



战略视角

国际形势回顾与展望



2016年是冷战结束以来极不寻常的一年，过去一年国际形势的特点，可以概括为两个字：“变”和“乱”。“变”的主要表现是冷战结束以来一直高歌猛进的全球化进程首次出现变数，“黑天鹅”现象频发，主流意识形态遇到挑战，逆全球化的趋势在增强；“乱”的主要表现是恐怖主义威胁、经济下行、地区冲突、环境危机、非理性行为增多等等，让人应接不暇。2016年是全球化的多事之秋，许多不确定因素将在2017年发酵，未来充满变数。

大国博弈激烈，大国关系调整趋向值得关注

2016年的大国关系格局基本上是2015年的延续。美国作为影响世界发展的主要力量，仍在沿续其冷战结束以来的布局，加强军事政治同盟，以遏制其他大国的发展。俄罗斯则要争夺世界大国，要影响国际社会发展的议事日程，更加灵活地运用军事和政治手段达到自己的目标。

在全球层面，大国在全球治理层面有合作也有竞争，最大的成果是2016年11月4日气候变化《巴黎协定》正式生效，这意味着全球气候治理多边进程取得了重大进展。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、金砖国家新开发银行等新兴多边国际金融机构应运而生。虽然美国新总统不会继续推进TPP，但美国不会放弃试图重塑世界贸易格局的主动权，TPP的核心主张很可能会以其他方式反映在未来美国的对外经济政策中，发达国家之间双边建立自由贸易区（FTA）可能会增多。

在地区层面，有三大地区最受关注：欧洲、亚太和中东。在欧洲，俄罗斯与北约、西方大国的对抗并没有缓解。因乌克兰问题导致俄罗斯与西方恶化的关系持续发展，相互制裁仍在延续。北约增强了在东欧和波罗的海地区的军事力量，为了应对北约的安全威胁，俄罗斯也增强了西部的军事力量。俄罗斯要重新整合原苏联地区，在全力打造欧亚经济联盟的同时，又提出了“大欧亚计划”，意在表明俄罗斯仍是欧亚地区发展的重要角色，俄罗斯不能让其他国家主导未来欧亚地区的发展。

在亚太地区，美国加强了与日本和韩国的军事政治同盟关系。在美国的支持下，2016年3月29日日本正式实施新安保法，8月通过新版《防卫白皮书》，日本自卫队可以承担“驰援护卫”新任务，这意味着日本和平宪法和“专守防卫”的国策正在被抛弃。美国利用朝鲜不顾国际社会反对、两次进行核试之机，于7月决定在韩部署“末段高空区域防御系统”（即“萨德”系统），日本方面也表示考虑部署“萨德”系统。美国把反导系统扩大到东亚的行为，遭到了中俄两国的反对和抨击。为了增强对中国施加的军事压力，制造中国与周边国家的不合，美国高调介入南沙争端，其军舰不断在南海巡航。俄罗斯也加大了对亚太外交的力度，在索契召开了俄罗斯东盟国家首脑会议，欧亚经济联盟与越南签署了自由贸易区协定。12月15日至16日普京访问日本，俄日两国签署了几十项经济合作协议，双方就为实现北方四岛进行“共同经济活动”启动磋商达成了共识。大国力量汇聚亚太地区，牵制与互利的关系仍将持续。

中东是俄美争夺的热点地区。从2015年9月30日俄罗斯出兵打击“伊斯兰国”以来，其在中东的

地位与影响力大大增强。目前，俄罗斯在叙利亚的军事基地从一个增加到两个，在援建核电站和供应武器方面取得不少经济利益，与土耳其的关系峰回路转，俄土在天然气领域的合作取得突破。在中东已形成了俄伊土共同对抗美国中东战略的三方合作关系。

随着特朗普就职，大国关系会有新调整。美俄关系会有所改善。在特朗普看来，美国没必要为了乌克兰与俄罗斯大动干戈，与俄罗斯修好有利于美国从欧洲脱身，解决中东的恐怖主义问题。在中东，美国虽然不喜欢俄罗斯支持巴沙尔政权，但在打击“伊斯兰国”上需要与俄合作。在特朗普团队的“防卫政策”中，俄罗斯已不再是“首要威胁”，中国才是其主要对手。为了对付中国，特朗普需要改善与俄罗斯的关系，以便把更多军力集中到亚太。一旦美俄关系改善，日俄关系也将大幅改善。这些虽不会影响到中俄的战略协作伙伴关系，但大国关系的互动必将影响到国际格局的变化。

