



2019

世界发展状况

STATE OF
THE WORLD DEVELOPMENT

国务院发展研究中心世界发展研究所



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

STATE OF
THE WORLD DEVELOPMENT

国务院发展研究中心世界发展研究所

ISBN 978-7-5177-0985-5



定价：60.00元

2019



世界发展状况

STATE OF
THE WORLD DEVELOPMENT

国务院发展研究中心世界发展研究所



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

世界发展状况 2019/国务院发展研究中心世界发展研究所.
北京:中国发展出版社, 2019.4
ISBN 978-7-5177-0985-5

I. ①世… II. ①国… III. ①国际形势—2019 IV. ①D50

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 060771 号

书 名: 世界发展状况 2019

著作责任者: 国务院发展研究中心世界发展研究所

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0985-5

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 三河市东方印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 19

字 数: 200 千字

版 次: 2019 年 4 月第 1 版

印 次: 2019 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 60.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibu16@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

编辑委员会

主 任 周文重 王 江

委 员 (以姓氏笔画为序)

丁一凡 卞晓春 钱文荣

黄丹涵 梅兆荣 瞿鹰鹰

前 言

Preface

2018年6月，习近平在中央外事工作会议上深刻指出，当前，我国处于近代以来最好的发展时期，世界处于百年未有之大变局，两者同步交织、相互激荡。当今世界正在发生深刻多样的变化，“大变局”的主要表现是当前由美欧等西方发达国家主导的国际秩序发生了一系列调整与变化，进入了重塑期。美国大搞“退大群”“建小群”，单边主义、保护主义抬头，破坏多边体制和全球治理体系，给全球带来剧烈冲击与震荡；与此同时，以中国为代表的新兴经济体坚定维护多边主义和自由贸易原则，积极推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。这种“大变局”的主要原因是互联网发展带来的全球政治觉醒和全球治理的全面政治化，这些趋势正在打破我们对于全球治理的传统认知，治理理念和话语权都在随之发生深刻变化。

2018年是习近平主席提出“一带一路”倡议五周年。历经五载耕耘，“政治互信、经济融合、文化包容”的愿景得到了国际社会的广泛关注和积极响应；沿线国家的“朋友圈”不断扩大，已覆

盖亚、欧、非、拉 100 多个发达和发展中国家，40 多个国家和国际组织同我国签署了合作协议和行动计划；倡议从理念转化为行动，从愿景转变为现实，六大经济走廊、四大金融支柱等建设不断落实推进，“五通”在各个方面均实现了重大突破，硕果累累。

美国总统特朗普自当选以来，打着“美国优先”和“让美国再伟大”的旗帜，努力维系美国在全球的霸权地位。特朗普政府将对外的贸易保护、接连“退群”，对内的加强军力、强化边境等措施作为调整对外政策的主要方向，对国际社会造成了难以弥补的负面影响，为世界政治经济的发展带来了更多的不确定性。特朗普政府以“美国优先”为原则，“彻底大修”美国与世界的关系，一方面依据其国内法在 2017 年 8 月对华发起“301 条款调查”，从而引发的中美贸易摩擦在 2018 年逐步升级；另一方面加大力度打压盟友，迫使其北约盟友和亚太盟友承担更多的防务开支，支持英国脱欧，鼓励法国退出欧盟，针对德国挑起对欧盟贸易战，使跨大西洋关系面临重大挑战。

在内政方面，共和党在 2018 年中期选举失去众议院，两党政治对立更加明显，未来特朗普政府推行的政治议程将遇到不同程度的阻力。中期选举后，美国国内政治版图发生变化，特朗普施政压力增大。中期选举不久即因为两党在美墨边境修墙预算问题上的严重分歧，导致美国政府出现史上最长关门时间 35 天。此外，由于美国贫富差距加大和中产阶级失落感加重，老百姓对建制派精英阶层的对立也在不断加深，社会分裂问题日趋严重。

2018 年欧洲内忧外困的乱局进一步发展。一些国家社会动荡、

政局不稳，英国脱欧一波三折，至今仍面临无协议脱欧风险；法国“黄背心”暴力抗议运动自2018年11月起凶猛持久。法、意、德等欧盟大国传统执政党在选举中纷纷落败，欧洲政党结构发生深刻变化，右翼民粹主义政党快速崛起，政党碎片化现象凸显。欧洲最大经济体德国出现经济停滞现象，2018年第四季度经济增长几近为零，使欧洲经济面临重大威胁。

过去的一年朝鲜半岛局势发生重大变化。以朝鲜劳动党七届三中全会为契机，朝鲜实现了国家战略向经济集中发展为目标转变，朝鲜政治、经济、军事、社会以及外交都围绕这一新的方针而发生着重大变化，这将对朝鲜未来稳定与发展产生重大影响。在南北朝鲜双方的共同努力下实现了南北关系的积极改善；中朝关系得到进一步发展和强化，中国在半岛事务上发挥了积极而又重要的作用；朝美实现历史上首次首脑峰会，并重启美朝无核化谈判。

2018年的俄罗斯外交延续了前一年的严峻态势，同美国和西方的关系继续恶化，同中国和东方的关系进一步发展，在原苏联地区的处境更加艰难。俄罗斯外交决策果断，行动迅速，以东线的拓展弥补西线的损失；以军事力量为后盾，在周边地区强硬地维护本国的安全 and 经济利益。日本首相安倍晋三顺利地第三次当选自民党总裁且可以继续担任首相三年，修宪课题愈发提上议事日程；日本经济处在缓慢恢复过程中，内需不振且劳动力不足；由于美国极力追求贸易平衡，中日两国具有相互接近的背景，双边关系趋于正常。印度经济保持较高增速，国内局势整体平稳；在世界主要经济体的排名已升至第6位，其军事实力和国际影响力也日益增强，在南亚

地区和印太地区发挥着越来越重要的大国作用。

2018 年拉美政局也发生了重大的变化。哥斯达黎加、巴拉圭、古巴、哥伦比亚、委内瑞拉、墨西哥和巴西等 7 个拉美国家先后举行大选。这些国家的国情不同，选举结果也不同，一方面反映出拉美国家内部复杂和独特的政治、经济和社会因素，同时也反映出国家发展差异与区域内外因素在影响拉美政治思潮演变与发展的路径。

2018 年，中东地区权力格局继续洗牌，并由此引发新一轮争夺和动荡，美国中东政策功利化趋势日趋明显。当前中东地缘战略竞争已经形成了三个阵营并立的格局，即以伊朗为核心的什叶派阵营，以土耳其、卡塔尔为核心的亲穆兄会阵营，以及以沙特、阿联酋和以色列为核心的反伊朗、反穆兄会阵营。面对三个阵营并立的中东战略格局，美国特朗普政府将伊朗作为主要威胁，支持沙特、阿联酋和以色列等传统盟友，形成了以伊朗为核心目标的中东政策。

2018 年，在中国和东盟国家共同努力下，南海形势保持总体稳定，有关国家回到通过协商谈判妥善处理分歧的正确轨道，中国和东盟国家全面有效落实《南海各方行为宣言》，“南海行为准则”磋商取得重要进展，合作共赢成为地区国家的共识。中国积极推进与东盟国家之间的海上务实合作。

本书共刊登 16 篇文章，对 2018 年的世界局势和重大事件做了概述和分析。书中的观点仅代表作者本人。不足之处敬请批评指正。

编 者

2019 年 1 月

目 录

Contents

“一带一路”对周边及世界的深远影响

- ◎ 江 涌 虞 耀 1

新时代中国的国际发展战略

- ◎ 丁一凡 22

2018 年南海形势发展变化

- ◎ 张军社 38

“美国优先”及其对世界的影响

- ◎ 张 琦 56

中美贸易摩擦与国际贸易规则的重塑

——WTO 多边贸易体系面临的挑战

- ◎ 黄丹涵 70

2018 年特朗普治下的美国政治形势

- ◎ 倪 峰 90

纵论 2018 年俄罗斯外交

- ◎ 盛世良 101

2018 年欧洲形势特点和中欧关系展望

- ◎ 梅兆荣 116

2018 年变化中的朝鲜

- ◎ 李 栢 125

印度局势与中印关系

- ◎ 马加力 142

2018 年日本政局与中日关系

- ◎ 王新生 160

拉美 2018 年政局演变与发展趋势

- ◎ 吴志华 175

中东战略格局与美国的伊朗政策

- ◎ 吴冰冰 192

中东局势仍在动荡中调整

- ◎ 田文林 207

阿富汗与“一带一路”

- ◎ 周 戎 227

从台湾“九合一”选举透视岛内政治生态与两岸关系

- ◎ 薛福康 刘匡宇 245

Contents

Far-reaching Impacts of the “Belt and Road Initiative” on Surrounding Countries and the World / 1 *JIANG Yong & YU Yao*

China Restructures Its International Development Strategy in the Middle of Trade War / 22 *DING Yifan*

Development of the South China Sea Situation in 2018 / 38 *ZHANG Junshe*

“America First” and Its Effects on the World / 56 *ZHANG Qi*

China-U. S. Trade Frictions and Reshaping Rules of the International Trade / 70 *HUANG Danhan*

U. S. Political Situation under the Trump Administration in 2018 / 90 *NI Feng*

On Russia's Diplomacy in 2018 / 101 *SHENG Shiliang*

An Overview of Features of European Situations in 2018 and an Outlook of China-European Relations / 116 *MEI Zhaorong*

The Changing DPRK in 2018 / 125 *LI Nan*

The Indian Situation and China-India Relations / 143

MA Jiali

Japanese Political Situation and China-Japan Relations / 161

WANG Xinsheng

Latin America's Political Situation in 2018 and Its Future

Development / 176

WU Zhihua

The Strategic Pattern in the Middle East and U. S. -Iran Policy / 193

WU Bingbing

The Middle East Situation Adjusted in a Swirl of Turbulence / 208

TIAN Wenlin

Afghanistan and the Belt and Road Initiative / 228

ZHOU Rong

The Political Situation in Taiwan and Cross-strait Relations Mirrored by the

“9-in-1” Local Elections / 246

XUE Fukang & LIU Kuangyu

“一带一路”对周边及世界的深远影响

◎ 江 涌 虞 耀

“一带一路”历经五载耕耘，“政治互信、经济融合、文化包容”的愿景得到了国际社会的广泛关注和积极响应；沿线国家的“朋友圈”不断扩大，已覆盖亚欧非拉100多个发达和发展中国家，40多个国家和国际组织同我国签署了合作协议和行动计划；倡议从理念转化为行动，从愿景转变为现实，六大经济走廊、四大金融支柱等建设的不断落实推进、“五通”在各个方面均实现了重大突破，硕果累累。国内方面，为供给侧结构性改革、创新创业、“中国制造2025”等发展举措提供了广阔的空间和有力的支撑；在国际方面，为区域乃至世界的经济发展、繁荣稳定、合作共赢，都贡献了中国智慧、方案、力量和产品，具有深远的意义和影响。

2013年，习近平主席在访问哈萨克斯坦和印度尼西亚时，先后提出了共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的构想，播下了“一带一路”倡议的种子。今天，“一带一路”历经五载耕耘，“政治互信、经济融合、文化包容”的愿景得到了国际社会的广泛关注和积极响应，全球舆论对此的积极情

绪比例由 2013 年的 16.5% 提高到 2017 年底的 23.7%^①；沿线国家的“朋友圈”也不断扩大，已覆盖亚欧非拉 100 多个发达和发展中国家，40 多个国家和国际组织同我国签署了合作协议和行动计划；同时，倡议更从理念转化为行动，从愿景转变为现实，六大经济走廊、四大金融支柱等建设的不断落实推进、“五通”在各个方面均实现了重大突破，可谓硕果累累。

“一带一路”倡议是在新时代、新形势、新常态下，统筹国际国内两个大局的大写意、大擘画、大战略。在国内方面，作为优化经济发展空间格局的三大战略之一，“一带一路”为供给侧结构性改革、创新创业、“中国制造 2025”等发展举措提供了广阔的空间和有利的支撑；在国际方面，作为联通太平洋和大西洋两大经济圈、东西方两种文明、发达和发展中国家两个世界的新型桥梁，“一带一路”为区域乃至世界的经济发展、繁荣稳定、合作共赢，都贡献了中国智慧、方案、力量和产品，具有深远的意义和影响，主要体现在以下五大方面。

一、为问题重重的全球化的更新，赋予中国注解

全球化，即世界范围的相互依存网络^②，为全球财富、文化、秩序提供了广泛、深刻的合作交流空间，为国际关系增添了

① 国家信息中心“一带一路”大数据中心：《“一带一路”大数据报告（2018）》，商务印书馆 2017 年版。

② 小约瑟夫·奈，戴维·韦尔奇：《理解全球冲突与合作：理论与历史》（第十版），上海人民出版社 2018 年版。

依赖和稳定性，在近代尤其二战以来，对世界和平与发展做出过重要的贡献。但是，当今全球化也存在大量问题，并有停滞甚或倒退迹象。

首先，美西方作为当代全球化的发源地和主要领导者，并不认为均等或者和谐是全球化问题中应有之意，而更多将全球化作为维护“中心—外围”世界格局的重要手段，作为总资本家剥削全球剩余价值的平台。事实上，半个多世纪以来，全球范围内的贫富差异、南北差距依然严重，甚而还有不断扩大之趋势，这是当今全球化的深层次先天不足，为健康和可持续发展埋下了隐患。

其次，2008年金融危机以来，世界政治经济格局进一步出现复杂深刻变化，国际贸易增速放缓、全球经济复苏乏力、区域发展不平衡加剧、金融市场信心愈发不足等问题，以及近来英国脱欧，美国“退群”，全球范围内新保护主义、单边主义、民粹主义抬头等逆全球化趋势，令全球化的前景更加暗淡。

最后，WTO多哈贸易谈判陷入困境之后，全球经贸另辟蹊径，转而推进区域经济体系和规则建设，但是如TPP（跨太平洋伙伴计划）和TTIP（跨大西洋伙伴计划）一类的区域合作机制，本身就意在削弱和排除新兴经济体影响力，有较高门槛和排他性，加之美国我行我素，令TPP前途莫测；其他如RCEP（区域全面经济伙伴关系）、FTAAP（亚太自由贸易区）等机制，范围和实力有限，且封闭性较强，相互之间难以兼容，反而增加了世界经济碎片化趋势，不利于经济全球化发展。

全球化存在的上述种种问题，根源于美西方对全球化充斥着

“新殖民主义”意图的主导，从政治视角而言，全球化的实质是资本主义制度与体系的国际化，即在全球范围内，以大型跨国公司为代表的大资产阶级，依托其母国在经济、政治、军事等方面的实力优势，运用自身资本、技术、市场等方面的垄断地位，剥削各国尤其是广大发展中国家劳动人民的剩余价值。从这个意义上讲，全球化的本意是不善的，同时也必然面临资本主义的固有矛盾和危机，当今全球范围内的产能过剩、增长乏力、贫富差距，以及层出不穷的金融经济风险甚至危机等诸多问题，都是全球化本意非善的印证，也正是马克思在 150 多年前已经预言的。

在如此困局下，中国“一带一路”倡议在理念和实践层面，在公平性、包容性方面具有突出亮点，为推动和完善全球化，尤其是推动发展中国家和新兴经济体进一步参与全球化进程并共享全球化成果，提供了新的思路。

“一带一路”为全球化注入了公平公正的理念。“一带一路”作为世界最大的社会主义国家和发展中国家提出的合作发展倡议，在本质上就是代表世界广大劳动人民和发展中国家利益的，在初衷上就是倡导公平正义和共同发展的，没有殖民、剥削、遏制等西方现实主义政治元素。对于“一带一路”，习近平主席明确指出，它是开放的、多元的、共赢的。“这条路不是某一方的私家小路，而是大家携手前进的阳光大道。”事实上，“一带一路”从机制上而言，秉持“共商、共建、共享”原则，不存在欺压霸凌，也不存在中心和外围关系；从构成上而言，成员大多为发展中国家和新兴经济体，且广泛调动民族企业参与；从措施上讲，亚洲基础设施投资银行（亚投行）、丝路基金等组织都在

不带附加条件地助力发展。

“一带一路”搭建了包容开放的平台。“一带一路”框架下的合作基于但不限于古丝绸之路的范围，完全向区内区外所有国家开放，不搞封闭机制，不预设合作条件和门槛，不排斥和针对任何第三方，欢迎任何国家和国际、地区组织广泛参与，成为“一带一路”的支持者、建设者和受益者^①。从范围而言，在“一带一路”框架下，目前已有 103 个国家和国际组织与我国签署 118 份合作协议^②；从体量而言，据 2017 年统计数据，“一带一路”涉及总人口约 46 亿人，占世界的 62%；土地面积逾 5000 万平方公里，占世界的 39%；GDP 总量约 23 万亿美元，占世界的 31%。在包容的理念下，“一带一路”必将吸引和联通更多的国家、资源，形成区域经济一体化新格局，为周边乃至全球的经济合作提供更为包容、广阔的平台和空间。

二、为不合理国际秩序的改变，提供中国杠杆

国际秩序是国际行为主体处理合作、冲突，规范重大国际行为的原则、机制的总和。国际秩序体现国际格局，即国家间实力和权力的关系，因此国际秩序主要是由大国建立和主导的，同时大国的利益和观念也在很大程度上影响国际秩序。当今在“一

① 曾培炎：“‘一带一路’：全球共同需要 人类共同梦想”，人民网，2015 年 5 月 18 日，<http://theory.people.com.cn/n/2015/0518/c83846-27015063.html>。

② “我国与‘一带一路’沿线国家贸易额超 5 万亿美元”，新华网，2018 年 8 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-08/28/c_129941657.htm。

超多强”的总体国际格局下，现行国际秩序主要体现和服务的是美西方的国际观念与国家利益，一是在现实主义政治观念主导下，国际秩序存在浓重的霸权主义、强权政治色彩，“国强必霸”“修昔底德陷阱”等零和对抗思维大有市场；二是服务超级大国霸权利益和发达国家垄断利益的保护主义、新干涉主义、“普世价值”输出、“保护责任”泛滥、肆意践踏他国主权等霸凌做法大行其道。

客观上讲，当前的国际秩序很可能是近代以来的最佳秩序，它维护了世界的总体和平稳定，保护了民族国家的主权和领土基本不受侵犯，但是同时也存在严重问题：一是不公平不公正，以西方利益和价值观为中心，对处于“外围”的广大发展中国家，特别是具有不同社会制度和宗教文化的国家，存在先入为主的歧视、排挤甚至敌视，这也是霸凌主义、干涉主义的思想源头。二是不能及时反映变动中的国际格局的责权利关系。当前国际秩序建立的基础——美西方在政治、经济、文化等方面一度全面压倒东方的国际格局——已然出现重大变化，发展中国家，尤其是新兴经济体，焕发出日益蓬勃的生机，在全球经济复苏、贸易交往、共同治理等方面也承担着日益重要的责任，但是在现行秩序中所处的地位被严重低估。三是激发了一系列的棘手问题，由于西方中心、西方优先，导致诸多重大国际问题得不到公正妥善的处理，因此激发了一系列问题，比如中东问题、朝核问题、反恐问题等，都或多或少因西方的自以为是和自行其是而被激化和复杂化。

然而，随着新兴经济体的蓬勃发展，尤其是新兴大国的群体

性崛起，以及国际关系民主化思想在全球范围内影响的愈发广大，国际秩序由此正出现一个拐点——旧秩序开始动摇，新秩序呼之欲出。当前以美西方中心为特点的国际旧秩序，受到了越来越多的质疑和挑战，构成当前国际秩序中的三大要素均已出现变化迹象：一是西方价值观的主导地位受到挑战，二是西方中心主义双重标准的国际规范开始弱化，三是国际经济制度安排开始发生变化。此外，改变国际其他领域制度安排的要求也日渐强烈^①。同时，塑造国际新秩序，一直是广大发展中国家的殷切期盼，这也为中国推动塑造公平合理的新型国际秩序提供了大好机遇。

事实上，中国一直是现行国际秩序的参与者和建设者，努力推动国际秩序与时俱进以适应国际力量对比变化，朝着更加公平合理的方向发展。尤其是“一带一路”作为中国特色的国际倡议和实践，充分浸润、体现了中国“相互尊重、公平正义、合作共赢”的新型国际关系理念，为撬动不合理的国际旧秩序提供了有力杠杆。这种撬动并非要完全挑战、推翻现有秩序，而是要继承扬弃完善发展，给广大发展中国家更多应有权益，让世界向多极化和更加公平和谐稳定的方向发展。“一带一路”的撬动作用主要体现在以下四个方面。

第一，用周边的战略支点撬动区域地缘关系。正如习近平主席指出，“一带一路”是“以点带面，从线到面，逐步形成区域

① 阎学通：“无序体系中的国际秩序”，《国际政治科学》，2016年第1期。

大合作”^①。所谓以点带面，就是通过选择、经营若干具有重要地缘作用或是良好合作基础的战略支点，发挥示范、引导、带动、激励、溢出等辐射效应，从而影响一个区域。例如，通过加强与巴基斯坦的“全天候战略合作伙伴”关系，推进中巴经济走廊建设、中巴铁路建设，促成瓜达尔港建成开航，既扎下了进入印度洋的前哨堡垒，又进一步打通了进入中东的陆上通道，对我国破解“马六甲困境”，稳定西部周边局势具有重要意义，同时也为中亚和南亚在丝绸之路背景下和平发展奠定了坚实基础。再如，通过加强与泰国的政策对接、经贸互利，特别是加强基础设施建设，将有利于巩固与这个“带”和“路”交点国家的关系，从而为进一步稳固、加深与东南亚区域国家的合作提供支撑。

第二，用正义的道德观念撬动西方中心的霸权理念。旧的国际秩序观念中，充斥着西方现实主义冷冰冰的“理性人”“权力人”假设，血淋淋的丛林法则、霸权秩序原则，“冷血”正是当前世界失衡、冲突的深层原因。然而，中国提出的“一带一路”倡议，充分体现和坚持了正确义利观，强调“国不以利为利，以义为利”，强调“以义为先、义利并举，不急功近利，不搞短期行为”和“道义为先、互利共赢、着眼长远”。“一带一路”在倡导正确义利观的同时，也不断夯实着这一观念的现实基础。当今世界，多极化已成为历史潮流，新兴经济体和发展中国家崛起势不可挡。“一带一路”沿线不乏已具有一定实力或正在快速

^① 习近平：“弘扬人民友谊 共创美好未来”，人民网，2018年12月1日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0908/c1001-22842914.html>。

发展的新兴经济体，总体而言具备了占全球 1/3 的总体经济规模，因此在“一带一路”大平台上，建立公平、有效、紧密的内部合作机制，实现共同发展，深度融合，打造命运、责任和利益共同体，将在全球范围内改变国际力量对比，造成不可估量的影响，甚至直接推动世界经济中心的转移^①。这为国际格局的东西平衡和多元化，从而建立更加公平的国际秩序奠定实力基础。

第三，用公平的原则标准撬动双重标准的不公规范。“一带一路”倡议以“共商、共建、共享”为推进原则，其中最重要的考量就是，构建一种公平、公正的发展秩序和规范，使强国大国不再掠夺，小国弱国不被欺凌。具体而言：一是倡导以新型国际关系为基础的政治规范。中国提出以合作共赢为核心的新型国际关系理念，倡导“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”的新型大国关系，推行“亲、诚、惠、容”的外交理念，追求各国相互依存、休戚与共，打造人类命运共同体。目的就是推动国际政治秩序不断向更为公正、和谐的方向发展。二是建设公平互利的经贸规范，通过建设“一带一路”重组资金链和产业链，形成新的国际分工体系。打造以基础设施网络为基础的区域一体化机制，欧亚基础设施的一体化将对整个欧亚地区的市场一体化带来重大影响。以分工体系和区域一体化为基础，形成新的国际经济秩序。三是建立稳定有序的金融规范，当前世界金融市场主要被国际垄断资本控制，经济危机在世界范围内的广泛传导，凸显出以美元作为主要储备货币的国际货币体系存在严重的系统性

① 王志民：“‘一带一路’战略对国际秩序的影响”，《唯实·环球经纬》，2015年第7期。

缺陷。广大发展中国家迫切希望改革全球治理体系，特别是全球货币体系，使国际储备货币以币值稳定、供应有序、总量可调为原则进行调整和完善。四是建设新型国际安全规范，这就是中国讲的“共同安全、综合安全、可持续安全”。“一带一路”建设如果没有“安全”，本身就不可能实现。我们可以先从小处做起，在“一带一路”建设中让沿线小国本身变得更加安全，从而保障建设能顺利进行。

第四，以多边合作机制撬动美西方优先的制度安排。“一带一路”倡议包含着多方面、多层次的合作机制，以互利共赢为指导，以多边共建为手段，极大丰富了区域乃至国际合作的制度安排。一是从合作领域而言，“一带一路”在聚焦“设施联通、贸易畅通、资金融通”一系列经济主题的同时，也推进政治层面的“政策沟通”和文化、社会层面的“民心相通”，还积极响应打击“三股势力”、跨国犯罪等安全合作需求，以及生态环境保护和资源节约等公共治理需求，通过政治、社会、文化、安全、生态等多方面、多领域的合作，发挥了“1+1>2”的综合效应。二是从机制体系而言，在“一带一路”倡议的大框架下，可以整合发挥多个层次、方向的现有多边协议、机制，包括上海合作组织（SCO）、中国—东盟自由贸易区（CAFTA）、亚太经合组织（APEC）、亚欧会议（ASEM）、中国—海合会战略对话等，以及众多的非政府合作机制，从而为共建“一带一路”提供了丰富的合作层次和工具手段，使得对不同领域、规模、层次的具体合作，都能找到最为合适的实现单元，提升了合作的灵活性和高效性。

三、为区域与国际和平稳定，贡献中国产品

“一带一路”沿线区域，如中亚、中东等陆域，马六甲海峡，波斯湾、亚丁湾等海域，是世界上地缘关系最复杂、历史文化差异最大、宗教民族冲突最严重、国家和区域局势最动荡的地理区域，面临海盗、“三股势力”、“伊斯兰国”（IS）、派系冲突和军阀战争，以及美西方强国渗透操纵等安全稳定方面的复杂、尖锐的现实和潜在威胁，对当地经济社会发展都构成了严峻挑战。因此，提供安全稳定产品、促进安全稳定合作，是共建“一带一路”基本前提、重要保证，也是“一带一路”建设不可或缺的内容。对此，中国着眼大局，在“一带一路”沿线国家地区通过倡导文明互鉴、分享新型安全观、开展安全合作、妥善处理边界纠纷等措施，为安全稳定提供了中国设计制造的公共产品。

第一，倡导文明互鉴促进互尊互信。文明因交流而多彩、因互鉴而丰富。“一带一路”是一条文明之路，推动文明互鉴、互尊互信，实现民心相通，能从根源上建构和平、和谐的区域文化氛围，消解“文明的冲突”。一是建立顶层交流机制。目前中国基本上与所有沿线国家签订了政府间文化合作协定，为文化交流共建提供了制度保障，为对话、共商开辟了康庄大道，有利于误会、冲突的消除。二是倡导和而不同理念。中华民族自古就有胸怀天下大同的理念，倡导和而不同、互尊共鉴，闪耀着中国人怀

柔远人、协和万邦的道德光芒，强调文化上的求同存异、相互借鉴，为沿线国家和地区处理民族、宗教、文化和意识形态等方面的巨大差异提供了遵循，丰富了和平的思想体系，有助于避免不必要的文化体制冲突，缓解宗教极端势力负面影响。三是开展人文交流合作。在科学、教育、文化、卫生、民间交往等各领域广泛开展合作，通过联合申报丝绸之路文化遗产、开展智库、媒体合作项目、促进青年学术、文化交流等一系列扎扎实实的举措，以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明共存超越文明优越，推动各国相互理解、相互尊重、相互信任，使“民心相通”落地开花，结下和平互信的果实。

第二，分享新型安全观增进安全合作。中国倡导的“一带一路”建设，为沿线国家地区带去了新型安全观念，具有重要借鉴意义。一是分享总体国家安全观，以国际安全为依托，努力达成安全共识。总体国家安全观提供了对新时代国家安全的全面、客观、辩证把握，同样有助于启示沿线国家统筹外部内部两个安全层面，兼顾传统和非传统各类安全问题，兼容诸多安全理念，增进安全共识，实现共同安全。二是倡导亚洲安全观，促进安全合作。积极倡导共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路，打造安全共同体。

第三，开展安全合作促进共同安全。“一带一路”大框架下，中国不断加强同周边国家的安全合作实务，共同维护和促进地区安全稳定。一是充分发挥上海合作组织（SCO）作用，从解

决区域边界争端及加强边境军事信任的初衷，逐渐发展为以反恐为中心，兼顾打击毒品武器走私、跨国有组织犯罪等多元一体的安全合作体制，并通过与俄罗斯以及中亚、东盟国家开展多样化的军事演习和安全演练，促进共同维护安全稳定的行动能力。二是开辟新的安全合作空间，不断拓展同周边国家、国际组织的安全合作关系，如2018年8~10月举行的中国—东盟海上联合军事演习，是落实中国—东盟防长共识，深化中国与东盟防务安全合作、增进互信的重要行动，将有助于促进中国与东盟国家的军事关系，加强海上安全合作，提升共同应对安全威胁能力^①。

四、为区域与世界共同发展，奉送中国方案

“一带一路”倡议旨在通过推进“五通”建设，立足比较优势，发展竞争优势，做大发展公约数，最终实现互利共赢、共同发展。对于“共同发展”，应把握两方面意思：一是“发展”，将实现中国和沿线其他国家的利益和发展作为根本出发点和落脚点；二是“共同”，始终坚持奉行“共商、共建、共享”原则，坚持平等协商及充分尊重各国的自主选择，坚持不附加任何政治条件，是所有国家不分大小、贫富、强弱，一律平等相待、共同参与的合作。

^① “中国—东盟海上实兵联演将于10月在湛江举行”，人民网，2018年08月30日，<http://military.people.com.cn/n1/2018/0830/c1011-30261885.html>。

“一带一路”倡议源于中国，但机会和成果属于世界，通过积极倡导贸易自由化、投资便利化、货币金融秩序稳定，创造有利的国际环境，拓展广阔的发展空间；通过包容、创新、绿色等思想，为解决当今世界和平赤字、发展赤字、治理赤字提供新思路，中国也借此展现出一个大国应有的责任，从世界发展的“受益者”逐渐转变为“授益者”^①。五年来，中国与沿线国家贸易总额超过4万亿美元，投资累计超过600亿美元。中国与43个沿线国家实现空中直航，中欧班列开行了7500多列，建立了75个境外经贸合作区，为当地创造了20余万个就业岗位。事实证明，“一带一路”倡议为沿线各国人民带来了实实在在的福祉，特别是在当前充满不确定因素的国际形势下，为各国实现共同发展繁荣开辟了新的路径^②。

第一，以中国改革开放经验提供发展借鉴。中国改革开放四十年成果斐然，举世瞩目，中国快速发展的经验、模式、成果已成为众多发展中经济体的重要借鉴。具体而言，中国改革开放和市场建设的诸多经验，如思想上坚持解放思想、实事求是，秉持生产力、实践标准，摒除意识形态画线，不争论，不折腾，团结一致向前看；方向上坚持市场化导向，不断完善法治建设，以及价格、竞争、产权等机制；顺序上有条件的地区、产业先试先行，确保可行后再逐步扩大，循序渐进，先易后难，妥善处理了改革发展稳定的关系；体制上正确处理中央与地方、政府与市场

① 李晓、李俊久：“‘一带一路’与中国地缘政治经济战略的重构”，《世界经济与政治》，2015年第10期。

② “王毅谈共建‘一带一路’：为各国实现共同发展繁荣开辟新路径”，国际在线，2018年5月17日，<http://news.cri.cn/20180517/7f1fdabb-69fb-4d7c-1a37-78b2706cfaf6.html>。

关系，发挥社会主义集中力量办大事的优势，既发挥国企“主力军”又充分利用私企“生力军”与外企“雇佣军”的作用，充分调动中央、地方、企业、个人等多重积极性；措施上坚持基础设施先行，又鼓励在有条件的领域“弯道超车”，坚持妥善处理公平与效率的关系，鼓励一部分人先富起来，又持续加强社会福利和扶贫攻坚工作，等等。这些经验，对于众多发展中国家而言都是有益的借鉴方案，为其少走错路、弯路提供了良好的指引。

第二，以基础设施建设激活发展进程。中国改革开放的基本经验表明，发展中国家要想实现经济社会发展，首先必须具备一定水平的基础设施条件，包括公路、铁路、桥梁、港口、码头、机场等交通基础设施，否则不仅运输成本高，而且生产与市场不能很好地连接，再生产过程就很难顺利完成。除了交通基础设施外，电力基础设施、互联网基础设施等对于经济社会发展具有直接关键意义。“一带一路”建设的核心内容就是在中国与世界，特别是在中国与周边发展中国家之间建立起更好的基础设施互联互通网络。到目前为止，“一带一路”建设实施的重点项目大部分都是与基础设施建设相关的项目，譬如说世人熟知的雅万高铁、蒙内铁路、中欧班列、特拉维夫轻轨、哥通桥、萨希瓦尔燃煤电站、瓜达尔港口、汉班托塔港、科伦坡港、皎漂港等都属于典型的基础设施建设项目。这些基础设施建设项目完工并投入使用后，将促进相关国家加速发展。

除了硬性基础设施外，“一带一路”的顺利推进还离不开软性基础设施建设。具备了一定的公路、铁路、港口、桥梁等交通

基础设施条件后，货运畅通，成本降低，这就进一步要求相关贸易便利化制度建设及时跟进，不断加强，譬如说通关制度、自贸区建设、贸易规则等都需逐渐改进。硬件和软件的改善，将有利于各国更好地通过贸易发挥比较优势，培育竞争优势，实现互补发展和互利共赢。

第三，以园区建设方式分享发展成果。世界历史经验一再表明，工业化是一国实现繁荣富强的关键，工业化是后进变先进、实现现代化的最重要途径。中国基于自身经验，在“一带一路”相关国家建设了许多不同类型的园区，对于利用外资尽快地孵化和培育新型产业，尽快拓展国际市场，实现国家工业化具有十分重要的战略意义。

第四，以投资便利化提供发展动力。“一带一路”主要涉及大量的基础设施建设项目，一般资金需求量很大，需要有投资上的“大推进”，而目前发展中国家普遍存在资金短缺问题。因此，适应“一带一路”建设需要应运而生的丝路基金、各种产能合作基金、项目债等都为融资提供了新的来源，这为发展中国家的的发展提供了强劲动力。多年来，全球经济活动不仅靠对外贸易拉动，而且也靠直接投资推动，对外贸易与直接投资已经成为经济增长的重要驱动力。中国经济规模全球第二，外汇储备全球第一，既可以为“一带一路”的新兴国家提供资金来源，也能够满足沿线国家对外部市场的需求。中国积极推动甚或牵头组建亚投行、丝路基金和金砖国家开发银行，向本地区和其他发展中国家的经济建设提供资金支持。

在“一带一路”框架下发起创立亚投行，设立丝路基金，

为沿线国家的基础设施建设、资源开发、产业合作等提供投融资支持。在2014年内比都东亚峰会上倡议加快东亚互联互通建设,宣布向东盟国家提供100亿美元优惠性贷款,并启动中国—东盟投资合作基金二期30亿美元的募集,中国国家开发银行还将设立100亿美元的中国—东盟基础设施专项贷款。

第五,以绿色理念促进发展可持续。“一带一路”是可持续发展的绿色之路,绿色发展理念贯穿“一带一路”建设全过程。中国政府有关部门发布了《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》《“一带一路”生态环境保护合作规划》等指导性文件,要求“一带一路”建设全程搞好生态环保合作,落实“一带一路”建设的绿色责任和绿色标准,把“一带一路”建成真正生态绿色之路。

五、为区域乃至全球治理,亮出中国思考

“一带一路”沿线国家的经济总量约占全球总量的1/3,且在发展层次、资源禀赋、比较竞争优势等方面差异明显,有较大的合作潜力和互补空间,但是当前的区域经济合作水平远未发掘出这些国家的真正潜力,因此“一带一路”建设通过推动基础设施的完善、贸易投资的自由和便利化、供应链和价值链的深度融合,以及自贸区等战略谋划与机制建设,将从根本上改变区域贸易与经济状况,满足沿线国家的合作意愿,发掘沿线国家的发展潜能。同时,面对当前区域乃至全球的货币、资源、环境、安

全等“外部性”问题，仅凭单个国家、领域单打独斗，已难以有效解决系列发展难题与安全困境，因此全球治理、携手共赢将是人类面对 21 世纪日益严峻的全球性问题的必由之路。对此，“一带一路”倡议下的共同体建设、合作平台搭建等，将为推进区域乃至全球治理做出重要贡献。

第一，推进利益、命运、责任共同体建设。“一带一路”不仅为世界的和平与发展提供了理念遵循和行动倡议，更重要的是，五年来扎扎实实的建设努力和成果，推进了利益、责任和命运的共同体建设，提供了安全合作与融合发展的实践平台，具有实实在在的现实作用和意义。一是推进利益共同体建设，通过扩大贸易合作、深化优势互补、推动基础设施互联互通、建立货币金融合作机制等经济合作，与各国发展战略充分对接，实现融合发展；二是推进责任共同体建设，通过提供公共产品和探索全球治理新模式，推动沿线国家在贸易、金融、环境、安全等方面深化合作，携手面对气候变化、网络安全、恐怖主义、能源问题、粮食安全等日益严峻的共同挑战，排除安全稳定隐患；三是推进命运共同体建设，通过“五通”建设，在尊重文明多样性的基础上促进交流互鉴，探索沿线国家不同文化、种族、肤色、宗教的和平共处和全方位协同、融合，顺应了当前世界各国人民对持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界的普遍期待，巩固和拓展了同呼吸、共命运、心连心的国际依存体系，推进世界和平与发展齐头并进、相得益彰，促进了各国共享世界和平与发展的成果和红利。

第二，扩大商品贸易领域合作。“一带一路”沿线国家，就

商品结构和比较优势而言,有很大的合作潜能,但是目前的贸易额并未完全反映这些国家的经济实力,通过加强经贸合作,可以进一步促进各国经济发展。近年来,“一带一路”经贸合作取得了丰硕的成果:一是贸易规模不断扩大,2017年,中国与“一带一路”相关国家进出口总额达1.44万亿美元,增长13.4%^①;二是贸易品类不断丰富,从传统的机电类产品,向能源、矿物产品领域拓展;三是贸易方式不断灵活,从最初的政府、国企主导贸易,向民营企业 and 一般贸易与边境小额贸易拓展。

第三,促进资源能源领域合作。“一带一路”之中国、印度、西欧国家等沿线国家,都存在资源能源方面的较大供需缺口,而中亚、西亚和非洲地区部分国家,则拥有丰富的石油、天然气和矿产等自然资源,合作潜力巨大。对此,“一带一路”倡议明确提出:加强能源基础设施互联互通合作,加大煤炭、油气、金属矿产等传统能源资源勘探开发合作,积极推动水电、核电、风电、太阳能等清洁、可再生能源合作,加强能源资源深加工技术、装备与工程服务合作,推动新兴能源资源产业合作,构建了全面的合作平台,并在近年取得大量实实在在的成绩,如沿线已开工的能源项目超过40项,签订的能源重大合作超过20项,亚投行头两笔贷款均直接与能源有关^②。以上均对缓解局部能源短缺,共同促进节能技术和新能源开发具有重要意义。

第四,提升产业产能领域合作。沿线国家中,就产业发展水

① 国家信息中心“一带一路”大数据中心:“‘一带一路’贸易合作大数据报告2018”,
<https://www.yidaiyilu.gov.cn/mydsjbg.htm#p=4>。

② 韩立群:“推进‘一带一路’沿线能源合作”,中国网·观点中国,2017-05-04,
http://opinion.china.com.cn/opinion_89_164389.html。

平而言，西欧国家处于高端水平，中国等处于中端水平，东南亚、中亚等部分国家处于中低端水平，南亚和非洲等部分国家则处于较低端水平，客观上存在产业梯队和产业互补空间。通过“一带一路”倡议下的跨国直接投资等方式，重点围绕能源资源开发及深加工业、装备制造业、基建产业、轻工食品业、电子信息产业等领域开展产业输出合作，不但可以平衡区域、国家的产能过剩/匮乏问题，更可以实现“雁形模式”的共同发展。近年来，中国已同 40 多个国家和国际组织签署了合作协议，同 30 多个国家开展机制化产能合作，在 20 多个国家建设 56 个经贸合作区，为有关国家创造近 11 亿美元税收和 18 万个就业岗位^①。

第五，拓展基础建设领域合作。基础设施又是制约“一带一路”沿线国家，尤其是中亚、南亚等地区中国国家发展的重要瓶颈之一，而中国在资金、外汇储备以及高铁、核电、高速公路、桥梁隧道等基础设施建设方面，具有其他沿线国家无法比拟的优势，因此加强基础设施建设合作将为发挥中国相关优势、促进地区融合发展奠定坚实基础。“一带一路”倡议实施五年来，一批铁路、公路、港口、机场、跨境桥梁等基建项目遍地开花，中亚、中欧“两桥三通道四口岸”陆桥通道运输新格局初步成型，非洲“四纵六横”铁路网、“三纵六横”公路网以及非洲航空发展规划取得实质性进展^②，为相关国家的合作发展不断打通血脉。

① 卫玲：“一带一路：产业与区域协同发展”，《中国社会科学报》，2017 年 08 月 30 日。

② 柳丝：“述评：谱写‘一带一路’合作的交响曲”，新华社北京，2018-09-05，
http://www.xinhuanet.com/2018-09/05/c_1123384337.htm。

第六，探索金融合作治理新模式。货币金融是现代经济发展的血液，更是“一带一路”倡议胜利进军的给养，但在当前以美元为中心的后布雷顿森林体系下，沿线国家金融合作、治理面临着“特里芬难题”和国际金融市场波动等风险。对此，中国凭借外汇储备充足等相对优势，通过货币互换、离岸清算等机制，提升人民币国际化水平，深化沿线国家货币金融合作，在提升融资效率、节约融资成本的同时，有效规避美元结算风险，填补国际货币基金组织（IMF）治理机制漏洞。事实上，近年来沿线国家离岸人民币市场的发债种类和规模已不断扩大，双边本币互换协议、人民币清算安排得到拓展，人民币合格境外机构投资者（RQFII）试点稳步铺开^①，均证明了“一带一路”对区域金融合作、治理的开创性、建设性意义。

^① 李晓、李俊久：“‘一带一路’与中国地缘政治经济战略的重构”，中国社会科学院国际研究学部集刊，2017年第10期。

新时代中国的国际发展战略

◎ 丁一凡

尽管 2018 年特朗普政府发动了对华的“贸易战”，但中国对美国的顺差仍然创了纪录。这说明中美之间的贸易不平衡是结构性的，不是短期用“贸易战”可以解决的问题。美国想推迟中国的发展，贸易战、技术壁垒、战略包围，这些策略未来可能都会用上。但美国低估了中国制造对美国繁荣的贡献。围堵中国，只可能使美国的危机来得快一些。而美国的财政状况和货币政策周期都让下一轮危机变得更加危险，因为美国政府用来救市的手段所剩无几。中国必须为最坏的结局做准备。通过“一带一路”倡议，中国正在开发新的国际市场，培养新的世界经济增长点。“贸易战”迫使中国加快发展自己的技术，中国经济转型的步伐加快，也加大了与其余国家商谈重建未来国际及地区自由贸易秩序的努力。

2018 年最令人诧异的事情就是美国发动的对华贸易战了。一方面，特朗普政府不断给中国对美的出口产品增加关税；另一方面，从美国对中国出口产品提高关税以来，7、8、9、10 连续 4 个月，中国对美出口连续突破纪录。2018 年美国对中国的贸易

逆差创了历史纪录：截至 10 月份，美国对华贸易逆差已达 2258 亿美元——比 2017 年同期大幅增加约 300 亿美元。

美国想通过贸易战来平衡中美贸易，结果却越打贸易逆差越大；美国想与中国“脱钩”，却使美国经济濒临衰退。这些“逆全球化”措施已经导致世界经济大幅下降，未来可能导致更多的“民粹主义”与更多的贸易保护主义。逆全球化使全球经济发展前景不明，特别是发达经济体的货币政策与财政政策余地都所剩无几，贸易保护主义会使经济衰退来得更快些，到那时没有几个发达国家能再像上次那样，很快就恢复正常。

我们必须通过“贸易战”这个棱镜来观察新时代世界经济的变化及中国未来发展的走势。

贸易战无法扭转美国逆差的原因

美国对华贸易的逆差是结构性的，有深刻的全球化国际分工的背景。

其实，德意志银行和美国国家经济分析局都进行过相关计算，证明美国从中美经贸关系中获得的利益与中国获得的利益相差不多。一方面，美国对中国每年有 3000 多亿美元的庞大贸易赤字；另一方面，美国在华子公司 2015 年的销售额高达 3558.4 亿美元，而中国在美子公司的销售额只有 220.88 亿元，美国对中国的销售顺差有 3337.52 亿元。两者相抵，中美双边的贸易差额基本被抹平。

然而，特朗普政府的鹰派人物一直坚持认为，通过贸易战，可以逼中国在许多方面让步，可以让美国的经济结构好转，有助于美国的“再工业化”，有助于实现特朗普在竞选中许诺的创造更多制造业就业机会的美好前景。然而，特朗普政府身边懂经济学的人纷纷离开，剩下的都是“一根筋”，只想通过打贸易战搞垮中国。他们不懂：中美是在一个全球生产链（价值）上的，美国经济好转，需求增加，对中国出口产品的需求就增长，中国对美出口的贸易顺差就会增加。只有当美国经济衰退时，中国对美出口才下降。

因此，中美贸易战与当年的日美贸易战不同，美国无法通过同样的手段，在中国也搞出一个“泡沫经济”，最终搞垮中国。

特朗普政府大概出于三方面的原因，要坚持与中国打“贸易战”，但打贸易战却无法解决美国政治精英以下三方面的忧虑。

一是拖延中国的技术发展，让中国无法利用美国市场加快发展。中国的发展无论从规模还是从质量上讲，都让美国感到担心。美国真的担心被中国超越，并被中国挤压。中国的工业产出能力在世界上首屈一指，在量子通讯、超算、大型机械、海洋勘探等技术领域已经领先世界。

美国借中兴通讯公司违反它制裁伊朗的决议为借口，禁止美国半导体公司出售芯片给中国。对中国禁运芯片，是把双刃剑。中国芯片市场占全球需求量的70%，失去中国市场就失去发展前途。自从特朗普政府开始与中国打“贸易战”后，美国半导体公司在股市上的股票价格就不断下跌，与中国市场联系越紧的

公司股票下跌得越厉害。全年综合起来，高科技公司的股票一年跌去了一半的市值。特朗普政府的做法实际上是一种“自杀”，因为它会逼中国加快在半导体技术方面的研发及生产投资。最终，美国企业因无法从中国市场获得利润，又面临中国新兴企业的竞争，可能会在未来的国际市场竞争中全面溃败，日韩企业已经感到了来自中国企业的巨大竞争压力。

二是减少美国经济对中国经济的依赖，从战略上削弱中国的力量。美国的贸易谈判代表莱特希泽是这次贸易战背后的始作俑者，也是现有仍坚持要与中国继续打贸易战的主战派代表。莱特希泽对美国企业说，贸易战就是要逼着全球生产链离开中国。你们到哪儿去生产、从哪儿进口都可以，就是要避开中国。

然而，减少对中国依赖，无论是对生产企业，还是零售企业，都非常困难。美国企业离不开中国的出口，生产企业需要从中国进口零部件，零售企业需要从中国进口制成品。所以，美国企业游说国会，通过了一个“综合关税提案”，给1600多种进口商品免除制裁，“法外开恩”，其中多数是中国产品。加州议会通过一项决定，要求总统改善与中国的关系，因为加州的经济对中国依赖最大，无论对中国投资，与中国贸易，都至关重要。

美国企业知道，即使要把对华进口需求改到其他国家，也需要时间，最少需要一两年，甚至需要3~5年，企业能熬那么久吗？会不会在此之前就倒闭了呢？所以，美国企业不像莱特希泽所愿去冒这个风险。

三是美国担心中国在重塑世界经济秩序，想在国际上树立起不怕中国的形象，威逼更多的力量去跟美国联手对付中国。但

是，美国用的方法是单边主义的威胁。所以，结果事与愿违。欧盟先是准备让步，但最后因为特朗普的商人性质而不得不强硬抵抗。日本也是如此，先让步，没有结果，最后负责谈判的麻生只好来找刘鹤，求助于中国。

美国在伊朗核问题上搞单边主义，自己退出了协议，还威胁所有其他参与方，如果它们继续与伊朗合作，就要制裁他们。这就刺激法德要寻求建立排除美元交易及让美国无法了解的结算体系，独立于 SWIFT，这样就会使更多的国家参与进来。美国滥用美元霸权的结果是越来越多的国家会避开美元，美元的霸权将会被削弱，美国将更加孤立。

美国经济的系统风险骤增

2018 年 11 ~ 12 月，美国的股市不断下跌，使美国经济复苏的前景蒙上了一层阴影。为何年初至第二季度表现还不错的美国经济突然陷入了困境呢？

特朗普上台后，用降税和给海外投资的利润一次性减税的办法刺激了美国经济回升，但这些措施只有短期效应，属于“打鸡血”式的做法。美国企业获得了减税与利润回收的好处，但拿了这些现金不知干什么，因为“贸易战”造成这些企业无法计算未来的风险。如果在美国本土投资，就需要从海外进口许多零件，关税提高会使这些投资得不偿失。因此，美国企业得到了这些现金后，主要是到金融市场投资，而且还是买短线产品，它

们对美国经济长期走好并没有信心。在这种背景下，特朗普的政府对工业投资的影响不大。美国这两年工业投资在持续下降，美国的跨国公司在母国的投资下降幅度最大，2018年上半年与2017年相比，工业投资反而下降了16.8%，因为它们对特朗普未来的政策拿不准。

美国的大企业拿了许多现金去市场上回购自己企业的股票，这可以刺激市场，刺激股票价格上涨，抬高企业自有资金的比例。这种交易虽然可以刺激股市的繁荣，却也埋下了更大的系统性风险。

2018年，美联储4次上调利率，但指导利率仍然在2.25%~2.5%，也就是与通货膨胀率差不多。如果要与上一次“次贷危机”前的最高利率相比，当时美联储的利率是5.25%，所以，美联储在2019年继续上调利率没有什么悬念。有的只是大概什么时候上调，会上调几次。美联储实际上已经到了进退维谷的地步。一方面，美联储需要把利率提高到一定水平，以防金融市场上的泡沫万一再度破裂时，美联储才能不断降息以制止恐慌。换句话说，把利率水平维持到一定水平，是美联储储藏武器装备的行为，以备危机时用。如果利率水平太低，危机来时，美联储没有几次利率可降，那就如同没有子弹可打，美国的金融体系就可能崩溃。从这一角度来看，美联储意识到风险已经很大，才加快升息的步伐。另一方面，如果升息太快，有可能让美国股市那个已经很大的泡沫迅速破裂。那时候，人们又会怪罪美联储升息，似乎升息才是股市泡沫破裂的罪魁祸首。2018年11~12月纽约股市暴跌了几次，特朗普总统就怪罪美联储的货币政策，甚至还

威胁考虑撤换美联储主席鲍威尔。幸亏美国总统没有这个权力，否则美国的货币政策就会变得无法控制了。

如果美国再度爆发金融危机，政府还能动用财政的钱来救助市场吗？小布什政府在救市时，美国政府的债务大概有 10 万亿美元。当时，财政部长保尔森央求众议院议长佩洛西批准了政府 7000 亿美元的救市计划。而未来，美国政府再拿出钱来救市的能力越来越小，因为它本身的债务已经变得不可承受。特朗普当政以来，美国政府的债务不断增长。在减税和扩大军费开支的双重压力下，美国的国债已经涨到了 21.974 万亿美元（美财政部 2019 年 1 月 3 日公布的数据）。据估计，美国新增国债是新增 GDP 的近两倍。未来，随着利率的提升，债务负担会越来越重，利息支付会越来越多，债务会陷入恶性循环。

美国经济增长创造出的财富被少数富人拿走了，而大多数美国人并没有分享到经济增长的红利。美国股市超过 80% 的市值由美国最富有的 10% 的人拥有。2018 年，扣除通货膨胀因素外，美国工人的时薪并不比 40 年前高多少，而特朗普发动的贸易战却使这些收入不高的普通美国人受害，因为他们要承受提高关税引起的物价上涨。当今的美国，每 5 个工作岗位中就有一个是合同工，合同工没有资格享受家庭和医疗假期，没有失业保险，不能享受最低工资保障和劳动者补偿等福利。

然而，特朗普政府的强硬派们似乎对这些风险视而不见，他们还想与中国继续打“贸易战”。迄今为止，特朗普政府尚未对中国出口美国的消费品增加关税，因为那样会马上传导到消费价格上，导致通货膨胀率迅速上涨。美联储为了遏制通胀，势必要

加快提高利息的频率。那样，美国股市的泡沫会骤然破裂，美国经济再度深度衰退在所难免。

据美国国家统计局的数据，2017 ~ 2018 年，美国人的离婚率超过结婚率，有 70% 的美国人因心情焦虑而经常服用抗抑郁药物。美国的民意调查表明，消费者信心在 2018 年 12 月下降了 8 点多，是三年来最大的跌幅。消费者期望指数跌破 100 点大关，创下 2011 年 8 月以来的最大跌幅。

在这种背景下，美国盖洛普公司的一项民意调查表明，当今美国许多年轻人“对社会主义比对资本主义更有好感”。这大概也是特朗普政府决心要全面围堵中国的重要因素，因为中国还在坚持中国特色的社会主义，对世界其他国家和地区的吸引力越来越大。

美国的单边制裁行为犯了众怒

美国在与中国打贸易战时，也没有对其他国家更加客气，而是四面出击。特朗普政府与其他国家也斤斤计较地重谈各种贸易协定，退出了《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，停止了与欧盟的跨大西洋投资与贸易协议的谈判……特朗普政府还退出了伊朗核协议，威胁要单边制裁其他伊核协议签署国，如果它们胆敢跟伊朗继续做生意。

表面上看，美国似乎重新显示了一下它的重要性，因为大部分国家在这些谈判中，不得不大幅迁就特朗普政府，至少让特朗

普感到占了便宜。然而，特朗普政府却犯了战略的大忌：那就是处处得罪人，犯了众怒。

特朗普政府全面挑起贸易战，搞得硝烟四起，全球不安。美国对欧盟及日本等美国盟国的钢铝产品加征关税，导致 2018 年夏在加拿大召开的 G7 峰会形成六对一局面，特朗普不但迟到早退，还拒签联合公报，是 G7 峰会历史上第一次不欢而散。

在国际战略上，特朗普政府也表现得咄咄逼人。美国决定增加美军在东欧国家的行动，首次在波兰驻军，加强了在欧洲尤其是在东欧和波罗的海沿岸国家的军事存在与活动，对俄罗斯形成抵近战略围堵态势。在亚洲，美国又加快了实施所谓“印太战略”的步伐，罕见地强化对华遏制。在台湾问题上，特朗普政府又不惜踩踏中国的红线，派一些所谓的军事科考船访问台湾。同时，特朗普政府提高了军事预算，大力扩充军备，特别着力研发新式核武器，并宣布推动组建“太空部队”，明确提出要确保美国的太空霸主地位，以图取得对中俄全面绝对军事优势。

在大国关系上，美国的《国家安全战略》报告与《国防战略》报告都把中国与俄罗斯当作潜在的最大威胁，认为中俄同为美国的战略竞争对手。中俄同为欧亚大陆上的大国，对世界形势有着重大影响，美国把中国同俄罗斯当作对手，自然会使得中俄走得更近些，美国针对中俄的计划会成为中俄战略合作的新基础。这些年来，正是美国联合欧洲国家对俄罗斯的制裁使得中俄在许多战略合作上取得了新进展。

特朗普公开声明美国优先，而且在国际贸易等问题上根本不考虑其他国家的利益。这种极其露骨的单边主义做法把自己的盟

友也得罪了。在法国参加纪念第一次世界大战结束的活动时，法国总统马克龙与德国总理默克尔都发言，公开指责某些国家的单边主义行径，认为这是当前全球治理中最大的障碍。美国总统特朗普在现场 20 分钟默默无言，明知说自己，也只好“哑巴吃黄连”。

