

# 國際問題研究

双月刊 2019年第5期(总第193期) 2019年9月15日出版

## ■ 特稿

---

- |     |                    |         |
|-----|--------------------|---------|
| 1   | 中华人民共和国成立70年外交成就   | 郑泽光     |
| 6   | 中国外交70年：实践创新和理论建设  | 杨洁勉     |
| 20  | 国际责任与中国外交          | 卢静      |
| 37  | 新中国70年国际关系研究的发展与创新 | 王亚琪 吴志成 |
| 48  | 美欧经济制裁协作的特点、限度及其走向 | 刘建伟     |
| 65  | 美欧强化外资安全审查及其影响     | 张怀岭     |
| 86  | 俄土伊组合的作用及前景        | 董漫远     |
| 99  | 特朗普政府对俄罗斯政策的矛盾性    | 程可凡     |
| 115 | 美国“新非洲战略”：变与不变     | 赵晨光     |

# Table of Contents

70 Years of Diplomatic Achievements since the Founding of the People's  
Republic of China *Zheng Zeguang*

China's 70-Year Diplomacy: Practice Innovation and Theoretic Building  
*Yang Jiemian*

International Responsibility and Diplomacy of the People's Republic of China  
*Lu Jing*

70-Year Development and Innovation in International Relations Studies of the  
People's Republic of China *Wang Yaqi & Wu Zhicheng*

US-EU Coordination on Economic Sanctions: Features, Limits and Way Forward  
*Liu Jianwei*

US and EU Tightening of Foreign Investment Security Review and Its Implications  
*Zhang Huailing*

The Impact and Prospect of the Russia-Turkey-Iran Trio  
*Dong Manyuan*

Contradictions in Trump Administration's Russia Policy  
*Cheng Kefan*

The US "New Africa Strategy": Change and Continuity  
*Zhao Chenguang*

Abstracts

# 中华人民共和国成立 70 年外交成就<sup>\*</sup>

□ 郑泽光

70 年前中华人民共和国的诞生，开启了新中国外交筚路蓝缕、波澜壮阔的历史征程。70 年来，在中国共产党领导下，中国外交紧紧围绕实现民族复兴、服务国家建设和改革开放，紧紧围绕捍卫国家主权、安全、发展利益，紧紧围绕维护世界和平、促进共同发展，接续奋斗、披荆斩棘，取得了历史性成就。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央领导下，外交战线继往开来，攻坚克难，开拓进取，开创了中国特色大国外交新局面。

70 年外交成就，主要体现在以下几个方面：

**第一，打造了遍布全球的伙伴关系网络。**我们的建交国从 18 个增加到 180 个，建立了 110 对伙伴关系，构建起全方位、多层次、立体化的外交布局。我们同主要大国的关系总体稳定、均衡发展。中俄全面战略协作伙伴关系进入新时代，保持高水平运行；中美关系在风雨中不断前行，取得历史性发展；中欧关系不断深化拓展，朝着打造和平、增长、改革、文明四大伙伴关系方向前进。我们秉持亲诚惠容的理念，增进同周边国家睦邻友好，打造周边命运共同体；践行正确义利观和真实亲诚理念，增进同亚非拉广大发展中国家团结合作。中国的伙伴越来越多，我们的朋友遍天下。

**第二，服务了国家建设和改革开放。**建国初期，中国外交克服重重困难，打开了同世界各国平等交往的大门。改革开放以来，外交服务发展的重点转向全面对接和参与国际经济体系，助力统筹国内国际两个市场、两种资源，建设开放型的经济体系。6 年前，习近平主席提出共建“一带一路”倡议，

---

<sup>\*</sup> 本文为 2019 年 9 月 19 日外交部副部长郑泽光出席“庆祝中华人民共和国成立 70 周年系列论坛”时所作讲话及就共建“一带一路”、中美关系问题的答问，部分数据有更新。

已经有160多个国家和国际组织同我国签署合作文件。“一带一路”已经成为最受欢迎的国际公共产品和最大规模的国际合作平台。今年4月，第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开启了高质量共建“一带一路”的新征程，也开创了中国与世界携手构建人类命运共同体的新实践。

**第三，坚定捍卫国家主权、安全、发展利益。**这是中国外交的神圣使命。新中国成立之后，我们坚定奉行独立自主的和平外交政策，旗帜鲜明开展反帝反霸斗争，不怕鬼、不信邪的斗争精神从一开始就融入到中国外交的血液里。我们坚定维护一个中国原则，坚决反对“台独”分裂活动。全面准确贯彻“一国两制”方针，实现香港和澳门顺利回归，坚决反对外国势力插手干预香港事务。我们坚定反对外部势力利用涉疆、涉藏等问题干涉中国内政。我国已同14个陆地邻国中的12个划定和勘定了边界，坚定捍卫领土主权和海洋权益。我们积极参与和推动打击恐怖主义、分裂主义和极端主义的国际合作，积极开展国际人权斗争，大力协助开展国际追逃追赃。我们坚定捍卫多边主义和多边贸易体制，推动建设开放型世界经济，有力地维护了我国发展空间和长远利益。

**第四，显著提升了中国国际地位和影响。**经过70年努力，我们的国家日益走近世界舞台中央。我国已经成为世界第二大经济体、联合国第二大会费国、第二大维和摊款国，在世界银行和国际货币基金组织的投票权份额也升到第三位。现在联合国粮农组织等4个联合国专门机构的负责人由中国公民担任。我国还以实际行动支持落实联合国2030年可持续发展议程，深入参与应对气候变化，是五个安理会常任理事国中派出维和力量最多的国家，充分彰显了中国作为负责任大国的作用。我们成功主办了二十国集团、亚太经合组织、金砖国家、上合组织、亚信等多边峰会，创设了亚投行、金砖国家新开发银行，提升了我国的议程设置权、规则制定权和国际话语权。我们积极践行中国特色的热点问题解决之道，为维护和促进世界和地区的和平稳定发挥了建设性作用。

**第五，为世界贡献了中国智慧和方案。**70 年来，我国提出了一系列重大外交理念和论断，比如和平共处五项原则、“三个世界”的划分、和平与发展是时代主题，倡导世界多极化、国际关系民主化、推动建设和谐世界，等等。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深入推进外交理论和实践的创新，倡导推动建设新型国际关系、推动构建人类命运共同体，提出正确义利观、新发展观、新安全观、全球治理观等新的理念，形成和确立了习近平外交思想，开辟了中国外交理论和实践创新的新境界。《习近平谈治国理政》第一卷已经出版了 28 个语种 32 个版本，发行到 160 多个国家和地区。中国特色社会主义的成功，拓展了发展中国家走向现代化的途径，给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新的选择。

**第六，切实践行外交为民宗旨。**今天，中国和世界紧密相连。我国去年出境人次达到 1.7 亿，有超过 150 万海外留学生，在国外的企业将近 4 万家。“中国脚步”走到哪里，“中国的领事保护”就延伸到哪里。近年来，我们成功组织了也门撤侨等 10 多次紧急撤离海外公民行动，累计处理领事保护案件超过 50 万起，涉及近百万中国公民。中国外交部开通了 12308 领事保护热线，积极推进签证便利化，提升了中国护照的“含金量”。我国已经同 146 个国家缔结了涵盖不同种类护照的互免签证协定，持普通护照的中国公民可以通过免签或落地签的方式，前往 70 个国家和地区。

70 年峥嵘岁月，70 年砥砺前行。我国走出了一条中国特色大国外交之路，积累了宝贵经验。这些经验主要有：始终坚持党的领导、坚持走社会主义道路；始终奉行独立自主的和平外交政策；始终倡导以和平共处五项原则为核心的国际关系基本准则；始终反对霸权主义和强权政治；始终坚定同广大发展中国家站在一起；始终坚持维护国家主权、安全、发展利益；始终坚持将维护自身利益与促进人类共同发展相结合；始终坚持实事求是、与时俱进、开拓创新。中国外交取得的辉煌成就归功于中国共产党的坚强领导，归功于全国人民的支持，也得益于国际社会和国际友人的理解和支持。

当今世界正处于百年未有之大变局，中国外交面临前所未有的机遇，也面临不少新的风险挑战。我们坚信，有习近平总书记把舵领航，有习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平外交思想的科学指引，有近14亿勤劳勇敢的中国人民作为强大后盾，中国外交一定能够在新的历史起点上，劈波斩浪、再创辉煌，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

### 郑泽光副部长就中华人民共和国成立70年外交成就回答网友提问

**问：**刚才您提到习近平总书记提出共建“一带一路”，推动我国对外合作迈向了新的更高境界。请问共建“一带一路”给中国和世界带来什么样的变化？

**答：**6年前，习近平总书记的共建“一带一路”倡议一提出来，就得到各国的热烈反响，这是我国推动形成全面开放新格局的重要抓手。6年来，我们积极加强与各国“五通”，也就是政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，我们坚持引进来和走出去并重，支持我国的优势产能走出去，推动构建面向全球的物流大通道，统筹全球市场和资源要素配置，提高我国对外开放的质量和水平。推动形成陆海内外联动、东西双向互济的开放新格局。

共建“一带一路”倡议源于中国，但机会和成果属于全世界。我们始终秉持共商共建共享原则，坚持开放绿色廉洁理念，努力实现高标准、惠民生、可持续目标，致力于通过基础设施互联互通挖掘各国经济增长潜力，为世界经济的发展提供稳定锚和信心源。世界银行报告认为，“一带一路”交通设施全部建成之后，沿线经济体交通时间可缩短12%、贸易增长2.8%~9.7%，有望为全球经济贡献2.9%的增长。“一带一路”积极对接联合国2030年可持续发展议程，为解决全球发展问题提供了新动力。短短6年时间，中国同

沿线国家贸易额超过 6 万亿美元，对沿线国家投资额超过 1000 亿美元。共建“一带一路”为国际贸易和投资搭建了新平台，为世界经济增长开辟了新空间，为全球化再平衡开辟了新路径，也为所有参与国的发展带来新机遇。我们愿同世界各国共同努力，推动共建“一带一路”不断向前发展。

**问：今年是新中国成立 70 周年，也是中美建交 40 周年。您如何看待中美关系未来发展？**

**答：**建交 40 年来，中美关系走过风风雨雨，取得了历史性发展，给两国人民带来了巨大利益，有力促进了亚太地区和世界的和平、稳定、繁荣。

当前中美关系又到了一个重要关口。由于美方近来在经贸、台湾等问题上的错误言行，中美关系发展遇到一些困难。这损害了两国人民的根本利益，也不符合国际社会的普遍期待。

“四十不惑”。40 年的中美关系历程告诉人们：中美合则两利、斗则俱伤；相互尊重、求同存异才是相处之道。40 年后中美关系再出发，双方应牢记来时的路，汲取经验教训，认清时代潮流，不断开辟未来。

中方历来坚持从两国人民和世界各国人民的根本利益出发，审视和处理中美关系。希望美方与中方相向而行，按照两国元首确定的方向和原则，在相互尊重基础上管控分歧，在互惠互利基础上拓展合作，推进以协调、合作、稳定为基调的中美关系，这样才能更好造福两国人民和世界各国人民。

**【责任编辑：李静】**

# 中国外交 70 年：实践创新和理论建设

□ 杨洁勉

〔提 要〕新中国的 70 年外交是不断实践创新和理论建设的历史进程。在中国共产党的正确和坚强领导下，中国外交始终把维护国家的核心利益放在外交首位，坚持以中国化马克思主义为指导，坚持党的领导和中国特色社会主义道路。中国在坚持独立自主和平外交路线和推进国家利益的同时，自觉地承担起构建新型国际关系和人类命运共同体的时代担当，尤其是在维护世界和平、推进世界多极化、把握发展这一总钥匙、完善全球治理等领域贡献了中国智慧和方案。未来 30 年，中国外交需要继续努力夯实大国外交的基础，提高大国外交的能力和自觉，发挥大国外交的国际引领作用，深化大国外交的战略思维和运筹，以及加强大国外交的理论体系建设，从而不断打造和开拓中国特色大国外交的新局面。

〔关键词〕中国特色大国外交、外交 70 年、实践创新、理论建设

〔作者简介〕杨洁勉，上海国际问题研究院学术委员会主任

〔中图分类号〕D829.10

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 5 期 0006-14

中华人民共和国在过去的 70 年里取得了举世瞩目的成就，在外交领域经历了奋发努力、不断实践创新和理论建设的历史进程。值此中华民族伟大复兴的关键时刻，全面客观地总结中国外交和展望未来，既能为继续砥砺前行奠定更加坚实的基础，也能为鉴往知来创造重要的条件。



## 一、不懈努力和辉煌成就

在党中央的坚强领导下，中国在过去 70 年里顺应时代前进的潮流，根据国情和世情的变化，抓住和善用战略机遇，坚持不懈努力奋斗，克服无数的艰难困苦，取得了举世瞩目的辉煌成就。

### （一）始终把维护国家的核心利益放在外交首位

中华人民共和国的成立标志着中国一扫自鸦片战争以来的百年耻辱，开启了国家现代化和独立自主外交的新进程。1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》。纲领的总纲第一条就明确指出：“为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。”中国从此以崭新的姿态出现在世界的舞台上，有效地维护了国家的核心利益和重大利益，积极开展独立自主的和平外交。

此后，中国政府在外交上坚决维护国家主权和领土完整这一最核心的国家利益，坚持“一个中国”原则，反对“两个中国”“一中一台”“台湾独立”。同时，中国在世界舞台上不断提升国际地位和发挥作用，在中国边境和周边地区维护国家安全。此外，中国外交还在坚持中国共产党的领导和社会主义制度、维护社会稳定和国家经济发展等国家重大利益方面发挥了重大作用，作出了巨大贡献。

随着世界和中国的发展，中国对国家的核心利益的界定也与时俱进。2011 年，中国政府明确指出：“中国的核心利益包括：国家主权，国家安全，领土完整，国家统一，中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定，经济社会可持续发展的基本保障。”<sup>[1]</sup> 2013 年 1 月 28 日，习近平在担任中国最高领导人不久就强调指出：“我们要坚持走和平发展道路，但决不能放弃我们的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的

---

[1] 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的和平发展》（2011 年 9 月），[http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content\\_1941204.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm)。（上网时间：2019 年 8 月 2 日）

苦果。”<sup>[1]</sup>事实已经证明，中国在捍卫国家核心利益上立场历来坚定，态度历来明确，行动历来有力。

## （二）坚持以中国化马克思主义指导中国外交

中国外交得益于两大正确理论指导，一是具有普遍意义的马克思主义和列宁主义的革命理论，二是中国化马克思主义，后者在结合马克思主义普遍真理和中国国情和世情的基础上，还注意发扬光大中国传统文化的思想理念以及学习和借鉴人类文明的一切优秀成果，使之对当代中国外交更加具有指导意义。

1. 中国外交思想理论的传承和创新。中国外交思想理论源自马克思主义、中国传统文化和外交实践等。中国共产党在夺取政权前的长期革命斗争中首先获得的革命理论，是通过列宁主义阐述发展的马克思主义。对于最重要和最根本的指导思想——马克思主义，中国外交既是一脉相承，又是与时俱进。70年来，中国坚持马克思主义的基本理论、坚持中国共产党的领导和社会主义道路，毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛等最高领导人在不同历史时期都对马克思主义中国化以及中国特色外交思想作出过重要贡献。习近平外交思想则是当代中国外交实践的结晶，也是中国外交理论发展的最新成果。

2. 中国化马克思主义及其外交思想的指导意义。马克思指出：“哲学家们只是用不同的方式解释世界，问题在于改变世界。”<sup>[2]</sup>中国外交的理论是丰富实践的高度总结和理性升华，因而对外交实践具有十分有效的理论指导，使中国外交的实践方向明确和定位准确。70年来，毛泽东外交思想指导了“站起来”的中国外交，为东方社会主义大国赢得了生存空间和奠定了发展基础。邓小平、江泽民、胡锦涛的外交思想指导了中国外交在“富起来”进程中的改革开放和走向世界。当前，习近平外交思想正在指导着“强起来”的中国外交开创中国特色大国外交的新局面。

3. 中国外交倡导进步的国际理念和理论。70年来，中国站在时代潮流的前沿，伸张国际正义，提倡合作共赢，推动国际体系、国际秩序和全球治

---

[1] 《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年，第249页。

[2] 《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社，1995年，第57页。

理朝着更加公正合理的方向前进。20 世纪 50—60 年代，世界民族解放和国家独立运动风起云涌，中国倡导了和平共处五项原则。在冷战结束、世纪更替、千年交会的历史关键时刻，中国在探讨人类社会前途这一问题时强调发展的重要性。在当前全球化进程受阻以及民粹主义和单边主义抬头之际，中国坚持多边主义和完善全球治理，坚持以规则为基础的国际秩序，坚持自由贸易和科技创新，坚持全球治理、国际体系、国际秩序的改革，维护和推进了时代的发展潮流，成为当代国际关系的中流砥柱。“得道多助”，中国外交理念和理论在国际上得到越来越多的认同和呼应。

### （三）坚持党的领导和中国特色社会主义道路

外交工作是党和国家全局大局工作的重要组成部分。习近平强调指出：“外交是国家意志的集中体现，必须坚持外交大权在党中央。”<sup>[1]</sup> 中国外交始终是在党中央最高领导的集中统一领导下，不断从胜利走向胜利。

1. 坚持党对外交思想理论的领导。中国共产党在长期的革命时期、建设时期和改革开放时期形成了中国化马克思主义，后者是中国对外关系的基本思想和遵循。

毛泽东外交思想的精髓是独立自主。以毛泽东为核心的中国共产党第一代核心谋划和实施了新中国的外交路线、战略、政策和机制，彻底改变了旧中国的屈辱外交，坚决维护国家的独立自主和尊严。中国外交在毛泽东“三个世界”理论和中美苏“大三角”战略思想的指导下，维护和提升了中国的国际地位和作用。

邓小平外交思想强调实事求是。邓小平在“文革”后期主持工作时就十分重视外交工作。党的十一届三中全会后，邓小平在全面主持中央工作时，坚持实事求是的原则进行拨乱反正，坚持中国特色社会主义道路和坚持改革开放。在 20 世纪 80 年代末和 90 年代初的国内国际政治风波中，邓小平旗帜鲜明地坚持四项基本原则，维护国家的独立、尊严、安全和稳定，同时毫不动摇地坚持经济建设这个中心，坚持改革开放。邓小平对当今时代特征的科

[1] “习近平在中央外事工作会议上强调 坚持以新时代中国特色社会主义外交思想为指导 努力开创中国特色大国外交新局面”，《人民日报》2018 年 6 月 24 日，第 1 版。

学判断和国际大势的深刻洞察，为中国制定内外政策提供了基本依据，赋予社会主义中国的外交理论和实践以崭新内容。<sup>[1]</sup>

江泽民外交思想体现了与时俱进精神。江泽民外交思想是“三个代表”重要思想的重要组成部分，从理论上回答和应对了中国外交和国际关系出现的新情况和新问题，它引领中国外交抓住和善用战略机遇期，有效应对重大挑战，妥善处理各种危机问题，在双边关系中首创战略伙伴关系，推进地区和国际合作，领导中国外交冲破激流险滩，胜利走向21世纪。

胡锦涛外交思想的重要组成部分是和平发展。胡锦涛担任中国最高领导后，从对内建设和谐社会与对外倡导和谐世界的高度重申和深化中国外交的和平发展理论，指导中国在2008年全球金融危机和成为世界第二大经济体后的对外关系，冷静处置朝核问题、南海争端和涉台外交，批驳西方污蔑和攻击中国会走“国强必霸”的老路，争取周边国家和广大发展中国家理解和支持中国的和平发展，坚决维护中国的海外利益，努力为中国的内政外交创造更加有利的国际环境。

习近平外交思想的精髓是坚持党的领导。2018年6月召开的中央外事工作会议总结了习近平外交思想的十大方面，其中列为首位的是“坚持以维护党中央权威为统领加强党对对外工作的集中统一领导”。<sup>[2]</sup>在新时代，坚持和加强党对外交工作的领导主要是指思想理论、路线方针和组织机制等方面的领导。在思想理论方面，就是要坚持中国化马克思主义、中国特色社会主义道路和实现共产主义理想的信念。在路线方针方面，就是要坚持独立自主的和平外交和坚决捍卫国家主权、安全、发展利益。在组织机制方面，就是要继续推进对外工作体制机制改革，强化统筹协调的对外工作大协同局面，确保落实党中央对外方针政策和战略部署。

2. 坚持中国特色社会主义道路。历史已经证明，只有社会主义才能救中国，也只有社会主义才能够使中国繁荣强大。但是，70年的社会主义道路并

---

[1] 《胡锦涛文选》第二卷，人民出版社，2016年，第211-212页。

[2] “习近平在中央外事工作会议上强调 坚持以新时代中国特色社会主义外交思想为指导 努力开创中国特色大国外交新局面”，《人民日报》2018年6月24日，第1版。

不是一帆风顺，而是“艰难困苦，玉汝于成”。

首先，中国在长期的探索中逐步形成了中国特色社会主义道路和中国特色大国外交。建国初期，中国在走上社会主义道路时，唯一可以效仿和借鉴的是“斯大林模式”的社会主义，所以在取得苏联支持的同时也付出了巨大的代价。后来，苏联的大国沙文主义和民族利己主义、“斯大林模式”的明显不足和中苏意识形态领域的严重分歧等最终导致了中苏两党两国关系在 20 世纪 60 年代初的全面破裂。但是，中国并没有因苏联和中苏关系的变化而放弃社会主义道路。“文革”结束后，中国在邓小平的领导下开始了改革开放，逐步走出了一条符合国情和世情的中国特色社会主义道路，同时也最终形成了以坚持党的领导和社会主义道路为最主要特征的中国特色大国外交。

其次，中国特色社会主义具有深远的世界意义。20 世纪 80 年代末 90 年代初，东欧剧变和苏联解体后，国际共产主义运动陷入低谷。在前所未有的困难前面，中国共产党人并没有丧失信心，中国依旧坚持社会主义道路。邓小平指出：“中国不搞社会主义不行，不坚持社会主义也不行。”<sup>[1]</sup>经过近 30 年的努力，中国特色社会主义不仅没有倒下，而是与时俱进迈入新时代，成为世界社会主义的中流砥柱。同时，也正如习近平在党的十九大报告中所指出的那样：“中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展，拓展了发展中国家走向现代化的途径，给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，为解决人类问题贡献了中国智慧和方案。”

最后，中国成功地挫败了西方改变中国社会主义属性的种种图谋。其一，西方对中国的首波全面围堵始于朝鲜战争，终于尼克松访华。在长达 20 多年的时间里，以美国为首的西方国家对中国进行了政治、军事、经济和外交上的围堵和制裁。1972 年尼克松访华和中美关系解冻表明西方对社会主义中国的首轮围堵彻底挫败。其二，20 世纪 80 年代末中国发生政治风波和苏东剧变后，美国以为历史已经终结，纠集西方盟国组成了“制裁”中国的“新八

[1] 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993 年，第 326 页。

国联军”，但此次“制裁”不久就告吹了。中国在坚持“一个中心，两个基本点”的同时，也娴熟地运用外交武器，抓住美国在柬埔寨问题国际会议、第一次海湾战争的联合国有关决议和倡办亚太经合组织峰会等有求于我的战略机遇，挫败了西方试图改变中国社会主义属性的图谋。其三，“颜色革命”和“阿拉伯之春”。20世纪末和21世纪初，在一些独联体国家发生了政权变更的颜色革命并建立了亲西方的民选政府。从2010年起，在突尼斯、埃及、利比亚、也门和叙利亚等国爆发了动乱和战乱，中东地区陷入新一轮的危机。对于美国的仇华和反华势力来说，他们曾对“颜色革命”和“阿拉伯之春”寄予厚望，试图祸水东引，冲击中国的稳定与发展。但是，他们的企图最终完全落空。其四，当前美国对华的新压力。2017年特朗普政府上台后，美国国内强硬派重新全面检讨对华战略和政策，认为过去40年对华接触政策彻底失败，把中国定为主要对手，把中美关系定为战略竞争关系，并对华全面施压，目前的事态还在发展，但这一基本趋势恐难以改变。

3. 坚持中国外交的基本战略。建国以来，党中央在不同时期和不同条件下对中国外交确定重大战略方向，进行战略部署和改善战略环境，不断开创中国外交的新局面。

在建设时期的最初阶段，党中央根据当时的国内和国际环境，作出“一边倒”向以苏联为首的社会主义阵营的战略决定，巩固了新生的人民政权，开启了社会主义建设的高潮。后来，党中央又在反对苏联和美国霸权主义、发展同广大第三世界国家关系以及善用中美苏大三角关系等重大战略问题上作出正确决策。需要指出的是，十年“文革”导致众多的内政外交困难，严重干扰了中国的外交战略方向。

改革开放时期，中国外交的战略思维更加成熟，战略方向更加明确，战略内涵更加丰富，战略成就更加伟大。在外交战略思维方面，中国外交战略思维根据党和国家的大战略进行长远考虑、全面规划和逐步推进，确立了外交服务改革开放和全面改善战略环境的基本战略思维。在外交战略方向方面，中国外交始终坚持服务于“一个中心”和“两个基本点”，即在服务于经济建设这一中心的同时，坚定地服务于四项基本原则和改革开放。在外交战略

内涵方面，党中央根据形势发展的需要而不断调整和丰富外交的战略内涵，邓小平决定了中心任务向经济建设转移的战略决定，江泽民提出了抓住和用好战略机遇期的命题，胡锦涛强调了和平发展道路的战略要义，习近平提出了中国必须有自己特色的大国外交的战略思维。在外交战略成就方面，无论在内容上还是在规模上都不断实现了战略期待。中国对美、对苏 / 俄、对欧、对日、对周边和发展中国家等的区域国别战略取得基本成功，中国在全球治理领域的成就捷报频传。

## 二、历史方位和时代担当

中国的内政外交是在内外环境相互作用下发生和发展的，因此需要将 70 年的中国外交置于时代背景和历史方位的大框架下予以解读和研究。唯有如此，才能温故知新，才能深化对中国外交的理解，才能把握历史规律和顺应时代潮流，在未来的新征程中创造更多的辉煌。

### （一）中国外交的历史方位

“人间正道是沧桑”。中华人民共和国的成立及其外交的发展是历史的产物，也是历史前进的动力，从历史的视角看待和分析中国外交，就更能深刻理解其历史地位和作用。中国外交 70 年经历了从“革命与战争”到“和平与发展”的时代变化。70 年来，中国外交在建设和改革开放等各个历史时期都有明确的方向和目标。

在建设时期，在新中国政权日益巩固的情况下，把中国建设成为社会主义现代化强国是举国一致的奋斗目标。中国的解放事业和现代化建设与战后广大新独立国家的现代化共同形成国际政治和现代化的新潮流，共同推进了世界的和平与稳定。遗憾的是，由于种种内外原因，这一历史进程一度被严重地迟滞了。

在改革开放时期，中国的现代化进程加快和提质进行。外交是内政的延续，中国外交始终把中华民族的伟大复兴视为主要任务。中国综合国力的持续提升大大增加了发展中国家的总体力量。中国和一些发展中大国的群体性

崛起是和平发展时代的重要推动力，由此加强了南南合作，推进了南北对话，并正在改变西方和非西方力量的对比。

历史在发展，时代在进步，中国需要在人类社会进步的进程中不断摆正历史方位和始终沿着正确方向前进。党的十九大报告指出：“中国共产党是为中国人民谋幸福的政党，也是为人类进步事业而奋斗的政党。中国共产党始终把为人类作出新的更大的贡献作为自己的使命。”因此，习近平呼吁各国人民同心协力，构建人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。

## （二）中国外交的时代担当

在过去的70年，中国外交在坚持独立自主和平外交路线和推进国家利益的同时，自觉地承担起国际社会共同进步的时代担当，并贡献了中国智慧和方案。

1. 维护世界和平。中国外交一直致力于维护世界和平这一基本和崇高的事业。在20世纪50—60年代，中国在东西方严重对立的形势下，一方面敢于斗争，先后支持朝鲜和越南，反抗世界头号军事强国美国的武装干涉，用革命战争制止了侵略战争；另一方面，又善于斗争，通过倡导和平共处五项原则和参与日内瓦会议，顺应了当时国内和国际要求和平与致力建设的时代潮流。在20世纪70—80年代，中国逐步认识到国际社会通过努力可以避免世界大战或大规模战争，从而调整了国际战略，开始了改革开放的伟大历程，加强了南北对话和南南合作，增强了广大发展中国家维护与推进世界和平的力量。冷战结束后，中国外交在国际力量对比一度严重失衡的不利形势下，坚决反对美国绕过联合国而对南斯拉夫联盟共和国进行军事干预和武力打击，坚持发展中国家的集体力量，从而使国际社会在总体上以和平的方式进入了21世纪。在新世纪里，中国在国际舞台上坚决反对美国的单边主义，反对西方出兵伊拉克、利比亚和叙利亚等国，维护联合国在国际政治和安全领域的核心和权威作用，积极推动地区安全合作框架建设。

2. 推进世界多极化趋势。中国在战后初期的两极世界中已经看到世界多极化的潜势。中国在与苏联结盟后，还是十分注意与新兴的民族独立国家尤



其是周边的民族独立国家建立和发展关系。毛泽东认为，有了以苏联为首的社会主义国家和亚非国家两种力量的团结，“我们就不孤立了”。<sup>[1]</sup>毛泽东关于亚非国家力量的思想到 20 世纪 60 年代，发展成为“中间地带”理念，到 70 年代就发展成为比较完整的“三个世界”理论。第三世界（即后来的广大发展中国家）的兴起严重地冲击了美苏主宰世界的图谋。在世界多极化趋势不断发展的背景下，中国在改革开放后的历次党代会的文件中都坚持了“多极化”的论述，中国在外交实践中也积极反对霸权主义和努力推进世界多极化进程。

3. 把握发展的总钥匙。中国在国内改革开放的进程中牢牢把握住了发展这个决定中华民族前途命运的主题。邓小平强调中国解决所有问题的关键是要靠自己的发展；江泽民指出发展是党执政兴国的第一要务；胡锦涛强调发展是解决中国一切问题的总钥匙，并指出：“（中国）既通过争取和平国际环境来发展自己，又通过自己的发展来促进世界和平”<sup>[2]</sup>。党的十八大以后，习近平又在国际舞台上强调：“发展是解决一切问题的总钥匙。”<sup>[3]</sup>随着综合国力的持续提升和国际贡献的不断增加，中国在落实《联合国千年发展目标》和《2030 可持续发展议程》中都发挥了极其重要的作用。中国在同国际社会共同发展、共同繁荣与共同维护世界和平中体现了历史担当和时代精神，因而中国的“发展观”在世界上的影响也越来越大。

4. 完善全球治理。中国外交在完善全球治理问题上有一个发展的过程。在孤立于当时的国际体系主流之外时，中国在强调斗争时为加入并改造这一体系作好准备。从 1971 年恢复联合国席位到 2001 年加入世贸组织，中国经过 30 年的努力终于全面加入国际体系和参与全球治理。2008 年后，中国在全球治理中日益发挥世界大国的作用。当前，国际形势中不稳定不确定因素突出，保护主义、民粹主义和单边主义抬头，全球治理的体系和效应受到极

---

[1] 北京大学法律系编：《毛泽东同志国际问题言论选录》，世界知识出版社，1959 年，第 234 页。

[2] 《胡锦涛文选》第二卷，人民出版社，2016 年，第 381 页。

[3] 《习近平谈治国理政》第二卷，人民出版社，2017 年，第 511-512 页。

大的冲击。为此，中国在国际社会倡导坚持多边主义和完善全球治理。中国还在全球经济治理方面提出了以下四大重点发展方向：一是共同构建公正高效的全球金融治理格局，维护世界经济稳定大局；二是共同构建开放透明的全球贸易和投资治理格局，巩固多边贸易体制，释放全球经贸投资合作潜力；三是共同构建绿色低碳的全球能源治理格局，推动全球绿色发展合作；四是共同构建包容联动的全球发展治理格局，以落实联合国2030年可持续发展议程为目标，共同增进全人类福祉。<sup>[1]</sup>

### 三、开创中国外交的新局面

总结过去，为的是不忘初心和牢记使命。中国外交在已有成就的基础上，正在向更加高远和伟大的目标进发。到本世纪中叶，在中华人民共和国百年大庆之时，中国将成为富强民主和谐美丽的社会主义现代化强国，但在未来30年里，机遇与挑战并存，在思想和现实准备方面要加强底线思维和危机意识。

#### （一）努力夯实大国外交的基础

在中国特色大国外交任务更加繁重和国际形势更加复杂的未来30年里，我们更加需要以前瞻性的眼光来看待和认识中国外交的基础问题。

就主要基础而言，日益强盛的综合国力是中国特色大国外交的基础。随着内外形势的变化和发展，中国未来30年在硬实力和软实力方面需要继续齐驾并驱。一方面，中国需要保持一定的经济增长速度，继续提高经济质量和能级，发展壮大科技创新力量，完善经济发展体系。另一方面，中国要坚持中国化马克思主义，继续发扬优秀中华文化传统，提高掌控经济命脉的能力，鼓舞人民奋发向上的士气，顺应社会多元多样发展的潮流，加大外交外事机制改革，敢于和善于使用国家力量，从而增进中国外交的实力和后劲。

就大国外交的基本内涵而言，中国外交在全球、地区、国别、领域、议

---

[1] 施芝鸿：“全面深化改革重要思想的鲜明时代特色”，《人民日报》2018年9月5日，第10版。

题等方面都要有更大和更多的拓展，思考诸如国际舆论共同造势等以前还不太擅长的问题，参与诸如调停斡旋等以前参与不多的活动，倡导诸如国际军事反恐等以前涉及不深的行动，引领诸如非政府组织等以前较少引领的机制，承担诸如国际救助援助等以前较少资助的项目。为此，对以前不太熟悉的领域，要谦虚谨慎和注意学习；对提升重要性和新增加的外交领域，要有配套的政策举措；对涉及面宽或影响大的问题，要加强顶层设计和做好试点工作。

### （二）提高大国外交的能力和自觉

中国的大国外交能力建设和自觉性提高具有相互影响和互为因果的关系。一方面，大国外交的能力来自于实践，中国要在大国外交上多多实践，特别是在重大国际问题上要增加参与和发挥作用。例如，当中国国力还不足够强大时，中国就只能作为八国集团峰会的延伸部分（即“8+5”）。但当实力大为提高时，中国不仅成为二十国集团的主体成员，而且还发挥了主要作用。另一方面，中国大国外交自觉性的提升需要增强理性认识和主观能动性。中国大国外交是历史的责任，也是时代的召唤，更是中华民族伟大复兴的重要组成部分。唯有如此的历史高度、政治意识、丰富实践、奋斗精神，才能具备自觉性，从而打造中国特色大国外交的新局面。

### （三）提高大国外交的国际引领作用

中国不仅要充分认识到自身在推进国际大格局演变中的历史担当和时代责任，而且还要深刻理解加强中国与国际社会合作的重要性和必要性。不言而喻，无论中国怎样强大，它的力量毕竟总是有限的，需要与国际社会共同努力。因此，中国要在国际交流和合作中形成最大限度的国际共识，在国际社会共同和深切关注的问题上有看法有章法，在国际经济、科技和文化领域有更多和更有效的引领。

### （四）深化大国外交的战略思维和运筹

中国外交在未来 30 年的外交战略思维方面：一是确定战略目标。国家的总体战略目标是在本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。中国外交的相应战略目标就是为此营造良好的内外环境，使中国成为世界上综合国力和国际影响力领先的国家，使中华民族以更加昂扬

的姿态屹立于世界民族之林。二是进行战略部署。中国外交的战略部署就是关于战略重点、优先顺序、主攻方向的整体方案，增强战略定力和避免战略失误，推进双边和多边外交，提升全球治理和区域治理的能力。三是创新战略理念。中国外交战略目标的实现和战略部署的落实都需要不断创新战略理念。就中国外交而言，最重要的战略理念就是坚持基于相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系的理念。新型国际关系观源自中国但惠及世界，中国和国际社会需要携手同行，才能在新型国际关系观的指导下，共同推进人类命运共同体的建设。