世界经济增长动力不足，结构性改革成为重点

在2016年10月发布的《世界经济展望》中，IMF下调了年初相对乐观的增长预期，预计2016年和2017年全球经济增速分别为3.1%和3.4%。全球贸易增长速度仍然处在下降通道。

在世界经济形势整体欠佳的背景下，大国都把结构性改革作为自己的发展重点。2008年全球金融危机在冲击美国经济的同时，也让美国经济结构的弱点暴露无遗：过度金融化、经济“空心化”、债务驱动型增长、贸易财政双赤字。美国经济开始谋求转型，从过度依赖金融和虚拟经济转向实体经济，把重振制造业、降低失业率作为经济复苏的突破口，明确提出“再工业化”“制造业回流”等目标，通过财政支持、贸易保护等手段重塑制造业，尤其是高端实体制造业。

俄罗斯则长期受经济结构不合理所困，依赖传统的资源型经济发展模式。为改变这种情况，俄罗斯政府提出了“进口替代”战略，其实质也是要改变俄罗斯的经济结构。俄罗斯农产品出口数额也在增大，2015年出口162亿美元，超过武器出口总额，2016年俄罗斯农业获得大丰收，谷物和豆类作物收成达1.17亿吨，为40年来的最高水平，农产品出口达到169亿美元。在能源设备、工业等领域“进口替代”的成果正在显现。

欧盟经济长期低迷，欧洲国家并没有简单通过扩张财政和货币刺激增长。“紧缩”成了欧洲宏观经济治理的主旋律，以降低欧洲内部经济运行成本为目标的结构性改革成为各成员国政府的政策取向，并取得了初步成效。以制造业单位劳动力成本衡量的欧元区内部相对成本竞争力数据显示，希腊、西班牙和葡萄牙的相对劳动力成本与峰值相比均明显回落，降幅分别约为25%、15%和10%。希腊和西班牙的相对劳动力成本比欧元区刚刚建立时仅高5%左右，而葡萄牙的相对劳动力成本已经低于欧元区成立之初的水平。劳动力成本的降低让希腊、葡萄牙和西班牙竞争力得到了提升。

恐怖主义威胁严重，安全面临严峻挑战

2016年可能是冷战结束以来最为血腥的一年，不仅中东等地区的恐怖主义在发展，而且原本和谐安宁的欧洲也受到恐怖袭击的严重威胁。在这种恐怖主义威胁面前，大国也成了受害者，俄罗斯驻土耳其大使被杀，中国驻吉尔吉斯斯坦使馆被炸。当前国际恐怖主义大多与中东的“伊斯兰国”相关，中东恐怖主义的外溢威胁越来越严重。

中东是国际恐怖主义活动和反恐的焦点地区。在伊拉克、叙利亚等国家，极端组织仍控制着相当规模的地区。但在打击“伊斯兰国”问题上，俄美难以协调立场，各行其是。美国帮助伊拉克收复摩苏尔，俄罗斯则支持叙利亚政府军收复了阿勒颇。阿富汗塔利班内部分化为主战派和主战派。主张和谈的阿塔组织温和派新领导曼苏尔在巴基斯坦被击毙后，阿富汗的安全局势整体恶化。“伊斯兰国”借助阿塔的分裂，对阿富汗进行渗透，吸引主战派支持。利比亚局势混乱，也为恐怖主义提供了方便，埃及的西奈半岛、尼日利亚等地，都有一些组织加入“伊斯兰国”。同时，“伊斯兰国”的存在还激化了在中东原本就存在的逊尼派和什叶派之间的矛盾。未来两派的矛盾也不会随着“伊斯兰国”的消亡而缓和，还将长期存在，影响中东的稳定与发展。

欧洲面临的恐怖主义威胁有持续上升的趋势。2016年3月22日，比利时布鲁塞尔接连发生爆炸袭击，造成至少31人死亡、300多人受伤。7月14日，法国尼斯遭遇恐袭，造成至少84人死亡，全国紧急状态将持续到2017年7月。土耳其伊斯坦布尔于6月28日、12月17日先后两次发生恐怖袭击，造成42人死亡，200多人受伤。此外，埃及、约旦等国也遭遇恐怖袭击。12月19日晚，一辆货车闯入柏林市中心布赖特沙伊德广场圣诞市场，造成12人死亡，52人重伤，发动袭击者来自突尼斯，在米兰被意大利警方击毙，此人曾表示效忠“伊斯兰国”。如果特朗普上任后美俄能在打击恐怖主义问题上协调合作，“伊斯兰国”占领的土地和城市肯定会被陆续收复，但其战斗成员不可能完全被消灭，恐怖主义者仍会在世界其他地区制造事端，伤害无辜。恐怖主义不会很快消亡，仍将是影响国际安全的重要因素。

