

战略视角

国际格局、世界秩序新变化与中国战略选择

□ 冯玉军

2016 年的国际局势跌宕起伏，英国脱欧、特朗普当选以及俄土关系的峰回路转都出乎众多分析家的预测。这反映出世界思潮、大国政治以及国际战略格局和世界秩序正经历着重大而又深刻的调整。正确认识这些变化的实质和客观趋势，避免战略误判，是采取正确的战略决策并有效保障和实现国家利益的首要条件。

当前国际战略格局的基本特征

冷战结束后，以国际权力结构为核心的国际战略格局的讨论存在截然不同的观点。在美国新保守主义派所宣扬的“单极世界”和“单边主义”失势之后，“多极世界”和“无极世界”的论调盛极一时。

但可以肯定，从冷战时期的“两极格局”向新格局的过渡将是一个漫长的过程。当今的世界确实正在经历“多极化”的过程，但这并不意味着“多极世界”已经成为现实。当前国际战略格局的基本特征仍是“一超多强”，“多极化”是不均衡的，而非同质、匀速的过程。具体而言，就是美

美国的实力地位变化

能否继续担当世界“负责任的领导者”成为考验美国霸权的核心要素，也关系到世界的安全与稳定。

2008 年以来，“美国受到金融危机严重冲击而实力衰落、霸权地位受损”“国际权力重心加速东移”的说法流传甚广，不仅成为不少国际问题学者的口头禅，甚至成为一些国家战略决策的重要依据。

然而，任何事物的发展都不可能笔直、线性的，而更多呈现出螺旋上升的状态。在经历了几年的阵痛之后，美国的制度弹性和自身修复能力正促使其适应新的环境，并着眼于未来大国战略竞争调整战略和政策，引领世界新能源革命、新工业革命和新军事革命。如今，美国的实力地位正在加速反弹。

随着“水力压裂技术”在美国油气生产领域的广泛运用，美国的石油和天然气生产取得了突破性进

展：2011 年，美国超过俄罗斯成为世界第一大天然气生产国；2014 年，美国超过沙特阿拉伯成为全球最大的石油生产国。这些创新技术不仅为美国带来了巨大的竞争优势，在很大程度上帮助美国实现了“能源独立”，还将对世界经济发展、国际权力分配与重组带来历史性影响。

2008 年金融危机以后，以美国为代表的主要工业化国家推出一系列旨在振兴制造业的战略举措，使全球工业发展模式发生巨大变革，“第三次工业革命”正加速到来。在推动“新工业革命”方面，美国通过大力推动创新成果的产业化、提高能够主导未来产业竞争的人才潜力、以智能创新和智能制造提高

制造业生产率等措施促进了经济的快速发展。

可以肯定地说，在经历了 2008 年金融危机的阵痛之后，美国正在重塑其国家实力与国际地位，尽管此次美国大选乱局丛生，但“美国衰落论”并不符合正在变化的现实，而以“美国衰落论”作为国家战略决策的起点会带来巨大风险。

但随着美国更多地以“巧实力”制造“可控混乱”，一些潜在的地区矛盾和冲突可能激化。“潘多拉盒子”一旦打开，后果可能难以收拾。因此，能否继续担当世界“负责任的领导者”成为考验美国霸权的核心要素，也关系到世界的安全与稳定。

当前国际战略格局的基本特征仍是“一超多强”，“多极化”是不均衡的，而非同质、匀速的过程。

国际秩序新变化

所谓国际秩序，就是在一定世界格局基础上形成的国际行为规则和相应的保障机制。冷战结束以来，旧的雅尔塔体系分崩离析，但新的国际秩序远未形成，在新秩序构建的过程中，各国之间的观念分歧、利益矛盾常常阻碍着共识的达成。由于行为主体的多元化、利益和观念的多样化以及国际议事日程的复杂化和碎片化，可以肯定，国际新秩序的构建将是一个漫长曲折、多轨并进的过程。

在国际安全领域，我们看到的是既有安全机制的效率递减和新安全疆域的治理真空。比如，联合国安理会的改革步履维艰，在一些重大国际安全问题上难以达成一致意

见。这一方面导致安理会的威信下降，难以真正维护国际安全与和平；另一方面导致在缺乏共识的情况下，一些大国常常甩开安理会另起炉灶，通过其他方式解决问题。比如，2014 年的克里米亚危机中，俄罗斯动用否决权阻止了安理会通过不利于俄的决议，但美欧却通过单边措施对俄罗斯实施了制裁。

在传统安全机制效率下降的同时，很多新兴的安全领域几乎处于真空状态，根本没有相关的安全共识和安全机制进行治理。比如在美国军控与裁军领域，一方面，随着美国退出《反导条约》并加速发展全球导弹防御系统，俄美之间的战略平衡在日益弱化；另一方面，既有的国际

