

# 变化与分化

Change and Differentiation

## 复旦国际战略报告2016

Fudan International Strategic Report 2016

复旦大学国际问题研究院

Institute of International Studies, Fudan University

## 序 言

2016，世事巨变。英国脱欧和美国特朗普当选这两只“黑天鹅”不仅让世人跌破眼镜，更给西方政治和社会的未来走向投下不确定的阴影。实际上，面对民粹主义和保守主义在英美两国的抬头，人们关注的不仅是这两个国家的内部变化，更关注这些变化的广泛的外部影响。近代以来，英美两国在不同阶段和不同程度上引领着自由贸易和全球化的潮流，但英国脱欧和特朗普当选却鲜明地传递了抵制一体化和全球化的信号，这究竟意味着国际潮流的转向，还是表明英美两国开始落后于 21 世纪的世界潮流？无论答案是什么，从两个盎格鲁-萨克森国度飞出的两只黑天鹅值得我们密切关注。

在迷乱的时局中，中国保持了定力和方向。作为 G20 主席国，中国在杭州峰会上为二十国集团的议程注入了新的内容，为二十国集团的发展增添了活力，体现了中国在全球治理中的领导力。在年底的 APEC 峰会上，习近平主席阐述了中国深入参与经济全球化进程，支持多边贸易体制，推进亚太自由贸易区建设，推动区域全面经济伙伴关系协定尽早结束谈判的立场。在特朗普当选后，中国的上述表态为错愕与迷茫的世界带来了信心和希望。不仅如此，2016 年中国在推进“一带一路”倡议方面所取得的积极进展，更展示了中国在推进区域合作和全球化方面的强大的行动力。

变化与分化，是我们理解 2016 年国际局势发展的关键词。一方面，政治、经济、社会等因素的综合影响以及国内国际两个层面的互动，加快了国际局势变化的步伐；另一方面，各国的选择不同，导致了发展态势与方向的差异，有的奋力前行，有的瞻前顾后，有的转身后退，各国间的分化更加明显。变化和分化，正在带来全球化和区域一体化动力机制的转换，也势将导致国际和地区格局与秩序的重组。在这个意义上，2016 年是具有历史意义的一年。

展望 2017，变化与分化的趋势将继续发展，其效应将进一步展现，我们拭目以待。

# 目 录

## 序言

1. 混沌与焦灼：2016年世界政治形势的新变化	1
2. 稳中求进：2016年世界经济形势的新发展	7
3. 中国：周边外交见成效 全球治理显身手	12
4. 美国：特朗普冲击波	16
5. 俄罗斯：迂回中的突围	21
6. 英国脱欧：原因、影响与启示	26
7. 强势而孤独的德国能否拯救欧洲？	32
8. 日本：安倍的长期政权及其短板	38
9. 印度：“愿景外交”难以如愿以偿	44
10. 朝鲜半岛：全球政治转向中的多事之秋	49
11. 中东：危中有机又一年	55
12. 南海局势：从紧张复杂回归相对稳定	60
13. 全球网络空间治理：喜忧参半	65
14. 全球化与反全球化：谁主沉浮？	72
15. “一带一路”战略倡议：迅速发展	78

# 1. 混沌与焦灼：2016 年世界政治形势的新变化

冯玉军 复旦大学国际问题研究院教授

2016 年的国际局势跌宕起伏、急速变化，“黑天鹅事件”层出不穷，种种变化令人目不暇接。英国脱欧、特朗普当选以及俄土关系峰回路转等都出乎众多分析家的预测，让人大跌眼镜。这反映出国际战略格局、世界秩序、大国政治以及国际社会思潮正经历着重大而又深刻的调整。

## 全球化进程进入“间歇期”

纵观 2016 年的世界政治走势，一个明显趋势是：全球化进程进入“间歇期”，许多地区一体化方案也遭遇挫折。

从全球层面而言，一方面，受全球经济增速放缓、贸易自由化受阻和全球价值链确立、国际贸易分工格局基本定型等因素影响，近年来全球贸易增速持续下滑，全球投资从新兴经济体向发达经济体回流，但在此过程中出现了诸多乱象。美元的持续走强和其他货币的相对疲软也体现出国际货币体系的转型有所退潮。另一方面，WTO 多哈回合谈判无果而终，全球贸易投资规则被多方所忽视。与此同时，保护主义、孤立主义、民粹主义、保守主义抬头，全球化的核心价值观自由、开放遭受质疑。

从地区层面而言，一是欧盟面临主权债务、难民、安全等重重危机，英国脱欧更是对欧洲一体化进程带来了数十年以来的沉重打击。二是俄罗斯倡导的欧亚一体化进程虽然逆势而上，实现了由关税同盟向欧亚经济联盟的升级，并实现了成员国的扩展，吉尔吉斯斯坦和亚美尼亚也相继加入，但从实际成果上看，联盟并未有效促进成员国之间商品、投资、人员、服务的自由流动，贸易转移效应要大于贸易创造效应。三是在东亚地区，中日韩东亚一体化进程基本停滞，RCEP 倡议尽管得到不少国家的支持，但在实际操作层面还没有取得实质性

进展。四是美国当选总统特朗普不仅对北美自由贸易区提出强烈质疑，还宣布将退出 TPP，使奥巴马近几年在这方面的努力大打折扣。但可以肯定的是，TPP 不会就此消失，而是会以其他面目出现，甚至更为强硬，更加以美国的利益作为根本考量。

## 国际战略格局加速盘整

整个 2016 年，国际战略格局正加速盘整，“多极化”的可能与“无极化”的风险同时并存。

冷战结束后，关于以国际权力结构为核心的国际战略格局的讨论存在截然不同的观点。在美国新保守主义派所宣扬的“单极世界”和“单边主义”失势之后，“多极世界”和“无极世界”的论调盛极一时。但可以肯定，从冷战时期的“两极格局”向新格局的过渡将是一个漫长的过程，当今的世界确实正在经历“多极化”的过程，但这并不意味着“多极世界”已经成为现实，当前国际战略格局的基本特征仍是“一超多强”，“多极化”是不均衡的，而非同质、匀速的过程。

近年来，美国的实力地位和对外战略正经历深刻转型，呈现出非线性、复合型调整的特征。一方面，美国遇到各种问题，其国内稳定性、战略自信心和国际领导力都有所下降，引发了国际上有关“美国衰落”的热议。但另一方面，美国的制度弹性和自身修复能力正促使其适应新的环境，并着眼于未来大国战略竞争调整战略和政策。美国正引领世界新能源革命、新工业革命和新军事革命的潮头，其硬实力并没有实质性下降。可以说，在经历了 2008 年金融危机的阵痛之后，美国正在重塑其国家实力与国际地位。但随着美国更多地以“巧实力”制造“可控混乱”，一些潜在的地区矛盾和冲突可能激化。能否继续担当世界“负责的领导者”成为考验美国霸权的核心要素，也关系到世界的安全与稳定。

中国在经历 30 年的改革开放之后，已经跃升为世界第二大经济体，综合国力迅速提升，参与全球治理的意愿和能力也明显增强，但还没有做好领导世界的资源、战略和心理方面的充分准备；欧盟和日

本尽管遇到了社会福利包袱沉重、人口老龄化、债务负担、难民危机等多重挑战，但仍在努力调整政策以适应新的环境，在世界经济和全球发展中的地位不可低估；俄罗斯除了军事实力之外，其综合国力在继续下滑，对世界经济、国际金融以及全球治理的影响力在继续萎缩，但借助军事力量维护大国地位、实现地缘政治目标的可能性却在增强。

在“一超多强”的格局基本保持的同时，行为主体的多元化正日益成为国际关系的现实。各种各样的跨国公司、部落教派、家族势力等积极参与现实利益与权力分配，对国家的命运甚至地区安全局势发挥着至关重要的影响。非政府组织、极端主义和恐怖主义团体甚至个人，都可以借助复杂的关系网络、先进的技术和传播手段对现实世界产生日益重大的影响。另一方面，国际议事日程日益复杂化与碎片化。技术进步、气候变化、金融风暴、恐怖主义、难民危机、跨国犯罪无一不冲击着既有的生活方式和传统的国际治理模式，日益强化的相互关联度和依然顽固存在的国际“无政府状态”之间形成了巨大落差。如何构建起能够应对全新挑战的全球治理体系不仅关系到每个国家的安全，更关系到人类的整体命运。行为体增多与议事日程复杂化的重要后果就是国际权力的分散化。没有一个国家、包括美国拥有绝对的霸权，没有一个机制、包括联合国能解决所有的国际议题。

## 国际政治秩序面临挑战

当前，国际政治秩序正面临缺乏共识、领导力不足的挑战。所谓国际秩序，就是在一定世界格局基础上形成的国际行为规则和相应的保障机制。冷战结束以来，旧的雅尔塔体系分崩离析，但新的国际秩序远未形成。在新秩序构建的过程中，各国之间的观念分歧、利益矛盾常常阻碍着共识的达成。由于行为主体的多元化、利益和观念的多样化以及国际议事日程的复杂化和碎片化，可以肯定，国际新秩序的构建将是一个漫长曲折、多轨并进的过程，不可能像二战后的雅尔塔会议和蒙巴顿森林会议决定战后秩序一样。

在国际安全领域，我们看到的是既有安全机制的效率递减和新安

全疆域的治理真空。比如，联合国安理会的改革步履维艰，在一些重大国际安全问题上难以达成一致意见，否决权常常成为某些常任理事国维护自身利益的“护身符”，这一方面导致安理会的威信下降，难以真正维护国际安全与和平；另一方面导致在缺乏共识的情况下，一些大国常常甩开安理会另起炉灶，通过其他方式解决问题。比如，2014年的克里米亚危机中，俄罗斯动用否决权阻止了安理会通过不利于俄的决议，但美欧却通过单边措施对俄罗斯实施了制裁。

在传统安全机制效率下降的同时，很多新兴的安全领域几乎处于真空状态，根本没有相关的安全共识和安全机制进行治理。比如在国际军控与裁军领域，一方面，随着美国退出《反导条约》并加速发展全球导弹防御系统，俄美之间的战略平衡在日益弱化。而另一方面，既有的国际裁军进程根本无法涵盖太空军事化和网络安全等重大安全问题。美国正是利用这一“真空”加速发展全球即时打击系统、提升网络战能力，通过占据新一轮军事革命的先机而维护其军事优势，但目前的国际军控与裁军机制并无法对其形成有效的制约。而在国际反恐领域，尽管恐怖主义已经成为全球性威胁，但国际社会至今对什么是恐怖主义并未形成共识，在反恐行动中更是存在着“双重标准”，而反恐行动又常常与地缘政治角力相互缠绕在一起，致使国际上难以形成统一的反恐联盟，大大降低了应对恐怖主义的功效。

## 保守主义思潮抬头

2016年，保守主义思潮抬头之势愈发明显，自由主义价值观遭到质疑。冷战结束以来，以自由主义为核心的“华盛顿共识”一度大行其道，但四分之一世纪的世界发展却没有如同福山所预言的那样直向“历史的终结”，经济、社会和政治矛盾以新的形式表现出来。针对社会发展的现实，世界政治思潮也出现了明显的转向。在2014年第11届“瓦尔代”论坛上，普京提出“过时的苏联时代意识形态、复旧的保皇主义和西方的极端自由主义都不适合俄罗斯”，提出“俄罗斯若想成为大国，必须依靠扎根本国传统价值观的务实的保守主

义。”普京“新保守主义”的理论内核在于“政治上的威权民主、经济上的国家资本主义、对外政策上的强国思想和文化上的东正教传统”，与强调小政府的美国版保守主义不同，俄罗斯保守派看重的是独揽政治权力，而经济权力植根并从属于政治权力。而在美国，特朗普的当选使美国保守主义在“最小化的中央政府、自由市场、传统的道德价值”三根核心支柱之外，增添了草根民粹主义和强人政治等新内容。在欧洲，保守主义思想也全面回潮并在现实政治领域攻城掠地，保守主义政党在各国政治生活中的影响迅速上升。

全球化带来的社会分层的加剧，又进一步导致了保守主义思潮的蔓延。当前，全球化带来的迅速增长的财富被少数人所占有，世界范围的贫富阶层的收入差距在进一步拉大。全球化的得益者主要是那些拥有资本、资讯、知识技能密集以及精通国际语言的精英阶层。未能融入国际经济网络，或者体力劳动者与很多传统产业，往往面临全球化尤其是移民潮的巨大冲击。美国经济政策研究所（EPI）的一份报告显示，美国自认是中产阶级或中上阶层的人口数量占总人口数量的比例，从历史上长期的60%以上剧降至50%以下。与此同时，技术的进步特别是智能化生产的日益推广在改善人类生活水平的同时，也对中产阶级的“饭碗”构成了日益严峻的威胁。有研究预测，今后20年至少有70%的岗位将受自动化威胁。失业、贫富差距拉大、竞争加剧等带来的生存压力和心理挫败感使很多国家的社会中下层的政治不满积聚，民粹主义大行其道、传统政治精英进退失据，社会抗议运动此起彼伏。2016年的美国总统大选中，特朗普在很大程度上是利用了普通美国蓝领阶层的不满赢得了几个关键摇摆州的选举人票，从而锁定了胜局。而英国脱欧的关键动因也是普通民众因对欧洲一体化带来的诸多消极后果的反动。

保守主义的广泛复兴将对世界产生怎样的影响？是经济上的保护主义、政治上的孤立主义、文化上的排外主义、宗教上的极端主义？还是如俄国宗教哲学家别尔嘉耶夫所言：“保守主义的含义不在于它成为向前和向上发展的阻力，而在于它能抑制倒退和向下方向的发展”。

展”？这一切，都需要拭目以待。

总而言之，在经历了冷战结束 25 年的发展之后，世界正进入一个充满了混沌与焦灼的新时期，在和平与冲突、发展与衰退、开放与孤立、自由与保守、民主与专制之间，人类正面临着再一次重大的抉择。

## 2. 稳中求进：2016 年世界经济形势的新发展

宋国友 复旦大学经济外交研究中心主任

金融危机已经过去 8 年，但 2016 年世界经济尚未完全实现强劲增长，发达经济体的经济增速也仍低于危机前 5 年的平均增速。全球经济总体上表现出“低增长、低利率和低通胀”的三“低”特征。令人欣喜的是，世界经济在 2016 年总体表现较为稳定，没有出现大的风险。更为积极的是，世界经济似乎还积蓄了增长的潜在动能，露出了重新快速增长的曙光。

### 经济增长的企稳回升

世界经济保持相对低速增长，呈现出前低后高的特征。在去年年末和今年年初，不少预测认为全球经济今年将面临新的衰退风险。中国经济和美国经济在第一季度表现不佳加剧了这种判断。然而，随着中国稳定经济增长的各种措施逐见成效，以及美国经济二、三季度年化 GDP 增长率的逐渐上升，世界经济活动明显回暖，增长复苏提速。中国经济已经企稳于 6.5% 以上。美国经济数据也相当亮眼，其第三季度年化增长率甚至高达 3.2%，创数季度以来新高。欧洲、日本和其他主要经济体的经济表现总体而言也较为平稳，经济前景出现较为显著的改善迹象。

各主要经济体对全球经济增长贡献不一，新兴经济体的贡献度继续超过发达经济体。根据购买力平价计算，新兴经济体和发展中国家为 2016 年的全球经济增长贡献了 75% 左右。其中，中国的贡献率高达 35%。俄罗斯和巴西等其他金砖国家走出了 2015 年的深度衰退阴影，2016 年也为世界经济增长贡献良多。发达经济体的主要贡献来自于美国，超过 12%。但是欧洲和日本的贡献仍然较少。

全球通货膨胀的压力增加，既反映了全球经济复苏的可能趋势，也产生了货币政策集体转向的后果。主要经济体的核心通胀率在 2016 年总体上涨，甚至有可能达到 2012 年以来的最高水平。通胀原因主

要原因有三。其一是大宗商品价格上涨。能源品、金属品以及粮食价格比 2015 年均由较大幅度上升。其二是各经济体货币政策继续总体保持量化宽松状态，流动性充裕推高大宗商品价格。其三是各主要经济体经济下行风险减少，经济活动预期向好，消费者需求旺盛。在全球性的通胀压力下，国际货币政策将会出现从相对宽松转向逐渐收紧。

国际贸易表现不佳，低于世界经济增速。根据世界贸易组织预计，全球贸易增长将从年初预计的 2.8% 将至 1.7%，连续 4 年低于 3% 的增速。国际贸易对 GDP 的创造效应大幅下降。全球贸易增长长期低迷已经成为世界经济的重大问题，威胁着全球经济可持续增长以及全球经济治理。国际贸易增长表现不佳既有周期性因素，也有结构性因素，还有一些经济体采取地保护贸易的政策和理念。

全球经济治理成为世界经济增长的重要机制保障。面对世界经济出现的老问题和新动向，金融危机之后所演进的全球经济治理机制发挥了重要作用。各主要经济体希望通过全球经济治理机制来稳定经济增长。在其中，二十国集团发挥着不可替代的首要作用。二十国集团杭州峰会通过了一系列成果，为识别全球经济主要风险、提振全球信心、制定切实政策和促进主要经济体之间的宏观经济政策协调做出了重要贡献。

2016 年世界经济本身虽然没有带来惊喜，但总体表现可圈可点，增长以稳字为主，没有出现新的严重危机，在缓慢增长中逐渐恢复，政策延续性也较强，蕴藏着强劲增长的空间。

### **“逆全球化”构成经济发展最大风险**

“稳中求进”构成 2016 年世界经济的主基调。但 2016 年，世界经济中也出现了令人担忧的负面迹象。逆全球化当属其中最大的不确定因素。

在和平年代，全球化是改变全球政经发展的重大力量。在全球化之下，利益关系被重新调整和分配，权力格局出现显著变化，出现了新的“赢家”和“输家”。以往反全球化更多的是存在于情绪层面，

属于少数派，主流意见仍是认为全球化能够促进全球经济发展。但2016年出现的英国脱欧和美国特朗普当选这两大事件，突然把逆全球化这一现象推向了令世人瞩目的地位。加之2016年多哈回合谈判和全球环境产品谈判不能取得突破，使得世界经济一体化的吸引力相对下降。

经济全球化之所以看起来在2016年遭受重挫，是两大因素共同作用的结果。

第一是国内政治的抵抗。对一国政府而言，最重要的政治逻辑就是赢得政治支持以合法稳定地治理国家。当一些发达经济体的民众能够从全球化中获益时，全球化的资本逻辑和国内政治逻辑并行不悖，全球化因此高歌凯进。当全球化给特定国家带来严重负面冲击时，经济逻辑就很难克服国家的国内政治逻辑，全球化在这些国家难以持续深入。当前部分国家确实已经到了全球化前进动力不足的阶段，全球经济逻辑和国内政治逻辑处于斗争僵持的状态。上升至全球层面，就表现为全球化的停滞。观察政治逻辑是否对全球化形成抵抗的重要指标是一国的人均收入增幅。当一国陷入人均收入长期低速增长甚至下降时，抵抗全球化将非常显著。

第二是经济一体化的限度。纵观欧盟、北美自贸协定等贸易自由化的先行地区，他们的区域内贸易在达到64-65%的高位水平之后，便停滞不前，难以达到更高位置。区域内贸易可以理解为缩小的全球化。这预示全球贸易在达到高峰之后，将保持稳定，难以继续往上突破。一个可能的原因是数十年来喷气式飞机以及远洋运输等长途运输技术发展停滞，导致人员运输和货物运输的成本难以显著下降，这抵消了全球贸易的成本优势。除非出现新的重大技术突破，否则全球化将会稳定在现有水平。

由此可见，全球化不可能无限制发展，在国内政治逻辑和经济逻辑的双重约束下，全球化发展到一定阶段后将出现高位稳定期，甚至是回调期。2016年恰巧遭遇了英国公投和美国总统大选，两国的选民以民主的方式宣告了全球化进程将在很长时间内处于不确定的状