### （五）加强大国外交的理论体系建设

思想理论建设是大国外交区别于其他外交的重要特点之一。而且，在进行理论体系建设时不仅要着眼于狭义的外交领域，而且还要有更宽广的思路和范畴。

一方面，更充分认识总体系和分体系的逻辑关系和辩证关系。中国在进行现代化建设和中华民族伟大复兴的历史性工程时，已经具有了中国化马克思主义及其当代的集大成者——习近平新时代中国特色社会主义思想。在这一总体系下，习近平外交思想指导下的中国特色大国外交理论是重要的分体系。在未来30年中，理论的总体系和分体系还需要在实践中不断与时俱进，在总结中不断提高和深化。对于涉外领域来说，只有在“总体系”的框架下才能更深地领悟和建设“分体系”，发挥更大的主观能动性，拥有理论自觉和理论自信。要在习近平外交思想的指导下，中国特色大国外交理论应在环境分析、总体思想、战略思维、政策原则等方面加强内在的逻辑关系和体系关系。与此同时，还要加强外交理论对外交实践的指导，在百年巨变的国际形势中，发现和把握历史规律，顺应和推进时代潮流。

另一方面，还要推进政治建设和学术研究的建设性互动。中国外交理论的政治建设和学术研究两者关系密切。没有正确的政治理论的指导，学术研究就会方向不明；没有学术研究，政治理论也难以向纵深发展。中国外交政治建设重点在于解决外交的根本问题，即方向、目标和对象等。政治建设要从理论上认识世界并探索如何改造世界。学术研究的重点是专业建设，重点

在于认识和应对外交方面的重大问题——学科建设、学理分析和专业积累等。未来 30 年中，学术建设要加快构建中国特色国际关系和外交的学科体系、学术体系、话语体系，推出一批有思想穿透力的精品力作，培养一批学贯中西的国际关系和外交学家。此外，中国外交理论还要通过学术研究在智库建设、宣传推广和国际学术交流中走向世界，发挥更大的国际影响。

### 四、结语

在中国共产党的领导下，中国内政外交已经走过了 70 年的光辉历程。再经过 30 年左右的努力奋斗，中国将成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。在这一伟大的历史进程中，中国特色大国外交负有重要而又特殊的任务，需要从顺应历史潮流、维护世界和平和增进人类福祉出发，确定更加明确和可行的中长期外交战略和阶段性目标。

但是，崇高的目标和美好的未来需要通过不懈努力奋斗才能实现。在未来的 30 年，中国外交的国际环境将更加复杂多变，中国外交的内外挑战将更加多元多样，中国外交的任务也将更加繁重艰巨。为此，中国外交在增强实践和理论自觉的同时，要努力塑造现代化强国建设的有利环境，有效推进同世界各国和各地区的友好合作，努力建构基于相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，努力建构人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。为此，中国外交需要坚持战略定力和战略底线，在中国化马克思主义的指导下砥砺前行，继续发扬光大中国优秀传统文化，开创中国特色大国外交的新局面，迎接更加辉煌灿烂的明天。

【完稿日期：2019-9-3】

【责任编辑：李静】

# 国际责任与中国外交\*

□ 卢 静

〔提 要〕承担国际责任既是一国获得国际合法性的重要来源，也是该国自身发展的内在需要。新中国自成立以来，始终将承担相应的国际责任作为外交的重要内容，并在不同历史时期形成了不同的国际责任观，由此产生了具有时代特征的中国外交。新中国先后经历了国际主义责任观下的斗争外交、新国际主义责任观下的合作外交和人类命运共同体责任观下的中国特色大国外交三个阶段。70 年来的外交呈现出：和平是中国外交的最鲜明特征，社会主义是中国外交的本质属性，胸怀天下是中国外交的情怀。主动承担国际责任既为中国赢得了良好的国际声誉，也营造了有利的国际环境。

〔关键词〕国际责任、中国外交、人类命运共同体

〔作者简介〕卢静，外交学院国际关系研究所教授、北京市对外交流与外事管理研究基地研究员

〔中图分类号〕F125.54

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 5 期 0020-17

对于任何一个国家来说，承担国际责任既是获得国际合法性的重要来源，

\* 本文为国家社科基金重大研究专项项目“提升我国在国际涉海事务中的话语权和制度性权力研究”（项目批准号：18VHQ006）的阶段性成果。感谢《国际问题研究》编辑部专家提出的宝贵意见。

也是自身发展的内在需要。在中华人民共和国成立以来的 70 年外交实践中，中国一直将主动承担相应的国际责任作为外交的重要内容，这也使中国外交呈现出鲜明的特色。

## 一、国际责任的内涵及特征

责任是一种职责和义务<sup>[1]</sup>。它一般包含两层含义：从积极意义上讲，是主动地去做好分内应做之事；从消极意义上说，是因没有做好分内之事而被动地去承担不利后果和强制性义务。国际责任是指在国际舞台应做的分内之事。在本文中，国际责任指的是积极意义上的责任，其内涵包括以下四个基本方面。

第一，责任主体，即谁来负责。国际责任的主体包括所有的国际行为体。也就是说，除了主权国家外，国际组织、跨国公司、非政府组织乃至在国际层面行为的个人等，都是国际责任的主体。在本文中，责任主体仅指国家，具体而言即中国，并将中国视为一个单一行为体，以中央政府为代表。

第二，责任客体，即为谁负责。国际责任的客体既是普遍的也是特殊的，既包括普遍意义上的全人类和整个国际社会，也包括国际社会中的特殊群体或个体。实际上，一个国际行为体在应该向全人类和整个国际社会负责的同时，多数情况下总是在为某个或某些特殊的个体或群体承担主要责任，其原因主要有二：一是国际社会本身就是一个复杂多元的集合体，不但行为体数量众多，而且这些行为体因某种客观标准或主观判断而形成不同群体，群体之间既存在差异也常有竞争甚至矛盾、冲突，个体对所属群体的认同自然使其对本群体及其成员产生出更大、更强的责任感；二是在主权民族国家体系

---

[1] 责任和义务是两个经常被混用的概念。根据《现代汉语词典》，责任有两层含义：1. 分内应做的事；2. 没有做好分内应做的事，因而应当承担的过失。义务有三层含义：1. 公民或法人按法律规定应尽的责任，例如服兵役（跟“权利”相对）；2. 道德上应尽的责任；3. 没有报酬的。根据二者定义可以看出，责任的主观性更强，而义务客观性更强。本文中的个别引文是将二者混用的，不再具体说明。

下，追求国家利益永远是最正当和合法的国家行为，每个国家虽然均应承担普遍性国际责任，但受自身实力、地位、能力等限制或身份认同等影响，一般出于国家利益考量而优先选择特殊性责任。当然，普遍性国际责任和特殊性国际责任并非矛盾对立的，而是协调统一的，特殊性责任一般以普遍性责任为基础和最终目标。

第三，责任内容，即承担什么样的责任。国际责任是一个包括法律、政治、道德等多维内涵的概念。国际责任的最低标准是国际法律责任，遵守国际法是主权国家资格的前提条件。政治责任是一国作为特定国际组织和国际机制的成员或者国际准则和国际规范接受者应承担的责任，承担政治责任会相应地赋予国家更多的国际政治权利。道德责任则是一种更高价值的责任，是一国在国际上的道义担当，是维护世界上绝大多数人或群体乃至全人类权益的一种国际正义，承担道德责任将使国家获得更好的国际声望。国际责任也反映在各具体领域中，比如安全责任、经济责任、生态环境责任等。

第四，承担责任方式，即怎样去承担责任。承担国际责任的方式多种多样，不同政治倾向和政治立场的人对承担责任方式有着不同的认识和主张。现实主义者主张通过运用权力去管制不法行为和维护秩序。自由制度主义者主张通过建立国际机制来创造行为体负责的模式。建构主义者则主张通过改变观念和增强认同度来强化责任意识，使责任内化于心而外化于行。此外，强硬派主张通过武装暴力或诉诸强制性规范义务等手段来强制执行责任，而温和派则主张通过制度规约、说服教化、道德感化等手段来落实责任。当然，不同领域的责任承担方式也各有侧重，比如：经济领域的责任往往采取合作、援助等方式；传统安全领域的责任一般采取联盟、制衡、规制等方式；非传统安全领域的责任则靠合作、治理的方式。从外交战略手段上看，承担国际责任可采取多边主义、双边主义，甚至单边主义的方式。

总之，国际责任是国际行为体为了维护整个国际社会的普遍性权益和（或）某些（个）具体群体的特殊权益而主动去做好分内之事，其内涵包括责任主体、客体、内容和方式等基本方面。为了更好地理解国际责任，有必



要对其基本特征进行归纳。

第一，国际责任的确定是自我定义与外界认知的统一。责任首先被自我接纳成为内在者才能真正发挥作用，而自我判断和定义的国际责任却往往受到外界认知的影响，甚至是作为对外界的一种反应。比如，伴随着中国的崛起，一方面中国承担责任的能力提高了，责任意识也在增强；另一方面国际上要求中国肩负更多国际责任的呼声也越来越高，各种名目的“中国责任论”不断兴起。外界对中国国际责任的认知虽然反映出对中国崛起的疑虑和担忧，但也包含了合理期待。在此情况下，中国对自身责任的认定就不能不受外界认知的影响，从而在自我定义与外界认知的统一中来确定自己的国际责任。

第二，国际责任的基础是国际贡献与国家利益的统一。对于任何一个国家来说，国家利益是其行为的出发点与归宿，而承担相应的国际责任则有助于其更好地获得和维护国家利益。一国要想获得基本的国际承认首先必须承担法律责任，要想获得更多的政治权利则必须承担相应的政治责任。无论是法律责任还是政治责任，都与权利相伴而生。而承担道德责任一般有助于该国赢得更好的国际声望，最终也有利于国家利益。事实上，有效实现国家利益与国际责任的协调统一，不论是对国家还是对整个国际社会而言都具有积极意义。

第三，国际责任的落实靠主观自觉与客观要求的统一。责任既是主观自觉，也是客观要求。作为一种自觉，责任是自我意识到并自愿履行的职责，其建立在个人信念的基础之上；作为一种客观要求，责任是由外部世界通过法律、制度或道德舆论等所施加的一种义务。由于责任客观存在于关系之中，所以行为体之间形成了关于责任的法律、规定和道德约束等客观要求。国际法确立了最基础的也是绝对的国际责任，尽管它还不够完善，但作为一种客观要求，也约束和规制着国家的责任行为。同时，和谐关系的基础在于道德，而责任作为道德的载体，对构建和谐关系有着十分积极的意义。需要强调的是，责任的主观自觉往往以客观要求作为支撑，而客观要求只有内化为主观自觉才能更好地落实。

第四，国际责任的内涵体现为稳定性与变化性的统一。一方面，普遍性国际责任是任何一个国家在任何时候和任何情况下必须承担的，其内涵是相对稳定的。另一方面，一国在实力地位、身份认同、角色定位和国家利益观等因素影响下而承担的具体而特殊的责任，则处于变化之中。尤其重要的是，责任还存在于主体与客体之间动态变化的关系之中，这导致责任的内涵也随着双方关系的变化而变化。因此，国际责任的内涵既具有稳定性也呈现变化性，体现为二者的统一。

## 二、国际责任视角下的中国外交历程

新中国自成立以来，始终将承担相应的国际责任作为外交的重要内容，并在不同历史时期形成了不同的国际责任观。国际责任观是责任主体对责任的客体、内容、方式等基本内涵的综合判断和认知，其主要受时代主题、国际格局与自身定位等因素的影响。观念是行动的指南。中国在不同历史时期的国际责任观也产生出具有时代特征的中国外交。大致来说，中国外交经历了国际主义责任观下的斗争外交、新国际主义责任观下的合作外交和人类命运共同体责任观下的中国特色大国外交三个阶段。

### （一）国际主义责任观下的斗争外交

新中国的成立，标志着中国新民主主义革命的基本胜利，中国开始向社会主义革命和建设时期转变。坚持中国共产党的领导、坚持走社会主义道路，成为中国历史的必然选择。中国共产党作为马克思主义政党，相信“只有解放全人类，才能解放自己”，所以坚持无产阶级国际主义这一马克思主义重要原则。在新中国的缔造者毛泽东看来，社会主义与国际主义、世界主义是一致的。他认为：“这种世界主义，就是四海同胞主义，就是愿意自己好也愿意别人好的主义，也就是所谓社会主义。凡是社会主义，都是国际的，都是不应该带有爱国的色彩的。”<sup>[1]</sup>走社会主义道路的新中国，在对外关系中

---

[1] 《毛泽东书信选集》，人民出版社，1983年，第3页。

就要发扬国际主义精神。根据列宁的观点，“真正的国际主义只有一种，就是进行忘我的工作来发展本国的革命运动和革命斗争，支持（用宣传、声援和物质来支持）无一例外的所有国家的同样的斗争、同样的路线，而且只支持这种斗争、这种路线。”<sup>[1]</sup> 发扬国际主义精神，就“不应当只为本民族着想，而应当把一切民族的利益、一切民族的普遍自由和平等置于本民族之上”<sup>[2]</sup>。毛泽东指出，“我们的国际主义”，是“反对狭隘民族主义和狭隘爱国主义的国际主义”。<sup>[3]</sup> 受国际主义精神的指引，刚刚实现民族独立的新中国，虽然面临种种困难和挑战，但却积极主动地为争取民族解放的国家及人民承担国际责任。中国政府曾多次强调，“不能因为自己独立了就不管别人了”<sup>[4]</sup>，“中国是已经取得胜利的国家，有义务支持那些正在取得胜利和将要取得胜利的国家”<sup>[5]</sup>。

由于世界处于战争和革命的时代，而中国革命是世界革命的一部分，所以通过革命来制止战争就成为当时中国的主导外交战略。由此，支持无产阶级社会主义的世界革命和支援各被压迫民族的独立与解放战争，成为当时中国的主要国际责任。由于中国的民族解放首先得到了来自社会主义国家的帮助，并“在社会主义国家之外，亚洲、非洲、拉丁美洲人民的广大的反对殖民主义、帝国主义的斗争也帮助我们”，“所以我们有义务支持”这些帮助过中国的国家和人民，“我们是互相支持，互相帮助”。<sup>[6]</sup> “在道义上和物质上大力支援为摆脱帝国主义和殖民主义的压迫而斗争的人民，是一切社会主义国家、国际工人运动和共产主义运动的义务。”<sup>[7]</sup> “社会主义国家，

---

[1] 《列宁全集》第29卷，人民出版社，1985年，第168页。

[2] 《列宁全集》第28卷，人民出版社，1990年，第43页。

[3] 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社，1991年，第659页。

[4] 《毛泽东文集》第八卷，人民出版社，1999年，第318页。

[5] 《周恩来外交文选》，中央文献出版社，1990年，第375页。

[6] 《毛泽东文集》第八卷，第173页。

[7] “反帝国主义的伟大号召——《红旗》半月刊一九六〇年第二十四期社论”，《人民日报》1960年12月16日。

应把支持亚洲、非洲、拉丁美洲的人民革命斗争当成自己的国际主义责任。”<sup>[1]</sup>毛泽东曾对所有受压迫的国家和人民发出号召，“凡有人在你们那里称王称霸，不服从你们的法律，搞颠覆活动，应该把他们赶走”<sup>[2]</sup>。中国与受压迫的国家“是朋友”，“是站在一条线上的，共同反对帝国主义、殖民主义”<sup>[3]</sup>。当然，维护世界和平既要坚持斗争也要争取合作，为此毛泽东提出要用“两条腿走路”。第一条腿是“亚洲、非洲、拉丁美洲人民反殖民主义、反帝国主义的斗争”，第二条腿是召开大国会议，在谈判桌上进行谈判，如果做到“两条腿走路，世界大战就难以打了”。<sup>[4]</sup>

新中国成立后，“坚持无产阶级国际主义，发展同各国人民的友谊，支持和援助被压迫民族的解放事业、新独立国家的建设事业和各国人民的正义斗争，坚决反对帝国主义、霸权主义、殖民主义和种族主义，维护世界和平。”<sup>[5]</sup>正是在无产阶级国际主义责任观的指导下，中国大力援助朝鲜革命、越南革命以及东南亚其他国家革命，与这些国家人民并肩作战，共同打击帝国主义、霸权主义和殖民主义。与此同时，中国也积极探索用和平方式承担国际责任，提出了和平共处原则和求同存异方针，以及对落后国家和地区提供无私的经济援助。中国向非洲新独立国家援建的坦赞铁路，不但成为见证中非友谊的丰碑，而且极大鼓舞了非洲国家的民族独立和解放事业。

## （二）新国际主义责任观下的合作外交

1978年，中共十一届三中全会决定实行改革开放，揭开了中国历史的新篇章。作为中国改革开放的总设计师，邓小平指出：“我们现在还很穷，在无产阶级国际主义义务方面，还不可能做得很多，贡献还很小。到实现了四个现代化，国民经济发展了，我们对人类特别是对第三世界的贡献可能会多

---

[1] “人民战争胜利万岁——纪念中国人民抗日战争胜利二十周年”，《人民日报》1965年9月3日。

[2] 《毛泽东文集》第八卷，第318页。

[3] 同上，第171页。

[4] 同上，第173-174页。

[5] “关于建国以来党的若干历史问题的决议”，《人民日报》1981年7月1日。

一点。”<sup>[1]</sup>“我们党在国际方面能否尽到自己应尽的责任，归根到底，首先决定于能否把我们国内的工作搞好。”<sup>[2]</sup>邓小平还自信地预言：“到本世纪末，中国能达到国民生产总值翻两番的目标，也就是……达到小康水平，那时中国对于世界和平和国际局势的稳定肯定会起比较显著的作用。”<sup>[3]</sup>可见，中国在改革开放后仍然强调要承担无产阶级国际主义的责任，但认为要想更好地承担责任就要首先发展自己，为此要发扬爱国主义精神。邓小平强调：“必须发扬爱国主义精神，提高民族自尊心和民族自信心。否则我们就不可能建设社会主义，就会被种种资本主义势力所侵蚀腐化。”<sup>[4]</sup>

中国要通过积极开展对外经济合作来寻求自身发展。邓小平认为，“现在世界上真正大的问题，带全球性的战略问题，一个是和平问题，一个是经济问题或者说发展问题”<sup>[5]</sup>，“现在的世界是开放的世界”，“中国的发展离不开世界”<sup>[6]</sup>。他指出：“社会主义和市场经济之间不存在根本矛盾。问题是用什么方法才能更有力地发展社会生产力……社会主义优越性最终要体现在生产力能够更好地发展上……所以，我们吸收资本主义中一些有用的方法来发展生产力。”<sup>[7]</sup>“应当把发展问题提到全人类的高度来认识，要从这个高度去观察问题和解决问题。只有这样，才会明了发展问题既是发展中国家自己的责任，也是发达国家的责任。”<sup>[8]</sup>发展中国家和发达国家在发展问题上相互依存的，“南方得不到适当的发展，北方的资本和商品出路就有限得很，如果南方继续贫困下去，北方就可能没有出路”<sup>[9]</sup>。当然，发展也需要南南合作。“发达国家越来越富，相对的是发展中国家越来越穷。南北

[1] 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年，第112页。

[2] 《邓小平文选》第一卷，人民出版社，1994年，第297页。

[3] 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1994年，第105页。

[4] 《邓小平文选》第二卷，第369页。

[5] 《邓小平文选》第三卷，第105页。

[6] 同上，第64、78页。

[7] 同上，第148-149页。

[8] 同上，第282页。

[9] 同上，第106页。

问题不解决，就会对世界经济的发展带来障碍。解决这个问题当然要靠南北对话，我们主张南北对话。不过，单靠南北对话还不行，还要加强第三世界国家之间的合作，也就是南南合作。”<sup>[1]</sup>

在和平与发展成为时代特征的新的历史条件下，中国创造性地发展了无产阶级国际主义理念，以一种新国际主义姿态去承担国际责任，强调同世界各国的和平共处、友好合作，追求与世界各国的共同利益，在谋求世界和平的基础上实现各国共同发展与繁荣，并以发展来促进和维护世界和平。在新国际主义理念指导下，中国努力与世界一切国家建立、发展外交关系和经济文化关系，并积极申请加入西方国家主导的主要国际经济组织。同时，为了保障有利于发展与合作的良好国际环境，中国仍然坚持和平共处五项原则。邓小平指出，处理国与国之间的关系，和平共处五项原则是最好的方式。<sup>[2]</sup>为了使广大发展中国家更好地参与国际经济合作实现世界的共同发展，中国积极推动建立国际政治经济新秩序。<sup>[3]</sup>

冷战结束后，面对新形势，中国外交仍然坚持“以内为主、有所作为”“以合作谋发展、促和平”的基本战略取向，并提出了和平发展的战略思想，尤其强调合作的重要性。江泽民指出，当今世界，“要和平、求合作、促发展已经成为时代的主流”。面对冷战后日益凸显的全球性挑战，以及传统安全与非传统安全交织并存的形势，他呼吁世界各国“要寻求共同利益的汇合点，扩大互利合作，共同对付人类生存和发展所面临的挑战”。<sup>[4]</sup>胡锦涛也强调，“求和平、谋发展、促合作已经成为不可阻挡的时代潮流”<sup>[5]</sup>，并呼吁各国人民“携

---

[1] 《邓小平文选》第三卷，第56页。

[2] 同上，第96页。

[3] 同上，第363页。

[4] 江泽民：“高举邓小平理论伟大旗帜 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告”，《人民日报》1997年9月22日。

[5] 胡锦涛：“高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告”，《人民日报》2007年10月25日。

手合作，共同为建设一个持久和平、共同繁荣的和谐世界而努力”<sup>[1]</sup>。

### （三）人类命运共同体责任观下的中国特色大国外交

中共十八大以来，中国日益走向世界舞台的中央，中国人民与世界各国人民的前途命运更加紧密地联系在一起，中国站新的历史方位上向世界承诺要做一个负责任大国，致力于走中国特色大国外交之路，积极推动构建人类命运共同体。尤其随着中共十九大作出“中国特色社会主义进入了新时代”的重大判断，中国以更强烈的国际责任感和更大的担当意识，努力为人类做出更大贡献。

当今，“这个世界，各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体”<sup>[2]</sup>。所以，积极推动构建人类命运共同体，是中国外交的新使命和历史担当。构建人类命运共同体，就是要建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。这既是世界人民对美好未来的共同梦想，也是中华民族伟大复兴的中国梦。习近平指出：“我国已经进入了实现中华民族伟大复兴的关键阶段。中国与世界的关系在发生深刻变化，我国同国际社会的互联互通也已变得空前紧密，我国对世界的依靠、对国际事务的参与在不断加深，世界对我国的依靠、对我国的影响也在不断加深。”<sup>[3]</sup>此种形势要求我们要更好地统筹国内和国际两个大局，要将中华民族伟大复兴的中国梦与世界人民对美好未来的共同梦想更加紧密地联系在一起。为构建人类命运共同体，中国进一步丰富和发展了和平发展战略思想，提出要建立相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系，“要坚持正义利观，做到义利兼顾，要讲信义、重情义、扬正义、树道义”“要切实落

---

[1] 胡锦涛：“努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界——在联合国成立60周年首脑会议上的讲话”，《人民日报》2005年9月16日。

[2] 习近平：“顺应时代前进潮流 促进世界和平发展——在莫斯科国际关系学院的演讲”，《人民日报》2013年3月24日。

[3] “中央外事工作会议在京举行 习近平发表重要讲话”，《人民日报》2014年11月30日。

实好正确义利观，做好对外援助工作，真正做到弘义融利”。<sup>[1]</sup> 中国尤其强调对发展中国家的责任，明确表示中国在与发展中国家合作中“坚持义利相兼、以义为先”“主张多予少取、先予后取、只予不取”。<sup>[2]</sup>

在当前全球化遭遇波折、多边贸易体制受到冲击的背景下，中国坚定支持多边主义，维护多边贸易体制，努力构建开放型世界经济，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展。面对气候变化、跨国恐怖主义、网络安全等一系列严峻复杂的全球性挑战，中国秉持共商共建共享的全球治理观，积极参与全球治理体系的改革与建设，主动发挥负责任的大国作用，为国际社会提供越来越多的公共产品，推动国际秩序向更加公正合理的方向发展。习近平指出：“‘大道之行也，天下为公’，和平、发展、公平、正义、民主、自由是全人类的共同价值，也是联合国的崇高目标。目标远未完成，我们仍须努力。当今世界，各国相互依存、休戚与共。我们要继承和弘扬《联合国宪章》的宗旨和原则，构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体。”<sup>[3]</sup>

### 三、从国际责任看中国外交的特点

在70年外交实践中，中国始终致力于作国际社会负责任一员，以高度负责的精神去认真处理国际事务，在国家利益与国际和全球利益的动态平衡中主动承担相应的国际责任。从国际责任的视角看，中国外交呈现出以下三个基本特征。

#### （一）胸怀天下是中国外交的情怀

新中国自成立之日起就始终将全人类和整个世界视为中国外交的着眼点，中国外交始终立足中国、放眼全球，以天下观念和整体主义思维去认识

---

[1] “中央外事工作会议在京举行 习近平发表重要讲话”。

[2] 习近平：“携手共命运 同心促发展——在二〇一八年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话”，《人民日报》2018年9月4日。

[3] 《习近平谈治国理政》第二卷，外文出版社，2017年，第522页。



和处理中国与世界的关系，将国家利益与国际责任视为相互促进的统一体。新中国成立初期，毛泽东就指出“全世界的和平每天都取决于中国的责任感”<sup>[1]</sup>。改革开放后，邓小平指出：“中国现在是维护世界和平和稳定的力量，不是破坏力量。中国发展得越强大，世界和平越靠得住。”<sup>[2]</sup>进入21世纪后，江泽民指出：“使社会主义中国发展和富强起来，为人类进步事业作出更大贡献，这是我们党必须勇敢担负起来的历史任务。”<sup>[3]</sup>胡锦涛将和谐社会和和谐世界的建设紧密联系在一起。中共十八大后，以习近平为核心的党中央积极推动构建人类命运共同体，“不断为人类作出更大贡献”成为中国特色大国外交的重要内容。正是这种胸怀天下的外交情怀使得承担普遍性国际责任一直是中国外交的宗旨和目标。

由于受时代背景和自身实力地位与身份认同等变化的影响，中国在不同历史时期形成了不同的国际责任观，产生了不同外交行为。新中国成立初期，中国无产阶级国际主义精神指引下，大力支援社会主义国家和争取民族解放的国家与人民的反对帝国主义、霸权主义和殖民主义的斗争。改革开放后，中国在新国际主义责任观指导下，积极参与国际经济合作，并争取建立国际政治经济新秩序，通过发展壮大自己来达到维护世界和平、促进共同发展的目标。中共十八大以来，中国秉持人类命运共同体理念，在坚持发展中国家身份定位的同时也在向负责任大国身份转变，将中国的前途命运与世界的前途命运更加紧密地联系在一起。中国国际责任的内涵既呈现历史阶段性特征，也始终保持最终向全世界负责的普遍稳定性。

胸怀天下的中国外交情怀既来自中国传统文化，尤其是天下观念和整体主义思维，也来自马克思主义世界观，即着眼整个世界历史，关注整个人类社会的福祉。而使这种情怀付诸实践的一个重要基础，是中国始终将自己视为一个大国。毛泽东虽然一方面承认中国还是一个“一穷二白”的落后农业国，

[1] 《毛泽东文集》第八卷，第217页。

[2] 《邓小平文选》第三卷，第104页。

[3] 江泽民：“全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告”，《人民日报》2002年11月18日。

但另一方面坚定地认为“中国是一个大国，它的人口占全世界人口的四分之一，但是它对人类的贡献是不符合它的人口比重的”<sup>[1]</sup>。邓小平虽然也承认中国在经济发展方面还很落后，但同时更强调中国不能贬低自己，中国在冷战后的所谓多极世界“怎么样也算一极”<sup>[2]</sup>。进入21世纪后，随着中国崛起，中国作为世界最大的社会主义国家，中国共产党作为世界上最大的政党，努力做到“大就要有大的样子”，争取“为人类做出更大贡献”。

## （二）社会主义是中国外交的本质属性

走社会主义道路是中国人民的历史选择。新中国成立70年来的伟大社会主义实践使中国更坚定了坚持社会主义的理论自信、制度自信、道路自信和文化自信。作为一个社会主义国家，社会主义的本质属性决定了中国外交着眼于全人类和国际社会中大多数人的利益，致力于维护国际正义，建立相互尊重、公平正义的国际关系。为此，中国始终坚持在和平共处五项原则基础上发展与世界各国的关系，坚定支持和帮助国际社会中的弱势群体，坚持站在正义一方，说公道话，办公道事。江泽民指出：“对于一切国际事务，我们都要从中国人民和世界人民的根本利益出发，根据事情本身的是非曲直，决定自己的立场和政策，不屈从于任何外来压力，不同任何大国或国家集团结盟，不搞军事集团，不参加军备竞赛，不进行军事扩张。”<sup>[3]</sup>

维护国际正义首先就是要维护世界上公认的国际行为准则和国际法相关准则，维护世界绝大多数国家和人民的正当权益。联合国作为当今世界最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织，是世界各国人民意志和利益的代表。《联合国宪章》奠定了现代国际法的基础，其确立的国家主权平等、不干涉内政等原则，成为国际社会评判各国行为正义与否的标尺。中国一贯坚定维护《联合国宪章》的宗旨和原则，尊重各国人民自主选择发展道路的权利，反对把自己的意志强加于人，反对干涉别国内政。邓小平指出：“我

---

[1] 《毛泽东文集》第七卷，人民出版社，1999年，第124页。

[2] 《邓小平文选》第三卷，第353页。

[3] 江泽民：“高举邓小平理论伟大旗帜 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告”。

们反对人家对我们发号施令，我们也决不能对人家发号施令。这应该成为一条重要的原则。”<sup>[1]</sup> 对于一些遭受侵略压迫的落后国家，中国虽然有责任去管它们，但“管别人”“是指给予友好的支持、帮助”<sup>[2]</sup>，并非“输出革命”。而且，“中国的经验只能提供作为参考，照抄则不可”<sup>[3]</sup>。

维护国际正义也体现在中国始终维护世界绝大多数国家和人民的正当权益，反对霸权主义和强权政治。中国作为一个经历过因贫穷落后而被动挨打的惨痛历史的国家，深知霸权主义和强权政治带来的危害，因而坚定不移地反对一切形式的霸权主义和强权政治。新中国在成立之初就明确宣示，“谁搞霸权主义我们就反对谁，谁侵略别人我们就反对谁”<sup>[4]</sup>。中国发展壮大起来后，又庄严地向世界宣誓，中国无论发展到什么程度，永远不会称霸，永远不会欺负别人，永远站在第三世界一边。<sup>[5]</sup> 今天走向世界舞台中央的中国仍坚定承诺，“中国在联合国的一票永远属于发展中国家”<sup>[6]</sup>。

中国外交的社会主义本质属性，主要由中国共产党是中国外交体制的领导核心所决定。中国共产党是马克思主义的政党，作为世界上最大的政党，中国共产党不仅为中国人民谋幸福，也为人类进步事业而奋斗，中国共产党始终把为人类做出新的更大的贡献作为自己的使命。在新的历史时期，中国共产党明确提出，中国对外要坚持正确义利观。“义，反映的是我们的一个理念，共产党人、社会主义国家的理念。这个世界上一部分人过得很好，一部分人过得很不好，不是个好现象。真正的快乐幸福是大家共同快乐、共同幸福。我们希望全世界共同发展，特别是希望广大发展中国家加快发展。利，就是要恪守互利共赢原则，不搞我赢你输，要实现双赢。我们有义务对贫穷的国家给予力所能及的帮助，有时甚至要重义轻利、舍利取义，绝不能惟利

---

[1] 《邓小平文选》第二卷，第 318-319 页。

[2] 《毛泽东文集》第八卷，第 318 页。

[3] 《毛泽东文集》第七卷，第 64 页。

[4] 《邓小平文集》第三卷，第 162 页。

[5] 同上，第 56 页。

[6] 《习近平谈治国理政》第二卷，第 526 页。

是图、斤斤计较。”<sup>[1]</sup>

### （三）和平是中国外交的最鲜明特征

和平是中国外交理念的核心，维护世界和平始终是中国的国际责任。新中国自成立以来一贯坚定奉行和平的外交政策原则。不论是在革命与战争时代，还是在和平与发展时代；无论是处于贫穷落后阶段，还是进入繁荣发展时期，中国始终不渝奉行和平外交政策，为建设世界持久和平而贡献自己的力量。

新中国成立后，为保障新生国家的主权安全，以毛泽东为核心的党的第一代领导集体确立了独立自主的和平外交政策，并提出了和平共处五项原则，积极与印度和缅甸共同倡导将和平共处五项原则作为国际关系的基本准则。改革开放后，以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体创造性地提出了“和平发展”的外交理念，主张在和平共处的基础上，通过与世界各国的合作来谋求发展，进一步维护世界和平。冷战结束后，以江泽民为核心的党的第三代中央领导集体进一步完善了“和平发展”的外交理念，正式提出了“一个世界、共同繁荣”的思想。进入21世纪后，以胡锦涛为总书记的党中央明确提出了“和谐世界”的理念，呼吁国际社会要“共同为建设一个持久和平、共同繁荣的和谐世界而努力”。中共十八大以来，以习近平为核心的党中央积极倡导人类命运共同体理念，明确表示中国“愿意同世界各国人民和睦相处、和谐发展，共谋和平、共护和平、共享和平”。

即使是在革命与战争时代，中国也是将和平作为对外政策的首要选择和最终目标。新中国成立之初，尽管新政权还未完全被国际社会所接纳，但中国仍主动承担维护世界和平的责任。对此，毛泽东指出：“不管美国承不承认我们，不管我们进不进联合国，世界和平的责任我们是要担负的，我们不会因为不进联合国就无法无天……我们要维持世界和平，不要打世界大战。

---

[1] 王毅：“坚持正确义利观 积极发挥负责任大国作用”，《人民日报》2013年9月10日。

我们主张国与国之间不要用战争来解决问题。”<sup>[1]</sup>面对帝国主义、霸权主义的侵略战争，中国一方面坚决反对非正义战争，另一方面也不惧怕战争，争取以赢得战争来制止战争，争取更大和平。正如毛泽东所说：“我们的战争是神圣的、正义的，是进步的、求和平的。不但求一国的和平，而且求世界的和平，不但求一时的和平，而且求永久的和平。”<sup>[2]</sup>

中国坚持和平外交政策，既是对中华民族优秀传统文化传统的传承和发展，也是中国人民从近代苦难遭遇中得出的必然结论，还是中国坚持社会主义制度的必然要求。“如果十亿人的中国不坚持和平政策，不反对霸权主义，或者是随着经济的发展自己搞霸权主义，那对世界也是一个灾难，也是历史的倒退。”<sup>[3]</sup>“只有坚持走和平发展道路，只有同世界各国一道维护世界和平，中国才能实现自己的目标，才能为世界作出更大贡献。”<sup>[4]</sup>当然，中国孜孜不倦地追求和平，但“也决不放弃自己的正当权益”，“任何国家不要指望中国会拿自己的核心利益做交易，任何人不要幻想让中国吞下损害自身利益的苦果”。<sup>[5]</sup>

#### 四、结语

新中国自成立以来一直作为国际社会的负责任一员，以认真、负责的态度去处理地区和国际事务，主动承担国际责任。这为中国既营造了有利的国际环境，也赢得了良好的国际声誉。在中国特色社会主义进入新时代的今天，中国正以更大的责任和担当努力为人类作出更大贡献，积极构建人类命运共同体。