裁军进程根本无法涵盖太空军事化和网络安全等重大安全问题。美国正是利用这一“真空”加速发展全球即时打击系统、提升网络战能力，通过占据新一轮军事革命的先机而维护其军事优势，但目前的国际军控与裁军机制并无法对其形成有效制约。而在国际反恐领域，尽管恐怖主义已经成为全球性威胁，但国际社会至今对什么是恐怖主义并未形成共识，在反恐行动中更是存在着“双重标准”，而反恐行动又常常与地缘政治角力相互缠绕在一起，致使国际上难以形成统一的反恐联盟，大大降低了应对恐怖主义的功效。

在世界经济领域，情况更加复杂。既有机制的改革、重组与新机制

的创立并行不悖，但不同机制之间也存在着竞争，更没有什么机制能够包治百病。在全球贸易领域，WTO 多哈回合谈判停滞不前。在世界银行、IMF 等由西方发达国家主导的国际金融机构改革进展缓慢之际，亚洲基础设施投资银行（AIIB）、金砖国家新开发银行等新兴多边国际金融机构则应运而生。新老机制之间未来会形成合作互补还是相互竞争的关系，还需要拭目以待。

在全球气候变化领域，发达经济体和发展中经济体经过艰苦的谈判，最后达成巴黎气候协定。但这并不意味着气候变化问题的国际谈判与机制建设画上了句号。今后在这一领域还将有许多工作需要完成。

中国应对

在国际战略格局和世界秩序经历历史性转变的关键时刻，中国也正处于和平发展的关键时期，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦在很大程度上取决于国际战略格局能否平稳过渡、世界秩序能否以更加平衡、合理、公正的方式得以运行和改革。

大变局下，中国面临的挑战主要在于实现战略思维的转变。首先，要清醒地认识到，尽管当今世界的风险和挑战层出不穷，但全球化、信息化的发展促使各个国家的相互依赖进一步加深，和平与发展仍是时代的主题。中国对外政策的根本目标仍然是营造和平稳定的国际与周边环境。其次，在世界新能源、新工业与新军事革命的影响下，大国之间的战略竞争是综合国力的全方位竞争，因此中国面临的根本任务在于深化经济结构改革、真正实现创新发展，激发制度的潜力，促进社会进步，防止将目光过多盯在地缘政治上。再次，要清醒地认识到，当前，在中国的国际地位得以

提升的同时，中国要承担的国际责任也更多了，国际社会对中国的期待也更大了。中国既是国际体系变革的因变量，更是自变量，维护中国的国家利益同承担更多的国际责任与义务是一个硬的两面。最后，还要清醒地认识到，中国的发展成就就是在融入既有国际体系的过程中取得的，中国是既有国际体系的参与者、建设者而非挑战者和颠覆者，今后，中国将以更加建设性的姿态，与国际伙伴一起共同推动既有体系向更合理的发展方向，以更好地维护世界和平、推动世界的可持续发展。

总之，“建设性参与”将是中国发挥“负责任大国”作用、推动既有国际体系向更合理方向演化的基本指针。

在国际安全领域，首先，要推动联合国安理会的渐进性改革，在提高地区代表性的同时，提高决策效率和安理会的权威；其次，要推动在外太空和网络空间等建立新的国际军控与裁军机制，制定透明、公平的游戏规则，维护国际战略平衡；再次，要在打击恐怖主

“建设性参与”将是中国发挥“负责任大国”作用、推动既有国际体系向更合理方向演化的基本指针。

义和极端主义等方面推动形成国际共识，避免“双重标准”，以国际反恐统一战线应对全人类面临的新威胁。

在世界经济领域，一是要进一步参与经合组织（OECD）、国际能源宪章等既有国际经济机制，推动世界银行、IMF 等既有国际多边金融机制的合理化改革；二是在以 WTO 作为全球贸易投资规则主干、推动 WTO 多哈回合谈判的同时，加大构建 RCEP 和亚太自贸区的力度；三是继续以开放、包容的态度，争取更多的伙伴共同推动 AIIB 的发展，与相关伙伴国一起共同推进金砖国家新开发银行、上海合作组织银行的建设与有效运营；四是在推动“一带一路”建设的过程中，将项目推进与规则制定紧密结合，既促进沿线地区的可持续增长，又提供贸易、投资、服务、基础设施建设规则方面的公共产品。

近年来，中国的军事现代化引起了一些国家的广泛担忧，也引发了一些国家的担忧。如何在“补课”的同时消除敌视和担忧，更好地为地区稳定和国家安全作出贡献，既是世界的期

待，也是中国发挥更大国际责任必须解决的问题。近年来，中国已经通过参与国际维和、打击海盗等多边国际行动展现了自己维护世界和平的意愿和能力，也通过积极参与上海合作组织、亚信机制、“朝核”六方会谈、东盟地区论坛、东亚峰会等多边机制践行“新安全观”。但关键的问题是要通过“跨太平洋安全机制”来化解中美两国的相互疑虑，并与周边国家共同构建起一个稳定的地区安全合作架构。

在日益复杂的国际环境中，不可能有包治百病的药方，也不可能有多层次的安全机制要相互补充、形成合力。要建立新的国际军备控制机制，在太空军事化和网络战领域明确规则；可以考虑将“朝核”六方会谈机制转化为“东北亚安全合作机制”，把美国在东北亚的同盟体系、日本修改防卫合作指针、朝鲜核问题、俄罗斯的军事现代化综合起来加以考虑。同时，还要形成国际统一的反恐标准与机制。