美国虽然加大了“印太战略”的实施重要性，但这一战略中的重要一环——印度却不太买美国的账。2018 年，印度总理莫迪一个月内两度访华，明显要改善中印关系，愿意“搭中国发展的快车”，不太理睬美国推行的“印太战略”。

特朗普政府的单边主义政策也让传统的美国盟友日本感到不安。日本首相安倍从 2017 年参加中国大使馆的国庆活动开始，就对中国频频示好。2018 年，日本又邀请中国总理李克强访问日本，并隆重接待，商谈许多过去不愿商谈的事宜。安倍首相还表示，要访问中国并邀请习近平主席在 2019 年访问日本。这些事情都说明，日本认为美国政府在地区与全球事务上的表现都不让人放心，日本正在构建自己的关系圈，想为自己“留条后路”。

在美国退出了《跨太平洋伙伴关系协定》后，日本继续推动建立跨亚太地区的自贸区，并在 2018 年与除美国外的其他原太平洋伙伴关系的成员国达成协议，正式推动亚太地区的自贸区建设。

与此同时，中日韩三国的自贸区谈判重启，东盟+6 的区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）也加快了谈判步伐，使得整个亚太地区，在没有美国参与的情况下继续推进地区贸易自由与治理的日程。

中国的发展改变了世界经济的格局

世界经济格局中最大的变化，还是中国本身的发展。中国的工业化进程不断加快，制造业在全球经济中所占比例不断增长，带来了一种全新的世界经济格局。

历史地看，中国的制造业一直在全球名列前茅，直到 18 世纪中后期，中国的制造业产出占世界 1/3 左右。然而，欧洲进入工业革命后，这种局面被打破。鸦片战争之后，中国的制造业一路下跌，到新中国成立，中国制造业占世界的比重仅为 2.3%。

中华人民共和国建立后，经过 30 年的努力，中国建立起了有一套比较完整的工业化体系，制造业在全球的比重从 2.3% 提高到了 5%，这也就是中国改革开放的基础。在改革开放后，中国的制造业不断发展，再度辉煌。今天，中国制造业的比重已占世界的 1/4。

据联合国发展组织统计数据，在全球 22 大制造业行业中，中国有 17 个行业的总产值位居世界第一；在世界 500 多种主要工业产品中，中国大约有 220 种产品的产量居世界第一。

与此同时，中国的大型企业随之崛起。2018 年公布的财富世界 500 强中，中国共有 120 家企业入选，其中制造业企业（包含台湾 7 家）62 家，而美国在世界 500 强中有 126 家企业，其中制造业 50 家。

中国在入选企业总数上快速追赶美国的同时，在制造业工业

企业 500 强的数量上出现了反超。2002 年，全球企业研发 2500 强排行榜中，中国上榜企业数为 0，此后企业数不断增加，到 2016 年，上榜企业里中国 376 家，日本 365 家，中国第一次超过了日本成为第二。虽然和美国相比仍有一定差距，但是这说明中国企业的研发支出已经在逐步攀升。正是因为有了研发方面逐步投入带来的产业升级，中国越来越多的国内企业特别是高科技产业能够在出口中使用更多的国内要素。在研发的产出方面，根据世界知识产权组织依照提交申请人国籍进行国际专利排名的排行榜，2017 年华为、中兴分列第一、第二。中国一些领军企业在科技创新的产出指标方面出现了比较快速的上升，这是“中国制造”能够转向“中国创造”的一个重要的核心推动力，而且从空间区域上来看，深圳—香港、北京已位列十大国际专利聚集区之内。

中国的金融机构也在发展中不断壮大。国际金融危机前，中国国有银行的世界排名大约在二三十名，到 2016 年，按照银行资产排名，世界第一、第二、第三、第五名分别是中国的工商、建设、农业、中国银行。现在，中国银行业的总资产与整个欧元区的银行业相当，可供动员的资本后备力量很大。

“中国制造”在改革开放 40 年来所依赖的几个重要的优势是：一是有一个巨大的制造系统的规模优势；二是融入全球价值链后获得的效率优势；三是技术持续升级而获取的能力优势；四是深度资本动员能力形成的整合优势。这四个优势为中国的制造业奠定了坚实的基础。

未来，“中国制造”进一步向“中国创造”转向，需要整合

价值链上的高端和低端产业，协调技术升级系统的节奏，也就是快与慢，最后平衡资本系统的虚和实。中国还需要继续提升创新要素的能力，还需要扩大动员国际资本的能力。做好这两件事情，就可以更快地推动“中国制造”迈向“中国创造”，就可以达到全球价值链的高端。

中国要积极拓展新的国际发展战略

美国是中国出口最大市场之一，如果美国一意要与各国打贸易战，最终把经济搞垮了，中国还会有大麻烦，但中国已经做了一些准备。“一带一路”就是下先手棋的范例。“一带一路”的成果，无论对投资还是贸易，都起了重要作用。2013~2018这5年以来，中国同“一带一路”沿线国家贸易总额超过5万亿美元，年均增长1.1%。5年来，中国对沿线国家直接投资超过800亿美元，年均增长7.2%；在沿线国家新签对外承包工程合同额超过5000亿美元，年均增长19.2%。5年来，中国企业在沿线国家建设境外经贸合作区共82个，累计投资289亿美元，入区企业3995家，上缴东道国税费累计20.1亿美元，为当地创造24.4万个就业岗位。

2018年9月3~4日，中非合作论坛北京峰会圆桌会议在人民大会堂举行。中国国家主席习近平和论坛共同主席国南非总统拉马福萨分别主持第一阶段和第二阶段会议。会议通过《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》和《中非合作论

坛——北京行动计划（2019—2021年）》。

在中非合作论坛北京峰会开幕式上，习近平说：为推动“八大行动”顺利实施，中国愿以政府援助、金融机构和企业投融资等方式，向非洲提供600亿美元支持，其中包括：提供150亿美元的无偿援助、无息贷款和优惠贷款；提供200亿美元的信贷资金额度；支持设立100亿美元的中非开发性金融专项资金和50亿美元的自非洲进口贸易融资专项资金；推动中国企业未来3年对非洲投资不少于100亿美元。同时，免除与中国有外交关系的非洲最不发达国家、重债穷国、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家截至2018年底到期未偿还的政府间无息贷款债务。

国务委员兼外长王毅2019年初在访问塞内加尔时，也解释了中国将在六个方面落实中非北京峰会的计划：①构建更加紧密的中非命运共同体。中国是最大的发展中国家，非洲是发展中国家最集中的大陆，中国与非洲比以往任何时候都意识到彼此命运与共，也决定按照中非合作论坛北京峰会的明确目标，加快构建更加紧密的命运共同体，携手应对阻遏中非发展进程的各种图谋，共同维护中非和发展中国家的正当权益。②推动“一带一路”合作与非盟《2063年议程》深度对接。非洲已成为“一带一路”国际合作的重要方向，塞内加尔等37个非洲国家以及非盟与中国签署了“一带一路”合作文件。中国与非洲愿意在对接各自的发展规划中发掘出更多的合作机遇，拓展更广阔的合作空间。③中非在合作中要“量身打造”针对不同国别的方案。非洲国情各异、诉求有别。中国会根据各国需要，结合中方能力，同非洲各国共同商定“八大行动”方案，合理配置援助、

贷款、投资等资源，在增强针对性的同时，又确保普惠性。同时，中非合作也会考虑加强非洲跨国跨区域合作的统筹规划，积极发挥非盟的协调作用。④推动中非合作的创新发展、提质增效。中国政府愿鼓励中国企业更多开展对非直接投资，支持企业通过投建营一体化、公私合营等方式拓展各方面合作模式，促进基础设施建设同产业发展实现良性互动，从而增强非洲经济发展内生动力，有效减少财政负担和金融风险，在有条件的国家加快推进高新科技合作，不断提升合作的质量和水平。⑤让中非人民切实从论坛峰会促成的合作成果中受益。中非合作以人民为中心，成果自然向民生领域倾斜，“八大行动”将为非洲减贫发展、就业创收、安居乐业做出新的贡献，会让更多非洲普通民众获得看得见、摸得着的实惠。⑥中非将为推动国际合作做出共同努力。国际社会越来越重视非洲，中国欢迎更多的国家加大对非投入，发挥各自优势，积极参与对非合作。中国对非合作开放透明，并始终坚持，对非合作首先要尊重非洲意愿、倾听非洲声音、响应非洲需求，尤其是体现非洲优先。

中非合作论坛北京峰会给人的启示是：非洲是全球未来最大的市场，会是中国三倍，谁占领这个市场，谁就拥有未来。中国在非洲的投资收益非常好。中国需要调整好我们的全球利益定位和分配，不要因为海外投资与国内发展的矛盾而陷入困境。

美国掀起的“贸易战”虽然给中国带来不少麻烦，但却有可能是中国调整经济结构的好机遇。前几次危机证明，中国企业和各级政府会利用危机进行调整、升级。2008年国际金融危机后，全球经济萎缩，对中国的出口打击也很大，但许多省市都趁

机进行了大刀阔斧的结构改革，现在发展好的省份（如广东和浙江）都是当年积极应对危机的省份。

中国国际经济交流中心 2018 年在广东的调研表明，中国最大的出口省份广东的企业都在积极应对，减少对美国市场的风险敞口，积极准备产业的升级换代。未来，经过了贸易战考验的中国企业会变得更加强大。

2018 年夏，外交部的代表团在泰国调研，发现中国在泰国组建的工业园非常成功，创造出大量的新增经济总量，并创造出不少就业。在泰国工业园中，有 40% 企业是因为规避贸易摩擦而把生产转移过去的。随着中国国际分工的进展，中国国内的企业会不断升级向更高价值段攀升，而把其他部分转移到周边国家或者非洲。

中国正在加强与欧盟的合作，共同寻找推进 WTO 等国际多边机构改革的方案；中国也在与日本、韩国积极商谈推进地区自由贸易的办法；积极推进东南亚国家倡议的 RCEP（10 + 6）的谈判，同亚太地区的国家一起共同推进地区贸易自由化与投资便利化。

美国特朗普政府想通过打贸易战的办法来孤立中国，其结果是使美国更加孤立，而中国会借机调整在全球产业链中的地位，使未来中国的地位变得更加不可或缺，对世界经济会产生更大的影响力。

2018 年南海形势发展变化

◎ 张军社

2018 年，在中国和东盟国家共同努力下，南海形势保持总体稳定，有关国家回到通过协商谈判妥善处理分歧的正确轨道，中国和东盟国家全面有效落实《南海各方行为宣言》，“南海行为准则”磋商取得重要进展，合作共赢成为地区国家的共识。中国积极推进与东盟国家之间的海上务实合作。但同时，一些别有用心域外国家继续试图搅乱南海局势，进入我南海有关岛礁领海或邻近海域实施所谓“航行自由行动”，打着“军事合作”“维护地区秩序”的幌子，对南海问题指手画脚，挑拨中国与相关国家的关系，唯恐天下不乱。

一、中国与东盟国家共同维护地区稳定、 发展与繁荣，合作领域不断扩展

中国一贯主张，南海问题是中国与部分东盟国家之间的问题，而不是中国和东盟之间的问题，因而提出了解决南海问题的“双轨思路”，即有关争议由直接当事国通过谈判磋商和平解决，

而地区和平稳定则由中国与东盟国家共同维护。相关国家认识到,中国既有维护南海领土主权和海洋权益的坚定决心,也有维护南海和平稳定的诚意;对抗无法解决南海问题,反而会使局面更加复杂,协商谈判是解决争端的最好方式。南海形势保持稳定,符合各方利益,合作共赢成为地区国家共识,有关方开始探讨南海共同开发、务实合作问题。

2018 年是中国—东盟建立战略伙伴关系 15 周年,为中国与东盟国家共同构建南海地区新规则、新秩序,加强海上合作提供了契机。

1. 中国与东盟继续推进落实《南海各方行为宣言》,“南海行为准则”磋商取得重要进展

2018 年 6 月 25 ~ 27 日,中国与东盟 11 国在中国湖南省长沙市举行落实《南海各方行为宣言》(DOC)第 15 次高官会和第 24 次联合工作组会。会议就落实该宣言、加强海上务实合作以及“南海行为准则”(COC)磋商等议题坦诚、深入交换意见,取得了积极成果。各方表示,将继续坚持通过谈判协商和平解决南海争议,坚持通过地区规则框架管控分歧,坚持通过合作增进信任、防止海上意外事件,共同维护南海和平稳定,努力将南海建设成为和平之海、友谊之海、合作之海。

继 2017 年中国与东盟通过“南海行为准则”框架草案之后,2018 年 8 月,中国和东盟国家外长在东亚合作系列外长会上宣布形成“准则”单一磋商文本草案。2018 年 11 月,在新加坡举行的第 21 次中国—东盟领导人会上,11 国领导人一致同意

2019 年内完成对“准则”单一磋商文本草案第一轮审读。中国总理李克强在会上表示，中方愿同东盟国家共同努力，争取未来 3 年内完成“南海行为准则”磋商。

以上情况充分表明，中国和东盟国家有智慧、有能力通过对话协商妥善管控好分歧，维护南海地区和平稳定。虽然“准则”不能最终解决南海问题，但可以在维护南海局势稳定、促进建立南海秩序规则、推进危机管理乃至探索争端解决方案等方面发挥重要作用。

2. 中方积极参加第 21 次中国—东盟领导人会议、东盟与中日韩领导人会议以及东亚峰会，合作共赢成为地区国家的共识

2018 年 11 月，国务院总理李克强在新加坡出席了第 21 次中国—东盟（10+1）领导人会议暨庆祝中国—东盟建立战略伙伴关系 15 周年纪念峰会。李克强表示，15 年来，中国东盟开展了全方位、多层次、宽领域合作，战略内涵不断丰富，开创了互利共赢的新格局，促进了地区发展繁荣。建成并升级了发展中国家间最大的自贸区。树立了妥处分歧的典范，全面有效落实《南海各方行为宣言》，保持了南海局势的稳定。“南海行为准则”磋商取得重要进展。当前形势下，中国和东盟应深化全面合作。加强政治安全、经贸、人文交流三大支柱建设，推动中国—东盟关系进一步提质升级。尽早实质性结束“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）谈判，深化落实中国—东盟科技伙伴计划。中方将设立中国—东盟菁英奖学金，开展“未来之桥”中国—东盟青年领导人千人研修计划，未来 5 年邀请 1000 名东盟优秀

青年来华培训。中方愿与东盟使海上联合演习机制化,尽快开通防务部门直通热线,开展防务智库、中青年军官友好交流,深化防灾减灾、人道救援、反恐等领域的合作。

与会东盟国家领导人表示,希望尽快完成 COC 谈判,妥善管控分歧,扩大海上务实合作,促进南海地区和平稳定。

3. 中国与菲律宾等国家探讨开展海上合作

2018 年南海形势继续趋向缓和,为中国与东盟各国之间推动海上务实合作创造了良好氛围。中国已经提出探讨构建“南海沿岸国合作机制”,希望与相关国家在海上搜救、海洋环保、海洋气象等低敏感领域寻求开展更为有效的合作,在油气资源共同开发方面谋求取得突破。

菲律宾总统杜特尔特上任后,实现了中菲关系的转圜。在双方共同努力下,两国各领域合作成果丰硕,中菲关系翻开新篇章,给两国人民带来福祉,为地区和平稳定作出了贡献。

(1) 中菲决定建立全面战略合作关系,签署油气开发合作谅解备忘录等多项双边合作文件

2018 年 11 月,国家主席习近平对菲律宾进行国事访问,同菲律宾总统杜特尔特举行会谈。会谈后,两国元首共同见证了《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府关于共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录》《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》等多项双边合作文件的签署。

这是中国国家主席 13 年来首次到访菲律宾,是两国关系的

重要里程碑。两国一致决定在相互尊重、坦诚相待、平等互利、合作共赢基础上建立中菲全面战略合作关系。双方决定把安全、发展、人文三大支柱领域合作扎扎实实推向深入。双方将深化“一带一路”倡议同菲律宾发展战略对接，加强基础设施建设、电信、农业等领域合作。双方愿积极商讨包括海上油气勘探和开发，矿产、能源及其他海洋资源可持续利用等在内的海上合作。

(2) 中菲南海问题双边磋商机制第三次会议成功举行，探讨加强海上合作的路径

2018年10月18日，中国—菲律宾南海问题双边磋商机制(BCM)第三次会议在北京举行。双方相信，妥善管控南海有关争议对维护地区和平稳定至关重要。双方重申南海航行和飞越自由的重要性、国际商贸自由原则和其他对海洋的和平使用原则；将根据《联合国宪章》和1982年《联合国海洋法公约》等国际法中公认的原则，由直接有关主权国家通过友好磋商和谈判，以和平方式解决领土和管辖权争端，保持自我克制，不诉诸武力或以武力相威胁。双方就加强海上合作的路径进行了富有成效的交流，相关合作领域涵盖影响南海政治安全的近期发展、海上搜救、海事安全、海洋环保、海洋科研、渔业等。在不影响两国各自关于主权、主权权利和管辖权立场的前提下，双方还探讨了海上油气联合勘探和开发合作。

(3) 中国和文莱进一步加强两国发展战略对接，推进各领域合作

2018年11月18~20日，中国国家主席习近平对文莱进行国事访问。两国19日发表联合声明表示，要进一步加强两国发展

战略对接,加强战略伙伴关系,用好两国各层级合作机制,统筹推进各领域合作。

双方共同签署《中华人民共和国政府与文莱达鲁萨兰国政府关于建立政府间联合指导委员会的谅解备忘录》,建立部级磋商机制,进一步促进和鼓励双方包括海上、经济、商业、科技、贸易、投资以及能源在内的各领域合作交流。双方同意将继续支持两国有关企业本着相互尊重、平等互利原则,按照 2013 年 4 月 5 日两国联合声明第十段所述及国际法原则,在海上油气资源领域开展合作。

双方欢迎中国和东盟国家加强南海合作。重申致力于维护南海地区的和平稳定与安全,强调有关各方应继续保持克制,增进互信。双方强调,应由直接有关的主权国家根据包括 1982 年《联合国海洋法公约》在内的公认的国际法原则,通过和平对话和协商解决领土和管辖权争议。

4. 中国—东盟防务安全交流合作成果丰硕

(1) 国务委员兼国防部部长魏凤和出席第九次中国—东盟防长非正式会晤和第五届东盟防长扩大会,推动中国—东盟防务安全领域务实合作

第九次中国—东盟防长非正式会晤于 2018 年 10 月 19 日在新加坡举行。会议由国务委员兼国防部部长魏凤和与东盟轮值主席国新加坡国防部长黄永宏共同主持。魏凤和表示,中国希望与东盟各国防务部门继续加强沟通,推动建立防务直通电话,开展联演联训、救灾救援和防务智库、中青年军官交流等合作,携手

努力，为维护地区和平稳定做出新的贡献。东盟防务部门领导人支持中方就发展中国—东盟防务关系提出的建议倡议，希望与中方继续加强沟通，推动防务安全领域务实合作，增进理解与互信，共同维护地区发展与繁荣。

第五届东盟防长扩大会于10月20日上午在新加坡举行。国务委员兼国防部部长魏凤和出席并发言。魏凤和说，中方愿与各国一道，深化沟通交流，积累互信共识，共同扭紧地区稳定的“安全阀”。会议讨论通过了《东盟防长扩大会关于建立务实信任措施的联合声明》《东盟防长扩大会关于反对恐怖主义威胁的联合声明》。

（2）中马泰三国首次举行联演，中国首次与东盟开展海上联演，充分体现了各方维护地区和平稳定的决心与愿望

中马泰三国“和平友谊—2018”联合军事演习于10月20~29日在马来西亚举行。这是首次由中国、马来西亚和泰国三方举办的联合军事演习，演习呈现出三大亮点：一是演练课题有创新。与以往“和平友谊”演习不同，这次联演增加了联合强制和平行动这一课题。二是联演规模有扩大。与以往“和平友谊”系列联演相比，这次联演规模更大，三国共投入参演兵力1225人，作战舰艇4艘，大型运输机3架，直升机3架。三是投送能力有提高。此次联演是我军首次依托香港国际机场组织跨国兵力空中投送，有效检验了我军兵力投送能力。

中国—东盟首次海上联合演习先后在新加坡和中国举行。其中桌面推演于2018年8月在新加坡进行，代号“海上联演—2018”的实兵演习则于10月22~28日在中国湛江举行。实兵演

习参演兵力主要包括中方和东盟国家的共 8 艘舰艇、3 架直升机以及约 1200 余名官兵，主要围绕《海上意外相遇规则》的使用和联合搜救演练进行，包括 6 个演练课目。这次联演既是东盟首次与单一国家进行联合军演，也是我军首次与东盟开展海上联演，在中国与东盟关系史上具有里程碑式的意义，彰显了中国与东盟国家致力于维护地区和平稳定的信心与决心。

二、美国等少数国家在南海炫耀武力，搅局南海问题

特朗普政府继 2017 年底发表新的《国家安全战略报告》后，2018 年 1 月又推出了新版《国防战略报告》，将中国定位为“修正主义国家”和美国的“战略竞争对手”，叫嚣重新回到“大国竞争”时代，强化对中国的遏制，实施“印太战略”，把南海问题当作牵制中国的重要抓手，对南海问题的干预程度不断加深，加大在南海地区的军事和外交介入，不断举行有针对性的军事演习，升级所谓的南海“航行自由行动”，同时极力拉拢英国、法国、澳大利亚、日本等盟国介入南海问题，在南海炫耀武力，使南海局势不断掀起波澜。

1. 美国加大对南海问题的干预，在南海对中国的军事挑衅不断升级

(1) 在南海问题上不断制造杂音，抹黑中国

5 月 23 日，美国国防部宣布取消对中国参加 2018 年“环太

平洋”军演的邀请，并称这是“对中国继续对南中国海进行军事化做出的初步反应”。

8月13日，特朗普签署美国《2019财年国防授权法案》。这是美国新的国防战略出台后第一个国防授权法，响应国防战略，将俄罗斯和中国定为长远的主要战略竞争对手，对中国和俄罗斯采取了更加强硬的态度。其中的条款禁止美防长邀请中方参加“环太平洋”军演，除非美防长能向美国会证实，“中国停止在南中国海的所有填海造陆行动，移除所有相关岛礁上的武器”。《2019财年国防授权法案》的出台，标志着美国介入南海事务的力度进一步加大。

10月4日，美国副总统彭斯在华盛顿智库哈德逊研究所就美国政府的政策发表长篇演说，对中国进行了全面抨击，指责中国在南海搞“军事化”。对此，中国国防部新闻发言人吴谦表示，美方频繁派舰机赴南海并拉拢域外国家在南海搞针对性极强的联合军演和巡航，这才是在南海搞“军事化”。

11月13日，美国总统国家安全事务助理博尔顿在参加东亚合作领导人系列会议间隙对记者表示，美国反对中国在南海采取的单边军事行动。同时，美国增加了在该水域进行“航行自由行动”的次数。

11月17日，美印太司令部司令戴维森声称，中国正在增加该地区的地空导弹数量。三年时间过去了，中国在南海的那堵“沙墙”已经转变为用防空导弹武装的“导弹长城”，他主张美国也应在该地区部署同样的“反导之墙”。

(2) 正式推出“印太战略”，企图构建遏华联盟

2018年6月美国国防部长马蒂斯在第17届“香格里拉对话会”详细阐释了“印太战略”。该战略主要目标是建立美、日、澳、印四国联盟，遏制中国在印太地区的影响力。8月，美国《2019财年国防授权法案》签署生效，也标志了美国的“印太战略”进入了拥有法案支持和实质性的操作阶段。“印太战略”的战略意图、详细规划、实施路径日渐清晰，时间节奏明显加快。正如美国国防部负责亚太事务的助理部长薛瑞福所言，“印太战略”的最大优势是得到了国会的拨款支持，国会完全承诺支持美国的国防需要。

8月4日，美国国务卿蓬佩奥在新加坡表示，美国将为东南亚国家新提供近3亿美元的“安保资金”，用于加强海上安全、人道主义援助、维和能力和“打击跨国威胁”。相比蓬佩奥7月30日在出席美国商会举行的印度太平洋商业论坛时所宣称的“美国将在印度洋—太平洋地区投资1.13亿美元，用于推动数字连接、能源项目和基础设施建设”，该笔“安保资金”不可谓不大。

11月15日晚，被认为明显针对中国的美、日、澳、印“四方安全对话”在新加坡举行第三次高官会。但在印媒看来，对话当天发表的声明显露出四方合作的“温差”。印度《经济时报》16日报道称，美、日、澳、印在会后发表的联合声明“保守而简单”，称四方重点讨论了区域互联互通、可持续发展、反恐以及海洋和网络安全等问题。除了联合声明，四国还在会后分别发表声明。美、日、澳的声明都强调“基于规则的秩序”，印

方的声明中则找不到这样的说法。此外，其他三方都在声明中提到斯里兰卡和马尔代夫的局势，但对这两个被自己视为“后院”的国家，印度的声明并没有涉及。

(3) 美军舰机高频率进入中国南海岛礁领海或邻近海域实施所谓的“航行自由行动”，挑衅行动不断升级

美国 2018 年在南海的“航行自由行动”的次数达 5 次，特朗普上台以来美国在南海针对中国的航行自由行动总数已达 9 次之多，与奥巴马执政期间美国的南海航行自由行动累计 4 次相比较，2 年时间就翻了一倍。

2018 年，美国舰机进入南海实施所谓的“航行自由行动”不仅频率和力度更大，还更具挑衅性。据报道，2018 年，美国军舰擅自进入中国南海岛礁领海或邻近海域的行动，已经不是最初的“无害通行”行动，还进行了机动演习。这不仅仅是在挑战中国的领海制度，更是对中国主权的直接挑衅。美国军舰这种非常危险的冒险举动，增加了与中国舰船发生意外碰撞的风险。

2018 年美国军舰擅自进入中国南海岛礁领海或邻近海域实施所谓的“航行自由行动”的具体情况如下。

1 月 17 日，美国海军“霍珀”号导弹驱逐舰擅自进入中国黄岩岛邻近海域，中国海军“黄山”号导弹护卫舰当即行动，对美舰进行识别查证，并予以警告驱离。

3 月 23 日，外电报道，美国官员透露美国海军驱逐舰“马斯丁”号当天在南海执行“航行自由”任务，进入南沙美济礁 12 海里范围内。对此，中国国防部新闻发言人任国强发表谈话称，3 月 23 日，美国海军“马斯廷”号导弹驱逐舰擅自进入中

国南海有关岛礁邻近海域，中国海军 570 舰、514 舰迅即行动，依法依规对美舰进行识别查证，并予以警告驱离。

5 月 27 日，外电报道，两名不愿透露姓名的美国官员宣称，美国“希金斯”号导弹驱逐舰和“安提坦”号导弹巡洋舰当日驶入西沙群岛岛礁 12 海里领海范围内，并在中建岛、永兴岛附近实施机动演习。对此，中国外交部进行了回应：5 月 27 日，美国海军“希金斯”号和“安提坦”号军舰未经中国政府允许，擅自进入中国西沙群岛领海。中国海军依法对美舰实施查证识别，并予以警告驱离。

外电报道，9 月 30 日，美国海军“迪凯特”号导弹驱逐舰擅自进入中国南沙群岛南薰礁和赤瓜礁 12 海里海域。美国太平洋舰队发言人查尔斯·布朗在一份声明中声称，一艘中国驱逐舰当日向美舰发出警告并予以驱离，中美军舰相距约 41 米（45 码）。美国海军无理指责中国海军的行动“不安全和不专业”。对此，中国国防部新闻发言人吴谦发表谈话称，9 月 30 日，美国海军“迪凯特”号导弹驱逐舰擅自进入中国南海有关岛礁邻近海域，中国海军 170 舰迅即行动，依法依规对美舰进行识别查证，并予以警告驱离。

11 月 26 日，美国海军“钱斯洛斯维尔”号导弹巡洋舰擅自进入中国西沙群岛领海，中国有关海空兵力依法依规对美舰跟踪监视、查证识别，并予以警告驱离。

2018 年，除了美国军舰实施所谓的“航行自由行动”外，美军 B—52 战略轰炸机和 P—8A、P—3C 侦察巡逻机也多次飞临南海上空，在中国岛礁有关海域实施抵近侦察，飞临南海上空的

频次也达到了近年来的最高。

(4) 加强在南海地区的演习、港口访问等军事存在

2018年5月7~18日,美国与菲律宾在菲吕宋岛举行了两国之间规模最大的“肩并肩”联合演习,日本和澳大利亚也参与了演习,这是美菲第34次举行该演习。演习规模较上年有所扩大。其中,菲律宾方面有5000多名士兵,日本和澳大利亚各派数十名士兵参加演习,美方则派出约3000人以及C—130H和C—17大型运输机、MV—22B倾转旋翼机、1艘大型补给舰等装备。美军参演部队包括了所有军种,以陆军和海军陆战队为主:其中,约1150人来自太平洋司令部陆军,美国海军陆战队约1100人、空军约400人以及海军约50名官兵也参加了演习。菲方还邀请英国方面人员观摩灾后救援的模拟训练。日本、澳大利亚加入2018年的“肩并肩”演习,是美、日、澳等国推动“印太战略”的又一步骤。

7月9~15日,美、日、菲三国海军在南海开展联合搜救训练,具体位置在菲律宾吕宋岛以西海空域。参演兵力包括美海军1艘远征快速运输船、1艘救捞船和1架P—8A型反潜巡逻机,日本海上自卫队第91航空队1架UP—3D型机,菲律宾海军1架C—90运输机、1架直升机和1艘护卫舰、1艘船坞登陆舰等将近10艘军舰。

3月5日,美国航母“卡尔文森”号抵达越南岬港,进行为期4天的访问。这是美国航母自1975年越战结束后,相隔43年再次登陆越南。

2. 英国、澳大利亚、法国、日本等盟国加大对南海问题的介入，不断在南海炫耀武力

为向美国表“忠心”，“刷存在感”，2018年，英国、法国、澳大利亚等国不断派出舰机进入南海地区炫耀武力，实施所谓的“航行自由行动”，使南海安全形势进一步复杂化。对此，中国国防部强调，英、法等一些域外国家对南海和平稳定的形势视而不见，执意炒作“航行自由”这个伪命题，无事生非，跑到南海来，妄图从中渔利，对此中国军队坚决反对，南海不是个别国家“刷存在感”的地方。

(1) 英国加大介入南海问题的力度，军舰擅自进入中国西沙群岛领海

2018年，英国也跟随美国加大了对南海问题的介入，企图借此增强英国在南海的“存在感”。

2018年2月，英国国防大臣威廉森访澳时提议两国在南海开展联合巡航；6月，威廉森在新加坡香格里拉对话期间宣称，英国年内将向亚太地区派出3艘军舰，向该地区“航行自由”的重要性发出“最强烈信号”，英国将派军舰在南海与法国进行联合巡航。6月3日威廉森登上停靠在新加坡的英国军舰并发表讲话称，“我们必须清楚表明，国家需要按规矩行事，否则要承担后果”，这番话被解读为针对中国。他称，不久前在巴黎举行的英法双边会谈上讨论了两国“更积极参与解决南海问题”的事宜，“我们计划协助保障航行自由”。他还称，法国、英国和澳大利亚都在宣示在该地区的航行权利。7月，威廉森在与澳防长会谈时再次表示英国将派遣航母到南海与澳海军开展联合行

动。据报道,英国还计划派遣军舰长期部署在新加坡,以实现在南海的常态化军事存在。

8月31日,英国皇家海军“海神之子”号船坞登陆舰由日本驶往越南途中,未经中国政府允许,擅自进入中国西沙群岛领海。中国海军依法对英舰实施查证识别,并予以警告驱离。

(2) 韩国军舰擅自驶入西沙岛礁12海里,10分钟后才离开

据外媒报道,9月,韩国海军“文武大王”号驱逐舰从索马里返航时,为躲避台风“山竹”,未经通报擅自闯入中国西沙岛礁12海里领海内10分钟。韩国方面给出的理由是,这艘军舰访问完越南岬港回国途中,在南海西沙群岛遭遇台风“山竹”的侵袭,不得已之下才驶入西沙岛礁12海里进行躲避。

(3) 澳大利亚继续强化对南海问题的介入,加强在南海的军事存在

澳大利亚声称,坚决支持各国在南海存在争议地区执行“航行自由行动”。10月2日,澳大利亚国防部长克里斯托夫·派恩在被问及对中美军舰9月30日南海相遇一事看法时表达了“关切”,称“我们认为,任何恐吓或咄咄逼人的战术都是破坏稳定和存在潜在危险的”。“澳大利亚一直对南海的‘军事化’表示关切,我们继续敦促所有主权声索国避免采取单边行动,以免加剧该地区的紧张局势。”

10月2~19日,澳大利亚纠集新加坡、马来西亚、新西兰、英国,在南海海域实施了代号为“五国团结—2018”的“国际安全演习”。澳大利亚陆海空三军均派出力量参加,包括750名澳国防军士兵、9架大黄蜂战斗机、4架其他飞机、澳大利亚皇

家海军“斯图尔特”护卫舰与“天狼星”号补给舰等2艘舰船，以及来自陆军巴特沃斯步兵连一个排的士兵。

(4) 日本高调介入南海问题，加强在东南亚地区的军事渗透

近年来，介入南海问题也成为日本对华实施“对冲战略”的重要抓手，不断在南海地区制造事端，企图迫使中国去应对，以达到牵制中国的目的。

2018年，日本积极派遣舰机参加在南海海域的各类军演和训练。9月17日，日本防卫省罕见发布了海上自卫队“黑潮”号潜艇与“加贺”号直升机航母等3艘舰船在南海进行训练的消息。日本共同社表示，此系承担实际任务的日本潜艇首次在南海进行训练。3艘军舰的训练持续到10月底，主要活动范围在南海以及印度洋海域。日本海上自卫队的行动是在与美国海军“里根”号核动力航母编队和菲律宾海军在南海海域展开联合训练框架内实施的。日本媒体并将其解读为“牵制中国”。

9月17日，日本海上自卫队潜艇首次访问越南金兰湾。

(5) 法国在南海蠢蠢欲动，支持“航行自由行动”

2018年6月3日，法国国防部长帕利在新加坡举行的香格里拉对话会上表示，法国和英国军舰下周将在南海联合执行“自由航行行动”。10月，帕丽再次宣称，法国“戴高乐”号航母将于2019年前往印度洋与南海海域，与印度、澳大利亚等国联合在印度洋与南海海域展开军演。帕利还称，欧洲已经开始动员更广泛的力量支持“自由航行行动”，德国观察员也已经登上法国的舰船，这种努力应进一步扩大。

(6) 加拿大参加美日南海联合军演，企图遏制中国海上影响力

据外电报道，9月，加拿大“卡加利”号护卫舰加入了包括美国“里根”号航空母舰在内的美日联合军演，并在西太平洋进行了反潜作战演习。与其他海上国家一样，加拿大也希望遏制中国在印度洋以及太平洋区域的影响力。报道介绍，7月，“卡加利”号离开加拿大去执行任务，它穿越东海、澳大利亚以及有争议的中国南海，并且在穿越南海时遭遇了中国海军舰只。“卡加利”号护卫舰长布莱尔·索尔特表示：“加拿大有机会证明，我们有在联盟内与盟国合作的经验。”

9月26日，加拿大“卡尔加里”号导弹护卫舰和“阿斯泰里克斯”号补给舰抵达越南岬港市，对越南进行了为期5天的访问。

三、2019年南海形势发展预测

2019年，南海形势总体上会继续保持稳定。中国与东盟国家将继续相向而行，推动“南海行为准则”磋商，推进海上务实合作，共同维护地区和平稳定。但美以中国为战略竞争对手的新国家安全战略和“印太战略”的实施及其南海政策的调整，个别东盟声索国为维护既得利益而可能采取的单边行动，无疑将给南海地区的和平稳定增添新的不确定性，甚至可能使南海形势重新变得紧张。

今后随着高达 7000 多亿美元国防预算的《2019 财年国防授权法案》的实施,美国势必将继续加大在南海地区的战略、军事、外交和经济投入。该国防授权法案明确提出支持美国与日本、澳大利亚和印度开展联合军事演习,并加强安全合作,以对抗中国在亚洲、东南亚和其他地区日益增长的影响力。

日本在出台新版《防卫计划大纲》之后,将持续加大在南海地区的军事存在,利用南海问题牵制中国。

英国、法国等域外国家在美国的诱压之下,可能会大力推动南海“航行自由行动”。2016 年公投“脱欧”后,英国与欧盟的关系面临诸多不确定性,英国甚至面临在国际事务中被欧盟国家集体“拆台”的被动局面。因此,英国希望在欧洲以外的地区着力,重塑世界大国形象,重振对全球政治经济的影响力。基于这一目标,英国政府提出“全球不列颠”的概念,并将北美(主要是美国)、欧洲及周边地区以及“印太”地区作为未来英国对外关系发展的三大核心方向。2018 年新加坡香格里拉对话会上,美、英、法、德、澳、日等国国防部长和防务高官异口同声高唱“基于规则的地区秩序”调门,对中国的海上行为明里暗里进行指责。未来,日、澳等印太国家与美、英、法等国,各怀鬼胎,各取所需,联合搅动南海和平稳定大局、驱动南海形势再度升温的风险不能排除。

“美国优先”及其对世界的影响

◎ 张 琦

“美国优先”是特朗普政府对外政策的指导原则，是美国国内问题积聚、国际地位变化背景下焦虑情绪的直接体现，将对外的贸易保护、接连“退群”，对内的加强军力、强化边境等措施作为调整对外政策的主要方向，对于国际社会造成了难以弥补的负面影响，为世界政治经济的发展带来了更多的不确定性。

当今世界越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体，零和思维和你输我赢的心态背离各国利益紧密相关、不可分割的现实，更与人类社会开放包容、共同发展的大趋势逆向而行。须知，“合众”方得利益“优先”，单边难保美国“利坚”。

一、“美国优先”的提出与背景

“美国优先”是特朗普政府对外政策的指导原则，这一原则将“美国”“美国人”的利益作为一切对外政策的出发点与落脚点，是美国历史上多次出现的本土主义、孤立主义，以及经济民

族主义的集中表现，也是美国国内问题积聚、国际地位变化背景下焦虑情绪的直接体现。

第一，“美国优先”政策是特朗普从竞选到当选的核心政治理念。

2016年4月27日，特朗普于华盛顿发表大选期间的首次外交政策演说，在这次演说中，特朗普正式提出“美国优先”政策。特朗普表示“美国优先”将成为未来美国政府对外政策的重要主题。2016年10月22日，特朗普于宾夕法尼亚州葛底斯堡发表大选投票前的最重要一次演说，在这场被称为“特朗普的百日新政”的演说中，特朗普将“美国优先”所涉及的多项具体政策一一细化，并将执政百日作为其兑现竞选承诺、落实主要政策的时间节点。2017年1月20日，特朗普宣誓就任第四十五任美国总统，在就职演说中，特朗普再一次强调“美国优先”的重要意义。特朗普表示新一届政府的每一项贸易、税收、移民等政策，都将以美国民众、美国家庭的福祉为主要考量，而通过保护，实现繁荣，“买美国货，雇美国人”，将是其任内主要的政治原则。

第二，“美国优先”是特朗普对于美国国内问题的粗糙回应。

最近几十年来，美国国内在政治、经济、社会多个层面均走向困局，而特朗普将“美国优先”作为应对上述问题的解决之道。在政治层面，政治极化导致美国政治中制衡与妥协的天平严重倾斜，政党之间的恶性斗争使得政府运作频频陷入僵局，整个政治体系走向失灵，政治规范日渐式微；在经济层面，自20世

纪 80 年代以来,美国社会的贫富差距逐步扩大,至 2012 年,美国最富裕的 0.1% 家庭与“底层”的 90% 家庭所拥有的财富总量相当,美国社会的经济不平等在近年来重新达到历史最高水平;在社会层面,作为美国历史顽疾的种族问题尽管自 20 世纪 60 年代以来有较大改善,但迄今依然是美国社会中的难愈之殇;与此同时,随着 20 世纪中后期以来非欧洲裔移民比例不断上升等因素,移民问题也成为美国社会中不可避免的重要议题。总而言之,美国国内的政治衰败、经济不平等、种族、移民等诸多问题在近年来已经变得积重难返,而身为非职业政治家的特朗普,将华盛顿的精英政治与全球化、外来移民等因素作为引发上述问题的根源,特别是将后两者当作国内就业岗位流失、贫富差距扩大等问题的症结所在,进而将“美国优先”视为缓解诸多国内问题的救命稻草。

第三,“美国优先”是特朗普对于世界格局变化的错误解读。

冷战结束以来,世界格局呈现出一超多强的局面,作为唯一的超级大国,美国在冷战结束初期保持着得天独厚的领先优势。然而,进入 21 世纪以来,随着世界格局的变动,美国的领先地位及国际影响力面临着新的挑战。一方面,尽管美国依旧保有超级大国的地位,但其相对优势已经与冷战结束之初的“一览众山小”有着显著区别,以中国、印度为代表的多个新兴经济体快速崛起,而欧盟、日本等美国的传统盟友也在积极扩展着自身的话语权;另一方面,经过阿富汗战争、伊拉克战争,以及 2008 年的金融危机,美国的国际形象与软实力也大打折扣,国

际影响力有所下降。正是在上述背景下，2009年上台的奥巴马政府将收缩而非扩张作为外交政策的基本导向，以相对理性的外交政策调整来适应国际格局的变化。而特朗普则将美国相对衰落的原因归咎于美国之外，如认为中国、墨西哥等国家“抢走了”美国的就业，而日本、韩国与欧洲盟国在防务问题上“搭便车”。正是基于上述认识，“美国优先”被特朗普作为调整美国对外政策，从而“让美国再度伟大”的指导原则。

二、特朗普政府推行“美国优先”的具体政策体现

2017年1月23日，特朗普于就任美国总统的首个工作日，即宣布美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）。以此为标志，特朗普政府以“美国优先”为原则对于美国的经济、贸易、移民、边境安全等多项政策进行大幅调整，“美国优先”从特朗普个人的政治理念转变为新一届美国政府的国策，对于世界经济政治造成了严重影响。

第一，贸易保护主义是特朗普政府追求“美国优先”的重要手段。

就任伊始，特朗普即宣布退出奥巴马时期签署的《跨太平洋伙伴关系协定》，使得这一对于21世纪亚太地区经济秩序具有重要影响的贸易协定遭受重创；而在执政百日来临之际，特朗普连续发布以“买美国货，雇美国人”为代表的多项行政命令，以行政手段促进国内就业、加强贸易保护；此外，特朗普政府多

次表态考虑退出已经生效 20 余年的《北美自由贸易协议》(NAFTA)，并于 2017 年底重新开启与加拿大、墨西哥两个成员国的谈判；2018 年 3 月，特朗普政府经过长期酝酿，正式发起对中国的贸易战，并于 2018 年中期多次将贸易战升级；2018 年 6 月，特朗普政府向欧盟“开刀”，将贸易战的战火延烧到欧洲大陆。如上所述，自特朗普上任以来，新一届美国政府将贸易保护主义的矛头指向了亚洲、美洲、欧洲每一个地区，并且对于包括邻国加拿大、墨西哥，盟国日本、德国在内的多个国家发出威胁。

第二，退出各类国际组织或协议是特朗普政府促成“美国优先”的主要途径。

自特朗普政府投入运作以来，“退群”成为其应对全球治理等国际事务的标准操作：2017 年 6 月 1 日，特朗普政府以限制本国能源产业、影响自身经济发展为由宣布退出《巴黎气候协定》；2017 年 10 月 12 日，特朗普政府以欠费增加、要求改革以及“存在对于以色列的偏见”等为由宣布退出联合国教科文组织；2017 年 12 月 2 日，特朗普政府以与美方的移民政策不一致、可能侵犯本国主权等为由宣布退出联合国《全球移民协议》；2018 年 5 月 8 日，特朗普政府单方面宣布退出由中、美、俄、英、法、德六国与伊朗共同达成的《伊朗核问题全面协议》，并且宣布恢复对于伊朗的经济制裁；2018 年 6 月 19 日，特朗普政府以“无法有效保护人权”等为由宣布退出联合国人权理事会。尽管上述多数“退群”行为并非即时生效，但仍然对于相关国际组织或协议造成了恶劣影响。而在以上“退群”行为之外，

特朗普政府还多次表示退出北约、联合国，以及有着“经济联合国”之称的世界贸易组织（WTO）的意愿。

第三，加强军事实力、强化边境安全是特朗普政府捍卫“美国优先”的有力保障。

贸易保护主义与退出各类国际组织或协议，是特朗普政府推行“美国优先”政策的外在表现，而加强军事实力、强化边境安全则是其落实“美国优先”的内在抓手。一方面，在国际事务中强势退出的特朗普政府，对于美国的军力建设却毫不吝啬，上任之初就宣称要打造史上最强军事力量，并且连续两年大幅增加国防预算，连创历史新高；另一方面，特朗普从就任第一周起就把强化边境安全、收紧移民政策作为主要的政策方向，就任初期即发布了加强美国墨西哥边境安全、限制部分伊斯兰国家移民等多项行政命令，其中针对中东、北非七国的“穆斯林禁令”在世界范围内引发轩然大波；2018年4月，特朗普政府司法部推动实施被称为“骨肉分离”的边境安全政策，即将非法入境者与其未成年子女强制分离，再度引发美国内外的批评浪潮。

综上所述，以“美国优先”作为对外政策指导原则的特朗普政府，将对外的贸易保护、接连“退群”，对内的加强军力、强化边境等措施作为调整对外政策的主要方向，对于国际社会造成了难以弥补的负面影响。

三、“美国优先”背后的行为逻辑

将本国利益作为对外政策的主要考虑，是任何一个国家领导

人都应该坚持的外交原则；而历史上任何一位美国总统也无不将美国利益作为外交政策的“优先”考量。然而，本国利益“优先”并不代表与国际社会为敌，即便是作为世界第一大国，美国也不可能独立于国际社会之外谋求自身的发展与繁荣。特朗普政府所坚持的“美国优先”政策，本质上是以单边主义、零和博弈作为制定外交政策的主要逻辑，将“美国主义”与“全球主义”相互对立。

第一，以单边主义取代多边合作。

2018年9月25日，特朗普任内第二次到访联合国总部，并于联合国大会发表演说。在这场全程没有一次掌声的演说后，美联社、《华盛顿邮报》等多家美国主流媒体集体给予特朗普的演说以“差评”。其中美联社以《今年在联合国，特朗普与世界为敌》发表评论，直指特朗普开创了当今世界一种新的“分裂意识”，这种分裂不再是意识形态的区别，不再是贫穷或富有的分野，不再是东西之间的抗衡，而是多边主义和单边主义的对立。

回顾二战以来美国成长为世界一流大国的过程，正是以联合国为代表的多项多边机制起到了不可替代的重要作用。政治层面，联合国的建立帮助美国在世界政治舞台上长期占据主导地位；经济层面，布雷斯顿森林会议所提出创立的世界银行（WB）、国际货币基金组织（IMF），以及关税及贸易总协定（GATT，1994年后由世界贸易组织所取代）一起构筑起了世界经济发展的三大支柱；军事层面，美国在欧洲打造的北约组织与在亚太等地的多个同盟体系，构建了美国在世界范围内的强大影响力。可以说，正是长期以来以多边主义为基础的多项国际组织

与框架，促成了今天美国唯一超级大国的地位。

然而，自特朗普政府投入运作以来，多边合作成为过去，单边主义被其作为处理外交事务的主要模式。在退出《跨太平洋伙伴关系协定》，重新谈判《北美自由贸易协议》，发动对华贸易战、对欧贸易战的背后，是特朗普政府执意把多边合作转为一对一式讨价还价的利益计算；而在退出联合国教科文组织、《全球移民协议》、人权理事会的背后，则是特朗普政府意图摆脱国际社会“束缚”，“单打独斗”追求美国利益的狭隘考量。简而言之，特朗普政府将国际关系看成赤裸裸的利益交易，而单边主义则成为其追逐自身利益最大化的“不二法门”。

第二，以零和博弈取代互利共赢。

单边主义是特朗普政府处理外交事务的主要模式，而零和博弈则是其认识国际关系的思维方式。零和是指在博弈过程中，一方的得到正是另一方的失去，而得与失的总和为零。这种思维是基于相关博弈在完全封闭状况下的一种理论情境，本质上是一种孤立、静止、片面的思维。而以零和思维来认识国际关系，则是认为国家之间交往所创造的总收益为零，一国之所得必为另一国之所失。在当今世界，这样的思维既落后于时代，也不符合现实状况。

特朗普政府将零和思维作为认知与处理国际关系的主要思路，把美国与其他国家的经贸关系视为你输我赢的“零和游戏”。在这一错误认识的指引下，特朗普政府将发动贸易战视为实现“美国优先”的必要措施，引发世界范围内的贸易摩擦。而在今天这个经济全球化、区域一体化高度发展的世界中，国家

间的经贸关系已经远不是你受益、我吃亏这么简单，而是你中有我、我中有你，一荣俱荣、一损俱损。特朗普政府以过时的零和思维来处理国际经贸关系，其结果只会搬起石头砸了自己的脚。

以零和思维理解国际关系的另一个后果，就是将国际社会视为一种“无政府状态”。而在一个“无政府状态”里，一方实现利益最大化的有效途径就是对于自身利益肆无忌惮的追逐。正是在这一粗糙认识的影响下，特朗普政府为了追求“美国优先”，不计后果、不守承诺地肆意退出多个国际组织与协议，以带有强烈利己主义色彩的政策来处理国与国关系。放眼全球，当今世界早已经不再是一个国与国之间互不往来、互不信任的封闭世界，而是已经成为一个紧密联系、不可分割的大家庭。以零和思维而非合作共赢来处理国家间关系，即使能够获得一时一地之利，也必将损害国家的长远利益、根本利益。

第三，以“美国主义”与“全球主义”相互对立。

以单边主义取代多边合作，以零和博弈取代互利共赢，是特朗普政府推行“美国优先”政策背后的逻辑。而归根结底，“美国优先”政策是将“美国主义”与“全球主义”相互对立，以一国之私利与全世界相敌对。

“美国优先”政策的根源是把美国国内问题与国际地位变化视为由外部世界所导致，即将美国所面临的问题界定为“非本土”，由“他者”所引发的。正是基于上述判断，特朗普政府将“美国优先”作为“让美国再度伟大”的必要措施，而欲实现“美国优先”，就必然要阻断“非本土”的介入，抵制“他者”所带来的干扰。与此同时，“美国优先”政策所包含的另一个谬

误就是认为美国承担了过多的国际责任，并且将其一律视为负担。特朗普政府将“退群”作为实现“美国优先”的有效途径，就是因为在其看来，承担从应对气候变化到安全防务等多方面的国际责任，不仅会受到外部世界的影响与“束缚”，而且对于美国自身利益无益，甚至是有悖于美国利益。

回顾特朗普政府所推行的“美国优先”政策，无不是将美国与外部世界两相对立，将“美国主义”与“全球主义”相互对立。在此背景下，凡是符合“美国优先”的外交政策，不论给其他国家与国际社会带来了何种结果，都可能被付诸行动；而凡是有违于“美国优先”的外交政策，不论对于国际社会具有何种重要意义，则都可能被丢之弃之。

四、“美国优先”的影响

特朗普政府的“美国优先”虽然以“美国”“美国人”的利益作为口号，但不论是在经贸领域挑起贸易战，还是在国际事务中扮演退出者，都是以冲击乃至破坏国际社会的秩序与稳定作为代价。经过一年多的实践，“美国优先”政策不仅损害了美国自身的利益，而且已经对世界政治造成了难以挽回的深远影响。

第一，“美国优先”政策损害美国自身的利益。

“美国优先”政策对于世界政治的影响，首当其冲就是损害了美国自身利益。特朗普政府将保障美国的经济利益作为“美国优先”政策的主要目标，并以促进就业、保护市场为由大力

推进贸易保护主义政策，而受到贸易战的影响，部分美国民众、美国企业成为“美国优先”政策的主要受害者。

2018 年美国对华、对欧贸易战打响以来，美国多个农业州的农场主面对丰收的农产品难展笑颜。由于贸易战因素，以大豆为代表的多类美国农产品价格大幅下跌，部分产品价格甚至跌至 10 年最低，使农民的收入不仅没有获得增长，反倒连往年的收益都难以保证。特朗普政府宣布向美国农民提供的 120 亿美元补贴，即使全部到位，也难以弥补贸易战所造成的损失。

与美国农民所遭遇的窘境类似，以通用汽车为代表的多家美国企业也因为“美国优先”政策受到牵累。由于特朗普政府对于进口汽车零部件与钢铝等原材料加征高额关税，美国汽车企业的生产成本大幅提高。在此背景下，通用汽车不仅于 2018 年中期下调了下半年预期收益，而且于 2018 年 11 月宣布由于成本上升、生产转型等因素关闭美国国内的多家工厂、大幅裁员。

经济利益的损失只是“美国优先”政策对于美国造成的损害之一，而相比于可以量化的经济收益，美国国际影响力，特别是软实力的下滑则难以估量。“美国优先”政策在强调经济利益的同时，把美国承担的国际责任丢在一边。从在经贸问题上向加拿大、欧盟等长期盟友发难，到退出《巴黎气候协定》、多个联合国组织，再到以威胁退出防务机制要求相关国家增加“会费”，特朗普政府丢掉的不仅是美国的国际责任，还有美国作为世界大国的形象与担当。诚如美国媒体在特朗普的联合国大会演讲后所言，“美国优先”政策“让美国与全世界为敌”。

如上所述，以“让美国再度伟大”为目标的“美国优先”

政策，不但没有在现实层面为美国带来多少收益，反而进一步加剧了美国在国际舞台上的相对衰落。自二战以来美国所建立起的国际形象，特别是其引以为傲的软实力，在特朗普政府“美国优先”政策的影响下，正在被不断破坏。

第二，“美国优先”政策将国际关系重新导向对抗而非合作。

“美国优先”政策对于世界政治的另一大影响，就是将国际关系重新导向了对抗而非合作。20世纪中后期以来，和平与发展逐步成为国际社会的主题，缓和而非对抗成为国际社会的主要共识。随着特朗普政府的上台，特别是“美国优先”政策的推行，对抗而非合作成为新一届美国政府传达给国际社会的主要声音。

从“美国优先”政策背后的行为逻辑来看，对抗大于合作是其“天然”特征。特朗普政府所秉持的单边主义模式与零和博弈思维，将国与国之间的关系转变为粗鄙的利益计算与你争我夺的丛林游戏，前者使得国际关系中“单打独斗”的色彩急剧上升，而后者则使得国际关系中的合作空间越来越小。而“美国主义”与“全球主义”的相互对立，更是将美国利益凌驾于其他国家利益之上，以此为基础对于“美国优先”的追求，将不可避免地强化国际关系中的对抗性。

从“美国优先”政策推行以来的具体实践来看，特朗普政府将对抗推向了世界多个主要地区。在美洲，美国与加拿大、墨西哥两个邻国在经贸问题上产生摩擦，后者还因移民与边境安全等问题频频被美国敲打；在亚洲，贸易战的爆发使得中美关系波折不断，而日本、韩国、沙特等美国盟国则因为防务等问题屡屡

被点名批评；在欧洲，以德法为代表的欧洲大国也与美国渐行渐远，甚至在欧盟、北约多个场合与美国发生争拗。

总而言之，特朗普政府所推行的“美国优先”政策，将长期以来的“美国领先”变为了“美国独大”，甚至是“美国唯一”，不仅将美国自身利益与国际社会相互对立，而且使得对抗而非合作成为美国对外关系中的主旋律，极大破坏了国际社会的和谐与繁荣。