---

[1] 《毛泽东文集》第八卷，第217页。

[2] 《毛泽东外交文选》，中央文献出版社、世界知识出版社，1994年，第11页。

[3] 《邓小平文选》第三卷，第158页。

[4] “十七、推动构建人类命运共同体——关于新时代中国特色大国外交”，《人民日报》2019年8月14日。

[5] 同上。

一是责任共担。责任是共同的，国际责任是所有国际成员的共同责任，中国致力于建设一个更加美好的世界，是符合世界各国人民的利益和愿望的，需要与国际社会共同努力。当然，有能力的国家要多付出一些，要防止有能力的国家推卸和转移责任。

二是责权一致。责任与权利是相伴而生、相互依存、不可分离的统一体。从中国外交实践看，中国承担国际责任的初衷和目的多数时候事实上并不是为了获取更大权利，但中国毕竟是一个发展中国家，仍需要不断增强自身实力、提升国际地位。事实上，中国随着国家实力的增长而不断增强责任意识，这也更有利于中国承担更大的国际责任。

三是责能匹配。责任要基于能力，力所不能及的责任观不但不能真正得以落实，而且会带来不利的国际影响。基辛格曾骄傲地指出，“除了美国，没有其他大国能把改善人类境遇”这类全球责任议题当作战略目标，并认为“只有在履行海外责任方面有大作为”，“才能始终是一个伟大的国家”。<sup>[1]</sup>但如今，特朗普政府却打着“美国优先”的旗号推卸国际责任。在此种形势下，中国积极承担起更大的国际责任，但也要防止承担超出自身能力的责任。

此外，国际责任与国内责任也是相互联系、相互促进的统一体。对于现代政府而言，向本国国民负责是首要和基本责任。一国要想更好地承担国际责任，首先就要好好落实国内责任。中国在承担更大国际责任的同时也要协调好国际责任与国内责任的关系。

【完稿日期：2019-9-6】

【责任编辑：曹群】

---

[1] [美]亨利·基辛格：《世界秩序》，胡利平等译，中信出版社，2015年，第398、430页。

# 新中国 70 年国际关系研究的发展与创新

□ 王亚琪 吴志成

〔提 要〕70 年来，中国国际关系研究从以苏联为师，到翻译引介西方理论，再到运用既有理论解释现实，然后立足中国实践创新研究路径和理论范式，日渐成熟。满足重大战略和现实需要是理论创新发展的基本动力，立足中国视角和实践经验是理论自主创新的必要基础，重视国际学术交流互鉴是促进理论发展的重要条件。与此同时，中国国际关系研究依然存在满足重大现实需求的理论创新供给不足、理论体系和研究方法的自主性不强、具有主体和自觉意识的学术共同体建设滞后等问题。面对当今国际关系发展的新形势新要求，紧扣国际关系重大理论与实践需求，坚持以问题为主的研究导向，树立充分的理论和学术自信，加强专业化的学术共同体建设，鼓励国际学术交流与争鸣辩论，不断提升国际关系研究的自主性和创新性，不仅是加强中国特色国际关系研究的重要任务，更是新时代对中国国际关系研究的必然要求。

〔关键词〕新中国、国际关系研究、中国特色大国外交

〔作者简介〕王亚琪，南开大学周恩来政府管理学院讲师、博士

吴志成，南开大学周恩来政府管理学院教授、全球问题研究所所长

〔中图分类号〕D829.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 5 期 0037-11

新中国的成立是 20 世纪世界政治的伟大革命，对国际关系发展产生了

广泛而深刻的影响。伴随着新中国从站起来、富起来到走向强起来的历史进程，中国国际关系研究也从跟随学习走向自主创新。系统回顾70年来中国国际关系研究的发展历程，总结经验与不足，探讨理论研究创新发展的路径，不仅有助于增进中国国际关系研究的学科自觉和理论自信，也将为丰富国际关系研究的知识谱系、推进全球国际关系研究的发展做出中国贡献。

## 一、发展历程

新中国的成立结束了旧中国对外交往的屈辱历史，也开创了中国国际关系研究的新纪元。新中国成立后，为了维护独立自主和主权安全，打破西方资本主义阵营的孤立封锁，中国在对外关系上“另起炉灶”，“一边倒”地投向以苏联为首的社会主义阵营，并与世界各国重新建立联系和交往。对外交往的展开亟需建立专门机构研究对外关系，培养外交人才。1955年，在中国人民大学外交系的基础上，创办了外交学院，开设部分国际关系专业课程，培养外事人才并开展相关研究工作。同时，党中央、国务院、中央军委涉外部门也开始专设研究机构，对苏联、美国、日本和欧洲主要国家进行研究。1956年，经时任外交部副部长张闻天提议，国务院批准建立外交部直属的“中国科学院国际关系研究所”，旨在有目的地开展服务于国家外交总体战略布局的科学研究。20世纪60年代，根据毛泽东主席的指示，中央外事工作小组撰写了《关于加强研究外国工作的报告》。此后，北京大学、中国人民大学和复旦大学设立国际政治系，中央部委下属的各类国际问题研究所、中国科学院哲学社会科学学部下属的一些国际问题研究所等也陆续成立。<sup>[1]</sup>

在冷战对峙的国际背景下，这一时期中国的国际关系研究受苏联影响较大，主要引介苏联社会主义建设经验和国际共产主义运动形势，宣传社会主

---

[1] 王逸舟：“过渡中的中国国际关系学”，《世界经济与政治》2006年第4期，第8页。



义优越性，批判资本主义和帝国主义。<sup>[1]</sup> 随着国际形势的发展，区域国别研究也开始受到重视，逐步加强对亚洲、非洲、拉美地区部分国家的研究。虽然十年“文革”导致整个学科一度中断、破坏严重，<sup>[2]</sup> 这一时期的国际关系研究也缺乏明确而独立的学科意识和理论思维，意识形态色彩浓厚，然而中国学者从马克思主义理论和中国领导人提出的外交理论出发，探讨了无产阶级世界革命、国家主权原则、“三个世界”理论、“中间地带”、和平共处五项原则等议题，体现了中国观察和审视世界的独特视角。

从改革开放到冷战结束，中国国际关系研究迈入规范补课、跟随发展的新阶段。伴随改革开放，国家各项事业的发展日益走向正轨，国际关系研究也迎来了学科建设和学术探索的春天。1979年初，邓小平提出政治学、法学、社会学以及世界政治研究需要赶快补课，<sup>[3]</sup> 部分专业课程、学术机构和学科建制得以恢复或建立。这一时期，我国转变了对世界局势的根本看法，作出和平与发展是时代主题、世界大战在可预见的未来打不起来的科学研判，在对外关系中不再以意识形态划线，坚持和平发展道路和独立自主的外交政策。随着对外开放不断扩大和国际国内形势深刻调整，中国与世界的联系日趋紧密、互动愈发频繁，国际关系研究需要解释和应对的国际问题也愈发庞杂，“政策注释”型和初级对策性研究已经越来越难以满足中国外交发展的需要。国际问题研究日益受到重视，社会关注热度不断上升，有关专业期刊陆续创办，中国国际关系学界也开始大量翻译、引介西方国际关系理论的经典著作，并从学理上探讨国际关系学的研究对象和研究方法，中国国际关系研究由此具备了初步的学科意识和基本的理论阵地，也提出了创设具有中国特色的国际关系学或国际关系理论的倡议。这表明中国国际关系研究已转入理论与现实关注并重的阶段，<sup>[4]</sup> 也萌生了自主性的规范理论构建诉求。但是，中国

---

[1] 李琮、刘国平、谭秀英：“中国国际问题研究 50 年”，《世界经济与政治》1999 年第 12 期，第 6 页。

[2] 王军、但兴悟：《中国国际关系研究四十年》，中央编译出版社，2008 年，第 7 页。

[3] 邓小平：《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994 年，第 180-181 页。

[4] 王逸舟：“过渡中的中国国际关系学”，第 9 页。

国际关系研究对西方国际关系理论的引介仍停留于被动接受与模仿学习，尚缺乏有力的辩证批判和独立创新精神。

从冷战结束到党的十八大以前，中国的国际关系研究进入消化融合与多元发展的时期。冷战终结后，美苏两极格局瓦解，美国在国际事务中的霸权主义、单边主义倾向显著增强；世界多极化、经济全球化进程加速，全球问题进入世界政治议程，国际权力格局和国际政治经济秩序发生深刻变革。在此背景下，海湾战争、美国空袭南联盟、“9·11”恐怖袭击、中国加入世界贸易组织、阿富汗战争和伊拉克战争等重大国际事件凸显了世界局势的新变化和全球化发展的新特征。世界格局的根本性变革及其理论解释需求推动了中国国际关系研究的进一步发展。在现实主义、自由主义和建构主义等西方主流理论之外，世界体系论、英国学派、批判理论、女性主义、全球治理、世界主义等多元理论范式也得到了系统引介和学习研究，国际学术发展动态受到国内学界关注，出现了许多运用国际关系理论范式和规范方法进行经验研究的成果。在这一过程中，中国国际关系理论研究更加受到重视，主体意识不断增强，中国经验和中国智慧成为理论研究的重要内容，也开始使用中国经验验证西方理论，并融入越来越多的中国视角和思想，<sup>[1]</sup>中国与西方国际关系学界的对话交流频繁，研究差距逐渐缩小，但是自主创新的原创研究依然不够。

党的十八大后，中国国际关系研究开启了自强创新的新时代。随着中国特色社会主义进入强起来的新时代，中国在国际舞台上不断展现负责任大国形象。面对世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴的历史使命，经过长期知识积累和引进消化，中国国际关系研究立足本国传统和国情，面向世界政治现实，彰显理论自信和自强创新的勇气，对外来理论、方法进行创造性转化和创新性提高，对本国重大外交实践和经验文化进行概括提炼和理论升华。在系统掌握和扬弃西方国际关系理论范式、研究路径与方法规范的基础上，

---

[1] 秦亚青：“中国国际关系理论研究的进步与问题”，《世界经济与政治》2008年第11期，第17页。

中国学者以中国文化理念和历史经验为基础，打破国际关系研究的范式束缚和西方话语垄断，加快构建中国特色国际关系理论，已经取得许多有价值的重要成果，如国际政治的关系理论、国际政治的社会进化理论、道义现实主义、国际社会共生理论等。中国特色大国外交、人类命运共同体、“一带一路”倡议、结伴不结盟的新型伙伴关系、共商共建共享的全球治理观、新型国际关系等外交新理念标志着中国国际关系研究的主体意识和学科自觉、学派自觉、学术自觉显著增强，<sup>[1]</sup> 已经从整体上走向自主自信、自强创新的新时代。

## 二、经验与不足

回顾和总结 70 年发展历程，中国国际关系学科体系不断健全，研究队伍不断壮大，研究水平和创新能力不断提高。从思想脉络、思维视角、理论范式到研究方法、研究观点，中国的国际关系研究取得了丰硕成果，也积累了诸多有益经验。

首先，满足重大战略和现实需要是理论创新发展的基本动力。时代是思想之母，实践是理论之源。任何理论都不仅仅是单纯的思想创造，归根到底是对现实世界的反映，是对那些重要社会现象和行为的描述、解释和预测。<sup>[2]</sup> 一切有价值的学术研究，也都应该反映和关照现实，都应该有利于解决现实问题。只有认真研究解决重大而紧迫的时代问题和现实需要，才能真正把握历史发展规律，才能推动理论创新。中国国际关系理论的进步与各个时期的世界局势、中国与世界关系、以及中国外交实践的发展变化密切相关。针对国际环境的研判、中国对外战略的评估、中国国际地位与作用的把握等具有高度实践导向的现实议题，理论研究必须广泛借鉴吸收国际学术界的有益理论成果，不仅积极利用科学先进的理论工具解读中国对外交往的经验现实，

---

[1] 秦亚青：《国际关系理论：反思与重构》，北京大学出版社，2012 年，第 158 页。

[2] 刘丰：“国际关系理论研究的困境、进展与前景”，《外交评论》2017 年第 1 期，第 27 页。

也立足中国实践发现新的理论问题、提出新的解释框架，促进新的理论进步。由此，理论研究的发展与现实问题的解决相互促进，中国国际关系研究在理论体系不断完善、学科建设不断成熟的同时，也为中国处理与外部世界关系、服务中国特色大国外交做出了应有的贡献。

其次，立足中国视角和实践经验是理论自主创新的必要基础。历经70年的发展建设，中国正从国际体系边缘的革命者转变为日益走进世界舞台中心的负责任大国。中国如何处理与外部世界的关系，如何更好地融入国际社会，已成为国内外共同关注的重要议题。对这一问题的探索将推动对国家主权、国家间的合作与冲突、国际体系中的权力转移、世界秩序的形成与变革等传统国际关系理论经典命题的重新阐释，进而也必将推动国际关系理论的创新。基于中国特色大国外交实践为国际关系理论提供新概念、新表述，将中国思想文化、历史传统和当代实践融入国际关系研究，构建新的国际关系理论范式和研究路径，不仅有助于创新中国国际关系理论研究，也将为世界国际关系理论的发展做出中国贡献。

最后，重视国际学术交流互鉴是促进理论发展的重要条件。新中国成立初期，受冷战对峙和意识形态制约，中国国际关系研究视角、议题和方法单一。改革开放以来，中国学者的自主意识逐渐增强，对西方的学习借鉴推动了中国国际关系研究的规范化，而与西方学术界的交流对话则成为提升中国国际关系理论解释力、增强研究自主性和创新性的重要因素。在与西方学术界的交流互鉴中，中国国际关系研究并没有在引进中迷失方向，而是在对外来成果的自觉反思中，有效鉴察西方理论的局限和不足，<sup>[1]</sup> 积极吸收中国外交实践经验，倡导创造中国特色的理论创新成果，逐步形成了理论流派多元发展、与国际学术界开放对话、服务大国外交需要的发展局面。

尽管中国国际关系理论的发展取得显著进步，但面对当今国际关系发展的新形势，国际关系研究依然存在诸多问题和不足。其学科体系、学术体系、

---

[1] 范蔚文：“新世纪以来中国国际关系理论发展的特点和趋势”，《国际观察》2017年第6期，第3页。

话语体系建设水平同中国综合国力和国际地位还不太相称；运用马克思主义立场、观点、方法指导研究的功力还不足，学术原创能力总体还不强；国际化高水平专业化人才队伍总体素质有待提高，有专家缺大师的状况明显；学术评价体系也不够完善。

第一，满足重大现实需求的理论创新供给不足。在世界秩序和国际体系变革、中国实力地位快速提升的全球大势下，国际社会期待有效的理论阐释。但是国内接受过跨学科训练的成熟学者数量不多，以至于很多研究只能止步于表面，难以系统深入。<sup>[1]</sup>中国国际关系研究还没有推出能够独立回应现实需要的高水平创新成果，特别是原创性理论和中国范式明显缺失。<sup>[2]</sup>这不仅与新世纪以来世界国际关系学界理论创新的整体性沉寂<sup>[3]</sup>有关，也受到目前中国国际关系研究中的某些功利性、实用化倾向的影响。

第二，理论体系和研究方法的自主性不强。改革开放以来的系统引介学习，加强了西方国际关系理论在我国的话语主导权和先入为主地位。在西方理论引入初期，由于中国国际关系研究自身发展薄弱，对欧美研究成果缺少批判精神，存在简单照搬套用现象。中国许多学者具有美国学术背景，研究话语、风格和方法的美国色彩较强，美国学者热衷的研究议题也就成为了中国学术热点。这些研究视角和路径显然并不完全符合中国国际关系研究的需要，被动跟随和回应美国学界设定的研究议题限制了中国国际关系研究的自主性。

第三，具有主体和自觉意识的学术共同体建设滞后。中国国际关系研究的机构、人员比较分散，地域分布很不平衡，全国性专业学会和团队建设的自觉意识淡薄。受整体学术训练和知识结构所限，学术共同体内部缺乏理性

---

[1] 孙吉胜：“改革开放以来中国国际关系理论发展”，《世界经济与政治》2018年第8期，第27页。

[2] 秦亚青：“中国国际关系理论研究的进步与问题”，第21页。

[3] 刘丰：“国际关系理论研究的困境、进展与前景”，第25页。

严肃的学术争鸣与批评，<sup>[1]</sup>理论与实践的联系贯通不够，学术研究与政策研究或战略需求脱节，与国际学术界的交流对话不充分。缺乏对自身研究现状及其影响力、有效性进行客观评判与反思，势必导致理论研究的低水平重复，甚至制约有效的理论构建和原创性成果的产生。

### 三、创新发展的路径

创新是国际关系理论发展的关键，也是当今时代对国际关系研究的必然要求。在新的世界形势下，不断提升国际关系理论研究的自主性和创新性，无疑是加快建设中国特色国际关系理论的重要任务。

第一，紧扣国际关系重大理论与实践需求。人类社会每一次重大跃进，人类文明每一次重大发展，都离不开知识变革和思想先导。<sup>[2]</sup>重要的国际关系研究成果往往都是在回答和解决国际社会面临的重大问题中创造出来的。当今世界正处于大发展、大变革、大调整时期，人类现代化和全球化进程的深入发展将世界推向“百年未有之大变局”。同时，国际权力向新兴大国转移，西方个别大国采取保护主义和单边主义对外政策，导致全球治理的风险和不确定性上升。面对世界秩序的重大变迁和全球治理的新挑战，中华民族伟大复兴和中国特色大国外交的宏伟实践，迫切需要新思想、新理论来总结和引导，从而为国际关系理论创新提供强大动力。然而，西方国际关系研究对此却罕有令人信服的理论回应，甚至陷入主义质疑或理论困局。中国作为世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护，中国学者有责任以中国的理念传统和实践经验为资源，为理解和应对世界秩序变革提供理论范式和解释框架，推进中国国际关系理论的自主性、创新性发展，促进当下美国主导

---

[1] 王逸舟：“面向新世纪的国际关系理论研究：若干思考与建议”，《世界经济与政治》1999年第4期，第6页。

[2] 习近平：“在哲学社会科学工作座谈会上的讲话”，《人民日报》2016年5月19日，第2版。

的国际关系理论转变成为开放包容多元的全球性知识体系。<sup>[1]</sup>

第二，坚持以问题为主的研究导向。理论创新的过程实质就是发现问题、筛选问题、研究问题、解决问题的过程。国际社会风云变幻，新情况新问题层出不穷，国际关系研究如果不能与时俱进、推陈出新，从理论发展上提出问题和发现问题，运用新理念新办法研究问题和解决问题，既有的理论就会苍白无力。坚持以问题为研究导向，必须摒弃学科发展的封闭保守理念，在回应、解答问题中提出真知灼见，进而走出自己的学科发展新路，这是促进国际关系理论创新发展的重要途径。因此，新时期的国际关系研究必须围绕中国和世界发展面临的重大问题，深入研究中国特色大国外交实践中的重大理论和现实问题，积极探索关系人类前途命运的重大问题，科学研判国际关系发展的重大逻辑，提出体现中国智慧和价值的新理念与新方案。特别要加强构建人类命运共同体、共建“一带一路”、正确义利观等具有原创性的新思想新倡议的研究阐释，不断概括出有规律性的新经验，提炼有学理性的新理论。

第三，树立充分的理论和学术自信。虽然西方主流理论仍是世界国际关系理论界的主导话语，但多元主义已经成为当今国际关系理论探索中的重要标示性特点。<sup>[2]</sup> 中国是世界第二大经济体和最大的发展中国家，日益提升的综合国力和国际影响、丰富的全球治理实践和巨大的贡献成就、深厚的历史经验与优秀的传统思想文化、多年来学科建设的专业储备等，都为中国国际关系研究的发展奠定了坚实基础。特别是随着中国全面参与全球事务和承担国际责任，分析研究中国外交正在成为世界性热点，但目前仍需完善讲好中国故事的理论体系，推动中国国际关系研究从主要探讨外部世界对中国的影响转向阐释崛起的中国将对世界产生何种影响。这不仅为中国国际关系研究提供了创造理论学派的空间，也要求坚持科学的方法论，突破西方的学术话

---

[1] “中国国际关系理论的发展与创新——刘丰教授访谈”，《国际政治研究》2018年第1期，第155页。

[2] 秦亚青：“国际关系理论亦需多元发展”，《人民日报》2015年2月11日，第3版。

语霸权和学科思维标尺，改变盲从国外理论概念的自卑心态，保持充分的理论自觉和学术自信，形成中国特色的基本概念范畴、规范术语、原则规律和内在逻辑，从而构建符合国际关系发展本质的理论体系。

第四，加强专业化的学术共同体建设。高水平研究队伍和学术共同体建设对理论自主创新极为重要。要树立学术共同体意识，加强核心团队建设，打造学科发展高地，完善包括学术队伍、学术协会、学术评价机制等在内的学科建设机制。在引导研究者拓展前沿理论视野、提升专业理论素养、增强规范方法意识的同时，注重培养掌握多学科知识，善于将中国优秀传统文化、历史经验、当代实践与国际关系理论概念范式相结合的研究者，特别要重视培育学科代表人物，充分发挥领军人才的重要作用。既要克服言必称西方的理论倾向，防止简单搬套西方理论阐释国际现实和中国实践，也要避免单纯以中国经验论证现有理论的普适性意义，从而开辟中国国际关系理论自主创新的新路径。

第五，鼓励国际学术交流与争鸣辩论。学术总是在交流合作中兼容互鉴，在论争交锋中创新发展。作为一门社会科学，国际关系研究一方面根植于一定的地缘文化语境，蕴含着本民族特有的思想积淀和实践渊源；另一方面，对他国研究成果的借鉴可为完善本国国际关系学科、规范研究体系与范式方法发挥积极作用；而参与国际学界的对话争论，则有助于本国国际关系研究的创新发展。因此。要把中国学派建成一个开放理论体系，必须鼓励国际学术交流与辩论，以包容心态促进学术向前发展。<sup>[1]</sup> 二战后美国的国际关系理论通过其长期的全球霸权影响扩张成为所谓的“普世性”国际关系理论，<sup>[2]</sup> 但面对当前世界秩序和国际体系的深刻变革，却缺乏回应现实需要的重大理论突破。而中国崛起已经成为当今世界政治革命性的经验现实，并在生态环境、气候变暖、消减贫困等全球治理领域和 5G、人工智能等新兴技术领域日益发

---

[1] 秦亚青：“构建国际关系理论的中国学派”。

[2] 秦亚青：“国际关系理论中国学派生成的可能和必然”，《世界经济与政治》2006年第3期，第9页。



挥主导性作用，国际学术界对中国学者的知识贡献充满着期待。<sup>[1]</sup> 中国国际关系研究应在与国际学术界的平等交流和理性辩论中，突破西方既有的认知框架，应用中国的理论范式，回应国际关系学界的重要关切，充分展示当代世界变化的中国解释力，为全球国际关系研究提供原创性的理论知识创建。

## 四、结语

历史表明，世界大变革的时代也是国际关系研究大发展大创新的时代。正如习近平指出，这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代，这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代。<sup>[2]</sup> 人类社会现代化和全球化进程的不平衡不断冲击着现有世界秩序，以人工智能为代表的新一轮科技革命加速重塑国际体系，引发全球政治经济格局的变革；与此同时，当今中国正在经历广泛而深刻的社会变革以及宏大而独特的人类实践创新，处于由世界大国走向世界强国的关键时期。有效推进中国特色大国外交和构建人类命运共同体，更加需要国际关系研究积极有为，也必将给国际关系理论创新提供广阔天地。对此，中国国际关系研究必须直面中国特色大国外交的现实需求和世界秩序变迁的历史性课题，以高度的学科自觉和理论自信，积极参与国际学术对话和知识生产，在批判吸收西方国际关系理论研究成果的基础上，立足中国的理念视角、文化传统和当代实践，构建中国特色的国际关系研究，为中国国际关系研究的自主创新发展和世界国际关系知识体系的完善贡献智慧与力量。

【完稿日期：2019-9-11】

【责任编辑：姜胤安】

[1] “中国国际关系理论的发展与创新——刘丰教授访谈”，第 158 页。

[2] 习近平：“在哲学社会科学工作座谈会上的讲话”。

# 美欧经济制裁协作的特点、限度及其走向

□ 刘建伟

〔提 要〕作为当今世界两大主要经济体，美国和欧盟在经济制裁问题上协作对目标国甚至第三方有重要影响。从1993—2018年制裁数据可以发现，美欧经济制裁协作总体水平趋于提高，但也随美国总统任期有所波动。美欧经济制裁协作在定向制裁理念兴起、欧盟实施制裁意愿和能力提高、美国游说施压影响下增强的同时，也受到双方对制裁认知差异、制度差异和利益冲突三个方面限制。在美国调整对外政策、“英国脱欧”以及美欧对伊核协议的分歧影响下，未来美欧经济制裁协作走向存在变数。

〔关键词〕经济制裁、制裁协作、美国优先、美欧关系

〔作者简介〕刘建伟，中央财经大学国防经济与管理研究院副研究员

〔中图分类号〕F115

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 5 期 0048-17

美国与欧盟是当今实施经济制裁最为频繁的国际行为主体。<sup>[1]</sup>在经济制裁问题上，双方互有协作也存在分歧，双方一旦实现协作，对被制裁国甚至

[1] 美国和欧盟经济制裁包括为落实联合国安理会决议而实施的制裁和在联合国框架之外自主发起的制裁两类，本文制裁专指后者，即自主制裁或单边制裁。

第三方均有重大影响。<sup>[1]</sup> 本文基于 1993—2018 年相关经济制裁数据探求美欧制裁协作的发展趋势和影响因素，结合特朗普政府对外政策变化以及“英国脱欧”、伊朗核问题影响，评估美欧经济制裁协作的未来走向。

## 一、美欧经济制裁协作的特点

冷战后，美欧频繁发起经济制裁。据初步统计，在 1993—2018 年间，美国共发起 23 次经济制裁，欧盟共发起 21 次，其中双方联合发起 13 次。<sup>[2]</sup> 美欧联合经济制裁的缘由或目的各不相同，涵盖止战促和、防 / 反扩散、反恐、推进民主、保护人权和促进法治；所涉具体措施种类繁多，既包括象征意义大于实质意义的定向制裁措施（如冻结个人资产），也包括严厉的金融隔离和贸易禁运；受到美欧联合经济制裁的对象国地域分布广泛，有些位于美欧周边，有些则与其相隔万里。综合来看，冷战后美欧经济制裁协作呈现三个主要特点。

第一，美欧经济制裁协作总体水平较高。经济制裁的实质是以经济手段实现对外政治目的。就对外政策而言，美国和大多数欧盟成员国价值观一致、

[1] 在这方面，伊朗是典型案例。自 2010 年欧盟实质性配合美国对伊制裁之后，伊朗发生货币和经济危机，遭受巨大经济损失。但对于俄罗斯，美欧联合制裁的效果存在争议。一些研究认为经济制裁是近年俄罗斯经济下滑的主因，另一些则认为经济制裁与俄罗斯经济下滑的关系不大，也没有改变俄罗斯在克里米亚和乌克兰东部冲突中的立场，甚至有观点认为制裁刺激了俄罗斯经济发展和俄罗斯人的爱国主义情怀。美国政界往往把对俄制裁效果不佳归因于欧盟，对欧盟内部步调不一、三心二意多有批评。关于制裁对俄影响，参见 Konstantin A. Kholodilin & Aleksei Netšunajev, “Crimea and Punishment: The Impact of Sanctions on Russian Economy and Economies of the Euro Area,” *Baltic Journal of Economics*, Vol.19, Issue 1, 2019, pp.39-51; Judy Twigg, “Russia Is Winning the Sanctions Game,” *The National Interest*, March 14, 2019, <https://nationalinterest.org/blog/skeptics/russia-winning-sanctions-game-47517?page=0%2C1>。（上网时间：2019 年 8 月 29 日）

[2] 统计数据说明：（1）统计时段自 1993 年 11 月 1 日欧盟成立起，截至 2018 年 12 月 31 日；（2）经济制裁取最狭义界定，仅指贸易、金融和投资限制等措施，不含军火禁运、中断援助等内容；（3）美国制裁数据来源于美国总统行政命令，欧盟制裁数据来源于欧盟共同外交与安全政策下的共同立场（common position）或理事会决定（council decision）；（4）针对同一国家但出于不同缘由的制裁算作不同（次）制裁，如美国因反恐、防扩散、维护人权发起的对伊朗制裁算作 3 次不同制裁。

战略安全利益相近，这决定了双方在经济制裁方面的共识大于分歧。冷战后，即便失去了共同战略威胁，美欧仍然在总体上保持着较高水平的制裁协作，如在联合国安理会联合发起经济制裁提议；在安理会无法通过制裁决议或安理会制裁力度有限时，双方另行实施制裁；在制裁发起时间、制裁措施以及制裁名单方面相近相似等。在冷战后历次重大国际政治事件中，如巴尔干冲突、“9·11”事件、中东剧变、俄乌冲突等，美欧大都相互配合，联合实施经济制裁，这是美欧经济制裁高度协作最直接的反映。<sup>[1]</sup>

第二，美欧经济制裁协作频次呈上升趋势。在欧盟成立之前的30多年间，美国和欧共同体仅联合发起3次经济制裁——针对缅甸（1988）、南斯拉夫（1991）、苏联（1991）。<sup>[2]</sup>1993年欧盟成立之后，美欧联合发起经济制裁的频次逐年上升，1993—2008年期间，联合发起6次经济制裁，自2009年开始联合制裁频次大幅增加，2009—2018年期间，联合发起9次经济制裁。<sup>[3]</sup>

第三，美国对外政策调整对美欧制裁协作影响显著。美国对外政策调整直接影响美欧关系状况，进而影响到双方经济制裁协作。在小布什执政时期，美国对外奉行单边主义，美欧关系明显下滑，双方经济制裁协作受到一定冲击，美国在该时期针对伊拉克（2003）、叙利亚（2004）、苏丹（2006）等国的制裁均未得到欧盟配合。奥巴马上台之后，美国改弦易辙，重视多边主义和跨大西洋合作，美欧关系大幅改善，美国主导发起的经济制裁也获得欧盟积极响应，双方在针对伊朗（2010）、利比亚（2011）、叙利亚（2011）、俄罗斯（2014）等国的一系列制裁问题上相互配合、紧密合作。在这一时期，

---

[1] 需要特别指出的是，美欧在联合制裁过程中常存在分歧。以2014年对俄制裁为例，尽管美欧密切配合、步伐一致，但双方在甄选被制裁人员名单、行业领域以及具体制裁措施方面均存在较大差异。Kristin Archick & Derek E. Mix, “U.S.-EU Cooperation on Ukraine and Russia,” *CRS Insights*, March 13, 2015, <https://fas.org/sgp/crs/row/IN10129.pdf>.（上网时间：2019年8月29日）

[2] [美]霍夫鲍尔等著：《反思经济制裁》，杜涛译，上海人民出版社，2011年。

[3] 欧盟1993年11月成立，实际统计年份从1994年开始。由于欧盟直到2010和2016年才在联合国安理会框架之外分别针对伊朗和朝鲜发起经济制裁，所以这两个案例分别计入2009—2013年和2014—2018年两个统计时段。

欧盟还一改过去激烈反对美国次级制裁<sup>[1]</sup>的做法，在制裁伊朗、俄罗斯问题上默认了美国的域外管辖权。特朗普执政之后，“美国优先”令跨大西洋合作受挫，美欧经济制裁分歧再起，双方围绕重启伊朗制裁的争论成为分歧焦点。

## 二、美欧经济制裁协作的促成因素

冷战结束后，特别是2009年以来，美欧联合经济制裁频次增多，这是多重因素共同作用的结果，既与国际制裁改革进程、欧盟一体化步伐紧密相关，也受美欧双方围绕制裁问题互动的直接影响。

### （一）欧美先后接受“定向制裁”理念

经济制裁分为全面制裁和定向制裁（也称灵巧制裁），前者以被制裁国整体为施压对象，以切断与被制裁国之间所有经济往来为手段，旨在给被制裁国施加最大压力；后者以被制裁国特定群体（通常为政治、军事要员）或行业为对象，强调在经济措施方面有所选择，如冻结资产、贸易制裁、投资限制或金融制裁等，旨在使经济压力精准化。<sup>[2]</sup> 长期以来，全面制裁是美国

---

[1] 次级（secondary）制裁也称域外（extraterritorial）制裁，是指制裁发起国采取的限制第三国（或次级对象国）与本国经济往来的措施，目的在于迫使第三国停止与初始对象国的经济往来，以此增加对初始对象国的制裁压力。美欧曾在历史上因美国对苏联（1982）、古巴（1996）、伊朗（1996/2000）等国的次级制裁而发生激烈冲突，并直接制约了双方对上述各国的经济制裁合作。然而，以2010年美国颁布含有多项次级制裁条文的《全面制裁伊朗、问责和撤资法》为标志，美欧次级制裁纷争大幅缓解。自此之后，美国针对叙利亚、俄罗斯、委内瑞拉等国的制裁均含有次级制裁内容，欧盟大都选择配合。John J. Forrer, “Secondary Economic Sanctions: Effective Policy or Risky Business?,” *The Atlantic Council Issue Brief*, May 2018, [https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Secondary\\_Sanctions\\_WEB.pdf](https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Secondary_Sanctions_WEB.pdf); Tom Keatinge etc., “Transatlantic (Mis)alignment: Challenges to US-EU Sanctions Design and Implementation,” *RUSI Occasional Paper*, July 2017, [https://rusi.org/sites/default/files/20170707\\_transatlantic\\_misalignment\\_keatinge.dall\\_tabrizi.lain\\_final.pdf](https://rusi.org/sites/default/files/20170707_transatlantic_misalignment_keatinge.dall_tabrizi.lain_final.pdf), pp.6-7; Simond de Galbert, “Transatlantic Economic Statecraft,” *CSIS Economic Statecraft Series*, June 21, 2016, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160621\\_CNASReport\\_Economic\\_State.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160621_CNASReport_Economic_State.pdf); 杜涛：“欧盟对待域外经济制裁的政策转变及其背景分析”，《德国研究》2012年第3期，第27-31页。

[2] 还有两种常用措施——武器禁运、旅行限制，它们否属于经济制裁范畴存在争议。关于定向制裁的介绍参见 Arne Tostensen & Beate Bull, “Are Smart Sanctions Feasible?,” *World Politics*, Vol.54, No.3, April 2002, pp.373-403。

经济制裁的主导理念，但在欧盟诸国充满争议，这也是制约美欧制裁协作的一大因素。<sup>[1]</sup>2000年以来，欧盟和美国先后接受了定向制裁理念，双方制裁协作的理念分歧逐渐缩小。

欧美转向定向制裁缘于伊拉克问题的惨痛教训。美国及联合国对伊拉克进行了长达十年之久的全面制裁，但效果并不理想，且造成大规模人道主义灾难，因而饱受国际社会质疑指责。同时期对海地、南斯拉夫（或南联盟）的制裁情况与此相似，这些都促使欧盟和美国对全面制裁进行反思。欧洲是推动制裁改革的先行者，1998—2001年期间，瑞士、德国和瑞典政府先后发起因特拉肯（Interlaken）、波恩—柏林、斯德哥尔摩三大进程，提出定向制裁理念并就如何实施定向制裁给出具体操作指南。<sup>[2]</sup>

这一理念迅速为联合国所接受，并直接对美国经济制裁产生影响。自定向制裁理念提出后，欧盟和联合国安理会未再发起过全面制裁。<sup>[3]</sup>美国同样接受定向制裁理念，在运用定向制裁尤其是金融制裁方面得心应手。

“9·11”事件之后，美国迅速将定向制裁用于反恐战争，继而用于防止朝鲜、伊朗核扩散以及应对俄罗斯与乌克兰冲突。随着实际运用的增多，美国国内对定向制裁的共识也不断增加，美国前助理国务卿罗斯·高特莫勒（Rose Gottemoeller）、小布什副国家安全助理胡安·萨拉特（Juan Zarate）等高官和智库层面多次为定向制裁背书。<sup>[4]</sup>迄今为止，除对古巴、伊朗、朝鲜、叙利亚和苏丹采取的制裁之外，美国对外经济制裁均为定向制裁。<sup>[5]</sup>美国在定向制裁问题上逐渐向欧盟靠近，大大减少了美欧制裁协作在理念层面的障碍。

---

[1] 欧盟反对美国全面制裁，一是经济利益考虑，二是人道主义考虑。

[2] 刘建伟：“国际制裁缘何难以奏效？——‘非故意后果’的视角”，《世界经济与政治》2011年第10期。

[3] 尽管联合国对伊朗、朝鲜制裁日趋严厉，但并没有禁止一般贸易往来，因而仍属于定向制裁。

[4] Daniel W. Drezner, “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice,” *International Studies Review*, Vol.13, Issue 1, pp.99-101.