态。

## 在不确定中寻找确定性

世界经济面临最大的问题是巨大的不确定性。这种不确定性最主要来源于特朗普经济政策走向和全球经济政策走向。

特朗普所制定的美国经济政策是全球经济发展的最大不确定性来源。即使特朗普尚未真正入主白宫就任总统，但其在竞选后所释放出来的信息严重已经干扰了市场的正常运行，加剧了全球贸易体系和金融体系的波动性。特朗普保护主义而非自由主义的政策立场、单边主义而非多边主义的政策倾向以及经济胁迫而非经济合作的政策态度，加剧了市场的非确定性。对世界经济而言，这种非确定性主要表现为消极的破坏作用，而非积极的建设建设作用。

全球经济政策的走向也具有高度的不确定性。美联储时隔一年之后于 12 月份再次加息，开启了全球新一轮加息周期。全球货币政策退出量化宽松大势所趋。但是这种退出的步骤和力度存在不确定性。单是美联储的货币政策走向就已经引起了经济发展的极大困扰，更别说欧洲央行和日本央行如何制定货币政策也是扑朔迷离。此外，在货币政策必将逐渐退出的情况下，财政政策能够发挥作用，有效支撑经济增长，也存在着较大的不确定性。

特朗普当选和经济政策走向的双重不确定性威胁着世界经济的稳定增长。在这种情况下，各国特别需要寻找世界经济的确定性。

一是需要确定全球化的大趋势保持不变。全球化固然一定的问题，但不容否认全球化退潮会损害世界经济发展的总体利益。各国仍需要在全球和地区等层面努力，维护全球化的动力。

二是需要确定各国避免陷入保护主义的陷阱。特朗普总统的贸易保护主义以及没有底线的经济谈判风格可能会产生连锁反应，导致一些国家也采取保护主义来确保自身利益，这将产生保护主义的多米诺骨牌。各国包括美国在内，要抵制通过保护主义来实现狭隘利益的思潮。

三是需要确定大国经济政策协调的延续性。金融危机后的实践证明，各个主要经济体之间的宏观经济政策协调能够帮助世界经济健康发展。在 20 国集团这一协调机制内，各经济体要进一步加强合作，合理分配全球资源，承担相应成本，抑制保护主义，构筑起世界经济增长的坚实基础。

### 3. 中国：周边外交见成效 全球治理显身手

林民旺 复旦大学国际问题研究院青年研究员

2016 年的中国外交，继续秉持十八大以来奋发有为、积极进取的基本态势。在南海问题、美国“亚太再平衡”等诸多复杂因素交织并存的情况下，中国的周边外交过去一年来仍然取得了巨大成功，中国的影响力在周边区域显著提升。与此同时，全球治理中的“中国智慧”与“中国方案”日益增多。二十国集团（G20）杭州峰会的顺利召开，彰显了中国对经济领域全球治理与全球发展合作的领导作用。

#### “杜特尔特效应”与周边外交

2016 年中国周边形势发生复杂变化，但从实际结果看，其不仅没有冲击到周边国家与中国的关系，相反周边“友华”力量却显著上升。其中，周边外交的高潮是杜特尔特访华，实现了中菲关系的大转圜。可以说，2013 年周边外交工作座谈会所确立的“经略周边”方略，逐步开始取得成效。

2016 年，中国的多个周边国家换届选举或政权更迭，“友华”或“亲华”力量相继上台执政。

3 月 31 日缅甸新政府宣誓就职，由缅甸全国民主联盟（民盟）领导的新政府开始施政。实际“幕后掌权人”昂山素季 8 月中旬访问中国，将中国作为首访的第一个大国，表明缅甸新政府仍将对华外交放在首位。缅甸国防军总司令敏昂莱也于 10 月底对中国进行成功访问。中缅关系由此实现平稳过渡，西方国家的“老朋友”昂山素季优先选择了与中国交朋友。这与 2015 年 6 月中方“建设性”地邀请昂山素季以缅甸民盟主席身份访华，先期进行坦诚交流和沟通是分不开的，为民盟大选胜利后的中缅关系打下了良好基础。

越南也是如此。1 月底举行的越共十二届一中全会，选举产生了越共新一届领导集体成员，阮富仲连任越共中央总书记，原政府总理

阮晋勇退出越共中央委员会和中央政治局，这被普遍认为是越南政坛“稳健派”取得胜利。9月中旬，越南新总理阮春福作为越南新一代领导集体成员首次访华。越共与政府最高领导层更迭，形成了“知华派”掌权的格局，顺利实现中越关系的平稳过渡。事实上，早在2015年4月，习近平总书记就邀请越共总书记阮富仲率领庞大代表团访华，其中就包括越共政治局委员阮氏金银和陈大光。

更具戏剧性的是5月底的菲律宾大选，“反美”色彩浓厚的杜特尔特当选总统，一改阿基诺三世的外交路线。10月杜特尔特对中国进行了成功访问，迅速使中菲关系摆脱了所谓“南海仲裁案”导致的“冻结”状态。最重要的是，使美国“亚太再平衡”政策失去最为重要的一枚棋子。因而，观察家笑言，“杜特尔特凭借一己之力重塑了亚太地区的战略态势”。

紧随杜特尔特，11月初马来西亚总理纳吉布也对中国进行超长时间的访问，其深化与中国防务、经济合作之举更被视为“倒向中国”。加上2014年以来就逐步变冷的美泰关系，随着泰国新国王的登基，未来泰国的外交重点，可能会更加多的转向中国。

是否一场席卷东南亚的“杜特尔特效应”正在发酵？虽然无法给出肯定的答案。但不可否认的是，中国对周边国家的影响和塑造能力正在持续上升。

## 周边外交中的“刚柔相济”

除了秉持“亲、诚、惠、容”的理念外，中国开展周边外交还需确立一套中国与周边国家交往的基本规则。“刚柔相济”应该是这一基本规则的应有成分。

2016年，南海问题实现“软着陆”，这是对不断强大的中国如何与周边国家相处的一次重要考验。南海继续保持和平与稳定，离不开中国坚定维护国家主权和南海和平，保持了战略克制与定力。面对南海仲裁案，中国的坚定立场与始终坚持，使争议各方认识到任何诉诸“仲裁”的单边做法不是解决南海问题的路径，只有回到中国和东盟

国家共同提出的“双轨思路”才是唯一正确选择。对于在南海问题上能够“不畏强权压力，主持公道正义，坚持对华友好”的柬埔寨等过，中国对“这份沉甸甸的情谊”给予了真心感谢和高度评价。2016年10月，习近平主席成功访问柬埔寨，谱写了中柬友谊的历史新篇章。

另一方面，对于部不顾及中国核心利益的做法与行为，中国则坚决地给予了必要的警示和反制。例如，11月蒙古国不顾中方多次严厉警告，仍然允许达赖窜访。这一事件严重伤害到中国的核心利益。事件发生后，中方采取了一系列外交和经济反制行动，中止了正在进行的政府间合作谈判。

## 全球治理中的“中国领导力”

2016年，G20杭州峰会顺利召开，全球治理的“中国方案”正在日益浮现。面对当前世界经济的复杂形势和风险挑战，习近平主席明确指出：“中方希望同各方一道，推动杭州峰会开出一剂标本兼治、综合施策的药方”。杭州峰会提出，短期内，各国要加强宏观经济政策的沟通和协调合作，激发国际投资和贸易活力；中长期则要大力推动创新，推进结构性改革。同时，峰会将中国十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念大为推广，首次把创新作为核心成果，首次把发展议题置于全球宏观政策协调的突出位置，首次形成全球多边投资规则框架，首次发布气候变化问题主席声明，首次把绿色金融列入二十国集团议程。这些成绩及通过的29份文件集中反映了全球治理中的中国领导力，体现了中国智慧、融汇了中国理念、推广了中国经验、形成了中国方案，将为引领经济领域全球治理的转型升级奠定的坚实基础。

与此同时，中国对于亚太地区贸易和投资新规则的塑造能力正在进一步提升。中国力推的亚太经贸整合倡议在2016年迈出重要步伐。11月19日的APEC峰会主旨演讲中，习近平主席对中国的区域一体化政策做出阐述：“我们将深入参与经济全球化进程，支持多边贸易体制，推进亚太自由贸易区建设，推动区域全面经济伙伴关系协定尽

早结束谈判。”由中国倡议并力推的亚太自贸区（FTAAP）建设成为了11月APEC利马峰会的核心议题之一。峰会批准了APEC部长会议提交的《亚太自贸区集体战略研究报告》，要把把亚太自贸区作为亚太地区未来一体化的主要平台。而由东盟国家主导的RCEP也有望取得积极进展，使得此前并非RCEP成员的秘鲁也在APEC峰会前匆匆宣布开始展开加入RCEP的谈判。显然，不论是FTAAP还是RCEP的进展，都意味着中国将在地区经济整合中可能起到主导地位。

此外，“一带一路”作为中国塑造周边及全球发展的核心倡议与方案，在2016年获得了更多国家的认同。截止目前，已有100多个国家和国际组织对“一带一路”建设表达了支持和参与的态度，我国已同40个国家和国际组织签署共建“一带一路”合作协议，丝路基金首批投资项目顺利启动。1月，亚洲基础设施投资银行正式开业，这是中国推进一带一路地区互联互通建设、塑造国际金融规则重要举措。可以说，中国经济的影响力正在逐步转化为对全球与地区秩序的塑造能力。中国不仅扮演了公共产品的提供者，也将成为塑造全球与地区的规则制定者。

总之，2016年的中国外交面临的挑战十分艰巨，但在周边和全球两个大舞台上都取得了不俗的成绩。展望2017，中国外交可能面对更大的不确定性。但不论如何，保持定力，不在“根本性问题上出现颠覆性错误”才是最重要的。中国应努力思考并引导构建出一套反映全球现状与地区现实、以中国所倡导的可持续安全观为基础的合作机制，并使其成为各方共同接受的新型国际关系基础架构。

## 4. 美国：特朗普冲击波

吴心伯 复旦大学国际问题研究院常务副院长、美国研究中心主任

2016年的美国总统大选以及特朗普的获胜给美国和世界带来了巨大的冲击，我们姑且称之为“特朗普冲击波”，如何理解和应对这一冲击，将是美国和世界当下及今后一段时期重点关注的问题。

### 创纪录的选举

四年一次的美国总统选举似乎已是美国政治中的家常便饭，然而，大选常常有，今年不寻常，2016年的美国总统选举确乎在许多方面创下了纪录：

——民主、共和两党的正式候选人，一个是女性，一个没有任何从政经历。

——这是一次两位主要候选人都受欢迎的选举，从而创下了上世纪三十年代以来的记录。

——共和党候选人特朗普在竞选中的言辞不仅挑战美国政治文化中的政治正确，更冲撞美国社会的道德底线。大选阶段出现如此惊世骇俗的候选人，在美国总统选举的历史上似乎是没有先例的，但是他最后竟然胜选。

——对俄罗斯干预美国选举（从通过网络骇客窃取不利于希拉里的材料并交给维基解密公布，到攻击美国的大选投票系统）的担心空前强烈。而以往只有美国干预其他国家的选举，哪里轮得到美国担心自家的选举被别国干预？

——在国内外引起巨大焦虑。在国内，对特朗普当选的担心导致一些共和党精英或公开发表声明反对他，或明确表示要投票给民主党候选人，这构成了美国政治极化大背景下的一道奇观；在国外，对特朗普当选后美国要拥抱“美国优先”政策的担心使得一些盟国坐立不安。

——选前的预测，从主流媒体的民调到专家学者的分析甚至到政

府部门的判断，几乎都认为希拉里胜券在握，然而选举结果却令很多人跌破眼镜。

——选后，美国多地爆发游行示威，抗议特朗普当选总统。以往随着选举的结束，竞选所造成的对抗和撕裂逐渐消退，然而此次却大不一样，对抗和撕裂有可能加剧，选战带来的创伤甚至将会伴随着整个特朗普执政时期。

## 总统选举的背后

往深处看，2016年选举暴露出美国面临的多重危机：社会不平等的扩大、公众对体制的不满和失望、政治生态的退化、民粹主义的抬头以及严重的制度危机。

特朗普的支持者中，来自传统制造业的中下层白人是主力。他们曾经拥有中产阶级的生活水平，但全球化的发展和美国经济利益分配机制的不合理，使得这群人的生活水准每况愈下。在贫富悬殊不断扩大的背景下，他们的失望转化为愤怒，而特朗普的出现给他们带来了改变自身处境希望，因而他们成为特朗普最热情的支持者。

美国长期面临多重复杂的经济和社会问题，这些问题积重难返，很大程度上是因为政治体制的运作失灵，这种失灵突出表现为党派斗争和政治极化的加剧、利益集团操控公共政策、政治体制运作效率低下等。这一被福山形容为“美国政治衰败”的趋势近年来似乎有增无减，削弱了公众和精英对美国制度的信心。作为“外来户”的特朗普打出反建制的旗号，誓言克服现有体制的弊端，从而赢得了那些希望看到真正的变革的选民的支持。

2016年的选举反映了美国政治生态的严重退化。两党制对政治资源的垄断使得第三党派难以真正立足，从而阻止了更优秀的候选人问鼎总统宝座。金钱与选举的紧密结合扭曲了民主政治的过程，挑战了选举政治的初衷。特朗普在竞选中的粗鄙言行更显示了美国政治文化的堕落，向整个社会传播了负能量。

民粹主义在这场选举中得到了充分的体现。美国长期以来向世界

展示的是多元、包容、开放的形象，然而特朗普的当选给这一形象投下了阴影，令人关切美国的种族关系是否更加紧张，移民政策是否会大幅收紧，社会政策是否更加保守，经济政策是否更加具有民族主义倾向。

美国人素以自己的民主制度为荣。然而，考察一个制度是否运作良好，要看其制度设计是否合理，政治过程是否公正，政治生态是否健康，选拔机制是否选贤与能，治理结果是否公正有效等。根据以上诸要素判断，美国的政治制度正面临严峻的挑战，其后果不仅表现为劣币驱逐良币，更表现为治理能力的下降。

## 特朗普变局

从个人理念、行事风格和政策走向看，特朗普执政后将给美国内外政策带来重要变化。

特朗普的个人理念具有如下特征。首先，他是“美国优先”的坚定主张者。与二战以来的历任美国总统相比，特朗普的世界领导欲不强，他反对美国过多参与世界事务、在海外背上太多包袱，认为美国应将主要精力放在国内，把自己的事办好才是正道。其次，他是经济民族主义者，关心的是美国的经济利益和福祉，对全球化持负面态度，不满贸易自由化给美国带来的竞争与挑战。再次，他的国际观是以传统的民族国家为中心的，缺乏全球意识，对全球治理和国际合作持怀疑态度。由此可见，特朗普在理念上与冷战结束以来克林顿、小布什和奥巴马三位美国总统大相径庭，不免让世人 against 特朗普之下的美国产生陌生感。

特朗普行事风格的特点包括：喜欢做交易，善于讨价还价；利益至上，务实，意识形态色彩不强；不按常理出牌；崇拜强者。可以肯定的是，今后各国领导人将时常被特朗普的出格言行所困扰，而媒体则乐此不疲，大做文章。

在内政方面，特朗普将利用共和党控制国会的优势在以下方面作出调整：大幅收紧移民政策，修改奥巴马医改法案，推进减税措施，

重振制造业，阻止美国企业将生产基地迁至国外，诱导在国外设厂的美国公司回流，放松金融监管，给传统能源松绑，加强基础设施建设，增加军费开支，等等。凡此种种，意味着特朗普执政后在内政上将有一番大破大立，但如果政策调整力度过大、步子太快，将不可避免引起民主党和其他利益受损群体的强烈反弹，从而加剧美国的政治和社会矛盾。

外交上，预期特朗普将会有如下的政策举措。

其一，进行适度战略收缩。特朗普具有孤立主义色彩，但是鉴于美国所拥有的重大海外利益，他不可能真正推行孤立主义，很可能奉行有选择的参与和干预战略，主要着眼于打击恐怖主义和极端主义，维护美国在欧洲、中东和东亚的传统利益，同时也会要求盟国更多承担安全责任。在多极化背景下，特朗普不试图巩固美国的单极地位，不积极扩张在欧亚的地缘政治利益，并有可能与其他大国如中国、俄罗斯达成某种地缘政治妥协。

其二，在全球化和全球治理问题上踩刹车、甚至开倒车。特朗普将搁置奥巴马积极推动的跨太平洋伙伴关系协定和跨大西洋贸易和投资伙伴关系协定谈判。他甚至有可能像小布什政府退出《京都议定书》那样退出《巴黎协定》。此外，对二十国集团和亚太经合组织等推进全球经济治理和地区贸易与投资自由化的机制，特朗普兴趣索然。

其三，改善美俄关系。鉴于其战略收缩的基本理念，特朗普对通过北约扩张进一步压缩俄罗斯战略空间兴趣不大，因此将由欧洲伙伴负责处理乌克兰问题，美国参与但不主导，减少直至全面取消对俄制裁，以换取俄在其他方面的合作。特朗普提名有“亲俄”背景的雷克斯·蒂勒森为国务卿，显示其谋求改善美俄关系的强烈意愿。

其四，亚太政策淡化奥巴马政府“亚太再平衡”的痕迹。特朗普会继续重视美国在亚太地区的利益，特别是经济利益，但谋取利益的手段会有变化。经济上对多边安排的兴趣下降，而更多依靠双边安排。战略上既不像奥巴马政府那样积极谋求制衡中国，也不会大力推进与

盟友和伙伴的安全合作，而是要求日本、韩国更多负起自身的安全责任。朝核问题将取代南海问题成为其首要的亚太安全关注。

其五，追求实际利益的对华政策。特朗普对华关系的优先考虑是经贸利益。鉴于特朗普重视重振美国的制造业以为美国蓝领工人创造更多就业机会，他会更加看重传统贸易，会更多表现出贸易保护主义倾向，中美经贸摩擦会加剧。同时，特朗普也会欢迎中国扩大对美投资，因为这有助于重振美国的制造业并增加就业，有利于改善美国陈旧的基础设施。特朗普提名与中国关系密切的布兰斯塔德担任驻华大使，表明他希望利用后者在对华交往上的资源和经验来推进美国对华经济外交。另一方面，特朗普会淡化对华外交的意识形态色彩，也不会与中国在西太平洋强力开展地缘政治竞争，但会警惕中国军事力量发展。此外，鉴于共和党一贯的亲台倾向，美台关系的发展值得关注。

事实上，特朗普当选后在台湾问题上的言行已经引起了普遍的关注和担忧，至于他上任后会在台湾问题和中美关系上走多远，我们拭目以待。

## 5. 俄罗斯：迂回中的突围

赵华胜 复旦大学俄罗斯中亚研究中心主任

2016年，俄罗斯与美国和西方因乌克兰危机而出现的对立进入到第三年，双方紧张关系持续，僵持状态依旧。在美欧方向举步不前的情况下，俄罗斯外交积极实施“迂回作战”，在其他方向积极发展，绕过面向美欧的正面战线，取得了某些突破。

### 俄罗斯与美欧关系的僵持

俄与美欧关系在这一年仍处于下行的轨道上。双方都无退让的表示，都没有做出言和的举动。政治上的互不信任继续加深，经济上没有恢复密切往来，军事上强化针对性的部署。2016年7月，北约峰会决定在波兰、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚部署四个营的多国部队。这是北约首次在靠近俄罗斯的这四个东欧国家部署军事力量，被认为是冷战结束以来北约最大的一次军事力量调动，其直接目标无疑是俄罗斯。俄罗斯也毫不示弱，针锋相对。军事是俄罗斯的强项，俄罗斯不断展示军事能力，给美欧施加压力。特别是在与波兰和立陶宛接壤的加里宁格勒部署导弹，警告的意味尤其直接。这显示出俄罗斯与美欧的政治分裂滑向军事对峙的趋势。