第三，“美国优先”政策冲击经济全球化，严重威胁现有国际秩序。

全球化是过去几十年来人类社会所经历的最为重要的历史进程之一，包括美国在内的世界多国均是这一进程的受益者。作为世界头号经济强国，美国更是全球化进程的主要受益方，可以说，今天美国的强大与全球化有着不可分割的关系。而随着特朗普政府的上台，全球化，特别是经济全球化被视为引发美国国内等问题的根源所在。而在“美国优先”政策的引导下，从退出《跨太平洋伙伴关系协定》到发动对华、对欧贸易战，特朗普政府的贸易保护主义政策对于世界经济秩序，特别是全球化造成了严重冲击。如果特朗普政府继续一意孤行，那么全球化进程将会遭受更大的破坏，过去几十年来所取得的进步将会面临刹车，甚至是倒退。

20世纪90年代以来，世界局势总体上保持着平稳的态势，这与以规则为基础的现有国际秩序的长期稳定有着密不可分的关系。而这一国际秩序是自二战以来逐步确立，冷战之后进一步巩固而延续至今的。随着特朗普政府的上台，特别是“美国优先”

政策的大力推行，现有国际秩序也受到了严重的威胁。

一方面，在“美国优先”政策的左右下，美国，这个现有国际秩序的主要构筑者正在成为最为有力的破坏者，不论是在贸易问题上，还是在国际事务上，“美国优先”政策都将打破现有规则、退出现行机制作为有效措施，而上述行为对于现有国际秩序造成了由内而外、意义深远的破坏性影响。另一方面，特朗普政府的“美国优先”政策也为其他一些国家树立了一个负面榜样。尽管“美国优先”政策受到国际社会的普遍批评，但是部分国家的个别政治领导人以“美国优先”政策为效仿对象，从而提出“本国优先”的政治口号。虽然这些国家政府并不一定完全照搬“美国优先”政策，但是这些现象的发生，还是增添了世界政治经济的不确定性，使得现有国际秩序面临着更多的挑战。

综上所述，特朗普政府的“美国优先”政策，既不符合历史发展的潮流，也难以真正解决美国自身所面临的问题，同时更对于国际社会、国际秩序造成了严重的负面影响，为世界政治经济的发展带来了更多的不确定性。

作为世界第二大经济体，面对特朗普政府上台以来迅速变化的国际形势，我国应当坚持改革开放，坚持和平发展，坚持互利共赢，坚持推动构建人类命运共同体，向全世界提供越来越多以“一带一路”为代表的公共产品，为全世界的繁荣与发展做出更大贡献。

中美贸易摩擦与国际贸易规则的重塑

——WTO 多边贸易体系面临的挑战

◎ 黄丹涵

美国依据其国内法在 2017 年 8 月对华发起“301 条款调查”，从而引发的中美贸易摩擦在 2018 年逐步升级；美国对其主要贸易伙伴采取的对钢铁及铝产品加征进口关税的单边制裁措施招致了诸多贸易伙伴的强烈不满与反制；美国对 WTO 的质疑与“退群”威胁挑战了国际多边贸易体制的权威；全球范围内方兴未艾的双边及区域性自由贸易协定谈判推动了国际贸易格局的变化与国际贸易供应链的重塑。令国际社会普遍担心的是，中美两个全球最大的贸易大国之间的贸易摩擦存在进一步升级和辐射的潜在风险。我们有必要密切关注中美贸易摩擦背景下国际贸易格局的变化和国际贸易规则的重塑，以及 WTO 多边贸易体系面临的挑战。

一、单边贸易制裁措施与 WTO 规则

美国自 2017 年 8 月对华发起“301 条款调查”以来，率先采取加征关税的单边措施导致中美经贸摩擦在 2018 年不断升级。

2018年4月3日,美国贸易代表办公室(USTR)发布了根据所谓301调查建议加征关税的自中国进口产品清单,该清单包含大约1300个独立关税项目,价值约500亿美元,建议对清单上中国产品征收额外25%的关税。中方被迫采取了对等反制措施。尽管双方经过贸易磋商曾于5月19日发表了《中美联合声明》,就加强双方经贸合作、寻求通过谈判解决贸易问题取得重要共识,但美方出尔反尔,摒弃双方共识,于7月6日宣布对中国340亿美元输美产品加征25%关税;当地时间7月10日,美方变本加厉,公布《关于301调查的声明》,拟对中国2000亿美元产品加征10%关税,8月1日特朗普要求USTR考虑将拟加征税率从10%提高至25%。2018年9月18日,美国政府宣布实施对该2000亿美元产品加征关税的措施,自2018年9月24日起加征关税税率为10%,2019年1月1日起加征关税税率提高到25%。同时威胁中方,如果中方采取报复措施,美国将对额外大约2670亿美元的中国进口商品征收额外关税。在中方宣布反制措施后,美方倒打一耙,指责中方反制行动没有国际法律依据。对此,中方回应恰恰是美国率先采取单边措施挑起贸易摩擦没有国际法律依据,“美国301调查既在国内法项下违反其总统向国会作出的行政声明,又在国际法项下违反其在1988年欧盟诉美世贸争端案中作出的承诺。美国的征税措施公然违反世贸组织最惠国待遇基本原则和约束关税义务,是典型的单边主义、贸易保护主义、贸易霸凌主义,是对国际法基本精神和原则的公然践踏”^①。

^① “商务部就美国加征关税发出6点声明”,商务部网站,2018年7月12日;“商务部新闻发言人就美方拟提高对中国2000亿美元输美产品征税税率发表谈话”,商务部网站,2018年8月2日。

美国不仅对中国发起 301 调查，采取单边加征关税措施，特朗普还在 2018 年 3 月 8 日签署了关于钢铁和铝的联合声明，根据美国《贸易扩张法》的“232 条款”（关于“保护关系国家安全的国内产业免受威胁”的规定），对钢铁和铝产品进口分别征收 25% 和 10% 的关税，15 天内生效（对一些国家实行不同条件的豁免）。美国这一征收钢铝关税的单边贸易制裁措施，遭到诸多世界贸易组织（WTO）成员的强烈反对，质疑其对 WTO 规则的破坏和冲击，若干个国家宣布对美国的钢铝征税制裁措施采取相应反制措施，并将其“232 措施”诉诸 WTO。根据 WTO 争端解决程序，起诉方在与美国磋商无果的情况下，可以申请 WTO 设立专家组对涉案有关措施进行调查和作出裁决，应诉方可以对对方的首次请求予以反对并阻止专家组设立。但如果起诉方再次提出请求，则 WTO 将设立专家组。针对美国的钢铝关税措施，中国、欧盟、加拿大、墨西哥、挪威、俄罗斯、土耳其七个 WTO 成员在 2018 年 10 月 29 日举行的 WTO 争端解决机构会议上指出，美国的钢铝关税措施并非基于“国家安全”考虑，实质上是保障措施，要求 WTO 设立专家组就此措施是否违反 WTO 相关规定进行审查^①。美国对上述成员国的首次申请予以反对，辩称其单边行为是依据 WTO 的“国家安全例外”条款，即国家为“根本安全利益”可采取贸易限制措施的安全例外条款。不仅如此，美国指责有关国家采取的反制措施违反 WTO 相关规则，要求 WTO 针对起诉方的反制行为设立专家组，立即遭到了有关

^① 新华社，“WTO 成员要求设立专家组审查美国钢铝关税措施”，中国贸易救济信息网，2018 年 10 月 31 日，<http://cacs.mofcom.gov.cn/article/gnwjmdt/db/wto/201810/156379.html>。

成员的反对。这里涉及至少两个规则问题：一是美国采取单边贸易制裁措施是否符合 WTO 规则？即“232 措施”针对的钢铝产品进口是否适用 WTO “国家安全例外”条款？二是被制裁的 WTO 成员采取相应反制裁措施是否符合 WTO 规则？即被制裁国是否在将美国的制裁措施诉诸 WTO 的情况下有权采取反制裁措施？这两个问题均涉及 WTO 规则中“国家安全例外”条款的适用范围以及对 WTO 争端解决机制有关程序条款的理解。

1995 年成立的 WTO 是建立在促进自由贸易等基本原则基础之上的当代多边贸易体系的核心，其前身是 1948 年生效的《关税与贸易总协定》（简称关贸总协定或 GATT）。70 年来，GATT 和 WTO 制定了一系列涉及国际贸易、与贸易有关的国际投资和知识产权等方面的国际规则，并设立了解决成员间贸易纠纷的争端解决机制（DSB）。从历史的角度看，以 WTO 为核心的多边贸易体制为推动全球贸易发展、建设开放型全球经济、维护 WTO 成员间经贸关系的稳定起到了中流砥柱的作用^①。从发展的视角看，现行的 WTO 规则大多是几十年前制订的，受当时的贸易条件和模式所限，无法预见现代国际贸易发展及贸易环境的变化所产生的一系列新的问题，面临着如何“与时俱进”进行改革和调整的问题。例如，一些条款本身过于原则性和笼统化，缺乏明确定义或评判标准，容易产生歧义或被滥用；一些条款在设计之初忽略了实施中的合理性问题。WTO 争端解决机制运转本身亟待改革和完善。

^① 《中国和世界贸易组织》白皮书。

从规则来看，WTO 在原则上禁止成员采取单边贸易制裁措施的同时，也留了例外的口子。例如，根据 GATT 第 20 条“一般例外”条款，允许 WTO 成员采取为维护公共道德、保护人类、动物或植物的生命或健康、保护可用尽的自然资源等情况下可采取有关措施；根据第 21 条“安全例外”条款，允许 WTO 成员“采取其认为对保护其基本国家安全利益所必需的任何行动”，包括“与武器、弹药和作战物资的贸易有关的行动……”“在战时或国际关系中的其他紧急情况下采取的行动”等。但是，WTO 规则并未对适用“一般例外”和“安全例外”情况提供明确的认定标准，一旦成员间发生采取单边贸易措施及反制措施的情况，很难就合法性问题达成共识。而根据 WTO 争端解决机制案件审理的一般情况来看，至少需要两年以上（甚至长达几年）才能做出裁决，给了采取单边贸易制裁的国家所需的保护本国产业的时间，即使 WTO 专家组和上诉机构裁定其单边措施违法，其采取单边制裁措施的初衷和目的也均已实现。从某种意义上，一些成员钻 WTO 争端解决机制审理案件周期冗长、耗时的空子，频频借用 WTO 贸易救济机制或有关“例外”规则实施加征关税等单边贸易制裁措施，以达到保护本国产业的目的。换言之，即使采取违反 WTO 规则的单边制裁措施，不仅“违法成本”很低，而且还能成为事实上的赢家。

例如，美国贸易代表称其针对钢铝产品进口采取的“232 措施”是依据 WTO “国家安全例外条款”。根据 WTO 专家学者普遍理解，“国家安全例外”条款适用于与类似战争、恐袭等威胁国家安全的紧急状况直接相关的贸易；美国把民用的正常钢铝产

品进口与国家安全挂钩，是对 WTO 规则的曲解和滥用，为其单边贸易制裁和保护主义措施披上“合法”外衣。而且美国倒打一耙，指责其他国家对“232 措施”采取反制措施违反 WTO 规则，即 WTO《关于争端解决规则与程序的谅解》第 23 条。该条款要求有关 WTO 成员“在中止适用协定项下的减让或其他义务之前，依照这些程序获得 DSB 的授权”。值得注意的是，美国依据其贸易法“301 条款”宣布对中国采取单边关税制裁措施时，赤裸裸要求中国不得采取报复措施，否则制裁升级。对于美国对华发起“301 调查”以来采取的连续加征关税的单边措施，中国在诉诸 WTO 的同时采取了相应反制措施，并针对美方不断升级的征税建议措施追加起诉。中方认为，美国“301 条款”的单边主义性质是对以规则为基础的多边贸易体制的挑战，采取单边加征关税的这一做法严重违反了 WTO 最惠国待遇原则和关税约束等基本规则。中方为捍卫多边贸易体制和自身合法权益，不得不采取相应的反制措施，被迫回应美方的单边主义和贸易保护主义措施^①。

关于采取反制措施是否违反 WTO 争端解决规则的问题，学术界存在不同的理解，问题在于，遭受对方单边贸易制裁措施打击的成员是否在诉诸 WTO 争端解决机制的情况下，需要等到 WTO 争端解决机构做出认定对方制裁措施违反 WTO 规则的裁定后（且得到授权）方可采取反制措施？照此逻辑，首先采取单边贸易制裁措施的成员也同样应该将争议诉诸 WTO 争端解决机

^① “中国在世贸组织追加起诉美国对 2000 亿美元中国产品的征税措施”，商务部网站，2018 年 9 月 18 日。

制且得到授权之后才能采取加征关税等单边制裁措施。事实上，对于 WTO 成员将争议诉诸 WTO 争端解决程序与采取反制措施二者之间究竟是并列关系还是排他性先后顺序关系的问题，迄今尚无明确定论。既然美国以“国家安全例外”为由采取提高关税等单边贸易限制措施，在现行的 WTO 争端解决机制无法及时提供任何救济措施的情况下，要求受到美国单边制裁的 WTO 成员不能采取保护自身国家安全利益的措施，岂不是“只许州官放火，不许百姓点灯”？这显然是不公平的。换言之，WTO 的基本原则和“例外”条款是适用于所有 WTO 成员的，而不是某个成员的“例外”特权。支持采取反制措施的观点认为，因一国采取单边贸易制裁措施导致国际贸易关系处于“紧急情况”下，受到制裁的 WTO 成员为维护自身国家安全利益也理应有权根据《关贸总协定》第 21 条的规定，采取“其认为必需的任何行动”，包括中止对实施单边措施的国家履行相关关税减让义务或采取相应的对等措施。对于单边主义和贸易保护主义行为给 WTO 多边贸易体系带来的冲击，许多 WTO 成员深表担忧，同时也呼吁 WTO 需要与时俱进的改革。对 WTO 成员而言，如何有效限制、制止任一成员借 WTO 规则“例外”条款之名，行单边主义、贸易保护主义、霸权主义之实，既是一个规则完善问题，更是一个政治意愿的选项。正如中国常驻 WTO 代表指出的，WTO 能否走出困境，取决于两个条件：一是 WTO 成员能不能联手抵制保护主义和单边主义；二是 WTO 能否根据全球化的变化与时

俱进,及时调整自己的规则^①。

二、双边、诸边或区域贸易协定与 WTO 多边贸易体系

WTO 多边贸易体系并不排除其成员之间达成双边与诸边、区域自由贸易协定。主要的法律依据是《关贸总协定》第二十四条和《服务贸易总协定》第五条。早在 WTO《关于解释 1994 年关税与贸易总协定第 24 条的谅解》文件中已明确“认识到自 GATT 1947 年制定以来,关税同盟和自由贸易区的数量和重要性大为增加,目前已涵盖世界贸易的重要部分;认识到此类协定参加方的经济更紧密的一体化可对世界贸易的扩大作出贡献”。有学者将新兴世界贸易体系的特征归纳为三级治理即多边、诸边以及双边和区域。多边谈判一直在单一承诺原则基础上以大型“回合”谈判方式进行,多哈回合多年未果的事实证明如此多边“回合”谈判的方式已过时,在多边协定(multilateral agreements)难以推动的僵局下,在某一领域有共同利益的国家借助诸边协定(plurilateral agreements)谈判途径寻求更深层次的整合^②。

诸边协定可以分为 WTO 之内与 WTO 之外的协定。在关税贸易总协定和 WTO 框架下已有成功的诸边协定的先例,有的诸边

① “世贸规则面前,美国没有‘例外’”,《第一财经》,2018 年 4 月 27 日。

② Berger, A. & Brandt, C., “The G20 and the Future of the Global Trading System”, German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Briefing Paper 10/2016.

谈判最终形成了多边规则，如在关贸总协定东京回合期间就贸易、补贴和政府采购等技术壁垒进行的最惠国待遇协议谈判，最终形成的技术性贸易壁垒协定（TBT）已作为关贸总协定（1994年）的一部分。有的诸边谈判达成的协议则一直作为 WTO 框架内单独的诸边协议存在，例如政府采购协定（GPA）。诸边协定能否成为国际贸易体系的多边协定，需要 WTO 成员的广泛支持并达成共识。一些西方学者指出，重要的问题是主要的新兴市场经济体和发展中国家是否“紧随其后”。这需要至少两个条件：一是需要这些成员加入诸边协定谈判，二是协议本身需要解决发达国家与发展中国家经济发展水平的“差异化”问题，提供发展中国家根据其发展水平逐步实施其协议项下承诺的可能性。政府采购协定早在 1979 年由绝大多数 OECD 国家签署，虽然现在签署国增多，但“一个仅适合于绝大多数发达国家的协定期待发展中国家加入是不太可能获得支持的”^①。

诸边协定分为包容性和排他性的，包容性的诸边协定可以通过最惠国待遇原则惠及其他 WTO 成员；而排他性的诸边协定仅限于协议签署方。主张包容性诸边协定的立足点是最惠国待遇原则，而主张排他性诸边协定的出发点是防止“搭便车”。这两者之间如何找到平衡？1997 年达成的信息技术协议（ITA）被认为是成功的诸边协定的最佳先例。ITA 在 WTO 主持下进行谈判并使非成员在最惠国（MFN）的基础上受益。最惠国待遇和搭便

① Woolcock, Stephen, “Getting past the WTO deadlock: the plurilateral option?” RSCAS Policy Papers, RSCAS PP 2013/08 Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme, European University Institute, San Domenico di Fiesole (FI), Italy, <http://eprints.lse.ac.uk/55842/>, February 2014.

车问题通过关键多数方式得以解决，ITA 生效的条件不取决于签署国的数量，而是要求所有签署国的信息技术产品贸易总额达到 90%。近年在 WTO 内达成的诸边协定主要是 ITA 扩围谈判和环境货物产品协定。在 WTO 之外的诸边协定谈判，例如针对某一专题的诸边谈判，典型的是服务贸易协定（TISA）谈判。

2018 年全球范围内双边、诸边或区域贸易协定谈判取得了令人瞩目的进展。例如，2018 年 7 月，欧盟与日本签署了“经济伙伴关系协定”，取消日本商品出口到欧盟 99% 的关税，取消欧盟商品出口到日本 94% 的关税。该协定被称为近乎“零关税”的自由贸易协定。《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判在美国特朗普政府宣布退出之后，其他 11 个国家继续推进谈判，最终签署了《全面进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP），该协定于 2018 年 12 月 30 日起生效。2018 年 10 月 1 日，美国宣布与墨西哥、加拿大达成新的自由贸易协定即美国—墨西哥—加拿大协定（USMCA），三国政府首脑于 2018 年 11 月 30 日 G20 峰会召开之际正式签署了该协定，取代了实施 20 多年的北美自由贸易协定（NAFTA）。2018 年 11 月，中国和新加坡签署了《自由贸易协定升级议定书》。在 2018 年中，由东盟主导的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）谈判也取得了实质性的进展。

尽管在理论上双边、诸边及区域自由贸易协定是 WTO 多边贸易体系的补充，近期内并不能取代 WTO 多边贸易体制，但事实上，近一二十年来，在新的多边协定“难产”的情况下，如同雨后春笋般涌现的这些非多边协定大有“喧宾夺主”之势，在某种意义上挑战了 WTO 主导世界贸易规则的地位。多边贸易

规则谈判是 WTO 多边贸易体系的三大主要功能（即贸易政策审议、规则谈判、争端解决）之一，而多哈回合的失败证明了 WTO 基于“成员一致同意”方能达成新规则的机制显然跟不上 21 世纪国际贸易的发展步伐。事实上，自 2008 年金融危机以来，除了在贸易便利化等领域达成的协议外，WTO 的贸易规则谈判职能一直未能取得任何重大改善，某种意义上导致 WTO 被逐步边缘化。近年来，实际上承担着 WTO 主要功能的争端解决机制也面临严峻的挑战：目前在专家组和上诉机构待审的案件总数处于峰值，然而，这并非由于新案件增加，而是由于案件变得更加复杂且缺乏人手导致需要的审理时间延长。根据一项对 WTO 案例数据的分析与预测，尽管每年诉诸 WTO 争端解决机制新的案件并未增加，专家组或上诉机构发布的报告并未增加，但由于结案率低、上诉率高、结案后的合规争议比例增加这三个因素导致了每年未决案件数量增加。与此同时，有关 WTO 成员迟迟未能填补上诉机构的空缺，影响了上诉机构的效率，如果到 2019 年 12 月底上诉机构成员不足 3 人之时，WTO 争端解决机制可能会陷入停滞^①。在这一背景下，有关 WTO 改革问题正在成为全球范围内 WTO 成员密切关注和讨论的议题，2018 年 12 月初发布的 G20 联合声明表示支持对 WTO 进行必要改革，改进其功能。虽然没有提及具体从哪些方面进行改革，至少在 WTO 是否需要改革上 G20 成员取得了基本共识。下一步对于改什么、

① Joost Pauwelyn and Weiwei Zhang, “Busier than Ever? A Data – Driven Assessment and Forecast of WTO Caseload”, *Journal of International Economic Law*, 2018, 21, 461 – 487 doi: 10.1093/jiel/jgy035, Advance Access Publication Date: 30 August 2018 Editorial Downloaded from <https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/21/3/461/5086700> by University of Geneva user on 30 September.

如何改等一系列问题，WTO 成员肯定存在不同立场和意见。可以预见，和多年来 WTO 多边规则制定“难产”一样，如此众多的 WTO 成员很难在短期内就 WTO 改革问题取得共识。

三、美墨加协定及其“非市场国家 FTA”条款

在 2018 年面世的自由贸易协定中，引起 WTO 成员关注的是美国与墨西哥、加拿大签署的美墨加协定（USMCA）。众所周知，北美自由贸易协定（NAFTA）是美加墨三国在 1992 年 8 月 12 日签署、1994 年 1 月 1 日正式生效的区域自由贸易协定。北美自由贸易区是当时世界上最大的自贸区，其经济实力和市场规模都超过同时期基于关税同盟基础上建立的欧洲联盟。NAFTA 实施 20 多年来，大大推动了美加墨三国之间的贸易，促进了北美市场的一体化。但是，随着时间的推移和北美地区的经济发展与美加墨相互之间的贸易往来，美国与其他两国之间的贸易逆差问题逐步显现，NAFTA 的一些条款已无法适应经贸发展的新变化，重谈 NAFTA 成为三个缔约方的共识。实际上早在奥巴马政府时期，美加墨三方已启动修改 NAFTA 谈判，但并无进展。2017 年特朗普政府在“美国优先”战略的驱动下，借其与多个贸易伙伴之间发生贸易摩擦之机，对加拿大和墨西哥“以压促谈”，正式启动重新谈判 NAFTA，在三方谈判进展缓慢且不时发生“卡壳”的情况下，美国采取“一对一”的谈判策略，率先与墨西哥达成双边 FTA，继而与加拿大进行双边谈判，各个击

破，最终达成取代 NAFTA 的三方协定即 USMCA。有学者把美国这一谈判手段概括为“多边—双边—多边”的谈判方式，实际上，这种谈判方式并非新创。早在 NAFTA 谈判中，美国同样是从双边谈判入手，先于 1988 年 6 月 2 日与加拿大签署了美加自由贸易协定（1989 年 1 月 1 日生效），之后在此基础上衍生出美加墨三方的北美自由贸易协定。

尽管特朗普称 USMCA 是一个全新的协议，从北美自贸区协定改为美墨加三方协定，不少学者仍认为 USMCA 是 NAFTA 的 2.0 升级版，保留了 NAFTA 的主要框架，只是调整和补充了部分章节及条款。从议题上，USMCA 涵盖面颇为广泛，协定 34 章中保留了 NAFTA 的 24 章的议题，并对一些议题所涉章节内容部分做了调整、更新和补充，例如 NAFTA 第 15 章“竞争政策、垄断和国有企业”，在 USMCA 中扩展为第 21 章“竞争政策”和第 22 章“国有企业”；NAFTA 第 7 章“农业和卫生与植物检疫措施”在 USMCA 中调整为第 3 章“农业”和第 9 章“卫生与植物检疫措施”；NAFTA 第 19 章“反倾销、反补贴事项的审查和争议解决”的基本内容移至 USMCA 的第 10 章“贸易救济”，等等。USMCA 新增单独列章的议题中除了 20 世纪 90 年代开始讨论的议题，例如劳工、环境、竞争政策等议题，还包括了 21 世纪贸易新议题，如数字贸易、国有企业、中小企业、竞争力、反腐败、良好的监管实践、宏观经济政策与汇率等。在规则标准提高上，主要涉及原产地规则、市场准入、知识产权、劳工等条款。在知识产权保护标准上，USMCA 提高后的保护水平在一些领域高于 WTO 标准。例如对于著作权的保护年限，TRIPS 以及

伯尔尼公约的规定是作者的有生之年加身后 50 年, USMCA 延长到身后 70 年 (或者对于不基于作者有生之年的计算方式的作品版权, 从首次授权出版之后 75 年)。有评论认为, USMCA 的新增内容和规则标准更接近 CPTPP, 例如新增加的“良好监管实践”一章, 是建立在 CPTPP “监管一致性”章节基础上的。

从 USMCA 对贸易规则的“示范”作用角度, 有学者认为 USMCA 内容有好有坏, 并且有许多未知数。其中, “好的”规则主要体现在促进贸易自由化方面, 涉及加拿大农业市场的进一步开放, 乳制品、家禽和鸡蛋等食品和农产品的市场准入。此外, USMCA 对网购并可免税进口产品的最低门槛有所提高; “坏的”规则主要指 USMCA 第 32.10 条款“非市场国家的自由贸易协定”(Article 32.10: Non - Market Country FTA), 认为该条款不鼓励 USMCA 各方与非市场经济体 (指中国和其他国家) 进行贸易协定谈判, “对其他自由贸易协定谈判的限制一般来说是个坏主意”, 究竟会产生什么实际影响还有待观察^①。

国内外舆论普遍认为该条款是针对中国的。一些评论称该条款为“毒丸”条款, 体现了美国用规则把中国贴上“非市场经济”的标签并限制其他国家与中国达成 FTA 的意图。有评论认为, 美方通过该条款可以防止中国产品不受关税制约地通过加拿大和墨西哥进入美国市场。也有评论担心, 一旦美国把该条款复制到未来与欧盟或日本等其他主要贸易体可能达成的 FTA 中, 将在经济上孤立中国。实际上, 不论该条款的初衷如何, 能否达

^① Simon Lester & Inu Manak, “Evaluating the New NAFTA”, October 3, 2018, [HTTPS://WWW.CATO.ORG/BLOG/GRADING - NEW - NAFTA](https://www.cato.org/blog/grading-new-nafta).

到限制缔约方与中国谈判并达成 FTA 的效果，目前下结论尚都为时过早。

根据该条定义，“非市场国家”是指在签署 USMCA 之日至少有一个缔约方依据其“贸易救济法律”认定为非市场经济的国家，并且是没有与任一缔约方签有自由贸易协定的国家。满足该“非市场国家”定义有两个条件：一是被协定任何一方国家的有关贸易救济法律（即有关反倾销、反补贴和保障措施的法律）认定为“非市场经济”的国家；二是该国家尚未与协议任何一方签订 FTA。这两个条件的时间点划分都是在“签署 USMCA 之日”。对于第一个条件，不言而喻，美国在对中国提起的反倾销调查中，一直把中国作为“非市场经济国家”适用“替代国”标准来确定倾销存在和倾销幅度。第二个条件，美墨加三方迄今都没有与中国签有 FTA。尽管加拿大和中国在探讨 FTA 谈判，在签署 USMCA 之日并未实际启动谈判。

从法律角度，该条款并不能解释为明确限制了协议各方与“非市场国家”谈判并签署 FTA，而是规定了拟与“非市场国家”签署 FTA 的任一缔约方的披露义务，即有义务提前 30 天向其他缔约方披露拟签署的协定内容，目的是其他缔约方能够审查协定内容并评估其对 USMCA 的潜在影响。这种潜在影响一般指协定一方与“非市场国家”达成的 FTA 是否会间接削弱或损害其他方在 USMCA 下的利益。该条款还规定了其他方对要求披露的拟签署 FTA 文本的保密义务。

关于 USMCA 的退出条款，即“任何缔约方与非市场国家签订自由贸易协定，应允许其他缔约方在六个月通知后终止本协

定，并以双方之间的协议取代本协定”，该退出条款从文本上保留了原 NAFTA 退出条款的“缔约自由”原则，NAFTA 第 2205 条规定，“一缔约方在向其他缔约方提出书面退出通知六个月后可以退出本协定。如果一个缔约方退出，该协定对其余缔约方仍然有效”。不同的是，USMCA 特别限定了在发生“任何缔约方与非市场国家签订自由贸易协定”情况下其他缔约方有权选择退出，并由其他缔约方之间的双边 FTA 取代 USMCA。不言而喻，这一针对“非市场国家 FTA”的特别条款是与美国指责中国“非市场经济”发展模式的大背景分不开的。2018 年 7 月，美方在世贸组织总理事会日内瓦第三次会议之前提交了《中国贸易破坏性的经济模式》的文件，从中国政府和中国共产党的法律、政策确立的非市场导向、资源的非市场分配、中国经济模式对 WTO 成员带来的成本、中国经济模式使中国获利几大方面指责“中国的社会主义市场经济并不是市场经济”，“是高度扭曲市场的”，“与世贸组织原则在根本上不相符”等等^①。该文件代表了美国政府认定中国为“非市场经济”的主要观点。

限制 FTA 缔约方与区外 WTO 成员中“非市场经济”国家之间达成自由贸易安排显然是不符合 WTO 基本规则的。关于 FTA 区内与区外 WTO 成员的关系，WTO 早在《关于解释 1994 年关税和贸易总协定第 24 条的谅解》中已重申了自由贸易区协定的目的“应为便利成员领土之间的贸易，而非提高其他成员与此类领土之间的贸易壁垒；在此类协定形成或扩大时，参加方应在

^① “CHINA'S TRADE - DISRUPTIVE ECONOMIC MODEL, COMMUNICATION FROM THE UNITED STATES”, WT/GC/W745, 16 July 2018, World Trade Organization.

最大限度内避免对其他成员的贸易造成不利影响”。因此，USMCA 不应提高其他 WTO 成员与北美地区之间贸易的贸易壁垒，USMCA 各方也应最大限度避免对其他 WTO 成员的贸易造成不利影响。从法律角度，该“非市场国家 FTA”条款并不能阻止任一缔约方与中国之间的经贸合作乃至达成 FTA。在中美贸易摩擦升级的背景下，该条款更多的色彩是“心理战”，对美国的主要贸易伙伴与中国之间建立 FTA 设置无形的“威慑”障碍，从而带来不同程度的实际限制效果。如何尽量避免或减少可能发生的这一限制效果，很大程度上取决于中国和有关国家在全球贸易供应链的位置和供求关系，取决于有关缔约方的意愿。事实上，在 USMCA 签署后一个多月，中国与加拿大进行了首轮中加经济财金战略对话，根据双方公布的对话联合成果文件，双方对话主要涉及推动全球国际经济治理、深化双向贸易和投资合作、拓展优先领域合作、深化金融合作四个领域的合作。据报道，在首轮经济财金战略对话中，双方还讨论了共同的长期目标，包括两国自贸协定谈判。加拿大官方公开澄清，有关协定不影响加方自主同其他国家达成自贸协定，加方愿同中方继续推进自由贸易协定谈判，不会受到其他国家立场影响^①。由此可见，USMCA 的该条款能否具有“毒丸”的功效尚待实践的检验。然而，由于中美贸易摩擦背景的复杂性与不确定性，不仅将直接或间接带来全球经济和国际贸易的不确定性，也将加剧中美各方与其他经济体之间经贸关系的复杂性与不确定性。

^① “李克强同加拿大总理特鲁多举行第三次中加总理年度对话”，新华网，2018 年 11 月 14 日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/14/c_1123712228.htm。

从 FTA 对区内贸易的影响角度来看,美墨加三国将会在不同领域、不同程度上从 USMCA 受益。根据美国官方报道,USMCA 作为“21 世纪新的现代化贸易协定”,将使北美地区的市场更加自由,贸易更加公平,经济增长更强劲,尤其为扩大美国的食物和农业出口开辟了新的市场,并将大力支持食品生产和农村就业。加拿大和墨西哥是美国食物和农产品的第一和第三大出口市场,占 2017 年食物和农业出口总额的 28%。这些出口支持了超过 325000 个美国就业岗位,尤其是乳制品市场准入是 USMCA 取得的一个主要成就^①。

关于 FTA 可能带来的贸易转移效应,在 USMCA 实施后方可逐步显现,对不同领域产生的影响会有所不同,目前对 USMCA 的各种评价尚有待实践的检验。例如汽车行业的原产地规则是 USMCA 最核心的议题之一:NAFTA 汽车行业原产地规则要求区内产值含量比例不低于 62.5%,USMCA 将这一标准提高到 75%,并且通过“劳工”条款,规定到 2023 年 40%~45% 的汽车零部件必须由每小时工资不低于 16 美元的工人制造。这一新标准将直接影响相关汽车行业的产业链布局。美国 USTR 认为,新的原产地规则超过了 NAFTA 1.0 和 TPP 的标准,将有助于确保只有使用足够和主要的北美零部件和材料的生产商才能获得关税优惠的利益。对原产地规则的更新将为在美国和北美采购货物

^① Joint Statement from United States Trade Representative Robert Lighthizer and Canadian Foreign Affairs Minister Chrystia Freeland, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-united-states>, 09/30/2018; UNITED STATES - MEXICO - CANADA TRADE FACT SHEET Agriculture: Market Access and Dairy Outcomes of the USMC Agreement, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/october/united-states%20%93mexico%20%93canada-trade-fact>, 1 Oct 2018.

和材料提供更大的激励，要求 75% 的汽车零部件在北美制造这一新规则标准将鼓励美国制造业和区域经济增长^①。但也有学者持不同观点，认为 USMCA 极其严格的原产地规则是新协议中“最负面的部分”，将增加北美汽车制造的成本，可能导致更多的制造在北美以外地区进行^②。

USMCA 作为特朗普政府重启谈判的第一个自由贸易协定，其谈判方式、涵盖的主要议题、规则标准和条款内容，无论是与 NAFTA 的相同之处还是更改、新增之处，都将对全球范围内正在进行和将要进行的国际贸易协定谈判具有某种意义上的“样板”示范效应。因此，有必要密切关注其实施情况，对其区内外影响进行跟踪研究和深入分析。

总之，特朗普政府通过采取单边贸易限制措施、退出 TPP、以美墨加协定取代北美自由贸易协定等一系列带有浓厚“逆全球化”色彩的措施，实施“美国优先”下的对外经贸战略和策略，看似放弃多边，其实际目的是重塑一个美国主导的、体现美国利益和标准的国际贸易规则体系，是对中国经济崛起全面回应的重要组成部分。

随着特朗普政府对中国发起“301 调查”引发的中美贸易摩擦升级，以及美国对主要贸易伙伴采取的钢铝进口产品加征关税的“232 单边贸易措施”和有关贸易伙伴采取的反制措施，国际

① UNITED STATES - MEXICO - CANADA TRADE FACT SHEET, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/october/united-states%E2%80%93mexico%E2%80%93canada-trade-fact>, 1 Oct 2018.

② SIMON LESTER and INU MANAK, "Evaluating the New NAFTA", [HTTPS://WWW.CATO.ORG/BLOG/GRADING-NEW-NAFTA](https://www.cato.org/blog/grading-new-nafta), OCTOBER 3, 2018.

贸易供应链和贸易格局正在重塑，与之对应的升级版的或新版的双边、诸边和区域自由贸易协定不断呈现，将推动新一轮的贸易自由化进程，并将对 WTO 的改革以及多边贸易规则发展的走向产生深刻的影响。我们应当继续对国际贸易规则及其发展动态进行深入扎实的研究，提高运用国际规则应对各种国际挑战的能力，要善于以规则为依据，以事实为论据回应贸易摩擦中有关对中国经济模式和所谓“不公平贸易”的指责。根据我国法律体系中涉外民事关系的法律适用原则，在有关国内经贸法律、法规的制订和完善方面（包括地方法规及部门规章），注意保持与中国缔结或参加的有关国际条约和国际贸易规则的一致性。同时，根据中国进一步改革开放的战略和国际贸易供应链调整的需要，继续推动双边和区域 FTA 谈判（包括升级谈判），推动 RCEP 谈判，加强与“一带一路”国家的经贸合作等。在支持 WTO 改革和完善多边贸易体系方面，充分利用中国已加入的国际组织和双边、诸边（包括区域）平台，包括 G20、APEC、东盟 10 + 1、中东欧 16 + 1、中非论坛等等，加强中国与其他 WTO 成员的经贸合作与交流。在很大程度上，WTO 成员之间解决经贸摩擦谈判的主动权、参与国际规则制订的话语权取决于成员的综合实力，体现的是各经济体之间综合实力的较量。因此，举国上下如何在改革开放 40 年成果的基础上，切实落实国家领导人对外已宣布的改革开放举措至关重要。任何事情都有两面性，中美贸易摩擦带来的压力可以转化为推动中国改革开放的动力，激发科技创新的活力，从而提高中国社会主义市场经济可持续发展的竞争力。

2018 年特朗普治下的美国政治形势

◎ 倪 峰

2018 年是特朗普执政的第二个年头，也是美国中期选举年。得益于特朗普政府推行多项国内改革措施，美国经济向好，失业率达到历史新低，特朗普基本盘有所巩固。共和党在中期选举失去众议院，未来特朗普政府推行的政治议程将遇到不同程度的阻力。中期选举后，美国内政治版图发生变化，特朗普施政压力增大。未来两年，其内外政策将受到民主党的严格监督和制约。

作为美国政坛上一位特殊的“反建制”人物，特朗普的上台执政对美国的内政外交以及中美关系产生了广泛、深刻的影响，形成了“特朗普冲击”。进入 2018 年以来，“特朗普冲击”不断持续发酵，并表现出一些新的特点。

一、执政环境：虽有改善但失衡、分裂继续

特朗普上台以来，美国政治正在发生一些重要变化。在政治运作层面，建制派与反建制派的对弈成为美国政治的全新范式。

小圈子决策、“推特治国”等等一系列做法致使特朗普迄今为止无法组成完整的工作团队，府会关系微妙，共和党内无法完成整合，民主党抗争加剧，总统与传统主流媒体互“怼”，阶级矛盾并未有效缓解，政治极化进一步加剧，种族矛盾尖锐化。进入2018年以来，上述状况并未得到改观，而且出现了一些新特点。

第一，执政团队人事变动频繁。随着“通俄门”的发酵、一些政策推动不力，特朗普开始将责任归咎于身边的幕僚，团队成员互相诘难的情绪不断滋长，最终导致特朗普不断重复着“喜新厌旧”的故事。特朗普的“自信”导致其政策出现问题时，只从下属身上找原因，并一不顺意就使出“炒鱿鱼”这个撒手锏。这对白宫决策体系的连贯性造成了极大的冲击。经过一年多的时间，白宫逐渐形成了以特朗普为强势主导的决策体系。其优点是行事果断，也就是特朗普经常说的追求“以结果为导向”，但缺点是决策不够全面，拘泥于某一具体问题和眼前计划，缺乏长远的战略规划。2018年以来，随着白宫通讯主任希克斯、国家经济委员会主任科恩、国务卿蒂勒森、国家安全顾问麦克马斯特离职以及白宫贸易顾问纳瓦罗从幕后走向前台、蓬佩奥接棒蒂勒森、博尔顿统领国安会等人事变动，特朗普身边已经纠集了一批忠心耿耿的“鹰派中的鹰派”，应有的“多元化建议”已成为“集体跟”。在“三权分立”的制度安排下，总统的权力似乎处处受到制约，但在选人用人这方面，总统却有超越于两个分支的独特权力。正因如此，特朗普执政至今身边的幕僚已经换了一茬又一茬。这些人从最初的受到重用到最后的黯然离职，都取决于一个决定性因素——与特朗普的亲疏远近。这一因

素在特朗普个人特性的护持下，已超越机制性因素，主导了白宫当前的人事布局和决策体系。

第二，“通俄门”调查久拖不决。特朗普执政以来就伴随其左右的“通俄门”调查，这一议题各方高度关注，几乎涉及美国政治的方方面面，牵扯到美国联邦政府、国会、媒体等多个对象，直接与特朗普的执政能力及其合法性“挂钩”。随着各方对“通俄门”调查的不断推进，一些新的证据和事实逐渐浮现。2018年1月，特别检察官穆勒计划就特朗普解雇前联邦调查局局长科米和前国家安全顾问弗林的决定询问总统；3月初，特别检察官穆勒与特朗普律师代表见面，要求特朗普就“通俄门”调查与自己面谈；4月中旬，米勒团队公开的法庭文件显示，前特朗普竞选团队经理保罗·马纳福特及竞选助手理查德·盖茨在2016年总统竞选期间曾与一名商业伙伴往来密切，而此人与俄罗斯军方情报机构有关；4月下旬，特别检察官穆勒向白宫提交了他想询问特朗普的问题，数量多达近50个。有分析认为，这些问题清楚地显示，穆勒有足够的间接证据怀疑特朗普干涉司法，也有理由相信特朗普知道“通俄”的一些内情。面对穆勒的步步紧逼，特朗普显然感受到了压力，6月4日，他在发布的“推文”中说：“正如众多法律学者所言，我拥有绝对权利赦免自己，但在我没做错事的情况下，我为何要这样做？”他随后再次谴责特别检察官罗伯特·米勒的调查是“没完没了的政治迫害”。共和党元老朱利安尼也不无担心地表示，如果调查拖延，可能会对2018年11月的中期选举投票产生影响。总之，“通俄门”调查如同悬在特朗普头顶的“达摩克利斯之剑”，直接影响

到他的合法性，还极大掣肘了特朗普政府的内政外交政策。

第三，中期选举的挑战。从美国二战后的历史经验看，执政党在中期选举中并不占优。在二战后的 18 场中期选举中，执政党平均丢失了 25 个众议院席位和 4 个参议院席位。就 2018 年中期选举的选情来看，共和党在众议院的情势不妙。由于众议院 435 个席位都要改选，对民主党而言这是一个“翻盘”的好机会。4 月 11 日，美国众议院议长保罗·瑞安宣布将不寻求连任，对众议院共和党士气是一个巨大打击。除了瑞安，共和党还有 37 位议员打算“退休”。这一数字是二战以来最高的，远远超过了民主党计划退休议员的人数。在参议院，目前民主党拥有 49 席（47 位民主党议员和 2 位与民主党结盟的独立议员），共和党拥有 51 席。在中期选举中，有 26 个民主党阵营的席位需要改选，而共和党只有 9 个席位需要改选。随着中期选举结果揭晓，在当前美国两党恶斗、政治极化的大背景下，特朗普推动国内议程的能力将会进一步遭到国会削弱，并进一步影响特朗普寻求连任的努力。出于中期选举的考量构成了自 2018 年以来特朗普不断对外示强，以此聚拢国内支持，拉抬支持率的重要原因。

在看到特朗普在国内治理方面面临一些新的问题和挑战的同时，我们也应看到，进入 2018 年以来，特朗普面临的执政环境出现了相当程度的改善，其中一个关键的指标就是特朗普的支持率出现了稳步提升的态势。根据盖洛普 6 月 18 日公布的民调显示，受访民众对特朗普的支持率升至 45%，为 2017 年 1 月特朗普上任以来的新高。反对率是 50%，反对率和支持率的差距是 5%，也是特朗普上任以来的最低水平。不仅如此，特朗普终于

赶上了部分前辈在任期同期的民调水平。同样是上任 500 天左右，奥巴马和里根的支持率都是 45%，克林顿是 44%。不过，尽管是水平相当的支持率，其他总统通常是在中期选举前支持率回落至这一水平，而特朗普则是升到了当前的支持率水平。从另外几家调查机构最新的结果来看，尽管各自的数字有所差异，但特朗普的支持率都出现了上升趋势。普遍认为，特朗普支持率上升主要基于两大原因。一是失业率持续下降，美国经济发展势头强劲。二是特朗普对外频频示强，并在朝核问题上实现了外交突破。尤其值得关注的是，盖洛普民调还显示，特朗普的支持者中有 90% 都是共和党人。这对共和党的中期选举是一个重要利好。

二、2018 年中期选举：打破政治垄断

2018 年美国政治生活中最受瞩目的大事莫过于特朗普总统任期近半的一次美国政坛“大洗牌”——中期选举，即对特朗普政府及共和党执政成绩的“期中考试”。2018 年中期选举，参议院有将近三分之一的席位要改选，众议院席位全部改选。截至 2018 年 11 月 29 日，本次选举的结果是：参议院 100 个席位，共和党拿到了 53 席，民主党拿到了 47 席；众议院 435 个席位，共和党拿到了 200 席，民主党拿到了 234 席。在州长选举中，民主党扩大了本党籍州长数量，但共和党籍州长依旧达到 27 席。本次中期选举，民主党重新入主众议院，成功突破共和党及特朗普对权力的垄断，共和党继续保持对参议院的控制权，形成两党分

别控制国会一院的格局。换句话说，共和党失去了众议院控制权，特朗普政府在余下的任期内不得不面对分裂的两院^①。

在参议院方面，共和党继续维持参议院多数并且扩大了原先的领先优势。2018 年中期选举涉及 35 个参议院席位的改选。其中 33 个席位的议员是在 2012 年参议员改选中当选的，属于美国宪法规定每两年需要改选的参议员席位，其任期将于 2019 年 1 月 3 日结束。另外 2 个席位是被指派接任因故离职的参议员职位，他们 2018 年需要参加特别选举，以继续他们尚未完成的任期。35 个将要改选的参议员席位中，24 个属于民主党，2 个属于独立派人士，另外 9 个则属于共和党。具体而言，谋求连任的参议员中有 24 个民主党人，2 个独立派人士，6 个共和党人。本次参议院改选中退休参议员有 3 位，均为共和党人。2018 年中期选举中参议院 35 个改选的席位中，民主党和独立派人士胜选 24 席，共和党胜选 11 席。共和党参议员席位净胜 2 席，以总数 53 席取得多数党地位，将于 2019 年 1 月起继续主导参议院和参议院各委员会及其下属委员会。在众议院方面，第 115 届国会众议院有共和党籍众议员 240 人，民主党籍众议员 195 人。截至 2018 年 9 月 10 日，众议院共和党籍众议员 236 人，民主党籍众议员 193 人，另有 6 席空缺。两党宣布不再寻求连任者中，共和党 37 人，民主党 18 人，分别占两党现有席位的 15.68% 和 9.33%。民主党“在任者优势”相较于共和党明显具有稳定性。截至 2018 年 11 月 29 日，除加利福尼亚州第 21 国会选区众议员

^① “2018 ELECTION RESULTS”, CNN, available at: <https://edition.cnn.com/election/2018/results>.

结果还未开出外，民主党在本次中期选举中已经赢得 234 席众议员席位，较第 115 届国会扩大了 39 席，将在众议院和众议院各委员会中重新获得领导地位。共和党本次中期选举中仅取得 200 席众议员席位，失去了对众议院的控制。在州长选举方面，美国 50 个州的州长中，民主党籍 16 位，共和党籍 33 位，独立派人士 1 位。本次中期选举中民主党州长改选 9 席，共和党州长改选 26 席，独立派人士州长改选 1 席。其中 13 位共和党现任州长和 5 位民主党现任州长获得改选提名，另有一位现任共和党州长未获得连任提名。共和党较高数量的州长改选，为民主党在本次选举后增加本党籍州长席位提供了机会。本次中期选举后，共和党籍州长数量减少至 27 位，相比之前减少了 6 位，但民主党州长仅有 23 位，共和党籍州长仍把控多数州政府。经过中期选举，共和党在 22 个州同时拥有州立法机构领导权和州长职位，民主党在 14 个州拥有这种全面优势，比中期选举前增加了 7 个州^①。

同以往中期选举相似，2018 年中期选举继续反映 2016 年大选后至今的美国政治版图变迁、社会思潮的调整和民众关注议题的变化，同样也继续充当着未来美国政治走向的风向标。观察和分析 2018 年中期选举过程，不难发现身份政治几乎主导了整个中期选举。相比以往，在本次中期选举中出现了一些新亮点，本次中期选举中女性参选人数量达到历史新高，两党共有 529 位女性参选人被提名参加 2018 年国会选举。截至 11 月 28 日，有 102 人赢得众议员选举，14 人赢得参议员选举，加之未改选的 10 位

^① “2018 United States elections,” available at: https://en.wikipedia.org/wiki/2018_United_States_elections.

女性参议员，将有 126 位女性在国会中担任议员，打破女性在国会担任议员总数量的历史记录。被提名的女性参选人中，民主党籍有 387 位，占 73.15%。2016 年大选后的民主党内进步主义思潮高涨，“抵制特朗普”成为民主党表现团结一致的主要方式。出于对特朗普厌恶而非左翼意识形态的驱使，多数女性成为进步分子，并以此身份成为民主党在本次中期选举中的候选人。显然，在新的历史条件下，女性将在美国政治中发挥更大的作用，同时随着大量意识形态色彩不浓的女性加入民主党阵营，也增加了其党内中间派的力量。

2018 年中期选举民主党赢得众议院控制权后，将重获对众议院各委员会的主导权，举行听证，传召证人，要求特朗普政府成员作证，公开文件将成为民主党人监督特朗普政府的手段，国会监督制衡的功能将重新回归。赢得众议院对民主党来说虽是一个有限的成功，但这足以突破特朗普及共和党对美国政治权力的垄断。但也不能忽视，中选后共和党继续主导扩大了领先优势的参议院，加之特朗普任期未满，未来民主党人几乎没有希望通过立法，并且难以实质干预特朗普政府今后的人事任命。

三、美国政治运行：制衡缺位，“极化”继续

2018 年以来的美国政治仍旧面临着某种意义上的“失衡”状态。由共和党控制的国会两院和特朗普作为总统所拥有的人事任命权使得立法机构、司法系统和行政官僚系统间无法在彼此间

产生有效制衡。曾经代表人民监督政府的主流媒体也因被特朗普冠以所谓的“假新闻”而失信于美国人民，成了党派斗争的牺牲品。哥伦比亚广播公司（CBS）所作民调显示，共和党的坚定支持者中有 91% 的人相信其言论，相信主流媒体言论的仅有 11%^①。在民主党支持者中，仅有 11% 的人相信特朗普的言论。究其原因，作为“第四权”的主流媒体也因日益明显的政治倾向、党派立场、精英化和地域化导致失去了民众的信任，降低了对政府的监督作用。一个“不诚实”的行政首脑，一个奉承和纵容的立法机构，一个具有党派属性的司法机构，再加上不被信任的主流媒体，使得 2018 年的美国政治处于失衡状态。

“特朗普治下”第二年的美国不仅没有摆脱政治“极化”，反而两党党内的分歧进一步加强了两党的“脸谱化”趋势。中期选举中两党候选人政治倾向趋于极端，导致共和党内民粹主义与建制派、民主党内左翼势力与民主党建制派之间的矛盾激化。一是两党对立，分歧严重。2018 年 6 月，“中间派”大法官肯尼迪宣布退休，围绕大法官任命两党开始缠斗，屡屡突破底线，最高法院成为党派斗争的阵地。民主党人视共和党提名卡瓦诺为最高法院大法官为其欲将本党利益凌驾于法律之上的行为。共和党人则把民主党对卡瓦诺的“抹黑式”抵制看作“对压制一个正派的人”的可怕民主阴谋，两党渐行渐远。二是共和党呈现出浓重“特朗普化”。共和党初选中，在“特朗普效应”和特朗普

① “Americans wary of Trump tariffs’ impact, but support plan to aid farmers — CBS poll”, July 29, 2018, CBS News, available at: https://www.cbsnews.com/news/americans-wary-of-trump-tariffs-impact-but-support-plan-to-aid-farmers-cbs-poll/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=sendto_newsletter&stream=top.

