压力，明智地做出了扩大开放、深化改革、加强合作的战略选择。各国各地区的调适之道不尽相同，关键在顺势而为、应时而动、灵活变通、把握先机。

展望 2020 年，变局依旧，调适不止，谁能在“活”、“通”、“新”三字上下真功夫，求得实绩，谁就能在变化的大潮中傲立潮头。中国当好自为之，继续努力！

复旦大学国际问题研究院院长



# 目 录

## 序言

1、 国际政治：五洲震荡风雷激	1
2、 世界经济：冬至阳生春又来？	8
3、 中国外交：乱云飞渡仍从容	13
4、 美国：特朗普三问	19
5、 俄罗斯：外稳与内忧	24
6、 欧洲：应变与重塑	30
7、 中日关系：开启新时代	35
8、 印度：政热经冷中的积极外交	40
9、 朝鲜半岛：复杂博弈下的诡谲棋局	46
10、 中东：震荡调整中的格局重构	52
11、 东南亚：中美竞争下的政策调试	58
12、 非洲：深化自主性转型	64
13、 全球治理：保卫多边主义	68
14、 一带一路：迈向高质量发展	73

## 1. 国际政治：五洲震荡风雷激

信 强 复旦大学美国研究中心副主任

2018年6月，习近平总书记在中央外事工作会议上明确指出：世界处于百年未有之大变局。回首2019年，国际政治形势风云变幻，全球安全、政治、经济格局的演变遭到保护主义、单边主义和强权政治的新一轮挑战。与此同时，全球诸多国家基于自身国家利益，纷纷进行艰难的战略和政策调试，以应对这一充满不确定性的世界变局。

### 复杂变局

2019年国际政治秩序继续遭受到以美国为代表的单边主义和保护主义的冲击，多边主义原则和机制以及经济全球化进程遭遇持续挑战，地区安全与全球治理也面临着更趋复杂的形势。

首先，以单边主义、保护主义为代表的霸凌行径不断加剧。例如一直以来奉行“美国优先”的特朗普政府在2019年继续不断出手，对其他国家单边“极限施压”，以维护其认定的美国利益。2019年5月10日，中美贸易协商陷入僵局，美国悍然宣布对2000亿美元中国输美商品关税从10%提升至25%，而中国随即采取反制措施，导致中美贸易战再次升级。6月5日，美国又终结对印度的普惠制贸易待遇，导致印度随即于16日对部分美国输印商品征收报复性关税。7月2日，美国宣布对来自越南的钢铁制品征收高达456%的惩罚性关税。同月，美国又宣布将就法国对美国科技公司征收数字税发起“301调查”。8月，美国罔顾事实，单方面宣布将中国列为“汇率操纵国”。在美国的压力下，美日签署新的贸易协定，尽管日本在农产品市场开放方面做出了让步，但是美国仍然保持对日本支柱产业——汽车及零部件——出口的25%的关税，美日汽车贸易摩擦仍然未解。12月2日，特朗普又出人意料地宣布将对进口自巴西的钢铁、铝加征关税。在美

国“榜样力量”的带动下，日本于7月1日宣布为了反制韩国“强征劳工案”的判决，限制三种日产半导体材料对韩出口，随后又将韩国排除出获得贸易便利的“白名单”，对韩国经济的核心产业造成严重打击。而韩国则效仿美、日两国的做法，开始对日本出口产品采取报复措施，日韩关系随之跌至冰点。

其次，世界多国因内部政治、经济、社会和宗教问题爆发严重内乱。1月15日，法国“黄背心”抗议活动再度升级，导致法国国内陷入混乱，并且延续数月也未能平息。1月23日，委内瑞拉发生内乱，议会主席瓜伊多自行宣布为“临时总统”，并得到美国和一些拉美国家的支持，而总统马杜罗则拒绝下台，委内瑞拉国内局势陷入僵局，至今无解。10月间，因地铁票价上涨引发智利大规模示威骚乱，则迫使智利政府宣布包括圣地亚哥在内的圣地亚哥省进入“紧急状态”。而在玻利维亚，时任总统莫拉莱斯因总统选举陷入计票争议被迫宣布辞职，并于11月12日抵达墨西哥“政治避难”，随后反对派领袖珍妮娜·阿涅斯在议会特别会议上宣布自己为“临时总统”，并对莫拉莱斯发出逮捕令。在亚洲方面，莫迪领导的印度人民党以宣扬“印度教民族主义”为竞选方针，在5月的议会选举中大获全胜。而挟胜选之威，莫迪政府于12月推出的《公民身份修正案》更是直接引发了印度教徒和穆斯林之间的大规模流血冲突。

第三，全球秩序以及自由贸易体制面临更多挑战。作为国际体系的“领头羊”，美国继续从一系列全球治理机制以及相关组织中“退群”，充当着国际社会“麻烦制造者”的角色。2月1日，美国宣布将暂停履行《中导条约》相关义务，并启动退约程序。8月2日，美国正式宣布退出《中导条约》，最终迫使俄罗斯总统普京签署退约法案，美俄两个核大国随即重启中程导弹研制和部署计划，并相继试射中导，使得欧洲甚至全球可能重现冷战时代的核对峙局面。在美国的阻挠下，世贸组织争端解决机构无法在11月启动上诉机构新成员的遴选程序，最终陷入停摆。在大西洋彼岸，英国下议院多次否决特雷莎·梅首相的“脱欧”协议，令英国“脱欧”进程久拖不决，欧盟一

体化进程也持续受挫。在素有“巴西特朗普”之称的博尔索纳罗于今年1月上台之后，为了显示同美国的“亲密关系”，巴西也宣布退出联合国《移民问题全球契约》。与此同时，曾极力推动自由贸易的美国对中、日、韩、欧盟、加拿大、墨西哥等一系列国家发起的“关税战”和“贸易战”也愈演愈烈，也给国际社会带来诸多难题和困扰，国际政治和经济体系失序程度日益加剧。

第四，地区热点问题折冲反复。2019年，原本动荡不定的地区安全问题依然未能得到有效缓解。例如在南亚地区，由于印度警察部队在2月遭到自杀式袭击，40余人死亡，随后印度发起报复，击落巴基斯坦一架F-16战斗机，导致印巴双方剑拔弩张，紧张局势急剧升级。而针对朝核问题，虽然美朝两国元首于2月和6月先后在越南河内和韩国板门店会晤，使得两国关系一度有所缓和，但是下半年朝鲜连续进行多次“重大试验”，包括试射“北极星-3”新型潜射弹道导弹，以提高“战略核战争遏制力”，而美国则指责朝鲜“充满敌意”，朝核问题再度激化。而在传统地缘政治热点中东地区，2019年3月美国承认以色列对戈兰高地拥有主权，5月又将美国大使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷，直接引发了巴以之间又一轮流血冲突。10月9日，土耳其军队进入叙利亚北部开展代号为“和平之泉”的军事行动，土耳其与叙利亚库尔德武装的战事持续升级，使得叙利亚内战局势更加错综复杂。围绕伊朗核问题，美国与伊朗之间的敌意也在持续升温。4月，美国将伊朗伊斯兰革命卫队列为恐怖组织，伊朗则于5月宣布中止履行伊核协议部分条款。6月20日伊朗击落美国RQ-4“全球鹰”无人机，致使美国曾考虑攻击伊朗境内目标进行报复。9月14日，沙特阿拉伯的阿美公司石油设施遭到袭击，导致沙特石油生产能力被削减一半，美国将之归咎于伊朗并宣布对伊朗实施“最高制裁”，引发美伊关系高度紧张。

第五，大国之间的高科技竞争日渐加剧。随着科技突飞猛进的发展，人类已经逐步向第四次技术革命的门槛迈进，以人工智能、大数据、物联网、太空技术、生物技术、量子科技为代表的新科技革命正

在全面酝酿，推动新产业、新业态、新模式的发展，生产方式、生活方式、思维方式的显著变化。例如强大的人工智能算法和机器学习技术正在逐步改变世界，以 5G 为中心的新“数字高速公路”也势必将催生此前无法想象的新产业和服务。而为了抢夺高科技研发的制高点，很多国家纷纷出台科技研发战略和产业政策，甚至不惜为此对他国进行打压，以维持自身的科技领先优势，其中最具代表的无疑当属美国。2019 年 5 月 15 日，特朗普签署行政命令宣布美国进入“国家紧急状态”，进而要求美国企业不得使用对国家安全构成风险的企业所生产的电信设备，随即美国商务部将中国华为公司及其附属公司列入管制清单。12 月 16 日，美国众议院又通过了“安全和可信通信网络法案”，声称华为及其附属公司对美国的商业和安全利益构成了重大威胁，为此禁止美国联邦通信委员会发放资金，从华为公司等被视为“国家安全威胁”的公司购买电信设备。与此同时，美国政府高官还在世界各地奔走，诬蔑和抹黑华为对“国家安全的威胁”，并施压其盟国在本国 5G 建设中不得采用华为等中国公司的电信产品。在美国的鼓动之下，澳大利亚、新西兰、波兰等国纷纷对华为“说不”，英、德、意、加拿大等国也为此首鼠两端、踌躇不前。此外，各国围绕网络和太空而展开的资产投资和战争能力建设也不断升级，例如 7 月 13 日，法国总统马克龙宣布将组建太空指挥部，而北约也宣布太空是该联盟的“作战区域”。12 月 18 日，特朗普则下令成立美军第 11 个联合作战司令部——太空司令部，负责发展“太空政策、战术和科技”，整合美军所有军种的太空军力，并全面掌控美国的太空军事行动。

## 各方调适

面对充满不确定性的外部政治经济环境，全球各个国家均在进行不同程度的自我政策调适，谋求提升合作水平，以促进地区和世界的和平稳定与发展繁荣。

首先，全球诸多大国开始在不同程度上调整其对外政策，以应对国际政治和经济不确定性。例如随着中美两国在安全、外交、经济、

贸易、金融、科技等几乎所有领域不断发生摩擦，使得两国关系中的不确定性大大增加。在此背景下，中国则持续加强与同样面对美国压力的俄罗斯之间的战略协调与合作，使得中俄关系成为当今世界“互信程度最高、协作水平最高、战略价值最高的一组大国关系”，普京总统甚至直言不讳地指出：在政治上，就维护国际法和国际关系间的多中心性而言，中俄“当然是盟友”。12月2日，横跨中俄两国的能源大动脉——中俄东线天然气管道正式投产通气。此后不久，针对美国提出的叙利亚跨境人道救援问题决议草案，中俄联手在联合国安理会投下否决票，防止美国进一步祸乱中东。中俄在其中发挥主导作用的金砖国家协商和合作机制以及上海合作组织机制等多边机制的作用也不断增强，发挥着“全球战略稳定器”的作用，推动全球治理走向稳定有序。此外，作为中国第一大贸易伙伴和第一大技术来源地，欧洲也不顾美国的反对，积极推动中欧全方位合作，中欧投资基金、互联互通、数字化等合作平台建设也取得良好进展。又如为了缓解美国贸易保护主义政策对地区经济增长的威胁，12月24日，第八次中日韩领导人会议在四川成都举行，力图化解宿怨，进一步提升三国经贸合作水平。东盟国家也开始积极响应关于“南海行为准则”的谈判，并合力推动“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）谈判的深化，希望借此建立起一个囊括16国、涵盖约35亿人口，GDP总和达23万亿美元（占全球总量的1/3）的全球最大的自由贸易区。

其次，多边主义展开对单边主义的反击。为了还击部分国家单边主义的霸权行径，世界主要大国纷纷大力倡导多边主义，弘扬多边主义的时代强音，在国际舞台上汇聚支持多边主义的强大能量。例如作为多边主义的坚定捍卫者和积极践行者，中国积极谋求与欧洲各国在应对全球气候变化、维护联合国权威、支持WTO多边规则框架等方面展开合作，并与欧盟开始讨论尽快启动自贸协定谈判，倡导成为绿色伙伴、数字伙伴、自贸伙伴，把绿色增长、循环经济、可再生能源作为双方合作新增长点。世界其他国家也表现出日益强烈的维护“有效多边主义”、加强团结协作的共同意愿。9月23日，俄罗斯总理梅

德韦杰夫签署行政命令，正式加入巴黎气候协定。而在屡屡遭到美国打压和羞辱之后，巴西总统博尔索纳罗在 11 月巴西利亚金砖峰会发表《巴西利亚宣言》时，对其中坚决拥护多边主义和《巴黎气候变化协定》的内容也表示了支持。

第三，越来越多的国家包括诸多盟国也不再对美国“亦步亦趋”，开始逐步拉开与美国政策的距离。以中日关系为例，面对美国不断加大贸易压力并逼迫日本分担更多驻日美军费用的举措，深感不满的日本开始积极调整其对华政策。2019 年 6 月，习近平主席在日本大阪与安倍晋三首相会谈，双方就共同建设契合新时代要求的中日关系达成重要共识。10 月，中国海军 052D 型驱逐舰“太原”号时隔 10 年再次访日并参加日本海上自卫队阅舰式。11 月，两国在名古屋举行中日高级别人文交流磋商机制首次会议。12 月，日本防卫大臣在时隔 10 年之后再次访华，标志着两国安全关系的改善。又如，一直以来对特朗普单边施压强烈不满的法国总统马克龙于 7 月 13 日公开宣称北约已经“脑死亡”，并多次公开鼓吹“欧洲主权论”，呼吁欧洲国家加强外交协调和独立防务，以摆脱对美国的依赖。而美国通过的威胁对“北溪-2”天然气管道项目参建企业进行制裁的法案，不仅遭到多个欧洲国家的反对，更是罕见地被德国怒斥为“干涉内政”之举。而作为北约盟国，土耳其则不顾美国的坚决反对和制裁大棒，依然坚持完成接收并部署俄罗斯制造的 S-400 防空弹道系统。在美土关系处于历史低点之际，土耳其则与俄罗斯在设立叙利亚冲突降级区、推进阿斯塔纳进程等方面开始协调合作。

## 前路多艰

时至年终，国际舞台上依然大事频发，也预示着 2020 年仍将好戏连台。

12 月 18 日，美国国会众议院通过两项针对总统特朗普的弹劾条款，怒火中烧的特朗普则火速发表了一份声明，称这是美国“历史上最可耻的政治事件之一”。未来弹劾案的进展以及即将在 2020 年拉

开帷幕的美国总统大选，很可能为国际政治舞台投下一个又一个始料未及的“震撼弹”。此外，随着英国首相约翰逊领导的保守党在 12 月 12 日举行的英国议会下院选举中获得绝对多数席位，英国在 2020 年“脱欧”几乎已成定局，其将对欧洲一体化、世界经济与国际政治带来什么样的影响亦难以预料。

在即将到来的 2020 年，主要大国之间的地缘政治和地缘经济冲突可能会进一步加剧，全球治理也将更加步履维艰。首先，特朗普治下的美国极有可能会延续其“毁约退群”的做法，继续成为当今世界的“麻烦制造者”。例如美国可能会在 2020 年退出《开放天空条约》和美俄《新削减战略武器条约》，从而不仅令美俄战略博弈继续恶化，也将使得全球军备竞赛再次激化。其次，中美两个世界最大经济体之间围绕贸易争端、高科技竞争而展开的战略竞争很可能会继续升温，从而使得正在下行的世界经济进一步受到打击，对全球经济、贸易秩序带来更大的冲击。而美国针对中国所展开的全面打压，包括在台湾、香港、新疆、西藏等涉及中国主权领土问题上不断寻衅，甚至有可能会外溢或升级为地缘政治冲突。第三，借助网络技术和新兴媒体的迅速发展和普及，民粹主义将继续得以向全球迅速蔓延，成为对冲和抵制全球化，破坏全球秩序、损害全球治理的重大威胁。第四，美国所领导的西方国家群体的内部分化也将延续，盟国与美国貌合神离的现象将进一步加剧，地区大国也将更加“特立独行”或者“我行我素”，从而使得传统的安全热点问题的妥善解决更加困难。

## 2. 世界经济：冬至阳生春又来？

宋国友 复旦大学经济外交研究中心主任

2019 年，世界经济“冬色”依旧，继续在低速中增长，在调整中蓄势，在竞合中演化。以国际货币基金组织年内不断调低全球经济增速为标志，悲观和不确定性成为贯穿全年的主线。无论是世界经济增速，还是国际贸易增速，都在低位徘徊。回顾 2019 年，贸易保护主义成为世界经济发展的底色，直至年终，随着中美达成第一阶段贸易协议，英国国内大选尘埃落定，世界经济才出现了令人期待的亮色。

### 2019：增长乏力

与 2018 年相比，2019 年世界经济主基调是增长乏力。国际货币基金组织一年三度下调其对 2019 年世界经济增速的评估。从年初的 3.5% 被修正为 3.3%，再到 3%，反映了世界经济发展情况的不断恶化。无论是发达经济体，还是发展中经济体，都面临着增长动力不足的问题。据预测，两者 2019 年经济增速分别为 1.7% 和 3.9%，与 2018 年相比，各自下降了 0.4% 和 0.6%。如果 2019 年世界经济增速最终确认为 3%，那么，今年将是金融危机以来全球经济增速最为孱弱的年份。

美国和中国是世界经济增长的两大动力源。美国经济 2019 年前三季度增长分别为 3.1%、2% 和 2.1%，低于全球经济增速，但高于发达经济体经济增速。中国经济前三季度增速分别为 6.4%、6.2% 和 6%。从增速看，中国经济增速仍将近 3 倍于美国，因此为全球经济增长做出了最大的贡献，贡献率占比超过 30%，连续十多年为全球之冠。与中美两国相比，其他主要经济体表现差强人意。据预测，2019 年发达经济体中欧元区和日本的 GDP 增速分别为 1.1% 和 0.9%。主要新兴经济体如印度、俄罗斯和巴西的经济增速分别为 4.9%、1.3% 和 1.1%。

特别是印度，2019年出现了严重的增长下滑态势。2019年前三季度的GDP实际增长5.8%、5%和4.5%，呈现出急剧下降的走势。

与世界经济增速乏力同时出现的，是国际贸易和全球投资在2019年的再度萎缩。联合国贸发组织预测2019年全球商品贸易预计下降2.4%至19万亿美元；服务贸易预计仅增长2.7%至6万亿美元，相比2017年和2018年均呈现大幅减速状态。世界贸易组织对于2019年世界贸易增速的预估相对较为乐观，但也仅仅只有1.2%。至于全球直接投资增速，下降幅度更为明显。据统计，全球跨国直接投资规模连续三年下降，2019年全球直接投资流量增速更是同比减少了20%。