乌克兰问题依然是横亘在俄罗斯与美欧之间的巨大障碍。这一问题在2016年没有实质性变化。对俄罗斯来说，虽然乌克兰内部政治分裂，经济困难，但政权仍然能够支撑，不管俄罗斯采用威慑还是利诱，乌克兰软硬不吃，对俄罗斯的强硬立场不变，与乌克兰重建关系也提不上日程。对美欧来说，乌克兰在政治和经济上乏善可陈，与美欧的期望相距甚远，也拿不出解决东部地区问题的办法，只能勉力维持。无论对俄罗斯还是对美欧来说，双方在乌克兰问题上的对立难以化解，且美欧不能完全控制乌克兰政府，俄罗斯也不能完全控制乌克兰东部地方力量，这更增加了问题的复杂性。2015年2月达成的明斯克协议落实不下去，德法俄乌四国解决乌克兰问题的“诺曼底小组”也成了

鸡肋，弃之可惜，但留之也作用不大。美国和欧盟没有取消对俄罗斯的制裁，并且在到期后继续延长。

在乌克兰问题相对沉寂的情况下，叙利亚问题成了俄罗斯与美欧矛盾的新焦点。2015年9月俄罗斯突然出兵叙利亚，直接参与打击伊斯兰国。在叙利亚反恐本应是与俄罗斯和美欧的共同目标，但它不但没有实质性地改善两者的关系，反而成为其新的刺激因素。在叙利亚反恐的背后叠加着俄罗斯与美欧的地缘政治博弈，因而出现了代理人战争的影子。美欧协助反对派武装推翻阿萨德政权，而俄罗斯努力维护阿萨德政权的存在。反对派武装和阿萨德政权分别反映着美欧和俄罗斯的利益。由于俄罗斯的支持，濒临危境的阿萨德政权转危为安，并且开始占据上风。这在阿勒颇争夺战中有最集中的表现，它因此也成为2016年俄美矛盾的突出爆发点。俄美等曾在2016年2月和9月达成过叙利亚停火协议，但协议屡遭破坏。双方相互激烈指责，俄美也都出现过“误炸”，以致有评论认为叙利亚是俄美新冷战的第二阶段，甚至有发生冲突的危险。

## 俄罗斯在其它方向上的外交突围

俄罗斯与土耳其关系在2016年得以修复，这虽是一个双边事件，但起到了激活俄罗斯外交全局的效果。2015年11月，土耳其击落了一架在叙土边界上空飞行的俄罗斯战机。土耳其态度强硬，拒绝道歉，俄土关系急剧恶化。土耳其是北约成员，也是地区大国，它扼守着黑海通向地中海的通道，并在叙利亚和中东问题上有重要影响。俄土交恶既对俄罗斯在叙利亚的处境不利，也使俄在与美欧的抗衡中腹背受敌，普京总统称这是从背后向俄罗斯捅的一刀。不过，如同关系恶化来得突然一样，两国关系的好转也富有戏剧性。2016年6月，土耳其总统埃尔多安180度大转弯，主动向俄罗斯致信道歉，两国关系随即快速升温。8月，埃尔多安访问俄罗斯，两国讨论了叙利亚问题，决定加强在叙利亚问题上的协调。土耳其同意帮助反对派武装从阿勒颇撤出，为俄罗斯与反对派武装对话牵线搭桥。俄罗斯恢复了到土耳其

的航班，取消了对土耳其在俄经营活动的限制，重启了从俄罗斯穿越黑海到土耳其的“土耳其流”天然气管道项目谈判。土耳其从俄罗斯外交的负面资产转为正面资产。

在与土耳其关系恢复的同时，俄罗斯与伊朗军事合作有重大进展。2016年8月，普京与伊朗总统鲁哈尼在巴库会见。同月，伊朗允许俄罗斯空军使用其机场，对叙利亚“伊斯兰国”阵地进行轰炸。这是俄罗斯参与叙利亚军事行动以来首次使用伊朗军事机场，也是伊朗自1979年“伊朗革命”以来首次允许外国战机使用其基地。虽然伊朗未如传闻所说向俄罗斯提供长期军事基地，但这所产生的地缘政治影响已足以使美国感到震惊。俄罗斯与伊朗和土耳其关系的发展，以及伊土两国相互理解的增加，使俄伊土三角隐然若现。土耳其和伊朗都是叙利亚问题中的重要角色，但三国的政策不完全吻合，特别是土耳其要求阿萨德下台，这与俄伊的立场矛盾。俄伊土三国的协调对叙利亚问题意义重大，俄罗斯对叙利亚问题的影响也因此放大。

西方不亮东方亮，“向东发展”在2016年仍是俄罗斯外交的重要主题。2016年5月，普京在圣彼得堡国际经济论坛上提出了大欧亚合作的概念。俄罗斯没有提出过东方战略之类的术语，大欧亚伙伴关系虽也未被官方解释为东方战略，但却是俄罗斯提出的最具宏观性的东方外交概念。这个概念再次确定了俄罗斯向东发展的思想，并有推动形成一体化的大欧亚经济体的意向。

稳定的俄中关系仍是俄罗斯外交的主要亮点。俄中关系在2016年继续发展，普京在不同场合多次高度评价中俄关系。2016年中俄在维护国际和地区安全上的合作表现突出。2016年两国举行了第二次东北亚安全磋商，发表了“关于加强全球战略稳定的联合声明”、“关于促进国际法的声明”、“关于协作推进信息网络空间发展的联合声明”。除了传统的联合海上军事演习外，2016年两国首次举行了首长司令部联合反导计算机演习，并宣布2017年将举行第二次反导演习。2016年12月，中俄在联合国共同否决了关于叙利亚问题的决议草案，认为这一草案不利于叙利亚问题的解决。经济领域仍是俄中关系的攻

坚方向，其中的关键词是欧亚经济联盟与丝绸之路经济带的对接，两国为此启动了政府间的合作规划谈判。还值得一提的是，俄罗斯终于接受了与中国建立自贸区的思想，这为俄中经济合作打开了新的空间。

在与中国保持高水平关系的同时，俄罗斯努力与其他亚洲大国提升关系，这在2016年表现得十分突出。

俄日关系首当其冲。日本在俄罗斯东方外交中占有重要地位，俄日双方也都有改善关系的迫切愿望。2013年4月，日本首相安倍访俄，双方发表了关于发展伙伴关系的联合声明，并决定建立国防部长和外交部长之间的“2+2”对话机制。乌克兰危机后，由于日本加入西方对俄罗斯的制裁，两国关系发展的步伐受阻。不过，2016年俄日关系重拾向上的势头。安倍两次到访俄罗斯，先是5月对俄罗斯进行正式访问，并与普京在索契会见。后是9月参加在弗拉迪沃斯托克举行的第二届东方经济论坛，与普京再次会见。12月，普京对日本进行了引人关注的访问。这次访问拖延已久，它从2014年拖到2015年，又从2015年拖到2016年末。这是普京间隔11年再次访日，也是普京2012年就任总统以来首次访日。这次访问是近年来俄日关系的高潮，虽然访问未能解决领土问题，俄日关系未取得决定性突破，但对俄罗斯外交来说仍有重要意义：俄罗斯成功地使俄日关系进入到它所设计的轨道，这就是首先发展经济合作，提升两国关系，两国签署了12项政府合作文件，68项企业合作协议；同时，推进了俄罗斯东方外交多元化，并打开了西方对俄经济制裁的缺口。

2016年俄罗斯与东盟关系有较大发展，这也是俄罗斯东方外交的显著成绩。2016年5月，继2005年和2010年元首会晤后，第三次俄罗斯与东盟峰会在俄罗斯的索契举行。这是首次在俄罗斯举办这一峰会。众多东南亚国家元首的到来有一种象征意义，现在已不是俄罗斯领导人单向地远赴东南亚，而且东南亚国家领导人也会聚俄罗斯。以索契峰会为标志，俄罗斯与东盟关系进入了新阶段，双方确定了发展合作的综合行动计划，制订了经贸合作路线图，签订了文化合作协议，宣布2016年为俄罗斯与东盟文化年，并决定考虑在欧亚经济联盟和东盟

之间建立自贸区。除了政治、经济、文化合作外，俄罗斯与东盟安全合作也有发展，2016年4月在莫斯科举行了第一次俄罗斯与东盟国防部长非正式会议。

概而言之，2016年是俄罗斯外交较为成功的一年。俄罗斯的外交处境有所改善，外交压力有所减轻，外交主动权有所增加。俄罗斯巩固了在乌克兰危机中所获得的最大成果，即克里米亚。乌克兰危机未能解决，但也没有更加恶化。俄罗斯在中东取得重大进展，稳定了阿萨德政权，扩大了军事存在，联合了土耳其和伊朗。这为形势进一步向有利于俄罗斯方向的发展创造了条件。俄罗斯在亚洲方向十分成功，在中国继续保持密切关系的同时，与亚洲主要大国的关系都有不同程度的发展，特别是与日本和东盟关系的发展更为显著。只是由于俄罗斯与巴基斯坦举行联合军演，以及对中巴经济走廊表示出的动心，俄印关系稍有不快。2016年俄罗斯外交的最大问题是与美欧关系没有改善，未能消除对俄最大战略压力的来源，因而也没有从整体上改变俄罗斯外交的环境。不过，形势总体上向有利于俄罗斯的方向倾斜，这一方面是因为欧洲自身问题重重，另一方面是因为美国的总统更替。多数分析认为，特朗普就任后俄美关系可能出现转机，而一旦俄美关系缓和，俄欧关系也会跟上。

## 6. 英国脱欧：原因、影响与启示

简军波 复旦大学中欧关系研究中心副研究员

2016年6月下旬，英国就是否脱离欧盟举行了全民公投，结果支持脱欧的阵营以微弱优势获胜。“英国脱欧”（Brexit）是继2015年苏格兰独立公投之后英国国内发生的又一重大政治事件，但其影响已超越国内范畴，具有地区性甚至全球性意义。它的发生正成为一个影响欧洲和国际事务的重大变量，与其他因素叠加在一起，共同改变着英国、欧洲乃至更广泛区域的历史演变进程。以下就此事件发生的深层原因、深远影响以及所带来的深刻启示作一点分析。

### “脱欧公投”的深层次原因

总体而言，脱欧事件发端于前首相大卫·卡梅伦及其保守党政府的动议。就卡梅伦首相本人立场来看，他并不支持脱欧，而是希望通过公投来顺应国内强烈的疑欧民意，吸引他们选票以获取连任；另外，也试图通过搅动和夹持民意来要挟欧盟，迫使欧盟就一些特定议题（如移民、预算和主权问题）进行让步，以此标榜自身维护国家利益的形象，依然是为了获得选票。比如2015年12月，卡梅伦以脱欧相威胁，与布鲁塞尔达成了有利于英国的欧盟改革协议。故此，从政策角度来看，脱欧公投本质上是卡梅伦与其所在的保守党所发动的一场以英国国家命运为赌局的世纪豪赌，其目的是维持其长久的执政地位。

但是，卡梅伦及其保守党们之所以能发动这场全民赌局，实际上借助了国内相关的政治小气候和国际政治的大气候这两大外在因素。国内小气候即英国国内长期存在的疑欧传统和疑欧力量，而大气候则是欧洲一体化进程越来越明显的僵局。这两个气候后叠加在一起成为推动英国脱欧公投的实质性因素，政策动议不过是政客们顺势采取的“临门一脚”。

具体来看，作为国内小气候的疑欧传统在英国一直存在。这一传

统表现为英国要在政治、文化、军事上尽量和欧洲大陆保持一定距离，对来自欧陆大国的政治性倡议保持高度的警惕。这个疑欧甚至反欧传统具有深厚的文化和历史基础。而就大气候来看，近年来欧洲一体化遇到了严重阻力。尤其自 2009 年希腊债务危机以来，历经乌克兰危机、难民危机到如今日益增多的恐怖主义袭击，欧洲已疲于应付，布鲁塞尔的权威与行动能力每况愈下，“再国家化”已经成为一体化道路上不可忽略的障碍。在此情势下，英国“光荣孤立”的疑欧心理又开始发挥作用，固有的疑欧势力高度膨胀，最终诱使执政者发动脱欧公投。

因此，英国的脱欧公投既是政治人物追求权力的权谋，也是英国国家历史与特性在内外特定条件下做出的必然反应，是英国与欧陆国家关系发展到今天势必要进入一个新的阶段的里程碑。

## 英国脱欧的深远影响

毫无疑问，脱欧将对英国会产生巨大而深远的影响。近期而言，脱欧从整体上能使英国获得更完整的主权独立。比如，英国不用再支付给欧盟每年 80 亿英镑的预算费用，不用接受欧盟财政联盟和共同商贸政策、农业政策等诸多共同政策的约束，不用担心难民的大量流入，不用为希腊或其他欧元区成员的债务危机负直接责任等等。在主权独立得到进一步提升后，内部民众的国家认同可能会更加明确和巩固，对内对外的政策效率也会因缺乏布鲁塞尔的干预而得到提升。然而就中长期来看，脱欧后的英国存在诸多不确定性，主要表现在如下几个方面：

首先，地区分离势力可能带来新的挑战。尽管 2015 年苏格兰独立公投以失败告终，但这并不意味着苏格兰的独立情绪和行动就此偃旗息鼓。苏格兰当局和民众历来支持留在欧盟，这次脱欧公投结果不符合他们的意愿，因此结果发生后，苏格兰首席部长尼古拉·斯特金女士声称，如果苏格兰的利益没有在英国脱欧进程中获得考虑，苏格兰将脱离英国而独立；而英国政府则声称脱欧谈判只会为整个英国进行，

不会为苏格兰达成额外的协定，同时首相特蕾莎·梅也明确拒绝就苏格兰公投问题达成任何协议。可见若今后与欧盟的脱欧谈判不能充分照顾到苏格兰的关切，苏格兰有可能以此为借口再次举行类似独立公投的运动，而苏格兰可能的独立行动也会刺激其他地区（如北爱尔兰）以独立倾向向伦敦提出更多自治权的要求。

其次，国际地位的变化。尽管一个独立的英国将获得完整主权，但是独立于欧洲一体化之后，在政治上将不能获得欧盟的支持，也不能通过欧盟发挥自己的影响力；另外，在美国自身地位和国际局势发生变化的情况下，英美同盟关系能否得到巩固和提升还有待观察；英国如果试图通过“英联邦”提升国际影响力的方式也有待商榷，因为不但当前英联邦的团结性值得怀疑，且内部差异太大，英国能否借此机构展示大国地位还不确定。总之，一个主权独立的英国的国际地位会更多因展示其灵活性和独立性而获得国际社会的尊重和重视，还是因缺乏欧盟的支持而丧失更多国际吸引力和影响力，尚不能做完全的判定。

第三，经济问题。支持脱欧一派观点之一就是脱欧可以减少欧盟的掣肘，获得经济上更好的发展，然而目前存在一种可能，即英国因失去作为前进欧洲广袤市场的桥梁和跳板地位，外国投资将可能因此减少，跨国公司诸多在英核心业务也可能转移至欧洲大陆，伦敦作为全球金融中心的地位之一也可能受到长久的冲击。总之，它与外界的经贸关系可能因它失去了和欧洲的紧密联系而变得没有之前重要。但也存在另一种可能，在没有欧盟共同政策的制约下，英国可以自行制定更为灵活的经贸政策，以吸引更多外来投资和开展务实商贸合作，更好地促进英国经济的繁荣。上述两种情形哪一种最终取得优势还需要时间的检验。

英国脱欧当然也是对欧洲一体化进程的巨大冲击。这种冲击无论在形式上还是民众心理上都十分严重。

第一，欧盟失去了一个重要的政治和经济支柱。包括失去部分重要预算来源，这会影响到欧盟的行动能力，比如对外援助和维和能力，

会冲击一体化所珍视的精神内核“多元统一”，会失去作为安理会常任理事国的英国在联合国的直接支持等等。总之，英国作为欧盟大国和推动一体化的“三驾马车”之一，脱欧会强烈冲击欧盟的一体化进程。

第二，英国脱欧成功可能引发欧盟其他成员的效仿，并引发形式不一的脱欧或半脱欧风潮。在英国的影响下，即使其他成员国不会以脱欧来要挟布鲁塞尔，但一些半脱欧的举动也会对欧盟形成严重打击。一些不愿听命布鲁塞尔指令的成员国政府可能会采取一些更为独立的政策来削弱欧盟的力量，比如在难民问题或乌克兰问题的处理上，等等。尤其在当前许多国家极右势力风起云涌的情势下，那些反欧盟的民族主义政党可能取得国内民众的重要支持。比如最近意大利就宪法改革问题的公投被否决，极右翼的“五星运动”得到民众的追捧，正引发意大利内部政局的深刻变动，并对欧盟产生不利影响。

第三，欧洲一体化的不确定性在增加。英国脱欧后，欧盟内部权力结构的变化正变得更加微妙和难以预料。由于英国不再作为一个重要的平衡力量来影响欧盟的决策，则德法之间的主导权竞争可能加剧，如果德国在处理系列欧洲危机面前掌握了主导优势（至少目前是这样），势必会引发反德力量的兴起；另外，具有加强疑欧力量的成员国可能在一些特定议题上（比如移民问题或银行监管问题）形成联盟，以对抗德国或布鲁塞尔的权威。总之，因英国作为大国和欧盟内平衡力量的退出，会加剧欧盟内部的权力争夺和格局，并因此削弱布鲁塞尔的行动能力，并为欧洲一体化的前景带来阴影。

此外，尽管英国脱欧本身不对全球政局产生直接影响，但其对欧洲一体化的冲击间接影响着全球政治和经济的发展。宏观上看，脱欧会使国际社会对欧盟的一体化所持的信心遭遇挫折，对其一体化的前景充满担忧，也使欧洲的软实力和对外政策影响力受到一定程度的削弱，并给其他地区和国家软实力和影响力的增长提供了机会；另外，由于作为与美国具有“特殊关系”的英国脱离欧盟，使美国某种程度上丧失了一只干预欧盟内部事务的有力触角，从而部分改变美欧联系

机制和双边关系，等等。

## 英国脱欧的深刻启示

英国脱欧作为国际事件，揭示了当前一些重大的历史发展趋势，也隐含着全球历史发展中的重要密码，值得反思和研究。

首先，与许多其他国际事件一道，它揭示出目前全球化已经发展到一个转折点。脱欧本质上是英国要脱离欧洲一体化和布鲁塞尔的制约，实行独立自主的内政和外交政策。然而冷战结束之后的全球化（主要是经济全球化）是通过不同国家间经济和金融的自由流动与政策上的相互融合，以及地区一体化来推动和实现的，如今英国脱欧是对地区一体化的否定，是欧洲“再国家化”的集中的和最高的体现。然而，没有迹象表明脱欧之后的英国会采取闭关锁国政策，可能会更加珍视和采取自由主义的经济策略，然而自由主义又是经济全球化的最根本性的原则和动力。从这个角度而言，英国并没有背叛全球化，尽管它背叛了欧洲一体化。因此，全球化似乎在一体化方面受到了挫折，但没有迹象表明，当前世界主要经济体会完全拒绝和阻止自由主义的经贸秩序。因此，英国脱欧或许暗示着全球化的发展趋势可能正受挫于经济一体化进程，但有可能会受益于更多的双边和“少边主义”的经济合作方案。至于全球化前景如何，还没有更多证据可以确证。

其次，民粹主义的力量正成为西方国家的一股潮流。尽管主张脱欧的英国民众不一定是心胸狭隘、偏执和反对异质文化的民族主义者，但从整体上看，它代表着对移民和外来干预的抵制和反感，内向性正超越外向性成为西方群体个性的特征。如同美国和欧洲大陆一样，英国的族群分裂在一定程度上也已经达到了不容忽视的地步，这种社会分裂成为产生民粹主义的温床。而近年来西方经济发展的疲态和贫富差距的拉大，成为了促成民粹主义的催化剂。

第三，西式民主的悖论。英国脱欧过程的曲折和结局暗示着西式民主正面临严重的危机。由于公民选举制度的存在，政客们的所作所为必须迎合选民的偏好才能获得执政权力。然而，这种民主制度可以

在常规的社会状态下良好运作，却没办法有效解决非常规事态。在面对重大危机和问题时，一个社会往往会形成多样化的意见和利益偏好，政客们没有办法承担独立决策的后果，因此将承担后果的责任推卸给公众。然而，就重大问题进行全民公投并非一定真正有利于国家和民族的发展前景，至少按照简单多数所规定的全民公投不过是多数对少数的强制行动，也缺乏足够的理性和专业性的指导。因此，一个事关重大的全民公投可能分裂社会团结，并且很可能在整体上或宏观上不利于国家的发展前景，甚至可能带来更混乱和不利的结局。