军事力量作用增强，发展军备倾向值得关注

美国在东欧加强反导系统建设，为了应对西方

威胁，俄罗斯一直在大力加强核力量建设，提升导弹突防能力，确保对美的战略平衡和对欧洲的威慑。2016年12月22日，特朗普在推特上发文称，美国“应当大力加强和扩充核能力”。特朗普要使美国重新强大，最重要的是强军，他批评奥巴马缩减军费，多次宣称上任后要增加军费。大国间的军备竞赛似乎又开始了，令人不安。

美国作为世界第一强国，仍在不断扩张军事实力。作为全球最大的军事产品与服务的购买者，美国2016年军事开支达到6220亿美元，是中国的四倍多，占全球防务开支的40%。美国推动北约东扩，决定接纳黑山为新成员。北约在罗马尼亚和波兰部署反导系统，同时，以防止朝鲜核威胁为由在韩国部署“萨德”系统，大大推动了新一轮军备竞赛。特朗普还批评奥巴马政府在朝鲜、伊朗核问题上的软弱无力。特朗普偏好硬实力，他很有可能在亚洲部署大量美军，实施更加积极的干预主义政策。

俄罗斯经济实力在下降，但其军事实力和影响力却在增强。在中东地区高调反恐、大规模军事演习、加强在北极的军事力量，以及发展军事工业的宏大计划等一系列行为，都表明俄罗斯要保住其军事强国地位，用军事手段弥补其经济实力的不足。

冷战结束以来，欧洲的军备开支一直是下降的，但俄罗斯“用武力和威胁改变主权国家边界，违反了保障欧洲40年和平与统一的赫尔辛基进程”，使“整个欧洲的和平秩序面临问题”。欧洲认为，亚太发生地区冲突的风险在增加，欧洲不能再忽视亚太安全事务，而应积极主动介入。2016年6月欧盟发布了新的《欧洲外交与安全政策的全球战略》文件，认为欧盟处在一个“更具对抗性”的世界，仅仅依靠软实力已不够，需要加强硬实力。作为落实这一文件的具体行动，2016年11月30日，欧盟宣布了联合防务计划，拟在法、德、意、西班牙和波兰等国组建永久性军事机构以代表欧盟采取军事行动。该计划还包括在布鲁塞尔成立一个欧盟军事策划和行动总部，建立有关防务的投资基金，以支持新武器的研发。欧盟议会已经批准了2017-2019年的飞行员计划，该计划投资9000万欧元。这是欧盟十多年来最大规模的防务联合投资计划。以往在使用武力方面秉持“克制政策”的德国成了加强欧洲防务一体化的重要推手。2016年德国发布了10年来的首部国防白皮书，呼吁加强北约中“欧洲支柱”的地位，适时重启“欧洲防务共同体”构想，把建立“欧洲安全与防务联盟”定为长期目标。欧盟国家开始停止削减国防预算，并逐步增加国防开支。德国2016年军费开支为360亿欧元，德政府计划到2020年新增军费超过100亿欧元。法国政府因反恐威胁决定从2016年至2019年追加军费预算10%（约38亿欧元）。英国新首相特蕾莎·梅力主加大对核潜艇部队的投入，强调国土安全问题不容妥协。

倡导合作共赢，中国特色大国外交稳步推进

2016年中国特色大国外交全方位推进，取得了一系列重要成果。中国积极参与全球治理，9月4日至5日在杭州成功主办二十国集团领导人第11次峰会，习近平主席在会上系统阐述中国的全球经济治理观，为推进全球经济治理体系改革描绘了“中国路线图”，引领世界经济和全球治理的前进方向。中国积极推动亚太经合组织发展，为亚太自贸区建设进程注入了新的动力。中国为推动达成《巴黎协定》并促其早日生效作出了建设性贡献。上合组织、金砖成员国间的合作稳步推进。“一带一路”建设取得新突破，已有100多个国家和国际组织表示积极支持与参与。中国已同40个国家和国际组织签署了共建“一带一路”合作协议，以亚投行、丝路基金为代表的金融合作不断深入，一批有影响力的标志性项目逐步落地。