本人的刺激之下，成功被提名的共和党候选人趋于极端。积极参与投票的共和党选民中，反建制、反移民、反自由贸易等民粹情绪高涨，“捍卫特朗普”调门高昂。正如布鲁金斯学会高级研究员伊莱恩·卡马克所言，共和党已经被特朗普重新定义，从一个以主张有限政府、支持自由贸易为政策基础的政党向一个更加强硬保守、民粹色彩日益浓郁的政党转型。三是民主党中激进进步主义势力崛起。2018 年中期选举预选大幕拉开以来，不少民主党竞选人以激进进步主义者身份出现，在民主党选民中人气颇高。虽然激进进步主义势力在民主党初选中相当突出，但党内温和派并未在中期选举中与之达成一致。

总体上来看，2018 年美国政治运行制衡机制缺位，美国政治“极化”继续，两党党内分裂加深。两党温和派的生存空间被压缩，两党围绕美国政治议题的斗争持续不断。特朗普的个人风格，以及他和主流媒体的对立，也进一步撕裂了美国社会。两党政治极化斗争加剧，美国国内政治、经济及社会诸多矛盾也在不断激化。

四、结语

2018 年，特朗普执政进入第二年。失衡分裂的局面并未得到彻底改变，执政团队频繁换人，“鹰气更甚”，但随着经济形势向好和对外示强，执政环境有所改善。中期选举是本年度两党最重要的考量，最终民主党重新赢得众议院选举，打破 2016 年

大选以来共和党对美国政治垄断，国会监督制衡的功能将重新回归。本年度美国政治运行仍旧缺少有效制衡，难以摆脱政治“极化”，两党党内的分歧加深。

中期选举是特朗普总统顺利推行其施政纲领和成功任命保守派大法官背景下的关键选举，同时选举结果也将对其未来寻求总统连任产生巨大影响。本次中选，民主党成功打破共和党的权力垄断，实现两党在政府内权力的平衡。众议院控制权重归民主党，共和党继续主导并在参议院扩大优势，本次选举后形成两党分别控制国会一院的格局。这也将进一步加剧业已激化的两党间冲突，导致更多的立法和政策僵局。中期选举也显示出两党间对立和党内“极化”的趋势。换言之，美国政治真正摆脱“极化”的困扰并非易事。

纵论 2018 年俄罗斯外交

◎ 盛世良

2018 年的俄罗斯外交延续了前一年的严峻态势，同美国和西方的关系继续恶化，同中国和东方的关系进一步发展，在原苏联地区的处境更加艰难。俄罗斯外交决策果断，行动迅速，以东线的拓展弥补西线的损失；以军事力量为后盾，在周边地区强硬地维护本国的安全 and 经济利益。

俄罗斯“非西方”的自我定位，决定了其同西方关系上对抗大于合作，在地缘政治上对抗压倒合作，在经济上合作大于对抗。俄罗斯的“大欧亚”概念，决定了外交上“向东走”，同第三世界国家加强合作的大趋势。

俄美：“没有最坏只有更坏”

俄罗斯学者对俄美关系的评价颇有幽默感：两国关系已经没有基本恶化的余地了……然而，2018 年的现实需要用中国式幽默来注解：俄美关系没有最坏，只有更坏。

美国早已不是俄罗斯外交的第一优先。普京的外交优先把美国排在中国、印度、伊斯兰世界、欧洲之后。然而，这绝不意味着俄罗斯轻视对美关系。在俄罗斯看来，美国是“整体西方”的龙头老大，不缓和対美关系，就难以从总体上改善同西方的关系，难以为本国经济发展保证有利的外部条件。

1. 希望—失望—再希望—再失望

俄罗斯曾对“亲俄”总统特朗普寄予厚望，希望他“乌克兰是莫斯科近郊，波罗的海国家是俄罗斯后院，我们何必多管！”“要跟俄罗斯做一笔大交易”等竞选言论成为现实。

万万没想到的是，特朗普当选后，“通俄门”和“俄罗斯干涉美国大选论”发酵，美国对俄制裁加码。特朗普跟中国元首都举行两次峰会了，而跟普京仅在国际会议间歇举行过短促会晤。俄罗斯很失望。

2018年下半年，美国把中国定为名列俄罗斯之前的首要对手，美中贸易战升级，副总统彭斯对华发表强硬言论，国家安全助理博尔顿鼓吹“中国对美俄威胁大于美国对俄威胁”，特朗普与普京在法国纪念一战结束的仪式和晚宴上“眉来眼去”，俄罗斯再次滋生改善対美关系的希望。

2018年末，美国给俄罗斯人的希望当头泼了一盆冷水：特朗普以“俄罗斯侵略乌克兰”为由，取消了原定2018年12月1日在20国集团峰会期间同普京的正式会见。特朗普从普京面前走过，居然对普京视若无睹。最后两人仅站立着就刻赤海峡冲突交谈了几句。

在俄罗斯看来，美国处理对俄关系有“高、中、低”三个方案。

“高方案”——把俄罗斯彻底开除出国际政治体系，直至消灭俄罗斯国体。

“中方案”——把俄罗斯的政治制度改变为西方式民主制度。

“低方案”——承认俄罗斯现实，跟现政权打交道。

2. 俄美关系难改善，为什么

其一，俄罗斯立志成为与欧美平起平坐的世界一极，特朗普要“让美国重新伟大”，二者难以相容。

其二，高层交往阻力加大。通俄门、两党争斗、俄罗斯“干涉美国大选”、对俄制裁……一系列不利因素束缚了特朗普手脚。

其三，双边关系与国内政治斗争挂钩。对美对俄政策成为各自的内政问题，两国执政当局需要妖魔化对方，以加强国内地位。

其四，制裁加码。美国将对俄制裁与对伊朗和朝鲜制裁“捆绑”并写入法律；美国声援英国，因“斯克里帕尔案件”驱逐俄罗斯外交官；11月进一步制裁俄罗斯。对俄制裁扩展到与制裁对象有业务联系的俄罗斯与外国自然人和法人。11月底，切尼和科顿等美国共和党议员反对延长美俄第三个核协定，建议国会通过《制止俄罗斯核侵略法》。

其五，军事和安全上互为主要对手。俄美维持了能相互毁灭

的核均势，但却丧失了残存的唯一合作领域——军控。两国各自更新核武库并发展先进常规武器和网络武器，美国拟退出中导条约，不续签第三个限制战略武器条约，俄美战略安全失去支柱，双边核军控体系可能全面崩溃。对两国领导而言，维护军控已经不是优先议题，俄美关系对彼此的重要性下降。美国防部长马蒂斯 2018 年 10 月 30 日议论美国国防战略，认为近十年来对美挑战全都来自俄罗斯，俄罗斯比中国对美威胁大，美国的敌人依次为俄罗斯、朝鲜、中国。

其六，热点问题上利益对立。乌克兰危机彻底颠覆欧洲安全框架。美国支持格鲁吉亚加入北约，支持乌克兰与北约合作，叙利亚问题上俄美对立。

其七，两国关系缺乏经济基础。2017 年，俄美贸易额仅 232 亿美元，美国在俄罗斯外贸中的比重仅 3.97%。两国在军工和能源出口领域的利益相反。俄罗斯担心美国金融制裁，经济上实行“去美元化”，大幅度减持美债，降低美元在黄金外汇储备和在国际支付中的比重。

3. 俄美关系仍有希望，为什么

其一，俄罗斯对美国没有绝望。普京批美国统治集团，但从不批评特朗普；特朗普谁都骂，但不骂普京。就连力主加深对华关系的智库“伊兹博尔斯克俱乐部”秘书长亚历山大·纳戈尔内也没把握：如果美国开出的价码够大，俄罗斯是否会考虑在美对抗中保持中立？

其二，俄罗斯“自由派”不改亲美“初心”。例如，“生意

人报”电台和“雨”电视频道主持人康斯坦丁·艾格尔特发表独特见解：俄罗斯受实力所限，当不了“世界老大”，与其当中国的“小兄弟”，不如当美国的“小兄弟”。

其三，美国对俄罗斯也没有绝望。在俄罗斯是否为美国主要对手的问题上，特朗普与国会、与政治精英的立场不完全一致，政治精英内部、专家群内部也不完全一致。在俄罗斯某些外交家和多数人文知识分子看来，既然美国把中国看作主要对手，那么俄美关系总有一天会改善，特别是在普京下台后。

其四，在地缘政治利益方面，美俄有共同诉求——确保中国的崛起不致削弱自己的全球地位。瓦尔代俱乐部项目主任的报告称：“欧洲世纪结束于百年前，美国世纪结束于我们眼前，中国世纪永远不会到来——人家不让！”

结论是，俄美关系在中短期内难以改善。俄罗斯总统发言人佩斯科夫 11 月 7 日说：“俄美关系已经没有进一步复杂化的余地，正常化的美好前景遥遥无期。”美国对普京任期内改善对俄关系也不抱希望。

俄欧：“上帝的归上帝，凯撒的归凯撒”

俄国知识分子说得文绉绉，“上帝的归上帝，凯撒的归凯撒”；俄国“草民”说得很通俗，“苍蝇搁一边，肉饼搁另一边”。具体到俄美关系上，对抗压倒合作；而在俄欧关系上，地缘政治对抗与经济合作并行不悖。

俄欧地缘政治关系与经贸关系的“两分法”，集中体现在同北约和欧盟的关系上。

1. 俄罗斯与北约：“麻秆打狼两头怕”

尽管俄罗斯的战略核力量、俄军作战能力和战备水平胜过欧洲国家，足以抵挡北约，但是俄罗斯对北约依然有所忌惮，因为其军费、官兵总数、常规武器数量都远远不及北约。

然而，更怕对方的不是俄罗斯，而是北约欧洲盟国。一是由于这些国家没有一支统一的武装力量；二是由于俄罗斯在军事硬件上，对单个的北约欧洲盟国具有压倒性优势；三是由于俄罗斯在军事软件上，军事学说、作战指挥、制胜决心、军事战术技术、军事训练、道义精神因素上，对北约具有压倒性优势；四是由于军事硬件和软件都极端薄弱的波罗的海国家、多次被俄罗斯瓜分的波兰，对俄罗斯既恨又怕。

北约在俄罗斯周边部署快速反应力量和军事基地，俄罗斯在西部部署集团军，在叙利亚扩建海军和空军基地，在利比亚的黎波里和班加西新建军事基地，钳制地中海。

2018 年秋，双方各自举行了冷战结束以来规模最大的军事演习。但总的来说，2018 年俄罗斯与北约的军事部署和军事演习，性质都是相互防范，而不是准备热战。在军事对抗前沿，北约处于弱势和守势。尽管北约在波罗的海国家部署了 3.2 万名官兵，但是与俄罗斯 7.8 万名军人相比，明显处于弱势，坦克数量上的弱势更加显著，以 129 辆对俄罗斯的 757 辆。

在防范“俄罗斯威胁”上，欧洲与美国没有明显分歧。不

同的是美国要求欧洲国家“自己保护自己”，为美国提供的安全保护掏腰包，把军费提高到相当于 2% GDP 的水平；欧洲则想建立自有武装力量，2017 年拨出十多亿欧元。法国总统马克龙 2018 年 11 月纪念一战结束讲话中重申建立欧洲军队，以防范来自俄罗斯和其他方向的威胁。

2. 俄罗斯与欧盟：彼此互有需要

欧盟虽然在 2014 年加入对俄制裁，但同俄罗斯的经济贸易合作未见缩水。2017 年，欧盟占俄罗斯外贸额的 42.2%，欧盟在俄罗斯外贸、能源出口和融资方面的地位，他国无法取代。

俄欧之间已经形成能源利益共同体。俄罗斯确保了欧洲国家石油消费量的 37%，天然气消费量的 35%。2017 年，俄罗斯对欧供气 1944 亿立方米，增长 8.4%，2018 年全年对欧供气将超过 2000 亿立方米。

俄罗斯善于利用欧美矛盾和欧盟内部矛盾，分化瓦解，各个击破。俄罗斯力推从本国亚马尔天然气田通到德国的 550 亿立方米“北溪—2”天然气管道项目，并着手俄德“北溪—3”项目的可行性研究。俄罗斯这样做能取得“一箭双雕”的功效：既可弃用乌克兰天然气管网，让“仇俄国家”乌克兰失去天然气过境运输收入，又能疏离德美、欧盟内部、欧盟与乌克兰三组关系。

俄罗斯巧妙地利用价格政策拉拢欧盟中的“友俄国家”，压制“仇俄国家”：对德国供气单价仅为对波兰的 2/3。趁欧盟离心离德、英国脱欧之际，与“友俄国家”希腊、匈牙利、斯洛

伐克等国发展关系。

3. 俄欧政治关系：“退出无用机构”

英国脱欧尚未完成，俄罗斯“脱欧”即已经开始。俄罗斯通过专家学者之口，宣扬要退出欧洲委员会、欧安组织、“八国集团”等“无用机构”。2014年4月俄罗斯被剥夺了欧洲议会的投票权，随后决定减少或暂停向欧洲委员会缴纳的会费（一年3000万欧元）。2018年9月，俄罗斯议会上院议长瓦莲金娜·马特维延科宣布，俄罗斯考虑退出欧洲委员会。

俄日：“先有鸡还是先有蛋”

俄罗斯非常想跟日本发展经贸合作，获取日本的资金、技术和管理经验，振兴远东。障碍在于领土纠纷，应该先解决领土问题，还是先签订和平条约？双方在“先有鸡还是先有蛋”这一旷世难题上已经争论了好几代人。

2018年9月在符拉迪沃斯托克东方经济论坛上，普京冷不丁地建议安倍，不设任何先决条件，俄日先签和平条约，努力提高相互信任水平，然后就领土问题继续辩论。出于日本式的礼貌，安倍没有当场拒绝，但后来还是对普京严肃表态：这种思路对日本而言是不可接受的，应该先解决领土这个原则性问题，然后再谈和约。

安倍任内与普京见面二十多次，努力制造亲密气氛，为解决

领土问题创造条件，力求在其首相任内（2021 年前）签订和平条约。

在对俄领土争端问题上，日本一贯坚持“北方四岛（南千岛群岛）全要”的立场。但安倍现在考虑采纳比较现实的“2 加 α （阿尔法）”方案：先拿回 264.13 平方公里的色丹和 95.88 平方公里的齿舞这两个小岛，签订和平条约，随后再就 3318.8 平方公里的择捉岛和 1495.24 平方公里的国后岛的归属进行谈判。

普京的思路则相反，先签订和平条约，建立互信气氛，再解决领土问题。

普京 2018 年 10 月 18 日在瓦尔代辩论俱乐部年会上说：日本没完没了地提领土问题。我们尽管认为俄日之间并不存在领土争端，但还是不拒绝对话。我们跟中国曾就领土问题谈了 40 年，最终在解决领土争端之前先签署了友好条约，俄中相互了解达到了前所未有的高水平，为解决领土问题、为达成妥协创造了条件。俄中关系的范例表明，应该先建立信任，再解决领土问题。

俄罗斯希望在签订和平条约和解决领土问题之前，俄日先强化在远东地区的经济合作。日本也在几年前提出过 17 个对俄经济合作项目，但至今无甚进展。一是由于涉俄经济合作大项目需要美国同意；二是开发远东的主权问题难以解决：俄罗斯要求日本按俄罗斯国内法参与南千岛群岛开发，日本认为这是变相承认“北方领土”属于俄罗斯。在俄罗斯远东投资计划中，日资仅占 2%，约 10 亿美元；中国计划投资 300 亿美元，占远东外资总额的 85%。

尽管日本参与西方对俄经济制裁是象征性的，普京依然不

满，曾在2018年瓦尔代年会上气势汹汹地质问日本：“叙利亚和克里米亚跟日本沾边吗？日本却对我们实施制裁。你们这是干什么！是增强互信？”

俄罗斯近年来加强了南千岛群岛军事部署，在两个大岛上部署了“棱堡”和“舞会”反舰导弹系统，意在警示日本——择捉和国后不可能给日本。但在色达和齿舞两岛上未作新的军事部署，让日本保留有朝一日收回“北方领土”的期望。

欧亚：俄罗斯成为世界一极的地缘依托

尽管俄罗斯亲西方自由派依然不放弃“融入”欧洲的幻想，但是主流派的雄心壮志是，在欧洲与亚洲之间搭桥，自成世界一极。俄罗斯著名政治学家谢尔盖·卡拉加诺夫一贯孜孜不倦地推行他的“大欧亚”倡议：依托欧亚经济联盟，俄罗斯东联日、韩、朝鲜和东盟，南联中国、印度、上合和丝绸之路经济带，西联欧盟，成为“大欧亚”中心。

然而，俄罗斯在收回克里米亚后，受实力所限，在欧亚地区的中期目标不是扩张，而是自保，守住老祖宗留下的一亩三分地，以及原苏联地区除波罗的海国家以外的“特殊利益区”。

1. 维持原苏联西部各国的领土纠纷，遏制北约东扩

北约东扩，瞄准了原苏联西部三国乌克兰、白俄罗斯和摩尔多瓦，以及西南三国格鲁吉亚、阿塞拜疆和亚美尼亚。然而，根

据北约宪章，存在领土争端的国家不符合入约标准。正是看准了这一点，俄罗斯不希望上述国家的领土争端全部解决。好在客观形势有利于俄罗斯：乌克兰存在“被俄罗斯暂时侵占的国土”克里米亚，以及“在俄罗斯支持下闹分裂的叛乱地区”顿巴斯；摩尔多瓦有“国中之国”——“德涅斯特河沿岸共和国”；占格鲁吉亚 1/5 领土的南奥塞梯和阿布哈兹 2008 年宣布“独立”，并得到俄罗斯承认；阿塞拜疆与亚美尼亚在纳戈尔诺—卡拉巴赫地区不时爆发军事冲突，领土争端远远没有解决。白俄罗斯与俄罗斯建立了俄白联盟，又与俄罗斯一起成为欧亚经济联盟和独联体集体安全条约组织成员，起码中期内没有“脱俄入欧”的危险。

2. 过去把乌克兰，现在把顿巴斯作为同欧洲的缓冲区

2018 年俄乌之间发生了几件大事，加剧了两国对立，坚定了乌克兰“脱俄入欧”的决心。

其一，3 月份，乌克兰、格鲁吉亚和摩尔多瓦议会提出，希望成为北约成员。

其二，4 月份，乌克兰正式退出独联体，废除《乌俄友好条约》。

其三，5 月份，刻赤海峡大桥通车，俄罗斯塔曼半岛与克里米亚之间有了陆路直达交通。

其四，10 月，乌克兰东正教会宣布脱离俄罗斯宗主教区而独立。

其五，11 月 25 日，俄乌首次发生直接军事冲突。俄军在刻赤海峡开火，打伤乌克兰军人，扣押乌克兰海军舰艇。冲突后，

乌克兰总统波罗申科请求北约派军舰进入亚速海支持乌克兰，乌克兰海军司令呼吁土耳其对俄罗斯舰船封锁博斯普鲁斯海峡。

调解顿巴斯问题的明斯克协议并未得到切实执行，东乌克兰与基辅的军事对立持续。在东乌克兰自治地位解决前，俄罗斯无意让乌克兰中央政权控制东乌克兰与俄罗斯的边界，而是把东乌克兰作为俄罗斯同北约和欧盟的“缓冲区”。

3. 与中亚政治关系加强，文化渐行渐远

俄罗斯同乌兹别克斯坦的政治和经济关系加强，俄罗斯把乌兹别克斯坦作为与哈萨克斯坦并重的本国在中亚的两大支点。同时，中亚国家全部弃用基里尔字母系统，文字和文化上普遍实施“去俄罗斯化”。

中俄：“不是盟友，胜似盟友”

遭受西方制裁后，俄罗斯外交“向东走”步伐加快，却心有余而力不足。

俄罗斯期望发展对印关系，印度却要在俄美之间保持平衡。俄印贸易额 2017 年增长 21%，但总额仅 91.2 亿美元，俄罗斯对印度出口 62.6 亿美元，其中大半是俄罗斯向印度提供的武器。近年来，俄罗斯担心印度在地缘战略上倒向美国，两国在军工合作上龃龉不断，所幸印度终于顶住美国压力，执意进口俄罗斯的 S—400 反导系统。

俄日经贸关系的提升卡在领土问题上，俄朝关系的发展受制于朝鲜的国际处境。受经济实力和地理位置所限，俄罗斯同东盟发展关系依然停留在美好愿望。

近年来，俄罗斯外交“向东走”，进展最明显的是对华关系。

中俄建立了全面战略协作伙伴关系，战略上“背靠背”，政治上“肩并肩”，经济上“手拉手”，人文上“心连心”的态势日益显著。套用专家学者的说法，中俄关系“不是盟友，胜似盟友”。两国在战略上已经达成高度的相互信任。

中俄增强战略互信的最新例证是，中国军队 2018 年 9 月首次受邀参加“东方—2018”演习。这类战略军演，俄罗斯过去只跟盟友一起举行。俄中两军官兵密切协作，共同投入一场规模空前的战略级联合演习。中国军人获得了海外训练的宝贵经验。

普京 10 月 18 日在本届瓦尔代年会闭幕会上回答笔者的问题时，亮出了共同应对美国压力、发展俄中关系的“底牌”：美国对俄制裁，对中国打贸易战，俄中两国需要应对，保卫本国利益，但不必仓促作出情绪性反应。尽管俄罗斯和中国不想招惹美国（“树欲静而风不止”），但是“天会变风会停”，兴风作浪者（美国）终将自食其果。

普京没有鼓励中国对抗美国，同时也表明俄罗斯不愿强硬应对美国，无意与中国结成“反美统一战线”。

当前俄中无须从概念上升格两国伙伴关系，更无须结盟，只需切实加强双边互利合作。这实际上也是相互策应，应对美国挑战。

两国在经贸和人文领域发展互利共赢的务实合作尚有很大空间。

第一，可以加强金融合作，防范金融制裁。两国宜扩大货币互换和双边贸易中本币结算的规模，同时要做好因汇率波动而影响本国利益的准备。

第二，可以增加相互投资。俄罗斯遭受西方制裁，融资困难，资金短缺，中国受西方保护主义干扰，对外并购受阻，中俄加强投资合作，互利共赢，机遇难得。

第三，应该加快联合生产大飞机的步伐。研制大飞机，不宜过于幻想同西方合作。一旦西方联手遏制中俄，新客机和旧飞机零配件的来源都会受限。

第四，两国正在扩大农业合作。共同投资大豆种植，以部分取代中国从美国的进口；放宽粮食、食油、肉奶制品进出口限制，彼此增加优质食品出口；两国还可以扩大农牧业、木材加工业等水资源和能源密集型生产的合作，从俄罗斯向中国供应制成品。

第五，俄罗斯欢迎中国参与远东公路、铁路、桥梁、港口、住房、旅游等基础设施建设。

第六，两国可以在进口替代上加强协作，利用对方的制造业的强项，生产优质产品，取代从西方的进口。在军事技术合作领域，可以尝试某些通用武器装备的合作生产。

第七，加强人文合作，吸引更多的学生到对方名牌大学留学，共同发展和规范远东旅游，杜绝“野蛮”开发贝加尔湖旅游资源，保护远东生态，让两国人民彼此加深了解，让地方政府

有钱可赚。

当前，美国同时向中俄施压，中俄持续走近，关系越来越密切。美国人最可怕的地缘政治噩梦——中俄战略协作伙伴关系越来越巩固——化为现实。在这种背景下，美国部分战略家产生了利用俄罗斯“平衡中国”，阻止中俄靠近的愿望。

中俄关系早已成为不取决于第三国、不受国际风浪左右、自在自为的国家关系。两国关系结伴而不结盟的正确定位，决定了俄罗斯既不会与中国结成“反美统一战线”，更不会“联美制华”。

2018 年欧洲形势特点和中欧关系展望

◎ 梅兆荣

2018 年欧洲内忧外困的乱局进一步发展，本文开头作了六点概括，并引用了一位欧洲前高官的解读供参考，接着以笔者的观察概述了当前欧洲面临的挑战和困境，分析了中欧关系发展的成果和有利因素及欧方的负面表现，最后对今后中欧关系作了预测。

2018 年，欧洲形势延续并进一步彰显了 2017 年乱象丛生、内忧外困的特点，从一个侧面印证了习近平总书记关于“世界处于百年未有之大变局”的深刻论断。

一年来欧洲内外困境的主要表现，可作如下概括：一是东西、南北欧之间经济发展不平衡，各国利益诉求和政策理念差异进一步显现，一些国家社会动荡、政局不稳，特别令人瞩目的是法国“黄背心”暴力抗议运动凶猛持久，英国围绕脱欧问题内斗激化；二是随着法、意、德等国传统执政党在选举中纷纷落败失势，欧洲政党结构发生深刻变化，右翼民粹主义政党快速崛起，政党碎片化现象凸显，治国理政难度增加；三是 2015 年德国难民政策造成的后遗症继续发酵，导致社会不安定因素增加、

政党间的争斗加剧、欧盟内部分裂和民粹主义思潮得势；四是“本国利益优先”的民族利己主义压倒“团结互助”走一体化道路的理想信念，德法合作重塑欧洲或推进一体化建设难有作为；五是欧洲外部环境进一步恶化，除中东、北非局势动荡之外，尤其突出的是欧俄关系紧张升级，特朗普在贸易、防务和“北溪2”天然气管道等问题上对欧打压，欧洲认识到“完全依赖美国”的时代行将结束，提出要以“联合自强”应对，但说易行难；六是欧洲缺少一个既有国家实力作后盾又有国际战略眼光并孚众望的政治领袖人物，群龙无首的困境凸显。

对欧洲的乱局，奥地利前国防部长、现任欧洲安全政策研究所主席法斯阿本特 2018 年 6 月曾向笔者做了如下解读：面对全球政治迅速变迁，欧洲难以快速决策应对，处于无所适从状态。原因是内部协调需时很长，且难以达成共识。主要反映出如下问题：一是结构性问题凸显。欧盟决策程序繁琐，不仅与中、美、俄不同，而且特朗普的“无情打压”、俄罗斯的“安全威胁”和中国日益成为“竞争者”又加剧了欧盟决策的复杂性。二是领导危机。默克尔本可以充当“欧洲总理”，但其地位已受到质疑，而欧洲传统大党普遍失势和政党碎片化，使国家治理愈发困难。三是内部矛盾重重。不仅成员国对欧盟委员会不满，成员国之间的分歧也错综复杂，导致政治不安全感突出。四是西方民主制度陷入危机。建立多数决策机制和加强决策力的最佳时机已错过，难民政策和英国脱欧即是例证。

据笔者观察，当前欧洲面临的挑战和困境，主要有以下表现。

第一，经济上，欧元区增长率2017年为2.5%，是近年来复苏最好的一年，但从2018年第三季度开始已明显放缓。专家们预测，2018年的增幅将是2%，而2019年的预期增长率将降至1.8%。增幅下行的主要原因是英国脱欧的不确定性和特朗普发动的贸易战。此外，意大利新政府提出的2019年预算赤字原先占GDP 2.4%，欧盟委员会拒绝批准后降至2.04%。鉴于意大利主权债务基数较大，人们担心2019年意大利的实际赤字将远远超出此数，存在着引发欧元区新的债务危机，殃及整个欧元区的危险。最近又传出，法国2019年的预算赤字超过欧盟《稳定公约》规定的3%限度，已引起德国批评。与此同时，希腊的沉重债务包袱并未解决，欧元“使强者愈强、弱者愈弱”的先天性缺陷仍在起作用。专家们普遍认为，2019年欧洲经济的增长前景不容乐观。

第二，英国脱欧协议深陷僵局，不确定性再度凸显。特蕾莎·梅费了九牛二虎之力与欧盟达成的协议不为英国议会多数接受，迫使这位首相推迟表决至2019年1月中举行，她想争取时间谋求欧盟同意修改协议，却遭欧盟断然拒绝。而要求举行第二次公投的民意再度上升。在此情况下，是“协议脱欧”还是“无协议脱欧”，或是通过第二次公投“留欧”，成了谁也不准的不确定性，而特蕾莎·梅的首相地位也系于其结局。不管英国以何种方式脱欧，对欧盟无疑是个沉重打击，而英国也将受损不浅。主要后果将是：①欧盟的体量和影响力将因英国退欧而削弱；②英国虽将致力于“全球英国”，与各国签订自贸协定，但失去欧盟统一大市场的巨大经济利益，对英国将是失大于得；

③英国脱欧开创了一个成员国退出的先例，目前虽无连锁反应的征兆，但已不无负面影响。而如果举行第二次公投依然“留欧”，英国脱欧将沦为历史笑柄。

第三，默克尔难民政策的后续影响深远。虽然新进入的难民人数已大大减少，但已进入德国和其他欧洲国家的大量难民不好“消化”。难民问题依然是搅动德国政坛的热门话题。德国基社盟前主席、现任联邦内政部长泽霍夫甚至惊呼，难民问题已成为“一切问题的根源”。德国《国际政治与社会》网站 2018 年 8 月 7 日发表英国牛津大学经济学和公共政策教授保罗·科利尔的访谈录指出：“人们正在争论错误的事情”，“这是欧洲核心人物令人无法想象不负责任的短视政策造成的”；不按惯例在战乱国家的邻近地区帮助收容难民或动员欧洲企业去非洲邻近地区建立工厂提供就业机会，而是用“欢迎来到欧洲”的口号诱惑有才华的年轻人放弃他们在非洲的真正义务和机会，是“非常不负责任和不道德的行为”。这位英国教授对默克尔当时这样做的动机所作的分析与一位意大利前政要和一些德国知情人士在私下谈话中表达的观点吻合，即一是显示她崇高、伟大的人道主义精神并载入史册；二是获取廉价劳动力以实现德国历史上第二个“经济奇迹”。现在人民看到的实际后果却是：①具有不同宗教信仰和生活习俗的大量难民涌入，不仅短时间内难以融入主流社会，而且已成为危及社会安全稳定的重要因素；②耗资巨大，引发本国低收入群体的强烈不满，并转化为民粹主义政党崛起的土壤；③事先未与欧盟成员国商议，事后却要其他成员国接受“公平分摊”难民，导致东欧维谢格拉德集团四国的强烈反对；④意

大利和希腊因地理上靠近非洲，作为接受难民的第一站不得不承受沉重负担，对未能得到欧盟成员国的足够支援而强烈不满。凡此种种，都成为欧盟内部产生矛盾和裂痕的重要原因。

第四，政党生态的深刻变化导致国家治理的难度陡增。随着欧洲政治、社会、经济、科技、环境的变迁，欧洲传统政党的老一套理念已越来越不能适应广大民众的需求，选民开始寻找能对急迫问题给出清晰答案的政党，导致法、意、德、奥等国的社会党和基民党等老牌政党纷纷落选或失势，意大利新政府已由极右的北方联盟和反建制的五星运动接管，法国社会党在总统选举中一败涂地，奥地利极右的自由党重新参政。德国联盟党和社民党在2017年大选中的得票率创历史最低，而民粹主义选择党一跃居议会第三大党，全国政党数量由原先的三个增至七个。由于政治理念不合，默克尔花了半年时间才勉强重拾换汤不换药的“大联合政府”，而这个新瓶装旧酒的“大联合政府”成立半年之后，民意支持率又降了十个百分点。之后默克尔又连遭三次选举失利：一是默克尔的亲信在联盟党议会党团主席选举中被一个名不见经传的挑战者击败；二是基民盟的姐妹党基社盟在巴伐利亚州议会选举中失去绝对多数；三是基民盟在黑森州议会选举中与社民党一起双双丢票。而这些失败的主要原因，都是选民发泄对大联合政府的不满。面对这一系列打击，默克尔不得不宣布12月党代会上不再竞选主席、不争取连任下届总理、不在欧洲层面上谋求领导职务，只求作为总理坚持到任期届满。这一切表明，默克尔已成为“跛脚鸭”，德国政局的不确定性上升。

第五，法德合作的“轴心作用”有名无实。马克龙当选法

国总统使欧盟避免了被民粹主义国民阵线上台颠覆的危险，但马克龙为树立个人形象和争夺欧盟主导地位而提出的重塑欧洲的建议对欧盟秩序也构成很大冲击。马克龙关于欧元区改革的建议，包括设立欧元区财长和议会、实行欧元区共同财政预算和欧元区债务一体化以及建立银行业联盟等等，其核心思想是通过“转移支付”分享德国的财富为南欧国家谋利。德国对此心知肚明，迄今不是明言不赞成，就是不予具体回应，或提条件改变其实质，因此迄今无一项目得以实现。两国仅在加强欧洲防务方面有共识，主要是指统一装备标准和协调生产的“永久结构性合作”和建立“欧洲干预”部队，但双方对这支干预部队的方案和意图也有分歧，法国基于其战略重点倾向于针对地中海和中东北非，德国则更多是着眼于安抚波兰和波罗的海三国并针对俄罗斯的威胁。最近，默克尔响应马克龙建立“欧洲军队”的主张，但更多是对特朗普藐视欧洲的一种姿态，实际上难以实现。

第六，美欧盟友关系变味。法、德等欧洲大国扬言要“反制”特朗普的严酷打压，骨子里却仍寻求妥协。其中，马克龙的独立调门比德国高。德国倡议建立独立于美国国际支付系统（SWIFT）的欧洲支付系统（SPV），并明确反对美国“完全瘫痪世贸组织”，但种种迹象表明，德、法都难以同美抗衡决裂，因为欧洲无论在安全防务上还是在经济贸易方面以及在科技领域，都难以完全摆脱美国的控制。还值得注意的是，欧盟和德国曾有借助特朗普这股祸水，遏制中国成为欧洲强劲竞争者的迹象，担心中美合作或妥协将损害欧洲利益。7月欧盟委员会主席容克访美与特朗普达成休战协议时，欧盟和德国都允诺购买美国页岩气

和大豆即是一个佐证。但欧盟和德国也不敢公开支持美国打压中国，因在维护经济全球化、贸易自由化和多边主义等方面，欧洲需要借助中国的支持，特别是不能失去对欧洲不可或缺的独一无二的中国大市场。

第七，欧俄关系因乌克兰问题进一步恶化。德国作为西方在此问题上同俄打交道的首席代表，不仅受制于美国，而且为波兰、波罗的海三国所绑架。乌克兰危机源于美国想把乌纳入北约，欧盟想把乌融入欧盟，美欧为挤压俄战略空间而联手在乌策划和支持颜色革命，推翻乌亲俄政权，导致普京反击，把克里米亚重新收归俄版图，并支持乌东部两个自治地区的亲俄力量，以抗衡乌中央政府并牵制西方。在此情况下，西方以俄“侵占”乌领土为由对俄实行“制裁”，压俄终止对乌东部亲俄力量的支持，而俄不能接受西方挤压俄战略空间的“成果”，双方激烈的争夺不仅导致乌克兰危机成为“死结”，而且引发双方军备竞赛升级，剑拔弩张。这是美国希望看到的结果，但对欧洲特别是对德国来说却极为不利，因为俄是军事实力强大的邻国，是欧洲需要的天然气的重要供应者，也是潜在的巨大市场，同这样一个大邻国长期交恶不符合欧洲特别是德国的战略利益。最近，波兰总统要求特朗普在波兰建立“永久性军事基地”，如搞成，将削弱德国作为美国在欧洲的主要军事基地和重要盟国的地位，波兰凭借美国的撑腰将对德国和欧盟更加自行其是。

第八，欧洲国家对华态度的多样性和两面性进一步突出。这是因为，欧盟不是一个单一的“欧洲合众国”，而是主权国家的联合体，除对外贸易政策由欧盟总部统一掌管外，各成员国仍可

自主决定对外政策和对外关系。虽然欧盟制订了一些要求各成员国共同遵守的“规矩”，但各成员国的处境和对华利益不尽相同，甚至执政理念也有差异。与此同时，不容忽视的是，欧盟的决策在很大程度上受德、法两大国左右或影响，这又增加了中欧关系的复杂性。所有这些特点，在 2018 年表现得更加明显。

综观一年来的中欧关系，总体上保持了发展势头，合作共赢仍是主流。其突出的表现是：高层互访频密，反映出相互重视度较高；各种磋商机制和对话机制运转正常，对沟通相互立场起了积极作用；经贸成果显著，欧洲继续保持中国最大贸易伙伴、最大进口来源地、第二大出口市场、累计最大的技术引进来源地的地位。但负面因素特别是摩擦和竞争的态势明显上升。主要表现在：①欧方频频散布“中国威胁论”，强调中国越来越成为强劲的“竞争对手”；②对中国的指责增多，如称中国从“不公平”的贸易中得益，中国“强制”外企合资和转让技术，中欧投资环境“不对等”；③打着“安全”旗号制定保护主义措施，限制中国企业并购欧洲高新技术和关键性基础设施企业；④攻击“16+1 合作”“分裂”欧盟，要求中国像坚持“一中原则”那样奉行所谓的“一欧政策”；⑤对“一带一路”倡议既想利用，又散布流言蜚语，说什么中国只让本国企业得益，推行“中国式的全球化”，甚至质疑“一带一路”倡议具有地缘政治战略考虑；等等。

展望中欧关系的未来发展，龃龉和摩擦会增多，主要源于三个根子。一是欧方习惯于以意识形态和政治制度的异同画线，把中国定位为“异质”国家。据此，把中国的快速发展特别是科

技水平的提高和中国社会政治制度越来越得到国际社会的认可视为对西方民主制度和价值观的威胁。二是固守零和思维的利益观。虽承认中国的发展对欧洲是“机遇”，但他们不认可这是人类进步的表现，而是看作严峻的“挑战”，不仅在经济实力和科技水平上，更是在政治制度上。三是欧洲一些大国的政治精英普遍有浓重的大西洋情结，在欧洲安全问题上须依靠北约，在重大国际问题上要同美国保持一致。

尽管有上述负面因素，放眼世界，纵观全局，欧洲仍是我国可团结争取的合作伙伴。这是因为：中欧之间没有地缘政治上的直接冲突，也不存在历史遗留下来的纠葛；经济结构上互补性强，各有优势，互有需求，相互补益的潜力和空间巨大，存在着互利合作的强劲动力；特别是中国经济平稳快速发展，购买力不断提升的 13 亿人口的市场对欧洲国家是不可放弃甚至是不可或缺的；中欧都需要一个和平稳定的国际环境，都主张和平解决国际争端，都是经济全球化的推动者和贸易自由化的维护者，都主张多边主义而反对单边主义，都认识到层出不穷的全球性挑战需要全球治理，任何一国都不能独善其身。此外，中国的改革开放不会停步，大门将越开越大，对欧洲的吸引力不会枯竭。这些都是推动中欧发展互利共赢关系的有利因素。可以预料，未来中欧关系将是合作与竞争并进，合作中有竞争，竞争中推进合作。只要双方共同努力，不断地增进相互了解，管控好分歧，一起为打造中欧“和平、增长、改革、文明”的四大伙伴关系奋斗，对中欧关系的前景仍可保持谨慎的乐观。

2018 年变化中的朝鲜

◎ 李 栢

2018 年是朝鲜标志性的一年。以朝鲜七届三中全会为契机，朝鲜实现了国家战略向经济集中发展为目的的转变，朝鲜政治、经济、军事、社会以及外交都围绕这一新的方针而发生着重大变化，这将对朝鲜未来稳定与发展产生重大影响。在对外政策上，以金正恩新年致辞为始，朝鲜实现了南北关系的积极改善；成功修补中朝关系；实现历史上首次美朝首脑峰会，并重启美朝无核化谈判。然而随着朝鲜与韩、美的深入接触，朝美以及朝韩之间的疑虑和矛盾也在潜在累积之中，半岛形势的不确定性仍在增加。

2018 年是朝鲜关键的一年。朝鲜宣布“并进路线”的完成，开始转向以集中发展经济为中心的国家发展战略。以此，朝鲜政治、经济、军事、社会以及外交都在经历重大的变化。本文主要就 2018 年的朝鲜内外形势作出梳理，同时就其突出问题进行分析，并对 2019 年作出展望。

政 治

2018年，朝鲜宣布已取得“核力量发展的胜利”，开始“集中一切力量，进行社会主义经济建设”。为切实贯彻集中一切力量进行经济建设的新战略路线，朝鲜劳动党要求加强党内团结，各部门、各单位要无条件服从内阁为贯彻党的经济政策的统一指挥。如果说2017年标志着朝鲜核武以及中远程导弹力量的完成，那么2018年确立的经济集中发展路线正在成为朝鲜全党全国在新形势下的核心任务。

4月20日，金正恩在劳动党中央委员会第七届第三次全体会议上宣布，朝鲜将从21日开始，不再进行任何核试验和洲际弹道导弹发射，废弃朝鲜北部核试验场。只要不受核威胁挑衅，朝鲜绝对不使用核武器，不泄露核武器和核技术。朝鲜将集中全部力量发展经济，提高人民生活水平。为营造对发展经济有利的国际环境，维护朝鲜半岛和世界和平，朝鲜将与周边国家和国际社会积极展开紧密联系和对话。朝鲜的这种表述被外界认为是走向“正常国家”的标志。而在朝鲜看来，在“坚实的安全基础”上发展经济，而不是像以前仅仅依赖别国的安全保障来维持朝鲜的生存，是朝鲜可以取得最终胜利的法宝。

2018年是朝鲜经济发展五年战略的第三年，面临严峻的国际制裁以及经济发展瓶颈，朝鲜政府对未来两年的经济发展忧心忡忡。4月30日，为了贯彻七届三中全会提出的新战略路线，

朝鲜党、国家、经济、武力组织联席会议在平壤进行。内阁总理朴凤柱指出在国家经济发展五年战略的过程中，未能找到一个好的突破口，从而造成对整体经济的阻碍。为了贯彻金正恩“2018 年全面打开经济战线的突破口”的号召，朝鲜内部正在集中讨论部门体制的问题，官方媒体中已经明确提出各级部门存在的“本本主义”“本位主义”“官僚主义”以及“输入病”等错误思想。由此可见，为提高效率的体制革新已经迫在眉睫。

自金正恩执政以来，“党—国家体制”得到进一步加强。根据韩国极东国际问题研究所的报告，2018 年随同金正恩公开活动的朝鲜高官，出现次数最多的前十五位都是党和内阁领导人，如劳动党组织指导部副部长赵永元（51 次），劳动党副委员长金永哲（39 次），劳动党副委员长崔龙海（35 次），副委员长李洙堉（35 次），他们随同金正恩进行现场指导，无疑突出了党领导的地位。在七届三中全会通过的《适应革命发展到新的更高阶段的要求，集中一切力量进行社会主义经济建设》的决议书中，要求“在集中一切力量开展社会主义经济建设的斗争中，增强党和群众团体组织、政权机关、法律机构、武力机关的作用”，从而显示出在新形势下，朝鲜党政各级机关都要在党领导下经历职能的改变。

2019 年，朝鲜政治中的一些体制将在新的方针指引下经历重组和完善的过程，部门的职能将进一步地得到明确。

军 事

自金正恩 2012 年执政以来，朝鲜一直致力于核武器和导弹力量的加强与完善，“并进路线”的提出就是为了加强朝鲜的核战斗力以及中远程导弹的完备，金正恩在 2018 年的新年致辞中更是确认朝鲜核武力量的完成。在朝鲜劳动党七届三中全会《关于宣布经济建设与核力量建设并举路线的伟大胜利》的决议书上，朝鲜公开表示朝鲜在“亚临界核试验、地下核试验、核武器小型化和轻量化、开发超大型核武器和运载手段工作已依次完成，从而可靠地实现了核武器实战化”。随着国家发展向以经济建设为中心倾斜，朝鲜的国防将更为倚重高科技的发展，这也将会成为 2019 年朝鲜国防能力发展的重心。虽然还没证据显示朝鲜将削减军费或常规武器，但 2018 年金正恩在视察军队时多次表示：“要寻找新的武器试验场，开发新的尖端战术武器”，“在我们党充满活力的领导下，长时间地研究开发尖端战术武器，以铁壁保卫我国领土，这在人民军加强应急战斗力方面会具有重大意义”。虽然金正恩并没具体说明是什么样的尖端武器，但他已向军队传达出实现军事建设重心调整的信号。2018 年，金正恩对军队的现场指导次数有所减少。同时，朝鲜官媒也多次指出军队对经济建设的支柱作用。8 月，金正恩在平安南道阳德郡内的温泉地区进行现场指导时，军队中的高级司令官同行，这被认为是军队将参与经济建设的信号。5 月，党中央军事委员会

第七届第一次扩大会议并没有提到增加常规战斗力，而是通过减少步兵战斗力和扩大建设专门部队来增加经济建设责任的作用，这也被外界认为是一种“实质性的裁军”，总政治局局长金寿吉以及人民武力相卢光哲都有进行经济活动的经历。可以预见，朝鲜将在此后通过调整部队任务和改编编制来使军队更多投入到经济建设之中。

在 2018 年，朝鲜在朝韩军事分界线上一直保持军事克制，并未发生美韩所认为的“挑衅性”行为以及大规模军事训练。“9·9 阅兵式”上战略武器也未登场，西方学者普遍认为这是朝鲜把经济发展作为国家战略首位的一种姿态。与对外减少武力显示形成对比的是，在 2018 年南北会谈中，军事问题一直是南北会谈的主要话题。在 4 月的《板门店宣言》与 9 月的《平壤共同宣言》中，终止军事威胁以及战争危险的措施是最为突出的内容。这里最为突出的是在“三八线非武装化”，最终建立和平地带以及恢复黄海（朝鲜西海）海上的“6·4”协议。

2019 年将是朝鲜军队进行重大调整的关键一年，随着国家发展重心以及国际形势的变化，“党与军队的关系”以及军队的定位将值得高度关注。如果南北关系持续缓和以及美朝对话顺利进行，朝鲜军队参与经济建设的条件将进一步成熟。2019 年南北军事会谈也将进入深水区，进一步构筑军事互信仍然是军事对话的主题，2018 年双方业已达成的一些具体方案将得到实施，如海州直航航线和济州海峡通航问题都将由军事共同委员会协商并出台政策，南北军事部门将设置直通电话。双方军事紧张关系也将大为降低，然而潜在危机也会不时干扰南北军事谈判进程。

12月，朝鲜一名军人跨过军事分界线进入韩国，此次危机虽然得到南北共同努力没有升级，但如果此类情况频繁发生或发生更高级的官员的叛逃事件，南北决策者是否还可以妥善处理而不为各自国内政治力量左右，将成为考验南北领导人的重要挑战。

经济与社会

2018年朝鲜七届三中全会提出“主体化、现代化、信息化、科学化”为特征的集中经济发展路线使朝鲜正式告别“先军路线”。朝鲜七届三中全会确立起的长期经济目标是“通过经济发展来提高人民生活水平”，而近期目标是“顺利推进国家经济发展五年计划”以及“实现工业生产的正常化及粮食产量稳定增长”。

2018年1月1日到12月5日，金正恩公开的现场指导中比例最大的是经济领域，达41%，是其执政以来历年比重最高的。在2016年朝鲜劳动党第七次大会中，金正恩提出“经济建设”的方针并以“五年计划”为阶段实现全面提升人民经济生活水平，奠定经济可持续发展的基础。2018年朝鲜七届三中全会又提出要实现经济领域的突破。根据朝鲜官方的说法，2018年是朝鲜所有生产部门的“最高生产年”。为了实现经济突破，朝鲜国内一直强调“自力更生”，实现原料、燃料以及设备的国产化、工厂企业的现代化与生产正常化，实现以尖端技术为核心的科技革命，并发展知识经济。

第一，强调自立的民族经济和自力更生的“自强第一主义”。随着国际社会对朝制裁的持续，朝鲜不得不更加强调自立的路线。《劳动新闻》在11月9日的社论中称：“无论在何种逆境中，我们都要毫不动摇地选择自己的道路，不能依赖别人，侥幸求生。”在美朝对话前景不明的情况下，朝鲜仍然需要通过“自力更生”的经济原则来实现国内的团结以及国家的生存。可以这样认为，朝鲜式的经济发展战略就是自力更生战略。按照2018年11月30日《劳动新闻》上的表述，这种自力更生的战略就是实现生产原料、燃料、材料以及部分设备的国产化，特别是轻工业。具体而言，为了减少焦炭的进口，朝鲜不断研制开发用无烟煤炼钢的“还原团矿法”“速成炼钢法”。有关资料显示，煤炭中可以提取液体燃料，具体操作过程就是先把煤炭在高温下与氧气和水蒸气反应，使煤炭全部气化、转化成合成气（一氧化碳和氢气的混合物），然后再在催化剂的作用下合成为液体燃料的工艺技术，就叫间接液化。依靠间接液化技术，不但可以从煤炭中提炼汽油、柴油、煤油等普通石油制品，还可以提炼出航空燃油、润滑油等高品质石油制品以及烯烃、石蜡等多种高附加值的产品。除此之外，朝鲜正在实现化学肥料的国产化。在基础设施建设中，自主生产无轨电车、拖拉机、货车、轮胎、交流电气火车电动车、挖泥船等。根据朝中社报道，平壤无轨电车厂“为了在生产和经营活动获得最大实惠，建立联合生产系统，使国产现代化设备占92%以上，自动遥控重要工艺，为发展国家客运打造了牢固基础”。在高科技领域，开发电子、电器产品，如智能手机、数字线电话机，灯泡和太阳能电池、医疗器

械及产品，如便携式胃内窥镜、远程水刺式光线治疗仪、植牙以及牙科卫生用品等；在替代能源中，大力发展风力、潮汐以及太阳能生产设备，开发地热冷暖气系统、节能型变压器和电动机，兴建风力发电站；在金属化学领域，发展纳米技术等尖端精密机械产品，端川镁砂厂建立了大晶体电气熔化氧化镁砂生产工序。2018 年朝鲜举办了多种产品展示会，主要以国产化产品为主：5 月 21 ~ 25 日举行第 21 届平壤春季国际商品展览会，展示了朝鲜制造的装有双镜头手机摄像头的智能手机“阿里郎”，具有心电图计功能的智能手表以及平板电脑；8 月 3 日在平壤第一百货商店举行的全国人民消费品展示会上，朝鲜国营企业制造的产品数量呈增加趋势，其中新产品就达 300 余种。

第二，加大旅游业的开发。目前，朝鲜旅游业的全国布局已初见端倪。北部毗邻中国这一巨大的海外市场，由此打造以新义州为中转站，以志愿军抗美援朝英雄事迹为主题，以朝鲜自然风光为辅的旅游线路；南部与韩国接壤，开辟出开城、板门店和金刚山旅游观光线路，以期吸引韩国乃至全世界游客。此外，朝鲜依托自然地理优势，打造马息岭滑雪场；挖掘东西两岸绵长海岸线优势，建造元山海滨旅游度假区，规划冬季滑雪、夏季乘凉。此外，废弃北部核试验场，营造良好的周边及地区环境；派遣政府高级别代表团赴华考察，为实现进一步发展汲取经验；加快国内基础设施建设，建成东部新跨海铁路大桥，进一步完善国内交通网络线路。这一系列动作为旅游业营造了良好的国内外发展氛围。朝鲜认为旅游业的兴盛，对朝鲜营造良好的国际形象，进而吸引外资，撬动其他行业发展至关重要。目前，朝鲜国内消费力

有限，而旅游业的发展，将带动二次消费，消费增长又将促使朝鲜外汇收入增加，进而用于基础设施建设的资金投入随之提高，投资环境得以改善，反过来会进一步吸引外资。依此发展思路，在可预期的时间内，朝鲜旅游业有望率先成为国民经济的支柱产业，并为朝鲜经济结构进一步调整赢得缓冲时间。5月，据朝中社报道，金正恩视察了元山葛麻海岸旅游区建设工地，表示要把旅游区建设成为“世上独一无二的朝鲜式海岸城市”，并指示要在2019年太阳节（4月15日）前完工。在南北关系日趋缓和的情势下，金刚山旅游项目正在积极考虑重新启动。为了推动朝鲜的旅游业，金正恩多次视察三池渊郡、元山以及葛麻海岸观光地区以及平安南道温泉观光地区建设现场进行现场指导，以实现朝鲜旅游业的地方均衡式发展。同时，朝鲜还开设网站，在互联网上宣传“元山—金刚山国际旅游区”，希望大力吸引外资。

第三，扩大对外贸易，在技术贸易、加工贸易以及服务贸易上加大对外出口的力度。虽然朝鲜的劳动力素质高且廉价，市场庞大并且潜力巨大，属于新兴市场，但是朝鲜经济自由度低，基础设施严重不足。2018年，朝鲜积极完善对外贸易的法律法规，吸引外资。在目前的投资项目中，以酒店投资最多。2018年以来，朝鲜在外交上展开和平攻势，对外显示出集中建设经济的意志，营造对经济有利的周边环境。在朝鲜官方设立的“朝鲜贸易”网站“投资”目录上，截至12月4日已经有20个投资项目，包括酒店、餐饮、化妆品、服装、机械类以及艺术品等投资项目。

第四，高度重视农业发展和农业投入，但仍受制于自然灾害

影响。金正恩自执政以来就十分重视农业发展，并将增加粮食生产视为朝鲜经济繁荣的重中之重。朝鲜政府自 2012 年后开展了包括增加化肥产量、扩建温室塑料薄膜生产线、为全国农村兴建温室大棚等一系列工程。由于朝鲜加大了对农业发展的重视与投入，朝鲜逐渐将粮食年产量维持在 500 万吨左右。然而，世界粮农组织报告认为 2018 年朝鲜由于受到洪涝等自然灾害影响，约 10 万公顷农耕地在 8 月初受到干旱的影响，12 万公顷农田又遭遇洪水，2018 年粮食收获预计量会比 2017 年更少。粮食计划署表示，2018 年，国际社会对朝鲜的人道主义援助资金缺口高达 73%。

第五，高度关注“中国改革开放”的经验。随着中朝关系回暖，在朝鲜内部，学习“中国改革开放”的经验也再次受到瞩目，通过金正恩三次访华可以看出，金正恩对中国改革开放经验非常感兴趣，正在谋求扩大中朝之间的经济合作。5 月 16 ~ 17 日，劳动党中央委员会副委员长朴泰成率代表团访问北京、西安、上海。在与习近平主席会面时，朴泰成指出，此次由朝鲜所有道、市委员长组成的友好参观团受金正恩委员长指派访华，旨在落实两党最高领导人重要共识，学习中国经济建设和改革开放经验，为朝鲜劳动党贯彻落实集中力量优先发展经济的新战略路线发挥积极作用。金正恩 6 月 19 日第三次访华以后，集中视察中朝边境地区；7 月初视察黄金坪经济特区，又访问新义州，对新义州工厂、企业进行了严厉的批评，显示出他对中朝边境城市的重视程度。中朝经济未来的合作仍将是朝鲜对外经济的重点。

在社会生活上，朝鲜市场化的不断深化正在导致朝鲜各阶层

经济与文化差距的扩大。由于信息通信的急剧发展，居民在私人市场的活动不断增加，国家也因此增加了财政收入。

2017 年对朝鲜而言是制裁的一年，而 2018 年是朝鲜积极消化制裁负面影响的一年。国际涉朝制裁对食品及消费品的供应并没有造成太大的影响，农产品价格一直保持平稳，对轻工业的打击也不严重。由于应对制裁，朝鲜各地的市场十分活跃，反而增加了私营经济的活力。

2018 年，随着朝韩、中朝以及朝美首脑会谈的接连进行，朝鲜国内对经济发展的期望越来越高，对金正恩改善民生，提高朝鲜人民生活水平的期盼也越来越大。2017 年金正恩在新年致辞中表示：自己在惋惜和自责中度过一年，可见他也体会到社会对其经济发展的期待。为此，金正恩 2018 年三次访问中国时，集中参观了中国的信息技术、农业技术以及基础设施建设，尤其对高精尖技术表示出特别的关心，从而反映出其迫切希望提高朝鲜经济、改善人民生活的决心。

2019 年是朝鲜经济发展“五年计划”的第四年，因此 2019 年朝鲜经济所取得的成就将比任何时候都重要。这将取决于朝鲜各部门以经济为中心进行调整的力度，也取决于美朝对话的进程。假使国际社会阶段性地放宽对朝鲜的制裁，无疑将给朝鲜经济注入很大的活力，朝鲜人民的生活也将改善；如果制裁继续，朝鲜将仍然需要依靠内需市场和“自力更生”的经济模式，则朝鲜经济可持续发展所需要的资本无法得到满足，特别是基础设施和基础产业投资将会进一步萎缩。因此，朝鲜经济 2019 年的重心仍将是推进以科技为主导的经济发展，实现电力、金属、化

学等重工业的突破，同时朝鲜政府如何定位市场以及完善企业自主经营的制度也将是重要关注点之一。

不仅如此，如果 2019 年朝鲜半岛无核化进程取得进展，朝鲜的对外贸易活动将逐渐恢复正常，外资也将大举进入朝鲜，这会给中国的投资者带来不小的冲击，但外资引入的同时也会迫使朝鲜政府不断完善其法规，提高经济管理水平，同时也将带来对“自力更生”经济发展战略以及计划经济体制的重新调整。是否公开允许个人投资，部分认可私人经济活动都将是考验朝鲜政府的重要问题。在现有条件下，朝鲜仍将以经济特区为试点进行尝试。从中长期来看，朝美关系及朝日关系一旦进入正常化轨道，东北亚国家在贸易、投资以及金融交易上的合作也将会开启。东北亚经济合作新模式的探索也将是 2019 年值得关注的问题。

对外政策

从 2018 年金正恩新年致辞伊始，朝韩快速接触，进行多渠道协商，特别是彼此都做出了不小的妥协和让步，虽然之间有过一些摩擦，但都没有影响大局。从平昌冬奥会到朝韩铁道连接工程开始启动，几乎所有朝韩和解措施都经过双方最高领导人的首肯和亲自安排，双方领导人似乎都在抓住这个珍贵的机会，以民族间的感情实现相互关系的突破，从而建立起互信的第一步。朝鲜的想法很明确，确保进步势力在韩国长期执政，深化朝韩和解进程，以民族合力摆脱大国对半岛的影响；而在韩国一侧，总统

文在寅一直致力于改善对北关系，坚持对朝鲜进行接触。他不同于其前任两届韩国保守政府对朝鲜采取强硬政策，而是表现出相当的政策灵活性。文在寅向朝鲜表达出持续接触的意愿，同时以此显示出其在处理南北关系上的独立性一面，这也与朝鲜的想法相吻合。

2018 年朝鲜的对外关系主要以深化南北和解过程，修补与中国关系以及展开与美国的无核化协商三大方面最为瞩目。

首先，探索与韩国合作的方式，实现南北关系的和解。2017 年，金正恩致力于核武器和导弹能力的提升，对文在寅的南北对话提议视而不见。但金正恩在 2018 年 1 月 1 日通过新年致辞中突然表明了参加平昌冬奥会的意向和改善韩朝关系的意图，此后南北高级会谈开始。3 月 5 日，以青瓦台国家安保室长郑义溶为首席代表的特别使节团访问平壤，南北双方就朝核问题及韩朝关系发展达成了非常重要的协议，更为重要的是朝鲜借此向韩国表明与美国进行对话的意愿；4 月 27 日，朝韩领导人时隔 11 年首次见面，从两国签署的《板门店宣言》中可以看到韩朝双方增加互信、实现半岛自主和平的决心。此后，首脑会谈成为半岛南北突破僵局的重要手段。5 月，当美朝对话出现僵局时，金正恩与文在寅马上进行 2018 年的第二次南北首脑会谈，朝鲜借韩国向美国传达继续对话的意愿；9 月，文在寅访问平壤，双方签订《平壤共同宣言》。如果说《板门店宣言》更多的是一种宏观的精神，《平壤共同宣言》则更具体，是落实《板门店宣言》的具体举措。其中关于军事分界线管理、海陆军事分界、经济交流等方面的内容都是《板门店宣言》精神的延续与落实。长期以来，

半岛南北军事高度对立，互为敌人，增加互信成为虚言。朝韩首脑会谈触及这一敏感领域，尤其涉及南北经常发生冲突的地带，包括停止军事分界线互相喊话，黄海建立和平区域。更为重要的是，朝韩再次“确认不向对方动用任何形式武力的互不侵犯协议，并将严格遵守该协议”，并把建立永久性和平机制作为刻不容缓的使命，朝方也再次确认停止导弹试射。在这种气氛下，2018年南北民间往来增多。红十字会、离散家属交流相继展开，双方还讨论2018年共同组团参加“雅加达亚运会”以及共同申办奥运会的事宜。目前，双方的连接南北铁道项目也已开启，韩国也得到联合国的认可，将此项目排除在制裁之外。从2018年金正恩新年致辞、七届三中全会的决议、《板门店宣言》以及《平壤共同宣言》，朝鲜抓住历史的机遇，以灵活的态度，努力突破外交孤立的局面，实现了南北关系的改善。

尽管如此，较之一个协议的达成，协议的落实才是最为关键，也是最为艰巨的，尤其半岛局势经常因突发事件走向恶化。2019年如果半岛再次出现一些突发危机或事件，南北如何进行有效的危机管理才是关键所在。不仅如此，从2000年朝韩《“6·15”共同宣言》到2007年《“10·4”南北首脑宣言》，虽涉及南北关系改善的多个领域，然而最终都没有得到切实履行，反而使双方关系陷入僵持之中。文在寅如果需要将协定一直坚持下去，不被保守力量所破坏，就需要在制度上进行维护，从而得到以后历届政府的遵守，这是一项比较艰巨的过程。而对于朝鲜，推动半岛无核化进程也是一项需要做出积极努力的过程。此次七届三中全会的决议书中，朝鲜虽做出停止核试验和导弹试