在然而，在西方所谓的“民主国家”，面对国家发展的重大问题时，如果决策程序含有较少的民主色彩或局限于精英决策，那么在越来越民粹主义的政治环境中又会被斥责为独裁和专制，并带来不同党派的纷争和内政的纷扰。因此，无论多加一点还是少加一点民主的要素，都会带来不同的僵局和不利局面，这或许才真正是当代西方民主的悖论吧。

## 7. 强势而孤独的德国能否拯救欧洲？

刘丽荣 复旦大学中欧关系研究中心副研究员

步入 2016 年，“震惊”成为欧洲社会的一个高频度常见词。比利时、法国和德国先后遭受恐怖袭击、英国公投脱欧、德法两国右翼民粹主义政党在地方选举中异军突起、意大利修宪公投失败与大西洋彼岸特朗普胜选遥相呼应、接踵而至，这一系列令人震惊的事件迅速地改变着欧洲社会的政治生态，一切不可能似乎皆有可能成为现实。

2016 年欧盟主要成员国频频走马换将：六月，英国脱欧公投结果公布之后，卡梅伦辞去首相职位；十二月，法国总统奥朗德因民意支持率持续走低，宣布不再寻求连任；不久，意大利修宪公投失败，总理伦齐宣布辞职，外长真蒂洛尼临危受命，组建过渡政府，成为 2008 年欧债危机以来意大利的第五任总理。放眼欧洲政坛，唯有德国总理默克尔岿然不动，自 2005 年上台至今，执政已满十一年。2016 年 12 月，默克尔以 89.5% 的支持率再次当选基督教民主联盟的主席。如果不出意外，默克尔极有可能在 2017 年的德国大选中获胜，迎来第四个总理任期。但是，她所面对的，不再是踌躇满志、刚刚实现新一轮东扩的欧盟，而是一个深陷重重危机的欧洲和一个强势而孤独的德国。

### 危机叠加的欧洲

在 1928 年出版的《单行道》开篇，沃尔特·本雅明这样写道：“如今生活的构建，已不是信念能够左右的，而是很大程度上被事实的暴力所操纵。汽车一旦驶入单行道，车上的人就只有两个选择，要么下车，要么继续前行。”欧洲一体化就是行进在单行道上的汽车，车上的人吵吵嚷嚷地要下车，无论去留都充满了未知与风险。

与英国脱欧公投、美国特朗普胜选、意大利修宪公投失败等一系列事件相伴，欧洲面临的多重危机在 2016 年底呈现出以下四个特点：

首先，欧盟的政治核心，即“民主的能力”和政策制定体系出现

危机。一方面，欧盟的政策透明度存在问题，缺乏面向民众的解释。另一方面，数字社交媒体鱼龙混杂，信息真假难辨，民众情感被操纵，极易产生聚集效应。由于缺乏理性的对话机制，欧洲民众对政治缺乏信任，难以产生理智的投票结果，在精英层面也很难形成统一的立场。

其次，欧洲中产阶级的力量下降，民众反对全球化和自由贸易的情绪蔓延。中产阶级曾是推动欧洲一体化的主要动力，但是随着危机的常态化，中产阶级的利益难以得到保障，竞争力受到威胁，这种对未来生活的不确定性逐渐转向民族主义、排外主义和贸易保护主义。

第三，欧盟的合法性受到质疑。欧盟成员国之间的地理分化不断加剧，东西欧在经济发展水平、政治理念和地缘政治方面存在分歧，北方国家和南方国家在工业竞争力方面的鸿沟也难以弥合。由于成员国之间的政治体系兼容度不够，欧盟层面缺乏共同应对危机的机制和动力。在人口自由流动和社会福利分配方面，欧洲一体化甚至出现倒退的迹象。欧盟的未来发展方向不确定，越来越多的欧洲人缺乏对政治一体化的认同，但是除此之外，又别无选择。

第四，外部危机的影响更具分裂性。通常情况下，当周边或外部危机增大时，欧盟内部往往更加团结。但是，现阶段外部危机对于欧盟更多具有一种分裂性的影响。在德国的主导下，欧盟内部看似形成对俄罗斯的统一立场，实则暗流涌动；此外，在应对难民危机和恐怖主义时，欧洲民意四分五裂，布鲁塞尔的解决方案难以得到贯彻执行。

## 强势而孤独的德国

英国退欧公投结果公布之后，欧盟内部原有的权力平衡被打破。失去了英国的制衡，德法之间的不对称性加剧。德国在欧盟的中心作用将进一步加强。“欧洲的德国”这一定位，既是德国确保政治和经济利益，也是对地区秩序和全球秩序施加影响的关键所在。欧洲一体化是德国战后身份认同的一个重要组成部分，德国宪法也把统一的欧洲作为国家目标。对于英国而言，欧盟是一个功能健全的内部市场，而非不断深化的政治联盟；对于德国而言，欧盟是两次世界大战之后

欧洲国家开创的一项永久和平的事业。英国关注自身与欧盟关系的走向，德国关注欧盟成员国如何加强团结。围绕德国自身利益与欧盟整体利益的冲突问题，德国国内存在一种共识：在具体问题上，德国可以权衡利弊，但是在涉及到欧盟基本决策的问题上，德国不可动摇，必须做好在政治上和财政上加大对欧盟投入的准备。

尽管德国有意维护欧洲团结，但是不能独立领导 27 国，其他成员国也不愿看到这种局面，问题在于谁可以成为德国的伙伴？在过去几个月，欧盟成员国进行了积极的沟通与协调，试图形成一个新的权力微结构。德法关系目前走势良好，虽然两国在一些经济议题上存在分歧，但是在政治方面看法趋同。未来可能形成的欧盟核心架构大致有三个选项：欧共体的六个创始会员国、德法核心 + 意大利、德法核心 + 维谢格拉德集团（匈牙利、波兰、捷克、斯洛伐克，简称 V4）。V4 集团在欧洲一体化中占有重要地位，在移民和难民问题上立场强硬。短期来看，V4 的力量有望进一步加强，形成一极，制衡德国。作为欧盟的第四大经济体，意大利能否取代英国，与德法核心共同组成未来欧盟的三驾马车，仍然存在变数。英国脱欧之后，意大利的重要性有所提升，但是德国的重要性上升更快，相形之下，意大利在欧盟并未增加实质性的发言权。意大利修宪公投失败之后，国内改革受阻，经济状况堪忧，德法意三国能否在欧盟财政框架内达成共识，有待观察。

难民问题在很长一段时间内还将是德国领导欧洲必须面对的重大考验。在 2016 年底举行的欧盟峰会上，28 个成员国政府首脑就拓展欧洲共同防务、加大欧盟投资基金等重大问题达成共识，但是在欧盟的难民政策上没有取得实质性的进展。在德国国内，越来越多的民众对于默克尔主导的难民政策提出质疑，其在难民问题上固执己见被认为是基民盟在地方选举中落败的主要原因。在 2016 年 9 月举行的柏林议会选举中，基民盟遭受重挫，默克尔虽然进行了自我批评，但是在难民问题上依然坚持自己的立场，同时拒绝姊妹党基社盟提出的设置难民收容上限的要求。默克尔自我批评的核心在于，德国政府及

相关机构没有为突如其来的难民危机做好准备，未来的一项重要工作是向民众更好地诠释这一问题的复杂性。

需要指出的是，2016年3月达成的欧盟-土耳其难民交换协议，有效减少了来自中东地区的经济难民和非法移民，对于缓解欧洲的难民危机发挥了重要的作用。但在此之前，欧盟内部对于默克尔主导的这一难民交换方案，存在诸多异议。作为德国在欧盟内部的亲密盟友，奥地利和法国均反对向土耳其作出重大让步。许多欧洲人抱怨土耳其要价太高，但是面对难民潮可能给欧洲社会带来的政治和经济困扰，必要的付出在所难免。鉴于土耳其近期局势动荡，欧土关系摩擦不断，这一方案能否长期遏制无序涌入欧洲的难民潮，存在诸多不确定性。随着巴尔干半岛陆路通道的关闭，大批难民开始寻找新的海上和陆路通道进入欧洲。此外，在难民遣返和安置问题上，还有许多技术问题需要解决。

## 美国总统换届对欧洲的影响

观察欧洲事务的发展，也无法脱离美国因素的影响。基于英美“特殊关系”，长久以来，美国一直借助英国的力量在欧盟内部施加影响。英国脱欧后，美国将加强对其他欧盟主要成员国特别是德国的关注，开辟新的渠道对欧盟施加影响。2016年11月，奥巴马任内最后一次欧洲之行，选择柏林而不是布鲁塞尔作为告别欧洲的地点，在德国总理府内与德、法、英、意、西五个欧盟成员国领导人举行了共同会晤。美国是德国最大的贸易伙伴，也是德国的安全保障。特朗普上台之后，德国必须与美国共事，但是具体以何种方式，存在巨大的不确定性。

对于特朗普胜选，欧洲政界普遍感到担忧。未来美国对欧政策的走向存在诸多不确定性，可以肯定的是，欧洲对于美国的战略重要性有所下降。综观特朗普的竞选纲领和欧洲当前形势，其影响主要表现在以下三个方面：

一是欧美关系，主要是跨大西洋联盟和经贸关系。特朗普的竞选纲领分别触及了这两大主题的核心：在对外政策方面，特朗普强调“美

国优先”，质疑北约的团结，有意向欧洲盟国施加压力，把更多的资源用于美国的国内安全；在贸易政策方面，特朗普有意把美国从一个自由贸易大国转变为贸易保护主义大国，谈判多年的跨大西洋贸易与投资伙伴协定（TTIP）有可能被无限期搁置。欧洲希望跨大西洋伙伴关系在特朗普任内不会发生革命性的变化。对于欧洲而言，在重大的国际问题上，欧美的声音不必完全一致，但是必须保持统一。为此，欧盟成员国必须联合自强，才能在经济、政治和环境问题上与美国进行对等的谈判。

二是欧俄关系，这在很大程度上也受到美国的影响。俄欧关系在过去几年持续恶化，德国对俄政策过去比较积极，但是受到美国的影响，逐渐转向消极。目前来看，欧洲不会主动与俄罗斯缓和关系，默克尔在制裁俄罗斯的问题上立场坚定。特朗普上台后，如果俄美关系缓和，欧盟可能被迫采取缓和的政策，但是俄欧关系中的破坏性因素在短期内难以修复。在2016年12月举行的欧盟峰会上，欧盟决定延长对俄罗斯的经济制裁至2017年7月底。在制裁俄罗斯的问题上，欧盟成员国原本存在分歧，迫于美国的压力，最终达成统一的立场。如果特朗普采取实用主义的做法，欧洲将失去对俄政策的参考点。

三是欧洲的战略自治。欧洲的安全和经济发展长期依赖美国的支持。特朗普上台后，欧盟在自身安全方面将面临更多的挑战。俄罗斯一贯主张建立一个安全框架，中东欧国家担心俄美达成一个新的“雅尔塔协定”。对于加强欧盟防务的建议，欧盟内部有以下几点共识：首先，北约作为安全保障的作用是不可替代的，欧盟的共同安全与防务政策应予加强，但是不应与北约构成竞争；其次，欧盟防务涉及到欧盟的行动力，包括在地中海和非洲地区的军事危机管理等，但是不包括领土主权的防御；第三，在保护欧洲领土主权方面，中东欧国家必须依赖美国和北约。事实上，在欧盟共同安全与防务政策方面，法国与德国这两个欧洲核心国家一直存在较大分歧，法国一贯主张战略自主，减少对美国的依赖；但德国一直谨慎回避“欧洲军队”和“战略自治”的提法。在安全问题上，德国没有取代美国的其他选

择。

2017 年是欧洲经济共同体《罗马条约》签订六十周年，欧盟将在风雨飘摇中度过自己的生日。同样是在 2017 年，荷兰、法国、德国将先后举行大选，法国的国民阵线、德国的另类选择党等右翼民粹主义政党有望在大选中收获较多的份额，英国脱欧也将在明年启动。在这一情况下，没有核心领导国推动的欧洲政治将被迫进入长达一年的等待期和风险期，在政治和经济一体化方面，未来一段时间欧洲仍难采取较大举措。谁能拯救危机重重的欧洲，仍将是一个问题。

## 8. 日本：安倍的长期政权及其短板

胡令远 复旦大学日本研究中心主任

时至 2016 年底，安倍晋三“梅开二度”已整整四个年头。这一年，随着自民党党章中限定其总裁任期 3 年的修改，有媒体预测安倍政权或将超长期服役。与此同时，这一长期政权在经济和外交上的短板，于 2016 年度愈见分明。而这一切，又集中反映在本年度的两次选举中：一为 7 月举行的日本第 24 届参议院选举，二为美国的大选。特别是后者，使日本的外交呈现戏剧性变化，为 2016 年日本外交的收尾及 2017 年的开局，抹上一笔浓重的阴影。

不言而喻，安倍政府作为“长期政权”，其所代表的日本国家战略走势于 2016 年也愈来愈加清晰，这为我们准确研判日本未来走向及因应方略提供了现实基础。

### “战后日本政治史的转折点”

日本第 24 届参议院选举被称之为“战后日本政治史的转折点”，其重要影响有三：

第一，跨越修宪门槛。日本各大媒体在第一时间报道选举结果时，均冠以“修宪势力”在参议院已达到“三分之二”的醒目大标题，并凸显这是“历史性”的突破。“三分之二”作为标志性的数值，成为这次参议院选举最引人注目的看点。根据日本法律，众参两院即日本国会议员三分之二以上的人赞成修改宪法的话，则可以正式启动修宪程序，即可以将将在国会获得通过的修宪“原案”，提交国民投票。如果半数以上国民赞成，则修宪成功。日本执政联盟自民党和公明党在众议院已经占据三分之二以上议席，所以这次参议院选举执政联盟外加其他赞成修宪的所谓“修宪势力”，虽然有些勉强，但却也已达“三分之二”。意味着日本已经跨越修宪门槛，使修宪具有了“现实意味”。但另一方面，对“修宪”的具体诉求，执政联盟却大相径庭：安倍为

首的自民党意在修改第 9 条，即改变作为宪法灵魂的“和平条款”；而公明党的“修宪”主要是“加宪”，即增加“环境权”等。其实特别需要注意的是最大在野党“民进党”内潜伏着一批赞成修改和平宪法的议员。在这种情况下，安倍要做的，就是逼公明党就范、拉拢民进党中的右翼政客，控制本党内对修宪不满或持观望态度的议员；同时，最重要的是做国民的工作。而实现这一切的最重要抓手——所谓“大义名分”，就是“中国威胁论”——日本国民的生命、日本国家的生存面临强大邻国的威胁，因此必须“修宪”才能自保。因为本次参议院选举使安倍自觉更加靠近了修宪目标，所以也促使他加速了步伐。

除了在国会正式启动修宪程序，在法律上着手之外，在军事行动上更是新招迭出。譬如在东海方向上，日本战机异常接近中方正常巡逻的战机，故意制造危机状态；对中国渔船按照双方达成协议的正常作业，多次、高规格甚至罕见地深夜召见中国驻日外交官提出所谓抗议，再通过媒体的大肆、反复、直观的渲染，意在给日本国民造成大批中国伪装成渔船的武装船侵犯日本领海的假象。在宫古海峡方向，甚至发生了日本战机向依照国际法正常通过该海峡进行常规训练的中国战机发射干扰弹的严重挑衅事态。凡此种种，无非是有意识地制造军事紧张事态，借此不断刺激国民神经，以便使他们切身感到来自中国的“物理性”威胁。刺激烈度的空前加大，则是 2016 年的明显变化。所谓本年度成为“战后日本政治史的转折点”，亦并非空穴来风。

第二、安倍政府成为超长期政权的可能性增加。本次选举进一步强化了日本政治生态中党际间自民党“一党优位”、以及自民党内“安倍一强”局面。这种状况，给日本政坛带来新变数。根据党章，安倍的自民党总裁任期到 2018 年 9 月结束。按照现状以及法律程序等一般估量，在这期间实现修宪基本上没有可能性。因此，安倍谋求改变自民党党章关于总裁任期的规定。由于这次参议院选举使安倍在党内地位稳固，因而自民党顺利通过该党总裁可以连任三届即 9 年的新规定。这样，理论上安倍的任期可以到 2021 年。有预测安倍将于近期

择机举行大选，如果成功，其首相任期可至 2020 年东京奥运会之后。在此期间，其实现修宪的几率将大大增多。与此同时，正如著名政治学家御厨贵所指出的，一般首相在做了三年之后，其接班人应该已经浮出水面。但因安倍谋求长期执政，他一方面竭力打压党内有意问鼎首相宝座的有力竞争对手石破茂，同时在期待“禅让”首相位置的外务大臣岸田文雄之外，又有意无意培养防卫大臣稻田朋美，来作为牵制岸田文雄的一张牌。安倍所要的效果，即是“安倍之后还是安倍”。而这次参议院选举，为安倍改造内阁，通过权力再分配，达到自己所期待的效果提供了很大便利。

当然，安倍能否如愿在任期内实现修改宪法第九条的目标，恐怕还是要打一个问号。但其成为超长期政权的话，则会如同其叔祖佐藤荣作那样，将给中日关系带来的新风险和严重挑战则自不待言。而日本政坛自民党“一党优位”的卷土重来，在野党的进一步弱化、小党的“沙粒化”，特别是“安倍一强”局面的形成，也即无论党内党外对安倍政权“暴走”的制衡力量的弱化、机制的消解等，无疑既是日本政治的悲哀，也是日本右倾化的反应和结果。这对日本整个国家的发展取向，无疑将产生深远的根本性影响。“殷鉴不远”，覆辙在目，但缺乏历史反省的民族是短视的、危险的。安倍长期政权的短板，其要害也正在此。

第三、“安倍经济学”延期宣判。安倍接连赢得包括本次参议院选举在内的所谓四次国政选举，其招牌无一不是“安倍经济学”。东京大学名誉教授御厨贵指出，“安倍经济学”的要诀，在于安倍不断地给国民一种不间断地一直在尽力推动的“动感”，这掩盖了其效果的不彰和严重缺陷。日本综合研究所副理事长汤元健治所指出，虽然“安倍经济学”在带来日元贬值、股价走高等方面发挥了作用，其短期效应已经渐呈强弩之末的疲态。而关键的一支箭，即“增长战略”，截至目前，却一直乏善可陈。日本国内对“安倍经济学”能否引领日本经济走出困境的疑虑，实际上不断在加深。而随着时间的推移，2016 年的参议院选举对“安倍经济学”来说，具有特别的意义。即这四次

国政选举时国民对安倍信誓旦旦的经济效果承诺，给予了信任性回应，也即一次次给予其实现经济目标的政权机会，但如果再拿不出重大经济成果单的话，不仅国民，即使是自民党内的政治对手，也很难再容忍下去。原“地方创生大臣”石破茂在这次选举后主动选择不再入阁，表明已正式着手准备“抢班夺权”。日本媒体把这次参议院选举，称之为是对“安倍经济学”以及实际与此为一体的安倍政权的一次审判，判决的结果是：“缓期执行，以观后效”，应该说是非常贴切和形象的。这意味着属于“安倍经济学”的时间不多了，“剧场型”的经济举措毕竟到了要谢幕的节点。

## 安倍政权的外交视距短板

2016年日本的外交，承续前三年，依然如“地壳变动”般空前活跃，令人眼花缭乱。但其背后了无余裕的焦灼感，缺乏谋定而后动的定力与张力，也与前三年一脉相承、别无二致。究其渊源，可谓其来有自。