与GDP、贸易和投资下降形成鲜明对比，全球债务规模在2019年创下新高。据国际金融协会报告，2019年全球债务或将超过255万亿美元，比2018年底的243万亿美元增加12万亿美元，为历史最高纪录。从总量上看，全球债务规模已经是全球年度GDP的3倍多。此外，从债券情况看，全球负收益率债券在今年年中高达17万亿美元的规模，10月底也维持在近14万亿美元的高位。这充分表明，投资者对于市场对于世界经济发展的担忧。

综合而言，2019年世界经济并未出现强劲增长的信号，多个重要指标低于去年水平，甚至处于多年来的最低水平。不过，这也并不意味着2019年全球经济一无是处。最关键的指标是，2019年世界经济并未衰退。2019年世界经济发展的一大悬念是美国经济是否会步入衰退，因为从经济周期而言，美国现在似乎应该处于经济衰退周期当中。但实际上，尽管美国经济并不尽如人意，却仍然保持了平稳增长。放眼全球，尽管增速欠佳，其他全球主要经济体经济也均有增长。得益于此，从经济周期而言，2019年世界经济帮助创造了二战后全球最长时间的经济扩张周期纪录。

## 当前世界经济的主要特征

第一，美国与其他经济体贸易摩擦贯穿全年，严重制约全球经济增长潜力。2019年世界经济增速乏力的核心原因是美国与其他国家、

尤其是与中国的贸易摩擦出现白热化局面，给世界经济带来严重不确定性，拖累全球贸易、投资以及市场信心。以中美贸易战为例，2019年，特朗普政府对华继续强硬推行贸易保护主义，分别与5月和9月实施新的关税加征方案，中国也相应进行了反制。中美贸易战导致两国之间共有超过5000亿美元的商品被加征数额不等的高关税，双边平均关税超过20%。考虑到中美两国GDP超过全球40%，中美贸易战不仅冲击了两国经济，而且严重扭曲市场要素分配，生产潜力受到抑制，给全球生产、消费、投资以及贸易等带来负面冲击，拉低全球经济增长应有水平。美国和欧盟、日本贸易摩擦2019年未有根本突破，也损害了全球经济增长。

第二，各主要经济体货币政策在未完成升息周期的情况下，纷纷选择宽松型货币政策。在全球性的贸易保护主义、经济增速下滑以及市场不确定性面前，各主要经济体大都采取了降息政策。此轮降息以美联储为最典型。2017年和2018年美联储共加息7次，2019年7月，美联储综合考虑各种因素，宣布了自2008年以来的首次降息决定，把联邦基金利率降低0.25%。其后的9月和10月，美联储又降息两次。降息成为整个2019年各经济体货币政策主流选择，近30个国家采取降息动作。中国虽未直接宣布降息，但是通过引入贷款利率市场化机制，实际上有效拉低了利率水平。各经济体货币政策的及时转向，在一定程度上撑托了全球经济增长。

第三，尽管其他经济指标差强人意，全球股市出现普涨格局。与GDP、贸易、投资等其他重要经济指标令人失望形成鲜明对比，2019年全球股市走出了一番普涨的行情，各重要经济体的股市都迎来了可观涨幅。美国道琼斯工业指数从2018年底的23327点上涨至2019年12月20日的28455点，标普500指数和纳斯达克指数也不断打破指数记录，屡创历史新高；中国沪深300指数上涨30%左右；欧洲各国股指增幅超过20%。全球性股市上涨带来了巨大的财富效应，冲淡了GDP增长乏力形成的悲观预期，推动着各经济体内需增加，但同时也蕴含着“股市可能大跌”形成的不测风险。

第四，经济安全化特征更为明显，地缘经济战略回归大国竞争。2019 年见证了国际经济关系安全化的新发展。经济安全日益被塑造为国家安全的重要内容，也为世界经济带来经济之外的政治和安全冲击。为增强本国经济竞争力，确保大国经济权力，美国不断渲染华为公司的国家安全“威胁”，施压其他经济体限制华为进入。技术安全成为大国间经济安全的聚焦点。地缘经济战略也借势回归大国竞争场。各大国运用各自经济优势，使用各种经济手段，拓展本国经济网络，拓展对已有利的经济规则。各种版本的地缘经济倡议相继面世，形成复杂的交错竞争之势。

## 2020：走向回升

展望 2020 年，至少有三大积极因素有利于世界经济“冬去春来”、触底回升。

一是中美第一阶段贸易协议达成所带来的全球经济缓和。制约 2019 年全球经济增长的最重大因素之一是中美贸易战。2019 年年末中美宣布达成贸易谈判第一阶段协议，为延烧一年有余的中美贸易战按下暂停键。虽然最终解决中美贸易争端还需时日，但总体而言，第一阶段协议有助于缓和全球贸易紧张局势，增加中美双边贸易，稳定全球经济预期，重配全球经济利益，形成更大范围的全球经济规则体系，从而有利于全球经济增长。中美经济稳，则全球经济稳；中美经济增，则世界经济增。如果美国特朗普政府此前一直推动地和其他主要经济体的贸易磋商能够于 2020 年达成，将会形成更大的缓和动力。

二是全球宽松货币政策的后续红利推动经济增长。为预防可能的经济衰退，各主要经济体总体上均通过降息加以应对。宽松货币政策对经济推动往往存在半年到一年的时间差，2020 年将是全球范围内新一轮货币宽松政策的兑现年。全球货币政策看美国。2020 年还是美国大选年，特朗普总统为了给选举造势，会更深程度地介入美联储货币政策制定，确保货币政策有利于美国经济增长，符合其选举需求。

三是区域经济合作发展有利于世界经济增长。美墨加协议已经得到美国国会批准，RCEP 有望在 2020 年签署，欧盟、中国和日本积极打造适合本国的双边或多边自由贸易协定，推动各类地区版的经济自由化倡议。这有力地对冲和反制了美国推行的贸易保护主义。

但是，这三大因素还属于政策性调整所带来的积极因素，尽管非常重要，但还不能从根本上解决世界经济存在的问题。从经济增长本身来看，只有通过更深层次的结构性调整和更为显著的技术进步，才能推动实现世界经济更具动力、更加持久的增长。

### 3. 中国外交：乱云飞渡仍从容

林民旺 复旦大学国际问题研究院院长助理、研究员

2019年10月1日,庆祝中华人民共和国成立70周年系列活动在北京胜利举行。庆祝活动全面展示了新中国成立70年来的伟大成就和中国特色社会主义大国的外交风范。

回顾刚刚过去的一年,必须承认,2019年是中国外交经受重大考验的一年。由于美国特朗普政府大肆“退群”和破坏国际规则,现有国际秩序的稳定和发展正面临重大考验。中国明确反对美国的单边主义和霸权主义做法,高举维护现有国际秩序旗帜,坚定不移地维护以联合国为核心的国际体系、以世界贸易组织为基石的多边贸易体制和以国际法为基础的国际秩序。借着2019年4次主场外交——第二届“一带一路”国际合作高峰论坛、亚洲文明对话大会、第二届中国国际进口博览会以及北京世界园艺博览会,中国向国际社会阐述了内外政策主张,发出了中国强音。

在深化对“百年未有之大变局”时代特征的认知过程中,中国更加明确地从全局视野思考和谋划外交战略,一方面高举道义旗帜,捍卫多边主义、维护国际正义;另一方面,积极运筹同主要大国的关系;此外,更加积极地推动同周边国家和发展中国家的合作,尤其是大力推动亚太区域合作,着力打造中美战略竞争背景下的中国战略腹地。

#### 运筹大国关系

2019年,中美关系遭遇了40年来前所未有的复杂局面。面对来自美国的全方位打压,中国保持了战略定力和战略自信。在涉及中国核心主权利益问题上,采取坚决的回击和反制措施,凸显出中国“不惹事,但也不怕事”的外交气派。

在贸易问题上，今年以来，美国来势汹汹、咄咄逼人。中国一方面显示了通过谈判磋商予以解决的诚意，另一方面也坚持谈判的立场和底线，对美国 5 月 10 日和 8 月 15 日加征关税的做法及时宣布并采取反制措施。习近平主席与美国总统特朗普 6 月 29 日在大阪的会晤，为看似中断的谈判进程“重启”注入了新动力。双方最终于 12 月 13 达成了中美第一阶段经贸协议，为中美贸易战按下“暂停键”。

除了贸易问题，2019 年，美国还持续打压中国科技公司，阻碍两国人员交往，在香港、台湾、新疆、西藏、人权等问题上对中国攻击抹黑，诋毁中国的社会制度、发展道路以及同其他国家的互利合作。对此，中国在国际舞台上予以针锋相对的澄清回应，在双边层面上也多次对美国的错误做法提出严正交涉和强烈抗议。尽管中美的分歧和冲突越来越具有大国战略竞争的色彩，但是中国仍然努力将两国的分歧和矛盾控制在具体议题领域，在部分全球议题和地区问题上（如阿富汗问题）仍同美国保持合作，没有形成全方位对抗的姿态。

同时，中国积极运筹同主要大国的伙伴关系。2019 年中俄关系提升为新时代全面战略协作伙伴，双方继续在国际、地区政策中采取共同立场，相互支持彼此的重要外交议程。中俄东线天然气管道的投产通气和俄罗斯决定协助中国建造导弹袭击预警系统，是 2019 年两国关系发展中的标志性事件。中俄在全球事务上战略“背靠背”的态势，成为中国外交战略的主要支柱。

2019 年中国对欧洲主要大国展开了更加积极的外交。中国同欧洲在维护既有国际秩序、加强全球治理、坚持多边主义、维护自由贸易上具有共同利益和相似立场。同时，中国也在推动欧洲大国在对华政策上能保持独立性。中方积极推动欧盟在与美国进行经贸磋商时，不要影响中方的正当利益，鼓励欧盟继续为中国企业进入欧洲提供更加公平、公正、非歧视的营商环境。针对美国在全球对华为 5G 技术的打压，中国推动欧盟能秉持客观公正态

度，为包括中国企业在内的所有企业参与欧洲国家 5G 网络建设提供一个公平、非歧视的竞争环境。

习近平主席 2019 年对意大利、法国、摩纳哥、希腊开展了访问，有力推动了中国对欧外交目标的实现。中意签署共建“一带一路”合作谅解备忘录，使意大利成为“七国集团”（G7）中第一个正式加入“一带一路”倡议的西方发达国家。与中俄共同发表《关于加强当代全球战略稳定的联合声明》一样，中法也在 2019 年共同发表了《关于共同维护多边主义、完善全球治理的联合声明》，阐述了中俄、中法在国际秩序问题上的共同立场。11 月法国总统马克龙参加第二届中国国际进口博览会并对中国进行访问，使中法关系得到了极大提升，法国在一系列问题上大胆地独立发声，显示出中法关系继续走在中欧关系的前列。另一方面，为了化解欧洲对中国扩大在欧影响的疑虑，习近平主席在 11 月访问希腊时重申，中国政府坚定支持一个团结、稳定、繁荣、强大的欧洲，指出中国 - 中东欧国家合作实际上是丰富了中欧全面战略伙伴关系的内涵，有助于推进欧洲一体化进程，中方倡议的“17+1”合作机制是要把希中、欧中紧密地联系在一起。

## 经略周边区域

中美战略竞争加剧，让中国对“百年未有之大变局”的感受更加强烈。为此，中国更加重视经略周边在全局外交战略中的重要地位和作用。

2019 年，中国克服各种困难，继续保持了同印度、日本等周边大国改善关系的势头，成为周边外交中最为突出的重要成果。印度在 8 月单方面改变印控克什米尔的现状，严重损害中国领土主权利益。中国申请联合国安理会就克什米尔争议召开会议后，印度给两国领导人的非正式会晤设置障碍。最终双方克服困难，实现两国领导人在金奈举行第二次非正式会晤，为保持双边关系的平稳奠定基础，同时为未来中印经济合作创建了新机制。中日

关系更是在 2019 年实现加速改善，6 月习近平主席和日本首相安倍晋三在大阪实现会晤，达成了构建契合新时代要求的中日关系十点共识。首次召开了中日高级别人文交流磋商机制会议，中日推进第三方市场合作取得重要进展，双方在地区问题上的沟通协调加强，两国关系不断呈现出改善发展的新气象。

推动亚太区域合作，是中国应对中美经济可能逐步“脱钩”的重要举措。随着日本主导的全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTTP）生效和日欧经济伙伴关系协定（EPA）的达成，中国这一战略诉求的紧迫性上升。2019 年中国明显加强了推动区域全面经济伙伴关系协议（RCEP）的谈判进程，最终于 11 月宣布 RCEP 整体上结束谈判，计划在 2020 年正式签署协定，尽管印度基于内政考虑宣布退出这一协定。另一方面，2019 年日韩两国打起了激烈的“贸易科技战”，为中日韩合作蒙上了阴影。8 月的中日韩三国外长会上，中方主动发挥调解作用，最终于 12 月在成都成功召开了第八次中日韩领导人会议，为加快中日韩自贸协定谈判和早日达成自贸协定奠定了政治基础。

“一带一路”倡议是中国推动经济开放和合作的重要平台，2019 年“一带一路”在国际化和多边化方面取得重大进展。4 月，中国成功举办第二届“一带一路”国际合作高峰论坛，达成一系列成果。更为重要的是，中国和许多国家建立了“中 X+”合作机制来推进地区合作，这一机制起到了化解疑虑、推动务实合作的效果。2019 年，“中法+”合作顺利达成。“中日韩+X”合作概念文件通过。尤其值得一提的是，在中日韩领导人成都会晤中，首次达成了一系列“中日韩+X”的合作项目，开启了新形势下的三国合作新模式。

在周边热点问题上，中国继续穿梭斡旋，积极提供“中国方案”。除了继续在朝鲜半岛问题、伊朗核问题上发挥关键作用，中国还在阿富汗问题上，推动阿富汗各派别、中阿巴、中美俄对话，举行首次中美俄巴四方会议。9 月，阿富汗塔利班同美国几乎接

近达成协议后，中国仍继续推进阿富汗问题解决。2019年，印巴两国在2月和8月两次进入紧张对峙状态，中国在其中扮演了积极的调和角色，为局势稳定贡献了自己的力量；在缅甸和孟加拉国关于罗兴亚难民的问题中，中国也积极发挥调和角色。

此外，2019年中国对周边关键国家的外交，巩固和提升了战略关系和长期友谊。6月，习近平主席访问朝鲜，传承和弘扬了中朝传统友谊，推动两国关系在新的历史时期的更快发展。10月，习近平主席对尼泊尔进行了国事访问，这是中国国家主席时隔23年后的再访，双方宣布建立中尼面向发展与繁荣的世代友好的战略合作伙伴关系，为中尼友好事业好开辟了新前景。部分周边关键国家的内政在2019年发生新的变化，中国通过主动外交不仅实现了两国关系的顺利过渡，甚至取得了更大突破。2019年3月哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫突然宣布辞去总统职务，6月托卡耶夫当选哈新总统。托卡耶夫于9月访华期间，中哈两国领导人一致决定发展中哈永久全面战略伙伴关系。印度尼西亚与2019年4月举行总统大选，佐科总统获得连任，承诺要继续同中国共建“一带一路”，推进雅万铁路等重点项目的建设，密切在多边框架内的沟通配合，支持东盟国家深化同中国的协调合作。11月，在斯里兰卡大选中，戈塔巴雅·拉贾帕克萨获胜。随后，他任命马欣达·拉贾帕克萨担任总理。12月19日，戈塔巴雅总统集体会见外国驻斯记者，明确表示斯里兰卡政府不会与中方重新谈判汉班托塔港合作协议，已经签署的商业合同不会因政府更迭而变化，中斯共同推进“一带一路”建设实现了平稳过渡。

简言之，2019年，由于美国的战略竞争和国际形势的变化，一方面中国外交面临的外部压力有所增大，另一方面也给中国运筹大国外交和经略周边提供了更大机遇和空间。中国在妥善应对美国战略竞争的情况下，保持了战略定力，维护了核心利益，取得了重要成绩。展望2020年，我们有理由期待中国外交将继续沿

着这一道路奋发前进。中国在保持全球稳定、塑造地区合作中的角色将更为突出。

## 4. 美国：特朗普三问

吴心伯 复旦大学国际问题研究院院长

美国研究中心主任

2019年，特朗普治下的美国，经济上持续增长，政治上总统弹劾大戏上演，外交上特朗普主义继续“发威”。岁末年初，对美国这一年的盘点和未来一年的展望可以概括为三大问题：经济增长还能持续多久？弹劾案的影响如何？特朗普主义还能走多远？相信这些也是萦绕在特朗普本人心头的主要问题，姑且称之为“特朗普三问”。

### 经济增长还能持续多久？

2019年美国经济形势总体向好。从2009年6月份开始的这一经济扩张周期至2019年7月已进入第121个月，从而打破了此前120个月（1991年3月至2001年3月）的历史纪录，创下自1854年开始统计这一数据以来持续时间最长的一个增长周期。2019年全年经济增长预期在2%以上，比上一年回落0.5%左右。11月份失业率较前月下降0.1个百分点至3.5%，与50年来最低点持平。股市屡创新高；通胀处于低位；由于股市上涨和加薪，居民收入增加，这有利于支撑消费，拉动经济增长。

不利的消息包括：自2019年3月起，美国两年期国债收益率超过十年期国债收益率，形成倒挂，这是2007年以来首次。自1978年以来，总共出现过5次两年期与十年期国债收益率的倒挂，每一次都会随之出现经济衰退。受贸易战的影响，制造业不景气，从8月份开始连续4个月萎缩，投资下降，运输、物流业务减少等。美国联邦债务高企，蕴含着重大风险。2020年美国经济将放缓，增长率会回落到2%以下，虽然目前看来出现衰退的可能性不大，但不能排除突然陷入衰退的可能，尽管此次衰退的力度将是温和的。对特朗普来说，最重要是防止在大选投票之前出现衰退。

## 弹劾案的影响如何？

12月18日，美国众议院以滥用职权和阻碍国会调查两点指控，通过了对特朗普进行弹劾的决议，这使特朗普成为美国历史上第三位遭到弹劾的总统。无论特朗普最终会不会被弹劾下台，这一政治污点将载入史册。

众院关于弹劾特朗普的投票基本上是按党派划线，这意味着在参议院审理弹劾案时，亦将受到党派政治的左右，而共和党对参议院的控制将会确保特朗普无虞。除非发现新的不利于特朗普的重大证据，迫使共和党决定抛弃特朗普，否则特朗普被弹劾下台的可能性基本不存在。但是弹劾案无疑将加深国会内部两党之间的对立情绪，国会的运作进一步被党派政治的阴影所笼罩。