验的决定，但同时也强调了其核武已实现兵器化。在美朝对话中，即使美朝达成某种协议，但一旦落实到具体实施阶段，还会有反复，这也将严重影响南北关系。

其次，全力修补中朝关系。2018 年金正恩三次访华，中朝高级互访日益增多，民间交流也不断增强。5 月 2 ~ 3 日，中国国务委员兼外交部部长王毅应邀访问朝鲜。访问期间，王毅在与李勇浩会谈时，提出中方对朝关系以及对半岛局势的五个“全力支持”，即中方全力支持朝方走出一条符合本国国情的发展道路，全力支持朝方集中力量进行经济建设，全力支持朝方致力于半岛无核化目标，全力支持解决朝方正当合理安全关切，全力支持半岛北南双方改善关系。6 月 19 日，金正恩第三次访华期间，习近平主席对朝鲜表达了三个“不变”，即“无论国际和地区形势如何变化，中国党和政府致力于巩固发展中朝关系的坚定立场不会变，中国人民对朝鲜人民的友好情谊不会变，中国对社会主义朝鲜的支持不会变”。10 月 9 日，中俄朝三国副外长级会谈在莫斯科举行。朝鲜在启动美朝对话前全力修补与中国的关系，一方面是增加对美国谈判的筹码，使美国在与朝鲜对话中有所忌惮，另一方面是在国家战略全面转向经济发展的条件下，希望积极学习中国改革开放的经验，引进中国先进的科技和管理方法，为朝鲜经济振兴创造条件。

最后，实现首次美朝首脑会晤，开展与美国的无核化谈判。2018 年，朝鲜对美国开展魅力外交。6 月 12 日，美朝峰会在新加坡举行，从而开启了朝鲜半岛新的历史性机遇。按照双方达成的会议精神，美朝致力于建立新型美朝关系。“美国承诺为朝鲜

提供安全保证，而朝鲜也重申了对半岛完全无核化坚定不移的承诺。”虽然这份协议缺少具体的无核化路线，加之特朗普在会后记者会上宣布中止美韩军演，引起美国国内争议不断，但此次会议无疑开启了美朝新一轮的积极互动，美朝领导人建立起亲密的个人关系。以新加坡会议为契机，美朝一系列的高级别对话相继展开。

目前美朝对话徘徊不前，其中深层原因是双方根深蒂固的相互敌视。2018年末，美朝对话进程复杂多变，先有转机，又陷僵局，朝鲜在官媒上持续批美。在朝鲜看来，美国仍在坚持“顽固立场”，在朝鲜作出行动之后，美国并未作出相应行动来回应朝鲜的善意。而美国认为朝鲜所谓的“让步”并不是真正弃核的开始，可见双方在“无核化”的认知上存在重大差异。但朝鲜似乎也无意彻底惹怒美国，11月16日，朝鲜决定释放一名非法进入朝鲜境内的美国公民。可见尽管美朝对话一波三折，但双方似乎都在维护对话气氛，为第二次美朝峰会而苦心经营着。

2019年是美朝对话的关键时间段。即使实现第二次美朝首脑会谈，美朝技术层面的谈判仍将会在徘徊中前行，甚至会陷入停滞，这对希望营造宽松外部环境的朝鲜而言显然是不利的。2019年，“谁先让步”这一难题会转化为“谁更着急”的困境，而“谁更灵活”将成为对双方领导人真正的考验。不可否认的是，2019年美朝对话将进入深水区，而矛盾也将更多爆发出来。目前双方相互的战略试探渐多，但彼此寻求对话解决问题的目的还未改变，韩国也在积极协调。然而深水区的对话一旦因突发事

件而中断，将给半岛局势带来更大的隐忧。

结 语

金正恩在 2018 年多次提到了“新”：“新开始”“新时代”“新起点”。2018 年注定将成为半岛新形势的开启之年，而 2018 年朝鲜的内外形势变化与发展确实可以用这个词来形容。展望 2019 年，它将是朝鲜更为关键的一年。

2019 年是朝鲜经济发展“五年计划”的第四年，五年计划是否可以胜利结束，2019 年是重要的准备年。为此，朝鲜将会在全国再次掀起“全国人民总进军”，动员内部力量集中发展经济。在对外关系上，朝鲜仍将重申半岛无核化进程，实现南北更深入的合作，促进中朝关系的加速回温，继续与美国进行无核化的艰难谈判。2019 年朝鲜对外政策中的两大亮点，将是金正恩回访首尔以及第二次朝美首脑会谈。而对朝鲜最重要的考验仍是弃核的路线图和时间表。面对前景不明的美朝对话，朝鲜将继续执着于渐进式弃核的方案，即“在建立信任的前提下，分阶段、以行动对行动地解决核问题”。远程导弹的处置问题或将被提到美朝对话议事日程上来。当然美朝对话还会受到美国国内政治以及“第三方”因素而横生枝节，如朝鲜人权问题、日本的绑架人问题等。这对朝鲜领导人也将构成又一重要的挑战。

印度局势与中印关系

◎ 马加力

随着经济的快速增长，印度的经济实力、军事实力和国际影响力日益增强。作为一个崭露头角的新兴大国，印度在南亚地区、在印太地区乃至全球事务中的作用已是不争之实。中印关系具有战略意义和全球影响。中印建立健康稳定的双边关系，在国际舞台上加强合作，符合两国人民的共同利益。作为一个山水相依的重要邻国，中国应从国家战略的高度对印度崛起和双边关系给予高度重视，努力增加彼此互信，减少相互猜忌，妥善处理边界争端以及其他相关问题，加强在国际舞台的合作。

在当今国际关系领域，印度的崛起及其外交政策一直是人们普遍关注的问题之一。由于经济持续以较高速度增长，印度在世界主要经济体的排名已经由几年前的十位开外骤升至第六位。据国际货币基金组织预测，印度的经济实力在未来两年跻身世界五强已经是一个普遍认可的大概率事件。几乎所有主要大国及相关国家对印度的崛起均给予密切关注。

一、印度国内局势

自2014年印度人民党上台执政以来，印度国内的局势整体平稳，经济发展势头良好，社会保持稳定，国内民意基本满意，国际声望不断提高。

1. 莫迪执政政绩突出，大选形势微妙待观

在2014年的大选中，印度人民党获得人民院多数席位，国内政局一直处于可控状态。莫迪总理以其精悍有为的治理、廉洁清正的身家和雷厉风行的风格，大力推进各项改革措施，其中包括撤并政府机构，提高行政效率，打击官僚主义，在相当程度上化解了治理和改革面临的重大难题。他果断撤销落伍于时代潮流的国家计划委员会，成立国家转型委员会并亲任主席，相继提出“印度制造”“智慧城市”“数字印度”“清洁印度”等理念，获得了民众普遍的认同和支持。在他大胆推行的一些重大决策过程中，也曾发生过剧烈风波，例如“废除大额钞票”和“商品和服务税法案”就遭到不少质疑，但因其对打击腐败、阻止黑钱流通、促进国内市场发育效果明显，对经济的长期发展具有良性作用。在社会政策上，莫迪较好地照顾到穆斯林与印度教徒之间的平衡关系，严禁散布教派仇恨言论，尽力保持不同宗教和平共处，使得教派冲突这一痼疾处于相对可控的状态。在过去的四年多时间里，印度国内没有发生引起媒体广泛关注的教派冲突事

件。莫迪在8月15日印度独立日讲话中宣布，将于9月25日开始正式推行覆盖1亿个家庭的“国家健康保护计划”，凡遇到重大疾病时每户可获得50万卢比（约合7800美元）的保险，受到为数众多的下层民众欢迎。在打击恐怖主义、反政府武装和分离主义方面，莫迪的治理总体上也比较得力。印度人民党还赢得了总统、副总统选举，并囊括了主要省邦首席部长在内的重要岗位，巩固了自己的执政地位。这些举措使莫迪赢得了广泛的民众好评，也为印度赢得了不少国际声誉。

莫迪推行的一系列国内政策具有值得肯定的积极意义，但是也有不少闪失。随着时间的推移，一些负面效应开始不断发酵，加之改革红利并未普惠，年轻人就业困难，民怨开始上升。“废钞运动”、印度教民族主义抬头和贫富差距拉大等问题使得很多原来的支持者转变了态度。通货膨胀和农民收入问题一直是印度政府头疼的问题。由于肥料、种子等生产资料价格不断上涨，农产品价格下跌，越来越多的农民不堪重负，选择自杀了断自己。2018年第一季度，仅西部地区就有600多起农民自杀事件发生。虽然近年印度经济增长指数可喜，但是贫富分化的情况依然十分严重。据统计，1%的超级富豪占有全国50%以上的财富，5%最富的人拥有68.6%的财富，而50%以上的穷人只占全国财富的4.1%。尽管贫富差距急剧拉大是不少新兴经济体较为共性的一个问题，但是在政党林立、彼此争斗不已的背景下，这个问题很容易成为政治斗争的一个由头。

由于反对党国大党的大力重振，也由于一些地方政党更趋活跃，印度政坛的政治生态开始发生微妙变化。在这种情况下，印

度人民党坐失不少政治地盘。2018年11月举行的地方议会选举中，印度人民党在五个邦的地方选举中一无所获，全部失利。其中，印度人民党在执政15年的中央邦、恰蒂斯加尔邦，执政5年的拉贾斯坦邦的地方选举中均告失利。这些情况为2019年5月举行的全国大选平添很大变数。

2. 经济增长势头强劲，发展短板仍未改观

莫迪执政以后，印度经济取得了不俗的成就。从整体来看，印度过去几年的状况令人称道，成为当今世界增长最快的新兴经济体。2014~2017年，印度的增长率分别为7.4%、8.1%、7.1%和6.6%，2018年预计为7.2%，至少也会在7.0%上下。2018~2019财年的第一个季度即2018年4~6月，增长率一度达到8.2%，为4年来创纪录的水平。莫迪本人评价这种情况说，印度经济正如“奔跑起来的大象”，动能十分强劲。在截至2019年5月全国大选之前，印度政府将出台一批惠民项目，实施刺激经济和就业的措施，例如放宽非银行金融机构监管，注入流动性，加大基础设施投入等，经济有望在2018~2019财年的最后一个财季迎来一波“小阳春”。

到目前为止，对印度国内生产总值贡献最大的是制造业、电力、天然气、供水和其他公用服务事业。建筑、公共管理和军工等行业增长7%以上，农业、矿业、贸易、旅游、通信、金融、房地产和专业服务增长率较低。印度国内基础设施建设呈现良好势头。莫迪不无骄傲地说，从印度独立到2014年的67年间，印度只有65个机场，但从2014年他执政以后，已经建立了35个

机场，总数已经达到 100 个，预计今后每年都将建设 9 个机场。印度政府最近推出了《“新印度”愿景计划》，意在使印度在 2025 年之前成为一个总量为 5 万亿美元的经济体。其中，服务业将占 3 万亿美元，制造业和农业分别占 1 万亿美元。为达到这一目的，政府计划拨款 10 亿美元助推服务业中 12 个关键领域（信息技术、旅游和酒店、医疗、交通、会计和审计、音视频、法律、传媒、建设和相关工程、环境、金融、教育）的发展。印度政府希望，通过这些措施，使该国服务业在 2022 年时占国内生产总值的比重由 2015 年的 53% 提高至 60%，服务出口占全球比重由 3.3% 提高至 4.2%。印度政府还将推出“新工业政策”，大力促进制造业的发展。汽车、发电、通信、计算机、食品、金属和非金属产品等行业运行状况持续向好。据世界银行的最新报告显示，2018 年全球侨汇总量为 5280 亿美元，其中印度为 800 亿美元，占世界第一位，2016 年印度侨汇 627 亿美元，2017 年 653 亿美元，而 2018 年其他侨汇大国的数字分别是中国（670 亿美元），墨西哥和菲律宾（同为 340 亿美元）。继 2017 年印度的经济总量（2.597 万亿美元）超过法国（2.582 万亿美元）之后，预计未来一两年内将超过英国，成为世界第五大经济体。据国际权威机构预测，如果不出意外，到 2040 年印度可能成为世界三大经济体之一。

印度经济的问题首先是产业结构不尽合理，制造业占比太低，无法吸纳更多的劳动力就业，形成“无就业增长的增长”。近年来，印度经济“有增长无就业”的窘境持续不改，每年 1200 万新增的待就业大军只有 39.5% 的人成功实现就业。据报

道，印度全国就业人数为 3.97 亿人，同比下降 2%。失业率已经升至 6.9%，现在就业市场至少有 2900 万人在寻找工作。印度是仅次于中国的人口大国，2017 年已超过 13.4 亿，预计 2030 年将达到 15.1 亿，2050 年时将达到 16.6 亿。从人口结构来看，14 岁以下人口占 27.78%，15 岁以上至 64 岁以下人口占比为 66.23%，65 岁以上人口占比为 5.99%。印度人口中位数是 27.9 岁，比中国还低 9.5 岁。但是印度现在还没有把巨大的人口优势转变为人口资源优势。

其次，基础设施严重落后，难以满足经济快速增长的需求，吸引外资的制度性制约依然明显，各种清规戒律和官僚主义严重影响外资流入。再次，由于印度储备银行（央行）多次上调基准利率，使得借贷成本不断上升，加之通货膨胀和本币贬值，进一步抑制了国内企业快速成长。从汇率来看，卢比贬值情况严重，预计到 2019 年底，贬值有可能超过 10%，与美元的比价达到 75:1。此外财政赤字不断推高，经常账户赤字扩大，给经济带来下行的压力。

3. 国防建设紧锣密鼓，自主生产进展缓慢

印度在军事方面的发展值得引起关注。由于经济发展的势头看好，军费开支逐年递增，有力地支撑着它的军队现代化进展。为了具备更强的战斗力，印度不遗余力地构建导弹防御系统，努力加强远程打击力量，注重尖端技术的获取，加速发展航空航天能力，有效提升边境作战能力，多渠道引进国外先进武器装备，积极参与多国联合演习。2018 年 6 月 3 日，印度成功试射“烈

火-5”弹道导弹，预计很快将正式列装陆军战略部队司令部。该型导弹射程为5000公里，可覆盖中国大部地区。射程为10000公里且具备潜射能力的“烈火-6”正在加紧研制中。9月23日，印度发射一枚“PDV大地反导拦截导弹”，并成功拦截目标靶弹。这是继2017年2月之后第二次成功发射的事例。10月30日，印度再次试验烈火一型（阿格尼）弹道导弹，它是印度国防研究与发展组织研制的，这颗重达12吨的弹道导弹射程为700公里，能够携带重达一吨的核弹头。为了顺应新技术革命的潮流，印度国防部于2018年2月成立了“人工智能工作组”，筹划在网络作战、情报监视和侦察、后勤与供应链管理三大领域加快追赶势头。它与俄罗斯合作研制第五代战机的工作也在推进之中。2018年8月，印度空间研究组织主席金思旺透露，在未来16个月的时间里，印度将进行31次航天发射。2017年，印度进行5次航天发射，将138个航天器送入太空，其中包括一项创造世界纪录的“一箭104星”。2018年1月发射的极轨卫星运载火箭载有31颗卫星。而另一项正在推进的计划是在2022年实现首次载人航天飞行。此外，印度还与以色列签订了军火订单，从以色列最大的军工企业购买7.77亿美元的“巴拉克-8”反导弹系统。印度空军还从美国购买了15架支奴干直升机，并计划再从国外购买110架先进的作战飞机。

据《印度时报》报道，印度第一艘自主设计和建造的核动力潜艇“歼敌者号”于11月4日完成了第一次“战略威慑巡逻”。该艇排水量为6000吨，由一台功率为80兆瓦的核反应堆提供动力，可携带12枚潜射弹道导弹，是构成“三位一体核力

量”的重要组成部分。据《印度时报》报道，海军司令苏尼尔·兰巴在海军节（12月4日）前一天表示，未来十年印度将进一步扩大海军装备规模，计划新建56艘军舰和6艘潜艇。其理由是，中国“在印度洋地区的活动越来越活跃”，“印度或许不是中国那样的经济强国，但已制定计划来抗衡中国在印度洋海域不断扩大的战略足迹”。目前，印度海军拥有140艘军舰，220架战机，还有32艘军舰正在建造。印度海军的目标是，到2027年拥有212艘战舰，485架战机。不久前，外国军事网站“全球火力”发布全球军力排行榜，将印度排在第四位。尽管印度的军力在稳步增强，但是仍有不少短板。首先是军费开支不足，难以支撑其日益膨胀的军事抱负。尽管印度国防拨款与年俱增，2018年达到506亿美元，增长率居于全球第一，但仍不能完全满足军方的要求。其次是武器装备的自给率很低，虽然印度一直渴望大幅度提高军备自给率水平，但是囿于自身科研能力和工业能力的限制，无法在短期内实现主要武器装备国产化的目标。

二、印度的外交态势

印度的外交政策是其实施国家战略的主要工具，其终极目标是使印度成为一个“有声有色的大国”。印度的国家精英认为，印度具有笃定成为大国的所有条件，即拥有辉煌的文明、偌大的领土、庞大的人口、巨大的经济。从尼赫鲁时代一直到当前的莫迪时代，印度外交的基本诉求就是成为大国，成为当之无愧的大

国，成为国际公认的大国。但是由于主客观条件的限制，印度的大国抱负正在面临“成长中的烦恼”和“蜕变中的纠结”。

1. 对俄外交既有倚重又有疏离

印度的对俄外交事关自身重要的国家利益，可谓是整体外交的重要部分。这种基于冷战时期凝结的密切关系虽然一度遭到削弱，但是总是能够保持着高水平运作，双方高层保持着定期互访的良好传统。2018年10月4~5日，俄罗斯总统普京对印度进行正式访问，双方签订了价值50亿美元的S—400系统供应合同。美国国防部负责亚太安全事务的副部长薛福瑞曾表示，“美国对印度从俄罗斯购买S—400防空系统等武器的计划感到担忧，而且不排除因此计划对印度实施制裁的可能”。他还声称，不能保证印度被排除在《以制裁反击美国敌人法案》之外。面对这样的高压，印度没有屈服。印俄双方宣布两国军事技术合作的政府间会谈很快将会举行，还宣布将要进行陆海空三军联合军演。印俄双方在联合声明中表示，印俄军事以及军事技术合作是两国战略伙伴关系的重要部分。仅仅从海军的武器装备来看，印度海军60%的驱逐舰、50%的轻型护卫舰、80%的登陆舰以及海军航空兵中20%的飞机和25%的直升机均是购自俄罗斯。其原因一是西方大国不愿意向印度提供先进的战舰。二是西方先进战舰的价格奇高，印度望而生怯，而价格低廉的几乎无法用于作战。例如，2005年美国发现自己“特林顿”号两栖船坞运输舰已无进行现代化改造的价值，便以4000多万美元的废品价出售给印度。起初印度如获至宝，但随后却发现上当，因为当时没有同时购买

配套的“海上骑士”直升机，而后来购买的“海王”直升机难以配套使用，最要命的是，美国要求“印度不能将这艘战舰用于作战”。三是俄制战舰配件易得性高，俄方跟进维修比较及时。从贸易角度来看，印俄贸易数量不是很大，但是近年来双方注重加强经济贸易合作，特别是自俄进口石油和天然气的数量大幅度增加，贸易总量呈现攀升态势。

近年来，由于俄罗斯国力衰减，特别是由于美国加大对印拉拢力度，印俄之间也出现某种裂隙，尽管这种问题没有达到完全公开化的程度，但是明眼人还是能够感受到一些蛛丝马迹。例如，2016年，印度与美国达成《后勤保障协议》，引起俄罗斯强烈不满，俄罗斯迅即与印度的宿敌巴基斯坦举行军事演习，向印度发送强烈信号。近十年来，印度从美国进口了大约150亿美元的武器装备，降低了印度对俄制武器系统的依赖性。另外，2018年印度与美国达成《通讯、兼容与安全协议》，推动印美军事装备实现通信联通，为印度从美国进口高科技武器铺平道路，这一点引起俄方的不小疑虑，担心未来两国军火贸易的增长受到冲击。

2. 对美外交既有倾斜又有底线

进入21世纪以来，美国持续加大对印工作力度，希望将其拉入自己的麾下，至少拉近与自己的距离。在这方面，美国可谓花费不少心思，也做出了不少努力，特别是美国明确提出印太战略以后，极力想将印度纳入其精心打造的“美日澳印”四角联盟，或称“菱形联盟”。2017年12月18日，特朗普政府发布的

《美国国家安全战略报告》，公开把中国列为首要战略对手，并把“印太”概念列入地区战略的重要内容，确定“印太的概念”是“从美国西海岸到印度西海岸”，明白无误地表明拉印制华的战略意图。美国还把原来的太平洋司令部改为印太司令部，力图在印度洋和太平洋的广阔空间和海域内达到自己的战略目的。

从印度方面来看，也有就势发展对美关系，捞取各种好处的考虑。印度商工部长普拉布称，印度正寻求与美国建立更紧密的战略经济伙伴关系，以推动关键产业的发展，将贸易规模由当前的1200亿美元提升至5000亿美元。从美国方面来看，希望通过不断抬高印度的国际作用来满足后者的自尊心，以重新定义双边关系来吸引印度的战略倾斜。为了密切彼此关系，双方达成了一系列军购意向，波音公司、洛克希德·马丁等军火商还提出不少十分诱人的条件，例如可出口多款先进战机、多用途直升机和运输机、侦察机、无人机等，甚至可转让技术以及把生产线搬到印度，等等。2018年6月，印、美、日在太平洋关岛海域举行代号为“猎杀潜艇”的演习，其战术目的是“潜艇猎杀”，这也是美军太平洋司令部改名印太司令部后进行的首次“马拉巴尔”联合演习，其真实目标是中国在印度洋部署的潜艇。7月，美国的商务部长宣布，作为美国最主要防务伙伴的印度可以享受与北约盟国一样的地位。9月，美印两国首次外交部长加国防部长的“2+2对话”在新德里举行，期间，印美宣布签订《信息共享协定》。在美国对伊朗实施广泛制裁的情况下，作为帮助印度缓解压力的一个举措，美国豁免了针对印度在伊朗开发恰巴哈尔港项目以及连接阿富汗的铁道项目的制裁。美国国务院宣布，经过广

泛考虑，美国国务卿决定对印实施制裁豁免。

但是所有这些都未能根本改变印度发展对美关系的初衷。对于一贯坚持“战略自主”的印度而言，它一方面希望得到美国的战略重视，捞取政治实惠和经济利益，另一方面又担心进入美国的战略捆绑，限制了自己的战略选择和左右逢源的好处。2018年6月，印度总理莫迪在新加坡香格里拉对话发表演讲，表示“印太是一个自然区域”，印度并不把它视为一个战略概念，也不认为它是一个由有限成员组成的集团，也不是一个试图占主导地位的集团。在贸易问题上，美国于3月份宣布对进口钢铝分别实行25%和10%的关税，印度并不在赦免之列，印度随之宣布保留实施反措施的权利。7月，特朗普还指责印度是“关税大王”，特别是美国强烈反对印度与俄罗斯之间所做的S—400地空导弹系统交易，但是印度还是坚持完成了这笔重要的交易。12月19日，世界贸易组织对美国进行第14次审核，面对美国驻世贸组织代表什亚自我吹嘘“美国在危机中发挥了领导力，是最开放最有活力的经济体”，印度代表迪帕克公开予以驳斥，“美国并非最受欢迎的那一个，……现在似乎放弃了捍卫自由贸易的立场，反而利用不公正的贸易体系来谋求私利”。印度加入19国围剿美国的行列是对美国优先所衍生的单边主义感到强烈不满，美印自贸区谈判至今尚未达成贸易协定。美国对印度在国内粮食和太阳能电池板的政府采购政策不满，而印度对美国征收钢铝关税，收紧H1—B签证政策心存不满；双方在国有企业运营规则、知识产权保护、投资者争端解决、电商监管、劳工和环境标准等问题上也存在较大分歧。印美之间的龃龉还表现在印方拟议邀请

特朗普总统参加 2019 年印度独立日的庆典，但是白宫发言人却以总统日程安排紧张为由公开加以拒绝。

3. 对日外交既有借重又有顾虑

10 月 28 ~ 29 日，印度总理莫迪访问日本，这是莫迪总理执政以来与安倍首相的第 12 次会晤。安倍在自己位于山梨县鸣泽村的别墅款待莫迪，这是他首次在那里招待外国访客。安倍强调，日印关系是“全世界发展潜力最大的双边关系”，将通过建设“高质量的基础设施来加强南亚和非洲等地区的合作”，希望尽快签署日本自卫队和印度军队之间的《劳务与物资互换协议》，并推动两国在数字领域缔结新的伙伴关系协定。11 月 14 日，印度军队与日本陆上自卫队首次联合军事演习（代号为“达摩卫士—2018”）落下帷幕。这是双方军队为合作打击恐怖主义举行的演习，旨在提高应对恐怖主义的能力，也体现了两国军方加强联系的强烈愿望。印度海军还在日本海海域与日本海上自卫队举行联合演习。11 月 30 日，美日印首脑会谈，确认自由开放的印度太平洋的重要性，一致同意深化在海洋安全领域的合作。2011 年以来，三方举行了 9 次局长级的会议，2015 年和 2017 年还举行了外长会议。日本十分有意在美国主导的框架内拉住印度，以便建立美、日、澳、印四边合作机制，共同对付中国的崛起，遏制中国在亚太乃至印度洋地区日益活跃的军事活动。印度对此心知肚明，但底线是绝不参与共同遏制中国的机制性安排，以免引起中国的反弹，恶化对华关系，所以，与日本的合作多以经济项目为主，很少直接谈及政治相关的议题。

4. 对邻外交既有关照又有压制

印度一直将南亚视为自己的势力范围，极力塑造主导南亚的态势，为此，它对周边小国往往采取又拉又压的手段，维护自己的“地区老大”地位。2018年4月，印度邀请上任不久的尼泊尔总理奥利访问印度，提出将帮助后者在加德满都与印度比哈尔邦拉克鲁之间修建一条跨境铁路，还承诺帮助尼泊尔进行基础设施建设，通过有机农业、土壤试验和农业教育帮助尼泊尔提高农业水平。印度对尼泊尔大力加强与中国的关系的愿望十分忌惮，担心中国影响的扩大会导致尼泊尔与自己的疏离倾向。对于中国和尼泊尔共同希望推进的跨喜马拉雅地区合作虽然表面没有公开反对，但是暗中却施加影响和压力，阻挠并设法推迟相关计划。

马尔代夫的政局变化很能凸显出印度在背后的作用。2018年2月，马尔代夫总统亚明宣布实行紧急状态，印度和一些西方国家一道要求亚明“恢复民主”，而被认为是亲印派的前总统纳希德公开批评马尔代夫与中国的合作，印度国内更是公开讨论如何“使用各种手段帮助马尔代夫恢复民主”的问题，印军的高级军官甚至表示，“印军已经做好了随时出兵的准备”。9月反对派领导人萨利赫击败亚明，赢得总统选举。11月17日，莫迪亲自出席了萨利赫的就职典礼，宣布向马尔代夫提供14亿美元的财政援助。有评论说，这是针对中国在马尔代夫投资增加、影响扩大采取的对冲措施。

2018年9~10月间，不丹举行两轮议会选举，洛塔·策林领导的不丹统一党战胜繁荣进步党，并于11月7日就任首相。

印度随即邀其访问新德里，并给予 450 亿卢比的援助。据报道，斯里兰卡的政治乱局背后也有印度的影子，在该国政局出现风波的情况下，总统西里塞纳不得不取消对对华持有友好态度的拉贾帕克萨的总理任命，收回“绝不再任命维克拉玛辛哈”的诺言。

三、中印关系的走势

与上一年相比，2018 年中印关系的重要特点是归谬返正，化危为安，转斗为交，去戾为和。其中的亮点是 4 月习近平与莫迪在中国武汉的非正式会晤，重要的看点是双边关系全面回暖。众所周知，2017 年中印关系面临十分严峻的形势，双方前沿部队的紧张对峙持续 70 余天。由于中国领导人的战略定力，经过两国外交代表的艰苦谈判，终于在 8 月 28 日化解了一触即发的战争危险。2018 年 4 月 27 ~ 28 日，中国国家主席习近平与印度总理莫迪在武汉举行非正式会晤，双方围绕当今世界百年未有的大变局进行战略沟通，并就两国关系未来发展的全局性、长期性和战略性深入交换意见，使中印关系明显转圜，重新走上正确的轨道。双方共同认识到，中印两国合则两利，斗则两伤，唯有妥善处理双方争议，保持边界的和平安宁，才是唯一可取的正确之道。也就是说，边界冲突和关系紧张不符合双方的最高国家利益，通过军事手段难以从根本上解决历史遗留的边界争端，这是一个战略判断和战略定力的问题。此外，双方也都认识到，中印关系的意义远远超过双边关系的范畴，具有更广泛的地区意义和

全球意义。此后，两位领导人分别在各种不同的国际场合进行会晤，其中包括在上海合作组织青岛峰会、金砖国家南非峰会、G20 阿根廷峰会，彰显了双方对彼此关系的高度重视。由于高层互动关系的引领效应，中印关系全面改善，两国外交部门、商务部门、执法部门和国防部门都实现了部长级会晤。例如，8 月 21 ~ 24 日中国国务委员、国防部部长魏凤和率代表团访问印度，对于恢复和增强两国在军事领域的互信发挥了重要作用；10 月 22 日，中国国务委员、公安部部长赵克志与印度内政部长辛格共同主持首次执法安全高级别会晤，双方同意落实好领导人的重要共识，进一步增强战略沟通，增加政治互信，增进执法安全方面的合作；特别是 11 月 24 日，印度国家安全顾问多瓦尔来华参加第 21 次边界问题特别代表的会谈，中国国务委员兼外长王毅和多瓦尔在会谈中均表现出巨大的诚意，双方都提出一系列兼具前瞻性和可操作性的意见和建议，为维护边界实际控制线地区的和平与安宁做出相应努力。同时，双方还授权中印边境事务磋商和协调机制启动早期磋商，创造性地开展工作，以便形成具体成果，为最终解决边界问题积累有利条件。双方还同意，在严格管控边界争端的基础上，扩大经贸和人文交流，降低战略猜忌，加强合作纽带，夯实合作基础，这充分显示了两国对双边关系的高度重视以及对改善关系的强烈期待。12 月 21 日，两国高级别人文交流机制在新德里举行首次会议，双方同意在众多人文领域进行广泛交流与合作，此外，国务委员兼外长王毅还同印度外长苏什玛·斯瓦拉杰就战略问题进行磋商。12 月，中印在成都举行联合训练，按照适应性训练、混编同训和综合演练三个阶段，共

同完成了“出征条件下街区联合反恐作战”的专门演练，这与洞朗对峙期间双方大兵压境、战争危在旦夕的局面简直不能同日而语。

11月30日，习近平在布宜诺斯艾利斯会见莫迪，这是2018年双方的第四次见面。双方认为，“中印关系发展势头越来越好，不仅为中印各自发展提供了强大助力，也给当前深刻变动的国际形势提供了稳定性和确定性”。在20国集团峰会期间，印度与中国和俄罗斯举行了莫迪、习近平和普京的三国最高领导人的会谈，三方共同表示将把这一会谈机制化。在金砖峰会、上合组织峰会等多边场合，中印领导人之间都在时间高度紧张的情况下安排了会晤。中印+的模式开始出现，例如中印联合培训阿富汗外交官的项目取得很好效果。

中印在国际舞台上的合作令人瞩目，在反对单边主义、贸易保护主义、世界贸易组织改革、气候变化等诸多议题上均持相同和相近立场。作为全球最重要的新兴市场国家和现行秩序的维护者，中印在捍卫多边贸易体制和自由贸易方面拥有同样的关切和利益。两国在多个国际场合都表达共同的立场，发出相同的声音，希望共同构建开放型世界经济，反对任何形式的贸易保护主义。

但是我们必须看到，印度对华外交还存在阴暗面，在与中国打交道的过程中还存在严重的防范心理。印度战略圈内不少人在内心深处仍将中国视为主要对手，对中国在南亚采取的进取态势充满戒备，对中国在印度洋上的行动进行监视，对中国与巴基斯坦共建的中巴经济走廊提出异议，对中国提出的“一带一路”

倡议实施对冲。对此，我们应该引起高度重视。同时，我们应该认清当今世界发展的大变局，谋划高瞻远瞩的大格局，应对错综复杂的大棋局，继续坚持战略认知，坚持高层引领，坚持合作定位，坚持底线思维，竭力促进中印间的战略互信，尽力维护边界实控线安宁，努力扩大经贸势头，大力增加人文交往，促使两国关系健康稳定地发展。

2018 年日本政局与中日关系

◎ 王新生

尽管有两个学园的丑闻缠身，但因缺乏较强的竞争对手，安倍晋三仍然顺利地第三次当选自民党总裁且可以继续担任首相三年，修宪课题愈发提上议事日程；日本经济处在缓慢恢复过程中，但老龄化、少子化问题日趋严重，内需不振且劳动力不足，引进外来技术劳动者是大势所趋；由于美国极力追求贸易平衡，中日两国具有相互接近的背景，因而双边关系趋于正常，但真正恢复良好关系尚需时间与努力。

一、安倍第三次当选自民党总裁

自民党大会在 2017 年 3 月 5 日通过“总裁公选规则修正案”，将过去党章中规定的总裁任期最长“两届六年”修改为“三届九年”。因此，对于已经执政六年的安倍首相来讲，2018 年 9 月的自民党总裁选举是该年度最大的事情，而且不同于不经投票再次当选的 2015 年总裁选举，此次很可能是一场选举战。早在 2018 年初，2012 年总裁选举中败北的前党干事长石破茂表

现出强烈的参选意愿，总务大臣野田圣子也强调“没有女性候选人的话太丢人”，政务调查会长岸田文雄表示“临近选举前再考虑如何应对”，也有人期待外务大臣河野太郎和首席副干事长小泉进次郎参选。《读卖新闻》社2月11日进行的舆论调查结果表明，在“谁最适合担任下一届自民党总裁”的回答者中，安倍首相为最多的32%，小泉进次郎为25%，石破茂为21%。当时安倍内阁的支持率为54%，不支持率为36%。

但进入3月后，媒体透露财务省在出售给学校法人“森友学园”国有土地时，其审批文件涉嫌遭到篡改，国会因此陷入一片混乱。在野党决定只要财务省不做出明确回答，就将全面拒绝国会审议，并缺席参议院全体会议等。其后财务省近畿财务局一名职员被发现在神户市家中上吊自杀，这名职员此前直接负责森友学园购地案。时事通信社3月中旬发布的安倍内阁最新民意调查结果显示，支持率为39.3%，不支持率为40.4%，不支持率时隔5个月反超支持率。4月媒体再次透露安倍首相涉嫌为好友办学“开绿灯”的加计学园丑闻出现新进展，农林水产大臣证实找到爱媛县和加计学园相关人士为新设兽医学院曾拜访首相官邸内容的文件记录。NNN进行的民意调查显示安倍内阁的支持率降至26.7%，甚至安倍的“政治导师”、前首相小泉纯一郎也认为安倍首相已失去民众信任，难以在9月举行的自民党总裁选举中获得连任。媒体所做的舆论调查也显示，对于安倍首相应该如何应对森友学园问题与加计学园问题的提问，回答“应引咎辞职”的人最多，占34.8%。

尽管7月20日立宪民主党等在野6党派联合向国会众议院

全体会议提交对安倍内阁的不信任案，要求安倍内阁辞职，但当天下午遭执政联盟的多数票反对被否决，而且安倍首相在随后召开的例行记者会上就国会会期内政府部门出现多个丑闻表示道歉，同时表示政府将和地方自治体竭尽全力让水灾受灾民众尽快恢复原有的生活。针对森友学园和加计学园问题，安倍首相强调应该时常意识到总理大臣身份对周围的影响，在执政过程中慎之又慎。与此同时，强调了其再度执政以来取得的经济成果，称第二次安倍政权成立以来日本名义国内生产总值在5年内增加了56万亿日元，日本经济正朝着摆脱通缩的方向切实前进。《读卖新闻》社进行的舆论调查显示，安倍内阁支持率7月为45%，8月上升到50%。

自民党总裁选举如期在9月20日下午举行，自民党所属国会议员投票和地方票（地方议员、普通党员和“党友”，即注册支持者）同时计票。安倍晋三与石破茂展开角逐，安倍首相获得405张国会议员票中的329票，405张地方票中的224票，共计553票，得票率大约70%，取得压倒性胜利。由于成功连任执政党党首，安倍可以继续担任首相三年。

安倍首相之所以再次顺利当选，主要原因首先是其各项政策特别是经济政策获得较好效果，受到民众特别是年轻一代的支持。内阁府8月24日公布的《关于国民生活的舆论调查》结果表明，对现实生活感到满足的回答者为74.7%，是自1963年设有该调查项目以来的历史最高，其中业余娱乐生活、收入为第一、第二的满足点，显然是受到了经济缓慢恢复的影响。另外，根据日本《产经新闻》社与富士新闻网的联合民意调查显示，

在 30 岁以下的受访者中，73.2% 的男性受访者与 61.2% 的女性受访者正面评价安倍政权，同时对“安倍内阁哪项政策好”的提问，过半数的 30 岁以下受访者均认为安倍内阁在振兴、发展经济方面的政策值得好评。举行民意调查的两个机构认为，在“安倍经济学”的作用下，就业岗位增多，经济走向恢复，因而年轻人更愿意支持安倍内阁。据日本文部科学省等部门的调查数据，2018 年春季日本应届大学生就业率高达 98%，刷新历史记录，高中毕业生就业率为 98.1%，同样是一个创纪录的数字。

其次是内无对手，外无强敌。对安倍首相来说，非常幸运的是自民党内没有较强的政治竞争对手。在安倍第二次政权成立前夕的自民党总裁选举中，石破茂表现突出，地方票甚至超过安倍，但之后几乎销声匿迹，完全掩盖在安倍首相的强势阴影之下，甚至没有参加 2015 年的自民党总裁选举，安倍无投票当选。石破茂 2018 年参选仍然具有浓厚的陪跑色彩，即使在地方票中也没有超过安倍。其他竞争者也因资历、年龄等问题构不成真正的威胁，甚至最寄希望的小泉进次郎也因其过于高调而遭到党内高层人士“年纪尚轻，不要冒进”的劝告。在野党更没有能力对抗安倍政权，尽管民进党与希望之党在 5 月合并组建为“国民民主党”，但此前两党内 40 余名国会议员已相继表示不参加新党，新党议员人数最终为 62 人，拥有 39 个众议院席位，23 个参议院席位，在众议院位列次于立宪民主党之后的第二大党，在参议院则低于立宪民主党与公明党，仅为第三大在野党。正因如此，在野党多党化、弱体化，不仅议席总数较少，而且相互之间矛盾重重，难以协调行动对安倍政权构成威胁。

安倍首相的最大政治目标为修改宪法，计划在 2018 年加速推进修宪进程，其中包括修改宪法第九条。早在年初召开新年记者会时安倍即表示希望尽快在国会发出修改宪法的动议，其理由是“日本正面临战后最严峻的安保环境”，将“以最大限度加强对朝施压”并“切实强化必要的防卫能力”。自民党对于如何修改宪法第九条有两种方案：其一为安倍所提出，即在不改变第九条原内容的基础上增加有关自卫队的内容；另一种方案则基于自民党 2012 年提出的修宪草案，即删除第九条部分内容，并进一步写明自卫队的目的和性质。年初的舆论调查结果显示，反对修宪的受访者占 54.8%，赞成比例为 33.0%。

安倍首相在 9 月份自民党总裁选举中获胜后表示，决心在最后一个任期内“总结”日本自第二次世界大战结束以来的外交，以确保国家和平，强调“和大家在一起，要着手修改宪法”。10 月第四届改组内阁正式启动后安倍首相明确表示“自民党应发挥主导作用，向下届国会提交修正案”。同时在自民党总裁选举后自民党高层和内阁改组中，安倍首相选拔心腹下村博文和加藤胜信分别出任自民党推进修宪机构负责人和负责协调修宪讨论的总务会长。但多项民意调查显示，大多数日本民众认为修宪远不是当务之急，如何应对少子化、提振经济比修宪重要得多。例如《读卖新闻》社的舆论调查结果显示，51% 的受访者反对向国会提交修正案，赞成者只有 36%。不仅民意尚未成熟，而且从国会议席分布看，自民党并无单独强行发起修宪动议的资本。在参议院全部 242 个议席中，自民党派系控制 126 席，远不到 2/3 以上。主要在野党虽然对修宪本身持开放态度，但坚决反对在安倍

政府牵头下修改和平宪法。最大在野党立宪民主党干事长福山哲郎明确表示“安倍政府对宪法的姿态，引发民众不安”。为此，2019 年参议院通常选举将是安倍首相能否顺利修改宪法的关键点，也就是自民党能否单独获得 2/3 的参议院议席。

二、经济缓慢增长与社会问题

近些年来，日本经济持续缓慢增长，2018 年首个交易日的东京股票市场，日经平均指数大幅反弹，收于 23506.33 点，创下自 1992 年 1 月 7 日以来时隔约 26 年的最高点。日本媒体指出这是由于在海外经济形势良好的背景下，日本出口增加，企业对设备投资态度积极。受日元贬值以及海外业务业绩良好等因素推动，日本七大电器制造商 2017 财年前三季度（2017 年 4 月 1 日至 12 月 31 日）纯利润同比全部实现增长，除富士通销售额微降外，其余 6 家公司销售额均实现增长。日本实际国内生产总值连续 7 个季度保持增长，企业收益达到最高水平，但物价上涨步伐迟缓。

日本内阁府 2 月 7 日公布 2017 年 12 月景气动向指数初值（2010 年为 100），反映经济现状的同步指数为 120.7，比上月上升 2.8 点，超过泡沫经济时期 1990 年 10 月的 120.6，达到有可比数据的 1985 年 1 月以来的最高值。此外，面向海外的建设机械和汽车生产、出货等表现坚挺。日本经济总体形势维持“显示改善”的判断，同样的表述已持续 15 个月，2012 年 12 月起

的景气扩张可能达到 61 个月。“同步指数”通过对重要景气指标进行组合计算得出，连续 3 个月环比上升，工矿农业生产指数和耐用消耗品出货指数、零售业和批发业销售额等初值所用指标均成为积极因素。内阁府 8 月发布的初步统计显示，2018 年第二季度日本实际国内生产总值（GDP）按年率计算增长 1.9%，意味着日本经济已从一季度的短暂负增长中恢复。第二季度日本经济表现好于市场预期，主要得益于企业设备投资和个人消费增长。当季民间企业设备投资环比增长 1.3%，连续 7 个季度增长。尽管三季度（7~9 月）实际国内生产总值（GDP）时隔一个季度再度出现负增长，但“基数效应与灾区重建需求将支撑四季度经济”的看法仍然很有说服力。

尽管如此，日本国民尚未切实感受到经济复苏的利好。以出口为中心的大企业利润连年创新高，大企业员工的工资也在逐年走高，然而日本经济的良性循环仅仅停留在此层面。安倍经济学的大方向是：“大企业出口增长利润增加，大企业员工工资随之升高，中小企业的利润也会增加，中小企业员工工资也会随之升高。”但五年下来只有大企业感觉到温暖，中小企业以下规模的企业没有感觉到变化。尽管日本就业率已实现连续七年上升，并连续三年更新了自 1997 年调查开始以来的最高值，但背后原因并非企业增加雇用，而是人口减少所产生的自然现象。

与此同时，日本政府负债总额创历史新高。截至 2017 年年底，包括国债、贷款以及政府短期证券在内，日本中央政府负债总额达 1085.8 万亿日元，刷新历史之最。其中国债的发行余额为 956.3 万亿日元，与上年 9 月底相比增加 6.2 多万亿日

元。这是由于随着日本社会老龄化程度的加剧，医疗、护理等社会保障费用增加，仅靠税收难以为继，只能靠发行国债筹措资金。

此外，日本尚未走出长达 25 年的长期通缩，日本央行一直在为实现 2% 的通胀目标努力，预计要到 2019 年才能实现。通缩久治不愈，直接原因在于内需不足，进而导致消费不振。近年来，日本家庭部门收入结构发生了一些变化，家庭的实际收入不升反降，2016 年劳动家庭平均实际月收入为 45.9 万日元，比 10 年前减少了 2.1 万日元。同时，劳动分配率从 1977 年的 76% 跌至当前 61% 的历史低位。因为企业获利后，不愿增加工资，而是扩大留存，走向海外市场。另外，对财政充满担忧，导致人们对未来普遍缺乏信心，从而严重抑制了消费。

不仅如此，日趋严峻的少子老龄化进一步加剧了日本的通缩态势。日本总务省发布的人口推算数据显示，截至 2017 年 10 月 1 日，日本总人口比上一年减少 22.7 万人，为 1.26 亿人，连续 7 年呈减少趋势。其中 65 岁以上的老年人增加 56.1 万人，总数为 3515.2 万人，占总人口比例达 27.7%，创历史新高。15~64 岁的劳动年龄人口与上一年相比减少 60 万人，总数为 7596.2 万人，占总人口的 60.0%，与 1951 年并列为第二少。

一方面，少子老龄化不断推高财政压力，社会保障费目前已占日本政策经费过半，而且每年还以超过 5000 亿日元的速度快速增长。另一方面，少子老龄化致使劳动力人数急剧下降，日本的劳动人口比 1995 年减少了 1100 万。相关机构调查结果表明，到 2030 年日本将缺少 644 万人的劳动力。这种状况导致日本经

济从需求不足转向供给不足，而劳动投入的减少，势必制约潜在的经济增长率。

为应付少子老龄化带来的严重社会问题，6月的内阁会议通过支撑经济发展的“未来投资战略”以及“经济财政运营及改革的基本方针”。“未来投资战略”旨在推动科技经济发展，具体内容包括加快研发和实施自动驾驶技术，为2020年在公共道路上开始自动驾驶开展技术配套并完善相关基础设施，争取到2030年实现自动驾驶区域超过100个；发展IT技术，2020年启动医疗机构间基础信息联网共享，其中包括病历、处方等互通共用，减少不同医院间重复检查、过度用药等浪费；在支持教育、增加就业方面，提出到2019年10月份实现婴幼儿免费入托，减免低收入家庭大学生学费等。

“经济财政运营及改革的基本方针”中比较引人注目的新内容是确定新的签证资格，放宽接受外国工人的条件和人数，以弥补日本国内的劳动力不足。实际上，日本政府和执政党内部对开放国内劳动市场存在强烈的反对声音，但在劳动力短缺问题日益突出的状况之下，为社会能够继续正常运转，目前除了引进外国劳动力别无他法。安倍首相也在制定该政策的经济财政咨询会议上表示，这项方针和移民政策本质不同，只是尽快创建新的“在留资格”，以接受有一定专业技能、能够即刻进入工作岗位的外国人才。

过去日本基本上不接受单纯的外国劳动者，而是通过“外国技能实习生制度”，以帮助发展中国家培养技术工人的名义，从发展中国家接受劳动力，同时允许许多在日本的外国留学生利

用课余时间打工，缓解日本劳动力不足的问题。但随着少子老龄化现象不断加速，日本的劳动力短缺越来越严重，各行各业都受到极大影响，仅靠外国技能实习生已经无法满足日本的劳动力需求。

为落实“经济财政运营及改革的基本方针”有关外国劳动者的规定，11月2日的内阁会议通过旨在扩大接纳包括体力劳动者在内的外籍劳动者的《出入国管理及难民认定法》修正案，即在劳动力短缺的领域，将于2019年4月以拥有一定技能的人为对象，设立新的在留资格“特定技能”。修正案设置2个阶段的新在留资格“特定技能”，对于具备“需要相当程度知识或经验的技能”的外国人，将给予允许工作的“特定技能1号”，在留期间总计为5年，不允许携带家属；对于通过更高级别考试、具备熟练技能的人，将给予“特定技能2号”的资格，允许携带配偶和孩子等家属。如果在留时间达到10年、满足永久居留权的取得条件之一，将为未来的永久居留开辟道路。

接纳外籍劳动者仅限于即使努力提高生产效率、雇用女性和老年人等日本劳动者仍存在人才短缺的领域，例如农业、看护、建筑、造船和住宿等14个行业。接纳外国劳动者的日本企业机构等需支付日本人同等或以上的薪酬，雇用协议需满足一定的标准。以直接雇用为原则，根据领域，按例外情况允许派遣。将制定生活和工作的支援计划，帮助外籍劳动者融入日本社会。根据日本厚生劳动省的调查，截至2017年10月末，日本国内约有128万外国劳动者。根据此次规定的在留资格，预计到2025年将增加50万人以上，也就是增加40%的外国劳动力。12月初，

国会已经通过相关法案，预计未来五年日本最多可接受 34 万外国劳动者。

三、中日关系转暖但仍需努力

继 2017 年中日关系逐渐转好的趋势，安倍首相在 2018 年初的新年庆贺会致辞中表现出改善日中关系的强烈意愿，并表示对于中国提出的“一带一路”倡议，可就参与个别具体项目展开探讨。安倍首相在通常国会开幕的众参两院全体会议上发表施政演说时再次表示日本和中国担负着维护地区和平与繁荣的重要责任，日本将与中国发展稳定的友好关系。2018 年适逢日中和平友好条约缔结 40 周年，日中双方将加强两国在经济、文化、旅游、体育等领域的交流，期待通过深化高层交流，推动日中两国关系向新阶段发展。

安倍政权对华态度的转变，其最大因素来自美国。特朗普上台以后坚持美国第一、经济优先，退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，逼迫日本购买武器装备，强要日本开放市场，消除贸易逆差。特别是在 2018 年，美国逐一与贸易伙伴签订单边协议，迫使对方开放市场，减少贸易不平衡，而且不断敲打尚未谈判的日本，使安倍政权面临巨大压力。日本必须要在 2019 年与美国进行双边贸易谈判之前争取最好的条件，其中对华贸易也是应付其压力的重要手段之一；国内经济发展是安倍政权调整对华政策的另一个重要动因。尽管最近几年日本经济缓慢增长，税

收、就业、股价均呈现出较好状态，但少子老龄化的人口结构难以扩大内需，中国市场以及参与中国的“一带一路”倡议不失为刺激经济增长的一个较好选择；另外，朝鲜半岛出现和平曙光，朝鲜与中国、韩国、美国乃至俄罗斯都有接触，日本政府不甘心落后，也希望通过中国对朝鲜施加影响。同时，安倍首相希望在任期之内修改宪法，也希望通过改善中日关系稳定自己的政权。

正因如此，早在2018年1月底，日本外务大臣河野太郎应邀对中国进行正式访问，此行的主要目的是加快两国关系改善势头，推动日本首相安倍晋三和中国国家主席习近平进行互访，并希望尽快举行由日方担任主席国的中日韩领导人会议；4月中旬，第四次中日经济高层对话在东京举行，这是中日两国时隔8年再度启动这一交流机制。中国国务委员兼外交部部长王毅和日本外务大臣河野太郎共同主持此次对话，日本财务大臣麻生太郎和经济产业大臣世耕弘成也出席了会议。在此次对话中，日本就中国提出的“一带一路”倡议达成可通过相互合作推进实施的共识，并有意就合作完善亚洲的基础设施建设等达成一致。双方就维持和强化以世界贸易组织（WTO）为中心的多边贸易体制达成共识，同时确认促进在第三国的民间经济合作机制。此次对话的背景是2017年中日双边贸易恢复到3000亿美元规模，增幅超过10%，日本对华投资加快回升。中国对日跨境电商、移动支付、共享经济等新经济模式投资增多，而且中国传统产业正处于加速转型升级过程中，对日本精密部件和高端装备有需求。

应安倍首相的邀请，国务院总理李克强于5月8日至11日赴日本出席第七次中日韩领导人会议并对日本进行正式访问。此

次正式访问距离上一次中国政府首脑正式访日已经时隔八年之久，安倍首相形容是“朝向关系明显改善迈出重要的第一步”，并几乎全程陪同李克强总理。中日达成一系列共识，如双方同意开展创新发展合作，建立创新对话机制，逐步推进两国在高新技术以及在应对人口老龄化、医疗卫生等适应经济社会发展和民生需要的领域开展技术合作，同时严格保护知识产权。

2018 年中日关系转暖的最大标志是安倍首相率 500 人代表团在 10 月底对中国的正式访问，这是日本首相时隔七年的访华。在访华期间，安倍首相明确表示“一带一路”是有潜力的构想，日方愿同中方在广泛领域加强合作，包括共同开拓第三方市场。安倍首相强调日中互为邻邦，应按照互利合作、互不构成威胁的精神，根据两国间四个政治文件确认的共识推进双边关系，并为国际和地区和平以及维护自由贸易作出贡献。安倍首相在与习近平主席和李克强总理会谈中提出“化竞争为协调”“成为合作伙伴而非威胁”“推进自由公平贸易”的日中关系三原则。

在安倍首相为期三天的访问中，成果颇为显著。政治层面，安倍在与中国国家主席习近平会谈时向中国领导人提出访日的邀请。经济层面，中日达成 52 项具体的共同合作项目，并同意建立共同开拓第三方市场的合作机制。在金融方面，中日重启搁置 5 年的货币互换，规模比此前扩大 10 倍。中日还同意就先进技术的转移合作和知识产权保护等问题建立“中日创新对话机制”，推进两国的经济技术合作。在东海问题上，中国同意日本的要求，尽早重开东海油气田共同开发协议。在军事层面，解放军与日本自卫队将于 2018 年举行联席会议，就尽早设置两国海

空紧急联络专线电话、日本海上自卫队军舰 2019 年访问中国等事宜展开协商。在人文交流层面，确定 2019 年为中日青少年交流推进年，日本政府将大幅放宽对中国学生和多次往返游客的签证条件；安倍首相访华期间还举行了第一届中日第三方市场合作论坛，1400 人出席，签署的合作协议涉及基建、物流、IT、金融、能源等广泛领域。

参加 G20 峰会期间，习近平主席 11 月 30 日在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯与安倍首相举行会谈，双方初步决定习近平主席于 2019 年 6 月大阪 G20 峰会之际访问日本，在此之前两国将努力进一步改善关系。

但值得注意的是，以日美安全保障条约为基础的日美同盟是日本对外关系的框架，受美国的制约，日本不可能与中国走得太近。特别是此次中日首脑会谈未能涉及两国关系的基础性问题，例如历史问题、南海问题和钓鱼岛领土问题等，这些问题仍然影响着中日关系的走向与质量。另外，根据 2018 年 10 月进行的中日共同舆论调查，尽管中国对日本具有不好印象者从 2013 年最高点的 92.8% 下降到 2018 年的 56.1%，但日本对中国具有不好印象者仅从 2014 年最高点的 93.0% 下降到 2018 年的 86.3%，民意依然严峻。即使在中日关系改善的过程中仍然存在一些不和谐的言行。8 月日本政府批准 2018 年版《防卫白皮书》，该书继续渲染“中国威胁论”，对中国的常规军事活动及正当国防建设说三道四，并肆意歪曲中国海警船巡航钓鱼岛海域等正当行为，称中国“单方面升级”在日本周边的军事活动；9 月日本“黑潮”号潜艇与“加贺”号直升机航母等三艘舰船在南海实施训

练，是日本潜艇首次在南海进行训练；10月，日本和澳大利亚政府发表外长防长磋商的联合声明，强调双方加强合作，对应中国在军事、经济方面的崛起；河野外务大臣在11月13日的众院安全保障委员会会议上，批判中国对入驻企业强行要求技术转移及巨额产业补贴支出违反了国际规则，表示考虑要求中方进行纠正。由此可见，中日关系恢复到良好的状态仍然需要时间和努力。