[5] “Embargoes and Sanctioned Countries,” <https://www.export.pitt.edu/embargoed-and-sanctioned-countries>. (上网时间：2019年5月21日)

## （二）欧盟制裁意愿及能力增强

由于防务一体化进程困难重重，欧盟无法凭借军事力量发挥国际影响。在此背景下，经济制裁成为欧盟所能采取的少数“硬措施”之一。<sup>[1]</sup> 欧盟的制裁意愿及能力与欧洲一体化进程紧密相关，并随其自身制度建设而不断强化。1993年《马斯特里赫特条约》生效之前，欧共体极少在联合国框架之外发起自主制裁。<sup>[2]</sup> 1993年之后，在共同外交与安全政策框架下，欧盟自主经济制裁不断增多，其中2003（2004）和2009年为其经济制裁发展历程的两个重要节点。

2003—2004年，欧盟陆续制定了三份文件——《在欧盟共同外交与安全政策框架下执行和评估限制性措施（制裁）指南》（2003）、《应用限制性措施（制裁）的基本原则》（2004）和《欧盟有效执行限制性措施的最佳做法》（2004）。<sup>[3]</sup> 这三份文件的出台是在欧盟各国亟需经济制裁政策规范、但制裁立法条件尚不成熟背景下的折中选择，集中展现了欧盟加强经济制裁的意愿，同时增强了实施制裁的能力。<sup>[4]</sup>

2009年《里斯本条约》获批生效。该条约对欧洲一体化进行重新规划，开启了一体化重心从经济向政治转移的历史进程，被广泛认为是欧洲一体化进程的里程碑。<sup>[5]</sup> 对欧盟经济制裁而言，《里斯本条约》同样具有重要意义：它在《欧洲联盟运行条约》部分专设了“限制性措施”一编（第四编），突出制裁对欧盟的重要性，明确实施制裁的法律基础，由此避免了此前经常

---

[1] Joakim Kreutz, “Hard Measures by a Soft Power?,” *BICC Paper 45*, [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/paper45.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper45.pdf). (上网时间：2016年3月10日)

[2] 一个例外是欧同体在1981年因波兰问题发起对苏联制裁，参见 Joakim Kreutz, “Hard Measures by a Soft Power?,” *BICC Paper 45*, p.9.

[3] 关于欧盟制裁政策文件，参见 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>. (上网时间：2016年8月20日)

[4] 《欧盟宪法条约》的酝酿和流产是该问题的重要背景，参见戴炳然：“里斯本条约下的欧盟共同外交与安全政策”，《战略决策研究》2010年第1期。

[5] 同上，第70页。

产生的混乱和争议；<sup>[1]</sup> 大幅增加欧盟机构在经济制裁方面权限，压缩成员国采取单独行动的空间；<sup>[2]</sup> 修改有效多数原则，扩大该原则的灵活性和适用范围，提高欧盟经济制裁决策效率；<sup>[3]</sup> 赋予理事会制定执行决定（implementing decision）或执行条例（implementing regulation）的权力，并可以有效多数原则取代此前的一致同意原则进行表决，提高欧盟制裁的灵活性；新设与制裁相关的书面程序，允许欧盟理事会以书面程序表达意见而非现场投票表决，改善欧盟应对突发事件的反应能力等。<sup>[4]</sup>

显而易见，欧盟经济制裁频次与自身制度建设存在明显的相关性。随着上述三份制裁文件的颁布，特别是《里斯本条约》的通过，欧盟实施经济制裁面临的许多制度和法律限制大幅降低，制裁决策和实施中的代表性和灵活性同步提高，极大增强了欧盟以制裁谋取国际影响力的意愿和能力。这种变化自然有助于美欧经济制裁协作的增强。此前，欧盟在美国外交游说或经济施压之下才会勉强制裁，而今则变得更加积极主动，甚至单独发起经济制裁。

### （三）美国就关键制裁问题对欧游说施压

欧盟和美国在经济制裁问题上互有共同利益，也存在利益分歧。在美国主导发起、美欧存在重大分歧的制裁案例中，美国对欧盟的游说施压对于促成双方制裁协作具有重要作用。以美欧对伊朗制裁为例，美国在对欧盟游说施压过程中，采取了许多新思路、新举措，并对后续美欧制裁协作产生了示

---

[1] 顾婷：“欧盟对外制裁制度的法律解析”，《欧洲研究》2013年第3期，第90页；黄德明、李若瀚：“论欧盟国际制裁法律基础的革新”，《当代法学》2013年第3期，第153-156页。

[2] 关于《里斯本条约》前后欧盟机构和成员国在制裁中的权限变化及争议，参见顾婷：“欧盟对外制裁制度的法律解析”，《欧洲研究》2013年第3期，第93-94页；黄德明、李若瀚：“论欧盟国际制裁法律基础的革新”，《当代法学》2013年第3期，第156-157页。

[3] 新的有效多数标准为“成员国数量的55%，不得低于15国和65%的欧盟人口”，同时规定阻断少数（blocking minority）的成员国必须不少于4国。参见金玲：“《里斯本条约》与欧盟共同外交与安全政策”，《欧洲研究》2008年第2期，第71-72页。

[4] Francesco Giumelli, *The Success of Sanctions*, Ashgate Publishing Company, 2013, pp.26-28.



范效应。<sup>[1]</sup>

早在 20 世纪 90 年代中期，美国就开始以防扩散为由制裁伊朗，而欧盟在十年之后才逐步加入对伊制裁。<sup>[2]</sup> 在持续十年的制裁之后，美伊已几无经济往来，美国继续或加强对伊制裁影响微乎其微，这意味着进一步施压必须依赖作为伊朗主要经济伙伴——欧盟的配合。2007 年以前，欧伊经济联系紧密，美欧应对伊朗核问题思路存在差异，因而欧盟并不支持以经济制裁解决伊朗核问题。为争取欧盟加入制裁联盟，美国软硬兼施、循序渐进，采取了一系列措施。

首先，宣教与施压相结合。美国从总统、国务院、情报界、财政部官员等多层面，利用多种场合反复对其欧洲同行进行游说，展示伊朗核威胁的紧迫性和“真实性”，力证实施经济制裁的必要性。同时，美国积极影响欧盟内部争论，“每当欧盟内部（对伊）缓和的声音逐渐占据上风，美国就介入进来，而且在大部分情况下都能如愿以偿”。<sup>[3]</sup> 针对欧盟内部反对制裁者，美国辅之以多种施压手段，“在美国高压之下，即便最不愿制裁的欧盟国家也逐渐被拉入美国制裁战车”。<sup>[4]</sup>

其次，先诉诸安理会再争取欧盟自主制裁。联合国安理会授权的制裁具有国际合法性，也是长期以来欧盟制裁的主要类型。为争取欧盟合作，美国首先尝试说服英法将伊朗核问题提交安理会讨论，在获得安理会授权制裁后，继而对欧盟施压，从价值规范层面降低欧盟对伊制裁的抵触。

最后，争取欧盟各国政府与企业界支持。与过去不同，美国争取对伊制裁联盟的对象，不仅包括欧盟成员国政府，也囊括企业界。2007 年美国副财

---

[1] 关于美国施压欧盟维持对华武器禁运的案例，参见黄栋：“欧盟解除对华武器禁运事件中的美国因素”，《外交评论》2010 年第 5 期。

[2] 美国对伊制裁起源于 1979 年伊朗人质危机，后来经历过多次调整。

[3] Sascha Lohmann, “The Convergence of Transatlantic Sanction Policy against Iran,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.29, No.3, 2016, p.941.

[4] Stefan Lehne, “The Role of Sanctions in EU Foreign Policy,” December 14, 2012, <https://carnegieeurope.eu/2012/12/14/role-of-sanctions-in-eu-foreign-policy-pub-50378>. (上网时间：2019 年 5 月 22 日)

长罗伯特·吉米特（Robert Kimmett）在国会作证时提到，“针对伊朗的多边行动不限于政府层面，美国面向国际私营部门，与全球40多家银行共享和讨论与伊朗商业往来的信息和风险”。在争取欧盟企业界孤立伊朗的过程中，美国时常挥舞金融制裁大棒。据统计，在2005—2012年间，美国财政部以违反美国对伊制裁为由对45家银行进行了罚款，其中包括不少欧洲大银行。<sup>[1]</sup>2014年，美国对法国巴黎银行（BNP Paribas）的罚款高达90亿美元，是为最严厉的一次。<sup>[2]</sup>

在美国压力下，欧盟金融实体及企业陆续撤离伊朗，加之伊朗核计划的新发展及欧洲政治转向，欧盟内部对加大制裁伊朗力度的阻碍降低，为美欧实现对伊制裁协作提供了条件。2012年，欧盟颁布对伊朗石油禁令，禁止成员国从伊朗进口石油并对伊朗中央银行实施制裁，美欧制裁协作达到新高度。值得注意的是，对伊制裁的形成过程在欧盟制裁历史中具有重要意义，它大幅减少了欧盟内部质疑和反对制裁的阻力，为此后采取对俄罗斯、埃及、突尼斯等国制裁起到了破冰示范作用。<sup>[3]</sup>

### 三、美欧经济制裁协作的限度

美国力推欧盟在经济制裁问题上与其保持合作，欧盟的应对双方制裁协作程度有重要影响。由于美欧在经济制裁问题上存在认知、利益及制度能力差异，双方的协作不可避免地受到制约。

#### （一）美欧对制裁认知差异明显

由于历史、国际地位及行为主体性质差异，美欧对经济制裁的功能和目

---

[1] Sascha Lohmann, “The Convergence of Transatlantic Sanction Policy against Iran,” *Cambridge Review of International Affairs*, p.940.

[2] Jacob J. Lew and Richard Nephew, “The Use and Misuse of Economic Statecraft,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No.6, 2018, p.143.

[3] Stefan Lehne, “The Role of Sanctions in EU Foreign Policy,” December 14, 2012.

的认知差异较大。美国倾向于以二元对立的敌我关系思维看待经济制裁，将制裁视作孤立进而打败敌人的对外政策工具。<sup>[1]</sup> 美国经济制裁的赋权性法律——《与敌国贸易法》《以制裁反击美国敌人法》《国际紧急经济权力法》《国家紧急状态法》等，直接反映出这种思维方式，相应的总统行政命令也均将特定国家或事件定位为国家安全与对外政策的威胁，以此作为发起制裁的基本依据。美国经济制裁的单边主义色彩浓重，重视极限施压，但缺乏灵活性。正因如此，美国经济制裁通常易发难收、持续时间较长，且时常充当着美国军事手段的前奏。<sup>[2]</sup> 通过“给和平最后一次机会”，美国借助经济制裁在一定程度上为后续开展军事行动减少了国际国内阻力。

与美国不同，欧盟倾向于把经济制裁视作谈判工具，通过经济施压与解压来说服和改变制裁对象的政策和行为。基于这种认知，欧盟经济制裁针对的是违反国际法规范或其自身利益的特定政策或行为，而无一个长期、固定、预设的敌国，它寻求改变而非击败制裁对象国。<sup>[3]</sup> 此外，欧盟重视灵活运用经济制裁，明确制裁原因、期限和解除条件，强调经济制裁与政治对话、物质激励甚至联合国授权的军事措施配合使用。<sup>[4]</sup> 由于制裁注重改变被制裁国的政策或行为而非改变国家自身，欧盟制裁“有始有终”，持续时间大多短于美国。此外，欧盟对军事行动非常谨慎，认为经济制裁可以补充甚至取代军事行动，这与将制裁作为军事行动前奏的美国明显不同。<sup>[5]</sup>

---

[1] Robin Niblett and Derek Mix, “Transatlantic Approaches to Sanctions,” *CSIS Report*, December 2006, VIII, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/0612\\_transatlantic.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/0612_transatlantic.pdf). (上网时间: 2017年10月20日)

[2] Simond de Galbert, “Transatlantic Economic Statecraft,” *CSIS Economic Statecraft Series*, June 21, 2016, p.9.

[3] Tom Keatinge et al., “Transatlantic (Mis)alignment: Challenges to US-EU Sanctions Design and Implementation,” *RUSI Occasional Paper*, July 2017, p.5; Robin Niblett and Derek Mix, “Transatlantic Approaches to Sanctions,” *CSIS Report*, December 2006, VIII.

[4] 关于欧盟经济制裁的基本原则，参见 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10198-2004-REV-1/en/pdf>. (上网时间: 2016年8月20日)

[5] Simond de Galbert, “Transatlantic Economic Statecraft,” *CSIS Economic Statecraft Series*, June 21, 2016, p.9.

## （二）利益冲突制约美欧制裁协作

从美欧发起的经济制裁来看，双方的偏好有所区别。美国极少制裁其同盟国，即便该国相关政策明显违反美国所宣扬的价值观或国际国内对该国制裁呼声高涨，<sup>[1]</sup> 另外，配合反恐也是美国不采取对有关国家经济制裁的有效挡箭牌。对欧盟而言，殖民历史、地理距离、（受援国）发展绩效在其经济制裁决策中具有重要影响。<sup>[2]</sup> 美欧上述制裁偏好或倾向性差异归根结底在于利益有别，这不仅制约着美欧制裁协作的达成，还影响着制裁协作的水平和持续。在近期美欧采取的经济制裁中，对俄罗斯和伊朗的制裁清晰反映了利益冲突对双方制裁协作的影响。

2014年3月“克里米亚事件”促使美欧形成对俄制裁联盟，协作制裁范围广泛但明显避开了欧俄能源合作领域。2017年美国制定《以制裁反击美国敌人法》升级对俄制裁，因涉及欧俄能源合作引发欧盟强烈反应。欧盟多国批评指出，美国新制裁干涉了欧盟能源政策，是以地区安全为幌子推进经济利益，通过阻碍“北溪-2”天然气管道项目（Nord Stream 2）建设扩大美国液化天然气出口。德奥两国还发表措辞严厉的联合声明，宣布“我们无法接受针对欧洲能源企业的非法域外制裁”。<sup>[3]</sup> 欧盟委员会主席容克则直呼美国干涉欧盟内部事务，指出“美国优先不能意味着置欧洲利益于最后”，并威胁将诉之于世界贸易组织。<sup>[4]</sup> 尽管后来美国修改了相关条款，照顾了欧盟

---

[1] 例如，在2011年中东剧变期间，美国并没有像欧盟一样制裁埃及；在2018年“卡舒吉事件”之后，尽管面临巨大舆论压力，特朗普政府拒绝制裁沙特政府。

[2] Andreas Boogaerts, “Beyond Norms: A Configurational Analysis of the EU’s Arab Spring Sanctions,” *Foreign Policy Analysis*, Vol.14, Issue 3, July 2018; Clara Portela, “Where and Why Does the EU Impose Sanctions?,” *Politique européenne*, Vol.17, No.3, 2005, pp.83-111; Karen Del Biondo, “Donor Interests or Developmental Performance?,” *World Development*, Vol.75, 2015.

[3] Henry Foy et al., “Berlin Hits Back at US Move to Tighten Sanctions on Russia,” *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/27e28a44-51b0-11e7-a1f2-db19572361bb>. (上网时间: 2019年3月10日)

[4] Dominik Toksodorf, “U.S. Sanctions Law and Western Coordination on Russia Policy,” *Kennan Cable*, No.29, December 2017, [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan\\_cable\\_29-toksodorf.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan_cable_29-toksodorf.pdf). (上网时间: 2019年5月20日)

关切，但该事件充分展现了美欧对俄制裁的深刻分歧，特别是经济利益对制裁协作的限制。2019年年中，美国众议院、参议院先后通过类似法案，要求对参与北溪二期天然气管道项目的企业和个人实施制裁，再次激化美国与部分欧盟成员国之间矛盾，德国外长、奥地利总统等公开批评美国举动，宣称将坚决抵制。<sup>[1]</sup>

经济利益同样在美欧对伊朗制裁中扮演重要角色。由于欧盟和伊朗能源贸易往来密切，欧盟在很长时期内不愿追随美国制裁伊朗，2007年美国通过金融制裁手段迫使欧盟重新评估继续欧伊能源贸易与遭受美国次级制裁的比较成本。在对经济利益等因素考虑之后，英、法、德三国积极行动，对于2015年伊朗核协议的达成功不可没。此后，欧盟恢复与伊朗经贸往来，并反对美国单方面退出伊朗核协议。在美国重启对伊制裁后，欧盟尝试通过设立特殊支付渠道绕过美国制裁，努力挽救伊朗核协议。<sup>[2]</sup>从对伊制裁的错综复杂、曲折变化过程中可见，以能源为核心的经贸利益始终是影响欧盟参与美国主导经济制裁的关键因素。

### （三）制度设计不同影响美欧制裁协作能力

随着历史和实践发展，美国和欧盟分别形成了一套经济制裁制度体系，其差异体现在发起、执行和解除制裁的各个环节，并对美欧制裁协作能力产生影响。

在制裁发起阶段，美国国会和总统均有权实施经济制裁，但双方权力不对称，国会制裁多为原则性、方向性规定，总统制裁权力则广泛而具体，可以依据现实需求有针对性、灵活性地发起制裁。总统还可按领域将制裁权下

---

[1] “不满俄欧商业合作 美国又挥制裁大棒”，新华网，2019年5月23日，[http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/23/c\\_1124529958.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/23/c_1124529958.htm)；“Senate Panel Backs Nord Stream 2 Pipeline Sanctions Bill,” *Reuters*, July 31, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-senate-nord-stream-2/senate-panel-backs-nord-stream-2-pipeline-sanctions-bill-idUSKCN1UQ22D>。（上网时间：2019年8月29日）

[2] “European Clearing House to Bypass US Sanctions against Iran,” *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/06/european-clearing-house-to-bypass-us-sanctions-against-iran>。（上网时间：2019年5月30日）

放给相应行政部门，如将武器禁运、两用品贸易制裁、一般性和金融制裁分别（部分地）授权给国务卿、商务部长和财政部长。总统占优、各部门分工明确的制裁发起制度有助于美国就相应事态及时迅速做出反应。欧盟发起制裁的程序较为复杂，首先需要欧盟理事会以一致同意原则通过制裁的决定，涉及经济制裁的内容还需欧盟理事会以有效多数原则通过具体的条例，涉及武器禁运和入境限制的内容则交由各成员国负责。<sup>[1]</sup> 欧盟制裁决策的形成需要28个成员国协商，更为耗时，最终制裁安排也多为各方妥协博弈的结果，因而严厉程度通常低于美国。

在执行阶段，美国建立了完善复杂的制度体系，包括分工合作与跨部门协商相结合的工作机制，基于管制物项与制裁对象的制裁清单制度、许可证和豁免制度，以及制裁执法机制，这些为制裁的严格执行提供了制度保障。需要指出的是，美国监督制裁的情报能力突出，除了依赖专业情报机构力量之外，美财政部还专门设立了恐怖主义与金融情报办公室，用于获取、分析、整合制裁情报信息。<sup>[2]</sup> 由于独特的一体化设计和制裁制度，欧盟在执行制裁方面存在诸多不足。尽管经济制裁决策权主要由欧盟机构享有，但最终落实还是在于各个成员国。各成员国对欧盟制裁条文的解读时有差异，执行制裁的意愿和决心亦高低有别，执行能力和资源也各不相同。在违规识别方面，欧盟因自身情报能力较弱而依赖于成员国协助，而出于保密、法律等原因，并非所有成员国都主动向欧盟汇报其发现的违规行为。情报能力方面的短板使欧盟在面临法律纠纷时常因证据不足而将部分制裁对象除名，制裁名单范围常常小于美国。<sup>[3]</sup>

在解除制裁方面，美欧同样因制度体系差异而难以协调。对美国而言，

---

[1] 参见王磊、刘建伟：“欧盟对外制裁决策：制度设计与影响因素”，《国际观察》2016年第1期。

[2] Juan Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of A New Era of Financial Warfare*, Public Affairs, 2013.

[3] Simond de Galbert, "Transatlantic Economic Statecraft," *CSIS Economic Statecraft Series*, June 21, 2016, pp.6-8.

解除国会发起的制裁非常困难，奥巴马政府缓和与古巴关系、推动伊朗核协议时即面临重重阻碍。<sup>[1]</sup> 美国规定的制裁除名条件非常苛刻，<sup>[2]</sup> 美国两党政治、总统大选也是影响制裁延续或解除的重要宏观因素，奥巴马政府对伊朗制裁的部分解除又被特朗普政府迅速重启。在欧盟方面，立法机构制裁权力有限，对制裁发起和解除的干预较少。近年来，欧盟制裁大都设置“夕阳条款”，即每半年或一年定期审议制裁以决定是否需要延续。因此，欧盟的制裁制度文化倾向解除而非延续制裁。简言之，美国制裁一般易发难收，持续时间较长；欧盟制裁则难发易收，持续时间较短。

#### 四、对未来美欧经济制裁协作的展望

作为跨大西洋合作的一项重要内容，美欧经济制裁协作的变化主要取决于美欧关系的变化。总体来看，美欧价值观一致，共同利益大于分歧，协调机制通畅，双方开展经济制裁协作的基础比较牢固。不过，该基础因美国对外政策调整、“英国脱欧”以及伊朗问题正受到侵蚀，未来双方经济制裁协作面临不少变数。

首先，美国对外政策调整削弱了美欧关系及经济制裁协作。特朗普政府坚持“美国优先”原则，大幅调整对外政策和对外关系。在经贸领域，美国以关税为工具频频向欧盟施压，引发美欧经贸关系紧张；在全球治理问题上，美国重拾单边主义，先后退出或威胁退出巴黎气候变化协定、联合国人权理事会、联合国教科文组织等多个全球多边治理机制，与坚持多边主义的欧盟产生冲突；在安全领域，美国再次炒作北约防务分担问题，多次批评欧盟难

---

[1] 有研究发现，国会发起制裁的持续时间长于行政部门发起的制裁，参见 Emre Hatipoglu, “A Story of Institutional Misfit: Congress and US Economic Sanctions,” *Foreign Policy Analysis*, Vol.10, Issue 4, October 2014.

[2] Robin Niblett and Derek Mix, “Transatlantic Approaches to Sanctions,” *CSIS Report*, December 2006, p.10.

民政策。从目前看，美欧关系面临同盟退化的风险，从此前的安全、经济、价值观、国际秩序“四位一体”退化到以安全为主要支撑的同盟关系。<sup>[1]</sup>受美国对外政策调整影响，欧盟就对美关系展开辩论和反思，对特朗普任期内的美欧关系走向表示担忧，这自然对双方经济制裁协作产生负面影响。

其次，“英国脱欧”给未来美欧经济制裁协作增加交易成本。过去，英国是欧盟参与经济制裁的坚定支持者，对于推动欧盟经济制裁制度完善、争取其他成员国支持对俄罗斯等国的制裁发挥了重要作用。作为美国长期、坚定的盟友，英国倾向于理解和支持美国对外政策和经济制裁政策，一直是美欧制裁协作的粘合剂和润滑剂。<sup>[2]</sup>英国还是重要的国际金融中心，具有强大的情报组织系统，对于保证经济制裁严格执行、凝聚欧盟制裁共识、提高美欧制裁协作能力至关重要。<sup>[3]</sup>2019年1月，马杜罗政府申请取回委内瑞拉存于英格兰银行的价值12亿美元的黄金，但在美国游说下，该申请遭到英国拒绝。这直接反映了作为国际金融中心的英国在助力美欧经济制裁协作方面的重要性。

然而，随着英国脱欧特别是无协议脱欧可能性的增加，英国与欧盟的关系、美国和脱欧后的欧盟关系都将经历调整和磨合。不管这种适应过程最终结果如何，英国脱欧都会使其在欧盟经济制裁中的影响力下降，欧盟经济制裁的意愿和能力受损，美国则失去了一个影响欧盟及美欧经济制裁协作的重要桥梁。

最后，伊朗核问题走向将对未来美欧制裁协作产生深远影响。经过多年艰难谈判，中、美、俄、英、法、德六国与伊朗在2015年达成协议，规定对

---

[1] 孙成昊：“特朗普时代的美欧关系：大西洋越变越‘宽’？”，新华网，2019年2月25日，[http://www.xinhuanet.com/mil/2019-02/25/c\\_1210067045.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2019-02/25/c_1210067045.htm)。（上网时间：2019年7月30日）

[2] Tom Keatinge et al., “Transatlantic (Mis)alignment: Challenges to US-EU Sanctions Design and Implementation,” *RUSI Occasional Paper*, July 2017, pp.10-11.

[3] Richard Nephew and David Mortlock, “Brexit’s Implications for UK and European Sanctions Policy,” October 2016, <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8J1053R>。（上网时间：2019年5月10日）



伊朗核项目施加限制，国际社会则解除对伊朗制裁。特朗普上台后屡次批评伊朗核协议，并于2018年5月宣布退出该协议，重启对伊制裁。

欧盟认为伊朗核协议对于维护中东地区稳定至关重要，反对美国重启对伊制裁，积极采取行动挽救该协议。2018年8月6日，欧盟正式启动1996年制定的“阻断法令”，为在伊朗开展业务的欧盟企业提供法律保护。<sup>[1]</sup>同年9月，欧盟宣布向伊朗提供2000万美元发展援助；英法德三国决定研究设立一套新的支付机制——“特殊目的实体”（Special Purpose Vehicle, SPV），以此绕开美国制裁，继续和伊朗开展贸易，该机制后来发展并更名为“贸易往来支持工具”（Instrument for Supporting Trade Exchanges, INSTEX），并在2019年7月完成首次交易。<sup>[2]</sup>

尽管新支付机制能否成功尚存变数，但其设立本身说明欧盟开始严肃思考应对美国次级制裁的长远策略。在美国重启对伊制裁并对欧盟利益造成损害的背景下，欧盟意识到欧美经济关系的非对称性给自身带来的巨大脆弱性，已制约了欧盟法律的效力，影响到欧盟对外政策的自主性。<sup>[3]</sup>正因如此，有欧盟学者呼吁以美国重启对伊制裁为警钟，加强欧元国际地位，积极建立应对次级制裁的非对称性反制措施，以此保护欧盟利益和对外政策自主性。<sup>[4]</sup>由此可见，伊朗制裁问题已对美欧关系形成一定冲击，也将对未来双方经济制裁协作产生重要影响。

---

[1] “阻断法令”系1996年引入欧盟，当时即为反制美国“域外法权”。按此法令，如美国对别国的制裁殃及欧盟企业，涉事企业无需遵守相关制裁法案，还可索赔损失及冲销外国法院基于制裁法案所做判决的影响。参见“欧盟宣布更新‘阻断法令’反制美国重启对伊制裁”，新华网，2018年8月7日，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-08/07/c\\_129927829.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-08/07/c_129927829.htm)。（上网时间：2019年7月31日）

[2] Kenneth Katzman, “Iran Sanctions,” *CRS Report RS20871*, July 12, 2019, p.52; “欧盟与伊朗新支付系统完成首单”，环球网，2019年7月30日，<http://finance.huanqiu.com/gjcx/2019-07/15219979.html?agt=15425>。（上网时间：2019年7月31日）。

[3] 尽管欧盟正式启动了“阻断法令”，但大多数欧盟企业担心被美财政部列上黑名单，选择遵守美国法律，从而使“阻断法令”形同虚设。

[4] Ellie Geranmayeh and Manuel Lafont Rapnouil, “Meeting the Challenge of Secondary Sanctions,” *European Council on Foreign Relations Policy Brief*, [https://www.ecfr.eu/publications/summary/meeting\\_the\\_challenge\\_of\\_secondary\\_sanctions](https://www.ecfr.eu/publications/summary/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions).（上网时间：2019年7月31日）

## 五、结语

特朗普上台以来，美国更加倚重经济制裁在对外政策中的作用，更加频繁甚至肆意挥动经济制裁大棒。<sup>[1]</sup>在美国内部，过度使用经济制裁招致大量批评，包括往届主管经济制裁事务的高级官员的批评，认为这将给美国带来许多负面影响，无益于美国长远利益。被制裁国、中俄等大国以及部分美国盟友也反对美国长臂管辖、动辄使用或威胁使用经济制裁。对欧盟而言，美国过度使用经济制裁不符合欧盟利益，增加了双方分歧，进而制约了美欧经济制裁协作。从长远看，制裁不应成为处理国家间关系的工具，各方应遵守相关国际准则。美国过度使用经济制裁无疑将制约其与盟友间的合作，推动相关国家探索建立不依赖美元的国际交易体系。

【完稿日期：2019-9-2】

【责任编辑：李静】

---

[1] 美财政部仅2017年就把近1000名个人或实体列入制裁名单，其力度比“9·11”事件以来任何一年都大。

# 美欧强化外资安全审查及其影响<sup>\*</sup>

□ 张怀岭

〔提 要〕近年来，美欧通过扩大安全审查范围、引入反规避措施、对审查标准要素化等措施，强化外资安全审查法律制度。美欧此举旨在使保护主义政策正当化和法律化，优化监管部门组织机构并提高其审查能力，保障自身战略利益，强化在外资监管上与“志同道合国家”的合作。美国强化外资安全审查政治动机明显，欧盟则侧重于填补外资审查机制的法律漏洞。为应对美欧相关政策调整的冲击，中国企业应准确评估安全审查制度功能异化风险，在交易安排中纳入安全审查法律风险防控条款，对具有政治驱动性的审查决定寻求法律救济，中国政府则应大力推进中欧全面投资协定谈判。

〔关键词〕外资安全审查、外商投资法、对外投资

〔作者简介〕张怀岭，西南财经大学法学院副教授

〔中图分类号〕D837.126

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 5 期 0065-21

近年来，在中美经贸摩擦以及欧盟对中国地位进行重新评估并系统性调

\* 本文系国家社科基金一般项目“对等原则视域下我国外资‘国家安全’审查国别因素研究”（批准号：19BFX159）、司法部国家法治与法学理论研究项目“欧盟及其核心成员国外资并购安全审查法律风险与对策研究”（批准号：18SFB3035）阶段性成果。

整对华政策<sup>[1]</sup>的背景下，美国、欧盟及其核心成员国（如德国、法国、意大利和英国）纷纷调整外资安全审查法律制度，强化对外国投资者在本国或地区投资带来国家安全风险的监管，目标直指中国。受其影响，中国对美欧投资骤降。深入剖析美欧外资安全审查调整的内容和动因，既可厘清中国企业海外投资面临的法律风险，支持企业采取防控措施，也可为中国完善国内外资安全审查制度提供参考。

## 一、外资安全审查强化的内容

2018年8月13日，美国总统特朗普签署《外国投资风险审查现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018，简称“FIRRMA”），这是美国近十年来首次对外资安全审查制度进行重大调整。<sup>[2]</sup>2019年2月14日，欧洲议会也表决通过《建立外国对欧直接投资审查框架的条例》（Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework to Review FDI into the EU，简称“欧盟新框架条例”），<sup>[3]</sup>构建“以成员国安全审查为主、以欧盟委员会安全审查为辅”的双轨制审查框架，<sup>[4]</sup>该条例已于2019年4月10日生效并将于2020年10月11日起实施。欧盟多个成员国亦纷纷调整国内既有（外资）安全审查法律机制，如法国2018年颁布行政命令扩大经济部审查敏感行业外资并购范围，

[1] BDI, “China-Partner und Systemischer Wettbewerber,” January 10, 2019, <https://bdi.eu/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerber/>.（上网时间：2019年5月4日）；廖凡：“欧盟外资安全审查制度的新发展及我国的应对”，《法商研究》2019年第4期，第182-192页。

[2] U.S. Department of the Treasury, “The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS),” <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>.（上网时间：2019年4月23日）

[3] European Union, “Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union,” <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>.（上网时间：2019年4月23日）

[4] 张怀岭：“欧盟双轨制外资安全审查改革：理念、制度与挑战”，《德国研究》2019年第2期，第69-87页。

德国 2017 年和 2018 年两次修订《对外经济条例》（AWV）中的外资安全审查规则，意大利 2017 年颁布行政命令强化外资披露和政府对企业并购的否决权，英国 2018 年修订《企业法》（EA 2002）中合并控制机制后又发布《外国投资与国家安全》白皮书，拟建立独立的“美式”外资审查机制。与此同时，匈牙利等成员国还引入新的外资安全审查制度。<sup>[1]</sup> 无论是对既有外资审查制度进行调整，还是创设新的审查机制，美欧强化外资安全审查在实体内容和程序机制上有诸多共性。

### （一）扩大安全审查范围：开放与安全的再平衡

外资安全审查的适用范围决定国家干预投资活动的广度，是实现经济开放和国家安全之间平衡的重要法律工具。为应对外国投资可能带来的安全威胁，美欧均不同程度地扩大了安全审查范围。

美国外资安全审查范围突破了“控制权交易”限制，实现了极大扩张。自 1975 年美国福特总统以行政命令形式创立外国投资委员会（CFIUS）以来，为应对日本、法国和中东投资者在美并购行为引发对美国国家安全风险的担忧，美国先后通过了《埃克森—弗罗里奥修正案》（Exon-Florio Amendment, 1988 年）、《伯德修正案》（Byrd Amendment, 1993 年）和《外国投资与国家安全法》（FISIA, 2007 年），<sup>[2]</sup> 确立并强化了外国投资委员会的审查职权。<sup>[3]</sup> 其中，《外国投资与国家安全法》曾将外国投资委员会审查范围限定在所谓“受管辖交易”（covered transactions），即“由外国投资者实施或与外国投资者共同实施的、可能导致外国投资者取得对某家美

---

[1] Thilo Hanemann, Mikko Huotari and Agatha Kratz, “Chinese FDI in Europe: 2018 Trends and Impact of New Screening Policies,” <https://www.merics.org/en/papers-on-china/chinese-fdi-in-europe-2018>. (上网时间: 2019 年 8 月 28 日)

[2] The 110<sup>th</sup> Congress, Pub. L. No. 110-49, 121 Stat. 246, *Foreign Investment and National Security Act of 2007*, <http://uscode.house.gov/statutes/pl/110/49.pdf>. (上网时间: 2019 年 7 月 3 日)

[3] Xingxing Li, “National Security Review in Foreign Investments: A Comparative and Critical Assessment on China and U.S. Laws and Practices,” *Berkeley Business Law Journal*, Vol.13, 2016, pp.255-311; Christopher M. Fitzpatrick, “Where Ralls Went Wrong: CFIUS, the Courts, and the Balance of Liberty and Security,” *Cornell Law Review*, Vol.101, pp.1087-1114.