日本向来被视为善于与强者为伍，但其实也不惮于与强者为敌。甲午一役、日俄战争，日本皆以国运为赌注并获险胜。而太平洋战争，强弱优劣本就判然而别，但日本的战争狂人却视而不见，终致灭顶之灾。殷鉴本来未远，但观安倍四年来所为，则时时处处，纵横捭阖，无不意在制衡中国。但无论从道理，还是从国力，都让安倍倍感力不从心，因而其外交举措，也就难免焦灼局促、有违常规之感。美国大选之际，先是枉道拜访希拉里；特朗普甫一当选，则又亲自登门示好。这一广受诟病的外交举措，无非是为了“日美同盟”而剑指中国。因为心情太迫切了，也就连常识也不去顾及了。日俄方面，四次访俄，换来普京访日，无非也是意图借力打力，换种方式牵制中国。今年，安倍遍请东南亚等国领导人访问日本，极力打造对华包围网。

正是由于力不从心，所以更容易一厢情愿，效果方面，杜特尔特就是绝好的例子。菲律宾仲裁案，日本可谓殚精竭虑，用心良苦，但结果成为一枕黄粱。安倍力图利用 TPP 制衡中国，推进可谓不遗余力，

但却遭特朗普否定。菲律宾仲裁案和 TPP，本来安倍是作为 2016 年的两张外交王牌来打，结果连遭败绩。这是值得安倍深思的。

理念决定外交视距，以冷战思维聚焦今日的世界，视界难免狭小，视角难免偏颇，走弯路就难以避免。

## 中日关系：僵局未破、蹒跚前行

2014 年北京 APEC 会议前，中日间达成四项原则共识，随后实现了两国首脑会见，中日关系一度出现转圜迹象。但由于安倍对华制衡的既定方针未加调整和改变，所以去年和今年，中日政治外交关系一直在低位运行，商贸投资亦呈下滑趋势，但总体并未伤筋动骨，可以说在中高位运行，军事关系则不断恶化，海空联络机制迄今尚未建立，擦枪走火风险依然存在。

2016 年杭州 G20 会议，虽然实现了首脑会见，也形成进一步强化经贸合作的共识，但中日关系总体上并未改观，而且前景不明。

日本前防卫大学校长五百旗頭真指出，第二届安倍政府上台以后，致力于“俯瞰地球仪外交”，促使安倍外交发生重大转变的是 2013 年底参拜靖国神社事件。参拜靖国神社招致中国、韩国的批评，这是安倍首相意料之中的，但参拜之举也引起了美欧的强烈反应，这让安倍首相明白此路不通，于是从右翼外交摆脱出来，转而采取重视国家利益的外交。在美国势力略微衰退、中国力量增长的情况下，太平洋地区被美中两个大国对抗和协调交织的关系所影响。如果日本加进去，由三国来为亚太秩序制定前进方向会很困难吗？第二次世界大战中曾有先例，英国加入美苏行列发挥了润滑剂作用。令人遗憾的是，现在日本的经济基础还没有恢复到足够强劲的程度。积极的安倍外交背后，是在参众两院占绝对多数的强大政权基础。究其原因，安倍政府在内政方面重视经济。不过，安倍经济学的第三支箭迟迟未发挥作用。在这里，五百旗頭真教授期待在地区秩序重构中，日本可以在中美之间发挥“润滑剂”作用，同时他慨叹日本目前还没有强劲的“经济基础”来做支撑。

其实，如所周知，战后日本的对华外交，本也有在中美之间谋求平衡、以求日本国家利益最大化的传统。但安倍掲櫟的“积极和平主义外交”以及“俯瞰地球仪外交”，不仅未包含日本在中美之间发挥“润滑剂”作用、致力于地区和平与繁荣的政治意愿，而且其目标却恰恰相反。2016年的日本政治外交进一步印证了这一点，2017年我们对中日关系有期待，但并不抱有幻想。

## 9. 印度：“愿景外交”难以如愿以偿

张家栋 复旦大学南亚研究中心主任

章节根 复旦大学南亚研究中心助理研究员

印度人民党政治强人纳伦德拉·莫迪自 2014 年执政后，很快在印度国内掀起了一股强劲的“莫迪旋风”。不仅如此，这股旋风很快刮到国际舞台上，在其执政的第三个年头更是达到高峰。在印度崛起美好愿景的驱动下，莫迪提出的“愿景外交”风格强势，积极进取，并成为印度主流外交理念。然而，愿景外交虽在短期内迅速提高了印度的国际地位和可见度，将莫迪本人塑造为国际政治新星，但由于印度国力所限，依靠透支、消费战略潜力的愿景外交，不免在现实中力不从心，难以如愿以偿。同时，尽管印度仍重视发展与中国的关系，但更多地将中国视为其主要竞争对手及潜在威胁，中印关系的不确定性在上升。

### 印度愿景外交势头强劲

在经历了 2015 年对多达 26 国的旋风式访问后，莫迪在 2016 年有意减少了出访的频次，但其外交攻势有增无减，且更注重质的提高。主要呈现出更加强调“大国外交”、更加积极地谋取在国际组织中的国际地位、更加集中地谋求地区事务主导权等三方面的重要趋势。

首先，印度积极践行“大国外交”，开始改变不结盟外交原则。传统上，印“大国外交”有双重意涵，一是把大国作为印度外交的主要目标，在大国之间保持平衡以实现国家利益最大化；二是追求大国地位，成为地区乃至全球都有重要影响力的国家。但是现在，印“大国外交”开始从平衡向亲西方倾斜。印度与美国最终达成《后勤交换协议备忘录》，完成了 12 年的马拉松式谈判。印度与日本的核能合作协议也达成。印度总理还缺席不结盟运动委内瑞拉峰会，开始与“不结盟”政策告别，为印度成为美国“非北约重要盟友”打开了大门。

第二，印度积极拓展国际空间，有所收获。获得合法核国家身份

是印度大国地位诉求的重要一环。早在 2008 年，在美国的支持下，印度就获得了核供应国集团 (NSG) 给予的“核特例”(NuclearWaver) 身份，获得了同其他国家进行民用核能合作的资格。2016 年，印度试图成为 NSG 的正式成员，以同时推进自己的核能和核战略项目。印度还力图通过多边舞台增强其大国地位。在 2015 年正式加入上海合作组织 (SCO) 后，莫迪总理代表印度首次参加了今年 6 月的上合组织塔什干峰会。10 月于印度举行的金砖国家果阿峰会，印特意邀请“环孟加拉湾多领域经济技术合作”组织成员国领导人与会。

三是，全方位拓展周边外交，“东进”、“西联”与“南下”并举。在东方，9 月 3 日，莫迪访问越南，正式称越南是印度“向东行动”政策的主要支柱之一；在西联方面，莫迪今年的外交的重头戏是先后访问沙特阿拉伯、伊朗，并试图在两者之间保持平衡；在南方，莫迪总理还接连访问了莫桑比克、南非、坦桑尼亚和肯尼亚等非洲四国，旨在彰显自己作为印度洋“纯粹的安全提供者”的角色。特别是印度升级版的东进政策，除了继续加强与东南亚国家的政治经济联系之外，还强调发展与东南亚乃至东北亚国家的安全关系，宣布要对越南提供一笔 5 亿美元的防务贷款，并决定为越南提供战斗机飞行员培训服务。在访问日本期间，莫迪又与日本首相安倍就安保合作进行磋商。在东盟峰会上，莫迪强调反恐怖和海上航行自由等。

### 印度愿景外交的局限性

印度强势外交政策，源于对其自身国力增长和良好国际环境的乐观预期。一是，印度经济增速在大国中领先，25 年来首次领先中国，国际社会“吹捧印度、唱衰中国”的论调再次泛起。印度中央统计局数据显示，2015 年第四季度，印度 GDP 同比增长 7.3%，已成为全球增长最快的大型经济体。今年年初世界银行发布报告称，2016 年南亚将成为全球经济增速最快的地区。其中，印度 2016 年经济增长预期为 7.8%，将是全球经济增长最快的主要经济体。二是，良好的国际环境有利于印度的崛起。印人党上台以来，各大国争相与印度发展

合作关系，在大国间博弈的空间增加。同时，印度相对于巴基斯坦的领先优势进一步扩大，拥有更多战略自由。三是，印度对国家振兴的渴望和精英阶层乐观作风，使印度易受美好愿景驱动，进而在外交上进行超前战略消费。

但是，在国际政治现实中，愿景外交虽可短期内快速提高地位、增加国际收益，但在长期内难免陷入战略目标与战略手段的失衡问题，有时还会陷入外交困境。

一是，愿景外交无法弥补印度自己与国际社会对印度的认知差异。印度认为自己的前景无限光明，一定会成为一个世界大国，获得南亚和印度洋地区的主导地位，并以此来定位当前外交。但在国际社会看来，印度的未来并不确定，已多次辜负国际社会的期望。很多国家和企业对印度的外交和工商投资，主要动机是体现存在感，并不敢把未来真正压在印度身上，观望与投机心态明显。两者之间并不能长期吻合。

二是，愿景外交不符合外交常规。愿景外交是以将来的可能性来交换其他国家对印度的现实利益输送，以长期利益来换取短期利益。这一做法，并不符合利益交换这一外交常规。印度在加入核供应国集团、争取成为安理会常任理事国等问题上，都使用这一外交战略，虽成功动员起一些国家对印度未来的想像力，但现实中均屡受挫折。印试图用国际舆论来倒逼一些国家表态支持，不仅没有实现目标，反而恶化了印度的国际环境，透露了印度国力的虚弱性，也与其初衷不符合。

三是，愿景外交在战略利益与经济利益之间存在矛盾。印度强势外交逐渐背离了其专注经济外交以服务于国内经济发展的执政初衷，多头出击只会消耗有限的国力资源，在国内也遭到质疑。这又反过来促进了印现政府在外交中取得成就的需要，进一步推动了强势外交，让印度外交的灵活度下降，不符合现阶段印度的利益。

四是，愿景外交不利于发展印度与邻国之间的关系。莫迪外交本来以周边外交为优先，也曾一度改善了印度与周边国家之间的关系。

随着印度周边外交政策的不断膨胀，周边中小国家对印度强势外交的反感也在上升。现时，印度全力打压巴基斯坦，这在短期内能起到孤立巴基斯坦的效果，但长期看却不利于南亚地区的战略稳定，也不利于印度的大国战略。

## 愿景外交背景下的中印关系

在对自身实力高度自信以及崛起前景的乐观预期下，印度将同时正在崛起并国力领先的中国视为主要竞争对手和潜在威胁。这种战略思维驱使印度对中国趋于强硬，防范和平衡中国的战略倾向明显上升。2016年，传统双边议题被地区性和全球性问题所取代，成为中印两国新的冲突来源。核供应国集团(NSG)、印度与美国和日本的关系等，成为中印关系中的新矛盾因素。

在双边层面，中印关系稳中缓进。2016年，中印人文交流频率上升，领导人会谈机制化，军事交流持续有进，边境管控有效，经贸关系稳定，中国对印度投资上升。因此，在双边关系的基本面，中印关系是稳定的，并略有上升。但是在观感上，中印关系却显示明显的“倒退”。主要原因是两国在过去三年中，对中印关系有过高的期待，尤其是印方对中国的要求过多，且无相应回报，缺少互惠基础，导致双方舆论相背而行。在联合国入常和NSG成员国身份问题上，印度对中国打愿景牌和舆论牌失败，反而让自己骑虎难下，在一定程度上恶化了中印关系的氛围。现在，印度出现对中国提“一个印度”政策的声音，暗示可能在“一个中国”原则问题上挑战中国。

在地区层面，印度在南亚的强势外交政策，与中国的南亚政策发生更多的摩擦。中巴关系一直刺激着印度的敏感神经。前些年曾因中国南亚政策的调整，敏感度有所下降。但随着中巴经济走廊的出台以及建设进程的加快，印度的安全担忧重新上升。恐怖主义也是中印关系中一个重要的议题。中印在联合国恐怖分子名单问题上产生差异。同时，随着孟加拉国、斯里兰卡、尼泊尔等南亚国家对中国的“一带一路”倡议的积极响应，中国与这些国家的关系也取得了重要进展，

这与印度试图控制南亚小国的地区政策产生矛盾。

在全球层面，印度正在淡化“不结盟”的外交传统，主动迎合美、日等西方国家的拉拢。莫迪总理在上台之初，就告诉印度外交部门，忘记“不结盟”这个概念。2016年在委内瑞拉召开的不结盟运动峰会，印度领导人在时隔近40年后首次缺席，印度对外战略调整的姿态更加清晰。随着中国与印度同时崛起，两国在全球领域中相遇的机会不断增加，中印关系的复杂性和重要性同时上升。

但是，在中印关系问题上，印度最终还将回到现实中来。印度领导人在最近常常谈及“亚洲世纪”，表明印度并不愿意完全投入西方的怀抱，中印合作对于印度的重要性其实是上升了。在“逆全球化”阴影下，印度经济发展面临更大压力，中印合作推动全球化进程的重要性不断上升。在气候变化、清洁能源、人权、海上安全等全球性议题上，中印有合作利益。因此，尽管印度愿景外交给中印关系带来了一些不确定性，中印关系基础性底子仍在，未来还有突破空间。

## 10. 朝鲜半岛：全球政治转向中的多事之秋

郑继永 复旦大学朝鲜韩国研究中心主任

2016年，半岛形势出现了两个结构性变化：一是朝鲜体制的变化。朝鲜由金正日体制转向金正恩体制，在诸多问题上的方式、方法与路径都出现变革性的突进，朝鲜从1993年开始的无核多边协商体制转向2012年（金正恩接班）的有核突破对峙体制；二是韩国体制也发生了重要变化——由1987体制走向2017体制。以崔顺实事件的爆发为标志，韩国改变了在朴槿惠执政初期在中美之间搞平衡的外交做法，回归到跟随美国绑在一起，先后在萨德部署、日韩情报保护协定的问题上与中国出现严重分歧。

### “烛光革命”中的韩国

2016年变化最为戏剧性的是韩国。在国际上一直顺风顺水的韩国，由于梨花女大的“郑宥拉门”导致一连串的连锁反应，最后出现“崔顺实门”、“用药门”等各种让韩国民众感到匪夷所思的“门”，愤怒的群众接连在光化门等全国各地发起大规模示威，最终朝野各方将弹劾朴槿惠总统的法案通过，中止了朴槿惠的总统权力，进入宪法程序。这场“烛光革命”中，韩国的国民情绪由“愤怒”、“不安”转向“混乱”和“迷茫”。

如果从爆发事件的深层原因看，大致有三个方面：一是朴槿惠无视民众尊严，将公权力视为私权力，将之交付他人恣意使用，触动了所有人的疼处，这也是朴槿惠面临再一次众叛亲离的原因。二是民意的推动。对于韩国民众的多次大型示威，朴槿惠总统事实上开始并不以为然，一直试图以拖待变。但不断逼近青瓦台的民众的力量使一向固执的朴槿惠从坚决对抗到不得不接受现实。尤其是朴槿惠的家乡，即大邱与庆尚道地区民众的示威，对朴槿惠政权产生了巨大冲击。三是韩国经济发展滞缓、贫富差距加大是根本性动因。韩国不断下滑的社会经济导致贫富差距极端扩大，失业率高居不下，经济处于崩盘的

边缘，预估增长率低于 2%的金融危机爆发警戒线。对此，韩国民众的获得感极差，普通民众普遍对经济前景感到绝望，而大财阀的财富占比与经济地位却越来越高，“崔顺实门”的本质恰恰是揭露出三星等大财阀试图控制国家发展的冰山一角，财阀经济与政治勾结已经成为韩国发展的顽症。

随着总统弹劾案在国会通过，韩国国内政治出现了大开大合的分裂与重组迹象。一方面在“崔顺实门”的重击之下，新国家党新的党鞭仍由“亲朴”系把持，党内一片哀鸿。新国家党国会议员进退两难：不脱离新国家党，这样的一个招牌实在背负沉重，而脱离新国家党则可能意味着丧失议员资格，更可能导致政治生涯结束。同时，新国家党的惩戒委员会宣布将按党纪处理朴槿惠，“非朴系”新国家党议员点名指出要求 8 名核心“亲朴系”党员出党。而新国家党内的亲朴系也毫不示弱，其于 12 月 13 日成立了“革新与统合保守联合”，打出反对“背叛政治、分裂行为”的旗号，并成立了名为“旧党联盟”的“党内党”。这些动作直接动摇了新国家党的存续根基，新国家党已经处于风雨飘摇之中。另一方面，在弹劾案尘埃落定之后，由同意弹劾而聚集在一起的“超大型”在野势力已经出现裂痕。共同民主党挟弹劾在国会通过的余威，“胁迫”国民之党屈服而实现在野势力合并，甚至要与新国家党联手，但这遭到了国民之党的强烈反对。

由于法律程序上的内存缺陷，弹劾结果在韩国宪法法院能否通过仍然存在变数。虽然韩国朝野都对宪法法院裁决通过抱乐观态度，但朴槿惠并未死心，不但拒绝承认指控，还试图以法律程序来拖延完成任期。弹劾案在国会通过之后，韩国宪法法院的压力陡升。在目前的韩国政局形势下，真正左右弹劾案能否通过的是汹涌的民意。而对激昂的民众示威，韩国宪法法院面临着巨大的压力，弹劾案的裁决可能比想象得要迅速。而如果宪法法院未能裁决或拖延更长时间的话，韩国政治中极有可能出现暴力事件或政治冲突。这也将极大地影响韩国的政局走向。

可以预见，韩国政治将很快进入“后朴槿惠”时代，并提前进入

选战争夺。当前，由于“亲朴系”再次当选院内代表，新国家党的分裂也进入可视范围，因此，推举候选人的工作将会更加混乱。新国家党内的矛盾能否平息、平息后如何处置朴槿惠这一“负资产”以及如何推举一个合适的候选人来团结保守派来参加竞选，都将成为未来韩国保守势力的重要课题。

对于在野党而言，问题更是堆积如山。最大的问题就是反对朴槿惠的社会趋势并没有转化为支持共同民主党等在野势力的支持率。面对 2017 年的大选，除共同民主党前代表文在寅、国民之党代表安哲秀之外，各党之内都有视乱局为机遇的“政治野心家”，不少大佬都在跃跃欲试。如城南市市长李在明以犀利的语言和在 FACEBOOK 等新媒体上的明快手法，吸引了大批的青年人，被称为“韩国版特朗普”，其民调支持率迅速窜升。但这种黑马效应能够持续到何时，也备受关注。而在野势力之间的内讧与明争暗斗无疑给未来的韩国政治局势带来了更多的不确定性。

### “核革命”下的朝鲜

与韩国的政治混乱相比，2016 年则是朝鲜口中的“胜利”之年。在金正恩接班为期五年的当口，朝鲜劳动党第七次代表大会召开，检视了金正恩接班后的治国成果，提出了新的内外政策方向，开展了“200 天战斗”等一系列运动式的建设活动。同时，朝鲜强行进行了两次声称是“氢弹”试验的核试验，并进行了数十次导弹试验。这一系列的举动招致联合国对朝鲜进行了有史以来的最强力制裁，导致朝鲜的内外环境出现深刻变化。

2016 年 5 月 10 日，朝鲜劳动党第七次代表大会召开。劳动党“七大”对金正恩的执政方略进行了新的阐述，即政治上坚持金日成-金正日主义、坚持朝鲜劳动党的唯一领导体系、坚持“朝鲜式”社会主义道路；外交与统一问题上坚持自主、和平、友善的外交政策和自主统一。在这一方略下，朝鲜的政策路线也有了重要的转变，政治上由“经济国防并进”转变为“经济核武并进”，军事上由“战略防御”

转变为“战略对峙”，社会管控上由全面封闭转变为“有限主动”公开，经济上由严格控制企业、合作农场经营自主权转变为全面扩大企业、合作农场经营自主权。在实现这一路线的具体路径上，朝鲜强调这是朝鲜人民的“白头山大国”梦，应在政治思想强国、军事强国的基础上实现并发展为科技强国、经济强国、文明强国。

与“七大”提出的目标相呼应，2016年朝鲜进行的两次核试验震撼世界。这两次核试，第一次全面呈现了朝鲜核武发展的热核化、小型化、弹弹结合化进展，直接改变了朝鲜半岛的力量平衡。