众院民主党之所以决定弹劾特朗普，固然受到内部自由派的积极推动，但其主要着眼点在于2020年大选。民主党希望通过对特朗普的弹劾，揭露其腐败行为，以此影响中间选民，动员民主党选民积极参加选举造势和投票，并转移公众对特朗普政绩（主要是经济上的）的注意力。

那么，弹劾案会对2020年的总统选举产生何种影响？在众院通过弹劾案后，全国民调只有微弱多数支持弹劾特朗普，虽然关键州的态度比全国民调结果更重要，但目前关键州对弹劾的态度变化不大，而特朗普的拥趸大多表现出更加狂热支持特朗普的态度，特朗普的人气不降反升。因此，2020年的大选将是异常激烈的政治较量，民主党人会全力以赴将特朗普赶下台，特朗普则为了报复民主党的弹劾和赢得连任而奋力反击，共和党亦将竭力保卫特朗普，充斥选战的不仅有竞选的狂热，还有政治上的愤怒和仇恨。2020年的美国大选将充满浓浓的火药味，激烈程度将是几十年来所罕见，投票率有望创新高，而弹劾案对选举结果的影响也只有到大选投票日才会见分晓。

## 特朗普主义还能走多远？

2019 年是以“美国优先”为宗旨、以经济民族主义和外交单边主义为特征的特朗普主义继续为所欲为的一年。

美国自 2018 年发起史无前例的对华贸易战，2019 年对华加征关税几番升级，虽然在 12 月份双方达成第一阶段协议，但贸易战以及相关举措（如收紧对华技术合作，限制中国对美投资，管控中美人文交流等）不仅给中美关系带来巨大冲击，也使世界经济蒙受其害，贸易战对供应链和价值链的影响使国际贸易与投资大幅下降，世界经济增长放慢。美国的贸易保护主义行为还使得一些国家竞相仿效。据世贸组织统计，在截至 2019 年 10 月中旬的一年内，全球新出台的贸易限制措施达到 2012 年以来的最高水平，价值 7470 亿美元的商品和服务受到影响，加剧了国际贸易和全球经济的不确定性。不仅如此，一旦美国对协议的实施不满，还可能再次挥舞关税大棒，贸易战重新升级的乌云并未完全消散。

2019 年 12 月 10 日，由于特朗普政府阻挠新法官遴选，世贸组织上诉机构陷入因法官人数不足而停摆的困境，这是 WTO 成立以来的首次。在上世纪 80 年代，美国对一些国家滥用 301 条款进行威胁和惩罚，因此在 1994 年，部分国家与美国达成一致，同意在服务贸易、外国投资和知识产权等问题上做出新的多边承诺，同时引入一个有约束力的争端解决机制，世贸组织在 1995 年应运而生。在过去 25 年中，这一体系在一定程度上促进了国际贸易的稳定和繁荣。现在美国痴迷于保护主义和单边主义，甘愿冒天下之大不韪也要使世贸组织争端解决机制失能，就是想回到 WTO 成立之前的时代，这样美国就可以毫无顾忌地运用单边手段对付其贸易伙伴，最大限度地榨取经济利益，服务于“美国优先”的目标。WTO 上诉机构的停摆是对以规则为基础的国际贸易体系的重大打击。美国从 WTO 的缔造者蜕变为破坏者，既是美国的可悲，更是多边主义和自由贸易的不幸，意味着华盛顿会在 2020 年甚至更长时间内不断升级贸易战，世界贸易环境面临着巨大的不确定性。

2019年8月2日，美国宣布正式退出《中导条约》，立即恢复陆基中程导弹的研发和试验（在年内分别进行了1次陆基中程巡航导弹和1次陆基中程弹道导弹的试验），并宣称将在欧洲和亚太地区重新部署中导。《中导条约》的失效严重削弱了国际战略稳定，将使欧洲和亚太地区面临更加复杂严峻的安全形势，军备竞赛的风险大大上升。在退约前后，美国还不断拿中国说事，把中国作为其退约的借口，并企图将中国拉入相关的军控谈判。此外，特朗普政府还宣布美国将退出联合国《武器贸易条约》，声称永不批准《全面禁止核试验条约》，并放风将退出美俄已执行多年的《开放天空条约》。特朗普政府挑战国际安全和战略稳定的一系列倒行逆施，固然受到单边主义思维的驱使，本质上则是美国根深蒂固的霸权思维的反映，即为了追求其力量优势，美国可以为所欲为。

2019年，世人还见证了美国肆无忌惮地挥舞制裁大棒，对外国实体和个人行使“长臂管辖”。5月22日，美国国务院国际安全与防扩散局指责13家中国企业违反了《伊朗、朝鲜和叙利亚防扩散法案》，并宣布对其实施制裁。9月和12月，美国对伊朗实施了两轮制裁，其中针对伊朗央行的制裁被称为美国有史以来对别国实施的最严厉制裁。12月20日，特朗普签署《2020财年国防授权法案》，对俄欧合作的“北溪-2”天然气管道项目和“土耳其流”项目实施“域外制裁”，包括对进行管道建设的任何欧洲公司实施经济制裁，所有参与管道建设和服务的公司与个人都将被取消美国签证，其在美国的金融资产也将被冻结。美国之所以能够肆意挥舞制裁大棒，很大程度上是依仗美元作为国际货币的地位，通过将美元武器化来惩罚任何违反美国意志和利益的国家。然而，美国滥用“长臂管辖”的结果，不仅遭到国际社会包括美国盟国的反对，严重损害美国的国际信誉和声望，更迫使一些国家谋求摆脱对美元支付体系以及美元的依赖。例如，为帮助欧洲企业绕过美国的制裁继续与伊朗做生意，德法英三国在年初成立了新“贸易往来支持工具”INSTEX，年底前又有6个欧洲国家加入了这个机制，而深受美国制裁之害的俄罗斯则在推行“去美元化”

政策。长远而言，美国不啻是在搬石头砸自己的脚。

2019 年，特朗普主义在国际舞台上表现得更加淋漓尽致，贸易战、毁约、退群、废制、制裁等等，这些恣意妄为追求的是“美国优先”，毫不顾及道义、责任、信誉和形象。从这一年特朗普政府外交的实际效果看，除了与中国达成了第一阶段贸易谈判协议外，朝核问题、伊核问题、中东问题、对俄关系、美欧关系等等，都乏善可陈。特朗普主义还能走多远？答案将在 2020 年美国大选后揭晓。

## 5. 俄罗斯：外稳与内忧

冯玉军 复旦大学国际问题研究院副院长

俄罗斯中亚研究中心主任

2019年，国际格局与世界秩序持续深度调整，世界经济呈现疲态，全球治理真空凸显，国际思潮泥沙俱下。变局之下，俄罗斯外交长袖善舞、主动作为、借乱谋势，一定程度上改善了外部环境并在多方面有所斩获。但受经济不振、民生艰难、人心思变等因素影响，民众不满情绪上升、国内政治暗流涌动。

### 外部环境改善

2014年乌克兰危机后，俄罗斯受到西方制裁，外部环境大幅恶化。但特朗普执政后美国对外政策变化所带来的“浑水效应”以及中美战略竞争加剧，使世界进入了一个坐标失衡、体系振荡的“混沌期”，而这给综合国力虽然下降、但战略与外交谋略能力超强的俄罗斯带来了乱中取胜的好机会。

观念塑造战略，战略决定行动。2019年6月，普京总统公开表示自由主义已走到尽头。俄外长拉夫罗夫9月在联合国大会上直言西方主导地位已经衰落。俄诸多战略界人士预言“西方的黄昏”到来。2019年10月，瓦尔代俱乐部发布以《成熟起来或是迎接无序：世界秩序的缺失如何促进国家的负责任行为》为题的年度报告，直指“二战后形成的国际秩序已经无可挽回地崩溃，重建国际秩序的努力徒劳无益”，宣称“国际秩序缺失并非灾难，无政府是国际关系更自然的状态，它比现今建立在霸权基础之上的国际秩序更民主，将为人类社会的发展提供更大可能”，并进而强调“国家不能再期待秩序的庇护，而需要为各自的生存而斗争”。深入体会报告的内涵，可以看到俄罗斯并不为国际失序而感到惋惜和惶恐，反而是从中嗅到了难得的机遇。

尽管普京总统的态度更加委婉，称“仍需要国际秩序，只是应更有弹性”，但因循俄罗斯外交传统和普京执政风格，其潜台词无疑是“国际秩序必须有俄罗斯足够的位置”。无独有偶，俄罗斯联邦委员会国际事务委员会副主席弗拉基米尔·卢金也认为“从整个世界看，和谐与稳定变得越来越少了”，但他同时强调，正是在“当今动荡的国际背景下，中美俄三大国之间的关系显得至关重要”。

在这种战略理念影响下，俄罗斯外交没有因国际失序而迟疑彷徨、进退失据，反而攻势凌厉、收放自如，这也进一步体现出俄罗斯外交解构能力大于建构能力的特质：

在后苏联空间，俄罗斯软硬兼施。一方面，借美国放松对欧亚事务关注、部分欧亚国家内外压力加大之机重塑影响。俄在与白俄罗斯成立联盟国家 20 周年之际，重提俄白一体化，希望继续推进两国“融合”。俄对相继经历领导人更替的乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦两个中亚大国加大工作力度，高层政治互动频繁，乌、哈两国外交重心向俄有所倾斜。另一方面，为缓解西方压力，俄在对乌克兰关系问题上有所松动，向乌归还 2018 年底刻赤海峡危机中扣留下的三艘海军舰艇，在过境乌克兰天然气运输问题上表现出一定灵活姿态，在“诺曼底四方”机制下就乌克兰东部冲突问题达成暂时性妥协。

在中东地区，俄罗斯纵横捭阖。不仅借出兵叙利亚保住了巴沙尔政权、从而维护了俄在东地中海地区的战略存在，而且与伊朗和土耳其结成了某种“临时性同盟”，力图填补中东战略真空。尽管在叙利亚问题上与沙特立场相左，但在建立“欧佩克+”机制以共同限产保价问题上两国却相互配合、各取所需。事实上，俄是为数不多的几个与中东逊尼派和什叶派都有合作的国家之一。尽管以色列对俄在中亚的重要盟友叙利亚和伊朗经常发动定点军事打击，但为避免与以反目，俄基本上总是装聋作哑、息事宁人。可以说，俄在中东正试图以“调解人”身份出现，以最小成本换取最大利益，其中东外交充分展现了实用主义的本质和量力而行、左右逢源的风格。但需要强调的，尽管俄在中东多有斩获，但在中东利益纠葛难解难分的情况下，断言俄可

以主导中东事务还为时尚早。

在亚太地区，俄罗斯的“向东转”政策取得了积极成效。中俄全面战略协作伙伴关系进入“新时代”，两国双边贸易额 2019 年有望突破 1100 亿美元，中俄东线天然气管道开通运营，两国在国际领域的协调、配合更加紧密。在俄与西方关系持续恶化的背景下，俄罗斯不仅从中国获得了投资、技术和市场，更获得了从其他地方难以想象的战略支持，极大缓解了其面临的战略压力，可以说是俄罗斯外交的“神来之笔”。俄日关系持续改善，尽管领土问题一时难解，但两国首脑互动频繁，“2+2”机制运转顺畅，相互借重心照不宣、小步急行。俄印战略合作未因印度积极配合美国“印太战略”而衰减，俄在将印度拉入上合组织后，继续强化中俄印、金砖机制运营，力图以此打造“非西方平台”。俄与越南善用特殊历史纽带，双边贸易额不断增长，两国开始对万安滩进行联合勘探开发，双边军事技术合作持续推进，欧亚经济联盟与越南自由贸易区协议的落实工作开始启动。普京称，“俄越双边关系具有战略性，两国将扩大经济与政治领域的合作。”

俄与西方关系虽未整体解冻，但已出现部分回暖迹象。普京虽称“不会请求减轻对俄制裁”，但希望俄美关系能重回正常状态。12 月 10 日，俄外长拉夫罗夫就军备控制、俄美贸易、朝鲜半岛局势、叙利亚问题、乌东局势等问题赴美磋商。特朗普表示会面“非常好”，希望继续对话。蓬佩奥称“美俄需要改善关系”，同意继续保持接触。有消息称，普京已邀请特朗普参加纪念反法西斯战争胜利 75 周年活动，特也有意出席；北约与欧盟内部对俄态度出现松动，法国总统马克龙称北约不应将俄视为敌人，呼吁应与其开展透明、可持续对话。

而最能让俄罗斯暗自高兴的是中美矛盾的上升。美国将中国视为首要战略对手，加紧推动印太战略、中美贸易战升温，让俄罗斯顿觉压力大减，以至于普京在 2019 年 6 月的圣彼得堡经济论坛上不经意间吐露了“坐山观虎斗”的心声。

## 内部问题堪忧

与外部环境改善形成鲜明对比的是，俄罗斯内部问题堆积如山，短期难见转机，以至于 88%的人都认为俄罗斯面临的重大威胁来自国内。

经济发展持续不振是令俄罗斯最为头疼的问题。2019 年前三季度，俄经济增速分别为 0.5%、0.9%和 2%，俄央行对全年经济增长的预测为 0.8%-1.3%，经济发展部的预测为 1.3%。会计商会预计 2019 年俄经济最大增幅是 1%，世界银行也持同样判断。而从 2010 年到 2018 年，俄罗斯经济年均增速仅有 1.8%，远低于同期接近 4%的世界平均增速。根据俄央行和经济发展部等官方机构预测，2020 年至 2029 年，俄经济年均增速不会高于 2%，将持续低于世界平均水平。这也意味着，俄罗斯在世界经济体系中的地位将持续下跌。根据 IMF 统计，2013-2017 年的名义 GDP，中国从 9.635 万亿美元增至 12.015 万亿美元，增长 24.7%；美国从 16.623 万亿美元增至 23.208 万亿美元，增长 19.4%；而俄罗斯从 2.279 万亿美元减至 1.578 万亿美元，减少了 31.3%。普京总统曾先后提出俄罗斯到 2020 年、2024 年进入世界经济前五强的目标，但令人尴尬的经济增速只能让这种宏愿终成水月镜花。制约俄罗斯经济增长的有周期性因素，但更重要的是结构性因素。对资源行业的严重依赖，造成了俄经济结构转型缓慢，使保持经济增长和进行结构转换成为两难。近年来，资源行业在俄罗斯经济结构中的地位不降反升，经济的可持续发展受到严重影响，资源福祉成为了资源诅咒。

经济增长疲弱和畸形的社会分配机制导致贫富分化加剧、民生艰难。联合国人类发展报告称，当前不平等问题在全球范围内加剧，多数地区的收入不平等自 1980 年开始加剧，而情况最严重的是俄罗斯。1990 年占俄人口 10%的最富有阶层的收入占国民总收入的 23%，到 2016 年升至 46%。2019 年初，有 11 位俄罗斯富豪的个人资产超过 100 亿美元，其中 5 位超过 200 亿美元。目前俄 35%的财富被大约 100 位富人占有，而生活在贫困线以下（月均收入低于 180 美元）的人口

比例从 2010 年的 11.9% 增至 2019 年第一季度的 14.3%，总数达 2090 万。根据俄国家统计局数据，2013 年-2018 年，俄居民实际收入逐年下降，累计跌幅高达 11%。2019 年中，平均月薪合 658 美元，同比减少 11.5%。

生活不易促使越来越多的人选择用脚投票，大量知识精英外迁。民调表明，俄罗斯 18 岁-24 岁的年轻人中，53% 有出国意向。俄总统直属国民经济和国家行政学院研究发现，2012 年后，俄每年大约有 10 万人移民到发达国家，其中 40% 的人受过高等教育。2012 年外迁居民数为 12.3 万人，而 2017 年达到了 37.7 万人。目前，超过 300 万俄罗斯公民拥有欧盟国家的居留许可证。俄科学院主席团学术秘书尼古拉·多尔古什金 2018 年透露，自 1990 年起俄科研人员数量减少了近 63%，2000 年以来年均减少 1.3%，从俄移民出去的高素质专业人员人数从 2013 年的 2 万人增加到 2016 年的 4.4 万人。尽管政府严令禁止，但联邦政府中仍有 10 名副部长以上官员拥有欧盟国家居住证，联邦委员会议员三人拥有外国国籍、5 人持有外国居住证，国家杜马议员 4 人拥有外国国籍、12 人持有外国居住证。

与精英外迁相伴随的，是大量资金外流。如果说 2000 年-2009 年资金外流 1180 亿美元的话，2010-2019 年则达到了 5860 亿美元，俄罗斯人拥有的境外资产大于俄罗斯 2018 年的 GDP 总额，导致俄罗斯经济严重“失血”。

经济社会的变动必然带来相应的政治影响，尽管俄罗斯政局表面上保持了稳定，但实际上则是暗流涌动、人心思变。2019 年头三季度，群众抗议示威分别达 429、434、580 次，医生和起重工分别举行同业罢工，抗议解雇和工作条件恶劣。叶卡捷琳堡市民抗议在市中心广场建教堂，与军警对峙，最后经普京总统出面才得以解决。2009 年 9 月地方选举前，曾有多位反对党及独立候选人被取消参选资格，引发在野阵营强烈不满，认为当局有意打压反对党，导致包括莫斯科在内的全国多地爆发持续性政治性示威。在莫斯科市议会选举中，政权党一统一俄罗斯党尽管赢得 45 个议席中的 25 席从而保住了多数优

势，但失去了近三分之一的议席。

与显性的抗议运动相比，更引人瞩目的是民众对“普京主义”产生了质疑。所谓“普京主义”，是对普京执政 20 年来所形成的俄罗斯治国理政模式的统称。2019 年 2 月，俄总统助理苏尔科夫在《独立报》发表《普京的长久之国》一文，将普京主义的本质概括为外生性、军事性和人民性，认为无论是哪种国家形式、处于怎样的历史时期，俄罗斯都拥有无条件信任最高领袖的“深层人民”。一旦国家进入衰败或转折时期，“深层人民”就会将国家重新拉回正轨。苏尔科夫强调，由于普京与民众的相互信任，“普京的国家”将长期存在。然而，让人啼笑皆非的是，尽管苏氏费尽心机，试图仿效尼古拉一世时期的教育大臣乌瓦罗夫给罗曼诺夫王朝统治总结出“沙皇专制、东正教、人民性”三大支柱，从而为“普京的长久之国”创建“理论体系”，但当下的事实却充满了讽刺。列瓦达中心 2019 年 2 月的民调表明，45% 的人认为俄罗斯选错了发展方向，认为方向正确的人仅有 42%，84% 的俄罗斯人表示要参与决定本国的发展前途。