国企业控制力的所有交易”。<sup>[1]</sup> 根据这一控制权标准，外国投资者取得10%或以下投票权的交易和以“消极投资”（passive investment）<sup>[2]</sup>为目的的交易原则上不属于外国投资委员会审查范围。

2018年，美国对外资安全审查大幅扩张了“受管辖交易”类型和范围，仅将“消极投资”排除在外。<sup>[3]</sup> 具体而言，审查覆盖了所有可能使外国投资者取得对某家美国企业控制的合并、兼并及（通过证券市场进行的）并购，包括通过设立合资企业所实现的并购，外国投资者对美国空港、海港及邻近军事或政府敏感资产的不动产的购买、租赁及取得使用权，外国投资者对美国“关键基础设施”及“关键技术”的投资，以及具有如下情形的其他投资：可导致外国投资者获取美国企业拥有的非公开关键技术信息的投资、使外国投资者获得美国企业董事会（或同等业务领导机构）成员权（或观察员资格）或取得对该机构成员（或观察员）的任命权、取得其他非以投票权形式参与（涉及关键基础设施、关键技术以及美国公民个人敏感信息）美国企业决策的权利。

欧盟新框架条例将外资安全审查范围限定于“外国直接投资”（FDI），即“外国投资者为建立或维持与在欧盟成员国内从事经营的目标企业之间联系而进行的投资，包括能使外国投资者有效参与目标企业管理或控制的投资”。<sup>[4]</sup> 此处“外国投资者”指“计划投资或已完成投资的第三国自然人或企业”。根据这一立法定义，欧盟法原则上将证券组合投资（portfolio investment），即投票权比例不超过10%的投资，排除在审查范围之外。

欧盟新框架条例创设了一种“双轨制”格局，成员国的基础性审查权和

---

[1] 这里的“交易”涵盖了对企业的所有权并购、对企业所享有的可转化投票工具的并购或者转化、获取投票代理权、合并或者集中、设立合资企业以及使得承租人能够对涉及被租赁企业经营的所有问题进行决策的长期租赁等交易类型，参见 Jingli Jiang and Gen Li, “CFIUS: For National Security Investigation or for Political Scrutiny,” *Texas Journal of Oil, Gas and Energy Law*, Vol.9, 2013, pp.67-100。

[2] “消极投资”是指投资者主观上没有对目标企业施加干预和控制计划或意图的投资。

[3] 刘岳川：“投资美国高新技术企业的国家安全审查风险及法律对策”，《政法论坛》2018年第6期，第117-125页。

[4] Art. 2 Regulation (EU) 2019/452.

欧盟委员会的辅助性审查权在审查范围上有所区分。就成员国的基础性审查权而言，以德国为例，德国经济部主导针对非欧盟主体并购德国企业的安全审查，审查范围包括“跨行业安全审查”和“特殊行业安全审查”。<sup>[1]</sup>其中在跨行业安全审查程序上，经过2017年和2018年两次修订《对外经济条例》，德国经济部有权审查非欧盟主体取得德国特定目标企业（即关键基础设施经营者、关键基础设施行业专用软件开发企业、从事法定电信监控措施的设备生产并掌握相应技术知识的企业、提供云计算服务的企业或大众媒体企业）10%以上表决权，或其他企业25%及以上表决权的并购交易。在特殊行业安全审查程序上，德国经济部有权对任何外国主体（包括其他欧盟成员国）对德国军事装备、IT安全设备企业取得10%及以上投票权的并购交易进行审查。欧盟委员会的辅助性审查权仅限于可能对“具有联盟利益的项目或计划产生影响的外国投资”，<sup>[2]</sup>目前包括伽利略计划（European GNSS programmes）等八个项目或计划。<sup>[3]</sup>

总体来看，欧美外资安全审查涵盖了股权并购、资产并购、设立合资企业等基本交易形式以及涉及关键基础设施、关键技术和公民敏感信息的外国投资。在具体范围上，美国FIRRMA突破了“控制权获取交易”限制，仅对“消极投资”进行豁免，力求通过开放经济与国家安全的再平衡以应对所谓“史无前例”的安全威胁；欧盟新框架条例将适用范围限于“外国直接投资”，将低于10%投票权的外国投资排除在外。德国等成员国在欧盟法授权范围内，对跨行业安全审查中的其他企业（不涉及关键基础设施、关键技术以及媒体多元化）甚至制定了更加宽松的标准。

## （二）反规避措施：揭开并购交易的法律面纱

美欧外资安全审查以“外国主体”（foreign person）对国内企业或资

---

[1] 参见德国《对外经济条例》（2018年修订）第55-62条；张怀岭：“德国外资并购安全审查：改革内容与法律应对”，《德国研究》2018年第3期，第57-71页。

[2] Art. 8(3) Regulation (EU) 2019/452.

[3] Annex of Regulation (EU) 2019/452.

产实施的并购为审查对象。在当前跨境投资并购中，相较于传统的产业公司，国有企业、离岸公司、投资基金以及特殊目的工具等交易安排越来越活跃。<sup>[1]</sup> 为了防止外国投资者通过特殊目的工具或其他并购交易措施规避安全审查机制，美欧均引入或强化了反规避措施，用以保障安全审查机制的有效性。

针对通过特殊目的载体 (Special Purpose Vehicle) 等实施的投资活动，美国外国投资委员会在审查中将其直接或间接母公司纳入审查范围。同时，该委员会要求披露对特殊目的载体母公司持股 5% 以上的所有股东。在涉及外国国有企业的情况下，还要求披露外国政府对该企业享有权利的类型与性质。<sup>[2]</sup> 在“罗尔斯公司诉美国外国投资委员会” (Ralls Corp. v. Committee on Foreign Investment)<sup>[3]</sup> 一案中，尽管原告罗尔斯公司属于美国企业，但因其是中国企业三一集团的子公司，美国外国投资委员会据此将其纳入安全审查范围并认定该收购对美国国家安全构成威胁。<sup>[4]</sup> 2018 年“博通公司 (Broadcom Ltd) 恶意收购高通公司 (Qualcomm Inc) 案”则体现了美国外国投资委员会强化对规避措施监管的新动向。在该案件中，并购方新加坡博通公司在推进并购交易时，积极准备将公司回迁美国 (特拉华州)，以“规避”可能的安全审查。<sup>[5]</sup> 美国外国投资委员会启动审查程序后，不仅命令双方暂停交易，还要求博通公司须在采取任何进一步回迁措施前向该委员会报告。2018 年 3 月 12 日，特朗普总统依据美国外国投资委员会建议发

---

[1] European Commission, “Commission Staff Working Document on Foreign Direct Investment in the EU Following up on the Commission Communication ‘Welcoming Foreign Direct Investment While Protecting Essential Interests’,” March 13, 2019, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc\\_157724.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157724.pdf). (上网时间: 2019 年 5 月 19 日)

[2] Jingli Jiang and Gen Li, “CFIUS: For National Security Investigation or for Political Scrutiny,” pp.67-100.

[3] District of Columbia Circuit, “Ralls Corporation v. Committee on Foreign Investment in the United States,” 758 F.3d 296 (2014).

[4] *Ibid.*

[5] 博通公司原为一家成立于加利福尼亚州的美国公司，后被一家新加坡公司并购。本交易发生时，博通公司是新加坡和加利福尼亚双总部经营。Amy Deen Westbrook, “Securing the Nation or Entrenching the Board: The Evolution of CFIUS Review of Corporate Acquisitions,” *Marquette Law Review*, Vol.102, 2019, pp.643-700.



布行政命令，以国家安全为由要求博通公司“立即且永久地放弃拟进行的并购”，并禁止其采取“任何实质上等同的合并、收购或公开市场控制权收购”。<sup>[1]</sup>

欧盟新框架条例明确授权成员国引入反规避措施，用于预防对审查机制和审查决定的规避行为，保障审查机制和决定的有效性。<sup>[2]</sup> 欧盟法院（ECJ）在森特罗斯（Centros）<sup>[3]</sup> 等案件中，不断扩大对《欧盟运作方式条约》（TFEU）第49条规定“设立自由”（Freedom of Establishment）<sup>[4]</sup> 的解释，导致欧盟成员国有义务承认根据其他成员国国内法所设立之企业的法律地位。欧盟立法者认为，鉴于存在“设立自由”被滥用的风险，在外资安全审查中引入反规避和反滥用措施尤为必要。一个依据成员国国内法成立的企业，如果被外国投资者所有或控制，或该企业在欧盟内部的投资仅是人为安排，不能反应真实的经济活动，那么就构成对欧盟法中“设立自由”的滥用，也应纳入外资安全审查范围。<sup>[5]</sup> 由此可见，欧盟新框架条例的立法模式明显受到德国外资审查反规避措施立法及其新近改革的影响。德国外资并购安全审查原则上仅针对由“非欧盟投资者”对德国境内企业实施的并购交易，欧盟境内企业之间的并购行为属于“设立自由”或资本流动自由（Free Movement of Capital）范畴。然而，如果有迹象表明收购方采取了滥用主体资格的形式或从事了规避行为来逃避安全审查，也应属于安全审查范围，也就是说，即便是欧盟内的收购方对德国境内企业实施并购也可能成为被审查对象。<sup>[6]</sup>

---

[1] The White House, “Presidential Order Regarding the Proposed Takeover of Qualcomm Incorporated by Broadcom Limited,” 83 Fed. Reg. 11, 631, March 12, 2018.

[2] Art. 3(6) Regulation (EU) 2019/452.

[3] EuGH, Urt. v. 9.3.1999, Rs. C-212/97, Slg. 1999, I-1459 – Centros.

[4] 《欧盟运作方式条约》（TFEU）第49条规定的“设立自由”是欧盟企业法中最重要的基本自由。Marcus Lutter, Walter Bayer und Jessica Schmidt, *Europäisches Unternehmens- und Kapitalmarktrecht*, Berlin: De Gruyter, 2012, S. 54.

[5] Begründung Nr. 10 COM(2017) 487 final.

[6] 常见的滥用主体资格或从事规避行为有：直接收购方，除了所涉及的并购交易之外，没有从事任何真正意义上的独立经济活动，或在欧盟范围内没有相应的营业场所、人员或设备等来展现其持续性存在，参见张怀岭：“德国外资并购安全审查：改革内容与法律应对”，《德国研究》2018年第3期，第57-71页。

### （三）审查标准要素化：抽象标准的“有限确定化”

审查标准是安全审查机制的核心内容，无论是美国采用的“国家安全”（national security）标准，还是欧盟的“公共秩序与安全”（public order or security）标准，均为“不确定”法律概念，欧美立法者和执法者面临着如何将之具体化的任务。

美国 FIRRMA 并未直接界定“国家安全”，而是将之要素化，即监管部门通过各项指标判断相关交易是否威胁国家安全。具体而言，相关交易是否涉及所谓“特别关注国家”（country of special concern）；外国政府或主体以累积方式对美国关键基础设施、能源资产、关键材料或关键技术实现控制或在这些领域中新近的交易模式对国家安全的潜在影响；外国投资者遵守美国法律法规的情况；外国投资者通过控制美国工商业活动对美国保障国家安全需要的能力（在质和量上）的影响，包括必要人力资源、产品、技术、材料和其他供给与服务；相关交易在多大程度上直接或间接地暴露美国公民可识别信息、基因信息或其他敏感数据，而外国政府或其他主体可能利用这些数据危及美国国家安全；相关交易是否可能加剧或导致新的网络数据脆弱性，或导致某外国政府极大地获取针对美国实施恶意网络攻击的能力，包括所有旨在影响联邦选举结果的活动。<sup>[1]</sup>

欧盟新框架条例以“公共秩序与安全”为审查标准，但并未对这一标准进行直接界定，这一概念的内涵以及适用标准受欧盟法院的司法审查。如何将这个抽象标准具体化，从而保障其在个案中的适用性，成为欧盟及其成员国立法者共同面临的立法问题。德国《对外经济条例》采用“一般条款+非穷尽性列举”规制模式来保障“公共秩序与安全”标准的适用，这一规制模式明显被欧盟立法者所继受。欧盟新框架条例规定，在判断特定外国投资对公共秩序与安全影响时应考虑对下列领域的影响：实体或虚拟的关键基础设施，包括但不限于能源、交通、供水、卫生、通信、媒体、数据处理或存储设施、

[1] Sec. 1702(c) FIRRMA.

太空、国防、选举基础设施、金融服务基础设施和其他敏感设施，以及对这些基础设施使用至关重要的土地和不动产；关键技术和欧盟第 428/2009 号条例<sup>[1]</sup>规定的两用技术和产品，包括但不限于人工智能、机器人、半导体、网络安全、太空、国防、能源存储、量子技术与核能技术、纳米技术与生物技术；关键投入品的供应，包括但不限于能源、原材料以及食品安全；获取或控制敏感信息的能力，特别是欧盟居民个人信息；欧盟新框架条例新增相关立法草案中并未提及的第五类因素，即媒体自由和多元化。<sup>[2]</sup>

#### （四）投资者国别因素：政策目的法律化的工具

作为政策目的法律化的直接体现，美欧外资安全审查均引入了投资者“国别因素”，以此将外国投资进行区分并适用不同的审查标准。美国与欧盟对“国别因素”的界定在实质内容和文本表述方面均有较大差别，需分别考察和应对。

美国外资安全审查制度中的“国别因素”体现的最为直接和全面，针对中国的意图也最明显。<sup>[3]</sup> FIRMA 将诸多“国别因素”纳入外资安全审查制度中。首先，引入“特别关注国家”概念，<sup>[4]</sup> 并将其作为判定特定投资是否威胁国家安全的因素。其次，在界定“外国主体”时将其与外国政府之间的关系，以及相关投资是否在落实外国政府的战略作为考量因素，并对“外国政府控制的交易”（foreign government-controlled transaction）进行广义界定，涵盖了所有可能导致外国政府、外国政府控制企业或外国政府代表取得对某家美国企业控制权的管辖交易。<sup>[5]</sup> 再次，规定“中国投资报告制度”。在 FIRMA 生效后两年内以及此后每隔两年，美国商务部长应向参议院和外国投资审查委员会提交关于中国企业在美直接投资状况的报告。该报告应包括

[1] Verordnung (EG) Nr. 428/2009 (Dual Use).

[2] Art. 4 Regulation (EU) 2019/452.

[3] Rachel H. Boyd, “FIRMA: Buy American Products, Or Bye American Products,” *Wake Forest Journal of Business and Intellectual Property Law*, Vol.19, No.2, Winter 2019, pp.103-123.

[4] 根据《外国投资风险审查现代化法案》第 1702 (c) 条规定，特别关注国家是指以行动显示出或表示将获取特定关键基础设施或关键技术为战略目标，可能威胁到美国在国家安全相关领域的领导地位的国家。

[5] Sec. 1703. FIRMA.

中国企业在美投资的总量，并按交易额、行业系统、投资类型、政府与非政府投资进行分类；由中国政府投资收购的美国企业名录；在中国司法管辖范围内的美国企业（在华）分支机构（例如，子公司等）的数量、雇员人数以及市值；对中国企业投资模式进行分析，包括数量、类型、行业领域以及这些投资模式与中国政府《中国制造2025》战略目标的契合度；美国商务部合法、合理收集中国在美投资数据过程中可能面临的障碍。最后，规定“国有或国有控股企业特定铁路领域投资报告制度”。美国国土安全部应会同外国投资审查委员会向国会提交国家安全报告。该报告应针对外国国有企业或国有控股企业在货运、公共运输铁路系统或城际铁路系统的投资进行评估，分析这些投资的数量和类型对美国国家安全的影响。<sup>[1]</sup>

欧盟及其成员国对外资安全审查中“国别因素”表述较为中性和间接。欧盟立法者强调，监管部门判断安全风险时应考察“相关外国投资的背景和环境，尤其是外国投资者是否直接或间接地被第三国政府控制，或是否旨在实施国家主导的对外工程或项目”。<sup>[2]</sup>在立法过程中，欧洲议会曾建议将一些针对性强烈的因素纳入考量，“外国投资是否直接或间接地受第三国政府、国家机关或军方控制”，“是否属于由国家调控的对外项目或计划以及由外国政府控制的直接投资，旨在实现战略性产业政策目标，获取或转移关键技术和知识并促进国家战略利益”，“外国投资者所处经济领域在投资者来源国是否具有战略意义”，“被投资企业的章程中是否包含所有权移转条款”，“投资者来源国市场是否开放、是否存在对等和公平的竞争环境”，等等。<sup>[3]</sup>最终颁布的欧盟新框架条例采取了较为中性和抽象的表述，<sup>[4]</sup>即成员国和欧

[1] Sec. 1719(b) and (c) FIRRMA.

[2] Art. 4(2) Regulation (EU) 2019/452.

[3] Committee on International Trade, “On the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union,” June 4, 2018, [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0198\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0198_EN.html). (上网时间：2019年5月20日)

[4] Art. 4 Regulation (EU) 2019/452.

盟委员会在评判外国直接投资是否可能对公共秩序与安全构成威胁时，可以特别关注“外国投资者是否直接或间接地由第三国政府（包括国家机关和军队）控制，诸如通过所有权结构或大量的融资支持”。<sup>[1]</sup>即便是这一表述较为中性，也有学者认为其指向性相当明显。<sup>[2]</sup>

总体而言，美欧外资安全审查都将第三国政府对相关投资的影响作为判定安全威胁的重要因素。鉴于审查标准中的考量因素对外资审查结论具有决定性影响，国别因素事实上会导致美欧监管部门对外国投资者进行二元划分，在安全风险的认定上也会有所不同。美国以及德国等欧盟成员国的执法实践表明，中国企业参与的并购交易成为审查重点。<sup>[3]</sup>

## 二、强化外资安全审查的原因

美国、欧盟及其部分成员国强化外资安全审查，既有应对外国投资所引发安全威胁的考量，也有基于本国（地区）法律基础和制度现状的特殊目的。

### （一）美国强化外资安全审查的动因

自1988年《埃克森—费罗里奥修正案》颁布以来，美国外资安全审查制度随着外国投资属性及地缘政治变化而不断发展。作为对“9·11”事件后中东主权财富基金在美投资活动引发安全担忧的回应，2007年《外国投资与国家安全法》巩固并扩大了外国投资委员会权限，并以列举的方式规定了国家安全审查中应予考虑的因素。时隔十多年后，美国外资安全审查再次强化，主要有以下几方面原因。

其一，美国担忧丧失科技领先地位，对资本流动自由的态度发生重大调

---

[1] Art. 4 Regulation (EU) 2019/452.

[2] 廖凡：“欧盟外资安全审查制度的新发展及我国的应对”，《法商研究》2019年第4期，第182-192页。

[3] 2018年德国经济部接连干预中国企业并购德国莱菲尔德股份公司（Leifeld Metal Spinning AG）、50赫兹公司（50Hertz Transmission GmbH）的交易。前者也是德国经济部迄今唯一一宗通过国家安全审查程序正式否决的外资并购。

整。长期以来，外国投资有利于美国经济以及美国的创新模式将在自由市场竞争中胜出是美国政界和企业界共识。然而，现如今这种共识和自信已经不复存在。FIRRMA 起草者、美国参议员约翰·康宁（John Cornyn）表示，中国以投资为武器，旨在从美国高科技公司掏空美国产业能力，用美国技术和 know-how 削弱美国在国家安全领域优势。<sup>[1]</sup> 而科技领先地位是美国军事安全和国家安全的基础，美国立法者认为，调整之前的 FIRRMA 未能充分应对外资对美国科技领先地位构成的新型和潜在威胁。例如，外国投资者在未获得目标企业“控制权”的情况下，依然可以获得特定信息或影响涉及关键技术的使用、研发等决策。<sup>[2]</sup> FIRRMA 将“国家安全”从传统国防安全扩展至经济和科技安全领域，将“美国优先”的单边主义和保护主义政策予以正当化和法律化。

其二，应对中国对美战略投资快速增长，通过强化外国投资委员会的组织机构和增加专项资金提高安全审查能力。近年来，外资审查委员会所审查的交易案件在数量和复杂程度上均大幅增加，尤其是进入调查程序（2017 年这一比例高达受管辖交易总量的 70%）以及经审查后应采取缓解措施或被禁止的交易数量大幅增加（2017 年这一比例约为 20%）。<sup>[3]</sup> 因此，外国投资委员会需要更长的时间和更多的人力财力资源加以应对。美国对中国投资具有政治意图的偏见根深蒂固，<sup>[4]</sup> FIRRMA 颁布之前，美国外资安全审查实践已经强化对所谓中国投资者带来国家安全威胁的审查。<sup>[5]</sup> 据统计，2008 年至 2016 年间，美国外资审查委员会共审查了 364 宗并购交易，仅对其中两项采

---

[1] Rachel H. Boyd, “FIRRMA: Buy American Products, Or Bye American Products,” pp. 103-123.

[2] *Ibid.*

[3] Jonathan Wakely and Andrew Indorf, “Managing National Security Risk in an Open Economy: Reforming the Committee in Foreign Investment in the United States,” *Harvard National Security Journal*, Vol.9, 2018, pp.1-50.

[4] 董静然：“美国外资并购安全审查制度的新发展及其启示”，《国际经贸探索》2019年第3期，第99-112页。

[5] Vivek Tata, “Target Boards and the Committee on Foreign Investment in the US,” *South Carolina Journal of International Law and Business*, Vol.13, 2016, pp.77-94.

取禁止措施。<sup>[1]</sup> 而 2018 年，特朗普总统就否决了两项并购交易，且均属于中国企业对美国科技企业投资。FIRRMA 通过扩大外国投资委员会审查权限、延长审查期间、增强组织能力和资金保障以及增设“中国投资报告制度”等措施，旨在进一步强化美国监管部门对外国投资者投资活动信息收集能力和安全审查能力。其中，审查标准和信息报告制度体现的“国别因素”，无疑将强化对中国企业对美投资的审查能力。

其三，强化安全审查领域中与盟友及伙伴国的国际合作。FIRRMA 明确要求，“总统应积极敦促和帮助盟友以及伙伴国建立类似于美国外国投资委员会的机构，以便对外国投资可能带来的国家安全风险进行审查并促进相互协调”。<sup>[2]</sup> 此外，外国投资委员会主席应“在征询其他成员意见的前提下，与盟友及伙伴国建立正式的信息交换机制，以保障美国和一些国家的国家安全”。<sup>[3]</sup> 这一信息交换机制应有助于“协调美国及其盟友或伙伴国针对威胁国家安全的投资和技术发展趋势的行动”，“针对特定的技术和实体提供适当的信息共享”，“经常性地与盟友或伙伴国政府代表举行协商和会谈”。<sup>[4]</sup>

## （二）欧盟强化外资安全审查的考量

较之于美国，欧盟在外国直接投资法律制度上持更加开放态度。近年来，随着中国对欧盟直接投资迅速增加以及数项具有象征意义的并购交易，直接促使欧盟及其成员国强化外资审查制度。据统计，2016 年中国对欧直接投资额增长 77%，达到 350 亿欧元；同期欧盟 28 国对华直接投资下滑至约 80 亿欧元。在投资的流向上，大部分中国投资流向了政治、经济环境稳定以及投资法律制度健全的西欧国家（尤以英国、德国和法国最多）。投资的行业领域主要集中于基础设施建设（包括交通运输、公用事业等）、信息通信技术

---

[1] Patrick Griffin, “CFIUS in the Age of Chinese Investment,” *Fordham Law Review*, Vol.85, 2017, pp.1757-1792.

[2] Sec. 1702(a)(6) FIRRMA.

[3] Sec. 1713 FIRRMA.

[4] *Ibid.*

以及汽车等领域。然而，随着一系列大型中国企业并购交易（如美的并购德国 KUKA、吉利入股戴姆勒）的进行，德、法、意等欧盟成员国公众、企业界和政界对中国投资的态度出现重大调整，直接体现在对本国外资安全审查制度的强化上。<sup>[1]</sup> 在调整国内法的同时，上述欧盟成员国大力推动欧盟外资安全审查变革，主要有如下考量。

其一，中国在关键基础设施领域投资迅速增加以及具有争议性的个案投资引发欧盟关于其核心利益受损的担忧。欧盟委员会调查报告显示，尽管美国、日本等传统外国投资者在对欧投资中依然占据绝对主导地位（占外国总投资额的 80%），但中国等新兴投资者的并购数量快速增长，投资所涉及的资产总额也大幅攀升。例如，2012 年由中国企业投资和控制的欧盟企业资产规模约 160 亿欧元，2016 年跃升至 1600 亿欧元，占外资投资总额的 3%（同期印度和俄罗斯占比均为 0.5%）。此外，国有企业是中国对欧投资的重要推动力量。2000 年以来，国有企业或国有持股（比例 20% 以上）企业对欧投资占中国对欧投资总额的 60% 以上。这一比例在近三年虽有所下降，但在 2017 年和 2018 年第一季度依然维持在 50% 以上。<sup>[2]</sup>

2017 年 9 月 13 日，欧盟委员会主席容克在演讲中表示，“我们并非天真的自由贸易者”“欧洲必须保护自己的战略利益”“这正是我们今天提议建立一个新的欧盟外资审查框架的原因”“如果一个非欧盟的国有企业要收购我们的港口、部分能源基础设施或国防科技企业，只有以公开的方式，经过审查并讨论才能进行”。<sup>[3]</sup> 针对所谓中国投资带来的挑战，德国工业联合会（BDI）于 2019 年 1 月发布《中国政策报告》，将中国定位为“体制竞争者”

---

[1] 张怀岭：“德国外资并购安全审查：改革内容与法律应对”，《德国研究》2018 年第 3 期，第 57-71 页。

[2] European Commission, “Commission Staff Working Document on Foreign Direct Investment in the EU,” March 13, 2019, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc\\_157724.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157724.pdf).（上网时间：2019 年 5 月 4 日）

[3] European Commission, “President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address 2017,” September 13, 2017, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_en).（上网时间：2019 年 5 月 20 日）



(a systematic competitor)，认为中国以国家控制为特征的经济模式与欧洲的自由市场经济模式之间属于不同体制之间的竞争。<sup>[1]</sup> 欧盟将新的外资审查框架作为应对新型安全挑战的法律工具。欧盟贸易委员马尔姆斯特伦在新框架条例获得欧洲议会通过后亦表示，“我们必须针对在关键资产、技术和基础设施领域的特定投资所带来的安全风险担忧采取措施”，“成员国和欧盟委员会将更好地了解欧盟范围内的外国投资，并能够集体应对外国投资对公共秩序与安全构成的威胁”。<sup>[2]</sup>

其二，创建欧盟层面合作机制，协调成员国以及欧盟委员会的审查活动，消除对成员国立法权的正当性质疑。欧盟新框架条例将立法基础确定为“共同商业政策”，2009年生效的《里斯本条约》将外国直接投资纳入欧盟共同商业政策，而根据《欧盟运作方式条约》第3条规定，欧盟在共同商业政策方面享有专属权能。学界对欧盟是否对外资安全审查享有专属权能尚存争议，<sup>[3]</sup> 即便外资安全审查属于欧盟专属权能，但在2009年到2019年间欧盟并未行使该项立法权，而部分成员国在该领域颁布或修订了国内相关法律法规。为在欧盟层面构建统一的审查机制、协调审查活动以及消除欧盟与成员国关于外资安全审查立法权限的争议，应法国、德国、意大利等成员国呼吁，<sup>[4]</sup> 欧盟委员会于2017年9月13日公布了《关于制定建立外国对欧直接投资审查框架条例的建议》。欧洲议会和欧盟理事会仅在一年多的时间内便迅速批准通过了新框架条例。以该条例为基础，欧盟外资安全审查形成了以成员国

---

[1] “China-Partner und Systemischer Wettbewerber,” January 10, 2019, <https://bdi.eu/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerber/>. (上网时间：2019年5月4日)

[2] European Commission, “Press Release: Foreign Investment Screening: New European Framework to Enter into Force in April 2019,” March 5, 2019, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1532\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1532_en.htm). (上网时间：2019年7月3日)

[3] 叶斌：“欧盟外资安全审查立法草案及其法律基础的适当性”，《欧洲研究》2018年第5期，第25-42页。

[4] 石岩：“欧盟外资监管改革：动因、阻力及困局”，《欧洲研究》2018年第1期，第114-134页。

审查机制为基础、欧盟委员会审查为辅助的“双轨制”格局，<sup>[1]</sup> 通过设立联络点、建立安全的信息分享渠道，将极大增强成员国之间以及与欧盟委员会之间在外资安全审查领域的合作效率。此外，通过明确授权成员国创设或改革本国外资安全审查制度，针对成员国的立法权质疑也得以消除。

其三，强化安全审查领域与“志同道合”国家（like-minded third countries）的合作，并将外资安全审查作为推动市场对等开放的法律工具。欧盟新框架条例鼓励成员国以及欧盟委员会与“志同道合”国家监管部门展开合作，强化外资审查框架的有效性，以应对可能影响公共秩序与安全的外国直接投资。此外，在中欧投资协定谈判中，欧盟及其成员国将强化对外资投资活动干预作为实现“市场对等开放”的法律工具。<sup>[2]</sup> 欧盟立法者明确将与第三国在投资领域的不对等作为引入新的审查框架的正当性基础。就中国而言，欧盟委员会在2019年3月12日公布的《欧盟—中国：战略展望》中指出，“中国所采取的积极型和国家推动型产业政策和经济政策（如《中国制造2025》），旨在培育“国家冠军企业”并帮助其成为具有战略意义高科技领域的世界级领导者”。但中国通过“有选择地市场开放、许可或其他投资限制（如设立合资企业、技术转让）”来保护国内企业。据此，欧盟委员会将与中国实现“更加平衡和对等”的贸易与投资关系列入“十点行动计划”。<sup>[3]</sup> 德国工业联合会亦认为，“所有七国集团伙伴国家的公司在中国都面临相同的贸易和投资障碍”，“主张欧盟和德国采取更加积极的措施强化与其他自由、

---

[1] 张怀岭：“欧盟双轨制外资安全审查改革：理念、制度与挑战”，《德国研究》2019年第2期，第69-87页。

[2] “Europe Arming Itself against Chinese Investment, Despite Denials,” *Asia Times*, November 22, 2018, <https://www.asiatimes.com/2018/11/article/europe-arming-itself-against-chinese-investment-despite-denials/>.（上网时间：2019年5月7日）

[3] European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council EU-China-A Strategic Outlook,” March 12, 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.（上网时间：2019年5月20日）

开放经济体之间的合作”。<sup>[1]</sup>

总体而言，美欧在政策目的法律化、强调优化现有监管部门的组织机构与审查能力、保障战略利益以及强化国际合作等方面具有共同点。但相较而言，美国外资安全审查调整的政治动机更加直接和明显，欧盟法尚处于解决“无法可依”的层面，旨在填补欧盟法缺乏协调统一的外资审查制度的法律漏洞。

### 三、如何应对更趋复杂的对外投资环境

美欧外资安全审查原则上针对所有第三国（或非欧盟）的投资，但实际上针对中国的指向十分明显，相关措施已经并将继续对中国企业对美欧高科技领域投资造成消极影响。<sup>[2]</sup> 作为经济政策法律化的产物，美欧外资安全审查强化对中国企业的影响主要体现在三个方面。

第一，冲击中国企业“走出去”以及《中国制造 2025》战略的实施。美欧的政策变革导致中国企业（尤其是国有企业）海外投资面临的安全审查风险骤增，合法权益容易受到政治驱动性安全审查的不当侵害。美欧是中国海外投资重要目的地，其安全审查制度的强化将直接冲击中国企业“走出去”。这不仅体现在一些具有象征意义的中国企业并购交易遭遇安全审查的干预，而且中国对美欧直接投资总量近三年来持续大幅下降。自 2017 年至 2019 年上半年，中国对美欧直接投资均出现持续断崖式下跌。2018 年，中国对美直接投资仅为 53.9 亿美元，对欧直接投资总额仅为 173 亿欧元，相比 2017 年和 2016 年分别下降 40% 和 60%。美欧外资安全审查强化后，对关键技术和基础设施领域受国家控制或支持的外国投资审查加强，而这涵盖了中国对美欧投资的大部分交易。

---

[1] “China-Partner und Systemischer Wettbewerber,” January 10, 2019, <https://bdi.eu/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerber/>.（上网时间：2019 年 5 月 4 日）

[2] “US National Security Reviews to Hit Chinese Investment,” *Financial Times*, November 19, 2018, <https://www.ft.com/content/63897e56-e988-11e8-a34c-663b3f553b35/>.（上网时间：2019 年 5 月 3 日）

第二，美欧外资安全审查制度存在功能异化风险。这种功能异化的表征主要为：其一，单方或敌意收购（hostile takeover）中，目标公司董事会基于自身利益（而非股东利益）考虑，将国家安全审查程序作为反敌意收购的“超级毒丸”（super poison pill），从而极大地削弱（潜在）敌意收购对管理层的约束作用，破坏公司治理机制。例如，在前述“博通公司敌意收购高通公司案”中，目标公司董事会一反商业惯例，单方面申请启动对该交易的国家安全审查，并最终借助监管部门力量如愿击退并购方收购。该案引发学界关于外国投资委员会的审查权是国家安全保障的“利器”还是异化为目标公司管理层利益“护身符”的质疑。<sup>[1]</sup>其二，在保护主义政策背景下，外资审查监管部门可对国家安全“威胁”采取宽泛的理解，实践中极易成为保护本国企业的“遮羞布”。

第三，美欧将外资安全审查作为投资协定谈判中的法律工具。多年来，美欧一直声称中国对外国投资的法律和政策限制过多，认为中国在市场开放领域与美欧存在严重不对等问题，<sup>[2]</sup>并将这种“不对等”作为对外国投资者实施法律限制的正当性理由。目前，中国正在与美国和欧盟进行贸易投资谈判，美欧将外资安全审查法律作为对中方施压的工具。特朗普已将国家安全作为施加关税的借口，并可能将外资安全审查机制作为中美贸易战中的谈判筹码。<sup>[3]</sup>2019年中欧峰会召开前夕，容克亦表示“我们的目标是努力实现一种平衡的关系，确保公平竞争和平等的市场开放”。<sup>[4]</sup>

在中美经贸摩擦充满不确定性的背景下，中国亟需采取有效措施，应对

---

[1] Amy Deen Westbrook, “Securing the Nation or Entrenching the Board: The Evolution of CFIUS Review of Corporate Acquisitions,” *Marquette Law Review*, Vol.102, 2019, pp.643-700.

[2] 德国工业界联合会在针对中欧投资协定谈判发表的立场声明中强调，中国应对等开放市场、给德国企业与中国国内企业同等待遇。“Anforderungen an ein Investitionsabkommen zwischen der EU und China,” August 1, 2018, <https://bdi.eu/publikation/news/anforderungen-an-ein-investitionsabkommen-zwischen-der-eu-und-china/>.（上网时间：2019年5月8日）

[3] Rachel H. Boyd, “FIRRMA: Buy American Products, Or Bye American Products,” pp. 103-123.

[4] European Council, “EU-China Summit,” April 9, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2019/04/09/>.（上网时间：2019年5月20日）

美欧外资安全审查带来的短期冲击和长远影响，在进一步深化对外开放的过程中保障投资者合法权益。

首先，积极针对监管部门限权措施启动司法救济程序。完善的法治保障和中立的司法机关是美欧吸引中国企业投资的重要原因。中国企业在投资交易被美欧监管部门以国家安全为由施加限制、甚至被完全否决的情况下，应积极寻求法律救济，尤其是司法救济，通过东道国既有法律保障机制对行政机关限权措施的合法性、合宪性进行审查。美欧外资安全审查机制均不同程度地认可司法救济制度。在 FIRRMA 颁布之前，美国并未规定外国投资者如何针对外国投资委员会以及总统的审查决定进行司法救济，“总统所采取的行动及其结论不受司法审查”致使美国监管部门的决策过于政治化，缺乏司法制约。这一状况在罗尔斯案后逐渐改变。原告罗尔斯公司作为中国企业三一集团的美国子公司，以外国投资委员会和总统颁布的禁止交易命令违反美国宪法为由提起诉讼，审理法院最终以相关行政命令违反宪法所保障的正当程序为由，判决被告向原告提供颁布禁止性命令所涉及的非机密文件。该案不仅对美国安全审查的司法实践产生重大积极影响，也成为推动 2018 年 FIRRMA 改革中有限度地承认监管部门的安全审查程序合法性上可诉性的重要力量。与此类似，欧盟新框架条例规定，外国投资者和欧盟内被投资企业对成员国监管部门的决定享有获得（行政和司法）救济的权利。据此，欧盟成员国负有在其国内法中设置具体法律救济机制的法律义务。

其次，投资者应将安全审查法律风险纳入整体交易安排。美欧外资安全审查法律强化导致监管部门以“国家安全”或“公共秩序与安全”为由干预投资交易的法律风险骤增、交易成本上升。2018 年烟台台海集团并购德国莱菲尔德股份公司的交易成为德国经济部 2004 年以来第一个否决的外资并购交易；同年，安泰科技（AT&M）并购德国 Cotesa 公司的交易在历经长达七个月的审查后才获得批准。对此，中国企业应在交易安排中充分考虑安全审查的法律风险，将监管部门的批准、不启动审查等作为合同生效、交割或撤销的要件。合同义务的履行期间也应充分考虑美欧审查期限大幅延长和审查期限

起算点相对化的风险，明确约定申请安全审查的义务主体。此外，合同中对于交易未获监管部门批准或仅获附条件批准的责任风险分担也应进行明确的事前约定。<sup>[1]</sup>

最后，着眼于“坚持全面改革开放”，积极推进中国与欧盟全面投资协定谈判。美欧外资安全审查变革将国际合作列为重要内容，并规定了建立和强化在外资安全审查领域中与“志同道合”国家合作的一系列制度和机制。在当前中美贸易摩擦加剧背景下，特朗普政府罔顾事实，指责中方在中美经贸谈判中“出尔反尔”“削弱了美方的核心诉求”。<sup>[2]</sup>对此，中国应更加积极地推动与欧盟全面投资协定谈判，共同应对贸易单边主义和保护主义的挑战。迄今为止，中国已与欧盟进行了19轮投资协定会谈，双方针对市场准入、投资保护、可持续发展、国民待遇等共同关切进行了多次会谈，但在诸多核心问题上的立场依然相去甚远。<sup>[3]</sup>在此背景下，中国立法者应着眼于全面改革开放，对现有外商投资法律法规进行调整改革，回应欧盟方面关切，为中欧投资协定谈判的实质性推进提供助力。欧盟已展现了与中国缔结投资协定的强烈政治意愿，在《欧盟—中国：战略展望》中将“中欧于2020年缔结双边投资协定”明确纳入“十点行动计划”，<sup>[4]</sup>中国亦应积极推进中欧全面投资协定的签署，为降低中国企业对欧投资活动中的安全审查法律风险提供制度安排，也为中美经贸摩擦的最终解决创造有利的国际环境。

---

[1] Dammann de Chaptot and Brüggemann, “Aktuelle Entwicklungen im Investitionskontrollrecht—Der Fall Leitfeld und Die Öffentliche Sicherheit,” *Neue Zeitschrift für Kartellrecht*, 2018, pp.412-416.