据判断，朝鲜已经跨越了热核反应的第一步，第4、5次核爆即采用了相关增强技术。但从当量来看，朝鲜离真正的可控热核武器尚有相当距离。但从2016年初公布的一系列数据与模型照片显示，朝鲜在理论储备与基础技术上已经突破小型化门槛，“火星”、“芦洞”、“大浦洞”某些型号导弹的弹头载荷已经超过核弹弹体重量。但是，朝鲜在同步控制、精度、远程控制起爆等技术上尚需跨越大量技术门槛和核导能力瓶颈。在导弹技术方面，朝鲜的系列化、多元化、层次化的发展目标也正在快速迈进。朝鲜已经具备成熟的陆基发射能力，一定的海基发射能力，证实了核导的生存能力。朝鲜在远程导弹、氢弹（热核反应）等方面实现了短暂的突破，有相应的威慑能力、提升讨价还价的谈判能力，但无法形成真正成体系的核威慑能力。

朝鲜自己坚持认为，拥核从根源上消灭了朝鲜半岛发生战争的可能性，巩固了朝鲜半岛和平；东北亚地区的和平和安全，要东北亚国家自行解决。半个世纪以来，美国赤裸裸地用核威胁朝鲜，朝鲜出于自卫而不可避免地拥核。朝鲜声称，全球政治军事格局必须保持均衡才不会发生战争，朝鲜拥核是东北亚和平与稳定的“关键”，确保了朝鲜半岛格局的平衡；如果朝鲜弃核，朝鲜半岛均衡就会打破，进而诱发战争。“七大”再次确认，美国对朝鲜的核威胁不改变，朝鲜的核经并进战略就不会改变。

## 外交动荡中的朝鲜半岛国际政治

朝鲜半岛面积虽小，却牵动着全球大国的神经。随着 2016 年朝鲜连续核试、韩国政局混乱，半岛国际政治的动荡与起伏成为必然结果。

2016 年，韩国试图以压迫性的做法抬升安全困境以求得外交主导权。继大规模联军演之后，韩国于 7 月份宣布部署萨德，相继与日本达成了慰安妇问题的解决，并于 11 月份与日本签署情报保护协定。2016 年初朝鲜第四次核试之后，韩国即以进攻性的姿态严厉打压朝鲜，并直指朝鲜在国际社会中的生存和政权稳定，于 2 月 10 日宣布中断与朝鲜的一切经济往来，关停开城工业园区，并在国际上加大对朝鲜的围堵，并策反朝鲜驻英国公使叛逃韩国。朝鲜也毫不示弱，宣布中断与韩国的所有对话渠道。之后，韩国又在联合国通过 2321 号决议之后，宣布了追加对朝的单独制裁，继在年初制裁赴朝游中国旅行社之后，又追加将部分中国公司列入黑名单。然而，随着朴槿惠因遭弹劾而被中止总统职务、特朗普的当选与中国反制措施的加大，韩国的“冲撞式外交”受到质疑。在野党纷纷表示，要撤销这些不具备民意基础的协议。预计韩国的外交又将再次处于震荡之中。

当前，中韩关系再次面临调整节点。在崔顺实事件爆发之前，就有相当多的民众与党派对朴槿惠政府“紧急调头”式的对华外交感到不理解。然而，在朴槿惠弹劾案在国会通过之后，韩国军方加快了部署过程，要求在 2017 年 1 月份确定基本事项，在 4-5 月份前完成首期部署。韩国社会各界对萨德部署充满了担忧。韩国目前的经济情况非常严峻，韩国社会担心，在萨德部署后，如果传言中的“中国报复论”落实，韩国遭受重创的经济将进一步雪上加霜。因此，在野党、民众以及政府人士等韩国各界都在反思，“部署萨德”的决定本就是充满利益输送的肮脏交易，既非韩国的社会共识，也不是政治妥协的结果，更不能保护韩国的安全，它除了造成“与中国的麻烦”之外，究竟为韩国带来了什么？

与韩国相比，2016 年朝鲜外交则呈现出不同的特点。朝鲜“七

大”为，朝鲜的政治方向、政治路线不应改变，对外政策既要有主体性，也应有灵活性。因此，朝鲜利用国际局势变化和有限的外交空间，以“小国玩大国”的姿态不断突破各种底线，为其核武发展创造空间与时间。但是，在其第四、五次核试导致联合国安理会通过第 2270 号、2321 号决议之后，国际社会加大了对朝制裁，韩美两国则从国际上围堵朝鲜的外交与经贸联系，导致朝鲜在非洲、东南亚的外交伙伴纷纷远离，甚至断绝关系。朝鲜的外交处于极大的困境之中，“突围外交”成为其 2016 年的重中之重。

在萨德部署问题产生后，朝鲜认为中韩、中美已经出现间隙，至少认为朝鲜的行动是“在客观上帮助中国”，并进行第五次核试验，企图进一步离间和撕裂中韩、中美关系。同时，由于韩、美两国都正处于政权转换期，全球政治经济形势走势、战略层面上的大国竞争加剧，国内政治与国际政治的震荡叠加，使朝鲜认为出现了难得的机遇窗口，朝鲜在核导问题上实施了见缝插针式的“冲刺”和“闯关”。

同时，对美外交一直是朝鲜外交的核心。但由于美国的强硬立场，朝鲜不得被挤压向中国，中国成为朝鲜所剩无几的对外通道。因此，以中国为跳板，搞经贸突破、外交突围就成朝鲜的唯一选择。朝鲜对中国的政策非常敏感，既感谢中国的援助，也希望中国在国际上替朝鲜发声，也希望援助和人道主义问题与核问题分开处理，又对中国赞成制裁非常不满。朝鲜更认为，中国提出的停和机制转换、“无核、不战、不乱”等提法，只是更多地考虑到了自己的战略利益，而不符合朝鲜的终极利益。实际上，朝鲜一直期待美国转变对朝敌对政策，并渴望和美国接触。对于朝美关系，朝鲜表现出更多的是反向“忍耐”。特朗普当选后，朝鲜也积极地与美国在马来西亚、瑞士、瑞典等地进行了各种层级的会晤，显示出改善对美关系的积极性与期待。

另一方面，韩国因“崔顺实事件”导致的东北亚外交空白期更是为朝鲜制造了充分的时间窗口。朝鲜正在积极开拓东南亚、非洲等地的外交活动，争取夺回因韩国开展对朝“绞杀外交”和两次安理会制裁而失去的外交空间。

## 11. 中东：危中有机又一年

刘中民 上海外国语大学中东研究所教授

2016 年的中东形势继续延续了中东变局以来转型与动荡相互交织的基本特征。一方面，中东地区动荡在继续加深、扩散和外溢，并突出表现为沙特与伊朗断交危机、美俄大国博弈加深、土耳其未遂政变、“伊斯兰国”在欧洲和中东发动多起大规模恐怖袭击、打击“伊斯兰国”的反恐斗争艰难、政治解决叙利亚问题陷入僵持、库尔德问题升温、油价持续低迷、中东国家转型艰难等危机事态。另一方面，经历长期动荡的中东也出现了乱中求治的一线生机。从地区层面看，尽管域内外大国的博弈在不断加深，但政治解决叙利亚危机等地区热点问题，共同应对恐怖主义和难民危机，加强打击“伊斯兰国”国际合作的共识有所增强；从国家层面看，中东国家的转型进程仍然十分艰难，但人心思定、避乱求治、寻求发展正在成为地区国家和人民的共同诉求。

### 美俄大国博弈加深，但不致走向全面对抗

在全球战略层面，2016 年中东动荡持续加深的根本原因在于美国和俄罗斯中东战略的调整以及二者之间的复杂博弈，但二者的关系处于有限对抗、竞争与合作并存的状态，并不会走向大规模的全面对抗。

总体收缩和可控型领导构成了美国中东战略的基本特征，这是美国放松叙利亚政策、缓和与伊朗关系、对打击“伊斯兰国”投入有限的根本原因；而俄罗斯则在美相对退缩的同时，以军事打击“伊斯兰国”助力叙利亚巴沙尔政权，加大对伊朗、埃及等地区大国战略投入等方式加大对中东事务的介入，同时以中东作为突破乌克兰危机后战略困境的主攻方向。美退俄进的战略态势以及双方围绕叙利亚危机、打击“伊斯兰国”、争夺地区力量的矛盾都使地区热点问题和地区力量的分化组合更趋复杂化，使中东问题成为梅德韦杰夫所谓“新冷战”

的重要组成部分。

但同时也要看到，俄罗斯对中东战略投入的增加仍是一种基于局部利益的有限性投入，俄罗斯尚不具备与美国和西方全面争夺中东的实力与意愿。因此，美俄中东博弈具有有限性和可控性的特点，双方在叙利亚问题、打击“伊斯兰国”问题上仍存在合作和利益交换空间，双方的关系并不会走向全面的大规模对抗。2016 年美俄关系的态势表明，双方曾围绕叙利亚问题和打击“伊斯兰国”进行频繁互动，双方甚至曾经于 2016 年 9 月就叙利亚危机达成停火协议，这表明双方有合作的意愿存在，但是由于分歧严重使停火协议很快化为泡影。随后，双方又在 10 月份的联合国安理会上相互否决，使法国和西班牙、俄罗斯各自提出的叙利亚问题决议草案均未获得通过，足见双方的分歧之深。从未来的发展趋势看，俄美将围绕叙问题政治解决、打击“伊斯兰国”、积极争取地区大国问题上展开争夺，但双方也会围绕地区热点问题进行有限的合作。

### **地区格局持续失衡，但任何地区大国都难称雄**

从中东地区格局层面看，当前中东乱局的根源在于中东剧变、美国中东战略调整、“伊斯兰国”异军突起等因素导致地区格局重建困难重重，始终难以形成相对稳定的力量平衡结构。在 2016 年，中东地区格局的失衡进一步加剧，突出表现为土耳其、沙特两强的战略环境持续恶化，其大国雄心勃勃更因内外交困而连续受挫。

首先，以沙特与伊朗为核心的两大阵营的地缘政治和、民族、教派对抗日趋固化，但双方的对抗更多为代理人竞争，不会走向全面的直接对抗。过去几年来，沙特与伊朗围绕巴林、叙利亚、伊拉克和也门展开了持续的代理人竞争。2016 年伊始，沙特与伊朗断交危机导致双方的对抗公开化、阵营化，双方的矛盾并非简单的教派矛盾，而是争夺地区主导权的地缘政治矛盾、阿拉伯民族与波斯民族矛盾、逊尼派与什叶派矛盾三大矛盾的叠加。双方对抗的态势呈现龃龉不断但又不会走向战争的“新常态”，中东国家日渐分化成沙特阵营、伊朗

阵营和中间阵营。解除制裁后的伊朗崛起的势头日趋明显，但仍难在短期内走出长期遭受制裁困境；沙特虽然大国地位仍在，但因伊朗崛起、低油价冲击、外交困境、沙美盟友关系倒退而陷入了严重战略焦虑。

其次，土耳其基于谋求大国地位、争夺地区主导权、国内库尔德问题等多重目标四面出击，但其大国雄心在 2016 年严重受挫。近年来，土耳其在巴以问题上与以色列交恶，在叙利亚问题上与伊朗角力，在穆斯林兄弟会问题上与埃及塞西政权斗法，在库尔德问题上与伊拉克、叙利亚发生冲突，在叙利亚问题和打击“伊斯兰国”问题上与俄罗斯博弈，甚至在争夺逊尼派主导权和伊斯兰世界主导权问题上与沙特存在竞争，并多发挥负面作用。在 2016 年，土耳其深受未遂政变、库尔德问题、恐怖袭击频发等问题的冲击，伴随“阿拉伯之春”初期的风光不再，土耳其外交已经趋向谨慎和内敛。

最后，传统地区大国权势异位，其力量重组远未到位，埃及和以色列的地位虽不容小觑，但均难有大的作为。从埃及、沙特、伊朗、土耳其、以色列五大地区支点国家的力量对比态势看，除上述伊朗、沙特、土耳其三强外，埃及因国内动荡和经济不振地位大降，但塞西政权正在谋求重振埃及地区大国地位，成为地区大国的基础依在。以色列安全环境大幅改善，经济和科技实力雄厚，使其成为中东地区大国中的另类稳定国家，但除在巴以问题采取更加顽固保守的政策外，以色列根本不具备主导地区事务的条件和能力。

总之，在当前的地区格局中，各主要大国的不利地位进一步凸显，各方均难以主导地区事务，其积极影响是各大国的对外战略将趋于谨慎理性，并有利于地区热点问题的政治解决；其消极影响是地区格局继续失衡将导致地区失序加剧，并严重影响地区安全和稳定。

### **中东国家转型艰难，但寻求发展和稳定成大势所趋**

在总体上，中东国家主要包括三种类型：一是以埃及和突尼斯为代表由乱而治的国家，其总体情况是其形势虽有所好转，但前景仍难

容乐观，它们在很大程度上只是初步完成了维持国家稳定的任务，但远未找到适合自身发展道路；二是以叙利亚、也门、利比亚和伊拉克为代表的持续动荡国家，目前尚处于严重动荡之中，国家重建严重受阻；三是面临转型压力的大部分其他中东国家，这些国家均在通过政治经济改革解决长期存在的各种问题，增强国家治理能力。

上述三种类型的国家均面临沉重的转型压力，由乱而治的国家的重任在于探索发展道路和发展模式，严重动荡国家的关键任务在于早日实现稳定，而面临转型压力国家的关键任务在于通过改革缓解和释放矛盾，通过发展转型避免重蹈“阿拉伯之春”的覆辙。对于前两种类型的国家，2016年仍处于转型与动荡相互交织的胶着状态，并无新的突破；面临转型压力的国家则有两点值得注意的现象，即海湾阿拉伯国家正在积极推动国家经济发展的转型，而土耳其未遂政变的发生则暴露了其面临的深刻压力。但从整个地区层面来看，人心思定、避乱求治、寻求发展正在成为地区国家和人民的共同诉求。

首先，沙特代表的海湾合作委员会国家即传统的能源大国，在积极探索国家转型，力图通过实施中长期经济计划摆脱单一的经济结构。在2016年，沙特提出了“2030愿景”规划，阿联酋制定了“2021战略规划”，卡塔尔也制定了“2030国家发展规划”，试图摆脱对石油的依赖，实现经济的多元发展，但其前景仍有待观察。

其次，未遂政变的发生反映了土耳其存在的深层次矛盾和危机。在2016年，经济增长放缓、恐怖袭击频发、埃尔多安强推总统制、外交困境加深以及未遂政变的发生，都表明土耳其正从正义与发展党执政以来的十余年繁荣稳定正在走向终结。当前，世俗与宗教、国家与社会、威权与民主、军队与政府、民族与宗教、国族与族裔的矛盾，构成了当前土耳其转型过程中面临的主要问题。土耳其的政治、经济与社会发展均进入了深刻调整与转型的时期，并有可能陷入经济衰退和政治动荡的双重困境。

最后，在经历中东变局以来的长期动荡后，发展和稳定成为中东地区国家和人民的共同诉求，尤其是阿拉伯国家避乱求治的愿望更加

强烈。有民意调查显示，由于政局长期动荡、极端主义和恐怖主义泛滥、经济持续低迷，无论是阿拉伯民众还是知识精英，对所谓“阿拉伯之春”都已经丧失信心，并强烈渴望国家实现政治稳定 and 经济发展。例如，一项名为《阿拉伯舆情指数》的调查显示，对“阿拉伯之春”持积极态度的阿拉伯民众的比例已经从2013年的61%下降至2015年的34%。2016年的《阿拉伯青年调查》数据显示，53%的阿拉伯青年认为稳定比民主更重要，持相反态度的比例仅为28%。因此，民心思定、避乱求治、寻求发展，正在日益成为中东地区国家和人民的共同诉求，这或许是动荡中东的希望所在。

## 12. 南海局势:从紧张复杂回归相对稳定

祁怀高 复旦大学国际问题研究院院长助理、副研究员

2016 年的南海局势经历了从紧张复杂到相对稳定的转圜。南海仲裁案是影响南海局势发展的重大事件。南海仲裁案后,中国政府和相关争端国力求妥善处理分歧、携手共同发展,使得南海局势转圜为相对稳定状态。展望 2017 年,南海局势保持相对稳定的有利与不利因素并存,机遇大于挑战。南海局势的相对稳定符合中国的利益。2017 年中国需要积极主动采取措施,继续确保南海局势的缓和与稳定,警惕南海问题冲击中国内政外交的全局。

### 从紧张到缓和的南海局势

在 2016 年 7 月南海仲裁案仲裁庭作出“裁决”之前,南海紧张局势呈现螺旋式上升阶段。菲律宾和越南等东盟相关声索国在南海问题上出现“联合制华”趋势,美日印澳等域外国家的“介入”与中国的“反介入”博弈加剧。中国则采取了岛礁建设、军事演习、外交斗争、舆论文宣等手段,加大南海维权力度。2016 年 7 月 12 日,仲裁庭作出“裁决”。“裁决”认为,“中国对‘九段线’内海洋区域的资源主张历史性权利没有法律依据”,“中国主张的岛礁无一能够产生专属经济区”等。中国政府当即声明,“该裁决是无效的,没有拘束力,中国不接受、不承认”,并重申“在领土问题和海洋划界争议上,中国不接受任何第三方争端解决方式,不接受任何强加于中国的争端解决方案”。

“裁决”作出前后,南海紧张局势达到了最高点。中国动用了大量的军事外交宣传资源去强化中国主权声索,以减缓“裁决”对中国的负面影响。经过中国政府的努力,南海仲裁案的影响暂时被抑制到最低,但能否真正翻过仲裁这一页还有待观察。

进入 2016 年 9 月,南海局势逐渐降温,一直到 2016 年年底基本处于相对稳定状态。2016 年 9 月,中国总理李克强赴老挝万象出席

东亚合作领导人系列会议。会上，东盟国家在南海问题上淡化分歧，显示中国与东盟国家正致力于寻求合作，维护地区稳定。2016年9月，越南总理阮春福访华。阮春福表示，“以和平方式妥善处理海上问题”。李克强与之会谈时表示，“维护海上稳定，努力管控分歧，推进海上合作”。仲裁案后，中菲关系改善成为南海局势趋于相对稳定的一个重要推动因素。2016年10月，菲律宾总统杜特尔特访华。中方认为，“标志着中菲妥善处理南海问题翻开新的一页，回到双边对话协商轨道”。杜特尔特对于他与习近平会面的评价是：“今天的会谈是历史性的，全面改善和发展了两国关系”。

## 维持南海稳定的有利与不利因素

2017年一些有利因素会支撑南海局势有望继续延续相对稳定状态。这些潜在有利因素包括：

一是“妥善处理分歧，携手共同发展”成为南海沿岸国的一个共识。比如，菲律宾杜特尔特政府主动对华示好，中方积极回应，双方聚焦共同发展。杜特尔特访华期间，中菲签订了价值150亿美元的投资项目协定，协定至少能在未来五年内为菲律宾创造200万个就业岗位。中方还将鼓励游客前往菲律宾旅游，恢复一些菲律宾企业对华热带水果的出口。东盟相关声索国务实地看到了东南亚地区中国实力的增加和美国实力的相对下降，它们在南海政策上总体将会采取较为合作的态度。尽管东盟相关声索国会继续利用东盟会议（场合）讨论南海议题，但也会把与中国的合作放在更为重要位置。

二是中国在南海的存在格局朝着有利的态势发展，掌控南海维权的能力大大加强。中国完成了7个实控南沙群岛岛礁建设的主干工程，增强了中国在南海的实际存在。2017年，中国将会在继续加大掌控南海局势能力的基础上，努力提出推动地区安全互信和资源共同开发的积极举措。

但“树欲静而风不止”，南海部分声索国和域外国家仍会相机“挑事”，南海局势还远没有到可以松口气的时候。潜在不利因素包括：

首先，美日将继续利用南海问题推进其亚太战略。美国特朗普政府虽然很可能不再使用“亚太再平衡”这个词，但特朗普通过加强和亚太盟友之间的合作来维持美国在东亚地区的主导权，这一点不会改变。南海作为美国制衡中国的战略“价值”依然存在。美国会继续南海巡航，也会继续在南海周边增加先进武器装备的部署。日本对南海问题的介入是以阻挠中国行使主权和管辖权为根本目的。日本安倍政府会继续“介入”南海问题，跟随美国搞南海巡航。美日还将继续积极拉拢澳大利亚、印度扩大对南海问题的“介入”。