拉美 2018 年政局演变与发展趋势

◎ 吴志华

在世界处于“百年未有之大变局”的背景下，2018 年拉美政局也发生了重大的变化。哥斯达黎加、巴拉圭、古巴、哥伦比亚、委内瑞拉、墨西哥和巴西等 7 个拉美国家先后举行大选。这些国家的国情不同，选举结果也不同，一方面反映出拉美国家内部复杂和独特的政治、经济和社会因素，另一方面也反映出国家发展差异与区域内外因素在影响拉美政治思潮演变与发展的路径。今天的拉美大陆是一个“多棱镜”，折射出不同的政治光谱。面对拉美地区出现的新态势，我们需要将国别研究与地区研究相结合，才能更准确地认识拉美的发展趋势。

一、七国大选改变拉美政治格局

地处中美洲的哥斯达黎加是拉美 2018 年第一个举行大选的国家。2 月 4 日，哥斯达黎加选举总统和 57 名国会议员，在 13 位总统候选人中，2 位政坛新人脱颖而出。民族重建党（PRN）候选人法夫里西奥和公民行动党（PAC）候选人卡洛斯分别获得

25% 和 21.6% 的选票，进入第二轮角逐。卡洛斯最终在 4 月 1 日第二轮投票中“反败为胜”，以 60.74% 的选票击败法夫里西奥，当选哥斯达黎加总统，成为拉美地区最年轻的国家元首。

古巴从 2018 年 1 月起就着手筹备和组织国家领导人的换届选举，3 月 11 日举行全国大选，选举产生 15 个省的省人民政权大会代表以及全国人民政权大会的 605 名代表。4 月 18 日和 19 日召开的第九届全国人民政权大会，选举产生了由 31 名成员组成的新一届国务委员会。57 岁的迪亚斯·卡内尔当选国务委员会主席兼部长会议主席，接替离任退休的劳尔·卡斯特罗，成为古巴历史上第一位在 1959 年革命后出生的国家领导人，也标志着古巴已经平稳顺利地开启了新老交接的进程，新一代国家领导人开始担当起承前继后、继往开来的重任。

巴拉圭 4 月 22 日举行的大选可谓“波澜不惊”，依然是两个传统右翼政党之间的对决。有 70 年执政历史的“红党”在选举中击败主要竞争对手自由党，马里奥·贝尼特斯当选巴拉圭总统，继续保持红党“常胜”的执政地位。然而，平静之下却是暗流涌动。在遴选总统候选人时，红党内部曾有一番明争暗斗。总统科特斯提名财政部长潘纳为总统候选人，但是，党内保守势力却支持马里奥，因为马里奥的父亲曾是巴拉圭红党前领导人、连续执政 35 年之久的“独裁总统”特罗斯纳的私人秘书，同时马里奥代表该党新生力量，承诺推进“改革”和“反腐败”，容易博得年轻选民好感和支持。

哥伦比亚 2018 年有两场选举。3 月 11 日举行的国会议员选举被视为总统选举的“前哨战”。选举结果表明，尽管哥伦比亚

政府和游击队签署了“和平协议”，结束了长达半个多世纪的内战，但是，和平成果并没有给执政党带来预期的政治效应。国内政治思潮不是走向“缓和”，而是朝“两极”发展，保守右派和激进左派的民意支持率大幅上升，政治温和派势力却被边缘化。这种趋势随后也反映到总统大选上：极右翼的“民主中心党”候选人杜克和激进左翼领导人佩德罗在第一轮投票中胜出。杜克在第二轮投票中获得近 54% 的选票，顺利当选总统。哥伦比亚 2018 年大选具有特殊的意义：第一，这是该国第一次在没有武装冲突背景下，各派政治力量进行的和平竞选，并实现政权平稳过渡；第二，投票选民第一次超过选民总数一半以上；第三，左翼政党候选人第一次进入第二轮总统选举，并获得 800 多万张选票，创造了左翼政党参选以来获得选票最多的纪录。左翼政党在选举中“虽败犹荣”，成为哥伦比亚不可小觑的政治力量。

委内瑞拉 2018 年总统选举进程一直充满着“火药味”，执政党和反对党的政治对抗持续不断。2017 年，委内瑞拉举行制宪大会选举、州长选举和市长选举，执政党利用反对党内部的分歧，在多数反对党群起抵制参选的情况下，如愿以偿取得三场选举的胜利。2018 年伊始，执政党乘势而动，提议将总统大选提前到 4 月举行，为马杜罗总统竞选连任创造有利时机。这一举措自然遭到反对党的抗争，双方围绕总统选举日期展开了新一轮的政治较量，虽经多轮对话和谈判仍未达成共识，委内瑞拉政府最终决意在 5 月 20 日举行总统选举。全国 2000 多万选民中，有 938 万人投票。4 位参选候选人中，马杜罗总统获得 624 万多张选票，以 67.84% 的得票率当选连任。但是，委内瑞拉反对党、

参选总统候选人以及 13 个拉美国家都不承认这次总统选举，以美国为首的西方国家还对委内瑞拉政府不断施压和多次制裁。

2018 年 7 月 1 日举行的墨西哥大选是一场名副其实的“大选”，不仅要选举共和国总统，还要选举 500 名众议员、128 名参议员、8 位州长和首都墨西哥城市长以及各地的市长和市议员。墨西哥总统任期只有 6 年，终身不得再任，因此，总统选举是重中之重。自 1929 年以来的历任总统中，只有 2 位来自国家行动党，其余都来自革命制度党。不过，2018 年情况发生了变化。“国家复兴运动党”总统候选人洛佩斯·奥夫拉多尔从竞选之初就先声夺人，他提出反腐败、扩大就业、提高最低工资等迎合下层民众利益的主张，一直在民意调查中保持领先地位，最终不负众望，以压倒性优势获得近 54% 的选票当选总统，成为首次在墨西哥执政的左翼政党领导人。此外，由国家复兴运动党、劳动党和 Partido Encuentro Social 组成的竞选联盟“让我们创造历史”，获得众议院 500 个议席中的 312 个席位，参议院 128 个议席中的 70 个席位，不仅成为新一届国会的多数派，还在 8 个州中获得 5 个州长席位，并当选了首都墨西哥城的市长。

如果说墨西哥总统大选标志着该国政治力量对比开始“向左转”，那么，2018 年的巴西大选则反映出极右政治势力重新主导巴西政坛，其标志就是前国会议员雅伊尔·博索纳罗在 10 月大选中胜出，当选巴西总统。博索纳罗曾是陆军上尉，退役后从政，虽然多次连任联邦众议员，但政绩平淡，在政界默默无闻。最近几年，巴西经济持续衰退，政局动荡不安，腐败丑闻不断，民心浮动，社会分裂。面对乱世，巴西社会思潮出现分化，博索

纳罗针砭时弊，语出惊人，引起社会关注。2018 年 1 月，博索纳罗退出基督教社会党，加盟社会自由党，作为该党候选人参加总统大选。在历次民意调查中，博索纳罗的支持率仅次于劳工党领袖、前总统卢拉。在卢拉因受贿最终被联邦法院判决有罪入狱并剥夺参选资格之后，博索纳罗在 10 月 7 日大选中领先接替卢拉竞选的劳工党候选人哈德，当选巴西总统。得益于博索纳罗的民意支持，社会自由党（PSL）也从默默无闻的小党摇身变为参议院第一大党、联邦众议院第二大党（议员席位从 8 席增加到 52 席），全国 27 个州中有 20 位州长表示支持博索纳罗政府。

二、从选举结果看拉美政局演变的新特点

拉美 7 国的选举各有特点，结果也不同，但是，从中也能观察到拉美政治格局演变过程上出现的一些新变化。

第一，政治“两极化”在部分国家有所发展，政见不同加深社会分裂。民众对国家发展现状的不满、要求“政治变革”的强烈愿望，助推了一些国家 2018 年政治选举走向“左右阵营对垒”，政治朝“两极”发展的态势愈发明显。巴西、哥伦比亚、墨西哥和哥斯达黎加在选举中的突出现象是：政治界线分明，政策主张不同，强硬右派和激进左派成为选战主角，立场“温和”的政党被边缘化。哥斯达黎加政局民粹主义和政治极化现象抬头，大选成为 2 位政坛新人之间的竞争：一个固守传统家庭和宗教价值观，一个却偏爱摇滚乐和新文学创作。哥伦比亚和

墨西哥往年大选都是强硬右翼或温和右翼之间的政党竞争。2018 年左翼政党候选人首次与右翼政党候选人同台对决。近年来，巴西政治“碎片化”趋势加强，2018 年有多达 13 个政党推举候选人竞选总统，但是，民意却日益朝左右两极分化：一边是支持保守极右势力的博索纳罗，另一边是支持代表左翼政治力量的劳工党候选人；自称为“中间派”的多个政党虽拥有雄厚竞选经费，以及遍布各地的人脉关系，但是，民意支持率却十分低下。例如，巴西民主运动党和巴西社会民主党在众议院的席位分别减少了 33% 和 41%。委内瑞拉执政党和反对党的政治对抗亦进一步激化，总统选举之后，委内瑞拉还发生了无人机袭击总统未遂事件。

第二，传统保守势力重返拉美政坛。巴西、哥伦比亚和巴拉圭的大选进程表明，政治保守势力在这些国家渐占上风，并重新执掌政权。杜克当选哥伦比亚总统被视为“乌里韦主义”重返政坛。乌里韦是哥伦比亚前总统，强硬保守派的代表人物，2002 年至 2010 年执政期间对左翼游击队进行了严厉打击和镇压。桑托斯总统执政后改变策略，与游击队谈判，才最终达成“和平协议”，游击队放下武器转变为合法政党，从而结束了内战。然而，乌里韦及极右保守派对此颇为不满，坚持要修改“和平协议”，清算左翼游击队“罪行”。在 2018 年选举中，乌里韦所领导的“民主中心党”不仅推举杜克当选总统，而且还成为参议院第一大党和众议院第二大党，全面执掌行政和立法主导权，乌里韦本人也获得 87 万张选票再次当选参议员。

新当选的巴西总统和巴拉圭总统都对 20 世纪中期军政府的

统治持赞美之词。贝尼特斯称，独裁总统斯特罗斯纳“曾为巴拉圭做过许多事”，并否认军政府侵犯人权和迫害政治犯。博索纳罗曾是陆军上尉，年轻时协助军政府缉拿左翼地下党领导人，担任国会议员（1964～1985 年）期间反对调查军政府侵犯人权事件，称严刑拷打左派政治犯的军警是“英雄”。博索纳罗竞选总统时提出的口号就是“风俗上的保守主义、经济上的自由主义和家庭高于一切”，当选后即任命 5 名退役将军出任副总统和政府部长。他的儿子、新当选国会议员的埃杜尔特还召集拉美保守派在巴西举行“美洲保守主义者峰会”，呼吁拉美右翼人士联合起来，与左翼政党的“圣保罗论坛”唱对台戏。

拉美保守主义在拉美的“回归”具有某些共同或相似的理念：一是宣扬基督教“家庭至上”的传统理念，反对同性恋，反对人工堕胎，反对大麻合法化，反对学校进行性教育等；二是强调与西方的共同价值观，提出亲美的政策主张，反对在拉美搞社会主义，全面诋毁左翼政党的政治主张和社会政策；三是主张自由经济，减少政府干预，鼓励私人企业生产和保障私有财产等；四是主张强化警察执法，严厉打击刑事犯罪；五是高举民粹主义旗帜，以反建制、反腐败的姿态出现，迎合民众求新思变的需求。这些理念得到了宗教团体、工商业主、企业高管、退役军官、高校学生以及富裕家庭的支持。

第三，新一代领导人在拉美国家崭露头角。古巴将 1959 年革命胜利后出生的人称为“革命之子”，2018 年古巴全国人民政权大会代表改选，605 名当选代表中就有 530 人是“革命之子”。作为“革命之子”的代表，迪亚斯·卡内尔信念坚定，作风稳

重，体察民情，从基层工作到领导岗位，经受锻炼，逐步成长，顺理成章当选为古巴新一代的国家领导人。哥斯达黎加新总统卡洛斯·阿尔瓦拉年仅38岁，是拉美最年轻的国家领导人。哥伦比亚总统杜克42岁，是该国最近73年里最年轻的总统。巴拉圭总统马里奥46岁，是该国政坛“少壮派”。上述三国领导人从政时间不长，就平步青云执掌国家政权，给拉美政坛带来一股新风。墨西哥总统洛佩斯和巴西总统博索纳罗是首次执掌国家政权的“新总统”，不过已有几十年从政经历，而更引人注目的却是他们的后代。墨西哥媒体称，洛佩斯3个儿子为其父竞选立下汗马功劳，而且随着洛佩斯总统执政，他们也将成为其父助手参政议政。博索纳罗同样也是靠3个儿子通过社交网络广结良缘，为父拉票，其中有2人还分别当选参议员和众议员，成为博索纳罗的左膀右臂，代表新生代的保守势力“发言”。巴西政治评论员马尔科指出：“选民们抱着改革的期望，排斥了传统政客，选择了新人参政。”

第四，执政党和传统政党在选举中遭遇惨败。巴西、墨西哥、哥伦比亚的政府和执政党在2018年选举中均遭惨败，成为拉美政局变化中的突出现象。巴西总统特梅尔民意支持率不足5%，墨西哥总统培尼亚的民意支持率从执政之初的60%下跌到离任前的20%。执政的巴西民主运动党提名前中央银行行长梅耶雷斯参加竞选总统，结果仅获得1%的选票。墨西哥革命制度党提名的政府派总统候选人何塞·梅亚德，得票率只有16%，仅排名第3位。革命制度党还在选举中丢失了9个州长职位，在参议院的席位从55个减少到14个，在众议院的席位从204个减

少到 42 个。哥伦比亚总统桑托斯领导的“民族团结社会党”在国会选举中，分别丢掉了 7 个参议员席位和 13 个众议员席位。曾经在哥斯达黎加政坛轮流执政 70 年之久的两个传统政党 2018 年第一次没有成为总统大选的主角，民族解放党候选人仅获得 18.7% 的选票，基督教社会团结党获得 16.1% 的选票。巴西社会民主党 1995 ~ 2003 年连续执政两届政府，并且在 2010 年和 2014 年的总统大选中与劳工党进入第二轮投票角逐。但是，该党总统候选人奥克明却在第一轮投票就被淘汰，得票率仅为 16%，仅排名第 4 位，而且该党在参议院的席位和众议院的席位均大为减少。

三、思变求新的民意潮流推动拉美政局变化

2018 年拉美选举国家格局变化的原因是什么？笔者认为，四个突出因素决定了拉美选举国家的政局演变，即经济衰退、制度腐败、治安恶化和思变求新的社会思潮。

第一，经济衰退、财政恶化是导致国家政权更替的重要原因之一。据拉美经委会 2018 年 12 月发表的报告，巴西经济 2015 年和 2016 年连续两年出现 3.5% 和 3.3% 的负增长，2017 年经济仅增长 1.19%，预计 2018 年经济增长仍然低迷，只有 1.3%。连续几年经济不景气，民众怨声载道。全国失业人数上升至 1200 多万，其中年轻力壮、有工作经验，却对找工作失去信心的失业者就有 480 多万。培尼亚政府执政 6 年，墨西哥经济年均

增长为2%，低于前四届政府。作为石油生产国，墨西哥石油产量直线下降，2004年每天生产350万桶石油，2017年只有198万桶。为此，国家复兴运动党批评前政府的新自由主义政策是场“灾难”，最低工资的实际购买力缩减了60%，“人民变得更穷，也是造成移民和社会暴力的根源”。相比之下，哥伦比亚经济还算不错，2015年、2016年和2017年经济增长率分别是3.1%、2%和1.8%，但是，均低于2014年的4.4%。政府无节制的超支施政，庞大的财政赤字，沉重的债务负担，公共投资能力不断被削弱，也是经济衰退的重要原因，从而改革经济成为社会的共识。

第二，反腐败是2018年拉美国家，特别是选举国家最突出的政治问题。政府官员和执政党利用公权力进行政治交易，谋取私利，造成政治腐败滋生蔓延。据世界银行的报告，拉美国家每年约有10%的国内生产总值被各种“腐败”行业所“侵吞”。政治腐败使政府和执政党名誉扫地，公信力丧失，为民众所痛恨，也是导致政府更替的重要原因。巴西2014年开展大规模的反腐调查以来，迄今有26个政党的415名政治家被指控行贿、收贿、洗钱、贪污公款，正在受到司法调查或受审判刑入狱，其中包括53名重量级政治人物，如总统、前总统、议长和政府部长。巴西前总统卢拉、前众议长库尼亚、前里约热内卢州长等被判刑入狱。秘鲁总统库琴斯基也因涉嫌收受企业贿赂而被迫辞职，秘鲁前总统胡马拉和厄瓜多尔副总统格拉斯还因收贿受到司法调查等。墨西哥地理统计局一份调查报告显示，90%的墨西哥城市居民认为，公务员贪污腐败是“常有的事”，谁想办点事就要“送

钱、送礼或给好处”。培尼亚政府的腐败丑闻对其执政带来很大负面影响，支持率从执政之初 60% 下跌到离任前的 20%。政治腐败从未像今天这样为拉美民众所深恶痛绝，在墨西哥、巴西、巴拉圭以及 2017 年阿根廷、秘鲁等国的大选中，“反腐败”成为在野党攻击政府和执政党的重要抓手，也是导致政府更替和领导人辞职的重要因素。例如，洛佩斯在竞选墨西哥总统时就呼吁打击腐败，消除社会不平等，废除上层人士特权，迎合了民众的心愿。

第三，社会治安连年恶化，民众失去生活的安全感。在经济恶化、腐败盛行、政府治理弱化的情况下，拉美一些国家的社会治安不断恶化，开枪杀人、持枪抢劫、绑架勒索、贩毒吸毒、偷盗哄抢等暴力刑事犯罪增多，民众生活安全感普遍下降，尤其是大城市的中等收入家庭对此深感忧虑。“巴西公共安全论坛”发布的报告指出，2011~2015 年，巴西有 27.88 万人因暴力伤害而死亡，比叙利亚内战中死亡人数还要多。2017 年凶杀率比 2016 年增长 2.9%。2017 年有 63880 人因暴力伤害而死亡，平均每天 175 人，2017 年巴西凶杀率为 30.8，即每 10 万人口中就有 30.8 人死于暴力犯罪，里约热内卢的凶杀率更是高达 40.4，联邦政府不得不对里约市实行“军管”，派出军队接管和维护当地社会治安。据墨西哥内政部 2018 年 8 月 19 日报告，2017 年墨西哥有 29168 人被杀害，凶杀率为 20.5，2018 年上半年墨西哥的凶杀率比上年同期增长 18%，有 15973 人因暴力伤害而死亡，成为 1997 年以来最高的纪录。在 2018 年哥斯达黎加的大选中，治安问题也已取代失业成为民众最大的担忧。在这种情况下，选举国

家的民众盼望政坛出现新的“强势领袖”，整治社会环境，严厉打击犯罪。巴西的博索纳罗、墨西哥的洛佩斯、哥伦比亚的乌里韦和杜克等人都是以严打犯罪的“强人”姿态而名声鹊起，得到民众的支持。

第四，思变求新成为拉美当前社会主流民意，为保守势力回归提供了社会条件。拉美国家民众对经济衰退、政治腐败和治安恶化长期未得到有效治理深感不满，思变求新、呼吁改革的社会思潮应运而生，对 2018 年选举进程产生重大影响，也使传统价值观重新被提起，给极右的保守势力重新崛起创造了社会条件。

左翼政党在巴西、阿根廷、委内瑞拉、厄瓜多尔、玻利维亚、尼加拉瓜、古巴等国执政连续十多年，左翼政府在拉美推行新的社会发展模式，通过收入再分配政策，照顾中下层民众利益，为他们提供更多社会福利，使一部分穷人脱贫，一定程度上缩小了社会贫富差距，但是，以提高“贫民福利”为特点的社会政策造成公共开支增加，财政赤字严重，削弱了国家投资能力。在国际经济环境恶化的情况下，国民经济开始走下坡路，影响了民众的生活和就业。这种情况在巴西、阿根廷、厄瓜多尔，尤其是在委内瑞拉表现得最为突出，严重影响了左翼政府的形象。特别是近年来，左翼政府很多领导人还因涉嫌政治腐败而受到司法调查，更使其支持者感到失望。

拉美著名的民意调查机构“拉美气象”2018 年对 18 个拉美国家调查发现，对国家民主机制不满意的民众比例从 2009 年的 51% 上升到 2018 年的 71%，是近 20 年里比例最高的一年，意味着有 2/3 的拉美人对国家政治制度持不信任态度。另外，民众对

传统政党的不信任也在加深。巴西一家民意调查机构 (INCT) 认为,对政党不信任的巴西选民比重从 2006 年的 36.7%、2014 年的 46.4% 上升到 2017 年的 77.8%。这种情况在墨西哥、秘鲁、阿根廷等国也都存在,说明民众对传统政党的治国理政已经失去了信心。有媒体称,2018 年大选不是“寄予期望”的大选,而是“表达不满”的大选,民众对腐败、经济、政府的不满和失望为拉美政坛“新人”和新保守主义的崛起提供了社会基础。

四、拉美国家未来的发展趋势

2018 年拉美和加勒比地区举行选举的国家,面积、人口和经济总量加起来约占整个拉美地区的 65% 左右,这些国家选举产生的政治效应,必将对该地区带来深刻甚至是长远的影响。

第一,新一轮经济改革被提上议程。受 2018 年选举结果的影响,推行经济结构改革,恢复经济增长是许多拉美国家 2019 年首要的任务。制约拉美国家经济增长的因素很多,如庞大的财政赤字和公共债务,通货膨胀和就业不充分,等等。解决经济问题的根本出路就是推行经济的结构性改革,但是,怎样进行经济结构改革,拉美国家却有不同的选择。

巴西新政府走的是新自由主义道路。博索纳罗总统任命属于“芝加哥学派”的经济学家保罗·盖德斯为经济部长,预计巴西 2019 年财政赤字高达 3900 多亿雷亚尔(约合 1000 多亿美元),公共债务相当于 GDP 的 76.5%,巴西新政府将平衡财政收支,

压缩公共开支作为必须要解决的硬任务。新任经济部长盖德斯说,“没有财政收支平衡,就谈不上经济稳定和发展”,他开出的是新自由主义“药方”:改革养老金制度、改革税收制度、拍卖国有企业,出让特许经营权、鼓励私人投资等。

墨西哥新总统洛佩斯严厉批评前政府推行的新自由主义经济改革是场“灾难”,提出“重新设置改革优先目标”。石油天然气是墨西哥支柱产业,洛佩斯政府批评墨西哥 2013 年以来的“能源改革”,叫停拍卖海上石油和天然气储备,暂停新一轮油气开发招标,废除燃料油市场定价机制等;同时,新政府将投资建设新的炼油厂,3 年内将每天的炼油产能增加 30 万~60 万桶,以减少燃料油的进口;此外,对税制进行改革,洛佩斯总统所承诺的将增值税税率从 16% 下调到 8%,个人所得税税率从 35% 下调到 20%,将使税收收入减少 1044.12 亿比索,从而提高最低工资的实际购买力等。

委内瑞拉马杜罗总统 2019 年将开始新的任期,如何从连续五年经济衰退的困境中走出来,成为马杜罗总统新任期内最大的挑战。2018 年,委内瑞拉政府曾进行汇率制度改革、发行新货币、扶持农业生产,开放金矿,加大石油生产投资等,但是,在政局不稳定的情况下,这些改革措施很难取得成效。古巴政府也将继续深化和稳定推进经济改革。前不久,古巴全国人民政权大会批准了新宪法,进一步确立了党的领导地位,同时也将采取市场经济,推动国内经济的开放与发展。

第二,反腐倡廉将推动拉美国家的政治改革。墨西哥总统洛佩斯承诺,要自上而下地在墨西哥进行一场革命性改革,并称之

为“第四次改革”，其核心就是建立廉洁政府，发展民族经济和扶持贫困家庭和失业青年。为此，洛佩斯总统主动将自己工资减掉 40%，并要求高薪公务员减薪，拍卖总统专机，建议修宪取消总统豁免特权。他说：“让我们净化墨西哥的政治生活”，“不管是谁，无论是肩并肩一起斗争的同志，是公务员还是朋友或亲属，腐败分子都将受到惩罚。”巴西总统博索纳罗任命最近几年主持反腐案件调查的联邦法官塞尔济奥·莫洛为新政府的司法部长。莫洛表示，打击腐败将是其执政的首要目标。根据检察院提出的反腐败 10 项措施，新政府将制定一部反腐败法律，递交国会审议。秘鲁政府也在 2018 年向国会递交了建立反腐特别制度的法案，将由最高反腐监察局领导，对涉及公务员的腐败、洗钱等案件进行调查处理。

第三，外交政策的调整引人注目。拉美国家大选所带来的直接效应就是国内政策的调整，包括对外政策的调整。其中，巴西和墨西哥的外交政策走向是最引人关注的。博索纳罗总统一系列言论表明，巴西外交政策将做出大幅调整。博索纳罗称，巴西将追随美国，“将驻以色列大使馆迁到耶路撒冷”，“南共市是意识形态产物”，“巴西不再被绑在发展中国家中”，“巴西将退出巴黎气候协定”，“巴西将退出全球移民协定”，博索纳罗还指责委内瑞拉和古巴是“独裁政权”等。这些言论和举动在国内引起了很大的争议。巴西农业部长就担心，巴西驻以使馆迁往耶路撒冷将“损害与阿拉伯国家的关系”，而阿拉伯国家是巴西肉鸡出口的最大市场。法国也批评博索纳罗政府的环境政策。

在墨西哥，洛佩斯政府执政后，如何处理对美关系将是最大

的外交挑战。洛佩斯政府改变了前政府一味亲美的政策，在外交上要保持相对的中立。一方面，继续保持与美国的正常和友好的关系。在回应美国对非法移民的诉求上，洛佩斯政府与特朗普政府达成共识，共同在墨美边界和墨与中美洲边界地区加大投资，促进当地经济发展和就业，以此遏制中美洲和墨西哥的赴美移民潮；洛佩斯政府还参与谈判，接受《美墨加协议》。另一方面，洛佩斯政府邀请委内瑞拉、古巴、玻利维亚等左翼政府领导人出席其就职仪式，表示愿意发展同这些国家的关系，以显示新政府平衡、务实和多元的外交策略。

哥伦比亚、哥斯达黎加和巴拉圭将进一步保持与美国的盟友关系，而古巴、委内瑞拉、玻利维亚和尼加拉瓜等左翼政府将继续坚持维护国家主权，反对美国干涉内政的霸权主义。

第四，美国因素对中拉关系发展的影响。2018年中拉关系发展上的“美国因素”更加突出。美国将中国视为“战略竞争对手”，欲从地缘政治角度对中拉关系发展进行制约。美国公开指责中国是在拉美地区的“帝国主义列强”，要求拉美警惕中国的“存在”。此外，中美贸易战也对中拉贸易产生了间接的影响。一些拉美国家在大选后，政治倾向“向右转”，外交政策“亲美化”，都有可能对双边关系带来新的问题和困难。但是，中拉关系是在互惠互利、合作共赢基础上建立和发展起来的，是经得起风雨的主流。中国倡导的建设“中拉命运共同体”、共建“一带一路”是建立在中拉发展战略对接、互补、共享的基础上，受到这些国家的欢迎，也给这些国家带来了实实在在的利益。目前，中国是拉美第二大贸易伙伴，双方2017年贸易额达

到 2600 亿美元，同比增长 18%。拉美是中国第二大海外投资目的地，2017 年中国在拉美投资存量达到 3870 亿美元，超过 2200 家企业在拉美各国从事投资、基建和生产，为拉美创造了几百万个就业岗位。因此，只要坚持中国与拉美关系发展的原则，中拉关系就有定力，不怕风雨。同时，也要充分考虑到“美国因素”的干扰，对拉美国家做好增信释疑的工作。

拉美国家的改革和整顿必然触动多方的利益，不仅会改变这些国家的政治生态和经济环境，也将引起新一轮的政治博弈。旧的矛盾尚未解决，新的矛盾又将随着改革出现。2019 年拉美地区有可能是“多事之秋”的一年：其一，2019 年 1 月 10 日委内瑞拉总统马杜罗新任期伊始，就会遇到美欧和部分拉美国家的“不予承认”，甚至有可能中断彼此的外交关系，进而引发一场“外交战”；其二，拉美国家强化反腐调查和加快司法审判，有可能激化政党矛盾和斗争；其三，巴西国企私有化和墨西哥能源“再改革”将受到反对党以及工会和社会团体的抵制，巴西和墨西哥社保改革更是牵动多方利益，步履艰难；其四，美国的干涉和制裁将加剧拉美地缘政治的风险。阿根廷马克里政府执政之初，也是意气风发，然而执政 3 年里，改革受到强烈反弹，困难大于预料，经济走向衰退。那么，2018 年选举国家的政治经济的变革能否将国家带上“复兴之路”，还是有可能打开“潘朵拉盒”激发社会矛盾？值得关注。2019 年既是拉美国家的改革之年，也是转型期的关键之年。

中东战略格局与美国的伊朗政策

◎ 吴冰冰

中东地区的地缘战略竞争，是塑造中东地区战略格局的关键因素。在中东地缘战略竞争的过程中，已经形成了三个阵营并立的格局，即以伊朗为核心的什叶派阵营，以土耳其、卡塔尔为核心的亲穆斯林兄弟会（穆兄会）阵营，以及以沙特、阿联酋和以色列为核心的反伊朗、反穆兄会阵营。面对三个阵营并立的中东战略格局，美国特朗普政府将伊朗作为主要威胁，支持沙特、阿联酋和以色列等传统盟友，形成了以伊朗为核心目标的中东政策。

一、中东地区的地缘战略竞争

中东地区当前主要的地缘战略竞争包括：伊朗和土耳其围绕中东和伊斯兰世界领导地位的竞争、伊朗和沙特的全面战略竞争、亲穆斯林兄弟会阵营与反穆斯林兄弟会阵营的竞争以及阿拉伯国家间的竞争。

1. 伊朗和土耳其围绕中东和伊斯兰世界领导地位的竞争

全球什叶派穆斯林约为 3.5 亿左右, 占全球穆斯林总人口的 20%。西亚地区的什叶派穆斯林约为 1.4 亿, 其中一半分布在伊朗, 其他分布在伊拉克、土耳其、也门、沙特、叙利亚、黎巴嫩、巴林等国。伊朗是全球什叶派穆斯林人口第一大国, 依托人口规模、历史传统、文化影响、安全能力, 在什叶派伊斯兰中确立了领袖地位。2017 年, 伊朗召开第一届德黑兰安全会议, 强调“西亚”的概念, 以突出伊朗对其周边国家的影响。目前西亚地区国家总人口约为 3.2 亿, 其中什叶派约占一半。在西亚的地理框架内, 什叶派不再是人口的少数, 而是与逊尼派穆斯林旗鼓相当。伊朗认为, 地区其他国家和世界大国应当接受伊朗在西亚地区的“合法国家利益”。这种在西亚地区存在伊朗合法国家利益的观点, 既是对伊朗地区影响力的肯定, 也是对沙特等国指责伊朗干涉阿拉伯事务的反驳。

与什叶派伊斯兰不同, 逊尼派伊斯兰内部并没有天然的单一领袖型国家, 沙特、埃及、土耳其乃至巴基斯坦、马来西亚等国在逊尼派伊斯兰中都具有重要影响力。2002 年土耳其正义与发展党(正发党)上台以来, 埃尔多安所执行的内外政策被概括为“新奥斯曼主义”, 其核心是宣扬奥斯曼帝国时期的文化传统, 对内确立正发党及埃尔多安本人的权威, 对外谋求在逊尼派伊斯兰世界的领导地位。在新奥斯曼主义的思想指引下, 土耳其意图超越沙特、埃及等逊尼派大国, 成为逊尼派伊斯兰的领袖型国家, 并在此基础上与伊朗竞争伊斯兰世界的领袖地位。2011

年叙利亚危机爆发后，土耳其支持叙反对派推翻叙利亚政府，充分反映了土耳其的上述意图。伊朗对土耳其的国家实力和地区影响力有清醒认识，努力将双方分歧限制在叙利亚问题上，在高层互访、经贸合作、战略合作等方面则保持密切关系。

2. 伊朗和沙特的全面战略竞争

伊朗与沙特之间的竞争是全面战略竞争，而非单纯的教派矛盾。伊斯兰教逊尼派和什叶派之间的差异和矛盾古已有之，但并不必然演变为尖锐对抗。20 世纪 70 年代，伊朗与沙特被美国视为海湾地区的双支柱，用来应对苏联支持的伊拉克和也门，伊朗更被美国视为保护海湾阿拉伯国家安全的“海湾警察”。1979 年伊朗伊斯兰革命之后，与美国对立的伊朗和美国盟友沙特产生了尖锐对立。1990 年伊拉克入侵科威特和 1991 年的海湾战争，使伊朗和沙特针对伊拉克产生了和解的必要，而二者的缓和因 2003 年的伊拉克战争又变得紧张。由此可见，固有的教派差异，只有在地缘政治对立的基础上才会演变成对抗。当前，伊朗和沙特之间存在着全面的战略竞争，包括政治体制、外交政策、地区安全、社会文化和经济科技等多个领域。2016 年 1 月 3 日，沙特宣布与伊朗断绝外交关系，此前在 1988 年到 1991 年，沙特也曾与伊朗断交。伊朗与土耳其的竞争是有限竞争，但与沙特的竞争是全面竞争；与土耳其竞争的是相对抽象的伊斯兰世界领袖地位，与沙特则是竞争中东地区的主导地位和影响力，具体表现在伊拉克、叙利亚、黎巴嫩、也门等问题上。在伊朗看来，离开了美国的支持，沙特根本无力与伊朗对抗。在与伊朗的全面战略竞

争中，阿联酋、以色列支持沙特的立场。

3. 亲穆兄会阵营与反穆兄会阵营之间的竞争

土耳其正发党被视为穆兄会式的政治组织，其对阿拉伯国家的穆兄会有着天然的同情。2007年之后，正发党政府支持穆兄会和哈马斯的立场日益清晰。2012年，埃及的穆尔西和哈马斯领导人哈利德·米沙勒都赴土耳其参加正发党的代表大会。鉴于卡塔尔对穆兄会和哈马斯持有与土耳其相似的立场，土耳其与卡塔尔的关系也日益紧密。双方在埃及、叙利亚、利比亚等问题上保持着密切协调。2014年，土耳其与卡塔尔签订军事合作协定，决定在卡塔尔建设军事基地。2017年6月，在卡塔尔断交危机爆发后，土耳其紧急向卡塔尔派驻军队以示对卡塔尔的支持。2018年8月15日，针对土耳其货币里拉遭受巨大贬值压力，卡塔尔埃米尔在访问安卡拉期间宣布向土耳其投资150亿美元；11月26日，卡塔尔埃米尔在伊斯坦布尔与埃尔多安共同主持两国高级委员会第四次会议，承诺加强两国多个领域的战略合作。阿联酋和沙特对穆兄会持反对立场，担心穆兄会在中东地区的影响力会威胁到两国的政治安全。在阿联酋和沙特的支持下，2013年埃及穆尔西政府被推翻，塞西政府上台，阿联酋、沙特和埃及成为中东地区反穆兄会阵营的核心。2013年12月25日，埃及宣布将穆兄会列入恐怖主义组织名单，2014年3月7日和11月15日，沙特和阿联酋也分别将穆兄会列入本国恐怖主义组织名单。

4. 阿拉伯国家之间的竞争

2017年6月，沙特、阿联酋、埃及和巴林与卡塔尔断绝外

交关系，这既是出于沙特等国对卡塔尔支持穆兄会的不满，也是对卡塔尔在中东变局期间试图利用半岛电视台的影响力和金融实力扩大地区影响的不满。此外，虽然近年来阿联酋与沙特之间的合作日益紧密，但阿联酋在红海南部、波斯湾南部和印度洋西北部影响力的扩张令沙特担忧和警觉。阿联酋在厄立特里亚、索马里设立军事基地，在吉布提、索马里等地建设和运营港口；2010年阿曼发现针对阿曼的阿联酋间谍网络。在也门，虽然阿联酋参与了沙特领导的联军，但阿联酋更多关注的是如何在也门南部扩大阿联酋的影响力，而非在也门北部与胡塞武装作战以稳定沙特边界地区。2015年底，依托也门“南方抵抗运动”和“南方过渡委员会”，阿联酋招募也门南方的部落武装，组成“安全地带武装”，成为亲阿联酋的民兵组织。阿联酋有意效仿历史上的阿曼，成为影响力横跨东非与阿拉伯半岛、从红海南部延伸到波斯湾南部的地区大国，但这一战略意图是沙特无法接受的。

中东的地缘战略竞争在焦点国家诱发内战和武装冲突，内战和武装冲突的爆发严重威胁地区安全，推动地区形势进一步动荡，而这种不安全和动荡的局面进一步激化了地区地缘战略竞争，地缘战略竞争、内战和武装冲突互为因果，形成一个不断恶化的循环。以也门武装冲突为例，沙特一直指责伊朗支持胡塞武装，威胁沙特的国家安全。2015年3月26日，沙特率领多国联军，对胡塞武装发动了“果断风暴”军事行动，但多国联军在也门的军事行动只是帮助哈迪政府部分恢复了对南方的控制权，并没有达到赶走胡塞武装的目的。久拖不决的也门战事，成为沙特不断流血的伤口，严重消耗了沙特的国力。当前沙特整体的国

家经济发展战略重心从波斯湾向红海转移，在红海沿岸从北到南布局了尼亚姆新城、红海开发和吉赞工业园等特大型项目。沙特的意图是将经济发展的重心远离靠近伊朗的波斯湾地区，但也门胡塞武装对红海南端的控制，成为钳制沙特经济发展战略转移的重大制约因素。经过2016年也门政府与胡塞武装在科威特的谈判以及2018年初沙特与胡塞武装的秘密接触之后，沙特决意以武力解决也门问题，于2018年6月13日发动旨在控制荷台达港的军事行动。虽然此次军事行动失利，但沙特目前仍坚持不谈判的立场。也门武装冲突不只是沙特和伊朗之间地缘战略竞争的一个焦点，也是沙特和阿联酋之间地缘战略竞争的一个焦点。阿联酋通过支持也门南方过渡委员会，已经将沙特支持的哈迪政府边缘化。

日趋激烈的地缘战略竞争，使得中东地区的地区合作机制缺失问题更为严重。阿拉伯国家联盟（阿盟）和海湾合作委员会（海合会）是阿拉伯世界中两个主要的地区合作机制。但是在处理巴勒斯坦、伊拉克、利比亚、叙利亚和也门等地区问题上，阿盟的作用有限。尤其是在处理叙利亚危机问题上，2017年启动的叙利亚问题阿斯塔纳进程，主要参与国是俄罗斯、伊朗和土耳其，阿拉伯国家总体被排除在外。2017年6月的卡塔尔断交危机，使得海合会的机制严重弱化，形成以沙特、阿联酋、巴林为一方，卡塔尔为另一方，而科威特、阿曼居间的格局。阿拉伯世界内部都未能形成有效的地区合作机制，能够将所有中东国家囊括在内的地区合作机制则更为困难，这一局面无助于中东地区地缘战略竞争的缓和。

二、中东地区战略格局

中东地区的地缘战略竞争，集中于叙利亚、伊拉克、也门、黎巴嫩和利比亚等焦点国家。在叙利亚、伊拉克、也门和利比亚，地缘战略竞争以爆发内战和武装冲突的形式演化成激烈对抗，在黎巴嫩也已多次出现政治和安全危机。焦点国家既是大国博弈的重要抓手和主要平台，也是决定地缘战略竞争胜负和地区国家阵营强弱的关键因素，焦点国家局势的发展决定着中东战略格局的变化。在地区国家中，伊朗参与了叙利亚、伊拉克、也门和黎巴嫩的竞争，土耳其参与了叙利亚、伊拉克和利比亚的竞争，沙特参与了也门和黎巴嫩的竞争，卡塔尔参与了叙利亚和利比亚的竞争，阿联酋参与了也门和利比亚的竞争，埃及仅参与了利比亚的竞争。地区地缘战略竞争参与的深度和广度，反映了地区国家力量对比的关系。

2011 年中东变局爆发以来，阿拉伯世界处于持续弱化和分化状态。阿拉伯世界传统的强国埃及、伊拉克和叙利亚，由于经济、政治、安全和外部干涉等原因，综合国力和外交影响力大幅萎缩，无力继续在阿拉伯世界和中东发挥主导和引领作用；海湾阿拉伯国家，尤其是沙特、阿联酋和卡塔尔，试图在阿拉伯世界乃至中东事务中发挥主导作用，其在阿拉伯世界的影响力有所上升。但是由于海湾阿拉伯国家在科技、军事以及政治、外交等方面的局限，无法为阿拉伯世界的发展和提供解决方案，也无

力真正主导阿拉伯世界和中东事务。海湾阿拉伯国家在阿拉伯世界影响力的上升，恰恰是阿拉伯世界弱化的一个表现。

与阿拉伯世界的弱化和分化相对，中东地区的非阿拉伯国家伊朗、土耳其和以色列则处于强势状态。三个国家成功保持了国内的政治稳定和国家安全，其地区影响力和全球影响力也在扩大。2003年伊拉克战争之后，随着中东地区局势的变化，出现了“伊朗崛起”的态势；随着2006年以色列—真主党冲突、2011年叙利亚内战和2015年也门战争的爆发，伊朗的地区影响力持续扩大。土耳其在正发党上台之后，国力得到较大提升。从2000年到2014年，土耳其人均收入增长三倍，达到9000美元；2016年，土耳其国民生产总值达到8560亿美元，居中东首位，为世界第17大经济体。以色列是高度发达的经济体，尤其是在高新技术领域。以色列2017年国内生产总值为3480亿美元，人均国民生产总值按购买力平价计算达到3.6万美元。但以色列发展的空间受到高起点和狭小规模的限制，其经济和安全能力已经相对饱和，大幅增长的空间有限。

当前中东地区战略格局的基本力量对比可以概括为：阿拉伯世界处于持续弱化和分化状态，埃及的影响力严重萎缩，沙特、阿联酋、卡塔尔等海湾阿拉伯国家试图发挥主导作用但能力相对有限；伊朗、土耳其、以色列等非阿拉伯国家处于强势状态，其中以色列的经济和安全能力已相对饱和。中东地区的主要国家行为体，既包括传统的伊朗、土耳其、埃及、沙特、以色列等地区大国，也有影响力正在扩大的阿联酋和卡塔尔。传统上判定中东地区大国标准的主要依据是规模，因此更多关注伊朗、土耳其、

埃及、沙特和以色列；当前的中东战略格局中，判定地区大国还需要更多地考虑战略意图和国家能力，在这些方面阿联酋和卡塔尔近年表现突出。在 2018 年 11 月召开的阿布扎比战略对话上，阿联酋方面明确表示，要发挥阿联酋的核心作用，构建软硬实力结合的巧实力，以打造阿联酋模式。与 2017 年强调“沙特—阿联酋轴心”的立场相比，阿联酋的战略意图已经发生了明显变化。2017 年 6 月卡塔尔危机以来，卡塔尔推动国家能力建设，努力保持航空和海运的畅通，并促进农产品的自给率。

在中东地区依托于主要国家行为体形成了三个主要阵营：以伊朗为核心，包括叙利亚政府、黎巴嫩真主党、伊拉克什叶派及也门胡塞武装等在内的什叶派阵营；以土耳其、卡塔尔为核心的亲穆兄会阵营；以沙特、阿联酋和以色列为核心的反伊朗、反穆兄会阵营。地区大国埃及参与反穆兄会阵营，但是无意介入反伊朗的行动；沙特和阿联酋之间存在着争夺阿拉伯世界领导权和地区影响力的竞争；虽然沙特、阿联酋在反伊朗、反穆兄会方面与以色列有共同的利益，但是由于巴勒斯坦问题，沙特、阿联酋在与以色列合作方面也有所顾虑。以伊朗为核心的什叶派阵营和以土耳其、卡塔尔为核心的亲穆兄会阵营处于强势状态，而以沙特、阿联酋和以色列为核心的反伊朗、反穆兄会阵营则处于相对弱势状态。

美国特朗普政府的中东政策支持沙特、阿联酋、以色列等传统盟友，既反对伊朗，也压制穆兄会。这一政策加剧了中东地区的紧张和对抗。俄罗斯依托于以伊朗为核心的什叶派阵营，拉拢以土耳其为核心的亲穆兄会阵营，在局部地区取得了相对优势，

但总体上无力与美国在中东全面对抗。欧洲总体上追随或屈从于美国的中东政策，在中东的三大阵营中不愿明确选边站，既无独立自主的中东政策，也缺乏有效的地区盟友作为支撑，其在中东影响力有限。

三、美国特朗普政府的伊朗政策

2017年特朗普上台后，其中东政策就调整为将伊朗视为主要威胁。这与特朗普国家安全团队的构成有关。出身军队的首任国家安全事务助理弗林、第二任国家安全事务助理麦克马斯特和首任国防部长马蒂斯，都将美军在伊拉克遭遇的挫折归因于伊朗的干预行动；特朗普的女婿和顾问库什纳与以色列及内塔尼亚胡本人有着深厚的关系；第一任国务卿蒂勒森与海湾国家有长期的生意往来。特朗普新的国家安全事务助理博尔顿一直主张在伊朗进行政权更迭，把伊朗作为中东的首要对手；而第二任国务卿蓬佩奥则更关注穆斯林兄弟会的威胁，认为对伊朗可以采取谈判的方式。特朗普的国家安全团队总体上对伊朗没有好感，而是把沙特、阿联酋和以色列等传统盟友视为在中东地区的支柱。但在两个方面，特朗普政府的中东政策是对奥巴马政府的继承，即不愿在中东地区再介入一场长期的大规模地面战争以及将伊朗作为地区政策的核心，与奥巴马政府不同的是，前者是与伊朗进行接触，而后者则采取强制的手段。

针对伊核协议，特朗普视之为“坏协议”，主要原因在于，

伊核协议达成之后，在联合国制裁和美国针对第三方的涉核次级制裁取消之后，美国仍然保留了针对伊朗的初级制裁，美国企业依然难以进入伊朗市场。美国由于自身政治的原因，无法在经济上从伊核协议中受益，只能坐视其他国家开拓伊朗市场，而这是特朗普不能接受的。有鉴于此，特朗普将退出伊核协议作为一项竞选承诺。依照特朗普的风格，他倾向于兑现竞选承诺。2018年5月8日，美国总统特朗普宣布退出伊核协议；8月6日，美国恢复了金融、金属、矿产、汽车等非能源领域的制裁；11月4日，美国恢复对伊朗能源领域的制裁。

特朗普认为，美国应该通过极限施压的方式，使得伊朗崩溃或者屈服，按照特朗普的意愿达成新的协议，其最终目的是将作为中东地区强国的伊朗纳入美国的地区安排之中。极限施压包括两个轨道：针对伊朗本身和伊朗在地区的影响力，在中东地区推回（Push Back）伊朗势力，首先是叙利亚，其次是伊拉克等国。在特朗普看来，有关伊朗的问题不再是一个核问题，而是要把导弹问题、伊朗地区影响力等问题都纳入进来，而且伊朗地区影响力问题的重要性甚至超过了核问题。这意味着，特朗普政府不止关注伊朗，更关注以伊朗为核心的整个什叶派阵营。蓬佩奥在2018年5月提出了针对伊朗的12点主张，主要内容都是针对伊朗地区影响力的；8月16日，美国国务院成立“伊朗行动小组”，围绕蓬佩奥的讲话研究施压的措施。但需要指出的是，蓬佩奥的12点主张并不是与伊朗展开谈判的前提条件，而是美国希望对伊朗施压之后通过谈判达成的目标。

在美国看来，恢复对伊朗的制裁将给伊朗经济制造严重的困

难，使得民众对伊朗政府不满，从而引发社会动荡，并最终迫使伊朗政府在压力之下屈服。制裁的核心是能源与金融领域。在能源领域，特朗普政府的本意是实现伊朗石油零出口，但由于该目标难以实现，美国设定了伊朗石油出口减半的目标，而在制裁实际实施后，只能实现减少 $1/3$ 的目标。

2018 年 11 月 5 日，美国宣布对中国、印度、韩国、日本、土耳其、意大利、希腊和中国台湾等八个经济体予以豁免，即这些经济体在实质性减少进口的基础上可以继续购买伊朗石油。根据 2016 年的统计数字，伊朗主要出口贸易伙伴依次为中国、印度、韩国、日本、法国、土耳其、意大利，可以看出，伊朗原油出口的主要国家，除了法国，基本都在豁免名单上。在欧洲，只有愿意接受美国豁免的国家才会和美国谈豁免的问题，由于法国要维持伊核协议框架，不愿通过接受美国豁免的方式认可美国退出伊核协议的行为，所以法国不在美国豁免之列。美国认为，即便法国想在不接受豁免的情况下继续进口伊朗原油，但是具体实施进口的法国企业将无法顶住美国的压力，很难继续进口，也没有其他企业愿意顶着美国制裁的压力为法国石油企业提供金融、保险和船运服务。不论国家是否接受豁免，企业出于自身利益的考量都将自行放弃购买伊朗原油。

对伊朗石油出口的豁免，与国际石油供应会因制裁伊朗石油出口大幅减少的预期相悖，因此国际石油价格有可能持续走低。伊朗石油出口的豁免期是 180 天，此后美国有可能进一步要求各国减少伊朗石油进口，有的估计认为甚至可能减少到每天 40 万 ~ 70 万桶，届时将会出现伊朗石油出口量减少和石油价格降低的

量价齐跌双重压力。

在金融领域，针对美国的制裁，欧洲部分国家考虑建立特殊支付渠道（SPV），但目前看，这一过程进展缓慢。

美国期待制裁将使伊朗经济出现崩溃性的局面。在 2018 年 11 月 4 日制裁正式恢复之前，与伊朗存在业务往来的外国企业出于自身经营的考虑，已经开始减少甚至停止在伊朗的业务，所以 11 月 4 日更多的是一个心理结点。2018 年 4 月至 10 月，伊朗外汇汇率从 1 美元兑换约 4 万里亚尔飙升到最高兑换 16 万里亚尔，但从 11 月开始汇率企稳，稳定在 1 美元兑换 14 万里亚尔以下，目前大约在 10 万 ~ 11 万里亚尔左右。通货膨胀率在 11 月和 12 月也有所缓解。目前看，美国制裁带来的心理冲击在 9 月和 10 月达到顶点，到 2018 年 10 月底已经得到较为充分的释放，目前经济处于比较稳定的状态。

美国还期待伊朗由于收入减少不得不减少对地区盟友的支持。从 2012 年开始，伊朗每年大约投入 23 亿美元用以支持地区盟友，其中 75% 用于支持叙利亚，每年支持真主党约 7 亿美元、巴勒斯坦武装组织约 1 亿美元，还包括对也门胡塞武装的支持。用于支持地区盟友的开支约占伊朗国内生产总值的 0.5%。这一开支不会受到美国制裁的影响。需要指出的是，在伊朗受到美国制裁的 2011 ~ 2015 年，恰恰是伊朗大力支持叙利亚和伊拉克等地区盟友的关键时期。所以，与美国的设计恰恰相反，伊朗越是受到美国的压力，越可能加大而不是减少对地区盟友的支持。

伊朗将美国对伊朗的制裁视为经济战和心理战，最近鲁哈尼总统更将之称为“经济恐怖主义”。

在经济方面，美国制裁的确给伊朗制造了严重困难，但是伊朗政治精英和社会大众普遍达成共识，即特朗普政府是有意与伊朗作对，因此责任不在伊朗政府一方，而经济困难并没有转化为严重的社会危机和动荡。在心理方面，压力在10月底已经得到较大程度的释放，尤其是沙特记者暗杀事件，使得伊朗民众普遍意识到，作为伊朗在中东地区的主要对手，沙特暴露了自身能力严重不足的问题，这很大程度上帮助伊朗民众缓和了经济困难带来的心理压力。

在地区安全问题上，在叙利亚，为了应对美国推回伊朗的政策，伊朗保持着与土耳其的协调；在伊拉克，2018年大选后出现了自2003年伊拉克战争以来对伊朗最为友好的政府；2015年3月沙特发动针对也门的战争，现在也门已经成为沙特不断流血的伤口，成为威胁曼德海峡、牵制沙特红海发展战略的关键结点。

在大国外交方面，欧洲将伊朗视为地区安全的关键，伊朗形势的恶化有可能引发新的地区动荡，从而威胁欧洲的安全，因此欧洲有意维持伊核协议。伊朗并没有通过伊核协议从欧洲获得大量的经济实惠，但伊朗希望与欧洲一道维持伊核协议，以保证伊朗获得国际合法性，并为与其他大国的合作提供框架。自2017年以来，伊朗开始以“西亚”的概念替代“中东”的概念。中东代表着一个独立的地理区域，而西亚则是更大范围内亚洲的一部分，伊朗作为西亚国家可加入亚洲一体化。伊朗希望在亚洲范围内加大与亚洲北部俄罗斯和亚洲东部中国的合作。发展与中国和俄罗斯战略关系的“向东看”战略在伊朗得到越来越多的支持。

特朗普政府以伊朗为核心的中东政策是对当前中东战略格局的否定和逆向运作，即不承认以伊朗为核心的什叶派阵营既有的强势地位，对穆兄会势力保持警惕，支持处于弱势状态的反伊朗、反穆兄会阵营。基于地缘战略竞争出现的中东战略格局力量对比，意味着沙特、阿联酋和以色列等国无法独力应对什叶派阵营和亲穆兄会阵营，所以为了实现特朗普政府的中东政策，美国将不得不直接对伊朗施压，需要不断加大对中东地区的战略资源投入，而这并不符合特朗普的整体战略意图。特朗普政府中东政策与特朗普整体战略意图之间的张力，意味着巨大的不确定性。

中东局势仍在动荡中调整

◎ 田文林

2018年，中东局势呈现四大基本趋势：一是政治转型与经济转型两大问题“一个也没解决”；二是地区权力格局继续洗牌，并由此引发新一轮争夺和动荡；三是恐怖与反恐矛盾不再是地区主要矛盾，但其他矛盾日趋凸显；四是美国中东政策功利化趋势日趋明显。

中东是世界上政治生态最复杂、最脆弱的地区。2011年席卷阿拉伯世界的中东剧变，极大破坏了中东原本脆弱的政治生态环境，由此引发持续数年的中东大乱局。截至2018年，中东格局仍在动荡中调整，并呈现出若干趋势性态势。

一、政治转型与经济转型仍然“在路上”

2011年爆发的中东剧变，主要原因是这些国家内部治理出了大问题，各种矛盾长期积累，最终量变引发质变。换个角度看，这场剧变又是阿拉伯国家进行政治经济转型的新尝试。数年

来的实践表明，中东国家转型之路曲折坎坷，政治转型与经济转型两大问题“一个也没解决”。

1. 政治转型仍在“分权”与“集权”间徘徊，“再集权化”趋势凸显

中东国家一直面临“集权”与“分权”的两难选择。从理论角度看，两种政体各有优缺点。集权政体的好处是政局稳定，中央政府行动能力强，缺点是容易出现权力世袭、家族腐败、政治僵化等弊端。分权政体（议会民主制是典型）的好处是相互监督、相互制衡，兼顾不同利益集团诉求，缺点是容易出现中央政权缺乏行动力，导致政坛内耗和权力空转。

从实践来看，中东国家的政治转型不断“翻烙饼”，在“集权”与“分权”之间左右徘徊。中东伊斯兰世界最初都是东方方式集权政体，并在数百年行之有效，维系了国家的稳定与发展。近现代以来，随着“西风东渐”，中东国家纷纷效仿西式议会民主道路，并在20世纪20年代出现所谓“自由阿拉伯时期”。但这种政体变革并未使相关国家走上富裕强大之路，到20世纪五六十年代民族解放运动胜利后，这些国家又普遍被高度集权的民族主义政权取代。这种威权政体一度使中东国家国力蒸蒸日上，但后期则出现家族世袭和权力腐败等诸多问题。在某种程度上，2011年中东剧变既是这种积弊长期积累的爆发，也是中东从“集权”向“分权”转变的开始。但实践表明，从集权向分权的转型，使相关国家从一个极端走向另一个极端，再次陷入中央权力弱化、安全形势恶化、教派和民族分离意识抬头等诸多问题。

目前，也门、利比亚等国则因原有权力格局被彻底打破，出现权力格局碎片化状况，突尼斯仍在勉力推进民主转型。

正所谓“两害相权取其轻”，实践表明，对中东国家等发展中国家来说，集权政体更符合其现实需要。这是因为发展中国家面临的首要问题是国族整合和经济现代化，因此需要倡导集体主义，团结各方力量。要做到这点，政府必须强化权力，统一实施。尤其在中东，阿拉伯国家的地缘版图并非自然形成，而是一战后英法人为划定的，因此相关国家的部族和教派意识强于国家意识，实现国族整合、构建“国家共同体意识”是其首要任务。而分权民主恰恰与这一进程反其道行之，民主化强调多党竞争、“一人一票”，其价值基础是个人主义。在国族整合未完成情况下，过早到来的民主化进程，只会使相关国家陷入教派意识复苏、民族分离主义抬头、中央政府议而不决等一系列“软政权化”趋势。

由此不难理解，当前中东再次出现“再集权化”趋势。在埃及，塞西军人政府取代民选的穆尔西政府，从民主政体重新转为集权政体；在伊拉克，民众日益怀念萨达姆时代；在利比亚，民众开始怀念卡扎菲时代，卡扎菲支持者的影响力越来越大。甚至在长期实行议会民主制的土耳其，也通过修宪公投，从议会民主制转向总统制。按照土耳其新宪法，总统既是国家元首又是政府首脑，有权组建政府并任免各部部长、颁布法令、举行修宪公投，还可以计划预算、宣布国家紧急状态。这意味着一向被各界视为“民主楷模”的土耳其模式，日渐从分权模式转向集权模式。

沙特同样出现集权化倾向。沙特王室在王位继承上一直实行“兄终弟及”制度，权力分配各支脉“轮流坐庄”传统。但2015年萨勒曼国王上台后，屡屡打破既定“游戏规则”：先是废除穆格林王储，纳伊夫升任王储，其子穆罕默德·本·萨勒曼成为副王储，使沙特首次从“兄终弟及”转向“代际继承”；此后又废除纳伊夫，将其子穆罕默德·本·萨勒曼立为王储，使沙特王位继承从“轮流坐庄”转向“子承父业”。此后，沙特王储独揽大权，实现对王室、军队和经济部门的高度控制，集权程度前所未有的。

种种迹象表明，“再集权化”已成为中东政治转型的新趋势。需要指出的是，中东国家“再集权化”的国内和国际环境已发生巨大变化，当前中东国家集权化进程“只许成功，不能失败”，蕴含巨大风险。

2. 经济转型“说易行难”

中东国家在世界经济产业链中总体处于中低端位置。以埃及为代表的中东非产油国，主要依靠旅游、侨汇、运河通行费等“靠天吃饭”的行业；以沙特为代表的中东产油国，则主要依靠出口石油等自然资源。中东经济日趋落后于世界的整体发展水平。2011年中东剧变很大程度就是对这种落后生产方式的反抗，同时也包含了实现经济转型、重启工业化的内在要求。

然而，当前中东国家面临的经济困境，既有周期性危机的外因，也有结构性危机的内因，要想实现转型升级绝非易事。

从外因看，截至2018年，国际金融危机并未真正过去，由

此影响阿拉伯国家经济振兴。中东经济与国际经济体系“与损与荣”，且处在产业链下游位置。2008年美国爆发金融危机，却使经济链条最脆弱的中东国家最先受害：金融危机爆发后，美国为对外转嫁危机，推行“量化宽松”政策，增发美元，由此导致石油、粮食、矿产等国际大宗商品价格大涨。突尼斯、埃及等中东非产油国因进口费用大增，导致入不敷出，最终在2011年政权相继垮台。2013年5月以来，美联储停止“量宽”政策，并进入加息周期，由此使发展中国家借贷美元成本上升。埃及、土耳其、伊朗等国均面临外债激增、货币贬值、资本外流等问题。为维持外汇水平，这些国家不得不将利率水平提高到两位数，这种“寅吃卯粮”的做法，使相关国家债务激增，日渐丧失可持续发展能力。

从内因看，中东国家普遍缺乏经济转型升级的自主能力。对埃及等非产油国来说，这些国家缺乏工业化，由此导致其经济普遍缺乏“造血能力”，而实现“再工业化”非短期所能奏效。相反，埃及等国从IMF借款，不得不实现浮动汇率、减少政府补贴、重启私有化进程等。此前的事实表明，这种新自由主义政策非但不会使相关国家实现复兴，反而会使其经济状况每况愈下。长远看，由于埃及、突尼斯等国安全形势不佳、海湾国家外援减少、国际经济持续萧条、国际竞争激烈等因素，埃及经济转型升级难度极大。

二、地区权力洗牌引发更多冲突和争端

2011 年中东剧变引发地区权力格局重新洗牌，阿拉伯世界保守化势力上升，政治碎片化加剧，沙特等地区保守力量主动出招，地区非阿拉伯国家竞相参与地缘博弈，由此导致中东地区格局出现群龙无首、群雄并立的混乱局面。

1. 阿拉伯—伊斯兰世界内部分裂加剧

阿拉伯世界主要力量有两支：一是以埃及为代表的世俗共和国，二是以沙特为首的海湾君主国。2011 年中东剧变后，突尼斯、埃及等世俗共和国相继垮台，以沙特为代表的地区保守力量取代埃及，成为阿拉伯世界新“领头羊”。在此背景下，沙特外交日趋从温和谨慎转向大胆冒进，对外政策咄咄逼人。沙特地区扩张政策的核心是“遏制伊朗”。进入 2018 年后，沙特与伊朗关系仍相互对立，并公开支持美国退出伊核协议并重启对伊制裁。

同时，为遏制伊朗，沙特在地区主动挑起冲突。一是也门成为阿拉伯半岛新的溃疡面。2015 年 3 月 26 日，沙特公开出兵也门，企图用武力将胡塞武装“推回”到北部山区。但这场战争“投入大、收益小”。所谓“投入大”就是沙特为这场战争付出的财政、军事和安全成本均十分巨大。沙特陷入“升温乏力，解决无方”的尴尬处境。所谓“收益小”，就是战争未达到预期

效果：也门战争明显陷入胶着，“战争如何收场”成为一大难题，也门本来就是中东最贫穷的国家，沙特出兵使也门陷入严重人道主义灾难。二是与卡塔尔断交导致海合会分裂至今。

沙特的做法导致阿拉伯—伊斯兰世界碎片化趋势加剧。中东阿拉伯国家同文同种，过去一直强调“对外用一个声音说话”，但当年埃及与以色列单独媾和，导致阿拉伯世界首次大分裂；1990年伊拉克入侵科威特，导致阿拉伯世界再次分裂；2011年沙特等国颠覆叙利亚、利比亚等国政权，使阿拉伯国家第三次分裂。2017年沙特与卡塔尔断交，使以“团结”著称的海合会分裂为三个阵营：第一阵营是沙特、巴林、阿联酋；第二阵营是科威特和阿曼；第三阵营是卡塔尔自己。同时，土耳其和伊朗等非阿拉伯国家从海合会内部分裂中获益。中东格局将由以阿拉伯为中心，转向阿拉伯—伊朗—土耳其三足鼎立的局面^①。

总体看，沙特虽然在2011年中东剧变后影响力大增，但其实力与野心并不匹配。从政策层面看，沙特在中东地区“四面出击”（伊朗、卡塔尔、也门、黎巴嫩），导致其“四面树敌”，不利于沙特优化外部环境；从地区范围看，沙特谋求对抗的政策思路，偏离了“和平与发展”主题，使中东经济和安全环境均极大恶化。尤其沙特与伊朗公开对抗，导致伊斯兰世界内部逊尼派与什叶派的矛盾“高烧不退”。有学者指出，沙特在巴林、叙利亚、也门的政策并不复杂，即什叶派是坏蛋，什叶派的伊朗正在干预逊尼派阿拉伯国家的事务。这种信息只会使中东意识形态

① Saudi Arabia is weakening itself and strengthening Iran, Tehran Times Daily, July 7, 2017.