2016 年 7 月，北约和欧盟发表安全合作方面的联合宣言

英国脱欧和美国大选成为 2016 年贯穿美欧关系的两条主线。在这一年，大西洋两岸出现“反全球化”“反精英”和民粹主义思潮，美欧再次“携手共退”。“内务缠身”“无暇外顾”挫伤了美欧对外政策协调的积极性，对美欧关系也有着深刻的消极影响。

英国脱欧成为欧盟上半年的头号新闻，也成为美国对欧政策最“着急上火”的一件事。美国深知英国脱欧不仅不利于美英所谓的“特殊关系”，更不利于美欧关系的整体发展。在欧盟中，英国扮演了连接美欧的特殊桥梁角色，推动欧盟采取与美国更为接近的对外经济、安全政策。例如，在经济方面，美英在自由贸易等经济理念上更为一致，英国留在欧盟可阻止欧盟发展成市场堡垒。在“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议”（TTIP）的谈判中，英国也能给予美国支持。在安全问题上，如阿富汗、伊拉克战争所示，英国是欧盟中与美国价值观念最一致、又有实力给予支持的国家，能一定程度上在欧盟内关照美国利益。

然而，英国脱欧会严重冲击美欧关系原有格局，美国不得不重新调整对欧政策着力点，美欧关系不确定性大大增加。随着英国脱欧已成定局，欧洲一体化遭受重大挫折，美国对欧政策的重要支点随之坍塌。而英国脱欧后对美国全球战略的重要性也大大下降，美国一方面要求英国实现脱欧“软着陆”，另一方面将逐渐把对欧政策重心转向德、法。同时，因处理脱欧事务而分心的欧盟一两年内很难在国际事务上帮衬美国。

作为能够增强美欧经济联系的 TTIP 在上半年取得了一些进展，但随着双方内部政治气氛变化，尤其是“反全球化”浪潮席卷大西洋两岸，TTIP 的达成遭遇巨大障碍。缺少英国的欧盟与特朗普治下的美国能否顺利达成 TTIP 更是未知数。TTIP 搁浅原因众多，其中最重要的原因之一是双方内部“反全球化”“保护主义”“本土主义”情绪蔓延，促使双方都无法做出实际让步。在美国，TTIP 似乎已经成为另一种“政治正确”，两党候选人均在经贸问题上趋于保守；在欧盟各国，尤其是德法即将进入大选的背景下，TTIP 同样成为遭民意绑架的“牺牲品”，9 月德国就有 7 个城市举行了反对 TTIP 以及欧盟和加拿大之间《综合经济与贸易协定》的抗议活动。11 月，特朗普当选美国总统，TTIP 的前途更加黯淡无光。

美欧为数不多的合作亮点出现在军事领域。以美欧为主导的北约继续协调合作，并增强对俄施压。一是北约加强与欧盟安全合作。7 月，北约峰会在华沙举行。英国脱欧让西方团结遭受外界质疑，反而刺激了各方达成共识的愿望。在本次峰会上，北约和欧盟首次发布安全合作方面的联合宣言，着重强调要在混合战和网络战领域合作、开展联合海洋行动防止非法移民。未来，北约和欧盟可能成立联合委员会，解决欧洲安全问题。二是北约加緊部署反导系统。5 月 12 日，美国正式启动在罗马尼亚南部德韦塞卢空军基地部署的反导系统，并随时准备与北约在欧洲的反导系

美欧关系滑入『未知水域』

□ 孙成昊

统接轨。13 日，美方在波兰启动东欧第二处反导系统建设，并预计在 2018 年完工。虽然北约秘书长斯托尔滕贝格等北约官员称反导系统不针对俄罗斯，美国声称反导系统是为保护北约国家免遭中东短程和中程导弹袭击，但仍引发俄罗斯强烈反应。三是北约向东欧国家增派兵力。10 月，北约在布鲁塞尔举行防长会议，美国、德国、加拿大和其他成员国承诺提供部队。美国国防部长卡特宣布，美军将在波兰东部部署一支 900 人“随时应战的部队”，另一支部队将配备坦克以及其他重型装备，可随时部署在东欧任何一个地方。北约计划建立 4 个战斗群，总兵力为 4000 人，另外还有一支 40000 人的快速反应部队将作为其后盾。北约秘书长斯托尔滕贝格表示，在波罗的海国家和东欧国家部署 4000 人组成的军队，表明“北约准备好保卫每个盟友”。这是自冷战结束以来，北约在与俄罗斯接壤的东欧国家大规模集结军力。

总体而言，2016 年美欧各自忙于应付内务，除传统军事领域外，政治合作遭内政严重拖累，经济合作停滞不前，国际问题协调乏力，甚至在难民与反恐等问题上互相指责。“异军突起”，其背后的政治力量和社会思潮不仅在美国大有市场，在欧洲同样颇受欢迎。随着 2017 年特朗普正式就职，法、德迎来大选时刻，美欧关系可能进一步滑入“未知水域”。