[2] “谁在‘出尔’，谁在‘反尔’——‘中国出尔反尔论’可以休矣”，人民网，2019年5月16日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2019/0516/c1003-31087139.html>。（上网时间：2019年7月4日）

[3] 张怀岭：“欧盟双轨制外资安全审查改革：理念、制度与挑战”，《德国研究》2019年第2期，第69-87页。

[4] European Commission, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council EU-China-A Strategic Outlook,” March 12, 2019, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>。（上网时间：2019年5月20日）

## 四、结语

美欧强化外资安全审查制度以对华政策的系统性调整为大背景，无论是修订既有审查机制，还是创设新的审查制度，均旨在为保护主义政策提供法律化外衣，保障本国或地区关键基础设施和关键技术免遭所谓中国投资的威胁。在制度内容方面，美欧通过扩大安全审查范围，着力实现经济开放与国家安全的再平衡。在审查集中强化或引入反规避措施，越过跨国并购交易的法律表象。实体规则中审查标准的要素化力图使“国家安全”或“公共秩序与安全”的抽象标准有限确定化，而投资者国别因素则是美欧立法者将政策目的法律化的关键工具。客观上，美欧外资安全审查强化呈现“遥相呼应”之势，对中国企业投资造成极大冲击。为有效应对，中国企业应积极利用东道国既有法律救济机制，启动对政治驱动性审查决定的合法性审查，同时将安全审查法律风险纳入投资交易安排。中国政府宜积极推动中欧全面投资协定谈判，为中国企业“走出去”创造有利的国际投资法律环境。

【完稿日期：2019-8-30】

【责任编辑：李静】

# 俄土伊组合的作用及前景

□ 董漫远

〔提 要〕当前，俄罗斯、土耳其、伊朗三国组合成为牵动中东格局演变的重要力量，在多方向、多层面释放地缘政治作用，主要表现为主导叙利亚局势走向、推促美国地区盟友体系分化和扩大三国地区影响。俄土伊组合对特朗普政府中东战略的推行构成挑战。美国不断尝试拆散该组合，但至今未果。展望未来，俄土伊组合仍有较强生命力，并将继续成为美国在中东必须应对的战略难题。

〔关键词〕俄土伊组合、俄罗斯、伊朗、土耳其、中东问题

〔作者简介〕董漫远，中国国际问题研究院发展中国家研究所研究员

〔中图分类号〕D851.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 5 期 0086-13

俄罗斯、土耳其、伊朗三国组合（简称“俄土伊组合”）特指2016年土耳其未遂政变后因土耳其与美国矛盾升级而引发的土耳其对外政策调整，以及该调整所带来的土耳其与俄罗斯、伊朗走近而产生的中东变局新动向。该组合是2011年西亚北非动荡以来地区力量分化重组的最突出发展，深刻带动了大国博弈、地区诸强角逐，有力制约了美国中东政策的推行，对中东地区和平稳定与发展合作产生重要影响。对该组合的研究，具有重要的理论价值和现实意义。



## 一、俄土伊组合的形成

俄土伊组合发轫于 2016 年，直接动因是美国和土耳其关系恶化，导火索是当年 7 月土耳其发生旨在推翻埃尔多安总统的军事政变。紧要关头，俄罗斯向埃尔多安预警险情，不但使其座机免于被击落，而且使其预作相关部署。埃尔多安对俄罗斯出手相救心存感激。与此同时，土耳其情报部门向埃尔多安汇报，美国中央司令部与政变有染，旅居在美的“服务国际”宗教组织头目居伦遥控政变。埃尔多安采信该情报，对美国怒火中烧，同意逮捕美国中央情报局前驻土耳其官员格雷厄姆·富勒和美国牧师布伦森。此外，美国支持叙利亚北部库尔德族武装，形成对土耳其境内库族独立运动的鼓舞，这更加深了埃尔多安的愤怒。土耳其就居伦引渡和叙北库族武装问题多次与美国交涉均未果，遂决定调整政策，寻求借重外力增加怼美筹码，首先便是改善因“战机事件”<sup>[1]</sup>而恶化的土俄关系，继而在叙利亚及其他地区热点问题上与俄罗斯、伊朗合作。

土耳其对外政策调整符合俄罗斯、伊朗地缘政治需要，得到俄、伊两国积极回应。俄罗斯接受土耳其就“战机事件”所作道歉，对土耳其审判肇事飞行员表示赞赏。2016 年 8 月，埃尔多安访俄，与普京会谈，宣布两国关系“回到正轨”。9 月，俄土元首在二十国集团（G20）杭州峰会期间亲密会晤。10 月，普京出席在伊斯坦布尔举行的世界能源大会，与埃尔多安签署建设“土耳其流”天然气管道协议<sup>[2]</sup>。“土耳其流”项目加固了俄罗斯利用“天然气牌”惩罚乌克兰的优势地位，且既能满足土耳其用气需求，又可使土耳其收取向欧洲国家输气的过境费，可谓互利双赢。12 月，俄罗斯驻土耳其大使卡尔洛夫在安卡拉遇刺身亡。此事件丝毫未影响俄土关系，相反，两国围绕此事件

---

[1] 2015 年 11 月 24 日，土耳其空军 F-16 战机在土叙边界击落一架俄军苏-24 战机，致俄战机驾驶员身亡。两国关系迅即恶化。俄罗斯对土耳其启动一系列制裁，土耳其对俄罗斯也采取反制措施。

[2] “土耳其流”天然气管道工程 2017 年初开工，包括兴建两条穿越黑海连接俄土并输往欧洲的输气管道，年输气总量 310 亿立方米，计划于 2019 年 12 月竣工。

达成反恐共识，并在情报交流、人员培训、反恐互助等领域展开合作。

在伊朗和土耳其关系层面，伊朗最高领袖哈梅内伊和总统鲁哈尼均发表谈话，祝贺埃尔多安总统平息政变，支持土耳其政府采取的诸多维稳措施，表示愿与土耳其深化能源、经贸、投资领域合作，以及与土耳其合力打击恐怖主义和分离主义，包括打击两国的库尔德分离主义势力。对伊朗领导人的示好举动，埃尔多安数次发表谈话，感谢伊朗对其平息政变的支持，表示坚定支持2015年7月达成的伊朗核协议，并采取进口伊朗石油等实质性举措。

2017年1月，俄土伊三国启动首轮阿斯塔纳和谈，积极致力于推进叙利亚问题政治解决，后被国际社会公认为“阿斯塔纳和平进程”（2019年3月更名为“努尔苏丹和平进程”）。截至2019年8月初，俄土伊三国共举行13轮和谈，对叙利亚战乱降温和探索政治解决发挥了重要作用。2017年11月，俄土伊三国元首在索契举行首次会晤，开创了三国元首会晤机制。迄今，俄土伊三国元首已举行多次会晤，议题广泛，既涉及如何应对美国施压，如何推动叙利亚问题政治解决及确保三国在叙利亚的利益，如何处理与欧洲国家、沙特、埃及、以色列等关系，如何在地区热点问题上发挥作用，也包括如何深化三国在能源、经贸、投资、反恐、核电、军贸、基础设施、人文交流等领域的合作等，达成不少重要共识，促成若干联手行动，产生重要战略影响。

从2016年土耳其未遂政变后的俄土伊三国关系互动脉络看，“阿斯塔纳和平进程”和三国元首会晤机制启动是俄土伊利益组合形成的基本标志。

## 二、俄土伊组合的作用

俄土伊组合本质上是一个利益组合，即在特定时期和特定阶段三国间重大利益产生吻合并形成共同利益认知，进而在涉及三国利益的所有问题上开展协商与合作。虽然三国组合从未正式宣示针对美国，但三国合作所涉及的大多数问题和领域都折射出对美国霸权主义的反抗，使美国独控中东和挤压俄罗斯在欧亚大陆战略回旋空间的努力不断遇阻，同时也给美国地区盟友造成麻烦。

### （一）逆转叙利亚局势走向，俄土伊三国均获地缘政治依托

叙利亚战乱初期，巴沙尔政权一直在危局中苦撑。美国、欧盟、沙特、土耳其、卡塔尔等都致力于推翻巴沙尔，向各路反政府武装提供资金、武器、人员培训等支持，豢养了利益诉求不一的若干境外“影子政府”。外部势力介入叙利亚战乱，不但造成巴沙尔政权丢城失地、节节败退，且使恐怖主义和极端主义趁乱崛起，在叙利亚半数以上的省份肆虐，并在伊拉克、也门、西奈半岛等地形成“溢出效应”。当时，叙利亚山河破碎，百姓流离失所，且汇成数百万之众的难民潮，涌入土耳其、约旦、黎巴嫩等邻国和欧洲，酿成空前规模的人道主义危机。

叙利亚乱局给库尔德民族分离主义提供了发展机遇。2012年6月，叙北库族武装宣布建立“叙北联邦”，成立自治政府，定都卡米什利（Qamishli），并于2014年举行选举，建立了立法、司法等机构，颁布了《宪法》及其他法律，扩编了“人民保护军（YPG）”和“妇女保护军（YPJ）”，这两支武装力量构成“叙利亚民主军”的主干，且皆得到美国支持。“叙北联邦”的主要政治和军事干部由库尔德工人党（PKK）派出，政党形态是“民主联盟党（PYD）”<sup>[1]</sup>，以掩人耳目，旨在淡化库工党实控色彩。“叙北联邦”社区建设和民众管理遵循厄贾兰的库尔德民族主义和民主社会主义理论。<sup>[2]</sup>

恐怖主义崛起和叙北库族坐大，既给土耳其深度介入叙利亚乱局以口实，也埋下了土美龃龉的种子，而2016年土耳其未遂政变则点燃土美矛盾升级的火药桶，成为土美关系转折的分水岭，促成俄土伊组合的出现。自俄土伊形成利益组合以来，叙利亚局势走向发生逆转。土耳其将涉叙政策目标由推翻巴沙尔调整为摧毁“叙北联邦”，在“赞同维持叙利亚领土完整”的旗号下，“不反对叙政府阻止库族独立建国”，并寄望借叙政府军之手削弱库族武装。加之俄罗斯、伊朗给予叙政府军有力的战场支持，彻底扭转战局。截至2018

---

[1] “Crisis in Syria Emboldens Country’s Kurds,” *BBC News*, July 28, 2012; “Syrian Kurdish Leader: We Will Respect Outcome of Independence Referendum,” *ARA News*, August 3, 2016.

[2] Joost Jongerden, *The Settlement Issue in Turkey and the Kurds: An Analysis of Spatial Policies, Modernity and War*, Leiden: Brill, 2007, pp.57-71.

年初，叙政府已掌控约65%国土，陆续在大马士革郊外东古塔地区、亚尔穆克难民营、南部三省重创各类反政府武装。2019年8月初，在俄土伊共同努力下，涉叙各方在第13轮“努尔苏丹和平进程”中就叙利亚新宪法起草委员会的组成达成一致，使叙利亚问题朝着政治解决迈出关键一步。战场态势和外交斡旋均表明，反对派想推翻巴沙尔希望渺茫，无论其背后有何种外力支持。

借助利益组合及深度介入叙利亚乱局，俄土伊三国均获得较为稳固的地缘政治依托。对俄罗斯而言，叙利亚是俄罗斯在中东地区唯一可以确立军事存在的国家，而军事存在是俄罗斯在中东发挥作用的支柱之一。俄罗斯对巴沙尔政府提供强大战场支持，是巴沙尔政权至今不倒的首要原因。作为对俄罗斯支持的感谢，叙政府允许俄罗斯长期使用赫梅米姆空军基地和塔尔图斯军港，希望俄罗斯在叙利亚保持长久军事存在。对伊朗而言，通过派遣伊斯兰革命卫队“圣城旅”直接参战和动员黎巴嫩真主党参战，对帮助叙政府军扭转战场颓势发挥了关键作用，叙政府对伊朗十分感激，叙伊同盟关系不断加固。巴沙尔政府希望伊朗在叙利亚保持长期军事存在，伊朗也有此意。如此一来，以伊朗为核心的“什叶新月带”<sup>[1]</sup>更加稳固。对土耳其而言，自2016年挫败政变后便开始打着“反恐”旗号，陆续通过“幼发拉底之盾”“橄榄枝”等大规模军事行动，占领了叙利亚北部的巴卜、阿扎兹、贾拉布卢斯、阿夫林等地区，在上述地区扶植了亲土政权，并投资建设了道路、医院、学校、商场、公园、供电、供水等设施，准备长期经营。土耳其借“努尔苏丹和平进程”与俄罗斯达成交易，独家负责伊德利卜“军事缓冲区”的管理，扶植“叙自由军”等亲土武装，改造并收编“沙姆解放组织（征服阵线的翻版）”“伊斯兰军”“荣耀军”等极端武装，已将该省视为土耳其“势力范围”。从2018年12月开始，土耳其从国内调集重兵，沿曼比季以西以北地带展开部署。埃尔多安公开表示将“埋葬”曼比季和幼发拉底河以东地区的库族武装。

---

[1] “什叶派新月带”在2003年伊拉克战争后形成，因萨达姆逊尼派政权被推翻、什叶派在伊拉克掌权而使该地带具备形成条件。它西起黎巴嫩，东至伊朗，中部由叙利亚和伊拉克将其贯通为一个完整的地缘政治地带，伊朗从中发挥政治、经济、军事、宗教等方面的关键作用。此外，巴林、沙特、也门等国什叶派穆斯林被视为该地带的外围烘托。

一旦土耳其摧毁“叙北联邦”，叙利亚 27% 的国土将处于土耳其长期占领之下。土耳其在叙利亚确立长期军事存在，等同于地缘政治存在，即获得与美国、俄罗斯、欧盟、伊朗、沙特等涉叙“利益攸关方”的博弈筹码，也确立了决定叙利亚未来局势走向的独特话语权。

## （二）利用美国与地区盟友矛盾，成功分化美国盟友体系

盟友体系是美国维持其在中东主导地位的基础。在特朗普政府试图低成本维持美国在中东主导地位的情况下，美国更加依赖盟友替其“打工”，为其减负。然而，恰恰是美国盟友体系出现内讧，被俄土伊组合利用，使美国中东战略处处遇阻。

2017 年 5 月，特朗普入主白宫后的首次出访便选择中东。在沙特，特朗普发表讲话，勾画出美国中东战略的轮廓：（1）维护以色列的绝对安全，尝试解决巴以问题的新路径，并在此基础上力争阿以关系取得突破。（2）巩固地区盟友体系，加强盟友间的团结，共同遏制伊朗，搞垮伊朗。海合会是遏制伊朗的核心平台，应充分发挥作用。（3）打击恐怖主义与遏制伊朗、腰斩“什叶派新月带”紧密关联，须统筹推进。伊朗是恐怖主义“总策源地”，依托“什叶派新月带”破坏中东和平与稳定。遏制伊朗是“最大和釜底抽薪式的反恐”，支持叙利亚反对派推翻巴沙尔政权是遏制伊朗的关键环节，是中东反恐的重要组成部分，是腰斩“什叶派新月带”的突破口。地区盟友在遏制伊朗方面应多出钱、出力、出资源，同时须“自费”反恐和去极端化。（4）将俄罗斯的存在和影响逐出中东对实现中东和平与稳定有重大意义，美国“敦促”地区盟友对俄罗斯保持战略警觉，与美国协调配合并展开相关合作。

然而，特朗普刚结束中东之行，海合会内部矛盾突然白热化。2017 年 6 月，沙特指责卡塔尔支恐亲伊、“干涉内政”，宣布与卡塔尔断交，并对其展开陆空封锁。<sup>[1]</sup> 俄土伊三国对此事件迅速作出反应。俄罗斯强调大小国家应一

---

[1] “巴林、沙特、阿联酋、埃及宣布与卡塔尔断交”，新华网，2017 年 6 月 5 日，[http://www.xinhuanet.com/2017-06/05/c\\_1121088818.htm](http://www.xinhuanet.com/2017-06/05/c_1121088818.htm)；“卡塔尔说沙特等国宣布断交毫无缘由”，新华网，2017 年 6 月 5 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/05/c\\_1121089281.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/05/c_1121089281.htm)。（上网时间：2019 年 9 月 1 日）

律平等，国与国矛盾应通过谈判协商解决，表示愿同时与沙特、卡塔尔两国开展能源、经贸、投资等领域合作，并向沙卡两国出售包括高端战机、防空导弹系统在内的装备，增强沙卡两国防务能力。10月25日，俄罗斯国防部长绍伊古访问卡塔尔，俄卡两国签订军事技术合作协议。土耳其总统埃尔多安发表讲话，呼吁尊重卡塔尔主权和安全利益，警告外部势力“不要尝试推翻卡塔尔合法政府”。土耳其大国民议会连续通过扩大驻卡土军规模和延长土军驻卡期限两个决议，并迅速向卡展开军力投送。伊朗最高领袖哈梅内伊表示，对“友好邻邦遭遇欺凌”不能无动于衷。针对卡塔尔国内市场日用品供应暂时困难，伊朗迅即以海运、空运方式援助供货，帮助卡塔尔恢复市场稳定，同时还派团访问卡塔尔磋商深化两国在南帕尔斯海上气田互利合作事宜。

由于获得俄土伊三国鼎力支持，卡塔尔对外关系表现自信且颇有章法。对沙特，卡塔尔一面重申奉行独立自主的内外政策，不惧外部压力，一面表示愿与沙特等国进行平等对话，缓和关系。鉴于美国对沙特有关键影响，为预防沙特出兵推翻卡塔尔王室，卡塔尔主动对美开出120亿美元军购大单，启动乌代德机场扩建工程（美国在中东最大的空军基地即位于该机场，卡塔尔承担基地扩建全部费用，并允诺“永久承担”驻卡美军费用）。卡塔尔能源大臣萨阿德2018年12月在“多哈论坛”宣布，卡塔尔将在2019年向美国德克萨斯州天然气项目投资200亿美元。对于卡塔尔如上“傍美”举措，美国总统特朗普表示满意，美国国务卿蓬佩奥和国家安全事务助理博尔顿等高官均表示将确保包括卡塔尔在内的海合会国家安全不受威胁。

为感谢俄土伊三国，卡塔尔对三国投桃报李。2018年7月，卡塔尔宣布将从俄罗斯购进反坦克武器和大口径火炮，并提出对购入S-400防空导弹系统“感兴趣”。2018年8月，针对土耳其里拉汇市剧烈动荡，卡塔尔向土耳其央行注资150亿美元<sup>[1]</sup>，帮助土耳其渡过难关。针对美国单方面退出伊朗

---

[1] “卡塔尔承诺向土耳其提供150亿美元经济支持”，人民网，2018年8月17日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/0817/c1002-30234550.html>。（上网时间：2019年9月1日）

核协议，卡塔尔政府表示，该协议有助于制止中东地区核竞赛，有助于维护海湾地区稳定。沙卡矛盾升级及互信不存，一方面使沙特在海合会内指挥一切、调动一切的时代一去不复返，俄土伊三国借此推促海合会深度分化，阿曼、科威特不但拒绝参与对卡塔尔的封杀，而且还继续与卡塔尔保持友好关系；另一方面使海合会难以有效发挥遏制伊朗的作用，导致美国中东战略“武功退化”。

### （三）催生北约裂痕，重削北约围堵俄罗斯能力

苏联解体后，美国仍视俄罗斯为战略对手，启动北约东扩，在欧亚大陆挤压俄罗斯战略回旋空间。就武装部队规模而言，土耳其为北约第二，仅次于美国，是北约东南翼遏制俄罗斯的战略屏障。在俄土伊组合出现前，土耳其一直发挥着这样的作用。

俄土伊组合出现后，土耳其为增加与美国博弈的筹码，置北约遏俄使命于不顾，故意深化与俄罗斯全方位合作，特别是军事领域合作，不断破坏北约一体化建设和凝聚力。2017年11月，土耳其与俄罗斯签订协议购买S-400防空导弹系统。从2019年7月起，S-400防空导弹系统陆续交货。<sup>[1]</sup>为此，特朗普政府对土耳其施加巨大压力，包括终止F-35战机合同，取消土耳其军工企业生产F-35战机零部件的资格，同时扬言对土耳其输美商品加征关税，制裁土耳其几家大银行等。

面对美国压力，埃尔多安强势回应，表示土耳其为主权国家，有权决定自己的军购意向。同时，土耳其也向美国发出灵活信号，表示如价格合理，愿购买美制“爱国者”防空导弹系统，甚至购买“萨德”系统，但取消S-400合同“不可能”；如美国对土耳其施加制裁，土耳其将考虑购买俄制S-500防空导弹系统和苏-57战机，并考虑禁止美国使用土耳其境内北约基地。2019年8月，美国国防部发表声明称，注意到S-400系统已交货，但如果土耳其“搁置不用”，美国愿考虑恢复F-35战机合同和土耳其生产该战机

[1] “土耳其称俄制S-400第一批交付已完成 美方再发警告”，中国新闻网，2019年7月26日，<http://www.chinanews.com/gj/2019/07-26/8907574.shtml>。（上网时间：2019年9月1日）

零部件资质，也愿考虑以优惠价格向土耳其出售“爱国者”和“萨德”系统，并在叙利亚北部与土耳其开展安全合作。对美方提议，土耳其回复称愿与美国开展军购合作，但S-400防空系统必须装备土军以强化防空能力。至此，S-400危机再陷僵局。与此形成鲜明对比的是，在土美两国反复过招期间，俄罗斯海军舰艇编队数次通过博斯普鲁斯和达达尼尔海峡，或前往叙利亚，或在地中海游弋，畅行无阻。

#### （四）俄土伊三国组合推升各自国际和地区影响力

乌克兰危机后，美西方对俄罗斯展开全面制裁，在欧亚大陆挤压俄罗斯战略空间，打乱普京强国兴邦部署。为扭转战略被动，俄罗斯集中有限资源，在美国软肋较多的中东下手，试图通过在中东为美国制造难题，在欧亚大陆与美国形成利益置换。从俄罗斯重点介入中东的效果看，虽尚未迫使美国在乌克兰等问题上妥协，但俄罗斯在中东的影响力不断扩大，形成美俄角逐决定地区格局走向的局面，打破了美国长期独控中东的定式。俄罗斯既有地缘政治斩获，又在军售、核电、能源等领域捞取了可观收益，例如向埃及、卡塔尔、土耳其出售S-300、S-400、米-29、苏-30、大口径火炮，建设核电站，介入利比亚问题政治解决等。通过介入中东问题，俄罗斯既有效缓解了国内经济困难，也在中东和环地中海地区延展了战略纵深。

土耳其在埃尔多安长期执政环境下，制定了“2023”和“2053”战略愿景，决心在建国100周年时进入世界10强，在奥斯曼帝国征服君士坦丁堡600周年时跃升为世界性大国。在2023年临近、入欧盟受挫、“零问题周边政策”失败、与美国矛盾难解、难民和国内安全挑战棘手的背景下，土耳其战略焦虑增大，决心放手一搏。目前，土耳其在两个战略方向加大投入，即中东和亚洲。在中东方向，土耳其与俄罗斯和伊朗形成利益组合，与美以沙三国轴心周旋，扩大战略回旋空间。例如，土耳其在叙利亚、卡塔尔和非洲之角（索马里）确立长期军事存在，介入利比亚战乱，支持西部民族团结政府，将触角伸入北非，分化海合会并捞取实惠（卡塔尔对土耳其投资150亿美元）。在亚洲方向，土耳其推出“东向政策”，重点与中国、日本、韩国、印度、东盟国家等拓展经贸与投资合作，以期实现“2023战略愿景”。从效果看，



土耳其在以上两个战略方向的努力收效明显。一方面，土耳其在中东影响力大增，各利益攸关方均不敢忽视其作用。另一方面，亚洲主要经济体高度重视与土耳其的合作，一批重大项目在土耳其落地，包括第三座海峡大桥、首条海峡隧道和伊斯坦布尔新机场。

伊朗借重与俄罗斯和土耳其的组合，显著增强对美抗压力和地区行为力，主要表现为：捍卫伊朗核协议合法性，与俄罗斯、欧盟、中国、土耳其、印度等开展合作，针对美国“极限施压”和“长臂管辖”，作出暂停履行伊朗核协议部分条款的决定；通过提高浓缩铀丰度、突破浓缩铀储量、增加离心机等措施，展示其“双重利用”核技术的能力；通过抓扣英国油轮和发射导弹，展示其有效控制霍尔木兹海峡的能力；高举“反恐”旗帜确立在叙利亚的长期军事存在，与俄土两国在叙利亚友好共存，与叙利亚政府和真主党默契配合，保证“什叶派新月带”不被“腰斩”，令以色列如鲠在喉；固化与伊拉克什叶派的情感纽带，进而深刻影响伊拉克政局走向；慷慨支持哈马斯，在巴勒斯坦问题上力占道义高地；高擎“化解人道主义灾难”旗帜，暗中支持也门胡塞武装，使沙特南翼如芒在背。伊朗如上举措，首先对欧洲，同时也对美国及地区盟友形成震慑，造成欧洲不敢追随美国对伊朗“极限施压”，也使美国及其地区盟友竭力避免与伊朗爆发军事冲突。

### 三、俄土伊组合难被拆散

俄土伊三国存在历史恩怨和现实矛盾，这使三国组合带有鲜明的实用主义和功利主义色彩，但并不影响该组合产生战略作用并具较长生命力。

#### （一）“美国因素”是造就俄土伊组合的不竭动力

俄土伊三国都与美国有深刻矛盾。其中，美俄、美伊矛盾系结构性矛盾。美国为永久称霸世界，千方百计阻挠俄罗斯重振昔日两超之一的地位和影响，而恢复两超之一地位恰恰是俄罗斯奋力争取的目标。因此，阻止俄罗斯繁荣强大符合美国霸权思维与逻辑。冲破美国阻挠遏制而再次跃升为超级大国，也符合俄罗斯强国兴邦思维与逻辑。伊朗有宏图大志，致力于成为伊斯兰世

界领袖和中东第一主人，这与美国独控中东的企图迎头相撞，因此美国将伊朗视为遏制对象，迫使伊朗不得不与美国展开长期较量。美土矛盾也将长期存在，主因是美国不尊重土耳其核心利益关切和民族尊严。在特朗普奉行“美国优先”的情况下，美国霸凌主义在涉土关系上表现尤甚。由于俄土伊三国重大利益均受到美国挑战，且各自单打独斗难以破解这种挑战，从而使三国能够抛开历史恩怨，对接各自地缘政治、经济和军事的比较优势(Comparative Advantages)，并通过对话协商缓解甚至化解现实矛盾，在双边和三边框架以及地区和国际问题上形成多领域、多平台合作，以达成捍卫各自重大利益的效果。俄土伊三国均已认识到，抱团比单打独斗能量更大，符合彼此重大利益。

## (二) 俄土伊三国虽互相利用，但均认为彼此合作利大于弊

俄土伊三国在合作中不时参杂私利，时常表现为一方希望另两方多承担美国重压，以节省本国经济与军事资源。例如，自2019年5月以来，多国油轮或商船在波斯湾和阿曼湾频遭袭击<sup>[1]</sup>，沙特油田和炼厂也遭巡航导弹和无人机袭击，美国、沙特等认定系伊朗所为，将封杀打压矛头指向伊朗，一方面制裁伊朗央行和主权财富基金，另一方面增派美军参与沙特、阿联酋防空，并加快组建针对伊朗的护航联盟。在此背景下，土耳其采取超脱政策，将伊俄两国推向与美国博弈的前台。对土耳其的“自私”表现，伊俄两国心中有数，只是不予以揭穿，因为三国还可以在其他问题上合作。再如，俄土伊三国对叙利亚问题解决的目标不同，本国利益至上，但都互相理解，达成“利益均沾”。俄罗斯挺巴沙尔是为了保住其在中东唯一战略支点和军事存在。伊朗挺巴沙尔既是与沙特角逐中东的需要，也是确保“什叶派新月带”完整使然。土耳其与伊俄两国在叙利亚问题上合作，既为确立长期军事存在和“势力范围”，提升其在涉叙问题上的话语权和地区影响，更为择机摧毁库族“叙北联邦”。经三年多来的“合作”，俄土伊三国都基本达到本国目的，三国为巩固地缘

---

[1] “阿曼湾油轮遇袭致海湾局势紧张 到底谁在背后搞破坏？”，中国新闻网，2019年6月15日，<http://www.chinanews.com/gj/2019/06-15/8865521.shtml>。（上网时间：2019年9月1日）

政治斩获而有意继续合作。

### （三）俄土伊组合具较强抗分化能力

俄土伊组合有力牵制美国中东战略推展，不断迫使美国加大对中东关注，甚至不得不向中东回拨部分资源。例如，2018年12月，特朗普宣布从叙利亚撤出全部地面部队<sup>[1]</sup>，但由于土耳其扬言要趁美国撤军之机进攻“叙北联邦”并展开相关军事部署，迫使特朗普不得不于2019年2月宣布将“无限期”在叙利亚保留部分美军。再如，为迫使美国解除制裁，伊朗向也门胡塞武装提供巡航导弹和无人机，使胡塞武装战斗力迅速提升，对沙特、阿联酋等国石油设施、港口、机场等构成现实威胁。截至2019年9月，胡塞武装向沙特输油管道、布盖格炼厂、胡赖斯油田、利雅得国际机场等目标发射导弹逾200枚，动用无人机作战多次。此外，阿联酋富查伊拉港曾有多艘油轮遇袭起火。上述事态发展，迫使特朗普政府在2019年三次向海湾增兵，调配作战力量，包括航母作战群、B-52轰炸机、F-35和F-22战机、“爱国者”和“萨德”空防系统以及地面部队等，打乱了特朗普企图低成本维系盟友体系、主导地区议程的部署。美国为了减负，重视以外交手段分化俄土伊组合，其虽屡作尝试，但一直未果。比如，美国数次利用叙利亚“化武事件”，刺激土耳其表达与俄伊两国相左意见，但并未能离间三国组合。美国支持土耳其反对俄罗斯和叙利亚在伊德利卜聚歼割据武装，但土俄两国克服分歧，达成建立“非军事区”协议，确保了土俄各自利益，还延续了俄土伊三国在叙利亚的合作。

### （四）俄土伊组合得到外围烘托

俄土伊组合由于具备反对单边主义、西方中心主义和各种版本“双重标准”的色彩，因而得到部分地区国家和非国家行为体的同情和支持。部分国家不顾美国、沙特和以色列的恫吓，大胆地与俄土伊三国开展合作，甚至在政治、经济、军事、宗教等领域进行配合。对俄土伊组合表示同情的国家包括阿曼、科威特、黎巴嫩等。开展合作的域内外国家包括叙利亚、伊拉克、

---

[1] “太突然！美国宣布计划从叙利亚撤军”，中国日报网，2018年12月20日，<http://world.chinadaily.com.cn/a/201812/20/WS5c1adc33a31097237248ebea.html>。（上网时间：2019年9月1日）

卡塔尔、印度以及中亚诸国。支持并配合俄土伊组合的非国家行为体包括伊拉克和叙利亚境内的什叶派民兵武装、黎巴嫩真主党、巴勒斯坦哈马斯、也门胡塞武装、穆斯林兄弟协会（跨国组织）等。上述支持俄土伊组合的部分国家和非国家行为体的互动，在一定程度上，对地区局势和一些国家政局走向均可施加影响，亦从侧面烘托俄土伊组合的地区作用。

#### 四、结语

当前，中东形势更趋复杂，美俄博弈仍为主线，阵营分野鲜明：一方为美以沙三国轴心，一方为俄土伊阶段性利益组合，双方都有外围伙伴烘托。两大阵营彼此角力，内涵复杂，既有大国较量，又与阿以矛盾、沙伊地缘争斗相交织，推动地区格局加速演变。由于特朗普政府仍不愿在中东大举投入，造成地区诸强自主空间扩大，令其更加“任性”，也推促地区局势不断呈现紧张。沙特认定土耳其、伊朗和地区恐怖势力构成“邪恶三角”，破坏地区和平与稳定。这促使形成沙特同时与伊朗、土耳其两大地区强国较量的局面，从反向增加了俄土伊组合的凝聚力。展望未来，俄土伊组合是美国的眼中钉、肉中刺，美国将继续尝试拆散该组合，重点是对土耳其进行诱拉。从这个角度看，俄土伊组合的薄弱环节是土耳其。但在一系列新老问题难获解决的情况下，土美关系仍会呈长期龃龉状态。因此，美国要以土耳其为突破口拆散俄土伊组合困难很大，俄土伊组合在今后较长一个时期仍将有望得以保持，并继续发挥战略作用。

【完稿日期：2019-9-3】

【责任编辑：曹群】

# 特朗普政府对俄罗斯政策的矛盾性

□ 程可凡

〔提 要〕特朗普政府对俄罗斯政策表现出强烈的矛盾性，一方面明确示好，另一方面全方位打压。这种相互矛盾的对俄政策既反映了特朗普的主观意愿与现实制约之间的冲突，体现了美俄之间一系列结构性矛盾的根深蒂固，也从一个侧面展现了特朗普政府对外战略的诸多特点。尽管美俄关系改善的前景并不乐观，但双方不会爆发“新冷战”，“有限伙伴”将是两国关系的新常态。

〔关键词〕特朗普政府、对俄政策、美俄关系

〔作者简介〕程可凡，南京大学中国南海研究协同创新中心 2017 级博士生

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 5 期 0099-16

自特朗普就任总统以来，美国对俄罗斯政策一直跌宕起伏、左右摇摆，表现出更加强烈的矛盾性。深入研究特朗普政府对俄罗斯政策，有助于深化对美俄关系的认识和理解，更好地把握美俄关系的发展走向，为中国更加积极主动地运筹大国关系提供有益参考。