其次，域外国家及东盟声索国不会轻易放弃仲裁结果这一重要筹码，仍可能相机重提或寻求落实仲裁结果。仲裁结果使中国在南海的海域主张“碎片化”，也使得未来中国与相关声索国在争议海域划界时面临大面积丢失“历史性权利”的挑战。

第三，海洋生态问题有可能被某些域外大国作为南海问题的新的国际介入切入点。南海仲裁案仲裁庭认为，“中国近期在南沙群岛七个岛礁大规模的填海和人工岛屿建设活动导致了对珊瑚礁环境的严重破坏”。中国政府认为，中方在南海岛礁建设过程中，“采取了全动态保护措施，切实将工程与生态环境保护紧密结合起来，实现岛礁可持续发展”。但仲裁庭的这一表述仍有可能被某些域外大国加以“利用”，怂恿个别南海沿岸国或非政府组织借口生态问题向国际海洋法法庭发起新的诉讼。

上述有利因素与不利因素并存，但总体上机遇大于挑战，南海局势有望继续延续 2016 年 9 月以来相对稳定状态。

### **多措并举维护好缓和与稳定**

目前南海局势的相对稳定符合中国的利益，但未来中国仍需警惕南海问题冲击我国内政外交的全局。2017 年，中国需要多措并举，确保南海局势的缓和与稳定。

首先，在海域划界条件具备的情况下，考虑在某些争议海域优先划界。2015 年 11 月 6 日的《中越联合声明》重点提到，“双方将稳

步推进北部湾湾口外海域划界谈判”。2000年12月，中越曾签署《中国和越南关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》（以下简称“北部湾划界协定”）。北部湾划界协定确定了中越在北部湾的领海、专属经济区和大陆架的分界线，是中国第一条海上边界线，意义重大。中越两国在历时9年的谈判中以公平合理为基本原则，所采取的一些利益交换和相互让步做法，值得认真借鉴。

其次，积极推动与相关声索国在南海进行油气资源的共同开发。作为一种临时安排，南海共同开发活动有助于缓和乃至消除沿岸国间的紧张关系、增进互信，从而为最终解决南海争端奠定良好的外部环境、舆论环境、民意环境。2013年10月，中国和文莱同意支持两国相关企业开展海上共同开发活动，勘探和开采海上油气资源。2015年11月的《中越联合声明》提到，双方将积极推进北部湾湾口外海域的共同开发。但遗憾的是，中国和其他南海沿岸国之间迄今尚未实现真正的南海共同开发。未来开展南海共同开发时，以下五个海域可成为潜在选择：中越共同声索的北部湾湾口外海域、中越共同声索的万安滩盆地、中菲共同声索的礼乐滩盆地、中马共同声索的曾母暗沙盆地、中印尼共同声索的纳土纳部分海域等。

第三，探讨签署渔业执法合作协定和完善南海区域性渔业合作机制。南海海域渔业滥捕现象普遍，秩序混乱。渔业纠纷成为南海争端的热点之一，处理不当有可能导致南海争端的意外升级。中国需要与其他南海沿岸国探讨签署渔业执法合作协定，以有效降低各方在专属经济区重叠海域的渔业纠纷。协定需要把“建立迅速释放机制”、“建立紧急通报系统”、“避免使用暴力或者不必要暴力”、“打击非法、不报告和不受管制捕鱼行为”等规范纳入其中。南海渔业合作的难点在于多国重叠海域，针对此类海域的合作方可以仿效中、菲、越三方关于南海协议区内石油资源储量联合考察的“三方协议”模式。如果第三方愿意加入到已有的双边渔业合作框架之中，共同协商解决渔业问题，将是对南海渔业秩序更好的推进。

第四，以更大的政治意愿早日达成“南海行为准则”。制定南海

规则事关南海沿岸国利益和南海地区的和平稳定，各方对“南海行为准则”（以下简称“准则”）制定皆寄予厚望。目前，“准则”制定存在三大争议问题：关于使用“武力或以武力相威胁”问题；关于“使争议复杂化、扩大化”的行动和“自我克制”问题；争议海域的航行自由问题。中国作为最大的南海沿岸国，享有参与“准则”制定整个过程的权利，并且理应在南海规则制定中积极发声。“准则”能否最终达成，关键取决于南海地区国家的政治意愿与合作共识。中国政府已经表态，在2017年7月的中国-东盟外长会之前完成《南海行为准则》框架草案磋商。这显示了中国积极的政治意愿和南海地区规则的坚定建设者形象。

### 13. 全球网络空间治理：喜忧参半

沈逸 复旦大学网络空间治理研究中心副主任

从全球网络空间治理与网络安全的视角来看，2016 年是一个非常特殊而重要的年份。

#### 全球网络空间治理的发展态势

在全球层面看，一方面，以美国商务部通讯管理局如期移交 IANA 监管权限为标志，全球网络空间治理的国际化进程在 2016 年内取得了具有象征意义的进展，至少在程序上将各方一直关注的全球网络空间治理国际化进程向前推进了一大步；另一方面，全球网络空间治理面临的挑战也显著提升，非国家行为体与国家行为体在网络空间展开的复杂博弈，让国家在网络空间面临的威胁以及整个国际体系的安全、稳定、繁荣与发展均面临严峻的挑战，大规模数据泄露、指向大型金融机构的新型网络犯罪、使用物联网实施分布式拒绝服务攻击等等，都对更加有效的推进全球治理应对来自网络空间的挑战提出了全新的挑战。

在国家层面，2016 年也是喜忧参半的一年。就积极方面而言，随着中美网络安全关系随着两国首脑网络安全高峰会谈后，在 2016 年基本保持平稳运行，按照计划持续召开的部长级对话以及在各个不同层次上展开的多渠道交流，在 2016 年大多数的时间里成为有效维持网络空间战略稳定的范本。但从消极方面而言，2016 年网络空间领域的国家战略博弈在全球全面铺开，特别是 2016 年美国总统选举期间，美国将可能由俄罗斯黑客实施的网络安全攻击解读为俄罗斯政府谋求直接威胁和干预美国关键政治进程，正对此展开全面的调查，乃至可能采取必要的反击措施。美国的军事盟友，尤其是北大西洋公约组织，积极谋求建设完善网络空间行动能力，包括网络战规划等，让全球网络空间面临全面走向军事化的速度大大提升，发生网络空间摩擦乃至某种形式的网络战的可能性也在全面上升。

中国在 2016 年大幅度推进了网络强国的建设实践。最高领导人从年初开始，在不同场合、以各种方式，反复强调保护网络安全具有的特殊重要意义以及中国能够对全球网络空间治理做出的可能贡献。其中有关尊重网络空间主权平等原则，以及推进网络空间人类命运共同体建设等构想，已经逐渐在国际舞台上产生较为积极的影响，也成为了推进全球网络空间治理良性发展的重要动力来源。

## 全球网络空间治理迈出国际化标志性步伐

全球网络空间治理国际化进程的主要源头，是在冷战后的世界迅速涌入全球网络空间的其他国家，特别是存在巨大需求但实力和能力相对较弱的发展中国家。这一轮国际化的开始尝试借助联合国这个政府间国际组织的大平台，及其下属的国际电信联盟这个机构，作为推动国际化尝试的大平台。

这种尝试的主要表现之一就是 2003 年全球信息社会峰会的召开，峰会直接推动联合国秘书长设置了互联网治理工作组，该小组最终于 2005 年 6 月，首次明确提出了互联网治理的对象，明确表示网络治理的对象远远不止网络地址和域名管理，还包括更加重要的内容，包括关键网络资源，互联网安全，确保使用互联网促进发展等。由于报告中明确指出，互联网域名解析系统根区文件和文件系统的管理，事实上处于美国政府单独控制之下，构成了推进 ICANN 改革的争议焦点。经过多年的努力和，美方终于在 2014 年 3 月 14 日宣布考虑移交监管权限。至 2016 年 9 月 30 日，为期两年的进程基本顺利完成，10 月 1 日开始，IANA 监管权限从美国商务部通讯管理局，移交至 ICANN 本身。整个移交具有如下特点：其一，坚决杜绝任何主权国家进入的可能；其二，主动用私有化方案作为移交方案的基础，在移交过程中用社区授权机制和授权委员会实质性削弱乃至架空理事会，同时有针对性的继续削弱本来就不强势的政府建议委员会的地位和作用；其三，在人事关系方面，强化 ICANN 决策层的兄弟会属性，严格预防 ICANN 理事会成员改善与中国关系的举动。

用“司法管辖”取代“行政管辖”，是本次“移交监管权限”的本质特征。从管辖权行使方式、管辖主体、与管辖实践等三个方式来看，移交之前，美国行使的 IANA 监管权限是通过商务部电管局，在 ICANN 修改根区文件的过程中，行使监管权限。这是一种比较标准的“行政管辖”。移交之后，ICANN 将被明确定义为一个美国加州的非营利性机构，新成立的 PTI 公司将是 ICANN 的非营利性子公司，ICANN 和 PTI 的全部章程，以及运行，都必须遵循美国加利福尼亚州的法律，主要指的是加州公司法。这是一种非常典型的“司法管辖”。

“移交监管权限”的非彻底性，是本次“移交监管权限”的重要特点。根据 ICANN 官方网站有关移交情况的说明，此次移交“监管权限”之后，美国政府拥有的有关 .mil, .gov, .us 以及 .edu 域名的运行和责任，不受此次移交的影响。ICANN 明确指出，完成移交之后，在美国政府不公开表态同意的情况下，.mil 和 .gov 域名不能重新进行分配。为了正式确认这一点，2016 年 6 月 ICANN 和美国政府交换了一系列的信件，确认美国政府对 .mil, .gov, .us 和 .edu 域名保持管理权限。这意味着任何对这些顶级域名的修订都只能在得到美国政府书面许可的情况下才能实行。这种书面许可的方式，就是商务部电管局在移交前实现监管的主要形式。

尽管存在这些不足和缺点，但全球网络空间治理至少在形式和程序上向脱离美国的单一掌控迈出了具有象征性的一步，也为后续国际化的推进预留了相应的空间，尽管非常有限。

除开移交进程，2016 年联合国设立第五届信息安全政府专家组，在联合国框架下持续讨论如何有效确立网络空间国际规则和准则的问题；联合国框架下的 WSIS 也启动了新的十年进程；各利益相关方，尤其是日趋依赖网络空间正常运行的主权国家，越来越积极的在联合国这个全球多边平台上探究如何推进全球网络空间治理新秩序的重大议题。尊重主权平等国际法基本准则，被越来越多的国家所认同，并从 2015 年开始被写入信息安全政府专家组的最终成果文件，成为支撑全球网络空间治理新秩序的不可或缺的法理基础。

## 全球网络空间安全面临大量新型威胁

当前，超过 40% 的全球人口以各种方式接入网络空间，在运用网络空间的同时，大量新型威胁不断涌现，全球网络空间的治理、稳定与发展面临严峻挑战：

第一，频繁出现的大规模数据泄露成为威胁全球网络空间安全与稳定的重大威胁。2016 年全年，大规模数据泄露事件频发，较具有代表性的包括，2016 年 1 月，美国最大的有线电视公司时代华纳遭遇黑客攻击，约 32 万用户的邮件和密码信息可能被黑客窃取；4 月，土耳其遭遇大规模数据泄露，5000 万土耳其公民的个人信息被公开披露；6 月，黑客攻破微软旗下社交网站 Myspace，超过 3 亿用户的账号信息等被窃取；9 月，曾经是全球互联网产业领军企业的雅虎公司遭遇黑客袭击，至少 5 亿条用户的相关信息被黑客窃取，有媒体称之为“史上最大规模的互联网信息泄露事件”。

第二，全球金融行业面临日趋严重的网络安全威胁。2016 年 2 月，孟加拉中央银行在美国纽约联邦储备银行开设的账户遭遇黑客攻击，8100 万美元被窃取；12 月，俄罗斯中央银行遭遇黑客攻击，被窃走 20 亿卢布（约合 3100 万美元）。金融行业面临的网络攻击威胁已经超过了心理层面，不仅直接造成经济损失，而且其庞大的数额与规模，已经对全球金融体系的正常运行构成直接的威胁与挑战。

第三，关键基础设施与互联网服务的关键节点遭遇各类新型攻击，提供的服务难以有效稳定运行，威胁全球网络空间安全。2016 年 4 月德国一家核电站的计算机系统遭遇恶意程序感染，虽然没有直接威胁到核电站的工业控制系统的正常运行，但为了预防风险，核电站管理方仍然关闭了核电站的发电机组；10 月，被恶意软件控制的主要由智能摄像头构成的僵尸网络对美国域名服务供应商 Dyn 发起分布式拒绝服务攻击，由此间接造成包括推特与 Paypal 在内的多家网站无法正常访问，媒体报道称“半个美国的互联网集体瘫痪”；11 月，德国电信遭遇大规模网络攻击，90 万家庭因此断网；11 月，美国旧

金山局部地区地铁电脑票价遭遇黑客使用勒索软件攻击，相关地铁运营方因为既不愿意向黑客支付赎金换取数据解锁，又无法保障地铁购票系统的正常工作，采取“允许乘客免费乘坐”的方式来进行应对。

从 2016 年全年态势看，以黑客为代表的非国家行为体日趋明确的将攻击目标指向了具有国家战略价值的海量数据与关键信息基础设施，而这一类型的新型威胁无法依靠单一国家的能力进行有效的防范，如何在全球治理框架下推进有效的网络空间安全战略合作，成为 2017 年国际社会必须认真回应的重大战略挑战。

### 网络空间大国战略合作的稳步推进与不确定性

尽管对网络空间的性质，网络安全的内涵，主权原则是否以及如何适用于网络空间，如何定义网络空间的战争与其他国家安全相关的行为仍然存在各种争议，2016 年几乎所有主要国家都清晰地认识到网络空间是人类活动的第五疆域，都其安全与战略价值极端重要，推进网络空间大国的战略合作也成为一种重要的趋势。

2016 年，中美网络空间战略关系进入节奏相对舒缓的调整期，各项对话机制全面展开。根据 2015 年中美首脑峰会达成的成果，中美打击网络犯罪及相关事项高级别联合对话会在 2016 年进行了两次，其中第三次发生在侯任总统特朗普与台湾地区领导人通电话的信息披露之后，显示至少中方并没有因为偶发事件的刺激就直接中断对话。打击网络犯罪成为中美网络空间战略合作的重要的功能性基础，中国的公安部与美国的司法部、国土安全部就网络安全桌面推演、落实网络安全热线机制、共同实施网络安全保护行动、提升执法信息交流和共享能力等进行了会商。在不考虑其他议题领域的情况下，中国方面持乐观态度的网络安全专家对媒体透露“中美网络关系正从对抗转为对话，从误判转为互信”。

除此之外，2016 年 5 月，以“网络空间的国家行为规则及其他关键国际安全问题”为主题，中美在华盛顿举行了网络安全问题高级专家组级别会议，美方带队的是国务院网络事务协调官克里斯托

弗·佩恩特(Christopher Painter), 白宫国安委、国防部、司法部、国土安全部、联邦调查局、国家情报委员会代表出席; 中国代表团则由外交部军控司司长王群率领, 外交部、中央网信办、国防部、工业和信息化部、公安部代表在列。就双方成员以及探讨的主题来说, 虽然这次会议名为高级专家组会议, 但其实就是事实上恢复了此前因为美方 2014 年 5 月 19 日就网络商业窃密起诉我五名军人之后被中断的中美网络安全工作组会议。从其涉及的主题看, 超越了打击网络犯罪的功能性议题层面, 直接指向了战略、制度、机制和规范的讨论。

随着特朗普入主白宫日期的邻近, 特朗普在中美关系表现出的不确定性, 尤其是在台湾问题和一个中国立场上采取了危险的试探性的边缘政策, 上述中美网络议题对话机制的战略互信基础可能面临严峻挑战。

网络安全问题同样成为了 2016 年中俄关系发展的热点问题, 2016 年 4 月末, 第七届国际网络安全论坛在莫斯科开幕, 论坛由中国网络空间安全协会与俄罗斯安全互联网联盟共同举办, 主题为“中俄信息通信技术合作的前景”。中国网信办主任鲁炜、俄罗斯联邦总统助理肖格列夫出席论坛并致辞。中俄双方的政府代表、企业界代表、专家学者等 300 余人与会。中俄对全球网络空间治理新秩序的建设有共同认识, 对网络安全有相近的看法, 对网络安全面临的威胁来源也存在高度共识。2016 年全年, 中俄在联合国、国际电信联盟、上合组织、金砖国家等框架内积极合作, 进一步发展完善《信息安全国际行为准则》, 成为推进和保障网络空间安全与稳定的重要力量。

值得一提的是, 全球网络空间军事化的客观趋势在 2016 年没有显著的变化, 美国空军开始推进展示“网络空间武器系统”, 美海军则开始改造潜艇作为隐秘实施网络攻击的平台; 以色列国防军在 2016 年宣布建成网军司令部, 随行网络战规划、网络攻击、网络防御和网络情报搜集等整体性的网络作战行动; 北大西洋公约组织秘书长明确宣布, 北约已经正式将网络空间视作各成员国的战场, 相关条约的内容和义务同样适用于网络空间这个新战场。尽管中国等国家不认同网

络空间军事化的理念，但客观上存在军事化趋势预计将呈现进一步发展的态势，并因此使得全球网络空间面临越来越多的不确定性的风险和挑战。

## 14. 全球化与反全球化：谁主沉浮？

韦宗友 复旦大学美国研究中心教授

在全球化的历史进程中，2016 必将是一个标志性年份。这一年，以中国等代表的新兴经济体崛起为推动全球化的首要力量，他们利用各种双边及多边平台，旗帜鲜明地反对形形色色的贸易保护主义，大力倡导全球贸易的开放性和包容性，并以加强互联互通、促进人文交流及注重全球化的公平公正为抓手，继续推动全球化进程向纵深方向发展。也是这一年，一股席卷美国和欧洲的民粹主义浪潮对全球化造成重大冲击，他们将批判的矛头直指作为全球化核心要义的商品、资本及人员的自由流动。英国脱欧、特朗普当选以及法国、意大利右翼政党的崛起，是这波“反全球化逆流”的最突出表现。

### 全球化的新动力

长期以来，非西方世界一直是全球化的对象与“战场”，它们被动地适应和回应着来自西方的全球化浪潮。全球化如何推进、走向何方，基本上由西方世界把控和操盘，非西方世界只是这一快速单向道边的驿站和终点。然而，历史的魅力恰恰在于其不可预测性和无限可能性。经过 2008 年的金融海啸后，以美国为代表的西方世界不仅在经济上陷入困境，在推动全球化的意志和动力方面也出现了严重问题。相反，以中国为代表的新兴经济体逐渐成为世界经济增长和全球化的主要引擎和推动力量。2016 年，面对欧美等西方世界的反全球化浪潮，中国及新兴经济体通过二十国集团峰会、金砖国家峰会及 APEC 领导人非正式会议等多边机制，高举贸易开放旗帜，提出了一系列继续推进全球化的蓝图与步骤。中国及新兴经济体正在崛起为全球化的首要推动力量。

第一，旗帜鲜明地捍卫全球化，反对贸易保护主义。9 月 4-5 日，二十国集团第十一次领导人峰会在中国杭州举办。中国借助会议主办

方的契机，强调各国应携起手来，继续大力推动积极全球化，反对贸易保护主义。中国国家主席习近平指出，当前经济全球化出现波折，保护主义、内顾倾向抬头，多边贸易体制受到冲击。面对这些新问题、新挑战，国际社会应该共同努力，携手共进，建设开放型世界经济，继续推动贸易投资自由化便利化。二十国集团应该坚决避免以邻为壑，做开放型世界经济的倡导者和推动者。在 10 月举办的金砖国家峰会以及 11 月举行的亚太经合组织领导人峰会上，中国反复提出要构建开放型经济，旗帜鲜明反对各种形式的保护主义，积极加强金砖国家之间的经贸合作及大力推动亚太自贸区建设，深化地区经济一体化。