从 2000 年起，普京执掌俄罗斯政权已近 20 年时间，俄罗斯并未实现强国复兴，反而让俄罗斯人回想起了勃列日涅夫执政的“停滞”时期。尽管普京的第四个总统任期还有四年才会结束，但俄罗斯似乎已经陷入了一片迷茫。虽然普京仍然大权在握，但“2024 问题”已经浮出了水面。

俄罗斯向何处去？这确实是个问题！

## 6. 欧洲：应变与重塑

丁纯 复旦大学欧洲问题研究中心主任

近年来，在全球化、老龄化冲击下，欧盟遭遇了欧债危机、难民危机和民粹盛行、乌克兰危机、恐怖袭击、英国脱欧、特朗普上台推行“美国第一”、新兴国家崛起等一系列危机与变局。2019年，欧洲仍然处在应对变局的不断调整之中，喜忧参半，新格局尚未定型。

### 自身调整阻力重重

欧洲经济复苏乏力，差强人意。尽管欧债危机的冲击早已远离，但欧洲经济的复苏似乎一直是磕磕绊绊，举步维艰，更像一个长期卧床的慢性病人，增长乏力。2019年由于中美贸易战以及美欧贸易冲突等外部经济环境的恶化和不确定性上升，使得倚重外贸、对非欧盟国家贸易平均占总额60%以上的欧盟经济大受拖累。欧元区经济2019年整体低迷，预计增长只有1.2%。尤其令人担忧的是，欧债危机以来一直一枝独秀的德国经济，在第二季度也出现了0.2%的负增长，尽管第三季度出人意料地出现了0.1%的增长，躲过了技术性衰退，但昔日火车头的雄风不再。欧元区经济改革进展缓慢，乏善可陈，仅对欧洲稳定机制进行了有限的改革，各成员国未能就银行业联盟实施推进达成一致。尽管新任欧央行行长拉加德打气说：欧洲经济出现稳定迹象，下行风险“不那么明显”，但欧央行为阻止衰退，被迫再次启动2018年底才退出的量化宽松政策确是不争的事实。

欧洲政党色谱和政坛格局在过去的2019年仍处在不断的重塑和调整中。其一，民粹主义的崛起势头一定程度上得到中和与遏制。在2019年5月举行的欧洲议会选举中，尽管损失了近70个席位，但中右翼的基督教民主党（EPP）和中左翼社会民主党（S&D）为主体的社会民主主义者保住了欧洲议会前两大党团的地位。加上自由主义者和民主主义者欧洲进步联盟（ALDE）以及欧洲议会绿党党团的得票数增

加，相关政党联手，成功地阻击了反欧盟极端政党掌控欧洲议会的企图，尽管反欧盟政党的得票有所上升。其二，欧洲传统大党渐失民心，日趋式微的势头仍在持续，最为明显的例子是在德国政坛，极端政党德国另类选择党攻城略地，而传统建制派政党如中右翼、默克尔领衔的基督教民主和社会联盟和中左翼政党德国社会民主党经历历史性惨败。尤其是社会民主党在某些地方选举中竟然得票率不过10%，有从全民党沦为“为生存而挣扎的小党”之虞。随着默克尔在德国政坛影响的渐趋削弱，其指定的继承人卡伦鲍尔又似乎难以服众，加之德国社民党也同样面临缺乏有号召力的新领导的窘境，德国领导层会否出现真空期，有待各界观察。

各成员国内部社会、经济改革阻力重重，新治理模式尚未成型。法国在2019年成为“爆点”。去年因提高燃油税改革而引发的“黄马甲”运动，势头虽有所减弱，但几乎仍贯穿2019年整年。临近岁末之际，随着法国总统马克龙推出以延长实际退休年龄（62到64岁）、倡导实施多缴多得的积点制为核心、取消个别行业和社会阶层养老保险特权、整合统一法国养老保险制度改革，动了不少人的奶酪，引发了工会组织的、超80万人、在70多个城市上街的大规模抗议。而两股抗议者出现了合流之势，折射出在欧洲经济和社会改革之难。更令人关注的是，黄马甲运动提出了设立“全民动议公投”制度、改革国民议会选举方式等诉求，触及欧洲代议制民主的软肋和法国等欧洲国家社会经济政治制度的深层次问题，急需回应。

欧洲一体化在喜忧参半中调整探索。其一，随着英国脱欧演变成“拖欧”，加上来自美国特朗普政府的霸凌行径和新兴经济体的竞争压力，令欧盟民众愈发强化抱团取暖的想法，对欧洲一体化的认同不断有所回升。2019年欧盟民众对本国作为欧盟成员国的正面看法已经达到了59%。其二，新的一届欧盟机构领导人的艰难产生过程，向外界展示了欧盟新老成员国间、东西欧间的裂痕。而抛却了原先“领衔候选人”的推举方式，代之以大国领导人间磋商确定以及欧盟委员会主席、理事会主席、议长以及高级外交代表、央行行长等人选全部

来自老欧洲国家，则反映了欧盟核心国家和领导人急欲归拢队伍，重启一体化进程的急迫心态。无论是老欧委会主席容克的盟情咨文还是新主席冯德莱恩的新施政纲领，均将弥合内部分歧、团结队伍的作为优先重点。其三，2019年内欧洲防务一体化取得一定进展，永久结构性(PESCO)合作逐渐落实，一定程度上可看成是对特朗普治下北约盟国关系调整的回应。其四，法德轴心努力配合，但仍有嫌隙。一方面，法德努力重塑推进欧洲一体化的动力；另一方面，法德领导人有关北约脑死亡提法上的直接互怼，加上德国精英和经济界不愿为马克龙的欧洲振兴计划全面加持等，反映了后危机时代法德发动机磨合远未到位。

2019年，欧洲原本最令人担忧的负面事件——英国脱欧却一波三折，最终演变成“拖欧”。在强推脱欧协议未果后，特蕾莎·梅黯然下台，以硬脱欧著称的约翰逊上台，“挟天子以令诸侯”，使出浑身解数，仍功亏一篑。最后，约翰逊在年末放手一搏，赢得大选，有望带领英国，摆脱“拖欧”的命运，让这场延宕以就的“大戏”在2020年正式收官落幕。英国脱欧，无疑耗费了欧盟大量精力，且脱欧后新的英欧关系，尤其是双边将达成何种经贸协定依然前途未卜。

## 美欧关系龃龉不断

美欧关系自特朗普上台后遭遇了二战后最大的冲击。美国频繁退群毁约，强推单边主义、贸易保护主义，抛却了多边主义，使美欧同盟的基础出现了日益增大的嫌隙。在过去的一年中，美欧关系有渐行渐远之势，仍处在在不断的相互适应和调整之中。但是，美欧仍是难以离舍的盟友关系。

经济上，特朗普继续实施单边主义和贸易保护主义，对欧贸易霸凌持续，与坚持多边主义和自由贸易理念的欧盟间龃龉不断。除继续威胁对欧洲汽车增加关税外，由于波音公司停飞737MAX陷入困境而籍空客向欧盟开腔，世贸组织3月和10月有关波音和空客补贴的裁决可谓是各打五十大板。接近岁末，针对法国对互联网巨头征收数字

税，美国威胁对法国奢侈品等 24 亿美元输美商品征收 100%关税。年底，美国针对参与俄德北溪二号天然气工程的相关公司，实施制裁的决定，则将美式长臂管辖和霸凌行为发挥到了极致。但囿于欧盟内部新老成员国间对此事的不同态度，甚或德国政府内部的分歧，主要是鉴于美、德间实力的不对等，德国也难以做出强力反制。

在围绕北约等军事合作上，美欧间裂痕在加大，以致于马克龙就此提出北约“脑死亡”之说，公开表达对美不理北约冷战后目标设定等核心问题而只知一味催促北约欧洲盟国提高国防费用投入以及对美、土在叙利亚库尔德人问题上所作所为的不满。但默克尔就此的表态却是——“即便我们确有問題，也必须团结一致”。这明确反映了一个不争的事实：即使对美不满，明白欧洲完全依赖别人的日子已经过去，但欧盟依然无法舍弃北约、脱离美国保护伞，依靠自己建立独立的防务。

## 中欧关系重新定位

经过 70 年的建设和发展，目前，中国已经成为世界第二大经济体，这对全球化进程中深受多种危机困扰的欧盟，形成了强烈的刺激。在欧盟看来，中国崛起与特朗普上台一起，构成了欧盟的外部变局冲击。

当前，中欧关系已经发展成为全面战略伙伴关系，欧盟是中国第一大贸易伙伴，中国则是欧盟第二大贸易伙伴，中欧双方是和平、增长、改革和文明的伙伴。中欧在经贸合作、一带一路与欧盟互联互通战略对接、多边经贸机制构建、气候变化、反恐和全球热点问题等领域的合作可圈可点。另一方面，中国迅速崛起带来的中欧关系内涵的变化，例如：中欧双边贸易由原来结构互补为主的产业间贸易发展成为相互同类产业竞争程度增加的产业内贸易；从主要由中国吸收欧洲投资到出现中国对欧净投资，特别是中国对欧盟国家高新技术企业的兼并；华为等中国企业在某些高新技术领域的领跑等等。此外，双方在意识形态、文化理念思维模式、经济社会体制、发展阶段等方面的

差异以及双方长期存在的误解和信任赤字，尤其是中国经济社会现状与欧盟原先对中国政治经济现代化的期望产生落差，令欧盟及其核心成员国对中国未来的前景产生了巨大的焦灼和忧虑，提出要反思对华政策。这也反映在目前欧盟和成员国层面做出的反应上。最为鲜明的例子就是，欧盟专门出台了外资审核机制以及德法共同致力于推动出台相关欧盟产业政策。而 2019 年 3 月 12 日出台的《欧盟对华战略展望》文件，作为容克欧委会的政治遗产，在将中欧关系定位于合作和谈判伙伴的同时，首次提出了中国是经济竞争者和体制对手的定位。中欧关系处在重新定位的过程之中，欧盟的对华政策也正经历着重塑进程。

众所周知，中欧双方没有根本战略冲突和相互遏制的战略想法，双边合作的基础是互利共赢，都坚持多边主义和自由贸易，在国际事务和全球治理上有着广泛的共识和共同利益，中欧之间合作大于竞争、共识大于分歧。一年来，中国重视并积极推动中欧关系发展，重视欧盟的关切并予以积极回应。当前，中欧双方均对双边投资协定谈判达成协议给予厚望。欧盟新一届领导机构上刚成立不久，其有关中欧关系定位和相应的对华政策也还在讨论和制定中，尽管存在竞争和分歧，但中欧对抗显然并不符合欧盟最大利益，也非其意愿。因此，如何加强中欧间的合作磋商，合理出价、相互让步、寻求最大公约数，符合双方的利益。据此，我们有理由对未来的中欧关系前景抱持谨慎的乐观态度。

## 7. 中日关系：开启新时代

胡令远 复旦大学日本研究中心主任

中日关系的航船在 2018 年矫正前进方向后，2019 年则出现了全面、强力前行的势头。其中的关键词，无疑是“新时代”。2019 年 5 月，日本德仁天皇登基，日本进入令和新时代。中国则迎来新中国成立 70 周年、中国特色社会主义建设进入新阶段、新时代。为了建构契合新时代要求的中日关系，2019 年两国在举凡高层互访、增强战略互信、时隔 8 年重启两国经济高层对话、启动中日人文交流高级别磋商机制、加强军事交流增进安全互信、细化海空紧急联络机制管控危机等政治、经贸、军事、人文交流各方面，全覆盖、立体化地推进了双边关系的进一步改善，迈出了使中日关系行稳致远的关键步伐。

### 高层引领 凝聚共识

就高层互访而言，2019 年的重头戏无疑是习近平主席 6 月出席在大阪举行的 G20 峰会。这是中国国家元首时隔 11 年再次踏上日本国土，对改善中的中日关系而言，首先极具象征意义。其核心成果则是与安倍首相达成中日关系的 10 点共识。这些共识，意义非凡：既是对如何认识与处理战后以来、特别是近年跌宕起伏的中日关系的经验教训之总结，更是集中体现如何建构契合新时代中日关系的重大方略与举措。譬如，双方确认中日都进入了发展的新时代，双方共同利益和共同关切日益增多，两国关系面临新的发展机遇。因此，双方应共同致力于构建契合新时代要求的中日关系。两国领导人重申必须坚守四个政治文件，确认了中日互为合作伙伴、互不构成威胁的政治共识，并强调通过高层引领，不断增进两国的政治互信。

为此，安倍首相代表日本政府邀请习近平主席于明年春天对日本进行正式国事访问，习主席原则接受邀请。两国领导人同意进一步加强在科技创新、知识产权保护、经贸投资、财政金融、医疗康养、养

老照护、节能环保、旅游观光等广泛领域互利合作。而日方认为“一带一路”倡议是联结多样化地区的富有潜力的构想，将与中方一道继续着力推动第三方市场合作取得扎实成果。与以往两国领导人会见时不同的是，本次双方特别强调了中日都是亚洲文明发展的重要国家，应以深厚的历史文化渊源为纽带，持续加强人文领域交流合作，并决定年内启动中日高级别人文交流磋商机制。两国领导人重申，中日将坚持走和平发展道路，共做和平发展的伙伴。双方要进一步加强安全领域的交流与合作，积极推动构建建设性双边安全关系，逐步确立稳固的战略互惠互信。同时，妥善处理敏感问题，建设性管控矛盾分歧。在地区以及全球问题上，两国领导人认为应共同维护多边主义和自由贸易体制，积极引领区域一体化，并共同应对各种全球性挑战，着力加强在发展援助、气候变化、军控裁军、卫生保健等国际事务中的沟通与协调，携手为世界和平稳定发展作出积极贡献。

此外，11月4日李克强总理与安倍首相利用多边会议机会在曼谷会晤；12月25日将在中国举办中日韩三国领导人会议，习近平主席、李克强总理将再次与安倍首相会晤。今年10月21至5日，应日本政府的邀请，国家副主席王岐山作为习近平主席的特使，出席日本德仁天皇即位庆典并对日本进行访问。为进一步推动中日两国的地方交流，王岐山还特意访问了北海道。这些高层互动，有力地推动了两国关系向好发展的新势头。

## **全面推进 夯实基础**

在全面推进中日多领域交流与合作、进一步夯实两国关系行稳致远的基础方面，2019年的最大亮点，无疑是中日高级别人文交流磋商机制的创设，它标志着中日关系的改善在不断深化。

今年11月25日，中国国务委员兼外交部长王毅在东京同日本外相茂木敏充共同主持中日高级别人文交流磋商机制首次会议。王毅在“共同谱写人文交流新篇章，助力开创中日关系新时代”主旨讲话中指出，中日建立高级别人文交流磋商机制，旨在对两

国人文交流做出顶层设计,加强统筹规划,打造新时代多元互动、精彩纷呈的中日人文交流新格局。中日两国深厚的文化渊源积淀了两国独特的文化交融,凝聚成联结两国人民的牢固纽带,形成了促进两国关系发展的不竭动力。今后两国要进一步扩大双向人员往来、丰富两国人文交流内涵、加强民意引导塑造、推进文明交流互鉴。王毅特别强调,中日两国应该从历史文化的深厚积淀中找寻价值认同,从亲仁善邻的古老智慧中汲取现代启迪,开辟新时代两国民众相知相亲之道,推动中日关系行稳致远。

其次,在经贸合作方面,第五次中日经济高层对话于今年4月14日在北京举办,中国国务委员兼外交部长王毅与日本外相河野太郎共同主持。本次对话强调两国在共同维护多边主义和自由贸易体制,继续深入推进经济全球化和区域一体化,推动完善全球经济治理体系等方面进一步加强沟通与合作。日方表示将派遣高级别代表团来华参加中国举办的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛,进一步深化中日第三方合作。中方欢迎日本企业积极利用中欧班列及双方企业在泰国东部经济走廊(EEC)项目合作中取得的进展。双方还就健全中日创新合作机制,合作应对两国老龄化挑战,以及在加强气候变化、海洋环境治理、生物多样性保护等全球环境议题方面的沟通合作达成共识。本次高层对话,对实质性推动两国在诸多经贸领域的深度合作,无疑将发挥重大作用。

第三,在军事安保领域,双方的交流与合作取得重要成果。日本防卫大臣河野太郎12月18日至19日对中国进行访问,分别与中国中央军委副主席许其亮、国务委员兼国防部长魏凤和举行了会谈。两国防长同意继续实施中国海军与日本海上自卫队舰船互访,中国人民解放军军官与日本自卫队的友好交流。同时,强调两国防务部门要进一步加强危机管控机制建设,特别是基于去年开启的海空联络机制加速实现两国防务部门热线的早日开设。诚如日本官房长官菅义伟所指出的,这次日本防卫大臣时隔10年再度访华,“对于发展日中关系而言意义深

远”，“为能增进（日中两国）相互理解和信任，促进多层面的对话极其重要”。而在实际行动方面，今年4月23日，日本海上自卫队驱逐舰“凉月号”参加中国海军成立70周年多国海军活动，这是日本海上自卫队舰艇自2011年12月以来时隔7年多再次访华。中国海军太原舰首次参加日本拟于10月14日举行的国际舰队阅舰式，这也是时隔10年之后中国海军舰艇再次访问日本。另外，中国人民解放军校级军官代表团于10月17日至27日访问了日本，与日本防卫省、防卫研究所等自卫队军官、当地企业界人士及民间团体进行了交流。

### 隐患虽现 愿景可期

2019年可以说是中日关系回归正轨后全面铺开、强力推进、基本顺利发展的一年。但同时，一方面，身处百年未有之大变局，特别是特朗普政府以“美国第一”为圭臬，奉行单边主义和贸易保护主义，给动荡不安的世界增添了极大的不稳定性、不确定性，中日都面临巨大的战略压力，因此两国之间有建立战略互信的较强意愿。但冰冻三尺非一日之寒，战略互信需要基础与积累，目前中日两国可以说尚处于起步阶段。

而在国民感情方面，预计2019年中国将有1200万人赴日本旅游访问，中国人的对日好感度也有较大提升。据今年日本“言论NPO”与中国国际出版集团共同实施的舆论调查，对日印象好的中国人已达45.9%，创下自2005年开始调查以来的新高；但与此形成鲜明对照的是，对中国印象“不好”的日本人仍高达84.7%。认为中日关系“好”的中国人为34.3%，较去年提高了4个百分点；但认为中日关系“不好”的日本人却增加了5.8个百分点，达到44.8%。说明在国民感情的改善方面，仍面临重大挑战，需要努力和时间。此外，在经贸合作方面，由于复杂的原因，虽然有所回升，但幅度并不大。在一带一路、第三方市场、高新技术合作等方面，也还都处于摸索阶段。