## 一、特朗普政府对俄罗斯政策的两面性

自 2014 年乌克兰危机以来，美俄关系持续恶化，逐步跌入“冰点”。

特立独行的特朗普入主白宫，曾为美俄关系解冻带来一丝曙光，但却未改变两国关系持续交恶的轨迹。

### （一）高调对俄罗斯示好

一是公开赞美俄罗斯总统普京。特朗普在竞选时就毫不掩饰其对普京的好感，多次在推特上为普京隔空点赞，即便是当选后面临“通俄门”的巨大压力，其也依然没有停止对普京表达欣赏之情。特朗普习惯拿奥巴马与普京对比，挖苦“奥巴马的智商不如普京”，称赞普京是位“优秀的领袖”和“出色的竞争对手”，能够很强势地掌控整个国家，比奥巴马更称职，表示要与普京友好相处。<sup>[1]</sup>在反驳“通俄门”指控时，特朗普多次引用普京否认干涉美国大选的言论作为论据。

二是否定民主党政府对俄政策。竞选期间，特朗普猛烈抨击希拉里的对俄政策过于强硬，声称缓和美俄关系对美国有利，表示当选后要积极考虑取消对俄制裁，甚至暗示可以接受克里米亚入俄的现实。当选后，特朗普多次痛批奥巴马是导致美俄关系紧张的罪魁祸首，把美俄关系的失败归咎于“美国多年的愚蠢以及当下对异见的迫害”，重申美俄和睦相处是“好事”。此外，特朗普还声称“看不到任何理由”证明俄干涉美国大选，<sup>[2]</sup>痛斥美国情报机构是拿俄罗斯干预选举说事。

三是积极与俄互动。除多次通话外，特朗普主动与普京在二十国集团（G20）峰会、亚太经合组织领导人非正式会议期间举行非正式会晤，并在赫尔辛基高调举行美俄元首正式会晤。2019年5月，特朗普主动与普京进行1个半小时的超长通话，又派国务卿蓬佩奥两度与俄外长拉夫罗夫会晤，就双边、国际、战略稳定等议题进行深入沟通，重申修复双边关系的政治意愿。2018年七国集团（G7）峰会时，特朗普曾语出惊人，提出邀请俄罗斯重返G7。2019年8月在法国比亚里茨举行G7峰会前，特朗普再次邀俄重回G7，强调“俄罗斯重回G7再合适不过，有很多事项需要与俄罗斯进行讨论”，

---

[1] Пресс-конференция по итогам переговоров президентов России и США. 16 июля 2018 года. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58017>. (上网时间: 2018年7月24日)

[2] Там же. (上网时间: 2018年7月24日)

并宣称“铁定”邀请普京参加2020年在美国举办的G7峰会。俄联邦委员会（议会上院）国际事务委员会第一副主席扎巴罗夫称，“特朗普似乎是美国政府中唯一有兴趣与俄保持联系的人”。<sup>[1]</sup>

四是大胆启用“亲俄”人士。竞选时，特朗普竞选团队一些关键人物因与俄罗斯人士频密接触而被认为“通俄”。当选后，特朗普不顾非议，大胆启用弗林、班农、蒂勒森等主张改善对俄关系的“亲俄”人士。其中，蒂勒森在担任埃克森美孚驻俄代表期间，参与开展“萨哈林-1号”等多个与俄合作项目，并于2013年被俄罗斯政府授予友谊勋章。班农则把普京视作盟友，主张美俄在反对恐怖主义等方面联合起来。弗林也公开强调搞好美俄关系的重要性，并曾受邀参加“今日俄罗斯”电视台成立10周年纪念会并与普京会面。此外，库什纳等特朗普团队的一些重要人物也时常被媒体曝光与俄方人士接触，被认为“亲俄”色彩浓厚。

### （二）全方位打压俄罗斯

一是明确将俄罗斯定位为对手。2017年12月，白宫发布《美国国家安全战略报告》称，“修正主义的中国与俄罗斯”正“积极与美国以及我们的盟友和伙伴竞争”“意图构建与美国的价值观和利益相对立的世界”。<sup>[2]</sup>特朗普在2018年1月发表的国情咨文里指出，“纵观世界，我们面临着无赖政权、恐怖组织以及中国与俄罗斯等对手”。<sup>[3]</sup>同年9月，特朗普签署《国家网络安全战略》，明确将俄罗斯、伊朗、朝鲜和中国定位为美国面临的主要网络威胁，称上述国家对美国及其盟友实施了鲁莽的、不计成本的网络攻击和侵略。

二是持续对俄罗斯进行制裁。2017年7月，美国国会众议院和参议院先后以压倒性多数通过对俄罗斯以及伊朗、朝鲜施加新的制裁法案，以俄涉嫌

[1] “美媒猛批特朗普会‘太不严肃’”，《环球时报》2019年6月29日，第8版。

[2] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>. (上网时间：2018年7月23日)

[3] The White House, “President Donald J. Trump’s State of the Union Address,” January 30, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>. (上网时间：2018年7月23日)

干涉美国 2016 年总统选举等为由，追加对俄相关个人和实体的经济制裁。8 月，特朗普又签署针对俄罗斯、伊朗和朝鲜的《以制裁反击美国敌人法案》。2018 年 2 月，美国政府依据上述法案公布了“克里姆林宫名单”，几乎将俄罗斯整个政治领导层和知名企业家都纳入潜在制裁范围。一个月后，美国政府正式宣布延长对俄制裁 1 年。2019 年 8 月，特朗普签署对俄制裁新文件，禁止国际金融机构为俄国营企业提供资金，禁止美国银行参加非卢布主权债券首次发行和对俄罗斯政府提供非卢布贷款。同月，美国国务院在《联邦纪事》发布公告，认定俄罗斯对公民使用化学武器违反国际法，决定对俄实施为期至少 1 年的制裁，美将终止向俄提供 1961 年《对外援助法》中规定的除紧急人道援助、食品和其他农业产品以外的一切援助。

三是限制与俄罗斯的人员往来。首先是打“外交战”。2017 年 7 月，美国宣布暂停在俄罗斯全境发放非移民签证，仅允许美驻俄使馆少量发放。不久后，美方又搜查并关闭了俄驻旧金山总领馆及位于华盛顿和纽约的各一处外交设施，并且撤下俄驻旧金山总领馆和俄驻华盛顿商务代表处的国旗。2018 年 3 月，美国政府针对在英国发生的神经毒剂事件发表声明，谴责俄罗斯“公然违反国际法和联合国《禁止化学武器公约》”，特朗普随即下令驱逐 60 名俄罗斯外交官。其次是打“媒体战”。2017 年 11 月，根据“外国代理人登记法”，美国把俄国家资助、每周收视人数达 200 万的“今日俄罗斯”电视台认定为外国代理人，取消其进入美国国会采访的资格，导致该电视台于 2018 年 4 月 1 日在美停播。

四是升级同俄罗斯的军事对抗。特朗普执政之初就表示不支持美俄《新削减战略武器条约》，<sup>[1]</sup>称美国将扩大核武库，以“确保美国在该领域竞争中占上风”。<sup>[2]</sup>美国防部 2018 年 2 月发布新版《核态势评估》报告，准备继

---

[1] 《新削减战略武器条约》（又称《第三阶段削减战略武器条约》）于 2010 年在布拉格签署，2011 年 2 月生效，有效期 10 年。根据该条约，俄罗斯与美国计划各自将部署的战略导弹数量削减到 700 件，并将用于这些导弹的核弹头数量降至 1550 枚。

[2] “特朗普称《新削减战略武器条约》系‘单方面的’并承诺扩大核武库”，俄罗斯卫星网，2017 年 2 月 24 日，<http://sputniknews.cn/politics/201702241021944090/>。（上网时间：2017 年 9 月 21 日）



续实施“哥伦比亚”计划，<sup>[1]</sup> 加紧研制新型战略轰炸机、新型潜艇、新型洲际弹道导弹等核武器载体，目标就是不断更新“三位一体”核打击力量，加强对俄罗斯的全面威慑并谋求优势。此外，美国全力打造针对俄罗斯的全球反导包围圈，不仅在波兰和罗马尼亚部署陆基“宙斯盾”系统，还分别在韩国和日本推进部署“萨德”和陆基“宙斯盾”系统。美国还与俄罗斯争夺军事前沿部署优势。2017年3月以来，美国和北约盟友先后在黑海西部的罗马尼亚领海和国际海域举行“波塞冬-2017”军事演习，在保加利亚、匈牙利和罗马尼亚举行“军刀卫士”军事演习，在瑞典和波兰举行“极光-2017”军演和“龙-17”军演。与此同时，美国和北约还在波兰及波罗的海国家等部署作战力量，在俄罗斯边界附近加强军事基础设施，并计划在欧洲部署美国新式核弹。2018年10月，特朗普突然宣称将退出《中导条约》，理由是俄方长期违反条约规定和美国需要发展相关武器。

五是同俄罗斯抢抓解决热点问题的主导权。自乌克兰危机爆发以来，美国已多次向乌克兰提供军事援助，还协助乌建设海军指挥中心。根据2018财年预算，美国向乌克兰提供3.5亿美元军事援助，<sup>[2]</sup> 并宣称正考虑向乌提供“致命性武器”以保卫乌东部边界。<sup>[3]</sup> 美国也明显加大对中东地区的战略投入，通过对叙利亚发动直接军事打击、强化与沙特等传统盟友关系、承认耶路撒冷为以色列首都并搬迁驻以使馆、退出伊核协议等手段打压中东反美力量，试图改变在中东“俄进美退”的不利局面。2019年1月，委内瑞拉爆发政变，美国即宣布支持反对派临时总统瓜伊多，同时要求俄罗斯撤走在委军事存在，远离“西半球”，声称“华盛顿不会容忍敌对军事大国干预西半球的民主、

---

[1] “哥伦比亚”计划，即用12艘新的哥伦比亚级战略核潜艇取代目前14艘俄亥俄级战略核潜艇。

[2] США потратят 4,6 млрд долларов на «противодействие» России в Европе. // Российская газета. 9 ноября 2017, <https://rg.ru/2017/11/09/ssha-potratiat-46-mlrd-dollarov-na-protivodejstvie-rossii-v-evrope.html>. (上网时间：2018年7月23日)

[3] США выделяют Украине 200 миллионов долларов на военные цели. // Российская газета. 21 июня 2018, <https://rg.ru/2018/07/21/ssha-vydeliat-ukraine-200-millionov-dollarov-na-voennye-celi.html>. (上网时间：2018年9月3日)

安全和法治等共同目标”。<sup>[1]</sup>

六是极力同俄罗斯在中亚争夺影响力。特朗普热情邀请哈萨克斯坦时任总统纳扎尔巴耶夫和乌兹别克斯坦新总统米尔济约耶夫访美。美哈将关系定位为“增强战略伙伴关系”，并签署总额达75亿美元的20多项协议。<sup>[2]</sup>美国国际开发署大幅增加对乌兹别克斯坦援助，并积极支持乌农产品出口。此外，美国还利用新的阿富汗战略和“中亚五国与美国对话机制”（即“C5+1”机制），加强同中亚国家的安全合作，并与吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦政府在农业、能源、旅游、基础设施建设等领域达成合作共识，试图扭转在中亚地区的颓势。

## 二、美对俄政策矛盾性的深层次根源

特朗普政府对俄政策的两面性和矛盾性，是美国决策层对战略利益、对俄认知存在分歧的表现，同时亦深受两国结构性矛盾和互动的影

### （一）特朗普政府对俄罗斯示好有现实驱动力

美俄之间存在难以切割的经济利益。乌克兰危机爆发后，美虽从未放松对俄实行经济金融制裁，但双方经济往来并未因此受到严重冲击，反而不乏可圈可点之处。2018年前10个月，美俄双边贸易额不降反增，增幅为16%，达233亿美元。俄驻美大使安东诺夫认为“俄美两国在经济合作领域拥有真正的潜力”。<sup>[3]</sup>联合国贸易和发展会议(UNCTAD)日前发布的一份统计数据显示，2017年底，美国对俄罗斯累计投资391亿美元，成为俄罗斯最大的投资者。<sup>[4]</sup>

---

[1] “俄军机再次飞抵委内瑞拉 外媒：维护已经部署军事设备”，搜狐网，2019年6月27日，[http://www.sohu.com/a/323400800\\_114911](http://www.sohu.com/a/323400800_114911)。（上网时间：2019年7月12日）

[2] Нурсултан Назарбаев рассказал о новом формате сотрудничества ЦА с США. 23 июня 2018, [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3001369](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3001369)。（上网时间：2018年7月23日）

[3] “俄驻美大使：俄美贸易额2018年头10个月增长16%达233亿美元”，中国国际贸易促进委员会驻俄罗斯代表处网站，2018年12月29日，[http://www.ccpit.org/Contents/Channel\\_3974/2018/1229/1107530/content\\_1107530.htm](http://www.ccpit.org/Contents/Channel_3974/2018/1229/1107530/content_1107530.htm)。（上网时间：2019年9月7日）

[4] “万万没想到！391亿美元！俄罗斯最大投资国竟是美国？中国呢？”，搜狐网，2019年6月17日，[http://www.sohu.com/a/321133730\\_591132](http://www.sohu.com/a/321133730_591132)。（上网时间：2019年9月7日）

而且，双方之间的实际跨境资金流动可能远比直接投资数据显示得要多。美国商会（AmCham）通过对 75 家美国公司开展调查发现，美国企业在俄罗斯的直接投资额实际已超过 850 亿美元。<sup>[1]</sup>2018 年圣彼得堡国际经济论坛期间，美方派出了由 500 名企业家组成的庞大代表团。2019 年在符拉迪沃斯托克举办的俄罗斯东方经济论坛期间，又有 IBM、万事达等 20 家美国企业参加。此外，美国在制裁俄罗斯时表现出一定的选择性。据称，美国波音公司目前 80% 的航空用钛和钛合金都是自俄进口，不到万不得已，美国绝不会将制裁延伸到这一领域。

美国试图离间中俄关系、拉俄制华。由于中国的综合国力增长迅速，美国认为来自中国的挑战将是全方位的，远比来自俄罗斯的威胁严重。而中俄战略协作伙伴关系的不断深化，无疑拓展了中国的战略运作空间。中俄不断加深的战略借重对美霸权形成有力牵制。在此形势下，特朗普政府的战略焦虑与恐慌与日俱增，认为不能对中俄不断走近坐视不管，不能对中俄“两线作战”，必须调整策略，挑拨分化中俄。美国宣布退出《中导条约》，借机指责中国发展中短程弹道导弹，要求中国加入《中导条约》相关谈判，并且大肆渲染中国在经贸、移民、中亚等问题上对俄构成挑战与威胁。特朗普再提邀俄重返 G7，就是企图将俄罗斯拉回西方阵营，借此在中俄之间打楔子，达到孤立和遏制中国的目的。

俄方对特朗普改善关系的意愿做出积极回应。一直以来，俄罗斯都渴望美俄关系得以缓和改善，因为一个稳定的美俄关系有利于重塑俄罗斯的国际威望，助推其国内经济发展和政治稳定。因此，每当美国向俄伸出橄榄枝，俄方都予以积极呼应。俄罗斯第一副总理舒瓦洛夫坦言，俄方希望能与美国建立长期友好、可预测的伙伴关系。俄罗斯愿就所有问题同美国对话，俄内部在对美合作问题上没有任何排斥和抵触。俄国家杜马主席沃洛金也表示，俄方对同美对话持开放态度，愿就一切问题交换意见，球在美方手中。俄罗斯国际事务委员会（RIAC）与美国战略与国际问题研究中心（CSIS）联合发布《俄

---

[1] “万万没想到！391 亿美元！俄罗斯最大投资国竟是美国？中国呢？”。

美关系路线图》报告指出，尽管当前美俄关系紧张，结构性矛盾难解，战略互信缺失，但两国应着眼未来寻求合作，降低对抗烈度，并从经济、能源、极地、中东、战略平衡、网络空间和反恐等八个领域提出建议，推动两国关系正常化。

## （二）改善美俄关系存在难以逾越的障碍

一是美俄关系存在结构性矛盾。捍卫美国“一超独霸”的地位是冷战后美国历届政府一以贯之的对外战略。美国各届政府都不乏与俄罗斯接触的举动，但其政策底线是俄罗斯接受美国的领导，不能挑战美国在国际事务中的主导地位。而俄罗斯则一直试图恢复其世界大国地位，不甘心做美国的小伙伴。特朗普强调“美国优先”，其核心理念仍是追求美国在世界上的领导地位。基于新世纪以来的世界政治权力变动，美国逐渐形成了“中国、俄罗斯等大国对美国所主导的世界秩序乃至美国自身发展模式构成了颠覆性挑战”的战略认知。<sup>[1]</sup>美国主导的国际秩序与俄罗斯重振大国地位、维护周边安全、构建“大欧亚”等不兼容。特朗普政府的对俄政策首先就是要消除俄罗斯可能带来的威胁和挑战，维护美国的绝对领导地位。这就导致了美俄关系不时出现摩擦和对抗。

二是美国国内素有轻俄、仇俄情绪，反俄势力强大。长久以来，美国认为俄罗斯建立的是具有犯罪倾向的“警察式国家”，<sup>[2]</sup>是“脱离世界民主康庄大道的流浪儿”。<sup>[3]</sup>俄罗斯是冷战的“失败者”，已沦为一个衰落的地区性大国，“充其量也只是苏联的一个大的残余剩片而已”。<sup>[4]</sup>在美国看来，俄罗斯经济下滑，人口减少，市场单一，资源和实力不足以长期支撑其军事发展，对美不构成长远挑战。基辛格曾指出，当今的俄罗斯是一个战略上很重要，但起不了决定性作用的国家；真正令人担心的，不是俄对美的威胁，

[1] 刁大明：“特朗普政府对外政策的逻辑、成因与影响”，《现代国际关系》2019年第6期，第22页。

[2] Лилия Шевцова Как Запад стал заложником Кремля. 18 января 2011, <https://carnegie.ru/2011/01/18/ru-pub-42313>. (上网时间：2019年8月23日)

[3] 俄罗斯外交与国防政策委员会：《未来十年俄罗斯的周围世界——梅普组合的全球战略》，万成才译，新华出版社，2008年，第112-113页。

[4] Ариадна Рокоссовская Мировые игроки делают ставки. // Российская газета-Федеральный выпуск. № 291(6862). 24 декабря 2015.

而是俄衰落所带来的风险。<sup>[1]</sup> 美国绝不能接受俄罗斯重振大国地位，对美国来说，这是对失败的“复仇”和对国际秩序的“修正”，<sup>[2]</sup> 必须时刻警惕俄“复辟苏联”和“复兴帝国”。20世纪90年代，美国战略界普遍相信俄罗斯会成为美国的合作伙伴。而如今，主张“俄不可能成为美的合作伙伴”的“怀疑派”和认为“俄是对手和敌人，可能对抗”的“危言派”已成为美国战略界的主流。<sup>[3]</sup> 美国学者撰文称，俄罗斯等国发起“灰色地带挑战”，威胁美及其盟国利益，西方应及早准备并予以反制。<sup>[4]</sup> 美国智库甚至为政府制订了一份破坏俄罗斯稳定局势的计划：在经济领域，增加美国能源生产，减少俄罗斯出口收入，对俄经济和金融领域实施更严厉的制裁；在地缘政治领域，向乌克兰政府提供致命武器、增加对叙利亚反政府武装的支持和削弱俄罗斯在中亚地区的影响力；在思想和信息传播领域，鼓动俄国内抗议运动、破坏俄国际形象；在军事领域，在欧亚部署更多战术核武器，增加美军在欧洲的部署，提高北约在欧洲演习的频率并扩大规模，将俄拖入军备竞赛。<sup>[5]</sup> 随着弗林、班农、蒂勒森等“亲俄”派人士离职，特朗普逐渐被反俄“鹰派”人士包围。这些人不但对改善对俄关系态度消极，反而主张强化对俄对抗，实施包括政治、军事、经济以及外交等多方面措施在内的“系统性”遏制。2018年4月，蓬佩奥在国会参议院提名听证会上指出，“俄罗斯对美国而言是一个威胁。如果获批担任国务卿，我将确保特朗普政府像过去15个月所做的那样，用实际行动对抗俄罗斯，重启对俄威慑”。<sup>[6]</sup> 反俄“鹰派”人士对

---

[1] “Kissinger’s Vision for U.S.-Russia Relations,” *The National Interest*, February 4, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/kissingers-vision-us-russia-relations-15111>. (上网时间：2019年8月23日)

[2] [俄] A·克里科维奇、Y·韦伯：“美国行为的根源——以美国对俄政策为例”，《俄罗斯研究》2016年第2期，第35页。

[3] [俄] И.А. 萨夫兰丘克：“美国专家界对俄罗斯的基本战略观体系”，张健荣译，《俄罗斯学刊》2017年第1期，第54页。

[4] CSIS, “What Works: Countering Gray Zone Coercion,” July 16, 2018, <https://www.csis.org/analysis/what-works-countering-gray-zone-coercion>. (上网时间：2018年9月2日)

[5] “兰德公司为美政府出招对付俄”，《环球时报》2019年6月4日，第2版。

[6] “美国国务卿提名人蓬佩奥称将支持对俄强硬政策”，新华网，2018年4月13日，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-04/13/c\\_129850136.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-04/13/c_129850136.htm). (上网时间：2019年9月7日)

保持美国军事优势格外重视，主张大力发展美国现代化战略核力量，提出要  
加强研究与应对俄罗斯等国研制的可突破美国现有反导系统的高超音速武器。  
为此，美国国防部计划拨款 99 亿美元用于导弹防御，其中 1.2 亿美元用于高  
超音速武器防御，比 2018 年预算增加了近 60%。<sup>[1]</sup> 此外，美国还强化针对俄  
罗斯的常规力量威慑，重新组建第二舰队，将其行动范围聚焦在美国东海岸  
与大西洋北部海域之间，以遏制俄罗斯海上力量的扩张。

三是反特朗普力量对美政府改善对俄关系形成牵制。美国国内存在众多  
的反特朗普政治力量，“通俄门”事件为这些力量打击特朗普执政合法性提  
供了重要抓手。作为政治斗争的产物，“通俄门”事件本是民主党打击特朗  
普和共和党的利器，但由于特朗普的“亲俄”倾向让多数共和党人也无法接受，  
因此促成两党相当一部分势力在对俄政策问题上形成一定默契。2017 年 7 月，  
美国会通过对俄罗斯、伊朗和朝鲜进行制裁的议案，特别对总统权力进行  
了限制，规定如总统放松对俄制裁或解禁此前查封的俄在美外交资产，需经  
国会批准。这反映出国会两党在执行对俄强硬政策上具有高度共识。特朗普  
宣布于 2018 年 7 月同普京在赫尔辛基举行会晤，立即遭到国内精英的强烈反  
对和抵制。会晤前夕，“通俄门”特别检察官穆勒指控 12 名俄军事情报人员  
涉嫌干涉美国大选，并逮捕 1 名俄籍女性公民，目的就是破坏会晤气氛和特  
朗普形象。会晤后，针对特朗普就“通俄门”事件的表态，两党议员和主流  
媒体痛斥特朗普“卖国”，在美国内掀起“批特”狂潮。迫于国内不断升级  
的压力，特朗普不得不作出妥协，降温“亲俄”态度，签署《2019 财年国防  
授权法案》，声称为对抗俄罗斯，美国计划禁止与俄的军事合作、确保战略  
伙伴和盟友由俄式武器灵活换用美式武器以及禁止美国政府承认克里米亚入  
俄，同时发表《克里米亚宣言》，指责俄 2014 年入侵乌克兰、蓄意吞并克里  
米亚是企图破坏“任何国家不得通过武力改变他国边界”的国际关系原则基石，  
重申美将与盟友、伙伴和国际社会一道继续反对和拒绝承认俄吞并克里米亚，  
直到乌克兰恢复领土完整。

---

[1] “法媒：俄高调宣称新式高超音速导弹 美国担心落后”，搜狐网，2018 年 3 月 5 日，  
[http://www.sohu.com/a/224876965\\_115239](http://www.sohu.com/a/224876965_115239)。（上网时间：2019 年 9 月 5 日）

### 三、美俄关系的未来走向

由于收获“通俄门”调查结论和中期选举“双利好”，特朗普政府发展对俄关系面临的束缚在一定程度上有所减少，其对俄政策可能会进一步趋向积极，不排除采取更多示好举动，以图在双边和多边两个层面推动美俄关系实现突破。对此，俄罗斯一方面乐见其成，另一方面也会继续采取审慎态度。但总体来看，美俄关系改善困难重重，难以实现根本转圜。

首先，两国经济和军事实力差距将进一步拉大，美国难以平等姿态对待俄罗斯。美俄经贸联系十分薄弱，2018年双边贸易额仅为250亿美元，即便是在两国关系最好的2011年，双边贸易额也仅为310亿美元，<sup>[1]</sup>在美国对外贸易总额中占比不到1%。俄罗斯无法运用经济手段影响和制约美国，美国却可以肆意对俄罗斯发起经济金融制裁。自乌克兰危机后美国对俄罗斯进行经济制裁以来，俄罗斯经济遭受重创，元气大伤。2017年，俄罗斯GDP只相当于美国的6.6%，人均GDP仅为美国的15%。俄罗斯前财政部长库德林坦言，未来3~4年内俄经济还将因制裁损失GDP总额的0.5%。从军事角度看，2018年，美国国防预算开支达到6391亿美元，<sup>[2]</sup>而同年俄罗斯国防预算开支却从2015年顶峰时的664亿美元锐减到460亿美元。<sup>[3]</sup>美加紧打造“即时全球打击系统”，加速开发和部署反导防御系统，研制高超音速武器，并强化针对俄的常规力量威慑，抢占了世界军事技术的制高点。俄虽在2010—2020年军备更新计划中宣称拟投入7000多亿美元，并计划到2021年使陆基核力量现

---

[1] “2018年俄美双边贸易额达到250亿美元”，中华人民共和国商务部网站，2019年4月1日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201904/20190402848697.shtml>。（上网时间：2019年7月12日）

[2] U.S. Department of Defense, “DoD Releases Fiscal Year 2018 Budget Proposal,” May 23, 2017, <https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1190216/dod-releases-fiscal-year-2018-budget-proposal/>。（上网时间：2018年7月31日）

[3] “Russia to Shell out \$46 bln on Defense Spending in 2018,” TASS, December 22, 2017, <http://tass.com/defense/982575>。（上网时间：2018年7月31日）

代化武器的比重达到90%，<sup>[1]</sup>但俄主要以防守为主，无论是军事战略、武器装备，还是军队建设，俄罗斯都已落后于世界新军事变革的步伐。

其次，两国发展关系的民意基础薄弱。普京在美国被极度妖魔化，俄罗斯媒体也肆意讥讽美国领导人。即便在苏联时期，苏联官员也从未因与美国大使交往而被“审查”，而如今，俄罗斯驻美大使却一度被贴上“头号间谍”标签，与其联络很容易就被扣上“通俄”的帽子。俄舆论界担心，美方这种非理性的做法，将造成反俄思潮复辟，形成“新麦卡锡主义”。<sup>[2]</sup> 民调显示，64%的美国人认为俄罗斯是美国最主要的敌人，<sup>[3]</sup>而85%的俄罗斯人认为美国政府干涉俄罗斯内政。<sup>[4]</sup> 芝加哥全球事务委员会的一项调查显示，美国公民对俄罗斯的好感度已降至1986年水平。<sup>[5]</sup> 据媒体报道，因在俄工作难以开展，美国驻俄大使洪博培已向特朗普提出辞呈，决定任期未满两年就提前离开莫斯科。<sup>[6]</sup> 与此同时，保持适度脆弱的民意基础和适度紧张的双边关系早已成双方各自国内政治的需要。特朗普对俄打压，就是为了平息反对派人士的怒火，给自己摘掉“亲俄”的帽子，为竞选连任做准备。普京对美示强，旨在激发俄罗斯民众的爱国热情，凝聚人心，巩固执政基础。

最后，俄罗斯不会以放弃原则为代价改善同美关系。俄罗斯从多次惨痛的教训中认清了美遏俄弱俄的本质，对美不抱任何幻想，对美俄关系改善的

---

[1] Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. 15 июля 2018, <https://kremlin.ru/events/president/news/56472>. (上网时间: 2018年7月26日)

[2] 1947年3月，杜鲁门总统为“防止共产主义渗透”签发9835号总统令，要求对美国国家公职人员的忠诚度进行审查，开启了前后近十年的“反共”和“反间谍”特别调查行动。1950年，参议员麦卡锡宣称205名国务院工作人员是共产主义分子或其同情者，麦卡锡成为反共先锋，“麦卡锡主义”从此得名。

[3] Американцы расставили врагов по местам. 26 мая 2017, [https://www.gazeta.ru/politics/2017/05/26\\_a\\_10693331.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2017/05/26_a_10693331.shtml). (上网时间: 2018年7月25日)

[4] Pew Research (США), Россияне считают, что их правительство не пыталось повлиять на президентские выборы США. 22 августа 2018, <https://inosmi.ru/politic/20180822/243067113.html>. (上网时间: 2018年9月4日)

[5] “最新民调：八成俄罗斯人对中国有好感 半数对美欧持负面看法”，浙江在线网，2017年4月17日，[http://china.zjol.com.cn/ktx/201704/t20170411\\_3443464.shtml](http://china.zjol.com.cn/ktx/201704/t20170411_3443464.shtml). (上网时间: 2017年10月1日)

[6] “工作难开展，美国驻俄大使决定提前离任”，《环球时报》2019年8月24日，第B3版。



期待十分有限，深刻认识到只有坚持原则、坚守底线才能在对美关系中占据最大的战略主动。普京明确表示，俄罗斯必须从错误中总结历史教训，因为“我们太信任美国，而美国的错误是把这视为弱点并滥用信任”<sup>[1]</sup>“考虑到俄美关系的恶化程度，我们明白缓和将是一条艰辛的路”。<sup>[2]</sup>俄罗斯在对美政策上不会被特朗普牵着鼻子走，而是会执行既定政策，按照自己的节奏同美打交道。一方面是“给面子”，积极回应和迎合特朗普改善双边关系的举动，与美方广泛开展各领域、各层级对话，并主动提出成立高级别贸易投资小组、专家委员会，恢复战略稳定磋商等建议，表达愿与美开展全方位合作的意愿。另一方面则更多是“争里子”，在原则问题上针锋相对，寸步不让。面对美国的外交挑衅，俄罗斯对等驱逐美驻俄外交官，查封美在俄部分资产，将“美国之音”电台等9家美欧媒体确定为外国代理人。面对美国咄咄逼人的军事威慑，俄罗斯加紧测试S-500防空系统，在加里宁格勒地区部署132混成航空师和可携带核弹头的“伊斯坎德尔-M”型导弹，着手在克里米亚大规模实施军事化，恢复苏联时期建设的军事设施，并考虑在委内瑞拉、洪都拉斯和古巴部署导弹。普京罕见地在发表国情咨文时展示俄制新式武器装备，并在瓦尔代国际辩论俱乐部年度会议上就美方破坏《中导条约》发表讲话称，如果俄遭导弹袭击，将会用核武器来报复。<sup>[3]</sup>针对美国退出《中导条约》，2019年3月普京签署命令，宣布俄罗斯暂停履行《中导条约》。面对美国不断升级的经济制裁，普京签署《关于影响（反制）美国及其他国家不友好行为的措施》的联邦法案，俄罗斯政府还批准财政部成立反制裁司。面对美国得寸进尺的地缘政治争夺，俄罗斯强势介入中东，强化在中东的军事存在，成为影响中东局势变化的重要外部力量。在委内瑞拉问题上，俄罗斯不顾美国政府强烈反对，力挺马杜罗政府，不仅给予大量军事援助，还在联合国安

[1] Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай». 19 октября 2017, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55882>. (上网时间: 2017年10月22日)

[2] “普京: 俄美两国关系改善道路艰辛”，俄罗斯卫星网，2016年11月29日，<http://sputniknews.cn/politics/201611091021133983/>. (上网时间: 2017年10月1日)

[3] Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай».

理会等场合与美激烈博弈，痛批美国是“国际秩序破坏者”，重拾“门罗主义”，“开殖民主义倒车”。此外，在俄罗斯主导下，欧亚经济联盟成员国开始实施《欧亚经济联盟海关法典》，集体安全条约组织通过《纪念〈集体安全条约〉签署25周年和集体安全条约组织成立15周年的宣言》等21份文件并举行大规模战役战斗训练。

尽管美俄关系前景堪忧，但双方不会爆发“新冷战”，“有限伙伴”将是21世纪美俄关系的新常态。<sup>[1]</sup>

“新冷战”没有生存的环境。国际力量对比更趋均衡，大国之间相互联系加强，相互依存加重，相互制约加深。反战止战的和平力量急速上升，远远超过了战争因素的增长，主要大国之间爆发大规模战争的可能性明显降低。经济全球化深入发展，各国利益的深度交融赋予了和平新的内涵。维护世界和平与促进共同发展越来越具备现实可能性，国际格局和秩序的转变越来越有条件以和平的方式实现。全球治理日益成为国际权力再分配特别是大国之间权力转移的主要方式。随着全球性问题的加速涌现，全球治理领域正在不断拓展，内涵日益丰富，主体更加多元，这为维护世界和平和促进共同发展注入了新的强大力量。

“新冷战”没有引爆的条件。冷战时期，美苏两个具有经济和军事绝对优势的超级大国相互竞争，各自拥有普世性的意识形态，在各自阵营中推行本国确定的国际权力分配模式，一方的战略核武器体系旨在消灭另一方。这种两极体系在相当程度上塑造了冷战时期的国际政治格局，美苏面临的形势要么是全面胜利，要么是全面失败，无法达成有效的妥协。而如今，多极世界正在形成。美俄都是多极世界中的一员，无法垄断国际事务，也无法全面对抗，只有彼此开展合作并参与到相关国际机制中去，才能谋求生存，实现发展。美国《国家利益》曾刊文称，俄罗斯虽已不是冷战时期能与美国一争高下的超级大国，但仍对美国国家利益有重大影响，美俄保持合作关系对防扩散、反恐、制约中国等美政策目标均能发挥不可或缺的作用，建议特朗普尊重俄

---

[1] Angela Stent, *The Limits of Partnership: US-Russian Relations in the Twenty-First Century*, N.J.: Princeton University Press, 2013.