中国加强同周边重要邻国的交往与合作，维护周边环境及地区局势的稳定。中国坚决回击菲律宾前政府挑起的所谓南海仲裁案裁决，成功应对南海仲裁案，利用杜特尔特上任之机，调整中菲关系，南海问题重新回到中国一直倡导的对话协商解决的轨道。

中国保持了与主要国家关系的稳定和发展。中美关系基本保持稳定，中美保持高层交往，还成功举行了第八轮中美战略与经济对话和第七次中美人文交流高层磋商。中俄全面战略协作伙伴关系迈向更高水平，习近平与普京一年内5次见面，两国签署了几十项合作协议，中俄两国海军举行了联合军事演习，中方购买的苏-35战机已经有四架飞抵中国。中欧务实合作取得新进展。中国与中东欧国家的“16+1”总理会晤取得丰硕成果。

中国与发展中国家的关系取得了很大进展，习近平主席5次出访访问的大多数是发展中国家。2016年习近平先后访问了沙特阿拉伯、埃及、伊朗、捷克、波兰、塞尔维亚、柬埔寨、孟加拉国、厄瓜多尔、秘鲁、智利等国，赴印度果阿出席金砖峰会、出席在秘鲁利马举行的亚太经合组织第24次领导人非正式会议。

在看到这些成就的同时，我们也要看到面临的挑战。“黑天鹅”现象所带来的不确定性必然影响到我们的外部环境建设，使我们面临新的困难和压力，需要谨慎应对。

总之，尽管世界的风险和挑战层出不穷，但全球化、信息化的发展促进了各国相互依赖进一步加深，和平与发展仍是时代的主题。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全方位的综合国力竞争，各大国更专注于国内问题的解决。在压力和挑战面前，我们需审时度势，保持战略定力。

热点透析

美日韩为何难以形成三边同盟

□ 周建仁 林一伦

美国推动美日韩三边同盟受挫

自2010年推行“亚太再平衡”战略以来，美国极力推动亚太同盟多边化。在强化自身和重要盟友安全合作的同时，美国也积极推动自己在东亚最重要两个盟友日本和韩国之间的合作，以推进美日韩多边军事合作。2014年，美军太平洋司令部司令塞缪尔·洛克利尔明确表示，日韩不睦影响到美日韩之间的军事合作，要求两国改善关系以加强多边军事合作。美日同盟一直被认为是美国亚太同盟体系的基轴，而美韩同盟的地位则仅次于美日同盟，美国部署在亚太的海空军主要驻扎在日本，而陆军则主要驻扎在韩国。鉴于美日和美韩同盟在美国亚太同盟体系中的重要性，如果美日韩真如美国所愿组成三边同盟，那么其他国家加入该三边同盟就顺理成章，如果那样美国就很可能组成亚洲北约。可是，直到今日美日韩仍没有形成三边同盟。

路径依赖、威胁认知与美日韩三边同盟受挫

美日韩之所以没有形成多边同盟，首先是因为在创建同盟关系时亚太地区缺乏现成的多边同盟机制。如果没有现成的多边同盟机制，组成多边同盟比双边同盟的成本更高，如谈判的时间将会大大增加。而如果在创建同盟关系时，已经存在多边同盟机制，因为路径依赖机制，组成多边同盟的成本将会低于各自组成双边同盟的成本，美日韩可能通过加入已有的多边机制确立同盟关系。