更加混乱^①。这种“文明内冲突”对伊斯兰世界整体发展负面影响突出。

2. 以色列乘势侵蚀阿拉伯国家合法权益

以色列长期生活在阿拉伯世界敌对包围中，一直希望阿拉伯世界陷入动荡，2011 年阿拉伯剧变使以色列成为最大受益者。尤其是以沙特为首的地区保守势力发展壮大，并频频在阿拉伯世界内部挑动内乱，使以色列地缘生存环境极大改善。同时，沙特为遏制伊朗，与以色列暗通款曲，将以色列视为应对伊朗威胁的潜在盟友^②，部分海湾国家甚至期待由以色列提供安全保护，弥补美国撤离中东引发的安全担忧^③。2018 年 11 月，以色列总理内塔尼亚胡高调访问阿曼，显示以色列与海湾国家关系日趋密切。

在阿拉伯世界四分五裂的情况下，以色列在阿以冲突中更加肆意妄为。在叙利亚问题上，以色列乘叙利亚现政权极度虚弱之际，频频侵犯叙利亚合法权益。一是在 2016 年首次在占领的戈兰高地举行内阁会议，高调宣称戈兰高地将“永远留在以色列手中”^④；二是以色列军队频频对叙利亚目标发动空袭。在巴以问题上，以色列态度嚣张，将大片原属于巴勒斯坦人居住的地区

① Reza Marashi, Saudi Arabia Is the George W. Bush of the Middle East, Foreign Policy, January 5, 2016.

② Alon Ben - Meir, Trump And Netanyahu: Embracing Illusions, Ignoring Reality, Middle East Online, 2017 - 02 - 24.

③ Rami G. Khouri, The Real Threat to Arab Countries Is From Within, Middle East Online, 2016 - 02 - 21.

④ Sophia Marchesin, Golan Druze Hang On, Middle East Online, 2016 - 10 - 12.

据为己有，并将巴勒斯坦居民强行逐出家园。其对待哈马斯控制的加沙更加残忍。自 2007 年 6 月起，以色列全面封锁加沙地带，禁止当地民众与外界接触（包括旅行、教育、治病），并禁止外部商品流入，加沙地区实际成为世界上最大的露天监狱^①。由此使加沙地区面临严重的贫困、食品短缺等经济和社会负担^②。以色列频频使用惩罚性手段教训巴勒斯坦人，目的就是让其明白：反抗以色列得不偿失，支持哈马斯将付出惨重代价^③。哈马斯是阿拉伯世界反以最坚定的政治军事力量，但在阿拉伯世界四分五裂情况下，哈马斯孤立无援，只能全面屈服。未来，以色列只会得寸进尺，提出更加严苛的条件，使“公平的和平”越发不可能。

3. 土耳其谋求在中东扩大势力范围

近年来，土耳其因亲西方政策屡屡受挫，外交重心日趋转向东方。尤其是在 2011 年中东剧变发生后，中东出现巨大“权力真空”，土耳其借机积极在中东扩大影响，谋求在“新中东”秩序塑造中占据一席之地。有学者指出，土耳其的地区政策目标包括：推翻巴沙尔政权；将叙利亚变成伊斯兰议会共和制；在叙利亚议会发展亲土势力（至少占 30% 席位）；最大限度防止叙利亚库尔德势力参政；重启卡塔尔—土耳其管线项

① Israeli Closure of the Gaza Strip: A Crime against Humanity, Global Research, November 24, 2016.

② 100, 000 Hours of Isolation: Gaza Blockade Enters Its 12th Year, Global Research, January 28, 2017.

③ Efraim Inbar, Gaza in the Dark Is Not So Terrible, BESA Center Perspectives, June 18, 2017.

目。如不能完成这些目标，土耳其至少要在叙北部建立由其控制的准国家，并有可能兼并该地区^①。但土耳其这种高调政策负面效果太大：叙利亚动荡导致难民涌入、土耳其国内恐怖袭击升温、库尔德问题凸显等多重问题。土耳其高调介入阿拉伯国家事务，还导致土耳其与埃及等中东邻国关系恶化，“零问题”变成“零朋友”。

在此背景下，土耳其中东政策适度微调，日渐与美欧拉开距离，转而与俄罗斯、伊朗加强地区合作，在叙利亚问题上形成阿斯塔纳会谈机制，并谋求扩大势力范围。2018 年年初以来，土耳其军队越境进入叙北部，建立起面积 5000 平方公里的“无恐怖区域”。土耳其已经在叙北部建立多个军事基地，还与卡塔尔等海湾国家加强合作，在海湾地区扩大影响力。事实表明，土耳其虽然是中东地区大国，并持续加大介入中东事务力度，但其塑造中东秩序的实力和经验均明显不足，由此使其未来可能继续犯战略性错误，使中东格局充满不确定性。

4. 伊朗经营“什叶派新月地带”达到巅峰

近些年，中东地缘格局多次重组，伊朗均从中受益，相对崛起态势明显：阿富汗战争和伊拉克战争“帮助”伊朗清除两大宿敌，中东隐然出现“什叶派新月地带”；2011 年阿拉伯剧变使阿拉伯世界影响力下降，伊朗乘机在也门、叙利亚、黎巴嫩等地扩张影响力。叙利亚局势发生改变后，伊朗借口支持巴沙尔政

^① Geopolitical Standoff In Post - ISIS Middle East, 2017 - 03 - 16.

权，不断在叙利亚扩大军事存在。

但2018年以来，伊朗地区扩张面临的阻力越来越大。从地区层面看，伊朗作为什叶派/波斯人国家，其地区扩张主要局限于“什叶派新月地带”，且日益面临来自沙特等逊尼派国家的疑惧和遏制；从国际层面看，美国始终将伊朗视为死敌。2017年特朗普上台后，美国不断加大对伊朗“敲打”力度。2018年5月，特朗普单方面退出伊核协议，并重启对伊最严厉制裁，试图把伊朗的势力从叙利亚、伊拉克和也门“推回去”。在此背景下，伊朗在中东拓展影响力面临巨大阻力和挑战。

三、恐怖与反恐矛盾不再突出， 但地区其他矛盾日趋凸显

2014年6月“伊斯兰国”异军突起后，恐怖与反恐矛盾一度成为地区主要矛盾。数年来，在国际社会联手打击下，“伊斯兰国”在正面战场节节败退。2017年11月21日，伊朗与伊拉克同日宣布：极端组织“伊斯兰国”已经被剿灭。换言之，中东的极端恐怖势力影响力明显下降。在此背景下，中东地区的地缘政治和民族教派矛盾日趋突出。

1. 库尔德独立问题成为中东地缘格局的“定时炸弹”

库尔德人总人口约3000万，人口规模仅次于阿拉伯人、土耳其人和波斯人，但始终没有建立自己的民族国家，因此库尔德

人谋求民族独立的意识从未停止。库尔德人谋求独立建国，势必涉及中东地缘版图重组，因此相关国家对库尔德独立运动长期高压严打，使之始终未能形成气候。但 2011 年中东剧变以来，随着叙利亚危机的发生，生活在该国东北部的库尔德人乘机实行自治，并拥有自己的武装“人民保护军”，组建起自己的地方政府，由此与伊拉克、土耳其境内的库尔德势力形成遥相呼应之势。而 2014 年“伊斯兰国”兴起后，伊拉克库尔德人乘机扩大地盘和军事力量。

在此背景下，库尔德人独立建国意识日趋增强。2017 年 9 月 25 日，伊拉克库尔德人地方政府不顾各方反对强行举行独立公投，超过 92% 民众赞同独立。尽管这次独立公投因各方反对无果而终，但长远看，由于中东地缘版图碎片化趋势持续，库尔德人实力增强，库尔德独立问题始终像“定时炸弹”随时可能爆炸，并引发更多流血冲突。

2. 叙利亚危机进入“后叙利亚时代”

始于 2011 年的叙利亚内战不啻是一场“微型世界大战”，各种矛盾、各种力量在这里交汇、碰撞。随着“伊斯兰国”式微，叙利亚战争形势日趋明朗化，西方企图借极端势力推翻巴沙尔政权的算盘基本落空。新形势下，围绕“后叙利亚时代”的争夺日趋加剧。一是各种势力竞相扩大实地。叙利亚政府军谋求乘胜追击，解放叙利亚全境。然而，在谋求解放最后一块土地——伊德利卜地区时，却遭遇土耳其方面的强力反对。而俄罗斯为自身利益考虑，将与土耳其保持合作放在首位。而没有俄罗

斯的空中支援，单靠叙利亚政府军很难解放伊德利卜。二是伊朗与以色列隔空对峙。近年来，伊朗借支持巴沙尔政权不断在叙利亚扩大军事存在。据报道，巴沙尔已授权伊朗在赫迈米姆机场附近部署海军基地，并在叙黎边境修建导弹发射场，部署可打击以色列的高精度导弹。黎巴嫩真主党也借这场内战将一线斗争人员增至2万人。而叙利亚的“什叶化”趋势，尤其是伊朗扩大军事存在，令以色列深感不安。2018年以来，以色列频频针对叙利亚境内的伊朗军事目标发动袭击，并炸死多名伊朗军官。双方的矛盾进入白热化阶段。三是美俄斗争白热化。俄罗斯与美国在叙利亚问题上一直既斗争又合作。俄罗斯一直将叙利亚视为中东重要盟友。为维护巴沙尔政权稳固，俄罗斯于2015年9月底直接出兵叙利亚，最终使巴沙尔政权转危为安。而美国一直试图将叙利亚作为塑造“新中东”的突破口，其策动叙利亚内战的目标，就是削弱和分裂中东地区的独立国家^①。随着“伊斯兰国”行将覆灭以及巴沙尔政权站稳脚跟，美国不再要求以巴沙尔下台作为谈判的前提条件，但美国转而谋求在叙利亚扩大“势力范围”。据报道，美军在叙利亚设有10个军事基地、2个军用机场，用来支持库尔德民主联盟党及其武装“人民保卫军”。随着叙利亚内战接近尾声，美俄在叙利亚进入短兵相接阶段，双方在外交、军事、地缘等领域争夺日益激烈。美国民意调查机构拉斯穆森报告公布的民调显示，71%的美国人认为美俄将在叙利亚爆

^① Zahra Sadat khezri, Syria war intended to divide, weaken independent nations; Sydney University's Anderson, Tehran Times, November 13, 2017.

发战争^①。

总之，在“后叙利亚危机”博弈中，叙利亚各种力量博弈激烈，试图将叙局势拉向不同方向。叙政府军自身消耗甚大，境内还盘踞着诸多境外武装力量，因此其要想全面接管叙利亚难度颇大。而其他各方诉求各异，且没有一方有能力主导全局，由此决定了叙利亚未来将是各方合力作用的结果。种种迹象表明，叙利亚未来很可能“形式独立，实质分裂”，并成为中东地区难以愈合的“溃疡面”。

3. 中东反恐斗争仍将长期化

“伊斯兰国”受挫无疑是中东反恐斗争一大胜利，但这并不意味着反恐与恐怖的矛盾已经消失。相反，中东反恐形势正在呈现长期化趋势。

首先，“伊斯兰国”产生的社会经济根源依然存在。“伊斯兰国”的出现本质上是全球结构失衡的产物。在西方主导的美式全球化中，发达国家越来越富，而中东许多国家则日趋衰败、动荡乃至成为“失败国家”。许多穆斯林丧失了依靠自身摆脱困境的信心，陷入无助、绝望和极端情绪之中。某种程度上，“伊斯兰国”就是这种反全球化力量的产物和体现。由此不难理解，该组织明明成为国际社会的众矢之的，全球极端分子仍纷至沓来。目前，尽管有形的“伊斯兰国”渐被消灭，但导致该组织产生的结构性矛盾继续存在，滋生极端思想的土壤依然存在。

^① “大国战争导火索：IS 败走美俄或在叙爆发摩擦？”，《参考消息》，2017 年 10 月 30 日。

其次,“伊斯兰国”的意识形态属性使其具有很强的韧性。某种程度上,“伊斯兰国”已经成为一种意识形态,成为全世界极端恐怖势力的“共有品牌”,这些特性决定了该组织将“形散神不散”,其危害性不会因控制面积缩减而降低。相反,随着“伊斯兰国”正面战场失利,该组织可能化整为零,“打一枪换一个地方”,由此使各国反恐机构防不胜防。由于“伊斯兰国”精细而复杂的宣传机器,持同情和支持态度的伊斯兰极端分子人数并未根本减少。历史表明,极端恐怖分子在正面战场被遣散后,很可能回流作案。当前随着“伊斯兰国”在叙伊战场陷入颓势,这些极端分子可能返回国内,成为主要安全威胁^①。

四、美国中东政策转趋功利化, “后美国时代”加速来临

美国是影响中东局势的最大外部因素。2017年特朗普上台执政后,美国的中东政策再次出现重大调整。特朗普政府中东政策的关键词就是“美国第一”。这种政策主要有两大特征:一是摒弃理想主义,重回现实主义外交。特朗普对输出“民主”“自由”的做法兴趣有限,相反,特朗普更加注重获得实际利益,并倾向于谋求“以最小投入获得最大产出”,这种做法也被称为“基于交易的现实主义”。二是摒弃多边主义,重回单边主义外

^① Returnee foreign fighters pose major threat say US experts, Middle East Online, 2016-12-16.

交。二战后，美国主动参与、构建了一系列国际规则和国际机构，并巧妙地将本国利益包装在国际主义之下，“制度霸权”成为美国维系霸权统治的一大秘诀。但特朗普对多边主义明显缺乏兴趣，其更注重“一对一”的双边关系，并在双边交往中注重获得实际利益。

体现在中东政策中，这种“美国第一”和单边主义主要表现在以下几个方面。

一是更多将沙特等地区盟友视为获利对象。2017年5月，特朗普首次出访，第一站就选择沙特。沙特则投其所好，与美国签署1100亿美元军火大单。2018年10月沙特发生卡舒吉事件后，特朗普不顾沙特王储涉嫌参与此次恐怖谋杀案的事实（连中情局都承认这点），为保住与沙特的军火贸易，执意力挺沙特王储，充分显示出美国唯利是图的本质。美国对土耳其同样是利用为主。土耳其一直自视为西方盟友，积极配合美欧地区政策。但在土耳其面临危难之际，美国多次在背后向埃尔多安“捅刀子”。2018年8月，美国“出于国家安全利益考虑”，对土耳其钢铝产品分别征收50%和20%的关税。当天，土耳其货币里拉对美元汇率暴跌，2018年已经跌了40%，原本风雨飘摇的土耳其经济面临崩溃边缘。这对多年结盟的关系因经济利益而面临危机。

二是强化对伊朗的敌对政策。美国一直将伊朗视为宿敌，伊核问题曾是美国制裁伊朗的重要抓手。奥巴马上台后，美国急于“战略东移”，主动谋求与伊朗和解，最终于2015年7月达成伊核协议。但2017年特朗普上台后，对伊朗核协议十分不满。竟

选期间，特朗普就宣称伊核协议是“最愚蠢的协议”。一则，核协议没有永久性地限制伊朗的核能力，“日落条款”使伊朗未来有可能重启核计划；二则，核协议没有限制伊朗的导弹计划；三则，核协议没有约束伊朗在中东地区的扩大。在这种情况下，特朗普强调，如果不修改伊核协议，美国将退出该协议。2018年5月8日，美国最终单方面退出伊核协议，并重启对伊朗制裁。特朗普诋毁乃至破坏伊核协议，体现出了特朗普“美国优先”和“美国利益最大化”的行事风格。

三是推行“大尺度”的亲以政策。在历任美国总统中，特朗普格外亲以色列。早在竞选期间，他就在会见内塔尼亚胡时表示，其一旦当选，耶路撒冷将成为以色列“不可分割”的首都。2018年5月，特朗普不顾各方反对，强行将美国驻以色列使馆从特拉维夫迁至耶路撒冷，这么大的尺度在美国历届政府中无出其右。此外，特朗普还力挺“世纪交易”，谋求以向巴勒斯坦提供部分领土为条件，换取以色列永久占据耶路撒冷。为此，美国不断向巴勒斯坦方面施压。2018年1月，美国公然将“哈马斯”领导人哈尼亚列为恐怖嫌疑分子；8月31日，美国宣布不再向联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处提供资金；9月8日宣布将切断原本用于东耶路撒冷巴勒斯坦医疗系统的2500万美元援助，转作“其他优先项目”资金；9月10日，美国政府关闭巴勒斯坦解放组织（巴解组织）驻华盛顿办事处。美国显然完全站到了以色列一边。

从效果看，特朗普这种功利主义政策，使美国“短期受益，长期受损”。从短期看，特朗普的做法初步扭转了美国在中东的

持续消耗局面。冷战结束后，美国成为世界唯一超级大国，但由于美国中东政策理想主义色彩过浓，在中东推行“民主改造”和武力反恐，结果导致地区盟友离心离德，美国深陷战争泥潭。在这种背景下，美国最需要的就是“休养生息”。如果说奥巴马的战略收缩体现出这种思路的话，特朗普的中东政策更加务实有效。总体看，特朗普的中东政策有助于美国摆脱中东困境，同时又不会失去对中东局势的掌控力。

然而，从长远看，美国面临得不偿失的危险。中东政治生态是个复杂有机体，外部大国制定中东政策，必须从整体和全局角度出发。特朗普的单边主义和利益至上，使其很容易“一叶障目，不见森林”。

一是在阿以关系上因小失大。长期以来，美国在阿以之间力图扮演“公正的掮客”角色，竭力避免因偏袒以色列而触怒阿拉伯—伊斯兰世界。但特朗普总统不加掩饰地表现出反穆倾向，其上台不久就签署“禁穆令”，禁止伊拉克、叙利亚、伊朗等多国公民入境美国。在对外政策上，则是一味偏袒以色列，毫不顾忌广大中东穆斯林的民族感情，无疑会激化美国与伊斯兰世界的关系。这使奥巴马时期好不容易缓解的双方关系再度紧张，由此对美国利益构成长期损害。

二是美国的国际威望明显受损。特朗普从“美国第一”的单边主义和短期利益出发，罔顾国际条约的严肃性，擅自退出伊核协议，使美国的国际信誉严重受损。“人无信则不立，业无信则不兴”。美国自毁声誉，使奥巴马时期好不容易形成的“反伊统一战线”基本瓦解。目前，欧盟和中俄等国均表示，不会跟

随美国继续制裁伊朗，美国正在重回独自遏制伊朗的无效政策。美国前国务卿克里认为，特朗普此举是“制造国际危机”，“危及美国及其盟友利益”，“缺乏常识和战略思想”^①。还有学者认为，在伊朗问题上，特朗普只有预期目标，而没有长远战略和实现目标手段^②。

三是俄罗斯乘机填补空白，“后美国时代”加速来临。

特朗普功利化的中东政策，令地区盟友深感美国“靠不住”，为避免“将鸡蛋放在一个篮子里”，这些国家纷纷转向俄罗斯。

土耳其近年来“疏欧近俄”“远西向东”倾向明显。近年来，土俄关系一波三折，但经过2016年7月土耳其未遂政变，土耳其亲俄倾向明显。土俄领导人两次会面和通话。土耳其还不顾美欧反对，购买俄国的S—400防空系统。此外，土耳其还与俄罗斯、伊朗共同主导有关叙利亚问题的阿斯塔纳会谈。在经济领域，土俄能源合作密切。2018年11月19日，俄土“土耳其流”天然气管道海底部分竣工。“土耳其流”输气管道起点为俄罗斯阿纳帕，穿越黑海海底，全长超过900公里。“土耳其流”的建成意味着俄土能源合作日趋密切。此外，沙特、以色列等美国铁杆盟友也高调向俄罗斯示好。美国地区盟友的离心倾向使美国经营多年的地区格局根基日渐动摇。一个“后美国时代”的中东正日趋来临。

① “Nuclear Chief: Iran to halt Additional Protocol if nuclear deal ditched”, Tehran Times Daily, October 15, 2017.

② Moon of Alabama, Iran - Trump Has No Strategy, Only Aims and No Way to Achieve Them, Global Research, October 16, 2017.

五、结论

目前，中东局势仍在动荡中调整。在外部投入下降的背景下，中东地区的内部矛盾日渐上升为主要矛盾。其中既有国内治理模式问题，也有地区大国博弈问题，还有地区热点“高烧不退”问题。地区热点持续发酵使中东始终难以实现稳定与发展。中东国家唯有坚持和平与发展的正确方向，并为此不懈努力，才可能构建一个美好的新中东。

阿富汗与“一带一路”

◎ 周 戎

阿富汗是中国最重要的邻国之一，是中国深化战略合作伙伴关系的对象国之一，阿富汗一向坚定支持“一带一路”建设，期待自己的国家发展战略与中巴经济走廊战略尽快接轨，同时，期待与中国就“一带一路”倡议和发掘“亚洲心脏”地区的经济、贸易、交通枢纽方面发挥更大的作用，愿意藉此促进东亚与西亚、南亚与中亚，印度洋与欧洲之间的互联互通。阿富汗从未反对过中国，期待中国领导人访问阿富汗。

一、促进两国关系快速发展及其原因

“9·11”后，阿富汗过渡政府成立，中国立即宣布承认。2012年6月8日中阿双方发表了《中华人民共和国和阿富汗伊斯兰共和国关于建立战略合作伙伴关系的联合宣言》；2013年9月27日，中国与阿富汗政府发表了《关于深化战略合作伙伴关系的联合声明》，中国支持“阿人主导、阿人所有”的和解进程，并愿为此继续发挥建设性作用。中方继续推进中国、阿富

汗、巴基斯坦三方对话等机制，支持阿富汗改善和发展同本地区国家的关系；阿方赞赏并欢迎中方在阿富汗问题上发挥建设性作用^①。其实，这次联合声明为以后相当长一段时间中阿两国战略合作伙伴关系的深化与拓展奠定了基调。

2014年10月28日，阿富汗总统阿什拉夫·加尼上任后，首次出访的国家就选择了中国。从那时开始，阿富汗与中国的关系进入快速发展阶段。与卡尔扎伊总统相比，他对中国的友好期望值更高^②。

1. 阿富汗在经济上对“一带一路”国际合作的期许

加尼希望中国全面帮助阿富汗实现部分地区的重建。据阿富汗官员表示，当时加尼总统向中国国家主席习近平提出若干请求，如继续提供经济援助、鼓励中资企业前往阿富汗投资等。中国驻巴基斯坦大使姚敬最近表示：“我们应该让中巴经济走廊的三边合作成为提升地区合作与相互连接的又一个平台。根据来自中方一些相关部门的信息，中国开始可能会为阿富汗方面提出产能建设培训计划，并提供资金，将巴基斯坦的一条公路延伸到阿富汗的边境城市贾拉拉巴德和坎大哈。阿富汗的此项经济开发事实上是地区经济开发全面升级的一次机会。”中巴经济走廊是中国国家主席习近平“一带一路”倡议计划的旗舰项目，也是发展最快的项目。项目开展四年来，中巴经济走廊已经创造了7.5

① 中国阿富汗关于深化战略合作伙伴关系的联合声明，http://www.gov.cn/jrzq/2013-09/27/content_2496791.htm。

② 本文作者2018年8月20日采访阿富汗驻华大使莫萨扎伊。

万余份地区就业，帮助巴基斯坦的经济增速从3%提升到2017年的5.8%，这些都对阿富汗迅速加盟中巴经济走廊增加了动力。阿富汗政府目前也一直使用卡拉奇港从事国际贸易。阿富汗一直期待自己的亚洲心脏和枢纽作用得到充分发挥，使得阿富汗成为连接东亚和西亚、中亚和南亚的枢纽和桥梁，而中巴经济走廊的延伸则使之成为可能。

2. 中巴阿三方外长对话取得积极成果，客观上推动阿富汗向“一带一路”靠拢

自加尼总统参加了在北京举办的伊斯坦布尔进程第四次外长会议后，阿富汗与中国之间的安全合作也开始以前所未有的速度发展。莫萨扎伊大使兴奋地说，阿富汗政府高兴地看到，中国已提出了一系列富有建设性的倡议，例如启动多个阿富汗问题“小多边机制”，包括中国—巴基斯坦—阿富汗三方对话、中国—俄罗斯—印度安全事务高级代表会晤、中国—俄罗斯—巴基斯坦三方对话、中国—巴基斯坦战略对话以及中国—印度对话等^①。目前中国在阿富汗和平进程中所扮演的双边与多边协调角色越来越重要，其中中、巴、阿三方对话机制健全、交流常态，最受欢迎。在2018年底的外长对话上，巴基斯坦和阿富汗都表示，中国是阿、巴共同的好朋友、好邻居，也是值得信赖的好伙伴。实际上，中国也是巴阿和平进程最受欢迎的斡旋者和协调者。目前中国和巴基斯坦政府都在探索如何将中巴经济走廊的基

^① 本文作者2018年8月20日采访阿富汗驻华大使莫萨扎伊。

础建设开发项目延伸到阿富汗。

2017年12月,三方在北京成功举办首次外长对话,确立了以外长对话为引领,以战略对话、反恐安全磋商和务实合作对话为支撑的“1+3”合作模式,就推进各领域合作达成重要共识。2018年12月15日,第二次中国—阿富汗—巴基斯坦三方外长对话在阿富汗喀布尔举行。中国国务委员兼外长王毅、阿富汗外长拉巴尼、巴基斯坦外长库雷希出席。王毅表示,中国、阿富汗、巴基斯坦互为友好邻邦,保持阿、巴关系改善势头,切实执行好“和平与团结行动计划”,愿同中方一道,拓展在共建“一带一路”框架下的三方合作,推动三方反恐合作进一步走深走实,共同维护三方及地区和平、稳定与繁荣。加尼在此次会见王毅外长时表示,感谢中方为促进阿国内和解发挥的建设性作用及对阿经济社会发展给予的支持帮助。实际上,三方合作机制的建立,有利推动了阿富汗和平进程以及阿富汗向“一带一路”国际合作靠拢。

3. 加尼总统本人是“一带一路”坚定支持者

(1) 坚定支持安全合作

在推进阿富汗与“一带一路”国际合作接轨方面,加尼总统个人的作用十分显著。加尼总统十分强调两国间的安全合作,两国实质性的安全合作常态化。自阿富汗民族团结政府成立以来,中国越来越直接参与到阿富汗的安全和国防事务,目前中国与阿富汗的安全合作集中在几个方面:首先是打击极端主义、恐怖主义和分裂主义,中国前驻阿富汗大使姚敬曾表示,阿富汗和

中国都是恐怖主义的受害者，因此中国愿意在应对这一共同威胁方面进行合作。而且，在加尼总统访华期间，他与习近平主席就打击“东伊运”方面达成了“新的重要共识”。加尼强调“阿富汗不会允许任何威胁中国（安全）的恐怖势力在阿富汗境内的活动，并进一步解释说，加尼坚决支持中国打击 ETIM（东伊运）”。加尼访华后，阿富汗政府于2015年2月逮捕了15名东伊运分子并将他们引渡给中方，这不仅表现了阿富汗政府的诚意，也说明中阿两国在反恐合作方面已经进入了新阶段。其次是打击毒品走私，阿富汗迄今为止，依然是世界上罂粟种植量最多的国家。虽然阿富汗的毒品受到了抑制，但毒品问题依然是影响阿富汗及其周边地区社会政治稳定的主要因素，因此在联合打击毒品方面，中国与阿富汗有着有效和长期的合作。最后是管控边境安全方面，中国与阿富汗在联合管控瓦罕走廊方面已经取得了实质性进展。2018年12月15日，阿富汗总统加尼在会见王毅外长时再次强调愿意进一步加强阿中双方的安全合作。

（2）坚定支持互联互通

加尼总统非常理解中方希望推动西部邻国的互联互通和地区经济一体化，带动整个中国西部的经济腾飞的心愿。2013年以来，中方领导人提出了“丝绸之路经济带”以及其旗舰项目“中巴经济走廊”。加尼总统认为，阿富汗位于中亚和南亚的结合部，其繁荣与稳定直接关系到中国的安全和经济发展两大战略的顺利实施。加尼在2018年1月8日表示，阿方视中国为永久和可靠的战略合作伙伴（这是阿富汗重大的国策），并愿积极参

与“一带一路”建设^①。他说，阿富汗高度评价并积极参与“一带一路”建设，钦佩中国发展成就，并多次愉快地回忆以往访华的经历和感受，饶有兴致地谈及丝绸之路上阿中历史与文化的联结。应当说，自2002年以来，两国关系的发展一直很顺利，并未受到阿富汗塔利班以及驻阿富汗北约部队之间战乱的影响。但也因为战乱的原因，中国与阿富汗之间的经贸关系发展相对滞后，中国虽然是阿富汗第三大贸易伙伴，但两国的经贸合作始终处于较低水平，双方的贸易额迄今只有7亿多美元，而且2018年较2017年相比还略有下降。目前在阿富汗的中资企业以埃娜克铜矿和阿姆河油田为最大，虽然中国一些民营企业参与了阿富汗一些地区的矿产开发，但大体上是小打小闹，没有太大影响力。

4. 阿富汗各界对“一带一路”高度认同

2014年10月，加尼总统上任后首访国家就选择了中国，进一步深化了中阿两国间的战略合作伙伴关系。阿富汗政府不仅开始关注“一带一路”，而且很快就在2016年5月与中方签署了《共建“一带一路”》的谅解备忘录。双方在谅解备忘录中承诺，共同推动“一带一路”倡议合作，以实现共同发展的目标，并将稳固的政治关系，经济互补和民间优势转化为人民之间的务实合作，以促进经济增长。阿富汗政府不仅高度评价谅解备忘录，还期待“一带一路”为阿富汗人民带来福音，“一带一路”的一

^① “阿富汗总统表示愿积极参与‘一带一路’建设”，新华网，http://www.xinhuanet.com/2018-01/08/c_1122228814.htm。

些具体项目能够成为阿富汗政府基础设施建设互联互通以及国家优先发展私营部门计划的一个组成部分。

阿富汗方面认为，中国于2013年首次提出“一带一路”国际合作倡议，这个倡议是一个重要的区域经济贸易和基础设施平台，旨在通过以海洋为基础的“海上丝绸之路”和以陆地为基础的“丝绸之路经济带”，建立中国与欧亚大陆其他地区的互联互通。阿富汗大使莫萨扎伊认为，“该倡议旨在通过扩大贸易，建设基础设施和促进文化交流，将更广泛的地区融入一个有凝聚力的经济领域。鉴于其位于中亚、南亚和西南亚的十字路口，阿富汗有能力与中国合作，并通过一带一路国际合作（BRI）使得阿富汗与世界更广泛的地区连接起来”。加尼总统在12月15日表示阿方愿同中方深化务实合作，扩大贸易规模^①。

二、阿富汗得天独厚的地缘和文化优势

2014年10月发表的《阿富汗问题伊斯坦布尔进程北京宣言》指出：“注意到阿富汗在连接南亚、中亚、欧亚（或欧洲）和中东地区的‘亚洲中心’大陆桥作用”，鉴此，“通过真诚的地区合作与国际社会的持续支持，阿富汗将能充分发挥其地缘和资源优势，为促进阿富汗和‘亚洲中心’地区的贸易与发展做出重要贡献”。作者本人非常赞同阿富汗是亚洲中心（或者亚洲

^① 本文作者2018年8月20日采访阿富汗驻华大使莫萨扎伊。

心脏)的说法,可以说,一旦阿富汗的和平与稳定得以实现,整个东亚、东南亚、南亚、西亚、中亚的经贸大棋就走活了,而且会为全世界的繁荣,尤其是亚洲内部各个地区的互联互通、欧亚大陆之间的互联互通做出难以替代的贡献。

莫萨扎伊大使还说,中国正在全面推动自己的现代化进程,不仅全面开发西部,而且正在采取实际步骤把整个欧亚大陆连接起来。中欧班列举世瞩目,中国正在通过北面的三条线(东北、华北和西北),即通过俄罗斯、蒙古和中亚通往欧洲;中国还通过穿越包括阿富汗在内的亚洲心脏地区,通过中亚和西亚到达波斯湾和地中海;中国南面则通过“海上丝绸之路”,将互联互通、民心相通通过海洋之路带到了东南亚、南亚、印度洋和地中海^①。因此,阿富汗的定位是有效促进“一带一路”倡议的完成,以实现更广泛的国际合作目标。两国之间军事、政治、经济代表团互访也变得经常性和常态化,两国多层次、全方位友好联系已经建立。很多人只关心中国“一带一路”的经济价值,忘记了文化价值。阿富汗文化是多种文化结合的产物,既有古希腊和罗马文化,也有土耳其文化、印度文化和中国文化的影响。沙特阿拉伯和印度对我国的发展贡献很大,同样伊朗恰巴哈尔港对阿富汗发展和交通运输的支持,使得阿富汗内陆国家有了出口。我们更看重阿富汗的通道作用,即中亚国家与巴基斯坦之间的贸易联系需要通过阿富汗。这段话给我们一个启示,阿富汗政府关心的不仅仅是贸易联通、资金融通,而且对阿富汗与包括中国在

^① 本文作者2018年8月20日采访阿富汗驻华大使莫萨扎伊。

内的世界各国的文化交往也十分重视，应当说，阿富汗政府对“一带一路”的解读很深，认识到“一带一路”国际合作是实现人类命运共同体、东西方文化交融的必由之路。阿富汗准备充分利用本国亚洲心脏的地缘优势，使之成为连接亚洲东亚、西亚、南亚、中亚的交通、文化、经济枢纽。

三、阿富汗对“一带一路”国际合作的 实际参与和中国的积极推动

1. 首辆中阿班列的意义

实际上，阿富汗自 2013 年以来，已经开始参与“一带一路”了。2016 年 8 月，第一辆中国火车从中国西部运往阿富汗，途经哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦，于 9 月抵达海拉坦。虽然这次运输的货物价值只有 400 万美元，但其战略意义重大。这是第一列进入阿富汗的“货物专列”，而且在 14 天内跑完了长达 7300 公里的全程。如果能够实现中国与阿富汗之间的铁路合作计划，将使两国之间的贸易成本降低 30%。同时阿富汗也将快速实现阿富汗作为亚洲心脏国家的亚洲东西南北交通大联通的枢纽梦。

2. 阿富汗对“一带一路”延伸到本国愈发渴望

(1) 期待中巴经济走廊延伸

阿富汗政府欣喜地注意到巴基斯坦政府已同意将中巴经济走

廊延伸到阿富汗，但这还需要中国、阿富汗与巴基斯坦方面的进一步协调，因此充分利用三方外长协调机制，不仅涉及安全问题，更重要的是三方经济合作问题。中国体谅阿富汗政府在资源开发、安全风险、基础设施建设等方面的难处，正在实实在在地帮助阿富汗人民。目前阿富汗、巴基斯坦和中国之间启动的新三边合作框架，主要是安全领域的合作，中方期待这个机制也能促进“一带一路”和地区合作框架内三国之间的经济合作。2016年中期喀布尔—乌鲁木齐航班全面恢复，阿富汗还已成为亚洲基础设施投资银行（AIIB）的常任理事国。

（2）阿方热烈欢迎中印阿三方合作

2018年早些时候，在印度总理纳伦德拉·莫迪访华与中国国家主席习近平举行非正式会晤期间，印度和中国已同意共同开展阿富汗经济项目。随着中国作为经济大国的发展，对全球政治参与的追求也在增长。据悉称印度和中国将共同培训阿富汗外交官，该课程由印度和中国协调，将于2018年10月开始，届时将在新德里和北京培训阿富汗外交官。阿方对中国与印度联合推进在阿富汗的重建、培训进程给予很高的评价，认为阿方可以毫不犹豫地促进三方合作。中国就阿富汗问题与印度开展合作时也需要向巴基斯坦说明，这种合作对巴基斯坦的安全利益无害，对整个地区安全与稳定有益无害。

（3）期待阿中两国之间的安全合作深化

阿富汗政府早已意识到“一带一路”对阿富汗全面振兴所带来的机会。中国是阿富汗的第三大贸易伙伴，需要阿富汗的矿产资源。中国的确是真心帮助阿富汗人民，并通过为阿富汗的普

通民众创造收益的方式来减少他们陷入战乱的厄运机会。

根据来自阿富汗政府的消息，中国向巴达赫尚省提供了9000万美元，主要是要希望促进巴达赫尚省的稳定，并从而巩固整个新疆的社会政治稳定，坚决阻止恐怖组织和个人通过瓦罕走廊这一人迹罕见的高寒地区进入中国境内。

3. 对中国的高度信赖

(1) 中国政府支持阿富汗和平进程的努力一直得到阿富汗各方的高度肯定。

中国尚未将阿富汗塔利班列为恐怖组织，一直坚决支持阿富汗政府为促进国内和平所做出的努力。习近平主席明确表示支持阿富汗总统加尼在开斋节期间所做出的停火建议，并促成了十七年阿富汗战争以来的首次停火。中国还一直促进阿富汗和平，努力促成阿富汗政府与阿富汗塔利班之间的谈判。当然，阿富汗政府注意到，中国与阿富汗的战略合作仍主要集中在安全方面，在阿富汗的安全形势没有彻底好转之前，中国与阿富汗之间的经济合作仍然会受到安全因素的长期制约。

(2) 中国是阿富汗经济发展和人员培训的最大贡献者之一。

“9·11”事件后中国一直向阿富汗政府通过各种途径提供援助，中国的华为和中兴公司一直是阿富汗信息技术基础设施建设的主力，中国对阿富汗电信网络基础设施的贡献也是不可替代的。同样，中国为帕尔旺灌溉项目和大坝的修建做出了贡献。中国一些基础设施公司（包括中铁16局，曾有员工11人在2004年遇害身亡）为阿富汗修建了道路和医院，同时中国还为喀布

尔大学一些校内基础设施建设提供了帮助，并开办了孔子学院。中国不仅向阿富汗政府提供了价值 200 万美元的反恐装备，而且还为阿富汗提供外交官培训、警官培训和部分军官培训。2018 年 9 月，阿富汗驻华大使莫萨扎伊宣布，中国将在中国培训阿富汗士兵，加入已在中国接受训练的阿富汗航班机组人员。

四、阿富汗与未来“一带一路”的前景

1. 阿富汗形势的深刻变化为“一带一路”国际合作延伸至阿富汗带来了机遇

在讨论阿富汗与未来“一带一路”前景时，我们必须看到，最近一个时期，阿富汗形势正在经历前所未有的变化。尽管美国继续对阿富汗实施无差别轰炸，而且继续造成大规模的人道主义灾难，但美国已不可能打赢在阿富汗的战争了。阿富汗最终的和平进程还是要在国际社会参与下，在由阿人主导和阿人所有的条件下完成。除了中国外，俄罗斯首次以联合国安理会常任理事国的名义邀请阿富汗塔利班代表参加在莫斯科举行的有关阿富汗问题的和会（2018 年 11 月 4 日），美国国务院的代表与阿富汗塔利班的代表已在多哈和阿布扎比举行了多轮会谈，最近一次会晤是在 2018 年 12 月 18 日。伊朗于 2019 年 1 月 1 日公布了伊朗政府代表于前一天（2018 年 12 月 31 日）与阿富汗塔利班代表在德黑兰见面的情况，而阿富汗政府已经下决心与阿富汗塔利班谈判，准备就制定阿富汗新宪法问题与阿塔谈判。美国五角大楼在

2018年12月还承认,中国、俄罗斯、伊朗将是未来阿富汗和平进程的主要参与者。这一切都表明,阿富汗的和平进程正在静悄悄地发生变化。虽然阿富汗塔利班在多地发动针对阿富汗政府军的进攻依然不断加剧,但阿富汗塔利班对利益相关方的外交攻势也在紧锣密鼓地展开。因此适应阿富汗新形势,不断加快推进在阿富汗的和平进程,是中国及有关各方义不容辞的责任。同时,人们也看到了阿富汗和平进程希望的曙光。作者认为,应当提早为阿富汗未来和平进程可能出现的戏剧性结果做充分准备,未雨绸缪,阿富汗即将进入美国后时代,走向和平即将成为大势所趋。

2. 阿富汗加入“一带一路”的经济意义凸显

我们再从经济层面看待阿富汗与“一带一路”的关系。阿富汗实际上应成为亚洲新高速公路和高速铁路的主要施工地和发展地,这不仅能够促进阿富汗经济,还能全面带动亚洲经济,使得中亚国家能通过阿富汗,进入巴基斯坦和伊朗的出海口,而海湾国家与印度亦可通过阿富汗进入中亚国家与亚洲东部;不仅如此,中东国家如土耳其与伊朗可以通过阿富汗和塔吉克斯坦进入中国、日本与韩国,因此完全可以设想建立从土耳其开始、经过阿富汗、中国到韩国的亚洲铁路和高速公路大动脉,将天堑变通途。中国—阿富汗—伊朗之间实现互联互通,将大大提升中国与中亚和中东经济走廊建设的速度和质量,实现前所未有的亚洲心脏地区的经济发展。

来自中国的国有企业都表示有兴趣在阿富汗建设水电站和铁路项目。2010年以来,中国全面增加了对阿富汗的经济援助和

投资，中国正在为阿富汗的稳定做出重要和难以替代的贡献。中国国有企业具有独特的风险承受能力，可以为未来的投资铺平道路。中国与阿富汗一直保持着更积极、更务实、更向前看的关系，由于中国目前在阿富汗的投资与项目建设得到阿富汗各方的肯定，所以鲜有在阿富汗投资项目和建设项目遭遇阿富汗塔利班以及其他武装势力袭击的记录。中国的投资有义务支持阿富汗的经济增长，促进就业，带动相关产业，而不是只为中国公司自己赚钱，更要在阿富汗创造无限的商机。一旦阿富汗塔利班进入主流社会，相信从未敌视中国的阿富汗各方能捐弃前嫌，为中国企业大举进入阿富汗创造更好机会。

也许人们没有注意到，从卡尔扎伊临时政府、过渡政府到民选政府，这些政府都对中国表现了友好，并寄予厚望，也促成了一些基建大项目，而且很多中国公司在完成后又能继续拿到新项目。现在的团结政府以加尼总统和阿卜杜拉首席执行官为首，他们对中国同样友好，两位领导人都是在部长岗位时和中国民营企业有过交往，并且印象良好。迄今为止，中国从未与阿富汗塔利班发生过任何正面冲突，阿富汗塔利班的代表也一直与中国有着非正式的接触，相互之间从未有过敌意。可喜的是，中国从未与阿富汗塔利班处于敌对状态，中国与阿富汗塔利班的接触得到阿富汗政府的理解和认可，这些都将为阿富汗塔利班与中国方面在塔利班控制区开展经贸合作提供了积极因素。阿富汗是世界的宝藏国家，拥有丰富的祖母绿、黄金、碧玺、海蓝宝、红宝石、云母、铟、钼、铬铁、花岗岩等矿藏。中国的中小企业可以在阿富汗建立商业平台，未来既会为中国国有企业进入阿富汗重建带来

机遇，更会对中国中小企业进入阿富汗带来巨大商机。

阿富汗“松子包机直飞中国”项目启动仪式2018年11月6日在首都喀布尔举行。阿总统加尼等100多位阿政府和各界代表、中国驻阿富汗大使馆临时代办王大学出席活动。加尼在致辞中说，松子是阿富汗主要经济作物，中国拥有广阔的消费市场，松子直接包机出口至中国将为双方贸易带来新的增长点。阿将全力打造国家品牌，确保产品质量，提升制造工艺，为广大中国消费者提供优质产品。加尼总统亲自为阿富汗商品在进博会期间“做广告”，更说明阿富汗要与中国发展经贸关系的迫切愿望。

3. 阿富汗中国热正在形成

最近一个时期，阿富汗的中国热正在逐步形成。2018年10月22日，阿富汗主流媒体《每日瞭望报》（英文）、《每日阿富汗》（达里文）、《马塞尔日报》（普什图文）刊发了驻阿富汗大使刘劲松的署名文章《中阿共建命运共同体正当其时》。

刘劲松大使前不久出席了阿富汗红新月会主办的活动，阿富汗朋友高度评价中国红十字基金会救助百名阿富汗先心病患儿的努力，中国大夫让上百阿富汗家庭重新拥有欢歌笑语和对幸福生活希望。中国甘肃省杂技团不远万里来到喀布尔和巴米扬，不顾劳累和身体不适，一周内为战争中的孤儿以及大学师生带来五场精彩表演。孩子们一浪高过一浪的掌声和笑声，反映了战乱中的质朴人性和人们对丰富多彩文化生活的追求，感动了众多中阿两国的朋友。

阿富汗已经进入选举季。几乎所有阿政党领袖和议会下院的

候选人都对中国大使讲，他们虽然彼此政见不同，但有一点是相同的，就是都自视为中国的朋友，对发展中阿关系充满热情。他们讲，中国是与阿毗邻的大国，但从不干涉阿富汗内政，从不对阿各类选举、选举机构和候选人指手画脚，从来不将自己的意志强加于人，从不就对阿经济援助附加政治条件，也从不在阿寻求代理人。用阿富汗领导人的话说，这样的国家令阿信任，这样的人民令阿尊敬。一些阿富汗朋友说，中国是值得阿亲近和信赖的国家。中国人在阿做的工程，都是出于友谊和真情，都是在为阿民众造福，没有一点私利，甚至不求回报。

中国将自身发展和助力阿富汗重建紧密结合，每年向阿专业人才提供上千培训机会和近 200 个奖学金名额，鼓励有实力的中国企业来阿投资兴业，为阿修建学校和医院，主动向阿开放运输线和国内市场。对于阿富汗的请求，中国答应的事都会尽心尽力办好。阿富汗生产的藏红花、松子、大理石、地毯现在都可以在中国拥有很好的市场，阿农民和工商业者是最大的受益者。

中国言行一致地支持“阿人主导、阿人所有”原则基础上的阿国内政治和解进程，促进相关政治力量的对话谈判，既积极有为又不越俎代庖，充分尊重阿人民对主权、安全与尊严的敏感性。阿富汗是连接中亚、南亚和西亚的交通枢纽，是中国“一带一路”倡议的关键节点，拥有不可替代的地理优势和发展潜力。2016 年 5 月，中阿政府签署了《中阿共同推进“一带一路”建设谅解备忘录》，旨在加强两国政策协调、基础设施建设、经贸投资、能源等领域合作，为两国“一带一路”合作提供制度基础。目前，中阿共建“一带一路”合作积极成果主要体现在

政策沟通、设施联通、贸易往来、资金融通以及人文交流方面。

五、几点对策建议

当前阿正处于十年转型期（2015～2024年）起步阶段，阿政治和安全形势依然严峻。在此背景下，中国将继续发挥负责任大国的作用，坚定支持阿和平进程和国家重建。

第一，坚定支持阿政治和谈。推进“阿人主导、阿人所有”的包容性和解进程，是阿富汗实现持久和平与发展的唯一途径。中方将继续支持“阿人主导、阿人所有”的和平和解进程，包括支持喀布尔进程继续发挥作用，支持阿政府就国内和解问题与包括塔利班在内的反政府武装达成一致，开启和平进程。中方支持阿巴中美四方协调组（QCG）根据联大决议继续开展工作，推动阿政府同塔利班早日实现和谈。

第二，坚定支持阿和平重建。作为阿友好邻邦，中国将一直以自己的方式，根据阿方发展战略和具体需要，帮助阿政府加强能力建设。未来，中方将与阿政府共同落实《中阿共同推进“一带一路”建设谅解备忘录》，加强两国在经贸、能源和基础设施建设等领域合作。国际社会应尊重阿人民自主选择政治制度和发展道路的权利。中方将继续协调国际社会，帮助阿国家安全部队加强能力建设，支持阿增强自主防卫和反恐能力。

第三，坚定支持阿巴相互谅解与合作。继2017年12月中方首次主办中国—阿富汗—巴基斯坦三方外长对话之后，2018年5

月中方在北京分别主办了中阿巴三方副外长级战略对话、中阿巴副外长级反恐安全磋商，积极探索中巴经济走廊以适当方式向阿延伸。中方愿继续通过上述机制，同阿、巴两国分别加强合作，促进两国关系不断转暖，共同应对恐怖主义和极端主义的威胁，促进地区和平与发展环境的改善。

第四，坚定支持阿融入区域发展。2018年5月，中方在北京主办了“上海合作组织—阿富汗联络组”副外长级会议。同年6月初，阿富汗总统加尼作为观察员国领导人出席了中方在山东青岛主办的上合组织成员国元首理事会第十八次会议。上述系列活动旨在支持阿融入地区发展大潮中，融入上合组织中，通过区域层面的努力，助阿应对恐怖主义、跨国犯罪和毒品走私等挑战。