尽管有种种隐患、短板和问题，但中日关系改善的势头强劲。其特点是两国高层的强有力引领，以及经贸、安保、人文等诸领域的迫切需求。因为在历经曲折之后，直面新时代，中日两国作为搬不走的邻居，只有站得更高、看得更远，求同存异，合作共赢，才能在百年未有之世界重大变局的严峻挑战面前，立于不败之地，获得长足发展。这一共识，已经在中日两国之间逐步形成、不断凝聚，并由形而上的观念逐渐转化为国家战略取向与政策目标。

2020年春季，习近平主席将对日本进行正式国事访问，中国国家元首时隔12年的再次访问，除了极具象征意义之外，在如何建构契合新时代的中日关系方面，预计将有凝聚中日两国政治智慧的高屋建瓴的设计、擘画之方案，它将为新时代的中日关系指引航向，并成为新的里程碑。而2019年中日关系的发展，可以说为此做了积极准备，奠定了扎实基础。

## 8. 印度：政热经冷中的积极外交

张家栋 复旦大学南亚研究中心主任

2019 年，印度在内政方面大招频出。首先是印度大选，印度人民党在经济承诺多数落空的情况下，主打反恐怖、国家安全和印度教民族主义牌，在人民院的席位不降反升，实现了一次成功的逆袭。但是，这也使印度政府更难以对抗印度教民族主义派系的要求，连续突出废除克什米尔地区自治地位、通过《公民身份修正法》等重大举措。印度经济则不容乐观，经济增速连续下降，失业率创几十年新高。印度社会矛盾有所激化，不同宗教群体和社会经济阶层之间的矛盾有所上升，不仅影响印度自身，还影响到印度与美国等国家的关系。印度外交则非常积极主动，开始以大国自居，但主要仍然是为内政问题做解释工作。中印关系在 2019 年继续稳步发展，继续向成熟务实的方向前行。

### 内政热点频出

2019 年可以被称为印度的“政治年”，发生了多件建国以来少见的大事。

一是印人党在大选中逆袭成功。在 2019 年大选之前，印度经济增速持续走低，失业率达几十年新高，民众非常不满意。按照常规，印人党虽然有可能继续执政，但将失去一些席位，甚至可能会失去单一过半的绝对优势地位。但是，印度 2019 大选结果却与常规有显著差异，印人党获得 303 席，比 2014 年大选时的 282 席还增加了 21 席（半数 272 席），进一步扩大了自己的主导优势。总体来看，导致这次印度不同寻常大选的主要原因如下：一是，莫迪的品牌效应。莫迪致力于打造自己“莫迪反对所有人”的强人政治形象，以满足印度民众对政治强人的期待。二是，主打国家安全牌。在印人党的宣传中，

选择印人党就是选莫迪，选莫迪就是选择“印度国家安全的最佳保卫者”。三是，印度教民族主义处于上升趋势，并与印度民众对强势国家的需要相结合。四是，印人党强大的组织和动员能力。尤其是印人党的重要支柱，印度国民志愿服务团（RSS），拥有一大批宗教意志坚定、献身意志强烈的成员，建立起一个全国性、深入村庄街巷的宗教、政治网络。五是，废钞和反腐败措施，削弱了反对党和地方性政党的资金能力。

二是印度取消克什米尔的自治地位。2019年8月5日，印度发布总统令，宣布废除赋予印控克什米尔地区特殊地位的宪法第370条款和宪法附则35A条款，并成立“查谟和克什米尔”与“拉达克”两个中央直辖区。在此之前，印度人民院以370:70、联邦院以125:61票的大比分先后通过这一法律。印人党和印度教右翼群体认为，克什米尔问题的核心是特殊地位保护之下的穆斯林主导地位。在高度自治框架下，反印度武装团体不断得到合法性和民众支持。印人党认为，克什米尔的特殊地位限制了印度政府深度治理的范围、效果和合法性，本身就是分离主义、恐怖主义、裙带主义和腐败盛行的主要原因。因此，取消自治地位，是化长痛为短痛的彻底解决问题之策。但是，印度此举在国际、国内都引起很多反对声音，恶化了印巴关系，也一度置克什米尔地区于危险与动荡之中。

三是印度通过《公民身份修正法》。2019年12月12日，经过多年的准备与争论，印度最终通过《公民身份修正法》。根据该法案，2014年12月31日前因“宗教迫害”而来到印度的巴基斯坦、孟加拉国和阿富汗“非穆斯林”非法移民们将被授予印度公民身份。这不仅引起国际社会的强烈反应，还在印度各地引发大规模抗议和骚乱。日本和孟加拉国领导人取消了对印度的访问，美国和联合国则抨击印度的这一“宗教歧视”行为。这是莫迪总理执政6年以来，规模最大的一次针对他本人和印人党的骚乱。德里、孟买、加尔各答和班加罗尔等重要城市，都发生了大规模抗议活动，有些还导致严重的人员伤亡。在首都德里，警察冲进国立伊斯兰大学（JMI）校园图书馆，对

示威人群和旁观者释放催泪弹。这在印度历史上是很少出现的现象。

## 经济持续下行

印度财政部在 2018 年年终评估报告中称，2014-2015 财年至 2017-2018 财年，印度经济的平均增速为 7.3%，“预计印度将是 2018-2019 财年和 2019-2020 财年全球增长最快的主要经济体。”但是一年下来，印度经济的表现并不如人意。

首先，印度经济增速连续下滑。截止 2019 年 7-9 月，印度经济增速已经连续 7 个季度下滑。2019 年上半年增速只有 5.5%，到第三季度（7-9 月）只有 4.5%。2019 年最后一个季度（10-12 月）的数据还没有出现，但估计不会乐观。从政策层面来看，人们普遍认为，2016 年的废钞政策和 2017 年推出的全国税收制度（GST）是经济下滑的重要原因。印度本来认为，废钞可以降低印度经济的现钞依赖，以减少腐败，增加税收，并提高经济效率。但是，印度政府显然高估了自己的转型能力，也低估了现钞经济的稳定性。

其次，失业率创 45 年最高。2017 年税制改革以后，大量中小微型经济单元难以为继，印度的失业率突然从 3.4% 升高到 8.4%。目前，拥有 4500 万就业岗位的印度纺织业和 3700 万就业岗位的汽车工业都面临严重的困难。印度 8 月份汽车销量减少 32%。这不仅拖累了印度的经济增长速度，也恶化了印度的就业形势。

印度的消费能力 40 年来首次下降，发电量、私人投资额、制造业都出现下降或收缩现象。为了扭转不良局面，印度政府推出大规模减税措施，印度中央银行也少有地配合政府，降低了利率，但效果不明显。由于坏帐、呆帐规模太大，银行不敢增加放贷力度。印度提前 4 个月用尽本财政年度的预算赤字总额，经济调节空间也非常有限。

印度经济下滑，可能不是周期性问题而是结构性问题。严重滞后的改革进程、反复无常、不可预期的国内规则变化以及互不信任的经济气氛，都进一步恶化了印度的经济局势。外部因素也恶化了印度的经济形势，尤其是美印贸易摩擦、石油价格红利的结束以及全球经济

增速放缓，都使印度面临一个不太友善的发展环境。目前，印度政府推出了私有化进程，试图通过出售一些国家资产来改善政府收支状况并提高经济效率。这是一个积极的经济举动，但具体成效还有待观察。

印度经济下行不仅将影响其内政，还将影响其对外政策。印度很多积极进取的外交、政治和国家安全战略，都需要一个强有力的经济来支撑。

## 外交主动“出击”

2019年，印度的外交活动非常积极，这一定程度上是为了应对由于国内政治变化而产生的国际压力。9月22日，莫迪总理在美国休斯顿举办罕见的“你好，莫迪”活动，美国总统特朗普专程出席捧场。随后，莫迪总理在联合国大会和纽约高调活动，就联合国改革和印度经济发表了很多言论。印度外交部长苏杰生更是非常活跃，仅在联合国大会期间，就会见了42个国家的外交部长。

印度积极升级“四方安全对话”(Quad)，从司局级提高到部长级，努力把四国机制实体化。11月21日至22日，四国首次联合反恐沙盘演习(CT-TTX)在新德里举行。到目前为止，印度对四国机制的定位，仍然局限于测试非军事联盟行动的可能性与局限性。但是，印度与其他三国进行非战斗军事合作的积极性仍然很高。在2016年8月与美国签署了《后勤交换协议备忘录》(LEMOA)以后，印度还计划与日本和澳大利亚签订类似的协议。印度还计划在安倍访问印度期间签署《物品劳务相互提供协议》(ACSA)。这一计划因安倍推迟对日本的访问而暂时中止，但未来仍然很有可能达成。

印度还积极加强与美国、日本和澳大利亚的双边防务关系。12月8日，印日举行了首次“2+2”部长级对话。12月9日，印度和澳大利亚举行了第三次“2+2”对话，并讨论了“中国在印太地区的军事动向所引发的安全问题”。12月18日，印度和美国在华盛顿举行第二届印美“2+2”部长级对话。在对话期间，印美两国签署《科技与技术协定》等新的合作协议或倡议。美国国务卿蓬佩奥称，美国和

印度正在“打造更深入、更强劲的两国关系”。

印度与美国的关系虽然日益走近，但共享的价值观和共同的国际战略观念，掩盖不了两国缺少共同经济利益基础的事实。印度庞大的潜在市场虽然在不断吸引着美国，但美国对印度在贸易政策和市场准入方面的要求，也因印度国内政治、社会和经济问题而难以满足。另外，一个新的问题正不断显现出来。在过去，印美两国在尊重甘地及其思想方面拥有很多共同点。美国众议院议长佩罗西还在国会专门为甘地诞辰 150 周年发表演讲。但是由于印度在《公民身份修正法》和克什米尔等问题上的作法，美国人开始怀疑印度现政府对甘地思想（即非暴力、支持多元主义和优待少数群体）的真实立场。

## 中印关系走向成熟稳定

1988 年拉吉夫甘地访华、完成中印关系的破冰之旅以后，印度对华政策基本延续着“平行外交”或“双轨外交”的框架，努力不让边界争端影响两国在其他领域的交往。这一外交框架在当前面临严重的挑战：一是，随着气候变化和两国边界管控能力的上升，两国在边界地区的对峙与接触也逐渐增加，对双边关系的冲击也在增加。二是，随着两国的崛起，两国在海洋等新领域的接触与互动增加，导致两国关系复杂性和重要性同时上升。

在这种情况下，中印两国的平行外交传统框架，压力逐渐增大，有调整必要。为解决此问题，中印启动了新的外交形态——领导人“非正式对话”机制，并于 2019 年在印度举行了第二届领导人“非正式对话”。这种外交创新，使得两国领导人有机会打破传统外交的约束，突破平行外交框架，就一切可能议题进行坦率的、无约束的、自由的观点交换与思想碰撞。这对探索、寻求中印关系的新形态和新框架将非常有益。

但与此同时，中印两国在工作层则按常规运行。两国在边界问题上的分歧与争执仍然存在，经常还以对峙等形态表现出来。两国在克什米尔问题上的分歧仍然明显。这既说明了中印关系的稳定性，也说

明了推进中印关系的难度。总体来看，2019年，中印关系展现了成熟、稳定而又谋求进取和突破的一面。

## 9. 朝鲜半岛：复杂博弈下的诡谲棋局

郑继永 复旦大学朝鲜韩国研究中心主任

近年来，在美国的极度对抗与军事压力之下，朝鲜果断进行战略转向，以最高领导人金正恩的系列活动为标志，在短短的“时间窗口”内腾挪，化解美国的“极限施压”并成功将对美外交转型成为朝鲜式的对美“极限施压”政策。在此背景下，朝美两国在 2019 年开展了复杂的多维度博弈。由于这两位主力棋手的“角力”，朝鲜半岛的“棋局”2019 年再次呈现出波谲云诡的状态。

### 朝鲜的生存之术

2019 年，朝鲜的内外政策继续集中在了两个关键词上：“求生存”、“谋发展”。以金正恩提出新的“并进”路线为标志，尤其是强调将“实现朝鲜半岛的全面无核化”作为外交路线的主基调之后，朝鲜一方面稳定住了国内局势，以经济建设为纲，努力解决国内的居民生活问题，稳定生存的基础；另一方面又以国内稳定为基础，在核武路线上提出“实现朝鲜半岛的全面无核化”方针，稳定住中朝和中俄关系，并以此为基础，突破对美外交，以一系列的首脑会晤实现了朝鲜前所未有的外交重大突破，张扬了朝鲜新领导人的新形象，并借助外力提升了国内稳定局面，形成了一定程度的良性循环。

首先，政治宣传上，通过与中国、韩国、美国的一系列首脑会见，朝鲜达成了一系列外交成果与宣言、协议与约定。尤其是与中韩的系列互动，朝鲜背靠中俄，将部分意图通过韩国传导出去，并与韩国达成了《板门店宣言》，达成军事和解，成功地化解了安全危机和外交围堵，进而将朝鲜半岛问题的主导权牢牢地掌握在自己手中。

其二，国际道义上，朝鲜通过废弃丰溪里核试验设施和大功率导弹发动机试验设施，并通过在多次协商中放风有意放弃宁边核处理设施，先声夺人，将“朝鲜核问题”成功泛化成为“朝鲜半岛核问题”，

再转化成为“美国不想解决的朝鲜半岛核问题”，从国际道德感上瓦解了美国一直以来造成的对朝观感。

其三，经济建设上，以“积极搞活”中朝贸易和“自力更生”等手段，重振经济，并积极开拓观光等未被限制或制裁的产业，提升经济造血能力，规避和抵御制裁带来的经济下行压力，稳定国内。

其四，外交政策上，打实与中俄的外交关系，确保最极端情况下友邻关系的稳定，同时，以韩国未能履行双边协议为由，切断与韩国的交往，避免韩国干扰朝美关系，将外交焦点置于美国。

其五，军事手段上，十几次试射中短程导弹或火箭炮，拉住又不至于过度刺激美国，以上紧螺丝的形式转向对美国施压，并辅以模糊界线的导弹发动机试验和“圣诞礼物”等语言威胁，将恐惧感和压力传导给美国。

## 美国的应对之道

特朗普上台后，其多变的交易性格和与众不同的问题解决逻辑切断了传统的朝美对谈模式，为朝鲜半岛带来了诸多挑战。特朗普的极端性格形成了具有鲜明特色的决策路径：首先，提出远高于预期的目标，让对手无从下手；接着，大肆宣传与煽动，给对手造成极大的压力，使其决策处于高压而无法采取常规方法应对；然后，决策反复摇摆，令对手无法猜测底线；最后，提出次优条件，令对手认为接受此条件就是最好的结果，如此达成自己想要的结果。这种决策过程也确实对朝鲜造成了困扰，在短期内让朝鲜往常的“边缘策略”无法奏效而被迫做出让步。但其实操作性与持久性均无法得到保证。

放在 2019 年美国面临的国内和国际政治环境中，朝鲜弃核对特朗普而言，有着更大程度上的政治含义。第一，朝鲜弃核将减少对美国的安全威胁，无论弃核的结果最终是否“完全”，特朗普更关切“成果”这一事实本身，而非核问题取得何种进展；第二，特朗普政府需要在混乱的世界秩序中展现其外交成果，朝鲜是最佳样本，因此放大了朝鲜弃核的外交含义，尤其是特朗普个人，对任何一种由朝鲜弃核

引出的“奖项”都非常关心；第三，处于大选季并面临弹劾的特朗普需要可以看得见的重大外交成果，而朝鲜弃核让美国更安全，恰好符合争取“摇摆州”选票的需要，也是回击国会民主党人的有力武器；最后，从战略上看，能让朝鲜感受到安全从而变得更加负责正是美国愿意转变战略与朝鲜接触的动机之一。

在这种对朝认知极度蔑视的前提下，特朗普对于朝鲜半岛问题始终坚持“二选一”的思路，即要么军事解决，要么接受美国 CVID 方完全、可核查、不可逆的完全放弃核武器。由此，美国 2019 年所呈现的对朝鲜半岛核问题的解决思路呈现出三段式的做法：一是以压促变，通过外交、经济和金融制裁极度挤压朝鲜的生存空间，使其全方位失血，降低朝鲜恃核求谈的期待；二是以军促变，继续以极限施压手法震慑朝鲜，通过高强度的针对性军演和威慑性动作营造“兵临城下”的危险环境，测试其军事应变能力；三是以谈促变，以大开大合式在极小的谈判空间中极限接触，以首脑会谈方式开条件，争取最大的谈判利益。

总的来看，特朗普政府对于朝鲜半岛的认知并不复杂，延续了美国通过朝鲜半岛问题来控制韩国、日本，并作为围堵中国的借口。从军事技术层面看，朝鲜的核技术与打击能力，完全无法与美国对等，也无法在可预见的范围内追平美国，因此美国并不担心会“遭受朝鲜的核打击”。因此，特朗普政府与其前任们一样，提及朝鲜的威胁，更大程度上是政治操弄和利用，因此，提出要解决朝鲜核问题，很大程度上也是如此。其最显眼的表现就是——“说的太多，做的太少”。

## 破局的多重困境

2019 年，在朝鲜营造的诸种条件与环境面前，特朗普的手法并未能一直奏效，相反却在朝鲜的策略中遭遇最大的交易困境，这也导致以奇异转折和好戏开场的朝鲜半岛 2019 互动大戏走向了诡谲的一波三折。其表现主要有四：

首先，是美国对朝鲜的极度傲慢。特朗普及其安全团队对于朝鲜

弃核并没有事实上的成套策略，而是基于某种想象试图毕其功于一役，令朝鲜“跪地投降交出核武”，甚至异想天开式地提出“利比亚模式”、“将军舰开至元山将朝鲜核武运走”和“宁边+a式交易模式”。这种急功近利式的对朝策略也被朝鲜所利用，在以特朗普政府的想象为基础达成朝美首脑会谈后，朝鲜在弃核问题上并未做出任何实质性让步，逐个废掉了美国的各式提案。

其次，是对弃核概念的争议。美朝谈判的核心就是弃核概念问题。美国历届政府的主张非常明确，无论名目为何，其核心就是要求朝鲜“完全、不可逆、可验证”地放弃核武器与大规模杀伤性武器，即CVID，且弃核是其它各项措施的先决前提。朝鲜的弃核概念有三：一是如果国际社会继续保持强大压力，则会“坚定”走无核化道路，同时要求与之对应的无核化代价，以发展朝鲜经济；二是考虑到国际压力及朝鲜国内需要，美国与国际社会能提供何种程度的支持与代价，则以相应程度的弃核“决心”与举措应对；三是视弃核博弈过程的复杂性逐步突破各种限制，令国际社会尤其是美国出现“弃核疲劳症”，实现或明或暗的拥核地位。