其次，威胁认知上的障碍因素也会阻碍美日韩三边同盟构建。一是，三方在威胁认知上排序上的不一致。按照斯蒂芬·沃尔特的威胁均衡理

论，国家会和对自己威胁小的国家联合起来，一起制衡对自己威胁大的国家。如果美国、日本、韩国都认为中国是他们最大的威胁来源，那么美日韩三边同盟就有了可能。但是现实是，美国在东亚的威胁大小排序是中国、朝鲜、日本、韩国。日本的威胁大小排序是中国、朝鲜、韩国、美国，美日可能都认为中国对其的威胁大于它们之间相互施加的威胁。但对于韩国来说，对其威胁最大的国家是朝鲜，威胁最小的国家是美国，而中国和日本哪个威胁更大则是不确定的。威胁大小由一国的综合实力和军事实力、地理毗邻性和侵略意图决定。从实力上看，中国的综合实力和军事实力确实已经超过日本，但是从地理毗邻性看，韩国和中国之间隔着朝鲜，和日本则比邻而居，而从侵略意图上看，历史上中国并没有侵略殖民韩国的历史，而且至少从中韩建交后就不可能存在中国主动攻击韩国或者支持第三方主动进攻韩国的意图，而日本则因为曾经侵略殖民过韩国，使得韩国对其始终保持警惕。因为日韩之间并没有中国对其施加的威胁大于它们相互之间施加的威胁的共识，因此美国想要促使日韩联合起来制衡中国缺乏足够的共同战略基础。

再次，即使美日韩拥有共同的威胁认知排序，还要看这个共同威胁是否足够巨大。威慑一个外在威胁需要一定的实力门槛，外在威胁越大，威慑实力门槛越高。当外在共同威胁小的时候，国家倾向于结成双边同盟。而当外在共同威胁大的时候，结成双边同盟可能无法达到威慑实力门槛，只有结成多边同盟才可能达到威慑实力门槛，结成多边同盟的收益大于双边同盟。即使结成多边同盟的成本更高，国家也倾向于组成多边同盟。当前美日韩无法形成多边同盟原因主要还是美日韩三国都认为中国对其威胁小于它们之间相互施加的威胁。

会议综述

中国参与全球治理的进程、机遇和挑战

《全球治理与国际秩序》研讨会综述

□ 谢剑南 文 洋

为切实加强全球治理的理论研究与现实分析，中央党校国际战略研究院日前举办了“全球治理与国际秩序”学术研讨会。与会代表围绕全球治理现状，中国参与全球治理的历史进程、发挥的作用以及机遇和挑战等方面，展开了深入研讨与交流。

中国政法大学全球化与全球问题研究所所长蔡拓教授作了主题发言。他认为，中国参与全球治理的历史进程可分为三个阶段：第一阶段，从改革开放至二十世纪末，中国有限参与全球治理，参与的目的主要是提高综合国力，融入世界市场经济，参与方式主要是加入各种国际机制（条约）；第二阶段，从二十一世纪初至2008年，中国尽可能地参与全球治理，主要表现为推动区域经济一体化和区域合作；第三阶段，从2008年至今，中国全面参与全球治理，发挥了变革性和引领性作用。参与的特点表现在三个方面：第一是动力日益增强且范围日益扩大，第二是以参与经济治理为主，第三是参与主体以政府为主、非政府行为体为辅。

蔡拓分析了中国参与全球治理的新视角及新定位。他认为，在观念价值上，要坚持全球主义视阈下的国家主义，实践中要采取更有效的政策，倡导有效的合理的国家利益观，处理好普遍性与特殊性的关系；在身份定位上，中国要坚持发展中国家与新兴大国的双重身份，在战略着力点上，要系统深入阐述人类命运共同体理念，吸取并借鉴世界其他文明对和谐世界的看法，在亚投行、“一带一路”建设等方面加大全球治理的自觉性及力度，加大在海洋、极地、太空、网络等全球公域的治理参与度，以国家治理为依托，推动全球治理的观念现代化、经济现代化、决策现代化。

中央党校国际战略研究院副院长刘建飞认为，中国在全球治理中既面临机遇也面临挑战。在机遇方面，中国在全球治理中具有客观上的参与实力，党的十八大以来党和国家高度重视全球治理具有重要意义；在挑战方面，中国参与全球治理较晚，话语权不够，能力还有限，综合国力还不足，同时，中国参与全球治理也容易引起西方大国疑虑。他认为，放眼全球，中国要多注重周边外交，紧密结合全球治理与国家治理，寻找治理平衡点，对中国参与全球治理的国家身份认知与实践要更客观、更准确、更理性。

与会学者普遍认为，加强全球治理的理论研究与现实分析，有利于深入认知及研判中国参与全球治理的维度与深度，更好地推动建构亚洲命运共同体与人类命运共同体，更好地服务国内建设与改善中国国家形象，对于落实好“一带一路”倡议，促进中国梦与世界梦的对接，维护世界和平发展与繁荣，具有重要的学理意义与现实意义。与会学者还就中国更好地参与全球治理、推动全球治理、引领全球治理等方面提出了看法和建议，并就中国如何妥善应对地缘政治热点问题进行了深入分析与交流。