未来，中方将在“一带一路”倡议等合作框架下，继续加强同阿富汗在各领域的务实合作，进一步为阿和平重建提供力所能及的帮助，推动中阿战略合作伙伴关系不断走深走实。作为“一带一路”倡议的关键节点，阿富汗这颗古丝绸之路上的“明珠”终将被重新擦亮，焕发新的光彩，造福中阿两国人民，造福整个地区和平与繁荣。

第五，促成中阿两国领导人互访。自1966年迄今，中国尚未有国家主席和国务院总理访问过阿富汗，而阿富汗前总统卡尔扎伊、现任总统加尼都曾多次访问中国，并在各种多边场合与中国领导人会晤。相信不久的将来，能够实现中国最高领导人对阿富汗的回访。

从台湾“九合一”选举透视岛内 政治生态与两岸关系

◎ 薛福康 刘匡宇

2018年的台海情势出现了令人瞩目的变化。上半年，两岸关系的“冷和平”升级为“冷对抗”，而与此同时，民间交流融合却川流不息。下半年，围绕“九合一”地方选举，“非传统政治世代”在岛内掀起“韩流”新民意，翻转岛内政治生态和民意结构。新的政治力量和民意趋势可望成为推动台湾政治、社会形态，乃至两岸关系积极变化的新因素。

一、“绿色执政”失灵引发民进党政治危机

台湾地区领导人蔡英文上台以来，其作茧自缚、画地为牢的政策路线使其施政陷入内外交逼的困境，同时也埋下了民进党败选的祸因。

1. 两岸政策的对抗性显著增强

2018年，蔡当局撕下了“维持现状”的伪装，两岸政策公

开滑向深绿，进入“全面抗中”阶段，表现为以下几个方面。

一是两岸政策立场愈发凸显“两国论”。在内外交困的压力下，蔡当局更加紧密地依赖深绿和“独派”以巩固基本盘。例如，接连遭“邦交国”“断交”后，蔡英文在接受法新社专访时着力渲染“新‘中国威胁论’”，要求“自由世界联合抗中”，并宣称台湾甘为先锋；拔擢持“急独”立场的赖清德登上“阁揆”大位，后者立即急不可耐地抛出“台独工作者”言论；对“喜乐岛联盟独立公投”“东奥正名公投”等“台独”行动，明里暗里予以放水、配合；催动党务系统协助支持“禁挂五星红旗公投”等等。

二是加大打压两岸交流合作的力度。蔡当局上台后推行虚化、弱化两岸交流的政策，对政治经济、商业文化等方面的交流诸多设限。一方面，借口两岸形势紧张，强化在“经济与安全”上对大陆实施反介入，如通过“修法”拟大幅增加未经许可的陆资罚款额度；借口“统战嫌疑”禁止大陆公务团赴新竹参加“海峡百姓论坛”；以“假新闻和刺探情报”的莫须有罪名阻挠大陆记者入台；彻查陆方在台商业、学术据点，对大陆书籍在台出版祭出最苛刻的审查措施；严禁台湾官方机构和军队使用大陆品牌手机等。在民众对大陆惠台新政反应热烈之际，威胁要取消赴陆民众的政治和福利权益，阻遏民众赴大陆寻找发展机遇。

三是试图跻身“印太战略”，挟洋自重。蔡当局自知以“台独”之力难以抗衡两岸融合大势，故将希望寄托于投靠美、日，挟洋自重。那边厢美国有人称台湾是“印太战略伙伴”，这边厢蔡当局立即筹组“外交部亚太科”“国防安全研究院”“海洋事

务委员会”等机构，并炒作“太平岛租借美军”“美军陆战队入台”和“台军参加西方联合军演”等议题予以配合，显示台湾在“印太战略”中的价值。蔡当局还数次站到中美贸易摩擦“第一线”，宣布对大陆进行“制裁、禁运”。此外，“外交部长”吴钊燮多次向西方喊话，要求“启动与日安保对话”，呼吁西方“为台独而战”。蔡当局为强化“以武拒统”实力，把最新防务预算大增5.6%，年内已两次采购美国军备。

四是实施“绿色恐怖”镇压泛蓝政治力量。蔡当局着力于系统性加强对岛内政治、社会的管控，不仅在行政机关、公营事业、社团组织内大肆安插亲信，控制政治经济命脉，更以“转型正义”之名持续强力追杀国民党，以图一劳永逸消灭最大竞争对手，实现一党长期独大。为此，先后成立了“不当党产处理委员会”“促进转型正义委员会”，深度处理国民党正当性与合法性问题，并对国民党进行“抄家灭门”组织破坏、司法追杀和人格毁灭。如以“附随组织”名义清算、收编“妇联会”“救国团”等；罗织罪名查办马英九、“新党青年军间谍案”，意在削弱泛蓝政治基础、镇压岛内“统派”，在全台制造“蓝营紧张、绿营扩张、‘台独’嚣张”的“绿色恐怖”。

2. 蔡当局专制独裁引发“全民反民进党”

蔡英文首个任期的内政主打“权力与财富再分配”，重塑政治社会格局，为长期执政和“渐进台独”打基础。为此，挑动族群、世代、阶层矛盾对立，四处点火，八面树敌。两年来，民进党从曾经的“理念型在野党”、陈水扁时期“粗糙的贪腐党”

转变为“精致利己主义威权党”，迅速超越了国民党的“党国体制”，突破制度制约，异化为专制、贪婪的“绿色威权怪兽”。

蔡当局推行多项倒行逆施的“改革”措施，在劳工权益、同性婚姻、少数民族等议题上利用政治权力蛮横压制异见；同时大肆酬庸亲绿“肥猫”。其中有三件大案动摇了民进党执政基础：一是“卡管、拔管案”。为政治干预教育，推行“文化台独”，蔡当局坚决阻止经合法程序选出的台湾大学校长管中闵就任，甚至不惜为此赔上两任“教育部长”，彻底撕下了“民主法治”的假面，致使其在知识分子和青年群体中的支持度大幅下滑。二是力挺“高级实习生”吴音宁任北农总经理。无能、蛮干的吴音宁因酬庸关系而稳居肥差，在全台“青贫”的背景下激起青年和基层的极大被剥夺感，使之对民进党产生了“既得利益集团”的怨愤。吊诡的是，被吴音宁逼走的原总经理韩国瑜最终南下参选，以“草根对权贵”翻转高雄政局。民进党此举实为搬起石头砸自己的脚。三是张天钦“东厂风波”持续发酵。“促转会副主委”张天钦在录音带中骇人听闻地自许“东厂”，直言其政治使命是将国民党赶尽杀绝，引发全台哗然和蓝营义愤。尽管“促转会主委”黄煌雄被迫引咎辞职，但仍阻挡不了“1124 灭东厂”的口号广为流传和“庶民正义”预言的自我实现。亲绿智库民调显示，民进党上台两年，其民意的满意度和认同度已暴跌至不足 20%。最终，社会舆论延烧成“用选票教训民进党”的燎原之火。

3. “绿色执政”恶化经济民生，波及民进党选情

蔡当局错误的政治路线和两岸政策导致其经济政策的失败。

蔡英文上台后大力吹嘘“新南向”“前瞻计划”“5+2产业”等政策，令民众颇为无感，而其在经济民生议题上惊人的刚愎自用和治理失能则激发起广泛的民怨。

一方面，无力做大蛋糕且分配不善种下败选祸根。经过2017年的“平庸复苏”后，2018年，随着全球贸易的波动，台湾的GDP、出口、投资消费和股市等表现均明显下滑，近3年经济增长率平均为2.33%，为近30年来最低。“与大陆脱钩”的经济路线使其陷入执政危机。例如：恶化两岸关系导致陆客赴台人数锐减至马当局峰值的1/4，观光产业收入大跌15%，沦为“惨业”，严重影响观光业者、游览车业者和住宿业者的生计。回避大陆市场导致中南部的农渔产品、水果蔬菜滞销，价格崩盘，直接冲击底层农渔民收益，弱化民进党支持基础，南部因而出现农渔民焚烧民进党党证等频繁抗议。“民进党不倒，台湾经济不会好”成为抗议者的口号。因政治考虑强推“一例一休”和“年金改革”，极大地恶化了青年、劳工和公务员等工薪阶层的生存状态，导致消费降级和阶层下移，进一步恶化了内需市场并引发强烈民怨。

另一方面，“绿色执政”也充分暴露其治理无能。蔡当局除面对“五缺”问题束手无策，在意识形态和利益集团的驱使下，其狭隘的能源政策造成全台“空污”日趋严重，导致民进党在台中等地的选举中被翻盘。中南部水灾和频繁的弊案更是戳破陈菊、赖清德、林佳龙等民进党“政治明星”的政绩神话。泛蓝阵营之所以能让民进党经营了20年之久的根据地“易色”，根本原因也是高雄转型失败、人口老化、赤字冲高和“空污”治

安等经济民生问题积重难返。

最终，蔡英文沦为民进党票房毒药。蔡当局四面树敌的执政路线招致民怨沸腾，在岛内激发起愈演愈烈的“厌恶蔡英文”“反对民进党”和“无色觉醒”社会意识，波及民进党地方选情和选战布局。以“六都”为例，除桃园市外，其余“五都”皆陷入胶着或苦战。台北市，新系和深绿在“台湾价值”的辩论中与柯文哲“翻脸”，推出意识形态色彩浓厚而民意支持度“淡如啤酒”的姚文智参选，导致绿白合作破局。新北市，虽然找回老天王苏贞昌救场，却始终不能实质性威胁到国民党的侯友宜。台中市，林佳龙民调被卢秀燕反超。在曾经“推出西瓜也能当选”的台南和高雄等民进党腹地，民进党各派系推出的候选人，在绿营南部基本盘松动的大环境下，也面临国民党候选人的强力挑战。

选战中后期，不少绿营候选人拒绝与蔡英文同台、合影。在不利局面下，民进党中央加大辅选和政策买票力度，在高雄、台中、彰化等地许以数以千亿新台币投资的科学园区、轨道交通和离岸风电项目，还开始豪赌“两岸牌”“公投牌”，试图凝聚基本盘、骗取中间选票。但台湾选民对蔡当局的厌恶，使得其政治恐吓加空头支票的威逼利诱难以奏效。

二、大陆牢牢掌控两岸关系和平发展主导权

7月13日，习近平总书记会见国民党前主席连战一行时鲜

明提出：坚定不移坚持“九二共识”、反对“台独”，坚定不移扩大深化两岸交流合作，坚定不移为两岸同胞谋福祉，坚定不移团结两岸同胞共同致力民族复兴。这四个“坚定不移”精准概括了新时代大陆对台工作的指导思想。在这一思想指引下，大陆对台工作反“独”与促统并重，在以我为主、保持定力的同时，不断创新政策、深化实践，牢牢掌控着两岸关系的主导权与发展方向。

1. 坚持一个中国，遏制“台独”分裂势力，管控台海风险

在国际上巩固和强化一中框架的规范地位。蔡英文上台以来，先后有圣多美和普林西比、巴拿马、布基纳法索、多米尼加和萨尔瓦多等5国与台当局“断交”，与我建交、复交，明确承认“一中”原则是公认的国际关系准则。台湾“邦交国”降至17个。与此同时，世界卫生大会等国际组织屡次将否认“一中”原则的台当局拒之门外，重挫了蔡当局的“台独”路线与所谓“国际地位”“合法性”。此外，大陆集中整治部分跨国公司网站涉台、藏等地区标注中违背“一个中国”原则的做法，进一步巩固了“一中”原则在国际社会的规范性地位。

针锋相对打击“台独”势力的分裂活动。2018年，解放军军机、军舰绕台军事演训和以“浮动领土”为主的海、空军实弹军演转趋常态化，展示大陆反对外部干预，“维权护法”的意志、实力、手段和政策可信度。此外，7月，岛内“台独”社团在蔡当局庇护下不顾大陆和国际奥委会一再警告，坚持推动“东京奥运会正名公投”，欲撕破“洛桑协议”，挑战“奥运模

式”，制造“一中一台”。为此，东亚奥林匹克委员会在大陆提案下，决议取消了台中市举办2019年东亚青运会的主办权。慑于强大的国际舆论和大陆压力，岛内民间和体育界也掀起了反“东奥正名公投”的运动。最终，台湾民众在年底的“公投绑选举”中将其票投否决，结束了这场闹剧。这些事实说明，大陆作为联合国安理会常任理事国，其软硬实力、外交选择及政策弹性已今非昔比，明显的优势足以使蔡当局的“台独”行径四处碰壁，走投无路。

2. 坚持扩大两岸各种形式的交流合作，维护两岸同胞福祉和民族大义

惠台新政遍地开花、落地生根，涉台公共政策体系初步成型。2018年2月，国台办等31个部委推出了“惠台政策31条”。目前，已有22个省区市的55个地方结合当地实际出台了落实的具体办法，台胞台企进一步受益。例如，北京市鼓励中关村示范区的台资企业以知识产权质押的方式向银行贷款并获得补贴；上海市支持台资企业参加中国国际进口博览会的展示、销售和采购；福建省实施“源头管理、口岸验放”的闽台商品快速验放模式，扩大第三方检测采信范围。下半年，大陆还取消台港澳人员在内地的就业许可审批，推出台湾居民居住证政策，受到台湾同胞广泛欢迎。

这个自上而下多层次共同推进的涉台公共政策体系以“同等待遇”为核心、以“融合发展”为目的，其特点是产业扶持政策对台资开放、社会保障和生活待遇政策向台胞开放。这一对

台政策的全面升级发展体现了国家发展与国家统一在新时代的对接与互促。随着这些政策的不断落地，台资企业和台湾青年来大陆创业、就业的热情高涨。台湾就业服务机构 1111 人力银行调查显示，62.53% 的应届毕业生希望能来大陆打拼。这说明各地的惠台政策措施符合两岸交流合作方向，对推进新时代的和平统一大业具有重要价值。

积极与岛内认同“一中”原则、“九二共识”的各方力量进行广泛交往。虽然蔡当局和民进党刻意阻挠两岸间的往来，但岛内仍有相当数量认同两岸“一中”与两岸和平发展的民众希望与大陆沟通、往来。对此，大陆开大门、走大路，坚持与代表这部分民意的岛内泛蓝阵营政党、团体密切交流、深度合作。2018 年以来，大陆各级领导人会见了连战、洪秀柱、朱立伦、郝龙斌、郁慕明、黄健庭和饶颖奇等泛蓝政要，不但增进了两岸社情民意的沟通反馈，促进了两岸的地方交流合作，也为岛内工商、青年、农民等阶层在大陆搭建合作平台创造了机遇。12 月 10 日，澎湖“准县长”赖峰伟携“无党团结联盟”主席林炳坤来京与国台办主任刘结一会面，成为“九合一”选举结束后首位登陆的台湾县市长当选人。12 月 20 日，沪台“双城论坛”在台北登场。岛内普遍期待高雄、台中、新北等县市也能以“双城论坛”为范例，展开与大陆城市的交流。

持续释放改革开放与和平发展红利，深化两岸经济社会融合。2018 年是改革开放 40 周年，大陆进一步深化改革，扩大开放，不断优化营商环境，落实同等待遇，为台商台企在大陆的发展开拓更广阔空间，创造更多机遇。台资企业在大陆生产经营总

体情况良好，并跟随大陆发展战略，沿“一带一路”向中西部迈进并直接受益，如台企的产品利用中欧班列直销欧洲；与陆企合作在“一带一路”沿线国家投资基础设施项目，提供金融服务等。

与此同时，台企把握大陆消费升级和经济社会高质量发展的机遇，不断与大陆发展同步转型，升级创新，不少高科技、大企业持续增产。1~8月，大陆共批准台资投资项目3265个，同比增长29.6%。例如，震旦集团上半年办公自动化及家具事业营收实现两位数增长，旺旺集团新财年营收超202.7亿元（人民币，下同）。11月，在上海举办的中国国际进口博览会上，有72家台企参与展示和推销高科技产品。

此外，市场经济完善带来的良好预期也提升了资本的信心。2018年3月8日，富士康子公司工业富联在沪市“光速上市”，是A股近三年来最大规模的IPO。富士康在大陆上市后，不但立即募集资金271.2亿元，半年营收1589.94亿元，同比增长16.29%，还向大陆员工推出持股激励计划及拟推出合伙人制度，进一步密切与大陆的经济融合度。

两岸民间交流活动推陈出新，突显“全民”“共育”特色。在大陆各地对台胞敞开大门并落实惠台政策的背景下，两岸交流模式不断创新，内容成果精彩纷呈。其中，既有经十年风雨而历久弥新的“海峡论坛”，也有海峡两岸体育交流运动会、海峡两岸青年发展论坛和两岸记者特区行等新业态交流活动。2018年，国台办在20个省市授牌，设立了76个海峡两岸青年就业创业基地和示范点，初步形成青年来陆发展的集聚效应。上述举措重点

面向岛内青年，切实为他们在大陆的就业、创业搭桥铺路，创造机会。

三、“非传统选举”改变台湾政治生态

1. “韩流”带动国民党重见“蓝天”

国民党步履维艰，勉力应对内外挑战。选前的岛内政治形势总体上是“绿涨蓝衰”，不利于国民党，而国民党在选举布局和党内整合上又起步更晚，乱象频生。自上次败选后，国民党反省改革效果不彰，难以赢得民众信任。吴敦义任党主席以来，面临“无粮草、无领导、无方向”的“三无困境”，在外有民进党当局“抄家灭门”式追杀，内有多多个太阳争辉的情况下，虽有若干改革措施出台，但收效甚微。选战初期国民党内畏战情绪严重，国民党中央的战略布局和党内提名步调缓慢，地方党部陷入各自为战，吴主席被讽为“无主席”。

中期，国民党看到社会上“反民进党”民气可用，吴敦义基于2018年、2020年两场选举的重头戏，以及党内权力格局和政党金主意志，遂频频介入各地提名作业。但在其协调不力或过分干预下，国民党在台北、台中、台南等地并未能如外界预期的那样推出更年轻、更有战力的参选人；而在新竹县、基隆市、嘉义市则闹出多起初选乌龙、分裂参选的乱象。不过，尽管过程拖沓混乱，国民党还是在最后时刻完成整合布局，形成合力战力。

选战后半段，在韩国瑜横空出世带动国民党全台选情看涨的态势下，马英九、朱立伦和王金平等国民党大佬各怀心思，出钱出力出人投入辅选，拉抬参选人声势，凝聚蓝营心气，整编动员地方派系，为国民党最终翻盘打下了基础。

韩国瑜“一人救全党”，“翻转全台湾”。国民党选举翻身的关键是韩国瑜的横空出世。从韩国瑜只身负笈南下，到“韩流”席卷全台带动国民党大胜经历了三个阶段：2017年，吴敦义安排被逼离北农的韩任高雄市党部主委，并提名韩参选高雄市长。韩称“党中央一碗卤肉饭都没给”，因而其本人也抱怨避战。直到2018年中旬，韩才逐渐进入角色。在无力打传统组织战情况下，因地制宜，利用直播、短视频等低成本方式进行网络营销。特别是抓住中南部水灾期间高雄“5000路坑”和“30万北漂”等社会热点为话题，通过“舌战王世坚”等视频、“秃子跟着月亮走”等名句的广泛传播，以及针对“高雄又老又穷”提出“货出去、人进来、发大财”的竞选口号，加上营建观光赌场、开发太平岛、修建爱河摩天轮等大胆政见，凸显出草莽、真实、有理想、有趣味和反权贵的个人特质，吸引了选民和舆论的强烈关注，出现了磁吸全台的规模化“韩流”粉丝群体。其支持率从落后30%快速追到“五五波”，乃至“黄金交叉”。

到了10月，韩国瑜的网络声量持续蹿升，数倍于“人气王”柯文哲。在王金平和地方派系协助下，“韩流”通过10万人规模的“三山造势”，实体化为“韩式义勇军”，彻底夺取选战主导权并产生了辐射全台的外溢效应，帮助国民党在原本胶着、艰困的战区实现翻转。在台北，“韩流”激发出蓝营热情，

助丁守中一路紧追柯文哲；在北中部，韩与国民党参选人侯友宜、卢秀燕结成“秃子、汉子、燕子”的“正义觉醒连线”相互拉抬声势。即使在桃园和台南，也削弱了民进党的绝对优势。韩不但被视为国民党最强“母鸡”，甚至吸引到泛绿势力带枪投靠。其本人在高雄狂揽90余万票，取得奇迹般的胜利，成为台湾当下最炙手可热的政治偶像。

2. “非传统政治世代”成为选战主角

“韩流”并非偶然，而是承袭了4年前“柯文哲旋风”带来的政治新潮，经注入韩国瑜个人理念特质而掀起的政治海啸，引发一批中生代政治人物效仿跟随。除了韩国瑜与柯文哲、侯友宜、郑文灿等诉诸“超党派”的政治红人，“六都”乃至全台的县市长当选者中几乎没有意识形态色彩浓重的传统政客。“非传统政治人物”在“无色觉醒”浪潮中成世代规模的崛起，是此次“九合一”选举载入史册的重要标签。蓝营方面，多数参选人集体汇入“韩流”，就连形象保守的丁守中也开始自封“非传统国民党人”。绿营意识形态颜色较浓的姚文智、苏贞昌、林佳龙和陈其迈全军覆没，而郑文灿、黄伟哲、林右昌等败军胜将也无不诉求“超越蓝绿”，甚至仿效韩喊出“台湾人民不欠民进党”，提出“摒除蓝绿，回归民意，零分政治，百分经济”。

“非传统”政治人物的崛起源于全球性的“反建制、反权威”政治风潮，以及岛内受此波及出现的庶民政治、“无色觉醒”运动。他们承载了“推倒蓝绿高墙”的社会愿望，以及大众由于贫富分化与阶层割裂而更加反感既得利益群体的社会意

识。他们有清晰的共性。

首先，注重营销契合选民“非蓝非绿”想象和“平民代言人”需求的政治属性，以及“干净真实、专业务实”的政治形象，凸显自身在政治与阶级属性上与传统蓝绿权贵的差异。但他们并非真的“全素”，而是位于政治光谱和阶层金字塔的不同位置，有其隐藏属性，其受众群体和政治路线存在微妙区隔，本质上是所谓“中间选民”不同分层的代言人。

其次，主动适应和引领新形态选战，迎合并塑造选民偏好。一方面，政策论述聚焦经济民生。庶民政治时代，选举开始从认同、族群和党派厮杀的“高政治”下沉到经济民生和个体偏好的“低政治”。这也改变了参选人主张政见的方式。例如，韩国瑜坚持主张“高雄不需要统独”，通过接地气的论述直击民生民心痛点，破解民进党在南部执政的合法性，继而提出“货出去、人进来、发大财”的“高雄首富”愿景。

另一方面，把握社会脉动，战法不断创新。“非传统政治人物”多精于新媒体宣传动员营销，特别是在移动网络普及，台湾政治生态和选民偏好出现生活化、碎片化和娱乐化倾向时，采取更扁平、交互力更强的直播、视频模式营销形象和政策，以贴近选民生活实际的内容培养粉丝群体，弥补和替代了传统组织战。他们敏于“把脉”民意，制造爆点、痛点，主导政治风向；长于捕捉和迎合政治能量越来越大的青年群体偏好，紧扣其可塑性、流动性，快速累积声望。

同时，他们还善于打造“形象识别”，制造认同感。柯文哲推出“柯P认同卡”打造“白色力量”，韩国瑜则全方位利用手

势、歌曲、口号等元素制造个性化政治符号，与选民形成政治认同和粉丝身份的契合，加速了“韩流”的政治传播和空中优势的实体化。这种“认同重塑”战术本质上是模糊意识形态的“新形态选战”，也是新型政治偶像的塑造过程。

3. “九合一”选举翻转地方政治版图

11月24日，岛内“九合一”地方选举举行，投票人数达到史无前例的1910.3万人，产生了包括“直辖市长”、“直辖市”议员、县市长、县市议员、乡镇市长等9项共计1.1万名地方公职人员。

此次“九合一”选举，国民党得票率升至48.8%，民进党则降至39.2%。国民党执政县市由6席增至15席，新北市、新竹县、苗栗县、南投县、台东县与“连江县”均维持蓝天，另新增台中市、高雄市、宜兰县、嘉义市、云林县、彰化县、澎湖县、花莲县、金门县。民进党由13席惨跌至6席，是自1989年以来的最低位，仅在台南市、桃园市、嘉义县、基隆市、新竹市和屏东县维持执政。无党籍由台北市、花莲县与金门县减少至仅余台北市，其中，柯文哲仅凭3254票险胜国民党候选人丁守中，丁在开票后向台北市法院提起“当选无效”诉讼。此外，380席“直辖市”议员中，国民党获175席，占比46.05%；民进党获137席，占比36.05%。532席县市议员，国民党获219席，占比为41.17%；民进党获101席，占比为18.98%。

此次选举还历史性地捆绑了10项“公投”，其结果也一边倒地对民进党不利。其中，绿营力挺的东京奥运会“台湾正

名”，支持同性恋婚姻“修法”和进入中学教育等遭否决；而反对民进党现行政策的“反同婚入法、入教材”，停止“2025年废除核电”、限制火电站发展和禁止开放日本福岛灾区食品进口等“公投”则获通过。民进党煞费苦心“下修公投门槛”，还通过“中选会”进行技术性筛选，结果仍逃不脱“搬起石头砸自己的脚”的结果。

当日，蔡英文被迫辞去民进党主席，由基隆市长林右昌暂代。“行政院长”赖清德和蔡办秘书长陈菊也提出口头请辞，后被蔡挽留。

此次“九合一”选举过程出现了一些新特点。

一是青年参政热情高，抬升了投票率。在2014年之后，台湾青年世代的政治参与热情逐步提升，此次选举中由韩国瑜炒热的“北漂”议题更使青年投票热情高涨，返乡交通运输出现爆满情况。台“中选会”数据显示，岛内20~29岁的选民有314万人，30~39岁选民364万人，合计占比超过选民总数的1/3，“首投族”（20岁）约为30万人。“直辖市市长”投票率为66.11%，县市长投票率为68.87%。青年世代、“首投族”对岛内选举胜负的影响力持续提升。

二是“公投绑选举”造成混乱。由于此次选举被多项“公投”捆绑，不少焦点战区投票率大增，再加上台“中选会”专业程度和人手不足，程序不合理，导致多地投票站大排长龙，投票耗时较长，不少人怨声载道，放弃投票。在原定投票截止时间过后，台北市多个行政区选民还在等待投票，总开票时间长达11小时，出现了“边开票边投票”的乱象。国民党即指控，在

丁柯票数紧咬之时，泛绿选民会根据选举动态调整投票意向，出现“弃保效应”。

三是地方选举趋于成熟。多年来，台湾各项选举或被意识形态绑架，或被派系黑金操控，或是“奥步”贿选不断，民众投票权被政治操弄和负面选举扭曲滥用，选举沦为特定集团的利益交换和权力分配机制，长期处于严重的“民主失灵”和制度异化状态。但在近年举行的几次选举中，随着民众“自决”意识不断被激发，政党制衡、制度法制和舆论监督更为有效，选风得到进一步观范，在本次选举中有较明显的表现：一方面，选民更加务实，地方选举以民生经济议题为主轴，更看重候选人的治理能力而非意识形态，使民进党的“统独牌”“省籍牌”玩不转；另一方面，在韩国瑜坚持“干净选举”“正向选举”的影响下，在岛内外舆论瞩目下，尽管民进党依然抹黑造谣，但最终不敢使出枪击、走路工或伪造录音带那样公然挑战选举秩序、浑水摸鱼的阴招、损招。

四、岛内政局和两岸关系的变与不变

1. 传统政党权力结构和政治生态备受冲击，蓝绿皆围绕选举展开内斗

2018 地方选举后，政治涟漪效应持续扩大。民进党和国民党内部都爆发了激烈的派系斗争和 2020 年选举的布局暗战，进入了新旧势力博弈和力量重组阶段。

民进党选后陷入内乱。败选后，民进党陷入了权力与路线的内部纠葛。其一，败选反省失焦。目前看，蔡英文虽辞党主席但并未真正反省，坚决推卸责任，谋求连任。民进党检讨基调也只是党务系统选举策略失当、当局宣传不足、民众受“中国假新闻”蛊惑，“跟不上改革脚步”，而对施政背离民心这一实质问题却讳莫如深。同时，调整党务人事仅以辞退若干无关理念路线的政务官敷衍了事。这些招数无法改变蔡当局已提前“跛脚”进入“看守执政”的困境。其二，派系权斗加剧。近年来“新英共治”的派系权力格局摇摇欲坠，英系、新系在资源分配上的垄断优势引发其他派系反击。在赖清德等人“辞职参选 2020”的威胁下，蔡英文有意拉拢败选的林佳龙等派系人物“入阁”，对新系进行制衡。能够左右 2020 年党内提名的党主席补选是各方争夺焦点。蔡为保留权力，“垂帘听政”，不惜动员心腹大将“立法院长”苏嘉全辞职参选；郑文灿声望正隆不愿接烂摊子，于是跨派系举荐“学运世代大师兄”“行政院秘书长”卓荣泰；新系还酝酿动员“文化部长”郑丽君参选。其他派系的苏贞昌、林佳龙等败将也都被点名。不过，卓荣泰当选已成定局，并早已定调蔡英文“无优先连任权”。民进党内更大的权斗风暴势在难免。其三，路线辩论浮上台面。蔡英文辞去党主席后，政治路线更趋保守、极端，如强化“倚美抗中”路线，炒作“禁用华为”“台独面包”等事件，继续激化两岸矛盾。党内“中间派”和反蔡势力则要求辩论两岸政策。其中，“台湾民意基金会”董事长游盈隆登记参选党主席，与其说是竞争权力，不如说是为了提出“两岸政策大辩论”的议程。其四，支持基础动摇。“韩流”还

解构了中南台湾的“亲绿”版块，一改存续多年的“北蓝南绿”格局。高雄、云林和“民主圣地”宜兰等地“绿地变蓝天”，使绿营版块更为碎片化。台湾中南部地区有望通过开展与大陆的交流合作摆脱民进党利用统“独”矛盾、省籍矛盾、“民主价值”等叙事逻辑编织的牢笼。

国民党“不变酝酿大变”。选举前，国民党长期陷于领导不力、士气低落、各自为战的局面。一方面，作为利益结合体，在困境中有重陷分化的可能；另一方面，在领导权威失能、没有超级政治明星的状态下，必然形成多个山头争锋的“寡头共治”格局。党内要角或穿梭于两岸为商民牵线搭桥，或活跃于政商学界厚植个人实力，不但谋求有为、有位，还要在持盈保泰中布局党内乃至岛内最高权力的竞争。

“韩流”极大地改变了国民党的精神面貌。韩国瑜、侯友宜、卢秀燕等中生代在选举时结成连线，与吴敦义的路线、言论进行切割，一度有分庭抗礼甚至指挥中央之势，也承载了泛蓝要求党务革新、世代交替的期望。岛内外台商、台侨给国民党的捐款多指名给韩国瑜，要求韩接替吴敦义乃至出战2020年竞选的呼声很高，甚至认为如韩能与柯文哲实现“蓝白合作”则无人能挡。但选举过后，中生代虽手握战功，构成新一代明星接班梯队，却有现职任期在身，很难自毁承诺投身2020年的竞选。

更重要的是，国民党权力核心并未清楚地认识到，其大胜的原因更多是选民为“教训民进党”和带有偶然性的“韩国瑜现象”使然，因而对于如何更加贴近民意，破除老旧僵化的官僚主义和宫闱政治，继续向“现代化政党”转型几无着墨，选举

期间要求政党文化革新和世代交替的呼声重新让位于权力竞争。在“大好形势”下，吴敦义、朱立伦、马英九和王金平等大佬自恃布局操盘有成、辅选动员有功，因而不甘寂寞、不愿交棒，开始围绕2020年“大选”党内出线权进行布局。其中吴有党机器和规则制定权优势，对自己获提名是志在必得；朱的优势是此次“泛朱系”有多人当选且有较高民意支持加成；马更是全台“赎罪辅选”，大手笔筹组基金会并出版回忆录，似不只为对抗蔡当局司法追杀；而王也有意收割选战中在中南部动员地方派系的战功。

不过，此番国民党世代交替和内部革新是在被民进党清算党产和政治追杀后，加上党务职务直选的规定，党中央再难通过资源和权力控制党务系统和地方派系，维持自上而下的集中垂直领导体系。未来，中生代和基层要求“本土化”的路线修正及分享权力的呼声势必卷土重来，两个世代的竞合如不能平顺处理，有可能走向更剧烈的震荡。目前国民党内只有权力斗法，没有改革气氛。这种不思顺应民意的慵懒景象，只会不断提醒民众“讨厌国民党”，纵然有机会重返执政也未尝不会再度陷入四年前的困境。

2. “第三势力”进入调整积蓄重组期，柯文哲争做“最大公约数”

2014年地方选举对岛内传统的蓝绿板块造成巨大冲击，催生了政坛新一波的“第三势力”，一度成为岛内“推倒蓝绿高墙”的寄托。但这几年里，“第三势力”遭遇瓶颈，发展势头低

于预期。“时代力量党”等大多被民进党收编为附庸或遭边缘化。不过在基层选举领域，“第三势力”候选人在县市议员、乡镇市长、市民代表及村里长方面表现不俗，村里长当选人占比高达80%以上。“时代力量党”首次参与地方公职人员选举就在“六都”拿下7席议员，总计16席，占该党提名的40%。从数据看，《天下杂志》年初调查有高达72%的民众“不支持”或“没有特定政党倾向”；台湾政大选研中心自1992年起的追踪调查显示，蓝绿两党的支持度合计已跌破半数并持续下降；《中时电子报》民调也显示，有60.7%民众希望台湾能形成超越蓝绿的“第三力量”。这些都表明“第三势力”的生存发展已具民意土壤和群众基础，但亟须有格局高、能力强的政治明星出来进行整合。

柯文哲在与蓝绿的竞合博弈中几经起伏，仍能持盈保泰，有望成为“第三势力”领头羊。选前，柯一度凭借世大运和“双城论坛”的加持，声望冠绝全台。但柯的命门在于始终无法与民进党进行政治剥离，而自己缺乏清晰、一致、系统的核心理念和政治路线，只能不断在“白色”“无色”和“墨绿”的政治光谱上摇摆投机。柯与民进党的矛盾在“为‘两岸一家亲’道歉”风波后集中爆发。再加上“韩流”对“柯粉”的磁吸引发民进党“台北不弃保，全力守高雄”的联动，柯缺乏政党后援与组织战的弱点充分暴露，在网络声量优势不再的情况下，绝对优势顷刻消散，选得极为艰难。其外溢效应也大幅削减，新竹县的徐欣莹、金门县的陈福海等“第三势力”候选人此次均告落败。

但选后，绿营不思检讨、蓝营不改旧色，韩国瑜投身高雄，反而让柯文哲有机会水涨船高，成为台湾民心思变的最大寄托，其参加 2020 年竞选的支持度高达 40% 以上，远高于蓝绿台面上的政治明星。选举时将柯视如寇仇的民进党，选后再度寻求“白绿合作”。蔡英文大动作操作“与柯市长有约”，但效果适得其反，绿白在争夺台北“立委”补选席次和开除陈景峻等问题上分歧巨大。柯急办“双城论坛”，重申“两岸一家亲”争取中间和浅色选民，在政策和人事上继续与蓝绿维持竞合关系，还特别向韩国瑜伸出橄榄枝。媒体解读柯文哲广伸触角，似是维持“台湾最大公约数”地位，预测其“有 95% 机率参选 2020”。目前看，柯在中间、青年和知识分子选民中优势稳定，但面对两大党和“非传统政治世代”的竞争，如何继续精算与蓝绿竞合，整合包括亲民党在内的“第三势力”，开拓新的票源增长点，将决定其上限。而如想更上一层楼，柯势必需要提出更宏观、进取的理念论述，并接受实践检验。

3. 岛内社情民意酝酿深刻调整

2018 年，与愈加波诡云谲的世界局势、台海情势和选举政局相呼应，岛内社情民意和社会结构也出现了新的变动趋势。

首先，“统独”观念和身份认同出现重要转变态势，包括：“统升独降”趋势明显，认同“一中”原则和“九二共识”者有所增加。《天下杂志》年度“台情调查”显示，“维持现状”与“和平台独”的支持人数同时下滑，支持“统一”倾向者则首度逆转，总数达 16.37%。《远见杂志》类似调查显示，“台

独”支持度 21.1%，创 10 年来新低，倾向统一的民意则高达 14.8%，为 10 年新高；此外还有 47.5% 赞成“九二共识”。“台湾民意基金会”3 月民调也显示，“台独”支持度从最高峰的 51% 下跌至 38%，相当于减少了 200 万人。8 月 1 日，“美丽岛电子报”民调显示，46.3% 赞成在两岸“一中”前提下与大陆进行谈判，不赞成占 36.7%。“台湾人”身份认同降低，“是中国人也是台湾人”双重认同上升。《天下杂志》“台情调查”显示，自认“台湾人”的比例略微过半，为 5 年来新低；双重认同者达 34.1%，为历年新高。交叉分析显示，青年世代对“中国人”的认同从 1% 升至 4%，30 ~ 39 岁的双重认同则增加 10%。显示所谓“天然独”的一代在两岸关系新形势下也在发生变化，甚至有向“理性统一”转变的可能。此外，民众对大陆好感度持续增加。“台湾民意基金会”6 月民调显示，台湾成年人中，对大陆有“好感”的占 49%，“反感”的占 44%。与上年相比，“好感”增加 4.4%，“反感”降低 3.5%，对大陆有好感人数首度多于“反感”人数。此外，“旺旺中时”7 月民调显示，超半数民众期望“蓝绿红比赛爱台湾”。

其次，庶民政治推动“无色觉醒”，选民偏好出现新取向。2018 年选举中，“非传统政治世代”的崛起是台湾民意结构和社会意识剧变的结果，是一种“政治觉醒”的体现。在全球性的反建制、反权威的民粹主义政治浪潮波及下，岛内“本土民粹主义”曾被李登辉、陈水扁、林义雄等政客利用，演变为“反服贸学运”式的“民粹台独”；而在社交媒体带来政治革新和“绿色执政”快速失灵情况下，又融合进台湾原有的“亚洲孤

儿”、对立分裂、多元思潮和代议制民主等因素，推动了以“无色觉醒”为旗号的庶民政治运动。

其主要特点是：尚未表现出强烈的种族主义、排外主义或宗教极端主义；权力通过选票分散下移，曾经沉默弱势的平民在网络时代获得更多赋权，政治成为买方市场而主客易势；选民中开始出现所谓“厌恶蓝绿”现象，倾向“选人不选党”，政治人物需要更多迎合大众口味；选举从认同、族群和党派厮杀的群体性“高政治”向“低政治”转化，更多聚焦经济民生和个体偏好，更具务实性。“柯文哲现象”与“韩流”都是这一政治取向的衍生品。这种民意的政治动能也来自于蓝绿两党在价值和政策上的“趋同”“趋中”，双方都为“第三势力”和中间力量留足了空白。因此，“无色觉醒”不等于“反民进党”，而是对传统二元政党政治的反对和对当前执政者的无差别批判。

“韩国瑜现象”之所以引发蝴蝶效应，并不只是其个人的特立独行，而是契合了台湾选民偏好的“理性取向”和“自决意识”。那些或西装革履、贪得无厌，或张牙舞爪、苦大仇深的传统政治人物正在逐渐失去市场。选民希望在候选人中找到一个更懂自己、像自己，且能改善自己精神或生存状态的寄托。表面看，这是台湾选民厌倦蓝绿，自主意识勃兴，投票行为独立的表现。本质上，当前台湾整体的社会观念和民心动向正在从“被‘台独’洗脑”“被威权驯化”和“被政治绑架”的旧意识形态框架中释放出来，民众自我、自主、“自决”的“觉醒”意识空前高涨。选民偏好取向显现理性务实的新特点，更多将地方选举视为改善生存状态的手段，而不是政治上画线表态的舞台。因

此，选民不再被只懂得高举“神主牌”要求基本盘归队的候选人打动，而更倾向于能务实处理两岸关系，平和包容政治与族群分歧，同时在经济或公共事务上有能力、潜力，个人形象不令人望而生厌，甚至更加有趣“有料”的候选人。选民也不期望一劳永逸解决问题，而愿意给新候选人试错机会，如果4年后不满意就“换人重练”。

4. 两岸关系积极因素和不确定性均有增加

从主张“两岸一家亲”的柯文哲到认同“九二共识”的韩国瑜，台湾人民通过选票为其背书，否决具有“台独”色彩的“东奥正名公投”，充分体现了希望两岸和平交流合作，让台湾有更大发展的主流民意。不过，岛内外不同的政治势力对此有不同解读和利用，未来两岸关系仍存在高度的不确定性。

首当其冲的是蔡当局顽拒“九二共识”，有意升级对抗路线。面对执政后的施政失败和民意海啸，蔡英文等民进党高层掩耳盗铃，多次重申否认“九二共识”，强化“倚美抗中”立场。蔡当局在此次选举前将“统独牌”作为决战“王牌”，选后又在美国的鼓励下，以及“独派”路线逼宫和深绿宠儿赖清德“卧榻之侧、取而代之”的压力下，进一步对大陆做出强硬姿态，以讨好其政治“宿主”，稳固自己的执政地位。尽管党内部分精英疾呼从败选中汲取教训，进行两岸政策路线辩论，但民进党在选后整体陷入群龙无首的混乱和内斗，完全没有显现改弦更张，走向两岸和平合作光明大道的迹象。

与此同时，地方县市首长寻求拓展两岸经济交流，但有待深

化政治基础。在两岸关系上持务实、积极态度的新任县市长对改善两岸关系，拼民生经济呈现高度共识，使两岸城市合作的拓展与深化备受期待。韩国瑜选前高调承认“九二共识”，主张与大陆“南南合作”。在其带动下，蓝营各县市首长也纷纷筹备“两岸工作小组”，希望搭乘大陆经济发展快车。卢秀燕、赖峰伟等都第一时间表达了与大陆深化合作的意愿和内容。柯文哲也紧扣民心续办“双城论坛”，并重申“两岸一家亲”。选前绿媒“美丽岛电子报”封关民调显示，近半泛绿选民可接受柯的两岸立场。因此，绿营人士也不甘落后，郑文灿欲效仿办“双城论坛”，还希望能跟韩国瑜探讨南北合作方案，共享陆客“大饼”；黄伟哲也称南高合作应摒除蓝绿纷争，愿到大陆推动城市营销。舆论认为，此趋势有可能打破蔡英文和深绿对民进党设下的两岸紧箍咒，更期待台湾政治的新生力量能实质性对话，为台湾找到出路。不过，也有评论指出，“九二共识”“两岸一家亲”不是提款机密码，地方首长要想打通两岸之门，需拿出更多类似“蓝15县市联合抵制台独课纲”的“关键绩效指标”，维护两岸和平发展的政治基础。县市长不能等同于商人，只是“在商言商”，否则难免引发“势倾则绝，利穷则散”的疑虑。

不容忽视的是岛内民意虽出现积极变化，但其走向仍有可变性。尽管舆论认为，这一转变意味着岛内政治博弈中“蓝绿”“统独”“外省一本土”的二元框架的裂解，社会主要矛盾向“经济增长”与“公平分配”等阶级、阶层矛盾转移。不过，“理性选民”“经济选民”的增加并不意味着中间选民都抛弃了统

“独”立场，或经济民生因素完全取代了意识形态而成为选举的第一性和唯一考量。这种变化更多体现的是岛内选民对谋求两岸和平发展红利的“务实理性”，选民的潜意识是在统“独”难解的情况下选择只谈经济，将两岸关系“简化为”两岸经贸文化交流。“非传统政治世代”的胜选不等于“九二共识”已成为全台稳定的共识，或绿色意识形态已偃旗息鼓，两岸关系的政治阻碍减弱。此外，台湾选举成熟的另一面，是随着选举、“公投”的周期性举行，选民对“国族”（state - nation）和制度的认同会不断被强化，并将其吸纳为身份认同的有机要素。在未来若干年，也会被新生代认为这样的政治生活是一种常态，从而培植出更为根深蒂固的“我族观念”。

结 语

2018年是台湾政治格局发生深刻变化的一年，这种变化必将影响岛内政治社会形成新的动力与矛盾，并进而影响到两岸关系的发展。2019年是新中国成立70周年，大陆《告台湾同胞书》发表40周年和两岸“小三通”10周年，也是国家深化改革、扩大开放的新起点；国际上，中美两个大国的关系正在经历重大变化，而竞争或将取代合作成为两国关系的主轴；岛内也将进入更为重要的2020年“大选”选举周期。在这种情势下，民进党当局和“台独”势力在外部力量的怂恿和策应下，有极大可能违逆岛内多数民意，逆两岸关系和平发展的大

势而一意孤行，狂妄躁进，以图逆转岛内社会的良性发展和两岸关系的和平稳定。但大陆以道义和实力的巨大优势牢牢掌控着两岸关系的主导权，岛内的社情民意也日益向往两岸和平合作、台湾安定繁荣的愿景。这一切使得民进党当局和“台独”势力的倒行逆施不但没有胜算，反而会给他们带来更加不可逆转的惨败。

PRECIS

Far – reaching Impacts of the “Belt and Road Initiative” on Surrounding Countries and the World

© By JIANG Yong & YU Yao

With 5 years of hard work and development, the aspiration of the Belt and Road Initiative, namely mutual political trust, economic integration and cultural inclusiveness, has drawn wide attention and warm responses from the international community. Friends from countries along the routes increase, covering over 100 developed and developing countries in Asia, Europe, Africa and the Latin America. More than 40 countries and international organizations signed agreements of cooperation and action plans with China. The Initiative has evolved from idea to action, from plan to reality; the construction of 6 major economic corridors and 4 major financial pillars has been carried out and promoted; profound breakthroughs are happening in 5 areas of connectivity. Domestically, the Initiative provides strong support and large platform for China's development measures, including supply – side structure reform, initiation and entrepreneur-

ship, and the “Made in China 2025” plan. Internationally, it offers the region and the world China’s wisdoms, approaches and products in such fields as regional and world’s economic development, prosperity and stability and win – win cooperation. All of these have great significance and far – reaching impacts.

China Restructures Its International Development Strategy in the Middle of Trade War

◎ By DING Yifan

Although the Trump administration launched a “trade war” against China in 2018, China’s trade surplus with the United States still set a historical record. This shows that the trade imbalance between China and the United States is structural and cannot be solved with a “trade war” in the short term. As the United States wants to retard China’s development, trade wars, technical barriers, and strategic encirclement, all those stratagems might be used in the future. But the United States underestimated the contribution of “Made in China” to the prosperity of the United States. By confining China, the Trump administration is likely to make an economic crisis come sooner in the United States. The US fiscal posture and the monetary policy cycle have made the next round of crisis even more dangerous,

because the US government has few tools in the box to bail out their financial system again. China must prepare for the worst outcome. Through “Belt and Road Initiatives”, China is developing new international markets and fostering new engines of global economic growth. The “trade war” would force China to accelerate the development of its own technologies, speed up the pace of China’s economic restructuring, and make more efforts negotiating with other countries to rebuild the future international and regional free trade order.

Development of the South China Sea Situation in 2018

© By ZHANG Junshe

Generally speaking, the situation of the South China Sea remained stable by joint efforts from China and the ASEAN countries in 2018. Countries concerned returned to the right path of handling differences through talks and negotiations. Both China and the ASEAN countries committed to full and effective implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. Substantial progress has been accomplished in the negotiations of the Code of Conduct in the South China Sea. Win – win cooperation has become a consensus among regional countries involved. China made every effort in pushing forward the practical maritime cooperation with ASEAN

countries. However at the same time, ill – intentioned countries outside the region tried to stir up the turbulence of the situations in the South China Sea. Those countries entered our concerned islands, reefs and surrounding sea areas so as to operate the “freedom of navigation” . Contrary to the goodwill of maintaining a regional stability, they try to interfere in the affairs of the South China Sea with an excuse of “military cooperation” and “safeguarding the regional security order” .

“America First” and Its Effects on the World

◎ By ZHANG Qi

“America First” is the guiding principle for the foreign policies in the Trump administration. It also directly reflects accumulation of America’s domestic problems and an anxiety over the decline of its global strategic preeminence. This makes the U. S. change the main direction of foreign policies into adopting such measures as trade protectionism, withdrawing from existing international agreements and strengthening its military power and border control. All have negative and irreparable effects on the international community, and bring more uncertainty to the future development of politics and economy around the world.

China – U. S. Trade Frictions and Reshaping Rules of the International Trade

© By HUANG Danhan

China – U. S. trade frictions have been upgrading step by step in 2018. This was launched following the “Section 301 Investigation” into China’s trade practices, based on a domestic law of the United States. The unilateral sanctions, which impose tariffs on steel and aluminum against U. S. major trade partners, result in strong discontent and counteractions. US’ s doubts over WTO and its threat of withdrawing from it challenge the authority of the multilateral trade order. The emerging negotiations of both bilateral and regional free trade agreements have been pushing forward changes of international trade pattern and the reshaping of its supply trains. What worries the international community most is the potential risk of upgrading and projecting effects of trade frictions between the two largest trading countries in the world. It is necessary for China to pay close attention to the changing international trade pattern and the reshaping of rules of the international trade against the backdrop of China – U. S. trade frictions, as well as the challenges faced by the multilateral trade system under the WTO framework.

U. S. Political Situation under the Trump Administration in 2018

◎ By NI Feng

The year 2018 was not only the second year of Trump's tenure but the mid-term election year. Boosted by several domestic reforms of the Trump administration, U. S. economy is staying strong with a record low unemployment, and thus Trump's political foundation is basically fortified. As the Republicans lost control of the House of Representatives, it would be somewhat difficult for this administration to push forward its political agendas. The domestic political scenario has changed and the pressure on the administration itself has grown up after the mid-term election. In the next two years, both Trump's domestic and foreign policies will be scrutinized and constrained by the Democrats.

On Russia's Diplomacy in 2018

◎ By SHENG Shiliang

Russia's foreign affairs in 2018 continued the same grim situation

as last year. Its relations with the United States and western countries continued deteriorating while its partnership with China and Eastern countries enjoyed further developments. Russia also met difficulties in areas of the former Soviet Union. With a resolute decision – making and swift action in foreign affairs, Russia made up its loss in the West by expansion in the East. Upholstered by its military power, Russia firmly protected its national security and economic interests in the surrounding areas.

An Overview of Features of European Situations in 2018 and an Outlook of China – European Relations

© By MEI Zhaorong

The chaos within Europe itself and challenges from outside developed further in 2018. This essay starts with six points of summary, which is supported by the elaborations from a former and high – level European official. From his own observations, the author then summarizes challenges and difficulties faced by the current European countries, analyzes the fruits and vantage factors of the development of the China – European relations as well as the negative activities by Europe. The author makes an end to predict the future trend of China – European relations.

The Changing DPRK in 2018

◎ By LI Nan

The year 2018 was a watershed year for the Democratic People's Republic of Korea (DPRK). It fulfilled the goal of shifting national strategy to economic construction by holding the Third Plenary Meeting of the Seventh Central Committee of the Workers' Party of Korea. This dramatic change of its national development guideline brought profound changes in such areas as politics, economy, military, society and diplomacy in DPRK, which will have significant implications for its future stability and development. With regards to its foreign policies, starting with Kim Jong Un's New Year speech, we saw a positively improved DPRK – ROK relations, successfully amended China – DPRK relations, the first – ever U. S. – DPRK summit at head of state level in history and the resumption of peninsula denuclearization talks between the U. S. and DPRK. However, as contacts and talks increase among the three sides, doubts and contradictions between the U. S. and DPRK as well as the two Koreas have been accumulating. Therefore, the uncertainty within the Korean Peninsula is still growing.

The Indian Situation and China – India Relations

© By MA Jiali

India's economic, military and international influences are growing gradually with rapid economic development. As an emerging yet young big power, there is no doubt it will play bigger role in the affairs in South Asia, the Asia – Pacific and the world at large. China – India relations bear both strategic and global significance. A healthy and sound bilateral ties and an improving cooperation in the international arena are conducive to the common interests of the people from both countries. As an important neighbor sharing same mountain and water borders, from a strategic point of view, China shall attach great importance to the rise of India and the bilateral relations. Efforts shall be made in fostering mutual trust while eliminating distrust, and well managing border disputes and other issues concerned.

Japanese Political Situation and China – Japan Relations

◎ By WANG Xinsheng

Shinzo Abe, without any strong competitor, is successfully re-elected president of the Liberal Democratic Party for the third time and thus hands him three more years as prime minister, though he is deeply held up by the two school scandals. As a result, the issue of constitution amendment could be inevitably high on the political agenda. The Japanese economy is in a slow recovery, but problems of ageing society and low fertility rate are getting serious. It becomes a trend to import skilled labors to tackle weak domestic demand and labor shortage. It is time for a thaw in Sino – Japanese relations when the United States pursues a policy of trade balance. The bilateral ties are thus being adjusted back on track. However, it takes effort and time to enjoy a healthy relationship.

Latin America' s Political Situation in 2018 and Its Future Development

© By WU Zhihua

The political situation of the Latin America in 2018 has dramatically changed as the world underwent “great changes unseen in a hundred years” . Seven Latin American countries, including Costa Rica, Paraguay, Cuba, Columbia, Venezuela, Mexico and Brazil, held presidential elections successively. The domestic situations diversified and the election results varied among the seven countries. All reflected not only the complicated and peculiar political, economic and social factors within the Latin American countries, but also those channels through which disparity of country – to – country development and factors outside the region influence the evolution of the political way of thinking in this region. When one perceives today' s Latin America as a polygon prism, it reflects different kinds of political spectrum. Facing such a new trend of political development, only by combining country studies with regional studies can we have a more precise understanding of the political trend in the Latin America.

The Strategic Pattern in the Middle East and U. S. – Iran Policy

◎ By WU Bingbing

The geopolitical strategic competition is a key factor shaping the strategic pattern in the Middle East. During this process, there develops a confrontation among three power groups. One is the Shiah group with Iran at the center. The second is the pro – Muslim Brotherhood group with Turkey and Karta as its core. In addition, the Saudi Arabia, the United Arab Emirate and Israel take the lead to form the third anti – Iran and anti – Muslim Brotherhood group. Taking this competing pattern into consideration, the Trump administration treated Iran as a major threat, supported its traditional allies, including the Saudi Arabia, the United Arab Emirate and Israel, and thus formulated its Middle East policy targeting Iran.

The Middle East Situation Adjusted in a Swirl of Turbulence

◎ By TIAN Wenlin

There are four basic trends of the situation in the Middle East. First, none of the two fundamental issues, namely the political

and economic transformation, has been resolved. Second, a new round of struggle and turmoil is evolving out of the restructuring of the regional powers. Third, other contradictions become more and more prominent though the fight between terrorism and anti – terrorism is no longer a major concern. It is increasingly clear that the factor of utilitarianism in the U. S. Middle East policy carries much weight.

Afghanistan and the Belt and Road Initiative

◎ By ZHOU Rong

Afghanistan is one of the most important neighbors of China and one of China's target countries for deepening strategic partnership. Afghanistan has always firmly supported international cooperation and initiatives of the Belt and Road. Afghanistan is expecting that its national development strategy will be aligned with the China – Pakistan Economic Corridor strategy as soon as possible. The Belt and Road Initiative and the exploration of the economic, trade and transportation hubs of the “Asian Heart” region play a greater role in promoting the interconnection between East Asia and West Asia, South Asia and Central Asia, the Indian Ocean and Europe. Afghanistan has never opposed China and looks forward to the soon visit of Chinese leaders to Afghanistan.

The Political Situation in Taiwan and Cross - strait Relations Mirrored by the “9 - in - 1” Local Elections

© By XUE Fukang & LIU Kuangyu

Eye - catching changes have taken place in situations across the Taiwan Strait in 2018. In the first half of the year, “cold peace” was upgraded to a degree of “cold confrontation” in cross - strait relations. Meanwhile people - to - people exchanges have developed soundly. In the latter half, with the “9 - in - 1” local elections as the hotspot, “non - traditional political generation” stirred a new surge of public opinions characterized with Han Kuo - yu’ s rise within the island, twisting both the political situation and the structure of public opinions in Taiwan. New political powers and trends of public opinions would be seen as fresh factors pushing forward positive changes of Taiwan’ s politics, social structure and even cross - strait relations.