再次，是参与方的内部博弈。在核问题上，2019年美朝双方都出现了内政与外交的紧密互动。一是在谈判决策构成上，虽然朝美都保持了“自上而下”的特征，但明显朝鲜一方更有成效，李墉浩、金英哲、崔善姬组合一以贯之，由决策到执行能够保持强大合力；而美国一方则是以特朗普、蓬佩奥、博尔顿、比根组合为主，决策经常出现误判，执行无力。二是双方都在将内部问题与核问题挂钩。朝鲜以军方压力为由在核问题上讨价还价，实现外交地位、经济补偿的最大化，而美国受到诸如通俄门、通乌门、弹劾和总统选举的巨大压力，也试图将朝核问题作为突破困境的抓手。然而，这种与内政的互动也给予了对方以更大的博弈空间，导致要价的不断变化而使朝核问题更为复杂化。

其四，是朝鲜试图“净空”、“孤立”美国。在朝鲜半岛核问题的进程中，为避免要价在复杂的博弈过程中变形、失真，朝鲜采取多种

措施，一直试图排除任何第三方参与的核交易，在外交手法上清除可能的障碍，孤立美国：一是极力排斥六方会谈，将协商方式不断压缩成为朝美双方直接谈判，并将其它问题转化成单独的双边协商，甚至声明包括瑞典在内的“第三方”都不可能参与谈判进程；二是清除“第三国影响”，尤其是韩国试图进入协商过程的企图，打击韩国“挤入”朝鲜半岛弃核进程的努力，保证朝鲜成为朝鲜半岛核进程的主角；三是严厉“敲打”日本，阻止日本向美国传递“坏消息”，并将日本的“历史犯罪”“核野心”作为武器测试的原因之一；四是以中国和俄罗斯为坚强后盾，通过保持良好的两对双边关系，并时不时以隐含的“中朝俄三角关系”对美示强。

展望 2020，随着中美关系因第一阶段贸易协议的达成暂时稳定下来，朝鲜半岛核问题的解决重新开启了重要的外部环境契机。总的来看，朝鲜的目的并非与美国极端对抗，而是希望能够得到美国的实质回应，朝鲜需要特朗普作总统的美国。同时，特朗普总统出于国内选举等内政的需要，在朝鲜不过度“挑衅”的情况下，也不会轻易动用进一步的制裁或武力措施，甚至有可能再次夸耀稳定住了朝鲜半岛的“危局”，特朗普也需要一个了解自己的金正恩。在这些盘算下，美国的“金正恩机遇”与朝鲜的“特朗普机遇”交汇的时间窗口非常狭小，一旦美国大选选情稳定，这一时间窗口也将就此关闭。因此，虽然朝鲜威胁要送给美国“圣诞礼物”，并不断展示西海发射场的导弹发射装置，但对于未来一段时间朝核问题的走势，我们有理由做出一定程度的乐观推定。

但对于实质性的弃核举措而言，只能等到美国政局稳定之后。由于朝美的巨大信任赤字，尤其是朝鲜对特朗普总统本人的信誉度保持着警惕，加上国会因弹劾造成的撕裂，朝鲜很难采取实质性的弃核措施。朝美是否能在这一过程中达成某些意愿性妥协，基于保留先期成果的目的，开始形成某种执行力强且独立于政府轮替的协商，留下解决问题的接口？更为重要的是，中美将在朝鲜半岛无核化问题上保持

何种程度的合作，也是重要的参考变量。总之，各方博弈的复杂变量酝酿着朝鲜半岛未来局势的多重变局。

## 10. 中东：震荡调整中的格局重构

孙德刚 复旦大学国际问题研究院研究员

2019年，中东国家在探索适合自身发展的道路上艰难前行。传统热点问题久拖不决，新的热点问题层出不穷，多国发生新一轮政局动荡。极端组织“伊斯兰国”虽遭受重创，但仍伺机卷土重来，中东局势发展中不确定性因素增加。域外大国和地区国家纷纷调整自己的对外战略，各种力量分化组合，多极化格局初步形成，中东在奥斯曼帝国解体近一百年后将迎来新的“百年变局”。

### “阿拉伯之春 2.0”再掀狂澜

2010年底爆发的“阿拉伯之春”从北非到西亚，席卷突尼斯、利比亚、埃及、也门、巴林、叙利亚等国。受此影响，多数国家主动或被动进行了政治、经济和社会改革，但是各种矛盾积重难返，改革成效尚不明显，甚至酝酿新的危机。除阿联酋、卡塔尔、阿曼、科威特等少数国家外，中东政局总体不稳，改革乏善可陈，经济增速普遍放缓，在全球产业分工中被进一步边缘化，引发新的政治危机。

2019年阿尔及利亚、苏丹、黎巴嫩、伊拉克、埃及等国爆发不同规模的反政府示威游行，被称为“阿拉伯之春”第二波。这次新浪潮导致阿尔及利亚总统布特弗利卡和苏丹总统巴希尔下野，黎巴嫩总理哈里里和伊拉克总理阿卜杜勒-迈赫迪被迫宣布辞职，上述四国至今未走出危机的阴影。此外，9月埃及爆发近年来最大规模的示威游行，民众对执政当局也提出不满。

与2010年底开始的“阿拉伯之春”相似，此次街头政治主要发生在共和制阿拉伯国家，而君主制国家总体上局势稳定。但是，与上一次“阿拉伯之春”喊出的“民主”“自由”等政治口号不同，2019年的“阿拉伯之春”第二波，示威者的主要诉求是民生，即群众要求

改善经济、提高就业、惩治腐败、稳定物价和振兴产业，转型国家民众对政府“不作为”和民生业绩不佳普遍感到失望。中东各国虽制定中长期发展战略，积极推动工业化、信息化，加快基础设施建设，拉动就业，但受国际油价低迷、世界经济复苏缓慢、中东人口快速增长、地区国家间地缘政治争夺升级和外部势力插手中东事务的多重影响，中东地区经济、社会和政治转型步履蹒跚。

第二波“阿拉伯之春”还产生溢出效应，伊朗、土耳其和以色列这三个非阿拉伯国家的国内局势也陷入动荡。2019年，受美国“极限施压”的影响，伊朗经济陷入困境，物价上涨，多地爆发群众示威活动。土耳其举行地方选举，埃尔多安领导下的正义与发展党受挫，最大的反对党共和人民党与好党结成“国家联盟”，赢得12座大城市中的7座城市，包括首都安卡拉和最大城市伊斯坦布尔。民众对土耳其经济增速放缓不满，埃尔多安总统和正义与发展党执政基础受到削弱。以色列在2019年举行了2次大选，但利库德集团党魁内塔尼亚胡与蓝白党领导人甘茨迟迟未能实现组阁，加上内塔尼亚胡总理受到贪腐指控，国内政治也陷入危机。

## 地区多极化格局轮廓渐清

2019年，域外大国和中东地区国家积极调整对外战略，影响力此消彼长，推动了中东多极化格局的形成。特朗普政府奉行“总体超脱、有限介入”的政策，压缩在中东的军事投入，减少在叙利亚库尔德地区的军事部署。截至2019年12月，美国已从叙利亚库尔德地区撤出主要军事力量，仅保存约600人用于保护关键设施和交通要道。特朗普政府以伊朗为战略遏制对象，构筑“反伊朗统一战线”，大力扶植以色列，打造海合会与埃及和约旦的“中东战略联盟”。但在沙特石油设施和阿联酋油轮遇袭后，特朗普政府却采取超脱政策，不愿意为盟友火中取栗，更不愿意同伊朗正面对抗。为赢得土耳其的支持，美国抛弃了反恐盟友——叙利亚库尔德人，导致美国在中东的盟友如沙特、阿联酋、卡塔尔、土耳其等纷纷调整自己的政策，奉行大国平

衡战略。

俄罗斯利用特朗普政府战略收缩的契机，在中东积极拓展政治和军事影响力，反制美国和西方的制裁。普京政府在叙利亚塔尔图斯海军基地和拉塔基亚的赫梅明空军基地等驻守数千战斗人员和军事顾问，扩大在叙利亚的军事存在，促成叙政府军与库尔德武装的和解。2019年10月，普京高调访问沙特和阿联酋，试图在美国及其盟友之间打入楔子，增强与海湾国家的能源合作，巩固俄罗斯—土耳其—伊朗战略大三角，并以核能、军售为抓手，强化与埃及、阿尔及利亚和伊拉克等国的战略合作。

2019年，欧盟忙于内部事务，对中东问题的介入意愿下降。在巴以问题、伊朗核问题的解决出路方面，欧盟奉行独立自主的政策，坚持多边主义和“两国方案”，与美国划清界限，反对特朗普政府退出伊朗核协议、偏袒以色列、纵容土耳其越境打击叙利亚库尔德武装的做法。2019年2月，首届阿盟—欧盟峰会在埃及红海海滨城市沙姆沙伊赫举行，体现出双方互有所需；受中东非法移民涌入的影响，欧盟对推进“地中海联盟”、将西亚和北非国家纳入自己的发展轨道存在分歧，热情不高。

2019年，中东国家普遍奉行“向东看”战略，积极发展与亚洲大国的政治、经贸与能源合作，2019年2月沙特王储萨勒曼访问中国、印度和巴基斯坦；12月伊朗总统鲁哈尼访问马来西亚和日本。中国以“一带一路”为抓手，倡导“以发展促和平”，推动与中东各国的发展战略对接和务实合作，深化战略伙伴关系。中国以联合国为舞台，开展斡旋外交，积极促进中东地区的冲突解决，于2019年11月召开首届中东安全论坛，为中东地区的和平与发展贡献中国方案。除中国外，日本、印度等也积极参与中东安全事务，提升中东在外交全局中的地位，如6月日本首相安倍访问伊朗，试图在美国和伊朗之间开展斡旋。

从地区层面来看，中东各国实力增长不平衡。西亚地区群雄争霸，土耳其、伊朗、沙特、以色列、阿联酋、卡塔尔等在外交上积极进取，

争夺话语权；北非地区强国如埃及、阿尔及利亚、苏丹等经济增长乏力，疲于应对国内矛盾，在中东安全事务中影响力下降。

土耳其利用美俄矛盾，在叙利亚北部发起“和平之泉”行动，跨过幼发拉底河打击叙利亚库尔德武装，试图建立更多的缓冲地带，引起阿拉伯世界、欧盟等普遍不满。土耳其还巩固与卡塔尔的关系，充当巴勒斯坦的“代言人”，为巴勒斯坦事业摇旗呐喊，以提升在逊尼派阵营内部的感召力。

沙特和阿联酋在本国石油设施与海上油轮遇袭后，未能得到美国的安全保护，不得不寻求与卡塔尔的和解，并有限度改善与伊朗的关系、管控分歧。伊朗受美国“极限施压”的影响，石油收入大幅萎缩，外汇储备不足，国库空虚，不得不利用巴以、叙利亚、也门等地区热点问题牵制美国，同时主动缓和与伊拉克和海湾国家的关系。以色列积极与海合会、埃及和约旦等构建“反伊朗统一战线”，但其在巴以问题上奉行强硬立场，越境打击叙利亚境内目标，削弱了与逊尼派阿拉伯国家合作的战略基础。

阿拉伯国家内部长期不和，在外部势力的干预下进一步“碎片化”。然而，2019年阿拉伯国家在土耳其进军叙利亚、以色列空袭加沙、伊朗扩大地缘政治影响力等多重压力下，内部关系出现了一定缓和，如期召开了第30届阿盟峰会和第40届海合会峰会；阿盟和海合会还就土耳其、伊朗和以色列构成的安全威胁问题召开紧急会议。埃及、阿联酋等8个阿拉伯国家支持叙利亚重返阿盟，有助于阿拉伯国家弥合分歧。但是阿盟内部各成员国利益诉求不同，对外战略差异甚大，群龙无首的局面尚未得到根本改观。

## 区域热点问题积重难返

2019年，中东传统热点问题久拖不决，新的热点问题不断涌现，形成相互叠加的累积效应。在巴以问题上，美国公布“世纪协议”的经济方案，计划通过吸收中东富国的资金，实现对巴勒斯坦及周边阿拉伯国家的投资，以促进巴经济发展，使之放弃政治诉求，此方案自

然遭巴勒斯坦和广大阿拉伯—伊斯兰世界的抵制，被戏称为“下个世纪的协议”。在美国默许下，以色列宣布对被占领土戈兰高地拥有主权，在约旦河西岸修建更多犹太人定居点，加大对加沙地区哈马斯的围困及其领导人“定点清除”，巴以矛盾上升。

叙利亚冲突进一步陷入“代理人化”，叙政府军、民主军、自由军、土库曼旅、宗教武装派别等成为大国地缘政治的工具。10月，在叙利亚北部地区，土耳其政府发起代号为“和平之泉”的军事行动，美国、俄罗斯、土耳其、叙利亚政府在库尔德地区的争夺加剧；在叙利亚南部地区，以伊朗、叙利亚和黎巴嫩真主党为一方，以以色列为另一方，双方多次交火。

也门危机持续发酵，酿成严重的人道主义危机。沙特和阿联酋等阿拉伯联军对也门胡塞武装束手无策，沙特阿美石油设施反遭不明“无人机”袭击，损失惨重。伊朗和沙特、阿联酋、巴林等缺乏战略互信，影响了也门局势政治解决的进程。

在北非地区，利比亚东西两个政府、两个议会的分裂局面常态化，武装冲突时有发生。位于首都的黎波里的利比亚民族团结政府虽获得联合国承认，但未能控制全国局势，西方指责俄罗斯支持利比亚军事强人哈夫塔尔，其领导的“国民军”多次进攻民族团结政府。此外，中东海上安全、东地中海油气之争、中东水资源争端等有抬头的趋势，恐将成为新的热点问题。

中东反恐形势依然不容乐观。极端组织“伊斯兰国”丧失在叙利亚和伊拉克的控制版图，不得不化整为零、改头换面，通过潜伏实现“当地化”和“本土化”，从攻城略地转向地下活动，恐怖活动暂时处于蛰伏期。2019年11月，美国宣布打死“伊斯兰国”组织头目巴格达迪及多名骨干，使该恐怖组织元气大伤，被迫与“基地”组织和其他极端组织“合流”，保存有生力量。极端分子甚至乔装成“难民”回流至东南亚、南亚、欧洲和中东其他地区，等条件成熟后“东山再起”，伺机回到中东地区实施破坏活动。

尽管“伊斯兰国”受到沉重打击，但是在叙利亚伊德利卜省、也

门、伊拉克、埃及西奈半岛、索马里、利比亚等地，“基地”组织、“伊斯兰国”、索马里青年党等依然活跃。中东地区大国博弈升级，域外大国代理人战争持续，热点问题久拖不决，中东多国政局动荡，都为中东恐怖组织卷土重来提供了重要契机。也门、索马里、叙利亚、利比亚尚未实现和平，阿尔及利亚、苏丹、伊拉克、黎巴嫩出现新的热点问题，为恐怖组织死灰复燃提供了温床；美国偏袒以色列，有可能引发中东地区新一轮“反美主义”和“反犹主义”，导致“激进化”和“极端化”，中东热点问题解决难度增大。

展望 2020 年，中东国家将在动荡中继续探索适合自身的发展道路，调整内外政策，各种力量将继续分化组合。实现中东和平与发展，建立行之有效的冲突预防和解决机制，仍有很长的路要走。

## 11. 东南亚：中美竞争下的政策调试

祁怀高 复旦大学国际问题研究院副院长

“百年未有之大变局”在东南亚地区体现为大国竞争明显升温。2019年，东南亚国家在日趋激烈的中美战略竞争背景下进行了新的政策调试。中国将东南亚视为其周边外交的关键地区，积极推进“一带一路”倡议。美国特朗普政府的“印太战略”逐渐明晰，而东南亚也被美国视为联通印太的关键地区。在中美战略竞争日趋激烈的背景下，2019年，东南亚国家的地区政策、防务政策、区域经济一体化政策都进行了相应的调试，中美战略竞争也对东南亚国家的内政和经济产生了外溢效应。

### 中美在东南亚的竞争日趋激烈

在中美战略竞争不断加剧的背景下，2019年中美两国都在试图扩大在东南亚地区的影响力。2019年6月，美国国防部《印太战略报告》强调加强与越南、印尼、马来西亚的伙伴关系，并与文莱、老挝和柬埔寨维持接触。2019年9月，美国与东盟启动了首次海上联合演习。美国此举意在显示其在东南亚的存在，牵制东盟国家与中国的关系。另一方面，中国—东盟建立战略伙伴关系16周年来，中国始终把东南亚作为周边外交优先方向，坚定发展同东南亚国家的友好合作。中国愿与东盟做共同发展、共建和平、开放共赢、开拓创新、包容互鉴的“五大伙伴”，愿与东盟建设更为紧密的命运共同体。2019年11月，中国政府总理李克强赴泰国出席第22次中国—东盟(10+1)领导人会议、第十四届东亚峰会、第三次区域全面经济伙伴关系协定领导人会议。2019年，中国和东盟国家11方的“南海行为准则”磋商完成第一轮审读，启动第二轮审读。

当前，中美在东南亚呈现一种“竞争性共存”态势。近年来，中

国与柬埔寨关系日益密切、与菲律宾关系大幅改善、与缅甸关系迅速靠近。2019年，美国及欧洲继续施压柬埔寨洪森政府，要求柬政府允许反对派人士回柬。中国则继续加大对柬投资和援助，支持柬埔寨走符合本国国情的发展道路，支持柬埔寨维护稳定、加快发展、改善民生。自杜特尔特2016年6月就任菲律宾总统以来，三年五次来华，习近平主席、李克强总理也分别访菲，中菲关系走近。2019年8月，中菲两国政府宣布成立油气合作政府间联合指导委员会和企业间工作组，推动共同开发取得实质性进展。缅甸因“罗兴亚人”问题备受美国等西方国家指责和批评；中国认为“单方面指责或施压无助于问题的解决”。2019年，中国在缅甸国内和平进程、解决若开邦问题等方面继续给予坚定支持，为缅甸的发展与民生提供助力。但与此同时，美国对柬埔寨、菲律宾、缅甸的影响力仍然很大，这三个东南亚国家中仍有很强的亲美势力存在。美国仍是东南亚国家的主要投资来源国之一，截至2017年，美国对东盟国家的直接投资存量为3288亿美元。中美在东南亚谁都没有绝对的优势，两国在东南亚将长期呈现一种“竞争性共存”态势。对中美两国而言，当务之急是采取措施避免让日趋激烈的竞争演变成为零和游戏。