的大国地位，不将政权更迭作为对俄政策的目标，重新开启奥巴马时期关闭的两国官方沟通渠道，避免战略误判和意外。<sup>[1]</sup> 冷战时期，美苏军力势均力敌，分别领导北约、华约两大军事同盟。双方一方面在欧洲紧张对峙，使欧洲长期处于“武装和平”状态，另一方面在全球进行军事布局，在安哥拉、古巴、中东和阿富汗等广大地区展开战略争夺。而当前，俄罗斯军事实力与美国进一步拉开差距，军费开支仅为美国的 1/10，只有核力量相对均衡，而欧洲军事开支则是俄罗斯的 5 倍。俄罗斯不再拥有进攻美欧的现实战斗力，双方的“战线”大大贴近俄边界，已抵达格鲁吉亚、乌克兰等俄昔日的势力范围。以俄战略收缩为前提的战略新平衡正在形成，俄无力与美开展军备竞赛，美也无心同俄展开全面军事对抗，双方都无法承受由此带来的严重后果。特朗普发推特称，现在 7160 亿美元的军费太过“疯狂”，他要联系中俄，商讨停止这场“无休止”的军备竞赛。<sup>[2]</sup> 两次世界大战均因受到民族主义煽动而爆发。冷战期间，资本主义、社会主义两种对立的意识形态一度取代民族主义在社会思潮中占据主流，成为国际阵营划分的决定性因素。当前，意识形态因素的影响已大大降低。虽然西方国家仍指责俄罗斯是“威权”国家，但美俄在国际制度形态上没有本质区别，双方均认同市场经济和全球化等共同理念。美国曾长期热衷在全世界输出民主价值观，但特朗普上台后高举“美国优先”旗帜，意识形态热情大打折扣，民族主义再次回归。美俄均强调自身国家利益，不再单纯以意识形态划线，彼此关系中的理性、务实一面有所上升。

历史经验证明，美俄关系长期处于危机状态给双方都带来了巨大的战略消耗，造成了战略被动。从美国的角度看，特朗普对外奉行实用主义，骨子里并不仇俄，同俄改善关系的包袱少。俄罗斯是具有全球影响的大国，特朗普政府要与外部世界打交道，就难以无视和绕开俄，特别是在防扩散、反恐等问题上离开与俄合作，美国将举步维艰。从俄罗斯的角度看，俄深知实力

---

[1] “A Blueprint for Donald Trump to Fix Relations with Russia,” *The National Interest*, January-February 2017, <http://nationalinterest.org/feature/blueprint-donald-trump-fix-relations-russia-18776>. (上网时间：2018 年 9 月 26 日)

[2] “特朗普建议美中俄举行会谈终止军备竞赛”，联合早报网，2018 年 12 月 5 日，<http://www.zaobao.com/news/world/story20181205-913223>. (上网时间：2018 年 12 月 6 日)

不能与美抗衡，其外部环境的优劣完全取决同美的关系好坏与否，不应该把与美为敌作为外交政策的目标，特别是因西方制裁而陷入严重经济困难，缓和与改善对美关系对俄罗斯更具现实意义。因此，无论双方如何斗法，美俄都会从维护各自战略利益出发，在管控好摩擦与冲突的同时开展有限合作，确保两国关系不失控、不脱轨。

#### 四、结语

美俄关系是当今世界极为重要的一组大国关系，双方敌视和对抗必将增加国际形势的不稳定性和不确定性。美俄都是影响中国外部环境的重要因素，美俄关系与中美、中俄关系相互牵动，美俄关系的调整必然影响到中美、中俄关系，进而对中国的外交全局产生影响。因此，中国必须冷静观察，认真思考，在深刻认识美俄关系本质的基础上，保持战略定力与自信。一方面，要扎扎实实发展自己，既要发展强大的经济实力、科技实力，又要发展强大的军事实力以及国际战略运筹能力，从容应对来自任何方向的战略挑战。另一方面，要按既定方针发展好中俄、中美关系，在不介入美俄矛盾的前提下，深化同双方各领域合作，筑牢利益纽带，进一步充实中俄、中美关系的战略内涵，妥善运筹中美俄三角关系，为中华民族伟大复兴创造良好的外部环境。

【完稿日期：2019-9-5】

【责任编辑：肖莹莹】

# 美国“新非洲战略”：变与不变<sup>\*</sup>

□ 赵晨光

〔提 要〕特朗普政府非洲政策以“新非洲战略”为框架，涉及经贸、反恐和援助三个方面，其在具体内容上基本延续了冷战后美国历任政府的做法，主要变化反映在战略层面，即借助非洲遏制中国。美国在非洲总体利益低位徘徊和特朗普个人对非洲的轻蔑态度是美国非洲政策“不变”的决定因素；而美国全球战略的调整则是其政策“变化”的主要原因。特朗普政府非洲政策将给中国和非洲带来不利影响，其实施也面临着美国国内国际因素的制约。

〔关键词〕“新非洲战略”、中美关系、美国对非洲政策

〔作者简介〕赵晨光，外交学院周恩来外交研究中心助理研究员、非洲研究中心研究员

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2019) 5 期 0115-12

2018年底，美国“新非洲战略”出台，特朗普政府对非洲政策框架基本成形。综合来看，美国“新非洲战略”新意不多，调整主要体现在战略层面，遏制中国成为美国对非洲政策的主要目标。因此，系统分析特朗普政府对非

\* 本文是北京市社科基金项目“中非合作论坛峰会的机制化问题研究”（项目编号：18ZGC014）的阶段性成果，同时是国家社科基金重大项目“习近平外交思想研究”（项目编号：18VZT001）的阶段性成果。

洲政策，对妥善处理中国对非洲政策中的美国因素具有较强的现实意义。

## 一、特朗普政府“新非洲战略”的特点

特朗普政府“新非洲战略”主要涉及对非经贸、反恐和援助三大方面，<sup>[1]</sup>被称作美国在非洲的三大“核心利益”。从具体内容上看，特朗普政府对非洲政策延续大于变化。

第一，特朗普政府的对非经贸政策没有超出冷战后美国对非洲政策的方向和框架。特朗普政府在“新非洲战略”框架下启动了“繁荣非洲倡议”(Prosper Africa Initiative)。该倡议宣称将聚焦“对非投资”和“营商环境”两项核心议题，助力美国对非经贸关系发展。但事实上，这两项政策举措并无多少新意。一方面，促进美非经贸关系，特别是美国对非投资是冷战后美国对非政策的大方向，前几任美国政府均推出了相应的政策措施，奥巴马任内(特别是其第二任期)，更是致力于将对非贸易打造成美国对非洲外交的亮点。另一方面，将美国投资与非洲“整改”挂钩，是美国对非洲政策的一贯做法，在这方面，“繁荣非洲倡议”与“非洲增长与机会法案”等早前的美国对非倡议或机制相比并没有本质差别。<sup>[2]</sup>

---

[1] 2018年12月13日，美国时任国家安全顾问约翰·博尔顿(John Bolton)在传统基金会(Heritage Foundation)发表演讲，对外正式公布了这一战略，并对其主要内容进行了解读(以下简称“博尔顿演讲”)，详见 John R. Bolton, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration’s New Africa Strategy,” December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-naional-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strateg>。(上网时间：2019年7月4日)。

[2] 以“非洲增长与机会法案”为例，该法案将贸易优惠条款的授予与撒哈拉以南非洲国家的法治状况、劳工权益、人权状况等“宏观环境”标准挂钩，以此干涉非洲国家的内外政策。与此对应，特朗普政府的“繁荣非洲倡议”在明确将“非洲增长与机会法案”作为政策工具的同时，进一步对非洲所谓的“管制型投资环境”(regulatory environments)提出要求，表示美国将与非洲伙伴合作降低其贸易壁垒，帮助非洲创造受欢迎的自由营商环境(free business climate)。参见 Joshua Meservey, “‘Prosper Africa’ Promises Long-Overdue Change in U.S. Approach to Continent,” Heritage Foundation, June 28, 2019, <https://www.heritage.org/africa/commentary/prosper-africa-promises-long-overdue-change-us-approach-continent>。(上网时间：2019年7月4日)

第二，特朗普政府的对非安全政策缺少积极举措。特朗普上台后提出将美国在非洲的驻军削减 10%，并减少对联合国在非洲维和任务的支持。特朗普政府有意降低美军在非洲直接参与反恐行动的规模和力度，转而鼓励非洲国家开展自主反恐。这种相对消极的对非安全政策，使得“反恐”在“博尔顿演讲”中着墨不多。博尔顿批评以往美国对非安全援助政策失败，但却未从积极方面提出任何新的举措。<sup>[1]</sup> 因此有人认为，特朗普政府的对非安全政策针对的是美国听众，而不是非洲听众。<sup>[2]</sup>

第三，特朗普政府的对非援助政策重视效率和绩效问题，但在具体措施上没有创新。特朗普曾在不同场合对美国援非项目的必要性提出质疑。在 2018 年预算案中，特朗普政府要求削减“美国非洲发展基金”（US African Development Foundation）三分之二以上，并将“总统防治艾滋病紧急救援计划”（PEPFAR）预算削减 17%。<sup>[3]</sup> 此外，特朗普还有意终止奥巴马政府启动的一些对非援助项目。美国“新非洲战略”为此背书，博尔顿在演讲中批评美国往届政府的对非援助政策失败、低效，指出特朗普政府将放弃“撒网式”援助政策，选择更符合美国战略利益的重点国家予以支持。但这很大程度上是政治“曲解”而非方法“创新”。事实上，选择“重点国家”是美国对非援助的一贯做法。根据美国国际开发署公布的数据，2014—2017 年，美国对非洲十个国家的援助占其对非援助总额的 56.4%，这些国家主要是非洲次区

---

[1] “Trump’s New Africa Plan: Fewer US Troops and Aid, More Investment and Deals,” ICA, December 13, 2018, <https://www.icafrica.org/en/news-events/infrastructure-news/article/trumps-new-africa-plan-fewer-us-troops-and-aid-more-investment-and-deals-668464/>.（上网时间：2019 年 4 月 4 日）

[2] K. Riva Levinson, “Bolton Rolls Out Trump’s Africa Policy to Grim Reception, But I’m Reserving Judgment,” *The Hill*, December 18, 2018, <https://thehill.com/opinion/international/421662-bolton-rolls-out-trumps-africa-policy-to-grim-reception-but-im>.（上网时间：2019 年 7 月 4 日）

[3] Vivian Salama, “Trump Administration’s Policy on Africa Left to Drift,” *Associated Press*, July 19, 2017, <https://blackchristiannews.com/2017/07/trump-administrations-policy-on-africa-left-to-drift/>.（上网时间：2019 年 4 月 4 日）

域大国以及战略位置重要的国家。<sup>[1]</sup> 特朗普政府对非援助政策只是往届政府相关政策的“精简版”，而非“创新版”。

从“新非洲战略”来看，特朗普政府对非洲政策的主要变化反映在战略层面，遏制中国成为核心目标，<sup>[2]</sup> 有以下三个方面表现。

第一，将中国定位为战略竞争对手。2017年12月，特朗普政府发布了其首份《国家安全战略报告》，明确将中国确定为“战略竞争对手”。<sup>[3]</sup> “新非洲战略”在指导思想上与《国家安全战略报告》高度一致。其一，“博尔顿演讲”将美非关系中存在的主要“问题”归咎中国，指责中国利用对非经贸合作所取得的“竞争优势”，削减了美国对非投资机会、干扰美国在非洲军事行动、威胁着美国的国家安全利益，不但造成了美非经贸关系的落后，而且对非洲国家经济、法制与治理的健康发展造成了破坏性影响。<sup>[4]</sup> 其二，“博尔顿演讲”将中国比作冷战时期的苏联，诬陷中国破坏非洲之角的“均势”，指出美国需重调整对非洲政策以有效应对来自中国的竞争。

第二，与中国开展发展模式竞争。新世纪以来，非洲国家总结独立后的

---

[1] 据美国国际开发署最新发布的《美国海外援助报告（绿皮书）》数据统计，2014—2017年美国对撒哈拉以南非洲国家（共49国）的援助（经济援助和军事援助）总额为467.94亿美元。其中，援助额排名前十的国家依次是：肯尼亚（40.34亿美元）、埃塞俄比亚（37.65亿美元）、南苏丹（33.58亿美元）、尼日利亚（27.59亿美元）、乌干达（26.30亿美元）、坦桑尼亚（24.38亿美元）、南非（19.83亿美元）、刚果民主共和国（18.57亿美元）、赞比亚（17.82亿美元）、莫桑比克（17.70亿美元）。见USAID, “U.S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations,” [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pbaaj725.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pbaaj725.pdf).（上网时间：2019年4月4日）

[2] Michael Shurkin, “The Good and Bad of the Trump Administration’s New Africa Strategy,” Rand Corporation, December 20, 2018, <https://www.rand.org/blog/2018/12/the-good-and-bad-of-the-trump-administrations-new-africa.html>.（上网时间：2019年4月4日）

[3] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSSFfinal-12-18-2017-0905-2.pdf>.（上网时间：2019年4月4日）

[4] John R. Bolton, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy”.



经验教训，将“非洲复兴”确定为发展目标，“向东看”“向中看”蔚然成风。<sup>[1]</sup> 以此为背景，特朗普政府对非洲政策将发展模式竞争的矛头指向中国。2018年6月18日，美国国务卿蓬佩奥(Mike Pompeo)在底特律经济俱乐部发表演讲，大谈发展模式问题，提出要把“美国模式”教给非洲，让非洲的发展接近西方而非中国。<sup>[2]</sup> 与此相应，“繁荣非洲倡议”鼓励非洲领导人选择高质量、高透明度、可持续的美国投资项目，用强有力的现代化发展工具替代中国的“国家主导型倡议”(state-directed initiatives)。特朗普政府对非洲政策极力凸显“美国模式”与“中国模式”的不同之处，旨在遏制中国对非洲影响力的提升。

第三，破坏“一带一路”在非洲推进。近年来，中非全面战略合作伙伴关系不断深化，中非合作成为共建“一带一路”的亮点。<sup>[3]</sup> 在此背景下，以美国为首的部分西方国家炮制了“债务陷阱论”“地缘政治工具论”来抹黑“一带一路”，并在中国与非洲国家间制造矛盾。<sup>[4]</sup> 2018年3月，美国时任国务卿蒂勒森(Rex Tillerson)访问非洲，捏造“一带一路”建设与非洲债务问题之间的因果关系。<sup>[5]</sup> 同年11月，美国副总统彭斯(Mike Pence)在亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会演讲中，讽刺“一带一路”倡议为“‘束腹带’

---

[1] Simbarashe Mumbengegwi, “Asia-Africa Summit Vindication of Look East Policy,” April 22, 2015, <https://www.chronicle.co.zw/asia-africa-summit-vindication-of-look-east-policy-minister/>. (上网时间：2019年4月4日)

[2] Mike Pompeo, “Remarks on America’s Economic Revival,” June 18, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/06/283305.htm>. (上网时间：2019年4月4日)

[3] 赵晨光：“‘一带一路’建设与中非合作研究”，《“一带一路”蓝皮书：“一带一路”建设发展报告(2019)》，社会科学文献出版社，2019年，第169页。

[4] 金鑫：“天容海色本澄清——驳斥西方抹黑‘一带一路’的几大论调”，《红旗文稿》2019年第8期，第36-38页。

[5] 王世纯：“美国务卿蒂勒森访非挨批，但仍要踩中国一脚”，观察者网，2018年3月7日，[https://www.guancha.cn/international/2018\\_03\\_07\\_449312.shtml](https://www.guancha.cn/international/2018_03_07_449312.shtml)；“美访非高官称中非合作效果明显被夸大 外交部：在非洲访问就要多听听非洲人民声音”，人民网，2019年3月18日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0318/c1002-30982016.html>. (上网时间：2019年4月4日)

和“单向路”（constricting belt and one-way road）。<sup>[1]</sup>同年12月，博尔顿引用赞比亚和吉布提外债的案例，指责中国借助“一带一路”在非洲谋求竞争优势。

此外，特朗普政府的对非洲政策单边主义色彩浓厚。其目的一方面在于“甩包袱”“推责任”，减轻美国在非洲负担；另一方面也旨在摆脱多边束缚，在非洲专注大国竞争。特朗普政府认为，相较极端组织、恐怖主义等，来自中国和俄罗斯的大国竞争将给美国带来更大的战略威胁，<sup>[2]</sup>须通过双边机制拉拢关键非洲国家维护美国战略利益。<sup>[3]</sup>

## 二、影响特朗普政府非洲决策的因素

特朗普政府的非洲政策是美国全球战略的组成部分，深受美国全球战略调整、对非利益认知等因素的影响。

第一，美国全球战略调整。非洲处在美国外交版图边缘，美国的对非洲政策随其全球战略重心的调整而变化。<sup>[4]</sup>冷战40余年，对抗苏联的地缘政治考量决定着美国对非洲政策的议事日程。<sup>[5]</sup>冷战结束后的十年，美国对非洲政策重点转向经济领域。“9·11”事件后，为配合全球反恐，美国更多关注

---

[1] The White House, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>. (上网时间：2019年4月4日)

[2] Cornelia Tremann, “The New US Africa Strategy is not about Africa. It’s about China,” The Lowy Institute, December 20, 2018, <http://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/new-us-africa-strategy-not-about-africa-it-s-about-china>. (上网时间：2019年4月4日)

[3] John R. Bolton, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy”.

[4] Edmond J. Keller, “Africa and the United States: Meeting the Challenges of Globalization,” in Donald Rothchild and Edmond J. Keller eds., *Africa-US Relations: Strategic Encounters*, Lynne Rienner Publishers, 2006, p.3.

[5] Michael Clough, *Free at Last: U.S. Policy towards Africa and the End of the Cold War*, Council on Foreign Relations Press, 1992, p.1.

非洲安全事务。<sup>[1]</sup> 奥巴马政府上台后，对冷战后美国对非洲政策进行了整合，确立了民主化改造、反恐、经贸合作“三驾马车”并行的对非洲战略，<sup>[2]</sup> 但政策重点有所“失焦”。奥巴马政府在第二任期后期开始对美国对非洲政策进行调整，表现出与中国加强竞争的态势，但未在战略层面加以确认。特朗普政府对非洲政策的出台，标志着美国对非洲战略重新聚焦。非洲学者指出，美国长期以来将非洲视为对抗敌人的战场，从未真正努力发展与非洲大陆的关系。<sup>[3]</sup> 可以说，特朗普政府对非洲政策的变化或“调整”源于美国全球战略的转向，而不是对非洲政策的转向。<sup>[4]</sup>

第二，美国在非洲总体利益未变。获取非洲的石油等矿产资源曾是美国推动对非洲关系的重要原因。但近十年来，美国进口自尼日利亚、安哥拉等撒哈拉以南非洲国家的原油数量持续下降，从2005年的日均180万桶，下降到2015年的不到25万桶。<sup>[5]</sup> 2018年底，美国转型成为全球最大的油气出口国，美非经贸关系进一步受到影响。尽管冷战后美国历任政府均推出了各自的对非洲经贸政策，试图通过对非洲投资激活美非经贸关系，但效果并不明显。非洲低下的购买力决定了以高科技、第三产业为核心的美国企业根本不可能大规模进入非洲。与此对应，美非贸易长期以来为美国国内提供的就业岗位数量很少，其规模仅相当于美国对中美洲国家（总人口5000万）贸易所创造的国内岗位数。<sup>[6]</sup> 经贸关系的停滞从根本上决定了非洲在美国对外政策中的

---

[1] 张永蓬：“布什政府对非洲政策特点”，《西亚非洲》2002年第5期，第40页。

[2] 刘中伟：“奥巴马第四次访非与美国对非政策的发展趋势”，《当代世界》2015年第9期，第69页。

[3] “A New Cold War in Africa,” *Dehai News*, July 2, 2019, <http://www.dehai.org/dehai/dehai-news/328746>. (上网时间：2019年7月4日)

[4] 程诚：“美国未形成所谓‘非洲战略’”，《中国投资》2019年第12期，第17页。

[5] “G20 Summit Presents Moment of Truth for Trump’s Africa Policy,” July 7, 2017, <https://www.theafrican.co.ke/business/G20-summit-presents-moment-of-truth-for-Trump-Africa-policy/2560-4004592-view-asAMP-33kt5wz/index.html>. (上网时间：2019年4月4日)

[6] Aly Verjee, “Trump’s New Africa Strategy: the Myopia of An Other Game,” Rift Valley Institute, December 27, 2018, <https://www.theelephant.info/features/2018/12/27/trumps-new-africa-strategy-the-myopia-of-another-game/>. (上网时间：2019年4月4日)

边缘地位，并进一步限制了美国持续参与反恐、援助等非洲治理活动的意愿。美国在非洲总体利益低位徘徊，是“新非洲战略”延续大于变化的主要原因。

第三，特朗普并不重视非洲。由于特朗普对非洲缺乏应有的了解，加之美非经贸获利较少，特朗普上任后多次展现对非洲的轻视态度。特朗普甫一上任即先后签署了两份“旅行禁令”，禁止部分国家公民入境美国，其中一半是非洲国家。在任期第一年，特朗普未任命负责非洲事务的助理国务卿、驻南非和埃塞俄比亚等非洲主要国家的大使以及国家安全委员会非洲事务特别助理等对非要职。<sup>[1]</sup>2017年7月，特朗普在“二十国集团”（G20）峰会举行的“移民与健康：非洲伙伴关系”高级别会议上离席，让女儿坐在自己的位置上，此举遭到非洲国家批评。9月，特朗普出席联合国大会，其演讲涉及非洲的内容出现多处错误，其中在专门针对非洲国家领导人的午餐会上，特朗普在讲话中还将纳米比亚（Namibia）说成“纳比亚”（Nambia）。<sup>[2]</sup>2018年1月，特朗普在针对移民问题发表谈话时更将非洲国家称作“粪坑国家”，招致非洲国家和国际社会的一致谴责。<sup>[3]</sup>2018年8月，特朗普又发表同情种族隔离政策的推特，指示美国政府对南非政府“掠夺”白人农场主土地问题展开细致调查。<sup>[4]</sup>特朗普对非洲的轻视甚至蔑视很大程度上决定了美国现政府的非洲政策难有积极变化。特朗普政府并不“在意”非洲，非洲在战略上不是美国的关注对象，只是借助对象。<sup>[5]</sup>

---

[1] Wayne Madsen, “Trump’s Vision for Africa: the 1960s,” Strategic Culture Foundation, July 26, 2019, <https://www.strategic-culture.org/news/2019/07/26/trumps-vision-for-africa-the-1960s/>.（上网时间：2019年4月4日）

[2] “Trump Slights Africa in First Policy Speech to Leaders,” *Amsterdam News*, September 28, 2017, <http://amsterdamnews.com/news/2017/sep/28/trump-slights-africa-first-policy-speech-leaders/>.（上网时间：2019年4月4日）

[3] Cara Anna, “Africa Startled by Trump’s Sudden and Vulgar Attention,” *The Washington Times*, January 12, 2018, <https://www.washingtontimes.com/news/2018/jan/12/africa-startled-donald-trumps-sudden-and-vulgar-at/>.（上网时间：2019年4月4日）

[4] Wayne Madsen, “Trump’s Vision for Africa: the 1960s”.

[5] Aly Verjee, “Trump’s New Africa Strategy: the Myopia of An Other Game”.

### 三、美国对非洲政策的前景

特朗普政府的对非洲政策奉行“美国优先”原则和“大国竞争”逻辑，其实施将破坏、挤压中美开展对非三方合作的成果和空间，传递美国在包括非洲在内的更广区域遏制中国的消极信号，同时为非洲国家来之不易的自主发展进程蒙上阴影。当然，特朗普政府对非洲政策的实施也面临着一系列制约，其实施前景尚未明朗。

第一，对中非共建“一带一路”产生影响。当前，中非共建“一带一路”已进入绘制“工笔画”的新阶段。2018年9月召开的中非合作论坛北京峰会明确指出，将“一带一路”同非洲各国发展战略紧密对接，为中非合作共赢、共同发展注入新动力。<sup>[1]</sup>在此背景下，特朗普政府极有可能选取“一带一路”作为在非洲遏制中国的抓手，并在具体的对非双边外交中寻求突破。这将在一定程度上给“一带一路”框架下中非发展战略的精准对接制造麻烦。

第二，特朗普政府的对非洲政策在美国国内尚存较大分歧。在政府层面，奥巴马政府启动的“未来粮食保障倡议”和“电力非洲倡议”受到非洲国家的欢迎，但特朗普却对其态度消极，希望中止其运作。特朗普的这一主张未获得美国国会，甚至是美国政府内部负责官员的支持。<sup>[2]</sup>2019年2月9日，美国国务院负责非洲事务的助理国务卿纳吉（Tibor P. Nagy）在美国全球领导联盟晚宴致辞中仍将“电力非洲倡议”以及“非洲青年领袖倡议”等往届美国政府对非举措作为美国的“政绩”进行宣传。<sup>[3]</sup>2019年5月16日，纳吉在美国国会众议院外事委员会作证，为特朗普政府“新非洲战略”补充了

---

[1] “关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言（全文）”，中非合作论坛网站，2018年9月5日，<https://www.focac.org/chn/zywx/zywj/t1591944.htm>。（上网时间：2019年4月4日）

[2] Maria Danilova and Cara Anna, “Trump’s New Africa Strategy Takes Sharp Aim at China, Russia,” *U.S. News*, December 13, 2018, <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2018-12-13/us-seeks-to-counter-growing-chinese-influence-in-africa>。（上网时间：2019年4月4日）

[3] Tibor P. Nagy, “Remarks on U.S. Global Leadership Coalition Dinner,” February 9, 2019, <https://www.state.gov/p/af/rls/rm/2019/289425.htm>。（上网时间：2019年4月4日）

整合有“外交（Diplomacy）、发展（Development）、防务（Defense）”三个方面的所谓“3D 框架”，但未提出任何具体实施方案。<sup>[1]</sup>这在一定程度上反映出特朗普政府内部在具体对非洲政策上尚未形成明确共识。<sup>[2]</sup>

在社会层面，美国卡特中心拒绝来自特朗普政府的高级顾问参与由其与南非国际问题研究所（SAIIA）主导的关于中美在非合作的二轨对话进程，这很大程度上也表明了美国部分政学精英对特朗普政府对非洲政策所持保守主义立场与零和博弈思维的反对态度。<sup>[3]</sup>此外，特朗普政府在撤军、减负与遏华、反恐上的政策张力，亦在美国军界有反对之声。<sup>[4]</sup>可见，特朗普政府对非洲政策的推进尚需在美国国内弥合分歧，未来将在哪些方面、多大程度上实践其战略目标（特别是在非洲遏制中国的目标），仍需进一步观察，但可以肯定的是，其实施力度必将大打折扣。

第三，非洲国家拒绝在美国与中国之间选边站队。非洲国家在开展国际合作时，看重实际效果，而非意识形态。有非洲学者一针见血地指出：美国能否像中国那样为非洲建造体育场和公共住房、铁路和路桥、大坝和水电站？中国的建设成就是美国仅凭对所谓“中国模式”的指责就能抹掉的吗？<sup>[5]</sup>特朗普政府“新非洲战略”不仅忽视了非洲国家对外交的积极反应，而且对非洲国家自主选择适合自身发展道路的强烈意愿佯装不见。<sup>[6]</sup>实践证明，中国对非洲合作，以政治（中非友谊）为引领、经济（市场）为导向，以国

---

[1] Tibor P. Nagy, “Democracy, Development, and Defense: Rebalancing U.S.-Africa Policy,” May 16, 2019, <https://www.state.gov/democracy-development-and-defense-rebalancing-u-s-africa-policy/>.（上网时间：2019年4月4日）

[2] Cara Anna, “Trump Speaks out about Africa Again, and Many Cringe,” *Fox News*, August 23, 2018, <https://www.foxnews.com/world/trump-speaks-out-about-africa-again-and-many-criinge>.（上网时间：2019年4月4日）

[3] 自2014年以来，卡特中心把中美对非合作确定为其核心议程，来自中、美、非三方的前政府官员、资深外交官以及专家学者组成了机制化的对话进程，为推动中美在非合作发挥了积极作用。见 John J. Stremlau, “Trump’s Africa Strategy Should Have Cast China as a Regional Partner, Not a Global Adversary”。

[4] Aly Verjee, “Trump’s New Africa Strategy: the Myopia of An Other Game”。

[5] *Ibid.*

[6] 罗建波：“透视美国的非洲战略”，《学习时报》2019年1月11日，第2版。

家为后盾、企业为基础，既站得高又行得远，符合非洲发展实际。相比之下，非洲国家对 20 世纪 80 年代“结构调整计划”所造成的市场与国家的双重失灵记忆犹新，对来自美国的发展合作疑虑重重。<sup>[1]</sup>

第四，特朗普政府对非洲政策脱离非洲实际情况，很少考虑非洲国家关切。在经贸政策方面，特朗普政府宣布其“新非洲战略”将借助《非洲增长与机会法案》深化美非经贸关系。<sup>[2]</sup>但非洲对美国贸易数据显示，非洲 80% 的对美出口源自安哥拉、尼日利亚、乍得和南非四国，仅南非一国就占非洲对美非能源产品出口的 1/4。因此，绝大多数非洲国家实际上无法真正从该法案中受惠。<sup>[3]</sup>在安全政策方面，博尔顿以“萨赫勒五国联合部队”（G5 Sahel Joint Force）为例，指出美国“新非洲战略”的目标旨在帮助非洲国家通过地区合作实现和平与安全。但事实上，美国始终强烈反对萨赫勒集团五国在联合国框架下开展反恐合作的立场。<sup>[4]</sup>非洲国家普遍认为，在力量对比严重失衡且缺乏国际监督的情况下，美国寻求与具体非洲国家（或通过美国支持的地区机制）开展双边反恐合作，不但无法回应非洲安全诉求，反而有可能形成新的安全问题。<sup>[5]</sup>在对非洲投资援助方面，特朗普政府将《有效利用投资引导发展法案》（BUILD Act）作为主要政策工具。<sup>[6]</sup>该法案设立了

---

[1] Michael Shurkin, “The Good and Bad of the Trump Administration’s New Africa Strategy”.

[2] The White House, “President Donald J. Trump’s Africa Strategy Advances Prosperity, Security, and Stability,” December 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-africa-strategy-advances-prosperity-security-stability/>.（上网时间：2019 年 4 月 4 日）

[3] Cobus Van Staden, “Africa’s Year of Trump: Troubling Questions for the Continent,” SAIIA Programme, January 25, 2018, <https://saiia.org.za/research/africas-year-of-trump-troubling-questions-for-the-continent/>.（上网时间：2019 年 4 月 4 日）

[4] 孔庆玲：“美国同意提供 6000 万美元支援非洲 5 国反恐维安”，中国新闻网，2017 年 11 月 1 日，<http://www.chinanews.com/gj/2017/11-01/8365326.shtml>.（上网时间：2019 年 4 月 4 日）

[5] Cobus Van Staden, “Africa’s Year of Trump: Troubling Questions for the Continent”.

[6] Tibor P. Nagy, “The Enduring Partnership Between the United States and South Africa,” June 21, 2019, <https://www.state.gov/the-enduring-partnership-between-the-united-states-and-south-africa/>.（上网时间：2019 年 7 月 4 日）

一个 600 亿美元的全球发展基金，旨在对抗中国的海外发展项目。<sup>[1]</sup> 但非洲国家普遍认为其相较中国的对非发展承诺，缺乏诚意且针对性不强。<sup>[2]</sup>

此外，非洲一体化是非洲国家的梦想和初心。<sup>[3]</sup> 2019 年 5 月 30 日，非洲自贸区协定正式生效。在这一背景下，特朗普政府非洲政策强调在双边基础上发展美非关系，明显有悖非洲一体化的发展大势，长远来看，这也为其实施前景蒙上阴影。

#### 四、结语

特朗普政府的“新非洲战略”以遏制中国为核心目标，而非重在加强美非合作，这正是其内在缺陷和根本局限所在。相比美国对非洲的政策，中国的对非合作更加务实，照顾对方关切。非洲是中国外交“基础中的基础”<sup>[4]</sup>，对于中国而言，一方面要正视来自美国的挑战，另一方面应妥善处理中非合作中出现的新问题，确保中非合作行稳致远。

【完稿日期：2019-9-2】

【责任编辑：姜胤安】

---

[1] 美国政府宣称该法案是替代中国“国家主导型倡议”（state-led initiative）的有效方案。见 MMC, “MCC Applauds President Donald J. Trump for Signing the BUILD Act into Law,” October 5, 2018, <https://www.mcc.gov/news-and-events/release/release-100518-build-act-signed-law>.（上网时间：2019 年 4 月 4 日）

[2] “A New Cold War in Africa”.

[3] “非洲大陆自贸区有望 2019 年 3 月建成”，商务部网站，2018 年 11 月 30 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201811/20181102812137.shtml>.（上网时间：2019 年 4 月 4 日）

[4] “王毅：非洲是中国外交‘基础中的基础’”，人民网，2015 年 11 月 26 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/1126/c1002-27858432.html>.（上网时间：2019 年 4 月 4 日）



# Abstracts

## 70 Years of Diplomatic Achievements since the Founding of the People's Republic of China

Zheng Zeguang

Over the past seven decades, under the leadership of the Communist Party of China, China's diplomacy has achieved historical achievements: it has established a network of partnership spanning across the globe, served national construction and "reform and opening-up", staunchly safeguarded national sovereignty, security and development interests, markedly improved China's international status and influence, contributed China's wisdom and solution to the world, and earnestly practiced the principle of diplomacy for the people. China has carved out a path of major-power diplomacy with Chinese characteristics and has accumulated valuable experience in this process: adhering to the leadership of the Chinese Communist Party and the path of socialism; upholding an independent foreign policy of peace; advocating for the international relations tenet with the "Five Principles of Peaceful Coexistence" as the core; opposing hegemonism and power politics; adamantly standing with the vast group of developing countries; safeguarding national sovereignty, security and development interests; promoting human common development while safeguarding its own interests; insisting on seeking truth from facts, advancing with the times and keeping exploration and innovation.

## China's 70-Year Diplomacy: Practice Innovation and Theoretic Building

Yang Jiemian

The 70-year diplomacy of the People's Republic of China is a historical process of continuous practice innovation and theoretic building. Under the correct and strong leadership of the Chinese Communist Party, China's diplomacy has maintained the priority of safeguarding the core national interests, upheld the guidance of the Chinese version of Marxism and stuck to the path of socialism with Chinese characteristics. While adhering to the independent diplomacy of peace and autonomy and advancing national interests, China has consciously shouldered the responsibility of establishing a new type

of international relations and building a community of shared future for mankind. China has contributed Chinese wisdom and solutions to such causes as maintaining world peace, advancing international multi-polarization, holding the key to development and improving global governance. In the coming three decades, China needs to consolidate the foundation of major-power diplomacy, improve its capability and will, give full play to its international leadership role, deepen its strategic thinking and maneuvering, and strengthen its theoretic system building, in an effort to carve out and expand a new horizon for the major-power diplomacy with Chinese characteristics.

### US-EU Coordination on Economic Sanctions: Features, Limits and Way Forward

Liu Jianwei

As the two major economies in the world, the US and EU coordination on economic sanctions has important implications on the target country and even on the third party. From the data of sanctions between 1993 and 2018, the general level of US-EU coordination on economic sanctions has been on the rise, which was also fluctuating to the US Presidential terms. With the emergence of the targeted sanction concept, EU rising willingness and capability on sanctions, and US lobbying and pressure, the US and EU have stepped up coordination on economic sanctions. But the coordination is also constrained by the two sides' diverging understandings about sanctions, differences in political systems and conflict of material interests. With the impact of the US foreign policy adjustments, Brexit and the Iran nuclear issue, the future of US-EU coordination on economic sanctions still hangs in the balance.

### The Impact and Prospect of the Russia-Turkey-Iran Trio

Dong Manyuan

The current Russia-Turkey-Iran trio has become an important force driving changes in the power structure in the Middle East, with geopolitical implications at multiple directions and levels. Those implications include dominating the developments of the situation in Syria, dividing the US alliance system in the region, and expanding the influence of the three countries. The trio is posing challenges to the Middle East strategy of the US Trump administration, which is the reason behind the US repeated but failed attempts to break the trio. Looking ahead, the Russia-Turkey-Iran trio is demonstrating strong vitality, and will continue to be a strategic dilemma for the US in the Middle East.

## 戚振宏院长会见韩国驻华大使

8月14日，戚振宏院长会见韩国驻华大使张夏成。双方就中韩关系和地区形势等进行广泛交流。



## 我院举办“合则两利，斗则俱伤——中美经贸问题研讨会”

8月16日，我院举办以“合则两利，斗则俱伤”为主题的中美经贸问题研讨会。戚振宏院长出席会议并致辞。研讨会由阮宗泽常务副院长、姜跃春研究员主持，来自中国社科院、北京大学、清华大学、中国人民大学、商务部国际贸易经济合作研究院、中国国际经济交流中心等单位的专家参加研讨。



## 戚振宏院长率团访问中东三国

8月27日至9月5日，戚振宏院长率团访问阿联酋、科威特、沙特三国，就“一带一路”倡议下中阿产能合作情况进行调研，并就地区形势及热点问题与当地官员及智库学者进行深入交流。9月2日，戚院长在利雅得出席“成就、机遇、展望——庆祝中华人民共和国成立70周年研讨会”并作主旨发言。



## 第17次中俄印三国学者对话会在我院举行

9月10—11日，第17次中俄印三国学者对话会在我院举行。戚振宏院长致欢迎辞。来自中国现代国际关系研究院、中国国际友好联络会、俄罗斯科学院远东研究所、印度中国研究所、印度尼赫鲁大学等机构的学者以及俄罗斯、印度驻华使馆的代表与会。三国学者就国际秩序新变化和中俄印机制、中俄印框架下的双边关系和发展趋势以及推动中俄印三边务实合作等议题进行深入探讨。