第二，指明全球化的下一个阶段任务与方向。首先，继续推动贸易与投资的自由化与便利化。在新兴经济体的共同努力下，二十国集团、金砖国家峰会及亚太经合组织领导人峰会三大多边平台通过了促进贸易与投资自由化和便利化、反对贸易保护主义的宣言或举措。《二十国集团杭州峰会公报》提出，“承诺推动贸易投资自由化和便利化，加强开放型世界经济”，“反对任何形式的贸易和投资保护主义”，发挥 WTO 在促进全球贸易自由化中的核心作用。金砖国家峰会提出制定《2020 年前金砖国家贸易、经济、投资合作路线图》，进一步提升金砖国家的经贸合作水平。亚太经合组织领导人峰会则通过了《亚太自贸区利马宣言》，对在亚太建立开放、包容的亚太自贸区进行集体战略研究。其次，新兴经济体积极推动基础设施的互联互通。二十国集团峰会公报提出核准 2016 年启动“全球基础设施互联互通联盟倡议”，加强基础设施互联互通项目的整体协调与合作。金砖国家峰会宣言呼吁，通过包括进一步加强多边开发银行参与等方式，弥补基础设施建设资金缺口。亚太经合组织峰会则明确要落实《APEC 互联互通蓝图（2015-2025）》，促进亚太地区基础设施建设及互联互通。最后，强调人文交流。全球化不仅是物流与资金流，更是人文上的互联互通。金砖国家峰会宣言提出，除了贸易、金融及基础设施流通外，还要大力促进金砖国家之间的人文交流，让金砖国家走在国际开放合作的最前沿，发挥国际引领作用。亚太经合组织峰会宣言提出，除了软件和

硬件的互联互通外，也要大力促进地区人文互联互通。

第三，注重全球化的公平、公正问题。新兴经济体一直是全球化及全球治理公平公正的积极倡导者。在今年的二十国集团杭州峰会上，中国将可持续发展列入二十国集团重要议题，提出加强可持续发展政策协调，发挥二十国集团比较优势，将自身合作与全球落实 2030 年可持续发展议程、亚的斯亚贝巴发展筹资行动议程结合起来，推动全球经济发展的可持续性与包容性。杭州峰会还发起《二十国集团支持非洲和最不发达国家工业化倡议》，强化包容增长，提升非洲及最不发达国家的发展潜力。在金砖峰会上，与会领导人强调欢迎 2030 年议程提出的以人为本、综合施策的实现可持续发展路径，以及对平等、公平和为所有人创造品质生活的重视。亚太经合组织领导人则强调，要在 APEC 地区实现平衡、包容、可持续、创新和安全增长，确保执行政策与战略能够切实提升本地区民众的生活质量，增进社会公平。

## 反全球化的民粹主义浪潮

新兴经济体崛起为全球化主要推动力的同时，在欧美发达国家，一股反全球化逆流正在涌动。从英国脱欧、到美国特朗普上台，右翼民粹主义势力来势汹汹。6 月 23 日，英国就是否脱欧举行了全民公投，结果脱欧派取得胜利，欧盟这一走在地区一体化与全球化最前列的超国家组织遭遇成立以来的最大危机。

与此相对应，在大西洋彼岸美国，打着“让美国再次强大起来”的非主流政治人物特朗普，以出人意料的的优势成功挑落建制派代表人物民主党总统候选人希拉里·克林顿，当选为美国第 45 任总统，上演了美国版的“黑天鹅”事件。

此外，在欧洲的六个国家，希腊、匈牙利、意大利、波兰、斯洛伐克及瑞士，民粹主义者控制了议会席位的多数。在芬兰、立陶宛及挪威，民粹主义政党是执政联盟的一部分。在 12 月 5 日举行的意大利全民修宪公投中，现任总理伦齐提出的修宪法案被民众否决，主张脱欧的民粹主义政党“五星运动”党异军突起。在法国，勒庞领导的

右翼民粹主义政党“国民阵线”已经成为国内最具影响力的政党之一，并很可能在明年的法国大选中赢得胜利，一旦勒庞当选，法国脱欧也将如箭在弦。

无论是欧洲的脱欧派，还是美国的特朗普，他们之所以能够“逆袭”成功，由幕后走向前台，究其根源，是他们及时捕捉并动员了普通民众、特别是中下层白人对全球化——特别是商品、资本及人员自由流动带来负面效应的不满与愤恨。

冷战后，世界进入了前所未有的全球化融合阶段。资本的跨国自由流动，贸易及商品的全球流动以及服务与人员的自由迁徙，让地球真正成为一个休戚与共的村落。然而，全球化带来的收益并非均衡地在全球配置，而其负面效应却可能因资本与人员的“无国界流动”而放大。

在英国及欧洲很多国家，普通民众日益感觉欧盟像一个高高在上的利维坦，侵蚀着国家主权与自由，让身处其中的成员失去了对“国界与主权”的排他性控制；另一方面，加入欧盟非但未能让普通民众在经济上获得好处，相反由于“丧失”了对国境的控制权，导致大量来自欧盟内部及外部的移民和难民涌入，抢走了本国工人的饭碗，争夺他们的社会福利，扰乱其社会治安，甚至形成形形色色的与主流文化格格不入的文化飞地，危及本土文化与价值认同。

在美国，普通民众、特别是中下层白人对高高在上的具有全球化视野的统治精英日益反感，认为他们鼓吹的自由贸易不仅让美国传统制造业陷入空心化困境，导致大批蓝领工人失业，同时不负责任的移民政策导致大批拉美裔移民及来自中东地区的穆斯林难民涌入美国，对美国的经济安全、社会福利及文化安全构成威胁。一股来自中下层民众的民粹主义浪潮将打着反建制旗号的特朗普推上了总统宝座。

借助脱欧公投、修宪公投及特朗普当选，欧美的民粹主义获得了前所未有的话语权及政治影响力，对冷战后的全球化运动构成严峻挑战。

## 谁主沉浮？

以中国为代表的新兴经济体与欧美发达国家在全球化问题上的“位移”与“易帜”，是2016年的最大特点，也是冷战结束以来全球化发生的最深刻变化。前者能否成为推动全球化继续向前发展的新动力与领航者，后者会否在反全球化道路上渐行渐远，不仅是值得每位学者深思的学术问题，更是可能决定今后国际政治演进及全球治理走向的重大政治事件。

与几百年来西方世界一直是全球化的赢家不同，冷战后的这波全球化浪潮让中国、印度等东方大国及新兴经济体数亿人摆脱了贫困，并成就了数以亿计的中产阶级，成为全球化的最大赢家。中国、印度等新兴经济体也成为全球化最热烈的支持者与捍卫者。

与此相对应，欧美等西方发达国家，在冷战后的新一轮全球化浪潮中，逐渐面临来自中国、印度等新兴经济体的商品、资本乃至技术竞争，产生了产业转移、资本外流等一系列影响经济增长后劲和就业机会的负面效应。加之外国廉价劳动力和移民随着国境管制的放松而大批涌入以及由于动乱、战乱而引发的大规模难民潮，更进一步加剧了欧美国家的经济困顿、社会矛盾和精神忧虑。对于身处社会底层的民众及蓝领工人来说，全球化每深化一步及商品、资本及人员在全球范围内的更大自由流动都可能对其带来更多的负担与苦难。

新一波全球化的输家与赢家似乎正在易位。

英国脱欧、特朗普上台似乎预示一股具有浓烈民粹主义意蕴的反全球化力量正在欧美得势，但是，正如一百多年前中国晚清政府试图通过闭关锁国而偏安一隅之不可得一样，今天席卷欧美的民粹主义反全球化浪潮尽管来势汹汹，但注定无法对抗由技术与实时通讯而汇聚起来的全球化滚滚洪流。更何况，包括中国、印度等广大的第三世界已经动员起来，加入了这场没有终点的全球化竞赛之中，并时刻准备好接过全球化的接力棒奋勇向前。

《纽约时报》专栏作家托马斯·弗里德曼在冷战结束后不久曾形象地用凌志汽车与橄榄树来比喻全球化与反全球化力量。他指出，全

球化“这个体系中的某些因素使得凌志汽车的力量如此强大，以至于它可以将我们所能看到的一切橄榄树压倒或摧毁。”今天，任何希望经济繁荣的社会必须不断努力建造一辆高标准的凌志汽车并将它开出去，走向世界，而不是抱残守缺地死守着自己的橄榄树。

2016年发生的一系列事件预示，以中国为代表的新兴经济体正在接过全球化的接力棒，努力建造一辆高标准的凌志汽车，而欧美国家的民粹主义者却似乎在为守住他们心目中的橄榄树而奔走呼号。

## 15. “一带一路”战略倡议：迅速发展

张家栋 复旦大学“一带一路”研究中心主任

“一带一路”是中国的一项具有历史性意义的战略倡议，旨在通过拉近不同国家和地区之间的地理距离、信息距离和文化距离，来推动不同国家和地区之间的互联互通，促进全球化进程和区域经济一体化进程，进而为持久的和平与稳定提供经济、社会和人文基础。“一带一路”的特征主要是开放性、灵活性和长期性：“一带一路”是开放的，不排斥任何行为体的参与，也不以挑战、改变现行秩序为目标，是对现行体系的补充与完善；“一带一路”是一个灵活的倡议，不强求以双边或多边条约为合作的前提；“一带一路”是长期的，不设定任何时间表，着眼于长期利益。

### “一带一路”建设已全面启动

目前，中国已经为“一带一路”战略倡议完成了顶层设计，合作伙伴已初具规模，优先项目也已经启动。

“一带一路”战略倡议的顶层设计已经完成，各支持性机制已经建立。2016年3月28日，国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《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》，标志着顶层设计基本结束。“一带一路”倡议的领导机制已经成立。“一带一路”建设工作领导小组包括“一正四副”：国务院副总理张高丽担任领导小组组长，四名副组长分别为中共中央政策研究室主任王沪宁、国务院副总理汪洋、国务委员杨晶和国务委员杨洁篪。国家发改委主任徐绍史兼任推进“一带一路”建设工作领导小组办公室主任。“一带一路”的资金保障开始到位。2015年4月，中国中央银行向国有政策银行注资620亿美元，用于“一带一路”项目。同时，中国创办了400亿美元的丝路基金。2016年，中国倡议的亚洲基础设施投资银行也正式启动，已有57个创始成员和近30个申请者。目前，亚投行已开始运转，第一个项目已于2016年5月启动，在巴基

斯坦修建 M4 公路。“一带一路”的六大经济走廊计划基本确立，中央与地方的互动模式已基本建立，一个网络化、立体化的互联互通体系基本成形。

在“一带一路”框架内，已有 70 多个国家和国际组织与中国签订了不同形式的合作协议。“一带一路”倡议与联合国等国际组织的对接快速推进。2016 年 9 月 19 日，推进“一带一路”建设工作领导小组办公室与联合国开发计划署达成《中华人民共和国政府与联合国开发计划署关于共同推进丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设的谅解备忘录》。作为战略合作框架，该文件旨在加强联合国开发计划署与中国政府之间的合作，共同落实“一带一路”倡议与 2030 年可持续发展议程。为落实这一谅解备忘录，2016 年 11 月 20 日，中国国际经济交流中心与联合国开发计划署在北京召开全球治理高层论坛。“一带一路”也开始进入联合国大会文件。2016 年 11 月 17 日，第 71 届联合国大会 193 个会员国协商一致通过关于阿富汗问题第 A/71/9 号决议，欢迎“一带一路”等经济合作倡议，敦促各方通过“一带一路”倡议等加强阿富汗及地区经济发展，呼吁国际社会为“一带一路”倡议建设提供安全保障环境。

“一带一路”与地区和国别联通计划的连接工作也在顺利进行。在东南亚，“一带一路”正在与泛亚铁路计划进行对接。“一带一路”与印尼“全球海洋轴心战略”存在重叠关系，中国与印尼已同意对两者进行对接。中国与越南就“一带一路”与越南“两廊一带”计划的合作问题，也在进行磋商。中国与新加坡正在研究，如何在第三国加强基础设施建设合作。中国与马来西亚的合作进展很快。马来西亚的地理位置比新加坡还要优越，但却长期忽视其经济价值，港口发展非常滞后。2016 年，中国与马来西亚组成“港口联盟”，10 个中国港口——大连、上海、宁波、钦州、广州、福州、厦门、深圳、海南和太仓，将与 6 个马来西亚港口——巴生港、马六甲、槟榔屿、柔佛、关丹和民都鲁进行合作。

在南亚，多数国家都表达出与“一带一路”对接的愿望。“孟中

印缅”（BCIM）经济走廊虽然启动困难，但缅甸、孟加拉国与中国联通的意愿清晰。中巴经济走廊计划（CPEC）已经快速推进，中-尼-印三国经济走廊计划也开始提出。印度虽提出的具有“对抗性”意义的棉花之路等倡议，但与“一带一路”倡议的意愿一致，并不存在必须敌对关系。

中国与俄罗斯、中亚和欧洲国家的联通倡议进展顺利。中国与俄罗斯已签署了联合宣言，决定协调欧亚经济体与丝绸之路经济带之间的关系。中国不仅与蒙古、俄罗斯签署了中-蒙-俄经济走廊中期路线图，还同意把丝绸之路与蒙古的“草原之路”对接起来。中国与哈萨克斯坦也达成协议，将丝绸之路与哈萨克斯坦的“光明之路”新经济计划联系起来。

“一带一路”在欧洲也进展迅速。中国与欧盟决定，将“一带一路”与欧盟的“容克投资计划”相对接，加强在基础设施投资与建设领域的合作。中国与德国战略经济对接更有深度，已经建立了一个对话机制，旨在把“中国制造 2025”与“工业 4.0”战略对接起来。中国与英国也在讨论发展战略对接计划，考虑在“一带一路”与北英国经济发展中心项目进行对接的可能性。

中国与中东欧的大部分国家，都签订了相关合作备忘录，巩固了中国与中东欧国家的“16+1 机制”。2015 年 11 月的“16+1”苏州峰会上，中方倡议开展亚得里亚海、波罗的海和黑海“三海港区合作”计划。2016 年 11 月的“16+1”里加峰会上，各国领导人围绕“互联、创新、相融、共济”主题，达成一系列重要共识和成果。在““一带一路””倡议的加速推进下，“16+1 合作”正进入成熟期和收获期。中国工商银行全资控股设立了“16+1”金融控股公司成立，拥有 100 亿欧元基金，计划撬动项目信贷资金 500 亿欧元，专门用于支持 16 国在“16+1”框架内采购互联互通和产能合作中所需要的“中国制造”装备和产品。

此外“一带一路”的许多优先项目 2016 年内也加速平稳推进。印尼的雅万高铁项目、中老太铁路、匈塞铁路及巴基斯坦拉合尔市地

铁橙线等已经启动。2016年11月3日，瓜达尔港（Gwadar）正式开航，来自中国新疆的汽车首次在港口卸下货物，中国的印度洋出海口正式开通。与此同时，中国在斯里兰卡汉班托塔港、吉布提和希腊比雷埃夫斯港的项目也都在继续。在这些项目的示范与引导之下，马来西亚也计划与中国合作，在目前的巴生港附近建第三港口。马国认为由于70%至80%航经马六甲海峡的船只的目的地是中国，希望中国参与该港口计划。

同时，连接马来西亚和新加坡、中国与蒙古以及南美跨洲铁路项目，也都在推进过程之中。2016年2月，乌兹别克康奇克隧道完工。这条隧道长达20公里，是中亚最长的隧道，促进了中国与中亚国家之间的联通。中国与俄罗斯770公里长的莫斯科-喀山高铁项目也达成进一步协议，中国将向这一项目直接投资62亿美元。

能源合作也有很大进展。除中巴经济走廊中的能源项目以外，中国与欧洲国家的能源合作项目也有收获。2016年5月，中国与罗马尼亚签约，由中广核参与开发、建设、运营的罗马尼亚切尔纳沃德核电厂3、4号机组项目总投资达70多亿欧元，为中国与中东欧国家迄今最大的合作项目。

这些项目拉动了中国对“一带一路”沿线国家的投资。据统计，2015年，中国对49个沿线国家共投资150亿美元，比上年增加了18%。2016年前5个月，中国对外建设投资的52%，发生在“一带一路”沿线国家。中国与“一带一路”国家的贸易总额，也达到1万亿美元。

### **“一带一路”推进面临严峻挑战**

“一带一路”项目也在政治、安全和金融等方面面临很大的风险。

第一，政治风险是“一带一路”倡议所面临的主要威胁。“一带一路”是战略性倡议，启动和实施都主要依赖于各方意愿，对国际、国内政治形势高度敏感。中国斯里兰卡的科伦坡港口城项目，就受到斯里兰卡政局动荡的影响。虽在2016年基本回到既定轨道，但已对中方企业造成巨大经济损失。中国与尼泊尔之间的联通项目，也受到

尼泊尔政局变化的影响。2016年下半年以来，印度与巴基斯坦因边境安全问题发生剧烈冲突，印度动员一些南亚国家对巴基斯坦进行外交围堵，巴基斯坦与阿富汗关系也有恶化趋势。在这种情况下，中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊等计划面临更大政治考验。

第二，安全风险是影响“一带一路”落实积极性的主要因素。“一带一路”沿线的安全风险，有上升趋势。在东南亚，恐怖主义、海盗活动都呈上升趋势；在南亚，尤其是巴基斯坦和阿富汗，恐怖主义威胁等居高难下；中东、北非局势持续动荡，恐怖主义等非传统安全威胁仍然是主要威胁。就连欧洲国家，包括西欧国家在内，由于难民和非法移民等问题的推动，安全形势也曾复杂化趋势，并有恶化可能。

第三，金融风险是影响我“一带一路”实施效果的主要背景因素。随着石油大宗商品价格的持续低迷，“一带一路”沿线石油输出国家面临日益恶劣的金融环境，导致地区性经济低迷，对中国资金的单方向要求上升，造成中国金融负担过重，金融风险上升。在这种情况下，一些国家的金融秩序有动荡甚至是崩溃风险，有可能拖累我金融走出去的步伐。同时，一些国家的金融政策变化较快，造成我海外企业的困难与损失。2016年11月11日，印度政府突然宣布废钞令，给中国在印度企业和人员的工商活动与生活造成严重不便，甚至是损害。这种金融不确定性，将在一定程度上损害中国企业对相关国家的投资积极性。

### **“一带一路”将进入新的发展阶段**

从2013年中国国家主席习近平先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”以来，“一带一路”战略倡议已历3个年头。在短短的三年多时间里，“一带一路”相继完成了概念提出、倡议论证、顶层设计和双边合作四个阶段。未来，“一带一路”倡议将进入发展新阶段：

第一，从单边推动进入多边互动阶段。在前三年里，“一带一路”倡议的发展动力主要来自中国单边推动，吸引力还不够。随着越来越

多的国家和组织的加入或参与，“一带一路”逐渐被国际社会接受，并产生了机制性吸引力。2017年，中国将举办“一带一路”国际合作高峰论坛。届时，“一带一路”沿线国家领导人将汇集中国，共商互联互通、深化合作的大业。这一高峰论坛有可能成为新型全球化和区域经济一体化的重要推手，成为一个重要的国际经济非正式合作机制，成为逆全球化时代的一支重要全球化力量。

第二，从倡议启动向合作落实阶段过渡。“一带一路”是一个高标准、战略性倡议，一分倡议，二分部署，七分落实。在未来，中国将政府、企业和个人三位一体，形成立体式走出去格局。在合作落实阶段，企业和个人将取代政府，成为“一带一路”倡议的主要推动与实施力量。

第三，从经济合作向人文教育合作的方向拓展。物理联通只是“一带一路”的基石，扩大经贸关系只是“一带一路”的初始阶段，拉近不同国家和地区民众在信息和心理上的距离，以创造新的认同和安全共识，才是“一带一路”的最终目标。为此，“一带一路”战略倡议将从经济合作不断向人文教育等领域拓展。