当前中美在东南亚影响力从美国占优转变为中美“竞争性共存”，原因有三。一是，美国在东南亚的投资占比和贸易份额占比相对下降。根据东盟统计的外国直接投资流入量（flows of inward FDI）数据，2018年，美国为81.11亿美元，排在欧盟（219.60亿美元）、日本（211.92亿美元）、中国（101.87亿美元）之后。根据东盟统计的货物贸易数据，2018年，美国与东南亚的货物进出口贸易额为2624.12亿美元，排在中国（4831.35亿美元）、欧盟（2879.24亿美元）之后。二是，中国与东南亚的贸易投资日益增加，中国倡导的“一带一路”正在东南亚深入推进。中国已连续10年保持为东盟第一大贸易伙伴，东盟已成为中国第二大贸易伙伴。2018年中国与东盟的进出口贸易额达到5878.72亿美元。2018年，中国对东盟非金融类直接投资流量99.5亿美元，东盟对华投资流量57.2亿美元。截至2018年底，

中国对东盟累计投资额 890.1 亿美元，东盟对华累计投资额 1167 亿美元，双向投资存量十五年间增长 22 倍。中国在东南亚经济力量的增长必然会带来政治影响力的拓展。三是，美国的“人权外交”与东南亚国家的现实需求差距太大。菲、缅、泰等曾经倾向于美国价值观的国家都因在国内人权问题上受到美国压力而对美不满。而中国则照顾到了东南亚国家内部治理中的现实困难，没有就人权和治理问题向东南亚国家政府单方面施压。

### 区域国家的政策新调试

在中美战略竞争日趋激烈的背景下，东南亚国家的地区政策、防务政策、区域经济一体化政策都进行了相应的调试，中美战略竞争也对东南亚国家的内政和经济产生了外溢效应。

东南亚国家的地区政策调试体现为维护东盟“中心地位”和外交政策上的“避免选边”。东南亚国家试图维持东盟“中心地位”的重要举措是提出东盟版的印太展望。2019 年 6 月，东盟发布《东盟对印太的展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)，重申东盟在地区多边合作中的中心地位。《东盟对印太的展望》谨慎地表达了对中美两方的中立态度，在内容上对中美关心的议题做了平衡。作为横跨太平洋和印度洋的群岛国家，印尼在东盟版印太展望中扮演着主要推动者角色。避免在中美之间“选边站”已成为大多数东南亚国家的共识，2019 年 5 月新加坡总理李显龙在香格里拉对话会上的演讲体现得尤为明显。李显龙的核心观点是：小国不希望在美中两国关系趋于紧张之际被迫选边站，希望两个大国不要向小国施加压力；新加坡政府对中国的“一带一路”和美国政府的印太战略都是不偏不倚。对于中国倡议的“一带一路”和相关国家倡议的“印太合作”，李显龙指出，“这些项目必须加强而不是破坏以东盟为中心的现有安排，不应该造成阵营对立、加深矛盾或迫使各国选边站。”

东南亚国家的防务政策调试体现为与中美两国都开展军事演习与合作。从东南亚国家 2017—2019 年的军事演习数据来看，美国参

加了东南亚国家的 27 次军事演习，是主要的外部合作伙伴。但东南亚国家与美国发展防务关系时也存在限度。东南亚国家国内政治自主、稳定对华关系的需要和东盟中心性的偏好是它们发展与美国防务关系的三个限制性因素。与此同时，东南亚国家也把中国作为它们军事演习的重要外部合作伙伴。从 2017—2019 年的军事演习数据来看，中国参加了东南亚国家的 7 次军事演习。2019 年 4 月，中国和东南亚国家在中国青岛举办了“海上联演—2019”演习。参加“海上联演-2019”的有中国、泰国、菲律宾、新加坡、越南等 7 个国家，印度尼西亚和老挝派出观察员。2019 年 9 月，美国与东盟十国举办了首次海上联合军事演习。从东南亚的具体国别来看，2019 年 7 月，新加坡既与美军开展了年度联合军演，又与中国进行了“合作—2019”陆军联合训练。东南亚国家和中美等外部合作伙伴开展的军事演习主要是为了建立起信任措施，而不是通过发展各自的军事能力来应对潜在的中美对抗。

东南亚国家的区域经济一体化政策调试体现为特别关注 CPTPP 生效后的扩容和加速 RCEP 协议的签署。关于“全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）的扩容，泰国、印度尼西亚、菲律宾等东南亚国家均陆续表达过加入 CPTPP 的意愿。新加坡政府希望未来中美两国都能考虑加入 CPTPP。在“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP 协议）谈判中，东盟在共同推动 RCEP 谈判上形成了高度一致。2019 年 11 月，RCEP15 个成员国（不含印度）在泰国曼谷结束全部文本谈判及实质上所有市场准入谈判。对东盟来说，RCEP 谈判是东盟发起的，如能顺利达成将有利于维护东盟中心地位。RCEP 包括西太平洋区域的主要国家，纳入了澳大利亚和新西兰。对东盟而言，这样的安排将减低 RCEP 被误解为是一个排挤美国和其合作伙伴的集团的风险。

中美战略竞争对东南亚国家的内政和经济都产生了外溢效应。东南亚国家所承受的中美战略竞争压力，通过多元的政治权力集团（军人集团、技术官僚集团、政商财阀集团、新兴资本集团、城市中产阶级）进行传导，并对各国内政产生了外溢效应。中美战略竞争尚未对

东南亚国家内政的核心议题（国计民生议题）产生根本性影响，但中美战略竞争的外部压力对东南亚各国的政治裂痕产生了断层影响，美国炮制的各类“涉华问题”开始成为政治反对派攻讦执政派系的重要手段。另一个内政上的负面影响是，东南亚国家政策有可能在中美战略竞争影响下偏移既定轨道，朝着被动“选边站”与主动“闭关锁国”的岔路前行。东南亚国家谨慎关注中美贸易战的进展，强调在与中美发展经贸关系中保持中立地位。以越南为例，中美贸易战既给越南经济发展带来机遇，又带来挑战。在中美贸易战影响下，劳动密集型生产将迅速从中国向包括越南在内的东南亚地区转移，部分东南亚国家吸引的外国投资在短期内会有大幅增长。但从长远来看，中美贸易战给东南亚带来的负面影响大于正面影响，比如越南可能在未来成为美国施行强硬贸易措施的目标。

### 各国政策调试的未来趋势

在中美战略竞争将长期存在的背景下，东南亚国家的地区政策、防务政策、区域经济一体化政策的调试仍将延续。无论全球局势或者东南亚局势如何变动，东南亚国家的政策在调试中仍将有条不紊、有规可依。

在地区政策上，东南亚国家仍将坚持“东盟中心”和“避免选边”两大原则。如果未来出现必须“选边站”的情况，东南亚国家可能会采用议题性选边策略，根据政治、经济、安全等不同的议题，采取不同的对美和对华政策，以谋取利益最大化。在防务政策上，东南亚国家仍将与中美两国都保持密切的防务合作和开展军事演习。在可预见的未来，美国政府仍将注重开展与南海有关的防务合作，重视加强与印尼等东南亚关键国家的双边军事关系。在区域经济一体化政策上，东南亚国家短期内将继续关注 CPTPP 扩容和 RCEP 协议签署，而从长远来看，东南亚国家将继续推进区域或多边贸易协议，并推动中国倡议的“一带一路”和相关国家倡议的“印太合作”保持开放性和包容性。

影响未来东南亚国家政策调试趋势的最重要外部因素是中美能否管控在东南亚的战略竞争。中美都需要东南亚地区的和平与稳定，因此两国必须避免竞争演变成冲突。中美制度和意识形态的差异并不必然导致中美对抗。尽管中国的政治体制与美国不同，但是中国积极参与现行国际体系，采取市场经济做法。中国与包括美国在内的世界各国经贸联系紧密，中美都不可能把亚洲或太平洋分成各自主导的两半。在东南亚地区，推迟在中美之间选边、维护地区和平与稳定是大部分东南亚国家的共识。

东南亚国家在中美战略竞争中并非完全处于被动地位，它们也通过学习历史上的大国博弈而获得与中美相处的经验。在冷战时期，美苏曾在东南亚展开激烈竞争，这个地区被划分成了共产主义国家和非共产主义国家。2009年美国奥巴马政府开始推行“亚太再平衡”政策，提升与东南亚国家的关系，此后中美在东南亚的竞争开始加剧。东南亚国家对大国竞争并不陌生，大国在该地区的博弈历史教给了东南亚国家应对之道。东南亚国家将在中美战略竞争中再一次找到自己的应对之道，并将通过进一步加强自主性来试图掌控东南亚局势的未来发展。

## 12. 非洲：深化自主性转型

张 春 云南大学非洲研究中心研究员

尽管落后于其余地区，非洲仍在进入 21 世纪后全面卷入了冷战结束后启动的体系性转型，进而也催生了其自身的政治、经济、安全和社会等转型。随着非洲经济自 2017 年以来逐渐回升，强调自主性成为非洲政治、安全转型的基本特征，但在政治层面促进自主治理的同时，安全层面却诱发了明显的非结构性暴力，2019 年的发展更逐渐强化了既有趋势。

### 政治自主性转型：结构性稳定的强化

自全面独立以来，非洲政治治理大致经历了四个阶段的发展，即：独立后头十年的继承性治理，此后近 20 年的本土化治理，冷战结束后的西式民主化治理，和进入 21 世纪第二个十年后的自主化治理。2019 年非洲政治的发展进一步强化了既已启动的自主性转型，很大程度上推动了非洲朝向结构性稳定的方向发展，主要体现为四个方面：

第一，非洲政治选举中的“逢选必乱”现象大幅减少。因为西式民主在非洲面临着严重的水土不服，冷战结束后，大量非洲国家的民主选举往往导致程度不一的暴力冲突，“逢选必乱”成为非洲政治的一个基本特征。

但近年来，“逢选必乱”现象大幅下降。2019 年，非洲共计有 20 个国家举行总统和议会选举，其中部分国家的选举历来让人担忧。2019 年 2 月，尼日利亚举行大选。由于自从上次选举事实上打破了尼日利亚政治中的“君子协定”，外界普遍担心健康状况不佳的布哈里能否连任，且大选再次导致国家陷入乱局。但此一担忧并未成为现实，尼日利亚大选平稳举行，布哈里实现了成功连任。与尼日利亚不同，马达加斯加 2019 年大选很大程度上是 2009 年政变后的首次正常选举，马达加斯加大选和平举行本身也意味着非洲选举政治正逐渐

迈向成熟。同样，刚果（金）选举的成功举行，特别是政权的和平交接，使此前对刚果（金）陷入选前或选后动荡的担忧大为缓解。此外，南非、塞内加尔、几内亚比绍、阿尔及利亚等国的选举也都保持了稳定，标志着非洲选举政治逐步走向成熟。

第二，非洲政治代际更替加速发展，“老人政治”正逐渐退出历史舞台。由于反殖历史，“国父政治”、“老人政治”在非洲较为普遍。另一方面，非洲人口结构相当年轻，整个大陆平均而言，18 周岁以下人口占总人口 50%以上。但是，与人口代际更替相比，政治领袖的代际更替远非顺利。事实上，非洲仍有多位“老人”在位，最长的已执政达 40 年。这些领导人并不都会自愿退出历史舞台。2019 年 4 月，在群众反对、军队不再支持的背景下，在位 20 年的阿尔及利亚总统布特弗利卡和在位 30 年的苏丹总统巴希尔先后被迫下台；而于 2011 和 2017 年分别被迫下台的突尼斯前总统本阿里和津巴布韦前总统穆加贝均于 2019 年 9 月去世，更强化了非洲政治代际更替不可避免的印象。

第三，非洲政党政治逐渐走上正轨，“短命政党”数量明显下降。由于特殊的历史发展，多党政治在非洲往往呈现两个独特特征：一是政党政治经常会异化为“部落政治”，二是相对执政党，在野党往往过于弱小，且存在时间极短。由此而来，“短命政党”在非洲政治中便成为一个常态现象。近年来，随着非洲政治自主性探索的发展，多党政治逐渐走向成熟，一个重要体现便是“短命政党”现象正趋于消失。例如，在 2019 年举行大选的非洲各国中，几乎没有政党因选举而组建或因选举结束而解散。换句话说，非洲政党政治正逐渐从短期的选举政治向长期的治理关切转型。

第四，非洲大陆和地区层面的政治治理自主性有明显提升。非洲大陆和地区层次的政治、经济一体化有其他地区所不具备的意识形态优势，“泛非主义”有着坚实和广泛的支持。2019 年，旨在促进非洲地区一体化非盟“2063 年议程”落实取得重大进展，非洲大陆自贸区得到 27 个成员国批准从而正式启动。与此相应的是，协调非洲大

陆和各地区的机制也得以建立，这将为非洲地区一体化提供更好的机制保障。为促进非洲大陆和地区政治治理自主性，非盟在 2019 年还专门强化了非洲选举管理论坛，重点促进非盟“2063 年议程”与联合国 2030 年议程的对接，特别是“2063 年议程”愿景 1、6 与联合国可持续发展目标 5“性别平等”、目标 6“清洁水与卫生设施”、目标 7“可负担的清洁能源”及目标 11-15 等的对接。

### 安全自主性转型：非结构性暴力的上升

2011 年的“阿拉伯之春”很大程度上改变了非洲安全挑战的基本性质，草根阶层的政治觉醒所导致的安全自主性转型，推动非结构性暴力成为非洲安全的首要挑战。2019 年，这一特点在非洲安全领域仍然十分明显。

第一，结构性暴力特别是国家间冲突和国内内战已不再是非洲安全的根本挑战。2019 年非洲的结构性暴力持续趋缓：南苏丹和解进程尽管仍一波三折，但总体上仍朝着积极方向发展，前副总统马夏尔返回朱巴，并启动了新的过渡政府的组建过程；同样是在非洲之角，埃塞俄比亚与厄立特里亚的和解进程尽管充满变数，但仍在缓慢推进，埃塞俄比亚总理阿比获得诺贝尔和平奖更是表明国际社会的整体支持态度；中部非洲共和国冲突各方和平协议的达成，也意味着大湖地区安全局势的好转。

第二，经济与社会转型的节奏失调引发大量社会矛盾，导致非结构性暴力持续增长，成为非洲安全首要挑战。进入 21 世纪后，非洲经济增长较快，但经济分配未能及时改进，导致大量社会矛盾的产生。无论是埃塞俄比亚的族群矛盾，还是喀麦隆英语区的分裂，抑或是南非和尼日利亚的排外主义，其深层根源都是经济与社会转型步伐不一致引发的协调性矛盾。在此背景下，由社会力量自下而上发动的社会抗议与骚乱、各种突发的暴力冲突等非结构性暴力与安全问题呈快速发展态势。这种非结构性暴力发生频率在 2019 年再次回升，主要是暴动和抗议活动数量再度上升。事实上，“老人政治”在阿尔及利

亚、苏丹的终结很大程度上是社会抗议的结果；而喀麦隆英语区的独立或分裂运动，也更多是非结构性暴力的后果；同样，埃塞俄比亚国内政治动荡也与非结构性暴力上升密不可分。

第三，非洲大陆和地区层次的安全治理转型仍步伐缓慢，恐怖主义与海盗活动明显反弹。非洲很早就将“人的安全”置于高度优先的地位，但无论是其非常常备军与快速反应部队的建设，还是非洲人的和平指数建设，抑或 2020 年消弥枪声计划的落实，其进展都远落后于预期，对于快速增长的非结构性暴力的应对而言仍困难重重。与之相对的是，2019 年，一些非传统安全挑战特别是恐怖主义活动和海盗活动在非洲有死灰复燃的态势。无论是年初对肯尼亚内罗毕的袭击，还是博科圣地在尼日利亚和乍得湖地区的再度活跃以及马里、布基纳法索、尼日利亚等国所遭受的袭击，都不仅凸显了恐怖主义的明显反弹，也再度揭示了非洲大陆、地区乃至次地区安全治理的进展不足。此外，尽管索马里海域的海盗事件相比 2018 年再度明显回落，但几内亚湾的海盗活动却在 2018 年基础上继续增长。仅 2019 年 1—10 月，几内亚湾所发生的海盗事件占全球 80% 以上，而尼日利亚拉各斯港更是以 11 起海盗袭击事件高居全球榜首。

### 13. 全球治理：回归“丛林法则”还是坚守“多边主义”

张贵洪 复旦大学联合国与国际组织研究中心主任

2019年，多边主义面临前所未有的挑战。2019年的第一天就是以美国正式退出联合国教科文组织开始的。8月2日，美国正式退出《中导条约》。11月6日，美国正式启动退出《巴黎协定》的程序。12月10日，世界贸易组织（WTO）总干事阿泽维多宣布WTO上诉机构因法官人数少于最低法定人数而于11日起正式“停摆”。这是WTO成立以来多边贸易体制遭到的最沉重打击。造成WTO“脑梗”的主要原因就是由于美国一直阻挠对WTO上诉机构新法官的任命。自2017年美国宣布退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）以来，特朗普政府已经先后宣布退出10多个国际机构、国际机制或国际条约，涉及国际安全、经贸、人权、文教、气候变化等领域。<sup>1</sup>此外，美国无视国际法和国际共识，宣布以犹太人定居点合法；美国向多国挥起“关税大棒”；向多个盟国收取“保护费”；美国还长期拖欠联合国会费和维和费用，是造成联合国财政危机的主要原因。

#### 美国“退群”引发多边主义危机

美国的种种单边主义和保护主义行为给国际社会带来诸多难题和困扰。作为二战后许多国际组织和多边条约的主要发起国、创设者和领导者，又是世界上综合实力最强的国家，美国主动放弃应承担的国际责任和义务，转而信奉“适者生存”“强权即公理”“人不为己、天诛地灭”的“丛林法则”，这无疑是在开历史的倒车。

特朗普上台以来的一系列“退群”和毁约做法造成多边机制的式微。首先，加重了国际社会的治理赤字。面对大量新型的全球问题、全球威胁和全球挑战，国际社会本来就缺少有效的治理。由于拥有较

<sup>1</sup> 2017年1月，美国宣布退出跨太平洋伙伴关系协定。此后，美国又相继于2017年12月退出《移民问题全球契约》制订进程；2018年5月退出《伊朗核问题全面协议》；2018年6月退出联合国人权理事会；2018年10月退出《维也纳外交关系公约》争端解决议定书。

大的政治和财政影响力，美国的退出使这些治理机制的运作出现问题甚至危机。其次，增加了国际合作的难度。利益和信任是国际合作的基础。在“美国优先”的原则指导下，美国对待国际制度的态度是利则用之，不利则弃之。这种利己主义的行为削弱了国家间信任的基础，使国际合作越来越困难。第三，给多边机制带来负面效应。美国的任意退出，损害了国际机制的信誉、权威和效力，也降低和削弱了其他成员国通过多边途径解决问题的意愿、期待和信心。G20 和 APEC 都不同程度地出现因为大国分歧而无法达成共识的现象，甚至北约这样的安全机制也出现裂痕。

不可否认，现有多边机制的一些规则、程序、标准、管理等需要进行改革，以适应国际社会的新变化和新特点。但改革的路径是通过谈判和协商进一步完善，而不是简单粗暴的退出，或“另起炉灶”。2018 年 10 月，美国曾启动退出万国邮政联盟的程序。经过一年的谈判，万国邮盟同意改革邮资费率制度，美国则于今年 10 月宣布放弃退出万国邮盟。这一改革既满足美国的一些要求，又保护许多发展中国家因为改革而受到的影响，或许可以为处理美国与国际机制的关系提供某些参考和启示。

## 多边主义仍保持着活力和动力

幸运的是，多边主义也并不只有悲观的一面。在全球层面，坚持多边主义和维护多边秩序仍是联合国多数会员国的选择。在第 74 届联大一般性辩论会上，多国领导人在发言时声援多边主义，而强调“美国优先”的特朗普再次成为“孤家寡人”。联大主席把“振兴联合国与推进多边主义”作为 2019 年的工作重点。联合国秘书长古特雷斯表示，多边主义能够提供应对全球挑战的真正解决方案，网络化和包容性的多边主义将帮助我们克服当前的挑战。2019 年 9 月，古特雷斯秘书长倡议举办了首届联合国气候行动峰会，来自政府、金融界、商界和民间社会的领导人确定了九大领域的气候行动。12 月又在马德里召开联合国气候变化会议，共同决定气候变化进程的下一个关键

步骤，并加强《巴黎协定》实施的方式。这体现了国际社会在美国退出《巴黎协定》后继续合力应对气候挑战的决心、恒心和诚心。

在地区层面，多边努力也取得可喜进展。2019年7月7日，非盟宣布非洲大陆自由贸易区（AfCFTA）成立。它将使非洲成为WTO成立以来成员国最多的自由贸易区，形成一个覆盖12亿人口、拥有2.5万亿美元GDP的非洲单一市场。11月4日，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）15个成员国宣布结束文本谈判，准备明年签署。这将是一个涵盖35亿人口、GDP总和达23万亿美元的世界最大的自贸区。在日本的推动下，2018年12月30日，全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）正式生效。CPTPP的11个成员国覆盖5亿人口，国内生产总值之和占全球经济总量的13%。可见，在WTO面临危机、经济全球化受挫的同时，区域经济一体仍显示出强大的活力和动力。

新兴经济体和广大发展中国家是维护多边主义的基本力量。在美国退约和英国脱欧，传统的西方发达国家从多边主义后退的同时，以“金砖国家”为代表的新兴经济体和广大发展中国家成为维护多边主义和支持全球治理的基本力量。2019年11月在巴西利亚举行的第11次金砖国家领导人峰会上，各方承诺展现金砖国家的责任担当，带头倡导和践行多边主义，维护以联合国为核心的国际体系，提高新兴市场国家和发展中国家在全球治理中的代表性和发言权，引领全球治理体系变革方向，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。10月，在巴库举行的第18届不结盟运动峰会上，160多个国家和国际组织的代表呼吁共同推动多边主义，致力于构建一个公正、包容、透明、高效的全球治理体系。同样，在主要新兴经济体的积极参与和努力下，二十国集团大阪峰会取得积极成果，有利于提振国际社会对于多边组织的信心。

## 中国成为多边主义的中流砥柱

与美国的单边主义和保护主义做法形成鲜明对比的是，中国已成为维护多边主义和国际关系民主化的中流砥柱。这至少表现在以下几

个方面：第一，继续积极参与和支持以联合国为核心的国际体系。从 2019 年起，中国承担的联合国会费与维和经费的分摊比例分别为 12.01%和 15.22%，成为第二大出资国。由于中国及时足额交纳，而美国长期拖欠，很长一段时间，中国是实际缴纳最多的会员国。多年来，中国一直是为联合国维和行动提供人员最多的安理会常任理事国。第二，努力主导和引领多边合作。近年来，中国发起成立亚洲基础设施投资银行和金砖国家新开发银行，倡议建立澜沧江—湄公河合作（澜湄合作）机制，主动设立中国联合国和平发展基金和南南合作援助基金。这是对现有多边主义体系的进一步完善，为多边主义的发展进程注入新动力。2019 年，中国首次主办亚洲文明对话大会，首次与法国共同主办全球治理论坛，首次举办中东安全论坛，首次就阿富汗问题举行中美俄巴四方会议。这些“首次”都具有开创性和标志性。第三，“一带一路”是践行多边主义的中国方案。“一带一路”合作从双边起步，现已进入双多边共进的新阶段。截止 2019 年 12 月底，中国已经与 30 个国际组织签署共建“一带一路”合作文件。“一带一路”秉持的共商共建共享原则体现了多边主义的精神，“一带一路”开展的互联互通合作诠释了多边主义的内涵，“一带一路”追求的互利共赢目标反映了多边主义的实质。“一带一路”不能解决所有的全球性问题，但无疑为全球性问题的解决提供了一个正确的方向和路径。

值得一提的是，2019 年，多位中国公民走上国际组织的领导岗位。今年 1 月，联合国秘书长古特雷斯任命前中国驻刚果（布）大使夏煌担任秘书长大湖地区问题特使，成为首位担任秘书长热点问题特使的中国人。6 月 23 日，原农业农村部副部长屈冬玉高票当选为联合国粮农组织总干事，成为联合国 15 个专门机构中，继联合国工发组织总干事李勇、国际电信联盟秘书长赵厚麟和国际民航组织秘书长柳芳之后的第四个中国籍“一把手”。

当然，在联合国和国际组织中，中国仍是地域代表性不足（under represented）的国家。中国籍国际组织职员不仅总数低，中高层管理人员也偏少。根据联合国秘书处提供的职员国籍资料，截止 2018

年12月31日，秘书处的中国籍职员为546人，约占秘书处工作人员总人数（37505人）的1.46%；截止2019年7月31日，按地区分配的员额，中国籍的助理秘书长及以上为1人，主任（D）及以下为92人，与联合国秘书处计算的中国籍地域代表性区间（最低限238名，中间值280名，最上限322名）还有很大的差距，属于地域代表性严重不足。此外，在联合国系统中担任咨询和报告员之类职位的中国公民也不多见。

近几年，我国高度重视全球治理人才队伍的建设，把国际组织和全球治理人才的培养和推送工作上升到国家战略的高度。中组部、教育部、人力资源和社会保障部、国家留学基金委员会等出台一系列文件和政策，各地高校则采取多种措施和行动，积极支持大学生赴国际组织实习和任职。在政府部门的大力推动下，在高校和社会各界的共同努力下，我国国际组织人才培养和推送工作取得可喜的成绩。

《中国与联合国——第74届联合国大会中方立场文件》指出，“中国是多边主义的坚定支持者和践行者……坚定维护以联合国为核心的国际体系，坚定维护以国际法为基础的国际秩序，坚定维护以世贸组织为核心的多边贸易体制。”回归“丛林法则”还是坚守多边主义？中国用“三个坚定维护”向世界给出了明确的答案。

展望2020年，联合国将迎来75周年华诞。联合国将从1月开始在世界各地举行历史上规模最大的“跨国界、跨部门和跨代际”的全球对话活动，为建设“我们想要的未来”献计献策。中国将于5月主办第二届联合国全球可持续交通大会。可以期待和相信，多边主义和全球治理将迎来新的转机。

## 14. 一带一路：迈向高质量发展

赵明昊 复旦大学国际问题研究院青年研究员

2019年，“一带一路”建设突出强调“高质量发展”理念，力求以绘制“工笔画”的精细方式推动下一阶段合作，这是中国经济进入高质量发展新阶段的自然延伸，也是有效回应各方合理关切、不断提升国际合作可持续性的必然选择。

### 应对大变局的关键选择

2019年6月，习近平主席赴俄罗斯出席第二十三届圣彼得堡国际经济论坛全会。他在致辞中指出，当今世界正经历百年未有之大变局，“新兴市场国家和发展中国家的崛起速度之快前所未有，新一轮科技革命和产业变革带来的新陈代谢和激烈竞争前所未有，全球治理体系与国际形势变化的不适应、不对称前所未有”。习近平主席用三个“前所未有”高度概括了百年未有之大变局的主要涵义。

不难看出，共建“一带一路”与上述三个“前所未有”紧密相关，它已经成为大变局背景之下中国调适与世界关系的关键抓手。首先，“一带一路”国际合作以促进经济发展为基本取向，以新兴市场国家和发展中国家为重要伙伴。国际货币基金组织有关统计数据显示，按购买力平价计算，新兴市场国家和发展中国家经济总量2008年已经超过发达国家，到2018年占世界经济比重达到59%。印度尼西亚、沙特阿拉伯、埃塞俄比亚等一大批发展中国家正大力推进本国工业化、城镇化进程，都希望与中国结成更加紧密的发展伙伴关系。“一带一路”在促进全球共同发展方面具有重要潜力。2019年6月，世界银行发布的研究报告指出，“一带一路”合作有望使相关国家760万人摆脱极端贫困、3200万摆脱中度贫困，将使参与国贸易增长2.8%至9.7%、全球贸易增长1.7%至6.2%、全球收入增加0.7%至2.9%。

其次，建设创新丝绸之路是“一带一路”倡议确定的重要目标，

力图从科技革命和产业变革中挖掘更多的共同发展机遇。当前，世界正处于新一轮科技革命和产业变革的兴起时期，一些关键核心技术或将实现革命性突破。尤其是，以大数据、互联网、物联网、人工智能等为代表的新一轮信息技术不断兴起，互联网+、分享经济、3D打印、智能制造等新业态随之涌现，蕴含巨大发展机遇。如能紧抓和用好这些机遇，新兴市场国家和发展中国家有望缩小与发达国家之间的“科技鸿沟”，实现更好更快发展。共建“一带一路”十分重视推动科技人文交流、科技园区建设、技术转移等方面的合作，通过制定和实施“一带一路”科技创新行动计划、成立“一带一路”国际科学组织联盟等，激发创新发展活力，更好助力经济合作。应看到，在一些新技术、新产业领域，中国具有一定的积累和优势，可与其他国家交流分享。中方积极倡议建设创新丝绸之路、数字丝绸之路，为各国携手应对新一轮科技革命和产业变革提供了重要平台。

再次，“一带一路”合作有助于增强全球治理体系的包容性、均衡性，它所秉持的“共商共建共享”原则已经上升为中国的全球治理观。全球治理体系的完善和变革是大势所趋、人心所向。一方面，以中国为代表的新兴市场国家和发展中国家整体实力日益增强，它们在国际治理机制中的话语权和影响力理应得到提升。另一方面，气候变化、粮食安全、网络安全等各种全球性挑战十分突出，呼唤更加行之有效的全球治理方略、规则和机制，全球性问题的应对需要新兴市场国家和发展中国家的更大参与。通过参与共建“一带一路”，各国不仅能够更有力地提出自身对区域治理和全球治理的诉求，也可以通过自身发展为之做出更多贡献。“一带一路”坚持共商共建共享原则，其实质是践行多边主义，强调大家的事大家商量着办，它已经成为中国积极参与全球治理变革的基本理念和主张。应看到，“一带一路”建设的目标与“联合国2030年可持续发展议程”高度吻合，它有助于维护以联合国为核心的国际体系，共建“一带一路”所营造的合作网络、合作习惯可以成为完善全球治理的重要依托。

## 开启高质量发展的新阶段

2019年，有16个国家和国际组织同我国签署共建“一带一路”合作文件，尤其是意大利成为首个签署文件的“七国集团”国家。截至2019年12月，相关合作文件总数已经升至199份。“一带一路”是合作共赢的好事，但要把好事做好也是一项巨大考验。随着“六廊六路多国多港”的互联互通架构基本形成，“一带一路”合作更加强调聚焦重点、深耕细作，正在从谋篇布局的“大写意”转向精谨细腻的“工笔画”。

为进一步汇聚各方共识、推动“一带一路”合作走深走实，2019年4月第二届“一带一路”国际合作高峰论坛在北京举办。40位国家和国际组织领导人以及来自150个国家和92个国际组织近6000名代表参会，达成283项重要成果。此次高峰论坛标志着“一带一路”建设迈向高质量发展的新阶段。“高质量发展”的涵义主要包括以下几个方面：

一是质量优先。中方提出要建设“高质量、可持续、抗风险、价格合理、包容可及”的基础设施，更加重视共建“一带一路”在经济、社会、财政、金融方面的可持续性，尤其是有效应对债务问题。2019年4月，我国财政部会同有关方发布《“一带一路”债务可持续性分析框架》，为共建“一带一路”融资合作提供指南。

二是绿色发展。推动绿色基础设施建设、绿色投资、绿色金融，成为下一阶段“一带一路”合作的重要方向。中方明确倡导相关项目要坚持绿色发展理念，提出要同各方共建“一带一路”可持续城市联盟、绿色发展国际联盟，制定《“一带一路”绿色投资原则》，启动共建“一带一路”生态环保大数据服务平台等机制。

三是民生为要。“一带一路”既要有基础设施方面的重资产项目，也要重视涉及民众切身利益的“小而美”项目，在教育、医疗等民生领域推动合作。中方提出将聚焦消除贫困、增加就业、改善民生，让共建“一带一路”成果更好惠及普通民众，“实施雪中送炭、急对方之所急、能够让当地老百姓受益的民生工程”。

四是多元合作。“一带一路”旨在促进全球互联互通，实现这一

目标不必拘泥于具体合作形式。中方倡导构建全球互联互通伙伴关系，以形成合力，不搞封闭排他的小圈子。只要秉持共商共建共享原则，各方可以各施所长、各尽所能，通过双边合作、三方合作、多边合作等形式寻求共同发展、共赢发展之道。

五是创新驱动。“一带一路”合作将进一步顺应第四次工业革命发展趋势，不断增加相关项目的创新含金量。中方强调，将同各方共同把握数字化、网络化、智能化发展机遇，积极探索新技术、新业态、新模式，在人工智能、高端制造、现代农业等领域探寻新的增长动能和发展路径。

六是完善治理。“一带一路”的可持续发展有赖于相关国家国内治理、区域治理、全球治理的完善。中方倡导以廉洁理念推进相关项目，共同以零容忍态度打击腐败，与有关方共同发布《廉洁丝绸之路北京倡议》。中方强调要引入各方普遍支持的规则标准，尊重各国法律法规，为共建“一带一路”构建稳定、公平、透明的治理框架。

推动“一带一路”合作实现高质量发展，中国既是倡议者，也是践行者，2019年，共建“一带一路”取得很多新进展。第一，中国和相关国家之间的政策沟通更趋完善。从双边层面看，中巴经济走廊联合合作委员会、中国-希腊重点领域2020-2022年合作框架计划指导委员会等机制有序运转，采取“政府+企业+金融机构”的磋商模式，针对如何破解项目推进难题等进行深度沟通。从多边层面看，2019年11月，第22次中国-东盟10+1领导人会议发表涉及“一带一路”声明，这是中国和东盟整体就高质量共建“一带一路”迈出的重要步伐。在很多具体领域，旨在为企业解决实际难题的政策协调也在加强。如“一带一路”税收征管合作机制多边磋商11月在北京举行。

第二，一批重要经济和民生项目稳步推进。中国-老挝铁路承载着老挝“从陆锁国变陆联国”的发展梦想，2019年完成大量路基、桥梁和隧道等工程，预计2021年12月建成通车。截至今年9月，由中国企业承建的印度尼西亚雅万高铁项目已完成32%实体工程，预计到2021年可实现全线通车。作为共建“一带一路”在缅甸的先导示范项目，

中缅油气管道项目给两国带来实际收益。截至 2019 年 11 月，中缅油气管道分别累计向中国输送原油 2485.75 万吨、天然气 242.33 亿立方米，累计为缅甸带来直接经济收益 5.2 亿美元。此外，民生领域的相关项目也在持续推进，如中国援助巴基斯坦的职业技术学院和医院项目在该国俾路支省瓜达尔正式动工。

第三，共建“一带一路”的金融支撑更加有力。在获得三大国际权威信用评级机构最高认证后，2019 年 5 月亚洲基础设施投资银行首次发行 25 亿美元 5 年期全球债券，并获得来自 27 个国家的超额认购。目前该行已有 97 个成员，在 16 个国家开展 40 个项目。丝路基金 2014 年成立以来，通过股权、债权等方式进行多元化融资，截至 2019 年 11 月已签约 34 个项目，承诺投资金额约 123 亿美元。丝路基金还与新加坡盛裕集团成立“中国—新加坡共同投资平台”。为提升金融合作质量，中国工商银行组织“一带一路”银行家圆桌会、中国银行举办“一带一路”国际金融交流合作研修班。此外，截至 2019 年 8 月，全球 30 家大型金融机构签署由中方推动的《“一带一路”绿色投资原则》，该原则旨在减少高碳和污染性投资，建设绿色丝绸之路。

第四，中国与发达经济体展开的“第三方市场合作”持续深化。截至 2019 年 6 月，中方与法国、日本、意大利、英国等 14 个国家签署第三方市场合作文件。9 月，国家发展改革委发布《第三方市场合作指南和案例》，列举产品服务类、工程合作类等 5 个类别 21 个案例。中国和日本推动针对泰国东部经济走廊等开展合作。8 月，第九次中日韩外长会提出在可持续经济、生态环保等领域推进“中日韩+X”合作。中国与英国的第三方市场合作集中在基础设施建设领域，力图将英国在工程设计、咨询等方面的优势与中国在施工效率、成本管控、等方面的优势结合起来。其他一些发达国家也在与中国加强合作，9 月国家发展改革委外资司与奥地利数字经济部经济事务、创新及国际政策司在北京召开中奥第三方市场合作工作组第一次会议。

无疑，“一带一路”的高质量发展具有良好前景。同时也应看到，经济全球化遭遇逆风，多边机制受到冲击，全球地缘政治风险有所上

升，对“一带一路”高质量发展带来负面影响。美国“印太战略”、日本“高质量基础设施计划”、欧盟“欧亚互联互通战略”等对“一带一路”构成竞争压力，尤其是美国等国共同推动“蓝点网络”计划，力图主导高质量基础设施标准制定。鉴于此，中国需要继续积极作为，加快落实高质量发展理念，促进“一带一路”合作走深走实、行稳致远。